

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成 — 河川行政を例として —

礒野 弥生

はじめに

一 1992年、ブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED、United Nations Conference on Environment and Development）で、リオ宣言とアジェンダ21（Environment and Development Agenda）が採択され、全ての関係者の参加によってはじめて環境保護が実現することが確認された。リオ宣言では、その第10原則で「環境に関わる諸問題は、関係住民すべての適切な参加の下に正しく取り扱われねばならない。国レベルの問題では、公共機関が保持する当該環境に関わる情報、有害物質に関わる情報、当該地域での有害行為に関わる情報が、すべての個人に対して公開されるとともに、その意思決定過程への参加の機会が与えられねばならない。国は、情報を広く提供し、公衆の意識が高まり、その参加が促進されるように努めねばならない。訴訟や行政措置が効果的に行えるように、また賠償や救済措置が効果的に行われるように、整備されていかねばならない。」として、全ての人が環境決定に参加する権利があり、そのために情報が提供される必要があることが唱われた。持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD、World Summit on Sustainable Development）が開催され、「ヨハネスブルグ宣言」とその実行計画である「世界実施文書」が採択された。ヨハネスブルグ宣言26では、

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

リオ宣言に引き続き「我々は、持続可能な開発が長期的視野とあらゆるレベルにおける政策形成の際の広範な参加、意思決定及び実施が必要であることを認識する。社会的パートナーとして、我々は、主たるグループの役割の独立した重要な役割を尊重しつつ、これらすべてのグループとの安定したパートナーシップのために引き続き尽くすつもりである。」と、全ての関係者と関係団体の参加による意思決定の重要性を再確認した。

ヨーロッパにおいては、リオ宣言および、アジェンダ 21 を受けて、UNECE 第4回環境閣僚会議で、情報へのアクセス、政策決定過程への参加、司法へのアクセスを3つの柱とし、それらを各国内で制度化し、保障することで、環境分野における市民参加の促進を促すことを目的とした、いわゆるオーフス条約 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice) が採択され、2001年に発効している¹⁾。このように、環境に影響を与える決定については、人々の参加が必要条件であることが国際的な承認を受けるに至っている。その後、EUでは、2003年に環境に関連のある計画策定への参加についてのEU指令 (Directive 2003/35/EC) が出され、各国で同指令に適合する国内法の制定が進められている。

このように、環境に関係のある決定への人々の参加が、環境分野の、とりわけ環境行政の重要な要件と成りつつある。アジアで、このような環境行政への「参加」を決定についての要件となるように定めるアジア版オーフス条約の実現するために、課題を設定することが本稿の目的である。

二 ここでは、日本に先んじて「参加」に積極的に取り組んできたEUの動きと、それを實現する国レベルの例としてのイギリスでの動向から論点を明らかにする。これらの論点について、中国と日本の課題を考察することを本稿の課題とする。環境に関係する全ての分野での検討が必要だが、ここでは、河川行政について検討する。

水行政、主として河川行政は、これまで、各国とも行政に広範な裁量権

を与えられてきた。河川は、災害をもたらすものであると同時に、水利用の中心的な役割を負ってきた。このコントロールタワーとして、国あるいは地方の行政機関があった。災害防止は、河川地域住民にとって、生命、財産に係わる重大な関心事であり、国・地方行政の主要課題の一つでもある。河川は、漁業や水運の場であり、農業用水、飲用水、工業用水、あるいは排水路として、多様に用いられてきた。したがって、利害関係人も多数にわたり、実質的にはその調整作用が求められている。このように、河川行政は、それに係わる人々、団体は多数であり、その利害は共通、対立関係が錯綜している。さらに、20世紀後半からは、河川それ自体自然環境の重要な構成要素であり、河川環境は生物多様性を確保するための基本的条件であるとも認識されるようになった。災害防止や水利用の観点から、河川環境はほぼ人工的なものとなっていて、自然河川は極めて少なくなっている。そして、河川およびその流域のあり方が海岸の自然に影響を与え、沿岸漁業にも悪影響をもたらしているということが言われるのみならず、共通の認識に成りつつある。また、水質でいえば、河川水の水質だけではなく、地下水汚染を含めて、水循環という考え方が重要に成りつつある。かかる新たな展開は、上述の利害関係人ばかりではなく、自然保護団体が利害関係人として加わってきたことを意味する。

このように河川管理は、多様な目的を有し、その目的に応じて、多様な利害関係を有する個人、事業者、団体が係わる。参加の問題を考える上では、一つの重要なテスト・ケースである。

本稿の主要な課題は、この河川行政を例に、EU、その具体化としてのイギリスの論点を概観し、現在の日本の環境に係わる決定への参加との比較をして課題を見いだすことである。両国の具体的な事例を詳しく見ることが必要だが、本稿では、その出発点として法制度の比較とする。近年中国でも「公衆参与」という用語で、公衆参加の必要性が主張されているが、アジア版オース条約での実現のために、後日中国での課題を分析するた

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成
めの論点の析出でもある。

1 EU とイギリス

(1) EU 水枠組指令と参加

河川管理は、ヨーロッパ各国とも、公物管理行政の中で最も重要な部分を占めていて、過去を振り返れば、行政に幅広い裁量権が与えられてきた分野である。そして、洪水等の河川に起因する災害防止と、水運や漁業等の河川利用、いわゆる利水が、管理の主たる目的とされてきたことは日本と同様である。飲用水としての水量の確保と分配、飲用水あるいは漁業のための水質の確保や生物多様性の確保、生態系の維持などが20世紀の課題として加わった。現在、河川は、人々の生存と生産の条件を定めるものであり、河川環境の保全、河川をめぐる維持可能な発展のためにも様々な利害の調整が必要であると認識されている。

ヨーロッパ大陸には、多くの国際河川があり、上流での汚染が下流の国に被害を与え、また洪水も国際河川特有の問題をはらんでいる。いずれも、上流における開発は、下流諸国に影響を与えるということである。河川開発と保護は、もはや一国では完結できず、国際協力の重要なテーマである。ライン川のように、国際河川の国際的な一元的管理が行われている河川もある。

このような事情もあり、EUでも、河川管理についてはこれまで多くの政策を打ち出してきたが、とりわけ、河川環境の保護と増進を目的とする政策が当初より策定され、各分野別に約20の指令が出されてきた²⁾。これらのEU指令は、各国でそれぞれの分野についての規制法として具体化された。法律の制定、改正、あるいは規制対象施設、物質および基準等の規則の改正事業所等があつて、初めて実現される指令は総じて、規制法の体系となっていた。しかし、事業者との調整などで、これらの指令は出さ

れても国内規制法の整備は容易でなく、また整備されてもなお水環境は改善されていなかった。EUは、汚染ばかりでなく、生態系の保護目的で、natura 2000による自然保護地域近辺での取水規制を定めた生息地指令(Habitats Directive 1992)を出している。これもまた、個別の行為をターゲットにしている指令である。

2000年に、EUはこれまでの水環境政策から大きく転換した水枠組指令(The Water Framework Directive (2000/60/EC)³⁾を出すにいった。これまでの指令は、同指令に沿った指令改正が行われることとなった。

