

# 防災的観点からみた海岸保全基本計画策定に係る住民参加手法について\*

## Method of Resident Participation of Planning Regional Coastal Conservation Master Plans\*

熊谷兼太郎\*\*・小田勝也\*\*\*

By Kentaro KUMAGAI\*\*・Katsuya ODA\*\*\*

### 1. はじめに

我が国の沿岸域は、高潮・高波災害が頻発しており、例えば、平成16年は高潮・高波災害が大規模なものだけでも3回発生している<sup>1)</sup>。また、大規模地震に伴う津波も多数発生しており、過去100年間に海岸での波高が4m程度を越える津波が14回発生している<sup>2)</sup>。そこで、高潮・高波、津波等の防災に配慮しつつ海辺づくりを計画的に実施する必要がある。

平成11年に海岸法が改正され、その目的として「海岸の防護」に「海洋環境の整備と保全」及び「公衆の適正な利用の確保」が加わり、この3つの目的が調和するよう総合的に海岸保全を推進することとなった。地域の实情に応じた海岸保全を計画的に推進するため、平成12年5月に「海岸保全基本方針」<sup>3)</sup>が国から示され、これを受けて都道府県知事が全国を71に区分した沿岸ごとに「海岸保全基本計画」を策定することとなった。また、その策定にあたって留意すべき重要事項として、地域住民の参画及び情報公開を図ること等が求められている。

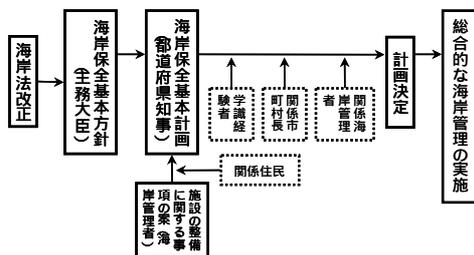


図 - 1 改正海岸法による新たな計画制度<sup>3)</sup>

\*キーワード：防災計画、市民参加、地域計画

\*\*正員、工修、国土交通省国土技術政策総合研究所  
(神奈川県横須賀市長瀬3丁目1番1号、  
TEL046-844-5024、FAX046-844-5068)

\*\*\*正員、工修、国土交通省国土技術政策総合研究所  
(神奈川県横須賀市長瀬3丁目1番1号、  
TEL046-844-5024、FAX046-844-5068)

### 2. 海岸保全基本計画策定に係る住民参加手法

#### (1) 検討の目的及び手法

海岸保全基本計画は各都道府県により平成13年以降策定されてきているが、海岸保全基本方針により、計画策定段階における地域住民の参画が各都道府県において積極的に図られるとともに、その経過、提出された意見等について各都道府県が詳細に情報発信を行っている場合が多い<sup>4)</sup>。従って、我が国の海辺づくりに係る住民参加手法を検討するにあたり、防災的観点からも、重要な事例であると考えられる。

そこで、各都道府県がホームページ等において公開している海岸保全基本計画の策定に係る住民参加手法、その経過、提出された意見等を可能な限り収集・整理し、海岸保全基本計画の計画策定段階における住民参加手法について、防災的観点に着目しつつ検討を行った。

#### (2) 収集結果

##### a) 概要

海岸保全基本計画は、地形・海象面の類似性及び沿岸漂砂の連続性に着目して全国を71に区分した沿岸ごとに策定される。沿岸が複数の都府県にわたる場合は、原則として関係都府県が共同して一つの計画を策定することとなっている。

そのうち、海岸保全基本計画の決定に至る手順について比較的詳細に情報発信しているのは52の沿岸についてであった。また、地域住民の意見の収集手法は住民アンケート、住民説明会、ホームページ等があった(表-1)。

表 - 1 住民参加手法に係る情報の収集数

海岸基本計画を策定すべき沿岸の数	71
うち 計画の決定に至る手順について詳細に情報発信	52
うち 郵送等による住民アンケートを実施	33以上
うち 住民説明会等を実施	ほぼ全て
うち ホームページ等による意見収集を実施	16以上
うち 収集された意見が入りできたもの	26

b) 住民アンケートの実施状況

住民アンケートは33以上の沿岸で実施され、配布数は各都道府県で約1,000～数千程度であった。配布手法は郵送、住民説明会での配布、公的機関窓口での配布等であり、配布時期は、海岸保全基本計画の案が示される以前の計画初期段階が多いが、海岸保全基本計画案が示されてからそれに対し意見を求めるものもあった。配布対象は、沿岸の市町村住民を対象としているが、沿岸市町村に加え内陸部の市町村住民も対象とした事例もあった。また、将来の地域の担い手である若年層からの意見聴取のため沿岸部の高校に配布した事例もあった。回収率は、公表されているものでは約20～50%であった。

