

我が国における総合的沿岸域管理への取り組み

PRESENT STATUS OF INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT (ICZM) IN JAPAN

和田康太郎¹
Kotaro WADA

¹国土交通省港湾局開発課 課長補佐 (〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3)

Japanese governmental efforts to implement the integrated coastal zone management (ICZM) are described. For example, the basic development plan for ports and harbours is set to realize ICZM in the bay wide region from view point of development, use, and conservation. An inter-sectional government working group states importance of 1) collaboration between project managers, 2) strategic project implementation, 3) enhancement of legislative application, 4) integration of legislative action, 5) new action for new use, and 6) information exchange between stakeholders. An action plan for the Tokyo Bay restoration (2004) is one of practical example for implementation of ICZM with adaptive management.

Key Words : Coastal zone, adaptive management, port and harbour development, Tokyo Bay

1. はじめに

沿岸域は、自然の営みにより優れた景観や多様な豊かな生態系が形成されるなど環境上貴重な空間である。それとともに、産業、物流、レジャー等様々な利用の場として多くの人々の暮らしも支えてきた。

近年、沿岸域の利用における要請が多様化してきたことに伴い、関係者間の調整が課題となってくる。これまでも、これまでの人の活動や沿岸域の開発等に伴う環境への影響の蓄積による問題も発生し、早急な対応が必要になっている。また、昨今の相次ぐ高潮・津波災害の発生は、自然災害に対する沿岸域の脆弱性を表す貴重な教訓にもなっている。

このような背景のもと、関連する学会、産業界などにおいて、沿岸域の総合的な管理の必要性がこれまでも指摘されてきたところであり、必要な取り組みを強力に推進していくべきとの声も高まっている。

行政においても、平成15年3月、国土交通省が設置した「沿岸域総合管理研究会」が提言をとりまとめ、その中で、「望ましい沿岸域を保全・再生・創造するためには、行政・研究者・地域住民・利用者・NPO等の多様な関係者が参画・連携し、適切な役割分担を踏まえつつ、沿岸域の総合的な管理に向けた取り組みを実施すべき」¹⁾として、沿岸域の総合的な管理を積極的に進めていく必要性を改めて強調している。

本稿では、我が国の沿岸域利用の中で大きな位置を占める港湾に着目しながら、これまで行われてき

た開発経緯ならびに沿岸域管理の実現に向けた取り組み状況を整理することにより、我が国で総合的沿岸域管理に取り組む背景と行政の取り組み状況を概観するとともに、今後の我が国における総合的沿岸域管理の実現にむけた課題を整理する。

2. 港湾における沿岸域管理

(1) 沿岸域における港湾

我が国には、平成17年4月1日現在で1,079の港湾が存在している。これは、ほぼ海岸線30km毎に1港湾が存在していることとなり、全国の津々浦々で港湾利用がなされているといえる。地域別に見ると、島嶼部の多い西日本での港湾立地が際立っている(図-1)。

我が国の港湾は、重要港湾と地方港湾に分かれている。重要港湾とは、全国に128港存在し「国際海上輸送網または国内輸送網の拠点となる港湾、そのほか国の利害に重大な関係を持つ港湾」であり、それ以外が地方港湾とされている。重要港湾のうち、国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾は「特定重要港湾」と位置づけられており、全国に23港存在する。

我が国では、これらの港湾が所在する市区町村に総人口の約4割が集中している。また、昭和20年以降今日までに約7万haの埋立地が造成されており、都市形成の空間として活用されている。このような

地理的特徴を背景に、我が国の港湾は沿岸域利用において大きな地位を占めているといえよう。

現在の我が国は、工業原材料の100%近く、エネルギーの9割以上、食糧の6割を海外に依存しているが、これらを含めて我が国の貿易量のうち99%以上は港湾を経由しており、港湾は我が国と世界を結ぶ海の玄関口となっている。これらの海外から運ばれてきた工業原材料やエネルギー資源を用いて、鉄鋼や石油化学製品、また電気やガスなどのエネルギーが生産されているほか、水産資源の水揚げや加工が行われているなど、港湾は、様々な産業の拠点となっている。

これらの「産業的」な利用の他に、特に都市に近接した港湾においては、老朽化・陳腐化した物流施設の再開発などにより、水際線を活用した魅力あふれるウォーターフロントの整備が進み始めており、人々の憩いの場となっている。また、ヨットやモーターボートなどの海洋性レクリエーション活動の拠点ともなっている。さらに、人の利用に重点を置くだけではなく、干潟や砂浜の造成などにより、開発により失われた自然の再生や積極的な創造なども取り組まれてきている。また、港湾の背後の土地には多くの人々が生活し、産業も集積していることから、海岸の侵食や高潮などによる自然災害から人命や財産を守るための防災対策も行われている。

