

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 13 日現在

機関番号：37102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2011～2015

課題番号：23530178

研究課題名(和文) 海岸漂着物の処理対策と行政の危機管理

研究課題名(英文) Marine Litter Problems and Risk Management in Japan

研究代表者

宗像 優 (MUNAKATA, Masaru)

九州産業大学・経済学部・教授

研究者番号：40435095

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円

研究成果の概要(和文)：近年、海洋ごみは世界的に取り組むべき課題となっており、その解決に向けてより効果的で強化された取組みが求められているなか、わが国における海岸漂着物の処理対策について、行政学の視点から研究を行った。それにより、処理費用が自治体にとって大きな負担であること、内陸部での発生抑制対策と環境教育の重要性、危機管理の視点を持ち合わせた対策の必要性等が明らかとなった。本研究の成果は、同問題の解決の糸口を探る上で一助になると思われる。

研究成果の概要(英文)： In recent years, marine litter poses a global challenge, and increased effectiveness and intensity of work is required to combat marine litter, as it is written in the Leader's Declaration G7 Summit in June 2015. We have researched about marine litter problems in Japan with a multidisciplinary approach from public administration and its close academic area, which are political science, constitutional law and administrative law. The results of this study are following; removal actions become a financial burden for the local governments damaged by marine litter, and it is needed to prevent waste in land, to take educational activities of marine litter, and to take measures from the viewpoint of risk management to solve marine litter problems. Those are made public in a variety of academic papers and conferences. We believe that these results of our study have become the help to solve the marine litter problems.

研究分野：行政学

キーワード：漂着ごみ 海岸漂着物 危機管理

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 近年、わが国において、大量のごみが海上を漂流し、また海岸に漂着することによって、海岸機能の低下や景観の悪化、船舶の安全航行への障害、漁業への被害、自然環境の破壊など、多方面にわたって様々な影響が生じている。また、漂流・漂着ごみのなかには、医療系廃棄物などの有害なもの、危険なものも確認されている。漂流・漂着ごみの特徴としては、日本海側、なかでも九州地方や東北地方、北海道地方などでとくに多い傾向にあること、日常生活で使用されるプラスチック製品が主であること、漂着物の数量および種類が多いこと、破片を除くと陸上起源のものが大半を占めていることなどが指摘されている。

(2) ごみの漂流・漂着によって被害・影響を受ける地方自治体にとって、その対策は、いまや行政上の取組み課題の一つとなっている。地方自治体は、市民団体や NGO などの民間セクターと協力しながら、海岸清掃をはじめ様々な取組みを行ってきた。

近年に至り、国による本格的な対策も講じられはじめた。2000年に「漂流・漂着ゴミに関する関係省庁連絡会」が発足し、2006年には「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」が設置された。「漂流・漂着ゴミ国内削減方策モデル調査」(2007年度)や「漂流・漂着ゴミ対策重点海岸クリーンアップ事業」(2008年度)も実施された。そして、2009年には「海岸漂着物処理推進法」が施行し、「海岸漂着物地域対策推進事業」が「地域グリーンニューディール基金」(2009年設置)の対象事業の一つとされた。

(3) 海岸漂着物に関する研究としては、自然科学分野のものが主流であり、社会科学分野における研究は、まだ緒に就いたばかりである。たしかに、小島あずさ・眞淳平『海ゴミ 拡大する地球環境汚染』(中公新書、2007年)や、小島あずさ・金子博「NGO から見た日本の海岸漂着ごみ対策の現状と対応」(『河川』2009-11月号、社団法人日本河川協会、2009年)では、海ごみの問題に取り組んでいる NGO の視点から、その現状が検討されている。

『いんだすと』2008年3月号(公益社団法人全国産業廃棄物連合会、2008年)においては、漂流・漂着ごみ対策に関する特集も生まれ、行政の現場から、その対応や取組み状況等について述べられている(石橋和隆「我が国における漂流・漂着ごみへの対応」、直原史明「海岸管理における漂着ゴミ対策の取組み」、井手邦典「長崎県における漂流・漂着ごみの現状と対策について」)。

