



東京大学 海洋アライアンス  
UTokyo OCEAN ALLIANCE

Supported by  日本 THE NIPPON  
財団 FOUNDATION

平成29年5月24日（水）

国土交通政策研究所研究発表会

# 海洋利用における合意形成プロセス ガイドライン

東京大学公共政策大学院

特任准教授 諏訪 達郎

# 「海洋の利用に関する合意形成手法の開発」に関する 研究プロジェクト(2014-)（日本財団助成）

主題:

海洋環境の保全、漁業、海運、海洋レジャー、洋上風力発電施設の設置等関係者の利害がより複雑化し両立困難となっている現状において、どのようにして海洋利用に関する合意形成を図っていくか。

プロジェクトメンバー:

-道田	豊	教授	(プロジェクト長、大気海洋研究所)	
-城山	英明	教授	(公共政策大学院)	
-八木	信行	准教授	(農学生命科学研究科)	
-徳永	佳奈恵	特任研究員	(海洋アライアンス) 2015-	
-杉野	弘明	特任研究員	(海洋アライアンス) 2015-2017	
-久保	麻紀子	特任准教授	(海洋アライアンス) 2014-2016	客員研究員
-諏訪	達郎	特任准教授	(海洋アライアンス) 2016-	

# 「海洋利用に関する合意形成プロセスに係るガイドライン」の構成

## 趣旨:

これまでの研究成果を踏まえ、海洋利用に関する合意形成プロセスを可視化し、利害調整を円滑化すべく、利害調整の指針となるものを作成する。

## 主な内容:

まえがき、前文

1. 利害調整の対象となる利害、価値の把握
2. 利害調整の対象となる関係者の範囲の設定
3. 関係者間における当該海域に関する情報の共有
4. 関係者間におけるコミュニケーションの手法
5. 合意形成に当たっての視点
6. 合意形成後のフォローアップ

コラム 一般市民の環境に対する意見の代弁者について  
洋上風力発電施設の設置に係る法制度について  
東京湾の自然環境の改善に係る規範意識について  
海洋台帳の活用事例について  
海洋の利用法を決定する上での「中立性」を守る仕掛けの重要性について  
海洋利用に係る「持続的合意形成」の重要性について

## ガイドライン作成の背景

- 海の利用のしかたは多様化している。生活の場に近い海岸域を利用する方法には、さまざまな選択肢がある。  
（例）漁業、海運、観光、最近では洋上風力発電の実験施設の建設。
  - しかし、利用者全員の思いを全て満たすことは、必ずしもできない。
  - みんなが納得できるように海を利用したいなら、よく話し合えばよいではないか。
- 「みんな」とはだれを指すのか、どのような手順で話し合えばよいのか、何に基づいて判断すればよいのか。また、海の新たな利用法を思いつくたびに話し合いを繰り返すのか。

- 海の利用のしかたについて、将来にわたってみんなが納得できるように「合意」するには、どのように話し合いを進めていけばよいか。その際、どの点に注意すればよいか。その標準的な道筋を示すのが、「海洋空間計画」。米や英、仏等世界の国々で、同計画に基づいて海の利用計画を決めるようになってきている。
- 世界的な流れである「海洋空間計画」に基づく海の利用計画を日本にも取り入れるには、どのような点に注意する必要があるか、国内外での調査や文献の精査等を通して明らかにしようと努めてきた成果が本ガイドラインである。
- 本ガイドラインは、海の利用に関する利害を調整し、実際に利用計画を決めていく主体となる自治体を、おもな読者として想定している。国際連合の政府間海洋学委員会（I O C）による手引書を基本とし、本文では留意すべき点を箇条書きで示し、研究成果を具体的な例示として盛り込んだ。

