

市民団体主催による海域環境セミナーの開催とその意義

SEMINAR ON COASTAL ZONE ENVIRONMENT SPONSORED BY NPO AND ITS MEANING

木村 尚¹・宇多高明²

Takashi KIMURA and Takaaki UDA

ABSTRACT : Seminars on the coastal zone environment of Tokyo Bay sponsored by NPO were conducted in 1999 and 2000 in Yokohama and Tokyo. Wide range of people including researchers, academic people, public sectors, private companies and many citizens gathered to these seminars and various views regarding past development and future restoration works in Tokyo Bay area were exchanged. In order to solve environment problems occurring in this area, cooperation between public sectors and NPO is vital, because it is impossible for public sectors themselves to solve these problems.

KEYWORDS : Public involvement, seminar, NPO, Tokyo Bay

1. まえがき

近年、地球環境問題や身近な環境に対する市民の関心や意識が高まりを示しつつあり、徐々にではあるが積極的な市民活動の輪も広がってきている。しかし、依然として一部の熱心なリーダーに強く依存した活動にとどまることも多い。広範な地域にわたり、かつ関係者が多い環境問題の解決のためには、多くの分野の連携が強く求められる。それらを経て一般市民の意識をいかに高めるかが課題である。陸域や河川においては、対象が市民に身近な存在であることから各種活動も多く行われている^{1) 2)}が、沿岸域に関しては、安全面の問題や利用の制約により、日常的な市民活動や、市民団体と行政の連携によるセミナーの開催などは希である。とくに、東京湾など閉鎖性の強い内湾では、後背地の人々の生活を支えるため、過去数十年にわたって人間優先の開発が続けられてきた結果、自然環境の喪失は深刻で、後世に残すべき良好な自然環境はほとんど消失し、わずかな人工自然が残されているに過ぎない。こうした状況よりその改善が強く求められている。しかし、従来の画一的な利用により市民が海に近づきにくく、野鳥観察会などはあるものの市民活動の数は陸域や河川に比較するとはるかに少ない。しかも相変わらず海に対する開発圧力が強いために、市民活動があっても日常的な積み上げ型の活動ではなく、反対運動など問題対処型の活動になっているケースが多い。

海域の環境問題は今後解決していかなければならない課題であるが、一方ではゴミ問題の処理のための新たな開発などによって環境圧がさらに高まることも予想される。そうした場合、本来的には沿岸環境の変化に一番敏感であるはずにもかかわらず、直接的漁獲にのみ意識が向き、長い目で見れば環境の劣化は漁業に影響を及ぼすものであるという認識が十分でない漁業者の意識が、環境改善の妨げとなっている場合も多く、そうした意識についても変革の必要な時期にきている。また水際線を占有する一方、その機能の見直しも含む再開発が必要になっている企業も、消費者としての市民からの要求が高まれば沿岸環境に無関心ではいられない

¹ 特定非営利活動法人よこはま水辺環境研究会理事 Director, Yokohama Mizube Environmental Society, NPO

² 国土交通省国土技術政策総合研究所研究総務官 Executive Director for Research Affairs, National Institute for Land and Infrastructure Management, Ministry of Land, Infrastructure and Transportation

であろう。行政も市民を無視して沿岸域において事業を進めることはできなくなっている。このように、錯綜した状況下に置かれ、連携した取り組みの遅れている沿岸域環境問題を少しでも解決に導くために、市民団体が連携を図りつつ主催し、行政機関にとどまらずあらゆるセクターを招き、同じレベルで議論することによって理解をより深め、自ら解決に向けての行動を起こすことに繋がることを目的としてセミナーの開催を企画した。

2. パートナーシップによる環境復元セミナー開催の趣旨

東京湾の環境をテーマとしたシンポジウムはこれまでも数多く行われてきたが、その多くは科学的知見をレビューするという種類のものが多く、具体的な解決策を示すものは少なかったように思われる。埋立て問題をとっても、その是非が公開のもとで議論され評価されたことがない。参加者を見ても各団体内の関係者にとどまることが多く、市民が参加し意見を言える種類のものは少なかった。また、行政主導のシンポジウム、および市民主催のシンポジウムともに、背景となる市民活動が反対運動であるケースが多かったことから、行政と市民の対峙関係になりがちであり、当事者双方が腹を割って議論をするケースは少なかった。

