

# 答 申

住民参加のさらなる進化に向けて

（案）

平成19年1月30日

淀川水系流域委員会



# 「住民参加のさらなる進化に向けて」

## 要 旨

住民参加の意義とその必要性については、さまざまな分野で繰り返し議論されてきた。住民参加の一つとしての住民意見の聴取・反映を、単に行政手続としてのみとらえるのは適切ではない。公共事業は、住民のための公共の福祉を実現する事業である。民主主義社会では、その主体となる住民の意見は必然的に聴取・反映されるべきだというのが基本的な考え方である。住民参加は、より優れた政策決定の手段としても機能する。住民参加は、何よりも、生活のなかから醸成してきた住民の知恵を反映し、持続可能な社会を構築していくうえで、多大な効果を有する。

住民意見をいかに施策の意思決定に反映させるかが河川整備の真髄である。この住民参加は、情報提供、意見聴取、応答、協働のステップにより深化する。住民の真の意見を聴取・反映するためには、河川管理者自らが住民と対面で常に接触することが基本であり、そのための窓口を常設して住民の視点に立脚した行政へと意識改革を行うとともに、優れた人材の育成を積極的に進める必要がある。また、住民意見を河川行政に反映させるために、第三者機関としての専門家パネルを設置することも検討する必要がある。望ましい河川整備を実現させるための基本は、河川管理者の施策に対する自己評価とそこから改善案を生み出す努力である。住民意見の聴取・反映で重要となる合意形成の課題は、整備計画にいたるまでの早期の段階からの聴取・反映の構築プロセスである。したがって、十分なプロセスをふまえた合意では、重要性、緊急性、効率性、代替性などの認識と判断にもとづく仕方がないという合意も成り立つことを関係者は理解しなければならない。

住民意見の聴取・反映のためには、情報交流の場や意思形成の場をいかに形成し、そのなかで議論を深めて意見集約をはかっていくかが基本になる。さらに、住民意見の反映の新しい展開は、整備計画の策定過程にとどまらず、策定後の評価の段階にまでいたる。この整備計画の事後評価とそれに伴う見直しをいかに進めるかも、住民参加が求める最も基本的な要素の一つになる。今、河川整備計画における住民参加、とくに住民の意見聴取・反映に関しては岐路に立っている。今こそ、川とは何か、川とはだれのものかの基本哲学を構築し、望ましい川づくりに向けた住民参加のあり方を河川管理者自らが総括し、住民参加を深化していくことを委員会は切望する。



## 目次

はじめに	1
第1章 河川管理者による意見聴取・反映の現状とその評価	3
1-1 文書と説明会による手法とその評価	3
1-1-1 媒体を利用した意見聴取・反映を検証して評価する	4
1-1-2 説明会による意見聴取・反映を検証して評価する	4
1-2 対話会議による手法とその評価	5
1-2-1 ワークショップによる意見聴取・反映とは何か	6
1-2-2 円卓対話討論会による意見聴取・反映を検証して評価する	7
1-2-3 対話討論会を深化させるために	12
a) 採用したテーマは対話討論会に適していたか	
b) 会議の運営は住民意見聴取に有効であったか	
c) ファシリテーターは目的にかなう適任者であったか	
d) 会議への参加者と参加できなかった住民への対応は十分であったか	
1-3 意見聴取・反映の視点からの各種委員会の検証	15
第2章 住民参加のさらなる進化に向けて	18
2-1 河川整備に向けた意見聴取のあり方	18
2-1-1 意見聴取の手法としてアンケート調査を考察する	19
2-1-2 望ましい意見聴取とは	19
2-2 望ましい住民意見の反映に向けて	21
2-2-1 住民の声を理解するために	22
a) 窓口の常設と広報活動がなぜ必要か	
b) 住民と河川管理者との協働がなぜ重要か	
2-2-2 住民意見反映のための有効な方法	24
a) 専門部署の設置と人材育成がなぜ必要か	
b) 住民の真意を伝えるために専門家パネルの設置を	
2-2-3 望ましい聴取・反映に向けて	25
a) 聴取・反映の基本は管理者の自己評価	
b) 住民に対する応答がなぜ必要か	
第3章 社会的合意についての考察	28
3-1 住民参加における合意とは	29
3-2 委員会が提言した社会的合意とは	30
おわりに	32



## はじめに

平成9年6月に改正された河川法は、これまでの工事实施基本計画に代わって設けられた河川整備基本方針と河川整備計画の策定による新たな河川管理をめざしたものである。河川整備計画は、さまざまな分野において策定される行政計画のなかで、地方自治体の境界を越えた「水系」を対象とするとともに、「治水」「利水」「環境保全」という目的と「住民参加」という手続などの多様な価値を実現するための総合的な特徴をもつ広域行政計画である。

河川法第16条の2第3項は、「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、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」と定め、同第4項は、「河川管理者は、前項に規定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ず」と規定した。しかし、意見聴取と反映の具体的な方法や、その手続については、法で定められておらず、いかなる手法で意見聴取し、聴取した意見をいかに河川整備計画に反映するのかは、河川管理者の裁量に委ねられている。

このような経緯から、平成13年2月、国土交通省近畿地方整備局長は、河川法の規定にもとづいて、河川整備計画の策定にあたり学識経験者の意見を求めるために、淀川水系流域委員会（以下、委員会という）を設置した。さらに、近畿地方整備局長は、計画策定時における住民意見の聴取・反映方法について、委員会に意見を求め諮問した。

委員会は、これを受けて検討した成果を、平成15年5月に「提言」（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」という）および「提言別冊」（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－淀川水系流域委員会提言別冊－：以下「提言別冊」という）としてまとめて河川管理者に提出した。委員会は、これらの「提言」のなかで、新たな意見聴取・反映の方法として、住民と河川管理者ならびに住民と住民との対話による、「ファシリテーター（対話の中立的進行調整役）をおく円卓方式の対話討論会（対話集会ともいう）」を、河川法の「公聴会等」に位置づけて実施することを提案した。この提案を受けて河川管理者は、いくつかの重要な課題について淀川水系の各地で対話討論会を試行的に開催した。

河川管理者は、河川整備計画を策定するにあたり、住民参加の重要性と必要性を「淀川水系河川整備計画基礎原案」（以下、「基礎原案」という）と「淀川水系河川整備計画基礎案」（以下、「基礎案」という）のなかで表明している。たとえば、新たな川づくりの方向性について、「環境、治水、利水、利用の課題に対し

て、河川管理者のみによる河川内での対応には限界がある。したがって、流域的視点にたつて、流域のあらゆる関係者が、情報や問題意識を共有しながら日常的な信頼関係を築き、連携協力し、健全な水循環系の確保に向けた努力を積み重ねることを前提に、河川整備計画を策定する」と述べているように、流域と一体の対応を住民参加によっても成しとげるという固い決意を示している。さらに、「河川整備計画にとりまとめる施策は、今後の社会状況の変化や、施策実施中ならびに実施後のモニタリング等による施策の再評価に応じて、現状認識・基本的な考え方・方針の変更を含めて、流域委員会や住民、自治体等の意見を聞く等、所定の手続を経て、随時、計画を改定し、追加・修正・中止等を行うものである」のように順応的な計画を発表している。

一方、委員会は、住民意見の聴取・反映は、「提言、提言別冊、および意見書（淀川水系流域委員会意見書：以下、意見書という）を作成する過程で住民意見を反映させる」、「河川管理者自らが住民意見を聴取・反映する」ことを新河川法の基本理念の一つと理解して、河川管理者の諮問に対して提言・意見書等で答えている。

上述のように、新河川法は、従来の「治水」「利水」とともに、「河川環境の整備・保全」の目的と、「住民意見の反映」が新たな河川整備の作成手続に加えられた。この法改正の精神の一つは、つぎのように読みとることができる。

持続可能な社会の構築は、今や人類共通の課題である。それぞれの流域住民の生活の基盤である河川環境が健全な状態で持続されなければならない。このためには、河川とともに生活を営み河川環境のあるがままの姿を熟知している流域住民の声を政策形成に十分反映させる必要がある。

委員会は、その下に設置した「住民参加部会」ならびに「意見聴取・反映ワーキンググループ」において、河川管理者が委員会に諮問した「淀川水系河川整備計画作成にあたって、関係住民の意見の反映方法について意見を述べること」に答えるべく、河川管理者がこれまで意見聴取・反映のためにとってきたさまざまな手法について、その成果を検証して評価した。また、住民参加のさらなる進化に向けて、新たな意見聴取・反映の課題を考察した。本冊子では、これらの検討結果とともに、住民意見の聴取・反映のもととなる合意形成に関する委員会の見解もあわせて答申する。



## 第1章 河川管理者による意見聴取・反映の現状とその評価

河川管理者が、住民の意見聴取と反映を行うにあたっては、開かれた議論を実現させる必要がある。このことは、住民が議論の場へ参加できることと、その場における住民の議論の結果が計画や政策の意思決定に反映されることが基本になる。議論の場は公開でなければならない。そして、判断形成に必要な情報（計画に関する情報、計画による経済的効果や環境影響・社会影響などの情報、望ましい川づくりとは何かという住民にとってのさまざまな価値判断に資するための情報など）のすべてを公開することが河川管理者に求められる。

住民意見の聴取方法は大きく二つに分けることができる。一つは、住民と河川管理者が対面で行うか間接的に行うかである。これには文書による意見聴取方法と会議による方法とがある。他の分け方は、情報・意見の流れによる分け方である。たとえば、文書や説明会などによる方法は、河川管理者からの一方通行になりがちな聴取であり、ワークショップや円卓対話討論会で代表される対話会議はすばやい対応が可能な聴取である。

河川管理者は、住民意見の聴取・反映方法として、各種の媒体を利用した文書等による方法と、対話討論会や住民説明会などの会議による方法を併用した。対話討論会は住民と住民との討論に重点をおき、住民説明会は河川管理者による説明を重視した取組みである。河川管理者が意見聴取・反映の対象とした住民は、前者では、広い範囲の関係住民であり、後者では、主として事業実施に直接影響を及ぼす地域の住民であった。対象とする住民と参加する人数が異なったことから、河川管理者が意見聴取を効率的に進めるために、上記のいくつかの意見聴取の手法を並行して実施したことは評価できる。

