

木津川上流第4回住民対話集会～住民による新たな合意形成を求めて

兵庫県立大学大学院環境人間学研究科 和崎 宏

1. はじめに

2004年7月18日(日)、上野市(三重県)の上野フレックスホテルにおいて開催された、木津川上流における第4回住民対話集会¹を傍聴した。木津川は、木津川本流に拓植川と服部川が合流する上野市周辺において、これまで頻繁に氾濫を起こしてきた(図1及び図2)。

直接の原因は下流にある岩倉峡が河川増水時に流下を妨げ、それが上野市において洪水となって溢れてしまうこと。しかし、岩倉峡の拡幅・掘り下げを行うと、その水量を直接下流地域が受けることとなって、より大きな災害に繋がる危険性がある。この治水対策として、既に周辺工事が始まっている川上ダム建設や40年前から進められている上野遊水池整備など、地域住民の直接利害に関わる問題が明確に存在する中で、住民による合意形成を目指すモデルづくりをしようというのが、住民対話集会の直接の狙いである。



図1 木津川の位置



図2 木津川上流管内図

ここでいう「合意形成」という意味に具体的に言及しておく、河川管理者は「河川整備計画策定において住民の合意形成をはかる」といっているが、川上ダム建設については合意形成を図るとは言っていない。淀川流域委員会は「ダム建設には社会的合意が必要である」といっているが、どのようにすれば社会的合意がとれたことになるのかについては明らかでない。すなわち、今回の住民対話集会における「合意形成」は、河川管理者と住民との合意形成ではなく、あくまで住民が住民としての意見を提案するときの内容に対する住民の合意形成であるといえる。本来であれば、河川管理者と住民との合意形成が図れるのが望ましいことは言うまでもない²。

¹ <http://www.kizujyo.go.jp/seibi/index.html>

² 「合意形成」に関するこの節は、桑子教授自身の解説を引用した。

2. ここまでの経緯

平成3年12月、淀川流域委員会³から河川管理者への「計画策定における住民意見の反映についての意見書」⁴が提出された。その中で、住民意見の反映について、「河川管理者は流域委員会とともに住民参加のメカニズム（連携と協働の場）をさらに発展・充実させ、住民の力を引き出し、住民を信頼できるパートナーとして育成していかなければならない」と述べ、手法のひとつとして対話集会の具体的なイメージを提案した。これをうけて木津川上流では、中立・公平なファシリテーター(対話進行者)として、流域委員から推薦された東京工業大学大学院教授・桑子敏雄氏を選任・委嘱し、住民対話集会への歩みが始まった。



図3 桑子敏雄東京工業大学教授



図4 整理されたワークショップでの提案

時期	実施内容	時期	実施内容
1997.6	河川法改正	2003.9	(河川管理者から)基礎原案提出
2000.7	準備会議設立	2003.12	(流域委より)意見書提出
2001.1	答申提出	2004.3	住民対話集会1
2001.2	流域委員会設立	2004.5	(河川管理者から)基礎案提出
2002.5	中間とりまとめ	2004.6	住民対話集会2
2003.1	提言とりまとめ	2004.7	住民対話集会3
2003.2	住民説明会(計3地区)	2004.7	住民対話集会4
2003.7	意見交換会(川上ダム)	2004.9	住民対話集会5・6
2003.7	意見交換会(計2地区)		(住民から)提案書提出

