

住民参加のさらなる進化に向けて(案)

平成 1 8 年 1 1 月 1 5 日

淀川水系流域委員会
意見聴取反映ワーキンググループ

目 次

はじめに

1. 住民参加のためにとられた河川管理者の手法とその評価

1－1 意見募集

1－2 住民説明会

1－3 対話討論会

1－4 各種委員会における住民参加の現状

2. 住民参加のさらなる進化に向けて

2－1 開かれた住民参加のあり方

2－2 意見聴取の方法

2－3 意見聴取と反映のしくみ

3. 社会的合意についての考察

3－1 合意について

3－2 法的要件としての住民参加

3－3 合意形成の手順

3－4 社会的合意について

おわりに

住民参加のさらなる進化に向けて(案)

はじめに

平成9年6月河川法の改正により、これまでの工事实施基本計画の策定に代わって設けられた河川整備方針と河川整備計画の策定による新たな河川管理は、国のさまざまな分野において策定される行政計画のなかにあつて、地方公共団体の境界を越えた「水系」という対象地域と、「治水」「利水」「環境保全」、さらに「住民参加」という多様な価値を実現するという総合的な特徴をもった広域行政計画といえる。

河川法は、河川整備計画策定の過程で、「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(第16条の2第3項)」、「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ない(同第4項)」と規定した。現在わが国で制定されている実定法のなかで、河川法のように住民意見の聴取・反映を法的要件として明文化した法律は他にはない。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。いいかえると、河川管理者は、住民意見の聴取・反映を具体化するに当たって、河川法の主旨に沿った新しい住民参加の手法を工夫する必要性が生じたといえる。

このような経緯から、平成13年2月、近畿地方整備局長は、河川法第16条の2第3項の規定に基づいて、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。そして、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月に提言別冊としてまとめて河川管理者に提出した。この提言のなかで、委員会は、これまで河川管理者が実施してきた「説明会」方式に替わり、新たな意見聴取の方法として、ファシリテーター(進行調整役ともいう)を置く円卓方式の対話討論会(対話集会ともいう)を提案し、これを河川法に規定された「公聴会」に位置付けて実施することが望ましいとした。河川管理者は、この提案を受け、いくつかの重要な課題について琵琶湖・淀川水系の各地で計35回の対話討論会を開催した。

ここでは、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、その成果と今後の課題を検討し、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しくみについて提案する。

1. 住民参加のためにとられた河川管理者の手法とその評価

対話討論会と住民説明会とが実施された。対話討論会は討論に重きをおき、住民説明会は説明に重きをおく取り組みであるが、前者は広域的な範囲から参加する住民を想定した取り組み、後者は主として事業実施地域の住民を対象とした取り組みとも分類することができる。

対話討論会と住民説明会は参加者の性格も若干異なり、河川管理者がバランスの良い意見聴取を効率的に進めるためと、相互補完的な役割を果たすために並行して実施するのが望ましい。住民説明会は住民説得集会的な性質が色濃く出がちであるが、本質的には対話討論会と住民説明会で行われる説明とは、同質のものであるべきである。

つぎに、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代表的な住民意見の聴取・反映方法について検討する。

1-1 意見募集

一般からの意見の受付は、河川管理者のホームページなどによって広く周知され、メール、ハガキ、FAXなどによる意見聴取を常時行ったこと、とくに、氏名を明記して意見を寄せた全ての住民に対して、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や、意見受領から返答までの期間の短縮、公開方法などについて工夫が必要となる。匿名者への応答方法については、一定期間集積の後、できるだけ広範囲に広報できるような媒体(たとえば、ホームページ、ふれあい近畿(月刊)、近畿地方整備局情報(隔週)、関連委員会等での資料配布など)を利用し、質問とそれに対する応答を併記して公開するのが望ましいと考えられる。

1-2 住民説明会

住民説明会は各河川事務所単位で、おもにその地域の住民を対象として、つぎのように実施された。

- ・第1稿についての説明会

淀川河川事務所で7回(平成15年2月16日～3月1日)、琵琶湖河川事務所で5回(平成15年2月22日～3月8日)、木津川上流河川事務所で3回(平成15年2月16日～2月22日)、そして猪名川河川事務所で2回(平成15年2月22日～2月23日)の合計17回の開催があった。

- ・第2稿についての説明会

琵琶湖河川事務所で4回(平成15年7月22日～7月31日)、木津川上流河川事務所で2回(平成15年7月20日～7月21日)、そして猪名川河川事務所で3回(平成15年7月29日～7月31日)の合計9回の開催があった。

