

青森県木野部海岸における合意形成と 海岸事業の実施

PUBLIC AGREEMENT AT KINOPPU COAST IN AOMORI PREFECTURE AND ENFORCEMENT OF COASTAL WORKS

清野聡子¹・花田一之²・宇多高明³・角本孝夫⁴・五味久昭⁵・石川仁憲⁵

Satoquo SEINO, Kazuyuki HANADA, Takaaki UDA,
Takao KAKUMOTO, Hisaaki GOMI and Toshinori ISHIKAWA

¹正会員 農修 東京大学大学院総合文化研究科広域システム科学科(〒153-8902 東京都目黒区駒場3-8-1)

²青森県県土整備部河川砂防課主幹(〒030-8570 青森県青森市長島一丁目1 1)

³正会員 工博 国土交通省国土技術政策総合研究所研究総務官(〒305-0804 茨城県つくば市旭1)

⁴ 94フォーラムin 大畑(代表者:角本孝夫 〒039-4401 青森県下北郡大畑町字上野 96-8)

⁵正会員 パシフィックコンサルタンツ(株) 水工技術本部 港湾部(〒206-8550 東京都多摩市関戸1-7-5)

Public agreement in the planning of future coastal works was made through public hearings at the Kinoppu coast in Aomori Prefecture. Concrete measures against wave overtopping and improvement of coastal utilization were told local people, and a compromise was attained over the objective opinions through dense discussions. The process was described clearly. After the formation of the compromise, coastal works were conducted and a part of works has been finished until the end of fiscal year of 2000.

Key Words : Public agreement, public hearing, coastal works, Kinoppu coast

1. まえがき

現在、公共事業がかなり多くの国民の批判に晒されている。この原因として、その意義が見いだせないような事業が行われ、あるいは手続き論に問題があつてend userが頼みもしないのに急に大規模施設ができ、そこにわずかに残されていた自然や生態系が失われてしまったという話が数多いからである。こうした場合、いたずらにそのような批判は根拠がないと主張し続けることは、公共事業が国民の税金で行われていることを考えれば最早非常に困難であろう。最近では各種公共事業の根拠を定める法律(例えば、新海岸法)自体にも住民との合意についての明文化が進んできている。筆者らはこうした状況の変化を見据えた上で、本来のあるべき公共事業の原点、すなわちそれを享受するであろう住民の立場に立つて計画論を詰め、実際の事業を遂行することが必要と考え、青森県大畑町の木野部海岸において懇話会方式に基づく合意形成手法について検討してきた¹⁾。これによって地域住民との直接的な話し合いの中から海岸事業の方向性を探る試みを行い、かなりの成功を収めた。しかし事業の実施段階に至ると、

思っても見なかった点において実はまだ住民との意志疎通に問題が残されており、その解決を行わずには先に進まないという事態が発生した。本研究では、青森県単独事業として1999年度から行われている「心と体をいやす海辺の空間整備事業」の合意形成について、その経緯とその解決を通じて実際の事業実施までの経過について要約する。なお第4回懇話会までの内容については文献^{1) 2)}を参照されたい。また以下で触れる地先は図-1にまとめて示す。

2. 和やかな雰囲気での総括(第5回懇話会)

2000年3月21日、青森県下北少年自然の家において第5回懇話会が開催された。この中では、まず前回までの懇話会で論じられてきた、ちぢり浜から木野部海岸までのアクセス路と自然の家からの散策路の整備、護岸の改良などが議論されたが、新たに築磯についての意見交換がなされ、住民は昔の磯漁ができた浜の復元を強く望んでおり、築磯を試験的に行うことについて積極的支持を示した。このため新たに築磯の検討が採択された。その場合、海岸事業で行う以上、消波工として設置され、それが築磯でもあるとい

う方式を取ることが合理的であるとの結論に達した。その後、築磯の材料について議論がなされ、軟岩で現在ある岩礁と同様のものが望ましいこと、その形状についてはある程度幅をもち、満潮時は水没するが干潮時は干出する構造が望ましいこと、またその設置場所については小学校前の海域や緩傾斜護岸の前面の海域が望ましいという意見が出た。特に、前回までの議論において住民から批判の強かった緩傾斜護岸（写真-1）を転用し、その跡地前面に築磯を行うことに賛同を得た。最後に、各関係者が2000年度の活動を総括し、いずれもその有効性を明らかにした。

