

## 『淀川水系流域委員会 意見書』へのコメント

2004.6.6

滋賀大学 近藤 学

## [1] 分析視点

1997年5月、河川法が改正された。その主要な点は、(1)法の目的に「河川環境(水質、景観、生態系等)の整備と保全」を導入・追加したこと、(2)河川管理の意思決定方式(計画制度)を一段階方式(第十六条)から「河川整備基本方針」と「河川整備計画」の二段階方式に変更(第十六条の二を追加)したこと、(3)河川整備計画の案を作成する場合に「河川管理者は・・・公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるため必要な措置を講じなければならない」(第十六条の二の4)としたこと、(4)「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」に関する情報の公開(第十六条5、第十六条の二6)を義務付けたこと、である。

これまで、建設大臣(実質的には水官僚)が河川審議会と関係都道府県知事に意見を聞いて決めていた「工事実施基本計画」(形式的には閣議決定による承認と、国家予算の国会承認が必要)による一段階方式が改められ、「河川整備基本方針」を大臣が定めたあとに、「河川整備計画」を学識経験者や住民の声を反映して定めなければならない方式に切り替わった。特に住民の役割については一歩踏み込んだ評価がなされ、「河川整備計画」に意見を述べる機会をあたえるのみでは十分でなく、その意見を積極的に反映させるべき措置を講じるべきことが法律に規定されている。

今回の改正は1964年の河川法改正以来の大型改正と期待されているが、他方で若干の問題点がある。

(1)「環境の保全」を目的に追加したというが、従来の利水中心の河川管理のやり方(水需要予測の過大さ、ダム建設中心の河川管理のあり方、浪費的公共事業による財政赤字の深刻化など)を根本的に反省するのではなく、「環境」に配慮するという新たな装いのもとで河川開発事業を推進してゆくという基本的姿勢は変わっていない。また、後に述べるように開発と環境保全を統合的に追及してゆくためには河川法の枠組みでは不十分である。

(2)「住民参加」が歌われているが、住民を対等のパートナーと位置づけるのではなく、あくまでも意見を聞き置く対象としてしか位置づけられていない。法律的には、住民の意見は「反映させる」べきものではなく、「反映させるため必要な措置を講」ずればよいのであるから、形式的に「公聴会」等を開催し、住民に賛成あるいは反対の意見を述べさせる機会さえ与えれば、河川法の責任は果たされるのである。

(3)従来の河川開発事業の意思決定システムは便益を受ける人間(地域住民)と費用負担の決定を行う人間(一級河川は中央政府が負担)の関係が断ち切られてきたことが財政赤字を膨らませる一因であったが、新しい方式も、やはり便益を受ける人間と費用負担を決定する人間の関係が断ち切れ、財政赤字に歯止めを掛ける仕掛けにはなっていない。

上記のような問題点はあるものの、「河川整備計画」づくりの過程に住民の要求をある程度盛り込む可能性が生まれたことは積極的に評価したい。そこで、重要となるのは、住民運動等がこれまで批判してきた論点がどのように「河川整備計画」に盛り込まれてゆくか、という点である。

## [2] 「淀川流域委員会」の法的位置づけ

淀川流域委員会の中でどのように立派な議論がなされ、すばらしい結論が得られたとしても、それを「河川整備計画」に反映させる法的保証がなければ、まさに「絵に描いたもち」でしかない。この点で、淀川流域委員会の法的位置づけには若干の問題がある。

(1) この委員会には「河川整備基本方針」を修正させる法的権限はない。この「基本方針」には、洪水対策についての基本的考え方やその事業規模を決定する上で重要な基本高水量、計画高水流配分などの「その管理する河川について、計画高水流量そ

の他当該河川の河川工事の実施及び河川の維持についての基本となるべき方針」が含まれるが、これに対して委員会として意見を述べる法的権限は与えられていない。いわば河川利用の大枠は別のところで決められてしまう構造になっている。

