住民参加による計画論，公共事業の変化と展望

—川辺川ダム建設・国営川辺川総合土地改良事業計画の経緯を通して—

Change of Planning Theory and Public Projects brought by Residents Participation and Prospect of its Progress:
A Study in the Process of both Projects of Kawabegawa Dam and Kawabegawa National Land Improvement

中 島 熙八郎*

Kihachiro NAKAJIMA

はじめに

「住民参加」という言葉は1970年前後から目立って使われるようになったかと記憶しています。その後40年余の間、私は様々な研究調査や住民運動等に関わってきましたが、現段階における、私の「住民参加」に対する理解は、「住民参加とは、一定の方向性について合意を得たある種の事業について、具体的にその内容・進め方等に関する計画について、関係者として住民が参加すること。ただし、決定・実施主体を住民とすることに関しては、はっきりとした規定は行なわれていない」というものです。

さて、依頼されました論考のテーマは「住民参加による計画論，公共事業の変化と展望」という壮大なものであり、もとより、私の力量を超えるものです。しかし、前にも述べましたような認識を持ち、この10数年川辺川ダム問題や国営川辺川総合土地改良事業の現場近くに身を置き、関わってきた者として触れておくことは、将来の「公共事業」と「住民」との関係を考える上での経験知の一つとなるものと考え、敢えて述べることにします。

1 公共事業と住民参加との距離

結論から述べますと、公共事業（特に国直轄の）における「住民参加」という項目は、少なくとも現段階では存在しないと考えます。一般的には住民の意向（県知事等関係自治体首長も含め）が計画に確実に反映されるという制度上の保証はありません。ましてや決定に関する権限は一切、与えられていないことが、そのように断言する根拠です。この点に関しては、アメリカの社会学者シェリー・アーンスタイン女史の「住民参加の梯子8段階」で述べられる「住民の参加とは住民に目標を達成こ

とのできる権力を与えることだという。また、権力をともなわない『参加』はなきに等しい」という指摘がありますが、私の現実の体験からも言い得ることです。

(1) 川辺川ダム建設計画の場合

具体的に川辺川ダム建設計画に即して見て行きましょう。1966年建設省（当時、相良ダム建設計画発表→名称を川辺川ダムに、目的を治水から多目的に変更→五木村、直ちに反対表明→県議会「川辺川ダム関連基本計画」承認→五木村、「ダム反対決議」解除、本体工事を除くダム建設に同意→熊本県「川辺川ダム事業審査会」が「建設は妥当」と答申→仮排水路トンネル工事開始→建設省川辺川ダム変更計画告示→住民の変更計画への異議申立て。漁民がダム事業認定取消し訴訟提訴→国交省、共同漁業権等収用採決申請→国交省、同申請取下げ→国交省河川整備基本方針検討小委員会設置（11回で終了）→国交省「くまがわ・明日の川づくり報告会」開催→流域自治体首長、県知事が相次いで川辺川ダム反対を表明→「ダムによらない治水を検討する場」設置→国交大臣、川辺川ダム中止を表明→「五木村の今後の生活再建を協議する場」設置—という流れが45年にわたって続いてきました。この間、事業費は350億円から2,650億円（未承認ですが、最終的には3,300億円）にまで膨張しました。住民は反対表明、異議申立て、訴訟などの手段で計画に対峙してきましたが、制度としての「参加」の機会が与えられたことは一度たりともありません。

川辺川ダムは国（国土交通省）直轄の特定多目的ダムです。その意味は、国が（排他的に）管理する一級河川に、当の国がダムを建設する計画であって、建設の是非・計画の中身については国が決定するものです。河川法（97年改正を含む）において関係知事の意見を聞く、あるいは関係住民等の意見を聞くという条文はありますが、その意見が国の決定を拘束するという規定は見当たりませ

* 熊本県立大学環境共生学部 Faculty of Environmental and Symbiotic Sciences, Pref. University of Kumamoto
Key Words : 1) 住民決定, 2) 情報共有, 3) 世論 (住民の意思), 4) alternative, 5) 第二の環境税

ん。公募の市民を含め数百回にわたって継続された「淀川流域委員会」の意見を、結局国交省は無視したという事実が如実に物語っています。

(2) 国営川辺川総合土地改良事業の場合

次に国営川辺川総合土地改良事業についてです。この事業は、川辺川ダムに水源を求め、1市6町（後の町村合併の結果1市5町となる）にまたがる農業用排水、農地造成、土地区画整理を内容とするもので当初計画の規模は3,590ha、でした。土地改良事業は関係農民等住民からの申請事業であり、その点では国直轄のダム事業とは（法制度的には）決定的に異なります。

