

2003年5月16日

河川管理者に対する河川整備計画策定時における
一般意見の聴取反映方法について（案）

住民参加部会

はじめに

淀川水系流域委員会（以下、委員会という）は、国土交通省が河川法に基づいて淀川水系の河川整備計画を策定するにあたり意見を述べるとともに、関係住民の意見反映方法について意見を述べることを目的として平成13年2月に設置され、そのことを委員会規約第2条に定めている。

委員会は、約2年間にわたる検討の結果、平成15年1月17日に提言「新たな河川整備をめざして」を近畿地方整備局（以下、整備局という）に提出した。この提言の4-8「住民参加のあり方」において、「河川管理者が河川整備計画を策定するにあたり、どのように住民意見を聴取・反映すべきか」の具体的方法を別冊で提案することとした。本抄は、この課題について考察し、提案するものである。

河川法（平成9年6月4日改正）第16条の2は、河川管理者は河川整備計画の案を作成しようとする場合において「必要があると認めるときは、公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」と規定している。

1．現時点における整備局の取り組み

（1）河川整備計画策定にむけての説明資料（第1稿）の提出と説明会の開催

整備局は、委員会が提言を提出する直前の平成14年12月末に委員会に対して提出した「河川整備計画策定にむけての説明資料（第1稿）」（以下、説明資料第1稿という）を河川整備計画「原案」の説明資料（第1稿）として公開し、平成15年2月16日より3月9日まで各工事事務所（平成15年4月1日より河川事務所に名称変更）管内計17カ所で一斉に住民等を対象とした「説明会」を開催した。

（2）「説明資料第1稿に係る具体的な整備内容シート（第1稿）」の提出

この後、整備局は平成15年3月17日付で委員会に対し、「説明資料第1稿に係る具体的な整備内容シート（第1稿）」（以下、内容シート第1稿という）を提出した。

2．整備局の取り組みについての評価

（1）説明会

説明会については、参加した住民等からは一方的な説明に終始して住民の発言の機会がなかった（または、少なかった）。形式的な集まり・セレモニーに過ぎない、など様々な評価や意見が聞かれる。しかしながら、整備局では、当該説明会終了後も、期限を設けずEメール、郵送、ファクシミリなどによる記名・匿名での意見聴取を続けており、委員会はこの真摯な努力を評価する。

(2) 説明資料第 1 稿および内容シート第 1 稿について

説明資料第 1 稿および内容シート第 1 稿における具体的な事業の「実施」あるいは「検討」などの判断に至る過程で行われた各種検討・代替案などや、第 1 稿で使われている専門用語についての説明がないため、本資料に基づいて住民、住民組織、地域組織などがこれについて検討し、討論、議論することは大変困難であると考えられる。

- 1) 複数の案の検討など判断形成過程が説明されていない。
- 2) 意見聴取・住民参加・合意形成にどのように取り組むのか記されていない。
- 3) 情報公開・情報共有の方策が記載されていない。
- 4) 構成が治水、利水などテーマ別になっているので個々の河川流域として、あるいは環境、治水、利水を総合的に把握・理解することが困難である。

3 . 対話集会もしくは対話討論会（ワークショップ等）開催

(1) 提言における討議、討論

委員会は、その「提言」（030117版）の4 - 9「淀川河川整備計画策定・推進にあたって河川管理者が行うべき住民との関係構築」（1）河川整備計画策定時2）住民との連携・協働のなかで、次のように提言している。

- ・（前段略）幅広く「討議」すること。
- ・（前段略）意見聴取にとどまらず、深い「討論」を行うこと。

(2) 対話集会もしくは対話討論会（ワークショップ等）の考え方

この提言により、整備局は、今後、説明資料第 1 稿および内容シート第 1 稿について、その中に「実施」「検討」などの判断に至る過程で行われた各種検討・代替案などの説明を補充するとともに、住民、住民組織、地域組織などに理解しやすくした上で、住民、住民組織、地域組織等に対して説明するのみにとどまらず、河川法第 16 条の 2 に定める「公聴会」を開催すべきである。

