

住民参画による漁港整備の取り組みと課題 - 鎌倉市腰越漁港 -

Planning method of fishing port improvement works based on public involvement
- Taking Koshigoe fishing port as the example -

大塚浩二*・我原弘昭**
Koji OTSUKA and Hiroaki GAHARA

* (財) 漁港漁場漁村技術研究所 海とくらし情報室 室長
** (財) 漁港漁場漁村技術研究所 主任研究員

In the planning of the improvement works of the fishing port, 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 and environmental conservation of the sea often become in conflict. Harmony of these conflicting conditions is becoming a serious problem in the development of the fishing port and its ambient area. This study aims at the creation of work scheme to reach consensus between local people for the improvement plan in harmony with environmental conservation in the surrounding sea area, taking Koshigoe fishing port in Kamakura City as the example.

Key Words : Fishing port, coastal environment, public involvement, ecosystem, public works

1. はじめに

漁港の利用性を向上するために漁港改修を行う場合、漁港周辺で埋立てなどの地形改変を行うことが一般的である。しかし漁港周辺に良好な漁場がある場合には、漁港の利用性の向上・機能の拡充と、藻場を中心とした海域環境の保全という相反する条件をどのように調整するかが、今後の漁港や周辺地域の発展を考える上でも大きな問題となる。本論文では、神奈川県鎌倉市に位置する腰越漁港において実施した、周辺海域環境の保全と調和した漁港改修計画を立案するための、市民との合意形成に向けた取り組みについて報告する。



写真 - 1 小動岬と腰越漁港(1993年撮影)

表-1 腰越漁港への要請

分野	要請事項
漁業者	・海業展開の拠点としての漁港施設の拡充 ・荒天時の港内静穏度の向上 ・港口部の安全性の確保 ・流通改善への対応 ・就労環境の向上
市民,海レク利用者	・自然環境,景観への配慮 ・水産業振興のための漁港整備 ・誰でも利用できる施設整備 ・まちづくりと連携した整備
行政	・水産業振興のための基盤の整備 ・多様なニーズへの対応

2. 腰越漁港の現状と問題点

腰越漁港は、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)となっている¹⁾。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。腰越漁港では、現在、係船岸が不足するとともに港口付近にある岩礁により漁船が横波を受ける危険、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ぬことなど、多くの問題を抱えている。このような中、鎌倉市では腰越漁港を水産業振興・地域振興の拠点として位置付けており、さらに地域住民や来訪者からも腰越漁港の改修への様々な要請(表-1)が高まっている。

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してしまうという問題点を抱えている^{1) 2)}。

3. 腰越漁港周辺の海域環境

小動岬の周辺は海食崖で囲まれ、離岸堤沖の海底には黒々とした露岩が沖方向に広がっている（写真-1）。

腰越漁港と湘南港の間では、腰越漁港側では汀線から-3mまでの等深線がその沖合の等深線より間隔が狭く、さらに漁港近傍を除いて等深線はほぼ平行に延びている（図-1）。しかし、-3m以深では海底勾配が1/70と非常に緩やかになっており、この海域では波による地形変化の限界水深が約-3mにあることを示している。一方、小動岬の沖合に広がる不規則な海底状況はそこが露岩域になっていることを示している。小動岬とその沖に突出した岩礁は、沿岸漂砂移動から見ると、七里ヶ浜の西側の固定境界条件を与えている。不規則な形状を持った露岩域は海藻類の繁茂空間となり、さらにそこに魚介類が集まる結果、良好な漁場になっていると推定される。

