

No.6-7

合併号 2003年11月発行

平成15年8月28日(木)第6回住民参加部会、
平成15年10月23日(木)第7回住民参加部会
が開かれました。

CONTENTS

- 第6回住民参加部会の内容.....1
- 第7回住民参加部会の内容.....4
- 第7回住民参加部会の資料より抜粋.....7
- これまで開催された会議等について.....15
- 住民参加部会委員リスト.....16
- 配付資料リスト.....17
- 配付資料及び提言の閲覧・入手方法・
ご意見受付.....18

淀川水系 流域委員会

住民参加部会ニュース

<http://www.yodoriver.org>



第6回住民参加部会の内容

第6回住民参加部会では、委員会、他部会からの状況報告が行われた後、部会意見とりまとめに向けた意見交換（社会的合意、市民会議の役割、協働管理のあり方等）が行われました。



第6回住民参加部会 結果概要

庶務作成

開催日時：2003年8月28日(木) 15:00～18:15

場 所：カラスマプラザ21 8階 大ホール

参加者数：委員12名、他部会委員1名、河川管理者9名、一般傍聴者56名

1 決定事項

- ・本日の議論をもとに、部会長、部会長代理、リーダー、サブリーダー、班長にて、住民参加部会とりまとめを修正し、第24回委員会（9月5日）にて報告する。
- ・第24回委員会に提出する部会とりまとめ案を8月30日に部会委員全員に送付する。各委員は、部会とりまとめへの意見があれば、9月3日までに提出する。提出された意見については、時間的な制約から部会とりまとめには反映できないが、修正すべきと判断された点については、部会長が委員会にて口頭でコメントする。
- ・各委員は、引き続き、次回部会（または検討会）までに社会的合意に関する意見を提出する。
- ・河川管理者には、第24回委員会（9月5日）にて、淀川河川事務所が実施する予定の対話集会の状況について説明して頂く。

2 審議の概要

委員会、他部会の状況報告

資料1「委員会および各部会の状況報告（提言とりまとめ以降）」を用いて、各部会の状況について説明が行われた。

部会意見とりまとめに向けた意見交換

山村リーダーより、資料2-1「前回部会以降の住民参加部会の状況」、資料2-2「住民参加作業部会の第2稿に対する意見のまとめ」を用いて部会とりまとめ案について説明が行われた後、荻野委員より資料2-2補足「実践班まとめ（案）」の説明が行われた。その後、部会の意見とりまとめについて、意見交換が行われた。主な意見は「3 主な意見」の通り。

意見交換終了後、河川管理者より、淀川河川事務所が実施する予定の対話集会の状況につい

て、ファシリテーターを2名選出したこと、最初のテーマを高水敷利用とすること等の説明が行われた。「1 決定事項」の通り、同様の説明を第24回委員会で行うこととなった。

一般傍聴者からの意見聴取

一般傍聴者1名から「流域委員会はいつまで継続するのか」との質問があり、これに対して河川管理者より「河川整備計画のチェックやフィードバックを行う組織として、流域委員会は継続したいと考えているが、今後の体制や形態については、流域委員会にて議論して頂きたいと思っている」との返答があった。

3 主な意見

部会意見とりまとめに向けた意見交換

山村リーダーより、部会とりまとめ案について説明が行われた後、荻野委員より補足説明が行われた。その後、部会の意見とりまとめについて、意見交換が行われた。

（主な意見）

- 社会的合意について
 - ・社会的合意のためのプロセスや、ダム等の規模の大きな事業とそれ以外の事業における社会的合意の違いについて、委員会で、その定義やあり方を提案すべきだ。
 - ・社会的合意について、淀川水系河川整備計画策定に向けての説明資料（第2稿Ⅹ以下、説明資料（第2稿））のダムに関する記述として「妥当とされる場合に実施する」とあるが、これでは非常に曖昧であり、明確に記述するべきだ。ダムについては、じっくりと時間をかけて住民参加の場を積み重ねて意見を集約していくことによって、社会的に認められていくものだ。
- 琵琶湖・淀川市民会議（仮称）の位置づけと役割について
 - ・流域委員会と市民会議の役割分担について明確にしておく必要がある。
 - ・資料2-2補足「実践班まとめ（案）」に記述されている「琵琶湖・淀川市民会議（仮称）」は、住民と行政の協働を支援する接着剤の役目を担うとのことだが、それは、河川レンジャーが担う役割ではないのか。或いは、流域委員会が継続していくにあたって、住民参加部会が果たすべき役割と同じではないか。（河川管理者）
 - 官と民を結びつけるために、住民、ボランティア、利水者、自治体等の意見を一手に引き受ける窓口が必要になってくる。しかも、流域委員会の委員のように「兼務」という形ではなく、本業として活動するプロの集団が必要だと考えている。そういった組織ができれば、河川管理者の権限外の分野（直轄外の河川管理者、都市計画等）とのインターフェースの役割や、住民の提案能力を高めるための学習・調査・研究のインフラの役割も担うことができている。
 - 考え方は理解できるが、行政が深く関与しながら設立したNPO団体が本当に、期待される行政と住民との橋渡し役になり得るのか、疑問に思う。（河川管理者）
 - とりまとめの内容については、今後、部会の中で検討していきたいと思っている。（部会長）