この公聴会は円卓方式の「対話集会」もしくは「対話討論会」とし、河川管理者と参加住民、住民組織、地域組織などが委員会と同様に公開で討議、討論を行い、議事録などは全て公開されるべきである。もちろん一般の傍聴、報道関係者の立ち入りも自由とする。

この円卓方式の「対話集会」もしくは「対話討論会」は、関係住民と行政および住民相互の意見交換の場であり、進行・促進の役割を担う人物（いわゆるファシリテーター）を置いて行うことが望ましい。この進行・促進役は、河川管理者、関係住民等から中立の立場にあり、信頼・信望があり、また、決断力、とりまとめ能力に優れた有能な人材が求められる。

そこでは、河川管理者が説明資料第 1 稿を作成する過程で検討された種々の案の中から、どのような考え方で「実施」を選択したか、今後関係住民等との合意形成についてどのように考え、取り組むのか、などが明らかにされ、また、関係住民等からも「実施」と選択された事業について、その利害得失を含んだ意見、提案、代替案が提出され、それらを含め、お互いが納得ゆくまで議論すべきである。

(3) 整備計画への反映

この議論の過程と結果をどのように整備計画に反映するのかについては、どこまで議論し、どのように反映すれば「反映した」ことになるのか、法的な、ある

いは一般的な定義はないが、議論や意見交換の中での河川管理の専門家・技術者としての整備局の迅速かつ誠意ある対応により相互の信頼・安心関係を醸成すべきである。

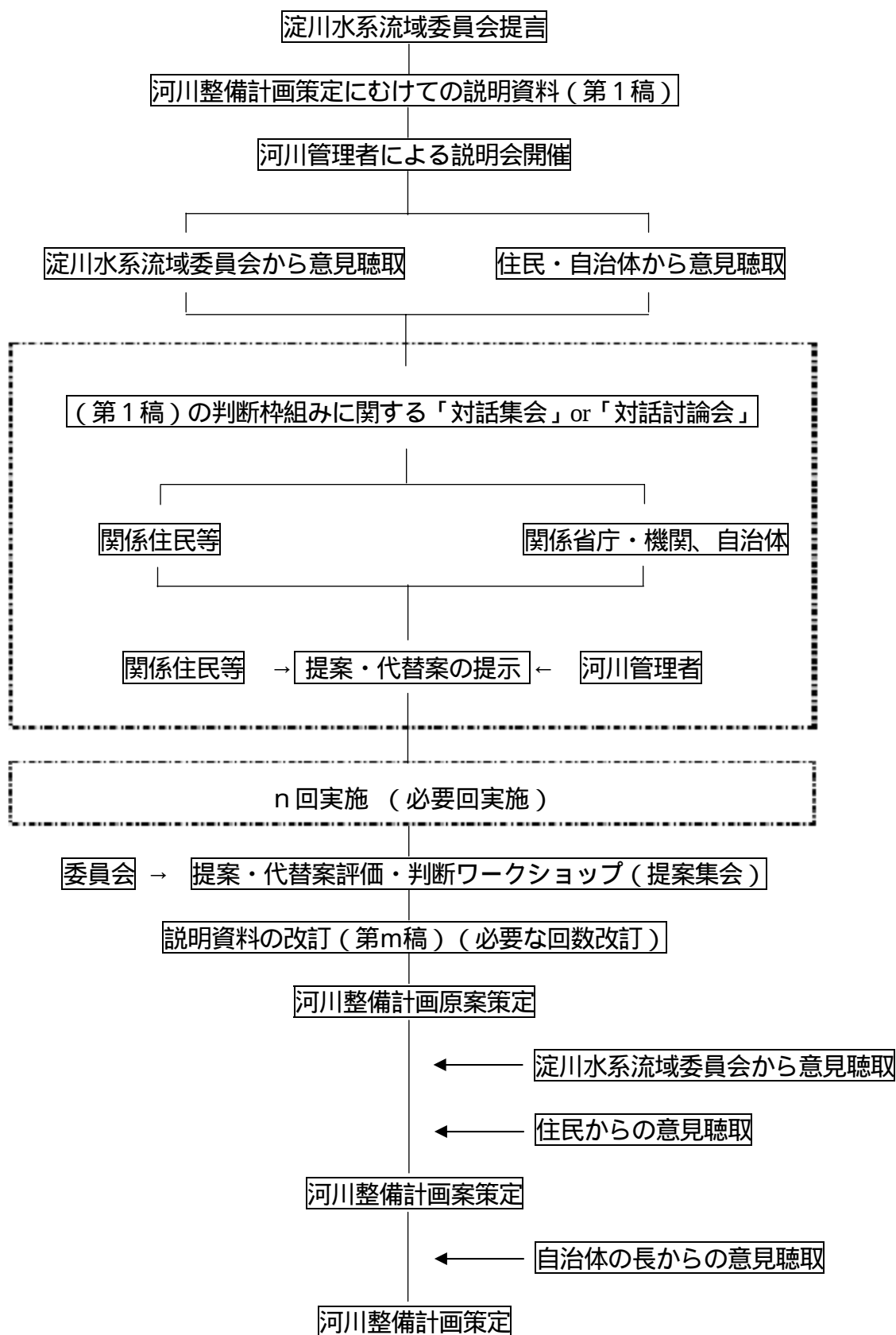
住民や住民団体、地域組織等の意見、提案、代替案の提出に対しては、整備局は見解（書）を出し、それに対する住民の反論を受け付ける、という作業を繰り返し、一定の「めやす」（判断基準）に基づいて判断し、計画に反映されるべきであるが、反映にあたっては、住民の訴える意見内容の重要度や切実さの度合いに応じて優先順位や反映方法なども関係住民等と話し合って決めるべきである。

