

国土政策と社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント ～歴史と現場からの考察～

Project Management for National Land Policy and the Social Consensus Building: An Examination from Perspectives of History and Project Sites

社会的課題に関して、関連するステークホルダーの関心・懸念（インタレスト）を勘案した新しい政策のデザインと社会的合意のための新たなシステムの構築のために、国土政策をめぐる基本的な思想について、歴史的考察と具体的な実践に基づいて考察したい。

基本的な思想は、奈良時代の高僧・行基菩薩の行った公共事業から検討する。行基の活動は、7世紀に、唐・新羅に対して倭が行った戦争の戦後復興時代の社会基盤整備という性格をもっている。当時の状況は、ちょうど、無謀な戦争によって国土を焦土としてしまったわが国が、復興の時代に推進した社会基盤整備の時代に重なってみえる。高度経済成長を大目標とする国土政策が日本の豊かな自然環境を破壊し、地域社会を疲弊させる状況に陥ってしまった現在、いったいわたしたちは、どのようにして国土を再形成していかなければならないのか。当事者として現場に立ち、いくつかの事業に関わった者として、行基の思想と行動を問いなおすことは、わたしたち自身の国土に対するかかわり方を考えるうえでも大いに参考になる。

土木工学のあり方について、土木学会では、平成21年の学会で「利他行の土木」と題して議論を行った。わたしは、行基の思想と行動についての報告を求められた。このときの報告をもとに、まず、行基の時代とその思想について考察した後、わたし自身がかかわった斐伊川水系大橋川周辺まちづくり基本計画策定事業と宮崎海岸侵食対策事業の進め方について検討しながら、国土政策のこれからという課題に答えたいと思う。本論の主張を一言でいえば、「血の通った国土づくり」ということである。



Based on a historical investigation and practical experiences, this paper examines the basic philosophy surrounding national land policy, aiming at creating new policy design and a new system for social consensus that take into account the interests of stakeholders involved in various social issues.

With regard to the basic philosophy, public projects conducted by a learned priest of the Nara period, Bodhisattva Gyoki, are considered. His activities had an aspect of social infrastructure development in the period of recovery after the wars against the Tang dynasty and Silla in the seventh century. Indeed, his activities seem to parallel the social infrastructure development during the post-World War II recovery period that Japan promoted after seeing its war-torn land caused by the reckless war. Now that the national land policy, which has set rapid economic growth as a major objective, has destroyed the country's rich natural environment and has weakened local communities, how should we restore our land? As someone who has had hands-on involvement in various projects, the author revisits the philosophy and actions of Gyoki, the process of which has significant implications for our thinking on our relationship with the land of the country.

Discussions on the role of civil engineering were held at the 2009 conference of the Japan Society of Civil Engineers under the title "Altruistic Civil Engineering Projects", and the author prepared a report on Gyoki's philosophy and actions. Based on the report, this paper attempts to offer a solution to future issues surrounding national land policy by examining the era in which Gyoki lived and his philosophy, and by discussing the process of a project on basic planning for the revitalization of towns along the Hii/Ohashi River and a project on preventing the erosion of the Miyazaki Shore, in both of which the author was involved. In short, the main argument of this paper is summarized in the term "compassionate land development".

1 「利他行」の土木と行基の思想

これからの土木事業はどうあるべきか……「利他行の土木」と題された土木学会のシンポジウム（平成21年9月3日、於福岡大学）で、わたしは、「行基の風景」と題して発表を行った。奈良時代の高僧・行基は、古代版NPOによる公共事業のプロジェクト・リーダーでもあった。行基が遭遇した時代の風景、そして、行基が変えようとした国家・社会について考察を進めながら、国土管理の背景となる歴史的視点と国土政策の関係について考察したいと思う。

土木学会の大会趣旨によれば、土木学会が「利他行の土木」をテーマに掲げた理由は、つぎのような内容であった。

土木の範囲は河川・道路・港湾・上下水道・鉄道・電力など幅広く、人々の暮らしはこれらの社会資本なしには一日たりとも成立しない。にもかかわらず、公共事業批判は収まる気配を見せず、土木に対する若者の人気は低落傾向にある。その原因にはさまざまなものが考えられるが、次のような批判があるのもまた事実である。多様化する国民、そしてその要求に的確に答えられていないのではないか？ 土木事業自体が自己目的化し、土木本来の役割である国民生活の視点が薄れていないだろうか？

今年の全体討論会では、土木の基本思想と考えられる「利他行（他人のための幸福を第一に考えること）の思想」に焦点を当て、土木の本来あるべき姿に迫りたい。

学会では、行基の思想と行動について述べる前に、わたし自身と行基との出会いから述べることにした。

行基と出会ったのは2004年の秋、長野県山ノ内町で、地域づくりのワークショップのためのアドバイザーとして招かれたのがきっかけである。このワークショップは、長野県北信地方事務所と山ノ内町が共同で行った事業で、山ノ内町の農業と観光をどのように結びつけるかという

試みであった。ワークショップは、「〈農業〉×〈観光〉×〈環境〉による地域づくりワークショップ」と題され、住民参加型の話し合いに基づき、フィールドワーク、シンポジウム等を組み合わせて、地域の特産品を地元の観光業者の利用につなげることを目的としていた。山ノ内町の夜間瀬地区や須賀川地区といった農業地帯の生産物を湯田中温泉、渋温泉等の山ノ内温泉郷および志賀高原の旅館・ホテルで活用するための事業であり、大きな成果を収め、当時の町長からも高い評価を得た。

渋温泉地区の魅力を探して歩く「フィールドワークショップ」で、渋温泉の人びとと横湯川扇状地右岸でのまち歩きをしていたとき、渋温泉大湯の発見者が行基菩薩だという伝承を知った。

渋温泉の大湯の源泉は、丘陵と夜間瀬川の河床の境目にあり、丘陵を少し上ったところに薬師堂があった。奈良時代の仏教は、平安時代に流行した西方浄土の阿弥陀如来信仰と異なり、病氣平癒を願う東方浄瑠璃浄土の薬師如来信仰であった。薬師堂の建設には、温泉の効果と薬師信仰を結びつける発想があった。また、温泉の発見は、寺院・仏像の造立のための金や水銀鉱脈の開発等とも深く関わっている。つまり、行基菩薩は、「山師」であった。「山師」は、「山見分け」とも言われた。

地域づくりやまちづくり、川づくりで、地域の人びととフィールドワークとワークショップを統合した「フィールドワークショップ」を各地で重ねてきたわたしは、行基と出会い、「山見分け」ということばと遭遇することで、自分自身の思想の表現を得た。地域づくりでは、ふるさとと山を見分けることが議論に先行しなければならない。山見分けは、川見分け、海見分けと続き、まち見分けへとつながり、さらには、そこにどんな人びとが暮らし、どんな意見をもっているか、つまりは人見分けにまで展開する。地域づくりにとって重要なステークホルダー、いわゆるキーパーソンを見分けることが必要である。こうすることで、地域の課題が見え、問題解決の方向性も浮かびあがってくる。これが「ふるさと見分け」である。ふるさと見分けをするには、山、川、海、まち

の「空間の構造」「空間の履歴」「人びとの関心・懸念」を知ることが不可欠である。わたしは、この一連の作業を「空間の価値構造認識」と名づけた。

山ノ内町でのワークショップに先だって、わたしは、2003年から2004年にかけて、筑後川水系城原川上流に建設予定の城原川ダムを討議するために設置された城原川流域委員会の委員として難しい議論に参加していた。委員会は、「ダムは治水に有効である」という結論を示したが、わたしは、この議論で城原川と佐賀平野という興味深い空間の価値構造認識はできていなかったと考え、2005年以降、何度か地域の人びととフィールドワークショップを実施した。そのときにも行基菩薩に出会うことになった。

佐賀平野の「ふるさとみわけ（山見分け・川見分け・海見分け）」のフィールドワークショップでは、城原川扇状地の扇央部左岸丘陵上の最重要地点にある仁比山神社は、もと聖武天皇勅願の護国寺・地藏院で、729年に行基が61歳のときに開いたという伝承があった。護国寺跡から佐賀平野を展望すると、眼下の城原川が扇状地を下る様子がよく見えた。この地点は、明らかに城原川治水の要衝として、古代の人びとが大切にした場所である。行基伝承は歴史的事実かどうか不明だが、治水工事に関わった人びとが土木事業による人びとの救済者、行基菩薩の名をこの地に残そうとしたことは間違いない。

行基の伝承は、同じ佐賀平野でもっと西を流れる嘉瀬川にも残されていた。山間部から佐賀平野に流れ出る丘陵上に、行基を開基とする実相院という寺が残されている。実相院の庭から眺める佐賀平野と嘉瀬川の眺望はすばらしく、治水担当者が山と川と平野の関係を把握するためのポイントとしたことがよく理解できる。

