

海域使用管理法下の中国沿岸域管理の特徴と課題

— 山東省青島市を事例として —

Actual Conditions of the Coastal Zone Management in China

— A Case Study of Qingdao City, Shandong Province —

李 銀姫*・婁 小波**

Yinji LI and Xiaobo LOU

要旨: 本論では、2002年に施行された「海域使用管理法」にもとづく中国沿岸域管理の実態と課題を、青島市のケーススタディを通じて明らかにした。山東省青島市は「海域使用管理法」が実施されて以来、中国が最初に認定した四つの沿岸域管理モデル地区の一つであり、沿岸域管理に関しては全国に先駆けてすでに90年代初頭から取り組みはじめた先駆的な地域である。青島市沿岸域管理の実施状況への検証を通じて、今日の中国における沿岸域管理は、効率化のために国有を前提とした海域使用权の創設、海域使用权の有料化、海域使用权取得におけるセリ・入札方式の導入などといった市場メカニズムを中心とする管理メカニズムに基づいて行われていることが明らかとなり、海域使用主体の資格問題、補償金算定問題、漁業・漁民保護問題、海洋環境保護などの点で多くの課題が残されていることが判った。

キーワード: 中国沿岸域管理, 海域使用权, ゾーニング制度, 海域使用料

1. はじめに

本論では、新たな沿岸域管理制度のもとで行われている中国の沿岸域管理の実態と課題を、青島市におけるケーススタディを通じて明らかにすることが目的である。

「改革・開放」政策が1978年に導入されてから中国の海洋産業は中国経済の高度成長を支える重要な産業部門の一つとして急成長を遂げている¹⁾。とくに海洋産業の一分野を構成する海面漁船漁業は「改革・開放」政策が最初に試験的に導入された産業分野として知られ、1980年代から90年代にかけて急成長をみせる²⁾。また、海運業は沿海地区の経済発展を支えてきただけでなく、80年代以降中国経済を支えるもっとも重要な物流システムとして成長している。90年代に入ると、全国的な観光ブームを背景に海洋観光・海洋レジャーニーズが急拡大し、海浜観光業は一大レジャー産業分野として確立されるようになっていく³⁾。

このような海洋産業の発展に伴って、中国の沿岸域は伝統的な漁業生産活動や海運の場だけではなく、物流拠点やレジャーの場としての機能が高まり、また近年では海底ケーブルの敷設や埋め立てなどによる利用も急増している⁴⁾。その結果、沿岸域利用をめぐる各部門間・分野間の利害関係が錯綜し、沿岸域環境や資源の管理や利用調整が大きな課題として浮上するようになった⁵⁾。また、国連海洋条約の発効や「アジェンダ21」の成立などによって、沿岸域を管理しワイズユースすることは沿岸国の責務であることが明文化され、沿岸域管理は国際的な義務ともなっている。

このようなことを背景に、中国では効率的な沿岸域利用調整・産業分野間調整制度の確立による海洋産業の発展を目指す目的で、2002年1月に「中国海域使用管理法」(以下、「海域管理法」と略す)が施行されるようになった。この制度の特徴としては、沿岸域(=沿岸海域)は国家の所有である

* 学生会員 東京海洋大学大学院生, ** 正会員 東京海洋大学海洋政策文化学科

こと、行政が唯一の管理主体となること、有償の海域使用权が設定され、その取得は市場メカニズムにもよること、権利譲渡が可能であること、さらにはゾーニングにもとづく海域使用計画が策定されることなどが挙げられている⁶⁾。

それでは、この制度が施行されてすでに5カ年を経過している今日、果たしてそれが目標通りに機能し有効なのであろうか。あるいはこの制度が中国の実際の沿岸域管理においてどのように貫徹され運用されているのであろうか。本制度の制度的枠組みや特徴や課題がすでに明らかになっているなかで⁷⁾、このような問いに答えるためには、その具体的な制度運営の実態や効果を検証することが必要となろう。そこで本論では、山東省青島市において行われている沿岸域管理の実態を事例として取り上げて課題にアプローチしようとしている。

海域管理法が実施されて以来、山東省青島市は中国が最初に認定した四つの海域管理モデル地区の一つとなり、海域管理に関しては、すでに90年代初頭から取り組みはじめた先駆的な地域である⁸⁾。また、中国の海域管理法の基本的な考え方もこの青島市での実践経験が多く反映されていると言われている。以下本稿では、具体的には第1に青島市における沿岸域利用の実態と沿岸域管理の法整備の経過と枠組み的特徴を概観してから、第2に中国海域使用管理法に基づく青島市の沿岸域管理の実施状況を検証し、最後に青島市における沿岸域管理の問題点について考察する。

2. 青島市の海洋産業の展開と海面利用の諸問題

青島市は北に渤海、南に黄海に囲まれた山東半島の南部に立地し(図1)、人口が700万以上を擁する中国第4の港町である。海岸線は730.64kmと長く、沿岸部の干潟面積は38万km²に達する広大な沿岸域を管轄している。また、中国の沿海地域の一つとして経済成長が著しく、2005年のGDPは2695.8億元(2005年現在1元=15円)で、中国主要都市のなかでは8番目の経済規模となっている⁹⁾。

