

# PIを前提とした計画立案プロセス

## - 河川整備計画への導入 - \*

### Designing Planning Process for River Improvement Plan with Introduction of Public Involvement\*

荒井祥郎\*\*・矢嶋宏光\*\*\*・浅野和広\*\*\*\*・尾畑功\*\*\*\*

By Yoshiro ARAI\*\*, Hiromitsu YAJIMA\*\*\*, Kazuhiro ASANO\*\*\*\* and Isao OBATA\*\*\*\*

## 1. はじめに

河川整備計画における住民参加は、近年、多様な取り組みが紹介されるようになった。その手法についても多様化しており、着実に参加型にシフトしつつあるが、参加の対象範囲については、計画の部分に限られている事例が多い。一方、ダム問題をきっかけに、流域全体における総合的な調整に関心が集まるようになり、計画に関わる全体的な判断についても、アカウンタビリティが求められるところとなった。このため、部分的な参加手法だけでは計画の妥当性を主張できなくなりつつあるといえよう。

このような背景のもと、本稿では、計画立案プロセスに着目し、計画策定の全体を通して継続的に参加を行うプロセスと、そのプロセスのアカウンタビリティを向上するための取り組みをとりあげる。このプロセスを河川整備計画に取り入れている事例として庄内川の事例を紹介する。

## 2. PI導入の背景

### (1) 庄内川の河川整備計画の状況

庄内川（岐阜県内では土岐川）は、その源を岐阜県恵那郡の夕立山を水源とし、東濃地方の盆地を貫流し、濃尾平野を南下して伊勢湾に注ぐ一級河川である。流域面積は1010km<sup>2</sup>に達し、域内人口400万

人余を有する、中部地方を代表する都市河川である。

庄内川においても、他の都市河川と同様、地域住民の生活と河川との関わりはかつてに比べて薄くなってきている。しかし、平成12年の東海豪雨で流域に甚大な被害をもたらされて以降、地域水防の強化、流域全体での治水対策など治水面からこれまで以上の整備が強く期待されている。また、環境保全等への関心も高まりを見せてきている。特に、近年の排水対策で、かつての陶磁器排水による汚濁などが改善されつつあり、水質が格段に向上しつつあること、中流・上流域に良好で豊富な自然空間が残ることなどから、自然愛護、環境保護をテーマにした団体や環境問題に関心の高い市民がさまざまな活動を展開している。このように流域全体で多様な価値観やニーズが渦巻き、水害防止と環境保全、河川敷の利用と自然再生、上流と下流あるいは左岸と右岸など地域間でのリスク負担など、多くの事項について総合的な調整が必要な状況となってきている。

このような状況の下、川と市民とのつながりを再構築し、様々な問題や課題を流域全体で解決するため、河川整備計画の策定が進められている。

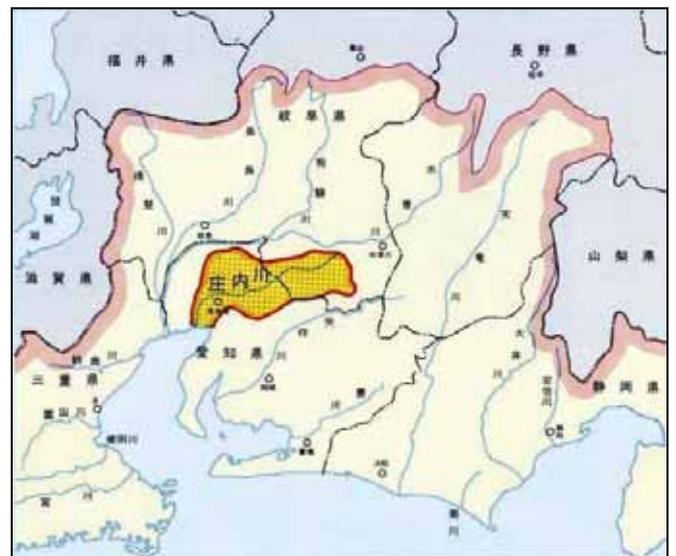


図 - 1 庄内川流域の位置

\*キーワード：計画手法論、河川計画、市民参加、パブリック・インボルブメント

\*\*正員、環境科学修士、(財)計量計画研究所 都市政策研究室（東京都市ヶ谷本村町2-9、TEL03-3268-9693、E-mail: yarai@ibs.or.jp）

