

流域自治に向けた 河川法の改正を求める提言

2007年7月12日
日本弁護士連合会

目 次

提言の趣旨	1 頁
提言の理由	2 頁
第 1 1997年河川法改正の背景とその内容	2 頁
1 1997年河川法改正の背景とその趣旨	2 頁
2 1997年改正法の内容	4 頁
第 2 改正後の各地の状況	4 頁
1 淀川水系について	4 頁
2 長野県における動きについて	8 頁
3 胴川水系について	9 頁
4 吉野川水系について	11 頁
5 兵庫県武庫川水系について	12 頁
第 3 当連合会シンポジウム「河川管理と住民参加」(2005年12月開催)について	13 頁
第 4 改正の必要性とその方向、当面の課題	15 頁
1 改正に対する評価とその後の運用	15 頁
2 現行(1997年改正)法の問題点	16 頁
3 更なる改正の必要とその目指すべき方向	17 頁
4 当面する喫緊の課題に対する三つの提言	18 頁

提言の趣旨

長良川河口堰問題は、河川行政に河川環境の保全と住民参加を求める世論を盛りあげ、1997年の河川法改正を導いた。その内容は、法の目的（第1条）に「河川環境の整備と保全」を明記するとともに、河川管理のための計画制度について、従来の工事実施基本計画を、河川整備基本方針（以下「基本方針」という。）（第16条）と河川整備計画（以下「整備計画」という。）（第16条の2）の二段階に分け、整備計画の策定に住民意見の反映等の手続を導入した。即ち、「河川整備計画の案を作成しようとする場合において」「河川に関し学識経験を有する者の意見を聽かなければならない」（第16条の2第3項）、同じく「公聴会の開催等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）、さらにその後「河川整備計画を定めようとするときは」「関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聽かなければならない」（同第5項）とされたのである。

1997年改正後、しばらく基本方針の策定は進められなかつたが、2005年夏頃から国土交通省は急に基本方針の策定を急ぐようになり、その策定手続に住民参加のないことが改めて大きな問題となっている。また、整備計画の策定については、一部で改正法16条の2第3項の趣旨に基づく流域委員会を設置する方式がみられたものの、それに代わって、住民、学者、関係自治体首長の意見を別々に聴取する、三部会方式が採用される例がみられるようになり、また、従来どおりの審議会と変わらないものも少なくない。

現在、河川管理の世界的潮流は、流域全体を視野に入れた流域管理、それを流域住民の自治によって行う流域自治の実現へと向かっている。1997年の改正から10年を経た今、河川法は流域自治の実現を目指す方向で改正されるべきであり、その観点から、当面の解決すべき喫緊の課題として、以下のとおりの提言をする。

1 河川整備基本方針の策定段階から住民参加手続を採用すること

- 2 河川整備基本方針と河川整備計画の策定において、河川に関し学識経験を有する者及び当該河川の流域に住所を有する者等によって構成される機関（仮称「流域委員会」）を法定機関として設け、同機関の内容は、流域住民らと専門家等が対等な立場で河川整備基本方針及び河川整備計画について原案の段階から内容及び実施状況について意見交換し、いつにても河川管理者に対して意見を述べることができる常設的協議会とし、河川管理者は河川整備基本方針及び河川整備計画の策定、変更、実施方法等について、流域委員会の意見を尊重するものとすること
- 3 河川整備基本方針は、河川整備計画と一体的整合的に策定するものとし、その方策として、国土交通大臣の、河川整備基本方針を定め又は変更する権限を地方整備局長及び北海道開発局長に委任すること

提言の理由

第1 1997年河川法改正の背景とその内容

1 1997年河川法改正の背景とその趣旨

1997年河川法改正により、法の目的として「河川環境の整備と保全」（1条）が加えられたが、その改正背景には、長良川河口堰問題を初めとするダム建設、河口堰建設、宍道湖・中海の淡水化事業（中海の干拓問題）など水に関わる環境問題と情報公開、住民意思の反映の問題があった。

長良川河口堰は、当初、高度経済成長を背景として都市用水の飛躍的増大を予想した利水目的であったが、その利水目的が希薄化し、それに変わって独自の治水目的が登場するなど建設の必要性自体に疑問があり、また、アユやサツキマス等の遡上降下を妨害するなど河川環境の悪化が予想されていたが、1988年にはその建設が着工された。これに対しては、自然保護の必要性と住民意思の無視の観点から、

河口堰建設反対の運動は全国的に広がり、海外からも反対意見が寄せられるなど、これまでの日本国内の環境問題の中では最大とも言える程に世論が盛り上がった。しかし、河口堰は1995年3月に完成し、1995年7月に堰の運用が開始された。運用に先立ち、建設省（当時）は「円卓会議」を設定したが、反対派の意見は聞き置かれただけに終わった。

1995年3月30日、河川審議会は「今後の河川環境の在り方について」という答申を出し、河川行政に、生物の多様な生息・生育環境の確保、健全な水循環系の確保、河川と地域の関係の再構築の視点を盛り込むことが必要であると述べ、そのためには、河川が地域住民の共有財産であるという認識のもと、河川環境流域協議会の設置など、住民、地方公共団体等を含めた流域全体の取り組みを推進することが必要であると提言した。