川が山間部から平野に流れ出るところは、治水上のみならず物流の枢要な地点である。このことをよく認識できるのが、淀川水系木津川の本津である。本津とは木の港の意味であり、平城京建設の折りには、木津川上流の山から木材を切り出して上野盆地を下り、岩倉峠を経て、本津で陸揚げした後、平城京に運んだのである。



「菅原寺の行基像」(筆者撮影)

行基は、伊賀方面から西に流れて大和盆地に出る木津川の右岸に泉橋院という寺を建て、木津川への架橋工事を指導した。聖武天皇は72歳の行基を訪ね、その人柄に深い感銘を受け、東大寺大仏殿建立のプロジェクトへの助力を依頼することになる。行基は、晩年国家プロジェクトに加わることになるのだが、それは全国民をあげた事業の推進にあたって、それまで彼が進めてきたいわば古代版プロジェクト型NPOである「知識結(ちしきゆい)」の方法を大規模事業にも応用するためであった。

木津川は、これもまたわたしにとって縁の深い川であった。2003年から2004年にかけて、国土交通省近畿地方整備局が進めていた淀川水系河川整備計画策定のプロセスで、淀川水系流域委員会が流域住民同士の話し合いを提案し、木津川上流の川上ダムの建設問題をめぐって、住民対話集会を開催することになり、わたしは、その進行役を依頼された。わたしは、対話集会の進行だけでなく、事業主体である木津川上流河川事務所とこの事業に係るコンサルタントとともに、一連の対話集会全体の設計・運営・進行に携わった。

そのときはまだ、木津川と行基との深い縁について深く認識していなかったが、後から考えてみると、住民参

加型社会基盤整備の推進に関わった者として、その先駆者ともいべき行基との深い縁を感じないわけにはいかなかった。わたしが木津川と行基との深い関わりを実感したのは、2008年に木津の泉橋院（現在の泉橋寺）を訪れたときであった。

行基は僧という身分で、ため池や農業用水路、橋梁などの土木事業を推進したことで著名である。工事に従事したのは民衆であった。しかも、その事業は困窮した人々を救済するために、かれらを組織した私設の公共事業であった。組織は「知識結」といわれた。現代風に言えば、非政府組織、NGOであった。このNGOは、事業ごとに組織し解散する、いわばプロジェクト組織であったことが、現代のNGO、NPOと異なっている。

行基は、寺院の建立や写経というプロジェクト活動を展開していくうちに、平城京で酷使される労働者の姿を見て、救済活動を行うようになった。さまざまな土木事業を推進し、最後に、東大寺大仏殿建立という国家事業に携わるまでになったのである。

行基の土木事業は、困窮した民衆を救済するための「利他行」のプロジェクトであった。このような行基の社会的活動を理解するためには、その時代背景を知る必要がある。晩年、行基は聖武天皇に篤く信任されたが、これは、古代最大の国家指導者、藤原不比等とそのこどもたちが没して、橘諸兄が政権を握った、いわば政権交代後の話である。不比等の時代には、行基はむしろ弾圧されたことが見逃せない。というのは、今も述べたように、行基は、平城京遷都のために公共工事に徴用された人々の悲惨な状況を目の当たりにし、倒れた者や逃げ出した者を収容し救済する活動を進めたからである。

平城京建設は、時の最高権力者・藤原不比等が生涯をかけて推進した国家建設のための一大事業であった。行基の活動に対する弾圧には、国家事業を最優先する不比等の存在があったのである。平城京遷都は、今から1300年前の710年であったが、その後も首都造営の工事は進められ、多くの人々の苦しみのもととなった。

平城京建設は、極東アジア世界で、大帝国・唐と朝鮮

半島を統一した新羅の2国との関係で、日本がどう独立を確保するかという国家的テーマに関して、天武・持統天皇以来の課題への不比等の回答のひとつであった。それを象徴するかのように、不比等は、720年、日本国家のアイデンティティーを示すための『日本書紀』編纂の完成を見て世を去っている。

天武・持統朝が目指した理想国家、古代人にとっての近代国家の条件は、自国の歴史書を持ち、官僚システムを整備するとともに、宗教的権威から政治的権力を分離することにあった。これは、特に持統天皇の目指した国家体制であり、その実現の原動力となったのが藤原不比等であった。

日本の古代国家建設のきっかけは、唐と新羅によって高句麗が滅ぼされた年、すなわち、行基が生まれた668年を5年遡る663年の戦争にあった。日本は勝てる見込みのない唐と白羅との戦争へと突入し、大敗していた。日本が対外戦争で完敗したのは二度、白村江の戦いでの敗北と太平洋戦争であった。ただ、正確に言えば、日本という国号が定められたのは、古代の戦争の後と考えられるから、日本が対外戦争で完全に敗北したのは、一度といえるかもしれない。白村江の敗戦後、唐と新羅の来襲を恐れた中大兄皇子は、さまざまな対策を講じたが、国家そのものを唐、新羅に対抗できる存在に高めようとする努力は、壬申の乱の後、権力を掌握した天武天皇と持統天皇によって進められた。国号を日本と定め、宗教的権威の持続性を確保するために天皇を神とし、伊勢神宮を整備して、式年遷宮を開始したのがこの時代であった。すなわち、政治権力を神聖な天皇の権威から分離するとともに、政治体制を合理化し、また、中国に並ぶような首都の造営を完了することが戦後の国家建設の課題であった。

土木・建築技術でいえば、行基の生きた時代は、死者に対する古墳の造営をやめて、仏教に基づく寺社の造営という建築技術へ、その技術の中心がシフトしていた時代であり、古墳の造営によって培われた土木技術の行く末も課題であった。

行基は、白村江の敗戦の5年後に生まれた。壬申の乱は4歳のときである。その後、律令の制定、記紀の編纂などの事業が続く。とくに記紀の編纂は、白村江の敗戦後、唐文化に傾倒していく社会のなかにあつて、歴史と伝統が失われることを恐れた天武天皇と持統天皇によって自国文化を守るという姿勢の表れた事業であった。唐の体制や文化に染まっていく様子は、ちょうど太平洋戦争後の日本がアメリカへ倒れていくのとそっくりである。その過程で、国家の統一統治のために、道路網の整備や首都の造営が国家の主導のもとで着々と進められていき、他方、そのひずみが現れてきていた時代が平城京建設の時代であった。

このような過程で、困窮する人びとを救う土木事業が国家の事業とは別に行われた。それが行基の公共事業であった。

国際戦争での敗北から戦後復興へ、そして、近代国家への脱皮という過程で行われた公共事業という構図は、太平洋戦争後の復興とぴったりと重なってみえる。戦勝国への全面的な傾倒とその体制に即した国土整備、そして文化もまた、学問も含めて、海外追従型になっていったのである。だが、古代と現代が異なっていたのは、他文化への全面的な傾倒によって失われてしまうかもしれないということを恐れた天武・持統朝の『古事記』、『日本書紀』および『万葉集』の編纂事業であった。もちろんそこには、乙巳の変と壬申の乱という二度のクーデターを正当化するという目的もあった。

こうした歴史的背景のもとで、行基は、国家公共事業により疲弊した国民を現場で目撃し、立ち上がった。すなわち、救済のための自主公共事業を推進することで、国家による弾圧を受けたのである。その思想には、師の道昭の唯識実践思想があつた。行基は、長安の玄奘三蔵に唯識を学んだ道昭に師事した。唯識思想とは、この世界はすべて心の八識によって存在し、究極の悟りは、禅定と行によって実現するという思想であり、山林修行と社会実践をその特徴とした。また、行基の思想には、新羅僧、元暁の和諍思想があつたことも想定される。これ

は、対立や葛藤を、より高い次元のひとつの世界で調和・融和させる思想である。また、その活動の根幹には、「自利利他行」の考え方があつた。これは、誠実さと自発性に基づいた参加による事業ということである。すなわち、強制によるのではなく、ボランティアな活動であり、その自主的な活動を組織するのが「知識結」であつた。知識結とは、目標を共有する人びとの結集によって組織されたプロジェクト集団である。寺やため池を造成したり、橋梁を建設したりする知識結もあるが、写経をする知識結もあつた。行基は、そうしたプロジェクトのリーダーであり、またマネージャーであつた。行基の能力は、師とした道昭がやはり橋梁を建設する技術をもっていたことと、文書管理や人事管理を得意としていた渡来系の家系にあつたことから説明できるであろう。

さて、行基が平城京造営による人びとの労苦を知るに至るのは、修行の時代を経て、707年、生駒山中に閑居した39歳のときである。閑静な地にあつたその庵は、他方で、難波から平城京に至る暗峠越えの街道脇にあり、当時の社会状況についての情報を得るのに最適な場所に位置した。現在、行基の墓所の残る竹林寺からは、直接平城京を望むことはできない。平城京の噂を聞いた行基は、その目で実情を確かめるために、平城京の西にある菅原寺の地に移り住む。そこは、大規模な客土を必要とした平城京建設中の低平地の西側に当たり、平城京造営事業でもっとも困難な地区であつた。