\*\*\*正員、工修、(財)計量計画研究所 都市政策研究室

\*\*\*\*非会員、国土交通省中部地方整備局庄内川河川事務所（名古屋市北区福德町5-52、TEL052-914-6713、FAX052-914-6947）

## (2) 制度面からの要請

河川整備計画の計画づくりにおいては、平成9年の河川法の改正をうけて、地域住民の意向を反映するための手続きが位置づけられた<sup>1)</sup>。また、平成15年には「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」<sup>2)</sup>が策定され、計画の早い段階から市民意見を把握し、計画に反映させるための枠組みが整備された。このような制度面からの要請を受けて、河川整備計画の策定における住民参加が推進されている。

## (3) 目的指向型計画立案プロセスの導入

河川整備計画の住民参加においては、個別に手法を工夫するなどして、多様な手法が用意され、計画づくりへの参加の機会は確実に拡大してきている。しかしながら、内部的な検討を経て計画が概ね固まった段階での意見聴取や、河川敷の利用の仕方や遊び場のデザインに限定して住民参加が行われるなどの事例も多くみられる。

一方で、市民に身近な環境への影響だけでなく、計画流量の判断など、計画の全体や根本に関わることへの関心も高まってきている。また、元来、河川整備においては、治水、水利用、環境といった流域全体で調整が必要な課題も多く、加えて、市民の価値観やニーズが多様化してきている。

さらに、河川整備の性格上、大規模な事業につながることも少なくないため、市民の注目も高く、計画の透明性、客観性、公正性が強く求められている。

こうした状況の下では、参加手法の工夫や計画づくりへの局所的・部分的な参加だけでは、市民ニーズに応えることが難しくなりつつあり、意見の対立や議論の食い違いの要因になることも懸念される。

このような課題に対応するためには、部分的な参加だけでなく、計画づくりの総論や全体に関わる事項についての参加が必要であり、そのためのプロセスを構築することが不可欠となる。実質的に決定した計画を説得しようとする「旧来型」のアプローチではなく、計画の初期段階の目的の設定から対応策の検討に至るまで、段階的・継続的な参加機会を設ける「目的指向型」のアプローチへのシフトを図

り、計画全体への参加機会とプロセスの透明性を確保することが必要である。

## 3. 目的指向型計画立案プロセス導入上の課題

本章では、目的指向型計画立案プロセスの導入にあたっての課題およびポイントを整理する。

### (1) 計画目的の明確化

計画自体のアカウンタビリティを確保するためには、何のために計画をつくるのか、という目的を最初に設定し、その目的を達成するための計画が形づくられるプロセスを構築することが課題となる。

このため、計画策定の発議を経て、「課題と目的の設定～代替案と評価項目の設定～比較評価～推奨案の選定」といったプロセスを適用することが必要である<sup>3)</sup>。

なお、戦略的環境アセスメントの考えを取り入れた「河川事業の計画段階における環境影響の分析方法の考え方」<sup>4)</sup>が平成14年に策定されており、その中でも上記の流れと同様のプロセスを推奨している。

### (2) 適切な意見反映機会の提供

実質的に決まっている計画案を公表し、それに対する意見を聞いたとしても、総論や各論が入り交じり、議論が混乱するばかりでなく、意見を計画に反映すること自体が困難である。計画を策定するプロセスの過程で、その時議論すべきことについて市民が適宜情報を享受でき、意見を言えるようになることが課題となる。

