

## 前回委員会（9/30）以降に委員から寄せられた 住民参加部会意見に関連する意見

### <目次>

1．住民参加部会意見（031017 素案）への意見	1
嘉田委員	1
田村委員	13
本多委員（1）	14
本多委員（2）	15
松本委員	16
2．合意形成（社会的合意）についての意見	17
松本委員	17

参考資料「住民参加部会意見（031017 素案）」

## 1. 住民参加部会意見（031017 素案）への意見

嘉田委員

### 1. 住民参加の基本的な考え方

#### 1) 住民参加の理念・目的について

…（略）…

#### 住民参加の理念・目的

- ・ 淀川水系は、現在及び将来の住民の共有財産である。
- ・ 河川管理者は、早期の段階から、住民に対し説明力（アカウントビリティ）を確保する。
- ・ 住民は、共有財産である水系を管理者にお任せでなく、積極的に参加する。
- ・ そのための活動能力強化（エンパワーメント）の基盤（インフラ）の整備とあわせて、連携と協働の場の設置がなされるべきである。
- ・ 住民、NPO、関係団体とのつなぎの仕組み（ネットワーキング）を形成する。
- ・ ——そのための、専任事務局を持つ〔流域センター〕（仮称）を設置する。
- ・ 〔流域センター〕（仮称）には多面的に住民と行政の連携を担う〔河川レンジャー〕を複数人、配置する。
- ・ 住民等は、河川管理者だけでなく、水系に影響する行政施策にも参加を働きかける。
- ・ 住民は、ライフスタイルが水系に与える影響を自省して生活改善運動を進める。

#### 2) 住民概念について

…（略）…叙述されている。住民概念が、個々の課題において「もっとも参加するにふさわしい住民とは何か」が十分議論され、適切に定められるよう適切に配慮定義することを総論的にとして示しておくことがのぞまれる。そのためには、…（略）…。

#### 3) 参加の積極的かつ実質的意義付けについて

…（略）…住民を判断形成のための客体として考えるべきではない。共に河川の将来を担う「協働主体」と考えるべきである。なぜならば、住民こそ、最終的に、河川の状況から最も深い影響をうける〔当事者〕であるからである。〔基礎原案〕という「合意形成」も、形式的に捉えることなく、何をもって「合意形成」というかについて、住民の納得の行く手立てがとられなければならない。特に、河川整備の具体的施策における個別的課題と、たとえば、ダム建設というような最重要課題とでは、合意形成の内容や手続には質的な相違ちがいがある。ダム建設についての「合意形成」とは何かについて、河川管理者が流域委員会や参加関係住民と十分に協議しておく必要がある。この問題は、…（略）…

## 2. 基礎原案の具体的な整備内容への意見

### 5. 1. 2 (1) 情報の共有と公開及び意見交換

住民参加のための組織や協議会等が数多くチャンネル化つくられるのは一見のぞましいものと思われるが、されると、住民側としてもにとっては、どこに意見や質問をすればよいかわかりにくくなり、逆に、住民の意向を受けとめる側も対応が煩雑になるなり、役割や権限の及ぶ範囲が不明確になる、という問題が生じる。この場合、住民が気軽に意見を述べるためには、その受け皿としてのチャンネルはそれぞれの住民生活の現場に近い舞台で、数が多いほうが良い望ましいが（意見を述べる窓口そのものを一本化するのではない）、各協議会等が個別に対応するだけでは、水系として調和のとれた河川計画にこれ住民意見を反映することは困難である。多くのチャンネルで収集された意見等は、流域委員会等の全体を見通した視線の中に曝位置づけをしてはじめて、多角的な視界の下での「全体のバランスのとれた」整備計画および実施のために活かされることとなるであろう。したがって、…（略）…

住民参加の前提としての情報の公開と共有

#### 1) わかりやすい情報の提供と公開（アカウントビリティ）

水の制御（防災・治水）、水の需要（利水・利用）や環境問題（生物、生態環境）、水辺の風景や水と人の関わり、などについての過去から現在までの情報は、一般に知られることが少ない。また、内容的にも分かりにくいものが多い。言葉や表現方法を工夫して、これらの情報から縁遠い人々にもわかりやすい情報を積極的に提供公開し、河川問題を身近な生活問題として理解し行動する住民を育てる必要がある。

また、住民からの意見には、専門家の発想を超えるアイデアが含まれることも少なくない。幅広い層からより優れた意見・提案を引き出すための効果的な手法を考える必要がある。たとえば、住民生活の歴史や経験にそくした、河川と人びとのかかわりに関するインタビューなどは、より深い住民意識を収集するために有効な手法である。

住民によるすぐれた提案に対するコンクールやコンテスト報奨金制度などもひとつの方法である。考えられる。

#### 2) 情報の共有

…（略）…

[情報]はその内容がわかりやすいことがまず第1条件である。そのために、言葉や表現の工夫、図や絵や写真などを多用して、いかにわかりやすくするかという工夫が大切である。同時に、現在のようにマスコミ情報により人びとの判断が左右される時代にあっては、情報の価値を住民自身で選別することが困難になっている。できにくくなっている。コンピュータ、あるいはIT情報に多くの信頼を寄せることは危険でもある。河川にかかわる日常的な情報、あるいは災害時などの緊急情報でも身近で、顔なじみの人間関係に埋め込まれた情報が重視されるべきである。日常の水防組織をささえる消防団、自治会などの地域社会の連携、企業や学校、事業所などの「顔がみえる」日常的な社会関係の中に、河川情報や災害情報などを埋

め込み、活用していくという姿勢が大切と思われる。

ダム問題については、マスメディアの報道によって認知が高まってきたが、それ以外の問題、特に水の循環的利用や河川環境問題については、意識の共有がなされていない。たとえば大学生であっても、蛇口のむこうの「浄水場」と、水洗便所のむこうの「処理場」の区別がついていない若者が大変多い。委員会ニュース、部会ニュース、シンポジウム、「メッセージ」ホームページ等を通じて、これらの情報は、従前以前よりは多くの人の目に触れるようになった。しかし、それも一部の人に限られ、不特定多数の「サイレントマジョリティー」の関心を引き起こす迄にはいたっていない。

### 3) より幅広い働きかけの必要性

流域管理の多くの論点について社会的合意を得るためには、場所的・時間的・費用的限界それぞれの場所による違い、時代や季節・時間による違い、さらに予算や費用による違いを深く理解をし、それぞれ状況にあった受当な判断を行うためには、を克服するために、テレビや新聞などのマスメディアに、ダム問題以外の治水、利水、環境、利用等の問題についても議論を引き起こす働きかけが不可欠である。また、特定層住民の日常的な社会的組織と連携・協働を求めるためにはとしては、自治会、や、学校関係、企業活動のネットワークに対して働きかけを広く行うべきである。

この点に関するモデルとしては、淀川のケースについて委員から紹介され、提案されているの事例を参考にすべきである。

### 4) 住民の関心と呼ぶ説明書等の情報提供を行うための具体的なヒント

メリハリのある記述 方法書による重点事項を中心とする

わかりやすい内容 わかりやすく個々の経験に即しつつ、論理の筋がとれていること

計画の経緯の説明 代替案の検討経過、や場所選定の理由を明確にすること

途中経過の説明 なぜそうなったのか、検討の検討状況報告を書く

河川管理者の見解 住民等の意見に対する見解を書く示す

### 5. 1. 2 (2) 住民との連携・協働

住民・住民団体のエンパワーメント（提案・実施能力の強化）のインフラ整備が必要である。住民等が提案・実施能力を高めるためには、学習・調査・研究のためのインフラが必要である。また、住民間のネットワーキングをつくる必要もある。これらは、河川・水系管理の分権化につながるものであるから、そのためのコーディネータの確保など、社会的なインフラ整備に協力する必要がある。

モニタリングへの住民参加、住民主体のモニタリング、川のことは現場に近い住民にまず[情報をとる]という根本理念の共有が弱い。住民によるモニタリングは、ボランティアではなく、行政におまかせ意識が高い住民にとって、大変大事な[社会参加]の舞台である ]という認識が必要である。そのためには、住民と行政をつなぐことを専門職とする住民モニ

タリングのコーディネーターが必要である。なお、具体的なモニタリング手法については、別項目で説明する。

河川流域センターや河川レンジャーはそのような理念のもとに提案したが、現在、河川管理者から具体的にしめされている事例は手近で安易な対応である。もっと自治体や住民組織と一から議論をして、河川流域センターなどのモデルをつくる必要がある（たとえば琵琶湖河川事務所の最近の対応 - ウォーターステーションも、地元との協議が十分なされておらず、アリバイづくりの感がいなめない）。