○「協働管理」のあり方について

- ・理念班のまとめの冒頭に、「行政と住民により協働管理すべきである」と記述されているが、これは誤解を招く表現であり、修正すべきだ。全てのことを行政と住民とのパートナーシップや協働でやる必要はない。住民参加の形式には、情報を提供してもらうだけの参加や公聴会への参加、議論への参加等があり、目的に応じて使い分けていくべきだ。
 - 賛成だが、行政が住民参加の形式を勝手に決めるべきではないと思う。積極的な住民団体が参加できるように行政には住民参加の窓口を広く開けておく姿勢が必要だ。
 - ここに書かれている「協働管理」の意味は、行政には、住民の意見を汲み取りながら、住民のためになるような管理をしてもらいたいという意味だと理解している。「協働管理」という言葉については、誤解のないように訂正すべきだろう。
 - 河川環境の刻々とした変化は、住民が主体となって情報を提供していくということができると思うが、一方で、河川工学等の専門分野については住民は主体とはなり得ない。ケースに応じて、最適なパートナーシップを選択していかなければならないだろう。
 - 政策について意思決定をし、予算を確保して事業を実施するのは河川管理者である。このプロセスの中で住民が具体的に係わっていくことは今後の河川管理に必要なことだが、最終的に責任を取るのは河川管理者であるということを考えれば、河川管理者は住民の提案に対して、できないことはできないとはっきり言っていくべきだろう。
- ・政策決定過程における協働と政策実施過程における協働が整理できていない。目標が違えば、協働のあり方も違ってくるはずだ。特に、住民と行政との協働によって、どのように政策決定を行っていくのかについて、議論すべきだ。例えば、ダム建設の政策決定の過程で、住民とのパートナーシップによって何をやるのか、具体的にイメージしながら、意見を言っていないか。
- この流域委員会の活動自体が政策決定過程における住民とのパートナーシップと言えるのではないか。

○その他について

- ・ダム計画が見直されることによって生じる社会的な影響に対して、どのような取り組みを行っていくつもりなのか、説明資料（第2稿）の中では明確になっていない。例えば、ダム計画が中止になった場合には、地元住民の意見を反映しながら取り組んでいく必要があるだろう。
- ・国土交通省はハードに強いがソフトに弱いとの指摘があったが、その点については反省している。パートナーシップ事業について議論になっていたが、日本語は非常に難しい。とりまとめにあたって、我々にとってもわかりやすいようにまとめて頂けると助かる。（河川管理者）



以上

議事内容の詳細については「議事録」をご確認下さい。最新の結果概要及び議事録は、ホームページに掲載しております。

第7回住民参加部会の内容

委員会、他部会からの状況報告が行われた後、第25回委員会（9月30日開催）にて作成することが決定された意見書「二 計画策定における住民意見の反映について（031023案）」について説明、意見交換が行われました。その後、「住民参加部会意見」の合意形成の部分について意見交換が行われました。



第7回住民参加部会 結果概要(暫定版)

庶務作成

開催日時：2003年10月23日（木） 9:30～13:00

場 所：大津商工会議所 大ホール

参加者数：委員13名 河川管理者11名 一般傍聴者88名

1 決定事項

- ・各委員は、10月26日中（遅くとも27日午前9時まで）に「二 計画策定における住民意見の反映について（031023案）」に対する意見を文書にて提出する。
- ・各委員は、11月5日（水）までに、「住民参加部会意見（031023案）」に対する意見を、文書にて提出する。
- ・住民参加部会の作業部会を、11月上旬に開催する。また、住民参加部会検討会を11月中旬（10日午後が有力）に開催する。作業部会、検討会ともに、場所・時間については後日調整する。

2 審議の概要

庶務より、資料1「委員会および各部会の状況報告（提言とりまとめ以降）」を用いて、各部会の状況について説明が行われた。

荻野委員より、資料2-2-1「二 計画策定における住民意見の反映について（031023案）」について説明がなされたあと、意見交換が行われた。主な意見は、「3 主な意見」を参照。

山村委員より、資料2-1-1「住民参加部会意見（031023案）」の全体について、川上委員より「合意形成」の部分について説明が行われた。時間の都合により審議は割愛され、社会的合意に関する河川管理者との意見交換が行われた。残りの審議については、後日開催される検討会にて議論が行われることになった。主な意見は、「3 主な意見」を参照。

3 主な意見

「二 計画策定における住民意見の反映について（031023案）」に関する意見交換

- ・「はじめに」のフロー図の左側に、従来の説明会・公聴会を「説明と説得」「妥協」と表現しているが、委員会が従来の方法をそのように評価しているという誤解を生む恐れがある。また右側のフローでは、住民意見の反映の手段が対話集会に限定されている。図を削除するか、従来