新河川法でいう「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」を実現させるためには、住民意見の聴取が適切に行われてはじめて望ましい意見反映が可能になることを十分理解する必要がある。その基本は、委員会の「提言」などにもとづいて、河川管理者が実施した住民意見の聴取・反映の具体的な方法に対して検証と評価を行い、その結果からよりよい意見聴取・反映に向けて改善していくことである。

この章では、これまで河川管理者が河川整備計画の原案を策定する過程で行ってきた住民意見の聴取・反映方法について検証して評価する。

### 1-1 文書と説明会による手法とその評価

広く住民から意見を聴取する方法として、媒体を利用した方法や説明会による方法がしばしば採用される。しかし、これらの方法は、後述するように、いくつ

かの利点と欠点をもちあわせていることに留意する必要がある。

### 1-1-1 媒体を利用した意見聴取・反映を検証して評価する

意見聴取の場への住民参加者が多数になるテーマなどでは、文書による方法（媒体を利用した意見の聴取・反映方法）が適しており、参加者をとくに限定する必要もない。この方法は、インターネット上のウェブサイトや電子メールなども活用して広範な参加が期待できる利点を有するが、河川管理者からの一方的な情報提供にもとづいて住民が意見を提出しなければならないことが多いため、真の住民意見を見誤る可能性があるので注意を要する。これを改善するためには、河川管理者が、聴取の目的をしっかりと理解して吟味するとともに、住民の立場に立ってわかりやすい情報の組み立てが求められる。

河川管理者は、広く住民の意見を聴取するため、ホームページなどによって目的とする意見聴取内容を広く住民に周知し、はがき・封書、ファクシミリ、電子メールなどの媒体を利用した意見聴取を常時行った。そして、氏名を明記して意見を寄せたすべての住民に対して、何らかの方法で応答したことに、河川管理者の誠意と努力が認められ、委員会はこれを高く評価する。今後は匿名者への応答方法の改善や、意見を受けつけてから返答までの時間を可能な限り短縮することや、意見の公開方法などについてのさらなる工夫が必要となる。匿名者への応答方法については、一定期間、河川管理者が集積したのち、できるだけ広範囲に広報できるような媒体（ホームページなど）を利用し、質問と回答を併記して公開するのが望ましい。

なお、この媒体を利用した意見聴取・反映方法に対する河川管理者の自己評価はある程度行われているものの、反映に向けた改善案の詳細は明らかでなく、現在のところ委員会が深く評価することは難しい。河川管理者は、意見聴取・反映の基礎的手法の一つとして媒体を活用することを考慮する必要がある、より望ましいこの手法を改善させるためにも、詳細かつ広い視点から徹底した自己総括をしなければならない。

### 1-1-2 説明会による意見聴取・反映を検証して評価する

説明会による住民意見の聴取方法は、一般に関係住民の多数を対象として行われるため、多様な住民意見の聴取が可能である。しかし、河川管理者が聴取の主導権を握る一方的な情報開示とこれによる意見聴取になりがちな方法である。これを改善するための方法としては、上述したように、河川管理者が、聴取の目的を十分理解するとともに、参加住民にわかりやすい情報とすることが求められる。

なお、住民が普段着で参加できる雰囲気や自由な意見をだせる雰囲気の設定しなければならないことはいうまでもない。

公共事業におけるこれまでの「説明会」は、ふつう、計画（案）が策定された事業実施の直前に、その計画内容を説明するために一方通行的な運営方法で行われてきた。そして、説明会では参加者の意見を一応は聴くが応答はしない、いわゆる行政の「聞きおく」にとどまっていることが多かった。しかも、事業に関する情報公開が不十分であったため、計画の存在や内容を知らされていない住民からの苦情や抗議の声が起こることも少なくなかった。

河川管理者は、基礎原案とそれにいたるまでの各ステップ（第1稿と第2稿）、ならびにダム建設に関して、合計50回の住民説明会を淀川水系の各河川事務所単位で開催した。河川管理者が開催した説明会の多くは、河川整備計画の原案を策定するにあたって住民の意見を聴取し、それを計画に反映しようとする決意を実現させる目的であったため、参加者の意見や質問を積極的に受けつけ、可能な限りこれに応答するよう努力した。また、説明会の進行を円滑にするために、一部ではあるが、コーディネーター（調整役）をおく改善型の住民説明会を開催したことは評価に値する。しかし一方で、これらの説明会に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少なかった」、「形式的な集まりに過ぎない」など、必ずしも評価は高くなく、開催した説明会を河川管理者自らがさらに評価・分析し、より望ましい説明会の開催に向けて改善していくことが要求される。

## 1-2 対話会議による手法とその評価

ワークショップや円卓対話討論会で代表される会議は、少人数で参加者間の議論を深めることが可能であるなどの特徴を有する。住民一人ひとりの意見が伝わるため、河川管理者が住民意見を聴取するにあたっては優れた方法であるといえる。一方で、この手法は、参加者の数が限られるため、住民の多様な意見を聴取することが困難であることも見逃してはならない。このことは、河川管理者も実感しており、これを改善するために、文書による方法や住民説明会なども同時に併用して対話討論会で聴取した意見を補完していくことなどが必要になる。これに関しては、本答申書の他節で考察する。

河川管理者は、ダム建設と河川敷保全・利用の課題を対象に、対話討論会を各河川事務所単位で合計35回実施した。河川管理者が採用した対話討論会は、討論会のテーマに応じてあるいは各河川事務所の考えに基づいていくつかの手法が採用された。これらを大きく分類すると、「ワークショップ方式」、「グループ討

論会方式」、「円卓方式の対話討論会」の三つの手法であるといえる。河川管理者が住民意見の聴取に採用したこれらの対話討論会のなかで、ワークショップ方式は、テーブルごとに意見を整理し、緩やかな意見集約をはかりつつ運営する方法で、グループ討論会や円卓対話討論会とは、ファシリテーターやコーディネーターの有無、事前に参加希望住民からの意見要旨の提出を求めるか否かといった点で若干異なっていた。グループ討論会や円卓対話討論会では、ファシリテーターやコーディネーターをおき、参加住民の選定にあたっては、あらかじめ意見要旨の提出を求め、ファシリテーターが意見分布を考慮して選んで開催する手法であった。

### 1-2-1 ワークショップによる意見聴取・反映とは何か

委員会が「提言別冊」で住民意見の聴取・反映方法として提案した「円卓方式の対話討論会」は、ワークショップ形式も含まれると想定していた。しかし、河川管理者がこれまで実施してきたワークショップは、委員会が推奨したワークショップ形式とその内容を少し異にするため、ここではまず、ワークショップによる意見聴取・反映とは何かについて考察する。

ワークショップは、まちづくり、環境学習、参加・体験型の教育・研修などで幅広く使われる概念である。自由討議の場としてのワークショップは、日本では計画づくりの場でしばしば用いられている会議の手法である。ワークショップの特徴を理解して会議の目的を明確にしたうえで採用した場合は、大きな効果を得ることがあるが、ワークショップの役割と機能を評価しないで多用することは得るものが少ないため注意を要する。

ワークショップの基本的要件は、「対話と体験」である。たとえば、パネル・ディスカッションは、参加者からの意見表示の機会を積極的に設け、対話を繰り返しながら参加者が理解するものである。しばしば用いられるKJ法（色分けした付箋に意見を記入してこれを模造紙などに貼りつけ、各個人・グループの意見の相互関係を構造化・明確化する手法）では、参加者（住民）が作業過程を通じて、参加者の問題意識の現状と対立点を理解し、その結果として参加者自らの改善した思考が生みだされる。ワークショップは、理解のプロセスを重視するため、会議が繰り返し開催されることが多い。そして、実際のフィールドワークなどを通して、地域の特性を参加者自らが五感で体験することにより、認識を時空間的に把握することが可能になる。この対話と体験を支えるのが、参加者の「対等性」（参加者が対等になるように付箋に意見を書くことや、グループに分かれて作業するなど参加者に対等な心情が生まれる）、情報の「共有性」（全体会でグルー

づごとに成果を発表し、情報の共有化をはかるなど)、そしてプログラムの「柔軟性」(テーマや地域の特性などに対応して多様な手法を選択する)である。

ある河川事務所が開催した対話討論会では、ファシリテーターが積極的にKJ法を採用した(木津川上流河川事務所)。ファシリテーターは、多くの運営進行補助者の協力のもと、対話討論会の趣旨と討論課題などについて参加者の認識を高めることをはじめにめざし、参加者の意識高揚を促して討論会の質を向上させた。このワークショップ方式を取り入れた会議は、今後の優れた対話討論会の先駆的な例になると考えられ特筆すべきである。委員会は、河川管理者が、住民の意見聴取・反映に対する意欲の変化を把握するとともに、この対話討論会で得た成果を他の手法による対話討論会の成果と比較検討することにより、対話討論会をさらに改善・進化させていくことを切望する。

### 1-2-2 円卓対話討論会による意見聴取・反映を検証して評価する

委員会の「提言」にもとづき、河川管理者は、一方通行型の説明会による意見聴取に加え、立場や考えを異にする住民相互の対話をファシリテーターが司会進行し、その議論のなかから住民の意見を聴取するという新たな円卓方式の対話討論会を試行した。

立場や考えを異にする住民相互の対話の場は、これまで全くといっていいほどなかった。今回、このような対話の場を河川管理者が設け、その真剣な意見交換のなかから住民の真意を聴取しようとしたことは、効果的な取りくみであり、住民の相互理解にも役立ち、高く評価することができる。

河川管理者は、対話討論会として「円卓対話討論会」と「グループ対話討論会」の二つの住民意見の聴取・反映のための方法を採用した。その実施内容をそれぞれ検証して評価する。