(2005年4月1日現在)

区分	総数	港 湾 管 理 者				56条港湾
		都道府県	市町村	港務局	一部事務組合	
重要港湾 (うち特定重要港湾)	128 (28)	97 (12)	24 (8)	1 (-)	6 (3)	128 (28)
地方港湾	951	522	366	-	-	63
計 (うち遊覧港)	1,079 (85)	619 (29)	390 (6)	1 (-)	6 (35)	63 (-)

資料：国土交通省港湾局管理課調べ。
 (注) 1. 東京都の南輪沢港は遊覧港指定を受けているが、管理者未設立であり、かつ56条港湾ではないので本表より除く。
 2. 地方港湾の差数欄951港には56条港湾63港が含まれる。

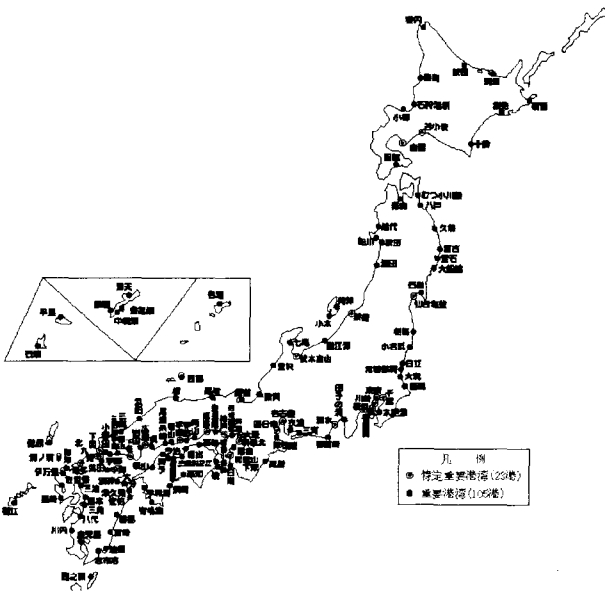


図-1 港湾数一覧

(2) 港湾利用と開発の変化

我が国の港湾においては、近代的な港湾の整備が始まった明治以降、それぞれの時代の要請に応じた様々な取り組みがなされてきた。ここでは、高度経済成長期以降の港湾利用と開発の変化について整理する。

a) 高度経済成長を支えた港湾の整備

高度経済成長期においては、経済活動の基盤である港湾の整備に対する要請が強く、港湾整備への投資額は次第に増大し、国の経済計画に連動して港湾整備が計画的に進められるようになった。

また、昭和30年代に大きく発展した重化学工業の4大工業地帯への集中を受けて、地域間格差の是正を目指し、工業港を中核とした臨海工業地帯の整備により地域の開発を推進するために、臨海部における土地造成を中心として工業港の整備が積極的に進められた。

b) 多様化する社会的要請への対応

昭和40年代においても、飛躍的に発展した日本経済の基盤を形成するものとして、港湾の整備が積極的に進められた。特に、港湾取扱貨物量の増大により輸送革新への要請が高まり、物資別専門埠頭の整備、国際海上コンテナ輸送の進展に対応した外貿コンテナ埠頭の整備、内貿における中距離フェリー航路の開設に対応したフェリー埠頭の整備等が行われた。

一方、港湾及びその周辺海域における公害問題が広域化、多様化、深刻化の傾向を強めたため、環境保全を目的として、法令の制定や改正が行われるとともに、港湾公害防止対策事業や港湾環境整備事業等が推進された。

c) 安定成長期における港湾の展開

石油危機以降の安定成長期においては、外国貿易におけるコンテナ輸送の進展に対応したコンテナ埠頭の整備や、輸送の合理化に資する国内輸送の拠点となる港湾の整備など、物流機能の拡充が図られるとともに、エネルギーの安定確保のため、石油備蓄基地や石炭及びLNGなどの輸入に対応した施設の整備が進められた。

一方、開発に伴う環境への影響や臨海部の企業から発生する公害等が大きな社会問題となってきた。このため、港湾における公害防止対策や環境整備が港湾法に基づいて本格的に実施されることとなり、水俣港、田子の浦港、北九州港などにおいて、公害防止対策が大きく進展した。

d) 成熟化社会における新たな要請への対応

いわゆるバブル経済期においては、東京への一極集中の是正と国土の均衡ある発展が求められるとともに、経済社会の成熟化の進展により、量だけではなく質の向上が求められるようになった。このため港湾においては、高度な物流空間、多様で高質な産業空間、豊かな生活空間から形成される総合的な港

湾空間の創造を目指す取り組みが進められた。物流に関しては、輸送の合理化、効率化に対応した外資コンテナターミナルの整備が引き続き進められるとともに、内航コンテナ船やRORO船などによる複合一貫輸送のための施設の整備などが進められた。