図 1 に河川整備計画策定に向けてのフロー案を示す。

なお、整備計画策定後も一般意見を反映させることが望まれるが、この場合、図 1 に示したフロー案を基本とし、さらに状況に対応した柔軟な聴取方策をとることが重要である。

図 1

河川整備計画策定に向けてのフロー案



(4) 開催方法と留意事項について

- 1) 河川管理者は進行・促進役 (ファシリテーター) の候補者を選び、委員会の意見を尊重し、決定する。

候補者として適切な要件

異なった意見や立場を理解できる人
コミュニケーションに長けた人
自分の意見を主張しない人
社会的な大義を持っている人 (公平性、平等性など)
お互いが信頼し、信任できる人

- 2) 「対話集会」、「対話討論会」の円卓につく関係住民は、次の方法で選ぶ。

河川管理者は、「対話集会」、「対話討論会」のテーマを決め、円卓会議に参加する人を会議のテーマを明記して募集する
参加を希望する関係住民は、応募時に意見書を提出する
ファシリテーターは、意見書および会議の円滑な運営確保を考慮して、円卓につく人を選ぶ
選ばれなかった人の意見は、円卓会議の資料として配布し、会議で発表する
ファシリテーターは、河川管理者と委員会に人選の過程および結果を報告する

なお、何らかの事情により、応募できなかった関係住民は、文書で河川管理者に意見を送ることができる。

- 3) 「対話集会」、「対話討論会」における意見集約のプロセスの例

[第 1 段階]

A (意見) が B (意見) に見解を主張する (A 1)
B (意見) が A (意見) に見解を主張する (B 1)

[第 2 段階]

A 1 意見に対する B からの再反論
または B からの修正案、代替案の提案 (B 2)
B 1 意見に対する A からの再反論
または A からの修正案、代替案の提案 (A 2)

[第 3 段階]

A 1、B 1、A 2、B 2 意見・修正案・代替案の集約に基づいた討論
・ A 2、B 2 以外の意見・修正案・代替案 (X 1)
・ X 1 の修正案、代替案 (X 2)
・ X 2 の修正案、代替案 (X 3)

- 4) 「対話集会」、「対話討論会」は傍聴自由とする
5) 「対話集会」、「対話討論会」の過程および結果はホームページ・文書などで原則として全てを情報公開する
6) 「対話集会」、「対話討論会」の終了は、ファシリテーターが宣言する
7) 「対話集会」、「対話討論会」終了後、ファシリテーターは、会議の結果と

