

『佐鳴湖における市民参加による

水環境向上行動計画の策定』

株式会社フジヤマ 都市・地域創造部 伊藤 佳代子

高橋 宏幸 上村 秀人

1. はじめに

【業務の概要】

- (1) 業務名：「令和2年度佐鳴湖地域協議会プラットフォーム作成業務委託」
(当社にて、平成27年度から継続的に水環境向上の支援業務を実施)
- (2) 発注者：佐鳴湖地域協議会（事務局は浜松土木事務所企画検査課、浜松市環境保全課）
- (3) 場 所：浜松市西区入野地内
- (4) 履行期間：令和2年8月7日～令和3年3月19日

【業務の背景】

佐鳴湖は、浜松市市街地西側に位置する汽水湖である。周辺は自然豊かな都市計画公園として整備され、森林や里山



図-1 全景

環境が残り生き物も豊富で、湖岸を一周する散策ルートも整備されていることから、「市街地のオアシス、市民の憩いの場」として年間40万人以上に利用されている。

そのような佐鳴湖も、かつては水質の悪化が大きく問題視された。昭和30年頃から周囲の市街地の進行により流域人口が急増し、生活排水や工業排水が大量に流れ込み、水質が悪化した。全国

湖沼水質ランキングで平成13年～平成18年までワースト1となったことが大々的に報道され、多くの市民に負のイメージが定着した。近年では、市民や行政の取組により水質は継続的に改善し、2019年度のCODの年平均値は7.1 mg/L（ワースト11位）となり、2020年度は6.4mg/Lと1974年以降の観測で最も低い値となっている。

2. 課題

佐鳴湖の水環境改善の取組は、平成2年度に始まり、平成7年度の水環境改善緊急行動計画「清流ルネッサンス21」、平成13年度の同計画「清流ルネッサンスII」により、行政のリーダーシップのもと、下水道整備、浄化施設の設置、事業所排水対策等が進められ、その効果が現れてきていた。

しかし、行政主体の事業が完了しつつある中、水質改善の取組を継続的に実施するためには、市民参加による新たな計画を策定し、水質改善だけでなく、佐鳴湖をより身近なものとするための利用率の向上やイメージ回復等の新たな価値の創出を目指す必要があった。特に、工場排水や生活排水等の汚染源が特定できる「点源負荷」対策の効果は明確であるが、市街地や農地等の流域全体から流れ込む「面源負荷」対策は、農地の施肥の適正化、道路の清掃、ゴミ削減など市民の主体的、長期的協力が不可欠である。市民参加を促すためには市民の求める計画が必要であり、平成27年

度の新行動計画の策定は、市民参加により行なわれた。そして意見をまとめるため、行政と市民とをつなぐ第三者的な立場のコンサルタントとして、会議の運営支援を行った。本稿では当社が行った平成27年度の「佐鳴湖水環境向上行動計画」策定業務を中心に論じ、また基本理念・基本方針等を引き継ぎ令和元年度に改訂した第二期計画とその取組、そして令和2年度の新たな市民参加の場（プラットフォーム）について提示する。

まず、計画策定段階では、会議の進め方や合意形成の手法を含めた進行方法の提案を発注者から求められた。本検討の組織体制は、図2のように構成される。基本的には、多様な主体で組織された市民参加型の検討組織「佐鳴湖のみらいを育む会（以下、「育む会）」が素案を作成し、行政を中心に地元自治会長や専門家等で組織される「佐鳴湖地域協議会」の承認を得て策定となる。当社は、会議の運営補助、全体のスケジュール設定等を行った。

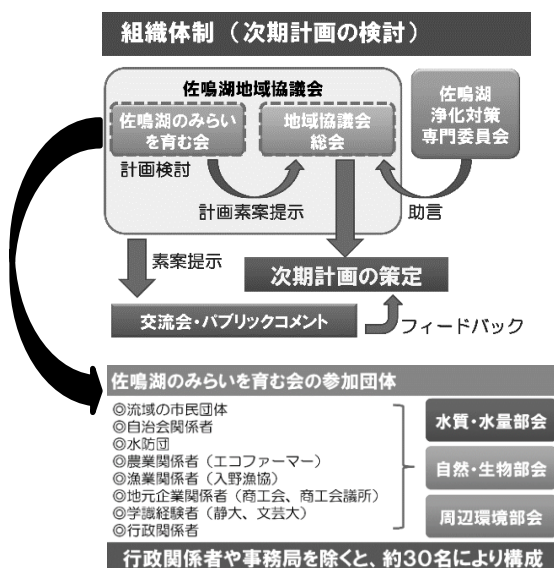


図-2 組織体制

また、「育む会」は多様な主体が参加することから、それぞれの立場で意見が一致せず、対立が発生し、合意形成が円滑に進まないことが予想され、検討を進める上で以下の事項が課題となった。

- 「効率的・効果的な会議の進行」：計画策定までの工程、組織体制、意見の抽出への調整
- 「円滑な合意形成」：意見のとりまとめ、参加

者同士の衝突回避のための会議運営

これらの課題に対し、会議を開催する上で留意した点は以下の通りである。

➤ 「効率的・効果的な会議の進行」における留意点

①「目的・位置付けの理解が不十分」：基本的な情報が少なく、参加者自身が、育む会での自分たちの役割は何か、何を検討しているのか、議論がどう反映されるのかが理解しにくい。

