

## 住民参加部会意見(案)(031107版)

### 1. 住民参加の基本的な考え方

#### (1) 住民参加の理念について

改正河川法において、「住民参加」は、住民と行政との協働型への河川管理の転換をめざして、必要不可欠である、と認識されたものである。流域委員会の提言(平成15年1月、以下、提言という)は、この基本的認識に立って、住民参加のあり方について、その理念を明らかにし(提言4-8)、今後の河川管理にあつては実質的な住民参加が行政の全過程において保障されなければならない、と提言している。

基礎原案においては、住民参加の手続が多くとり入れられてはいるが、今後の河川管理行政において住民参加を実質的なものとして整備計画等に反映するためには、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、その理念を、整備計画の中に、次のような理念を取り入れるべきである。

- ・ 淀川水系は、現在及び将来の住民の共有財産である。
- ・ 住民は、水系から種々の恩恵を受ける権利を有すると同時に、水系を主体的に保全する責務を負う。
- ・ 住民は、河川管理者の持たない情報や能力を持っている。
- ・ 河川管理者は、住民から河川管理を付託された主体として、計画の早期の段階から計画実施後のモニタリングに至るまで、住民に対し説明責任(アカウンタビリティ)を果たす責務を負う。
- ・ 治水・利水・環境のバランスのとれた河川管理を実現していくには、河川管理者による一元的な管理から、住民と河川管理者とがそれぞれの特性を生かした協働型の多面的な河川管理へと変革することが不可欠である。

#### (2) 住民概念について

河川行政に参加する「住民」の概念は、行政課題ごとに、幅広く流動的なものである。基礎原案では、「関係住民」「住民」「住民団体」等、一般的に記述されているが、個別ごとに参加すべき住民を明確にしておかなければならない。

つぎに、住民参加の具体化について、「合意形成を目指して、それらの組織を活かした公正なしくみを検討する」と述べられている。「公正な仕組み」の考え方の一例を挙げるなど、理解しやすくすべきであろう。

さらに、基礎原案では、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、流域委員会に対して、その継続とともに、重要な役割が期待されている。住民参加の保障のためには、これらの各種協議会、検討会等と流域委員会との連携が十分に図られるような仕組みを、「基本的な考え方」の中に明示しておくことが必要である。

### (3) 住民参加の意義

「参加」の意義は多義的であるが、その理念や目的からすれば、単に住民の「意見を聴く」という消極的なものとして捉えるべきでない。住民を整備計画策定の判断形成のための客体としてではなく、共に河川の将来を担う「協働主体」と考えるべきである。とくに、河川整備の具体的施策における個別課題と、たとえば、ダム建設のような重要課題とでは、合意形成の内容や手続には質的な違いがある。基礎原案でいう「合意形成」も、形式的に捉えることなく、何をもち「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。

## 2. 具体的な整備内容への意見

### 5.1.2 (1) 情報の共有と公開及び意見交換

住民参加のための組織や協議会等が数多くつくられると住民にはわかりにくくなる。逆に、住民の意向を受けとめる側も対応が煩雑になり、役割や権限の及ぶ範囲が不明確になる。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数が多いほうが望ましく、住民生活の現場に近い舞台が望ましい。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住民意見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位置づけをしてはじめて、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。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。

#### (1) わかりやすい情報の提供と公開

治水、利水、利用、環境など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く、内容的にもわかりにくいものが多かった。言葉や表現方法を工夫して、これらの情報から遠ざかっていた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、住民が行動できる環境を整備すべきである。

なお、住民の関心をよぶパンフレット等の説明書による情報提供を行うための具体的な工夫を以下に示すので参考にされたい。

重要な論点を明確にし、論点を中心に構成する。

図や表などを用いたわかりやすい内容にする。

代替案や場所選定の理由を明確にし、また、計画変更などの理由と経緯を説明する。

住民等の意見に対する河川管理者の見解を発表する。

#### (2) 情報の共有

情報の共有は、住民と行政、行政相互間ばかりでなく、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、住民側が有する情報をも含めて、関係する情報を広く収集・管理・提供するための部署を設置することが望まれる。

その際、下記に示す事項について配慮されたい。

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との連携、企業や学校、事業所などの「顔がみえる」日常的な社会関係の中に、河川情報や災害情報などを提供し、活用していくべきである。

住民からの意見には、専門家の発想を超える優れた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べきである。(例：住民生活の歴史や経験に即した、河川と人々のかかわりに関するインタビュー、住民による優れた提案に対するコンクール、コンテスト、報奨制度など)

### (3) より幅広い働きかけの必要性

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、たとえば、水の循環的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、ホームページ等を通じて、これらの情報は、以前よりは多くの人の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」の関心を引き起こすまでにはいたっていない。

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、住民の日常的な社会的組織と連携・協働を求めるためには、自治会や、学校関係、企業に対して働きかけを広く行うべきである。

#### 5.1.2 (2) 住民との連携・協働

住民・住民団体の提案・実践能力の強化の条件をいかに整備するかの理念から取り組まなければならない。そのためには、以下の取り組みが必要になる。

学習・調査・研究のための条件整備

住民間のネットワーク

河川・水系管理における住民との協働

コーディネータの確保など、社会的な条件整備

流域委員会は、このような理念のもとに「流域センター」や「河川レンジャー」を提案した。河川管理者が基礎原案に示している構想について、住民・住民団体、流域委員会、自治体等と議論をして、よりよいモデルをつくることが望まれる。以下に、具体的な提案とその考え方を述べる。

