

住民参加の川づくりにおける 合意形成手法に関する経験的考察

AN EXPERIMENTAL STUDY ON CONSENSUS-BUILDING WITH CITIZENS ON RIVER
RESTORATION PROJECT

林 博徳¹

Hironori HAYASHI

¹正会員 工博 九州大学大学院工学研究院 (〒819-0395 福岡県福岡市西区元岡 744)

Consensus building among citizens is becoming important on river development projects. However, there are many problems on consensus building among citizens.

In this study, I considered important factors to make a good consensus with citizens in the river restoration project through my experience of river development workshop. The followings are the important findings: ・ Finding a key person who plays a role as a mediator between citizens and organizer (government officer). ・ Synaptic action between citizens and organizer. ・ Both long and short term target setting about activities. ・ Sharing of awareness among participants.

Key Words : *consensus-building, inhabitants' participation, river management, river restoration*

1. はじめに

改正河川法 (平成 9 年) では, 河川法の目的に「河川環境の整備と保全」が位置付けられ, 地域の意向を反映した河川整備計画を導入するとしている。すなわち, 川づくりを実施していく上で, 住民の意見を聞くことの重要性が法律上も明記された。それ以降, 河川環境への社会的関心の高まりを受けて, 川づくりにおける「住民参加」は益々重要になりつつある。

このような背景を受けて, 本邦でも「住民参加」と称される川づくりの取り組みは広く実施されているが, 多大な労力をかけたにも関わらず成果が上がらない事例も少なくない。この一因として, 住民参加で事業を実施する上での留意点や必要条件に関する知見の蓄積が少ないことがあげられる。住民参加の川づくり事業のプロセスで実施すべき事象について一般的な事項を示した知見は多く見受けられる^{1), 2)}が, これらに見られる記述は一般的な方法論が多く, ワークショップ等の現場で直接活かせる具体的な知見とは言い難い。

「川づくり」(整備計画の立案や一連の河川管理を含む)を住民参加で実施する現場に従事する技術者にとって, 住民との円満な合意形成や, 住民から事業に対する

有益な知見を引き出すことは非常に重要な課題である。住民参加の川づくりを行い, 住民との合意形成を図っていく過程で, 具体的に“どのような課題に直面し, どのように対処していけばよいのか?”ということに関する知見を事例的・経験的に蓄積していくことが必要であると考えられる。少しずつこれらの課題に対する知見が蓄積されつつある³⁾が, いまだ十分とは言い難い。

そこで本論では, 筆者らが参加したプロジェクトにおいて, 円満な合意形成という観点から, 住民参加で川づくりを進めていく上での留意点や必要条件について考察した結果について報告する。

2. 対象としたプロジェクトの概要

研究対象としたプロジェクトは, 2007~2011 年にわたり筆者らが主体的にワークショップの運営に関わった以下 2 つのプロジェクトである。

(1) 上西郷川における多自然川づくり

本事業で対象とする上西郷川は, 福岡県福津市を流下する二級河川西郷川の支川である。上西郷川は, 治水安全度が 1/3 と低く度々氾濫を繰り返し, その度に沿川住民は浸水被害を被っていた。その為, 管理主体の福津市

では、河道幅を現況の2倍程度に拡幅するなどして、治水安全度を1/3から1/10まで上げる改修が計画された。主に沿川住民を対象としたワークショップが、平成17年度より開催され、整備計画の立案や維持管理体制等について話し合いが重ねられている(平成22年度より順次竣工)。筆者ら(九州大学関係者)は、平成19年度より本ワークショップに参加し、それ以来、主体的にワークショップ運営に携わっている。ワークショップの参加者は、周辺住民、河川管理者(行政)、九州大学、コンサルタントであった。本ワークショップは、筆者らが加わった平成19年当初、地域住民の、行政や九州大学に対する不安や不信感、ワークショップ進行側の住民特性の把握の不十分さなどから、円滑に進まなかった。そのためワークショップの進め方や意思決定の方法に様々な工夫を凝らした。その結果に参加者誰もが納得する計画案をまとめることができたと考えている。現在もワークショップは1月に一回程度の頻度で継続されており、維持管理等に関する話し合いが、住民との良好な関係のもと継続されている。

