

意見書 第 部「計画策定における住民意見の反映について」への委員からの意見

- 1 . 「計画策定における住民意見の反映について」(031023 案)への委員意見
(03/10/28 17:00 現在) ……………1
- 2 . 「計画策定における住民意見の反映について」(031017 素案)への委員意見
(03/10/28 17:00 現在) ……………6

参考資料

- A . 「計画策定における住民意見の反映について」(031023 案) ……………A-1
- B . 「計画策定における住民意見の反映について」(031017 素案) ……………B-1

- 1 . 「計画策定における住民意見の反映について」(031023 案)への委員意見
(03/10/28 17:00 現在)

嘉田委員

p 9 の 6 . 2 「合意形成を計る」は [図る] の方が内容的には適確かと思いますがいかがでしょうか。

同じく 6 . 4 の「計る」も「図る」ではないかと思慮します。

p 1 0 7 . 3 学者・文化人を 学者・有識者にお直しいただきましたが、[有識者] という表現については、以前（かなり初期の）委員会で、使わないという合意をしたと思います。[無知な民衆に対して知識をもつ] という差別的意味あいがあるから、という議論だったと記憶しています。単に [研究者] で不足のばあい、もとの [研究者・社会的表現者] といういささか堅い表現もあります。

田中（真）委員

p.4 「3．対話集会に付帯する住民と連携した調査等」下から7行目～3行目

「基礎原案においては、～進めるべきである。」

基礎原案においては「社会的合意」について言及されていない。河川管理者と流域委員会はすみやかに住民参加の意見反映の手法を組みたてなければならない。現在、進められている対話集会はまず基本であり、これだけで合意形成の判断をしてはならない。今後さらに社会に向けて住民参加の拡大を発信するためにシンポジウム、フォーラム、公聴会などを開き、そのプロセスが社会的に評価される事が重要である。

[説明] 住民参加へどれだけ機会と時間を費やし、意をつくしたか、社会に認めてもらう事が大切。

p.4 「3．対話集会に付帯する住民と連携した調査等」下から2行目～

「さらに、計画策定後の事業の実施段階において、計画策定に参加した対話集会のメンバーを中心に、合意された事項の継承・確認のための機関の設置が望まれる。」

削除

[説明] p.10 下から6行の記述だけで良いと思われます。

田村委員

1．全体の構成として、p.4の「3．対話集会・・・」の部分、あとの「5．対話集会」の記述の中にいれた方がすっきりするようです。また、「5．」以下は対話集会に関する記述ですから、「5．対話集会について」という項目をたてて、

5.1 対話集会の基本的考え方

5.2 対話集会の目的

5.3 対話集会の運営方針

5.3.1 法的根拠

5.3.2 会議形式

というように、対話集会の記述を「5．」まとめてはどうでしょうか。

2．p.4 の最終部分について

「合意された事項の継承・確認のための機関の設置・・・」とありますが、新たに機関を設けることは、場合によっては屋上屋を重ねる危惧がないかどうか、また、対話集会のメンバーを中心に構成することが適切かどうか、少し疑問に感じました。

1 . P 5、「4.1 流域委員会活動と一般意見聴取のとりくみ」

(1) 10行目

「実際に「対話集会」形式の討論会を実施して、実地体験を行った。」
とあるのを、
「望ましい住民意見の聴取・反映の方法を模索した。」
に変更する。

<理由>

委員会が行った一般意見聴取の会は、「対話集会」と呼びうるものではないから。

(2) 11～13行目

「流域委員会のこの活動は、・・・・・・その原型となるだろう。」
とある3行部分を全部削除する。

<理由>

流域委員会の活動が「流域センター」のありようを示したと評価し、かつ、流域委員会の活動と役割そのものが「流域センター」の原型となると明言しているが、このような議論は行われていないし、また、委員会の委員がもつ「流域センター」についてのイメージも一様ではないから。

2 . P 9、「6.2 会議形式」

4行全部を、次のとおりに変更する。

「会議は、円卓会議を主としながらも、河川管理者と住民、住民間どうし、河川管理者・住民と自治体代表等との間で実質的な討論、意見交換を行うことが出来るように、柔軟に行うことが必要である。」

<理由>

会議は、「整備計画の合意形式を計る」ものではなく、また、会議の形式は固定的なものではないから。

p.6

4．これまでの一般意見の聴取のとりくみとその総括

4.1 流域委員会活動と一般意見聴取のとりくみ

「伝える」活動

改善点 情報・論点整理、広報資料の作成を迅速に行う。と同時に文字情報以外の伝達手段(たとえばケーブルTV)を用い、不特定住民には、よく目に付く方法で広範囲に情報開示をするを伝える。特定できる住民にはそれぞれのチャンネルを利用する、例えば自治会、学校等のネットワークを利用する。

p.10 2行目

7．対話集会の具体化

7.3 対話集会の出席者選定と(人数、選定基準)選定者

専門知識や当該テーマに詳しい人、(意見や考えを代表する)住民団体・組織の代表NPO、学者・文化人有識者、地方自治体代表、関係団体代表、一般応募者、これまでの委員会等の傍聴者、委員会への意見投稿者等を候補者としてその中から厳選する。

「1．住民参加および住民意見の反映の基本的考え方」の一番下に5．を追加する。

内容

5．反映されない意見についても、「無視された」「聞く耳を持たない」という住民の不信感をもたれないように、反映されなかった理由や検討された経過がきちんと公表され、「無視」や「聞く耳を持たない」などという誤解を招かないようにしていただきたい。今後の住民との協働や参加を進めていく上からも、大切なことと思われる。

昨日の部会で私が述べた意見箇所ですが、田村委員がメール意見（p.2 参照）の中で同じことを整理して端的に書いてくださっていますので、以下、引用します。

2 . p . 4 の最終部分について

「合意された事項の継承・確認のための機関の設置・・・」とありますが、新たに機関を設けることは、場合によっては屋上屋を重ねる危惧がないかどうか、また、対話集会のメンバーを中心に構成することが適切かどうか、少し疑問に感じました。

新たに機関を設けること、と、対話集会のメンバーを中心に構成することが適切かどうか2点について、これでいいのか、書く必要があるか、代案ないでしょうか。

2. 「計画策定における住民意見の反映について」(031017 素案)への委員意見

(03/10/28 17:00 現在)

嘉田委員

3 ページ

1. 住民参加および住民意見の反映の基本的考え方

2. 特に、ダム建設と言うなどのような最重要課題では「合意形成」とは何かについて、「対話集会」に入る前に十分協議しておく必要がある。今後、流域委員会としての検討を尽くした上で河川管理者に助言・提言する必要がある。

4 ページ

3. 対話集会に付帯する住民と連携した調査等

この場合、住民と行政をつなぐ専門職の集団が必要である。この意味において、提言では「河川流域センター」の設置が提案され、さらに河川レンジャーの設置については既に具体化試行が始まった。河川管理者は・・・

5 ページ

4. これまでの一般意見の聴取の取り組みとその総括

4.1 流域委員会活動と一般意見聴取の取り組み

流域委員会のこの活動は、それ自身が一つの住民参加の実践であったと自負するとともに、流域委員会が提案する「河川流域センター」のありようを示したのではないかと自己評価をしている。将来、住民参加が発展して「河川流域センター」の設立が実現する時には流域委員会の活動と役割そのものがその原型となるだろうと言われている。

7 ページ

4.2 一般意見聴取試行

2. 様々な地域から意見を聴取できたか？

丹生ダムに近い河川上流部の参加者が多く、関心の高さが伺えた。一方、大阪のような大都市部では関心の薄さが目立った。また、丹生ダム周辺からの参加者の意見はダム建設にたいして賛成反対がはっきりと現れている。しかし、賛成反対はともかく、両者とも地元をいかに安全で住みよい街づくり地域づくりをするかでは考えは一致している。このようなところに合意形成への糸口が潜んでいるように思える。

地域的な特徴としては、上流ではダムに賛成し、下流部はダムについて関心が薄い傾向が見られた。下流部ではもっぱら河川利用に関心が高い。

8 ページ

4.3 河川管理者の説明会

まだ、いろいろな意見があるが、「説明会」はあくまで説明であって、対話や討論にはなりえないのではなからうか。「説明会」か「対話集会」かという選択の前に、住民との日常的な交流が大切であり、住民参加の基本である「連携と協働の場」のメカニズムを住民と時間をかけて試行錯誤で構築していく姿勢が結局近道と言うことになる。

9 ページ

7. 対話集会の具体化

7.1 討論進行者（ファシリテーター）の選任

10 ページ

7.3 参加者選定と（人数、選定基準）選定者

専門知識とある一定の意見を持っている人、（意見や考えを代表する）住民団体・組織の代表、学者・文化人研究者、地方自治体代表、関係団体代表、一般応募者、委員会傍聴者、委員会への意見投稿者等をリストアップしてその中から厳選する。一般公募の場合は、あらかじめ応募者に希望理由等の提出を求めることもある。

参加者の選任で会議の方向が決まるような選定は、会議そのものを不毛なものにし、客観的な信頼感と権威公平性を失うことになる。出来る限り公平中立でしかも活発な討論が展開されるよう選定には気を使わなければならない。

7.4 会議開催場所、会議時間、回数等

会議開催場所、会議時間、会議の回数等はテーマ・内容によって、討論進行者（ファシリテーター）の意向を受けて、流域委員会とも相談しながら河川管理者が決める。

7.5 討論進行内容（ファシリテーション）

最も重要で困難な問題は、合意形成が得られなく、討論進行者（ファシリテーター）が「対話集会」を継続することが不可能と判断した場合の措置である。なお、合意形成についての流域委員会の考え方は別に取りまとめられているのでそれを参考にされたい。

別冊提言 030516 版には「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」（ページ6）において、討論進行者（ファシリテーター）はその結果を河川管理者と流域委員会に報告し、河川管理者は流域委員会に検討を依頼し、流域委員会でそれらを検討して、河川管理者に審議結果を報告する。河川管理者はその報告をもとに最終的な判断をする。また同6. 判断基準のめやす」が記述されているので、それらを尊重されて、河川管理者が最終の意思決定をなされるべきものと考えられる。

倉田委員

通読して修正の必要箇所なしと思いました。一カ所だけ判り易くするための表現をとるなら英語ではなく日本語の方が...と思いました。

4 ページ 最終行

「・・・一種のマニフェストである。」

「一種の宣言とでも言うもの」としては...と思います。

寺田委員

1. タイトル

「計画策定過程における・・・」とする方がよい。

2. 「はじめに」

(1) 第2段落を以下のように修正する方がよい。

「住民参加部会は、「提言」ならびに第1稿から基礎原案までを審議し、何よりも「河川整備計画の案」の策定にあたり、いかにして住民意見を反映するかということについて検討を行うとともに、さらには、今後の河川整備および河川管理の実施・運営にあたっていかにして住民参加を実現すべきかということについても、検討を行ってきた。」

(2) 「はじめに」1ページ、下から4行目

「河川整備および河川管理の変革がついに・・・」

(3) 「はじめに」1ページ、下から3行目

「計画策定過程における・・・」

(4) 「はじめに」2ページ、上から11行目

「下の図は、河川整備計画の作成過程の変革をめざして・・・」

はじめに

住民参加・住民意見の反映にはさまざまな方法・かたち・段階がある。

淀川水系流域委員会（以下、流域委員会）は、平成 13 年 2 月に発足し、住民・自治体等の意見を聴きつつ、河川管理者と「河川整備基本方針の案の作成」の検討を行い、平成 14 年 5 月に「中間とりまとめ」を発表し、さらに、平成 15 年 1 月には「新たな河川整備をめざして - 淀川水系流域委員会 提言 -」（以下、提言）をとりまとめ、同時に、「提言別冊（030316 版）」として「住民意見の聴取・反映に関する提言」（以下、別冊提言）をとりまとめた。

流域委員会では住民参加部会を平成 15 年 2 月に設置し、別冊提言にもとづいて、「河川整備計画」の策定にあたり、いかにして住民意見を反映するか、今後の河川整備および河川管理にいかにして住民参加を実現するか、を検討してきた。本第 部は流域委員会の別冊提言をさらに具体化したものである。なお、第 部に「住民参加部会 意見書」において、住民参加に関する包括的な検討結果が述べられているので、ここでは「計画策定における住民意見の反映」に限定して述べた。

以下、その経緯を簡単に述べる。

河川管理者はこの「提言」を受けて、河川整備計画第 1 稿および第 2 稿（以下、第 1 稿、第 2 稿）を提出し、流域委員会とも協議をして重ね、このほど「河川整備原案」のもととなる「河川整備基礎原案」（以下、基礎原案）をとりまとめた。

近畿地方整備局では、住民参加のとりくみの姿勢を次のように述べている。「住民が安心して暮らせる社会の実現を目指して、河川管理者が主体となって河川の整備を行ってきました。今後の河川整備は、河川管理者のみによる河川内での対応では限界があります。したがって、単に河川だけでなく流域一体となった対応が重要です。河川管理者、自治体、企業、住民等流域のあらゆる関係者が連携し協働することが大切です。」そのために、「1. 情報の公開と共有を進めます。2. 河川整備を進める様々な場合で、住民が参加し、意見を述べ、行動できる仕組みを作っていきます。」（国土交通省 近畿地方整備局 淀川河川事務所 「今、淀川が変わろうとしています。」平成 14 年 2 月作成 から）