## 海洋利用における合意形成プロセスの特徴 (陸域利用との比較)

- 海域については所有者が法令で定められていない。港湾区域、海岸保全区域、漁港区域等個別の法令で管理者を定めているものの、海域管理における一般的な法令は存在しない。
- 合意形成において必要な情報が少なく、かつ、取得困難である場合が多い。
- 漁業者、海運事業者、発電事業者等合意形成における関係者がプロフェッショナル主体。陸域利用と比較して一般市民の直接的な関わりが薄く、一般市民の利害が表面化しにくい。

## 利害調整の対象となる利害、価値の把握

利害調整の対象となる、利害・価値を把握する。その際、利害・価値が発生する理由・背景についても考察する。

洋上風力発電施設等を設置する場合に、関係者間の調整が必要な主な利害・価値の例

分野	利害・価値の例
海洋利用	漁業、海上交通の安全の確保への影響 等
海洋環境への影響	生態系や海洋動植物、騒音、景観への影響 等
社会・地域経済	地域活性化への効果、官公庁の関係部署における調整 等
事業性	事業や維持管理に関わる費用、事業に要する期間、設置工事による影響、制度的な問題が生じるリスク、不測の事態に対する計画の柔軟性 等

## 利害調整の対象となる関係者の範囲の設定

利害調整の対象となる関係者の範囲を設定する。その際、一般市民の意識・関心をいかにして把握するかという点も重要。

本ガイドラインが想定している主な事案と利害関係者の例

事案	主な利害関係者
洋上風力発電施設の設置	漁業者、海運事業者、管理者（港湾、海域）、遊漁者、観光事業者（海洋レジャー等）、一般市民（海洋レジャー等）
海岸の埋立・造成	漁業者、海運事業者、管理者（海岸、港湾、海域）、一般市民（沿岸の住民等）
漁業における利用調整	漁業者、遊漁者



## 一般市民の意見の把握

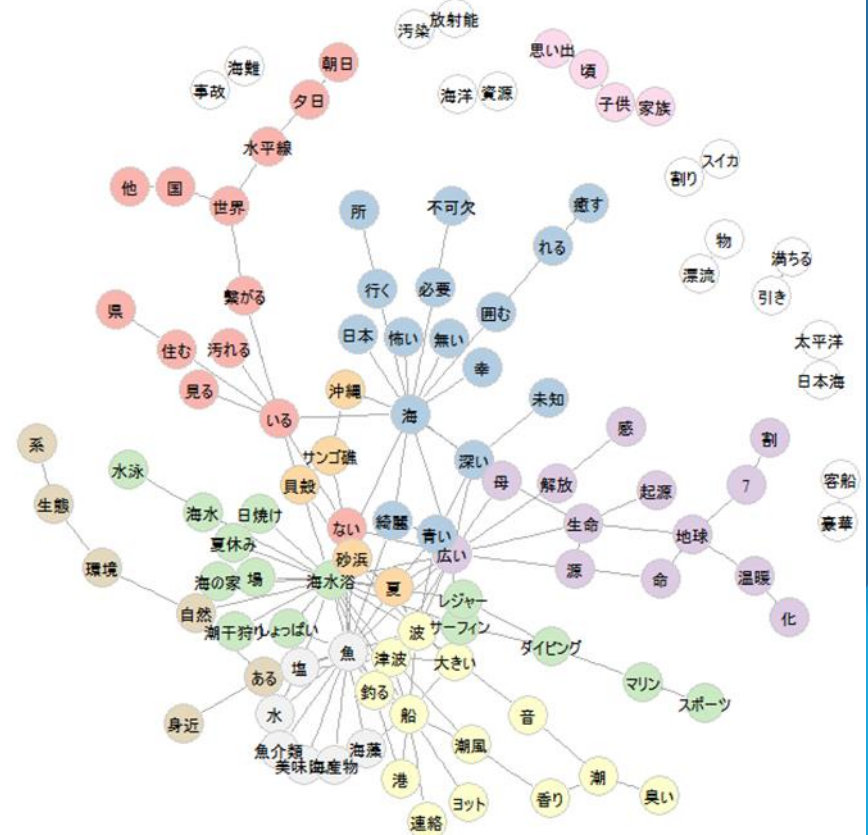
地域住民、国民等一般市民は、直接の利害関係者ではないが、明示的な又は潜在的な利害を表出させることにより、関係者間の合意形成を円滑に進めることが重要。このため、パブリックコメント手続に加え、マスコミ報道、インターネットでの情報発信等を通じて、世論の喚起をどのようにして図っていくか、更に、これらの手法では把握しきれない一般市民の意見をどのようにして把握するかという点も課題となりうる。

