

# 市民からみた地域の護岸工事の周知と 合意形成の状況 —大分県杵築市守江湾を事例として—

WHY THE PUBLIC CAN NOT KNOW THE REASON THAT THEIR SEACOASTS  
ARE LOST SUDDENLY?

綿末しのぶ<sup>1</sup>・清野聡子<sup>2</sup>

Shinobu WATASUE and Satoquo SEINO

<sup>1</sup> であいねっとわーく ともだち(〒873-0015 大分県杵築市八坂平尾台6-2)

<sup>2</sup> 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)

It is almost impossible to know the reason and timing of the destruction of our nearest seacoast in the local community. Because almost information of the construction schedule, costs paid by the tax, system of management is not cleared enough. In the text for the public accountability, technical terms of governance and management are full. Especially, women do not have enough chance to join the social decision making, they are tend to be isolated to know the situation of their favorite play space in the local nature.

*Key Words : seacoast, accountability, public involvement*

## 1. はじめに

大分県杵築市の守江湾は、瀬戸内海西部に面した国東半島の付け根にあり、別府湾にとっては唯一の広大な干潟を有している。筆者らは杵築市内において、「であいねっとわーく ともだち」(以下「であい」と略す。)という自然環境教育グループで地元の干潟や海岸、河川で環境の素晴らしさを、親子で体験学習することを主眼に活動してきた。設立は1997年6月で、その活動には、専門家の講師を招くことも多く、海洋生物学者、魚類学者、古生物学者などなど多数参加ご指導いただき、子どもたちの好奇心を育てている<sup>1)</sup>。

今年度から小中学校では、総合的学習の時間が正式なカリキュラムとして採用になり、環境学習の場としての河口干潟や海岸の役割は重要になっていくと考えられる。筆者らは総合的学習の時間に市内の小学校、中学校、幼稚園を始め各教育機関に講師として招かれることも多く、守江湾の干潟を中心に自

然観察や環境教育を実践している。

このグループはフィールドを中心に活動しているため、活動時期が春から秋までが多く、海岸や干潟の変化が冬季に起こったとしても、次年度の春にならないとわからないのが現状である。

行政も平成11年の海岸法の一部改正、平成12年の海岸保全基本方針の策定等により、公共工事に対する市民参加・情報公開を進めようとしているが、旧来の漁業関係者や地権者だけという関係者の集め方では、海岸や干潟を利用し、学習に使ったり、潮干狩り、海水浴など、利用する側の意見や要望を聞くことにはならない。

現在、情報公開のあり方、市民参加のあり方が模索されているようであるが、本論文では市民の側からみた海岸に関する意思決定の状況を報告し、改善の提言を行う。

## 2. 現状認識

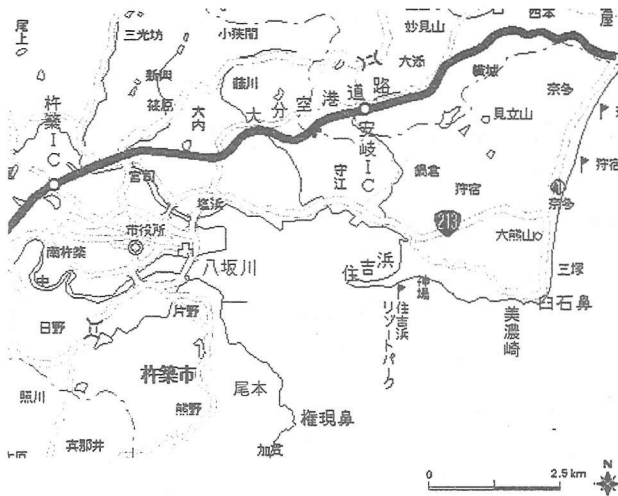


図-1 守江湾の地図



写真-2 美濃崎海岸工事中立て看板



写真-1 美濃崎海岸での磯遊び



写真-3 美濃崎護岸工事現場

前述の「であい」では設立の主眼として杵築市内の自然の中での遊びを通して、ふるさと杵築に誇りの持てる親子たちを増やしたいということを考えていたので、活動もフィールドワークが中心である。

