

吉野川第十堰改築事業の合意形成プロセスに関する考察

A Study on Forming Consensus Process of Yoshinogawa Daijyuseki
Reconstruction Project

パシフィックコンサルタンツ ○佐藤 修*

By Osamu SATOU

社会資本整備の円滑な遂行の為には、地域住民の理解・納得を得て進めていくことが必要であり、事業者がいかに事業の説明責任 (accountability) を果たすかが問われている。本研究では、吉野川第十堰改築事業を対象としてとりあげ、合意形成のプロセスにおける情報提供や対話の場づくりなど事業者としての取り組みとともに、報道機関、市民団体、自治体などによる地域住民への情報提供や事業実施に関して地域住民の意思を確認する手段としての住民投票の実施プロセスを整理・分析した。今後の社会資本整備にあたっては、住民投票など直接制によって住民意思を確認するという試みが多くなり、政策の立案・事業遂行プロセスにおいて、これらの動きを踏まえた対応が求められてくるものと考えられる。住民との合意形成を円滑に進めていくためには、納得性の高い合意形成プロセスの確立(手続き正当性)が重要であるが、社会資本整備の目的やそれを達成するための技術的手段が合理的であるか(目的合理性)どうかを高度な技術的判断が伴う事項を含めて分かりやすく説明し、納得を得ていくことが重要である。

【キーワード】合意形成、説明責任、行政情報の公開、住民投票

1. はじめに

吉野川第十堰改築については、2000年1月23日に実施された徳島市民の住民投票によって反対が圧倒的多数を占め、事業者である建設省と第十堰改築に反対する地域住民の間の合意は今後の課題として残されている。吉野川第十堰改築の合意形成プロセスを整理・再検討してみることは、今後の大規模・広域的公共事業に必然的につきまとう地域における受容に関わる問題、間接民主制社会における住民投票など直接民主制への対応などを考えるにあたって知見を与えてくれるものと考えられる。

社会資本整備にあたって住民との合意形成を図っていくには、事業が公共の福祉の増進に有効かという「目的合理性」と、事業の具体化にあたっての適切な情報提供や説明・対話など「手続き正当性」に配慮し

ていくことが求められる¹⁾。

第十堰改築について考えた場合、環境への影響に留意して事業目的である利水と治水を達成するために選択する適切な技術的手段をいかに住民に理解してもらうかということが、合意形成の中心部分であるが、第十堰の可動堰への改築という「目的の合理性」は、地域住民にとって理解・納得されて始めて「正当な手続き」が終了することとなる。

本論文では、以上のような認識のもとに第十堰改築事業の合意形成プロセスにおいて取り組まれてきたことを整理するとともに、今後の合意形成に向けての示唆・課題を明らかにする。

*パシフィックコンサルタンツ(株) 042-372-6205

2. 吉野川第十堰改築事業と合意形成の経緯

吉野川第十堰は約250年前の宝暦2年に完成しその後撤去・存続で様々な議論が行われてきた。昭和40年に吉野川が建設省管理となり翌年に徳島県から改築要望がなされたが、その後昭和57年に吉野川工事実施基本計画における治水計画の改定を経て、平成3年に事業着手されることとなった。平成4年には、「環境調査委員会」が設置され、翌年市民運動の母体となる「吉野川シンポジウム実行委員会」が発足することとなる。その後、建設省が「吉野川第十堰建設事業審議委員会」の設置を行い、約3年に及ぶ審議の結果「事業の実施は妥当」とされたが、審議の実施方法等に異議を唱える市民運動グループによって住民投票の実施へと進むこととなった。

吉野川第十堰改築事業と合意形成の経緯

1752年(宝暦2年)	第十堰完成
1866年(慶応2年)	「寅の水」洪水発生(死者3万余人)
1884年(明治17年)	「吉野川検査復命書」で撤去論(3カ所・デレナ)
1902年(明治35年)	「吉野川高水防御工事計画意見書」で存続論(沖野忠雄)
1912年(大正元年)	大正元年洪水発生(死傷者・不明者約150名)
1923年(大正12年)	第十堰損壊(旧吉野川沿川への分水不能)
1961年(昭和36年)	第十堰北側取付部損壊
1965年(昭和40年)	吉野川建設省管理となる(旧河川法改正)
1966年(昭和41年)	徳島県から建設省に対して第十堰の改築要望
1979年(昭和54年)	この時期から地下水の塩害化が顕著となる。
1982年(昭和57年)	「吉野川工事実施基本計画」において、治水計画改訂 (1/80→1/150、計画高水流量 18,000m ³ /s)
1984年(昭和59年)	建設省予備調査着手
1988年(昭和63年)	建設省実施計画調査に着手
1990年(平成2年)11月	第十堰建設促進期成同盟会(2市6町)設立
1991年(平成3年)	建設省事業着手
1992年(平成4年)3月	第十堰建設位置正式決定
1992年(平成4年)	「第十堰環境調査委員会」設置
1993年(平成5年)8月	日本野鳥の会県支部が建設省工事事務所に質問状提出
1993年(平成5年)9月	「吉野川シンポジウム実行委員会」発足
1994年(平成6年)7月	環境調査委員会討議資料公開
1995年(平成7年)9月	「吉野川第十堰建設事業審議委員会」設置
1995年(平成7年)11月	「第十堰改築事業に関する技術報告書」発行(四国地方建設局)
1997年(平成9年)5月	徳島県が新規利水開発への参加の撤退を表明
1998年(平成10年)7月	審議委員会において「事業の実施は妥当」と結論
1998年(平成10年)8月	建設目的を特定多目的ダム事業から直轄河川改修事業に変更
1998年(平成10年)9月	「第十堰住民投票の会」発足 徳島新聞社がホームページ上での情報提供開始
1998年(平成10年)12月	住民投票署名が市選管に提出 (有効署名数 101,535人(有権者の48.8%))