1995年10月、当連合会は第38回人権擁護大会において、「河川行政の転換を求める決議」を採択し、河川の生態系と森林を含む流域環境を保全し、歴史的文化的特色を生かした河川づくりに転換すること、流域の市町村、住民が各種の基本計画の段階から事業実施に至るまでの意思決定に参画すること、計画段階からのアセスメントや第三者機関による審査を行うこと、等を提言した。

1996年6月、河川審議会は、「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」という答申を出し、主に治水問題に関して、流域と一体となった総合治水、即ち、河川における堤防の整備ばかりでなく、調整池の整備など流域対策を講じ、洪水氾濫時の氾濫原対策を含めた総合的な治水対策をとること、そのために河川管理者と地方公共団体、関係機関、地域住民との役割分担と相互の連携の必要性を訴えた。

さらに、同年12月4日、河川審議会は、「社会経済の変化を踏まえた今後の河川制度のあり方について」という答申を出し、河川法の改正に向け、河川管理者だけではなく地域との連携による治水・利水・環境の総合的な河川整備の推進の必要性と、具体的な川づくりのためには地域が主体的に計画づくりに参加することが必

要であり、河川整備の計画の策定に当たっては地方公共団体や地域住民の意向を反映するための手続を制度的に導入すべきであるとした。

1997年6月、以上の流れを受けて河川法は改正されたものであり、河川の整備は住民参加のもとで行い、地域住民の意向を反映させたものでなければならないことを当然の前提としていたものである。

2 1997年改正法の内容

1997年の改正は、河川法の目的（第1条）に「河川環境の整備と保全」を明記するとともに、河川管理の計画制度について、従前の工事実施基本計画を、基本高水や計画高水流量など河川の整備の基本となるべき事項を定める河川整備基本方針（第16条）と、これに沿って具体的な河川工事や河川の維持の内容を定める河川整備計画（第16条の2）の二段階に分けた。

このうち整備計画の策定手続に住民の意見の反映等の手続が導入された。先ず、原案の段階、即ち「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者の意見を聽かなければならない」（第16条の2第3項）とされ、また同じく「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」、「公聴会の開催等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4項）とされた、そして、計画案の作成後、計画決定前、即ち「河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ」、「関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聽かなければならない」（同5項）とされた。他方、基本方針の策定手続は「あらかじめ、河川審議会の意見を聽かなければならない」とされただけで、住民参加等の手続は導入されなかった。

第2 改正後の各地の状況

1 淀川水系について

淀川水系では、河川法16条の2第3項に規定する趣旨に基づいて、流域委員会（以下この項において「委員会」という。）が設置された。委員会設立時の河川管

理者は、「計画原案を議論するのは、出発点をできるだけ共有してからだと思った。それぞれの立場（注・河川管理者と住民）から川について知っていることや心配していることを出し合い、それらの課題と対策を積み重ねれば整備計画案になるのではないかと考えた」と説明している（「住民協働の河川整備・宮本博司元近畿地方整備局河川部長インタビュー」岐阜新聞2006年12月6日）。

委員会の委員は、2000年7月に設置された4名の学識経験者による準備会議によって選考が行われ、「地域の特性に詳しい者」が学識経験者とされ、住民も委員適格者となって、委員の公募が行われた。2001年2月に、研究者、弁護士、N G O関係者、住民など52名からなる第1次委員会が成立し、2005年2月からは公募委員を含む委員28名の第2次委員会となり、2007年1月に整備計画案の未作成を理由に、委員会は休止された。その後、河川管理者の下の淀川水系流域委員会レビュー委員会でその検証がなされ、2007年4月6日にまとめがなされた。

委員会の下に、それぞれ4つの地域別部会とテーマ別部会、その他幾つかのワーキンググループや各種検討会が設置された。委員会は56回開催され、部会等を合計すると500回を超える会議が開催されている。

委員会によって、整備計画案の作成に先だって河川整備のあり方についての提言が出され、以後、河川管理者の整備計画基礎原案作成、これに対する意見書提出、河川管理者による整備計画基礎案作成という経過をたどっている。整備計画案で問題となる事業中の5ダムについて、意見書提出、河川管理者からの方針作成、これに対する意見書提出がなされている。

委員会は上記提言等で膨大な量の詳細な意見を述べているが、その要点は以下の通りである。川づくりの理念として、従来の治水・利水を中心とした河川整備から「川が川を創る」という自然の摂理に則り、環境を重視した河川整備にその方向性を転換する必要がある。河川整備を計画して実施するうえでは、住民と行政が連携することが重要であり、そのためには河川管理者は進んで情報を公開する必要

