

防災対策における合意形成

沿岸海洋研究部 沿岸防災研究室長 諸星 一信
危機管理技術研究センター 水害研究室 主任研究官 三輪 準二



1. はじめに

近年公共事業の実施にあたっては、住民等との合意形成を図っていくことがますます重要になっている。とりわけ防災対策事業である河川、海岸事業では、1997年に河川法が改正され河川整備計画の策定の際には必要に応じて関係住民の意見を反映させることになり、また、1999年には海岸法が改正され、海岸の防護に加え海岸環境の整備と保全、公衆の海岸の適正な利用が法律の目的となり、住民参加に関する規定も盛り込まれた。

このような状況の中、各地で河川、海岸整備を進める上で合意形成を図っていく取り組みが進められているが、住民等からの様々な要請を同時に満たす方式を見いだすのは難しく、合意形成が困難になる場合も多い。また、わが国では合意形成のための手法やルール・制度が未成熟であり、地域ごとに個別に合意形成が行われていた面もあり、その手法やノウハウについての情報の共有化も進んでいない。

このため、国内外の河川整備における合意形成事例や有識者からのヒアリング、諸外国のマニュアル等から導かれる合意形成における留意事項、教訓等について報告するとともに、海岸の防護と環境の保全の調和について取り組んだ事例として、大分県中津港の取り組みを紹介する。

以下に合意形成において留意すべき事項等の概要を述べる。

2. 手続きの公正さ

合意形成にかかるメンバーは「意志決定のプロセス」を重視し、何かが決定される際に、結果に至るまでの過程や手続きの正しさを含めて公正かどうか重要である。また公正であると感じられるためには、

意志決定過程に参加できること

決定の際に発言の機会があること

がポイントである。

自分の意見が必ずしも決定に反映されなくても、発言の機会が保障されることで手続きの公正さには大きく寄与す

ると思われる。

3. 信用

合意形成を図っていくにあたっては、相互の信頼関係を作ることが重要である。相手との信頼関係を構築していく上では、「信用は作られにくくこわれやすい」ことを十分認識しておく必要がある。相互の信頼関係を構築していくためには以下の点に留意する必要がある。

全参加者が平等な立場でデータを取り扱う、情報を参加者全員と共有する（お互いの持っている情報が違ってくるとなかなか議論がかみ合わない、議論の前提として保有する情報、土台を共通のものとするのが重要）、

フェアな情報交換を土台にして相手の立場に対する相互理解が芽生え、信頼が醸成される。

過程の適切さ（意志決定過程に利害関係者がすべて参加しているか、意見や情報のやりとりが正しい手続きで行われているか、たとえば、専門家からの一方的な情報伝達だけでなく参加者全員が意見を述べる機会があるか、決定過程が透明であるかなど）

信頼を得るためには会った回数および共に過ごす時間が重要である。

過去の事例では、住民等の理解・了解が十分に得られていない状況で事業を進めようとしたがために問題がこじれた例もある。

4. コミュニケーション方法

相互の信頼関係を構築していくためには、相手とのコミュニケーションの仕方も重要である。前述の部分と重複する部分もあるが、コミュニケーションをとる上で配慮すべきと考えられる事項は以下の通りである。

(1) パートナーとして、人々を受け入れかつ参加させること

このためには、人々への尊重の念を示すこと、早期に地域社会・利害関係者を参加させること、企画の誠実さを示

すことなどに配慮する。

(2) 慎重に計画しかつ努力の成果を評価すること

このためには、明確な目的をもって開始すること、自己の利点と欠点を自覚すること、対象者を分類しかつ区分けすること、努力の成果を事前に試すこと、努力の成果を評価した誤りから学ぶことなどに配慮する。

(3) 人々の懸念に耳を傾けること

このためには、注意深くかつ丁寧に耳を傾けること、人々が何を考えているか見いだすために時間をかけること、相手が理解していることを確認する、自分が理解していることを相手に確認する、話の内容を自分の言葉で確認する、人々の感情と隠された問題点を認識することなどに配慮する。

(4) 誠実、率直で閉鎖的でないこと

このためには、知らない場合にはその旨告げること、誤りを認めること、データの不確実性、利点・欠点を討議すること、一部がおかしいように思われるだけであるいは相手が考えを明確に表現できないか、または専門的なことに精通していないというだけでその考えを却下してはならないなどに配慮する。

(5) 他の信頼される情報源と協調し、協力すること

このためには、良好に機能する関係を発展させること、信頼性と権威のある仲介者の協力などに配慮する。

(6) メディアの要求に応えること

このためには、取材記者に開放的でありまた取材に応じること、メディアの需要にあわせた情報を提供すること、メディアと長期的な関係を確立することなどに配慮する。

(7) 明瞭にまた相手の感情を理解し発言すること

このためには、簡単で一般に分かりやすい言葉を使うこと、人々が表す感情を認めて対応すること、実現不可能なことを人々に告げること、実現可能なことだけを約束することなどに配慮する。

