

肱川流域委員会の委員の追加と  
十分な審議を求める意見書

2004年1月16日  
日本弁護士連合会

改正河川法の趣旨を実現するために、次のとおり意見を述べる。

## 意見の趣旨

国土交通大臣及び愛媛県知事は、肱川水系の河川整備計画の策定に当たり、流域委員会の現委員に加えて、公募などの方法により住民団体やNPOなどを含めた広汎な分野から選任した相当数の委員を追加するよう至急善処するとともに、これらの委員の参加のもと広く情報を公開した上で十分な審議を尽くすべきである。

## 意見の理由

### 第1 意見書の提出にあたって

#### 1 当連合会のこれまでの活動

当連合会は、これまで河川環境などの水環境の保全に関して重大な関心を持ち、様々な調査・研究を行い、千歳川放水路計画などその必要性や河川環境に対する影響について国民の間から重大な疑問の声が上がっているにもかかわらず、見直しもされずに遂行されようとしている大規模公共事業に対し、計画の見直しあるいは中止を求める意見書を公表するなどしてきた。

また、長良川河口堰建設問題に象徴される、河川環境の保全と河川行政に対する市民意見の反映を求める広範な国民の声を背景に、1995年10月の第38回人権擁護大会において、シンポジウム「清流をわれわれの手に 河川行政のあり方を問う」を開催し、その成果を踏まえて、河川管理の目的に河川環境の保全を追加することや、河川行政に対する住民参加の制度の創設を求めた「河川行政の転換を求める決議」を採択した。

#### 2 河川法の改正

このような河川行政の転換を求める大きなうねりの中で、1997年に河川法が改正され、住民参加規定が新設されるという重要な変更がなされた（第16条の2第3項及び第4項）。その結果、河川管理者には、河川行政に住民意見を反映させるという改正の趣旨

を実現するため、広範な住民意見を十分に取り上げるような法運用が求められているのである。

そして、この改正の趣旨を実現するための措置として、多くの水系において学識経験者や地方行政担当者だけでなく公募された住民などによって構成される「流域委員会」が組織され、そこで河川整備計画の素案などが検討・審議されている。後述するように、流域委員会は、できるだけ多数、かつ、市民を含めた広汎な分野から選出された委員で構成されること、また、委員会自らが主体的に調査・検証などをすることが、審議を充実させる要諦であり、ひいては積極的な住民参加を要請している改正の趣旨に叶うものである。

### 3 肱川流域委員会

ところで、現在、愛媛県の肱川水系においては、四国に残された唯一の大規模な河川工事と言われる「山鳥坂ダム」建設事業計画が焦眉の問題となっている。2003年10月に河川整備基本方針が決定され、引き続いて山鳥坂ダム建設などを内容とする河川整備計画の策定のために流域委員会が発足し、審議がなされているところである。しかし、後述のとおり、この流域委員会の委員の構成は偏頗であり、かつ、その審議期間についてもわずか半年程度で結論を導こうとするなど改正の趣旨に反するものと言わざるを得ない。

このような肱川流域委員会のあり方は全国的にみても特異であり、河川法改正の趣旨を著しく没却し、当連合会ははじめ様々な主体が住民参加制度の充実に関して積み上げてきた努力を水泡に帰しかねない虞を孕んでいる。

そこで、当連合会は、この肱川流域委員会を単に一水系の特異な例として看過することはできないと考え、本意見書を公表するものである。

## 第2 河川法改正の趣旨と改正法が予定する流域委員会のあり方

### 1 河川法改正の趣旨

#### (1) 旧河川法における住民参加

1997年の改正前の河川法では、ダムなどの河川工事をする上で法律上義務付けられた計画は、工事実施基本計画だけであった。しかも、工事実施基本計画は、旧河川審議会に諮問されるだけで、地元自治体や住民が知らない間に重要な決定がされていた。基本計

