

ネットワーク・ガバナンスによる沿岸域多段階管理の試案

An Attempt of Multi-level Management System of the Coastal Area based on Network Governance

日高 健*

Takeshi HIDAKA

要旨：この論文の目的は、沿岸域の多段階管理システムにネットワーク・ガバナンスの考え方を適用し、理論的に補強することである。ネットワーク・ガバナンスに関する先行研究から、ネットワーク組織、協働のプロセス、政府との対等性、持続可能性公準の目標化、重層性に対応した制度と組織という五つの基準が示された。これらの基準を、里海づくり・里海ネットワーク・沿岸域インフラという活動と、地域あげてのアプローチ・支援型アプローチ・全政府あげてのアプローチで構成される多段階管理システムに適用したところ、システムの構成要件あるいは運用要件としてネットワーク・ガバナンスの基準に従う構造になっており、同システムは多元的な沿岸域総合管理に対応した仕組みであると推察された。また、この考え方に基づく分析フレームワークで予備的事例分析を行ったところ、その有効性も示された。今後、同システムの社会実装による実証が必要である。

キーワード：沿岸域総合管理、多段階管理システム、里海、ネットワーク・ガバナンス

1. 研究の目的と視点

沿岸域を総合的に管理する必要性は、我が国においては第三次全国総合開発計画（1977年）で提起されて以来、継続して唱えられており、海洋基本法ならびに海洋基本計画においても明確に謳われている。現在のところ、沿岸域総合管理のための法制度は作られていないのだが、沿岸域総合管理に近い性格を持った個別法制度（例えば海岸法）や総合管理を目指したプロジェクト（例えば東京湾や大阪湾の再生プロジェクト）は登場している。また、自発的な沿岸域総合管理とも呼ばれる地方自治体による沿岸域管理や地域住民による地先水

面の管理活動も多く出現している。日本で沿岸域総合管理を進めるには、これらの制度や取組みを何らかの方法で統合あるいは総合する必要がある¹⁾。

著者は、その方法として都道府県の海域と市町村の地先沿岸の二段階で管理する方法を提案し、二段階管理を効率的に進めるためにはネットワーク・ガバナンスの考え方が有効であるとした²⁾。しかし、その具体的な内容までは言及できなかった。そこで、二段階管理の考え方を深耕し、ガバナンスの階層構造を整理したうえで、多段階管理仮説を提案した³⁾。本稿の目的は、その仮説にネットワーク・ガバナンスに関する先行研究の成果

を援用し管理論として補強するとともに、これに基づく分析フレームワークを構築し、三つの予備的事例分析を通してシステムとフレームワークの有効性と課題を明らかにすることである。

2. ネットワーク・ガバナンスの捉え方

2.1 ネットワーク・ガバナンス論

多段階管理システムは、従来から沿岸域総合管理に求められてきた一元的な管理制度ではなく、ネットワークを軸に複数の仕組みを組み合わせる多元的なものである。このような制度の統治を研究するのがネットワーク・ガバナンス論である。

外川（2011）は、従来からのガバナンスが近年の社会情勢には当てはまらなくなり、それに代わるものとしてニュー・ガバナンスが登場しているとする⁴⁾。従来からのガバナンスとは、国家または自治体組織におけるヒエラルキー型の統治様態である。これに対し、ニュー・ガバナンスとは、ネットワークを基軸とした自己組織的な組織間ネットワークの管理を意味し、「ネットワークという形で統治に必要な諸資源を保有するステイクホルダーを糾合し、それらのアクター間の相互作用のプロセスによって問題解決を図る統治の様態」と定義される⁵⁾。オールド・ガバナンスからニュー・ガバナンスへの変化の理由として、従来は権力と資源を独占的に保有する政府が問題解決を図ったのに対し、近年は政府が諸資源の一部しか保有せず、他は国民が分散して保有する社会状態が発生し、政府あるいは国民が主体となって諸資源を保有する者の間にネットワークを構築し、構成員間で諸資源を交換結合する相互作用プロセスを経て問題解決を図るようになっていことがあげられている。

また、落合（2008）は、ネットワークのマネジメントを重視し、ガバナンスとはネットワーク・

マネジメントをガバナンス概念の基礎とした「ネットワーク・マネジメントとしてのガバナンス」としたうえで、統治とネットワーク・マネジメントのアウトカムの二つの側面から捉えている⁶⁾。前者は、ネットワークのアクター間の行動の協力的相互調整と政府組織によるネットワーク間の調整から成り立つ統治形態のことを指す。後者は、ネットワーク・マネジメントの範囲をアクター間、ネットワーク内、ネットワーク間とし、多数のマネジメント手法を用いて、アクターレベルではアクター間の行動や利益を、ネットワーク間レベルではネットワーク間の利益を動的に調整することとしている。また、ネットワークが複数含まれるレベルではネットワーク間の資源の割当てや調整、そしてネットワーク全体として公共利益の確保を図るようなマネジメントが必要になる。