「円卓対話討論会」は、河川管理者が設定した会議の全討論時間のなかで1人が何回発言できるかを想定すれば参加者の人数を決定することができる。今回は、テーブルにつく参加者の人数と参加者の選定を、あらかじめ対話討論会で発現したい内容を意見募集し、ファシリテーターが円卓会議における意見分布を考慮して人選した。そして、住民相互の対話・討論を聴くという趣旨から、原則として河川管理者は発言しないことにした。しかし、このことにより事実誤認にもとづいた議論が長く続く場面もあった。

一方の「グループ対話討論会」は、参加希望者数の多少によりグループの数を臨機応変に変更することが可能である。しかし、この対話討論会は、グループ内では充実した討論が行えても、グループ間での意見交換が困難になることがあり、

テーブルごとに選出されたグループ代表の取りまとめ能力や全体会議での発表能力が劣っていると、グループ内の住民意見の羅列に終わってしまう可能性が高くなることがある。この手法を採用した場合は、グループ討論会の目標をさだめて運営していく必要がある。

これら対話討論会で懸念される事実誤認にもとづいた議論が進行するのを是正するためには、後述するように、専門家がアドバイザーとして、あるいは参加者の一員として加わることなどにより改善することができる。河川管理者は、今後の課題として留意しなければならない。

対話討論会による住民意見の聴取・反映方法は、開催場所、開催日時、参加者の数、開催の周知方法、参加者の考えとともに、進行役となるファシリテーターの確保、そして住民の対話討論への不慣れなど解決しなければならない課題がいくつもある。今後、意見聴取・反映をめざす事業の種類やその規模等を考慮に入れて、さらなる改善に向けて河川管理者と委員会との双方の努力が必要になる。

委員会が提言した本対話討論会の成果と改善点などを総括・評価するため、ここではいくつかの内容項目に分けて検討する。

#### a) 採用したテーマは対話討論会に適していたか

今回、河川管理者が採用した円卓方式による対話討論会のテーマは、住民にとって身近な淀川水系の河川敷の保全と利用、ならびに流域住民に大きな影響をおよぼす5件の新設・既設ダム建設・再開発計画であった。ダム事業については、利害関係者がさまざまな軋轢や矛盾を含むなかで対話討論会が実施された。

対話討論会は、前述のとおり、事業の性格、事業の規模、社会への影響度など性質の異なるものを対象にして実施したという側面と、対話討論会そのものがいくつかの異なる形態で開催されたため、共通の基準にしたがって意見聴取の手法の評価を行うことは難しい。

ダム事業を典型とするきわめて社会的影響の大きい公共事業等についての住民の意見聴取は、対話討論会が最も適した方法であるかどうかは明らかでない。本来、対話討論会は、素案ができてから意見を聴くのではなく、計画のきわめて初期の段階、すなわち構想段階や素案形成過程から実施するのが有意義かつ有効である。それは住民の河川管理者に対する信頼（安心・納得）を形成し、合意形成プロセスにもとづく河川整備を実現するためにも必要な要件である。

事業中のダムのようにかなり具体化した事業に対して、はたして住民の真の声を集約させて反映させることが可能であろうか。このことは、河川管理者が自らの評価のなかで「ダムをテーマにした討論会では賛成、反対の主張だけになり、

意見がまとまらない。また全体に感情的な意見が多い」「大戸川ダムの討論会では次回の開催から住民説明会に変更した」と留意点を述べており、住民意見の聴取・反映が困難であったと判断している。今後、事業が具体化した段階に至って対話討論会を開催せざるをえない場合、対話討論会における住民意見の聴取方法にさらなる改善・工夫を加え、望ましい対話討論会の実現のために試行していかなければならない。

なお、河川管理者が行った対話討論会後のアンケート調査のまとめから判断すると、河川敷の保全・利用あるいはダム建設のいずれの対話討論会においても、対話討論会そのものは、意見聴取の手法としての評価が高かった。この住民の声も考慮して、よりよい対話討論会に向けて、河川管理者が手法を改善していくことを委員会は期待する。

今後、対話討論会をより深化させるために、住民意見の内容と聴取・反映プロセスの多様性を考慮して、今回、河川管理者が採用した「河川敷の保全・利用」や「ダム建設」のテーマ以外に、さまざまなテーマで対話討論会を試行することが必要である。たとえば、上下流域の住民にとって関心が高い「狭窄部の開削」や「瀬田川洗堰の全閉」などのテーマが、住民意見の聴取・反映のための対話討論会に有効であるか否かを検証するべきである。

## **b) 会議の運営は住民意見聴取に有効であったか**

対話討論会を成功させるためには、「開催場所」、「開催日時」、「開催回数」、「参加者の数」、そして「参加者の特徴と性質」などを十分考慮して会を運営する必要がある。河川管理者が実施してきた対話討論会をつぎに評価する。

主催者（河川管理者）は、対象とするべき住民のできるだけ多くが対話討論会に参加できるよう、開催場所と開催日程に配慮したあとが見られるが、討論会に参加できなかった住民も多数いたことを考えると、さらに開催場所と開催日程の選定に工夫が必要である。

対話討論会は意見聴取・反映の一つのプロセスであり、その会議における合意を最終目的としたものではない。住民相互で意見が異なることやなぜ意見が異なるかを理解することができれば、「納得」あるいは「仕方ない」という緩やかな合意をはかることができる。そして、多様な意見を河川管理者が真摯に受けとめ住民の真意を分析することによって河川事業を改善するなど、より望ましい河川整備事業を展開することが可能になる。その意味では、対話討論会の進め方の中かで、賛否だけで対立軸を設定することはできるだけ避けなければならないし、開催回数も許容範囲であれば制限してはならない。これが対話討論会の基本であ

る。住民相互あるいはその結果としての住民と河川管理者との間の信頼関係を築くプロセスこそが対話討論会の本質である。河川管理者は、このことを熟知して会を運営していたと思われるが、このことに関して河川管理者は、自らの詳細な評価を公表していない。ここで委員会が深めた評価を行うことは困難な状況にある。あとで述べるように、自らの評価こそがより望ましい対話討論会へと発展させることが可能になる。河川管理者は、徹底した総括のもとで問題点の抽出と改善方法を生み出す努力を怠ってはならない。

対話討論会を開催するにあたり、河川管理者は広範な広報活動を行って参加者を募ったが、参加者はきわめて少数でしかなかったという事例があった。これは、河川管理者の日常的な連携・協働活動と情報提供が不足していたこともそのおもな原因の一つである。河川管理者自らがその理由を検証し、改善に向けてさらなる取りくみを進めることを委員会は期待する。

対話討論会に参加した住民は、比較的自由な時間を有する男性が多く、女性や若年者の会議への参加が少なかったことは課題である。これを改善するには、討論会の開催場所、開催日時、案内方法などに一層の工夫を要するほか、日常から、住民が河川に関心を高めるための啓発活動などが必要である。

なお、特定の立場や主張をもったグループの代表者は、個人の意見を発現しにくいためか、相手の立場や意見を理解しようとしめない傾向があるため討論がかみ合わない場面がしばしばあった。対話討論会は、お互いの意見を正しく認識するということを共有してはじめて議論が成り立つ。このことを、参加者が対話討論会のはじめに共通認識事項として確認できるよう、開催者ならびにファシリテーターは対話討論会を運営・進行させる際に留意しなければならない。

### c) ファシリテーターは目的にかなう適任者であったか

委員会は、「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）をお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」と「提言別冊」で述べている。そして、ファシリテーターに必要な要件を、「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」、「社会的な大義をもっている人（公平性、平等性など）」、「お互いが信頼し、信任できる人」と具体的に示している。

しかし、一般にはファシリテーターに対する認識が定着しておらず、人材確保



の困難さも背景にあつて、河川管理者が実施した対話討論会は、委員会が提案した方式のみではなく、各ファシリテーターが得意とする方式で開催された。すなわち、円卓方式の対話討論会のほかに、グループ討論会方式やワークショップ方式などの形式で開催された。結果的には、さまざまな意見聴取・反映の方法が試行できて河川管理者には大変参考になったに違いない。しかし、このような理由からであろうとは推察されるが、対話討論会で採用されたファシリテーターの活動に対して、河川管理者からの評価とファシリテーターの自己評価、さらに今後の改善案が深く議論されたのであろうかは疑問である。住民意見の聴取・反映方法が定まっていない現状においては、よりよい対話討論会を構築する意味でも、関係者自らの事後評価を怠ってはならない。

今回、河川管理者が開催した対話討論会では、対話討論会開催の意義達成の成否に、ファシリテーターの力量が大きく左右していたと委員会は判断している。より望ましい対話討論会をめざすために、対話討論会の司会・進行役としてのファシリテーターの人材育成が今後の課題であり、河川管理者も積極的にこの人材育成に関与していくことが望まれる。

なお、今回、河川管理者が開催した住民討論会は、住民意見の聴取すべき内容とその質などが異なるため、討論会の中心的役割を担うファシリテーターの能力に関して画一的な評価を行うことは評価基準がないため困難である。今後、さらなる対話討論会の改善のために、個々の事象に即したファシリテーターの評価が求められることはいうまでもない。

#### d) 会議への参加者と参加できなかった住民への対応は十分であったか

対話討論会に参加した住民に対する河川管理者の応答には、委員会の提言内容を真摯に受けとめて対応したあとが見られ、一定の評価をすることができる。しかし、委員会は「提言別冊」のなかで、「対話討論会の円卓につく関係住民の選定に関して、河川管理者は、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。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。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」と述べているが、とくに、意見をもつが参加できなかった住民に対する対策に関して、河川管理者からの詳細な報告がなく改善点に向けた議論がなされたのか疑問である。河川管理者は、開催した対話討論会の総括を行うとともに、望ましい住民意見の聴取・反映に向けて改善していくことを委員会は切望する。

対話討論会のテーマに対して意見をもっているが、対話討論会の円卓の一員に選ばれなかったあるいは対話討論会の傍聴もできなかった住民の意見を把握することはふつう困難である。しかし、彼らの意見には反映に値する内容がしばしばあると考えるべきで、河川管理者の何らかの対応が求められる。これに関する河川管理者の処置は十分であったとはいいがたい。河川管理者は、委員会の提言内容を十分理解し、日常的に広範な連携・協働活動を行って、住民意見を聴取するための情報収集を進める必要がある。これこそが、聴取の対象とする住民の声を反映させることを可能にする。河川管理者は、今後の望ましい住民意見の聴取・反映に向けてさらに努力することを委員会は期待する。