また、生活の豊かさや潤いを求める要請や増大する海洋性レクリエーション需要に対し、緑地や海浜などの整備、汚泥の除去などによる良好な海域環境の創造、廃棄物海面処分場の整備、民間活力を活用した魅力あるウォーターフロントの開発、マリナーの整備なども行われた。

しかし、バブル経済が崩壊した後は、不況の深刻化、アジア経済の急速な成長、企業活動のグローバル化の進展などにより、我が国の港湾の国際競争力が低下するとともに、高度経済成長期に臨海部に立地した企業において生産拠点の統廃合や海外への移転が進み始めた。こうした変化に対応するため、東京湾、伊勢湾、大阪湾及び北部九州の4地域の中核国際港湾において、国内各地と世界とを結ぶハブとしての機能を強化するための、大水深岸壁を有する国際海上コンテナターミナルの整備が推進されるとともに、貨物の輸出入や船舶の入出港に必要な手続きの窓口を一本化するなど、国際競争力を高めるための取り組みが推進されている。

一方、環境問題に対して国の内外で関心が高まっており、海浜や干潟・藻場の整備など自然の再生や創造を図る取り組みも重点的に進められている。同時に、循環型社会の構築に向けて、港湾におけるリサイクル施設の立地や、低廉で効率的に廃棄物などの循環資源を収集・運搬するしくみを構築する取り組みも進められている。さらに、公共事業実施の透明性・効率性などの向上のため、地域住民やNPOなどと連携した取り組みが進められている。

(3) 港湾における沿岸域管理に向けての取り組み

以上のように港湾は、複合的な機能を展開する高集積空間であるが、沿岸域全体から見れば部分的な利用にすぎない。近年、沿岸域の利用がますます多様化し、利用者間の調整や防災対策のあり方、人の利用と環境保全との調和等が課題となっている。特に、背後に人口や産業が集積している東京湾、伊勢湾、大阪湾や瀬戸内海においては、総合的な視点に立った施策の実施が必要になってきている。

これらのうち、湾内に港湾が隣接して存在する東京湾、伊勢湾、大阪湾については、従来から各港湾相互間の役割分担や連携を図るため、国及び関係港湾管理者の連携により「港湾計画の基本構想」を策定し、広域的な観点から各港の開発、利用及び保全が行われている。

例えば東京湾においては、平成8年3月に旧運輸省第二港湾建設局が「東京湾港湾計画の基本構想」を策定し、東京湾空間を湾全体として再構築することにより、質の高い港湾空間を形成し、将来世代へ継承するための主要な施策を提案している。平成14

年3月には、この基本構想のフォローアップ等による新たな視点を踏まえ、「首都圏港湾の基本構想」が新たに策定された。その中では、経済社会の大転換期における東京湾地域への新たな要請や視点に基づき、首都圏港湾の目指すべき将来像を明確にしつつ、次の5つの基本方針に沿って主要な施策を展開していくこととされている。

- ・ 中核中核国際港湾にふさわしい交易機能の高度化
 - ・ 豊かな暮らしを支える賑わい交流空間の創出
 - ・ 環境の保全、回復、創造と循環型社会形成への支援
 - ・ 湾空間の安全性と防災機能の強化
 - ・ 産業構造の変化に対応した臨海部空間の再編
- 以上、港湾における総合的な管理に向けての取り組み経緯を概観してきた。次項では、港湾の枠にとどまらない、より広域的な観点からの沿岸域管理への取り組みについて整理する。

3. 我が国における沿岸域管理への取り組み

(1) 沿岸域管理に関する近年の取り組み

a) 目指すべき姿に関する取り組み

沿岸域管理の目指すべき姿については、近年さまざまな機関で検討が行われている。

国の取り組みとしては、平成10年に閣議決定された第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」において、総合的な視点に立った沿岸域管理の必要性が述べられ、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定し、各種事業等を総合的に推進する「沿岸域圏管理」に取り組むとされている。これに基づいて平成12年に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」が策定されている。また、平成13年には国土交通省河川局が「沿岸域管理研究会提言」を取りまとめている。

学会などの関係機関からも、平成12年に日本沿岸域学界が2000年アピール「沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言」²⁾を、平成14年には日本財団が「21世紀における我が国の海洋政策に関する提言」³⁾を出している。

法制度面では、平成11年に海岸法が改正され、従来の法目的である防護に加えて環境と利用の観点が増加された。平成12年には港湾法も改正され、法目的に「港湾の整備等にあたり環境の保全に配慮すること」が明記されるとともに、港湾管理者が港湾計画を策定する際の指針となる「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」の中に定めるべき事項として、港湾の開発等に際し配慮すべき環境保全に関する基本的な事項を追加し、環境の保全に対する港湾の取り組み姿勢を明確化している。