- ・ダムについての説明会

淀川河川事務所と琵琶湖河川事務所で5回(平成15年6月28日～7月6日)、木津川上流河川事務所で1回(平成15年7月6日)、そして猪名川河川事務所で1回(平成15年7月5日)の合計7回の開催があった。

- ・ダムについての第2回説明会

淀川河川事務所と琵琶湖河川事務所で5回(平成15年7月24日～平成17年1月30日)、木津川上流河川事務所で2回(平成16年12月12日～平成17年1月13日)、そして猪名川河川事務所で2回(平成16年9月5日～平成16年9月11日)の合計9回の開催があった。

- ・基礎原案についての説明会

淀川河川事務所で3回(平成15年10月25日～12月7日)、琵琶湖河川事務所で3回(平成15年10月18日～10月26日)、そして猪名川河川事務所で2回(平成15年10月18日～10月25日)の合計8回の開催があった。

多くの公共事業におけるこれまでの「説明会」は、一般的には計画(案)が策定された事業実施直前に、その計画内容を通告し、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、説明会の最後に参加者の意見を一応は聴くが応答はしない、いわゆる「聞き置く」に止まっていることが多かった。しかも、情報公開を欠いていたため、計画の存在や計画内容を知らされていない住民にとっては、まさに「寝耳に水」であり、必然的に住民から苦情や抗議の声が起こり、紛争に発展するケースも少なくなかった。そのような意味では、今回は、河川整備計画の原案を策定するにあたって意見を聴取し、それを計画に反映しようとする説明会であったため、当然、参加者の意見や質問を受付け、できるだけこれに答えるよう努力がなされた。また、進行を円滑に進めるために、コーディネーター(調整役ともいう)を置いて運営する、いわば改善型説明会とでもいうべき手法を採った河川事務所もあった(例：琵琶湖河川事務所)。

1-3 対話討論会

委員会の提言に基づき、一方通行型の公聴会・説明会に代わり、考え方や立場を異にする住民同士の対話を、中立的な立場のファシリテーターが進行し、その議論のなかから住民の意見を聴取するという円卓方式の対話討論会という新たな方法が試行された。

考え方や立場を異にする住民同士の対話の場は、これまで全くといっていいほどなかったが、今回このような対話の場を河川管理者が設け、その厳しい意見の応酬のなかから住民の真意を聴取しようとしたことは、独創的かつ効果的な取り組みだったといえる。委員会は、このような創造的かつ先進的な意見聴取方法に勇気をもって取組んだ河川管理者の積極的な姿勢を高く評価している。しかし、試行を通じて、この方式にはさまざまな限界や問題点があり、今後、意見聴取すべき事業の種類や事業の規模等により、他の方法に比べてこの手法が最も優れているかどうかの検討が必要である、また、対話討論会そのものの改善や、対話討論会の変形方式など検討・開発すべき多くの課題があることが明らかになった。それ自体がこの試行の貴重な成果であるということもできる。

対話討論会は、広く一般に門戸を開放し、各河川事務所単位でつぎのように実施された。

・対話討論会

淀川河川事務所で4回(平成15年11月2日～11月16)、琵琶湖河川事務所で19回(平成15年11月24日～平成16年11月28日)、木津川上流河川事務所で6回(平成16年3月20日～9月25日)、そして猪名川河川事務所で6回(平成15年12月7日～平成16年10月10日)の合計35回の開催があった。

1-3-1 対話討論会の実施形態

委員会は、考え方や立場を異にする住民同士の対話を、中立的な立場のファシリテーターが進行し、その議論のなかから住民の意見を聴取するという円卓方式の対話討論会を提案した。

委員会の検討では、ファシリテーターとして相応しい人材の属性としてつぎのようなことが挙げられていた。

- ①異なった立場の意見の背景を構造的に理解できる人、かつ自分の意見をいいすぎない人
- ②異なる立場の意見を引き出すコミュニケーション能力のある人
- ③社会的正義を持って進行が出来る人
- ④異なる立場の人から信頼を得ている人。

しかし、ファシリテーターという機能を果たす人材についての社会的認識が定着しておらず、またこれを専門とするファシリテーターもいない状況のなかでの人材確保の困難さも背景にあって、実施された対話討論会は、委員会が提案した方式のみではなく、ファシリテーターの奨める方式を尊重して展開するという順応的方法で実施されたため、円卓方式の対話討論会以外に、グループ討論会方式、ワークショップ方式などが実施された。結果的には、さまざまな意見聴取の方法が試行できて河川管理者には大変参考になったと思われる。