幸いに杵築市内には、八坂川、高山川江頭川、天村川が注ぐ守江湾という広大な干潟があり、そこにはカブトガニが生息できる環境が残っている(図-1)。さらに、尾本地区には権現鼻という珪藻土でできた地層が露出している場所があり、その海岸では落ちている岩をハンマーで割れば植物の化石が出てくる。また美濃崎には岩場の海岸があり、干潟とは違った生き物たちにてあうことができる。八坂川の河口には塩生湿地に咲くハマボウも咲き、豊かな生態系を学ぶこともできる。

春から初夏にかけては多くの人々が干潟でハマグリ(自生)の潮干狩りを楽しみ、夏は奈多海岸で海水浴、冬には干潟に飛来するたくさんの渡り鳥たちを観察することもできる。

「であい」の活動も干潟の生き物観察・尾本の化石探し、カブトガニの産卵観察、美濃崎の磯遊び(写真-1)、カブトガニの1齢幼生観察などを企画していた。97年の活動は順調にできたが、98年になって美



写真-4 尾本臨海港湾道路護岸

濃崎の磯遊びの下見にいったところ、工事中で重機が岩場に入り、コンクリートの護岸工事が施行されていた(写真-2, 写真-3)。あわてて尾本の浜に行ってみたところ、工場誘致のための湾岸道路の建設が行われ、尾本の海岸に近づくことはできなくなっていた。工事が完了した今では、小さい子どもたちが降りられる場所もなく、大人が抱えなければその場



写真-5 八坂川河口階段

所に下りることもできなくなっていた(写真-4)。

一方、八坂川の2000年度の河川改修事業に伴う、カブトガニの産卵代替地工事が1999年に八坂川河口で行われたが、そのときの行政担当者が、筆者らの活動に理解を示し、市民が親しめる海岸施設をと、干潟に降りられる階段をつけてくれた(写真-5)。おかげで小さい子どもでも安全に干潟に下りることができるし、ハクセンシオマネキやチゴガニ、コメツキガニなど驚かすことなく階段の上から、生態観察ができるようになり、市民や観光客からも喜ばれている。

前者と後者の工事の違いは事前に工事計画を知りうるかどうかということにあると考えられる。そこで、市民、特に女性たちが海岸工事を事前に知るためにできることは何か実際に調べてみた。

### 3. 行政の情報公開

まず筆者ら市民にとっては、海岸工事のことをどこに聞きに行けばいいのかという情報がわからない。まして海岸の管理者がだれで、海岸台帳というものが存在していることなど分かりようがない。杵築市で言えば、守江港内では住吉浜(美濃崎の浜)から尾本、加貫までが大分県別府土木事務所の管理になり、美濃崎から奈多海岸は海岸事業となり、ここまでは市の担当は建設課で、漁港は市の耕地水産課の管轄である。防災上でも、海岸や港湾、漁港の管理責任者がだれで、どこに連絡すればよいかという情報は、速やかに作成し各家に配布すべきと考える。

そこで、杵築市の担当者へのヒアリングを実施した。港湾、海岸事業の詳細は杵築市ではわからない。県は国の第9次港湾整備七箇年計画、あるいは第6次海岸事業7ヵ年計画に基づいて、県担事業を実施する。

ところが、市の負担金がある工事でないと、その詳細は連絡がないとのことである。よって、次年度の当初予算措置をする11月には必ず県土木事務所に問い合わせをする。市の負担金が必要な事業については、県土木事務所から詳しい事業内容が来るが、市の負担金のない事業については詳細がわからないことが多く、ある日突然工事が始まり、市民からの通報や担当者が気づいて慌てて問い合わせをすることもあるという。また詳細な堤防の断面などは市が要求してもなかなか見せてもらえず、改修事業のときなど困難をきたすこともある。(管理が市である工事であっても)ただ、地元の漁業者や地権者に影響があるときは漁協や関係土地の地権者には説明があり、市が仲介調整にあたる。

前述の美濃崎の護岸工事は林業振興費、県の建設費と、市の負担金(1/10)で行われた。ちなみに美濃崎漁港の港湾事業は平成8年からの3ヵ年計画、納屋港から尾本にかけての臨海港湾道路は平成10年用地買収、同11年工事開始、同13年工事完了である。

塩田地区の公共下水週末処理場の護岸工事は護岸改修で、親水性護岸の工事を続行中である。

ちなみに14年度当初予算に入っている事業は

- ・ 美濃崎防波堤設置事業  
130メートル(4500万円)耕地水産課
- ・ 守江港(塩田南側)海岸保全事業  
(869.4万円)建設課
- ・ 守江港改修事業(納屋)航路浚渫  
(3850万円)建設課

