

平成29年度 「日中海洋対話」共同研究プロジェクト

日本の沿岸域ガバナンス ～ローカルな視点から～

婁 小波



東京海洋大学学術研究院

目 的

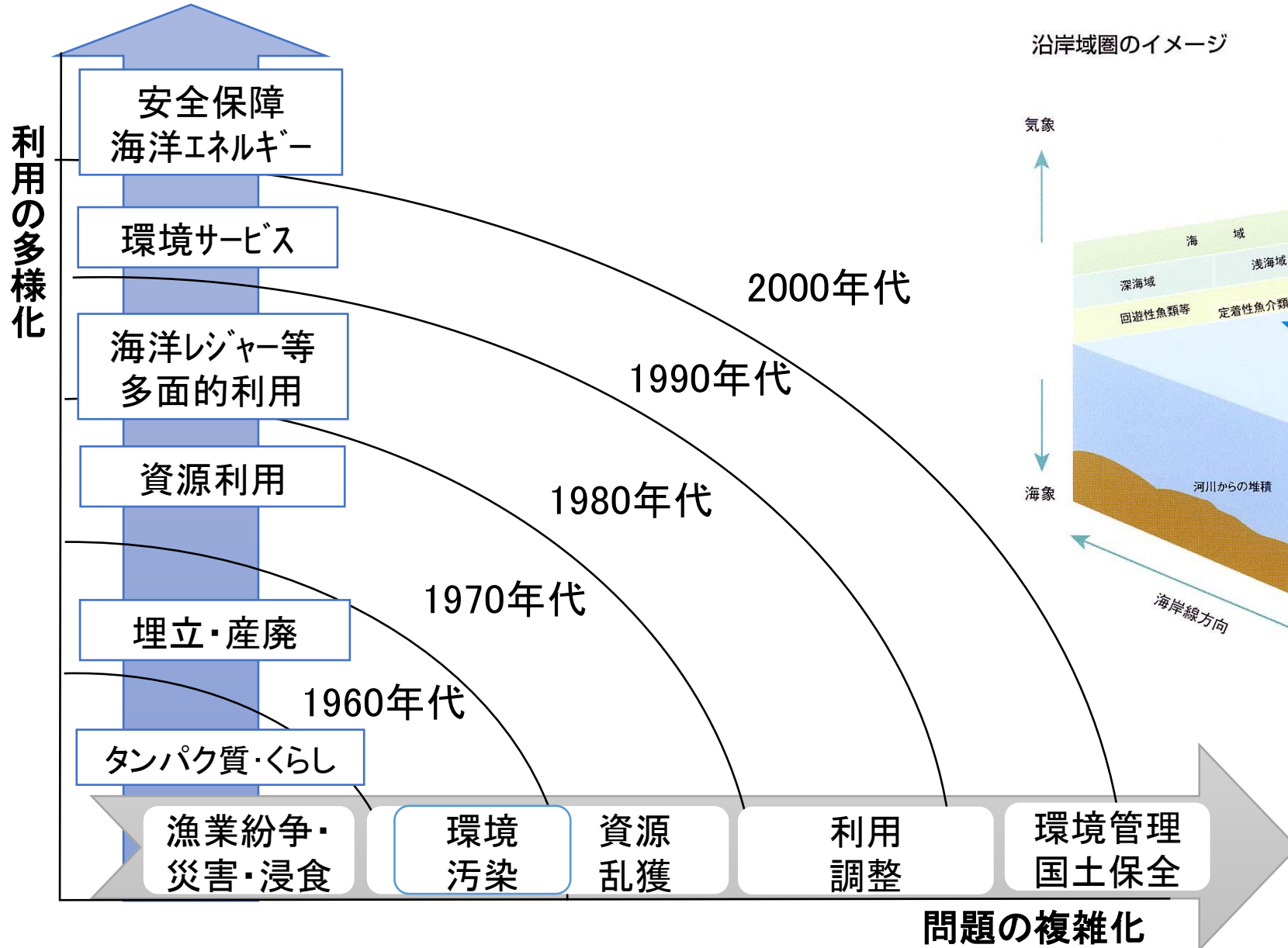
- 日本における沿岸域の利用は時代と共に多様化・複雑化・高度化してきた。それに伴い、沿岸域の抱える問題も多様化し、複雑化するようになった。
- これら問題を解決するために、日本ではフォーマルからインフォーマルに至るまでのさまざまなレベルでの取組が行われ、ガバナンスの仕組は多様化・高度化してきた。
- 本報告では、日本の海洋ガバナンスの重要な一環をなす沿岸域ガバナンスに焦点を当て、地域レベルにおける海洋ガバナンスのあり方を考えてみたい。

- ⇒ ① 日本における沿岸域の利用管理問題の諸相
- ② 日本における沿岸域ガバナンスの取組みの紹介
→ 漁場・藻場再生、サンゴ礁の再生、里海、離島振興等
- ③ 沿岸域ガバナンスのあり方