c) 住民説明会等の実施状況

住民説明会はほぼ全ての沿岸で実施され、その名称は説明会、懇話会、公聴会等地域によって異なるが内容はほぼ同じと考えられる。地域ごとに1回～数回程度開催され、実施時期は、海岸保全基本計画の素案が示された段階で実施しているものが多い。

d) ホームページ等による意見収集の実施状況

ホームページ等による意見収集は16以上の沿岸で実施されており、県または沿岸市町村のホームページに掲載され、実施時期は、海岸保全基本計画案が示された段階で実施しているものが多かった。回答数は、公表されているものでは数十～百数十件程度であり、回答者は基本的には沿岸市町村の住民であるが県外在住者の回答があった場合もある。また、計画案を公示・縦覧する手法もある。

e) 典型的な計画策定手順

b)～d)等を参考に、典型的な海岸保全基本計画の策定手順をまとめると図-2のとおりである。

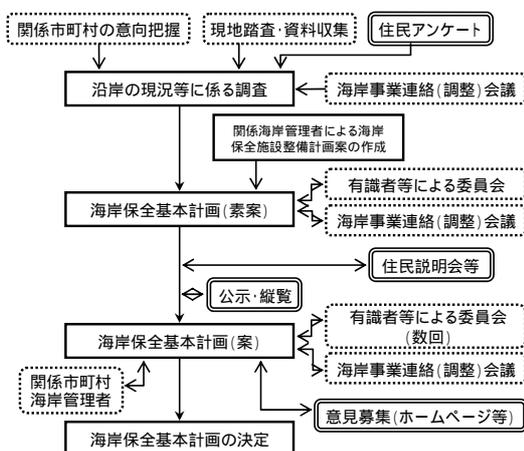


図 - 2 海岸保全基本計画の策定手順の例

(3) 収集された意見の特徴

a) 収集された意見の公開状況と検討対象

住民アンケート、住民説明会の開催、ホームページによる意見募集等で収集された意見は、26の沿岸について公開されている。それらは、一つの県が複数の沿岸に分けられている場合に意見を県単位で一括して公開している事例が含まれるため、18の地域にまとめられる。そのうち、意見の内容が詳細に公開されている12地域の意見について意見内容の整理・分析を行った。

12地域のうち8地域は、住民説明会における発言、住民アンケートの自由記述欄に記入された全ての意見等(一部、単純な事実誤認であるものを除いている場合がある)を文章の形でそのまま公開しており、これを以下、「自由回答」形式の意見と呼ぶこととする。それ以外の4地域はいくつかの選択肢から選択する形式の住民アンケートの結果をまとめたものであり、これを以下、「選択回答」形式の意見と呼ぶこととする(表-2)。

表 - 2 収集された意見の形式

形式	意見表明の手法	内容の公開方法	地域数
自由回答	住民アンケートの自由記述欄に記入して回答、住民説明会において発言、ホームページによる意見募集に対して意見提出等	文章	8
選択回答	アンケートの選択肢から選んで回答	グラフ等(選択肢ごとの回答数)	4

b) 自由回答形式の意見の整理・分析

上記の8地域において自由回答形式で公開されている意見数はそれぞれ数件から約300程度であった。各意見をその内容に基づき「海岸の防護」(防護)、「海洋環境の整備と保全」(環境)、「公衆の適正な利用の確保」(利用)または「その他」に関する意見として分類した。それぞれに含める内容は表-3のとおりとした。意見のなかには、複数の分類にまたがる内容も存在するが、その場合は意見の主た

表 - 3 意見の分類及び該当する内容

分類名	内容
防護	高潮・高波からの防護及び地震・津波からの防護に係る意見・要望等
環境	自然環境への配慮、適切な漂砂管理(海浜の維持等)及び海辺の景観に係る意見・要望等
利用	海岸の利用、海岸へのアクセス確保、車両の乗り入れ規制、不法占拠への対応、利便施設(トイレ、シャワー等)設置に係る意見・要望等
その他	事実確認、事実の指摘及び計画策定の手法・委員会委員選任の手法に係る意見・要望等

る内容により防護、環境、利用またはその他に分類した。例えば「高潮に対する防護は重要であるが、今後は良好な自然環境への配慮が必要である」という意見は主たる内容が自然環境への配慮であるため、「環境」に関する意見として分類した。また、主たる内容が複数の分類にまたがり、完全に並列な場合は一つの意見を両方に計上した。例えば「防護・利用を重視する必要がある」という意見は、「防護」及び「利用」に関する意見としてそれぞれ計上した。