市の担当者が議会の日程にあわせて逐次、県土木に問い合わせをしないと、海岸や港湾の工事の把握はできないし、特に市の負担金のない事業、地元関係者がいない事業についてはまったく知る機会がないと感想を述べていた。

ただ、公共工事は前述の第9次港湾整備七箇年計画、あるいは第6次海岸事業7ヵ年計画に基づいて各年度に計画されるので、計画の詳細がわかれば、工事計画や事業内容についてわかるかもしれないとのことであった。

一方、地方議員はどうであろうか。議員は基本的に議会で予算審議にあたるので、市の負担金の計上のあるものについては、各委員会で審議される。工事の概要はわかるが、委員である議員が関心をもって質問をしない限りは、ただ金額と場所の説明で終わる。該当する委員会に所属していなければ公式な説明はない。個人的に本議会で質問するか、担当者に直接質問するかである。市の負担金のない事業については、関係職員に質問しても県の事業なので概要の説明もない。

#### 4. インターネット検索の現状

そこで、第9次港湾整備七箇年計画や第6次海岸事業計画についての検索をインターネットで検索してみたが、港湾整備七箇年計画の概要は検索できたが、ほんとうに概要だけであり身近な工事につながるものは残念ながら、検索することはできなかった。守江湾の担当である県土木のHPも存在していなかった。「自然豊かな海岸づくりの推進」という農林水産省と国土交通省の中央環境審議会生物多様性国家戦略小委員会のヒアリング資料や、書物のリストは手に入れることができた。ただ県立図書館ではそれらの本を検索できなかった。

今回、自宅で検索できる方法としてインターネット検索を試行したが、完成した事業は事業規模によっては検索できるが、事前の事業を知ることはほとんど不可能であった。(参考ホームページアドレス)

#### 5. 情報公開

海岸や干潟では、交通量が多い場所や市民が親しみやすい場所については公共工事が始まれば関心もあり経過も目に見えるが、季節限定で利用者がいる場所、海水浴のできる海岸や釣り場となっている磯などは、その季節が終われば次の季節までは人の往来もなく、行ってみたら磯も砂浜もなくなっていたという事態が起こりうる。

海岸や干潟、港湾、漁港など海に関する情報が一度に検索できる、省庁を跨ぐようなホームページの作成を企画することができれば、利用する市民にとって大変便利である。関係法律は公開されているが、これからの事業計画についての公開はない。事業関係者に利害関係が発生したり、プライバシーの侵害になるというが、少なくとも税金を使う公共工事についてはその使われ方の妥当性を問われるのは当然である。

利用する側の立場に立ったインターネット上の情報公開が大切であるということ今回は実感した。

また、住民に対する情報公開として、「公示」があるが、役所から遠い住民や終日働く住民にとっては縁遠いものである。「公示」についてはHP上で公開することを提案する。また役所のホールに事業のわかりやすい説明を展示するという方法もある。実際にスウェーデンのストックホルム庁舎を訪問した際に、庁舎の玄関ホールや廊下に税金の使途の大きなパネルがあった。担当者は税金の使途を分かりやす

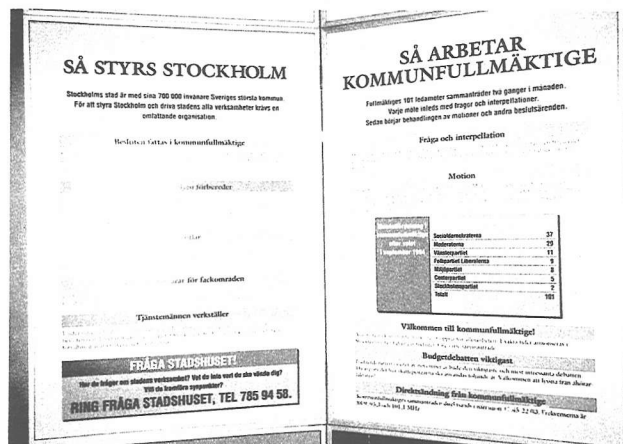


写真-6 ストックホルム市庁舎の税金のパネル

く国民に知らせるのは義務ですからと答えてくれた(写真-6)。

#### 6. 公聴会

もうひとつ重要なことは、海岸法の平成11年の改正により「防災」の目的のみから「環境」と「利用」が加わり海岸保全が謳われるようになったことと、保全基本方針の策定の中で施設整備に関する事項案を作成するときに必ず公聴会を開き関係住民の意見を聞くことが定められている。

