

## 市民参加からみた公共空間の計画・設計と維持管理の運動性

東京工業大学大学院社会理工学研究科 正会員 齋藤 潮

## 1. 「インフラ長寿命化基本計画」と「市民団体等」

インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議は、平成25年11月に「インフラ長寿命化基本計画」(以下、「基本計画」)をまとめている<sup>1)</sup>。その背景についてはここで触れる余裕はないが、主として技術的側面から策定されている「基本計画」に、数行ながら、「(6)体制の構築」-「市民団体等」なる項目があって、次のように述べられている。

「各インフラを管理・所管する者は、各施設の特性等を踏まえつつ、インフラの維持管理の担い手としての役割を期待されている地域の市民団体等の活用を検討する。活用が可能な施設にあっては、情報提供や人材・資機材の活用ルール等を明確化するなどにより、市民団体等による維持管理を推進する」(傍点引用者)

橋梁なら橋梁について、構造的な劣化の兆候に関する着眼点をあらかじめ教育された「市民団体等」が、日常的な見回りの中で異常を発見し、管理者に連絡するという体制が、ここで想定されているものと推察する。かりにそうであれば、市民にとってこれは荷の重い役割となろう。もちろん、意義を感じてその役割を引き受ける市民もあろう。しかし、たとえば、異常を見過ごした場合の責任の所在、巡回・目視時の安全性の確保など課題も多い。

## 2. 市民もしくは「市民団体等」の役割

市民もしくは「市民団体等」が担当すべき維持管理の範囲に、インフラの構造的な劣化の見回り・通報などを原則的には組み入れないのが穏当だと筆者は考える。もちろん、維持管理の効率化、役割分担によって維持管理コストの適正維持を図るという考え方自体は妥当である。しかし、なすべき事項は、インフラの躯体あるいは構造としての長寿命化に直結しない分野にも相当にある。

たとえば、橋梁であれば路面や高欄の清掃(東京都中央区勝鬃橋の勝ちどきつつじ会など)、公園・緑地・海岸などのオープンスペースであれば草刈りやごみの除去などである(大分県別府市海岸-後述など)<sup>2)</sup>。これらの分野において市民の協力が得られ、コスト削減ができれば、その分を長寿命化のための専門的チェックへと振り向けることが可能になる。

しかし、少なくとも市民がインフラの恩恵を感じ、ゆえに愛着をもち、あるいはそこが市民にとって掛け替えのない場であることが共通認識になっていなければ実現困難である。

そのためには、当該のインフラについて、(a)市民がよく利用し、身近であること、(b)機能的も美的にもよく出来ており高い価値があることなどが前提となろうが、今日あるいは今後は、(c)行政が市民とともに丁寧に魅力的なインフラづくりをすすめること、さらに、(d)維持管理方法におけるギヴ・アンド・テイク<sup>3)</sup>などが求められよう。

次節では、特に(c)を念頭に、筆者が関与し得た高潮対策事業の概要を述べる。

## 3. 別府港海岸餅ヶ浜地区

## (1) 別府港海岸の高潮対策事業の概要

国交省九州地方整備局別府港湾・空港工事事務所(当時、以下、工事事務所)は、別府港海岸整備検討委員会(入江功委員長、筆者は委員として参加)を組織(平成13-14年度)し、高潮対策事業の基本構想をとりまとめた。事業範囲は北部の上人ヶ浜、南部の北浜地区1及び2、その中間の餅ヶ浜の4地区に分かれ、それぞれ「面的防護方式」<sup>4)</sup>の適用の可能性が議論された。

## (2) 餅ヶ浜地区のワークショップ

別府港海岸整備検討委員会は、餅ヶ浜地区(延長800m)については人工海浜造成を承認した。これにもとづき、平成15年度以降、計画・景観検討会(4回)と技術検討会(3回)のほか、市民を交えたワークショップ(4回)が開催された。

表 餅ヶ浜地区検討経緯(町山芳信氏作成)<sup>5)</sup>

開催日	概要
第1回検討会 平成15年6月23日	・構想段階を踏まえた3案を提示。3案に砂浜を基調とした1案を加えることとなる。 ・検討の進め方について検討。ワークショップに委員が参加する方法を検討することとなる。
第1回ワークショップ 平成15年6月26日	・検討体制と進め方の確認 ・平成14年度までの検討内容の紹介 ・検討条件の説明
第2回ワークショップ 平成15年8月6日	・平面配置案2案(案1:磯浜+砂浜、案2:すべて砂浜(北側は一部転石があるイメージ))を提示 ・この回から検討会の齋藤委員が出席し、整備案の解説、意見交換に参加。 ・昔の海岸の姿は、砂浜が基本であったことについて共通認識を持ち、全て砂浜とする案が自然であるという意見に概ね合意。 ・緑地のイメージを検討。自然な海岸のイメージを大事にするという方向性を共有。
第2回検討会 平成15年8月29日	・海岸保全施設の配置と構造の検討(技術検討を元にした突堤位置など) ・緑地計画の検討(施設導入の方向性など)
第3回ワークショップ 平成15年10月10日	・緑地検討のための意見交換を実施
第3回検討会 平成15年11月4日	・海岸保全施設の配置と構造の検討(突堤と排水路の一体化など) ・緑地計画の検討(基本方針の検討、具体的な施設配置など)
第4回ワークショップ 平成15年1月20日	・緑地検討のための意見交換を実施
第4回検討会 平成15年3月29日	・水理模型実験の結果を踏まえた整備計画案のとりまとめ

