

地方の漁村地先海岸における合意形成に基づく海岸事業に関する研究
-青森県木野部海岸の例-

STUDY ON ENFORCEMENT OF COASTAL WORKS AT LOCAL FISHING VILLAGE BASED ON
PUBLIC INVOLVEMENT - THE EXAMPLE OF KINOPPU COAST IN AOMORI PREFECTURE

清野 聡子 ¹	花田 一之 ²	宇多 高明 ³
Satoquo SEINO	Kazuyuki HANADA	Takaaki UDA
角本 孝夫 ⁴	五味 久昭 ⁵	石川 仁憲 ⁵
Takao KAKUMOTO	Hisaaki GOMI	Toshinori ISHIKAWA

ABSTRACT: Public involvement in the planning of future coastal works at a local fishing village was done through public hearings at the Kinoppu coast in Aomori Prefecture. Concrete measures against wave overtopping and improvement of coastal utilization were discussed with local people, and a compromise was attained over the objective opinions through dense discussions. The process was described clearly. After the formation of the agreement, coastal works were conducted and a part of works has been finished until the end of fiscal year of 2000.

KEYWORDS; *Public involvement, public hearing, coastal works, Kinoppu coast*

1 まえがき

現在、公共事業がかなり多くの国民の批判に晒されていることは衆知の通りである。これは、その意義が見いだせないような事業が行われ、あるいは手続き論に問題があつて end user が頼んだ覚えもないのに急に大規模な施設ができ、そこにわずかに残されていた自然や生態系が失われたという話が数多いからである。こうした場合、手続きは踏んでおり今更そのような批判は根拠がない、と主張し続けることは公共事業が国民の税金で行われていることを考えれば、もはや非常に困難な状況になりつつある。各種公共事業の根拠を定める法律(例えば、新河川法や新海岸法)にも住民との合意についての明文が進んできている。筆者らはこうした状況の変化を見据えた上で、本来のあるべき公共事業の原点、すなわちそれを享受するであろう市民の立場に立つて公共事業のシステムを再考し、あるべきシステムを提案することを考えている。実際の事業の遂行過程で計画論を詰め、問題の所在を明確にしようと考え、青森県大畑町の木野部海岸(図-1 参照)において懇話会方式に基づく合意形成手法について検討してきた^{1) 2)}。これによって地域住民との直接的な話し合いの中から海岸事業の方向性を探る試みを地域の合意も得ながら行ってきた。しかし事業の実施段階に至ると、思っても見なかった点において実はまだ住民との意志疎通に問題が残されており、その解決を行わずには先に進まないという事態が発生した。本研究ではその経緯とその解決を通じて実際の事業実施までの経過について述べる。なお、本研究の一部は既発表である³⁾が、本研究では海岸での利用調整や環境保全計画の立案において地方の漁村に共通して問題となる論点や、合意形成のための懇話会の運営に大きな影響

¹ 東京大学大学院総合文化研究科広域システム科学科 Graduate School of Arts and Sciences, University of Tokyo

² 青森県県土整備部河川砂防課 Department of Land and Infrastructure Management, Aomori Prefectural Government

³ 国土交通省国土技術政策総合研究所

National Institute for Land and Infrastructure Management, Ministry of Land, Infrastructure and Transport

⁴ '94 フォーラム in 大畑 '94 Forum in Ohata

⁵ パシフィックコンサルタンツ(株) 港湾部 Port and Harbor Dept., General Engineering Division, Pacific Consultants, Co. Ltd.

を及ぼす地域特性について更なる考察を加え、総合的な議論を進める。また、木野部海岸における第4回懇話会までの内容については文献^{1) 2)}を参照されたい。

2 新海岸法のもとでの調整問題発生の意味

2000年に施行された新海岸法においては、従来の防護に加えて利用、環境保全も同等に考えるべきという、理念の重要な転回が行われた。しかし、法律が変わっても現場では従来の公共事業の推進方式を直ちに变えることは難しいのが現状である。その理由として、合意形成手法が確立していないことから、合意形成に基づく事業に際しては試行錯誤を伴うが、事業者はそのような経験に乏しいこと、また、市民同士の利用調整が困難なことなどがあげられる。前者に関しては、筆者らが提案する合意形成のための懇話会方式など、社会実験ともいべき新しいシステムの開発が進められている。しかし利用調整問題については、同じ市民でも地域住民とビジターで海岸の所有・管理意識に差が見られること、海岸の利用目的も利害も多様なことが問題の解決を妨げていると考えられる。