(日本全国を対象にアンケートに基づいて集計した海のイメージの視覚化)

分析の結果、

- 具体的であり抽象的でもある
- 利益ももたらすが災害ももたらす
- 食糧供給源でありながら精神的保養を行う場でもある
- 日本住民にとって定常的に側にありながら人々の活動と記憶を支える

といった多面的な海の存在と、現代までの多様な人間の海洋利用によって生まれる、人間の海に対する複雑な意識構造が明らかになった。



## 都道府県別の海に対するイメージの強さの相違

イメージの中でもグループを形成している各意識のかたまりに対する言及密度の平均を都道府県毎に算出し、GISを利用し地図上に表現。

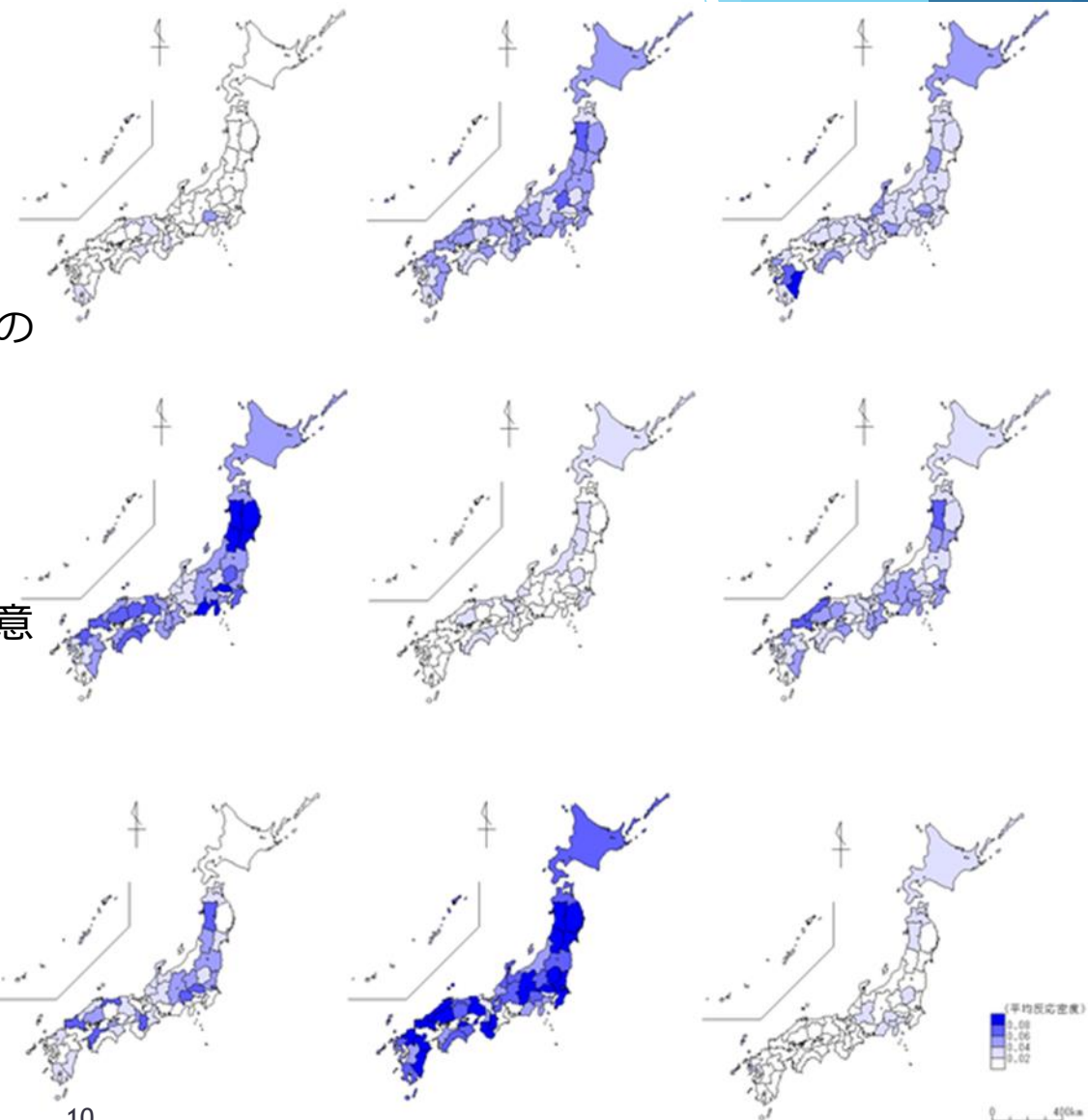


- ・全国的な食糧供給源としての海のイメージの強さ
- ・内陸県における憧れを含む海に対する意識
- ・南-北や日本海側-太平洋側
- ・接する海の種類（内海(瀬戸内海や湾)-外洋)等

の要素によって形成されていると考察できる意識の地理学的分布の多様性が明らかに。



これらの研究結果に基づいて、例えば日本全国の湾や沿岸域の存在価値をそれぞれ議論すること等が、今後、更に価値観や社会のニーズが変化していく中で沿岸域・海洋開発を考える際に必要となってくると考えられる。