つまり、プロセスを幾つかの段階に区切って議論を進めていくことが必要である<sup>3)</sup>。

### (3) 計画立案プロセスの透明化

市民が知らない間に一方的に計画がつけられてしまった、ということが信頼関係の低下を招く。このため、市民も納得するプロセスで進められることが課題となる。

具体的には、計画立案のプロセスやスケジュール等を最初に公表して市民等と共有することが必要である<sup>3)</sup>。

#### 4. 庄内川への目的指向型計画立案プロセスの導入

##### (1) 目的指向型の計画立案プロセス

庄内川の河川整備計画では目的指向型の計画立案プロセスを構築した。(図-2)

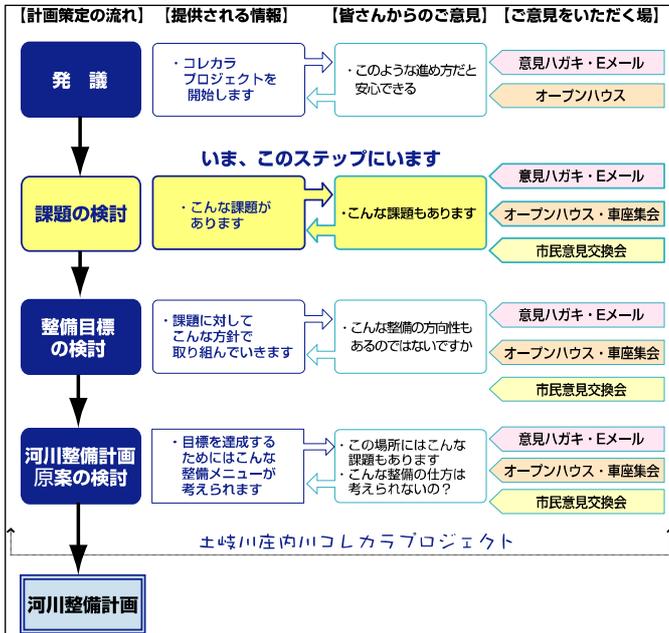


図-2 庄内川の河川整備計画の立案プロセス

あらかじめ、このプロセスを公表したが、これにより、ボタンの掛け違いによる議論の紛糾を防ぎ、目的を達成するためにはどのような計画をつくるべきか、ということについて円滑な議論を展開できることが期待される。次に目的の共有化を行った。このことで計画がどの程度目的を達成可能か評価することが可能となる。目的達成のために取りうる方法論や対応策は複数考えられるため、市民のニーズを反映した柔軟な対応が可能となることも期待される。

##### (2) 段階的なプロセス

庄内川の河川整備計画の立案プロセスでは、段階を大きく4つに区切り、段階毎に参加の機会を設けていることも特徴である。

段階を区切ることで、議題を限定し、議論の混乱を防ぐことをねらいとしている。また、プロセスの節目毎(各段階の終わり)に、その段階の検討をとりまとめたレポートを作成、公表し、行政や市民などの関係者で共有化を図ることとしている。レポートは民意、技術的な検討結果、政策方針を計画主体が総合的にとりまとめたものである。このレポー

トは次の段階の検討の基礎となり、それまでの検討の結果が一旦確定したことを宣言する効果を持つことになる。このような論点区切りは、フリーズポイントと呼ばれる。このことにより、後の段階でそもそも論などの議論が噴出し、議論が堂々巡りするようなことを起きにくくすることが期待される。同時に、段階毎に意見テーマがしばられ、また反映結果が明確になるため、意見の取り扱いが透明になり、市民のフラストレーションを抑えるとともに、信頼の構築につながると考えられる。

なお、庄内川の河川整備計画の原案を策定するまでの活動全体を「土岐川庄内川コレカラプロジェクト」と定義することで、議論内容や参加の範囲を明らかにすることも、信頼形成に重要な効果を果たすものと考えられる。

##### (3) プロセスの明示

庄内川では、図-2のプロセスフロー図等をオープンハウスのパネル、ニュースレター、流域委員会の資料等に掲載し、最新のプロセスをたえず公表している。各段階で何を議論するか、どのような場で意見を言えるか、今どの段階にいるのかを明示している。

