

平成 18 年度
市民参加による沿岸域管理手法に関する調査研究
報 告 書

平成 19 年 3 月

海 洋 政 策 研 究 財 団
(財団法人シップ・アンド・オーシャン財団)

はじめに

本報告書は、競艇交付金による日本財団の助成事業として平成18年度に実施した「市民参加による沿岸域管理手法に関する調査研究」の成果をとりまとめたものです。

わが国の沿岸域は、海岸や港湾、漁港等のそれぞれの部門にわたって個別の法令や慣例などに基づいた管理を行ってきたという経緯があります。しかし、陸域の諸活動からのインパクト、自然や生態系の変化など、沿岸域における問題は複雑に連関し影響しあっています。このような広域で複雑な問題に対しては、従来の行政的枠組みによる対策だけでは解決に向けた対応がますます困難になってきています。そこで、それらに対応するためにも、市民と行政が協働した活動や広域的な連携による事業実施など、統合的な沿岸域管理の実現が強く望まれています。

現在、市民の参加や協力のもとに海岸事業や港湾計画の策定を行うという事例もわずかずつですが確実に増えてきており、一定の成果をあげつつあります。しかし、実際には、関係者間の認識の違いや特定の市民だけが参加し主張に偏りが見られること、また、沿岸域の利用者と地元住民との利害関係の複雑さなど、未だに多くの課題があり、その解決はなかなか難しいのが現状です。

そこで本事業では、市民が主体的に沿岸域で自然再生活動や環境保全活動を行っている先進的な事例を調査し、今後、市民と行政が協働して沿岸域の地域社会の持続的発展を目指して活動を展開することができる条件を整理し、市民参加による沿岸域管理のあり方について検討することを目的としております。本調査研究の成果が、今後の沿岸域管理の取り組みに資するものであれば幸いです。

最後に、本事業の実施にあたってヒアリングにご協力いただきました各地の市民、行政担当者のみなさま、ならびにご指導をいただいた東京大学磯部雅彦教授、清野聡子助手、さらには本事業に対するご理解と多大なご支援をいただきました日本財団にこの場を借りて厚く御礼申し上げます。

平成19年3月

海洋政策研究財団
(財団法人シップ・アンド・オーシャン財団)
会長 秋山昌廣

目 次

第1章 事業概要	1
1-1 事業の目的	1
1-2 事業内容	1
第2章 市民参加と沿岸域管理	2
2-1 わが国の沿岸域管理制度	2
2-2 沿岸域に関する市民参加の分類	8
2-3 沿岸域における市民活動の現状	11
第3章 市民参加による沿岸域管理の国内事例調査	13
3-1 事例調査概要	13
3-2 調査結果	16
(1) 神奈川県横浜市におけるアマモ場再生活動	16
(2) 和歌山県田辺市における海底清掃活動	23
(3) 京都府京丹後市（網野町）における鳴き砂海岸の保護活動	29
(4) 高知県奈半利町における天然資源（サンゴ）の活用	35
(5) 高知県大月町における里海づくり活動	40
(6) 大分県杵築市における「守江湾会議」の取り組み	45
(7) 青森県むつ市（大畑町）における海岸保全	51
3-3 事例調査のまとめ	56
第4章 事例分析	59
4-1 沿岸域管理における市民活動の分類	59
4-2 沿岸域管理への市民活動の効果	61
4-3 市民参加による沿岸域管理実現の要件	62
第5章 まとめと今後の課題	66
付属資料	69
I. 海外における市民参加による沿岸域管理活動	71
II. 国内におけるその他の市民参加活動	87

第1章 事業概要

1-1 事業の目的

わが国の沿岸域については、従来、海岸、港湾、漁港等の各部門の管理者が、それぞれ個別の法令や慣例などに基づき管理を行ってきた。しかし、沿岸域における自然、生態系への配慮や、沿岸環境に大きく関連する陸域あるいは流域の社会経済活動等の規制や調整など、広域で複雑化したさまざまな問題に対しては、これまでの行政的枠組みによる対策だけではその対応が困難であることが多いため、統合的な沿岸域管理の実現が強く望まれている。また、市民の参加や協力のもとに海岸事業や港湾計画の策定を行うケースが次第に増えてきており、一定の成果をあげつつあるが、専門家と市民との知識及び認識のギャップ、参加する市民が特定のNPOや漁業関係者に偏るといった代表性的問題、海洋レジャー等で沿岸域を利用する来訪者と地元住民との係わりなど、未だ多くの課題が残されている。一方、近年では市民が主体となった沿岸域での自然再生活動や環境保全活動が活発化してきており、統合的な沿岸域管理の素地と成り得る取り組みが芽生えつつある。

そこで本事業では、沿岸域の管理を誰がどの範囲をどのような方法で実施していくことが望ましく、かつ効率的であるのか、市民参加を基本とした具体的な管理手法や管理体制等を検討し、沿岸域管理の推進に資することを目的とした。

1-2 事業内容

本年度は、以下の項目について調査・分析および検討を行い、その結果をとりまとめた。

(1) 沿岸域における市民参加の分析

昨年度に引き続き、沿岸域における代表的な市民活動を取り上げ、活動の特徴や取り組み体制等を分析し、活動が抱える課題を抽出するとともに、地域の沿岸域管理という視点からみた各活動のもつ役割を検討した。

(2) 市民参加型沿岸域管理システムの提案

市民が主導する沿岸域の利用・保全活動の事例調査結果の分析をもとに、市民参加による沿岸域管理のあり方として、適切な管理の対象、体制などを検討した。

第2章 沿岸域管理と市民参加

2-1 わが国の沿岸域管理制度の現状

(1) わが国における沿岸域管理制度¹

わが国は国土の約7割を山地や丘陵地が占めていることから、人口の約5割が沿岸域に居住している。他方で、わが国はユーラシア、フィリピン海、太平洋、北米の4つのプレートがぶつかり合う場所に存在していることから、海底断層地震による津波の被害を受けやすく、また、フィリピン周辺の北緯10°から20°付近の海域で発生する台風の通り道に当たることから、高潮や高波の被害も多く受けている。

このような条件を有するわが国では、国民の生命・財産と国土の保全を目的として1956年に海岸法が制定され、以降、同法に基づいて海岸の保全事業が行われてきた。国や地方自治体が所有する「公共海岸」は、わが国の海岸線総延長35,000kmの約67%にあたる約23,500kmにおよび、これらの海岸は所有者である国と地方自治体によって管理されている。

他方、わが国の物流の99%は海上輸送に依存しているが、その拠点となる港湾は1,070港²に及ぶ。また、動物性タンパクの約4割を魚介類から摂取しているが、その拠点となる漁港は2,921港³に及ぶ。つまり、わが国の海岸線総延長約35,000kmに対して、約9kmごとに港が存在することになる。

また、港湾法に基づき整備される港湾にせよ、漁港漁場整備法に基づき整備される漁港にせよ、港の周辺海域には一定範囲の区域（港湾区域・漁港区域）が設定されることから、単に海岸線に港が存在するというだけでなく、港の周辺海域を含めた空間が、港湾管理者、漁港管理者によって管理されている。

上記以外にも、漁業法に基づき都道府県知事が指定する漁業区域、海上交通安全法に基づき指定される航路、鉱業法に基づき指定される鉱区などが存在する。

以上のように、海岸法、港湾法、漁港漁場整備法などに基づいて区域指定される海岸や海面は、それぞれの法目的に則った管理が行われているが、それ以外の海面については、必ずしも管理者やその管理行為が明確にはなっていない。そもそも、わが国において海は国有財産とされており、また、直接に国民の自由使用に供される「公共用物」に分類されている⁴。したがって、海の管理は国または地方公共団体が行うこととなるが、上記の区域指定された海域以外では、その管理者が国であるのか地方公共団体であるのか、あるいは、どの部局が管理するのか法的な地位が明確にはなっていない。

他方、わが国では古来より漁業者による地先の海の管理が自主的に行われてきた。「磯は

¹ 平成17年度報告書を一部改訂して再掲

² 国土交通省港湾局ホームページ：<http://www.mlit.go.jp/kowan/>

³ 水産庁漁港漁場整備部ホームページ：<http://www.jfa.maff.go.jp/gyokogyojo/sub81.htm>

⁴ 成田頼明、海をめぐる基本法理の歴史的考察、新海洋法時代に対応する海洋開発関連法制に関する研究、総合研究開発機構、1981.8

地付き、沖は入会い」という古来の慣習に基づき制定された明治漁業法と、その精神を継承した現行漁業法においては、沿岸漁場、すなわち地先の海の管理を漁村単位による共同管理のもとにおいた。

戦後の高度成長期、大都市圏を抱える東京湾や大阪湾では埋立工事などに伴い多くの海面で漁業権が放棄されたが、漁業そのものを営む権利は放棄される性格のものではなく、現在も沿岸漁業を通じて漁業者による地先の海の共同管理が行われている実態は変わらず、わが国の沿岸域管理における漁業者の役割は非常に重要なものである。

(2) 近年の沿岸域管理に関する法制度整備の動向

国連海洋法条約の発効とリオ地球サミットでのアジェンダ 21 行動計画第 17 章の採択によって、海洋と沿岸域の総合的な（原典では"Integrated"）管理が沿岸国の責務であるという方向性が明確になった。

わが国の沿岸域行政は、前述のとおり未だに縦割りの部門別管理の形態をとっているが、これらの国際的な総合的・統合的な管理に向けた取り組みを踏まえて、徐々にその実現のための法制整備に取り組んでいる。

①沿岸域圏総合管理計画

わが国の国土計画においては、第三次全国総合開発計画で「沿岸域の保全と開発」が計画課題として位置づけられ、その後、第四次全国総合開発計画では「沿岸域の総合的な利用計画策定のための試行的指針」が、そして第五次計画にあたる「21 世紀の国土のグランドデザイン」では「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」が策定された。

これらの流れについては平成 17 年度報告書で述べているため詳述は避けるが、任意計画ではあるものの、沿岸域の総合的管理のための枠組整備が進んだものと一定の評価できよう。しかしながら、地方公共団体における沿岸域圏管理への取り組みの実情を見れば、未だ十分な取り組みが行われていないといえる。

なお、新たな国土計画として現在「国土形成計画」の策定が進められており、平成 19 年度中には閣議決定される予定である。

②海岸法等の改正

前項で述べたわが国の沿岸域管理行政の枠組において、その基本となるのは海岸法、港湾法、漁港漁場整備法、公有水面埋立法、漁業法などである。これらのうち、沿岸域における公共事業の実施根拠となる海岸法、港湾法、漁港漁場整備法は、国際的な環境問題への取り組みや国内における沿岸域利用の多様化などによって、20 世紀末から 21 世紀初頭にかけて大きく変化した。

ひとつは、これら 3 法の法目的に環境の保全への配慮が明記されたことである。海岸法

では、さらに公衆の適正な利用も明記され、環境と利用とのバランスのとれた施策の実行が法律上明確に規定された。

もうひとつは、海岸法において、日常的な海岸管理への市町村の参画範囲が拡大されたことである。高度な技術と大きな財政負担が必要となる海岸保全施設の工事を伴う管理と異なり、海浜における占用許可などに関する事務について、海浜を祭りや行事の場として利用することは地域づくりの観点から市町村が積極的に関与することが望まれるものとして設けられた制度である。⁵

以下に、3法の関連条文を列記する。

⁵ 「新しい海岸制度のスタート」パンフレット、建設省・農林水産省・運輸省

○海岸法

(目的)

第一条 この法律は、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資することを目的とする。

(管理)

第五条 海岸保全区域の管理は、当該海岸保全区域の存する地域を統括する都道府県知事が行うものとする。

2 前項の規定にかかわらず、市町村長が管理することが適当であると認められる海岸保全区域で都道府県知事が指定したものについては、当該海岸保全区域の存する市町村の長がその管理を行うものとする。

(管理)

第三十七条の三 一般公共海岸区域の管理は、当該一般公共海岸区域の存する地域を統括する都道府県知事が行うものとする。

2 前項の規定にかかわらず、海岸保全区域、港湾区域又は漁港区域（以下この条及び第四十条において「特定区域」という。）に接する一般公共海岸区域のうち、特定区域を管理する海岸管理者、港湾管理者の長又は漁港管理者である地方公共団体の長（以下この条及び第四十条において「特定区域の管理者」という。）が管理することが適当であると認められ、かつ、都道府県知事と当該特定区域の管理者とが協議して定める区域については、当該特定区域の管理者がその管理を行うものとする。

3 前二項の規定にかかわらず、市町村の長は、都道府県知事（前項の規定により特定区域の管理者が管理する一般公共海岸区域にあつては、都道府県知事及び当該特定区域の管理者）との協議に基づき、当該市町村の区域に存する一般公共海岸区域の管理を行うことができる。

○港湾法

第一条 この法律は、交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、環境の保全に配慮しつつ、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全することを目的とする。

○漁港漁場整備法

第一条 この法律は、水産業の健全な発展及びこれによる水産物の供給の安定を図るため、環境との調和に配慮しつつ、漁港漁場整備事業を総合的かつ計画的に推進し、及び漁港の維持管理を適正にし、もって国民生活の安定及び国民経済の発展に寄与し、あわせて豊かで住みよい漁村の振興に資することを目的とする。

(3) 沿岸域の公共事業における合意形成と市民参加

国や地方公共団体の講ずる各種政策への市民参加は時代の流れであるが、沿岸域関連政策においても、多くの分野で市民参加が行われるようになってきている。その分類については、次項で触れるが、ここでは、近年の沿岸域の公共事業における合意形成や市民参加の事例

を紹介する。

①海岸保全基本計画における市民参加

平成 12 年 5 月に改正海岸法に基づく海岸保全基本方針が策定され、それを受けて平成 13 年から平成 17 年にかけて全国の都道府県で海岸保全基本計画が策定された。この基本計画は、海岸事業におけるマスタープランという意味合いを持っているが、その策定にあたっては、必要に応じて公聴会を開催し、実施段階でも地域住民の参画を得ることとなっている⁶。

そのため、多くの都道府県が住民への公聴会やアンケート、インターネットを通じたパブリックコメント募集などにより、地域住民の意見を反映させるための取り組みを講じた。

②港湾環境計画における市民参加

港湾法に基づく法定計画である港湾計画のほか、近年では任意計画である港湾環境計画を定める港湾管理者が増えている。前述の港湾法改正以前から港湾計画における環境への配慮は進められており、シーブルー事業はその一例であるが、平成 7 年 1 月に出された港湾局長通知⁷が根拠となり、近年の環境重視施策と市民参加・協働施策が相まって策定港湾管理者が増えているものと考えられる。

例えば、横須賀港では、平成 17 年 3 月の港湾計画改訂にあわせて、港湾環境計画が策定された。この環境計画では、「沿岸域の環境のあるべき姿とそれを実現する方向性を示すこと（基本構想）に加え、具体的な行動を推進する機能（行動計画編）を持つことを目標としている。」としており、その策定のための委員会には、港湾関係の有識者のほかに、音環境デザイナーや漁業関係者、NPO、一般市民などが参加していることにも特徴がある。

③漁港漁場整備事業における市民参加

漁港漁場整備法に基づく漁港事業においては、特に同法において市民や住民参加を求める規定は存在しないが、平成 14 年度から平成 18 年度までの漁港漁場整備長期計画において、事業の効率化を図るための留意点のひとつとして「事業の計画の段階からの住民参加や NPO の参画等による開かれた計画づくり」が掲げられている。

事例としては、神奈川県腰越漁港の整備基本計画がある。同地区では公募による市民 6 名を含む 13 名の漁港改修検討委員会を設置して 13 回の会合を行ったほか、200 名を超え

⁶ 海岸保全基本方針：三 海岸保全基本計画の作成に関する基本的な事項 (2)留意すべき重要事項 3)地域住民の参画と情報公開「計画の策定段階で必要に応じ開催される公聴会等だけでなく、計画が実効的かつ効率的に執行できるよう、実施段階においても適宜地域住民の参画を得る。また、計画の策定段階から、計画の実現によりもたらされる防護、環境及び利用に関する状況について必要に応じ示す等、事業の透明性の向上を図るため、海岸に関する情報を広く公開する。」

⁷ 平成 7 年 1 月港湾局長通知「港湾における環境施策を広く地域社会に明らかにするため、「港湾計画」に記載されていない事項も含め、海域環境、港湾景観、パブリックアクセス、緑地・歴史資産、地域環境等の分野を中心として、環境と共生する港湾の姿とその達成に向けたハード、ソフト両面にわたる諸施策の全体像を、「港湾環境計画」として策定すること。」

る市民との意見交換会を行うなど市民参画による整備基本計画の立案に取り組んだ。その結果、周辺の景観・環境への配慮や街づくりと連携し、市民にも開かれた漁港づくりを提案するものとなった。^{8,9}

④三番瀬円卓会議における市民参加

東京湾に残された貴重な干潟である三番瀬について、堂本千葉県知事の埋立計画の白紙撤回発言後の平成14年1月に「三番瀬再生計画検討会議」（通称三番瀬円卓会議）が設置され、市民も参加する形で再生計画の策定が進められた。

この円卓会議は、当初より三番瀬再生のための基本計画案を策定することと、住民参加と徹底した情報公開による会議運営という、2つの大きな目標を持って進められた。後者については、円卓会議、小委員会、ワーキンググループなどすべての会議が、専門家、地域住民、漁業関係者、環境保護団体など多様な関係者の参加により開催され、かつ、すべての会議、会議資料、会議記録が公開された。

⑤自然再生事業における市民参加

自然再生推進法に基づく自然再生事業においては、同法の規定によって自然再生全体構想の作成や自然再生事業実施計画案の協議などを行うための「自然再生協議会」を組織することになっているが、そこには「地域住民」、「特定非営利活動法人」、「土地の所有者」などの参加が規定されている。

例えば、足摺宇和海国立公園海中公園地区に指定されている「竜串」の自然再生を図る目的で平成18年9月に設置された「竜串自然再生協議会」は、68名に及ぶ委員のうち16名が市民、市民団体などの代表である。

⁸ 鈴木覚、「2 沿岸域管理への市民参加」、海洋白書2006第2章第4節、海洋政策研究財団

⁹ 鎌倉市ホームページ：<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/sangyou/kosigoe/download/plan.pdf>

2-2 沿岸域に関する市民参加の分類

前節で整理した、沿岸域関連政策における市民参加の流れは着実に定着しつつあると考えられるが、その形態は法定計画における参加から、実際の沿岸域環境の保全活動（例えば海浜清掃もそのひとつである）における参加まで多種多様である。

ここでは、沿岸域管理という地方公共団体が中心となって構築することが求められている政策分野において、市民参加がどのように分類されるのかを整理し、本研究の分析のための基礎資料とする。

(1) 行政における経営サイクル

サービス業としての地方公共団体の経営を考えた場合に、サービスの対象である市民あるいは住民の意思を、その経営サイクルに組み込むことが不可欠になる。これを国や地方公共団体における沿岸域政策にあてはめれば、適切な市民参加の形態の分類が可能になると考えられる。

まず、環境管理の分野では、国際標準化機構（ISO）によって制定されている国際統一規格 ISO14000 シリーズのひとつである環境管理システム（ISO14001 Environmental Management Systems : EMS）がある。この EMS の認証を受けた組織は、経営の中に環境管理システムを取り入れ、環境に配慮した経営を自主的に行っていることになり、近年では 432 の地方公共団体が同規格の認証を取得している¹⁰。

この EMS では、組織の経営サイクルとして図 2-2-1 に示す PDCA サイクルを基本としている。

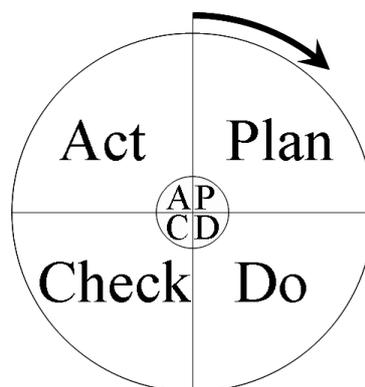


図 2-2-1 環境管理システムにおける PDCA サイクルの概念¹¹

このサイクルは、「企画・構想・計画（Plan）→実行（Do）→評価（Check）→見直し・

¹⁰ 日本規格協会ホームページ： http://www.jsa.or.jp/stdz/iso/iso14000_05.asp

¹¹ 出典：インターネットフリー百科事典ウィキペディア：「PDCA サイクル」

改善（Action）→企画・構想・計画（Plan）→」を繰り返しながら経営の質を高めていくという概念である。

一方、地方公共団体の行政評価について総務省がまとめた「地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方」では、行政のマネジメントサイクルを図2-2-2のようにPDSサイクルとして整理している。

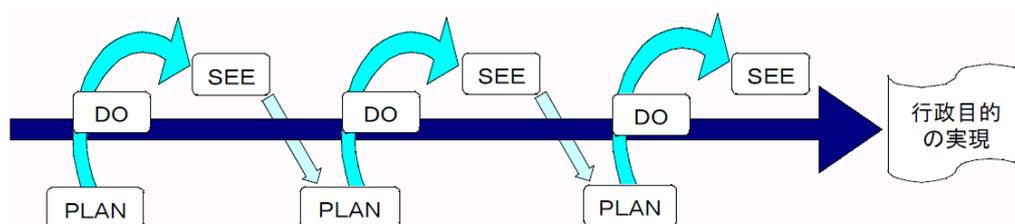


図2-2-2 行政におけるマネジメントサイクル¹²

前掲のPDCAサイクルとの差は、「評価（Check）」と「課題の発見（See）」、「見直し・改善（Action）」の有無の2点であるが、組織のマネジメントという観点からは、両者には本質的に大きな違いはないと解釈できる。

本研究では、研究の対象は地方公共団体が中心となる沿岸域管理における市民参加であり、また、本研究の成果を市民に理解されやすいものとするために、より単純化した概念であるPDSサイクルによって市民参加の形態を概略で分類する。

（2）沿岸域に関する市民参加の分類

1）政策の立案過程における市民参加（Plan）

国や地方公共団体が策定する政策について、その基本構想や基本計画、事業実施計画などの立案段階において行われる市民参加には、大別して特定の「利害関係者」として参加する場合と、不特定の「一般市民」として参加する場合の2つが存在するものと考えられる。

①利害関係者としての参加

各種公共事業、港湾計画、自然再生事業など、国や地方公共団体が実施する公共事業やそれに順ずる事業の計画立案において、特定の市民が利害関係者の一員として、当該行政組織が設置する計画の策定委員会や懇話会などに参加するもの。

多くの場合は、行政側が任意に選定した市民や市民団体の代表などが参加するが、近年では当該地方公共団体の住民（県民や市民など）を対象にした公募によって選定するケースもある。いずれの場合も、選定権は行政の側にある。

¹² 出典：地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方、自治省行政局行政体制整備室、平成12年3月

②自由意志による参加

国や地方公共団体が制定・策定する法案や計画案に関する意見聴取、環境アセスメントにおける方法書や準備書などの公告・縦覧などに対して、市民が自由意志で参加するもの。原則として市民であれば誰でも自由に参加できる。近年では、これらの情報公開とPIにおいて収集された意見をインターネットで公開する事例も増えている。

2) 政策の実施過程における市民参加 (Do)

①行政が実施する事業への参加

行政が自ら予算を執行して実施する公共事業などにおいて、その一部の事業（市民協働事業など）に市民が参加するもの。行政が実施する沿岸域での様々なイベント型施策（海浜清掃や環境調査など）に、市民が自由意志で参加する形態が多い。また、近年では、市民団体が海浜背後の都市公園などの公共施設の指定管理者となるような市民の自主性を尊重した管理の形態も見られる。

②市民が自由意志で実施する活動

行政の予算執行とはまったく関係なく、市民が自由意志で実施する活動も、広義で沿岸域管理における市民参加と位置づけられよう。従来では海浜清掃が主であったが、近年では市民団体が沿岸域の自然再生や環境学習、ルールづくりなどに自主的に取り組む事例も散見される。

3) 政策の評価段階における市民参加 (See)

わが国では、国の政策については、平成13年6月に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づく評価が行われている。地方公共団体については、前出の「地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方」において行政評価の進め方が記され、その中で地方公共団体の「顧客」である住民による評価も触れられている。

いずれの場合においても、まず行政が自らを客観的な視点で評価するために市民の意見を集めることは重要であり、またその評価結果を広く住民に周知して、行政の説明責任を果たすことが重要であると考えられる。

なお、政策評価における参加手続きは、「1) 政策の立案過程における市民参加」と基本的に同様のものであり、①利害関係者としての参加と、②自由意志による参加に分類できると考えられる。

2-3 沿岸域における市民活動の現状

前節までは、わが国における沿岸域管理制度を概観し、沿岸域管理における市民参加の概略を整理した。統合的な沿岸域管理を実現するためには、政策サイクルの各段階（PDS）において、市民が適切に参加することが重要ではあるが、本研究の検討対象は、市民が自由意志で実施している活動に焦点をあてることとした。このような自主的な活動は、地先の海の実効的管理の点から重要であり、それをある時点で沿岸域関連施策に効果的に組み込んでいく必要がある。

現在、国内の沿岸域で行なわれている自主的な市民活動は決して少なくなく、各地の事例を紹介した本や報告書も多く存在する。例えば、国土交通省の「里浜づくりの道しるべ」では、先行的な取り組みとして、青森県から沖縄県までの31事例が紹介されている。（

表2-3-1参照）

また、自然再生を推進する市民団体連絡会編の「森、里、川、海をつなぐ自然再生」では、物理的にも、管理制度的にも分断されている森、里、川、海をつなぐ再生することを目指し、市民が中心となって取り組んでいる全国の13例の活動が紹介されている。神奈川県横浜市のアマモ場再生活動は、海域での先行的な活動として評価されていた。

水産庁が主導する都市漁村交流事業（ブルーツーリズム）¹³においても、全国の漁港漁村において漁業協同組合やNPO法人などが、積極的に沿岸資源を活用したブルーツーリズムの推進に取り組んでいる。高知県柏島のNPO法人黒潮実感センターによる里海づくりはその代表的な事例である。

¹³ 「漁村へGO！」ホームページ：<http://www.gyoson-go.com/>

表2-3-1 「里浜づくりのみちしるべ」で紹介されている先行事例
(出典：国交省 HP)

取組み場所	取り組みのコンセプト（地域の人々と海辺のつながり）
青森県 青森港 油川地区ふるさと海岸	環境保全による子供の健全育成、まちづくり、地域活性化
青森県 木野部海岸	昔の豊かだった浜を取り戻す
青森県 八戸港 鮫地区	観光振興による地域経済の発展
宮城県 塩竈市浦戸野々島宇内浜・柳浜	きれいな海辺の復活
福島県 いわき市豊間地区	美しい自然を守り残す（鳴き砂を守る）
山形県 釜磯海水浴場、月光川および月光川周辺の森（遊佐町）	「真の故郷づくり」（自然を通じた知識、経験の次世代への継承）
茨城県 大竹海岸	安全な海水浴場をつくる
茨城県 大洗港海岸	体験学習活動の振興と海を活かしたまちづくりの推進
神奈川県 平塚海岸	ビーチスポーツを通じた通年的な海浜の利用
福井県 敦賀港海岸 松原地区	海岸利用の促進
静岡県 熱海港海岸 多賀地区	失われた海水浴場の復活
愛知県 渥美町西の浜 三河湾	海をきれいにする
三重県 津・松阪港 津・阿漕浦地区	白砂青松の浜の復活
三重県 阿児海岸 国府地区海岸	海辺の自然学校等による海浜部の利用とライフセーバーやユニバーサルビーチとしての安全安心な海岸づくり
和歌山県 文里港周辺 天神崎海岸	自然を守る
京都府 琴引浜・八丁浜海岸	鳴き砂を守る
兵庫県 甲子園浜	住環境を守る
兵庫県 浜脇地区	地域の浜への愛着を持つ
大阪府 二色港 二色浜地区周辺	自然大好き人間の輪を広げる
島根県 久手港久手地区	伝統的な漁法を学ぶ
香川県 豊浜港 一の宮地区	町のシンボルとして魅力ある海岸とする
岡山県 神島の寺間・見崎地区を中心とした笠岡港海岸	カブトガニの保護活動を核にした継続的な海岸に親しめる活動
愛媛県 東予港 河原津地区	カブトガニと自然環境の保護
高知県 奈半利港海岸	交流を通じ、地域の持つ天然資源を再評価する
福岡県 福岡市東区海ノ中道海浜公園内	松原を復元することで、昔の白砂青松を取り戻し、市民の安らぎの場とする
佐賀県 唐津市 唐津港海岸 西ノ浜地区	海辺の良さ、「いやし」と「賑わい」の場所を再認識してもらう
大分県 中津港大新田地区	護岸整備に際して、より地域に密着した意見を反映させる
大分県 守江湾周辺	守江湾を中心とする杵築の海に地域の人々が親しみ・誇りを持ち利用する
宮崎県 方財海岸	地元住民による海岸管理
熊本県 上天草市大矢野町内の海岸	海岸の美しい景観や環境を保全し、美しい海を次世代に残す
沖縄県 今帰仁村東部海岸	海岸の魅力を見つけ、海岸を利用して何かできないか