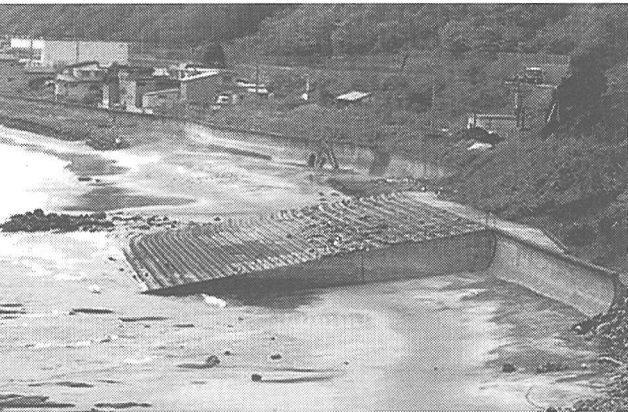


写真-1 緩傾斜護岸

3. 新たな緊張が生じた検討会(第6回懇話会)

第5回懇話会を受けて2000年10月3日に第6回懇話

会が開催された。ここでは改めて木野部海岸の整備の方向性として、①自然に溶け込む施設整備を目指すこと、②住民と海岸について話し合いながら結果を出すこと、③住民の意見が現実の施設整備に反映されること、また土木部はそれをサポートできるという点など、基本認識の再確認が行われた。その後個別課題についての説明が行われた(図-1参照)。

- ① 養殖場跡地の利用:ちぢり浜を整備するにあたり、昔の養殖場跡地を子供達が安全に遊べるように整備したい。決して外部の人を集めるための施設整備ではない。またその整備内容は子供達から直接意見を貰い決めたものであること。
- ② 赤川地先の突堤:冬季に強い波浪が入射することで住民要望もあり検討した結果、10m伸ばせばある程度波浪を押さえることができる。さらに突堤根元の天端高さを考えると、4mの天端高さが必要である。その整備の是非はちぢり浜の環境整備も考えて議論したい。
- ③ 護岸は自然に溶け込むよう石積にする。また、少年自然の家を利用する子供達の利用の要望からトイレの整備を行う。トイレの形は自然に溶け込むことを狙って岩窟トイレを考えている。

このような説明に対し、住民は「赤川町内の住民はトイレを使用しないのでトイレは不必要である。」「トイレができて海岸が目立ち、便利になれば益々海岸がよごれる。海岸に人が来るのはいいが、その後始末が問題である」、「遊びに来る観光客はゴミを捨てていく。実際看板を立てたが壊されて効果がな

