

住民参加部会とりまとめ(案)

第25回委員会(9/30)にて意見書は下記の4部構成とすることが決まっております。本とりまとめ(案)は、「 」にあたります。

< 淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書の構成 >

河川整備の方針について

河川整備の内容について

計画策定における住民意見の反映について

部会意見(地域別部会、テーマ別部会)

住民参加部会の第2稿に対する意見のまとめ(030830案) …………… 1

「住民参加部会の第2稿に対する意見のまとめ(030830案)」

に対する委員からの意見 …………… 21

住民参加部会の第 2 稿に対する意見のまとめ (030830 案)

理念編

1. 全体的、総括的な論点

1) 住民参加の理念・目的について

「住民参加」は、これまでの河川管理行政に法的にはなかったものである。住民と行政の協働型への河川管理の転換にとっては、住民参加は必要不可欠である。実質的な住民参加が行政の全過程において保障されることが要請されなければならない。流域委員会の提言(平成 15 年 1 月、以下単に提言という)は、この基本的姿勢に立って、住民参加のあり方について、その理念・目的をまず明らかにしている(提言 4 - 8)。

説明資料第 2 稿(以下、単に第 2 稿という)においては、形式的には住民参加の手続が多くとり入れられてはいるが、住民参加を実質的なものとして保障するためには、行政が、今後の河川管理行政にとって実質的な住民参加が不可欠の前提であることを正しく理解・認識して、その理念・目的を、整備計画自体の中に示すことが望まれる。「第 2 稿 3. 河川整備の基本的な考え方」において、河川整備行政の基本的な位置付けとしての住民参加の理念・目的を明確にする必要がある。先の提言以降における当部会での議論をまとめると次のような理念・目的が取り入れられるべきである。

住民参加の理念・目的

淀川水系は、現在及び将来の住民の共有財産である。

河川管理者は、早期の段階から、住民に対しアカウンタビリティを確保する。

住民は、共有財産である水系を管理者にお任せでなく、積極的に参加する。

そのための活動能力強化(エンパワーメント)の基盤(インフラ)の整備と連携と協働の場の設置がなされるべきである。

住民、NPO、関係団体とのネットワークを形成する。

そのための、専任事務局を持つセンターを設置する。

住民等は、河川管理者だけでなく、水系に影響する行政施策にも参加を働きかける。

住民は、ライフスタイルが水系に与える影響を自省して生活改善運動を進める。

2) 住民概念について

河川行政に参加する「住民」の概念は、行政課題毎に、はば広く、流動的なものである。第 2 稿では、「関係住民」・「住民」・「住民団体」等、一般的に叙述されている。住民概念が、個々の課題において「もっとも参加するにふさわしい住民とは何か」が適切に定めら

れるよう適切に配慮することを総論的に示しておくことがのぞまれる。そのためには、流域委員会の意見を聞く等の手続も必要となろう。

住民参加の具体化については、「合意形成を目指して、それらの組織を活かした公正な仕組みを検討する」（第2稿 4.1.3）と一般的に述べられているのは、総論としてはやむを得ないが、「公正な仕組み」の一例をあげるなどの記述により、理解しやすくすべきであろう。

さらに、第2稿では、住民参加を具体化するさまざまな手法が示されている。同時に、淀川水系流域委員会には、その継続とともに、重要な役割が期待されている（5.1.1）。住民参加の保障のためには、これらの各協議会、検討会等と委員会との連携が十分に図られるような体制をとり、委員会と各種協議会との関係や連携についても、予めシステム化しておくことが求められる。

3) 参加の積極的実質的意義付けについて

「参加」の意味は多義的であるが、その理念や目的からすれば、単に住民の「意見を伺う」という消極的なものとして捉えるべきでない。住民を判断形成のための客体として考えるべきではない。「協働主体」と考えるべきである。第2稿でいう「合意形成」も、形式的に捉えることなく、何をもちて「合意形成」というかについて、住民の納得の行く手立てがとられなければならない。特に、河川整備の具体的施策における個別的課題と、ダム建設という最重要課題とでは、合意形成の内容や手続には質的な相違がある。ダム建設についての「合意形成」とは何かについて、河川管理者が流域委員会や参加住民と十分に協議しておく必要がある。この問題は、委員より提起された課題であり、流域委員会としての検討を尽くした上で、河川管理者に提言すべきものである。

