

整備計画と住民の参画

(社) 不動産協会副理事長兼専務理事 (元河川局次長) 林 桂一

1 はじめに

平成9年に河川法が改正されてから、本年度10周年を迎える。河川法の改正は、当時の河川行政が直面していた困難な状況を打開するために河川局が総力を挙げて取り組んだ一大イベントであった。

当時、河川行政は、大きな転換期を迎えていた。長い間、わが国の河川の役割、機能は治水、利水に重点を置いて考えられ、また、それが特に終戦後から高度経済成長期にかけては、広く国民の支持を得ていたところであったが、近年に至り、多様な生態系を有する自然環境としての河川、水と緑の空間として人々に潤いと安らぎ、憩いと交流の機会をもたらす河川としての役割、機能にも関心が高まってきていた。これら河川の有する多様な機能は、相互に補完しあうと同時に、時として相反する要請として働き、関係者の利害調整を困難にし、計画された事業の円滑な遂行が妨げられるなどの事態が見られたのである。

また河川の整備の進め方については、従来ともすれば、河川管理者が、審議会への付議は別として、自ら単独で決定し実行してきたきらいがあり、それに対して環境保護団体や住民の中から、強い反対運動が起きるなど、しばしば危機的状態を招来していた。

このような事情を背景として、政府が提案した河川法の改正の内容は、i) 河川管理の目的に環境を追加すること、ii) 従来の工事实施基本計画を改め、「河川整備基本方針」と「河川整備計画」の二本立てとすること、iii) 後者については、公聴会の開催等住民の意見を反映させるための措置を、「必要に応じて」という条件付きながら、河川管理者に義務づけたことであった。要は、地域の住民の意見を反映させながら、治水、利水、環境という異なる目的(価値)や地域の利害関係を調和ある姿で計画の中に実現していこうとするものであった。

河川法改正後10年を経過したが、この間、河川関係者は、改正の趣旨を全うするため全力を尽くしたと言える。その多くの人々の努力の結果として、河川管理、河川行政は大きく変遷した跡が認められ、法改正の意義は真に大きかったと、関係した一人として嬉しく感ずるところである。

特に、環境を河川管理の目的に位置づけたことに関しては、「多自然型川づくり」、「自然再生事業」、「総合河川環境整備事業」、「総合水系環境整備事業」などにより、その整備保全を推進してきた成果には著しいものがある。また、河川整備計画の創設に関しては、策定されたものを見る限りにおいて、質量ともに飛躍的に充実したものとなっている。他方、計画策定における住民参加に関しては、運用について様々の模索が行われ、従来と比しても著しく改善されていることは間違いないのであるが、反面、何をどこまでやるのかについて、多少の混乱と試行錯誤が見られないこともない。そのことが、ダム建設に反対するグループなどからの批判に繋がっている面があり、今後、住民参加のあり方については、引き続き河川行政の重要な課題になると推測される。

以下、河川整備計画と住民参加に分けてこれまでの成果と今後の課題を簡単に触れてみたい。

2 河川整備計画について

昭和39年の河川法改正で「工事实施基本計画」が水系一貫した河川整備の基本計画として導入された。今回の改正では、さらに工事实施基本計画を二分し、技術的専門的であり、かつ、いわゆるナショナルミニマムの治水安全度を定めることを主たる内容とする「河川整備基本方針」と具体の河川事業や施策を地域の実情や住民の意見を聞いて定める「河川整備計画」との二段階の計画体系としたものである。

この二段階の河川計画体系については、法案検討段階においても様々の議論があった。しかし、少なくともこれまで策定された河川整備基本方針と河川整備計画を見ると、従来の工事実施基本計画とは、記載事項の範囲と記載の詳細性において全く様変わりの内容となっている。それぞれの水系において、河川管理者が当該河川をどのような方針のもとに整備及び維持保全を行うのか、また、具体のプロジェクトをどのように進めていくのかを明確に示していると言える。

河川整備計画の一例として、多摩川水系河川整備計画を取り上げてみる。京浜河川工事事務所のホームページで見ると「平成9年の河川法改正によって全国の河川で「治水」「利水」「環境」を総合的にとらえた「河川整備計画」を策定することを義務づけられました。そこで約二年の歳月を掛けて議論を重ね、関東でトップを切って策定されたのが『多摩川水系河川整備計画』です。この計画は、沿川の人々や市区町村、学識経験者など色々な立場の人たちが一緒になって作り上げました。ともに多摩川を歩き、観察を重ね、その上で 何度も意見交換を行っていったのです。立場の違う人たちが集まり、同じ目線で話し合う形式は多摩川が初めてです。」と書かれている。

多摩川水系河川整備計画を一見して従来の河川工事実施基本計画とは全く異なるものであることが解る。その第一は、言うまでもなく河川整備計画では治水利水に加え、環境を含めた総合的な河川管理を目指している点である。しかも、これらは、河川内にとどまらず、流域全体を視野に入れた総合的な治水対策、統合的流水管理対策、生物多様性保全回復対策を目指している。計画では、「多摩川らしく美しい心安らかな水系の実現を」総合管理理念として、河川整備を実施する。」と表現されている。

