

国分川調節池整備計画策定における住民参加による 合意形成について（中間報告）

RESIDENTS PARTICIPATION IN AGREEMENT FORMATION FOR KOKUBUN RIVER REGULATING RESERVOIR PLANNING (INTERIM REPORT)

研究第一部 主任研究員 椎名 真悟
研究第一部 部長 森川 一郎
研究第二部 主任研究員 中橋 正

千葉県市川市の北部、東国分地先に計画されている国分川調節池は、一級河川真間川支川の国分川、春木川の洪水調節を行う面積約24haの河川調節池である。平成12年度より、水辺の自然環境の創出や良好な水辺景観の形成、人々が憩い・安らぐ場の創出等、国分川調節池の多目的利用を図るための整備計画の作成を進めている。計画の作成に当たっては、調節池の自然環境の創出及び利活用、維持管理について、住民参加による討議を行い、住民意見の調整及び合意形成を図りつつ計画づくりを進めている。

この計画づくりでは、まず計画作成の前に、学識経験者や行政関係者で構成される「準備会」で、住民参加方法や検討体制を設定した。計画作成の段階においては、市川市民の希望者で構成される「考える会」でのワークショップにより、具体的な計画案を作成し、その計画案を「検討委員会（準備会メンバー、地元代表者で構成）」で審議し計画の決定を行うものとした。

本報告は、平成13年度までの住民参加による意見の調整及び合意形成の取り組み状況等を取りまとめたものである。

キーワード：調節池、多目的利用、住民参加、ワークショップ、水辺空間、自然創出、自然とのふれあい、交流、水辺景観

The Kokubun river adjustment reservoir which is planned in the East Kokubun in the northern part of Ichikawa City, Chiba Prefecture is a flood adjustment area of 24 hectares for the Kokubun river and Haruki river, which are tributaries of the Mama river, the 1st class river. From the FY 2000, creation of the natural environment of the waterside, formation of a good waterside scene, and creation of the place where people relax and feel at ease, etc., are being advanced, aiming at multiple-purpose use of an adjustment reservoir to the Kokubun river. When the plan is made, the plan-making is advanced by performing discussion on the creation of the natural environment of the adjustment pond, the use and utilization and maintenance by the participation by inhabitants and achieving the adjustment of the inhabitants' opinion and the mutual agreement formation.

"Preparation Association" composed by men of academic background and administrative parties concerned set the method of the participation by inhabitants and the system of the examination in this plan-making before formulating any plan. In the state of the plan making, a concrete project plan was made by the workshop in "Meeting to think" composed of Ichikawa citizens' applicants, and the project plan was discussed by "Advisory committee (Composed of the preparation association member and the local representatives)", and was decided.

This report is the summary of the opinions by the participation by inhabitants and the mutual agreement formation until 2001 fiscal year.

Key Words : Adjustment reservoir, multiple-purpose use, participation by inhabitants, workshop, waterfront space, natural creation, and touch with nature, communication, waterside scenery.

1. はじめに

千葉県市川市の北部、東国分地先に計画されている国分川調節池は、千葉県西部を流れる一級河川真間川支川の国分川、春木川の洪水調節を行う面積約24haの河川調節池である。

計画区域の土地利用はかつては水田としての利用が主体であったが、水田の埋め立てによる畑地への転換が進み、さらに近年は、資材置き場や駐車場等の利用が目立つようになってきている。

一方、計画区域は、市街地に隣接しているため、国分川調節池は、都市部に残された貴重なオープンスペースとして、周辺環境と調和し、地域住民のニーズに応えた良好な水辺空間であることが望まれている。

このような状況に鑑み、平成12年度より、千葉県及

び市川市が主体となって、水辺の自然環境の創出や良好な水辺景観の形成、人々が憩い・安らぐ場の創出等、国分川調節池の多目的利用を図るための整備計画の策定を進めている。計画の作成に当たっては、調節池の自然環境の創出及び利活用や維持管理について、住民参加によって、意見の調整及び合意形成を図りつつ進めている。