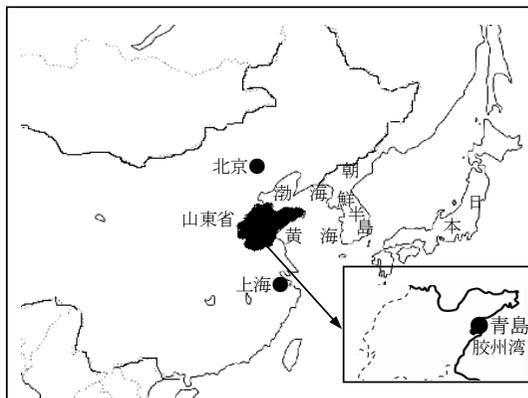


図1 青島市の地理位置

2.1 青島市海洋産業の展開

青島市の海洋産業は90年代に入って急成長を遂げている(図2)。95年に135億元しかなかった海洋産業生産額は05年には769億元へと11年間で5.7倍も増加し、青島市の総生産に占める海洋産業の割合も同期間において21%から29%へと上昇している。つまり、沿海都市として中国の経済発展を牽引している青島市の経済成長よりも高い成長率で海洋産業部門が成長しているのである。

青島市の海洋産業は主に、第1次海洋産業としての海面漁船漁業と海面養殖業を含めた海面漁業、第2次海洋産業としての製塩業、海塩化学工業、水産物加工業、海洋生物製薬業、水産養殖飼料産業、および第3次産業としての海浜観光業、海上交通運輸業、海洋科学研究産業などによって構成されている¹⁰⁾。2004年における青島市の海洋産業の分野別構成割合をみると、第2次産業がトップの45%、次いで第3次産業の39%、第1次産業の16%の順となっている(図3)。

第2次海洋産業のなかではとくに製塩業と加工貿易を展開する水産加工業の発展が著しく、第3次海洋産業のなかでは海洋レジャーニーズに対応した海浜観光業と、国際物流拠点の拡大と建設を背景とする海洋交通運輸業が大きく伸びている。第1次海洋産業としての漁業は青島市の最も古典的な海洋産業として青島市の海洋産業発展を支えているが、そのなかでとくに中国海域管理法の対象ともなっている海面養殖業の成長が著しい¹¹⁾。

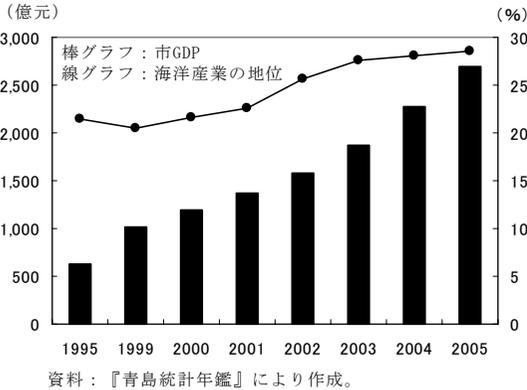


図2 青島市 GDP に占める海洋産業の地位

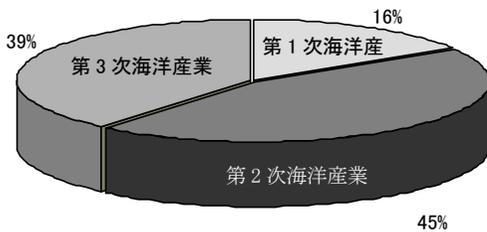


図3 青島市における海洋産業の構成(2004年)

青島市の漁業は、図4が示すように90年代に入るまでは緩やかな増加傾向を見せていたが、90年代に入ってから生産量・生産額とも急上昇し、2000年に入って横ばい傾向に転じている。90年代の成長は主に沖合・遠洋漁業の展開によるものであり、近年の低迷は主に資源管理を目的とした「ゼロ成長政策」や「マイナス成長政策」などの政策的規制によるところが大きい¹²⁾。

青島市の漁業成長を支えているのが養殖業である(表1)。90年代に入るまで青島市の養殖業が漁業総生産量に占める割合は20%台前後と低かったが、90年代に入ってから急上昇し、05年には69%までを占めるに至っている。養殖業が漁業生産を支えるという構図は中国漁業とも共通しているが、中国全国では内水面養殖が大きなウェイトを占めているのに対して、青島市では主に海面養殖業が中心となっていてところに大きな違いがある。05年には面積ベースで養殖のうちの72%は海面養殖によって占められている。先にも触れた

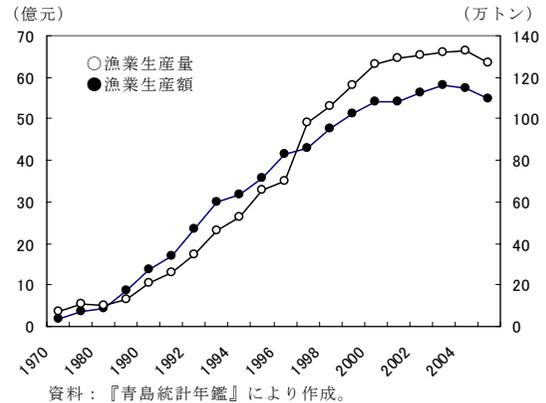


図4 青島市の漁業生産高の推移

ように実はこの海面養殖による沿岸域使用が、海域管理法の管理対象行為となっており、それが90年代以降における青島市の海面利用調整問題を顕在化させる産業的要因ともなっている。

