

河川整備における合意形成に向けて(案)

- 淀川水系流域委員会 住民参加部会 -

本資料は、淀川水系流域委員会が提示した提言で記述している「社会的合意」の意味・内容が共通の理解として定着していないため、住民参加部会において、「社会的合意」(判断基準や考え方等)について意見募集を行った結果をとりまとめたものである。

(031013版)

河川整備における合意形成にむけて

目 次

はじめに

- 1．合意・社会的合意の意味
- 2．社会的通念に基づく合意
- 3．社会的合意の判断
- 4．合意形成を図る対象者の範囲
- 5．社会的合意形成を得るための姿勢
- 6．合意に至らない場合
- 7．公共事業としての河川整備
- 8．ダム建設をめぐる合意形成

1. 合意・社会的合意の意味

はじめに

平成9年6月に河川法が改正され、これまでの治水・利水に加えて「河川環境の整備と保全」を河川管理の新たな目的として加えるとともに、河川管理者が河川整備計画を策定するときに公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させることとした。また、平成15年1月には自然再生推進法が制定され、失われた自然の復元再生に向けた活動・事業を行政だけでなく、地域住民や市民団体等と協力して実施することになった。平成12年9月のいわゆる東海大水害で国はこれまでの洪水押し込め型の治水行政に限界があることを認識し、河川審議会も洪水許容型治水への転換を答申した。このような新たな河川行政方向を実現するためには、地域固有の歴史や風土に詳しく、その川の個性を熟知している地域住民の合意や参加・協力を得て取り組まねばならないが、わが国では、公共事業としての河川整備における「住民参加」「合意形成」は前述のような状況を背景にしてまさに始まったばかりで行政、住民の双方に知識・経験などの蓄積が殆ど無いといっても過言ではない。住民参加部会では河川管理者の期待に応えるべくここに「合意形成」の考え方とあり方について提言することとなったが、この課題が委員の間に未だ共通理解として定着しているとは言い難く、参考意見の域にとどまっている。(川上)

「合意」「社会的合意」の意味についてはいろいろな考え方があり、この言葉にかける社会の期待も様々である。(田村)

(1) まず「合意」についての語意を調べてみるとつぎの通りであった。(米山)

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。(出典：『大辞林』)

滋賀一致すること。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。(出典：『広辞苑』)

(2) つぎに「社会的合意」について考察すると、この場合の「合意」は、法的な意味における「同意」や「合意」とは違って、法的拘束力や法的効果に対する有効要件をなすものではないと考えられる。この「合意」が行政権限の行使の法的要件となったり、また、行政決定を法的に拘束するものとはならない。このことは、河川法上の住民参加手続に関する規定の趣旨からも導かれる。(田村)

(3) また、合意を求める対象の「参加適格」を考えると、対象そのものが流動的であり、基礎数自体が不明確であるから、合意の要素に数値的な基準を立てることは不適切である。一定の数値的基準をたてると、その母数や基礎数のあり方をめぐる論議を尽さなければならず、例えば、基礎数に数える住民ないし住民代表とはだれを指すのか？また、それが適切な住民や住民代表といえるのか？など、かえって混乱を生じるのではないかと危惧される。(田村)

- (4) 「合意形成」については、「多様な価値観の存在を認めながら、人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、その情報を共有し、お互いに納得できる解決策を見出していくプロセス」であると定義している研究団体もある。(註1)そこでは、公共事業をめぐる「合意」は学校や職場といった特定のグループ内での合意ではなく、広く社会に開かれた議論の場での合意のため、これを「社会的合意形成」と呼んでいる。(川上)
- (5) 「新たな河川整備をめざして」と題した淀川水系流域委員会の提言(以下、提言という)では、「社会的合意」について「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…」と述べているが、ここでいう「住民」は、受益者や当該地域住民に限定されるものではなく、もっと広い「社会的」・「国民的」なものである。すなわち、広義での河川流域住民や、河川環境の向上を考える環境団体や学術団体など「非営利」・「公益」の担い手をも含む、幅広いものである。これは、河川環境の整備と保全が河川法の主たる目的のひとつに加えられたことから示されるものであり、「住民等との合意」ではなく「社会的合意」としていることの意義はここに求められるのである。(田村・川上 arr)
- (6) 「社会的合意」は、それに至る過程でどれだけ適正な手続が踏まれ、参加者の間で共通の認識や理解が得られるかによって形成されるものであろう。すなわち、「ダム建設には賛成できない」という意見の持ち主でも、論議を尽くした上で、ダム建設の必要性について共通の認識と理解が得られれば、そこで「社会的合意」が形成されると考えられる。行政と参加住民の間ばかりでなく、利害や意見の相反する参加住民の間においても、この「共通の認識と理解」を形成することが合意形成過程でとくに重要である。(田村)
- (7) 合意形成を図るうえで、すべての事案において一人の異論もない「完全合意」はありえないことは当事者があらかじめ認識しておく必要がある。そのことは、現代社会で生じているさまざまな紛争や過去の歴史が証明している。歴史上、国家が国民に対して完全合意を求めた異常な時代があったことを顧みるとき、政策や施策に対する批判や反対意見は納税者たる国民の正当な権利の行使であり、社会を本来あるべき姿に復元しようとするフィードバック機能であると理解し、あらゆる情報を正確かつ適切に提供するとともに、それらの意見を正当に評価し反映する真摯な努力が求められる。国民の価値観、希望、期待が多様化すればするほど個別の事案についての合意形成は難しくなるという現実がある。しかし、近代組織社会においては合意形成を基本とした「契約」に基づいて生活せざるをえないことも事実である。「契約」には契約者双方の納得が前提条件であり、契約社会ではそれが最小限必要な「合意」であろう。(三田村・川上)

