

多段階管理システムによる沿岸域管理

近畿大学産業理工学部

日 高 健

1. 沿岸域管理のダイナミクス¹⁾²⁾

現在、日本において取り組まれている沿岸域総合管理の性格を持った様々な事例を取り上げ、対象とする空間スケール(地先、市町村沿岸、都道府県海域、それを超える海域)と利用の複雑さ(単相、複相、多相)の二軸で分類し、図 1 に配置した。図の左下隅には、共同漁業権や区画漁業権に基づく漁場管理が位置付けられる。これは地先の漁村コミュニティによる前浜の漁場や水産資源の管理を意味する。図に配置された事例を見ると、利用の複雑化で上方にシフトするとともに空間スケールも左側にシフトしていく様子が観察される。里海あるいは自発的な沿岸域総合管理と呼ばれる取組みの多くは、この地先水面と市町村沿岸の空間領域に形成されている。都道府県海域での総合的な管理事例としては、長崎県による大村湾の管理や香川県の取組みがある。また、都道府県海域を超える海域については、瀬戸内海の管理や大阪湾の再生行動計画による管理があげられる。

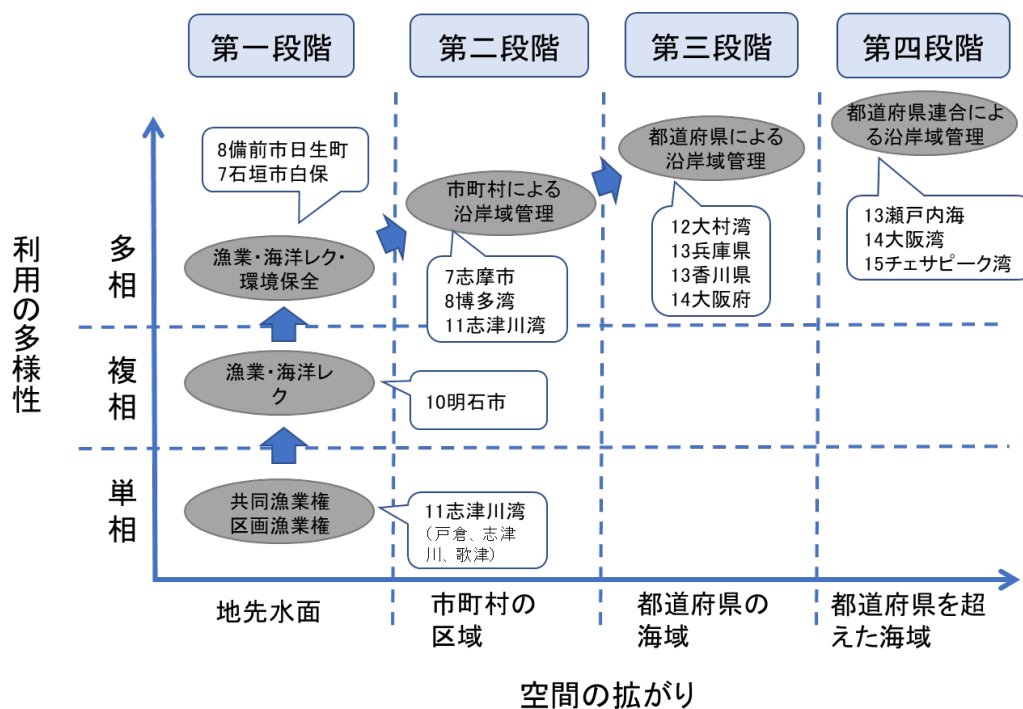


図1 沿岸域管理のダイナミクス

出典: 日高 (2022) ²⁾、p.129 より引用

注: 図中の地名は日高 (2022) で事例として取り上げる地域。数値は取り上げる章番号

図 1 によると、左下の隅から右上の隅へと管理の仕組みが連続的に発展しているように見えるのだが、事例の分析結果からは、異なる空間スケールにおける取組みでは管理の仕組みが異なっていることがわかった。また、管理主体も国、都道府県、市町村、地域住民等(漁業者や漁協、NPO を含む)と多様であり、利用の複雑さによって関わり方も異なっていた。これらの分析結果に基づいて著者が提案しているのが、里海を基本単位とした沿岸域の多段階管理システムである。

その概要を説明すると次のようになる。つまり、沿岸域管理の仕組みは里海から連続的に発展していくのではなく、空間スケールが広がるにつれ、異なる仕組みが重なっていく。つまり、第一段階の地先での里海に新たな仕組みが重なって市町村沿岸の第二段階になり、さらに新たな仕組みが加わって都道府県海域における第三段階の管理が構成される。都道府県海域を超える第四段階は、前の三段階をベースにさらに新たな仕組みが加わって全体としての沿岸域管理の仕組みが作られる。さらに、この複数の仕組みが重なって構成されるシステムをうまく回していくための考え方がネットワーク・ガバナンスである³⁾。

