

大分県中津港大新田地区の海岸事業における 市民参加の取組み

THE PUBLIC INVOLVEMENT IN PLANNING OF SEACOAST AFFAIRS
AT OHSHINDEN AREA, NAKATSU PORT, OITA PREFECTURE

池田薫¹

Kaoru IKEDA

¹ 大分県土木建築部港湾課 課長(〒870-8501 大分市大手町3-1-1)

Public involvement in planning of seacoast affairs is executed in Ohshinden area, Nakatsu Port in Oita Prefecture. Large well-reserved mud flat spreads around the port. People enjoy its scenery and creatures, and coastal fishery utilizes the ecosystem. The local government and people organize the meeting to discuss utilization and conservation of the seacoast in this area. Comparative consideration on civil engineering works and medical care in terms of informed consent, and the role of local governments and function of these meeting are discussed.

Key Words : public involvement, consensus meeting, port planning, seacoast affairs, Nakatsu, Oita

1. 中津港の大新田地区の海岸事業の経緯

(1) 中津港の概要

中津港は、大分県北部の中津市に位置する重要港湾である。中津港の自見川河口干潟は、環境庁が1997年に作成した「シギ・チドリ類渡来湿地目録」において、重要地域として分類されている他、舞手川河口は、カブトガニをはじめとする希少生物が観測されているなど、中津港には周防灘特有の遠浅の干潟が存在する。

(2) 中津港の大新田地区の海岸事業

中津港の大新田地区においては、昭和55年度から平成7年度まで高潮対策を目的とした海岸事業が進められてきていた。しかし、環境に配慮するため、平成7年度までで事業を一旦中止し、平成8年に運輸省から「エコポート」の指定を受け、海岸事業の進め方について検討した。その結果、大新田の海浜での海草等の堆積・腐敗の対策として、港湾工事中から発生する浚渫土砂を活用して、海浜に覆砂する事業を計画した。

(3) 中津港の港湾整備

一方、中津港の新規の企業立地を受けて、港湾を拡張整備するため、中津港は平成11年6月に重要港湾に指定され、平成11年11月に港湾計画が改訂された。ちょうど同じ時期に、名古屋港の藤前干潟の埋立計画が中止されるなど、全国的に干潟の重要性に対する認識が高まり、中津港の干潟も注目を集めるようになった。中津港の港湾計画の改訂の作業過程で、環境アセスメントを検討するために設けられた「中津港改修環境影響調査検討委員会」から、中津港の整備計画は問題はないものの、大新田地区の海浜の覆砂事業については、「実現化にあたっては、干潟生態系の多様性に配慮し、専門家、地元住民及び環境団体等の意見を十分に聞くべき」との提言を受けた。

(4) 中津港大新田地区環境整備懇談会

この提言を受け、平成12年5月に「中津港大新田地区環境整備懇談会」が設立された。この懇談会は、人と自然の共生の観点から大新田地区の海岸事業の

表-1 懇談会・分科会・委員会開催状況

回数	開催年月日	場所	備考
第一回懇談会	平成12年5月27日	地元図書館	
第二回懇談会	7月29日	大新田海岸現地	干潟の観察と懇談会
第一回分科会	8月4日	中津土木事務所3階大会議室	
第二回分科会	9月22日	中津土木事務所3階大会議室及び現地	現地で護岸の高さ・位置の見学
第三回懇談会	10月14日	地元公民館	
第三回分科会	11月10日	地元公民館	
第四回懇談会	11月25日	地元図書館	
第三回専門委員会	12月13日	大分県東京事務所	12月13日の打合せを基に再検討し、その結果に対する専門委員のアドバイスも揚げた。
第四回分科会	12月26日	地元公民館	専門委員会の報告と松林の環境整備につなぐ。
第五回懇談会	平成13年2月10日	地元図書館	提言書の作成
工事経過の報告と市民有志による勉強会	7月20日	地元公民館	専門家の環境保全の講演会等
舞手川河口部分周辺自然環境報告会	11月18日	中津市役所会議室	建設工事に伴う生物移植、モニタリング、河口周辺の自然環境調査と意見交換会等
上記報告書の大分県・中津市への提出	平成14年1月15日	大分県中津土木事務所・中津市役所	上記報告書とそれに対する専門委員の意見が報告



