

海は誰のものか？

—— 海辺の喪失と再生 ——

吉田 正 人*

はじめに

日本列島の海岸線は 32,799 km であり、アメリカ合衆国の海岸線よりも長い。しかし環境省の自然環境保全基礎調査によれば、その 46% が人工海岸または半自然海岸となってしまった。また 1945 年に約 8 万 ha あった干潟は、1992 年時点で 51,443 ha に減少、さらに 1997 年の諫早干拓事業による潮受堤防の閉め切りによって 1,550 ha の干潟が失われた結果、日本の干潟の約 40% が失われてしまった。干潟の喪失は、そこにすむゴカイやアサリなどの底生生物の減少につながり、その結果、食物連鎖を通じた浄化能力が失われ、海の水質は悪化の一途をたどった。アマモやアオサなどの生育する藻場も、1878 年から 1994 年までの 16 年間に 6,403 ha 減少した。藻場は、ウミガメやジュゴンの直接の餌場となるばかりでなく、エビ類や稚魚の揺籃の場でもあり、間接的に漁業資源の減少につながる。またサンゴ礁も、1978 年から 1994 年の 16 年間に 1,511 ha 減少した。うち 1,224 ha は沖縄県の減少分であり、本土復帰後の公共事業によって埋め立てがすすみ、また農地改良によって赤土流出が影響したともいわれる。

この反省を受けて、各地で海辺の自然再生事業がはじまっている。千葉県では、堂本知事が

2002 年に設置した、三番瀬再生計画検討会議によって、三番瀬再生計画が市民参加によってまとめられた。沖縄県中頭郡北谷町等で、サンゴ礁を復活するためのプロジェクトがすすめられている。

ここで問題となるのが、海はだれのものかという問題である。海岸は自然公物であり、陸上の土地と違って個人が所有することはできない。また海面は、公有水面埋立法によって許可なく埋め立て・干拓することはできない。さらに漁村の地先に漁業権が設定されている場合は、漁業協同組合の同意がなければ、海底の形状を変更し、魚介類を採取することはできない。このように二重三重に規制がかかっているにもかかわらず、いともたやすく海辺の改変が進んでしまうのはなぜか。改変された海辺を再生しようとするとき、どんな障害が生じるのかといった問題を、いくつかの事例をもとに考察してみたい。

1. 海辺の喪失

現在、残された干潟は、熊本、佐賀、福岡、長崎、大分、山口といった有明海や豊前海をとりまく県に集中している（図 1）。かつては東京湾、大阪湾、伊勢湾のような都市に近い内湾にも広大な干潟が広がっていたが、1945 年に存在した約 8 万 ha の干潟を基準とすると、東京湾では 89.2%、備讃瀬戸では 85.4%、伊勢湾・三河湾では 66.8% が消失してしまった（環境庁 1998）。消失原因はこれらの地域では工業用地・商業用地の確保、港湾開発などを目的とした埋め立てであり、埋め立て免許者である知事が埋め立て事業の主体となっ

* 江戸川大学 社会学部環境デザイン学科助教授 保全生態学

キーワード：海辺、干潟、サンゴ礁、藻場、埋め立て、干拓、再生、公有水面埋立法

凡例

- ◎ : ラムサール条約登録湿地 (国設鳥獣保護区指定地)
- ☆ : 環境庁が公表した「シギ・チドリ類重要渡来地域」掲載地
- : 改変事業・改変のおそれのある開発工事が進行中のもの
- 危険** : 特に危険な状態にあると考えられるもの

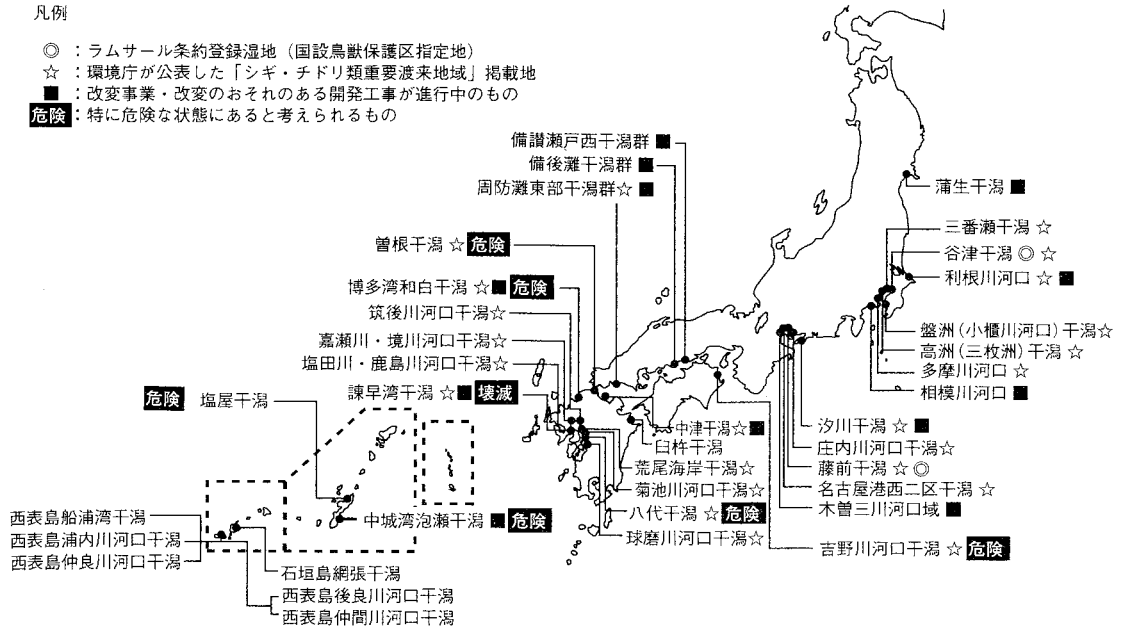


図1 全国のおもな干潟 (河口をふくむ) の埋立問題 (日本自然保護協会作成)