- ・ 住民及び住民団体等との連携を積極的に進めるための部署と専門係官を設け、日頃より情報交換、交流に努め、政策提案、事業提案にも積極的に対応することが必要である。この場合、どのようにしたら住民のもっている潜在的な底力を引き出すことができるか、工夫をすることが必要である。
- ・ 河川管理者が行う様々さまざまな調査についても住民及び住民団体との連携を重視し、住民団体などからの情報も積極的に活用すべきである。河川管理者が業者に委託する調査よりも、地域に密着した住民やNPOの方がより詳細で正確なデータを持っている場合がある。24時間現場に張り付いている住民の五感に基づく情報は、リアルタイムであり、限定された時間や空間でなされる厳密な科学的データより複雑な河川環境を表現しており、正確な場合がある。
- ・ 調査、モニタリング、意見聴取、合意形成等の場において、能力のある住民団体に対しては積極的に事業委託して行くべきである。

#### 5.1.2(3) 自治体、他省庁との連携

関係省庁や自治体との連携については、きわめて一般的抽象的な叙述が多いが、行政相互間や住民との連携を一步前進するための積極的な取組みがほしい。例えば、具体的な課題について、関係省庁、自治体等を具体的に例示すれば、解りやすいわかりやすいものとなるであろう。

全体の項目にわたって記述されている「関係機関」の範囲が不明確であるため個別の事案毎に「関係機関」を一覧表形式で記載することが望ましい。

他省庁・自治体などとの連携についての情報公開が必要。

#### 5.2 河川環境

河川環境の保全・改善について調査のみならず住民も交えたその評価の検討の実施が必要である。特にこれまでの「多自然型川づくり」の再評価には、円卓会議方法による対話集会などが必要である。

...(略「5.2.1 河川形状」「5.2.4 水質」)...

### 5.3 治水

- ・水害発生時の住民の関わり方、自治体と住民の役割分担を明確にする必要がある。
- ・整備されつつある防災ステーションを流域センター（河川レンジャーの活動拠点）として活用することを視野に入れ、その機能や位置づけを検討してはどうかすることも必要である。
- ・テレビのテロップ・ラジオ等による洪水情報の提供を検討すべきである。
- ・自治会など住民組織による洪水情報の伝達方法のも検討すべきである。
- ・流域で水を溜めるための住民の役割を明記すべきである。
- ・遊水池、ため池など貯留施設についての住民のアイデアと底力の活用とその維持管理などに関する補助を検討すべきである。
- ・狭窄部上流の被害軽減策については、住民参加による検討を行うべきである。例えば休耕地の活用法などはその具体例である。
- ・破堤時と越水時を区別したよりきめ細かな浸水想定区域等の情報が必要である。

### 5.4 利水

水需要抑制についての住民との連携方法

過去の渇水時の情報の提供

再利用や雨水利用等の具体的方策の手法のアンケート

今後の渇水予測と対応策（取水制限を含む）の情報提供

- ・水利用の合理化における住民の役割についての住民の **底力知恵**を提案してもらう。
- ・水需要管理協議会への住民参加として提案制度、雨水利用などの活用による水利用家計簿などを検討すべきである。

### 5.5 利用

...（略「5.5.1 水面」）...

#### 5.5.2 河川敷

河川敷の利用については、個々の案件毎に検討するだけでなく、水系全体の縦断方向との関係も含めて、代替案を含めた環境影響評価を住民参加のもとに行う。

- ・河川敷利用に関して、個々の案件ごとに住民参加と称して利用者の意見・要望の数だけで判断すべきでない。環境NPOなどの意見も聞くべきである。
- ・河川保全利用委員会の構成について、関係行政機関と学識経験者だけでは不十分である。
- ・名称は「河川保全委員会」が適当である。その中で利用部会を設けることは考えられるが、最終意見は保全委員会で決定すべきである。
- ・委員には、直接の利用者、利用に関係ない環境保護団体の代表者・住民、河川レンジャーを入れ、判断過程において円卓会議（対話集会）の活用をすべきである。

- ・猪名川・淀川の高水敷利用は、特に新設、更新の基準を厳しくし、縮小の強化を図るべきである。
- ・河川保全委員会と流域委員会の意見との調整を図るシステムを検討すべきである。  
... (略 「5.2.1 河川形状」「5.2.4 水質」) ...

## 5.6 維持管理

河川管理施設の管理については、施設管理だけでなく、許可施設の管理が生態系に及ぼす影響等について住民活動団体からの意見を聞き、連携して生態系の保全に即して実施をするべきである。たとえば、ゴルフ場、公園における農薬の使用等がその例である。不法投棄等に関する情報の住民通報制度を設ける。

## 5.7 ダム

ダム計画に際しての住民参加手続について

ダム計画の調査検討については、妥当性の判断の形成過程や決定に際しての住民参加のあり方について、全く一切の言及がされてない。流域委員会の提言では、ダムについては「原則的に建設しないもの」とし、実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないことが客観的に認められ、かつ「住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり」建設すると述べており、提言中でも最も重みのあるところである。ダム建設については、「社会的合意を得る」ばかりでなく、「何をもって社会的合意というか」について、さらに議論を深めていかなければならない。

ダムについては、代替案が検討されているが、シートでの説明は不十分である。代替案のコストが莫大であるとか、日数を要するとか、合意が得られないとかなどの表現では、その理由が不明である。わからない。もっとさらに明確に、かつ具体的に表現するべきである。

### 5.8.1 淀川河川公園

- ・淀川河川公園の整備における住民参加について明記すべきである。
- ・河川整備計画と淀川河川公園基本計画の整合を図る必要がある。
- ・河川公園基本計画についての戦略アセスメントを住民参加に基づいて行うべきである。

## 3. [基礎原案] に示された住民参加に係る方策に対する意見

### 3-1 代替案

各種の施策や計画を検討するに際しての手法

施策の立案の前に、方法書案（スコーピング書）をつくり住民の意見を聞く。これは次のような事項を含める。

効果の評価項目並びに調査項目  
代替案の範囲・予測・評価の手法の選定  
住民意見聴取、対話集会等の手法の選定  
評価については環境のコストも含めた費用便益分析を含めること。

### 3 - 2 モニタリング

モニタリング段階での住民参加の手法例

調査範囲、手法、調査・評価項目の方法書案（スコーピング）をつくる（~~スコーピング~~）  
について住民、専門家、NGO、NPOの意見を聞く

モニタリング結果案を公表し、の意見を聞く

モニタリングの成果を作成し公表する。それに対する意見を聞く。

- ・住民と連携したモニタリングの具体的手法の記載が必要である。たとえば、協働観察会の主催等。
- ・モニタリングにおける住民団体の役割は手段としてではなく協働主体として考える。
- ・住民が個人的な調査等で持っている情報、学校教育等での観察調査データの収集と活用が必要である。

...（略「3-3 アセスメント」）...

### 3 - 4 協議会のあり方

基礎原案やシートに掲げられている個別の協議会、委員会は、後述の通り、数多くある。

琵琶湖・淀川水系の近未来の新たな河川管理・行政の方向は、あたかもこれらの委員会・協議会に委ねられてしまっているかの感があり、その委員構成・運営方法・活動の仕方如何によっては、「提言」の趣旨にそぐわず、あるいは、共通の理念を失って個々バラバラの方向を歩む可能性危険性が無いとは言えないある。これら委員会・協議会の公正・公平・透明性・協調性・連動性・整合性をどのように担保するか、その評価と軌道修正をどのように行うかなどの仕組みを検討し、予め整備計画に織り込んでおくことは極めて重要である。

...（略）...

