

河川事業における住民と行政との 合意形成に関する実証研究

EXPERIMENTAL STUDY OF CONSENSUSBUILDING AMONG RESIDENTS AND ADMINISTRATORS ON RIVER PLANNING

河田 恵昭¹・上田 征香²・川方 裕則³・後藤 隆一⁴

Yoshiaki KAWATA, Yuka UEDA, Hironori KAWAKATA, Ryuichi Goto

¹フェロー 工博 京都大学防災研究所 教授 (〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄)

²正 会 員 修士 (情報) アジア航測株式会社 (〒462-0823 愛知県名古屋市中区東大曾根町上 5-1071)

³非 会 員 博士 (理学) 京都大学防災研究所 助手 (〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄)

⁴学生会員 修士 (工学) 京都大学情報学研究科 博士課程 (〒611-0011 京都府宇治市五ヶ庄)

The framework of decision-making process and the way to make a consensus among residents and river administrators are pursued. Interviews were held to river administrators and representatives of NPOs that typical three cases of river planning concern. The results of this research revealed three points to improvement the ongoing river administrative. The first is changing framework of river administrative that doesn't allow public involvement in flood control. The second is NPOs' working with river administrators for educational activities. The third is NPOs' continual acts in neutral position.

Key Words : *consensus-building, public involvement, decisionmaking process, acceptable risk, selfresponsibility*

1. 緒言

最近, 公共事業を実施する際に社会的合意が必要条件となってきた。河川行政においても, 平成9 (1997) 年の河川法改正で, 河川整備計画の策定に住民の意見を反映することが新たに認められた。そこで, 各河川では, 住民の意見を集約し代弁するNPO法人や住民団体が発足してきている。一方, 防災分野においては, 河田¹⁾が, 住民の自己責任原則や受容リスクといった考え方の導入が必要であり, この実現にあたっては社会的合意が不可欠であると指摘している。ここで, 住民の自己責任原則とは, 「自分の生命と財産は自分で守る」というものであり, 受容リスクとは, 「倫理的に政府が責任を負わなくてはならない『社会的に受け入れられる危険の限度』」と定義されている²⁾。すなわち, 「政府が担保した計画以上の外力に対して, 住民は被害の発生を甘受し, 被害軽減の対策を講じなければならない」という考え方である。しかし, 合意形成に向けた住民参加の取組は最近開始されたばかりであり, ノウハウが十分に蓄積されているとは言い難い。

そこで, 本研究では, 治水対策をはじめとした河川行政におけるあるべき意思決定過程の枠組みを追求する。合意形成には, 住民と行政, 住民間等様々な主体間での問題が考えられる。しかし, これらの問題を一度に扱うことは困難である。したがって, 本研究では, 頻繁に注目されている住民と行政との合意形成について検討を行った。そのために合意形成のモデルケースとして紹介されている多摩川水系河川整備計画, 多摩川とは対照的な非都市の特徴を有する由良川水系河川整備計画, および我が国で最も対立の激しい事例の1つである吉野川第十堰改築計画の3つを対象とし, 聞き取り調査を実施した。

2. 対象とした計画の策定過程と住民参加

(1) 多摩川水系河川整備計画

図-1は, 多摩川水系河川整備計画策定過程のフローを示したものである。計画策定の各段階において, 河川管理者や住民団体等が様々な取組を実施しており, それぞれの結果がフィードバックされている。また最終決定は河川管理者が行う構造になっている。

