

大橋川周辺まちづくり基本計画策定の進め方

大元 誠治¹・今本 真也²

¹中国地方整備局 出雲河川事務所 調査設計課 (〒693-0023 出雲市塩冶有原町5-1)

²中国地方整備局 出雲河川事務所 調査設計課 (〒693-0023 出雲市塩冶有原町5-1) .

松江市街地の中心部を貫流する大橋川の河川改修計画に伴い、大橋川周辺のまちづくり・景観・水辺の利活用等についてまとめる『大橋川周辺まちづくり基本計画』の策定を行った。

計画の策定にあたっては、治水・環境・景観・まちづくりが調和するための各分野・各機関の意見を集約し整合させるとともに、多くの市民意見を計画に反映することが重要であった。

歴史的風情を残す国際文化観光都市松江において、治水事業の重要性を理解し、これからの大橋川沿川の景観やまちづくりについて、多くの市民の意見をいただきながら作成した『大橋川周辺まちづくり基本計画』策定の進め方について説明を行う。

キーワード：河川改修 まちづくり アカウンタビリティ P I手法

1. 現状と課題

大橋川は、国際文化観光都市である松江市街地の中心部を貫流しているとともに、中海・宍道湖は大橋川により繋がれた連結汽水湖という貴重な環境を有している。そのため、大橋川の改修にあたっては、治水・環境・景観・まちづくりが調和した計画を策定することが必要である。

大橋川周辺のまちづくり・景観・水辺の利活用等についてまとめる『大橋川周辺まちづくり基本計画』は、治水事業の重要性を前提に、景観・まちづくりの方針を策定していく必要がある。一方、松江市は国際文化観光都市として、自然環境に育まれた歴史的な風情を残しており、現在の景観に対する市民の関心が高く、大橋川改修計画に対する強い不安や疑問の声もあがった。そのため、多くの市民との意見交換を行い、治水事業の重要性や必要性に対する理解を深めるとともに、市民の意見を計画に取り入れながらまちづくりに対する市民の満足度を高めることが重要な課題であった。

2. 対応方針

(1) 連携のための組織づくり

治水・環境・景観・まちづくりを調和させるためには、競合する価値を共有し、包括的に検討を行う必要がある。そのため、各分野・各機関が連携するための組織づくりを行った。

- ・各専門委員会の設置
- ・行政機関の連携

(2) 市民とのコミュニケーション

立場によって相反する市民の様々な意見を集約し計画に反映することは極めて困難な課題である。しかし、近年の公共事業の進め方においては、市民意見を反映するための手順を丁寧に踏むことが求められている。

本事業においては、以下の方針で実施した。

- ・アカウンタビリティ

治水事業の重要性や必要性は、過去の洪水体験の風化や治水計画の難解さのため、市民から理解されにくい場合が多い。そのため、様々な場所や機会をとらえ分かりやすいツールで事業説明を行う。また、市民との積極的な対話を行い説明責任を果たす。

- ・透明性・公平性の確保

各種計画の作成や検討にあたっては、透明性・公平性の確保を徹底する。また、声の大きな市民だけでなく、声なき人の意見を引き出す努力をする。

- ・市民ニーズへの対応

市民との意見交換を行い、市民ニーズの把握、市民ニーズに対する対応策の提示を行うことで市民意見を計画に反映し、市民の満足度を高める。

3. 連携のための組織づくり

(1) 各専門委員会の設置

治水・環境・景観・まちづくりについて、各分野の専門家による委員会を設立し、各課題の検討を行った。大橋川周辺まちづくり検討委員会では、各専門委員会の検討結果に基づき、治水・環境・景観と整合を図りながら『大橋川周辺まちづくり基本計画』を作成した。

(図-1)

