

東部海浜開発事業の2つの争点と今後の事業のあり方についての私見

2007年7月28日

東部海浜開発事業検討会議

委員 藤田 喜久

1. はじめに

東部海浜開発事業検討会議の委員依頼の話があったのは、もう第1回目の会議開催が目前に迫っていた昨年12月の半ばごろだったと記憶している。泡瀬干潟に関わる開発事業(東部海浜開発事業と泡瀬地区公有水面埋立事業)については、事業推進派と反対派という対立の構図があることを認識していたため、自然科学の研究者(であると私は思っている)としては、大変リスクの高い仕事であると率直に感じた。しかし、東部海浜開発事業検討会議の設置目的が、「東部海浜開発事業について、客観的かつ多角的な視点から精査するとともに公平公正な観点から情報を公開するため」とあり、中立的立場で東部海浜開発事業を学び、考えることができる可能性があるという点、情報公開についても重要視している点、そして、そのような議論の場に自然科学の研究者がいないことは到底受け入れられないという使命感から、自分の能力に不安を感じながらも、本検討会議に参加させていただくことにした。

2006年12月25日以来7か月に及ぶ検討会議により、市民・団体による東部海浜開発事業に対する2つの争点、1)開発によって干潟を保全できるか否か、2)東部海浜開発事業によって沖縄市の活性化が出来るか否か、が明確化された。この争点は、当初から予想されていたことかも知れないが、13回の会議と委員の任意による17回の勉強会において、市民目線による当事業に対する疑問点の抽出、情報の精査、現地視察および聞き取り、アンケート調査(団体からの調査票による情報収集)、聞き取り調査、などを行った結果により導き出されたものであり、確固たる根拠を示すことができたと言う点で意義深いものであると信じている。

前置きが長くなったが、本レポートでは、当検討会議を通して理解したことを基にして、東部海浜開発事業の2つの争点と今後の事業のあり方についての私見を述べたい。

2. 「開発によって干潟を保全できるか否か」に関連する私見

2-1. 泡瀬干潟を「保護」するのか「保全」するのか？

東部海浜開発事業に対する1つ目の争点、「開発によって干潟を保全できるか否か」が導きだされた過程には、東部海浜開発事業に関連する50団体に向けたアンケート調査(調査票による情報収集)と、沖縄市内の5団体からの聞き取り調査があった。この2つの調査の過程で、「干潟を守る」ということの解釈についての重要な示唆を感じとることができた。

「自然を守る」ことに関連した言葉として、「保全(conservation)」と「保護(protectionあるいは preservation、時に保存をpreservationとして分ける場合もある)」があり、両者は、似ているようで意味合いがかなり異なっている。前者には持続的利用のための意味

が、後者には自然そのものの尊厳を守るという意味が含まれており、「保護」と「保全」を唱える者同士で時に対立関係が生じることが知られている(例えば、森岡正博による「自然を保護することと人間を保護すること-「保全」と「保存」の四つの領域 (<http://www.lifestudies.org/jp/shizen.htm>で内容を読むことができる)」を参考していただきたい)。本検討会議でのアンケート調査と聞き取り調査からは、事業反対派でも、原理主義的な「保護」ではなく、守りながら干潟を有効に利用しよう(つまり保全)とする考え方が聞かれた。ただし、保護すべき部分(例えば特定の生物など)は保護し、保全できる部分は保全するという考え方であったように理解している。一方、推進派であっても決して自然をおろそかにしてよいと考えてはいない(つまり保全は必要)こと、むしろ保全のために(昔の泡瀬をとりもどすために)事業を推進するのだという考え方が存在すること、を理解することができた。現在の東部海浜開発事業には、賛成反対という対立構図が強く見えるのであるが、双方の「干潟を守る」という意識の中に、「利用を考慮に入れて守って行く」という保全の考え方が共通して含まれているということは、現状を打破できる可能性として重要な要素であると感じた。

要点：泡瀬干潟を「保全する(利用を考慮に入れて守って行く)」という考え方が基本的に認められるので、賛成反対という対立が続く現状を打破できる可能性はあるだろう。

2-2. 干潟という自然環境の捉え方について

「自然を守りたいという気持ちはベースにある(但し自然のとらえ方と手法は違う)」ことが共通認識としてあるということが明らかになったが、次に、「自然(干潟)のとらえ方と手法が異なる」という部分に着目する必要がある。自然を守りたいという根底の気持ちは同じでも、守るべき対象と、守るための手法が異なれば、それは正反対の結果をもたらすことになる。