#### （5）各種協議会の構成員と住民参加システム

- ・淀川大堰閘門検討委員会、淀川舟運研究会のメンバー構成について記述すべきである。
- ・水需要管理協議会にどのような住民等が、どのような形で参加するのがよいか検討すべきである。下部組織として住民検討会等を設置し、協議会に住民代表を送るなどの配慮が必要である。
- ・洪水に強い地域づくり協議会の構成員として、教育分野及び福祉分野の委員を参加させる。
- ・洪水に強い地域づくり協議会に「研究者パネル」を設置して専門的見地から検討し助言ををしてもらう。協議会には利害関係者が参加していること、部会に分かれることから、中立的、科学的、創造的、総合的な議論ができない可能性がある。



- ・ 有識者とはどのような人のことを言うのか不明である。例えば学識経験者なのか、学識者以外の専門家なのか、定義を明確にすべきである。これらの委員には、流域委員会の委員の中から4名複数名委嘱することを検討すべきである。

なお、基礎原案に見られる議会等は次のものなどがある。

…（略）…

## 4 . 河川レンジャーの考え方

### 河川レンジャーについては現在検討中

ここで示した素案（淀川部会原案から抜粋）はその骨子になるであろうと想像される程度のものです。

河川管理者が委員会の提言を受けて、地域固有の情報や知識に精通した個人を河川レンジャー（仮称）（以下仮称を省略）に任命し、行政と住民の間に介在せしめて文化活動、自然保護活動、河川管理行為支援などを行う制度を新たに設けた英断を高く評価するとともに、委員会はこれを支援し、河川管理者とともに大切に育成して行きたいと考えている。河川レンジャーが活動する琵琶湖・淀川水系の河川や湖沼は、それぞれ河川の個性や地域の特性が多様であるため、その呼称を含め、地域の個性や特性を反映したある程度自由な活動のあり方を許容する配慮が必要である。しかし、一方、制度として、また水系・流域を視野において、規則、指針、方針、計画、研修制度や知識、技術、安全確保の手法などにおいて一貫した取り組みも必要である。

これらの理由から、各流域に設置される河川レンジャーを制度として統合し、その基本的な能力の保障を担保するために、この制度が有意義、有効かつ安全に展開できるよう「センター機能を有する組織・制度」を設けることが必要である。また、根本的な課題として、もともと民間の個人である「河川レンジャー」の分限（国家公務員、嘱託など）や処遇について、河川管理上どのように位置づけられるのか、を検討して明確にする必要がある。これら河川レンジャー（仮称）制度のあり方についてはすでに「宇治川地域河川レンジャー検討懇談会」において試行的活動を通して検討する取り組みが始められているが、委員会はこれらの課題について住民参加部会の意見として別に提案することとする。

## 5 . 河川整備における合意形成に向けて

### はじめに

平成 9 年 6 月に河川法が改正され、これまでの治水・利水に加えて「河川環境の整備と保全」を河川管理の新たな目的として加えるとともに、河川管理者が河川整備計画を策定するときに公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させることとした。また、平成 15 年 1 月には「自然再生推進法」が制定され、失われた自然の復元再生に向けた活動・事業を行政だけではなく、地域住民や市民団体等と協力して実施することになった。平成 12 年 9 月のいわゆる東海大水害で、国はこれまでの「洪水押し込め型」の治水行政に限界があることを認識し、河川審議会も「洪水許容型治水」への転換を答申した。

このような新たな河川行政の方向を実現するためには、地域固有の歴史や風土に詳しく、その川の個性を熟知している地域住民の合意や参加・協力を得て取り組まねばならないが、わが国では、公共事業としての河川整備における「住民参加」「合意形成」は前述のような状況を背景にしてまさに始まったばかりであり、行政、住民の双方に知識・経験などの蓄積が殆ど無いといっても過言ではない。住民参加部会では河川管理者の期待に応えるべく、ここに「合意形成」の考え方とあり方について提言することとなったが、具体的な手法については、この課題が委員の間においてもは、必ずしも全体の共通理解として定着しているのではないことは、付記しておきたい。とは未だ言い難い。

### 5 - 1 . 合意・社会的合意の意味

「合意」「社会的合意」の意味についてはいろいろな考え方があり、この言葉にかける社会の期待も様々である。

... (略) ...

(4) 「合意形成」については、「多様な価値観の存在を認めながら、人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、その情報を共有し、お互いに納得できる解決策を見出していくプロセス」であると定義している研究団体もある。(註1) そこでは、公共事業をめぐる「合意」は学校や職場といった特定のグループ内での合意ではなく、広く社会に開かれた議論の場での合意のため、これを「社会的合意形成」と呼んでいる。

... (略) ...

(6) 「社会的合意」は、それに至る過程でどれだけ適正な手続が踏まれ、参加者の間でどこまで共通の認識や理解が得られるているかによって形成されるものであろう。すなわち、「ダム建設には賛成できない」という意見の持ち主でも、論議を尽くした上で、ダム建設の必要性について共通の認識と理解が得られれば、そこで「社会的合意」が形成されると考えられる。行政と参加住民の間ばかりでなく、利害や意見の相反する参加住民の間においても、この「共通の認識と理解」を形成することが合意形成過程でとくに重要である。

(7) 合意形成を図るうえで、すべての事案において一人の異論もない「完全合意」はありえないことは当事者があらかじめ認識しておく必要がある。そのことは、現代社会で生

じているさまざまな紛争や過去の歴史が証明している。歴史上、国家が国民に対して完全合意を求めたいわゆる「全体主義的」な異常な時代があったことを顧みるとき、政策や施策に対する批判や反対意見は、納税者たるである国民の正当な権利の行使であり、社会を本来あるべき姿に復元しようとするフィードバック機能であると理解し、あらゆる情報を正確かつ適切に提供するとともに、それらの意見を正当に評価し反映する真摯な努力が求められる。国民の価値観、希望、期待が多様化すればするほど個別の事案についての合意形成は難しくなるという現実がある。しかし、近代組織社会においては合意形成を基本とした「契約」に基づいて生活せざるをえないことも事実である。

「契約」には契約者双方の納得が前提条件であり、契約社会ではそれが最小限必要な「合意」であろう。

## 5 - 2 . 社会的通念に基く合意

... (略) ...

- (3) 「河川整備計画策定時における一般意見聴取・反映方法について」淀川水系流域委員会の提言別冊(以下、提言別冊という)では、「対話討論会」などにおいてはテーマ設定プロセスが大変重要である。「ダムをつくるか、つくらないか」」という最終のテーマを当初から掲げるのではなく、「どのようにして治水、利水、環境、地域経済などをバランスよく成り立たせるのか」という広い視野での検討と、事業を実施しないことを含む考え得る限りの代替案の提案・検討、および協働による目的実現のための手法を考慮したテーマ設定によってはじめて議論を有意義に進め、合意に向かうことができると考える。

河川法に「環境保全」が位置づけられたので、環境に配慮した合意形成のプロセスが求められる。

具体的に「社会的合意」をどのように判断するか、またどのように構築していくべきかについてつぎに示す。

## 5 - 3 . 社会的合意の判断

- (1) 対象とする事案により判断基準は異なる。社会的影響が大きくはない事象は一般的に用いられる方法で行う。しかし、影響が大きい事象では完全合意をめざして合意形成をあらゆる手法で行うべきである。

例えば、対話集会における合意形成プロセスは、

参加者が決めた必要と認める一定の期間、代替案の検討を含め、どの対策案が一番優れているかなど、議論を尽くす。

その結果、結論に到達し得ない場合、参加者の合意をもって判断を行う。

なお、「対話集会」などにおいて意見が対立して一定の結論に導くことが困難な場合の取り扱いについては、別冊提言に記述した。(別冊提言 6 頁参照)

... (略) ...

## 5 - 5 . 社会的合意形成を得るための姿勢

... (略) ...

住民の理解力の向上のための調査研究・学習・研修等の整備を行う。

... (略) ...

## 5 - 6 . 公共事業としての河川整備

... (略) ...

- (2) 本来公共事業は、人々を幸せにするための社会資本整備であるはずであるが、昨今環境破壊、財政危機、政治腐敗、地域の自立性阻害などの結果を招いているという厳しい批判にさらされている。様々な公共事業のなかで、典型的かつ大規模な公共事業の事例はダム建設であると言えよう。ダム建設に関しては、その自然環境に及ぼす影響、地域・流域社会に及ぼす影響の大きさから、行政と参加住民との間や意見を異にする住民の相互相互あいだで、共通の認識と理解を得るための過程がより丹念に、適正に行われ、徹底した論議を尽くすことが特に求められる。

## 7 . ダム建設をめぐる合意形成

... (略) ...

- (2) 本来、ダム建設などの大規模公共事業については、事業の計画策定時に地域住民はじめ、広く公衆の意見を聞き、住民参加の民主的ルールを推進しなければならないが、これまでこの手順を意図的に省略してきたかのごとき傾向があった。国民の税金で実施される公共事業は、多くの国民のために利益となる事業である以上、出来るだけ多くの人々が関与、参加することは当然といえる。そのような考えに立てば事業者は積極的に公衆の意見を聞き、尊重し、それを反映するための手法を自らが実践しなければならない。その手法を講じてできるだけ多くの人の意見を集約し、その結果、事業に対する公衆の判断が是か非か、実施か中止か、社会的合意が形成できたのかできなかったのかを判断すべきである。要は管理者がどれだけ努力をし、民主的ルールを推進し、時間をかけ、公衆の意見にエネルギーを費やしたか、、その結果として、意見を尊重し、反映させたか、という実績の積み重ねが社会的に認められてはじめて「合意」が形成されることになる。現在計画・工事中のダムの調査検討についても民主的手順を踏まなければならないことは言うまでもない。

... (略) ...