本報告は、平成13年度までの国分川調節池整備計画の検討結果について、中間報告としてとりまとめたものであり、住民参加による意見の調整及び合意形成の取り組みと調節池整備の基本的方向性についてとりまとめたものである。なお、具体的な整備計画の作成については、平成14年度に行うこととしている。

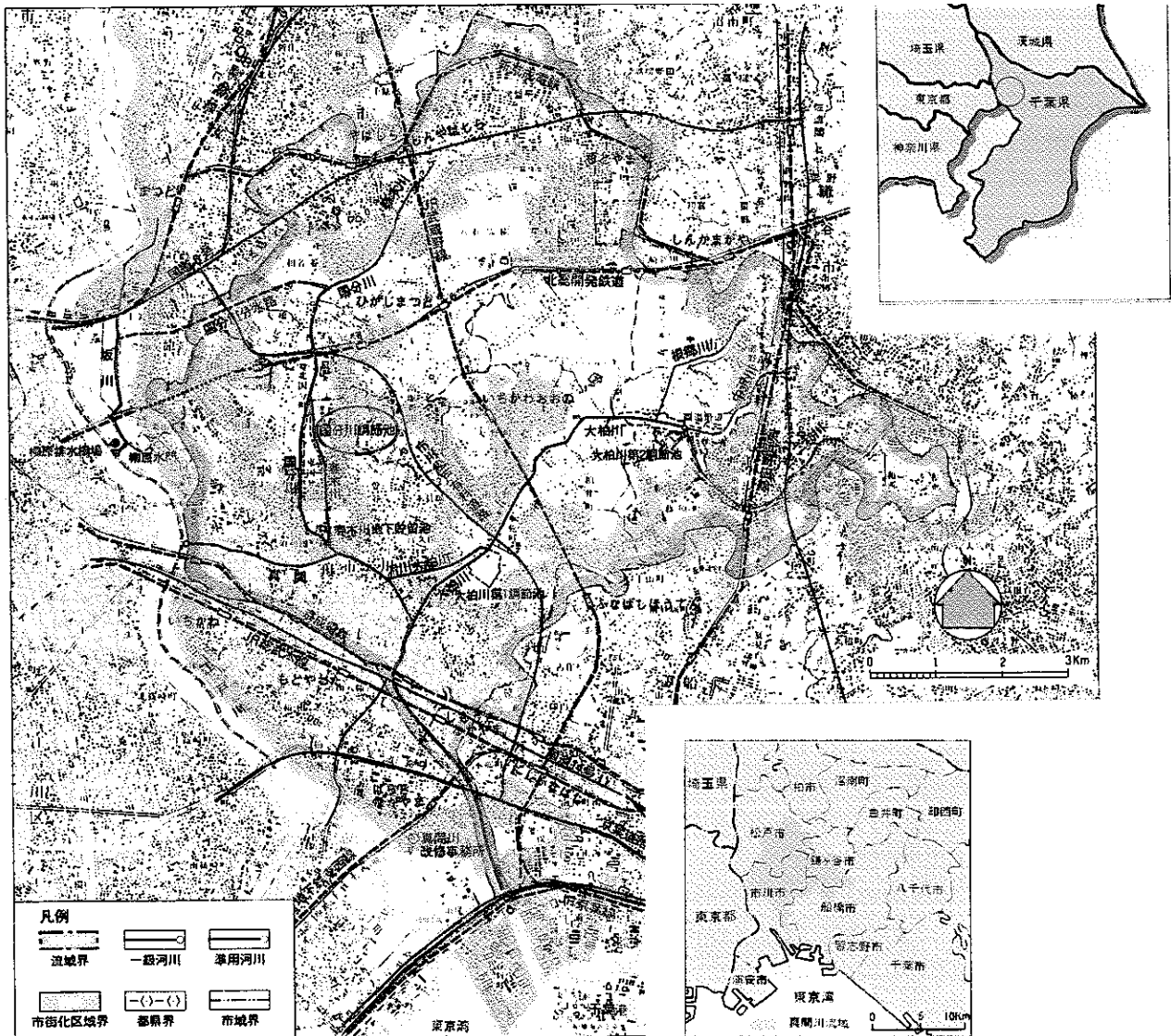


図-1 国分川調節池位置図

出典：「真間川（パンフレット）」千葉県

2. 国分川調節池の概要

市街化調整区域に位置する国分川調節池は、東西約100～300m、南北約1,200mの三角形の形状を呈している。計画区域内には、東国分中学校が位置し、また、西側近接地に外かく環状線・国道298号が計画されている。

国分川調節池は、国分川、春木川それぞれの洪水調節を行う施設であり、総合治水計画（50mm/hr対応）における洪水調節容量は、以下のようになっている。

- 国分川分 約21万m³（面積約15ha）
- 春木川分 約9万m³（面積約7ha）
- 合計 約30万m³（面積約22ha）

