

市民ファシリテーターが 津波防災まちづくり計画策定に果たした役割 —静岡県牧之原市を事例として—

A Study on The Role that Citizen Facilitator Achieved to Make a “TSUNAMI Disaster Prevention Plan” —A Case of Makinohara City in Shizuoka Prefecture—

法政大学大学院政策創造研究科 原口 佐知子

法政大学大学院政策創造研究科教授 上山 肇

1. はじめに

近年、多くの自治体で津波に対する防災計画が制定されている。特に、2011年（平成23年）の東日本大震災以降は、その危機感から、計画の見直しへの必要性を迫られる自治体も少なくない。しかしながら、その計画は、行政職員が机上で考えた計画であることが多い。また、委員会等を設置しても、地域の自主防災会役員や自治会役員等の参加のみで、幅広い市民の声を組み込んだものとなっていないのが現状である。

実際に、震災発災時においては、日ごろから地域での防災意識の高い、また常日頃から住民間での話し合いを積み重ねてきた地域が纏まりのある行動ができるのではないかと考える。そのためにも、市民の声を生かした防災計画の必要性を改めて感じる場所である。

静岡県牧之原市は、2012年（平成24年）に政府が発表した、南海トラフ巨大地震によると、最大震度7、津波高14メートルの想定が出されている^(注1)。約48,000人の市民のうち、約6割の30,000人が海岸線、または、その近くに住居を構え、数キロ圏内に浜岡原子力発電所を抱えながら、津波と原発に対して危機意識のなかでの生活をしている地域である。

そのような状況のもと、牧之原市では、2012年（平成24年）、各自治会を中心とした“津波防災まちづくり計画”の策定を決めた。この計画には、市が合併し、新市としてスタートした、2005年（平成17年）から市民参加と市民協働を掲げた市政の下で活動している“市民ファシリテーター^(注2)”が中心となり実行された。

本稿では、市民参加の“津波防災まちづくり計画”の策定を通じて、牧之原市の地域防災に対し、市民ファシ

リテーターが果たした役割と今後の可能性について探ることを目的とする。

2. 牧之原市における市民参加

2-1 市民ファシリテーターの位置づけ

牧之原市では、2006年（平成18年）の市長マニフェスト検証をきっかけに、この7年間で約42人の市民ファシリテーターが育成されており、牧之原市の各課題に対して、多くの市民意見を聞く対話の場“男女協働サロン”を通じ、その中心的役割を果たしている。本来は、コンサルタントや行政職員が市民の意見を吸い上げている自治体が多いのが現状であるが、牧之原市においては、市民がファシリテーションを身に付けることで、地域においての対話の場にいつでも参加でき、有力者や地権者などの大きくなりがちな声を抑えることで、幅広い市民から平等に意見を取り入れ、まちづくりに必要な役割を果たしている。

職員においても、延べ20人が研修を受けており、日常の職員会議等にこのスキルを取り込むことで、日ごろから職員が顔を突き合わせて話ができる環境づくりを進めている。

また、今回の津波防災まちづくり計画を前に、市民ファシリテーターは、1999年（平成21年）に丸二日間の研修においてワークショップ（以下、WS）の組み立て方を学び、継続性を持ったWSを通して結果へ導くための研修を受講している^(注3)。その結果、各地区5回のWSとまちあるきをしながら、積み上げのある成果を出すことに成功している。

2-2 対話の場“男女協働サロン”

牧之原市の対話の場“男女協働サロン”は、市民が市政に対し、平等に意見を言える場であり、この場に出た意見は、市の政策や具体的施策への反映を続ける。

通常はWS形式で行い、市民ファシリテーターの進行で、男性も女性も同じくらいの人数が参加し、幅広い年齢層の人達が集まる“対話の場”である。日常生活で交流のない住民同士が同じ課題について議論するとき、それぞれの性別や世代からの視点を感じたままに話すことで、新しい気づきが生まれる。そこで生まれる気づきは、地域の課題だけではなく、地域そのもののあり方に関する対話となり、更には新しいコミュニティの構築へと繋がるのではないかと考える。

この対話の場のルールは、①自分ばかり話しません ②楽しい雰囲気の中で ③人の意見を否定しない とし、「気軽に、楽しく、中身濃く」をモットーに実施されている。相手を否定せず意見を共有することで、自然と話す雰囲気をつくりだしている。また、男女協働サロンは、自治会からの参加者選出で企画することが多く、地域住民からの信頼の下に選出された自治会役員と市民ファシリテーターの交流も多い。市の最小コミュニティである自治会の力を借りることで、参加者の安心感や継続性を得られ、自治会が“男女協働サロン”に示す役割の大きさを感じることができる。

