

都市近郊立地型の鎌倉市腰越漁港における 市民参画による改修計画の検討と合意形成過程

清野聡子¹・宇多高明²・山崎一真³・安部和典⁴・大谷 保⁵・大塚浩二⁶

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助手

(〒153-8902 東京都目黒区駒場3-8-1)

²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)

³腰越まちづくり市民懇話会会長(前腰越のまちづくりを考える鎌倉市腰越漁港改修検討委員会座長)

(〒248-0033 神奈川県鎌倉市腰越791-4)

⁴鎌倉市緑政都市部次長(前市民活動部農水課長) (〒248-8686 神奈川県鎌倉市御成町18-10)

⁵鎌倉市玉縄公民館長(前市民活動部産業振興課課長補佐) (〒247-0072 神奈川県鎌倉市岡本2-16-3)

⁶正会員 (財)漁港漁村建設技術研究所(〒101-0047 東京都千代田区内神田1-14-10 東京建物内神田ビル)

漁港機能の拡充と漁業活動の利便性向上のために漁港改修を行う場合、施設周辺で埋め立てを含む地形改変を行うのが一般的である。しかし、漁港周辺に水産資源の涵養場となる良好な藻場がある場合には、利便性の向上・機能の拡充と海域環境の保全という相反する条件の調整が漁港や周辺地域の発展を考える上で大きな問題となる。鎌倉市に位置する都市近郊立地型の腰越漁港では、周辺海域環境の保全と調和した改修計画の立案を目指して、市民との合意形成会議が行われた。大都市近郊の鎌倉市では市民の環境意識や行政活動への参画意識が高い一方、漁業は基幹産業ではないため、漁業者が地域社会では少数派になる。そのため漁港事業の意義が地方とは異なる。良好な自然環境に依存する漁業を支援する施設の拡充が、環境に負荷を与えるジレンマの調整の過程と結果について、合意形成会議の成立の背景にある地域の特性を含め考察する。

Key Words : Fishing port, public involvement, coastal environment

1. はじめに

近年、各種公共事業の推進形態に対して市民が異議を唱えるケースが増加している。この状況に対応して事業のあり方を改善するために国・地方を問わず情報公開に基づいた合意形成が重要な課題となっている。しかし合意形成の重要性は各分野で謳われてはいるものの、実際の合意形成の場を通じて具体的にそのあり方を探するという研究は少ない。漁港事業も公共事業の一つであるがゆえに、他の公共事業と同様、事業の目的や投資効果が広く市民に理解されなければならず、一部利用者のみの利益を追求するものであってはならない。一方で漁業を安全に営む上において個人の努力により漁港整備を行うことは到底不可能である。漁港事業においてはこうした状況について十分理解した上で合意形成に基づいて事業を進めることが必要とされている。この種の問題については実践的な取り組みから学ぶ事例研究が重要であり、このため筆者らは種々の合意形成問題に係わってきた。その一例として、住民合意に基づいて海岸事業を進めるために懇話会方式を提案し、住民レベルの考え方を十分理解するとともに、住民からの提案をも取り入れることの

できる仕組みづくりについて青森県大畑町の木野部海岸で実践的取り組みを進めてきた¹⁾²⁾。

このような取り組みは今後海岸事業のみではなく、海にまつわる各種事業、すなわち港湾や漁港事業においても必要とされる時代が来ると筆者らは考えているが、今回、神奈川県鎌倉市の腰越漁港の改修とそれが周辺環境に及ぼす影響について市民との合意形成問題が発生し、問題の解決が求められた。

このため公募による市民委員も交えた委員会による協議会方式が市民から提案され、「腰越のまちづくりを考える鎌倉市腰越漁港改修検討委員会」が市長の私的諮問委員会として設置された。筆者らはそれに委員および事務局として参加し、多くの人々との徹底した議論のもとに、最終的な合意を得つつある。この小論では、同様な問題を抱える場所での今後の問題解決の一助となることを期待して、その経緯についてまとめるものである。腰越漁港に関する合意形成過程の一部は既に発表しているが³⁾、本論文では都市近郊立地型漁港特有の問題や、対象地の地域性に着目して更なる考察を加える。

漁港事業では、法制度的には本研究で述べるような合意形成会議、市民参加の位置付けはなされておらず、今

回の検討委員会は鎌倉市が独自の判断に基づき市長の諮問委員会として設置したものである。過去には漁港事業に対して住民や環境団体から批判が起きた場合、このような会議を設置して約2年間にわたって頻繁に公開での議論を続けることを決断できる自治体の取り組みはなかった。このような営みが鎌倉市という地域社会の特殊性、個別的事情に依存していた場合、他地域で同様な展開を行うことは困難であり、制度化されても形骸化する恐れがある。このことから、公共事業における合意形成会議を成立させる要因の明確化のために地域性と合意形成の関係についても論じる。