画が作成されると、その後の事業実施計画などはもっぱら行政庁内部で作成され、住民にその内容が示されることもなかった。一度計画決定があると、その後の時の経過などにより必要性に疑問が生じても、住民の反対を押し切って計画を強行し、大規模な環境破壊をもたらすという事態が繰り返されていた。そのため、全国至る所でダムや河口堰建設計画に対する反対運動が起きていたのである。国としても、このような多くの住民の反対の声をいつまでも無視し続けることはできず、長良川河口堰問題では、いわゆる「円卓会議」（1994～95年）を設けるに至った。これは河川の管理をめぐって行政と市民が同じテーブルについて議論する初めてのケースであった。

## （2）当連合会の意見表明

当連合会は、1995年10月、河川環境の保全と河川行政に市民意見の反映を求める広範な国民の声を背景に、高知市で開催した第38回人権擁護大会において「河川行政の大転換を求める決議」を採択し、その中で河川環境の保全を河川管理の目的に追加するとともに「流域の市町村と住民が主体的に河川行政に参画できるように協議機関を設けるとともに、水資源開発計画などの各種基本計画の策定から事業実施にいたるあらゆる段階の意思決定に際し、全ての情報を公開し、住民が参加できる制度を設けること」などを骨子とする意見を表明してその実現を国に求めた。

## （3）河川法改正

こうした潮流の中、1995年から96年にかけて河川審議会は、建設省に対して河川行政の大転換を提言し、その中で河川整備計画策定の手続に地元自治体及び地元住民の意見を反映すべきとした。そして、ついにこの提言を受けて、1997年5月、河川法が改正されるに至った。

同改正の眼目は、当連合会が前記決議で提言した河川環境の整備、保全を法の目的に追加したと住民参加の制度を定めたことであった。即ち、同法の目的を定める第1条に「河川環境の整備と保全」が加えられ、また、河川整備計画の策定手続を定める第16条の2に、「河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有するものの意見を聞かなければならない（第3

項)」という規定、さらに、「河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催など関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」（同第4項）という規定が新設されたのである。

以上の改正に至る経過に鑑みると、この法改正が意味するところは、河川をめぐる諸施策の案を作成する前の段階で、何よりもまず河川環境の保全を重視するとともに、徹底した情報公開と十分な住民参加を実現しなければならないという点にあったというべきである。その意味で第4項の「必要」性の判断にあたっては制限的であってはならず、広く住民参加を求めることを原則とすべきである。すなわち、第3項のなかに第4項の趣旨を組み入れて、広範な住民が参加する流域委員会の設置がなされることが同法の趣旨に最も沿うところである。

## 2 流域委員会のあり方

### (1) 流域委員会の意義

以上の点に鑑みれば、「必要な措置」としての「流域委員会」は、単に設置されれば足りるというものではなく、委員構成や審議方法などのあり方が住民参加と十分な議論を実質的に保障するものでなければならない。すなわち、河川やその管理は治水・水防、水利用、環境の複合的な問題を孕んでいるため、河川管理のためのより良き計画を策定するためには、専門家・研究者、行政関係者、流域住民、環境保護団体など河川に関わりのある者が、それぞれの情報や経験則をぶつけ合って議論をし、十分な時間をかけ、討議による熟慮を重ね、英知を集約して、練り上げて行くことが法の目的に沿うといえる。このように流域委員会は、委員自らが住民意見を集約しながら、知識、経験や情報をもとにして時間をかけて議論をして優れた河川管理の計画を策定するための「場」を制度化するものである。

### (2) 流域委員会が機能するための条件

当連合会は、2002年から03年にかけて、国土交通大臣が管理する河川の河川整備計画策定における流域委員会の実情について、国土交通省の各地方整備局に対して調査を実施した。各地方整備局からの回答や添付資料などにより各地の流域委員会の実態を検討

した結果、淀川水系で試みられた流域委員会のあり方が、現在の法制度の中では最も河川法改正の趣旨に合致しているものと考えに至った。淀川流域委員会の特長はおよそ次の5つである。

第1は、4名の有識者からなる準備会をもうけ、そこで委員会の構成と委員選出を行ったことである。委員の選出にあたっては新聞等で一般から公募を実施し、委員の構成についても治水、利水、環境、人文、地域の特性に詳しい委員などの幅広い分野の専門家を結集したことである。50名を超える委員が選任された。