※面積には、東国分中学校分（約2ha）は含まない

調節池の上流部は、既に掘削が行われており、約8万m³の容量が確保されている。また、その部分においては、常時湛水面が形成され、水辺には植物が繁茂し、緑豊かな水辺空間となっている。水辺には、多数の水鳥も飛来している。

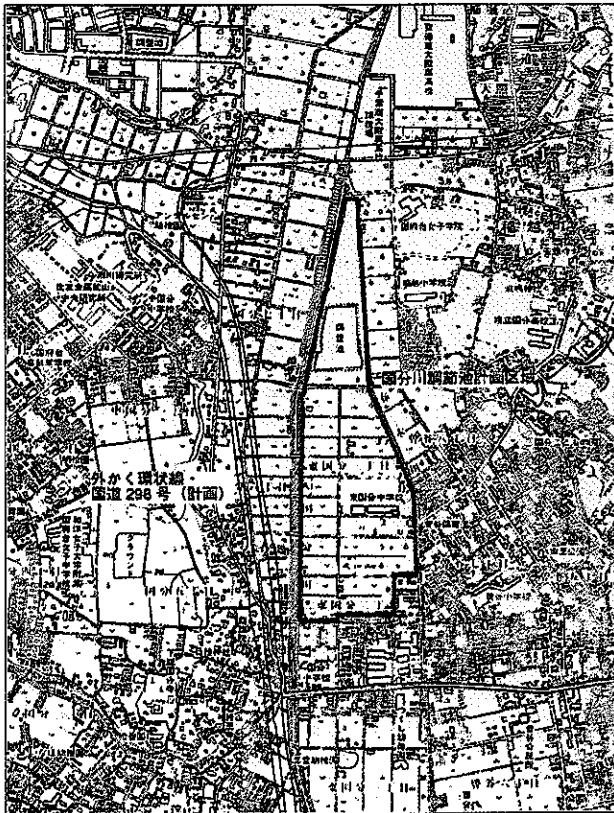


図-2 国分川調節池計画区域図



写真-1 国分川調節池上流部

出典：「探検しよう!! ままがわ (パンフレット)」

真間川流域総合治水対策協議会対策推進委員会



写真-2 国分川調節池上流部湛水面

国分川調節池の形状は、治水機能確保の観点から計画されている。

整備計画は、その形状を基本として、所定の治水機能の確保を前提に検討するものとした。

なお、整備計画検討に当たっての調節池形状からの前提条件は、以下に示すとおりである。

- ・国分川の河道整備の状況から、国分川側の越流堤の位置は基本的に変更しない。
- ・調節池容量に問題のない範囲で、調節池の深さは変更可能であるが、地下水位の関係より、限界掘削深を設定した。