ただいま、住民参加部会意見（031017）を拝見。とりあえず、気のついたところを述べさせていただきます。

ページ… 住 - 3 3 ) の最終部分

最終部分の「この問題は、委員より提起された課題であり」以下の箇所を削除する必要がある。

< 削除理由 >

この文は、小生が、理念班のまとめをしたときに書いたものですが、その後、「社会的合意」について、流域委員会として見解をまとめることはなく、また、委員会としての意見を河川管理者に提言するということにもなりません。川上委員にまとめて頂いたものも、あくまで、「こういう意見がある」というまとめであって、委員会としてのまとめにはなっていないのですから、この部分は削除が妥当かと思えます。

住民参加部会意見について、嘉田様のご意見に追加させていただきます。

住民参加部会意見（031017 素案）

2 ページ 27 行目

・ [ 流域センター ] ( 仮称 ) には多面的に住民と行政の連携を担う [ 河川レンジャー ] を複数人、配置する。( 嘉田様のご意見)

を

・ [ 流域センター ] ( 仮称 ) には多面的に住民と行政の連携を担う [ 河川レンジャー ] を配置する。( 複数人を削除)

理由

まだ、河川レンジャーは、その役割や活動なども全く明らかになっていない段階であり、人数を「複数」は、「単数」に対して幅はありますが、印象としては数人と言う印象を与えかねません。活動内容によっては、幅が広がる可能性があります。求められている活動を推察するとかなり幅は、広がるのかもしれませんが。現段階では、「配置する」に留めておいてはどうでしょうか。

河川レンジャーの議論の中で、規模や地位、権限なども明らかになるのではないのでしょうか。

私はまだ河川レンジャーの役割が定かでない段階なので、河川レンジャーについては一言も言及していません。とりあえずは検討の課題整理について意見させて頂いている状況です。

上記意見ご検討下さい。

松本さんの意見（次頁参照）ももっともだと思います。防災センターは、実は、土地と資金が国土交通省で、施設は、川西市が作ります。そこには、なにの連携もないので、その施設が河川レンジャーの施設にふさわしいかどうかわかりません。そもそも、まだ河川レンジャーがどんな役割で、どんな活動をするかも決まっていない。ひょっとして河川への不法投棄を取り締まる役割があるとしたら、24時間勤務になるかもしれない。そうすると、施設には、事務所だけではなく、宿直室もシャワールームもいるとソフトが決まればハードの中味も決まりますが、先にハードありで、それにソフトや河川レンジャーの活動をあわせろというのは、おかしい話ですが、川西市が作る以上、河川レンジャーのことなど頭にありません。

「そうすると、流域センターは、国土交通省の直営で、河川レンジャーの取り組みを参考にしながら、施設のあり方、作り方を検討せよ」と意見書に書き込んでいただくのが良いのではないのでしょうか。

庶務様

「そうすると、流域センターは、国土交通省の直営で、河川レンジャーの取り組みを参考にしながら、施設のあり方、作り方を検討せよ」と意見書に書き込んでいただくのが良いのではないのでしょうか。

この意見を、本多の意見として正式に住民意見の作業部会にあげてください。お願いいたします。



意見書の取りまとめについて、執筆された方々に敬意と感謝を申し上げます。特に流域センターについての記述が充実し、河川レンジャーについてはこれからの部分が大きいので、意見を申し上げる点はあまりないのですが、次の点だけ少し気になりましたので、お伝えしておきます。

ページ 住 - 6

5.3 治水 の2点目

整備されつつある防災ステーションを流域センター(河川レンジャーの活動拠点)として活用することを視野に入れ、その機能や位置づけを検討してはどうか。

文章をどのようにしたらよいか、思いつかなかったのですが、猪名川流域に計画されている防災ステーションは住民参加部会が提唱する「流域センター」として機能するような場所になるとは思えません。現在進行中の防災ステーションに流域センターの看板を並べるだけで、形骸化してしまうことを危惧しています。

## 2. 合意形成（社会的合意）についての意見

松本委員

### 社会的合意について（私見）

- ・ ここで問題にしている「社会的合意」は、契約書の内容に同意するといった法的拘束力を伴うような狭義の合意を意味しているのではない。
- ・ 価値観や立場・利害の違う人々の間において、一定の結論を見出さねばならない場合、それぞれの異なる意見や主張をあらゆる観点から徹底的に吟味・検証してゆけば、その優劣や妥当性が自明となる場合は少なくないのではないかと考える。むしろ、自らの立場や利害得失を離れて公正にそれを受け入れることが難しいのではないだろうか。
- ・ 意見交流を深める中で、どの部分が対立点で、対立する意見の背景をなすものが何なのかということを互いに明らかにしてゆくと、目指すところは同じで、それに至るプロセスや手法に違いがあることに気づいたり、異なる立場や意見の中に、賛成はできないがそれなりに納得しうるものを見出したりすることができるようになる場合が多い。そのような相互理解が進む過程で、対立していた意見が収斂してゆく場合もありうる。それでも対立する部分については、予め定められた公正な手続きに則り一つの結論を出さねばならないことは生じるであろう。その結論を受け入れることは、その結論とは違う主張の側にとっても、一方的に押し付けられたものや敗北した結果ではないはずである。
- ・ 上記に述べたように、「社会的合意」はそれを目指して進められる真摯な意見交流と様々な意見や主張の徹底した吟味・検討にその重要な部分が求められる。
  - \* この際には、議論の舞台に参加し得ない将来の世代の立場を代弁する視点は不可欠である。
- ・ 下線部の手続きについては、いくつかの方法が考えられる。
  1. 河川管理者が意見交流会（対話集会）の議論等を踏まえて「社会的合意」と考える内容を判断し決定する。
  2. 利害関係のない公正な第3者（複数）が意見交流会（対話集会）の議論等を踏まえて判断し決定する。
  3. その他

## 住民参加部会意見 (031017 素案)

第25回委員会(9/30)にて意見書は下記の4部構成とすることが決まっております。本とりまとめ(案)は、「 」にあたります。

- < 淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書の構成 >
- 河川整備の方針について
- 河川整備の内容について
- 計画策定における住民意見の反映について
- 部会意見(地域別部会、テーマ別部会)

## 1. 住民参加の基本的な考え方

### 1) 住民参加の理念・目的について

「住民参加」は、これまでの河川管理行政に法的にはなかったものである。住民と行政の協働型への河川管理の転換にとっては、住民参加は必要不可欠である。実質的な住民参加が行政の全過程において保障されることが要請されなければならない。流域委員会の提言（平成15年1月、以下単に提言という）は、この基本的姿勢に立って、住民参加のあり方について、その理念・目的をまず明らかにしている（提言4-8）。

基礎原案においては、形式的には住民参加の手続きが多くとり入れられてはいるが、住民参加を実質的なものとして保障するためには、行政が、今後の河川管理行政にとって実質的な住民参加が不可欠の前提であることを正しく理解・認識して、その理念・目的を、整備計画自体の中に示すことが望まれる。「河川整備の基本的な考え方」において、河川整備行政の基本的な位置付けとしての住民参加の理念・目的を明確にする必要がある。先の提言以降における当部会での議論をまとめると次のような理念・目的が取り入れられるべきである。

#### 住民参加の理念・目的

淀川水系は、現在及び将来の住民の共有財産である。

河川管理者は、早期の段階から、住民に対しアカウンタビリティを確保する。

住民は、共有財産である水系を管理者にお任せでなく、積極的に参加する。

そのための活動能力強化（エンパワーメント）の基盤（インフラ）の整備と連携と協働の場の設置がなされるべきである。

住民、NPO、関係団体とのネットワークを形成する。

そのための、専任事務局を持つセンターを設置する。

住民等は、河川管理者だけでなく、水系に影響する行政施策にも参加を働きかける。

住民は、ライフスタイルが水系に与える影響を自省して生活改善運動を進める。

### 2) 住民概念について

河川行政に参加する「住民」の概念は、行政課題毎に、はば広く、流動的なものである。基礎原案では、「関係住民」・「住民」・「住民団体」等、一般的に叙述されている。住民概念が、個々の課題において「もっとも参加するにふさわしい住民とは何か」が適切に定められるよう適切に配慮することを総論的に示しておくことがのぞまれる。そのためには、流域委員会の意見を聞く等の手続きも必要となろう。