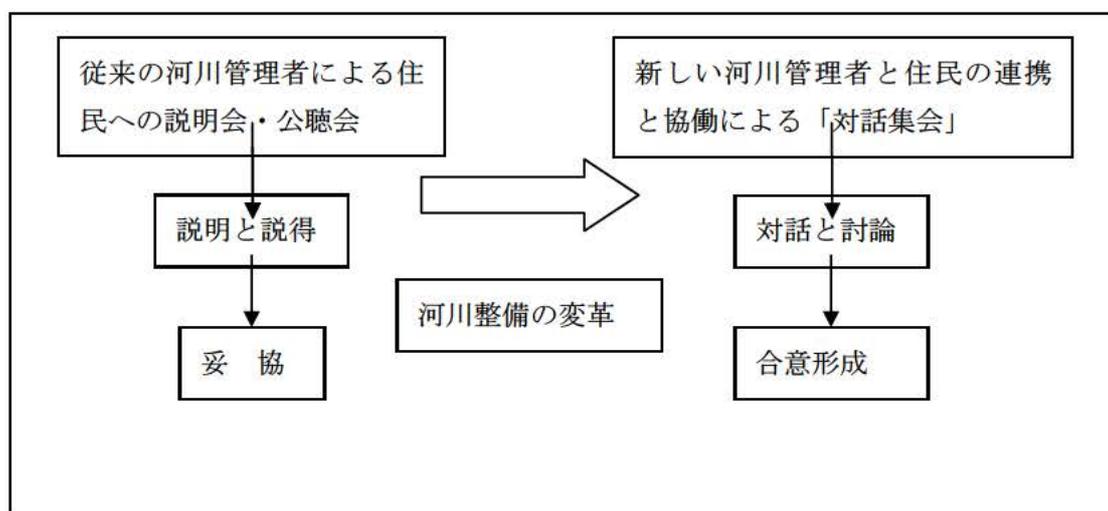
河川整備および河川管理の変革はついに始まった、と言ってよい。基本的な枠組みが出来上がり、いよいよこれから住民参加の具体的な仕組みづくりの段階に到達し、「計画策定における住民意見の反映」の基本的な考え方およびその具体的方法の一つである「対話集会」の仕組みが作られた。

「対話集会」は、「基礎原案（4. 河川整備方針、p. 19）」において、河川管理者と住民との連携と協働の場として、これまでの公聴会等に見られる形式的で一方的な説明会ではなく、「河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていく。その際、双方はお互いの責任、役割分担等を常に確認する。また、合意形成を目指して、それらの組織を生かした公正な仕組みを検討すると共に、異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要である。」と述べているように、「対話集会」をも法的手続（河川法第16条の2）に位置づけようと、「河川整備計画」を策定する前段階である「基礎原案」の段階から、試行的に住民意見を反映し、住民が参加して「河川整備計画」を策定しようとするものである。

下の図は、河川整備の変革をめざして、従来の説明会・公聴会に対して新しい「対話集会」の関係を示したものである。

この「連携・協働のメカニズム」は河川管理者と流域委員会の協力の第一歩として中から生まれたもので、新しい河川整備・管理の始まりにふさわしい確かな試み輝かしい成果の一つと言ってよい。

なお、本第Ⅲ部は、流域委員会の別冊提言をさらに具体化したものである。



1. 住民参加および住民意見の反映の基本的考え方

「提言(p.4-20)」において、住民参加の基本的考え方が次のように述べられている。「住民と行政の協働型の河川管理へ転換するには、行政は従来の職能的な専門家の意識から住民の生活感覚に密着した立場の意見を積極的に取り入れることのできる新たな専門家としての意識へと転換する必要がある。一方、住民は行政に対する「お上」意識や行政への白紙委任的態度を払拭するとともに、利益享受には責任分担が伴うことを意識するべきである。このような意識変革のためには、住民と行政の間の信頼関係の構築、行政側からの情報公開、住民参画の機会の創出と生活に密着した情報づくり、緊急時等の参画意識と主体性の醸成が必要である。」

これを受けて、基礎原案(5.具体的な整備内容)では、対話集会の基本的な考え方を「河川整備は、住民と河川管理者が互いに「知っていること」や「心配していること」を共有することから始まることを基本として、住民と河川管理者および住民間における意見交換が行えるような機会(対話集会等)を継続的に設ける。」「地域固有の情報や知識に精通している住民および住民団体や地域に密着した組織等との連携事業や河川に係わる人材の育成の支援や住民と連携して環境教育を推進する。」と記した。

提言で述べられた基本的考え方が河川管理者によって実現されるのであるから、連携と協働によって住民と行政はそれぞれの責務を果たすことが求められる。すなわち、

住民は、淀川水系を流域と捉え自らが共有する財産と意識して、その維持再生改善活動に積極的に参加する。

行政は、淀川水系流域にかかわる整備計画や施策の情報を公開して、住民参加参画の機会と場を提供する。

住民と行政は、互いに補い合う公正な連携と協働の仕組みを構築し、日常的な信頼関係を築く。

なお、住民意見の反映において、常に念頭においておきたい事項がある。

1. 意見の反映の基礎には、単に「住民に意見を伺う」という消極的姿勢や「無責任な意見を吐く」のは慎み「協働主体」として互いの信頼を損なってはならない。
2. 特に、ダム建設などの重要課題では「合意形成」とは何かについて、「対話集会」に入る前に十分協議を重ねておく必要がある。今後、流域委員会は検討を尽くした上で河川管理者に助言・提言していく必要がある。
3. 組織化されていない住民の意見をとりえてそれを支援することも重要である。住民から良い着想を汲み取るという姿勢を基本的に据えるべきである。
4. 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。これらのチャンネルで収集された多様な意見を、流域委員会等の全体を包括的に見通した場で取り上げ、バランスの取れた整備計画に活かされることが必要である(他にも多くの留意点があるが、本文の中で随時述べたい。)

5. ここでの住民および行政とは、住民相互および行政相互をも含む。

2. **住民意見の聴取・反映・公表等の手法について**

今後、住民意見の聴取、反映の多くは現場および現状をもとに「対話集会」に委ねられることになるものと思われる。住民意見の聴取方法、反映方法は単に「説明会」で終わらせないために、「対話集会」の議事進行等の細部にわたって具体的な準備を必要とする。ただ、対話集会だけが意見聴取ではなく、それ以外に流域委員会の下で、河川整備に関わる流域委員会および各種協議会等で求められる流域住民の意見や質問事項を流域委員会の下でも、一括収集整理し、各協議会等からの回答と河川管理者の対応を含め、必要事項をまとめて公表することが必要である。公表の手段は流域委員会のホームページ（現在庶務が担当している）に継続的に掲載し、情報の双方向性・相互のコミュニケーションを確保することが大切である。インターネットウェブp.は普及しているとは言え、まだ、万全とは言えない。広報手段についてもチャンネルの多元化を工夫して、適切な情報収集・提供に便宜を図るべきである。

3. **対話集会に付帯する住民と連携した調査等**

対話集会に期待するものは多いが、対話集会だけで形式的に住民意見の反映手法とするのは不十分である。対話集会に付帯する様々な課題について行政と住民、住民相互間の徹底した、また根気のあるよい対話が必要である。住民が行政へ協働・参加参画するのみではなく、行政が住民の自主的な活動に援助し協働するという、行政の「住民活動への参画」も期待される。

この場合、住民と行政をつなぐ専門職の集団が必要になる。この意味において、提言では「河川流域センター」の設置が提案され、さらに河川レンジャーの設置については既に具体化が始まった。河川管理者は流域委員会が提起した意味をよく理解して、「計画」策定に向けてまた「計画」後の推進において必要に応じて、その試行・検討とともに順次具体化を進めていくことが適切べきである。単に、それらは「計画」推進に必要な新たな行政の業務の一部を補完するものではなく、「住民と行政をつなぐ」役割に重点が置かれていることを理解すべきである。

ダム計画について、提言では「原則的に建設しないもの」として、実行可能な代替案の検討の上、「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限り」建設すると述べられている。提言の中でも最も重みのあるところである。河川管理者は「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合に、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響を軽減する方策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、妥当と判断される場合のみ実施します。」と説明している。基礎原案においては、提言で述べた社会的合意について住民参加・対話集会に関して一切言及されていない。河川管理者と流域委員会は今後、ダム計画についての住民参加・対話集会の実施手続きに入るべきである。

~~これらの重要課題は単に対話集会だけで合意形成が達成されうるはずはない。対話集会に付帯する住民と連携した調査研究等を粘り強く進めるべきである。~~

~~さらに、計画策定後の事業の実施段階において、計画策定に参加した対話集会のメンバーを中心に、合意された事項の継承・確認のための機関の設置が望まれる。いわば流域委員会と河川管理者の住民に対する一種のマニフェストである。~~

上記内容での「対話集会」の試行では、最も顕著に「対話」の意味と有効性が表れ、今後に向けての住民、行政の、また住民、行政それぞれ相互の関係を示唆してくれるであろう。

4. これまでの一般意見の聴取のとりくみとその総括

4.1 流域委員会活動と一般意見聴取のとりくみ

流域委員会の活動は約2年と9ヶ月の間に実に250回以上の会議を開催した。そのうち事務的打ち合わせ会議、検討会の一部を除いて全て公開で行われ、一般傍聴席からの発言も認められた。また、会議議事録、配布資料等すべての情報は公開された。ニュースレターも発行されて、誰でもインターネット上であるいは資料請求手続きをすればハードコピーの形で入手することができる。また、常時、一般意見の投稿の窓口も開かれている。それらの一般意見もすべて情報公開されている。

流域委員会は、会議を行うだけでなく、淀川流域の主要箇所ほぼ全域にわたって、計画中のダム現場、魚道等の河川環境に関する重要ポイントの現地視察を行い、関係者、住民との意見交換も行った。さらに、一般意見聴取試行の会（後述する）を開催して、実際に「対話集会」形式の討論会を実施して、実地体験を行った。

流域委員会のこの活動は、それ自身が一つの住民参加の実践であったと自負するとともに、流域委員会が提案する「河川流域センター」のありようを示したのではないかと自己評価をしている。将来、住民参加が発展して「河川流域センター」の設立が実現する時には流域委員会がその原型となるだろう。

会議や現地視察、原体験を通して、流域委員会は提言や河川管理者の提案（第1稿、第2稿、基礎原案等）に対して、できる限り実践的で実施可能な意見を述べることに努力した。

しかしながら、時間的・能力的制約もあって、なお多くの反省点を認めざるを得ない。委員会の活動の要点とその問題点、改善点等をまとめて、「対話集会」運営の参考に供したい。

住民意見の反映の過程を、次のように整理して、流域委員会におけるこれまでの一般意見聴取のとりくみを総括する。

伝える（より広く住民に課題を認識してもらう）

聴く（多くの住民から多様な意見を汲み取る）

対話する（住民と委員が対話することによって論点を共有し、深める）

反映させる（住民から汲み取った意見内容を審議・提言・意見書等に反映させる）

見直し・修正する（審議・提言の過程と結果を住民に伝え、意見を聴き見直し修正する）

まず、活動実績を見ると次のようになる。

「伝える」活動

委員会・部会の審議および資料・議事録のすべてを公開した。それらはホームページ上で広報され、委員会ニュース、部会ニュースに掲載し配布した。

意見募集・意見発表会その他意見を述べる機会の広報を新聞紙上、チラシを作成（平成14年11月で当時6万部）して、関係団体等（1500件）に配布した。

委員会提言、中間とりまとめ、およびその解説パンフレットを作成し配布した（5000部）
（以下、数量の記載は省略するがその量は膨大な数となっている）。

「聴く」活動

現地視察時に地域に詳しい人に現状等の説明を聞き、現地の方々に集まっていただいて意見を聴いた。

常時メールボックスを開設し、郵便・FAX等で意見を聴いた。また、委員会等では一般傍聴席からの意見を聴く時間を設けた。

中間とりまとめ、提言について意見募集を行った。

「対話する」活動

寄せられた意見の中から代表的な意見の方を招聘して、意見聴取の会を開催した。また、ときに現地でテーマ別の対話集会を開催した。、直接意見を聴いて対話した。

「反映させる」活動

常時、一般意見を受け付ける窓口を設け、その意見を委員会・部会資料として配付した。これらは、課題ごとに分類されて、審議資料として活用した。

「見直し・修正する」活動

審議結果・審議資料をホームページ上で公開した。冊子「一般からの募集意見集」にまとめ、意見発表者に礼状と添えて配布した。

次にこれらを総括して 問題点 とその 改善点 をまとめると次のようになる。

「伝える」活動

問題点 住民による、委員会活動の認知度が低く、問題意識の共有が一部にとどまった。また、委員会内部で情報・論点把握が遅れ、論点の提示が遅く、十分に伝えられていない。

