

## 実践班まとめ（案）

住民参加の理念と目的ならびに住民概念と合意形成（個々の住民意見とその合意）とは何か？の次の課題として、住民参加の実践の場を作る。

住民の意見や質問はどこに発すればよいか、窓口を一本化する等の方法が必要であろう。河川管理者が作成する河川整備計画説明資料（第2稿）（以下、第2稿という）において、協働・連携の場として「パートナーシップ事業」の創設が述べられている。河川管理の変革を意識した取り組みで賞賛に値する、また、合意形成の手続きについても、河川管理者は流域委員会と十分に協議しておく必要がある。

しかしながら、住民参加の実践の具体化について、第2稿において形式的な文言は網羅されているが、内容はなお不十分で、不明な点も見られるので若干の修正と追加が必要である。

### 1．住民参加の具体化・実践の課題

住民参加の具体化には次の2つのプロセスが考えられている。

その1．提言別冊（030516版）（以下、別冊という）「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」を実践する「対話集会」の運営方法の具体化。

その2．河川管理者と住民が継続的に協働・連携する場：「パートナーシップ事業」の具体化。

である。すなわち、「河川整備計画」案の策定の段階で住民の意見をいかに反映するか、と、整備計画の実施段階あるいは河川管理に継続的に住民が参加しどんな役割を担うことが出来るか、その具体的な仕組みづくりを「整備計画」に盛り込むことである。

この二つの課題は全く新しい考え方であって、河川管理者にとっても住民参加部会にとっても、十分な知識や経験を持ち合わせていない。出来るだけ多くの先行事例の調査も行って、経験から学びつつ次第に充実した組織に成長することが望まれ、一挙に理想的なもの出来るものではない。

### 2．一般意見聴取と反映方法 住民参加の手続きの具体化について（その1）

河川管理者が対話集会等を実施しやすいように、第21回委員会（2003.5.16）において確定した別冊を発展させ、具体化したものを作成すべきである。

河川管理者が現在行っている第2稿についての説明会と別冊で提案している対話集会は別物である。河川管理者がはっきりとわかるように、対話集会、対話討論会がどのようなものであるかを具体的に提言すべきではないか。

別冊では公聴会、対話集会、対話討論会、円卓会議とさまざまな言葉が使われているが、これらの定義や違いを明確にしておくべき。

別冊に対話集会の方法が記載されているが、それが唯一の方法というわけではない。いくつかの方法を提示し、その中から、状況に応じた適切な方法を河川管理者に選択して頂くのがよい。

等の論議を経て、以下のようにまとめられた。

#### 2.1 第2稿の修正を要する箇所

第2稿において、2．現状の課題の章、ページ15に、2．8住民参加の項を設けて、次の文言を書き加える。すなわち、淀川水系の河川整備において、これまで河川整備計画を地域住民に周知徹底するのに、これまで公聴会やパブリックコメント、関係

資料等の縦覧を行ってきたが、形式的で十分な対応とは言えず、地域の意向が十分に反映されてこなかった。今後の整備計画が淀川水系全般にわたり包括的で総合的なものになるために、地域の意向を反映する効果的な仕組みを構築することが不可欠である。

3. 河川整備の基本的な考え方の章において、ページ 17 に、6) 住民参加においては、地域の意向が十分に反映されるよう協働連携の場を設ける。また、整備計画作成にあたっては計画の案の段階から住民の意見を反映させるために必要な措置を行う。

4. 河川整備の方針 4.1.3 情報の共有と公開、住民との連携・協働、関係団体・自治体・他省庁との連携、ページ 18 の「意見交換が継続的に行えるような機会を設ける」を「継続的に行えるようなパートナーシップ事業を創設する」

5. 具体的な整備内容 5.1.2 情報の共有と公開、住民との連携・協働、関係団体・自治体・他省庁との連携、ページ 29 (2)住民との連携・協働の中を

1) 計画の策定段階での地域の意向の反映方法

2) 連携・協働の場の創設、パートナーシップの事業

の 2 項目に分けて、具体的内容を記述する必要がある。

## 2.2 計画の策定段階での地域の意向の反映方法

以下の内容について、整備内容シートに項目を挙げて記載する必要がある。基本的な考え方等は別冊に記載されているので、河川管理者が実施可能と思われる範囲で具体化すること。

