

青の革命と水のガバナンス第15回研究会

行政・研究者・住民：
河川行政において合意形成は可能か？

広島大学国際協力研究科
平川 幸子

1

河川法の規定

(河川整備計画)
第十六条の二

3 河川管理者は、河川整備計画の案を作成し、**必要があると認めるときのみ、政令の定めなし**として、前項に規定する場合において必要があるときは、河川に関する学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。

5 河川管理者は、河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない。
<http://www.mlit.go.jp/river/gaiyou/houritu/index.html>

必ず・政令の定めあり

法令の規定から言えば

「流域委員会」方式であっても

「吉野川学識者会議」
「吉野川流域住民の意見を聴く会」
「吉野川流域市町村長の意見を聴く会」
3つの会の並立方式でも
問題はない。

3

どのような方式が最も「よい」のか

「よい」とは、何か？

個人的には：
自分の意見が通るのが最も「よい」方式

しかし、全体にとって「よい」とは？

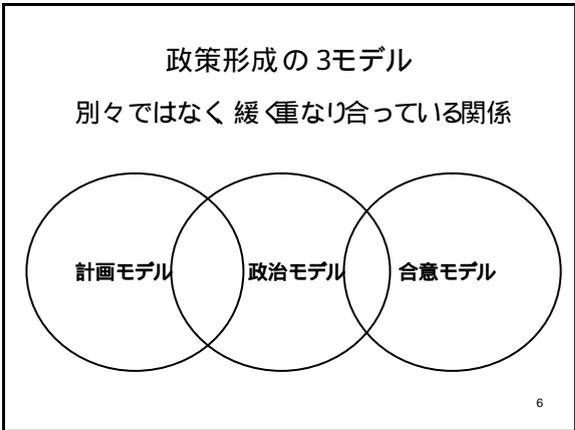
4

政策形成モデル

計画モデル	政治モデル	合意モデル
合理的・効率的であること	政治的に受け入れ可能であること	関係者が満足すること
関係者間に利害対立が少ない。 科学・技術的な事実が明らか 目的が明確である。	関係者間に利害対立がある。 科学・技術に限界がある。 目的は複数で途中から妥協のために加わることもある。	関係者間に利害対立がほとんどない。(又は抑えられている。) 科学・技術はあまり関係ない。 目的は、満足自体。

Adams, D. 1994ほか

5



河川行政では
どのような方式が最も「よい」のか
全体にとって「よい」とは？

合理的 効率的であること
政治的に受け入れ可能であること
関係者が満足すること
のどれを目標にすればいいのか？

7

河川行政において
全体にとって「よい」とは？

関係者が満足すること？

- 関係者間に利害の対立がある。
(少なくとも、納税者は関係者の満足のためだけに税金を使うことを許さないであろう。)
- 目的がある。
- 科学・技術も関係がある。

