

【論 説】

海域利用の合意形成システムとゾーニングについての一考察

A Study on Agreement Making System and Zoning of Using Sea Area

交通安全学講座 松 本 宏 之

一 はじめに

複数の利用形態が相互に排他的な目的を有しつつ混在している海域は、潜在的に海上における危険の一種である利害衝突の可能性を包含しており、その競合問題が全国の沿岸海域において多種多様な安全阻害要因とともに表面化している。近年の陸岸に近い海域における各種の計画・需要予測等をも、とりわけ大型プロジェクトに伴う船舶交通流の集中化、高速航行が可能な船舶や非従来型の船舶の出現に伴う危険水域の拡大、海洋レジャー人口の増加等に伴う各種トラブルの発生は避けられない状況にあり、既存の交通媒体を巻き込んで利用形態間の複雑な競合が問題化する環境にあるといえる。このことは一般通航船舶と漁船の従来型競合、換言すれば、航路筋を対象とした単なる船舶の密度的な問題だけではなく、考え方がまったく異なる利用形態間の新たな海域での非従来型競合を意味し、美しい地形を有する島影等をも含めた地先海面も、複雑な利害衝突の場と化すことになりかねない状況にある。特に集団化が困難な海洋レジャー関係者との競合では、一過性のレジャーに基因する様々な問題が表面化しており、他の利用形態間との本質的なギャップを生み出している。

このような競合問題を解決するために、一般に各種の利用形態の当事者が一同に会して様々な形の海域利用調整が行われているが、その際の合意にいたるプロセスや海上交通の安全を確保する具体的な手法について体系的に研究されているものは少ない。本稿では、将来的に海上交通秩序を維持するための有力な手段となる海域利用調整における合意形成システムとゾーニングについて、政策科学の観点から学際的に論究していく。

二 合意形成の構造

合意を形成するプロセスは、その性格や社会的背景、構成メンバーの意識等に大きく影響を受けるために一般に多種多様なパターンが考えられ、また合意の最適な形態・内容についても画一的な評価を得られるものは少なく、合意の仕組みは各種の要因に左右される流動的かつ柔軟な構造を有しているものが多い。さらに合意のプロセスには二つの基本的様式、すなわち両当事者が対等な立場で競合し、最終的な結論を模索していくことにより合意に至る場合と、特定の当事者に関連する何らかの所与の決定が存在し、他の当事者が当該決定に反発するが最終的には合意に至る場合とがある。前者の典型的な例としては、海洋レジャーに関連する利用形態間の競合を前提とする海域利用調整があり、後者の例としては、海洋構築物設置許可に関連する利用形態間の競合を前提とする海域利用調整がある。

また合意の前段階にある対立関係には、基本的前提として、資源たる海域の限定性と各利用形態の価値判断基準の排他性が存在する。それらの特徴から解決策を模索すると、例えば海域の限定性に対しては重層的な利用や代替措置の提示などがあり、価値判断基準に対しては説得や条件の提示などに基づく基準の変更が考えられるが、各種のファクターの複雑な状況を網羅的かつ一律に論じることが困難であると思われる。したがって、ここでは海域利用における標準的な合意を対象とし、その特性や前提事項を分析するとともに基本的構造を明確化する。

二・一 実態からみた構成メンバー（当事者）

海上における危険の一種である海域利用形態間の競合を回避するために、一般的には海域利用調整等の手続きを経て最適な解決策を探索していくが、その際に重要な前提事項として認識しておかなければならないことは、各々の構成メンバーの性格が本質的に異なっているために、両者が同じ次元で実態を把握することや同じ尺度で解決策を評価することができず、相互理解が困難な状態にあるということである。

構成メンバーたる当事者は基本的には主張が対立する二つの利用形態が考えられるが、近年の多様化した利用形態や過密化した海域状況を反映して複数となる場合も有り得る。また当事者も個人の場合と集団の場合とがあり、それぞれが海域利用に関する排他的あるいは同調的な独自の論理を有している。個人が当事者である場合においても、その目的、権利意識、価値観、社会的地位、活動形態は大きく異なり、一般化したモデルで論じることが困難である。また集団についても、構成人数、目的、連帯意識、権利意識、価値観、社会的地位、活動形態は多種多様であり、それらは集約した形で社会組織化の傾向にある。一般に集団化あるいは組織化した当事者は、所属あるいは目的において分類することが可能であり、前者の例としては船種別集合体、レジャー別集合体、業種別集合体、行政組織別集合体等があり、後者の例としては自己実現的集合体、利益追求的集合体、公益実現的集合体等がある。