がある。 河川は、形状として、河川の縦断・横断方向、および水域と陸域の連続性と土砂供給を回復することが重要であり、水量として、自然のリズムに従った水位・流量の変化にすることが必要であり、水質として、流域全体で対応して、環境の時代にふさわしい「きれいな水の流れる川」にする必要がある。 洪水対策としては、どのような洪水に対しても被害を回避・軽減することが重要であり、そのために、堤防を破堤しにくくする対策、氾濫被害を最小限にする流域での対応が必要である。 狹窄部はできるだけ開削を避けることが望ましく、水害がよく起こっている地域ではその地域特性に応じた治水安全度の確保が必要である。 利水・水資源開発については、水需要の拡大の予測に応じた供給管理から一定の枠内で水需要を管理する水需要管理へと転換する必要がある。 河川の利用については、河川生態系と共生する利用を基本とする必要がある。 ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいため、原則として建設しないこととし、ダム以外に実行可能な方法がないと客観的に認められ、かつ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。 以上の内容は、これから河川の状態やその管理のあり方のあるべき姿を示したものとして高く評価できる。

委員会の運営の仕方は、河川管理者が事務局となって議論を主導するのではなく、民間シンクタンクを庶務とする委員会の自主的な運営がなされている。 審議においては、専門家だけでなく住民委員も積極的に発言をして活発な議論がなされており、議論が尽くされた上で委員会意思の形成に至っている。 意見書等も事務局が案を作成するのではなく、委員自らが案を作成し、会議での審議を経て確定している。 以上の活動のために、委員会から河川管理者への資料請求が積極的になされている。

委員会審議は公開され、意見書類、資料、議事録はホームページで公開されている。 審議では傍聴者にも発言の機会が与えられ、一般市民は何時でもいろんな方法で意見を述べることができ、その内容は全て委員会資料となり、ホームページでも公開されている。

委員会とは別に、河川管理者によって、説明会のほかに、委員会の提案による河

川管理者は加わらずファシリテーターが進行役を務める三つの方式の対話討論会が、河川敷の保全と利用及びダム建設をテーマとして開催された。予め参加者希望者に意見要旨の提出を求めて参加者を選定する円卓対話討論会とグループ対話討論会、小グループに分けて議論するが参加者を選定しないワークショップに大きく分類される。円卓対話討論会とグループ対話討論会の違いは、形式上は会議において小グループを設けるか否かにある。木津川上流河川事務所が開催した対話討論会(ワークショップ)はファシリテーターの運営進行によって充実した内容のある議論がなされている。また、円卓対話討論会及びグループ対話討論会は、計画案への住民意見反映の方法として有効な方法であることが確認された。

以上のように、淀川水系では、N G O関係者や住民も多数含む委員会において、整備計画案の作成前から、専門家に加えて関係住民が対等の立場で主体的に議論がなされている。前記の委員会設立時の河川管理者の説明に適った運営がなされている。上記レビュー委員会のまとめでは、透明性と情報公開については、肯定的に評価されて、住民の情報入手のための一層の工夫も求められた。委員の選任や委員会の進め方については、肯定的に評価されたが、費用や委員の負担の面で効率性の改善が指摘された。住民参加については、肯定的評価がなされている。

社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会において、2006年10月3日から淀川水系の基本方針案の検討がなされているが、そこでは、上記委員会を中心として集積された議論、成果や資料はまったく考慮されていない。

淀川水系では、1997年河川法の改正の趣旨に則った流域委員会活動が行われていると評価できる。そして、未だ検討していない基本高水流量あるいは整備目標流量について、その下の課題解決の仕方を含めて、数値資料に基づいた議論をすることがこれからの課題である。したがって、委員会を現段階で中止したり、後戻りさせるのではなく、更に推し進めていくべきである。その点から考えると、河川管理者によって委員会が休止されたことや委員会を中心として集積されたものが基本方針の検討において全く考慮されていないことは問題である。

2 長野県における動きについて

2001年2月20日、当時の田中康夫長野県知事は、建設計画が進行し用地買収手続にかかっていた二級河川の砥川上流に建設予定であった下諏訪ダム計画に対して、できる限りコンクリートのダムを造るべきではないとして、脱ダム宣言を行った。

3月26日、これを検証する目的で「長野県治水・利水ダム等検討委員会」が条例にもとづいて設置され、同年6月25日から32回の委員会開催（他に、部会92回、公聴会9回の開催）を経て、諮問を受けた9河川につき、2002年6月2日「総合的な治水・利水対策について」の答申がなされた。

この答申に基づき、長野県治水・利水対策本部が設置され、答申にかかる9河川につき、2003年4月24日、治水・利水対策の実現に向けて住民と行政がともに考えていくことを目的として、「長野県河川協議会設置要綱」に基づいて、前記9河川毎に「河川流域協議会」（以下「流域協議会」という）が設置された。河川法上は、第16条の2第4項に基づくものと位置づけられた。流域協議会は、流域に関係する住民（全員）と関係行政機関の職員で構成され、会員の入会、脱会は自由である。運営は会員の自主性を尊重し、対策を実現するまでの継続性を確保とともに、個々の流域の特性を踏まえた柔軟性のあるものを目指している。活動内容は、治水・利水計画に関する提言、治水・利水に関する事業に関する協力・フォローアップ等としており、2006年11月までに116回の開催を重ね、計画のまとまった河川では答申が行われた。下諏訪ダム問題を抱える砥川（下諏訪）流域協議会は2004年11月5日、同ダムに代わる河川改修を最優先とした河川整備計画を了承し、同計画は2005年3月9日に国土交通省の認可も受けた。

