

PIによる河川整備計画の策定*

～庄内川における協働の取り組み～

Development of River Improvement Plan through Public Involvement - Partnership for Shonai River -*

尾畑功**・玄間忍**・荒井祥郎***・矢嶋宏光****

By Isao OBATA**・Shinobu GENMA**・Yoshiro ARAI***・Hiromitsu YAJIMA****

1. はじめに

平成9年、河川整備計画の策定にあたって市民等の意見を反映させる手続きが制度的に位置づけられた。それ以降、多摩川水系河川整備計画“パートナーシップからはじまる「いい川づくり」”¹⁾が先駆けとなり、全国の水系において創意工夫のもとで市民参加型の河川整備計画策定が進められてきている。こうした事例の中には、市民とのワークショップを通して、質の高い河川整備計画が策定されたものも多い。しかし、流域委員会や市民の参画の進め方について「河川法の趣旨に反する」といった批判がみられる²⁾など、河川整備計画策定への市民の関与についての課題も一方で挙げられている。

庄内川においても、平成15年から河川整備計画の策定が進められており、PI(パブリック・インボルブメント)を導入し、現在原案とりまとめの段階を迎えている。

本稿では、PIによる庄内川水系河川整備計画策定の進め方を振り返り、上述したような参加型の河川整備計画策定における課題をPIで解決可能かどうかを検証するとともに、河川整備におけるPIの可能性や課題を明らかにすることをねらいとする。

2. PI導入の背景

庄内川では、平成12年の東海豪雨災害を受け、治水面の整備がより強く期待されるとともに防災や避難、災害復興に関して世論の関心が高まっていた。

また、派川である新川筋の自治体、住民からは、流況調整河川木曾川導水事業の中止や、総合治水の効果、流域内の治水安全度や上下流バランスについて、多数意見が寄せられるところとなった。あわせて流域全体としての水循環や水質の問題から、激特事業による河川環境への影響への懸念、愛知県区間と岐阜県区間における川

の呼び名の相違に至るまで、様々な意見が浮き彫りとなってきた。このため、こうした市民の多様な価値観やニーズ、コンフリクトを調整しながら河川整備計画を策定することが求められていた。

一方、道路事業においては先進的なPI事例が散見されており、住民からの意見収集などに効果や有用性が確認されていた³⁾⁴⁾。

また、平成12年12月に河川審議会より、経済・社会変化に対応した河川管理体系として『河川における市民団体等の連携方策のあり方について』⁵⁾が答申されて河川整備に関する市民関与が積極的に推進されることとなり、15年6月には『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』⁶⁾が策定され、計画策定段階における参加促進の気運がより一層高まっていた。

このような背景から、庄内川の河川整備計画策定において、PIを採用することとなった。

3. PIを導入した計画策定の体制

河川整備計画の策定においては、流域委員会に計画検討の全てを委ねた場合、行政になじみの深い学識者を集めて、行政に都合の良い結果を意図的に導き出そうとしているのではないかと、といった批判や、市民参加は形式的にしか行われていないのではないかと、といった疑念を招くこともある。

また市民にとって、もはや川づくりは行政が実行するサービスとして認識されており、生活に密着したものはなくなっていることをさらに助長してしまい、古の時代から引き継がれてきた「結」や「もやい」の精神が希薄になるばかりか、災害にあっても他人事という意識になってしまう現状にある。

個人の利益につながることで地域の共同体が互助の精神で助け合う、労働力や知恵を全体で共有する仕組みが川づくりには大切であるという認識の下、庄内川水系河川整備計画の策定においては、図-1のような体制を構築するとともに、この体制を検討当初より公表して各主体の役割を明確化した。

このような体制とすることで、河川管理者である庄内川河川事務所が主体的に計画の検討を進め、責任ある意思決定が可能となった。

*キーワード：計画手法論、河川計画、市民参加、PI(パブリック・インボルブメント)
**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、TEL052-914-6924、
<http://www.cbr.mlit.go.jp/shonai/>)
***非会員、環境科学修士、(財)計量計画研究所 PI研究室
(東京都千代田区谷本村町2-9、TEL03-3268-9693、
E-mail: yarai@ibs.or.jp)
****正員、工修、(財)計量計画研究所 PI研究室

