

まちづくりに「青」の視点を



— 随 想 —

東海大学海洋学部海洋文明学科

脇田 和美

わたしたちは、四方を海に囲まれた日本に住んでいる。日常の食卓にのぼる魚介類、春の潮干狩りや夏の海水浴などの娯楽、輸出入の99.6%を担う海上輸送など、海なくして、わたしたちの生活は成り立たない。一方、わたしたちはまちづくりにおいて、「海」をどれくらい意識しているだろうか。本稿では、著者が知る国内の地方公共団体による取り組みや海外の状況を紹介しながら、海域を含めたまちづくりの可能性を議論したい。

■ ポスト・コロナのまちづくりと「青」

新型コロナウイルスは、社会のあらゆる分野に、様々な影響を及ぼしている。まちづくりも例外ではない。2020年8月、国土交通省都市局は「新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性（論点整理）」を公表した。そこでは論点の一つとして、良質なオープンスペースやゆとりある歩行者空間のさらなる重要性が指摘されている。具体的には、公園、都市農地、街路などの「緑とオープンスペース」の大切さである。ここに著者は、「青」の追加を提案する。良質なオープンスペース、かつ、ゆとりある歩行者空間でもある「海辺」と、人々が自由に使える「海域」の重要性を強調したい。

2020年9月、著者は海辺の利用状況を調査するため、大阪府と和歌山県の沿岸各地を訪れた。晴天の週末、大阪市の南港魚釣り園護岸は、マスク姿の多くの釣り人で賑わっていた(図1)。大阪府岬町でも、同年の夏は例年に比べ釣り人が多く、沿岸はかなり



図1 大阪南港魚釣り園護岸の利用状況

混雑したようだった(淡輪漁業協同組合関係者談)。新型コロナウイルスの影響で、屋内よりも屋外が好まれ、その目的地の一つが、「海辺」や「海域」といった「青い空間」だったのである。著者が訪れた大阪府阪南市の男里川河口では水遊びをする子供たちとその家族が、和歌山県の片男波海水浴場では、夕暮れ時の砂浜を散歩する人が、波打ち際に遊ぶ子供たちが、浜辺に座ってのんびりと寛ぐ人が、それぞれ「青い空間」とそこでの時間を満喫していた。調査に訪れた自分自身も、広い空、広い海と、心地よい風に包まれて、何とも言えない穏やかな気持ちに満たされた。

これまでも、例えば千葉県の外房沿岸に居住し、早朝にサーフィンを楽しんでから都内に通勤するといったライフスタイルは、一部の人々の間では可能だった。しかし今後は、テレワークなどによる働き方の変化や、それに伴う価値観の変化により、より多くの人が、海や山など自分の好む自然や、自身が快適だと感じる空間に恵まれた地域を選択して住み、そこで働く、あるいは、そこから通勤する可能性が高まると考えられる。このような前提に立てば、「青」は緑とともに、ポスト・コロナのまちづくりで鍵になると考えるのが当然といえよう。

■ 地方公共団体の総合計画と国土形成計画における「海域」の扱い

この「青」は、河川や湖沼などを除き、陸域ではなく海域に存在する。このことが、従来のまちづくりで「青」が十分に意識されてこなかった、最大の理由の一つであると考えている。

まちづくりは、都道府県や市町村の総合計画にもとづき進められる。通常、総合計画で対象となる空間は、行政境界で区切られた陸域であり、海域は含まれない。これは、日本において「海」という空間は国有であり、国が管理することになっているためである。海は、法律的には自然公物と呼ばれ、すべての人が自由に使用できる空間として国により管理される。例外的に、港湾区域や漁港区域など、用途

が決められた沿岸に近い一定の海域には、空間全体を管轄する管理者が存在する。これらの管理者は通常、都道府県や市町村などの地方公共団体である。しかし、それ以外の自由使用の原則が適用される「一般海域」には、空間全体の管理者は存在しない。例えば、一般海域で小型漁船やプレジャーボートなどの事故があった場合、海上保安庁が出動し救助する。一般海域では、発生する行為や事象に応じて適切な行政主体が対応するが、陸域の総合計画のように、海洋空間全体を扱う海域の総合計画は存在しない。