4) 個別の住民の意見への対応

住民参加を実質化するためには、組織化されていない住民の意見をとりえてそのサポートを得ることも重要である。管理者は「河川に対する情報の積極的な収集と解りやすい情報を発信し、住民との意見交換を積極的に行う」（第2稿 4.1.3）ばかりでなく、意見交換が継続的に行えるような仕組みを工夫し、住民からの良いアイデアをくみ出そうとする姿勢を基本に据えるべきである。

ところで、住民参加のための組織や協議会等が数多くチャンネル化されると、住民側としても、どこに意見や質問をすればよいか、受ける側も対応が煩雑になるという問題が生じる。この場合、住民が気軽に意見を述べるためには、その受け皿としてのチャンネルは多いほうが良いが（意見を述べる窓口そのものを一本化するのではない）、各協議会等が個別に対応するだけでは、水系として調和のとれた河川計画にこれを反映することは困難である。多くのチャンネルで収集された意見等は、流域委員会等の全体を見通した視線の中に曝してはじめて、多角的な視界の下での「全体のバランスのとれた」整備計画および実施のために活かされることとなるであろう。したがって、収集された意見およびその対応については、一元的に収集整理しておく仕組みが必要となる。これは、情報の収集・整理・管理・提供・公開

の一元化の仕組みの中で具体化されることとなるであろう。

2．住民参加は、その理念に沿って適切に具体化されているか

1) 参加住民の範囲について

参加すべき住民の範囲については、個々の問題ごとに、個別にその適切性を判断しなければならない。それぞれの場の利害関係や関心の程度等を総合的にとらえて、常に「住民とは何か」を問うべきであろう。参加住民の範囲は、固定的でなくダイナミックな対応が求められる。例えば、水需要の抑制（第2稿 3）の場合は、利水者・関係自治体ばかりでなく、流域住民にも参加適格であろう。河川敷の利用問題については、環境保護関係者も参加適格であろう。

2) ダム計画に際しての住民参加手続について

ダム計画の方針（第2稿 4.7.1）については、「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合において、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響について、その軽減策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、**妥当と判断される場合に実施する**」とあり、この実施の妥当性の判断の形成過程や決定に際しての住民参加の一切の言及がない。流域委員会の提言では、ダムについては「原則的に建設しないもの」とし、実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないことが客観的に認められ、かつ「住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり」建設すると述べており、提言中でも最も重みのあるところである。ダム建設については、「社会的合意を得る」ばかりでなく、「何をもちて社会的合意というか」について、流域委員会との合意が求められよう。社会的合意は、提言で述べたような参加手続を十分果たした後に得られることが多いといえよう。

3) 住民意見の収集・反映・公表の手法について

住民の意見の聴取方法、反映方法については、「単なる説明会」に終わらせないための議事進行の工夫が、現在図られていることは評価するとともに、具体的な成果を見守りたい。

住民の意見の収集、反映に関する委員会の任務に関して、今後は、淀川水系流域委員会の庶務は、委員会の管轄の下で、河川整備に関わる各協議会等で求められる流域住民の意見や質問事項を一括収集整理し、各協議会等からの回答、河川管理者の対応を含め、必要事項をとりまとめ、そのホームページをもって同委員会の継続的な住民意見の収集・反映・公表の主要手段とすべきである。

他方、いわゆる情報弱者へのコミュニケーション手段を確保することも重要であって、インターネットによる広報や情報提供を充実させるとともに、それ以外の情報提供手段も工夫するなど、広報手段についてもチャンネルの多元化が必要である。また、情報は一方的なものだけでなく、相互のコミュニケーションを伴う情報交流でなければならない。

