

2007/3/30

失望した答申書「住民参加のさらなる進化にむけて」

リバープロジェクト 木村 俊二郎

河川法の改正で私が一番注目しているのは、第16条の2第4項である。住民の声を反映し、住民の選択に委ねることによって、河川の恵みを継続的に享受できるシステムを作りことが可能になると考えるからである。住民意見の反映は河川整備計画策定の根幹にかかわる問題であり、これこそが今最も中心の課題だと考えている。河川管理者が淀川水系流域委員会に意見を求めたのは委員会設立当初からであり、私は6年間この答申を待っていた。残念ながら今回の答申は私が期待したものとは程遠いものであった。

今回の答申で、具体的に求めたのは「常設の窓口」「人材育成」「専門家パネルの設置」「自己評価」でしかない。「住民参加のさらなる進化にむけて」実施する必要があるのはこの程度のものなのか、こんなものなのか。今回の答申は住民意見反映に向けて住民対話集会を開催するなどの大きな一歩を踏み出した第一次淀川水系流域委員会の成果を停滞あるいは後退させるものにならないか大きな不安が残る。

提言別冊で提案された住民対話集会は、各地でいろいろな形の住民対話集会となり開催された。この住民対話集会を見て歩いた中で私が一番感じたことは下記の2点である。

- ①住民は対話集会を開くほど河川に対して十分な知識も得ていないし、十分理解しているとはいえない。
- ②住民の意見を広く集めるシステムができていないし、住民もまた自らの意見を発表することに慣れていない。

以上ことから下記の提案をしたい。

- ①河川管理者だけでなく、住民団体との協働で住民の理解促進を図る必要がある。合意形成への道程の半ばまでは住民の理解を得る活動の積み重ねである。
- ②住民の理解促進にあたって、河川管理者は従来の広報計画を全面的に見直す必要がある。特に特定の地域に限定し、具体的かつ内容のある広報のあり方の研究を急がなければならない。
- ③広く住民意見聴取を行う方法の一つとして住民意識調査を実施することが望ましい。住民意識調査によって広範囲の表に出ない住民の意識を聴取することが可能になると同時に問題の所在を住民に知らせる効果も併せ持つ。

住民の理解を促すために

大切なのは河川管理者の顔が見える説明会に

各地、各種の住民集会で強く感じたのは、住民は河川について余り関心を持っていないし、十分に知らされてもないということだ。各地で住民説明会は開催されたが、参加した住民は限られており、また1回きりの説明会では住民には理解不可能である。判りやすい文書を作成し、判りやすい言葉で語りかけ、さらに住民間の対話を求めることによって住民は理解するのであって、これまでの説明会では充分理解できなし、ましてその場で意見を求められても応えられないのは当然である。今回は、住民に対する説明会の開催や説明文書が不十分であったことは管理者も含

め承知していることと思う。ただ何箇所かの住民説明会を見た中で私が評価したいのは河川管理者が一生懸命理解を求めようとした態度である。若い管理者のこの姿勢にはある種の感動を覚えた。コーディネーターを入れての説明会は、形は整っているものの住民の心を捉えるものにはならない。数多くのイベント開催の経験を有する私自身、当初は形を整えることも大切と思っていたが、説明会で最も必要なことは住民の心に訴えかける河川管理者の誠意だとの結論に至った。住民の理解を得るためには、河川管理者が誠意を持って、現地で、具体的に、直接、住民に語りかけ、理解を求めることこそ最も必要である。

答申では「説明会による意見聴取・・・」としているが意見聴取は説明会の次のステップである。委員会の委員ですら当日資料を見せられて意見を求められても充分意見を述べられないように、まして住民にそれを求めるのは間違いだ。またコーディネーター方式を評価しているが、この効果は限定的であり、大切なのは河川管理者の顔が見える説明会でなければならない。