資料：平成15年度 新たな海辺の文化創造に資する海辺づくり検討調査報告書 平成16年3月 国土交通省 港湾局 海岸・防災課、平成16年度 新たな海辺の文化創造に資する海辺づくり普及検討調査報告書 平成17年3月 国土交通省 港湾局 海岸・防災課

第3章 市民参加による沿岸域管理の国内事例調査

3-1 事例調査概要

(1) 事例調査の目的

市民参加による沿岸域管理を実現するためには、各地で行われている市民活動を、効果的に地域の沿岸域管理の中に位置づけていき、将来的には、ボトムアップによる実効的な沿岸域管理体制を構築していくことが望ましい。そのためには、市民の自主的な活動がどのような分野で取り組まれており、どのような役割が期待できるのかを明らかにした上で、それを制度化していくための要件を分析する必要がある。

そこで、本事業では、上記の点を明らかにすることを目的として、国内各地の市民活動の事例調査を実施した。事例調査では、各事例で中心的役割を果たしている市民やNPO、団体、行政関係者等を対象にヒアリングを行い、関係者間の連携・協働の体制、合意形成のプロセス、活動資金の確保、行政との連携・協調、地域社会への普及啓発などのあり方や課題について、各地域でのこれまでの経験や実績に基づく情報や知見を収集した。主な調査項目については(3)に示す。

(2) 調査対象の選定

2-3節で述べたように、本事業では、市民が主体となって進めている様々な利用や保全活動について、以下に示す国の事業や報告書、市民団体が発行している書籍等を参考とし、ヒアリング調査の対象地域および対象者を選定した。

- ① 国土交通省港湾局 「里浜づくりの道しるべ」
- ② 水産庁が主導する都市漁村交流事業（ブルーツーリズム）
- ③ 自然再生を推進する市民団体連絡会編の「森、里、川、海をつなぐ自然再生」
- ④ その他関連資料（土木学会誌、沿岸域学会誌、環境省生物多様性国家戦略関連等）

昨年度事業においては、これらの事例の中から代表的な9つの事例を抽出して概略の分析を行ったが、本年度はその結果をもとに9事例の中から5事例を選定するとともに、新たに市民が中心となって沿岸域管理のためのルールづくりに取り組んでいる大分県杵築市の守江湾会議を加えた6事例を分析対象とした。

なお、沿岸域行政における市民参加の現状についても分析の参考とするため、土木学会等において市民参加による成功事例として報告されている青森県むつ市（旧大畑町）の木野辺海岸における築磯事業を分析対象として加えた。

本事業で行ったヒアリング対象地域を表 3-1-1 に示す。

①青森県むつ市（旧大畑町）では、行政から青森県・むつ市の担当者、市民側として NPO 法人関係者からヒアリングを行った。②横浜におけるアマモ場再生は、その中心的な役割を果たしている金沢八景－東京湾推進会議をヒアリング対象として選定した。③和歌山県田辺市では、近畿地方整備局と天神崎の自然を大切にする会に対してヒアリングを行った。④京都府京丹後市は、京丹後市および鳴り砂を守る会などの市民グループを対象としたヒアリング調査を行った。⑤高知県奈半利町および⑥高知県大月町においては、両地域とも行政関係者はあまり関与していないこともあり、主な活動グループである天然資源活用委員会と NPO 法人黒潮実感センターを対象とした。⑦大分県杵築市においては、「守江湾会議」に多くの参加主体があるため、民間・行政のさまざまな関係者に対してヒアリングを行うことができた。

表 3-1-1 ヒアリング対象一覧

事 例	ヒアリング対象
神奈川県横浜市におけるアマモ場再生活動	金沢八景－東京湾アマモ場再生会議
和歌山県田辺市における海底清掃活動	近畿地方整備局和歌山港湾事務所 天神崎の自然を大切にする会
京都府京丹後市における鳴き砂海岸の保護活動	鳴り砂を守る会 サーフライダーファウンデーションジャパン (SFJ) 京丹後市
高知県奈半利町における天然資源（サンゴ）の活用	天然資源活用委員会
高知県大月町における里海づくり活動	NPO 法人黒潮実感センター
大分県杵築市における「守江湾会議」の取り組み	住吉浜リゾートパーク 杵築なぎさの研究会 大分県漁業協同組合杵築支店 杵築市耕地水産課 大分県港湾課 であいねっとわーくともだち

青森県むつ市（大畑町）における海岸保全	青森県県土整備部河川砂防課 NPO 法人サステイナブルコミュニティ総合研究所 むつ市建設部大畑庁舎建設課 下北地域県民局地域整備部河川砂防整備課
---------------------	---

（3）調査項目

本事業におけるヒアリング調査は、主に沿岸域の利用や保全活動に積極的に関与している市民やNPO、団体等から、これまでの活動においてどのような点に苦心したかを把握することが重要であるとの視点から、以下のような調査項目を設定した。

- ①対象沿岸域とのかかわり（原体験や活動を始めたきっかけ、団体設立や現職就業までの経緯・経歴など）
- ②所属組織の概要（設立の経緯、業務の内容、職員数など）
- ③対象沿岸域の利用・保全活動について（対象沿岸域の特徴、利用・保全活動の概要、対象沿岸域の価値認識、利用・保全活動で苦勞している点、利用・保全の方向性や展望など）
- ④他団体、行政との連携の状況（連携の枠組、関係者間の情報共有や合意形成の手法、日常的な情報交流など）
- ⑤他分野利用との競合問題と解決への取り組み（漁業、観光レジャー、レクリエーションなど）
- ⑥他地域との連携や情報交流の現状
- ⑦行政、地域社会、関係団体への要望
- ⑧課題
- ⑨今後の活動方針

3-2 調査結果

(1) 神奈川県横浜市におけるアマモ場再生活動

1) 活動

アマモ場再生会議は、横浜市の海の公園等で行っている市民と行政の協働事業の枠組みである。アマモ場の再生活動は、アマモを海に移植し海域の生物生息域環境を改善する事業で、そのプロセスを地域の子どもたちや学生、市民とも共有することで、まちづくりや環境教育にも生かしていこうとするユニークな取り組みである。

2) 主な市民活動組織

- 海をつくる会（任意団体）
- よこはま水辺環境研究会（市民が港内に流れる大岡川や帷子川などで生物の観察やヨシの復元などに取り組む団体）

3) 活動の経緯と概要

直接的な活動のきっかけとしては、神奈川県プロジェクトとして、京浜臨海部の再編整備を目指す「かながわ京浜臨海部活性化プラン」が策定されたことである。その中で海や運河を生かしたまちづくりを提案しており、活性化のためには海をきれいにする必要があると考え、海の浄化方法の研究を行うことになった。そこで、海藻を生かした水質浄化を目指し、成長した海藻をバイオマスエネルギーとして活用するという研究を進めることになった。

また、臨海部活性化プロジェクトと平行して、横浜市環境保全局の助成を受けた「よこはま水辺環境研究会（地域で市民が港内に流れる大岡川や帷子川などで生物の観察やヨシの復元などに取り組む団体）」が、アマモやワカメ等の水生植物復元に関する研究を行い、海藻、海草類育成を万国橋のもとで実践し、その可能性や効果について成果を得た。他にも、県の水産研究所などと自主的なプロジェクト（事業費はなし）や山下での海底清掃を中心に活動を行っていた「海をつくる会」のメンバーによる活動が挙げられる。

これらの活動に加えて横浜市環境事業局（当時）から「環境まちづくり市民協働事業」として、市民参加によるまちづくりが活発な金沢区において取り組むことが提起され、横浜市や横浜市立大学が海辺つくり研究会とともに、応えることとした。これらの任意の呼びかけにより、「金沢八景—東京湾アマモ場再生会議」が結成された。

4) 課題

海の中で市民が植物を移植したり、養殖したりするという活動を、既存の法制度はほとんど想定していないことから、複雑な許認可対応を市民が強いられることになった。このような活動は、継続して行っていく必要があること、一定以上の専門的なスキルが要求されることから、専門的に取り組める体制が求められる。事業による助成期間が終了すると相当額の資金確保が問題となることが想定される。一方で、ボランティアをかなりの部分で動員する市民活動を、安価な経費による事業推進と混同しかねない行政対応も散見される。

5) 位置・地勢

横浜市は東京湾の西岸、神奈川県の一部に位置し、面積は 434.98km² と、神奈川県最大との都市である。横浜市は 1859 年に横浜港が開港して以来、貿易の町として発展し、1889 年に市制がひかれ、1939 年にはほぼ現在の市の枠組みとなった。その後 1978 年には人口が 270 万人を超え、日本第二の都市となった。

本調査で対象とする活動地域の位置を図 3-2-1 に示す。

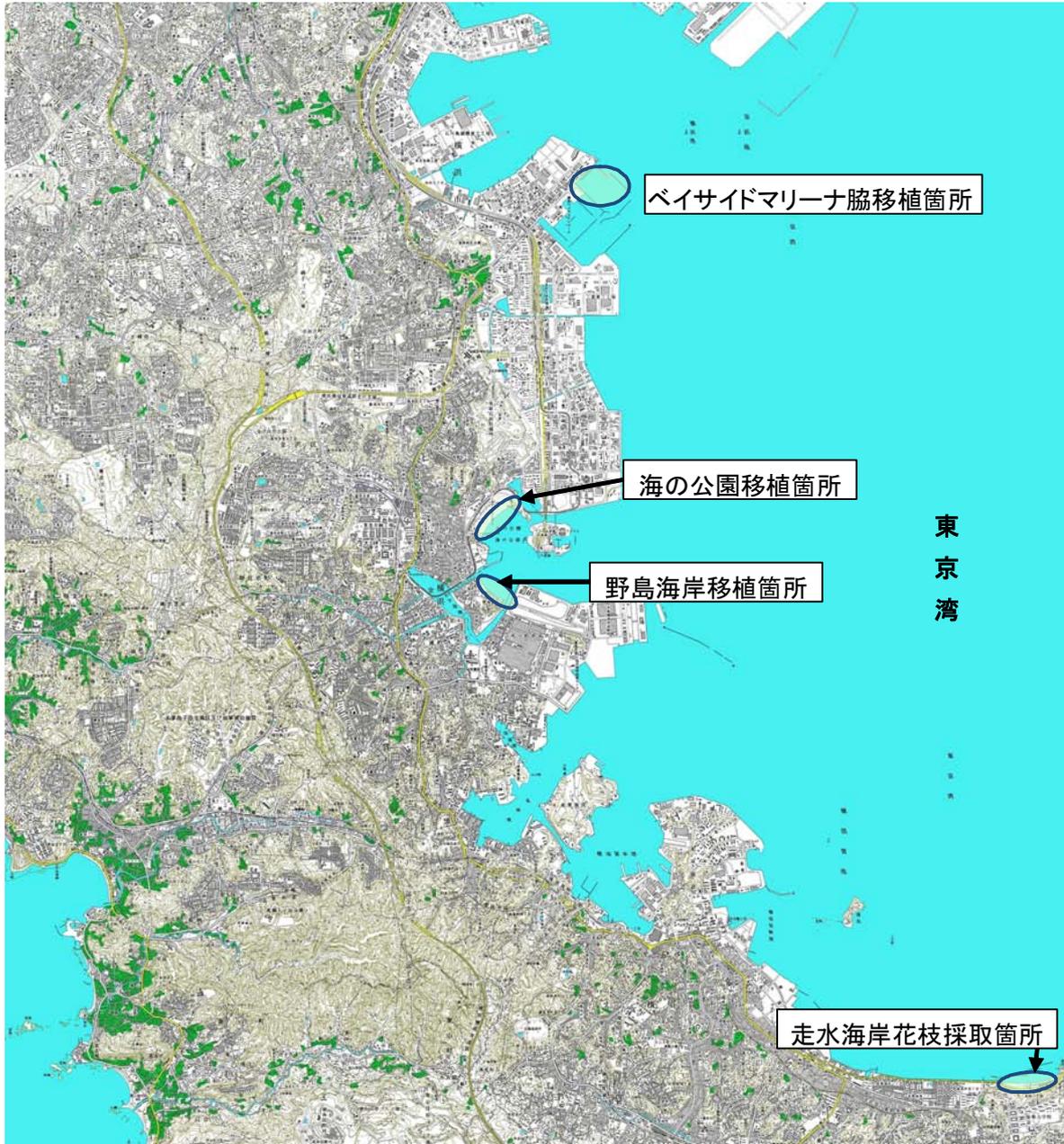


図 3 - 2 - 1 横浜市の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

6) 人口

横浜市の人口は平成 17 年に 3,579,628 人 (国勢調査) であり、近年なお増加しつつある。なお、活動フィールドのある金沢区における平成 17 年国勢調査人口は 21 万人である。



図 3 - 2 - 2 国勢調査人口の推移

7) 産業

横浜市の産業別人口は、三次産業が最も多く、一次産業就業者数は1万人未満である。

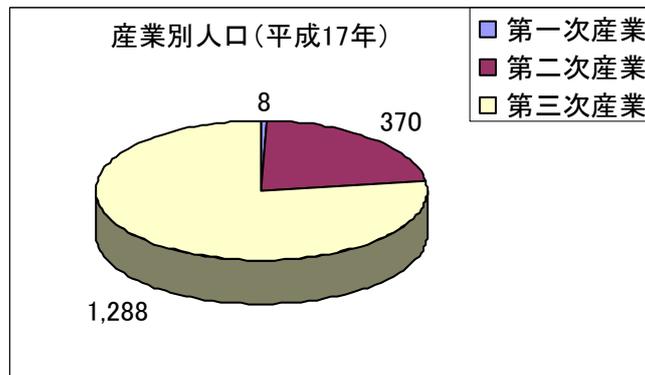


図 3 - 2 - 3 産業別人口の状況

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、3/4 以上を第三次産業が占める。農業及び漁業は120億円程度である。

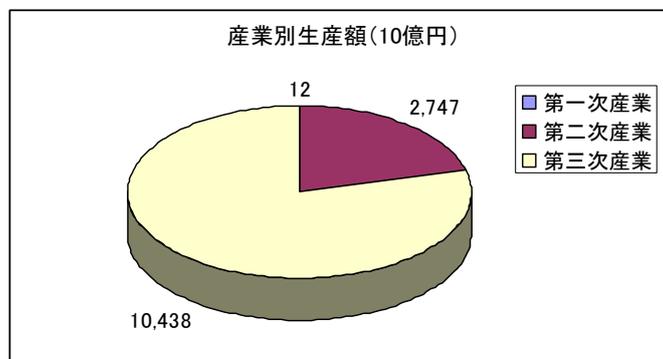


図 3 - 2 - 4 産業別生産額 (平成 15 年度)

9) 漁業

横浜市の漁獲量は減少傾向にあり、平成15年に約1200トンあった。漁獲の多くを占めるのは、小型底引き網であるが、その主要な魚種は金沢区で行われているシャコ漁である。すなわち、活動の対象地区は横浜市の中では最も漁業が盛んな地区に位置している。

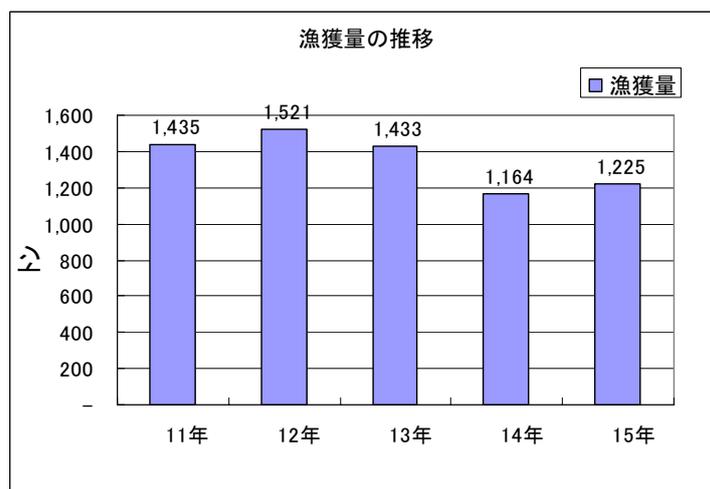


図3-2-5 横浜市の漁獲量の推移

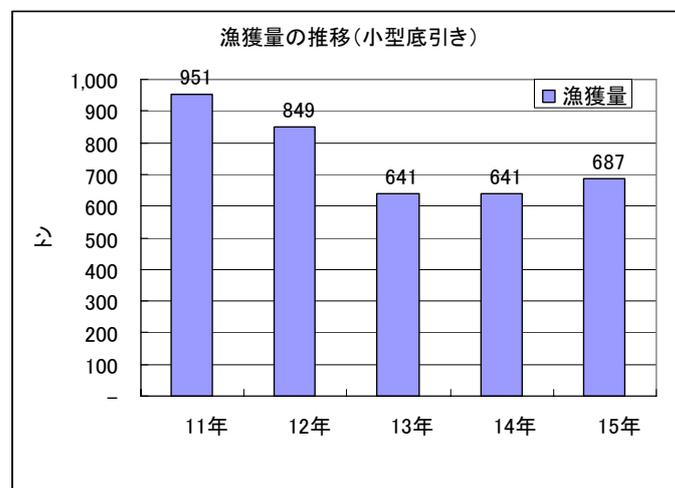


図3-2-6 小型底引き網の漁獲量の推移

10) 観光入込数

横浜市の観光入込数は年間3千数百万人である。このうち、磯子・金沢地区には約700万人が訪れている。

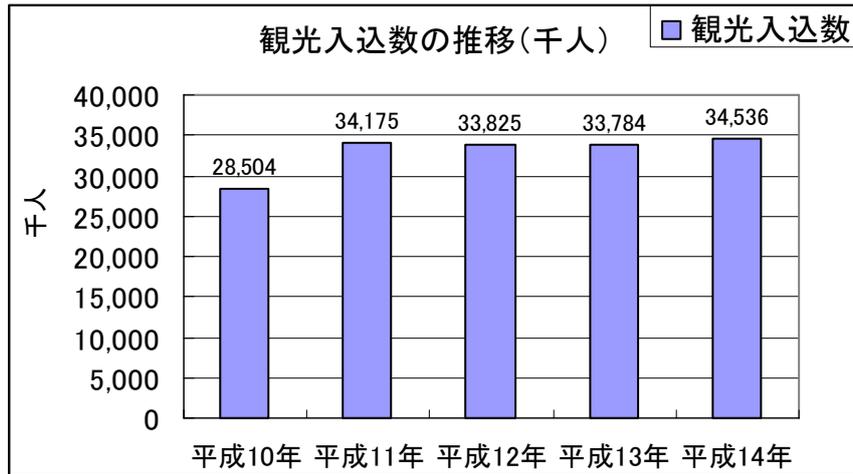


図 3 - 2 - 7 観光入込客数の推移

1 1) 対象地区の法規制

対象地区は、全体として横浜港港湾区域に指定されているが、野島海岸は金沢漁港の漁港区域、海の公園の海岸から 350m 沖までは公園区域に指定されている。そのほか、対象地区の南側に隣接する横須賀港内には、共同漁業権設定区域、海岸保全区域などの指定地域が存在する (図 3 - 2 - 8)。

(2) 和歌山県田辺市における海底清掃活動

1) 活動

天神崎の自然（海と磯と海岸林）の保全活動の一環として、田辺湾での海底清掃事業を行う。

2) 主な市民活動組織

- 財団法人天神崎の自然を大切にする会
- 南紀黒潮体験塾
- ダイビング紀南

3) 活動の経緯と概要

天神崎の自然保護は31年前から行われている。しかし、海底清掃活動が行われる以前は、海岸林の保全（トラスト運動）と磯での環境学習、清掃活動が中心で、湾内の海底までは手が届かなかった。一方でこの地域は最近、ダイビングスポットとして利用されるようになり、天神崎付近でダイビング研修をしている専門学校のダイバーが、休憩時間に海岸のゴミ拾いを自主的に行っていた。この活動を通じて、また、ダイバーの中に「天神崎を大切にする会」にも入っている人材がいたことなどから、同会とダイバーらが協働して海底の清掃活動を行うことになった。

海底清掃活動は田辺湾の他の地点で月に一回ほど行われていたが、2004年からは文里港での同活動について里浜事業の予算がつけられるということもあり、近畿地方整備局和歌山港湾事務所と市民とが連携して実施されることになった。

また、海洋体験イベントがきっかけで総合的な体験学習教室を開くことになり、なかなか見られない海底の様子をわかりやすく見せたり、雨の日でも利用できるものとして海底模型をつくるといった活動も行っている。

4) 課題

海底清掃活動に際しての資金確保が必要となっている。2003年度の予算は100万円となっているが不足しているのが現状である。活動を継続させるにあたっては、特に、収集したゴミの処理費用と活動しているダイバーの保険費用が不可欠である。

5) 位置・地勢

和歌山県田辺市は紀伊水道に面し、面積は1,026.63km²と、和歌山県の22%を占める都市である。

海岸部に都市的地域を形成しているほかは、森林が大半を占める中山間地域である。主な水系としては、日高川水系、富田川水系、日置川水系、熊野川水系の4水系がある。また、気候は海岸部の温暖多雨な太平洋型気候であるが、山間地は内陸型の気候を示す地域もある。

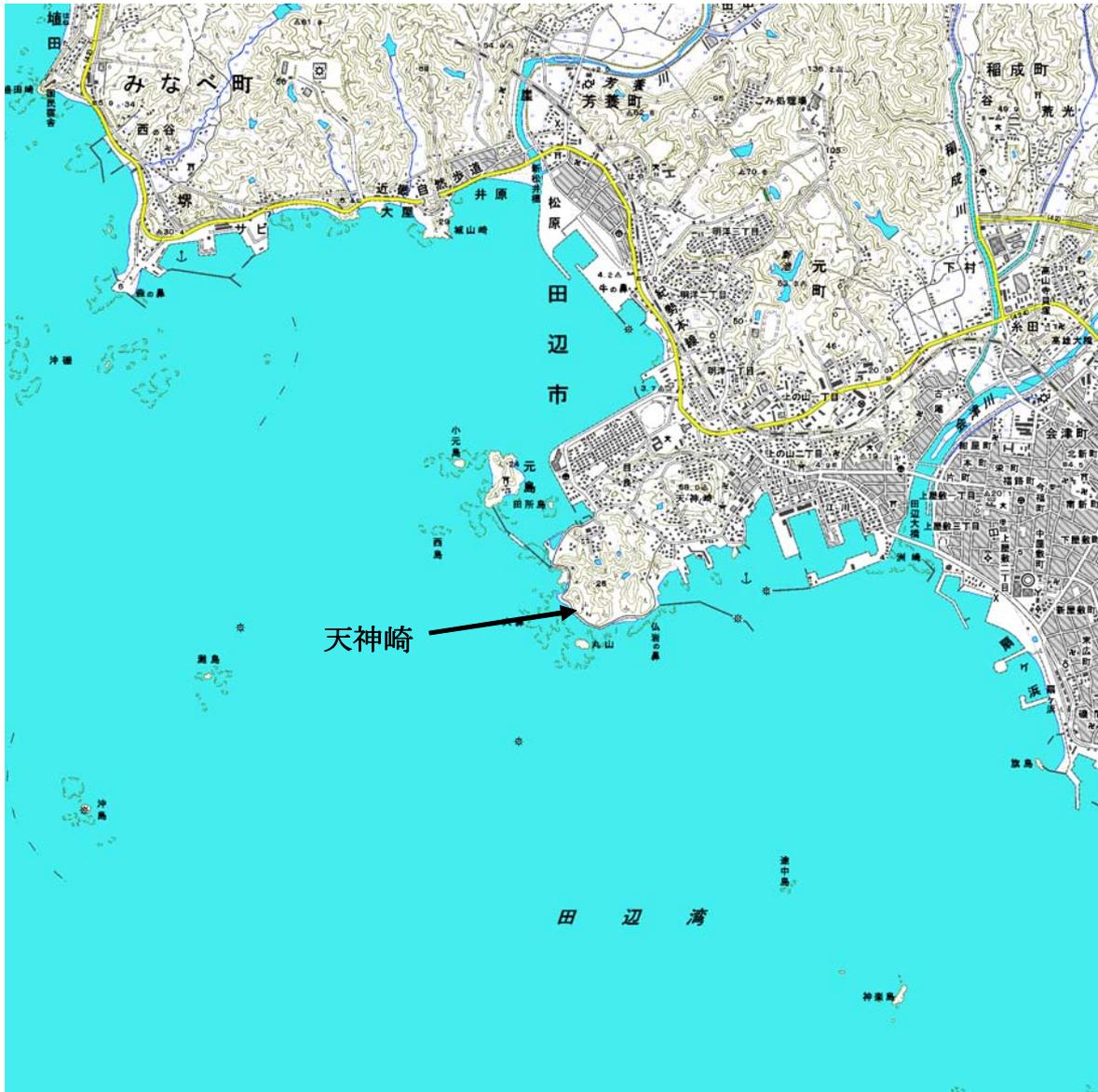


図3-2-9 田辺市の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平18総複、第1117号))

6) 人口

田辺市の人口は平成17年82,499人(国勢調査)であり、近年は漸減する傾向にある。

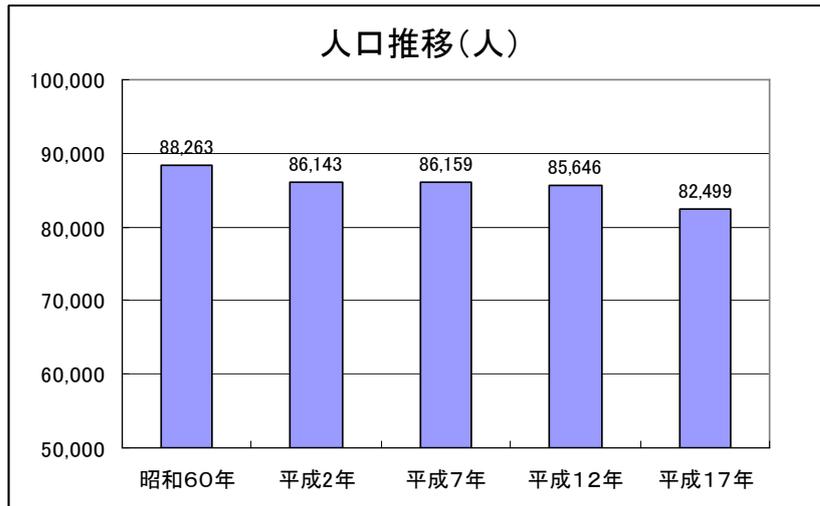


図 3 - 2 - 1 0 国勢調査人口の推移

7) 産業

横浜市の産業別人口は、三次産業が最も多く、一次産業就業者数は1万人未満である。

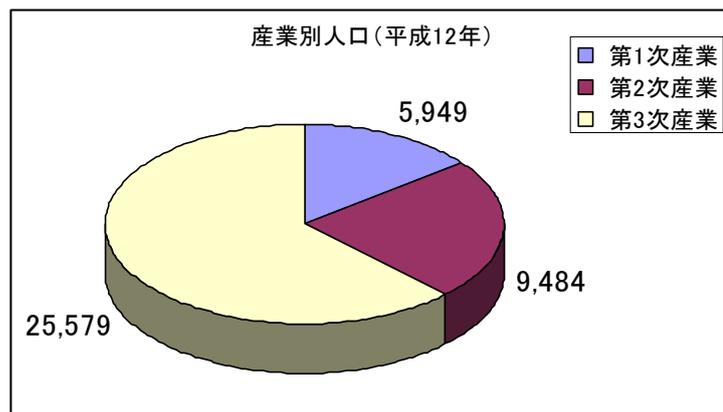


図 3 - 2 - 1 1 産業別人口の状況

(平成12年；平成17年合併後の町村を含む)