日本における沿岸域利用管理問題の諸相



沿岸域問題の諸相



沿岸域圏のイメージ

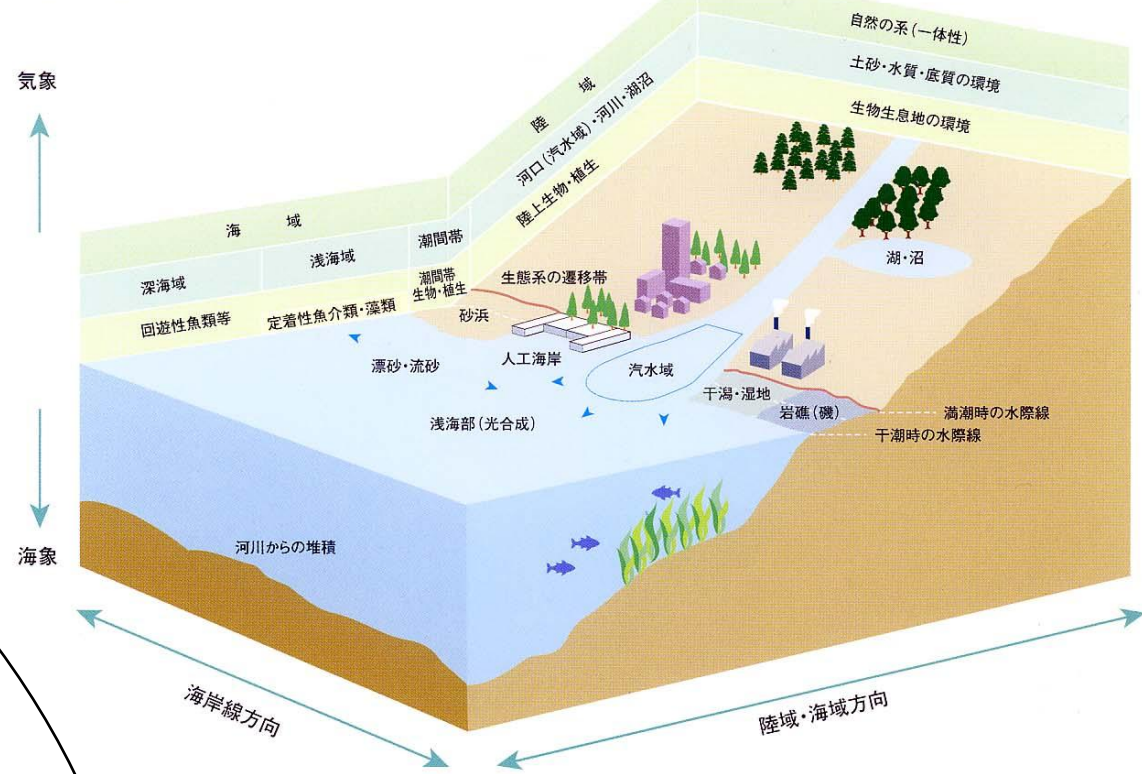


図 沿岸域圏のイメージ図

(出所:国土庁他「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針(2000年)」より引用。

図 日本における沿岸域利用の多様化と問題の複雑化

海をめぐるフォーマルな統治機構

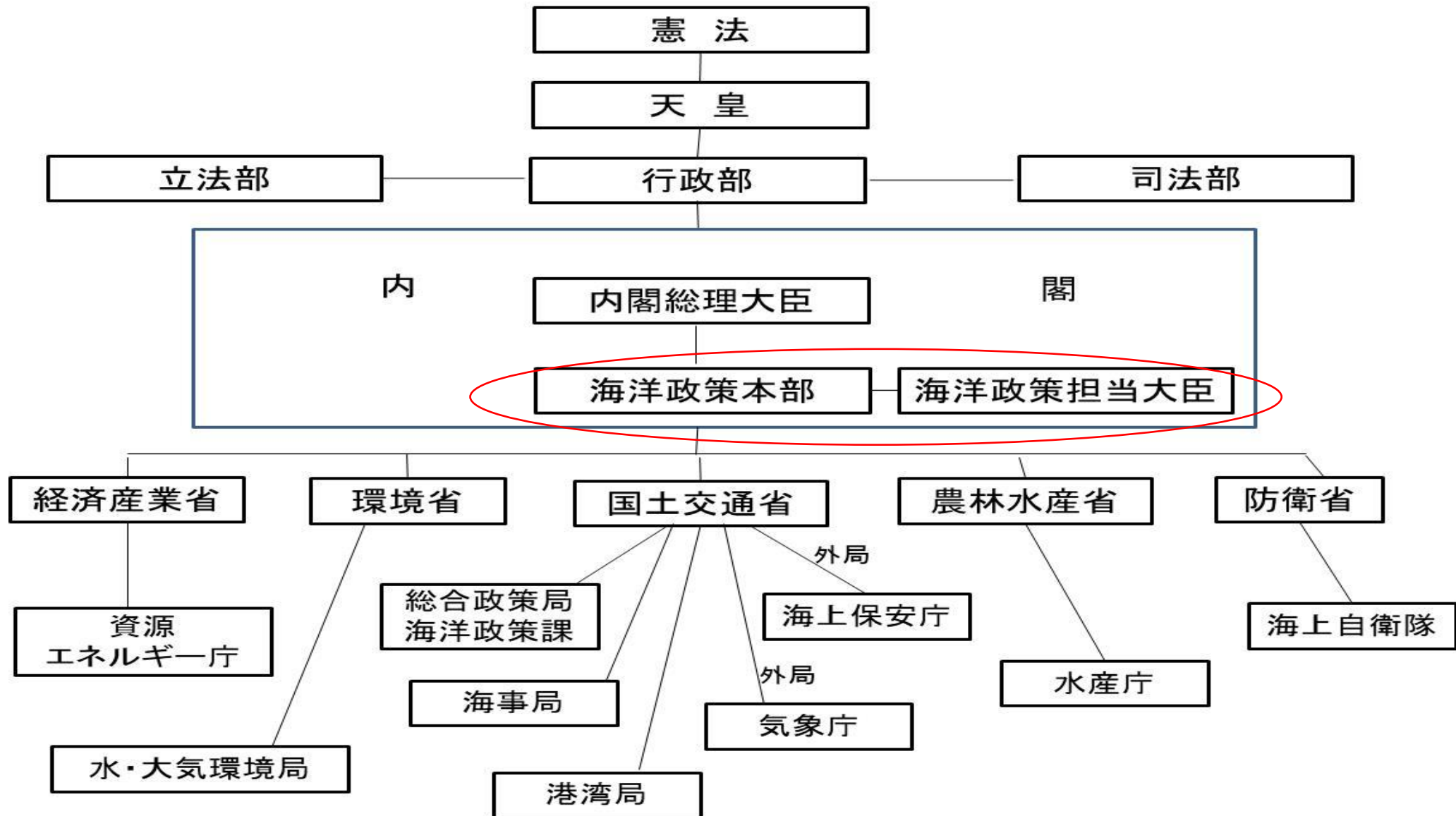


図 日本の海洋管理行政機構図

沿岸域を統治するフォーマルなルール

区分	関係法制
公物管理 関連	国有財産法
	公有水面埋立法
	港湾法
	港湾整備促進法
	特定港湾施設整備特別措置法
	漁港漁場整備法
	海岸法
	河川法
	自然公園法
	自然環境保全法
国土利用 計画 関連	国土形成計画法
	国土利用計画法
	都市計画法
環境 計画 関連	環境基本法
	自然再生推進法
	景観法
総合	海洋基本法

区分	関係法制
漁業活動 関連	水産基本法
	漁業法
	海洋生物資源の保存及び管理に関する法律
	漁港漁場整備法
	水産資源保護法
	持続的養殖生産確保法
	海洋水産資源開発促進法
	沿岸漁場整備開発法
	遊漁船業の適正化に関する法律
	石油パイプライン事業法
エネルギー 開発 関連	石油の備蓄の確保等に関する法律
	砂利採取法
	採石法
	電気事業法
環境保全 関係	環境影響評価法
	水質汚濁防止法
	海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律
	廃棄物の処理及び清掃に関する法律
	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律
絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律	

日本の沿岸域ガバナンス ～いくつかの取組事例～



ガバナンスの視点

@環境ガバナンス:
 上(政府)からの統治と下(市民社会)からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体が、その多様性と多元性を生かしながら、積極的に関与し、問題解決を図るプロセス。