プロセスの明示は、計画の内容とは関係のないすすめ方の不透明さを原因とする紛糾を防ぐことがねらいである。また、無駄に検討を長引かせることがないように、プロセスを時間管理することも可能となる。今、検討がどの段階にあり、何について検討しているのかが明確になるため、議論の内容も絞られやすい。

なお、この計画立案プロセスについても市民が意見を述べることができ、検討を進める過程でプロセスを修正する必要があるれば、その都度修正、公表し、共有化を図ることとなっている。

##### (4) 各段階に適した手法の活用

計画立案プロセスの各段階では、その段階に適した手法を活用している。発議の段階では、プロジェクトを広く多くの人にアピールするために、ショッピングセンターのイベントコートやまつり会場など、人が多く集まる場所でオープンハウスを開催した。課題の検討の段階からは、地元の即地的かつ具



図 - 3 ショッピングセンターでのオープンハウス

体的な課題やニーズを把握するために、膝を突き合わせて意見交換を行う車座集会を開催している。また、課題の検討の段階では、課題に関する市民意見を取りまとめた冊子「コレカラボイスその1（課題編）」を発行し、市民へのフィードバックを行った。

この他、流域全体から川に関心の高い市民が集まり、協働の川づくりのアイデアを検討する市民意見交換会を継続実施するなど、多重多層の参加機会を用意し、特定の意見に偏らないよう努めている。

また、流域に広く情報提供を行うためニュースレター「コレカラプロジェクトニュース」を定期的に発行している他、インターネットのホームページ<sup>5)</sup>でも最新情報を掲載している。

なお、こうした試みは市民の高い支持を得ており、オープンハウスの開催に関しては、アンケート等で下記のような評価の声が寄せられている。

- ・このような活動をもっとみんなに知ってもらい、周辺住民・地域で川をきれいに・どうしていけばよいかを考え活動していくともっといろんなことができると思います。[春日井市、女性、30代]
- ・先日、ショッピングセンターで開催されたイベントに参加しました。庄内川・土岐川の魅力、自然への対処等色々感心させられました。上流～下流へのパノラマ写真等、目をみはる展示が魅力的でした。今後も色々な所でこのようなイベントを開いて欲しい。[春日井市、男性、30代]
- ・このような機会を利用して、住民に関心を持ってもらうよう働きかけていただきたい。[春日井市、女性、30代]
- ・このようなイベントを多く行っていけば一般の人からの意見を多く取り入れられると思う。[豊山町、男性、30代]

図 - 4 オープンハウスに関する意見の例

さらに、コミュニケーション上の工夫として、意見を計画に反映しやすい形で受け取れるよう、各種工夫も取り入れている。手法に関する詳細は参考文献6)を参照。

## 5 . 今後の課題

庄内川の整備計画の計画立案プロセスは、現在(2004.6末)「課題の検討」の段階にある。上記プロセスに則ってさらに計画の立案が進められる予定であるが、本プロセスがどのような成果をもたらしたかを今後検証することが課題である。特に、目的指向型プロセスを採用したことによる効果、段階的なすすめ方やプロセスの明示が工程管理に及ぼす効果、また、参加に関する満足度や参加による計画内容への効果などを明らかにすることが必要である。

### < 参考文献 >

- 1) 建設省河川法研究会編著：改正河川法の解説とこれからの河川行政，ぎょうせい，1997
- 2) 国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン，2003
- 3) 市民参画型道路計画プロセス研究会編：市民参画の道づくり～パブリック・インボルブメント（PI）ハンドブック，ぎょうせい，2004
- 4) 河川事業の計画段階における環境影響の分析方法に関する検討委員会：河川事業の計画段階における環境影響の分析方法の考え方，2002
- 5) 庄内川河川事務所ホームページ、  
<http://www.cbr.mlit.go.jp/shonai/>
- 6) 浅野和広：庄内川整備におけるPI活動，PIに関する第1回セミナー 公共事業における合意形成のプロセスと第三者機関の役割，JCI中部支部技術評価・支援機構，PP.75-84，2004