## 海域管理法制度の把握

当該海域がどこまでの範囲であるか、誰がその管理者か、法制度によりどのような規制がかけられているかどうか等について、明確にする。

(改正港湾法による洋上風力発電施設設置の円滑化)

- ・ 港湾区域内において洋上風力発電施設を設置する場合、港湾法の規定に基づき、港湾管理者から水域の占用許可を受ける必要がある。
- ・ 港湾区域における洋上風力発電施設の設置を円滑化すべく、2016年7月に改正法が施行された。
- ・ 具体的には、港湾管理者が策定する公募占用指針に基づき、事業者が公募占用計画を提出し、港湾管理者は最も適切な計画の提出者を選定し、当該計画を認定（認定の有効期限は20年以内）することとなった。



- ・ 公募占用許可制度は、港湾において洋上風力発電施設の設置を検討する際に関係者間の合意形成を容易にし、他の海域よりも短時間で洋上風力発電施設を設置することが可能になると考えられる。
- ・ このため、洋上風力発電施設を設置する海域を港湾区域に誘導する効果があるものと思われる。

# 利害の程度の把握

関係者毎の利害の大小・重要性の程度の相違を明確にする必要がある。  
 なお、利害の大小にかかわらず、関係者である個々の一般市民の関心の程度には差異がみられる可能性がある。