第2に、最大の特色は、河川管理者が河川整備計画原案を策定する以前に、流域委員会自らが同計画原案に盛り込まれるべき基本的な内容について提言し、その提言に基づいて河川管理者が計画素案を作成し、それについて流域委員会の意見書の提出というキャッチボールを繰り返すという従来にない新しい審議プロセスをとったことである。

第3は、流域委員会の会議及び会議資料、議事録などをすべて公開して審議の透明性を高めることに止まらず、委員会としてホームページ、委員会ニュースレターなどによって積極的に情報の提供・発信を行うことにより、徹底した情報公開の実現を目指したことである。

第4は、委員会自らが、住民および利害関係人からの意見聴取の実践及び現地視察・調査を行うことにより、広く住民などの意見及び現場から学ぶという姿勢を委員全員が持つことを目指すとともに、「中間とりまとめ」・「提言」・「意見書」のすべてを委員自らが分担執筆してつくることにしたことである。

第5は、委員会による自主的な運営を実現するために、運営に関する事務を河川管理者が行うのではなく、民間企業が行うことにしたことである。

以上における、委員会の検討・審議はいくつかの部会に分かれて、あるいは現地視察・住民からの意見聴取などの様々な形で行い、その会議の合計回数は約300回となったという。この間、流域委員会は作業部会を設けて、委員自らの分担執筆したものを部会で討議を重ね、委員会提言として発表し、次いで近畿地方整備局は、これに対して河川整備計画についての基礎原案を作成して応答、さらに、流域委員会は基礎原案について意見書を

提出するというプロセスを繰り返している。

ここから導かれることは、委員の選出については、各地方整備局の主導ではなく、選考委員会のような機関によって原則として公募すべきであり、委員数もできるだけ多くすることが必要であるということである。河川の管理はきわめて複雑な作業であるから、多くの検討項目が対象となる。それらに対応するため多面的な人材を確保する必要があり、それには公募制が最も有効である。かつ、そのうえで、審議方式も流域委員会が自ら能動的に住民などから意見聴取するなどの諸活動をできるよう、流域委員会を主役とするような方式を選択することが望ましいということである。よって、肱川流域委員会においても、充実した議論を期待するためには、以上のような条件が満たされるような工夫が必要である。

### 第3 肱川水系 山鳥坂ダム建設事業計画のこれまでの経過

#### 1 山鳥坂ダムとは

肱川とその水系は愛媛県南部の山間地帯に発して、大洲市を通過して瀬戸内海（伊予灘）に流れ出る一級河川である。山鳥坂ダムは、肱川水系の河辺川の肱川町山鳥坂に国土交通省が洪水対策と流水の正常な機能の維持を目的として建設を予定しているダムである（資料1）。

#### 2 山鳥坂ダム建設事業計画の変遷

##### （1）山鳥坂ダムの建設に関する基本計画

山鳥坂ダムは、1982年に、松山市など3市4町で結成する「道後平野水資源開発促進協議会」からの要請を受け、当時の白石愛媛県知事が県議会において、「河辺川ダム（現在の山鳥坂ダム）建設計画」と「中予分水計画」を明らかにしたことによって、注目を集めることとなった計画である。中予分水計画とは、山鳥坂ダム建設によって生じた利水容量を肱川下流から取水して、中予地方の松山市外2市5町に水道水と工業用水を送るという計画である。

旧建設省は、1982年4月に山鳥坂ダム建設の予備調査を開始し、86年4月には、実施計画調査に着手した。そして、92年3月に肱川町がダム受け入れを表明し、愛媛県知事が県議会の議決を受けて建設大臣に異議のない旨の回答をするに及んで、旧建設省は

