



# 住民参加型水道事業ビジョン策定

矢巾町上下水道課

## 1. はじめに

矢巾町水道事業では、平成18年に地域水道ビジョンを策定しました。しかし、住民にとって水道は常時きれいな水がでて当たり前のものであり通常意識する対象では無いことから、水道の耐震化や更新といった、効果を直接的に実感しにくい政策は理解されていない状況にありました。また、人口減少等により水需要が減少し、料金収入も減少していく中、更新需要は増加していることから、今後必要となる料金値上げについても理解を得るのが難しく、職員の思いだけでビジョン策定を進めようとしても、その思いは達成できないという状況にありました。

本稿ではこれらの課題を解決すべく実施した住民参加型水道ビジョンを策定するまでの流れと、その後の取り組みについてご紹介します。

## 2. 取組概要

### (1) 課題の抽出

全国の水道普及率が97%を超え、水道は「つくる時代」から「維持管理する時代」へと移行しました。「つくる時代」では、水道の普及を求める住民の要望に応える事業でした。すなわち住民も水道事業者も目的が同じであったことから、自然に合意形成された状況で事業が進んでいたといえます。

しかし、「つくる時代」が終わったことで、水道はいつしかあって当たり前のものと変わっていききました。水道の普及を求める住民の需要が満たされたことで、住民の目的は達成され、永続的な水道事業のため維持管理・更新という新たな目的に進む水道事業者との意識の乖離が発生していることが最も大きな課題であるといえます。

### (2) 課題の解決に向けて

住民と水道事業者の意識の乖離を解消し水道政策をより実効的なものとするためには、住民の理

解促進や合意形成が不可欠であり、そのために住民参加が必要であるという認識に至りました。

アウトリーチ手法や、住民による直接参加の仕組みである「水道サポーター制度」を導入する中で、いずれの手法を用いた場合においても「水道料金は安い方が良い」という短期的な私的な利益を求めるニーズと「水道の安全性」を求める長期的な公共の利益を求めるニーズが共存しており、それが最終的に社会的ジレンマの構造となっているという課題に直面しました。

これらの課題が顕在化する一方、住民参加の取り組みを始めた平成20年3月の時点で、こうした参加型での取り組みの実践は全国で他に例がなく、矢巾町独自にサイレントマジョリティの意見を反映させる手法として「重層的住民参加の手法」を考案し、住民参加型水道政策・ビジョンづくりを進めることとなりました。

### (3) 水道サポーターとの合意形成

この「重層的住民参加の手法」の応用による、水道サポーターの参画を通じた社会的ジレンマ解消の試みでは、水道に対する住民の意見が蛇口からでる水そのものに集中していることに着目し、水道施設を認識してもらうことから着手しました。

従来の浄水場見学も見直し安全性を強調するのではなく、電化製品と同様に寿命がある事、老朽

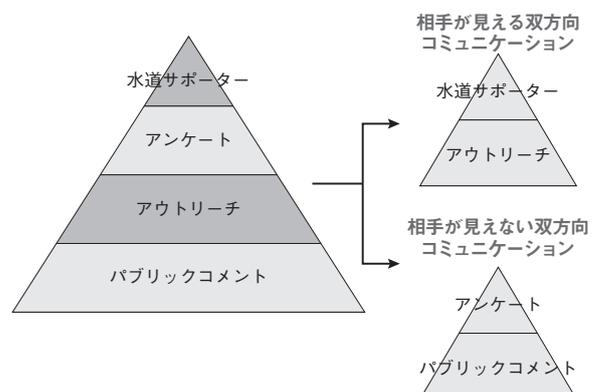


図-1 住民参加手法の概要図

化が進んでいる事等を理解してもらうように説明を改めるところからスタートしました。おいしさを求めるニーズに対しては、「利き水」を行い、ミネラルウォーターと飲み比べをすることでその感覚自体が主観的なものであることを認識してもらいました。また、水道に対する知識が乏しい住民に対しては、毎年8回程度実施しているワークショップにおいて、写真や映像資料等も活用し理解を深めてもらうように努めました。