河川法（以下、法と言う）上の位置付けは、法第 16 条の 2 の 4 における「公聴会等、関係住民の意見を反映させるための必要な措置」として、公聴会のほか説明会の開催、公告・縦覧、意見の提出、説明書の配布、インターネット情報等、重ねて種々の手続きを行って「合意形成」に努める。

公聴会あるいは説明会の形式は、別冊に提言されている「対話集会」もしくは「対話討論会」として、いずれによるかは、整備計画の内容や住民の状況等を踏まえて適宜判断する。また、必要に応じてワークショップ等の形式をとることも考えられる。

「対話集会」もしくは「対話討論会」の実施の要点（別冊のページ 2～3 考え方による）

ファシリテータの役割と責任、円卓会議方式の採用等

「対話集会」もしくは「対話討論会」のテーマ、参加者の選定、

合意形成と結果の反映方法

合意形成が得られないような場合の措置

流域委員会との関係

【付記】塚本委員からのコメントを付記しておくので参考にしてください。

イ)〔公聴会〕

感想から提案、代替案まで、参考として聴取することが基本であり、場合によって1、2回の質疑のやりとりもある。(本委員会に於いても、同じ内容のものがあつた)

ロ)〔円卓会議〕

円卓上で会議をおこなう。テーマ、議題を中心にそこでの問題点と内容を明確にし、解決のために互いに議論、話し合いを深め結果を導き出す目的がある。従つて卓上参加者はテーマ、議題の範疇にあつて、立場、分野が互いに異なる代表、代理的な責任、責任感のあるもので構成されている程、その効果と効力も大きい。

ハ)〔対話集会〕

テーマ、議題をもとに、その範疇に関心または関わりのある人たちが多数集まり、限られた時間の中で何度かのやりとりも含めて、そこでの問題点、内容を明確にしていく。とともに、テーマや議題はもとより、問題点と内容についても、よりよく知る学習効果をももつ。ときに、解決に向けての提案など、次なるステップに繋がることにもなる。(一方、発展・展開の方向が不定で予期せぬ落とし穴に落ちることもある。)

ニ)〔対話討論会〕

テーマ、議題をもとに、その範疇でより関心または関わりの深い人たちが中心に多数集まり、対話集会などで明確になつたように問題点、内容が具体案も含めて、限られた時間での有効なやりとりを通して、より絞りながら深まていくとともに、そこでの共通認識が生まれる。また学習を深める効果と次なるステップと解決に向けての効力とともに、発展・展開が期待できる。(一方、進行を誤れば、思わぬ方向と結果になり、後の修復が困難となる危険もはらんでいる。従つて討論者の一部としてあらかじめ特定しておくこともある。)

ホ)〔参加住民〕

テーマ、議題をもとに集まってきた、何らかの関心、関わりを持った住民のこと。その場と時間を共有した住民から、そこでのテーマ、議題をも含めて日頃の活動、生活、仕事などを通じて、強い関心と深い関わりを持つ住民まで、幅広い参加住民を表す。

ヘ)〔住民組織〕

上記と同様、活動、生活、仕事などの社会での何らかの組織に属することを表すものであり、従来の組織とともに、おおよその人は積極的、消極的とは関係なく、社会的には何らかの組織に属している。

ト)〔地域組織〕

上記の内容から、地域として面的に(制限)された、従来の組織を含む組織のこと。

〔住民団体、住民組織、地域組織〕についての意見

20~30年を見据えた、新たな「河川整備計画」と委員会の本意、大意をもとに、住民参加による計画推進とその実現に向けての過程において、〔住民組織、地域組織〕については従来の状態の組織を含み、またそれをも指す。「従来の行政と組織の関係で、現在の社会状況と形態の結果がある」ことも、その原因と結果とともに現状と実体をよく理解し学習する必要があると考える。

安易で平坦な言葉(固有名詞)にとどまらず、何らかの条件と制約が必要であろう。(塚本明正)

### 3．連携・協働の場の創設、パートナーシップの事業

検討会では、第2稿において、4.の4.1.3の記述（ページ18）が「河川管理の転換の意思」をよく表しているのに対して、5の5.1.2（ページ29）の内容が貧弱で、具体性に乏しく、河川管理者の「住民参加」への取り組みに、これまでの不慣れも手伝ってか、「腰が引けている」印象が強い、との意見が出された。全体の評価としては、住民参加の具体的な取り組み内容がはっきり見えてこない。第5章は再検討が必要である。

