

河川における公共事業をめぐる合意形成の場のあり方 千歳川放水路問題の教訓は生かされたか？

(よしだ まさひと) 江戸川大学社会学部教授
1956年千葉県生まれ。千葉大学卒業後、日本ナチュラリスト協会事務局長、日本自然保護協会常務理事(保護担当)などを経験し、森林、河川、沿岸などの生態系と生物多様性の保全に携わる。また、国際自然保護連合(IUCN)世界保護地域委員会委員として、世界自然遺産の登録と保全にもかかわっている。著書、自然保護—その生態学と社会学(地人書館2007)。

吉田 正人

一、はじめに

ダム、堰などの公共事業にあたって、途中段階でその必要性や環境影響が問題となり、大きな社会問題となる事例が増えている。とくに長良川河口堰問題と千歳川放水路問題は、河川行政の大きな転機となり、一九九七年に改正された新河川法には、公共事業の計画段階から、市民の意見を聞き、整備計画を策定するというプロセスが盛り込まれるようになった。新河川法に基づいて、二〇〇一年に設置された淀川水系流域委員会は、学識経験者ばかりでなく流域住民の意見を反映させた河川整備計画づくりのモデルとして注目された。しかし二〇〇六年、国土交通省は淀川水系流域委員会の中止を決め、二〇〇七年にようやく再開されたものの、河川整備計画に流域住民の意見が十分に反映される状況にはなっていない。また利根川流域河川整備計画は、淀川流域のような協議会方式ではなく、学識経験者、流域住民、地元首長などから別々に意見を聞くヒアリング方式が採用されるなど、新河川法にもとづく河川整備計画づくりのプロセスは大きく後退している。

果たして、長良川河口堰問題や千歳川放水路問題の教訓は河川事業に生かされたのか？ 河川事業にあたって、計画段階または途中段階で住民参加の合意形成の場を設置した五つの事例を検証し、合意事項の事業計画への反映の成否などを分析し、合意形成の場のあり方を提言する。

二、河川における公共事業をめぐる合意形成の場の事例

1、長良川河口堰円卓会議

長良川河口堰は、治水(浚渫)とそれに伴う塩害防止、利水を目的として建設された河口堰である。一九八八年に最後まで反対を貫いた三重県の赤須賀漁協が建設に同意し河口堰建設に着手、一九九四年には河口堰が完成し試験湛水が始まった。

一九九四年に、五十嵐建設大臣が反対派と話し合いを持ち、「長良川河口堰に関する円卓会議」が開催されることになった。長良川河口堰円卓会議では、一九九五年三月から五月の間、学識経験者が交代で座長をつとめ、建設省、水資源開発公団、漁民、市民団体が出席し、防災、環境、水需要、塩害の四テーマについて討論した。

長良川河口堰円卓会議は、完成した堰をめぐって、運用直前に立ち止まって、その事業効果、環境影響などを検討したという点では、画期的なものであった。しかし、円卓会議がはじまってわずか二ヶ月後、野坂建設大臣は河口堰の運用開始を宣言した。このため、長良川河口堰円卓会議の議論は事業計画には生かされなかった。

長良川河口堰円卓会議が、公共事業をめぐる合意形成の場として機能しなかった理由としては、①工事が完了した段階で開かれたため運用を中止するという選択肢は最初から可能性が薄かった、②円卓会議の結論が出るまで運用は行わないという担保がとれていなかった、③建設省が事務局となったため、円卓会議の継続・中止の判断が建設大臣にゆだねられた、④座長が交代制であり、出

席者もテーマによって異なるため、円卓会議の結論を誰がどのようにしてまとめるかが曖昧であった、などがあげられる。

長良川河口堰円卓会議は、結果から判断すれば失敗だったといえるかもしれないが、建設省の技術者が円卓会議を通じて、河口堰反対を主張する住民の意見を直接聞き、河川における公共事業の計画段階で住民合意をとる必要性を強く認識した点で、後の淀川水系流域委員会などに影響を与えた。

2、吉野川第十堰建設事業審議委員会(ダム等審議委員会)

吉野川第十堰は、徳島県を流れる吉野川の汽水域に、江戸時代に農業用水の取水を目的に建設された固定堰であり、阿波の青石を石畳のように敷き詰めた伝統的な堰である。建設省は、堰の老朽化と洪水時のせきあげを理由に、この第十堰を取り壊し、可動堰を建設する計画をたてた。これに対して、吉野川フォーラムなどの市民団体から、洪水時のせきあげの予測などに疑問が出され、一九九五年に河川局長通達「ダム等事業に係る事業評価方策の試行」に基づいて吉野川第十堰建設事業審議委員会が設置された。