行基は、首都造営の現場で苦しむ人びとを自分の目で見、また救済しようと決意したのであつた。国家事業によって苦しむ人びとに対して、現場で深い共感をもつ行基のまなざしは、インフラ整備と医療福祉を連続的に捉え、弱者の救済のための空間を総合的に認識し、それを実現するための救済施設の建設と救済のための事業を構想した。そこには、和諍（対立の克服）と利他（自己の救済よりも他者の救済を先にする思想）の思想があつた。事業は、人びとの自発性と誠意による自発的行為でなければならない。ここで注意しなければならないのは、利他とは、自己の利益ではなく、他者の利益を優先して考

えることである（仏教の場合には、利益とは、苦からの救済である）。このような思想のもとに、行基は、国家建設によって苦しめられる人びとを救済するための事業を展開したわけであり、また、仏教の布教活動は、人びとにプロジェクトのメンバーとして事業に参加することを求める活動であった。

行基の携わった最大のプロジェクトが東大寺大仏殿造営である。だが、それはもはや、政府から独立したNGO的プロジェクトではなく、国家主導のプロジェクトに知識結の思想を導入したものであった。なぜ国家に対立するような活動を行ってきた行基が国家プロジェクトのマネジメントに関わるようになったかについては、議論がある。しかし、行基は、決して公共事業そのものに反対していたわけではなく、それが人びとの苦しみのもとになっていた現実をどうにかしなければならぬと思っていたのである。実際、政権の交代後は、朝廷との連携のもとで、多くのため池の造成事業などを進めていった。そうしたなかでの最後の大きなプロジェクトが、東大寺大仏殿建立であった。

聖武天皇による天平15年10月辛巳日の大仏建立の詔勅には、知識結の思想がよく現れている。そこでは、

智識に預かる者は懇（ねもころ）に至れる誠を発し、各介（おほき）なる福を招きて、日毎に三たび盧舎那仏を拜むべし。自ら念（おも）ひを存して各盧舎那仏を造るべし。如し更に人有りて一枝の草一把の土を持ちて像を助け造らむと情に願はば、恣（ほしいまま）に聴（ゆる）せ。国郡司等の司、この事に因りて百姓（ひやくせい）を侵し擾（みだ）し、強ひて収め斂（あつ）めしむること莫れ

（『続日本紀』天平十五年十月辛巳条の大仏造営詔）

としている。ここでは、人びとを強制して事業に参加させてはならず、あくまで人びとの自主的で誠実な参加のもとで進めなければいけないということが明確に述べられている。しかも、それは、一枝の草でも一把の土で

もしいというのである。この事業には、当時の日本の人口500万人の半分以上が参加したと伝えられている。それがボランティアでの参加だったとすれば、これは驚くべき数字である。

行基の事業はまさにプロジェクトとしてマネジメントされたものであり、人びとはプロジェクトに自主的に参加したのである。しかも、架橋、農業用施設、医療福祉が区別されることなく利他行として遂行されている。一言でいえば、行基の土木事業は、人びとを苦しめる公共事業ではなく、人びとを救済するための包括的公共事業であった。わたしが行基の墓所、竹林院を訪ねたとき、そこをボランティアで守る女性たちに出会った。彼女たちの言葉でいえば、「行基さんの事業は、血の通った事業、人びとに血を通わせる事業」だったのである。

血の通う公共事業であるためには、まず何よりも現場での問題の把握とその解決のための関係者のコミュニケーションが不可欠である。だが、この課題には大きな壁が立ちだかっている。その壁を一言でいえば、技術と制度と人間の壁である。この問題についてさらに考察するため、古代の話をもう少し続けることにしよう。

2 | 歴史意識と政策

土木工学の役割を考えることをテーマに開催された平成21年度の土木学会は、土木工学だけでなく、土木事業、広くは社会基盤整備のあり方そのものを問うという時代のニーズに応えようとするものであった。わたしが行基について詳しく述べてきたのも、実は、時代の意識ということと深い関係がある。対外戦争とその復興期という時代を大きな歴史の流れのなかでどうとらえるかということが問われているからである。そこで、もう少し古代の国家形成の物語について考察しながら、現代のわたしたちに問われている課題について考えることにしよう。

記紀の編纂は、天武天皇が川島皇子・忍壁皇子らに命じて、帝紀および上古の諸事について、記録・校訂することを命じたことから始まったと考えられている。が、この年、681年は、新羅が朝鮮半島を統一してから3年

目であり、唐との関係が悪化した時代に相当する。唐との関係を修復し、新羅との関係に腐心するなかでの作業が続いたのである。

史書の編纂には、壬申の乱を勝ち抜いた天武・持統朝の正当性を主張するという目的があったであろう。実際、720年に編纂を完成した『日本書紀』は、持統天皇が文武天皇に天皇位を禅譲した時点で終わっている。当然、天智、天武、持統朝の歴史の編纂がもっとも重要な課題であったから、持統天皇は、この3人の天皇の記述については、生前、目を光らせていたであろう。実際、「持統天皇記」は、おどろくべき緻密さで天皇の治世を描いている。

さて、『古事記』と『日本書紀』は、こうした激動の時代に、国際関係をも視野において描かれている。歴史としては、神話時代から時代を下るという形式で書かれているが、当然のことながら、歴史記述は、時代を遡るといふ作業であり、神代の昔の記事がもっとも錯綜し、編集は難航したであろう。というのは、持統天皇までの治世の正当性を保証するのが、アマテラスを祖とする神話の構築だったからである。アマテラスと神功皇后が女性であるということは、女帝の権力の強さの反映とも考えられる。古代官僚制国家の完成に至る道筋で、持統天皇の果たした役割とそれを支えた藤原不比等の大きさは測り知れない。

こう考えると、神話時代のストーリー構築は、記紀編集当時の豪族たちの祖先を遡ることにもっとも重要な作業が費やされたといえるであろう。しかも、建国の物語のなかに、その統治の基本的な考え方を埋め込むことが必要であった。

記紀における大和と出雲の関係について深く触れることはできないが、アマテラスとスサノオの関係についてだけ触れることにすれば、とくに『日本書紀』の記録者には、姉と弟の紛争を描くことが重要な課題であった。天の岩戸開きといわれる物語において、姉のアマテラスが弟の乱暴を見かねて洞窟に身を隠した事件の原因のひとつとして言及されている相続争いは、古代からつづく

紛争とその解決の物語として興味深い。アマテラスがよい田を相続したのに対し、スサノオは悪い田を与えられた。不平等だと不満を抱くスサノオは乱暴に及び、神々から制裁を受けて、出雲へと下る。出雲の国、鳥髪峰に降り立ったスサノオは、ヤマタノオロチに生け贄に捧げられようとしていたクシナダヒメを救い、結婚して出雲国を建国する。やがて、国を確固たるものにしたオオクニヌシは、ヤマトに国を譲る。

わたしがここで注目するのは、アマテラスが相続した田は「よい田」であり、スサノオの田は「悪い田」とされていることである。アマテラスの田は、狭田、長田、垣田とよばれる、いわゆる棚田であった。他方、スサノオの田は、切り株ばかりの川のそばの田であり、つねに洪水と渇水のリスクに脅かされている田であった。

古代の田は、平野の川水を利用する田ではなく、山の湧水を利用する棚田であったことが分かるが、高天原を追放されたスサノオが拓くのは、斐伊川の流れる地域であった。この地域も平坦な平野ではなかったが、それでも洪水や渇水のリスクをもつ地域だったのである。クシナダとはイナダであり、またクシダでもあった。クシダとは、櫛のような水路をもつ田であると考えられるが、豊かな実りを保証する田でもあった。しかし、そのような田であっても、洪水と渇水のリスクは存在する。スサノオは、そのような洪水と渇水を治めるパワーをもつ神として語られた。スサノオとクシナダの結婚は、洪水と渇水の克服と稲の生産とが結婚することによって豊かな国が造られるという物語であった。

他方、アマテラスの孫であるニギノミコトは、山の神であるコノハナサクヤヒメと結婚し、山幸彦、海幸彦を産む。山幸彦は山で、海幸彦は海で生活を営んでいるが、記紀では、どちらもが水田を耕作している。山幸彦と海幸彦は、それぞれの道具を交換してトラブルになるが、山幸彦は竜宮の姫・トヨタマと結婚し、竜宮の王から2つの玉、潮干玉と潮満玉とを贈られる。この2つの玉は、潮の干満を知り、また制御する知恵であり、山幸彦は、これを用いて海幸彦を従属させる。すなわち、山間