わが国では、これまでの社会システムの枠組みで現在の繁栄が作られてきたが、様々な枠組みの間に空白領域が生じ、そこに問題が発生している。例えば、行政と市民の隙間、河川管理と海岸管理の隙間、河川研究者と海岸研究者の隙間などであり、これらの空白領域を埋めていくための新たな枠組みでの施策が求められている。

行政と市民活動との連携については、旧建設省関係者も含め、河川関係での市民活動や連携は多い¹⁾²⁾ものの、沿岸域での活動や連携は数少ない。特に東京湾では、都市開発や物流機能の高度化のための埋立てがまず進行し、経済活動を行う企業が水際線の多くを占有し、安全面を考慮すると市民が立ち入ることができない空間となっていた。臨海公園などの整備はあるものの、公園としての管理規制が多く、海を眺めるだけの空間となっていることがほとんどである。これらのことが汽水域における市民活動の少なさの直接原因にもなっている。

このセミナーでテーマとする汽水域は、東京湾でも沖合ではなく、まず市民が比較的近づきやすい空間である。そこは自然生態的にも重要な空間でありながら開発圧力が強く、前述したような様々な意味で空白領域になりがちな空間である。さらに「淡水と海水の混じり合う領域」という意味の「汽水」に、あらゆる意味で二つのものが交じり合うという暗示的意味を持たせたいと考えた。また、汽水域の環境復元を様々な立場の人が同じレベルに立って議論することで、連携のとれた直接的な解決行動に結びつけられるように、「パートナーシップによる」というキーワードを付加させた。

3. セミナーの開催概要

(1) 実行委員会の開催

セミナー開催の目的の一つが多くの人々との連携にあることを考え、単独事務局での開催とせず、今後の具体的実践活動の連携が図れるように関係団体に呼びかけ、各回のテーマの決定、運営方法、役割分担などを様々な団体と共有しながら進めた。セミナー開催までに、毎月1回計4回の実行委員会を持った。

(2) 共済団体および後援者との連携

広く参加者を募ることを目的とし、様々な団体との共同開催の協力、関係行政機関からの後援協力を依頼した。開催あたっては16の市民団体による共催となり、国が5機関、地方自治体が8機関、公益法人が14団体、企業が1の合計28の関係機関からの協賛を得た。

(3) 資料集の作成

講演者の講演要旨にとどまらず、関係参加団体の紹介、投稿論文、前年度公開討論会の議事録を掲載した資料集³⁾⁴⁾を作成した。2年間の参加者数は延べ約400名ほどであるが、セミナー終了後も資料集についての入手希望が多く1500部の印刷部数はほぼ全部が配布された。この資料集を有償および無償配布し、開催のための費用にあてている。一般市民に広く理解を得るためにも、助成金などから全面的に無償配布にすることが望ましいが、現在のところそれは課題となっている。

(4) 公開討論会のルール

ただ聞くだけのセミナーとせず、議論することでより理解を深めることを目的としているため、公開討論会という形式をとったが、議論のルールが必要であったため、以下のルールを参加者に事前に提示した。公開討論会は、パネリストと聴衆の間の壁や段差をなくし、会場が一体となり、本音で自由な議論ができるよう制限時間内での結論は求めないこととした。

- ① 参加者の意見は所属団体の公式見解としない。
- ② 将来性がない批判、批判のための批判はしない。
- ③ 特定個人・団体につるしあげはしない。
- ④ 議論はフェアプレイの精神で行う。

4. セミナーの内容

4.1 セミナー

2度のセミナーを開催したが、2年続けて「パートナーシップによる汽水域の環境復元」をテーマとした。第1回は1999年10月2日に横浜市の鶴見公会堂において開催し、東京湾全体を対象とした汽水域環境とパートナーシップについて議論した。第2回は2000年10月7日に港区赤坂区民センターにおいて河口域付近に範囲を絞って汽水域環境とパートナーシップについて議論した。プログラムは表-1, 2のとおりである。