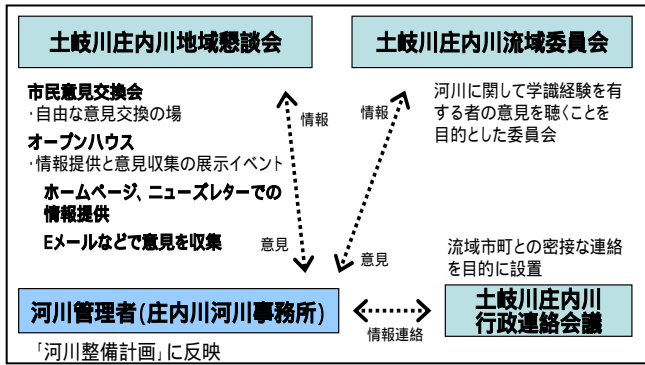


図 - 1 庄内川水系河川整備計画策定の推進体制

3. 計画策定プロセス

(1) 段階的な計画策定

河川整備計画の策定においては、計画原案の公表から市民参加が始められることがある。この場合、計画原案を全ての構成要素が議論の対象となるため、議論が混乱する可能性も高く、多くの様々な意見が一度に寄せられるため、反映が技術的に困難である。また、計画原案は内部的な議論や承認の結果であるため、この段階での計画内容の変更には抵抗感が生じる。

庄内川では、検討のステップを4つに区切り、各ステップでPIを行うこととした。このことによって、的を絞った効率的な議論が可能となり、実質的に意見反映が可能なプロセスとなった。また、各ステップの区切りとして検討結果をとりまとめたレポートを公表した。このレポートを基礎に次のステップで議論を展開することで、議論の後戻りなどを防ぐ効率化が図られ、実際に検討の手戻りが生じなかった。

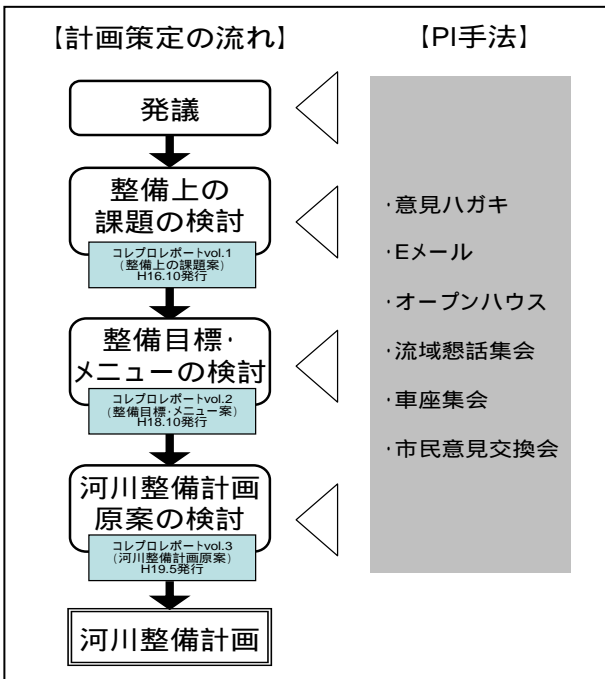


図 - 2 庄内川水系河川整備計画策定のプロセス

(2) アカウンタビリティと透明性の確保

進め方が不明なまま計画策定が進められる場合、進め方に対する不信感から紛糾を招くことや無関心を助長させることもある。これを回避し、計画のアカウンタビリティを確保するためには、進め方自体についても市民のニーズが反映され、現在の進行状況と今後の進め方を常に市民が知ることができることが重要である。

このため、発議の段階のオープンハウスにおいて、進め方への期待やニーズを把握し、参加手法の設計に反映した。また、PIの各種媒体において絶えずプロセスが示された。このことで、市民が最新の進め方を常に確認できる状況が確保された。

4. PI手法

(1) 関心の度合いに応じた参加機会の提供

参加手法として説明会やアンケートが採用される場合がある。これらの手法では、多くの情報が一度に提示されるため、不十分な理解のもとに意見を言わざるを得ないことや、言いたいことを十分に言えない可能性もある。このため、これらの手法だけでは却って不満を募らせ、行政不信に繋がる可能性もある。

庄内川の場合には、ステークホルダーの各層に対して、その関心の度合いに応じて複数の手法が用意された。このことで、参加者は各々の関心や都合に合わせて手法を適宜選択でき、十分な参加の機会を得る状況にあった。