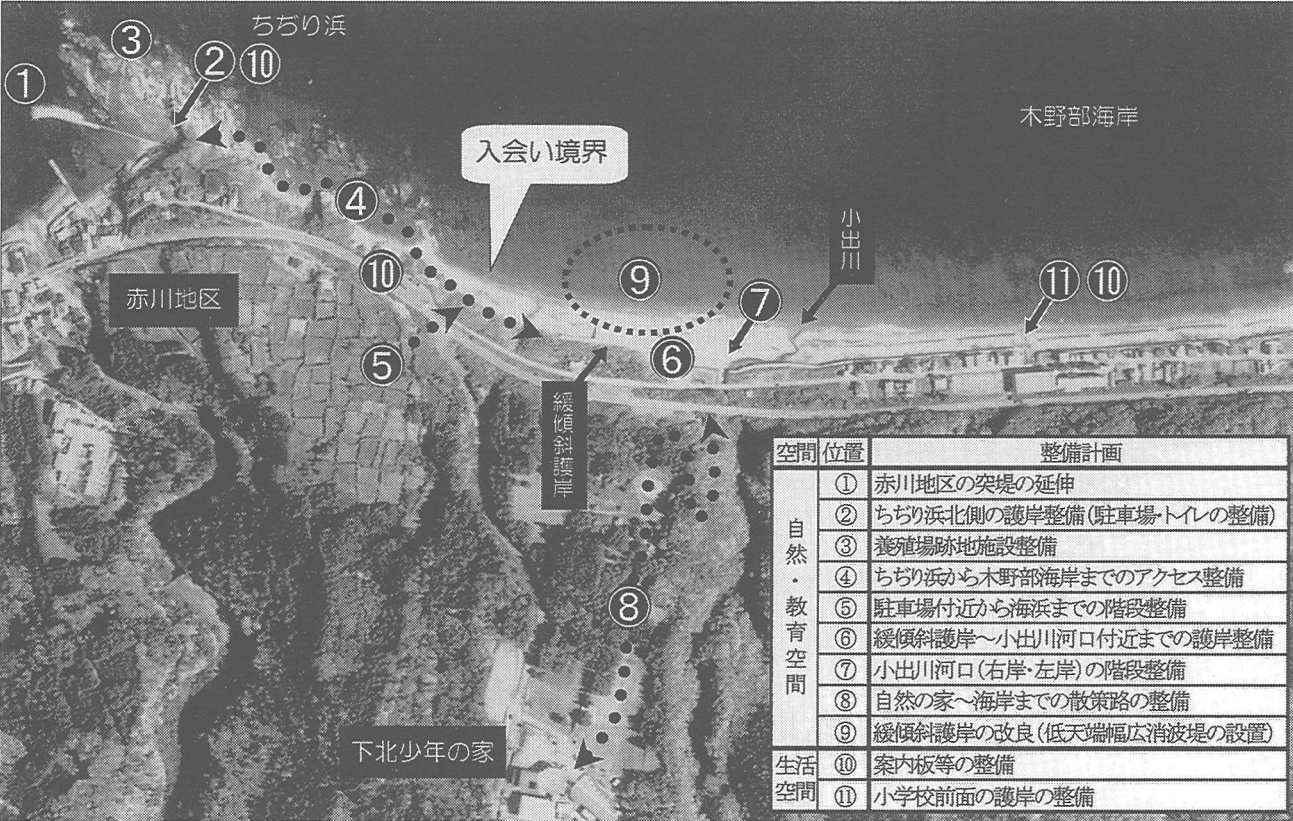


図-1 木野部海岸整備箇所位置図

かった。そうであるならば施設を作らないほうが良い。」というトイレ設置反対論が強く出された。

一方、少年自然の家の職員は、「ちぢり浜の素晴らしい海岸を利用したい。今までは2,3時間のプログラムであったが、ちぢり浜の自然と海を体験できる1日のプログラムを用意したい。そのためにはどうしてもトイレは必要である。」と発言した。

これらの発言により、懇話会は前回までと大きく異なり著しい緊張状態が発生した。そして一連の計画の原点に戻る発言が数多く出された。これらの中で基本原則に係わる認識の相違が明らかになった。

それらの要因は図-1に示すように、木野部地区と赤川地区は隣接するものの別の集落であるため、赤川地区の住民にとっては「(名称が)木野部海岸での事業」であるから赤川地先とあまり関係がなく、木野部のことと誤解し、逆に木野部地区の住民は、整備の主要箇所(ちぢり浜周辺等)が赤川の内容ばかりなので関心が低く、内容についての吟味が十分でなかったという点であった。

このようにして懇話会は決裂の一步寸前にまで至ったが、ここで新たな意見としてフォーラムが、「木野部の本当の資源は磯場である。昔の木野部海岸は豊かであったという資料がある。それは磯の暮らしが確立されていたことだと思う。」という意見を出し、海岸整備の方向性として海岸の利用とそこでの生活についての根本に立ち返った議論を進めた。

住民は、「護岸、トイレができるのは初め便利で良いと思った。しかし、いざできるとなると外部の人が来ることが考えられ、折角残されている今の「のり」がとられてしまうことが考えられ、それでこれはまずいということになった。」と発言。

結局、第6回懇話会では議論が沸騰し、その方向性が見えなくなったため、事務局で議論の内容を以下のように整理した。

- ① 護岸に関しては、懇話会において赤川地区住民からちぢり浜背後の崖が侵食しているので整備してほしいという要請があったことから、その必要性については問題ないと確認。
- ② 赤川地先における駐車場整備および護岸部トイレ問題についての地区住民の意見は、「駐車場ができることによって不特定多数がちぢり浜(赤川地区)に入りやすくなる。不特定多数が入るとゴミを散らかすし、船のエンジン、軽油等が盗まれる恐れがあるため整備には反対である」であった。また、「赤川地区住民は自宅のトイレを使用するため新設トイレは利用せず、したがって管理に手がかかるトイレは必要ない」という意見が大勢を占めた。
- ③ 現在、赤川地区の意見は混乱している。護岸、駐車場は赤川地区住民の要望でありながら反対が出ている。これは、赤川地区の住民全体の意見と住民各個人の意見の区別ができていないからである。よって集団と個人を区別するために、赤川地区住民の中に入っていく必要がある。