5. ファシリテーター（進行役、まとめ役）

住民等と合意形成を図るためワークショップ等で議論を活性化させ、促していくためにはファシリテーターを活用することも有効である。欧米等では専門のファシリテーターが存在するが、日本ではまだまだ未熟な状態である。

現在の日本の状況では、コンサルタントがファシリテーターの役割を果たしても、事業者と契約関係にあるために

住民から十分な信用が得られない可能性もある。しかしながら、ある河川の河川整備基本方針を作成するための流域委員会では、行政ではなくシンクタンクが事務局、委員会の進行等を行っているが、資料作成の指示を含む委員会の運営方法の決定は委員会自身が行っており、委員会の中立性・ファシリテーターの中立性について信頼を得ている事例もある。

6. イギリスのメインデンヘッド・ウィンザー・イートン水害防止事業

次にイギリスの河川整備における合意形成事例を紹介する。この事業は、テムズ川の洪水対策としてメインデンヘッドからイートンにわたってテムズ川の水流を分流させる放水路を建設する事業で2002年に事業は終了している（写真-1）。



写真 - 1 建設中のJubilee放水路

事業の実施にあたっては、計画段階から一般住民との正式な話し合いの場として公開審問会が開催され、また、合意形成を図る上で、事業実施官庁である環境庁が運営委員会（プロジェクト管理チーム）を設置して、関連する5つの地方議会、地元住民、35の市民団体、組織及び協会等との間で様々な見解や疑問を呈する十分な機会を設けて合意形成を図った。英国の公開審問会とは地域開発計画等の策定の際に縦覧案の内容について反対意見を表明した者と事業者の間で合意に至らない場合にその審議を目的として行われる手続きである。審問官（インスペクター）が客観的・中立的に判断し、公開審問会での結論及び審問官の勧告を内容とする報告書を大臣に提出し、大臣が最終判断を行う。このような制度は必ずしもわが国で直ちに適用できるものではないが、当事業ではこの制度が有効に機能して

十分な意見交換が行われた。また、この審問会以降、合意形成を図る上で様々なコミュニケーション手段が用いられたが、中でもニュースレターを発行し、この中で計画に関する質問が様々な方法で公表され、多数ある一般的な質問に対しては回答が示されたのは効果的であった。また、様々な意見及び要求の窓口として、専門の連絡担当官を配置し、精力的な広報活動が行えたことにより、利害関係者への情報提供量を増大させることができた。

7. 中津港大新田地区環境整備懇談会

次に大分県中津港での取り組み事例について紹介する。

(1) 設置までの経緯

大分県北部中津市に位置する中津港の大新田地区（図-1 中央部、自見川と舞手川の間）の海岸では、高潮対策として階段式護岸の整備が進められ、写真右側の舞手川河口付近の180mを残して完成している。当地区の前面海域は干潟で、海草などの堆積・腐敗対策として、浚渫工事で発生する良好な土砂で海浜を覆う（覆砂）事業が計画されていた。

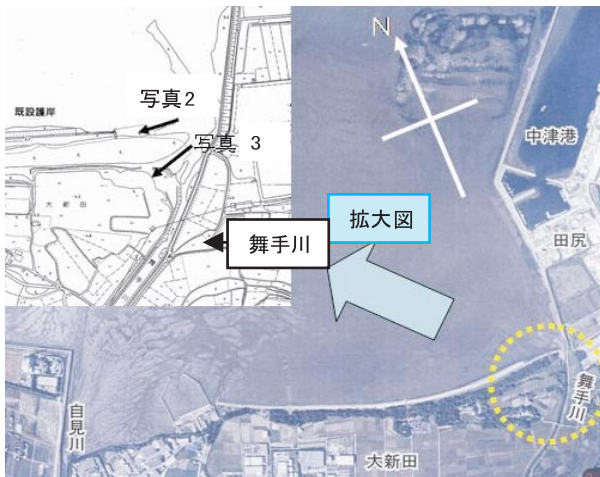


図 - 1 中津港大新田地区

一方、中津港では、図の右側上部の田尻地区で企業の新規立地を受けて港湾施設を拡張整備する計画が進められており、このため1999年11月に港湾計画が改定された。これに先立ち環境アセスメント検討のため、「中津港改修環境影響検討調査委員会」が設けられた。

この委員会から、大新田地区の覆砂事業について、「実現化にあたっては、干潟生態系の多様性に配慮し、専門家、地元住民及び環境団体等の意見を十分に聞くべき」との提言がなされた。これを受けて2000年5月、「中津港新田地区