当時、海岸関連事業でワークショップの実績はなく、関係者は試行錯誤でこれに臨んでいた。たとえば、人工海浜を砂・磯のいずれとすべきか決着がつかず、事務局は砂浜と磯浜を並列させた折衷案をもって市民の合意を取り付けようとしていた。筆者は第2回ワークショップから参加し、折衷案の景観的問題点を指摘して一本化すべきこと、部分的な案件についての合意形成に先立ち、国(海浜・護岸など)・県(背後緑地など)・市(背後道路など)の管轄を越えた全体的整備イメージを視覚化しながら議論すべきことを訴えた。

### (3) 大学の研究室の役割

参加者の賛同を受け、工事事務所は、筆者の研究室の具体的な関与を承認した。筆者は大学の研究室が果たすべき役割を、国の事業内容を図化・モデル化して市民が事業に対する明確なイメージを持ちうるようにすること、原案をもとに対案を提示してワークショップにおける市民の議論を活性化し、その過程を通して修正案を模索することと位置づけた。また、この海浜造成では、波浪減衰をはじめとする海岸工学上の設計条件と利用・景観上の設計条件との整合が重要である。そこで、筆者は前者を市民に翻訳するいっぽう、後者を事務局や海岸工学の専門家にわかりやすく伝達するよう努めた。

### (4) 設計検討過程における市民の反応

海浜造成によって当時の海岸の状況が一変するのであるから、ワークショップでの市民の関心は景観に及んでいたが、当初は景観の専門家の参画が目論まれていなかった。これがあある意味で、参加者の不満を高めていたようである。それは、第2回の筆者の発言に対し「やっと景観のことがわかる人間が出て来た」という声が聞かれたことから推測される。

しかし、ワークショップでいわゆる専門家がはたすべき役割は当時、明確ではなかった。特に海岸分野では「景観の専門家」としても、ワークショップに関与し、込み入ったやりとりを繰り返しながら、徐々に整備イメージを共有していくという作業に手を染めた者はほとんどいなかったのである。

会期中、ある市民団体が、人工海浜造成は環境破壊であり、かつ巨額にのぼる事業コストは無駄遣いだとして事業に対する根本的な反対表明を寄せ続けた。これに対する直接的積明を筆者が担当することはなかったが、ワークショップの場で、①現況(平成13-14年当時)の海岸景観(過去の高潮対策の結果)があまりに貧相かつ殺伐としており、将来に残す故郷の海岸としてその改善が望ましいこと、②造成される海浜は、波浪減衰機能を有する海岸防護施設として消波ブロック使用からの脱却を意味すること、③砂浜の浅場や石積突堤などに藻その他の海棲生物の付着が見込まれることなどを強調した。

防護・環境・利用・景観面の検討が総合的に進捗し、模型が精緻化するにつれ、その完成を期待する声があがるいっぽう、景観の改善によって地域外からの来訪者が増加し、治安悪化や騒音が懸念されるとのコメントも近隣住民から出た。これについては、海岸に裏側を向けた商業施設が多い現況(平成13-14年当時)から、将来、徐々に表側を向ける業態に変化し、地域住民を含む多くの人々の目が治安悪化の抑止力になるという見通しを述べ、協力を要請した。

### (5) 竣工後の維持管理における市民協力

餅ヶ浜地区は平成16年度に着工、平成22年8月1日に供用開始に至った。海岸管理者である大分県は別府土木事務所を中心に、新設の餅ヶ浜海岸の清掃を市民に呼びかけている。2013年海の日別府市海岸海浜清掃(7月14日8:00-9:00)における餅ヶ浜の実績は、参加者総数511名、ゴミ収集量2480kg(漂着ゴミ含む)である<sup>6)</sup>。

また、退職者を会員とする別府市シルバー人材センターは、毎年3月にボランティアで餅ヶ浜の清掃を実施している。2014年3月13日の清掃活動では、およそ100人が2時間をかけて遊歩道上の松の落ち葉、砂浜への漂着物など1トンのゴミを収集している<sup>7)</sup>。

別府市民は海岸の美化に強い関心をもっており、清掃活動には協力的だとしても、これは驚くべきことである。竣工後、一市民が謝意を伝えにわざわざ工事事務所に立ち寄ったということ、イベント時以外にも毎朝、近隣住民が散歩がてらに小さなゴミを拾うなどの地道な協力が得られていることなど<sup>8)</sup>、餅ヶ浜への愛着が育まれていることを示唆している。

注および参考文献 (URLについては、<http://www>。などを省略)

- 1) [cas.go.jp/jp/seisaku/infra\\_roukyuuka/pdf/houbun.pdf](http://cas.go.jp/jp/seisaku/infra_roukyuuka/pdf/houbun.pdf), p.16.
- 2) もちろん、公園・緑地におけるベンチや遊具などの破損、地面の陥没などへの対処は緊急を要するので、市民の通報協力もここに含めてよい。
- 3) インフラの利用に資するという意味合いにおいてそこでの営業活動を許容するかわりに、一定の範囲の清掃、除草などを義務づけるなど。
- 4) 沖合の潜堤、地先における磯もしくは砂浜の造成(人工海浜)による波浪エネルギーの消散効果を期待するとともに、日常の海岸利用と海岸生物の育成に寄与するという複合的な高潮対策。
- 5) 町山芳信「別府港海岸の整備と里浜づくり その2」エンジニアアーキテクト協会, 2011.1.1. [engineer-architect.jp/serial/cate/eawork/](http://engineer-architect.jp/serial/cate/eawork/)
- 6) [pref.oita.jp/site/beppu17003/kaiganseisou.html](http://pref.oita.jp/site/beppu17003/kaiganseisou.html)
- 7) [community.ctb.ne.jp/wakuwaku/2014/03/post-20140313n-seisoukatudou.html#more](http://community.ctb.ne.jp/wakuwaku/2014/03/post-20140313n-seisoukatudou.html#more)
- 8) 別府港湾・空港整備事務所(工事事務所より改名)担当者の報告による。