表-1 第一回セミナー（1999年10月2日開催・鶴見公会堂）

講演内容	講演者
「海岸線の今昔話」	元横浜市港湾局 理事 田中常義
「東京湾の海洋生物と環境」	横須賀市自然・人文博物館 副館長 林 公義
「東京湾の海洋生物」	水辺を記録する会 会長 中野淳彦
「東京湾の干潟について」	東京都環境科学研究所 応用研究部 主任研究員 木村賢史
「汽水域の環境復元は可能か」	建設省土木研究所 河川部 部長 宇多高明
「久里浜湾と東京湾」	運輸省港湾技術研究所 環境評価研究室 室長 細川恭史

注) 所属等はいずれも当時

表-2 第二回セミナー（2000年10月7日開催・港区赤坂区民センター）

講演内容	講演者
「東京港における海辺の自然回復について―東京港野鳥公園を事例として―」	（財）東京港埠頭公社 公園事業部 調査役 金田哲男
「荒川下流における住民参加型川づくり」	あらかわ学会 副会長 三井元子
「隅田川の防潮堤の移り変わり」	隅田川市民交流実行委員会 副幹事長 望月 崇
「汽水域のトンポーヒヌマイトトンポー」	兵庫トンボ研究会 会長 二宗誠治
「東京湾三番瀬での浅海域生態系の特徴」	環境庁国立環境研究所 地域環境研究グループ 海域保全研究チーム 総合研究官 木幡邦男
「汽水域における共同研究の必要性と難しさ（マングローブ研究の例）」	運輸省考案技術研究所 環境評価研究室 室長 古川恵太
「住民の合意に基づく公共事業の進め方―懇話会方式の提案―」	建設省土木研究所 河川部 部長 宇多高明

注）所属等はいずれも当時

4.2 公開討論会

会場一体となった議論が交わされたが、討論会でのまとめは概ね以下のとおりである。第1回セミナー討論会では、①汽水域とはどこを指すのか、また汽水域の環境復元の意味するものは何か、②汽水域でのパートナーシップのあり方は何か、③汽水域の環境復元の実態と住民活動実態は何か、④汽水域の環境を復元することは実際に可能なのか、などを主題として議論が行われた。

パートナーシップについては、1992年に開催された国連環境開発会議（略称：地球サミット）におけるアジェンダ 21のSustainable Developmentの人類行動計画の第3部に「主たるグループの役割」として謳われており、その中で今後の社会では女性や青年、特にNGOなどを強化しないと人類の行動計画は達成できないことが示されている⁵⁾。これを受け、公開討論会ではパートナーシップの対象は行政、企業、市民であって、相互に適度な緊張感を持った関係の構築が必要とされ、その前提条件としてそれぞれの団体が平等であること、情報を共有し意思決定へ参加すること、公平な役割分担をすることが示された。そのためにはNGOが力を持つことが必要であるが、国内でのNGOは、250万人もの会員を擁するグリーンピース、世界35カ国で活動している「地球の友」、年間100億円のプロジェクトを動かしている世界自然保護基金など、欧米の例と比較すると資金力や組織力の面で脆弱である。そのためにもNGO強化が不可欠との意見が出された。また、パートナーシップには社会の仕組みを変え、また予算を確保する上で、国会議員、市会議員、議会の役割も重要という意見も出され



写真 第二回汽水域セミナー、公開討論会の模様（2000年10月）

た。また NGO 運動をさらに発展させるためには、国内外を問わず各地域の NGO が情報交換をするためのネットワークを構築すること、NGO のみで運動を進めるのではなく行政や企業との連携を図ること、種々の分野の専門家と連携を図ることなどが必要という意見が出された。この連携に関連して、首都圏と地方での環境意識の違いがあるという指摘もあったが、首都圏での情報を地方でも共有しつつ、それぞれの状況に応じた提言をしていくべきという意見も出された。

また、汽水域の環境復元については、東京湾の開発の歴史と現実を考えた場合、例えば干潟と言ったときに大規模な復元は物理的・地形的な意味から不可能であり、それを十分認識せずに干潟創出を計画することは疑問という指摘もあった。まずは保全であるとか、復元の規模の考え方については議論の余地はあるが、東京湾の過去から将来までの時間軸の中で、埋立てなどの開発と、それによって失われた自然環境の価値についての総括が必要であり、その上で小規模な環境復元の意味と効果を考えることが必要との意見も出た。また、それらを実施する上では、費用対効果というコスト意識が必要であるという意見も出された。

