

## 第16章 沿岸域環境の管理

### I はじめに

沿岸域は、古来より経済・社会の中心的な場を形成するものであったが、しかし河川水の最終の到達点でもあるために、沿岸海域では汚濁のインパクトが集積するところとなってきている。多くの沿岸域では、環境の破壊・汚濁により貴重な空間が失われてきている。その場合、多くの汚濁物質が自然の浄化能力を超えて放出され、沿岸海域を汚濁するようになる。自然環境の質の悪化は、その悪化によって社会全体がこうむる外部不経済な費用を無視した生産・消費活動の拡大に原因があるといえよう。とくに後進国である中国では、その悪化現象自体は、近年になってから顕在化したようである。自然環境の保全と調和には、法律による規制の問題と経済社会改革とは車の両輪のように展開すべきものであろう。沿岸域開発の行われる以前に、まず法律・制度の改革がなされるべきであろうが、後進国である中国では、沿岸域の法律・制度の改革が、1980年代になり積極的に検討されてきている。

本章においては、まず沿岸域の空間を明確化し、近年、社会主義体制をたてまえとしながらも経済改革と対外開放政策の道を選択している中国の沿岸域環境関連の法律・制度を概観し、沿岸域環境の管理に対する問題点について考察するつもりである。

### II 沿岸域の意義

沿岸域は古来、陸上に居住する人類の海洋への出入口として歴史的に港の交通機能をもとに、人間と沿岸域との関わり合いを深め、その変化に応じ、沿岸域の機能も変化・推移してきたのである。沿岸域 (coastal zone) とは、わが国では、1977年11月閣議決定した「第3次全国総合開発計画」において初めて使用された用語である。それは「沿岸陸域および沿岸海域を一体的にとらえた沿岸陸域である<sup>(1)</sup>。」と規定している。また沿岸域と類似したウォーターフロントの定義は、「水際線を挟んで陸域と水域を包含した地域である<sup>(2)</sup>。」ウォーターフロントとは、「水」の際であり、陸水空間という2つの媒体からなっている。つまり海・河・湖・沼などのすべての水際線の間が対象となる。しか

しながら本章では、沿岸域という用語を使用しているのは、狭義な海岸線の空間に限定するものとしたい。たしかにわが国において人工島や海上都市計画などに代表される海洋空間の有効利用問題をはじめ、多くの港が欧米と異なり、海岸線に立地しているという特殊な地理的な背景から沿岸域を海域のみに限定して考えることができる。ウォーターフロントの概念からみて沿岸域は、海域に限定して使用する場合が多く、狭義な概念となる。基本的には、ウォーターフロントと沿岸域とは、対象の水際線の空間に広狭の差が存在するものである。本章では、広範囲な水際線の問題を対象とするものでなく、海域に接触する水際線を対象とする。沿岸域の領域を具体的に、明確化するには、海岸線からの距離や面積という空間的な広がりを計量化すべきであろう。内陸側と海岸線から沖合までの空間領域を明確化すべき問題が存在する。つまり具体的な問題を調査検討する場合には、何らかの基準により水際線での物理的な距離を明確化する必要性がある。とくに法制度によって開発・保全を規定する場合には、明確な領域を規定した方が合理的になる。

わが国の海岸法では、海岸保全区域では水際線から陸域、海域側とも50mの範囲と規定されている。四面環海であるわが国には、3,922の島数からなり、その合計面積はわずかに約38万km<sup>2</sup>で、海岸線の合計延長は約3万kmである。その海岸線に運輸省管轄下における特定重要港湾は20、重要港湾は113、地方港湾965、計1,098港があり、さらに農林水産省管轄における漁港が約3千もあるので合計約4千の港が、3万kmの海岸線に立地し、その平均立地数は、7.5km毎に1つの港が立地していることになる。

米国の沿岸域管理法 (Coastal Zone Management Act) や沿岸域管理計画 (CZM Plan) の沿岸域では、水際線から領海 (12海里 22km)、陸域側は直接かつ重大な影響を及ぼす陸域の管理に必要な範囲であり、水際線から100フィートから5マイル (30m～約8km) などと千差万別な区分がなされている<sup>(3)</sup>。