2. 漁港事業の現状

腰越漁港は、図-1に示すように神奈川県鎌倉市の小動岬の西側に隣接する第1種漁港であり、相模湾を漁場とする小型定置網、船びき網、はえ縄、ワカメ養殖等の沿岸漁業・海面養殖業の基地（写真1～3）となっている⁹⁾。近年、腰越漁港では遊漁案内業との複合経営が一般化しているほか、シラス加工や漁獲物・加工品の直売が行われるなど、漁港利用も多様化している。鎌倉市の漁業については、1996年にスタートした第3次鎌倉市総合計画において漁業従事者の生活安定と後継者育成を図るため沿岸漁業の振興をめざすとし、つくり育てる漁業やマリンレジャーなど他業種との連携（海業）への転換、資源管理型漁業や施設の近代化等による経営の安定や市民生活に密着した形での発展を図るとされている。また都市マスタープランや海浜ベルト総合整備構想を始めとする諸計画においても腰越漁港の整備が位置付けられており、係船岸・泊地・漁港施設用地等、狭隘な施設等の解消とともに、まちの活性化を促進するため、海との出会いの広場、市民がふれあい憩える場としての整備が必要とされている。また、漂砂流入によって港内が浅くなること、地震時等の防災拠点としての整備が必要なこと、さらには係船岸の不足のために本来の係船岸でない場所に係留せざるを得ない状況にあり、また港口付近にある岩礁により横波を受ける危険も指摘されている。さらには泊地の静穏度が低いことから荒天時には油壺湾へ避難しなければならないことなど、多くの問題を抱えている（図-2）。こうした場合、一般には直ちに漁港施設の改修が行われるのが常であるが、この漁港の場合、漁港の南岸沖の露岩域（藻場）が良好な漁場でもあるため、その漁場で埋め立てなどの地形改変を行えば良好な漁場を自ら埋め立ててしまうという問題点を抱えている^{9) 9)}。

一方、市民や来訪者にとっての腰越漁港は、誰もが気軽に散歩を楽しみ触れあうとともに、新鮮な水産物を食

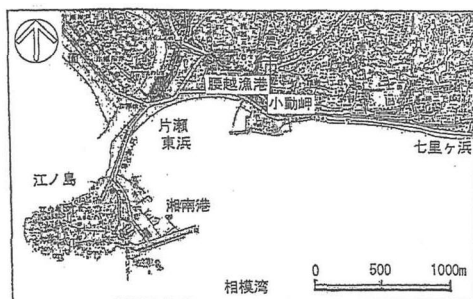


図-1 鎌倉市腰越漁港の位置



写真-1 小動岬と腰越漁港(1993年撮影)

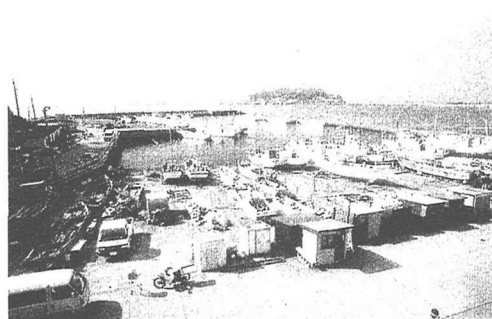


写真-2 腰越漁港の全景（1999年撮影）

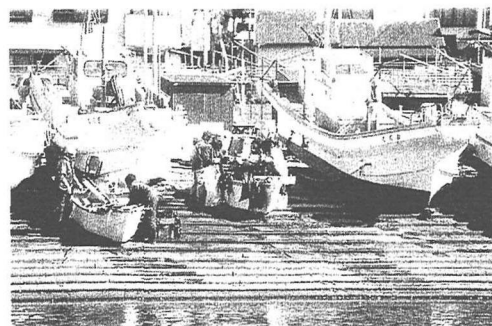


写真-3 狭い船揚場での漁業活動（1999年撮影）

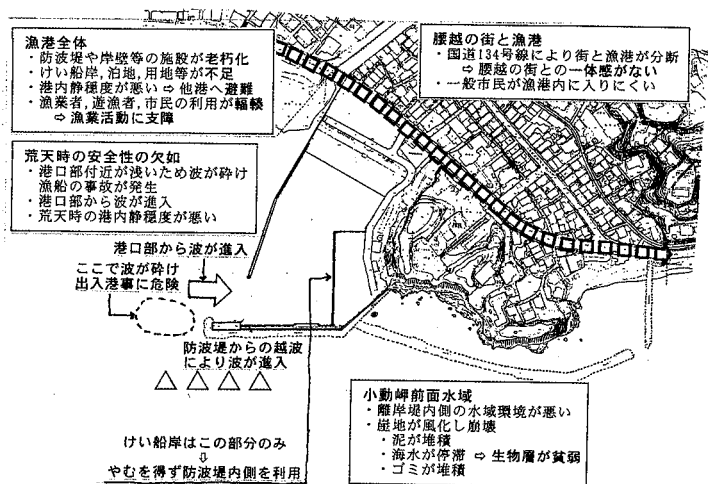


図-2 腰越漁港が抱える問題点

したり手にいれることができる場所であり、鎌倉らしく、また腰越のランドマークとしての存在を求めている。また手軽に遊漁を楽しめるなど、マリンレジャーを含め海の情報の窓口としての役割も期待されている。

3. 鎌倉の地域性

鎌倉市では福祉、環境保全、廃棄物などあらゆる社会システムを対象とした市民と行政の「協働」システムがある。漁港事業も例外ではない。他の多くの地域では、水産業が地域の基幹産業として重要な役割を担っているため、その水産業を支援するための漁港も地域のマジョリティである漁業関係者の合意により計画が立てられ、一般市民にはほとんど知られることなく人工構造物が突如出現するということがあるが、鎌倉ではそれが有り得なかった。全国に約3,000もの漁港が立地するなか、都市近郊立地型漁港としての腰越漁港での本格的な合意形成会議の開催は、漁港事業を所管する水産庁サイドにとっては本来目指すべき姿ではあるものの現実には特殊事例ということで驚愕をもたらしたかもしれないが、鎌倉市行政にとってこのような会議の開催自体は特別なことではなかった。これはいわば鎌倉市の行政文化といえるものである。

その理由として1990年には沿岸管理（SURF'90）、1996年にはマイカーの市内への乗り入れ規制（パーク・アンド・レールライド）などの「社会実験」をしてきた地域であることがあげられる。また、社会実験を受容す

