

## 沿岸域管理における環境政策と環境運動

### —— 海の自然保護をめぐる史的考察 ——

茅野 恒秀\*

**要 旨** 生物多様性保全の高まりの中で、わが国では「海洋生物多様性保全戦略」が策定され、沿岸域を含む海域の自然保護は新たな局面を迎えている。本稿では、沿岸域管理における環境政策と環境運動の史的展開を検討した。日本の沿岸域管理制度は、海岸法、港湾法、漁港漁場整備法などを根拠に海岸行政、港湾行政、農林水産行政が分立して関与し、一体的な管理が行われていない。この状況下、自然環境としての沿岸域の価値は戦後の開発基調の中で見落とされ、公有水面埋立法に基づく沿岸域の埋め立てが進み、全国の干潟面積は戦後の30年間で約4割減少した。一方で、1960年代から沿岸域の保護に取り組む自然保護運動が散発的に形成され、1970年代にはその全国ネットワークが構築された。沿岸域保護運動は、公有水面埋立法の見直しと「海浜保全基本法」の制定を目指したが、現在まで、開発の危機に見舞われた干潟を焦点に、個別具体的な問題解決への取り組みが行われるにとどまっている。

**キーワード** 沿岸域、自然保護、公有水面埋立法、「海浜保全基本法」の構想

### 1. はじめに

日本は国土の四方を海に囲まれた海洋国家でありながら、これまでの自然保護の歴史を振り返ると、海の自然保護は立ち遅れてきた。自然保護に関する先駆的な教科書であり、1976年に発刊された『自然保護ハンドブック』（沼田編, 1976）でも、その目次構成を見れば、自然保護とは陸域を対象としていると受け取られかねず、海あるいは沿岸という記載は、わずかに「沿岸海域のモニタリング」という項目があるのみである。しかし2007年の海洋基本法の制定、2010年に名古屋市で開催された生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)を経て、海洋の自然保護や生物多様性について関心が高まり、2011年3月には「海洋生物多様性保全戦略」が策定されるなど、政策的対応もされ始めた。

世界における海の自然保護は、1962年、アメリカのシアトルで開催された第1回世界国立公園会議において、全ての参加国が賛同し、海中公園

設置の必要性に関する勧告が出されたことに端を発する。それを受けて日本では、1966年に国立公園に海中公園を設けるための検討と現況調査が開始され、1970年に串本海中公園など海中公園（現在の海域公園）が初めて指定された。しかし、自然保護の制度としてみたときの当時の海中公園は、その指定条件に「漁業との調整が可能であり、特に海中景観の保護について地元漁業関係者の協力がえられること」、「栈橋、休憩所、自然教室、駐車場等の陸上関連施設を設ける土地が周辺にあること」などといった、観光、産業への優先利用を前提とする項目が多く含まれ、極めて小さな効力しか持っていなかった。平地の少ない日本において、水深の浅い沿岸域は開発に都合よく、大型の開発計画が全国で計画され続けた。日本のあらゆる海岸とその周囲の海は、豊かな自然環境としての価値を十分に認識されることなく、次々と埋め立てられ、人工海岸となり、自然は破壊され続けてきた。

\* 岩手県立大学総合政策学部 〒020-0193 岩手県滝沢村滝沢字巣子 152-52

海洋でもっとも生物生産力が高いのが、河口湿地や干潟などの内湾浅海域といわれる（風呂田，1998）。海洋の自然保護や生物多様性保全についての関心が高まる中で、干潟など沿岸域をめぐる自然保護運動は、環境運動の中でも比較的長い歴史を有し、かつ当初から地域に暮らす住民の立場を持つ人々によって担われてきたことは体系的に振り返られていない。そこで本稿では、沿岸域管理における環境政策と環境運動の展開を検討する。はじめに、沿岸域管理の制度と戦後の沿岸域開発史について確認し（第2節～第4節）、沿岸域の埋め立てによる自然破壊に抵抗する自然保護運動とそのネットワーク形成史を把握する（第5節～第7節）。そのネットワークにおいて提起された「海浜保全基本法」の構想がどのようなものであったか（第8節）、1990年代以降の運動と政策はどのように展開したか（第9節～第11節）について検討しよう。

## 2. 沿岸域管理の制度構造

はじめに、沿岸域とは何かについて確認しておこう。沿岸域（coastal zone）とは、日本沿岸域学会の定義によれば、「水深の浅い海とそれに接続する陸を含んだ、海岸線に沿って延びる細長い帯状の空間である。またそこは陸と海という性質の異なる環境や生態系を含み、陸は海からの、また海も陸からの影響を受ける環境特性を持っている」<sup>1)</sup>。「沿岸域」という用語が初めて公の文書で使われたのは、第3次全国総合開発計画（1977年）といわれている（染谷，1995）。同計画では、「海岸線を挟む陸域と海域を沿岸陸海域（沿岸域）として一体的に捉え、多面的な利用が可能な空間と

しての特色を十分に活かしつつ、沿岸域の自然的特性、地域的特性、生態環境に応じて、保全と利用を一体的に行う必要がある」とされた（染谷，1995：15）。その範囲は明確に定められていないが、水深50mないし海岸線から10km程度までとされている。

日本は島国という性質上、入り組んだ複雑な海岸地形と長い海岸線を持つ（図1）。海岸総延長35,185kmのうち、自然的海岸は約23,000km、人工的海岸は12,000kmあり、自然的海岸のうち約10,000kmは砂浜、磯浜、泥浜、約13,000kmが岩礁、崖とされている。国土交通省港湾局の資料によれば、海岸侵食を防ぐため、海岸法によって海岸保全区域として指定されている海岸線は39%の13,591km、都道府県知事が指定に加えたいとしている「要指定」の海岸線は3%の1,119km、一般公共海岸の延長が9,043km（26%）、その他の海岸線が11,432km（32%）である<sup>3)</sup>。

### (1) 海岸行政における沿岸域管理

日本の沿岸域管理政策は、高潮対策事業（1949年～）、侵食対策事業（1952年～）など、岸に押し寄せる海の力が、時に災害をもたらすことに対する対処として開始された。

1956年、津波や高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護することを目的に、海岸法が制定された。それ以前には、海岸に関する基本法制度は存在せず、海岸を誰が管理するのか、海岸は誰のものなのかという規定も明確になっていなかった。当時、海岸は国有地や公有水面については公有水面埋立法、国有財産法が、漁業が関係する場所では漁業法に基づく管理が行われているのみであった。戦後、建設省の海岸保全事業、運輸省の港湾区域内における保全事業、農林省の干拓地に関する保全事業などの公共事業が海岸の防護を行っていたが、「関係省庁間の縦割型公共事業相互間の調整が十分に図られず、戦後間もない当時の国家財政の貧困により必要かつ十分な投資がなされなかったので、防災上の管理

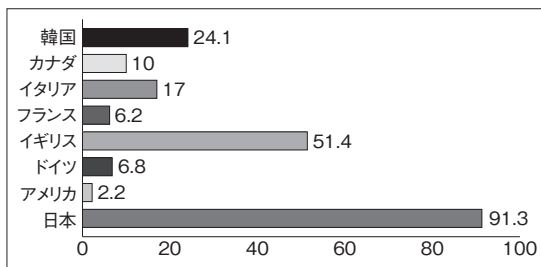


図1 各国の面積あたりの海岸線延長(km/1,000mi)<sup>2)</sup>

も十分に行われていなかった」とされる（成田，1999：5）。1950年、建設省が海岸の管理法制の検討を開始し、当初「海岸保全法」案を提起したが、関係省庁の抵抗に遭い、1955年に「海岸法」に切り替え法案を立案した。関係省庁の調整の後、海岸法は建設・農林・運輸の3省の共管となり、港湾区域・港湾隣接区域・公告水域と重複する海岸保全区域は運輸大臣の所管（いわゆる「港湾海岸」）となり、漁港区域・干拓農地が所在する海岸保全区域は農林大臣の所管（いわゆる「漁港海岸」「農地海岸」）となり、農地保全のために設定する海岸保全区域は農林・建設大臣の共管となり、それ以外の海岸保全区域がようやく建設大臣の所管として認められた。成田頼明によれば、海岸法は「法案の実体的部分ではなく、主として建設・農林・運輸三省のそれぞれの所管権限の所在等をめぐって難航に難航を重ね、難産の末にようやく誕生したもの」であった（成田，1999：7）。

海岸法では、河川区域と保安林を除く海岸で「海岸保全区域」が都道府県知事によって指定され、堤防、突堤、護岸、胸壁、離岸堤等の「海岸保全施設」を設置することができる。ここで海岸保全区域とは、満潮時の水際から50mの陸域、干潮時の水際から50mの海域をいう。海岸保全区域は都道府県知事、市町村長が管理するものであるが、国土の保全上特に重要なものであると認められる保全施設は国が設置することができる。一方で、旧来の海岸法では海岸保全区域に指定されていない海岸は、海岸法の適用されない区域であり、自然公園、自然環境保全地域、天然記念物、保安林に指定されている区域や条例等により定めのある場合を除いて、海砂利が自由に採取でき、海岸を占有したり自由に利用することができてしまっていた。

1993年、環境基本法が制定されると、海岸行政においても環境保全措置が求められることとなった。1997年に海岸行政を所管する建設省河川局の基幹的法制度である河川法の大改正（目的に「河川環境の整備と保全」を追加）が行われると、次いで1999年には海岸法の目的に海岸環境