4) 関係省庁、自治体の位置付けについて

関係省庁や自治体との連携については、きわめて一般的抽象的な叙述が多いが、相互間や住民との連携を一步前進するための積極的な取組みがほしい。例えば、具体的な課題について、関係省庁、自治体等を具体的に例示すれば、解りやすいものとなるであろう。

3．具体的な整備内容（第2稿 5．）における住民参加の具体化

部会では、提言でフロー案などを、それとは別に、個別の具体的整備内容ごとに、多くの提案や意見がなされている。これらは、個別の整備内容の住民参加について、第2稿では十分に触れられていない。環境影響評価法におけるように、スクリーニング、スコーピング、ミテイゲイションでの住民参加手法が考慮されるべきである。なお、住民参加手法に関しては実践編2（2）でより詳しく展開している。

1）対話集会、住民と連携した調査等について

対話集会については、現在進行中のもので、河川管理者の積極的な試みとしてその成果を期待するが、これだけを住民参加の手法とするのは不十分であり、個別の課題ごとに、行政と住民間、住民相互間の徹底的な、根気のよい対話が必要である。住民の行政への協働・参加のみでなく、行政が、住民の自主的自立的な運動に依拠し援助し協働するという、行政の「住民活動への参加」も必要とされるであろう。

住民と行政をつなぐ専門職としての住民モニタリングのコーディネーターの必要性から、提言では、河川流域センターや河川レンジャーを提案したが、具体的に示されている事例は必ずしも適切なものとは言えない。

2）個別の提案、意見について（第6回住民参加部会資料2-1 補足「説明資料（第2稿）等について住民参加部会に文書で提出された意見」p.7～9、11 参照）

「こどもと川のまちのフォーラム」の言及についてなど、委員から具体的な提案が提示されている。

4．住民参加の前提としての情報の公開と共有

1）わかりやすい情報の提供と公開（アカウントビリティ）

水の制御（防災・治水）、水の需要（利水・利用）や環境問題についての過去から現在までの情報は、一般に知られることが少ない。また、内容的にも分かりにくいものが多い。言葉や表現方法を工夫して、情報から縁遠い人々にもわかりやすい情報を積極的に提供公開し、河川問題を身近な生活問題として理解し行動する住民を育てる必要がある。

また、住民からの意見には、専門家の発想を超えるアイデアが含まれることも少なくない。幅広い層からより優れた意見・提案を引き出すための効果的な手法を考える必要がある。すぐれた提案に対する報奨金制度なども考えられる。

2）情報の共有

情報の共有は、行政相互および行政と住民の間ばかりでなく、住民相互間における情報の共有についても十分に保障されなければならない。そのためには、住民側の有する情報をも

含めて、関係する情報を広く収集・管理・提供する窓口ないし機関を設置することが望まれる。

[情報]はその内容がわかりやすいことがまず第1条件。そのために、言葉や表現の工夫、図や絵や写真などを多用して、いかにわかりやすくするかという工夫が大切で、同時に、情報の価値が住民自身、社会自身で選別できにくくなっている。コンピュータ、あるいはIT情報に多くの信頼を寄せることは危険でもある。河川にかかわる日常的な情報、あるいは災害時などの緊急情報では、古典的な心理が生きている。日常の信頼できる人間関係、人間組織の中で情報はいきってくる。人に[知らせる]情報が、災害時の避難など[動かしめる]情報になるためには、背景に人間関係の信頼がなければいけない。日常の水防組織をささえる消防団、自治会などの地域社会の連携、企業や学校、事業所などの[顔がみえる]日常的社会関係の中に、河川情報や災害情報などを埋め込み、活用していくという姿勢が大切と思われる。

5．住民・住民団体のエンパワーメント（提案能力強化）のインフラ整備

住民等が提案能力を高めるためには、学習・調査・研究のためのインフラが必要である。また、住民間のネットワーキングをつくる必要もある。これらは、河川・水系管理の分権化につながるものであるから、そのためのインフラ整備に協力する必要がある。