部だけでなく、海岸部の水田耕作の権利をも手にいれるのである。トヨタマヒメはウガヤフキアエズを産んで、竜宮に帰るが、乳母となったトヨタマの妹、タマヨリヒメはウガヤフキアエズと結婚し、カムヤマトイワレヒコ、すなわち、神武天皇を産む。

大ざっぱに言えば、山水を利用していたヤマトの祖先が川水を支配できる出雲の人びとを支配下に置くとともに、海岸部にも水田耕作の範囲を拡げることで日本を統一するという物語になっている。神武天皇は、こうして東征を開始し、大和に入り、大和朝廷の基盤を築くのである。

神々の性格や物語の筋立てはさておき、日本神話の根幹に水田耕作と水の管理技術が存在していることは明らかであろう。そういう物語の伝承から支配者である天皇家の物語が構成された背景には、日本の国土形成における治水と農耕の技術との統合があったのである。

以上のような水田耕作をめぐる物語が構成された時代は、唐の体制に倣った律令制下での土地管理体制であった。班田収授法が本格的に稼働しはじめたのは、文武天皇の701年であり、大宝律令の制定と時を同じくして、持統天皇は崩御した。藤原不比等が『日本書紀』の完成と時を同じくして世を去ったのと同様、象徴的な出来事であった。律令制の公地公民の理念のもと制定された班田収授法が機能しなくなってくる象徴が不比等の死後3年で施行される三世一身の法であり、さらにその20年後の墾田永代私財法であった。こうした法制度の施行は、増大する国家財政を賄うことを目的とする土地整備のための、そして、水田の開墾による税金を得るための政策でもあり、また大寺院や豪族が私有地を拡大するのに好都合な法制度であった。

行基がプロジェクト型公共事業を進めたのは、このような国力増強のため、経済発展のために行われた国家事業と有力者による私財の拡大という時代背景であった。公共事業に動員され、斃れた人びとは、こうした国家的事業の影の部分で苦しんだ人びとだったのである。

太平洋戦争の敗戦後の歴史もまた疲弊した経済復興の

かけ声の下、国土開発を進めたのであるが、その目標が何であったか、わたしたちは、どんな神話のもとで生きてきたのかを考え直す時期に来ているように思う。行基の出現した時代が唐と新羅の緊張関係のもとで経済発展を目指し、国土整備を展開した時代であったのと同じように、国土の空間構造を改変し、豊かさを求めた戦後の成長の時代を経て、多くの人びとが格差に苦しみ、自ら命を絶つ時代となっている。地方に行けば中小都市は疲弊し、豊かだった自然はコンクリートによって固められ、生態系は危機的な状況にある。地球温暖化の時代にあつて、災害はその規模を大きくしている。豊かだった日本の風景は、どこも同じような、のっぺりとした表情になってしまった。

では、本当の豊かさとは何か。人間と生き物のためには、国土をどのように持続的に管理していけばよいのか。わたしたちの生きる時代とは、どんな時代なのか、わたしたちはどんな国づくりの物語のもとで生きているのか、それを考えなければならない。

3 | 斐伊川治水と「大橋川周辺まちづくり基本計画」策定事業

戦後60年といえば、行基の時代になぞらえると728年、行基55歳のときである。わたしたちの時代でいえば、2005年である。わたしは2004年から2008年にかけて、記紀に描かれたスサノオの建国の地、出雲の治水事業とそれにもなう松江のまちづくり計画の策定に携わった。戦後、治水といえば、生命と財産を守るためとしてダムをつくり、河道をできるだけまっすぐにし、洪水を川のなかに押し込める治水、治水のための治水であった。そのような川づくりが環境や景観を劣化させてきたとの反省から、国土交通省は「多自然川づくり」を推進し、また、市民参加型の川づくりの必要性を説いてきた。わたしは、そうした自然環境や景観を配慮し、まちの活性化をも実現できるような治水事業を推進するための委員会の運営と進行に携わった。

斐伊川治水は、昭和・平成の「オロチ退治」といわれるように、国家的大事業である。国土交通省中国地方整



大橋川（国土交通省出雲河川事務所提供）

備局出雲河川事務所、島根県と松江市の行政三者の共同事業であった。わたしは、プロジェクト・メンバーのひとりとして、時代の転換期にふさわしい事業推進の方法はどのようなものであるか、徹底的に討論を繰り返し、実際に事業のプロセスを構築することに参画した。スサノオの活躍した地の事業であるから、『古事記』『日本書紀』を読むことはもちろん、とくに独特の風格をもつ『出雲風土記』に記載された多くの地を訪れることによって現場感覚を養うとともに、事業の当事者としての自覚を深める努力をつづけた。関係者と訪れた治水の要衝や神社は100以上に上る。

3年6ヵ月を費やして完成した「大橋川周辺まちづくり基本計画」は、戦後60年を経た時代の転換期にふさわしい成果であったように思う。それは、なによりも経済発展をめざす戦後体制のなかで、治水対策といえば、生命と財産を守ることに主眼が置かれていたのを、この計画では、治水だけでなく、環境、景観、まちづくりの調和という難しい課題を解決する努力を惜しなかつたからである。

「大橋川周辺まちづくり基本計画」は、大橋川周辺まちづくり検討委員会によって、2008年3月21日に国土交通省、島根県、松江市の行政三者に提出された。その「まえがき」は、「水都松江の市街地を含む大橋川周辺まちづくりは、斐伊川水系の大橋川、天神川、朝酌川の流域にわたって、治水対策、環境保全、景観保全、まちの



大橋川市民意見交換会（大橋川周辺まちづくり検討委員会提供）

活性化という課題を解決するための歴史的な大プロジェクトである」と述べ、また、「検討委員会は、本計画を、今後の大橋川周辺まちづくりや松江全体のまちづくりのために、松江市民にとどまらず、島根県民あるいは関心をもつすべての人々が議論の基礎とし、また行政諸機関においては、今後策定する諸計画・諸施策の基礎とするよう策定し、行政三者に提出する」と結んでいる。

この一大プロジェクトの課題は、市民参加、市民主体の社会基盤整備をどのように実現するかということであり、そのための議論と計画策定の仕組みをどのように構築するかということであった。既存の計画や爾後策定される諸計画との整合性を図ることも課題であるが、そこに市民の意見をどのように計画の柱として立てるか、さらに計画をまとめる過程で市民の意見をどのように反映させるかということ課題としたのである。すなわち、大橋川周辺まちづくり基本計画策定事業では、市民参加を2つの契機によって実現した。計画策定の手順は次のようになっている。

●大橋川周辺まちづくり検討委員会の組織と計画策定の手順

「大橋川周辺まちづくり基本方針」および「大橋川周辺まちづくり基本計画」について検討する大橋川周辺まちづくり検討委員会は、平成17年11月に、国、島根県、松江市の行政三者によって組織された。

検討委員会は、(中略)学識経験者や関係団体の代表者による委員によって構成された。

検討委員会は、下部組織として、景観専門委員会を含む。大橋川周辺まちづくりにとって景観は大きな課題である。景観専門委員会設置の目的は、景観について専門的に検討し、「大橋川沿川の景観形成に関する整備方針」を検討委員会に示して、「基本計画」に反映させることである。

検討委員会では、作業部会を組織し、「基本計画」の原案づくりの作業を行った。作業部会は、平成18年12月に策定された「基本方針」を具体化するために必要な条件を検討し、行政三者と調整しながら、景観専門委員会からの報告を受け、また、「市民意見交換会」や「地元説明会」などさまざまな機会でも提出された市民の意見を考慮しつつ、検討委員会にも諮りながら、「基本計画(案)」を作成するという手続きをとった。

検討委員会は、「基本計画(案)」を作成する過程で、「大橋川改修に関する環境検討委員会」での検討内容の報告を、また、大橋川改修の前提となる治水関係の検討項目については、「大橋川改修技術検討懇談会」での検討内容の報告を受けた。とくに後者は、大橋川周辺まちづくりの前提となる改修の手続きを示したものである。「基本計画」では、後者で示された大橋川周辺の洪水対策との整合性を図りつつ、洪水対策を環境・景観・まちの活性化という要素と調和させることを目指した。

以上のような手順によって検討委員会の責任において策定する「基本計画」は、「基本方針」で示されたまちづくりの理念を実現するための手続きを示す。この手続きは、今後検討される「大橋川周辺のまちづくりと一体となった大橋川改修計画」、「斐伊川水系河川整備計画」および「大橋川改修と一体となった背後地の整備計画」等、大橋川周辺のまちづくりを具体化するための諸計画・諸施策の内容に反映される。

(「大橋川周辺まちづくり基本計画」より)