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、3/4以上を第三次産業が占める。農業及び漁業は105億円程度を占める。

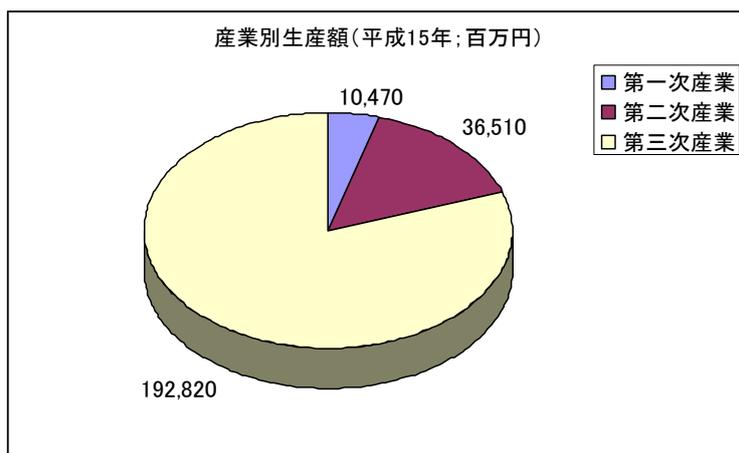


図3-2-12 産業別生産額

9) 漁業

田辺市の漁獲量は減少傾向にある。

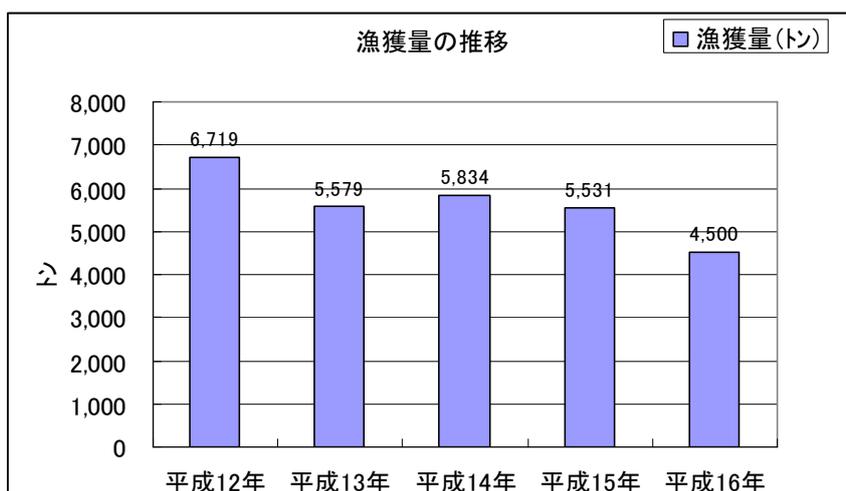


図3-2-13 田辺市の漁獲量の推移

10) 観光入込数

田辺市の観光入込数は年間約360万人である。このうち、旧本宮町が1/3を占めるが、これは熊野本宮があるために近年観光客が増加している効果があることが考えられる。

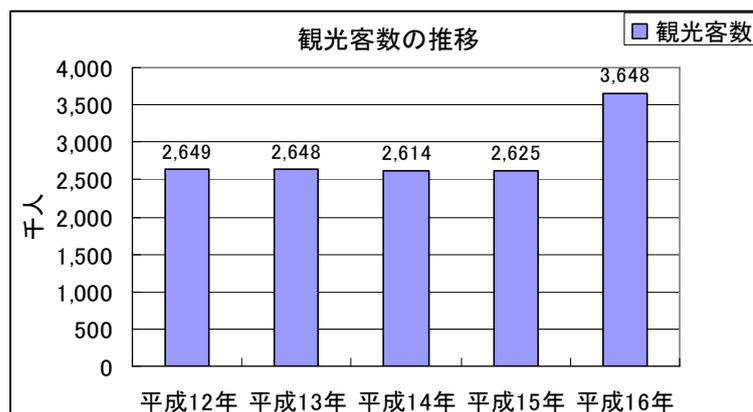


図3-2-14 田辺市の観光入込客数の推移

(和歌山県 統計年鑑 (平成18年))

1 1) 対象地区の法規制

対象地区は、目良漁港区域、元町海岸目良地区（農林）、田辺漁港、田辺漁港海岸江川元町地区、文理港港湾区域、田辺海岸芳養元町地区などの管理者による指定がある。また、県立自然公園第三種特別地域に指定されている。



図 3-2-15 法規制状況

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

(3) 京都府京丹後市（網野町）における鳴き砂海岸の保護活動

1) 活動

海浜清掃、海浜植物の保護・植林活動をはじめとする琴引浜の鳴き砂海岸の保護を中心に、国内外の鳴き砂海岸および砂丘の現地調査や全国鳴き砂ネットワークへの参加、微小貝・有孔虫生息調査報告会の実施などさまざまな活動を展開している。

2) 主な市民活動組織

- 鳴り砂を守る会
- サーフライダーファウンデーション

3) 活動の経緯と概要

1987年に京都府が琴引浜に重なる形で遊歩道の建設計画を立てたことがきっかけとなり、同計画に反対する形で「鳴き砂を守る会」が発足した。また、大学関係者が琴引浜で調査を行い、自治体に保護を要請するとともに地元旅館の経営者などを中心に交流を深めていった。これらの活動の中で地元の観光業従事者が貴重な資源として鳴き砂を認識するようになり、これを保全するために条例を制定し、行政と地域が一体となった保全活動に発展した。市民は日常的なパトロールなどの活動を実践し、これらに対して行政側は事業費など財政的措置を行っている。目的は鳴き砂の浜を保全することであるが、単なる保護だけではなく、これを重要な地域資源として利用しながら、地元の住民だけではなく、日本全国、さらには全世界の共有財産として後世に伝えていくことを目指している。

4) 課題

当初は観光開発等による自然海岸（鳴き砂海岸）の環境悪化が懸念され、市民（当該地区の民宿経営者等）による自主的な保全活動（海浜清掃、禁煙化）が行われ、さらに行政の条例制定による海岸保全のための法制度整備が実現した。現在も行政と市民が連携して地域資源である鳴き砂海岸の保全を実施しているが、峰山・大宮・網野・丹後・弥栄・久美浜町が合併し京丹後市が誕生したことで、新たな市制のもとでの環境保全および地域振興をどのように進めていくかについて改めて検討が必要な状況となっている。

5) 位置・地勢

京丹後市は京都府腹部の丹後半島に位置し、面積は501.84km²（東西約35km、南着た30km）の広がりを持っている。沿岸部は山陰海岸国立公園、若狭国定公園に指定され、

内陸部に標高 400～600m の山々が連なる。沿岸はリアス式海岸を形成し、良好な湾や入り江があるため、古代から大陸・朝鮮半島との交流が活発に御こなれてきた。市内荷は、約 2,000 年前の中国の貨幣など多くの遺物や遺跡が発見されている。近世には丹後ちりめんの生産がまちの産業を支えてきました。平成 16 年 4 月に、峰山・大宮・網野・丹後・弥栄・久美浜町が合併し、京丹後市となった。



図 3-2-16 京丹後市の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

6) 人口

京丹後市の人口は平成 17 年に 62,723 人 (国勢調査) であり、近年なお減少している。

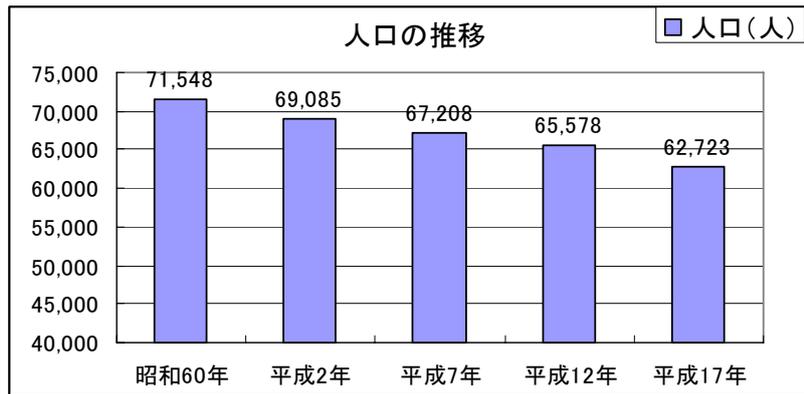


図 3 - 2 - 1 7 国勢調査人口の推移

7) 産業

京丹後市の産業別人口は、三次産業が16,800人程度で最も多く、半数近くを占めるが、横浜市等と比較して、第二次産業の就業者数も多くは14,000人を超えている。

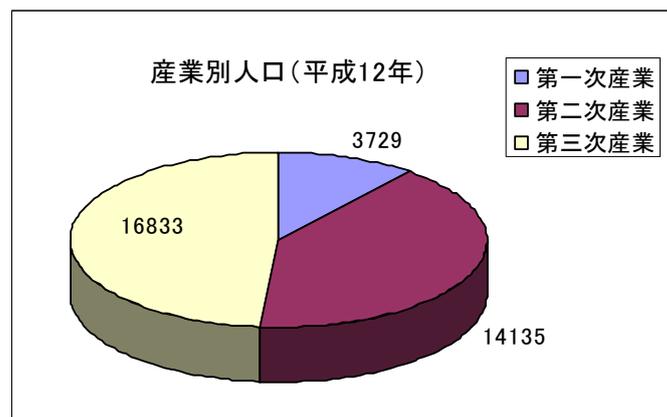


図 3 - 2 - 1 8 産業別人口の状況

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、3/4 近くを第三次産業が占める。農業及び漁業は66億円程度である。

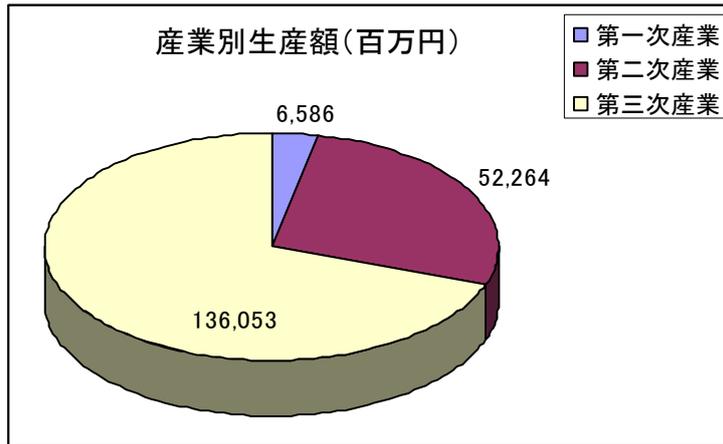


図 3 - 2 - 1 9 産業別生産額 (平成 15 年度)

9) 漁業

京丹後市の漁獲量の推移は図 3 - 2 - 2 8 に示すとおり、2,800 トン前後で推移している。また、漁獲の多くを占めるのは、アジ、サワラ、ブリ類等である。

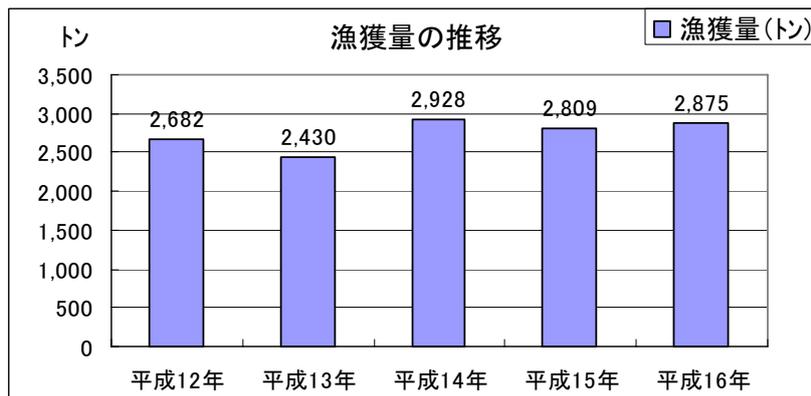


図 3 - 2 - 2 0 漁獲量の推移 (京丹後市資料)

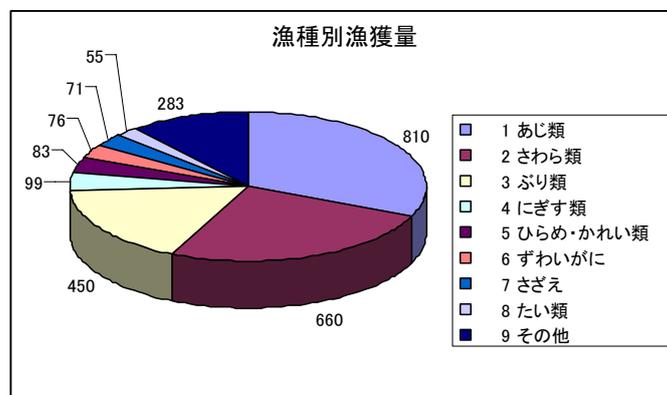


図 3 - 2 - 2 1 京丹後市の漁種別漁獲量

(平成 16 年海面漁業生産統計調査)

10) 観光入込数

京丹後市の観光入込数は年間2百万人である。

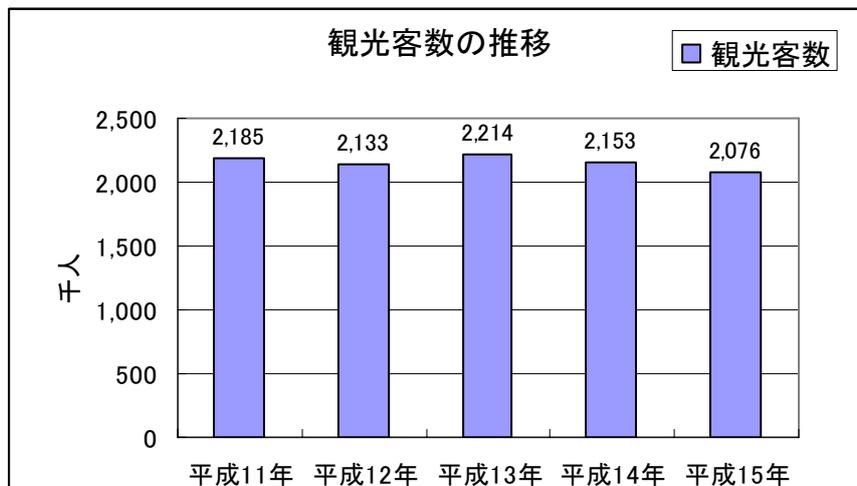


図3-2-22 観光入込客数の推移

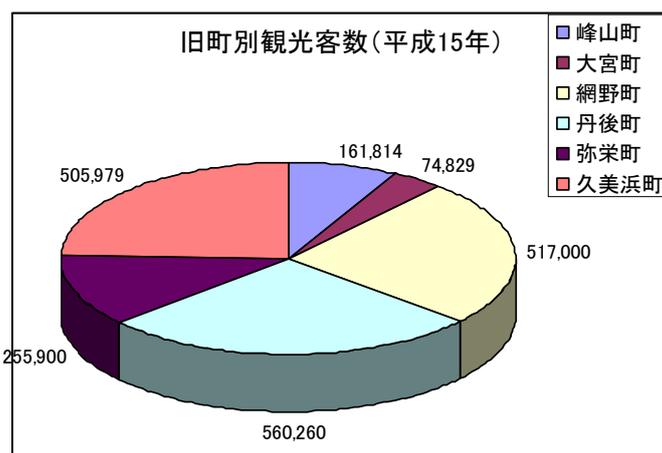


図3-2-23 旧町別の観光客数(平成15年)

1 1) 対象地区の法規制



図 3 - 2 - 2 4 法的規制状況

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

(4) 高知県奈半利町における天然資源（サンゴ）の活用

1) 活動

奈半利港湾区域内に整備された離岸堤に希少種を含めたサンゴの群生が発見され、これを地域の観光資源として活かすとともに保護・管理を行うための諸活動を展開している。

2) 主な市民活動組織

- 天然資源活用委員会

3) 活動の経緯と概要

1992年より開始された「ふるさと海岸モデル事業」によって整備された離岸堤にサンゴが付着していることが判明した。離岸堤に付着したサンゴは73種にのぼり、温暖帯区と亜熱帯区の境界のサンゴ群生が成立している。このうちの22種は土佐湾内で初めての確認種であった。希少種（スギノキミドリイシ）も発見された¹。また、2002年のくろしお鉄道の開通を機に、市民グループが中心となった天然資源活用委員会が地域振興を見据えた里浜づくりを計画した。このような経緯から、同委員会が主体となって、サンゴを地域の天然資源として保護・管理しながら観光や地域振興に活かし、サンゴ鑑賞グラスボートの運行やシンポジウムの開催、環境教育など、関連するさまざまな活動を推進している。

4) 課題

サンゴが群生している離岸堤の岸側では緩傾斜護岸や突堤、養浜等の整備を進めているため、工事に伴う海水のにごり等でサンゴの死滅が懸念されている。特に養浜砂は奈半利川河口の浚渫土砂を用いることになっているが、この土砂は粒径が小さく、長期的にはサンゴ群集が埋没する恐れもある。その他、地震などの自然防災対策も課題とされている。また、天然資源活用委員会が主体となっている観光事業（サンゴ鑑賞グラスボートの運航）は、グラスボートの維持費などの費用を観光収入だけではまかなえず半ばボランティアで行っているなど、市民のみによる活動では持続しがたい状況にある。

¹ 高知県奈半利港海岸の離岸堤にサンゴの群生—その保護と地域振興にむけて 玉井佐一・天野玉雄 木学会誌 Vol.88, No.8

5) 位置・地勢

奈半利町は、高知県の東部に位置し、高知自動車道南国インターチェンジを下りて、国道55号線を東へ約50キロの海岸沿いの町である。奈半利町の総面積は、28.32 km² (平成12年調査) である。



図3-2-25 奈半利町の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平18総複、第1117号))

6) 人口

奈半利町の人口は平成 17 年に約 6,500 人（国勢調査）であり、近年減少する傾向にある。なお、活動フィールドのある柏島には約 500 人が暮らす集落がある。

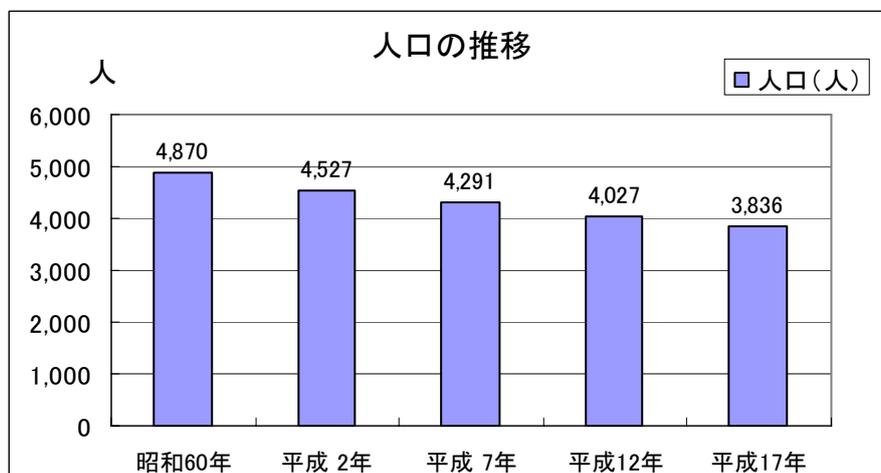


図 3 - 2 - 2 6 国勢調査人口の推移

(平成 12 年、17 年は国勢調査、それ以外は毎年 1 月 1 日住民基本台帳人口)

7) 産業

奈半利町の産業別人口は、三次産業が最も多いが、一次産業就業者 319 人で二次産業 454 人となっており、各産業に分散している。

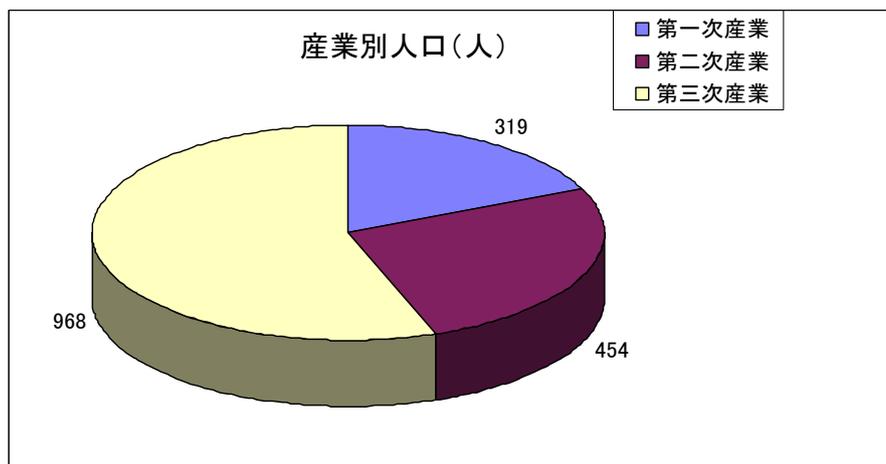


図 3 - 2 - 2 7 産業別人口の状況

(平成 12 年国勢調査結果)

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、3/4 以上を第三次産業が占める。農業及び漁業

は 17 億円程度である。

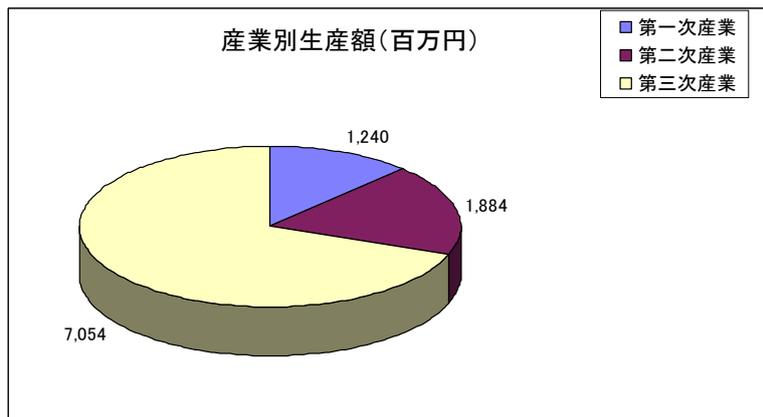


図 3 - 2 - 2 8 産業別生産額

(平成 15 年経済統計)

9) 漁業

奈半利町の漁獲量は平成 15 年に約 4155 トンあった。漁獲の多くを占めるのは、カツオであり、その他にマグロ、サバなどがある。

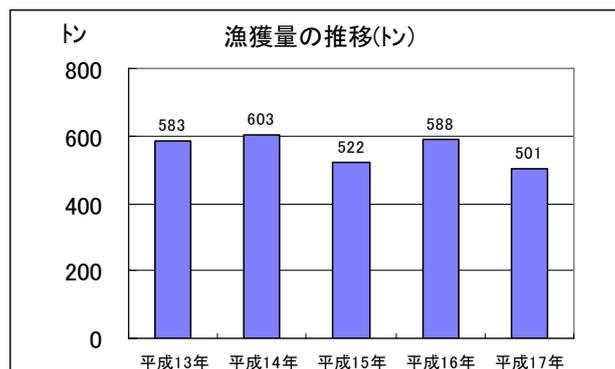


図 3 - 2 - 2 9 奈半利町の漁獲量の推移

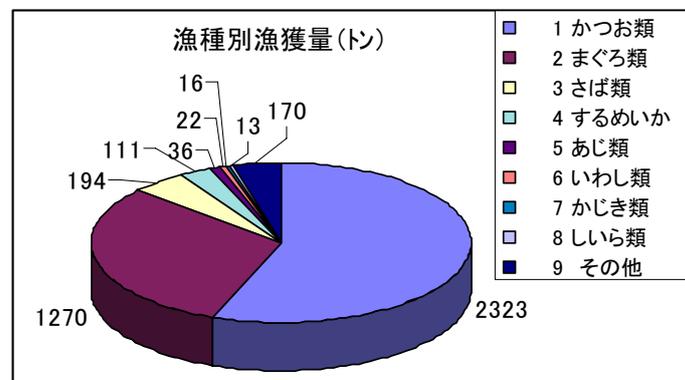


図 3 - 2 - 3 0 奈半利町の漁獲量の推移

1 0) 観光入込数

奈半利町の観光入込数は町及び県とも集計が存在せず不明である。

1 1) 対象地区の法規制

対象区域は奈半利港港湾区域が設定されている。この区域内に田野海岸保全区域および奈半利港東防波堤がある。また、梁瀬県立自然公園区域となっている地域が存在する。



図3-2-31 法規制の状況

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

(5) 高知県大月町における里海づくり活動

1) 活動

持続可能な循環型社会、人と自然が共存できる社会の創造に寄与するため、柏島とその周辺の豊かな海を「里海」、自然と人のくらしのフィールド・ミュージアムと捉え、環境保全、調査研究、環境教育などの多様な活動を展開している。

2) 主な市民活動組織

- NPO 法人黒潮実感センター

3) 活動の経緯と概要

1998年、高知大学による柏島研究センター設立の頓挫を受け、民間研究所として設立準備委員会が発足し、2002年10月に設立された。当初から魚類生態学者の神田優氏（黒潮実感センター長）が当地に住み、柏島周辺海域が日本でも有数の豊かな海であることを生態調査等の学術的な活動を中心にして情報発信し続ける一方、漁業とダイビング業との共存のための活動など、海でのさまざまな活動を実践してきた。その他、里海セミナーや講演会の開催、海的环境学習・体験学習、アオリイカの増殖産卵床設置事業、「里海憲章」の作成活動などを行っている。

4) 課題

外部からの来訪者の増加や地域住民の意識の低さなどから、柏島の海自体の汚染（ゴミ問題など）が進行している。また、漁業者、観光関係者、地元の住民や議員など、地域住民の間でも利害関係が複雑で、ダイビングルール、里海憲章の作成などの活動において環境保全と観光開発との間でなかなか方向性が見えない。NPO 法人としての財源、人材不足が恒常的に続いている。

5) 位置・地勢

高知県の西南端で、土佐清水市と宿毛市の間に位置する大月町は、南に太平洋を望み、黒潮洗うダイナミックな海岸線、西は比較的静穏な豊後水道に面した総面積 103.04k m² の町で、約7割を山林が占めている。



図 3 - 2 - 3 2 大月町の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

6) 人口

大月町の人口は平成 17 年に約 6,500 人 (国勢調査) であり、近年減少する傾向にある。なお、活動フィールドのある柏島には約 500 人が暮らす集落がある。