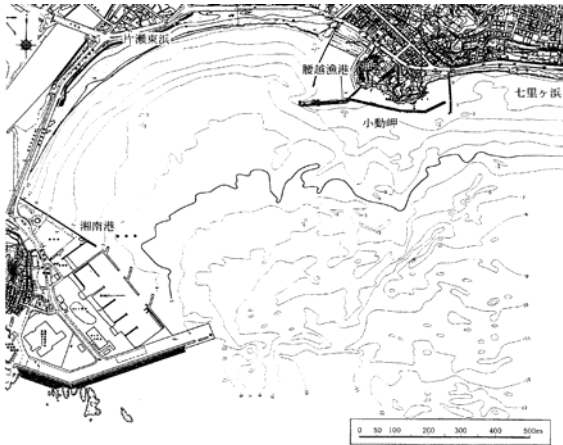


図-1 腰越漁港周辺の深浅図（1998年3月）

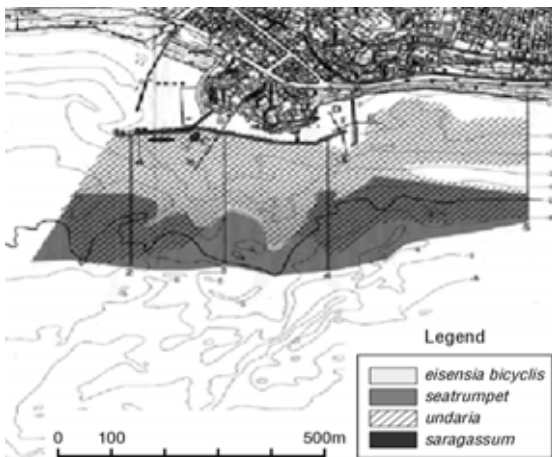


図-2 藻場の平面分布（1999年3月）

この露岩域には大型海藻が繁茂しており（図-2）、水深に応じてアラメ、ワカメ、カジメが分布している。小動岬沖には幅広い海食台が広がり、そこがアラメの繁茂区域であることが分かる。このことは腰越漁港の改修計画において、現在の狭い泊地を南側に大きく広げることは、現在漁場として非常に有効である海食台上の藻場の喪失につながる危険性を有することを示唆している。

4. 住民参画による計画立案の取り組み

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、腰越漁港の改修事業を掲げた。事業の推進にあたっては市民参画を基本とし、これを具体化するための手法について市民からアイデア募集を行った。その結果、公募により選出された委員6名のほか、専門家2名、漁業者2名、行政2名からなる「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、1998年11月5日に第1回の検討委員会が開催された²⁾。

委員会での検討事項は、漁業振興のための漁港の規模、非常時の海上輸送拠点としての整備、腰越のまちづくりに役立つ機能の付加、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我が国の漁港事業におけるさきがけ的事例であった。

今回の腰越漁港改修計画にあつては、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。

検討委員会は、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。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。

5. 腰越漁港改修の基本方針と改修計画案

検討委員会では、腰越漁港の問題点や様々な要請と漁港周辺の海域環境を踏まえ、漁港改修のための基本方針として、安全で夢のある漁港の創造、海洋資源に関する循環型地域社会づくり、水域環境の回復イニシアチブの3つの柱を定めた。これらの方針のもとで改修範囲を決定するために、漁業活動の他、市民利用、景観、環境、防災等の様々な側面を考慮して制約条件とゾーニング（図-3）の検討を行い、改修計画案を策定した²⁾。

漁港改修による藻場の消失面積と修復面積がどのように評価できるかは今後の課題であるが、改修計画を検討するに当たって、藻場の分布や生態系など地先の海の情報を経年的に蓄積するとともに、その対策として、

漁港拡張が及ぼす環境への影響範囲を最小化
防波堤等の漁港施設に藻場機能を付加し環境を修復
小動岬前面の離岸堤形状を変更し海水交換の促進により環境修復

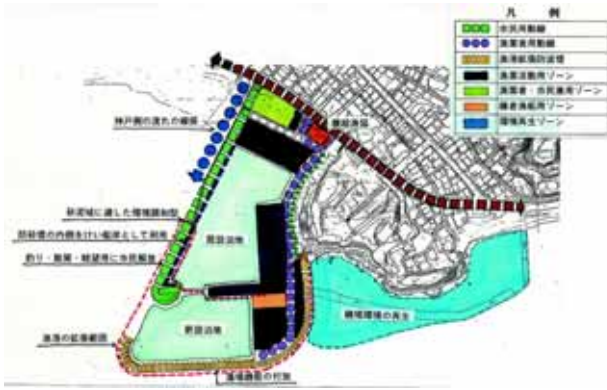


図-3 腰越漁港の改修範囲とゾーニング

など、ミティゲーションの概念を導入した漁港改修を進めることとした。

6. 市民との意見交換会とそれに基づく提言

6.1 市民との意見交換会

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月と5月の2回に渡って市民との意見交換会を開催した。それぞれ約200名の市民が集まり、高い関心が示された。第1回の意見交換会では、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。

主な課題は図-4に示す5点に分類された。これらの課題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-4)。その結果、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、厳しい経済状況下、無駄を指摘され中止になっている公共事業もある中で、この漁港改修をどう考えていく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策定段階から市民参画を基調として進めてきたこと(図-5)を説明し、広く理解を得た。

6.2 検討委員会の提言

一連の討議の結果、検討委員会として次の提言を行った²⁾。

腰越漁港改修は漁業関係者が恩恵を受ける部分が大きく、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、また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。

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。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。