海岸事業では、背後地への越波被害を防止するための海岸防護だけでなく、納税者である一般市民に成果を還元し、海岸利用の促進を図ることも海岸環境整備などの事業目的となっている(海岸環境整備事業)。その場合、同じ事業であっても適用対象地の地域性によって問題の所在が異なることが予想される。本研究の対象地のような地方の漁村では、一般に、①背後地の集落が閉鎖的であり、②地先海岸の所有意識が高いためよそ者の侵入を不快に思う人が多く、さらに③良好な漁場の維持のために海岸環境を保全したいとの意向が強く、その維持のために自分の庭のように定常的な管理を行う人がいるなどの特徴がある。このような地域性に対して、公共事業の実施は、いわば定常的な系に対するオペレーションを意味することから、被験者である地域住民が海岸にどのような考えや感覚を持っているかについて詳細調査の必要がある。本研究では、このような視点から地域住民の声をできる限り事業に反映するための懇話会を開催して問題の解決を進めた。木野部海岸を対象にした事業は1999年から計画されており、2000年の海岸法改正後には市民参加や環境保全が重要になるであろう、という時代を先取りする機運の中で生まれたものである。本研究では、これらの合意形成の懇話会における議論について、「利用調整」と一言で括ってしまうと微妙なニュアンスが失われることから詳細を記載し、考察を加える。

3 合意形成過程① 和やかな雰囲気での総括

3.1 新たな提案(築磯)

青森県下北郡大畑町の木野部・赤川地区では、住民合意にもとづく海岸環境整備事業が行われている。2000年3月21日、青森県下北少年自然の家において第5回懇話会が開催された。この中では、まず前回までの懇話会で論じられてきた、図-2の計画図に示すように、一連の海岸空間を、自然・教育、生活、環境維持の3つの空間にゾーニングした。その中で、ちぢり浜から木野部海岸までのアクセス路と自然の家からの散策路の整備、護岸の改良などが議論されたが、新たに築磯についての意見交換がなされた。住民は昔の磯漁がで

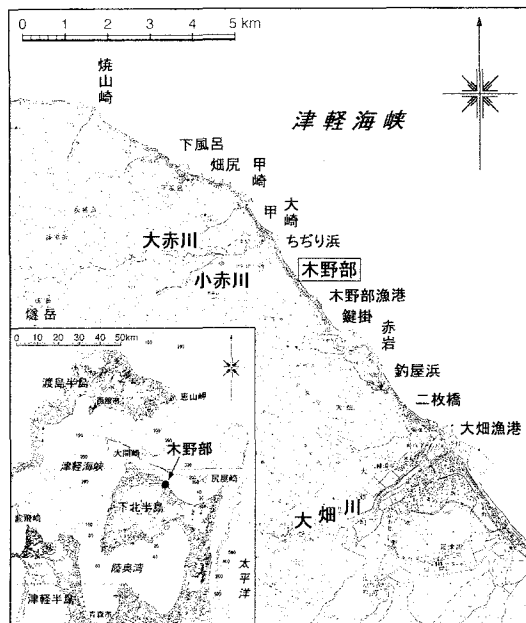


図-1 青森県大畑町木野部海岸の位置

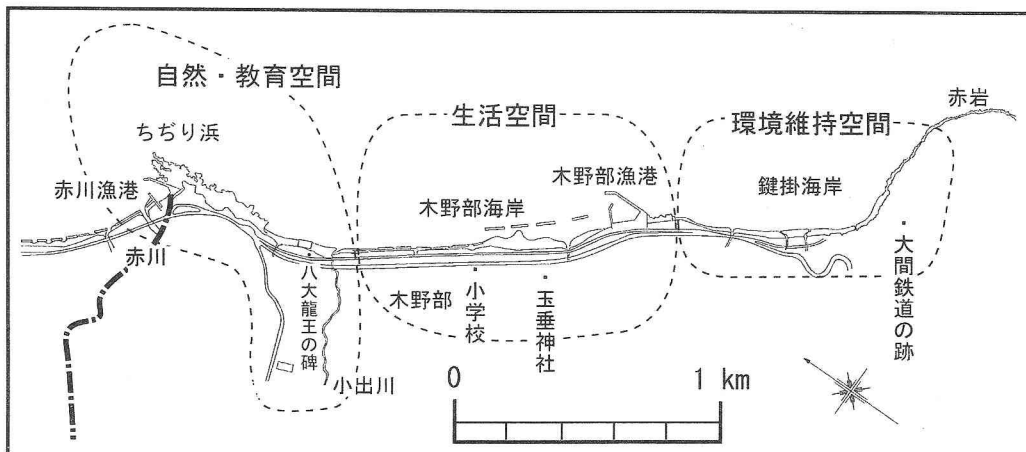


図-2 木野部海岸の全体整備計画(案)に示された具体的な場所

きた浜の復元を強く望んでおり、築磯を試験的に行うことについて積極的支持を示した。このため新たに築磯の検討が採択された。その場合、海岸事業で行う以上、消波工として設置され、それが築磯でもあるという方式を取ることが合理的であるとの結論に達した。ただ、構造上いままでの消波工や人工リーフと異なるものであるから、低天端幅広消波堤（仮称）とし、新たな構造形式を検討することになった。その後、築磯の材料について議論がなされ、軟岩で現在ある岩礁と同様のものが望ましいこと、その形状についてはある程度幅をもち、満潮時は水没するが干潮時は干出する構造とし、小学校前の海域や緩傾斜護岸の前面海域への設置が望ましいという意見が出た。特に、前回までの議論において住民から批判の強かった緩傾斜護岸（写真-1）を転用し、その跡地前面に築磯を行うことに賛同を得た。