る進取の気性に富み、市民の意見を社会システムに反映させることが当然という文化がある⁹⁾。鎌倉市にはもともと市民参加の風土がある。約17万人の人口で860ほどの市民活動団体がある⁷⁾。すでに非営利法人（NPO）が自立的に運営するNPOセンターなどもあり、自主的な調査活動や議論が行われており、「市民参加」というレベルから「市民と行政の協働」という領域に達している。したがって漁港事業も、事業の意思決定に対して課題があるならば鎌倉市を発信地として変えていけばよいという気概が委員の間に自然に生まれていた。既成のシステムにとらわれない地域であり、公的な場で意見する人には提案力があることを前提としている。

さらに鎌倉はわが国の自然環境に関する市民運動の発祥の地でもあることも重要である。1964年（昭和39年）に鎌倉文士たちが先導者となって宅地の乱開発から鶴岡八幡宮の背後林という聖地を守る御谷の風致保存運動が日本初のナショナル・トラスト運動となった。これを契機に古都保存法が作られた⁷⁾。市民が大切だと思うものは、その全てを行政に依存せず自主的に守ることが必要と考え、さらに国行政のシステムの変革までも射程距離に置いた活動をしてきたことも背景にある。

もっとも、この思考の根底には、より連綿としたものがあるといつてよい。現在の鎌倉市民文化は「第三世代」と位置付けられる。第一世代は、1915年（大正4年）の、外交官の陸奥広吉や美術家の黒田清輝らによる鎌倉同人会による地域づくりである。石橋湛山らによる関東大震災からの復興にも市民が大幅に参加していた。第二世代が御谷保存運動で大佛次郎らの鎌倉文士が先導

役となった。これらの運動の中には、行政と対立的に推移するものが一時多くなっていたが、平成に入り徐々に構図が変化してきた。第三世代は、行政と協調し協働する世代と位置付けられている⁷⁾。腰越の合意形成会議は、その第三世代の市民運動の中にある。そのような市民文化が存在するために、市行政もいわば「行政文化」というものがあるように観察される。すなわち、協働について前向きな職員が多いという点である。

4. 市民参画による腰越漁港改修検討委員会の経緯

鎌倉市では、市の総合計画において「沿岸漁業の振興」を基本構想に位置付け、具体的事業として「漁港整備事業（腰越漁港改修および周辺環境整備事業）」を掲げた。この事業の推進にあたっては市民参画を基本とするとともに、これを具体化するための手法について1997年、市民からアイデア募集を行った。その結果、「市民や専門家からなる組織で検討し、その検討案を市民に提示して欲しい」との提案があった。

実のところ、初めから市民参画を取り入れた計画づくりを考えていた訳ではなかった。漁港整備事業の計画は漁業者からの意見を聞く中で、行政主導により進められており、1993年にはその基本計画案ができていた。その第1段階は腰越漁港のある写真-4,5に示すように崩落の著しい小動岬東部での海岸整備と海食崖の崩落防止事業であった。1996年には県からの補助金も内示され、近隣の自治町内会への広報も終えて着工を待つばかりであったが、直前になってサーファーを中心とする団体等から事業の効果と必要性等についての問題提起があった。具体的には、本当に砂がなくなっているのか、崩落が進んでいるのか、あるいは事業実施により本当に効果があるのか、そして環境破壊はないのかを中心に、絶好のサーフポイントが失われることなどを危惧したものであった。この運動は、市議会はもちろん、国、県、マスメディアも巻き込んだものとなったが、最終的には1997年2月、腰越中学校体育館で約200人の市民が参加して大激論が行われるとともに専門家の意見を拝聴する中で、市はこの事業の緊急性はないものと判断し、結果として第1段階に予定した事業は取りやめることとなり、同時に漁港改修計画も最初から検討せざるを得なくなったのである。前述のアイデア募集はこうした経過の中から出てきたものである。このことから、鎌倉市では1998年7月1日号の「広報かまくら」により市民委員を公募し、その結果選出された委員6名のほか、専門家2名、漁業者2名（1999年10月からは3名）、行政2名（神奈川

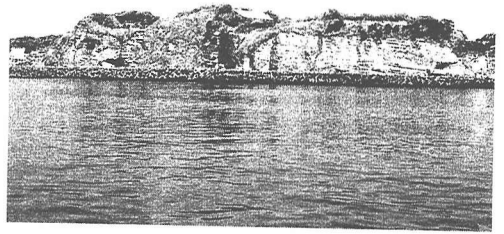


写真-4 小動岬の全景(1999年4月15日撮影)



写真-5 小動岬の海蝕崖と離岸堤(1999年4月15日撮影)

県職員)からなる「腰越のまちづくりを考える腰越漁港改修検討委員会」が発足し、鎌倉市長の諮問を受けて1998年11月5日に第1回の検討委員会が開催された⁸⁾。

委員会での検討事項は、①漁業振興のための漁港の規模、②非常時の海上輸送拠点としての整備、③腰越のまちづくりに役立つ機能の付加、④環境や景観、周辺域への影響に関する事項などであった。このように政策策定段階から市民参画を基本として合意形成を図る試みは、全国の漁港事業においてさきがけの事例であった。

本来、漁港改修は多額の経費を要するため国・県の補助を必要とし、そのための協議や許認可等が必要となるが、基本的な計画づくりは市町村によって行われる。この場合にも多くは漁業者を中心とする関係者と、行政（一般には市町村が管理者となるケースが圧倒的である）の協議で決定されるものであり、改修によって明確な不利益を受ける者がいる場合には、そこで協議が行われ調整されて計画が作られる。今回の腰越漁港改修計画にあっては不利益を受ける者は明確でなく、その問題点が漁業のあり方、生態系・景観などの環境問題、さらには公共事業のあり方など、一般的なものであったことが重要な意味を持つところである。