3. 住民参加による検討、合意形成の取り組み

3-1 検討の各段階における住民参加方法

図-3のフローに示すように、国分川調節池整備計画の検討では、計画作成の前に「準備会」において、住民参加方法や検討体制を設定するとともに、意向調査（市民団体を対象）を実施している。

計画検討の段階においては、市川市民の希望者で構成される「考える会」により、具体的な計画案の作成を行うとともに、「検討委員会」で計画の決定（意思決定）を行うこととした。

さらに、計画については、一般市民の意見聴取（パブリックコメント）も行うこととしている。

3-2 国分川調節池整備計画検討準備会

「準備会」は、計画の作成を行うに当たって、客観性、公平性を確保しつつ、合意形成を図る手順を設定することを目的に、住民参加方法、検討体制の検討を行うために組織したもので、学識経験者（4名）、行政関係者（千葉県、市川市；6名）から構成されるものである（委員長 関東学院大学 宮村忠教授）。

「準備会」の開催は、平成13年7月、8月の2回であり、その間に「準備会」名による市民団体の意向調査を実施した。

(1) 住民参加方法の検討

「準備会」での検討の結果、前述の3-1に示す住民参加方法により、国分川調節池整備計画の作成を行うものとした。

「準備会」で決めた住民参加方法は、以下に示すとおりである。

- ・「考える会」、「検討委員会」の設置による計画作成

- ・「考える会」は市民のワークショップにより、計画案の作成を行う。
- ・「検討委員会」は、準備会のメンバーに地元代表を加えた構成とし、「考える会」への助言を行うとともに、「考える会」での計画案を審議し、計画の決定を行う。
- ・市の広報やホームページによる市民の意見聴取（基本方針・ゾーニングに対する意見聴取、計画内容に対する意見聴取の2段階で実施する）
- ・「準備会」名での関係市民団体への意向調査の実施

(2) 関係市民団体への意向調査

市川市内で活動している各種市民団体等に対して、「準備会」名でのアンケート調査を行い、調節池整備に対する意向調査を実施した。意向調査の主たる目的は、以下に示すとおりである。

- ・各種市民団体等の意見を事前に把握し、国分川調節池の整備計画に反映する
- ・「検討委員会」の委員等として直接参加を求める団体等を選定する際の情報を得る

なお、アンケートについては、87団体に送付し、26団体から回答を得ている。

(3) 参加住民の検討

①「国分川調節池整備計画検討委員会」への参加住民
「検討委員会」のメンバーは、「準備会」のメンバーに、地元代表者を加える構成にするものとした。

なお、「検討委員会」に委員として参加をお願いする地元代表者については、前述の関係市民団体への意向調査結果等を踏まえ、計画区域近隣の自治会長（7名）、計画区域に学区が含まれる小中学校長（5名）、関係市民団体代表（4名）を選定した。