このような構成メンバーの基本的性格の差異は、海域利用における本質的な対立を生む原因となっている。また集団化した場合は、個人における各種の対立要素が増幅される傾向にあり、当事者間の対立点は明確になる反面、集団の利害も絡んで合意形成プロセスが複雑になり、集団の意向が個人に優先するといった集団の論理の弊害も露呈することになる。

二・二 合意形成の構造（その一）

合意形成の構造については、問題解決の視点により様々なアプローチ手法が考えられるが、ここでは主として法社会学

の立場からシステム論的に検討してみる。まず合意の前段階にある当事者間の対立は、基本的には一種のコンフリクト(conflict)として説明することが可能であり、川島武宜博士はコンフリクトとは不可両立的な目標を指向する社会的行為のシステムとして捉えている。すなわちコンフリクトの単純形態を示すとすれば、AとBという二種類の個人または集団の間の社会的システムが存在し、前提としてAとBとの行為目標の不可両立性を有していること、また条件としてAとBがその欲求を充足するための行為の到達目標に、AまたはBの何れかが到達することによって、他方がそれに到達することが排除されるということになる。海城利用の問題に置き換えると、各種の利用形態が同一海域で活動することにより、あるいは利用計画が明確化した段階で、当該海域にある種の社会的な緊張状態が生じ、不可両立的目標に指向する行動をとる潜在的可能性を有するようになり、ある時点でその行動を実行にうつすことによってコンフリクトが成立することになる。

一般にコンフリクトの終結方法としては三つの手続的解決があるとされる。すなわち第一のプロセスは一方の当事者の目標到達によるコンフリクトの終結、第二はコンフリクトが終結する前に当事者の一方がコンフリクト行為を自ら停止することによる終結、第三は当事者の何れもがコンフリクトの場面に存在しつつもコンフリクトが終結する場合である。海城利用の合意の前提にある海城利用調整という手続きは、基本的には三番目の終結方法が予想される。またその場合、基本的にはコンフリクトの当事者の合意で成立するもの(和解と妥協)もあれば、コンフリクトの当事者以外の第三者の介在によって成立するもの(斡旋、調停、裁定)も考えられ、川島武宜博士はそのプロセスを次のように説明している。

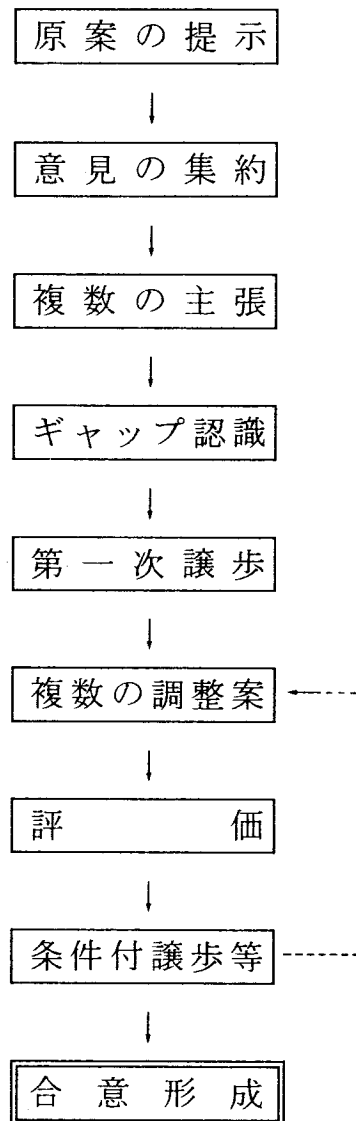
まず和解(reconciliation)とは、コンフリクトに関係する事項についてコンフリクトの当事者が有する信念および価値が変化し、あるいは変化させられ、その結果、両当事者の価値体系において、コンフリクトによる目標到達よりもそれ以外のもののほうが高い位置を占めるようになって、その代替的価値のために、コンフリクトそのものが当事者にとって価値の低いものとして放棄されることをいう。すなわちその前提要件としては当事者の信念および価値(特に後者)の柔軟性が必要になってくる。次に妥協(compromise)とは、コンフリクトの両当事者が価値体系を異にしており、それに対応