②「意見が抽出されない」：独自の考えを持つ人は声が大きく、頻繁に発言する。大多数の中では、発言が少ない参加者の意見抽出が困難である。

③「組織体制への不理解」：地域協議会の下部組織であり、「提案しても上位組織に伝わらない」のではという意見が挙げられた。また、行政の縦割り組織への懸念として情報共有不足や対応の遅さが指摘されていた。

➤ 「円滑な合意形成」における留意点

④「意見が分散する」：参加市民の関心事が個々に異なるため、すべてを網羅すると計画の範囲が多岐にわたる。またそれぞれの求める理想像が違い、意見が分散する。時には参加者同士が対立することもあった。

⑤「提案を否定できない」：参加市民から、実現が難しい取組等が提案された際は、様々な要因により、最終的には除外する場合もある。しかし、その場で事務局が意見を否定すると対立が生じ、参加者が発言しにくい環境となってしまう。

3. 対応策（工夫・改善点と適用結果）

➤ 「効率的・効果的な会議の進行」のための対応

①検討資料の工夫、計画の骨子案の作成

- ・効率よく意見を収集するため、参加者が現状や課題、将来像をイメージできるよう現地の写真やマップ等を検討の場に用意するとともに、あらかじめ想定される課題等はリストアップし、会議の資料として利用した。
- ・「育む会」だけでなく、事務局の取組や専門家の確認時期まで含めた計画策定の全体スケジュール

ルを提示し、検討の位置付けと役割の明確化を伝え続けた。

- ・現在の検討がどのように反映されるのか理解するため、あらかじめ骨子案を提示し、完成イメージを共有した。

②発言しやすい環境づくり

- ・「発言は1つずつ」「1つの意見を全員で考える」「他の人の意見は否定しない」等の検討ルールを設けた。

③行政の関係各課からのワークショップ参加

- ・協議会規約を変更し、市民参加の「育む会」の検討結果が行政計画に尊重されることを示し、参加者の参加意識を高めた（自分事化）を得た。

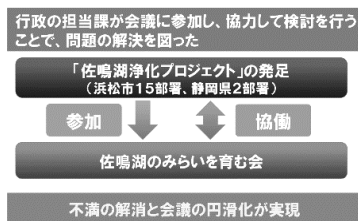


図-3 組織体制

➤「円滑な合意形成」のための対応

④ワークショップ形式で課題や目標を共有

- ・水質・水量、自然・生物、周辺環境の3つの検討項目に分け、それぞれの課題をワークショップ形式で効率的に検討した。



図-4 会議の様子

- ・各分野を得意とする社員がファシリテーターとなり、意見の分散や対立の発生を防止した。
- ・当初の段階で計画の「基本理念」を定め、将来像を共有しながら検討を進めた。

⑤参加者の話し合いによる課題の検討

- ・参加者から実現性が難しい取組が提案された際は、他の参加者にも発言を促し、主催者が結論を誘導することなく、発言者同士の話し合いによる解決を目指した。具体的には、まず参加者の意見の良点を整理し、その後問題点を整理することで、明確化し、議論を行いやすい場を整えた。それでも採用にむけ意見が残る場合は、学識経験者による「専門委員会」に諮り、専門

的・客観的な見地から丁寧な説明を行った。

以上のような対応方法の採用により、市民と行政が一同に会し検討でき、さらに、市民の意見に行政が即時的に対応することも可能となり、行政への意見だしの不満も解消された。このことにより、参加者の満足度も高まり、それまで行政に**批判的であった参加者の協力的な意見抽出が得られた**。また、「佐鳴湖の総合的な環境の向上」という漠然としたテーマに対し様々な意見が提案される中で、具体的な取組提案ができた。市民参加での検討は、4年間（平成23～26年度）という長期の検討であったが、相互を尊重する姿勢を醸成することで、**最後まで市民と行政の役割に沿った計画策定することができた**。佐鳴湖でのこれまでの水質改善に特化した計画から、**佐鳴湖とその周辺を市民主体で、環境を総合的に捉えた計画を策定することができ、計画に基づき、行政と市民の協働により環境の改善を進める方針が共有**できた。

4. おわりに

市民参加による行動計画の策定は、市民主体の水環境の継続的改善に貢献し、市民利用が促進され、新たな佐鳴湖のイメージ形成へと繋がっている。

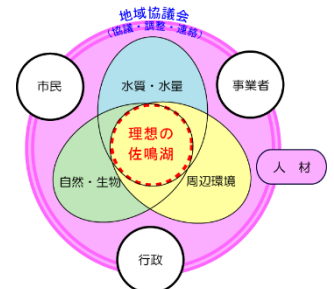


図-5 佐鳴湖を構成する要素の概念

継続的改善として、令和元年度の計画改訂では、長期的な市民主体の取組を確立するため、「**人材育成**」という方針を新たに加えた。さらに、令和2年度には、市民参加の寄り合いの場の形成のため、市民相互が情報交換やコラボレーションすることが可能な**プラットフォームの構築という目標に向けた検討を開始**した。コロナ禍で交流による人材育成が難しいなか、佐鳴湖に関わる市民の持つ課題を丁寧に傾聴し、平成27年度から継続し蓄積してきた経験や合意形成の手法を活用し今後も佐鳴湖の水環境向上に寄与したい。