住民参加の具体化については、「合意形成を目指して、それらの組織を活かした公正な仕組みを検討する」と一般的に述べられているのは、総論としてはやむを得ないが、「公正な仕組み」の一例をあげるなどの記述により、理解しやすくすべきであろう。

さらに、基礎原案では、住民参加を具体化するさまざまな手法が示されている。同時に、

淀川水系流域委員会には、その継続とともに、重要な役割が期待されている。住民参加の保障のためには、これらの各協議会、検討会等と委員会との連携が十分に図られるような体制をとり、委員会と各種協議会との関係や連携についても、予めシステム化しておくことが求められる。

### 3) 参加の積極的実質的意義付けについて

「参加」の意味は多義的であるが、その理念や目的からすれば、単に住民の「意見を伺う」という消極的なものとして捉えるべきでない。住民を判断形成のための客体として考えるべきではない。「協働主体」と考えるべきである。基礎原案でいう「合意形成」も、形式的に捉えることなく、何をもち「合意形成」というかについて、住民の納得の行く手立てがとられなければならない。特に、河川整備の具体的施策における個別的課題と、ダム建設という最重要課題とでは、合意形成の内容や手続には質的な相違がある。ダム建設についての「合意形成」とは何かについて、河川管理者が流域委員会や参加住民と十分に協議しておく必要がある。この問題は、委員より提起された課題であり、流域委員会としての検討を尽くした上で、河川管理者に提言すべきものである。

## 2. 基礎原案の具体的な整備内容への意見

### 5. 1. 2 (1) 情報の共有と公開及び意見交換

住民参加のための組織や協議会等が数多くチャンネル化されると、住民側としても、どこに意見や質問をすればよいか、受ける側も対応が煩雑になるという問題が生じる。この場合、住民が気軽に意見を述べるためには、その受け皿としてのチャンネルは多いほうが良いが(意見を述べる窓口そのものを一本化するのではない)、各協議会等が個別に対応するだけでは、水系として調和のとれた河川計画にこれを反映することは困難である。多くのチャンネルで収集された意見等は、流域委員会等の全体を見通した視線の中に曝してはじめて、多角的な視界の下での「全体のバランスのとれた」整備計画および実施のために活かされることとなるであろう。したがって、収集された意見およびその対応については、一元的に収集整理しておく仕組みが必要となる。これは、情報の収集・整理・管理・提供・公開の一元化の仕組みの中で具体化されることとなるであろう。

#### 住民参加の前提としての情報の公開と共有

##### 1) わかりやすい情報の提供と公開(アカウントビリティ)

水の制御(防災・治水)、水の需要(利水・利用)や環境問題についての過去から現在までの情報は、一般に知られることが少ない。また、内容的にも分かりにくいものが多い。言葉や表現方法を工夫して、情報から縁遠い人々にもわかりやすい情報を積極的に提供公開し、河川問題を身近な生活問題として理解し行動する住民を育てる必要がある。

また、住民からの意見には、専門家の発想を超えるアイデアが含まれることも少なくない。

幅広い層からより優れた意見・提案を引き出すための効果的な手法を考える必要がある。すぐれた提案に対する報奨金制度なども考えられる。

## 2) 情報の共有

情報の共有は、行政相互および行政と住民の間ばかりでなく、住民相互間における情報の共有についても十分に保障されなければならない。そのためには、住民側の有する情報をも含めて、関係する情報を広く収集・管理・提供する窓口ないし機関を設置することが望まれる。

[情報]はその内容がわかりやすいことがまず第1条件。そのために、言葉や表現の工夫、図や絵や写真などを多用して、いかにわかりやすくするかという工夫が大切である。同時に、情報の価値を住民自身で選別できにくくなっている。コンピュータ、あるいはIT情報に多くの信頼を寄せることは危険でもある。河川にかかわる日常的な情報、あるいは災害時などの緊急情報でも重視されるべきである。日常の水防組織をささえる消防団、自治会などの地域社会の連携、企業や学校、事業所などの「顔がみえる」日常的な社会関係の中に、河川情報や災害情報などを埋め込み、活用していくという姿勢が大切と思われる。

ダム問題については、マスメディアの報道によって認知が高まってきたが、それ以外の問題、特に水循環利用や河川環境問題については、意識の共有がなされていない。委員会ニュース、部会ニュース、シンポジウム、「メッセージ」、ホームページ等を通じて、従前よりは多くの人々の目に触れるようになった。しかし、それも一部の人に限られ、不特定多数の「サイレントマジョリティー」の関心を引き起こす迄にはいたっていない。

## 3) より幅広い働きかけの必要性

流域管理の多くの論点について社会的合意を得るためには、場所的・時間的・費用的限界を克服するために、テレビや新聞などのマスメディアに、ダム問題以外の治水、利水、環境、利用等の問題についても議論を引き起こす働きかけが不可欠である。また、特定層としては、自治会、学校関係のネットワークに対して働きかけを広く行うべきである。

この点に関するモデルとしては、淀川のケースについて委員から紹介され、提案されているのを参考にすべきである。

## 4) 住民の関心を呼ぶ説明書等の情報提供

- メリハリのある記述 方法書による重点事項を中心とする
- わかりやすい内容 わかりやすく論理の筋がとれていること
- 計画の経緯の説明 代替案検討経過、場所選定の理由
- 途中経過の説明 検討状況報告を書く
- 河川管理者の見解 住民等の意見に対する見解を書く

## 5. 1. 2 (2) 住民との連携・協働

## 住民・住民団体のエンパワーメント（提案能力強化）のインフラ整備

住民等が提案能力を高めるためには、学習・調査・研究のためのインフラが必要である。また、住民間のネットワーキングをつくる必要もある。これらは、河川・水系管理の分権化につながるものであるから、そのためのインフラ整備に協力する必要がある。

モニタリングへの住民参加、住民主体のモニタリング、川のことは現場に近い住民にま<sup>ず</sup>[情報をとる]という根本理念の共有が弱い。住民によるモニタリングは、ボランティアではなく、行政におまかせ意識が高い住民にとって、大変大事な[社会参加]の舞台であるという認識が必要。そのためには、住民と行政をつなぐことを専門職とする住民モニタリングのコーディネーターが必要である。なお、具体的なモニタリング手法については、別項目で説明する。

河川流域センターや河川レンジャーはそのような理念のもとに提案したが、具体的にしめられている事例は手近で安易な対応である。もっと自治体や住民組織と一から議論をして河川流域センターなどのモデルをつくる必要がある（琵琶湖河川事務所の最近の対応 - ウォーターステーションも、地元との協議が十分なされておらず、アリバイづくりの感がいなめない）。

- ・住民及び住民団体等との連携を積極的に進めるための部署と専門係官を設け、日頃より情報交換、交流に努め、政策提案、事業提案にも積極的に対応することが必要。どうしたら住民の底力を引き出すことができるか工夫する。
- ・河川管理者が行う様々な調査についても住民及び住民団体との連携を重視し、住民団体などからの情報も積極的に活用すべきである。河川管理者が業者に委託する調査よりも、地域に密着した住民やNPOの方がより詳細で正確なデータを持っている場合がある。24時間現場に張り付いている住民の五感に基づく情報は、リアルタイムであり、科学的データより正確な場合がある。
- ・調査、モニタリング、意見聴取、合意形成等の場において、能力のある住民団体に対しては積極的に事業委託して行くべきである。

### 5.1.2(3) 自治体、他省庁との連携

関係省庁や自治体との連携については、きわめて一般的抽象的な叙述が多いが、行政相互間や住民との連携を一步前進するための積極的な取組みがほしい。例えば、具体的な課題について、関係省庁、自治体等を具体的に例示すれば、解りやすいものとなるであろう。

全体の項目にわたって記述されている「関係機関」の範囲が不明確であるため個別の事案毎に「関係機関」を一覧表形式で記載することが望ましい。

他省庁・自治体などとの連携についての情報公開が必要。

### 5.2 河川環境

河川環境の保全・改善について調査のみならず住民も交えたその評価の検討の実施が必

要。特にこれまでの「多自然型川づくり」の再評価には、対話集会などが必要である。

#### 5.2.1 河川形状

横断方向の河川の連続性回復については、住民及び住民団体と連携して進めることが大切である。地域住民の体験やNPOの知見の活用を図る。

#### 5.2.4 水質

協議会の委員として「住民活動に詳しい有識者」は、「水質に詳しい住民活動の有識者」とすべきである。

#### 5.3 治水

- ・水害発生時の住民の関わり方、自治体と住民の役割分担を明確にする必要がある。
- ・整備されつつある防災ステーションを流域センター（河川レンジャーの活動拠点）として活用することを視野に入れ、その機能や位置づけを検討してはどうか。
- ・テレビのテロップ・ラジオ等による洪水情報の提供を検討すべき。
- ・自治会など住民組織による洪水情報の伝達方法の検討。
- ・流域で水を溜めるための住民の役割を明記すべき。
- ・遊水池、ため池など貯留施設についての住民のアイデアと底力の活用とその維持管理などに関する補助を検討すべき。
- ・狭窄部上流の被害軽減策について住民参加による検討を行うべき。例えば休耕地の活用法など。
- ・破堤時と越水時を区別したよりきめ細かな浸水想定区域等の情報が必要。