して、彼らの価値体系における最適目標の位置づけが異なる場合に、それぞれその最適目標よりも価値の低い到達点で、コンフリクト（すなわち最適目標のための行動）を放棄することと、コンフリクトを続けることを比べて前者を採用することに合意することである。一般に妥協は通常「かけひき」（bargaining）という社会過程を通じて成立する。

一方、斡旋は、和解を成立させるために第三者が介在する場合であり、第一義的にはコンフリクトの当事者の間のコミュニケーションを可能ならしめ、また促進することが第三者の主要な役割ということになる。調停は、妥協を成立させるために第三者が介在する場合であり、第一義的にはコンフリクトの当事者の間のかけひきを妥協に導くための戦略的手がかりを考案して、示唆ないし提示し、また必要がある場合にはコンフリクト当事者に説得その他の方法による「圧力」を加えることが第三者の主要な役割となる。また裁定とは第三者の判定によってコンフリクトを終結させる場合をいう。

二・三 合意形成の構造（その二）

合意とは一種の当事者間の意思の一致であり、一般的な合意形成の形態は意思決定と同様なプロセスでモデル化することが可能である。もちろん解決すべき問題の性格や困難性によっては、かなり複雑なモデルになるが、最単純モデルとしては次のようなものが考えられる。



すなわち、ある種の対立する問題について何らかの形で当事者の意見の集約が図られ、それが対立の場において表明されることによって、あるいはその他の手段によって、複数の主張が存在することを相互に認識する。そこで双方が問題解決を望む場合は、ギャップを認識すると同時に、場合によっては相互理解に努め、第一次的な譲歩を試みることになり、最終的な合意に至ることもある。しかし一般的には当事者から自らの意思を反映した複数の調整案が提示され、それぞれについて主観的あるいは客観的な評価がなされることになる。そして評価に対する当事者の基本的認識が次第に一致し、同じ次元もしくは同じ尺度で問題を捉えることができるようになり、合意そのものの内容が明らかになると同時に、それに至る様々な条件も提示される。この段階である種の意味決定がなされ、第二次的な譲歩が可能であれば合意が形成されるが、そうでない場合はフィードバックして調整案の提示・評価・譲歩というプロセスを繰り返すことになる。

なお合意に至る際の譲歩手段としては、複雑な海域利用の現状を考慮すると網羅的に示すことは困難であるが、基本的には説得や指導に基づいて自主的に譲歩する場合と、例えば金銭等の一種の補償措置によって譲歩する場合とが考えられる。また合意の目標となる安全な海域利用システムについても、全体的な合意を必要とするものや部分的合意ですむもの、あるいは完全な合意を必要とするものや漠然とした合意ですむものがあり、換言すれば、合意のレベルや程度の差あるいは階層的構造が大きく影響すると思われる。さらに最終的には、合意に至る手段の社会的妥当性、合意内容の社会的評価および実効性の問題も、合意形成の構造を論じる上で重要な事項である。

三 合意形成システムと行政機関のかかわり

海域利用における合意の構造は複雑であり、その多種多様な実態を考慮すれば一律に論じることが困難であるが、合意形成プロセスを一種のシステムとして捉えることが可能であれば、典型的に問題点を検討することができる。すなわち、合意形成プロセスにおける中心的役割をはたす行動主体に焦点をあてると、基本的には次のような三種類の合意形成シス

テムに分類することができる（但し、各システムの範疇については相対的に論じる）。

- ①当事者のみによる合意形成——非系統的・非制度的合意形成システム
 ②ボランテニア的かつ過渡的な組織による合意形成——中間的合意形成システム
 ③第三者的調整機関による合意形成——系統的・制度的合意形成システム

まず①の非系統的・非制度的合意形成システムの場合は、組織的にもプリミティブな小規模合議体であり、その当事者は相互にインフォーマルな関係によるものが多く、そのシステム自体が公表されているものもあれば、そうでないものもあり得る。また一般に、相互の一時のあるいは断片的な合意が多く、確定した手段に基づく恒久的なものは少ない。したがって合意に至るプロセスも非定型的な手法が支配しており、合意内容も一般に公共性が低く、単次元での調整に偏りがちになるために、社会的にみて衡平性や妥当性あるいは適法性を欠く場合もある。しかしシステムが単純であるだけに問題点も明確化しており、一般に合意形成のために必要な期間は短い。具体例としては、海浜における組織化されていない海洋レジャー間の小規模な競合を回避するための話し合いや、工事・作業を行う一企業と有形無形の影響を受ける漁業者（法的権利を有していない場合）との話し合いが考えられる。