表1 住民対話集会までの流れ

³ <http://www.yodoriver.org/>

⁴ http://www.yodoriver.org/saishuuteigen/main_ikensho.html#ikensho

3. 住民対話集会のスケジュール

木津川における対話集会では、住民による合意形成を行うために、下記のような特徴的なモデルを提案している。

集会を進めながら、対話の進行をデザインする

手を上げれば、誰でも参加できる仕組みにする

すべて公開のもと、全員が責任をもって発言する体制にする

「反映」とは、「(住民からの)提案 + (河川管理者の)対応・説明」とする

提案は「前文 + チェックリスト」からなる提案書で行う

対話集会は、住民、河川管理者、進行役による、よりよい提案書を創るための協働作業

対話集会の成果は、「提案書」 + 「進行役による報告書」の二段構え⁵とする

	対話集会	
	午前の部	午後の部
第1回 対話集会 3/20		参加者全員が対話集会の意義について理解し、木津川の問題点、改善の提案、川上ダムについての意見、対話集会の進め方についての意見を出し、お互いに認識しあう。
第2回 対話集会 6/5	ポスターセッション 住民と河川管理者が、資料を示しながら、お互いの考えを発表し合う。	テーブルセッション 参加者の意向により、4つのテーマに分かれてお互いの感心を出し合う。 (代替案、利水、ダムと環境、治水)
第3回 対話集会 7/17	現地視察・意見交換会 現地を参加者と河川管理者、進行役と一緒に見る。体験・意見・情報についてお互いのコミュニケーションをはかる。	
第4回 対話集会 7/18	進め方を決める 対話集会全体の進め方、提案書の作り方、提案書の構成について方針を決める。提案書構成【前文 + チェックリスト】	提案の骨格をつくる 「提案書」の骨格として、必ず検討すべき項目を出す。
第5回 対話集会 9/4	これまでに出した条件のチェック 前文に記載すべき事項の確認。リストで見落としていることはないか確認する。	条件の整理 検討項目リストの大項目、中項目、小項目の整理を行う。
第6回 対話集会 9/25	各グループ毎に意見をすりあわせ 最終チェック	全体で最終チェック 「提案書」の確認、署名 河川管理者・流域委員会に提出する。

表2 第1次木津川上流住民対話集会の進め方と提案書の作り方～進行役からの提案

⁵ 同意できる考えは「提案書」で、対立する考えは「報告書」でもれなく報告する

普段、批判は優れていても、議論に慣れていない住民が多い中で、対話集会の門戸を閉ざすことなく、途中からでも参加できるようにしたことは、相当に勇気のいる冒険であったろう。また、そのような住民にチェックリストを自ら作成させることや、異なる立場の議論を無理にまとめるのではなく、提案書と報告書にわけてすべてを取り上げられるように考慮していることもユニークである。

議論を深めていくために、桑子教授は「3つの原則」と「7つのルール」を提案⁶した。「3つの原則」を頭でわかってはいても、議論に熱が帯びてくると、ついつい忘れて持論の展開のみに走ってしまう人がある。これを解りやすく解説したのが「7つのルール」である。議論の中では、「多数決は行わない」「両論併記はできるだけ避ける」ことにも留意を求められている。



図5 進行役は経験豊かなコンサル社員



図6 急遽資料を用意する国交省担当者

4. 木津川モデルのポイント

第4回住民対話集会において取材を行い、今回の木津川の試みが他の流域委員会にも適用できるようにするために気づいた点についてまとめてみる。

住民の専門性を前向きに転換する

治水、利水、環境などにおいて、非常に高い知見を持つ住民が存在し、概してこれまでの河川行政に対して不信感を持っている。中立・公平な進行のもと、互いに直接意見を交換し、現地見学などを通して理解を深める努力が必要である。

住民同士の相互理解を深め、協調体制をつくる

利害関係を異にする住民を定められたルールの下に同じテーブルにつかせ、互いの意見だけでなく、その背景も理解し合えるような「こころが交流する運営」に配慮する。

自由な参加を認めて、開かれた集会づくりを行う

結論を急がずじっくりと合意を育てる心構えが必要。発言者と傍聴者を分けて議論を始

⁶ 第4回対話集会の冒頭で、参加者に説明の上、全員で合意の後、議論に入った。「3つの原則」と「7つのルール」は、巻末付録に掲載。

め、傍聴者もテーブルで許可されれば発言者となれるようなルールになっていたが、参加者に良い影響⁷を与えていたと思われる。

共通の認識を見つけださせる努力

議論のまとめとして、「共通の認識を議論しながら発見させ発表させる」という方法は、ルールのある議論に慣れていない住民にとってやさしいことではないが、それによって合意に向けてみんなで話し合うという土壌が生まれる良い方法だと思われる。

明確な目標提示による学習

第4回では「前文作成のための共通事項の整理」と「提案書に用いるチェック項目の整理」が挙げられたが、集会の都度、明確な目的を提示して議論の成果をみせることは、住民の学習のために大変有効である。

ファシリテーター等の人材確保

中立・公平の絶対確保できるファシリテーター、テーブル毎の議論を進行する人材(記録を含めて3名)の技量、議論をサポートする十分なスタッフなど、対話集会を支えるスタッフ⁸が大切。

河川管理者の負担について

流域委員会や対話集会の日程は、土日になることが多く、必然的に職員に係る負担は大きい。「住民意見の反映」がそのまま「住民による合意形成」として理解されているかどうかポイントとなってくる。