の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図ることが追加された改正が行われた。

#### 海岸法第1条（目的）

この法律は、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資することを目的とする。

1999年海岸法改正のもうひとつの改正点は、海岸保全区域に指定されていない公共海岸を、海岸法の適用範囲に取り込むことであった。また、海岸保全区域と一般公共海岸区域について、「海岸保全基本方針」を、海岸保全区域については「海岸保全基本計画」をそれぞれ定めることとなった。しかし海岸保全区域は海岸の背後にある土地や人命・財産を守ろうとするものであり、海岸に存在する自然生態系の保全を目的としたものではないことに留意しなければならない。

#### (2) 港湾行政における沿岸域管理

沿岸域には、古くから港として人や物の往来が盛んだった区域がある。それが港湾である。1950年、交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全することを目的として港湾法が制定された。この法律では、営造物としての港湾を管理運営するために必要最小限度の区域について、運輸大臣又は都道府県知事が港湾管理者となるべき関係地方公共団体に対して認可した水域（漁港を除く）が「港湾区域」として定義され、地方公共団体を港湾管理者としている。このため、港湾区域、港湾隣接区域及び公告水域に係る海岸保全区域は、その指定にあらかじめ港湾管理者との協議が必要と、海岸法で定められている。これがいわゆる「港湾海岸」と言われるもので、海岸線総延長のうち、約25%が港湾海岸である。

港湾行政においては、経済活動が港湾を中心と



する臨海部へ集中したことによる水質汚濁、大気汚染、廃棄物管理等の公害防止対策を1973年に改正港湾法に盛り込んだ。その内容は、①水域の清掃、廃棄物埋立護岸などの管理を港湾管理者の業務としたこと、②公害防止施設、廃棄物処理施設、緑地等を港湾施設に追加して国が補助することとしたこと、③港湾環境整備負担金の制度化、④港湾管理者の長の環境保全に関する是正勧告権限の拡大、⑤臨港地区におけるマリーナ港区と修景厚生港区<sup>4)</sup>の追加、である。

その後1985年には、長期港湾施策「21世紀への港湾」が運輸省によって策定され、港湾空間におけるアメニティの向上（豊かなウォーターフロントづくり）を大きな柱と位置づけ、親水性の高い緑地の整備や良好な景観の形成、海洋性レクリエーションのための空間創出など、市民生活の場を含めた港づくりを推進するとされた。

1994年には、新たな港湾環境政策「環境と共生する港湾（エコポート）」を策定し、その基本理念を、①将来世代への豊かな港湾環境の継承、②生物・生態系など自然環境との共生、③アメニティの豊かな港湾環境の創出、の3つとし、環境共生港湾（エコポート）の形成のために、①自然にとけこみ、生物にやさしい港、②積極的に良好な自然環境を創造する港、③アメニティが高く、人々に潤いと安らぎを与える港、④環境に与える負荷が少なく、環境管理のゆきとどいた港、の4点为目标に設定した。

以上のように、港湾行政は種々の環境対策に取り組んできたが、2000年3月に港湾法の目的に「環境の保全に配慮しつつ」という文言が追加された。

#### 港湾法第1条（目的）

この法律は、交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、環境の保全に配慮しつつ、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全することを目的とする。

#### (3) 農林水産行政における沿岸域管理

海岸の背後には、港湾や漁村、都市、農地などがある。このうち、農地とそこで営まれている農業活動を波浪による侵食等から守るために、海岸保全区域として指定したものを、いわゆる「農地海岸」という。要保全海岸のうち、11%にのぼる約1,800 kmが農地海岸である。農地海岸の背後は干拓地が多く、その海岸保全施設は過去に干拓堤防等として築造された。農林水産行政においては、国営干拓事業で開発した干拓地を被害から守るため、海岸保全事業所が組織されている。

海岸を所管するもうひとつの行政領域が水産行政である。漁港法は、水産業の発達を図り、これにより国民生活の安定と国民経済の発展とに寄与するために、漁港を整備し、及びその維持管理を適正にすることを目的として1950年に制定されたが、2002年の法改正で、目的に環境との調和に配慮しつつ、漁港漁場整備事業を総合的かつ計画的に推進し、及び漁港の維持管理を適正にすることを追加し、法律名も「漁港漁場整備法」と変更された。新しい漁港漁場整備法では、地方分権の方針に適合する漁港漁場整備基本方針を国が定め、地方公共団体が整備事業計画を立案し、地域住民が公告縦覧に関わることとなった。

#### 漁港漁場整備法第1条（目的）

この法律は、水産業の健全な発展及びこれによる水産物の供給の安定を図るため、環境との調和に配慮しつつ、漁港漁場整備事業を総合的かつ計画的に推進し、及び漁港の維持管理を適正にし、もつて国民生活の安定及び国民経済の発展に寄与し、あわせて豊かで住みよい漁村の振興に資することを目的とする。

以上のように、日本の海岸は、海岸行政（旧建設省・現国土交通省河川局海岸室）、港湾行政（旧運輸省・現国土交通省港湾局）、農林水産行政（農林水産省農村振興局・水産庁）によって共管されていることがわかる（図2）。

いずれの行政も、海岸が地震や台風などの厳し

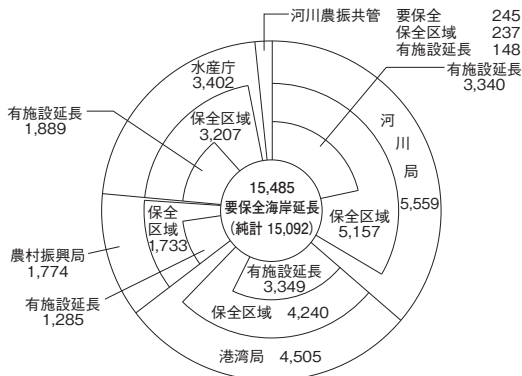


図2 要保全海岸の所管別現況 (単位: km)<sup>5)</sup>

い自然条件のもとにおかれ、津波、高潮、波浪、侵食あるいは地盤沈下などに大きな災害を受けていることに対する防備を、その主要な対策としている。国土交通省、農林水産省が共管する海岸法に基づく海岸事業では、直轄海岸保全施設整備事業、高潮対策事業、侵食対策事業、海岸環境整備事業、公有地造成護岸等整備事業などが実施されている。近年も海岸侵食は激化しており、年間160haの国土が失われているとされ、30年後には、東京都三宅島の面積に匹敵する広さが侵食されると予測されている<sup>6)</sup>。

#### (4) 公有水面埋立法と沿岸域開発

公有水面埋立法は、埋め立ての根拠規定として、1921年(大正10年)に制定された。川、海、湖、沼など公共の用に供する水流・水面で国が所有する「公有水面」を埋め立てる場合に、その許可を与えるものであり、埋め立て後には埋め立て事業主体に所有権が与えられる仕組みになっている。国土の狭い日本では、内陸部に広く平たんな土地を確保するのが難しいため、海岸を埋め立て、土地を作り出すことが行われてきた。特に、自治体にとっては埋め立て地を造成し売却することによって、売却益とともに固定資産税収入が見込めることから、「埋立促進法」(辻, 1995)と揶揄される性格を有していた。

1973年の国会では、公有水面埋立法の改正が実施され、埋め立ては環境の保全に十分配慮され

たものでなければ免許が交付されないこととなったが、畠山武道は、「環境保全は埋立免許の審査の際に副次的に考慮されるにすぎず、公有水面埋立法の基本的な性格が、埋立て・干拓促進法である点に変わりはない」(畠山, 2001: 169)と指摘している。

公有水面埋立法では、埋め立てにあたって以下の手続きを行う。

- ①埋立事業者が都道府県知事(港湾区域の場合は港湾管理者)に免許を出願
- ②願書の縦覧・利害関係者による意見書
- ③漁業権者など権利者の同意
- ④(規模の大きなものは)主務大臣(国土交通大臣)が環境大臣の意見を聞いた上で認可
- ⑤埋立免許の付与
- ⑥着工

公有水面埋立の手続きにおいては、環境影響評価や環境審査が複数の制度にまたがって実施される。まず埋め立て免許をめぐる審査の段階で、環境保全に関し講じる措置を記載した図書を願書に添付する必要がある、その審査が行われる。また港湾計画を合わせて変更する場合にも、環境影響評価審査が交通政策審議会にかけられる。加えて、環境影響評価法に基づき、50ha以上の埋め立て(第1種事業)には環境影響評価書の作成が義務づけられ、40ha以上50ha以下の事業(第2種事業)は環境影響評価を実施するかを検討する「スクリーニング」を行う。

### 3. 沿岸域の開発過程

本節では、日本における沿岸域の開発過程を概略的に振り返る(畠山, 2001; 熊本, 1995)。

農地を確保するための小規模な埋め立ては江戸時代から始まったといわれ、特に本州、四国、九州の内湾や低湿地などは水田・塩田のために干拓された。終戦後は埋め立て面積が急増し、戦後、1993年までの間に造成された埋立地は78,377haに及ぶ。その内訳は、農用地72%、公共施設用

地 15%、工業用地 8%、住宅用地 4% となっている。

1950 年代後半から 1970 年代前半までの時期は、工業用地造成が盛んに行われた。資源・エネルギーを海外から輸入し、工業製品を輸出する経済構造が確立し、工業立地が沿岸域に集中したからである。京浜・阪神・中京の工業地帯周辺から太平洋ベルトに立地が拡大し、新産業都市も松本・諏訪地区を除いてすべて臨海部に位置していたことから、沿岸域の埋め立ては加速した。

1970 年代後半に入ると、経済成長の鈍化があったものの、都市再開発や廃棄物処理など都市インフラ用地のための造成が増加した。東京の臨海副都心や横浜の「みなとみらい」地区、大阪湾の「フェニックス計画」などがそれにあたる。1980 年代後半には、リゾート法に基づく開発のための埋め立てが企画され、マリーナ建設などが進んだ。