経済学的なものとしては、例えば、藤田陽子・大城肇「漂着ゴミによる生態系損失の経済的価値評価」(琉球大学 21世紀 COE プログラム、2009年)といった優れた研究成果もあ

る。また、研究機関や NGO などによる調査・研究報告書も、いくつか存在している。

しかしながら、例えば、国連環境計画(UNEP)の地域海計画(RSP)において、「海洋ごみ」が“Key Issues”の一つに掲げられているように、この問題は、現在、国際的に取り組むべき重要な課題となっているにもかかわらず、わが国においては、海岸漂着物対策に関する行政学的研究は、ほとんど着手されていない状況にあった。

(4) こうしたなか、研究代表者は、「漂着ごみ問題の現状と行政の対応」(『エコノミクス』九州産業大学経済学会、13巻1・2号、2008年)や「自民党の環境政策 漂着ごみ対策を事例として」(藤本一美編『日本の政治課題 2000-2010』、専修大学出版局、2010年)などにおいて、海岸漂着物問題の現状を分析し、国・都道府県・市町村の役割分担のあり方や、地方自治体への財政的支援も含めた処理費用の負担問題、いわゆる縦割り行政による弊害など、海岸漂着物対策における課題を指摘して、実際に海岸漂着物の処理を担当する市町村が直面する困難さについて検討を加えてきた。海岸漂着物問題に関して、法制度も含めた行政学的研究をさらに深め、海岸漂着物問題の解決の糸口を探ることが、本研究に取り組む背景・動機である。

## 2. 研究の目的

(1) 本研究は、近年大きな社会問題の一つとして取り上げられている海岸漂着物の問題について、上記の問題認識や研究動向を踏まえて、行政学的にアプローチして研究を進めるものである。

海岸漂着物対策における関係機関の役割分担の明確化や処理費用の負担問題など、海岸漂着物対策の課題が指摘されているなか、本研究では、行政の危機管理との視点ももち合わせながら、研究代表者(行政学)、研究分担者(政治学)さらには、連携研究者(憲法、行政法)の知見を統合して、複雑かつ多面的な要素を有する海岸漂着物の問題に対して各研究領域から検討を行って、海岸漂着物問題の解決に資する成果を得ることを目的としている。

(2) 本研究の特色は、海岸漂着物の処理対策に対して、行政学とその近接学問領域から複眼的アプローチを行うことである。さらに、各々の所属する研究機関が海岸漂着物による影響が著しい地域(北海道地方、東北地方、九州地方)にあることから、その研究成果を地域に還元しやすいこともある。

本研究の推進によりもたらされる成果は、海岸漂着物問題の解決に資するだけでなく、持続可能な地域社会のあり方に関する一つの方向性をも示すことが可能であると思料する。

### 3. 研究の方法

(1) 本研究は、社会的にきわめて重要なテーマに関するものであるとの認識から、4 年計画（平成 23 年度～平成 26 年度）で研究を行う。

本研究を進めるにあたり、文献資料による情報の収集や分析のみならず、国や地方の関係機関、民間団体などから直接ヒアリングを行い、また、現地（海岸）の状況を視察することが有益であるとの観点から、主に、海岸漂着物による被害の著しい地方自治体と離島を対象に、ヒアリング調査と現地（海岸）視察を行うことが、研究方法の中心となる。

また、研究体制構成員の研究拠点が、札幌、山形、福岡、鹿児島といったように、全国各地にあるため、年度中数回、一同に会する機会を適宜設けて、研究上の打合わせを行う。

(2) 本研究の対象となる海岸漂着物の問題は、複雑かつ多面的な要素を有するものであるため、現研究体制では対処しえない課題が浮上する可能性も否定できない。その際には適宜、当該分野に精通した者からヒアリング等を行うが、それでもなお対応しえない状況が発生した場合には、研究協力者を招聘することも念頭に置いている。

また、訪問調査先の状況によっては、その変更を余儀なくされること、あるいは、研究を進めていく過程で、より有用な訪問調査先を選定する必要が認められる場合も想定されうるが、その際には、臨機応変に対応する。

