



三 「河川管理と住民参加手続き」

■山武道（北大法学部教授）

河川管理は住民自治そのもの

まず、河川管理に、なぜ住民参加が必要なのかを考えたいと思います。

川は、歴史的、文化的、経済的に、われわれの日常生活と切り離せない関係にあります。われわれは、川をいろいろな形で利用し、日常生活を営んできました。しかし、川は、ひとたび大雨が降ると大きな被害ももたらします。要するに、川がもたらす恩恵と被害は表裏の関係にあり、われわれの祖先は、その両方を知りつくして川と折り合って生活してきたわけです。

ですから、川は生活の一部であり、自分たちで管理するのが当たり前であったわけです。しかし、そうはいっても、大規模な治水工事は、公権力で

なければできません。そこで、自分達のできないことを、国や自治体に委託し、やってもらうということだと思えます。

アメリカでは、住民が治水費用を負担

先ほど、ミシシッピ川の洪水の話がでてきましたが、アメリカでは大規模な治水工事は連邦政府がやる一方で、住民自らが治水組合を作り、水害対策専門のコンサルタントと住民が協議しながら、いろいろの案を検討し、治水工事をおこなってきた、という例が多数あります。堤防や排水施設の費用は、水道料金と同じように、住民から徴収します。そうすると、工事費や施設維持費の一部を住民が負担するわけですから、極端に大きなものや、不必要なものをさげ、できるだけ少ない費用で最大の効果のあるものが選ばれることになります。

建設省「見直し報告書」の中身

日本の治水工事は、最初から国家が前面に乗りだし、大規模なものを作ります。①中央集権的河川管理と意思決定、②土木技術・土木事業に片寄った治水対策、③あなたまかせ、住民不参加などが、日本の河川管理の特徴だともいえます。大学出の技術官僚が、国費を使って工事をやってやるから、おまえら住民は黙っておれという構図です。

しかし、環境破壊や国費の無駄使いに対する住民の批判が高まってきたために、建設省は、一九九五年十月、「大規模公共事業に関する総合的な評価方策検討委員会報告」（以下「報告書」という）なるものを発表しました。これは、これまで大規模公共事業が「事業の目的や内容、それによる自然環境や生活への影響等について、地域住民に十分知らせないまま、建設省や公団が一方的

に決定しているのではないか」という指摘を踏まえ、「大規模公共事業の計画や事業実施の各段階において一層の透明性、客観性を確保し」「地域住民等への開かれた手続きの確保の観点から問題点を抽出し、その改善方法をまとめる」ために作成されたもので、北海道では、沙流川の二風谷・平取両ダムが対象になっています。二風谷ダムについて、全国のトップを切ってゴーサインが出されたことはご承知のとおりです。

報告書は、さらに、事業箇所が都市計画区域から大きくはずれている場合等、都市計画によることが適当でない判断される場合(ダム、堰など)をのぞき、大規模公共事業にかかる施設については、これを積極的に都市施設として都市計画に位置付け、都市計画手続をとることを事業者が知事に要請することとしています。そして、とくに千歳川放水路の固有名詞をあげ都市計画手続を実施するものとしています。

都市計画法は、都市計画の素案の公表、意見書の募集、計画書の公告、都市計画地方審議会への諮問など、一見すると、民主的な住民参加手続きが整っているようにみえます。しかし、これがくせ者なのです。都市計画法は、私の専門分野ということもありまますので、すこし詳しくお話しします。

河川法の工事実施手続

その前に、今の河川法による工事実施の手順をお話しておきます。

まず、建設省が基本方針を作り、さらに基本計画を作りまます。基本計画を作るにあたっては、河川審議会に諮問しますが、ここで「河川工事の実施の基本となるべき計画に関する事項」、すなわち、基本高水、河道、洪水調整ダムとの配分、主

要な地点における計画高水流量などを決定します。これは、ごく基本的なものがですが、実は、ここで必要な工事、場所などの概要が決定します。しかし、河川審議会は、年三・四回しか開催されません。しかも多数の案件が一括して諮られるために、ひとつひとつ議論している暇はありません。

工事実施基本計画が決まると、後は調査をしなから設計図をひき、いけそうだということになると、タイミングを計らって大蔵省に予算を申請します。大蔵省がそれを認めると、いよいよ現地事務所をかまえて、レッツゴーです。あとは、現地事務所、測量したり、細かな設計図を多数作成したりするだけで、(地権者をのぞき)地元住民などで全く眼中にありません。そして計画がほぼ完成すると、アセスメントが必要な場合にはアセスメントをして、それを住民にみせます。しかし、その段階では、計画が細かな点までぎっしり確定しているために、住民に意見を聞いて計画を修正する余地などないわけです。

要するに、東京で開催される河川審議会が唯一の住民参加の機会なわけです。しかし、これではまずいというのが、今回の報告書の考えで、基本計画から具体的な実施計画を作る段階で、できれば住民の意見を聞くとうことで、そこに都市計画法の手続きを使おうということでした。