第一段階

図 2-1 の左下隅には、海岸に形成される漁村コミュニティが地先にある沿岸海域を利用・管理するという、日本では近代化以前から存在する管理の仕組みが入る。この仕組みは、現行漁業法の共同漁業権に引き継がれている。ただし、この法制度が制定された当初は、漁村コミュニティは漁業者で構成され、沿岸海域の利用は漁業のみであったが、次第に漁村には漁業者以外の者が増え、沿岸海域では漁業以外の利用が増えて、漁業権管理では収まらなくなった。漁業以外の利用が、例えば遊漁のように単独であれば、関係者間で直接解決策を話し合えばよい。しかし、利用の仕方が増え、関係者も多様になると、関係者が集まって協議会を作り、そこで共通のルールを作って協働することになる。里海の先行事例として有名な備前市日生地区では、漁業者が始めたアマモの増殖活動が、漁協全体での取組みに拡大し、やがて漁業以外の多様な関係者が参加した沿岸域管理として地域全体を巻き込む活動となっている。このような取組みを以下では「地域あげてのアプローチ」と呼ぶ。地域の多様な関係者が参加する協議会は、メンバーの外部との出入りも比較的自由で、メンバーの間に上下の指揮命令系統のないフラットな関係であることから、ネットワーク組織とみなすことができる³⁾。それによって地先水面の利用が多様になることに対応するとともに、地域の多くの関係者が参加する「地域あげてのアプローチ」をとることが可能になる。

第二段階

第一段階の里海の管理は、地理的あるいは社会経済的条件が一定の地先水面という限られた沿岸海域で有効であるが、市町村の沿岸では条件の異なる複数の地先水面が存在することが多く、一つの里海では管理できなくなる。この場合、それぞれの地先水面の条件に応じた里海を形成し、それらをネットワークすれば、市町村の沿岸をカバーすることができる。全域をカバーしなくても、生態・物質循環あるいは利用上の重要な水面に里海を形成し、それらの連携を図ればよい。例えば、宮城県南三陸町の志津川湾では地理的条件の異なる三つの漁業地域によってそれぞれの地先の海面が管理され(第一段階)、それらが海水や栄養塩類の動態に沿った形で配置されている(第二段階)。この配置は意図的なものではないのだが、結果的に里海のネットワークが形成されるに至っている。このような生態系や物質循環、複数の里海の連結を「里海ネットワーク」と呼ぶ。

第三段階

以上の里海ならびに里海ネットワークは、地域の沿岸海域に関わる人たちによる里海づくりの範疇であるのに対し、沿岸海域の水質や海岸の環境保全、そのための規制や保全事業といった活動は里海では

対応できず、都道府県や国が予算と権限を持って取り組まなければならないものである。これらを沿岸域の最も基本的で重要な社会的・環境的基盤という意味で、「沿岸域インフラ」と呼ぶ。

沿岸域インフラの領域は、環境、土木、水産など多岐にわたり、都道府県や国の所管部局も複数に及ぶ。沿岸域の総合的な管理をしようとする、複数の部局が関わる縦割りが問題となる。この縦割りを解決し、一貫した適切な沿岸域インフラの提供を行うためには、行政の縦割りの壁を越えて、関連する部局が連携する必要がある。このような取組みを「全政府あげてのアプローチ」と呼ぶ⁴⁾。このような事例として、長崎県の大村湾環境保全・活性化基本計画による行政横断的で関係自治体を巻き込んだ沿岸域管理があげられる。

第四段階

第三段階までは都道府県の海域内での管理であるのに対し、都道府県の海域を超える広域の沿岸域の管理に関しては、国が主導して関係都道府県を集め、必要な施策を講じることが必要になる。このような行政機関の連合体による管理では、統一的な沿岸域インフラの提供、つまり共通の規制の実施あるいは共通の保全事業の実行などが求められる。里海や里海ネットワークは、それぞれの海域条件に応じて形成されるものであるのに対し、沿岸域インフラは関係都道府県で提供する沿岸域インフラの内容や水準、さらに管理によって達成する状態を統一されるということである。瀬戸内海においては、瀬戸内海環境保全特別措置法(以下、瀬戸内法)に基づく基本計画を共通の指針として定められ、その下で各府県の状況に対応した府県計画が策定されている。さらに、大阪湾では関係する国・府県・主要市で構成される大阪湾再生推進会議によって大阪湾再生行動計画(現在、第二期)が作成され、全体的な方針のもとに個別の施策や事業が統合され、関係自治体の連携による管理が行われている。

