

一般意見の聴取反映方法に関する意見・やりとり内容

- 1 第3回住民参加部会（4/11）以降に提出された意見…………… 2
- 2 第3回住民参加部会（4/11）での主な意見・やりとり内容…………… 11
- 3 第2回住民参加部会（3/27）での主な意見・やりとり内容…………… 14

1. 第3回住民参加部会（4/11）以降に提出された意見

送信者：	荻野委員（住民参加部会）
------	--------------

住民参加部会（4月11日）の論議に対する感想と意見

住民参加部会作業部会の皆さんには、具体的な案の提案をしていただき、大変な労力とすばらしい英知を結集されましたことに、あらためて感謝と敬意を表します。

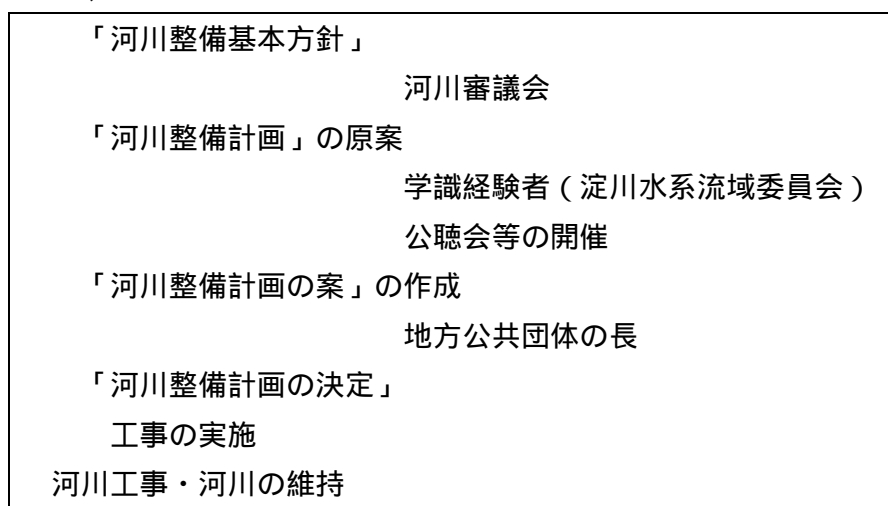
住民参加による河川管理は、始まったばかり、相応しい方法を見つけるまでの間、さまざまな試行錯誤の繰り返しになろう。公共工事の計画・施工・管理に地域住民がどのようにかかわっていけばよいか、身近な環境改善から淀川水系全体のありようが、住民参加の方法を模索する間に見えてくるに違いない。新しい実験の始まりである。30年後の河川管理が見違えるような形に成長しているはずである。

以下、気のついたことを順不同に書きます。

1. 資料3（河川管理者に対する河川整備策定時における一般意見の聴取方法について）について（この項は経過についての、確認です。）

「淀川水系流域委員会」は、河川法第16条の2第3項に基づいて設置されたものである（委員会規約第1条（設置））。河川管理者が必要と認めて、「河川整備基本方針」に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画（以下、「河川整備計画」）を作成しようとする場合において、いわゆる「学術経験者」が意見を言う場である。

流れとしては、



委員会は、上の「河川整備計画」の原案の説明を聞いて審議し、「新たな河川整備をめざして」（以下、提言030117版）を提出した。2年を経過して、委員会は、平成15年2月24日付で規約を改定し、今後の展開にそくした形で発展的に改組した。

新たに設置された住民参加部会において、河川法第16条の2第4項にある、「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られる時は、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。」をもとに、公聴会における関係住民の意見聴取の方法を検討した。

一方で、河川管理者は、「河川整備計画策定にむけての説明資料」（第1稿）（以下、説明資料第1稿）を提出し、その説明会を「河川整備計画原案の説明資料」（第1稿）と名前を改めて公開し、管内17箇所において開催した。

また、整備局から「説明資料第1稿に係る具体的な整備内容シート第1稿」（以下、内容シート第1稿）が提出されている。

本部会では、上の河川管理者の開催した説明会と説明資料第1稿および内容シート第1稿について検討した結果、整備局の真摯な取り組みと努力を評価するとともに、関係住民の「対話集会」あるいは「対話討論会」の開催の必要性が指摘され、その具体案を検討した。