水枠組指令は、水環境を保全するために、分野ごとの規制・管理から、流域全体をターゲットにして、分野を超えて総合的な管理計画を立案し、実施することで、水環境の保全⁴⁾を図るという方向転換をした。指令の目的、具体的には管理計画の目的は、(a) 水中のエコシステムに直接依存する水需要、陸地のエコシステム、および湿地に配慮しつつ、水中のエコシステムについて、これ以上の劣化防止、保護と増進を図ること、(b) 水資源の長期保護に根ざした維持可能な水利用を増進することなどである。つまり、エコシステムの保護に根ざした維持可能な水資源開発のあり方を計画で具体化し実現することを目標とするという、21世紀型の流域管理を目指すものである。そして、個別の規制基準を定めるというよりも、河川流域管理計画の策定、実施し、審査し、改定するという、いわゆる河川流域管理計画のPDCAを定めることを求めている。計画を策定するにあたって、目標を達成するためにも、現状とあるべき目標との差を明らかにすることが必要であるとしている。その手段として、同計画策定過程では、人の行為による圧力と影響分析および評価が中心となる手続となるとしている。さらに、河川等への人工的な改変がどのような影響を及ぼしているかを同定し、目標を定める必要があるとする。

後に述べるように、同指令で規定する河川流域管理計画は、日本における河川整備計画とは異なり、田畑や都市部分を含めた流域全体の人の営み

を環境目標達成のためにどのように制御していくのか、そのための計画である。すなわち、工場排水、農業由来あるいは漁業由来の汚染規制、土地利用規制などを含む。

以上のような内容の計画は、水環境保護の点からは画期的といえるが、他方で、民営化されている欧州の上下水道業者、鉱工業事業者のみならず農林漁業者さらには建設業者に多くの影響を与えるものである。したがって、行政が計画を立案、実施するのでは目的が達成できない、と考えられている。すなわち、従来の規制法という手法の欠陥をそのまま維持することとなる。当該指令の特質すべき点は流域管理計画にあるが、中でも同指令14条で、利害関係者の合意あるいは十分な参加について規定が設けられたことである。河川流域計画を策定、実施および審査そして改定するにあたっては、公衆や利害関係人の意見聴取を義務づけることを求めていることを挙げることができる。これまでの手法が、行政主導で行われるのに対して、利害関係人への調整と合意、および人々の参加によって、計画の策定から改定に至るまでの手続を履行していくところに主眼が置かれているのである。もちろん、同指令は、リオ宣言とそれを具体化するオース条約がすでに締結されている状況下で出されたのであって、これらを前提としているといつてよい。

同計画の策定、実施、審査、改定の各段階で、利害関係人や公衆の参加は必須であることを唱っているのであるが、参加については、次のことを定めている。

- 1 少なくとも計画開始3年前までに、計画策定および意見聴取方法についてのタイムテーブルと作業プログラムを明らかにすること。
- 2 計画開始2年前までに、当該流域での主要な流域管理上の論点の概要を明らかにすること。
- 3 計画開始1年前までに、流域管理計画案を明らかにすること。
- 4 求めに応じて、計画案の開発のために用いたバックグラウンドの資

料と情報にアクセス出来るようにすること。

- 5 利害関係人や公衆の積極的な参加を許容するために、案等への書面による意見の提出を6ヶ月間認めること。

というものである。利害関係人とは、飲用水等の消費者、水関係の産業（上水道業者、下水道業者）、農漁業関係者、鉱工業関係者などである。安全な水の確保は流域管理計画でも重要な要素であるが、その利害関係人として飲用水の受給者である国民は、消費者として位置づけられる。これとは別に、一般の人々、いわゆる公衆の参加が求められているのである。

同指令14条は、上に見るように、参加のためには、情報の提供を周到に行うべきこと挙げている。そして案等への意見書の提出期間を半年にわたって設けているなどに特質がある。これまでの水関係指令にも参加についての規定はあった。しかし、この指令では、この点をより重視して、詳細な規定を設けたのである。

なお、水枠組指令が出された2000年には、オース条約は成立していたが、まだ発効されていない。

(2) イギリスにおける河川管理

イギリスの場合には、日本と同様に島国であり、国際河川を抱えていないと同時に、河川も極めて短い。イギリスの河川行政は、このような事情に支えられながら展開してきた。河川管理は洪水対策、飲用水等の水利用管理対策として、国の行政の一環として行われてきた。同時に、水汚染対策も行われてきた。イギリスの河川管理は流域ごとの管理を行うために、多くの流域管理当局があった。国行政としての分権といってよい。1973年水法（Water Act 1973）で、10の流域河川当局（イングランドとウェールズの範囲内で適用される。以下イングランドとウェールズについて記述する。）に統合されて管理されるようになった。それ以来20年弱にわたって、基本的には、この体制が維持されてきた。流域河川ごとに排出基準等

が定められてきたが、EU 指令により全国一律の対象物質、基準を設けるよう求められ、その考え方はイギリスのこれまでの規制の考え方と異なり、多くの軋轢が生じた⁵⁾。特にイギリスの規制行政は、行政に大幅な裁量権が与えられ、許認可においては、規制対象事業者との間の調整で多くの付款が付けられるという方式であった。法令で明確な基準が定められて、それに適合するかどうかで決せられる大陸法方式とは異なっていた。しかし、柔軟な対応が可能であると同時に、行政当局と規制の名宛人の2当事者間関係であって、その意味では住民に対する透明性が確保されているとはいい難かった。河川環境の保護について、1991年水資源法（Water Resources Act of 1991）で、これまでの河川当局に代えて国家河川当局（National River Authority）が設けられ、これまでの流域ごとの対応に関しては、利害関係人を含む諮問委員会を各流域に設置することで代えた。国家河川局は河川管理計画を策定することが求められていて、同諮問委員会の答申を経て行う。取水許可および占用許可の申請については、新聞に公表され、かつ書類に公衆のアクセスを認めた。洪水防止については、国家河川局の下に、洪水防止地域委員会（regional flood defence committees）と地方委員会（local flood defence committees）が設けられた。1995年環境法（Environmental Act of 1995）が制定され、環境局（Environmental Agency）が、環境全体についての権限を統合して持つに至り、1996年に国家河川当局の権限もまた環境局に統合され、現在に至っている。

EU 水枠組指令は、他の指令と同様、イギリスの河川行政に大きな影響を与えている。

2002年には、Defra（Department of Environment, Food and Rural Affairs、環境、食料および農村地域省）の将来政策として出された“*Directing the Flow*”⁶⁾では、水枠組指令と同様に、持続可能な発展が水政策の枠組みであるとする。その枠組みを具体化するものとして、安全で十分な水供給が人の権利であること、長期的見通しの必要性、費用便益への配

慮、目的達成を支持する経済構造の形成、低所得者および社会的弱者への配慮、環境の許容限度、予防原則の配慮、科学的知見の利用、透明性、参加および参加の原則、汚染者負担原則の確立を挙げている。さらに、河川の多様な利用に基づいて、農政、漁業政策、土地利用、観光政策、洪水対策⁷⁾などの他分野の政策との統合の必要を挙げている⁸⁾。ここでも、利害関係人及び公衆の参加に重要な位置づけを与えているが、この参加は狭義の環境政策にとどまらない。流域管理計画の政策統合が重要な課題として指摘されていて、それらの政策を管理計画に位置づけるなかで、利害関係人や人々は、情報を確保し、参加することができる。流域管理を通じて、水環境に係わる限りではあるが、流域の政策全体への参加がこの制度によって認められると言うことである。

