

下水処理場計画における市民参加のあり方について

東京大学 工学部 市川 新

1. 本論文の目的

計画策定プロセスにおける市民参加の必要性はいくまでもないが、具体的な方法や、その権限等について、必ずしも、十分議論されているとはいえない。本研究は、東京都中野下水処理場（仮称）の計画策定プロセスにおける市民参加の例とみなから、市民参加のあり方を考察せんとするものである。

2. 市民参加の方法

最初に市民参加の目的、方法を、いくつかに分類してみる。

①施設により影響をうける市民の参加

本論文の対象とする下水道は、分論の事広義の都市施設は、「本質的」に市民、住民のためであり、いわゆる公共性と有るものである。しかし、実際には、一部ないしかなりの市民、住民にとっては、この施設により迷惑ないし、被害をうける。計画論において、この被害を最小にする事は当然であるが、それとゼロにする事は、不可能なものもある。例えば、下水処理場の用地は、一定の面積を必要とするので、用地の買収を行なわねばならぬ事が多い。処理場用地が公共用地内でおさまる場合には問題はないが、多くの場合、買収によって用地の取得が行なわれる。その場合、買収される側にすれば、「自からの意志による、自己の財産の用途の変更と余儀なくされるものである。この他にも、計画とされている施設から、臭気の問題、下水処理場の場合には、問題は少ないが、騒音・振動等により、被害が生ずる。このような「被害」ないし「影響」をうける市民、住民に、計画の意義と理解してもらい、計画に協力してもらうための「参加」というのが、ある。

この場合の市民参加というのは、「被害」ないし「影響」をうける人の参加という事になる。

②施設利用予定者の市民参加

下水処理場などのものの利用者は、運営管理を、行政当局に委ねているので、問題とはならないが、公園、図書館、市民会館等の場合は、施設設計の段階で、将来の利用勝手に大幅に影響をよぶることとなる。その場合には、市民参加とは、「将来の利用者・受益者」の参加という事になる。本論文の対象とした、中野処理場の場合には、下水処理場の上部と公園とするため、公園施設の設計、計画のための参加も考えられている。

③施設管理の参加の前段としての市民参加

②に近いものであるが、施設の完成後、管理に携わる事が前提にしたり、期待するものである。下水道の場合には、その例は少ないが、ほとんどもありえないが、河川の場合には、河川清掃等で、「空主カン」という、たりするに、多くの参加者が必要とされる。その場合にも、河川計画の中に、それをあらかじめ含めた形での計画をする必要があり、そのために市民の参加が要求される。この場合の参加の中心は、将来の活動の母体である。

④広義の都市づくりのための市民参加

単に、施設だけでなく、「都市」ないし「居住環境」の整備という面で、都市のあり方を考えていくものである。実際の都市計画においては、都市計画審議会や、行政当局の立案段階において、行政担当者だけでなく、学識経験者や、その他の参加とされている場合が多いが、その枠を広げるといって、住民の声を直接反映させるという形での市民参加が行なわれる場合が多い。このケースの市民参加は、かなり幅広いものとなってくる。

以上の分類はとらめて、大雑把なものであり、かつ相互に関連性が深いので、明確な分離は行なえないものもあるが、市民参加の議論を進めていく上での概念を明確にするという意味で、必要と思われる。この分類が中

野処理場計画において、どのように実施していたかと以下にのべる。

①の被害の中では、用地買収の問題はなかった。直轄の当事者の参加は必要でなかった。しかし、中野処理場が、将来の交通体系、避難行動等に大きな影響を及ぼすために、計画予定地の周辺の住民の参加が行なわれた。市民参加の場における議論のプロセスにおいては、避難広場としての要望、下水処理場の高土の問題が、議論された。