2. 「対話集会」もしくは「対話討論集会」について（私の理解と解釈を交えて）

「提言030117版」に述べられたとおり、河川整備計画案の策定にあたり、

情報を公開すること、

計画策定過程を公開すること、

情報を共有すること、

住民との連携と協働すること、等その「対話集会」もしくは「対話討論集会」の必要性を提言している。

さらに、河川整備計画策定後の住民との連携と協働の必要性とその具体的な形として、流域センター（仮）や河川レンジャー（仮）等の組織的対応の必要性を提言している。

「対話集会」もしくは「対話討論集会」の詳細

（河川法との関係）「対話集会」もしくは「対話討論集会」は河川管理者が主催する、河川法に基づく「公聴会」として位置付ける。すなわち、主催者は河川管理者で、河川法第16条の2第4項に基づく、公的な「公聴会」である。

（運営）従来の河川管理者が説明を行って質疑応答で終わる、いわゆる、トップダウン形式ではなく、対話形式・対話討論形式、いわゆる、ラウンドテーブル形式で行われる。また、これまでどおり委員会と同様に会議は公開で行い、報道関係者、傍聴者の出席も可能で、議事録等は全て公開されるものである。

（構成）参加者は、河川管理者、委員会、関係住民、関係省庁・自治体、関係機関等である。河川管理者は河川整備計画原案の説明を行い、委員会等は専門的知識を持って、解説等を行い討論の理解を助ける、関係省庁・自治体、関係機関等はそれぞれの機関等から派遣される代表、関係住民は（別に定める方法で選ばれる？）。構成メンバーは固定した者ではなく、テーマ・問題・課題ごとに選任される。

（座長）議事の司会進行を行う座長（いわゆるファシリテーターと呼ばれる、熟達の信望の篤いヒト）には、河川管理者、地域住民等から中立の立場にあり、信頼・信望が

あって、また、決断力に優れ、結論の取りまとめの出来る有能な人材が求められる。

(議 決) 議事の決定には、座長と関係住民および関係省庁・自治体、関係機関等の代表が議決権・投票権をもつ。河川管理者および委員会は議決権・投票権を持たない。

(結 果) 取りまとめられた結果は、「河川整備計画案」の策定に盛り込まれる。

会議は一定の結論を得るまで何回も回を重ねて行う。意見が一本にまとまらない場合は、別途対策を講じる。

3. 意見が対立して一定の結論に達しない場合の取り扱い (私の理解と解釈を交えて)

上の対話集会で、意見が対立して座長が一定の結論を見出すことが出来なかった場合、河川管理者は、「第三者機関」に調整を依頼する。第三者機関には「委員会」があたることも考えられる。意見の対立は、河川管理者と関係住民、関係住民間、関係住民と自治体等との間で発生することが考えられる。

第三者機関は、新河川法や「提言 030117 版」の理念目的に照らして、対話集会の討論過程等を審議し、対立意見の調整を計るとともに、河川管理者や関係住民等に意見聴取を行い、また、専門家の意見を聞いて、最終的な判断を下して、河川管理者に勧告する。

最終的な判断を下すには、客観的な判断基準を示し、結論に至った経緯を具体的に関係者全員に説明する必要がある。

なお、最終判断に不服や不満が発生する場合は、河川管理者の最終判断に従うことになるう。

説明資料第 1 稿の説明 (原案)
委員会の意見
公聴会の開催等による住民意見の反映
河川整備計画案の作成
地方公共団体の長の意見
河川整備計画の決定
河川工事実施

対話集会 (公聴会)
主 催 者 : 河川管理者
コーディネータ : 委員会
参 加 者 : 関係住民等

意見の集約が不調に終わった場合、河川管理者は第三者委員会を設置

第三者委員会
主 催 者 : 河川管理者
コーディネータ : 委員会
参 加 者 : 委員会

河川管理者に最終調整結果を提出する

4. 関係住民の範囲（私の解釈）

関係住民は、該当する課題ごとに範囲が設定されて、その範囲から集会参加メンバーが選出される。関係住民の範囲の決定は「委員会」が行うのが妥当であろう。メンバーの選出基準はあらかじめ決めておく必要がある。

関係省庁、自治体、関係機関についても同様で、「委員会」は河川管理者の意見を聞いて、範囲を設定し、その代表者を関係機関と相談して決定する。

これらの手続きは、公的「公聴会」の性格に照らして、法的な手続きを持って行わなければならない。従って、手続きにおいて法的関係をキチンと整えておくことが必要である。

5. 河川整備計画原案について（私の解釈）

河川整備計画案を作成するために、上のような手続きを経るのであるから、河川管理者はその案の基となる説明書を用意する必要がある。現在の考えでは、いわゆる「原案」がそれに相当するものと考えられている。