(2) 樋井川流域治水市民会議

本事業は、福岡市中心部を流下する二級河川樋井川流域を対象としている。樋井川流域では、2009年7月24日、豪雨による洪水氾濫被害が生じた。その洪水を契機に、「樋井川流域治水市民会議」が立ち上げられ、取り組みが進められている⁴⁾。樋井川流域市民会議ではその目的を「樋井川に関心を持つすべての市民が、流域の過去に学び、現在において行動し、未来に対する希望を持つことができるために、情報を共有して平等な話し合いをする場を創出すること。」としており、市民会議で話し合われる内容は、樋井川そのものの整備計画に関する議論、流域での貯留方法に関する議論、樋井川の歴史に関わる議論等多岐にわたっている⁵⁾。

市民会議には、流域住民をはじめ、行政関係者、大学関係者、コンサルタント等の参加があり、毎回50名程度で開催されている。筆者らは、本会議に2009年10月(第1回会議)から2011年5月現在(第18回会議)まで、参加しており、市民会議運営に携わっている。市民会議では、流域全体で洪水を防いでいくために、市民から主体的に各戸貯留の必要性に関する意見が出されるなど、建設的な議論が展開される一方で、行政側や市民会議運営側に対する不満や懸念を訴える意見も多い。

以上を踏まえて、次章以降では筆者らが関わった“住民参加による河川整備に関連した話し合いの場”(以降統一してワークショップとよぶ)を通じて直面した問題や、その解決手段について分析し、ワークショップを円滑に進行していくために考慮すべきことや必要と考えられることについて報告する。

3. ワークショップを運営する過程で直面した問題とその対応について

(1) 住民間の意見が割れたとき

川づくりに関するワークショップの現場には、様々なステークホルダー(利害関係者)が存在する。参加する住民間でも考え方や意見が異なる場合も多い。図-1に例を示す。

図-1のように、参加住民の間で、河川の整備方針に対する考え方に隔たりが生じる場面は、川づくりの場面では非常に多く存在する。このような場合、ワークショップを運営するファシリテータ(進行者)の役割としては、対立する構図を解消し、建設的な議論を展開するために、「共有できる点を見つける」ように議論を展開させることが重要である。そして、その為には、それぞれの発言者の発言の中にある思いや考えを掘り下げてやる必要がある。例えば、「自然とは何か?」、「なぜ自然がいいのか?」、「なぜコンクリートがいいのか?」、「子供にとっての自然とは何か?」、「あなたたちが子供のころどうやって遊んでいたか?」、などを話し合っ合意点を探る。このケースでは、共有点は“子供に対する思い”であり、自然を残しつつ、遊ぶ子供たちが怪我をしないような対策を考えることで、両者の合意は形成されるはずである。また、対立する2つの意見間で合意点が見つからない場合は、他の意見を有する人を探すなどして、対立する構図をつくらないことが重要である。