出所: 科学 Vol. 71-7 (吉田 2001)

ている事例が多い。これに対して、八郎潟、中海穴道湖、諫早湾などの場合は、農地確保を目的とした国営干拓事業が減少要因であり、国が埋め立て事業の主体である。また、空港建設による埋め立て事業の事例として、沖縄県名護市辺野古に計画されている軍民共用空港 (普天間飛行場代替施設) を取り上げ、この三つの事例をもとに、海辺喪失の過程を振り返ってみたい。

(1) 東京湾三番瀬—千葉方式による埋め立て事業の終焉

東京湾の面積は 960 km²、平均水深 15 m と浅い海であった (沼田・風呂田 1997)。かつては 4 km 先まで潮が引く遠浅の海であり (千葉県三番瀬再生計画検討会議 2004)、1936 年には約 13,600 ha の干潟が広がっていた。江戸時代から小規模な埋め立てが行われてきたが、大規模な埋め立て事業が行われたのは、1960 年池田内閣の所得倍増計画が始まってからである。全国総合開発計画、新全国総合開発計画と計画が改められるたびに埋め立て計画面積は拡大し、1970 年には 15,178 ha

になった。これは、東京湾のすべての干潟と周辺の浅場を埋め立てるに等しい目標であった。

これに対して、新浜を守る会、千葉の干潟を守る会をはじめとする自然保護団体から埋め立て反対運動が起こった。1972 年の国会で「東京湾の干潟保全と埋め立て中止」の国会請願が採択され、市川市行徳の新浜、習志野市の谷津干潟の一部が、埋め立て地に取り囲まれた空間のような形で残された。このとき東京湾に残された最後の干潟である三番瀬 (浦安市、市川市、船橋市 (図 2)) と盤洲干潟 (木更津市) の埋め立て計画はともに凍結された。

しかしバブル経済終盤の 1999 年、千葉県企業庁によってふたたび「市川二期地区、京葉港二期地区計画基本構想」が発表された。都市再開発、下水処理場、第二湾岸道路、港湾開発、人工干潟などを目的として、面積約 1,800 ha の三番瀬の海域のうち、約 740 ha を埋め立てる計画であった。

ところがバブル経済が終わりを告げるとともに、1993 年のラムサール条約 (特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約) の締約国

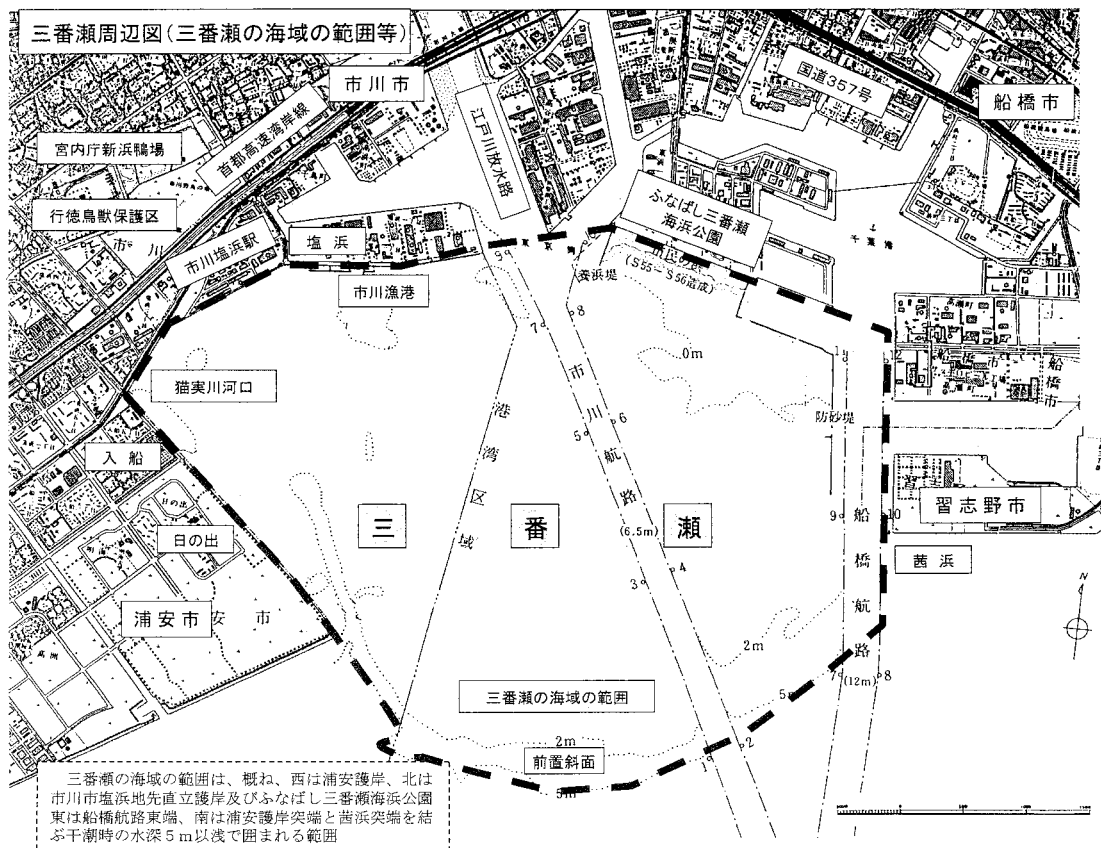


図2 三番瀬周辺図(三番瀬の海域の範囲等)

出所：三番瀬円卓会議のあゆみ(千葉県2004)

会議(釧路会議)開催をきっかけに、水鳥や湿地保全に対する国民世論が高まる。1997年に後述するように有明海諫早湾の潮受け堤防がキロチンにも例えられた鉄板によって閉め切られる様子が放送されると、干潟保全の声は全国的な盛り上がりを見せた。