「大橋川周辺まちづくり基本計画」策定事業では、市民

の意見は、2つの回路を通して、計画に反映される。そのひとつは、大橋川周辺まちづくり検討委員会の委員の多くが市民の代表であるということである。こうした治水計画やまちづくり計画の多くは、行政がコンサルタントを使って原案をつくり、それを委員会に示して議論し、推敲してゆくという形式をとることが多い。しかし、大橋川周辺まちづくりでは、こうしたやり方をまったく採らなかった。「基本計画」の基本となる「基本方針」は、市民の代表としての委員と専門家(専門家は、わたしを除いては、すべて地域の関係者であった)の議論に基づいて起草されたものであり、行政は、この議論に対し、サポートを与える立場に徹したのである。すなわち、委員は自由に意見を出し、事務局は、これをドキュメント化するとともに、市民の自由な意見で、制度的に、あるいは、技術的に実現困難なものには、文書のなかに、その制約を根拠とともに書き込んでいったのである。こうして完成した「大橋川まちづくり基本計画」には、大部の「説明資料」が付属していて、最終的な計画がどのような議論の経過を経て完成したかということが分かるようになっている。すなわち、「大橋川周辺まちづくり基本計画」策定事業がどのように進められたかを示す説明責任の資料となっているのである。そこには、議論の過程で提出されたすべての意見とそれに対する行政担当者のコメントが示されている。

市民参加のもうひとつの柱は、委員会で作られた「大橋川周辺まちづくり基本計画」の案を議論するための「市民意見交換会」を開催し、市民の意見をきちんと計画に反映させる手続きをとったことである。意見交換会で出された意見もすべて一覧表にし、その一つひとつについて行政三者が議論し、その回答を記載した。また、計画案の策定にあたる作業部会が委員会としての回答を作成し、委員会に諮るとともに、次の市民意見交換会にどのようにして市民の意見が反映されたかを示した。

こうして作成された基本方針は、この地域の人びとが自分たちのふるさとを誇りとする感情がよく表出されるものになっている。

●まちづくりの基本的な考え方

八雲立つ出雲の国の水都、松江のまちづくりは、まちと人と水が一体であるという思いのもとで進めます。

まちづくりでは、出雲神話やたたら製鉄をはじめとする出雲文化を形成してきた斐伊川流域全域を視野に置くとともに、松江から望むことのできる大山、周囲の山並み、宍道湖の夕景を構成する要素など、松江らしさを醸し出すすべての景観要素に対して深く配慮します。

古代の神々の息づく自然・風土、松江藩時代の歴史・文化等を踏まえ、季節の移ろい、一日の変化の美しさをこのまちに住む人々とここを訪れる人々がともに喜び、分かち合えるまちづくりをめざします。

河川・水路・農地・湿地（湿性地）が織りなす環境、多様な水辺や伝統的な街並みを含む景観、歴史・文化とそこで営まれる暮らしを地域にふさわしい形で保全・継承します。失われたものを再生し、また、新たな価値を創出します。景観については、まちづくりに関わる制度面も含めて検討を進めます。

なお、ここでいう「景観」や「景」には、視覚的な経験だけでなく、五感全体で感じることでできる風景を含みます。

（「大橋川周辺まちづくり基本計画」より）

以上のような地域の理念に基づき、より具体的な「基本計画」の策定事業では、作業部会を設置し、わたしは、その部会長として、「基本方針」の具体化を事業主体である行政三者と専門家とともに、技術面および制度面からの検討を行った。

計画策定の過程では、公共事業そのものに批判的な多くの意見もあり、また、大橋川改修ではなく、他の方法によってはどうかという代替案の提案などもあった。こうした多様な意見の検討を行った過程もすべて「基本計画」の「説明資料」を見れば分かるようになっている。社会的合意形成では、開かれた議論の場が基本であるが、こうした場合には、後から参加する人びとがいて、そうした人びとはすでに行われた議論について十分な認識をも

っていないので、議論を繰り返すことが多い。いわゆる「蒸し返し」や「どうどうめぐり」「振り出し」といった事態である。

話し合いの進行の過程で起きてくる混乱を避けるためにも、緻密でしっかりとしたドキュメンテーションは不可欠である。実際、多くの代替案の検討をどのように行うかということは、プロジェクト・チームがもっとも苦勞したテーマであるが、その成果は、A4一枚にまとめられているにすぎない。しかし、この一枚の価値は計り知れない。なぜならば、この一枚の文書が、数ヶ月にわたる議論に終止符を打つとともに、それ以降にも出される同様の意見をもつ人に対しても、説明責任を果たす有効な手段となったからである。

大橋川周辺まちづくりで確認したことは、こうした事業は、ひとつのプロジェクトとしてマネジメントしなければならないということである。事業主体は、国、県、市の行政三者であり、担当していた者は専任で20人近くいたが、ほとんどが異動となり、最後まで残っていたのは、国で1名、市で3名の担当者だけであり、県の担当者はすべてが入れ替わってしまった。したがって、事業の当初から最後までを知っている者は、わたしとコンサルタントの2名を含めて全部で7名となった。こうした異動が円滑な事業推進の最大の難敵のひとつであった。というのは、プロジェクトを推進するうえでいくつかの要件、すなわち、何のための事業かという目標の共有、共有すべき情報の管理、市民との信頼関係を含む関係者間のコミュニケーション等が大きな課題となったからである。とくに、プロジェクト・リーダーの統率力と実行力、決断力等は、河川事務所長が3人変わったので、難しい問題であった。また、チーム内のモチベーションの維持も課題であった。こうした課題に対し、わたしは事業推進の過程で、「この事業はどのようなプロジェクトであるか」ということを確認するための議論の機会をもつようによ請した。そうすることで、チームのメンバーが高いモチベーションを持続することができたと信じている。すなわち、プロジェクト・チームのメンバーは、こうした大

事業に携わることに誇りをもたなければならない。そうした誇りと自信がなければ、市民との信頼関係を構築することはできないのである。ただし、この誇りと自信は、従来型の行政主導型の誇りと自信ではない。市民の意見を徹底的に聞き、それをまとめ上げ、事業計画へと練り上げることへの誇りと自信である「大橋川周辺まちづくり基本計画策定事業」にとって、「血を通わせる」ことは、こうした信頼関係によって事業が進められるということを意味している……これがわたしの認識であった。

市民の意見を聞くといっても、市民の意見は多様である。治水事業ということで、従来型の公共事業に対する不信も根強く、行政との信頼関係の構築は容易な仕事ではなかった。従来型の話し合いでは、行政の説明と住民・市民の陳情と批判という形で議論が行われたのであるが、大橋川周辺まちづくりでは、市民同士の合意形成だけでなく、行政機関同士・行政担当者同士の合意形成にも力を注いだ。市民から出された意見を反映させながら計画づくりを行うという作業では、自由な意見をどう現行の制度に適合するものにしていくか、また、現代の技術水準で実現可能なものとしていくかということが課題となる。すなわち、市民同士、行政担当者同士の議論のほかに、専門家同士の議論も、さらには、この三者間の議論をどう構築するかということも課題になったのである。自由な市民の議論を実行可能な計画に練り上げるには、制度的制約と技術的制約をどのように議論のなかに組み込むかということを戦略的に考えなければならない。もちろん、制度的制約も技術的制約も解釈の余地があるものについては、工夫によって、今まではできないと考えられてきた案の創造にもつながる。こうして、プロジェクトは、事業者である行政、市民、そして専門家の三者による創造的な議論となって展開してゆくのである。

市民参加型事業の理想は、「大橋川周辺まちづくり基本計画」の最後に述べられている「計画の実現過程での設計・施工・維持管理についての留意点」によく現れてい

る。

「大橋川周辺まちづくり基本方針」で示した理念および「大橋川周辺まちづくり基本計画」で示した内容について、その実現を設計・施工・維持管理段階まで継承するため、今後留意すべき事項を整理する。

- 1) 関係の計画および地区ごとの計画を策定するにあたっては、他の諸施策・諸計画との整合を図りながら、本計画で示した「大橋川周辺まちづくりの全体像」をつねに考慮すること。
- 2) 実施にあたっては、つねに住民参加・市民参加の機会と情報発信の方法を工夫し、地域住民および一般市民の意見をふまえ、地域の事情に配慮しながら進めること。
- 3) 上流部では別途委員会を立ち上げ松江大橋について十分に検討し、架け替えの場合には、工事期間の短縮と工事中的影響を最小限にとどめること。
- 4) 中下流部では、常に環境に配慮し、モニタリングを行いながら工事の影響を最小限にとどめること。
- 5) 公共施設の配置や堤防形状など、地域住民との協議を十分に行い、単調にならないような川づくりに工夫すること。
- 6) 理念が活かされているかどうか検討するためのフォローアップ体制をとること。

(「大橋川周辺まちづくり基本計画」より)

こうした留意事項の確認は、その一つひとつの実行がいかにか難しいことであるかを物語っている。多様で複雑な複数の計画全体の全容を把握しつつ、事業を適切に推進する能力のある人材は少ない。また、厳しい意見ばかり述べる市民の意見に忍耐強く耳を傾けることも難しい。さらに、計画ができたとしても、長い年月を費やす事業では、社会環境や自然環境の変化で、計画そのものの妥当性が疑われるような状況も想定される。多くのダム問題でもそうであるように、30年も40年も前に計画されたものがいまだに着工していなかったり、工事中であっ