住民団体との協働で住民の理解促進を図るべきではないか

住民の理解を得るためには河川管理者と住民団体との協働が必要であることは今更けうまでもない。住民間の勉強会的な催しの開催を促し、住民の理解を深めることが求められる。河川管理者は直接的、間接的に、地域、階層等を考慮に入れながら、その内容に係わらず住民に勉強会的な集いも含めた活動に助成金を出すことによって、河川への関心を深め、理解を促すことが必要である。例えばダム反対の勉強会もあり得るが、助成金をその内容によって差別することはむしろ理解を阻害することと知るべきである。現在河川環境管理財団、近畿建設協会等を通じてある程度の助成金が出されているが、今後更に拡大する方向で検討するなかで、テーマ、地域を指定し企画を公募するなどの方法もある。但しその場合は応募内容等すべて公開しなければならない。広報の見直しもまた必要である

住民の理解促進にあたって広報もまた大切である。先の保全利用委員会では地方自治体への占用許可条件に河川愛護思想の広報の義務化を傍聴者発言したが、自治体の広報紙の協力を得るなどあらゆる機会を利用して河川の広報を行う必要がある。ただ、何でもやればいいのではなく、広報内容を明確にし、その対象、目的によって、どのような方法がいいのか情報の共有化を計り、経験を蓄積する必要がある。河川敷の利用等特定の地域に限定された課題と、琵琶湖の水位操作など広域の課題では広報のやり方は全く異なる。これまでの広報計画を見直し、有効な方法を見出すための事務所内、整備局内の情報の共有を急がねばならない。

住民対話集会の開催にあたって

住民説明会を終え、住民にある程度の理解が出来た段階で初めて対話集会の開催が可能になる。住民が充分理解していないのに対話集会を開催するから「事実誤認にもとづいた議論が長く続く」ことになる。ワークショップ方式、住民対話集会、円卓対話討論会など組み合わせて、合意形成に向けて、ある時点から河川管理者も加わった対話集会を進めるのが妥当である。今回の住民対話集会ではワークショップ方式を採用したところでは問題の摘出、問題の優先順位はある程度目標を達成したが、合意形成に向けては道半ばであった。双方が合意した「論点の整理」が充分ではなかったと感じられた。これがないと議論が行きつ戻りつしN回開催ということになる。論点整理を行った上で最終のステップとして円卓対話討論会を開催し合意が成立すれば社会的合意と判断してもいいのではないか。ただ、そこには合意形成に至らぬ場合も当然あり得る。その場合

は住民の選択の問題に移行し、政治の問題となる。最終の円卓会議の開催要項についてはさらに議論が必要である。

どのような場合に対話集会は開かなければならないか

今回住民対話集会は二つのテーマで開催された。ダムと河川敷利用である。具体的な暮らしとの接点から見ると直接的ではないが社会的な広がりを持つ「ダム問題」と地域に限定された問題ではあるが住民にとっては具体的かつ直接的に係わる「河川敷の利用」の二つのテーマで、住民対話集会は開催された。この二つのテーマに対する住民の対応ないしは反応の違いを精査してみると、どのような範囲の住民にどのようなテーマで対話集会を開くことがいいのか、判るようなデータが得られる可能性があるように思う。現在、生データを入手していないので分析ができていないが、集会を開催した担当者は今後検討する価値はあるのではないかと。

住民意識調査の導入

住民の意見を知る方法として大きく分けると二つある。一つは質的な意見聴取であり、もう一つは量的な意見聴取である。質的な意見聴取には文書による方法、面談による方法等があり、これはある程度実施されてきたと見ていい。量的な意見聴取はこれまで行われなかった。署名簿等を積み上げられて、これが「住民の意見だ」と言われた場合、反論する論拠は持たなかった。住民意識調査を実施すれば、反対の意見が賛成を上回っていれば一応反対派の人たちもこの通りいえますよと言えることになるし、また住民は反対ですよと言える材料にもなる。住民間の対立があまりない問題では、住民はどのように理解しているのかなどをチェックすることも可能になる。また設問によっては、現在問題になっている点を住民に知らせる役割も果たすことが可能になる。絶えず住民意識をモニターしながら行政を進めれば効率的な運営もまた可能になる。この意見聴取で最大の課題はどのような方法で調査対象とするサンプルを選ぶかであり、どのような設問を用意するかである。これには専門的な技術と熟練が要求される。