#### 5.4 利水

水需要抑制についての住民との連携方法

過去の渇水時の情報の提供

再利用や雨水利用等の具体的方策の手法のアンケート

今後の渇水予測と対応策（取水制限を含む）の情報提供

- ・水利用の合理化における住民の役割についての住民の底力を提案してもらう。
- ・水需要管理協議会への住民参加として提案制度、雨水利用などの活用による水利用家計簿などを検討すべき。

#### 5.5 利用

##### 5.5.1 水面

水面利用に伴う現在の環境影響の情報の提供

水面利用のあり方について対話集会を開く



## 5.5.2 河川敷

河川敷の利用については、個々の案件毎にだけでなく、水系全体の縦断方向との関係も含めて、代替案を含めた環境影響評価を住民参加のもとに行う。

- ・河川敷利用に関して、個々の案件ごとに住民参加と称して利用者の意見・要望の数だけで判断すべきでない。環境NPOなどの意見も聞くべきである。
- ・河川保全利用委員会の構成について、関係行政機関と学識経験者だけでは不十分。
- ・名称は「河川保全委員会」が適当である。その中で利用部会を設けることは考えられるが、最終意見は保全委員会で決定すべきである。
- ・委員には、直接の利用者、利用に関係ない環境保護団体の代表者・住民、河川レンジャーを入れ、判断過程において円卓会議（対話集会）の活用をすべきである。
- ・猪名川の高水敷利用は、特に新設、更新の基準を厳しくし、縮小の強化を図るべきである。
- ・河川保全委員会と流域委員会の意見との調整を図るシステムを検討すべきである。

### 占用許可

占用許可施設の新設及び更新の許可にあたって、従前の占用許可基準の扱いについてふれていない。もし、許可基準を維持するのであれば、基準の見直しについて、流域委員会の意見とパブリックコメントの意見をもとにして改定すべきである。さらに、河川敷利用の縮小基準も検討すべきである。

## 5.6 維持管理

河川管理施設の管理については、施設管理だけでなく、許可施設の管理が生態系に及ぼす影響等について住民活動団体からの意見を聞き、連携して生態系の保全に即して実施すべきである。たとえば、ゴルフ場、公園における農薬の使用等。不法投棄等に関する情報の住民通報制度を設ける。

## 5.7 ダム

### ダム計画に際しての住民参加手続について

ダム計画の調査検討については、妥当性の判断の形成過程や決定に際しての住民参加の一切の言及がない。流域委員会の提言では、ダムについては「原則的に建設しないもの」とし、実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないことが客観的に認められ、かつ「住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり」建設すると述べており、提言中でも最も重みのあるところである。ダム建設については、「社会的合意を得る」ばかりでなく、「何をもって社会的合意というか」について、さらに議論を深めていかなければならない。

ダムについては、代替案が検討されているが、シートでの説明は不十分である。代替案

のコストが莫大であるとか、日数を要するとか、合意が得られないとかの表現では、その理由がわからない。もっと明確にすべきである。

### 5.8.1 淀川河川公園

- ・淀川河川公園の整備における住民参加について明記すべき。
- ・河川整備計画と淀川河川公園基本計画の整合を図る必要がある。
- ・河川公園基本計画についての戦略アセスメントを住民参加に基づいて行うべきである。

## 3. 基礎原案に示された住民参加に係る方策に対する意見

### 3-1 代替案

各種の施策や計画を検討するに際しての手法

施策の立案の前に、方法書案（スコーピング書）をつくり住民の意見を聞く。これは次のような事項を含める。

効果の評価項目並びに調査項目

代替案の範囲・予測・評価の手法の選定

住民意見聴取、対話集会等の手法の選定

評価については環境のコストも含めた費用便益分析を含める。

### 3-2 モニタリング

モニタリング段階での住民参加の手法例

調査範囲、手法、調査・評価項目の方法書案をつくる（スコーピング）

について住民、専門家、NGO、NPOの意見を聞く

モニタリング結果案を公表し、 の意見を聞く

モニタリングの成果を作成し公表する。それに対する意見を聞く。

- ・住民と連携したモニタリングの具体的手法の記載が必要。たとえば、協働観察会の主催等。
- ・モニタリングにおける住民団体の役割は手段としてではなく協働主体として考える。
- ・住民が個人的な調査等で持っている情報、学校教育等での観察調査データの収集と活用が必要。

### 3-3 アセスメント

別冊提言では、アセスメントのフロー案を提言した。それとは別に、個別の具体的整備内容ごとに、多くの提案や意見がなされている。これらについて、基礎原案の個別の整備内容では、住民参加について十分に触れられていない。環境影響評価法におけるように、スクリーニング、スコーピング、ミテイゲイションでの住民参加手法が考慮されるべきである。

施策の実施計画段階での住民参加：施工内容・方法に関して環境影響評価を次のようにする

工事内容・方法の代替案の検討  
各代替案の環境評価とその比較検討書の公開  
住民等の意見を聞き反映させる

### 3 - 4 協議会のあり方

基礎原案やシートに掲げられている個別の協議会、委員会は、後述の通り、数多くある。琵琶湖・淀川水系の近未来の新たな河川管理・行政の方向は、あたかもこれらの委員会・協議会に委ねられてしまっているかの感があり、その委員構成・運営方法・活動の仕方如何によっては、「提言」の趣旨にそぐわず、あるいは、共通の理念を失って個々バラバラの方向を歩む可能性が無いとは言えない。これら委員会・協議会の公正・公平・透明性・協調性・連動性・整合性をどのように担保するか、その評価と軌道修正をどのように行うかなどの仕組みを検討し、予め整備計画に織り込んでおくことは極めて重要である。

- ( 1 ) 全ての委員会・協議会に構成メンバーとして住民・住民団体・有識者が参加できるようにすべきである。
- ( 2 ) それぞれの委員会・協議会の設置に際して、淀川水系流域委員会の例に倣い、有識者による準備会を設置し、以下の項目について検討を行うことが必要。準備会委員選任の公平・公正・透明性確保は当然である。
  - 委員会・協議会の役割（政策・あり方・事業・利害調整など）の検討
  - 委員の構成（適正・専門性・実績・役割などを考慮）の検討
  - 委員会・協議会における住民・有識者・行政の数的バランス（公平・公正性の確保）の検討
  - 委員の選任方法（自薦・他薦・推薦など）の検討
  - 委員候補の検討と河川管理者への推薦
  - 委員会・協議会の運営方法（合意形成・意思決定・透明性・情報公開・評価・見直しなど）の検討
- ( 3 ) 既存の委員会・協議会については、これまでの事業の評価を行い、この機会に解散、再編することを検討すべきである。既存の委員会・協議会については、基本的に（ 2 ）と同様の方法で見直すべきである。
- ( 4 ) 設立された委員会・協議会の活動については、住民から意見を聴取し、その意見を考慮して第三者機関（淀川水系流域委員会等）が評価を行い、それに基づいて改善を行うべきである。
- ( 5 ) 各種協議会の構成員と住民参加システム
  - ・淀川大堰閘門検討委員会、淀川舟運研究会のメンバー構成について記述すべき。
  - ・水需要管理協議会にどのような住民等が、どのような形で参加するのがよいか検討すべき。下部組織として住民検討会等を設置し、協議会に住民代表を送るなど
  - ・洪水に強い地域づくり協議会の構成員として、教育分野及び福祉分野の委員を参加させる。
  - ・洪水に強い地域づくり協議会に「研究者パネル」を設置して専門的見地から検討し助言

してもらふ。協議会には利害関係者が参加していること、部会に分かれることから、中立的、科学的、創造的、総合的な議論ができない可能性がある。

・有識者とはどのような人のことを言うのか不明である。例えば学識経験者なのか、学識者以外の専門家なのか、定義を明確にすべきである。これらの委員には、流域委員会の委員の中から1名委嘱することを検討すべきである。

