

合意形成（社会的合意）について － 委員からの意見 －

本資料は、淀川水系流域委員会が提示した提言で記述している「社会的合意」の意味・内容が共通の理解として定着していないため、住民参加部会において、「社会的合意」（判断基準や考え方等）について意見募集を行った結果をとりまとめたものである。

なお、本資料は住民参加部会として意見を集約したものではなく、各委員の意見を列挙したものであることを申し添えておく。

<目 次>

有馬委員	1
小竹委員	2
田中（真）委員	3
田村委員	4
畑委員	6
本多委員	7
三田村委員	8
村上委員	9
山本委員	10
米山委員	11

社会的合意について

一般的な意味の「社会的合意」ではなく、ダム建設に限って意見を述べたいと思います。

ダムについての説明会を思い出してみますに、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の疑問を抱かずにはおれませんでした。丹生ダム現地視察時にもこれらの疑問は解消されることはありませんでした。周辺の自然環境調査結果は、それを聞いても自然の様子を想像することもできない粗末なものでした。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かに思えました。保全策として示された「貴重種の移植」についても、その場所さえ見せていただけない有様で、事前調査そのものに疑問を持たぬわけに行きませんでした。そのような場合、そこに合意が生まれるはずはありません。

ダムが本当に必要な場合、環境調査も保全策も必死で行われるはずです。ダム建設が優先される限り、それらの調査はただ免罪符を得るためにしか行われません。いい加減な調査結果を示しておいて、「社会的合意」が得られるかどうかとか、「社会的合意」とは何を指すかという質問は意味がないといえるでしょう。本気で、必要十分な事前調査に基づく計画説明は当然「合意」が得られるはず、と考えます。

『社会的合意』に関する意見

納得して参加し善意で势力的に前向きに判断し、有意義に成しとげるべく頑張ろうとする人々の意見が全体の3／4を越えた場合に社会的合意と云えるのでは。

どのような場合でも始めから反対せざるを得ないテーマも出てくるのが当然であり、ファシリテーター的な発言でまとめる訓練も必要である。一方平素から充分に対話出来る人間関係が永年にわたって構築されている社会がなければならない。

更に次世代のために大きい目標をおいて努力することが社会的合意につながると云える。

田中（真）委員

公共事業における社会的合意が形成されているかどうかは本質的に考えて、自然に生まれてくるものではない。

本来、公共事業は事業の計画、策定時に地域住民をはじめ、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のを、してこなかったのであり、というよりは、この手順を意図的に省略した方が実行しやすかったのである。

然し、国民の税金での公共事業は名の通り限りなく、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に関与し、参加することは当然といえる。その考えからすれ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とらなければならない。その手法を講じて、プロセスをふみ、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、できていないのかの判断にすれば良いのである。要は事業主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、意見を尊重し、反映させた。というその事が手順を踏んだ公共事業のあり方として社会的に認められる結果となる。その事が大切なのである。

鴨川の歩道橋問題を参考例に（第2回住民参加部会検討会 資料2-2 P9）記述しましたが都市計画決定後も社会的合意が得られないと判断した京都市は断念しましたが、類似性はともかく、現在計画中ダムの検討見直しに早急に住民参加の意見反映、社会的合意形成の成否にかかわる民主的手順を踏まなければなりません。

実践案として提案します。

社会的合意について

- 1) 「社会的合意」の意味については、いろいろな考え方があり、この言葉にける期待も種々のようですが、
 - a まず、法的な意味における「同意」や「合意」とは違って、法的な拘束力や法的効果に対する有効要件を意味するものではないでしょう。本件で、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と思います。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ます。
 - b 次に、合意を求める「住民団体」その他の参加適格者そのものが流動的であり、基礎数自体が不明確でありますから、合意の要素に数値的な基準を立てることも不適切ではないかと思ひます。
一定の数値的基準をたてると、その母数や基礎数のありかたをめぐる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何か、また、適切な住民や住民代表といえるかなど）、かえって混乱を生じるのではないかと危惧します。
- 2) 社会的合意については、提言では、「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…」と述べていますが、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」なものだと思います。すなわち、広義での河川流域住民や、河川環境を考える環境団体や学術団体など「公益」の担い手をも含む、幅広いものであります。これは、河川環境の整備と保全が河川法の目的に加えられたことから示されるものであります。「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をここに求めたいと思ひます。
- 3) 社会的合意は、それにいたる過程でどれだけの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のかどうか、によって形成されるものでありましよう。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、ダム建設についての共通の認識と理解が得られれば、そこで「社会的な合意」が形成され则认为てよいのではないかと思ひます。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」を形成することが重要だと思ひます。
- 4) 提言では、とくに、ダム建設についてのみ「社会的合意」に言及していますが、このことは、（執筆者の意図とは離れるかも知れませんが）、やはり大きな意味を持つのではないかと思ひます。
 - a ダム建設に関しては、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、上述の共通の認識と理解を得るための過程が、より丹念にまた適正に行われ、徹底した論議を尽