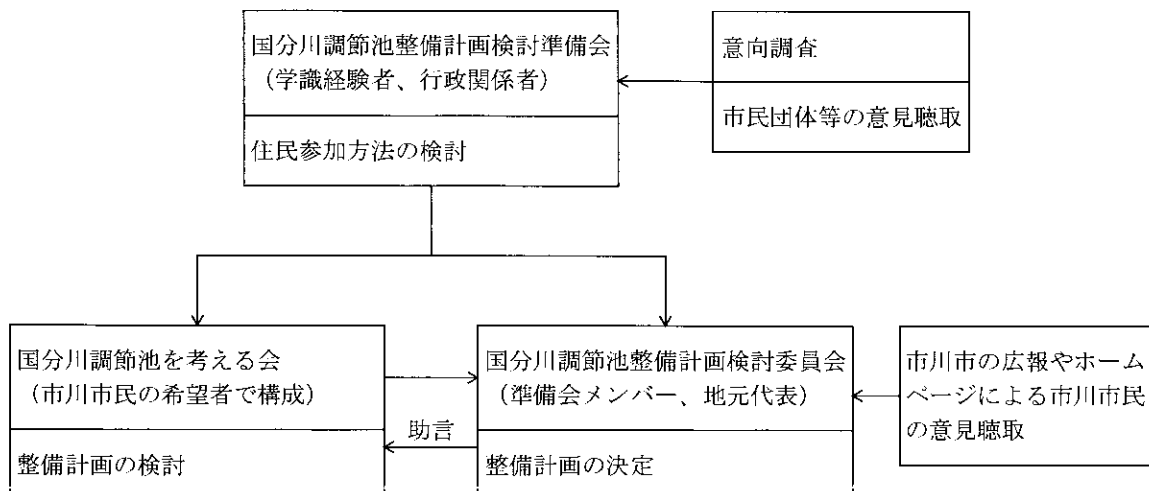


図-3 各段階における住民参加方法

※最終的に、「検討委員会」に参加する地元代表については、近隣自治会の代表者との協議の上で決定した

②「国分川調節池を考える会」への参加住民

「考える会」への参加住民については、一般公募により、参加希望者を募り、応募者はすべて「考える会」に参加を依頼するものとした。

なお、「考える会」の座長については、「考える会」と「検討委員会」の連携の必要性を考慮し、「検討委員会」のメンバー（学識経験者）から選定するものとした。また、「検討委員会」のメンバーについても、地元代表の委員には、「考える会」への積極的な参加を依頼している。

3-3 国分川調節池整備計画検討委員会

「検討委員会」は、「考える会」での検討に対しての助言を行うとともに、「考える会」でまとめられた計画案を審議し、最終的に計画決定（意思決定）を行うことを目的に組織したものである（委員長は、「準備会」に引き続き、関東学院大学 宮村忠教授にお願いしている）。

構成メンバーは、前述のとおりであり、「準備会」を受けて、平成13年10月に第1回、平成14年3月に第2回の検討委員会を開催している。

なお、平成13年度に開催された検討委員会では、「考える会」における調節池整備の基本的方向性の検討内容の確認が行われたのみであり、具体的な計画内容についての審議は、「考える会」の検討状況を踏まえ、平成14年度以降に実施する予定である。

3-4 国分川調節池を考える会

「考える会」は、市民の参加希望者によるワークショップにより、住民の意見を十分に反映させた国分川調節池整備計画の具体的内容をまとめることを目的に組織したものである（座長 江戸川大学 恵小百合教授）。

参加希望者は、市の広報やホームページでの一般公募によるものであり、応募者はすべて参加をお願いしている。なお、参加者については、基本的に登録制にしているが、公募については特に期間を定めず、常時応募を募る状況にしているため、参加者を固定することはしていない。平成13年度末の参加登録者は52名である。

「考える会」は、これまで平成13年11月、12月、平成14年1月、3月の4回開催されているが、最初の2回は、参加者の共通認識を得るための意見交換（フ

リーディスカッション）で終わっており、その後に開催された2回で、調節池整備の基本的方向性がまとまりつつある。具体的な計画内容については、平成14年度以降に検討する予定である。

3-5 「考える会」と「検討委員会」でのこれまでの検討経緯と今後の検討予定

これまでに開催された「考える会」と「検討委員会」での検討経緯と、今後（平成14年度）の検討予定を、図-4に示す。

3-6 住民参加による計画作成の課題

計画案は、市民のワークショップである「考える会」で作成することになっているが、これまでの「考える会」において、以下のような問題が発生している。

- ①参加者の共通認識を得るのに時間を要する
- ②参加者の自発的な合意形成があまり見られない
- ③回を追うごとに、地元住民の参加が減る傾向がみられる
- ④参加者の構成上、地域としての合意形成にまでは至っていない