2. 社会的通念に基く合意

(1) 「社会的通念」に基く合意を「社会的合意」と呼ぶのであろうが、「社会的通念」自体が、その主体と客体の力関係、あるいは時間経過とともに変化していくことはいうまでもない。(三田村)

(2) 環境問題の判例には「社会的通念」という言葉がしばしば用いられている。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。例えば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」のひとつの変化である。性的いやがらせ(セクシャルハラスメント)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。これまた「通念」の変化である。地球環境問題が顕在化しつつある現在、これまでの自然環境に対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考え方が社会的通念であるかもしれないが、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、これらはその意味で二次的(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”が必要なことはいうまでもない。琵琶湖や猪名川は、ある意味でほとんど二次的(人工的)自然であるといつてよいのではないか。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。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”としなければならないであろう。(米山)

(3) そこで、「合意形成」をはかるための「社会的通念」を「人として生きる倫理(以下人倫という)」や「環境倫理」に置き換えて考えたい。これらの「倫理」に関しては社会での意見の乖離はさほど大きくはないであろう。「合意形成」が困難な場合、「人倫」「環境倫理」に照らすことによって問題解決の糸口が見いだされると考えられる。(三田村・川上 arr)

(4) 河川整備計画策定時における一般意見聴取・反映方法について、淀川水系流域委員会 提言別冊(以下、提言別冊という)では、「対話討論会」などにおいてはテーマ設定プロセスが大変重要である。「ダムをつくるか、つくらないか」という最終のテーマを当初から掲げるのではなく、「どのようにして治水、利水、環境、地域経済などをバランスよく成り立たせるのか」という広い視野での検討と、事業を実施しないことを含む考え得る限りの代替案の提案・検討、および協働による目的実現のための手法を考慮したテーマ設定によってはじめて議論を有意義に進め、合意に向かうことができると考える。(村上・川上)

(5) 社会構成員の大多数の賛成を得ている状態が「社会的合意」としては理想的であり、そのような合意を実現するための行政の努力が必要であることは言うまでもない。具体の事案への関係住民の思いや利害が深く対立している場合、河川管理者は合意形成のための誠意ある説明や対話を納得ゆくまで繰り返す必要があるであろう。提言別冊では、対

話集会または対話討論会の開催と意見集約のプロセスなどについて詳しく提案した。今後その手法の研究・開発・敷衍について不断の努力が必要である。

具体的に「社会的合意」をどのように判断するか、またどのように構築していくべきかについてつぎに示す。(畑・川上)

3. 社会的合意の判断

(1) 多数決を基本とするが、対象とする事案によりその数は異なる。社会的影響が大きい事象は過半数をその判断基準としてもよいかもしれないが、影響が大きい事象では目安として合意を求める対象者の4分の3以上の賛同が求められる。

(三田村)

(2) 自然環境に関する問題については多数決による判断をすべきではない。(川上)

(3) 事案の社会的影響の大小によってつぎのような対応が考えられる。(三田村)

管理者自らが判断する。

学識経験者の意見を尊重する。

地方自治体の意見を聞く。

住民代表の意見を参考にする。

関係住民ひとり一人の意見を尊重する。

住民投票の結果に従う。

それらの組み合わせによる。(川上)

4. 合意形成を図る対象者の範囲

(1) 合意形成をはかる関係者の範囲も事案によって異なることはいうまでもない。改変を加える範囲とその影響が微小なものであればその対象は地域関係者でよいが、地球環境にまで影響を及ぼす事案であれば当然のことながら国民的および国を超えた合意形成が必要になる。(三田村)

(2) さらに当事者の範囲についていくつかの事例を考えてみる。(米山)

・事例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

当事者。

(3) 提言別冊では「関係住民」をつぎのように定義した。(詳細は提言別冊9頁参照)

利害関係者

利害関係者以外の住民一般

住民組織/地域組織

流域社会構成員(当該河川の水を水道の原水として利用している住民等)

国民(納税者一般・将来世代の国民を含む) (川上)

(4) 自治体の長の判断を住民意見の代表とする傾向があるが、必ずしも正しくはないことを理解しておく必要がある。最近ある事案に関してリコールで失職した地方自治体の長が選挙により再び長に選出された例などは、その事案に限っては「住民の意見を代表してはいなかった」と言うことをもの語っている。(三田村)