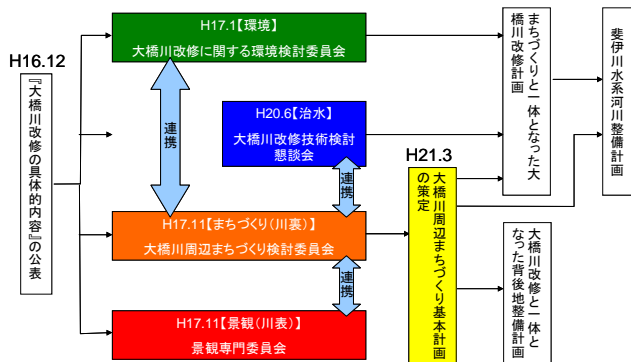


図-1 各分野との連携図

(2) 行政機関の連携

大橋川改修事業は、河川・道路・背後地整備など各管轄の行政機関との連携・協力が必要である。そのため出雲河川事務所・島根県・松江市が一体となって調整する『三者会』を組織し、行政間の情報の共有化、各委員会等の調整、問題に対する検討などを行い、各事業の連携を図った。

4. 市民とのコミュニケーション

(1) 市民意見交換会の開催

水害経験の風化する中、松江市における治水対策の重要性や必要性の理解を深めるとともに、まちづくりに対する市民のニーズを把握するために『市民意見交換会』を開催した。開催は述べ3回行い、毎回100名程度の市民が参加した。

市民意見交換会は、『出席者全員が参加意識を持てる会にすること』『行政と市民の対立構造を避けること』に注意し運営した。

進め方は、大橋川周辺まちづくりの計画案に対し、直接意見を書いた付箋を貼る『ポストイット方式(写真-1)』を採用した。これにより、参加者全員が意見を記載するため、声の大きな市民の意見だけではなく、さまざまな意見が収集できた。また、意見交換会では椅子を円形に配置する『車座方式』により、参加者・作業部会(専門家)・行政が計画作りに同じ立場で主体的に関わることが出来るようにした。この結果、立場を越えてさまざまな意見が出たことにより参加者が多面的・総合的に

に事業について考えることができた。

また、河川改修計画をより実感できるように、図面だけではイメージしにくい堤防形状や高さ関係を事業予定場所の主要な地点に簡易模型などで示し、参加者の情報をより実体的なものとし共有した。(写真-2)

市民との意見交換は、事業者側のトップである事務所長や委員会の作業部会長が直接対応した。責任ある立場の者が市民に対して直接回答したことにより、活発な意見交換会となった。



写真-1 ポストイットにより意見を貼り付ける様子

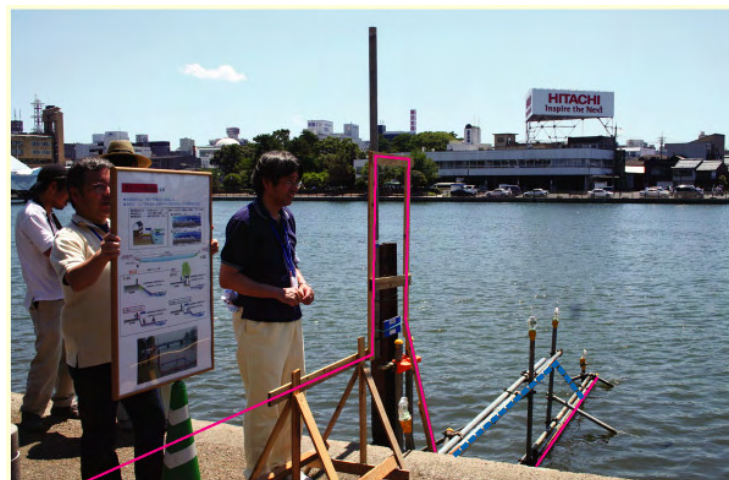


写真-2 堤防形状を現地に示し説明している様子

(2) 意見をのべていただく会の開催

大橋川周辺まちづくり検討委員会での議論が進むにつれて市民から「自分たちの意見をのべる機会をもちたい」という意見が出始めた。市民の中には大橋川改修事業に対する不安や疑問の声が根強い時期ではあったが、大橋川改修やまちづくりに対する日頃の思いをのべていただく会を開催した。

