

1 はじめに

10月4、5日、佐賀市で第55回日弁連人権大会が開かれました。

佐賀市は県の南北を二つの海（玄界灘と有明海）に挟まれた海の幸豊かな県ですが、有明海は97年の諫早干拓を機に水質の汚染が進み、漁獲高も激減していることから、わが公害環境委員会は、佐賀県にふさわしいテーマとして、沿岸域の保全・再生をテーマとしたシンポジウム（第3分科会）

「豊かな海を取り戻すために～沿岸域の保全・再生のための法制度を考える～」を開催しました。

私も、来年の広島人権大会のこともあり、シンポ実行委員会の末席に加わりました。

全体の構成は以下の通りです。

12:30～1:00 基調報告（海外の沿岸域保全）

1:00～1:20 基調報告（国内の沿岸域保全の課題）

1:20～2:00 基調講演（高山進・三重大教授）

2:10～4:20 パネルディスカッション（我が国における沿岸域の現状とその保全のための課題）

4:30～5:30 パネルディスカッション（沿岸域再生のための取り組みとそのための法的課題）

2 基調報告（海外の沿岸域保全）

まず兵庫県の永井弁護士から、イギリス・フランス両国を調査した時の報告がありました。今日、世界的に、（環境問題全体に言えることですが）「統合的沿岸管理」が重要な理念となってきました。

つまり、「多様な価値（経済だけでなく、自然や沿岸域享受なども含めた）の尊重」、諸価値を調和させた「持続可能な発展」、

「関係者（ステークホルダー）に十分な情報」

「（中央からの）統制でなく（諸団体の）統合」

「全関係者の参加」の重視です。

これらの理念（とりわけ「全関係者の参加」）の重要性は、福井県に住んでいると取りわけ実感されます。

原子力行政においては、原子力発電所が所在する自治体（立地）の発言力が突出し、近接する自治体（準立地）は重大な影響を受けるにもかかわらず、

関連する税収が得られないばかりか、事故防止のために影響力を行使することも難しくな

っています。

沿岸域の保全是、関連する環境問題にも重要な鍵を提供しています。

さて、イギリスにおいては2009年に「海洋及び海洋アクセス法」が制定され、これに基づき「海洋管理機関」という、海についての行政機能を一つにまとめた既存省庁から独立の機関が設置されました。

例えば最近、地球温暖化の影響か、多くの国で海洋による陸地の浸食が課題となっていますが、

イギリスでは、海洋管理機関が2011年にリスクマネジメント戦略を立て、地域住民を交えた議論の末、「保全する海岸」と「自然に任せる海岸」の仕分けを行いました。

東部ノーフォーク地方にヘイズバラとシーパリングという町があり、5キロくらいの距離にあります。

一方では「人が住んでいるから護岸の必要がある」と判断し5年で75億の予算を投入しましたが、

他方では「90年代に25軒が沈んだが、費用対効果から特に対策は不要」と判断しました。

いずれにしても、地域住民が予算面も含めて真摯な検討を行った結果といえます。

フランスでも2007年、環境グルネル政策が成立し、

(パリのグルネルという通りで労使双方が熟議した協議が成立したことにちなんで、多様な利害関係者が参加する会議にはしばしば「グルネル」の名が冠されます。

もっとも、原子力大国フランスでは、残念ながら原子力に関する「グルネル会議」はその名に値しないことも見られますが...)

2009年に各地で具体的協議が始まりました。

例えば、南フランスの地中海に接するトー湖では、もともとカキの養殖が盛んでしたが、水質悪化でカキの死滅が生じたことから、漁業者がトー湖の再生を強く求めました。

そこで、湖沿いの道路を撤去し、砂浜に戻す等の対策が採られました。

トー湖の戦略計画委員会では様々な関係者に情報が共有され、地域会議には関心を持つすべての人が参加しました。

シンポ会場ではフランスのエノック博士からのビデオレターも披露されました。

博士は「人類域の60%が沿岸域に住んでいる。今日、沿岸域の価値は単に経済面だけではない」とした上で、

「今日、日本でも海洋に関する基本法が成立した。統合的管理をぜひ日本でも」と私たちを激励しました。

3 基調報告 2 (国内の沿岸域保全の課題)