2003年には水法の改正があり（Water act of 2003）、1991年水資源法の実質改正が行われた。河川環境の保護のために、1991年法における取水について鉱山、土木工事等の免除措置をなくし、取水許可の取消や停止等について的大幅な裁量権を定め、水利権の取引を容易にするために権利の委譲等の申請を簡素化した。また、取水が環境に大きな影響を与えるため、取水許可を得ている事業者、主として水道事業者に対して、水管理計画（長期計画）の提出を義務づけたのである。同計画では十分な水供給計画を策定するとともに、供給が、経済的、社会的および環境上望ましいものであることを要求されている。

2003年水環境（水枠組指令）（イングランド・ウェールズ）規則（The Water Environment（Water Framework Directive）（England and Wales）Regulations of 2003）および同ノースンプリア川流域地域対応規則⁹⁾（The Water Environment（Water Framework Directive）（Northumbria River Basin District）Regulations of 2003）である。

また、2006年農業由来の硝酸ナトリウム汚染からの水質保護（修正）規則（The Protection of Water Against Agricultural Nitrate Pollution

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

(England and Wales) (Amendment) Regulations of 2006) では、行動計画 (action programmes) の策定、見直し、そして改定の段階での公衆参加について、大臣に早期に効果的な機会の確保することを義務づけた。そして、参加を確保するために、公示等の方法で、行動計画の準備等のための提案について、人々に公示等をして知らせなければならない。さらに、提案関係情報を人々が見られること、意見申立の権利の確保、決定における公衆参加の結果を配慮すること、人々のコメントを精査し、公衆参加のプロセスを知らせ、プログラムの決定およびその根拠について知らせることを義務づけた。なお、公衆 (the public) とは、事業者および汚染により悪影響を蒙る河川に利害関係を有するものをいう。

2003年水資源 (環境影響評価) 規則 (The Water Resources (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations of 2003 (S. I. 2003/164)) および 2006年修正水資源 (環境影響評価)¹⁰⁾ 規則では、環境報告書と関係情報の公表および意見聴取団体への評価書案等の送付のあり方についての改正が行われている。修正規則では、一定取水量以上の取水に求められる免許を要する農業用水管理事業への環境影響評価の適用等について定めた。

ここで分かるように、イギリスの水管理について、法律では公衆参加あるいは利害関係人の計画あるいは実施段階での参加参加について定めてはおらず、規則および政策で参加を定めている。イギリスの場合には、法令の制定や改正の過程で、政府提案の場合には、現状と問題点およびそれに対する案を提示したグリーンペーパー (Green paper) と呼ばれる協議文書 (Consultation paper) が出され、利害関係人や公衆からの意見を求め、それを受けて白書 (White Paper) を出す、という手続をとる。環境問題については、環境汚染委員会 (*the Royal Commission for Pollution of Environment*) から Royal Commission Report が出され、立法提案や行政的対応についての勧告が行われる。水管理については水管理 (*Water*

Management) というレポートが出されている。

水枠組指令についてのイギリスの対応に関する国民参加の状況を見ると、以下のとおりである。

まず、1999年に、いまだEU指令は案であったが、上述のように、費用便益分析についての協議文書を出している。同年、費用便益分析についての協議文書に添付する形で最初の規則インパクト評価 (regulatory impact assessment)¹¹⁾が刊行され、数次にわたり改定されて、最終規則影響評価書が出されている。同指令が正式に発せられた後の2001年以来、Defraは3種類の協議文書を出した。第1の協議文書は費用便益評価および行政組織に関するものであった。第2の協議文書は立法に関するもので、主として規則に関する内容である。第3の協議文書は、2回目の協議書への意見に基づいて、それへの政府の回答と規則草案を示した。また、利害関係人とのコミュニケーションとして、フォーラムを設けて、意見を聴し、また調整を行ってきた。さらに、規則影響評価を行っている¹²⁾。改定規則インパクト評価は、第3回の協議書に掲載されている。

一方で、Defraは、前述のとおり、将来計画 (Directing the Flow) を公刊した。また、下院の環境食料地方委員会の2002～03期第4次報告を下院に提出し、出版している。それに対して、政府答弁書が提出されている¹³⁾。第4次報告は、先に述べたDefraの出した将来計画に対する勧告となっている。同答弁書での参加に関連する点を上げると、影響を蒙る者が多数あり、それに関して指令の意義を認識させ、議論するとともに、実施に政府がリーダーシップをとり、技術や費用の点で係わることを求めた。それに対して、政府は、これまで、これらの利害関係人とのコミュニケーションについての制度等を設け、いくつかの合意をすると同時に、新たな公衆参加制度を開発していることを述べている。その他、他省庁との政策統合等についての答弁書を出している。

水管理については、上院の科学・工学委員会 (Committee on Science

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

and Technology) の報告 (Water Management, 2005～2006 年期第 8 レポート) が出され、行政政策のこれまでの執行について、関係者からヒアリングを行い、その結果を検討して、立法および行政の執行についての勧告を表明している。これらは公表という形で、ヒアリングと資料提出物の内容を定め、それについて報告書の本文に添付している。これに対する行政庁の対応も明らかにされている。

このように、少なくとも、法令の制定や政策の立案について、手続的には、利害関係人および一般人からの意見を政府見解と往復し、さらに議会との意見交換もある。河川流域計画の制定過程ではさらに参加による計画が予定されている。

環境局は、2006 年 2 月に、*Water for life and livelihoods* という河川流域計画策定の枠組みについての考え方を示す冊子を出版した。10 の計画策定の原則をあげているが、これらは後述の「河川流域計画策定の手引き」案を引用している。参加については、第 2 章の河川流域管理過程の概観 (Overview of the water basin management process) で定めている。これもまた、同手引きの協議書からの引用¹⁴⁾である。まず、主要な流域管理に関する事項、河川流域管理計画案、関係省庁の承認を得ることとなる計画については、透明性を確保しなければならないとしている。そして、計画決定の十分に正当性を主張しうる程度まで詳細な分析をすることを求めている。さらに、計画案には代替目標をも含めて、目標の働きと理由の説明を含まなければならない。また、計画案は規則インパクト評価をする。

協議文書手続を経て、2006 年 8 月に「河川流域計画の手引き (*River Basin planning Guidance*)」が出された。その中で、計画策定手続は環境局が定めるとし、「手引き」では計画策定の原則について述べるとしている (第 4 章)。その中で、参加手続について取り出してみると、①分析と計画決定について、明確で、東名でかつアクセスできるプロセスを設ける

こと、②多方面の利害関係人の積極的参加 (involvement) の奨励、③より多くの情報が入手しうるような手法の開発と分析方法の改良を挙げている。ここで分かるように、参加を公衆参加と利害関係人の参加の2つのタイプに分けている。そこで、参加の項目を取り出してみると、第5章は「計画の進め方と協議方法の表明」に充てられている。ここでは、前述の水枠組指令の手続きに従って、具体化した規定が定められている。第1ステップとして、環境局が計画決定の3年前までに、計画の進め方と協議方法について表明すること、としている。誰が利害関係を有する者となるか、どの段階でどのような形式で計画策定に関係する (involve) ことが出来るかについて明確にすることが求められている。これは、2つのタイプ両方について述べることとなる。流域の他の計画や戦略の改正等と如何に関係するかについても述べなければならないとしている。