長野県における流域協議会の実例は、住民と行政がその経過を公表しながら協議して、より良い計画を作り上げていくことで、当該河川に対する関心と、行政の限界を住民自らの問題として解決しながら各組織個人の役割とその範囲を確認し、調和のとれた計画の策定に進むことが出来たものと評価できる。

全県的に流域協議会が共通して抱えた課題である基本高水流量の検討のため、2005年7月15日、「高水協議会設置要綱」に基づいて「高水協議会」を設置した。同協議会は流域協議会会員から募集選考した19名で構成し、2006年8月「今までの手法への問題提起」とする中間報告書を提出した。

2006年8月、田中康夫前知事の政策の是非を争って当選した村井仁知事は、9月には基本高水について見直しをしないと表明し、「ダムなしからダムありまでを選択肢として検討する」と繰り返しのべていたが、2007年2月7日浅川について浅川流域協議会に諮ることなく「穴あきダム」を建設することを決定したと公表した。その後4月20日に村井知事の公表に沿った浅川河川整備計画原案が発表されたが、同ダムを建設しても下流の浅川合流地点の氾濫を防ぐことができるか問題視されている。この原案に基づき学識経験者の個別の意見を聴取し、住民の公聴会を開催して、7月ないし8月には国の許可を受けるという。さらに村井知事は、計画を中止していた角間川についても、ダムを除外せず検討する方針を明らかにした。村井知事は流域協議会について「住民懇談会」と発言しており、同知事は、河川整備に対する住民参加の重要な意義を否定している。しかし、同知事の対応は従前の経緯を無視したものであり、同知事の流域協議会及び住民への説明責任が問われている。

現在の長野県の河川整備計画に対する考え方は河川法改正前と同様であり、住民参加の観点からは評価に値しない。

3 胴川水系について

肱川は、愛媛県を瀬戸内海に流れ出る一級河川である。その支流の河辺川に山鳥坂ダム建設することなど、河川管理を巡って世論が割れていた。山鳥坂ダムは、当初、特定多目的ダム法を根拠に、松山市など中予地方の水不足のための分水(利用)と大洲市などの肱川流域の治水を目的として計画された特定多目的ダムであった。1994年に同法による基本計画決定がなされたが、2001年には松山市などのダム使用権設定予定者が利水計画を見直して撤退した。その後は純粋に治水ダムと

して建設計画が変更され、2003年2月には山鳥坂ダム建設を予定した肱川水系河川整備基本方針が、2004年5月には河川整備計画が決定されている。現在は、ダム建設についての環境アセスメント手続が進行中である。

肱川水系における計画策定手続の特長として、第一に手続が不透明であったことが指摘できる。先行する特定多目的ダム法に基づく清算手続を曖昧にしたまま松山市などが撤退表明して1ヶ月もたたないうちに、事業評価委員会は、治水だけのダム建設事業を妥当とする決定をした。基本方針についても、社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会の開催の周知や公開も十分にされず、また、審議もわずか2回の開催で決定された。第二は整備計画策定手続における流域委員会のあり方である。基本方針の決定の後、整備計画はわずか4回だけ、期間にして約6ヶ月の審議だけで拙速に決められた。委員構成も公募委員はなく、全ての委員が河川管理者の一方的な選任であり、その委員も学識経験者と関係行政機関の代表者のほかは、ダム建設推進派の者たちで構成され、反対する住民側からの委員選任はなかった。第三は流域委員会の在り方を含めて、その後の環境アセスメント手続においてもクマタカの生息が明らかになったにもかかわらず、クマタカを注目種から除外できるとして強引に手続を進めるなど住民意見を反映する姿勢に著しく欠けていることである。

当連合会は、上記の肱川流域委員会における偏頗な委員構成と不十分な審議に対して、河川法の改正の趣旨を著しく没却するものであり、淀川モデルのように積極的に住民意見を反映しようとした試みに逆行する重大な事態と考え、委員選任および審議のやり直しを求める意見書を公表した（「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）。しかし、意見は無視された。

このように肱川では、先行した淀川モデルは採用されなかった。河川管理者である四国地方整備局は、淀川モデルを決して成功例とは評価せず、また、住民の参加に対して信頼をおいていなかったと思われる。肱川での例が先鞭をつけたかのように、その後、吉野川や利根川において、流域委員会すら設置しないような動きがあ

る。しかし、整備計画の策定においては、住民と行政との相互信頼関係、双方向的に十分な時間をかけた意見交換などの協働作業が必要不可欠である。肱川での手法は河川法改正の趣旨に逆行するものである。

4 吉野川水系について

吉野川水系では、第十堰改築計画をめぐり、第十堰（現堰）の維持を求める住民団体側と、第十堰を抜本的に改築して可動堰化を進めようとする河川管理者側の対立が続いていた。

吉野川流域自治体の一つである徳島市では、2000年1月23日の住民投票で、投票者の9割以上が可動堰反対の意思を明らかにした。これを受け、当時の徳島市長が第十堰の可動堰化反対を表明し、その後、同様に反対の立場をとる前徳島県知事が2002年4月に誕生したこともあり、同計画は事実上凍結されたかに思われた。