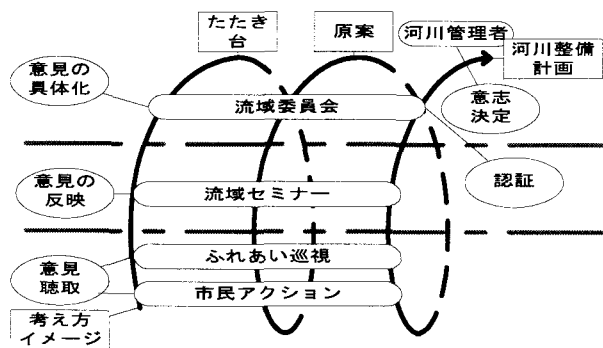


図-1 多摩川水系河川整備計画策定計画

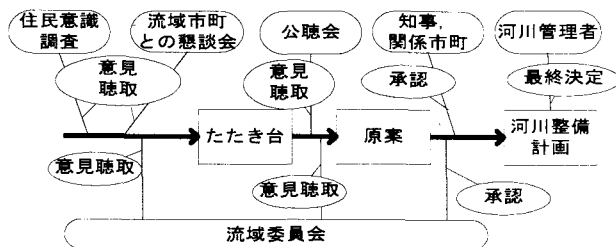


図-2 由良川水系河川整備計画策定過程

(2)由良川水系河川整備計画

図-2 は由良川水系河川整備計画策定過程のイメージを示したものである。由良川水系河川整備計画策定では河川管理者が各段階で取組を行っており、最終決定は河川管理者が行う構造になっている。

(3)吉野川第十堰改築計画

表-1 は、吉野川第十堰の計画策定から白紙撤回に至るまでの主な動きを年表に示したものである。ここでは、計画の策定段階において住民参加の機会がほとんどなかったことが特徴である。計画策定後は、反対運動が活発化してから開始された広報活動がある。また、住民投票実施と前後して、改築計画に理解を求める活動から、吉野川全体に対して情報を提供する活動へ移行している。これは、この頃、河川行政の過渡期にあたり、河川整備計画の策定も視野に入ってきたことが背景にある。

3. 調査概要

河川法上、河川整備計画に対する責任の所在は、河川管理者にあるとされているが、今日では住民参加で住民の意見が反映されるようになってきている。このような状況で計画に対して河川管理者のみが責任を負うことに何の問題もないのであろうか。そこで本研究では、対象とした河川において計画に対する責任の所在の現状と当事者らが考える理想を調査することを第1の目的とした。また、これらの計画について、合意が困難になる原因の実態調査を第2

表-1 吉野川第十堰改築計画を巡る動き

年	改築計画を巡る動き	住民参加の取組
1966	徳島県が国に第十堰改修の要望	
1982	建設省が吉野川工事実施基本計画に既設の固定堰改築の必要性を初めて明記	
1991	特定多目的ダム法に基づき改築計画が策定	
1992	環境調査委員会設置	
1993頃	反対運動開始	
1995	建設事業審議委員会設置	
1998	反対運動活発化 審議委員会が「可動堰化計画は妥当」との答申	パネル展、パンフレット等の広報活動
1999	徳島市における住民投票で過半数の反対	地区別説明会、対話集会開始
	「明日の吉野川と市民参加のあり方」を考える懇談会の設置を決定	ツアー等の開始
2000	「明日の吉野川と市民参加のあり方」を考える懇談会設置 白紙撤回	
2001	「明日の吉野川と市民参加のあり方」を考える懇談会による提言	

の目的とした。加えて、合意形成を困難にしている一因として考えられる知識に関しても調査を行った。各調査の詳細は後述する。

調査の対象は、国土交通省の各事務所の住民参加担当者と住民参加に携わった NPO とした。具体的には、多摩川は京浜工事事務所と NPO 法人多摩川センター（以下、多摩川 NPO）、由良川は福知山工事事務所と NPO 法人由良川流域ネットワーク（以下、由良川 NPO）、吉野川は徳島工事事務所と NPO 法人吉野川みんなの会（以下、吉野川 NPO）とした。各 NPO の設立目的は異なるが、NPO は、NPO 法により非営利の公益性を備えている団体として認可を受けていることから、本研究では、一様でない住民意見を総括する団体として位置づけた。

