

## 「社会的合意」に関する委員からの意見

### <目次>

前回部会（8/28）以降に頂いた意見に\*印をつけております

有馬委員	1
田中（真）委員	2
畑委員*	3
本多委員	4
村上委員	5
山本委員*	6
米山委員	7

## 社会的合意について

一般的な意味の「社会的合意」ではなく、ダム建設に限って意見を述べたいと思います。

ダムについての説明会を思い出してみますに、建設に当たって代替案を含めての環境アセスメントを実施したのかどうか、自然環境・社会環境等についての事前調査をだれが行ったのか、またその内容はどんなものだったか、自然環境保全対策の検討が正当に行われたのかどうか等々の疑問を抱かすにはおれませんでした。丹生ダム現地視察時にもこれらの疑問は解消されることはありませんでした。周辺の自然環境調査結果は、それを聞いても自然の様子を想像することもできない粗末なものでした。ダムによって消失する場所の自然については、調査することが無駄であると考えているかに思えました。保全策として示された「貴重種の移植」についても、その場所さえ見せていただけない有様で、事前調査そのものに疑問を持たぬわけに行きませんでした。そのような場合、そこに合意が生まれるはずはありません。

ダムが本当に必要な場合、環境調査も保全策も必死で行われるはずですが、ダム建設が優先される限り、それらの調査はただ免罪符を得るためにしか行われたいのです。いい加減な調査結果を示しておいて、「社会的合意」が得られるかどうかとか、「社会的合意」とは何を指すかという質問は意味がないといえるでしょう。本気で、必要十分な事前調査に基づく計画説明は当然「合意」が得られるはず、と考えます。

公共事業における社会的合意が形成されているかどうかは本質的に考えて、自然に生まれてくるものではない。

本来、公共事業は事業の計画、策定時に地域住民をはじめ、広く公衆の意見を聞き、住民参加の民主的ルールを推進しなければならないのを、してこなかったのであり、というよりは、この手順を意図的に省略した方が実行しやすかったのである。

然し、国民の税金での公共事業は名の通り限りなく、多くの国民のために利益となる事業である以上、出来るだけ多くの人に関与し、参加することは当然といえる。その考えからすれば事業者は積極的に公衆の意見を聞き、尊重し、それを反映するための手法を自らがとらなければならない。その手法を講じて、プロセスをふみ、できるだけ多くの人の意見を集約し、その結果事業に対する公衆の是か非か、実施か中止か、社会的合意が形成できたのか、できていないのかの判断にすれば良いのである。要は事業主がどれだけ努力をし、民主的ルールを推進し、時間をかけ、公衆の意見にエネルギーを費やしたか。その結果、意見を尊重し、反映させた。というその事が手順を踏んだ公共事業のあり方として社会的に認められる結果となる。その事が大切なのである。

鴨川の歩道橋問題を参考例に（第2回住民参加部会検討会 資料2-2 P9）記述しましたが都市計画決定後も社会的合意が得られないと判断した京都市は断念しましたが、類似性はともかく、現在計画中ダムの検討見直しに早急に住民参加の意見反映、社会的合意形成の成否にかかわる民主的手順を踏まなければなりません。

実践案として提案します。

「社会的合意」についてですが、ある原案が社会的合意を得たという場合、利害関係者全員の賛成を得ている状態が理想的であり、そのような合意を実現するための努力が必要である。しかし、案件への思いや利害が深く対立的に存在している場合が問題になる。この場合、提案者は合意形成のための誠意ある説明・対話等を繰り返す必要がある。その方法の開発も一方で進め、合意形成努力を重ねる。

最終的にどうしても上の合意に至らぬ場合、現在の民主的方法として、一定% (95、90%、2/3等の数値)以上の賛同を得た時点で社会的合意を得たとせざるを得ないのではないかと考えます。現状では2週間程度の公告縦覧に供する程度で進められることも多いのでしょうか。但し移転等個人の所有権にかかわる問題部分については100%の同意が基本でありましょうし、法律に従って手順化されているものと想像しております。

ダムに関する整備計画策定において、今後見直し検討の結果、流域委員会の提言に示された「ダムは原則建設しない」の原則を最優先として代替案検討をおこなうこと。

どうしてもダム以外に有効な代替案がないと河川管理者が判断した場合においても、関係住民や住民対話集会、流域委員会、関係自治体において代替案提案や意見がある限りにおいて、客観的に認められたとは判断しない。

また、ダム以外の他の整備計画策定とは異なり、ダム建設に関しては、関係住民、住民対話集会、流域委員会、関係自治体において、意見対立がある限り合意とは判断しない。

以上のことを河川管理者に求める。

よって上記意見を流域委員会で取り上げてくださり、河川管理者へ提出する意見書に掲載し、意見することを望みます。

以上

-----  
個人意見提出理由

前回の猪名川部会で、客観性と社会的合意について行政に訊ねましたところ、関係住民、流域委員会、関係自治体の合意を持って得られたと考えるとありました。

しかし、一般の整備計画とダムに関するものとは、提言でもダム建設についてはより高いハードル(客観性の認知と社会的合意)を設け、「原則ダムは建設しない」と提言しています。そのもとで他の整備計画の作成過程とダム建設計画策定過程では、当然提言の趣旨から、同じではありません。

前回の委員会で、そのことについて委員会として取り上げる必要があるのではないかと私から委員の皆さんへ問題提起させていただきましたが、その中で、「社会的合意は実質取れないのではないか」「意見対立を合意に導くプロセスが大切」という発言はありましたが、合意に至らなかったら、提言どおり「建設しない」という当たり前の趣旨に沿った意見はありませんでした。