発表者15名、参加者100名程度が参加した。

意見をのべていただく会では、これまで声を出さなかった市民から、「安全・安心な生活のため事業を強力に

推進してほしい」など水害に対する思いや、「大橋川改修事業を契機に、未来志向の都市づくりを進めてほしい」などまちづくりに対する夢も聞くことができた。

(写真－3)



写真－3 市民意見交換会の様子（車座方式）

(3) 地元自治会や関係団体への説明

検討した計画案など主要な各段階において大橋川沿川8地区の住民へ個別説明会を行った。さらに、商工会議所など各団体からの説明依頼についても個別説明会を開催し細やかな対応に心がけた。尚、説明者は行政担当者に加え、作業部会の学識者も参加した。その結果、説明会は延べ70回、参加者1,476名にのぼった。説明会を地区毎に行うことにより、その地域住民の求めていることが把握できるとともに、その地区に特化した説明を行うことにより事業についての理解が進んだ。

(4) オープンハウスによる事業説明及びアンケート調査

行政三者により松江駅前やショッピングセンターなど松江市街地の人通りが多いオープンな場所で不特定多数に広報を行った。開催は述べ4回行い、約300名が訪れた。オープンな場で行うことにより、市民の方々に気軽に立ち寄っていただき、多くの人に広く事業に対する理解を深めてもらった。また、訪れた人の興味がある内容について事業者が1対1で時間制限無く説明したことにより、アンケートの結果、大橋川改修について8割以上の方が説明を聞いて理解できたと回答した。また、大橋川改修に望むものは、風情ある景色という回答が多く、景観への関心が高いことが伺えた。

(写真－4)



写真－4 オープンハウスによる市民説明の様子

(5) 広報室の設置・運営

市民の方がいつでも気軽に立ち寄る事ができ、大橋川改修やまちづくりなどに関する説明・情報提供・相談対応などを受けることができる拠点として、松江市街地に広報室『大橋川コミュニティーセンター』を設置した。

運営は、国土交通省職員をセンター長として置き、担当者として行政三者の職員が交代で行い、職員2名と非常勤1名の3名体制としており、主に、事業説明や意見・要望・質問の対応を行っている。

意見や質問などに対して、その場で答えられない内容についても担当者に確認し後日説明を行うなど、丁寧な対応に心がけ事業への理解を求めた。

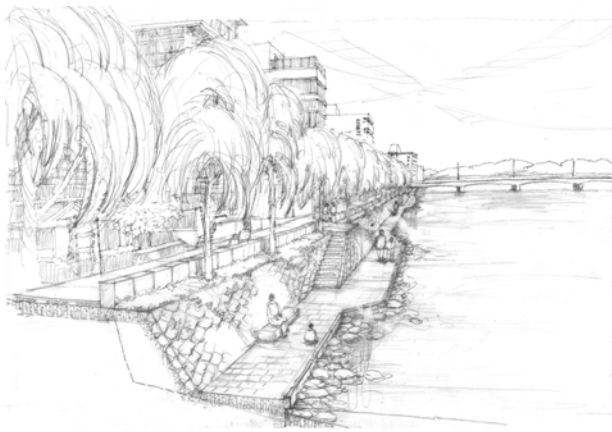
(6) イメージしやすい資料づくり

大橋川改修の形状、斐伊川・神戸川治水事業の効果などについて委員会や市民に対して説明を行ううえで、口頭や図面などでは非常に分かりにくく理解されにくいいため、以下の資料を作成し誰もが理解しやすいよう工夫した。

①イメージパース

柳並木や港湾施設など、主要な箇所においてイメージパースを作成した。最近では、フォトモンタージュなど、よりリアルな資料を作成することは可能であるが、現段階では護岸に使われる色や材質などの要素が未確定のため、リアリティーすぎると印象が変わってしまうとともに、固定観念を植え付けてしまう恐れがあるため、手書きによるイメージパースを採用し、無着色とした。