山崎を座長とし専門委員として宇多・清野が加わっ

た検討委員会では、市民参画を基本として会議開催の広報、傍聴制度による公開、会議資料や議事録の公開等、あらゆる情報の公開方針のもと、全体で15回（意見交換会含む）の検討を重ねた。この間、遊漁船問題や環境問題等の調査・研究はもとより、漁港・漁場の現地視察や漁業者の意向調査を行った。また、市民の合意形成に基づく改修計画の立案をめざす立場から市民との意見交換会を2回実施した。

この検討会では、海域環境の劣化を最小限にしつつ漁港規模の拡張について検討するという困難なテーマが主題となるとともに、強い公共事業批判の中で何故そのような事業が必要かについて多くの人々に理解を得ることが必要とされた。腰越漁港の改修に係わる関係者とその意向を整理すると表-1 のようになるが、このうち海の家経営者を除く関係者は当初から検討委員会に参画している。

市民との意見交換会も含め、検討委員会で特に議論が集中したのは漁業と遊漁船業の関連であって、遊漁船業は一次産業としての漁業ではないのでそれに公費を使うことは問題ではないかという指摘であった。そこで「遊漁船業の適正化に関する法律（昭和63年法律99号）」や「海面遊漁のあり方について（水産庁通達）」

など、遊漁船業に関する法制度について検討した。また漁業者との意見交換やアンケート調査を行った結果、遊漁船業者のほとんどは沿岸漁業との兼業であって、多くの漁業者にとって現状は漁業専業だけで生計の維持は困難であり、遊漁船業は漁業者の所得向上と漁村の活性化に大きな役割を果たしていること、さらに多くの漁業者は将来的には本来の漁業をめざしたいとする意向であることが確認された。腰越地区の漁業者は通常は漁労に従事するが、依頼がある時には遊漁案内も行っているのがあって、それに利用する船は全て漁船である。これらのことから、腰越漁港の改修はあくまでも漁業振興を主目的とするものであるという共通認識を得た。このほか遊漁船業については環境や生態系の面からの議論も行われた。国の通達に基づいて設置された相模湾東部地域遊漁協議会での申し合わせ事項はあるものの、遊漁船利用者が大量に使うコマセが海底に堆積し環境汚染を起こすこと、遊漁船利用者が排出するゴミの問題、乱獲による魚種への影響等も提起された。腰越漁港独自のルール化、例えばゴミの持ち帰りや入漁料の特別徴収、大漁の場合は一部を漁協が買い上げて市民へ安価で供給することなどの必要性も明らかにされた。

表-1 腰越漁港改修問題への関係者の意向

関係者(機関)	関係者の意向
鎌倉市農水課	漁業者からの漁港拡張の要望を受け、漁業振興、安全操業の確保のために漁港の改修を行いたい。
漁業者	漁港施設が狭隘なので拡張を要望。
漁業協同組合	組合員の要望を実現したい。漁業者は市では少数派であるが少数意見でも理解を得たい。
遊漁案内業	漁業者と同一人。
近隣住民(腰越地区) ・自治会	腰越の町づくりに役立つ漁港の改修を期待。
海の家経営者	海水浴場としての水質・景観が損なわれることを危惧。影響がなければ無関心。
近隣住民(鎌倉地区) ・サーファー	海岸に人工構造物ができることによる景観の阻害を危惧。また七里ヶ浜でサーフィンに適した波が立たないような環境条件になることを危惧。
一般市民	公共事業の合意形成や工事費に対して疑念を持つ人がいる一方、発言力のない漁業者に対して理論武装した市民が論破していくことにより少数派の人々の福祉が阻害されるとの考えを持つ人もいる。

5. 漁業者との意見交換と鎌倉漁業協同組合の委員会への参加

1999年4月15日、漁業者が実際にどのような漁業活動を行っているのか、現在の漁港ができるまでの変遷や

できてからの課題等について漁業者との意見交換を行った。現地視察では腰越漁港が開催している魚の直売（朝市：毎月第1、3木曜日）の状況（写真-6）を視察した後、実際に漁船に乗って腰越の漁場やワカメの養殖棚、シラス船引漁等を漁業者の説明を聞きながら視察した。

また腰越漁業協同組合員を対象にしたアンケート調査を実施した結果、以下の意見が出された。

- ① 多くの漁業者が将来も漁業を行っていききたいと望んでいること
- ② 蓄養、加工、直売等を通じて、獲るだけの漁業だけではなく、つくり育てる漁業への転換を図っていくことにより高齢漁業者も就業機会が増えると考えていること
- ③ 大型定置網の廃業による減少を除けば、漁獲量、水揚げ金額とも概ね一定の量・金額を維持していること
- ④ 後継者については新規参加者が増加傾向にあるが、高齢割合も高いために総数としては約 80 名前後で推移していること

腰越漁港の改修に併せて、新たに鎌倉漁協分の船揚場を確保し、荒天時の避難場所等として使うことも検討した。鎌倉地区での漁港については、1997年3月、市長の諮問機関である鎌倉漁港対策協議会から「(仮称)鎌倉漁港の建設は必要」との答申が出されている。今回、腰越漁港の改修を検討するにあたっては、鎌倉市全体としての漁業を考えるべきであり、鎌倉地区の漁業者と一体的に検討することが必要と考えた。ほとんどの漁船を浜に揚げている鎌倉地区の漁業者にとって、荒天時の利用、また漁船の大型化を希望している漁業者にとっても船揚場の確保は必要である。そこで事務局を介して両漁協へこの問題を提案したところ、両漁協の代表者による話し合いが行われ、その結果以後の検討委員会に漁業者の委員として鎌倉漁協からも委員が参加することとなり、全市的な立場で幅広い検討を行うこととなった。