審議委員会の構成は、学識経験者五名、地元首長三名、地元議会議長三名の合計十一名であり、議長は学識経験者が務めた。審議委員会は、洪水時のせきあげなどに関して、日本土木学会から推薦を受けた六人の専門家から意見を聴取するとともに、環境影響に関しては環境調査委員会委員に出席を求め質疑を行った。しかし一九九八年には、三年に及ぶ審議で議論は十分に尽くしたとして審

議を打ち切り、可動堰の建設を妥当とする結論を出した。

これに対して、吉野川第十堰建設事業に住民意見を反映させようとする市民団体を中心となつて、一九九九年に徳島市において住民投票条例が可決され、二〇〇〇年に住民投票が実施された。この住民投票条例は、投票率が五〇％に達しないときは開票を行わないとするものであったが、投票率は五五％に達し、開票の結果、投票者の九一・六％が可動堰建設に反対であった。これを受けて、小池徳島市長は可動堰の建設に反対する意思を表明、また二〇〇二年には、可動堰中止を公約に掲げた大田徳島県知事が当選した。

吉野川第十堰建設事業審議委員会は、①途中からはあるが会議を公開したこと、②公聴会を行い市民団体の意見を聴いたこと、③議事録を公開したこと、など住民の批判によって少しずつ開かれた会議に近づいたものの、河川事業に対する住民合意の場としては機能しなかった。その最大の理由は、委員の半数以上が地元首長と議会議長によって占められ、流域住民や自然保護団体の意見は公聴会で聴くという方式をとっていたためであると考えられる。国と自治体が、一心同体となつて進めてきた公共事業を、これまで事業を推進してきた地元首長などが半数以上を占め、事業者が事務局を取り仕切るダム等審議委員会が、客観的に見直せるはずはなかった。

第十堰建設事業の住民投票は、地元首長や地元議会が、必ずしも住民の大多数の意見を反映していないにもかかわらず、地元の要望という形をとって公共事業が実施されるという矛盾を浮き彫りにしたものだといえる。

3、千歳川流域治水対策検討委員会

千歳川放水路については、本誌「北海道の自然」にたびたび取り上げられているので、詳しく説明する必要はないと思う。一九九三年に釧路で開催されたラムサール条約締結国会議などで、国際的な批判を浴び事業の見直しを迫られた北海道開発庁は、一九九七年に北海道庁に対して住民合意が得られる治水対策の検討を依頼し、同年九月に千歳川流域治水対策検討委員会が設置された。この委員会は、当初自然保護団体等の利害関係者を含めた円卓会議形式で企画されたが、あくまでも千歳川放水路を選択肢から除外した治水対策を求める自然保護団体が円卓会議に加わることを拒否した結果、学識経験者を中心とした第三者委員会という性格を持った委員会としてスタートすることになった。

千歳川流域治水対策検討委員会は、放水路推進の農民、放水路反対の漁民、自然保護団体の意見を、公聴会形式で聴取することによって、事業の効果や環境への影響を客観的に判断することになった。途中からは農業団体、自然保護団体などから九人の委員を加えた拡大委員会形式がとられるようになった。

千歳川流域治水対策検討委員会は、一九九九年六月、「千歳川放水路案を検討に含めない総合治水対策を優先する」という報告を北海道知事に提出した。これには、一九九七年に河川法が改正され、治水、利水に加え水質、景観などを含む環境の維持が、河川整備の目的に加わり、河川審議会において、洪水をダムや堤防で閉じ込める河道主義から、堤防を越流することも想定した河畔林の整備など、総合治水の考え方が認められてきたという

背景もある。

千歳川流域治水対策検討委員会が評価される点として、①委員会が利害関係者を含まない第三者による公正な審判機関として機能したこと、②委員会が利害関係者の主張をじっくりと聞く姿勢を見せて拡大委員会の開催につなげたことで円卓会議としての役割も果たしたこと、③事業計画段階であったため放水路中止を選択肢に含めることが可能であったこと、④事業者である北海道開発局ではなく北海道庁が主催者となったこと、などがあげられる。