モニタリングへの住民参加、住民主体のモニタリング、川のことは現場に近い住民にまず[情報をとる]という根本理念の共有が弱い。住民によるモニタリングは、ボランティアではなく、行政におまかせ意識が高い住民にとって、大変大事な[社会参加]の舞台であるという認識が必要。そのためには、住民と行政をつなぐことを専門職とする住民モニタリングのコーディネーターが必要である。なお、具体的なモニタリング手法については、実践編2（5）でより詳しく説明している。

河川流域センターや河川レンジャーはそのような理念のもとに提案したが、具体的にしめされている事例は手近で安易な対応である。もっと自治体や住民組織と一から議論をして河川流域センターなどのモデルをつくる必要がある（琵琶湖河川事務所の最近の対応 - ウォーターステーションも、地元との協議が十分なされておらず、アリバイづくりの感がいなめない）。

6．水系管理への協働活動行政の確立

水資源の適正・有効利用、水質の浄化、水源・浸透域の保全・復元、自然環境の再生については、住民との協働が不可欠である。

河川管理者お任せ行政から、流域住民の自省による協働行政を進める体制づくりを基本とすべきである。

実践編

住民参加の実践過程の総括と課題

流域委員会が030117、030516で提言してきた住民参加のあり方について、これまでの実践過程及び第2稿での記述についての総括をし、実践のための課題を述べる。なお、実践班の審議検討過程で出された試案を末尾に添付する。

1. これまでの住民参加の実施過程についての評価

(1) 説明会、対話集会

河川管理者は、第1、2稿の内容について部分的に、又は地域的に説明会を実施してきた。しかし、それは単に説明や住民の意見をお伺いするにとどまっていた。そこで030516の提言もあり、対話集会を開くことになり、そのファシリテーターの候補者を流域委員会に提示を求めた。流域委員会の候補者の提示により、淀川河川事務所では、2名のファシリテーターを名簿から選任し、準備段階に入っている。このことは評価すべきことである。また、個別の住民意見に対しても応答していることは、その内容の適切性は別として、そのこと自体は評価できる。対話集会の運営の仕方については、項目によってことなることになるが、流域委員との意見交換のもとに手法を有効化していく必要がある。

(2) 流域住民への流域管理の認知度と働きかけ

認知度

ダム問題については、マスメディアの報道によって認知が高まってきたが、それ以外の問題、特に水循環利用や河川環境問題については、意識の共有がなされていない。委員会ニュース、部会ニュース、シンポジウム、「メッセージ」、ホームページ等を通じて、従前よりは多くの人目に触れるようになった。しかし、それも一部の人に限られ、不特定多数の「サイレントマジョリティー」の関心を引き起こす迄にはいたっていない。

より幅広い働きかけの必要性

流域管理の多くの論点について社会的合意を得るためには、場所的・時間的・費用的限界を克服するために、テレビや新聞などのマスメディアに、ダム問題以外の治水、利水、環境、利用等の問題についても議論を引き起こす働きかけが不可欠である。また、特定層としては、自治会、学校関係のネットワークに対して働きかけを広く行うべきである。

この点に関するモデルとしては、淀川のケースについて委員から紹介され、提案されているのを参考にすべきである。

(3) 住民の意見反映について

住民意見を反映させる場合には、多数決の論理は当てはまらない。多数決をとる住

民の範囲が問題。例えば、沿川の市民が河川敷のグラウンドを整備して欲しい意見が多数あるからといって、それに従う必要はない。河川法で環境の整備が目的としてある限り、多数決をもってしても環境を奪うことはできないし、その場合の住民はグラウンド利用の可能性ある住民に限定されているからである。

意見の反映については、住民参加の機能、河川管理者が見解を出し、それに対して住民の反論を受け付ける、という作業を繰り返す必要がある。一方、「情報提供参加」の場合には説明会を開催する程度でも可能であるし、「判断形成参加」の場合には、聴取した意見についての河川管理者の見解書が必要となる。従って、一概にどこまでやれば反映をしたことになるかは、参加の趣旨、目的、類型により異なってくる。