同手引き11章は「パートナーシップによる作業」に充てられている。同章では、計画実現にあたっては、公共、民間、ボランティアというセクターの組織とパートナーシップで行っていくことが必要だとする原則が述べられている (11-1)。この持つ意味は、多元的である。まず、パートナーシップとして念頭に置いているのは団体であり、個人を想定してはいない。そして環境局の役割について、計画決定グループを主催しあるいはコーディネートする役割であり、規制の執行を役割とするのではない、としていることである。すなわち、計画策定過程を組織化し、不同意の意見を解決し、計画の承認を申請する役割である、とする (11-2)。参加の枠組みは、最低限、水枠組指令と規則の定める公衆参加 (public consultation) の要件を満たすこと、および流域ごとに水枠組指令で影響を受ける主要な組織の代表者を含むリエゾン委員会 (liaison panel) を設けることが必要だとしている (11-3)。このリエゾン委員会こそが、パートナーシップのための、この計画策定手続の中心となる組織である。リエゾン委員会は、役割分担者 (key deliverers) と規制者との間での流域計画や実施

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

についての具体的な方策に関する議論や交渉を行うなどの場として、さらに計画の適切に進められているかの調査検討の場として位置づけられている(11-5)。さらに、リエゾン委員会の構成について、先の目的を達成するのに必要な限度の団体と人数を考えるべきであるとしている(11-7)。その他の公衆参加についての制度を整えるべきこと、情報の開示について定めている。

上院での先の報告書等に見られるように、目標を達成するための道筋についての合意をどのように得るのか、それについて主導的な権限庁はどこなのかについての疑義がでていた。そこへの答えとして、利害関係人、とりわけ利水あるいは排水の権利を有する団体との交渉のための委員会を設けることで回答をしたといえる。そして、計画決定過程で、この委員会を中心に、それ以外の方法によって、計画の内容について、関係者で合意することを求めている。

このように見てくると、参加の問題については、水枠組指令の求める水環境のエコシステムの保護と安全な水の十分な供給を達成するために、計画によって影響を受ける事業者について、規制ではなく、計画内容の合意のシステムを提示しているのである。他方で、環境保護団体の役割は今一つ明確ではない。例えば、目的を達成するためには土地利用規制が必要となることを認めている。その際の利害関係人については、これまでの協議書、手引きあるいは政策提言書をみると、建築事業者、公共住宅提供自治体、規制者としての自治体が例示されていて、特に環境保護団体への言及はない。環境は計画によって侵害も保護もされるのであり、環境保護団体が利害関係人に入るとは間違いはないが、どこまで合意というときに配慮されるか、今後の運用にかかってくるものと思われる。

また、リエゾン委員会は、手引き書では計画決定権を有するものではなく、あくまで審議会としての位置づけであって、合意形成の場として考えているので、今後の具体的な計画作成過程により、その評価は分かれると

思われる。

(3) 参加の到達点と問題

EUの水環境保護のあり方の再構成は、EU諸国にこれまでの河川行政のあり方に大きな影響を与えるが、イギリスの場合にも、これまで見てきたように、政策転換を求められている。その中で、参加のところのみを取り出してみてきた。全体からすると、規制型から合意形成型、自主規制型への転換という枠組みの中で、利害関係当事者間による計画立案という形での参加のあり方を考えているといえる。ここでは取り上げなかったが、スコットランドは、イングランド・ウェールズとは制度を異にしている、決定のための地域住民・利害関係人参加型委員会が設けられている。これと比較すると参加については、手引きは十分な参加について点でハードルは低く、参加を充実したものにするかどうかは、今後の課題となる。このような疑問と意見は、WWFやナショナルトラストを初めとするNPO32団体で構成される「野生生物および地方リンク (Wildlife and countryside link)」など環境保護団体から出されている。第3回協議書に同団体は、プランを作成する場合の参加について、NPO組織により積極的な役割を与えるのではなくて、意見参加という形をとっているなど、消極的であるという批判し、積極的な役割を与える機関の創設を求めている。

2 日本における法構造からの問題点

(1) 1990年代までの河川開発と住民参加

日本でも、河川行政は治水と利水を目的として展開されてきた。第2次大戦後を見てみると、1949年に「河川改訂改修計画」が策定されることで本格的に河川開発が始まったといえる。八ツ場ダムは、「利根川改訂改修計画」の中に他の7つのダムとともに書き込まれた。そして1950年に

国土総合計画法が制定されたことにより河川総合開発事業計画が策定され、ダム計画等河川開発が活発化した。1956年から水力電源開発計画が河川総合開発事業計画に組み込まれることとなった。翌1957年に特定多目的ダム法が制定されることによって、1960年に地山治水緊急措置法が、1961年に水資源公団法が、1962年には水資源開発促進法が制定され、ダム建設等の河川開発に対する法律が整備されてきた。河川改訂改修計画あるいは水資源開発基本計画という計画はあくまで国の裁量で策定され、地域住民の意見が聴取されることはなかった。なお、河川管理に関する一般法である河川法は1896年に制定され、第2次大戦後も維持されたが、1964年に新たな河川法が制定され、水系ごとの管理制度や利水の許可制度が全面的に導入された。また利水関係が整理され、確定された。水利権についての河川管理の強化という点では、イギリスにおける水利権の許可制度への全面転換による整備より早い。河川法改正によって、行政庁の河川管理権限が強化され、河川整備体制が明確になった。

ところで、上記計画に定められたダム開発であっても、周知のとおり、直ちにダム工事が進行し、完成するというわけではなかった。多くの事例で、計画は膠着状態がつづき、本体工事に入れないという状況となっていた。現在関係各県で住民訴訟が提起されている八ツ場ダムの場合には、1967年に実施計画調査が開始されている。川辺川のダム計画についても、同年に実施計画調査が開始されている。

ところで、現在のダムは、多目的ダムとして建設されているあるいは計画されているものが多いが、そのうち建設省（当時、現在では国交省）直轄で洪水調整機能を有するダムは、特定多目的ダム法が適用される。同法適用のダムについては、基本計画を策定しなければならないが、まず予備調査が行われ、それに基づき実施計画調査が開始され、その後に基本計画が制定される。建設省そして国交省は、実施計画調査によって建設に着手したという見解を示している。一般に、実施計画調査の段階で、土地の立

ち入りによる実地調査が行われるために、住民に対するダム計画と調査についての説明会が開催されてきた。これを契機に、反対運動が実質的に始まるというのが、一般的であった。

いわゆる「蜂の巣城」事件として有名になった下笠ダム・松原ダム建設も特定多目的ダムである。その反対運動は、やはり説明会を契機として起こされた。反対運動は1959年に始まり監視小屋をつくるなどして、一方的な工事の実施に対して反対をしてきたが、1965年にほぼ大勢が定まり、最終的には1973年に終息し、完成した。同ダム計画については、住民の主張を法的に主張できる唯一の場として、20余りの訴訟が提起された。住民は、多くが土地所有者にもかかわらず、計画段階でも実施計画段階でもダム計画に対する意見を反映させる機会が与えられず、松原ダム・下笠ダムの場合のように、計画遂行のための補償交渉が事実上の住民とのコミュニケーションという状況が長く続いた。その事実上の交渉も、開発計画そのものの変更についての議論ではなく、補償額あるいは補償内容についての交渉であり、その過程で多くの住民の意見が反対から賛成へとその意見を変化させていく、というものであった。したがって、ダムは当初どおり建設される例は多い。