また中国においては、国家海洋局 (SOA) によれば、沿岸域とは、「海岸線から内陸15km地域と海岸線から15km沖合までの細長く狭い空間である<sup>(4)</sup>。」その場合、沿岸域は中国総面積の5%，約 $4.7 \times 10^5$ km<sup>2</sup>であると査定している。沿岸域居住人口数は、中国の総人口数の17%を占めている。27都市 (人口10万以上) があり、工場約4万が立地している。また渤海、黄海、南シナ海などに大規模な沿岸域開発がなされており、その開発範囲を含めれば、大陸棚の $2.7 \times 10^8$ haがあり、漁業地区 $2.8 \times 10^8$ haそして海洋養殖 $4.9 \times 10^4$ haなども含めることができる<sup>(5)</sup>。

### Ⅲ わが国の環境問題と法制の整備

わが国における公害問題の源流は、明治中期ごろから顕在化したといわれ、とくに当時、殖産興業の一環として明治政府は産業振興政策を積極的に推進し、たとえば足尾銅山、別子銅山に採掘されたが、1890年、足尾銅山の渡良瀬川流域に鉱毒の大被害をもたらし、1893年、別子銅山では、精錬の煤煙で付近に被害を及ぼしたのであった。

戦後では、1954年の「清掃法」の制定がなされたが、政府が法制面で公害対策に積極的に取り組むようになったのは、わが国の経済が飛躍的に発達した経済成長期以降であり、とくに戦後の貧困から脱却のための経済成長策が1960年以降から立案・実施されたのである。

1955年以降の法制の整備は、廃棄物→水質→地盤沈下→大気という順序で対応がなされた。いわゆる1958年、水質2法といわれる「下水道法」、「公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律」の制定、1962年には、「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」、「ばい煙の排出の規制等に関する法律」などが制定された。

1965年以降、高度成長のつけが明白化し、公害列島ニッポンといわれ、その悩みが深刻なものとなり、人間生活の優位ということで環境問題が問われるようになつた。1965年に「公害防止事業法」、1967年には「公害対策基本法」が制定され、海・河・湖沼についてカドミウムなどの健康項目と化学的酸素要求量(COD)、生物化学的 requirement量(BOD)などのような生活環境項目に分けてそれぞれ行政目標となるべき環境基準が設定されたし、また「環境衛生金融公庫法」が制定された。1968年には「大気汚染防止法」、「騒音規制法」、1969年には「公害に係わる健康被害の救済に関する特別措置法」、1970年「公害紛争処理法」が制定され、同年11月召集の第64回臨時国会(いわゆる公害国会)で、水質汚濁防止法・海洋汚染防止法をはじめ、14の法律が可決成立し、さらに第65回通常国会が1971年に開催され、「環境庁設置法」、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」、「悪臭防止法」、「公害の防止に関する事業に係わる国の財政上の特別措置に関する法律」が可決成立した。1972年「公共事業の実施に係わる環境保全対策について」という閣議了解が行われ、公共事業の実施に際しては、公害事前調査を行うこととなつた<sup>(6)</sup>。

その後、これらの法の多くは、改正などが行われたが、1970年代初めにわが国の環境・公害に係わる法制度と管理体制が、ほぼ今日の形態に整備されたのである。経済の成長と環境問題との因果関係は明白であるが、それ以降、わが

国の公害対策はかなり強化されるに至ったのであった。

このように海洋・河川の自然破壊の結果の多くは、陸上からのしわよせであり、汚濁物質は工場・事業場を源流とするが、都市排水、工業排水、鉱業排水、農業排水、その他河川への投棄物、船からの海上投棄物などの多くの分野からの結果である。しかし海洋のもつ自然の浄化能力は有限であり、地球規模的にも「見えざる手」に依拠しているだけでは不十分となり、それを何らかの法律で補正することが必要となってきている。海域の浄化対策は、それぞれの汚濁経路と原因に対応したものでなければならないが、とくに水質汚濁は局地的な現象でなく、広くグローバルな汚濁となるものであり、沿岸域の総合的な管理、地球的な管理を目的とした広範な対応が必要不可欠となる。

#### IV 中国の沿岸域開発の転換

中華人民共和国が成立した当初は、ソ連にならって経済建設は工業、とくに重工業を優先する政策がなされた。とくにアメリカの攻撃を防衛するために東部沿岸に工場が立地していることを反省し、内陸部に新工業都市を重点的に建設してきたのであった。しかしその自体は、ウェーバー (A.Weber) の主張するような最適な経済原則による配置ではなかった。つまり経済的原則によるというよりも、政治的背景からの位置選定がなされ、当時の貿易は、陸路を中心として、鉄道輸送を優先しようとするものであった<sup>(7)</sup>。