図 - 3 に、地域ごと（A県～H県）の防護、環境、利用及びその他に分類された意見数の割合を示す。これによると、防護に関する意見は15%程度以下であるのに対して、環境に関する意見は一部ばらつきがあるものの20%程度から60%程度であった。利用に関する意見はばらつきが大きく数%程度から50%程度であるが、概ね防護に関する意見数よりも利用に関する意見数が多くなる傾向が見られた。このように、それぞれの地域における住民と海辺との関わり方、住民説明会等の実施時期の相違等が与えた影響について検討する必要があるが、概ね、防護に関する意見数よりも環境または利用に関する意見数が多くなる傾向が見られた。意見数の多さと住民の関心の高さととは必ずしも一致しない可能性があり検証が必要であるが、自由回答形式の場合、海岸の防護に対する住民の関心が、海岸の環境及び利用のあり方に対する住民の関心と比較して、相対的に低くなる可能性が示唆された。

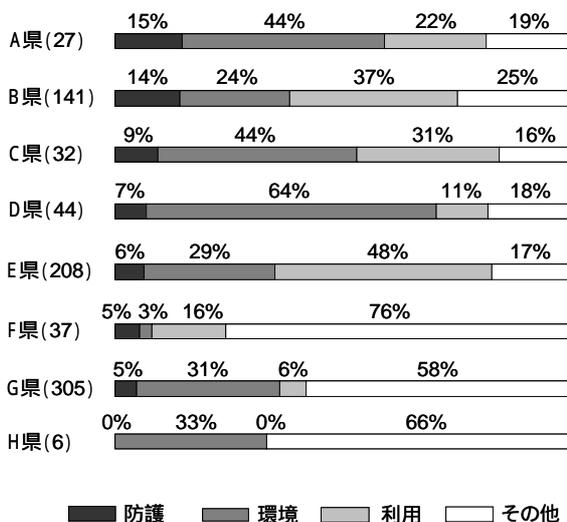


図 - 3 防護・環境・利用・その他別の意見数割合（県名右側のカッコ内は総意見数）

c) 選択回答形式等による意見の特徴

選択回答形式の4地域のうち、2地域（I県及びJ県）の調査方法は、防護、環境または利用に関するいくつかの具体的取り組みをそれぞれいくつか選択肢として挙げ、その中から今後の海岸づくりで重要と考えられる取り組みを複数回答可能で選択する方式である。そのままでは回答者が意識した防護、環境及び利用についての関心の高さが明確に現れないため、それぞれの取り組みを、b)の表 - 3の考え方を参考に、防護に係る取り組み、環境に係る取り組み、防護に係る取り組み及びその他に分類し、住民が今後の海岸づくりにおいて重要と考えている目的（防護、環境または利用）について分析した。例えば、I県のアンケートでは「将来、海岸をどのようにしていくべきか」との問いに対して表 - 4の左側欄に示した具体的取り組みが選択肢として示されており、同表の右側欄のように分類した。防護、環境または利用ごとに、該当する選択肢の全回答者数に占める割合を単純平均した値を、防護、環境または利用のそれぞれの重要度の評価と考えた。J県についても同様である。

表 - 4 選択肢の分類例（I県）

選択肢として示された具体的取り組み	分類
波浪や浸食などの災害から人命・財産を守る防波堤等を造ることに努める	防護
津波や地球温暖化による海面上昇等に対する安全な施設を設置することに努める	"
緊急時の情報伝達や避難態勢の強化に努める	"
魚介類や海藻類の生息・生息地を守ることに努める	環境
その他の動物や植物(鳥や木・草花)の生息・生息地を守ることに努める	"
人工的に砂浜や磯等を造り、新しい海岸環境を造ることに努める	"
これ以上人の手を加えず、自然のまま残すことに努める	"
海洋性スポーツ活動や釣りなどの場をつくることに努める	利用
海浜公園・緑地などの施設をつくることに努める	"
緩傾斜堤防などがある、利用しやすい海岸づくりに努める	"
車や水上バイク等の乗り入れ規制などのルールづくりに努める	"
海洋にゴミを捨てないなどのモラル向上の啓発に努める	"
特に思うことはない	その他
その他	"

図 - 4 にその結果を示す。I県及びJ県においていずれも、防護及び環境に関する取り組みを重要と評価していると考えられる割合はそれぞれ全回答者の3割弱程度となりほぼ同程度であったのに対し、利用に関する取り組みを重要と評価している評価は2割程度となり、防護及び環境と比較してやや低くなる傾向がみられた。