苦田ダムの場合は、1957年「苦田ダム建設構想」が発表されると、ダムに沈む町の一つで1959年には苦田ダム阻止特別委員会条例が制定された。しかし、1981年苦田ダムの建設に関する基本計画」が告示され事業実施が現実になると、建設同意地権者団体と損失補償基準協定締結が締結され、準備作業も遂行されていった。工事が進むにつれ、同意地権者が増え、1994年には先の委員会条例が廃止され、建設省、県、奥津町・鏡野町との間で「苦田ダムの建設に関する基本協定」締結された。その後はダム建設が進み、現在完成している。その間、土地収用裁決取消訴訟、協力感謝金返還住民訴訟等が提起され、反対運動は続けられていた。この事例でも、住民は計画段階では参加が認められず、実施計画段階で事業実施の

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

必要上、事業者による住民への説明会などによる工事完成を目指したコミュニケーションが図られてきた。

長良川の河口堰問題は、「蜂の巣城」事件より時代は遙かに下り、1990年代まで続いた例である。長良川河口堰は、1968年基本計画が閣議決定、1973年同建設事業が認可された。これに対して、同年河口堰建設工事差し止め訴訟が提訴される。78年に同差し止め訴訟は取り下げられたが、82年に再度岐阜地方裁判所に提訴された（1994年7月に棄却判決）。その後も、反対運動は全国的な規模で展開された。この事例では、計画への参加についての社会的認識は深まっていて、住民に対する補償による説得という手段のみでは、計画遂行が困難になっていた。そこで、建設省と反対派の公式な話し合いが持たれ、いわゆる円卓会議が開かれている¹⁵⁾。しかし、工事はその間も続行され、岐阜地裁の棄却判決後、全ての漁協が河口堰着工に同意し、翌年工事が着工された。その後も、話し合いが継続されたが、1995年7月に河口堰のゲートが全て閉められた。現在に至るまで撤去を求めた運動が続いている。

このように参加手続が認められていないために、地権者を含めて住民は、手続外での意見表明しか方法がなかった。行政庁は、計画に対する反対が如何に強力であっても、事業を遂行するということが通例であった。1996年以降の見直しまで、先に挙げたように膠着状態できた例も多いが、中には中止になった例もある。北海道開発局が計画していた鶴川水系に計画された「赤岩ダム計画」は、1961年に占冠村住民の反対により白紙撤回され、当時希有の例として有名である。その他、新潟県清津川ダム、紀伊丹生川ダム、嶮淵ダム（以上国施行）、赤岩ダム、細川内ダム、新月ダム、沼田ダムなどがある。尾瀬ヶ原のダムも休止状態だったが、正式に廃止された。赤岩ダムや細川内ダム、清津川ダム、沼田ダムなどでは、反対運動が非常に強かった。これら廃止されたダムの中で反対運動が強かったものについても、正式な住民参加手続における住民の意思の反映として中止が決定さ

れたのではなく、非公式な形で住民運動の積み重ねの結果、これらの状況を審議会等が配慮した結果といえる。

(2) 見直しシステムと住民の参加

建設省(当時)は、1995年に「大規模公共事業に関する総合的な評価システム」(平成7年11月7日建設事務次官通知)を出して、決定済みの全国の11のダム事業を見直すためのダム等事業審議委員会を設置し、それに基づく評価を始めた。その後政府は、実施計画調査開始から10年以上経過した公共事業、予備調査のみで5年を経ても事業が実施されなかった事業について、事業の再評価システムを導入した。これにより、建設省は「所管公共事業の再評価実施要領」を定め、ダム事業について河川行政を管轄する建設省が事業の総点検を行った。同実施要綱では「再評価の実施主体は、再評価に当たって学識経験者等の第三者から構成される委員会を設置し、意見を聴き、その意見を尊重するものとする。」としている。具体的には、再評価の実施主体の長は、地方建設局、都道府県、政令市、公団ごとに「再評価の実施に当たり第三者の意見を求める諮問機関として、学識経験者等から構成される委員会(以下、「事業評価監視委員会」という。)を設置する」というものである。さらに、同要綱では、個別大規模事業に対して、地元の意見を反映させる方策として、再評価システムの手続きの一つに位置付けている。審議の方式としては、「審議過程の透明性を確保するとともに、事業の特性や技術的判断等が反映可能な運営となるよう配慮するものとする。」としている。これに先立ち、北海道では『時のアセスメント』(時代の変化を踏まえた施策の再評価)実施要綱(1997)が作成され、実施された。

清津川ダム計画は、この一連の見直しによって、中止された事例である。同ダムは、1966年に予備調査が開始され、1971年に住民に対しての説明会が開催され、1992年に実施計画調査の説明がなされた。ダム対策協議

会が、県、北陸地方建設局との間で、生活再建案等をめぐり調整をして、1997年によく実施計画調査を認めたが、実施計画調査開始から10年以上経過した事業として、見直し事業の対象となった。北陸地方建設局は、2000年に事業評価監視委員会を設置し、その中にダム専門委員会を設けて審議をすすめた結果、同委員会では中止の答申をした。監視委員会もそれを受けて調査の中止を決定し、2001年に国交省が正式に中止した¹⁶⁾。

ダム専門委員会の結論は、①治水面では、「150年に1度程度起こり得る規模の洪水を対象とした治水計画に基づき河川整備を実施し、地域の治水安全度を向上させることは必要かつ重要で」あり、「治水の代替案は現実的ではない。清津川ダムは信濃川の洪水を調節する施設の一つとして、信濃川の治水計画の中で治水安全度を向上させるために重要な役割を担う施設」と考えるが、大河津分水路改修、河道改修等のその他必要な河川整備を考えると、それらの組み合わせや整備の優先順位については明確になって」おらず、河川整備計画の策定が急務である。②利水面では、清津川ダム実施計画調査開始以降の生活・工業・農業用水の新規の水需要は減少傾向にあり、現時点で直ちに大規模な水資源開発を行う緊急性は薄い。として、実施計画を中止し、河川整備計画の策定を急ぐべきだとしたのである。

このような見直しの結論に対して、清津川ダム対策協議会¹⁷⁾のホームページに、以下のような文が掲載されているが、まさに、ダム問題において住民の置かれた立場を示している。

「ダム建設予定地の私たちは30数年間、ダム絡みの生活を強いられてきました。昭和41年当初は、スキー場開発と同時に問題になり100数10世帯の集落は、色々な夢にあふれダム建設反対、賛成へと住民の考えはさまざまでした。しかし、長い年月が地域住民の精神的な疲労と対応に追われ時間的損失が住民生活の妨げとなってきた。それは、これまで国が「ダムを造る。」と言ったところで、造らなかったところはなかった。そんなことから地域住