の説明会や公聴会に加えて対話集会がある、という表現にすべきではないか。

→右側の新しい住民意見の反映の仕組みの中の「対話と討論」は、双方向に行われるという表現に改めるべきである。さらに、「対話と討論」のプロセスでは、代替案の検討を盛り込むべきではないか。また、「合意形成」と書かれているが、対話集会によって社会的合意が得られるとは限らない。誤解されないように何らかのコメントを書く必要がある。

→住民意見の反映のイメージをつかむためにもフロー図は必要であり、なんとか工夫して図示してほしい。

・意見書では、対話集会のみが住民意見の反映である、という意味合いになっている。

→住民参加の様々な取組みについては、「住民参加部会意見」の中で包括的に述べている。「計画策定における住民意見の反映について」では、対話集会は、住民意見の反映の主要な部分を占めるが、情報の公開・共有化を図るためには、説明会や公聴会なども必要という筋書きになっている。

・「計画策定における住民意見の反映について」の全体構成について、「2. 住民意見の聴取・反映・公表等の手法について」と「3. 対話集会に付帯する住民と連携した調査等」は、対話集会について述べられているので、「5. 対話集会の基本的考え方と目的」と一緒にまとめた方がよいのではないか。

・住民意見の反映といっても、整備計画に文字として落としこめることと、河川管理者が心に受けとめはするが、文字として反映できないことがある。そういう目に見えない反映方法についても相手に伝えるようなことができないか。

→文章にてご提出いただきたい。（部会長）

・13ページの対話集会のイメージ図について、オブザーバーの席の1つは流域委員会の庶務として頂きたい。庶務には、流域委員会の資料を持参していただき、対話集会に協力してもらいたい。

→この図は、円卓会議への出席者を、ファシリテーター以外に説明者・住民代表・自治体等各種団体代表として完全に分けるのではなく、対話集会の出席者として平等に発言権を持つという分け方にするというように変更した。

→変更の趣旨としては、それでよいだろう。

→資料2-2-2「意見書 第 部 「計画策定における住民意見の反映について」(031017版) への委員からの意見」の13ページの対話集会イメージ図は、全体的にやわらかいタッチで描いてほしい。

・「3. 対話集会に付帯する住民と連携した調査等」の下から6行目に、「河川管理者と流域委員会は今後、ダム計画についての住民参加・対話集会～」とあるが、その後に出てくる「調査研究等」とは具体的に何を示すのか、説明してほしい。

→「調査研究等」とは、対話集会における合意形成の過程の中で、例えば資料やデータが必要になったり、現場での調査が必要になったりと、テーマによってはさらに掘り下げなければならない部分も出てくることを意味している。

・「3. 対話集会に付帯する住民と連携した調査等」の一番下の行に「～機関の設置が望まれる」とあるが、流域委員会とは別の新たな機関の提案と捉えてよいのか。

→ここは住民参加部会の意見とりまとめの際の「理念班」の文言を採用した。対話集会で合意されたことが整備計画に盛り込まれ、実際の現場においても忠実に実施されているかを検証・

確認するための機関を想定している。

→対話集会は、住民合意及び社会的合意の形成を目的とするのではない。このことは「5.2 対話集会の目的」で明確に述べているが、「6.2 会議形式」では「～対話を通して、河川整備計画の合意形成を図るのであるから、～」と、矛盾したことが述べられているので修正すべきである。

・住民参加の提言（030516版）には、「(4) 開催方法と留意事項について2) ファシリテーターは、意見書および会議の円滑な運営確保を考慮して、円卓につく人を選ぶ」とあるが、今回の意見書の「7.3 対話集会の出席者選定と(人数、選定基準)選定者」では、「(対話集会への)出席者の選定は、河川管理者が流域委員会の助言を参考にして決定する」となっている。内容に変更があったのか、確認したい。（河川管理者）

→「7.3 対話集会の出席者選定と(人数、選定基準)選定者」での文言は間違いで、別冊提言（030516版）の表現に書き換える。（部会長）

「住民参加部会意見（031023案）」に関する意見交換

山村委員より、資料2-1-1「住民参加部会意見（031023案）」の全体について、川上委員より「合意形成」の部分について説明が行われ、社会的合意について、河川管理者との意見交換が行われた。主な意見は、以下の通り。

・第25回委員会では、社会的合意を得ることと住民意見を聴いて反映させることが同じかどうかを質問した。"学識経験者や住民の意見を聴いて、それを反映させる。その後、地方自治体の長の意見を聴く。" この一連の手続きが社会的合意を得る一つ的手段だと考えている。さらに、住民参加には、整備計画策定時における住民参加と、整備計画を実践する際の住民参加がある。社会的合意を得ること、住民意見の反映、住民参加について、我々が持っているイメージに対する意見も含めて審議してほしい。（河川管理者）