改善点 情報・論点整理、広報資料の作成を迅速に、不特定住民には、よく目に付く方法で広範囲に情報開示をする。特定できる住民にはそれぞれのチャンネルを利用する、例えば自治会、学校等のネットワークを利用する。

「聴く」活動

問題点 意見を寄せてきたのは意識の高い人に限られ、広く住民全般（若者、子ども、学生、女性）の意見を聴くことは十分でなかった。意見の内容が不明確なものもあった。

改善点 広く意見を聴くためには、こちらから出かけるべきである。開催日を日曜休日や夕方から始める等工夫するべきである。意見をどのように活用するかの説明も十分でなかった。

「対話する」活動

問題点 対話というより委員の質問という形になる場合が多かった。住民にとって流域委員会と河川管理者の役割が不明確に見えた。

改善点 住民どうしがより活発に討論できるような、論点整理と討論の目標点を示すような工夫が必要である。

「反映させる」活動

問題点 一般意見の分析・検討が不十分であった。

改善点 一般意見について集中的に議論をする時間を持つべきであった。

「見直し・修正する」活動

問題点 寄せられた意見に対して回答ができていない。

改善点 何らかの形で、寄せられた意見の採用不採用等の結果とその理由を回答する。

「住民の現状」

問題点 体験・経験による住民の現状の把握が不十分であった。

以上のように、委員会の活動は膨大なものになっていて、その一方でコツコツとしたきめの細かい対応が出来ていなかった、ことが浮き彫りにされた。上記の分析で問題点も明らかにされたのであるから、今後、一般意見聴取について包括的な対応策を検討し、流域委員会は河川管理者と出来るだけ協議しにそれを伝達し、施策に反映できるよう方法を講じる必要があるべきである。

4.2 一般意見聴取試行

流域委員会は「これからの琵琶湖とダムを考える若者討論会」を大津市、木之本町、大阪市の三会場において開催した。流域委員会はこの討論会を「一般意見聴取試行の会」と位置付けて、今後「対話集会」を運営する上で、以下のような課題があることが分かった。

1. 若者から意見が聞けたか？

若者の意見発表の申し込みは多かったとは言えなかった。しかし、一般傍聴者の中から若者の意見を聴取することが出来た。これは討論の時間が十分であったことにもよると考えられた。若者に興味を持ってもらうためには、どのような工夫をすればよいか課題として残った。

2. 様々な地域から意見を聴取できたか？

丹生ダムに近い河川上流部の参加者が多く、関心の高さが伺えた。一方、大阪のような大都市部では関心の薄さが目立った。また、丹生ダム周辺からの参加者の意見はダム建設にたいして賛成反対がはっきりと現れている。しかし、賛成反対はともかく両者とも地元をいかに安全で住みよい街づくりをするかでは考えは一致している。このようなところに合意形成への糸口が潜んでいるように思える。

地域的な特徴は、上流ではダムに賛成し、下流部はダムについて関心が薄い傾向が見られた。下流部ではもっぱら河川利用に関心が高い。

3. 会の運営方法について

会の進行は、委員が進行役を担当したが、十分であったとは言い難い。委員会ではファシリテーターを提案しているが、ファシリテーターの育成や住民参加のあり方について、まだまだ試行錯誤の段階である。

自由討論の時間をそれぞれ60分と90分と100分とした。60分では一般傍聴者のほうから短いとの不満の声が聞かれた。90分程度あるいは会場の状況を判断して時間を延長するなどの配慮をして自由な討論の時間を十分に確保することが必要であろう。「対話集会」が

形式に流されることなく、その内容が行政、住民を問わず「流域再生」を背景とした真摯的で熱意を感じられるものとなれば、また、幕間や、終了後のそれぞれの自由意志による対話や情報交換が不確定ではあるが、貴重で有効なものとなり、このことこそがとも言える、人のネットによる今後のつながりと発展の可能性をより大きく確実にすることも認識しておく必要がある。

また、本格的な「対話集会」を開催する前に、この会で出された意見をどのように反映するか、合意形成をいかに導くかをこれらの経験をもとに検討し指針等にまとめておくことが必要である。

なお、流域委員会では、「意見聴取・反映の会に関する試みの会」や現地視察後の「現地意見交換会」等、地域の実情に即したテーマで12回の「一般意見聴取試行の会」を開催し、いくつかの成果ならびに反省点を得た。それらの報告は本委員会ホームページ、ニュースレター等を参照されたい。

4.3 河川管理者の説明会

河川管理者は第1稿の提出と同時に、各地で「説明会」を精力的に開催してきた。従前のような形式的な説明会ではなく、熱のこもった真摯な態度に、参加者も協力的に意見を出していた。2~3共通する反応が見られた。

1. 説明が長すぎ、また、配付された資料も専門用語や数字の羅列で難しく理解できない。
2. 質問の時間が短く、不満が残った。
3. 質問に対して、答えの時間が長くしらけた。
4. 参加者に対して、説明する役所の人数の方が多いような会場もあった。
5. 新聞や広報等に案内を出す場合、もっと工夫がいる。
6. 住民の関心とかけ離れたテーマの説明はしらける。
7. 意見を言ったが、それがどのように反映されるか判らない。
8. 質問に対して言い訳のような答え方もあった。
9. この説明会で計画が実行されるのかと思うと不満と不信感が強まる。
10. もっと人は集まるはず。人を集める工夫と努力が足りない。
11. 「整備計画」に本川（直接管理）に繋がる水系市街化河川の再生に及ぶ確かな内容が組み込まれ、防災などととも、多くの人々の身近なテーマと結びつくことも必要である。

まだ他にも、いろいろな意見があるが、「説明会」はあくまで説明であって、対話や討論にはなりえないのではなからうか。「説明会」か「対話集会」という選択の前に、住民との日常的な交流が大切であり、住民参加の基本である「連携と協働の場」のメカニズムを住民と時間をかけて試行錯誤で構築していく姿勢が結局近道にならう。

5 . 対話集会の理念と目的

5.1 対話集会の理念

今後の河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した、また流域（地域・まち）再生の個々の住民意思が行為や活動として現れている組織との連携を積極的に行っていくことが重要である。対話集会は、河川整備計画および事業における連携・協働の重要なひとつの実践の場でもある。

5.2 対話集会の目的

「河川整備計画基本方針」に基づいて作成された「河川整備計画基礎原案」をもとに住民が連携・協働して審議し、近畿地方整備局が住民意見を反映して「河川整備計画」を作成する。対話集会は基礎原案から整備計画を策定する段階で開催される。この目的を達成するために、住民と河川管理者は問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要で、住民との意見交換が継続的に行われるような、「連携・協働のメカニズム」として試行的に実施構築されるたものである。

6 . 対話集会の運営方針（別冊提言 030516 版の主意をもとにその内容を基本的に参考としてにもとづいて運営される）

6.1 法的根拠

法令に基づく手続である。（河川法第 16 条の 2 に位置付けられる【参考】の図を参照）

6.2 会議形式

円卓会議の内容形式で行う。いわゆる「説明会」や「公聴会」ではなく、河川管理者と住民、住民間どうし、河川管理者・住民と自治体代表等の対話を通して、河川整備計画の合意形成を計るのであるから、会議形式は円卓会議として出席者の立場の公平性公平平等であることが必要である。

6.3 公開会議

会議は公開として、また、議事録、会議資料もすべて公開する。

6.4 司会進行

ファシリテーター（コーディネーター等複数も含む対話進行者）〔以後同内容とする〕は、出席者全てに対して従来の平坦で均質的な形式に走るものでなく、流動的で変化のある不確定要素もよく捉えて、実体のある内容の結果として中立公平を保つことが大切で、しかも、多様な意見を取りまとめて合意形成を導くことが求められる。そこで適宜、臨機応変に出席者の意見を引き出し、論点をまとめ、合意点と対立点を整理しながら、意見対立の調整を図り妥協点を見出すことが求められる。必要に応じて、専門調査班を設置し、資料やデータの提出を求め、ワークショップや現地視察、専門家の意見を聴き、さらに、出席者以外の利害関係者・関係機関等を招聘して意見を聴くなどして、同意や合意に向かう要点やプロセスを明らかにすること合意形成に努める。

7 . 対話集会の具体化

7.1 ファシリテーター（コーディネーターなど複数も含む対話進行者）の選任

ファシリテーターの選任においては、河川管理者は、流域委員会とともに検討・協議し、可能な限り協同で、に諮問して「候補者リスト」を作成し、河川管理者が候補者リストの中から選任し委嘱する（ファシリテーターと河川管理者との間で一定の契約「業務指示書」を確認することが望まれる）。

7.2 テーマリストの作成（テーマ・議案の提供）

対話集会で検討されるテーマあるいは議案について、河川管理者はあらかじめ流域委員会とともに検討・協議し、可能な限り協同で、に諮問し、「テーマリスト」を作成する。 テーマリスト作成において、流域委員会は「地域部会」および「テーマ部会」に諮る。テーマを絞り込む。河川管理者は緊急性、重要性、容易性等を勘案して、出来るところから随時実施していく。

テーマリストは、具体的なテーマを記載すると同時に、次に述べる会議形式、出席者の選任基準、人数、開催場所・時間、回数等、河川管理者が決め必要に応じてなければならぬ細部について必要な助言事項を記載する。

7.3 対話集会の出席者選定と（人数、選定基準）選定者

対話集会に参加する出席者の選定は、テーマおよび地域によって異なるので、上述のテーマリストを作成する段階で、流域委員会は出席者選定の考え方・地域の範囲や人数等必要な事項を可能な範囲でまたは求めに応じて助言する。

出席者の選定は、河川管理者が流域委員会の助言を参考にして決定する。

専門知識や当該テーマに詳しい人、（意見や考えを代表する）住民団体・組織の代表、学者・文化人、地方自治体代表、関係団体代表、一般応募者、これまでの委員会等の傍聴者、委員会への意見投稿者等を候補者としてその中から選ぶ。厳選する。一般公募の場合は、あらかじめ応募者に希望理由等の提出を求めることもある。出席者への委嘱、連絡通知、費用負担（出席者の交通費等）等については通常の行政手続による。

なお、言うまでもないが、出席者の選任で会議の方向が決まるような選定は、会議そのものを不毛なものにし、客観的な信頼感と権威を失うことになる。出来る限り公平中立でしかも活発な討論が展開されるよう選定には気を使わなければならない。

7.4 会議開催場所、会議時間、回数等

会議開催場所、会議時間、会議の回数等はテーマ・内容によって、ファシリテーターの意向を受けて、流域委員会とも相談しながら河川管理者が決める。

7.5 ファシリテーション

最も重要で困難な問題は、合意形成の方向性が得られなく、ファシリテーターが「対話集会」を継続することが有効でない不可能と判断した場合の措置である。なお、合意形成についての流域委員会の考え方は、第 部「部会意見（住民参加部会）」に取りまとめられているのでそれを参考にされたい。

別冊提言（030516 版）には「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」（p.6）において、ファシリテーターはその結果を河川管理者と流域委員会に報

告し、河川管理者は流域委員会に検討を依頼し、流域委員会でそれらを検討して、河川管理者に審議結果を報告する。河川管理者はその報告をもとに最終的な判断をする。また同上別冊提言には「6. 判断基準のめやす」が記述されているので、それらを尊重されて、河川管理者が最終的意思決定をなされるべきものとする。

7.6 最終意思決定（住民意見の反映）の態様

対話集会の結論を得て、河川管理者が意見を反映する態様として、次のような場合が想定される。いずれの場合にも内容には幅があり、字義どおりの判断は避けるべきであることはいうまでもない。対話集会出席者も流域委員会も河川管理者のより柔軟な姿勢と誠意と信頼の絆がより形成される一層固くなるよう努力することが望まれる。

- (1) 基礎原案で合意する（修正意見等を含む）。
- (2) 提案や代替案を採用することで合意する。
- (3) 合意に達しないので計画の実施を留保する。
- (4) 合意に達しないので計画を中止する。
- (5) 合意に達しないが計画は実施に移す。

【注】対話集会の持ち方で、例えば計画中のダム問題のように、利害関係が色濃く反映される場合、出席者の人選だけで方向が決まってしまうたり、人選それ自体が問題となって実質の審議に入れない恐れもある。

次のような会議形式を参考にして考えてみると出席者をいかに選ぶかがポイントとなることが分かる。

その1は、委員を選んで、一種の陪審員裁判のような形式で行う場合。少数の全く利害関係を持たない10から15名程度の各界の有識者で構成された委員による陪審員裁判形式では、会議は一種の裁判のような厳粛な雰囲気の中で進められ合意形成は委員の多数決で決せられることになる。しかし、これには異論が出よう。

その2は、反対に、一種の住民大会のような形式で行う場合。自由参加として、住民大会の如く利益代表者がそれぞれの意見を直接ぶつけ合って討論する。この場合は、直接民主的で関係者の納得や充実感は得られるが、合意形成に重点をおくと、テーマによっては会議は大荒れになることもあり会議運営は難しい。