民は、時間を割いて自分達が納得する為に、会議や視察ほか、関係機関との対応に追われ続けてきました。」「今までの「公共事業であるダム建設」は、長い年月を費やして予備調査、そして実施計画調査がなされ建設工事に入っていました。しかし、清津川ダムは予備調査後、一度は地元民の同意を得ずに実施計画調査に入り、国と地元の断絶関係を発生させました。その後あまりにも長い年月が経過し、問題解決に向けて実施計画調査を地元が受け入れましたが、その後の「公共事業見直し」がなされ、思う様な成果が得られないまま中止となってしまいました。国は何のためらいも無く自ら犯した責任を、明らかにせず何の責任も取ろうとはしません。」「私たちは、少なくとも地域住民の今までの計り知れないダム建設問題に対して費やした長い年月の心労を考えて欲しいのです。起業者は、犯した罪の責任所在を明確にして、自ら償うべきでしょう。この清津川ダム建設問題は、国が必要と認めて、長い年月を費やしたにもかかわらず、どんな理由で、誰が、どうして必要としないかを決めたのか、それを今迄悩ませ続けた地域住民に、きちんとした形で説明すべきではないでしょうか。そして、事業中止後において起業者の責任所在を明確にしない限り、ダム建設立地に適すると思われる三俣地域は、ダム建設問題に、悩まされる子孫が見え隠れするものであります。何処の地にあっても、公共事業という目に一度睨まれた地域は、その責任所在をきちんとしない限り、いつまで経っても次々と同じ問題に悩まされ続けられると思います。」¹⁸⁾

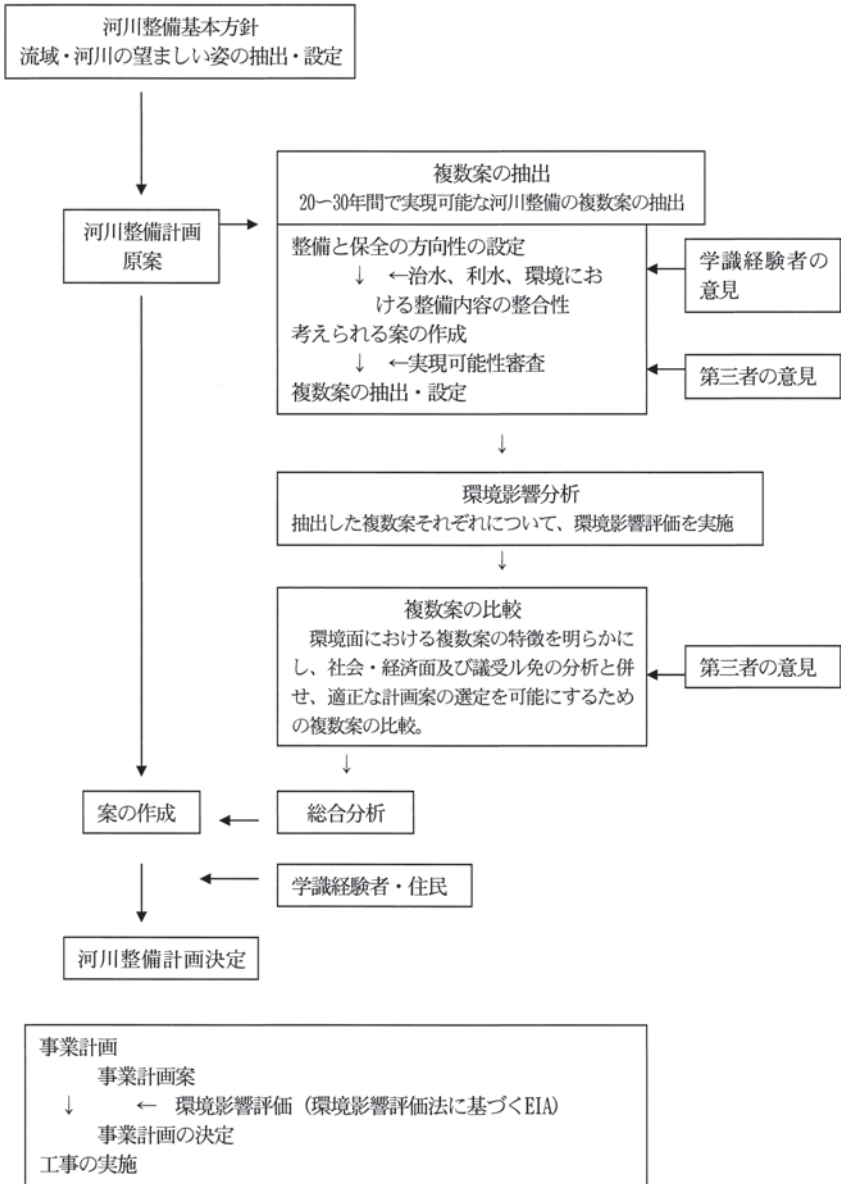
住民の多くが、一端国が決定をしたならば、補償交渉でしか意見の反映ができず、ダム建設計画自体について意見の反映は不可能とする認識をもたらす手続過程の問題点を如実に表している。そして、見直しの中で、ダム専門委員会は、住民、関係団体、行政機関等からのヒアリングを行っているが、意見の聴取であり、関係者の合意形成ではない、ということの問題点を示している。住民の将来への不安は、現在あくまで調査が中止されたということであり、河川整備計画の策定過程で再びダムの予定が浮上する可能性を否定できないからである。見直し手続における、住民の地位と決定の説明責任の課題を表している。

(3) 平成9年改正河川法と住民参加

河川法は、1997年（平成9年）に再度の大改正が行われ（以下、改正河川法とする。）¹⁹⁾、河川管理に環境配慮が導入された²⁰⁾。さらに、河川整備計画を通じて、地域の意見を反映する仕組みが導入された²¹⁾。

改正河川法では、河川管理者は、水系ごとに策定される河川工事实施基本計画に代わり河川整備基本方針（16条）と河川整備計画（16条の2第1項）を策定することを求められた。河川工事实施計画は、「計画高水流量その他当該河川の河川工事の実施についての基本となるべき事項」を定めるものとし、「水害発生の状況並びに水資源の利用の現況及び開発を考慮し、かつ、国土総合開発計画との調整を図って、政令で定める準則に従い、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない。」とされた。そして、「工事实施基本計画を定めるに当たっては、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講じるように特に配慮しなければならない。」（16条3項）とされていたものの、河川整備の内容が詳細に決められていなかった。

改正河川法では、基本高水流量を中心とした総合的な方針は、河川基本方針で定めるものとした。同方針は「河川整備基本方針は国民が等しく安全を享受できるよう国の安全についての保障水準を定めるようなもの」で、「抽象的な事項を科学的・客観的に定めるもの」であるとされる²²⁾。他方、新たに採用された河川整備計画は、「河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画」として、長期的な具体の整備内容を定めるものである。同計画の作成にあたって、「降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講じるように特に配慮しなければならない。」とする規



環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

定が置かれた（16条の2第2項）。

河川整備基本方針については、公衆参加手続を含めず、国交大臣が審議会（当初は河川審議会、現在は社会資本整備審議会である。）の意見を聴いて定めるとしたことで、策定手続について、工事実施計画と異なる所はない。改正法附則で、経過措置として、「河川整備基本方針が定められるまでの間においては、改正前の河川法第16条第1項の規定に基づき定められている工事実施基本計画の一部を」「当該河川について定められた河川整備基本方針としてみなす」としていることと平仄を合わせている。それに対して、新たに設けられた具体的な内容を定める河川整備計画では、策定手続において、「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聴かなければならない。」（16条の2第3項）と同時に、「河川管理者は、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」（同上第4項）とした。河川整備方針は、国交大臣が審議会の意見を聴いて定め、公表する。河川整備計画は住民の意見聴取規定が定められたのが、河川法における市民参加に関する一つの画期となった。