次に②のボランテニア的かつ過渡的な中間的合意形成システムは、現段階においてもっとも多いと思われる合議体であり、ある程度組織化された利用形態間の競合を対象としている。また非系統的・非制度的合意形成システムでは各種の要請や制約に対応できないために、必然的に確立された合意形成システムが望まれるという背景もある。しかしシステムが合意形成に関する汎用的なマニュアルや専門的知識を有しているわけではなく、組織力・金銭力・強制力などの面からの問題点は容易に解決できない場合がある。さらに合意を形成する際の視点についても、基本的には多種多様あるいは漠然

としている場合が多く、完全な合意形成を目指すための改善の余地は残されている。

最後に③の系統的・制度的合意形成システムは、合意形成を担当することが可能な第三者的調整機関のもとで関連する当事者が最適な海域利用を模索するもので、当事者以外に学識経験者や専門知識を有する者を含めた大規模な合議体になることが予想される。この場合、一般に当事者はフォーマルな関係にあり、合意の内容も公共性が高く、高次元での調整になる反面、競争をとりまく複雑な環境のために、最終的な合意形成に至るまでには相当な期間を必要とすることもある。

以上、三種類の合意形成システムについて説明したが、②③については一般的に行政機関と深くかわることが多い。そもそも海域は行政機関が種々の目的を達成するために多元的に所掌している場所であり、合意形成に際しては総合的かつ適切なアプローチを試みる必要がある。すなわち合意形成の前提としては、より質の高いあるいは良好な海域利用を實現する「方向づけ」が重要なのであり、その意味で事前に行政機関の法的あるいは政策的側面からの協力を得ることは有意義なことであろう。

一般に合意形成システムにおいて実現すべき事項としては、合意に成功することと、より望ましい合意内容を形成することが挙げられる。ここで「望ましい」とは多義的に捉えることも可能であるが、第一義的には、より良い社会を構築するために、国民の合意のもとで行政上の目的（公益の実現）を目指すこと、あるいは所管する法令等の目的を達成することにある。そのためには行政機関の適切な指導・誘導が不可欠であり、行政機関の積極的あるいは消極的関与に基づくシステムの円滑な運営が期待されるところである。また海域利用にかかわる合意の内容に必要なものとしては、客観性、公平性、妥当性、公共性、公益性、適法性、安全性などが考えられるが、行政機関が特に留意しなければならないものは、合意事項の適法性と海上における安全性の問題である。

一方、総務庁の行政監察結果に基づく改善勧告では、船舶航行と漁業操業との調整の推進に関して、「農林水産省及び運輸省は、船舶航行と漁業の安全を図る観点から、船舶航行及び漁業操業の実態を勘案し、許可漁業についても、管区海上

保安本部等と関係都道府県との間で、必要な海域ごとに協議の場を設定することなどにより、一般船舶の航行と漁業操業との調整を行うよう指導する必要がある」としており、行政機関はこれらの問題に限らず、後追い行政にならぬように積極的かつダイナミックに施策を展開する必要がある。

四 ゾーニングの概念

海域利用調整の合意形成においては、なんらかの手段により当該海域の利用形態間の競合を回避する方策を模索することになるが、そのもつとも有力な解決策として注目されているのはゾーニングである。ゾーニングという言葉は、その歴史的背景、地域的特性、法的性格等において画一的な概念として使用されたことはなく、未だ発展途上にあるといわざるを得ない。しかし現在のところ、特に海洋レジャーにかかわる海域利用調整においては、海域利用者のコンセンサスの得られる理想的な手法が見いだせない状況にあり、海上交通の安全を確保するためのゾーニングというものを体系的に研究する必要がある。

四・一 陸域におけるゾーニングと海域におけるゾーニング

そもそもゾーニングは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする都市計画法（昭和四三年六月一五法律第一〇〇号）に関連した陸域の概念であり、都道府県知事の都市計画区域の指定、事前手続きとしての関係市町村及び都市計画地方審議会の意見、並びに建設大臣の認可（第五条）に関連して、市街化区域・市街化調整区域（第七条）や地域地区（第八条）といったものがある。一方、海域におけるゾーニングの歴史は浅く、海域の複雑な利用状況を反映して現段階においては確立された概念を見いだすまでには至っていないが、一般的には海域における多種多様な利用形態の競合を解消するための手法の一種で、ゾーンを設定して場所