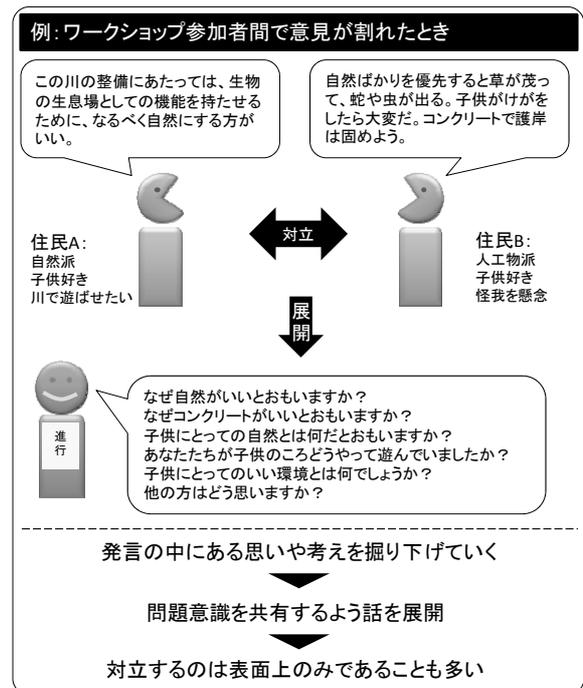


図-1 ワークショップ参加者間で意見が割れた場合の対応例

(2) 同じ人ばかりが意見を言うとき

ワークショップの場において、参加者数が多い場合や、ワークショップを開始してからの日数が浅い場合には、

ある特定の人々のみが発言し、参加者の一部の人々だけで議論が展開される場面がしばしば見受けられる。このような場合、出される意見は偏ったものとなり、ワークショップにおける議論も硬直することが多い。このような場面では、他の人が意見を言うことが可能な（あるいは発言しやすい）シチュエーションをつくることが、ファシリテータには求められる。ワークショップ参加者全員から広く意見を集約する場合には、ポストイット等を使い記述式による意見集約が極めて有効である。さらに、ファシリテータが積極的に別の人を指名して、話を展開することは、一つの手段である。しかしながら、発言をしたがっている人がいる中で、露骨に別の人に話を展開するのは、ワークショップにおける雰囲気を壊しかねないので、注意が必要である。具体的には、発言を続けている参加者に対して、しっかりとその発言を受けとめ（受容的な態度）、理解と敬意を示すこと、そしてその上で別の人に対してスムーズに話を展開することが求められる（図-2）。あるいは、発言を続けている人に対して、違う角度からの質問を投げかける。このように、うまく話を展開するには、タイミングや言いまわし等も重要であり、難易度が高い。また、発言者に対して、否定的な態度をとること（例えば、「いや、それはちがいますよ…」等の発言をすること）は、ワークショップ全体の雰囲気を悪化させることがあるので、取るべきではない。

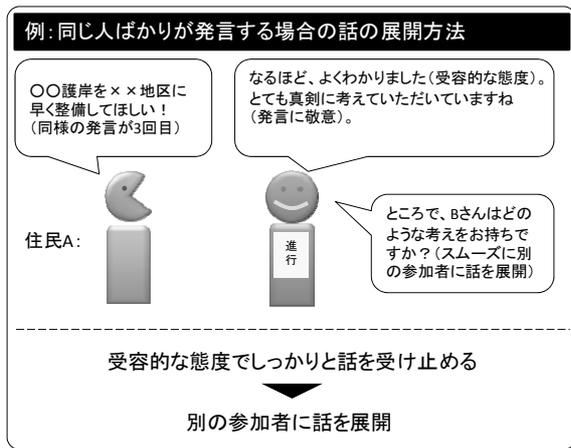


図-2 同じ人ばかりが発言する場合の対応例

(3) 的外れな意見・厳しい批判が出されたとき

ワークショップには、様々な考えを持った人が参加している。そのため、ファシリテータが理解できない発言（明らかに的外れな発言や、無理難題な発言も含む）もしばしば見受けられる。それらの発言に対して、言われるままに対応することは、ワークショップの運営上好ましいことではない。しかしながら、たとえ的外れな発言であっても、一度はしっかりと耳を傾けることが必要である。否定的な態度で対応すると、ワークショップの雰囲気に影響しかねない。ここでも、ファシリテータには、(2)と同様に受容的な態度が求められる。しかし、その

話題について展開する必要はない。

また、行政批判などの厳しい意見が出されることもある。批判の内容にもよるが、まず発言内容にしっかりと耳を傾けるとともに、批判発言をするに至った経緯や理由を聞き出す必要がある。そして、一度ファシリテータが発言の内容を受け止め、批判をされた相手に対して、回答を求める。経緯や理由を明らかにしたうえで、批判を受けた担当者に回答を求めることで、建設的な議論を展開できる。この際、ファシリテータは、批判発言をした参加者に対しては、ワークショップは行政を批判する場ではなく、建設的な議論をする場であることを説明する必要がある。必ず両者の会話の間にファシリテータが入って議論を展開することが重要である（図-3）。