しかし1972年中国経済がソ連ブロック圏から非社会主义諸国への対外貿易の方向転換の結果により、内陸志向から海運が対外貿易の重要な輸送手段となり、沿岸域の認識が高まったのである。

中国経済は、改革・開放政策の下、とくに1978年以降、急速な発達を遂げてきた。1979年7月には、「中外合資（合弁）経営企業法」が公布され、外資導入政策が具体化された。と同時に開放政策により大幅な自主権が地方に委譲され、経済特区→14の港湾都市（経済技術開発区）→経済開発区と、開放政策は、点から線へ、線から面へと広がり、沿岸域に港をはじめ、工業地帯を配置し、拡散化が進展してきたのである。中国では、まず優位性の高い一連の沿岸域の外向型発展促進策がなされ、とくに経済特区に課された課題は、海外からの先進的な技術の受皿となるとともに、成長の牽引車となり、それによる経済と技術進歩の果実を内陸地へ分配することによる均等化が追求された。

発生する問題の多くは、「人間尊重・自然保護」などを重視する先進国と異なり、後進国、とくに中国の場合、逆な形を優先することになる。とくに先進国で開発された成果、「物財・技術」などが、まず海外から急速に導入・移植

され、外圧の波が押し寄せるものであり、その沿岸域の経済開発には、1970年代より、まず先進資本主義諸国の「物財・技術」を積極的に導入し、近代的な工場を立地させつつ、経済成長の達成を目標としてきたのであった。工業化には、経済的に条件整備が急務なものであったが、「物財・技術」の移植だけではなく、それにともない効率的な「システム・制度」をも模倣し、導入するものであった<sup>(8)</sup>。どうしても、急激な経済改革をするためには、生産第一主義となり、先進国で開発された経済主導的管理方式へと転換せざるを得なかつたのであった。このような現象は、1970年代においてわが国にも顕在化したように「産業優先、生産第一主義」の考えがあり、「人間尊重、自然保護、生活環境の向上」を重視するものでなく、端的には「環境破壊」が顕在化したのである。市民意識の未成熟さにより、経済の合理性が優先された結果、環境問題を露呈するに至つたのである。

しかし一般的には、人々の生活水準が向上したが、中国の経済発達にともない、その沿岸域は、負の要因としての公害という深刻な問題が露呈するようにもなつた。次第に工場用地をはじめ、陸上からの様々の汚濁物資が沿岸海域に流入することによって水質も悪化するようになり、経済的インパクトの結果として環境問題を露呈するようになった。

「50年代は米をとぎ、野菜を洗えた。60年代は水質が徐々に悪化、70年代になると魚やカニが死に絶え、80年代には公害に変わつた<sup>(9)</sup>。」このように沿岸域は、70年代から急速に工場が立地するようになり、工場排水・生活排水が無処理の状態で直接運河に放出され、黒い川と呼ばれ、水質汚濁が顕著なものとなつたのである。

沿岸域では産業用沿岸給水能力は $64 \times 10^8$ トンであり、年間当たり石油汚染物13万トン、重金属5万トン、有機物（化学酸化物による）694万トンの国内汚水が流れている。さらに殺虫剤179万トン、毎年沿岸域の農業用の化学肥料268万トンが使用されており、そしてこれらの汚濁物資が沿岸海域へと流出している。表-1のように農業排水を考慮した海水魚のDDTと有機合成殺虫剤に関する検査によれば、中国の珠江河川の河口が、海水魚の含有量が高いものとなつている。

海岸線から35kmの内陸地域においてもかなり被害が拡大しているが、汚濁の顕著な場所は主として閉鎖的な湾内や港内、とくに沿岸都市周辺であるとしている。水質汚濁は局地的な現象ではなく、漁業、海洋養殖などへの損害が拡大化され、これらの資源に依存している漁師の生計に脅威を与えるようになった。たとえば渤海の豊かな漁場が水質汚濁のために決定的な打撃を受けてい