### 4. 研究成果

(1) 上述の通り、文献資料による情報の収集、分析のみならず、国や地方の関係機関、民間団体などから直接ヒアリングを行い、また、現地（海岸）の状況を視察した。以下に、具体的に年度別で研究の成果を記す。

平成 23 年度：研究初年度であることもあり、研究体制構成員全員が、海岸漂着物の問題に関する認識を共有するため、まず、農林水産省・国土交通省『海岸における一体的漂着ゴミ対策検討調査報告書』、財団法人環日本海環境協力センター『財団法人環日本海環境協力センター年報 2006』、JEAN/クリーンアップ全国事務局編『クリーンアップキャンペーン 2007 REPORT』など、国や民間団体などの調査・研究報告書の整理・検討を行った。

そして、環境省の他、海ごみの問題に取り組んでいる NGO の一つである JEAN を訪れて、ヒアリングを行った（9 月）。また、「海ごみサミット・愛媛会議」（9 月、愛媛）と「海ごみプラットフォーム・JAPAN」（12 月、東京）に参加することで、各地域の取り組み状況や、外国での海岸漂着物対策の現状、海岸漂着物対策における最先端の研究動向等を把握した。

さらに、全国のなかでも、とりわけ外国由来の漂着物による被害の著しい地域の一つである長崎県を訪れて、まず、五島市役所で

海岸漂着物の状況や対策についてヒアリングを行い、また、福江島の海岸漂着物の状況を視察した。そして、長崎県庁にて、担当課と長崎県海岸漂着物対策推進協議会会長から、長崎県の取り組み状況等についてヒアリングを行った（平成 24 年 2 月）。

上記を踏まえて、各々の専門分野の視点から、海岸漂着物の問題にアプローチした。

平成 24 年度：前年度同様、各種の調査・研究報告書の整理・検討を進めると同時に、前年度に行ったヒアリング調査や現地（海岸）視察等の成果を検討し、研究課題の精査を行った。

また、海岸漂着物問題の現状と課題を把握するため、各種団体へのヒアリング調査や資料収集、現地（海岸）視察を行った。具体的には、京都府亀岡市で開催された「海ごみサミット・亀岡保津川会議」へ参加した後、日本海側の海岸において、国内由来の漂着物による被害の著しい地域の一つである富山県を訪れて、富山県庁と財団法人環日本海環境協力センターへのヒアリング、射水市内の海岸視察を行った（8 月）。

そして、外国由来の漂着物による被害の著しい地域の一つである長崎県対馬市を訪れて、市役所でのヒアリングと海岸視察を行った（10 月）。

さらに、全国的に見て、海岸漂着物対策に比較的早くから取り組んでいる自治体の一つである山形県を訪れて、山形県庁、山形県庄内総合支庁、特定非営利活動法人パートナーシップオフィスへのヒアリングと、酒田市内の海岸視察を行った（平成 25 年 2 月）。また、先に訪れた九州北部（長崎県）との比較も含めて、九州南部の宮崎県を訪れて、宮崎県庁と日南市役所へのヒアリング、日南海岸の視察を行った（平成 25 年 2 月）。その他、「海ごみプラットフォーム・JAPAN」に参加して、「海洋ごみに関する法制度研究について」とのタイトルで、講演を行った（平成 25 年 3 月、東京）。

上記を踏まえて、各々の専門分野の視点から、海岸漂着物の問題にアプローチして研究を進めた。

平成 25 年度：前年度同様、海岸漂着物問題の現状と課題を把握するため、各種団体へのヒアリング調査や資料収集、現地（海岸）視察を行った。具体的には、西日本の日本海側地域の状況を把握するために、島根県を訪問し、島根県庁と隠岐の島町役場でのヒアリング調査と資料収集、隠岐の島での海岸視察を行った（8～9 月）。さらに、九州南部の離島の実情を確認するために、鹿児島県を訪れて、鹿児島県庁、鹿児島県熊毛支庁、西之表市役所でのヒアリング調査と資料収集、種子島等での海岸視察を行った（平成 26 年 2 月）。

