

2007年3月13日

兵庫県知事

井戸敏三様

武庫川流域委員会運営委員会

委員長 松本 誠

委員 伊藤益義

岡田 隆

奥西一夫

加藤哲夫

川谷 健

草薙芳弘

酒井秀幸

佐々木礼子

谷田百合子

田村博美

土谷厚子

中川芳江

法西 浩

村岡浩爾

武庫川流域委員会2006年8月提言についての住民説明会
終了に際しての総括的な意見書

武庫川流域委員会が昨年8月末に「武庫川の総合治水へ向けて」と題した提言書を兵庫県知事に提出し、兵庫県が武庫川の河川整備基本方針と整備計画の原案づくりに入ってから半年が経過した。

県はこの間、県庁内に副知事をトップにした「武庫川総合治水推進会議」を設置するとともに、武庫川対策室と武庫川企画調整課をいち早く新設し、委員会が提言した「総合治水の武庫川づくり」を推進する行政側の体制を整えた。

他方、整備計画の原案づくりに際しては、「整備の目標流量、治水安全度、流域対策の実現性とその効果量、既設ダムの治水活用の実現性と効果量、新規ダムの環境へおよぼす影響」などについて、県の河川審議会に諮問して専門部会を設置し、技術的、経済的検証・精査を加えることにし、整備計画の原案作成までに3年間の調査検討期間をおくことを明らかにした。

このような中で、県は12月10日から1月31日まで、武庫川流域の7市で延べ56回に及ぶ「住民説明会」を開催した。当初は井戸知事の指示で流域の小学校校区単位程度の密度で開催することを検討したが、その場合、開催回数が200回にもなるなどの物理的に困難な状況もあり、流域各市とも協議して概ね地域単位に統合して開催した。開催時期も当初は10月下旬からの開催をめざしたが、開催計画の調整や説明資料の作成等に時間がかかり、年末年始を挟んでの開催になった。

この説明会について、9月、10月、11月に開催した運営委員会に出席した委員からは、委員会提言のねらいと中身の説明は提言者である委員会自らが行うことが至当であるとの強い主張があり、説明会の位置づけや説明内容の詳細についても県の担当者と議論した。これは、委員会提言の趣旨や内容を、2年半におよぶ提言への議論の中身やプロセスも合わせて流域住民に十分に伝えたいとの委員会の熱い思いによるものであり、また県の説明の仕方によっては委員会と県の考え方が対立しているような印象を流域住民に与えかねないことを懸念したからである。これに対して県は「費用の関係（委員がすべての説明会に出席して説明するとなると経費が発生する）もあり、今回は提言を受けた県の責任で説明したい」との考えを示したので、最終的には、知事の諮問機関である流域委員会・運営委員会の立場を考え、提言の説明を県に委ねることにした。

県は当初、県の説明会の開催・運営方法から見て、各説明会場への流域委員会委員の出席については消極的な面もあったが、各委員は全くの個人としてそれぞれの居住地周辺を中心に出席した。そして、ときには住民の質問に対する県の回答（説明）を補足したこともあった。

説明会開始からほぼ2週間後の12月末には、流域委員が出席した説明会についてのその時点での感想や問題点を運営委員会が集約し、「住民説明会について緊急に改善・是正すべき事項」をとりまとめた。そして説明内容についての住民の誤解をできる限り少なくするために、年末年始を挟んで県との協議を続け、説明資料の修正や改善、パワーポイントの説明資料の写しを説明会で配布することなど、一定の改善が図られた。

今回、住民説明会を終えた時点で、説明会に出席した委員の意見や見解を委員会がこの『総括意見書』に取りまとめたのは、そのような経緯を踏まえて委員会としての説明会の運営や結果に対する考え方を示すことで、膨大な時間と経費、エネルギーを費やして得た今回の説明会の教訓を今後に生かしていきたいと願ってのことである。以下、説明会において住民から出された問題点にも触れながら、一連の住民説明会についての総括的な問題点を整理して、今後の対応への課題を提起しておきたい。