2.2 青島市の海面利用調整問題

そこで、このような海洋産業の急成長を背景とした青島市の海面利用調整をめぐる諸問題を点検してみることにする。主な問題として以下の諸点を抽出できる。

第1は沿岸域環境汚染問題が挙げられる。先述したように海洋の開発・利用の進展に伴い、特に90年代に入ってから青島の沿岸域は、深刻な海洋汚染に直面するようになった¹³⁾。第2には海洋利用秩序問題が挙げられる。これまで沿岸域に関する明確な使用ルールや規則、または海域使用権の帰属がはっきりとされていなかったために、沿岸域利用をめぐるニーズが増加するにつれて、沿岸域は勝手に利用できる自由の場となった¹⁴⁾。そのため、地域によっては、慣習的な権利が主張され、村が独自に沿岸域の使用権を設定したり、それを地域内外の養殖業者や地域漁民に販売または賃貸したりする現象もしばしば見られるようになった¹⁵⁾。第3には、以上に関連してより深刻なのは産業部門間の調整に際して、漁民が古くから使われてきた漁場が不当に取り上げられた問題が挙げられる¹⁶⁾。そのなかでも特に漁業と海浜観光業や都市景観との調整における漁場喪失問題が代表

表1 青島市における漁業生産状況

項目 年 度	生産量(トン)				養殖面積 (ha)			
	総生産量	養殖	(割合%)	天然	総面積	海面	(割合%)	淡水
1970	74,845	13,709	18	61,136	2,548	1,169	46	1,378
1975	109,613	26,162	24	83,451	9,500	5,312	56	4,188
1980	104,186	22,971	22	81,215	7,243	3,611	50	3,632
1985	127,261	13,867	11	113,394	17,593	9,900	56	7,693
1990	211,756	52,723	25	159,033	14,960	10,540	70	4,420
1991	263,371	96,209	37	167,162	17,800	11,007	62	6,793
1992	344,254	152,522	44	191,732	21,740	13,820	64	7,920
1993	463,940	257,177	55	206,763	26,014	17,574	68	8,440
1994	525,574	292,230	56	233,344	31,120	20,500	66	10,620
1995	656,864	388,535	59	268,329	33,713	21,757	65	11,956
1996	697,068	407,005	58	290,063	35,311	22,349	63	12,962
1997	981,284	551,002	56	430,282	36,436	23,322	64	13,114
1998	1,062,505	575,738	54	486,767	41,725	27,105	65	14,620
1999	1,160,601	674,860	58	485,741	51,122	35,666	70	15,456
2000	1,265,296	783,503	62	481,793	55,387	39,738	72	15,649
2001	1,288,933	827,228	64	461,705	59,456	42,474	71	16,982
2002	1,305,600	859,000	66	446,600	58,000	41,000	71	17,000
2003	1,320,818	877,650	66	443,168	60,433	42,460	70	17,973
2004	1,324,500	884,800	67	439,700	63,424	44,789	71	18,635
2005	1,272,669	872,109	69	400,560	64,679	46,258	72	18,421

資料：『青島統計年鑑』により作成。

的である。近年においては、青島市だけではなく中国各地の沿岸都市の沿岸部において、海面養殖漁場の撤廃が見られるようになった¹⁷⁾。

従って、開発と環境の調和のとれた沿岸域の利用を実現するためには、公平的・効率的な利用管理ルールを作ることが求められるようになったのである。

3. 青島市における沿岸域管理をめぐる法的整備

3.1 青島市における沿岸域管理の法整備

このような海域利用調整の必要性から青島市は90年代初頭から沿岸域管理に着手しはじめた¹⁸⁾。その最初の取り組みは、科学的沿岸域管理を目指すとしている胶州湾海域におけるゾーニング計画づくりである¹⁹⁾。その後95年に「青島市沿岸・沖合海域環境保護管理規定」、青島市海洋産業発展計画などを策定し、97年に「青島市海洋漁業管理条例」を、98年に「青島市海域使用料徴収管理方法」を公表し、99年に「青島市海域使用管理条例」などを導入し、さらに01年には94年のゾーニング計画を充実させて「胶州湾および隣接海域ゾーニング制度」を確立したのである(表2)。この一連の条例・規定・計画などは沿岸域環境の保護と沿岸域の合理的利用のための産業部門間調整をめざしたものであり、全国に先駆けて沿岸域管理に乗り出した取り組みとなっている。

2002年に中国海域管理法が正式に施行されてからは、青島市における一連の沿岸域管理措置もこの法律に合わせて実施されるようになるが、青島市はさらに全国の沿岸域管理のモデル地域として指定されるようになる。モデル地域として青島市はその後02年には「海域使用権登録方法」を、03年には「青島市海域のセリ・入札実施方法」を策定して海域管理法に沿った具体的な管理措置を実施している。

沿岸域管理をめぐる青島市の法整備のなかで、とくに中国の沿岸域管理制度に引き継がれたものとして、「胶州湾および隣接海域ゾーニング制度」および「青島市海域使用管理条例」の二つがある。以下、それぞれの内容について概観する。

沿岸域管理をめぐる青島市の法整備のなかで、とくに中国の沿岸域管理制度に引き継がれたものとして、「胶州湾および隣接海域ゾーニング制度」および「青島市海域使用管理条例」の二つがある。以下、それぞれの内容について概観する。

