

## 第2回世界閉鎖性海域環境保全会議

中山 充

### はじめに

1993年11月10日から13日までの4日間、第2回世界閉鎖性海域環境保全会議(The Second International Conference on Environmental Management of Enclosed Coastal Seas) (EMECS '93)が、アメリカ合衆国メリーランド州ボルチモア市のコンベンションセンターで開催された。このEMECS '93は、世界の閉鎖性海域の環境保全を目的とする研究と施策に重要な役割を演じることを期待されている。ここに、その概要を記す。

私はこのEMECS '93の全日程に参加し、分科会で“Environmental Rights in Japan”と題する論文発表を口頭で行った。その内容の全部も掲載することとする。

### 1 EMECS '93の概要

(1) 沿岸海域は生物生産の場であり、経済的、社会的にも重要であって、世界中の多くの人々はその恩恵に浴している。ところが、沿岸海域、とくに瀬戸内海、チェサピーク湾、地中海、バルト海等の閉鎖性海域は、人口増加、乱開発、汚染物質の流出、魚介類の乱獲によって、動植物生息地の消滅、魚介類の減少・病気という生態上の危機に瀕している。そこで、沿岸海域資源の回復、保護又は管理に携わる世界中の学識者・科学者、政策策定者及び一般市民が一堂に会して、沿岸海域が抱える諸問題について討議し理解を深め、継続的な対話を促進し、効果的な管理に資することを目的にして、EMECS '93が開かれたのである。

第1回のEMECSは、瀬戸内海の環境保全に努力してきた経験を世界の閉鎖性海域の環境保全に役立て、また、他の閉鎖性海域での経験を瀬戸内海の環境保全に役立てるために、兵庫県が中心となって1990年に神戸市で開催され(EMECS '90)、42カ国から約

## 第2回世界閉鎖性海域環境保全会議（中山）

1,200名を超える参加があった。EMECS '93はこの意思を引き継ぐものであり、メリーランド州政府とメリーランド大学が主催し、合衆国環境保護局(EPA)、国家海洋大気局(NOAA)等の後援を得て、開催された。ボルチモアは北米の代表的な閉鎖性海域であるチェサピーク湾の奥まったところにあり、メリーランド州は、EPA、NOAA、バージニア州、ペンシルベニア州、コロンビア特別区、チェサピーク湾協議会等とともに、チェサピーク湾の環境保全を推進している。

参加者数は、国連環境計画(UNEP)、国連食料農業機構(FAO)、世界資源保護連合(IUCN)、世界自然保護基金(WWF)、地球カウンスル財団などの国際機関や47カ国からの研究者、行政関係者、企業関係者、一般市民など延べ約2,300名(名簿登載者575名)であった。日本については、瀬戸内海環境保全知事・市長会議、環境庁、社団法人瀬戸内海環境保全協会、瀬戸内海研究会議、兵庫県瀬戸内海環境保全連絡会によって「エメックス93日本委員会」が組織され、研究者、環境庁や地方公共団体などの行政関係者、企業関係者など約110人が参加した。

(2) 11月10日の開会式では、Torrey Brown メリーランド州天然資源省長官、William Donald Schaefer メリーランド州知事、Kurt Schmoke ボルチモア市長、貝原俊民瀬戸内海環境保全知事・市長会議議長(兵庫県知事)、Donald Boesch メリーランド大学河口域環境研究センター所長が挨拶をした。その際に、貝原知事が、関係者や関係機関の協力を得て世界の閉鎖性海域の環境保全活動の推進母体となる「国際エメックスセンター」(仮称)を兵庫県が設立する用意がある旨を表明し、Schaefer 知事は直ちにこれを支持して、「エメックス会議の継続開催、関係諸国間の情報、研究、技術の交換、閉鎖性海域のデータの収集と交換、環境教育の推進や関係住民の参加促進を世界に推進していくため、メリーランド州は、兵庫県や国際社会の他のコミュニティーに加わって『国際エメックスセンター』の設立構想を支持する」旨の「国際エメックスセンターへの支援協定書」に、両知事が署名した。