しかし、「委員会」や「説明会」では参加者の反応は「原案」に対して、きわめて不評であった。説明を聞くまでも無く、討論の対象にもなっていない、との印象である。

原案には、河川工事、河川維持管理に関する結論だけが示されて、結論に達するまでの理論的な過程や原案作成時に考えられたであろう、さまざま対案・代替案等について詳しい説明がなければ、工事実施案の結論だけを見せられても、判断しようがない、と言った感想であった。

河川管理者は、原案の結論を示すのではなく、結論に達した理由をキチンと説明し、討論の材料を提供するようにしなければならない。その際、難解な専門用語やあいまいな表現は避けて、図やイラストを用いてわかりやすく、丁寧に、さらに、データや河川情報もキチンとつけて討論に提供されなければならない。

6. アメリカ中西部諸州の水裁判所（water court）について（私のコメント）

この「公聴会」の構想を聞いて、直ちに思い出したのが、アメリカ中西部の諸州における水裁判所である。

参考までに私が知っている限りを（間違っているかもしれません）お話します。

コロラド州では water law が策定されていて、水に関する文字どおり全ての事案・事件等の法的根拠を与えています。例えば、水利権の申請は水裁判所に行い、水利権の許可は水裁判所が行います。許可水利権の成立です。（コロラド州にはわが国に見るような慣行水利権に相当する権利も残されています）

さまざまの水にかかわるトラブルは関係者の間で結論が得られないと、水裁判所に持ち込まれます。水裁判所には水専門の裁判官・判事がいます。また、関係機関例えばコロラド州水資源局には専属の顧問弁護士がいます。民間にも水問題を専門に扱う弁護士がいます。水にかかわる裁判を専門に扱う専門職の人々もいます。水裁判所には地裁・高裁・最高裁判所まであり、問題の決着がつくまで争うことが出来るようになっていきます。

なぜこんな仕組みが出来たのか、私にはよく分かりませんが、アメリカ中西部（17州）

における水問題が深刻な状況にあることと西部開拓の歴史的な事情があると思います。アメリカの水法は州法で規定されていて、州ごとに考え方や取り扱いが少しずつ異なります。それは水資源の事情や産業経済の発展の事情などが州ごとに異なるからでしょう。

コロラド州では、州の水は全て公共財で勝手に私有財とすることは出来ません。水利権を取得してはじめて、自分の目的に水を利用することが出来ます。しかし、水利権は自由に売買・譲渡することが出来ます。例えば、灌漑用に取得した水利権を節水によって余剰の水を生み出し、市町に上水道として水利権の一部を売ることが出来るのです。もちろん、水裁判所の許可を得ることが必要ですが。市の人口が増えて上水道に不足が出ると、新聞広告で「水利権求む」と出します。灌漑用水でパイプライン化などによって合理化すると「水利権譲ります」と新聞に広告を出すのです。また、灌漑用水の内部でも、灌漑用水を管理する水利組合の掲示板には「ことし 10 株の水利権売ります」あるいは「20 株の水利権求む」などの掲示を見ることが出来ます。10 株 20 株と言うのは農家の自分が所属する水利組合からもらえる権利水量の単位です。water bond、あるいは water share と呼ばれて、一種の株券と同様に農家同士で売買が出来るのです。節水をして余分な水利権や株を売って儲けることもできます。ただ弊害もあります。Water bond の原価は 50 ドルですが、時価は 2000 ドルと言うこともあります。すなわち、water bond は資産価値があると言うわけです。水の市場原理導入と言うことが言われていますが、こんなことを想定して言っているのですから相当特殊な場合に限られます。アメリカによるグローバル化の流れはいろいろなところで現れていることが分かります。注意事項です。

さて、このアメリカの事情を知るにつけ、水問題はわが国では相当ゆっくりとした状況にあったと思われれます。しかし、今回のように淀川水系河川整備計画策定において関係住民の意見を全面的に反映しようとする、生半可な態度ではとても対処できないことは、アメリカの水裁判所の例を見るとよく分かると思います。すなわち、法行政制度としてキチンと整備された体系の中で作業が進められなければならないのです。