3.2 1999年度の活動の総括

各関係者が住民参加型海岸事業に対する活動の総括を行った。町内会長：「この1年を振り返って、木野部海岸の事業について懇話会が何度も開かれ、議論してきたことに地元住民は満足している」。住民と行政・専門家とのインターフェース役のフォーラム：「この1年間に行ってきたことは、今まで住民に見えなかった公共事業に風穴が空いたということで非常に良いと思う」。自然の家職員：「少年自然の家の利用に配慮した整備計画について非常に感謝している」。またむつ土木事務所は、「地域住民の意見を幅広く聞いたことに感謝している。今後もこのような関係を保ちつつより良い海岸整備を行って行きたい」と総括した。



写真-1 木野部海岸北西部にある緩傾斜護岸

4 合意形成過程② 新たな緊張関係の発生

前年度末に開催され、比較的和やかな雰囲気で開催された第5回懇話会を受けて、2000年10月3日に第6回懇話会が開催された。ここでは改めて木野部海岸の整備の方向性として、①自然に溶け込む施設整備を目指すこと、②住民と海岸について話し合いながら結果を出すこと、③住民の意見が現実の施設整備に反映されること、また土木部はそれをサポートできるという点など、基本認識の再確認が行われた。その後個別課題についての説明が行われた。

(1) 養殖場跡地の利用: ちぢり浜を整備するにあたり、昔の養殖場跡地を子供達が安全に遊べるように整備したい。決して外部の人を集めるための施設整備ではない。またその整備内容は子供達から直接意見を貰い

決めたものであること。(2)赤川地先の突堤:冬季に強い波浪が入射することで住民要望もあり検討した結果、10mの延伸によってある程度波浪を押さえることができるという結果がでた。さらに突堤の根元の天端高さを考えると4mの天端高が必要である。しかし、圧迫感が出るのが予想され利用・景観上問題となる可能性があるため、その整備の是非はちぢり浜の環境整備も考えて議論したい。(3)護岸は自然に溶け込むような石積みにする。また、少年自然の家を利用する子供達の利用の要望からトイレの整備を行う。トイレの形は自然に溶け込むことを狙って岩窟トイレを考えている。

このような説明に対し、(3)のトイレ問題に議論が集中した。住民は「赤川町内の住民はトイレを使用しないのでトイレは不必要である。また町内ではトイレの管理ができない。」「トイレができて海岸が目立ち、便利になれば益々海岸がよごれる。海岸に人が来るのはいいが、その後始末が問題である」、「遊びに来る観光客はゴミを捨てていく。実際に看板を立てたが壊されて効果がなかった。そうであるならば施設を作らないほうが良い」というトイレ設置反対論が強く出された。一方、少年自然の家の職員は、「ちぢり浜の素晴らしい海岸を利用したい。今までは2,3時間のプログラムであったが、ちぢり浜の自然と海を体験できる1日のプログラムを用意したい。そのためにはどうしてもトイレは必要である。管理については、プログラム中に清掃等はできるが、完全な管理はできない」と発言した。

海岸利用においてはトイレの有無や管理は重要な問題になることが多いが、この事業の過程でも、今まで地元は漠然と設置に納得していたが、実際に建設する段階になると現実的な問題の解決ができないため反対意見が出された。これらの発言により、懇話会は前回までと大きく異なり著しい緊張状態が発生した。そして一連の計画の原点に戻る発言が数多く出された。

まず、地域と行政のインターフェースの役割を果たしてきた市民フォーラムより、「防災施設の整備は意味があった。しかし整備を続けていくことで磯が砂で埋まってしまう、本当に大切なもの(生活の基盤)を失うこともあることが分かってきた。本事業の目的が「心とからだを癒す」ための整備事業であることから、そのコンセプトを再考すべきである。堤防の話もあるが本当に突堤を建設していいのか。木野部・赤川の海を本当の意味で地域の生産の場として再生されるべきではないか?10,20年後のことを考える必要がある」「いままでは整備についてあきらめがあった。折角このような機会ができたのだから、この機会に答えなくてはいけないのではないかと?今回は、赤川・木野部海岸の住民にとって良い機会である。この機会を逃さずにぜひ良い財産を作ってほしい。」

これらの意見に対し、基本原則に係わる認識の相違が明らかになった。それは図-2に示すように、木野部と赤川地区は隣接するものの別の集落であるため、赤川の住民にとっては「(名称が)木野部海岸での事業」であるから赤川地先とあまり関係がなく、木野部のことと誤解し、逆に木野部の住民は、赤川の内容ばかりなので関心が低く、内容についての吟味が十分でなかったという点であった。

このようにして懇話会は決裂の一步寸前にまで至ったが、ここで新たな意見としてフォーラムが、「木野部の本当の資源は磯場である。昔の木野部海岸は豊かであったという資料がある。それは磯の暮らしが確立されていたことだと思う。」という意見を出し、海岸の利用とそこでの生活についての根本に立ち返った議論に進んだ。