6. イベント「FISH&JAZZのタベ」の開催

検討委員会での活発な協議が進む中、1999年11月13日、市民グループ「腰越まちづくり市民懇話会」(代表者:

山崎座長)の主催、市の後援、腰越漁業協同組合の協力により、腰越漁港を使つてのFISH&JAZZのタベが行われた(写真-7)。漁師料理を試食しながら夕焼けジャズライブを楽しもうとするもので、新しい漁港づくりのための実験でもあった。多数の神社仏閣を初めとして豊かな歴史と文化に恵まれるとともに、江ノ島、富士山を背景にした夕焼けとジャズのライブには予想を上回る約800人の参加者があった。これは、腰越漁港が腰越地域において重要なオープンスペースであり、また、まちづくりの拠点としてのポテンシャルも大きいことを示すものであり、このことは当日に行われた参加者へのアンケートからも明らかであった。このような試みを通して周辺住民と漁業者との間の相互理解が進んだ。

7. 漁港改修の基本方針と改修計画案

検討委員会では、広範な議論に基づいて漁港改修のための基本方針を次のように定めた。

- ① 安全で夢のある漁港の創造(安全と海洋環境を積極的に追求していく漁港)
 - ・作業の効率化と就労環境の改善
 - ・漁港利用の安全性の確保(荒天時の他港の避難解消と鎌倉漁港の漁船の受け入れ)
 - ・流通改善の支援
- ② 海洋資源に関する循環型地域社会づくり(漁業者、商工業者と市民の共存共栄)
 - ・市民に開かれた親水空間・交流の場の整備
 - ・腰越漁港で水揚げされた水産物の市民への提供(地元循環)
 - ・腰越のまちづくりとの連携
 - ・防災施設としての機能の確保
- ③ 水域環境の回復イニシアチブ(周辺環境改善漁港の創造)
 - ・小動岬前面の自然・環境の積極的再生、創造



写真-6 朝市の風景 (1999年4月)



写真-7 FISH&JAZZのタベ (1999年11月)

- ・漁港施設拡充により消失する藻場の代替措置
(ミティゲーション)
- ・漁港施設への藻場機能の付加
(自然調和型漁港づくり)
- ・漁港施設への景観の配慮

上述の方針のもとで、腰越漁港の改修範囲を決定するために、腰越漁港に係る各種制約条件(図-3)や市民利用の観点などを考慮してゾーニングの検討を行った(図-4)。

(1) 神戸川防砂堤

腰越漁港西側の片瀬東浜は閉鎖性海浜であり、腰越漁港の南側の露岩域にある藻場と比較して生物環境上相対的に重要度がやや低いと考えられることから、当初、漁港を西側に広げる案について検討した。しかしながら神戸川は河口に架かる腰越橋でその法線が現導流堤と平行となっているため、橋梁の付け替えなど大規模な工事を行わずに神戸川の法線を変えることは困難との結論に達し、既存防砂堤を直線状に延長する以外方法がないことがわかった。一方、市民が憩い気軽に利用できる漁港とするためには、広さとそこへの動線が必要である。そこで防砂堤を拡幅し、その一部と先端を市民の眺望・休憩の場(市民ゾーン)として整備する案を考えた。

(2) 小動岬側新防波堤

図-3 に示すように、小動岬前面の離岸堤と海食崖に囲まれた水域では、当初そこを埋め立てて漁港施設用地とする案が検討された。この水域は漁業には使用されていないが、用地として利用するすれば崖地の保全対策が必要となる。そこで小動岬周辺の土地所有権を調査す

るとともに、崖地保全に必要な工法やその経費について検討した結果、小動岬が海食崖として侵食されてきた経緯から官民境界が明確でなく、海没民地に関する法律的問題が残ること、さらには1999年、小動岬が「かまくら景観百選」に選定されたことから埋め立ては行わず、水域としてそのまま存置することとした。さらに鎌倉の海岸で磯として残された場所は小動岬前面の水域、稲村ヶ崎、和賀江島のみであることから、当該水域は鎌倉市で非常に貴重なものと位置付けられた。また、離岸堤により外海と隔離されているとはいえ浅い水域は多様な生物の生育場として重要であり、将来的には磯の観察が可能な場所としてのポテンシャルも有することから、そのまま存置することが必要との結論に達した。以上の検討を受けて、小動岬側の新防波堤は、小動岬に接する既存防波堤の基部を原点として、そこから南向きに延ばした線を東側の境界線とした。



図-3 腰越漁港改修の制約条件

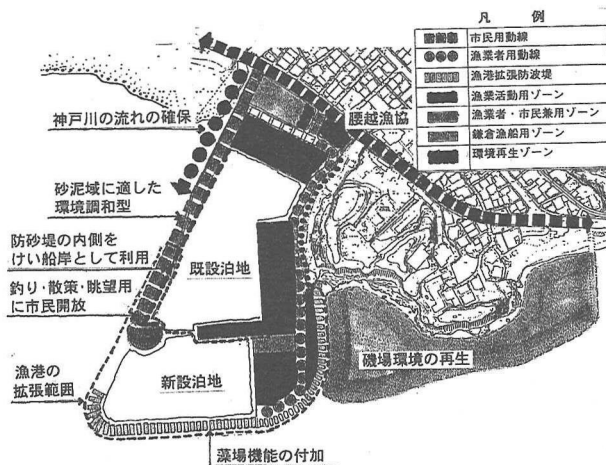


図-4 腰越漁港の改修範囲

(3) 港口部の位置

港口は、港内堆砂の浚渫を減らすために、前報³で明らかにした漂砂移動の少ない水深 3m 以上の場所に設けることにした。また現港口の前面には岩礁があり、これによって航行時に危険な波が発生していることからこれを回避する形状とした。