河川審議会は、平成8年答申「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」で始まった新たな河川管理のあり方の一環として、市民、NPO等の参画の推進のための具体的な方策を検討し、「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」（平成12年12月19日）²³⁾と題する答申をした。その趣旨は、「河川管理者のみならず地域住民自らが流域における活動の中で、守り育てていくものである。よりよい川を実現するという理念のもと、地域住民も行政も「川は地域共有の公共財産」であるという共通認識をもち、連携していくことが不可欠である。」とするものであり、具体的な連携は、ビオトープなどの地域的な管理計画に関するものである²⁴⁾。このように、一応、河川整備計画から管理まで、住民の参加が導入の方向が示された。

なお、河川管理は、地方分権の導入とともに、一級河川の見直し、一級河川の国直轄管理の範囲が見直され、さらに政令市への管理権限の付与や市町村の権限の強化などが行われてきた。自治体への権限委譲や権限付与もまた、自治体の独自政策の下で住民参加の機会を増やすものである。

(4) 河川整備と環境影響評価

住民参加についてみるとときには、環境影響評価に関しても見ておかなければならない。

ダム開発について、環境影響評価法あるいは条例による環境影響評価が課される。実施計画調査の後の河川実施計画段階での実施である。環境影響評価法では、国民の意見書の提出権が定められ、かつ意見に対する見解書が求められている。戸倉ダムは、ダム計画で環境影響評価が行われた最初のダムである。尾瀬のすぐ下流に建設予定のダムで、国民の意見として自然環境への影響が強く指摘されていたが、環境大臣からオオタカの生息地保護を強く要請する意見書が出され、それを基に作成された建設大臣からも同様の意見が出されていた。環境影響評価書の公表の段階では、これらの意見を受けたが、戸倉ダムの中止には至っていない。利水予定者である埼玉県を初めとする都県から利水辞退の意思が伝えられて、2003年に計画を中止したという経緯がある。国民の意見が利水団体である自治体に影響を与えたといえよう。

河川整備計画については、改正河川法に基づく河川整備計画の策定は、「社会・経済面や技術面と並んで、環境面からの分析結果を意思決定に確実に反映させることや、地域住民、専門家に対し十分な情報公開や意見収集を行なうといった観点から見れば、事業に先立つ上位計画や政策決定などのレベルで、環境への配慮を意思決定に統合する取り組みとして環境基本計画にその必要性が記載されている、いわゆる Strategic Environmental Assessment (戦略的環境アセスメント) に相当する。」「しかし

ながら、河川整備計画の策定に際して行なう複数案に関する環境面からの分析は、情報の質・量等の制約がある計画段階において、各河川で様々な試行を交えながら分析を行なっているのが実情であり、ともすれば社会・経済面や技術面からの分析にともすれば埋もれがちとなっている。」として、委員会が設置され、「河川事業の計画段階における環境影響の分析手法に関する考え方」（2002年12月）が提言された。この提言では、「計画段階における環境面からの分析結果を的確に計画策定の意思決定に反映させるため、また地域住民等との間で意思疎通を円滑に図るため、スコーピングを行うこと、また分析結果を記した「分析報告書」を作成、公表し、意見収集することを提案したこと。」と、戦略的環境アセスメントの過程での住民参加が必要としたのである。北海道では天塩川水系、東北管内の秋田県・子吉川水系、中部管内の三重県・櫛田川水系、九州管内の宮崎県・五ヶ瀬川水系がモデルとされている。しかし、これは「提言」であって強制されたものではなく、したがって、住民参加がどのように行われるかは、行政庁の裁量の範囲となる。もちろん、提言を受け公表している以上、国交省河川局はそれを尊重することが必要である。なお、河川は、国交省ばかりでなく、自治体が管理する河川（2級河川）もある。自治体管轄の河川もまた、この提言は対象としているのである。

(5) 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年の6月に、ガイドラインとして、住民参加を積極的に進めるための手続が定められた²⁵⁾。「事業により整備する施設の概ねの位置、配置及び規模等の基本的な諸元について、事業の目的に対して検討を加えることにより、一の案に決定するまでの段階」を構想と呼び、その段階での住民参加である。その際には、当該事業を行わないとする案を含め複数案を提示し、インターネット、説明会又は公聴会その他の方法により公表、周知、及び説明を行う、とする。質疑への応答等について、真摯に行うこと

と、住民等の意見や提言を十分に把握するという2つのことを求めている。

意思形成に対して、十分な時間を与えること、案の提案理由、背景及び理由、事業費などの案の内容、環境や社会経済への影響、メリット・デメリットの比較などを公開・提供することを求めている。その際に、既存の構想との整合性について、その確保を要求している。事業者の必要に応じて、意思形成機関（協議会）を設けることを提案している。学識経験者および住民代表、事業者団体、地方公共団体等の関係者を構成員として、意見の集約・調整を図るための協議を行うための組織として設置するのである。また、住民参加の方式や複数案の検討にあたっての方針などの学識経験者等による助言機関を設ける、ともしている。河川行政においては、整備計画段階ということになる。

これによって、事業の構想段階の参加について、かなり明確になったが、しかしなお、選択肢が多く、協議会方式を採用するか、それとも第三者機関のみとするか、は事業者の裁量となっている。

(6) 社会資本整備重点計画と参加

2003年には、道路、港湾、河川、後援、都市計画を連携して計画化することで、効果的な社会資本の整備を行う異を目的として、社会資本整備重点計画法が制定された。同法では、4条3項で重点計画に定めるべき事柄について定めており、同項3号で、「地域住民等の理解と協力の確保」のための措置に関する事項を定めることを求めている。また、「主務大臣等は、第一項の規定により重点計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、主務省令で定めるところにより、国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、都道府県の意見を聴くものとする。」(4条4項)として、計画決定への公衆参加を制度化した。それに基づき、平成15年度以降の5箇年間を計画期間とする9本の事業分野別計画（道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸）

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

を一本化した社会資本整備重点計画が策定、公表された。同計画には、河川についても、その方向性が示されている。PDC方式が導入されている。

法律に定められた参加制度の具体化として、まず重点計画素案（整備についての項目中心である。）について6月24日から8月18日までパブリックコメントを求め、その間の7月には、インターネットでのアンケート調査を行ったというものである。これらを社会資本整備審議会で検討している。

(7) 健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて

水循環についての関係省庁（国交省、農水省、環境省、厚労省、経産省）で構成された「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」が「健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて」（平成15年10月）を、第2次環境基本計画を踏まえて、作成した。同文書は、「前述のような認識のもと、地域において流域の水循環の健全化に向けた取組を実践している主体者（住民、NPO、事業者、行政（国、地方機関、都道府県、市町村）等を対象として、どのような目標を立て、どのようなプロセスで取り組むべきかについて、各主体が主体的に考え、具体的な施策を導き出すための方向をとりまとめたものである。）（p5）と、ここで初めてパートナーシップの考え方を取り入れている。そして、基本的方向で「流域における各主体の取り組みの推進（役割分担、連携、計画策定等）水循環系は、流域の自然条件、社会経済活動の状況、水に関する歴史的背景等、流域により千差万別であるため、具体的な施策は流域毎に異なる。流域における効果的な取組のためには、流域ごとの特性に応じ、流域内の行政・住民・事業者・NPO等の各主体が連携し、それぞれが主体的に取り組むことが必要である。具体的には、流域内の各主体が健全な水循環系に関する理念と当該流域における問題点に関する認識を共有するとともに、各主体の適正な役割分担を踏まえ、住民や事業者等が自主的に取り組むことを推進すると