様々な参加の機会を通して得られた市民の意見の中にも「知りたいことを知ることができた」、「言いたかったことを言えた」といった意見や、オープンハウスを同じ会場で継続的に開催していることに対して、「前にもやっていたのを覚えている。こういうところでやってもらえるとありがたい」といった意見も寄せられている。

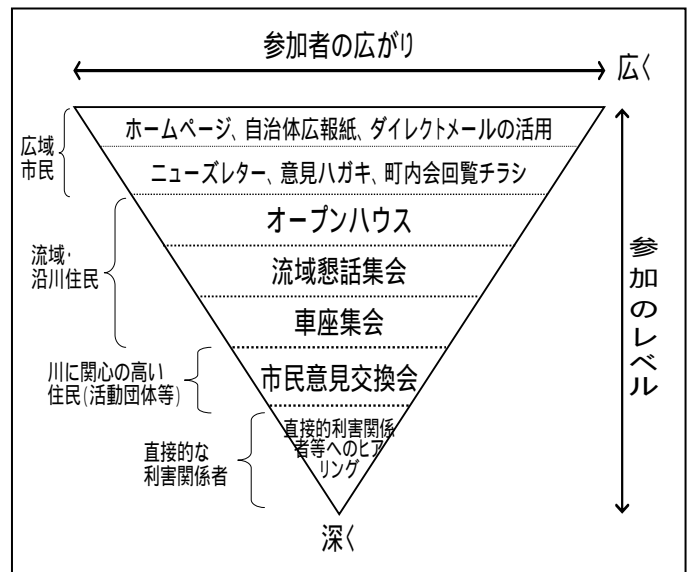


図 - 3 庄内川水系河川整備計画策定におけるPI手法

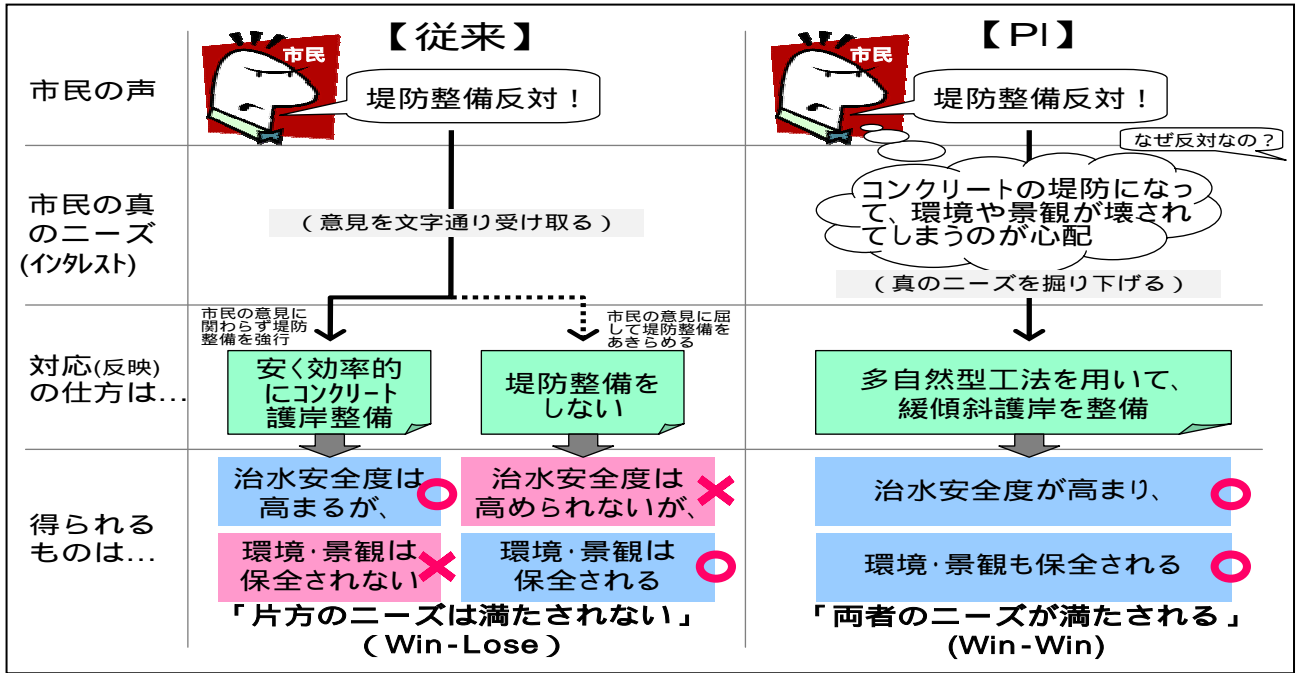


図 - 4 創造的な解決(Win-Win-Situation)のイメージ

(2) ファシリテーターの導入と傾聴

「賛成、反対」といった立場の主張や根拠がよく分からない提案を受け取る形式では、計画に反映不可能な意見が残され、また数の多少で判断する形式では、意見の代表性や重みづけが課題となることや、票集めを誘発し、根本的な解決にならない。そこで、庄内川の取り組みでは、発言の根拠(理由)となっている真のニーズ(利害や関心)を掘り下げて確認する傾聴に力点を置いた。このことで、表面的な意見だけで反映の可否を決めていた事案を廃し、真のニーズを計画に反映し、全ての関係者がメリットを享受できる創造的な解決 (Win-Win-Situation) を導くことが可能となった。

具体的な取り組みとしては、対話の場において、市民からニーズを引き出す技術に秀でたファシリテーター(第三者の中立的な進行役)を導入した。また、会場の設えは、市民と行政が対峙の構造にならず、ファシリテーターを中心として議論すべきテーマに集中できるような工夫も施した。このことで、計画に反映し易い意見を把握することができるとともに、前向きな雰囲気のもとで積極的な対話を行うことができた。実際、参加者からは、「ファシリテーターが介在することで、意見をよく言えた」、「よく意見を聴いてくれた」といった声が寄せられており、高い満足感を示していることが伺えた。



図 - 5 ファシリテーターが進行した対話型の集会

意見(市民の記述)	ファシリテーターが引き出した意見(追加記述)	ポイント
橋のコーナーごとに河原へ降りる階段をつくる。	川に近づきたいから、遊歩道として川沿いを歩けるようにしたいので、川と人が近づけることが必要。	「川に近づくことができれば満足」という真のニーズを掘り下げた
