

# まちづくりと一体となった堤防整備の取り組みについて

森 僚多

関東地方整備局 京浜河川事務所 調査課 (〒230-0051 神奈川県横浜市鶴見区鶴見中央2-18-1)

東京都世田谷区二子玉川南地区における多摩川堤防整備の実施にあたり、まちづくりと一体となった堤防整備を目指し、地元住民、自治体、河川管理者による議論をワークショップ形式により行った。この結果、地域住民からの意見を踏まえた整備案をとりまとめ、今後事業の実施に向け協議等を行うこととなった。

キーワード 合意形成，まちづくり，築堤，多摩川，ワークショップ

## 1. はじめに

多摩川下流部左岸唯一の無堤部である東京都世田谷区二子玉川地区では、現在築堤に向けた整備が進められている。今般、住宅密集地でありながら堤防で守られていない同地区において、築堤を機に変化する堤防周辺のまちづくりについて、地元住民、大学教授、自治体、河川管理者が参画してのワークショップを開催し、整備案を作成した。

本稿では、当該地区における築堤事業への理解促進及び、堤防整備に伴うまちづくりについて京浜河川事務所が行ってきた取り組みを紹介する。

## 2. 背景

多摩川は、山梨県甲州市の笠取山（標高1,953m）にその源を発し、東京都の西部から南部を流下し、東京都と神奈川県の間を流れ、東京都大田区羽田地先で東京湾に注ぐ、幹線流路延長138km、流域面積1,240km<sup>2</sup>の一級河川である。その流域内人口は約425万人で、中・下流の平野部は首都圏における社会、経済、文化等の基盤をなすとともに、都市地域における貴重な自然空間を有している。多摩川の直轄管理区間は、河口から東京都青梅市の万年橋（61.8km地点）までであるが、このうち左岸17.2k～18.0kの東京都世田谷区二子玉川南地区は、下流部左岸において唯一、堤防がない無堤部地区である（図-1）。当該地区の現況地盤高は、計画高水位に対して最大で約3m低く、平成13年3月に策定された多摩川水系河川整備計画（直轄管理区間編）においても築堤整備

が位置づけられている。近年では平成19年9月の台風9号の際に、地区内の約600世帯に対し避難勧告が発令される大出水となり、この時総勢100名を超える世田谷区の水防関係者等によって約2,000袋の土のうが積み、一時はその1段目まで水位が上昇するなど（図-2）、浸水の危険性が非常に高く、早急な対策が必要とされる。



図-1 二子玉川南地区



図-2 平成19年台風9号時の水防活動の様子

### 3. 二子玉川南地区の堤防整備事業

二子玉川南地区の堤防整備は、大正7年から改修工事に着手されたが、当時は料亭や渡しなどで栄えており、川側に堤防を造ることが困難であったことから、現在残っている多摩堤通りの位置に堤防が建設された(図-1)。その後昭和40年代後半より現在の計画で地元への説明を開始するものの、理解が得られず着手できなかった。したがって堤防整備の実現には、まず事業に対する地元住民の理解促進を図る必要があった。京浜河川事務所では、平成16年度より住民を対象にした堤防整備に関する勉強会を開催し、当該地区の治水上の危険性等について説明し、意見交換を行った。平成17年度後半からは、堤防整備の具体的な内容についての説明会を開催した。このとき、事業の早期実現のために、用地買収や住居移転を行わずに実施可能で、かつ当面の安全性を確保できる整備案として、対岸の川崎市側に見られるような本来必要な堤防の高さよりも1.5m下げた、計画高水位までの暫定堤防の整備に計画を転換した。

平成18年2月に実施した説明会では、約60名の住民参加者のうち、ほとんどの方から堤防整備の早期実現について賛成の意見を頂いた。これは、近年の国内外で頻発している豪雨による被災を受けて、地元住民の中に過去の反対運動の頃とは異なり洪水への危機感が広まったことが大きな要因であったと思われる。また、用地買収や住居移転を伴わない暫定堤防整備への計画の転換が住民の理解へとつながったといえる。

なお、堤防整備は全ての住民から賛成を得られたわけではなく、景観や環境面での理由から堤防建設や計画の内容に異論を唱える住民もいた。このため、計画の見直しを求める住民らの理解を得るために繰り返し説明会を開催した。