第 2 回セミナー討論会では、パートナーシップの構築について、市民団体と行政の戦いからスタートし、市民会議という場づくりや共同での計画づくりといった過程を経て、行政と良好なパートナーシップを築いた活動の歴史の紹介、懇話会型対話の提案、提案型での行政との連携の提案、また、後背地に 3 千万人もの人口を抱える東京湾の物流やゴミ処理問題など、理想論ではなく現実の問題を認識しながら東京湾の汽水域の環境復元を捉えるのであれば、それにかかる費用面も含め住民がどこまで本気で取り組む気があるのかなどの問題提起もあった。また技術的には、行政と連携を図りながらヒノマイトトンボの保全を行った兵庫県城崎郡城崎町桃島の桃島池での事例の紹介、マングローブを環境復元の目標として捉える考え方の紹介、直立護岸の是非という話題から緩傾斜護岸の良い面やその場に存在する自然を壊してまで造ったという悪い面の事例紹介などがあったが、概ね以下のとおりまとめられた。

- ① 環境に対する知識が十分でないため技術的に解決できない問題も多くあるが、広い意味での環境管理技術も進んできているので、その技術・知見をこれからも増やしていく必要がある。

- ② その知識・知見をわかり易く伝達することが課題である。これらの知識・知見は漁業関係者や地元住民など現実をよく知っている人たちの知見も含めて蓄積する必要がある。
- ③ 種々の人々の情報交換は大変重要であるが、同じレベルで議論できる場を設定し、時間をかけてやっていかなければ実現しない。
- ④ 行政と市民のパートナーシップでは、提案型の係わり合いが非常に生産的、効果的である。
- ⑤ 一般市民とのパートナーシップに課題があるが、地道に楽しく参加できるよう促す活動を行いながらパートナーシップを築き、具体的な課題の解決を目指してできる所から始めることが必要である。
- ⑥ 基本的に社会全体の認識レベルを上げなければならないなど、根本的な問題、意識に関する問題が課題としてあるが、住民の倫理観をも変えていかなければならない。さらに一方で、ボトムアップとトップダウンを含めながらコミュニケーションを進めていかなければならない。具体的には関係者を中心にホームページのリンク集を作るという提案もなされた。

4.3 セミナーに関するアンケート調査の結果

次回以降の開催テーマに反映することを目的として、セミナー内容についてのアンケートを行った。アンケート結果は概ね以下のとおりである。

第1回セミナーについては、公開討論会の時間を多く割いていることが好評で、第1回の討論内容を踏まえ、次回以降に繋がるより具体的な住民活動実態（内容）報告や、住民が具体的に何をすべきなのか、住民が具体的に何ができるのかという内容とし、セミナーを積み上げ型で進化させていくべきという要望が多く出された。また復元技術や手法の紹介、復元がどこまで可能なかの紹介、復元事例の紹介、うまくいっていない事例の紹介など、技術情報提供の要望、東京湾に限らず汽水域の環境の現状紹介、三番瀬問題、自然干潟と人工干潟の比較、汽水域の価値の共有方法、一般市民への広報、漁業と汽水域の関係、開発動向などの情報提供の要望、パートナーシップへの取り組み事例、環境修復費用の調達方法、汽水域の何を残すべきか具体的な地域に的を絞った戦略的な環境復元などを討論するといった討論期待型の要望などがあったが、いずれも情報提供に対して渴望している状況が伺えた。