サイレントマジョリティーについては、何故サイレントなのかが問題。例えば、計画の内容が自分たちの生活にどう関わっているのかが解らないため、サイレントなのであり、治水、利水、環境、河川利用の生活への関わりがよく分かると意見を提言し、活動するようになると考えられる。なお、サイレントマジョリティーについては提言別冊「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」p. 10、4(1)により詳しく説明している。

2. 住民参加実践の課題

(1) パートナーシップの形成

各主体が主体的・積極的に情報の伝達・交流に「参加」し、各主体の関心に沿って的確で十分な質・量をもった情報が双方向にやりとりされる「対話」により、双方の相互理解が進むだけでなく、対話による新たな発見、気づきが生まれ、よりよい行動に結びつくものであること。
さらに、対話により醸成された信頼関係が将来の連携協力の基礎となるものであること。

(2) 各種の施策や計画を検討するに際しての手法

施策の立案の前に、方法書案（スコーピング書）をつくり住民の意見を聞く。これは次のような事項を含める。

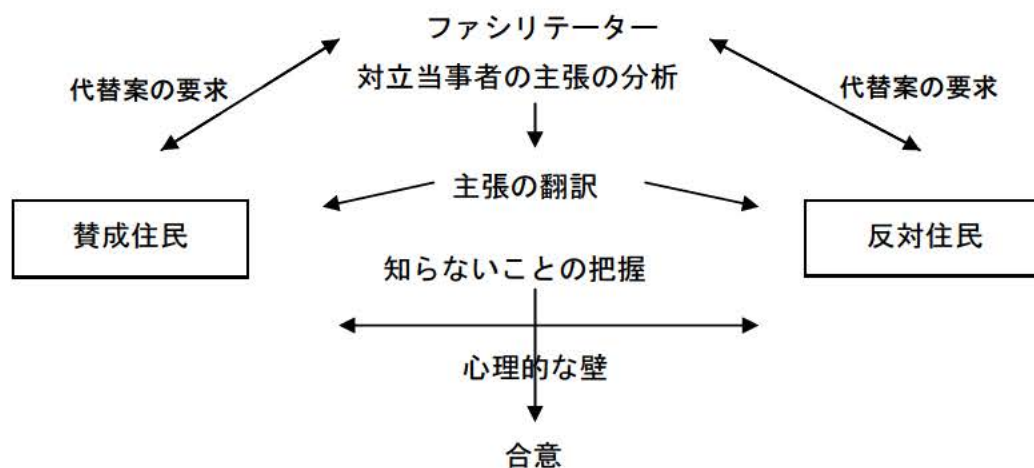
効果の評価項目並びに調査項目
代替案の範囲・予測・評価の手法の選定
住民意見聴取、対話集会等の手法の選定
評価については環境のコストも含めた費用便益分析を含める。

(3) ファシリテートの機能の導入

ファシリテーターは、コミュニケーションを円滑にする役割を持たす。そのために、河川管理者が解説するより、客観的な立場からファシリテーターが解説することに

より、わかりやすく信頼性を高める。対話集会では、住民から情報を引き出し対話に生かす。

図1 ファシリテートの機能



「わかりやすい住民参加」(環境省)を参考に淀川水系流域委員会住民参加部会作成

(4) 住民の関心を呼ぶ説明書等の情報提供

- ①メリハリのある記述 方法書による重点事項を中心とする
- ②わかりやすい内容 わかりやすく論理の筋がとおっていること
- ③計画の経緯の説明 代替案検討経過、場所選定の理由
- ④途中経過の説明 検討状況報告を書く
- ⑤河川管理者の見解 住民等の意見に対する見解を書く