第二は、計画の中に河川施設の整備、工事の実施などのハードな事項のみならず、「水流実態解明プロジェクト」とか「多摩川リバーミュージアムの構築」などソフトの施策を掲げているほか、防災や環境保全において情報の収集・提供・開示、河川の利用や美化などについてのソ

フトの対策を挙げている点である。

第三は、計画の全体に亘り、周辺自治体、住民、NPO、学識経験者の意見を反映させ、連携し、一体となって施策を推進していくとの記述が多く見られることである。

以上のほか、整備計画の冒頭では多摩川水系の流域及び河川の自然的条件、地理的状况、歴史文化、河川整備の歴史と課題などが示されるとともに、河川整備の実施内容についても網羅的にかつ詳細にわたって記述されている。河川管理者が多摩川をどのように整備して行こうとしているのか、そのイメージーションが見る側に伝わってくるものとなっている。

更にまた本計画では、その策定プロセスにおいて、斬新なものであったと言える。先のホームページでは、「策定までの道のりでは、住民・学識経験者・行政が繰り返し真剣に話し合っ、計画を作り上げました。様々の人々が多摩川を見て歩き、意見発表・交換などを行うことを狙いとして、「市民アクション」（市民フォーラムが実施）、「ふれあい巡視」（行政・町内会・PTAが実施）を数多く開催しました。また、これらの参加者が一同に会して議論を深めるための流域セミナーを実施しました。これらに参加した人は、延べ2,660人にもものぼります。」とされている。そして、この動きは、計画策定段階のみならず、計画に盛り込まれた様々の施策の実施においても、住民、NPO、自治体の参加と共働へと自然に繋がっていくことが期待される。

以上のように多摩川水系河川整備計画は、河川法改正の趣旨に沿った、否それを遙かに超えるものとなったと思われる。

他方、全国的に見ると河川整備基本方針及び河川整備計画の進捗が遅れが見られることは真に残念である。現段階で河川整備基本方針で62水系、河川整備計画では、25水系で策定済みであるが、特に河川整備計画の進捗が低い。関係者の今後の一層の努力を望みたいところである。

ただし、河川整備基本方針、河川整備計画ともに、それぞれの河川に対応する治水、利水、環境の目標、整備の方針、具体的な事業や施策

に関して、広範な検討と関係者の利害の調整などが慎重に行われなければならない。更にダムを始めとする大規模プロジェクトを抱える水系については、合意の形成にある程度の時間を要するのはやむを得ないことと思われる。短時間の決定が拙速の謗りを招くことのないよう望みたい。

3 住民の参画について

住民参加のあり方については、改正法の国会審議においても重要な項目の一つであった。先に述べたように、河川の計画体系は、従来の工事実施基本計画を河川整備基本方針と河川整備計画に二分されたが、河川整備基本方針については住民の意見を聞く規定は設けられず、また、河川整備計画については必要に応じ公聴会等住民意見を反映させるための措置を講じなければならないとされたところである。

このため、政府案に批判的なグループからは、これらの措置が十分でないとして、①河川整備基本方針策定段階における住民の意見を聞く措置を法文上の明確化すること及び②河川整備計画段階における住民の意見を反映するための措置を義務化することを主張したのであった。これを背景として、前述の通り民主党から河川法改正の対案が提出され、結局政府案が国会通過をしたことで決着を見たのであった。

河川整備計画策定時の住民参加については、その後の運用実態を見ると、少なくとも公聴会に関する限り、開催しないということは考えられず、従って法文の書き方の議論は、あまり意味を持たなくなったとも言える。

問題は、公聴会をするかしないかではなく、どのように公聴会を行うべきか、さらに、公聴会以外の住民参加の手段として、何をどのように行うべきかに移ったと言える。

この点に関する日本弁護士連合会の意見（「河川管理と住民参加」日弁連公害対策・環境保全委員会35周年記念シンポジウム基調報告書（2005年12月3日））を見ると、淀川流域委員会の事例については高い評価を受けているものの、全国にわたる運用の実態はあまりに地域差が大きいと指摘されている。

そこで、淀川水系河川整備計画の策定過程における取り組み状況を見て見よう。まず、始めに、近畿地方整備局は、淀川水系河川整備計画を策定するに当たり、淀川水系流域委員会を設置している。これは、河川法第16条の2第3項に規定する趣旨に基づき、淀川水系河川整備計画（案を含む）の進捗の点検及び計画内容並びに関係住民の意見の反映方法について学識経験者からの意見を聞くため、平成13年2月に近畿地方整備局長が設置したものである。当委員会は、その後本年1月に一時休止となるまで6年間にわたり、計56回の委員会を開催したほか、4つの地域部会（琵琶湖、淀川、猪名川、木津川）と4つのテーマ部会（環境・利用、治水、利水、住民参加）を設け随時開催を行ってきた。これらを含む会議の開催は実に500回に及ぶが、さらに、これらの審議の結果として、10数件に及ぶ提言、意見書の提出が行なわれている。