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。

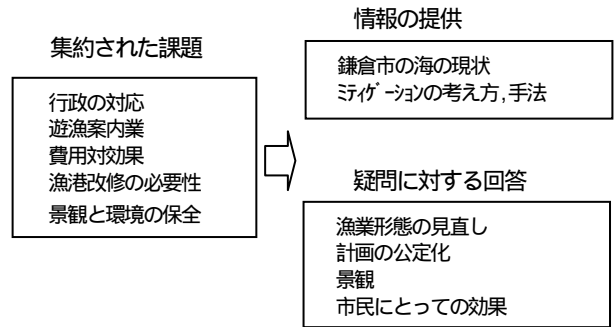


図-4 集約された課題と対応

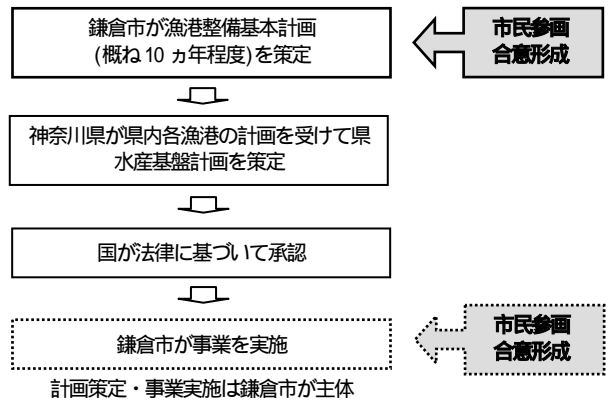


図-5 漁港事業の手順

7. 考察

(1) 行政に対する不信感の除去

市民は市の過去の行政に対して基本的な不信感を有していたため、合意形成のプロセスを含めて情報を公開することが必要であった。このため、検討委員会側から、計画の背景やプロセスを十分納得が得られるまで説明するとともに、計画案の利点と欠点、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た。

(2) 計画案自体を練る場合の調査費用負担

限られた調査費の中で、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³⁾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。計画案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

漁港整備や海岸での諸現象についての市民の理解が不十分だったため、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、漁港改修を望む漁師達と、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、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討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。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。

(4) 市民参画を可能にする地域性

本委員会のような形式で市民参加の委員会が組織されたことは、漁港管理者である市行政の決断である。これは鎌倉市の地域性による部分が大きいと考えられる^{4) 5)}。すなわち、

公共事業に対して市民参加や徹底した議論を市民が要望する精神風土が形成されている。

社会制度の変革を地域から行うことを厭わない地域であり、市民が新しい社会的枠組をつくることに熱心である。

少数意見であっても押さえ込まず、価値観や意見の多様性を認める風土がある。

これらの地域社会的背景があって漁港計画への市民参画と合意形成が進められたと考えられる。今後の事業の実施に、また施設や周辺環境の長期的な管理に対してもこれらの議論が反映されることが望まれる。

8. おわりに

一連の活動を通じ、事業化に向けて取り組むべき課題は「市民の協働による情報の蓄積と理解」に集約されるといえる。海に関わるあらゆる市民の知見を蓄積し、協働して課題を解く枠組みづくりが必要であるとともに、漁港改修の必要性に対する市民の理解を得るために、漁業者自らがこれからの漁業について明確なビジョンを持

つことが重要な課題である。

2000年7月に取りまとめた検討委員会報告書を踏まえ、2001年に環境影響対策、費用対効果分析等を含む基本計画調査を行い、2002年には計画案に対する地形変化予測の検討を行った。その結果を2002年10月に開催された第3回市民意見交換会において公開し、市民との議論を重ねた。さらに現在では海域環境調査を行っており、2004年に調査結果の公開を予定している。

本論文は鎌倉市からの委託による腰越漁港改修計画関連調査をもとに取りまとめたものである。ご指導を頂いた(財)土木研究センター宇多高明氏、東京大学大学院総合文化研究科清野聡子氏をはじめ、検討委員会委員の方々、3回の意見交換会に参加していただいた市民の方々、検討委員会事務局の鎌倉市各部局の方々、および調査に協力していただいた(株)漁村計画研究所、(株)エコーの方々など、多くの方々に謝意を表します。

参考文献

- 1) 安部和典・大谷 保・清野聡子・宇多高明・大塚浩二: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, 2000.
- 2) 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: 鎌倉市腰越漁港改修検討報告書, 2000.
- 3) 宇多高明・三波俊郎・芹沢真澄・古池 鋼: 限られた現地海岸データから海浜変形要因について検討する方法-片瀬東浜, 小動岬および七里ヶ浜を例として-, 海洋開発論文集, 第14巻, pp.227-232, 1998.
- 4) 山崎一真編「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, 1999.
- 5) 鎌倉市市民活動センター運営会議: 鎌倉市民活動白書 風と潮流 これからの地域と市民社会, ぎょうせい, p.59 2000.

関連発表論文

- 1) 清野聡子・宇多高明・山崎一真・安部和典・大谷 保・大塚浩二: 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, 2001.
- 2) 清野聡子・宇多高明・山崎一真・安部和典・大谷 保・大塚浩二: 都市近郊立地型の鎌倉市腰越漁港における改修計画の検討と合意形成過程, 環境システム研究論文集, 第29巻, pp.1-11, 2001.
- 3) Kazunori ABE, Tamotsu OTANI, Satoquo SEINO, Takaaki UDA and Koji OTSUKA: Planning method of fishing port improvement works based on public involvement - In view of reaching harmony with sea environment-, 30th PIANC-AIPCN Congress, pp.1666-1678, 2002.