以上から、合意モデルは、河川行政での意志決定では、適用できないだろう

8

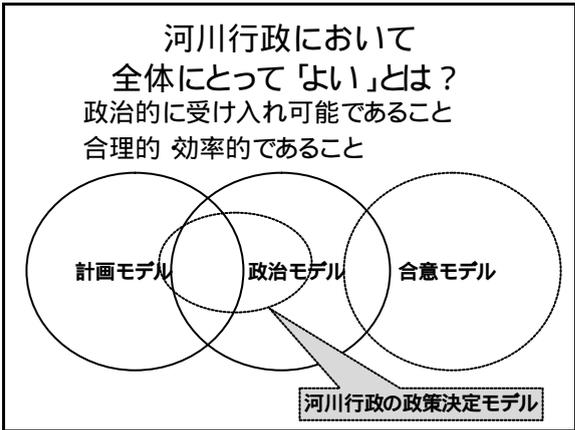
河川行政において
全体にとって「よい」とは？

合理的 効率的であること？

- 関係者間に利害の対立がある。
- 目的がある程度明確であるが、複数である。
- 科学・技術的な事実については、まだ論争が多い。

以上から、計画モデルは、河川行政での意志決定では、万全とは言えないだろう

9



河川行政において
全体にとって「よい」とは？

計画モデル	政治モデル
合理的 効率的であること	政治的に受け入れ可能であること

両方を目的としつつ

- 関係者間に利害の対立がある。
- 目的がある程度明確であるが、複数である。
- 科学・技術的な事実については、まだ論争が多い。

を踏まえれば、より「政治的モデル」に近い決定方式を取らざるを得ないのではないか？

11

河川行政における合意形成とは

政治的な合意形成

法的な決定過程を経て、決定される。
住民から合法的に選ばれた代表及びその選任する行政府が決定する。

決定過程では、利益代表による様々な駆け引きや妥協が行われる。

最終的には、政治的に受け入れ可能な政策が選ばれる。

12

どのような政策決定が最も「民主的」か

「民主的」とは、何か？

個人的には：
自分の意見が通るのが最も「民主的」方式

しかし、社会全体にとって「民主的」とは？

13

民主主義的な決定をめぐる
シュミット・ケルゼン論争

カール・シュミット(1888- 1985):
市民や住民が真に求めている決定が下されることが民主主義。国家は市民が共有する価値観に基づく民主主義的な決定を保障すべき。
= 結果の民主主義

ハンス・ケルゼン(1881- 1973):
法に定める正統な手続きに基づいて下された決定が民主主義。価値は相対的で、過半数の同意以外の正当性を見出すことはできない。
= 手続きの民主主義

14

民主主義的な決定をめぐる
シュミット・ケルゼン論争

カール・シュミット:
1933年にナチス党に入党。1936年まで「桂冠法学者」に任命され、ナチス党の理論的指導者として活躍した。
大衆社会では議会制民主制は価値を失ったとし、ヒトラーのクーデターと独裁を「例外状況におけるドイツ国民の意思を実現したもの」と支持した。(形式的な手続きを踏まなくても結果OK)
ユダヤ人弾圧やドイツの東方侵略を支持した。

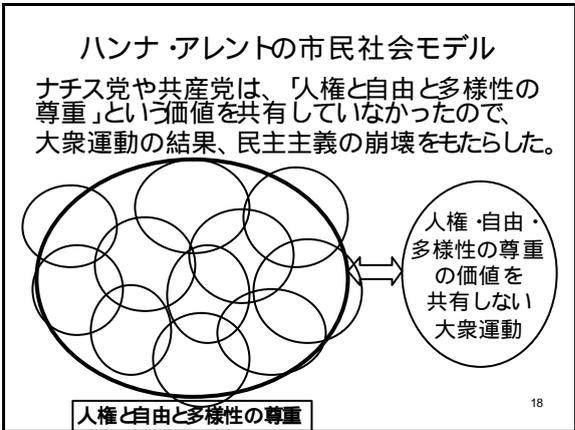
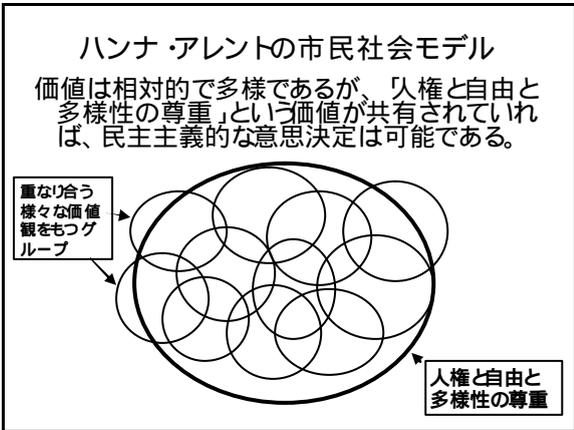
15