千葉県は「千葉県環境会議」を設置して、三番瀬埋め立て問題を審査した結果、1995年の環境会議において、(1)埋め立て計画の影響に関する補足調査の実施、(2)埋め立てによって造成する土地の必要性に関する吟味を千葉県に求めた。補足調査の結果は、1999年の環境会議で発表され、三番瀬の干潟の水質浄化能力は、下水処理場にして13万人分の処理能力を持っていることが証明された。また2001年の環境会議では、千葉県から埋め立て面積を約101haに縮小した見直し案が

発表されるが、埋め立てによって造成する土地利用の見直しについて十分な根拠を示すことができず、事業が必要最小限かどうかは精査が必要という結果が出された。

2001年の県知事選挙において、三番瀬埋め立ての白紙撤回を公約に掲げる堂本暎子氏が知事に当選し、2回の県民シンポジウムを経て、2002年1月に三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)が発足する。円卓会議は、22回の検討会議、小委員会、ワーキンググループ会議を加えると163回の会議を経て、2004年1月に三番瀬再生計画を知事に答申した。筆者は、この会議に自然保護団体推薦の委員として参加し、主に海域小委員会、制度化小委員会、再生イメージワーキンググループの中で、再生の概念や制度的担保について議論をまとめてきた。この内容については、第二章で後

述したい。

三番瀬に代表される、地方自治体の企業庁等による埋め立て事業は、いくつかの点で共通の特徴を持っている。すなわち、(1)埋め立て事業者も埋め立て免許者も知事であり、海辺の埋め立てに自制が効きにくい構造となっていること、(2)埋め立て事業者が独立採算性の企業庁によって行われ、組織維持のため事業が中止しにくい構造となっていること、(3)民間の先行出資によって埋め立てが行われ、埋め立て完了後に土地が配分される、いわゆる千葉方式によって埋め立てが行われるため、事業が中止しにくい構造となっていることなどである。

(2) 有明海諫早湾一国営干拓事業による干潟と汽水域の喪失

海辺の喪失の原因は、工業用地・商業用地造成のための埋め立て事業だけではない。農林水産省による国営干拓事業は、1960年代以後、日本を代表する汽水域や海域を次々と農地に変えていった。

我が国最大の汽水域であり、最大のヤマトシジミの産地でもあった秋田県の八郎潟は、1968年に国営干拓事業の完成によって失われた。八郎潟の干拓によって、ヤマトシジミの最大の産地は利根川下流域へと移る。しかし1971年に利根川河口堰が完成すると、利根川下流域のシジミも捕れなくなり、島根県の中海宍道湖にその最大の産地を譲ることになる。

国営中海干拓事業が開始されたのは、1963年代のことであり、1981年には森山堤防が閉め切られて本庄工区を除いたすべての干拓事業が完成した。しかし中海宍道湖の淡水化がヤマトシジミの全滅を招くという懸念から淡水化反対運動が起こった。農林水産省は、中海宍道湖淡水化の影響評価調査を行い、「淡水化すれば両湖沼の水質が浄化される」という予測を発表した。これに対して、島根県・鳥取県は、第三者の専門家による助言者会議に、農林水産省の影響評価の再検討を委嘱し、「淡水化すれば水質が悪化する」という結論を得た(山室2001)。

この結果、1988年に鳥取県・島根県は中海宍道湖淡水化の延期を発表。その後、地元から本庄工区の干拓工事再開を求める地元の要望が続き、1999年に農林水産省は水産学者を交えた本庄工区検討委員会を発足させ検討をすすめたが、2000年の自民党公共事業抜本見直し検討委員会の答申を受け、国営中海干拓事業は正式に中止となった。

有明海の諫早湾に計画された国営諫早干拓事業の場合は、1952年の有明海総合開発計画、1953年の長崎大干拓構想、1970年の長崎南部総合開発計画など、次々と事業目的を変えた計画がたてられた。1988年には、干拓という目的で事業をすすめることは困難となり、諫早市の水害防止という目的を加えた、諫早湾防災干拓事業という名称に変更された。1957年に諫早市をおそい539名の死者を出した諫早水害が、有明海の潮汐差による排水不良にあるとして、諫早湾の中央部を閉め切る7kmの潮受堤防を作ることで、その内部の調整池の水位を標高マイナス1mに保ち、同時にその内部で干拓事業を行うという計画である。1997年には潮受堤防が完成し、いわゆるギロチンによる閉め切りの様子が放送され、全国の注目を集めた。

2000年の冬の有明海のノリ不作が引き金となり、有明海をとりまく全県の漁民がノリ不作と諫早干拓の因果関係の追求を強めた。そのため2001年3月には、農林水産省に有明海ノリ不作等対策関係調査検討委員会(第三者委員会)が設置され、潮受堤防の水門開放を含む調査が提言された。2003年3月、第三者委員会は「最終報告書—有明海の漁業と環境の再生を願って」を公表し解散した。それによれば、1945年頃、約26,600haあった有明海の干潟は、干拓事業などによって失われ、現在では19,000haと28%も減少した。また、(潮受堤防の建設などによって)潮汐・海流が減少した結果、有明海特有の細かい粒子の泥からなる浮泥が減少し、栄養塩が浮泥に吸着され干潟に沈着して、食物連鎖を通じて分解されるといった浄化機能が失われ、赤潮が頻繁に発生するようになった。またそこで大量発生した植物プランクトンの遺骸が底層に堆積し、分解する際に酸素