住民は、「護岸、トイレができるのは初め便利で良いと思った。しかし、いざできるとなると外部の人がたくさん来て、折角残されている海藻類がとられてしまうことが考えられ、それでこれはまずいということになった。」と発言した。

次に、住民から「緩傾斜堤・築磯はどうなっているのか?」との問いかけに対し、あくまでも海岸を守る施設を作るということで整備を行うが、見方によっては築磯であって、海岸施設の機能を満たしつつ築磯の整備を行いたい。石の材質、大きさ、設置水深、形、フノリなどの海藻が付きやすい配置等について教えて欲しい。また、そのようなことを住民と議論できる場が欲しいと事務局が発言した。さらに事務局としては住民を説得するというではなく、今までの経緯を説明し、再考してほしいという考えであるから時間を設け

てほしい。土木としてはこのような懇談会を5, 6回も持つことは珍しいことであり、我々はこの事業が失敗できないと思っている、と述べた。結局、第6回懇話会では議論が沸騰し、その方向性が見えなくなった。このことから事務局で議題の整理を行った。その結果、

- ① 護岸に関しては、懇話会において赤川地区住民からちぢり浜背後の崖が侵食しているので整備してほしいという要請があったことから、その必要性については問題ないと確認。
- ② 赤川地先における駐車場整備および護岸部トイレ問題についての地区住民の意見は、「駐車場ができることによって不特定多数がちぢり浜（赤川地区）に入りやすくなる。不特定多数が入るとゴミを散らかすし、船のエンジン、軽油等が盗まれる恐れがあるため整備には反対である」であった。また、「赤川地区住民は自宅のトイレを使用するため新設のトイレは利用せず、したがって管理に手がかかるトイレは必要ない」という意見が大勢を占めた。
- ③ 現在、赤川地区の意見は混乱している。護岸、駐車場は赤川地区住民の要望でありながら反対が出ている。これは、赤川地区の住民全体の意見と住民各個人の意見の区別ができていないからである。よって集団と個人を区別するために、赤川地区住民の中に入っていく必要がある。入っていく際の赤川地区住民とのインターフェイスはより住民側に近い存在として大畑町役場と大畑フォーラムが適切である。

5 合意形成過程③ 問題点の整理

前回懇話会の多様な意見を受けて、種々の問題点について整理した後、第7回懇話会は2000年10月10日に赤川公民館で開催された。参加者は事業者側6名、大畑フォーラム2名、事務局1名、赤川村男性約10名、女性約10名であった。ここでは前回の指摘事項について集中的な議論が行われた。

5.1 赤川地区護岸の整備

「整備内容については問題ない。ただし、過剰な整備は必要でない。外部の人を招き入れるような施設は必要ない。」という意見が多く、住民から出されたために、護岸背後の管理用通路の舗装は行わず、砂利敷きとすることになった。

5.2 トイレの設置

「外部の利用者が多くなりゴミを捨てる、船の部品の盗難等が心配なので反対」「ちぢり浜周辺の海域への汚水排水は、いくら最新式の浄化槽を用いても気分的に嫌なので反対」「トイレの管理を誰がやるのか？赤川村ではできないので反対」「造ってしまってからどうするでは遅い。今の段階で管理は誰か、清掃者は誰か明確にするべきである。その上で地元と協議するべき」という意見であった。そこで「汚水処理は汲み取り式とし、管理も清掃も地元は一切負担をかけない」ということならば賛成か？という問いかけに対して、一人（一部）の女性から「どんなにしようがトイレを置くことは絶対に反対！」との強い意見があり、結局トイレは設置しないことになった。しかし別の項目の協議中に、男性から「やはりトイレは必要だ」との意見が出され、これに対して女性から再度「いらない！」と反論が出たが、「万一外で大便をされた場合、いま反対している人が責任をもって始末してくれるのか？」という意見に対し反論できず、住民同士の言い合いになった。結局、「2～3年ほど整備期間として猶予があるので、1%くらいの造る可能性は残しておくが、現段階では造らないこととする」という結論に達した。

6 合意形成過程④ 対処方針の決定

第8回懇話会は、木野部公民館において2000年11月6日に行われた。出席者は木野部・佐助川地区の住民10名、大畑町・自然の家関係者5名、事務局7名の合計22名であった。第8回懇話会では、対象を木野部・佐助川住民としてちぢり浜以西の整備の詳細についての議論がなされた。まず、「今までの経緯」と「今後」についての説明をむつ土木事務所が行った。昔の海岸に戻したいというコンセプトで事業を進めてきて

いること、したがっていわゆる規模が大きくて立派な施設を造ることが目標ではなく、それよりもそれに至るプロセスこそが重要である、との意見表明がなされ、その後個別課題の議論に移った。