的・時間的な利用のルール化を図るものとして定義することができる。

両者の特徴・性格は、基本的には陸域の特殊性あるいは海域の特殊性をそのまま継承するものとなっている。すなわち陸域のゾーニングは権利義務関係が明確な土地を対象としており、指定の手続きや許可基準も比較的明確であり、過去における個々具体的事例が豊富である。一方、海域の場合は権利義務関係が曖昧で、かつ法的に未整備な海を対象としており、排他的占有（半永久的独占利用）と秩序的共用（一時的共存利用）といった重層的な利用が可能となっている。したがって海域のゾーニングを模索する場合は、海域は陸域とは根本的に異なる性格を有していることや、歴史的背景をも包含した複雑な利害関係を有する実状をふまえた新機軸の対応をとる必要がある。

四・二 海域におけるゾーニングの種類

海域利用の競合を回避するという観点から、既存のゾーニングらしき性格を有するものをまとめると、基本的には四種類のパターン（法律に基づくもの、条例に基づくもの、行政指導に基づくもの、当事者のみの話し合いによるもの）に類型化することができる。以下においては、各々のパターンについての例を示すことにより、海域におけるゾーニングの種類を検討する。

① 法律に基づくもの

◆ 港湾法（昭和二五年五月三十一日法律第二一八号）

目的…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（第一条）

例…運輸大臣の基本方針策定、事前手続きとしての関係行政機関の長との協議および港湾審議会における意見、並びに港湾管理者の港湾計画策定、事前手続きとしての地方港湾審議会における意見（第三条の二、第三条の三、第二四条の二、

第三五条の二)

例…港湾区域内の水域占用許可(第三十七条第一項一号)——講学上の特許

海上交通との関わり…周辺の船舶航行に支障をきたさぬこと(許可基準の一例)

港湾計画における協議

◆公有水面埋立法(大正一〇年四月九日法律第五七号)

例…免許の基準(第四条)——講学上の特許

海上交通との関わり…「その埋立てが港則法又は海上交通安全法の適用区域内で行われる場合であつて、船舶交通に危険を及ぼすおそれがあると認められるときは、あらかじめ、所轄の海上保安部長又は海上保安監部長の海上交通の観点からする意見を求めること」(港管一五八一号建設省河政発第五八号昭和四九年六月一四日)(保警企第四六号昭和四九年八月二六日)

◆自然公園法(昭和三二年六月一日法律第一六一号)

例…水面埋立許可(第一七条第三項六号)

動力船規制区域(第一七条第三項一〇号)

海中公園地区(第一八条の二第一項)

◆水産資源保護法(昭和二六年一月一七日法律第三一三号)

例…埋立・浚渫工事等の許可(第一八条)

◆海岸法(昭和三十一年五月一二日法律第一〇一号)

例…海岸保全区域の指定(第三条)

◆総合保養地域整備法(リゾート法)(昭和六二年六月九日法律第七一号)