(1)責任の所在

ここでは、それぞれの計画に対する責任の所在の現状と理想を明らかにすることを目的とした。そのため Arnstein³⁾の「住民参加のはしご」を河川事業に適用することを試みた。表-2 は、「住民参加のはしご」を河川事業に適用して、「権利者」を「河川管理者」に、「権利のない者」を「住民」として定義しなおしたものである。

(2)計画策定過程

ここでは、計画策定過程に対する不満の有無を明らかにしようとした。計画策定過程に対して不満を持つ原因として、取組が十分でないことと、取組が十分であってもそれが住民に伝わっていないことが考えられる。そのために、取組が十分でないことに対しては、「住民参加のはしご」を用いて理想と現状の相違や河川管理者が取組を実際より高い段階と評価する過大評価の有無で判断し、取組が住民に伝

わっていないことに対しては NPO の代表が過小評価していないかどうかで判断した。

(3)知識

住民の知識が十分であるかを直接調査することは困難であるため、河川管理者と NPO がそれぞれに行っている啓発活動と知識供給活動について実態を調査し、これらの内容から知識の偏りについて検討を行った。また、知識不足が原因で合意形成が円滑に進まなかった例の有無も確認した。

4. 調査結果

調査の結果、調査の目的であった2点と、新たに NPO のコーディネーターとしての役割や NPO の抱える問題点も明らかになった。

(1)責任の所在

図-3 は、各計画策定の際に実施された住民参加の取組を住民参加のはしごを用いて評価させた結果である。なお、線グラフで示した「定義による評価」とは表-2 に従って筆者らがヒアリングの中で得られた意思決定者や意見取り入れの有無等に関する発言より評価した結果である。また、吉野川の全体評価は懇談会前と懇談会後の2つに分けた。

これによると、河川管理者は全員現状と理想を5段階目と評価している。これについて、河川管理者は全員「住民に責任を持たせることが困難なため、5段階目より上に上げるべきではない」、したがって「河川管理者が責任を取らなくてはならない」との考えを示している。一方、NPO は現状を5段階目以下と評価し、理想を6段階目以上と評価している。しかし、責任の所在について、多摩川 NPO は、「住民が責任を持つべきかどうかかわからない」と述べている。また、由良川 NPO は、「住民が責任を持つのは難しい」との考えを示している。これに対して、吉野川 NPO は、「流域自決」という言葉を用いて、自分たちで責任を持って意思決定したいと述べた。また、理想の段階に上げるために必要なこととして、共通して述べられていたことは、住民が河川に対して興味や関心を持つことであった。

(2)計画策定過程

まず、理想と現状との相違について述べる。図-3によると、3河川の河川管理者が答えた理想と現状には相違がみられない。また、河川管理者の過大評価もみられなかった。一方、NPO が答えた理想と現状には相違がみられる。しかし、多摩川 NPO と由良川 NPO は「情報が良く出ている」という点を評価しており、「河川管理者は変なことができないだ

表-2 河川事業における住民参加のはしごの定義

分類	段階	説明
市民権力	8	□住民が十分な意志決定の管理権を持つ
	7	□住民が意志決定の多くの議席を持つ
	6	□河川管理者と住民の立場が対等 □住民は意思決定の責任を持つ
形式だけの参加	5	□原則的に住民の代表者に助言の権利が与えられている □最終決定権は河川管理者が持つ □住民の代表者には意志決定の責任がない ◇委員会等
	4	□住民は情報を得て、意見を述べることができる □河川管理者がその意見を取り入れる保証はない ◇意識調査、地域会議、および公開ヒアリング等
	3	□住民は情報を得ることができるが、意見を述べることはできない<一方通行の情報> ◇パンフレット、ポスター、問い合わせに対する回答、および説明会等
不参加	2	□河川管理者が住民を教育したり、矯正したりする □住民が計画策定に参加することはできない
	1	<単純な情報提供ではなく、意図的な情報操作によって理解を求める> ◇広報活動や説明会等