1999年(平成11年)5月 建設省新たな方針提示

① 対話の条件づくりが整うまで環境影響評価を先送りする

② 可動堰タイプとして引き上げ式に起伏式、ゴム式を追加する

1999年(平成11年)5月-12月 対話集会在徳島市内2ヶ所で開催

1999年(平成11年)6月 建設省「市民参加のあり方に関する懇談会」設置を提唱

1999年(平成11年)9月 「第十堰・署名の会」推進署名集め開始
(吉野川流域32市町村を中心に316,003人の署名を集める)

2000年(平成12年)1月23日 徳島市住民投票実施(反対91%)

2000年(平成12年)2月12日 「明日の吉野川と市民参加のあり方を考える懇談会」開催

3. 吉野川第十堰改築事業に関する論点

吉野川第十堰改築事業に関する論点は、計画論、改築の必要性、改築の方法、環境への影響などがあり、事業者である建設省の見解と市民団体の見解を整理した。両者の見解には高度な工学的判断を伴うものもあり、大きく見解が異なっているものも多い。その主な点は表-1の通りである。

4. 第十堰改築事業の合意形成プロセス

吉野川第十堰改築事業に関する住民からの疑問は第十堰環境調査委員会設置前後から高まってきたが、平成5年の吉野川シンポジウム実行委員会によって組織的足がかりを得て現在まで進んできた。この間における事業者である建設省と住民との合意形成プロセスを整理する。

(1) 合意形成の場づくり

第十堰改築事業の合意形成を進めるにあたって、行政・議会等との調整を図る場として「吉野川第十堰建設事業審議委員会」が置かれ、この場での議論を通じて関係者の理解を深めるとともに、地域住民との合意形成の場として「対話集会」や「明日の吉野川と市民参加のあり方を考える懇談会」が設置された。

a) 吉野川第十堰建設事業審議委員会²⁾

吉野川第十堰改築事業に関する審議・評価を行うために設けられ、1995年10月2日の第1回より1998年7月13日の第14回まで2年9ヶ月に亘り14回の委員会と3回の公聴会、2回の技術評価報告会が開催されている。

表-1 第十堰改築事業に関する論点

論点	建設省の見解	市民団体の見解
□計画論	- 治水安全度は河川の重要度や既応洪水の被害実態、経済効果から総合的に判断・決定。(吉野川は 1/150) - 洪水流量 (24000m³/s) は貯留関数法で算定。日本で最大なのは地形的・気象的特性による。6000m³/s を上流のダムで調節し、18000m³/s を下流に流す。	- 治水安全度の 1/150 は政策的判断で決まるもので、科学的・技術的根拠はない。 - 可動堰に改築しても 1/70 の洪水に対処できるにすぎない。 「地域別比流量」で算定すれば、24000m³/s は過大である。
□改築の必要性 ・老朽化	- 現堰はひび割れ、き裂、はく離、欠損が起き、漏水も著しく、老朽化。 - 透過構造なので洪水時には土砂が吸い出され、堰内部が空洞化。	- 現堰はコンクリートで補修・強化されており、流失の危険はない。 - 堰の損壊の主な原因は砂利採取による河床低下。 - 現堰は砂利や捨て石でできており、内部の空洞化はありえない。 - 計算上の水位が実際の洪水跡より約 1m 高い。市民団体の計算では計画高水位を下回る。
・せき上げ	現堰は固定堰のため「せき上げ現象」が発生する。1/150 の洪水が発生した場合、河口から 16km 地点で計画高水位より 42cm 高くなる。	計算上の水位が実際の洪水跡より約 1m 高い。市民団体の計算では計画高水位を下回る。
・深掘れ	- 斜め堰のため堰下流右岸部に千数メートルの洗掘が生じ、堤防の安全性が脅かされている。 - 斜め堰を撤去すれば異常な深掘れはなくなる。	- 深掘れの原因は大量の砂利採取が原因である。 - 対策工事は完了し、現在は異常な深掘れは起きていない。
□改築の方法 ・代替案	- 治水対策案として 5 案を示しているが、可動堰案が最も社会的影響が少ない。 (1) 現位置固定堰改築 (2) 堤防補強 (3) 引き堤 (4) 可動堰 (5) 上流付け替え	- 現堰を 0.5m ほど切り下げ、自然石で覆われた堰に改修し、周辺の堤防を強化。 - 堰と橋は分離し、道路橋だけ単独に設置すべき。
・可動堰の安全性	- 何重もの安全機構を備え、日常点検を実施。 - 建設省基準で設計された河川構造物に支障は出ていない。	- 可動堰の機械故障による災害報告多い。(高知市、西宮市、神戸) - 起伏式可動堰は大河川では設けるべきでないとされている。
□環境への影響	- 可動堰に改築してもバドミがたまったり水質が悪くなることはない。 - 現在の魚道は水が流れない日数が年間 100 日を越える年もあり、魚のそ上に支障。 - 貯水容量が増大し、水の滞留時間は変化するが、環境保全対策で、水質はほぼ同程度。	- 吉野川可動堰では水がたまる期間が 30 日間に及び深刻な環境影響が出る。 - 現堰は全体が魚道となってそ上が容易なのに対し、可動堰では魚道は川幅の 1 割未満に限定。 - 水の滞留時間の増大に伴ってプランクトンが増殖し、沈降してバドミになる。
□費用対効果	社会的に合意された方法はなく、現段階では算出は無理。	- 可動堰の治水効果は小さく、堤防強化が効果的で信頼度が高い。 - 完成後も年間 7 億円の維持管理費が必要。

