

□新たな意見聴取及び社会的合意に関する委員からの意見

澤井委員

1.これまでの対話集会の感想

(1) 対話集会あるいは対話討論会の意義とテーマ

河川法第16条の2に、「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。」と規定されている。

淀川水系流域委員会（第1次委員会）は、この河川法の規定に基づく河川整備計画（案）を作成する段階における、住民意見の聴取の有力な方法のひとつとして、円卓方式の「対話集会」もしくは「対話討論会」を提案し、河川管理者は、「河川敷保全と利用」および「計画中のダム」という2つのテーマに絞って、平成15年11月から平成16年11月のほぼ1年間の間に、各地域ごとに数回、延べ35回に及ぶ「対話討論会」を実施された。

選ばれた2つのテーマは、いずれもかなり広域の関係住民にかかわるもので、かつ、意見が集約しにくいことが予想されたが、緊急かつ重要であるとの判断から選ばれたものであろう。

(2) 対話討論会の方式と頻度

開催時期と場所については、あらかじめ、管理者側で検討され、ファシリテータ候補者と相談の上、決定されたようである。対話討論会の形式や発言者の選定は、それぞれのファシリテータの意見に基づいて行われたようで、統一のとれたものとはなっていない。

これは、個々の地域、テーマによって、独自性があるという判断と、まだ、対話討論会が試行段階であることから、種々のやりかたを並行して進め、その中からよりよいものを探し出そうという考えがあったからであろう。

その意味で、延べ35回の対話討論会の結果を総論的に評価するのは困難で、個別あるいは一連の討論会について、その結果を評価する必要がある。

まず、討論会の形式については、委員会の提案どおり、円卓方式をとったものと、グループ討論の方式をとったものがあるが、これは、発言者の人数をどの程度にするかと深く関わっている。

1回の討論会の時間は概ね3時間程度が適当と考えられ、1人が1回に5分程度の発言を3回程度するとすれば、概ね10人が限界となる。したがって、グループ討論の方式をとるとしても、1グループの人数は概ね10人までということになるが、グループの数をいくつにするかは、かなり自由度があろう。ただ、グループ方式にすると、グループ内では、充実した討論が行なえても、グループ間の意見交換が難しく、各グループでの意見の羅列にとどまってしまう恐れがある。これは、種々のアイデアの募集のようなテーマあるいは段階には適しているが、合意形成のための議論を必要とするようなテーマあるいは段階には不向きではなかろうか。

対話討論会の回数については、河川敷の保全と利用に関するものが概ね地域ごとに2回、ダムに関するものが地域ごとに概ね4～5回行われたが、いずれも2～3回を比較的短い間隔（1ヶ月程度）で開き、必要に応じて、半年程度の間隔をあけて、次の2～3回が開催された。ある特定のテーマに絞った対話討論会としては、このような期間のあけ方と頻度は適切であったと判断される。

(3) 発言者の選出

今回の対話討論会では、発言者は公募され、応募時に提出された意見書に基づいてあらかじめ意見分布を考慮して、活発な討論が行なわれるように、発言者の選出が行われた。

その結果、多くの会場では、多様な意見が提出され、活発な討論がなされたようである。しかし、会場によっては、発言希望者が少なく、意見に偏りの見られる場合もあった。

なお、今回は、原則として、住民同士の対話を重んじる趣旨から、管理者は発言者に加わらず、特に意見を求められた時のみ、発言するにとどまった。流域委員も原則、発言者には加わらず、傍聴するにとどまった。その結果、誤った事実認識に基づいて、議論が長時間続いてしまうような場面も見られたが、その場合、発言者の中に、いわゆる専門家が入っていると、途中で事実誤認を指摘して、議論の軌道修正を行えたのではないかと考えられる。また、場合によっては、その専門家が他の発言者あるいは傍聴者にわかりやすい言葉、手段で解説を加えることも有効ではなかっただろうか。

その役割をファシリテータや管理者が果たすことも考えられるが、ファシリテータは進行に神経を集中しなければならないことや、管理者は立場上、意見が偏る恐れがあることから、第三者としての専門家の加わることが望まれる。

2.新たな意見聴取と反映方法について

従来行われてきた、種々の説明会、対話討論会による意見聴取は、広報等に基づいて、自発的に発言の機会を求めてきた住民を対象としたものであり、いわゆるサイレントマジョリティの意見聴取にはなっていないように思われる。