なお、対話討論会の参加者に対しても、いくつかの対応が必要であった。住民は専門的な用語を理解し専門学識を有しているとは限らない。河川管理者が開催した対話討論会のいくつかに、事実誤認や間違った認識にもとづく議論が独走したことがしばしばあり、これへの対処が必ずしも適切であったとは考えられない。これを避けるための一つの方策として、河川管理者あるいは第三者としての専門家がオブザーバーとしてテーブルに参加してアドバイスする、あるいは参加者の一員として加わる運営方法も有効である。なお、これに関しては後章で考察するので参考にされたい。

### 1-2-3 対話討論会を深化させるために

河川管理者が主催した対話討論会に、なぜ多くの住民が関心を寄せ参加したのかを分析することは今後の展開の参考になる。一つには、対話討論会という新しい意見聴取・反映の手法に対する住民の関心と期待の現れであり、新たな河川管理・整備への転換の期待が背景にあった。

ある対話討論会の開催後の満足度の調査結果によれば、大半の人が対話討論会の開催を高く評価していた。対話討論会の実施前と実施後の参加者の意識変化を解析することは、対話討論会のさらなる発展のための検討基礎資料として重要であり、これを怠ってはならない。

対話討論会をはじめとして、河川管理者がとってきた住民意見の聴取・反映を通して、住民はもとより河川管理者の意識も確かに変わった。河川管理者は当初、住民から意見聴取することに何となく及び腰であったが、回を重ねるごとに積極的に意見を引きだそうという姿勢に変化してきた。住民意見の聴取・反映は、住民が行政に「信頼」と「安心」を求めるだけでなく、同時に行政が住民に対する「信頼」と「安心」を確認するプロセスでもある。

委員会は、「河川管理者は、対話討論会で聴取した意見をいかに河川整備計画

に反映するべきかを委員会に諮問することができる。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いかに整備計画に反映するべきかを検討し、河川管理者に報告する」と「提言別冊」のなかで河川管理者と委員会との協働の姿勢を強調している。しかし、委員会は、これらに関して河川管理者から諮問を受けていない。このことは、河川管理者が実施した対話討論会がきわめて順調に取り運ばれ、成果が高かったとの自負からかもしれない。

また、委員会は、「対話討論会で意見が対立して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、いったん終了を宣言し、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。そして、審議にあたっては、委員会は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」のように提言していたが、対話討論会が混乱なく順調に運営されていたのであれば幸いである。

より望ましい住民意見の聴取・反映の基礎に資するための対話討論会の改善方法に関する考察をつぎに展開する。

望ましい河川整備について議論を行うことが、住民意見の聴取・反映の本質である。したがって、その議論の場は、基本的には真の住民意見を聴取できる対話会議によることが望ましい。この対話討論会は当然、公開でなければならない。そして、実質的な議論を行うためには、人数を制限した参加者（すなわち代表者）による継続的な対話討論会が効果的である。参加する人数は、少ないほど議論はしやすいが、少なすぎると意見の多様性を欠くこととなり、ある程度多様な議論が可能な適正規模がある。まちづくりなどの先駆的事例では、20名程度までであれば、効果的な議論を期待できることが明らかになっている。しかしここで、適切な代表者を選ぶのは容易ではない。人数制約のもとで、代表者をいかに選ぶかは、対話討論会がもつ根本的な課題である。適切な代表者とは、合理的で公正な判断を行うことができる資質を有する人であるが、これらの資質の有無を判断することはふつう困難である。そこで、対話討論会で発現された住民意見が合理的で公正であるかどうかを河川管理者が判断するために、地域住民等からの信頼が厚い者をオブザーバーとして参加を求め、さらに、学識経験者との混成で、透明性の高い開かれた議論の場を設定することも対話討論会を深化させていくうえでの一案として考慮する必要がある。

つぎに、中立的な立場で対話討論会の議事進行を担うファシリテーターの選択が重要である。ファシリテーターには、人格性、専門性、論理的思考力など多く

の資質が求められる。ファシリテーターは一人でもよいが、状況によっては複数名が担当することも可能である。ファシリテーターの資質などに関しては、委員会の「提言」などですでに述べている。上述したように、ファシリテーターの能力は対話討論会の成否に大きく影響を及ぼす。河川管理者も、ファシリテーターの人材育成に積極的に関与することが急務である。

専門家はテーマに対応してある範囲内の人数を選ぶことができるが、住民は、河川整備が具体化すればするほど利害関係が明らかになってくるため、意見分布は広がり聴取の対象となる数も増加する。したがって、住民が参加主体となる対話討論会のような会議がいずれの場合でも可能になるとはかぎらない。対話討論会による方法が可能なのは、河川整備計画の早い段階である。政策の意思決定の段階では、事業場所や開発工法などの具体的な事業内容の詳細が決定していないため、利害関係者も細分化されていなく、良識ある住民意見を聴取できる。対話討論会を計画の早い段階から開催しなければならない理由の一つはここにある。河川管理者も、「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学識経験者、住民・住民団体との連携を積極的に行っていく」と早い段階からの住民との連携・協働を「基礎案」のなかで表明している。

上述のように、計画の具体性が明らかになると、利害関係者の数は急増し、対話討論会を開催することが困難になってくる。そこで、多くの利害関係者との意見交換を可能にする文書や説明会による方法も併用することが有効な方法となる。このうち、文書による方法は、参加者数の点では対話討論会による方法より圧倒的に有利である。利害関係者が多く存在するテーマでは、文書による方法は効果的な意見聴取の手段となる。その反面、対話討論会や説明会のように住民と河川管理者との間の対面による応答は困難であり、意見交換に時間を要することは留意しなければならない。住民説明会は、文書による方法と対話討論会による方法の間にあるため、これらの欠点を補完することが期待される。河川管理者は、住民説明会の特徴と利点を理解したうえで、これを対話討論会と並行して開催することも考慮に入れる必要がある。

このように、河川整備計画の段階に対応させて、対話討論会のような会議による方法と、文書あるいは説明会による方法を適切に組み合わせることが、住民の真意を聴取・反映するうえで有効である。

なお、より望ましい住民意見の聴取反映に向けて、河川管理者が今回採用した「ワークショップ方式」、「グループ討論会方式」、そして「円卓方式の対話討論会」の手法を合意形成過程に応じて併用して活用させるのも一案である。たとえば、ワークショップでは、参加者自らが問題点を抽出し、その問題の所在のみならず問題が生じる要因と内容を議論する。グループ討論会では、問題点を重要性など

からランク付けして整理する。そして、円卓対話討論会では、論点を参加者の意見から整理し、活発な議論を経て合意形成をはかるなどが考えられる。そして、これらの住民意見の聴取・反映過程は、その開催ステップごとに公開されることが基本になることはいうまでもない。

前述のさまざまな手法で住民意見の聴取を試みても、聴取の対象となる住民が「集まらない」「集まり過ぎる」「集まったが一部地域に偏っている」などという問題がしばしば生じる。参加者が集まらないのは、住民にとって関心の低いテーマになっている、会議開催の周知が十分でない、そして参加者の招集方法が十分ではないなどが理由である。会議開催の周知に関しては、記者発表、新聞記事の掲載、ポスターの作成などの手法がある。なお、住民側には、参加の文化が未成熟なことがあるが、その場合は、個別の地域など小さな単位で対話の場を継続して積みあげていくなど参加の機運を高めていく取りくみが必要になる。そして、住民に参加の士気が醸成されるような工夫（たとえば、事前に行うアンケート調査やヒアリング調査など）を実施して、意見の相違や対立が生じている論点を整理して住民に情報提供していくことも重要になる。あるいは、無作為抽出により案内状を送付して参加者を募り、そのなかから性別、地域、年齢、職業などに配慮しながら積極的に参加者を選定するなども求められる。

### 1-3 意見聴取・反映の視点からの各種委員会の検証

河川管理者は、「流域全体として水循環をふまえた総合的な流域水質管理システムの構築をめざすものとして、水質汚濁防止連絡協議会の従来委員に加え、環境省、農林水産省、厚生労働省等の関係機関並びに水質特性に詳しい学識者や住民活動や水質等に詳しい有識者が参加した琵琶湖・淀川流域水質管理協議会（仮称）の設立に向けて、準備会を設けて検討する」、「ゴルフ場、公園等の河川敷占用施設の新設及び更新の許可にあたっては、周辺環境・地域性に考慮し、川らしい自然環境を保全・再生することを重視し、学識経験者、自治体等関係機関からなる河川保全利用委員会（仮称）を設置し、意見を聴くとともに、住民からも広く意見を聴き、個々の案件ごとに判断する。なお、必要に応じて、グラウンドとして使われている自由使用の河川敷や堤外民地利用実態について河川保全利用委員会に意見を聴く」として、住民の意見を河川管理者が設立する各種委員会においても積極的に反映すると「基礎案」で述べている。

河川管理者が設置する各種委員会においても、委員会が実践してきたように、会議の公開を原則とすることが基本である。そのうえで、資料・議事録などのすべても公開にするとともに、広く一般の意見を聴取し、審議に反映させることが重要である。とくに、河川整備事業においては、河川に関して総合的な理解が要求されるため、従来学術・専門分野の学識経験者ととともに、河川に関わる生活

の知恵を醸成している良識ある住民を学識経験者（たとえば、委員会が学識経験者として登用している専門分野「住民連携」や「地域の特性に詳しい」委員）として参画させることが求められる。

現在、河川管理者は、「基礎案」にもとづいた事業の進め方やその内容などを、委員会、協議会、検討会等を設置して、学識経験者等から意見を聴いてすでに検討あるいは検討しつつある。