6.1 ちぢり浜～木野部海岸のアクセス路

ちぢり浜から木野部海岸へのアクセス路は立派な施設を造るということではなく、渡りにくいところに自然石を置くという整備を考えている。それで飛び石通路に使う石はどのような物がよいか、できればちぢり浜に実際落ちている石を使いたいと考えている。これに対して、「木野部住民はそこへほとんど行くことはない。ただ、子供達が利用しているようだ。そのため立派な通路ではなく、石を少し置くという形にして欲しい」「ちぢり浜には少し石は落ちているが、布海苔が着いており、実際飛び石用に移動するのは難しい」「飛び石設置区域は基本的に木野部ではなく赤川であるから、赤川地区住民にも意見を求めるべきである」との意見が出た。

6.2 駐車場からの海岸までのアクセス路の整備

現在はけもの道を駐車場から海岸までのアクセス路に使っており、夏期にはそこを利用する少年自然の家が草刈り等を行っている。一般には、そこに階段が整備されることは有効と判断されるが、公共事業であるために県民誰でも自由に立ち入れる施設の整備が行われることになる。このような事務局意見に対して、住民は駐車場からの階段の設置に消極的であり、その原因として海岸へのアクセスを整備して便利になるとゴミの山になってしまうことを恐れた。これは青森県内の多くの海岸で起きている共通の問題であり、ここでは住民の理解が得られない以上、今回は駐車場からのアクセス階段は整備しないことになった。

6.3 下北少年自然の家～小出川河口散策路

子供達が下北少年自然の家から車道に出ることなく、歩いて海まで行ける散策路になる予定であり、子供にとっては冒険心のそそられる良い施設になると考えていることに対して、住民は整備については異議なしであった。

6.4 案内板の設置

ちぢり浜はポットホール地形（写真-2）など珍しい自然現象が見られる特別な場所である。したがってそれらを紹介する案内板の設置を考えている。場所については現在3カ所考えており、各地点での内容は、①ちぢり浜の生物・海岸の利用の仕方について、②八大竜王の碑、散策ルートの説明、③木野部海岸の歴史の説明、である。これに対しても住民は異議なしであった。



写真-2 ちぢり浜のポットホール地形

6.5 緩傾斜護岸改良（築磯）と護岸構造

現在ある緩傾斜護岸を撤去し、撤去したブロックを前面に投入して枠をつくり、その背後に自然石を入れて築磯するという整備に対して議論がなされた。この中で、「築磯は良いとしてもその周辺に砂が堆積しないかどうか心配である」という意見が寄せられた。これに対して築磯は人工リーフと同じで、波を完全に遮る構造物ではないからその可能性は低いとの説明がなされた。また「現在入れている石は割石で、表面はつるつるしている。また石の並べ方は規則的ではなく、むらがあったほうがよい」という意見が出された。それに対して、事務局からは、む

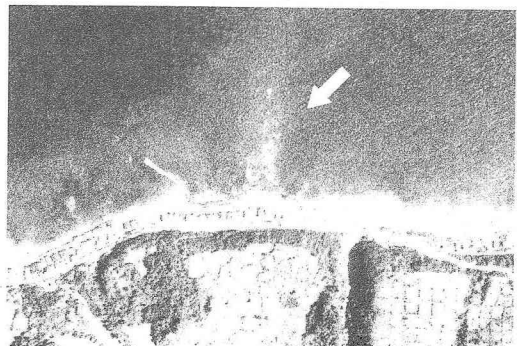


写真-3 築磯（1975年撮影）

らがあった方が消波機能の高いこと、また護岸形状として玉石の練り石積みを考えているとの説明がなされ、住民から了承を得た。築磯は、旧来から集落の人たち自ら砂漠に石を投入して、磯根を造成してきたものである。写真-3には、岸沖方向に並べられた石の列が見出せる。これらが設計の参考とされた。

6.6 小出川河口部の階段（スロープ）の整備

小出川河口右岸には階段、左岸には手押し車が下ろせる斜路の整備を考えている。また、それにあわせて小出川河口上部にベンチ等の施設整備を考えているという議論に対して、住民は「整備してくれるのは良いが、整備をすると管理に困る。人が集まる施設ができればゴミがでる。」「ベンチ等の施設があったらあったで良いのだが、人が来るのは困る。現在バラ線等を張っているのはサーファーが来てゴミを捨てて行くからである。」という意見が出た。

赤川地区の懇話会において住民から赤川地区にトイレの必要がないと言われたが、下北少年自然の家の子供達の利用を考えると、磯遊びの際にやはりトイレが必要である。そこで小出川河口にトイレを作ることとは可能か？という議論がなされた。その場合、トイレ施設自体は土木事務所が整備するが、管理は地元住民（木野部・佐助川住民）で行う必要がある。これに対し、「木野部町内会で管理するのは難しいが、ボランティアとしてなら考えても良い。」という意見が出た。

さらにフォーラムより、「築磯ができた後にもう1回考えてみてはどうだろうか？ 築磯ができればトイレ施設や水飲み場という施設への考え方が変わると思う。」という意見が出た。以上より、小出川河口部に設置する施設の整備順序は最後となるので、時間をかけて検討することになった。