サイレントマジョリティの中には、無関心のものも多く含まれるが、煩わしさから意見を述べないもの、発言をすることによってこうむる不利益を恐れて発言しないものも少なからず含まれているものと思われる。

そういった人たちの意見を引き出すためには、訪問によるインタビューや、無作為抽出によるアンケートの実施などの方法が考えられる。但し、その場合、他者との意見交換がなされないことから、その意見の反映に当たっては、その重みづけに注意が必要である。例えば、あることがらについて賛成か反対かというような二者択一の設問があった場合、その回答にいたる背景を考慮して、重みをつける工夫が望まれる。例えば、いくつかの設問に対する回答の間の論理性を考慮するとか、事実誤認が多い場合の重みを小さくするとかである。

匿名を希望する意見についても、意見内容は公表し、反映につとめる必要があろう。

3.社会的合意について

住民意見に多様なものがあり、意見の一致を見ないのは、やむを得ないことであり、十分な情報提供と意見交換を行った上で管理者が下した決定には、住民は従うべきである。従って、社会的合意は、十分に情報がいきわたり、討論がなされたことで足りると考えられる。

関係住民の意見反映方法についての意見書（たたき案）

はじめに

1997年5月に河川法が改正され、河川管理の目的に「河川環境の整備と保全」（第一条）又、「学識経験者の意見を聴くこと」（16条2の3項）「住民意見を聴取反映するために必要な措置を講じなければならない」（同条2の4項）が加えられた。この改正は従来の治水、利水中心の整備から環境というテーマに取り組む事が要求されたと同時に、今まで管理者の手に委ねられていた管理から多様な分野の知識の導入が必要となり、又、幅広い住民参加が反映されるように様々な手法が要求されたのである。今後整備計画案の作成にあたり、いかにして住民意見を反映させていくのか、将来の管理、実施、運営にあたって住民参加が実現するのか。それについて、管理者は委員会の提言や意見書を尊重し、数多くの「対話集会」等、法的手続きとして位置づけ実践されてきた。管理者としては新しい分野の業務であり、第一歩の努力と敬意を表したい。これはまさしく「連携、協働」の始まりであり、この事は淀川モデルとして特筆されるべきものである。

I 住民意見の聴取反映のために取られた従来の方法

1. 基本的概念

住民参加の反映の法的位置づけは従前の行政の受け手ないし相手であった国民、住民が行政の意思形成の過程に質的に参与するという新たな構造を示すもので、これが基本的概念となっている。「主権在民」は民主主義の根本であるが、それをいかに具現化していくか公共事業の「住民参加」の手法のウエイトは今後一層拡大していかなければならない。

①主義と機能

近年議会制民主主義と住民参加との関連が議論されるようになり、議会の能力の低下とともに主要な役割が行政部の手に委ねられることが多く、住民意見や反映は全体的でなくむしろ、個々の政策ごとに行うことがより効果的であると考えられる。意志決定の合理性のために住民参加の必要性が求められ、民主化の機能をより推進させることにある。

4項の規定は管理者側の主催にかかるものであるが、委員会と管理者側との共通認識は「住民や自治体との連携、協働」であり、それをどのように具体化し機能させるかである。

第一歩としての「対話集会」で得た様々な教訓から、さらに叡智を結集し、行政計画への参加手続きの適性化に向け、良きモデルとして機能を果たすことが出来れば政策決定の合理性、正当性を担保する事ができるであろう。

2. 対話集会(公聴会)がもたらしたもの

①全体的評価

②個々の評価

3. 合意形成への成否

4. 提案者(委員会)自らの総括

Ⅱ 新たな意見聴取の方法と提案

1. 「住民と連携・協働」「相互理解」の具体化と実践

①河川レンジャーの充実

2. 「伝える」「聴く」「対話する」新手法の模索

3. 参加制度の法的整備 河川条例

川は生物の自然共有財産である。人間による人間のための人間だけの川だけではなく、自然に育む生命やその環境を育てる事が人間の課せられた使命でもある。それぞれの川にはそれぞれの特長や表情があり、川の魅力でもある。「川が川をつくる」の考え方からも自然に近い川はさらに保全し、改変された川はどのように再生していくか、将来を担う子供達から老人まで川をもう一度考え、見つめ、皆が共有できる知識を育て、パートナーシップを高めることが大切である。「連携、協働」という理念を機能させるために一つの方策として条例制定は有効と思われる。

