

千歳川放水路問題の新局面

山本行雄

おきよ・ゆきと・もとまや
対公害委員会委員
北海道自然保護協会理事
元日本弁護士連合会委員
元環境保全委員会委員
元北海道自然保護協会理事
元日本弁護士連合会委員
元環境保全委員会委員
元北海道自然保護協会理事
元日本弁護士連合会委員
元環境保全委員会委員
元北海道自然保護協会理事

本文のねらい・要点

一五年に及ぶ千歳川放水路問題も方向転換に向けて新たな局面を迎えている。ここ数年の変化を振り返って大きな流れをつかみながらいくつかの基本的な問題点を考えてみる。

一、最近の一連の動き

「千歳川放水路問題」は最近急展開しています。大きく三つの段階に分けることができます。

第一段階 放水路計画の都市計画組入れ構想。

第二段階 いわゆる「円卓会議」構想。

第三段階 千歳川流域治水対策検討委員会設置構想。

第一、第二の構想は実現することなく挫折し第三段階目の検討委員会が現在進行しているわけです。この間、放水路計画の予算凍結など国の方にも大きな変化があります。

さらに法律的には環境や住民参加を取り入れた河川法の改正があり、背景的には公共事業予算の削減やいわゆる「時のアセス」が国レベルでも採用されるという政策転換の大きな流れがあります。また行政改革の動きのなかで北海道開発庁の消滅が確実視されています。

二、国家版「時のアセス」

この原稿を書いているのは一九九七年一二月の末ですが、この時点で一連の動きを振り返って見ますと、この実態が漠然としたものから次第に鮮明になってきたように思います。結論を先に言えば「国家版時のアセス」ともいえる様相を示してきたということです。道庁の時のアセスが一方

で期待を持たれながらも他方では不安を持たれているのも似ています。これまでの動きを大まかに検証してみましょう。

三つの段階に共通しているのは事業実施の官庁である北海道開発局が前面に出ないで自治体である北海道庁が矢面に立っているということです。その実態には変化が見られます。

第一段階の都市計画組入れは「放水路計画という結論」を都市計画決定権者である知事に受け入れさせようというものです。これは「はじめに放水路ありき」の極端な表れで大変乱暴なものです。この政策手法には法律上たぐさんの問題がありますが都市計画法は国による押しつけをしてはならない法律だという点だけを指摘しておきます。

第二段階のいわゆる「円卓会議」構想は、推進・反対両派が「白紙」で話し合うというものです。ここで奇妙な分裂状況が生じます。道庁が設置する円卓会議には「白紙」で話しあってもらうという一方で開発局自身は「白紙とは言えない」ということです。この矛盾した開発局の行動は「河川審議会の決定を振りかざしてきた建前上白紙とは言えないのだろう」などの推測も聞かれましたが、そうであれば河川審議会の結論が撤回でもされない限り円卓会議がどんな結論を出しても意味がないはずだという疑念をもたりました。

もうひとつ大きな問題は、これまでは主に漁業者や自然保護団体と開発局が対立してきたのですが推進・反対、すなわち住民間の対立に置き換えられてしまう恐れが生じたことでした。もし設置されていたら深刻な動員合戦になっていたでしょう。漁業者や環境保護団体がこの構想に乗らなかったのは賢明な選択だったと思います。

第三段階の検討委員会は現実に設置され現在進行しているのですが、ここでも開発局は放水路計画の優位性を主張して譲らず円卓会議構想のときと同じ矛盾した情況が続いています。しかし円卓会議構想が挫折する過程とこれまでの経緯のなかで情況は大きく変化してきたと思います。亀井建設大臣の発言と予算執行の凍結は一連の流れに決定的な意味を持っていました。また円卓会議構想の挫折そのものが放水路計画を大幅に後退させたということができません。他方、政策転換の動きの中でNGOの活発なアピールや報道などによって代替案に対する理解も大きく広がりました。一月一三日に開かれた八団体共催の市民集会「土木工学者とともに考える・こうすればできる（中略）総合的治水対策」の大成功は特に大きな意味を持つたと思います。この集会で見えてきた洪水被害の防止策と漁業被害の防止や環境保全を「川と賢く付き合う」という共通の理解によって克服しようという方向は一層確実なものになったと思います。これまでの一連の経過の中で世論の大勢も放水路によらない流域内治水対策に集約されてきたと言いうことができます。

短期間に情況はこれほど大きな転換を遂げたわけですから、ここで開発局に目を向けたらどうなるでしょうか。言うまでもなく開発局はこれまで推し進めてきた放水路計画を「見直す」という課題に直面しているということです。これはいったん決めた公共事業を一五年に及ぶ一連の経過に照らして見なおすということにはかなりませんか「時のアセス」と同じことになりました。道の「時のアセス」は道が自ら打ち出したわけですが、開発局の場合は前記のような情況変化の中で否応無しに

「時のアセス」の位置に立たされてしまったということができません。橋本首相も国の事業について「時のアセス」を取り入れるという方針を打ち出しましたが放水路計画は事実上これに先行してしまつたという見方もできるわけです。

「事業の見直し」といっても放水路問題では放水路計画を撤回するかどうかが焦点であり、治水対策の必要性については推進・反対両者共通です。事業目的自体の必要性を問われているような時のアセスよりもやりやすい情況にあると言えます。

三、法的手段なき一五年の努力

いったん決められた公共事業を見なおすためには、これまでの公共事業における行政手法はどのようなものであったかの反省なしには考えられません。わが国における公共事業は、はじめに結論ありき、情報非公開、利益誘導、住民分断、機動隊導入、これらがお定まりのパッケージとなつて事業に反対する住民・市民の前に立ちふさがつてきました。反対派は行政に対する敵対物として扱われ権利を持つた市民という扱いは受けてこなかったのです。