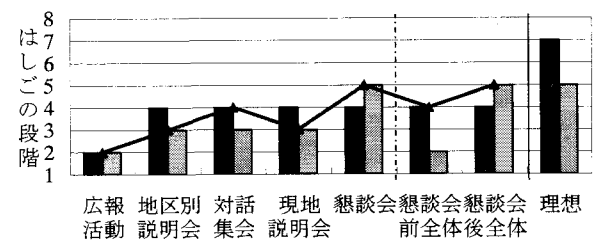
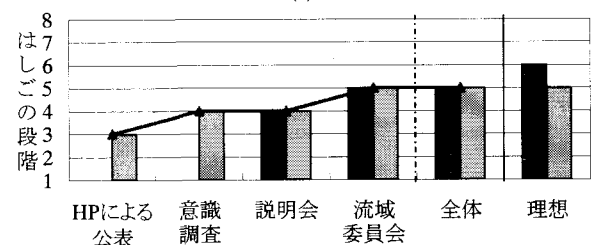
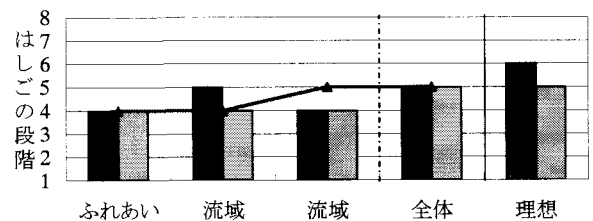


図-3 住民参加のはしごを用いた評価

ろう」と述べている。これに対して、吉野川 NPO は「河川管理者は流域住民が川づくりを行う上でのサポート役をするのが理想」と述べた。図-3 から吉野川では他の河川と比較して、取組が十分でなかったことがわかるが、理想と現状の差からも NPO が現状の取組が十分ではないと考えていることがわかる。

次に、NPO の代表が各取組に対して行った評価が過小でないかどうかについて述べる。ここでも、多摩川と由良川では破綻を来すような過小評価はみられなかった。しかし、吉野川では、懇談会後の取組に関して NPO の代表が河川管理者や定義による評価よりも低い段階を示している。このことから、河川管理者の意図が十分通じていないことがわかる。このように答えた理由として、吉野川 NPO は、「出していい情報と出たくない情報を分けているといまだに感じる」とも述べており、いまだに不信感が消えない様子を語っている。

(3)知識

ここでは、特徴としてみられた点について簡単に述べる。まず、啓発活動に共通してみられた点は、「子どもへの啓発」である。この理由として、由良川と吉野川の NPO が子どもは惹きつけやすいこと、子どもから家庭へ伝わる流れが期待できることを挙げている。次に共通してみられた点は、多くの主体が「一般の住民にはまず関心を持ってもらうことが必要」と述べ、啓発活動の重要性を指摘したことである。これについて多摩川の河川管理者や由良川 NPO は住民が啓発活動に関心を持つようになれば、自主的に知識や情報を得るようになると期待している。一方、知識供給活動については、河川管理者は比較的多くの活動を行っているが、多摩川と由良川 NPO については、知識供給活動が少ない。ただし、対内的な勉強会等は活発に行っているようである。吉野川 NPO は、一般に向けた知識供給に加えて体內的には、専門的な知識も勉強している点が特徴的である。NPO 自身の知識の入手方法としては、河川管理者からの情報や独自の勉強の他に、大学による協力が挙げられており、大学の役割も明らかになった。

次に、知識不足がネックになったことがあったかどうかについて述べる。まず、多摩川の場合、河川管理者は「環境に対しては相当な知識を持っているが、治水についてはあまり議論にならなかった」と述べ、重ねて「治水のことは河川管理者に任せてもらっている。そのためか治水についてはあまり議論にならなかった。言い換えると関心がないのではないか」との懸念を示した。次に、由良川の場合、河

