

## 河川整備計画の策定における住民参加に関する一提案\*

### A Framework of Public Involvement with Technique of Workshop on River Planning\*

宮本善和\*\*・道上正規\*\*\*・喜多秀行\*\*\*\*・檜谷治\*\*\*\*\*

By Yoshikazu Miyamoto\*\*・Masanori Michiue\*\*\*・Hideyuki Kita\*\*\*\*・Osamu Hinokidani\*\*\*\*\*

#### 1. はじめに

先の河川法改正では、河川計画を「河川整備基本方針」と「河川整備計画」に区分し、後者については地域住民の意見を反映する手続きが導入された。これを受け、各河川管理者は住民参加により河川整備計画を策定することが急務となっている。しかし、今までも川づくりに住民参加を図った先進事例は幾つかあるものの、その計画手法は確立されておらず、各地で様々な試行錯誤が行われているのが実情である。

一方、まちづくりや公園整備等では昨年、住民が計画策定へ主体的に参加するワークショップ(以下WSと称す)が盛んに行われ成功を収めている。また、それらの事例研究で次第に技術的知見が蓄積されてきている。

以上から本稿は、住民参加による河川整備計画の策定手法を構築することを目的に、まず住民参加の有効な手法であるWSについて既存研究等から知見を整理する。そして、それを踏まえ河川整備計画に対するWS適用の留意点について考察し、一つの計画手法の枠組みを提案する。

#### 2. 既往研究にみるWS手法の効果とポイント

##### (1) WS手法の概要とその効果

WSとは一般に「仕事場」や「作業場」という意味で、環境デザイン分野ではロレンス・ハルプリンが先駆的に導入した。木下<sup>1)</sup>によればWSは「集団の中の相互作用の力を引き出し、成員個々が主体的に行動するようになることが効果として期待されるもので、身体、五感を働かせて体験しながら認識を深め、創造へと向かう集団

創造の方法である。」としている。

計画策定におけるWSの効果としては例えば、錦織ら<sup>2)</sup>は住民の意見や情報が多く収集できる事を指摘する。盛岡<sup>3)</sup>らは①集団の中でコミュニケーションを通じ対象への理解・知識が増加し意識が変容する、②多様な主体間の合意形成が図れる事があるとする。世古<sup>4)</sup>も①個人の気づきを促進する、②グループで共有化する、③社会的解決につながる、④パートナーシップ(協働領域)を創りだすとする。また小西<sup>5)</sup>は公園計画のWSの経験から、公園を見守る人のネットワークが生まれるプロセスとして計画策定時のWSが効果的と指摘する。

以上からWSの効果として、①多様な意見や情報を収集できる、②参加者の気づき、理解、知識が増進し対象に対する意識が変容する、③多様な個人、主体間の意見が共有され合意形成が促される、④管理や活用等に対する協働意識が増進しパートナーシップの輪が形成されるという点があげられる。これらは河川整備計画を策定する際にも重要である。

##### (2) WS手法のポイント

浅見ら<sup>6)</sup>は、参加のデザイン<sup>6)</sup>の3要素として「プロセスのデザイン」、「プログラムのデザイン」、「参加形態のデザイン」を示し、これらの観点からWSをデザインする必要があるとしている(図-1)。また、WSの参加人数は、運営上の上限と多様な意見収集の最小単位として30~50人規模が適当としている。

世古<sup>4)</sup>はWSのポイントに、①発言の対等性を確保する、②合意形成のデザインを工夫する、③肩書きや社会的立場を外す、④楽しさを工夫する等をあげ、進行役であるファシリテーターの中立的な態度の大切さを強調している。美甘<sup>7)</sup>は鳥取県の川づくりWSの経験から、①参

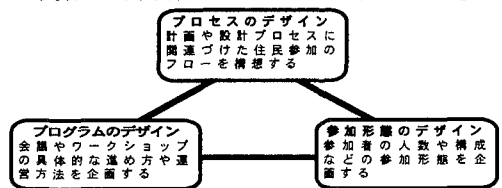


図-1 参加のデザイン3要素<sup>6)</sup>

\*キーワード：計画手法論、市民参加、河川計画

\*\*正員、鳥取大学工学研究科博士後期課程、中央開発(株)事業推進本部技術開発部(東京都新宿区西早稲田3-13-5、TEL03-3208-5252、FAX03-3208-9915)

\*\*\*フェロ、工博、鳥取大学工学部土木工学科(鳥取市湖山町南4-101、TEL0857-31-5048、FAX0857-31-6778)