現在までに行った“男女協働サロン”は、市長のマンIFESTO検証、保育園の民営化のあり方検討、図書館のあり方検討、自治基本条例制定、市民参加条例制定、自治会組織のあり方検討、水道タンクの移設問題、地域まちづくり計画など、約162回、市民の参加は、約5,818人に及んでいる（写真）。このことから牧之原市が、市の政策・施策に対して市民の意見を取り入れることを基本としながら市政を運営していることがわかる。

牧之原市は、2011年（平成23年）市民が中心となって、約4年間かけ自治基本条例を施行している。その際の市民参加は2,242人、検討回数はWSを含め99回に

至る。協働のまちづくりを理念に掲げ、第3章市民参加の推進のなかで「対話の場とひとづくり」を設置している。この条例の下に、市民ファシリテーターを育成し、男女協働サロンを位置づけることで、今後も変わらない牧之原市における“まちづくり”を推進している。

3. 津波防災まちづくり計画の策定

3-1 津波防災まちづくり計画組織づくり

今回の津波防災まちづくり計画においても、市民ファシリテーターが中心となりWSを行い、職員と協働で作った計画である^(注4)。特に、半年にわたる長期的WSを行うこと、計画が今後、市としての防災計画へ大きく影響することから、通常のまちづくりとは違い、大きな責任のある計画づくりである。また、この計画においては、防災担当とまちづくり担当が市としての方向性を決めながら進めることから、行政側の調整も常に時間を有している。

計画作成においては、牧之原市にある10自治会のうち、津波の対象地域とされる5つの「地区自治推進協議会」が、「地区津波防災まちづくり計画策定委員会」を組織し実施された。メンバーの構成は、自治会、地域の消防団、病院関係者、自主防災委員、PTA関係者、小中学校の職員、民生児童委員、県庁職員（土木事務所、中部危機管理局、中部地域制作局）、市の職員、関連する利害関係者など約40人で、各地区構成されている。

約半年間に及ぶ津波防災まちづくり計画の策定における男女協働サロンは、54回（4地区で各11回、1地区で10回）、参加人数は2,530人に及ぶ。また、市長においては、出席要望のあった46回のうち31回に参加（出席率67%）し、市民の討論の様子を見守り、最後に講評のみするという立場を崩すことなく、あくまでも市民中心のWSであるということを市民に対し位置づけることで、市民の自治意識を自然と高めていったことも大きな特徴であると考えられる。

3-2 計画策定と市民ファシリテーターの介入

第1回：「計画の目的と主旨説明」(WS)

各地区の参加者が、地区に合った計画のサブタイトルをつけることにより、地域の目的をお互いに共有する。また、現状確認等のための地区まち歩きルートを検討した。最初は戸惑いながらの参加者も、市民ファシリテーターがその場を楽しく話しやすい雰囲気づくりをすることで、会話が進み意見が纏まった。また、まち歩きルートは、課題を見つける上での共有事項であり、地図を通して、改めて地域を見直すことになる。“津波防災”と



写真 男女協働サロンの様子

いう課題から外れないように、参加者の意識統一を考えた進行により、課題を共有することができた。

第2回：「現地でのまち歩きの実施」(まち歩き)

5地区一斉のスタートを実施。約2～3時間かけて、グループごとに写真を撮り、地図に付箋をしたり記入しながら、地域の課題を探して歩いた。市民ファシリテーターは各地区のまち歩きをリードした。参加者には、県の危機管理課職員や、地元の建築関係者、また小中学校の職員も参加したことから、市民と専門家をまち歩きを通じてファシリテートすることで、更に多くの専門的意見を地域に落とし込むことができた。

第3回：「取り組みたい柱とテーマの検討」(WS)

まち歩き結果を写真とともに、地図に落とし込み作業をしたうえで、取り組みたい事業の柱立てを行う。柱に対し、テーマを付ける。既に現場を歩いて共有しているので、修繕箇所や工事の優先度など活発な意見交換をした。市民ファシリテーターは地図の利用の仕方をリードしながら、参加者の主体性を引き出すことに専念することで、市民から多くの意見が出た。

第4回：「ハード事業の具体的取り組みを検討」(WS)

第5.6回：「ソフト事業の具体的取り組みを検討」(WS)

ハード・ソフトの両面から、柱立てした事業を、主体・工期・予算など具体的に検討した。市民ファシリテーターは5W1Hの意識を入れながら、対話の促進を促した。特に、WHO（誰が）に関しては、行政か市民か、協働かを改めて考える機会となり、看板の設置など早急な作業においては市民が自ら行うとの意見が出るなど、市民の中から気づきを導いた。

第7回：「ソフト事業の先導プロジェクトを決定」(WS)

ソフト事業、特に市民が主体性を持ってできる事業を地元で落とし込む作業を実施した。次年度より実際に地区へ落とし込む作業として、市民ファシリテーターが多くの市民に意識を持って参加できるプログラムづくりを手伝うことで、各地区無理のない計画づくりとなった。