公有水面埋立法に基づく埋め立て地の増加だけでなく、海岸法に基づく海岸保全区域では、海岸侵食・災害防止のためコンクリートの堤防・護岸工事が行われ、沖合数十 m にはテトラポットが整備され、海岸線総延長に占める自然海岸の割合は減少し続けている。環境省が実施する自然環境保全基礎調査（第 5 回、1998 年）では、全国の海岸のうち、自然海岸の占める割合は 53.1%、半自然海岸 13.0% を合わせて 66% に減少し、人工海岸の割合は 33% となっている<sup>7)</sup>。自然海岸といっても、約半分は崖海岸であり、自然のままの砂浜、磯浜などは全体の 30% 以下である。

自然海岸の中でも、遠浅の海岸に形成される干潟は、造成の容易さから特に埋め立てが進んできた。内湾や入り江に流れ込む河川の河口域は、上流から運ばれてきた土砂が長い間に積もり、遠浅な海底を形成する。そこでは潮が引くと砂泥質の海底が広く現れる。これが干潟で、堆積した砂の粒子によって砂質干潟と泥質干潟に分けられる。また地形的要因から大きな河川の河口域の前浜に発達する前浜干潟（東京湾の干潟、有明海など）、河口域の河川内にできる河口干潟（木曽川など）、砂州などによって海や河口の一部が閉鎖型になった潟湖干潟（北海道サロマ湖や宮城県蒲生干潟な

ど）とに分類される。干潟とその周辺の浅海域は光環境に恵まれ、栄養、酸素が十分に作られるため、細菌類、藻類、ゴカイ類、カニ類、貝類など多くの生物にとって好適な環境であり、内湾の富栄養化を抑制する機能も高い。干潟生態系は、陸から流入する豊富な栄養分を取り除くフィルターのように働いているという指摘もある<sup>8)</sup>。

しかし全国で、1945 年には 8 万ヘクタールを超える干潟が存在していたが、1978 年には 5 万ヘクタール強にまで減少し、その減少スピードは鈍化したものの、1998 年の時点で、全国の干潟面積は戦後 4 割も失われていることがわかる（図 3）。上述の自然環境保全基礎調査によれば、1978 年から 90 年に限ったその消失要因を見ても、42% が埋め立てによるものである。残された干潟にも、危機の多くは去っておらず、日本自然保護協会が発表した「全国の主な干潟の現状調査（1998 年）」では、日本の主な干潟 36 カ所のうち半数以上の干潟が、埋め立てや港湾施設等の開発計画により危機にさらされている。

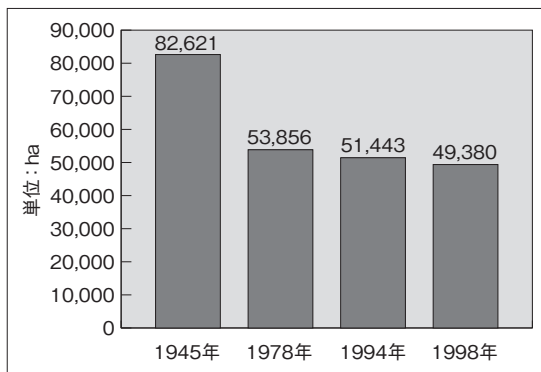


図 3 全国の干潟面積の推移<sup>9)</sup>

#### 4. 瀬戸内海における沿岸域保護の萌芽的政策

沿岸域の開発の影響は、まず水質の悪化という形で現れた。特に瀬戸内海は新産業都市（水島、徳山、大分、東予）をはじめとして工業地帯が立ち並び、1960 年代後半から 70 年代にかけては恒常的に赤潮に悩まされるようになった。政府は 1971 年に瀬戸内海環境保全対策推進会議を設置し、1973 年に瀬戸内海環境保全臨時措置法を制



定した。この法律によって、瀬戸内海環境保全基本計画の策定を行い、富栄養化を制御した上で、海浜の埋め立てを原則禁止とし、施設立地を届出制から許可制にするなどの規制強化が図られた。同法は、1978年に改正され、瀬戸内海環境保全特別措置法として恒久法となっている。この改正では、砂浜、岩礁の他、自然の状態が維持されている区域を自然海浜保全地区として指定するなど、水質だけでなく沿岸域の自然環境保全に一定の効果を持つ制度が創設された。ただし、同法は瀬戸内海に限ったもの（関係府県は大阪、兵庫、和歌山、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、福岡、大分の11府県）であり、自然海浜保全地区の指定は関係府県の裁量に委ねられるなど、全国の沿岸域における自然保護の観点からは十分とは言えなかった。また、埋め立てについては原則禁止としつつ、関西国際空港、六甲アイランド、りんくうタウンなど埋め立ては許可され続け、同法が制定された以後も10,000ha弱の埋め立てが行われた（畠山、2001:167）。

## 5. 1960年代後半からの沿岸域保護運動

このような沿岸域の危機に対して、自然保護運動はどのように活動していたのだろうか。沿岸域保護運動は、自然保護運動の中でも歴史が古い分野であり、主に干潟の保護を焦点として活動が行われてきた。

海岸の埋め立て・造成に対して自然保護の観点から初めて異議申し立てを行った例に、神奈川県葉山町真名瀬（しんなぜ）海岸の埋め立て問題がある。企業が宅地造成のために岩礁地帯を埋め立てようとした問題であり、1955年から活動を開始していた「三浦半島自然保護の会」がこれを問題視した。1963年1月に企業と漁協との間で合意され、5月に神奈川県が葉山町に埋め立ての是非を諮問したのを受けて、「三浦半島自然保護の会」の要請を受けた日本自然保護協会役員が現地を視察し、協会役員その他、川端康成、大佛次郎らも連名した要望書を6月に提出した。その後、葉山町が埋め立て賛成の答申をまとめたため、神奈

川県は埋め立てを認可したが、「三浦半島自然保護の会」の要請により地元選出の田川誠一衆議院議員が公有水面埋立法の問題点を国会で指摘するなど、沿岸域の自然保護の障壁となっている問題を明らかにした。この運動の中心メンバーとして関与した金田平は「公有水面埋立法がある限り、漁民に漁業権を手離させぬ運動こそ基盤であること、（中略）公有水面埋立法の抜本的改正がなければ日本の海岸はなくなるであろう」と証言している（日本自然保護協会、1985）。

その後1960年代後半に、各地で相次いで干潟をめぐる保護運動が組織される。「新浜を守る会」（1967年、千葉県）、「大阪南港の野鳥を守る会」（1969年、大阪府）、「蒲生を守る会」（1970年、宮城県）などが初期の主要な運動体である。

中でも先駆的な活動を展開したのは、「新浜を守る会」である。千葉県が計画した行徳一期埋立工事に対して、地元で野鳥観察を行っていた人々が危機感を持ち、1967年に新浜<sup>10)</sup>の野鳥を守ろうと反対運動を開始した。朝日新聞論説委員の荒垣秀雄を会長に「新浜を守る会」が結成され、街頭署名や国会への働きかけを行った。日本鳥類保護連盟や日本自然保護協会も運動を支援し、埋立計画1,000haのうち、1970年に83haを鳥獣保護区として確保し、1976年には行徳野鳥観察舎がつくられた。

東京湾では、戦前に東京・神奈川側での埋め立てが加速し、京浜工業地帯、羽田空港用地（多摩川河口）等が開発され、戦後は千葉県側の埋め立てが加速していた。千葉市内で戦中に埋め立てた土地に川崎製鉄千葉工場が進出した（1950年）のを皮切りに、現在の京葉工業地域である浦安市から富津市まで広がる海岸線（主として干潟が広がる）が、次々に埋め立て、造成されていった。市川市行徳で「新浜を守る会」が保護活動を展開し、一応の決着をみた後、次なる問題は習志野地先・幕張海岸で起こっていた。これに対して、1971年3月に「千葉の干潟を守る会」が発足し、埋め立て反対の署名活動を行い、同年6月には千葉県議会、習志野市議会に11,000人の署名とと

もに埋め立て中止の請願を行うが、不採択となった。会は活動のシンボルマークとして、袖ヶ浦団地の協力住民がデザインした通称「より目のハゲ坊主」マークを団地住民に頒布し、1972年1月に習志野市で埋め立て工事が開始されると、袖ヶ浦団地3,000戸以上が埋め立て反対のポスターを窓に掲示するなどの盛り上がりを見た。しかし千葉県による公有水面埋立の習志野市への諮問に対して市議会が賛成した後に運動が始まったこともあり、この埋め立ては中止できなかった。「千葉の干潟を守る会」は同年6月、45,000人の署名を集め「東京湾の埋立て中止と干潟保全」の請願を国会に提出し、採択された。同年には、衆議院の公害環境特別委員会の公聴会が東京湾上で行われ、「千葉の干潟を守る会」の大浜清と石川敏雄が参考人として出席した。これらの動きと経済成長の鈍化を受けて、1973年から77年にかけて、千葉県は大規模埋め立て計画の続行を断念し、木更津北部（盤洲干潟）1,200haの埋め立て計画を解除、京葉港・市川二期（三番瀬）1,100haの埋め立て計画を凍結、富津計画を1,800haから660haに縮小した。会は1974年には大蔵省水面として残されていた谷津遊園地先の干潟を「谷津干潟」と命名し、保全活動を開始した<sup>11)</sup>。

大阪市の「南港の野鳥を守る会」は、1933年から木津川河口域の埋め立て工事を進めていた大阪南港の造成が、シギ・チドリ類の飛来地を破壊することを懸念して、1969年1月に発足した。会は大阪市に陳情書を提出し、1983年、埋め立て造成中だった湿地帯を人工干潟とし、大阪南港野鳥園として確保した。

