

沿岸域総合管理の推進に関する提言

平成 25 年 3 月
海洋政策研究財団

はじめに

沿岸域では、人間の生活や産業活動が活発に行われているが、陸域・海域を一体的にとらえて適切に管理するという視点が欠けているために、海洋環境の悪化、開発・利用に伴う利害の対立など、様々な問題が起こっている。沿岸域総合管理は、こうした状況に対応して沿岸域の持続可能な開発・利用を可能とするために諸外国で広く導入されている国際標準的な手法である。また、我が国の広大な海域の開発・利用・保全等を行っていくための拠点として重要な沿岸域・離島は、過疎化・高齢化の進展、平成の大合併による市町村の広域化に伴う自治共同体機能の低下等の問題に直面している。これらへの対策として、地方公共団体の地域活性化の取組を促し、海洋を活かして安全・安心で元気ある沿岸・離島社会を形成するためにも、地域が主体となった沿岸域総合管理を推進していくことが必要である。

我が国においては、「21 世紀の国土のグランドデザイン」を受け、2000 年には、「21 世紀の国土のグランドデザイン」推進連絡会議が、沿岸域圏の総合的な管理に主体的に取り組む地方公共団体等が計画を策定・推進する際のガイドラインとしての「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」（以下、「指針」。）を策定した。しかしながら、実際にはこの指針に沿った沿岸域圏の総合管理はほとんど行われなかった。その後、2007 年に海洋基本法が成立し、同法第 25 条に「沿岸域の総合的管理」が初めて我が国の法令に規定され、国が推進すべき 12 の基本的施策の一つとして沿岸域総合管理が明確に位置づけられた。2008 年には同法に基づき海洋基本計画が策定されたが、沿岸域総合管理については十分に記述されておらず、その後も沿岸域総合管理が十分に進展しているとは言いがたい状況にあった。

このように、我が国において沿岸域総合管理が十分に進展してこなかった背景として以下のような理由があると考えられる。

- ①上記「指針」は全体的に完成度が高く、沿岸域総合管理の概念をある程度明確に示している。しかし、沿岸域圏の範囲については、自然的条件に照らして全国を 48 区分としているが、これは社会・経済活動の実態に照らすと、沿岸域圏の範囲を広く設定し過ぎている。また、市町村の区域に海域が原則として含まれていないことや、市町村が地先の海を管理するための財源が手当てされていないこと等の制度上の問題に踏み込んでいない。このため、上記指針は、住民に最も身近な基礎自治体である市町村や、沿岸域に関する多様な関係者の動きを具体的な沿岸域総合管理の実施に結びつけていくことができなかった。

②沿岸域総合管理が普及・拡大するための具体的なモデルとなる先行事例が存在しなかった。

③地方公共団体が沿岸域総合管理に取り組もうとしても、それに関するノウハウや財源が十分ではなく、これを支援する制度等沿岸域総合管理に関する制度が整備されなかったため、具体的な取組につながらなかった。

上記のような問題点を克服し、我が国における沿岸域総合管理を推進するため、海洋政策研究財団（以下、「当財団」。）は、平成 22 年度から平成 24 年度までの 3 ヶ年にわたり、「沿岸域の総合的管理モデルに関する調査研究」事業（以下、「本事業」。）を行い、沿岸域総合管理の実施に強い意欲を有する全国の各市町村において、地域が主体となって実施する沿岸域総合管理のモデルとなる取組を促進した。具体的には、三重県志摩市、岡山県備前市（日生）、福井県小浜市、岩手県宮古市、高知県宿毛市・大月町の 5 ヶ所をサイトとして選定し、これらのサイトにおいて、沿岸域総合管理の取組を進めるための研究会を開催する等、地方公共団体に支援を行った。この結果、三重県志摩市においては、沿岸域総合管理の実施を開始する段階に至り、他のサイトにおいても沿岸域総合管理の実施に向けた土台作りが進んでいる。その成果を踏まえ、沿岸域総合管理の推進に関する提言を以下のとおり取りまとめた。

1. 沿岸域総合管理の概念の整理

沿岸域総合管理を推進していくためには、先ず「沿岸域総合管理」とは何か、基本的な概念を整理する必要がある。これについて、上記「指針」ではある程度整理されているが、我が国の実情に照らして、沿岸域総合管理を実施するためには未だ十分ではなかった。