このようなネットワーク・マネジメントを行う上で、ネットワークに参加するメンバー間の共通利益の確保を示す目標の設定が重要である。この点について、外川（2011）はネットワークを構成する多様な諸アクターはもともと多様な諸目標を有するのが一般的であり、ネットワークにおける相互作用プロセスは一様で明確な諸目標によって先導されることはあり得ず、相互作業のプロセスの間で交渉され創造される「目標追及過程」であるとする⁷⁾。つまり、各アクターは相互作用のプロセスを通して各自の利益・選好・認識に適合する諸要素を見出し、諸資源の交換と結合によってネットワーク構成員に共通する目標へと創造していく。つまり、ネットワーク型ガバナンスとは、ネットワーク構成員のそれぞれの目標が相互調整（相互作用プロセス）によって大まかな合意に収斂していくプロセスなのである。

ネットワーク・ガバナンス論は行政サービスを中心とした社会活動を対象としたものであり、ネ

ネットワーク・マネジメントの面で多段階管理システムへの示唆は多い。しかし、多段階管理システムの管理対象である沿岸域環境が有する持続可能性に代表される環境問題の特殊性には対応していない。そこで、環境問題を対象として多様な主体が関わる環境マネジメントのガバナンスを捉える研究である環境ガバナンス論をとりあげる。

2. 2 環境ガバナンス論

松下・大野（2007）は、複雑化・多様化・重層化した環境問題に対処するためには、戦略的な観点から新たなガバナンスの必要性が高まっているとし、環境ガバナンスの考え方を提起した⁸⁾。松下らは、環境ガバナンスを「上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を活かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」としている⁹⁾。すなわち、環境ガバナンス論は、政府による統治を中心とする伝統的ガバナンスではなく、各アクター間の相互関係や相互作業を重視した現代的ガバナンスに基づくものである。多様な主体が関わることから、相反する、多様な利害関係を調整し、協力的な行動をとらせる継続的なプロセスが必要であるとしていることから、協働型ガバナンスとも呼ばれている。ここでネットワークという表現は使われていないものの、多様な主体の協働のプロセスである協働型ガバナンスは、ネットワーク・ガバナンスと同じ意味合いを持つ。

また、松下（2007）は持続可能な社会の形成に向けた環境ガバナンスの戦略的なアプローチを考慮するうえで検討すべき課題として、次の三つを上げている¹⁰⁾。第一は、持続可能性の公準（規範）を環境ガバナンスのプロセスと制度にどのように組み込むかである。持続可能性の内容は、環境ガ

バナンスが対象とする空間スケールと地域によって異なるものであるから、それぞれのスケールと地域に固有な持続可能性の指標を発見することが必要になる。第二は、関係する主体がその多様性と多元性を活かしながら積極的に関与し、問題解決を図るための民主主義的なプロセスである。これに関して、環境民主主義的な手続き、地方分権化、協働原則、ポリシーミックスの四つの要素があげられている。さらに、戦略的架橋や橋渡し型社会関係資本形成という概念によって、ステイクホルダー間の協働関係の構築が説明されている。第三は、環境問題の持つ空間的な重層性に対処するガバナンス論である。環境問題は、ローカル、ナショナル、リージョナル、グローバルという異なるレベルの重層的ガバナンスを持つため、空間スケールごとのガバナンスを環境の視点で縦につなげていくことが必要で、異なる空間スケールとの有機的つながりを持った管理体系、すなわち複数の空間スケールをつなぐ重層的な組織や制度が必要とされている。

2. 3 両論の比較とインプリケーション

以上の両論の異同を整理したうえで、沿岸域総合管理へのインプリケーションを整理する。

両論に共通するところは、第一に従来のガバナンスと新しいガバナンスを区別し、対象となる組織形態について、従来型のガバナンスでは中央集権的なヒエラルキー型、新しいガバナンスでは水平的な関係の多様な構成員によるネットワーク型としていることである。つまり、ネットワーク組織とそのマネジメントが重要視されている。諸資源を分散的に保有する状態は沿岸域に当てはまることから、沿岸域総合管理においてもニュー・ガバナンスが該当し、管理組織にはネットワーク組織を想定すべきことが示唆される。

第二に、ネットワーク組織を対象としたマネジメントの重要な要因として、ネットワークに関わる多様なステイクホルダーやアクターの協働ならびに協働のプロセスを重視している。特に、環境ガバナンス論では協働のための概念装置（例えば戦略的架橋や共有知識の理論など）がいくつも開発されている。これは、沿岸域総合管理の仕組みにはネットワーク組織の協働のプロセスが組み込まれている必要があるということである。