対話討論会は、ダム、河川敷保全・利用など広域的課題を対象に水系全体で、のべ35回実施された。個々の事務所により対話討論会は、以下に掲げるように、さまざまな手法が試行された。

1) 円卓会議方式

円卓につく人の選定には、予め一般住民に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ぶ(委員会提案型；淀川河川事務所・猪名川河川事務所)。

2) グループ討論会方式

ファシリテーターが運営するが、各テーブルにコーディネーターを置き、意見を取りまとめて順次発表する(琵琶湖河川事務所)。

3) ワークショップ方式

KJ法などによるテーブル毎の意見の整理。緩やかな合意形成を図りつつ運営する点がグループ討論会と異なる(木津川上流河川事務所)。

1-3-2 対話討論会についての評価

新たな意見聴取の手法として実施された対話討論会が、河川法上の「公聴会」に位置づけられたことは意義深い。

今回、対話討論会のテーマとされた事業のひとつは、住民にとって身近な淀川や木津川下流の河川敷利用であった。また、地域住民にすでに大きな影響を及ぼす計画・事業中の4件の新設ダム建設、そして歴史的な上下流対立を背景にした既設ダム改造による放流量の増大計画などであった。ダム事業については、一定の手順を経て計画決定され、その結果、負の影響をすでに受けた、あるいは、受けることが予測される利害関係者等の、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。

前述のとおり、対話討論会は、事業の性格、事業の規模、社会的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があったため、意見聴取の手法として共通の基準による評価は困難といわざるを得ない。

ダム事業を典型とする極めて社会的影響の大きい公共事業等についての意見聴取に対話討論会という手法が最も適しているかどうかは未知数といわざるを得ないが、前述したように、対話討論会を開催するまでは、たとえば推進派と反対派が「共通の場」で議論する機会はなかったが、今回、初めて公開討論の「場」を設けたことの意義は大きい。

河川管理者は、「ダム単独で開催したことにより、議論の焦点が明らかになり、より多くの意見をいただけた。住民から建設促進、反対の意見の生の声が出されることにより住民同士の理解が深まった」と評価している。

また、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、いずれの対話討論会においても、対話討論会という意見聴取の方法で開催したことについての評価が高かったことがわかる。しかし、これまでの対話討論会の結果、テーマ毎、場面毎などにさまざまな方式を使い分けなくてはならないということが理解された。また、事案によって実施期間も回数も変わってくると考えられる。本来、このような対話討論会は、素案ができてから意見を聴くのではなく、計画の極めて初期の段階、すなわち構想段階や素案形成過程から実施するのが最も有意義かつ有効であり、それは紛争の事前回避のみならず、住民の河川管理者に対する信頼(安心・納得)を形成し、住民合意に基づく河川整備を実現するために大変有効な手段になると考えられる。

対話討論会は、住民意見聴取の主要な部分を占めるが、情報の公開・共有化、あるいは情報の修正や追加のために、説明会や公聴会なども必要であることはいうまでもない。

1-3-3 各方式の個別的検討

1) 円卓方式

討論時間から1人が何回発言できるかを想定すれば登壇者の人数が決まる。今回は、予め意見募集し、ファシリテーターが意見分布を考慮して登壇者を選定した。

そして、住民同士の対話・討論を聴くという趣旨から、原則として管理者は発言しないことにした結果、実際には事実誤認に基づいた議論が長時間続く場面もあった。

2) グループ討論方式

参加者数により臨機応変にグループ数を決めることが可能である。しかし、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は難しく、グループ代表の取りまとめ能力や発表能力により、グループ意見の羅列に終わってしまう可能性が高いと思われる。この方式はアイデア募集などには向いているが、意見集約や合意形成には不向きだと考えられる。事実誤認に基づいた議論が進行しないよう管理者や委員がグループに入り、求められたときは専門的知識について助言するように工夫した討論会もあった。しかし、管理者は立場上意見が偏るおそれがあるため、今後、第三者としての専門家が加わることが望まれる。

1-3-4 運営上の留意点

1) ファシリテーター

ファシリテーターの能力や手法により、聴取する意見の内容、質、量が異なるため、画一的な評価は困難と考えられる。したがって、普遍的な評価ではなく、個々の事象に対応した評価が求められる。