出所：徳島新聞「第十堰改築の改築の対立点」をもとに作成。

審議は次のような項目について行われた。

- i) 委員会の運営方法等について
 - ・運営方法 一般傍聴、公聴会、専門学者への依頼
- ii) 事業に関係する事項
 - ・事業の概要、治水計画、せき上げ、計画論、改築の必要性、第十堰改築計画、改修の方法、水位計算
- iii) 環境に関する事項
 - ・流域の自然環境、水質影響、地下水対策、環境への影響

審議の結果、第 14 回審議委員会において自然環境への配慮、地下水対策、歴史・文化への配慮、住民との対話と調整の 4 つの附帯条件をつけた上で、「流域住民の生命・財産を守るとともに安定した水利用を維持するためには、第十堰を抜本的に改築することが必

要である」として可動堰への改築事業は妥当との結論を出した。

表-2 委員会の最終意見

項目	集約意見
(1)計画論について	妥当である
(2)改築の必要性について	必要である
(3)改築の方法について	可動堰でよい
(4)環境への影響について	第十堰環境調査委員会がまとめた結論は概ね妥当である。

本審議委員会の客観性の確保や情報開示などの面からとられた措置としては次のようなものがある。

- ・審議委員会委員の人選については県知事に委ねられ、知事が推薦した行政関係者、学識経験者 11 人（知事を含む）が選定。（委員長は徳島文理大学長）

- ・ 審議委員会の運営は第1回委員会において全面公開の場における審議についてはなじまないという学識経験者の意見によって公開は新聞記者までとされた。
- ・ 第3回審議委員会以降10名の一般傍聴を認め、第1回技術評価報告会（平成9年3月）からは、別室にモニター室を設けて全面一般公開。（全国の11ダムのダム事業審議委員会で一般公開が行われたのは宇奈月ダムと第十堰のみ）14回の審議委員会と2回の技術評価報告会の傍聴者数は、一般傍聴者延べ139人、モニター傍聴者延べ654人となった。
- ・ 3回の公聴会では各18名の公述人（計54人）が、以下のテーマで15分づつ意見を述べている。

- ・ 第十堰を改築する必要があると思うか、そうは思わないか
 - ・ 改築（改修）する場合の方法について
 - ・ 自然環境や社会・生活環境との関係について
- ・ 環境調査についての疑問点を審査するために、魚類専門の学識経験者に出席依頼。

このような審議委員会の運営に対して、次のような指摘がなされている。^{3) 4)}

- ・ 透明性・客観性を確保する一環としての事業の評価がなされていない。
建設省通達に「透明性・客観性の確保」を明記しているものの、委員会内部での合意に止まり、地域住民の理解を得て合意を形成するという役割を果たしていない。
- ・ 委員会の構成が公平でない。
審議会委員は11人で、徳島県知事によって学識経験者（徳島新聞論説委員長、大学教員2人、弁護士、県商工会議所連合会会頭）、関係市町村長（徳島市長、藍住町長）、県・市町議会議員（徳島県、徳島市、藍住町の各議会議員）によって構成されている。この構成に対して、「事業の疑問点を指摘して論議を提起した委員はごく少数」、「住民から示された様々な疑問に対して議論が深まることはなかった」との批判がなされることとなった。
- ・ 委員会の公開
委員会の公開に関しては、第一回委員会で、報道機関以外の傍聴は認められないこととなったが、

第二回委員会において一般住民10人に傍聴が認められ、専門学者の報告会からはテレビモニターによる傍聴も認められるようになった。委員会での本音の議論に支障がでるという面もあるが、住民の理解を得ていくための場としての役割を考えるならば公開することの意味は大きいといえるだろう。特に河川工学等技術的判断を得るために行われた6名の学識経験者による「技術評価報告会」は専門的知見を直接聞くことで理解を深めるのに大きな役割を果たしたと考えられる。