たりする。このような事態は、事業をプロジェクトとして推進する上でのもっとも重要な要素、すなわち、時間管理の点で決定的な欠陥をもっている。わたしの考えでは、20世紀の国土政策のなかでもっとも欠けていたのは「時間意識」、すなわち、時代の変化に対する深い洞察とそのなかで使われる時間の効率性（計画策定から設計、施工、維持管理に至る時間管理および地域住民への説明や対話の推進に関する時間管理）の認識であった。

長期にわたる事業では、担当する人びとはつねに交替する。2～3年の短期間の異動は、公務員制度の宿命のようにも見える。しかし、そのことをプロジェクトの持続可能性が担保できない理由にすることはできない。持続可能なプロジェクトは、どのようにすれば構築することができるのか、住民・市民との信頼関係をどのように構築し、また、維持できるのかということ問うことは、プロジェクト・マネジメントのなかで論じなければならないテーマである。従来型の公共事業を進める行政への住民の不信感はまだ相当に強い。失われた信頼関係をどのように修復し、あるいは、再構築することができるのか。20世紀の公共事業がどのように行われてきたか、いわば、どのような国づくりの物語のなかで遂行されてきたのかということ再検討することなしには、未来を見据えることはできないであろう。この意味でも、政策決定者、行政担当者の歴史意識、時間意識が問われているのである。

行基を論じるなかで、わたしは、「血が通うこと」が大事であると述べた。行基の場合には、血が通うとは人間と人間の間でのことであったが、血の通う事業では、歴史意識が重要である。国土に蓄積された空間の履歴にも人びとの血の通った跡が残っている。その履歴の積み重なる国土の上で、わたしたちは生を営んでいるのである。国土と血の通う政策と事業が求められるゆえんである。

4 | 宮崎海岸侵食対策事業

「大橋川周辺まちづくり基本計画」づくりが終わりに近づくと予想された平成20年の夏、わたしは、新たな事業



侵食される宮崎海岸（筆者撮影）

への参加を国土交通省宮崎河川国道事務所から依頼された。「宮崎海岸侵食対策事業」である。わたしの役目は、事業推進のプロジェクト・メンバーとして、どのように事業を進めればよいかということについてアドバイスを行うことであった。というのは、海岸事業に対して、市民の間には意見の違いが存在し、市民と行政との間にも対立関係が続いてきたという事情があったからである。対立を対話と協働へと転換するための道筋を示すこと、合意形成プロセスを構築することが求められた。

「宮崎海岸」とは、宮崎市を流れる大淀川の河口から北に延び、一ツ瀬川河口へと至る砂浜の海岸線のうち、主要部分を侵食対策事業の推進のために命名したものである。古来、「一ツ葉海岸」や「住吉海岸」を含む地域であり、日本神話で、黄泉の国から帰った伊弉諾尊（イザナギノミコト）が「日向の小戸のあわぎ原」でみそぎをし、その身体や着衣から多くの神々が誕生したという伝承をもつ。多くの神々の誕生につづいて、イザナギノミコトの左目からアマテラスが、右目からツクヨミが生まれ、最後に鼻から産まれたのがスサノオであった。

スサノオが産まれたという伝説のある御池も宮崎海岸のうちに含まれている。ここでも治水の神に呼ばれたかと不思議な思いにかられつつ、この大事業に携わることを決意した。

宮崎海岸は、もと宮崎県の管理であったが、侵食の度合いが激しく、台風や高波が来ると大きく削られてしまう。昔は、広い砂浜で地元の人びとが運動会や地引き綱

をしたというが、今はその面影もなく、ただ、サーファーにとって最高の波が来る海岸として知られている。

宮崎海岸を挟んで、大淀川河口右岸部に赤江浜という海岸がある。この海岸が波で侵食されたとき、宮崎県は災害復旧の手続きをとり、コンクリート護岸をつくるとともに、人口リーフという工法で後背地を守ろうとした。この事業に異を唱えたのがサーファーの人たちであり、県を相手に裁判を起こした。宮崎海岸侵食対策事業が宮崎県から国の直轄になった後も裁判は続いていたが、平成21年3月に和解調停が成立した。

宮崎の海岸の一部で裁判によって争われるような対立があったことから分かるように、市民、とくに環境団体やサーファーの行政に対する不信は根強く、宮崎海岸侵食対策事業でも参加型の話し合いをどのように進めていくかということが大きな課題になっていた。平成20年4月に事業は国の直轄となった。侵食対策を20年かけて国が責任をもって実施し、その後、宮崎県に維持管理を引き継ぐことになったのである。わたしが依頼されたのは、平成20年8月であり、河川国道事務所と市民との間の信頼関係の構築が強く求められている時期であった。

直轄化にともなって、宮崎河川国道事務所に九州ではじめての海岸室が設置され、専任の職員が配置されたこともあり、プロジェクトとして推進する準備は整っていた。また、それ以前にも、国と県による「宮崎海岸懇談会」と「海岸勉強会」が何度も開催され、行政と市民、市民と市民の間の情報共有のための忍耐づよい試みが続けられていた。直轄化によって新たな段階に踏み込む形で、新しい体制づくりを始めることになり、その時点でわたしが「プロジェクト・アドバイザー」として参加することになったのである。

わたしは、この事業に、大橋川周辺まちづくりに携わりながら学んだ「参加型合意形成プロセスを含むプロジェクト・マネジメント」の考え方で取り組むことを勧めた。プロジェクト・マネジメントの考え方は、アメリカで多くの実績や研究がある。しかし、市民参加による公共事業の合意形成プロセスとプロジェクト・マネジメン

トを日本の風土に合わせて統合するという試みは行われたことはなかった。

当初、プロジェクト・チームの組織としては、宮崎河川国道事務所海岸を担当する6人の職員とコンサルタント3名であった。これにアドバイザーとして、行政と専門家、市民間のコミュニケーションを担当する「市民連携コーディネータ」とわたしがメンバーとなった。

プロジェクト・チームのメンバーは、まず、この事業に携わる機会をもったことについて、誇りと気概をもつという意志を共有し、社会的合意形成を含むプロジェクト・マネジメントの課題の一つひとつについて徹底的に議論を積み重ねた。プロジェクト全体の目標、プロジェクトの体制、組織、スケジュール、合意形成の手法、手順、コミュニケーション・マネジメントのあり方、とくに、市民、他の行政組織、さらには、マスコミ等との良好な関係の構築の方法、事業推進の過程で想定されるリスク等についての議論は、「プロジェクト・マネジメント会議」と呼ぶ会議で討議された。この会議の特色は、プロジェクト・メンバーが対等な立場で課題を議論し、良い提案を考案することに徹したことである。その際に、それまで困難であった住民・市民との関係改善のための方策をもっとも重視した。

議論の成果として、チームは、事業推進の2つの柱を住民・市民をはじめとする関係者に示した。2つの柱は、「宮崎海岸トライアングル」と「宮崎海岸ステップアップサイクル」と名付けた。

プロジェクト・マネジメントの観点から事業全体を捉え、そのなかに社会的合意形成の仕組みを組み込んだのが「宮崎海岸トライアングル」である。トライアングルでは、事業主体と市民と専門家を三角形の頂点とし、それぞれを結ぶ工夫を表現した。とくに重要なのは、事業主体と市民をどう結ぶかという課題に答えたことである。この仕組みは、

- ①宮崎海岸市民談義所の設置
- ②海岸よろず相談所の開設
- ③市民連携コーディネータ

の3つから構成される。

住民・市民の行政に対する不信の源泉は、事業主体と住民・市民との関係が明確でないことである。従来型の事業説明では、行政が計画をつくり、「ご理解いただく」ための説明会や懇談会を開催することで、「意見を聞いた」ことにしていたのである。こうしたやり方は、「アリバイづくり」と批判された。

「宮崎海岸トライアングル」の特徴は、事業主体と市民、専門家の関係を明快かつ単純な図式で示し、この図式をだれでも記憶のなかに保つことができるようにしたことである。海岸事業に関心をもつ人は、この図のうちに自分の位置づけを容易に確認することができる。