@ガバナンスの特質:
 統治ではないが、統治と無関係でもない。統治と自治の統合の上に成り立ち、「市民性」・「実践性」・「規範性」の諸特性を備わる。

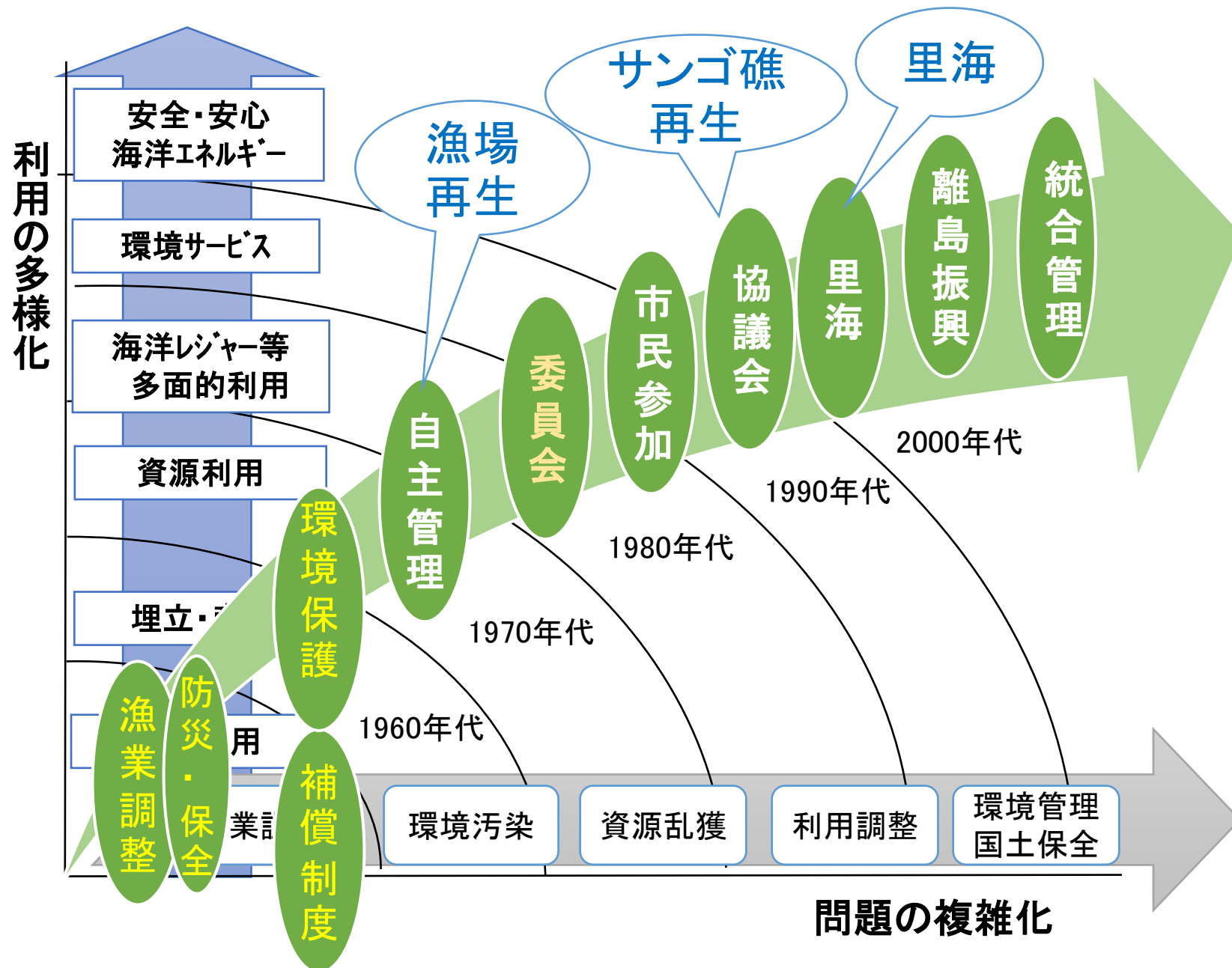


図 日本における沿岸域管理への取組み

漁場再生への取組み～人工魚礁の自主管理～

漁場整備政策の流れ

- ・1650年 民間による人工魚礁造成の記録
- ・1950年 漁港法施行
- ・1952年 国による浅海開発のための総合的な助成事業発足
- ・1974年 沿岸漁場整備開発法が発効
- ・1976年 法律に基づく公共事業として、長期計画をもとに計画的整備が開始
- ・2001年 漁港整備事業と統合し、「水産基盤整備事業」発足
→漁港と漁場の整備を一体的に推進する体制が確立
- ・2007年 EEZ内における国直轄の事業が開始

＜沿岸漁場整備計画＞

計画期間年度：4月～3月

第1次計画：1976～1981

第2次計画：1982～1987

第3次計画：1988～1993

第4次計画：1994～2001



＜漁港漁場整備計画＞

第1次計画：2002～2006

第2次計画：2007～2011

第3次計画：2012～2016

第4次計画：2017～2021

漁場整備事業の申請プロセス

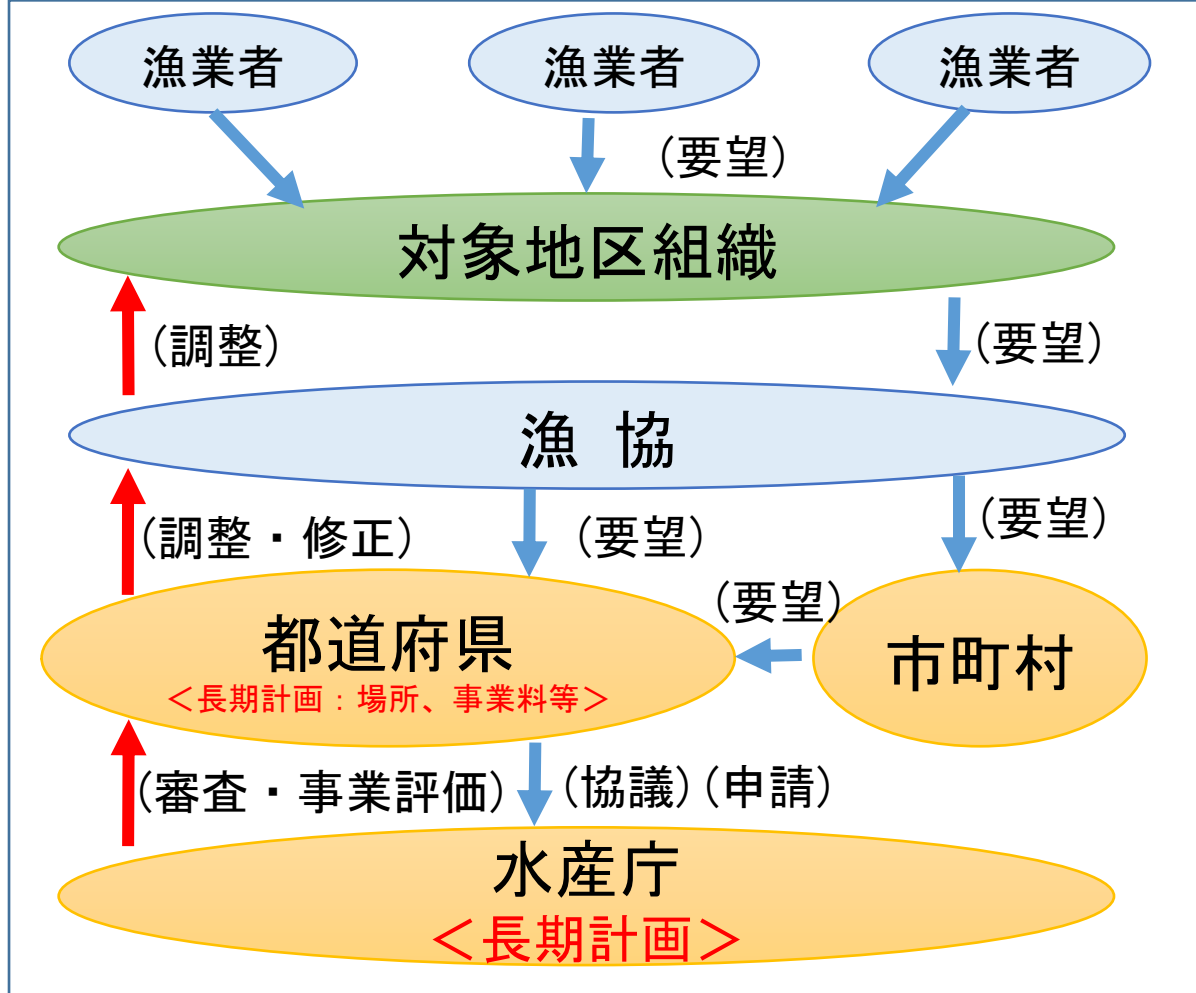


図 人工魚礁設置申請のプロセス (補助事業)