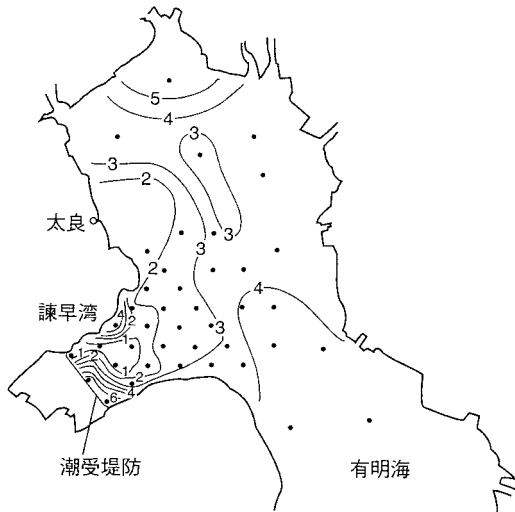


図3 有明海奥部における低層（海底から0.5～1 m）の溶存酸素濃度（mg/リットル）。2001年8月5～6日、日本自然保護協会調査
出所：科学 Vol. 71-11（吉田 2001）

を消費するとともに、潮汐・海流の減少の結果として成層ができやすくなり、貧酸素水塊が広域に発生するようになった（図3）。その結果、タイラギやアサリをはじめとする二枚貝が斃死し、浄化機能がますます失われるという悪循環が続いていることがわかってきた（農林水産省有明海ノリ不作等対策関係調査検討委員会 2003）。2002年には第三者委員会の提言によって短期開門調査が行われたが、農林水産省九州農政局は短期開門調査の結果、潮受堤防の建設による有明海全体への影響はほとんどないと結論を出し、2004年5月には農林水産大臣が中長期開門調査は行わないことを表明した。しかし一方で、2004年8月には佐賀地方裁判所が、潮受堤防は有明海に環境悪化をもたらし、環境影響評価の予測を越えた漁業被害が出ているとして、九州農政局に対して工事差し止めを命じた。

国が事業者となった干拓事業では、(1)地元からの要望という形式をとりながら国が主体となって事業をすすめる、(2)事業目的は時代とともに変わっても事業は継続される、(3)事業を中止するためには大きな地元負担が必要であり、国の組織維持の

ためにも事業が中止されないという共通の特徴が認められる。

(3) 普天間飛行場代替施設—日米両政府の埋め立てへの関与

最後の事例も、国が実施する事業だが、日米安全保障条約に基づく米海兵隊の飛行場建設という特殊なケースである。特殊ケースではあるが、沖縄のサンゴ礁・海草藻場への影響という点では、代表的な問題であるため事例として取り上げてみたい。

沖縄県宜野湾市の米海兵隊の普天間飛行場は、民間住宅の密集地の中にある世界で最も危険な基地として知られている。2004年8月には、米軍ヘリコプターが沖縄国際大学の敷地内に墜落し、米軍基地の75%が沖縄県に集中しているという現状に対する厳しい批判の声が高まった。

1995年に発生した米海兵隊員による少女暴行事件は、米軍基地に対する沖縄県民の怒りを爆発させ、基地整理縮小と日米地位協定の改訂を求める85,000人の県民集会が開かれた。これをきっかけに、沖縄における施設および区域に関する特別行動委員会（SACO）が開催され、普天間飛行場等の返還に係る諸問題解決のための作業委員会（タスクフォース）が作られた。1996年に橋本首相が訪米し、その後のモンデール駐日大使との会談によって、普天間飛行場の移設が決まった。橋本首相の案は、名護市東海岸のキャンプシュワブ沖に1,500 m滑走路を持った海上ヘリポートを建設するとのものであった。これに対して、名護市では海上ヘリポート建設反対の声が高まり、1997年には海上基地建設の是非を問う住民投票が行われた。その結果、反対・条件付き反対が、賛成・条件付き賛成を上まわる53%を占めた。比嘉名護市長は、この結果を受けて、当然反対すべきであったが、なんと国に対して賛成を表明し、同時に市長として辞表を提出してしまった。大田沖縄県知事は、国から賛成を迫られるが、住民投票結果を尊重するとして、建設反対を表明する。ここに、国と市長が推進し、県と住民が反対するというねじれ現象が生じた。しかし、1998年に行わ

