

5 地方公共団体等における自主的取組み事例の分析

ここでは、まず、海外等の動向に見られる沿岸域管理の総合性の考え方について整理し、この総合性の考え方を踏まえて、4章で調査した各取組み事例に見られる沿岸域管理の総合性のポイントについて整理・分析を行う。

5.1 海外における沿岸域の総合的管理の動向

海外における沿岸域の総合的管理(ICM/ICZM)の動向として、契機となった国際社会における動きに続き、欧州と東アジア域における動向を示す。

(1) 国際社会における動向

国際社会における沿岸域の総合的管理の動きは、主に 1990 年に始まった。すなわち、1992 年の地球サミット(ブラジル・リオ)にて採択された行動計画アジェンダ 21 が契機となっている(行動計画アジェンダ 21 の第 17 章の 7 つのプログラムの 1 番目に「排他的経済水域を含む、沿岸域の総合的管理と持続可能な発展」に関する記述がある)。

その後、1993 年に経済協力開発機構(OECD)、世界銀行、国際自然保護連合(IUCN)が沿岸域管理のガイドラインを発表している。また、1995 年に国連環境計画(UNEP)が沿岸域管理のガイドラインを発表している。各ガイドラインでは、次のような共通的认识が見られる。

目的：沿岸域の利用と生態系環境との調和を図り、持続可能な形態に導くこと。

機能：沿岸域における分野間の管理を調和させ強化する。沿岸域の生物多様性と生産性を保護・保全し、景観的・文化的価値を維持する。合理的な経済開発と海岸・海洋資源の持続可能な利用を促進し、利用者間の競合の解決を助ける。

空間的統合：ICM 計画は影響を及ぼす沿岸海域と陸上の全ての範囲を含む。海側の境界は、沿岸陸域に影響を及ぼす海洋との境界まで広がり、国家の権限が及ぶ海域全体に及ぶ。

水平・垂直統合：ICM の主要な目的は、沿岸域でのセクター間の競合や細分化された行政区分の障壁を解消することである。競合する利用者間及び沿岸域を管理する行政機関間の効率的な調整は ICM の基本的な役割である。

科学技術：沿岸域は複雑で多様なシステムとプロセスで構成されており、現象の予測は不確実性を有する。そのため、ICM の検討では、最新の自然・社会科学の成果を用いる必要がある。ICM の実施にあたっては、モニタリングやリスク予測、脆弱性評価、資源価値評価、費用便益分析等の技術を適切に用いることが必要である。

(出典：「海洋白書 2005」)

(2) 欧州における動向

欧州における沿岸域の総合的管理は、行動計画アジェンダ 21 等を受けたデモンストレーションプログラム(1996～99 年)と、プログラムの結果を受けた戦略策定や勧告の採択という流れで行われている。各概要を示した後に最近の動向を示す。

■「総合的沿岸域管理に係るデモンストレーションプログラム」(1996 年～1999 年)

欧州では、行動計画アジェンダ 21 等を受け、約 35 の地方・地域にてデモンストレーションプログラムが実施された。このプログラムでは、欧州における ICZM を奨励するために必要な措置に係るコンセンサスを形成するため、「立法」「科学技術」「情報ニーズ」などのテーマ別研究も並行して実施された。

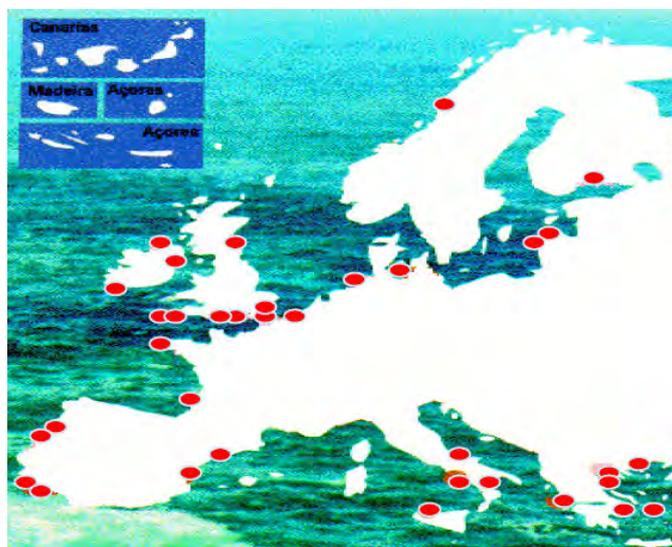


図 5-1 欧州デモンストレーションプログラムのモデル地点

(出典：COCONET Dublin Workshop Jan. 2004)