川管理者は「過去の実験や『ここまで水が来ました』と書いてあるプレート等から、1953 年規模の洪水とえばわかってもらえる」、「治水に対しては認識が高い」等を理由に知識不足がネックになるようなことはなかったと述べている。また、住民からの指摘で治水の項目に修正を入れたというようなエピソードについても触れ、由良川では知識不足がネックになることはない指摘した。すなわち頻発する河川氾濫自体が知識供給の代役を果たしていると考えられている。なお、吉野川は今回検討を行えなかった。

(4)コーディネーター

多摩川センターの活動目的をみると NPO が「コーディネーター」としての役割も果たし得ることがわかる。多摩川センターは、多摩川流域内外において様々な主体のパイプ役として機能を果たすことを目的として活動を行っているが、特に、流域内で河川管理者と住民とのコーディネート役として重要な役割を果たしてきた。これについては、河川管理者が「多摩川センターの存在が大きかった」と評価している点からも明らかである。

5. 合意形成が困難になる原因

(1)信頼と計画策定過程

多摩川 NPO と由良川 NPO の意見として、理想と現状に相違がみられたものの、責任を取ることが難しいこと、および「河川管理者は変なことができないだろう」という考えから計画策定過程に対して不満はみられなかった。一方、吉野川ではいまだに不信感がみられ、河川管理者の取組意図が NPO に伝わっていなかった。そこで、キーワードとなるのは「信頼」である。ここで山岸⁴⁾の「信頼」の定義を用いると、多摩川や由良川では、住民参加の取組のために少なくとも「安心」があるものと考えられる。一方、吉野川では、NPO の代表が河川管理者に対して現在でも「安心」していないことがわかる。

(2)合意形成と知識

河川管理者や NPO は知識の必要性を認識し、それぞれに啓発活動や知識供給活動を行っている。しかし、NPO の活動については、知識供給活動があまり行われておらず、住民がバランス良く知識を得ているか疑問である。特に、多摩川の河川管理者は住民の環境への関心の偏りに対して懸念を示している。これに対して、由良川では、河川管理者が住民の治水に対する関心が高く、過去の水害がどの程度かを経験的に理解できる点を指摘していた。したがって、計画高水流量が十分かといった議論が可能である。

一方、吉野川では、河川管理者、NPO ともそれぞれに知識供給に熱心に取り組んでいた。このように、由良川と吉野川では、住民の知識に偏りが無いとは言いきれないが、それぞれに知識の土壌があることがわかった。

6. 河川事業の合意形成に関する考察と提案

(1) 自己責任と河川法の限界

現在防災分野で提唱されている、受容リスクや住民の自己責任原則の考え方と現行の河川法には矛盾がある。まず、計画高水流量の決定の問題である。計画高水流量とは、河川整備基本方針によって定められるものであり、これについて住民参加が認められていない。すなわち計画高水流量には、社会的合意がなく、「受容リスク」の要件を満たしていない。にもかかわらず、それ以上の外力に対して住民はその発生を甘受しなくてはならない。また、環境の問題と治水の問題が対峙した吉野川第十堰の場合、住民意見を尊重して白紙撤回された。しかし、現行制度では、これに対しても河川管理者が全ての責任を負わなくてはならず、自ら甘受したリスクについて責任を持つという自己責任原則との間に矛盾が生じている。加えて、多摩川の河川管理者が「治水のことは河川管理者に任せてもらっている。言い換えると関心がないのではないかと述べたことからわかるように、河川管理者が責任を持って最終意思決定を行うことが、住民の河川管理者に対する過度の依存や治水への無関心につながっている。高橋⁵⁾はこのような状態を「治水施設を建設し管理している人々に、治水の全責任があると考えるのは無理である一方、いわゆる治水当局が無限の責任意識を持つことは、不遜でさえある」と批判している。