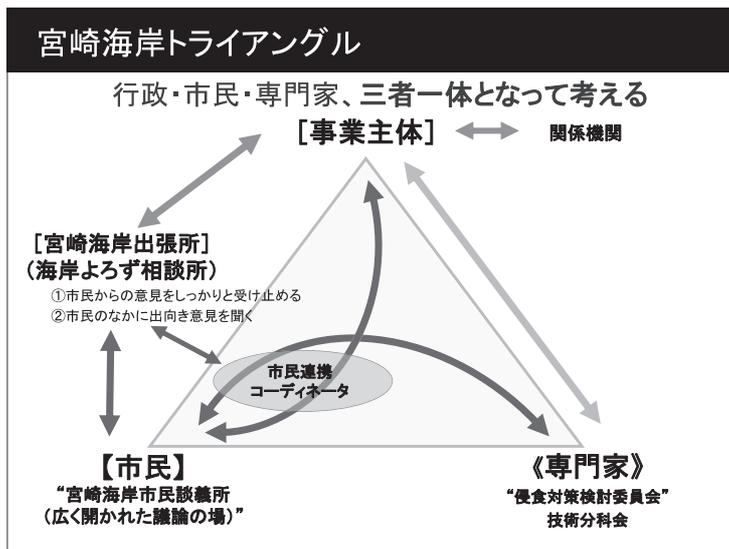
宮崎海岸プロジェクトの基本的な考え方を示すもので特に重要なのは、宮崎海岸市民談義所の役割である。談義所は、市民が問題を共有し、多様な意見や情報を手に入れ、行政とのコミュニケーションを密にして、「市民がお互いに納得できる、海岸整備の手段を含めた方向性」を見いだすための議論の場である。多くの社会基盤整備では、住民・市民が事業に対して完全に一致した状況に達することは不可能であるから、社会的合意ということかどのような条件で達成されるかということについて基本的な考えを示すことが求められる。開かれた合意形成では、不特定多数の参加のなかで、議会制民主主義のように多数決をとることはできない。社会的合意形成では、票決を行ってはならないのである。代表権のない参加者による会議での票決は、有効とは考えられないだけでなく、勝者と敗者を生み出し、対立を温存してしまう。

そこで、宮崎海岸の事業では、話し合いのなかで「お互いを理解・尊重しながら多様な意見を出し合い、議論を深めることで、お互いに納得できる、手段を含めた方向性を見いだすこと」が市民的合意の意味であるとした。わたしは、宮崎海岸プロジェクト・マネジメント・チームが生み出したこの考え方が、社会基盤整備における「社会的合意形成」の意味を考えるうえで最先端の方向を示すものと考えている。

市民の意見は、2つの回路で事業者と市民連携コーデ

ィネータに伝えられる。談義所とならんで重要な役割を果たすのは、海岸よろず相談所である。これは、宮崎河川国道事務所の宮崎海岸出張所を「海岸よろず相談所」と命名し、市民意見聴取の役割を果たす機関としたものである。住民・市民は、いつでも海岸よろず相談所で自分の意見を述べることができる。相談所は、ここを訪れた住民や市民から意見を聴くだけでなく、地域に積極的に向いて地元の意見を聴くことを任務としている。開かれた場での意見交換では、積極的に発言する人と意見を述べることに躊躇する人がいる。また、いろいろな理由で意見交換の場に向かない人々もいる。海岸よろず相談所は、いわゆるサイレント・マジョリティの意見も向いて聴くという積極的な姿勢で、市民の意見の収集にあっている。こうして集められた意見は、事業主体・関係機関・専門家・市民と共有され、また、海岸事業へと反映させている。

「海岸よろず相談所」という命名も重要である。よろず相談所の役割で重要なのは、その名の通り、海岸に関係する意見ならば、どんな意見でも受け付けるということを確認した点である。海岸には多くの行政組織が関係している。実際、海岸は、わたしの考えでは日本のタテワリ行政の縮図である。海岸管理は国土交通省河川局海岸室の担当である。しかし、河川と海岸が重なる河口部は国土交通省港湾局が、漁港であれば農林水産省の水産庁が担当している。港湾より上流は、一級河川であれば国土交通省河川局が責任をもつが、多くの場合、一級河川であっても、上流部は県が管理している場合が多い。ただ、大きなダムの場合は、国が管理している。もちろん、県のダムもあり、多目的ダムでなければ、農業用のダムも数多く存在する。実際、宮崎海岸が侵食されている原因は、ダム建設による土砂の供給量の減少と海岸部の多様な構造物による海流の変化であるといわれている。海岸部でも汀の前後は河川の担当であるが、すぐ後背地に道路があれば道路担当部局が、防潮林は林野庁が、農地であれば農林水産省の農村振興局が所管である。しかし、地方では、県の担当部局が国から降りてくる予算を



出典：国土交通省宮崎河川国道事務所のホームページより

使って事業をするので、海岸は、まるでパッチワークのように別々に、言い方を換えれば、ばらばらに管理されているのである。

日本の海岸の悲惨な現状は、近代官僚システムの行き着いた先ではないかと思えてくる。古代、日本が唐と新羅の連合軍に攻め込まれることなく、独立を保持しえたのは、四海に囲まれていたからである。ところが、現在の海岸の管理については、江戸時代末の黒船来航時代よりもよほど目が行き届いていないといわざるをえない。しかも海岸侵食は、治水をはじめとする国づくりの過程で最も下流に位置するので、その影響を深刻に受けるのである。

プロジェクト・マネジメントを進める過程で、プロジェクトにとって最も重要な課題は、いわゆる「横串連携」であった。とくに、県の担当部署との連携は不可欠であり、これをどう確実なものにしていくかということが課題であった。

要するに、合意形成プロセスを含むプロジェクト・マネジメントにおいて重要なのは、住民と行政の間の合意形成だけではなく、行政機関内、行政機関間の合意形成もきわめて大きな課題だということである。行政機関は、担当課題に応じて役割分担がなされているが、これがしばしば市民から見ると連携の欠如として目に映る。それ

が「タテワリ」や「ナワバリ」といった批判となるのである。行政機関内、行政機関間の合意形成・連携形成は、市民レベルの視線に立つとき、目に見える形にはなっていない。そこで市民は、行政組織にとらわれない素朴で重要な疑問を抱く。このとき、従来は「担当の問題ではありません」と言い、たらい回しにするのが常であった。宮崎海岸よろず相談所は、その名前によって、「たらい回しはしない」ということを宣言しているのである。この意味で、市民目線に立ったコミュニケーションの制度設計を実現したものとなっている。

宮崎海岸よろず相談所は、市民の意見が寄せられるのを待ち構えているだけではない。積極的に地域に赴き、地区の会議に出席して海岸事業についての説明を行うとともに、学校にも出向いて、環境学習の授業を行っている。積極的に市民とのコミュニケーションを図るという意味でも相談所の役割は重要である。

宮崎海岸市民談義所の話し合いが進むなか、侵食対策についてだけではなく、海岸の利活用についても市民から多くの意見が出された。そこで、市民主体で海岸の利用ルールについて議論する場が設けられることになった。議論の場は、「宮崎海岸をみんなで美しくする会」へと発展し、よろず相談所がこの新たな市民の活動を積極的にサポートしている。宮崎海岸の事業は国の直轄で、20年

間のプロジェクト事業であるが、その終了後は宮崎県の維持管理へと引き継がれることになっている。これからの公共事業は、市民の自主的な参加による維持管理体制の構築が不可欠となっている。「美しくする会」の結成は、行政と市民の関係を考えるうえでも非常に重要な意味もっている。すなわち、社会基盤整備における市民主体の維持管理体制をどのようなプロセスで構築していくか、という課題に対するひとつの解答の道筋を示している。

宮崎海岸市民談義所と海岸よろず相談所の開設によって、事業主体である国の事務所と市民との関係は、平成21年度には劇的に改善されていった。平成22年度のはじめに、プロジェクト・マネジメント・チームは、当初の課題であった市民・住民との建設的な話し合いの場をつくるという目標は達成されたという確認を行った。すなわち、市民との信頼関係の構築が課題であった「ステージⅠ」が終了し（ただし、海岸に砂を補給する「養浜」の事業はすでにステージⅠでも行われていた）、ステージⅡでは、具体的な工法を含めた対策が議論され実行されることになる。

すでに述べたように、プロジェクト・チームは、タテワリ組織を横断的につなぐ連携という意味での「横串連携」の具体化を図った。県の事業は、それぞれの部署で上位の国の関係部署とつながっているために、横串連携が難しいものとなっている。というのは、海岸の背後に走るサイクリングロードは道路担当の所管であり、その背後の災害防備林や農地は、県の農地、林野の担当であり、その上位組織は、それぞれ農地、林野とつながっている。その事業予算もそうした構造のなかで確保される。繰り返すが、海岸事業は、厳しく言えば、タテワリ、ナワバリの縮図なのである。そのために、海岸空間全体の統合的な管理は、非常に難しいものになっている。宮崎海岸も、河川、農地、林野、道路でそれぞれ異なった護岸形状がとられていて、海岸全体を統一的に整備するという視点が欠けていた。日本の多くの海岸がコンクリートで固められ、白砂青松の美しい風景を失ってきた背景には、こうした行政システムが存在している。こうした