る。これらのインパクトは、適切な環境保全対策がなされなかったことにあり、沿岸域の資源や利用の管理が不完全なために生じたのである<sup>10</sup>。

1990年6月には、「89年環境状況公報」が発表され、中国の環境問題に対して環境破壊や公害への関心が高まりつつある。しかしながら中国の公害に関する問題意識が農業排水に重点があると考えられ、工業排水、都市排水などの被害がどのようにになっているか。とくに沿岸域の開発も活発化してきているので、より適切な対応が必要となってきていると思われる。しかし途上国であり、いまだ多くの課題が存在しており、とくに1978年以来、修正されてきた新政策の急速な展開で、環境への配慮を怠った工業化の進展により沿岸域の開発が加速化されている。しかし先進技術を導入しながら、今日、ようやく環境保護の大切さが認識され、四少一高（エネルギー、原材料の消費、占有面積、環境汚染が少なく、技術集約度が高い）産業を沿岸域に配置するような政策が展開された。今後、より適切に沿岸域の管理を改善することが必要であるとの認識が高まってきている。

## V 中国の沿岸域管理法の制定の根拠

1980年代になり、中国にも沿岸関連法・規則が制定されるようになった。海洋環境保護法（1983）、沖合石油開発の環境保護規則（1983）、船舶の海域汚染防止に関する管理規則（1983）、廃棄物の海洋投棄管理規則（1985）、漁業法（1986）、海上運送法（1986）、海洋鉱物資源法（1986）、陸域管理法（1986）、水域資源管理法（1987）のような沿岸域の管理に関わる多数の法や規則が制定されている。自然保護法、陸域保護法のような他の法や規則についても、現在、審議中であり、将来的には制定されることになろう。

たしかに図-1、表-2のように先の法・規則・規定は、全国人民代表大会、国务院、部省庁法・規則制度が整備されてきており、沿岸域やその周辺の隣接地域の資源の管理や開発にとって有効なものとなってきている。これらの法の施行で沿岸域問題は、とくに「海洋環境及び資源を保護し、汚染損害を防止し、生態系の平衡を保護、人体の健康を保証し、海洋事業の発展を促進させる」（第1条）ことを目的とした「海洋環境保護法」の制定以来、改善されてきている。

表-1 海水魚のDDT、  
有機合成殺虫剤の含有量

	DDT	有機合成殺虫剤
海南島	0.0043	0.0074
渤海	0.0656	0.2349
珠江口	1.3235	0.8054

（資料） Fan Zhijie, R. P. Côté, Coastal Zone and PR China, Marine Policy, July 1990, p.307.

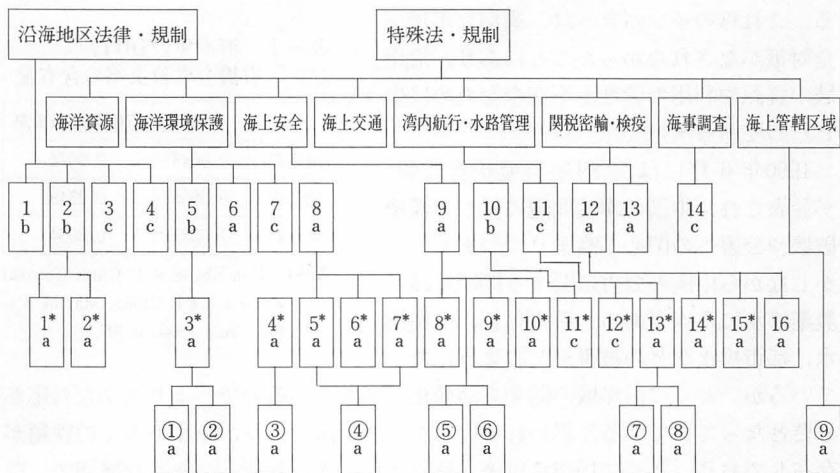


図-1 中国の沿岸域に関する法律・規則

1. 第一列=全国人民代表大会, 第二列=国务院, 第三列=各部省庁
2. a 施行, b 審議中, c 未施行の法律・規則を表す。

表-2 沿岸域管理の現行法の概況(図-1と関連して)

