

住民参加のさらなる進化に向けて (案)
(061027見え消し版)

平成18年10月27日

淀川水系流域委員会
住民参加部会
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

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（参考）

3-1 __合意について

3-2 __法的要件としての住民参加

3-3 __「社会的」合意について

3-4 __合意形成の手順について

おわりに

2006年10月27日

意見聴取反映WG／意見書（案）の検討

住民参加のさらなる進化に向けて（061027見え消し版）

（赤字修正案：澤井委員 紫字修正案：田中委員 青字修正案：川上委員）

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、個別の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」「住民参加」という多様な価値を実現するという複合的な特徴をもった広域行政計画と言えるでしょう。

また、河川法は、河川整備計画策定の過程で、学識経験を有する者に意見を聴くこと、（第16条の2第3項）、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ること（同第4項）を規定しました。現在わが国で制定されている約1800の実定法のなかで、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ありません。この住民意見の聴取反映の淵源は、憲法前文及び第1条に規定する「主権在民」、第13条に規定する「個人の尊重・幸福追求権・公共の福祉」にあることは疑う余地がありません。

しかし、意見聴取反映の具体的な方法やその手続については、河川法および行政組織法に定められず、どのような手法で意見聴取し、聴取した意見をどのよう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ました。つまり住民の意見聴取反映を具体化するに当たっては、河川管理者は、河川法の主旨に沿った新しい参加の手法を工夫する必要が生じました。

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）を設置すると同時に、計画策定時における一般意見の聴取反映方法について委員会に諮問しました。

これを受けて委員会は、平成15年5月検討の成果を提言別冊としてまとめ河川管理者に提出しました。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（以下、進行調整役という）を置く円卓方式の対話集会（以下、対話討論会に統一）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意見を述べました。この提案を受け、河川管理者は、いくつかの重要な課題について水系各地で計35回もの対話討論会の開催に真摯に取り組まれました。

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られ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します。

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

今回は、対話討論会と住民説明会とがほぼ同時並行的に実施されました。対話討論会は主として討論に重きをおいた取り組み、住民説明会は主として説明に重きをおいた取り組みであるのはもちろんですが、前者は広域的なエリア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分類することができるでしょう。~~対話討論会で行われた説明と住民説明会で行われた説明とは本来同じ性質・内容のものであることが望ましいと考えます。なぜなら往々にして住民説明会は住民説得集会的な性格を持ったものになりがちであるからです。対話討論会は参加者数も多いため、場所や経費などの物理的制約があります。住民説明会と対話討論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でしょう。~~

対話討論会は参加者数も多いため、場所や経費などの物理的制約がより厳しくなりますが、住民説明会と対話討論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でしょう。ところで、住民説明会は往々にして住民説得集会的な性格を持ったものになりがちですが、対話討論会で行われる説明と住民説明会で行われる説明とは、本来同じ性質・内容のものであることが望まれます。

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ための過程で行ってきた代表的な意見聴取反映方法について検討することにします。

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、特に、記名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、委員会はこれを極めて高く評価しています。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ります。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ます。媒体としてはホームページ、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が考えられます。

1-2 住民説明会

住民説明会は各河川事務所単位で、主としてその地域の住民を対象として次のように実施されました。（河川管理者提供資料を整理）

表-1 第1稿についての説明会

淀川河川事務所	H15/2/16～3/1	計7回
琵琶湖河川事務所	H15/2/22～3/8	計5回
木津川上流河川事務所	H15/2/16～2/22	計3回
猪名川河川事務所	H15/2/22、2/23	計2回
		計17回

表-2 第2稿についての説明会

琵琶湖河川事務所	H15/7/22～7/31	計4回
木津川上流河川事務所	H15/7/20、7/21	計2回
猪名川河川事務所	H15/7/29～7/31	計3回
		計9回

表-3 ダムについての説明会

淀川河川事務所 琵琶湖河川事務所	H15/6/28～7/6	計5回
木津川上流河川事務所	H15/7/6	計1回
猪名川河川事務所	H15/7/5	計1回
		計7回

表-4 ダムについての2回目の説明会

淀川河川事務所 琵琶湖河川事務所	H15/7/24～H17/1/30	計5回
木津川上流河川事務所	H16/12/12 H17/1/13	計2回
猪名川河川事務所	H16/9/5 H16/9/11	計2回
		計9回