この間、上下水道課職員は、住民との双方向コミュニケーションを重視するとともに、有益な情報だけでなく不利な情報も含めて双方バランスの取れた情報の提供に努めました。これらの活動を進めていく中、3年間が経過した時点では、水道料金の値上げを自発的に提唱する住民が現れはじめ、水道に関する知識や事業者に対する信頼等一定の条件がそろうことで社会的なジレンマが解消されることが明らかになりました。

このように住民の意識の変化が見られ、住民との合意形成が一步進んだことを受けて、平成23年度には水道ビジョンの改定を行いました。この水道ビジョンは水道サポーターワークショップを3年間にわたり実施して定めたものであり、「大好き！水」を基本理念として掲げています。これは将来に渡って水道を使っている住民が水をゴクゴク飲みながら「大好き！水」といっていただくことを目標としたものです。この水道ビジョンはマンガでも作成しており、小さな子供からお年寄りまで、あらゆる世代が水道ビジョンというものを認知できるよう作成いたしました。

#### (4) 一般住民との合意形成

水道サポーターの参画による水道政策・水道事業に関わる社会的ジレンマ解消の経験を一般化するべく、ドイツで開発された方法であるプラヌンクスツェレを応用した住民参加を実施しました。具体的には、住民基本台帳から無作為抽出した住民500名に対し案内状を郵送し、先着50名の住民と有償で水道に関する討議に参加してもらうという手法です。なお、この討議はリスクコミュニケーションの手法でもあるCAUSEモデルを用いることにより、双方向コミュニケーションを取りながら進行しました。リスクへの気づき、リスクに関する理解、解決策の理解、対処行動の実行といった内容で討議を進めました。

当初参加者は、一般的に見られるような「水道



図-2 マンガで作成した水道ビジョン

料金は安い方が良い」「安全性を求める」といったニーズを持っていましたが、CAUSEモデルを適用・実施した結果、水道料金の値上げの必要性を唱える人や、広く住民に現状を伝える広報の必要性を唱える人もできました。一般的な公募型の住民参加では元々水道に興味がある人だけが集まることから、ワークショップを通じて意識の変化が起こることは予想されますが、無作為抽出で選ばれた、水道に興味がない住民であっても、CAUSEモデルを用いることで多くの参加者の意識の変化が可能である事が確認できました。

#### (5) 水道事業ビジョンの策定

平成26年度はこれまでの経験を生かし住民参加型の水道事業ビジョン策定に着手しました。水道サポーターによるワークショップと専門家および住民で構成する検討会の開催を繰り返し実施しました。特に、住民の意見がどのような形で計画に反映されたかというプロセスや内容を可視化しつつ運営を進めました。その結果、ワークショップにおいては、料金値上げを実施して水道管の更新サイクルを80年とする更新計画が採択されることとなりました。なお、これらの一連の討議や運営において、事業者側は複数の代替案は提示するものの議論の誘導は一切行っていません。

一方で、このような参加型プロセスの中で明らかになったことは、住民は水道に対して長期的視点をもつことが難しく、将来世代の視点も踏まえた討議・合意形成が基本的に困難であるという事実です。言うまでもなく、水道事業においては、近視眼的に計画を立てるのではなく、将来世代の視点も明示的に考慮・反映した上でビジョンの設計や施策の構想を進める必要があります。将来世代の視点・利益も担保する真に持続的な水道政策・