また、平成13年1月の省庁再編で国土交通省が誕生すると、同年12月、国土交通省は省内に有識者か

らなる「沿岸域総合管理研究会」を設置した。この研究会の事務局は、旧国土庁として全国総合開発計画を担当してきた国土計画局、旧建設省河川局として海岸行政を担当してきた河川局、旧運輸省港湾局として港湾行政を担当してきた港湾局が共同で担当している。

研究会では、沿岸域で生じている問題の中からいくつかの具体的な問題が抽出され、原因の分析やこれまでの取り組みの評価を行ったうえで、問題解決のために実施すべき施策について、国土交通省に係る事項を中心に検討が行われ、提言として取りまとめられている。

提言では、以下の6点の総合的な視点で、各種施策を実施すべきとされている。

- ・ 施策の実施主体の協働
- ・ 相互に関連のある問題に対する包括的な施策の実施
- ・ 個別法の法目的や適用範囲の拡大
- ・ 制度の空白部分の一体的管理
- ・ 沿岸域の新たな活用のための施策の展開
- ・ 関係者間での情報共有と国民への情報提供

提言を受けた国土交通省は、上記6点の視点を十分踏まえながら、個別の問題解決に向けた取り組みを進めていくこととしている。

b) 沿岸域に関する具体的な取り組み

次に、沿岸域に関する具体的な取り組みを概観する。上記提言の中で整理されている「沿岸域管理に関するこれまでの取組」によれば、「特に閉鎖性水域については、人の活動が環境に与える影響が大きく、利用に関する要請も高いことから、環境保全や水域全体の利用調整に関する取組が行われている」。東京湾、伊勢湾、大阪湾を含む瀬戸内海については、水質の汚濁防止を図るため、水質汚濁防止法及び瀬戸内海環境保全特別措置法に基づき、陸域から流入する汚濁負荷量の総量を削減する措置が図られている。有明海及び八代海についても、深刻な漁業被害の発生を契機に、有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律が平成14年に制定され、環境の保全と改善並びに水産資源の回復等を図るための特別な措置を講ずることとされ、様々な取り組みが開始されている。

(2) 多様な主体の連携による取り組みへの拡大

平成13年12月、都市再生プロジェクトの一つに大都市圏の「海の再生」が位置づけられ、先行的に東京湾において対応を図ることとされた。このプロジェクトの実現に向け東京湾の海域環境の改善を強力に推進するために平成14年2月、東京湾沿岸の8都府県及び関係省庁からなる「東京湾再生推進会議」が設置され、1年間にわたり検討が進められた。

平成15年3月、10年後の東京湾に、親しみやすく美しい海を取り戻すという共通目標に向け、関係機関が連携して実施すべき施策を「東京湾再生のための行動計画」⁴⁾としてとりまとめている。

同行動計画では、市民にわかりやすい目標として「快適に水遊びができ、多くの生物が生息する、親しみやすく美しい海を取り戻し、首都圏にふさわしい東京湾を創出する」が設定されている。また、この目標の達成状況を判断するために、海域の富栄養化に密接に関連する指標であり、かつ底生生物の生息に必要な「底層のDO（溶存酸素量）」を指標とし、底層のDOの具体的な目標値は、「年間を通して底生生物が生息できる限度」とされている。

さらに、特に重点的に再生を目指す海域として重点エリアが定められるとともに、市民にわかりやすい7つのアピールポイントを設定、施策を講じた場合の改善イメージも各ポイント毎に示されている。

計画期間は10年間であり、こうした目標達成のために推進する具体的な施策も打ち出されており、このプロジェクトの実現に向けて、関係行政機関だけでなく、市民、NPO、専門家等多様な主体が連携を図りながら、それぞれの立場で、協働によるきめ細やかな様々の取り組みが始められている。

4. おわりに

本稿では、我が国で総合的沿岸域管理に取り組む背景と行政を中心とする取り組み状況を整理するとともに、今後の我が国における総合的沿岸域管理の実現にむけた課題を紹介した。

本稿の最後で紹介した東京湾再生のための行動計画の取り組みにおける目標設定内容及び目標達成状況を判断するための評価指標の設定のしかた、並びに多様な主体のそれぞれの立場からの関わりかた、これらは今後の我が国における総合的沿岸域管理への取り組みと、その取り組みを進める上で「順応的管理」が果たしていく役割について、一つの示唆を与えてくれているものと考えられる。

参考文献

- 1) 沿岸域総合管理研究会：提言～未来の子供達へ美しく安全で生き生きした沿岸域を引き継ぐために～，pp.1，2003。
- 2) 日本沿岸域学界2000年アピール委員会：日本沿岸域学界2000年アピール～沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言～，2000。
- 3) 日本財団：～海洋と日本～21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言，2002。
- 4) 東京湾再生推進会議：東京湾再生のための行動計画，2003。