■「総合的沿岸域管理-欧州戦略-」の策定(2000 年)

「総合的沿岸域管理-欧州戦略-」は、統合的沿岸域管理の欧州の戦略を示したものである。「総合的沿岸域管理に係るデモンストレーションプログラム」の経験を踏まえた課題や原因を分析し、行政単位別での取り組みを整理している。この際、「具体的諸問題を統合的に解決することは、地方（市町村）及び地域（都道府県又は州）レベルでの策定及び実施があってはじめて可能となる。一方、より高い行政レベルが法的及び制度的枠組みを提供し、地方及び地域レベルの行動を可能にする措置をとることも不可欠である」として、各レベルでの取り組みの必要性を示している。（庄司,2001「欧州連合におけるコースタルゾーン政策の展開」より）

なお、「諸目的は EU レベルでの指導により最善の達成がなされうる」として、EU レベルでの政策が正当化されている。

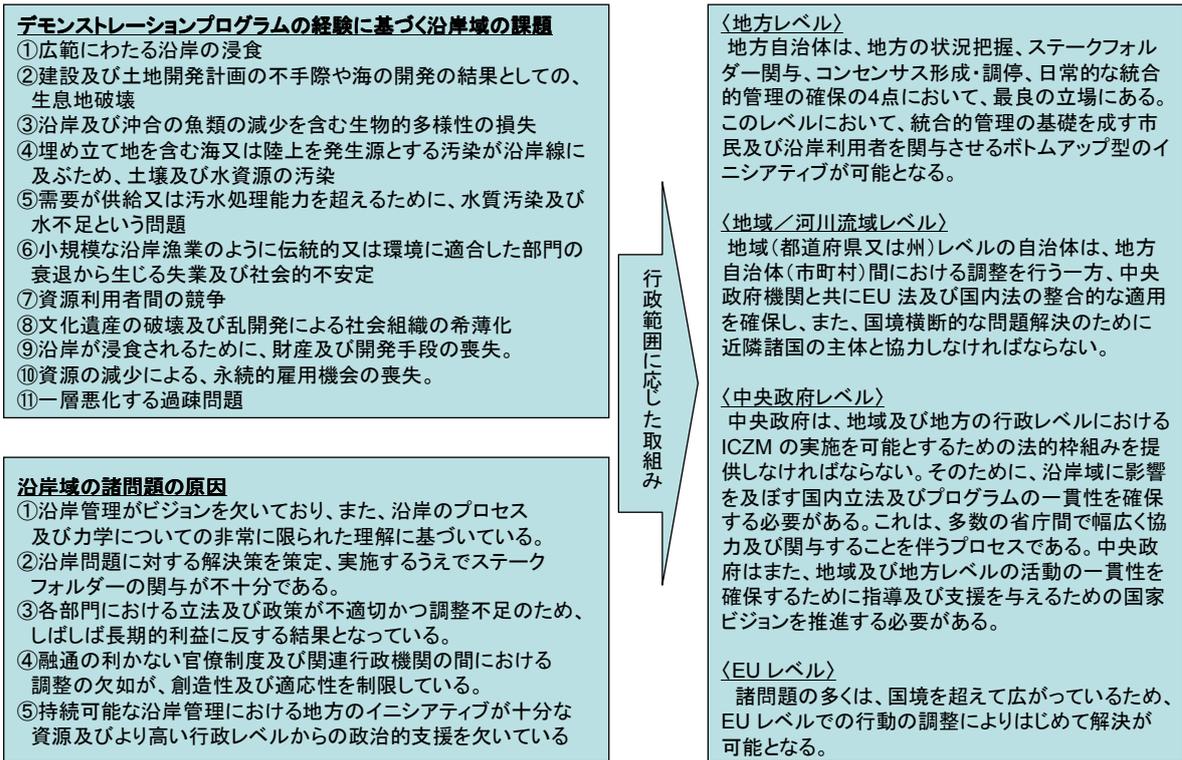


図 5-2 「総合的沿岸域管理-欧州戦略-」の概要

■ 「総合的沿岸域管理に関する勧告」(2002年5月)