「住民対話集会」などで意見の対立を調整できなくなった場合を想定して、最終決着をどのようにして決めるか、その法的手続きをキチンと整備しておかないとすべて「絵に描いたもち」「有言無実」となってしまいます。

7. 他の部会との関係

委員会には、他の部会が設けられている。他の部会と本部会「関係住民の討論集会」の関係も検討しておかなければならない。

以上

送信者：	藤井委員（住民参加部会）
------	--------------

住民はサイレントマジョリティではない。自己の足元のくらしの場では実に多くを語る。

内山節の「～人々が河川とかかわるようにな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。河川を自分達の手の届くところに置くことによって、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持つようにならなければ永遠に合意形成はありえない。」は至言である。

豊穰の郷 赤野井湾流域協議会の7年の活動で見えてきた真理が語られている。

地域住民にイニシアティブがかえってきたとき住民は語り動く。それは内発的なものであるだけに（行政からのやらされ感ではなく）、力強さを発揮していく。情報も経験知、生活知をベースに科学的知識にせまり、行動は地域（地元）を軸に全国、海外ともネットワークを組むようになる。交流の機会における住民の主体的に語る状況を見るにつけ、サイレントマジョリティと言いきることには問題がある。

送信者：	本多委員（住民参加部会）
------	--------------

資料3（2003.04.11版）の7ページに10．を追加

10．住民・行政との協働による取り組みからの意見聴取・意見交流・対話の促進

公聴会等(対話集会、対話討論会を含む)の場だけでなく、意見聴取を必要とする事柄について、住民に広く呼びかけその事柄について意見の異なる住民同士や行政が作業や現場での検証、まとめなどをワークショップの手法も含め協働で取り組むことにより意見聴取・意見交流・対話を促進する。

- 1) 住民・行政の信頼関係の構築(意見が違って同じテーブルに着き、お互いを理解しあいながらも互いの主張をしあえる関係。協働による信頼関係の構築)
- 2) とともに考え、ともに取り組む姿勢(意見を言う人、意見を聞く人の関係だけではない。その後の取り組みにも協働が活かされる取り組み方が大切)
- 3) 住民同士の意見の違いも交流し合い、互いを理解しあう関係を構築する取り組みの中から双方の意見を聴取する。(互いに対立する意見を別々に聞くことではない。お互いが理解しあった中での意見の違いを引き出すことが大切である。)
- 4) 意見とは、整理された言葉や文章や電子データだけではない。その地域の人々の生き様や暮らしの中に考え方や方策が見つかることもある。意見の違う住民同士と行政などが、ともに現場を歩き、観察し、尋ね聞き、体験することから意見を汲み取ることも必要である。
- 5) 会場にこもって対話するだけでなく、現地に出向いて現状を認識しながら対話や意見聴取を進めるなど行動的な方法も必要。ともに動く姿勢が必要。

たとえ意見が違っていても協働し、住民と住民、住民と行政、行政と行政の信頼関係を構築することが大切である。

以上

送信者：	松本委員（住民参加部会）
------	--------------

- 1 . p 4 のファシリテータ（進行・調整役）は流域委員会委員を除くのが妥当であろうと思います。「第三者機関（例：委員会）」が流域委員会そのものか、流域委員会委員から構成される機関になることが想定されるからです。

- 2 . p 6 の「関係住民」について
 - a . < 確認事項 > 利害関係者の中には、堤防で野草摘みを趣味にしている人や川で釣りを趣味にしている人は、ここに含まれると考えてよいのですか？

 - b . の利害関係者以外の住民一般は、流域住民とするほうがよいと思います。流域住民の範囲は、集水域に居住・生活する人々ということによろしいですか？

 - c . の流域社会構成員は「流域関連住民」くらいの表現のほうがわかりやすいのではないのでしょうか？

送信者：	米山委員（住民参加部会）
------	--------------

4月18日午後の第4回住民参加部会には、都合で出席できません。それで、第3回の川上委員の提供された資料についてのコメントをしておきます。前回の私の発言には、もしかすると誤解を招きかねないと思ったためです。

1．前回の資料3の3頁の図のなかで、n回実施とあるのに対して、n= になるおそれがある、と述べたのは、政治的経済的、あるいはイデオロギー的対立、またあるいは意図的に管理者に対して対抗する立場によって、計画に対する組織的政治的な反対運動が起き、收拾がつかなくなる事態もありうると考えたからです。理念としての環境保護も、現実の治水、利水の必要性、緊急性、あるいは長期的展望に立った潜在的な重要性和拮抗する場面が起こり得ると予想されるからです。