表2 青島市における沿岸域管理の法整備

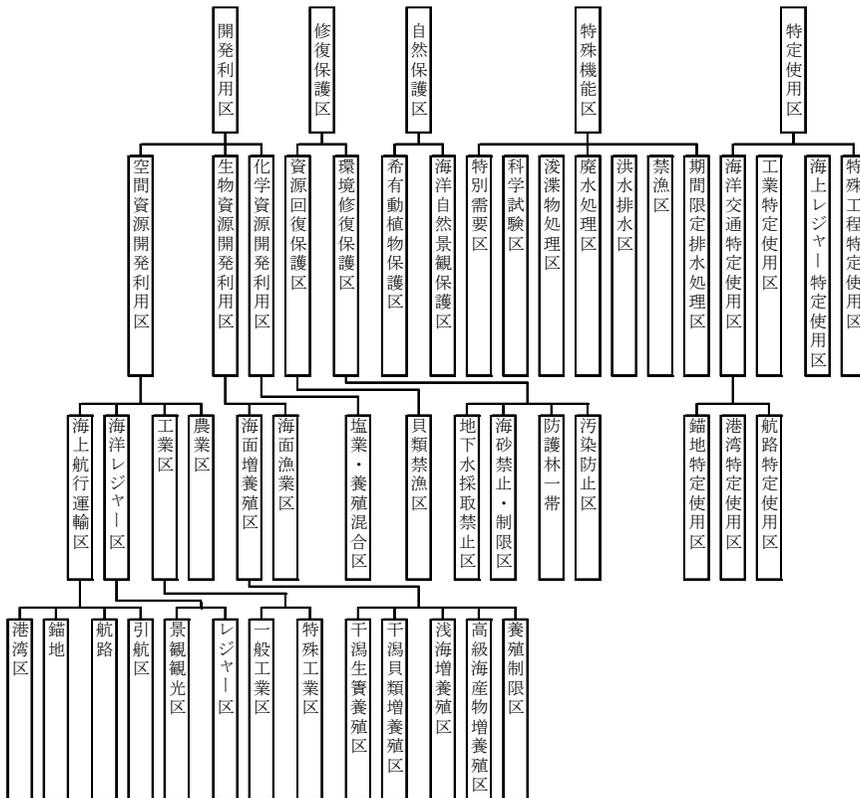
年度	法令
1994	胶州湾及び隣接海域ゾーニング計画
1995	青島市沿岸・沖合海域環境保護規定
1995	青島市海洋産業発展計画
1997	青島市海洋漁業管理条例
1998	青島市海域使用料徴収管理方法
1999	青島市海域使用管理条例
2001	胶州湾及び隣接海域ゾーニング制度
2002	海域使用権登録方法
2003	青島市海域のセリ・入札実施方法

3.2 胶州湾及び隣接海域のゾーニング制度

胶州湾は山東半島の南岸, 黄海の北岸に位置し, 東西 15 海里, 南北 18 海里的半閉鎖性湾である(前出図 1 を参照)。胶州湾湾口の北部に隣接する青島港は胶州湾, 黄海沿岸海上運輸の中核となっている。「胶州湾及び隣接海域ゾーニング計画」を受けて 2001 年に策定された「胶州湾及び隣接海域

ゾーニング制度」は, 2002 年に中国海域管理法が実施されてからも青島市の沿岸域管理計画として位置づけられている。

本ゾーニング計画では海域を主に, 開発利用区, 修復保護区, 自然保護区, 特殊機能区, 特定使用区のように大分類している(図 5)。開発利用区とはすでに開発が行われた海域, または開発価値の高い海域をいい, 主に空間資源開発利用区と生物資源開発利用区, 化学資源開発利用区に分けられている。修復保護区とは環境及び資源が破壊され修復保護措置が必要な海域をいい, 資源修復保護区と環境修復保護区に分けられている。自然保護区は動植物の資源保護区と海洋自然景観の保護区に分けられている。特殊機能区とは開発利用に特殊な用途がある海域をいい, 特別需要区, 科学試験区, 浚渫物処理区, 廃水処理区, 洪水排水区, 禁漁区, 制限排水処理区などに分けられている。最後に特定使用区とは各種要因で暫く開発を行え



出処: 青島市海洋漁業局『胶州湾及び隣接海域における機能区画報告』、海洋出版社、1994、pp.70 より引用。

図5 青島市における海域ゾーニングの海域用途区分

ない海域をいい、海上交通特定使用区、工業特定使用区、海上レジャー特定使用区、特殊プロジェクト特定使用区などに分けられる。

本ゾーニング計画は青島市海域の合理的開発利用と環境保護に大きな役割が期待されており、またその後全国海域管理法の施行とともに導入された「全国海域ゾーニング制度」も本計画を参考に作成されている²⁰⁾。

3.3 青島市海域使用管理条例

青島市海域使用管理条例も海域ゾーニング計画とともにその後の中国沿岸域管理制度の枠組みを決定付けたものとして知られている。それまでに海域管理に関わる全国の主な法律としてはたとえば、1982年に制定・2000年に改正された「中国海洋環境保護法」、1986年に制定・2000年に改正された「中国漁業法」、1995年策定の「全国海洋開発計画」などがあるが、それらは沿岸域を統合的に管理するためのものではなかった。海域使用管理の強化、海洋資源の開発利用の合理化と海洋生態環境の保護、海洋経済発展の促進など沿岸域

の統合管理をめざす目的で、1999年に制定された青島市の管理条例は28条より構成されている。青島市の条例が全国海域管理法に引き継がれた最も重要な内容として以下の3点を挙げることができる。まずは海域が国家所有であると明記している(第5条)ことである。つぎに海域を使用しようとする者は海域使用証の取得が必要であり、その取得手段としては申請・許可によるものと入札によるものとの二つの方法があると規定していることである(第5条、第10条、第15条)。前者による海域使用権の取得は使用海域が3,000ムー(1ムー=666.67㎡)以上の場合、または3,000ムー以下2,000ムー以上で重要なプロジェクト²⁰⁾である場合には、最終的に必ず市の海域使用管理行政機関の審査を受けなければならないが、それ以外の海域使用の場合は地元行政機関が許可するとしている。後者による海域の取得については、同一海域において用途が同じで営業を目的とする2件以上の申請がある場合、海域使用権の入札を行うことができるとされている。そして、海域は有償使用とされ、経営目的に応じた海域使用料が