例…基本構想における重点整備地区（第五条）

◆漁港法（昭和二五年五月二日法律第一三七号）

例…水面使用許可（第二四条）

◆瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和四八年一〇月二日法律第一一〇号）

例…特定施設の設置の許可（第五条）

◆海上衝突予防法（昭和五二年六月一日法律第六二号）

目的…海上における船舶の衝突を予防し、もって船舶交通の安全を図る

例…分離通航方式（第一〇条）

一時的共存利用（不特定多数）

◆海上交通安全法（昭和四七年七月三日法律第一一五号）

目的…船舶交通の安全を図る

例…航路航行船の優先・航路航行義務（第三条・第四条）

一時的共存利用（不特定多数）

例…工事作業許可・工作物設置許可（第三〇条第一項）

——警察許可

排他的占有（一時的独占利用・半永久的独占利用）

例…工事作業届出・工作物設置届出（第三一条第一項）

排他的占有（一時的独占利用・半永久的独占利用）

例…指定経路（第二五条）

一時的共存利用（不特定多数）

◆港則法（昭和二十三年七月一五法律第一七四号）

目的…港内における船舶交通の安全及び港内の整とんを図る

例…航路航行義務・航路航行船の優先・雑種船避航義務

（第一条・第一四条第一項・第一八条第一項）

一時的共存利用（不特定多数）

例…工事等の許可（第三一条・第三二条・第三四条）

——警察許可

排他的占用（一時的独占利用）

例…漁ろの制限（第三五条）

一時的共存利用（不特定多数）

例…船舶交通の制限・禁止（第三七条）

排他的占用（一時的独占利用）

② 条例に基づくもの

◆公有水面使用条例や沿岸域管理条例「例えば、広島県の海管理に関する条例（平成三年三月一四日広島県条例第七号）」

例…事前手続きとしての海域利用審査会における海域の活用と保全の区分（第九条）

例…占用許可（第三条）

海上交通との関わり…海上交通等への支障の有無

（広島県海域利用審査会の許可基準の一例）

◆海上公園条例「例えば、東京都海上公園条例（昭和五〇年一〇月二二日条例第一〇七号）」

例…知事の海上公園に関する計画策定、事前手続きとしての東京都海上公園審議会における意見（第六条）

例…海上公園の占用許可（第十九条）

◆水上安全条例「例えば、茨城県水上安全条例（昭和四八年四月一日茨城県条例第二九号）」

例…航行の制限等（第一条）

◆迷惑防止条例「例えば、公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例（昭和三八年七月一五日静岡県条例第四六号）」

例…海水浴場等における危険行為等の禁止（第九条）

③行政指導によるもの

帆走区域、遊走区域、ゲレンデ、ダイビングスポット、自主（規制）航路

④当事者のみの話し合いによるもの

帆走区域、遊走区域、ゲレンデ、ダイビングスポット、自主（規制）航路

以上のように、海域においては実質的なゾーニングの意義という問題を別にとすると、形式的には多種多様なゾーニングがあり、各々のプロセスにおいて目的を異にする利用調整が図られている。しかし海上交通の安全を目標にする場合、現段階において議論の中心になるのは、海域利用調整が事実上の不可欠な要件となっている③④になる（もちろん①②についても海上交通の安全という視点からの手続き上の調整がないわけではない）。特定の海域では競合しあう利用形態の主体が調整の場に自主的に参加し、地域の特殊性を加味した独自の調整手法に基づいて安全かつ円滑な海面利用を目指してお

り、例えば、次のようなゾーニングに基づく共存事例が報告されている。

- ・一般航行船舶、漁業、海洋レジャー間の調整として航行規制や自主ルールを定めたもの

- 浜名湖（静岡県）等

- ・一般航行船舶と漁業間の調整として自主航路の設定や航路内の漁具敷設の自粛を定めたもの

- 石狩湾新港（北海道）、浦島・沖館地区（青森県）等

- ・海洋レジャーと一般航行船舶間の調整として港内における帆走（遊走）海域を定めたもの

- 衣浦港（愛知県）等

- ・海洋レジャーと漁業間の調整として帆走（遊走）海域や出入港水域等を設定したもの

- 牛窓（岡山県）、三浦海岸（神奈川県）、恩納村リゾートビーチ（沖縄県）等

- ・海洋レジャー間の調整として海水浴場・水上スクーター・ボードセイリング等を分離し、専用水域を設定したもの

- 由比ヶ浜・材木座海岸（神奈川県）、弓ヶ浜・仁科海岸（静岡県）等

- ・一般航行船舶、漁業、海洋レジャーの関係者が連合し、安全対策および相互調整を強力かつ一元的に推進できる自主的な体制づくりを目指し、利用海域のゾーニング化の可能性等について調査検討しているもの

- 広島県東部リゾート海域安全対策調整協議会（広島県）

五 海上交通の安全を目標にしたゾーニング

行政指導による海域利用調整あるいは当事者のみによる海域利用調整に基づくゾーニングは、その内容及び実施方法に違法性がない限り、基本的には問題が生じることはない（但し、社会的に最適な海域利用を図るといったような問題は別である）。しかし海上交通の安全を目標としたゾーニングを考える場合、単に一部の利用形態間の競合を回避するといった