どのような政策決定が最も「民主的」か

現在では、手続きの民主主義
法に定める正統な手続きに基づいて下された決定が民主主義。
価値は相対的で、過半数の同意以外の正当性を見出すことはできない。

ナチスの敗北により、自由主義諸国で定着ソ連(プロレタリア独裁)の崩壊により更に強化

16



多様性を認める中での民主的合意とは
全員が賛成することが合意ではない。

常に、賛成・反対の両論があることが前提である上での合意
正統な手続きに基づき決定であれば、それが合意と見なされる⁹⁹

手続きの民主主義の中で、
市民参加・住民参加は何故必要なのか？

制度(手続き)の中の住民参加
(地方自治法による)
条例の制定・改廃要求
事務監査請求
議会解散請求
首長・議員等の解職要求(リコール)等

20

手続きの民主主義の中で、
市民参加・住民参加は何故必要なのか？

制度(手続き)の中の住民参加
(地方自治法その他の法・条例による)
住民投票
公聴会 審議会
(訴訟の提起による)
行政処分の差し止め請求
損害賠償請求 等

21

手続きの民主主義の中で、
市民参加・住民参加は何故必要なのか？

制度(手続き)に定めがない、実質的な住民参加
請願・陳情
デモ・署名運動・座り込み
マスコミを通じた世論の喚起
政治家などの有力者を通じた働きかけ 等

22

手続きの民主主義の中で、
市民参加・住民参加は何故必要なのか？

市民運動・住民運動
先進諸国では、1960年 - 70年代に
環境運動
平和運動(ベトナム戦争反対など)
差別撤廃運動(公民権運動など)
として発生。
日本では、1960年代から反公害運動・環境保護運動などの形で発生。

23

手続きの民主主義の中で、
市民参加・住民参加は何故必要なのか？

(1)政治的機能(何変的で実験的な政治を可能にする「開かれた政治制度」の構築)
(2)社会的機能(親密なコミュニティの創造)
(3)市民教育(公共心に富む自律的市民の育成、政治的有効感覚や政治的知識・技能の向上)
など多様な機能が期待されている。

鬼塚尚子 参画的民主主義、政治学事典、有斐閣

24

手続きの民主主義の中で、
市民参加・住民参加は何故必要なのか？

目的が一応果たされた。
環境法制の整備・被害者の救済
ベトナム戦争の終結
公民権法の制定 等

一細分化の方向に進んだ。
一親密なコミュニティの創造・ボランティア活動
などへと姿を変えた。

25

市民参加・住民参加は万能なのか？

マクガバンMcGovernの誤謬

市民運動による公民権法の制定等によって市民
運動が今後の民主主義の担い手となると考え
たマクガバンは、1972年の大統領選挙で

市民運動団体の参加による公約づくり
市民運動の支援による全国キャンペーン
を行って、民主党予備選挙に勝利。
華々しい選挙運動で共和党との決戦に臨んだ。

26

市民参加・住民参加は万能なのか？

マクガバンMcGovernの誤謬

結果は惨敗。何故？

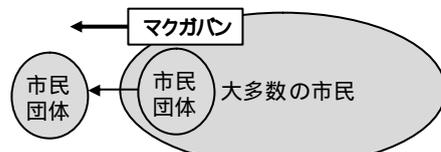
- (1) 市民団体の参加で作った公約は、民主党
支持者の多数派からは過激すぎると敬遠され、
民主党員でも共和党に投票する人が増えた。
- (2) 公約がターゲットとした黒人や貧困層は、
もともと投票率が低く、投票に行かなかった。