4. 問題点の整理を行った検討会(第7回懇話会)

種々の問題点について整理した後、第7回懇話会は10月10日に赤川公民館で開催された。参加者は事業者側6名、大畑フォーラム2名、事務局1名、赤川村男性約10名、女性約10名であった。ここでは前回の指摘事項について集中的な議論が行われた。

(1) 赤川地区護岸の整備

「整備内容については問題ない。ただし、過剰な整備は必要でない。外部の人を招き入れるような施設は必要ない。」という意見が多く出されたために、護岸背後の管理用通路の舗装は行わず、砂利敷きとすることになった。

(2) トイレの設置

「外部の利用者が多くなりゴミを捨てる、船の部品の盗難等が心配なので反対」「ちぢり浜周辺の海域への汚水排水は、いくら最新式の浄化槽を用いるといっても気分的に嫌なので反対」「トイレの管理を誰がやるのか？赤川村ではできないので反対」「造ってしまってからどうするでは遅い。今の段階で管理は誰か、清掃者は誰か明確にするべきである。その上で地元と協議するべき」という意見であった。

そこで「汚水処理は汲み取り式とし、管理も清掃も地元は一切負担をかけない」ということならば賛成か？という問いかけに対して、一人(一部)の女性から「どんなにしようがトイレを置くことは絶対に反対！」との強い意見があり、結局トイレは設置しないことになった。しかし別の項目の協議中に、男性から「やはりトイレは必要だ」との意見が出され、これに対して女性から再度「いらない！」と反論が出たが、「万一外で大便をされた場合、いま反対している人が責任をもって始末してくれるのか？」という意見に対し反論できず、住民同士の言い合いになった。結局、「2~3年ほど整備期間として猶予があるので、1%くらいの造る可能性は残しておくが、現段階では造らないこととする」という結論に達した。

5. 対処方針を固めた検討会(第8回懇話会)

第8回懇話会は、木野部公民館において2000年11月6日に行われた。出席者は木野部・佐助川地区の住民10名、大畑町・自然の家関係者5名、事務局7名の合計22名であった。第8回懇話会では、対象を木野部・佐助川住民としてちぢり浜以西の整備の詳細についての議論がなされた。まず、「今までの経緯」と「今後」についての説明をむつ土木事務所が行った。

昔の海岸に戻したいというコンセプトで事業を進めてきていること、したがっていわゆる規模が大きくて立派な施設ができることが目標ではなく、それよりもそれに至るプロセスこそが重要である、との意見表明がなされ、その後個別課題の議論に移った。

(2) ちぢり浜～木野部海岸のアクセス路

ちぢり浜から木野部海岸へのアクセス路は立派な施設を造るということではなく、渡りにくいところに自然石を置くという整備を考えている。それで飛び石通路に使う石はどのような物がよいか、できればちぢり浜に実際落ちていて石を使いたいと考えている。

これに対して、「木野部住民はそこへほとんど行くことはない。ただ、子供達が利用しているようだ。そのため立派な通路ではなく、石を少し置くという形にして欲しい」「ちぢり浜には少し石は落ちているが、布海苔が着いており、実際飛び石用に移動するのは難しい」「飛び石設置区域は基本的に木野部ではなく赤川であるから、赤川地区住民にも意見を求めるべきである」との意見が出た。

(2) 駐車場からの海岸までのアクセス路の整備

現在は、けもの道を駐車場から海岸までのアクセスに使っており、夏期にはそこを利用する少年自然の家が草刈り等を行っている。一般には、そこに階段が整備されることは有効と判断されるが、公共事業であるために県民誰でもが自由に立ち入れる施設の整備が行われることになる。このような事務局意見に対して、住民は駐車場からの階段の設置に消極的であり、その原因として海岸へのアクセスを整備して便利になるとゴミの山になってしまうことを恐れている。これは青森県内の多くの海岸で起きている共通の問題であり、ここでは住民の理解が得られない以上、今回は駐車場からのアクセス階段は整備しないことになった。