2) 参加理由の分析の必要性

今回、河川管理者が主催した対話討論会になぜ多くの人々が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。それは、対話討論会という新たな意見聴取・反映の手法についての住民の関心と期待の現われであったと考えられる。さらに、新たな河川管理・整備への転換の期待が背景にあったとも考えられる。しかし、少数の参加者の大多数が特定の意見や特別の立場にある人々であった場合には、理性と責任ある意見の聴取が困難であったとの見方もあった。

ある対話討論会の開催後の満足度アンケート結果によれば、大半の人が対話討論会を高く評価していたという結果が出ている。しかし、河川管理者が分析したところ、参加者のほとんどが特定の意見を持つ人々であったため、アンケートの結果の数字だけで判断するのは危険だということが分かった。このことから参加者の属性を考慮した判断が必要であることが分かる。意見・発言の多い人、参加しても意見をいわない人、特定の団体に所属するメンバー等々、今後、住民から聴取した意見を計画に反映していく際には、これらを慎重に取り扱わなければ適切な意見聴取にならないということが明らかになった。

3) 実施回数

対話討論会は住民参加の具体的手法のひとつであり、意見を効率的に聴取するための一手法であって、合意形成のための手段ではないと委員会は考えてきた。効率的な意見聴取といっても、時間をかけて信頼関係を築くことにこそ真の意義がある。場合によっては、予定していた開催回数がn回に至ったとしても、その途上の要所で議論に一応の区切りをつけて、河川管理者が「必要である」、「緊急性がある」、あるいは「住民の期待に沿える」と確信をもつ事業などを実施していくということは

必要だと考えられる。たとえば、すでに河川管理者は、第1稿から第2稿へ、そして基礎原案から基礎案へと河川整備計画原案策定のなかで、具体的な事業を、調査・検討から実施に移行させたように、今後も対話討論会などで意見を聴取しつつ、概ね合意が得られた事業については、議論を継続しながら実施に移してゆくという順応的対応があつて良いと考えられる。

4) 課題と改善方法

主にダムと河川敷利用について、対話討論会が実施されたが、改善方法としてつぎの課題が挙げられる。

①参加者の属性

高齢の男性が多かったが、今後20年、30年間を視野におくと、計画づくりの意見聴取に、女性や若者の参加が少ないのは問題である。この問題を改善するには、討論会の開催場所、時間、案内方法などに一層の工夫を要するほか、普段から、河川に関心を高めてもらうための仕掛けを考えることが必要である。

また、特定の立場や主張を持ったグループの代表者は、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多かった。特に組織の代表者は個人の意見を発言しにくいという特徴が顕著であった。対話討論会は、立場こそ違えてもお互いの主張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が、実際には感情が先に立って議論が進みにくいことが多々見られた。この問題に関して、発言は個人の立場で行うものとし、自分の考えが相手と異なっても、相手の発言内容を否定しない等のルールを採用することが有効である。

②参加者数

広範な広報活動を行って参加者を募ったが、極めて少数の参加者しかなかったという事例があつた。これは、日常的な情報提供や地域との交流が欠けていたことが一つの原因と考えられる。

③参加者の知識・理解

対話討論会の参加者が専門的な知識や用語を理解しているとは限らない。とくに治水や利水を議論するには、ある程度以上の知識が必要な場合が多い。事実誤認や間違った認識を元に議論が独走したことがしばしばあつた。本来この問題を修正するために、ファシリテーターが置かれているが、ファシリテーターも専門的な知識や用語に十分に詳しいとは限らない。事実関係をはっきりさせなければならない場合にどう対応していくかという点に課題が残されるため、河川管理者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方式を採ったケースもあつた(例：木津川上流河川事務所)。

④開催場所と日時

ダムなどの大規模事業では、広域的な問題かつ非日常的な問題であるため、普段はなかなか意見が寄せられないが、対話討論会では多くの意見が出された。一般住民が参加しやすい日程と場所の選定に工夫が必要である。

⑤参加者以外の意見把握

対話討論会に参加しなかった人の意見を網羅的に把握するのは極めて困難である。これに関しては、対話討論会以外にもホームページや手紙等を通じて意見を聴取するなど、住民から直接に意見を聴取する方法もある。日常的に広範な情報収集を行うとともに、これを蓄積する努力が必要である。

⑥意見反映の是非

住民には権限がないため、発言に責任を問うことが難しい。無責任な発言か、反映すべき建設的な発言かを判断することが困難な場合がしばしばある。この問題に対しては、基本的には、発言の重さの見極め方や建設的な意見を述べてもらう工夫がなされるべきである。しかし、この判断がきわめて困難な場合においては、行政の裁量権に基づいて、非建設的な意見は記録を残すにとどめ、反映しないことも選択肢の一つである。