→住民意見の聴取・反映については、河川法第9条に計画策定過程として規定されているが、具体的方法が記載されていないので、対話集会を提案した。社会的合意については、河川法に規定されていないが、多くの方の合意を得るというプロセスは非常に重要である。そのプロセスをきちんと行うことがまさに社会的合意と言えるのではないか。河川管理者にも、本日のとりまとめで理解していただけるのではないか。

→社会的合意については委員間でも認識の隔たりがある。河川管理者から委員に確認したいこと等があれば、後日、各委員および河川管理者の理解を深める会（検討会）を開くことも検討したい。（部会長）

時間の都合により残りの審議は割愛され、後日開催される検討会にて議論が行われることになった。

以上

説明及び発言内容については、現在確認中であるため、随時変更する可能性があります。

尚、議事内容の詳細については「議事録」をご確認下さい。

最新の結果概要及び議事録は、ホームページに掲載しております。

第7回住民参加部会の資料より抜粋

資料2-1-1より

部会のとりまとめである資料2-1-1「住民参加部会意見（031023案）」について、説明、意見交換が行われました。以下に、資料より一部を抜粋して掲載いたします。

目次構成

住民参加部会意見(031023案)

1 住民参加の基本的な考え方	5 河川整備における合意形成に向けて
2 基礎原案の具体的な整備内容への意見	5 - 1 合意・社会的合意の意味
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	5 - 2 社会的通念に基づく合意
3 - 1 代替案	5 - 3 社会的合意の判断
3 - 2 モニタリング	5 - 4 合意形成を図る対象者の範囲
3 - 3 アセスメント	5 - 5 社会的合意形成を得るための姿勢
3 - 4 協議会のあり方	5 - 6 公共事業としての河川整備
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	5 - 7 ダム建設をめぐる合意形成
4 - 1 河川レンジャー全体構想・「中間とりまとめ」より	
4 - 2 河川レンジャーの実現・具体化に向けての検討	
4 - 3 流域センター全体構想	
4 - 4 流域センターの実現・具体化に向けての検討	

1 ．住民参加の基本的な考え方

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)。

基礎原案においては、形式的には住民参加の手続き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。「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、住民に対し説明責任(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)の整備とあわせて、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(交流・連携の仕組み)を形成する。
- ・そのための、専任事務局を持つ流域センター(仮称)を設置する。
- ・流域センター(仮称)には多面的に住民と行政の連携を担う河川レンジャーを複数人、配置する。
- ・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。

基礎原案では、「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」が十分議論され、適切に定義することを総論として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」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、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、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。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)参加の積極的かつ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。共に河川の将来を担う「協働主体」と考えるべきである。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、たとえば、ダム建設という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ちがいがあ

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関係住民と十分に協議しておく必要がある。

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

（前略）

4-1-1 新しい河川管理方式の導入

（1）河川レンジャー制度の創設

1）河川レンジャー制度創設の意義

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。しかし、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。

（中略）

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、現実的には社会の変化により、これら地縁の組織への帰属を進めることは困難である。このような状況においては、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、河川管理上の役割の一部（後述）を地域固有の情報や知識に精通した市民団体等が「河川レンジャー」として分担することにより、新たな河川管理を実現できるものとする。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付けられ、それに基づく権限と報酬の付与を図る必要がある。

（中略）

さらに、河川レンジャーの重要な役割のひとつとして、川に学ぶ社会の構築についての実践活動を期待したい。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、活用する方向と術が見えてくるようになる。とりわけ、優れたインタープリターとしての河川レンジャーから、子どもや青少年が「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。

（中略）

河川レンジャー制度が創設されたときには、その機能・役割・組織・管理体制などを、河川管理者、水防管理者、水防団、地方自治体、町内会・自治会、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。

（後略）

5 河川整備における合意形成に向けて

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・事業を行政だけではなく、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の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おいても共通理解として定着しているとはいまだ言い難い。

5-1 合意・社会的合意の意味

「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、この言葉にかかる社会の期待も様々である。

（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。

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』）

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。

（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。

（中略）

5-7 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「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、真に参加者の間での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い。

（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

きたかのごとき傾向があった。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々が関与、参加することは当然といえる。そのような考えに立て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。

(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や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、当初よりダムの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？

(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。

おわりに

社会構成員の大多数の賛同を得ている状態が「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真摯な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関係住民が納得ゆくまで繰り返す必要がある。

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望む。

資料2-2-1より

第7回住民参加部会では、委員会意見書の第二部にあたる資料2-2-1「二 計画策定における住民参加部会の反映について（031023案）」について、説明および意見交換が行われました。

この意見書は、その後委員からの意見をもとに住民参加部会作業部会メンバーにて内容が修正され、第26回委員会（10月29日開催）にて承認されました。

目次構成

二 計画策定における住民意見の反映について(031023案)