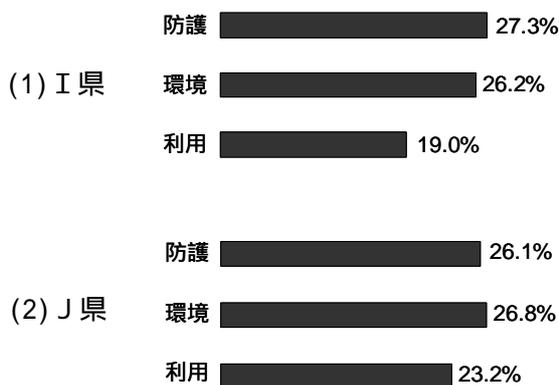


図 - 4 今後の海岸づくりにおける重要度の評価  
( I 県及び J 県の全回答者に占める割合 )

その他の2地域 ( K 県及び L 県 ) の調査方法は、防護、環境及び利用のそれぞれについてアンケート対象者が重要度を5段階評価等により評価する方式である。図 - 5 にその結果を示す。K 県及び L 県においていずれも、防護及び環境に関する取り組みを重要と評価していると考えられる割合はそれぞれ全回答者の4割程度となりほぼ同程度であったのに対し、利用に関する取り組みを重要と評価している割合は3割程度となり、防護及び環境と比較してやや低くなる傾向がみられた。

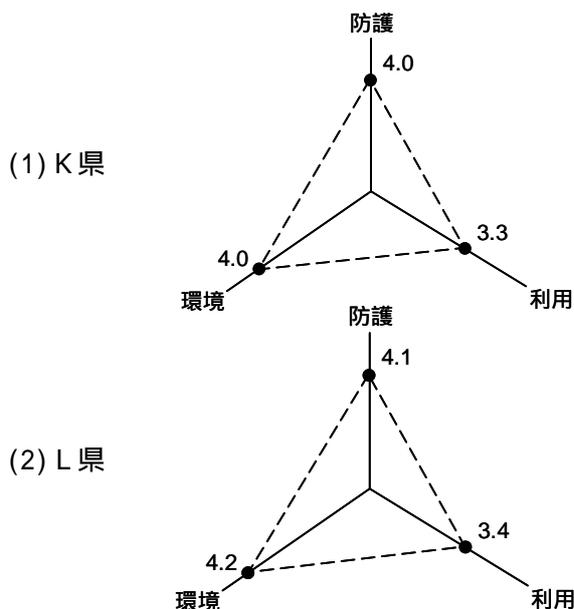


図 - 5 今後の海岸づくりにおける重要度の評価  
( 五段階評価に換算した K 県及び L 県の回答 )

### 3 . おわりに

・各都道府県における海岸保全基本計画の策定に関して、地域住民の意見を反映する手法について、防災的観点に着目しつつ調査を行った。

・地域住民の意見の収集手法は住民アンケート、住民説明会、ホームページ等の手法があり、海岸保全基本計画案が示される前、計画案が示された後等の段階において実施されていた。

・住民説明会における発言、住民アンケートの自由記述欄に記入された意見等を文章の形でそのまま公開している「自由回答」形式により収集された意見について検討した結果、それぞれの地域における住民と海辺との関わり方、住民説明会等の実施時期の相違等が与えた影響について検討する必要があるが、概ね、防護に関する意見数よりも環境または利用に関する意見数が多くなる傾向が見られた。

・いくつかの選択肢から選択して回答する「選択回答」形式により収集された意見について検討した結果、防護及び環境に関する取り組みを重要と評価している割合はほぼ同程度であったのに対し、利用に関する取り組みを重要と評価している割合は防護及び環境と比較してやや低くなる傾向がみられた。

・意見聴取の方法等により、防護、環境及び利用に関する取り組みの住民の重要度の認識表現に差異が現れる可能性が示唆された。

・海辺づくりに係る住民意見の調査としては、平成12年8月に内閣府が実施している「海辺ニーズに関する世論調査」<sup>5)</sup>等がある。これらの結果もふまえ、今後、防護、環境及び利用が調和した総合的な海岸保全を推進するため、より適切な住民参加手法を検討していくこととしている。

### 参考文献

- 1) 気象庁資料
- 2) 理科年表 (平成17年度版)
- 3) 海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な方針、運輸省・建設省・農林水産省告示第三号、2000.5
- 4) 例えば「大阪府の海岸づくり～大阪湾沿岸海岸保全基本計画について～」<http://www.pref.osaka.jp/>
- 5) 海辺ニーズに関する世論調査、総理府内閣総理大臣官房広報室、平成12年8月調査