河川管理者は、これら委員会等に対する住民参加の進捗度を委員会等の設置根拠によって、「技術的課題について専門的な検討を行うもの」、「河川管理上の課題について、異なる行政（河川管理者）を含め検討を行うもの」、「河川管理上の課題について、関係者（利水者、関係団体の代表等）を含め検討を行うもの」、「住民意見の聴取を目的としたもの」、そして「住民参加型で行うもの」に分けている。

これらの委員会等を構成する委員は、河川管理者が提出した資料によると、「行政関係者のみ」、「学識経験者としておもに大学等研究機関に係わる者を委員として入れているもの」、「関係者として住民とは区別し、利水者や漁業組合関係者等の代表の者を委員として入れているもの」、「有識者住民として学識経験者とは区別し、専門的知識や豊かな経験を有する住民を委員として入れているもの」、「住民を委員として入れているもの」など多様である。

そして、これらの委員会等は、「委員会形式（内部会議）」、「委員会形式（公開会議で一般傍聴も認めている）」、「対話討論会形式（第三者のファシリテーターを進行役におき、参加者の相互理解、より深い意見を得るためのもの）」、「ワークショップ形式（住民自らが問題意識をもって、学習・作業を行うもの）」の形式で開催されている。

これら河川管理者が示した資料で明らかなように、住民参加を積極的に推進している委員会等と住民参加を認めていない委員会等がある。いくつかの委員会等（淀川環境委員会、天ヶ瀬ダム魚類等遡上・降下影響評価検討委員会、河川保全利用委員会など）においては、専門的知識を有する住民、豊かな経験を有する有識者住民、あるいは地域の特性に詳しい住民を構成委員に選任しており一定評価することができる。しかし、河川管理者が設置している委員会等には住民参加がなじまないものもあるが、必然性があるにもかかわらず委員としての参加を認めていない委員会等も多い。たとえば、住民の生活の知恵を積極的に聴取・反映させるべき課題を内蔵する「水害に強い地域づくり協議会」、「地震・津波等危機管理協議会」、「水難事故防止協議会」、および「琵琶湖・淀川流域水質管理協議会」などを設置するにあたっては、河川管理者は関係住民を委員に登用する必要がある。

河川管理者は、新たな河川整備を成功させるためにも、また、今後の住民参加をより望ましいものへと改善させるうえでも、各種委員会への住民参加はきわめて重要であることを認識しなければならない。その場合、第三者機関の人選によ

る公募委員が参画可能になるよう努力する必要がある。委員会は、河川管理者が本答申書で述べてきた視点から各種委員会等においても住民意見を反映させ、住民参加のさらなる進化に向けて取りくむよう委員会は切望する。

## 第2章 住民参加のさらなる進化に向けて

形式的な意見聴取にとどまらない説明会、意見交換会、対話討論会などは、河川管理者が誠意をもって行うプロセスが基本かつ重要である。河川管理者がこの視点に立脚して意見聴取に努めたと客観的に認められるような場合は、たとえ聴取した住民の意見が反映にいたらなかった場合においても、河川法に定められた意見反映のための措置を講じたと判断できる。

一方で、住民意見の聴取・反映は、河川行政の政策形成過程における事業のテーマや計画の段階によって、いかなる手法を用いるかについて河川管理者が判断することも重要であり、よりよい住民意見の聴取・反映方法の改善や新たな手法の開発に向けた管理者の不断の努力が要求される。

本章では、住民参加をさらに進化させるために、住民意見の聴取のあり方と、より望ましい反映のためのいくつかの方法について検討する。

### 2-1 河川整備に向けた意見聴取のあり方

河川理解という視点から関係住民をみると、「河川に関わる専門知識を有する住民」、「河川に関わる生活の知恵を醸成してきた住民」、「その他の住民」の三つに大別できる。このうち、河川法が求めている意見聴取・反映の対象となるおもな住民は、「生活の知恵を醸成してきた住民」である。彼らは川に活かされた生活を営んでいる住民であり、河川に関わる歴史と文化を醸成してきた住民ともいえる。このグループのなかには、意見を発現する人と、発現しない人（いわゆるサイレントマジョリティー：大辞林によると「公の場で意思表示をすることのない大衆の多数派」としている）があるが、後者に関しては積極的に聴取方法の工夫を行って発現を促がし、反映の対象にするべきである。「専門知識を有する住民」は、学識経験者として委員会に登用したり、専門事象に応じて個別に聴取することにより意見を聴取・反映させることが可能である。このグループには、たとえば河川に優れた知識を有する郷土研究家などが含まれる。「その他の住民」にも、意見を発現する人と発現しない人がいるが、発現しても反映する意見内容とならない場合や、発現しない人は聴取に工夫を加えてもその成果が実らないとみなさざるを得ない場合もある。生活のなかで河川（堤外地のみではなく流域・集水域までを含む）との関係がきわめて希薄な住民もこのグループに含まれる。

なお、聴取すべき対象の住民の人数（母集団）は、「専門知識を有する住民」のように、聴取対象とする内容が科学的事実である場合（とくに学説が定まっている場合）は少なくてもよいが、「生活の知恵を醸成してきた住民」のように、河川に関わる知恵を聴取しようとする場合は、聴取の対象とする地域によりまた一



人ひとりにより文化の醸成が多様であるため、母集団はふつう大きくしなければならぬ。

### 2-1-1 意見聴取の手法としてアンケート調査を考察する

住民がその意思を発現する方法として、「陳情や請願」、「公聴会での意見陳述や意見書の提出」、「異議申出」、「政策決定や意思決定の委員会等への参画」、「住民投票」などがある。そして、これら住民の意見は、計画に応じて、「アンケートやヒアリングなど」、「説明会や懇談会での質疑応答」、「行政への意見提案手続」、「委員会等における傍聴意見」、「対話討論会」、「委員会等への委員参加」などにより聴取・反映が可能になる。

上記のなかのアンケートによる方法は、比較的操作も簡単で、多様な住民意見を聴取することが可能である点で優れているため、ここで考察する。アンケート調査では、アンケートする側の思いが強すぎ、アンケートされる側の真意を導き出せないことがしばしばある。河川管理者は、誘導的設問は避けなければならないことはいうまでもないが、アンケートによる意見聴取を行う場合は十分工夫して設問を設けることが求められる。無作為抽出のアンケートで意見を把握する場合、意見聴取の目的にもよるが、偏らない住民意見の聴取にするために、対象とする住民の人数（母集団）をある程度大きくとる必要がある。なお、アンケートの調査結果の分析方法には多くの手法があるが、一般には市場調査などで用いられている統計処理方法が有効である。河川管理者は、アンケート調査の特徴を理解したうえで、目的にかなった方法を採用すべきである。

河川整備計画の原案を策定するために行われた住民意見の聴取では、アンケート調査は実施されなかった。河川管理者が実施してきた多様な意見聴取・反映の方法にアンケート調査を補完することも有効である。

### 2-1-2 望ましい意見聴取とは

河川行政の政策形成過程において、いかなる範囲の住民が、いかなる段階において、いかなる形態で参加すべきであろうか。従来、河川管理者が対象とする関係住民は、河川に何らかの権利を有するか、事業実施によって何らかの不利益をこうむる住民、すなわち、「補償の対象となりえるかどうか」が、その判断基準であることが一般的であった。しかし、意見の聴取・反映の対象になる関係住民の範囲は、特定の利害関係者のみではなく、希望する人々のすべてであり、後者に対しても、門戸を開き、意見を述べる機会を設けなければならない。今回、河川管理者が対話討論会等において、彼らに関係住民として扱った意義は大きい。

そして、河川管理者が、関係住民に広く環境保全に関わる住民などを含める必要があるという認識を普遍化する先駆的な役割を担ったことは、「河川環境の保全」の視点からも、委員会は高く評価している。

なお、意見聴取に関する基本的な課題として、対話討論会等を開催する以前に、河川管理者が、住民に正確な情報を十分に提供しているか否かが基本的に重要であるとともに、反映とその基礎とする合意にいたるプロセスをあらかじめいねいに住民に説明することが重要である。事業に対する意思を明らかにできるための情報が提供された住民意見に対しては、河川管理者はこれに真摯に対応することが要求されることはいうまでもない。

上述のように、多様な真の意見を聴取するおもな対象は、「生活の知恵を醸成してきた住民」である。このなかには、意見を発現しない住民の一部が含まれるが、彼らからも意見を聴きだす必要が本来的にはあると考えなければならない。何らかの事情があつて発現できない状況にある人の意見を聴き取るためには、小規模なコミュニティー集会、インタビュー、無作為アンケートなどの方法が有効である。

意見を発現しない住民のうち、聴取の対象となりうる住民と、対象となりにくい住民をわかりやすくその行動からいくつかのグループに分類してみると、住民の意見聴取・反映の対象となるグループは、「意見をもっている人（意見をもっているが、何らかの事情により意見を発現できない住民で、意見聴取の方法を工夫することにより、聴取が可能になるグループ）」と「意見をもっていないが、意見をもちえる可能性のある人（関係事象との接点が小さいため、あるいは情報が限られていたためなどの理由により、河川整備計画への関心が低い住民である。したがって、優れた手法による情報提供などにより、意見提出が可能になるグループ）」であり、「意見をもっていないが、これからも意見をもつ可能性がきわめて低い人（意見をもつ意欲・気力のない人などその可能性がきわめて低い住民グループ）」から意見を聴取・反映する必要性は、現在のところ小さいと考えてよい。しかし、流域の関係住民からの意見聴取・反映という本来の意味を考慮すると、これは今後の課題として残される。

日本では、最近まで、住民は施策の決定に必要な知識を有していないため、意思決定に参加させる必要はないと考えられてきた。しかし、この思考は、専門家が住民に代わって意思決定しなければならないという結論を導きだすには論理的に飛躍しすぎている。とくに河川整備などのように多様な専門知識と総合的な知恵を必要とする分野では、住民の関与による成果は大きく、住民参加が不可欠であると考えるのがふつうである。