なお、基礎原案に見られる議会等は次のものなどがある。

- 1 水需要管理協議会
- 2 琵琶湖・淀川水質管理協議会
- 3 洪水に強い地域づくり協議会
- 4 余野川ダム環境調査検討委員会
- 5 川上ダム自然環境保全委員会
- 6 丹生ダム生態系保全検討委員会
- 7 地震・津波等危機管理協議会
- 8 瀬田川水辺利用者協議会
- 9 河川保全利用委員会（各地域毎）
- 10 不法投棄防止協議会及び関連委員会など
- 11 淀川流域水質汚濁防止連絡協議会
- 12 淀川河川公園基本計画改訂委員会
- 13 淀川堤防強化検討委員会
- 14 淀川城北ワンドイタセンパラ協議会
- 15 近畿地方イタセンパラ保護協議会
- 16 淀川沿川整備協議会
- 17 淀川大堰閘門検討委員会
- 18 淀川舟運研究会
- 19 被害・最小化のための流域対策協議会
- 20 水難防止協議会
- 21 渇水対策会議
- 22 環境委員会

#### 4 . 河川レンジャーの考え方

##### 河川レンジャーについては現在検討中

ここで示した素案（淀川部会原案から抜粋）はその骨子になろうと想像される程度のものです。

河川管理者が委員会の提言を受けて、地域固有の情報や知識に精通した個人を河川レンジャー（仮称）（以下仮称を省略）に任命し、行政と住民の間に介在せしめて文化活動、自然保護活動、河川管理行為支援などを行う制度を新たに設けた英断を高く評価するとともに、委員会はこれを支援し、河川管理者とともに大切に育成して行きたいと考えている。河川レンジャーが活動する琵琶湖・淀川水系の河川や湖沼は、それぞれ河川の個性や地域の特性が多様であるため、その呼称を含め、地域の個性や特性を反映したある程度自由な活動のあり方を許容する配慮が必要である。しかし、一方、制度として、また水系・流域を視野において、規則、指針、方針、計画、研修制度や知識、技術、安全確保の手法などにおいて一貫した取り組みも必要である。これらの理由から、各流域に設置される河川レンジャーを統合し、この制度が有意義、有効かつ安全に展開できるよう「センター機能を有する組織」を設けることが必要である。また、根本的な課題として、もともと民間の個人である「河川レンジャー」の分限（国家公務員、嘱託など）や処遇について、河川管理上どのように位置づけられるのか、を検討して明確にする必要がある。これら河川レンジャー（仮称）制度のあり方についてはすでに「宇治川地域河川レンジャー検討懇談会」において試行的活動を通して検討する取り組みが始められているが、委員会はこれらの課題について住民参加部会の意見として別に提案することとする。

## 5 . 河川整備における合意形成に向けて

### はじめに

平成 9 年 6 月に河川法が改正され、これまでの治水・利水に加えて「河川環境の整備と保全」を河川管理の新たな目的として加えるとともに、河川管理者が河川整備計画を策定するときに公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させることとした。また、平成 15 年 1 月には自然再生推進法が制定され、失われた自然の復元再生に向けた活動・事業を行政だけではなく、地域住民や市民団体等と協力して実施することになった。平成 12 年 9 月のいわゆる東海大水害で国はこれまでの洪水押し込め型の治水行政に限界があることを認識し、河川審議会も洪水許容型治水への転換を答申した。このような新たな河川行政の方向を実現するためには、地域固有の歴史や風土に詳しく、その川の個性を熟知している地域住民の合意や参加・協力を得て取り組まねばならないが、わが国では、公共事業としての河川整備における「住民参加」「合意形成」は前述のような状況を背景にしてまさに始まったばかりで行政、住民の双方に知識・経験などの蓄積が殆ど無いといっても過言ではない。住民参加部会では河川管理者の期待に応えるべくここに「合意形成」の考え方とあり方について提言することとなったが、この課題が委員の間においても共通理解として定着しているとは未だ言い難い。

### 5 - 1 . 合意・社会的合意の意味

「合意」「社会的合意」の意味についてはいろいろな考え方があり、この言葉にかかる社会の期待も様々である。

( 1 ) まず「合意」についての語意を調べてみるとつぎの通りであった。

二人以上の人の意思が一致すること。「 に達する」「協議の上で した」

《法》当事者の意思が一致すること。 ( 出典：『大辞林』)

意思が一致すること。法律上は、契約当事者の意思表示の合致をいい、契約の成立要件となる。 ( 出典：『広辞苑』)

( 2 ) つぎに「社会的合意」について考察すると、この場合の「合意」は、法的な意味における「同意」や「合意」とは違って、法的拘束力や法的効果に対する有効要件をなすものではないと考えられる。この「合意」が行政権限の行使の法的要件となったり、また、行政決定を法的に拘束するものとはならない。このことは、河川法上の住民参加手続に関する規定の趣旨からも導かれる。

( 3 ) また、合意を求める対象の「参加適格」を考えると、対象そのものが流動的であり、基礎数自体が不明確であるから、合意の要素に数値的な基準を立てることは不適切である。

一定の数値的基準をたてると、その母数や基礎数のあり方をめぐり論議を尽くさなければならず、例えば、基礎数に数える住民ないし住民代表とはだれを指すのか？また、それが適切な住民や住民代表といえるのか？など、かえって混乱を生じるのではないかと危惧される。

( 4 ) 「合意形成」については、「多様な価値観の存在を認めながら、人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、その情報を共有し、お互いに納得できる解決策を見出していく

プロセス」であると定義している研究団体もある。(註1)そこでは、公共事業をめぐる「合意」は学校や職場といった特定のグループ内での合意ではなく、広く社会に開かれた議論の場での合意のため、これを「社会的合意形成」と呼んでいる。

- (5)「新たな河川整備をめざして」と題した淀川水系流域委員会の提言(以下、提言という)では、「社会的合意」について「住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合…」と述べているが、ここでいう「住民」は、受益者や当該地域住民に限定されるものではなく、もっと広い「社会的」、「国民的」なものである。すなわち、広義での河川流域住民や、河川環境の向上を考える環境団体や学術団体など「非営利」、「公益」の担い手をも含む、幅広いものである。これは、河川環境の整備と保全が河川法の主たる目的のひとつに加えられたことから示されるものであり、「住民等との合意」ではなく「社会的合意」としていることの意義はここに求められるのである。
- (6)「社会的合意」は、それに至る過程でどれだけ適正な手続が踏まれ、参加者の間で共通の認識や理解が得られるかによって形成されるものであろう。すなわち、「ダム建設には賛成できない」という意見の持ち主でも、論議を尽くした上で、ダム建設の必要性について共通の認識と理解が得られれば、そこで「社会的合意」が形成されると考えられる。行政と参加住民の間ばかりでなく、利害や意見の相反する参加住民の間においても、この「共通の認識と理解」を形成することが合意形成過程でとくに重要である。
- (7)合意形成を図るうえで、すべての事案において一人の異論もない「完全合意」はありえないことは当事者があらかじめ認識しておく必要がある。そのことは、現代社会で生じているさまざまな紛争や過去の歴史が証明している。歴史上、国家が国民に対して完全合意を求めた異常な時代があったことを顧みるとき、政策や施策に対する批判や反対意見は納税者たる国民の正当な権利の行使であり、社会を本来あるべき姿に復讐しようとするフィードバック機能であると理解し、あらゆる情報を正確かつ適切に提供するとともに、それらの意見を正当に評価し反映する真摯な努力が求められる。国民の価値観、希望、期待が多様化すればするほど個別の事案についての合意形成は難しくなるという現実がある。しかし、近代組織社会においては合意形成を基本とした「契約」に基づいて生活せざるをえないことも事実である。

「契約」には契約者双方の納得が前提条件であり、契約社会ではそれが最小限必要な「合意」であろう。

## 5 - 2 . 社会的通念に基く合意

- (1)「社会的通念」に基く合意を「社会的合意」と呼ぶのであろうが、「社会的通念」自体が、その主体と客体の力関係、あるいは時間経過とともに変化していくことはいうまでもない。
- (2)環境問題の判例には「社会的通念」という言葉がしばしば用いられている。しかしその「社会的通念」そのものがいま大きく変化しつつあることを認識する必要がある。例えば喫煙習慣のある者にとっては、さまざまな禁煙の処置は“やむを得ない”として納得している。これは従来の「社会的通念」のひとつの変化である。地球環境問題が顕在