(資料－1)



資料-1 イメージパース

②卓上模型

イメージパースでは分かりにくい堤防の大きさや水辺までの距離など、立体的に見せる卓上模型を作成した。

模型にはスケールを表示するとともに、車や人など大きさの目安となるものを配置させ、より分かりやすく工夫した。またイメージパース同様、シンプルな模型とした。(写真-5)

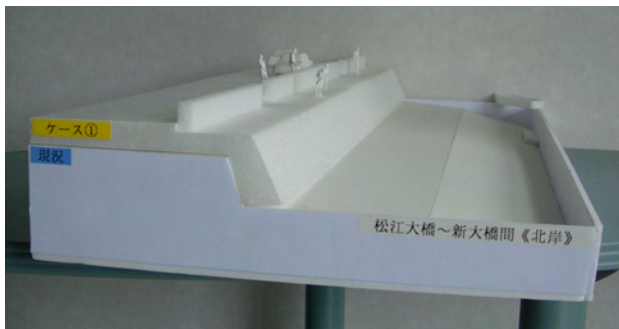


写真-5 卓上模型

③現地模型

「大堤防を避けてほしい」という市民の意見に対応し、1/1スケールの模型を作成し、大橋川沿いに設置した。

原寸大を作ることにより、堤防の圧迫感や水辺の視界などを実際に体感してもらった。

市民や委員からは、「図面だけだと堤防の高さに圧迫感を感じたが、実際に立つと大きな違和感はない」など、圧迫感はさほどないという意見が大勢を占めた。(写真-6)



写真-6 現地模型設置の様子

④大型水理模型

広報室への来館者から「斐伊川・神戸川治水事業及び大橋川改修について、目で見て分かりやすい模型などを設置してほしい」との意見が多く寄せられたことを受け、『大型水理模型(写真-7)』を作成し広報室に設置した。

模型は計画洪水が流れた時に治水事業を実施しなければ松江市が浸水し、大橋川改修によりその浸水被害が低減され、さらにダム・放水路により、松江市の浸水が解消されることを表現した。

これにより、お年寄りから子供まで治水事業の効果が視覚的に理解できるようになった。



写真-7 大型水理模型

(7) 報道機関への対応

報道機関は、委員会や説明会に参加できない市民や県民に大橋川改修の状況を伝える重要な役割を担っている。また、行政の考えだけではなく、市民や沿川住民の声を取り上げているため、客観的な情報源として多くの市民から高い信頼を得ている。そのため、報道機関には事業の内容を正確に理解し報道してもらうことが重要である。

報道機関に対して、委員会等の開催に関する記者発表を行うことは勿論であるが、環境調査など専門的な内容については説明会を開催し丁寧な説明を行った。また、委員会や説明会での傍聴のみではなく、会の終了後、委員長・作業部会長・事務所長による記者会見の場を設け、質問に対して一つ一つ丁寧に説明を行った。

5. 市民対話と事業説明の効果

「大橋川周辺まちづくり基本計画」の作成は、大橋川改修事業に対する不安や疑問の声やまちづくりに対する様々な意見の中で、市民とのコミュニケーションを図り、分かりやすく細やかな説明を行うとともに、市民の意見を計画に反映していった。これらの取り組みにより、市民・報道機関・市議会等において様々な効果（変化）が現れた。

(1) 市民の変化

平成16年12月に『大橋川改修の具体的内容』の公表後、市民から「行政は計画ありきで進める」「大堤防が出来て景観が悪くなる」など不安や疑問の声が多く聞かれた。

しかし、市民説明や様々な取り組みを行う中で、大橋川改修事業に対する理解が進むにつれ「水害の不安を解消するために大橋川改修を早期実現してほしい」「詳しく知れば不安は薄れることを実感した」「大橋川改修を契機に活力を取り戻すためのまちづくりをしたい」など大橋川改修事業に対する理解の声とともに、松江のまちづくりに対する希望や思いを語る意見が市民自ら出るようになった。