このような観点から、「河川管理者と住民のパートナーシップ（第2稿の5.具体的な整備内容5.1.2(2)住民との連携・協働、p.29に関連して）の理念・あり方をどのように構築するか等の案を提案することにした。

#### 3.1 住民と行政とのパートナーシップの考え方

- ・ボランティアでの住民参加には限界がある。行政のパートナーとしてNPO等の住民組織を位置付け、活動に必要な対価を支払うシステムが必要である。
- ・パートナーシップについては、既にいろいろな活動があるが、住民主体というものをどのように実現するかが難しい。
- ・始めからリジッドな組織を考えるより、フレキシブルなものを立ち上げるのがよい。
- ・従って、連携・協働やパートナーシップのゴールイメージを持つことが必要。
- ・パートナーとなるためには、お互いの信頼関係と力量が必要。
- ・パートナーシップの役割となるのは、インターフェースである。いわば、住民と河川管理者との接着剤である。行政のパートナーとしてNPO等の住民組織を位置付ける。
- ・新たなことに挑戦するためには、ボランティア的な精神と最小限度のお金が必要。すなわち、情熱のあるボランティアだけでなく、専任のプロフェッショナルが必要。
- ・組織やお金など、形を与えることにはプラスとマイナスの面がある。始めから固定的なものにしてしまうのは良くない。
- ・例として、網野町では、古くから、鳴き砂を守る運動が行われてきており、鳴き砂の保護を目的とした条例が制定されて、成功例として紹介されている。また、環境省では、グリーンワーカー制度を作っている。自治体で作っている森林レンジャーは職員だが、グリーンワーカー制度では一般の人を任命しており、ボランティアとレンジャーの中間形態である。
- ・淀川水系のような大きな流域では、インターフェースの役割をする組織は複数作り、お互いに競い合わせることが大事ではないか。

等の意見が出されて、それらを以下のようにまとめて、第2稿に対する修正意見とする。なお、この内容は具体的には「整備内容シート」に記載すべき事項である。

#### 3.2 パートナーシップ事業

##### 琵琶湖・淀川市民協議会（仮称）（\*）の創設

河川管理者とパートナーシップを構築する住民組織の設立を提案する。住民参加の仕組みづくりの提案は、河川管理者にお任せするのではなく、住民側がはっきりとしたものを提案する必要がある。しかしながら、始めから大規模なリジッドな組織を考えるのではなく、試行錯誤を繰り返して、次第に実力をつけながら、河川管理者のパートナーの責務を果たすことの出来る団体として成長するように、段階的、計画的に整備されることが肝要である、と考えている。

(\*) 名称は市民フォーラムとか、住民コンソーシアムとかカタカナ、住民委員会・市民会議等の漢字などいろいろ考えられる。

#### **琵琶湖・淀川市民協議会（仮称）の必要性**

河川管理者は、説明資料（第2稿）で、河川行政の基本的な転換を図るため、住民との「パートナーシップ事業」の取り組みを提案している。

河川管理者は従来の職能的な専門家の意識から住民に密着した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意識転換の具体化を提案した。一方で、住民は行政に対する「お上」意識や「おまかせ」的な無関心を改めて、住民としての応分の負担と自己責任を果たしうる意識改革が必要である。むしろ[日頃自らの生活態度を棚に上げて、行政に文句ばかりつけている]地域住民こそ変わらなければならないのである、すなわち、住民のエンパワーメントである。

そのためには、河川管理者と住民が連携・協働して、新たな河川管理体制（河川整備計画の立案から管理まで）を構築する公正な仕組み、すなわち「連携と協働の場」を構築することが必要である。河川をめぐる全ての関係者の合意形成を目指して、河川管理者と住民はパートナーとしてそれぞれの役割と責務を果たすことが、「河川管理の転換」の意味するところである。

#### **琵琶湖・淀川市民協議会（仮称）の構成**

琵琶湖・淀川市民協議会（仮称）は NPO 法（\*）に基づく、法的人格を有する公法人で、河川管理者等の行政組織からは独立した民間団体である。琵琶湖・淀川流域の河川等の流域管理に関わり、河川管理者と連携・協働して河川等の管理業務を補完・支援・分担しうる能力を、人的、物的、財政的に備えた組織である。

(\*) NPO は琵琶湖・淀川だけに必要な組織ではない。全国の主要河川は共通の課題を持っている。その観点からすると、河川法を一部改正して、全国の主要河川でこのような NPO を組織化することを考えるのも必要ではなからうか。