都市計画は積上げ方式が原則

都市計画法は、土地利用、都市施設の整備、市街地開発事業の三つについて計画を定め、その計画に従って土地の利用を規制したり、都市施設の整備などをおこなおうとするものです。たとえば、もっとも重要な市街化区域と市街化調整区域の線引きや用途地域の線引きをみると、まず市町村が

原案を作ります。ここでは最大限に地権者の意向が尊重され、いろいろの意向や利害が調整されます。市町村が地権者の意向を無視して計画を作るとは実際上ありません。市町村の原案が道庁にあがってきますが、道は基本的にそれを相互調整するだけで、頭越しに道が市町村に計画を押し付けるということはありません。

したがって、現状では、(日本的なやり方で、本心に民主的といえるかどうかには疑問がありますが)、ともかく市町村の段階で、地権者や住民への説明がなされ、地権者の同意もとられます。文句をいうのは、一部の不満もっている人ということになります。

しかし、これは土地利用に関する線引きの場合であって、道路建設やめいわく施設の建設の場合には、こっそりと計画が進められ、いきなり都市計画案が公告されることも珍しくありません。その場合は、住民には知らされませんが、実は、地元市町村の長や議員さんには事前に計画が知らされ、長や議会は同意しているのです。いざれにしても、都市計画手続きは、地元調整が終わったあとの後始末の儀式にすぎません。

今回の放水路計画は、国の決定した計画ですから、道は同意していません。都市計画手続きにするためには、道の同意がないとできないわけです。これは、道に踏み絵を迫るものといってよいでしょう。しかし、この場合にも、道は、従来の慣例からいうと、地元市町村の同意がない限り、計画を承認するわけにはいきません。ですから地元の説得は、結局、国・開発局がやるしかなく、今のままでは、とうてい都市計画手続きにするわけにはいかないのです。

公共事業と都市計画法

放水路は都市計画法にいう「都市施設」に当たります。しかし、都市施設は、「都市計画」の中で場所などを決定し、「都市計画事業」として整備するのが基本なのですが、実際には都市計画法は使いません。これらの事業を都市計画の中に組み入れるかどうか、さらに都市計画事業として推進するかどうかは、工事実施者の自由です。大部分の公共事業は、都市計画法は使いません。都市計画法を使っても、手間ばかりかかって、何のメリットもないからです。国の事業は知事の開発許可が不要とされていますので（都市計画法五三一条一項三号。以下「法」と省略）、法的には、なんの問題もないわけです。

そこで、これまでの慣例に従えば、放水路建設を都市計画法で推進しなければならぬ理由は、何もないのです。

都市計画法は強制収用のために使われてきたでは、いままで都市計画法など無視して公共事業を進めてきたのに、なぜ、わざわざ都市計画法を使うと言い出したのでしょうか。

これまでの例では、公共事業を都市計画事業として実施する最大のメリットは、都市計画事業には自動的に収用権が賦与され（法七〇条一項）、大幅に土地収用法の手続きが省略できることにあります。都市計画事業として認定されると、国はいつでも北海道土地収用委員会に土地収用の裁決を申請できることになりました。いろいろの解説書を見ても、公共事業については、用地等の手当てがつかずに土地収用法を発動する必要がある場合にのみ、例外的に都市計画法が使われると書かれています。

いいかえると、放水路事業について強制収用権を取得するには放水路を都市計画事業とすることが必要であり、そのためには、放水路の建設を都市計画に加えておく必要があるのです。開発局が、そこまで考えているかどうかは分かりません。しかし、都市計画の中に位置づけられると、いつでも都市計画事業の認可をもらうことが可能です。そうすると、土地の強制収用が可能になります。

都市計画は国の機関委任事務で、知事はその下部機関

法律上、都市計画権限は国の権限で、知事は国の下部機関としてそれを使用するにすぎません。法律上、国と知事は上下関係に立ち、知事は下部機関として、国の指示に従う義務があるのです。そこで、知事の行為が国の意向に添わない場合には、建設大臣が指示権を発動することができます。知事は正当な理由がないかぎり、それに従う義務があり、さらに知事が従わない場合には、国の代行権という伝家の宝刀まで準備されています（法二四条）。こういう強圧的権限は、これまで使われたことはありませんが、知事に対する大きな圧力になります。

アセスメントも道の責任に

放水路については、国が環境アセスメントをする義務があります（ただし法律ではなく、八四年要綱によるものです）。しかし、これが都市計画に定められた施設になると、都市計画決定権者（すなわち知事）が都市計画を定める際にアセスメントをすることになり、都市計画に適合して事業を実施する者（国・開発局）は、アセスメントをしなくてよいとされています（昭和六〇年六月六日都市計発三四号・建設省都市局長から都道府

県知事あて通知）。つまり、放水路建設に必要なアセスメントは都市計画決定の際に知事がおこなう、実際に事業をする開発局はアセスメントを免除され、左団扇（うちわ）ということになるのです。実際には、開発局がアセスメントの原案を作成することになりますが、法的な責任は完全に道に移ります。これまた国の事業のしりぬぐいを放水路計画に消極的な知事に押し付けるもので、本末転倒の話です。