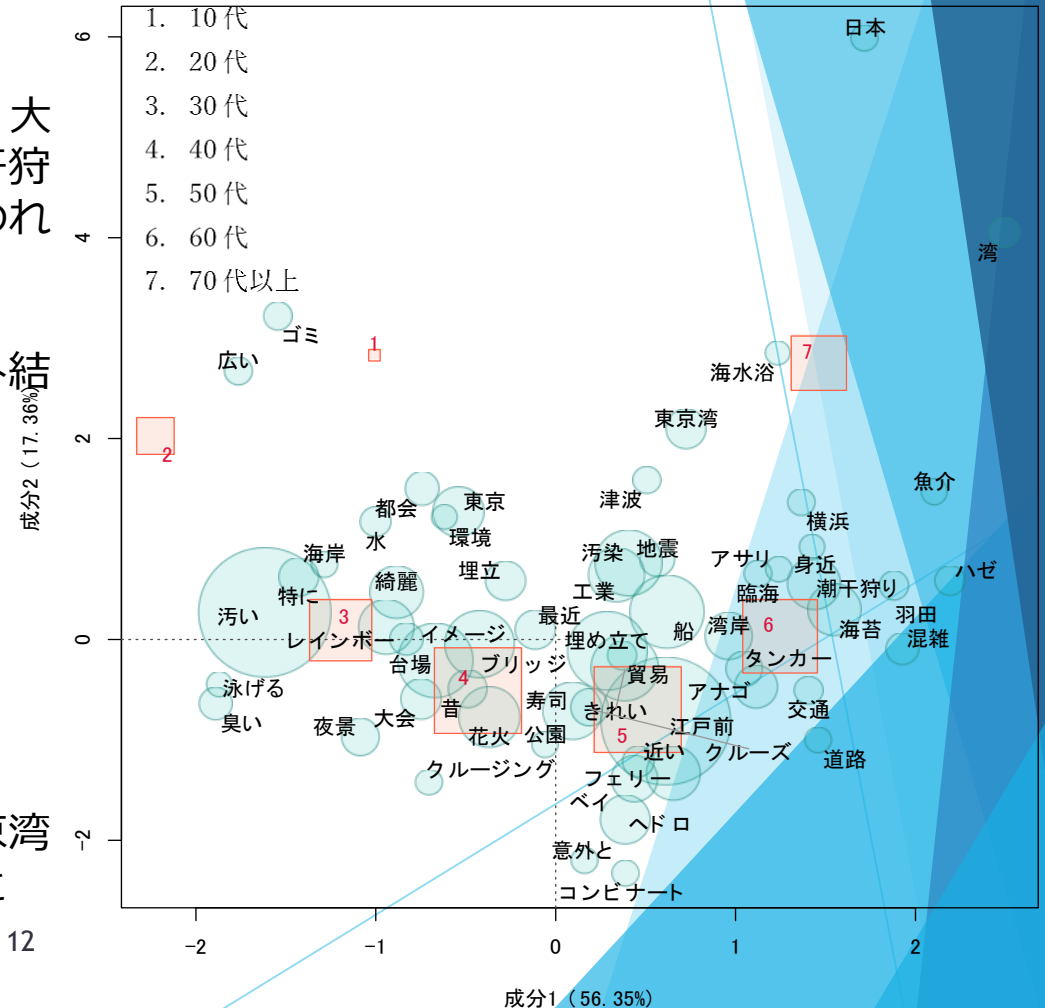
(東京湾の自然環境の改善に係る規範意識)

東京湾沿岸では、埋立により本来の生態系が大きく変化し、それによって生き物のすみかや潮干狩りなどのレクリエーションや環境教育の場が失われている。

(東京湾沿岸の住民を対象に実施したアンケート結果)

- ・ 世代ごとの東京湾についてのイメージの相違 (右図)
- ・ 東京湾の自然環境に対して特に問題意識を抱いていないグループ
- ・ 東京湾の自然環境の改善のために何らかのアクションを起こさなければならないと感じているグループ