そこで、当財団は、本事業を進めるにあたり、PEMSEA（東アジア海域環境管理パートナーシップ）などの国際的な取組みや、上記「指針」の内容を踏まえ、沿岸域総合管理の概念を以下のとおり整理した。

①対象となる沿岸域の設定

地域の関係者が協議して、自然的社会的条件からみて一体的に施策が講じられることが相当と認められる沿岸域の海域と陸域を「沿岸域」として設定する。

②地域が主体となった取組み

「沿岸域総合管理」は、地域の実情を最もよく知る地域の関係者が主体となって進めるべきである。従って、「沿岸域総合管理」は、関係地方公共団体（都道府県又は市町村）が中心になり、関係行政機関、事業者、住民、NPO等の関係者が連携・協力して取り組む。

③総合的な取組み

地域の関係者は、既存の分野・縦割の枠を超えて、沿岸域の問題に総合的に

取り組み、様々な施策を幅広く活用して持続可能な沿岸域の管理を推進し、関係者の利益の最大化（できる限り、より多くの関係者の利益の増進）を図る。

④協議会等の設置

関係地方公共団体が中心となり、関係行政機関、事業者、住民、NPO等の沿岸域に関わる多様な関係者の代表者で構成される協議会等を設置して合意形成を図り、沿岸域総合管理の計画を策定し、関係者が一致協力して計画を推進する。

⑤計画的・順応的な取り組み

「沿岸域総合管理」は、地域が直面している課題に対応するため、予め関係者が合意の上で沿岸域総合管理計画を地域の計画として策定し、これに基づいて計画的に沿岸域の管理を推進する。計画の策定にあたっては、目標を明確にし、また、計画の実施にあたっては、目標の達成状況を評価し、必要に応じて計画を見直し、PDCAサイクルによる順応的管理を確立する。

⑥地方公共団体の計画への位置づけ

関係地方公共団体は、協議会等が策定した計画について、その実効性を担保するため、当該地方公共団体の計画等に位置づける、又は、何らかの形で地域の計画として認定する。

本事業において、当財団は5ヶ所のサイトの関係者に対し、上記のとおり整理した沿岸域総合管理の概念に基づいて助言等を行い、その結果、三重県志摩市において上記の全ての要素について十分な進捗が見られる等、実際の現場での上記概念の有効性が実証されつつある。ただし、各サイトでの沿岸域総合管理の形成過程においては、地方公共団体だけでなく、漁業者や学識経験者・研究機関等の地域の多様な関係者の積極的な取組が大きな役割を果たしていることことに鑑み、このような取組を尊重して多様な道筋を許容することが適切であることに留意する必要がある。上記のとおり整理した沿岸域総合管理の概念は、これらの動きを地方公共団体が中心となって統合し、沿岸域総合管理の実施に結び付けていくために有効であると考えられる。

国においては、上記の整理等を踏まえつつ、沿岸域総合管理の施策を推進するべきである。

2. 沿岸域総合管理の普及・拡大

沿岸域総合管理を推進していくための次の方策として、具体的なモデルとなる取組を促進し、これを先行事例として普及・拡大を図ることが有効であると考えられる。上記のとおり、当財団は、本事業を通じ、5ヶ所のサイトにおいて、地域が主体となって実施する沿岸域総合管理のモデルとなる取組を促進した。この結果、先行する三重県志摩市が国内外からの関心を集め、同市への視察が増加するとともに、国際会議等の場で同

市の取組を発表する機会も増加し、沿岸域総合管理への関心を高めるのに大きく貢献する等の効果が見られる。また、本事業では、沿岸域総合管理に関心を持つ地方公共団体が相互に情報を共有できるような地域のネットワーク化やサイトの取組に関する情報をサイト以外の地方にも発信する情報発信等を通じてそのような取組を広く示していくことにより、サイト以外の地方においても沿岸域総合管理の普及・拡大に努めている。このような取組を行うことが、地方公共団体のみならず、沿岸域に係る地域の幅広い関係者の多様な取組を促進し、それぞれの地域における沿岸域総合管理に向けた環境を整えることに貢献すると考えられる。

国においても、平成 22 年度に内閣官房総合海洋政策本部事務局により、総合的な視点をもった沿岸域の管理を志向する地方公共団体等の取組み事例集の作成が行われるなど一定の取組みが行われてきたところである。国としては、地方における沿岸域総合管理の先行事例を参考にしつつ、沿岸域総合管理の制度化のあり方について検討を始めているが、今後もそのような先行事例についての検討やそれに関する情報整理・発信を通じて沿岸域総合管理の普及・拡大を促進する措置を講じるとともに、3. に示すとおり沿岸域総合管理の制度化に取り組んでいくべきである。