4. 開かれた対話・情報

5. サイレントマジョリティの考え方

Ⅲ 社会的合意の考え方

まとめ

河川に関わる住民参加はその構成、内容、考え方が千差万別であり、多種多様な価値観を有している。異なる価値観についても理解し、多様性が尊重されなければならない。又、住民の自主的な活動を尊重し、行政からの制約は必要最小限にすべきである。と同時に公平性、透明性を保ちつつお互いの責任と役割の分担を明確にしておくことが重要である。又、連携にあたって行政内の業務の位置づけが不明確で、人事異動による不連続が生じないように対応が確立されなければならない。行政側も住民側も、意見聴取反映については即座に確立できるものではない。より良い連携に向けて進展させていくために、状況をフォローアップしながら充実させていくことが重要である。

住民意見の聴取反映についての意見

千代延 明憲

この度、「意見聴取反映WG」のリーダーから「新たな意見聴取と反映方法について」事前に意見を求められています。私は当委員会の過去の「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」（提言別冊 H15年5月）、及び提言別冊をさらに具体化し対話集会の進め方を中心に書かれたという「計画策定における住民意見の反映についての意見」（意見書2 H15年12月）と今求められていることの関係が十分理解できていません。従って、次のような理解のもとに意見を書かせていただきました。

すなわち、今河川管理者から委員会に求められているのは、「淀川水系河川整備基本計画」策定の後に作成される「淀川水系河川整備計画（原案）」を「淀川水系河川整備計画（案）」に高める過程において、河川管理者が住民意見の聴取反映のために有効に活用できる「住民意見の聴取反映方法」を示すことである。

大筋「意見書2」に従って、主として事業中のダムについて対話集会等が行われたが、これらは手法に関していえば予備練習・試行という位置付けであった。河川管理者は、今度こそ本番の「淀川水系河川整備計画（原案）」に住民意見を聴取反映させるための手法を、これまでの予備練習・試行の反省も材料に加えて、これまで以上のものにして提示することを求めている。

これが私の理解です。次に今般リーダーから求められた意見を述べさせていただきます。

1. 新たな意見聴取と反映方法について

- 1) より多くの住民に意見を述べてもらうために、「**河川管理者は生まれ変わった**」ということ、また「**住民に対しても生まれ変わって欲しい**」ということを訴え、公報する。ここに最大の力点をおくべきである。

- ① 河川整備計画策定にあたって、河川管理者が何故住民参加を求め、意見を求め、それを反映しようとするのかを広く訴える。

淀川河川事務所作成の「今、淀川が変わろうとしています」（2003年2月作成）の中の『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。河川整備を進めるさまざまな場面で、住民が参加し、意見を述べ、行動する仕組みを作っていきます。』という呼びかけは、住民を強く引き付ける内容と響きをもっている。今後とも使えると思う。

- ② 出された意見は尊重し、できるだけ整備計画案に反映させること、及び意見を反映できない場合は、必ずその理由を説明する（文書で返すことも含む）旨表明し、河川管理者の前向き、真摯な姿勢を伝える。

- ③ ①、②の住民への呼びかけは、所管のトップすなわち近畿地方整備局長または河川部長名で、かつ顔写真入りの印刷物で、あるいはTV、ラジオの場合はトップの肉声で行う。それではなければ、真剣に変わるということが伝わらない。

2) 意見聴取の方法・・・(状況に応じて適切な方法を採用)

- ① 従来型の説明会(説明の後質疑応答)で意見聴取も行う。
- ② 従来型の河川管理者との意見交換会で意見聴取を行う。
- ③ これまでに実施されたような対話討論会形式は(意見を異にする住民同士の討論会)、広く多岐にわたる整備計画を議論するには適切なやり方と思えない。参加する住民間に共通理解が生まれ、住民同士賛成はしないまでも納得いく状況を作り出すというレベルのことは期待しがたい。その上、意見を述べる住民の大半は原案を策定した河川管理者の考えを確認、あるいは河川管理者からの説明を求めているのであり、また、河川管理者に直接ものをいいたいのであるから。
- ④ 河川管理者は、第一稿、第二稿、基礎原案、事業中のダム等多くの段階で住民の意見聴取にチャレンジしてきているので、その経験を生かしてよりよい具体的方法を編出して対処することが望ましい。方法に工夫を凝らすことも大切であるが、それ以上に整備計画原案を住民に正しく理解させることに注力することが肝要である。