ところが国土交通省は、現徳島県知事からの、吉野川には第十堰問題のほかにも様々な問題があるので抜本的な第十堰の在り方を検討する場を設けるとともに、それ以外の河川整備を早期に進めてもらいたい旨の要望（2004年3月）を受けて、基本方針の策定を進めるようになった。策定にあたり、社会資本整備審議会ではわずかな審議時間で現状の基本高水を追認したのみであり、しかも住民等が研究を委託した13名の専門家からなる「吉野川流域ビジョン21委員会」が専門的見地から基本高水等を検討して報告書を作成（2004年3月）提出しているにもかかわらず、ほとんど検討されないまま審議を終え、2005年11月には吉野川水系河川整備基本方針を策定している。

そして、四国地方整備局では引き続き、整備計画の策定を目指している最中であるが、その策定手続には重大な問題点が2点ある。

1つは、本来一体であるべき河川整備を「（第十堰を除く）吉野川の河川整備」と「抜本的な第十堰のあり方」に区分し、前者についてのみ計画の俎上に乗せようとしている。これは河川の一体性・連続性に反するとともに、一度は白紙化された

と評価できる第十堰の可動堰化が、復活しかねない懸念がある。

もう1つは、関係者の意見聴取に際し、学識経験者（吉野川学識経験者会議）流域住民（吉野川流域住民の意見を聞く会等）流域首長に区分する、いわゆる三部会方式を採用したことである。三部会方式は、河川管理者が各意見を選別し、一部の意見を「聞き置く」だけにすることも可能であり（事実、四国地方整備局は、学識経験者の意見は反映させると明言しているにもかかわらず、流域住民の意見をどのように取り扱うのか、明らかにしない）また各立場間の意見交換が阻害されおり、結果として議論が深まらない危険を有している。

これらの問題点は、住民参加・対話を謳った河川法改正の趣旨に悖ると言わざるを得ない。そして、吉野川水系でこのような運用がなされていること自体が遺憾であり、日本有数の大河川である吉野川水系で採用された三部会方式が全国的に広がり、住民参加と連携が全国的に後退しかねない懸念がある。

5 兵庫県武庫川水系について

兵庫県を流れて瀬戸内海に注ぐ二級河川の武庫川では、長らく武庫川ダム建設計画について意見の対立があった。兵庫県は、2002年、武庫川ダム建設計画について「白紙からの検討」を表明し、1997年の河川法改正を背景として、合意形成の新たな取り組みを行うとともに、総合的な治水対策についても検討を進め、ゼロベースから武庫川の基本方針を策定することとした。

県民による「参画と協働の県政」を進めようとしていた兵庫県は、基本方針策定の段階から学識経験者や地域住民の幅広い意見を反映させるためには、行政と学識経験者及び地域住民が参画・協働し、責任ある立場で議論できる合意形成の場が必要であると考え、知事の諮問機関として武庫川流域委員会を設置することとし、同委員会のあり方を検討するために、2002年3月「（仮称）武庫川委員会」準備会議を設立した。

武庫川流域委員会は、当初は河川管理者が提示する武庫川の基本方針に意見を述べる場として予定されていたものであるが、基本方針に限定することなくこれと密

接に関連する整備計画を含めて議論することが望ましいとし、そのための委員会のあり方（委員構成、運営方法、公開方法など）についても言及した準備会議の提言を受けて、2004年3月、学識経験者に加え、準備会議が面接・選定した公募住民10名を加えた計25名の委員構成により設置されたのである。

このような経緯で設立された武庫川流域委員会は、治水・利水・環境の視点で議論するにとどまらず、河川区域外を含めた流域全体を対象とするまちづくりの視点から「総合治水対策」に取り組んだ。準備会議による公募委員の選定段階から委員会の議論とともに公開され、また、やはり準備会議の段階から自主的に広報誌を作成するなど委員以外の流域住民の意見の吸い上げも試み、さらに、運営委員会を組織して自主運営を行うなどの努力もなされた。

武庫川は、県知事を河川管理者とする二級河川であったために、流域委員会において基本高水流量など基本方針の段階から議論を行うことができた事例であるが、その流域面積は一級河川にも引けを取らない。このことは、委員の人選次第では、たとえ一級河川であっても、地域住民が参加する流域委員会において、基本方針の段階から議論を行い、流域自治を実現することが可能であることを物語っている。

流域委員会の設置準備から流域住民が参加し、河川管理者の整備計画案も基本方針も出されていないうちから基本方針の議論に地域住民が参加することが実現した武庫川流域委員会方式は、住民参加の手本とすべき流域自治に向けた1つの成功例と言える。

第3 当連合会シンポジウム「河川管理と住民参加」（2005年12月開催）について

当連合会は2005年12月、大阪において近畿弁護士会連合会等と共に「河川管理と住民参加」というテーマで公開シンポジウムを開催した。1997年に河川法が改正されて約10年が経過した時点で、法の運用が改正の趣旨を実現しているかどうかを治水及び住民参加の観点から検証しようとするものであった。住民側、