なお、この『総括意見書』は、3月1日の第67回運営委員会（出席委員11名）で各委員の意見を集約・整理し、協議したうえで、集約できた個々の委員の意見と協議結果を、運営委員会から県への意見書として取りまとめたものである。武庫川流域委員会は昨年8月30日に開催した第49回流域委員会（全体会）を最後に、今年5月以降に予定される基本方針の原案審議まで全体会を事実上休会しており、この間の流域委員会の運営は運営委員会（コアメンバー以外の委員も出席できる）に一任することが第49回流域委員会で決定している。そのうえで、今回の意見書については責任主体を明確にするために、当日の運営委員会に出席できなかった委員も含めて、住民説明会について議論を重ねてきた昨年10月以降の運営委員会に出席してきた委員全員が賛同者として連署し、県に提出します。

1. 住民説明会の開催の形態と運営について

「流域委員会の提言の説明は流域委員会自らが行うべきではないか」ということについては、委員会でも議論した通り、住民からも多くの会場において同様の指摘や意見があった。これらの意見に対する県の説明は必ずしも適切と言えず、「流域委員会も県が説明することを了解済みです」という説明や全く説明しなかったことは住民の誤解を招きかねない、と説明会に出席した多くの委員が遺憾に思っているのも事実である。会場によっては、県の説明不足を、出席した委員が「提言内容は委員会が説明すべきであると主張した」ことや、議論の結果この開催形態になった経緯について

説明し、補ったこともあった。委員は、県のこうした経緯説明では説明責任が十分に果たされたとはいえないと感じている。

(1) 説明会の開催目的について

説明会の第一義的目的は、流域委員会の提言の「これまでの治水政策を抜本的に改め、総合治水を基本にした武庫川づくりを進めよう」という趣旨と具体的な提案を詳細に説明し、周知を図ることである。

県は、提言の周知・説明を目標としたものの、同時に2番目の主眼点として、提言に対する県の対応を説明することに置いた。もちろん委員会も、提言を受けた県がこの提言についてどのように対応しようとしているかを、今後のスケジュール、体制、調査検討対象の課題などについて説明することはぜひとも必要なことであると考えている。しかし今回の一連の説明会では、とくに調査検討課題についての説明において、住民が「提言された対策の問題点や是非について言及している」と受け取るかもしれない表現があった、と多くの委員がとらえている。

今回の説明会の時点では、提言は県（河川管理者）がこれから作成する基本方針と整備計画の原案を作るための指針として流域委員会の考え方を答申したものであり、また提言の具体的な調査検討に入る以前であることを考えれば、県の調査検討課題についての説明は、提言内容の問題点や是非に関わりかねない件にはとくに慎重でなければならなかったと考える。これは、「調査前には是非の結論がある」という誤解が、今後の流域委員会の役割・活動や県の調査検討の意義・実施にも不本意な結果を招きかねないと危惧するからである。

(2) 開催主体と説明の当事者について

少なからぬ住民から「委員会の提言の説明を、委員会がすべきではないか」との指摘があった主な理由として、提言の趣旨と中身についての県の説明が必ずしも的確でなかったことがあると考える。出席した委員の多くは、もちろん実質30分程度の時間内に2年半、229回にもおよぶ委員会審議の結果を要領よく、分かりやすく説明することが至難であることは十分認識しつつも、一方で委員会の合意形成のプロセスが丁寧に説明されず、結論部分を機械的に述べた説明になったとの印象をもっている。

例えば、焦点の一つであった「整備計画の目標流量」をとると、合意形成のプロセスは単純に「1/18の安全度」と言えるようなものではなく、結論部分のみを述べただけでは住民の理解が得られないと考える。また、住民の質疑から判断すると、少なからぬ住民が、県は「委員会が提言した整備計画の目標流量が如何に低い数値であるかを説明しようという姿勢である」と受けとったと思われる、質疑と応答でのすれ違いや混乱を招いた一因と思われる。

委員会が最終的に「県が責任を持って説明会を行い、委員会の提言の趣旨と中身を的確に伝える」のを了解し説明を委ねた経緯は上述の通りであるが、結果論としては、説明会の開催主体は県でよかったけれども、提言についての実際の説明は委員会に委ねる、あるいは委員会の協力を要請することでより良い結果が得られたのではないかと考える。