出席者を選定する上述の6.3の方式は二つの方法の中間的な運営方法と考えられ、両方の欠点と長所を持っている。流域委員会はテーマごとに、出席者を選ぶ厳選するとともに運営方法を河川管理者に可能で有効な助言をすることも大切である。

8. 今後の課題

「河川整備計画」の策定に「基礎原案」の段階から住民の参加を求めることは有効であるべきである。

対話集会は多様な住民意見を引き出し、深く議論を行う試行と学びの熟慮の場でもある。合意形成をはかる「対話集会」は多くの困難と未知の分野を含んでいる。流域委員会は河川管理者とともにここまで住民参加のメカニズム（連携と協働の場）を作って、あとは河川管理者にお任せであってはならない。河川管理者にとっても流域委員会にとっても、実はこれからが本番ということになる。

流域委員会の果たした役割は、この「対話集会」にもかかっている。また、全国的にも初ともいえる大きな試みとなる流域委員会の実質的な内容とともにその継承と発展こそが「合意形成」の真の意味ではないだろうか。

計画策定における住民意見の反映について (031023 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)

計画策定における住民意見の反映について

はじめに

住民参加・住民意見の反映にはさまざまな方法・かたち・段階がある。

淀川水系流域委員会（以下、流域委員会）は、平成13年2月に発足し、住民・自治体等の意見を聴きつつ、河川管理者と「河川整備基本方針の案の作成」の検討を行い、平成14年5月に「中間とりまとめ」を発表し、さらに、平成15年1月には「新たな河川整備をめざして - 淀川水系流域委員会 提言 -」（以下、提言）をとりまとめ、同時に、「提言別冊（030516版）」として「住民意見の聴取・反映に関する提言」（以下、別冊提言）を取りまとめた。

流域委員会は住民参加部会を平成15年2月に設置した。住民参加部会は「提言」ならびに「河川整備計画策定に向けての説明資料（第1稿）」から「河川整備計画基礎原案」までを審議し、何よりも「河川整備計画の案」の策定にあたり、いかにして住民意見を反映するか、とすることについて検討を行うとともに、さらには、今後の河川整備および河川管理の実施・運営にあたっていかにして住民参加を実現すべきかということについても、検討を行ってきた。

一方、河川管理者は「提言」を受けて、「河川整備計画策定に向けての説明資料（第1稿）」および「説明資料（第2稿）」（以下、第1稿、第2稿）を提出し、流域委員会と協議を重ね、このほど「河川整備計画基礎原案」（以下、基礎原案）をとりまとめた。

近畿地方整備局淀川河川事務所では、住民参加のとりくみの姿勢を次のように述べている。「住民が安心して暮らせる社会の実現を目指して、河川管理者が主体となって河川の整備を行ってきました。今後の河川整備は、河川管理者のみによる河川内での対応では限界があります。したがって、単に川だけでなく流域一体となった対応が重要です。河川管理者、自治体、企業、住民等流域のあらゆる関係者が連携し協働することが大切です。」「情報の公開と共有を進めます。河川整備を進める様々な場面で、住民が参加し、意見を述べ、行動できる仕組みを作っていきます。」（国土交通省 近畿地方整備局 淀川工事事務所（現淀川河川事務所） 「今、淀川が変わろうとしています。」平成15年2月作成 から）

河川整備および河川管理の変革がついに始まった、と言ってよい。基本的な枠組みが出来上がり、いよいよこれから住民参加の具体的な仕組みづくりの段階に到達し、「計画策定における住民意見の反映」の基本的な考え方およびその具体的方法の一つである「対話集会」の仕組みが作られたのである。

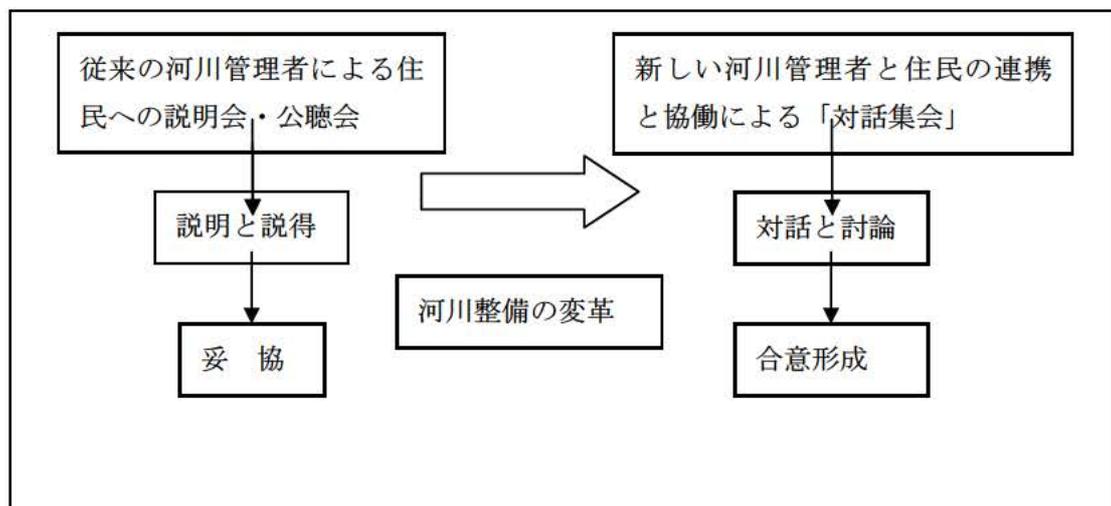
「対話集会」は、「基礎原案（4.河川整備方針、p.19）」において、河川管理者と住民との連携と協働の場として、これまでの公聴会等に見られる形式的で一方的な説明会では

なく、「河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていく。その際、双方はお互いの責任、役割分担等を常に確認する。また、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ともに、異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要である。」と述べているように、「対話集会」を法的手続（河川法第16条の2）に位置づけて「河川整備計画」を策定する前段階である「基礎原案」の段階から、住民意見を反映し、住民が参加して「河川整備計画」を策定しようとするものである。

下の図は、河川整備の変革をめざして、従来の説明会・公聴会に対して新しい「対話集会」の関係を示したものである。

この「連携・協働のメカニズム」は河川管理者と流域委員会の協力の中から生まれたもので、新しい河川整備・管理の始まりにふさわしい輝かしい成果の一つと言ってよい。

なお、本第Ⅲ部は流域委員会の別冊提言をさらに具体化したものである。第Ⅳ部の「住民参加部会意見」において、住民参加に関する包括的な検討結果が述べられているので参考にしていただきたい。



1. 住民参加および住民意見の反映の基本的考え方

「提言(p.4-20)」において、住民参加の基本的考え方が次のように述べられている。「住民と行政の協働型の河川管理へ転換するには、行政は従来の職能的な専門家の意識から住民の生活感覚に密着した立場の意見を積極的に取り入れることのできる新たな専門家としての意識へと転換する必要がある。一方、住民は行政に対する「お上」意識や行政への白紙委任的態度を払拭するとともに、利益享受には責任分担が伴うことを意識するべきである。このような意識変革のためには、住民と行政との間の信頼関係の構築、行政側からの情報公開、住民参画の機会創出と生活に密着した情報づくり、緊急時等の参画意識と主体性の醸成が必要である。」

これを受けて、基礎原案(5.具体的な整備内容)では、対話集会の基本的な考え方を「河川整備は、住民と河川管理者が互いに『知っていること』や『心配していること』を共有することから始まることを基本として、住民と河川管理者および住民間における意見交換が行えるような機会(対話集会等)を継続的に設ける。」「地域固有の情報や知識に精通している住民および住民団体や地域に密着した組織等との連携事業や河川に係わる人材の育成の支援や住民と連携して環境教育を推進する。」と記した。

提言で述べられた基本的考え方が河川管理者によって実現されるのであるから、連携と協働によって住民と行政はそれぞれの責務を果たすことが求められる。すなわち、

住民は、淀川水系を自らが共有する財産と意識して、その維持改善活動に積極的に参加する。

行政は、淀川水系にかかわる整備計画や施策の情報を公開して、住民参画の機会と場を提供する。

住民と行政は、公正な連携と協働の仕組みを構築し、日常的な信頼関係を築く。

なお、住民意見の反映において、常に念頭におきたい事項がある。

1. 意見の反映の基礎には、単に「住民に意見を伺う」という消極的姿勢や「無責任な意見を吐く」のは慎み、「協働主体」として互いの信頼を損なってはならない。
2. たとえば、ダム建設などの重要課題では「合意形成」とは何かについて、「対話集会」に入る前に十分協議を重ねておく必要がある。今後、流域委員会は検討を尽くした上で河川管理者に助言・提言していく必要がある。
3. 組織化されていない住民の意見をとらえてそれを支援することも重要である。住民から良い着想を汲み取るという姿勢を基本的に据えるべきである。
4. 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。これらのチャンネルで収集された多様な意見を、流域委員会等の全体を包括的に見通した場で取り上げ、バランスの取れた整備計画に活かされることが必要である(他にも多くの留意点があるが、本文の中で随時述べたい。)

2. 住民意見の聴取・反映・公表等の手法について

今後、住民意見の聴取、反映の多くは「対話集会」に委ねられることになるものと思われる。住民意見の聴取方法、反映方法は単に「説明会」で終わらせないために、「対話集会」の議事進行等の細部にわたって具体的な準備を必要とする。ただ、対話集会だけが意見聴取ではなく、それ以外に流域委員会の下で、河川整備に関わる各種協議会等で求められる流域住民の意見や質問事項を一括収集整理し、各協議会等からの回答と河川管理者の対応を含め、必要事項をまとめて公表することが必要である。公表の手段は流域委員会のホームページ（現在庶務が担当している）に継続的に掲載し、情報の双方向性・相互のコミュニケーションを確保することが大切である。インターネットウェブページは普及しているとは言え、まだ、万全とは言えない。広報手段についてもチャンネルの多元化を工夫して、情報収集・提供に便宜を図るべきである。

3. 対話集会に付帯する住民と連携した調査等

対話集会に期待するものは多いが、対話集会だけで形式的に住民意見の反映手法とするのは不十分である。対話集会に付帯する様々な課題について行政と住民、住民相互間の徹底した、根気のよい対話が必要である。住民が行政へ協働・参画するのみではなく、行政が住民の自主的な活動を援助し協働するという、行政の「住民活動への参画」も期待される。

この場合、住民と行政をつなぐ専門職の集団が必要になる。この意味において、提言では「河川流域センター」の設置が提案され、さらに河川レンジャーの設置については既にその試行が始まった。河川管理者は流域委員会が提起した意味をよく理解して具体化を進めていくべきである。単に、それらは行政の業務の一部を補完するものではなく、「住民と行政をつなぐ」役割に重点が置かれていることを理解すべきである。

ダム計画について、提言では「原則的に建設しないもの」として、実行可能な代替案を検討の上、「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限り建設する」と述べられている。提言の中でも最も重みのあるところである。河川管理者は「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合において、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響について、その軽減策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、妥当と判断される場合に実施する。」と説明している。基礎原案においては、提言で述べた社会的合意について住民参加・対話集会に関して言及されていない。河川管理者と流域委員会は今後、ダム計画についての住民参加・対話集会の実施手続きに入るべきである。これらの重要課題は単に対話集会だけで合意形成が達成されうるはずはない。対話集会に付帯する住民と連携した調査研究等を粘り強く進めるべきである。

さらに、計画策定後の事業の実施段階において、計画策定に参加した対話集会のメンバーを中心に、合意された事項の継承・確認のための機関の設置が望まれる。

4. これまでの一般意見の聴取のとりくみとその総括

4.1 流域委員会活動と一般意見聴取のとりくみ

流域委員会の活動は約2年と9ヶ月の間に実に250回以上の会議を開催した。そのうち事務的な打ち合わせ、検討会の一部を除いて全て公開で行われ、一般傍聴席からの発言も認められた。また、会議議事録、配布資料等すべての情報は公開された。ニュースレターも発行されて、誰でもインターネット上であるいは資料請求手続きをすればハードコピーの形で入手することができる。また、常時、一般意見の投稿の窓口も開かれている。それらの一般意見もすべて情報公開されている。

流域委員会は、会議を行うだけでなく、淀川流域の主要箇所ほぼ全域にわたって、計画中のダム現場、魚道等の河川環境に関する重要ポイントの現地視察を行い、関係者、住民との意見交換も行った。さらに、一般意見聴取試行の会（後述する）を開催して、実際に「対話集会」形式の討論会を実施して、実地体験を行った。

流域委員会のこの活動は、それ自身が一つの住民参加の実践であったと自負するとともに、流域委員会が提案する「流域センター」のありようを示したのではないかと自己評価をしている。将来、住民参加が発展して「流域センター」の設立が実現する時には流域委員会の活動と役割そのものがその原型となるだろう。

会議や現地視察、原体験を通して、流域委員会は提言や河川管理者の提案（第1稿、第2稿、基礎原案等）に対して、できる限り実践的で実施可能な意見を述べることに努力した。