① 第十堰環境調査委員会^{2) 3)}

吉野川第十堰の改築に伴う環境影響の調査と環境保全対策の検討を行うために1992年10月に16人の委員（学識委員10人、行政委員6人）による「第十堰環境調査委員会」が設置され、1997年3月まで5回の委員会が開催された。委員会は、委員長（水野信彦愛媛大学名誉教授、魚類専門）以外の委員名を伏せ、審議段階を公表すると事業に対する誤解を招く、氏名公表を拒む委員がいる、公開すると委員の自由な発言が妨げられるなどを理由として審議を非公開とした。委員名は後に公開されたが、初期段階で非公開としたことが住民の不信感を増加させる要因となったとされる。

また環境調査委員会の結論に対しても、判断結果のみではなくその根拠を住民にもわかるように説得的に説明することが求められている。

② 技術評価報告会^{2) 3)}

（社）土木学会から推薦された6人の専門家による技術資料及び代替案の評価が行われ、審議委員会で2回にわたって報告された。

14回にわたる審議委員会において技術的な内容についても議論が行われてきたが、その結果として委員会の結論に対して住民の理解と合意が得られたかとの指摘がなされている。また、審議委員会における市民団体からの発言要望に対しては、せき上げ水位に関する水位計算の説明を除いて受け入れられなかった。尚、市民団体によるせき上げ水位については、4人の河川工学の専門家による評価は1人が市民団体の計算を支持し、3人は建設省の計算を支持している。

③ 公聴会^{2) 3)}

公聴会の開催にあたっては、公述希望者（意見書提出は 236 名）から肯定的意見と否定的意見が同数（一部中間的意見を含む）となるように選ばれた。公述する住民の考え方は、60 才以上の年齢層で賛成が多く、40 才以下で否定的な意見が多い。

このように開催された公聴会も様々な住民の意見を聞く場として 3 回に亘って開催されたが、発言された意見に対する議論が十分になされたか疑問との声も上がっている。

b) 事業説明・対話集会^{2) 5) 6)}

住民との直接対話の場としては「吉野川第十堰」対話集会が平成 11 年 5 月から徳島市内 2 箇所で開催された。初回は 105 名の参加を得たものの、徐々に参加者が減少し最後は 3 名の参加者しか得られない状況となった。開催時間は、平日の夕方約 2 時間に亘り、「3 つの原則・7 つのルール」を基本として開催されている。対話集会において出された意見は 12 月に報告書としてとりまとめられ、匿名ながら生の声が項目別に整理されている。対話集会の実施時期が、住民投票の署名が市選管に提出された後半年経ってから住民投票直前の 6 ヶ月に亘って行われているが、直接対話の機会を設ける時期が遅かったのではないかとと思われる。このような場づくりの意味について、対話集会の初回（5 月 13 日）のみでなく、集会が積み重ねられていく中でも多くの意見が出されており、直接対面しての説明・意見交換の場のつくり方そのものに対する疑問も提出されている。

また、「第十堰建設事業審議委員会」が第 3 回以降公開され、第十堰建設事業に関わる情報が住民サイドに広範に提供されるようになったが、これらの動きとあわせて事業者側が市民グループの主催する会合に出席し、公開の場で議論を行うようになった。

その後徳島市議会での住民投票条例制定が可決・成立（平成 11 年 6 月）するのと前後して、対話の条件づくりについて話しあう場をつくり出すために、事業者によって「市民参加のあり方に関する懇談会(案)」が提案され、参加を一般公募し、平成 12 年 2 月より「明日の吉野川と市民参加のあり方を考える懇談会」が開催されている。

当懇談会では、「計画賛成・反対両派が参加する対

話のテーブルづくり」などを盛り込んだ中間報告をまとめるなど活動を行ない、対話の場づくりを目指しているが、推進・反対の立場の幅広い住民・団体が参加する場の設定は今後の課題として残されている。

表-3 建設省徳島工事事務所が実施した説明会
(1994 年 1 月 1 日から 2000 年 1 月 5 日まで)

説明会	回数
地元説明会	29 回
地区別説明会	40 回
対話集会	17 回
団体への説明	162 回
市町村議会	18 回
出前説明	23 回
公開講座	3 回

出所：「誰に意見を聞きますか」日経コンストラクション 2000.2.11

(2) 第十堰改築事業に関わる情報提供

a) 事業者による情報提供²⁾

事業者から開示された情報には、広報誌、ビデオ、報告書、パンフレット、模型、審議会の資料などがあり、これら資料の一部は建設省のホームページに提供されている。事業実施に関わる専門的資料となる審議委員会資料は、全て情報開示され、徳島工事事務所（平日・土）と河川防災ステーションのある「吉野川情報館」（日・祝日）で公開し、貸し出しも可能となっている。