の両方の存在が確認され、個人個人によって東京湾の自然環境に対する意識が異なることが明らかとなった。



## 関係者間における当該海域に関する情報の共有

関係者間においてその海域に関する情報を共有する。その際、意思決定に必要な科学的情報は第三者が中立の立場で取得することが望ましい。

(例) 海上保安庁が公開している海洋台帳等海洋情報の利活用

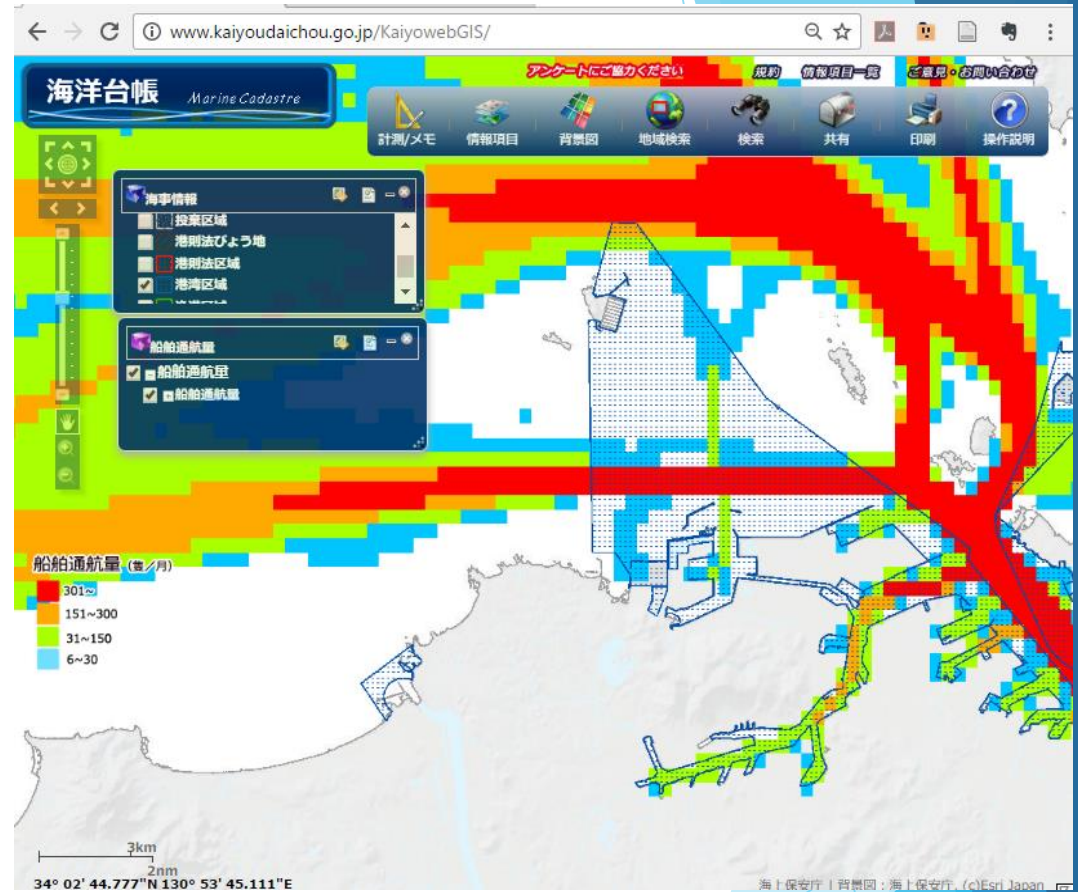
- ・ 現在、Web上のGISシステムをベースとして日本近海の海洋情報を高いインターフェースにより取得可能な「海洋台帳」が利用されている。
- ・ その利用方法は主に合意形成の対象となる海域における法令上の規制の確認、対象海域における大まかな底質の状況把握、そして一般公開・説明用の資料のベースとなる地図の取得が挙げられる。



## 海洋台帳データの使用例

我が国における海洋情報一元化の現況を踏まえ、「海洋台帳」や整備されたデータの利用を促し、研究を含めたデータの実利用を更に促進するためには、以下の点が今後求められると考えられる。

- 1)データをエンドユーザーが持つデータと組み合わせ、それぞれの利用目的にあった形で2次利用を行うためのデータ・ダウンロード体制を整備すること
- 2)2次以上の利用時に重要となるデータの提供形式や時空間スケールの整合性整備
- 3)合意形成等新たな海洋情報の利用が求められている分野に対して必要なデータの明確化と充実