人工魚礁の自主管理の枠組み

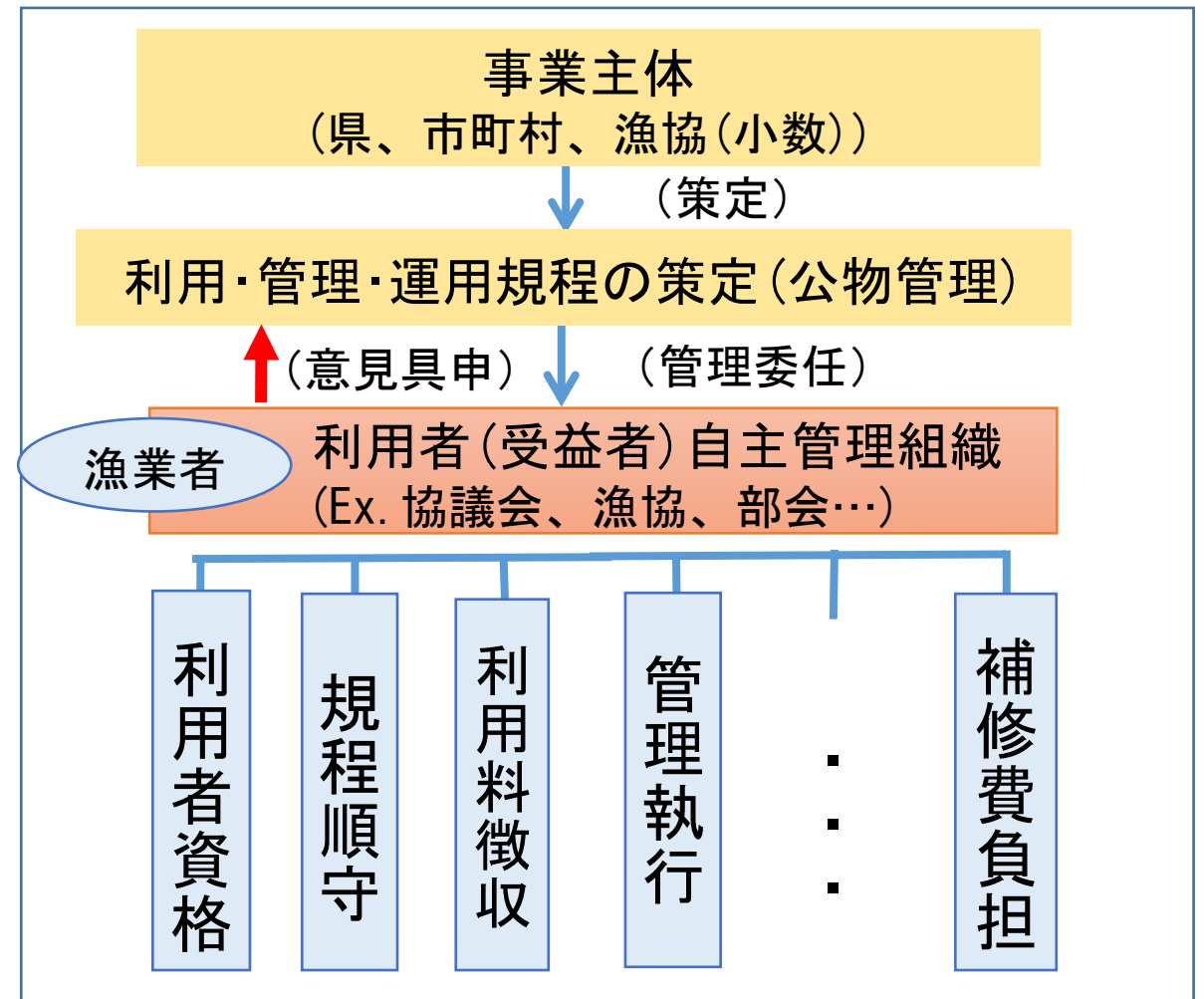


図 人工魚礁の自主管理模式図

沿岸漁場整備開発計画

第4次漁港漁場整備長期計画

計画別 区分	第1次	第2次	第3次	第4次	
計 画	①計画 期間	昭和51～56年度 6カ年	昭和57～62年度 6カ年	昭和63～平成5年度 6カ年	平成6～平成13年度 8カ年
	②総事 業費 (A)	魚 礁 658億円 増養殖1,087億円 保 全 88億円 開発調査(直轄)5億円 計 1,840億円 予備費 160億円 合 計2,000億円	魚 礁1,400億円 増養殖1,900億円 保 全 100億円 計 3,400億円 調整費 600億円 合 計4,000億円	魚 礁1,400億円 増養殖2,000億円 保 全 100億円 計 3,500億円 調整費1,300億円 合 計4,800億円	魚 礁1,600億円 増養殖2,300億円 保 全 300億円 計 4,200億円 地方単独200億円 調整費1,600億円 合 計6,000億円
	③基本 方針	特に掲げられて いない	特に掲げられて いない	1. 沿岸漁業の基 盤の形成 2. 沿岸域の総合 的整備の推進 3. 新技術等の導 入による海域の 高度利用	1. 我が国周辺水 域の水産資源・ 生産量増大への 取り組み 2. 「青く豊かな 海」の確保 3. 地域の活性化 を図る総合的整 備の推進
	④整備 目標		漁場整備率 8.4→9.7%	漁場整備率 9.4→10.7%	漁場整備率 10.8→12.3%
実 績	①総事 業費 (B)	魚 礁 667億円 増養殖 775億円 保 全 69億円 計 1,511億円	魚 礁1,090億円 増養殖1,124億円 保 全 76億円 計 2,290億円	魚 礁1,572億円 増養殖1,591億円 保 全 136億円 計 3,299億円	魚 礁2,299億円 増養殖2,678億円 保 全 407億円 地方単独164億円 計 5,549億円
	②達成率 (B/A%)	81.7%	67.4%	94.3%	92.5%

- 計画期間:2017年度～2121年度
 - 重点課題
 - (1)水産業の競争力強化と輸出促進
 - (2)豊かな生態系の創造と海域の生産力向上
 - (3)大規模自然災害に備えた対応力強化
 - (4)漁港ストックの最大限の活用と漁村のにぎわい創出
- ↓
- 実施の目標:水産資源の回復や海域の生産力の向上を図るため、資源管理や栽培漁業との連携を図りつつ、**水産生物の生活史に配慮した**広域的な水産環境整備を推進する
 - 目指す主な成果:水産資源の回復や生産力の向上のための漁場再生及び新規漁場整備により5年間でおおむね8万トンの水産物の増産を図る