はじめに	6 対話集会の運営方針(別冊提言030516版に もとづいて運営される)
1 .住民参加および住民意見の反映の基本的考え方	6.1 法的根拠
2 .住民意見の聴取・反映・公表等の手法について	6.2 会議形式
3 対話集会に付帯する住民と連携した調査等	6.3 公開会議
4 .これまでの一般意見の聴取のとりくみとその総括	6.4 対話進行
4.1 流域委員会活動と一般意見聴取のとりくみ	7 対話集会の具体化
4.2 一般意見聴取試行	7.1 ファシリテーター(対話進行者)の選任
4.3 河川管理者の説明会	7.2 テマリストの作成(テーマ・議案の提供)
5 対話集会の基本的考え方と目的	7.3 対話集会の出席者選定と(人数、選定基準) 選定者
5.1 対話集会の基本的考え方	7.4 会議開催場所、会議時間、回数等
5.2 対話集会の目的	7.5 討論の整理と取りまとめ
	7.6 最終意思決定(住民意見の反映)の態様
	8. 今後の課題

はじめに

住民参加・住民意見の反映にはさまざまな方法・かたち・段階がある。

淀川水系流域委員会(以下、流域委員会)は、平成13年2月に発足し、住民・自治体等の意見を聴きつつ、河川管理者と「河川整備基本方針の案の作成」の検討を行い、平成14年5月に「中間とりまとめ」を発表し、さらに、平成15年1月には「新たな河川整備をめざして - 淀川水系流域委員会 提言 - 」(以下、提言)をとりまとめ、同時に、「提言別冊(030516版)」として「住民意見の聴取・反映に関する提言」(以下、別冊提言)を取りまとめた。

流域委員会は住民参加部会を平成15年2月に設置した。住民参加部会は「提言」ならびに「河川整備計画策定に向けての説明資料(第1稿)」から「河川整備計画基礎原案」までを審議し、何よりも「河川整備計画の案」の策定にあたり、いかにして住民意見を反映するか、とすることについて検討を行うとともに、さらには、今後の河川整備および河川管理の実施・運営にあたっていかにして住民参加を実現すべきかということについても、検討を行ってきた。

一方、河川管理者は「提言」を受けて、「河川整備計画策定に向けての説明資料(第1稿)」および「説明資料(第2稿)」(以下、第1稿、第2稿)を提出し、流域委員会と協議を重ね、このほど「河川整備計画基礎原案」(以下、基礎原案)をとりまとめた。

近畿地方整備局淀川河川事務所では、住民参加のとりくみの姿勢を次のように述べている。「住民が安心して暮らせる社会の実現を目指して、河川管理者が主体となって河川の整備を行ってきました。今後の河川整備は、河川管理者のみによる河川内での対応では限界があります。したがって、単に川だけでなく流域一体となった

対応が重要です。河川管理者、自治体、企業、住民等流域のあらゆる関係者が連携し協働することが大切です。」
「情報の公開と共有を進めます。河川整備を進める様々な場面で、住民が参加し、意見を述べ、行動できる仕組みを作っていきます。（国土交通省 近畿地方整備局 淀川工事事務所（現淀川河川事務所）「今、淀川が変わろうとしています。」平成15年2月作成 から）

河川整備および河川管理の変革がついに始まった、と言ってよい。基本的な枠組みが出来上がり、いよいよこれから住民参加の具体的な仕組みづくりの段階に到達し、「計画策定における住民意見の反映」の基本的な考え方およびその具体的方法の一つである「対話集会」の仕組みが作られたのである。

「対話集会」は、「基礎原案（4 河川整備方針、p.19）」において、河川管理者と住民との連携と協働の場として、これまでの公聴会等に見られる形式的で一方向的な説明会ではなく、「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、役割分担等を常に確認する。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。」と述べているように、「対話集会」を法的手続（河川法第16条の2）に位置づけて「河川整備計画」を策定する前段階である「基礎原案」の段階から、住民意見を反映し、住民が参加して「河川整備計画」を策定しようとするものである。

（中略）

なお、本第二部は流域委員会の別冊提言をさらに具体化したものである。第三部の「住民参加部会意見」において、住民参加に関する包括的な検討結果が述べられているので参考にさせていただきたい。

（後略）

5．対話集会の基本的考え方と目的

5.1 対話集会の基本的考え方

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ことが重要である。対話集会は、河川整備計画および事業における連携・協働の実践の場である。

5.2 対話集会の目的

「河川整備計画基本方針」に基づいて作成された「河川整備計画基礎原案」をもとに住民が連携・協働して審議し、近畿地方整備局が住民意見を反映して「河川整備計画」を作成する。対話集会は基礎原案から整備計画を策定する段階で開催される。この目的を達成するために、住民と河川管理者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、住民との意見交換が継続的に行われるような、「連携・協働のメカニズム」として構築されたものである。

7．対話集会の具体化

7.1 ファシリテーター（対話進行者）の選任

ファシリテーターの選任においては、流域委員会に諮問して「候補者リスト」を作成し、河川管理者が候補者リストの中から選任し委嘱する（ファシリテーターと河川管理者との間で一定の契約「業務指示書」を確認することが望まれる）。