このように、河川法上認められている住民参加の限界と受容リスク、および自己責任のあり方との関係にある矛盾を解消するために、河川整備基本方針を含む「全ての」意思決定過程において、少なくとも「6 段目以上」の住民参加を実施する必要があると考えられる。

(2) 信頼の崩壊と現状の打破

多摩川と由良川 NPO は、河川管理者への安心から、現状の意思決定過程に不満はないようである。そこで、これらの河川と同様の過程を踏めば、計画策定過程が原因で強硬な反対を受けるようなことは起こりにくいと考えられる。しかし、すでに信頼が崩壊している吉野川では、多摩川や由良川と同様の取組を行おうとしているが、いまだに不信感が消えず、NPO に河川管理者の意図が伝わっていない。したがって、信頼が崩壊している状態では、5 段目の

取組をいくつ行っても合意形成には至らない。そこで、本研究では、すでに信頼が崩壊してしまった事例においても、意思決定が行える枠組みについて検討したい。5 段目の住民参加の取組では不足していることはすでに指摘した。では、6 段目以上ではどうであろうか。6 段目は河川管理者と住民が対等であり、お互いの意見を相殺し合うことも可能である。また、7 段目や 8 段目では、さらに住民が持つ決定権が大きくなる。このような場合、基本にお互いを信用していなくても、対立や協働しながら議論することで、より良い結果を導くための努力が可能となる。このような理由からも、本研究では、6 段目以上の住民参加を含む意思決定の枠組みを提案したい。

(3) 合意形成と住民参加に対する提案

以上のことから、本研究では、今後の河川行政における意思決定過程のあり方について、以下の 3 点について提言を行いたい。まず 1 点目に、住民参加の段階について住民参加の段階を 6 段目以上に上げることである。これにより、住民が責任を持って意思決定に参加することができ、非常時における自己責任も果たしやすくなると同時に、吉野川のような対立の激しい事例でネックになっている「信頼の崩壊」がクリアできると考えられる。2 点目に、意思決定の枠組みについて、水系一貫した河川管理が可能な枠組みを維持すべきである。イギリスやフランスなどの欧米諸国では、流域住民が河川管理を行っているが、水系一貫した河川管理が困難になっている。水系一貫した河川管理は優れた考え方であり、今後も実施すべきである。そこで、3 点目に NPO のあり方について提案する。水系一貫思想の実施には、自分の住居の地先だけでなく、水系全体を見渡して考える機関が必要となる。NPO は、その性質に公益性を備えており、住民の視点から水系全体を見渡して考えることが可能である。また、河川管理者と NPO がそれぞれの視点から、流域全体を考えることによって、お互いをチェックし、対立もしくは協働しながら意思決定を行うのが良いと考える。ここで、NPO のコーディネーターとしての役割が重要となってくる。現在、住民参加に携わっている NPO には様々な団体がある。各 NPO の住民参加に対する姿勢はそれぞれ異なるが、今後、多摩川センターのように流域全体の多様な意見を総括し、コーディネーターとしての役割を担う中立的な立場を保つ NPO は重要となる。したがって、これらの NPO の設立、育成、および活動支援は今後の課題となる。もちろん、NPO 側もコーディネーターとしての役割を担えるように、その活動目的や組織構成について充分検討する必要がある。また、NPO のもう 1 つの