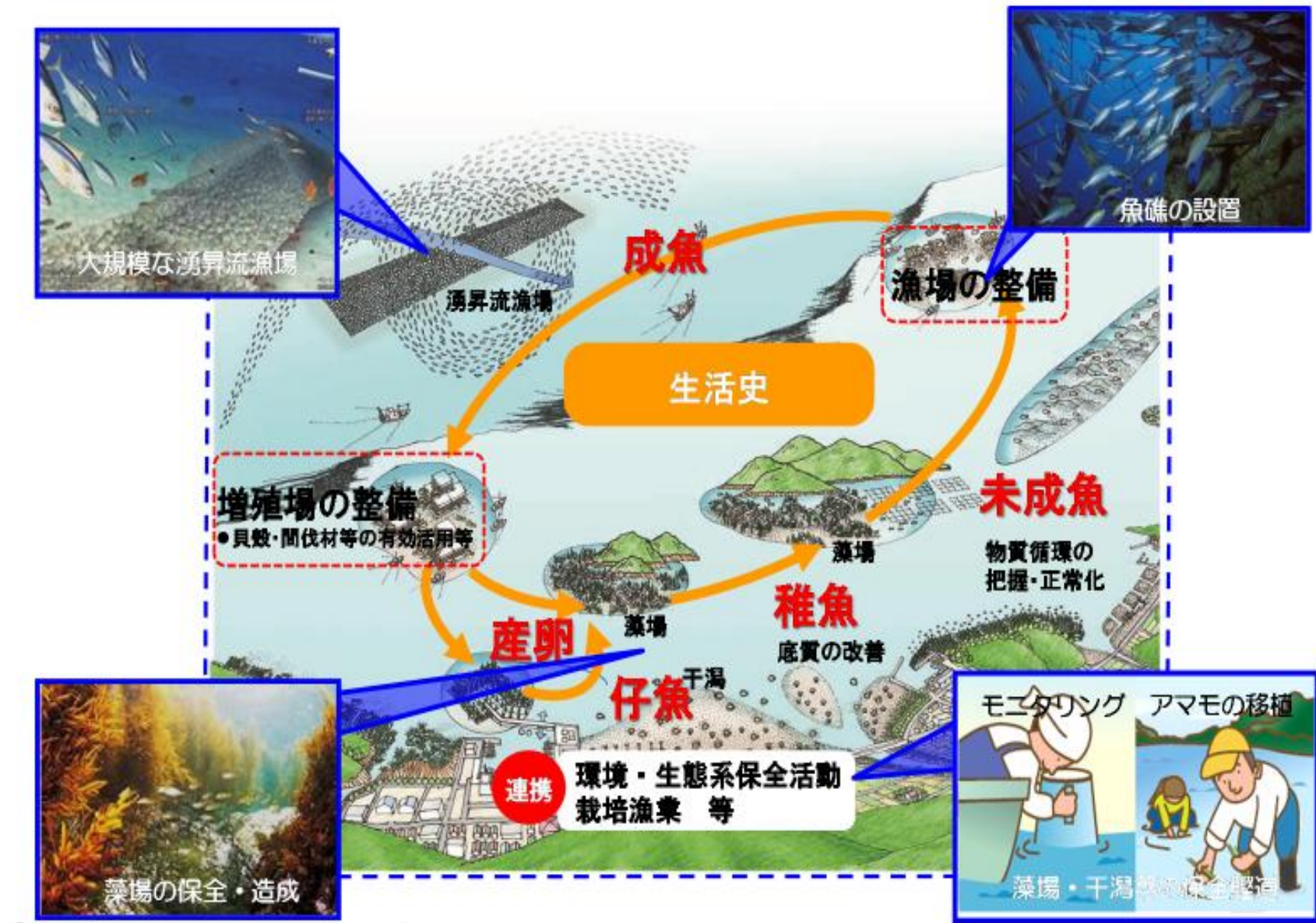


図 生活史に配慮した漁場整備構想模式図

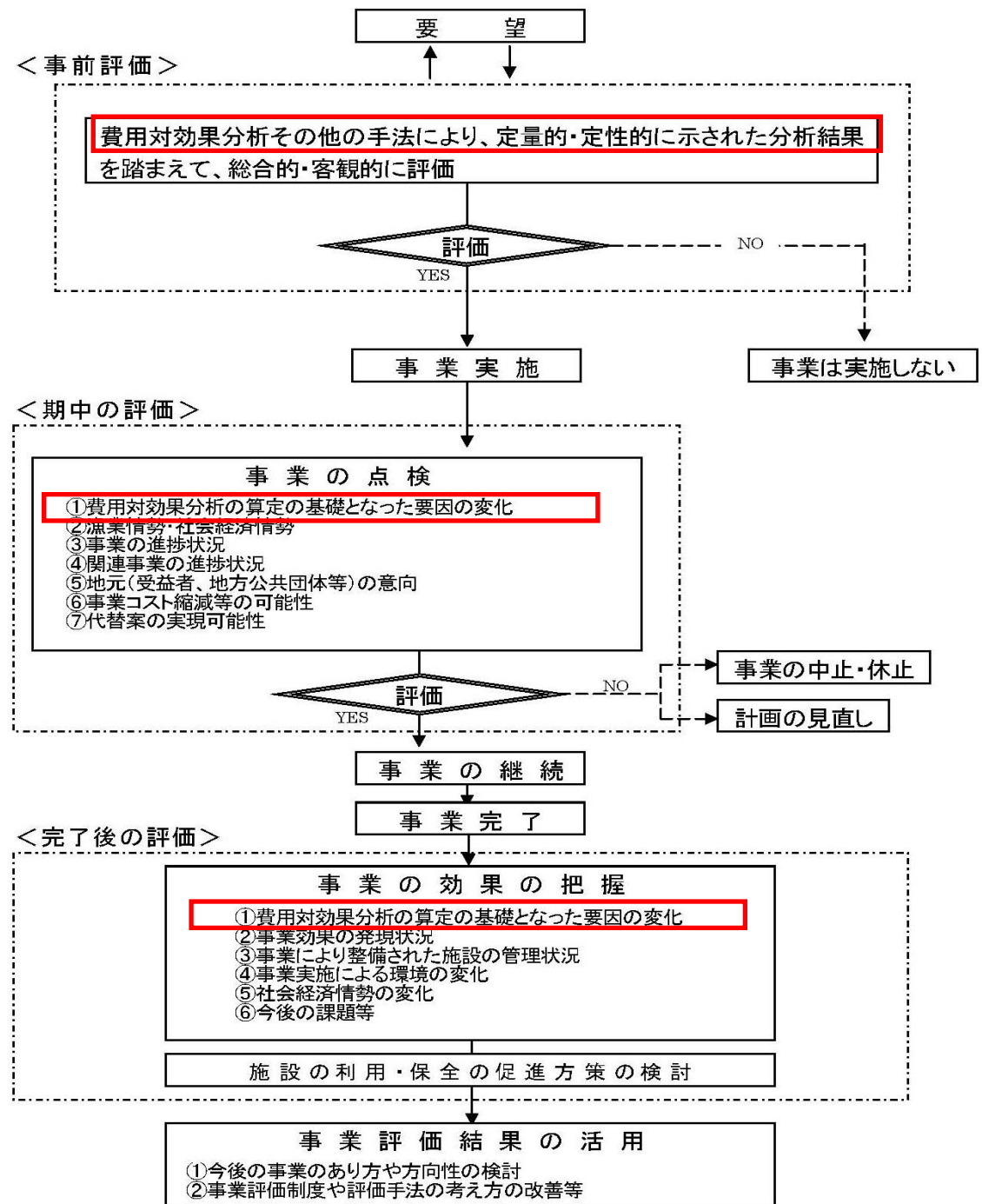
資料:影山(2013)より引用。

<参考> 事業評価の体系

● 事業評価は事前・期中・完了後の各段階で行う。

● 費用対効果分析は、評価指標の1つであるが、定量的な評価ができるため、評価の上で大きなウエイトを占める。

● 期中・完了後評価においては、基礎となった要因の変化を反映する。



2. サンゴ礁の再生～共的管理

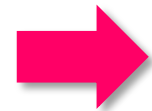
日本のサンゴ礁：1980年代以降総じて減少傾向

これまで...