最低限のレベルでの問題解決にとどまるべきではなく、特に次のような事項を事前に検討しておく必要がある。

まず第一に、安全度の高い海上交通を確保するためのゾーニングを策定しなければならず、そのための具体的方針やシステムの確立について関係方面で早急に検討すべきである。海上交通の安全の尺度が確立されていない現段階においては、その本質を追究することは困難であるが、客観的評価において、どこまで海上交通の安全性が主張できるかという問題ともあわせて、質の高い海上交通の安全というものを目指していかなければならない。例えば、海上交通に関連する事故が発生しないことと、海域が安全な状態であるということは、必ずしもエクイバレントな関係とはいえず、海上交通の安全という目標を達成するためには、その他の事故に至る直前の段階の危険あるいは潜在的な危険（所謂ヒヤリ・ハット事象）というものも排除する必要がある。さらに安全というものが最優先されるべきであるという関係者のコンセンサスを得ることも必要である。但し、海上交通における多種多様な利用形態間の安全度の研究と同時に、ゾーニングが本当に海上交通の安全につながるかといった評価の問題についても、科学的に研究しておくべきであろう。また、ある特定のゾーンに限定して、海上交通法規の定めた航法と異なる合意が小数の当事者間においてなされる海域利用調整も見受けられるが、既存の海上交通秩序と実質的あるいは地域的な海上交通の安全の関係についても、総合的に検討すべきである。

第二に、当事者間の合意形成のプロセスにおける相互理解と協調精神、あるいは海上交通の安全に対する認識といった実質的な調整作業の問題がある。この場合、第一義的な責任主体の所在、当事者の参加、実態把握、評価・価値観、時間的な余裕、譲歩手段、地域の歴史的特殊性など、海域利用調整の人的側面、機構の側面、手法の側面にかかわる問題点を提示することができる。例えば、一般船舶運航者は各種の組合や協会を通じて、漁ろう従事者は漁業協同組合を通じて、工事・作業関係者は管理組合や施工業者等を通じて、組織的に合意形成を目的とする調整の場に代表者をおくことも可能である。ところが不特定多数の者が不定期に個別の目的で活動する海洋レジャー関係者は、その性格上、一般的に規則的・形式的に行動することや各種の制約に拘束されることを好まず、各種の安全協会への未加入者も多いことから、組織

的な意思統一や周知がきわめて困難であり、その実態さえ完全に把握できない状況にある。

また海洋レジャー関係者といっても、モーターボート、ヨット、水上スクーター、ボードセーリング、サーフィン、遊漁船、スキューバダイビング等、その行動形態や思考様式は本質的に異なっており、海を楽しむという目的のもとでは同じ利用形態に属していても、その小グループ間で競合する可能性がある。したがって個々具体的な競合が発生する海域においても、組織化されている海洋レジャー関係者あるいは比較的活動頻度の高い海洋レジャー関係者が対象の場合は、関係者にゾーニングを周知することが可能であるが、それ以外の場合は海洋レジャー関係者のほとんどが日常生活を陸上で送っていることもあり、競合に伴う個別の利害衝突に対応してスポットで解決が図られることになる。この場合、海域利用調整で合意されたゾーニングと異なり、一時的あるいは限定的な調整に留まるために、抜本的な問題解決は期待できない。

第三に、実効性を担保するための具体的方策の問題がある。一般的な方策としては、明確なゾーンの設定（標識の設置や周知方法等）、遵守状況の把握（把握主体や把握方法等）、違反者あるいはトラブルに対する措置（強制手段や和解手段等）が考えられるが、特に人的側面の問題については、ゾーニングに基づく海上交通の安全に対して直接的あるいは間接的に大きく影響すると思われる。例えば、海域利用形態の中でもとりわけ海洋レジャーにかかわる利用主体については、合意事項（一種のルール）を遵守するという交通モラルの向上が、実効性を担保する上で不可欠な要因であり、規範意識や不適応行動への非難性にかかわる教育制度の意義が重要になってくる。また各種の研究をもとに海上交通の安全を担保するための最適なゾーニングが策定されたとしても、それが必ずしも国民に受容されるとは限らず、ゾーニングのパブリックアクセプタンスの問題についても、ゾーニングの社会性や公共性の問題とあわせて検討する必要がある。