国、県、市町連携の対話の場づくり

木津川では、三重県の担当課長、上野市の元水道管理者が参加していたが、行政の緊密な連携ができていないことが残念であった。集会では「個人としての参加」という位置づけにしており、川にかかわる全ての行政の顔が一同に見えることが好ましい。

対話集会での河川管理者の役割

すべてのテーブルに事務所幹部が入り、住民からの提案(意見)に対応・説明を行うことで、相互の理解を深めるよう努力していた。

対話集会での流域委員の役割

本来、流域委員も個人の立場で、テーブルでの議論をサポートする役割を担うべきであるが、木津川上流では参加は1名だけであった。また、若年層の住民が少なかったことも今後の課題としてあげられる。

⁷ 例えば、身勝手な発言の防止や、傍聴者を議論に引き込む意識醸成のきっかけとなっていた。

⁸ 第4回対話集会では、80名弱の参加者に約30名程度のスタッフが動いていた。



図7 発言をチェック項目に整理する



図8 身を乗り出して議論する参加者

5. まとめ

木津川上流で始まった住民対話集会での合意形成の試みは、利害が直接対立する大きな地域課題を抱えている現場とは思えないほど、集会での議論に対する住民の期待や努力を感じることができた。少しずつではあるが、誤解は誤解として、衝突は意見の相違として互いに理解しようという姿勢が、河川管理者と住民、あるいは住民同士で醸成されつつあるようだ。

このような効果は、今回の対話集会をコーディネートする桑子敏雄・東京工業大学教授のデザインによるところが大きい。桑子教授は「心理・論理・倫理」⁹という3つの「理」を基本理念として、まず関係者の意見の抽出を行い、現場でそれぞれの考え方への理解を促し、議論を通じて整理し、提言書を創る協働作業に巻き込むことで、新たな信頼関係を築くきっかけづくりをしようとしているようである。

この一連の作業は、対話集会を単に「住民意見の提案」に終わらせるのではなく、住民自身が合意形成を行う手法を入手することで、多様な地域課題に関して自律的に動き出す仕組みを支えるキーパーソンを育成していると思われる。

木津川上流においても、まだ期待される成果が得られるかどうか予断は許されない。しかし、各地の流域委員会が、木津川上流が提案する多くの手法を学び、それぞれの地域での住民意見の集約に、役立たせることは地域の川づくりの将来に有効であると思われる。

⁹ 第4回住民対話集会後のファシリテーター反省会において、桑子教授が「最近大切にしている考え方」として語った言葉。

付録)

「3つの原則」

誰もが自由で平等な発言ができる
創造的な話し合いをする
皆が合意形成に向けた努力をする

「7つのルール」

自由で対等な立場で発言しよう。
特定個人や団体の批判はしない。
参加者は立場を越えて議論しよう。
分かりやすい説明、お互いの心情への理解、基本的なモラルの遵守を心がけよう。
客観的な事実の認識と、人の心情の理解を区別し、またその両方に配慮しよう。
その都度の対話集会でまとめを必ず行い、合意された事項を確認しよう。
多様な意見があることを認めた上で、創造的な話し合いを心がけ、意見の違いを越えて提案の作成を目指すとともに、合意された文書は全員の責任において確認しよう。

集会のタイプ		
1	行政アライバづくり集会	行政が事業を説明しましたというアライバづくりのために開催する集会。
2	住民不満ガス抜き集会	住民の不満をガス抜きするための集会。
3	行政説明「ご理解いただく」集会	行政のやり方を「ご理解いただく」ために、一生懸命に住民を説得する集会。
4	言いつばなし・聞きつばなし集会	参加者がいいたいことだけ言って終わる集会。意見を「反映」するに至らない。
5	住民意見提出集会	さまざまな意見を提出する集会。賛成、反対や多様な意見が並列するので、意見を意志決定に反映させるかどうかは行政に依存する。市民と行政の討論が中心。
6	住民提案行政対応集会	参加者がきちんと議論し、意見を自ら集約して提案するので、行政もそれにきちんと対応と説明責任を負うことになる集会。「反映」とは「対応」と「説明責任」。市民どうしの議論が中心。
7	合意形成達成集会	住民と行政を含む利害関係者がなんらかの合意を形成するために開催する集会。
8	一方的行政批判集会	参加者は批判に終始し、行政は自己弁護するだけの集会。
9	行政つるし上げ集会	険悪な集会。話し合いは成立しない。