オニヒトデの駆除
赤土流出対策
移植
ゾーニング
モニタリング



保全・再生が必要



2002年12月 環境省が**自然再生推進法**を制定  サンゴも対象

→ **自然再生事業**の理念と進め方の枠組みを定めた法律

自然再生事業に取り組もうとする者は
共的管理を目指す**自然再生協議会(協議会)**を組織し、
順応的管理の手法に基づき、協議会を運営することとしている

自然再生推進法に基づく「自然再生協議会」

地域の発意による
共的管理の実施

地域で実施者の発意により
「住民参加型」自然再生協議会を組織

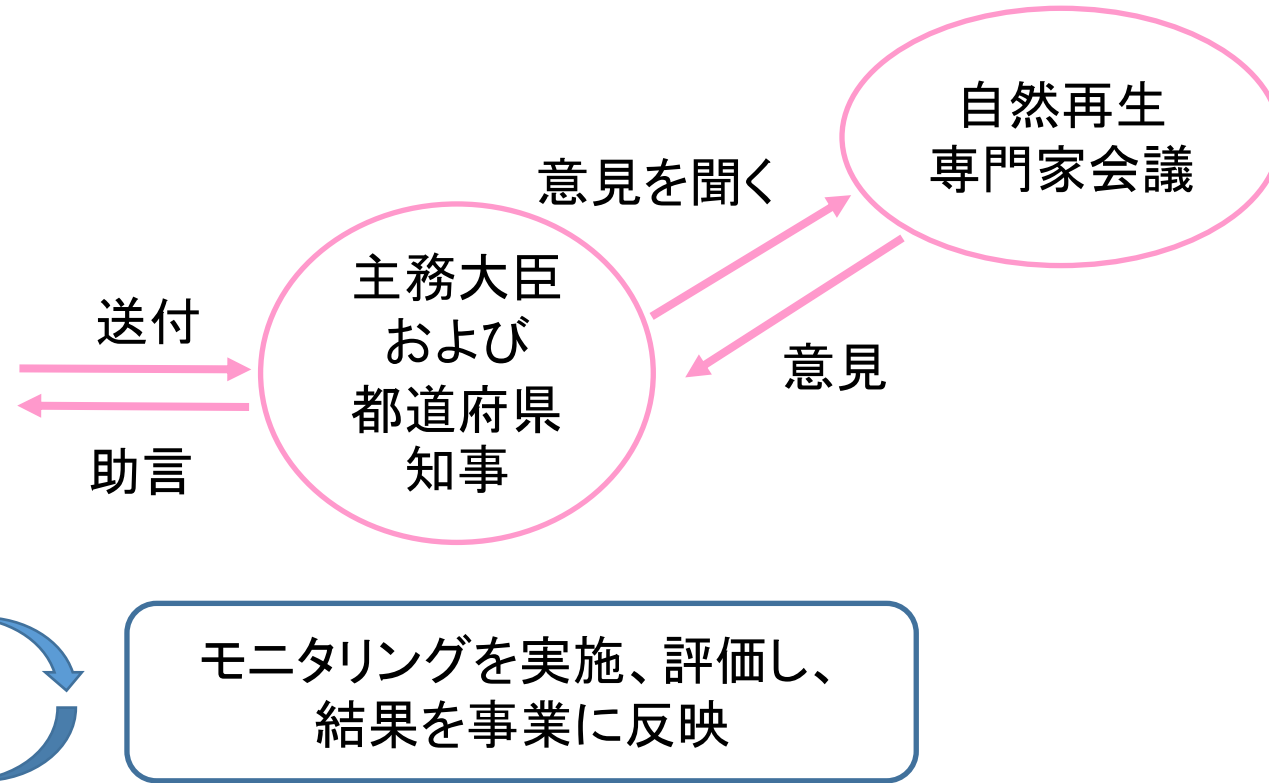
自然再生協議会は
自然再生全体構想を策定

実施者は
自然再生事業実施計画を策定

自然再生事業の実施

モニタリングを実施、評価し、
結果を事業に反映

順応的管理の導入



事例：石西礁湖自然再生協議会

① メンバー

登録用紙提出 → 次の協議会での承認 → 協議会委員に認められる

これまで承認され
なかった例はない

- ・自然再生事業実施者
- ・地域住民、特定非営利活動法人、専門家など
- ・関係行政機関および関係地方公共団体



図1 沖縄県石西礁湖の位置
出所：環境省HPより引用

第5期(現在) 協議会委員

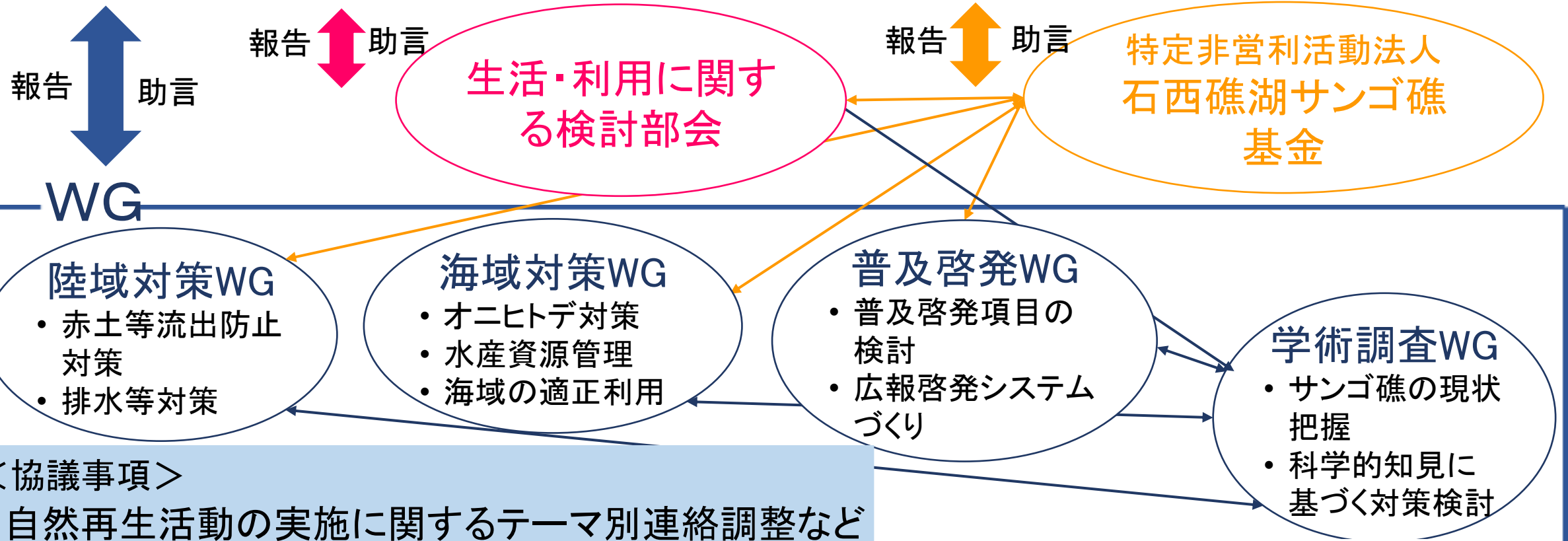
個人	39
団体・法	41
地方公共団体	27
国の機関	7
→ 合計 114	

② 下部組織構成

図 石西礁湖自然再生協議会の下部組織構成

<協議事項>

1. 自然再生全体構想の策定
2. 自然再生事業実施計画案の協議
3. 自然再生事業実施に関する連絡調整など



3. 里海の取組み～協働管理～

里海とは

『人間の手で陸域と沿岸域が一体的・総合的に管理されることにより、物質循環機能が適切に維持され、高い生産性と生物多様性の保全が図られるとともに、人々の暮らしや伝統文化と深く関わり、人と自然が共生する沿岸海域』（環境省『里海創生支援事業とは～里海の創生に向けて～』 ⇔ 柳哲雄（2006）

政策展開の経緯

- ・2007年6月「21世紀環境立国戦略」
→重点的に着手すべき戦略として、「里海」の創生が明記される。
- ・2007年11月「第三次生物多様性国家戦略」
→「里海」を含む海洋全体の生物の多様性の保全とその持続可能な利用を通じて、国民の健全な食生活を支える水産物の安定供給の確保を目指す。
- ・2008年3月「海洋基本計画」
→政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、「里海」の考え方の具現化が盛り込まれる。

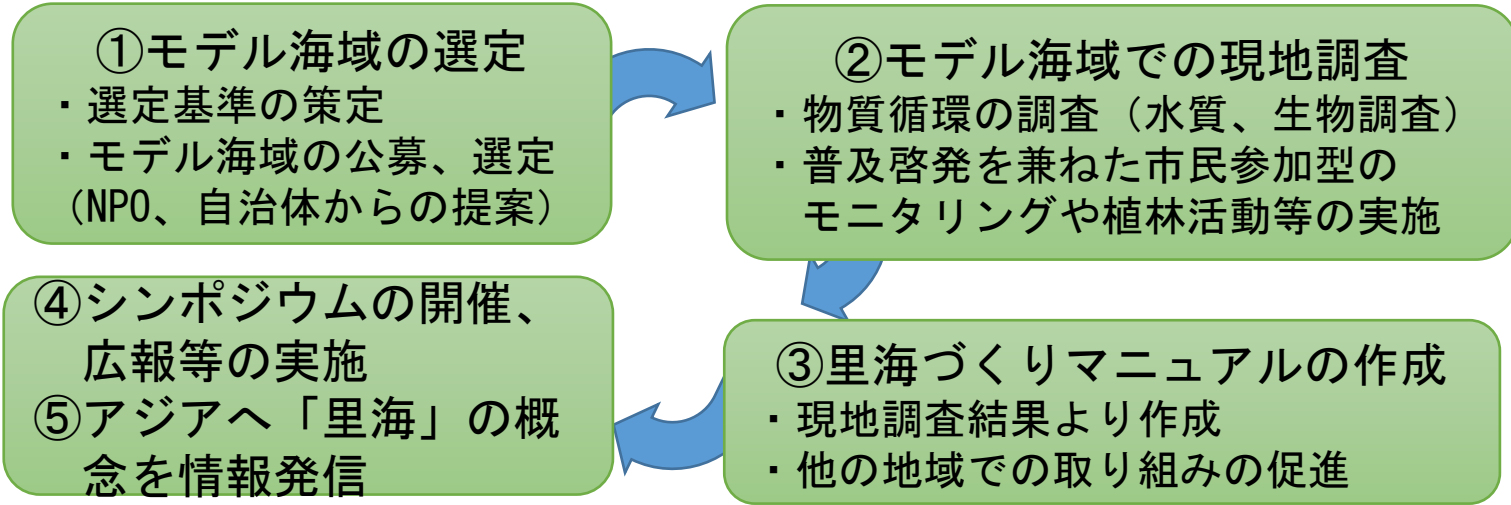
政策的な取組み

- 環境省：「里海創生検討会」（平成2007年度）を設置。
→里海に関する論点の再整理、海域環境の保全活動の実践事例の収集により、以下を整理。
 - ①里海の定義とその創生効果
 - ②里海創生支援海域の選定の考え方
- 「里海創生支援事業」（2008～2010年度）の開始。
 - ①モデル海域の選定基準作成・選定
 - ②モデル海域の現地調査
 - ③里海作りマニュアルの作成
 - ④シンポジウムの開催、広報等の実施
 - ⑤海外へ「里海」の概念を情報発信