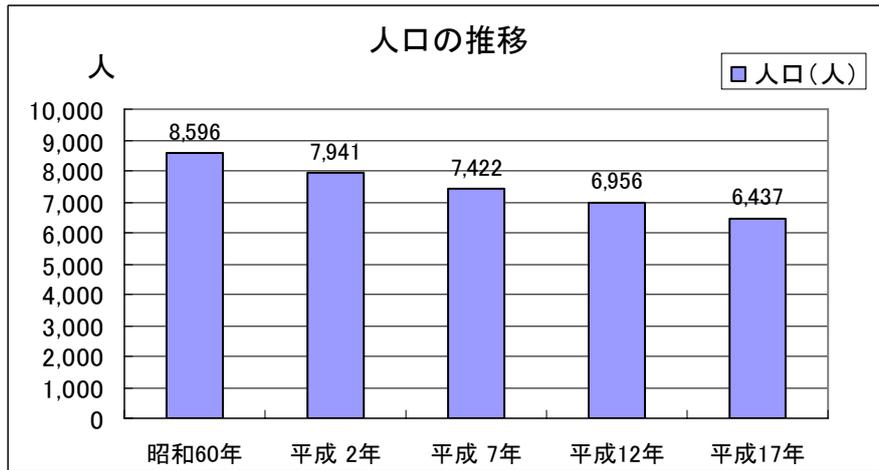


図 3 - 2 - 3 3 国勢調査人口の推移

7) 産業の状況

大月町の産業別人口は、三次産業が最も多いが、一次産業就業者 1 千人で二次産業 714 人よりも多く、各産業に分散している。

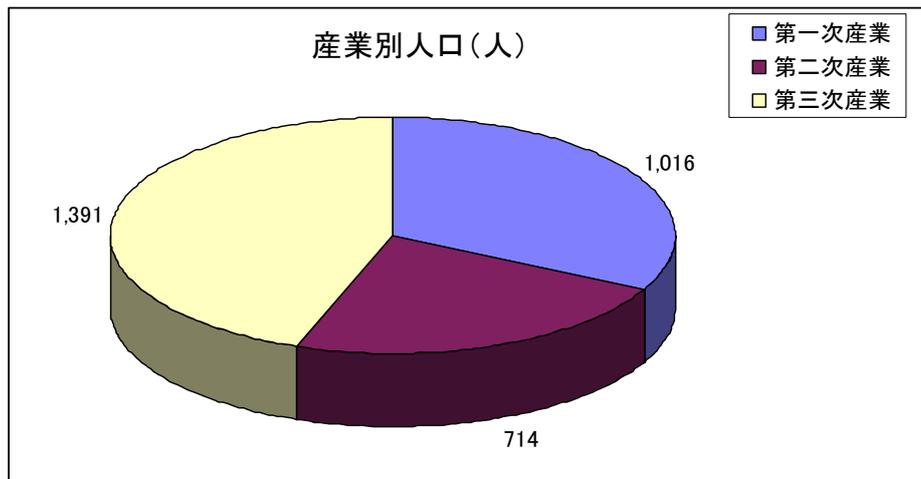


図 3 - 2 - 3 4 産業別人口の状況

(平成 12 年国勢調査結果)

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、3/4 以上を第三次産業が占める。農業及び漁業は 17 億円程度である。

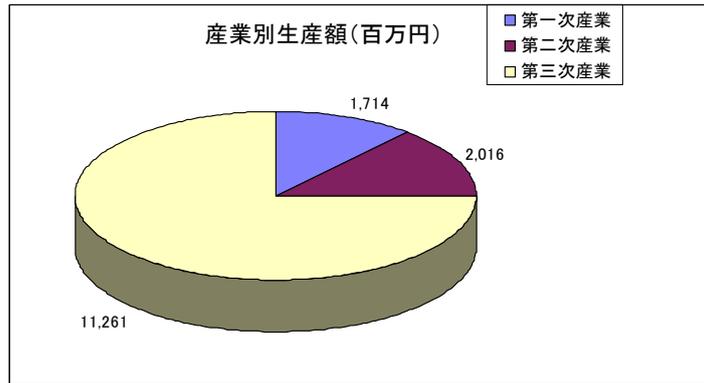


図 3 - 2 - 3 5 産業別生産額 (平成 15 年経済統計)

9) 漁業

大月町の漁獲量は平成 15 年に約 9010 トンあった。漁獲の多くを占めるのは、サバ、イワシ、アジ類である。

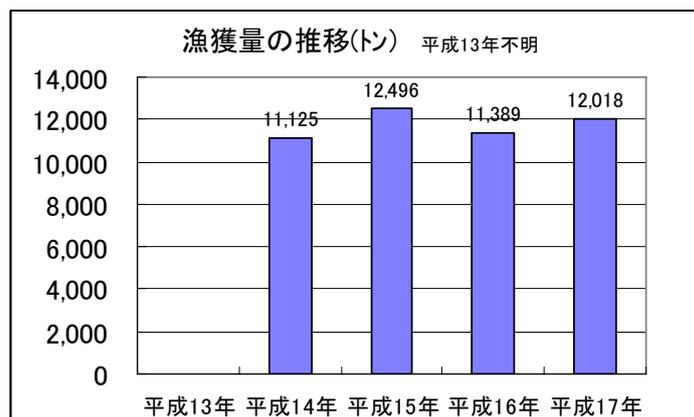


図 3 - 2 - 3 6 漁獲額の推移

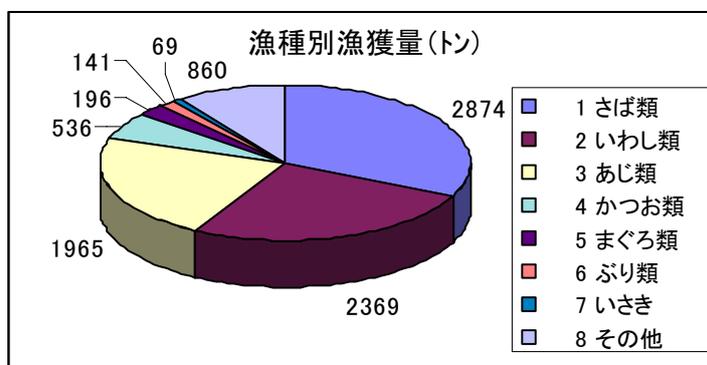


図 3 - 2 - 3 7 大月町の漁獲の内訳

(平成 16 年海面漁業生産統計調査)

1 0) 観光入込数

大月町の観光入込数は年間約 20 万人程度である（大月町ヒアリング）。

1 1) 対象地区の法規制

対象地区は、足摺宇和海国立公園区域に含まれており、柏島漁港区域および一切漁港区域が設定されている。



図 3 - 2 - 3 8 大月町の法規制状況

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

(6) 大分県杵築市における「守江湾会議」の取り組み

1) 活動

大分県杵築市では、守江湾の持続可能な利用を実現するため、「守江湾会議」を市民が中心となって組織し、総合的な市民参加型の沿岸域管理について市民、行政、研究者、漁業者などの多様な関係者が参加し議論する場を構築している。

2) 主な市民活動組織

- 住吉浜リゾートパーク
- 杵築なぎさの研究会
- 大分県漁業協同組合杵築支店
- であいねっとわーくともだち

3) 活動の経緯と概要

大分県杵築市では、2004年、同市に面する守江湾の持続可能な利用および沿岸域管理の実現を目指し、総合的な取り組みを行うための方向性や具体策を議論するために、市民、行政、研究者、漁業者などの多様な関係者が参加する「守江湾会議」を立ち上げた。

守江湾は、絶滅が危惧されるカブトガニが生息する広大な河口干潟を有し、地域経済を支える水産業の拠点ともなっているが、近年、カブトガニの生息数が激減したほか、海岸線の侵食や漁業資源の減少などの環境変化が顕著に見られるようになった。また、地域の水産業も衰退する傾向にあることから、地域経済や文化を支える守江湾を次世代に伝えていく必要性が、地元だけではなく関係各方面から指摘されていた。これらを踏まえ、同会議は市民が中心となって地元住民やNPO、行政や企業などの主体が連携して組織された。現在もさまざまな活動を模索している状況であるが、このような取り組み自体、市民参加型の沿岸域管理の実践であり、全国でも注目される先進地域となっている。

4) 課題

守江湾会議は、実際、会議の企画や運営について特定のメンバーがひとりで担っているという状況で、取り組みを継続して進めるためにはやや人材不足である。また、行政と市民の間、さらには市民グループ間の連携不足が大きな課題になっており、一般に指摘されている行政と市民との連携不足だけではなく、市民グループ間の連携不足がより深刻である。その原因には、地域の気質が深く関わっているようで、単に情報交流の場を設けるだけでは解決し得ない課題であるとも考えられる。

5) 位置・地勢

杵築市、山香町、大田村の1市1町1村から構成される本地域は、大分県の北東部、国東半島の南部に位置し、東西約29km、南北約23km、総面積280.01km²に及んでおり、県面積(6,338km²)の約4.4%を占めている。別府湾に面する海岸地域から山間部に至るまで、地形は多様である。また、東に大分空港、南には日出町を経て別府市・大分市に近く、北は宇佐市と隣接し、大分空港道路や宇佐別府道路、大分自動車道の3本の高規格道路の連結点として交通の要衝となっている。

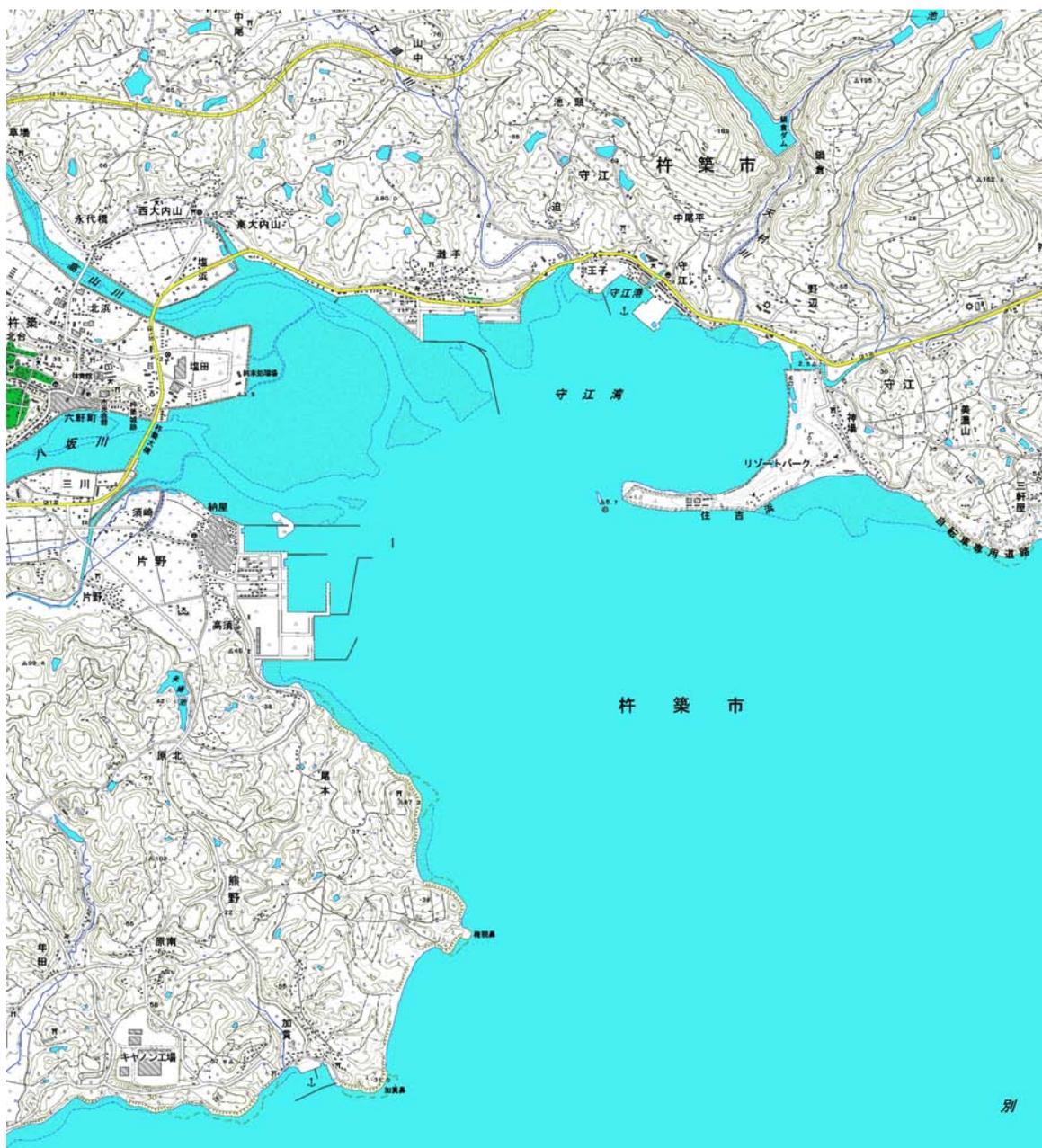


図3-2-39 杵築市の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図25000(地図画像)を複製したものである。(承認番号平18総複、第1117号))

6) 人口

杵築市の人口は平成 17 年に約 33,561 人（国勢調査）であり、近年減少あるいは横ばいの傾向にある。

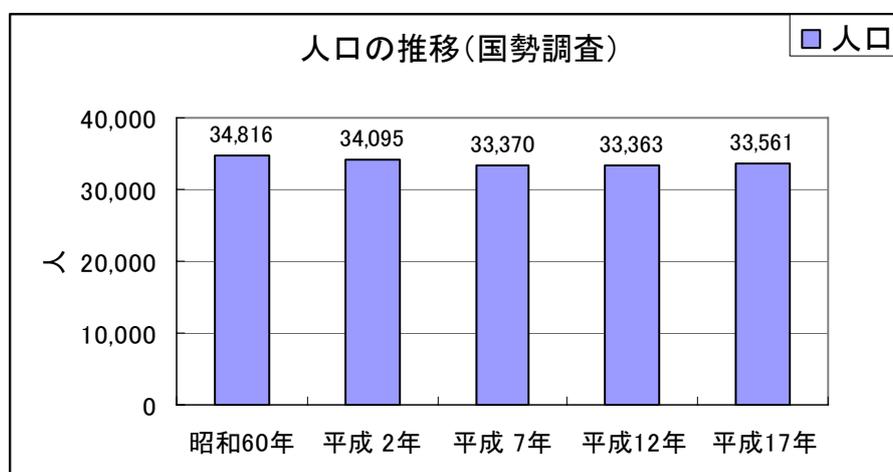


図 3 - 2 - 4 0 杵築市（合併後）の人口の推移

7) 産業

杵築市の産業別人口は、三次産業が 7,471 人最も多いが、一次産業就業者 3,689 人、二次産業 5,286 人となっており、各産業に分散している。

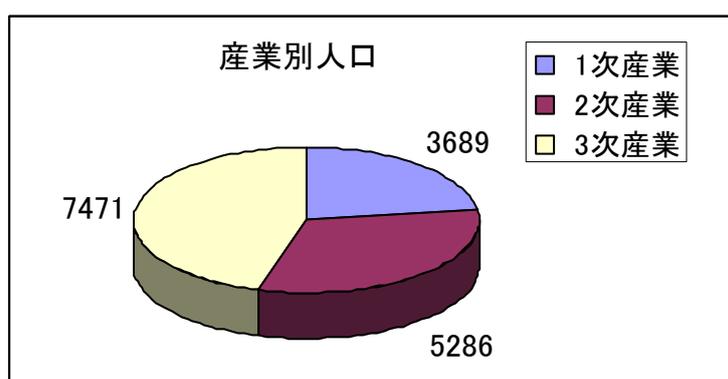


図 3 - 2 - 4 1 産業別人口の状況

(平成 12 年国勢調査結果)

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、50%近くを第三次産業が占める。農林水産業は 48 億円程度である。

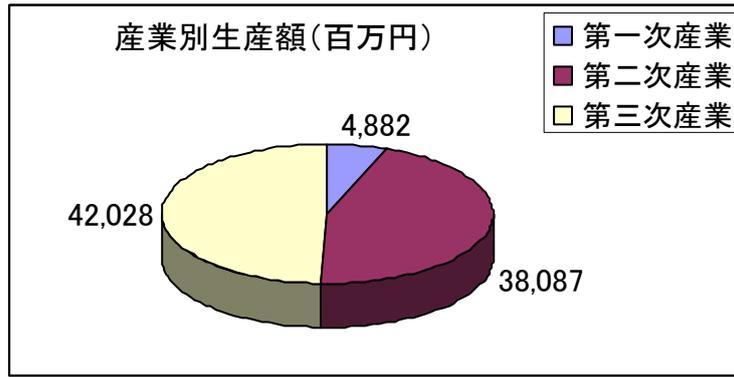


図 3 - 2 - 4 2 産業別生産額

(平成 15 年経済統計)

9) 漁業

杵築市の漁獲量は平成 16 年に 4,642 トンあり、若干下降気味である。漁獲の多くを占めるのは、イワシ類（しらす及びカタクチイワシ）であり全体の 40%以上を占める。

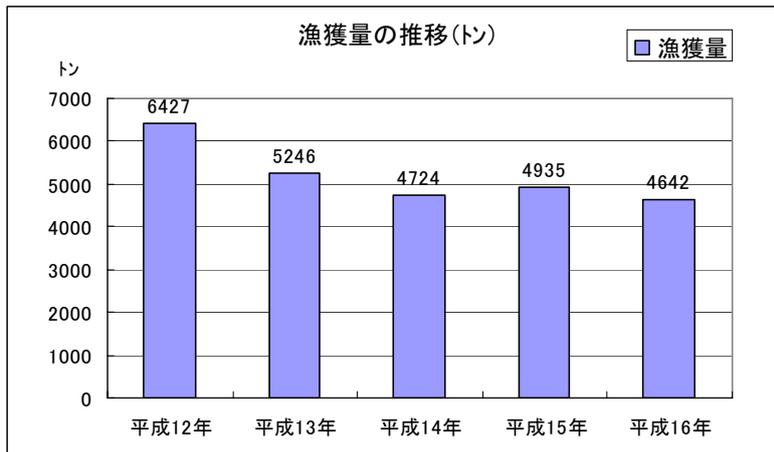


図 3 - 2 - 4 3 漁獲量の推移 (杵築市聞き取り)

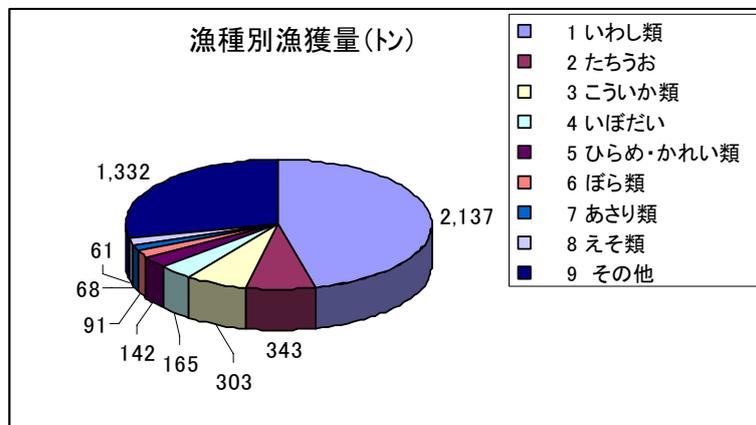


図 3 - 2 - 4 4 杵築市の漁獲量の推移

1 0) 観光入込数

杵築市の観光入込数は年間 82 万人前後である。

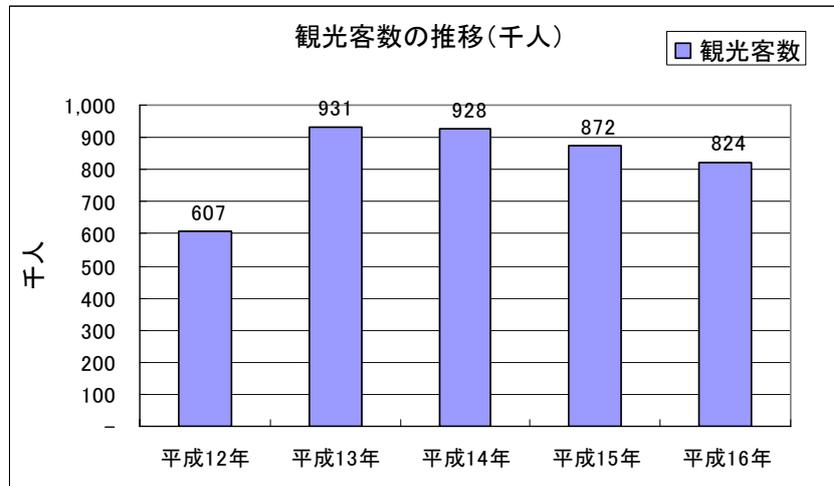


図 3 - 2 - 4 5 観光客数の推移

(合併後の杵築市で集計：大分県統計年鑑より)

1 1) 対象地区の法規制

対象地区は、港湾区域が設定され、守江港海岸保全区域（港湾）および杵築海岸保全区域（農林）が設定されている（図 3 - 2 - 4 6）。



図3-2-46 法的規制状況

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

(7) 青森県むつ市（大畑町）における海岸保全

1) 活動

海岸整備事業（1998年の青森県の単独事業「心と体をいやす海辺の空間整備」）を活用し、行政と市民グループが協働して行った大畑町木野部海岸の沿岸管理活動。

2) 主な市民活動組織

- NPO 法人サステイナブルコミュニティ総合研究所

3) 活動の経緯と概要

同事業においては、近自然型工法導入にあたり、核となる大畑町の市民グループ（現NPO 法人サステイナブルコミュニティ総合研究所）が活動を展開した。同グループは1994年9月に大畑町で行われた「イカの文化フォーラム」の実施をきっかけとして地元の産業や生活を掘り下げて調査・研究を行うなど、さまざまな地域活動を推進しており、そのうちのひとつとして今回の木野部海岸における沿岸管理活動が挙げられる。これは、地元の活動グループが中心となって地域の要望や意見を掘り起こし、行政側と活発なコミュニケーションをとることで、県の単独事業として行った海岸整備事業に市民の意見を反映させたものである。市民側だけでなく、行政側としても青森県、土木事務所、大畑町役場のそれぞれの担当者が緊密な連絡や情報交換を積極的に行っており、各関係者の連携が取れていたことによって、従来にない近自然型工法の導入やそれに至るまでの合意形成が可能となった。

4) 課題

例えば行政担当者が異動するなど、市民との連携に対する考え方やノウハウが持続されないという現状がある。現在、青森県において木野部の事例のような手法で行われている海岸整備事業はない。中長期的視野から、行政と市民の連携の継続性という点で問題がある。

5) 位置・地勢

むつ市は、青森県の最北部、本州最北端の下北半島に位置し、南北約35km、東西約55kmにわたる。面積は863.72k㎡（平成12年国勢調査）であり、むつ地区中央及び東部では、平野や比較的なだらかな地形である一方、むつ地区西部、川内地区、大畑地区、脇野沢地区は、急峻な恐山山地や台地が海岸近くまで迫る山岳地形である。



図3-2-47 むつ市の沿岸

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

6) 人口

むつ市の人口は平成 17 年に約 64,000 人 (国勢調査) であり、近年減少する傾向にある。なお、活動フィールドのある旧大畑町の人口は 8,418 人 (平成 17 年) であり、本地区でも人口は減少しつつある。

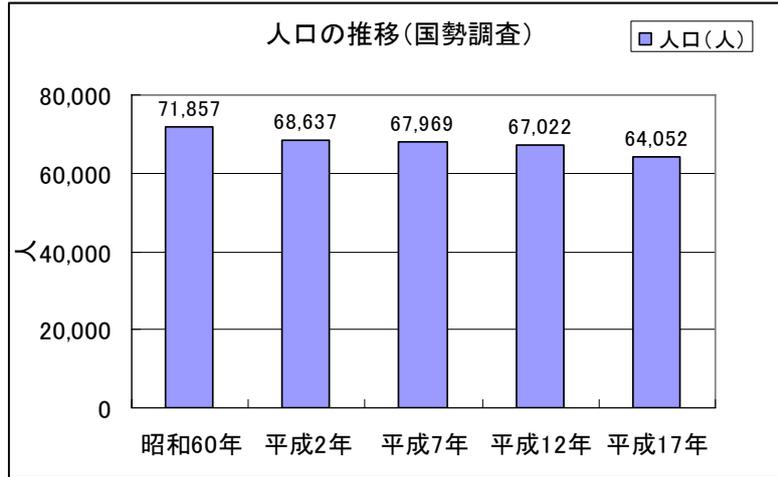


図 3 - 2 - 4 8 むつ市（合併後）の国勢調査人口の推移

7) 産業

むつ市の産業別人口は、三次産業が最も多く、概ね 2/3 を占める。また、一次産業就業者 2,007 人で二次産業 8286 人となっている。

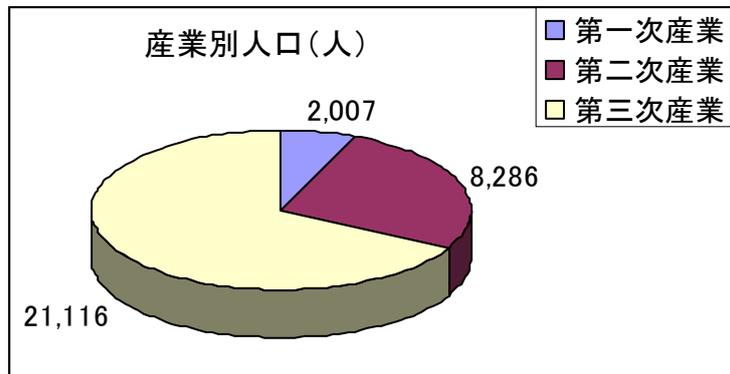


図 3 - 2 - 4 9 産業別人口の状況（平成 12 年国勢調査結果）

8) 産業別生産額

産業別生産額は、下図に示すとおり、3/4 以上を第三次産業が占める。農林水産業は 52 億円程度である。

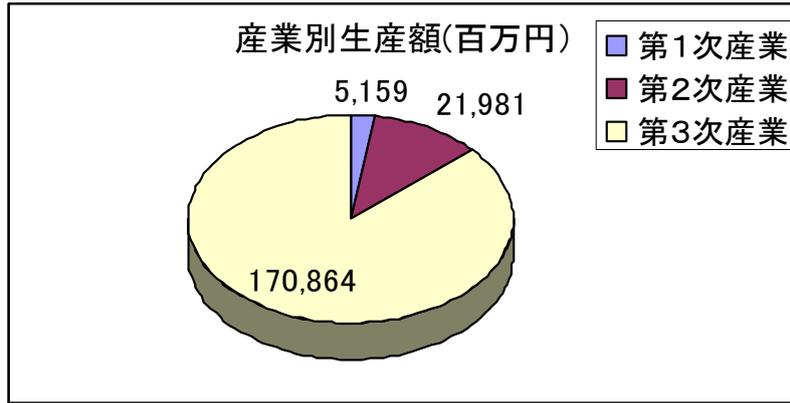


図3-2-50 産業別生産額（平成15年経済統計）

9) 漁業

むつ市の漁獲量は平成15年に約13,000トンあった。うち旧大畑町では5,290トンを占めている。漁獲の多くを占めるのは、スルメイカであり全体の2/3近くを占める。

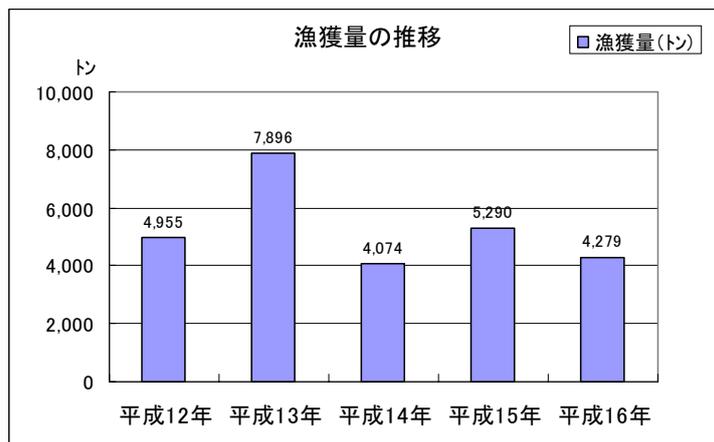


図3-2-51 むつ市旧大畑町の漁獲量の推移

(青森県水産事務所資料より)