河川管理者は、住民およ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、日常から情報交換と交流に努め、政策提案や事業提案にも積極的に対応することが必要である。この場合、どのようにしたら住民がもっている潜在的な底力を引き出すことができるかを工夫することも必要である。

河川管理者が行うさまざまな調査についても、住民ならびに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住民団体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、限定された時間や空間でなされる厳密な科学的データより複雑な河川環境を反映・表現しており、正確な場合がしばしばある。

調査、モニタリング等は、能力のある住民団体に事業委託することも検討すべきである。

#### 5.1.2 (3) 自治体、他省庁との連携について

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、行政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。たとえば、ある課題について、関係省庁、自治体等を具体的に例示すれば、わかりやすいものとなるであろう。

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、個別の事案ごとに「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である。

### 5.2 河川環境

河川環境の保全・改善にあたっては、調査のみならず住民も参加した評価が必要である。これまで実施された「多自然型川づくり」の再評価には、当該河川の履歴に詳しい住民の評価も不可欠である。

#### 5.2.1 河川形状

横断方向の河川の連続性回復については、堤内地との連続性を考慮し、地域住民の体験や住民団体の知見の活用など、住民ならびに住民団体と連携して進めることが大切である。

#### 5.2.4 水質

協議会の委員として、「住民活動に詳しい有識者」は「水質に理解が深い住民」とすべきである。

### 5.3 治水

治水に関しては、住民参加の視点から次のような改善が望まれる。

- ・ 水害発生時の住民の関わり方、住民と自治体との役割分担を明確にする必要がある。
- ・ 流域センター(河川レンジャーの活動拠点)の機能や位置づけを検討し、実現することが必要である。
- ・ テレビのテロップ・ラジオ等による洪水情報の提供を検討すべきである。
- ・ 自治会など住民組織による洪水情報の伝達方法も検討すべきである。
- ・ 流域で水を溜めるための住民の役割を明記すべきである。
- ・ 遊水地、ため池など貯留施設の維持管理および新設について、住民の優れたアイデアの活用と補助制度を検討すべきである。
- ・ 狭窄部上流の被害軽減策については、住民参加による検討を行うべきである。たとえば休耕地の活用法などはその具体例である。
- ・ 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である。

## 5.4 利水

住民の自律による水需要管理を実現するために、次の事項について積極的に取り組むべきである。

水需要に関する情報提供と過去の渇水情報の提供

住民による節水対策の具体化

- ・ 下水処理水の再利用や雨水利用等の具体的方策の手法のアンケート調査の実施
- ・ 水利用家計簿の活用による節水促進

渇水対策(水融通の拡大と取水制限を含む)の情報提供。

住民と水道事業者の連携・協働の仕組みづくり

水道拡張計画に関連する用途間転用の具体化案提示による共通認識形成

水利用の合理化における住民の役割について、住民の知恵の提案

水需要管理協議会への住民参加としての提案制度

## 5.5 利用

### 5.5.1 水面

水面利用に伴う現在の環境影響の情報を提供する。

水面利用のあり方について対話集会を開く。

### 5.5.2 河川敷

河川敷の利用については、個々の案件ごとに検討するだけでなく、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必要がある。なお、次の改善が望まれる。

- ・ 河川敷利用に関して、個々の案件ごとに住民参加と称して利用者の意見・要望の数だけで判断すべきでない。環境住民団体などの意見も聞くべきである。
- ・ 河川保全利用委員会の構成については、関係行政機関と学識経験者だけでは不十分である。
- ・ 名称は「河川保全委員会」が適当である。その中で利用部会を設けることは考えられるが、最終意見は保全委員会で決定すべきである。
- ・ 委員には、直接の利用者、利用に関係ない環境保護団体の代表者・住民、河川レンジャーを入れ、判断過程において円卓会議(対話集会)の活用をすべきである。
- ・ 猪名川・淀川の高水敷利用は、とくに新設、更新の基準を厳しくし、縮小の強化を図るべきである。
- ・ 河川保全委員会と流域委員会の意見との調整を図るシステムを検討すべきである。

占用許可施設の新設および更新の許可にあたっては、流域委員会の意見とパブリックコメントをもとに、淀川流域に適応した基準を検討すべきである。

## 5.6 維持管理

河川管理施設の管理については、施設管理だけでなく、許可施設の管理が河川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、連携して生態系の保全に即して実施をするべきである。たとえば、ゴルフ場、公園における農薬の使用等がその例である。不法投棄等に関する情報の住民通報制度を設ける。

## 5.7 ダム

ダム計画の調査検討については、妥当性の判断の形成過程や決定に際しての住民参加のあり方について、全く言及されてない。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。

ダムについては、代替案が検討されているが、具体的な整備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、合意が得られないなどの理由では根拠に乏しい。

### 5.8.1 淀川河川公園

- ・淀川河川公園の整備における住民参加について明記すべきである。
- ・河川公園基本計画については、計画段階でのアセスメントを住民参加によって行うべきである。

## 3．基礎原案に示された住民参加に係る方策に対する意見

### 3-1 各種の施策や計画の代替案の検討

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。これには次のような事項を含める。

- 効果の評価項目ならびに調査項目を選定する。
- 代替案の範囲・予測・評価の手法を選定する。
- 住民意見聴取、対話集会等の手法を選定する。
- 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。