「総合的沿岸域管理-欧州戦略-」を受け、加盟国における沿岸域の総合的管理のための国内戦略の展開を促す「総合的沿岸域管理に関する勧告」が2002年5月に欧州議会で採択された。この勧告では、次の8項目の原則を掲げ、5年以内に国内戦略について報告することとしている。

- Take a broad perspective(広範な展望)
- Take a long term perspective(長期的な展望)
- Adaptive management(適応的管理)
- Local specificity(地域の特殊性)
- Work with natural processes(自然プロセスとの協働)
- Participatory Planning(参加型の計画立案)
- Involve relevant bodies(関係行政機関の関与)
- Use combination of instruments(手段の組合せ利用)

■ 最近の動向

「総合的沿岸域管理に関する勧告」の採択後、2006年に勧告の評価が行われたが、適切にICZMを取り入れたのは7カ国に留まり、多くが策定途上であるなど、ゆっくりとした進展となっている。

Principles of Good ICZM	Belgium	Denmark*	Germany	Netherlands	Sweden	UK
1) Is there a holistic thematic and geographic perspective in the process?	☑	▪	☑	☑	☐	☑
2) Is there a long-term perspective envisaged?	☐	▪	☐	☑	☑	☐
3) Is an adaptive management approach applied during a gradual process?	☑	▪	☑	☐	☐	⊕
4) Is the process local-context specific?	☑	▪	☑	☑	⊕	☐
5) Does the ICZM respect and work with natural processes?	☐	▪	☐	☑	☐	☑
6) Is the process based on participatory planning and management?	☑	▪	☐	☑	☐	☐
7) Does the process support and involve all relevant administrative bodies?	☑					
8) Is there a balanced combination of instruments in planning and management?	☑					

Level of Observance	
☑ Yes, fully :	The principle is fully covered by the strategy/equivalent and in place (or close to).
☐ Partly fulfilled:	Essential aspects of the principle are covered by the strategy/equivalent and in place. Serious initiatives for implementation are taken or foreseen.
⊕ Significant gaps	Only some aspects of the principle are covered or implementation is foreseen.
⊖ Not fulfilled	The principle is not or only marginally covered.
▪ Insufficient information	Insufficient information available for assessment

図 5-3 EU による ICZM の評価結果例

(出典：Evaluation of ICZM,2006)

一方、近年の欧州の海洋政策は、欧州海洋政策（EU Maritime Policy）を中心に進展しており、「欧州海洋戦略 2006」で示されている統合海域空間計画(IMSP)という概念（沿岸域と外洋域の区分を連続して管理するもの）のなかで、より広く排他的経済水域全体までを扱う海洋空間計画(MSP)と ICZM をあわせた議論も行われている。例えば、欧州海洋政策 Blue Book(2007)に続いて 2007 年に出されている Blue Book Action Plan では、ICZM も含めた海洋空間計画の推進が示されている。

(3) 東アジア域における動向

東アジア海域環境管理パートナーシップ(PEMSEA)は、地球環境ファシリティ(GEF)、国連開発計画(UNEP)および国際海事機関(IMO)の支援で、東南アジアを含む東アジアの海洋管理のための協力を推進するために1994年に開始された政府間プログラムである。プログラムの執行はIMOがマニラに設置したPEMSEA事務局が中心となっており、日本は2002年から正式に参加している。

