日本の沿岸管理のあり方を見直すために

沿岸の保全管理には、なぜ地域の力が必要なのか、海岸の自然環境と暮らしのかかわり方をどう見直したらよいのか、NACS-J 沿岸保全管理検討会委員の清野聡子さんに伺いました。

海岸の自然保護活動は防災活動でもあった

近年、津波被害を軽減する砂丘や砂浜の自然地形の存在が、改めて注目されています。砂丘の防災効果は、古くから戦後のころまでは、沿岸域に暮らす住民にはよく知られていました。多くの沿岸部の集落のお祭では、お神輿（みこし）は山から下りて波打ち際を走ります。ウミガメが産卵する砂浜を海からのお使いが上陸する神聖な場と考えたり、沖縄では、来世への想いをつなぐ礼拝を砂浜で行ったり、さまざまな伝説や伝統によって海岸は神聖な場とされ、人のテリトリーが海に近づき過ぎないよう規制されていました。海の危険を予防するための適度なバッファーゾーン（緩衝帯）が維持されてきたのです。

かつて沿岸の住民は、その地に合わせた住まい方を熟知していました。自然を観察することで、地形によって異なる波の上がり方や、砂丘の防災効果を知り、安全な場所に暮らす。動植物と同じく、人間もまた自然条件に即した場所にすみ、空間を使い分けてきたのです。自然の力が強い海岸は人間が近づきすぎると危険で、その境界となる砂丘に咲くハマヒルガオのような海浜植物群落は、限界線の象徴でした。コアジサシが営巣し、ハマヒルガオが咲き乱れ、ウミガメが上陸する浜を守ることは、人と海との適切な関係を保ち、防災効果を最大限に発揮する砂丘を守る防災活動なのです。しかしこの自然の防災効果を忘れ、海に近づきすぎた結果、巨大な防潮堤で海岸を囲むという選択をすることになりました。

「線」にこだわりすぎた日本の失敗

日本の沿岸管理の失敗は、海岸「線」を死守する管理に終始してきた点にあります。日本の制度では「大地は動かざるもの」を前提として、海岸線の変動を「国土の消失」と見なし、沿岸管理の現場には1cmたりとも国土を減らすなという意識を持たせてきました。本来、海岸を地形的に守るには、背後の陸、川、沖の海まで含めて、全体がつながっている流域というシステムを「面」として統合的に把握しなくてはなりません。しかし、日本の海岸の管轄は、海岸四省庁と呼ばれる「河川」（国交省水管理・国土保全局）、「港湾」（同港湾局）、「漁港」（農水省漁港漁場整備部）、「農地」（同農村振興局）に分割され、後背地は林野庁などとさらに細かく分けられ、システム全体でとらえるという当たり前の概念を反映できない状態にありました。そして管轄ごとに海岸線を守るために、自然の変動を無視し、本来、波や潮、風によって時々刻々と姿を変える渚や海岸を人工構造物で固めてきたのです。

海岸は常に変動する場であり、海岸線に構造物を設置するだけでは対処できないことは工学の分野でも明らかになりつつあります。世界を見ると、欧米ではイギリスをはじめ各国で構造物主義を大きく見直しつつあり、アジアの新興国は当初から動的な海岸の環境に配慮した制度設計を行おうとしています。日本は環境配慮のない中で制度をつくり、全体を見直す機会がないまま、付け足しや一部変更だけでとどまってきました。そして、海岸を構造物で固める事業は、国土と人命・財産を守る防災事業として民意にも支えられ、原因の精査が不十分なまま、護岸やブロック投入という対処療法的な対応が全国で続けられてきました。防災工事に異論を唱えることが地域において反社会的な行動とされ、国土保全のあり方の社会制度まで問う全国

写真：五島新報新聞社

▲長崎県五島市丸子地区で行われる保尾（ほのお）神社の祭礼。掛け声とともに海に入り、何度となく神輿を振って潮かぶりをする。

砂丘に咲くハマヒルガオ

的な動きには至らなかったのです。

東日本大震災では、大きな地盤沈下が生じました。従来通り、国土保全の原則にのっとったままでは海没個所を線で守るために強固な構造物をつくらなければ対応できなくなります。コンクリートの巨大防潮堤がスタンダードとして示されてしまうのは、従来の原則に基づいた結果です。

地域知を再発見し新たな沿岸管理計画を

しかし今こそ、このような沿岸管理の歴史を実証的に調べ、制度に踏み込んだ変化を求める時機にきています。沿岸管理の問題は、決して東北沿岸の被災地だけの問題ではありません。海岸防災工事は、全国でこの数年間に急激に進みます。現在、太平洋岸をはじめ各地で計画段階に入っています。巨大防潮堤のような従来通りの方法ではない道を探るなら、今が意見を言う大事なタイミングです。そして、代替案の検討に入るならば、地域の海岸の歴史、地形、動植物などの情報を集中的にまとめていく必要があります。ここが、地域で長く自然観察をしてきた人の出番であることは間違いありません。

11ページで紹介されている、大分県中津干潟、沖縄県嘉陽海岸、千葉県鴨川沿岸は、いずれも、根本を問い直す自然保護運動があり、海の自然環境に関するデータを蓄積したうえで、利害関係者が共に解決の道を探る場がつくられてきました。相互不信を脱却し、具体的なデータを持って共に未来をつくろうとする場ができて初めて、海岸の総合的な将来像を考える時間的、精神的な余裕が出てきます。日本の沿岸管理が多くの問題を抱えていることは行政も自覚してきています。だからこそ隘路（あいろ）を探る場が確保されれば、それぞれの人たちが持っている良さがかみ合ってくるでしょう。新たな沿岸管理計画を見出し、調整するために必要な苦労は多大なものになります。それを超えてでも、よりレベルの高い沿岸管理を目指す覚悟が、今、行政や地域住民、そして私たち一人ひとりに求められているのです。

海岸を「線で守る」から「面で対応する」転換には、その場所に合わせた土地利用計画も欠かせません。現在は、海岸管理のあり方を「利用」「環境」「防災」と要素に分けて考えていますが、海辺に暮らした先人たちは自然を総合的にとらえ、自然条件に即して土地利用を行ってきました。この先人たちの知恵こそが「地域知」です。海岸の自然を見つめ続けてきた住民、自然に依存して生業を営む漁業や観光業、そしてナチュラリストたちによってこそ、この「地域知」は再発見され、新たな沿岸管理手法がつくられていくはずです。

清野（せいの） 聡子（さとこ）

九州大学大学院工学研究院環境社会部門准教授。沿岸開発・保全の合意形成について、環境改変などの研究をもとに、地域会議の企画運営、計画作成、実施時の生態工学的な技術支援を行っている。