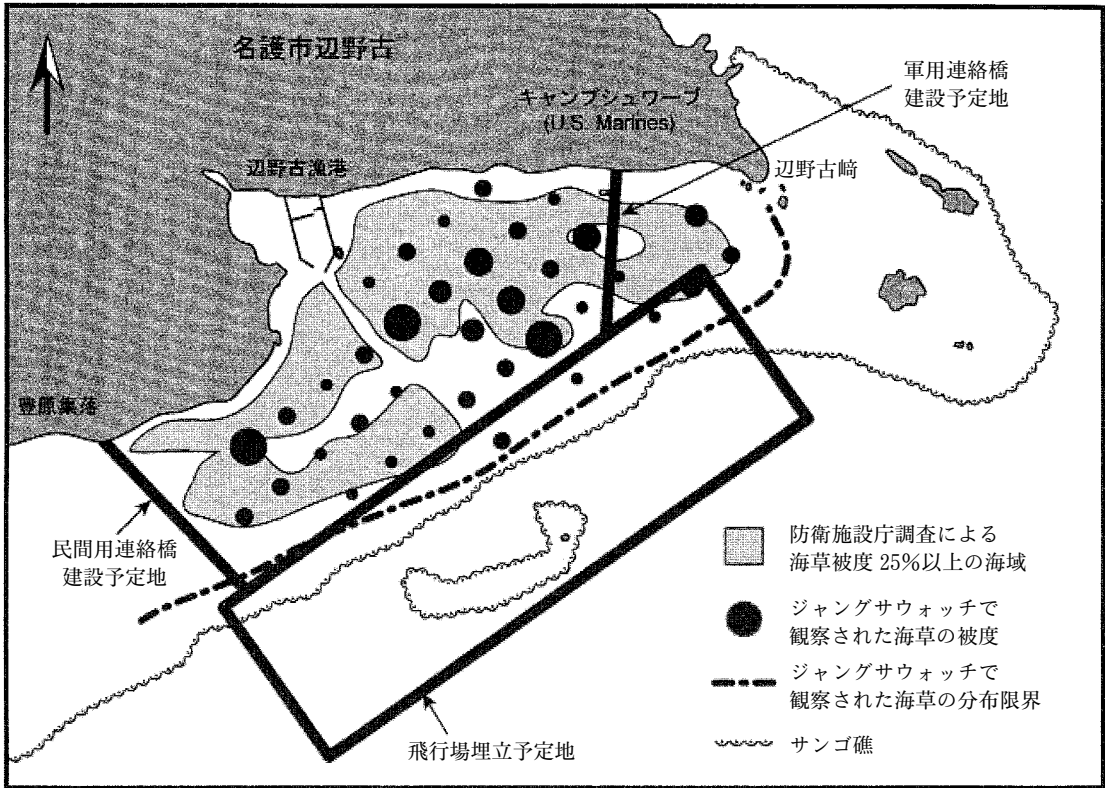


図4 ジャングサウォッチ調査による海草分布と防衛施設庁調査による海草分布、および飛行場埋立予定地の地図

出所：保全生態学研究 Vol. 8-2 (吉田・河内・仲間 2003)

れた市長選挙，県知事選挙では，推進派の岸本市長，稲嶺知事が当選し，ふたたび普天間飛行場の移設が推進されることになる。稲嶺知事の選挙公約は，建設される飛行場を軍民共用空港とし，運用後15年後には日本に返還させるというものである。軍民共用としたために，滑走路の延長は2,600 mまでに延びてしまった，2002年8月，知事，市長などからなる代替施設協議会は，辺野古沖約1 kmにあるサンゴ礁上に埋め立て方式によって飛行場を建設することを決めた。飛行場建設計画の環境への影響はますます大きなものになっていった(大田2000)。

名護市において住民投票が行われていた1997年，防衛施設庁の調査機によって，辺野古海域にジュゴンが遊泳しているのが発見された。ジュゴンは，IUCN(国際自然保護連合)のレッドデー

タブックでは危急種，日本哺乳類学会のレッドデーブックでは絶滅寸前種(推定頭数50頭以下)に指定されている生物であり，文化庁は国指定天然記念物に指定している。三重大学の粕谷俊雄教授らのジュゴン研究会が，セスナ機を使って調査を行った結果，ジュゴンは沖縄本島東海岸のみ発見され，八重山地方ではすでに絶滅しているものと思われた(ジュゴン研究会1999)。またジュゴンネットワーク沖縄が，1997年以後のジュゴンの発見を記録しているが，沖縄本島西海岸での発見は一時的にあるものの，通年を通じた記録は東海岸でのみ見られた(ジュゴンネットワーク沖縄2000)。またジュゴンは，海産種子植物のアマモ類のみを食べる草食動物だが，環境庁の自然環境保全基礎調査(環境庁自然保護局1994)によれば，辺野古サンゴ礁内の海草藻場は，沖縄本島

で最大の面積を持っていることがわかっている。また辺野古周辺の高草藻場はジュゴンの生息にとって重要な価値を持っていることが知られるようになった(吉田・河内・仲岡 2003 (図4))。そのため、IUCN が主催する世界自然保護会議では、2000年に開催されたアンマン会議と2004年に開催されたバンコク会議の2回にわたって、ジュゴンおよびノグチゲラ、ヤンバルクイナの保護勧告が日米両政府に出された。

2004年1月、飛行場建設に係る埋め立ておよび飛行場建設の環境アセスメントの方法書が発表され、詳細設計のためのボーリング工事が行われているが、方法書には環境影響を判断する材料となる詳細な機種配置計画が書かれていないなど、数多くの問題が指摘されている。また環境アセスメントの結果、この場所には何も作らないという、いわゆるゼロ・オプションを含む環境アセスメントとなっていない、あるいはボーリング工事などが環境アセスメントの対象外となっていること自体が、米国のNEPA(国家環境政策法)、世界銀行の環境影響評価ガイドラインに達しないレベルのものであるとして、日本アセスメント学会や沖縄県の環境影響評価審査会からも問題指摘されている。

米国政府はこの指摘に対して、施設の建設はSACO合意に基づいて日本政府が行うものであり、環境アセスメントの実施も当然日本政府が国内法に基づいて行う責任がある。米国政府はできあがった施設を受け取るだけであるという立場をとっている。しかしこれに対しては、日米両国の自然保護団体が、米国政府は飛行場の位置や構造の決定に関与しており、他国の文化遺産を破壊してはならないという米国文化遺産保護法(世界遺産条約の国内法)に違反しているとして、国防長官を提訴している。

このケースは特殊な事例ではあるが、(1)もともと地元が要望していない事業を、国が自治体の首長をまきこむ形で地元の意向を汲んだとして推進するという形態、(2)本来米海兵隊が使用する施設であるため米国国内法が要求する絶滅危惧種保護、文化遺産保護、環境影響評価を実施すべきである

が、一步遅れた日本の国内法で切りぬけようとしている点などが特徴である。

2. 海辺の再生

これまで海辺がどのようにして失われたかを三つの事例をもとに述べてきたが、一方で失われた海辺を再生しようという動きが全国で始まっている。その一例として、東京湾三番瀬の自然再生事業の例をとりあげたい。

前述のように、筆者は2002年1月から2004年1月まで、千葉県三番瀬再生計画検討会議(円卓会議)の委員として、再生計画の策定に携わってきた。その記録をもとに、再生計画の要点と、再生計画実施にあたっての問題を検討したい。