次に、James Baker NOAA 長官が基調講演をし、次のように主張した。沿岸域への取り組みは、科学的分野や地理的境界、行政区域、人口、経済界の要望が入り込んでいて難しいが、沿岸域の生態系はすでに許容の限度にきている。持続的開発の実現が他のどこよりも重要であり、世界の沿岸海域を保全し、回復するためには、研究者、沿岸域資源の管理者、及び全ての政策決定者を強く連帯させ、真の総合的な沿岸管理を実現する必要がある。沿岸海域はもともと地球的規模の問題であり、問題解決の成功は世界の国々が積極的にこの問題に参画することにかかっている。

最後に、各パネリストが EMECS '93 の3つのテーマである科学、Governance(統轄又は統御)、住民参加を代表する形で各々の立場から問題提起をして、パネルディスカッ

ションが行われた。パネリストは、合田健京都大学名誉教授、Robert Perciasepe EPA 水局長、Patrick Holligan 沿岸域陸域海域相互作用委員会 (LOICZ) 会長、座長は David Carroll メリーランド州環境省長官であった。

(3) 11日午前から13日午前までは分科会であり、④理念と政策 ⑤市民参加 ⑥Governance ⑦科学と研究 ⑧ケーススタディ ⑨特殊問題、の6つのテーマに分かれて同時開催され、合計54の分科会で167人の論文発表をもとに、参加者が活発な議論や情報交換を行った。11日と12日の各午後には、ポスター発表とビデオ発表も行われた。日本からは、岡市友利学長、門谷茂農学部教授及び私の3名の香川大学関係者を含む14名が口頭論文発表、26名がポスター・ビデオ発表を行い、4名が分科会の座長を務めた。

また、12日の午前に、「沿岸域フォーラム：沿岸域における紛争の解決」が開かれた。これは、「マドリガル海」という仮想の閉鎖性海域の沿岸諸国の利害関係者として、8名の研究者がそれぞれ一般住民、商工業者、漁民、政府環境・漁業担当者、政治家、環境問題リーダー、学者、及び沿岸研究者の役を演じて、模擬討論を行うものであった。日本からは、熊本信夫北海学園大学教授が学者の役で参加した。

なお、12日の夕刻に、環境庁と瀬戸内海環境保全知事・市長会議の主催で、国際交流会「ジャパンデー」が開かれ、500名を超える参加があり、小野寺浩環境庁瀬戸内海環境保全室長の挨拶、近藤次郎日本学術会議会長の講演、瀬戸内海の環境保全の歴史を紹介する英文ビデオの上映、パネルの展示がなされた。

(4) 閉会式は13日午後に行われ、6名の総括報告を中心に全体会議がなされた。ここでは、各国、各閉鎖性海域、各学問の相互間で情報を交換し、理解し学び合うことが重要であることが強調された。教育の重要性の再認識、問題解決への住民の参加、及び問題を正しく捉えることの重要性も指摘された。また、総合的な沿岸管理を、沿岸域利用に代表される社会的な経済関心を頂点とし、管理者に代表される法律・組織、行政的なアレンジと科学者に代表される生物物理界を他の二頂点とする三角形で表現し、三点間の相互作用、還元、相互交流が有用であるとの考えが紹介された。

最後に、貴重な沿岸海域と代替のきかない天然資源を保護、保全する努力を継続するために、兵庫県の「国際エメックスセンター」設立構想を歓迎し、1996年にストックホルムで次回エメックス会議を開催するとのスウェーデンの申出を支持することなどを含む「エメックス93宣言」(Declaration of Principles from the Second International Conference of Environmental Management of Enclosed Coastal Seas EMECS '93) が採択された。この宣言は、EMECS が21世紀になっても追求しその構成や関与の指針とすべき、次のような原則を定めた。