また、徳島工事事務所ホームページにも第十堰に関する次のような情報が幅広く開示されている。

- ・ 第十堰改築事業概要、第十堰改築事業 Q & A、吉野川第十堰建設事業審議委員会の記録・議事録、第十堰に関する技術資料の専門学者による評価報告書、可動堰の構造比較案、事業説明・対話集会、その他第十堰に関する資料

第十堰改築事業 Q & A では、計画論、改築の必要性、現堰の評価、改修の方法、可動堰の評価、環境への影響、その他に分けて 50 項目の質問に対する説明が加えられている。

表-4 建設省徳島工事事務所が実施した主な
情報提供活動
(1994年1月1日から2000年1月5日まで)

記者発表	95回
シンポジウム、テレビ、 ラジオ出演	62回
常設資料展示	2カ所
イベント開催 パネル展示など 歴史探訪	34回 15回
広報誌の配布(各2万5000部)	28回
キャンペーン(徳島県が対応)	
新聞	26回
テレビ	8回
ラジオ	18回
CATV	2回
ビデオ放映	24ヶ所
団体説明	13回
その他	5回
ポスターの配布(各3000部)	2回
チラシの配布(各23万2000部)	3回
広報資料作成 パンフレットなど ビデオ制作	53回 5回
インターネットのホームページで99年2月から意見の受け付け開始	

出所：「誰に意見を聞きますか」日経コンストラクション2000.2.11

b) 徳島新聞による情報提供⁶⁾

事業者からの情報提供とあわせ、徳島新聞社は新聞紙面を通じて第十堰に関する様々な情報提供を行ってきた。1998年7月に審議委員会において「事業の実施は妥当」と結論づけられ、その直後に第十堰住民投票の会が発足したのと機を一にして、9月からホームページに特集などまとめた形での情報提供が行われ、徳島県民に広く第十堰に関する情報が行き互ることとなった。以下に示した特集はホームページでも提供されている。

・「民意はどこに―第十堰住民投票請求―」特集

審議委員会において「可動堰計画は妥当」との結論が出され、「第十堰住民投票の会」が発足し、住民投票の署名活動が開始される直前(10月31日―11月2日)に住民投票制度についての特集が組まれ、巻町での投票結果や住民投票に関する否定派と肯定派の主張を掲載している。第十堰改築の是非を住民投票という直接民主制に訴えようとする理由として、「審議委員会は『専門家や県民の意見を聞いた』」というのが、建設省のお墨付き機関でしかなかった。推進の議決をしている各議会も、民意を反映させるためにどれだけ深く議論したのか」と審議委員会と

議会での議論に住民不在を訴えている。

・「第十堰住民投票への軌跡」特集

第十堰の住民投票の実施される約一ヶ月前12月22日から30日まで特集が組まれ、可動堰化、改築位置、計画への疑問、審議委員会、10万人署名、条例制定、審判の日と明治期からの第十堰に関する歴史的経緯とともに近年の改築に関する推進派、反対派の主張や合意形成のプロセスについて総合的に解説している。第十堰の改築に関する技術面、環境面からの専門的な解説は行われていないものの、第十堰問題の全体像を報道している。

・「第十堰改築の対立点」特集

12月末からの第十堰問題の全体総括報道とあわせ、住民投票直前の1月14日から、「第十堰改築の対立点」という特集を組んで9つの対立点別に建設省と市民団体の主張を比較対比している。住民投票直前のこのような情報提供は、住民の意識を喚起し賛否を判断する基礎的な資料として有効であったと思われる。尚、対立点としては次の9点が取り上げられている。

・老朽化、せき上げ、深掘れ、環境、水質への影響、可動堰の安全性、計画論、費用対効果

・「第十堰住民投票の波紋」特集

50%条項を突破しての反対票91%という結果を受けて、新たな局面での共通の土俵づくりについて課題を指摘している。

c) 徳島県、徳島市による情報提供等^{7) 8)}

徳島県は第十堰改築について、事業者である建設省と同じ立場から、パンフレットの作成や対話集会の開催などの役割を果たしてきた。第十堰ニュースとして、「県政だより・アワーとくしま」に平成11年5月から平成12年2月まで10回に亘り、第十堰改築事業の必要性、第十堰と可動堰の比較、環境への影響などについて説明・解説を行っており、県のホームページにも情報提供が行われている。

また徳島市は吉野川第十堰改築に関する情報提供として、住民投票条例に基づいて、市役所ロビー、情報公開窓口、各支所(14箇所)に資料コーナーを設置して、市民の判断に資するための場を提供している。

・設置期間 1999年11月1日～2000年1月22日
・展示資料 パンフレット、冊子、ビデオテープなど

また住民投票条例の実施について「広報とくしま」で広報を行ない、第十堰改築事業と水道事業との関係をホームページで説明している。

d) 市民団体による情報提供等⁹⁾

吉野川シンポジウム実行委員会は、平成5年9月に開催された「吉野川の自然と第十堰を考えるシンポジウム」以降、吉野川第十堰に関する理解を深めるために様々な活動を行うとともに、以下のような情報をホームページで発信している。