3) 聴取した意見を河川管理者が汲み上げて、その全部、一部あるいは考え方だけでも整備計画に反映させるか。それとも、全く反映させないか。この判断は極めて重要である。河川管理者が、仮に「河川管理者自身が策定した整備計画原案は専門家として豊富な知見を生かし、熟慮した結果の産物であり、これこそ一定の制約の中でのベストであるという固定観念を持ち、住民意見を容易に採り入れようとしない」なら、当然のことながら意見聴取は何の意味もない。

聴取した住民意見の扱いについては、前掲の「・・・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、企業、自治体、住民等流域のあらゆる関係者が連携し協働することが重要です」といった新たな理念、新たな河川行政のあり方に基づいていなければならない。

しかし問題は、長年の間に定着した従来の河川行政のあり方、考え方は容易には変わらないはずである。従来のDNAが生きている個人ベースでも、また組織の風土も変革することは容易でない。変革するには、まず組織のトップが新たな理念、新たな河川行政を目指すことが必須条件である。

しかしこのことを当委員会で論じてても何も有効な答はでてこない。当委員会ができること、またせめてしなければならないことは「聴取した住民意見に対しての河川管理者の判断が適切であるか、新たな河川行政の考えに基づいた対応になっているか」という見解を、意見提出した当該住民に打ち返す前に、委員会が河川管理者に述べる機会を持つことである。この委員会の見解を受けて、河川管理者は聴取意見に対する最終的扱いを決定すればよいと考える。なお当然のことながら、最終的判断は河川管理者の専権事項である。

2、社会的合意について

議論の多いところであるが、河川管理者は一定の制約の中で住民意見の聴取に可能な限り力を尽くし、聴取した意見を整備計画案に反映させるか、それができなければ意見の提出者が納得いく説明を返すことに真摯な努力をする。これでは社会的合意の域に達したといいがたいだろうが、現実にはこれを越えるものを望むのは困難と考える。

なお、委員会がまとめた「住民参加部会参考意見(平成15年12月)のⅡ河川整備における合意形成に向けて」は河川管理者とされてもできれば再読いただきたい。

以 上

住民意見聴取反映の方法 目次とキーワード案

2006.08.30版

住民意見聴取反映WG検討会 本多 孝

重点的に解明しておく点として、サイレントマジョリティ・無関心層の意見聴取法
賛成・反対の明確な積極層、サイレントマジョリティ・無関心層の意見をどのように反映するの
かの明確な基準。また合意形成。