河川管理者側からも多数の参加があり、活発な意見交換がなされた。

住民の側からは、基本方針及び整備計画を巡って多くの意見が出た。基本方針の策定が法改正のあとも遅々として進まなかったのに対し、最近になって十分な審議もなく、従前の工事実施基本計画をなぞるような内容で拙速に策定されていること、基本高水流量が実現不可能であり、流域治水の観点から見直しがされるべきであるのに考慮されていないこと、治水安全度を住民に決めさせてほしいこと、住民意見の反映手続について、現状の運用例の多くには住民から異議が唱えられているのに顧みられないこと、基本方針についての社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会の開催通知が開催日の直前で、しかも周知徹底が不十分であること、審議当日も傍聴席・関係資料の用意などが不十分であること、整備計画の策定手続に全国的に淀川モデルを標準として欲しいこと、などであった。

一方、河川管理者側からは、法律そのものが基本方針と整備計画で手続を区別していること、基本方針は安全の全国水準であるから国が決めるのが妥当であること、整備計画は基本方針と性格が違って細かい利害調整の場面なので住民参加が妥当するが、合意形成は大事であるものの、こと治水に関しては9割以上の合意形成がないと動かないこと、住民参加と一口にいっても生易しいものではないこと、計画的に氾濫させるといつても、排水も大変であるし、関係住民の同意を得ることは至難であること、などの反論がなされ、しかし、住民と河川管理者が連携することは大事であるし、改正は正しかったし、種々の問題あるものの双方が少しずつ歩み寄るしかないこと、緑のダムについても効果ゼロか百かではなく緻密な議論をしたいこと、などの提案も出された。但し、整備計画から基本方針にフィードバックすることについては、必ずしも否定するものではないが、現状では具体的な事例が浮かばないし、当面は従来の扱いを変更することは考えられない、などの発言があった。

このように双方の発言はなかなか噛み合わず、相互理解、良好な協働関係を作ることの難しさが実感されたシンポであった。本シンポのあとも、工事実施基本計画の基本高水流量がほとんど見直されることのないまま基本方針が急テンポで策定さ

れており、2007年中にもすべての一級河川109水系が完結しそうなこと、淀川水系流域委員会は2007年1月に休止となり、従前に代えて再編成されること、吉野川においては四国地方整備局は流域委員会を設置せずに三部会方式を実施したこと、利根川においても吉野川と同様な状況にあること、などの動きをみると、法改正の趣旨に背反するような、河川管理者側の硬直で一方的な対応がより目立ってきている。

第4 改正の必要性とその方向、当面の課題

1 改正に対する評価とその後の運用

基本方針の策定手続に住民参加規定がないことは、改正当時から批判があった。しかし、改正の際の衆議院建設委員会（1997年5月7日）において当時の尾田栄章河川局長は「基本方針で定めた中ではこの整備計画がどうしてもできないということになれば、またこの基本方針のあり方についても再度検討する、そういう仕組みを考えておるわけでございまして、この河川整備基本方針に住民意見の反映の手続がないということをもって住民意見の反映がされていないという御批判は当たらないと私は考えておるところでございます。」と答弁した。

しかし、その後、基本方針の策定は一向に進まなかった。2005年3月に至っても、全国109の一級河川水系のうち29水系が策定されたにすぎなかった。その間、河川の基本となる基本高水や計画高水流量は、付則第2条の経過措置により、従前の工事実施基本計画で定められたものがそのまま基本方針のそれとみなされた。ダムなど大規模河川施設の河川法上の設置根拠は、もっぱら基本高水と計画高水流量の差に基づく。従って、ダム等の見直しのためには、基本高水及び計画高水流量の見直しが必要不可欠であった。

2005年夏頃から、国土交通省は全国の一級河川の基本方針の策定を急ぐようになった。現在すでに、ほとんどの一級河川について策定が終了している。しかし、その審議実態は、日程の事前周知や審議の公開も不十分なもので、多くの問題を抱

える大河川についても数回程度の審議だけで、従前の工事実施基本計画の基本高水や計画高水流量をほぼそのまま流用するものであった。淀川のように、整備計画の策定に多大な時間と労力を費やした実績があっても、また、吉野川のように、10年以上にわたる住民運動の成果があるところでも、これらは考慮されていない。1997年の改正当時、尾田河川局長（当時）が期待した「再度検討」など、国土交通省はまったく忘れてしまったかの如くである。

また、整備計画の策定については、2001年7月に設置された淀川水系流域委員会が先進事例「淀川評価モデル」として高く評価されたが、2006年頃から、それまでの流域委員会方式に代わり、住民、学識経験者、関係自治体首長の意見を別々に聴取する、三部会方式が採られるようになった。それは吉野川に始まり、全国的に広がりつつある。しかし、吉野川で見たように、三部会方式は各立場間の意見交換を阻害する等の弊害が多く、住民意見を聞き置くだけに終わりかねない。整備計画策定手続の運用は、淀川水系流域委員会から逆行してきていると評価せざるを得ない。

