

市民参加の川づくり

河川局防災・海岸課 建設専門官 大平一典

今、全国の河川管理者は、多くの関係者の意向を反映させた『河川整備計画』の策定に取り組んでいる最中にある。この参加型の計画策定プロセスの導入は、画期的な英断として各方面から高い評価を得ているが、考え方の異なる多くの人たちと対話し合意を形成することは一筋縄では達成し得ない難しさがある。参加型の本当の難しさや怖さは、実際に体験して初めて理解できる事柄が多い。以下、河川管理者各位のお役に立てればとの思いから、荒川下流での様々な試みから得た教訓の一端をご紹介します。

1. 「決定者」から「調整者」へ

ある資料に、「住民参加」とは、“直接的・具体的な自己に関わる利益・不利益を有する住民が、全体の利益や他の利益と対立する形で積極的に公共政策に影響を及ぼそうとするもの（損害賠償型、支援要求型、抵抗的反対型、参加的反対型、生活防衛型）”、一方、「市民参加」とは、“直接的・具体的な自己の利益とは関わりなしに公共問題に関わろうとする一定の見識を備えた<市民>が納税者の立場で公共政策の在り方に積極的に関わろうとするもの（生活向上型、自然保護型）”とあった。この両者の基本姿勢には、極めて大きな違いがあり、どちらのタイプに属するかによって利害関係者の範囲や合意に至るプロセスが違ってくる。

また、この両者の意見が対立することも多い。例えば、高水敷をグラウンドと自然地のどちらで利用するかといった問題である。従来、河川管理者は「決定者」の立場で双方と個別に話し合ってきたが、意見が通らなかつた側から見ると決定過程が不透明あるいは独善にうつり、河川管理者に対する不満や不信だけが残る結果となることも多かった。

“参加型”では、利害関係者一同が円卓につき対等の立場で議論することになる。この時、河川管理者は“調整者”の立場で円卓の議論をリードすべきである。では何を抛り所にリードし調整するのか。それは、その河川にふさわしい【川づくりの理念】であると思う。この理念は最終的には円卓の議論を経て合意に至る必要があるが、まずは河川管理者としての理念を提示することから始めるべきである。これは本当に怖い。なぜなら、河川管理者としての資格・資質を世間から評価されることに等しいからである。しかし、この試練を乗り越えなければ“調整者”にはなり

得ないし、“参加型”は成功しないと思う。

『荒川将来像計画』をご覧になった方はお気づきだと思うが、理念といっても高尚なものとは限らない。「こんな荒川になってほしい」という思いが書いてあるだけである。要は、ごまかさず逃げず、勇気を持って素直な気持ちを表現することが世間の信用を得ることに繋がると思う。

2. 川は誰のものか？

今年の2月、あるシンポジウムでハドソン川のリバーキーパーをしているロバート・ケネディ・Jr氏と同席する機会を得た。彼は、ハドソン川の漁民たちが水質改善のために行った活動を引き合いにしながら、「川は、川を必要としている、あるいは、川を大事に思うすべての人々のものであり、民主主義のルールに則り管理されるべきもの」と述べたが、私もまったく同意見である。

異論もあろうが、多くの国民は「川は、建設省のもの」と思っているということ認識する必要がある。これは、占用許可等での河川管理者の基本的な姿勢が、強権的であり絶対者のごとく振舞ってきたことに起因していると思う。

例えば、高水敷に日陰がほしいという利用者のささやかな願いに対して、「基準に合致しないから植樹はだめだが、洪水時に撤去する条件でプラスチック・パラソルの設置を許可する」ということがある。確かに撤去できる構造にはなっているが、果たして地方公共団体に撤去する意志や備えがどれだけあるのだろうか。また、巨大な橋脚はよくて、一本の樹木がなぜ植えられないのかとの利用者の素朴な疑問に対して、建前や逃げの論理では理解は得られないし、口先だけのごまかしも通用しない。お上意識を捨て、対等な立場で真剣に対応することが大事である。

地球環境や自然環境への関心の高まり、「心の時代」と言われるように新しい生き方の形が模索される時代の到来とともに、何かを求めて川にやって来る人たちの属性や範囲、そして、求められる役割は大きく変化し、かつ多様化している。

ますます複雑化する利害の調整はもとより、よりよい川を次の世代に引き継ぐためには、“参加型”の合意形成システムが必要不可欠である。そして、この“参加型”を成立させるための条件の第一は、「行政側が、主権者である住民・市民を信頼し、その判断によって政策が変更される