しかしながら、時間的・能力的制約もあって、なお多くの反省点を認めざるを得ない。委員会の活動の要点とその問題点、改善点等をまとめて、「対話集会」運営の参考に供したい。

住民意見の反映の過程を、次のように整理して、流域委員会におけるこれまでの一般意見聴取のとりくみを総括する。

伝える（より広く住民に課題を認識してもらう）

聴く（多くの住民から多様な意見を汲み取る）

対話する（住民と委員が対話することによって論点を共有し、深める）

反映させる（住民から汲み取った意見内容を審議・提言・意見書等に反映させる）

見直し・修正する（審議・提言の過程と結果を住民に伝え、意見を聴き見直し修正する）

まず、活動実績を見ると次のようになる。

「伝える」活動

委員会・部会の審議および資料・議事録のすべてを公開した。それらはホームページ上で広報され、委員会ニュース、部会ニュースに掲載し配布した。

意見募集・意見発表会その他意見を述べる機会の広報を新聞紙上、チラシを作成（約10万部）して、関係団体等（1500件）に配布した。

委員会提言、中間とりまとめ、およびその解説パンフレットを作成し配布した（5000部）（以下、数量の記載は省略するがその量は膨大な数となっている）。

「聴く」活動

現地視察時に地域に詳しい人に現状等の説明を聞き、現地の方々に集まっていただいて意見を聴いた。

常時メールボックスを開設し、郵便・FAX等で意見を聴いた。また、委員会等では一般傍聴席からの意見を聴く時間を設けた。

中間とりまとめについて意見募集を行った。

「対話する」活動

寄せられた意見の中から代表的な意見の方を招聘して、意見聴取の会を開催した。また、現地でテーマ別の対話集会を開催し、直接意見を聴いて対話した。

「反映させる」活動

常時、一般意見を受け付ける窓口を設け、その意見を委員会・部会資料として配付した。これらは、課題ごとに分類されて、審議資料として活用した。

「見直し・修正する」活動

審議結果・審議資料をホームページ上で公開した。冊子「一般からの募集意見集」にまとめ、意見応募者に礼状と添えて配布した。提言とりまとめにあたって意見を分類・整理し、冊子「頂いたご意見と淀川水系流域委員会の議論と考え方」にまとめた。

次にこれらを総括して 問題点 とその 改善点 をまとめると次のようになる。

「伝える」活動

問題点 住民による、委員会活動の認知度が低く、問題意識の共有が一部にとどまった。また、委員会内部で情報・論点把握が遅れ、論点の提示が遅く、十分に伝えられていない。

改善点 情報・論点整理、広報資料の作成を迅速に、不特定住民には、よく目に付く方法で広範囲に情報開示をする。特定できる住民にはそれぞれのチャンネルを利用する、例えば自治会、学校等のネットワークを利用する。

「聴く」活動

問題点 意見を寄せてきたのは意識の高い人に限られ、広く住民全般（若者、子ども、学生、女性）の意見を聴くことは十分でなかった。意見の内容が不明確なものもあった。

改善点 広く意見を聴くためには、こちらから出かけるべきである。開催日を日曜日や夕方から始める等工夫するべきである。意見をどのように活用するかの説明も十分でなかった。

「対話する」活動

問題点 対話というよりの質問と回答という形になる場合が多かった。住民にとって

流域委員会と河川管理者の役割が不明確に見えた。

改善点 住民どうしがより活発に討論できるような、論点整理と討論の目標点を示すような工夫が必要である。

「反映させる」活動

問題点 一般意見の分析・検討が十分であったとはいえない。

改善点 一般意見について集中的に議論をする時間を持つべきであった。

「見直し・修正する」活動

問題点 寄せられた意見に対して個別の回答ができていない。

改善点 何らかの形で、寄せられた意見の採用不採用等の結果とその理由を回答する。

以上のように、委員会の活動は膨大なものになっていて、その一方でコツコツとしたきめの細かい対応が十分ではなかった、ことが浮き彫りにされた。上記の分析で問題点も明らかにされたのであるから、今後、一般意見聴取について包括的な対応策を検討し、流域委員会は河川管理者にそれを伝達し、施策に反映できるよう方法を講じるべきである。

4.2 一般意見聴取試行

流域委員会は「これからの琵琶湖とダムを考える若者討論会」を大津市、木之本町、大阪市の三会場において開催した。流域委員会はこの討論会を「一般意見聴取試行の会」と位置付けて、今後「対話集会」を運営する上で、以下のような課題があることが分かった。

1. 若者から意見が聞けたか？

若者の意見発表の申し込みは多かったとは言えなかった。しかし、一般傍聴者の中から若者の意見を聴取することが出来た。これは討論の時間が十分であったことにもよると考えられた。若者に関心を持ってもらうためには、どのような工夫をすればよいかを課題として残った。

2. 様々な地域から意見を聴取できたか？

丹生ダムに近い河川上流部の参加者が多く、関心の高さが伺えた。一方、大阪のような大都市部では関心の薄さが目立った。また、丹生ダム周辺からの参加者の意見はダム建設に対して賛成反対がはっきりと現れている。しかし、賛成反対はともかく、両者とも地元をいかに安全で住みよい地域づくりをするかでは考えは一致している。このようなところに合意形成への糸口が潜んでいるように思える。

地域的な特徴としては、上流ではダムに賛成し、下流部はダムについて関心が薄い傾向が見られた。下流部ではもっぱら河川利用に関心が高い。

3. 会の運営方法について

会の進行は、委員が進行役を担当したが、十分であったとは言い難い。委員会ではファシリテーター（対話進行者）を提案しているが、ファシリテーターの育成や住民参加のあり方について、まだまだ試行錯誤の段階である。

自由討論の時間をそれぞれ 60 分と 90 分と 100 分とした。60 分では一般傍聴者のほうから短いとの不満の声が聞かれた。90 分程度あるいは会場の状況を判断して時間を延長するなどの配慮をして自由な討論の時間を十分に確保することが必要であろう。

また、本格的な「対話集会」を開催する前に、この会場で出された意見をどのように反映するか、合意形成をいかに導くかをこれらの経験をもとに検討し指針等にまとめておくことが必要である。

なお、流域委員会では、「意見聴取・反映に関する試みの会」や現地視察後の意見交換会等、地域の実情に即したテーマで 12 回の一般意見聴取試行の会を開催し、いくつかの成果ならびに反省点を得た。それらの報告は流域委員会ホームページ、ニュースレター等を参照されたい。

4.3 河川管理者の説明会

河川管理者は第 1 稿の提出と同時に、各地で「説明会」を精力的に開催してきた。従前のような形式的な説明会ではなく、熱のこもった真摯な態度に、参加者も協力的に意見を出していた。

1. 説明が長すぎ、また、配付された資料も専門用語や数字の羅列で難しく理解できない。
2. 質問の時間が短く、不満が残った。
3. 質問に対して、答えの時間が長くしらけた。
4. 参加者に対して、説明する役所の人数の方が多いような会場もあった。
5. 新聞や広報等に案内を出す場合、もっと工夫がいる。
6. 住民の関心とかけ離れたテーマの説明はしらける。
7. 意見を言ったが、それがどのように反映されるか判らない。
8. 質問に対して言い訳のような答え方もあった。
9. この説明会で計画が実行されるのかと思うと不満と不信感が強まる。
10. もっと人は集まるはず。人を集める工夫と努力が足りない。

5 . 対話集会の基本的考え方と目的

5.1 対話集会の基本的考え方

今後の河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていくことが重要である。対話集会は、河川整備計画および事業における連携・協働の実践の場である。

5.2 対話集会の目的

「河川整備計画基本方針」に基づいて作成された「河川整備計画基礎原案」をもとに住民が連携・協働して審議し、近畿地方整備局が住民意見を反映して「河川整備計画」を作

成する。対話集会は基礎原案から整備計画を策定する段階で開催される。この目的を達成するために、住民と河川管理者は問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要で、住民との意見交換が継続的に行われるような、「連携・協働のメカニズム」として構築されたものである。

6．対話集会の運営方針（別冊提言 030516 版にもとづいて運営される）

6.1 法的根拠

法令に基づく手続である。（河川法第 16 条の 2 に位置付けられる【参考】の図を参照）

6.2 会議形式

円卓会議の形式で行う。いわゆる「説明会」や「公聴会」ではなく、河川管理者と住民、住民間どうし、河川管理者・住民と自治体代表等の対話を通して、河川整備計画の合意形成を計るのであるから、会議形式は円卓会議として出席者の立場が公平平等であることが必要である。

6.3 公開会議

会議は公開として、また、議事録、会議資料もすべて公開する。

6.4 対話進行

ファシリテーター（対話進行者）は、出席者全てに対して中立公平を保つことが大切で、しかも、多様な意見を取りまとめて合意形成を導くことが求められる。適宜、臨機応変に出席者の意見を引き出し、論点をまとめ、合意点と対立点を整理しながら、意見対立の調整を図り妥協点を見出すことが求められる。必要に応じて、専門調査班を設置し、資料やデータの提出を求め、ワークショップや現地視察、専門家の意見を聴き、さらに、出席者以外の利害関係者・関係機関等を招聘して意見を聴くなどして、合意形成に努める。

7．対話集会の具体化

7.1 ファシリテーター（対話進行者）の選任

ファシリテーターの選任においては、流域委員会に諮問して「候補者リスト」を作成し、河川管理者が候補者リストの中から選任し委嘱する（ファシリテーターと河川管理者との間で一定の契約「業務指示書」を確認することが望まれる）。

7.2 テーマリストの作成（テーマ・議案の提供）

対話集会で検討されるテーマあるいは議案について、河川管理者はあらかじめ流域委員

会に諮問し、「テーマリスト」を作成する。テーマリスト作成において、流域委員会は「地域部会」および「テーマ部会」に諮り、テーマを絞り込む。河川管理者は緊急性、重要性、容易性等を勘案して、出来るところから随時実施していく。

テーマリストは、具体的なテーマを記載すると同時に、次に述べる会議形式、出席者の選任基準、人数、開催場所・時間、回数等、河川管理者が決めなければならない細部について必要な助言事項を記載する。

7.3 対話集会の出席者選定と（人数、選定基準）選定者

対話集会に参加する出席者の選定は、テーマおよび地域によって異なるので、上述のテーマリストを作成する段階で、流域委員会は出席者選定の考え方・地域の範囲や人数等必要な事項を助言する。

出席者の選定は、河川管理者が流域委員会の助言を参考にして決定する。

専門知識や当該テーマに詳しい人、（意見や考えを代表する）住民団体・組織の代表、学者・文化人、地方自治体代表、関係団体代表、一般応募者、これまでの委員会等の傍聴者、委員会への意見投稿者等を候補者としてその中から厳選する。一般公募の場合は、あらかじめ応募者に希望理由等の提出を求めることもある。出席者への委嘱、連絡通知、費用負担（出席者の交通費等）等については通常の行政手続による。

なお、言うまでもないが、出席者の選任で会議の方向が決まるような選定は、会議そのものを不毛なものにし、客観的な信頼感を失うことになる。出来る限り公平中立でしかも活発な討論が展開されるよう選定には気を使わなければならない。

7.4 会議開催場所、会議時間、回数等

会議開催場所、会議時間、会議の回数等はテーマ・内容によって、ファシリテーターの意向を受けて、流域委員会とも相談しながら河川管理者が決める。

7.5 討論の整理と取りまとめ

最も重要で困難な問題は、合意形成が得られなく、ファシリテーターが「対話集会」を継続することが不可能と判断した場合の措置である。なお、合意形成についての流域委員会の考え方は、第 部「部会意見（住民参加部会）」に取りまとめられているのでそれを参考にされたい。

別冊提言（030516 版）には「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」（p. 6）において、ファシリテーターはその結果を河川管理者と流域委員会に報告し、河川管理者は流域委員会に検討を依頼し、流域委員会でそれらを検討して、河川管理者に審議結果を報告する。河川管理者はその報告をもとに最終的な判断をする。また同上別冊提言には「6．判断基準のめやす」が記述されているので、それらを尊重されて、河川管理者が最終の意思決定をなされるべきものとする。

7.6 最終意思決定（住民意見の反映）の態様

対話集会の結論を得て、河川管理者が意見を反映する態様として、次のような場合が想定される。いずれの場合にも内容には幅があり、字義どおりの判断は避けるべきであることはいうまでもない。対話集会出席者も流域委員会も河川管理者のより柔軟な姿勢と誠意と信頼の絆がより一層固くなるよう努力することが望まれる。

- (1) 基礎原案で合意する（修正意見等を含む）。
- (2) 提案や代替案を採用することで合意する。
- (3) 合意に達しないので計画の実施を留保する。
- (4) 合意に達しないので計画を中止する。
- (5) 合意に達しないが計画は実施に移す。

【注】対話集会の持ち方で、例えば計画中のダム問題のように、利害関係が色濃く反映される場合、出席者の人選だけで方向が決まってしまうたり、人選それ自体が問題となって実質の審議に入れない恐れもある。次のような会議形式を参考にして考えてみると出席者をいかに選ぶかがポイントとなることが分かる。