(4) 新防波堤

漁港整備による海岸環境の変化については、小動岬に隣接する片瀬東浜、七里ヶ浜への影響を極力小さくするよう、施設の位置・形状について検討した。従来の方法では、実施設計段階で各種シミュレーションを行い、それをもとに決定がなされるが、今回は基本構想段階から専門家の意見をもとに改修による周辺海浜や潮流への影響が小さくなるよう配慮した。周辺海浜へ及ぼす影響の最小化においては、新設の防波堤が小動岬の陰に入り、七里ヶ浜側に波の反射や遮蔽域が形成されないような案を専門家の経験に基づいて提案した。この案では同時に、小動岬の沖合で往復モードを有する潮流に対する影響を極小化できると考えた。

新防波堤は、基本的に既存防波堤とほぼ平行とし、護岸部は曲線を用いることにより反射波の影響の低減を図った。また西側は河口処理との関係から既存の神戸川河口との間にある防砂堤の延長線が境界線となり、東側は現況の小動岬の海食崖をそのまま存置することから現況防波堤と小動岬との接点を通る南北線が境界となる。こうした強い制約条件の中で既存防波堤から沖側への突出量は最も重要なパラメータとなる。漁港の利用の立場からはできる限り沖に出したい。一方、周辺海域や海岸への影響、藻場等生態系への影響を考えればできるだけ出し

たくない。また七里ヶ浜からの眺望を考えればできるだけ施設規模を小さくしたい。これらの意見は両立が難しい。そこで操船時に安全性に係る点から水産庁が示している指針を参照して検討した。

検討委員会ではゾーニングを考える中で、漁業者との話し合いを経て、当初沖出し幅を 100m とする案（図-5 参照）を検討した。この案は漁業者との話し合いで出された安全操業や必要な蕃養場所などに配慮したものであって、水産庁の基準から見ても通常漁港内の泊地に必要な幅（最大船舶の長さ 20m × (4~6 倍)）に収まるものであった。しかし沖出し 100m 案は眺望や生態系への影響などいくつかの問題点が指摘された。そこでこれらの問題点を最小限に押さえ、かつ漁業者の意向も最大限尊重した案として、図-6 に示すように沖出し長

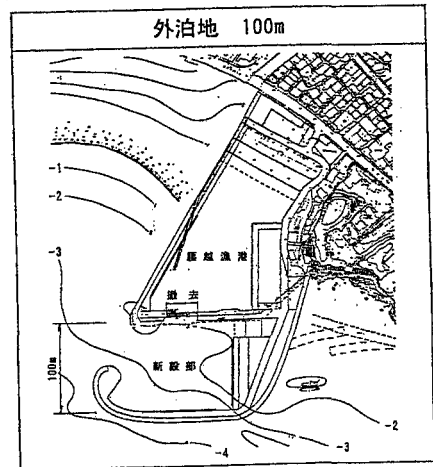


図-5 腰越漁港の当初改修案

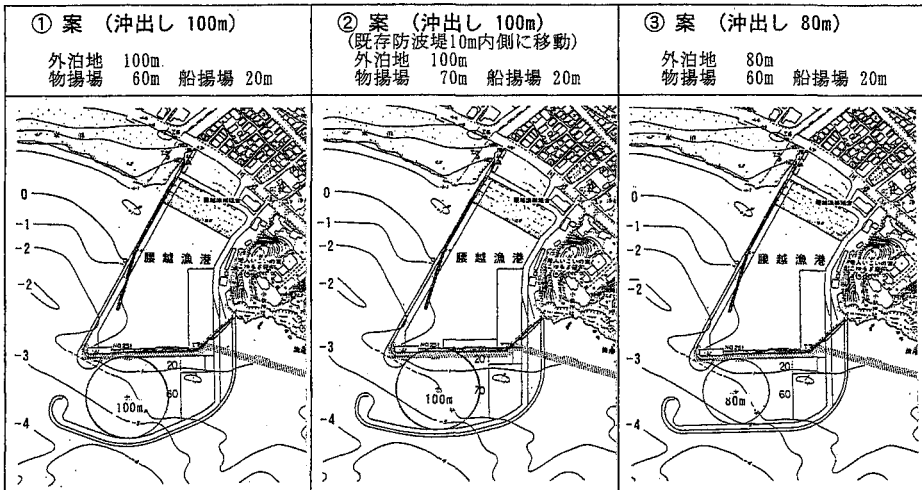


図-6 腰越漁港の改修案

さを 100m とし防波堤の形状を曲線にする案、沖出しを 90m とし既存の防波堤を内側に移動することにより泊地を 100m とする案、沖出しを 80m とする 3 案を提示した。これらの案をもとに議論を重ねた結果、漁業者には一部不満は残されたものの、合意が不調に至り改修ができなくなることよりはよい案として最小限の規模を有する 80m 案が採択された。

漁港の改修が景観に及ぼす影響については、七里ヶ浜から稲村ヶ崎にかけての海岸線からの眺望の変化を中心に検討した。海岸線に境界を与える岬や突堤等が大きく迫って見える場合と、遠方にかすんで見える場合では海岸の開放性が異なる。これを判断する一つの指標が境界視距離であり、海岸線を分断する印象を与えない距離が約 1.2km であるとされている⁹⁾が、小動岬から東側に近接する区域では漁港施設は小動岬の陰に入り見え、一方、それより離れた高台の住宅地からの俯瞰では漁港施設が遠望されるものの、広い視野と高さがある分景観への影響が小さくなることが判明した。さらに有名な観光地であり、小動岬の東 2.6km に位置する稲村ヶ崎からは肉眼での視認ができないほど防波堤が小さくなることから、景観に及ぼす影響はほとんどないと判断された。