上記を踏まえて、同年度までに行ったヒアリング調査や現地（海岸）視察等の成果、そして、研究代表者、研究分担者、連携研究者

各々の研究結果を検証して、研究課題をさらに精査するとともに、最終年度に向けた研究上の課題を検討した。

平成 26 年度：前年度同様、海岸漂着物問題の現状と課題を把握するため、各種団体へのヒアリング調査や資料収集、現地（海岸）視察を行った。具体的には、海岸漂着物の量が全国的に見て比較的多い地域の一つである北海道を訪れて、北海道庁、北海道宗谷総合振興局、利尻町役場でのヒアリング調査と資料収集、利尻島等での海岸視察を行った（8～9月）。

また、九州北部での取り組み状況を確認するために、福岡県宗像市役所にて、離島の状況も含めて、海岸漂着物の現状と取り組み課題について、ヒアリングを行った（平成 27 年 1 月）。

そして、九州南部、沖縄の離島での海岸漂着物の状況を把握するために、沖縄県を訪れて、石垣海上保安部、沖縄県八重山土木事務所、石垣市役所でのヒアリング調査と資料収集、石垣島での海岸視察を行った（平成 27 年 2 月）。

前年度までの研究結果も踏まえて、研究上の成果と課題を整理・検討し、研究代表者、研究分担者、連携研究者各々の専門的観点による研究成果の統合作業を集中的に行って、最終的な結論を導き出して研究成果をまとめる作業を進めた。

なお、研究最終年度に、研究代表者が入院したことから、補助事業期間の延長を申し出、それが認められたため、平成 27 年度も引き続いて研究を行った。

平成 27 年度：まず、長崎県五島市で開催された「海ごみサミット 長崎・五島会議」に参加した後に、福江島での海岸視察を行った（10 月）。また、北海道奥尻島を訪れて、奥尻町環境センターでのヒアリング調査と資料収集、奥尻島での海岸視察を行い、さらに、震災がれきの状況の把握とあわせて、奥尻島津波館を訪問した（10 月）。

(2) これらの活動は、本研究を進めるにあたり、非常に有益であった。とくに、海岸漂着物による被害の著しい地域を中心に、全国各地を訪れて、海岸漂着物の回収・運搬・処分といった、処理の現場である基礎自治体や、広域自治体である都道府県、そして海ごみ問題の解決に向けて様々な取り組みを行っている NGO などから、直接話を聞くことで、文献資料からはなかなか見えにくい現場の実情を知ることができた。また、離島をはじめ、実際に現地（海岸）を視察することで、海岸漂着物の現状を目の当たりにし、その被害状況等を確認することができた。これらの調査・研究活動を通じて、地域ごとの特徴や課題、取り組み状況、地域共通の課題等も把握することができた。さらに、海ごみサミットや

海ごみプラットフォームに参加することで、全国各地で海ごみ問題に取り組む団体の活動状況や取り組み事例を知り、また情報・意見交換を行うことができた。

このような研究活動を通じて、主に次の点が明らかになった。すなわち、一度海岸を清掃したとしても、海岸漂着物は繰り返し漂着することから、海岸の清潔を保持するためには継続的な取り組みが欠かせず、その処理費用が現場である自治体にとって、非常に大きな負担となっていること、単に「漂着ごみ」対策だけでなく、「漂流ごみ」や「海底ごみ」など、ひろく「海ごみ」を対象とした取り組みを行うべきこと、海岸漂着物を海岸で回収するという、いわば「対症療法的な対策」だけでなく、「未然防止」の視点から、海岸漂着物の「発生抑制対策」を重視すべきこと、

とりわけ、国内由来、陸上起源の海岸漂着物の多さが指摘されているなか、河川など内陸部での発生抑制対策が必要不可欠であること、これに関連して、海岸漂着物は沿岸部の問題であって、内陸部では関係がない、あるいは無関心といった意識が見受けられることから、内陸部においても、海岸漂着物問題に関する環境教育と啓発活動に取り組むべきこと、医療系廃棄物や、有害物質の入った廃ポリタンク等、危険な海岸漂着物も多数確認されていることから、「危機管理」の視点ももち合わせて、対策を講ずべきこと、

海岸漂着物処理推進法は、議員立法により成立したことや、地方議員や NGO 等が条文の策定過程において深く関与したことなどの点で、立法過程論的に見て注目に値すべきものであること、などである。