その1は、委員を選んで、一種の陪審員裁判のような形式で行う場合。少数の全く利害関係を持たない10から15名程度の各界の有識者で構成された委員による陪審員裁判形式では、会議は一種の裁判のような厳粛な雰囲気の中で進められ、対話集会で仮に合意形成しようとする、合意は委員の多数決で決せられることになる。しかし、これには異論が出よう。

その2は、反対に、一種の住民大会のような形式で行う場合。自由参加として、住民大会の如く利益代表者がそれぞれの意見を直接ぶつけ合って討論する。この場合は、直接民主的で関係者の納得や充実感は得られるが、合意形成に重点をおくと、テーマによって会議は大荒れになることもあり会議運営は難しい。

出席者を選定する上述の6.3の方式は二つの方法の中間的な運営方法と考えられ、両方の欠点と長所を持っている。流域委員会はテーマごとに、出席者を厳選するとともに運営方法を河川管理者に助言することが大切である。

8. 今後の課題

「河川整備計画」の策定にあたっては、「基礎原案」の段階から住民の参加を求めるべきである。

対話集会は多様な住民意見を引き出し、深く議論を行う熟慮の場である。そこで出された多様な意見を、住民に広く伝達し、さらに議論の輪を広げることが求められる。

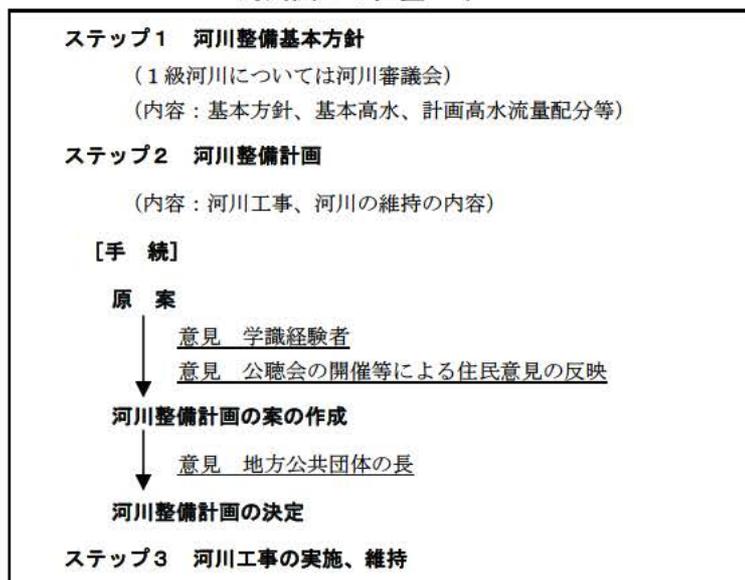
今後、流域委員会は河川管理者とともに住民参加のメカニズム（連携と協働の場）を作って、あとは河川管理者にお任せであってはならない。河川管理者にとっても流域委員会にとっても、実はこれからが正念場ということになる。

流域委員会の果たした役割は、この「対話集会」にかかっている。また、流域委員会の継承と発展こそが「合意形成」の真価が問われるところであろう。

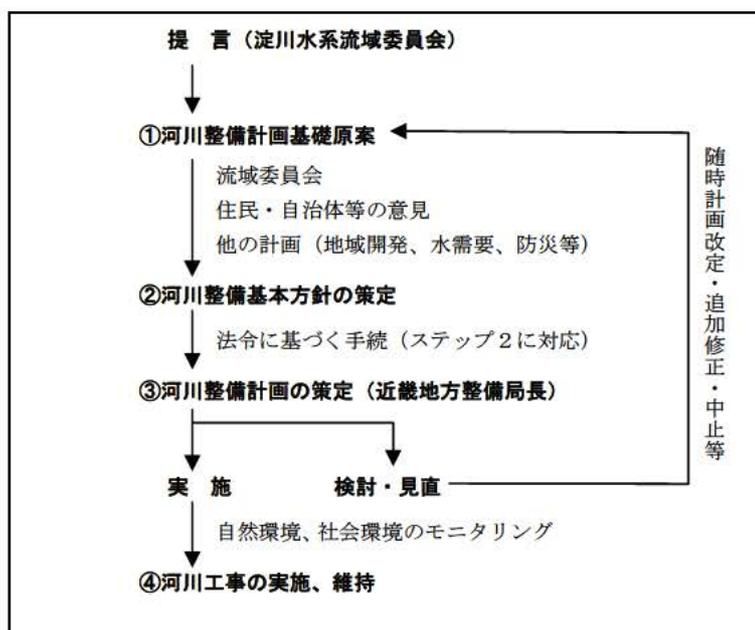
【参考】近畿地方整備局の提案する「基礎原案」の位置づけと、今後の住民意見の反映の方法とその結果の取り扱いについて

これまでの流域委員会における審議過程（提言のとりまとめと第1稿・第2稿および基礎原案の審議）と近畿地方整備局の「基礎原案」の位置づけを、河川法による「法令に基づく手続き」をもとに、両者の関係を下の図で示す。今後、「基礎原案」に対する住民意見の反映の方法とその結果の取り扱い、および、流域委員会が「提言別冊（030516版）」において提案した「対話集会」の法的手続きの根拠としたい。なお、下の2枚の図は必ずしも整合していないが、近畿地方整備局の基礎原案が、より提言別冊の趣旨を生かしているので、「基礎原案」によって実施されるものとする。

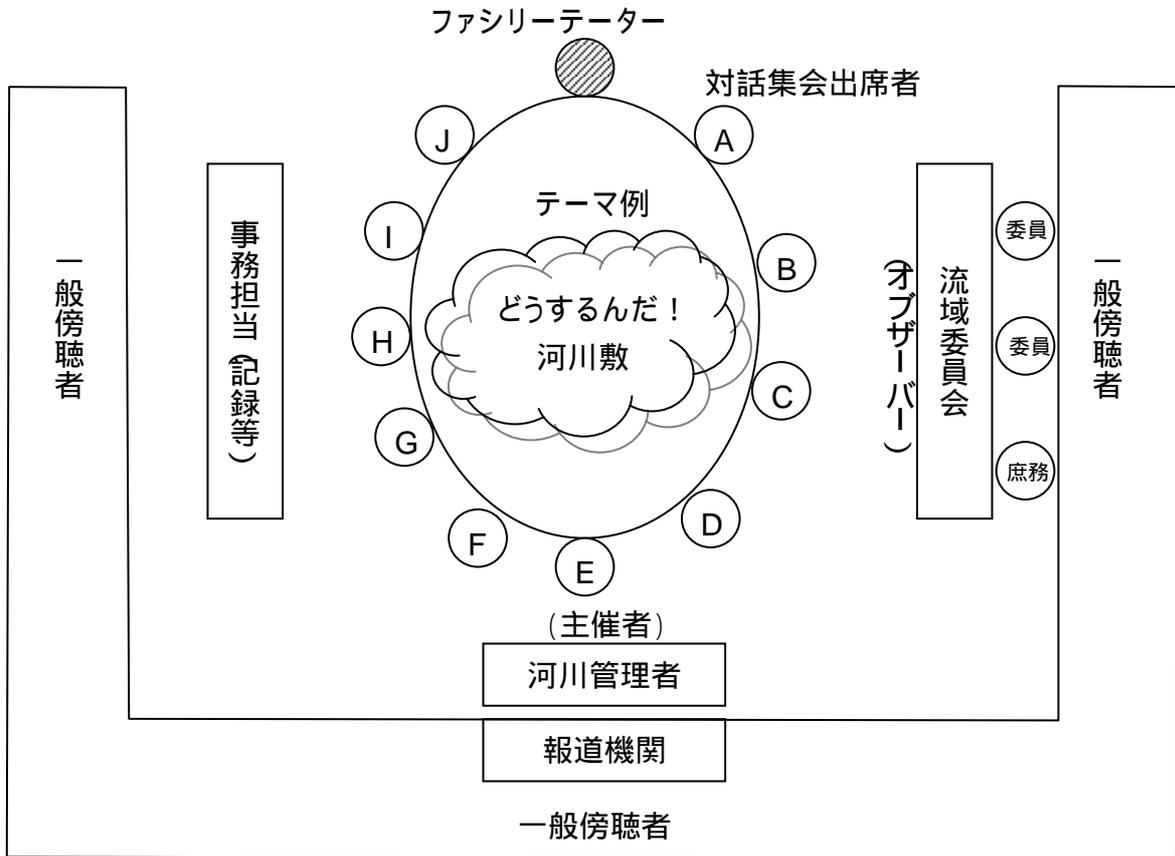
河川法上の位置づけ



「基礎原案」での位置づけ（「基礎原案」から）



対話集会イメージ図



計画策定における住民意見の反映について (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)

計画策定における住民意見の反映について

はじめに

住民参加・住民意見の反映にはさまざまな方法・かたち・段階がある。

淀川水系流域委員会（以下、流域委員会）は、平成 13 年 2 月に発足し、住民・自治体等の意見を聴きつつ、河川管理者と「河川整備基本方針の案の作成」の検討を行い、平成 14 年 5 月に「中間とりまとめ」を発表し、さらに、平成 15 年 1 月には「新たな河川整備をめざして - 淀川水系流域委員会 提言 -」（以下、提言）をとりまとめ、同時に、「提言別冊（030316 版）」として「住民意見の聴取・反映に関する提言」（以下、別冊提言）を取りまとめた。

流域委員会では住民参加部会を平成 15 年 2 月に設置し、別冊提言にもとづいて、「河川整備計画」の策定にあたり、いかにして住民意見を反映するか、今後の河川整備および河川管理にいかにして住民参加を実現するか、を検討してきた。本第 部は流域委員会の別冊提言をさらに具体化したものである。なお、第 部に「住民参加部会 意見書」において、住民参加に関する包括的な検討結果が述べられているので、ここでは「計画策定における住民意見の反映」に限定して述べた。

以下、その経緯を簡単に述べる。

河川管理者はこの「提言」を受けて、河川整備計画第 1 稿および第 2 稿（以下、第 1 稿、第 2 稿）を提出し、流域委員会と協議を重ね、このほど「河川整備原案」のもととなる「河川整備基礎原案」（以下、基礎原案）をとりまとめた。

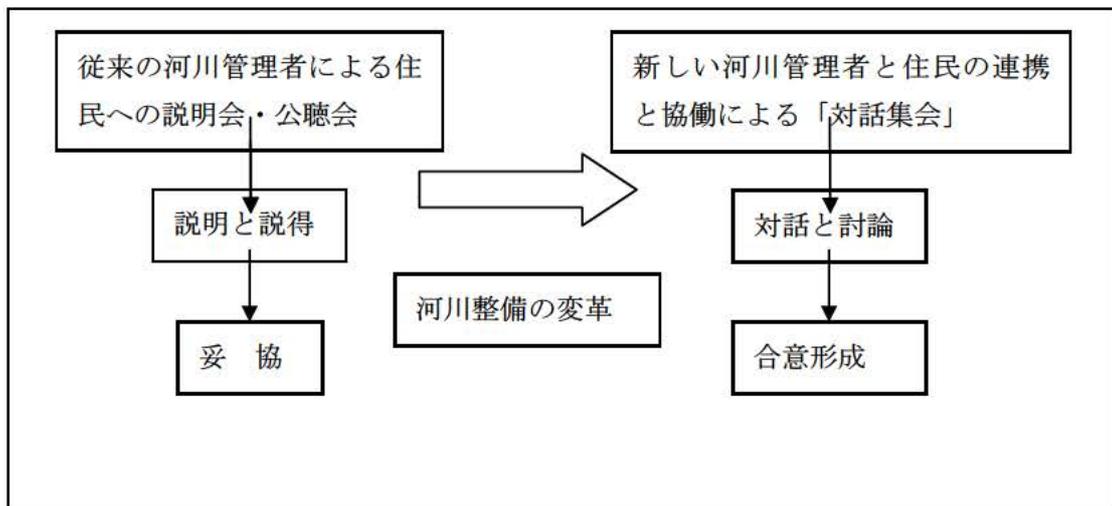
近畿地方整備局では、住民参加のとりくみの姿勢を次のように述べている。「住民が安心して暮らせる社会の実現を目指して、河川管理者が主体となって河川の整備を行ってきました。今後の河川整備は、河川管理者のみによる河川内での対応では限界があります。したがって、単に河川だけでなく流域一体となった対応が重要です。河川管理者、自治体、企業、住民等流域のあらゆる関係者が連携し協働することが大切です。」そのために、「1. 情報の公開と共有を進めます。2. 河川整備を進める様々な場合で、住民が参加し、意見を述べ、行動できる仕組みを作っていきます。」（国土交通省 近畿地方整備局 淀川河川事務所「今、淀川が変わろうとしています。」平成 14 年 2 月作成 から）

河川整備および河川管理の変革はついに始まった、と言ってよい。基本的な枠組みが出来上がり、いよいよこれから住民参加の具体的な仕組みづくりの段階に到達し、「計画策定における住民意見の反映」の基本的な考え方およびその具体的方法の一つである「対話集会」の仕組みが作られた。