合意を如何に取るかではなく、この場合は合意がなければ「原則建設しない」のではないかと思います。

よって改めて意見を提出したいと考えます。

「社会的合意」の条件

1. 参加機会の平等

- 関心あるいは利害関係がある人すべてに対し、意思決定の機会提供の努力が最大限行われたかどうか。

直接利害関係者以外の参加機会

農村社会における女性や子どもの参加機会 等

2. 意思決定プロセスの透明性と合理性

- 意思決定にいたるプロセスが合理的に説明できるかどうか。全納税者および将来の納税者（将来世代） および全人類や生物に対する説明責任
  - 不可解なプロセスはないか
  - 選択に至った経緯を合理的に説明できるか（技術的、科学的法的、…）

ここにおいて、「対話討論会」等の場におけるテーマ設定プロセスが非常に重要。「ダムをつくるか、つくらないか」という手続き的テーマではなく、「どうやって（治水）と（利水）と（環境）と（地域経済）を成り立たせるのか」という、協働に向けたテーマに設定しないと、議論が収束しない。

## 社会的合意について

私たちが課題としている範囲の問題で、全員が合意することはまずありえない。合意形成とは、参加した関係者が納得のいく経過を踏んで、結論に達する、過程そのものではないかと思います。合理的、論理的に適正な結論にたどり着くことよりも、経過や決定の公正さ、を認めあえることが重要だと思います。

そのためには、経済的・時間的に許される限りの事前広報や情報提供をし、話し合いの場を作り、住民参加を促していく。出来る限り、意見のある住民に対して公聴会などによって意見をきき、意思決定への参加の機会を作ることが必要です。幅広い無関心・不特定多数層へどれだけ情報提供し、働きかけたか、ということも必要だと思われます。無関心な一般住民からも、情報提供を兼ねて直接意見をきく。住民の何パーセントに働きかけたか、何人の意見をきいたか、数字にすることはできませんが、可能な限り最大限行う、が原則だと思います。どのように行われているか、も随時公開する必要があります。透明性の高い方法で、これらを誠意をもって行う、という以外にないのでは、と思います。

最後に、数の上で合意といえるのかどうか、について。社会通念上、多数決に至ることは多いですが、過半数をもって結論とするべきではない、と思います。参加者の3分の2、あるいは重要な案件については少なくとも4分の3以上の意見の一致がなければ、合意に至ったとは言いがたいと思います。当該河川事業計画を撤回する、が現状では妥当と考えます。その場合、その決に至る経過への公正さをみなぎ認めることが出来るかどうか、が重要だと思います。

## 合意と合意形成について

この言葉の語意を念の為に調べておくと：

## ごうい（合意）

二人以上の人の意思が一致すること。「 に達する」「協議の上で した」  
《法》当事者の意思が一致すること。

『大辞林』による

ごうい（合意）意思が一致すること。法律上は、契約当事者の意思表示の合致をいい、  
契約の成立要件となる。

『広辞苑』による

## 合意形成

法律的には、合意形成は当事者間の契約の成立要件とされているが、河川行政の当事者（河川管理者）に対する相手は、ケース・バイ・ケースであろう。大衆社会の現代では、それはやむを得ないことである。

広報の場合：流域住民を中心とする一般（不特定多数）を相手にしなければならない。この場合は一方通行であることはやむを得ない。

特定課題の場合：その課題にかかわる当事者を相手とする。

事例（ケース）1：ダムの場合：水没対象となる地域の住民、そのダム建設にあたっての付帯工事の地域の住民、そのダムによって遡上・流下をさまたげられる魚類などによって、生活（漁労など）の被害を受ける住民などは直接当事者。景観の変化、微細気象の変化、水質の変化などによって影響を受ける流域住民などは間接当事者である。

事例（ケース）2：高水域の利用改変の場合：すでに河川域をグラウンドなどに利用している人々（住民とかぎらない）が直接当事者。

事例（ケース）3：狭窄部開削の場合：その結果、洪水の被害を受けやすい下流域の住民が直接当事者。

## 社会的通念

環境問題関係の判例には「社会的通念」という言葉が用いられているという。しかしその「社会的通念」そのものがいま大きく変化しつつあることを認識する必要があるだろう。喫煙習慣のある者にとっては、さまざまな禁煙の処置は“やむを得ない”として納得している。これは従来の「社会的通念」の変化である。性的いやがらせ（セクハラ）も従来の男性優位時代の「社会的通念」では問題にならなかった行為までが含まれるようになった。これもまた「通念」の変化である。地球環境問題が起きている現在、自然環境にたいする社会的通念もまた変化が促されている。

環境という言葉はもっぱら自然環境を指すものというのが社会的通念であるが、じつは水田も森林も人間の手が加わった自然であることがはっきりしていて、その意味で二次的（人工的）自然である。河川も湖沼もまた、かなりの程度まで人工的自然である。そのような二次的自然には、



常にかかりの人間の手を加えないと、野生の自然に戻ってしまう。このような自然の“維持管理”が必要なのは、いうまでもない。

その意味で、自然には野生の自然と二次的自然があることを“社会的通念”にしなければならない。

琵琶湖や猪名川は、ある意味でほとんど二次的（人工的）自然であるといってもよいのではないか。そこにどれだけ野生の力を残すように“維持管理”をするかが、問題なのだと思う。