

# 河川法に「住民参加」が入った時



(財) リバーフロント整備センター 理事長 竹村 公太郎

2006年の「RIVERFRONT Vol.56」の巻頭で、平成9年の河川法大改正に当たって河川法第1条の目的に「環境」が入った時のエピソードを記述した。この河川法改正では「環境」を河川法の目的に入れると同時に、重要な改正点があった。それは、いわゆる「流域住民参加」の規定であった。

現在、全国各地の河川において、流域住民の意見を聞き、その意見を反映していく河川行政は、当然のように進められている。実は、この「流域住民参加」を河川法に組み入れることには、「環境」を入れると同じように、法律論上の困難な壁に遭遇した。

## 「流域住民参加」は暗礁へ

平成の改正河川法の第16条の2項に、いわゆる「住民参加」が次のように新しく規定された。

「河川管理者は河川整備計画の案をしようとする場合において…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。」

この16条の規定によって、各地の河川で委員会の開催や説明会や公聴会が展開されている。それ以前の河川法、つまり昭和39年に改正された河川法では、河川整備の基本となる「河川工事実施基本計画」の策定や個別事業計画立案の過程で、流域住民の意見を聞き、意見を反映させる規定はなかった。平成の河川法改正では、この河川整備の計画策定の過程で、流域住民の意見を反映させる手続きを法文で規定しようとしたのだ。

しかし、その「住民の意見を反映させる」ことは、従来の国土管理の法体系とは馴染まなかった。「河川整備計画を策定すること自体は、なんら具体的な個人の財産権に抵触することはない」という理由で、この「流域住民参加」の実現は一時暗礁に乗り上げてしまうこととなった。

## 個人の財産権を侵すのか？

従来、国土管理の行政において、計画段階で住民の意見を聞く規定は、極めて限定的であった。つまり「その計画自体が、住民の私有財産を侵害したり、私有財産に制限を与えてしまう時」というものであった。平成8年当時、建設省が所管する数多い法律のなかで、住民の意見を聞き、反映させるという規定は、2つの法律に存在した。

それは「土地収用法」と「都市計画法」であった。土地収用法は、個人の財産を公の財産に強制的に移行させる法律であり、最も私有財産権への関与と制限が強い。この法律の第23条では「…事業の認定に関する処分を行おうする場合において必要があると認めるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならない」とある。

都市計画法は、都市計画区域の線引きによって、個人の土地取引の価格に大きな影響を与えてしまう。その第16条では「…必要があると認めるときは

公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を…」とある。

このように個人の私有財産に深く関与し、強く制限をかけていく2つの法律と同じ文言で、河川整備計画の策定時に住民の意見を聞くことが河川局の案であった。そのときの法制局の判断は、「河川整備計画の策定は、特定の個人の財産を侵害し、制限をかけるものではない。そのため、住民に意見を聞き、その意見を反映させる措置の条文は国土管理法としては馴染まない」であった。河川法改正で目的に「環境」を入れると同等に重要だった「流域住民参加」の規定が、岩礁に乗り上げる気配であった。

## 実績が法律に

ここでも、河川局は一丸となって法制局に「流域住民参加」の必要性の説明に当たった。厳しい法律論争で挫けそうになる私たちを支えたのは、やはり河川行政が積み重ねてきた住民との対話の実績であった。

その原点は、昭和30年代の下笠松原ダムの激しい反対闘争であった。そこで河川局が身をもって体験したことは、地元住民に耳を傾け、住民の不安を知ることの重要性と、事業の公共性を誠意を持って説明することの必要性であった。この下笠松原ダム以降、建設省のダム行政は、水源地域対策のための諸制度を世界に先駆けて整備していった。さらに、平成の世になると、長良川河口堰事業が社会的に大きな話題を呼んでいった。そこで河川局が経験し、知ったことは、直接の利害関係者以外の一般市民や反対派市民、マスコミとの誠意ある対応の重要性であった。

反対派市民と同じテーブルで対等に議論する円卓会議が、何度も公開の場で開催された。河川局はこの長良川河口堰の教訓から、ダム・河口堰のような大型公共事業は、学識経験者や地域関係者に事業評価をしてもらうという、現在の事業評価制度の萌芽となるダム事業審議委員会制度をスタートさせていった。公共事業においては、個別事業の実施段階ではなく、計画段階で流域住民に情報を提供し、計画の代替案も提示する。計画段階の入口で時間をかけて、流域住民へ説明し、流域住民の意見を聞き、その意見を反映させていくことが、その地域の公共性の実現にとって最も早道である。

これらのことを、河川局は長く苦しい様々な経験から学んだ。そのことを法制局に誠意をもって説明した。結局、法制局もこの法文を入れることに同意してくれて、国会に提出され成立した。

この「住民参加」の条文は、近年の住民参加という流行で登場したものではない。先輩たちが河川行政の現場での長く苦しい経験を積み上げた歴史の延長線上にあり、後輩たちに未来の新しい河川行政の展開を託したのであった。