その公聴会が(1)必ず公開であること、(2)公聴会があることを周知徹底すること、(3)公聴会で発言したい人の公募をすること、(4)公聴人を男女同数とすることを最低限提案したいと考える。

特に(4)については、男女共同参画基本法も成立し、あらゆる場面での男女の共生が基本であると定められており、海岸保全に関する公聴会であっても、そこを利用する立場として、また、漁業を支える女性としての発言を聞くことは重要である。現在は公聴会や環境会議に女性が委員として呼ばれることはたいへん少ない。また環境学習に携わる関係者を公聴人とすることも大切であろう。

県や国の主催で地元の住民のだれに意見を聞くのかわからないことも多いと思うが、担当市町村の社会教育や福祉関係のリストがあれば選択しやすいと考える。

ただ、形だけ各種団体の長を集めての会議は無意味である。高齢者の中には意見はあるがいわないという人も多い。また地元での発言が難しい場合もあるので、インターネット上での意見の募集も必ずすべきである。

関係住民のところに直接出向いていくというヒアリングが必要な場合も考えられる。

## 7. まとめ

住民の意見をきくことについては多様な方法をとることが大切ではないだろうか。公聴会は大切であるが、公開の場では発言できないことがあるかもしれない。特に地方部において、行政の事業計画に反対の意見を公開の場で発言することは難しい。狭い地域の中で発言者に圧力がかかることも考えられる<sup>2)</sup>。

(1) 審議会の委員が直接住民にヒアリングに行くことや、(2) ネットで意見募集すること、(3) 郵送やFAXを活用することも可能である。その方法であれば、日中仕事で発言できないという住民も公平に発言の機会を得られる。公聴会だけが意見を聞く場となれば、会を開いて説明し意見を求めたということだけで実際に機能しなくても形式的には公聴会は開かれたことになり、住民の望まない事業が行われることにもなりかねない。

そして、どういう方法であろうと出された意見は必ず公開するのが原則であり（発言者の名前を公表するかどうかは自己責任）、どのような意見がだされ、それが環境保全や利用の利便性にどのように生かされたか、公表されることが望ましい。

また策定された基本計画については公式なホームページに公開され、だれでも検索できるようにすべきと考える。情報が公開されることは個人の法外な要求を阻止することにもなるはずである。公開することで公共工事の透明性、工事費、工事内容の妥当性が明らかになることが重要である。

今後、各自治体で試行錯誤しながらヒアリングのあり方が問われていくと思うが、以下の方法は最低

限考えられるものとして提言する。

- (1) 住民が意見を言いやすくするための多様な方法を行政が提供すること
  - a) 公聴会
  - b) 関係者へのヒアリング
  - c) インターネットでの意見募集
  - d) 郵送、FAXでの意見募集
- (2) 得られた意見を公開すること

海岸法が改正され、海岸保全に対する方針の大きな方向転換が示された。法律の改正趣旨が末端の市町村の行政にまで浸透するには、まだ時間がかかると思われるが、住民の側から海岸の環境が保全され、海岸が住民の利用しやすい場所となるよう行政に提言していきたいと考える。

### 参考文献

- 1) 綿末しのぶ：干潟のいきものと遊ぶ，Ship&Ocean Newsletter, No. 20, pp. 6-7, 2001.
- 2) 綿末しのぶ，清野聡子：大分県八坂川における治水対策の地域住民の理解，環境システム研究論文集，29，pp. 331-338, 2001.

### 参考ホームページアドレス

- 1) [http://www.mlit.go.jp/kowan/gyousei/gyousei\\_02.html](http://www.mlit.go.jp/kowan/gyousei/gyousei_02.html)
- 2) [http://www.kaigan.or.jp/book/book\\_main.html](http://www.kaigan.or.jp/book/book_main.html)
- 3) <http://www.mlit.go.jp/river/gokanen/index.html>
- 4) <http://www.biodic.go.jp/cbd/sl/1/kaigan/kaigan.pdf>
- 5) <http://www2.pref.oita.jp/>
- 6) <http://library.pref.oita.jp/>