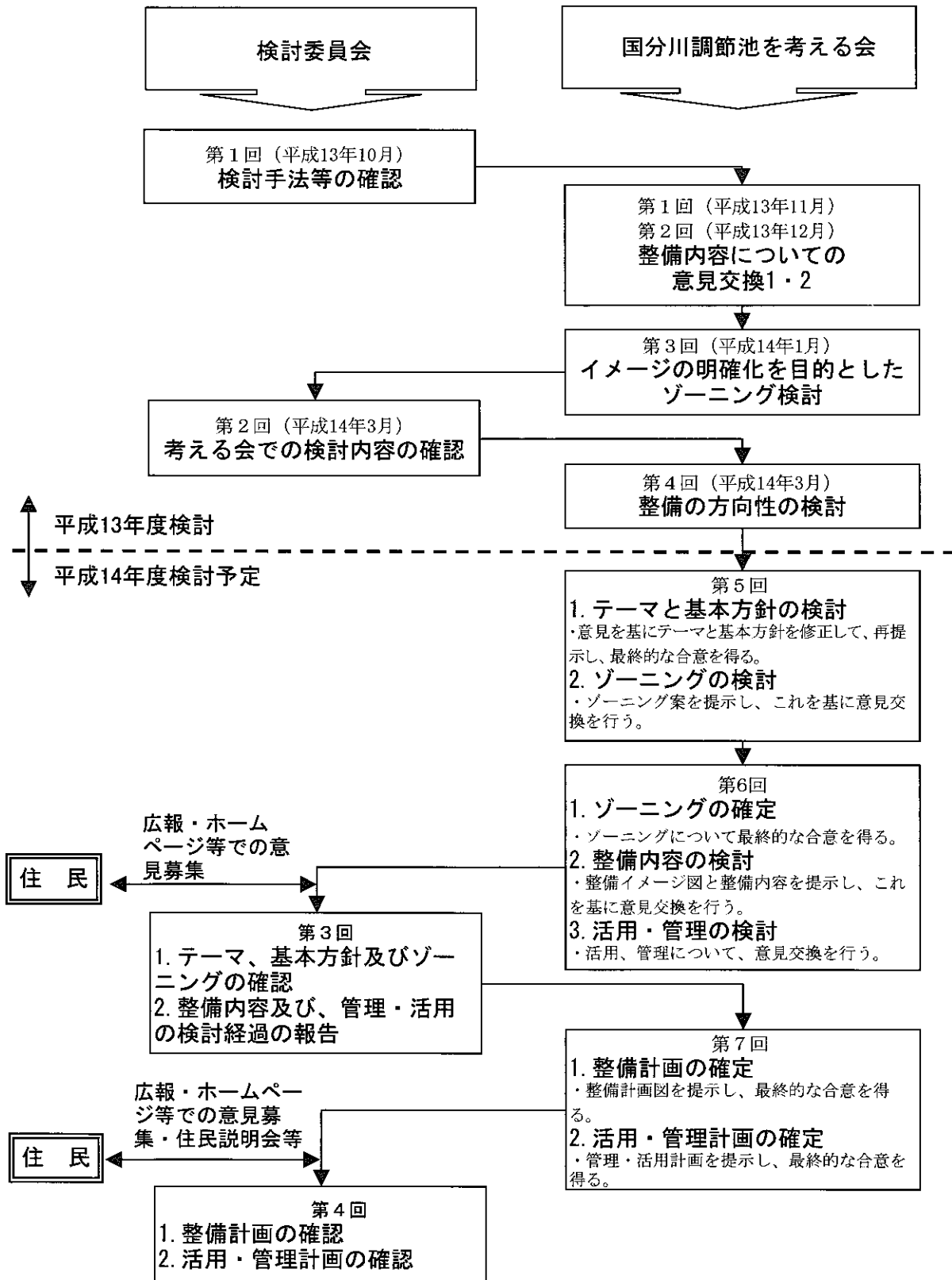
上記の③については、参加者へのアンケートを実施し、「考える会」の進め方等に対する意見の把握とその対応を図った。また、④については、地元説明会を開催し、「考える会」に対する地元住民の理解を求めた。