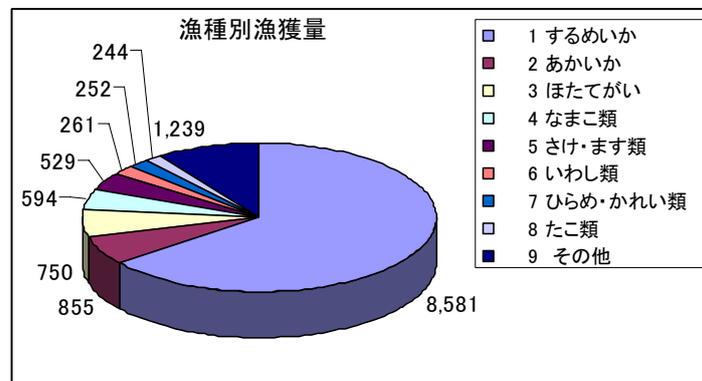


図3-2-52 むつ市の漁種別漁獲量

10) 観光入込数

むつ市の観光入込数は年間 170 万人程度であり、ほぼ横ばいの状況である。なお、旧大畑町の観光客は、むつ市全体の 23%前後であると推定される（平成 11 年に、むつ市域全体で 1,549 千人、大畑町で 364 千人より）。

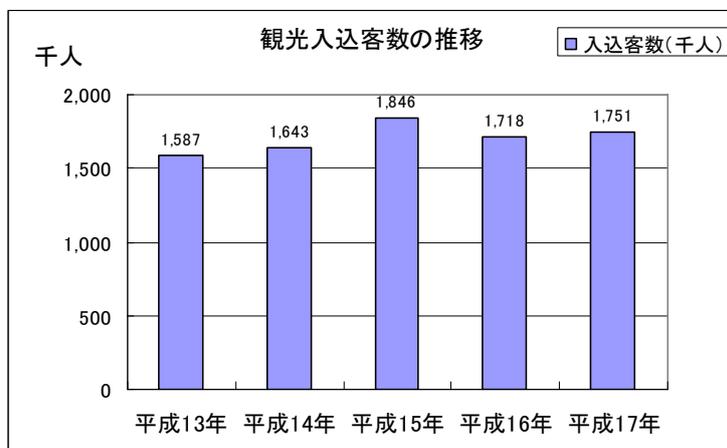


図 3 - 2 - 5 3 観光入込客数の推移

11) 対象地区の法規制

対象地区とその周辺は、海岸保全区域や漁港区域、定置網などが行われている区域などから構成されている（図 3 - 2 - 5 4）。

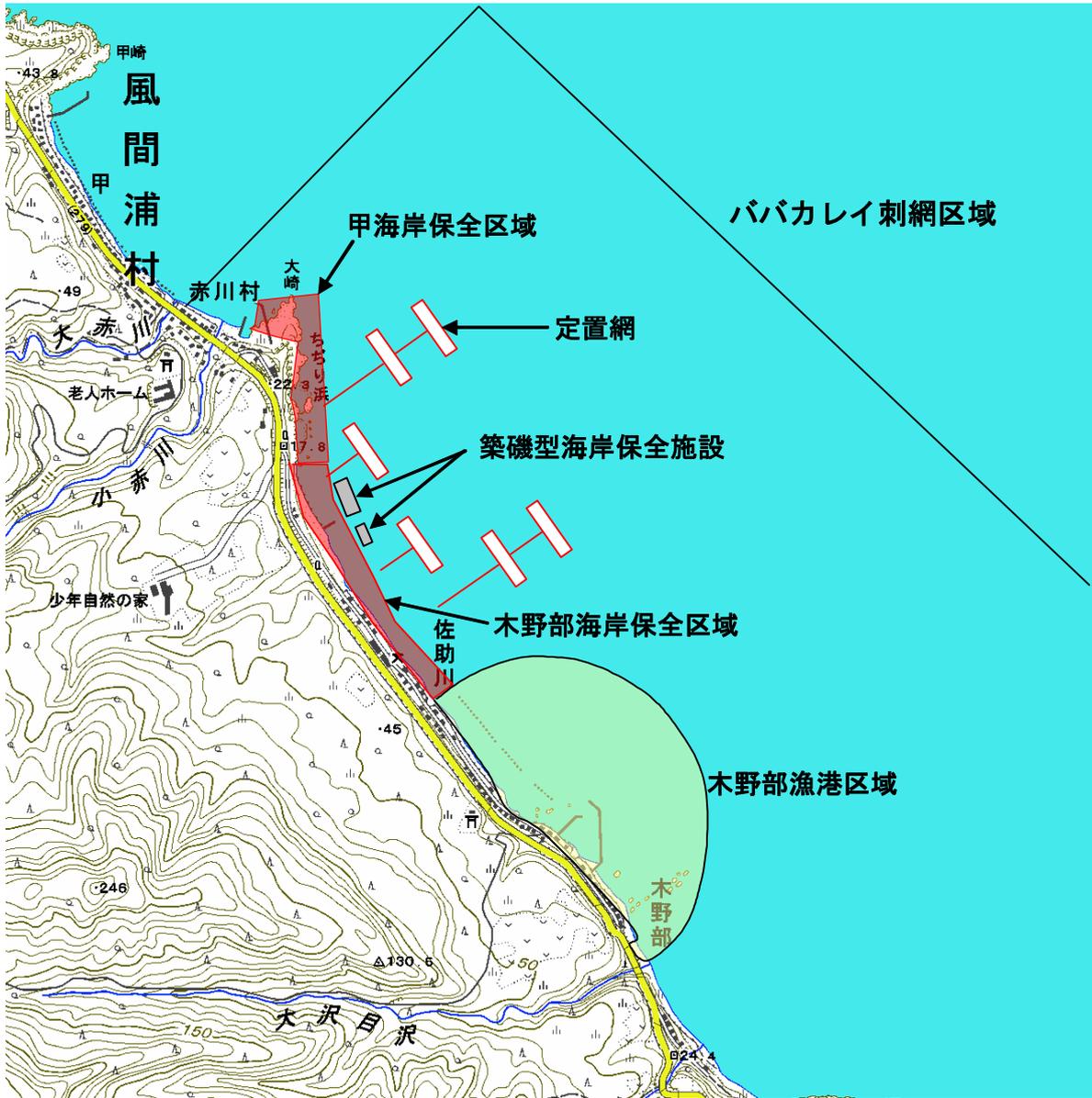


図 3-2-54 法的規制状況

(この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図 25000 (地図画像) を複製したものである。(承認番号 平 18 総複、第 1117 号))

3-3 事例調査のまとめ

前節の調査結果をまとめたものが表 3-3-1 である。

表 3-3-1 事例調査のまとめ

	横浜市	田辺市	京丹後市	大月町	奈半利	杵築市	むつ市
活動内容	アマモ場の再生	海底清掃	鳴き砂保全のための琴引浜の日常管理	生物多様性の保全の一手段としてのエコツーリズムの定着	離岸堤に付着したサンゴを利用した観光振興	守江湾の環境・利用の全体像の共有を目的とした守江湾会議の開催	地域に適した海岸整備計画立案のため、歴史的な地域住民と海岸との付き合い方を掘り起こし、ビジョンをまとめる
対象	野島（漁港区域） 海の公園（都市公園区域・港湾区域） ベイサイドマリーナ（港湾区域）	元島、天神崎周辺海域（港湾区域、無指定）	琴引浜（国立公園、一般公共海岸、市指定の天然記念物）	柏島周辺（国立公園（海中公園地区）、漁港区域）	奈半利港東防波堤（港湾区域、県立自然公園区域）	守江湾（港湾区域、海岸保全区域、県立自然公園、保安林）	木野部海岸（海岸保全区域）
管理者	横浜市（港湾局、環境創造局）	和歌山県（港湾課） なし（無指定区域）	環境省（自然環境局）京丹後市（教育委員会等）	環境省（自然環境局）高知県（漁港課）大月町（建設環境課）	高知県（港湾課、自然共生課）	大分県（港湾課、森林保全課、漁業管理課、景観自然室等、）	青森県（河川砂防課）
中心組織	再生会議 ² （市民団体）	天神崎の自然を大切にする会（財団法人）	琴引浜の鳴り砂を守る会（市民団体）	黒潮実感センター（NPO 法人）	天然資源活用委員会（市民団体）	杵築市なぎさを愛する会	フォーラム in 大畑(市民団体)
役割分担	市：水域の占用認可、財政支援など 県：技術支援（アマモの苗の育成） 市民：現場での活動 事業調整会議 ³ にて県と市と市民が活動内容の調整を行っている。また、これは行政内の部署の連絡会議にもなっている。	市：補助金、ごみの処分 県：許認可 国；財政支援 市民：現場での活動、活動費用	市（町）：景勝地や天然記念物の指定。条例の制定により、守る会を日常的な管理活動を行う団体と認定、財政措置も行う。 府：市（町）に、琴引浜の日常的な管理権限を委譲。条例作成支援。 市民：鳴き砂に悪影響を与える行為の取り締まり、清掃活動等。	町：黒潮実感センターの受け入れと住民への理解促進。 県：県 ⁴ の計画構想への位置づけ 市民：島おこしの会 ⁵ を通じて、地元住民・漁協の理解と連携を促進。里海憲章作り。海浜・海底清掃等の保全活動。	国：財政支援 市民：ボランティアでグラスボートの運営等を行い、観光客からデータを収集し、行政へ提供。	市：オブザーバーとして出席 県：パネラーとして出席 国：パネラーとして出席 市民：事務局 漁業者：パネラーとして出席	市（当時は大畑町）：事業に対する利害関係者として参加 県：事務局、事業者 市民：合意形成のための基礎情報の収集と提供
成果	アマモ場の再生 教育効果	行政のみでは事業化しにくい海底清掃の実現	条例制定によって市民活動を沿岸域管理へ位置づけた	漁業とレジャーの自主的な利用調整が進んだ	地域資源の発掘と活用	情報共有のための場の構築	近自然型工法による築磯型海岸保全施設の設置
特徴	市民主体の活動（事業調整会議も市民が主催） アマモの移植だけでなく、維持管理も重要な活動内容	ダイバーの自主的な清掃活動を市民団体（大切にする会）が支援することで始まった活動。	市（町）の積極的な関与	大月町の外部から転入してきた人物が活動の中心	市民が単独でやっている段階	市民主体の活動	県の事業への市民参加
課題	事業費の獲得	予算の出所によって活動場所が限定されてしまう。予算の性質上継続的に実施できない。		行政からは助成金や委託業務での付き合いはあるが、実際の活動は市民団体がほぼ単独で行っており、負担が大きい。	行政の支援（予算・人材）が得られない	守江湾会議の継続的な開催	事業実施後のモニタリングの実現

²会費を払えば誰でも運営に参加できる。メーリングリストとHPが情報交流のメイン。参加者の多くは他の組織の幹部を務めているので、多数の組織の協議会とみることもできる。

³ 再生会議の呼びかけで自主的に開催している会議

⁴ こうちフィールドミュージアム構想

⁵ 平成 17 年度報告書参照

第4章 事例分析

4-1 沿岸域管理における市民活動の分類

本研究で取り上げた7つの事例の活動目的、活動内容、活動対象について整理したのが表4-1-1である。

表4-1-1 分析事例の活動目的・内容・財源

事例	活動目的	活動内容	活動のターゲット
横浜市	横浜の海の自然再生	アマモ場の再生	アマモ
田辺市	天神崎周辺の環境保全	海底ごみの清掃	海底ごみ
京丹後市	琴引浜のなき砂の保全と観光の両立	琴引浜の巡回・監視による普及啓発活動	鳴き砂
奈半利町	地域の活性化	離岸堤に付いた珊瑚を利用した観光	サンゴ
大月町	柏島周辺の生物多様性の保全	エコツーリズム・環境教育	海中景観
杵築市	守江湾の持続可能な利用	守江湾の環境・利用の全体像の共有（情報共有）	守江湾の健全性
むつ市	木野部海岸の空間整備	住民と海岸との歴史的な付き合い方の掘り起こしと情報共有	海岸保全施設

* 人材や技術提供は除く

なお、各事例で中心的役割を果たしている市民団体には、本研究で分析対象にした活動内容のほかにも、多様な切り口から活動を展開しているものもある。例えば、田辺市の天神崎の自然を大切にする会は、分析対象とした海底清掃以外にも、田辺湾北側の天神崎地域のトラスト活動や環境教育事業などを行っている。各団体のこうした活動について網羅的に情報を得ることは、時間等の制約から困難であったため、本研究では表4-1-1にあげた特定の活動に焦点を絞って分析することとした。

また、むつ市の事例は県の事業への市民参加が有効に機能した事例であり、市民の自主

的な活動である他の6事例とは性質が異なる。しかし、行政の沿岸域に関する施策への市民参加を考える際には、多くの示唆に富む事例であるため、参考として取り上げた。

(1) 活動目的と地域性

表4-1-1より、むつ市を除く6つの事例の活動目的は大きく3つのタイプに分かれることがわかる。すなわち、①環境保全・保護（杵築市・大月町・京丹後市・田辺市）、②自然再生（横浜市）、③地域の活性化（奈半利町）である。それぞれの活動は、①は自然が比較的残っている地方都市での活動、②は開発が進みほとんど自然が残っていない大都市での活動、③は観光による地域の活性化を目指す地方都市での取り組みということもでき、沿岸域における市民活動は多様な分野、多様なタイプの地域に広がっていることがわかる。

なお、むつ市の市民参加は、青森県による空間整備事業に地域住民の要望をより積極的に反映させることを目的に行われたものであり、木野部地区には自然はある程度残されているものの、かつて地域住民が海藻等を採取していた磯場がなくなるなど、環境の変化は見られる地域である。

(2) 活動のターゲット

目的を達成するために、それぞれの地域が何をターゲットとして活動しているかという点に着目してみると、鳴き砂やアマモ、海底ごみなど具体的なものをターゲットにしている活動（京丹後市、田辺市、横浜市、奈半利町）と、海中景観や海の健全性といった抽象的なものをターゲットとした活動（杵築市、大月町）に分けることができる。

抽象的なターゲットを設定した活動では、エコツーリズムや環境教育のように施策の中に位置づけられているものを切り口とした場合と、情報共有という一般的に重要な項目として認識されているものの、具体的な施策と結び付けられていないものを切り口とした場合とでは、その活動の継続性に差が見られた。前者は活用できる助成制度が多種あることから、比較的持続的な活動が実現できている一方、後者では資金調達や参加者のモチベーションの維持が難しく、継続的な活動が難しいという傾向が見られた。

また、具体的なものをターゲットとした活動では、そのターゲットが分布する空間の特性が、行政と市民団体との連携体制に影響を与えていた。例えば、沿岸陸域の限定された区域に分布する鳴き砂では、海岸の日常管理業務を受託するなど、行政との連携体制が比較的単純だった。それに比べて、アマモや海底ごみ、離岸堤のサンゴなど海中に存在するものをターゲットにした場合には、沿岸海域に設定されている管理区域や権利が多様であることから、調整すべき課題が多く、連携体制の構築がより複雑な傾向が見られた。

以上より、活動のターゲットの施策の中での位置づけや、ターゲットが存在する空間特性（管理者、利害関係者等）が、連携体制の構築や活動の継続性の確保に影響を与えてお

り、これを理解することが、活動を成功させるためのプロセスを考える際に重要であることが示唆される。

4-2 沿岸域管理への市民活動の効果

各事例から示唆される市民活動の地域の沿岸域管理への貢献が期待できる点については、次の4点にまとめることができる。

①行政のみでの事業化が困難な分野における事業の実現

〔田辺市・海底清掃、横浜市・アマモ場再生、杵築市・守江湾会議〕

②潜在的な地域資源の発掘と持続可能な活用

〔大月町・柏島のエコツーリズム、奈半利町・離岸堤サンゴ観光など〕

③地域情報の収集と活用

〔杵築市・守江湾会議〕

④日常的な海岸の管理

〔京丹後市・海岸の巡回・指導・啓発、横浜・アマモ場の環境モニタリング〕

沿岸域における市民活動は、管理者の所掌事務でないことから行政だけでは事業化が困難であったり、人手や予算不足から行政だけでの実施が困難な部分を補うものとして位置づけることができる。行政が自主的にこれらの活動に取り組むことは難しいが、市民からの発案や働きかけがあれば、助成金や許認可手続きの簡略化等で行政は活動をサポートすることが出来るからである。これらの活動が、市民活動が地域の沿岸域管理に適切に位置づけられることにより、よりきめ細やかな配慮にもとづいた沿岸域の管理の実現が期待できよう。

管理者が明確でない区域の管理、および、法令で決められた業務以外の管理活動については、法制の整備が進むまでの間、当面は市民活動をベースに関係者の合意によって自主的な管理の枠組みを構築することが有効であると考えられる。

なお、むつ市の事例は公共事業への地域住民の要望の反映が効果的になされた事例であるが、その過程において、海岸整備事業が計画される前から、地域社会と自然との付き合い方の歴史を掘り起こし、町づくりに反映させていくための活動を行っていた市民団体

の存在が重要な役割を果たしていた。

つまり、市民の要望を行政の政策に生かすためには、ただ単に市民の要望を受け付けるだけではなく、地域史の掘り起こしや、過去と現在の沿岸域環境の比較、それらに基づいた将来のビジョンの形成と共有という作業が重要であり、その作業には行政による情報や資料の提供とともに、市民自らの積極的な参加が必要である。

4-3 市民参加による沿岸域管理実現の要件

沿岸域での市民活動を推進し、沿岸域関連施策に効果的に組み込んでいくための要件とはどのようなものであろうか。本節では、事例の分析結果をもとにその要件について考察した。

(1) 人材

地域の沿岸域において何らかの自主的な市民活動が始まるには、どの地域にも強力なリーダーの存在があった。リーダーには杵築市や大月町のように強い信念を持つ強力な個人が周囲の人間を巻き込み、ひっぱっていくタイプもあれば、むつ市や横浜市のように複数の人物が役割を分担しながら、活動を展開していくタイプもある。本研究で分析した事例を見る限り、活動の立ち上げ時には強力なリーダーの存在が重要な役割を果たすものの、個人への負担が大きいため、ある一定期間内には複数のリーダーによる協働体制を確立することが必要であると考えられる。

例えば、杵築市では活動の中心となっていた人物が現業に専念しなければならない状況になったことで、現在、活動は中断してしまっている。一方で、大月町では、活動の立ち上げは個人だったが、その後 NPO 法人化し、複数のスタッフで実施する体制を確立したこともあり、継続した活動が行われている。

また、市民活動を行政の施策と効果的に連携させていくには、行政組織の内部に、市民の持つ情報や要望を受け取る窓口が必要である。京丹後市には市行政職員に、むつ市では市と県職員に窓口となった人物がいた。これらの事例で窓口となった人材には、職員という立場や、通常業務の枠を超えた活動に取り組む意欲と熱意を持っており、活動を施策に柔軟に結びつける能力を持つという共通点が見られた。

(2) 資金

分析事例のうち、継続的な活動の財源を確保しているのは、京丹後市の事例だけであった。京丹後市では、前述したように、市の美しいふるさとづくり条例によって財政措置

を行っている。このような条例による市民活動の位置づけができた要因には、琴引浜の市民活動に長年にわたり積極的に関わってきた人材が市の中にいたことが大きかった。このことから、このような仕組みづくりには、市民活動と市町村行政との連携が不可欠であることがわかる。

他の地域では、行政の助成金を利用している事例が多く見られるが、これらの資金は継続的な獲得が難しいことが難点である。大月町では毎年度一定規模の資金を獲得しているが、多くの助成事業への申請や事業報告など多くの処理業務をこなすために選任のスタッフを雇用している。このように、短期間の助成金や委託事業で活動や組織を維持する上で、本来の活動目的以外の負担が多くなる。したがって、行政は市民の負担を考慮して事務手続きの簡略化等を推進する必要があることが示唆された。

また、自主財源の確保も重要である。田辺市の活動の中心的な市民団体は、もともと天神崎地域のトラスト活動を目的として設立された財団法人であることから、独自の資金源を有しているが、年々会員の減少に伴う収入の減少に悩んでいる。その点、大月町や琴引浜では、寄付金だけでなく、環境教育や駐車場の経営、物品販売などの収益活動にも力を入れている。

一方、行政側から見ると、活動資金の提供には次のような問題がある。まず、具体的な課題や事業と結びついていない市民活動には助成しにくい。例えば、杵築市の守江湾会議は、深刻な環境問題の発生を予防することを目的にしているため、具体的な課題や事業と結びついておらず、助成窓口を探すことが難しかった。結果として、国交省の里浜づくり助成事業と杵築市の助成を受けたが、市の助成窓口は特定の課ではなく、複数の課が連携したカブトガニ保護推進委員会がカブトガニ生息域の保全活動の一環として助成金を提供することにした。これは、守江湾全体が港湾区域に指定されているため、市には守江湾の管理を担当する課がない一方、干潟環境の保全や水産振興という観点からは関係する課が複数あるため、窓口となる課を調整することが難しかったためである。

行政の市民活動への援助には、資金の助成だけでなく、人材の派遣や技術協力などもある。例えば横浜市の事例では、神奈川県の水産技術センターがアマモの種子の保存と供給の体制を整備して、市民活動を支援している。しかし、自治体の財政も人材も縮小傾向にある現状では、イベント時の人材の派遣等を行えるにしても、守江湾会議のような会議の運営を引き受けることはかなりの負担になる。また、市の財政も限られているため、市の予算のみで活動を支えるのは難しいのが現状である。

そこで、行政にすべてを頼るのではなく、負担を軽減する工夫も重要となる。例えば、琴引浜では、条例による予算措置の仕組みを確保する一方で、全額を市の予算に頼るのではなく、観光協会が管理する琴引浜に隣接する駐車場の売り上げを、海岸の管理活動の資金として利用できるような仕組みが作られている。

また、市が財政負担を行うためには、行政的判断に加えて政治的判断が重要になる。

政治的判断を促すためにも、市民活動に関与している市民以外にも、広く活動を理解してもらうことが重要になる。

表 4 - 3 - 1 活動の財源

事例	活動の資金源*
横浜市	国交省・市の助成 企業の助成 自己資金（会費）
田辺市	国交省・市の助成 自己資金（基本財産運用収入・会費・寄付金等）
京丹後市	市の条例による財政措置 自己資金（駐車場の収入・会費・物品販売等）
奈半利町	国交省・町の助成 自己資金（会費・寄付）
大月町	文科省・経産省・環境省・国交省の委託事業 国・県の助成 自己資金（会費・事業収益等）
杵築市	国交省・市の助成 自己資金（会議参加費）
むつ市	県の事業費

(3) 情報

大月町や横浜市では情報発信や環境学習などの普及啓発に力を入れた結果、より広い市民の関心と参加を得ることができ、過去の参加者による活動の支援組織の設立など、さまざまな支援を獲得している。(2)でも記述したように、このような情報発信は、広く一般の理解を獲得し、政治的な判断を促すために重要な要素である。

また、京丹後市の鳴き砂の取組みは、もともと専門家による市への陳情から始まったものだったが、行政と市民の双方に情報の受け手がいたことが重要であった。

田辺市の海底清掃活動では、もともと市と連携して田辺湾一帯で実施していたが、国交省から里浜づくりに関する助成制度の情報が的確に伝達されたことで、地方整備局及び県行政と連携して、港湾区域である文理港湾区域内へ活動を拡大することができた。つまり、活動に必要な情報が市民に適切に届くことが重要である。

(4) 制度的対応

市民活動が、地域の沿岸域管理として制度的に位置づけられているのは、横浜市と京丹後市の事例である。横浜市では、港湾区域内の都市公園区域の指定範囲を広げ、市民がアマモの再生活動をしている海域を都市公園区域に取り込むことで、環境創造局の管轄となり、市民団体がアマモ場再生活動を行いやすくなった。

さらに旧網野町は、本条例をより実効性のあるものとするため、海岸管理者である京都府と協議を重ねたうえで、琴引浜を含む一般公共海岸区域約2.4kmについて、海岸法に基づく海岸の管理を同町が行うこととした。これは、同法改正によりできるようになった一般公共海岸の市町村長への管理権限委任の全国で初めてのケースとなった。京丹後市では、「美しいふるさと作り条例」を制定し、琴引浜を特別保護区域に指定することで、砂浜での喫煙、花火、キャンプ、炊飯などの鳴き砂に悪影響を与えるような行為を禁止するとともに、認定した環境保護団体には特別保護区の巡回、指導、啓発を行う権限を与え、活動のための財政措置を行なうことを明記している。これにより、琴引浜で長年活動を行ってきた市民団体は、活動を維持し、効果的な管理を行なっていくための制度的な裏づけと財源を確保することができた。

このように、市民活動がある程度成熟した段階で、制度的な対応を行なうことは、その活動の継続性と効果を高めるために非常に重要であり、市民参加による沿岸域管理体制を構築していくために必要不可欠な条件である。

第5章 まとめと今後の課題

本研究では、わが国の沿岸域における市民活動が、都市や地方などの地域のタイプに関わらず、多様な地域で実施されており、その目的も環境保全や自然再生、地域の活性化など多様な分野に広がっていることを確認した。そして、これらの市民活動には、行政だけでは事業化が困難な分野や、人手や予算不足から行政のみでの実施が困難な分野を補うことが期待できるだけでなく、沿岸域の施策を地域社会や沿岸環境の特性に応じた細やかな配慮に基づいたものにする効果があることがわかった。例えば、京丹後市では市民団体が長年にわたり地域の観光資源である鳴き砂の保全と海水浴の両立のために行なってきた活動を受けて、市が条例で喫煙や花火、キャンプ等の鳴き砂に悪影響を与えるような行為を禁止するとともに、観光客への理解促進のため、市民団体が日常的な巡回、指導、啓発を行い、細やかな管理活動を実現していた。

このような各地の沿岸域で行われている市民活動を、地域の沿岸域管理における重要な構成要素として有効に位置づけ、機能させていくためには、その活動のある時点で行政の施策の中に位置づけていく必要がある。本研究で扱った事例のうち、条例の制定などの制度的対応にまで至っているのは、京丹後市と横浜市の2事例であった。この二つの事例に共通していることは、市民活動が県や国だけでなく、地元市行政とも密接に連携して行なわれていた点である。

横浜市の事例では、横浜市が政令指定都市であり、活動場所である港湾区域の管理者であったが、市の施策として市民との協働事業が推進されていたことで、環境創造局が市民団体との連携の中心的な窓口として機能していた。京丹後市では、鳴き砂の保全と観光の両立や、市民活動へ関心の高い職員が市役所（当時は網野町役場）に存在し、その個人が市民と行政との連携窓口として機能していた。

以上より示唆されるのは、沿岸域における市民活動が地域の沿岸域管理に有効に位置づけられ、機能していくためには、海岸線や海域の主な管理者である県や国だけでなく、市町村がより積極的な役割を分担していくことが重要であるということである。政令指定都市については別途考察が必要ではあるが、基本的に市町村は、地域住民の生活に近く、市民の要望や自主的な活動を吸い上げ、制度化するのに最適な組織である。そこで、本来、地域の沿岸域管理を行なう主体としては、県でなく、市の業務として捉えるのがふさわしいのではないだろうか。地先の海とそこに影響を与える流域の管理は、市が中心となっはじめて地域の実情に合ったものにするができるだろう。市町村は、国や県より業務を与えられて実施するという意識ではなく、主体的に関わっていく意識と仕組みが必要になる。

海岸法の改正により、海岸の日常的な管理については市町村が実施することが可能になり、

より市町村に積極的な役割を与える方向に変わっている。2000年12月に公表された日本沿岸学会の「2000年アピールー沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言―」では、沿岸域管理の対象範囲の「基本エリア」として「陸域は沿岸市町村の行政区域」を設定し、その管理主体は市町村またはその連合体である「狭域管理主体」が担うことを提案している。

これを踏まえて考えれば、基本的な権限が都道府県に存在する場合であっても、県が管理する港湾や海岸保全施設を有する海岸保全区域などを除けば、日常的な沿岸域の管理のすべてを都道府県が担うことは現実的には考えにくく、必然的に市町村の役割が重要となってくる。前述の海岸法改正による市町村の参加範囲の拡大は、まさにこのような認識に立ったものであると推察できる。

そこで、今後は市町村もこのような政策の流れを十分に認識し、与えられた機会を生かす姿勢が必要になってくるだろう。一方で、市民も自分たちの声を生かす場として、市町村を活用していくことが必要になってくる。