(1) 円卓会議の発足

2002年臨時国会において成立した自然再生推進法は、自然再生事業にあたって、有識者、自治体、自然保護団体等の関係者による自然再生協議会の設置を条件としている。三番瀬円卓会議は、この法律の成立を待たずに、自然再生に関する市民参加の協議体を自治体が設置したという点で、釧路湿原等の自然再生事業に一步先んじている。

2001年3月堂本知事が就任した後、千葉県は、8月、9月と2回にわたり公開シンポジウムを開催して、三番瀬再生に関する県民意見を聴取した。その意見の多くが三番瀬の埋め立て中止を支持し、自然再生を求めるものであったため、堂本知事は9月の県議会で改めて埋め立ての白紙撤回とそのための会議体の設置を宣言した。2回にわたる準備会合を経て、2002年1月に第1回三番瀬円卓会議が開会され、会長には、シンポジウム、準備会合で議長を務めた大妻女子大学の岡島成行教授が就任した。委員は、学識経験者9名、自然保護団体4名、地域住民3名、漁業関係者4名、産業界1名、公募委員3名の計24名である。学識経験者は、海洋、底生生物、魚類、鳥類、都市計画、市民参加、アセスメントなどの専門家からなり、円卓会議と同時並行で円卓会議が専門的事項について審議を依頼した内容について議論するため、

専門家会議を開催した。また円卓会議の下に、海域小委員会、護岸陸域小委員会の2つの小委員会を設置し、青潮対策、護岸対策等、緊急に対応すべき問題に関して議論した。2年目からはこれに、再生制度検討小委員会が加わった。さらに各小委員会の下に、ワーキンググループが設置された。海域小委員会には、再生イメージワーキンググループ、行徳湿地検討ワーキンググループ、干潟的環境の回復・創造ワーキンググループ、河川流域ワーキンググループ、護岸陸域小委員会には、浦安、市川、船橋の地域別ワーキンググループが設置された。

(2) 円卓会議における論点

円卓会議では、最初に各委員から再生の目標について意見が出された。その結果、(1)生物種や環境の多様性の回復、(2)海と陸との連続性の回復、(3)環境の持続性と回復力の確保、(4)漁場の生産力の回復、(5)人と自然とのふれあいの確保の5つを再生の目標とすることになった。

再生イメージワーキンググループでは、かつての三番瀬の様子について漁民からの聞き取りにもとづいて、三番瀬の環境悪化の因果関係図を作り、それを逆にたどる形で、5つの再生目標にあわせた再生フローチャートを作成した(図5)。これによると、三番瀬をとりまく地域の都市化にともなって、内陸湿地(水田や蓮田など)が失われ、海岸のアシ原や海浜植生がコンクリート護岸に変わり、地下水の汲み上げや分断によって、干潟に流れ込む淡水が減少しアマモ場も失われた。流入河川からの汚濁負荷が高まるとともに、都市用水の利用が増え、平水時の河川流量が減った。一方で洪水時には、江戸川放水路から多量のゴミを含む水が干潟に流れ込むことになった。三番瀬に最大の影響を与えたのは、もちろん浦安、市川、船橋にまたがる広大な埋立地の造成である。埋め立て用の土砂は、東京湾の泥を浚渫して調達したため、広大な浚渫窪地が貧酸素水塊の発生原因となり、浚渫航路は青潮が湧昇する通り道となった。貧酸素水塊や青潮が原因となってアサリをはじめとする底生生物が死滅すると、底生生物を餌とす

る魚類や鳥類も減少し、食物連鎖を通じた干潟の浄化能力が失われた。

この矢印を逆向きにたどって、もとの環境をとりもどせば、三番瀬の自然再生は不可能ではないが、一度埋め立ててしまった土地を海に戻すことは容易ではない。そのため、円卓会議での議論は、中長期的な再生目標よりも、短期的な計画のほうに力点が置かれていった。その一つが、三番瀬をとりまく護岸の改修、漁港の改修などである。

第二湾岸道路と下水処理場

まず円卓会議で大きな議論となったのは、埋立地に予定されていた第二湾岸道路と終末下水処理場の扱いであった。その他の都市用地などはもともと土地の需要が説明できなかったため埋め立てが中止となってもなんら問題はない。しかし第二湾岸道路のような線形構造物は、いずれ延伸された場合に三番瀬を通過するという問題が生じる。それを円卓会議の議題とすべきかどうかが、議論の分かれ目であった。円卓会議で議論すべしという強い意見がある一方で、これについては副知事から県としては三番瀬の再生と調和のとれる計画としたいと説明があった(千葉県2004)。

アサリとサキグロタマツメタ

次に海域小委員会で議論となったのが、アサリ漁場改善のために計画されていた、小櫃川河口から三番瀬への砂の移動と覆砂の問題である。小櫃川河口の砂には、アサリを食害するサキグロタマツメタという外来種の巻き貝がまじっていることが判明したため、漁場改善のために覆砂は必要とする漁協側と外来種の持ち込みに反対する市民団体の意見が対立した。最終的には漁協側が覆砂を断念することで決着した(千葉県2004)。

猫実川河口干潟の評価

三番瀬の環境回復には、干潟・浅瀬環境の回復が欠かせない。海域小委員会では、漁協側から三番瀬の最奥部にある猫実川河口の泥干潟を埋め立てて人工干潟をつくる案が提出された。また護岸・陸域小委員会でも、陸側を削って海に戻す案が出