### 3-2 モニタリング

基礎原案では、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」という考え方が不足している。住民によるモニタリングは、行政におまかせ意識が高い住民にとって、大切な「社会参加」の舞台であるという認識が必要である。そのためには、以下の点に留意すべきである。

- ・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。
- ・住民と連携したモニタリングの具体的な手法の記載が必要である。たとえば、協働観察会

の主催等がある。

- ・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協働主体として考える。
- ・住民が個人的な調査等で持っている情報、学校教育等での観察調査データの収集と活用が必要である。

#### 次に、モニタリング段階での住民参加の手法を例示する。

調査範囲、手法、調査・評価項目の方法書案(スコーピング)をつくる。

について住民、専門家、住民団体等の意見を聞く。

モニタリング結果案を公表し、 の意見を聞く。

モニタリングの成果を作成し公表し、それに対する意見を聞く。

### 3-3 アセスメント

提言別冊では、アセスメントのフロー案を提言した。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。これらについて、基礎原案の個別の整備内容では、住民参加について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、ミティゲーションでの住民参加手法が考慮されるべきである。

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。

工事内容・方法の代替案を検討する。

各代替案の環境評価とその比較検討書を公開する。

住民等の意見を聞き反映させる。

### 3-4 各種協議会・委員会のあり方

基礎原案や具体的な設備内容シートに掲げられている個別の協議会・委員会は、後述の通り数多くある。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・活動のしかたによっては「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危険性がある。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のか、その評価と軌道修正をどのように行うのかなどのしくみを検討し、あらかじめ整備計画に織り込んでおくことがきわめて重要である。

(1) 全ての委員会・協議会に、その構成メンバーとして住民・住民団体の代表者等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ならい、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である。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)を検討する。

委員の構成(適正・専門性・実績・役割などを考慮)を検討する。

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)を検討する。

委員の選任方法(自薦・他薦・推薦など)を検討する。

委員候補の検討と河川管理者への推薦を行う。

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)を検討する。

- (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、基本的に上記の(2)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として、次のように改善されることが望まれる。
- ・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である。
  - ・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である。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の配慮が必要である。
  - ・洪水に強い地域づくり協議会の構成員として、教育分野および福祉分野の委員を参加させる。
  - ・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をしてもらう。協議会には利害関係者が参加していること、部会にわかれることから、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いうのか不明である。たとえば学識経験者なのか、学識経験者以外の専門家なのか、定義を明確にすべきである。これらの委員には、流域委員会の委員の中から委嘱することも検討すべきである。

なお、基礎原案に見られる協議会等は次のものなどがある。

- 1 琵琶湖・淀川水質管理協議会
- 2 水害に強い地域づくり協議会
- 3 余野川ダム環境調査検討委員会
- 4 川上ダムオオサンショウウオ調査・保全検討委員会
- 5 丹生ダム生態系保全検討委員会
- 6 地震・津波等危機管理協議会
- 7 瀬田川水辺利用者協議会
- 8 河川保全利用委員会(各地域ごと)
- 9 不法投棄防止協議会
- 10 淀川流域水質汚濁防止連絡協議会
- 11 淀川河川公園基本計画改訂委員会
- 12 淀川堤防強化検討委員会
- 13 淀川城北わんどイタセンパラ協議会
- 14 近畿地方イタセンパラ保護増殖事業機構連絡会議



- 15 淀川沿川整備協議会
- 16 淀川大堰閘門検討委員会
- 17 淀川舟運研究会
- 18 被害最小化のための流域対策協議会
- 19 水難事故防止協議会
- 20 湯水対策会議
- 21 淀川環境委員会

#### 4．河川レンジャー・流域センター制度の実現・具体化に向けて

##### 4-1 河川レンジャー構想

流域委員会は、今後の流域管理のための多目的・多機能な住民参加によるソフト事業のひとつとして、「河川レンジャー(仮称)」の設置と「流域センター(仮称)」(以下、仮称を省略)の整備を提案した。しかし、提言の段階では検討が不十分であったため、その後の議論を踏まえ以下にその具体化の構想について述べる。これは、河川管理者が「基礎原案」に位置づけた「河川レンジャー」の具体化に際しての参考意見である。

##### 4-1-1 住民との協働による新たな河川整備の提案

###### (1) 「河川レンジャー」提案の背景

###### 1)川と人々とのかかわりの変容

明治維新以降、河川の管理は専ら河川管理者(国・自治体)が行ってきた。これにより、治水・利水を重点として全国の河川が整備され、災害防止、産業や都市基盤としての水資源確保などが進み、国民の生活はかなり安全かつ豊かになった。一方、治水・利水に偏った河川整備は人々を川から遠ざける結果となり、また、近年の水害の減少傾向や高水敷のスポーツ利用の日常化などにより、住民の水害に対する認識は希薄化した。

###### 2)治水・防災上の問題点

都市化の進展に伴う流域の改変による都市型災害や近年各地で頻発している局地的集中豪雨による不測の水害の発生に対する備えはハード面、ソフト面ともいまだ万全とは言えない。

水害防止の役割は、従来より、行政と、歴史的に継承されてきた地縁的な水防防災組織である水防団(地域の公)とが共同して担ってきたが、水防団員の高齢化、サラリーマン兼業化、後継者難等により「いざ」というときの防災・減災対策のための十分な体制や即応体制がとりにくくなってきている。このようななかで、今後のあり方として、個々の住民の防災意識高揚と役割分担、自主防災組織の構築やボランティアの連携などが必要と思われるが、現実には社会の変化により、これら地縁的組織への帰属を進めることは困難である。