市民団体と市町村との最適な役割分担のあり方は、市町村行政のレベルや市民団体の熟度等、地域の状況によって異なり、最適なモデルを提示することは難しい。そこで、行政と市民、その他関係者が合意のもとで地域の实情に合った適切な役割分担を構築し、市民活動を地域の沿岸域管理に位置づけていくことが望まれる。そのためには、今後、より多くの事例研究を積み重ね、市町村と市民との役割分担のあり方を検討し、その結果を海岸線を有する全国の市町村と沿岸域での活動に取り組んでいる市民団体へ積極的に提供していくことが必要である。

その場合、市町村のどの窓口で情報を伝えればよいかは次の問題となる。政令指定都市を除く多くの市町村では、沿岸域の管理権限をほとんど有していないため、沿岸域における市民活動との連携や施策の展開にあまり関心を持っていない。杵築市や大月町、奈半利などで市民団体と県や国との連携が市よりも強くなっていたのは、これが一因であったと考えられる。

しかし、前述したように、本研究の分析結果からは、市町村の積極的な関与こそが、市民活動を地域の施策に組み込み、沿岸域管理の中に位置づけていくための要件であることが示唆されている。

また、市民にとって最も身近な行政は市町村であり、地域の要望や相談はまず市町村に持ち込まれることが多いのも事実である。そこで、地域の沿岸域に関する情報や相談を一括して受け付ける窓口を市町村に設置することが、今後検討されるべき重要な課題であると思われる。そこには、市民からの情報だけでなく、国や都道府県の沿岸域に関する施策等の情報を集約する仕組みを作る必要がある。

また、京丹後市とむつ市の事例からは、行政の窓口には、通常業務の枠を越えた活動に

取り組むための意欲と、活動を施策に柔軟に結びつけられる能力が必要であることが示唆されている。このような資質をもった人材を常に窓口に確保することは困難であるため、その窓口の担当業務を明確にする必要がある。

なお、本研究では、沿岸域における市民活動の実態を把握することを目的に事例調査をおこなったため、市民団体へのヒアリングを中心に実施した。その結果、市民団体と市町村との連携のあり方が重要であるとの示唆を得られたが、行政に対しては十分なヒアリングが実施できたとは言えず、市町村の沿岸域管理に対する認識や市民活動への評価などを十分に把握できていない。そこで、今後は行政へのヒアリングを実施し、その把握に努める必要がある。

また、沿岸海域での活動には漁業者が重要な利害関係者であり、今回のいくつかの事例には、市民活動への漁業者の協力が重要な役割をはたしているものもみられた。今後は市民だけでなく、漁業者の役割についても分析の対象とする必要がある。これらについては、今後の研究課題としたい。

付 属 資 料

I. 海外における市民参加による沿岸域管理活動

1. 沿岸域管理の歴史的な経緯

以下ケイとアルダー（2004）¹に基づき、沿岸域管理の歴史を以下に振り返る。

産業革命以降は、市場が資源の配分を決定するようになり、社会的規範によって自然の資源を配分することは困難になった。自然の資源は無制限であり、人間の便益の（自由に）消費されるべきものであると認識された。しかし、19世紀の末になるまで、そうした考え方は変わらなかった。その後、資源は有限であると認識され、次のような態度に変わっていく。

- ・ 供給と需要に関する経済理論の進歩
- ・ 社会は環境を破壊し、その持続に大きな影響を及ぼす力を有していることの理解の発展
- ・ 社会の再編、及び
- ・ 資源管理計画の試みが研究されてきたこと

一方で、より最近の活動として、自然特性要素や原生自然の保護のための人による慎重な海岸環境への関与が広がってきた。19世紀末期には沿岸環境管理は国立公園運動として成長してきた。保護地域や公園は、レクリエーションの場、学術的研究の場、また優れた科学的、自然的価値の高い場所が設定された。沿岸域の公園は1930年代に最初に出現した。それ以降すばらしい海岸要素を持った保護エリアは世界中で設定された。今日では30,350エーカーの保護エリア(ICUNによって定義され世界保護監視センターによって紹介されている)があり、拡大地域を含めると、13,232,275km²であり、全陸地の8.3%に及ぶ。これらの評価は、現在も更新され、現状を確認するインターネットベースのツールに載せられている。

19世紀末期及び20世紀初頭の土地利用計画の拡大は、先進諸国及びその植民地国（新世界）における沿岸域管理に影響を及ぼした。その重要な影響とは、沿岸水域に排水される汚水の影響であり、公共的な資源、健康や衛生、計画における利用者間の競合や摩擦等の問題である。これらの影響は、都市環境の沿岸域に向かう拡大を通じてのものであるため、技術的な側面も含めて、沿岸域計画者の役割が重要となる。海岸域でのレクリエーション需要と同様に産業や新しい住宅地のための必要性からも都市開発が進められている。

¹ Robert Kay and Jacqueline Alder Coastal Planning and Manegement Talor &Francis p380 2004 (second edition)

沿岸域において、生態系管理、資源管理、技術的な干渉及び都市/産業開発のような異なった意味での人々の対応努力は、長い間それぞれ別個に行われてきた。先進国の海岸線は、土地利用の計画、環境管理技術を用いた各分野での政府や文化的な背景のもとに計画され、管理されてきた。しかし、様々な課題が、“沿岸域管理”の旗印の下に一緒に考えられるようになるのは1960年から1970年代まではなかった。“沿岸域管理”の用語は1960年代末から1970年代初頭にかけて合衆国のCZMA（沿岸域管理法）において提示されたものである。

世界中で急速な人口増加が環境の悪化を招いているという認識が広がり、1980～1990年代始めには、“持続可能な発展”の概念が重視されるようになった。持続可能な発展とは、「将来世代のニーズを損なうことなく、現在世代の要求にこたえていくこと」と定義されている（環境と開発に関する世界会議 1997）。

持続可能性に関する管理の挑戦は、持続可能な資源の利用は、短期的な経済利益の最大化からは得られず、生態系システムのアプローチ手法が必要であることの理解に繋がっている。

今日では、沿岸資源は、生態系システムと関連する社会、文化、環境との全体の関連の中でのみ、沿岸資源は有効に評価され管理されるということが一般に受け入れられている。したがって、効果的な資源計画は意志決定に際して、社会の需要の強さに従って、社会の資源開発の能力、社会や政治体制及び法的、統制的調整を考慮しつつ、空間や時間に対して配置を行うものと考えられるようになった。

1990年代までの沿岸管理に関する世界の潮流を示すと表I-1に示すようになる。この表には、将来の方向性もあわせて示している。

表 I - 1 沿岸管理の発展のフェーズ

フェーズ	期間	内容
I	1950-1970	<ul style="list-style-type: none"> ・ 部門別アプローチ ・ 人对自然の考え方 ・ 大衆参加は低調 ・ 自然生態系への配慮は限定的 ・ 事後対応に焦点
II	1970-1990	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境アセスメントの増大 ・ 部門間の統合や調整の増大 ・ 大衆参加の増大 ・ 生態系配慮への認知の高まり ・ 技術支配の維持 ・ 事前対応と事後対応の混合
III	1990-2000	<ul style="list-style-type: none"> ・ 持続可能な発展に焦点 ・ 包括的な環境管理への焦点の増大 ・ 環境の修復 ・ 大衆参加の強調

IV	2000-2010	<ul style="list-style-type: none"> ・ 持続可能な発展原理の明確な手法に焦点 ・ 国の枠組みとして、生態系を基本とした管理がはめ込まれるようになる。 ・ 統治の分配が出現 ・ アダプティブマネジメントや学習ネットワークなど新しい沿岸管理のアプローチを試行 ・ グローバリゼーションの影響及びインターネットの管理手法や影響の増大 ・ 沿岸管理の基本思想の再検討が出現
V	将来	<ul style="list-style-type: none"> ・ 統合化された、一式の理論と道具立て（すべての規模、時間の枠組み、場所、課題に対して信頼性を持ち適用可能な） ・ 包括的な生態系を基礎とする管理 ・ 沿岸域管理と実践する地域社会の連結 ・ 統治モデルの検証

こうした流れを受けて、各地で沿岸域プログラムが策定されている。1993 年には、212 地区の沿岸プログラムが策定されていたが、2002 年には 145 の国と地域で 698 件の沿岸域プログラムが確認されている。

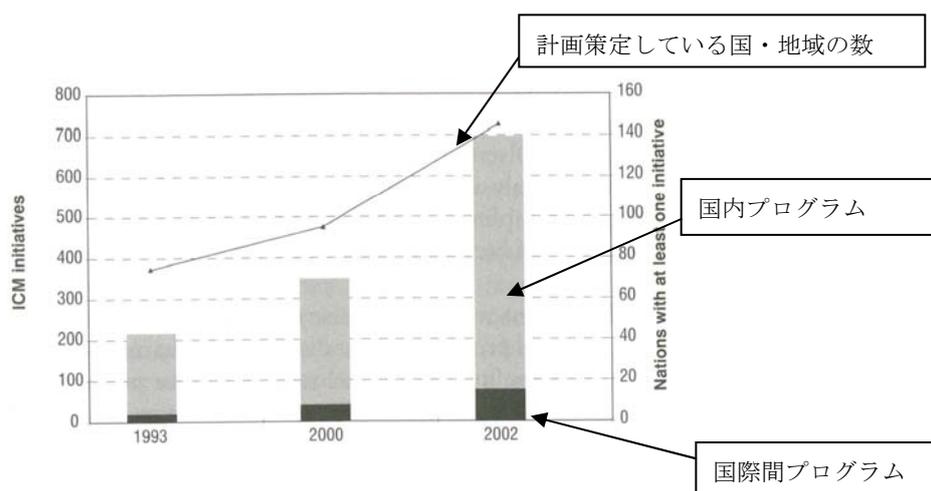


図 I - 1 海岸プログラム策定の推移¹: 前出

今日の沿岸域管理の理念として「持続可能な発展 (Sustainable Development)」が挙げられている。最近 2002 年の持続可能な開発に関するサミット (WSSD) で再評価が行われた。その政治的な宣言では以下のように述べられている。

したがって、地域、国、(国際間の) 地方レベル及び地球レベルで持続可能な開発、経済発展、社会発展及び環境保護の柱を相互に依存し、互いに強めるために共同の責務が必然のものであると受け止める。

持続可能な発展には、様々な定義があるが基本的な要件として、①人の基礎的な必要性

に応えるものであること。②環境の限界を認識していること、③世代間、世代内間において公平であることが挙げられる。

なお、発展とは地球資源を、再生不可能な資源を含めより多く費消する経済成長を意味するものではなく、同じ（またはより少ない）消費資源の元で、人類が公平かつ質的に豊かな生活を行うことができるように発展することを意味するという議論がある²。国連では、持続可能な発展には政策形成、意思決定及び実行などすべての段階で、長期的視野及び幅広い地域の参加が重要であるとしており、持続可能な発展の概念において図 I - 2 に示すように、参加と民主主義がそれを支える一つの柱として、意識されているのである。

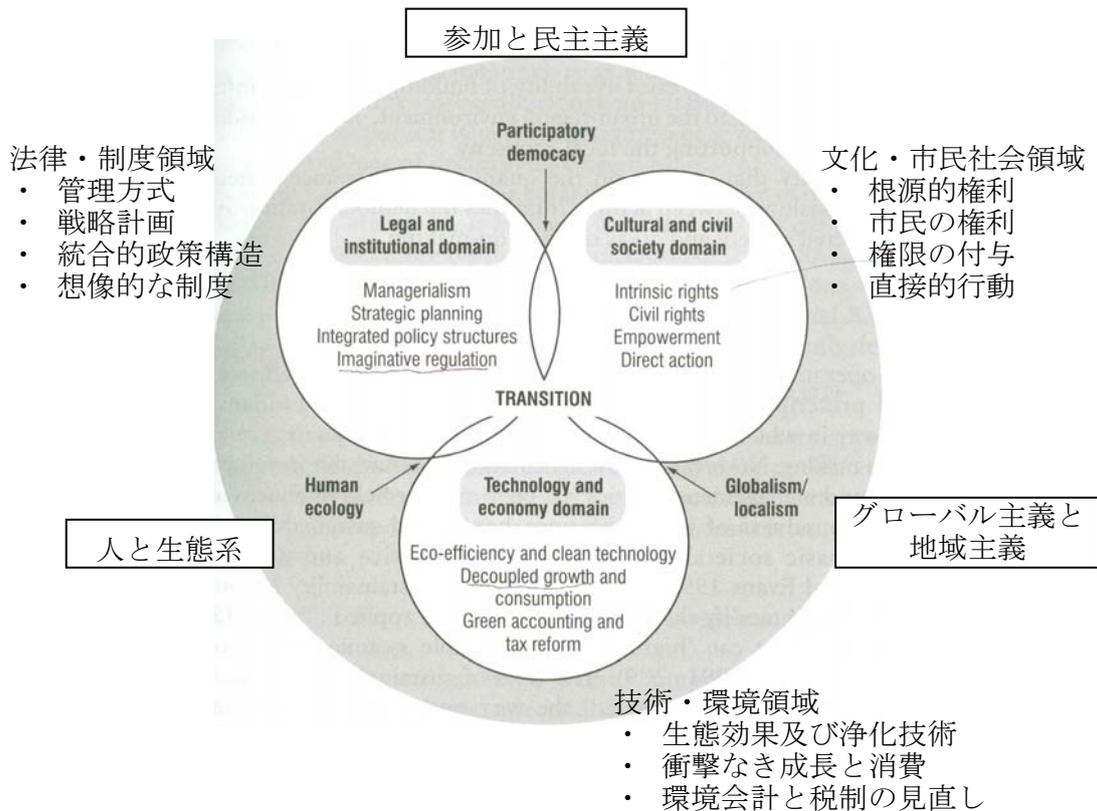


図 I - 2 持続可能性の領域（前出文献 1）

2. 各段階での住民参加の例

海岸事業の各段階における住民参加の例として、スリランカで用いられている特別地域の管理枠組みの事例を以下に示す。

スリランカ国の沿岸域計画システムでは、地域のレベルの計画は特別地域管理計画（SAM; Special Area Management Plan）と呼ばれ、1990 年代初頭から実施されている。

² ハーマン・E・デイリー 持続可能な発展の経済学 みすず書房 2005 年 355p.

SAM は、(人間生活を含む) 生態系アプローチによって定義される地域内の障害を取り除くことに着目した、地域主導の統合的な管理計画である。SAM では、ほぼ海岸 10km 以内程度の地域について集中的に管理を行うものである。SAM は国家政策の実施のための地域の部落の関与や支援を動員することが困難であったために導入されたものである。SAM の導入の開発は、合衆国の国際協力事業団 (USAID) によって行われた。そのプロセスは表 I - 2 に示すとおりである。

表 I - 2 スリランカにおける住民参加による計画手続き

計画ステップ	成 果	方 法
国の機関による SAM 導入の理解促進	コンセプトのパンフレット提示	ワークショップ・討議
場所の設定、基準設定	課題と実施可能瀬に基づく 2 地域の提出	ワークショップ・討議
各サイトの問題設定と現状分析	問題とその理由のリスト 管理地域を取り巻く当面の環境状況 計画が必要な作業地域の境界設定と調査内容設定	二次的情報、重要な情報提供者、早急な地域の評価、地元自治体、NPO の参加 計画者による分析、参加団体間による討論
海岸管理の目的・目標	達成のために、指標と目的を明確に提示する	地域計画 T P 政府との話し合いを通じて合意を得るための技術
海岸管理の政策案の抽出	適切な政策とそれらの関係	法制度の助言、計画者の分析、地元政府による支援
管理戦略と行動	概略管理計画	ワークショップ、関係者間の調整、地元の参加
管理の実施	教育、訓練、調査、住民の組織化、簡単な管理事業 (公共事業)、資源管理などの現地プロジェクトの実行	広範な住民の参加 行政の支援 必要に応じた専門家の支援
評価	キーとなる指標とその変遷 管理計画が受け止める情報のモニタリング	専門家の指導に基づくモニタリングへの参加
修正と実行	計画と手法の見直し	計画者と地域の参加者

(Hikkaduwa の事例がある。Hikkaduwa 市は津波により大きな災害を受けた)

3. より住民に管理権限が与えられる事例

意思決定におけるアースタインの住民参加による意思決定レベルは表 I - 3 のとおりである。この表 I - 3 で下の 2 つは、“ゴム印関与（形骸的な）”参加であり、賛同が必要な場合のみに参加が許容されるレベルである。次の 3 段階で、意思決定者と利害関係者の協議レベルが徐々に高まる。”情報提供レベル “は、市民は知らされる権利があり、” 公聴会レベル（consultation） “は、それらに対して公聴会などで意見を述べられる。” プラケーション(なだめるの意：代表住民の参加) 段階 “では、助言が可能となるが、意思決定者はそれに左右されない。” パートナーシップ段階で、市民は管理者と交渉、あるいは取引を行い、意思決定に実際に参加可能となる。最後の段階で、市民がすべてをコントロールすることができる。

表 I - 3 住民による意思決定レベル

1 段目	Manipulation 世論操作
2 段目	Therapy 市民の不満回避作
3 段目	Information 官側からの情報提供
4 段目	Consultation 公聴
5 段目	Placation 代表市民の参加
6 段目	Partnership 官民パートナーシップ
7 段目	Delegate Power 市民への一部権限委譲
8 段目	Civil control 市民によるコントロール

(Arnstein, S. R. : A Ladder of Citizen Participation, AIP Journal, July, 1969.)

近年民間団体の役割が、沿岸管理の実施支援においても高まってきている。特に沿岸の資源に依存してビジネスを行っている民間企業の場合沿岸域管理問題は非常に重要な関心事となる。近年政府と企業との助言的な役割は崩壊しつつあるケースもいくつかの地域で認められ、企業と政府が連携して行わざるを得なくなっているところもある。その事例としてテムズ川での管理を以下に示す。

○沿岸域管理と民間商業資本（テムズエスチャリーのケース）

英国の海岸管理者が直面している重要な課題は、民間企業が、政府やボランティア団体と並んでプロジェクトに参加することが出来るようにすることである。通常特に企業がたびたびそのプロジェクトに対して財政的に貢献を迫られるような場合に、海岸の計画過程に参加することが必要とされる。次のリストは、テムズ川での海岸管理計画に

において、商業部門が参加することになったケースを挙げている。

- ・ 計画管理の調整が大規模で、個人的な団体が自分たちの活動計画や提言を提出するのに、資源と時間が膨大に必要となってしまうことを、低減することが求められるとき
- ・ エスチャリーの特定地域における開発や利用の変更などに民間企業が関心を確実に寄せている場合
- ・ 提案された行動への管理機関によるより、効果的で責任のある活動が必要なとき
- ・ 特定の低減に関する環境アセスメントの一部として調べられる必要が生じる問題についてより明確にすることが求められるとき
- ・ 民間企業により用いられている情報ソースを、海岸の計画が提供するように組み込まれているときに、そのコストを削減できるとき
- ・ 参加者間で情報の提供が許される強固なパートナーシップがあるときで、民間企業がないとたびたびコンサルタントに相談し、費用が掛かるような場合
- ・ 大きな環境変動が起こり、もはや経済的な活動がそれに抗して行えないようになってしまうとき
- ・ 地域経済に欠かせない（観光産業、水質と漁獲により得られる収益など）環境の健全性を維持する方法がわかっている場合。
- ・ 沿岸立地が必要な港や産業が土地の開発の防止を支援できるとき。より高い土地の活用により他の商業的な利用による市場の価格上昇から守ること（例えばウォーターフロント利用の緩和のような住宅開発）など

4. 官民が環境修復に協働で取り組んでいる事例

官民が環境修復に協働して取り組んでいる事例として、チェサピーク湾での事例を以下に示す。

チェサピーク湾は 130 あるアメリカのエスチャリーの中で、最大である。流域は約 16.6 万 km²（東京湾の 10 倍以上）で、6 つの州（デラウェア、メリーランド、ニューヨーク、ペンシルバニア、バージニア及び西バージニア）及びコロンビア地区のすべての範囲にまたがっている。

その流域は流域から流入する。チェサピーク湾は水面積 11.5 万 km²、容積約 68 億 m³の水をたたえている。流域には 150 の主要な河川の流入がある。そのうち最大の河川はサスケハナ川であり、湾に流入する淡水のうち約 50%を占めており、平均で約 1,200m³/s の流量がある。

チェサピーク湾は、今日のアメリカ合衆国が建国した地でもあるが、近年の人口の増加などにより、その湾の環境は劣化した。以下に、近年の湾の状況とその対策のプロセスを示す。

1970年には人口はメリーランド州、ワシントンD.C.及び北・南バージニアに集中し始める。1990年以降はアジアや南アメリカなど新たな移民が増加し、文化等に影響を及ぼし始めている。

チェサピーク湾でのワタリガニや漁師を扱った“*Beautiful Swimmers*”がウィリアム・ワナー賞を受賞し、ヒットするなどチェサピーク湾に対する一般の関心を高めることになった。1972年熱帯低気圧アグネスによる豪雨で湾の稚仔魚などの大きな被害が出た。またこの年“*The Clean Water Act*”が施行された。

1983年に5年間の研究を経て、合衆国の上院議員チャールス・マチアス氏が主導して、環境保全局が行政と民間のパートナーシップによるチェサピーク湾プログラムを立ち上げた。

1987年には、湾の水産資源の賢明な利用と保護のための管理計画を関係者の合意のもとで、進められることになった。

1989年以降、DDTの使用禁止によって、ハクトウワシやミサゴの生息が回復してきた。

2000年には、政府官民共同の努力により、栄養塩、堆積物の削減目標を達成し、環境省の「損なわれた」リストから、湾と河川の感潮域を削除するまでになった。

さらに、2000年には、湾を新たに修復すること目的として、環境の到達目標を再度設定しなおして「チェサピーク 2000」が官民のパートナーシップで合意された。

この合意では、健全な流域や沿岸域の利用に関係する様々な事項について決めている。特に、次の3点が重要となる。

- ・2010年までに流域の20%の地域を開発から永久に保護されるようにする。
- ・2012年までに、チェサピーク湾流域の森林や農地の乱開発の速度30%低減する。その進捗は測定され、チェサピーク総務会に報告される。
- ・2010年までにこの合意の範囲の2/3までの流域において、各地域の支援を受ける流域管理計画を作成し、実施するために、地元自治体、地元自治会や流域団体組織とともに活動する。

このように、チェサピーク湾では湾岸のみならず、その流域全体を位置づけて、地域の団体と協働して取り組んでいる。流域の団体としては、数百以上が存在するが、ここでは、沿岸・海域での活動を行っている主な団体について、整理しその内容を示すものとする。

(1) チェサピーク湾委員会

チェサピーク湾委員会は、チェサピーク湾を共同的な管理に向けて、州を支援するために 1980 年に設立された。ペンシルバニア州が 1985 年に加わった。もともとは、1978 年にメリーランド州及びバージニア州のチェサピーク湾議会合同諮問委員会により検討を行った結果創立されたものである。

この委員会は以下の責務を負う。

- ・ 互いの湾の課題を評価し、責任を持つために、議会を支援すること
- ・ 資源計画の政府間の連携と調整を図ること。
- ・ 適切な場所では、法律の統一を図っていくこと
- ・ 現存する事務所や関係機関の権限と機能を高めること、及び
- ・ 湾の資源管理の改善を勧告すること。
- ・ これまでの主な活動実績は以下のとおりである。
- ・ 1983 年以来、チェサピーク湾委員会は、「チェサピーク湾合意」に向けて調印者としての役割を果たし、チェサピーク湾プログラムの事業実施を支援する上で統合的な役割を維持している。
- ・ 1984 年にリン洗剤使用禁止に主導的な役割を果たした。
- ・ 1980 年代の間、委員会は絶滅危惧種のシマスズキの湾全域における禁猟問題に取り組む。
- ・ メリーランド州の特定地域法やバージニア州のチェサピーク湾保全法などの湾を守るための土地利用規制に関する条例に取り組む。
- ・ 1994 年には、ペンシルバニア州における生物資源の管理運用方策や水質保全を目的とした栄養塩の抑制などに取り組んだ。
- ・ 川岸の植生が水質や流域の生物にとって重要であり、1994 年に河岸林の維持と修復する方策を採択した。
- ・ 水生生物の移入種（非在来種）についての施策を検討し、湾プログラムに導入した。1995 年には、湾に入港する船のバラスト水を通じた外来種に関する報告書を作成した。
- ・ 1996 年には、2つの州による委員会において、商業的に最も重要な種であるブルークラブの管理において、協働して取り組んだ。
- ・ 沈水植物の修復にも着目し、メリーランド州とバージニア州の両州において、SAV（沈水植物）対策に参画した。
- ・ 委員会はチェサピーク 2000 の合意形成努力を行ってきた。
- ・ ブルークラブの両州諮問委員会（BBCAC）による管理。この委員会は、チェサピ

ーク湾委員会によって 1996 年に設立され、メリーランド、バージニア及びペンシルバニア州の議員で構成される。BBCAC は、調査やその他の分野の専門家からなる技術部会を持ち、複雑な問題に対する助言や協力を行っている。この BBCAC は、議会関係者のみならず、船長、食品処理業者、保護論者、自然資源の管理者やその他の利害関係者も加わっている。資源管理はメリーランドでカニの採取量制限や、大きさ制限、漁具敷設制限を行っている。

メリーランド州のブルークラブの管理について（漁獲制限等）

漁期：4月1日～12月31日まで

許可証；不要

一日の時間制限：なし

最小サイズ（足(?)の端から端までに測定したもの）

Hard Crab - 5 inches : ハードクラブ 5 インチ

Soft Crab - 4 inches : ソフトクラブ 4 インチ

Peeler Crab - 3 1/2 inches : ピーラークラブ 3.5 インチ

1日の漁獲制限。一人当たりハードクラブ：1ブッシェル（35.240または25.4kg）、しかし、2名からそれ以上乗船している場合には2ブッシェルを超えないこと。カニ獲漁の仕掛け（カニカゴ、カニ用のネット）は、10セット以下とすること

（2）民間の活動団体

チェサピーク湾において海域・沿岸での活動を行っている団体や研究所等を表 1 に示す。これらのうち、活発な活動を行っていると考えられる団体をいくつか抽出し、以下に詳細に整理した。

①Assateague Coastal Trust

アッサティーク海岸トラストはペンシルバニア州デルマーバで最も古い草の根の非営利団体で、アッサティーク島の保全や海岸の生態系保全のために活動している。広報のプログラムを後援すること、これらの生態系機能に影響する公共政策への提言を行う。1970年に設立し、700名の会員と2400人の参加者、ボランティアがいる。コーストキーパー：湾のモニタリングや監視をボートで行う。チェサピーク湾外を対象としているので省略する。

②Back Bay Restoration Foundation

バック湾の水質汚染や生息域の悪化に対してモニタリングや修復活動を行う団体。バック湾の鳥獣保護区は1934年に指定された。団体は1984年に設立され、約1,400人の会員がいる。水質のモニタリングは、水温、PH、DOなどである。そのほか、フライウェイフェスタ、フォーラム開催、トラムによる散策などのプログラムがある。ビジターセンターで販売あり

③Chesapeake Bay Foundation -

汚染その他の有害な活動が湾を劣化させている。チェサピーク湾基金(CBF)は、法や規則に基づき、政府や企業、市民と協力して湾の保全や修復に参加する。必要があれば、我々は、今ある法を遵守させるように法的な手段もとる。

1967年に設立されて以来、我々は偉大な一里塚とも言うべき業績をいくつも上げてきた。それは湾の機能低下を止め、健全性を回復し始めるようになるものである。EPAによるチェサピーク湾のランドマーク的な1970年代の調査への貢献から、1983年にチェサピーク湾における最初の州間の合意への貢献、メリーランド州で歴史的な排水処理基金が2004年に、バージニアでは2005年にそれと同等の法的な関与などへの貢献などの活動を行ってきた。

CBFは資金的には2005年に19百万ドルあり、フィリップメリルセンターには100人近いスタッフが働いている。

事業の内容として

■ 訴訟活動

- 環境庁を相手とする排水規制に関する告訴など法的措置を行ったこともある部門(訴訟部)が存在し、活発な活動を行っている。2006年8月現在は、ブラックウォーター地区(チェサピーク湾東側のケンブリッジ地帯)のリゾート開発に反対している。