第三に、いずれも主体として政府が登場するが、政府は民間と対等の立場に置かれている。ネットワーク・ガバナンス論では明確にアクター間の水平的統合と表現しており、環境ガバナンス論ではその定義の中で上（政府）と下（民間）と表現しているものの、両者は対等な立場にあることが論じられている。沿岸域総合管理にも政府（行政）が登場するが、国・都道府県・市町村の階層が登場することから、上下関係ではなく階層間の対等な役割分担を構想する必要がある。

次に両論の違いを踏まえ、二つの重要な視点を提起する。第一は目標設定である。ネットワーク・ガバナンス論ではネットワークの構成員が多様であるがゆえに、目標も多様で多元的にならざるを得ないとし、そのため、設定される目標は全員一致の確たるものではなく、大雑把な合意のような性格のものになり、相互作用のプロセスの中で選好が変容することが期待されている。これに対し、環境ガバナンス論では対象が環境保全に限定されるために、環境の持続可能性という公準をいかに具体化するかが問題となっている。沿岸域総合管理は環境管理の意味合いも大きいことから、設定される目標の中に沿岸域環境の持続可能性という公準を織り込むことが求められる。そのうえで、相互作用のプロセスの中で個別活動の具体的な目標として落とし込んでいくことが必要になるのであ

る。

第二は重層性である。ネットワーク・ガバナンス論では複数のネットワークの関係は関心の対象となるものの、そこに重層性は必ずしも登場しない。しかし、環境ガバナンス論では空間スケールの違いによるネットワークの重層性はガバナンスを考えるうえで重要な要素である。沿岸域総合管理においても、地先、市町村沿岸、都道府県海域、都道府県を超えた海域という異なる空間スケールで管理をとらえることが必要であることから、重層的ガバナンスは考慮すべき重要な事項となる。

以上をまとめると、沿岸域総合管理をニュー・ガバナンスでとらえた場合、管理組織は政府も含めて沿岸域に関係する様々な対等の主体によって構成されるネットワーク組織であり、仕組みとしてそれを運営する協働のプロセスが必要となる。それには階層の異なる政府間あるいは政府と民間との間の対等な関係が不可欠である。さらに、共通の目標としての沿岸域環境の持続可能性という公準とその具体的な落とし込み、異なる空間スケールをつなぐ組織や制度が重要となる。これらが、多段階管理システムにネットワーク・ガバナンスを適用するための五つの基準となる。

3. 多段階管理システムとネットワーク・ガバナンス

3.1 多段階管理システムの構造

日本には沿岸域総合管理としての制度は導入されていないのだが、類似の性格を持ったプロジェクトや取組みは多数存在する。その中で、著者らがこれまで事例調査を行った取組みを空間スケール（地先、市町村沿岸、都道府県海域、それを超える海域の四つの段階）と利用の多様性（単相、複相、多相）で分類して配置したのが図1である。