94年8月1日に、特定多目的ダム法に基づき、「山鳥坂ダムの建設に関する基本計画（以下、「基本計画」という）」を策定した。

この基本計画によると、山鳥坂ダムの諸元は資料2のとおりであり、建設地点における計画高水流量 $620\text{ m}^3/\text{S}$ のうち、 $440\text{ m}^3/\text{S}$ の洪水調節を行うこと、下流の既得用水の補給など流水の正常な機能の維持と増進を図ること、大洲・喜多地区の約 $746\text{ ha}$ の農地に対する灌漑用水の補給を行うこと、中予広域水道事業団に対し、八多喜地点において新たに1日最大 $12万9600\text{ m}^3$ の水道用水の取水を可能ならしめること、愛媛県に対して八多喜地点において新たに1日最大 $3万8880\text{ m}^3$ の工業用水の取水を可能ならしめることが、目的とされた。費用は91年度単価で約 $1070$ 億円であり、このうち国と県の負担額が約 $786$ 億円、利水者である中予広域水道事業団が約 $218$ 億円、愛媛県（工業用水）が約 $65$ 億円であった。

## （2）基本計画中止への動き

上流部にある野村ダムによる南予分水によって肱川の水量が減るとともに、水質が悪化していたことを目の当たりにしていた中下流域の住民は、肱川からのさらなる取水に抵抗が強く、1996年3月には肱川水系で最も人口の多い大洲市において、延べ $54$ 件、署名 $3万8230$ 人に及ぶ山鳥坂ダムと中予分水に反対する請願及び陳情が採択され、市長が、地下水位の低下や塩水の遡上などについての懸念 $5$ 項目を表明した。その後、1999年6月には最下流の長浜町が同様に懸念 $5$ 項目を提示するに及んで、中予分水計画の実現は困難となり、2000年9月には、山鳥坂ダムは建設省が公表した $136$ の見直し対象に含まれるに至り、この建設計画の行方が大いに注目されることになった。

## （3）中予分水の断念

これに対し、建設推進のやり戻しの動きによって事態は一変するに至った。同じ9月、加戸愛媛県知事は建設大臣などに対して事業継続の陳情を行い、10月には長浜町長及び大洲市長に基本計画見直し協議を要請した。さらに同年11月13日、大洲市や長浜町などの肱川流域 $6$ 市町村で構成される「山鳥坂ダム（建設分水）対策協議会」が基本計画を



見直すのであれば協議に応じる決定をした。

四国地方整備局事業評価監視委員会（以下「事業評価委員会」という）は、同月21日、山鳥坂ダム計画に対して、計画の見直しを前提に事業継続は妥当との意見を決定し、同月28日には建設省によりこの意見どおりの方針が決定され、与党3党もこれを了承するに至った。

その後、四国地方整備局は2001年5月に見直し案を提示したが、中予広域水道事業団に割り当てられる水量が日量12万9600m<sup>3</sup>から、工業用水との合計で11万6640m<sup>3</sup>に減らされた上、「余力」とされて取水量が明確にされないばかりか、負担金が217億9600万円から239億5300万円と増額になるものであった。そのため、同年11月に愛媛県は工業用水ダム使用権設定予定者となることを正式に断念し、中予広域水道事業団も事実上断念するに至った。

これにより、山鳥坂ダムは、新たな利水者が出現しない限り、特定多目的ダム法に基づいて建設することは不可能となった。

#### （４）再構築案の作成・提示

ところが、見直し案の妥当性を評価した事業評価委員会は、同月16日、「再構築計画案に基づき事業継続」とする事業者の判断は妥当との結論を出した。国土交通省は2002年7月に再構築計画案を提示したが、この妥当性を審議した事業評価委員会は、同年8月に同案に基づく事業継続を妥当と結論付けている。

この再構築計画案が山鳥坂ダム建設に関する最新の計画であり、大洲地点での戦後最大級の5000m<sup>3</sup>/Sの洪水に対して、河道で3900m<sup>3</sup>/S、鹿野川ダムの改造で200m<sup>3</sup>/S、山鳥坂ダムで350m<sup>3</sup>/Sを対応する、渇水時にもダムで夏季6.5m<sup>3</sup>/S、冬季で5.5m<sup>3</sup>/Sの流量を確保することが目的とされる。この案によるダムの諸元は資料3のとおりである。想定される事業費の概要は資料4のとおりである。