■ 教育活動

CBFには学生リーダーシッププログラムがある。これは、流域全体のグループと協働しながら行う。プログラムの目的は、生徒たちに湾の問題への気づきやその知識を深めるとともに、計画する技術を磨き、チーム作業の重要性に着目し、地域の人々が水質改善活動へ参加するように、彼らを導くことを学ぶような機会を提供することである。

教育は年間4万人生徒や先生、一般の人々が参加する。教育は湾内の4つの

島に学習（研修センター）があり、そこに一日での体験プログラムは2泊3日のプログラムなどを通じたカリキュラムがある。

内容は、カヌー、ワークボートによる周辺の自然の探検や調査を行い、チェサピーク湾の自然や環境汚染の現状と、ワークボートでは湾口からサスケハナ川の河口域までの広い範囲の探検を行うプログラムもある。

■ ボランティア作業を伴う活動

- 植樹（メリーランド、ペンシルバニア、バージニア及び西バージニアで）
- 植樹用の樹木育成作業：メリーランドマールボロ北に種苗場がある。
- 海岸線の修復メリーランド州で行われている。海岸線近くに住むかどうかに関わらず、海岸侵食の防止技術を学び、実践するプロジェクトである。
- 湿地での植栽：湿地での植物の植え付け、それにより、洪水流を和らげ、汚染物を吸収して水質を改善する。
- カキの再生：種苗から大人になるまでのカキの育成の手伝い、バージニアグロースター、メリーランドシャディーサイドで行っている。
- オイスターガーデニング：マイカキをドックや地域のマリーナ、栈橋などで育成する。メリーランドとバージニアで行っている。
- 水中植物の修復：バージニア州で水中植物を移植して育てる。これはすべての家族にとっても素敵な活動です。
- クリーン・ベイ・ディ：バージニア州の沿岸清掃
- 地元植生の維持：メリーランド州アナポリスにおける CBF のセンターの庭の維持管理
- お祭りイベント：ボートショーにおける展示、海産食品祭り、州の祭典、そのほか広報イベント
- 宣伝部：湾、湾への流入河川等の健康について興味を持つグループへの紹介、まず訓練を行う。
- 声のプログラム チェサピーク湾への奉仕者としてのボランティア参加、訓練プログラムには2つの部分があり、皆さんの地域でチェサピーク湾をどのように救うかを活動者に教える。
- アクションネットワーク：快適な環境のあなたのパソコンから、湾のための主導者になる。
- 管理の補助やツアーガイド
- 事務作業；様々な事務作業、調査、データの入力、電話対応、メール発送など管理補助作業がある。

- ツアーガイド；メリーランド州アナポリスにあるフィリップメリル環境センターの案内を行う。

④ Chesapeake Bay Trust

■ 概要

チェサピーク湾トラストは民間非営利の団体で 1985 年にメリーランド州議会により基金創出組織として設立された。その目的は、チェサピーク湾をとその支湾を保護・修復するために、公衆の参加と理解を求めることである。その目的を達成するために、トラストは議会や民間から財政的な支援を得て、湾に関係したプログラムの財政的助成金として用いる。助成は、非営利団体、市民・地域団体、学校、公的機関などを対象としている。



図 I - 3 活動の様子

多くのメリーランドじゅうの学校や諸機関などの組織が、川の清掃活動、樹木や湿地草類の植栽、浸食制御プロジェクト、水質監視、生育場の修復、養殖プロジェクト、リサイクル活動、あるいは湾のことをより知ってもらうためのすべての年齢層を対象とした教育的資料や啓発イベントなどを行うために、基金が利用される。

市民や民間企業からの寄付に加えて、トラストはメリーランドの所得税申告を通じた寄付とで支えられ、また「チェサピークの宝」を記念したナンバープレート（図 I - 4 ; 20 ドル）の販売収入によって支えられる。



図 I - 4 チェサピークの宝プレートサンプル

■ 助成金の額

昨年は 210 万ドルの助成金を行った。次期 3 年にメリーランド州住民に対し、チェサピーク湾とその流域河川の修復・保護活動に対して 1 千万ドルの助成を行う計画である。

■ 様々な助成金のプログラム

- ミニ助成金：5 千ドルまでの助成金で学生の体験活動などの応募が多い。
- D.C.ミニ助成金：ワシントン D.C.のミニ助成金 2006 年はなし
- 奉仕活動助成金（スチワードシップ助成金）；奉仕活動への助成金で 5001～25000 ドルの間
- 特定活動助成金：水産庁（fish and wildlife）が調整する助成金で 2006 年はなし
- 海岸線生き物助成金：5 万ドル上限で、水産庁、NOAA 及び本基金が提供する沿岸生物の修復プロジェクトに対する助成金。37.5 万ドルが用意されている。
- 活動能力助成：CBT（本基金）とキースキャンベル基金による、助成で小さな NPO 等への環境修復活動の活動能力の向上に向けて行う。2.5 万ドルが上限で 20 万ドル用意している。
- 漁業振興助成金：水産生物の維持、拡大のために活動する NPO 等への助成金上限は 3.5 万ドルで、10 万ドル用意されている。CBT とフィッシュアメリカ財団による助成
- パイオニア助成金：革新的なアイデア・技術に対する助成金、2006 年は、農業と土地利用開発が対象
- 沿岸活動実施プログラム助成：メリーランド州の沿岸域での保護活動などに対する助成金で 12.5 万ドル、2006 年はなし
- 緑化助成：地域での植栽活動に対する助成金で上限は 5 万ドル、植栽による、

植樹帯の拡大、洪水流出の削減、都市地域の気候改善である。

■ 具体的な助成金事業について

- ナンティコークにおけるカキ再生プロジェクト：ナンティコーク流域連携はナンティコーク川流域を保全するために活動する 34 の様々な NPO のコンソーシアムである。財団から 2 万ドルの助成を受けて、カキ再生パートナーシップの技術的な援助を行っている。それで、ボランティアの支援により、連携は 1 エーカーのカキ礁（サンクチュアリー）に 4 百万個のカキと 2,500 ブッシェルのカキガラに拡大に成功した。この努力により、硬い自立的な構造が生まれ、対象地域に自然のカキの繁殖が可能となり、水質改善や他の生物生息に、役立っている。
- ハワード郡生徒たちとの協働プロジェクト：学校と河川プログラムを通じて、ハワード郡の庭園事業者、郡の公立学校、郡役所公園部が協働して、数千本の地域の植物の植え込みを行った。
- 環境モデルへの都市域学校の転換：公園と人財団へ 1 万ドル以上の助成を行い、チェサピーク湾財団は、学校の校庭を湾にやさしいモデル校に修復した。学校の校庭のアスファルトをやめて、地域に自生する植物が生育する校庭に転換した。さらに環境にやさしくするために、フランクリン小学校では、水質汚染を削減し、地域の緑地帯を供給している。校庭をさらに、野外教室用に使えるようにし、生徒は植物や動物について学ぶことができる。
- 市民参加によるカキ再生を含むパイオニア助成の開始：パイオニアプログラム助成が、本年の信託の最新の年間助成制度である。湾の環境に関する啓発や保護、修復の事業を拡大するための最先端の取り組みを革新、開発することを支援するものである。初年度は 3 件のプロジェクトに助成している。
- 東海岸で、ポール S.サーベインオックスフォード研究室はかつてのカキ礁を再生し、綺麗にする最先端の装置である水理的に稼動するベントス開削装置の開発に用いている。
- アナポリスにおいてウィームス川保全は、地域の流域のために、居住者の理解を得るためのメッセージをドアツウドアで伝達するシステムを開発。
- ボルティモアでは、フォールズ道路地区クラブが、湾にやさしい行動を奨励するモデル地域契約を作り、将来の地域における開発の環境へのインパクトを削減する機会を確認する。
- 「教室での湾内植物育成」：国立魚類及び野生生物基金からの援助をうけてトラストから 3 万ドルの助成金をもって、メリーランド中の 283 人の先生と 9 0 0 0 人の生徒が、湾の植物を教室にプログラムに参加した。チェサピーク湾基金

とメリーランド州自然資源部により、「湾の植物を教室に」が行われる。これは、湾の植物を生徒が育て、観察し、成長記録を書き込み、チェサピーク湾の適切な場に移植する活動である。実験データは、毎週は比較のために提示され、ウェブ上の「湾の植物を教室に」で発表される。植物が育つと、315人の大人と1464人の生徒が地域の水域に集まり移植を行う。今年は7箇所を実施した。

- フレデリック組織は未来のために種をまく：メリーランド中央部のモノカシー川とカトクティン川の健全性を守り、維持し、保全する非営利の諸団体であるコミュニティコモンズは、チェサピーク湾トラストから23,178ドルの助成を受け、限られた資源の容量を構築しより高める組織にしていくことを支援する。この助成金は、4つの育成プロジェクト：地域の学校で、種や接木の育成を図る育成地の造成を含む一を部分的に支援する。

⑤ Coastal Conservation Association

海洋・沿岸の資源について広く市民に教育宣伝を行う目的で設立した非営利団体。アメリカメキシコ湾（テキサス州）から大西洋沿岸（メイン州）までの15州の海釣りの仲間たちの組織である。1977年にテキサス付近でレッドフィッシュ（にべ）過剰漁獲問題が生じたことから結成した。多くの漁獲制限、乱獲漁具の制限・禁止などの力になっている。それは、15州ので、175の支部を持ち9万人を越える規模であり、25年の実績が大きな力になっている。

CCAは80以上の州や国の委員会に関与し、150人の国の理事会役員、900人の役員が州や地方におり、数万以上のボランティアが日常の発展や成長活動に貢献している。CCAはレッドフィッシュ、サバ、サワラ(スペインサバ)、マス、シマスズキ、ハタ（ガルフグルーパー）、アトランティックウィークフィッシュ等の回復における実施者として漁業管理者に認識されている。CCAは、レッドフィッシュやカジキのスポーツフィッシングのステータスを確立し、4つの州で漁網の禁止、多くの破壊的な漁具の禁止に貢献している。我々は、州及び連邦の遠大な保護法例を制定する上で役立っている。

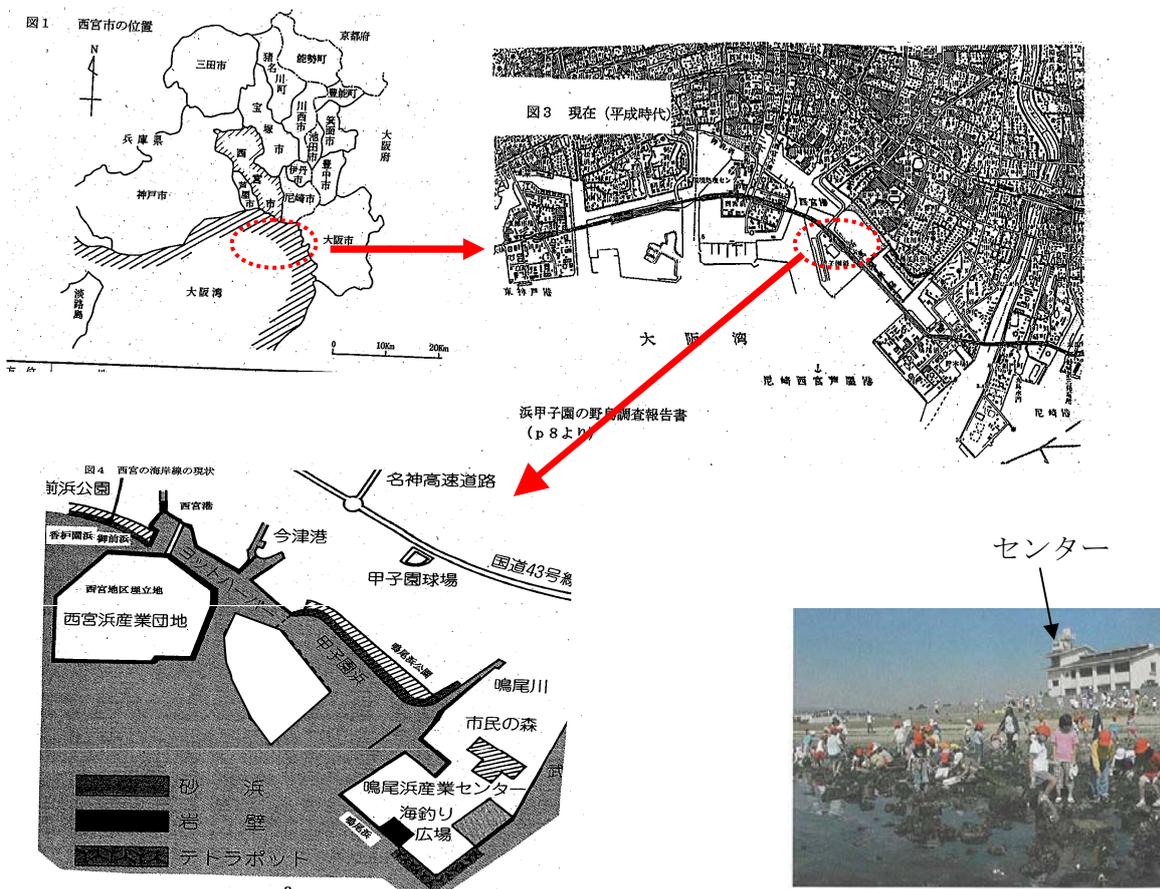
II. 国内におけるその他の市民参加活動

1. 西宮市甲子園浜自然環境センターの管理事例

西宮市甲子園浜自然環境センターは、浜甲子園運動場あり、甲子園浜の良好な自然環境の保全、市民の自主的な環境活動を支援する施設として市民との協働により、運営されている。

(1) 施設の概要

甲子園浜は西宮市、甲子園球場地先にある浜甲子園運動場前面にある人工の海岸である。



図II-1 甲子園浜自然環境センターの位置

甲子園浜は、現在砂浜海岸となっているが、もともと阪神電鉄の用地（遊園地・水族館などがあったそうである）が沈下して浜になってしまったので、昔の護岸構造物が崩

壊してそのまま残っている。この残骸の周辺に、磯浜の生物が生息しており、はからずも砂浜と磯浜の特徴をそなえた海岸環境をもつ浜となった。なお、この浜は現在も阪神電鉄の所有地であるとのことである。海岸の東側は、鳥獣特別保護区に指定されている。



図Ⅱ－２ 地先海岸の様子

西宮市甲子園浜自然環境センターの概要は、以下のとおりである。

建物は3階建てで、 694.67m^2 の広さがある。

1階は約 230m^2 あり、研修室として利用されている。

2階は約 235m^2 あり、西宮市環境都市推進課環境啓発係の事務所、会議室、救護室などがある。

3階は約 229m^2 あり、学習交流室として利用されている。海浜に関する図書や野鳥のパネル、渡り鳥を観察できるコーナー、生き物水槽展示、環境活動に関する情報提供コーナーなどがある。

(2) 施設利用状況

- ・開館時間 : 午前9時～午後5時
- ・休館日 : 月曜日（国民の祝日に当たる場合はその翌日）および年末年始
- ・研修室の申し込み 3ヶ月前から申し込み受付 無料
- ・利用者数は年間1万人程度

(3) 施設の位置づけ

①経緯

甲子園浜はかつて、兵庫県（港湾管理者）による都市機能用地（下水道処理場等）の整備計画などがあったが、地域の粘り強い反対がおこり、裁判にもなった。その後西宮市の仲介による調整により和解し、甲子園地区埋立事業協議会を作り、住民参加の基で、計画を見直すことになり、海浜は残された。一方、西宮市では、1997年に環境保全条例を制定し、環境学習都市の推進に取り組んできており、2003年12月には全国初の環境学習都市宣言を行った。こうした取り組みの中で、競輪場も廃止となり、競輪に関連する事務所施設が残された。

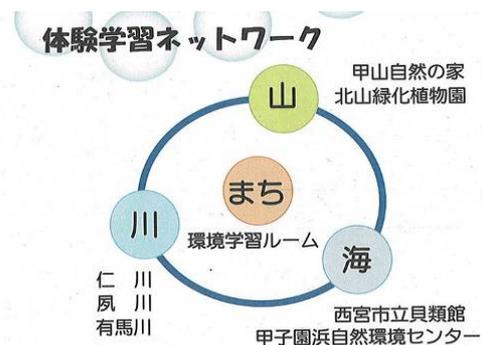
西宮市が環境都市宣言を行い、その施策の一環として、この施設を環境学習都市にふさわしい自然環境センターとして蘇らせることとなった。

②施設の目的

環境学習都市宣言の中で、西宮市の自然、生活、歴史をテーマにそれぞれを個別に捉えるのではなく、自然と生活、歴史と文化などつながりのあるものとして利用者に位置づけ、総合的に学習できるように体験学習拠点施設・フィールドのネットワーク化を図る。そのために、海の拠点として自然環境センターを位置づける。

こうした環境へのとりくみでは、市民への啓発、人材の育成、行政の枠を越えた取り組みが必要であり、そのために、市民団体等との連携が求められる。

このような連携を円滑に行い市民が自然とふれあい、学習できる場とすることを目的として、施設運営を行うものとした。



図II-3 ネットワークの拠点

(4) 利用管理における協働について

遊休施設の活用を行ったため、計画～施工までの市民団体等との協働による作業は行われていない。

当初、施設の運営に関して協働できる能力を有する海辺の環境活動等を行う市民団体はなかったので環境省のこどもエコクラブをモデルに、西宮市地球ウォッチングクラブを母体として、「NPO 法人こども環境活動支援協会」を市主導によって立ち上げた。立ち上げた理由は、環境への取り組みは、市の行政の枠を超えた取り組みが必要されるからである。市は、西宮市環境学習事業の企画・運営および環境学習施設の運營業務をこのNPO法人に委託している。

また、海岸について、埋立反対運動のプロセスで生まれた埋立対策協議会が高齢化しているが、今後「海辺の自然を守る会」としてNPO法人化し、人材や後継者を育成し、施設の一部を利用できるように配慮している。

利用者数は現在のところ1万人ぐらいである。小学校には、エコカードを全員に配布し、成果を挙げている。しかし、やろうとすると”足”がないのが問題になることが多いので、市の車両課のバスを全校（42校）年2回は利用できるように配慮している。平日は学校、土日は市民が来る。リピーターは自然観察を目的とする市民団体や国際環境専門学校（アズミの実習）、武庫川女子大学（環境エタリング実習）などの利用がある。

■ NPO 法人こども環境支援協会

正職員4名、嘱託職員6名、常勤アルバイト2名の体制の組織で、市主導により組織化された（嘱託職員は1年更新の契約）。

予算は年間5,000万円のうち、人件費は3,000万円程度である。収入は、助成金、市からの委託金などによっている。人事や総務、経理などの経営面では理事が仕事を分担している。センターでの活動を含む西宮市環境学習事業の企画・運営等を受託している。

■ 利用のルールについて

前面の海岸で自然観察等を行う場合には、事前にゴミや安全に関する注意（約束）を行う等の指導を行っている。

■ 役割分担について

県・市・市民団体による役割分担によって管理運営を行っている。

- ・ センターの施設管理は市で行う。
- ・ 海岸部の管理、海浜植物の移植、水質浄化等は県の尼崎港管理事務所
- ・ 施設周辺の公園は、公園緑地課（清掃等）
- ・ 環境学習事業は市職員等が企画している。
- ・ 環境プログラムの作成、利用者への対応は市民団体が対応、時には市民スタッフ（市の環境学習支援事業（EWC）のサポーター等）の応援も必要になる。
- ・ 水槽の管理は市の職員である。

■ 安全対策について

自然観察を行う前に、事前の注意を行っている。救護室の準備、マガキによる擦り傷などの怪我があるが、消毒程度の処理で済んでいる。

危険行為の監視は、常に行っているわけではないが、夜間の花火（10時以降の花火は禁止されている）などメガホンで注意することもある。

事務所の安全管理上（防犯等）の課題もある。

■ 問題点など

- ・ 施設のセキュリティー管理が必要。
- ・ 施設が外部からわかりにくいこともあり、案内板等の充実が必要（海岸への出入り口は設けたが）
- ・ 夏場の活動は汗だくになるので、シャワー施設が必要
- ・ 駐車場が隣接していない（周辺に500円/日の駐車場あり）。
- ・ 公園内にあるためホームレスの人への対応も必要
- ・ 災害情報を知る手段がない
- ・ 水質の浄化や夏場のゴミの散乱などが問題。
- ・ 水上バイクや夏の花火などの利用が問題になっている。
- ・ 利用と環境保全の間にコンフリクトがある。
- ・ 作業量に比べ人数が少ない。

2. 御蔵島（東京都）の活動

東京都御蔵島では、島の海洋資源をエコツーリズムによって、振興するとともに、その管理を官民の協働によるルール作りや監視活動を行っている事例を以下に示す。

①目的

将来にわたり継承すべき貴重な自然がある地域で、豊かな自然と触れ合える仕組みづくりに取り組み、その保護と適正な利用を図ることを目的としている。

東京都の島しょ地域における自然の保護と適正な利用に関する仕組み

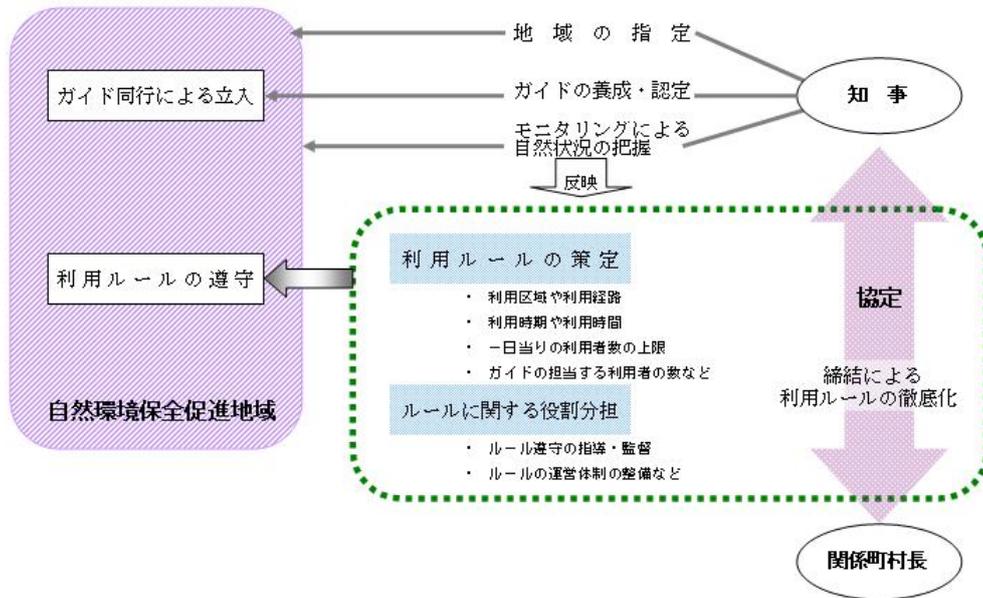


図 II - 4 東京都の島しょ部における自然の保護と適正な利用に関する仕組み

出典：東京都 (http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/eco/eco_sikumi.htm)

②対象範囲

御蔵村の公式ホームページ (<http://www.mikurasima.jp/>) では、エコツーリズムの対象区域として、以下のように定めている。

御蔵島のエコツーリズムについて

1. 目的 御蔵島の貴重な自然環境を適正に利用しながら保護するため。

2. 内容

●まず、3つの区域を定めました。

1) 東京都自然（御蔵島）ガイドなしで立ち入れる区域（自然環境保全促進区域除外区域）

①集落 ②都道223号線 ③村道島分線 ④林道（黒崎高尾線、鳥の尾線、家の沢線）⑤エビネ公園 ⑥歩道黒崎高尾線 ⑦タンテイロ巨樹の森探勝道路 ⑧汀線（みぎわせん）より沖合1000メートル以内（定期船運行、遊漁他の場合）

2) 東京都自然（御蔵島）ガイドがいれば立ち入れる区域（自然環境保全促進区域 陸域・海域利用区域）

〔海域〕

①汀線（みぎわせん）より沖合1000メートル以内（イルカウォッチング等をする場合）

〔陸域〕

②歩道御山～長滝山線 ③歩道乙女峠～御山線 ④御代ヶ池探勝道路 ⑤南郷巨樹の森探勝道路 ⑥赤沢巨樹の森探勝道路 ⑦稲根ヶ森巨樹の森探勝道路

3) 立ち入り禁止区域（自然環境保全促進区域）

島全体及び汀線（みぎわせん）より沖合1000メートル以内で上記1）、2）以外の区域

別図

自然環境保全促進地域における指定区域・利用区域・利用経路



事項	凡例	備考
自然環境保全促進地域		汀線より沖合1000メートル以内
自然環境保全促進地域から除外する地域		集落(次の①～④で囲まれた地域) ①汀線 ②あし川 ③周遊道路中心線から山側に100メートル ④新牛塚の東に位置する集落
		⑤都道223号線 ⑥村道馬分線 ⑦林道黒崎高尾線 ⑧林道馬の尾線 ⑨林道家の沢線 ⑩エビネ公園
		⑪歩道黒崎高尾線(黒崎歩道) ⑫タンテイロ巨樹の森探歩道
海域利用区域		汀線より沖合1000メートル以内
陸域利用経路		⑬歩道御山根山線～歩道奥湯山線 ⑭歩道乙女御山線 ⑮歩道御山根山線(御代ヶ池探歩道) ⑯南郷巨樹の森探歩道 ⑰歩道黒崎赤沢線(赤沢巨樹の森探歩道) ⑱歩道黒崎高尾線(船越が森巨樹の森探歩道)

図Ⅱ-5 対象地域

御蔵島の貴重な環境を守りながら、多くの人に御蔵島の自然と触れ合ってもらうため、都は、御蔵島村と共に、平成16年4月からエコツーリズムを開始しており、そのためのルールを東京都と小笠原村で作成し、協定を結んでいるほか、実際のツーリズムは民間のセクターも参加することから、こうしたセクターによる自主ルールも策定し、活動

している。これらの事項について、以下に示す。

③対象者

観光客及びホエールウォッチング事業者

④ルール

東京都知事は小笠原村村長と以下に示すような利用ルールに関する協定を締結している。

I 共通ルール	
1	東京都自然ガイドの指示に従う。
2	東京都自然ガイドは、その身分を表示する腕章等を着用する。
3	陸域においては、定められた経路以外を利用しない。
4	植物、動物、木片類、石など自然に存在するものはそのままの状態にする。
5	他の地域から動物、植物、種子、昆虫などを持ち込まない。
6	動物にえさを与えない。
7	動物を驚かしたり、追い立てたりしない。
8	岩石などに落書きをしない。
9	ごみは捨てず、すべて持ち帰る。また、海へ投棄しない。

表Ⅱ－1 個別ルール

名 称	陸 域	海 域
1 利用区域及び利用経路	別図のとおり なお、利用経路以外は立入禁止	別図のとおり
2 利用時間	日の出から日没まで	5時30分から17時30分まで 1回あたり3時間以内
3 利用人数等 (ガイド・操縦者を除く。)	1経路1日あたり 50人(1回あたり7人)	1日あたりのイルカウォッチング実施船数は45隻とする。その内訳は、御蔵島周辺海域のイルカウォッチングの実施に関する協定書別表による。
4 ガイド一人が担当する利用者の人数の上限	7人	(1) 遊泳による観察を伴う場合 13名 (2) 船上ウォッチングのみの場合 法定乗船定員
5 その他詳細ルールなど	降雨若しくは、降雪時又はその直後で、路面がぬかるんでいる場合は利用しない。	イルカウォッチング船を操縦する者は、ガイド認定を受けること。 イルカウォッチング実施要領、イルカウォッチング船操船実施要領を定めて実施する。 イルカウォッチングについては、船を操縦する者と別にガイドを乗船させる体制づくりを進めていくものとする。

備考1) イルカウォッチングとは、船上から、又は遊泳しながらイルカを観察する行為をいう。
備考2) イルカウォッチング船とは、観光客に船上から又は遊泳させながらイルカの観察をさせることを目的として航行する船をいう。