27

市民参加・住民参加は万能なのか？

マクガバンMcGovernの誤謬

活発で熱心な市民運動家の意見
= 市民の意見の中心 ではない。



マクガバンは市民運動に引きずられて、大多数の市民
の意見から遊離してしまった。

28

市民参加・住民参加は万能なのか？

マクガバンMcGovernの誤謬

市民団体の参加で作った公約なのに、何故？

市民団体から公約作成に参加したのは、活
発で熱心で、意識の高い活動家であった。

普通の市民は、時間もお金もなく、参加でき
なかった。

活発で熱心で、意識の高い活動家は、一般
市民を啓蒙の対象と見なし、彼らの普通の意
見を見ようとしなかった。

29

マクガバンMcGovernの誤謬を避けるには

活発で熱心で、意識の高い活動家は、一般
市民を啓蒙の対象と見なし、彼らの普通の意
見を見ようとしなかった。



市民団体は、運動に参加していない一般市民の
意見を知り、時にはそれに妥協することが必要
なのではないか。

政治的意思決定モデルでは、妥協が鍵に

30

流域委員会・3つの会並立のどちらが
大多数の市民の意見を取り入れやすいのか？

個人的な意見（?付き）

どうもこれまでの流域委員会は、熱心なあまり
マクガバンの誤謬に陥りがちであったのではな
いか？

手続きとしては「意見を聞かなければならな
い」だけなのに、「意見が取り入れられなければ
ならない」という誤解があったのではないか？

それならば、3つの会を別々に開催した方が
法律の条文に忠実でもあり、試すべきでは？

31

日本の行政は、
市民運動・住民運動にどう対処してきたか？

1960年以前：協力（利用）の時期

住民団体＝町内会、婦人会、青年団、消防
団など、行政との関わりが深い組織だった。

1960 - 70年代：戸惑いの時期

新しい住民運動・市民運動が生まれてきた。

1980年代以降：共存を学習した時期

（団体から個人へ・多様化に対処しきれない時期）

これらが重層的に存在している。

32

日本の行政は、
市民運動・住民運動にどう対処してきたか？

協力・利用

行事への動員

行政の下請け的な仕事の要請

- 伝統的なコミュニティーの衰退
- 権利を主張する市民の台頭
と共に、やりにくくなってきている。

33

日本の行政は、
市民運動・住民運動にどう対処してきたか？

1960 - 70年代：戸惑いの時期

各地で環境保護運動などが盛んになると、
行政は支援すべきか、無視すべきかで悩んだ。

結局、行政は決めることができず、政治家に
決めてもらった。

その結果、野党が強力に支援したために、
与党からは支援を受けられず、内容がよくても
行政に受け入れられない場合もあった。

34

日本の行政は、
市民運動・住民運動にどう対処してきたか？

1980年代以降：共存を学習した時期

日本型共存システム

ステップ1：地元代表と有識者の審議会で原則を
決める。

ステップ2：原則をもって、各種の団体に説明会
を開いて説得し、一定数の住民の理解を得る。

ステップ3：議会等で正式な決定を行う。

35

日本型共存システムの事例

渋谷区の学校統合

ステップ1：

1994年3月 渋谷区立学校児童減少問題審議会条例
の制定

1994年7月～95年10月 審議会で原則を決める。

ステップ2：

1995年11月～97年3月 町内会、同窓会、保護者会
（Stakeholders）を対象に約70回の説明会・討論会

ステップ3：

1997年3月 渋谷区立学校設置条例改正（3つの小学
校と2つの中学校が統合）

36

日本型共存システムの事例

渋谷区の学校統合

ステップ2におけるStakeholdersの反応

町内会 地区に学校が無くなることには反対

同窓会 100年の歴史をもつ小学校が無くなることに絶対反対