国連海洋法条約や生物多様性条約、さらには国連環境計画(UNEP)の特定の条約等の沿岸域・海洋の保護と管理に関係するものに対し、東アジア地域ではその批准はもとより、その有効な実施がそもそもできない国が多かった。そうしたなか、PEMSEAは東アジア経済圏の多国間かつ多セクター間の東アジア海域に対する共同ビジョンを構築するとともに、そのビジョンを達成するための戦略と環境実施計画を支援することを目的としている。最終的な目標は、生物多様性条約のような国際環境保護手段の総合的な実行を取り入れる機能的な地域協力体制であり、PEMSEAでは次の活動に重点を置く。

- ・ 沿岸域の総合的計画(ICM)と管理に関する地方の能力を強化することにより、沿岸域・海洋資源を有効に管理できる自治能力を築くこと。
- ・ 共同のビジョン、戦略、実施計画を通して小海域の管理に関する多国間かつ多団体間の協力を促進すること。
- ・ 現地の実用的な取り組みを強化するために管理関係の方法、技術、ワーキングモデル、基準を開発すること。
- ・ 意思決定者に政策サポートや科学的なアドバイスを提供すること。
- ・ 特定の国際環境保護手段とそれらの総合的な実行を促進する相互作用やつながりを認識し、実例によってそれをはっきり示すこと。
- ・ 海洋環境に関する国際条約や実施計画を実行するために、環境に対する投資の機会、持続可能な資金調達手段、機関的な取り決めを構築すること。

(出典：海洋政策研究財団ニューズレター)

このような背景のもと、PEMSEAではICMのモデル事業を次のように実施している。

第1期(1994～1999年): ICMのモデル事業の実施。デモンストレーションサイト2箇所(中国・アモイとBatangas湾)

第2期(2000～2007年): デモンストレーションサイト6箇所(北朝鮮 Nampho、ベトナム Danang、タイ Chonburi、カンボジア Sihanoukville、マレーシア Klang、インドネシア Bali)と、資金援助のないパラレルサイト18箇所(韓国、ベトナム、フィリピン、中国)を実施。

第1期のモデル事業からは、例えば次のような経験が得られ、第2期の事業に生かされている。

PEMSEA における 2 地域でのモデル事業から得られた経験

- (a)複雑な沿岸域での総合的管理が実行できること
- (b)総合的に見ると社会経済、生態系及び政治利益がコストをはるかに超えること
- (c)地域と国の予算で持続可能であること
- (d)部門間協力は可能であること
- (e)政治意欲とリーダーシップは必要不可欠であること
- (f)意思決定に科学を効率的に取り込むのが極めて重大であること

(出典：「第 5 1 回海洋フォーラム講演要旨」)

第 2 期には、79 回にわたる各種技術研修のほか、ICM サイトを訪問するスタディツアー(11 回)などを行うことにより、1,858 人の参加者が ICM の知見やスキルを高めている。また、2001 年に ICM を通じて沿岸域の持続可能な開発に取り組む各地方政府のネットワーク組織が発足し、情報交換や経験のシェアリング等を行っている。また、2008 年から開始される第 3 期では「地方政府を中心とした ICM の取組をスケールアップした実施範囲の拡大」が目指されている。(以上、脇田,2008)



図 5-4 PEMSEA のモデル事業とパラレルサイトの位置(2008 年に 1 箇所追加)

(出典：PEMSEA)

このようなモデル事業等は、2003 年のマレーシア・プトラジャヤの「東アジア海洋会議」にて採択された「東アジア海域の持続可能な開発計画」でも裏付けられている。すなわち、この開発計画で示された戦略的行動は、「持続する」「保存する」「保護する」「開発す

る」「実施する」「伝える」の 6 項目から構成されているが、「開発する」の項目の 4 つの目標の一つに ICM が「沿岸・海洋域の持続可能な開発を達成するための効果的管理枠組みとしての ICM」が挙げられている。（以上、「海洋白書 2005」）

また、ICM 実施により沿岸域の持続可能な開発に向けて、図 2-1 のような共通の枠組みを構築している。このなかでガバナンスとして次の 6 点が重視される。

- ・ 政策、戦略と計画
- ・ 組織設計
- ・ 法制
- ・ 情報と国民意識
- ・ 資金支援メカニズム
- ・ 能力開発

（４）沿岸域管理の総合性に関する整理

ここで調査した欧州や東アジア域、国際社会における沿岸域管理の総合性に関する視点は、2.3 にて示した「沿岸域管理研究会」の提言も含めると、表 5-1 のように整理することができる。