- ・ 第十堰の事業経緯、住民投票の活動状況、第十堰への疑問

特に、第十堰への疑問では、経過、洪水、利水、堰上げ、深掘れ、老朽化、代替案について、見解を述べている。

(3) 住民投票の実施^{8) 10) 11) 12)}

我が国では議会制民主主義を基本としているが、住民に大きな影響を与える事業については住民投票などを通じた直接民主制を求める動きが大きくなっている。吉野川第十堰改築事業に関わる住民投票の実施までには、徳島市の全有権者数の48.8%にあたる101,535人の署名を集め、住民投票条例制定の本請求がなされたが、平成11年2月の臨時議会で賛成16、反対22(棄権1)で否決され、同年4月に行われた市議会議員選挙において住民投票条例制定に賛成の候補者が22人当選し、6月に条例が可決・成立した。

この住民投票は、条例で投票率が50%以上という成立条件が付され、買収や戸別訪問等に対する罰則による禁止などが盛り込まれた。

住民投票実施までの動き

1998年(平成10年)7月13日 審議委員会で「可動堰計画は妥当」との結論

同9月20日 「第十堰住民投票の会」発足
同11月2日 住民投票署名活動開始
同12月7日 市選管に署名簿提出(有効署名数101,535人、有権者の48.8%)

1999年(平成11年)1月13日 住民投票条例制定の本請求(1月14日受理)

同2月2日 徳島市議会臨時会において小池市長が「住民投票は必要ない」と発言
同2月5日 特別委員会で賛成4、反対7で条例案否決
同2月8日 本会議で賛成16、反対22(退席1)で否決
同3月8日 「住民投票を実施する市民ネットワーク」発足
同4月25日 徳島市議会選挙(定数40人)で住民投票条例制定賛成の候補者が22人当選

同5月10日 小池徳島市長が「第十堰建設促進期成同盟会」会長職を辞任表明

同6月21日 本会議で公明党案が賛成22、反対16(欠席1)で可決・成立

(注：公明党案には投票実施時期明示されず)

同12月20日 住民投票条例施行規則成立
(投票率50%未満の場合には開票されず)

2000年(平成12年)1月23日 徳島市住民投票実施

住民投票の実施については、対話による解決を目指すべきだという考えとともに投票の範囲の問題も存在している。

第十堰のせき上げなどによる氾濫域は2市6町約12万人に及ぶが、全域が氾濫域となるのは北岸に位置する藍住町と北島町2町となっている。

氾濫域人口119千人に対して徳島市民は34千人となっていることも、治水を中心目的としている第十堰改築事業への住民投票実施の是非を複雑なものとしている。

表-5 洪水氾濫区域人口

	北岸(2市6町)	南岸(1市1町)	計
市町名	徳島市、鳴門市、松茂町、北島町、藍住町、板野町、上板町、吉野町	徳島市、石井町	—
氾濫面積	約7,500ha	約2,900ha	約10,400ha
人口	約87,000人	約32,000人	約119,000人

注)・徳島市26.3万人のうち氾濫区域内人口3.4万人

・その他1市6町17.3万人のうち氾濫区域内人口8.5万人

出所：建設省徳島工事事務所ホームページ

(4) 合意形成の場づくりや情報提供に対する評価^{6) 12)}

このような合意形成の場づくりや情報提供に対して、現時点でみると、事業者と地域住民の対話の場をつくるだけでなく、考え方や立場の異なる住民や団体間の直接対話の場が不足していたという指摘がなされている。

また事業者やマスコミ、市民団体などは様々な場や媒体を通じて情報提供を行ってきているが、地元に対する説明が十分ではなかったとする割合が64%を占めたとする世論調査結果がある。

(注：2000年1月上旬に朝日新聞社が実施。)

対象は徳島市内有権者。有効回答者数は1007人 十分だった(14%)、十分ではなかった(64%)、その他・答えない(22%)

(5) 吉野川第十堰改築事業をめぐる主体の関係

以上でみてきたように合意形成プロセスで事業主体である建設省と氾濫による被害を受ける人たちや利水者とともに吉野川を生活空間とする流域住民を中心として多様な主体が合意形成に関わる空間を形成している。各主体間の関係の強弱を図示したが、専門家から地域住民への情報提供、市町など地域の行政主体の参加や連携、氾濫域の住民と河川空間の存在によって間接的便益を受ける住民との直接対話などが合意形成の適切な時期に行われていれば状況は変わっていた可能性もあろう。

また意思決定プロセスにおいて地域の住民や議会も共同意思決定者として位置づけ、合意形成の過程で信頼関係に裏うちされた対話・協議の場をつくりあげていくことが必要である。

5. 吉野川第十堰改築事業の合意形成プロセスに関する考察

河川事業など社会資本整備は、前述したように「目的合理性」と「手続き正当性」の2点が満たされて初めて円滑な事業執行が可能となる。

「目的合理性」を明らかにするには、事業の妥当性そのものの客観的な調査と的確な説明を行い地域住民に理解を得なければならないが、複雑な工学的判断の伴う河川事業の場合、住民が的確に判断できるような形で情報を提供することが特に重要である。