具体的には1983年、地元農民ら申請人34人が、土地改良の計画概要を作成→申請人らは、この計画概要について関係市町村長らの意見を聞き、異存がない旨の回答を受けた上で、同計画概要を関係市町村の掲示場に掲示→対象農家の同意取りが行われ、100%近い同意があったとして、これを前提とした書面を作成し、熊本県知事を経由して、農水大臣に対し、国が事業を行なうよう施行申請→翌84年、農水大臣は、熊本県知事と協議の上、異議がないとの回答を得た上で、事業実施が適当であると申請人らに通知→農水大臣は、専門家の意見を聞き、当初計画を定め、官報公告→約4週間、当初計画を関係市町村で縦覧→15日以内に異議申立てがなく、約2週間後に国営川辺川土地改良事業（当初計画）を確定→という法定のプロセスを踏んでいます。しかし、農家に「概要」であれ、このような計画を立て、一連の作業を行なうことができるのでしょうか。後になって新聞報道で「やらせ」であることが暴露されています（99年7月9日朝日新聞）。その後、1994年、「突如」示された変更計画（誰が申請したのか、そもそも申請があったのかは不明のままですが対象面積が3,010haに縮小されます）に対し、対象農民の一部が異議を唱えましたが、却下されました。そして「却下取消し」（土地改良法では不服のある者であっても、計画自体に対し直接裁判することができない）の裁判が起こされ、福岡高裁の控訴審で2003年5月に「計画の違法性」が認定され、異議を唱えた農民の勝訴となったのです。この間、農民・住民は異議申立て、訴訟という手段で計画実施を阻んできましたが、「参加」の機会は全くありませんでした。当初計画公示から27年、この計画は「休止」となっています。

2 わずかに抉じ開けた「住民参加」への扉

上記までのことであれば「住民参加」について語れる余地は全くありません。しかし、川辺川ダム建設、国営川辺川総合土地改良事業ともに、住民たちは僅かですが「住民参加」への扉を抉じ開けたのです。それぞれにつ

いて経過と内容を簡単に説明しておきましょう。

(1) 「ダムなし治水」を求め続けた住民の力

五木村が挙げてダムに反対、あるいは生活再建に奮闘している最中、人吉市をはじめとする流域では「ダム反対」の声は抑えられ、ダムやダムの水を求める勢力が五木村を包囲・孤立させるような状況がありました。そんな中、1992年人吉を中心に「清流球磨川・川辺川を未来に手渡す会」が結成され、これを皮切りに、「子守唄の里・五木村を育む清流川辺川を守る県民の会」など、流域だけでなく、県下一円、そして九州、東京にも川辺川ダム建設に反対する市民・住民の団体が次々と立ち上がっていきました。各団体は集会・署名・学習会・シンポジウムなど多彩な活動を展開していきます。この段階では国からすれば「外野席からの野次」程度に受け止められていたのかも知れません。転機が訪れたのは2001年の11月のことでした。「球磨川治水と川辺川ダム」と題する「川辺川研究会」のブックレットNo.4が発行されます。ダムを作らなくとも、ダム事業費の1/40程度の費用で治水は可能という、専門性の高い具体的な問題提起です。それまで沈黙していた国交省は、即座に「反論」を出します。同時に、財政難に苦しむ熊本県の潮谷知事（当時）は「川辺川ダム建設の大義について（国は）十分な説明責任を果たしていない」との発言を行い、同年12月の第1回を皮切りに「住民討論集会」を開催することになりました。その集会は、2003年12月第9回まで、延べ参加人数12,000人、住民を前にダム建設の是非を問う前代未聞の公開討論会でした。国（国交省）側の専門職員・学者と住民側（学者を含む）とが、登壇して議論を交わすというものです。総合調整役は県が買っています。

「基本高水流量」、球磨川の（人吉・八代地点における）流下能力、後に「森林の保水力」など治水の根幹に関わる問題が公開の場で討論されたことの意義はきわめて大きいと言えます。住民側は登壇者の旅費の工面、費用と時間のかかる国の情報開示の請求など、大きなハンディを抱えながら足掛け3年にもわたって、それを職業とする専門家集団と（マスコミは「平行線」と評価しましたが）対等に渡り合いました。その過程を通して住民側は河川工学等ダム・治水に関する知識を蓄えていきます。また「ダム反対」ではなく「ダムなしの治水を求める」という立場に発展していきます。つまり、川辺川・球磨川流域の治水について、国のダム建設という対策に対し、住民側はダムなしの治水というオルタナティブを提起する構図が次第に明らかとなったのです。

