

持続可能な海洋・沿岸域の管理に向けた論点

1. 国土形成計画における海洋・沿岸域の位置づけ

(1) 検討の基本的な考え方

- 海は、海面と海水と海底からなる空間であり、このような立体的な性格は海と陸との最も大きな違いである。
- 沿岸域については、海岸線を挟んで相互に影響しあう陸域及び海域の総体を視野に入れることが必要。
- 海洋については、我が国の主権の及ぶ領海、並びに主権的権利を有する排他的経済水域及び大陸棚を対象とするが、互いに影響しあうアジア太平洋海域についても視野に入れることが必要。

(2) 国際社会の動き

- 1992年リオ地球サミットで採択されたアジェンダ21では、「沿岸国は、自国の管轄下にある沿岸域及び海洋環境の総合管理と持続可能な開発を自らの義務とする」こととされ、2002年ヨハネスブルグサミットで採択されたWSSD実施計画でもこの考え方が踏襲されている。
- 1994年に始まって以来、東アジアにおける海洋政策関係者が集結する重要な地域協力体制へと成長しつつあるPEMSEAや、日本、韓国、中国、ロシアの4か国が採択したNOWPAPなど、東アジア地域として国と国が連携して持続可能な開発を進めて行こうという取組が見られる。
- 1996年に国連海洋法条約を批准して以来10年近くが経過したが、その間、韓国、中国等を含む世界の各国では、総合的な海洋政策や海洋基本法の策定等に積極的に取り組む動きが見られる。
- 国連海洋法条約に基づく大陸棚の限界画定に関する調査結果を国連大陸棚限界委員会へ2009年までに提出することとなっている。

(3) 国民生活における海洋・沿岸域の位置づけ

- 四方を海に囲まれた我が国では、輸出入物資の99%以上、国内物流の40%程度(トキベース)を海上輸送に依存しており、まさに生命線となっている。また、食料についても、動物性タンパク質の4割を水産物に依存している。
- 国土面積の約3割を占める沿岸に位置する市町村に、総人口の約5割が集中し、産業の面でも工業製品出荷額は全国の約5割、商業年間販売額は全国の約6割を占める状況となっている。

- ・海が人間の活動による様々な負荷の終着点になってしまっている。

(4) 国土形成計画への位置づけの必要性

- ・地球環境への意識の高まりと国連海洋法条約上の我が国の権利と責務等を踏まえ、海洋・沿岸域を貴重な資源という観点からも人類共有の財産として、また望ましい姿で子孫に引き継ぐべき貴重な国土空間として認識し、適正に保全するとともに多面的に利用していくことが重要。

2. 海洋・沿岸域の課題について

(1) 主として沿岸域における課題

○環境

- ・沿岸域の水質や底質の改善について 1970 年前後から取り組んできたが、陸域からの負荷の流入等により、内湾、内海などの閉鎖性海域では依然として赤潮や貧酸素水塊などの発生等が見られるほか、有害な物質等を含有した底質や海底ゴミ存在する。
- ・下水道等の汚水処理施設の整備状況について、処理人口普及率は高まっているものの、地域による格差が大きい。下水道については、古くから整備された地域では改善が必要な合流式下水道が多く、また、閉鎖性水域の水質改善のために必要な高度処理の整備が十分進んでいない。
- ・浅海域では埋立等により生物多様性の保全上重要な藻場や干潟が大幅に減少しているほか、自然海岸も減少している。
- ・海岸侵食や砂浜等の消失（年間約 160ha）が進んでおり、生態系や景観に影響が出ている。
- ・漂流・漂着ゴミによる景観の悪化や環境への影響が生じている。また、その処理が沿岸自治体等の大きな負担となっている。
- ・森林は海の環境にとって極めて重要な役割を有しているが、適切な管理がなされない森林が増加している。

○利用

- ・産業・水産、交通・物流、観光・レクリエーション、都市用地、廃棄物処分等様々な利用の要請が平面的だけでなく立体的に輻輳している。
- ・産業構造の変化や工場の海外移転等により沿岸部の公有水面の埋立