### 4. まちづくりワークショップ

#### (1) ワークショップ開催の経緯

平成16年度の勉強会以降、ほとんどの地元住民から堤防整備事業については賛同を頂くことができたが、整備の詳細な内容については数多くの意見や要望が寄せられていた。それらの大半は、堤防整備に伴って変化する景観や自然環境の保持、生活環境への不安に関するものであった。これらの意見や要望は、必ずしも地域の総意としてのものではなく、寄せられた意見の中には相反する内容も含まれていたため、全てを聞き入れることは困難であった。しかしながら、当該地域の住宅密集地としての特色を考慮すると、地元住民と合意形成を図る必要があると考えられた。

住民からの意見や要望に可能な限り応えるためには、

地元自治体の世田谷区との連携が不可欠であった。世田谷区とはそれまでも地元説明会などでオブザーバー的な協力を頂いていたが、今回は堤防整備だけでなく周辺のみちづくりを含めた整備に関する議論となるため、共催者として参加して頂くこととなった。

住民意見の反映においては、個々の多様な意見、要望をどのようにして地域の総意としてまとめていくかが大きな課題であった。世田谷区と事前調整を進める中で、従来の説明会のような行政対住民の構図による手法では、住民個々の意見収集は可能であるものの、合意形成の場としては不十分であると考え、異なる意見を持つ地元住民が一堂に会し様々な意見を抽出したうえで一つの整備案をとりまとめる機会として、ワークショップ形式での懇談会を開催することで合意した。

#### (2) ワークショップの構成(図-3)

ワークショップには京浜河川事務所と世田谷区は事務局として参加するほか、河川管理者、地元自治体として、住民からの意見や提案に対する実現性についての意見や、代替案の提案などを述べるために議論にも加わることとした。このため、行政と住民の間で中立的な立場で議事を進行し、意見のとりまとめを行うために、都市工学を専門とする地元の大学教授に座長、副座長として参加して頂くこととした。また住民参加者については、地区内の全戸へのチラシ配布、ホームページでの公募を経て32名の応募者全員を参加者とした。また、ワークショップではまず10余名からなる3つのグループに分かれて、それぞれで意見のとりまとめを行った後に、全体で議論を行うこととした。

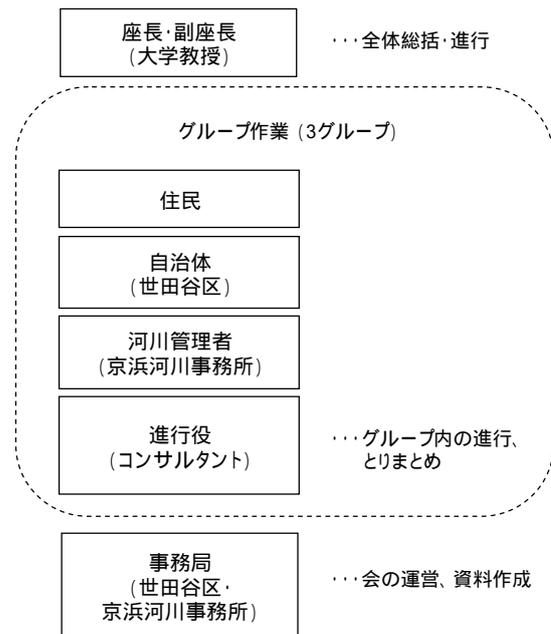


図-3 ワークショップの構成

### (3) ワークショップの経過

#### a) ワークショップの流れ (図-4)

ワークショップは平成 21 年 1 月から 3 月までの期間に合計 3 回実施した。各回の結果については、議事内容や会で出た意見の概要を記載したニュースレターを作成し、地区の全戸に配布した。配布は、京浜河川事務所の職員が多数参加し、世田谷区の協力も得て実施した。こうしたチラシ等の全戸配布は、今回のワークショップで計 6 回実施した。このほか、ニュースレターやワークショップの中で参加者に配付した資料を京浜河川事務所と世田谷区のホームページに掲載し、参加者以外の方にも議論の内容を確認できるように努めた。