- (2) この委員会の役割や意見を述べるができる範囲が事実上限定されていることである。まず、開発資金の節約や新たな住民負担の検討（水源税や環境税の導入、地下水の有料化など）、従来の水資源開発に関する財政負担システムの見直し（アロケーション方式や国庫負担率の見直しなど）等の財政問題に意見を述べることはおそらく期待されていない。また、環境を含むことにより、従来の河川局の仕事の範囲を超えた他省庁にかかわる調整が必要となるが、こうした新たな流域計画・管理機関の設置を含む河川法改正の論点はおそらく期待されていない。さらに、真に河川利用のあり方について総合的かつ長期的視点にたつて検討を加えるとするならば、その利用者である企業や自治体の関係者をも一堂に会して議論を戦わせ、互いの立場や理解を深めることが重要である。しかし、この委員会は学識経験者に委員が限定されており、総合的観点からの河川利用の検討を行えない委員会構成となっている。（河川局と都道府県、河川局と住民は別途議論する形になっている）この点で、流域委員会は河川局にとっての唯一のカウンターパートではなく、（学識経験者、地方自治体、住民という）「三者の中の一つ」の存在であるに過ぎない。結局のところ、淀川流域委員会は河川局（メーカー）と利用者全体（ユーザー）が対等の関係で向かい合う機関ではなく、河川局の下部組織ないし応援団の役割を基本的に期待され、位置づけられているのである。
- (3) 河川管理者が自治体や学識経験者や住民の声をどのように、あるいはどの程度聞か、あるいは聞かないかは、河川管理者の裁量である。この委員会には自らの答申を河川管理者に強制する法的権限は一切与えられていない。

淀川流域委員会には上記のような問題点があるが、他方で「淀川モデル」とも呼ぶべき積極的な側面があることも評価しておきたい。第一は、委員の選定方式である。委員の総数は53名となったが、近畿地方整備局は4人の中心的な学識経験者（土木工学、生態系、文化人類学、法律家）を選定したのみであり、他の49名の委員の選定や構成はすべてこれら4名の学識経験者に一任した。第二に、学識経験者（専門家）の概念を拡大し、いわゆる住民運動家をもその地域の実情に詳しい「専門家」として任用可能としたこと。第三に、委員同士の情報意交換や議事録の作成などの事務業務を第三者（三菱総研）に委託し、議論の自由度を高めたこと。第四に、近畿河川整備局は淀川流域委員会に対して、河川整備計画の是非に関する具体的な検討を要請したにとどまらず、20～30年先を見越して、河川行政のあり方や理念に関する討論も許容したこと。こうした委員構成とそこで行われた議論のプロセスは、いわば近畿地方整備局の予想を超えた結論を導き出すことを可能としたのである。

### [3] 『意見書』へのコメント

(1) (流域委の『基礎原案』に対する総合評価と姿勢) 上記の様々な限界を踏まえたうえで、淀川流域委員会としてはこれまでのダム建設中心の河川開発のあり方に対する真摯な反省・検討を踏まえ、「新たなダムは原則として建設しない」という原則にたつて、『提言』（2003.1）と『意見書』（2003.12）を作成されたことは全体として高く評価される。しかし、近畿地方整備局は、その『基礎原案』において、例えば丹生ダムや大戸川ダムなどの重要な問題については結論を先送りし、流域委員会の基本テーゼをまったくといっていいほど受け入れようとはしていないし、そもそもこれまでの河川開発のあり方について反省などしていない。（従来の河川開発への反省は重要である。例えば、琵琶湖総毎秒40トンの新規取水が過大であったと認めるなら、琵琶湖の水位低下対策として丹生ダムを考えるのではなく、洗堰の操作ルールを変えれば済む）他方では、国土交通省のHPでは流域委員会の提言に対して堂々と「必要なものは必要として進めていく」と主張している。これ

からのダム建設をどうするかという重要問題で、淀川流域委員会の2年10ヶ月に及ぶ仕事がかたがた無視される可能性があることについて流域委員会はどうか評価されるのだろうか。『意見書』では、『基礎原案』に対して「その重要な部分において、流域委員会が提言した内容をできる限り尊重し、反映し、具体化しようとするものとなっている」と評価しているが、この評価は過大評価ではないか。逆に、もっと積極的に『基礎原案』が従来の河川開発のあり方の真摯な反省から出発していない点を明確に批判すべきではなかったか。

(2) (河川法の限界) 環境保全や水質回復、生態系保全といった問題を目的に加えることは本来、河川法の本来の趣旨とは矛盾するものである。河川法は河川開発工事、河川整備工事を行うための法であり、真に開発と環境保全の対立を克服しようとするならば、開発と環境保全を統合した新たな法律の制定や推進機構の設置を考える必要がある。(例えば、オーストラリアのマレー・ダーリング流域委員会 Murray Darling Basin Commission) そしてその活動を支えるための新たな財政システムの構築(流域環境税の導入や大規模地下水利用の有料化など)を考える必要がある。流域委員会はこうした新しい水管理システムの改革提言や河川法の限界も視野に入れるべきであった。(『意見書』においても「統合的な河川環境の管理システム」、「琵琶湖・淀川流域水質管理協議会」などの議論が行われており、その点は評価されるが、それは現行の河川法体系の範囲を超えた問題である。流域委員会が議論すべきは、河川法の限界であり、こうした統合的な河川環境の管理システムを可能とするような法改正ないし新法の設置である)