これらのルール作成の背景として以下の協定を結んでいる。

御蔵島における自然環境保全促進地域の適正な利用に関する協定書

東京都の島しょ地域における自然の保護と適正な利用に関する要綱（平成14年7月1日14環自計第288号知事決定。以下「要綱」という。）第3条の規定に基づき、東京都を甲とし、御蔵島村を乙とし、甲乙間において次の条項により協定を締結する。

（目的）

第1条 この協定は、要綱に基づき甲及び乙が連携して、御蔵島及び沿岸海域における自然環境保全促進地域の適正な利用を図ることを目的とする。

（対象となる自然環境保全促進地域）

第2条 この協定の対象となる自然環境保全促進地域は、集落、自動車道などを除く御蔵島（陸域）及び沿岸海域1000メートル以内（海域）とし、別図のとおりとする。

（適正な利用のルール）

第3条 適正な利用のルール（以下「ルール」という。）は、別表のとおりとする。

2 甲及び乙は、連携して、自然環境保全促進地域を利用する者（遊漁を行うために利用する者を除く。）に対し、ルールの遵守について、指導又は勧告を行うものとする。

3 ルールは、甲が行うモニタリング調査の結果等を踏まえ、必要に応じ、甲及び乙が協議の上、変更することができる。

（甲の役割）

第4条 甲は、次に掲げる事務を行う。

- (1) 都民及び観光客等に対する自然環境保全促進地域指定の意義の周知
- (2) 東京都自然ガイド（以下「ガイド」という。）の養成及び認定
- (3) モニタリング調査の実施
- (4) ルールの実施に対する支援
- (5) ルールの遵守及び変更に係る関係機関との調整

（乙の役割）

第5条 乙は、次に掲げる事務を行う。

- (1) 観光業者、村民、観光客等に対するルールの周知
- (2) ルールの運営体制の整備
- (3) 地元関係団体等の取りまとめ及びルールの推進
- (4) ガイドからの報告の聴取等ルールの実施状況の調査
- (5) 自然環境保全促進地域の利用実績(村民の利用を含む。)の甲への報告
- (6) 甲が実施するモニタリング調査、ガイド認定講習等への協力

（協議）

第6条 この協定の解釈に疑義が生じた場合及びこの協定に定めのない事項は、その都度、甲及び乙が協議して定める。

上記協定締結の証として、甲及び乙は、本協定書を2通作成し、それぞれ署名の上、各々1通を保有する。

平成16年1月19日

東京都新宿区西新宿二丁目8番1号

甲 東京都
代表者 東京都知事 石原 慎太郎

東京都御蔵島村字入かねが沢
乙 御蔵島村
代表者 御蔵島村長 広瀬 定昭

このほか、以下の御蔵村では市民参加による自主ルールを作成し、実際のツーリズムに活動に用いている。

●自主ルール・・・最低限守ってほしい！

御蔵島では、いつまでもイルカと人間がよい関係をたもっていくため、イルカウォッチングの自主ルールを定めています。イルカウォッチングをする方は是非守って下さいますようお願いいたします。

自主ルール

- ①イルカの食事や交尾、出産などの自然な行動を妨げない。
- ②小さい子供を連れた群れにはこちらから接近しない。
- ③水中で寄って来ないイルカのグループには再度エントリーしない。
- ④イルカに触らない。触ろうとしない。
- ⑤イルカに餌を与えない。
- ⑥スキューバダイビングでイルカに接近しない。
- ⑦水中スクータ、ホイッスルなど、人工音を発する器具は使用しない。

⑤利用実態、ルールの履行状態の監視

伊豆七島新聞 2004 年 1 月 18 日号より

(<http://homepage2.nifty.com/ebukuro/News/News2004/20040118.htm>)

東京諸島観光連盟が 7 日現在でとりまとめた 15 年度「市区町村会宿泊支援事業」(1 人 1 泊 3 千円の宿泊券補助、3 万 1500 枚)の申し込み状況の速報値は 85.7%で、各島別は次の通りである。

大島は配布枚数 1 万 3500 枚、申し込み枚数 1 万 1860 枚 (87.8%) = 以下は申し込み枚数と配布枚数に対する % = 新島 1983 枚 (79.3%) ▽式根島 2896 枚 (115.8%) ▽神津島 1636 枚 (65.4%) ▽八丈島 6162 枚 (79.0%) ▽父島 1497 枚 (99.8%) ▽母島 300 枚 (100%) ▽利島 277 枚 (92.3%) ▽御蔵島 400 枚 (100%) ▽青ヶ島 7 枚 (3.5%)、全配布数 3 万 1500 枚、申し込み数 2 万 7018 枚 (85.7%) でトップは式根島 (2500 枚配布) 115.8%、次いで御蔵島 (400 枚) 母島 (300 枚) の 100%、父島 (1500 枚) 99.8%。

御蔵島といえば巨樹とイルカウォッチングが有名だが、この島は 19 日、東京都と「都版エコツーリズム」の協定書に調印し、御蔵島の自然を親しむためのルールを定め、4 月 1 日から実施する。

御蔵島でイルカウォッチングを楽しんだ人は 02 年 6100 人、03 年 7600 人といわれ、観光客増加で次のような課題が挙げられている。

(1) ニオイエビネランなど動植物の盗掘と乱獲 (2) 観光客増による樹木の根の踏み固め (3) カツオドリ繁殖地へ観光客の立ち入り (4) イルカウォッチングによるイルカのストレスの懸念など (5) 水源である御山周辺へ人の立ち入りによる環境悪化など。

エコツーリズムは「ガイド同行」が原則だが、閑古鳥の鳴く島、公害の出る島、適正観光客数の把握の難しさがここにある。

⑥ 管理運営体制 (役割分担、関係者間の連絡調整の仕組み)

知事が対象市町村と協定を結び、利用ルールを徹底するとともに、地域指定、ガイドの育成や認定、モニタリングによる監視等を行っている。

また、エコツーリズムの定着と普及を図る等を目的として、エコツーリズムサポート会議を開催している。

東京都の島しょ地域における自然の保護と適正な利用に関する要綱

平成 14 年 7 月 1 日 14 環自計第 288 号知事決定

(目的)

第 1 条 この要綱は、島しょ地域における将来にわたり継承すべき貴重な自然が存する地域において、豊かな自然と触れ合える仕組みづくりに取り組み、その保護及び適正な利用を図ることに關し、必要な事項を定めることを目的とする。

(自然環境保全促進地域の指定)

第 2 条 知事は、次の各号のいずれにも該当する地域のうち、将来にわたり継承すべき貴重な自然が存するため、保護と利用の両立を図らなければならない地域（海域を含む。）を、自然環境保全促進地域として指定することができる。

(1) 次のイからハまでのいずれかに該当する地域

- イ 多様な生物及び生態系の確保のために貴重な動物の生息地、繁殖地もしくは渡来地又は植物の生育地
- ロ 地質学又は地形学上貴重な地域
- ハ 景観がすぐれている地域

(2) 人による過度の立ち入り等により人為的な影響を受けるおそれがある地域

2 知事は、前項の地域の指定に当たっては、必要に応じ野生生物等の状況に関する調査（以下「モニタリング調査」という。）を行い、当該地域の自然の保護及び適正な利用のための指針を明らかにするものとする。

3 知事は、自然環境保全促進地域を指定しようとするときは、あらかじめ自然環境保全促進地域の存する町村（以下「関係町村」という。）の長及び対象となる地域の土地所有者等（以下「土地所有者等」という。）の意見を聴くものとする。

4 知事は、自然環境保全促進地域の指定を行ったときは、その旨を公告するとともに、関係町村の長及び土地所有者等に通知するものとする。

5 前 2 項の規定は、自然環境保全促進地域の指定の解除及びその区域の変更について準用する。

(協定の締結)

第 3 条 知事は、自然環境保全促進地域を指定したときは、次に掲げる事項について関係町村の長と自然環境保全促進地域の適正な利用に関する協定（以下「協定」という。）を締結するものとする。

(1) 東京都と関係町村との役割分担に関すること。

(2) 次に掲げる自然環境保全促進地域の適正な利用に関する事項のうち必要なもの（以下「適正な利用のルール」という。）

- イ 利用区域又は利用経路
- ロ 利用時期及び利用時間
- ハ 1 日あたりの利用者（自然環境保全促進地域を利用する者をいう。以下同じ。）の人数の上限
- ニ 第 5 条第 1 項に規定する東京都自然ガイドが担当する利用者の人数の上限
- ホ その他適正な利用のため必要な事項

(3) その他自然環境保全促進地域の自然の保護及び適正な利用に關し必要な事項

(モニタリング調査の実施等)

第4条 知事は、自然環境保全促進地域の自然の保護及び適正な利用を図るため、モニタリング調査を行うものとする。

2 知事は、モニタリング調査の結果、必要があると認めるときは、関係町村の長と協議し、適正な利用のルール等を見直すものとする。

(東京都自然ガイドの認定等)

第5条 知事は、自然環境保全促進地域の自然の保護及び適正な利用を図るため、東京都自然ガイドを養成し、及び認定するものとする。

2 東京都自然ガイドは、関係町村に住所を有する18歳以上の者で、知事が開催する講習を受講した者の中から知事が認定するものとする。

3 東京都自然ガイドの養成及び認定の方法等については、関係町村の長と協議して、知事が別に定める。

(東京都自然ガイドの役割)

第6条 東京都自然ガイドは、次に掲げる役割を担うものとする。

(1) 利用者に対して自然の理解を深めるための解説を行うこと。

(2) 利用者に対してこの要綱に従い利用の指導を行うこと。

(3) 自然環境保全促進地域におけるモニタリング調査に協力すること。

(東京都自然ガイドの同行)

第7条 自然環境保全促進地域に立ち入ろうとする場合は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、東京都自然ガイドを同行するものとする。

(1) 土地所有者等が通常の生活に付随する事由により立ち入る必要がある場合

(2) 非常災害のために必要な応急措置を行うため立ち入る必要がある場合

(3) 国、地方公共団体等が管理行為を行うため立ち入る必要がある場合

(4) 前3号に掲げるもののほか知事が特に必要があると認めた場合

(自然環境保全促進地域の利用に関する指導等)

第8条 知事は、関係町村の長と連携して、利用者に対し、自然環境保全促進地域の利用について、必要な事項を指導し、又は勧告することができる。

(責務)

第9条 都は、この要綱の実施に当たっては、関係町村と連携して、自然の保護及び適正な利用の総合的かつ計画的な施策の推進に努めるものとする。

附則

この要綱は、平成14年7月1日から施行する。ただし、第4条、第7条及び第8条の規定は、平成15年4月1日から施行する。

3. 西表島の活動

沖縄県西表島では、島の自然資源をエコツーリズムなどで振興するとともに、その自然を維持していくため、官民の協働によるルール作りや監視活動を行っている。

①目的

日本で最初に作られた、『西表島エコツーリズム協会』のホームページより、以下のようなエコツーリズムの理念が示されている。

<エコツーリズムとは>

訪問先の自然環境を破壊することなく、その土地特有の自然・生活文化などの資源を持続させていくような旅行の概念です。“エコロジカルなツーリズム”を意味する言葉として、20年ほど前から欧米の若者たちのあいだで使われるようになりました。今では自然保護と観光、そして地域への経済還元を同時に成立させる新しい旅として、世界的に注目されています。

エコツーリズムは、豊かで、荒らされていない自然を持つ地域をフィールドに行われるもので、その地を訪れる旅行者が、自然や文化についての正しく深い知識を得、その地域ならではの自然とのふれあいを体験できるような旅行を指します。また、エコツーリズムを通じて、旅行者や彼らを受け入れる地域の人々の間に、自然や文化の保護の意識を育むことも、その重要な目的の一つです。そのような意識が人々に根づくことではじめて土地の自然環境や文化をかけがえのないものとして守り、活用し、維持していくことができるのではないのでしょうか。

『西表島エコツーリズム協会』設立の経緯

沖縄の本土復帰当時、八重山は開発の圧力の中がありました。土地は買収され観光開発も盛んに行われました。「このままでは島が失われる。」危機感を感じた島の青年たちと研究者が『西表をほりおこす会』を結成し、島おこし運動を始めたのが1975年。その中で提案されたのが、島の自然や文化を保全しつつ、それらを生かした観光、すなわち今で言うエコツーリズムだったのです。以後15年余り地道な活動が続けられ、1991年には、環境庁によってエコツーリズム資源調査が行われました。その成果をもとに【ヤマナ・カーラ・スナ・ピトゥー西表島エコツーリズムガイドブック】が1994年に完成。完成を契機に、島への思いを同じくする『西表をほりおこす会』の有志や当時の『竹富町観光協会青年部』の面々が中心となって『西表島エコツーリズム協会設立準備会』を結成し、以後多くの島民を巻き込みながら、2年間の勉強期間を経て、1996年5月15日に『西表島エコツーリズム協会』設立の運びとなりました。

②対象範囲

<西表島におけるエコツーリズム>

西表島は「東洋のガラパゴス」と称されるほど豊かで多様な自然に恵まれた島です。その海も空も山も、島人たちによって長い間大切にされてきました。西表島こそ、自然と人の関わりについて深く知るエコツーリズムにふさわしい場所の一つではないのでしょうか。謙虚に自然や人に接することで、旅する人にもあまりある贈り物を与えてくれる島。それが西表島なのです。

③対象者

観光客、利用者、地元住民等

④利活用ルール

1. 環境への配慮に関するガイドライン

私たちは、西表島の自然を美しく保つため、次のようなことに配慮し、よりよいエコツーリズムを実践していきます。

『西表島の環境を大切にしましょう。』

- 西表島の動植物を大切にしましょう。
 - ・ 野生動物に食べ物を与えないようにしましょう。
 - ・ ツーリストが木の根などを踏んだりして自然を傷つけずにすむよう、フィールドでは気を配りましょう。
 - ・ 外来種の持ち込みや拡散を食い止めるよう、気をつけましょう。
 - ・ ペットを飼う場合は最後まで責任を持ちましょう。

- むやみな動植物の採集及び移動はやめましょう。
 - ・ 動植物を観察した後は移動させず、必ず元に戻しましょう。
 - ・ 漁業や農業、狩猟、生活文化などの体験プログラムにおける採取・採集は、必要な量に抑えましょう。
 - ・ 貴重な動植物や保護されている動植物はもちろん、むやみな動植物の採集はやめましょう。

- 野外の環境に配慮した利用のあり方をしましょう。
 - ・ フィールドへのアプローチは少人数で行い、各フィールドで緊急時に対応でき、自然に配慮した人数にしましょう。
 - ・ ツアーで使用するフィールドは、ツーリストの安全や生き物などに配慮して選びましょう。
 - ・ ウミガメが産卵に上陸する浜でのキャンプは5?10月の期間、特に配慮しましょう。
 - ・ 自然を傷つけない履き物や乗り物を選びましょう。
 - ・ フィールドでの食器洗いやトイレは、環境をよごさない適切な方法で処理しましょう。
 - ・ 動力船は周りの環境・ひき波・騒音・排気・非動力船に配慮したスピードを心掛けましょう。

- 宿泊施設・生活圏の環境に配慮した利用をしましょう。
 - ・ 施設は環境及び水資源やその他エネルギー等の利用に配慮しましょう。
 - ・ 汚水の処理方法・ゴミの減量化など環境への配慮に心掛けましょう。

- 西表島内でのゴミを減らす努力をしましょう
 - ・ 西表島はゴミ最終処分場がないことをツーリストへ周知させ、協力依頼をしましょう。
 - ・ フィールドへはゴミになるようなものを持ち込まない、小さなゴミでも拾って必ず持ち帰る事を徹底しよう。
 - ・ 島内へゴミとなるものを持ち込まない工夫をし、ツーリストに対しても持ってきたものは持って帰ってもらうように促しましょう。
 - ・ 島内で物を購入する際には、リサイクル出来る物や自然分解出来る物を選ぶ努力をしツーリストにも促しリサイクル出来ない物や最終処分出来ない物は持ち帰ってもらうよう徹底しましょう。

2. 安全への配慮に関するガイドライン

私たちは、西表島を訪れる観光客が安全で楽しい体験ができるよう、次のようなことに気を付けて、よりよいエコツーリズムを実践していきます。

『安全管理を心掛けましょう。』

- より良いツアーができるよう、ガイド研修を行いましょう。
 - ・ 事故に備え救急蘇生法などの訓練を定期的に受けるようにしましょう。
 - ・ ガイド自主講習会を開き、島の自然や文化、地域の学習につとめましょう。
- 緊急時の対応マニュアルを作りましょう。
 - ・ 急なビバークや緊急事態に備えて食糧や携帯電話・無線等を携帯しましょう。
 - ・ 事業者は、万が一の事故やトラブルに備え緊急連絡体制を作成し、冷静に対処できるようスタッフにも徹底しましょう。
 - ・ 緊急連絡体制は順序を追って確認でき、事故発生後何処に連絡をするのかまで作成しそれに従いましょう。
 - ・ 緊急連絡体制は各組織の連絡網と共に定期的な見直しをしましょう。
 - ・ 安全のため各フィールドへのアプローチは緊急事態に対応できる人数にしましょう。
 - ・ 食品の衛生管理には細心の注意をし、安全な食事のサービスに心掛けましょう。
- 安全なツアーのため情報交換をしましょう。
 - ・ 河川内で遊覧船やカヌーの往来がある場所ではお互いにコミュニケーションをとりましょう。
 - ・ 地域の海人や猟師等との情報交換を常に行いましょう。
事故のないように危険箇所や行動についての諸注意をしましょう。
- ◎ ツーリストの安全管理
 - ・ ツアー参加条件としての保険加入を徹底しましょう。
 - ・ 出発前には参加者の健康状態を確認しましょう。
 - ・ ツアー開始時にはツアーの説明と安全に関するレクチャーを行いましょう。
 - ・ ツアー中の服装・履き物等は安全に配慮したものを推奨するようにしましょう。
 - ・ 天気や天候の変化に気を配ってツアーを行いましょう。
 - ・ 怪我などの応急処置に備えて救急薬を携帯しましょう。
 - ・ 安全のため各フィールドへのアプローチは緊急事態に対応できる人数にしましょう。
 - ・ 食品の衛生管理には細心の注意をし、安全な食事のサービスに心掛けましょう。

3. 生活文化への配慮に関するガイドライン

私たちは、西表島の豊かな生活文化をまもり、活かし、伝えていくために、次のようなことに気を付けて、よりよいエコツーリズムを実践していきます。

『地域の生活のリズムを乱さないようにしましょう。』

◎ 地域の生活の尊重

- ・ 島の農業、漁業、狩猟等の生業を妨げないように配慮してツアーを行います。
- ・ 地域の行事やイベントを大切にしましょう。

『西表島の歴史や文化の保全と継承に協力しましょう。』

◎ 生活文化の啓蒙

- ・ 地域の文化や祭に参加するときは、それぞれの地域のルールに従いましょう。
- ・ 御巖（※）（拝所）などの神聖な場所には、許可なく立ち入らないようにしましょう。（※ウガン）
- ・ 地域の自然や文化を解説し紹介できるよう、常に研究研鑽に努めましょう。

4. 情報提供に関するガイドライン

私たちは、よりよいエコツーリズムの実践のため、情報の把握と提供に努めていきます。

『情報を共有していきましょう。』

○ 情報の収集・把握

- ・ 地域の行事などに積極的に参加・協力し、新しい情報の収集に心掛けましょう。
- ・ 地域の情報はエコツーリズムにも反映させましょう。
- ・ 天候の状況を事前に把握しましょう。
- ・ 安全のため、関係機関との情報交換をしましょう。

○ 情報の提供

- ・ ツーリストにインフォメーションやコミュニケーションを通して思い
- ・ 出の多いツアーになるよう情報提供に心掛けましょう。
- ・ 充実したツアーができるようツアー計画のお手伝いをしましょう。
- ・ ツアーの内容や、天候の状況を事前に伝えましょう。
- ・ 地域の文化や祭事に関するルールを知らせ、尊重してもらいましょう。
- ・ 集落でのマナーを伝え、生活への配慮に協力してもらいましょう。
- ・ エコツーリズムで得た情報は地域にもフィードバックしましょう。

5. 地域への還元に関するガイドライン

私たちは、次のようなことを心がけ、エコツーリズムによる地域への還元に努めます。

『地域活動に理解を示し協力しましょう。』

- ◎ 地域活動への貢献
 - ・ 地域活動に協力しましょう。
 - ・ 地域の環境教育に協力しましょう。

『地域の生産者や事業者への還元を図りましょう。』

- ◎ 地域産業への貢献
 - ・ ツーリストにはなるべく島内での宿泊を奨めましょう。
 - ・ 島の産物をいかした食事や特産物の使用や購買を心がけましょう。
 - ・ 地域の食材を中心としたオリジナルな食事の提供に心掛けましょう。

『収益の一部を自然保護や文化の保全に役立てましょう。』

- 自然環境の保全に貢献しましょう。
 - ・ フィールドの状況や情報をもちかえり、今後の利用方針にいかしましょう。
 - ・ 環境省（国立公園）所轄管理所・森林管理署など公的機関とも連携をとりツーリストへの健全な誘導に心掛けましょう。
- エコツーリズムの啓蒙活動に努めましょう。
 - ・ エコツーリズムが成り立つ絶好の地域として誇りを持ち、エコツーリズムの理念や概念の普及に努めましょう。

●西表島を訪れる方へ●

西表島の旅をもっと楽しくするために訪れる地域に関する情報を前もってよく調べマナーを守って旅をしましょう。

- * むやみに動植物を採集しないようにしましょう。
- * ゴミは捨てずに持ち帰りましょう。
- * 火を焚くときは、取り扱いに注意しましょう。
- * 山道や砂浜などに車を乗り入れないようにしましょう。
- * 車を運転するときは、動物の飛び出しに注意しましょう。
- * 島の人に会ったら挨拶をしましょう。
- * 御嶽（うたき：拝所）に行き当たったときは、まずは手を合わせ、旅の安全や健康などを祈りましょう。
- * 古い歴史をもつ祭事や行事に参加する場合は、前もって島の人とコミュニケーションをはかりましょう。

理 念

わたしたちは、エコツーリズム協会のメンバーとして、西表島でこのようなエコツーリズムの推進をめざしています。

●西表島エコツーリズム協会設立 趣意書●

1996年5月14日

西表島は、ヤマネコ棲む秘境の島として、日本全国に知られています。そして、四季折々のすばらしい自然や文化が数多くあります。それらはまだ人に知られることなく眠っています。私たちは、その一つ一つを掘り起こし一方、私たちは、西表島という世界に誇れる財産を護り、次の世代へと継承していく義務があります。自然や文化は人が訪れる事によって簡単に破壊される脆いものです。日本の観光地では、人間にとっての快適性や利便性を優先した観光を迫及したために、多くの自然や文化が失われてきました。このような観光と自然保護は、相反するものと考えられてきました。今、世界的にこの二つを融合させ、両立させようと動きが始まっています。自然や文化を傷めることなく、持続させていく事を活動の最低条件とする旅行形態＝エコツーリズムの模索が始まっているのです。エコツーリズムは、地域の自然と文化の保護とより深い理解を求めるために、少人数を単位とした長期滞在を原則とします。野外では、自然解説指導員(インタープリター)による解説と指導により、野生生物との出会いや自然教育の場を提供していきます。生物にあわせた観察を行うため、夜間や早朝の野外活動などもプログラムの中に盛り込まれます。また、滞在は、地域の方とのふれあいの場であることから、既存の民宿や旅館を活用します。宿の主人との語らいの中から、直接地域の生活文化と触れあう機会を持ちます。そして、このような旅行を体験した人は、再び西表島を訪れてくれるでしょう。よって、私たちは、ここに西表島エコツーリズム協会を設立し、西表島におけるエコツーリズムの確立を図ることにしました。関係各位のご理解とご協力を賜りますようお願いいたします。

※ホタル観察の案内の方へ

- ◎ 暗くなる前に観察場所へ到着し、足下の安全確保に心掛けましょう。
 - ・ あらかじめ駐車する場所を決めておき、そこから徒歩で夕暮れの自然を楽しみ観察する際の心掛けを話ながら現地へ向かうのが良いでしょう。
 - ◎ 観察するときは明かりの使用に注意しましょう。
 - ・ 車のライトや懐中電灯の明かり、タバコの火はホタルの攪乱の要因にもなりますし、先に来て鑑賞している人の気分を損ないます。移動する際は懐中電灯で足下だけを照らすようにしましょう。
 - ・ 光の正体を見る場合は懐中電灯の明りを直接向けず下向にしましょう。掌にとって見る場合は握りしめないよう注意しておきましょう。
 - ・ フラッシュは絶対焚かないように前もって注意しましょう。ホタルの光はフラッシュを焚いても写らないことを伝えておきましょう。
 - ◎ 観察記録をとりましょう。
 - ・ 出かけた月日・人数・発消長(※)の観察記録を付けてみましょう。その年によっても発消長が異なるでしょうし、人が入ることによってもしくは自然に一時期数が減少する場合もあるでしょう。大事な観光資源を見届けていくためにも多くの目で見た観察記録が大切になるでしょう。
- (※) ホタルが発光している時間 参考：深石隆司氏資料

※見守ってあげよう！子育ての季節

～白い小さな海鳥がいつまでもちゅら海を舞い続けられるように～
繁殖の時期は特に配慮しましょう。

八重山諸島における沿岸性アジサシ類の繁殖地と規模

*エリグロアジサシ・ベニアジサシ【存続の基盤が脆弱な“準絶滅危惧種”】

指定/毎年、5月半ばから9月終わりにかけて子育てのために、南方から飛来して、サンゴ礁や岩礁に小さなコロニーを形成して繁殖をします。繁殖地の大小に関わらず人々の接近や上陸は、産卵中止や卵・ヒナの放棄につながります。また、近くを高速で走るボートの引き波に、波打ち際の巣にある卵やヒナが流されることもあり、彼らが無事に子育てを終える確立が低いことが明らかになっています

民間のホームページ（浦内川観光サイト：<http://www.urauchigawa.com/>）でも以下のよ
うな呼びかけを行っている。

西表島は東洋のガラパゴスと称されるほど、豊かで多様な自然に恵まれた島です
自然と人との関わりについて深く知る、エコツーリズムにふさわしい場所のひとつです



西表島の自然は、その海も山も空も、島の人たちの手によって、長い間
大切に守り育てられてきました。その自然や生活文化を傷つけることなく
鑑賞するために、次のことを守りましょう。



植物や動物を大切にし、むやみに採集しないようにしましょう。

小動物や昆虫などを手にとって観察したあとは、必ず元の場所に戻しましょう。

自然に生息する動物にエサを与えないようにしましょう。

自分で持ち込んだゴミは自分で必ず持ち帰りましょう。

トイレなどみんなで使う施設は、次の利用者のことを考えてキレイに使いましょう。

地域の文化や伝統行事に十分に敬意を払いましょう地域の人やガイドのはなしを
よく聞いて行動しましょう。

なお、このほかに仲間川でのカヌーでのエコツーリズムに対する利用協定を結んでい
る。

⑤利用実態、ルール of 履行状態の監視

西表島観光客数（平成16年約35万人）、カヌー業者があらゆる川は川の奥地に人が入り込むことによる環境への負荷や動力船の排気や音等による環境への影響などの問題が指摘されていることから、遊覧船事業者、カヌー事業者が、県、国、地元行政、地域住

民及び土地所有者の理解の下で上記の利用協定が結ばれた。

(出典：島民の雇用を創出しないエコツアー

松村 正治 東京工業大学大学院 社会理工学研究科 社会工学専攻 土場研究室

⑥管理運営体制（役割分担、関係者間の連絡調整の仕組み）

西表島では、西表島エコツアーリズム協会、カヌー組合、ダイビング組合、動力船事業者等があり、地元行政と合せた協議調整を随時行っている。



この報告書は、競艇交付金による日本財団の助成金を受けて作成しました。

平成18年度 市民参加による沿岸域管理手法に関する調査研究

平成19年3月発行

発行 海洋政策研究財団（財団法人シップ・アンド・オーシャン財団）

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-15-16 海洋船舶ビル

TEL 03-3502-1828 FAX 03-3502-2033

<http://www.sof.or.jp>

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。

ISBN978-4-88404-194-6