8. 市民との意見交換会とそれに基づく提言

市民との意見交換会は、検討委員会としての検討が概ね済み、たたき台が示せる段階となった 2000 年 3 月に「広報かまくら」により市民への参加を呼びかけて行った。実際には 3 月 26 日と 5 月 21 日の 2 回開催し、それぞれ約 200 名の市民が集まり、高い関心が示された。1 回目の意見交換会では、より多くの意見を聞くためにアンケート調査とダイレクトメールによる参加者からの意見募集を行った。その結果 67 名から 177 項目に及ぶ意見が寄せられた。第 1 回の意見交換会で出された課題と意見を分類し、郵送による直接回答を行うとともに第 2 回の意見交換会においてもその回答と説明を行った。

主な課題は次の 5 点に分類された。①行政自体に対する意見、②遊漁船問題、③漁港改修の費用対効果、④漁港改修の必要性、⑤景観および環境の保全である。課題の多くはすでに検討委員会で議論されたものであるが、新たな観点として、今回の漁港改修がどのような考えや計画のもとで出てきたのか、また上位計画があるならばそれらの情報は公開され、市民に示されているかという問題であった。具体的には、本計画が国土庁の「地域戦略プラン」に採択されており、すでに決定している事業なのではないか、またそのことは公開されているのか、あるいは市の総合計画をはじめとする各基本計画との整

合はとれているのかとの質問であった。またミティゲーションの可能性と実現性、環境調査の結果と公表、漁港の維持管理にかかる経費の現状と将来予測等について意見が交わされた。もちろん漁業者の窮状を擁護する立場からあるいは漁港が腰越地区のまちづくりの拠点であるとの認識から、早期の事業推進を要望する声も出された。これらの意見や疑問に対しては検討委員会や市からこれまで検討してきたことや考え方を報告し、議論を尽くした(図-7)結果、一部の市民に反対や慎重論はあるものの概ね市民の理解が得られたものと考えた。意見交換会に参加した市民の基本的な考え方は、すでに 640 兆円を超える国、地方公共団体の負債がある状況下で公共事業がいかにあるべきかという問題であった。こうした状況のまま公共事業が行われれば、自分達や子孫への負担が今後益々増えることが懸念され、また市民からその無駄を指摘され中止になっている事業もある中で、この漁港改修をどう考えていくべきかということであった。委員会としてもこの考え方に全面的に賛成するとともに、こうした指摘を受けないよう政策の策定段階から市民参加を基調として進めてきたこと(図-8)を説明し、広く理解を得た。第 1 回目の公開討論会では、事業計画の作成

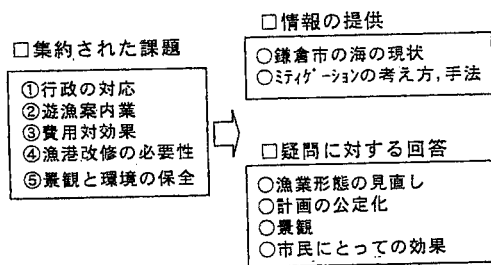
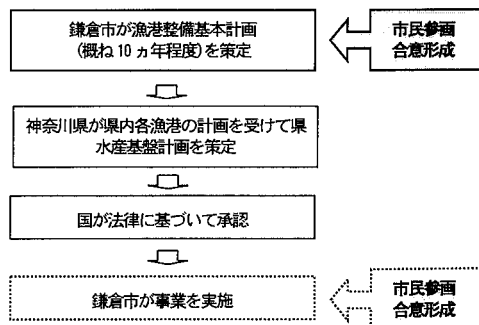


図-7 集約された課題と対応



★計画策定・事業実施は鎌倉市が主体

図-8 漁港事業の手順

プロセスが市民に見えないとの指摘があり、それに対して委員からは市民も公共事業のプロセスに関してリテラシーを向上させてほしいとの応答があった。実際には、漁港事業の過程をわかり易く解説した一般書が存在しないために、非公開で検討を進めているつもりはなくても事業者側にしか情報が存在しておらず、事業のプロセス全貌を市民が把握するのは事実上困難であることがその後委員間で議論された。そのため、第2回の討論会では、この部分の解説資料を事務局が作成し、市民に配布した。一連の討議の結果、検討委員会としては次の提言を行った。

①腰越漁港改修計画は、その結果として遊漁案内業を含め漁業関係者が恩恵を受ける部分が大きい。だからこそこの改修は今後の漁業の持続的な発展を視野に入れた改修でなければならず、漁港改修は漁業者のためだけであってはならない。市民全体が利益を享受すべきである。市民はこの漁港改修から何を還元してもらえるか、という声は検討の過程で多くの委員や市民が述べている。とくに漁獲物の地元への還元が目に見える形で行われることへの期待は大変大きい。このことを十分認識し、流通や魚商関係者、消費者との協議を含めて市としても積極的に対応していくべきである。

②現在、そして次世代に向けて考えなければならないことは環境保全である。今後のモニタリングやミティゲーションの中で、改修内容を決定するにあたり、市民がその検討に参加できるようにしておくこと、また全ての情報を公開していくことが必要である。