#### （５）改正河川法上の計画策定手続

上記の再構築計画案の提示に引き続いて、2003年10月2日、国土交通大臣は、改

正河川法上の「肱川水系河川整備基本方針」を定めた。「基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項」は73年策定の工事实施基本計画とほぼ同様の内容であり、遊水地、ダム、霞堤などの洪水調節施設の建設を予定した内容である。

そして同年10月末、肱川流域委員会が設置され、同年12月1日までに2回の会議が開催された。その委員構成は、学識経験者7名、肱川総合整備（山鳥坂ダム）推進協議会から6名、地元自治体関係者から1名であった。四国地方整備局は、流域委員会の設置にあたって、山鳥坂ダム建設や鹿野川ダム改造などを盛り込んだ再構築計画案を前提にした整備計画を議論する方針であるとの姿勢を明確にした。

このように、山鳥坂ダム建設計画には、一旦計画されるとその必要性に疑問が生じても止まらないという、既に捨て去ったはずの公共事業の悪しき例を見て取ることができる。この悪弊を取り除くためにも、河川整備計画の策定にあたっては、このダム建設に反対の立場の者を含め、広範な主体の参加を求め、十分な時間をかけた充実した議論が不可欠である。

#### 第4 現在の肱川流域委員会の問題点

##### 1 これまでの山鳥坂ダム建設事業計画

第3でみたように、山鳥坂ダム建設事業計画は変遷を重ねている。主な目的も利水から治水に変わり、手続も当初は旧河川法上の工事实施基本計画を前提とした特定多目的ダム法によるものであったが、現在は改正河川法に基づく河川整備計画のなかで山鳥坂ダム建設事業計画が位置付けされようとしている。

住民参加の視点から検討すると、特定多目的ダム法による時期は旧河川法の適用下にあつて、建設省が独占的に事業計画策定手続を支配している状況であり、河川審議会へ諮問はされるものの実質的な住民参加は考慮されていなかった。特定多目的ダム法上、国土交通大臣は基本計画の策定に際して関係都道府県知事及びダム使用権設定の予定者の意見を聴くこととなっており、知事は意見を述べようとするときは議会の議決を経なければなら

ないが、地元市町村や住民が多目的ダムの建設について意見を言う機会法的には用意されていなかった（同法第4条第4項）。また、再評価手続においては、公聴会の開催や広報（四国地方整備局発行「ニュースレター」）による周知などの工夫がされていたが、これは、あくまで行政内部の見直し手続きであって、「法定」計画を前提とした正式な検討手続ではなかった。

このように、これまで山鳥坂ダム建設を含む肱川水系の河川管理計画について正式な意味での住民参加手続は履践されたことはなかった。現在の流域委員会において、まさに肱川水系の河川管理計画について市民を交えて議論する本格的な機会が初めて巡ってきたのである。今こそ、審議方式においても、人数的にも時間的にも十分な委員による主体的で積極的な審議が求められているのである。

## 2 肱川流域委員会のあるべき姿

現在、肱川流域委員会の委員は地方整備局が選任したものであり、しかも、その構成は上記のとおり学識経験者7名、肱川総合整備（山鳥坂ダム）推進協議会6名、地元自治体関係者1名の14名だけである。地元住民だけでなく漁業関係者すらも参加していない。はじめから山鳥坂ダム建設ありきの結論を前提とした非常に偏った人選であると非難されても仕方がない。

第2でみたように、最近は選考委員会による委員の公募と人選が一般であり、さらに、淀川流域委員会にみられるような審議方式についても委員会の主体性を確保しようとするのが潮流である。これに比較して、肱川流域委員会はその選任方式・人選・バランスのどれをとっても極めて特異であるといわざるを得ない。率直に言って、肱川流域委員会のこの動きは、これまで改正河川法の趣旨を実質化しようとする住民参加のあり方について、種々の努力を重ねてきた淀川水系流域委員会をはじめ、各地での努力を無にするものであり、こうした新しい潮流を差し止め、逆行させるものといっても過言ではない。