住民意見聴取反映の方法

目次

はじめに

キーワード

住民意見聴取反映と社会的合意形成の関係性
本書は、住民意見聴取反映の方法を提案する
寺田委員に原稿依頼

1. これまでの住民意見聴取反映方法の成果と課題の整理

1-1. 説明会と質疑応答

1-2. メディアを利用した窓口（インターネット、FAX）

1-3. 住民対話集会

2. 住民参加の推進による意見聴取反映方法

2-1. 情報公開と説明責任の手法

情報請求、住民対応、迅速性、

2-2. 意見聴取の方法

2-2-1. 階層に対する聴取方法

積極層（賛成、中間、反対意見）

サイレントマジョリティ

無関心層

ふれあい、体験、インタープリテーション

2-2-2. 関心事項課題別聴取方法

賛否の分かれる意見聴取方法

目的達成の手法に関する意見聴取方法 ワークショップ

2-3. 意見反映の方法

2-3-1. 反映の方法の基準

を達成

その意見が計画の理念、治水、利水、環境の目標

できるか

実現・実行可能か

2-3-2. 住民との協働につながる反映方法

住民意見聴取反映だけでなく計画策定後の住民と
の働つながらる取り組み（例 河川美化活動など）

2-3-1. 反映の方法の透明性

のよう

住民意見聴取反映による計画の説明だけでなくど

に住民意見が反映されたかの説明責任と情報公開

2-4. 意見聴取反映方法の評価法 性

効果性、負担性、費用性、効率性、集約性、合意

3. 住民意見聴取反映方法の社会的認知を高めるために

最後に（社会的合意形成に向けて）

社会的合意形成に向けた住民意見聴取反映のあり方

意見聴取反映 WG 検討会資料

新たな意見聴取と反映方法について・社会的合意についての意見

村上哲生

1. 意見聴取と反映の方法について

河川を対象とした諸事業について、住民と河川管理者の意思疎通が重要であるとの理念は共有されており、WG の業務としては、具体的な手順、意見反映を保証する要件を提案する必要がある。

手順については、金盛委員意見（H.18. 8. 29.）に示されたように、1) 十分な情報の提供、2) 公平な意見陳述、議論の場の確保、3) 意見集約と住民へのフィードバックの諸過程を経ることが必要であり、そのそれぞれについて、河川管理者及び住民が遵守すべき要件が示されるべきである。

1) 情報提供

① 事業に関わる情報は、可能な限り事業が変更可能な計画段階で示されなければならない。

住民が施策決定のための集会への参加意欲を欠く要因の一つは、ここにあるように思える。大枠が決まった事業の説明会では、追認か全面的な反対の表明しかできない。

② 情報は、科学的な手続きを踏めば、容易に検証できるものでなければならない。

検証のためには、a) 調査者、調査方法の明記、b) 全データの閲覧の保証、c) 判断基準の明記が必要である。生物の同定の結果や有害物の分析精度は、分析者や分析方法により大きく異なる。データは電子化し、加工、解析が容易にできる形にして示す必要がある。環境影響等の有無の積極的な判断は、統計処理、科学的な整合性の検討、先行事例との比較検討などを経なければならない。

③ 情報は、市民が理解できる形に要約して示されなければならない。

要約は②の過程を経て、恣意的な取捨選択を排して作るべきである。

④ 情報の不完全さを理由として、議論に入ることを延期してはならない。

現在の科学レベルと調査にかけることのできる費用、時間とには限界があり、事前の環境影響評価等は不完全であることを前提として情報が示されるべきである。判断資料の不備を理由として、議論に入ることを拒んではならない。

2) 公平な議論の場の設定

① 議論の場は、定期的にもたれなければならない。

社会的、政治的状況により、議論の時期を変更してはならない。また、長期の休会、集中した頻繁な審議は、組織力の弱い市民側にとっては、実質的には参加の機会を奪うことになる。

② 専門家の判断が必要な場合には、対立する意見を持つ複数の研究者を招聘すべきである。

登壇する複数の専門家に対する情報提供、費用支弁に差があってはならない。

③ 議論は、a) 懸念の表明、b) 事実の確認、c) 価値判断とを分けて行われなければならない。

b) については、参加者が判断するに足る客観的資料が示されなければならない。

④ 議論の場への参加、発言に起因する社会的不利益については、主催者は最大限の対応を取らなければならない。

3) 意見の集約と住民へのフィードバック

① 議事録、配布資料、映像資料は全て、速やかに公開されなければならない。

② 全発言者の意見の修正、追加、撤回の機会と公開が保証されなければならない。

例えば、将来予測に使われるデルファイ法などにも見られるように、異なった意見の集約、調整には、他人の情報を取り入れ、自己の見解を修正する過程は不可欠である。

4) その他

「無関心」は、住民の生活に大きな影響がある問題であっても、自己の努力でそれが解決できない場合に生じる心理に根ざしているらしい。計画変更の機会が保証でき、信頼関係が修復されるとともに減少することが期待できる。「無関心」と同様に「過剰反応」、「日和見」等についても、冷静な判断を妨げる心理として、対応が必要であると考ええる。

2. 合意形成

「住民参加と合意形成は、明確に区別すべきであり、後者は住民参加の成果として表れる。」との寺田委員の見解（H18.8.29 発言）に同意する。当面は、住民参加を促進する具体策を提言すること（手続きとして、何をすればよいか?）に集中した審議を望む。

3. 本意見の扱い（希望）

意見聴取と反映の方法について、何らかの具体的指針を河川管理者に提案するための議論をしたい。個々の要件に拘るものではない。