説明会での配布資料とその説明については、1月19日の運営委員会以降（16回の説明会）一定の改善がなされた。しかし、それ以前の説明会の開催数（40回）の方がはるかに多いことを考えれば、今後も提言の内容が住民によりよく理解されるように、流域委員会と県には不断の努力が求められていると考える。

(3) 説明会の参加者の少なさについて

説明会の参加者数は56回の開催で延べ938人、1回平均15,6人と少数であり、また出席者がゼロの会場も3回あり、自発的に出席した流域委員の方が多かった会場も幾つかあるという状態で、残念ながら説明会は全体として極めて低調に終わったと言わざるを得ない。2ヶ月間にわたって、県のスタッフ等が総力を挙げて連日取り組んだ努力を無駄にしないためにも、低調に終わった理由を検証することが重要と考える。

「説明会開催」の広報と個々の住民に対する周知が不十分であった結果であることは論を待たない。説明会開催の広報・周知についての地元市との調整や県庁内での決済に至る手続きの遅れなど、時間不足の中での事務局の努力が大変なものであったにもかかわらず、結果として広報周知が説明会直前になるまで始められず、地元自治体の広報紙への掲載に間に合わなかったケースもある。委員会も早くから広報・周知の大切さを指摘していた。一般にこの種の説明会では自治会を通じた回覧をまわす程度では住民は集まらず、一部の団体・組織の動員がなければ数十人規模の会合にはならないという事実を認識したうえで、有効と考えられる方法について提案したが、これも生かされない結果となった。このような結果は、日ごろから住民参加の仕掛けをしっかりとつくっておくことが極めて重要であることを明確に示していると考ええる。

厳しい日程等の作業の中で提言書をわかりやすく説明する簡単なパンフレットも作成された。しかし、せっかく作成されたパンフレットも流域への全戸配布は行われず、数少ない説明会への参加者にしか配られないという結果になったことは、仕掛けをつくりながら成果を上げる手立てとならなかったという意味で、残念である。

これからの住民参加の川づくりをすすめていくためには、貴重な教訓を得たといえる。委員会が提言の中に盛り込んでいる「流域住民の自主的組織の構築が『参加の川づくり』に極めて重要である」ことを実体験したと言える。住民参加で先行している環境やまちづくりの部局では、多様な住民・市民の組織や団体にアプローチし、個別に大量の案内チラシ等を配布したり、呼びかけのネットワークづくりに力を入れている。説明会の結果を、今後の流域での総合治水の推進にあたって、住民の理解と協力が不可欠であることを再認識、再確認するものと捉えることが肝要である。

2. 説明と質疑応答の中身について

(1) 提言内容の周知について

提言の重要な観点は、旧来の治水のあり方を抜本的に転換し、「総合治水」を全面的に展開していくことにある。そして、総合治水による川づくりの推進には、「総合治水」の意義の周知が何よりも重要である。この観点からは、説明会での説明内容や答弁が必ずしも満足できるものでなかったことは上述のとおりである。

例えば、水田や学校・公園の一時的貯留についての質問や疑問点が出た際に、すでに委員会の議論で克服の方向が議論されているにもかかわらず、県の答弁は「貴重なご意見として検討させていただきます」というだけにとどまり、貯留効果についての参加者の誤解を解くこともなく終わったことも少なくない。説明会での答弁や補足説明は本来、参加者が誤解や誤った受け取り方をしているとみられるときに、その誤解や誤りをその場で解いておくことが最重要の目的である。したがって、補足説明では「提言での議論や合意形成プロセスの説明」こそが最も必要なことであるが、こ

の例に類する他会場での質問に対しても補足説明が十分に為されなかった、と多くの出席委員が感じたことを記しておきたい。

また、流域対策は基準点（下流部の甲武橋地点）での最大洪水時を想定してその効果量を算出しているため、全体の流量からみれば微々たる数値に過ぎないが、小流域単位や中小規模の洪水での効果量はかなり大きいものである。この観点からの流域対策についての説明不足は、総合治水の重要性を正しく理解してもらうために、あってはならないことと考える。