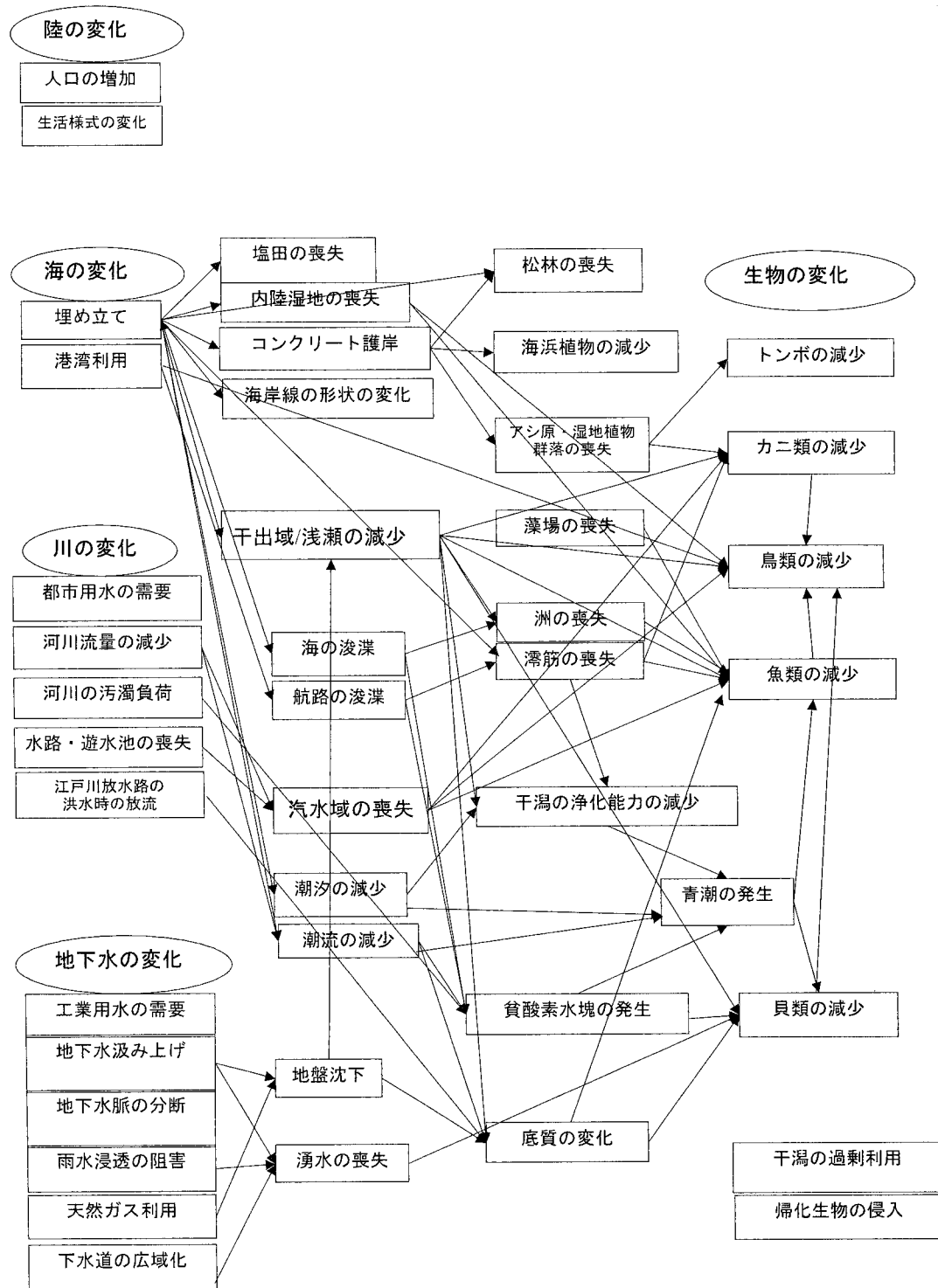


図5 三番瀬の変化とその因果関係

出所：三番瀬再生計画案（三番瀬再生計画検討会議 2004）

される一方で、護岸の海側に砂を投入して泥干潟を砂浜にする案も出された。これに対して、市民団体は、独自調査にもとづき泥干潟にもアナジャコやイシガレイの稚魚が生息するなど生物多様性や海域の浄化に寄与していることを示した。最終的には、海をこれ以上せばめないという原則のもとに、泥干潟も極力保全し、護岸の海への張り出しも可能な限り少なくするという案になった（三番瀬再生計画検討会議 2004）。

三番瀬再生条例とラムサール条約

制度化小委員会では、埋め立てが中止され保全再生された三番瀬が、知事が替わっても将来的にも保全再生されるための担保措置として「千葉県三番瀬等の再生、保全及び利用に関する条例（案）」が提案された。また水鳥と湿地保全の国際的なネットワークに加わるため、ラムサール登録湿地への早期登録が提言された（三番瀬再生計画検討会議 2004）。しかし、これについては漁業者側が、漁業が制限されるとして反発し、その後の前進が見られていない。

(3) 再生計画実施にあたっての課題

円卓会議の2年にわたる検討の結果、三番瀬再生計画ができたが、一方で再生計画を実施に移すにはさまざまな課題が残されている。

一つは、ここまで埋め立てが進んでしまった中では、根本的な自然再生はほとんど不可能であるか非常に時間がかかるということである。三番瀬の潮の流れを回復させるには、浦安市の埋立地をもとに戻すのが最善だが、すでに個人所有となった陸地を海に戻すことは不可能である。公有地あるいは準公有地を使って、海と陸との連続性を確保するのがせいっぱいである。

海域でも同じことがいえる。青潮対策には、東京湾の浚渫窪地を埋めるのが最善だが、浚渫窪地を埋め戻すには、現在のペースで20年以上かかる計算となり、これもすぐに実現できるものではない。

次に海域に関しては、さまざまな法的権利が重なり合い、再生計画の合意を得ること自体が極めて

難しい。その上、バードウォッチング、釣り、潮干狩り、水上バイクなど、さまざまなレクリエーション利用が行われているにもかかわらず、利用のルールが確立されていないという問題がある。さすがに目に余るプレジャーボートの不法繫留については千葉県が条例を制定し不法繫留船を移動したが、潮干狩りなどは家族連れのレクリエーションはともかく、本格的な鋤簾を持ってアサリを収穫する者までいる状態である。