4. おわりに

4-1 市民ファシリテーター（新しい公共）の果たした役割

市民は、長い間、公共を担うのは自治体であるとの意識の中で過ごして来た。しかしながら、地域に住んで、地域で生活しているのは、そこに住む市民そのものである。今回の計画は、市民自らが、自分達の課題を見つけ出し、確認し、共有するという本来の市民自治の姿を実現した。福嶋（2014）による「自治は、市民の想いから出発して地域の課題を本気で解決しようとした時、必死

になるものです。あるいは、必死になって市民の抱える課題を解決したら、結果として自治が生まれていたというものだと思います。」にまさに匹敵する。

今回の“津波防災まちづくり計画”において、多くの市民から、行政職員だけに頼らず自分達でもやれることを気づく場面に遭遇した。この気づきから生まれる自治力が、本来の地域の姿であると考ええる。例として、市内において、同じような地形を有しながらも、地域の話し合いの結果は大きく差があることも明らかになった。津波防災タワーの必要性を優位に計画立てした地域と大きな箱ものよりも裏山へ避難すべき道路の拡張を優先するなど、机上の計画では予想できない結果を得られている。

4-2 市民ファシリテーターの必要性

今回の津波防災まちづくり計画は市民ファシリテーターが中心となり、各地域で継続性を持ったWSを展開することで、毎回の積み重ねから対話を深め、地域にとって本当に必要なものを引き出しまとめることができたと考ええる。

地域の一市民である市民が行うファシリテーションは、参加者との距離感を縮める。市民ファシリテーターは、地域を熟知しており、地域の人や歴史を毎日肌で感じている。特に、今回の津波防災まちづくり計画においては、地域ごとに意見が違い、防災拠点になる公民館の位置や小学校のあり方など、地域への理解が必要なが多くあった。また、参加者にとっても市民ファシリテーターと日常生活の中でも顔を合わせることから、会話が進む様子が感じられた。

市民ファシリテーターは、これからの地域における“対話の場”において、不可欠な存在として、財政難や人口減、高齢化や福祉の問題などの多くの課題を抱える自治体にとって力ある存在になっていくものと考え（図）。

牧之原市においては、この7年間を通した積み重ねにより、市民ファシリテーターの位置づけが安定期になり

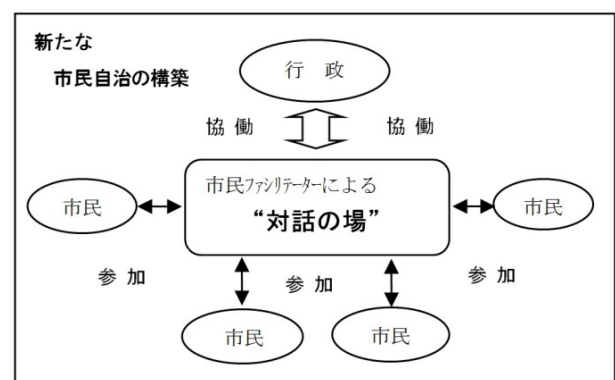


図 牧之原市における市民ファシリテーターの役割

つつある。しかしながらその進行の仕方や行政との関わりや報酬の問題など、まだまだ沢山の課題を抱えていることも事実である。幅広い“まちづくり”を担うファシ

リテーターとしての知識の習得と人材の育成、そして、市民と行政が公共を担う新しいまちづくりの基盤づくりを今後の課題としたい。

注

(注1) 2012年8月29日、静岡県危機管理部危機政策課発表の“本県における南海トラフ巨大地震による津波高(10mメッシュ)、人的・物的被害等”

(注2) 静岡県牧之原市において、市民の対話の場を促すまとめ役

(注3) 世田谷トラストまちづくりセンターによる研修。牧之原市にある株式会社矢崎ものづくりセンターにて二日間実施

(注4) 今回の計画は、牧之原市全課の職員(課長以上)が参加している。

(注5) 津波防災まちづくり計画は、総額約29億円、避難タワー、救護所の整備、防災公園などに使われる。

参考・引用文献

- 1) 福嶋浩彦：市民自治・みんなの意思で行政を動かし自らの手で地域をつくる，ディスカバー・トゥエンティワン，pp277，2014.2
- 2) 中野民夫・堀公俊：対話する力，日本経済新聞出版社，2009.5
- 3) 田村明：まちづくりの実践，岩波新書，1999.5
- 4) 田村明：まちづくりの発想，岩波新書，1987.12
- 5) ガバナンス自治体から見た災害対策，ぎょうせい，No137
- 6) 松下啓一：協働が変える役所の仕事・自治の未来 市民が存分に力を発揮する社会，萌書房，2013.5
- 7) フラン・リース：ファシリテーター型リーダーの時代，プレジデント社，2002.12