表-5 基礎原案についての説明会

淀川河川事務所	H15/10/25、26 12/7	計3回
琵琶湖河川事務所	H15/10/18 10/25 10/26	計3回
木津川上流河川事務所		—
猪名川河川事務所	H15/10/18、10/25	計2回
		計8回

~~1-2-1~~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ました。その場合にも、説明会の最後には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全く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り、紛争に発展するケースも少なくありませんでした。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したから、当然、参加者の意見や質問を受け、できるだけこれに答えるよう努力されました。また、進行を円滑に進めるために、調整役（コーディネータ）を置いて運営する、いわば改善型説明会とでもいべき手法を採った河川事務所もありました。（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、中立的な立場の進行調整役（ファシリテータ）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ました。

考え方や立場を異にする住民同士の対話の場は、これまで全くと言っていいほどありませんでしたが、~~それは、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~~するといひ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~~からでもある~~といえるでしょう。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極めて高く評価しています。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、対話討論会のバリエーションなど検討・開発すべき多くの課題があることが分かりました。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でしょう。

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次のように実施されました。（河川管理者提供資料を整理）

表-6 対話討論会

淀川河川事務所	H15/11/2～11/16	計 4 回
琵琶湖河川事務所	H15/11/24～H16/11/28	計 19 回
木津川上流河川事務所	H16/3/20～9/25	計 6 回
猪名川河川事務所	H15/12/7～H16/10/10	計 6 回
		計 35 回

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ました。

1次委員会の検討では、進行調整役（ファシリテータ）として相応しい人材の属性として次のようなことが挙げられていました。

- ①異なった立場の意見の背景を構造的に理解できる人、かつ自分の意見を言
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ある人
- ③社会的な大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、進行調整役（ファシリテータ）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、また専門の進行調整役（ファシリテータ）もいない状況の中での人材確保の困難さも背景にあって、実施された対話集会は、委員会が提案した方式のみではなく、進行調整役（ファシリテータ）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ました。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ま

す。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回実施されました。以下に掲げるように、個々の事務所により対話討論会は、さまざまな手法が試行されました。

- 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、進行調整役（ファシリテータ）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～進行調整役（ファシリテータ）が運営するが、各テーブルに調整役（コーディネータ）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大変意義深いこととあります。

今回対話討論会のテーマとされた事業のひとつは、住民に身近な淀川や木津川下流の河川敷利用でした。また、地域住民に既に大きな影響を及ぼしている計画・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した。

ダム事業については、既に一定の手順を経て計画決定され、その結果、既に負の影響を受けた、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包含した状況を背景にして対話集会が実施されました。

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言わざるを得ません。

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言わざるを得ませんが、前述したように、対話討論会を開催するまでは、例えば推進派と反対派が「共通の場」で議論する機会はありませんでしたが、今回、初めて公開討論の「場」を設けたことの意義は大きいと思われれます。

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、より多くの意見を頂けた。住民から直接建設促進、反対の意見が出されることにより住民同士の理解が深まった」と評価しています。(河川管理者提供の資料より引用)

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をみると、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は高いことがわかります。しかし、これまでの対話討論会の結果、テーマ毎、場面毎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分かりました。また、事案によって実施期間も回数も変わってくるでしょう。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と考えられます。

対話討論会は、住民意見聴取の主要な部分を占めますが、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には疑いのないところです。

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ります。今回は予め意見募集し、ファシリテータが意見分布を考慮して登壇者を選定しました。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

が長時間続く場面がありました。

- (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す。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ま~~す~~。この方式はアイデア募集などには向いてい~~る~~ま~~す~~が意見集約や合意形成には不向きでしょう。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りました。しかし、管理者は立场上意見が偏るおそれがありますから第三者専門家が加わることを望まれます。

- (3) ワークショップ方式

○○○○○

1-3-4 運営上の留意点

- 1) 進行調整役(ファシリテータ)の能力や手法により聴取する意見の内容、質、量が異なる結果、共通のベースに立った評価は困難と考えられます。従って、普遍的な結論ではなく、ケース~~／~~バイケースの評価にならざるを得~~ないと言~~~~わざるを得~~ません。

- 2) 参加理由の分析の必要性

今回河川管理者の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ります。ひとつには、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だったのではないかと考えられます。さらに、新たな河川~~客~~管理・整備への転換の期待が背景にあったとも考えられます。しかし、実際には、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を聴取できなかったという見方もありました。