上記の点は、各種学術雑誌や学会発表等を通じて公にされている。海岸漂着物問題に関して、とくにわが国において、行財政研究や法制度研究などの社会科学的な研究業績が十分に蓄積されているとはいいがたいなか、本研究による成果は、同問題の解決の糸口を探るうえで一助となるものと思われる。

他方で、2015 年 6 月にドイツで開催された G7 エルマウ・サミット（主要国首脳会議）の首脳宣言の「海洋環境の保護」の章において、海洋ごみが世界的課題であり、その解決に向けて対処すべき旨が記されたように、海洋ごみ問題の解決は、近年、国際的にもますます重要な取り組み課題の一つとなっている。この問題に関する学術的研究のさらなる発展が待たれよう。

(3) 研究成果の教育現場への還元の一環として、ゼミナール（九州産業大学経済学部宗像優ゼミナール）において、毎年度、研究テーマの一つに漂着ごみ問題を取り上げて、研究を行っている。そして、研修旅行の際に、訪問先の自治体で、漂着ごみに関するヒアリング調査と海岸清掃を行っている。さらに、その成果を、九州産業大学経済学部研究発表会にて、報告している。その内容は、九州産

業大学経済学部『地域づくりに関連する実践的な経済教育事業報告書』に収められている。

その他、同ゼミナールによるボランティア活動の一環として、「国際海岸クリーンアップキャンペーン（ICC: International Coastal Clean Up Campaign）」や、地元（福岡市）の自然保護団体が毎月実施している海岸清掃活動に、随時参加している。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計8件)

浅野一弘「ヒアリング調査からみえる漂着ごみ問題の実状 長崎県・富山県・山形県・宮崎県・島根県・鹿児島県」『札幌大学総合論叢』38号、札幌大学総合論叢編集委員会、2014年、1-16頁、査読無。

浅野一弘「危険な海岸漂着物 地方自治体の認識」『経済と経営』45巻1号、札幌大学経済・経営学会、2014年、15-23頁、査読無。

横大道聡「『漂着ごみ』に係る法制度の仕組みと課題 処理責任を中心に」『法政論叢』51巻1号、日本法政学会、2014年、91-112頁、査読有。

和泉田保一「漂着ごみの処理責任にかかる不法行為の違法と海岸漂着物処理推進法の制定について」『法政論叢』60・61号、山形大学、2014年、153-191頁、査読無。

横大道聡「(翻訳)海洋ごみの調査、防止及び削減に関する法律(米国)」『法学論集』47巻1号、鹿児島大学、2013年、111-122頁、査読無。

〔学会発表〕(計4件)

横大道聡「『漂着ごみ』に係る法制度の仕組みと課題 処理責任を中心に」日本法政学会第120回研究会、名古屋学院大学(愛知県名古屋市)、2014年6月29日。

宗像優「海岸漂着ごみ問題をめぐる行財政上の課題」日本経済政策学会第69回全国大会、椋山女学園大学(愛知県名古屋市)、2012年5月27日。

宗像優「漂着ごみの現状と行政の課題」九州政治社会学会第3回研究会、九州大学(福岡県福岡市)、2011年12月3日。

〔図書〕(計1件)

宗像優「海洋ごみ問題をめぐる政治・行政の対応」日本臨床政治学会監修、宗像優編『環境政治の展開』、志學社、2016年、283-323頁(全367頁)。

〔その他〕

招待講演

宗像優「海洋ごみに関する法制度研究について」海ごみプラットフォーム・JAPAN、東京、2013年3月14日。

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

宗像 優 (MUNAKATA, Masaru)  
九州産業大学・経済学部・教授  
研究者番号: 40435095

##### (2)研究分担者

浅野 一弘 (ASANO, Kazuhiro)  
札幌大学・地域共創学群・教授  
研究者番号: 20336986

##### (3)連携研究者

和泉田 保一 (IZUMIDA, Yasuichi)  
山形大学・人文学部・准教授  
研究者番号: 60451655

横大道 聡 (YOKODAI DO, Satoshi)  
慶應義塾大学大学院・法務研究科・准教授  
研究者番号: 40452924