地において低未利用地が発生している。

- ・ 公共水域へのプレジャーボート、座礁船等の放置により、船舶航行や漁業活動への支障、流水の阻害、景観の悪化などの問題が生じている。

○防災・安全

- ・ 我が国は、台風の常襲地帯にあり高潮・高波が頻発し、地震多発地帯で度重なる津波災害を被るなど、厳しい地理的・自然条件下にある。
- ・ ゼロメートル地帯等の自然災害リスクの大きいエリアに多くの人口や産業活動が集積している。
- ・ 砂浜の侵食、地盤沈下、地球温暖化による海面上昇、海岸保全施設の老朽化などにより沿岸域の高潮・津波に対する安全性の低下が懸念されている。
- ・ 船舶の安全かつ円滑な航行の確保のため、国際基幹航路などにおいて、水深の維持、沈船や浮遊物の除去を行う等、適正に管理することが必要である。

○相互に影響しあう課題

- ・ 上記のような沿岸域における様々な問題は個別に存在するのではなく、環境・利用・防災という3つの要素がそれぞれに関係しあう中で生じている。

例) ・ 堤防等の海岸保全施設整備と海岸へのアクセス

- ・ 河川上流の土砂のせき止め等と海岸環境
- ・ 埋立による土地造成と浅海域の生態系

- ・ 沿岸域における様々な問題は、沿岸域内だけに留まらず、陸域、河川、海洋（海外を含む）等との関係上生じている問題もある。

例) ・ 河川や下水道からの汚濁負荷の流入

- ・ バラスト水による外来生物種の侵入
- ・ 河川構造物、海底地形の形状の改変、沿岸域構造物と海岸線の変化
- ・ 生活系や漁業系の国内外からの漂流ゴミや流出油等の漂着
- ・ 河川、沿岸域、外海を移動してその一生を過ごす生物の活動の阻害

- ・ 非常に多くの利害関係者及び価値観が存在し合意形成に大きな労力が必要である。

例) ・ 地元市町村 ・ 海岸管理者 ・ 河川管理者 ・ 港湾管理者
・ 地域住民 ・ 産業界 ・ 海運業者 ・ 漁業者

- ・レクリエーション利用者および提供者（海の家、遊漁船等）
- ・環境保護団体 等

（2）主として海洋における課題

○環境

- ・ 1997 年のナホトカ号事故に見られるように、ひとたび油流出事故が発生すれば、大量の油が流出、広域的に拡散し、領海を越えて、海洋・沿岸域の環境や生態系に甚大な被害を生じさせるリスクがある。
- ・ 地球温暖化により、今後 100 年間で海面が 9～88cm 上昇するとの予測もある。また、琉球諸島等で海水温の上昇等によるサンゴ礁への影響が懸念されている。
- ・ バラスト水に混入した遠方の生物の排出により、外来生物が非意図的に持ち込まれ、生物相のかく乱を引き起こすこと等が懸念されている。

○利用

- ・ 我が国周辺水域は、世界の三大漁場の一つといわれるほど生産力の高い海域であるが、近年の水産資源状態は多くの魚種で低い水準にある。他方、カタクチイワシ、アカイカ、シマガツオなど低・未利用な資源もある。
- ・ 海洋には、風力・波力・潮力・温度差・太陽光等のクリーンで尽きることのない自然エネルギーが広く分布しているが、そのほとんどは未利用である。
- ・ 我が国の領海、排他的経済水域、大陸棚には、多岐にわたる鉱物資源、エネルギー資源が賦存しているが、そのほとんどは未開発である。

○防災・安全

- ・ 我が国周囲では海象条件が厳しく、操業中の漁船や航行中の船舶の海難事故が発生している。

3. 持続可能な海洋・沿岸域の管理に向けて

（1）持続可能な沿岸域の管理

○個別課題への取り組み

- ・ 上記のような課題については、個別に努力がなされてきているが、さらに以下のような取り組みを推進していくべきではないか。
 - ① 地球温暖化に伴う海面上昇等に対しては、土地利用を通じた減災

といった考え方

- ② 環境の保全のために、例えば、高度処理の推進など下水道の整備等による汚濁負荷量の削減、藻場・干潟の保全・再生、海岸・海底清掃等の取り組みや規制的手法など様々な手法の適用
- ③ 藻場・干潟の維持管理や海岸・海底清掃活動、植樹活動等を通じた海洋環境や生態系の保全、また、海難救助等、国民の生命財産の保全等に貢献している漁業者が、近年、高齢化・減少による活動の低下が懸念されていることから、その活動の維持・増進
- ④ 海洋・沿岸域に関わる人材の育成に取り組むとともに、市民の海洋・沿岸域に対する関心を高めるため、環境教育に積極的なNPOや団体、学校等の支援
- ⑤ 沿岸域の環境、利用、防災・安全に関するデータの収集、管理、提供や調査、研究