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ます。しかし、河川管理者が参加者を分析したところ、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そうです。このことから参加者の属性を考慮した判断が必要だということが分かりました。よく意見を言う人、参加しても意見を言わない人、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りました。

- 3) 実施回数について

対話討論会は住民参加の具体的手法のひとつであり、効率的に意見を聴取するための一手法であって社会的合意形成のための手段ではないと委員会は考えてきました。効率的な意見聴取と言っても、時間をかけて信頼関係を築くことにこそ真の意義があります。場合によっては、「n回」が∞に続けることになっても、その途上の要所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~~添~~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ます。例えば、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いう河川整備計画原案策定の進化のプロセスで、具体的な事業がを、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なプロセスがあっても良いのではないかと考えられます。

4) 課題と改善の方法

主にダムと河川敷利用について、対話討論会が実施されましたが、改善課題としてつぎの4点が挙げられます。

①参加者の属性について

- ・年齢～高齢の男性が多かった。＝ようですが、今後20年、30年間を視野において計画づくりの意見聴取に女性、若者の参加が少ないのは問題です。

＜改善の方法または考え方＞



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も有効でしょう。

②大規模事業（ダム等）について

- ・開催場所と日時～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ませんが、対話討論会では多くの意見が出ました。一般住民が参加しやすいような日程と場所の選定に工夫が必要です。

＜改善の方法または考え方＞



- ・特定の立場や主張を持ったグループの代表者～相手の立場や意見を理解しようとしないうえに議論がかみ合わない場面が少なくありませんでした。代表は個人の意見が言いにくいものです。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のですが、実際には感情が先に立って議論が進みにくいという傾向が見られました。

＜改善の方法または考え方＞



この問題に関しては、全国水環境交流会などでよく用いられている、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適用することが有効であると思われます。

- ##### ③参加者の知識について～専門的な知識や用語の理解～対話討論会の参加者がこれらを理解しているとは限りません。特に治水や利水を議論するには、ある程度の知識が必要な場合が多いのですが、事実誤認や間違った認識を元に議論が独走したことも往々にしてありました。

~~＜改善の方法または考え方＞~~

この問題点を修正するために、本来進行調整役（ファシリテータ）が置かれていますが、進行調整役（ファシリテータ）も専門的な知識や用語に十分に詳しいとは限りません。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あります。河川管理者がオブザーバ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りました。（例：木津川上流河川事務所）

- ④参加者が少ないという問題～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無かったという事例がありました。

＜改善の方法または考え方＞

日常的な情報提供や地域との交流が欠けていたことが原因として考えられます。

- ⑤対話討論会に参加しなかった人の意見の把握～対話集会に参加しない人々の意見を網羅的に把握するのは極めて困難です。

＜改善の方法または考え方＞

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できる、住民から直接に意見を聴取する方法もあります。日常的に各種のチャンネルやアンテナをつくり、蓄積する努力が必要です。

- ⑥責任ある発言かどうかの判断～住民には権限がないので発言に責任を問うこと自体が難しいと考えられます。また、住民と学識者の意見とでは重みも違い、関係住民でも地元とそれ以外では意見の重みが違います。

＜改善の方法または考え方＞

責任ある発言の見極め方や責任ある意見を述べてもらう工夫が必要ですが、行政には裁量権がありますから、いい加減な意見は記録を残すにとどめ、反映の判断に際しては無視することもできるでしょう。

- ⑦今後の対話討論会のあり方について～対話討論会実施前と実施後の参加者の意識変化などについてのモニタリング（アンケート）調査は今後の意見聴取反映の検討に重要です。

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

~~2-1-1 対話討論会の改善~~

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、時間と費用がかかっても一生懸命やるという過程こそが大事です。そのようにして結果的に反映できるような意見が得られなかったとしても、河川法に定められた意見反映のための措置を講じたこ

とになるのです。テーマや時期によってどのような手法を用いるかの整理が必要です。

~~＜澤井委員修正案＞また、対話討論会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す。税金と負担金で事業をしているダム事業者からは、ある時間で区切って、議論することも大事である。ドイツでは、計画を節目で区切ってその都度住民意見を聴くが、後戻りして意見は聴かない(意見は言えない)というやり方をしている。時間の観念を計画の中に組み込んでいくことも大切だという意見がありましたでしょう。~~