#### **・民間（市民）団体である（NPO）**

組織構成は、民間人による公法人団体である。理事会・監事会（理事長等）は流域の重要人物から構成される。実務には専従の職員（所長とそのスタッフ）とボランティア団体（個人）からなり、専用の事務所や必要に応じて施設や建物を有する。

専従の職員には事務職員と専門職員をおく。専門職員には、環境、自然生態系保全（動物、植物、水棲生物等）景観、水利、水質、社会活動・教育、社会福祉、法律、啓蒙、等の専門分野から人材を選ぶ。整備内容シートでは環境や河川利用等のさまざまなプロジェクトが提案されている。これらには専門家や関係住民や市民等の参加と協力が不可欠である。専従の職員が連絡調整にあたる事が出来る。

一般事務職員は、所長、副所長、総務、会計、企画調整等からなる。

また、広大な地域であるから本部と数箇所の地方事務所が必要で、地域担当職員も必要である。

特別委員会あるいは常設委員会を設けることも必要であろう。たとえば、河川行政委員会、環境・自然生態系保全委員会、湧水・水利調整委員会、景観・公園委員会、地域活動委員会等である。整備内容シートでは 18 程度の協議会や委員会を提案している。それらの窓口を一本化して、上述の特別委員会や常設委員会で調整することも考えられる。

河川管理者とのパートナーとなって活動するために、地域住民のボランティア活動を支援し、地域行政や地域住民とのパイプ役ともなる。

### ・河川管理者と一定の業務分担を行う（パートナーシップ）

淀川流域は広大で多様な空間である。その上、河川管理行政は極めて多様な部門にまたがっている。河川管理者との間に業務契約・提携を締結し、河川管理者のサービス業務の一部を分担する。たとえば、上の専門部会で行う検討・活動事業は河川管理者だけでは実行が困難なものも含まれる。それらを補完的に業務分担するのである。同時に、河川管理者はそれらの業務に対して、分担金を負担するのである。

同様に、府県等の地方自治体が管理する水系についても一定の業務を分担することが可能である。

### ・河川管理者の業務を支援・補完する（マッチング）

河川管理者の日常の河川管理業務を、支援し補完する役割を果たす。膨大な河川管理業務を行政だけでなく民間の視点から支援するのである。たとえば、河川環境パトロール、地域情報の交換、行政指導の住民への伝達、等である。同様に、府県等の地方自治体が管理する水系についても一定の業務を分担することが可能である。

### ・河川管理者と住民等との連絡調整（インターフェース）

河川行政は、河川管理者が上意下達（トップダウン）行う部門と、流域住民が自発的な創意工夫に基づいてボトムアップで行う部門がある。これらの連絡調整は、河川管理者と流域住民の双方から信頼される団体がインターフェースとなって、推進することが必要である。本協議会がその任にあたる。府県等の地方自治体との関係も同様である。

### ・財政独立（ファイナンス）

河川管理者と流域住民との双方から信頼を得るためには、その活動は、そのどちらにも片寄ったものではない。双方から等距離にあって、独立した意志と業務内容を持つことが必要である。その前提には財政的に独立することが必要である。河川管理者、地方自治体・地方公共団体、民間団体等は様々な形で安定した財政支援を行うことが必要である。

### ・第三者による業務評価と会計・人事の透明性（アカウンタビリティ）

業務は、得てしてマンネリ化し、行政と民間の中立を保つことは困難を伴う。そこで第三者評価を受ける制度と、会計業務や人事案件はガラス張りにして、全ての業務に対して説明責任を負うものである。疑惑や不正が生じる余地を制度的に排除することが必要である。

#### 4.事例紹介

田中（真）委員

次頁以降の資料は、京都市が 1997 年に都市計画決定した鴨川歩道橋計画だったが、世論で賛否が広がり、社会的反響が大きいことから、市民とのパートナーシップを基本に「考える会」を設置し、さまざまな議論の場をつくり、時間をかけ、社会的合意を試みたその経緯であります。

<措置の目的（設置要綱より）>

人と車の交通ネットワークを形成し、京都の都市景観を創りだしている鴨川に架かる橋について、望まれる役割やその地域の景観にふさわしい意匠・形態などについて様々な視点から検討し、また、その中で人にやさしい鴨川歩道橋のあり方についても議論し、市長に対し提言することを目的とする「明日の鴨川の橋を考える会」（以下「考える会」という。）を設置する。