\*\*\*\*正員、工博、鳥取大学工学部社会開発システム工学科(鳥取市湖山町南4-101、TEL0857-31-5309、FAX0857-31-0882)

\*\*\*\*\*正員、工博、鳥取大学工学部土木工学科(鳥取市湖山町南4-101、TEL 0857-31-5283、FAX0857-28-7899)

加住民の肩書きを外す、②前提なしの自由な発言を保証する、③結論やまとめはじっくりと議論する、④行政と住民のキャッチボールで計画をまとめる、⑤全住民参加を基本とする(機会のオープン性)を留意点にあげている。

錦織<sup>7)</sup>らは都市計画マスタープラン策定事例の分析から、事前に議論の内容や目的を明確にする必要性を指摘する。小島ら<sup>8)</sup>は模型や合成写真が住民の意見を誘発し、正確な情報提供が信頼関係を築くと指摘する。

澤田ら<sup>9)10)</sup>は公園改修とコミュニティ施設整備のWS事例を対象に分析を行い以下の知見を得ている。①機会、人数、意見等の参加の限界性を補うため非参加者の意見を収集する必要がある。②専門家の役割を発揮するにはWSの運営者と専門家を混同しないようにする。③意見を1つに集約するのではなく参加住民の多様な意見が共有されるよう促すことが重要である。④情報を収斂し意志決定する必要から「意思決定のデザイン」が必要である。⑤WSに知識と理解ある設計者を企画段階から加える。⑥ものづくりWSの成功の要件は「完成された施設の評価が高いこと」「完成された施設の運営維持管理にWSの意見が最大限に生かされること」の2つにあり、参加者が特定・連続参加する、意志決定事項を最初から明確にする、ファシリテーターや設計者の能力と倫理観が重要であること等を指摘している。

盛岡ら<sup>3)</sup>は、野鳥の森づくりのWS事例について参加住民の意識変容プロセスを分析し、①アイスブレイキングや専門家の説明、グループ討議が意識差異を解消する、②合意形成により協働的行動の意識が向上する、③現地観察会は学習効果が大きく環境に対する愛着も育む、④環境資源情報の理解は回の積み重ねを要する、⑤グループ案を相互に評価し合意形成に至る過程で環境保全意欲が高まること等を得ている。そして、多様なWS手法を組合せること、ファシリテーターと環境の専門家が適切に協力すること、参加者の属性を事前に把握しWSを設計することが肝要としている。また、緑地公園や水辺等の都市環境資源を対象とするWSは、身近な生活空間を対象とする場合に比べ、参加住民に自然愛好者が入り、意見の調整過程で思い入れ等が前面に出る等、合意形成が困難になることがあると指摘した。そして、そのような場合には対象、目的、参加者の構成に応じWSを工夫する必要があるとする。

中澤ら<sup>11)</sup>は、参加者には「当事者」「支援者」「介入者」の3つがあり、紛争を回避するには中立的な「介入

表-1 ワークショップのチェックリスト

ワークショップのポイント	チェック
①参加のプロセス	
・適切なつり合いの時間と態勢を用意する	
・地域の意識や関心の度合いを事前に把握する	
・関心が高い個人やグループの意識・意見を事前に把握する	
・対象、目的、参加者の構成を考慮してプロセスを工夫する	
・ワークショップは単発ではなく連続開催する	
・目標、テーマ、意思決定すべき事項を最初に明確に示す	
・進行プロセスの検討についても住民参加を図る	
・学習会や現地観察会など学習のプロセスを導入する	
・計画書作成では行政と住民のキャッチボールのプロセスを入れる	
・見直し、フィードバックなどプロセスの柔軟性を確保する	
②参加のプログラム	
・参加住民の意識を解きほぐす配慮を行う	
・参加住民をまじませる工夫を行う	
・参加住民の理解を促すためビジュアルな情報を活用する	
・正確な情報提供に努める	
・意見の違いや多少を参加住民に共有してもらう工夫を行う	
・様々なワークショップ手法の効果を考慮しそれらを組み合わせる	
③参加形態	
・参加住民の人数を適当にする(30~50人程度)	
・参加住民の発意の対等性を確保する	
・肩書きや社会的立場を外す工夫を行う	
・参加の機会をオープンにする	
・参加住民以外の意見も収集する	
・設計者にワークショップの企画段階からの参加を図る	
・中立的な立場のファシリテーターを確保する	
・リーダーシップや倫理観のあるファシリテーターを確保する	
・能力と倫理観のある設計者を確保する	
・連続参加できる特定の参加住民を多く確保する	
・専門家アドバイザーとして参加を図る	
・専門家とワークショップ運営者を区別して扱う	
・間接的な影響を受ける住民にも参加を呼びかける	
・立場の異なる住民や関連主体の参加を図る	
・非参加者の住民に対しても進行の状況を情報提供する	
④意思決定	
・意思決定の枠組みをあらかじめ示す	
・必ず多様な意見や情報の共有化を図る	
・ゆるやかな大枠から合意を促す	
・進捗に伴い趣向の検討に取り組み	
・見直し、フィードバックの柔軟性を確保する	