第2回セミナーではさらに多様な意見が出された。住民との合意に基づく公共事業のあり方の紹介への興味、川と海との具体的連携方策提示の要望、埋め立て問題に対する学術的評価に対する期待などの意見があった。環境復元ではなく、まずは環境保全であろうという批判もあった。また、公開討論という形式が好評であると同時に、この形式に会場参加者が慣れていないという面が指摘された。また参加者はセミナー内で東京湾の環境問題に内在する conflict に対する解決策が提示されることを受身的に期待する面や、参加者はその人の持つ生活感や所属などの背景に意見を左右されるが、多くの参加者が東京湾の環境は生活に身近な差し迫った問題ではなく、一般論として解決すべき理想として聞いている面などが伺え、環境復元技術の情報提供型、社会システム技術の情報提供型、具体的な地域あるいは環境問題を対象とし問題を掘り起こしつつプランづくりを行うワークショップ型へと分化あるいは進化していく必要があることが分かった。また、このセミナー内での対応は困難ではあるが、東京湾としてのマスタープランが必要であるという意見もあり、今後、このセミナーなどからできあがるパートナーシップにより、課題として取り組まれるようになることが期待される。

5. 考察

2回のセミナーでは、共に「パートナーシップによる汽水域の環境復元」というテーマ設定を行った。このテーマの中には、「汽水域での環境復元」という本来の問題と、「汽水域でのパートナーシップ構築」という問題の両者を含んでいる。セミナーにおいて、現在まだ未成熟な NGO 組織の役割を介在させることで、議論の

内容を複雑化させた面があるが、今後、地球サミットで示された社会システムの構築を行いながら問題解決を行うのであれば、両者を分離して考えるのではなく、並行して考えるべきであるとの考えのもとにこのような取り組みとした。

セミナーでは行政機関に所属する研究者の講演協力は得られたものの、東京湾での事業や管理に直接関係のある行政担当者については来賓として参加協力は得られたが、公開討論会に参加する立場での参加が得られなかった。このことは、東京湾についての理念や長期目標をどうするのか、そのための方策はどうするのかといったマスタープランの共通認識がない、あるいはプランはあっても市民参加型で作成され賛同を得られたものではないため、一般市民からの質問がでた場合や討論になった場合に答えられないということも理由の一つと考えられる。しかし、こうした議論を積み重ねた結果として、理念も含むプランづくりや汽水域における市民参加のための共通ルールができあがることに繋がるようであれば意味がない。このセミナーの役割とは異なるが、保全・復元・創造などを含む東京湾の将来の環境像を明確にし、法制化レベルから仕組みづくり、具体的な戦術と各セクターの役割の明確化と協働などについては、今後の取り組みが期待されることであり、それにより市民による東京湾内の個別の問題への対処だけでなく、東京湾全体を意識しつつ個別の問題を考えるようになることを期待したい。同様に市民活動を行っている団体関係者以外で興味を持たない一般市民、東京湾沿岸で水際を占有し利用している企業関係者、漁業権の問題はあるが、本来は東京湾の環境に詳しいはずの漁業関係者の参加が少ない。これらの人達の参加を促していくことは、東京湾全体の環境や利用を考えるパートナーシップ構築には必須の条件である。また、セミナーを通じてできあがった連携の関係を、専門家・行政などの参加を含む具体的市民活動での連携につなげていくことも、情報共有の促進や科学的知見の共有、さらに一方的ではない考え方の共有のために必要である。

環境関連での NGO 運動について議論する時、必ずといってよいほど、社会システム論あるいは組織論になる。このことは、国連地球サミットにおけるアジェンダ 21 からは、NGO 運動など市民参加の必要性についての指摘はあるものの⁵⁾、国内、特に汽水域では、NGO 運動の意義が社会的に認知されていないこと、NGO 自体の力が組織力あるいは資金力の点で弱いことの現われではないかと考える。NGO 運動を社会システムの枠組みに取り込むことを肯定するならば、NGO の育成と強化は急務であり、その上で初めて緊張感のあるパートナーシップが図られると考えられる。このためには、科学者、あるいは行政が NGO を育成する意味でも、具体的運動に関与していくことが必須条件となる。同時に、情報の共有はあらゆる場面で必要となるが、このセミナーに限らず、あらゆるセクターが主催するシンポジウムなどで市民参加を促すこと、あるいは啓発のために市民が自主的に運営するシンポジウムを支援することも必要であろう。