## (2) 河川を活した環境学習や市民活動の高まりと今後の河川整備

近年、流域等の単位で地域住民等により、河川の環境保全活動、水質保全、水源涵養、河川美化、学校教育を含めた学習活動などが活発化しつつあり、これらの活動に対する社会的期待や評価も高まっている。川や水に親しむとともに川の恐ろしさを知り、様々な局面における川との付き合い方を考え、学ぶことにより、より深く、広く自然界における川の役割とその大切さを理解することができ、川の本来のあるべき姿を考え、活用する方向と術<sup>すべ</sup>が見えてくるようになる。このように子どもや青少年が河川とのふれあいを通じ「河川という大自然」への理解(畏敬と恐怖)を学ぶことができれば、将来自然や環境に対して責任ある行動ができる、心身ともに健全な社会人が育成できるであろう。いま、地域の自然、社会、くらしをそれぞれの立場から見つめ、新たなコミュニケーションを形成し、協調・連携することにより、よりよい環境づくりや地域の活性化が図られつつある。このような地域の活動を積極的に支援するとともに今後の河川整備に活かして行くことが必要である。

## (3) 河川レンジャー制度創設の意義

このような状況にあって、本来河川管理者が責任を持たざるを得ないものはともかく、地域の事情や知識に詳しい住民(個人)が河川管理上の役割の一部(後述)を分担することが可能であり、合理的と考えられる場合は「河川レンジャー」として任命し、行政と住民の間をコーディネートすることにより、住民参加による21世紀の新たな河川管理の第1歩を拓くことができる<sup>と考える</sup>。河川レンジャーが制度として位置づけられたときには、その目的・役割・組織・管理体制などを、水防団、自治体、町内会・自治会等住民組織、NPO、企業内防災組織などに周知し、その緊密な情報交流と連携を図ることが必要である。もとより、土地改良区、漁業協同組合など、従来から河川に深く関わり活動している団体も多数存在している。「地域共有の公共財産」である川をよりよいものにしていくためにはこうした団体との連携も重要であり、相互理解が図られるよう努力していくべきである。

## 4-1-2 河川整備計画基礎原案における「河川レンジャー」の位置づけ

### (1) 河川整備の方針

基礎原案では「今後の河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていく。その際、双方はお互いの責任、役割分担を常に確認する。また、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とともに、異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要である。その際、行政と住民の間に介在してコーディネートする主体(河川レンジャー)の役割も期待される」としている。

### (2) 具体的な整備内容

基礎原案では「地域固有の情報や知識に精通した個人を、河川レンジャーとして任命する。河川レンジャーは行政と住民との間に介在して、河川に係る環境学習等の文化活動や動植物の保護活動等を実施するとともに、不法投棄の監視や河川利用者への安全指導等河川管理行為を支援すること等を想定する」としている。

(3) 整備内容シートに記載された具体的な河川レンジャーの活動内容

1)文化活動の助言

- ・イベント
- ・歴史語り部
- ・河川への啓発
- ・出前講座
- ・市民大学

2)自然保護活動の助言

- ・動植物の保護
- ・貴重種の監視
- ・環境啓発活動
- ・水質監視・測定

3)河川管理活動の支援

- ・(平常時)河川巡視・利用者への安全指導
- ・(災害時)情報伝達

(4) 原案において特に期待されていること

- ・「行政と住民との間に介在して河川管理行為を支援すること等を想定する。」
- ・行政と住民の合意形成をめざして日常的な信頼関係を築くためにコーディネートする役割。
- ・利用者への安全指導

(5) 原案に採用されなかったことから

これらは河川レンジャーが地域に定着し、一定の成果を挙げ、制度として成熟してから検討すべきであろう。

1)防災・救援・救難に関して

流域住民自らによるソフト的治水・防災対策の啓発・学習推進  
水防団活動の補完・連携・支援  
災害時のボランティア受付、人的交通整理など  
災害発生時の避難誘導

2)日常的河川管理について

河川敷・水面利用などの適正管理

3)川づくり・まちづくり参画・支援など

(6) 具体的整備内容の実現に向けて今後議論・検討が必要なこと

河川管理者は、三栖閘門周辺および山科川を対象に試行的に河川レンジャーを任命し、その試行的活動を通して河川レンジャーの活動内容や役割等について検討会において検討するとしている。検討すべき事項は概ねつぎの通りと考える。

|         |         |                           |
|---------|---------|---------------------------|
| 役割      | 人材 / 資格 | 任命 / 分限 / 待遇 / 職務・権限 / 規則 |
| 養成 / 研修 | 組織      | 安全・保険  その他                |

## 4-2 河川レンジャーの実現・具体化に向けての検討

### 4-2-1 河川レンジャーの役割について

河川管理者は、河川レンジャーの設置目的・役割について明確にする必要があるが、「基礎原案」では、その役割として「行政と住民との間に介在して、・・・河川管理行為を支援すること等を想定する。」(4-1-2(2)参照)と位置づけた。

河川レンジャーの役割を広義に捉えると次に掲げるようなものが考えられる。

#### ・ 防災・救援・救難

- 1)流域住民自らによるソフト的治水対策の啓発・学習
- 2)水防団活動の補完・連携・支援
- 3)情報提供・伝達の拠点
  - ・ハザードマップや防災知識の周知
- 4)住民意見や情報の収集・発信
- 5)災害発生時のボランティア受付、人的交通整理など
- 6)災害発生時の避難誘導
- 7)自分で守る・皆で守る・地域で守る取り組みの促進
- 8)防災知識等の普及・啓発・学習・住民参加促進