続いて、鶴見弁護士が国内の沿岸域保全の課題を紹介しました。

千葉県の大湊では多くの海水浴客が訪れ、特に南部の一宮町はサーファーのメッカといわれています。

ところが、近年、砂浜の後退が起っています。

大湊の砂浜はもともと、両端の屏風ヶ浦と太東崎が削られた砂で出来ていましたが、両地域で侵食防止のための堤ができたことから、砂の補給が止まってしまいました。

そこで、大湊ではヘッドランドによる侵食対策や砂浜への蛇籠の設置が検討されましたが、

前者だと離岸流が発生して遊泳禁止エリアが広範に生じてしまい、

後者だと蛇籠が邪魔して砂浜へのアクセスが困難になるばかりか、ウミガメが産卵のため上陸することまで困難となってしまいます。

自然を尊重するとは現状の砂浜を保全することか、現状の侵食を容認することか、現行法の想定しなかった課題が生じています。

静岡県浜松市の遠州海岸でも、ダムが建設されたことで上流からの砂の供給がストップし、砂浜の後退が生じています。

また、ダムでは堆砂問題（砂がたまってダムが使えなくなる）も生じています。

ダムを存続させた上での護岸対策では、いずれにせよ多額の費用が生じるのは必死です。

東日本大震災を受け、津波対策のための防潮堤が建設されています。

ここで津波対策は生命尊重を意味する一方、防潮堤によって生命が失われることも避ける必要があります。他の生命に降りかかることは、人間にも降りかかります。

そのため、防潮堤は陸と海を分断しないようなるべく陸地近くに作る、また高さを一律にしてよいのか検討することも課題となっています。

開催地・有明海は 1980 年代には日本一の漁獲高でしたが、1980 年代をピークに減少傾向にあります。

赤潮の増加・アオコ大発生などの「有明海異変」は、特に締め切り堤防ができた 1997 年から深刻になっています。

一方、再生への取組として、三重県志摩市の英虞湾が挙げられます。

江戸時代から干拓が始まって、今では干潟の 70% が失われてしまいました。

また、真珠養殖・生活排水による環境悪化も生じました。

そこで、アコヤ貝の汚れを湾内に残さない、ヘドロで人工干潟を作るなどの試みが始まり、2010年からは干拓地の一部を干潟に戻し始めました。これを受け、底性生物の個体数が増え始めています。

4 基調講演

次に、英虞湾再生にもかかわっている、三重大の高山進教授の基調講演「生態系サービスを生かす統合政策への転換を」です。

初めに高山教授は、このような問題提起をしました。
「今日、人間の活動量は限界に近づきつつあります。
動物界においてシロアリは人類と1, 2を争う現存量を有しますが、シロアリはセルロースの分解など生態系になくてはならない役割を果たしています。果たして人間はどのような役割を果たしているのか。」

20年前、リオで制定された生物多様性条約には

- (1) 人間と他生物の根底的関係
- (2) 文明の転換
- (3) 生態系の保全、持続的利用、公正な分配という3つの目的を一体不可分に
という重要な目的があります。

ところが、2010年までの目標21項目は、いずれも達成されていません。多様性喪失の原因として、(1)開発、(2)働きかけによる里山劣化がありますが、今の日本では開発抑制も一次産業活性化もできていません。

文明史上、人類は生態系サービスの限界という壁にしばしば直面してきました。農耕以前には、その時点で利用できた資源量の限界、中～近世までは、農耕可能な土地の限界、そして今日では、地球そのものの限界に直面しています。近代イギリスは、労働力節約・資源の多消費によって壁を突破しようとしてきました。

一方、江戸時代日本は、労働力の活用・資源節約という道を選びました。今、世界は、現代日本より一足早く、かつての日本に学び始めています。アメリカ・カリフォルニア州の二大都市では、いずれも市民の粘り強い運動によって湿地の開発阻止・再湿地化の動きが始まっています。とくにロサンゼルスでは、市民が訴訟で敗訴したにもかかわらず行政は市民の動きを後押ししました。