7.2 テーマリストの作成（テーマ・議案の提供）

対話集会で検討されるテーマあるいは議案について、河川管理者はあらかじめ流域委員会に諮問し、「テーマリスト」を作成する。テーマリスト作成において、流域委員会は「地域部会」および「テーマ部会」に諮り、テーマを絞り込む。河川管理者は緊急性、重要性、容易性等を勘案して、出来るところから随時実施していく。

テーマリストは、具体的なテーマを記載すると同時に、次に述べる会議形式、出席者の選任基準、人数、開催場所・時間、回数等、河川管理者が決めなければならない細部について必要な助言事項を記載する。

7.3 対話集会の出席者選定と（人数、選定基準）選定者

対話集会に参加する出席者の選定は、テーマおよび地域によって異なるので、上述のテーマリストを作成する段階で、流域委員会は出席者選定の考え方・地域の範囲や人数等必要な事項を助言する。

出席者の選定は、河川管理者が流域委員会の助言を参考にして決定する。

専門知識や当該テーマに詳しい人、（意見や考えを代表する）住民団体・組織の代表、学者・文化人、地方自治体代表、関係団体代表、一般応募者、これまでの委員会等の傍聴者、委員会への意見投稿者等を候補者としてその中から厳選する。一般公募の場合は、あらかじめ応募者に希望理由等の提出を求めることもある。出席者への委嘱、連絡通知、費用負担（出席者の交通費等）等については通常の行政手続による。

なお、言うまでもないが、出席者の選任で会議の方向が決まるような選定は、会議そのものを不毛なものにし、客観的な信頼感を失うことになる。出来る限り公平中立でしかも活発な討論が展開されるよう選定には気を使わなければならない。

（後略）

8．今後の課題

「河川整備計画」の策定にあたっては、「基礎原案」の段階から住民の参加を求めるべきである。

対話集会は多様な住民意見を引き出し、深く議論を行う熟慮の場である。そこで出された多様な意見を、住民に広く伝達し、さらに議論の輪を広げることが求められる。

今後、流域委員会は河川管理者とともに住民参加のメカニズム（連携と協働の場）を作って、あとは河川管理者にお任せであってはならない。河川管理者にとっても流域委員会にとっても、実はこれからが正念場ということになる。

流域委員会の果たした役割は、この「対話集会」にかかっている。また、流域委員会の継承と発展こそが「合意形成」の真価が問われるところであろう。

これまで開催された会議等について

第7回住民参加部会(平成15年10月23日)までに、以下の会議が開催されています。

委員会		琵琶湖部会		淀川部会		猪名川部会	
第1回 第6回	平成13年開催	第1回 第8回	平成13年開催	第1回 第10回	平成13年開催	第1回 第6回	平成13年開催
第7回	H14/2/1(金)	第9回	H14/1/24(木)	第11回	H14/1/2(土) (意見聴取の会含む)	第7回	H14/1/18(金)
第8回	H14/2/21(木)	第10回	H14/2/19(火) (意見聴取の会含む)			第8回	H14/1/27(日) (意見聴取の会含む)
第9回	H14/3/3(土) (意見聴取の会含む)	第11回	H14/3/13(水)	第12回	H14/2/5(火)	第9回	H14/2/15(金)
第10回	H14/4/2(金)	第12回	H14/4/7(日)	第13回	H14/3/14(木)	第10回	H14/3/4(月)
第11回	H14/5/15(水)	第13回	H14/5/12(日)	第14回	H14/4/5(金)	第11回	H14/6/11(火)
第12回	H14/6/6(木)	第14回	H14/6/4(火) (現地視察)	第15回	H14/5/27(月)	第12回	H14/7/11(木)
第13回	H14/7/3(火)	第15回	H14/6/17(月)	第16回	H14/6/24(月)	第13回	H14/8/2(火)
第14回	H14/9/12(木)	第16回	H14/7/4(木)	第17回	H14/7/31(水)	第14回	H14/10/1(火)
第15回	H14/12/5(木)	第17回	H14/8/8(木)	第18回	H14/9/24(火)	第15回	H14/10/17(木)
第16回	H15/1/17(金)	第18回	H14/10/3(木)	第19回	H14/10/29(火)	第16回	H14/11/8(金)
第17回	H15/1/24(金)	第19回	H14/11/9(土)	第20回	H14/12/13(金)	第17回	H14/12/12(木)
第18回	H15/2/24(月)	第20回	H14/12/14(土)	第21回	H15/7/5(土)	第18回	H15/7/1(火)
第19回	H15/3/27(木)	第21回	H15/1/29(水)	第22回	H15/8/2(火)	第19回	H15/9/2(火)
第20回	H15/4/21(月)	第22回	H15/5/19(月)	第23回	H15/10/13(月)	第20回	H15/10/9(木)
第21回	H15/5/1(金)	第23回	H15/6/1(火)	第22回	H15/8/2(火)	第21回	H15/7/5(土)
第22回	H15/6/2(金)	第24回	H15/7/18(金)				
第23回	H15/7/12(土)	第25回	H15/8/25(月)	第23回	H15/10/13(月)	第22回	H15/8/2(火)
第24回	H15/9/5(金)	第26回	H15/9/24(水)				
第25回	H15/9/3(火)						
環境・利用部会		治水部会		利水部会		住民参加部会	
第1回	H15/3/8(土)	第1回	H15/3/8(土)	第1回	H15/3/8(土)	第1回	H15/2/24(月)
第2回	H15/3/27(木)	第2回	H15/3/27(木)	第2回	H15/3/27(木)	第2回	H15/3/27(木)
第3回	H15/4/1(木)	第3回	H15/4/1(木)	第3回	H15/4/14(月)	第3回	H15/4/11(金)
第4回	H15/4/17(木)	第4回	H15/4/14(月)	第4回	H15/9/2(火)	第4回	H15/4/18(金)
第5回	H15/5/29(木)	第5回	H15/8/25(月)			第5回	H15/5/27(火)
第6回	H15/8/25(月)					第6回	H15/8/28(木)
第7回	H15/10/15(水)						
その他	設立会	H13/2/1(木)		シンポジウム		H14/6/23(日)	
	発足会	H13/2/1(木)		拡大委員会		H14/11/13(水)	
	第1回 合同懇談会	H13/2/1(木)		提言説明会		H15/1/18(土)	
	第1回 合同勉強会	H14/4/11(木)					