表 5-1 沿岸域管理の総合性に関する視点の整理

	日本	欧州	東アジア域	国際機関
法制度・計画(多様な法制度や計画の総合化)		長期的な展望	政策・戦略・計画、法制	
管理主体(管理主体の総合化・整合化)	責任所在の明確化、実施主体の連携	行政機関の関与	組織設計	水平・垂直統合(競合する利用者間及び管理する行政機関間の効率的な調整)
利用主体・関係者(全ての関係者の参加等)	地域住民や利用者との合意形成	参加型の計画立案		
空間・対象(空間の広がりや管理対象の総合化)	広域の影響の考慮(研究者の協力も得て影響を調査・検討)	広域な展望		空間的統合
科学的知見(活用による総合的視点獲得)		手段の組み合わせ利用	(意思決定に科学を効率的に取り込むこと)	科学技術の適切な利用
その他	環境への配慮、情報の共有化	自然プロセスとの協働、適応的管理、地域の特殊性	情報と国民意識、資金支援メカニズム、能力開発	

5.2 調査結果の整理・分析

ここでは、本調査のまとめとして、各取り組み事例に見られる総合性のポイントの整理や、各取り組み事例の発展段階にあわせた成功のポイントの整理を行う。

(1) 取り組み事例に見られる総合性

沿岸域管理の総合性の考え方として、5.1での調査・整理結果を踏まえ、次の5点を想定することとした。選定した10の事例に見られる総合性を表5-2に示す。各取り組み事例では、その地域特性等に応じて、総合的な視点をもって沿岸域の管理が行われており、一定の成果が見られている。

制度・計画の総合性：多岐にわたる制度や計画を調整し、統合していること

管理主体の総合性：行政機関等の管理主体間における横の連携が行われていること

(例：同一の行政機関内における部署間の連携、都道府県と市町村の連携 等)

関係者の総合性：全ての利用者・関係者の参加が行われていること

対象の総合性：複数の課題や広域の課題の相互関係を明らかにし、調整していること

(例：漁業やレジャー等の沿岸利用の調整、陸域と海域にわたる課題の調整 等)

科学的知見の総合性：科学的知見に基づく情報を関係者間で共有していること

表 5-2 選定した取組み事例に見られる総合性

事例	主な総合性	成果
[I] 北海道・知床	<u>制度・計画の総合性</u> ：法律による規制と自主規制を調整した計画策定 <u>対象の総合性</u> ：漁業・レジャー・生態系保全といった複数課題を調整	自主的な生態系の保全等を行う「知床方式」を実現
[II] 千葉県・一宮町	<u>管理主体の総合性</u> ：県の海岸保全基本計画のもと県と町が協力 <u>科学的知見の総合性</u> ：専門家の丁寧な説明による具体策の検討	沿岸域の魅力を生かしたまちづくりを目指した検討の開始
[III] 東京都・大田区	<u>関係者の総合性</u> ：地元自治会、スポーツ団体、環境保護団体等による調整を経た合意形成	かつて海苔生産・日本一を誇った大森周辺の沿岸の原風景を復元
[IV] 神奈川県・相模湾	<u>管理主体の総合性</u> ：総合イベントを通じた県と沿岸市町の連携 <u>関係者の総合性</u> ：漁協やレジャー等の海岸利用者の利害関係を調整	沿岸市町における「海・浜の利用ルール」の策定、海岸清掃活動の促進
[V] 三重県・志摩市	<u>科学的知見の総合性</u> ：多様な科学者が関与した英虞湾の環境再生推進	行政機関内の部署を横断する組織等の整備
[VI] 京都府・旧網野町	<u>制度・計画の総合性</u> ：条例により、海岸管理を担う地元団体を認定	持続可能な琴引浜（鳴き砂）の保全活動
[VII] 山口県・榎野川	<u>対象の総合性</u> ：上流から河口域に至る課題を整合化 <u>管理主体の総合性</u> ：部署を横断する体制での構想策定	河口域の干潟再生、20年ぶりのアサリの収穫
[VIII] 大分県・中津	<u>関係者の総合性</u> ：多様な参加者による協議会の設置・合意形成	高潮対策と干潟環境の保全を両立する護岸の実現
[IX] 沖縄県・恩納村	<u>関係者の総合性</u> ：全ての沿岸域利用者による協議を経たルール策定 <u>制度・計画の総合性</u> ：既存の地域ルールと条例を整合したルール策定	ルール策定による沿岸利用におけるトラブル回避
[X] 沖縄県・石垣島	<u>関係者の総合性</u> ：地元の多様なメンバーによる協議会を通じた活動	地域の活性化、環境保全の推進