最近ようやく市民運動や住民運動が市民権を獲得する展望が開けてきました。法的に価値ある存在としての地位を手に入れる段階にさしかかったのです。これは法制度の見直しといったん決めた公共事業を「公に」見なおすという政策転換に連動するものです。

したがって一五年の時の経過は単なる時間の長さの意味するものではないということです。最も重要なのは放水路計画はすでに一五年にわたる漁業者や環境保護団体の取り組みがあり国民的な議

論を経てきたということです。この点を抜きに現在を語ることはできません。このことはだれも否定できないはずですが、わが国の法制度においては市民が公共事業に異議申立てをする権利は無きに等しいものでした。このような困難な条件のもとで漁業者や環境保護団体のねばり強い運動が続けられ広い共感を獲得してきたのです。この事実こそ「時のアセス」において最も重視されるべきものです。

もはや振り出しに戻すような情況にはならないと思いますが、曖昧さを残して治水対策をおくらせるようなことは絶対に避けるべきです。なお今問題になっているのは「いったん決定した事業の見直し」の問題ですから計画アセスメントをやるやらないの問題ではありません。そんなことをしていたら一五年の積み重ねという厳然たる事実をホゴにして議論を蒸し返すだけのことになってしまいます。

四、政策変更には支障はない

新たな治水対策の構想を打ち建てるためには放水路計画の問題に結論を出さなければならぬのですが、政策変更の決定的障害はないと考えます。開発局の政策転換を難しくしている要因として、これまで地元住民に放水路計画が唯一の治水対策であるかのような説明をしてきたことや土地所有者との買い上げ問題という事実上の問題が指摘されています。これらの問題があるからといって政策を変更できないというのでは主客転倒です。開発局自身が誠意を以て対処するほかありません。また開発局は河川審議会の決定があるので変えられないという立場を強調してきました。この立場

は公式には否定されるに至っていません。この問題も国が「時のアセス」を取入れるという情況のなかでは解決できない問題ではないはずで、河川審議会の決定はあくまで「進めるための決定」であって政策変更の手續きは欠落していたわけですから、その手續きを埋めるものとして「時のアセス」という考えが生まれたと考えれば障害ではなくなるはずで、もう一点は高水量一八、〇〇〇トンという前提と「技術報告書」ですが、これに固執しては政策変更はできなくなり、しかしこれらは純粹に科学的なものというよりは政策目的に従っての評価を含んだ判断文書とみるべきで、政策目的に変更があれば撤回可能はずです。地球サミットの成果を受けて環境基本法が成立し河川法が改正された現在、河川にかかわる公共事業は治水という狭い政策目的から治水と環境保全の両立という政策目的に広がったわけですから過去の政策文書が効力を失うことは何も不自然なことではないはずで、

五、検討委員会のあり方

検討委員会は非公開で進められています。環境保護団体との意見交換会で委員の間から「不信任が強い」との発言がありました。非公開にして不信任を招いている側から聞かされるのも味わい深いものはありますが、一月二三日の市民集会で大熊孝先生が端的に述べられたように今更非公開は論外というべきでしょう。

検討委員会の公開は公共事業のあり方が問題になって、現在たいへん大きな意味があります。たとえばテレビ局が議論の経過を収録し意見の対立点や議論の内容を編集してドキュメント番組を

制作し放映した場合は想定してみましよう。そうすれば放水路計画の是非だけでなく公共事業の問題点や今後のあり方について道民の理解は飛躍的に高まるはずで、これは今後の北海道をどうしていくかという大問題に直結しています。検討委員会の非公開は「自由にしゃべれない」といった些末の問題ではないのです。

また検討委員会は環境保護団体との対話の姿勢に問題があります。意見交換会で環境保護団体に割り当てた時間配分をみれば明らかです。検討委員会の意見交換会と市民集会の両者を比較したとき市民集会の圧倒的な充実ぶりが目立ちました。検討委員会は、大熊先生や高田直俊先生の意見をぜひとも聞くべきです。

外から見えていて検討委員会に不安を感じるのはその拠って立つ基盤がはつきりしないからで、このような機関は事業実施主体である開発局が責任をもって設置し道は自治体として意見を述べるのが筋というものでしょう。道を矢面に立てて自らは対話の姿勢を見せないで放水路計画に固執しているようでは不信任を増幅させるだけで、

六、公共事業見直しの手本に

過去一五年にわたる経緯に照らせばもはや放水路計画という選択肢はないはずで、ここで足踏みしていることはだれの利益にもなりません。放水路計画によらない治水対策も巨大な公共土木事業であることには変わりありません。洪水対策と環境保全を調和させ、さまざまに入り組む利害関係を克服していくための課題は山ほどあります。

一月二三日の市民集会は洪水被害の防止と環境保全のあり方に明るい展望があることを示した

と思います。特に洪水被害地に住む人々の生活と環境保護との調和が実現可能であることを具体的に示したことは大きいと思います。

今変わらなければならないのは「官庁」の方です。開発局が行革のなかでどのような位置付けがなされるにしろ道民との付合いは続きます。河川法の改正、環境影響評価法の制定、さらには情報公開法が制定されようとしています。環境保護団体との「やりとり」も強まることはあっても弱まることはありえません。情報公開や住民参加は法律の条文をなぞっていればよいというものではありません。公共事業の見直しは要するに行政手法の見直しでもあります。今後の手本になるような展開を示すべきです。