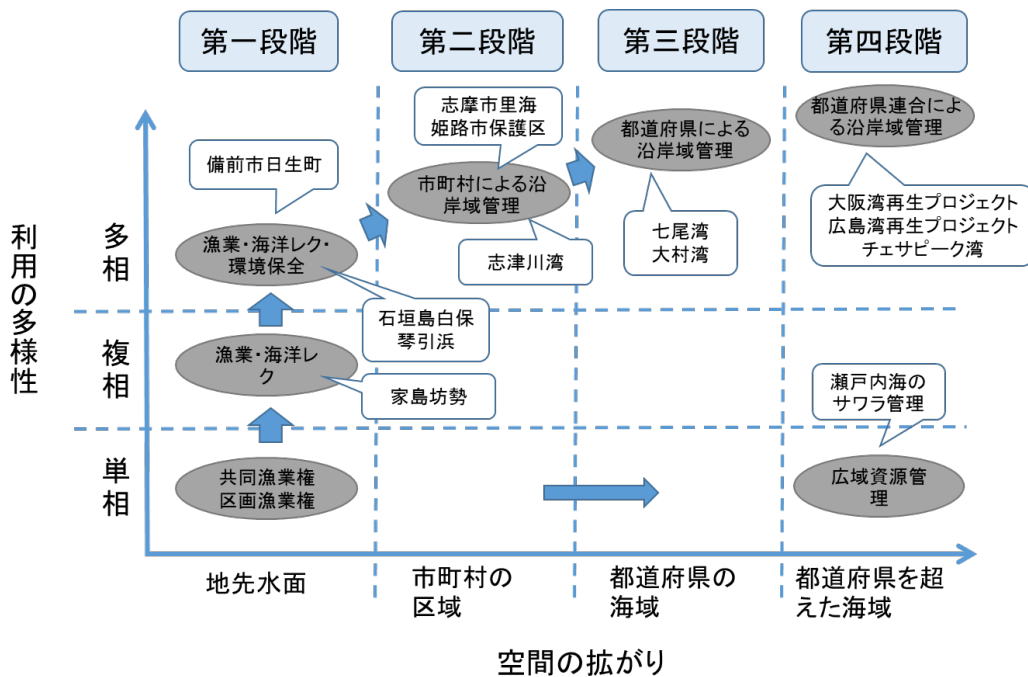


図1 沿岸域総合管理のダイナミクス

出所：著者作成

左下隅の地先水面で单相の管理が共同漁業権漁場の管理である。これは地先の漁村コミュニティによる前浜の漁場と漁業資源の管理である。右上隅の広域で多相の部分には大阪湾や広島湾のような巨大湾の再生プロジェクトが入る。一見すると、利用の多様性と空間スケールが増すにつれ、左下から右上へと管理組織が発展しているように思える。しかし、それぞれの事例を詳細に分析すると、異なる空間スケールの取組みでは中心となる管理主体と管理の仕組みが異なっていた。そこで、空間スケールごとの管理主体と管理の仕組みについて、以下のように整理した。

地先水面の狭い範囲では、地域住民等が主体となってあるいは市町村と連携して自主的な里海づくりが行われる。地域住民等には漁業者・漁協、NPO、住民組織、利用者団体などが含まれる。ここでは沿岸域に関心を持つ者達によって管理のための組織が作られ、市町村と連携して関係地域を巻き込みながら活動が行われる。ここでは、この

ような「地域あげてのアプローチ」が重要な要素となる。

この段階で形成される里海は類似性の高い地先水面の小さな里海であるため、より広い海域をカバーするためには重要な沿岸域に形成された里海をネットワーク化する必要がある。このためには、行政や民間組織が里海の連携を支援する活動である「支援型アプローチ」が求められる。例えば、志摩市は異なる沿岸の条件に応じた三つの里海づくりの支援とそれらの連携を進め、市の沿岸域全体をカバーしようとしている。また、大阪湾では民間組織である大阪湾見守りネットが個別の里海づくりの活動を支援したり、情報共有や連携活動を促進したりしている。これが第二段階である。

このような里海ネットワークによって広い範囲の沿岸域がカバーされるのだが、大きな予算と強い権限の必要な事業は域外である。これらを提供するのは行政、特に中心となるのは法律に裏付けられた権限と資源を持つ都道府県である。都道府

県が行うのは、その管轄範囲となる沿岸域を対象とした防災施設や環境保全施設の整備、環境保全や資源保護のための規制などである。これを沿岸域の最も基本的な条件を整備するものとして「沿岸域インフラ」と呼ぶことにする。都道府県と言っても多様な部署が関わるため、行政の縦割りの壁が問題となり、沿岸域に関わる事業を持つ異なる部局が連携して沿岸域インフラの提供を行う取組みが求められる。ここでは、ベビア（2000）に従ってこのような取組みを「全政府あげてのアプローチ」と呼ぶ¹¹⁾。これが第三段階となる。国は、直接の事業や規制の主体というよりも、制度の設計や関係機関の調整者としての機能を持つ。

このように、沿岸域の多段階管理システムは、里海づくり、里海ネットワーク、沿岸域インフラの提供という空間スケールごとの三つの活動から構成され、それぞれの活動が順に「地域あげてのアプローチ」「支援型アプローチ」「全政府あげてのアプローチ」によって連結されるというものである。

このシステムにおける政府（行政）と地域住民等との間の役割分担を、管理に関わる意思決定のレベルに合わせて整理し、図2に示した。これはガバナンスの階層構造と呼ぶことができる。図は、

上段に制度の選択、中段に全体計画の策定、下段には現場ルールを策定という三つのレベルが配置されている。さらに、図は対角線で左下-右上の方向で二分され、左上の領域が政府、右下の領域が利用者（地域住民等）に割り当てられている。

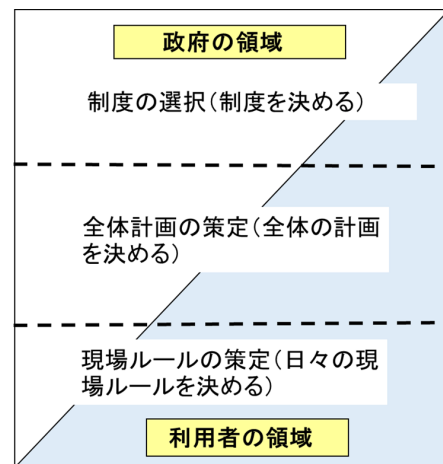


図2 沿岸域管理におけるガバナンスの階層構造
出所：著者作成

このガバナンスの構造図に、空間スケールごとの活動と主体間の役割分担を当てはめたのが図3である。左上の領域には都道府県による沿岸域インフラの提供が入る。ここでは関係する行政部局が連携して沿岸域インフラを提供する「全政府あ