里海創生支援事業の仕組み

沿岸生態系の回復、保全に関して先進的な海域をモデル地域として選定
→モニタリング調査や地域での取り組みの支援及びその評価を実施。

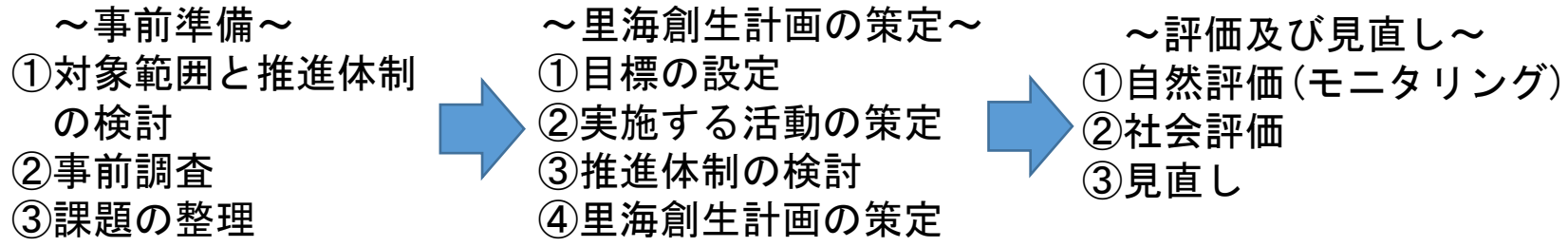
【事業の流れ】



沿岸域の自治体を巻き込んで実施。

協働的管理により、
①マニュアルを作成し、
②国内や海外への普及・理解の増進を図り、
③より高い生産性、より豊かな生態系持つ「里海」の創生を推進し、
④人間と海が共生する豊かな沿岸環境の実現を目指す。

【マニュアル「里海づくりの手引書」の作成・配布。



後継政策の展開

@環境・生態系保全活動支援推進事業(2009～2013年度)

- ・水産庁が実施主体へ
- ・民間団体が支援の対象 (2012年度予算は3,360万円)

「下」からの取組みを期待

→ 藻場・干潟等の保全活動を全国的に推進するため、保全活動状況の報告会や技術的事項についての講習会の開催、専門相談員の設置、技術サポート情報の分析等を行う。

@水産多面的機能発揮(地域協議会(2011年度～継続中))

水産庁

交付

- ・都道府県、市町村、漁業者団体、学識経験者などにより構成。
- ・活動組織の指導、交付金の管理など。

交付

活動組織

- ・漁業者、地域住民、学校、NPOなどで構成。
- ・活動項目を選択し、実施。

沿岸域ガバナンスの今後



小 括

@管理・監督・統治



共同・協働・連携・参加



「ガバナンス」へと拡大

@ガバナンス方式も多様化

- ・自主管理
- ・共的管理/コ・マネジメント
- ・協働管理
- ⇒ ・コミュニティベースアプローチ
- ・順応的管理...
- ⇒ ・エコシステムアプローチ



・統合的管理
(一元的管理、総合的管理)