(2) 各取組み発展段階にあわせた成功のポイント

これから行われる沿岸域管理の取組みに資するため、各取組み事例の発展段階にあわせた成功のポイントを以下に示す。

<p><u>開始段階における体制構築等の成功のポイント</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ 海岸に対する地元住民の合意形成を重視する行政の素地（地方公共団体における地元の合意形成に基づく海岸保全工事の成功事例蓄積）【千葉県・一宮】・ 知事イニシアチブの下、従来業務の枠にとらわれない活動【神奈川県・相模原】・ イベント方式の時限的・実験的取組みにより、縦割りを超越【神奈川県・相模原】・ 行政機関内の幅広い連携のもとで構想策定【山口県・榎野川】・ 地元漁業者の先進的な取組みが、干潟再生の鍵（地元の漁業者や森林組合による先行する取組みと行政の連携）【山口県・榎野川】・ 事務局の連携が分かりやすい資料作成に貢献（事務局を行政と市民が協力して担当）【大分県・中津】・ 村長のイニシアチブによる関係者を網羅する体制構築【沖縄県・恩納村】
<p><u>発展段階における合意形成等の成功のポイント</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ 科学者である海域 WG の座長による調整が「知床方式」を合意に導いた（科学者による本音の調整、関係機関の全てに会議をオープンする行政の姿勢）【北海道・知床】・ 課題があれば議論する場を作る柔軟さが、幅広い問題の解決に貢献【北海道・知床】・ 専門家の客観的な技術的評価と、巧みな会議運営【千葉県・一宮】・ 時期を限定した濃密な議論が合意形成の鍵（ワークショップ形式と説明会形式のタイミングの良い使い分け）【東京都・大田区】・ 多様な事業による人的ネットワークが、取組みを加速させる（環境省の里海創生支援モデル事業などによる外部有識者から助言）【三重県・志摩市】・ 干潟での会議開催が課題の共有に貢献【大分県・中津】・ 地域ルールが存在が利用・保全ルールとして活かされた（地元の知恵による地域ルールの活用）【沖縄県・恩納村】・ 「しらほサンゴ村」のセンター長が地域おこしを支える（歴史に根ざした農民・漁民等の関係に精通し、地域に溶け込んだ活動の展開）【沖縄県・石垣島】
<p><u>継続段階の成功のポイント</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ 住民参加型の公園管理スキームがあるため、無理なく管理が継続【東京都・大田区】・ 持続可能な活動を支える経済的な裏付け（駐車場収益の活用）【京都府・旧網野町】・ 「白保村ゆらていく憲章」が地域住民の自主的な協議会運営を支える【沖縄県・石垣島】

*各事例の発展において後戻り等もあるため、必ずしも上記の段階区分が当てはまらない場合もある

このような成功のポイントも踏まえると、地域における沿岸域の総合的管理の推進には、開かれた環境下において関係者の調整が行われることが重要であると考えられる。特に、利害に対する相互理解を進め、互いに尊重した上で、長期的な地域の発展につながる共通の利益を検討する方向で議論が行われることが有効である。このために科学的知識への正確な理解が重要な位置を占める場合には、第3者の専門家による関与が不可欠である。

またこうした議論の過程や結論は、多くの場合に明確な法的根拠に基づくものとはならない場合もあるが、信頼性や継続性を保証するために地方公共団体等の“公”が主体的に参加することも重要と考えられる。