以上のように、1997年改正で導入された住民参加手続は、淀川水系流域委員会における先進的な運用や、長野県の実践、武庫川流域委員会の実績、などの成果を生んだが、大方の運用は住民参加を実現するものではなく、最近の、淀川流域委員会の休止や三部会方式の広がりはこれらの成果に逆行するものである。また、基本方針策定手続に住民参加がないことが、河川管理の計画制度における住民参加を拒む大きな壁であることも明らかとなった。こうして、当連合会シンポジウムにおける議論を見る如く、ダムや河口堰などの大規模河川工事をめぐる住民と河川管理者の対立と相互不信は、依然として解決されないままに続いている、むしろ、深まりつつあるともいえる。

2 現行（1997年改正）法の問題点

これら改正後の状況は、改正法第16条及び第16条の2の規定が実効ある住民参加を実現するには不十分なものであることに起因する。

行政計画として河川管理の計画制度を見た場合、基本方針は整備計画の上位計画と位置づけられるため、整備計画が住民参加によって策定されたとしても、基本方針がその内容を考慮しなければならない関係にはない。整備計画策定手続における住民参加が基本方針の内容に反映する制度的な保証はないのである。実際、基本方針は、整備計画とは無関係に、しかも地元流域から離れた国土交通省本省において独自に定められた。基本方針の策定手続に住民参加のないことの問題点があらためて浮き彫りとなった。

また、整備計画の策定手続の運用が、淀川水系流域委員会から肱川流域委員会、さらには三部会方式に至るまで、河川管理者の姿勢によって恣意的ともいえるほどバラツキが生じるのを可能にしている原因是、法16条の2の規定が住民参加規定としては不十分であることがある。即ち、同条の住民参加に関する第3項と第4項には、いずれも、「必要があると認めるとき」と限定がされている。これを除いてみても、その文言が、第3項は、学識経験者の意見聴取手続として、従来どおりの審議会規定と何ら変わらないものであるし、第4項も、住民意見について「反映」の文言が入ったものの、「(反映)させなければならぬ」わけではなく、「(反映)させるために必要な措置を講じなければならない」と回りくどい文言で、文言上は、聞き置くだけに終わっても、公聴会を開催したという事実だけで「措置を講じ」たものとして免責されかねないものとなっている。

1997年改正に対する住民の期待に反し、第16条と第16条の2の規定は実効ある住民参加の実現を担保する文言としては不十分だったのである。

3 更なる改正の必要とその目指すべき方向

現在、河川整備の課題は、治水に限ってみても、近年の都市化の拡大と超過洪水の発生により、堤防やダムなど河川管理施設だけで100%の安全を確保することはできない。河川区域内だけでもって、治水安全度を追求することは、他方で河川の自然生態系を破壊し、利水にも悪影響を及ぼすなど弊害が大きい。自然における水と物質の循環系を担う河川の本来の姿を保全しつつ、流域住民の必要最小限度の

安全を確保するためには、従前の河川法が対象としてきた河川区域を越え、流域全体の土地利用や森林管理の問題も視野に入れる必要がある。しかし、流域全体の土地利用規制については、様々な権利や利害関係が絡み、縦割り行政の壁も厚い。流域治水の具体的方策は、各河川の自然的歴史的社會的事情に応じた内容であるべきで、画一的に決められるものではない。それこそ流域住民の理解と納得の下でなければ進められない問題であり、勝れて住民参加の問題である。2000年12月19日、河川審議会は中間答申「流域での対応を含む効果的な治水の在り方」を提言したが、そこにはすでに流域治水の端緒が示されていた。そして、現在、世界的な趨勢は、健全な水循環系の実現のための流域管理の在り方と、これを流域住民の自治によって進める方策を模索している。

1997年改正からすでに10年を経過した今、現行河川法はそのような流域自治に向けて進化する方向で改正されるべきである。河川法は河川区域を越え、自然生態系における健全な水循環を実現することを目的として、これを流域住民の自治により、流域の全体の一体的管理をするための基本法として、抜本的に改正が望まれる。ただ、それには、森林管理や土地利用規制、農地の利用など関係諸法令や諸制度との間で解決すべき問題が多く関係行政機関と連携するための縦割り行政の壁も厚い。これら問題点の洗い出しと解決には多くの労力と時間が費やされると予想されるところ、国と各自治体は、河川管理者を中心として、その調査研究を進めるべきである。また、この調査研究は本提言にかかる流域委員会、及び住民との協働によって進められなければならない。

4 当面する喫緊の課題に対する三つの提言

前述したように、1997年改正において、住民参加は、改正法の文言には十分に実現されなかった。流域自治においては、河川管理者と住民との対話と協働が不可欠であるところ、現状は、改正前からの大規模河川工事を巡る河川管理者と住民の対立と相互不信が今なお続いている、改正法に寄せた期待と実際の運用のギャップにより、むしろ深まってさえいると思われる。

流域自治に向けた改正には、未だ解決すべき困難な課題が山積しているが、現行河川法の下での、この、河川管理者と住民の対立と相互不信は、当面の喫緊の課題として解決されなければならず、そのためには、現行河川法の第16条(基本方針)と第16条の2(整備計画)の規定を実効ある住民参加の実現を担保するに十分な規定へと改正しなければならない。流域自治の実現も、住民参加の度合いが駆動輪となって実現していくものと考える。そして、当面実現すべき住民参加の方策としては、すでに実践された淀川水系流域委員会、長野県の経験、武庫川流域委員会の実績がモデルとされるべきと考える。