なお、今後「考える会」を進めるに当たっては、上記の①、②への対応として、参加者が主体となって合意形成を図るための仕組みづくりが課題と考えられる。

4. 国分川調節池整備の方向性

平成13年度の検討では、「考える会」の段階ではあるが、調節池整備の基本的方向性について、住民意見の調整と合意形成が図られたものがまとまりつつある。

まだ、事務局案の段階ではあるが、調節池整備の基本的方向性をまとめた案を図-5に示す。また、参考として、これまでの「考える会」で出された主要な意見を表-1に示す。



図一4 「考える会」、「検討委員会」での検討経緯

● **国分川調節池整備の方向性（案）**

第4回の国分川調節池を考える会での話し合いの結果、整備の方向性がつぎのように決定しました。

整備の方向性

洪水の危険から住民を守るために作られる国分川調節池において、平常時には、自然の保全と、自然や緑の中での活動・休息^{注1)}に役立つ整備を行う。また、一部に、近隣住民の日常的な利用のための広場^{注2)}をつくる。

注1) 自然や緑の中での活動・休息：自然体験、農業体験、散歩、休息などを指します。

注2) 近隣住民の日常的な利用のための広場：原っぱのような利用者や利用目的を限定しない広場を指します。

● **国分川調節池整備の目指すもの（案）**

整備の方向性と、考える会でみなさんから出された意見を踏まえ、国分川調節池整備の目指すものを次の通り決定しました。

国分川調節池の目指すもの

国分川調節池は、洪水の危険から住民を守るために作られる池です。洪水が起こるようになった主な原因はこの数十年間に急速に進んだ流域の都市化にあります。調節池の整備は、私たちの世代が引き起こした問題を、私たちの世代で解消し、将来に安全で安心して暮らせるまちを手渡すための取り組みと考えることもできます。

私たちがこの数十年に失い、将来世代に手渡すことが難しくなってきたものは他にもあります。身近な自然はその代表です。メダカが群れなす水の澄んだ小川や、ホタルが緩やかに舞うたんぼ、バッタを追いかけた草むら、フクロウの音が静かに響く森など、身近にあった自然は、短い年月に急速に失われ、今では、ほとんど見られなくなってしまいました。

また、人と人とのつきあい方も変わりました。かつて、子ども達は、お祭りや地域の行事を通じて様々な世代の人と交流し、人や自然とのつきあい方を学びましたが、こうした場も少なくなっています。

国分川調節池の整備においては、「洪水に対する安全性を確保することと、調節池の目的と意義を住民に広く知ってもらい」、「私たちがこの数十年の間に失ってしまったものの再生を図り、子ども達や将来の世代に、よりよい形で手渡す※」ことを基本的な考えとします。その上で、地域の人たちが、この地域に暮らしている誇りと地域への愛着を育むことに役立つ池づくりを目指します。

※将来世代のことを考えると、将来的な維持管理の負担を小さくしていく点も重要な視点になります。

● **国分川調節池整備のテーマと基本方針（案）**

目指すものを基に、国分川調節池整備のテーマと基本方針を次のとおり設定します。

国分川調節池整備のテーマ

人と生き物の輝く池を将来世代に手渡そう



基本方針1（治水の基本方針）

地域を洪水の危険から守り、治水に対する理解を深める

- 1-1 洪水の危険から地域を守る治水機能を確保する。
- 1-2 日常の利用により、治水の重要性を知り、興味を育む場、一人ひとりの取り組みかたを知る場とする。

基本方針2（自然環境復元の基本方針）

ふるさとの自然を復元し、子どもたちや将来世代へと伝える

- 2-1 自然ネットワークの大拠点となる豊かな自然を復元する。
- 2-2 さまざまな生き物を育む、多様な環境を復元する。
- 2-3 川の水質改善など、自然のもつ機能を発揮させる。