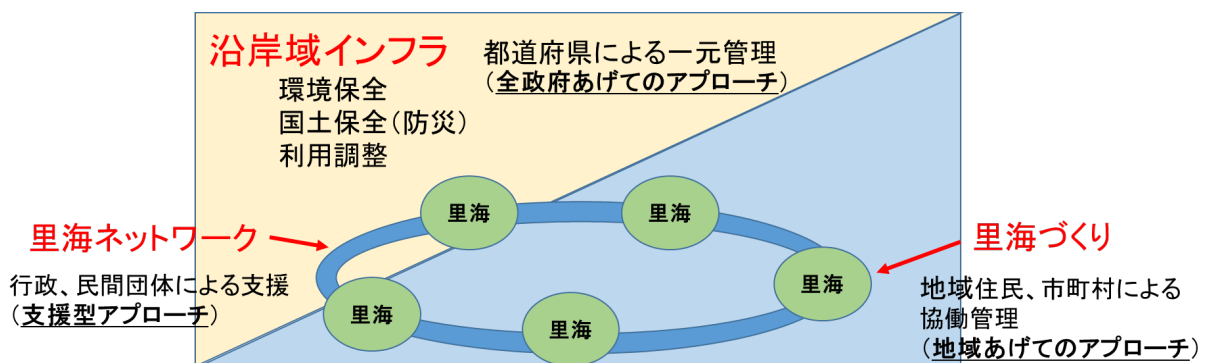


図3 沿岸域におけるネットワーク・ガバナンスによる多段階管理の構造
出所：著者作成

げてのアプローチ」がとられる。そして、右下の領域には地先や市町村沿岸での里海づくりと里海ネットワークが入る。里海づくりは「地域あげてのアプローチ」によって地域の関係者を巻き込んで行われる。さらにいくつかの里海は、行政や民間組織による「支援型アプローチ」によって里海ネットワークとして連携が図られる。この図によって、沿岸総合管理のガバナンスを構成する主体間の相互関係である横の関係と同時に、階層の異なる主体間の縦の関係も説明することができる。

3.2 ネットワーク・ガバナンスの五つの基準への適合

ネットワーク・ガバナンスの第一の基準はネットワーク組織である。ネットワーク組織は、関係する多様なアクターによって構成されるフラットな組織である。これは、沿岸域総合管理では様々な関係者が参加する管理組織として形成される協議会が該当する。著者は、すでに里海の管理組織がネットワーク組織であるとし、その特徴と運営原則について指摘した¹²⁾。また、里海ネットワークは文字通り里海のネットワークである。さらに、都道府県の段階でもほとんどの取組みで様々な関係者が構成員となる協議会が設置される。このように、多段階管理システムではネットワーク組織が重要な存在であることは間違いなく、それが管理主体の協議会として具現化される。ただし、里海以外ではネットワーク組織の運営原則が明らかにされていないという問題がある。

第二は協働のプロセスである。ネットワークを構成する様々なメンバーの協働するプロセスがシステムの中に構築されている必要がある。多段階管理システムでは、これを行政の縦割りの壁を貫く「全政府あげてのアプローチ」、地域の関係者が集結する「地域あげてのアプローチ」として、事

例を踏まえて捉えている。

第三は政府との対等性である。政府にもいくつかの階層があることから、国・都道府県・市町村と地域住民等がどのように連携するかが問題となる。多段階管理システムでは、それを図2の役割分担によって捉えており、明確な役割分担と補完性のもとに対等に連携することが想定されている。

第四は持続可能性の公準をいかに目標に組み込むかである。沿岸域における持続可能性が何を意味するかは、対象海域のスケールと地域によって異なり、持続可能性公準の目標化を多段階管理システムの構成要件として組み込むことは難しい。しかし、取組みの中にこれが組み込まれているかどうか、さらにはこれを判断基準とした順応的なPDCAプロセスを有しているかどうかは、システムの運用要件として重要になる。

第五は重層性である。環境マネジメントと同じく、異なるスケールの沿岸域を重層的にマネジメントする組織と仕組みが求められる。多段階管理システムではそれを図3で捉えており、これは主体間の役割分担を示すとともに、管理の重層性を達成するための仕組みとなっている。

以上のことから、多段階管理システムはネットワーク・ガバナンスの五つの基準に対してシステムの構成要件あるいは運用要件として対応していると言うことができる。

では実際の取組みはどうか。このことを評価するため、ネットワーク組織と協働のプロセスを「横の連携」、政府との対等性と重層性を「縦の連携」、持続可能性公準の目標化を「全体の統合」、各項目に関わって連携を促進する支援型アプローチを「支援」として、ネットワーク・ガバナンスによる多段階管理システムの評価項目を設定した。「支援」は、ネットワークを縦と横につなげる上で重要であることから追加した。