「対話集会」は、「基礎原案（4. 河川整備方針、p. 19）」において、河川管理者と住民との連携と協働の場として、これまでの公聴会等に見られる形式的で一方的な説明会ではなく、「河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていく。その際、双方はお互いの責任、役割分担等を常に確認する。また、合意形成を目指して、それらの組織を生かした公正な仕組みを検討すると共に、異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要である。」と述べているように、「対話集会」を法的手続（河川法第 16 条の 2）に位置づけて「河川整備計画」を策定する前段階である「基礎原案」の段階から、住民意見を反映し、住民が参加して「河川整備計画」を策定しようとするものである。

下の図は、河川整備の変革をめざして、従来の説明会・公聴会に対して新しい「対話集会」の関係を示したものである。

この「連携・協働のメカニズム」は河川管理者と流域委員会の協力の中から生まれたもので、新しい河川整備・管理の始まりにふさわしい輝かしい成果の一つと言ってよい。



1. 住民参加および住民意見の反映の基本的考え方

「提言(p.4-20)」において、住民参加の基本的考え方が次のように述べられている。「住民と行政の協働型の河川管理へ転換するには、行政は従来の職能的な専門家の意識から住民の生活感覚に密着した立場の意見を積極的に取り入れることのできる新たな専門家としての意識へと転換する必要がある。一方、住民は行政に対する「お上」意識や行政への白紙委任的態度を払拭するとともに、利益享受には責任分担が伴うことを意識するべきである。このような意識変革のためには、住民と行政の間の信頼関係の構築、行政側からの情報公開、住民参画の機会の創出と生活に密着した情報づくり、緊急時等の参画意識と主体性の醸成が必要である。」

これを受けて、基礎原案(5.具体的な整備内容)では、対話集会の基本的な考え方を「河川整備は、住民と河川管理者が互いに「知っていること」や「心配していること」を共有することから始まることを基本として、住民と河川管理者および住民間における意見交換が行えるような機会(対話集会等)を継続的に設ける。」「地域固有の情報や知識に精通している住民および住民団体や地域に密着した組織等との連携事業や河川に係わる人材の育成の支援や住民と連携して環境教育を推進する。」と記した。

提言で述べられた基本的考え方が河川管理者によって実現されるのであるから、連携と協働によって住民と行政はそれぞれの責務を果たすことが求められる。すなわち、

住民は、淀川水系を自らが共有する財産と意識して、その維持改善活動に積極的に参加する。

行政は、淀川水系にかかわる整備計画や施策の情報を公開して、住民参画の機会と場を提供する。

住民と行政は、公正な連携と協働の仕組みを構築し、日常的な信頼関係を築く。

なお、住民意見の反映において、常に念頭においておきたい事項がある。

1. 意見の反映の基礎には、単に「住民に意見を伺う」という消極的姿勢や「無責任な意見を吐く」のは慎み「協働主体」として互いの信頼を損なってはならない。
2. 特に、ダム建設などの重要課題では「合意形成」とは何かについて、「対話集会」に入る前に十分協議を重ねておく必要がある。今後、流域委員会は検討を尽くした上で河川管理者に助言・提言していく必要がある。
3. 組織化されていない住民の意見をとらえてそれを支援することも重要である。住民から良い着想を汲み取るという姿勢を基本的に据えるべきである。
4. 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。これらのチャンネルで収集された多様な意見を、流域委員会等の全体を包括的に見通した場で取り上げ、バランスの取れた整備計画に活かされることが必要である(他にも多くの留意点があるが、本文の中で随時述べたい。)

2. 住民意見の聴取・反映・公表等の手法について

今後、住民意見の聴取、反映の多くは「対話集会」に委ねられることになるものと思われる。住民意見の聴取方法、反映方法は単に「説明会」で終わらせないために、「対話集会」の議事進行等の細部にわたって具体的な準備を必要とする。ただ、対話集会だけが意見聴取ではなく、それ以外に流域委員会の下で、河川整備に関わる各種協議会等で求められる流域住民の意見や質問事項を一括収集整理し、各協議会等からの回答と河川管理者の対応を含め、必要事項をまとめて公表することが必要である。公表の手段は流域委員会のホームページ（現在庶務が担当している）に継続的に掲載し、情報の双方向性・相互のコミュニケーションを確保することが大切である。インターネットウェブp.は普及しているとは言え、まだ、万全とは言えない。広報手段についてもチャンネルの多元化を工夫して、情報収集・提供に便宜を図るべきである。

3. 対話集会に付帯する住民と連携した調査等

対話集会に期待するものは多いが、対話集会だけで形式的に住民意見の反映手法とするのは不十分である。対話集会に付帯する様々な課題について行政と住民、住民相互間の徹底した、根気のよい対話が必要である。住民が行政へ協働・参画するのみではなく、行政が住民の自主的な活動に援助し協働するという、行政の「住民活動への参画」も期待される。

この場合、住民と行政をつなぐ専門職の集団が必要になる。この意味において、提言では「河川流域センター」の設置が提案され、さらに河川レンジャーの設置については既に具体化が始まった。河川管理者は流域委員会が提起した意味をよく理解して具体化を進めていくべきである。単に、それらは行政の業務の一部を補完するものではなく、「住民と行政をつなぐ」役割に重点が置かれていることを理解すべきである。

ダム計画について、提言では「原則的に建設しないもの」として、実行可能な代替案の検討の上、「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限り」建設すると述べられている。提言の中でも最も重みのあるところである。河川管理者は「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合に、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響を軽減する方策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、妥当と判断される場合のみ実施します。」と説明している。基礎原案においては、提言で述べた社会的合意について住民参加・対話集会に関して一切言及されていない。河川管理者と流域委員会は今後、ダム計画についての住民参加・対話集会の実施手続きに入るべきである。これらの重要課題は単に対話集会だけで合意形成が達成されうるはずはない。対話集会に付帯する住民と連携した調査研究等を粘り強く進めるべきである。

さらに、計画策定後の事業の実施段階において、計画策定に参加した対話集会のメンバーを中心に、合意された事項の継承・確認のための機関の設置が望まれる。いわば流域委員会と河川管理者の住民に対する一種のマニフェストである。

4. これまでの一般意見の聴取のとりくみとその総括

4.1 流域委員会活動と一般意見聴取のとりくみ

流域委員会の活動は約2年と9ヶ月の間に実に250回以上の会議を開催した。そのうち事務的打ち合わせ会議、検討会の一部を除いて全て公開で行われ、一般傍聴席からの発言も認められた。また、会議議事録、配布資料等すべての情報は公開された。ニュースレターも発行されて、誰でもインターネット上であるいは資料請求手続きをすればハードコピーの形で入手することができる。また、常時、一般意見の投稿の窓口も開かれている。それらの一般意見もすべて情報公開されている。

流域委員会は、会議を行うだけでなく、淀川流域の主要箇所のほぼ全域にわたって、計画中のダム現場、魚道等の河川環境に関する重要ポイントの現地視察を行い、関係者、住民との意見交換も行った。さらに、一般意見聴取試行の会（後述する）を開催して、実際に「対話集会」形式の討論会を実施して、実地体験を行った。

流域委員会のこの活動は、それ自身が一つの住民参加の実践であったと自負するとともに、流域委員会が提案する「河川流域センター」のありようを示したのではないかと自己評価をしている。将来、住民参加が発展して「河川流域センター」の設立が実現する時には流域委員会がその原型となるだろう。

会議や現地視察、原体験を通して、流域委員会は提言や河川管理者の提案（第1稿、第2稿、基礎原案等）に対して、できる限り実践的で実施可能な意見を述べることに努力した。

しかしながら、時間的・能力的制約もあって、なお多くの反省点を認めざるを得ない。委員会の活動の要点とその問題点、改善点等をまとめて、「対話集会」運営の参考に供したい。

住民意見の反映の過程を、次のように整理して、流域委員会におけるこれまでの一般意見聴取のとりくみを総括する。

伝える（より広く住民に課題を認識してもらう）

聴く（多くの住民から多様な意見を汲み取る）

対話する（住民と委員が対話することによって論点を共有し、深める）

反映させる（住民から汲み取った意見内容を審議・提言・意見書等に反映させる）

見直し・修正する（審議・提言の過程と結果を住民に伝え、意見を聴き見直し修正する）

まず、活動実績を見ると次のようになる。

「伝える」活動

委員会・部会の審議および資料・議事録のすべてを公開した。それらはホームページ上で広報され、委員会ニュース、部会ニュースに掲載し配布した。

意見募集・意見発表会その他意見を述べる機会の広報を新聞紙上、チラシを作成（平成14年11月で当時6万部）して、関係団体等（1500件）に配布した。

委員会提言、中間とりまとめ、およびその解説パンフレットを作成し配布した（5000部）
（以下、数量の記載は省略するがその量は膨大な数となっている）。

「聴く」活動

現地視察時に地域に詳しい人に現状等の説明を聞き、現地の方々に集まっていただいて意見を聴いた。

常時メールボックスを開設し、郵便・FAX等で意見を聴いた。また、委員会等では一般傍聴席からの意見を聴く時間を設けた。

中間とりまとめ、提言について意見募集を行った。

「対話する」活動

寄せられた意見の中から代表的な意見の方を招聘して、意見聴取の会を開催した。また、現地でテーマ別の対話集会を開催し、直接意見を聴いて対話した。

「反映させる」活動

常時、一般意見を受け付ける窓口を設け、その意見を委員会・部会資料として配付した。これらは、課題ごとに分類されて、審議資料として活用した。

「見直し・修正する」活動

審議結果・審議資料をホームページ上で公開した。冊子「一般からの募集意見集」にまとめ、意見発表者に礼状と添えて配布した。

次にこれらを総括して 問題点 とその 改善点 をまとめると次のようになる。

「伝える」活動

問題点 住民による、委員会活動の認知度が低く、問題意識の共有が一部にとどまった。また、委員会内部で情報・論点把握が遅れ、論点の提示が遅く、十分に伝えられていない。

改善点 情報・論点整理、広報資料の作成を迅速に、不特定住民には、よく目に付く方法で広範囲に情報開示をする。特定できる住民にはそれぞれのチャンネルを利用する、例えば自治会、学校等のネットワークを利用する。

「聴く」活動

問題点 意見を寄せてきたのは意識の高い人に限られ、広く住民全般（若者、子ども、学生、女性）の意見を聴くことは十分でなかった。意見の内容が不明確なものもあった。

改善点 広く意見を聴くためには、こちらから出かけるべきである。開催日を日曜休日や夕方から始める等工夫するべきである。意見をどのように活用するかの説明も十分でなかった。

「対話する」活動

問題点 対話というより委員の質問という形になる場合が多かった。住民にとって流域委員会と河川管理者の役割が不明確に見えた。

改善点 住民どうしがより活発に討論できるような、論点整理と討論の目標点を示すような工夫が必要である。

「反映させる」活動

問題点 一般意見の分析・検討が不十分であった。

改善点 一般意見について集中的に議論をする時間を持つべきであった。

「見直し・修正する」活動

問題点 寄せられた意見に対して回答ができていない。

改善点 何らかの形で、寄せられた意見の採用不採用等の結果とその理由を回答する。

以上のように、委員会の活動は膨大なものになっていて、その一方でコツコツとしたきめの細かい対応が出来ていなかった、ことが浮き彫りにされた。上記の分析で問題点も明らかにされたのであるから、今後、一般意見聴取について包括的な対応策を検討し、流域委員会は河川管理者にそれを伝達し、施策に反映できるよう方法を講じるべきである。

4.4 一般意見聴取試行

流域委員会は「これからの琵琶湖とダムを考える若者討論会」を大津市、木之本町、大阪市の三会場において開催した。流域委員会はこの討論会を「一般意見聴取試行の会」と位置付けて、今後「対話集会」を運営する上で、以下のような課題があることが分かった。

1. 若者から意見が聞けたか？

若者の意見発表の申し込みは多かったとは言えなかった。しかし、一般傍聴者の中から若者の意見を聴取することが出来た。これは討論の時間が十分であったことにもよると考えられた。若者に関心を持ってもらうためには、どのような工夫をすればよいかを課題として残った。

2. 様々な地域から意見を聴取できたか？

丹生ダムに近い河川上流部の参加者が多く、関心の高さが伺えた。一方、大阪のような大都市部では関心の薄さが目立った。また、丹生ダム周辺からの参加者の意見はダム建設にたいして賛成反対がはっきりと現れている。しかし、賛成反対はともかく両者とも地元をいかに安全で住みよい街づくりをするかでは考えは一致している。このようなところに合意形成への糸口が潜んでいるように思える。

地域的な特徴は、上流ではダムに賛成し、下流部はダムについて関心が薄い傾向が見られた。下流部ではもっぱら河川利用に関心が高い。

3. 会の運営方法について

会の進行は、委員が進行役を担当したが、十分であったとは言い難い。委員会ではファシリテーターを提案しているが、ファシリテーターの育成や住民参加のあり方について、まだまだ試行錯誤の段階である。