住民の声は全職員で聞くべきではないか

行政に携るすべての公務員は住民の声に敏感であることは当然である。同時にその説明責任も果たす必要もある。これは行政にあたる人の専門的素養ではなく基本的な素養であり、今後ますますそのことの重要性は増すことになる。河川行政にあたる人も例外ではない。常に住民の声に耳を傾け、住民に対して説明責任を果たさねばならない。従って特定の「常設の窓口」で住民の声を聞くのではなく、現地で、直接、具体的に住民の声を聞く必要がある。住民の声を待つのではなく、現地に出かけ直接聞く必要がある。ただ、多くの職員が得た住民の声を集約し分析して類型化し、その情報を共有し、発信しなければ意味をなさない。事務所内で、整備局内で、本省内で情報を共有するなかで始めて住民の声は生かされることになる。必要なのは「常設の窓口」よりむしろ情報処理担当者ではないか。住民との接点が多ければ多いほど収集される情報量も増すことになるのは当然であるし、また情報量が多いほどより正確な住民の声が把握可能になる事は今更言うまでもない。今後の問題はその情報の処理にあたる人の養成である。

意味の乏しい専門家パネルの設置

基本は可能な限り直接住民の声を直接聞くべきであることは答申にも書いてある。住民も可能なら直接訴えることを望んでいる。特定のゲートを設け情報をコントロールする意図は現在では

まだ見られないが、必要が出てきたとき専門家パネルはその役割を果たすことになる。情報は媒体を通すことによって劣化する。住民の真意を聞き取るためには直接住民の声を聞くべきであり、住民には自らの声を代弁してくれる人を選ぶ権利はある。最も住民に近い意見をもつ人がその声を伝えるのが望ましい。専門家パネル設置の意図するところが、これまで住民の意見は特定の人、地域の有力者や地方議会議員を通じて署名などの形で提出されたが、これを断ち切るための手段であるとすればそれはそれなりに有効かも知れないが、専門家パネルは住民意見聴取を促進する有効な手段とはなり難い。

住民を3つに分けることの非合理性について

答申では「河川整備に向けた意見聴取のあり方」として住民を3つに分けその役割を説いている。まず3つに分けることが可能であるのか、例え分け得たとしても、「知恵」という曖昧な指標では流動性の大きな集団にしかない。ある程度固定された集団でなければその役割を説いても意味を成さない。この例外でも私が看過できないのは、極めて差別的な内容を持っているということだ。「専門知識を有する住民」が最も上位にあるとし、「知恵を有しない住民」は「その他の住民」となったが、「聴取に工夫を加えてもその成果が実らないとみなさざるをえない場合もある」として、一部住民の切捨ての論理は生きている。まず3つに分けることが可能なのかが不明、次に3つに分けることによって何を言おうとしているのかも不明、さらに一部住民の切り捨てと正に荒唐無稽の論理の上に差別的な思想が展開されている。このことは、年度始めに出された「傍聴者発言の規制」案と同じ底流を持つものであり、住民の声を蔑視し排除しようとする思想が見え隠れする。住民を3つに分けることが住民参加にどのような意味を持つのか、十分な説明はなされていない。

社会的合意について

第3章の主要な論点については異論はない。小さな個々の合意の束が社会的合意である。「言ったのにやってくれなかった」という不満が住民側に残らないとき、住民との合意は形成されたといえる。河川管理者の説得に納得した場合もあれば、河川管理者が住民の意見を取り入れたという場合もあろう。住民間の対話の結果もある。このような一つずつ合意の積み重ねによってできた「信頼」と「安心」は社会的合意といえる。

問題は合意形成が不可能な場合だ。総てにおいて合意形成が出来るわけではない。この場合は検討された総ての結果を公開し、住民の選択に任せるべきである。ダムを例に取るならば、ダム建設によってもたらされるもの、失うものをはっきりと明示し、賛成、反対の論点を整理し、住民の選択に任せるべきであろう。その場合関係住民をどこまでとするかであるが、選挙の争点となる範囲と考えるのが妥当ではないか。勿論、関係住民の範囲は具体的な問題毎に、さらに議論する必要はある。

ただ、今後の課題として、合意形成に向けたステップを具体的に示さねばならない。どのような集会をどの段階で催すのかを整理し、最終的には論点整理を行った上で、論点毎の議論を行う円卓会議の開催が求められる。円卓会議のモデル的な開催要項は今後の重要な検討課題だ。