~~＜田中委員修正案＞また、対話討論会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す。税金と負担金で事業をしているダム事業者からは、ある時間で区切って、議論することも大事である。ドイツでは、計画を節目で区切ってその都度住民意見を聴くが、後戻りして意見は聴かない(意見は言えない)というやり方をしている。時間の観念を計画の中に組み込んでいくことも大切だという意見がありました。~~

2-2 意見聴取の方法

2-2-1 開かれた対話のあり方

行政の政策形成過程において、いかなる住民の範囲が(参加適格)、いかなる段階において、いかなる形態で参加すべきかを考えると、従来は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」がその判断基準でした。しかし、今回の関係住民の範囲は、これまでのように特定の利害関係者(補償対象)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ったことの意義は極めて大きいと言えます。

「河川環境の保全」を視野におけば、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ります。「参加」にいかなる法的効力を付与するか、法的保護の対象とするかが今後の課題でしょう。

住民意見の聴取反映は法定要件として行われるので、河川管理者も重く受け止められています。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、設置しているなら誰がやっているのか、そのための人材を育成しようとしているのかは明らかにされていません。

河川管理者は、住民や学識者や世の中の人の意見を聞きながらやっていこうという姿勢ですが、ある特定の部署が担当するものではなく、ある特定の事業についてのみ意見を聴取できればいいというものではないことから、河川管理者は意見聴取反映のためだけの組織は置かないという見解を示しています。

また、人材育成や若手育成の部署の設置については、人材育成という面では研修システムの中で強化している。技術研究発表会というのもあり、その分野としてコミュニケーション部門という発表の場がある。職員研修として、ある特定のグループを育成しているのではないという見解を示しています。

しかし、人の話を要領よく聞く、伝えたいことを要領よく話すということは訓練

なしにはできません。やはりプロに近い部署を作ることが望ましいと考えます。

さまざまな住民から意見を聞くというスタンスはスタートしたばかりです。従って、組織を作るという段階には至っていないのでしょう。しかし、法律のもとで効率よく意見聴取反映を進めるには、組織の中で~~＝~~専門的に経験を積んでいくというのが望ましいでしょう。

さらに基本的な課題は、対話討論会を開催する以前に、事業者が正しい情報を十分に提供している~~か~~かどうかです。そして住民がその意思を明らかにできるほどの情報を提供し、住民の質問にきちんと答えていくこと、事業者が合意形成までの手順をしっかりと住民に示すことが非常に重要です。

2-2-2 一般に行われている意見聴取の方法

一般的に住民がその意思~~を~~を発現する方法としては、つぎに~~掲げる~~のようなものを挙げることができます。

- 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）

また、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としては、つぎに掲げるような手法を用いることが多いようです。

- 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

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の手法として、アンケート調査は実施されませんでした。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す。以下にアンケート調査の特徴やその長所・短所などについて検討します。

・アンケート調査について

アンケート調査を行う場合は十分工夫して設問を設けなければなりません。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ります。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、例えば、サイレントマジョリティ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する場合は、対象人数は百～百数十名が現実的だと思われませんが、回収率を重視するならばこれでは少な過ぎると思われれます。調査の対象~~を~~を広げれば多くの意見が集まるという考え方より、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が少なくなるという考え方もあります。

アンケート調査の結果の分析方法には多くの手法があり、かなり複雑で統計知識が必要です。分析の手法によって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ります。また、期待する結果に導くために特定の手法を用いたり、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ます。

つぎに掲げるような調査・分析の方法がありますが、当委員会には専門家が選任されて~~異~~いなため、詳しくは河川管理者の今後の研究に譲ることとします。

アンケート調査の方法

- 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
- ⑪ その他

アンケート調査の手順としてはつぎのような順序で検討することが必要です。

- ① 調査対象の決定
- ② 調査方法の決定

- ・回収率
- ・調査地域
- ・調査期間
- ③アンケート項目の決定
- ④精度かコストかの検討
- ⑤標本数の検討
 - ・比率や平均値のサンプリング誤差
 - ・標本数

※多変量解析を行う場合は変数（例．質問数）の10倍程度の標本が必要

アンケート結果の分析の方法としてつぎのような方法があります。

- ① 度数分布
- ② 代表値
- ③ 平均値
- ④ 検定
- ⑤ 分散分析
- ⑥ 多変量解析
 - ・重回帰分析
 - ・正準相関分析
 - ・数量化Ⅰ類分析、Ⅱ類分析、Ⅲ類分析
 - ・コンジョイント分析
 - ・判別分析
 - ・A I D（自動相互作用検出または多段層別）分析
 - ・主成分分析
 - ・因子分析
 - ・クラスター分析
 - ・コレスポンデンス分析
 - ・潜在クラス分析
 - ・多次元尺度法
 - ・その他