環境整備懇談会」が設置された。

(2) 協議会での検討状況とその後

協議会のメンバーは、専門家、一般公募を含む地元住民、自然保護団体、行政からなっている。地元からは自治会、市民団体、漁業関係者、市議会議員等が、自然環境専門家として国総研の職員が委員として参加した。

懇談会での検討事項は、舞手川河口における護岸の整備（未整備延長約180m）のあり方であり、2001年1月から約1年間にわたって開催された。



写真 - 2 舞手川河口付近から検討対象地区方向（満潮時）

検討対象地の状況は写真-2の通りで、荒天時に背後の民有地への越波や浸食が生じており、以前から地元では護岸の早期整備を求める声が上がっていた。



写真 - 3 舞手川河口砂州背後の湿地（干潮時）

一方、舞手川河口部は稀少生物であるカブトガニの産卵地で、環境上の価値が高い地区であった。また懇談会の議論の中で、写真-3の舞手川河口湿地は、全国的に見ても稀少な地形であり、「豊葦原の瑞穂の国といわれたこの国の海岸の原風景が残されている地区」と評されている。

懇談会では、コンクリート護岸建設案、突堤防護案、か

ごマットで護岸建設案、防護ラインを写真-3の河口湿地の背後に変更する案、何もしない案等が検討された。

被害を受けている地元側からは、護岸の建設を早急に進めるべきとの意見が出され、これに対して残された環境の貴重さから慎重な対応を望む意見が表明された。検討の段階では意見は対立したが、最終的には、下記の2点が2001年3月、懇談会で決定された。(図-2も参照)

浸食・高潮対策については、民有地の浸食が進んでいる最小限の区間(約60m)で護岸を建設し、一旦、事業を休止する。護岸は被覆石工法で行う。工事中・工事後にモニタリング調査を行う。工事影響範囲内の干潟生物に関する調査を行う。

残り120mの区間については、公園化や用地買収等の可能性を検討し、今後の浸食状況を約2年間程度で調査する。調査は地元団体・中津市・大分県等が共同で行う。



図-3 懇談会の結論関係

(3) 懇談会の経緯・結果から

本懇談会の設置された時点では、他に類似例は殆どなく、事業主体である大分県をはじめとする関係者の努力により、様々な立場の関係者が参加した本懇談会が設置されたことが、まず評価される。

護岸が未整備の地区背後には民有地があり浸食が進んでいること、過去に浸水の実績があることから、未整備部分を舞手川河口部までの全区間にわたり直ちに整備する意見が述べられる一方、当該地区が環境上高い価値を有するとする意見も述べられ、容易に一致しなかった。

結果として、浸食の著しい地域については護岸を建設するが、海辺の小動物の生活に優しい被覆石工法とすること、残りの区間についてはその後2年間程度で検討すること、という合意が形成されたものであり、当初の対立から見れば

大きな前進があったといえる。

この合意に至った要因としては、それぞれ異なる立場の対立が感情的対立にまで発展しなかったこと、中立的な議論が行われ、相手の主張を聞き立場を理解した上での議論が行われたことが大きいと思われる。

また、議論を完全に公開してオープンにしたことが関係者間の誤解を防ぐ上で重要であったと思われる。さらに事業主体である行政側が結論を急がず、見守る姿勢に徹したことが、結果ありきの協議会であるとの認識を与えなかったことにつながったものと考えられる。

また、地元市民団体が環境について熱心かつ地道な活動を続けており、このことが環境専門家・関係団体だけでなく、他の委員の間にも海・海辺の環境の重要性について共通の認識が形成された背景としてある。

ある委員から、「こんなふうにいるんな関係者が一堂に会して話し合うのは日本でも非常に珍しい」という発言ができる位、多様なメンバーが参加したにも関わらず、それぞれの立場を十分理解した上での議論が進められた。これは、不明な点については各分野の専門家の話を聞いて確認し、共通理解を得てから議論する方法をとったことが、相互理解の促進や思い違いの防止に大きく寄与したのではないと思われる。

また、懇談会の間隔が短くなった段階での資料作成・会場セットの迅速性や、対立が深刻な際の議事運営等について、終始熱心に取り組みされた事務局の努力についても評価される。

海岸事業の分野でも、今後様々な形で合意形成・市民参加の取り組みが増加すると予想される。事例のような真摯な取り組み事例が積み重ねられていくことで、よりよい海辺づくりが進められるものと考えている。

【参考文献】

- 1) 吉谷純一、山下武宣ほか：「意志決定作業の進め方 米国内務省開拓局 意志決定のためのガイドブック (訳)」土木研究所資料第3779号、2001
- 2) Environmental Agency, England : Consensus Building for Sustainable Development, 2000
- 3) 池田 薫：大分県中津港大新田地区の海岸事業における市民参加の取り組み、海洋開発論文集、第18巻、p55-59、2002 .