#### ・ 川の環境保全について

- 1)水質モニタリング(の支援)
- 2)水質改善のための啓発
- 3)動・植物の保護
- 4)環境学習の推進
- 5)調査・研究
- 6)河川環境保全・再生の普及・啓発・学習・住民参加促進

#### ・ 河川利用について

- 1)河川利用者への安全指導
- 2)河川敷再自然化の普及・啓発・学習

#### ・ 利水について

- 1)節水意識の普及・啓発・学習・住民参加促進

#### ・ 日常的河川管理について

- 1)河川巡視
- 2)ゴミ清掃・不法投棄監視
- 3)河川敷・水面利用などの適正管理
- 4)河川敷の自然管理・保護
  - ・自然配慮型草刈りの指導
- 5)情報発・受信の拠点
- 6)河川管理についての理解・普及・啓発・学習・住民参加促進

#### ・ 川に学ぶ指導者としての活動

- 1)体験学習の実施(特に安全確保)

- 2)環境教育の実施
- 3)青少年健全育成(生き抜く力)
- 4)子どものたまり場(水辺の楽校・学校5日制の受け皿)
- . 河川行政と地域・住民・NPOとのコーディネート・インタープリテーション
  - 1)住民参加の促進
  - 2)活動を通じて住民意見を聴取
- . 川づくり・まちづくり参画・支援など
- . 川の人材育成について
  - 1)川のNPOの育成
  - 2)川の味方・理解者の育成
  - 3)未来の水や河川の研究者の人材育成
  - 4)未来の河川管理者・水防団員の人材育成
  - 5)未来の河川レンジャーの人材育成

#### 4-2-2 河川レンジャーの人材について

(1) 河川レンジャーの人材を発掘し育成するための参考的な条件を次のように考える。

a)属性・資質

- ・地域固有の情報や知識に精通した人
- ・有能な河川レンジャーになれるよう熱意を持ち自己研鑽や研修に努力を惜しまない人

b)知識(必須ではなく、望ましい条件の例)

- ・解説、通訳、啓発に関する技術(インタープリテーション技術)
- ・コーディネートに関する知識と技術
- ・危険予知・回避に関する知識と技術
- ・緊急時対応に関する知識
- ・安全教育に関する知識
- ・その他

c)経験(必須ではなく、望ましい条件の例)

- ・環境保全やまちづくりなど市民活動の経験豊かな人
- ・地域のスポーツ活動指導などの経験豊かな人
- ・青少年指導の経験豊かな人
- ・郷土史に詳しい人
- ・川や水に関する知識や実務経験が豊かな人
- ・その他

d)年齢

- ・18歳以上の男女

e)資格(必須ではなく、望ましい条件の例)

- ・ 小型船舶操縦士
- ・ 救急・救命法受講者
- ・ 川の指導者の初級・中級・上級
- ・ 自然観察指導員
- ・ その他

#### 4-2-3 任命 / 職務・権限 / 身分等

##### (1) 任命について

流域委員会は、「河川レンジャーの身分はその任務の公的性格からしかるべき法制度に位置づけられ、それに基づく権限と報酬の付与を図る必要がある」と提案した。これを受けて河川管理者は、原案の中で地域固有の情報や知識に精通した個人を河川レンジャーとして「任命する」と述べている。任命にあたっては、河川レンジャー養成研修(仮称)を受講し一定の成績を得て終了した者、とする方法も考えられる。

##### (2) 職務・権限

河川レンジャーは「河川管理行為を支援する」という公的任務性をもつことから、一定の権限が付与されるであろうが、河川管理活動の支援については、当面河川管理に関する法制に基づく説明、解説、指導、通報など、比較的穏便で、危険を伴わない範囲での活動から始めるのが適当であろう。とくに留意すべきことは、河川レンジャーは河川管理者の代理人ではなく、一定の独立性をもち住民と河川管理者とをコーディネートする役割をもつ存在であるという点である。

##### (3) 身分について

河川レンジャーの身分については、全国的に見て初めてのケースでもあり現時点では河川管理者においても不確定であろう。試行的に任命するにしても任命する以上それなりの共通条件が必要ではないかと考える。これについては本来的に河川管理者が決めるべき課題であり、次のようないくつかの身分が想定できる。

- ・ 委託
- ・ 嘱託
- ・ 準公務員
- ・ 公務員

河川レンジャーの目的、役割や整備計画に位置づけられた活動が各河川・地域の特性に応じて、もっとも円滑に進む任命形態について検討されたい。

##### (4) 処遇・勤務条件について

勤務条件・報酬についても考慮すべきである。特に任務に関する拘束時間や報酬額によっては専従者として河川レンジャーに就任できる人がかなり限られるであろう。勤務形態として次のようなものが考えられる。

- 専従
- 兼業～パートタイム・休日勤務

勤務時間外の個人レベルのNPO活動などは自由であることはいうまでもない。

#### (5) 河川レンジャーに関する規則について

河川レンジャー制度が河川管理行為に位置づけられることから勤務に関して何らかの規則が必要であろう。ここに検討すべき項目を例示する。

役割、活動内容・範囲、公私の区別、責任の所在、任免、身分、処遇、職務専念義務、守秘義務、研修、活動拠点・活動に要する資材・資金の提供など河川レンジャー制度の規則について検討し、定める。