2. 管理主体ごとの役割と役割分担

ここで、管理主体ごとの役割を整理しよう。沿岸域の海面と海岸の多くは公共用物であり、第一義的には国が管理責任を持つ。国は直接の事業や規制の主体というよりも、全体に関わる制度の設計や複数の都道府県の仲介役としての機能を持つ。また、港湾などの管理や防災事業、環境保全対策といった「沿岸域インフラ」の提供は主に都道府県の役割となる。一方、市町村は公共事業の一部を担うと同時に、地域住民等が行う自主的な活動を支援したり協働したりといった役割を持つ。また、地先や市町村沿岸の狭い範囲では地域住民等が主体となって、市町村と連携して自主的な里海づくりを行う。地域住民等には漁業者・漁協、NPO、住民組織、利用者団体などが含まれる。そこでは沿岸域に関心を持つ者が協議会を作り、市町村と連携して関係地域を巻き込みながらルールを作ったり環境創造活動を行ったりする。さらに、この里海は地先水面の里海であるため、市町村や都道府県の海域をカバーする里海ネットワーク化のために、行政や協議会によって関係する里海の連携を支援する活動が求められる。

3. 沿岸域の多段階管理システム

以上の管理主体の機能と役割を、都道府県の海域を対象に図示したのが図 2-2 である。この図によって、沿岸域管理を構成する主体間の横の連携と同時に、階層の異なる主体間の縦の関係も説明することができる。横の連携は、「全政府あげてのアプローチ」による行政の縦割りの壁を超えた沿岸域インフラの提供・整備と、「地域あげてのアプローチ」による地域の関係者を巻き込んだ里海づくりとそのような里海のネットワーク化である。都道府県の管轄海域を超える広域の沿岸域では、都道府県間の横の連携によって沿岸域インフラの提供・整備が共通化される。縦の連携は、地域住民や市町村による里海づくりと里海

ネットワーク、それに都道府県による沿岸域インフラの提供・整備という、地域住民、市町村、都道府県間の機能上の役割分担が明確に定められていることで達成される。横、縦いずれの連携にも重要な役割を果たすのが連携を支援する「支援型アプローチ」と全体的な統合の仕組みである。全体的な統合については次に述べる。

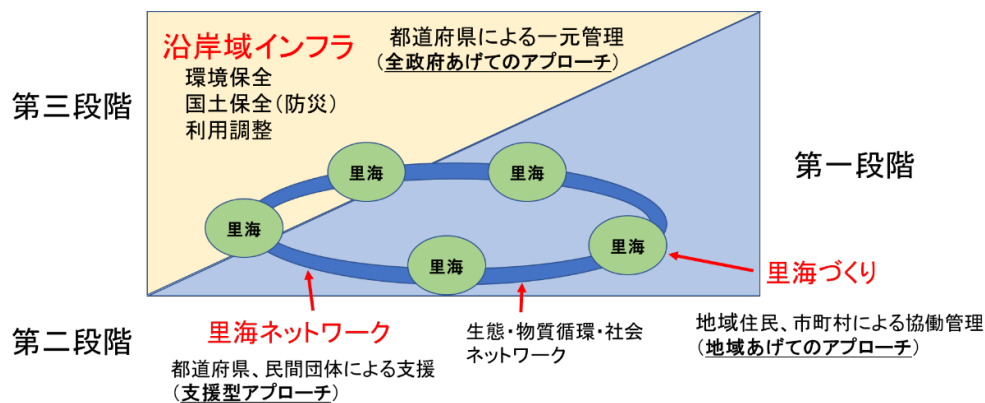


図 2-2 都道府県海域における多段階管理の構造

出典：日高（2022）²⁾、p.140 より引用

4. ネットワーク・ガバナンスによる多段階管理システムの全体的な統合

多段階管理システムは複数の機能によって重層的に構成されているため、全体を統合するためのガバナンスが必要となる。ネットワークを重要な特徴とするシステムのガバナンスは、ネットワークを構成する主体間の対等（水平的）な相互作業の協働プロセスによる問題解決がポイントとなる。先行研究から⁵⁾⁶⁾、ネットワーク・ガバナンスの基準は①ネットワーク組織、②協働のプロセス、③政府との対等性、④持続可能性の公準の目的化、⑤異なるスケールをつなぐ重層性という五つに整理できる。これらを多段階管理システムに適用し、横の連携、縦の連携、全体の統合、支援の四つを進めていくことが、ネットワーク・ガバナンスによって沿岸域の多段階管理システムを全体的に統合するための条件である。

参考文献

- 1) 日高健（2019）「5.8 沿岸海域の多段階管理システム」柳哲雄編著『里海管理論-きれいで豊かで賑わいのある持続的な海』農林統計協会、pp.240-254
- 2) 日高健（2022）『里海マネジメント論-里海を生かした海の使い方』農林統計協会
- 3) 若林直樹（2009）『ネットワーク組織：社会ネットワーク論からの新たな組織像』有斐閣
- 4) M. ベビア（2013）野田牧人訳『ガバナンスとは何か』NTT 出版
- 5) 外川伸一（2011）「ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態の NPM:病院 PFI をケース・スタディとして」社会科学研究、第 31 号、pp.47-88
- 6) 松下和夫・大野智彦（2007）「環境ガバナンス論の新展開」、松下和夫編著『環境ガバナンス論』、京都大学出版会、pp.3-31