#### b) 第 1 回 (意見の収集)

住民参加者にとってはワークショップという手法は不慣れであることが予想されたため、まずは自由に意見を出し合える雰囲気をつくることが重要であると考え、第 1 回ではテーマにとらわれずに意見を収集することとした。そのため、第 1 回の議論中には、何について話をすればよいかわからないという不満の声もあがった。しかし、結果的に第 1 回では 36 名の出席者 (行政参加者含む) から合計 130 の意見が集まり、住民の持つ意見の抽出が十分にできたといえる。第 1 回終了後に全意見についての分類、集計を行った結果、その多くは堤防住宅地側の道路や植栽の整備について、階段、スロープ、散策路など水辺空間へのアプローチについて、堤防整備によって生じる公共空地の整備について、整備区域内の松や桜などの樹木の移植や植樹についての意見であった (図-5)。

#### c) 第 2 回 (テーマに沿った議論)

第 2 回では議論のテーマを極力絞ったうえで、具体的な整備の比較案を示して議論を行った。議論テーマは第 1 回の意見整理結果を踏まえ、前述の 4 テーマとした。それ以外の意見については、議論の前提条件に係る意見であり対象外とした。しかし第 2 回の議論中には、これらの対象外のテーマについて議論が集中する場面が見られ、一部のグループでは整備案をまとめきれなかった。議論のテーマが複数あるワークショップでは、余裕を持った議論時間の確保が重要であるといえる。

#### d) 第 3 回 (意見の取りまとめ)

第 2 回で各グループから出された整備案を比較し、全体として方向性が一致することと、班によって意見が食い違っていることを整理した。前者の例としては、「天端からののぞき込み防止のため、天端を歩かないような工夫をする」、「堤内地側道路は歩行者の安全を確保する」等が挙げられる。後者は、「堤内地側道路の幅員を拡張するかしないか」、「公共空地の樹木の植樹」等であった。第 3 回では、方向性が一致していることについては整備案を示し内容の確認を行い、意見が分かれていることについては、それぞれの比較案を示し、全体

H20.12.8	住民参加者の募集開始
H20.12.18	募集締め切り
H21.1.20	第1回開催 (参加者24名)
H21.1.27	ニュースレター1号配布
H21.2.13	第2回開催 (参加者20名)
H21.2.27	ニュースレター2号配布
H21.3.9	第3回開催 (参加者23名)
H21.4.3	ニュースレター3号配布
H21.4.23	報告会開催案内配布
H21.5.9	報告会開催 (参加者36名)
H21.6.9	報告会ニュースレター配布

図-4 ワークショップの流れ

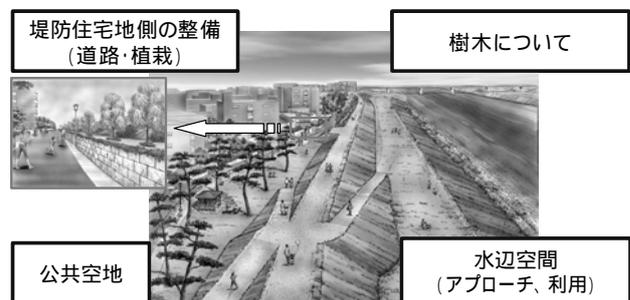


図-5 ワークショップの議論テーマ

意見としてのとりまとめを試みた。特に堤内地側道路の歩道については関心が高く、第 3 回の中で整備案がまともならず、再度検討することとなった。また、公共空地に植える樹種について、桜の植樹と松の移植とで結論が出なかった。したがって、これらについて事務局において再度検討したうえで、最終的な整備案を報告する会を設けることとなった。

#### e) 報告会 (整備案の提示)

第 3 回で残った課題について世田谷区、京浜河川事務所で検討を行った。堤内地側道路の歩道は、住宅地側に整備すると一部の区間で用地幅が足りず、歩行者空間が確保できない整備案となった。公共空地の植樹については、桜を植える案と松を移植する案で議論が分かれていたが、現在の自然を残してほしいという意見を尊重して、松の移植案を採用することとした。

これらの検討結果をもとに、平成 21 年 5 月 9 日に最終的な整備案についての報告会を行った。報告会の開催にあたっては、ワークショップ出席者に限らず地区の全戸に開催案内チラシを配布し、自由参加形式とした。当日は 36 名の住民が参加した。