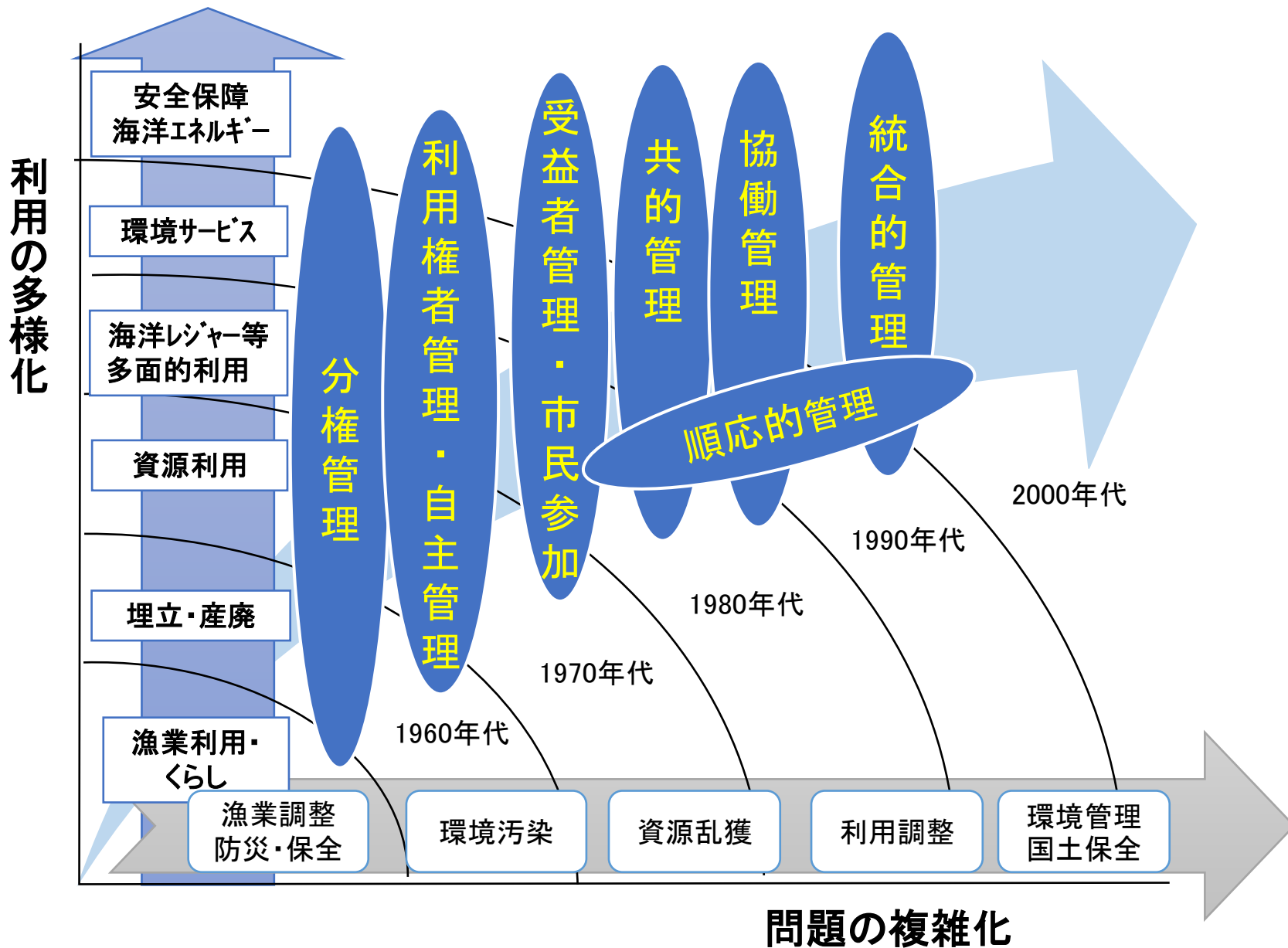


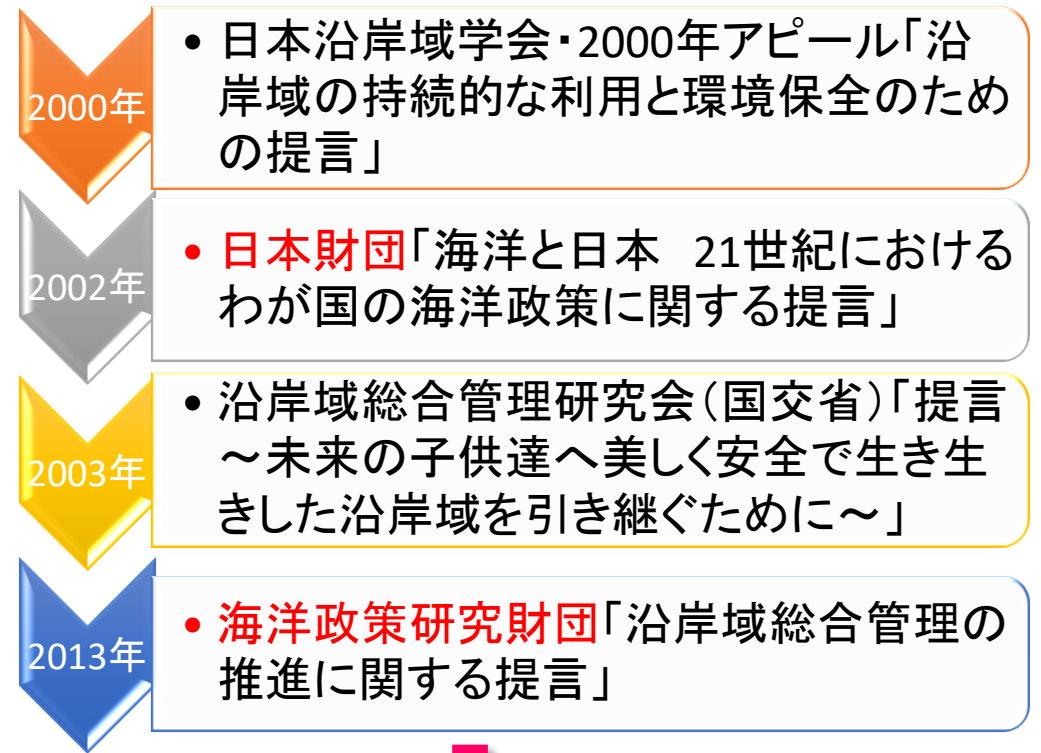
図 日本における沿岸域ガバナンスの高度化

沿岸域の総合的管理への取り組み

① 沿岸域の総合的管理政策の展開

- 「瀬戸内海環境保全臨時措置法」(1973年)
→特別措置法(1978年、2015改正)
- 「第四次全国総合開発計画」(1987年)
 - 地方公共団体が主体となり、沿岸域の総合的な利用計画を策定する
 - 国は、計画策定のための指針を明らかにする
- 「第五次全国総合開発計画」(1998年)
「21世紀の国土のグランドデザイン」(2000年)
 - 沿岸域圏総合管理計画策定のための指針
 - ・全国48区分の沿岸域圏
 - ・関係地方公共団体を中心とした関係者による沿岸域圏総合管理協議会
 - ・同協議会による沿岸域圏総合管理計画の策定とマスタープランとしての認定
- 「東京湾再生のための行動計画」(2003年、2013年第二期)
- 「海洋基本法」(2007年)
 - ・ 海洋の総合的管理(第6条)
 - ・ 総合海洋政策本部の設置(第29条)
 - ・ 沿岸域の総合的管理(第25条)
- 海洋基本計画(2008年、2013年、2018年)

② 沿岸域総合的管理に関する政策提言



③ 総合的管理のあり方をめぐって

- 協働管理
 - 共的管理 ⇔ 協議会方式
 - 順応的管理 ⇔ PCDAの導入
 - 重層的管理 ⇔ 多様なネットワーク
- ➔ ガバナンス指向

沿岸域のグッド・ガバナンスに向けて

総合管理の三要件

① 管理手段の確立

→ 管理目的/目標・管理手段・要素技術

② 管理組織の設計

→ ・ 管理主体・管理範囲・管理手段選択
 ・ 組織原理(権利と義務、受益と費用分担、レギュレーション、運営規則...)
 ・ 合意形成・意思決定

③ 管理制度の構築

→ ・ 計画・執行・パフォーマンス評価
 ・ PDCAサイクル・ネットワーキング...

図 資源管理制度の評価指標 (婁,2003)

評価指標		計測項目
① 効果性	① 目標達成度	目標達成度 (短期的・中期的・長期的)
	② 遵守率	コンプライエンス (遵守率)・違反率
② 効率性	③ 合意形成コスト	交渉コスト、機会費用的コスト
	④ 費用対便益	執行コストと便益

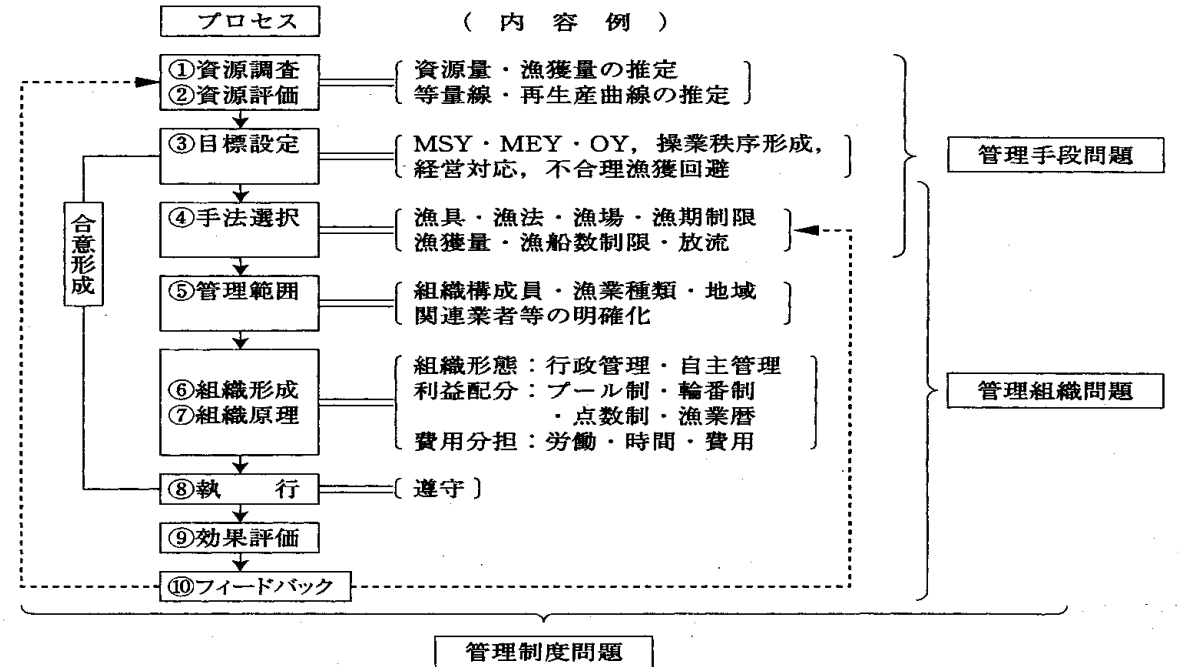


図 資源管理の三要素 (婁,2003)

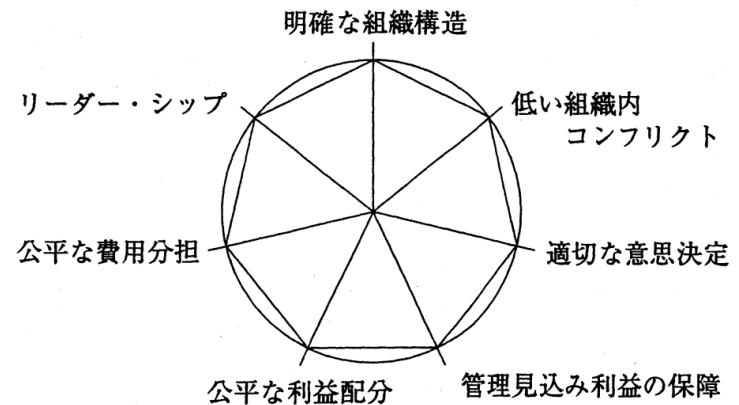


図 資源管理組織の評価指標 (婁,1996)

ご清聴ありがとうございました。
謝謝！