宮城県の「蒲生を守る会」は、1970年4月、日本野鳥の会宮城県支部会員が集まり発足した。蒲生海岸は、仙台市の北部・七北田川河口から仙台港まで続く自然海岸で、仙台港の拡大計画に伴って埋め立てが計画された。会の発足時にはすでに干潟が半分埋め立てられていたが、残り部分について保護活動を進め、宮城県が干潟と周辺48haを自然環境保全地域及び鳥獣保護区に指定することで、埋め立ては中止された。

愛知県渥美半島では、1969年以來の三河港臨海工業地帯造成計画によって田原湾の埋め立てが続いていた。田原湾の干潟は2,000haに及ぶ広さであったが、最後に残されたのは汐川河口部にある280haの干潟であった。1972年、汐川干潟（田原三区・杉山地区）の埋め立てが田原町議会によって議決され、これに野鳥保護関係団体のメンバーが集い保護を申し入れた。メンバーは陳情と請願を繰り返し、1974年には愛知県議会に請願を提出、同年4月12日には三木武夫環境庁長官が衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会において「ぜひともこの干潟は残してもらいたい」と答弁した。1975年4月には10団体連合で進めていた運動を、「汐川干潟を守る会」に統合し、引き続き県議会への請願を続けた。1977年12月、埋め立ては中止となった。

福岡・佐賀・長崎・熊本の4県にまたがる有明海は日本の干潟面積の4割を抱える。長崎県では、「長崎南部地域総合開発計画（南総）」が企画され、諫早湾を閉め切り、水資源開発と干拓地造成を行う計画が進められていた。これに対して1973年に「諫早の自然を守る会」が結成された。会は1977年以降、漁民との連帯を進め、佐賀県漁民を中心とする4県漁民の反対の声も大きく、計画は中止となった（その後の諫早湾干拓事業の経過については後述する）。

## 6. 沿岸域保護運動関係者のネットワーク

1960年代後半から、全国各地で干潟の埋め立てに反対する自然保護運動が、散発的に組織化されていたが、これらの活動は、個別に行われていただけではない。当時から沿岸域保護運動には、野鳥保護をきっかけに運動に参画する人々があり、多くが日本野鳥の会や日本鳥類保護連盟の会員であった。「千葉の干潟を守る会」代表の大浜清と、「汐川干潟を守る会」に参加するとともに、名古屋市で鍋田干潟の問題に取り組んでいた辻淳夫（愛知県鳥類保護研究会）は1970年頃から日本野鳥の会の会員であり、2人は日本野鳥の会の全国大会でお互いを知るようになったという<sup>12)</sup>。



1973年から日本鳥類保護連盟、日本野鳥の会による「干潟に生息する鳥類の全国一斉調査」に多くの会員が参加し、各地の情報交換を日常的に行うようになり、接触が増え、埋め立て反対などの署名運動に相互協力をするようになった。

同じ頃、1971年6月に結成された「全国自然保護連合」は、年1回の総会を開催し、そこに海や干潟を守る各地の運動関係者が集っていた。初期の「連合」には、山や森の保護運動を進める人々が多く集っていたが、海や干潟を守る運動関係者もアピールを続け、1973年5月の全国自然保護連合大会（山形・羽黒山）では、公有水面埋立法を自然保護を基調とする法に改める決議がなされた。第5回大会（日光）では干潟の分科会が開催され、その場に加えて、「諫早の自然を守る会」の山下弘文が参加した。

1973年、公有水面埋立法の改正にあたり公聴会が設定されたが、その機会に日本自然保護協会に所属していた金田平（三浦半島自然保護の会）の助言により、沿岸域保護運動に関係していた人々が公述人として名乗りをあげた。金田は日本野鳥の会、全国自然保護連合にも参加しており、これら3つの全国団体に接点を持つ、「むつ小川原の自然を守る会」、「蒲生を守る会」、「千葉の干潟を守る会」、「愛知県鳥類保護研究会」、「南港の野鳥を守る会」、「諫早の自然を守る会」などの関係者7人が公述人申請を行った。しかし、いずれも採用されなかった。

こうしたネットワークを構築していく中で顔を合わせていたメンバーが、全国の団体間で話し合う機会を作ろうという共通認識を持つようになったのは、1975年のことだった。

## 7. 全国干潟シンポジウム

1975年9月6日から7日にかけて、愛知県田原町（汐川干潟の所在地）と豊橋市民文化会館で、「全国干潟シンポジウム」が開催された。実行団体は「汐川干潟を守る会」が務めた。開催にあたり、実行団体からのメッセージとして、

こうした集いをもとうという話は、日本野鳥の会全国大会や、全国自然保護連合総会に参加した干潟関係者（？）の間で昨年来話し合われてきました。ここでも干潟分科会がもたれたのですが、いつも参加者も時間も限られていたため、一度干潟問題だけでとことん話したいという願いが出席者の胸にうづいていたわけです。そこで何らかの形で干潟保護運動にかかわる人々が一堂に集まる機会を、当面した問題をもつ地区で（その支援もかねて）適宜つくってゆこうということになり、初回を言い出しっぱの汐川干潟を守る会でお世わささせていただくことになったものです。

また現在、日本野鳥の会と日本鳥類保護連盟の共同の事業である「干潟に生息する鳥類の全国一斉調査」が具体的実践としてひとつの絆をつくっていますが、これを一層強化してゆくとともに、環境保護、公害反対の立場から干潟や沿岸埋立問題にかかわる人々とも連帯をはかってゆこうという願いも込められています<sup>13)</sup>。

という一言が添えられ、前節で述べたネットワークに集う人々の期待に応えるための場づくりという性格があることがわかる。

このシンポジウムに集った団体は44団体にのぼり、それぞれ活動する干潟の現場は、北から順に、尾岱沼・風蓮湖（北海道）、むつ小川原（青森）、蒲生（宮城）、上総一ノ宮・新浜・谷津・小櫃川（千葉）、葛西（東京）、逗子・葉山（神奈川）、悪田（新潟）、千本浜（静岡）、矢作川・汐川・庄内川・鍋田（愛知）、安濃川（三重）、高砂（兵庫）、南港（大阪）、中海（島根）、千鳥浜（山口）、姫浜（香川）、博多湾（福岡）、有明海（佐賀等）、諫早（長崎）、志布志（鹿児島）、漫湖（沖縄）の各地であった。シンポジウムは初日に汐川干潟を視察し、2日目は10時から17時まで討論を行った。討論では、干潟保護運動で先駆的な役割を担った「新浜を守る会」の蓮尾純子が自身の経験を参加者に伝えることから開始し、全国から集まった44団体の有志が現地レポートを元に報告した。その後、干潟

保護の科学的・社会的根拠の作り方、今後の干潟運動の方法論、公有水面埋立法の問題点、干潟保護の制度的裏づけを作る戦略、全国の運動の連帯方法について議論が交わされ、最後に「汐川宣言」が決議された。

第2回の全国干潟シンポジウムは、1976年5月29日から31日にかけて「千葉の干潟を守る会」が実行団体となり谷津干潟、千葉県文化会館と千葉大学で開催された。紙上参加の12団体を含めると87団体が参加した。シンポジウムでは、「干潟と私たちの権利」が主題となり、市民と漁民の

自然保護と反公害の連合戦線をめざそうというテーマが議論の多くを占め、引き続きの課題である公有水面埋立法の廃止と干潟を守る法体系の整備という問題に対して、辻淳夫らから「海浜保全基本法」の制定要求が提案された。辻らは国土総合開発計画に対して国土環境総合保全計画が上位にあるべきだとし、国土総合開発法と同レベルに海浜保全基本法をおくことを主張した。その原則は、①海浜維持の原則、②海浜自由使用の原則、③公共信託の原則、④地形変更禁止というものがあった。

#### 「汐川宣言」(1975年9月7日、全国干潟シンポジウム 1975 汐川)

オーストラリア、東南アジアで冬を過ごしたシギやチドリの流れ鳥たちが、生れ故郷のアラスカやシベリアに向って、彼らの祖先がいつもそうして来たように数千キロをひたすら北上し、日本の干潟に立寄って翼を休める。この太古の昔から続いている小さな鳥たちの命と種の存続をかけた神秘的で壮大な「渡り」にとって、欠くことの出来ない休息と栄養補給の中継基地でもある日本の干潟は、相次ぐ開発の名によって失われ残されたわずかの干潟もそのほとんどが、埋立の危険にさらされている。

日本の環境庁が干潟の調査の結果第一級のものと折紙をつけその全面保存を国会で明言したただ一つの干潟である汐川干潟も私達の数年間の努力と願いも及ばず、臨海工業道路の強引な建設計画によって、干潟としての機能は危機に瀕している。さらに、今後誘致されるさまざまな企業が地域住民に与えると予想される公害環境破壊を考えると事態はきわめて深刻であると言わねばならない。

昭和五十年九月六、七日の両日 全国の自然とそこに生きる生物を限りなく愛するもの百数十名、北は北海道より南は遠く沖縄から、さらに海外のアメリカの心通う友までが、ここ汐川干潟の前に参集し豊橋市民文化会館で「干潟シンポジウム」をもった。

わたしたちは、国の干潟保存保護の計画策定が、これまで全くないままに干潟が次から次へと奪われていった経緯と、わずかに残されたものも住民運動のいない手でやっと開発着工を押しとどめている各地共通の報告を強い怒りと痛苦の思いで受けとめたのである。

かつて人間の歴史の中で、どれほど人はそれを失ったあとでそのかけがいのない価値に気づく愚行を重ねてきたことだろうか。自然環境はひとたび失えば、生命と同じく復元することは不可能である。