表3 青島市海域使用管理条例の主要内容

	内 容
海域の範囲	第2条 本条例でいう海域とは、青島市の陸域に隣接した海岸線から領海基線までの海域をいい、水面、水体、海床、と底土を含む。また、本条例でいう海域使用とは、一定した海域を3ヶ月以上にわたって使用することをいう。
海域の帰属	第5条 海域は国家所有である。海域使用管理においては海域使用証制度と海域有償制度を実施する。
海域の有償使用	第14条 経営目的の海域使用については、海域使用管理行政機関から一定の基準に基づいて海域使用料を徴収する。
海域使用権の申請・許可による取得	第10条 (1)海域使用面積が3,000ムー以上の項目は、地元海域使用行政主管部門に申請書を提出し、青島市海域使用行政主管部門の審査意見に基づいて地元人民政府が許可する。 (2)海域使用面積が2,000ムー以上3,000ムー以下の重要プロジェクトの場合は、地元海域使用行政主管部門に申請書を提出し、青島市海域使用行政主管部門の審査意見に基づいて、青島市人民政府から許可する。 (3)その他の海域使用項目は、地元海域使用行政主管部門に申請書を提出し、地元人民政府が許可し、青島市海域使用行政主管部門に報告する。 (4)市境をまたがる海域の使用項目は、省レベルの海域使用管理規定に基づく。
海域使用権の入札による取得	第15条 同一海域において、経営目的であり、用途が同じの海域使用申請件数が2件以上もある場合は、入札による海域使用権の交付を行う。

注：1ムー=666.67㎡

定められている（第14条）。第3に、本条例における海域使用の適用対象は3ヶ月以上にわたって固定した海域を使用する場合に限定され（第2条）、そのために漁業においては、海面養殖が管理対象となっている。本条例の主な条文は表3の示す通りである。

4. 青島市における沿岸域管理の取り組み

以上のような沿岸域管理の制度的枠組みを念頭に本節では青島市における具体的な沿岸域管理の取り組みについて検証してみることにする。

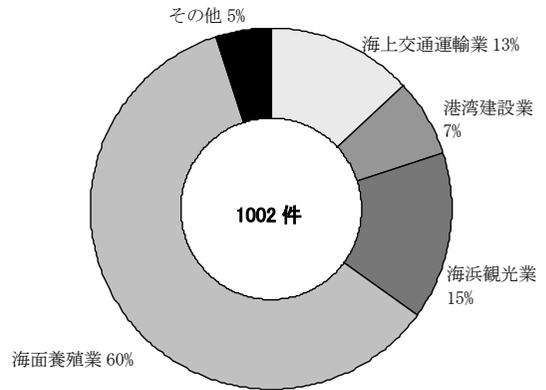
4.1 海域使用权の導入

4.1.1 海域使用証の交付状況

青島市海洋漁業局の資料によると、2005年現在青島市では計41万ムー（2.7万ha）の海域において海域使用权が確定され、交付した海域使用証は1002件に及び、海域使用登録率は99%以上に達している。海域使用証の交付先はおよそ4種類に分けられる。すなわち、集団組織²²⁾、企業、個人およびその他組織²³⁾の4種類である。それぞれの使用主体の構成割合はそれぞれ集団組織が65%、企業が15%、個人が10%、その他の組織が10%となっている。企業・個人およびその他の組織による海域使用权の取得が全体の計35%にも達し、漁業的使用をメインとする集団組織による取得は意外と低いようにも思われる。そこで、使用权を取得した1002件の申請者の産業分野別構成をみると、海面養殖業における海域使用証の交付が最も多く、全体の60%を占め、次いで海浜観光業における海域使用証の交付が15%、海洋交通運輸業が13%、港湾建設業が7%となっている（図6）。

海域使用权は基本的には審査に基づく許可制であり、05年現在の申請許可率は95%前後であるとしている。許可が下りない理由としては、①ゾーニング制度に合致した海域使用ではないこと、②ほかの重要な開発プロジェクトに悪影響を及ぼす恐れのあること、③生態系の破壊と海岸侵食を

もたらす恐れがあり、その修復が見込めないこと、④重大な環境汚染が予想されることなどが挙げられる。



資料：青島市海洋漁業局聴き取り調査により作成。

図6 海域使用权取得者の産業分野別構成(2005年)

4.1.2 海域使用权取得のプロセス

そこで、海域使用权の具体的な取得申請手続きの実態を、海域使用管理条例の規定に基づく申請・許可と入札の二つの方法に分けて見てみることにする。

1) 申請・許可による取得—水族館の例

海域使用权の取得は基本的には申請・許可によるものである。その取得手順は、条例第10条によって規定されている。ここでは、申請・許可による海域使用权の取得事例として「青島市海洋博物館（水族館）」を取り上げる。青島市の市南区に位置している「青島市海洋博物館」は1931年に設立されており、水族館、展示館の外に動物ショーなどのプログラムも取り込まれる総合的アミューズメントテーマパークである。年間観光者数はおおよそ50~60万人規模で、年間売上高は1000万元に達する。博物館は立地周辺の沿岸海域のなかで、7.153haの海域を使用している。海水の取水区域の確保が主な目的であるが、それまでは国か