北九州港を中心に、港湾区域とAISデータ（船舶通航量）を同時に表示したもの

## 中立の立場での情報取得

関係者毎に情報収集能力に格差がある場合が通例だが、漁獲量、潮流等合意形成に必要な基礎データの情報共有を図ることにより、判断に必要な基礎情報の取得において格差が生じないように努めることが必要。

その際、意思決定の基礎となる科学的情報は、第三者が中立の立場で取得することが望ましく、情報量を蓄積していくことが重要。

### (例) 米国東海岸の洋上風力発電施設設置の事例 ＜マサチューセッツ州＞ 失敗

- ・ 事業者が開発海域を選定し、利害関係者の参画が不十分な状況で策定された計画案に対し、多数の訴訟が提起された。
- ・ 開発事業者が必要なデータの調査・情報収集を行い、利害関係者から反発を受けた。

### ＜ロードアイランド州＞ 成功（州政府の方針決定から8年で運用開始）

- ・ 行政や事業者が利害関係者の範囲を決定するのではなく、情報の公表を通じて、自身が利害関係者であると捉えている団体や個人全てが合意形成プロセスに参画。
- ・ 学術研究者により、調査・情報収集が行われたことも、関係者間の利害調整を円滑に進める一助となったと考えられる。

洋上風力発電施設の運用開始を伝える事業者HP



## 関係者間におけるコミュニケーションの手法

関係者間の円滑なコミュニケーションが可能となる手法を用いる。その際、会議体の機能の明確化、意思決定すべき事項のリストアップ、「譲れない利害、価値」の明確化、会議体の適正な規模・構成、十分な議論による利害の表出、地方自治体による事業実施が必要かどうかの意思決定等が重要。

### 調整役の選定

関係者間の利害調整における調整役は、

- ・ 洋上風力発電施設の設置等新規の海洋利用の需要に対する調整は協議体の座長は学識経験者とする場合が多く、地方自治体が利害調整の場を主導的に設定し、調整役は外部有識者が務めるといふ役割分担がされていると考えられる。
- ・ 漁業における利用調整等従前から利害調整が継続的に実施されている事案については当事者間での調整が重要と考えられる。



## 合意形成に当たっての視点

合意形成に当たっては、どの関係者のどの利益を優先すべきか、関係者間のコミュニケーションを通じて決定する必要があり、その際、関係者全体の利益の最大化、関係者間の信頼関係の構築を図ることが重要。

### (例) 東京・「大森ふるさとの浜辺整備事業」実施

- ・ 1980年代に、海を埋め立てて下水処理施設と緑地の造成を計画したが、住民等の反対で計画は中断。
- ・ 1990年代に「海の再生」をテーマとして再出発し、2007年に人工の砂浜や広い芝生のスペースがある「大森ふるさとの浜辺公園」が開園

事業実施に際し、自治体、地域住民、工事関係者、学識経験者等で構成する会議体が設けられ、過去から現在、更に将来像を継続的に議論している。

これにより、将来にわたって合意された状態が続く動的な『持続的合意形成』が生まれていくと考えられる。



大森ふるさとの浜辺公園

## 合意形成後のフォローアップ

関係者間の合意が得られた後、合意内容を着実に実施すべく、合意の履行手段の明確化、実施状況の評価、見直し等のフォローアップについても予め決定しておく。

## 今後の課題等

- 本ガイドライン案は、今後、公表予定であり、7月に開催する東大海洋アライアンスのシンポジウム等でも紹介する予定。
- ガイドライン公表後、住民意見等の分析手法の改善、更なる事例の収集・分析、関係者（主に地方自治体）との意見交換、学会発表等を通じ、ガイドラインの内容を継続的に見直していく予定。