5. 社会的合意形成を得るための姿勢

(1) 合意形成とは、「関係住民」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ある。合理的、論理的に適正な結論にたどり着くことも大切であるが、経過や決定の公正さを認めあえることがさらに重要であると考え。このようなところからつぎのような姿勢が求められる。(山本)

日常的に交流や情報共有を図るとともにパートナーシップの形成に向けて努力する。(三田村)

関係事案を限らず、すべての情報公開を正確、適切かつ迅速に行う。(同)
無関心・不特定多数層へも幅広く情報提供しできるだけ意見を聴きだせるよう働きかける。(山本)

合意形成の過程をすべて公開するとともに、意思決定に至るプロセスが合理的に説明できること。(三田村・本多)

住民の理解力の向上のための学習・研修等の整備を行う。(三田村・川上)
提言別冊に述べた「対話集会」のように、合意形成に向けて回数に拘らず粘り強い議論を補償する。(三田村・川上 arr)

6. 合意に至らない場合

(1) 最終的にどうしても合意に至らない場合、例えば合意を求める対象者の3/4以上の賛同等、一定率以上の賛同を得た時点で社会的合意を得たと判断し意思決定せざるを得ない場合があるかもしれない。これまでは意思決定の後、法に基き一定期間公告縦覧に供して後事業が進められるが、現状では公告縦覧については公報も充分ではなく、

形式的に行われていることが多いのが実態である。公共事業の実施に伴う住居移転など個人の私権の侵害にかかわる問題については当事者の100%の同意が基本であるが、同意が得られない場合の改正収用法に基づく強制収用については、近時、道路建設をめぐる行政訴訟で国が敗訴した例がある。(三田村・本多・川上 arr)

7. 公共事業としての河川整備

(1) 公共事業とは、一般につぎのようなものをいう(川上)

生活環境や生産活動の基盤をなす社会的施設、設備などの整備

私的動機に委ねると著しく供給の不足する社会資本の整備

住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設の整備

災害の発生を防ぎ、災害による被害を復旧する社会資本の整備

(2) 本来公共事業は、人々を幸せにするための社会資本整備であるはずであるが、昨今環境破壊、財政危機、政治腐敗、地域の自立性阻害などの結果を招いているという厳しい批判にさらされている。様々な公共事業のなかで、典型的かつ大規模な公共事業の象徴は、ダム建設であると言えよう。ダム建設に関しては、その自然環境に及ぼす影響、地域・流域社会に及ぼす影響の大きさから、行政と参加住民との間や意見を異にする住民の相互間で、共通の認識と理解を得るための過程がより丹念に、適正に行われ、徹底した論議を尽くすことが特に求められる。(田村・川上)

8. ダム建設をめぐる合意形成

(1) 提言では、とくに、ダム建設についてのみ「社会的合意」に言及しているが、このことはやはり大きな意味を持っているといわざるを得ない。提言において、共通の認識と理解に至る重要な要素は、「...ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ...」という要件である。この要件について共通の認識と理解を得るためには、代替案についての客観的で適正な内容の提示と、それに対する十分な論議が必要になる。代替案については今後の検討課題とされているが、代替案が、真に参加者の間で共通の認識と理解を得るものであるように、行政側の今後の検討と対応を求めた
(田村)

(2) 本来、ダム建設などの大規模公共事業については、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が、これまでこの手順を意図的に省略してきた経緯がある。国民の税金で実施される公共事業は、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、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実践しなければならない。その手法を講じてできるだけ多くの人々の意見を集約し、その結果、事業に対する公衆の判断が是か非か、実施か中止か、社会的合意が形成できたのかできなかったのかを判断すべきである。要

は管理者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。その結果として、意見を尊重し、反映させたか、という実績の積み重ねが社会的に認められてはじめて「合意」が形成されることになる。現在計画・工事中のダムの調査検討についても民主的手順を踏まなければならないことは言うまでもない。(田中・川上 arr)

(3) 河川管理者がこれまで流域各地で実施してきたダムについての説明会では、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説明が十分行われたとは言いがたい。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るふしがある。ダムが本当に必要な場合、環境調査も保全策も真剣に行われるはずであるが、当初よりダム建設自体が最優先にされている限り、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という傾向は否めない。本気で、必要かつ十分な事前調査に基づいた計画説明が行われれば、「合意」を形成するのは困難ではなかったのではなかろうか?(有馬・川上 arr)

(4) 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、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、議論をつくし、合意形成をめざすことが大切である。河川管理者は関係住民、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の見解を示しているが、提言では一般の整備計画とダムに関するものと比べると、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」とした。合意に至らないときは「建設しない」という判断が当然である。(本多)

註1.NPO合意形成マネジメント協会(代表:東京工業大学大学院 社会理工学研究科 教授 桑子敏雄氏)(川上)