6.7 小学校前の護岸の整備

木野部・佐助川の歴史を語り伝えられるような場所を小学校前に作りたいと考えている。佐助川小学校の生徒達の意見にそこから浜辺へ下りられるとよいというものがあった。以上から昔の船揚場のイメージを残せる整備を考えているという話題提供について、住民からは「町内会で整備についての話し合いをまとめることができると思う。その際、赤川は赤川、木野部は木野部と別個にして欲しい。木野部の人は赤川の話聞きたくない。『また赤川の話か』という声が聞こえてくる。木野部住民は赤川のことは分からない。だからしっかり分けて欲しい」、 「懇話会に来ていた赤川町内会の副会長が、赤川住民に内容について伝えていれば良かったが…」という意見が出た。後者の意見は地域の代表者と地域住民の間の意志疎通もまた問題が残されていることを示唆する。

7 海岸環境整備事業と地先漁業権の調整の問題点

不特定多数の人々を対象とする海岸環境整備事業においては、その海岸域での既得権である地先漁業権を持つ人々との対立がしばしば発生する。海岸を訪れた人が海岸に下りただけで密漁と見なされ、漁業監視者から「海から出る」とどなれることが現実にはある。別に密漁の気はなく、ただ単に海に散歩にきた人や家族連れがたまたま海に寄った場合にこのような目に会すると非常に不愉快な思いをし、二度とその土地には来る気持ちがなくなるはずである。一方、漁業者側とすれば昔から魚介類の採取が生活の糧になっているところに、他所から来てウニなどを取られることは我慢できない。そうでなくても養殖も、海岸のゴミ掃除も行って管理している、いわば自分たちの海である。その海を利用することができるのは漁業権を持っている自分達だけであり、一般の人が勝手に海岸に入って魚介類を取ることはもちろん、立ち入ることも禁止して当然であるという考え方がある。また、海岸のすぐ傍で暮らしている地元民も同様な考え方をする傾向がある。これらの人々は漁業者の論理よりもより感情的であり直接的である。目の前の海は昔からの遊び場であり、自分達を育ててくれた地域の共有空間である。外からの人はゴミを散らかす、船にイタズラをする、物を盗むなど地域の人にとって少しも良いことはない。したがって人が集まる事業を行うことは困るという考え方である。これはいうまでもなく、ごく一部の人の考えであるが、発言時の激しさから時に地域住民の総意としてとられる場合がある。このような状況は砂浜海岸より、岩礁海岸の方が顕著であるが、公共事業

としての海岸事業を進めるべき立場の海岸管理者としては、海岸が安らぎを与える場であって同時に学習の場でもあるという考え方に基づいて、住民に限らず市民は誰でも海岸に下り易くなるような整備を進めている。その結果、予想もしない上記のようなトラブルが発生するのであれば、税金を使った整備の必要性への疑問が生じる。以上より、一般の人が海に降りて海の恵みを受けることは許されないことなのか、漁業関係者が言うことは不合理なことなのか、さらには海岸事業者として事業の進め方が安易なのか、少し整理してみる必要があると思われる。

7.1 一般の人たちは魚介類を取る気で海岸に行くのか？

例として山菜を取る場合と比較する。一般の人たちは散策目的で山に行くのではなく、明らかに山の幸を求めて入っていく。山が民有地の場合には立ち入り禁止と思っているが、国有林には誰も不法行為と思わず山菜を採りに行く。本来植物の採取は禁止されており入林届も必要はなはずであるが、長年の慣習であるために森林管理所（営林署）でもある程度黙認の形をとっている。そうすると山の幸が、旬の一時期一般人の食卓を賑わし、利用者の心身の健康に還元されることになる。一方、海の場合にも一般に訪れる大部分の人は密漁という意識を持たず、珍しい魚介類を見つけると採取する。何もなければそのまま帰る。それが自然であるが、一般の人たちは魚介類の採取を目的に行くのではない。漁業者にとって無視できる貝殻、非利用種の海藻、カニなどの採取も一般の人にとっては喜びであるのも事実であり、仮に持ち帰っても生活の足しにするとは考えにくい。しかし、食卓に一品加えるために海に行く人もいる。

7.2 漁業権を持っていない人は海のもものは採取できないのか？また海岸への立ち入りは禁止されているのか？

原則は漁業権を持っていない人は海産物は採取できないが釣りは構わない。また海岸への立ち入りは海岸が公共の場であることから自由にできる。

7.3 漁業関係者による魚介類の採取が生活の糧と なっているのか？

生活の糧としてまず現金収入の場合を考えると、海岸に寄ってくるコンブ（写真-4）や岩ノリなどはそれを加工することによって製品として販売できる。同時に製品化はしないが、コンブ等を含め大部分の海産物は家庭内での消費、あるいは物々交換的な用途にまわされる。この家庭内等での消費量が市場に出る量の数倍ともなることから、この量が減ることは生活に影響があるといわざるを得ない。



