

## 流域委員会方式の成果と限界

今本博健

### 流域委員会の実態

河川法の改正により、第十六条の二の第 3 項に「河川管理者は、河川整備計画の案を策定しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識を有する者の意見を聴かなければならない」と規定された。

だが、法令には「意見を聴く」具体的な手続が規定されず、どう運用するかは河川管理者の裁量に委ねているため、法改正の趣旨を生かすかどうかは河川管理者の意欲次第となっている。流域委員会は学識経験者の意見を聴く一つの方式であるが、これまでに河川整備計画が策定された 22 水系 24 河川ではいずれもこの方式が採用されてきている。

ただし、流域委員会の実態は水系によって大きく異なる。

- ・流域委員会以外の名称が用いられることがある。
- ・流域委員会は、河川管理者、委員会委員、一般傍聴者、事務局の 4 者で構成されることは共通している。
- ・委員会委員の任命権者は河川管理者であるが、選出の方法は水系によって大きく異なり、河川管理者が直接選出する場合と選考委員会が候補者を選出する場合がある。また、公募を行うかどうかも水系によって異なっている。
- ・一般傍聴者に発言機会を与えるかどうかも水系によって異なっている。
- ・事務局についても第三者に委託する場合と河川管理者自らが兼任する場合とがある。

2005 年 12 月に開催された日弁連の公害対策・環境保全委員会のシンポジウムでは、同委員会が全国の流域委員会の実態を調査した結果を、「その設置・活動状況を見るに、単に法の要件を満たすために形式的に設置されたとしか評価できないものがその大半であり、この設置を求めた法の趣旨が反映されているとは到底言い得ない状況であった」と報告している。

### 望ましい流域委員会像

流域委員会を構成する 4 者がそれぞれの役割を真摯に務めることが委員会の審議内容・結果を支配する。それぞれに望まれる役割をまとめる。

河川管理者：法改正の趣旨を生かす意欲をもつことが最低限必要である。

委員会委員：委員は自己の専門的な知見に基づいて真摯に審議しなければならない。

- ・委員の選出は推薦・公募を原則とする。
- ・従来の学識経験者の範疇に捉われずに選出されている。
- ・多様な分野から委員を選出する。
- ・男女比・年齢層を考慮する。
- ・審議は公正かつ論理的でなければならない。
- ・委員会意見のとりまとめは、事務局に一任せずに、委員自らが行う。

一般意見：積極的な聴取による委員会審議への反映

- ・一般傍聴者の発言時間を確保する。
- ・意見が寄せられるのを待つだけでなく、現地にでかけて積極的に一般意見を聴取する。
- ・一般意見を審議の参考とする。

事務局：公正性・透明性の確保が重要である。

- ・河川管理者が事務局を兼ねるのは好ましくない。
- ・第三者の民間会社への委託が望ましい。
- ・迅速かつ正確な事務処理が必要である。

委員会の運営：自主的・民主的な運営が望まれる。

- ・審議には十分な時間をかける。
- ・会議および会議内容は徹底的に情報公開する。
- ・委員会としての合意形成を目指すものの、少数意見も尊重する。

### 淀川水系流域委員会の経緯

河川管理者の決断：河川法改正の趣旨を生かす意欲をもって流域委員会の設置に取り組んだ。

- ・淀川水系河川整備基本方針の日程すら未定の早い段階で委員会の設置準備を開始した。
- ・準備会議の委員を、必ずしも公共事業に好意的とはいえない者を含めて、多分野の学識経験者に委嘱した。

準備会議：流域委員会のあり方についてつぎのような答申をした。

- ・委員会の組織構成(委員会・地域部会)
- ・公募方式による委員の選出(学識経験者の範囲の拡大)
- ・会議および会議内容の公開
- ・一般意見の聴取と反映
- ・運営の民間会社への委託

流域委員会：「河川整備計画原案についての意見」および「関係住民の意見の反映方法についての意見」の答申を目的として設置され、のち「河川事業・ダム事業にかかる再評価及び事後評価についての審議と意見」の答申が目的に追加された。

- ・キャッチボール方式による議論の積み上げ
- ・河川整備計画原案作成についての新たな審議のプロセスの採用：河川整備の現状と課題についての説明 河川整備のあり方についての提言 基礎原案の作成 基礎原案への意見 基礎案の作成 基礎案への意見
- ・丁寧な審議(委員会・地域部会・テーマ別部会・作業部会など)
- ・積極的な一般意見の聴取
- ・委員の分担執筆による提言・意見のとりまとめ
- ・委員の無記名投票による委員長・部会長の選出
- ・適度な緊張感のもとでの河川管理者と流域委員会との協働

### 淀川水系流域委員会の成果

2003年1月に発表した「新たな川づくりを目指して」と題する「提言」は、これまでの河川整備のあり方を抜本的に変えようという斬新な答申であった。

- ・河川や湖沼の環境の保全・再生を重視する。
- ・いかなる大洪水に対しても被害を回避・軽減することを目指す。
- ・水需給を管理し、一定の枠内でバランスをとる。
- ・河川生態系と共生する利用を図る。
- ・多様な意見を聴取し、計画づくりに参加してもらう。
- ・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と、他に有効な代替案がなく、社会的合意が得られた場合に限り建設する。