▶沿岸域の現象に関する研究やモデリングの発展を含む科学情報の国際的な交換を容

易にすること

▶健全な政策の遂行にとって必要不可欠な住民の動機づけと利害について、政策立案者と研究者の間で了解を育成すること

▶ますます重要になりつつある科学と政策との交錯領域でのコミュニケーションと協力を改善すること

▶沿岸域が美しい景観と文化的・歴史的意味を持つ場所として重要であるからそれを保護するという、公約 (common commitments) を確立すること

▶沿岸域の諸問題を解決するために有用な技術を交換する場を提供すること

▶人類が押しつけてきた管轄限界を越える生態系に対するわれわれの懸念によって知ることになる統轄 (governance) への新しいアプローチを追求すること

## 2 論文発表

(1) 私は後掲の論文を、©governance の最初の分科会において、「沿岸海域 governance における法律問題」(Legal issues in coastal seas governance) という共通テーマのもとで、Peter G. Brown (University of Maryland, USA) の“State legitimacy and enclosed coastal seas”と、Paul Murno-Faure (Royal Agricultural College, Cirencester, UK) の“Leasing and licensing policies in coastal areas”に次いで発表した。座長は、熊本教授であった。

この論文は、「開発の利益が偏重されがちな現状を是正するために、開発事業等に関する行政手続に環境保全を求める市民が参加すること等を促進することが必要である。そのために、環境を共同利用する権利たる環境権の概念を構成し、その利用の具体的内容を決定するのは権利者たる多数の市民であるという考えを確立することが重要である」ことを明らかにすることを趣旨とする。この趣旨を明確にするため、応募の段階では「沿岸域の環境に関する利害と環境権」(Interests concerning the coastal environment and the environmental rights) と題していたが、配置される分科会のテーマが明らかになった後に、環境権をめぐる各国の法状況を比較検討する議論を招くことを期待して、改題した。しかし、当日は日本の実定法の現状との関係について若干の質問があるにとどまった。

(2) 発表論文

### Environmental Rights in Japan

When someone discharges the waste water into the sea from his factory, his interests clash with the fishing rights of fishermen and citizens' interests in coast.

Because the waste water pollutes the sea, makes the conditions of marine products worse, and hinders the citizens from enjoying beautiful marine scenery or sports. The same interests clash happens when a coastal area is reclaimed for construction of industrial sites or for disposal of wastes. Because reclaiming there deprives of many marine products, beautiful marine scenery or marine sports spot. The similar interests clash takes place, also when a big structure is built on a coast. For example, Seto Big Bridge across the Seto Inland Sea destroyed the natural scenery, had bad influences on fishing, brought air pollution caused by automotive exhaust, and caused railway and traffic noise.

In Japan many of these works shall not be carried out, unless administrative organs have licenced them. Those who want to reclaim a coastal area, need to be authorized by the prefectural governor or the harbour administrator. Those who intend to build such a big structure as the Seto Big Bridge, must get an approval of the national government or the prefectural governor. A discharger of waste water generally must only notify the prefectural governor in advance of any construction plan for his specified facilities, in order that the prefectural governor may examine whether the facilities will meet discharge standards set by the national government or the prefectural government. But in the surrounding areas of the Seto Inland Sea, a discharger of waste water specially needs to get a prior authorization of the prefectural governor under the provision of the Seto Inland Sea Act. The prefectural governor may give this authorization, only when his construction plan meets qualifications which eliminate the probability of the waste water's endangering the environment of the Seto Inland Sea.

In the process of giving the licence, the administrative organs consider to adjust developmental interests and fishermen's and citizens' interests in coast, and in many cases they make the enterpriser enforce an environmental impact assessment to get an assistance in their judgment. About the reclamation of the area of the Sato Inland Sea, prefectural governors are required before their authorization to take into consideration the special characteristics of the Seto Inland Sea which has presented beautiful sights and served as profitable fishing grounds based on the Seto Inland Sea Act. But on that occasion, the administrative organs are apt to consider that the developmental interests are legally protected because they are characteristic of a property and valuable, but the citizens' environmental interests

are not so. Therefore developmental interests are made too much, and the administrative organs are liable easily to allow environmental destructions.

For example, a part of the Odagahama Beach where many citizens in Imabari and other municipalities have enjoyed swimming or taking a walk, has been reclaimed by Imabari City, although the beach is designated as an urban planning park under the Urban Planning Act, and the sea extending in front of the beach is designated as a national park under the National Park Act. Some citizens have organized a movement against this reclamation and brought a suit for prohibiting the reclamation. Matsuyama District Court dismissed the claim and Takamatsu High Court rejected the suite, but recently the Spreme Court broke the judgment and ordered Takamatsu High Court to try the case again.