くすことが特に求められます。

- b 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…」という要件です。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ります。

代替案については今後の検討課題とされていますが、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と思います。

「社会的合意」についてですが、ある原案が社会的合意を得たという場合、利害関係者全員の賛成を得ている状態が理想的であり、そのような合意を実現するための努力が必要である。しかし、案件への思いや利害が深く対立的に存在している場合が問題になる。この場合、提案者は合意形成のための誠意ある説明・対話等を繰り返す必要がある。その方法の開発も一方で進め、合意形成努力を重ねる。

最終的にどうしても上の合意に至らぬ場合、現在の民主的方法として、一定%（95、90%、2/3等の数値）以上の賛同を得た時点で社会的合意を得たとせざるを得ないのではないかと考えます。現状では2週間程度の公告縦覧に供する程度で進められることも多いのでしょうか。但し移転等個人の所有権にかかわる問題部分については100%の同意が基本でありましょうし、法律に従って手順化されているものと想像しております。

本多委員

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、流域委員会の提言に示された「ダムは原則建設しない」の原則を最優先として代替案検討をおこなうこと。

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において、客観的に認められたとは判断しない。

また、ダム以外の他の整備計画策定とは異なり、ダム建設に関しては、関係住民、住民対話集会、流域委員会、関係自治体において、議論の継続を求める声がある限り、議論をつくし、合意形成をめざすこと。

以上のことを河川管理者に求める。

よって上記意見を流域委員会で取り上げてくださり、河川管理者へ提出する意見書に掲載し、意見することを望みます。

以上

個人意見提出理由

前回の猪名川部会で、客観性と社会的合意について行政に訊ねましたところ、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ありました。

しかし、一般の整備計画とダムに関するものとは、提言でも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」と提言しています。

そのもとで他の整備計画の作成過程とダム建設計画策定過程では、当然提言の趣旨から、同じではありません。

前回の委員会で、そのことについて委員会として取り上げる必要があるのではないかと私から委員の皆さんへ問題提起させていただきましたが、その中で、「社会的合意は実質取れないのではないか」「意見対立を合意に導くプロセスが大切」という発言はありましたが、合意に至らなかったら、提言どおり「建設しない」という当たり前の趣旨に沿った意見はありませんでした。

この場合は合意がなければ「原則建設しない」のではないかと思います。

ダムに関しては、それだけ慎重に検討していただきたい。

「社会的合意」についての考え方（私案）

合意形成をはかる上で、すべての事象に対して一人の異論もない完全合意はありえないことを当事者があらかじめ心得ておく必要がある。そのことは、現代社会で生じている紛争や過去の歴史が証明しており、我々はただ単に勝者が正義であるとしばしば錯覚しているに過ぎない。しかしながら、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。

社会的通念による合意を「社会的合意」と呼ぶのだろうが、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とともに変化していく価値観により異なることはいうまでもない。したがって、合意形成をはかるための社会的通念を「人の生きる倫理」に置き換えたい。この倫理に関しては意見の乖離はさほど大きくはないだろう。合意形成が困難な場合、常に人の生きる倫理に照らし合わせると意外と解決を見ることが可能になるものと思われる。

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の私案を下記に示す。

<社会的合意の判断>

- ・ 多数決を基本とするが、対象とする事項によりその数は異なる。社会的影響が大きくはない事象は過半数をその判断としてもよいが、影響が大きい事象では4分の3以上の賛同が求められる。
- ・ 事象の社会的影響の大小によって、管理者自らが判断することが可能、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）などがある。
- ・ 合意形成をはかる関係者の範囲も事象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元関係者でよいが、地球環境にまで影響を及ぼす事象であれば当然のことながら国を超えた合意形成が必要になる。
- ・ 行政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。ある事象に関わってリコールで失職した地方自治体の長が再び長に選出された例などは、その事象に限っては住民の代表意見ではなかったということをものがたっている。

<社会的合意を得るための姿勢>

- ・ 日常から全関係者間のパートナーシップの形成に向けて努力する。
- ・ 関係事象に限らないすべての情報公開を速やかに行う。
- ・ 合意形成過程を公開する。
- ・ 関係住民の理解力の向上のための社会教育等の整備を行う。
- ・ 対話集会で代表されるように、合意形成に向けて限りなく粘り強い議論を補償する。