土岐津橋で車のすれ違いに困る。	土岐津橋は狭くて老朽化もしている。危ないし車がすれ違えない。人も歩けないし、さらには災害時に壊れるのではと不安。交通量も結構ある。川の流木などで橋脚がダメージを受けたりするという心配がある。	「橋の老朽化や災害時の強度の心配」や、「橋を安全に歩いて渡りたい」という表面上は見えなかったニーズを掘り下げた

図 - 6 ファシリテーターがニーズを掘り下げた例

(3) 関心の喚起、信頼関係や協力関係の構築

公的機関における説明会などの市民を待つタイプの手法では、関心の高い人や時間がある人などしか来ないため、河川整備への関心を拡大することは困難である。

そこで、ショッピングセンターなど市民にとって利便性の高い場所でオープンハウスを開催し、普段関心を持たない人や、わざわざ足を運ぶことができないサラリーマンや主婦層が買い物ついでに気軽に参加できる機会の拡大を図った。このことで河川整備への新たな関心を喚起することができた。

また、市民意見交換会は、市民固有の知恵やアイデアを計画に反映させるための場としてだけでなく、その貴重な提案をメンバー自らが主体性を持って行政と協働で実現化を支援していくための土台となり、「土岐川庄内川交流会」に発展した。なお、本会では、本川を全川踏破して流域の魅力資源マップを作成するなど、自主的な活動として継続されている。

しかし、行政に対する強い要望も依然として無いわけではなく、川づくりを市民自らの課題として捉えるのではなく、行政に任せきりになっている市民も多数存在

していることも事実である。

今後、「土岐川庄内川交流会」などの参加者を通じて、災害時などに自らが考え、地域への貢献や自助共助などの発想を持って行動できるような市民が多く育つことが期待される。

5. 今後のPIの展望や課題

(1) 河川整備計画に関する制度の改良

河川計画は、道路等の計画とは異なり、自然公物を対象とするため、検討の可能性が比較的狭い。つまり、道路の場合には、どこどこをどのあたりで結ぶのか、といった、ルートの選択肢が多様に考えられるが、河川の場合には、すでにそこに流れている川をどうするか、といったことが検討対象となり、選択肢が限られる。

しかし、だからこそ洪水を川幅を広げて河道で受け持つのか、川底を深く掘削するのか、あるいはダムや遊水池で貯留して調節するのかなど、といった基本方針で扱われる根本論について関与したいという市民のニーズは高いと考えられる。