ビジョンづくりを進めていくための新たな方法論、社会技術が必要であることが認識されました。

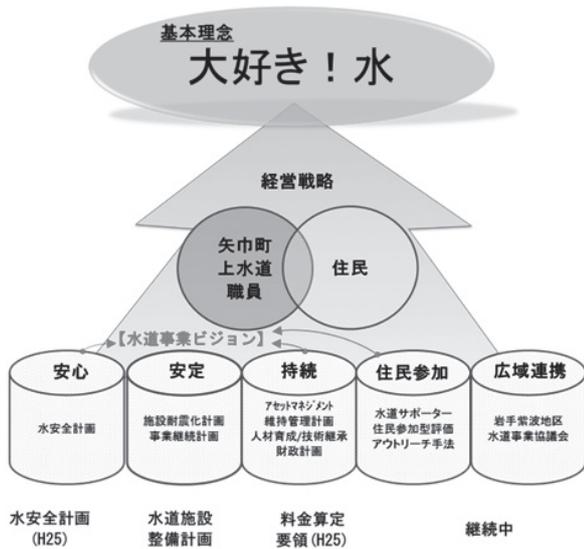


図-3 水道事業ビジョンの位置づけ

### 3. 将来ビジョン策定に向けて

こうした状況を受けて、仮想将来世代の導入による討議を通じて将来ビジョン設計や合意形成を導く「フューチャーデザイン手法」を研究している大阪大学環境イノベーションデザインセンターのグループと共同研究を平成26年より開始しました。平成27年3月には、水道サポーターの参加によるワークショップを共同企画・実施しました。仮想将来世代グループおよび現世代グループに分かれて討議を行うなかで、仮想将来世代グループが現世代と全く異なった柔軟な議論を展開しうることが分かりました。あるべき未来を達成するために必要なことは、必ずしも現世代にとって有益なことばかりではなく、費用負担の増加などマイナスになる面も存在します。

しかし、このマイナス面全てを受け入れない場合、子どもや孫の世代では水道が持続できるような状況にはならないという結果になります。お互いの世代が必要と思うことを話しながらやるべきことを考えるということは、これまでにはない新たな取り組みでした。

このことで、将来ビジョンづくりにこれまでにない新たな視点を導入することができ、26年度は新規の方法論を開拓するきっかけの年となりました。今後は、将来世代の視点・利益も踏まえた水道維持管理や水道政策づくりにつなげていくために、大学との共同の下、フューチャーデザイン手

法を応用した参加型ワークショップを継続していく予定です。以上のように、7年に渡る実施を経て、住民参加のもと社会的ジレンマを乗り越える合意形成を実現してきました。同時に、次への新たな展開として、大阪大学等とも協働しつつ、仮想将来世代グループを導入することで、将来世代にわたって持続的である水道政策・水道計画の策定を参加型で進めていくという、アプローチを展開しつつあります。

### 4. 取組による効果

住民との合意形成を図り、意識の乖離を解消し水道政策をより実効的なものにするため、一緒に水道事業について考えていく取り組みは、水道事業者が本気で住民が水道事業をどう思っているのか、どんなことを考えているかを知ろうと考える機会でもあり、また、専門性の高い水道事業の内容を、住民が理解できるよう説明するスキルを身につける機会でもありました。自分達がやりたいと考えることを理解してもらうには、相手にその必要性を理解してもらう必要があります。これは住民に対してだけではなく、首長や議会等への説明能力においても必要な技術の習得につながったと考えます。

### 5. おわりに

住民参加を進めることで新水道ビジョンの推進要素でもある連携の推進を図ることができました。また、これまで蓄積してきた住民参加のノウハウを生かし住民参加型水道事業ビジョンを実際に策定しました。事業体の誘導ではなく、住民自身が選択した水道料金の値上げと80年サイクルでの水道管の更新による更新計画の策定を実施しました。このように社会的ジレンマを乗り越えた判断や意思決定を住民自身が行ったという先進的な事例・モデルを作り上げることができました。

今後は、住民が将来世代を含む長期の視点もちつつ討議や合意形成に臨むための実践的方法論を研究し、水道サポーターをまじえたワークショップの中で実践することによって、真に持続的な水道事業計画・ビジョンづくりに向けて取り組んでいきたいと考えています。