役割として、啓発活動と知識供給活動の主体としての役割が挙げられる。河川管理者だけでなく、NPOも啓発活動や知識供給を行うことには、住民の視点から地域に密着した活動が行える点、吉野川のように住民と河川管理者が対峙し不信感が生じているような場合、複数の情報源を確保することにより、住民がより中立的な立場から判断できるようになる点、および河川管理者とNPOの情報が相互にチェック機能を果たし、補完し合えるという点の3つがメリットとして挙げられる。2つ目と3つ目のメリットについては、吉川⁹⁾が「住民が信頼できる情報源を選択してその情報を信じるのが現実的である」と指摘している。確かに、河川工学を含む治水に対して一般の住民が意見を言うことは難しい。しかし、由良川や吉野川の例にもあるように、一概に、「治水のことを一般の人が理解し得ない」とするのは間違いである。また、住民参加によって住民の治水に対する関心を高め、知識を供給することで、「住民も責任を持って計画策定に参加する」ことが可能になると考えられる。そこで、NPOには専門知識をわかりやすく伝える努力がより一層必要になる。この点については、専門家によるサポートも重要であり、5章で指摘した通り、大学のスタッフなどがNPOの活動に協力していく仕組みを作ることも大切である。

(4)理想の実現に向けての課題

以上に挙げた意思決定の枠組みを実施する際に、障害になることとして、現状の問題点を整理する。本研究で実施した調査の結果、明らかとなった問題点は大きく2つに分けられる。1つは一般の住民の関心の低さ、もう1つは現行体制の限界である。2つ目に挙げた現行体制の限界については、現行河川法の限界、NPOの財政問題、およびNPOあり方と役割の3つの問題が挙げられる。現行河川法の限界として、河川整備基本方針に対して住民の意見を反映することができない点、および河川管理の責任を河川管理者だけが負うように定められている点が挙げられた。この点については、意思決定過程の枠組みを変える必要があるだろう。次に、NPOの財政問題として、NPOの資金源と税制の2つの問題が挙げられる。これらの問題は、NPOの活動の継続やコーディネーターに求められる中立の立場を保持することが困難になる結果をもたらしている。NPOは、現在、啓発活動や知識供給を行う主体のうちの1つであると同時に、コーディネーターとしても重要な役割を担っている。そこで、これらの役割を果たすNPOが中立の立場を保ちながら継続して活動を行うために、河川管理者ではない第三者からの安定した活動資金源が必要となろう。例えば、河川管理者以外の機関からの収入源を確保する等の対策が考え

られる。このように第三者から活動資金を得ることによって、住民と住民の間、また河川管理者と住民の間において中立的な立場を得ることができると考えられるが、これについては、より詳しい検討が必要となろう。

7. 結語

現状の河川行政を改善するために以下の3点が提案される。第1に、治水に関して住民参加ができないような現行の河川行政の枠組みを改めることである。これは住民の関心向上につながると考えられ、相乗効果で住民が責任を持って判断することが可能となるものと考えられる。第2に、NPOや河川管理者がそれぞれもしくは協働して、啓発活動や知識供給を行うことによって、住民が自ら責任を持って判断し、行動し得る状態に近づくと考えられる。第3に、NPOが中立的な立場で、継続的に活動できるよう、第三者からの安定した資金源の確保が必要となろう。なお、本研究は、住民と行政、中でも河川管理者との合意形成について検討を行ったものである。しかし、本研究で対象としたこれ以外にも対立する住民同士の合意形成等も重要な問題である。そこで、今後、このような問題も踏まえた検討を行う必要がある。

謝辞：今回、聞き取り調査にご協力くださいました皆様に感謝の意を表します。また、有益な助言をいただいた京都大学防災研究所の井上和也教授、林春男教授に深く感謝いたします。

参考文献

- 1) 河田恵昭：自然災害の変遷，防災学ハンドブック，京都大学防災研究所編，朝倉書店，pp.12-29 (2001).
- 2) 日本災害学会：防災事典，築地書館，pp.178-179 (2002).
- 3) Sherry Arnstein：A Ladder of Citizen Participation, *AIP Journal*, pp.216-224 (Jul.1969).
- 4) 山岸俊男：信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム，東京大学出版会，pp.46-47 (1998).
- 5) 高橋裕：国土の変貌と水害，岩波新書 (1971).
- 6) 吉川肇子：リスク・コミュニケーション，福村出版 (1999).

(2003.9.30 受付)