(3) 緩傾斜護岸改良（築磯）と護岸構造

現在ある緩傾斜護岸を撤去し、撤去したブロックを前面に投入して枠をつくり、その背後に自然石を入れて築磯するという整備に対して議論がなされた。この中で、「築磯は良いとしてもその周辺に砂が堆積しないかどうか心配である」という意見が寄せられた。これに対して築磯は人工リーフと同じで、波を完全に遮る構造物ではないからその可能性は低いとの説明がなされた。また「現在入れている石は割石で、表面はつるつるしている。また石の並べ方は規則的ではなく、むらがあったほうがよい」という意見が出された。それに対して、事務局からは、むらがあった方が消波機能の高いこと、また護岸形状として玉石の練り石積みを考えているとの説明がなされ、住民から了承を得た。

(4) 小出川河口部の階段（スロープ）の整備

小出川河口右岸には階段、左岸には手押し車が下ろせる斜路の整備を考えている。また、それにあわせて小出川河口上部にベンチ等の施設整備を考えているという議論に対して、住民は「整備してくれるのは良いが、整備をすると管理に困る。人が集まる施設ができればゴミがでる。」「ベンチ等の施設があっ

たらあったで良いのだが、人が来るのは困る」という意見が出た。

赤川地区の懇話会において住民から赤川地区にトイレの必要がないと言われたが、下北少年自然の家の子供達の利用を考えると、磯遊びの際にはやはりトイレが必要である。そこで小出川河口にトイレを作ることとは可能か？という議論がなされた。その場合、トイレ施設自体は土木事務所が整備するが、管理は地元住民（木野部・佐助川住民）で行う必要がある。これに対し、「木野部町内会で管理するのは難しいが、ボランティアとしてなら考えても良い。」という意見が出た。さらにフォーラムより、「築磯ができた後にもう1回考えてみてはどうだろうか？ 築磯ができればトイレ施設や水飲み場という施設への考え方が変わると思う。」という意見が出た。以上より、小出川河口部に設置する施設の整備順序は最後となるので、時間をかけて検討することになった。

(5) 小学校前の護岸整備

木野部・佐助川の歴史を語り伝えられるような場所を小学校前に作りたいと考えている。佐助川小学校の生徒達の意見にそこから浜辺へ下りられるとよいというものがあつた。以上から昔の船揚場のイメージを残せる整備を考えているという話題提供について、住民からは「町内会で整備についての話し合いをまとめることができると思う。その際、赤川は赤川、木野部は木野部と別個にして欲しい。木野部の人は、赤川の話は聞きたくない。」「また赤川の話か」という声が聞こえてくる。木野部住民は赤川のことは分からない。だからしっかり分けて欲しい。」「懇話会に来ていた赤川町内会の副会長が、赤川住民に内容について伝えていれば良かったが…」という意見が出た。後者の意見は地域の代表者と地域住民の間の意志疎通もまた問題が残されていることを示唆する。

6. 考察

懇話会を実施した感想として、特にある女性が目立つと言うこともあるが、木野部海岸の女性と比べて赤川村の女性からは活発な意見が出るという点が特徴であつた。また、住民同士の激しい言い合いもあり、村の意見が統一されていない印象であつた。さらに依然として海岸事業については「お上がやること」という考えが色濃く残されていた。

ここで、全国各地において、本論文で述べたのと同様な懇話会方式による合意形成が進められる際の参考となるように、ここで述べた海岸事業に係る懇話会と、従来から行われてきた公園等の町づくりにおける合意形成との相違点を整理すると次のようになる。

- ① 海岸では、「防護」が必ず含まれる。そのため広範な意見は出ても、実施可能なこと不可能なこととの区別が付きやすい。このことは海岸工学上、

あるいは設計上ある程度意見が淘汰されることを意味するが、杓子定規に決めてしまっただけでは何も進歩がなくなる。それよりも従来方式の中であつても、「何か工夫ができないか？」と前向きに考えることが重要である。この点こそ、今回の「築磯」などに代表される新しい視点に立った整備内容が発案された原点である。