者」の参加の必要性を指摘している。

佐藤ら<sup>12)</sup>は都市再開発における住民参加の研究と経験から、参加のプロセスを①まちに対する共通認識を育む段階、②まちづくりの目標イメージを共有する段階、③具体的な目標に向かってデザインを実践する段階に分けWS手法を開発・実践している。

吉村<sup>13)</sup>は都市計画マスタープラン策定において、計画案が作成された段階からの住民参加に住民の反発があったという事例から、計画初期から住民参加を図る重要性を指摘する。また、完全な合意形成が困難な場合には大枠を決め、計画の進展に従い細部を検討し、フィードバックでその大枠を見直すというプロセスの柔軟性が重要とする。奥村<sup>14)</sup>も住民参加の企画・計画段階での住民とのやりとりの重要性を指摘しており、事前に住民にインタビューシートの適当性や関心の度合いを確認する、行政の態勢を整えておくことが重要と指摘している。また、直接利害が及ぶ住民に参加を要請し関心を持ってもらう努力が大切であると述べる他、非参加の住民に対してはニュースレターの発行等で経過を伝達する必要性を指摘している。さらに、立場の異なる住民や主体の参加の必要性も述べている。

以上の整理から得られたWSのポイントは、表-1のようなチェックリストとして整理できる。このリストの活用でより良いWSのデザインが可能である。

### 3. WSを活用した河川整備計画策定手法の枠組み

#### (1) 河川整備計画の性格と住民参加の位置づけ

今までに河川計画に住民参加を図ったケースとしては、川づくりの計画策定にWSを取り入れた事例<sup>7)15)16)</sup>や河川環境保全モニター制度等がある。これらを盛岡ら<sup>3)</sup>と同様に「対象」と「目的」の2軸から整理すると図1-2の通りとなる。つまり、和泉川や鳥取県の川づくり計画事例は計画延長が短く小さな対象範囲にとどまっている。また、荒川の事例では対象は広いが、目的は「意見の調整」や「計画策定」のみの参加となっている。河川環境保全モニターは「情報収集」に限られる。

これらに対し河川整備計画は一級河川や二級河川の広域水系を対象に、整備計画の概要を定めることが要求される。法律的には、その目的は「意見の調整」や「計画策定」に相当する。しかし、①治水、利水、環境等の多様な側面が関連すること、②関係する住民が多様であること、③流域連携等の「パートナーシップ」の関係を育む契機とすることが望ましいこと等から、「情報収集」や「学習」等も包含した対応が望ましいと考える。

#### (2) WS適用の留意点に関する考察

ここでは、河川整備計画にWSを適用する際に考慮しなければならない河川特有の特徴<sup>17)</sup>を示し、その対応について考察を行う。

①“川らしさ”：川には自然の営力が長年かけ形成したその川独自の顔がある。また、川には古来より人間の営為が働いている。即ち、川は流域の自然と人間行為の歴史が映された鏡のような存在である。このため、計画策定ではまずその川特有の“川らしさ”を共有する必要がある。

②生物の生息・生育：川には多様な生物が生息・生育している。また、川は上流から河口、周辺の森林や湿地等の連続性の中で環境が成立している。川づくりに際しては、これらの環境の保全・復元を前提にする必要がある。そのため、生物の生息・生育の場としての川の重要性や仕組みを学び認識しあう必要がある。