⑦今後の対話討論会に向けて

対話討論会の実施前と実施後の参加者の意識変化などは、対話討論会の評価・検討として重要である。参加者に対するプレテストとポストテストによるアンケート調査は必須要件である。

1-4 各種委員会における住民参加の現状

河川管理者は、淀川水系河川整備計画基礎案に基き、整備シートに位置づけられた事業について、事業の進め方やその内容などを、多数の委員会、協議会、検討会などを設け、学識者等から意見を聴いて検討している。これらの委員会等に、住民やNPOが委員として参加しているか否か、参加している場合はどのような位置付けで参加しているかなどの情報は、今後の住民参加、意見聴取反映の検討の参考になる。

以下は参加の態様の分類である。(参考)

- ①委員会、協議会などの性格上、行政、関係機関、学識者以外の委員を参加させる必要がないと判断されるもの。
- ②行政と関係機関の委員だけで委員会、協議会などが構成されている。
- ③行政と関係機関の委員だけで委員会、協議会などを構成しているが、必要に応じて学識者、専門家、NPOなどから意見を聴いている。
- ④行政、関係機関、学識者の委員で委員会、協議会などが構成されている。
- ⑤住民委員参加型：④に加えて一般住民やNPOが委員として委員会、協議会などに参加している。
- ⑥専門家住民委員参加型：⑤に加えて学識者ではないが、専門的知識や豊富な経験を有する住民やNPOが委員として委員会、協議会などに参加している。
- ⑦官・民連携型：行政の組織(またはネットワーク)と住民・NPOの組織(またはネットワーク)とが連携して取り組んでいる事業についての委員会、協議会。
- ⑧協働管理型：これまで専ら行政が管理していた分野を住民やNPOに役割を分担し、協働で進めている事業についての委員会、協議会など。
- ⑨対話型：対話集会、対話討論会、ワークショップ方式などで運営されているもの。
- ⑩上記のいずれの分類にも当てはまらないもの。

・・・・・・・・以下執筆中

2. 住民参加のさらなる進化に向けて

2-1 開かれた住民参加のあり方

形式的な説明会や意見聴取にとどまらない、積極的に良い意見を吸収するという姿勢で行う説明会、意見交換会、対話討論会などは、誠意をもって行うプロセスが大切である。第三者がみて河川管理者が真に誠意をもって意見聴取に努めたと客観的に認められるような場合に、たとえそれが反映に至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十分講じたと判断されることもあって良い。なお、意見聴取・反映には、テーマや時期によっていかなる手法を用いるかの判断が重要であり、また、聴取方法の改善や新たな手法の開発に向けた不断の努力が必要である。さらに、時間の観念を計画の中に組み込んでいくことも求められる。

2-2 意見聴取の方法

2-2-1 望ましい意見聴取

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蒙る住民、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多かった。しかし、関係住民の範囲は、特定の利害関係者のみから意見を聴取すれば良しとするのではなく、対話討論会に参加を希望する人々の全てに門戸を開き、意見を述べる機会を作るべきであり、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といえる。そして、「河川環境の保全」の視点からは、広く流域住民、環境保護団体、学術団体などを関係住民に含めるべきだという認識が普遍的になりつつある。「参加」にいかなる法的効力を付与するか、また、いかに「参加」を法的保護の対象とするかが今後の課題である。

住民意見の聴取・反映は法的要件として行われるので、河川管理者も重く受け止めている。しかし、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は明らかでない。現時点においては、河川管理者は、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っているとしている。しかし、住民の意見を理解する、あるいは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。やはりこれを専門とする部署を設置し、常時意見聴取に努めることが望ましい。

さらに、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、管理者等が住民に正確な情報を十分に提供しているか否かが重要である。住民が事業に対する意思を明らかにできるための情報を提供し、住民意見に真摯に対応すること、そして管理者が合意形成に至るプロセスを予め丁寧に住民に示すことが重要である。

2-2-2 一般に行われている意見聴取の方法

1) 住民の意見提出

一般に住民がその意思を発現する方法として、つぎを挙げることができる。

- ①陳情、請願(単なる意見の申出)
- ②法的に一定の手続的権利として位置づけられた公聴会での意見陳述や意見書の提出
- ③異議申出(部分的に住民が意思を反映しようとする手法)
- ④審議会等への参加による政策決定や意思決定への参画
- ⑤住民の主催による集会など住民意思の発現方法
- ⑥住民投票(拒否権の発動)