自由討論の時間をそれぞれ60分と90分と100分とした。60分では一般傍聴者のほうから短いとの不満の声が聞かれた。90分程度あるいは会場の状況を判断して時間を延長するなどの配慮をして自由な討論の時間を十分に確保することが必要であろう。

また、本格的な「対話集会」を開催する前に、この会で出された意見をどのように反映するか、合意形成をいかに導くかをこれらの経験をもとに検討し指針等にまとめておくことが必要である。

なお、流域委員会では、「意見聴取・反映の会に関する試みの会」や現地視察後の「現地意見交換会」等、地域の実情に即したテーマで12回の「一般意見聴取試行の会」を開催し、いくつかの成果ならびに反省点を得た。それらの報告は本委員会ホームページ、ニュースレター等を参照されたい。

4.5 河川管理者の説明会

河川管理者は第1稿の提出と同時に、各地で「説明会」を精力的に開催してきた。従前のような形式的な説明会ではなく、熱のこもった真摯な態度に、参加者も協力的に意見を出していた。2~3共通する反応が見られた。

1. 説明が長すぎ、また、配付された資料も専門用語や数字の羅列で難しく理解できない。
2. 質問の時間が短く、不満が残った。
3. 質問に対して、答えの時間が長くしらけた。
4. 参加者に対して、説明する役所の人数の方が多様な会場もあった。
5. 新聞や広報等に案内を出す場合、もっと工夫がいる。
6. 住民の関心とかけ離れたテーマの説明はしらける。
7. 意見を言ったが、それがどのように反映されるか判らない。
8. 質問に対して言い訳のような答え方もあった。
9. この説明会で計画が実行されるのかと思うと不満と不信感が強まる。
10. もっと人は集まるはず。人を集める工夫と努力が足りない。

まだ他にも、いろいろな意見があるが、「説明会」はあくまで説明であって、対話や討論にはなりえないのではなかろうか。「説明会」か「対話集会」という選択の前に、住民との日常的な交流が大切であり、住民参加の基本である「連携と協働の場」のメカニズムを住民と時間をかけて試行錯誤で構築していく姿勢が結局近道になろう。

5. 対話集会の理念と目的

5.1 対話集会の理念

今後の河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていくことが重要である。対話集会は、河川整備計画および事業における連携・協働の実践の場である。

5.2 対話集会の目的

「河川整備計画基本方針」に基づいて作成された「河川整備計画基礎原案」をもとに住民が連携・協働して審議し、近畿地方整備局が住民意見を反映して「河川整備計画」を作成する。対話集会は基礎原案から整備計画を策定する段階で開催される。この目的を達成するために、住民と河川管理者は問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要で、住民との意見交換が継続的に行われるような、「連携・協働のメカニズム」として構築されたものである。

6. 対話集会の運営方針（別冊提言 030516 版にもとづいて運営される）

6.1 法的根拠

法令に基づく手続である。（河川法第 16 条の 2 に位置付けられる【参考】の図を参照）

6.2 会議形式

円卓会議の形式で行う。いわゆる「説明会」や「公聴会」ではなく、河川管理者と住民、住民間どうし、河川管理者・住民と自治体代表等の対話を通して、河川整備計画の合意形成を計るのであるから、会議形式は円卓会議として出席者の立場が公平平等であることが必要である。

6.3 公開会議

会議は公開として、また、議事録、会議資料もすべて公開する。

6.4 司会進行

ファシリテーター（司会進行役）は、出席者全てに対して中立公平を保つことが大切で、しかも、多様な意見を取りまとめて合意形成を導くことが求められる。適宜、臨機応変に出席者の意見を引き出し、論点をまとめ、合意点と対立点を整理しながら、意見対立の調整を図り妥協点を見出すことが求められる。必要に応じて、専門調査班を設置し、資料やデータの提出を求め、ワークショップや現地視察、専門家の意見を聴き、さらに、出席者以外の利害関係者・関係機関等を招聘して意見を聴くなどして、合意形成に努める。

7. 対話集会の具体化

7.1 ファシリテーターの選任

ファシリテーターの選任においては、流域委員会に諮問して「候補者リスト」を作成し、河川管理者が候補者リストの中から選任し委嘱する（ファシリテーターと河川管理者との間で一定の契約「業務指示書」を確認することが望まれる）。

7.2 テーマリストの作成（テーマ・議案の提供）

対話集会で検討されるテーマあるいは議案について、河川管理者はあらかじめ流域委員会に諮問し、「テーマリスト」を作成する。テーマリスト作成において、流域委員会は「地域部会」および「テーマ部会」に諮り、テーマを絞り込む。河川管理者は緊急性、重要性、容易性等を勘案して、出来るところから随時実施していく。

テーマリストは、具体的なテーマを記載すると同時に、次に述べる会議形式、出席者の選任基準、人数、開催場所・時間、回数等、河川管理者が決めなければならない細部について必要な助言事項を記載する。

7.3 対話集会の出席者選定と（人数、選定基準）選定者

対話集会に参加する出席者の選定は、テーマおよび地域によって異なるので、上述のテーマリストを作成する段階で、流域委員会は出席者選定の考え方・地域の範囲や人数等必要な事項を助言する。

出席者の選定は、河川管理者が流域委員会の助言を参考にして決定する。

専門知識や当該テーマに詳しい人、（意見や考えを代表する）住民団体・組織の代表、学者・文化人、地方自治体代表、関係団体代表、一般応募者、これまでの委員会等の傍聴者、委員会への意見投稿者等を候補者としてその中から厳選する。一般公募の場合は、あらかじめ応募者に希望理由等の提出を求めることもある。出席者への委嘱、連絡通知、費用負担（出席者の交通費等）等については通常の行政手続による。

なお、言うまでもないが、出席者の選任で会議の方向が決まるような選定は、会議そのものを不毛なものにし、客観的な信頼感と権威を失うことになる。出来る限り公平中立でしかも活発な討論が展開されるよう選定には気を使わなければならない。

7.4 会議開催場所、会議時間、回数等

会議開催場所、会議時間、会議の回数等はテーマ・内容によって、ファシリテーターの意向を受けて、流域委員会とも相談しながら河川管理者が決める。

7.7 ファシリテーション

最も重要で困難な問題は、合意形成が得られなく、ファシリテーターが「対話集会」を継続することが不可能と判断した場合の措置である。なお、合意形成についての流域委員会の考え方は、第 部「部会意見（住民参加部会）」に取りまとめられているのでそれを参考にされたい。

別冊提言（030516 版）には「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」（p. 6）において、ファシリテーターはその結果を河川管理者と流域委員会に報告し、河川管理者は流域委員会に検討を依頼し、流域委員会でそれらを検討して、河川管理者に審議結果を報告する。河川管理者はその報告をもとに最終的な判断をする。また同上別冊提言には「6．判断基準のめやす」が記述されているので、それらを尊重されて、河川管理者が最終的意思決定をなされるべきものとする。

7.8 最終意思決定（住民意見の反映）の態様

対話集会の結論を得て、河川管理者が意見を反映する態様として、次のような場合が想定される。いずれの場合にも内容には幅があり、字義どおりの判断は避けるべきであることはいうまでもない。対話集会出席者も流域委員会も河川管理者のより柔軟な姿勢と誠意と信頼の絆がより一層固くなるよう努力することが望まれる。

- (1) 基礎原案で合意する（修正意見等を含む）。
- (2) 提案や代替案を採用することで合意する。
- (3) 合意に達しないので計画の実施を留保する。
- (4) 合意に達しないので計画を中止する。
- (5) 合意に達しないが計画は実施に移す。

【注】対話集会の持ち方で、例えば計画中のダム問題のように、利害関係が色濃く反映される場合、出席者の人選だけで方向が決まってしまうたり、人選それ自体が問題となって実質の審議に入れない恐れもある。

次のような会議形式を参考にして考えてみると出席者をいかに選ぶかがポイントとなることが分かる。

その 1 は、委員を選んで、一種の陪審員裁判のような形式で行う場合。少数の全く利害関係を持たない 10 から 15 名程

度の各界の有識者で構成された委員による陪審員裁判形式では、会議は一種の裁判のような厳粛な雰囲気の中で進められ合意形成は委員の多数決で決せられることになる。しかし、これには異論が出よう。

その2は、反対に、一種の住民大会のような形式で行う場合。自由参加として、住民大会の如く利益代表者がそれぞれの意見を直接ぶつけ合って討論する。この場合は、直接民主的で関係者の納得や充実感は得られるが、合意形成に重点をおくと、テーマによっては会議は大荒れになることもあり会議運営は難しい。

出席者を選定する上述の6.3の方式は二つの方法の中間的な運営方法と考えられ、両方の欠点と長所を持っている。流域委員会はテーマごとに、出席者を厳選するとともに運営方法を河川管理者に助言することが大切である。

8. 今後の課題

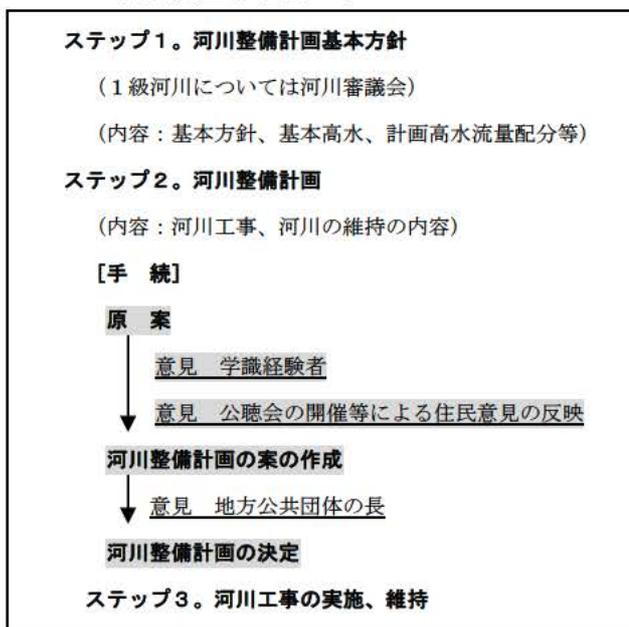
「河川整備計画」の策定に「基礎原案」の段階から住民の参加を求め合意形成をはかる「対話集会」は多くの困難と未知の分野を含んでいる。流域委員会は河川管理者とともにここまで住民参加のメカニズム（連携と協働の場）を作って、あとは河川管理者にお任せであってはならない。河川管理者にとっても流域委員会にとっても、実はこれからが本番ということになる。

流域委員会の果たした役割は、この「対話集会」にかかっている。また、流域委員会の継承と発展こそが「合意形成」の真の意味ではないだろうか。

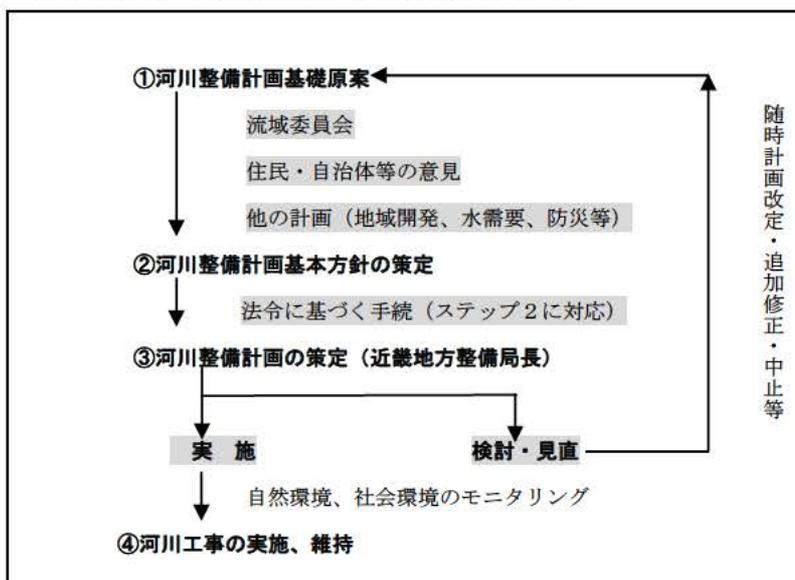
【参考】近畿地方整備局の提案する「基礎原案」の位置づけと、今後の住民意見の反映の方法とその結果の取り扱いについて

これまでの流域委員会における審議過程（提言のとりまとめと第1稿・2稿および基礎原案の審議）と近畿地方整備局の「基礎原案」の位置づけを、河川法による「法令に基づく手続き」をもとに、両者の関係を下の図で示す。今後、「基礎原案」に対する住民意見の反映の方法とその結果の取り扱い、および、流域委員会が「提言別冊（030516版）」において提案した「対話集会」の法的手続きの根拠としたい。なお、下の2枚の図は必ずしも整合していないが、近畿地方整備局の基礎原案がより、提言別冊の趣旨を生かしているため、「基礎原案」によって実施されるものとする。

河川法上の位置づけ



「基礎原案」での位置づけ（「基礎原案」から）



対話集会イメージ図