③遊漁船が抱える環境汚染への対策や漁港の運用等については、腰越独自のルール化を図ることが必要である。

9. 考察

(1) 過去の行政に対する不信感の除去

前述のように、腰越漁港の整備については、その関連事業が過去に検討され、市民の合意に至らなかった経過がある。市民との意見交換会に出席した市民はそのことを明瞭に記憶しており、市の過去の行政に対して基本的な不信感を有していた。このため、今回の合意形成においては、過去の話と今回との計画について合意形成のプロセスを含めて違いを明らかにすることが必要であった。各地の各種公共事業で合意がなされていないものについては必ずこの種の問題があり、そのような問題の処理が必要とされる。ここでは、検討委員会側から、過去の計画の不十分な点と新しい計画によるそれらの改善案を十分納得が得られるまで説明するとともに、改善案の利点と欠点、法律上の仕組みとそ

れに基づく鎌倉市の行政の限界や国、県、市の行政の仕組みについて説明し、できることできないことを明確化することによって最初にあった不信感が徐々に少なくなっていく。

(2) 計画案自体を練る場合の調査費用負担

今回の合意形成では、計画の初動段階から広く市民に公開して方向を定める方式が取られた。従来方式では、計画案ができればそのための調査費や測量試験費(測試)が計上され、それらによって詳細な環境調査や影響予測検討が行われる。しかし今回は、計画案自体の作成が主眼であるために、市単独のわずかな調査費を別にすれば、従来のように事業を前提とした調査費・測試はない。このため市民からの詳細な環境調査や影響予測計算などを行うべきとの指摘に対しても、既存資料の分析と専門家の経験に基づく判断によってこれを代行せざるを得なかった。本来、科学的な調査検討を十分行って意志決定がなされるべきではあるが、現実には調査検討の費用が十分ではないことに多くの困難があった。工事を前提とした調査費が付いた段階では、市民の声を計画自体に十分取り入れることが困難になることから、計画案自体を練る場合の費用の算出と、精度の高い環境評価をどこでバランスさせるかは今後も重要な問題となると考えられる。

(3) 最終合意のプロセス

市民との意見交換会では、漁港の建設を望む漁業者が多く参加し、漁業組合員の生の声を聞くことができ、特に若い漁業者を待つ妻の心境や、老年の漁業者が、海難事故(例えばサーファーの流出事故)などにおいて自己の生命をかけてまで救助に向かう状況などが直接話された。これらの意見のうち、特に人の生命に係わる話は、海的环境保護を主張する人々にも深い感銘を与えたことが議論の場が急に静まったことからうかがわれた。当然、環境保護を主張する人々からの発言も多くあったが、意見交換会の最終段階では意見が出尽くした状況となり、しかたがないという意味でほぼ合意に達した。

「合意形成」といっても漁港の整備や海岸での諸現象についての市民の理解は非常に不充分だったので、それらについて十分かみ砕いた説明が必要とされた。それらを十分行ったうえで、建設を望む漁師達と、環境を守ることを主張する環境派の間での徹底した議論があったことによって、細かな点は別としても最終的な合意に至ることができたと考えられる。その意味で公開のもとの徹底した議論の必要性が改めて確認された。

また、地域の特性や背景を理解することは、単なる事業の検討や遂行だけでなく、事業の結果がどのように活用されるべきかを考える際の重要なポイントであった。

鎌倉市での漁港事業の合意形成会議は、日本有数の民度を誇る場所でのものであった。それだけでなく、意見交換会での徹底した議論による相互理解の向上と、行政側の徹底した情報公開が問題の解決の重要な役割を果たした。この教訓は他地域における合意形成に活かすことができると考えられる。

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(2000):住民合意型海岸事業の推進方法-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.
- 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(2000):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.
- 3) 清野聡子・宇多高明・山崎一真・安部和典・大谷 保・大塚浩二(2001):市民参画による腰越漁港改修計画の検討, 海洋開発論文集, 第17巻, pp. 523-528.
- 4) 安部和典・大谷 保・清野聡子・宇多高明・大塚浩二(2000):鎌倉市腰越漁港における漁港改修と海域環境保全に関する一考察, 海洋開発論文集, 第16巻, pp. 529-534.
- 5) 腰越のまちづくりを考える鎌倉市腰越漁港改修検討委員会(2000):鎌倉市腰越漁港改修検討報告書, p. 13.
- 6) 山崎一真編(1999)「社会実験-市民協働のまちづくり手法」, 東洋経済新報社, p. 328.
- 7) 鎌倉市市民活動センター運営会議(2000):鎌倉市市民活動白書 風と潮流 これからの地域と市民社会, ぎょうせい, p. 59.
- 8) 宇多高明・小俣 篤・浅対 亮(1991):海岸の温熱環境と快適性の関係および海岸の空間規模の評価法に関する研究, 土木研究所資料, 第2939号, p. 64.

PLANNING METHOD OF SUBURBAN FISHING PORT IMPROVEMENT WORKS BASED ON PUBLIC INVOLVEMENTS AND PUBLIC AGREEMENT

Satoquo SEINO, Takaaki UDA, Kazuma YAMAZAKI, Kazunori ABE,
Tamotsu OTANI and Koji OTSUKA

In the planning of the improvement works of the fishing port to enhance its utilization level, it is usual to reclaim the surrounding area of the port. However, in case where the rich fishing ground is located in the vicinity of the port, the enhancement of utilization as well as upgrading of the port function and conservation of the marine environment become in conflict. Harmony of these conflicting conditions is becoming a serious problem in the development of the fishing port and its ambient area. Suburban people tend to be very severe taxpayers and conscious to conservation of nature. Fishery is not the main industry in the suburban area and hence fishermen are minority in the local community. This study aims at the creation of work scheme to acquire consensus through public involvements for the improvement plan in harmony with environment conservation in the surrounding sea area, taking Koshigoe fishing port in Kamakura City, Kanagawa Prefecture as the example.