写真-4 女性たちによる寄りコンブの採集

7.4 漁獲高に影響を及ぼすほどのものが水際線にあるのか？

手の届く範囲の場所には漁獲高を左右するものはないと考えられる。ただし、外来者による寄りコンブやアワビ等の採集は将来的には影響があるだろう。

7.5 外部の人たちを排除しようとする原因は何か？

漁業関係者は一般の人たちに対して常に敵意を持っているわけではない。密漁が多いために、海に来る人々たちに対しては密漁のいかんにかかわらず排除したほうが賢明であると判断している。また、地元住民も外部の人間を嫌っているわけではなく、自分たちの領域の中への外部の人間の侵入に対する不快感であろう。特に、高齢者にその傾向が見られるが、これまで外から来た人は海岸を汚すことが多かったため、そのような排他的な雰囲気になってきたと考えられる。

7.6 海岸の事業者はこのような事情を知っているのか？

多くの場合は知らない。事業の進め方として地元要望があった場合それが事業目的に沿ったものかどうかを判断し、漁業との関係は済んでいるものとしている。

8 海岸環境整備事業と地先漁業権の調整

地方の漁村の地先海岸では、これらは全国各地に見られる事例と思われるが、例外として昔から有名な観光地である場所、海水浴場などの場合は外部の人間を排除することはない。逆に如何にしたら多くの人を呼び込めるか、ということに苦心している。これは来訪者の存在が経済的メリットになるためである。そこで問題点として次のことが考えられる。

8.1 そもそも海岸整備事業と漁業権との取扱いは厳密に運用すべきことであり、一般の人たちが魚介類を採取することを許容すべきではないか？

海岸事業は事業で勝手に造ればよい。ただし、水際からは漁業権があるため海産物は一切の採取を禁止することは簡単であるが、一般の人たちに対しても生物の採取の楽しみを享受する余地は残されていないものか。少なくとも環境整備の目的で事業を実施する海岸については、人が海で過ごしてもらう目的のため、海産物の採取はある制限（期間、時間、場所、種別等）を設けた上で認める可能性のあるものと考えられる。

8.2 整備することで地元へ何かのメリットがある場合には話が違ってくるか？

海岸整備では各種の工法があり、その中で地元へメリットとなる工法の採用は可能である。ただ多くのメリットが生じた場合でも、それが一般の人たちに開放されることにはならない。あくまで漁業権を持つ人が得になり、それが地元対策としてよかったと評価されるに過ぎない。しかし漁業権を持たない人々に対しても、以前に比べ漁獲高が上がっているのであるから、そのうちの何分の一かを配分することも可能と思われる。また、海岸事業は漁業者を含めた一般の税金によって行われるものであり、その成果を漁業者だけが享受することは納得できない面もある。仮に一般の人にも開放できた場合、その結果は目に見える（漁獲高の増加）地元対策のほか、その町の評判の向上につながるものと考えられる。

8.3 解決策はどんなものが考えられるか。

明確な答はない。関係者がまず問題意識を持ち、話し合うことが必要である。海岸ごとにいきさつや地元状況が違うため、地元の市町村、あるいは第三者的な立場の人たちが利害関係者の意見を調整し、その海岸をどうすべきか、一般の人たちに開放するのか、取扱いを決めるべきである。結論に至るまでにはかなりの時間を要するものと推察され、その間事業者側からの説得はすべきことではない。仮に、一切の採取を禁ずるという結論に達した場合には、海岸事業は実施することはできないことになる。木野部海岸整備の場合、この点について話し合った結果、まだ完全な一致は見られないし、すぐに解決できる問題でもない。これまでの懇談会の中では、

- ・ 一般の人が海に降りることは許容するが、道路から直接降りるような遊歩道、階段の整備は行わない。
- ・ 海に降りる場合は、地元住民が利用している通路を使うように配置計画する。地元住民の目が届くことがその理由である。
- ・ 構造物の設置には地元に対してメリットがあると思われる工法を採用する。
- ・ 地元町内では、子供たちが採る分についてはとやかく言う気はないし、多少のこと（アワビ、コンブ以外）はやむを得ないだろうと考えている。
- ・ 漁協は、今後はそういうことを考えていく必要がある、との認識を持っている。

などについては話し合いの中で決まったことであるが、根本的なルールづくりは今後の話し合いの中で決まる事項である。事業実施に際しては上記の問題を常に分認識しておかなければならない。

9 考察

懇話会を実施した感想として、特にある女性が目立つと言うこともあるが、木野部海岸の女性と比べて赤川村の女性からは活発な意見が出るという点が特徴であった。また、住民同士の激しい言い合いもあり、村の意見が統一されていない印象であった。さらに依然として海岸事業については「お上りがやること」という考えが色濃く残されていた。

ここで、全国各地において、本論文で述べたのと同様な懇話会方式による合意形成が進められる際の参考となるように、ここで述べた海岸事業に係る懇話会と、従来から行われてきた公園等の町づくりにおける合意形成との相違点を整理すると次のようになる。