可能性を認め、自覚すること」であり、このことを具体的な行動で証明して行くことが必要である。

3. “荒川”は“多摩川”にはなれない！

荒川下流工事事務所長を拝命した平成6年7月当時、川づくりにおける市民参加と言えば、市民発意型の多摩川と鶴見川がお手本ようになっていた。そこで、ある方に「どうしたら荒川を多摩川のようにできるのか？」とお聞きしたところ、上の答えが返ってきた。理由を簡単に説明すると、“多摩川”は、横浜の居留地に発する学識・経済力ともに高い進歩的な人たちが移り住んだ地域である。一方、“荒川”は、江戸から見ると鬼門の方角、さらに住人の出身地は東北と北陸、朴訥で無口な人たちが多く、多摩川とは正反対の住民気質であるから、“荒川”は“多摩川”にはなれないとのことであった。しかし、鬼門には“鬼門封じ”がつき物で江戸でいうと日光東照宮がそれだそうだが、荒川のそれは“荒川下流工事事務所”で役人をなんとなく信頼している東北的住民気質を考えると建設省ががんばれば多摩川とは違った市民参加が実現するかもしれないとも言われた。事務所にもどり、地図上で日光東照宮と江戸を線で結んでみたところ、なんとこの線上に事務所がびたりと一致したのは驚いた。

考えてみれば、その地域の特性にふさわしい方式を独自に作り上げることが大事であり、他の河川での成功例は参考にはなるが目標にすべきではない。河川管理者は、川の中ばかり見ているのではなく、いろんな分野の人たちと議論できるように、それぞれの流域の伝統・文化や歴史、人に誇れる資源や抱えている様々な問題・課題などについて勉強することが必要である。その中から、それぞれの流域にあった独自の“参加型システム”を構築していくべきである。

荒川下流における市民参加の全体像を別図に示すが、まず行政側から積極的な行動を起こした。「荒川の将来を考える協議会」がそれであるが、中核的役割を果たしたのは『荒川将来像計画』である。これは、川づくりの理念や具体の整備計画を示すものとしての価値もあるが、建設省と沿川2市7区が、また行政側と市民側が相互理解と合意形成に向けて対話を重ねるためのツールであり、計画策定後もこの実現や見直しを通じて対話を継続させ、ともに協同

しつつ荒川を守り育てる体制を作り上げていくための共通の基盤としての役割が、計画を作ることに重要であると考えている。それゆえ、縦覧で提示された市民からの意見の要旨とそれに対する協議会としての回答を『荒川将来像計画』の本体の一部に加え残したのである。

さらに、行政側が市民参加を継続する意志があることを証明するものとして、2市7区ごとに“市民会議”を設置したが、我々が本気であることを示すものを積み上げて行くことが大事であり、それらに対する信頼の延長上に、『あらかわ学会』のような市民主体の自主的な活動が生まれて来るものなのである。

4. “参加型システム”における河川管理者の役割

私は、河川の利用者を次の4つに分類し、それぞれ異なるアプローチの仕方をしてきた。まず、第一の分類は、河川の魅力に取りつかれ常にウオッチし、自らの信念に基づき川づくりのために積極的に活動する人たち（活動的利用者）である。この人たちの数は少ないが、頼もしい支援者であると同時に手ごわい批判者でもある。第二の分類は、積極的な活動や発言はしないものの、川が好きで機会があれば河川に“恩返し”をしたいと思っている人たち（受動的利用者）である。この人たちは、河川管理者や市民団体などからの呼びかけに応じて様々な活動に参加する意志を持っている層で活動的利用者予備軍的存在である。荒川下流部では5～6千人はいれると思う。第三の分類は、河川に何かを求めて時々やって来る人たち（一般的利用者）である。最後の第四の分類は、数の上では最も多いが、河川存在を意識はしていないが受益を受けている人たち（受益者）である。

ここで大事なことは、静かに見守っている受動的利用者の存在を忘れないことである。河川管理者は、情報の提供はもちろんであるが、この受動的利用者をターゲットにした様々な活動を広範に展開することにより、この層の人たちの意見や考え方を把握するとともに、より活動的な利用者となってもらうための様々な支援をすることが重要である。

すなわち、河川管理者の多くは見過ごしていると思うが、“参加型システム”を成立させる条件の第二は、「主体的に行動する健全な<市民>が多数いること」であり、そのよ

うな市民を増やすために、河川管理者は積極的に行動する必要がある。具体的には、河川管理者しか気づかない施策を前向きに展開すること、市民からの要望を可能な限り我々の技術で実現して見せること、そして、河川管理者が脇役に回りコーディネーター役に徹することで、市民同士

あるいは市民と地方公共団体の担当者との対話や相互理解を深める機会を数多く用意することなどであるが、そのような地道な努力を継続することがなによりも大事なことであり、真摯な気持ちを持って接すれば必ず道は開けると思う。