四国地方整備局や愛媛県は、肱川流域委員会に他の流域委員会のような公募の委員を置かない理由について、再構築計画案策定の過程で住民の意向を十分に聴取したことを挙げ

る。

しかし、これまでの審議経過をみるかぎり、回数・時間・審議内容のどれをとっても学識者や住民を交えて十分に審議したとはおよそ評価できない。ましてや、再評価手続は河川整備計画の策定とは全く異なる目的で行われた手続であり、これをもって河川法が予定する手続を履践したとはいえない。住民の中には、既存計画の見直しを扱う再評価手続では、見過ごしてしまったり、後で意見をいえばいいなどと考えて意見を述べずにやり過ごしてしまう者もいると考えられるからである。当局の主張するような理由で、河川整備計画を住民参加もなしに十分な議論を尽くさないまま短期間の審議で策定することは、改正の趣旨に反するといわざるを得ない。

再構築案が本当に住民の意見を取り入れた優れた計画案であれば、流域委員会に山鳥坂ダム建設に反対の者を含めて公募の委員を含めたとしても、議論が収拾できなくなるとは考え難いし、反対に住民意見が取り入れられていない計画案であるとしたら、公募の委員の追加は不可欠である。いずれにせよ、公募の委員を排除する理由はないのである。頑にこれを拒む四国地方整備局や愛媛県の態度は、何としても山鳥坂ダム建設を強行しようという姿勢のあらわれであり、早急に改められなければならない。

さらに、肱川流域委員会では、当初から2004年3月までに河川整備計画を策定することを前提の審議が予定されているとも言われている。しかし、それが事実であるとするれば、流域委員会を単なる聞き置きの機関として位置付けるものであって、改正河川法の趣旨を著しく損ねる事態であることは明白である。

当連合会は、山鳥坂ダム建設事業計画における従前の経過と改正河川法の下で流域委員会が立ち上がったばかりの状況にあって、このように改正河川法の趣旨をあからさまに無にするような現状をこのまま放置することはできない。

現時点であれば、公募委員を至急追加して人選をすれば間に合うし、更新された委員によって淀川流域委員会で試みられたような方式を新たに採用したり、あるいは、独自の審議方式を考案して慎重で十分な審議が可能なのである。至急、公募を行い肱川水系に関係