全国人民代表大会	国務院法・規則	部省庁規則
1. 沿岸域管理法	1*. 領海報告書	①. 漁業管理暫定規則
2. 領海・隣接地帯法	2*. 外国籍非軍事用船舶の海峡通過管理規則	②. 漁業に関する海水質基準
3. 経済特区法	3*. 水産資源の保護・繁殖規則	③. 沖合石油資源の情報管理規則
4. 大陸棚法	4*. 外国と沖合石油資源の共同開発規則	④. 海水質基準
5. 漁業法	5*. 廃棄物の海洋投棄管理規則	⑤. 海難事故の検査・処理規則
6. 水資源管理法	6*. 船舶の海洋汚染防止に関する管理規則	⑥. 濃霧航行規則
7. 石油開発法	7*. 沖合石油開発の環境保全管理規則	⑦. 港湾水先案内規則
8. 海洋環境保護法	8*.沈没船救助管理規則	⑧. 港湾信号規則
9. 海上交通安全法	9*. 外国籍船舶管理規則	⑨. 海事調停委員会の調停手続細則
10. 海事法	10*. 非動力船規則	
11. 港湾法	11*. 海洋・河川航行規則	
12. 関税法	12*. 航行水路管理規則	
13. 領海衛生検疫規則	13*. 港湾管理暫定規則	
14. 海洋科学調査管理法	14*. 関税暫定規則	
	15*. 輸出入商船の検査規則	
	16*. 領海衛生検疫施行細則	

(資料) Fan Zhijie, R.P. Côté, Coastal Zone of PR China, Marine Policy, July. 1990., p.310.

さらに渤海については、平均石油濃度が1977年、10億分の125 (ppb) から1988年には13 (ppb) へと減少している。中国の開発の重要性と緊急性という便益の追求により、結果的に法の制定をもたらす結果となった。近年、とくに自然地域や種の保護が重要視されるようになったし、さらに毒ヘビや渡り鳥の保護地区が沿岸域に設定されている。沿岸域に生息する主要な、特殊な自然については、沿岸域調査、資源開発、政策的開発や立法主導型によって制度化することが益々、必要となってきている。このような進展がみられる一方、また部門間の圧力や開発プロジェクトの増加による加速的なインパクトが顕在化するようになった。これらのこととは、総合的な沿岸域管理アプローチや立法システムの設定が必要となってきてることは明らかである<sup>11</sup>。

1978年初頭、全国沿岸域資源開発計画のための大規模な多目的調査が承認され、それは国務院主導でなされた。総合的な沿岸管理のために沿岸域管理法 (C Z M法) の制定が、また同時に提案された。1983年、国家立法機関がC Z M法の必要性を提起した。国家海洋局 (S O A) のリーダーシップのもとに同年に起草委員会が設置され、国家計画委員会による指揮のもとで海洋学者、経済学者、法律家、沿岸域管理者などの参加により、新法の制定のために多くの検討が重ねられたのであった。その法自体は他の国家機関や地方政府機関での基準値となることであろう。沿岸域を含む自然環境の管理と保護は、国のみならず、省、市、自治区、直轄市など多くの省庁・部局を含めた職務分担が必要である。しかし沿岸域の管理に関して異なる基準が設定されており、相互の調査が十分に機能していない面がみられる。たしかに中国における基準の調整には、短期的に解決できるものでないことは、長い歴史において証明されていることではなかろうか。

## VII 沿岸域の総合的管理

わが国では、公害問題の発生から、環境問題への展開は、経済成長を背景とする異常にして急激な工業生産力の増大、貿易の発展などを基軸にし、その基軸となった空間は、主として沿岸域であった。つまり中国においても、沿岸域管理システムは、農業排水が当初、顕在化したが、今日、沿岸域開発が活発化した結果、新たに大きな問題となってきたのである。とくに海上輸送、漁場開拓、海洋土木、海塩の採取、護岸、科学調査が近年、活発化しているので、沿岸域管理を確立することが必要となった。中国では、沿岸域管理の制度としては、上位組織であり、政府の行政機関である国務院のもとに、国家海洋局が1964年に設置されたのである。国家海洋局は、組織的に海洋環境の調査、監督

測量、監視を行って科学的研究を進め、かつ海洋における石油調査開発および海洋における廃棄物投棄によって発生する汚濁損害を防止するための環境保護事業を主管している。現在、表-3のように沿岸域活動に関連する機関には、国防、交通、農・林・漁業、石油工業、水利電力、造船、環境保護、公安部などの多くの部や局で、それぞれ管理職能が分担されている。