保護者会 生徒数が少なすぎることに不安があり、どちらかといえば統合に賛成

最終的に町内会が若い保護者の意見に理解を示し、同窓会を説得。同窓会が折れた。

37

日本型共存システムの事例

渋谷区の学校統合

何故、合意が可能であったか？

渋谷区中央部は、ドーナツ化現象が進んでいたが、残っている住民は古くからのコミュニティーを保持しており、町内会という住民団体が仲介役として機能した。

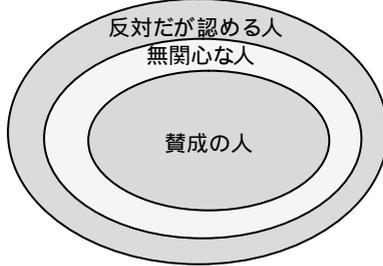
行政の昼夜70回にもわたる説明会などの努力があった。

議会の全会派が統合を支持した。

38

すべての住民の合意は得られるのか？

多様性を認める民主主義の中では基本的に無理



常に、賛成・反対の両論があることが前提である上での合意

正統な手続きに基づく決定であれば、それが合意と見なされる。³⁹

すべての団体と等距離で付き合えるか？

住民団体の細分化が進むとともに：

行政は、できるだけ多くの団体に等距離で付き合うようにする。(個人的えこひいきは避ける。)

しかし、以下のような団体とは付き合わない。

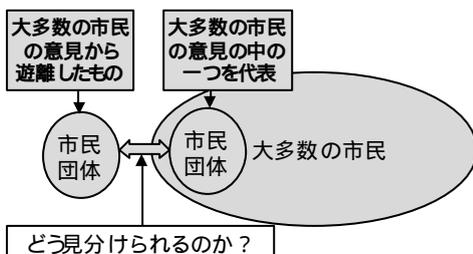
- (1) 暴力、脅迫など非合法的な手段を用いる団体
- (2) 大多数の市民の意見から遊離した団体

申し訳ないが、団体数が多すぎると、政治的に力がある団体に偏りがちになる。

40

すべての団体と等距離で付き合えるか？

大多数の市民の意見から遊離した団体



41

どのように見分けるのか？

暴力、脅迫など非合法的な手段を用いる団体
自己の利益を追求する団体

現行法の基本原則を否定する団体

(現行法が正統な手続きを経て定められているのであれば、それが大多数の市民の合意であると見なすことができる。教育行政であれば、憲法に定める義務教育を否定する団体と付き合うことはできない。)

申し訳ないが、団体数が多すぎると、政治的に力がない団体は「遊離している」と見なす。

42

大多数の市民の意見から遊離した団体

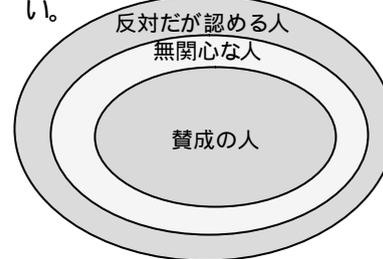
ただし、世論は変わる。
今日、市民の意見から遊離した団体も
明日は、市民の意見を代表する団体になるかも

市民の意見を代表する団体になりたければ、
市民の世論
正統な手続きで選ばれた意思決定者（政治家）
を合法的な手段で動かすこと。

43

河川行政において合意形成は可能か？

可能である。しかし、全員が賛成するものではない。



常に、賛成・反対の両論があることが前提である上での合意

正統な手続きに基づく決定であれば、それが合意と見なされる⁴⁴

行政の役割

法に定められた正当な手続きを踏んで決定を行うこと。（圧力に屈しないこと。）

市民の大多数の意見の中心を外さないようにすること。（これが政治家の支持母体でもある。）

個人プレイ・スタンドプレイをせず、常に組織として行動すること。

45

研究者の役割

研究を通じて、科学・技術的な事実に関する不確実性をできる限り無くすこと。

自分の科学的な信念に従い発言し、様々な圧力に屈しないこと。

46

住民の役割

地域にとって最もよいことは何かを考えること。

自分の意見を主張するだけでなく、他の住民の意見も聞くこと。（自分と違う意見をもつ個人や研究者などを感情的に非難しないほしい。）

正当な法的手続きの土俵の中で戦うこと。

47

妻籠の小林さんの言葉

妻籠の宿を観光名所にするため、「文化財保護法」を改正して「伝統的建造物群保存地区」制度を作ってしまった町役場の役人。（後に町議会議員）

住民の役割は、地域のためにどうすればいいかを必死に考えること。

行政の役割は、不可能を可能にすること。

研究者の役割は、節を曲げないこと。

48