②は、地元の永年の積み重ねがあったため、あらかじめ大きな役割をはたした。中野処理場は、中野刑務所の跡地に立地されるが、刑務所移転ないし解散運動が、昭和29年から進められており、その運動の延長線上というべき成果として、「上部公園」があり、その下に下水処理場が計画されたためである。ただ、ここで注意せねばならないのは、この市民参加は、「下水道」そのものというより、「公園」に対するものか中心であるので、下水処理場の計画への参加とはいえないことである。ただ、公園と処理場は一体で不可分なので「公園」サイドからの要求として、処理場への要望という形で市民参加があり、そのかなりの部分が、下水道計画の中にも反映される事になった。

③は、②と同じ理由で、中野処理場の場合には、積極的な参加が行なわれたが、下水処理場の管理に関するものは、非常時の避難問題以外はなかった。

④は、中野区公園施設、防災施設ないしは避難広場としての側面から、市民参加が行なわれた。

3. 市民参加の参加者

2. 節で市民参加の分類を行なったが、その具体的な参加方法となると、あらかじめ幅広い形態が考えられる。以下主要な形態と考へ、2. の分類との関連を考へてみる。

①直接参加

計画に、関心をもつ人、影響をうける人が、全員参加する形である。用地買収の場合には、該当者の全員が参加する必要がある。道路のような場合の騒音・大気汚染の場合「被害」ないし「影響」のうける範囲とどのように決定するか問題となる。下水道の場合は、工事中の問題と別にあると「被害」ないし「影響」とうける範囲は、かなり限定されているのが実際と思われる。

②代表者による参加

直接参加の場合、人数が多くなり、むしろ十分議論が行なえないので、代表者の参加という形態をとらる場合が多い。この際「代表」とどのような形で選ぶかが大きな問題となる。中野処理場の場合「刑務所移転運動」の長年の活動の延長線上にあった事と、公園建設という比較的、周辺住民に対する「被害」「影響」が少なかったため、あまり問題とはならなかった。

③学識経験者

学識経験者の参加と市民参加と定義するかどうかは、議論のしかたによる所である。文字通り解釈すれば、その専門知識と計画に反映させる事であり、市民参加とはいえない。しかし、地元住民でなく、その道の専門家から「代表」ないしは「学識経験者」として参加してもらう。市民参加とすべきものと考え、地元での生活実態と、学識とを兼ねてなしているのが最も理想的というべきであろう。中野処理場の場合、地元出身の学識経験者が多かった事が、地元の要望を反映させる上で、きわめて有効であったといえよう。

④議員

区議会議員も、住民の代表者の一つの形態であり、その参加というのも一つの市民参加ともいえる。この問題はあとのべるように、計画のあり方および、現在の政治制度とのあり方との関係で、きわめて重要な課題と考へる。

⑤行政側職員

建て前としていえば、行政は、市民から委託されて計画の立案・管理を行っているものである。市民参加が必須とされる理由の多くは、この「建て前」をより実際のものとして、有効にしていこうにあるものと考えられる。法律、制度、予算、行政の公平性等の観点から、市民参加とはいえ、かなり大きな枠からみられる場合が多い。そこで、行政側も、市民とはいったいどんな「参加」、議論を進める必要がある。この問題は、市民参加の「決定権限」という点、成果の「拘束力」などのように評価する点によっても異なる。

中野処理場の場合 ①と除く ②～④から構成される委員会構成となって運営されている。

4. 市民参加と議会制度

環境のレベルは、参加あるという点、それに従って（している人の）環境に因する意識レベルに決定されるという1つの考え方がある。これは、政治と環境とを捉えたものであり、環境と政治の関係はきつめて近いものといえる。環境の場合、下水処理場と水、廃棄物処理場の施設で制御される面もあるが、より高度なレベルを要求するとすれば、このハードな施設を建設するだけでなく、それと如何に有効に機能させるかという、「ソフト」な運用が必要だからである。この「ソフト」の中には、これを利用する市民の協力なしには、行なえないものが多い。