「守るべき対象」については、アンケート調査質問項目として「干潟の定義」があり、その回答を通して、干潟という環境の捉え方には、大きく、1)干潟生態系という考え方に基づいて干潟を捉えている場合、2)可視的な地形的区分(干上がる場所としての認識)や人との関係性(水質浄化の場、景観、レクリエーションの場、など)を重要視した考え方で干潟を捉えている場合、の2つに大別されることが明らかとなった。前者では、生物や生物生産の背景になる環境をひとまとめにし、物質循環を重要視した機能系として「干潟」を捉えているため、守るべき対象も、「(地形的区分による)干潟とそれに隣接する陸域や海域までが一体となった環境」になる。私も基本的にはこの考えに同意する。少なくとも、東部海浜開発事業に先立つ泡瀬地区公有水面埋立事業が進めば、「失われてしまう重要な自然環境・生物」が存在してしまうことは明らかである。これが「泡瀬干潟の生態系」にどのような影響を及ぼすかを正確に予測することは困難である。だからこそ慎重にならざるを得ない。

一方、後者は、地形的区分としての干潟や、干潟の(人にとって)有用な機能が維持(あるいは復元)されることをもって「自然が保全される」と判断しているものと思われる。したがって、事業が進んでもある程度の干潟(地形的区分による)が残り、むしろ開発により持

統的に干潟を利用することが可能であるという主張になるものと思われる。

要点：「開発によって干潟を保全できるか否か」という争点の背景には、「干潟」という自然環境の捉え方の違いという極めて根本的な問題が存在しており、これが問題を難しくさせているようである。

2-3. 事業者側の主張とは異なるデータが存在する

アンケート調査により、現在、国・沖縄県・沖縄市が公表している以外の泡瀬干潟に関する調査データとして、事業反対あるいは見直しを求めている 13 団体から 41 種の情報が提示された。情報の内容は、学術論文・報告書・普及書などの出版物、未発表の調査データ(生データ)、学術標本や写真データなど多岐に渡る。これらの情報には、事業者側の公表したデータに相反する結果が示されるものが含まれていた。つまり、事業者側の公表している調査結果に対し、科学的調査研究を基にした「反論」が存在している。本検討会議の目的を考えると、本来であれば、提出された情報すべてについて、事業者側が公表してきたものと詳細に比較検討する必要があった。しかし、検討会議の中では、実際にそれらについての議論はほとんどできておらず、極めて不本意であった。時間的制約も理由の一つであるが、専門家である(はずの)私の力量不足でもある。

本事業では、先に述べたように、事業者側の公表したデータと、反対派側(研究者を含む)が提示したデータと、相反する結果が示されることもあり、そこが「争点」の一つにもなっている。泡瀬干潟という限られた範囲の中での調査研究なのに、なぜ相反する結果になるのか疑問に思う人もいることだろう。「自然科学」では、全く反対のデータや主張が出され、議論が続くことは珍しいことではなく、むしろ、それこそが「科学」の本来あるべき姿である。科学的プロセスを経て得られた結果(成果)は、少なからず不安定性あるいは不確実性を持つものである(ウソをついているとか、間違っているという意味ではなく、科学は常に更新されるものであるから、時に考え方が 180 度変わってしまうことが十分ありえる)。したがって、科学者や科学に理解のある人は、ある科学調査研究の結果を無批判に受け入れることはほとんどないし、受け入れたとしてもその判断の責任は個人にあると考えているはずである。

本事業の自然環境問題については、事業者側の公表したデータと反対派側(研究者を含む)が提示したデータが存在しているが、どちらかのデータだけを無批判に受け入れて(あるいは最初から受け付けないで)反対・賛成を唱えたり、論争の道具として利用することは、先に述べた科学の特性に合致しない行為のように思われる。重要なのは、まず相対するデータの両方を受け入れ、それを精査して理解し、個々の責任によって判断を下すことだと思われる。ただし、このときの重大な問題として、相対するデータがある場合に、その双方の情報を一般市民に向けて提供できていない(情報の提供源が異なり、広報努力量や資金力にも差があるので双方の情報が的確に届く可能性が低い)ことを、本検討会議を通して強く感じた。少なくとも、沖縄市・沖縄県・沖縄総合事務局が製作した「中城湾港(泡瀬地区)人工島事業理解のために - 沖縄市東部海浜開発計画-」で示されている自然環境保全関連項目の中には、事業者側の調査結果を否定するようなデータが存在している(例えば海藻移植に関してなど)ので、その両方を分かり易い形で示すことが出来る仕組みを構築

する必要がある。

要点：事業者側の公表している調査結果に対し、科学的調査研究を基にした「反論」が存在している。本事業に関して相対するデータがある場合に双方の情報を一般市民が知って、理解できるようになるための仕組みが必要である。