図-6 は、ワークショップ当初に事務局から示した整備例と、報告会で示したワークショップを踏まえての最終的な整備案のイメージである。上段が堤防住宅地側の

道路、下段が公共空地、水辺空間、樹木に関する整備イメージである。堤防住宅地側の道路については、ワークショップでの「歩道を住宅地側に設ける」、「緊急用車両が通れる車道幅とする」、「駐車対策をする」といった意見を踏まえ整備案を作成した。公共空地、水辺空間、樹木については、「公共空地は広場としベンチなどは設置しない」、「堤防天端から住宅へののぞき込みを防ぐために、利用者の動線や天端の仕上げを工夫する」といった意見を踏まえ整備案を作成した。図-6 からわかるとおり、ワークショップの意見を受けて整備案が大きく変わった。ワークショップでは、堤内地側の歩行者の安全確保、防犯面に配慮した植栽や公共空地の整備といった、安心・安全なまちづくりに対する意見が多く出された。これらの意見は、当初事務局から示した整備例ではあまり配慮されていなかった視点であり、ワークショップの成果として住民意見を反映した整備案が作成できたといえる。

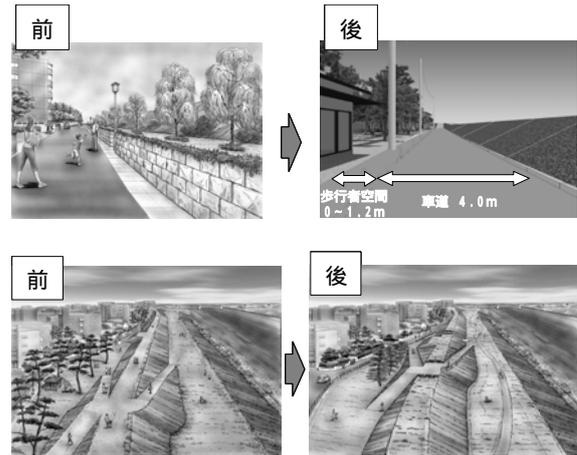


図-6ワークショップ前後での整備案の変化（上段が堤防住宅地側の道路について、下段が公共空地、水辺空間、樹木についての整備イメージ。）

#### (4) ワークショップ実施時の留意事項

今回の経験を踏まえ、ワークショップの実施、特に議論を円滑に進行する際の留意点について記述する。

- ・ 合意形成を目的としたワークショップでは、公平で透明性のある会にすることが、議論の進行や、後の事業を円滑に進めるうえで重要である。そのためには、開催案内や議論経過などの情報提供を漏れがないように細心の注意を払うとともに、チラシの全戸配布などの細かい作業を労力を惜しまず行うことが必要である。
- ・ 開催回数は議論時間を十分に考慮して設定することが重要である。議論時間の不足は参加者の不満はもちろん、議論の後戻りにつながりやすい。十分に議論されたうえでまとまった意見については、後に再び異なる意見が出た場合に既に決まったこととして整理することができる。
- ・ 住民参加者の中には、ワークショップ手法に不慣れな方が多く、他の参加者の話を聞かず自分の意見ばかり述べる方や、逆になかなか自分の意見を言えない方、議論のテーマ以外の話をする方などが想定される。そのような中で議論を進めることは、参加者の不満や、後に議論の後戻りを招くことにつながる。最初の数回は、議論を進める場としてでなく、参加者に自由に意見を述べてもらい、ワークショップのルールや場の雰囲気慣れてもらうための回として想定しておくことが望ましい。

- ・ 今回のように複数の行政による共催の場合、会の中で行政間の見解が食い違うことは、住民参加者の混乱や不信感につながる。事前の打合せで、お互いの認識をよくすり合わせておくことが必要である。

#### 5. おわりに

本件ではワークショップを経て、地域住民の意見を踏まえた整備案を作成することができ、公共事業における住民との合意形成の手法としてワークショップは有効であるといえる。今後、堤防整備に限らず様々なケースでワークショップは適用できると思われる。しかし、すべての場面でやみくもに取り入れても、良好な結果は得られない。ワークショップの実施にあたっては、参加者がその目的を共有することが大前提であり、この原則なくしては前向きな姿勢での意見の積み重ねは実現できない。まずは、事業への理解を得ることが必須であり、そのための地道な広報活動が必要不可欠であるといえる。

二子玉川南地区の堤防整備事業については、現在も堤防計画に見直しを求める方々がいる。これらの方々についても引き続き事業への理解を得られるように、ねばり強く説明を続けていく。