「社会的合意」の条件

1. 参加機会の平等

－関心あるいは利害関係がある人すべてに対し、意思決定の機会提供の努力が最大限行われたかどうか。

- 直接利害関係者以外の参加機会
- 農村社会における女性や子どもの参加機会 等

2. 意思決定プロセスの透明性と合理性

－意思決定にいたるプロセスが合理的に説明できるかどうか。全納税者および将来の納税者（将来世代）、および全人類や生物に対する説明責任

- 不可解なプロセスはないか
- 選択に至った経緯を合理的に説明できるか（技術的、科学的法的、…）

※ここにおいて、「対話討論会」等の場におけるテーマ設定プロセスが非常に重要。「ダムをつくるか、つくらないか」という手続き的テーマではなく、「どうやって〇〇（治水）と〇〇（利水）と〇〇（環境）と〇〇（地域経済）を成り立たせるのか」という、協働に向けたテーマに設定しないと、議論が収束しない。

社会的合意について

私たちが課題としている範囲の問題で、全員が合意することはまずありえない。合意形成とは、参加した関係者が納得のいく経過を踏んで、結論に達する、過程そのものではないかと思います。合理的、論理的に適正な結論にたどり着くことよりも、経過や決定の公正さ、を認めあえることが重要だと思います。

そのためには、経済的・時間的に許される限りの事前広報や情報提供をし、話し合いの場を作り、住民参加を促していく。出来る限り、意見のある住民に対して公聴会などによって意見をきき、意思決定への参加の機会を作ることが必要です。幅広い無関心・不特定多数層へどれだけ情報提供し、働きかけたか、ということも必要だと思われます。無関心な一般住民からも、情報提供を兼ねて直接意見をきく。住民の何パーセントに働きかけたか、何人の意見をきいたか、数字にすることはできませんが、可能な限り最大限行う、が原則だと思います。どのように行われているか、も随時公開する必要があります。透明性の高い方法で、これらを誠意をもって行う、という以外にないのでは、と思います。

最後に、数の上で合意といえるのかどうか、について。社会通念上、多数決に至ることは多いですが、過半数をもって結論とするべきではない、と思います。参加者の3分の2、あるいは重要な案件については少なくとも4分の3以上の意見の一致がなければ、合意に至ったとはいえないと思います。当該河川事業計画を撤回する、が現状では妥当と考えます。その場合、その決に至る経過への公正さをみなが認めることが出来るかどうか、が重要だと思います。

米山委員

合意と合意形成について

この言葉の語意を念の為に調べておくと：

ごうい（合意）

- ① 二人以上の人の意思が一致すること。「一に達する」「協議の上で一した」
- ② 《法》当事者の意思が一致すること。

『大辞林』による

ごうい（合意）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。

『広辞苑』による

合意形成

法律的には、合意形成は当事者間の契約の成立要件とされているが、河川行政の当事者（河川管理者）に対する相手は、ケース・バイ・ケースであろう。大衆社会の現代では、それはやむを得ないことである。

- ① 広報の場合：流域住民を中心とする一般（不特定多数）を相手にしなければならない。この場合は一方通行であることはやむを得ない。
- ② 特定課題の場合：その課題にかかわる当事者を相手とする。

事例（ケース）1：ダムの場合：水没対象となる地域の住民、そのダム建設にあたっての付帯工事の地域の住民、そのダムによって遡上・流下をさまたげられる魚類などによって、生活（漁労など）の被害を受ける住民などは直接当事者。景観の変化、微細気象の変化、水質の変化などによって影響を受ける流域住民などは間接当事者である。

事例（ケース）2：高水域の利用改変の場合：すでに河川域をグラウンドなどに利用している人々（住民とかぎらない）が直接当事者。

事例（ケース）3：狭窄部開削の場合：その結果、洪水の被害を受けやすい下流域の住民が直接当事者。

社会的通念

環境問題関係の判例には「社会的通念」という言葉が用いられているという。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だろう。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」の変化である。性的いやがらせ（セクハラ）も従来の男性優位時代の「社会的通念」では問題にならなかった行為までが含まれるようになった。これもまた「通念」の変化である。地球環境問題が起きている現在、自然環境にたいする社会的通念もまた変化が促されている。

環境という言葉はもっぱら自然環境を指すものというのが社会的通念であるが、じつは水田も森林も人間の手が加わった自然であることがはっきりしていて、その意味で二次的（人工的）自然である。河川も湖沼もまた、かなりの程度まで人工的自然である。そのような二次的自然には、

常にかなりの人間の手を加えないと、野生の自然に戻ってしまう。このような自然の“維持管理”が必要なのは、いうまでもない。

その意味で、自然には野生の自然と二次的自然があることを“社会的通念”にしなければならない。

琵琶湖や猪名川は、ある意味でほとんど二次的（人工的）自然であるといってよいのではないか。そこにどれだけ野生の力を残すように“維持管理”をするかが、問題なのだと思う。