人間のおごりともいふべき自然破壊の歯どめとして「汐川干潟の全面保存」を完全実施させることを突破口とし、全国の残された干潟をこれ以上埋めたてさせぬことを参加した全員の決意として宣言する。

そのためわたしたちは、全国干潟保存運動を進める同志の力を結集し、その連帯行動をもって国内的には干潟保存のために「公有水面埋立法」の廃止、「公有水面保存法(仮称)」の制定、国際的には「干潟保護条約(仮称)」の締結を目指すことを提唱する。

## 8. 海浜保全基本法の構想と入浜権

全国干潟シンポジウムで構想された「海浜保全基本法」制定要求の流れは、同時期に平行して動

いていた「入浜権運動推進全国連絡会議」の活動と軌を一にする形となった。

ここで入浜権について説明しておこう(高崎・

木原編, 1977; 本間, 1977)。兵庫県高砂市で、瀬戸内海の公害問題に対する運動を展開していた「公害を告発する高砂市民の会」(1973年結成)のメンバーを中心とする住民によって、「入浜権」という言葉が提唱されたのは1973年11月のことである。同年12月には、高砂市に対して、埋め立て地に遊歩道をつけるように要求した文章の中で、

- ・古来海は万人のものであり、住民は自由に海浜に入って散策、釣り、貝堀り、のり摘み、流木集めなどしてきた。
- ・しかるに近年海岸が埋め立てられ、その水際まで企業に占拠されて市民は海を見ることさえできない。
- ・憲法が保障するよい環境のもとで幸福に生きる権利の重要な一部としての「入浜権」は完全に侵害されるに至った。

と、海辺と住民の関わりを断ち切った埋め立て事業を批判した。さらに1974年11月に東京湾でLPG・石油タンカーの第十雄洋丸が衝突炎上する事故、12月には岡山県水島コンビナートの重油流出事故などが相次いで起こり、公害研究を行っていた宇井純(東京大学助手)の「自主講座」に参加していた人々が中心となって、全国のコンビナート建設に反対する集会が1975年2月に東京で開かれた。この「海を活かしコンビナートを拒否する東京集会」において、海岸を国民共有の財産として法的に権利を主張する以下のような「入浜権宣言」が採択されたのである。

#### 入浜権宣言(1975年2月21日)

古来、海は万民のものであり、海浜に出て散策し、景観を楽しみ、魚を釣り、泳ぎ、あるいは汐を汲み、流木を集め、貝を堀り、のりを摘むなど生活の糧を得ることは、地域住民の保有する法以前の権利であった。また海岸の防風林には入会権も存在していたと思われる。われわれは、これらを含め「入浜権」と名づけよう。今日でも、憲法が保障する、よい環境のもとで生活できる国民の権利の重要な部分として、住

民の「入浜権」は侵されてならないものとする。

しかるに近年、高度成長政策のもとにコンビナート化が進められ、日本各地の海岸は埋立てられ自然が大きく破壊されるとともに、埋立地の水ぎわに至るまで企業に占拠されて、住民の「入浜権」は完全に侵害されるに至った。多くの公害もまたここから発している。

われわれは、公害を絶滅し、自然環境を破壊から守り、あるいは自然を回復させる運動の一環として、「入浜権」を保有することをここに宣言する。

第2回全国干潟シンポジウムから3ヶ月後の1976年8月、神戸市海員会館で「第1回入浜権シンポジウム」が開催された。シンポジウムでは、「公有水面埋立法を廃止し、海浜保全基本法を制定させ、入浜権を確立するための76 KOBE 提言」が採択された。提言は、

- ①公有水面埋立法を廃止すること
  - ②海浜保全基本法制定の作業に入る
  - ③その実現を見るまで一切の埋立計画を凍結すべきこと
  - ④これらのことを支えるものとして各自治体ごとに海浜保全の条例を策定すること
- が柱となった。

1977年3月、入浜権運動推進全国連絡会議が、東京で入浜権宣言2周年「海浜保全基本法制定要求全国集会」を開き、海浜保全基本法制定要求の機運が高まった。第3回全国干潟シンポジウムは、長崎県諫早市で「諫早の自然を守る会」が事務局となり1977年5月に開催された。全国各地から46団体が参加し、諫早湾干拓に反対する漁民の参加もあった。しかし1978年以降、第4回全国干潟シンポジウム開催を引き受ける団体がなく、全国的なシンポジウムが長く開かれることがなかった(山下, 1993: 4)。また1977年6月の全国自然保護連合大会(東京)で参加者から「全国自然保護連合」の運営に対する不満が噴出し、体制が一新されたため、「連合」と日本自然保護協会、日本野鳥の会、日本鳥類保護連盟など全国団



体との関係が一時的に疎遠化したことで、干潟保護運動関係者による問題提起が徐々に低調となっていた。

## 9. 1990年代以降の沿岸域保護運動①

### ——ラムサール条約締約国会議

1990年代の沿岸域保護運動は、そのネットワークが「ラムサール条約」への対応をきっかけに再活性化する過程である。

ラムサール条約とは、「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 Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat」の通称であり、1971年に採択された。湿地を渡る水鳥を保護するために、その生息地である湿地を国境を超えて守ろうという主旨の条約である。締約国となると、1ヶ所以上の湿地を登録しなければならない。条約発足のきっかけとなった国際的な枠組みとしては、国際水禽湿地調査局（IWRB）が1954年、民間の国際水鳥保護団体として設立されていた（当初は「国際水禽調査局」）が、ラムサール条約は1987年まで国際自然保護連合（IUCN）が事務局を務め、その後ラムサール事務局がIUCNの中に作られ、1991年まではIWRBの協力を受けていたが、現在は独立したラムサール事務局が運営している<sup>14)</sup>。

日本は1980年にラムサール条約締約国に加わった。日本では、1978年には環境庁が初めて全国の藻場・干潟、サンゴ礁の分布調査を行い、戦後消滅した干潟面積を発表していたが、1980年のラムサール条約加盟時には、北海道の釧路湿原のみが登録され、その後、湿地（干潟を含む）を追加登録する動きが進んでいなかった。これには、日本の自然保護運動関係者が、自然保護区獲得の手段としてラムサール条約を十分に認識していなかったことが要因として作用していると考えられる。1970年代から沿岸域保護運動の全国ネットワークの中核にいた「諫早の自然を守る会」の山下弘文は、以下のように書き記している。

ラムサール条約は、すでに初期の全国干潟シンポジウムが開催される以前の1971年にイランのラムサールで採択されていたが、当時、その存在や重要性が全くと言ってよいほど日本の自然保護団体の中では知られていなかった。そのため過去3回の全国干潟シンポジウムでも日本政府に調印せよとの要請すらなされなかったのである。このことは日本の干潟を守る運動にとっては取り返しのつかない痛恨の出来事であったと言っても過言ではなかった。（山下、1993：6）

ラムサール条約の情報が、自然保護運動関係者の間で紹介されたのは確かに遅かった。日本自然保護協会の機関誌『自然保護』で初めて紹介されたのは1978年である。1977年に国際水禽会議に出席した阿部學によって、ラムサール条約（阿部は「国際湿原保護条約」と紹介している）の存在が紹介された（阿部、1978）。

国際水禽湿地調査局（IWRB）の日本委員会は1978年に、「日本白鳥の会」や日本鳥類保護連盟、日本野鳥の会などが中心となって設立されていたが、1989年8月、IWRBの日本委員会が「特に水鳥の生息地として国際的に重要な日本湿地目録」を発表した。このリストには、重要湿地が51ヶ所、名古屋市による埋め立て計画のある藤前干潟を含む24ヶ所が「特に重要な湿地」としてリストアップされた（IWRB日本委員会、1989）。これをきっかけに、1989年9月16～17日に、名古屋市で「国際干潟シンポジウム1989名古屋」が開催された。呼びかけ人は、「名古屋港の干潟を守る連絡会」（後に「藤前干潟を守る会」）の代表を務める辻淳夫であった。辻は「汐川干潟を守る会」の中心人物の1人であり、汐川で開催された第1回全国干潟シンポジウムでは、司会を務めた。諫早市での第3回全国干潟シンポジウム以来、12年ぶりに全国の干潟保護団体が集うとともに、アジア水禽調査局（AWB）やIWRBからもゲストが参加し、ラムサール条約の重要性と有効性をアピールした。この集会では、

国内干潟保護運動の再連帯と国際的連帯の重要性が認識され、国際干潟シンポジウムを今後2年に1度開催することとなった。2回目の「国際干潟シンポジウム 1991 諫早」（主催：エコロジカルプランニング研究所[旧諫早の自然を守る会]）では、重要かつ緊急を要する海域として、東京湾三番瀬、名古屋港藤前干潟、博多湾和白干潟、諫早湾がリストアップされるとともに、日本国内の（干潟を含む）湿地保護運動のネットワーク組織の必要性が確認され「日本湿地ネットワーク（JAWAN）」が発足した。

沿岸域保護団体の新たなネットワークが、ラムサール条約を重視したのは、1993年6月に、ラムサール条約第5回締約国会議（COP5）が日本の釧路で開催されることが1990年7月に決まったからだ。所管官庁が多岐にわたり、管理体系が複雑な日本の沿岸域管理制度や、公有水面埋立法という大きな壁に突き当たってきた沿岸域保護運動は、ラムサール条約という国際的な湿地保全の枠組みに、大きな期待をかけた。