河川管理者はこの提言を参考に河川整備計画基礎原案を作成したが、流域委員会は提言の反映が不十分であるとする「意見書」を答申した。主な論点を示す。

- ・河川環境については調査検討が不十分である。
- ・越水を考慮した堤防補強が必要である。
- ・水需要予測の精査確認が不十分である。
- ・高水敷の都市公園的利用の見直しが不十分である。
- ・住民意見の聴取が不十分である。
- ・ダムの効果に疑問があり、代替案についての検討も不十分である。

河川管理者は流域委員会の「提言」「意見書」をかなりよく反映させた河川整備計画基礎案を作成するとともに、直ちに一部を実施した。主な反映点を示すが、他の各種委員会の意見が総合的に反映されたもので、流域委員会のみ成果ではないものも含んでいる。

- ・とくに琵琶湖の環境についての調査が充実され、河川の縦断方向の連続性を確保するために魚道の新築・改築が行われ、流水の攪乱機能を確保するための高水敷の切り下げや堰操作の試行が実施された。
- ・浸透および侵食に対する堤防補強が実施されるとともに、越水対策についても実験的検討が開始された。
- ・水需要の実態を公表するとともに、節水キャンペーンを実施した。
- ・高水敷における運動施設の縮小方針を打ち出した。
- ・ファシリテータ方式による対話集会・パブリックコメント・公聴会を実施した。
- ・事業中の5ダムの本体にかかわる工事を凍結するとともに、のちに2ダムを「当面実施しない」という方針を打ち出した。

### 淀川水系流域委員会の問題点

- ・流域委員会は河川管理者・委員会委員・一般住民(傍聴者を含む)・事務局の4者が協働してはじめて機能する。いずれかが怠慢であれば機能しない。
- ・とくに重要なのは河川管理者の「意欲」である。この点、淀川水系の河川管理者は改正河川法による河川整備の新しい理念の具体化と充実した住民参加手続きの実施について並々ならない強い改革の意欲をもち、流域委員会に対応した。このことが淀川水系流域委員会を機能させたのであって、人事異動等によって河川管理者の対応が変われば機能しなくなる恐れがある。
- ・委員会委員も真摯に審議した。このことが河川整備の理念を抜本的に変える必要があるとの提言に結びついた。とくに「ダムは原則として建設しない」という提言は社会の注目を集めたが、同時に淀川水系流域委員会はダムを完全否定したとの誤解を生じ、河川管理者を苦境

に立たせた。しかし、こういった委員会の基本姿勢は委員が交代することによって変化する可能性がある。

- ・一般意見の多くは河川管理者に向けたものであって、委員会の審議に直接役立つものは少なかった。
- ・事務局は民間会社が担当したが、交代ごとに慣れるまでに時間を要した。
- ・年間数 10 回から 100 回近くの会議が行われたため、本業をもつ委員にとっては出席すること自体が困難であり、NPO 関係委員にとっては NPO 活動との調整に苦労したようである。委員会経費も莫大であった。

### 吉野川水系方式との比較

吉野川水系の河川整備計画の策定ではつぎの 5 つで意見を聴く方式を採用している。

- ・吉野川学識者会議
- ・吉野川流域住民の意見を聴く会
- ・吉野川流域市町村長の意見を聴く会
- ・パブリックコメント
- ・公聴会

吉野川での意見聴取は始まったばかりであり、会議の詳細な内容がまだ公開されていず、現段階で評価するのは早すぎるが、最も大きな争点である「抜本的な第十堰のあり方」を除外しており、河川管理者の腰が引けているとの印象が強く、「意欲」を感じることができない。

淀川水系の方式と比較すると、表面的には変わるところはないものの、一部に恣意的な矮小化が見られる。

- ・学識者会議は、委員のほぼ全員が大学の学者あるいは一般の研究者で占められており、審議の段階から一般意見を反映しようとした淀川とは基本姿勢が異なる。会議の趣旨は、「吉野川の河川整備」に関して、「学識経験を有する者が意見交換を行うとともに、それぞれの立場から必要な意見を述べる」とされており、会議としての意見をまとめるのか、個人の意見を言いつけなしにするのか、判然としない。事務局を河川管理者が担当していることも問題である。委員の選考過程も不透明であり、河川管理者がこれまでの流域委員会方式を恣意的に矮小化しているように感じるが、誤解かもしれない。
- ・流域住民の意見を聴く会はファシリテータ方式を採用している。吉野川ではファシリテータを NPO 法人に委嘱している。ファシリテータを起用した住民との対話集会は淀川でも試行されたが、住民がこの方式に慣れていないこともあって、多くの問題を残している。
- ・市町村長の意見を聴く会を公開で行っていることは評価できる。淀川では個別に意見を聴いたようである。
- ・パブリックコメントや公聴会については、淀川でも行われたが、吉野川ではまだ実績がないのでコメントを避ける。
- ・吉野川では、意見を聴くまえに、河川整備計画素案がすでに示されている。それぞれがどのような意見を述べるのか、興味をもって見守りたい。

以上