以下では、これらの評価項目による分析フレームワークを使った予備的な事例分析を行い、このフレームワークの有効性と課題を検討する。事例は、沿岸域管理の先行的な取り組みであり、分析フレームワークによる検討に耐えうるだけの情報があるものの中から、空間の広がりを考慮して、備前市日生（第一段階）、南三陸町志津川湾（第二段階）、大阪湾（第四段階）を選定した。

4. 予備的事例分析

4.1 備前市日生の取り組み

備前市日生の事例は、日生漁協の一部の漁業者が始めたアマモの保全活動が地域全体を巻き込んだ活動に発展し、地域あげてのアプローチの典型

となる事例である。地域内での関係者との横の連携については多くの実績がある。また、備前市沿岸域総合管理協議会、備前市里海里山ブランド推進協議会によって縦の統合も実現している。一方、近隣地域への波及が弱く、取り組みも地域に限定しており、地域産業への経済波及効果が小さいという問題がある。しかし、行政や関連団体による支援体制が整備され、全体システムとしての管理も進められようとしている。このことから、日生の事例は地先における里海としての沿岸域管理では一つの到達点に至っているとみなすことができる。近隣地域との里海ネットワークができれば、市町村沿岸の管理に拡大する可能性がある。

表 1 備前市日生地区における沿岸域総合管理の取り組みの評価

区分	内容
横の連携	<ul style="list-style-type: none"> ●一部の漁業者の取り組みから地域あげてのアプローチに発展 ●海洋牧場計画の中で、多様な活動を包含 ●日生地区の漁業管理には発展せず ●日生地区の近隣海域への波及はこれから
縦の連携	<ul style="list-style-type: none"> ●備前市沿岸域総合管理協議会の中で、岡山県、備前市、漁協、地域の関係者が参加 ●備前市里海里山ブランド推進協議会で、里海と里山の連携を検討
全体の統合	<ul style="list-style-type: none"> ●従来、日生沿岸におけるアマモ場面積が里海づくりのシンボル、総合的な成果を図る代理指標 ●備前市沿岸域総合管理協議会による沿岸域総合管理への取り組み
支援	<ul style="list-style-type: none"> ●備前市沿岸域総合管理協議会、備前市里海里山ブランド推進協議会による各活動の支援、連携の促進

出所：著者作成

4.2 志津川湾の取り組み

志津川湾は、南三陸町の沿岸にあり、戸倉地区、志津川地区、歌津地区の三つの漁村コミュニティによって漁場の利用と管理が行われている。コミュニティ間の性格の違いが大きく、湾内で漁場は隣接しているものの、南三陸町の沿岸に三つの異なる里海があるという状態である。各地区では東

北大震災後に漁村コミュニティが再生し、コミュニティごとに独自の漁場復興を果たしている。特に、戸倉地区はカキ養殖のASC認証取得と漁場利用のポイント制によって注目を集めている¹³⁾。このため、漁村コミュニティを単位として形成される単相の里海としては高く評価される。しかし、漁村間の連携が不足し、連携を促進する組織や仕

組みもなく、市町村沿岸にあたる志津川湾全体の管理には至っていない。つまり、横、縦共に連携が弱く、里海ネットワークが形成されていない状態にある。また、遊漁、ダイビング、海上観光といった養殖以外の沿岸域の活動が行われているのだが、志津川湾の管理の中でそれらは対象となっておらず、複相、多相の状況に対応していない。

しかし、関係者の協議会が発足し、ラムサール条約による湿地への登録も進み、地域あげてのアプローチがとられようとしている。また、官民の連携体制づくりによって縦の連携も進んでいることから、三つの里海をネットワークした市町村沿岸としての志津川湾全域の沿岸域総合管理に移行する準備は整っているとみてよい。

表 2 宮城県志津川湾における沿岸域総合管理の取組みの評価

区分	内容
横の連携	<ul style="list-style-type: none"> ●志津川地区、戸倉地区、歌津地区の三地区が個別に管理を実施 ●南三陸町が三地区の連携を推進しているが、地区間の横の連携は不十分 ●遊漁、ダイビングなど漁業以外との連携が不十分
縦の連携	<ul style="list-style-type: none"> ●志津川湾を考える協議会(漁業者、行政、研究機関、NPO)で志津川湾の管理を検討しているが、階層間の役割分担はない。
全体の統合	<ul style="list-style-type: none"> ●志津川湾全体を管理する組織とプロセスが形成されていない。 ●志津川湾を考える協議会は志津川湾の管理目標は定めていない。 ●統合の機会として、ラムサール条約による湿地登録に伴う管理の検討。
支援	<ul style="list-style-type: none"> ●南三陸町(ネイチャーセンター準備室)、NPO(サステナビリティセンター)による支援