都市計画法の公聴会は形骸化

都市計画法は、①公聴会の開催等、②都市計画案の公告縦覧・意見書の提出の二つの住民参加手続きを定めています。まず、①は、「都市計画の案」を作成しようとするときに、広く住民一般の意見を聞くための制度であり、②は計画案が細部までつまり、それを都市計画地方審議会に諮問して決定する前の段階で、一般住民や利害関係人の意見を聞くための制度です。

しかし、ここで注意する必要があるのは、①の公聴会は、都道府県知事が「必要があると認めるとき」（同法一六条一項）に開催すればよいことです。実際、公聴会はほとんど開かれたことがなく、行政実例では、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定める場合など、大規模で全般的な計画の決定や変更の場合に限られています。しかも、この場合にも、知事は「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置」を講じればよいのであって、公聴会ではなく、説明会の開催、説明書の配布等でもよいのです。

公聴会も形式的なものです。公聴会では、公述人が意見を述べるだけで、行政に対して質問できません。また、公述された意見の取扱いについて

規定がなく、そこでの意見が、計画案の作成にどのように反映されるのかも不明確です。要するに、言いっぱなし、聞きっぱなしの形骸化した儀式にすぎません。このことは、皆さんがよくご承知でしょうから、詳しくは述べません。

では、道は、公聴会だけでは不十分と感じたときには、別の住民参加手続をとって良いのでしょうか。建設省の解説書は、「住民の意見を反映させるために必要な措置」としてどのようなものがあるかという都道府県からの問いに、「公聴会の開催のほか、説明会の開催、説明書の配布等を重ねて行うこともさしつかえないであろう」（逐条問答都市計画法の運用（第二次改訂版）二五八頁）と答えています。説明会の開催、説明書の配布等が住民の意見反映手段といえるのでしょうか。こうした建設省の尊大な態度を改めないかぎり、にわかには「住民の意見を計画に反映させるよう徹底を図る」（報告書）などといわれても、とうてい信用することはできないのです。もし、建設省が、真剣に住民参加を考えているのであれば、都市計画法、河川法の改正を実施し、政令、通達の改正をいち早く行うべきです。

また、都市計画法では、公聴会は「都市計画の案を作成するとき」に開催することになっていません。しかし、実際に公聴会が原案作成の早い段階で開催されることはなく、原案がほぼ完成し、それを最終決定する直前に開催されるのが普通です。つまり現在の実務の扱いでは、公聴会での意見をくみ入れて原案を大きく変更することは予定されておらず、実際にも困難なのです。こうした法律の仕組みを改めることも必要です。

意見書の提出は有効か

もうひとつの住民参加手続きが、都市計画案の公告縦覧と意見書の提出（同一七条）です。しかし、意見書は、公告・縦覧される「都市計画の案」に対するもので、この段階になると、計画案は詳細までつまっており、大幅な手直しは技術的に困難です。ですから、何をいっても計画が変わる可能性は、まずありません。また、都市計画法は、そもそもこの段階での手直しを想定していないのです。

さらに意見書の期間提出が二週間と極端に短く提出された意見書の取扱も、意見書がそのまま都市計画地方審議会委員の目にふれるのではなく、事務局の作成した要旨が審議会に提出されるにすぎません。道のこれまでの慣例によれば、要旨の作成の課程で、事務局によって関連がないと判断された部分が勝手に削除されてしまう可能性がおいにあります。

最後に、報告書は都市計画地方審議会を「第三者の意見反映システム」と位置づけ、その活用を唱っていますが（報告書九頁）、これは現在の都市計画地方審議会の実態をまったく無視した形式論です。都市計画地方審議会への諮問は技術的な事項がほとんどで、そもそも開発の必要性、規模、種類、地域への効果などは最初から審議の対象外とされています。審議会のメンバーも工学部や土木関係者が圧倒的で、住民代表、環境専門家、河川工学の専門家はいません。放水路のような複雑な問題を現在の都市計画地方審議会で、短時間で議論するのは到底不可能で、結局、国の計画を承認する結果に終わることは火を見るより明らかだとおもいます。

まとめにかえて

以上、河川法の仕組み、建設省が押し進めようとしている都市計画法の仕組みを説明しました。建設省が、住民参加の必要性を認め、公共事業に住民の意見を反映させようとすることは、悪いことではありません。しかし、それを都市計画法の手続きによってやれば良いという考えには大きな疑問があります。まず、河川法自体の仕組みを大きく改めること、さらに形骸化した都市計画法の運用を、通達などの改正によって大幅に改善することが先決です。こうして本気で建設省がやる気を見せれば、すこしは事態が変わってくるでしょう。

以上、細かい話で申し訳ありませんでしたが、報告を終わらせていただきます。

*本報告とほぼ同じ趣旨のことを、多少詳しく、日本自然保護協会・千歳川問題専門委員会「千歳川放水路計画の問題点 第二次報告書」（一九九六年九月）の中で述べました。興味をおもちの方は参照ください。