(5) モニタリング段階での住民参加の手法例

- ①調査範囲、手法、調査・評価項目の方法書案をつくる(スコーピング)
- ②①について住民、専門家、NGO、NPOの意見を聞く
- ③モニタリング結果案を公表し、②の意見を聞く
- ④モニタリングの成果を作成し公表する。それに対する意見を聞く。

(6) 施策の実施計画段階での住民参加

施工内容・方法に関して環境影響評価を次のようにする

- ①工事内容・方法の代替案の検討
- ②各代替案の環境評価とその比較検討書の公開
- ③住民等の意見を聞き反映させる

(7) 水需要抑制についての住民との連携方法

過去の渇水時の情報の提供

再利用や雨水利用等の具体的方策の手法のアンケート

今後の渇水予測と対応策（取水制限を含む）の情報提供

(8) 水面利用

水面利用に伴う現在の環境影響の情報の提供

水面利用のあり方について対話集会を開く

(9) 河川敷の利用

河川敷の利用については、個々の案件毎にだけでなく、水系全体の縦断方向との関係も含めて、代替案を含めた環境影響評価を住民参加のもとに行う。

(10) 治水対策と情報開示

ダムについては、代替案が検討されているが、第2稿の内容シートでの説明は不十分である。代替案のコストが莫大であるとか、日数を要するとか、合意が得られないとかの表現では、その理由がわからない。もっと明確にすべきである。

展開編

「淀川水系河川整備計画策定に向けての説明資料（第2稿）」（以下「第2稿」という）ならびに「同具体的な整備内容シート」（以下「シート」という）に掲げられたそれぞれの事案について、淀川水系流域委員会提言において述べた今後の住民参加のあり方とそれに沿った行動が適切に示されているかを、これまでとは異なった視点から検討し、論点と意見を整理する。

1. 「河川整備の基本的な考え方」について

河川整備計画の内容を直轄区間外にも適用すべきである。（流域対応の必要性）

2. 「計画策定」について

第2稿はマスタープラン的性格が少ない。理念と計画の間に目標と将来像が必要である。マスタープラン部分についての住民協働参加のシステムが工夫されるべきである。

3. 「河川環境」について

- ・住民と連携したモニタリングの具体的手法の記載が必要。
- ・モニタリングにおける住民団体の役割は手段としてではなく主体として考える。
- ・住民の持っている情報の収集と活用が必要。
- ・河川環境の保全・改善について住民も交えた検討の実施が必要。
- ・水質管理体制の強化については記述されているが改善の方策が記述されていない。
- ・汚濁改善のために河川管理者が法的権限をもって改善と総合調整をすることを検討すべきである。そのために30年計画の改善計画をつくる。
- ・横断方向の河川の連続性回復については、住民及び住民団体と連携して進めることが大切である。地域住民の体験やNPOの知見の活用。

4. 「治水・防災」について

- ・水害発生時の住民の関わり方、自治体と住民の役割分担を明確にする必要がある。
- ・整備されつつある防災ステーションを流域センター（河川レンジャーの活動拠点）として活用することを視野に入れ、その機能や位置づけを検討してはどうか。

防災ステーションの内容、機能、仕組みを説明してほしい。

防災ステーションは防災以外の河川管理に関する機能を持つことができるかどうか

- ・テレビのテロップによる洪水情報の提供を検討すべき。
- ・自治会など住民組織による洪水情報の伝達方法の検討。
- ・流域で水を溜めるための住民の役割を明記すべき。
- ・遊水池、ため池など貯留施設についての住民のアイデアと底力の活用と維持管理などに関する補助を検討すべき。
- ・狭窄部上流の被害軽減策について住民参加による検討を行うべき。例えば休耕地の活用法など。
- ・破堤時と越水時を区別したよりきめ細かな浸水想定区域等の情報が必要。

5. 「利水」について

- ・ 水利用の合理化における住民の役割についての住民の底力を提案してもらう。
- ・ 水需要管理協議会への住民参加として提案制度、雨水利用などの活用による水利用家計簿などを検討すべき。