出所：著者作成

4.3 大阪湾の取組み

大阪湾では、国交省近畿地方整備局を事務局として、大阪府をはじめとする6府県、大阪市などの4主要都市、関係2機関が参加した大阪湾再生推進会議が結成され、大阪湾再生プロジェクトが実施されている(現在、第2期目)。また、これに関連した民間の活動も活発に行われており、縦の連携について進んでいるとみることができる。横の連携については、同推進会議の中で大阪湾奥部の栄養塩濃度削減のためのワーキンググループのような行政の枠を超えたプロジェクトチームによる活動や、大阪湾見守りネットのような民間組織による多数で多様な里海づくり活動の支援やネットワーク化が行われており、横の統合も進んで

いる。そのため、管理組織全体としては縦と横の連携が行われた形になっているように思われる。しかし、管理指標における豊かさを表す目標要素として「豊かな海産物が得られる海」をあげながらも、漁業関係の指標や施策が含まれておらず、豊かさを示すことができないことにつながっている。また、里海づくりの活動は数が多いものの、空間的な広がりがなくスポットで終わっているものが多く、臨海部のパブリックアクセスが悪いことも相まって、一般市民が大阪湾の豊かさを感じる機会が限られている。大阪湾の水質改善は各所で指摘されているところであるが、栄養塩の湾奥偏在という問題とともに、大阪湾の豊かさを示す適切な指標の設定が必要になっている。つまり、

システムの個別要素としては緻密に構築されているが、目標の設定を始めとしてシステム全体が統合されて管理目標の達成をめざすところには至っていないということである。

表 3 大阪湾における沿岸域総合管理の取組みの評価

区分	内容
横の連携	<ul style="list-style-type: none"> ●大阪湾再生推進会議のワーキング、ワーキングPTで組織を超えた検討を実施。 ●民間の支援組織が、民間による活動をネットワーク。 ●地域あげてのアプローチによる地域の関係者総がかりの取組みは欠如。
縦の連携	<ul style="list-style-type: none"> ●大阪湾再生推進会議による再生プロジェクトによって、国(国交省)、府県、主要市、民間の統合は達成。
全体の統合	<ul style="list-style-type: none"> ●目標はバランスが取れているが、目標と評価指標とが論理的に結びついていない。 ●到達点を総合的に評価する指標がない。特に豊かさを支援す指標がない。 ●大阪湾再生推進会議が指標に基づいたPDCA遂行の役割を保有。
支援	<ul style="list-style-type: none"> ●環境再生コンソーシアム、見守りネットなど、民間による支援組織が活発。

出所：著者作成

5. 結論と考察

これまで沿岸域総合管理を行う仕組みとして一元的管理が有効であるとされてきたが、多様な個別制度や先行する取組みを前提とすると、それらをネットワークで束ねた多元的管理が現実的である。この論文では、それを実現する仕組みとしてネットワーク・ガバナンスの考え方に沿って管理を行う多段階管理システムについて検討した。

ネットワーク・ガバナンスの先行研究によると、行政サービスをはじめいろいろな分野で従来型のオールド・ガバナンスからネットワークに基づくニュー・ガバナンスに移行している。それは、従来型のように政府が一元的に統治するよりも、資源を分散保有する主体がネットワークを構成して対応する方が効率的であるからである。これは、沿岸域総合管理にも当てはまる状況である。

ニュー・ガバナンスであるネットワーク・ガバナンスは、ネットワーク組織、協働のプロセス、政府との対等な関係で特徴づけられる。さらに、環境ガバナンスから導かれる持続可能性公準の目

標化と重層性を貫く組織や仕組みを加えた五つの要素が沿岸域総合管理をネットワーク・ガバナンスで捉える際の基準となる。多段階管理システムは、ネットワーク組織の構成、協働のプロセス、政府との対等な関係、重層性を貫く組織や仕組みについてはシステムの構成要件として、ネットワーク組織の運用原則と持続可能性公準の目標化についてはシステムの運用要件として対応している。これらのことから、多段階管理システムはネットワーク・ガバナンスの要件を備えた多元的な沿岸域総合管理の仕組みであるといえることができる。

この仕組みに実際の取組みがどこまで対応しているのかを確認するため、多段階管理と五つの基準を反映した評価項目を使ってフレームワークを作成し、予備的事例分析を行った。その結果、それぞれの事例で多段階管理とネットワーク・ガバナンスの要件に対応できている点とできていない点を明らかにすることができ、分析フレームワークとしての有効性が示唆された。なお、詳細な事例分析の内容については、別途報告する。