基本方針3（利活用の基本方針）

人と人、人と自然のふれあいを育む

- 3-1 子どもたちが、ふるさとの自然と自由にふれあえる場とする。
- 3-2 懐かしさを感じる風景の中で、穏やかに過ごすことのできる場とする。
- 3-3 子どもから高齢者まで、世代を越えた交流の場とする。

基本方針4（景観形成の基本方針）

緑豊かな木々に彩られた、雄大な水辺の風景をつくる

- 4-1 市川の原因風景を感じる場とする。
- 4-2 周辺から見える緑を増やし、住環境の向上に役立てる。
- 4-3 自然と調和する施設整備を行う。

基本方針5（参加・運営の基本方針）

イベントや運営への参加を通じて、池への愛着を育む

- 5-1 市民の知恵と経験を活かすつつ、市民と行政のパートナーシップに基づく管理を行う。
- 5-2 管理費用の抑制に配慮した整備を行う。

図-5 国分川調節池の整備の方向性（案）

表-1 これまでの「国分川調節池を考える会」での主要な意見

区 分	住 民 か ら の 意 見
治水	<ul style="list-style-type: none"> ・治水対策のために調節池は必要 ・池の整備以外の総合治水を進めていくことが必要 ・調節池整備の目的と必要性を知らせることが必要
自然環境復元	<ul style="list-style-type: none"> ・できるだけ広い自然、多様な自然環境とする ・周辺の自然とのネットワーク化を図る ・動植物の生息・生育環境を復元する ・人が入れない場所をつくる ・植物などを水質浄化に役立てる ・開水面をつくり、ヒートアイランド現象の緩和に役立てる ・次世代のための空間（自然）とする ・コンクリート等で固めない
利活用	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもが自然や生物とふれあえる場とする ・子どもが入って遊べるような水辺（池、川、泥）をつくる ・広い世代が自然と親しめ、交流ができる場とする ・水田や畑などの農業体験ができる場とする ・環境学習や生涯学習で活用できる場とする ・自然豊かな場所で、散策や休息ができる場とする ・自治会のおまつりなどで利用できる広場をつくる ・近隣住民が親しめる多目的な原っぱとする ・運動の場としては、利用者を限定しない原っぱのようなものにする ・高齢者も気軽に運動でき、幅広い世代が交流できる場とする ・地元住民の日常利用に配慮する ・広い面積を活かし、ここでしかできないものをつくる
景観形成	<ul style="list-style-type: none"> ・高木・林を育成し、緑豊かな場所とする ・周辺との緩衝地帯を設ける ・市川の原風景（昔の自然や土地利用） ・様々なものをつくる多目的ではなく、あまり手を加えない方がよい
参加・運営	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の手で樹木を育てる ・洪水で泥をかぶっても、メンテナンスが少なくすむようにする ・施設のメンテナンスを見越した整備を行う（必要な施設についてはメンテナンスの発生を許容する）

5. おわりに

本報告は、国分川調節池整備計画の検討結果の中間報告として、住民参加による意見の調整及び合意形成の取り組みと、調節池整備の基本的方向性についてとりまとめたものである。

整備計画の具体的内容については、「考える会」でのワークショップによる検討を主体に進めているが、意見調整や合意形成に時間を要することなど問題点も多い。このような住民参加の取り組みは、まだまだ手探りの状況で進めているのが実状であり、地域の認識も含め、今後の熟成が期待される分野と言える。

<参考文献>

- 1) 国分川調節池基本計画策定調査報告書：千葉県真間川改修事務所（平成8年3月）
- 2) 真間川（パンフレット）：千葉県（平成11年度）
- 3) 探検しよう!! ままがわ（パンフレット）：真間川流域総合治水対策協議会推進委員会（2002）



写真-3 「国分川調節池を考える会」の状況