応募者の文書による意見を、河川管理者と委員会に報告する

4．結果の反映方法について

- (1) 河川管理者は、「対話集会」、「対話討論会」で聴取した意見をどのように河川整備計画に反映すべきかを委員会に諮問することができる。
- (2) 諮問を受けた委員会は河川管理者が住民・住民組織・地域組織から聴取した提案や代替案をどのように整備計画に反映すべきかを検討し、河川管理者に報告する。

5．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

対話集会、または、対話討論会（ワークショップ等）で意見が対立して進行・促進役（ファシリテーター）が一定の結論に導くことが困難と判断した場合、一旦終了を宣言し、河川管理者と委員会にその旨を報告する。

報告を受けた河川管理者は、委員会に検討を依頼することができる。

依頼を受けた委員会は、討論の過程等を総合的に審議し、委員会としての意見を河川管理者に報告する。審議にあたっては、委員会は、次のような対応を行うことができる。

重ねて関係住民の意見聴取を行う

専門家の意見を聴く

河川管理者は、委員会の報告を参考にして最終の意思決定を行う。

6．「めやす」（判断基準）

河川管理者は、聴取意見を計画（意思決定）に反映するための検討に際しては、以下に掲げる全てのめやす（判断基準）を満足しなければ採用しない、というものではなく、以下のめやす（判断基準）のできるだけ多くを充足することが望ましいが、それらの内、たとえ一つしか充足していないとしても採用することができるよう、「提言」（030117版）の本意に則り、「余裕」を以て臨むことが大切である。

[判断のための「めやす」として考えられるもの]

A グループ

- ・ 公益性
- ・ 重要性
- ・ 緊急性
- ・ 必然性
- ・ 必要性
- ・ 公平性
- ・ 法適合性
- ・ 社会的意義
- ・ 将来性・将来像（発展性）

B グループ

- ・ 優先順位
- ・ 技術的等可能 / 不可能
- ・ 予算的可能 / 不可能
- ・ 費用 / 効果

C グループ

- ・ 地域環境：うるおい、美しさ、快適性、くらし、産業など経済性、安全性、教育、子ども、など。
- ・ 流域環境：水循環、物質循環、食物連鎖、生物多様性、環境の連続性等
- ・ 地球環境：地球規模の水大循環、地球の温暖化など。

7. 反映の態様

河川管理者が、意見を反映する態様としては、以下の事項が考えられる。

- (1) 意見、提案、代替案を採用する場合
 - 1) 意見そのものを採用（全部あるいは一部）する。
 - 2) 意見の精神（または趣意）を採用する。
 - 3) 意見を一部修正して採用する。
 - 4) 意見をベースにして更に敷衍して採用する。
- (2) 不採用とする場合（上記、6.「めやす」（判断基準）に合わない場合）
 - 1) 法の規定や趣旨にそぐわない。
 - 2) 実施不可能（技術的問題・制度的問題など）
 - 3) 河川整備の方向性（流れ）に逆行している。
 - 4) 必要性がない。
 - 5) 社会的意義が低い、もしくは、ない。
 - 6) 社会的合意が得られない、もしくは、得られそうにない。
- (3) 保留・検討の場合
 - 1) 必要であるが緊急性がない。
 - 2) 他に優先すべき課題がある。
 - 3) 法的検討に時間を要する。
 - 4) 技術的検討などに時間を要する。
 - 5) 社会的合意形成に時間を要する。
 - 6) 実現方法の検討に時間を要する。
- (4) その他
 - 1) 委員会の提言と合致している。
 - 2) 委員会の提言に基づき（説明資料第1稿）に折込み済み。
- (5) 意見具申・陳述者とのコミュニケーション
 - 1) 意見採否を連絡する。
 - 2) 見解を提出する。
 - 3) 具体化の方向性を示す。なお、その場合には担当窓口、担当者、連絡方法などを明示する。
 - 4) 反映結果を報告する。
 - 5) 実施の過程において、コミュニケーションの持続・連携・協働を行う。
 - 6) 事後評価の結果を報告する。

8. 意見反映の過程・結果の情報公開

- (1) さまざまなメディアを活用する。
- (2) さまざまな場を設定する。
- (3) さまざまな機会を設定する。
- (4) 常設窓口・広報担当者を設置する。