庄内川においては、市民サイドでは大きな論争にはならなかったが、社会資本整備審議会の部会では、流域貯留や氾濫許容地域の確保が大きな争点となった。

現在の制度では、大枠となる河川整備基本方針については、市民関与の機会はほとんど与えられておらず、その過程に市民が何の関与もできないことは、自分たちにとって非常に重要なことが手の届かないところで決められてしまう、という進め方についての不満を募らせ、行政批判や不信を助長させている可能性も高い。

また、基本方針策定後、短期間で整備計画をまとめあげるプロセスも、実質的に意見を把握して反映するための時間的な猶予が得られないことになるため、改良の余地があると考えられる。

現在審議中の『公共事業の構想段階における計画策定プロセス研究会』⁷⁾での成果が待たれるところであるが、財政的な制約や地域バランスを考慮して国民の生命や財産を守るための基本的事項を行政が責任を持って決定すべきであり、最も詳しい事業担当部局が計画づくりすべきことは明白である。こうした不満が河川管理者をはじめ、公共事業者が自ら計画立案することに批判的な論調を産んでいると考えられ、徹底した情報公開とより深い関与を可能とするようなPIを取り入れた制度設計により改良されていく必要がある。

(2) 今後の市民の関与のあり方

今回、PIの各種活動を通して、無関心な市民も庄内川への関心を高めるきっかけとなった他、今回の取り組みで集った有志による自主的な川づくり、協働の動きが定着しつつあるとともに、土岐川、庄内川と地域で呼び

名が違う河川の流域内で市民が相互に関与し合い、行政も含めた共同体意識を芽生えさせることができた。今後の事業実施、工事实施の段階においても、引きつづき市民の意見や知恵を集約し、反映する仕組みを用意することが重要と考えられる。

現在、PIにより萌芽した参加意識を持つ有志が中心となって、河川の見どころを紹介したガイドマップづくりや生物調査など、地域資源を流域全体で共有のための自主的な活動が行われている。

また、水辺の楽校整備などにおいては、河川の生物生息空間の拡充のために、市民が石倉積みや杭打ちなどのエコアップ装置の整備や、外来植物等の駆除作業に自ら参加することや、雑割石や木杭、調査用具などのオーナーとして費用面で参加者をサポートするなどの試みを進めることも考えており、流域に住まう市民や企業が「結」や「もやい」の精神に立ち戻って川づくりに取り組むことが期待される。

6. まとめ

河川整備計画の策定において、体制の組み方、計画検討の進め方、参加機会の提供の仕方、コミュニケーションの方法などを誤れば、市民の不満や批判を招く可能性もあり得る。しかし、庄内川の河川整備計画の策定においては、PIの導入によって、多様な市民のニーズや価値観を掘り下げて真のニーズを捕捉すること、市民の意見を実質的に計画に反映すること、さらにはコンフリクトをマネジメントすること、を可能にした。

このように、計画の検討にあわせて可能な限り情報をディスクローズし、市民がたえず川づくりの情報にアクセスできるようにするとともに、いつでも意見やニーズを受け取れるように進めるPIは、河川整備の計画や事業における参画の可能性を広げることになる。

またPIを活用した川づくりが、自分たちの世代の課題、経験を未来に引き継ぐことの出来るような計画、地域の共同体が互助の精神や知恵を全体で共有する機会となることを祈念している。

参考文献

- 1) 国土交通省関東地方整備局京浜工事事務所：「多摩川水系河川整備計画読本(解説編)」pp.32-40, 2002.
- 2) 毎日新聞「法改正の趣旨にもどって」(環境とくらし面), 2007.6.4
- 3) 野坂周子, 前川秀和, 岩佐賢治：「(仮称)横浜環状北西線のPIについて」高速道路と自動車, Vol.48, No.11 pp.64-70, 2005.11
- 4) 田中義太郎：「PIによる住民参加のみちづくり～能越自動車道(田鶴浜～七尾)みちづくり懇談会の取り組み～」平成16年度国土交通省国土技術研究会, 自由課題(アカウンタビリティ部門), 2005
- 5) 「河川における市民団体等の連携方策のあり方について」河川審議会答申, 2000.12
- 6) 国土交通省：「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
- 7) <http://www.mlit.go.jp/tec/kanri/process.html>