より望ましい住民意見の聴取・反映を実現するために、河川管理者は情報発信

の方法を工夫し、広域にわたる河川整備事業に聴取の対象となりにくい住民の意見をいかに聴取・反映するかを思考しなければならない。これは、事業に対する多様な意見の母集団を確たるものにして意見聴取し、真の住民意見を反映することが基本であるとしていることを理解する必要がある。河川管理者は、この思考の延長線上に聴取の対象となりにくい住民をおき、何らかの対策を講じることが、今後の望ましい河川整備にとって重要である。

## 2-2 望ましい住民意見の反映に向けて

住民の生命、健康、安全などに関する基本的人権の実現をはかるのが行政の使命である。したがって、政策決定についての最終的権限が行政にあるとしても、政策の立案や計画の策定に際して住民の意見を行政が反映することは当然のことであり、行政があらゆる情報をふまえた総合的判断を行ううえにおいても、行政の政策形成過程における住民参加は不可欠な制度である。

実質的な住民参加を支える柱は、「行政計画策定過程の民主化と透明化」と「対話による住民意見の反映」の二つであり、この両者が相互に補完・担保し合っているのである。実質的な住民参加は、「住民のいいっぱなし、行政のききっぱなし」で終わらせるのではなく、「対話による住民意見の反映」が実現できてはじめて体現されるものである。そして、この「対話による住民意見の反映」は、行政の計画策定過程のより早い段階からの、「十分かつ正確な情報の公開」と「計画策定の各段階におけるていねいな対話による応答の実行」による、住民と行政との間の努力・成果の共有のもとではじめて生まれるものである。

委員会は、住民意見の反映に関して、「この議論の過程と結果をいかに整備計画に反映するかについては、どこまで議論し、いかに反映すれば『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、議論や意見交換のなか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・安心関係を醸成するべきである」、「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）をだし、それに対する住民の反論を受けつける、という作業を繰り返し、一定の『めやす』（判断基準）にもとづいて判断し、計画に反映させるべきであるが、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決めていくべきである」と「提言別冊」のなかで説明している。

ところで、この関係住民とは誰をさすのか。河川整備などの公共事業は、その流域が育んだ歴史としての現文化とともに、次世代にも影響をおよぼす。この影

響範囲を関係住民と考えることが妥当であるが、事業内容によってはその範囲は大きくなることもあるし、ごく小さい範囲におさまることもある。いいかえると、ここでいう住民にはある程度の定住性と伝統性が要求されることになる。

### 2-2-1 住民の声を理解するために

流域住民には、自然としての川の恵みを享受するという生き方が先祖から脈々と受け継がれており、そのなかから持続可能な社会に向けて、住民と川との共存の知恵を育んで生活してきた。このことは、住民の感性は、川は人のものだという思想にも増して、文化を育んできた自然の川に活かされるという哲学に立脚しているといっても過言でない。

委員会は、「河川管理者は住民の知恵を活かした、公正で社会全体の便益の大きい合意形成を実現するための仕組みを検討しなければならない」と「提言」で述べている。すなわち、意見反映に対して流域住民の得意とする分野（意見の反映におおいに寄与できる部分）は、河川とともに共存する生活者の知恵と活動、たとえば「自然河川の恵みを享受する生活」、「防災（水防団活動で代表される活動）」、「次世代への継承という視点をふまえた川の利用（利水など）」などである。これこそが、なぜ住民意見を聴取し反映させる必要があるのかに答える重要な原点の一つであるといえる。

望ましい河川整備に向けて、真の住民意見の聴取・反映を実現させるためには、河川管理者は、しばしば住民との軋轢となる開発中心の行政から脱却し、流域住民の生活・文化を持続させることを基本にしなければならない。いいかえると、住民一人ひとりの心を涵養させるという視点から、川本来の姿を根本理念にすえ、そのうえで人の生活の豊かさも向上させるべく「治水」や「利水」の施策を講じなければならない。

#### a) 窓口の常設と広報活動がなぜ必要か

河川管理者が、住民意見の聴取・反映を円滑に進め、かつ住民の「信頼」と「安心」を得るためには、河川管理者自らが住民と常に接触できるよう努める必要がある。住民と河川管理者との対面は、河川管理者の事務所で行う方法と所外にでかけて行う方法（たとえば、後述する河川レンジャー制度の活用などがある）があるが、住民が河川管理者に近づきお上意識を払拭させるためにも、前者の整備が基本的に重要である。

そのためには、現状の対応態勢でもある程度可能であるが、より望ましい住民意見を聴取・反映するためには、専任の係員が担当する窓口を設置することが基

本的に求められる。すなわち、河川管理者が専門部署の設置と人材育成（これに関してはその詳細を後述する）をめざすことが要求される。この常設窓口は、住民の意見聴取とともに、意見反映に対する応答に資することになるが、付随的効果として開かれた行政としての役割を担うことにも貢献できる。とくに常設の窓口では、河川管理者が、時間をかけて住民と対面で意見聴取できるため、今後の河川整備に住民の真意を反映させるという目的を促進させることが期待できる。委員会が、住民の意見反映の過程と結果の情報公開に際して、「常設窓口・広報担当者を設置する」と「提言」で述べている根拠もここにある。

さらに、この常設の窓口は、上述した聴取・反映の対象とするべき聴取の対象となりにくい住民の意見が発現できるようにするための、河川管理者の工夫の一つとしても大いに活用できる。

しかし、これらの目的達成のために、常設の窓口を物理的に設置するだけでは、その効果は半減する。重要なことは、日常から住民との交流と信頼関係を培うよう努力することであり、このうえに立って、河川管理者が住民意見の聴取・反映活動を行っていることを広く周知し窓口業務にあたることである。

なお、常設窓口は基本的には各河川事務所で開設しなければならないが、住民と河川管理者との日常の交流をめざすために住民にとってアクセスの良いいくつかの場所での開設も考慮することが望ましい。

## b) 住民と河川管理者との協働がなぜ重要か

住民意見の聴取・反映の手法として、対話討論会に期待されるものは少なくないが、住民と行政との交流と、連携・協働をはかるためにすでに試行が始まっている「河川レンジャー制度」や、その活動拠点として設けられる「流域センター」なども、実質的な住民意見の聴取・反映を具体化させる活動およびその場として有効である。委員会は、河川管理者が河川レンジャー制度を意見聴取・反映の視点からも見つめなおし、住民参加をさらに充実させることを期待する。

なお、河川レンジャー制度に関して、委員会は「流域管理のための多目的・多機能な住民参加によるソフト事業の一つとして、『河川レンジャー』の設置と『流域センター』の整備」を「提言」のなかで提案した。その後、河川管理者が基礎原案に位置づけた「河川レンジャー」の具体化に際しての参考意見として、河川レンジャー制度の創設の意義を「本来河川管理者が責任を持たざるをえないものはともかく、地域の事情や知識に詳しい住民が河川管理上の役割の一部を分担することが可能であり、合理的と考えられる場合は『河川レンジャー』として任命し、行政と住民の間をコーディネートすることにより、住民参加による21世紀の

新たな河川管理の第一歩を拓くことができると考える。『河川レンジャー』が制度として位置づけられたときには、その目的・役割・組織・管理体制などを、水防団、自治体、町内会・自治会等住民組織、住民団体、企業内防災組織などに周知し、その緊密な情報交流と連携をはかることが必要である」と「意見書」のなかで述べている。これを受けて河川管理者は、河川レンジャーを行政と住民の間に介在してコーディネートする主体として「基礎案」で位置づけ、河川事務所ごとにこの制度を試行しつつある。河川管理者が住民意見の聴取・反映の手法の一つとして河川レンジャー制度を活用する場合は、この制度創設の意義を十分理解しておかなければならない。河川レンジャーの具体的な役割の詳細は、「意見書」の住民参加部会参考意見「河川レンジャー・流域センター制度の実現・具体化に向けて」を参照されたい。

## 2-2-2 住民意見反映のための有効な方法

住民意見の反映をさらに発展させるために、二つの有効な方法「専門部署の設置と人材育成」と「専門家パネルの設置」を提案する。河川管理者は、これらを参考にして、実のある河川整備を志すよう委員会は切望する。

### a) 専門部署の設置と人材育成がなぜ必要か

委員会は、「提言」のなかで、「住民と行政の協働型の河川管理へ転換するためには、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採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」としており、河川管理者が採用する必要があるその具体的な活動として、「住民との対応部局を常設すること」、「河川管理者自ら河川環境に関する広範な分野についての素養を身につけるとともに、こうした広範な分野に精通した人材を幅広く育成するため人材交流の推進、研修体制の充実をはかること」、そして「河川への知識と企画調整能力をもった人材を、住民団体等との連携により育成すること」と述べている。

住民意見の聴取・反映は法的要件として行われるので、河川管理者もそのことを重く受けとめている。しかし、河川管理者は、そのための「専門部署」を設置しているのか、設置する予定なのか、そのための人材を育成しているのか、育成する予定なのかを明らかにしていない。委員会がすでに上述のように提言しているにもかかわらず、河川管理者は、現時点においては、対象事業に即した「専門部署」が意見聴取の対応をなすべきであり、ある特定の部署が意見聴取を担当するものではないと判断している。そして、意見聴取・反映に関わる人材育成につ

いては、研修システムの技術研究発表会あるいは分野内のコミュニケーション部門の発表のなかで職員研修を行うとしている。しかし、住民の意見を理解する、あるいは河川に関する情報を住民にわかりやすく伝えるということは、かなりの専門的素養が要求される。したがって、これらを専門とする部署を設置し、多様な住民意見の聴取・反映が可能になるよう河川事務所内の組織を見直し改善していく必要がある。

上述したように、今後の望ましい川づくりに向けて住民意見を反映させるためには、住民意見を河川事業に反映させるための専門職の人材育成が不可欠である。しかし、日本では住民参画に関する研究が不足しており、学問体系も整備されていない。また、高等教育機関においてもこれを専門とする教育組織・体制が十分でない。この現状のもとで、住民参加をより実のあるものに進化させていくためには、河川管理者自らが、住民の視点に立脚した行政へと意識改革を行うとともに、優れた人材の育成を積極的に進めなければならない。