- ② 管理区域の違い(例えば、木野部海岸の漁港海岸と建設海岸)によって、一方の管理者が実際に整備を行える所とできない所がある。これは沿岸域が多く海岸管理者によって管理されていることの一つの特徴であるし、そのことを広く住民に周知しないと思わぬ誤解のもとになる。
- ③ 海岸台帳に記載されている海岸境界と、地域住民の考えている海岸境界が異なる。例えば住民が思っている赤川・木野部地区の境界が海岸台帳に記載された境界線と異なつたことが多くの誤解のもとになった。
- ④ 事業名に気を使う必要がある。自分の住んでいる場所に誇りを持っている人ほどこの点にこだわる。この点は特に地方の小さな町ほど重要となる。
- ⑤ 住民と国・県の行政間のインターフェイスが必要である。町の開発と違って、海岸事業では従来の事業形態より、「お上が・・・」という考えが根付いている場合が多い。よつて、事業者と住民の間にインターフェイスとなる役割の人が必要となる。木野部海岸の場合には、大畑町および地域のまちづくりに活発な活動を展開している'94フォーラムin 大畑が重要な役割を果たした。
- ⑥ 1999年度における懇話会が成功裏に終わったことで事務局は一安心であり、あとは事業を進めればよいという慢心があつた結果、実際の事業に入る寸前になつて地域住民との間に考えの違いがあることが明らかになり一部計画の変更に至つた。このことはこの種の問題解決法においては、絶えずフィードバックを行い、問題点が見出されたならば直ちに修正するという柔軟性が必要とされる。またそれが可能な体制を造ることが必要である。

7. 木野部海岸の2000年12月末の状況

2000年12月末における木野部海岸の状況は以下の通りである。

- ① 赤川地区の護岸については既に工事が完了した。完成後の護岸状況を写真-2に示す。今年は斜路設置要望との関係から約44m施工したのみであつたが、来年度以降、斜路との取り合わせを考えながらさらに工事を続ける予定である。
- ② 養殖場跡地の整備も工事が完了した。ただし、プール中央の島、飛び石等は今後状況を見ながら施工する予定である。これらの工事は残されてはいるものの、写真-3に示すように見栄えは



写真-2 赤川の護岸工



写真-3 養殖池跡地を利用したタイドプール

かなり良好となつた。

- ③ 赤川地区突堤の延伸については既に工事が発注済みで、消波ブロックの製作据え付けが2001年3月には完了予定である。
- ④ 幅広消波堤(築磯)については2000年度に着手予定であり、3月末までに16m施工の予定である。また2001年度も引き続き施工を継続する予定である。

この事業は地元住民との話し合いの中で、何が必要で、何がいらぬかを調整した上で進められているものであるが、公共事業として税金を使って整備することと(すなわち不特定多数の人々への便宜供与)と、漁業権との調整が依然として課題にあげられる。程度の差こそあれ、海岸を訪れた人が海岸線に降りただけで密漁と思われたならば本懇話会の設立主旨である「心と体をいやす」ことができなくなる。

一方、漁業者にとっては浅海での魚介類の採集が生活の糧にもなっているため一概に勝手なことだとも言えない。集落の前の海を地元の人大切に思う気持ちがなければ環境管理は不可能であるが、その根底には入会の思考があるため、排他性を原理的に持っているとも考えられる。したがつてこれらの問題については今後長い目で見守っていく必要がある。

さらに、事業は必ず期限が限られているので、このように長期的に見守るべき課題と現実の事業との調整については、具体的な事業を通じた論議が日常

的に繰り返されることが必要である。

そして長期的、理念的な問題に対する答えを、日常の海岸管理や海岸施設として現実のものとしていくためには、小規模であっても確実性の高い具体的テーマを選定し、懇話会を通じて議論していくという手法をより洗練されたものとし、図-2に示すような地域の個性に応じた手法の一般化を図ることが必要と考えている。

新海岸法に基づく「海岸保全基本方針」では、地域住民への情報公開と整備に対する意見収集（合意形成）の必要性が示されている。

今後、地域の個性を十分取り入れた海岸整備が進められるためには、個々の沿岸における「海岸保

全基本計画」の中に上述のプロセスが明文化されることが望ましいと筆者らは考えている。

参考文献

1) 宇多高明, 清野聡子, 花田一之, 五味久昭, 石川仁憲, 芹沢真澄: 住民合意型海岸事業の推進手法-青森県大畑町木野部海岸での新しい試み-, 海洋開発論文集, 第16巻, pp. 523-528, 2000.