表-3 中国の主要沿岸関係機関と権限

所管官庁	管理職能
国家海洋局	海洋活動の調整：調査の実施、科学調査、政策決定、法制定・長期計画策定：海洋関係の国際会議等の組織・参加：石油公害・海洋汚濁防止に関する責任
交通部	船舶検査、港湾管理、海上交通の安全を含む航行管理：民間船舶の船員の認定：パイロット活動：水路設備：海難救助：保安の管轄：海洋環境保全
農・林・漁業部	港・漁場・漁船の検査を含む漁業の管理：漁師の認可：漁業紛争処理：漁港・漁場の環境保全
税関総署	密輸監視
衛生部	検疫管理
公安部	防災・保安の責任：漁業保護：航海・航行水路の保全：海図・水路図の刊行
都市農村建設環境保護部	陸域の建設現場からの沿岸海域環境のコントロールと防止
石油工業部	沖合石油資源開発における他国との共同開発協定
水利電力部	水力電気資源の開発と管理：水利供給施設の管理と検査
軽工業部	海塩の採取管理
国家気象局	気象サービスの提供

(資料) Fan Zhijie, R.P.Côté, op.cit., p.307.

ところで東京湾は、水質汚濁、漁業・水産資源の保護、干潟などの自然環境の保全、住民の親水権の確保、船舶衝突の危険性、湾内の防災体制の不備、さらに無秩序な埋立・開発計画により湾の環境問題が指摘されてきている<sup>12)</sup>。しかし東京湾に関する諸法制度が分断され、行政の統一性がなされていなく、各官庁・地方自治体などがバラバラに主管法令により対応し、開発・埋立計画が展開している。全体的視野で総合管理計画が欠如するものとなっているので、生態系と開発の調和・併存のためにも総合的管理が必要となっている。沿岸海域が汚染・汚濁されるのは、基本的には沿岸域管理の法が整備されておらず、政府の政策決定や業者の開発事業には、環境保護に対する配慮が不十分な面がある<sup>13)</sup>。

① 自然保護関係法の保護の範囲が狭く不十分である。総合的な環境政策が

法律上ない。

- ② 開発関係法における自然配慮義務の規定が不十分である。
- ③ 政府の意思決定システムが縦割行政で、その決定過程が、不統一・不合理である。

このようにわが国の環境問題の法律の規定も、企業にあまく現実追認的であり、法律の整備は、環境保護の特効薬となっていない。また政府という組織においては、不合理な意思決定が多くみられることが指摘されている。縦割の開発行政は、わが国の経済成長にとりそれなりの功績はあったが、環境破壊や国土の無秩序な利用がなされたという面で欠点が多くある。各行政官庁に散在する環境保全や国土利用の権限を全体的・総合的にとらえ、調整し、またある程度まで統一化することが必要となった。わが国では環境庁・国土庁が縦割行政を総合的に調整するものである。しかし、金も実施舞台も支援団体をも有する産業官庁と比べると、調整庁は、環境・国土利用という巨視的観点からの調整が中心になりがちである。総論（環境保全・国土の適正利用）賛成、各論反対（開発推進）の社会となり、調整庁は弱い立場となりがちである<sup>14)</sup>。縦割行政の開発官庁の権限を修正し、横断的課題の解決がなされねばならなく、それによって総合的な一貫した行政システムが確立できるようになる。各省庁バラバラの管理や単能的制度では、総合管理の実施は不可能に近い。

中国では、SOAと恐らく、都市・農村建設部、環境保護部の環境保護弁公室、これらの各部間の管理機構は、主として部門別に機能している。海域活動は、国務院の管轄権のもとに、次第に関連するものを統合・調整するようになってきている。

図-2のようにSOAの主要課業が総合的な調整をすることであることを示している。主要な調整機能には、国家計画委員会、全国沿岸域ワークショップ組織のような常設機関や委員会となっている。さらにSOAは、また他の海洋活動の管理と低触する場合、分割が行われ、表-4は、国家海洋局の下部の組織内容である。

ところで1984年以来、天津港の管理を「交通省と地方政府である天津市との両方の指導を受けているが、地方の指導を優先させる<sup>15)</sup>」というように地方分権化がかなり進展している。しかし委譲された権限は、基本建設投資、外資使用、賃金設定、幹部任免、生産経営などの領域だけであるとの指摘がある。沿岸域も広範囲な利害が錯綜しているのであり、多頭現象の発生が見られ、複数の管理の行政機関が配置しており、最適な総合的な管理が行えない問題がある。各機関別にそれぞれ単能的制度により権限・規則が制定されているよう