間接的には新たな土地改良事業計画の頓挫、直接的には、そのために余儀なくされた「共同漁業権等収用採決

申請」の取下げという事態によって、川辺川ダム建設計画は、実質的に「白紙」に戻りました。その後の推移については1-(1)で述べましたが、特筆すべきは、流域住民の変化です。それまで口をつぐんできた住民たちは、国交省が開いた「くまがわ・明日の川づくり報告会」の中（参加対象を地元住民に限定せず、一般参加も認めさせ、発言内容を記録しました）でも、その後の住民側の調査活動の中でも口を開き始めました。ダムを求めるのではなく、川との長い付き合い、水害被害等の体験を踏まえた川に対する認識や治水対策を積極的に語り始めたのです。それらをまとめたものが「ダムは水害を引き起こす一球磨川・川辺川の水害体験者は語る」というブックレット（2008年）で、「ダムなし治水」に向け、大きな力を発揮しました。その中では、ダム以外の堤防工事、宅地等の高上げ、河川改修（堆積土砂撤去など）が求められています。また「(昔のような) 静かな洪水であれば、ある程度は許容します」という発言も決定的でした。

川辺川・球磨川の治水の方法、実施について決定する権限は国（国交省）にあり、依然として「権力をともなわない『参加』はなきに等しい」状況に変わりはありません。しかし、住民の取り組みによって県知事・流域の首長が「ダム反対」を唱え、流域市町村が構成する「川辺川ダム建設促進協議会」の陳情内容が、「ダム建設実現」一辺倒から「治水対策実現」に変化しました。

このように、実質的には「住民参加」への扉は、僅かではありますが、住民によって抉じ開けられてきたと言えるのではないのでしょうか。

(2)「身の丈に合った」利水事業を求めて

1) 農民が裁判に立ち上がった背景

国営川辺川総合土地改良事業においては、どのように展開したのでしょうか。川辺川ダム建設計画が発表された当時、本事業の中心となった相良村高原（たかんばる）台地の農民にはダムから水を引き、水田を開いて豊かになることに大きな期待がありました。しかし当初計画の段階では既に「減反政策」が始まっており、その期待は潰えていました。また、農産物輸入自由化が進展し、農業経営の厳しい状況は深まり、高齢化・後継者不足も深刻化していました。このような状況で事業費負担、完成後の水代が不明なままの計画は、農業経営の将来大きな不安・不信を抱かせるものとなっていました。

始まりは1993年の農民による「川辺川利水を考える会」の結成でした。以降、2003年の農民側勝訴までの経過は1-(2)に示したとおりです。

その課程で、計画内容・対象農地の所在等詳細を見せない署名・印鑑取り、「水代はタダ」という虚構、推進

派による「同意撤回」の撤回強要や弾圧、死者の署名・捺印、職員による代筆や国による署名・捺印の変造等々、裁判を通して様々な事実が暴露されていきました。

2) 「新利水計画」策定に向けた事前協議

2003年5月16日、福岡高裁、農民側逆転勝訴後の同年6月16日午後4時から8時30分、新利水計画策定に向けた第1回事前協議が開始されます。この協議は2006年7月14日の第78回まで続けられました。そこで掲げられた原則は、①国、県、市町村が一体となって取り組み、県が総合調整役を担う。必要に応じて原告団農家も同行・同席する。②水源については、ダムに限らず、他の水源可能性についても調査を行なう。③計画の規模等については予断を持たずに臨む。④対象農家一戸一戸に対して丁寧・迅速に意向の把握、集約を図る。それに基づき水源及び水利権の客観調査を行なう。対象農家に公平に説明し、情報の提供と共有を図りながら進める—などというものでした。

私は、勝訴した原告団・弁護団が推薦する「学者」という立場で、全過程を通して参加しました。

「事前協議」とは「新利水計画」について対象農家に提案する前に、参加者（国、県、関係市町村、訴訟原告団農家、訴訟弁護団、推進派農民団体、学者）がその計画案について協議を行なうという意味です。このような過程と上記「原則」の④が適切に行なわれれば「当該農民が決定する」という本来の「住民参加」へと接近できるものでした。しかし、その道は、決して平坦なものではありませんでした。

協議では、事業者である農政局が計画案と膨大な関連資料を会議の冒頭に提出し、それらに対する意見が問われるのです。意見を出さなければ「合意」とされますので弁護士、学者としての私は、毎回必死になって問題点を探し意見を述べなければなりません。また、会議は夕方から始まり、深夜に及ぶこともたびたびでした。

協議の主な論点は、原告農家側が求める「身の丈に合った利水」と農水省の「ダムを水源とする利水」との比較検討です。前者の内容・考え方は、既得水利権の確保を前提に、既存の用水路や溜池など利水施設の改修・更新を行い、中小河川や地下水など近場の水源を活用して、本当に水を必要とする地域を対象とした分散型のものです。規模は、約700～800ha程度となります。これに対し、後者の案は、対象地域内の既存水利権を統廃合して川辺川ダムの水源に一本化し、枝分かれはするが繋がったパイプライン（変更計画では49.0km）、加圧・揚水ポンプ、調整池、ファームpondで水を配るというもので、面積規模は3,010haです。両者のいくつかの計画案に関する工法・仕様・費用などは、原告側ではできませんので農