ら海域使用の行政許可をもらっていた。98年からは海域使用管理措置の実施に伴って、正式的に青島市から海域使用权を取得して営業している。

申請当時の使用期間は1998年3月から2003年2月までの5ケ年であった。2001年の海域管理法の施行に伴って、2003年3月に海域使用を以下の通り再申請した。本水族館は青島市市内に属するため、直接青島市の海洋行政主管部門である青島市海洋漁業局に申請をするものとなっている。海域使用形態は「海底使用プロジェクト」とされ、申請に際しては以下の書類が求められた。すなわち、a. 使用海域の位置、面積、用途、使用期間説明、平面配置図等、b. 申請者の資産証明書、営業証明書、身分証明書、c. プロジェクト投資計画書、d. 沿岸地利利用項目の研究報告書、環境アセスメント報告書、e. その他必要書類などである。これらの申請書類をもとに、青島市海洋行政主管部門は、申請事実を告示するとともに、海域ゾーニングの原則、海洋環境保護法に照らして申請書類の審査を行い、許可を下したものである。その結果、海域使用期間は2003年3月24日～2008年3月25日までの5カ年となり、年間海域使用料は1.1万元としている。

2) 入札による取得－石崖村沿岸海域の例

青島市では、2002年6月に海域使用权のもう一つの取得方式であるセリ・入札方式を試験的に試みた。胶南市泊里鎮石崖村の沿岸海域のおよそ140ムー(9.3ha)の養殖漁場の使用权取得において入札が行なわれたのである。胶南市泊里鎮は青島市の西南部に位置し、人口がおおよそ7.25万人、面積が132km²の町である。主な漁業種類はアワビ、ナマコ等の採貝藻が中心となっている。入札対象の養殖漁場位置は北緯 35° 36.210' ～35° 36.265' と東経 119° 41.979' ～119° 42.180' に囲まれた海域である。従来、村民の手によって海

苔養殖が行なわれている場所である。この入札海域の使用期限は5年とされ、用途は海苔養殖としている。入札が始まる20日前に広く告示し、入札参加者を募った。そして参加者資格は中国境内にある会社、企業、その他組織と個人、法律の特別な規定者以外の全国民であると定められている。ただし、参加者は敷金として3,000元を前払いすることが必要としている。入札当日の実際の参加者は6人で全員胶南市泊里鎮の漁民であった。最低落札価格を年間1ムーあたり10元としていたが、最終的に18元という最高値を付けた漁業者によって落札された。落札者は前もって納付した敷金から入札手数料と一年分の海域使用料を差し引かれて海域使用权を手に入れることができた。

これは中国ではじめて入札による海域使用权の取得事例である。入札の実施およびその後の海域使用状況に関しては概ね評価する声が高かったが、応札資格者の問題や漁業者が新たに高い海域使用料負担を強いられるといったような社会的公平性の視点から、疑問視する意見が出て、現在ではこのセリ・入札方式による海域使用权の取得は一時凍結となっている。

4.2 海域使用料の徴収状況

海域使用料の徴収は「青島市海域使用料徴収管理方法」(1999)によって行われている。徴収について、1000ムー以上の海域及び重要な海域使用項目²⁴⁾及び市の境界線を跨る海域使用項目については青島市の海洋行政主管部門が、それ以外の海域使用項目については地元の海洋行政主管部門が行う。徴収基準としては、①海域の自然属性を変更する海岸プロジェクトについては、隣接土地使用料の30%で一回納付で、自然属性の変更がない海域使用項目については、年ごとの徴収で1ムーあたり500元とし、②養殖における海域使用に関しても年ごとの徴収であり、筏式養殖が1ムーあ

たり 10 元, 干潟養殖が 1 ムーあたり 30 元, 網生簀養殖が 1 ムーあたり 200 元, 地まき式養殖は 1 ムーあたり 100 元, ③塩業生産海域においては 1 ムーあたり 6 元, ④その他の海域使用は 1 ムーあたり年間 100 元としている²⁵⁾。

2005 年における海域使用料の徴収金額は 1.136 億元に達し, 海域使用料もほぼ 100%徴収できている²⁶⁾。徴収された海域使用料は事前に定められた比率でそれぞれ国庫, 市, 区の財政予算に納入されることとなっている。そのうち, 青島市海洋行政主管部門が徴収した部分は, 国庫と市に納入され, 区やそれ以下の地方行政組織で徴収された部分については, 50%は国庫と市の財政に入り, 残りの 50%は地元の財政収入とされている。

4.3 海域ゾーニングにもとづく海洋産業分野間の調整

先述のように青島市の海洋産業が急成長を遂げる中で特に海面養殖業と海浜観光業の成長が著しい。そのために, 必然的に海域を利用するこうした産業分野間の利用調整が問題として浮上する。青島市では, 現在とくに海面養殖業と海浜観光業との利用調整と, 海浜観光業のための環境維持と造船場との利用調整が実態として行なわれている。

青島市における海浜観光業と海面養殖業との調整ではおもに養殖漁場の撤去を内容としている。市内の海辺などでアワビ養殖場をよく見かけるが, 青島市政府は海浜観光業を振興するために, とくに近年に入ってから, 2008 年に開催されるオリンピックのために, 沿海部の養殖施設を撤去する行政命令を出している。漁場撤去にともなう補償は多少あるが, 漁民たちの生活にはほとんど役に立たず, 不満を抱く漁民は多い。そのために, 一時的に撤去作業が中止されるなど, 海面利用調整は一時暗礁に乗り上げたが, その後補償金の増額などでほぼ計画

通りに漁場撤去が行われている。補償金は青島市が負担することとなっている。しかし, 現在でもオリンピック会場から少し離れている海域や, 市内観光業にあまり影響を及ぼさない海域ではアワビ養殖は, 従前通り行われている。

青島市では, 2008 年オリンピックのマリンスポーツの会場予定地となっているために, 沿岸域の景観維持・環境維持のために, 既存の造船所の移転が計画されている。「北海船廠」という大規模造船所を市の中心部から離れた場所(黄島という島)に移転するという計画である。この件についても, 移転に伴う青島市が支払う補償額に関して交渉が続けられている。