は、横断的課題の解決のための総合的調整が欠如するものとなる。

一般的には、中国の海洋環境に関する管理制度は、個別部の責任による部門別管理に分割がなされ、また伝統的に国家海洋局などのような中央機関によって調整される部門とに分化されている。現今では、SOAの調整力や影響の度合は、弱いものとなり、中国の沿岸域管理に関連するものについては、総体的・全体的フレームワークが、なお十分、機能するものとなっていない。中国の沿岸活動の開発を加速化するためには、このような状況は好ましいことではない。主要な問題点は、次の4つの分野にみられる<sup>10</sup>。

- ① 総合的に調整するための体系的アプローチの欠如のために、開発プロジェクトは、個別的なものとなり、それゆえに国家経済計画や社会開発計画において十分に検討されていない。つまり一般目的や政策計画においては沿岸域の管理に関する認識が希薄である。結果的には、たとえば海洋科学や技術情報は、開発計画に有効には機能するものとなっていないようである。
- ② 個別な制度の目標・目的が統一化されたものとなっていない。現在の統一化されない責任の分割は、重複的なリサーチや調査がなされ、それは労働と資金の損失となり、そして海洋管理に関連する制度間においても統一性がみられなくなる。
- ③ 各個別の部ごとの部門責任とすれば、行政責任が分散化し、有効な沿岸域の管理を阻害することになる。たとえば表-3の船舶管理については、船舶の機能上、実施にあたり非能率で、非効率な6つの別々の主管が存在

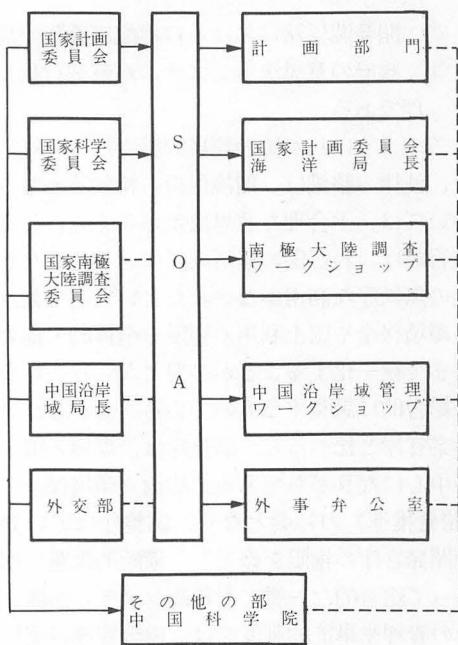


図-2 国家海洋局のライン部門管理、  
調整と報告活動

表一 4 国家海洋局の事業、管理職能

区分	管理職能
国家計画省	国家海洋開発計画
国家科学委員会海洋局長	海洋調査
南極大陸調査ワークショップ	南極大陸調査
環境保護部	海洋環境保全、監視、調査
外事弁公室	外交部の海外外交部への広報
海洋情報センター	情報・公文書作成
海洋技術リサーチ・センター	器械・大気の基準
海洋環境予測センター	海洋環境の監視・予測、波浪状況、大気汚染の算出
政策研究部	海洋政策事項の調査・研究
海洋プレス	海洋刊行物の出版
海洋学会	国家海洋科学者

(資料) Fan Zhijie, R.P.Côté, op.cit., p.307.

している。

④ いくつかの法律は、まだ発布されていないし、たとえば沿岸域管理法、特別経済地帯法、大陸棚法などのようなものが制定されていない。それゆえにこれらの地域を管理するための効率的なシステムを確立することは困難なことである。

わが国においても指摘されているように今や、中国にも顕在化している沿岸域管理を分権化することはあまり好ましいことではない。しかし部門別管理制度が海運業、漁業者あるいは石油開発などの個別主管別に計画が進められ、統一と全体的観点が反映されていなく、沿岸域の社会的・経済的便益を最適化するべきである。結果的には、人や財源の確保のための無駄な官僚間の縛張り争いを助長することになるであろう。中国は、発展途上国であり、このような浪費的な余裕がない。それゆえに現在のアプローチを改善し、総合的な目的のもとに沿岸域管理法を明文化することが緊急の課題である。