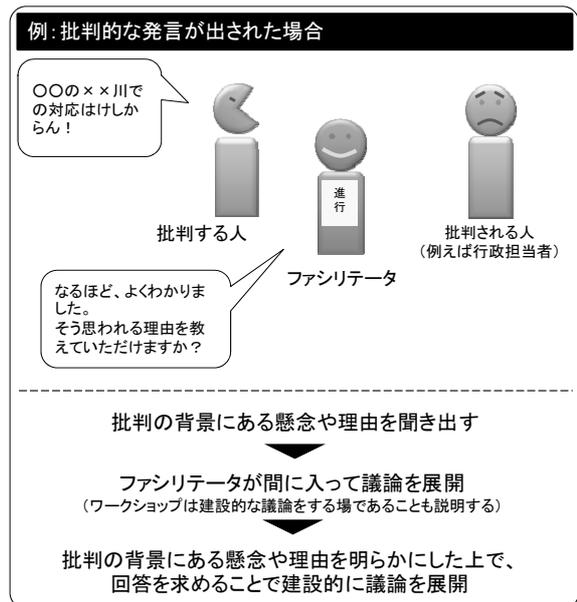


図-3 批判的な発言が出された場合の対応例

(4) 不安や懸念は伝染する

ワークショップでは、行政担当者や学識者が市民に対して事業内容の説明等を行う機会が非常に多い。場合によっては、行政や運営側への不満が高まっている等の厳しい雰囲気の中での説明・発表を余儀なくされる場合もある。筆者が参加した事例では、不安そうに（あるいは自信がなさそうに）発言する行政担当者や学識者は、参加者に対しても不安や懸念を伝染させ、好意的に受け止められない場面が多く見受けられた。行政担当者や学識者あるいはファシリテータが不安げに発言をすることは、周囲にも影響し、伝染する。その結果、参加者からも、懸念や不満などの批判的な発言が多くなり、議論の停滞を引き起こす原因となる。

ワークショップにおいて、事業内容の説明などの重要な発表を行う場合には、発表者は極力自信を持って臨めるように、しっかりと準備しておかなければならない。その上で、自信を持ち、明るくはっきりとした態度をとるよう心掛ける必要がある。

4. ワークショップの円滑な運営に有効な手法

(1) 参加者の想像を超える成果あるいは行動をする

ワークショップ等の活動で、最初に最も重要となることは、ワークショップに参加する住民と、ワークショップを運営する側の人間の間に信頼関係を確立することである。これらの信頼関係は、誠実な活動を継続することによって形成されるものであると考えられるが、その中でも特に、ワークショップ参加者の想像を超える成果を提示したときや、想像を超える行動をした時に、参加者からの信頼が大きくなることが多かった。例えば、整備計画案を議論する際に、精巧な模型を提示した際には、「こんなに手間をかけた模型が出されるとは思わなかった」等の声が聞かれ、その後は筆者の発言に対して、それ以前よりも高い信頼が置かれるようになった。

(2) キーマンとなる住民参加者の発掘

筆者らの参加するワークショップでは、ワークショップにおいての重要な役割を担う住民参加者（以降キーマンとなる住民参加者とよぶ）が存在する。

キーマンとなる住民参加者には様々なタイプがあり、地域の川づくりの活動に積極的に関わっている人、地域の歴史や環境に対する詳しい知識を有している人、地域に広い人的ネットワークを有している人などがある。このようなキーマンとなる市民参加者は、ワークショップ運営側と住民参加者をつなぐ役割を果たす、ワークショップ現場のみでは知りえない情報を提供するなど、非常にワークショップを運営してゆく上で重要な役割を果たしている。キーマンとなる市民の発掘はワークショップを円滑に運営する上で非常に有効な手段である。