一方で、三番瀬を国指定鳥獣保護区として、ラムサール登録湿地に指定することについては、多くの市民から要望が出され、関係各市からも国に要望があがっているが、漁業関係者の合意が得られず実現にいたっていない。これらの問題を解決するには、海は誰のものかという根本的な問題に直面せざるを得ない。

3. 海は誰のものか？

—海辺の再生への提言

海と呼ばれる地域のうち、海岸は自然公物であり、陸地とは違い個人が所有することはできない。我が国の自然公物理論では、自然公物は国民の自由な利用を妨げないように管理される、すなわち人間の自由利用という観点からの制約があるのみであり、野生生物の生息地としての適正な管理という視点は見あたらない。一方で英米法の自然公物管理には、公共信託の考え方が適用され、自然物は本来万人のものであり、管理者は万人から管理を託されたのだから、万人を受益者として管理すべきである。万人には、現在の世代だけでなく将来の世代も含み、さらには野生生物や自然そのものも含みうる。つまり国などの自然公物の管理者は、単に人間だけでなく野生生物のためにも信託物を管理すべきものとされる（日本自然保護協会 2003）。

海域もまた個人の所有には属さないが、都道府県知事から免許を受けた免許権者に対しては、一定範囲の漁業を独占排他的に営む権利、すなわち漁業権が認められている。漁業権は、民法上物件とみなされ、土地所有権に準じた扱いを受ける

(田中 2002)。そのため埋め立てなどによって、漁業に影響を及ぼしたり、全く漁業ができない状態にした場合には、相当額の補償を支払うことが必要となる。

公有水面埋立法は、水面に関して権利を有する者として、(1)法令に依り公有水面占有の許可を受けた者、(2)漁業権又は入漁権者、(3)法令に依り公有水面より引水を為し又は公有水面に排水を為す許可を受けた者、(4)慣習により公有水面より引水を為し又は公有水面に排水を為す者の4者をあげ、これらの権利者が埋め立てに同意することを条件としている。

そのため、埋め立てにあたっては、水面に関して権利を有する者、とりわけ漁業権者に対して、補償金の支払い、転業資金の貸し付けなど、埋め立ての同意を取り付けるためにありとあらゆる手段が講じられてきた。三番瀬の場合は、将来埋め立てが行われるという前提で、1982年に千葉県企業庁、行徳漁協、金融機関が協定を結び、金融機関が漁協に43億円を融資し、組合員に転業資金として貸し付けるという形で、組合員624名中518名が転業した。返済は埋め立ての漁業補償費で決裁することとし、利子は企業庁が負担するという事になった(千葉県2004)。ところが埋め立て中止となったため、返済の見通しが立たなくなっただけでなく、企業庁の利子負担についても不当な支出であるとして、市民団体から訴訟を受けている。

このような事態を招いたのは、本来自然公物である海を、利害関係者の同意さえ得れば埋め立て陸地にすることができるという、公有水面埋立法の時代遅れの思想にあるといっても過言ではない。河川法、海岸法など、多くの公物管理法がその目的に環境保全を据えるよう改正されたのに対して、公有水面埋立法や諫早干拓の根拠となっている土地改良法には、環境配慮という条件は盛り込まれたが、海的环境保全そのものが目的とはなっていない。

「海は誰のものか？」というのが本稿の論旨で

あるが、海は現在および将来の国民、さらにはそこにすむ生物から信託された財産であるという思想にもとづいた、海の法体系の根本的な見直しが今こそ求められている。公有水面埋立法は、海を現在および将来の国民からの信託財産であるという英米法のトラスト理論にもとづいて、利害関係者の範囲を国民全体に広げるべきであろう。そのような価値観の転換がなければ、海の保全も再生も成り立たないところまで来ているのである。

参考文献

- 大田昌秀(2000) 沖縄、基地なき島への道標. 集英社新書
- 環境庁自然保護局(1994) 第4回自然環境保全基礎調査報告書(干潟、藻場、サンゴ礁調査)第2巻藻場
- 環境庁自然保護局(1998) 第5回自然環境保全基礎調査海辺調査総合報告書
- 佐藤正典・東幹夫・佐藤慎一・加藤夏絵・市川敏弘(2001) 諫早湾・有明海で何がおこっているのか?. 科学 Vol. 71-7. 岩波書店
- 三番瀬再生計画検討会議(2004) 三番瀬再生計画案。三番瀬再生計画検討会議事務局
- ジュゴン研究会(1999) 日本産ジュゴンの現状と保護. 第8回プロ・ナトゥーラ・ファンド助成成果報告書. 自然保護助成基金
- ジュゴンネットワーク沖縄(2001) 沖縄のジュゴン保護のために(資料集)
- 田中克哲(2002) 最新・漁業権読本. まな出版企画
- 千葉県(2004) 三番瀬円卓会議のあゆみ. 三番瀬再生計画検討会議事務局
- 日本自然保護協会(2003) 生態学からみた野生生物の保護と法律. 講談社サイエンティフィック
- 沼田 眞・風呂田利夫(1997) 東京湾の生物誌. 築地書館
- 農林水産省有明海ノリ不作等対策関係調査検討委員会(2003) 最終報告書～有明海の漁業と環境の再生を願って
- 山室真澄(2001) 沿岸域の環境保全と漁業. 科学 Vol. 71-7. 岩波書店
- 吉田正人(2001) 日本の河口域・干潟では何がおこっているのか?. 科学 Vol. 71-7. 岩波書店
- 吉田正人・河内直子・仲間雅裕(2003) 市民参加による沖縄の海草藻場のモニタリング調査. 保全生態学研究 Vol. 8-2. 日本生態学会