#### 4-2-4 養成・研修

河川レンジャーの任務は「河川管理行為を支援する」という公的任務性をもつことから、その役割や任務についての理解と認識を深めるための研修が必要であると思われる。河川レンジャーの任命・養成に当たっては次のような研修カリキュラム(教科)が必要と考えられるのでここに例示する。

##### (1) 任命時研修(河川レンジャー養成研修)カリキュラム(教科)の例

- ・河川レンジャーとは
- ・河川法の概要
- ・河川行政・河川管理
- ・河川整備計画
- ・解説、通訳、啓発の技術(インタープリテーション技術)
- ・コーディネート技術と知識
- ・危険予知・回避技術、緊急時の対応知識、安全教育の知識など

##### (2) フォローアップ研修

河川管理者は、任命した河川レンジャーを対象にして一定期間ごとにフォローアップ研修を行う制度を設け、常にレベルアップを図ることが望ましい。研修のカリキュラムは、河川レンジャーの要望も聞き、ある程度選択の幅を持たせて、各自の意欲や指向性などから選択することができるものとするのもよい。研修のカリキュラムとして考えられるものを以下に例示する。

- ・河川法・河川行政・水の知識・川という自然の理解・川と人のかかわり・川の歴史・川文化・河川工学・川の構造・河川環境(水生動物・植生・生態系・水質・連続性・景観保全など)・治水・防災・利水・利用・気候気象・廃棄物・安全確保・環境教育・野外体験活動の基礎知識/指導法・救急/救命法など

#### 4-2-5 組織

##### (1) センター機能の必要性

河川レンジャーが活動する琵琶湖・淀川水系の河川は、それぞれ河川の個性や地域の特性が多様であり、「河川レンジャー」の呼称やその役割や権限についても様々な意見があるため、

その呼称を含め地域の個性や特性を反映したある程度自由な活動のあり方を許容する配慮が必要である。しかし一方で、制度として、また水系・流域を視野において規則、指針、計画、研修、技術、安全確保などの点において一貫した取り組みも必要である。従って、この新たな制度が有意義かつ安全に育成・展開できるよう各流域の河川レンジャーを統合するための「センター機能を有する組織」を設けることが必要であると考え。以下にその組織・構成の例を挙げる。

#### (2) 組織例(いずれも仮称)

- ・ 地域(河川単位)～木津川グループ(上流・中流・下流)
- ・ 流域(河川事務所単位)～木津川チーム
- ・ 水系(整備局)～淀川水系河川レンジャー本部

また、河川レンジャーの組織の運営は河川レンジャーの自主性にゆだねるべきであり、この組織と河川管理者との連携のあり方については、検討懇談会等で検討すべきである。

#### 4-2-6 具体化に向けての試行

河川レンジャーの具体化に向けて、平成15年9月から「宇治川地域河川レンジャー検討懇談会」が検討を始めている。初めから完成された形での制度化は困難なので、ここに挙げた流域委員会の意見を尊重しながら、地域の実態に合った方法を試行的に行い、その成果と問題点について流域委員会や住民の意見も聞きつつ育成することが必要である。

#### 4-3 流域センター構想

##### 4-3-1 流域センター創設の意義

一旦途切れた地域と河川の関係を再構築するためには、地域住民が河川を自分たちのものとして考え、主体的に行動するとともに河川管理者は地域住民と共同して活動を展開することが必要である。

そして、今後、個性豊かな自立型地域社会の形成を進めるためには、河川管理、河川整備、川を核としたまちづくりなどへの住民・NPOなど多様な主体の幅広い参画や連携が不可欠である。近年地域が主体となってその特性を活かしつつ個性的で魅力的な地域づくりを進める気運が高まっている。このため、地域は行政に依存し、保護されてきた体制を改め、権限と責任を持ち自立し、主体的判断に基づいてさまざまに活動しようとしている。また、地域の自立のために、自己の責任に裏打ちされた判断・行動により地域の課題を解決して行こうとする考えが普遍的になってきている。このため、地域がまちづくりや河川管理等のマネジメントに参画するシステムや「場」が必要となっている。

このような観点から、地域住民がより積極的に河川に関わる活動を展開できる環境を整備することが必要であり、ここにその拠点として「流域センター」の創設を提案する。ここに述べる「流域センター」は、河川流域のコーディネータでありインタープリターでもある河川レンジャーの活動拠点であり、以下に掲げる多様な機能を有する活動の拠点として、流域の新たな河川管理の「核」をなすものである。



## (1) 流域センターの概要

- ・ 河川レンジャー活動の拠点
- ・ 上下流交流・連携推進の活動拠点
  - ・ 各地の流域センターをつなぐ
- ・ 水害に弱い地域に優先的に設置
  - ・ 救援・救難・避難の拠点・連絡中継地
  - ・ 災害発生時のボランティア受付、人的交通整理の拠点
  - ・ 防災資材倉庫
  - ・ 遊休施設の活用も検討
- ・ 河川フィールドミュージアムに(を)併設
  - ・ 当面、琵琶湖・淀川水系の流域ごとにそれぞれ1ヶ所設置
  - ・ 歴史・文化・環境に関する情報の提供
  - ・ 画像情報や体験型の情報提供
  - ・ 河川工学、伝統工法などの紹介と青少年への伝承
- ・ 河川に関する研究機能を付加
  - ・ 河川レンジャー、流域住民と研究者とが一緒に研究を行える場
- ・ 合意形成の場としての活用
  - ・ 従来陥りがちであった行政対住民の対立、住民対住民の対立を、今後は情報の共有化や相互理解のための話し合いの場を通して改善していかなければならない。
  - ・ 「流域センター」は、住民の多様なニーズを、流域整備の変革の理念をふまえて利害調整し、相互理解や緩やかな住民合意を醸成できるよう努める。