状況を打破するには、現場で問題を明らかにする作業を繰り返しながら、地域の諸問題を「俯瞰する」ための考え方や思想、そして、技術を開発し、それに基づいて制度設計をする必要がある。既存の役割分担のなかで連携をいくら主張し、強調しても、それが机上の議論であるかぎり、実際の連携は実現しないであろう。現場の問題は複雑であり、それを既存の制度、既存の学問的ディシプリンで割り切ろうとすると、大事な問題が抜け出てしまう。現実とはそれほど複雑なのである。複雑性、多様性こそ、現実の問題の根幹にある。これを解決するために必要なのは、実行力のある事業主体、ディシプリンにとられない学問性、専門性、そして、批判的発言を提案型発言へと転換する市民参加のあり方である。宮崎海岸トライアングルは、この意味で、事業主体、住民・市民、学識経験者を結んでいるが、同時に、この構造は、制度と技術と人を結ぶ三角形でもある。

談義所、よろず相談所と並んで、宮崎海岸のもうひとつの目玉は、市民連携コーディネータの設置である。事業者と市民、専門家がそれぞれの立場からきちんと責任ある発言を行い、また、それぞれを理解・尊重しながら話し合いを進めるためには、中立的な第三者の役割が不可欠である。宮崎海岸トライアングルでは、この役割を市民連携コーディネータが果たしている。

市民連携コーディネータは、中立公正な立場を維持しつつ、市民、専門家と事業主体の間をつなぐ。また、宮崎海岸市民談義所での話し合いにおいて、市民が海岸事業の問題に対する理解を深め、また、なんらかの方向性を見いだせるよう、話し合いを促進する。さらに、こうした市民連携の機能が円滑にプロジェクト全体に反映されるように、プロジェクトのマネジメントに対してもアドバイスする。

日本の社会に最も欠けているのは、こうしたコーディネータ的な仕事をこなすことのできる人材である。さらに必要なのは、こうした人材を育成する仕組みであり、あるいは、育成された人材が活躍の場をもてるような報酬のシステムをつくることである。わたしは、多くのケ

ースでこうしたプロジェクトの設計・運営・進行に携わったが、それは大学教員という第三者的な立場で、しかもボランティア的な仕事としてであった。わたし自身は研究者として、これを研究の対象とすることもできるが、大切なのは、こうした仕事を遂行できるプロフェッショナルを育て、また、支える仕組みである。

さて、合意形成の成否は、市民同士の話し合い、あるいは、市民と行政の話し合いだけに依存するわけではない。合意形成は、事業主体が市民の意見をどのように受け取り、それを事業に反映させるかという、事業者の責任ある意思決定と不可分である。事業者は、誠実に市民が示した方向性を踏まえ、専門家の意見を聴きながら、事業についての責任ある意思決定を行う。もちろん、その意思決定には、事業についての説明責任がともなう。

以上のような連携の構造を踏まえて、宮崎海岸トライアングルは、事業に参加する関係者のそれぞれが次のような役割と責任について自覚するよう求めている。

- ①事業主体は、市民からの多様な意見を反映させた複数案を専門家に提示し、また、専門家からの助言をもとに責任ある意思決定を行う。
- ②専門家は、事業主体から示される案に対して、事業主体に技術的・専門的な立場から助言する。

③市民は、お互いを理解・尊重しながら多様な意見を出し合い、議論を深める。

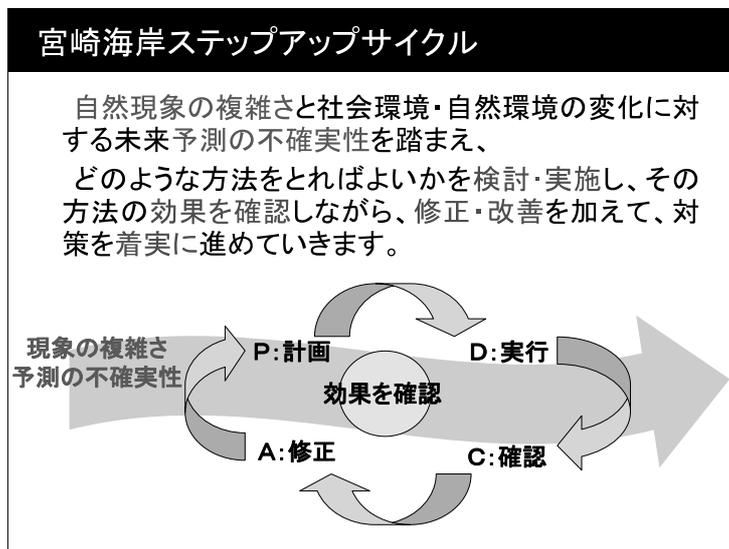
④市民連携コーディネータは、市民からの多様な意見をとりまとめ、事業主体に伝える。また、事業主体が専門家に正しく伝えているか、専門家がきちんと検討しているか中立公正な立場からチェックする。

宮崎海岸事業の新体制では、「宮崎海岸トライアングル」と並んで、「宮崎海岸ステップアップサイクル」がもうひとつの柱となっている。

「宮崎海岸ステップアップサイクル」とは、「自然現象の複雑さと社会環境・自然現象の不確実性を踏まえ、どのような方法をとればよいかを検討・実施し、その方法の効果を確認しながら、修正・改善を加えて、対策を確実に進める」ことである。このような推進方法をとる理由は、海岸侵食対策事業の複雑さである。

海岸管理の課題は、土砂の移動だけでなく、地球温暖化によるものと見られる大規模な台風、それによる波浪の発生、地震や津波災害といった、複雑な自然現象への対応を含む。宮崎海岸の事業は、試験施工をも含む順応的な方法をとらざるをえないのである。

さらに、複雑な自然現象への対応を難しくしているのが海岸をめぐる法制度や行政システムである。政権交代



出典：国土交通省宮崎河川国道事務所のホームページより

によって、国と地方、行政組織のあり方、行政諸機関間の連携、予算配分の仕組み等が大きく変化している。社会的環境の変動にも応じる形で、海岸事業も展開していく必要があり、また、変化に対する説明をしていかなければならない。つまり、自然現象の不確実性と社会環境の複雑さによって、海岸事業は、この上なく難しい事業であり、プロジェクトなのである。そこで、本事業では、試験施工を行いつつ、その効果を見定め、また、そのつど関係者の十分な話し合いを行いながら、侵食対策を進めるという方針をとっている。

以上の「トライアングル」と「ステップアップサイクル」が宮崎海岸侵食対策事業の2本の柱である。宮崎海岸プロジェクト・マネジメントは、このうちトライアングルの実現に努力し、成果を上げてきた。これが事業の「ステージⅠ」である。平成22年度からは、いよいよ「ステージⅡ」において、ステップアップサイクルの具体的な運用に踏み込むことになる。プロジェクト・マネジメント・チームのメンバーは、つねにこの2本の柱を念頭に置き、その実現を図る。

ただし、トライアングルとステップアップサイクルを具体化することが、この事業の最終目標なのではない。事業は、その目標に、「砂浜の保全を考えることを通して、さまざまな人々が参加する場をつくり、それを地域づくりにつなげる」ということを掲げている。2つの柱は、この最終目標に向けた活動のためのツールなのである。

5 | おわりに

わたしがこれまで長々と古代の歴史と現代とを重ね合わせ、現代の国土政策に行基の思想を思い起こすことを

試みたのは、この国の国づくりに歴史意識をもつことが不可欠と考えたからである。歴史意識という言葉に、わたしは、この国の風土性を含めて述べている。極東アジアにあり、中国大陸と朝鮮半島の東にあって、いわば日本海と東シナ海という広大な外堀に守られているが、つねに国際的な緊張関係のうちにあつて、独立を維持しようとしてきた国土であるということである。時には、その地理的な関係から危機意識を忘れることもあり、あるいは、行政システムの細分化が国土を見る目も細分化してしまったということもある。行政には、タテワリもあり、国、県、市町村のヨコワリもある。具体的な事業の現場での経験から、こうした壁を打破するには、机上の連携ではなく、現場での連携を模索しながら、それを理論化し、制度化していく努力が必要である。汗をかくことと頭を使うことの両方が必要なのである。

行基の話から国土づくりに「血の通うこと」が重要であると繰り返し述べた。最後に述べるならば、汗と頭脳をつなぐのは血である。現場とデスクを結ぶことが21世紀の国土づくりには不可欠である。地域の現場での市民と行政の対立は、それだけにとどまらず、しばしば市民と市民の対立をも生み出す。対立と紛争は地域の不幸であり、対立を放置することは、人々の幸福な生活を奪う行為でもある。意見の違いが対立と紛争へと至ることを回避し、合意を形成するプロセスをきちんと事業のなかに組み込むことが何よりも必要である。また、そうした社会基盤整備の在り方を社会システムのなかに組み込む政策も求められている。血の通う政策と事業とは、そういう意味を含んでいる。