住民参加部会委員リスト

2003.10.23現在

(五十音順、敬称略)

No	氏名	対象分野	所 属 等	兼任状況
1	有馬 忠雄	植物	大阪府 自然環境保全指導員	淀川部会 環境・利用部会
2	荻野 芳彦	農業関係(農業水利)	大阪府立大学大学院農学生命科学研究科 教授	淀川部会 利水部会
3	嘉田 由紀子 (部会長代理)	地域・まちづくり (環境社会学、文化人類学、住民参加論)	京都精華大学 教授 滋賀県立琵琶湖博物館 研究顧問	琵琶湖部会
4	川上 聡	地域の特性に詳しい委員 (水環境保全ネットワーク・市民活動)	木津川源流研究所 所長 三重大学人文学部 非常勤講師	淀川部会 環境・利用部会 利水部会
5	小竹 武	地域の特性に詳しい委員	大阪市立十三中学校 校医 小竹医院 院長 淀川ネイチャークラブ 会長	淀川部会
6	田中 真澄	地域の特性に詳しい委員 (自然哲学)	岩屋山志明院 住職 鴨川の自然をはぐくむ会 代表 市民投票の会 共同代表	淀川部会 環境・利用部会
7	田村 悦一	法律(行政法)	京都橘女子大学文化政策学部 教授	-
8	塚本 明正	地域の特性に詳しい委員 (幅広い分野の人のネットとコーディネート)	川とまちのフォーラム・京都 世話役	淀川部会
9	寺田 武彦	法律	弁護士 日弁連公害対策・環境保全委員会元委員長	淀川部会 利水部会
10	畑 武志	農業関係	神戸大学農学部 教授	猪名川部会
11	藤井 絢子	地域の特性に詳しい委員	滋賀県環境生活協同組合 理事長	琵琶湖部会
12	本多 孝	地域の特性に詳しい委員 (環境教育、人と自然のかかわり)	みのお山自然の会 会長	猪名川部会
13	松本 馨	地域の特性に詳しい委員 (地域自然保護活動、淡水生物調査、 環境 自然保護 教育)	池田・人と自然の会 代表	猪名川部会
14	三田村 緒佐武 (部会長)	環境教育 (水環境教育、生物地球化学)	滋賀県立大学環境科学部 教授	琵琶湖部会 環境・利用部会
15	村上 悟	地域の特性に詳しい委員 (鳥類生態、ラムサール条約)	琵琶湖ラムサール研究会 代表	猪名川部会
16	山村 恒年	法律 (行政法・環境法)	弁護士 元神戸大学教授	環境・利用部会
17	米山 俊直	水文化	京都大学 名誉教授 大手前大学 学長	猪名川部会

注:対象分野欄の()は委員の専門を示しています。

配布資料リスト

第6回住民参加部会 配布資料リスト		資料請求 No
議事次第		J6-A
資料1	委員会および各部会の状況（提言とりまとめ以降）	J6-B
資料2 - 1	前回部会以降の住民参加部会の状況	J6-C
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	J6-D
資料2 - 2	住民参加作業部会の第2稿に対する意見のまとめ	J6-E
資料2 - 2補足	実践班まとめ（案）	J6-F
資料2 - 3	「社会的合意」に関する委員からの意見	J6-G
資料3	8月～10月の委員会、部会、運営会議の日程について	J6-H
参考資料1	委員および一般からのご意見	J6-I