## (2) 運営

- ・ 運営システム～官設民営ノパートナーシップノ運営委員会
- ・ 専従者の人数～2～3名ノ1ヶ所(規模と担当流域による)
- ・ ボランティア

## (3) 資金(建設・運営)

- ・ 国庫
- ・ 基金
- ・ 業務委託(河川管理者、自治体)
- ・ 河川整備基金
- ・ 寄付(企業など)
- ・ その他

## (4) 管理・監督

- ・ 設置・運営規則による。

#### 4-3-2 流域センターの実現・具体化に向けての検討

地域が自立し、まちづくりや河川に関わる活動を展開するための多様な機能を果たす拠点として、新たな河川管理の「核」をなす場である。流域センターは、小学校の学区単位で設置することも考えられる。学校との連携によって環境学習や体験学習が連携しやすいというメリットがあるからである。今後実現に向けて積極的な検討を期待したい。

### 5．河川整備における合意形成に向けて

#### (1) 河川管理の新たな方向と合意形成

\_\_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。

\_\_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み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。

河川整備における、合意形成は以上のような新たな方向に沿ってなされるべきである。

#### (2) 新たな河川行政の方向を実現するための社会的合意の必要性

このためには、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。しかし、この新たな方向は、ダムや堤防による治水対策の見直し、節水、河川敷の目的外利用の段階的解消などについては、市民の意見は対立したり、合意が得られていない状況にある。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ある。住民、行政の双方に知識・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。

### 5-1 合意・社会的合意の意味

これらの意味にはいろいろな考え方がある。

#### (1) 法的な意味での同意・合意と異なること

国際会議などでのコンセンサス方式では、1ヶ国でも反対があれば、議案が採択されないとかいうのと異なる。また、多数決制の2分の1とか3分の2とかの合意があれば成立するというのとも異なる。法的拘束力や法的効果の発生要件でもない。住民参加の主旨からもそのように解することはできない。

#### (2) 合意主体の流動性

合意を求める主体は、流動的であり、主として、賛成者と反対者、その中間的立場の間で合意形成がなされる。その主体の全体の人数自体が不確定である。従って、数値的な基

準で合否の成否を決めることはできない。

### (3) 社会的合意形成の意義

「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(NPO合意形成マネジメント協会から)。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であるため、これを「社会的合意形成」と呼んでいる。

### (4) 合意形成の主体

「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。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一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。

### (5) 適正な手続きとしての社会的合意

「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、参加者の中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る。その前提として、河川整備の理念についての共通の理解を持つことが必要である。ダム建設必要という意見の持ち主でも、論議をつくした上で、ダム建設が河川整備の理念に反するとの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。住民と行政との間ばかりでなく、利害や意見の相反する住民の間においても、この「共通の認識と理解」を形成するための対話をすることが合意形成過程でとくに重要である。

### (6) 合意形成の内容

合意形成を図る上で、すべての事案において一人の異論もない「完全合意」はあまりありえない。このことは、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。政策や施策に対する批判や反対意見は、納税者であ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還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。国民の価値観や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。

例えば、河川敷のスポーツ利用の可否については、反対と賛成が対立する。その対立間で、河川整備の理念の理解を得ることによって、段階的に代替地獲得し移転するという方向で合意が成立する可能性がある。対話の結果、反対だが止むを得ないという結果も合意が得られたことになる。

## 5-2 法の理念への社会的合意

(1) 河川の整備や管理は、河川法の理念に基づいて河川整備計画を策定して、具体的に実施されることになる。その計画の個別的施策については、当然、賛成と反対と対立する場合が生ずることが出てくる。それについて合意形成を図る場合、河川法の理念に沿ってなされなければならない。

もし、賛成や反対の内容が、河川法の理念に反するものであれば、それを受容することができない。

このように、社会的合意も、河川法の理念による限界がある。

そこで社会的合意形成には次のような場合が考えられる。

賛否の何れかが、河川法の理念に反するとき、そのグループに対して、その旨を理解する手続きを経て、反対だが止むを得ないという形での合意形成。

賛否の何れかが、河川法の理念に沿うかについて、争いがあり、明確に判断できない場合。この場合は、お互いに代替案の提出や費用便益評価、環境評価について議論し、それを広く公開し、社会通念に基づいて合意形成。

(2) 「社会的通念」に基づく合意を「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。

(3) 環境問題の判例では上記(2)の判断形成の過程を観察して「社会的通念」で判決がされている。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。たと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「社会的通念」のひとつの変化である。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。その変化の原因は、社会的に様々な議論が展開されてきたからである。

(4) 淀川水系流域委員会の提言別冊「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」では、「対話討論会」などにおいてはテーマ設定のプロセスがきわめて重要である。「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め、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。

河川法に環境が位置づけられたので、環境に配慮した合意形成のプロセスが求められる。

## 5-3 社会的合意の判断

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次に示す。

- (1) 対象とする事案により判断基準は異なる。社会的影響が大きくはない事象は一般的に用いられる方法で行う。しかし、影響が大きい事象では完全合意に近づけるべく合意形成をあらゆる手法で行うべきである。