2-2-3 サイレントマジョリティについて

~~1)サイレントマジョリティについての考え方~~

一般に、本来意見を持っているがもの言わぬ大多数の人々のことをサイレントマジョリティと呼びます。サイレントマジョリティは、普段は意見を言わないが、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言うという特徴を持っています。しかし、住民であり、納税者でもあるサイレントマジョリティからは意見を聴き出す必要が~~あ~~ります。何らかの事情があつ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的な方法でありますが、河川分野ではあまり実施されることがないありませんでした。

サイレントマジョリティから意見を聴き出す方法として考えられるのは、あまり効率が良いとは言えませんが、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という方法が考えられます。しかし、サイレントマジョリティ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難しいでしょう。オープンの中で専門家の意見も入れながら議論を積み重ね、「この辺りが妥当ではないかという」社会的にみて常識的なところが把握できれば、それほど大きく間違いはないと考えられます。

<田中委員修正案（追加）>問題は、サイレントマジョリティと言われる中には、意見を持っていない人たち、あるいは持てない人たち、つまり、事業内容も知らず、無知識でイエス・ノーだけで参加する人たちをどう扱うか、これからの大きな課題である。

2-3 意見聴取と反映のしくみ

今後の河川管理を行政と住民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ります。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認識することが大切です。

そもそも意見聴取反映は行政上の「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髄があるのです。すなわち、個々の議論の中でさまざまな意見を吸収しながら合意を図る過程がすなわち「反映」なのです。

次に意見聴取と反映の組織とプロセスに関する提案を述べます。

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す。

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ありません。お互いを理解した上で意見を聴き取れるような取り組みを行うには、例えば、一緒に現場で自然環境の保全の活動などを行っていく中でお互いを理解し、信頼関係を形成することなどが最も効果的であると考えられます。（例：猪名川河川事務所対話討論会）

2-3-2 河川レンジャーとの協働及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ありませんが、他にも行政と住民との交流と連携そして協働を図るために既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、実質的な住民意見聴取反映のチャンネルや場として活用できるでし

よう。

2-3-3 聴取窓口の常設と十分な広報活動

○○○○○

2-3-4 第三者機関としての専門家パネルの設置

十分な住民参加の手続きを行うためには、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、住民がアドバイスを得たり、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てもよいと考えます。

2-3-5 聴取した意見の反映について

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、それらが結果として意見提出した住民に見え易くする必要があります。透明性や公平性が、住民の安心・信頼感の醸成につながります。

対話討論会で出された意見がどのように扱われたのかという説明はあまりされませんでした。せっかく出した意見がどう扱われたかを説明されないと、賛成の人も反対の人も納得が得られないだけでなく、不信感につながるおそれがあります。反映のプロセスも十分説明する必要があります。

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、それを目標にいろいろ取組むように宣言したのが曖昧になっています。仮にいずれの趣旨だとしても、社会的合意を目標として欲しいということは提言したわけで、そのためにはどういうことをして、どういうことが必要なのかをここで再考します。

3-1 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、もっと広い意味での社会的なものです。河川整備計画について言えば、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ものです。

「社会的合意」は、それに至る過程で、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す。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通にしておくことが求められるでしょう。

しかし、大多数の合意（社会的合意）を得たら環境破壊をしていいのかというところではありません。また、自然環境保全の課題を多数決で決めるのは本質的に問題があります。さらに、<澤井委員修正案>自分人間中心<田中委員修正案>自分人間

中心の立場で議論するのか、或いは一番被害を受ける生態系等の立場に立って議論するのかでも合意は違ってきます。

関係自治体、関係住民、NPOなど民間の公益の担い手を含めた広い参加者が、納得のいく手続を経て結論に達する過程そのものが、ここでいう「社会的合意の形成」に導くのでしょうか。

3-2 法的要件としての住民参加

＜田中委員修正案＞法的要件としての住民参加「社会的」合意について

「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ついて意見を述べることができる手続であり、河川法上の法定要件です。これに対して「社会的合意」は法定要件ではなく、十分な「住民参加」という手続を踏んだ結果得られる成果（納得）であります。これらを混同してはなりません。この意味から、最初から社会的合意をめざしてイエスかノーかを問う「住民投票」は「住民参加」の例外というべき手続とすることができます。