写真-1 第2回懇談会での現地踏査



写真-2 第3回懇談会



写真-3 第5回懇談会

残り180mの延長部分の事業の進め方について検討することを目的とし、専門家、地元住民（一般公募を含む）、自然保護団体、行政からなる幅広いメンバーから構成された。1年間にわたり、5回の懇談会、4回の分科会が、完全公開のもとで開催され（表-1、写真-1、-2、-3）、下記のことが決められた。

- ① 侵食・高潮対策については、民有地の侵食が進んでいる区間について最小限の延長（約60m）で護岸を建設し、一旦、事業を休止する。護岸は被覆石工法で行う。工事中・工事後にモニタリング調査を行う。工事影響範囲内の干潟生物に関する調査を行う。
- ② 残りの約120mの区間は、公園化や用地買収等の可能性を検討するとともに、今後の侵食状況を約2年間程度で調査する。調査は、地元団体・中津市・大分県等が共同して行う。

(5) 現在の状況 - 協議会への発展

懇談会からの提言を受け、民有地の侵食が進んでいる約60mの区間について、平成13年度に捨石堤を整備し、一旦、事業を休止した。また、地元市民団体、中津市、大分県が共同して生態系の現況や海浜の変形状況等について調査を行った。さらに、調査結果の報告会を開催し、海浜の侵食や土砂の堆積の機構を検討した。これらの調査結果をもとに、残りの約120mの区間の整備方法を検討するため、平成14年3月に「大新田地区環境整備協議会」が設けられた。

2. なぜ議論がうまく進んでいるか？

以上のような大新田の海岸事業に関する議論は、行政の立場から見てもうまく進んでいると思う。メンバーとして参加している環境団体の方からも、「中津港では議論がうまく進んでいる。全国にも見本になるような事例として成功してほしい。」との評価を得ている。なぜ議論がうまく進んでいるかを考えると、次の3点が原因ではないかと思う。

- ① 地元の市民が海、干潟、環境を愛している。そしてその環境を子どもたちに伝えていきたいという

強い思いを持っている。一方で、行政のやることに対して反対のために反対するという姿勢はまったくない。何が何でも環境さえ守れたら良いという姿勢ではなく、防護など他の価値観にも広く目配りができている。政治的に特定の党派色がないことも行政がつきあいやすい理由であろう。また、素人ではあるが、環境や海浜変形など専門的な内容を真摯に勉強している。行政の立場から見ても、この人たちが相手なら一緒に議論をしていこうと感じさせる魅力を持った人たちである。

②メンバーとして環境や海岸の専門家に参加していただいている。この専門家の方々には、日曜日に開催される会議に東京からお出でいただいている。そして、議論が有意義なものになるよう、中立的な立場で助言をいただいている。会議の中では、「このデータからはこういうことが読みとれるんだよ。」とか「今の意見にはこういう視点がぬけているよ。」というようなアドバイスをいただいている。いわば議論が活性化するような触媒の働きである。市民のメンバーも行政のメンバーも専門家の方々を信頼しているので、専門家の方々意見には素直に納得することができる。

③行政側については、特定の結論を急いで出そうとするのではなく、気長に議論のまとまるのを待とうという姿勢が、うまく進んでいる原因ではないかと思う。県は、議論の場を用意し、議論の行方を見守る姿勢に徹している。

以上をまとめると、よく「地方自治は民主主義の学校」と言われるが、それ以上に「市民参加は民主主義の学校」だと思う。ただし、市民参加がうまく進んでいる時に限るが、出席して楽しいと感じる会議はめったにないが、この大新田の海岸事業に関する会議に出席するのは楽しい。ドイツの政治学者のハーバーマスが言う「公共空間」が築かれているということだと思う。

3. 市民参加と

インフォームドコンセントとの類似

情報公開に関する本を読んでいると、行政に関する情報公開・市民参加と医療におけるインフォームドコンセントは類似したものだと書いてあった。それでインフォームドコンセントについての本を何冊か読んでみると、インフォームドコンセントというのは、医師が患者に診断結果をすべて開示し、治療法について複数の代替案を提示し、それらのメリットとデメリットを比較し、患者自身が治療法を決定していくものらしい。例えば、外科手術をして患部