6. 「利用」について

- ・ 河川敷利用の縮小に関する個々の案件における住民参加を利用者の意見・要望の数だけで判断すべきでない。
- ・ 河川保全利用委員会の役割と位置付けが明確でない。
- ・ 淀川河川公園の整備と住民の関係について明記すべき。
- ・ 川の安全性についての情報提供が必要（泳げるか？ / 魚を食べられるか？ など）
- ・ 河川整備計画と淀川河川公園基本計画の整合を図る必要がある。

7. 「維持管理」について

河川管理施設の管理については、施設管理だけでなく、生態系に及ぼす影響等について住民活動団体からの意見を聞き連携して実施すべきである。

8. 「ダム」について

- ・ 住民意見反映や社会的合意形成、客観性についての記述が必要。既存ダムの維持管理についての環境団体との連携を実施すべきである。

9. 「関連施策」について

河川公園基本計画について計画環境アセスメントを住民参加に基づいて行うべきである。

10. 「その他重要案件」について

河川整備計画策定後、事業実施にあたり、新たに設置する各種委員会・協議会、並びに、既設の委員会・協議会などの改組について

- ・ 第2稿およびシートには、河川整備計画策定後、事業実施にあたり、つぎに掲げるような多数の各種委員会・協議会の新設、並びに、既設の委員会・協議会 等の改組などについて記述されている。（順不同、全てを網羅していない。）

水需要管理協議会

- 4. 2. 4 琵琶湖・淀川水質管理協議会
- 5. 3. 1 洪水に強い地域づくり協議会
- 余野川ダム環境調査検討委員会
- 川上ダム自然環境保全委員会
- 丹生ダム生態系保全検討委員会
- 5. 3. 3 地震・津波等危機管理協議会
- 5. 5. 1 瀬田川水辺利用者協議会
- 5. 5. 2 河川保全利用委員会（各地域毎）
- 5. 5. 2 不法投棄防止協議会及び関連委員会など
- 淀川流域水質汚濁防止連絡協議会
- 4. 8. 1 淀川河川公園基本計画改訂委員会
- 5. 3. 1 淀川堤防強化検討委員会

- 淀川城北ワンドイタセンパラ協議会
- 5.2.6 近畿地方イタセンパラ保護協議会
- 5.3.1 淀川沿川整備協議会
- 5.3.3 淀川大堰閘門検討委員会
- 5.3.3 淀川舟運研究会
- 5.3.1 被害・最小化のための流域対策協議会
水難防止協議会
- 5.4 渇水対策会議

11. 淀川水系流域委員会の「提言」とそれに基づく河川整備計画の実効性

琵琶湖・淀川水系の近未来の新たな河川管理・行政の方向は、あたかもこれらの委員会・協議会に委ねられてしまっているかの感があり、その委員構成・運営方法・活動の仕方如何によっては、「提言」の趣旨にそぐわず、あるいは、共通の理念を失って個々バラバラの方向を歩む可能性が無いとは言えない。これら委員会・協議会の公正・公平・透明性・協調性・連動性・整合性をどのように担保するか、その評価と軌道修正をどのように行うかなどの仕組みを検討し、予め整備計画に織り込んでおくことは極めて重要である。

(1) 全ての委員会・協議会に構成メンバーとして住民・住民団体・有識者が参加できるようにすべきである。

(2) それぞれの委員会・協議会の設置に際して、淀川水系流域委員会の例に倣い、有識者による準備会を設置し、以下の項目について検討を行うことが必要。

準備会委員選任の公平・公正・透明性確保は当然である。

委員会・協議会の役割（政策・あり方・事業・利害調整など）の検討

委員の構成（適正・専門性・実績・役割などを考慮）の検討

委員会・協議会における住民・有識者・行政の数的バランス（公平・公正性の確保）の検討

委員の選任方法（自薦・他薦・推薦など）の検討

委員候補の検討と河川管理者への推薦

委員会・協議会の運営方法（合意形成・意思決定・透明性・情報公開・評価・見直しなど）の検討

(3) 既存の委員会・協議会については、これまでの事業の評価を行い、この機会に解散、再編することを検討すべきである。

・既存の委員会・協議会については、基本的に上記と同様の方法で見直すべきである。

(4) 設立された委員会・協議会の活動については、住民から意見を聴取し、その意見を考慮して第三者機関（淀川水系流域委員会等）が評価を行い、それに基づいて改善を行うべきである。