**第1回 考える会**

日時：平成12年7月24日  
午後2時～午後4時  
場所：京都ロイヤルホテル ロイヤルホール  
内容  
鴨川と鴨川に架かる橋の歴史  
鴨川に架かる橋の現況  
会の進め方  
課題の抽出

平成12年8月 公募委員の募集

平成12年9月 ホームページの開設

**第2回 考える会**

日時：平成12年10月1日  
午後1時30分～午後4時30分  
場所：平安会館 平安の間  
内容  
鴨川の橋に望まれる役割  
鴨川の橋の基本理念・コンセプト

**第3回 考える会**

日時：平成12年12月18日  
午前10時～12時10分  
場所：平安会館 平安の間  
内容  
基本理念・コンセプト  
鴨川の橋と地域特性

平成13年1月～2月  
市民アンケート調査

平成13年1月～2月  
観光客アンケート調査

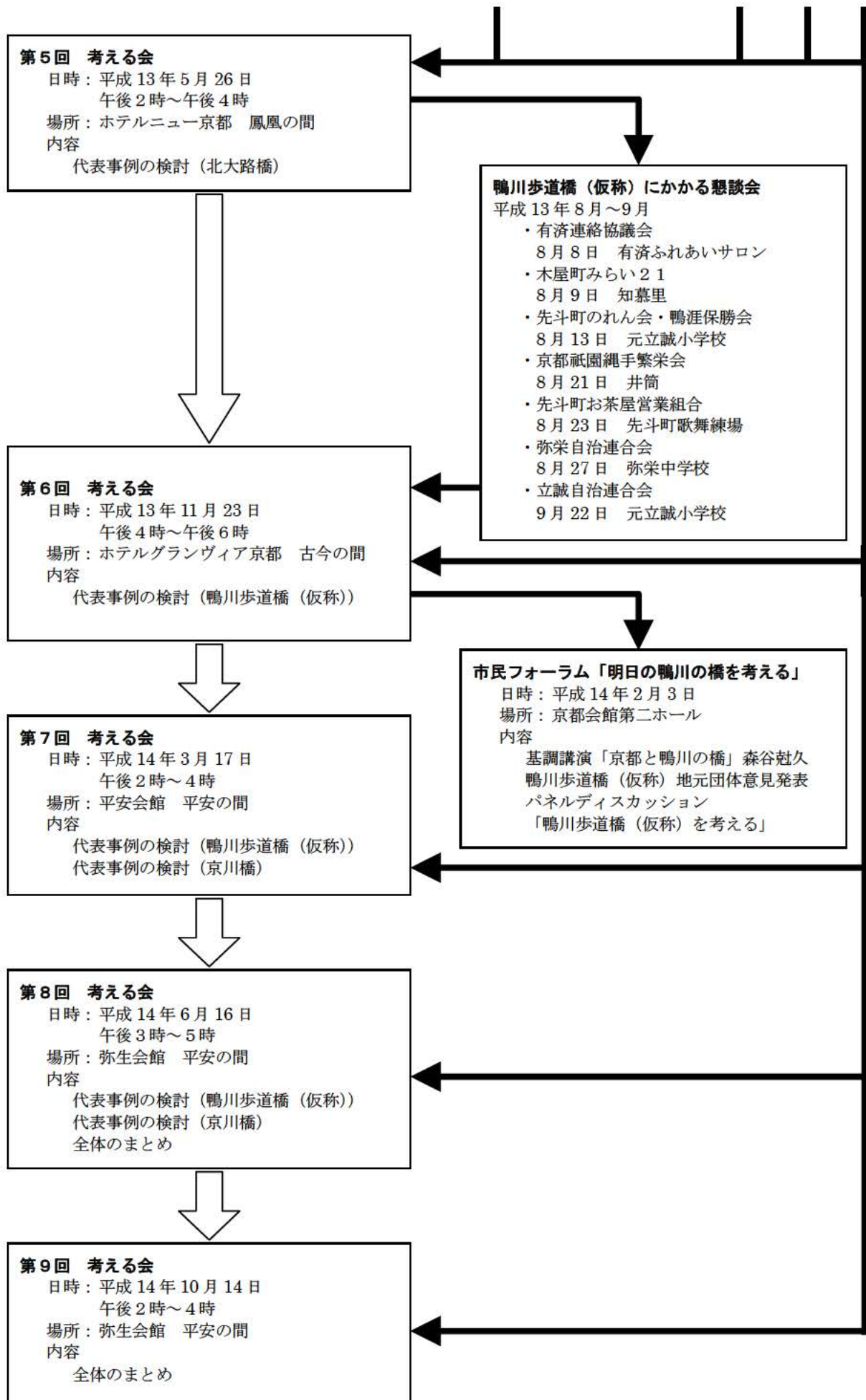
**第4回 考える会**

日時：平成13年2月5日  
午後1時30分～4時30分  
場所：平安会館 平安の間  
内容  
代表事例の検討  
（北大路橋、鴨川歩道橋、京川橋）  
各ゾーンのテーマと代表的事例  
・ゾーンⅠ 自然・歴史的景観の保全  
・ゾーンⅡ 調和を基調とする都心の再生  
・ゾーンⅢ 新しい都市機能の創造と集積

**シンポジウム「明日の鴨川の橋を考える」**

日時：平成13年3月10日  
場所：KBSホール  
内容  
基調講演「鴨川の橋の文化」 上田篤  
パネルディスカッション  
「明日の鴨川の橋を考える」  
内井昭蔵・家村浩和・田中真澄  
西村恭子・宗田好史





「明日の鴨川の橋を考える会」委員等名簿（五十音順、敬称略）

顧問

梅原 猛 京都を語る会 座長  
西島 安則 京都を語る会 副座長

会長

内井 昭蔵 滋賀県立大学教授（平成 14 年 8 月 3 日逝去）

副会長（会長代理）

森谷 尅久 武庫川女子大学教授

委員

家村 浩和 京都大学教授  
一色 英二 公募委員  
井波 律子 国際日本文化研究センター教授  
坂上 守男 京都市観光協会 会長  
坂下 勝子 (株)京都放送ラジオディレクター  
杉江 貞昭 鴨川を美しくする会 事務局長  
田中 真澄 岩屋山 志明院 住職  
谷口 キヨコ ディスクジョッキー  