徹底的な話し合いの必要性は承知していますが、その結果どのような前進もできないという事態は、なんとか回避する必要があります。

2．そこで重要になるのは「まとめ役」です。ファシリテーター（促進役）ではなくコーディネータ coordinator（調整役）でしょう。むしろ調停の役割も果たせることが必要だと思います。

流域委員会の委員かどうかは、「委員以外の適任者が望ましい」という表現でよいと思います。

3．関係住民に国民を含めるのは妥当だと思います。

2. 第3回住民参加部会（4/11）での主な意見・やりとり内容

<提言内容の法的な枠組み、スタンスについて>

- ・ 住民参加の計画策定手続きは法的な手続きに関わる部分だが、現行法に少し上乘せした実現可能性のある手続きで行うのか、それとも現行法を超越した全く新しいことを行うのか、そのスタンスを先に議論しておく必要がある。公聴会や対話集会のあり方、ファシリテータや第三者機関の位置付けにも関わってくる。

ワーキンググループの議論では、対話集会を議論の場として位置付け、従来型の公聴会とは異質なものとしている。これは河川法に記載されている公聴会等に含まれると考えてよいか。

河川法第16条の2項では「公聴会の開催等」と記されている。提言にある対話集会を公聴会として位置付けるならば問題はないと思われるが、そうではないならば難しいかもしれない。（河川管理者）

公聴会のやりかたは、どこにも記されていない。さまざまな方法を試し、この対話集会を河川法における公聴会として位置付ければ、それを河川管理者が尊重していただけるのではないか。

河川法に従っていくのなら、全体として河川法16条2「公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるための必要な措置」という言葉の定義づけを行うべき。また、この中には「河川管理を住民に戻すべき」と書かれているが、河川法を越えたところで切り分けを行い、30年、40年後の長期的な視点で入れた目指すべき方向を示せば、河川管理者にとっても取り扱いやすいものになる。

法律の枠の中で考えるべきではない。いかに法律を超えたことを実現するかという、未来に向けた動きが必要である。法律というものは多様な解釈が存在する。意思決定のプロセスが今後の法律を決めていくのであり、そこをきちんと明記しておくべきだ。

この別冊提言に、そこまで期待されているとも思えない。法的に不可能であれば、河川管理者も実行できないだろう。そういう意味では、法的に可能な部分と理想を示す部分を整理したほうがよいのではないか。（部会長）

法的な枠組みについては、公聴会や河川法の「必要な措置」について位置付けができれば、問題なく整理できると認識している。委員の皆さんからも意見を頂戴した上で、文章化も可能である。（川上リーダー）

資料3の3ページの河川整備計画策定に向けてのフロー案の流れを、現状の行政手続きとして行えるかどうかについて、河川管理者にお伺いしたい。

各委員には、そのあたりのことも含めて意見をお出しいただきたい。また、河川管理者には、別冊提言は、ハウツーものをお望みなのか、この種の内容でよいのか、ご意見いただきたい。（部会長）

河川管理者の内部でも議論させていただく。（河川管理者）

- ・ 現在は、説明会、パブリックコメントなどが行われているが、法律の中で公聴会を明確に義務づけられているところはない。この提言の中で、説明会やパブリックコメントを充実

させていくことが必要だろう。一方で、ワークショップという言葉がこの提言の中にはでてきていない。説明会の延長として、論点を決めて専門的な知識を誰かがきちっと説明し議論していくというワークショップは提言の中で触れておくべきであろう。その上でさらに出てくるのが公聴会である。

<対話集会の議論の対象について>

- ・ 川上リーダーに確認したい。整備計画に「検討する」と書かれているものについても議論の対象にするのか。
作業部会では、“実施”されるものについてのみ議論の対象とするという意見が多かった。これは、“検討”されるものについては“実施”に移す時点で、この方式で意見を聞いて反映できるからだ。（川上リーダー）
- ・ 河川管理者に確認したい。一度「実施」と書いたものを、議論が紛糾したため、「検討」に変えることはあり得るのか。
共通資料の1ページ目に、「随時、計画を改定し、追加・修正・中止等を行うものである」と書いている。それが全てを語っている。