大橋川改修に対する市民の不安や疑問は完全に払拭することは出来ないが、行政の進め方に対する不満や誤解に基づく不安や疑問の声は緩和することが出来た。また、声なき市民からも声が聞かれるようになった。これにより、不安や疑問の声が拡大化することは無かった。

また、市民団体により、大橋川改修事業に関する市民アンケートが実施され、その結果を松江市内で発表されるなど、大橋川改修に対する市民の意識向上もみられた。

(2) 報道内容の変化

テレビ・新聞報道についても、大橋川改修事業に対する不安や疑問の声を多く取り上げていたが、市民意見の変化とともに「市民の意見賛否交錯」「歩み寄りの姿勢国示す」など、論調が両論併記的な内容へと変化していくとともに、一方的な反対意見の掲載が少なくなっていたものと思われる。

(3) 陳情の取り下げ

平成19年度に入り、地元治水対策協議会が松江市議会に対し、「築堤方式の大堤防は環境上絶対避けること」

など、5項目の大橋川改修計画見直し陳情の提出があった。さらに、平成20年3月には、商業関係の5団体からも同様の陳情が提出されたが、「国土交通省の事業計画が明らかになるにつれ、陳情内容が現状に合わなくなった」として、平成20年12月に全項目が取り下げられた。

(4) 松江市議会の動き

松江市議会では、昭和56年3月に大橋川改修事業に対し同意しているが、その後鳥取県側の中止要請により約20年間中断していた。平成13年6月に島根・鳥取両県知事による大橋川の測量・調査・設計の実施について確認書がかわされ、平成16年12月には大橋川改修の具体的内容の公表、平成18年7月出水による水害などにより、大橋川改修事業が少しずつ動こうとしていたが、平成19年6月に地元治水対策協議会が松江市議会に対し、大橋川改修計画見直しについての陳情が提出された。

陳情提出後、市議会議員（宍道湖・中海問題等対策特別委員会）から治水計画の設定根拠や効果など大橋川改修事業に対して様々な質問や資料の提示を求められ、約1年半に渡り何度も丁寧に説明を行い理解を求めた。また、大橋川改修技術検討懇談会の座長が松江市長以下市議会議員に対して大橋川改修の必要性についての勉強会も実施した。

大橋川改修事業の必要性や考え方を説明したことにより市議会議員の理解が深まっていった。また、市民との様々なコミュニケーションを行ったことによる市民意見の変化、陳情の取り下げなどにより、宍道湖・中海問題等対策特別委員会では大橋川改修事業の推進を指示する中間報告をまとめ、松江市議会において賛成多数で承認され、大橋川改修事業に再同意した。

6. まとめ

大橋川改修事業は、国際文化観光都市松江の中心部を貫流するため、松江市の景観やまちづくりに少なからず影響を与えるため、まちが変化することに対する市民の不安も理解しなければならない。地域の治水上の安全確保、環境、景観やまちづくりとも調和した事業計画を作成するためには、事業の目的や内容を市民に正しく理解してもらい、その上で市民の意見を聞きながら地域のニーズに合った公共事業を実施することが必要である。

また、行政と市民の対立は、相互理解が進まないうちに対立の構造が形成され結果的に地域にとって不幸な結果を招くことも数多くある。このような問題を解決するために我々事業者が計画段階からあらゆる手段と工夫を行いながら説明責任を果たすことが重要であり、その前提に行政に対する不信感を払拭する必要がある。

大橋川改修事業は今後も分かりやすい丁寧な説明を行

い市民の不安や疑問を解消するための努力を行うとともに、市民のニーズを聞きながらよりよい大橋川の川づくりとなるよう進めていきたい。