#### **b) 住民の真意を伝えるために専門家パネルの設置を**

住民参加の手続を十分に行うためには、住民への情報公開だけではなく、住民意見の聴取と反映ステップのなかで「質問と応答」というサイクルをうまく活用して、真の住民意見を河川行政に反映させることが重要である。このための方策の一つとして、委員会は、河川管理者が第三者機関としての「専門家パネル」を設置することを提案する。

「専門家パネル」のおもな役割は、住民の意見を整理し反映すべきことを正確に河川管理者に伝えることにある。専門家パネルに関する人材は、「公正な判断能力を有する人」、「広い視野と住民の感性を有する人」、「住民と河川管理者の双方から信頼・信任される人」などの資質が求められるとともに、当事者ではないことが基本である。

なお、専門家パネルに、河川管理者からの情報を住民にわかりやすく伝える役割も期待されるが、これは本質的には河川管理者に課せられた必須の役割であり、自らが改善していかなければならない。

#### **2-2-3 望ましい聴取・反映に向けて**

新たな河川整備に向けた望ましい住民意見の聴取と反映に関するいくつかの課題は、すでに述べてきたとおりである。しかし、住民参加をさらに深化・進化させるためには、住民参加に関する施策に対する河川管理者自らの「自己評価」と、住民との連携・協働を確立させるうえで欠くことができない意見発現者に対

する河川管理者の心ある「応答」を行うことである。ここでは、これらの二点について考察する。

#### a) 聴取・反映の基本は管理者の自己評価

望ましい河川整備を実現させるためには、河川管理者がとってきた施策に対する自らの総括が重要である。

委員会は、「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、判断基準（公益性、必要性、緊急性、公平性、社会的意義、技術的可能性、費用対効果、流域・地球環境の保全、など）を充足しなければ採用しない、というものではなく、判断基準のめやすの多くを充足することで反映すべきかどうかの判断がなされてもよい」と「提言別冊」のなかで述べている。しかし、河川管理者は、今後の河川整備計画策定にあたって、これらの基準に照らし合わせて住民意見の反映の是非を議論したのか、いずれの課題に問題があったのかなどの詳細な報告を委員会は受けていない。

河川管理者には、望ましい河川整備に向けて実施してきた住民意見の聴取・反映に対するさらなる自己評価と、そこから改善案を生みだすべくたゆまざる努力が基本的に要求される。

#### b) 住民に対する応答はなぜ必要か

住民意見に配慮した望ましい河川整備とは、住民の声をいかに施策の意思決定に反映させるかである。日本の住民参加の現状は形式的な参加が多く、議論の結果を意思決定につなげることは少ない。住民参加は、河川管理者による「情報提供」「意見聴取」「応答」、そして住民と河川管理者との「協働」のステップをふむことにより深化していく。河川管理者は住民の意見に真摯に答え、住民の疑問に対しては納得できるように検証可能な形で説明をしなければならない。すなわち、住民の参加を「応答」によって河川管理者が保証することが、河川法第 16 条の 2 で求めている重要な課題の一つといえる。

今回、河川管理者は、開催した対話討論会等で住民がだした意見をいかに扱ったのかを、意見提出した住民に十分に説明したとはいえなかった。聴取された意見が計画や施策にいかに反映されたのか、あるいは、反映されなかったのか、反映されなかった理由は何かなどは、意見提出した住民に対して、これらが十分理解されるよう河川管理者は応答する必要がある。

河川管理者が説明責任を果たすためには、住民に対し、合理的（事業の必要性、費用対効果、効率性などが合理的であること）かつ公正な判断（治水、利水、環



境などが複雑に絡み合う河川整備では、判断根拠としての科学的な知見は限られていることが多い。これらに対する価値判断の差異を考慮しつつ、納得できる公正な意思決定)を行ったという「プロセス」を説明することにある。社会で価値規範があるものに関しては結果を公正に判断することができるが、河川整備でしばしば住民と行政との軋轢を生じさせる事象では困難である。そこで、手続が公正であるかで判断される必要が生じる。

住民が、河川管理者が合理的で公正な判断を行ったかを確認するためには、意思決定のプロセスを透明化する公開の場における議論が必要である。この議論は、十分な情報が提供されて、ある程度の効率性を配慮しながら繰り返し検討が行われなければならない。河川管理者は、これらの透明性や公平性が、住民の「信頼」と「安心」の醸成を可能にすることを十分理解して、新たな河川整備を実現するためにさらなる発展・進化に向けて努力する必要がある。

### 第3章 社会的合意についての考察

ダム建設などをはじめ、広域にわたる社会資本整備に関する合意形成は、投資が大規模である、社会活動への影響が多岐である、自然への不確定な影響が大きい、土地の収用を含めて長期間にわたる住民生活の変化を求めるなどのため困難を伴う。また、大型河川整備事業には、多数の利害関係者が存在し、それぞれ相反する利害をしばしば伴うため、多様な住民意見を集約することが基本的に困難であることが多い。これらを調整しながら意見の一致に向けた普遍的な手法が、現在は存在しないことも合意形成を困難にさせている要因でもある。そして、何よりも直接利害に大きく関係する住民は自らの意見を提出するが、事業目的に照らして利害が想定されるにもかかわらず意見を発現しない住民が多いなかで、合意形成をはかり住民意見を反映させなければならない困難さがある。

これらを克服するためには、河川管理者は、日常から住民の声に耳を傾け、さらに河川管理に関わる身近な事象に対して、住民との連携・協働活動を進めていくことが重要なポイントになる。すなわち、合意形成の基本は、住民と行政との間の「信頼」と「安心」であり、双方が共に十分な信頼・安心を獲得できれば目標とする合意は近い。

なお、合意形成に関する詳細は、委員会の「提言別冊」（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－淀川水系流域委員会提言別冊－）を参照されたい。

河川管理者がダム建設に関して、「基礎原案」のなかで「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うえで、妥当と判断される場合に実施する」と記述しているのに対して、委員会は「妥当の判断のなかに、「提言」で示した「社会的合意」が欠けているのは適切とはいえない」との意見書を提出した。しかし、「基礎案」においても、委員会の意見が反映されることはなかった。このことは、河川管理者は、委員会の見解が正しくないと判断したのか、あるいは河川管理者自らが「社会的合意」の意を十分理解し表現することが困難であった結果のいずれかであると委員会は推察する。この責任の一端は委員会にもある。委員会が「提言」あるいは「意見書」で述べた「社会的合意」は、新たな要件として提言・意見したのか、それを目標に取りくむように述べたのかが曖昧になっている。

この章では、河川整備計画を策定するにあたっての合意形成の考え方と、「社会的合意」とは何かについて再考する。

### 3-1 住民参加における合意とは

合意とは、「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」と広辞苑では説明している。しかし、住民参加という「合意」は、一般に広い意味で用いられる。たとえば、河川整備計画の策定においては、あらゆる情報の共有にもとづいて、政策形成段階、基本計画段階、そして整備計画段階のそれぞれの段階において合意形成がなされるべきであるが、この合意は、すべての住民と河川管理者の意思の一致を成立要件とする必要はなく、河川管理者が住民の意見を聴取しこれを反映するプロセスそのものであるといえる。この意味においても、合意形成には、整備計画にいたるまでの早期の段階からの住民意見の聴取・反映の構築過程がきわめて重要になる。

住民のいずれが利益を得るか不利益をこうむるかが明らかでない河川整備計画の「基本構想」段階では、意見の一致を伴う合意を十分期待できるが、利害がはっきりする「計画・実施」段階では意思集約することすら困難になってくる。その段階において住民相互さらに河川管理者を加えての合意を得なければならぬ場合において、不利益をこうむる住民の意見を尊重しないときには、何らかの補償によって、河川管理者の意思決定の結果を受け入れる（やむをえない合意）状況をつくることも必要になる。

このように、合意形成とは、「信頼」と「安心」を築くためのプロセスであるといえる。これこそが、総論賛成各論反対のジレンマを克服する手段となる。すなわち「信頼」と「安心」を築くためには、合意を判断する関係者の「常識」ではなく「良識」が基本になるといえる。

十分なプロセスをふまえた合意形成では、重要性（きわめて重要なことだから仕方がない）、緊急性（緊急に必要だから仕方がない）、効率性（費用対効果などが良いから仕方がない）、代替性（他に方法がない、あるいは代替案が採用されるから仕方がない）などの認識と判断にもとづく「個人としては反対だが仕方がない」という合意も形成され、河川管理者は、住民のこの苦渋の意思を河川整備事業に反映させることが可能になる。

この合意形成を最終目的に向けて誠実に実行するためのプロセスの一つに、「住民の共通認識の基礎を築くための、事実関係を確認するステップ」、「共通認識を広げるための、事実関係をさらに確認するステップ」、「共通認識が形成されるための、課題の存在を確認するステップ」、「合意形成に向けた、課題解決に向けた提案と代替案の検討を行うステップ」、「重要性・緊急性・有効性・費用対効果などの比較からもっとも有効な方法を抽出するステップで、最終目標の認識の共有と合意をめざすステップといえる」などがあり、ステップごとにその目標の

レベルが異なる。なお、途中でフィードバックして合意形成過程を確認しながら少しずつ前進することも必要である。河川管理者ならびに対話討論会等へ参加する住民は、このことを十分認識して結論を急がないように心がけることも肝要である。

委員会は、合意形成について、「流域の人々の河川とのかかわりを回復する以外にすべての人々の合意形成を実現する方法はない」そして「これからの河川政策は、まず、人々が河川と関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。河川を自分たちの手の届くところにおくことによって、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もつようにならなければ永遠に合意形成はあり得ない」と「提言別冊」のなかで主張していることを、河川管理者は十分理解しなければならない。

### 3-2 委員会が提言した社会的合意とは

合意を求める関係住民の範囲をいかに想定するべきであろうか。いずれの河川事業においても、合意形成のプロセスが基本でありかつ重要であることは間違いないが、合意形成の対象となる住民の範囲は、事業の種類、規模、社会への影響度などによって異なってくる。たとえば、ダム建設などは、その影響が流域全体、あるいはそれをはるかに超える範囲まで大きな影響をおよぼすことがしばしばある（たとえば、水道源としての利水は自然の水系をはるかに越える人為的な水系をも考慮しなければならない）ため、対象とする関係住民の範囲は大きい。しかし、ワンドの整備などは影響範囲が比較的狭いため、河川整備に関わる関係住民の範囲は自ずと限られてくる。