一方、国レベルのまちづくりともいうべき国土形成計画の対象に、海域は含まれると理解できる。国土形成計画法第二条第二項では、「海域の利用および保全」に関する事項が、国土形成計画の対象であると記されている。ここでは領海のみならず、排他的経済水域及び大陸棚も対象に含まれている。つまり、国は海域も計画対象区域に含め、その利用と保全を進めていく方針であると解釈できる。それでは、海域の管理は、国と地方のいずれがどのように行うことが、適切あるいは可能だろうか。

三重県志摩市と沖縄県竹富町の取り組み

これまで述べたように、通常、地方公共団体の総合計画に、海域は含まれない。しかし、海域を含む計画を策定した先進的な地方公共団体がある。その一つが三重県志摩市である。志摩市は、2012年に「志摩市里海創生基本計画」を策定し、計画の対象範囲を陸域のみならず一部海域に拡大した。これは、海の恵みなくして志摩市の発展はない、という意識の体現だった。志摩市は、市が現実的に管理可能な海域を検討し、その結果、市民である漁業者が操業している共同漁業権区域を対象範囲とした。現在は、同計画が「志摩市SDGs未来都市計画」に継承されたことに伴い、対象区域に海域は明示されていないが、志摩市の取り組みは、海域空間管理のあり方の検討に一石を投じたものといえよう。

一方、日本の市町村の中で、最初に独自の取り組みとして地方公共団体レベルの「海洋基本計画」を策定したのが、沖縄県竹富町である。竹富町は、石垣島の南西に点在する9つの有人島と7つの無人島から構成されており、各島間の海域利用は、町民の日常生活に不可欠である。竹富町役場は、石垣市である石垣島内に置かれており、例えば、町民が各種

届出のために役場へ行くにも乗船が不可欠である。各島間のサンゴ礁海域は、交通路であるだけでなく、漁業資源および観光資源の場でもあり、町民の生活空間そのものである。そのため、竹富町は「海域は地方交付税算定根拠の面積として組み込まれるべき」という立場をとっている。この竹富町の主張は、今後、海域がさらに活発に利用されると想定した際、海域空間管理における国と地方公共団体との役割分担を検討する上で、重要な論点の一つになると考えられる。

都道府県・市町村計画に海域を含める可能性

以上、日本の海域管理の現状をみてきたが、まちづくりにおいて海域を含めて計画した例は、極めて少ない。それは、日本の海洋空間利用が、洋上風力等を推進する一部地域を除き、漁業や海運といった従来目的以外に、大きな進展がないことの裏返しとも言える。翻って、米国では基本的に、海岸線から3海里（約5.6km）までの海域は沿岸州が管轄権を持ち、それ以遠は連邦が管理する。これには、海底油田開発に伴う連邦と州との利権争いが絡んでいた背景がある。EUや米国など、世界では洋上風力発電の推進などもあり、漁業者と新規利用者との間の調整や合意形成が喫緊の課題となっており、海洋空間計画の策定が進んでいる。日本でも、2050年のカーボンニュートラルを目指し、再生可能エネルギーのさらなる導入が求められる。その際、陸上に比し膨大なポテンシャルのある海洋エネルギーの開発は、不可欠である。「青と緑の持続可能なまちづくり」の実現には、国と地方公共団体との間の海域管理の役割分担とそれに伴う利権の整理が、鍵を握ると考えられる。

●脇田和美（わきた かずみ）プロフィール●

東海大学海洋学部教授。専門は海洋・沿岸域管理政策。国連開発計画の国際職員としてマニラ事務所に勤務し、東・東南アジア各国の海洋環境保全を意識した地域計画の策定・実施を支援した経験を持つ。海の持続可能な利用と保全の実現を目指し、政策と人の意識の両面から国内外の研究を進める。UNESCO政府間海洋学委員会研究グループなどの国際研究活動とあわせて、文部科学省や静岡県などの委員を務める。