林 春男 京都大学教授  
平井 義久 京都商工会議所 地域開発・都市整備委員会 委員長  
松田 昌巳 (社)京都市身体障害者団体連合会 理事  
宗田 好史 京都府立大学助教授  
森田 りえ子 日本画家  
山岡 景一郎 「月刊 京都」主筆  
山本 清子 公募委員  
横内 敏人 京都造形芸術大学教授  
リム ボン 立命館大学教授

オブザーバー

野田 勝 国土交通省京都国道事務所長  
(七條 牧生 " [平成 12 年 7 月～平成 13 年 3 月在任])

上記のように、意見聴取反映の具体例を参考に記述したいと思います。整備項目によっては住民参加ができるものとできないものがあり、固定化するのは難しいと思われます。

公共事業における住民参加の一手法「パブリック・インボルブメント」= 公衆と共に事業を進める方法。計画の当初から情報提供し、意見を聴き、内容を改善、合意を形成する。この手法を都市計画段階で民主的に考えるべきであったが、まだパートナーシップの考えが未成就であったと思われる。しかし、計画決定後でも市民参加、市民自治への道を広げたことは意義深いのである。

市民フォーラムは事実上公聴会的役割を果たし、集約された意見を反映し、鴨川歩道橋については社会的合意が得られない、という判断をし、計画を見直すことになった。また、今後、地域住民等の自治を尊重し、話し合いを続ける方向で結論づけられた。

都市計画決定後の公共事業の推進にも市民参加、意見反映が生かされ、京都市の行政姿勢が評価された。現状のダム行政への参考になればと思います。

#### < 早急の実践例 >

##### 大戸川ダム

##### (1) ダム検討委員会の設置 ( 諮問機関 )

委員選任は工学、生態、文化、歴史などできるだけ多くの分野から、13 名以上で構成し、管理者と流域委員会が選ぶ。

(2) 委員として一般公募、三名以上、管理者が選ぶ。

(3) メール、FAX による公衆からの意見聴取

(4) シンポジウム、フォーラムをダム検討委員会で複数開く。

(5) 可能であればダム地域内のアンケート調査を実施する。( 地域内で意識調査 )

(6) 検討委員会が公聴会を開く。

管理者は公聴会の意見集約を順守するという制約を受ける。実施か中止の意見反映の判断とする。

ケーススタディとして早急に実践するべきと思われます。ご検討の程、宜しくお願い致します。