2) 清野聡子, 宇多高明, 花田一之, 五味久昭, 石川仁憲, 太田慶正: 住民合意に基づいた海岸事業の進め方に関する研究-青森県大畑町木野部海岸の事例-, 環境システム研究論文集, 第28巻, pp. 183-194, 2000.

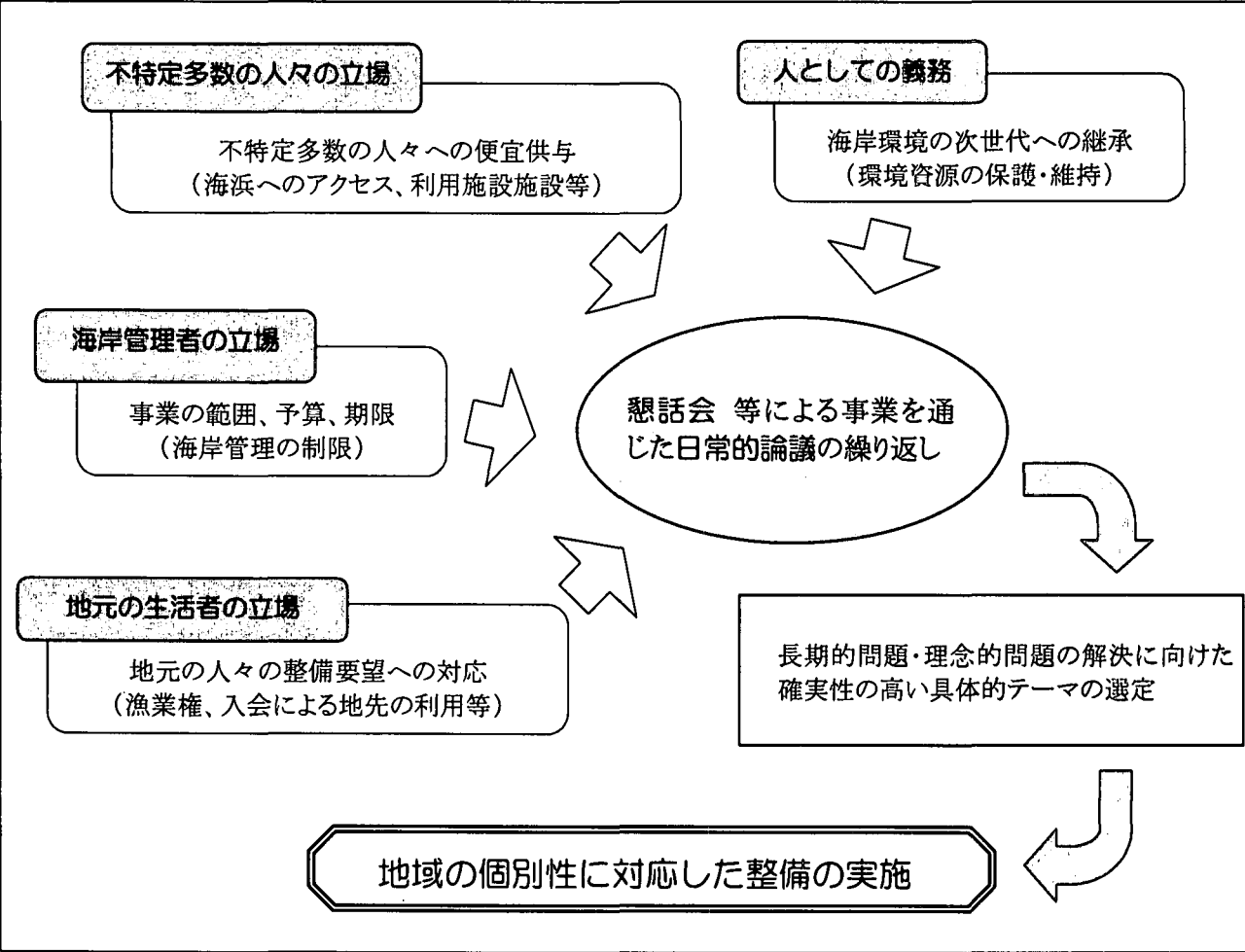


図-2 合意形成型海岸事業の課題と方向性