システムの運用要件とした基準のうち、ネットワーク組織の運用原則については組織科学的な分析が必要である。沿岸域管理に限らず、近年様々な分野で管理組織として設置される協議会はまさにネットワーク組織であり、階層型組織とは異なる運用原則を持つ。著者は里海の管理組織について分析したが⁹⁾、他についても緊急に十分な検討をする必要がある。持続可能性公準の目標化については、沿岸域環境の持続可能性に関する自然科学分野からの検討とともに生態系サービスや包括的富指標のような社会科学による検討も含めた学際的なアプローチが求められる。

システム全体としてみると、多段階管理システムは個別事例の分析を通して帰納的に抽出した要素をガバナンス階層構造の考え方で統合し、ネットワーク・ガバナンスの理論で補強した規範モデルである。それゆえ、規範と現実を比較することで、実際の取組みの評価とそれに基づく改善を行うことが可能になるのである。今後、規範モデル自体の有効性を高めるには、社会的実装とアクション・リサーチによって実証実験を繰り返すことが求められる。つまり、研究と社会との連携による超学際的な研究が必要となるのである。

謝辞

この研究成果の一部は、JSPS 科研費 16K00692、環境研究総合推進費 S13・テーマ 4(2)の助成を受けたものである。

引用・参考文献

- 1) 來生新：海洋の総合的管理の各論的展開に向けて、日本海洋政策学会誌、第 2 号、pp. 4-15、2012。
- 2) 日高健：沿岸域総合管理の管理方法に関する研究：二段階管理とネットワークガバナンス

の有効性、日本海洋政策学会誌、第 4 号、pp. 61-72、2014。

- 3) 日高健：多段階管理方式による沿岸域管理の可能性、環境技術、45 巻 3 号、pp. 126-131、2016。
- 4) 外川伸一：ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態の NPM：病院 PFI をケース・スタディとして、社会科学研究、第 31 号、pp. 47-88、2011。
- 5) 前掲、外川、2011。
- 6) 落合洋人：ネットワーク・マネジメントを基礎としたガバナンス概念の構築に向けてーロッド・ローズのガバナンス論の批判的考察から」同志社政策科学研究、10 巻 1 号、pp. 167-180、2008。
- 7) 前掲、外川、2011。
- 8) 松下和夫・大野智彦：環境ガバナンス論の新展開、松下和夫編著：環境ガバナンス論、京都大学出版会、pp. 3-31、2007。
- 9) 前掲、松下・大野、2007。
- 10) 松下和夫：環境ガバナンス論の到達点と課題、松下和夫編著：環境ガバナンス論、京都大学出版会、pp. 275-289、2007。
- 11) M. ベビア（野田牧人訳）：ガバナンスとは何か、NTT 出版、2013。
- 12) 日高健：里海と沿岸域管理ー里海をマネジメントするー、農林統計協会、pp. 255-263、2016。
- 13) 婁小波：沿岸域における「コモンズ」の劣化と再生ー宮城県漁協戸倉出張所による漁場利用適正化の取組を事例としてー、平成 30 年度日本沿岸域学会研究討論会プログラム、2018。

著者紹介

日高 健（正会員）

近畿大学産業理工学部経営ビジネス学科（福岡県飯塚市柏の森 11-6）、昭和 33 年生まれ、昭和 55 年 3 月九州大学農学部卒、平成 8 年 3 月慶應義塾大学経済学部卒、平成 19 年 3 月神戸大学大学院経営学研究科現代経営学専攻（MBA）

修了、昭和 55 年福岡県庁入庁、平成 10 年近畿大学農学部勤務、平成 19 年近畿大学産業理工学部、現在同大学教授、博士（水産学）。

E-mail:hidaka@fuk.kindai.ac.jp

An Attempt of Multi-level Management System of the Coastal Area based on Network Governance

Takeshi HIDAKA

ABSTRACT: The aim of this paper is to apply the concept of network governance to the coastal multi-level management system and reinforce it theoretically. Previous studies on network governance showed five criteria: network organization, process of collaboration, equality with government, goal of sustainability standards, institution and organization corresponding to stratification. We applied these criteria to the multi-level management system consisting of activities of Satoumi creating, Satoumi network, and coastal infrastructure, with whole of region approach, supportive approach, and whole of government approach. As a result, it was confirmed that the system is structured to comply with the standards of network governance as structural requirements or operational requirements of the system. Furthermore, it was inferred that the system is compatible with integrated coastal management system. In addition, preliminary case analysis was conducted in the analysis framework based on this concept, and the effectiveness was also shown. In the future, demonstration by the social implementation of this system is necessary.

KEYWORDS : Integrated coastal management, multi-level management, Satoumi, network-governance