<ファシリテータ、第3者機関について>

- ・ ファシリテータとかワークショップという言葉の扱いを決めてほしい。日本語にして、「調整役（ファシリテータ）」あるいは「まとめ役」としたい。
「まとめ役」ではなく「進行調整役」とすべきである
- ・ ファシリテータを「委員以外の適任者」としているが、「委員および適任者」としてもよいのではないか。
- ・ 第3者機関の設置という新しい提言をしているが、ファシリテータが第3者としてちゃんと機能すれば、屋上屋を重ねることになるのではないか。いたずらに時間をかけることなく十分に議論を尽くすことが可能で、誰もがわかりやすく、参加しやすい仕組みが重要であり、手続きが積み重なることは必ずしもプラスにはならない。そのような観点から第3者機関を議論すべき。
流域委員会で検討された原案に、さらに住民意見等を聞いて計画にするのであれば、対話集会、公聴会はファシリテータのみにすべき。意見を聞いてその判断を第3者に任せるといった形では対話集会は完結しないのではないか。
- ・ ファシリテータや第三者機関の条件を列挙してみるべきである。個人的な意見だが、ファシリテータの条件としては、異なった立場の意見の背景を構造的に理解できる人、かつ自分の意見を言いすぎない人、異なる立場の意見を引き出すコミュニケーション能力を持った人、社会的な大義を持って進行が出来る人、異なる立場の人から信頼を得ている人。そして第三者機関は、そのファシリテータの集団であることが構造的に重要である。

<公聴会、対話集会を行うタイミングとそれにかかる時間について>

- ・ 河川管理者が計画を策定してから、住民の意見をきくということか。
意見を聞くための公聴会は、もっと前の計画段階からやるべきだと考えている。事案に

よって実施期間も回数も変わってくるだろう。（川上リーダー）

- ・ 資料3の3ページで、「n回実施」となっているが、お互い一歩も譲らず水掛け論になるケースなど、これが無限になる可能性がある。その意味で、最終的にまとめるというファシリテータが重要となってくる。

n回が無限になってはいけませんが、時間をかけて信頼関係を気づくことにこそ、意味があるのではないかと。（部会長）

<その他>

- ・ 日本人は、サイレントマジョリティではなく多弁になる場合が多くある。多弁な中にどう入り込んでいくかがポイントではないか。
- ・ 資料3の4ページの「地域環境」のトップにくるべきは、「経済性、つまり食べていけること」ではないか。
- ・ 関係住民を全国民にまで広げるのは、対応上現実的でないと思われる。（河川管理者）
日本国民なら、一人の納税者として意見を言う権利があるはずである。
- ・ 住民参加は、住民と行政がよい関係を保つことができこそ初めて機能する。行政が情報公開や説明会を行っても、その場所が糾弾の場になり形骸化してしまうことも多い。経験上、単なる議論の場ではなしに、住民と行政の協働こそ重要だと思われる。その部分を強調すべきだ。

3. 第2回住民参加部会（3/27）での主な意見・やりとり内容

- ・代替案というところを決めて出すということになるので、日本にはなじみにくい。“提案と代替案”という言い方にしてはどうか。また、学識経験者といっても幅があり、現場の経験があり現状をよく知っているという意味の学識経験者であることを明記した方がよい。
- ・資料3の2頁に関係住民という言葉について新たな定義をされているが、従来の意味合いで使われる場合と混同されやすい。新たな定義であれば、違う言葉を考案した方がよいのではないか。
- ・計画策定自体がとても大きなことであるので、この提案の通りに説明会や討論会等を実施する場合かなり時間と労力がかかるのではないか。具体的に想像できるような例等があれば教えてほしい。

整備計画の中で実施となっている事業をこのように検討していく、とするならそれほど数は多くならないはずである。

これはあくまで基本的な考え方であり、合意のもとに省略しうる段階もあるだろう。

- ・住民には利害関係者や無関心層など様々なタイプがあり、そのタイプによって意見聴取のあり方や意見反映の仕方が違ってくる、といったこれまでの議論の積み重ねをもっと生かした内容にしてほしい。
- ・2頁に「それ以外の住民、さらには地球市民」となっているが、ここで地球市民が出てくるのは飛躍しすぎではないか。
- ・利害のからんだ住民への広報の仕方、その手順等についても内容に入れる必要があるのではないか。特に洪水被害に遭う危険性のある場合、関心の薄い住民にどのように現状を伝え認識してもらうかは重要である。
- ・5頁の聴取意見反映の際の判断基準だが、この順番についてもっと検討する必要がある。

以上