以上の定義をみるとわかるように、環境レベルは、一種の政治的な決定ともいう事が出来る。実際にも、公害対策基本法や公害関連法案が、国会で定められ、それに基づき、環境計画が定められて、その運営・管理が行なわれているのである。日本のように選挙制度が確立されている所で、住民の直接参加とどのようなレベル・範囲で、行っていくかについては、議論の多い所である。欧米の一部では、施設計画に対して、住民による直接投票と行ない、最終的な決定としている所がある。これも1つの方法であるが、日本ではその例はない。

もう1つの方法は、住民参加の場に議員が参加する方法である。人数・構成規模によれば、議会活動の中に住民代表を加えるような形となる事もある。最近の下水道の分野では、未普及地区の住民に対し、議員の広報活動の中で、下水道普及促進に関するテーマが、かなり重要なウエートと占めるようになっている。又東京の都市河川の1つである目黒川の浄化対策に関する住民連合は、行政単位である。又、区選出の議員（区議会・都議会）で構成されている。

中野処理場の場合には、区議会も住民と同じ懇談会に入り、協議を重ねていったが、それと併行して、区議会内の全員協議会でも、議論するという方法がとられていた。

5. 市民参加と、決定権限

市民参加の目的や、計画決定プロセスにおける位置によって、市民参加の決定権限も異なってくる。

例えば、行政側が計画を決定し、それを住民に承認というための場としての市民参加のケースもある。その場合は、当然の事ながら、最終決定権をもつ事になるが、計画段階において、市民の意見と反映する事は、少ない。この場合は、計画の承認と一部修正が行なわれる事が多い。

中野処理場の場合、長い運動の結果、利根川が解放され、その流域とどのようにすべきかという形で、議論が進められてきた。実際上、計画段階からの市民参加となり、各種のレベルでの様々な代替案の中から、合意形成とはかりながら、計画と決定するという方法がとられた。（しかし、法的にいえば、市民参加の「協議会」は中野区長の個人的諮問機関であり、法的な拘束力をもたないものである。ただ「計画の発案権」をもっているにすぎないが、この協議会に、行政側・区議会・周辺住民が参加しているために、ここで「合意」をした事と、意義的に実行する事が、要求されるので、結果としては「最終決定機関」ともなりうるものである。このような、機能が行政・議員・住民の極端な対立がなく、話し合いの場で確保されるならば、このような「協議会方式」は、今後

の計画策定の上で、とわめて存かなシステムとなるものと思われる。

6. 市民参加と行政当局

行政当局は、その計画対象(この場合、下水道や防災)のプロフェッショナルであるべきで、もしそのレベルが高いなら、そこで計画された案が、ベストとなる筈である。逆に、我々環境問題と論ずるものは、プロフェッショナルとしての技能を高める努力とすべきなのである。そしてよりよいプロフェッショナルとは、その経験と知識をもとにして、住民にわかりやすく説明し、その計画のよえる影響と客観的に示し、住民がいくつかの案の比較を行なえるように情報と提供すべきものとする。とくに今日の計画が多面的なため、多方面の情報と整理し、案と採択する上で、必要となる情報と「同じレベル」のものに整理する事が、行政官にとってもっとも要求されるものとする。

この場合、下水道の計画担当者や、公園計画者が、すべての情報と整理する事も一つの考え方であるが「計画官」ともいへば「各部署の調整」が出来るプロフェッショナルと暮らす事も一つの方法と思われる。

7. 中野処理場計画で議論されたテーマ:

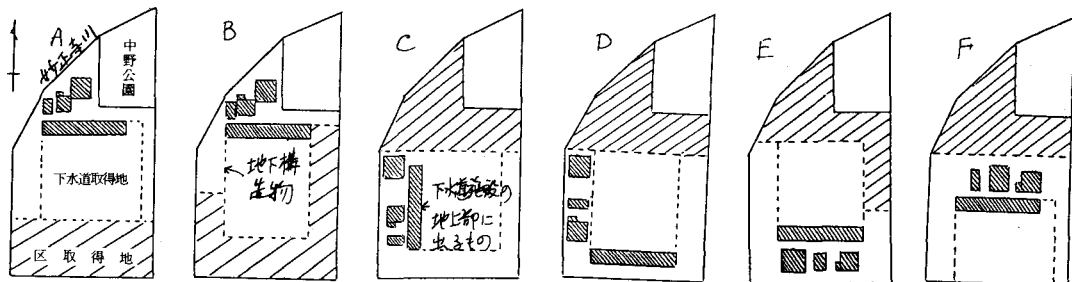
ここでは大きく、公園計画と下水道計画の2つに分けて考える。

の公園計画:

- i) 防災広場 中野区民の避難場所全体の中での位置づけと、その動線および、予想避難者の推定、さらに風等による、火災の延焼とその危険性からみた公園計画のあり方を検討。
- ii) 公園の基本設計: 公園として、どのような性格とさせ、それどのように設計していくかを検討した。又、下水処理場予定地近くの公園施設との統合化ないし統一化をはかることを検討した。
- iii) 周辺街並の防災計画を考慮した立地計画: 具体的には、中野処理場西側の低層木造住宅の高密度地区の防災を考慮した、再開発計画と促進するような計画とする事に力を入れた。
- iv) 周辺の道路計画

② 下水道計画

- i) 公園地盤の高さ: 周辺住宅街からみて「壁」となるような施設とならないようにする事と、災害時の障害者の避難が、容易に行えるような施設とするために、下水処理場施設の高さが問題となった。
- ii) 処理水の利用: 公園と「水辺の公園」とし、池、せせらぎ等を配置したいとの考え方で、修景用水の要求があった。又、災害時に散水する事も要求として、提出された。
- iii) 災害時の下水道施設の利用: ここで具体的にあげられたのは、災害時の「公園内の電灯」用電力の供給、i) ii) であげた、災害時の樹木に対する散水、災害時の救急資材の貯蔵等であった。
- iv) 社会教育施設としての利用: 下水道施設の見学が行える事、さらに積極的に下水道博物館の設置の要望が出された。又、下水道施設の1部を、公園利用に開放するよう要望されている。



以上の論議をふまえて、前ページに示したようなA～Eの6種類の配置計画がたてられ、それぞれの利・欠点が検討された。A案は、昭和54年7月に、東京都・中野区との間に結ばれた基本協定の案である。中野公園は、大蔵省用地で、現在少年野球場として利用されているもので、協定当時は、中野公園と一体化して、計画する事は、十分検討のされていなかったものである。B案は、下水処理場の構造物が、壁となり、急勾配となるのを防ぐために、周辺部に緩斜面をつけたものである。C～F案は、区所得分（主に公園用地）と、都下水道局取得用地と、ふり絡えたものである。この案の考え方は、区の公園と中野公園とを一体化すべきであるとの考え方に基づくもので、行政担当部局の努力により、大蔵省の承認がえられたためである。C～F案の差は、下水道施設のうち、どうしても地上に設置せざるをえないもの（機械棟・管理棟・ポンプ場・変電施設・ゲート等）の配置と変えたものである。

西側は、民有地で住宅地帯となっているため、工事施工場および日照の実体から、下水道施設を設置するのは、問題が多いと判断されて、最終決定案からは除かれた。F案は、下水道施設の上部の公園と、中野公園と中心とした公園が2分される事から、除かれ、最終的には、E案がえられた。

このように、この案の決定には、各種の案と総合的に検討する場が与えられ、その決定に基づき、昭和56年9月には、下水道・公園両面について、都市計画決定がなされ、現在、細部設計が行なわれている状況である。