③治水・利水・環境の関わり：川は治水機能と利水機能を併せ有している。治水、利水、環境というトータルな視点で地域と川の関わりを考える作業が必要となる。

④関連分野の多様性と専門性：川に関連する分野は

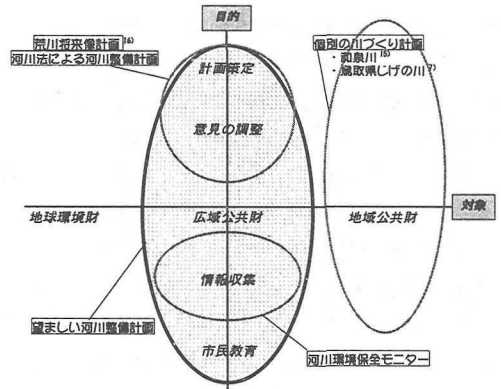


図-2 住民参加事例の類型布置  
多岐にわたり、川づくりではこれらの専門知識が必要である。このため、学習の「ポイント」を取り入れ、これら専門的な知識や情報の共通理解を促す必要がある。また、中立的立場の専門家が「ドバイザー」-参加することは、対立のある事象でも対話を促すことにつながる。  
⑤住民との関わりが多様性：川は地域の風土を規定し、土地柄や住民意識に影響を及ぼす。また、川に関わる個人や主体も多様で、川への要求も多様化の傾向にある。このため、地域と川の関わりを事前に踏まえておくとともに、多様な個人や主体の参加を促し、ともに考える仕組みが求められる。

⑥既存計画・事業との関係：川では工事実施基本計画に基づく治水事業を始め、利水や環境保全等の既存計画や事業が進行している。このため、これらとの関連を図りながら対話を行う必要がある。

⑦個別課題への対処：各河川では個別事業について意見の対立がある問題を抱える場合も少なくない。この場合、まず全体の大枠の合意を図りつつ、個別問題を対話することも効果的と考えられる。この際、見直し、フィードバックの道筋を用意しておく必要がある。

⑧点・線・面での関わり：川はその流程の場所場所で地域と「点の関わり」を有する他、上流と下流が関連する「線の関わり」、流域を単位とする「面の関わり」がある。河川整備計画では線や面をも視野とした対話が必要である。住民の関心の範囲は一般に狭いため、視野を広げた対話を工夫する必要がある。

#### (3) WSを活用した策定手法の枠組み

以上を踏まえ、WSを用いた河川整備計画策定手法の一つの枠組みを以下に提案する。

①事前準備：図-3の70-に示すように、まずWSを行

う前段に、川と地域の状況や河川整備基本方針、既存計画を把握し河川整備の課題点確認するとともに、流域の住民活動や住民意識、地元自治体の意向等を把握する。そして、それらと表-1に示したWSのポイントを踏まえ、参加のデザイン(プロトタイプ、参加形態)を行う。また、治水・利水・環境の問題を分かりやすく示した基礎資料やWSのツールを作成しておく。

②流域懇談会の設置: WSを行う対話の母体をつくるため流域住民の関心を効果的に喚起し、住民、河川管理者、流域自治体、関連主体、学識経験者等の参加による「流域懇談会」を組織化する。この際、流域規模や人口等を勘案し、本懇談会と複数の地区部会やテーマ部会等を併設し多様な参加を促す。

③WSの展開: 流域懇談会や部会において様々なWSを展開する。その際、例えば表-2に示すように発展的な対話のプロトタイプを描き、各段階に対応させた多彩なWSを組合せる。つまり、川の基礎情報を伝達したり、川歩きWSや川地図づくりWS等で住民の川への思いや情報を引き出すとともに、対象河川の「川らしさ」を確認し合い多様な意見の共有化を促す。そして、事例見学会や学習会等のWSで学習のプロトタイプを経ながら、河川整備基本方針や既存計画をたたき台に、治水・利水・環境の観点から地域と川の関わり方を広域な視野から対話する。その上で大枠の目標を共有し、川づくりWSで具体像を共に描きつつ、可能な部分から個別課題にも取り組む。ここで重要なことはフィードバックの確保と、結論を急がずに合意困難な点は課題に位置づけることである。また、WSのプロトタイプは状況に応じて新たに創意工夫を図る等、柔軟に対応する。

④対話の継続性の確保: 計画策定の後も懇談会を存続させ、継続的に対話する仕組みをつくる。

#### 4. おわりに

WSに関する知見を整理した後、河川整備計画策定への適用の留意点について考察し、一つの計画手法の枠組みを提案した。今後はケーススタディを行い、ここに示した手法の実効性を確認する予定である。

#### 参考文献

- 1) 木下勇: 快適環境社会の形成(平本一雄編著), ぎょうせい, 1994.
- 2) 錦澤滋雄・吉村輝彦・原科幸彦: 都市計画マスタープラン策定におけるまちづくりワークショップの現状分析-鎌倉市を事例として-, 第32回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.253-258, 1997.