EUでも河川の再自然化政策を採用しています。ここでも「管理は最下級の地域レベルで」を原則としています。

日本では、諸法律の条文は「環境に配慮」と書くようになっていますが、現実の政策への反映はこれからの状態です。今日のような転換期には、本質を見通した原則的知恵、そして市民が自ら主体的に動くことが必要です。

5 パネルディスカッション

続いて、パネルディスカッション前半

「我が国における沿岸域の現状とその保全のための課題」です。

(1) パネリスト

前半のパネリストは次の方々です。

九州大学准教授の清野聡子氏（大分県中津干潟の保全にも関与）、
有明海漁協の平方宣清氏、

内閣官房海洋政策本部事務局の伊藤和久氏、

佐賀県庁くらし環境本部有明海再生・自然環境課の久保順治氏、
そして日弁連公害環境委員長の大木一俊氏。

(2) 海洋基本法の制定とその課題

まず清野氏は

「沿岸域の生態系は悪化する一方で徒労感すらある。

一方、土地が『不動産』とはいえない事は3.11から明らかとなった。

土地を海に戻すことが必要な場合、あるいはやむを得ない場合が生じているのに、

未だこの問題の『法理』が形成されていないので、やむを得ず従来の概念を使っている。

新たな概念をいかに構築するか。」

と、陸や海が常にそのままであるとは限らないことを踏まえた、時代に応じた法理念の追求を呼びかけました。

大木氏も

「陸域は陸域だけ、海は海だけで考え、相互の関係を考えてこなかった。しかし現実には、豊かな海は豊かな山なくして語れない。」

と、陸や海の相互関係を踏まえた法制度の必要性を指摘しました。

伊藤氏は、海洋基本法が「統合的管理」を基本理念としていることを説明した上で、

英虞湾をはじめとした優良事例集の作成につき言及しました。

また内閣府が優良と評価した事案の特徴として、

保全に向けた制度や計画の存在、多様な関係者の参加、科学的知見の尊重を指摘しました。

平方氏は、漁業者が魚卵等を捨てたら「不法投棄」「産廃」と指摘されるにもかかわらず有明海への汚濁水投棄に具体的取り組みがなされなかった不条理を指摘しました。

また清野氏は、

「法律が出来た当時はそれだけでも良かったと思ったが、実際には各セクターにおいて使い切れておらず、政策が出来た意図が見えにくくなっている」

という課題も指摘しました。

これを受け伊藤氏も、

「沿岸域の統合的管理に課題があることは認識しており、いろんな方と対話して現状を把握するなど、

基本的な努力をしなければと思っているが必ずしも十分ではないかもしれない。

海洋基本法は沿岸だけでなく海洋全体の政策も扱っており、

例えば海の再生可能エネルギーなどでは一定の成果が出ているが、

全てを包括的に見るには勉強しなければ」

と、問題の所在を認めました。

(3) 各地の現状

次は、全国各地の沿岸域の現状の報告です。

沖縄の喜多弁護士は、沖縄では1972年からの40年間で33km²と

一つの自治体に匹敵する面積が埋め立てられ、ここ10年の埋め立て面積は全国4位で、

現在も名護市の「普天間代替施設」、沖縄市の泡瀬干潟、那覇空港の第二滑走路などの埋立計画があること、