About the Seto Big Bridge, the national government certainly forced the constructor of the bridge to make efforts for creating artificial beauty and conserving excellent natural scenery. The constructor also compensated for damages of the fishermen, but he could not prevent the railway noise. Therefore the residents along the bridge have complained of the noise. However they have not brought an action against the railway companies, but they have asked the local administrative bodies assistance to preventing the noise. As a result, the railway companies have taken the measures to reduce the noise.

In spite of the Odagahama case and other some reclamation cases, local governments generally have been more advanced in environmental policy than has the national government. I think this advancement is caused chiefly not by the character of their heads or their organic construction, but by their intimacy with residents and local autonomy. A local government can be more in touch with residents' interests, and can reflect the residents' opinions more directly than the central government. The driving force of preventing pollution, conserving and creating well environment, lies in residents' movements. The local governments have cooperated with such citizen movements, resulting in some advancement of environmental policy.

So it is necessary that residents should have the rights to participate in the administrative process in order to correct the unbalance between the developmental and environmental interests. This rights should not only have a character of fundamental human rights, but also be accompanied by the title to lodge a complaint

with the court if necessary, for preventing pollution or conserving well environment. Therefore, we must construct the notion “environmental rights”, which means that each rightful person may use a specified environment, with the same contents and in the same way as any other rightful persons may use it, in short, rights of a private-common use.

Environmental rights was first asserted in 1970 in Japan by attorneys. That rights means that all people should have a calm and comfortable living environment of air, water, sunshine, ventilation, and natural scenery. Since 1975 Irihama-ken, the resident’s rights to use seashores has been also asserted. Some insists on the view, similar to that of Anglo-American law, that the shoreline is a public trust, and prefectures are therefore required to preserve them. But environmental rights is not yet provided clearly in the present statutes, and not also in Environmental Basic Bill introduced again to the Diet this autumn. Besides courts have not admitted the environmental rights which gives residents the title to bring an action.

Nevertheless, developing the notions above mentioned, I dare to advocate that we should interpret present laws in a way that provides environmental rights of a private-common use, because environmental interests of citizens must be protected legally and the individual provisions of the present laws are insufficient to protect them. Environmental rights includes “use of natural public property”. It means that each rightful resident may use natural public property, such as a public sea area or a natural seashore, for sea bathing, enjoying other sports or enjoying beautiful scenery including preserving it as it is. Environmental rights includes also “the right to living environment”. It means that each resident may use air, water or earth for his quality living environment, for example, he may keep the quality of river or sea waters fit for drinking, cultivating marine products or making recreations.

The details and method of the use that the environmental rights consists of, may be decided by the wills of a majority of the persons who may rightfully use the same environment. An old practice corresponds to the use. And the use can be changed only when a large majority of the many rightful persons concerned agree to change it. The proper procedure to decide for changing the use is the administrative procedure in which each rightful person may participate. In this procedure his opinion must be respected very much. The administrative decision may be

一  
二  
四

recognized as the substitution for the consensus of rightful persons concerned, only when the wills of the rightful persons concerned have been fully taken into consideration and the decision has met enough examination by enforcing an environmental impact assessment, holding a meeting for explanation of the plan, or offering a proper opportunity for them to express their opinions.

Each rightful person may demand of injunction against those who disturb the use that the environmental rights consists of. And he may appeal from revoking such an administrative act as may cause deterioration of the environment, because that act which will change the details of the environmental rights without respecting the wills of the rightful persons concerned, is illegal and should be revoked. The administrative procedures for licencing to the work which will make impacts on the environment, have a side of changing the use that the environmental rights consists of. So each citizen must be authorized to participate in this procedures, and may demand that the administrative decision corresponds to the wills of a large majority of the citizens. The environmental rights can also authorize many citizens' demand that administrative bodies may improve their environment.

Competing values and interests concerning the environment will be rightly assessed and adjusted just under the notion "environmental rights" which functions in the organic relation among legislation, administration and judicature. Besides we can expect positive activities of many citizens for protecting and improving their environment against interests of fishery unions, companies or factories and others, when they understand their own environmental rights more clearly.