1993年にはラムサール条約COP5が控えていたため、第3回国際干潟シンポジウムは1992年5月に東京で開催された。103団体が参加し、ラムサール条約推進と東京湾保護運動を展開することとなった。1992年には、日本野鳥の会が全国の重要湿地として61ヶ所を、日本自然保護協会が開発計画の進行または環境悪化の恐れがある日本の主なウェットランド(湿地)として20ヶ所を、それぞれリストアップした。1992年10月には、世界自然保護基金日本委員会（WWF-J）、日本野鳥の会、日本自然保護協会、地球の友日本支部、日本湿地ネットワーク（JAWAN）で「93ウェットランド会議」を結成し、緊急に保護が必要な湿地10ヶ所のリストを環境庁に要望するなどした。またこの機会に、ラムサール条約の推進に特化したNGOである「ラムサールセンター」が設立されている。

ところでラムサール条約は「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」であり、「湿地」に含まれる自然環境とは干潟だけでなく、

湿原、湖や沼、河川、サンゴ礁、水田まで含まれる。釧路での締約国会議の1年前の段階で、日本では釧路湿原、クッチャロ湖、ウトナイ湖（以上、北海道）、伊豆沼・内沼（宮城県）の4ヶ所がラムサール条約登録湿地に指定されているのみであった。環境庁は登録地の増加をめざしたが、当初、鳥獣保護区から選定を試みるも北海道に偏る、国有林を管理する林野庁との調整が不調に終わる等の問題があり<sup>15)</sup>、また国内法による保護制度が適用されていない場所はあらかじめ候補から外されるため、三番瀬、藤前干潟、和白干潟、諫早湾等すでに開発が計画されている場所は保護対象とならなかった。また、ラムサール条約はその条文に「条約湿地の保全及び湿地の適正な利用を促進する（第3条）」という項目があり、1992年10月に開催された「アジア湿地シンポジウム」ではラムサール条約事務局関係者が「条約の意味するところは開発に絶対反対ではない。自然との両立は難しいかもしれないが、開発によって生態系がどう変化するかを科学的に分析して話し合おうえで、結論を出すべき」、「政府と対立するようなやり方では意味がない」<sup>16)</sup>と指摘するなど、この機に開発の危機に瀕する干潟の保護を獲得したい自然保護運動に冷やかな目もあった。

そのような中、1993年に入ると谷津干潟（千葉県）が干潟としては初めてラムサール条約登録湿地に登録された。これは谷津干潟が鳥獣保護法に基づく国設鳥獣保護区に指定されていることが登録を後押しした。この他、釧路会議を前に駆け込みで、ラムサール条約に登録された湿地は、霧多布湿原、厚岸湖・別寒辺牛湿原（以上、北海道）、片野鴨池（石川県）、琵琶湖（滋賀県）の4ヶ所である。他の有力候補であった瓢湖（新潟県）は天然記念物行政を所管する文化庁との調整がつかず登録されなかった<sup>17)</sup>。「93ウェットランド会議」は東京湾三番瀬、名古屋港藤前干潟、博多湾和白干潟、諫早湾などを登録地にするよう要請していたが、登録の前提となる、国内法による保護措置は、眼前にある開発計画に遮られ、適用ができなかった。

1993年5月、釧路会議を1ヶ月前に控え、「93ウェットランド会議」は環境庁長官に宛て、「湿地保護についてのわたしたちの提言」を提出した。その内容は、

- ①賢明な利用の原則にもとづく湿地保護の理念の国民の権利、および、これに対応した国、地方自治体、事業者、国民の責務を、国内法のなかにも明確に位置づけること
- ②総合的・科学的な湿地調査を行い、国際的に重要な湿地目録を作成すること
- ③湿地のその生態系の保全に適した保護区のあり方を検討すること
- ④環境アセスメントの制度を抜本的に改め、早期に法制化すること
- ⑤湿地における開発に関係する省庁や自治体の職員を対象にしたラムサール条約にもとづく湿地保護の啓蒙教育活動、国民むけの啓蒙活動をもっと旺盛に行うこと
- ⑥国と地方自治体に、ラムサール条約の実施管理委員会をもうけるなどして組織上の整備を行うこと
- ⑦地方自治体や自然保護団体・住民が行う湿地保全の自主的・積極的な取組を奨励するための助成金・補助金の制度を確立すること
- ⑧干潟、とりわけ大都市近郊に典型的にみられる、開発による破壊の危機にある干潟を優先的に登録指定すること
- ⑨政府開発援助や企業の海外活動を通じて、海外、特にアジアの湿地破壊が行われることのないようにするため、開発援助の基準を明確にし、企業の海外活動における湿地保全のための規制措置を検討すること
- ⑩必要な法制度の整備を大胆に行うこと  
というものであった<sup>18)</sup>。

しかしこの提言には、沿岸域保護運動が長く獲得目標としてきた、公有水面埋立法の廃止・見直しにかかわる具体的記述はなかった。

## 10. 1990年代以降の沿岸域保護運動②

### ——開発の危機にさらされた干潟の動向

#### (1) 博多湾和白干潟

博多湾東部に位置する和白干潟は、1989年にIWRB日本委員会が作成した「日本湿地目録」で特に重要な湿地24ヶ所のひとつに挙げられている約80haの干潟である。博多湾では、港湾計画によって海上ターミナル（人工島）構想が1972年に浮上し、1978年に海岸部の全面埋め立て計画に変更され、東部地区の埋め立てにあたって環境庁から自然海岸や干潟の保全への配慮を指摘され、1990年には再び人工島計画に変更するなど曲折が続いていた。1992年11月に福岡市が環境影響評価準備書を公表したが、公有水面埋立手続きに基づく環境庁意見は、1994年4月に環境保全上必要な措置をとったうえでの埋め立て容認という形でまとめられた。運輸省は同日埋め立て許可を出し、401haの人工島埋め立て工事は開始された。工事は2027年まで続く予定である。「和白干潟を守る会」の調査では、人工島着工以来、博多湾の海水中の化学的酸素要求量（COD）値は博多湾のほぼ全域で基準値を超え、福岡市のモニタリング調査でも、水鳥や底生動物の減少が報告されている（山下、1993；荒木、1995；堀、1998）。

#### (2) 諫早湾

有明海諫早湾における「長崎県南部地域総合開発計画（南総）」による干拓事業は、1982年代にいったんは中止となっていたが、防災目的による干拓の必要性が長崎県によって提起され、「国営諫早湾干拓事業」として1989年に着工した。湾を閉め切る面積は南総計画に比べて縮小し、3,500ヘクタールとし、1,600ヘクタールの干拓地と1,700ヘクタールの調整池で洪水防止を行うものである。この間ラムサール条約釧路会議など湿地保全の機運が全国的に高まる中にも関わらず、1997年4月14日、鉄板293枚の潮受け堤防が湾を仕切る潮止め工事が行われ、日本最大の泥質干潟は消えた。この潮受け堤防板を落とす際の衝撃



的な映像は「ギロチン」と呼ばれ、社会の注目を集めるきっかけとなり、日本はもとより、海外からも批判の声が噴出した。以来、日本湿地ネットワークは、毎年4月14日を「干潟を守る日」とし、様々な抗議活動を展開している（山下，1993；日本自然保護協会，2002）。諫早湾干拓事業の結果、有明海では養殖ノリの色落ちなどの漁業被害が大規模に発生し、これを問題視した国会は2002年に「有明海及び八代海等を再生するための特別措置に関する法律」を制定している。2004年からは、漁業者を主な原告として、潮受け堤防排水門の開門を争点とする訴訟が行われ、佐賀地方裁判所が2008年6月に原告の主張を認め、今後3年以内に5年間の排水門の開放を命じるとする判決を行った。控訴審でも、2010年11月に福岡高等裁判所は一審判決を支持し、菅直人首相が同年12月に上告を断念、現在は排水門の開放方法をめぐって検討・調整が続いている段階である。

### (3) 名古屋港藤前干潟

愛知県では、「汐川干潟を守る会」が1970年代に汐川干潟の埋め立てに反対する活動を繰り広げ、1977年に中止を勝ち取ったが、名古屋港では鍋田干拓地沖の西五区、西三区等の埋め立てが行われ、干潟は庄内川河口に残るのみとなっていた。最後に残った西一区（藤前干潟）105haを、1990年から10年間分に相当する名古屋市の一般廃棄物処分用地とする計画が1984年に発表された。「名古屋港の干潟を守る連絡会」は「藤前干潟を守る会」に名称変更し、市議会へ10万人の署名を添付した請願書を提出、国際鳥類保護連盟や国際ツル学会等も藤前干潟の保全を求める意見や決議を発信したが、名古屋市は埋め立て面積を46.5haに縮小して、1994年から環境影響評価の手続きに入った。1996年7月に環境影響評価準備書が公開され、同年9月から名古屋市環境影響評価審査会が開催されたが、水質・動植物等を検討する第二審査会において、調査の不備が多数指摘され、1998年2月の第二審査会では「渡り鳥などの鳥類の生息環境に影響を与えることは明らか

か」「周辺水域の環境に与える影響は明らか」という結論がまとめられたが、名古屋市は人工干潟等の環境保全措置をとることとした。これを受けて環境庁は、1998年3月～4月にかけて、代替地の検討を名古屋市と愛知県に打診した。