「返還」後の沖縄振興特別措置法は公共事業中心で、自然環境や県民の経済的自立を犠牲にしていったことを指摘しました。

これを受け大木委員長も、まだ本土との格差があり、また軍用地が多く土地がないことから

本土なら反対されるような干潟開発でも行われていること、

日弁連も調査した泡瀬干潟につき、開発が不合理として行政が敗訴したにもかかわらず

名目を変えて開発を続けようとしている問題を指摘しました。

広島山下弁護士は、瀬戸内海は国立公園であるにもかかわらず、国立公園法で保護される範囲がごく一部であることから

広島県だけで20箇所が島が削られており、県は「海砂」採取は禁止しているが「島砂」採取は規制がないため、

広島県弁護士会が条例制定を求める意見書を提出したこと、その背景として、森の鉄分が海を豊かにしていることを述べました。

大分の中津干潟の報告は、パネリストの清野氏が行いました。干潟の開発計画があった中津では10年前から協議会ができ、「どこを残してどこを開発するか」を、地域を巻き込んで議論しました。企業誘致のため開発を求める意見が根強い一方、同干潟にはカブトガニなど日本有数の希少種がいます。議論の末、可能な限り埋立面積を縮小した「自然を残した開発」となりました。ここで、協議会には利害関係人ほぼ全員を入れたのがポイントです。選別すると、その時点で議論が人々から疎外されたものとなります。また、人工堤防でなく自然地形の砂浜を保全（護岸）施設として認めるかについても、技術的な検討が行われました。その結果、河口と砂州が自然の状態で残されました。ここで、最初の5年はまず100mくらいの小さい砂浜から議論して、その上で大きな砂浜全体のデザインをしたのがポイントです。関係者全体での理解が深まるのに、また大きなスケールを対処できる人材が育つのに、それくらいの時間がかかるということでした。これを受け伊藤氏は、中津を優良事例集に入れた理由として、上記のような運営の工夫、清野氏のようなファシリテーターの存在を指摘しました。

日本野鳥の会・熊本支部の安尾氏は、熊本県北部の荒尾干潟について、同干潟がシギ等鳥たちの楽園であること、そのことについて人々の認識を広めるための努力として、野鳥写真展の開催、「市の鳥」として2012年にシロチドリが選ばれたことへの関与、干潟のパンフを日・英・中・韓の4ヶ国語で作成したこと、案内ボランティアの育成等を挙げました。

シンポ実行委員長の小沢弁護士は、今年ルーマニアで開かれた第11回ラムサール会議の報告をしました。同会議では、荒尾干潟や、わが福井県敦賀市の中池見湿地もめでたくラムサール登録され、「ウェットランド中池見」の笹木智恵子理事長と小沢弁護士が写った写真も披露されました。これを受け清野氏は、国際条約は頻繁にバージョンアップされ、高いレベルの議論がされていることから予想以上に役に立つことを指摘しました。

大木弁護士も、国際条約の有用性について同意した上で、中津の事例を見ても統合的沿岸管理に必要なのは様々な住民を受け入れる地方自治体の度量の広さ、いろんな意見を言えるシステム作りであることを指摘しました。