する地域における適任の人材を発掘し、登用して、充実した審議の実現に努力すべきである。

よって、本意見書を公表するものである。

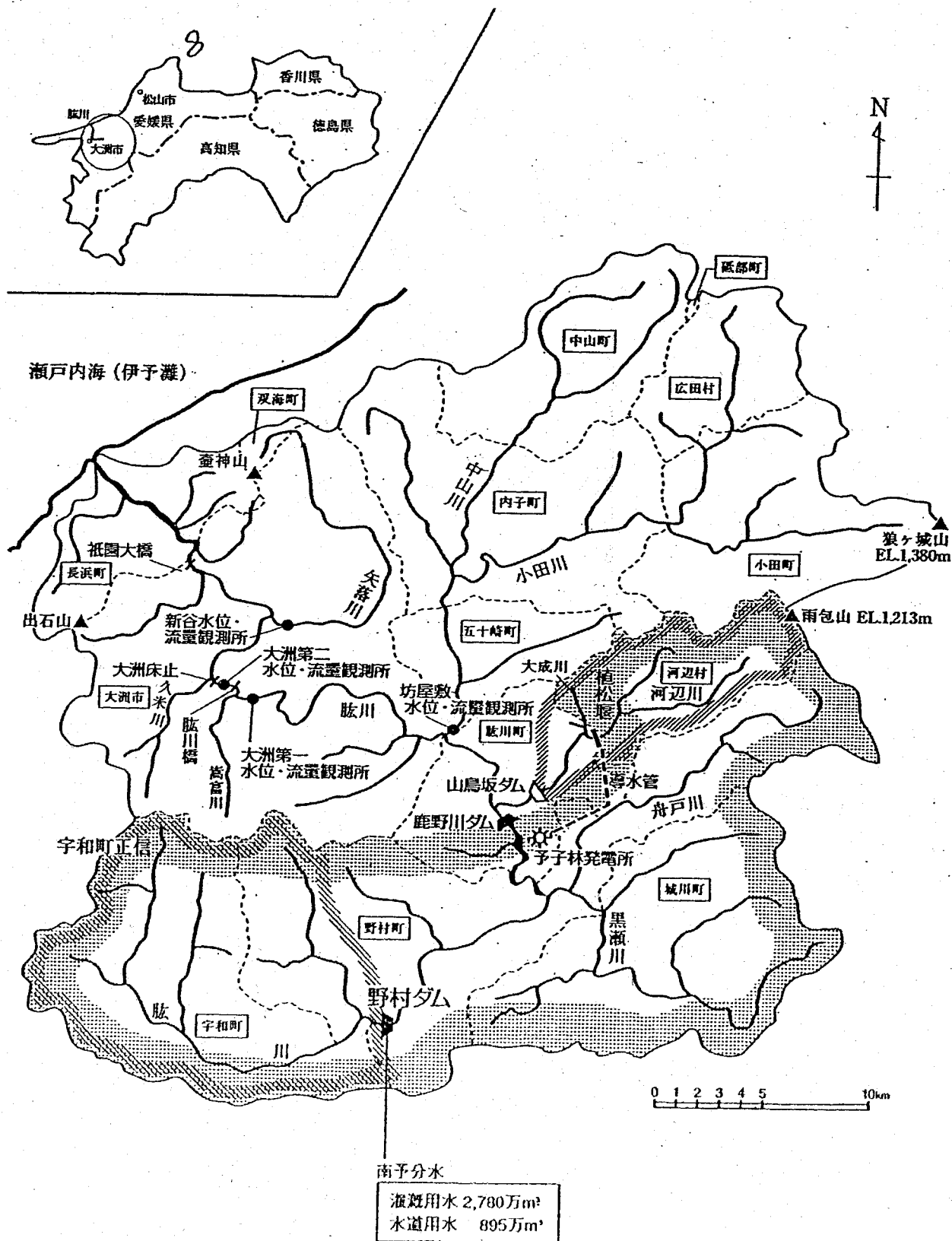
以上

添付資料

資料1 (公正な大洲市政を求める会「『山鳥坂ダム計画』を中止させよう」5頁、2003年6月)

### 肱川流域図

(『山鳥坂ダムについて』の肱川流域図にダムの流域・観測地点等を加筆)



## 資料 2

### 基本計画における山鳥坂ダムの諸元

形 式	重力コンクリートダム
高 さ	120.0m
総貯水量	4080万m <sup>3</sup>
有効貯水量	3910万m <sup>3</sup>
洪水調節容量	1950万m <sup>3</sup>

資料 3 (国土交通省四国地方整備局「肱川の安全確保と清流の復活を目指して 肱川の課題解消方法－再構築計画案－」7頁、2002年7月)

### ○ダムの諸元

	鹿野川ダム	山鳥坂ダム
ダムの高さ	61.0m	約103m
総貯水容量	4,820万m <sup>3</sup>	2,490万m <sup>3</sup>
洪水調節容量 <sup>※1</sup>	1,810万m <sup>3</sup>	1,400万m <sup>3</sup>
河川環境容量 <sup>※2</sup>	1,810万m <sup>3</sup>	920万m <sup>3</sup>
堆砂容量	1,200万m <sup>3</sup>	170万m <sup>3</sup>

※1 鹿野川ダムは洪水期の数値を表示

※2 河川環境の保全を目的として維持流量等を確保するために必要な容量

資料 4 (国土交通省四国地方整備局「肱川の安全確保と清流の復活を目指して 肱川の課題解消方法－再構築計画案－」7頁、2002年7月)

### ○想定される概算事業費

鹿野川ダム改造	山鳥坂ダム建設	計
約 300 億円	約 850 億円	約 1,150 億円