5. 青島市における沿岸域管理の課題

最後に, 以上の分析を踏まえて, 執行の効率性と公平性の視点から青島市における沿岸域管理の諸問題について考察する。

第 1 は, 不十分な管理体制の問題である。青島市の沿岸域管理は主に行政的管理のみであるので, 沿岸域利用という産業的性格からして, 使用者間の調整や環境悪化の防止といった執行機能を果たすにはきわめて膨大な行政コストがかかり, また行政的管理では情報の不完全性や非効率性などが考えられる。

第 2 は, 関係部局間の調整・連携問題である。本来, 海洋局と漁業局はそれぞれ分かれた行政機関であったが, 海域管理法の実施以来, 相互連携が図られ, 国といくつかの省を除けば, 省レベルの行政機関においては海洋局と漁業局の統合が行われ, 「海洋漁業局」が海域管理を行う行政主体となっている。青島市もその例外ではなかった。しかし, 海域利用の主要部門である海面養殖業に対しては, 依然として従来通りの縦割り管理が行なわれ, 養殖を営むに際しては, 海域使用証とともに既存の養殖証という二つ許可を取得しなければ

ならない。このように、縦割り行政という制度設計からくる非効率性が発生し、今後このような部局間の連携や行政管理部門内での業務効率化も課題として残されている。

第3は、産業分野間の調整に伴う補償問題である。産業間調整に当って、青島市は資源評価や資産評価等を行わずに、主に行政的判断に従って補償額を決定している。前述したように、海浜観光業と海面養殖業との調整に当っても、単に行政的判断で調整が行われているため、補償金額などに関して多くの漁民が不公平感を抱く結果となっている。公正な補償額を算定するルールが求められる。また、産業間調整に際しては、海面景観に影響するような養殖業をもっぱら撤去させることではなくて、行政関係者の観光漁業、レジャー漁業意識をもっと高め、産業間・部門間の矛盾を緩和するための有効な政策を新たに検討することが必要であろう。

第4は、海域使用权取得に際しての適格性・優先順位の問題である。海域使用权の申請・許可による取得方式であっても、入札・セリ方式であっても、適格性、つまり参加者資格の規定が非常に曖昧で、もっと具体的で不公平を生じさせないルールづくりが課題として残されている。

第5は、環境への配慮問題である。青島市ではゾーニング制度等によって環境配慮を制度的に図られているが、科学的ゾーニングの難しさもさることながら、環境保護よりも開発利用の方に力を入れる傾向がみられ、また海域を利用時の環境そのものの維持や修復に関してはあまり重視されていない。

第6は、「物権法」の成立に関わる関連問題である。2007年3月に成立した「中国物権法」により、漁業権²⁷⁾及び海域使用权は用益物権として定められている。現段階では両権の具体的な内容はまだ具体化されていないものの、それによって海

域利用調整における権利関係に大きな変化をもたらすことは確かである。したがって、今後はこのような権利を踏まえてより効率的・公平的な利用調整のあり方が問われよう。

6. おわりに

本稿では青島市における沿岸域管理の事例を検証することを通じて、2002年に施行された海域管理法下の中国沿岸域管理の実態を明らかにし、その特徴と課題を考察した。中国の沿岸域管理の枠組みは、実施段階においてさまざまな問題に直面していることが判った。その最も大きな問題として浮上しているのが社会的公平性問題である。例えば、補償金算定問題、使用主体の資格問題、漁業や漁民保護の問題などはとくに社会的公平性が求められるデリケートな問題となっているにもかかわらず、今日の中国における具体的な海域使用权取得に際しては十分に配慮されているとは言いがたい。その意味で、新しい海域管理法下の中国の沿岸域利用管理は限りなく、市場メカニズムを中心とした管理メカニズムにもとづいて行われているものの、それが社会的公平性への配慮を欠くという法制上の整備不足がみられている。このように中国では効率的な沿岸域管理のために市場メカニズムが導入されたが、執行の効率性と公平性などの点において未だ多くの問題点が残されている。今後、より公平性と実効性のある沿岸域管理制度の改善が求められよう。

引用・参考文献

- 1) 李銀姫・婁小波・工藤貴史：中国海洋産業の展開特質と沿岸域管理の諸問題，北日本漁業研究，第33号，pp.196-205，2005
- 2) 婁小波：中国における対日水産物輸出の動向と見通し，地域漁業研究，34巻1号，1993，婁小波：中国の食糧問題と漁業発展，漁業考

現学—21世紀への発言—, 農林統計協会, 1995

3) 中国海洋局: 中国海洋統計年鑑, 2005

4) 王鉄民: 沿岸海域開発と管理問題について, 海洋開発と管理文選, pp.9-16, 2000

5) 王志遠ら: 黄海・渤海海域の海洋管理, 中国海洋出版社, 2003

6) 李銀姫・婁小波: 中国沿岸海域管理システムの特徴と課題—「中華人民共和国海域使用管理法」を中心に—, 日本沿岸域学会論文集 16, pp.49-59, 2004

7) 李・婁: 前掲論文 (2004); 平成 15 年度各国の海洋政策の調査研究報告書, 海洋政策研究財団, 2004

8) ちなみに, 青島市とともにモデル地域として指定されたのは, 煙台市, 舟山市, 葫蘆島市の 3 市であり, これらの地域は海域管理法を制定するための実証地域ともなっていたからである。李永棋ら: 海域使用管理の基本問題に関する研究, 青島海洋大学出版社, 2002.5 を参照。