9. 説明資料、内容シートおよび整備計画作成のあり方

- (1) 住民等にわかりやすい表現と配慮が必要である。
- (2) 難解な表現や用語の使用、誤解を生じるような表現を避ける。
- (3) 複数の解釈が生じるような表現は避ける。
- (4) 図表を多用する。
- (5) 論点の図表化をはかる。
- (6) 従来との対比表を作成する。
- (7) 用語集を添付する。

- (8) データや資料を充実する。
- (9) 複数の案の検討など判断形成過程を説明する。

10 . 本抄で用いた用語の説明

(1) 関係住民

ここでいう「関係住民等」とは、河川から利益や被害を受ける「川と関わりのある人」を言う。河川が多様な側面と総合的な内容を有することにより、「川に関わりのある人」は広範囲に及ぶ。これまでの河川行政において、具体的な事業計画の意見聴取や補償の対象として扱われた「関係住民」の範囲は、殆どの場合、川に漁業権など何らかの権利を有するか、もしくはその事業の実施によって直接的不利益を蒙る地権者などの「利害関係者」に限られてきた経緯がある。しかし、これは不合理であったと言わざるを得ない。説明資料第1稿の「はじめに」に掲げられた「関係住民」は、時間軸で見れば、現在世代のみではなく将来世代にも及ぶと考えるべきである。また、地域軸で見れば、流域住民とそれ以外の国民も川に関わりがあると考えるべきである。

しかし、「関係住民」の概念をあまり広範に拡大することは無益であり、いたずらに混乱を招くおそれがあるので、次に掲げるような人々を「関係住民」とするのが至当である。

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）

上記 ~ のそれぞれに、さまざまな「場」で様々な「参加」の態様が考えられるので適切な対応が求められる。委員会の提言は、その「場」の一つとして、流域センター（仮称）を、「参加」の態様の一つとして、河川レンジャー（仮称）を提案しており、これらは、行政と住民とのインターフェースの役割を担うものである。

(2) 代替案

提示された計画を大きく変更する対案の提案から、計画書などの「字句の修正」に至るまでの幅広い案の提案をさす。

<参考資料>

1. 住民参加の性格による分類

性格分類	手法・メニューの例（計画の内容に応じて決まる）
A. 行政の補助、補完型 （情報提供）	・説明会 ・公聴会（聞き置き型）
B. 行政への参画型 （意見による参加）	・公聴会（討論型）
C. 協働型 （パートナーシップ）	・住民からの代替案提示（避難対策、環境対策等） ・協約・協定（契約）
D. 市民主導型	・自主管理 ・環境教育

2. 機能面における分類

- ① 権利防衛参加 （生命、財産に直接利害関係を持つ人が権利を守るための参加）
- ② 納税者参加 （納税者である一人の住民として、税金の使われ方に意見を言う）
- ③ 情報提供参加 （政策決定に関連があるが行政が知りえない情報を市民が提供）
- ④ 判断形成参加 （政策判断にまで踏み込む。米国の NGO など）

3. 聴取対象者の意見内容による分類（権利防衛参加の細分化）

- ① 生命・健康・身体に影響があるもの（例：洪水等で死傷する恐れがある）
- ② 財産に影響があるもの（例：家財等が浸水被害にあう）
- ③ 環境に影響があるもの（例：悪臭や騒音被害にあう）
- ④ 生活活動に影響があるもの（例：趣味のゴルフができないなど）

4. もの言わぬ大衆（いわゆるサイレントマジョリティー）からの意見聴取、合意形成に関する考察

（1）大衆がもの言わぬ原因としてつぎのようなことがらが考えられる。

- ① 関心がない。
- ② 自分とは無関係という認識。
- ③ 情報源がない（少ない）。
- ④ 広く情報が公開されているにも拘らず知らない（認識していない）。
- ⑤ 情報が提供されないため判断できない。
- ⑥ 情報が提供されていても理解しにくい（できない）。
- ⑦ 意見を言いたくても言えない何らかの事情や状況がある。
- ⑧ 意見を言う場が無い。
- ⑨ 行政に対する不信や反感。
- ⑩ 意見を言っても無駄だというあきらめ。

（2）情報公開について

- ① 情報公開のないところに住民参加はありえない。
- ② 情報公開に限界を設けるべきではない。行政は自らにとって不利な情報を含むすべての情報を適切に公開し続けるべきである。