また、これと平行して、近畿地方整備局では、河川整備計画に住民の意見を反映させるための様々な措置を講じてきた。例えば、ホームページなどによって意見を聴取したい内容を広く住民に周知するとともに、はがき・封書、ファクシミリ、電子メールなどの媒体を利用した意見聴取を常時行った。そして、氏名を明記して意見を寄せたすべての住民に対して、何らかの方法で応答している。また、河川整備計画の基礎原案とそれにいたるまでの各段階で、合計50回の住民説明会を河川事務所単位で開催した。それらの説明会の多くが、参加者の意見や質問を積極的に受け付け、可能な限りこれに応答するよう努力したと評価されている。これらに加えて、「ワークショップ」、「グループ討論会方式」、「円卓方式」などの対話会議を河川事務所単位で合計35回開催している。これらは、住民と行政、時には住民と住民との意見交換を通じて、住民の意見を引き出しこれを計画に反映させようとする試みであった。

他方、このような流域委員会の運営方法に関して、的確な計画の策定という観点からの批判も多い。上述の通り、流域委員会は6年の歳月を掛けて淀川流域の多くの課題を審議検討してきたが、この間、河川法で定められた淀川水系

の河川整備基本方針や河川整備基本計画は現在まで未策定の状況にある。法的には、従前の工事実施基本方針が暫定的に効力を有することとされているとはいえ、既に、法施行以降10年を経過しており、淀川水系に関する総合的な河川管理の計画が正式には存在しないと言う状態は決して好ましくない。流域委員会の設置目的は、河川整備計画の策定に関して、意見を述べることにあるのであるから、その委員会において計画策定以前の議論を延々と続けることは適切でない。学識経験者の意見を十分に聞き、またそれを十分斟酌しつつ、適切なタイムスケジュールのもとで、粛々と計画策定を進めていくことも法の趣旨であると考えられる。その意味で、今回淀川水系流域委員会を一時休止し、基本方針の策定後に本格的な河川計画策定に対して意見を述べるため委員会を再開することとしたことは、適切な措置であったと思う。

住民参加の手法に関して、民主主義の先進国アメリカにおいて、高速道路や公共交通のP I (Public Involvement) の方法を明らかにした連邦ハイウェイ庁の通達が出されている。これを見ると、二つの点が解ってくる。第一は、一口に住民参加と言っても色々な手段があり、どのような目的を持って、何時、何を如何に行うかが一つのノウハウとなっていて、詳細がまとめられている。例えば、住民とのワークショップの会議であれば、どのような目的で会議を行うべきか、会議の開催時期、時間場所、テーマの設定、メンバーの選定、ファシリテーターの選任、公物管理者の参加度合い等に関して、会議の効果を高めるためにどう対処したらよいかをできるだけ詳しく解説している。わが国の河川管理者も、日本の河川の歴史と課題を踏まえた住民参加の技術的体系を試行錯誤の中で自らリファインしマスターしていくことが必要ではないかと思う。第二に、行政計画の住民参加の手続きは、模式図的に言えば、最初に行政側からの徹底した情報提供や開示があり、次に住民側からの意見表明とそれに対する行政側の説明、さらに計画への住民意見の反映と進行していくが、一定の時間を経た後には法律の定め

に従って計画を決定していくことが大切であるということである。民主主義的なプロセスを踏みつつ、最終的には、正当な責任と権限を有する主体が意思決定を行うことで、問題が処理され行政が進行していくのである。いつまでも物事が決定されず、手をこまねいて問題を放置するというのでは、国家の機能が麻痺してしまうことと同じである。

近畿地方整備局では、淀川水系流域委員会における6年間の実施概要を整理し、評価を行うためのレビューを行う予定であると聞く。その成果と課題が、今後の河川管理における住民参加のあり方にとって貴重な参考となることは言うまでもないであろう。

4 終わりに

河川法改正は、当時の河川行政の置かれた状況を打開するための画期的な挑戦であった。その後十年を経過した現在において、当時とは比較にならない程の改善が見られる一方で、今後解決すべき課題も多く残されている。特に住民参加のテーマについては、そのあり方を今後とも模索し試行錯誤を続けなければならないであろう。河川は、国民の生命、財産はもとより、経済活動、日常生活、環境資源、歴史文化資産など多くの利益や価値に甚大な関わりを有する。しかも近年は、河川の内部にとどまらず流域全体をどう管理するかという発想を必要とする状況が生じている。その中で住民は、河川管理の受益者として、逆に不利益を被る者として、協力者として、さらに、協働する者として、様々な利害関係を有しており、常に相互の利害のコンフリクトとその調整が不可欠となっている。時には、河川管理者とダム建設反対グループの対立に見えるが、本質的には、ダム建設により受益を受ける沿川住民とダム水没地域の住民等との利益相反である。河川管理者は、自ら事業を行うことに加え、このような住民、自治体、企業、NPOなど河川に様々な利害関係を有する者の調整の役割を有するものであり、そのような観点からの高度でチャレンジングな取り組みに期待したい。