8. 中野処理場計画策定上の特徴

計画がスムーズにいっているか否かの判断基準がなないので、個人的見解にならざるをえないが、せめて、スムーズに計画決定がなされたものと思う。その理由を、個人的にまとめると次のようにいえる。

i) 刑務所解放運動の永年の蓄積があった事

解放運動の中で、様々なレベルで跡地利用が考えられて、すでに数多くの案が検討されていた事と、そのプロセスにおいて、計画策定上の問題点か、行政、区民にふり理解されていた事が、あげられる。

ii) 下水道施設が緑地施設としてでなく、「緑の防災広場」建設の必要条件となった事

刑務所跡地 8.4ha 全部と公園用地その他（1時は、高校用地という案もあった）に中野区が買収するには、高額すぎて、資金的に限界があった。区の要望である、緑の防災公園を実現するために、「地下」と下水処理に利用して、上部を利用するという、「多重使用」によるざるをえなかった。

iii) 計画と総合的に行った事

中野公園の処理、下水道局、公園との調整等において、総合的な計画がたてられた事と、区都市計画審議会委員の全面的協力と、その調整をはかる事務当局の努力があった事が、結果としては、最大の要因と思われる。

今後残された問題も多い。ここで、その主なものを列記しておく。

① 計画立案でふりてなく、実際の施設の運営において、計画の考え方が貫徹するよう努力する事

施設の建設というハード面ですべてが、解決するのではなく、どのように運営していくか大きな課題である。とくに防災面でいえば、この施設だけで、中野区の防災問題が解決するものでなく、周辺住宅地の整備や、避難道路の建設が行なわれなければならない。

② 本計画は、基本設計の段階であるが、細部の技術的問題で、未解決の問題が多い

公園、下水道の兼用工作物であり、かつ処理水の利用等、基本的には合意がなされていても、費用分担・安全確保等、細部がすべてが決められていないと思われる。又、将来新しく問題がふえてきたり、要求が出てくることも予想される。その時に、技術的問題（技術の中に経済・財政問題も含める）の解決法を、あらかじめ考えておく、必要がある。

③ 工事中的の問題

工事中の問題(騒音・交通等)や、工事期間の遅延(例えば財政問題等による)や、時代と共に要求水準の変化等、があげられよう。とくに、下水処理場が深さ13m以上掘削するために、時間ばかり、かつ搬出土砂量が多い等から、今のうちに対策と、協議を開始すべきものと思われ。

9. 総括

以上、中野処理場計画策定プロセスを通じて、市民参加の問題点と考察(してみた。ソフトな運営なしに、施設が生まれてこないので、市民参加は必要条件であり、今回の例は「絶対的によいもの」とはいえないが、参考に百りうるものとする)を次で挙げる。

10. 参考資料

1) 中野利根川敷地利用計画、区民協議会

設置 55年2月13日 報告書提出 56年2月12日

委員構成 学識経験者8名(都市計画4名 防災1名 造園1名 衛生工学1名、スホーヅ1名)

区議会議員9名 周辺住民(町会代表)4名

中野利根川敷地解放促進同盟の代表者 6名

区役所職員 7名

専門委員 2名

オブザーバー(下水道局・公園緑地部等必要に応じて)

協議事項: 利根川跡地の公園および下水道施設の基本的配置と構造、防災公園の整備計画

協議会開催 全体 11回、小委員会 15回。

ii) 中野利根川解放運動

29年 解放要請書

31年 区議会に 対策委員会設置

豊多摩利根川復帰及び区民大会

32年 敷地の1部を公園緑地に指定

41年 区議会に 特別委員会設置

敷地解放促進同盟設置(民間)

42年 署名 37,000余人

46年 移転促進区民大会

47年 同上(1108人)

49年 同上(500名余)

50年 法務省 松下げ声明

対策本部設置(区)

51年 区民協議会(区)

緑の防災公園提案

52年 緑の防災公園区民大会

53年 都案提示(下水処理場案)

中野区の解答

54年 都・区・基本協定

55年 区民協議会

55年 公園・下水道の都市計画

決定

iii) 中野利根川: 総面積 121,000m² 松下げ分 84,000m²

残り13 法務省の副都心設計画(区の南側に位置している)

iv) 下水処理場計画

処理水量 140,000m³/日

処理方式 活性汚泥法(ディーブ) + 急速砂沈降(目標BOD 10mg/l)

放流式: 妙正寺川(敷地南側地留高 39.6m、放流水位 32.4m)

参考文献: (1)市川新 都市河川の環境科学(培風館)

(2)岡義達 政岩(岩波)