~~＜澤井委員修正案＞いうまでもなく、十分な情報公開、説明責任の遂行、意見聴取などのプロセスを欠く「住民投票」は不当です。~~

~~＜田中委員修正案＞この意味から、最初から社会的合意をめざしてイエスかノーかを問う「住民投票」は「住民参加」の例外というべき手続とすることができます。いうまでもなく、十分な情報公開、説明責任の遂行、意見聴取などのプロセスを欠く「住民投票」は不当です。~~

3-3 「社会的」合意について

＜田中委員修正案（削除）＞~~3-3 「社会的」合意について~~

「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ありません。結局、「社会的合意」の形成は「プロセス」そのものです。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います。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せよ、と言うのが河川法の規定ですが、それがひいては計画内容が社会的な合意に達すれば望ましいということにはなりません。

どの事業においても、合意形成のプロセスが必要なことは間違いありませんが、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ります。

結局、社会的合意に明確な基準はあり得ないでしょう。合意に至るプロセスが住民に評価されるべきです。そのためには合意形成までの手順をしっかりと事業者が住民に示すことが非常に重要になります。

3-4 合意形成の手順について ＜田中委員修正案＞3-43

合意形成の手順はまず事実関係の確認から着手すべきであると考えます。

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 次の事実関係の確認→合意→少し共通認識が広がる。

第3歩 次の事実関係の確認→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の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

合意と賛成は異なります。合意には「反対だが仕方がない」という判断もあり得るでしょう。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でしょう。例えば、次のような事例が考えられます。

- ①きわめて重要なことだから・・・・・・・・。
- ②緊急に必要だから・・・・・・・・。
- ③効率（費用対効果など）が良いから・・・・・・・・。
- ④他に比べて一番良いから・・・・・・・・。
- ⑤他に方法がないから・・・・・・・・。
- 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・・・・・・・・。
- 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・・・・・・・・。
- ⑧その他

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ました。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、憲法が定める「主権在民」の本質を理解しない、はなはだ皮相な見方であると考えられます。公共事業は法に基づいて住民や国民のための公共の福祉を実現するための事業であり、納税者としてその利益を享受する住民の意見は当然に聴取・反映されるべきだというのが基本的な考え方です。住民の意見を聴取反映するシステムがなければ、住民が求めでもない事業が間違った方向に突っ走ってしまうこともあるでしょう。河川法が河川管理者に住民参加を義務付けたのは、戦後の産業復興と高度経済成長を背景として、国策として<田中委員修正案>ダム開発や<川上修正案>ダム開発など水資源確保を最優先事項とするために昭和39年に河川法を改正してから30有余年を経て、暮らしが豊かで便利になった反面、人口や産業の都市集中、公害や自然環境の悪化など社会構造の大きな変化、それらに伴う国民の価値観の多様化などによって時代が要請するものがあつたればこそでしょう。<田中委員修正案>とくに河川環境の悪化は深刻であり、河川法の主軸に加

わった環境保全・再生は、住民参加との連動こそが大切である。なのです。

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、1)河川についての関係住民は、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、多様な関係者間の利害調整が必要になるということ、2)自治体の枠を超えた広範な領域で住民参加により「地域的特性」を生かした計画を策定する必要があるということです。このような手続は、これまでの住民参加概念とは量的にも質的にも異なる問題を提起しています。

住民参加の効用は、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、行政と住民の対応のなかから、「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ことです。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ります。

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、公益代表性の独走の抑止などに認められます。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す。このような形式的な住民参加は、「住民参加のしくみやその運営上の法的地位の不明確性、不確定性」、「行政の意思決定に及ぼす影響力・拘束力の不確実性」という問題を内包しています。住民参加の機能をさらに充実するためには、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でしょう。

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に違いありません。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することでしょう。しかし有効な意見聴取反映の手法を私たちも河川管理者もまだ持ち得ていません。どういう手順で住民から意見を聴取するのか、どういうことで合意と判断するのか~~で~~**あり**について、委員会も河川管理者も未だ決定的な方策を見だし得ていません。<田中委員修正案（追加）>**意見聴取反映については即座に確定できるものではない。よりよ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。**今後も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ような方策の研究・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ります。

参考文献

住民参加の法的課題 田村悦一 有斐閣 平成 18 年 6 月