3. 「東部海浜開発事業によって沖縄市の活性化が出来るか否か」に関連する私見

東部海浜開発事業に対するもう1つの争点、「東部海浜開発事業によって沖縄市の活性化が出来るか否か」については、本検討会議のアンケートおよび聞き取り調査により導き出されたこととして、「推進団体の中でも平成7年に計画された東部海浜開発事業に対するの見直しを必要としている」が挙げられ、さらに他団体や沖縄県包括外部監査結果報告書などからも計画が現在の情勢に合わないなどの意見が多数出ている。これらの意見からは、少なくとも現行計画では、沖縄市の活性化には繋がらないように思えてしまう。これは、現行の計画立案に際し、十分な調査とその結果(特に、沖縄市独自の調査データが少ない)、他事例の詳細な分析・検討、シミュレーション、などの数値化された根拠が少ないことに起因していると思われる。特に、環境問題に関しては数値データを基にした議論がなされているだけに、余計に説得力にかけるとの印象を持つことになる。

一方、人工島の土地利用に関して、「土地利用に関する現行計画の変更は可能で、市民参画による議論を歓迎する」との沖縄市の回答が得られ、合意形成の可能性を感じさせた。ただし、仮に今後土地利用計画を見直す場合があったとしても、新しい土地利用計画の立案に際し、十分なリサーチが伴わないのであれば、アイデアの出所(出す人)が変わるだけであり、根拠という点では、現行計画とさほど変わらないと思われる。

要点：数値データを伴う事業計画の再構築が必要。

4. 今後の東部海浜開発事業 -更なる議論の必要性

以上のように、本検討会議によって1)開発によって干潟を保全できるか否か、2)東部海浜開発事業によって沖縄市の活性化が出来るか否か、という2つの争点が明確化されたわけであるが、今後は、いかにして沖縄市民がこの争点に対して自分なりの考えをもち、合意に向けた解決策を見出すことができるようになるのかを考えていく必要がある。

その為には、まず、争点を吟味し判断するための基になる情報が分かり易く、かつ平易な形で市民に提供できる体制を早急に構築することが必須であろう。東部海浜開発事業が何を目的として行われていて、それによって何が失われるのか、そして何が問題や争点となっているのかを分かり易く紹介する資料が必要である。本検討会議でも度々示されてきたように、事業者側はすでに膨大な情報を持っている。その情報を事業者側、学識経験者、NGO・NPO、一般市民などによるワーキンググループで共に整理し、そこに反論データを追加して公表することが必要であろう。「中城湾港(泡瀬地区)人工島事業理解のために -沖縄市東部海浜開発計画-」のような「たたき台」となる資料も存在するので、資料に関しては、意外に短期間で実現可能ではないかと考えている。

次に必要となるのは、市民や団体、その他様々な関係者が、自分の考えを吐き出す「場」であろう。手法としては、地域住民、学識経験者(様々な分野から複数名)、事業者(行政)を集めた円卓会議を設置し、徹底的な議論を行うためのイベントを実施することが考えられる。あるいは、本検討会議では実現できなかったが、市民に対する東部海浜開発事業の理解度と是非を問いかけるアンケート調査を再度実施し、民意を問うのも良いかもしれない(本当に、今、市民の合意を得て行われている事業であるかが分かるであろう)。本検討会議のアンケートおよび聞き取り調査により導き出されたこととして、「(賛成・反対という)対立が続くことのデメリットや双方が話し合いを持つ必要性を認識している」ことは明らかとなっているため、劇的な成果も期待される。ただし、このときに、恐らく重要となってくるのは、東部海浜開発事業およびそれに先行する泡瀬地区公有水面埋立事業を、僅かな期限限定でも構わないので「一時中断(依頼する)」できるかどうかだろうと思われる。本検討会議によって明確化された争点は、1)開発によって干潟を保全できるか否か、2)東部海浜開発事業によって沖縄市の活性化が出来るか否か、の2点である。解決できていない「争点」の事業が進んでいては「合意形成を目指すための議論」など行なえないだろう。

本検討会議は、東部海浜開発事業について議論する場ではあるのだろうが、東部海浜開発事業の前段階として泡瀬地区公有水面埋立事業は必須であり、これが国と沖縄県の事業(国民・県民の税金を用いられる)として行われる以上、両事業を切り離して考えることは難しい。泡瀬干潟は、古くから周辺の人々に利用されてきた場所だが、そこに生息する希少な生物や環境は、沖縄県民、国民の財産でもある。また、生物や干潟の機能面で考えると(例えば渡り鳥について)、その重要性は国際的な規模にすらなる。その泡瀬干潟が、沖縄市民のため、沖縄市の活性化のための東部海浜開発事業の成就によって、失われてしまうかもしれないわけである。沖縄市や沖縄市民は、それらのことに対してどのような責任をとれるのだろうか。少なくとも、真の意味で市民が参加し、合意して進められている事業であることを提示でき、市民が本当に望むものを作り上げるようになることが、最低限の責任ではないかと思われる。