(3) 共働の精神（「してくれ」ではなく「しよう」という考え方）の啓発

「～してくれ」という言葉は、ワークショップにおいて、住民から行政側に対してしばしば聞かれる。これは、住民が行政側に要望をする際に使われることが多いが、ある意味で自分は当事者ではないという意思表示を意味する。川づくりのワークショップにおいては、住民が主体的な参加をし、主体的に川づくりに関わっていくことが重要である。つまり、「してくれ」ではなく、「しよう」という共働の精神が重要となる。「してくれ」ではなく「しよう」という考え方が、おそらく本邦で最初に川づくりワークショップで導入された⁶⁾“松浦川アザメの瀬自然再生事業”では、現在住民主体の良好な維持管理体制が確立されている⁷⁾。本論で紹介した事例においても、「してくれ」ではなく「しよう」という考え方は繰り返し発信されており、少しずつ参加者の間に浸透しつつある。

(4) すぐに達成できる目標設定と長期的な目標設定

河川の整備計画等を議論するワークショップでは、議論してから計画が河川整備に反映されるまで長い期間を要することは珍しくない。住民参加により満足度の高い川づくりを実現するためには、長期的な目標に向かった議論は重要であるが、一方で議論をしてもなかなか目に見えた成果が上がらないと、参加者のモチベーションも低下し、議論も停滞することがしばしばある。このような場合、すぐに達成できる短期的な目標設定とそれに向けた作業を行うことが、ワークショップの運営上も非常に良い影響をもたらした。具体的な対応策としては、小学生を対象とした環境学習教室や、シンポジウム、住民らの手による植樹等のイベントの実施が有効であった。これらのイベントの計画・実施を、ワークショップを通じて参加者とともに実施することで、長期的な計画案等の議論についても活発かつ円滑に進行することができた。

(5) 発言内容の掘り下げと共有できる問題意識の模索

3. (1) に述べたように、ワークショップで出される意見や発言は、発言者の考えている思いのすべてが表現されたものでないことが多い。したがって、ワークショップ参加者から出される発言で、重要と思われる発言に対しては、その発言内容の掘り下げを行い、参加者全員で共有できる問題意識を探る作業が重要である。

5. おわりに

本論は、筆者らが参加したワークショップの経験を踏まえ、住民参加の川づくりで、円満な合意形成をするための留意点や必要条件を考察した結果について報告するものである。本論により得られた知見は、何れも筆者の経験に基づくものであり、事例的側面が大きい。しかしながら、本論は現場で直面した課題やその解決方法について具体的に報告しており、現場でワークショップ等に従事する関係者にとって非常に参考になると考えている。

参考文献

- 1) 玉井信行編, 河川計画論, 東京大学出版会, pp.461-482, 2004
- 2) 小林一郎監修, 風景デザイン研究会著, 風景のとらえ方・つくり方, 共立出版, pp.36-39, 2008
- 3) 林博徳, 島谷幸宏, 松尾耕太郎, 梶原龍生: 住民参加の川づくりに関する合意形成手法に関する一考察, 河川技術論文集, 第15巻, pp.367-370, 2009
- 4) 島谷幸宏・山下三平, 渡辺亮一, 山下輝和, 角銅久美子: 治水・環境のための流域治水をいかに進めるか?, 河川技術論文集, 第16巻, pp.17-22, 2010
- 5) 樋井川流域治水市民会議ホームページ, <https://sites.google.com/site/hihikawashiminkaigi/home>
- 6) 島谷幸宏, 今村正史, 大塚健司, 中山雅文, 泊耕一: 松浦川におけるアザメの瀬自然再生計画, 河川技術論文集, pp.451-456, 2003
- 7) 林博徳, 島谷幸宏, 泊耕一: 自然再生事業における維持管理体制の在り方に関する一考察, 河川技術論文集, 第16巻, pp.535-540, 2010

(2011. 5. 19受付)