たとえば、対話集会における合意形成プロセスは、  
合意形成する手順を参加者が決める。

議論の期間を参加者が決める。

参加者が提案する代替案の検討を含め、どの対策案が一番優れているかなど、議論をつくる。

その結果、結論に到達し得ない場合、そのプロセスの資料を参考に河川法の理念に沿って判断を行う。

なお、「対話集会」などにおいて意見が対立して一定の結論に導くことが困難な場合の取り扱いについては、提言別冊に記述した(提言別冊 6 頁参照)。

- (2) 自然環境に関する問題については、いまだ科学的に未解決の部分が多々あり、また人間生活のあり方にも密接に関わるため、多数決による判断をすべきではない。
- (3) 事案の社会的影響の大小によって次のような多様な対応が必要である。

永年、河川と密接にかかわってきた住民の意見を聞く。

地方自治体の意見の形成過程を参考にする。

NPO・NGOの意見、河川環境管理の研究者の意見を聞く。

関係住民の意見をできるだけ現場で聞き参考にする。

住民投票の結果に従う。

それらの組み合わせによる。

から 迄の意見を参考にし、又は尊重するに際しては、河川整備の理念に即して判断する。

#### 5-4 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、流域に広く影響を及ぼす事案であれば当然のことながら全流域あるいは流域を超えた合意形成が必要になる。

- (2) 提言別冊では「関係住民」を次のように定義した(詳細は提言別冊の 9 頁参照)。

利害関係者(河川管理の研究者を含む)

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)

- (3) 自治体の長の判断や議会の議員の意見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」ということを物語っている。

#### 5-5 社会的合意形成を得るための姿勢

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。反対であるが、止むを得ないと納得すれば合意形成はあったといえる。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られる。このようなところから次のような姿勢が求められる。

日常的に合意形成の交流やその過程において得られた情報共有を図るとともに、河川整備の理念と課題について、流域委員会の提言内容を良く理解をしてもらう。

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。

無関心・不特定多数層へも幅広く情報提供し、住民自らが意見を出せるよう働きかける。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。

住民が自ら理解力を向上するために行なう学習・研修等の支援。

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こだわらず粘り強い議論を保障する。

#### 5-6 河川整備における公共事業の理念の再検討

(1) 河川水系は流域住民の生活のための「社会共通利益」である。しかし、従来、河川整備は景気回復や地域活性化という公共事業的発想で行なわれてきたものもある。それは様々な弊害をもたらしてきた。

新河川法では「持続可能な河川環境」という国際的理念に基づいて合意形成が行われる必要がある。

(2) 本来公共事業は、人々を幸福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。さまざまな公共事業のなかで、典型的かつ大規模な公共事業の事例はダム建設であるといえよう。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、住民と行政との間や意見を異にする住民の相互間で、上記(1)の「持続可能な河川環境」という理念のもとに、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、徹底した論議をつくすことがとくに求められる。

## 5-7 ダム建設をめぐる合意形成

### (1) 提言における合意形成の意味

流域委員会の提言では、ダム建設についてのみ「社会的合意」について言及している意味は大きい。そこでは、「河川整備の理念」に基づいた合意を意味する。

そこでは例外として建設しうる場合を段階ごとにわけている。

考えうるすべての実行可能な代替案の検討の段階

ダム以外に実行可能で有効な方法がないということを客観的に認める段階

住民の社会的合意の形成段階

住民参加は上の 各段階で行われなければならない。

の段階で十分な議論がされて、 の議論に移る。それで結論が出た場合 の段階に移るのである。

### (2) 代替案に付いての十分な議論が先決

代替案については、河川管理者の考える代替案だけでなく、住民や研究者から代替案を出してもらうよう努力すべきである。その上、各代替案の評価については、住民や住民団体等の意見を聞くべきである。また、住民間でも議論をしてもらう機会を持つべきである。

### (3) 代替案の評価についての議論

整備内容シートでは、各ダム計画ごとに幾つかの代替案の検討がされている。

しかし、その評価については、ただ一行「 の観点から採用は困難」としか書かれていない。委員会でのダムの代替案についての説明でも同様であった。

工期が長いとか費用がかさむとか、交渉が困難とかだけではわからない。これらについても議論をすれば、工期短縮、費用削減の方法が出てくる可能性がある。費用便益分析、環境影響評価も議論されなければならない。

これらをしないで、代替案はないとしてダム建設への合意形成段階に移行すべきではない。

以上の判断過程をつくした結果、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。すなわち、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いうまでもない。

### (4) 有効な代替案がない場合の判断

ダムに関する整備計画策定において、今後の見直し検討の結果、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、流域委員会、関係自治体において、なお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。提言では一般の整備計画に比べると、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、「原則として建設しない」とした。合意に至ら

なかったときは「建設しない」という判断がされよう。

社会的合意形成は、新たな河川環境の理念に基づかなければならない。しかし、その理念は、関係住民に必ずしも浸透はしていない。そのため、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がでてくる。河川管理者は合意形成の前提として、新しい理念に基づいてわかりやすく誠意ある説明や対話を関係住民が納得ゆくまで繰り返す必要がある。

流域委員会の提言の考え方が、関係住民の理解を得られた場合は、合意形成が容易にできるようになるであろう。

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。今後もその手法をもとに「新しい河川整備」の実現に向けて望ましい合意形成のあり方の研究・開発に不断の努力が続けられることを切望する。