2) 意見聴取方法

行政が計画策定にあたって、一般に行っている意見聴取の手法は、つぎの手法を採用することが多い。

- ①アンケート
- ②ヒアリング
- ③グループインタビュー
- ④デプスインタビュー
- ⑤モニター
- ⑥意見・アイデアの募集
- ⑦公聴会
- ⑧説明会での質疑応答
- ⑨地域別懇談会
- ⑩パブリックコメント
- ⑪ワークショップ
- ⑫審議会・委員会への住民委員参加・傍聴者意見
- ⑬市民会議
- ⑭政策提案の公募

3) アンケート調査

今回、河川整備計画の原案を策定するために行われた意見聴取では、アンケート調査は実施されなかった。これまで述べた多様な意見聴取・反映の方法にアンケート調査を加えて補完することも有効である。以下にアンケート調査の特徴とその長所・短所などについて検討する。

アンケート調査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。無作為アンケートで意見分布を把握することが必要な場合もある。無作為抽出の場合、どのくらいの数を抽出すれば偏らない意見が集まるか、たとえば、いわゆるサイレントマジョリティーの意見を有効に抽出できるかを考えると、アンケート後に会議などを開催することを前提に実施する場合は、対象とする人数は百～百数十名が現実的だと思われるが、回収数を重視するならばこれでは少ない。調査対象を広げれば多くの意見が集まるが、エリアで分けたり、何段階にも分けて抽出する等、抽出

方法や回数によって偏った意見を少なする工夫も必要である。

アンケート調査の結果の分析方法には多くの手法があるが、一般には統計処理が必要である。分析・解析の手法によって導かれる結果が異なることもあるため、手法は慎重に選択する必要がある。また、期待する結果に導くために特定の方法を用いたり、誘導的な方法を実施するという恣意性を帯びるおそれもあり、公正中立な姿勢で臨むことが求められる。

つぎに種々のアンケートの調査方法を記す。なお、アンケートの目的によって採用する方法が異なり最も適した手法を選択する必要があることはいうまでもない。例えば市場調査では下記のようなものが採用されており、これを参考にされたい。

- ①個別訪問面接調査法
- ②個別訪問留置き調査法
- ③会場アンケート(セントラルロケーションテスト)
- ④街頭面接調査法
- ⑤来場者面接調査法
- ⑥郵送調査法
- ⑦電話調査法
- ⑧ファクシミリ調査法
- ⑨インターネット調査法
- ⑩回答者募集式調査法

2-2-3 サイレントマジョリティー

サイレントマジョリティーの定義についてはさまざまな考え方があるが、ここでは「本来意見を持っているがものいわぬ大多数の人々」のことをサイレントマジョリティーと呼ぶこととする。サイレントマジョリティーは、普段は意見をいわないが、自己が何らかの不利益を蒙ると知ったときは猛然と意見をいうという特徴を持っている。サイレントマジョリティーから意見聴取する必要性の根拠としては次の事由が考えられる。

- ①公平性、平等性を担保する必要がある。
- ②納税者である。
- ③受益者である。
- ④好悪に拘らず社会的共同責任を負う。

このように住民であり、納税者でもあるサイレントマジョリティーからは意見を聴き出す必要が本来的にはあると考えるべきである。何らかの事情があって発言できない状況にある人の意見を聴き取る方法としては、インタビューや無作為アンケートが一般に用いられる手法であるが、これまで河川分野での実施は多くなかった。

サイレントマジョリティーから意見を聴き出す方法として、効率が良いとはいえないが、小規模なコミュニティ集会やキーパーソンインタビューなど、河川管理者が自ら出向いて話を聞く方法が考えられる。しかし、サイレントマジョリティーから聴取した意見を評価して重み付けをするのは現実的には困難なことが多い。専門家の意

見も入れながら議論を積み重ね、社会的にみて「この辺りが妥当ではないか」という常識的なところが把握できれば、大きく中央値から乖離することはないと考えられる。

サイレントマジョリティーはその行動からいくつかのグループに分類することができる。住民の意見聴取・反映対象となるものは、下記の①と②-aであり、②-bのグループを意見聴取・反映することは現在のところ必要ないと考えられる。しかし、構成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、将来の課題として残されるものと考えられる。