六 おわりに

利用目的や利用形態が複雑かつ多様化している海域は、なんらかの事象を契機として利害の衝突が避けられない状況にあり、海上交通の安全対策を策定する上では、当事者間の事前の調整・合意が必要となっている。本稿では、海域利用調整における合意形成の基本的構造を政策的側面から分析し、競合に関する社会的合意形成システムを類型化し、さらに現在もつとも注目されている合意内容であるゾーニングについて論究した。しかし合意形成システム及びゾーニングの基本的枠組みは提示できたものの、現実の個々具体的な利害衝突においては多種多様な方式やレベルでの調整が予想されるが、汎用的なシステムの構造まで説明するという段階にまでは至らなかった。今後は海域利用の合意形成の仕組みやあり方、さらにはゾーニングマニュアルについて、実証的かつ継続的に研究する必要がある。

近年、沿岸海域では利害の衝突を回避する社会的な調整システムの制度化とルール化の必要性が迫られており、また公共性や衡平性の観点から行政機関の果たす役割は大きいといわれている。そのような環境の中で、今後は海域利用の安全対策について、海洋のもつ特殊性あるいは地域の特殊性を加味して、単に民間関係者だけではなく、行政機関や学識経験者等も参加して、専門的かつ総合的な観点から相互に連携しあう制度こそ必要であると思われる。

【注】

本稿は、筆者が執筆した瀬戸内海海上安全協会平成三年度瀬戸内海における航行安全対策に関する調査研究中間報告書の内容に加筆訂正し、論文化したものである。

【参考文献等】

- ・海老沼隆志、ウォーターフロント&海洋リゾート・プロジェクト、土木通信社、平成二年
- ・亀田健二、沿岸域の海域の利用に関する法的諸問題、京都産業大学論集第二三巻
- ・川島武宜、紛争解決と法的制御、川島武宜編、法社会学講座五、岩波書店、昭和四七年
- ・木下富雄・棚瀬孝雄編、法の行動科学、応用心理学講座五、福村出版、平成三年
- ・国司彰男、船舶の衝突と航路の法的性格、交通法研究第一九号、有斐閣
- ・拙稿、海域利用調整に関する一考察——政策的視点からの問題点、日本航海学会誌航海第一一〇号
- ・千須和富士夫、港湾におけるレジャー機能の展開と地域開発、日本港湾経済学会、港湾と地域経済・社会、成山堂、昭和四八年
- ・広瀬肇、海域利用調整の法律問題について、日本航海学会誌航海第九六号
- ・村上武則、新しい形態の海面利用における行政法学上の諸問題、広島法学第一二巻第四号
- ・山口眞弘・住田正二、公有水面埋立法、日本港湾協会、昭和二九年
- ・建設省都市局都市計画課、都市計画法の運用、ぎょうせい、昭和四八年
- ・運輸省、港湾水域利用問題に関する基礎的調査・研究、平成元年
- ・運輸省港湾局、二一世紀への港湾——成熟化社会に備えた新たな港湾整備政策、昭和六〇年
- ・港湾空間高度化センター、港湾水域利用問題調査報告書、平成二年
- ・瀬戸内海海上安全協会、平成元年度瀬戸内海における航行安全対策に関する調査研究中間報告書、平成二年
- ・瀬戸内海海上安全協会、平成二年度瀬戸内海における航行安全対策に関する調査研究中間報告書、平成三年
- ・総務庁行政監察局、海上交通の現状と問題点、大蔵省印刷局、平成二年
- ・海上保安庁、海域利用調整実態調査報告書、平成三年
- ・海上保安庁、海洋レジャー活動海域におけるトラブル及び共存事例実態調査、平成二年
- ・海難審判庁、プレジャーボート海難の実態、昭和五八年
- ・海洋産業研究会、海洋開発と社会・環境問題、鹿島研究所出版会、昭和四九年

- ・海洋産業研究会、海洋活用の新世紀をめざして「二一世紀に向けての海洋の活に関する研究」報告書、昭和六一年
- ・中国地方経済連合会、瀬戸内海における観光レクリエーションのマスタープラン、昭和六三年
- ・広島県海域利用懇話会、海洋・沿岸域利用の在り方について、平成三年
- ・日本海洋協会、沿岸域利用の将来、昭和六三年
- ・日本海事広報協会、海洋性レクリエーションの現状と展望、平成元年
- ・U.S.C.G., A Guide to Managing Recreational Boating Areas, CD-D-21-83, 1983
- ・U.S.C.G., VTS San Francisco User's Manual, 1984