を摘出する治療法の場合、長期の入院が必要で、成功率は7割くらいだが、失敗した時のダメージは大きい。一方、薬品による化学的な治療法の場合、日常な生活は従来どおりできるが、副作用がある可能性があるといった情報を医師が患者に提示し、治療法を患者が選択する。このようなインフォームドコンセントは、公共事業を実施する際の情報公開・市民参加と方法が類似している。

中津港の大新田の海岸事業の残り約120mの区間についても、4つの代替案を検討している。A案は、何もしない案である。この場合、生物環境への影響はないが、高潮にも海岸浸食にも対応できず、防災上、問題がある。B案は、貴重な生態系を持つ河口の湿地の用地を買収し、その湿地の陸側に護岸を設ける案である。この場合、護岸の外側の一部では海浜浸食は受けるものの、湿地の環境は保全され、護岸の内側は高潮及び波浪から防護できる。C案は、河口に突堤を設ける案である。この場合、砂の移動を抑えることができるので、海浜の浸食を防止できる。しかし、河口部の汽水域の環境に影響が生じるし、高潮を防ぐ効果はない。D案は、海岸線に沿って護岸を整備する案である。この場合、高潮・浸食を防ぐ効果はあるが、生態系への影響は大きい。

「大新田地区環境整備協議会」では、現状のデータをもとに、専門家のアドバイスを受けながら、まず、どのような代替案があり得るかを議論し、これらの4つの代替案を作成した。まだ結論を決めていないが、悩みながらメリットとデメリットを議論している。これは、ちょうど患者がどの治療法を良いかを悩むのと同様の重みのある選択である。患者によっては、詳しい診断データは知りたくない、治療法も医者に任せる方が楽だ、と考える人もいるだろう。インフォームドコンセントは、患者にとっても厳しく重い選択をせまられるものである。中津港の事例のように、全面的にデータを開示し、共同作業で代替案を作成し、ひとつの案を選択するのは、参加する市民も重い責任を迫ることになる。

4. 市民とは誰か？

「住民参加」とか「市民参加」という言葉を使うが、どちらにも違和感がある。「住民」という言葉には、道路の騒音の影響を受ける沿線住民や河川の浸水区域の住民のように、即地的な利害関係者というニュアンスがある。一方、「市民」という言葉は、例えば「ローマ市民権」というように、一定の権利と義務を持つ公民という感じがある。本稿では「市民」という言葉を使ってきたが、違和感を感じながら使っている。

政治学者の佐伯啓思氏に「市民とは誰か？」というタイトルの著書があるが、まさにこの疑問を感じながら、中津港の海岸事業の議論に参加している。

協議会に出席している市民団体のメンバーは確かに「市民」である。協議会は公募でメンバーを募っており、メンバーシップはオープンである。しかし、実際に参加されているメンバーの中には、地元の漁業協同組合の組合員や市議員や新聞記者もいる。これらの肩書きのあるメンバーは、果たして市民として参加しているのだろうか。公募による住民代表も参加できるようにしている。これらのメンバーは「一人の住民」であることは確かだが、いつの間に「住民代表」になったのだろうか。市議員の参加を拒むつもりはないが、本来、市議員は市議会という場で選挙で選ばれた市民の代表として意見を述べていくものである。公募で参加した市民と同等の資格で協議会に参加するのが適当なのだろうか。

市民参加を得て行政を進めていくと言う時の、市民とは捕らえどころのない抽象的な存在である。中津港の協議会に参加している市民は、確かに一人の市民ではあるが、これらの20人に満たない人の意見

を聞いただけで、本当に市民の意見を聞いたことになるのだろうか。中津港の協議会の中にはそのようなメンバーはいないが、自分の意見がさも市民全体の意見であるかのように主張する人がよく見受けられる。行政から見ると「確かにあなたの意見は一人の市民の意見ではあるが、あなたの意見は市民全体の意見ではないですよ。」と言いたくなるのである。市民参加を得て行政を進めると言うのはやさしいが、実際にやってみると悩みは深い。

5. 中津港の海岸事業のこれから

以上のようにいろいろなことを学びながら、同時に悩みながら、中津港の海岸事業の進め方について議論をしている。残り約120mの区間の海岸事業の方法について結論を出し、海岸事業の仕上げをすることが必要である。それだけでなく、せっかく築きあげてきた協議会の輪を大切に、何とか市民参加の成功事例としたい。