①意見を持っている人

- ・意見を持っているが、何らかの事情により発言できない住民である。意見聴取の方法を工夫することにより、聴取を可能にすべきである。

②意見を持っていない人

a) 意見を持ちえる可能性のある人

- ・関係事象との接点が小さいため、あるいは情報が少ないためなどの理由により、関心が小さい住民である。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る。

b) 意見を持つ可能性のない人

- ・意見を持つ意欲・気力のない人や、年齢などによりその可能性が極めて低い住民である。

2-3 意見聴取と反映のしくみ

今後の河川管理を住民と行政との協働型のものとするためには、行政は従来の職能的な専門家意識から脱却し、住民の生活意識に密着した意見を積極的に河川管理に取り入れることのできる専門家へと転換する必要がある。また、住民は、行政に対する「お上」意識や、白紙委任的態度から脱却して、利益享受には責任分担が伴うということを認識することが大切である。

そもそも意見聴取反映は行政計画策定過程を透明化するための「手続」であり、計画の早い段階から「参加手続」を繰り返し行うことに、河川法の住民参加の真髓がある。そのようにすれば、早い段階から確実な情報が得られ、意見聴取の努力と成果が共有できるというメリットがある。それらが基盤となって、より良い計画の策定が図られる。すなわち、個々の議論の中からさまざまな意見を吸収しながら合意を図るプロセスこそが「反映」の原点であるということができる。

2-3-1 専門部署の設置と人材の採用・育成

意見聴取反映のための専門部署を設置し、住民との日常的な交流・対話の「場」や「しくみ」を設け、信頼関係の醸成に資することが重要である。

住民の意見は多様であり、会議などの場だけで解決できるものではない。お互いを理解した上で意見を聴き取れる取り組みを行うには、たとえば、一緒に現場で自然環境の保全活動などを行っていくなかでお互いを理解し、信頼関係を形成することなどが最も効果的である(例：猪名川河川事務所が開催した対話討論会)。

2-3-2 河川レンジャーとの協働および流域センターの設置

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・協働を図るためにすでに試行が始まっている「河川レンジャー」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場として有効である。

2-3-3 聴取窓口の常設と十分な広報活動

〇〇〇〇〇(※執筆中)

2-3-4 専門家パネルの設置

住民参加の手続きを十分に行うためには、住民への情報公開だけではなく、「質問と回答」というサイクルをうまく消化するために、第三者機関としての専門家パネルを設置することが検討されるべきである。専門家パネルの主な役割は、住民にアドバイスしたり、住民意見を整理し正確に反映すべきことを河川管理者に提言する役割を果たすことである。その他にも、アンケートの案の作成、責任ある発言かどうかの評価などが期待される。専門家パネルは年齢や性別など人材のバランスが重要である。人材の要件としては次の事項が考えられる。

- ①広い視野、住民感覚をもっている人
- ②公正な判断ができる人
- ③当事者ではないこと(利益相反の場合がありうる)

2-3-5 意見の反映

聴取された意見が計画や施策にどのように反映されたのか、あるいは、されなかったのか。反映されなかった理由は何かなど、意見提出した住民に理解される必要がある。

今回、河川管理者が行った対話討論会等で出された意見が、いかに扱われたのかを意見提出した住民に十分説明されたとはいえなかった。提出した意見がいかに扱われたかを説明しないと、住民は納得がいかないだけではなく、不信感につながるおそれがある。また、反映へのプロセスも十分説明する必要もある。これらの透明性や公平性が、住民の安心・信頼感の醸成を可能にする。

3. 社会的合意についての考察

委員会が「提言」で述べた「社会的合意」は、新たな要件として提言したのか、それを目標に取り組むように提言したのかが曖昧になっている。そこで、社会的合意についてここで再考したい。

3-1 合意について

〇〇〇〇〇(※執筆中)

3-2 法的要件としての住民参加

「住民参加」は、「より良い行政」という目標をめざして住民が行政過程に意見を述べることができる手続であり、河川法上の法的要件である。これに対して「社会的合意」は法的要件ではなく、十分な「住民参加」という手続を踏んだ結果得られる成果である。この意味からは、昨今しばしば合意形成過程で採用されるイエスかノーかを問う「住民投票」は社会的合意形成の手法になじまず、また「住民参加」の特例ともいうべき手続といえる。