(3) (個々の事業に対して可否を論じることの危険性) 『意見書』では「Ⅱ 淀川水系河川整備計画基礎原案に係る具体的な整備内容シートに対する意見」において、合計170件もの具体的な工事についてその可否を判断し、例えば「早期に実施」を提言している事例が45件ある。このように具体的な工事の一つ一つに流域委員会として可否を判断することは流域委員会の必要な仕事なのだろうか。またこうした個々の具体的な工事の必要性について流域委員会が判断することが可能なのだろうか。もし責任ある結論を得ようとするならば、計画の詳細、事業の必要性や妥当性に関する周辺情報、当局側の説明、地元の利害関係者へのヒアリング、事業規模の妥当性、資金確保の見通し、など膨大な資料を検討したのかどうか、が問われるだろう。もし、こうした検討もなく、事業の可否を判断したとするならば、それは結果として、河川局(河川管理者)の予算の獲得に利用された、と見られても仕方ないのではないか。

(4) (住民参加の目標設定) 住民参加について様々な努力を読み取ることができる。この点は流域委員会の活動を高く評価するが、例えば「河川レンジャー」はごみの不法投棄を監視する程度の単なる安上がりのパートの国交省職員ではないはずである。住民がわざわざ時間を割いて河川保全に主体的に参加するには、大きな運動の目標の共有が必要である。例えば、官民協力して、魚が遡上できる河川環境を復活しようとするのであれば、ダム建設の見直しや垂直護岸の河川改修はやめなければならない。また、内湖の復活や既存ダムの撤去、湖岸道路の再自然化といったことまでも視野に入れなければならない。こうした目標をあいまいにしたままで住民参加を呼びかけるだけでは住民の心は決して動かないだろう。『意見書』はこうした行政と住民が共有できる運動の目標の設定、及び河川法や河川局という既存の行政機構の中でそうした住民との協同運動の展開が可能かどうかについても問題を提起すべきであった。

(5) (財政問題の扱い) 財政問題を一切扱わないで河川改修事業の是非を論じるといふことの問題性。公共事業にはお金がかかるのであり、これまでは誤ったシステムで動いてきたからこそ財政赤字が深刻化したのである。財政赤字を生まない公共事業の意思決定システム(費用負担と便益が連動したシステム)を提案すべきである。その際、重要な論点は河川管理の地方分権化という視点であろう。

(6) (スーパー堤防の必要性) スーパー堤防(高規格堤防)の建設について高く評価している(淀川左岸における早期事業着手を主張)が、コストも含めて、費用と便益をトータルに検討して出した結論なのか疑わしい。

(7) (水利権の再配分) 水利権の調整について言及されているが、その検討の義務化、具体的な調整システムについてもっと踏み込んだ提言がほしかった。例えば、オーストラリアのマレー・ダーリング流域委員会では毎年 4800 万ドルの水利権売買 (water trading) が行われて、水利用の効率化・適正化を図っている。世界の経験にもっと目を開くべきである。

(8) (河川整備の調査・検討期間中の地域開発のあり方) 7-3 で「調査・検討の間は地元の地域生活に必要な道路や防災上の途中で止めることが不適當な工事以外は着手しない」とわざわざ書いてあるが、ここまで書く必要はないと考える。ダム建設を強行するために住民をアメとムチで強制してきた過去の歴史を振り返れば、学識者の名のもとに、こうした文言が「行政圧迫」を正当化するために使われる可能性があることに配慮すべきであった。

(9) (住民への情報公開への視点) 『基礎原案』のダム開発の推進理由が極めて抽象的で一面的な点を批判していることは高く評価されるが、流域委員会には通常は住民が触れることができない情報を住民に公開する役割もあると考える。例えば水利用の実態や河川開発にかかる費用について、具体的な数字を挙げた批判がほしかった。また、河川開発と財政赤字の関連についても踏み込んだ分析がほしかった。

以上、問題点のみを列挙したため、全体として淀川流域委員会の活動を正しく読者に伝えていないのではないかと危惧する。言うまでもなく、評者は淀川流域委員会の活動を、与えられた枠組みの中での基本的な方向性としては誤っていないし、日本におけるその先進的役割については高く評価している。特に

- ・ ダムでダムを代替するという「利水容量の代替」を否定している点
- ・ 治水に関し、河川対応のみでなく流域対応とのセットで治水を考える点
- ・ 琵琶湖の環境を守るために高時川の環境を悪化してもかまわない、とする環境代替の考え方を否定している点
- ・ 『基礎原案』が水需要予測と実績の乖離の原因について分析を加えていないことを批判している点
- ・ ダムについての分析

については大いに参考になったことを付言しておきたい。