NGO 活動を組織論ではなく住民運動論として評価している論文は少ない。しかし、比較的進歩していると言われている河川関連での住民活動の背景⁶⁾と全国で活動している NGO 団体からのヒヤリングから歴史を辿ると概ね次のように推移している。昭和 40 年代以降、親水ニーズの高まりから端を発し、市民の自主的な河川清掃の取り組みがスタートした。この頃は自然保護思想の高まりがあり、開発反対運動が展開されていたものの、結果として自然保護の優先順位が利用目的や防災目的よりは低く、論理的にも狭量であったため活動の目的が達成できない状況があった。行政と住民活動の力関係からも反対だけでは何も解決できないという自覚も生まれた。その後行政の計画立案にも積極的に係わりたい、あるいは要望を積極的に提案しようとする提案型の活動が生まれ、さらにその場を利用し積極的に楽しもうとする活性化型の活動へと推移し、近年では身近な自然であるトンボやホタルの生息の場づくりなど、まちづくりの運動と連動した活動が主体になりつつある。また、これらの活動は「考える会」や「楽しむ会」などといった広がりを見せるようになり、最近では、これらがネットワーク化しつつある。この過程で、自治体の積極的な住民参加型環境整備事業への取り組みやその紹介、河川管理者の水辺に親しむ先進事例としての紹介、アジェンダ 21 のような世界的な流れがあったことも活動を活性化させた要素としては大きい。現在ではこうした背景から、①反対運動、②提案型の活動、③河川管理者の積極的なパートナーシップの構築、④世界的な住民活動を模範とする、の 4 つの要素が並行して進められて

いる。反対運動を行っているからといって対話の場を持たないといった状況はなくなりつつあり、対立の構図からは何も生まれない、意見のくい違いを認め合うステージを積極的に作り、いかにして次のステップに進めるかを重要視して考えるようになっていく。汽水域においても、こうした背景から学び、セミナー開催にとどまらず、これらのシステムを時間をかけ作り上げることが必要であろう。ただ河川と比較して海に係わることへの一般市民の関心は非常に低いと言わざるをえず、このため多くの市民の関心の底上げを図るような活動をも必要とされているのが現状である。

セミナーのアンケート結果を見ると、感じ方、意見など多種・多様であることが実感できた。こうしたセミナーへの参加者は、少なくとも環境に興味を持たない一般の市民と比較すると情報も知識も多く持っているはずである。しかし、この当然とも言える意見の多様性は、情報の共有がいかに進んでいないかを伺わせるものである。今後、理想だけでなく現実の情報共有の必要性和同時に、意見が多様であるからこそ、東京湾汽水域の環境問題解決に向けた市民参加による腹を割った本音の議論を行う場づくりの必要性が高いことが示唆された。

謝辞：セミナーの開催にあたっては多くの方の協力をいただいた。快く後援を引き受けいただいた行政各機関、意義に共感いただき共催を引き受けていただいた関係団体、会場についての手配で忙しい中、骨を折っていただいた行政担当者、難しいテーマであるにもかかわらず講演や討論を引き受けていただいた講演者、実行委員として開催準備にあたっていただいた方々に対し、ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) 全国水環境交流会（1999）：第7回全国水環境シンポジウム&交流会 in Tokyo「21世紀水環境の扉」～川から地域へ～、予稿集，pp. 1-1～1-17.
- 2) 水郷水都全国会議・東京大会実行委員会（2000）：第16回水郷水都全国会議・東京大会，大会資料集，pp. 352-452.
- 3) 汽水域セミナー実行委員会（1999）：第一回汽水域セミナー・東京湾の汽水域環境復元の世紀～パートナーシップによる汽水域の環境復元を目指して～，資料集，pp. 1-118.
- 4) 汽水域セミナー実行委員会（2000）：第二回汽水域セミナー・東京湾の汽水域環境復元の世紀～パートナーシップによる汽水域の環境復元を目指して（2）～，資料集，pp. 1-144.
- 5) 「エネルギーと環境」編集部編（1997）：アジェンダ 21 実施計画（97）・アジェンダ 21 の一層の実施のための計画一・（1997 年国連環境開発特別総会採択文書），（株）エネルギー・ジャーナル社，pp. 423-488.
- 6) （財）リバーフロント整備センター編（2000）：ともだちになろうふるさと川の川，信山社サイテック，p 7.