以上のように中国の沿岸域の管理に関する法制度には、わが国の問題ともかなり類似した問題が指摘されていることを認識できる。

## VII おわりに

中国の場合、全国人民代表大会、国務院、部省庁法・規則制度が次第に整備・施行されるようになった。近年、中国の沿岸海域の汚濁状況は、以前より

みて総体的に改善されてきているとの調査報告もある。しかし沿岸域という地域概念が水際線に関与しているということは、既存の縦割体系からの視点を排し、つまり縦割行政、縦割の科学体系、縦割の発想でなく、総合的視点から横の行政組織からの総合的な体系の確立、そのための統一化による法規定が必要となる。しかし中国では、必ずしも沿岸域に関連する法・規則の多くは、総合的視点から行政体系が確立されていない面があり、縦の行政との機能統合を明確化せねばならない課題があろう。

また後進国的一般的傾向としては、環境問題以前に、まず工場内の労働環境の改善が優先されねばならない場合が多く、開発の保全のバランスがくずれたままに放置されがちとなる。とくに沿岸域の固有の発展を考えると、「人・住民」の問題が軽視されがちである。いかに法律・規則が制定されても、現実追認的な開発促進を前提とした内容や基準であれば、法律の整備だけでは、環境保護の特効薬とならない。環境保護の問題は、単に原因追求や法の制定だけでは十分な成果が期待できない。とくに中国の場合、住民参加があまり考慮されていないことがある。わが国においても住民参加が形式的であって形骸化しているとの批判が一般的になされているが、後進国の場合には、より明白にそのような傾向がみられよう。中国では、環境保護よりも国民自身がひたすら生活の豊かさを優先する考え方方が強い限りは、開発優先の立場が承認されることであろう。それゆえに法律・基準自体が、長期的には、物の生産を主体としたもの、人体の健康に影響する度合を考慮した人間主体の環境基準、さらに沿岸域のあらゆる生物の生存を主体としたミチゲーション (mitigation)<sup>⑦</sup>の概念が沿岸域管理法に実践されることが必要となるであろう。

以上のことからして沿岸海域の保全に関する世論の高まりがあつて環境管理が確立できるものであり、持続可能性をも無視された開発なり、自然の浄化能力を超えた開発を阻止し得るような法律・規則の制定だけでなく、地域なり、住民の固有の発展という観点が成熟することが必要であろう。

注(1) 今野修平・石井靖丸編『沿岸域開発計画』(技報堂出版、1979年4月) 14ページ。

(2) 横内憲久・横内研究室『ウォーターフロント開発の手法』(鹿島出版会、1988年12月) 16ページ。

(3) 横内憲久・横内研究室、『同上書』16ページ。

(4) Fan Zhijie,R.P.Côté, *Coastal Zone of PR China*, (Marine Policy July 1990),p.305.

(5) Fan Zhijie,R.P.Côté, *op.cit.*, p.305 参照。

(6) 経済広報センター編『産業と環境の変遷』(1989年8月) 7~8ページ参照。

(7) 山上徹『交通サービスと港』(成山堂書店、1987年5月) 193ページ参照。

- (8) 北見俊郎『港湾政策の形成と課題』(丘書房, 1985年3月) 47~49ページ参照。
- (9) 信太謙三『中国ウォーチング』(時事通信社, 1991年2月) 218ページ参照。
- (10) Fan Zhijie,R.P.Côté, *op.cit.*, pp.310~311.
- (11) Fan Zhijie,R.P.Côté, *op.cit.*, pp.312~313 参照。
- (12) 田尻宗昭編『東京湾の保全と再生』(日本評論社, 1988年9月) 262ページ参照。
- (13) 山村恒年『自然保護の法と戦略』(有斐閣, 1989年7月) 305ページ参照。
- (14) 阿部泰隆『国土開発と環境保全』(日本評論社, 1989年10月) 83ページ参照。
- (15) 内田知行『中国における交通運輸経済の多重化と問題点』(アジア経済 X X VI-2 1990年2月) 33ページ参照。
- (16) Fan Zhijie,R.P.Côté, *op.cit.*, pp.312~313 参照。
- (17) Marc J.Hersbman, *Urban Ports and Harbor Management*, (Taylor & Francis 1988)p.25.