1998年8月、名古屋市から環境影響評価書が公表され、その中に干潟の「整備計画」として、藤前干潟の南側にある浅海域を造成して干潟化するという計画が盛り込まれており、土木的な発想で問題を解決しようとする名古屋市の姿勢に、「藤前干潟を守る会」等地元団体だけでなく、全国 of 自然保護関係者がこれを批判した。この計画は環境庁も問題視し、1998年12月には、名古屋市で開催された「国際湿地シンポジウム」で小林光環境庁自然保護局計画課長が「藤前干潟はシギ・チドリ類の国内最大の渡来地であって、環境庁としても国設鳥獣保護区として指定して保全をはかるべき地域だと思っている。名古屋市の計画する人工干潟は考慮に値しない」と発言した。その後、環境庁環境影響評価課が「藤前干潟における干潟改変に対する見解について（中間とりまとめ）」を発表し、「代償措置としての人工干潟を造成するため、わが国第一級のシギ・チドリ類の渡来地である干潟に改造を加えることは無謀と言わざるを得ない」という考え方を公式に愛知県と名古屋市に提示した。同じ頃、世界自然保護基金日本委員会（WWF-J）、日本野鳥の会、日本自然保護協会、日本湿地ネットワーク、藤前干潟を守る会が組織した「人工干潟実態調査委員会」が広島市五日市地区人工干潟（八幡川河口）、東京都葛西海浜公園（東なぎさ・西なぎさ）、および大阪南港野鳥園（西池、北池）の人工干潟の実態を調査した結果、人工干潟の生態的機能は自然干潟には及ばず、造成の費用対効果は割に合わないとする『人工干潟調査報告書』をまとめていた。

年が明け1999年1月、愛知県と名古屋市は藤前干潟の埋め立てを断念した。その後、藤前干潟は2002年に国設鳥獣保護区とラムサール条約登録湿地に登録された（辻，1995；辻，1997；松浦編，1999；杉本，1999；日本自然保護協会，2002）。

#### (4) 東京湾三番瀬

東京湾では、1970年代後半、千葉県が木更津北部（盤洲干潟）1,200haの埋め立て計画を中止、市川二期・京葉港二期（三番瀬）1,100haの埋立計画を凍結するなど埋め立て計画を見直していたが、1984年から県企業庁が市川二期地区の調査を再開していた。1990年、三番瀬と呼ばれる市川二期・京葉港二期地区の埋め立て構想がまとめられ、1992年1月に千葉港湾計画の改訂が行われ、市川二期・京葉港二期埋立計画が発表された。これに「千葉の干潟を守る会」、「千葉県自然保護連合」、「三番瀬フォーラム」、「三番瀬を21世紀に残す会」、日本自然保護協会等が反対の意見書を提出するなど計画反対の活動が続いた。1993年3月には埋立面積を740haとする「環境保全計画書」を県が作成し、知事の諮問機関である「千葉県環境会議」に提出した。環境会議は、1995年に沼田武千葉県知事に、環境保全に対するさらなる配慮が必要とする提言をまとめ、2年間の自然環境調査を実施することとなり、事業はいったん凍結された。1999年6月には、千葉県が埋立面積を当初の740haから101haへ縮小する見直しを発表したが、2001年1月に川口順子環境大臣が三番瀬を視察し、全面的見直しを求めるなど、埋め立て計画に対する批判が集中した。

2001年3月、県知事選挙で埋め立て計画の白紙撤回を主張した堂本暁子が当選し、同年9月の県議会で、堂本新知事は埋め立て計画の中止を表明し、三番瀬は埋め立てから免れることとなった（日本自然保護協会、2002；三上、2009）。

#### (5) 干潟や海岸の全国状況

1998年3月、日本自然保護協会は1992年10月以来、2回目の集計となる「全国の主な干潟（河口を含む）の現状」を発表した。これは全国で改変の危機にある干潟の現状把握を目的としたもので、リストアップされた37ヶ所の干潟のうち、16ヶ所では開発事業により環境が改変されているか、改変の危機にあることが示された。環境庁が公表した「シギ・チドリ類重要渡来地域」に掲

載されていたのは13ヶ所あったが、国設鳥獣保護区等で将来にわたって確実に保全できるのは、谷津干潟のみであった。

干潟の危機は2000年代に入っても、沖縄島中城湾にある泡瀬干潟の埋め立てが実施されるなど、沿岸域保護の流れは、公有水面埋立法見直し・海浜保全法制定という根本的な制度変革に結びついていないのが現状である。

また、危機は干潟だけではなく。日本自然保護協会が2003年から全国の砂浜海岸を対象に実施した「市民による海岸植物群落調査」では、36道府県1308件のデータが集まり、73%の海岸で堤防や護岸、道路の建設、クロマツ植林などが行われ、砂浜の植物群落が分断されていた。海側にも陸側にも人工物が無い自然の海岸は、7%であった（日本自然保護協会、2007）。これを受けて日本自然保護協会は海岸植物群落保全のための提言を行った。

### 11. 沿岸域管理における環境政策の内部化と環境運動の政策課題設定機能の評価

1990年代の日本においては、環境基本法（1993年）、環境基本計画（1995年）、生物多様性条約の批准（1993年）、生物多様性国家戦略の策定（1995年）と、政策の基盤に、環境や自然保護、生物多様性保全への視点が盛り込まれた。第2節でみたように、海岸法には「海岸環境の整備と保全」（第1条）が、港湾法には「環境の保全に配慮しつつ」（第1条）、漁港漁場整備法には「環境との調和に配慮しつつ」（第1条）という文言がそれぞれ加えられ、それぞれの事業には環境政策が内部化された。この内実は、どのように評価できるだろうか。

海岸行政においては、2000年に建設省、運輸省、農林水産省によって「海岸保全基本方針」が定められている。この方針では、海岸の保全に関する基本理念を、「国民共有の財産として『美しく、安全で、いきいきした海岸』を次世代へ継承していくこと」を掲げ、海岸の「防護」「環境」「利用」を両立させていくとしている。海岸環境の整備及

び保全に関する基本的な事項としては、「海岸環境に支障を及ぼす行為をできるだけ回避すべきであり、喪失した自然の復元や景観に保全も含め、自然と共生する海岸環境の保全と整備を図る」とし、「特に、名勝や自然公園等の優れた景観、天然記念物等の学術上貴重な自然、生物の重要な生息・生育地等の優れた自然を有する海岸については、その保全に十分配慮する」ことが定められている<sup>19)</sup>。しかし、その具体的方策については明らかになっておらず、生態学者の清野聡子は「海岸事業で『整備と保全』といったら、事業者や技術者の頭には“何もしないで放置しておく”ことはほとんど念頭になく、何らかの“施設”を整備することになる」(清野, 2001: 16)と、海岸保全＝施設の建設という海岸行政の発想を批判している。

港湾行政においては、第2節で述べたように1994年に「環境と共生する港湾(エコポート)」が事業化された。エコポートはその政策背景に「港湾の整備」があり、その整備イメージには、人工海浜、人工干潟など工作物が多く盛り込まれており、その発想は上述の清野が批判した問題の構図と同様である。

2003年1月に自然再生推進法が施行されると、国土交通省港湾局は『海の自然再生ハンドブック』をまとめ、干潟、藻場、サンゴ礁における自然再生の具体的指針を出している。この動きは、あくまで人工的な手段として海の自然の整備を図ろうというものであり、沿岸域保護運動が主張した、沿岸域の過度な開発の抑止や埋め立て促進ともとれる現行制度のあり方の見直しと、逆行する流れでもある。2006年6月には、国土交通省「海洋・沿岸域政策大綱」がまとめられた。その基本的方向としては、①海上における安全を確保する、②国土の保全と防災対策を推進する、③海洋・沿岸域環境の保護及び保全を推進する、④海洋・沿岸域の自然環境や美しい景観を取り戻す、⑤海洋・沿岸域の利用を推進する、⑥海洋・沿岸域への親しみ、理解を増進する、⑦海洋・沿岸域の総合的管理を推進する、⑧国際社会との協調及び協力関

係を確立するという8つの方向性が示されているが、自然環境に関する施策は、自然環境や美しい景観を取り戻すために、干潟、藻場等の再生を図ること、構造物の景観との調和や漂着ゴミ対策の推進をはかるとしか記述されていない。

一方で沿岸域保護運動の共通理念となった「海浜保全基本法」の法案化と制定は現在も実現しておらず、公有水面埋立法の見直しもなされていない。その要因はいくつか考えられるが、大きな要因は、縦割り構造が強固に形成された海岸行政に対して環境保全の枠組み条件を与える機能を果たす海浜保全基本法を主務官庁として担う組織が、容易に決められないことがある。「環境庁は環境保全が最重要事項、運輸省は港湾機能の保全だ」(杉本, 1999: 84)と港湾行政を所管する運輸省(現・国土交通省)が主張するように、海浜の保全を港湾の整備や海岸の防備、漁港の整備に優先させることは、現状では各省庁の抵抗を免れない。

1960年代から存在していた沿岸域保護運動の戦略面においては、近年、焦点となる問題群、すなわち和白干潟(港湾海岸、福岡市が事業主体)、諫早湾(農地海岸、長崎県が事業主体)、藤前干潟(港湾海岸、名古屋市の事業主体)、三番瀬(港湾海岸、千葉県が事業主体)などの開発事業は、それぞれ運動にとっての敵手となる事業主体や管理主体が異なる事例である。運動の獲得目標である「沿岸域の保全」という課題を達成するためには、各省庁の垣根を超えて総合的に政策を提言することが求められるが、1977年から89年にかけて、運動団体が一堂に会する機会が減少し、個別紛争への解決圧力を、法改正など総合的な政策課題の設定圧力に結実させることができなかった。以上のような経過と要因から、「全国干潟シンポジウム」に始まり30年余にわたる公有水面埋立法の見直しと「海浜保全基本法」の構想は、現在のところ、政策課題設定に失敗していると言わざるをえない。

一方で、環境行政においては、2010年に名古屋市で開催された生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)に前後して、生物多様性の観点か



ら自然保護政策の見直しの一環として、海域・沿岸域の保護を目的とする法整備が行われている。2009年には自然公園法が改正され、1970年以来指定が進んできた海中公園地区が海域公園地区と改められた。この制度改正によって、自然の保護と利用の調整をはかる利用調整地区制度の導入が可能となった。また、環境行政が主導したものではないが、国連海洋法条約に基づいて2007年に制定された海洋基本法において、その目的に「海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和」が位置づけられ、基本的施策に沿岸域の総合的管理がうたわれている。同法で策定された海洋基本計画を受けて、環境省は2011年3月に海洋生物多様性保全戦略を策定した。