その場合、治水や安全などを重視する行政と環境などの目的を重視する地域住民（氾濫による被害者以外を含む広域の住民）との河川事業に対する基本的認識、複数の目的に対する重要度の判断基準の違いをどう埋めていくかが問題となってくる。

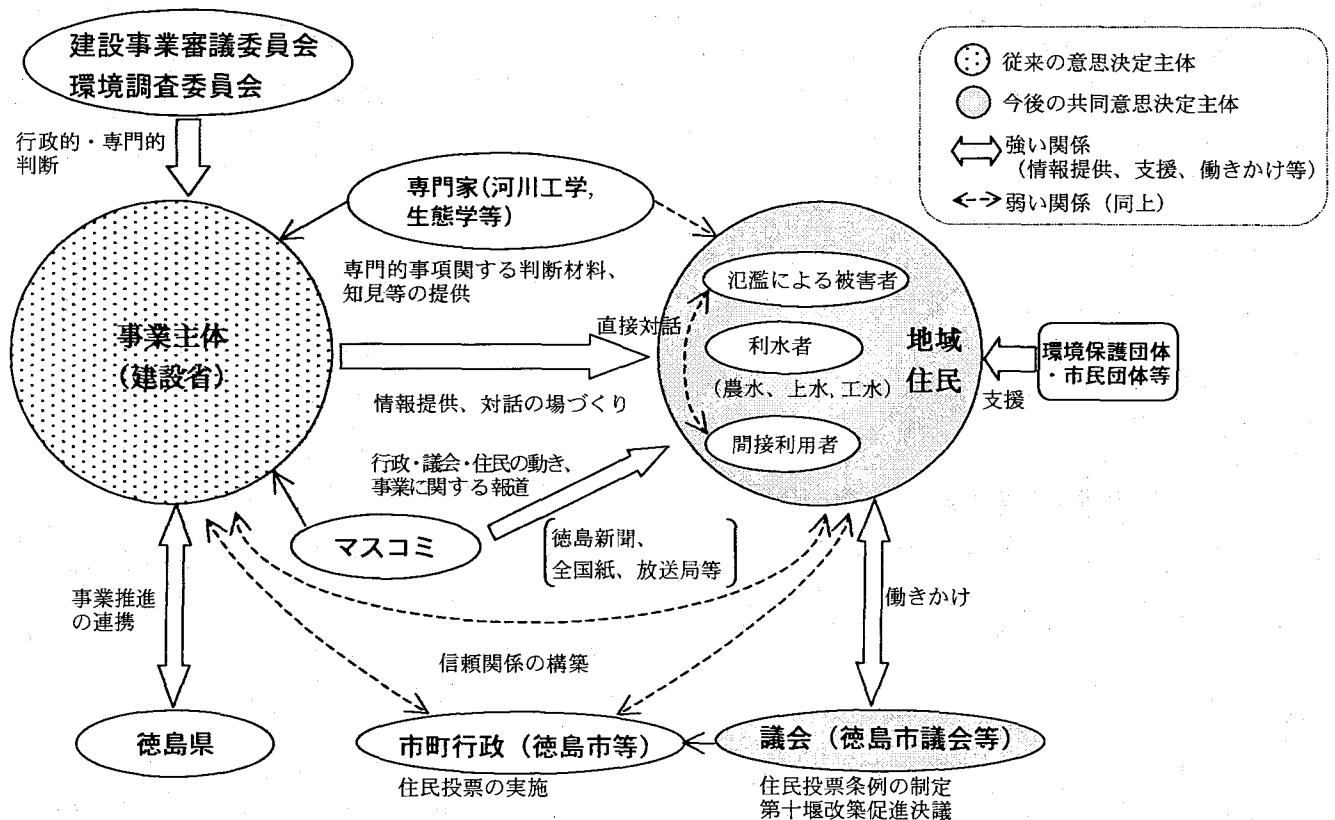


図-1 吉野川第十堰改築事業をめぐる主体の関係

また、「手続き正当性」を確保していくためには、河川事業に関する専門的知識を持ち合わせていない住民への適切な情報提供や対話が欠かせなく、事業者と住民の対話・協議の「場づくり」が決め手となる。「目的合理性」と「手続き正当性」を確保した合意形成プロセスをつくりあげていくにあたっては次のような点への配慮が必要となろう。

① 情報提供

合意形成の最も基本的な条件として、事業に関わる情報の提供の問題がある。第十堰改築に関わる全般的情報の提供は建設事業審議委員会において行われ、それら情報は徳島工事事務所や「吉野川情報館」において住民の閲覧に供され、また 1998 年 9 月から徳島新聞によってホームページでの情報提供がなされたが、第十堰に関する情報が広く住民に理解される状況が出来たのは相当後になってからと思われる。情報提供は合意形成の初期段階に行ない、住民との基本的な信頼関係を損うことのないよう十分な配慮が必要である。