9) 青島市年鑑編集部出版社: 青島年鑑 2003 年版, pp.17-19, 2003

10) 中国海洋局: 中国海洋統計年鑑 (2005 年版) の定義によるものである。

11) 「中国海域使用管理法」においては, 3 ヶ月以上の海域使用を管理対象としており, 漁業部門においては養殖業が対象となっている。

12) 王衍亮・婁小波: 「ゼロ成長」政策下の中国漁業と漁業管理政策, 漁業経済研究, 48 巻 3 号, pp.1-14, 2004.2

13) 邱大洪: 海洋経済発展と海洋環境保護問題, 中国論文ネット, <http://lunwennet.com>, 2003

14) 王琪ら: 海洋管理—理念から制度へ, 海洋出版社, 2007

15) 孫憲忠: 漁業権侵害の案例分析, 中国漁業権研究, 法律出版社, 2006

16) 孫憲忠: 前掲書, 2006

17) 例えば, 昆布養殖業やわかめ漁業が盛んな地域として知られる遼寧省大連市においても観光の邪魔として優良養殖漁場が行政命令で撤廃されたという記事が新聞に載るなど大きな問題となっている。

18) 張徳賢ら: 海洋経済の持続発展に関する理論研究, 青島海洋大学出版社, 2001

19) 傅金龍・苗永生・周世鋒: 海洋機能区画の理論と実践, 海洋出版社, 2004

20) ただし, 青島市のゾーニング計画を参考にして作成された全国ゾーニング計画は 2 層構造となっており, 詳しくは以下の表の通りである。張宏声ら: 全国海洋機能区画概要, 海洋出版社, 2003 を参照。

全国ゾーニング表

大分類	中分類
1. 港湾航行運輸区	港湾区
	航路
	錨地
2. 漁業資源利用保護区	漁港と漁業施設基地建設区
	養殖区
	増殖区
	漁労区 重要水産資源保護区
3. 鉱物資源利用区	オイル関係区
	固体鉱物区
	その他の鉱物区
4. 観光区	景観区
	レジャー区
5. 海水資源利用区	塩田区
	特殊工業用水区
	一般工業用水区
6. 海洋エネルギー区	潮汐エネルギー区
	潮流エネルギー区
	波浪エネルギー区
	温度差エネルギー区
7. プロジェクト区	海底パイプ施設区
	石油採掘区
	埋め立て造地区
	海岸防護工程区
	橋梁区 そのたのプロジェクト区
8. 海洋保護区	海洋と海岸自然生態保護区
	生物種自然保護区
	自然遺跡と非生物資源保護区
	海洋特別保護区
9. 特殊利用区	科学研究試験区
	軍事区
	廃水処理区
	浚渫物処理区
10. 保留区	保留区

- 21) 重要なプロジェクトとは、①市レベル以上の海洋自然保護区、特殊機能区内の項目、②海洋工程、工業項目、③使用する海岸線が1千m以上の項目、④囲い込み海域が200ムー以上または埋立て海域が100ムー以上の項目、⑤国、省、市における重点項目等をいう。
- 22) 「集団組織」とは漁村の村民組織や漁村経済団体などの組織をいう。
- 23) 「その他の組織」とは研究機関や公的機関などをいう。
- 24) 注21参照。
- 25) ちなみに、「中国海域使用管理法」で定められた国における海域使用料金の設定は以下のようになっている。

項目	料金
工業プロジェクト	1500元/年・ha
レジャー項目	150~450元/年・ha
排水等ごみ処理	3000元/年・ha
海底パイプライン等用海	1500元/年・ha
海洋自然保護区内開発用海	2250~3000元/年・ha
その他経営性項目	1500~2250元/年・ha

- 26) 青島市海洋と漁業局ホームページ, 2007
- 27) 「漁業権」という表現は法律の条文等では正式に使われているものではなく、「物権法」のなかでも「漁業（漁業+養殖）を営む権利」という表現が使われている。ここでは海域使用权と対比して便宜的に用いている。

著者紹介



李銀姫（学生会員）

東京海洋大学応用環境システム学専攻博士後期課程（東京都港区港南4-5-7）、平成17年3月東京水産大学水産学研究科資源管理専攻博士前期課程修了、同年4月東京海洋大学博士後期課程入学、漁業経済学会、地域漁業学会学生会員、E-mail: riginki@gmail.com

婁小波（正会員）

東京海洋大学海洋政策文化学科（東京都港区港南4-5-7）、昭和37年生まれ、平成4年京都大学大学院農学研究科修了、平成4年4月近畿大学農学部助手、同大学講師を経て、平成9年4月鹿児島大学水産学部助教授、平成11年10月東京水産大学助教授、平成16年3月東京海洋大学教授、漁業経済学会、地域漁業学会、日本協同組合学会、フードシステム学会、地域農林学会等会員

Actual Conditions of the Coastal Zone Management in China — A Case Study of Qingdao City, Shandong Province —

Yinji LI and Xiaobo LOU

ABSTRACT: The objective of this study is to clarify the actual conditions of the coastal zone management in china based on the “Law of the people’s Republic of China on the Administration of the Use of Sea Areas”, through a case study of Qingdao city, Shandong province. Qingdao has been taking a leading role in coastal zone management since early 90s and has also been designated for one of the four model districts in china since the establishment of above-mentioned law in 2002. It has been understood in this paper that the coastal zone management in china today is being conducted mainly under the market mechanism for improving the efficiency of the management, but still a number of problems left in fairness and efficiency of its execution.

KEYWORDS: *Coastal zone management, Right to use sea areas, Marine function zoning, Fees for the use of sea areas*