(5) 各種協議会の構成員と住民参加システム

・淀川大堰閘門検討委員会、淀川舟運研究会のメンバー構成について記述すべき。

・水需要管理協議会にどのような住民等が、どのような形で参加するのがよいか検討

すべき。

下部組織として住民検討会等を設置し、協議会に住民代表を送るなど

- ・洪水に強い地域づくり協議会の構成員として、教育分野及び福祉分野の委員を参加させる。特に「日頃から備える」部会と「洪水時の対応」部会には必須。
- ・洪水に強い地域づくり協議会に「研究者パネル」を設置して専門的見地から検討し助言してもらう。協議会には利害関係者が参加していること、部会に分かれることから、中立的、科学的、創造的、総合的な議論ができない可能性がある。

有識者とはどのような人のことを言うのか不明である。

例えば学識経験者なのか、学識者以外の専門家なのか、定義を明確にすべきである。

(6) 他省庁・自治体など関係機関について

- ・全体の項目にわたって記述されている「関係機関」の範囲が不明確であるため個別の事案毎に「関係機関」を一覧表形式で記載することが望ましい。

他省庁・自治体などとの連携についての情報公開が必要。

1.2. 住民参加の項目について

- ・第2稿及びシートの大項目に、「住民参加」の項が必要である。
- ・住民が行政のパートナーとして位置付けられておらず、相変わらず「お客さん」として扱われている。

1.3. 住民との連携・協働について

- ・住民及び住民団体等との連携を積極的に進めるための部署と専門係官を設け、日頃より情報交換、交流に努め、政策提案、事業提案にも積極的に対応することが必要。どうしたら住民の底力を引き出すことができるか工夫する。
- ・河川管理者が行う様々な調査についても住民及び住民団体との連携を重視し、住民団体などからの情報も積極的に活用すべきである。河川管理者が業者に委託する調査よりも、地域に密着した住民やNPOの方がより詳細で正確なデータを持っている場合がある。24時間現場に張り付いている住民の五感に基づく情報は、リアルタイムであり、科学的データより正確な場合がある。
- ・調査、モニタリング、意見聴取、合意形成等の場において、能力のある住民団体に対しては積極的に事業委託して行くべきである。

1.4. 河川レンジャーについて

- ・アドバイザーとしての役割と実践的な指導者としての役割
- ・行政と住民のインターフェースとしての役割

1.5. 社会的合意の形成について

- ・情報公開・提供は合意形成の前提条件であるので、公正な仕組みづくりと関係省庁や自治体との協議・調整が必要である。

参考

実践班検討過程で出された住民参加の一つの試案

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が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)ファシリテーターの役割と責任、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】

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った)

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。従って卓上参加者はテーマ、議題の範疇にあって、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ったように問題点、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っていくとともに、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。従っ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。

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事が大事ではないか。

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ながら、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、住民コンソーシアム等のカタカナ、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ろうか。

・ 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ことが出来る。

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、治水・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）を行う部門と、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（アカウントビリティ）**

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。

「住民参加部会の第2稿に対する意見のまとめ(030830案)」に対する委員からの意見

有馬委員

住民参加部会展開班 意見のまとめに対する私見

「9.「関連施策」について」

「河川公園基本計画」は1975年に策定されたものと、1979年に改訂されたものがある。見直しの結果出てくるものは、恐らく「改訂河川公園基本計画」となるだろう。「計画環境アセスメント」は上記のどれを指すものか、明確にする必要がある。

「10.「その他重要案件」について」

『改組について記述されている。』ことに対しての意見が書かれていないように思われるが、如何でしょうか？