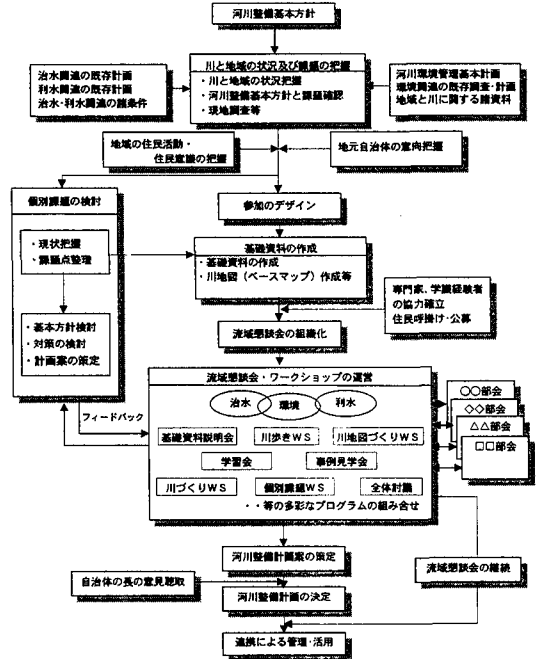


図-3 河川整備計画のフロー図

表-2 参加の発展プロセスとプログラムの例

発展プロトタイプ	話し合いの場づくり	共通の課題抽出	共有化の模索	解決策の検討	評価	プラン策定・提案
呼掛け・公募	●					
基礎資料説明会	●	●				
川歩きWS	●	●				
川地図づくりWS	●	●				
学習会	●	●	●			
事例見学会	●	●	●	●		
川づくりWS			●	●	●	
個別課題検討WS					●	●
全体対話					●	●

- 3) 盛岡通・藤田壮・佐々木暁一・南詠子: 環境ワークショップにおける参加主体意識とデザインに関する調査研究, 環境システム研究 vol.25, pp.175-181, 1997.
- 4) 古一穂: 市民参加のデザイン, ぎょうせい, 1999.
- 5) 小西玲子: 玉川まちづくりプロセスの試み, 新都市, 第49巻2月号, pp.53-58, (財)都市計画協会, 1995.
- 6) 浅見義治・伊藤雅春・野野三枝: 参加のデザイン道具箱, 世田谷まちづくりセンター, 1993.
- 7) 美甘頼昭: 共生時代における川づくりの視点とその手法, じげの川を考えるついで, pp.20-31, 鳥取県倉吉土木事務所, 1999.
- 8) 小島英弥夫・藤本信義・三橋信夫: フィードバックにおける参加型環境デザインの手法に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集(近畿), pp.475-476, 1996.
- 9) 澤田俊明・森下善博・山中英生・久米将夫: 屋外生活空間におけるワークショップ手法の適用に関する一分析-徳島市末広公園のワークショップ事例を題材にして-, 環境システム研究 Vol.24, pp.210-221, 1996.
- 10) 澤田俊明・志摩邦子・山中英生・秋田和美: 公共施設整備におけるものづくりワークショップ手法の適用性に関する一分析, 環境システム研究 Vol.24, pp.691-701, 1997.
- 11) 中澤篤志・鳴海邦碩・久隆浩・田中晃代: 「意志形成プロセス比較法」による住民主体の住環境形成研究の共通フレームの定立に関する研究, 日本建築学会大会学術講演梗概集(関東), pp.383-384, 1997.
- 12) 早稲田大学建築学科都市計画 佐藤滋研究室: まちづくりはゲームのように 参加と協働のための技術とプログラム, 造景 NO.4, pp.127-142, 1996.
- 13) 吉村輝彦: 都市計画マスタープラン策定への市民参加に関する研究(その1), 日本建築学会大会学術講演梗概集(関東), pp.409-410, 1997.
- 14) 奥村玄: ワークショップへの参加, 造景 NO.9, 建築資料研究所, 1997.
- 15) 吉村伸一: 都市河川の環境デザイン, 水と緑の読本, pp.42-57, 公害対策技術同友会, 1988.
- 16) 大平一典: 市民参加の川づくり, RIVER FRONT, pp.14-16, 1998.
- 17) 例えば(財)リバーフロント整備センター: ふるさとの川をつくり育てる, 大成出版, 2000.