○沿岸域の管理の難しさ

・ しかし、抜本的な解決が現状においてもなお困難な理由は、以下の通り整理されるのではないか。

① 合意形成の難しさ

例えば、廃棄物による埋め立てという住民ニーズと環境保護団体のニーズの調整、水上バイク利用者と海水浴客や漁業者を含む地元住民間の利用調整など、合意を図る上で困難を伴っている事例がある。

② 管理者（責任、権限）が不明確

例えば、海岸、港湾、漁港、航路等の区域以外の一般海域における座礁船等の支障物件の処理や、海砂採取による海底地形の形質変更に対しては管理者が現状では不明確であり、包括的な対応がなされていない。

③ 費用負担の問題

例えば、環境改善や自然再生のための事業などは、その負担と受益の関係が不明確であったり、効果が現れるまで相当な期間を要するなど住民に解りやすい短期的な行政ニーズではないこと等もあり、財政確保が非常に困難である。

④ 海外を含めた広域的な連携の必要性

例えば、海岸に漂着するゴミ等は、問題に直面する市町村の区域を越えて、川の上流や海岸沿いの周辺の市町村、さらに遠く海外から流れてくるものも含まれているなど、国内のみならず国際

的な枠組みの中での検討が必要。

○沿岸域圏の総合的な管理

- これら課題を解決するためには、沿岸域圏を自然の系として適切にとらえ、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定し、各種事業、施策、利用等を総合的、計画的に推進する「沿岸域圏管理」に取り組むことが重要である。この場合、多種多様な主体間の調整を行う仕組み作りや、ビジョンの共有化、責任者の明確化、負担と受益の関係の議論等が重要ではないか。
- このような沿岸域圏の総合的な管理の推進のためには、幅広い各種利害関係者からなる沿岸域圏総合管理協議会を設立し、沿岸域圏総合管理計画の策定及び推進を図ることが理想であり、平成12年には関係17省庁が「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」を策定し、これに基づきケーススタディ等を行ってきたが、全国的には進んでいない現実にある。推進方策として、必要となる制度的枠組み、特に合意形成を促進するための制度等を創設することは有効か。
- また、全ての課題を網羅的にカバーするのではなく、地域にとって重要な課題を核にして、例えば持続可能な海洋・沿岸域の管理において特に重要な水循環、物質循環、土砂循環のいずれかに着目した先導的な取組を支援することや、課題相互の横のつながりづくり等も有効ではないか。
- あるいは、船舶の安全航行、水産、観光開発等の観点から、三大湾や瀬戸内海のように高度な利用がなされている特定の閉鎖性水域等の重要な地区に絞って先導的に取り組むべきではないか。

(2) 持続可能な海洋の管理

○国際社会との関係の確立

- 離島は、排他的経済水域及び大陸棚を管理する上で重要であり、その振興・活用を積極的に図ることが必要ではないか。
- 主に船舶を用い海洋を介して諸外国と繋がっている我が国は、各国と協調し、海洋の安全や環境に関する国際協力を促進することが重要である。国連海洋法条約に基づく我が国の海洋権益の確保、海洋生物資源の適正な保存、管理、利用、海洋環境の保全（例えば漂流・漂着ゴミ対策）や汚染対策等を実施していくためには、沿岸国として求められる義務を果たすことが必要であり、そのため必要な制度の検討や国際的な協力体制への貢献が必要ではないか。

○資源等の管理

- ・ 陸上資源に乏しい我が国にとって重要となる海底資源を利用するため、大陸棚調査を推進するほか、技術開発を進めるべきではないか。
- ・ 我が国の排他的経済水域等において水産資源の回復や持続的利用を図るため、漁獲努力量の削減、積極的な資源培養、漁場環境の保全を総合的に推進していくべきではないか。

○調査・研究

- ・ 船舶の安全航行、防災、自然環境保全、水産、観光開発、エネルギー、資源等の海洋・沿岸域の利用の観点から、データの収集・管理・提供や調査・研究を推進するべきではないか。
- ・ 我が国を始めする世界の知的資産の拡大の観点から、未知のフロンティアとして、海洋の動態、海洋生物の生態、海底変動等の海洋の諸現象について、調査研究することが重要ではないか。特に、地球温暖化に関連する調査研究や観測態勢を確立していく必要がある。例えば大気、陸域、海洋の炭素循環のメカニズムを解明することが求められており、海洋における二酸化炭素観測体制を整備することが重要である。