(4) 諫早湾の現状と対策

有明海の現状につき、佐賀県の久保氏は貧酸素化が特にひどくなったことを指摘し、漁業者の平方氏も、諫早干拓による潮流の減少が赤潮等の最大の元凶と述べました。

続いて久保氏は有明海再生への取り組み、海域環境の改善、漁業の振興のための施策として、

餌料培養礁の設置、種苗放流などに触れ、

すぐに効果が出ないが少しずつやり方が分かってきたと述べました。

平方氏も、漁業者の要請によって培養礁が設置されたところ、生物が増えてきた、こうした事を生産性に結び付けられたら、と述べた上で、

開門調査について、短期間の調査のみで「開門しても影響がない」と言っても無意味であり、

全開門をやって潮の流れを元に戻して欲しい、と述べました。

清野氏は、久保氏が「成果が出ない」と述べたことを受け、

この間、漁業者がどんどん廃業しており、研究者コミュニティではこれだけやって成果が出ないことを深刻に受け止めている、

結果が出るような、何が問題なのか見極められるようなレベルで調査をすることを求めました。

久保氏も、「やるからにはちゃんとした調査を」と同調しました。

大木弁護士は、1996年以來、日弁連が諫早問題に取り組んできた経緯を述べ、

開門を命じる判決が確定した今、日弁連として引き続き開門、そして調査を求めていくと述べました。

ここまでのまとめとして、

清野氏は法律や言葉があっても具体的な動き、特に検証がなされていないことを指摘し、問題を把握するため検証をすることの必要性を述べました。

また大木弁護士は、地域に権限を移して様々な主体の意見が施策に反映されることの重要性を指摘しました。

これを受け伊藤氏は、次の計画ではこれらの指摘を受け、今後の展開を検討したいと述べました。

6 パネルディスカッション

後半は三重県志摩市の事例を中心に、

「沿岸域再生のための取り組みとそのための法的課題」について議論しました。

後半ではパネリストとして清野氏、伊藤氏、大木弁護士に加え、

志摩市農林水産部里海推進室の浦中秀人氏、

基調報告をされた三重大教授の高山進氏が加わりました。

まず浦上氏は、志摩市の特徴として、多島海（あるいは「多半島海」）の写真を示して複雑な入り江の地形に触れた上で、

課題として、海での有機物の堆積、赤潮によるアワビ等の減少を挙げました。

志摩市はこうした事態を受け、

新しい里海創生によるまちづくり（地域の資源を持続させ、それを有効に活用する）

新しい里海のまち、つまり稼げる、学べる、遊べる、そして生き物の流れをつなぎ直す

という理念を掲げ、志摩市里海創生協議会（高山氏も参加）で地域の利害関係者の意見を集めることにしました。

そして「英虞湾の健康診断」をしたところ、有機物が大量に蓄積しており、干潟減少による自然浄化能力の低下も一因とされました。

かつての干潟のうち70%が江戸時代からの干拓で失われ、一方干拓地の85%は休耕地です。

干潟回復による生物多様性回復が必要といえます。

また浦上氏は志摩市が取組を進める上での課題として

自然環境と市民の暮らしのつながりの再認識

保全 - 再生のあり方のモニタリング

総合的な沿岸域管理のための連携（県・国との連携、産業間の連携、旧町間の連携）

を指摘しました。

伊藤氏はこれを受け、優良事例集に入れた理由として、

干潟再生への取組、総合的管理、多様な要素による人的ネットワーク、自治体の先頭を切った計画作成を指摘しました。

大木氏も基礎自治体が始めたことの意義は大きいと述べ、漁業者の要請を受けて研究者・行政が一体となったことも評価しました。

ここで、志摩市の真珠養殖業者・原条氏からのビデオレターです。

原条氏は小さい頃と今の湾は明らかに違うと述べた上で、

(干潟締切の)水門を開けることのメリットとして、干潟の多くが失われ、人間で言うと毛細血管が詰まった状態を、水門を開けることで浄化能力を回復することを指摘しました。最初は原条氏への賛同は少なかったものの、特に若手漁業者は「このままでは仕事ができない」ことを実感しつつあります。今後の展望として、「稼げる・学べる・遊べる」というビジョンは日本で初めてなので是非広めていきたいと述べました。

高山氏は、志摩市里海創生推進協議会の役割として、干潟再生・自然保護はもちろん、それを基礎にどう地域おこしをするかという実施の具体的なプランを、諸団体が持ち寄った意見に立脚して案を出し合いながら練り上げていき、見解を共有しながら他団体への要望を出し合うことを述べました。

浦中氏は「稼げる・学べる・遊べる」の具体例として浄化能力向上による漁業生産性向上、里海ツーリズム(自然はもとよりその上に成立した歴史・文化)スポーツ大会等に触れた上で、現時点で干潟再生の対象となっているのは3箇所(三重県によるものが2、環境省によるものが1)で、地権者の合意が得やすい所から行っていきたい、特に相続などがあるとややこしいと述べました。(会場にいた弁護士の多くに、相続紛争の大変さが脳裏をよぎった事でしょう)

これを受け大木弁護士は、休耕地であっても農地所有者に所有権を放棄してもらうことが必要であり、(海を陸にする際の所有関係に触れた)公有水面埋立法の逆の法律が必要となると述べました。浦中氏も、地目上、陸のところを海にする大変さを述べました。

清野氏は、現場で一つ一つ事例を積み重ねていくことによる法律改正の可能性を指摘しました。伊藤氏も、個々の自治体からの相談を通じて、場合によっては法律の改正・制定がありうると述べ、特に干拓地を干潟にした場合、干拓の際受けた補助金の返還を求められかねないことへの対処の必要性を指摘しました。最後に大木氏は、現行法制度の課題として、自然再生推進法は所轄官庁がいずれかでメニ

ユーが決まる、官庁に承諾義務がないといった問題点を指摘し、志摩市のような独自の取り組みを進めるには、陸を海にする際の法制度の整備や補助金適正化の改正などが必要であると述べました。