以上より、当連合会は、河川管理行政において住民参加を実効あるものとするために、標記のとおり三点を提言する。

提言の趣旨1は、基本方針の策定段階からの住民参加手続を採用すること、である。これは、今まで述べたように、河川管理の基本となる基本高水や計画高水流量は基本方針で定められるところ、ここに住民参加手続を入れなければ、河川管理行政における実行ある住民参加は実現できない。国土交通省は「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」(2003年6月30日)を定めている。ダム等の大規模な河川整備の「構想段階」とは基本方針に他ならず、同ガイドラインによれば基本方針に「住民参加手続きを実施する」べきである。

提言の趣旨2は、住民参加の具体的方策として、淀川水系流域委員会や長野県の経験、武庫川流域委員会をモデルとした、次のような流域委員会を法定すること、すなわち、流域住民らと専門家等が対等な立場で議論する常設的継続的な協議会であって、同協議会は河川管理者と十分対話しつつ、基本方針や整備計画に関して、原案や素案の段階からその内容について意見を述べ、実施に関して、進捗状況の監視や問題点の指摘なども行い、方針や計画の変更についても変更原案や素案の段階から、何時にも自主的に意見を述べられるものとし、河川管理者はその意見を尊重するものとすること、そして、このような流域委員会を河川法上の法定機関として明記すること、である。淀川水系流域委員会、長野県、武庫川流域委員会の成果

と経験を継承しつつ、それを流域自治に向けた、河川管理者の合理的意思決定を担保するための、住民参加による常設的継続的審議機関と位置付け、基本方針と整備計画の策定段階のみならず、モニタリングやフォローアップも行うものとし、河川管理者との間で十分に対話し、意見を言う機関として河川法上も明記すべきである。委員会の構成や内容は、主に、専門家と流域住民が対等な立場で議論する協議機関とし、流域住民は、流域内の様々な意見を反映するよう配慮して公募により選任されるものとし、公募の方法は公正かつ透明性を確保したものとし、その他に、関係諸団体の代表や自治体関係者、利害関係者などを構成員とするか否かは、各地の事情に応じて決めるべきである。

なお、関係自治体の意見については、現行法の整備計画の策定においても第16条の2第5項で首長の意見を聴く手続があり、同様の手続が基本方針においても取り入れられて良い。また、首長が意見を述べるにあたっては、各自治体の条例で住民参加手続に拠るものとされるべきである。

このような協議会の設置については、そもそも改正前の1995年河川審議会答申がすでに「河川環境流域協議会」の設置を提言していた。

また、上記の国土交通省のガイドラインでも、「構想段階における住民参加手続き」の具体的方策として「学識経験者等及び当該事業に関係を有する住民代表、事業団体、地方公共団体等の関係者からなる意見の集約・調整を図るための協議を行うための組織を設置する。当該組織の構成員は、広く意見が代表されるように配慮しつつ人選して、任命するものとする」という内容の組織の設置が示されている。

提言の趣旨3としては、基本方針と整備計画を一体的整合的に策定するとするものである。現在、一級河川については、河川管理者が国であるところ（河川法第9条）、基本方針の策定は国土交通省本省において行われるが、整備計画の策定については、権限の委任（河川法98条）により、地方整備局等が行っている。しかし、基本方針と整備計画はもともと工事実施基本計画として一体の計画だったのであり、実際にも、長野県や兵庫県武庫川の例に見られるように、これらを一体的総合

的に策定するほうが合理的である。よって、一級河川についても、地元流域の事情をよく知る各地方整備局等に委任するのが合理的であり、そのため、権限の委任の除外事項（河川法施行令 53 条）から基本方針の策定・変更（同条第 1 項 1 号）を削除すべきである。

基本方針を委任事項から除外している理由については、基本方針が、治水安全度の全国バランス等を考慮しつつ、長期的な観点に立って定める河川整備の最終目標であるから、その内容の客觀性及び公平性を十分に確保する必要がある、と説明される。しかし、治水行政による恩恵と危険を負担するのは流域住民であり、治水安全度の選択こそ流域住民の意思が尊重されるべきである。副大臣等で構成される「道州制の検討に関するプロジェクトチーム」（平成 17 年 10 月 27 日中間報告）では、社会資本整備関係の主な議題として河川管理の事務を道州に移譲することが議論されているが、道州制の是非はともかく、副大臣らから見ても、河川管理の事務が地方整備局等に任せられないものではないことを示している。地方分権、流域自治の観点から見て、治水安全度の選択は地元の流域の意思決定に任されるべきものと考える。

以上のとおり、本提言に係る改正点は、現行河川法について喫緊に解決されるべき当面の改正点を提言するものであるが、それは国全体の諸政策の方向に沿うものであって、各種公共計画の策定において進められている住民参加の現状に鑑みても、早急に実現されるべき内容である。

以上