政局が行ないます。不思議なことに、どんな場合も農水省の「ダム案」が最も費用が安くなるのです。工法・仕様については多少のチェックはできて、費用については積算根拠がブラック・ボックスとなっているためチェックはできませんでした。

3) 集落座談会と農家意向調査

事前協議の結果を受けた対象農家への提案・説明は「意見交換会」や「集落座談会」などの形で全期間にわたって5回開かれています。この会合へは、一応の合意を得た計画案・資料を農政局が、それに対する意見・資料（私を中心となって作成）を原告団農家側が提出し、それぞれ20～30分の時間をとって説明するというものです。会合は同日・同時刻に5～7ヶ所で同時に開催されます。全ての会合に弁護士（私も含む）、原告農家、原告農家側の確認・記録要員を配置することにも大変な苦勞を強いられました。確認・記録要員の配置は会合での議論内容が公正に公開されるために必要でした。

そして、会合を受けての対象農家の意向調査も4回実施されました。当初、農政局、県は調査内容・方法については事前協議の対象とし、調査に際しては原告団・弁護団側の要員の同行（対象農家が自由に意思を表明するための保証として求めたものです）は認めるが、調査結果は、プライバシー保護を理由に、公開しないとしていました。「農家意向調査結果のブラック・ボックス化」によって、農政局、県にとって都合の良い結果として発表することも可能になってしまいます。それでは「国営利水事業を決定するのは農民」という最も重要な原則を守ることが困難となります。これについては機転をきかせた行動によって「学者（私）に対しては、計画に関する研究資料として、農家意向の地域分布が判明する範囲までに限って公開する」約束を取り付けました。一部黒塗り3千数百の調査票コピーが、回収完了後1週間から10日遅れで私の所に持ち込まれます。調査結果に関する事前協議は、調査後ほぼ1ヶ月から2ヶ月で開かれますから、調査票の集計・分析は深夜に及ぶ作業の連続でした。

事前協議は第78回をもって解体され、2007年12月30日、農水省は「事業休止」としました。国営の土地改良事業については、計画成立に関係農家の2/3以上の同意を要します。一方、2001年の土地改良法改正では、新たに「中止」の規定が設けられましたが、それにも2/3の同意が必要とされています。そのこともあって、現在、「身の丈案」、「ダム案」とともに進むことも退くこともできない膠着状態にあります。

3 「第二の環境税」を考える

公共事業における住民参加の実現には多くの課題がありますが、ここでは「第二の環境税」に絞って述べておきたいと思います。

現時点で、ダム建設、土地改良事業の実施を押し止めているのは、世論＝住民の意思です。

住民討論集会、事前協議や集落座談会の場で、住民は「（彼らが抱いてきた）国の絶対性」が揺らぐ場面を目の当たりにし、国とは異なる案が存在するのを知りました。そのことが、世論を抑えていた蓋を取り外すことになったのです。

様々な機会を通じた住民側の多大な労苦によって勝ち取られた情報の公開と共有とによって、住民が国等と同じ土俵に上がる道が拓かれました。住民は、それらの情報を基に、莫大なお金とそれを職業とする専門職員等巨大なマンパワーを持つ国を相手に、理論武装し対等な論争を挑んできました。そのために住民は、多くのお金とマンパワーを費やしています。これに対する対価や補償が支払われることはありません。一人一人の頑張り、共同の力・寄付等によって耐えることができました。

しかし、このような住民と国との関係は、著しくバランスを欠くものです。このような状態が続く限り、川辺川のような住民の取組が、一般化することは至難の技です。したがって、その解消は、公共事業への住民参加を語る際の重要なポイントの一つとなっています。日本においては、少なくとも当面、国がこのような著しいアンバランスを解消することはないでしょう。とするなら、住民・国民側はどうすべきでしょうか。

アメリカでは、収益事業や寄付金によって豊富な資金と有給のスタッフ、専門家を多く抱えるNPO、NGOが住民をバックアップするというような状況ができています。同じことを日本において、一気に実現することは無理でしょう。しかし、住民・国民側が本気になって、資金・ファンドを作り出し、住民をバックアップする集団を支える、いわば「（国民による、国民のための）第二の環境税」に向けた議論を始めるべき段階にきているのではないのでしょうか。

参考文献

- 1) 板井優・中島康・中島照八郎他「脱ダムへの道のり
こうして住民は川辺川ダムを止めた」熊本出版文化会館
2010.11.10
- 2) 中島照八郎「国営川辺川土地改良事業は必要か」川辺川研究会ブックレットNo.2 1999.04
- 3) 上野鉄男監修「球磨川の治水と川辺川ダム」川辺川研究会ブックレットNo.4 2001.11.05