いくら情報公開を徹底しても、全ての住民に情報が行き渡るという保障はない。
本来、情報とは、関心をもって得ようとする者（のみ）が得ることができるものである。
得た情報をどのように認識し、評価し、判断し、行動するかは本人の意思に委ねられている。

5. 「合意形成について」

全住民、あるいは圧倒的多数の合意形成でなければならず、一部の人々の合意形成では十分とは言えないという考え方がある。しかし、合意形成とは、どのような領域のものであれ、それと「関係を持とうとする人々」の合意形成以上のものではあり得ないものである。

河川における合意形成も、河川と関わりながら暮らそうとする人々の合意形成であり、とりわけ都市河川では全住民の合意になり得ない。私達は、流域の全ての人々の得たいと考えている。しかし、目標としての全ての人々の合意形成と、現実 to 成立する合意形成を同一化することは、この議論に混乱をもたらすだけである。

したがって、この問題は、つぎのように整理した方がよい。今後の河川のあり方についての全ての人々の合意を形成するためには、「すべての人々が河川と関わる社会」をつくるにはどうしたらよいかを考えなければならない。つまり、流域の人々の河川とのかかわりを回復する以外に全ての人々の合意形成を実現する方法はない。

明治以降の日本の近代化は、一方で中央への集権化を生み、他方では様々な側面を持っていた人間の認識する力や判断する力を否定し、知性による認識や判断にそれらを集権化させた。後者の結果は専門化の時代を生み、そこからもれた人々の川を見る目や川への想い、さらにそれらと結びついた河川技術を喪失させた。その結果、現代の私達は治水や利水の面では前進しても、川が川らしくなくなってしまったという現実にとまどい、人々の川離れに直面しているのである。

したがって、これからの河川政策は、まず、人々が河川とかかわるようにするためにはどうすればよいかに重心をおかねばならない。その一番いい方法は、河川の管理権を地域の人々に返すことである。河川を自分達の手の届くところに置くことによって、地域と流域の関係、流域と水利用の関係などを調整する力を流域の人々が持つようにならなければ永遠に合意形成はあり得ない。

（引用：哲学者 内山 節 河川における専門性と非専門性～新たな合意形成をめざして・高橋 裕編著「地球の水危機」より）

6. サイレントマジョリティーに関する提言説明会（1/18 開催）参加者からの 住民意見の聴取・反映方法に関するご提案の抜粋

最近、淀川水系流域委員会でもサイレントマジョリティー（Silentmajority）ということが話題になることがあります。これは、「物言わぬ多数の人々の意見も尊重しなければならない」という考えに基づくものだ と理解していますが、本当にこのようなものが存在するのでしょうか。

この考え方自体は立派な考えだと思いますが、まずある事柄についてサイレントマジョリティーがあるのかないのか、あるとしてそれはどういうものなのか（ひとつの総体として存在するのか、そうではないのか）など、いずれにしても受けて側（意見を募集する側）の想像にすぎません。

私自身、前述のように述べましたが、サイレントマジョリティーは確かに存在すると思っています。しかしながら、これは意見と呼べるものではないとも思っています。

サイレントマジョリティーという考え方は「結果の平等」「結果の民主主義」を考えるあまり出てきたものだと思います。

これは悪平等につながるものであり、意見を述べる機会が広く平等にあれば、単に機会を放棄しているということだけになると思います。

そこで、上記の考え方にに基づき、 広く意見聴取を行っていることを周知すること。（可能な限りあらゆる媒体を使う。） 意見を受け付ける窓口を常設すること。（出来るだけ数多く設け、朝 8 時から夜 9 時まで開き、土曜日曜祝日も開く。） 期間を設けないこと。（いつでも意見を述べたい時にそれが可能であること。） 意見表明の方法に制限を設けないこと。（文書、口頭等。） 表明された意見に対しては、必ず回答すること。（出来るだけ一般公開する。）

以上の 5 点プラス障害者等通常の意見表明方法が取れない人たちへの配慮を行えば、機会の平等が担保されることになり、多種多様な本当の住民意見の聴取が可能になると考えます。