第7回住民参加部会 配布資料リスト		資料請求 No
議事次第		J7-A
資料1	委員会および各部会の状況（提言とりまとめ以降）	J7-B
資料2 - 1 - 1	住民参加部会意見（031023案）	J7-C
資料2 - 1 - 2	前回委員会（9/30）以降に委員から寄せられた住民参加部会意見に関連する意見	J7-D
資料2 - 2 - 1	二 計画策定における住民意見の反映について（031023案）	J7-E
資料2 - 2 - 2	意見書 第二部「計画策定における住民意見の反映について」（031017素案）への委員からの意見（2003.10.22 18:00現在）	J7-F
資料2 - 3	住民対話集会（円卓会議）の予定について：河川管理者からの提供資料	J7-G
資料4 - 1 - 1	淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書第二部 - 河川整備の方針について -（案）（031019版）	J7-H
資料4 - 1 - 2	意見書第二部「河川整備の方針について」（案）031019版への意見 （2003/10/22 18:30現在）	J7-I
資料5	10月～12月の委員会、部会、運営会議の日程について	J7-J
共通資料	淀川水系河川整備計画基礎原案：河川管理者からの提供資料	J7-K
参考資料1	委員および一般からのご意見	J7-L
参考資料2	淀川水系河川整備計画基礎原案に対する委員からの意見	J7-M

注：紙面の都合上、資料内容は省略しています。資料をご覧になりたい方はP.18の「配付資料及び提言の閲覧・入手方法」をご覧ください。

配付資料及び提言の閲覧・入手方法

以下の方法で資料及び提言を閲覧、または入手することができます。ただし、以下の点にご注意下さい。

- ・当日会場で部数の関係上、一般傍聴者に配付されなかった資料は、閲覧のみ可能とさせていただきます。
- ・当日会場で一般傍聴者に配付された資料で原本がカラーの資料は、白黒での提供となります。カラーの資料を希望される場合にはコピー代を実費でいただきます。なお、カラー資料についてはホームページ等での閲覧は可能です。

ホームページによる閲覧

配付資料及び提言は、ホームページで公開しております。

郵 送

郵送による配付資料の送付を希望される方には、送料実費にて承っております。（希望部数が多い場合、またカラーの資料を希望される場合はコピー代も実費でいただきますので、予めご了承ください。）ご希望の方は、FAXまたは郵送、E-mailで庶務までお申し込みください。

閲 覧

資料の閲覧を希望される方は、庶務までご連絡ください。

「提言」の入手

「提言」の冊子を無料で差し上げます。冊子の送付を希望される方は、氏名、郵便番号、住所、団体・会社名、電話番号と「提言希望」を明記のうえ、下記までご連絡ください。

頂いた個人情報については、上記資料及び提言の送付のみに使用させていただきます。

ご意見受付

淀川水系流域委員会ではみなさまのご意見を募集しています。ホームページ、E-mailまたはFAXにてお寄せ下さい。

氏名、郵便番号、住所、団体・会社名、電話番号をご記入のうえ、上記までお寄せ下さい。寄せられたご意見は公表させていただく場合がございます。公表に支障がある場合にはその旨も併せてご記入いただきますよう、お願いいたします。ご意見を公表する場合には、団体・会社名（または居住地）とお名前も公表いたしますので予めご了承下さい。ご記入いただいた個人情報については、上記の意見の公表のみに使用させていただきます。

■ホームページ

<http://www.yodoriver.org>

■E-mail

k-kim@mri.co.jp

■TEL

06-6341-5983

■FAX

06-6341-5984

淀川水系流域委員会 庶務
(株)三菱総合研究所 関西研究センター内



淀川水系流域委員会

住民参加部会ニュース No.6-7

2003年11月発行

【編集・発行】 淀川水系流域委員会

【連絡先】 淀川水系流域委員会 庶務

株式会社 三菱総合研究所 関西研究センター

.....
研 究 員：新田、柴崎、水嶋

事務担当：桐山、森永、北林

〒530-0003 大阪市北区堂島 2-2-2 (近鉄堂島ビル7F)

TEL: (06) 6341-5983 FAX: (06) 6341-5984

E-mail: k-kim@mri.co.jp

流域委員会ホームページアドレス

<http://www.yodoriver.org>

◆ニュースレターは以下の機関でも配布しています。

国土交通省 近畿地方整備局／淀川河川事務所／琵琶湖河川事務所／大戸川ダム工事事務所／淀川ダム統合管理事務所／猪名川河川事務所／猪名川総合開発工事事務所／木津川上流河川事務所／水資源機構 関西支社／滋賀県 土木交通部河港課／京都府 土木建築部河川課／大阪府 土木部河川室／兵庫県 土木部河川課／奈良県 土木部河川課／三重県 伊賀県民局 等

*ニュースレターは最新号、バックナンバーともに、ホームページでもご覧頂けます。

この印刷物は再生紙を使用しています。