ここでいう「社会的合意」の形成とは、行政と受益者、行政と関係住民、あるいは関係住民相互の間だけのものではなく、もっと広い意味である。河川整備計画についていえば、「社会的合意」は治水、利水に直接間接に利害関係をもつ狭義の住民等だけでなく、河川環境の保全・修復を考える学識者や流域住民を含めた関係者間で、合理的かつ公正に合意形成されていかなければならない。

そもそも「合意」とは、合意にいたるプロセスで適正な手続がとられ、関係者の間に共通の認識や十分な理解が培われていくことによって形成されるべきものである。そのためには、まず、それぞれの関係者が、河川整備の基本的理念や整備の基本方針についての認識と理解を共有しておくことが求められる。

「社会的合意」は、あらかじめ何かの要件が設定され、定められた手順をふんで行う手続ではない。「社会的合意」に明確な基準を求めることは困難であるが、

「社会的合意」の形成は、関係者のすべてに対して、ていねいに十分な手続がふまれた「プロセス」そのものであることを、河川管理者ならびに住民は再認識しなければならない。その形成の成否は、根気よくプロセスを継続することができるかどうかにかかってくる。政策決定過程において、広く住民から意見を聞いてよりよい計画決定をするというのが河川法の趣旨であるが、それがひいては計画内容が広く認められる合意に達すれば望ましいということにほかならない。

## おわりに

住民参加の意義とその必要性については、さまざまな分野で繰り返し議論されてきた。住民参加の一つとしての住民意見の聴取・反映を、単に行政手続としてのみとらえるのは適切ではない。公共事業は、住民のための公共の福祉を実現する事業である。したがって、民主主義社会では、その主体となる住民の意見は必然的に聴取・反映されるべきだというのが基本的な考え方である。

住民参加を規定した新河川法の主旨を具体化するためのおもな課題は、自治体の枠を超えた広範な領域で、関係住民がさまざまな利害関係をもつため、「多様な関係者間の利害調整と合意形成が必要になる」、「地域特性を生かした計画を策定する必要が生じる」の二つである。

住民参加は、行政の政策の決定に必要な情報が住民から提供されることだけではなく、住民相互あるいは住民と行政の対応のなかから、公益と私益、あるいは住民相互の利害関係が調整されることである。また、住民参加は、より優れた政策決定の手段としても機能する。そして、この住民参加は、何よりも、生活のなかから醸成してきた住民の知恵を反映し、持続可能な社会を構築していくうえで、多大な効果を有する点である。

これらの視点に立脚した新たな河川整備を実現させるための望ましい住民意見の聴取・反映に関する委員会の本答申書の骨子は、つぎのようにまとめることができる。

### 1) 河川管理者による意見聴取・反映の評価

- ① 媒体を利用した意見聴取を常時行い、意見提出した住民に応答したことを評価する。匿名者への応答方法にさらなる工夫が必要である。
- ② 多くの住民説明会を開催し、住民意見を積極的に聴取し応答した。コーディネーターをおく改善型説明会を開催したことも評価する。しかし住民の評価は必ずしも満足のものではなかった。説明会を自己評価して改善が求められる。
- ③ 委員会の提言を真摯に受けとめ、ダム建設と河川敷利用をテーマに対話討論会（ワークショップ方式、グループ討論会方式、円卓対話討論会）を数多く実施したことを評価する。
- ④ KJ法を採用したワークショップ方式の対話討論会は、参加者の士気を高める優れた対話討論会として、今後の住民意見聴取・反映の先駆例として高く評価する。
- ⑤ 対話討論会開催に対する住民の期待は高いが、開催場所、開催日時、開催回数、参加者数、参加者の特性に配慮した運営が必要である。日常的な連

携・協働活動と情報提供が改善の基本になる。

- ⑥ 対話討論会の開催意義達成の成否は、ファシリテーターの力量に大きく左右された。ファシリテーターの人材育成が今後の課題である。
- ⑦ 対話討論会の参加者への応答は一定評価できるが、参加できなかった住民への応答が今後の課題である。
- ⑧ 計画の具体性が明らかになると利害関係者が増加して対話討論会は困難になる。計画の早い段階から対話討論会を開催しなければならない理由はここにある。利害が生じた段階では説明会などを併用するとよい。
- ⑨ 整備事業を進めるための各種委員会等に住民代表委員を登用しているものもあり評価できるが、必要であると考えられるにもかかわらず参加を認めていないものがある。意見反映を充実させるために公募委員の参画を含めて見直す必要がある。

## 2) 住民参加の進化に向けて

- ① 行政の政策形成過程における住民参加は不可欠である。そのなかでとくに反映する必要がある住民意見は河川に関わる生活の知恵である。
- ② 多様な住民の真意を聴取・反映するためには、聴取の対象となりにくい住民も無視できない。事情により意見を発現できない住民意見を聴取するためには無作為アンケートなどが有効である。今のところ、意見をもつ可能性が低い住民を意見聴取・反映することはきわめて困難であるが、河川管理者は情報発信の方法を工夫し、広域にわたる河川整備事業に聴取の対象となりにくい住民の意見をいかに聴取・反映するかを思考しなければならない。
- ③ 河川管理者自らが住民と対面で常に接触できる窓口を常設することが意見聴取・反映の基本である。そのための専門部署の設置と人材育成が求められる。この視点から河川レンジャー制度やその活動拠点の流域センターなどの活用も試行的に考慮するとよい。
- ④ 住民意見を河川行政に反映させるためには、専門職の人材育成が不可欠である。河川管理者自らが、住民の視点に立脚した行政へと意識改革を行うとともに、優れた人材の育成を積極的に進める必要がある。
- ⑤ 住民意見を河川行政に反映させるために、第三者機関としての専門家パネルを設置することを検討する必要がある。専門家パネルのおもな役割は、住民の意見を整理し反映しなければならないことを正確に河川管理者に伝えることにある。
- ⑥ 望ましい河川整備を実現させるためには、河川管理者の施策に対する自己評価が肝要であり、そこから改善案を生み出す努力が要求される。

- ⑦ 住民意見をいかに施策の意思決定に反映させるかが河川整備の真髓の一つである。住民参加は情報提供、意見聴取、応答、協働のステップにより深化する。応答は河川管理者の義務であり河川法が求めているものでもある。

### 3) 社会的合意について

- ① 合意の本来の語彙は意思が一致することである。しかし、住民参加では広い意味で用いられる。河川整備計画の策定においては、政策形成段階、基本計画段階、整備計画段階のそれぞれにおいて全住民と河川管理者の意思の完全一致を合意の成立要件とする必要はない。
- ② 合意形成とは、整備計画にいたるまでの早期の段階からの聴取・反映の構築プロセスである。したがって、十分なプロセスをふまえた合意では、重要性、緊急性、効率性、代替性などの認識と判断にもとづく仕方がないという合意も成り立つ。
- ③ ここでいう社会的合意の形成とは、行政と受益者や関係住民との間だけのものではなく広い意味である。社会的合意は何かの要件が設定され手順をふんで行う手続ではない。社会的合意の形成は関係者のすべてに対して、ていねいに十分な手続がふまれたプロセスそのものであることを理解する必要がある。

上述のように、住民意見の聴取・反映のためには、情報交流の場や意思形成の場をいかに形成し、そのなかで議論を深めて意見集約をはかっていくかが基本になる。さらに、住民意見の反映の新しい展開は、整備計画の策定過程にとどまらず、策定後の評価の段階にまでいたりつつある。この整備計画の事後評価とそれに伴う見直しをいかに進めるかも、住民参加が求める最も基本的な要素の一つになりつつある。住民が主体となる計画推進のための組織を構築し、住民相互あるいは住民と河川管理者との間の合意形成をもとに、よりよいパートナーシップを構築して計画を推進することが今後の大きな課題である。このことの重要性は、すでに委員会の「提言」でも述べているとおりである。河川管理者は、対話討論会などで行った住民意見の聴取・反映過程をさらに充実させて深化していかなければならない。

日本の河川行政における住民参加は、その扉が開かれたばかりである。最も有効な意見聴取・反映の手法を河川管理者も委員会もいまだもち得ていない。すなわち、いかなる手順で住民から意見を聴取するのか、いかなることで合意と判断するのかについて、河川管理者も委員会もいまだ決定的な方策を導きだせずにいる現状にある。その意味では、住民、河川管理者、そして委員会のそれぞれが、望ましい川づくりに向けて、さらなる連携・協働を構築していかなければならな



い。そして、真の住民参加が身近なものとして実現するべく、三者はたゆまぬ努力を惜しまないとともに、住民と河川管理者との間の連携をより有効・強固にするための法制度の整備に向けて行動する必要がある。

しかし、今、河川整備計画における住民参加、とくに住民の意見聴取・反映に関しては岐路に立っている。河川管理者は、ふたたび従来のように住民意見を「聞きおく」の姿勢に戻そうとしているのか、住民と河川管理者との協働による新たな河川管理に向かおうとしているのか、今こそ、川とは何か、川とはだれのものかの基本哲学を構築し、望ましい川づくりに向けた住民参加のあり方を河川管理者自らが総括し、住民参加を深化していくことを委員会は切望する。

そして、河川行政に携わるすべての人々が、孫子の時代まで高く評価されるにちがいないとの信念で、河川管理者は、本答申書を今後の良識ある河川整備施策に反映させ展開していくことを委員会は期待する。

本答申書をまとめるにあたり、委員会が開催してきた公開会議とそのなかでの一般傍聴者などからの真摯な意見が、きわめて有効であったことを付記しておかなければならない。本答申書を結ぶにあたって、多くの資料の提供をいただいた河川管理者に対し感謝の意を表すとともに、貴重な意見を提出していただいた一般傍聴者をはじめ関係住民のみなさまに深謝する。