## 12. おわりに

本稿で得られた知見をまとめよう。

日本の沿岸域管理制度は、海岸法、港湾法、漁港漁場整備法などを根拠に海岸行政、港湾行政、農林水産行政が分立して関与し、一体的な管理が行われていない。海岸行政は防災と海岸線の防護が、港湾行政は港湾の整備・運営が、農林水産行政は農地・漁港・漁場の整備が、発足時の中心的な課題であり、沿岸域という「場」に各行政の課題が林立して管理が行われている。また、管理行政の分立という状況の下で、自然環境としての沿岸域の価値は戦後の開発の中で決定的に見落とされ、公有水面埋立法に基づく埋め立てが進み、全国の干潟面積は戦後の30年間で約4割減少した。

野鳥保護関係者を中心に、1960年代から沿岸域の保護に取り組む自然保護運動が散発的に結成され、1970年代にはその全国ネットワークが構築された。そのネットワークに集った関係者が一堂に会したアリーナ<sup>20)</sup>においては、公有水面埋立法廃止・海浜保全基本法制定が構想され、沿岸域を一体的に管理し、その保護を進めるための政策提言がなされたが、実現に至らず、1978年以降は運動の集合的勢力が弱まっていった。沿岸域の保護に取り組む自然保護運動のネットワークは1989年を境に再活性化したが、日本でのラム

サール条約締約国会議というアリーナとその周辺では、海浜保全基本法の政策提言は行われず、その後も様々な開発の危機に見舞われた干潟を焦点に、個別具体的な問題解決への取り組みが行われるにとどまっている。各地の自然保護運動は、紛争に対して個別に運動を展開せざるを得ず、沿岸域管理を担う行政機関と開発事業主体、自然保護運動のパワーバランスには大きな変化がない。

一方、1990年代後半には、海岸行政、港湾行政、水産行政による沿岸域管理制度に、環境配慮という課題が内部化された。しかし、それは「配慮」「調和」という周辺的位置づけにとどまり、エコポート事業に代表されるような土木工学に基づく問題解決手法が用いられ、各所管行政の、従来からの課題群に親和的な形態での選択的内部化が進んでいる。

地球社会は生物多様性保全の時代にさしかかり、国土を海に囲まれた日本では、沿岸域管理政策を生物多様性保全の観点から見直すことが求められている。この点で、近年行われた制度の変革・形成が実効性を持つものとなるかは今後注視が必要である。本稿が明らかにした沿岸域管理における環境政策と環境運動の歴史的な経過を踏まえれば、沿岸域における自然保護運動の歴史は困難の歴史であり、従前の制度を支えてきた枠組み条件を温存したままに、生物多様性保全施策を導入することでは、容易に目標は達成できない。求められるのは、すべての管理主体が有する政策課題群に対して、より大きな枠組みの中で、環境保全・生物多様性保全を位置づけるような政策課題の設定であろう。

最後に、本稿の限界と今後の課題について述べる。1960年代初頭に先駆的な沿岸域保護運動を展開した「三浦半島自然保護の会」の金田平が述べるように、「漁民に漁業権を手離させぬ運動こそ基盤である」（日本自然保護協会、1985）とすれば、本稿が行った沿岸域の開発と自然保護運動の史的展開の把握と並行して、沿岸域における水産業の政策史的展開を参照する必要があるだろう。この作業は今後の課題としておきたい。

## 【注】

- 1) 日本沿岸域学会, 2000, 「沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言」(日本沿岸域学会・2000年アピール)。
- 2) 「海岸統計」及び国連の推計値に基づく(数値は国土交通省資料による)。
- 3) 国土交通省港湾局「平成21年度港湾局関係予算概算要求概要(2008年8月)」[http://www.mlit.go.jp/kowan/yosan/h20\\_080827/080827yosangaiyou.pdf](http://www.mlit.go.jp/kowan/yosan/h20_080827/080827yosangaiyou.pdf)
- 4) 景観を整備するとともに港湾関係者の厚生の増進を図ることを目的とする区域。
- 5) 国土交通省河川局「平成22年度版海岸統計」より。
- 6) 国土交通省河川局海岸室ホームページ[http://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/kaigandukuri/sugata04\\_01.html](http://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/kaigandukuri/sugata04_01.html)より。
- 7) 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』。
- 8) 東京新聞(2001年2月25日)「日本の干潟」における佐藤正典(鹿児島大学)の指摘。
- 9) 環境省「自然環境保全基礎調査」第2回、第4回、第5回データより作成。
- 10) 「新浜」とは江戸川河口にできた御猟場の通称で、現在も宮内庁所管の鴨場がある。
- 11) 谷津干潟は1985年に国設鳥獣保護区・同特別保護区に指定され、1993年にはラムサール条約登録湿地の指定を受けた。
- 12) 2002年4月4日、大浜清氏へのヒアリング。
- 13) 全国干潟シンポジウム1975 沙川記録集『干潟からの声』より。(原文ママ)
- 14) その後IWRBは1995年に「国際湿地保全連合 Wetland International」に発展した。
- 15) 『朝日新聞』1992年10月16日。
- 16) 『読売新聞』1992年10月25日。
- 17) その後、瓢湖は2008年5月にラムサール条約登録湿地となった。
- 18) 93 ウェットランド会議, 1993年5月, 「ラムサール条約の本格的実施にむけて湿地保護についてのわたしたちの提言」(環境庁長官宛て)。
- 19) 農林水産省・運輸省・建設省告示「海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な方針」(2000年5月16日)。
- 20) アリーナとは船橋によれば、「ある問題の決定をめぐって、複数の主体が関与しているような取り組みの場」をいう(船橋他, 2001)。

## 【参考文献】

- ・阿部學, 1978, 「国際水禽会議に出席して(その1)」『自然保護』191: 18-19.
- ・荒木龍昇, 1995, 「博多湾埋立て」全国自然保護連合編『自然保護事典②海』215-231.
- ・船橋晴俊他, 2001, 『「政府の失敗」の社会学——整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』, ハーベスト社.
- ・風呂田利夫, 1998, 「干潟、浅海域の自然保護」沼田真編『自然保護ハンドブック』朝倉書店: 557-572.
- ・畠山武道, 2001, 『自然保護法講義』北海道大学出版会.
- ・本間義人, 1977, 『入浜権の思想と行動』, 御茶の水書房.
- ・堀良一, 1998, 「博多湾和白干潟と、人工島埋立事業公金支出差止訴訟の判決について」『水情報』18(11): 12-14.
- ・IWRB 日本委員会, 1989, 『特に水鳥の生息地として国際的に重要な日本湿地目録』.
- ・熊本一規, 1995, 「日本経済の動きと海の破壊」全国自然保護連合編『自然保護事典②海』14-26.
- ・松浦さと子編, 1999, 『そして、干潟は残った』, リベラ出版.
- ・三上直之, 2009, 『地域環境の再生と円卓会議』日本評論社.
- ・成田頼明, 1999, 「新たな海岸管理のあり方」『自治研究』75(3): 3-23.
- ・日本自然保護協会, 1985, 『自然保護のあゆみ』, 日本自然保護協会.
- ・日本自然保護協会, 2002, 『自然保護 NGO 半世紀のあゆみ』平凡社.
- ・日本自然保護協会, 2007, 『植物群落からみた海岸白書』.
- ・沼田真編, 1976, 『自然保護ハンドブック』東京大学出版会.
- ・清野聡子, 2001, 「海岸『保全』とは何か?」『海岸』41(2)14-20.
- ・染谷昭夫, 1995, 『沿岸域計画の視点』, 鹿島出版会.
- ・杉本裕明, 1999, 『官僚とダイオキシン』, 風媒社.
- ・高崎裕士・木原啓吉編, 1977, 『入浜権』, ジャパン・パブリッシャーズ.
- ・辻淳夫, 1995, 「『海浜保全基本法』への想い」全国自然保護連合編『自然保護事典②海』434-444.
- ・辻淳夫, 1997, 「環境アセスメントの実態——藤前干潟からの報告」『環境と公害』27(1): 53-55.
- ・山下弘文, 1993, 『ラムサール条約と日本の湿地』, 信山社サイテック.

## 【付記】

この研究は、科学研究費補助金(課題番号23730485)による成果の一部である。

(2011年6月30日原稿提出)

(2011年10月3日受理)

# Environmental Policy and Environmental Movement in the Coastal Zone Management: Historical Study of the Nature Conservation of the Sea

Tsunehide CHINO

## Abstract

In increasing biodiversity conservation, in Japan, the Marine Biodiversity Conservation Strategies were formulated in 2011. The marine conservation, including the coastal zone, is facing a new phase. In this paper, historical development of environmental policies and environmental movement were examined in coastal zone management. The Japanese coastal management program has not been an integral management, due to Coastal Administration, Port Administration, Agriculture and Fishery Administration are all involved and separated. In this situation, the value of coastal zone as a natural environment is overlooked in the development of the postwar trend. Reclamation of coastal zone based on the Act on Reclamation of Publicly-owned Water Surface reduced 40% of Japan's tideland area in 30 years after 1945. On the other hand, nature conservation movement of coastal zone, which were organized since 1960s, built national network in 1970s. The nature conservation movement of coastal zone aimed the enactment of "the Coastal Conservation Basic Law", however, the aim is not achieved, yet. Until now, the nature conservation movement is faced on individual issues of reclamation of tideland.

## Key words

The Coastal Zone, Nature Conservation, The Act on Reclamation of Publicly-owned Water Surface, "The Coastal Conservation Basic Law"