提言の説明に使用した資料の扱いについては、年末の緊急意見書にもとづいて事務局の努力により終盤はかなり改善が行われた。しかし、結果としてそれまでに行われた大半の説明会では、誤った認識を参加者に与えてしまった恐れがある。とりわけ整備計画の目標流量については、県が一貫して説明した「上流三田市で整備した1/30の安全度相当の整備目標が下流部で必要」という論旨は、委員会が新規ダムを必要なしとしたのに対して、県は新規ダムを必要とし推進しようとしているという印象を参加者に与え、委員会と県が決定的に対立しているとの誤解を招いたと思われる。このような印象や誤解は今後の総合治水の推進の足かせになりかねないものであり、これらの解消のために委員会と県がますます緊密な意思疎通を図ってゆくことが必要であると考ええる。

また今回の説明会では時間的な制約から治水を中心とした説明になり、提言が重要な柱の一つとしている「危機管理」や「まちづくりとの連携」、「流域連携」などについてはほとんど説明されなかった。今後、これら説明の少なかった提言内容についても住民の理解が得られるよう、周知についての不断の努力が必要であると考ええる。

(2) 住民の関心と質疑応答について

住民の発言にみる武庫川に対する関心は、地域の利害や個人の利害にもとづくものが多く、上下流の公益上のバランスや流域全体の総合治水を考えるという委員会提言との接点が乏しいままに終わった。武庫川の整備にかかわる計画づくりであるにもかかわらず、質疑の中では地元の雨水渠や中小河川の内水問題など、地元の土木事務所の具体的な対応を求める要望・要求にとどまるような意見も少なくなかった。

住民側からの質疑がそうした関心事から始まることはやむを得ないが、県が提言を説明するという立場からは、議論の対象が何であるかを明確にし、提言の趣旨にもとづき筋道を立てて問題を絞って説明していく努力が必要であったと考える。また、50を越える会場で担当者が異なっても公平に運営しようという思いから、結果として画一的な説明と答弁になり、地域固有の課題と、本来の課題にメリハリをつけて対応できなかったと考える。短い時間の中で焦点が拡散し、住民の側にとっても何のための説明会か理解できないまま消化不良に終わってしまった点があったことについては、今後の説明会などのあり方で留意する必要がある。

3. 今後の対応について

今回の説明会は、2時間足らずの時間的な枠の中で膨大な提言内容を周知しなければならないという厳しい制約の下で行われた。そして県の担当者が、双方向的な説明会になるように、いろいろな配慮をしつつ慣れない運営に努力したことを、委員会は十分認識している。そのうえで、今回の説明会では、提言の周知においても住民意見の吸収という意味においても不十分な点が多々あり、総合治水の意味合いを周知できたとは言いがたい、と説明会に出席した多くの委員が感じている。

したがって委員会としては、県が説明会で出た住民意見を整理するにあたって、類似の意見の多

寡だけによって「住民の総体的な意見」とすることのないよう留意することが重要であると考え。むしろ現時点では、住民の意思を聞くにはその条件が整っていなかったと考えられ、そのような段階での個々の意見の集約は誤った判断や結論になりかねないことに留意すべきである。

また今回の説明会だけで、これから3年間の時間と費用をかけて調査検討することの意義と目的について十分な理解が得られたとは考えられない。理解が得られるよう、提言の趣旨と中身や、流域委員会と県との川づくりに対する努力についての周知が不可欠であると考え。

今後は、今回の説明会の実態と問題点を直視し、整備計画原案ができるまでの2、3年間を活用して、提言の内容や提言を踏まえた新たな提案が流域住民から発せられ、あらためて流域委員会や県と対話できるような仕掛けや仕組みを構築していく必要があると考える。具体的な方策のひとつとして、開催地域を絞り込んだ重点的な説明会の開催も考えられる。新しい取り組みへの挑戦には実態の直視が必要であり、それをするによって次の飛躍がある。説明会の経験を踏み台として、行政と流域委員会、住民がさらに相互理解を深め、歩み寄ることによって総合治水実現への階段を上り詰めていくことを期待したい。

また、流域委員会は「参画・協働」のモデルとして住民参加の武庫川づくりを推進することによって、県政の重要な柱に「参画と協働」を据えている兵庫県の方針に応えようとしている。そうした流域委員会の位置づけが、今後あらゆる機会に、流域住民に明確に理解され、認識にされるよう県当局が努められることを期待し、要望します。

以上