4、川辺川ダムを考える住民討論集会

川辺川は、宮崎県・熊本県の県境にある九州脊梁山地に源を発し、人吉盆地において球磨川本流と合流し八代海へと注ぐ。建設省は、一九六六年に貯水量一億三千万トンの川辺川ダムを建設し、治水ならびに農業利水を行う計画をたてた。一九五五年には、ダム審議委員会が開催されたが、吉野川第十堰建設事業審査委員会と同様、一七名中七名が地元首長と地元議会議長から構成されたため、一九九八年には「川辺川ダムは継続して実施することが妥当」とする結論を出した。しかし建設省は、川辺川ダム審議委員会に、ダム建設予定地に生息するクマタカの情報を提供せずに審議をすすめたことが、審議委員会終了後に露呈し、事業者が審議委員会を開催することに対する疑問の声が出された。

二〇〇〇年に就任した潮谷熊本県知事は川辺川ダム問題を解決に導くため、川辺川ダムを考える住民討論集会の開催を決めた。これは、川辺川研究会などからダムに代わる治水代替案が出された

のを受けて、国土交通省と市民団体に対して住民に対する説明責任を求めるという趣旨で開始されたものであり、二〇〇一年から二〇〇三年までの二年間に計九回の集会在開かれ、治水、環境の問題について論戦が行われた。

川辺川ダムを考える住民討論集会は、千歳川流域治水対策検討委員会とは大きく異なり、国土交通省と市民団体が、それぞれの意見を支持する学識経験者とともに登壇し、県民の前で意見を主張しあつて終わり、合意の形成の場としては役割を果たせなかった。

川辺川ダムを考える住民討論集会の成果は、傍聴・インターネット中継を通して川辺川ダムの代替案や環境影響を広く知らせたことであろう。一方、住民討論集会は、①合意形成よりも説明責任に重点が置かれたため、双方の意見を主張するのみに終わった、②会議出席者の旅費が主催者ではなく参加者負担であり、業務として集会に出席する国土交通省と、自費またはカンパで集会に出席しなければならぬ市民団体では大きなハンディキャップが生じた、③国土交通省側の登壇者が市民団体の登壇者の個人的な揚げ足とりを行うなど、科学的な議論にならない場面が多々見られた、などの課題を残した。

5、淀川水系流域委員会

河川法の改正にともない、河川整備計画の策定にあたり、学識経験者や地元首長だけでなく、流域住民の意見を反映させる手続が必要となつた。しかし流域住民の意見の具体的な反映方法は、地方整備局に委ねられている。長良川河口堰問題にかかわり、近畿地方整備局に異動した宮本河川

部長は、淀川水系における河川整備計画づくりを新河川法の住民意見反映のモデルとしたいと考え、淀川水系流域委員会の設置に取り組んだ。

二〇〇一年に発足した第一期淀川水系流域委員会は、二二名の委員会委員のほか、淀川、琵琶湖、猪名川の各部会委員を加えたのべ五三名によって構成された。委員構成において特筆すべきは、河川法第一六条の二第三項に規定される学識経験者からの意見聴取の場である流域委員会に、流域住民からの公募委員を「地域に詳しい委員」として委員に加えた点である。そのため会議では、市民の素朴な疑問が取り上げられることになり、学識経験者委員も河川工学の専門ではない市民にわかりやすい言葉で説明しなければならなかった。

会議は完全に公開で行われ、配布資料も公開された。会議の中では、傍聴者にも発言の機会が与えられた。また、傍聴にこられない市民のために、配布資料や議事録は、ニュースレター、インターネット等で誰でも入手できるようにした。

二〇〇三年、第一期淀川水系流域委員会は、国の社会資本整備審議会が河川整備基本方針を決定する前に、「新たな河川整備をめざして―淀川水系流域委員会提言」をまとめた。ダムについては、「ダムは自然環境におよぼす影響が大きいことなどのため原則として建設しないものとし、考えうるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能な方法がないことが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合に限り建設するものとする」という提言が行われた。

第二期淀川水系流域委員会では、近畿地方整備局が河川整備計画基礎素案を示し、それに対して

委員会が注文をつけるという形がとられた。ダムに関しては、川上ダム、丹生ダム、大戸川ダム、天ヶ瀬ダム、余野川ダムなどワーキンググループが設置され検討が行われた。その結果天ヶ瀬ダムを除く四つのダムの「中断を継続」すべきであるとの結論を出した。