化しつつある現在、これまでの自然環境に対する社会的通念もまた変化が促されている。

- (3) 「河川整備計画策定時における一般意見聴取・反映方法について」淀川水系流域委員会の提言別冊(以下、提言別冊という)では、「対話討論会」などにおいてはテーマ設定プロセスが大変重要である。「ダムをつくるか、つくらないかという最終のテーマを当初から掲げるのではなく、「どのようにして治水、利水、環境、地域経済などをバランスよく成り立たせるのか」という広い視野での検討と、事業を実施しないことを含む考え得る限りの代替案の提案・検討、および協働による目的実現のための手法を考慮したテーマ設定によってはじめて議論を有意義に進め、合意に向かうことができると考える。

河川法に環境が位置づけられたので、環境に配慮した合意形成のプロセスが求められる。

具体的に「社会的合意」をどのように判断するか、またどのように構築していくべきかについてつぎに示す。

### 5 - 3 . 社会的合意の判断

- (1) 対象とする事案により判断基準は異なる。社会的影響が大きくはない事象は一般的に用いられる方法で行う。しかし、影響が大きい事象では完全合意をめざして合意形成をあらゆる手法で行うべきである。

例えば、対話集会における合意形成プロセスは、

合意形成する手順を参加者が決める。

議論の期間を参加者が決める

参加者が決めた必要と認める一定の期間、代替案の検討を含め、どの対策案が一番優れているかなど、議論を尽くす。

その結果、結論に到達し得ない場合、参加者の合意をもって判断を行う。

なお、「対話集会」などにおいて意見が対立して一定の結論に導くことが困難な場合の取り扱いについては、別冊提言に記述した。(別冊提言6頁参照)

- (2) 自然環境に関する問題については多数決による判断をすべきではない。

- (3) 事案の社会的影響の大小によってつぎのような対応が考えられる。

学識経験者の意見を尊重する。

地方自治体の意見を聞く。

住民代表の意見を参考にする。

関係住民ひとり一人の意見を尊重する。

住民投票の結果に従う。

それらの組み合わせによる。

管理者自らが判断する。

### 5 - 4 . 合意形成を図る対象者の範囲

- (1) 合意形成をはかる関係者の範囲も事案によって異なることはいうまでもない。改変を



加える範囲とその影響が微小なものであればその対象は地域関係者でよいが、地球環境にまで影響を及ぼす事案であれば当然のことながら国民的および国を超えた合意形成が必要になる。

(2) 提言別冊では「関係住民」をつぎのように定義した。(詳細は提言別冊の9頁参照)

利害関係者

利害関係者以外の住民一般

住民組織 / 地域組織

流域社会構成員 (当該河川の水を水道の原水として利用している住民等)

国民 (納税者一般・将来世代の国民を含む)

(3) 自治体の長の判断を住民意見の代表とする傾向があるが、必ずしも正しくはないことを理解しておく必要がある。最近ある事案に関してリコールで失職した地方自治体の長が選挙により再び長に選出された例などは、その事案に限っては「住民の意見を代表してはいなかった」と言うことをもの語っている。

### 5 - 5 . 社会的合意形成を得るための姿勢

合意形成とは、「関係住民」が納得のいく経過を踏んで結論に達する過程そのものである。合理的、論理的に適正な結論にたどり着くことも大切であるが、経過や決定の公正さを認めあえることがさらに重要であると考えられる。このようなところからつぎのような姿勢が求められる。

日常的に交流や情報共有を図るとともにパートナーシップの形成に向けて努力する。

関係事案を限らず、すべての情報公開を正確、適切かつ迅速に行う。

無関心・不特定多数層へも幅広く情報提供しできるだけ意見を聴きだせるよう働きかける。

合意形成の過程をすべて公開するとともに、意思決定に至るプロセスが合理的に説明できること。

住民の理解力の向上のための学習・研修等の整備を行う。

提言別冊に述べた「対話集会」のように、合意形成に向けて回数に拘らず粘り強い議論を補償する。

### 5 - 6 . 公共事業としての河川整備

(1) 公共事業とは、一般につぎのようなものをいう

生活環境や生産活動の基盤をなす社会的施設、設備などの整備

私的動機に委ねると著しく供給の不足する社会資本の整備

住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設の整備

災害の発生を防ぎ、災害による被害を復旧するための社会資本の整備

(2) 本来公共事業は、人々を幸せにするための社会資本整備であるはずであるが、昨今環境破壊、財政危機、政治腐敗、地域の自立性阻害などの結果を招いているという厳しい批判にさらされている。様々な公共事業のなかで、典型的かつ大規模な公共事業の事例

はダム建設であると言えよう。ダム建設に関しては、その自然環境に及ぼす影響、地域・流域社会に及ぼす影響の大きさから、行政と参加住民との間や意見を異にする住民の相互間で、共通の認識と理解を得るための過程がより丹念に、適正に行われ、徹底した論議を尽くすことが特に求められる。

## 7. ダム建設をめぐる合意形成

- (1) 提言では、とくに、ダム建設についてのみ「社会的合意」に言及しているが、このことはやはり大きな意味を持っているといわざるを得ない。提言において、共通の認識と理解に至る重要な要素は、「...ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ...」という要件である。この要件について共通の認識と理解を得るためには、代替案についての客観的で適正な内容の提示と、それに対する十分な論議が必要になる。代替案については今後の検討課題とされているが、代替案が、真に参加者の間での共通の認識と理解を得るものであるように、行政側の今後の検討と対応を求めたい。
- (2) 本来、ダム建設などの大規模公共事業については、事業の計画策定時に地域住民はじめ、広く公衆の意見を聞き、住民参加の民主的ルールを推進しなければならないが、これまでこの手順を意図的に省略してきたかのごとき傾向があった。国民の税金で実施される公共事業は、多くの国民のために利益となる事業である以上、出来るだけ多くの人々が関与、参加することは当然といえる。そのような考えに立てば事業者は積極的に公衆の意見を聞き、尊重し、それを反映するための手法を自らが実践しなければならない。その手法を講じてできるだけ多くの人々の意見を集約し、その結果、事業に対する公衆の判断が是か非か、実施か中止か、社会的合意が形成できたのかできなかったのかを判断すべきである。要は管理者がどれだけ努力をし、民主的ルールを推進し、時間をかけ、公衆の意見にエネルギーを費やしたか。その結果として、意見を尊重し、反映させたか、という実績の積み重ねが社会的に認められてはじめて「合意」が形成されることになる。現在計画・工事中のダムの調査検討についても民主的手順を踏まなければならないことは言うまでもない。
- (3) 河川管理者がこれまで流域各地で実施してきたダムについての説明会では、建設に当たって代替案を含めての環境アセスメントを実施したのかどうか、自然環境・社会環境等についての事前調査をだれが行ったのか、またその内容はどんなものだったか、自然環境保全対策の検討が正当に行われたのかどうか等々説明が十分行われたとは言いがたい。ダムによって消失する場所の自然については、調査することが無駄であると考えているやに思えるふしがある。ダムが本当に必要な場合、環境調査も保全策も真剣に行われるはずであるが、当初よりダムの建設自体が最優先にされている限り、それらの調査はただ免罪符を得るためにしか行われたいという傾向は否めない。本気で、必要かつ十分な事前調査に基づいた計画説明が行われれば、「合意」を形成するのは困難ではなかったのではなかろうか？

(4) ダムに関する整備計画策定において、今後見直し検討の結果、どうしてもダム以外に有効な代替案がないと河川管理者が判断した場合においても、関係住民や住民対話集会、流域委員会、関係自治体において代替案提案や意見がある限り、議論をつくり、合意形成をめざすことが大切である。河川管理者は関係住民、流域委員会、関係自治体の合意を持って得られたと考えるとの見解を示しているが、提言では一般の整備計画とダムに関するものと比べると、ダム建設についてはより高いハードル(客観性の認知と社会的合意)を設け、「原則ダムは建設しない」とした。合意に至らないときは「建設しない」という判断が当然である。

## おわりに

社会構成員の大多数の賛同を得ている状態が「社会的合意」としては理想的であり、そのような合意を実現するための行政の真摯な努力が必要であることは言うまでもない。具体の事案への関係住民の思いや利害が深く対立している場合、河川管理者は合意形成のための誠意ある説明や対話を関係住民が納得ゆくまで繰り返す必要がある。

提言別冊では、対話集会または対話討論会の開催と意見集約のプロセスなどについて詳しく提案した。今後もその手法をもとに「新しい河川整備」の実現に向けて望ましい合意形成のあり方の研究・開発・に不断の努力が続けられることを望む。

註1：NPO合意形成マネジメント協会（代表：東京工業大学大学院社会理工学研究科教授 桑子敏雄氏）