② 合意形成の場づくり

公共事業の実施プロセスにおいて、従来は事業者が専門家の知見などを参考として検討・実施した案を住民に説明し、理解を得るという流れであった（決定事項の説明）。今後は審議委員会など関係行政機関や学識経験者とともに地域住民代表の参加など地域の意見を反映していくしくみを導入していくことによって、共通認識を深め、納得性の高い社会資本をつくりあげるための強固な基盤をつくりあげていくことが必要である。

③ 専門的事項に関する判断材料・知見の提供

第十堰改築に関する是非を判断するにあたっては、計画高水位の算定、堰の安全性など河川工学等の専門的知見に依存するところが多く、地域住民がこれら工学的判断を伴う事項に対して的確に理解した上で判断できるような情報提供が不可欠となる。

専門家による評価の報告やそれら資料・議事録の公開とともに、水理学・地盤工学などの専門的事項をよりわかりやすく解説し、直接住民が説明を受ける場が広く用意されるなどの措置がないと、市民が適切な意思決定を行うことは困難となる可能性が強い。専門的事項に関しては、理解を深めるための解説を含めた情報ツールや説明の場づくりの検討も必要となろう。

これらについては学識経験者が参加した審議委員会などの場に止まらず、住民説明会など直接対話の場においても専門家による情報提供・説明が求められるよう。

④ 専門家の役割¹³⁾

治水・利水・環境など多様な目的を調整・遂行していく河川事業においては、河川工学や自然環境学など高度な技術的判断のもとに、意思決定が行われていくこととなるが、専門的知見を行政や議会・住民が的確に理解・判断できるような情報提供や説明・対話の場づくりが一層強く求められることとなる。専門家は、これら社会的要請に応えるため「自己の信念と良心にしたがって」開かれた場で自らの技術的判断を憶することなく開陳していくことが必要となる。平成 11 年に制定された土木学会倫理規定の実践は土木事業を円滑に実施するための社会的信頼構築の礎となることから、土木技術者は率先して行動することを通じ社会の要請に応えていくことが必要である。

⑤ 住民投票など意思決定のしくみの整備

第十堰改築など河川事業の実施プロセスでは、氾濫による被害者、上水道・工業用水道など利水者、レクリエーションなど河川空間の利用者など多様な住民が意思表示を行うこととなる。河川管理による直接的便益享受者は特定され限定的であるが、環境を河川整備の柱として取り込むこととなったこともあり、河川の存在による間接便益享受者の声の河川整備への反映も重要となってくる。その場合、住民投票などによる意思決定システムへの住民意見の反映の範囲や反映の仕方はどうあるべきかを明確にしていくことが今後重要となってくる。

⑥ 地域性を反映した整備水準の導入

21 世紀は分権社会に向かって地域の自立的な発展・成長が期待される時代となる。自治体や地域住民の適切な判断のもとに、主体的に社会資本の整備水準が選択できるしくみを導入・拡大していくことが、地域に必要な社会資本が受容され、円滑に整備されるための条件と考えられる。

社会資本も多様な空間的広がりや役割をもつことから、それら特性に配慮した、地域性導入システムを検討していくことが求められる。

[参考文献]

- 1) 石田東生:「社会資本整備における合意形成と参加のあり方」土木学会誌 1999 年 6 月
- 2) 建設省徳島工事事務所: 第十堰関連資料 (ホームページ) <http://www.toku.moc.go.jp/jyuseki/>
- 3) 武田真一郎:「審議委員会はなぜ住民の理解を得られなかったのかー吉野川第十堰審議委員会を検証するー」水情報 1998 年 No.9
- 4) 浅居孝教:「建設省を追い込んだ改革のうねり」住民と自治、1999 年 7 月
- 5) 建設省徳島工事事務所「吉野川第十堰」対話集会ー発言内容別記録集ー(5 月-11 月)、平成 11 年 12 月
- 6) 徳島新聞:「吉野川第十堰住民投票関連ページ」<http://www.topics.or.jp/daijyuzeki/>
- 7) 徳島県:「吉野川第十堰について」(ホームページ) 等 <http://pref.tokushima.jp/life/daijyu/index.html>
- 8) 徳島市:「吉野川可動堰建設計画の賛否を問う住民投票の結果」<http://www.city.tokushima.tokushima.jp>
- 9) 吉野川シンポジウム実行委員会ホームページ <http://yoshinogawa.mandala.ne.jp/sympo/>
- 10) 小谷敦:「吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票について (一)」、選挙時報、2000 年 5 月
- 11) 大平一典:「吉野川第十堰改築事業ー住民投票と説明責任」土木学会誌 1999 年 10 月
- 12) 野村賢:「誰に意見を聞きますかー重み増す“もの言わぬ大衆”の意思ー」、日経コンストラクション、2000.2.11
- 13) 土木学会:「土木技術者の倫理規定」土木学会誌 1999 年 8 月

A Study on Forming Consensus Process of Yoshinogawa Daijyuseki Reconstruction Project

The importance for the accountability of infrastructure development is growing recent years in Japan. The forming consensus process of reconstruction of Yoshinogawa Daijyuseki is clarified on this study.

The analysis of the actual case on forming consensus process is instructive for the smooth infrastructure development in the future.