これに対して、二〇〇五年、国土交通省は水系流域委員会への連絡もなく、大戸川ダム、余野川ダムは中止するが、川上ダム、丹生ダムは規模縮小ながらも事業継続とするとマスコミに発表した。これに対して流域委員会は、「流域委員会と近畿地方整備局との相互努力のもとに河川整備計画案を検討し、生成発展させてゆくという新しい計画策定の手順と新しい審議の形についてのルールを無視するものであるとともに、相互の信頼関係を著しく損なうものと言わざるを得ず、きわめて遺憾なことである」とする委員長声明を発表した。二〇〇六年には、流域委員会委員の嘉田由紀子氏が、丹生ダムを推進する現職知事を破って滋賀県知事に当選。同年一〇月、国土交通省は淀川水系流域委員会を休止すると発表された。二〇〇七年八月、淀川水系流域委員会は再開され、国土交通省を退職した宮本氏が委員長に選ばれた。

淀川水系流域委員会の合意形成の場としての特徴は、①準備会議において会議の組織、委員の選出、会議の公開などについて枠組みを作ったこと、②学識経験者で構成される流域委員会に公募市民を地域に詳しい委員として加えたこと、③国が河川整備基本方針や河川整備計画案を示す前に、新たな河川整備への提言をまとめたこと、④国が事務局をするのではなく、民間企業に庶務を委託する方針をとったこと、⑤会議を完全公開し、配布

資料、議事録などすべてをインターネットで読めるようにしたこと、⑥市民参加による円卓会議（意見交換会）や地域の意見を聞く会など委員会の外の意見を聞く機会を確保したことなどである。

三、河川における公共事業の合意形成のあり方

五つの事例（表1）を見ると、長良川河口堰円卓会議のように工事が完了してからでは、運用しないという選択肢を選ぶことは困難であるが、千歳川放水路のように計画段階の事業は見直すことができた。淀川水系流域委員会は、着工中のダムも一時中断して議論したという点で、画期的な合意形成の場であったが、それには、事業者側がダム中止という結論が出て、それを受け入れるという確固たる覚悟がないとできない。

二〇〇五年以降の国土交通省の姿勢は、新河川法に基づいて住民意見を聞いて河川整備計画を策定するという建前と、地元の首長や国会議員から強い要望のある公共事業はなんとしても継続したいという本音の間で大きな矛盾を抱えている。

公共事業をめぐる合意形成の場が成立するためには、会議において出された合意が、事業計画に反映されることの担保が必要である。

流域委員会は、河川法によって担保さ

表1 河川における公共事業をめぐる合意形成の場

	長良川円卓会議	吉野川第十堰建設事業審議委員会	千歳川流域治水対策検討委員会	川辺川ダムを考える住民討論集会	淀川水系流域委員会
設置期間	1995年3月～5月	1995年～1998年	1997年～1999年	2001年～2003年	①2001年～2003年 ②2003年～2005年 ③2005年～2007年
設置者 (設置根拠)	建設省（建設大臣と自然保護団体の協議の結果）	建設省（河川局長通達に基づくダム等審議委員会）	北海道（知事の諮問機関）	熊本県（第2回から国土交通省共催・熊本県コーディネート）	国土交通省近畿地方整備局（河川法第16条2第3項）
議長	学識経験者3名が交代	添田喬（徳島文理大学学長）	山田家正（小樽商科大学学長）	鎌倉孝幸（熊本県総括理事）	芦田和男（京都大学名誉教授）
委員	建設省、水資源開発公団、自然保護団体、研究者など随時	学識経験者5名、地元首長3名、地元議会議員3名	委員会 学識経験者7名、拡大委員会 利害関係者9名	委員会形式をとらず、事業者側と住民団体が登壇	学識経験者、流域住民など22名（部会委員を含め53名）
事務局	建設省	建設省	北海道	熊本県・国土交通省	民間企業に委託
合意形成	合意にいたらず	吉野川第十堰改築を妥当と結論	放水路を含めない総合治水対策を答申	合意にいたらず	ダムは原則として建設しないとする提言をまとめる
事業計画への反映	建設大臣は長良川河口堰の運用を決定	2000年徳島市住民投票で可動堰反対が92%を占め事業休止	千歳川流域治水対策全体計画検討委員会にひきつがれる	国は利水裁判に敗訴・漁業権の強制収容できず事業休止	1ダムは継続合意、2ダムは中止、2ダムは縮小し継続