3-3 合意形成の手順

合意形成の手順は、事実関係の確認から着手すべきである。

- 第1歩 ひとつの事実関係の確認 → 合意 → 共通認識の形成
- 第2歩 つぎの事実関係の確認 → 合意 → 少し共通認識が広がる。
- 第3歩 つぎの事実関係の確認 → 合意 → さらに共通認識が広がる。
- ・
- ・
- 第n歩 ひとつの課題の存在の確認 → 合意 → 共通認識の形成
- 第n+1歩 課題解決のためのいくつか方法の提案と代替案の検討 → それら以外に課題を解決する方法が考えられないことを確認 → 合意 → 共通認識の形成
- 第n+?歩 全ての案の比較検討 → 重要性・緊急性・有効性・費用対効果などから課題解決のためにもっとも有効だと考えられる方法を抽出 → 合意 → 共通認識の形成

合意と賛成は異なる。合意には「個人としては反対だが仕方がない」という判断もあり得る。また、つぎに挙げるように、重要性、緊急性、効率性、代替性などの認識と判断に基づく「仕方がない」という消極的合意もあり得る。

- ①きわめて重要なことから仕方がない。
- ②緊急に必要だから仕方がない。
- ③効率(費用対効果など)が良いから仕方がない。
- ④他に比べて一番良いから仕方がない。
- ⑤他に方法がないから仕方がない。
- ⑥自分の意見は通らなかったが、代替案が採用されれば概ね納得できるから仕方がない。
- ⑦周りの人々の考え方や意見を知り、自分の考え方は間違っていた、あるいは行き過ぎていたと認識したから仕方がない
- ⑧その他

3-4 社会的合意について

ここでいう合意とは、行政と受益者や関係住民との間だけのものではなく、もっと広い意味である。河川整備計画についていえば、治水、利水に直接間接に利害関係を

持つ狭義の住民・住民団体ばかりでなく、河川環境の保全を考える環境保護団体や環境問題についての学識者、さらには「地域の特性に詳しい流域住民」などの、利他的利益ないし公益の担い手を含めた、広い参加主体の間で、合理的に形成されていかなければならない。

「合意」は、合意に至るプロセスで、適正な手続がとられ、参加者間に共通の認識や十分な理解が得ら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、参加主体間において、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、予め何かの要件が設定され、定められた手順を踏んで行う手続ではない。「社会的合意」の形成は「プロセス」そのものであるといえる。その成否は根気よく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。

いずれの事業においても、合意形成のプロセスが必要な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、地域社会への影響度などによって異なってくる。したがって、社会的合意に明確な基準を求めることは困難であるといわざるを得ない。合意に至るプロセスが住民に評価されるべきである。そのためには合意形成までの手順を丁寧に管理者が住民に示すことが極めて重要になる。

おわりに

住民参加の意義と必要性については、さまざまな分野で議論が繰り返されてきた。住民参加のひとつの態様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捉えるのは、間違った考え方である。公共事業は、法に基づいて住民のための公共の福祉を実現するための事業であり、納税者としての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。

河川法改正が住民参加を規定した主旨を具体化するための課題は、関係住民は、自治体の枠を超えた広範な領域でさまざまな利害関係を持つため、1)多様な関係者間の利害調整が必要になるということ、2)「地域的特性」を生かした計画を策定する必要が生じるということである。このような手続は、これまでの住民参加概念とは質的にも量的にも異なる問題を提起している。

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ということだけではなく、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、また、地域の事情に詳しい住民の知識と行政の政策的・技術的判断の結合を可能にするなど、「より優れた政策決定」の手段として機能する。また、計画の早期の利害調整は紛争の発生を予防するという効果もある。

本来、住民参加の必要性は、行政の情報の補完や偏りの修正、公益代表者の独走の抑止などに認められる。しかし、多くの場合、聴取された住民の意思の取捨選択、反

映の可否の判断は、行政の裁量に委ねられているのが現状である。このような形式的な住民参加では、行政の意思決定に住民意見が適正に反映されるとは言い難い。住民参加の機能をさらに充実するために、聴取した意見を計画や施策に反映するための法的保障が必要となってくる。

このような意味において、成熟した市民社会を実現し、住民に開かれた行政に向けてパラダイムを転換するためには、より多くの住民が、権利には義務が伴うことを自覚し、これまで以上に責任をもって「住民の役割」を果たすことが不可欠になる。河川法がめざす「新たな河川管理」において、住民の意見聴取反映はその存在感をますます増大させる。しかし最も有効な意見聴取反映の手法を委員会も河川管理者もいまだ持ち得ていない。

今後、広域的行政計画策定のあり方を示すモデルと位置づけられる方策の研究・開発に、河川管理者も委員会も不断の努力を続ける必要がある。