- ① 海岸では、「防護」が必ず含まれる。そのため広範な意見は出ても、実施可能なこと不可能なことの区別が付きやすい。このことは海岸工学上、あるいは設計上ある程度意見が淘汰されることを意味するが、杓子定規に決めてしまえば何も進歩がなくなる。それよりも従来方式の中であっても、「何か工夫ができないか？」と前向きに考えることが重要である。この点こそ、今回の「築磯」などに代表される新しい視点に立った整備内容が発案された原点である。
- ② 管理区域の違い(例えば、木野部海岸の漁港海岸と建設海岸)によって実際に整備を行える所とできない所がある。これは沿岸域が多く海岸管理者によって管理されていることの一つの特徴であるし、そのことを広く住民に周知しないと思わぬ誤解のもとになる。
- ③ 海岸台帳に記載されている海岸境界と、地域住民の考えている海岸境界が異なる。例えば、住民が思っている赤川・木野部地区の境界が海岸台帳に記載された境界線と異なっていたことが多くの誤解のもとになった。
- ④ 事業名に気を配る必要がある。自分の住んでいる場所に誇りを持っている人ほどこのような点にこだわる。歴史の異なる集落間では、当然、境界意識が強くなる。この点は特に地方の小さな町ほど重要となる。
- ⑤ 住民と国・県の行政間のインターフェイスが必要である。町の開発と違って、海岸事業では従来の事業形態より、「お上が・・・」という考えが根付いている場合が多い。よって、事業者と住民の間にインターフェイスとなる役割の人が必要となる。木野部海岸の場合には、大畑町および地域のまちづくりに活発な活動を展開している'94フォーラム in 大畑が重要な役割を果たした。
- ⑥ 1999年度における懇話会が成功裏に終わったことで事務局は一安心であり、あとは事業を進めればよいという慢心があった結果、実際の事業に入る寸前になって地域住民との間に考えの違いがあることが明らかになり、一部計画の変更に至った。このことはこの種の問題解決法においては、絶えずフィードバ



写真-5 赤川地区の完成後の護岸状況

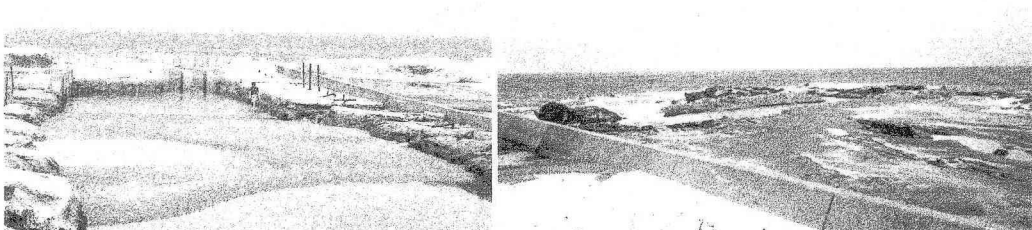


写真-6 養殖場跡地の整備前と後

ックを行い、問題点が見出されたならば直ちに修正するという柔軟性が必要とされる。またそれが可能な体制を造ることが必要である。

この事業は地元住民との話し合いの中で、要不要を調整した上で進められているものであるが、公共事業として税金を使って整備すること（すなわち不特定多数の人々への便宜供与）と、漁業権との調整が依然として大きな問題点として残されている。事業は必ず期限が限られているので、長期的に見守るべき課題と現実の事業との調整については、具体的な事業を通じた論議が日常的に繰り返されることが必要である。そして長期的、理念的な問題に対する答えを、日常の海岸管理や海岸施設として現実のものとしていくために、小規模であっても確実性の高い具体的テーマを選定し、懇話会を通じて議論していくという手法をより洗練されたものとし、地域の個性に応じた手法の一般化を図ることが必要と考えている。

新海岸法に基づく「海岸保全基本方針」では、地域住民への情報公開と整備に対する意見収集（合意形成）の必要性が示されているが、今後、地域の個性を十分取り入れた海岸整備が進められるためには、個々の沿岸における「海岸保全基本計画」の中に上述のプロセスも明文化されることが望ましいと筆者らは考えている。

10 木野部海岸の 2000 年 12 月末の状況

2000 年 12 月末における木野部海岸の状況は以下の通りである。

- ① 赤川地区の護岸については既に工事が完了した。完成後の護岸状況を写真-5 に示す。今年は斜路設置要望との関係から約 44m 施工したのみであったが、来年度以降、斜路との取り合わせを考えながらさらに工事を続ける予定である。
- ② 養殖場跡地の整備も工事が完了した。ただし、プール中央の島、飛び石等は今後状況を見ながら施工する予定である。これらの工事は残されてはいるものの、現地の岩の色、形を参考にした擬岩の使用により、見栄えはかなり良好となった。写真-6 参照。
- ③ 赤川地区突堤の延伸については既に工事が発注済みで、消波ブロックの製作据え付けが 2001 年 3 月には完了予定である。
- ④ 幅広消波堤（築磯）については 2000 年度に着手予定であり、3 月末までに 16m 施工の予定である。また 2001 年度も引き続き施工を継続する予定である。

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：住民合意型海岸事業の推進手法-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.523-528，2000.
- 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：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.183-194，2000.
- 3) 清野聡子・花田一之・宇多高明・角本孝夫・五味久昭・石川仁憲：青森県木野部海岸における合意形成と海岸事業の実施，海洋開発論文集，第 17 巻，pp.499-504，2001.