3. 沿岸域総合管理の制度化

我が国の広大な海域の開発・利用・保全等を行っていくためには、その拠点となる沿岸域・離島が非常に重要な役割を果たす。しかしながら、我が国の沿岸域・離島は過疎化・高齢化の進展、平成の大合併による市町村の広域化に伴う自治共同体機能の低下等に直面しており、これらの問題を克服して沿岸域・離島を活性化するためには、地域が主体となった沿岸域総合管理を推進していくことが必要である。

一方、沿岸域・離島の現状を見ると、上記のような様々な問題を抱えているだけでなく、意欲のある地方公共団体がこれを克服するための沿岸域総合管理に取り組もうとしても、それに関するノウハウや財源が十分ではないという問題がある。これに対して、本事業を通じた当財団による地方公共団体への支援は上記のとおりいくつかの先行的な事例に係る成果を挙げているところであるが、民間団体によるこのような取組では、それ以上の普及・拡大には限界がある。従って、沿岸域総合管理の全国規模での展開を図るためには、国から地方公共団体に対し、新たな指針を示した上で沿岸域総合管理のノウハウに関する技術的支援やそれを実施するための財政的な支援が必要である。

また、本事業においてサイトの関係者との意見交換を行う中で、地方公共団体、特に市町村が沿岸域総合管理に取り組むためには、陸域だけでなく、閉鎖性の高い内湾等身近な「海域」(内水)をその行政の対象とすることが必要であるが、現状では「海域」が市町村の行政区域に含まれていない問題も浮かび上がった。例えば、三重県の志摩市では、5町が合併した後、県により英虞湾の管理は市の問題とされ、形式的には市の区域に含まれない「海域」を実質的には市が管理せざるを得ないという問題があった。さら

に、市町村が身近な「海域」をその行政の対象とする場合には、当該海域における現状調査を含め様々な費用が必要となるが、そのための財源も確保されていないことも問題となる。

これらの問題を克服して、地域が主体となった沿岸域総合管理を推進していくためには、沿岸域総合管理の制度化を行うことが不可欠である。当財団は、沿岸域総合管理の制度のあり方についても、別途詳細な検討を行っているところであるが、本事業の調査研究の成果からも、地域が主体となった沿岸域総合管理の制度化の骨子として、次のことが導き出される。

- ・国が沿岸域総合管理の新たな指針を定め（これまでの考察を踏まえて、上記「指針」を改定したものを新たな指針として策定）、国の技術的・財政的支援の下で、地方公共団体（都道府県又は市町村）が、「沿岸域総合管理計画」を策定し、実施する。
- ・閉鎖性の高い内湾、島の内海など、住民にとって身近な「海域」（内水）の市町村の行政区域への編入を行い、地方交付税の算定基礎とするなど沿岸域総合管理の財源を確保する。

国においては、本事業における地方のモデルを参考として、沿岸域総合管理の制度化に取り組むべきである。

おわりに

沿岸域総合管理を推進するためには、実施開始に至るまでの過程における地域の幅広い関係者が参加する多様な取組が重要であり、それらを沿岸域総合管理に組み込んでいくためには、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が果たすべき役割が大きい。

このため、本事業においては、市町村を中心とする取組を取り上げてきたが、これ以外にも、長崎県のように複数の市町村に囲まれた閉鎖性海域（大村湾）の広域的な環境問題に対して都道府県レベルで取組もうとする動きがある。また、本州等の沿岸域の他に、沖縄県竹富町のように離島から成る地域において住民の生活や経済活動と不可分の海域を含めて総合的な管理の取組を進める動きも見られる。さらに、本事業のサイトでは、概ね閉鎖性海域の環境改善や地域産業の振興、これらを通じた地域の活性化が課題となっているが、沿岸域総合管理により取り組むべき課題はこれらだけではない。例えば、現在必要性が高まっている洋上風力発電等の海洋再生可能エネルギーの導入を促進するためにも沿岸域総合管理の手法は有効であると考えられる。今後、本事業のサイトとは異なる地域特性や、異なる課題領域に係る多様な取組についても、沿岸域総合管理のあり方を検討していく必要がある。