ともに、行政も含めた連携が必要である。これらの取組を推進し、各主体の合意において、流域ごとに水循環系健全化に向けた計画の策定が望まれる。」(p 27)とし、計画の作成過程においても、「「健全な水循環系の構築」は、将来のまちづくりや地域づくりの基礎であり手段であることから、このための計画づくりは、初期の段階から国や地方の関係行政機関はもちろんのこと、住民、NPO、利水者も取込んだ形（パブリック・インボルブメント）で進めることが望ましい。」(p 32)とのべ、社会資本整備重点計画より一歩つつこんだ表現となっている。ただし、「本書はいわゆる基準書、マニュアル、規範ではなく、参考となる事例や知見を示している。この趣旨を踏まえ、それぞれの地域や流域において、関係者が水循環系の実態を十分把握し、必要な施策を選択、判断して具体的な行動に結び付けていくことが期待される。」とあり、この文書はあるべき姿・モデルを描いたものといえよう。

3 イギリスとの比較にみる参加の課題

(1) イギリスの特徴のまとめ

欧州では、オーフス条約で、環境に影響を与える行政決定に対する参加権の確保を求め、条約を批准した各国がそれを遵守する仕組みを設けるとともに、EUが条約の内容に関して、指令として発している。各国はEU指令に従い、あるいは条約に従って、参加の制度化を図っている。上述のように、オーフス条約の内容、EUは、中でも水環境の保全について参加について重要視されている事例である。参加の内容を具体的に示している。それを具体化しているイギリスもまた、水環境の保全行政への参加については、政策の中でも重視していることが分かる。

日本においても、徐々に行政決定への公衆参加が法律に規定されるようになってきた。そして、河川行政でもその傾向がみられることは、上述の通りである。そこで、両者がどのように異なっているかについて、見てい

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

くこととする。

水環境の保全という具体的な分野での対応とは別に、欧州と日本では一般法的な対応が異なっていることを見てきた。

イギリスでは、公的なセクター、民間セクター、ボランティア団体のいずれかに影響を与えるおそれのある政策変更にあたっては、規則インパクト評価という評価手続を経ることを求められている。先に見たように、政策変更をする際に、すなわち法令を制定、改正等にあたって、政策変更の根拠と変更内容やその費用便益分析などを公表して、国民の意見聴取手続をとる。広く意見を求めると同時に、関係団体との直接の会議を持って、議論をし、意見を聴取する。重要な変更については、少なくとも数度の国民の意見との往復がある。議会の委員会もまた、ヒアリング等を行い、勧告を含む報告書を作成し、政府の回答を求める水枠組指令の国内適用についても同様の手続が行われてきた。

それでは、水枠組み条約の国内適用にあたって特に配慮されたことは、なにか。それは、流域管理計画策定において、一般的な規則影響評価以上の手続的なコントロールに関する部分である。

第1に、利害関係人による調整機関の設置である。利害関係人としては、利害関係者、排水関係者、消費者、自治体等である。これらの意見を調整すると同時に、一般の人々から意見聴取を行うこととしている。

第2に、参加の時期についてである。前述のEUの水指令では、政策を立案するに際しては非常に早い段階から、政策変更の情報公開が行われていることが分かる。

(2) 日本における河川行政の参加の課題

行政手続法による参加 以上のイギリスの参加手続に対して、日本の場合には、政策変更一般に対する参加手続はない。対応する制度としては、行政手続法の命令等についての意見公募手続規定をあげることができよう。

政令、省令等の命令、審査基準等を制定する場合には、成案を得た段階でパブリックコメントを求め、そこで出てきた意見については命令等の公布あるいは公にしたときに、行政機関の回答を公表するとしている。そこで異なってくるのは、日本の場合には、意見はあくまで聞き置くという制度である。最終的に意見に対する回答があるので、意見を無視することはできないとはいえる。だが、意見を申し立てた人にとっては、適切な反映だったかどうかについての反論権がなく、その点で不十分である。

政策そのものの変更、計画策定及び改正については同手続の対象とされていない。計画手続は専ら河川法の規定に従うこととなる。これまでの河川法の運用では、河川整備計画について、行政手続法とは異なって書面による意見聴取手続とともに、公聴会手続を採用している。

政策評価と参加 政策については、政策立案としてではなく、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定されている。同法では、「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。」（第3条）とする。評価は、事後評価と事前評価を行うことを求めている。事前評価は政策として評価するものは、当該政策に基づく行政上の一連の行為の実施により国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと又は当該政策がその実現を目指す効果を発揮することができることとなるまでに多額の費用を要することが見込まれる「個々の研究開発、公共事業及び政府開発援助を実施することを目的とする政策その他で」「政令で定めるものを決定しようとするとき」（9条）に行う。つまり、費用対効果の評価を行わせるというものである。政令で定めるもののなかには、「道路、

環境に影響を与える行政と参加ルールの形成

河川その他の公共の用に供する施設を整備する事業その他の個々の公共的な建設の事業（施設の維持又は修繕に係る事業を除く。次号において単に「個々の公共的な建設の事業」という。）であつて十億円以上の費用を要することが見込まれるものの実施を目的とする政策」（令3条3号）が含まれる。

国土交通省政策評価基本計画では、予算、規制、税制、財政投融资、法令等の新たに導入を図ろうとする施策等および、既存の施策等のうち、その改正、廃止緩和、延長等を測ろうとするものである。国土交通省政策評価基本計画（平成15年4月）では、河川整備基本方針は、政策評価の対象とはならない。事業評価については、「実施計画調査費を予算化するダム事業」が入る。すなわち、実施計画調査の段階で評価が行われると言うことである（国土交通省政策評価基本計画・国土交通省所管公共事業の新規事業政策評価実施要領平成13年7月6日事務次官通達）。河川事業およびダム事業の評価については、河川整備計画手続の策定・変更によるとする。

その他実施中の施策等を目的や政策課題に応じて一括して対象とし、それらが目的に照らして所期の高架を挙げているかどうかを検証し、課題と改善方策を発見するプログラム評価がある。また、再評価を行う河川事業について、上述のもの以外にも、事業採択後、河川整備計画の策定等が行われ、同計画に位置づけられることとなった事業についても、再評価の対象とする。

これらから見て、政策評価の範囲は、イギリスに較べると狭いと考えられる。河川整備基本方針、河川整備基本計画は、政策評価の対象とはなっていない。さらに、運用指針もその対象としていない。これらの行為については、実質的に、河川法の計画策定手続の中で行われなければ、これらの評価は行われることはない。

法律では、政策評価における公衆参加規定はなく、基本計画の内容とし

て「インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する事項」を義務づけていて（6条2項7号）、透明性の確保に重きを置いている。参加については、専門家の第三者参加の必要性は認識していて、政策評価の基本計画で「学識経験を有する者の知見の活用、情報の公表に関する事項」を定めるとしている（6条2項6号）。国交大臣は、独自に、基本計画で、公表とともに、『国民の意見要望を受け付けるための担当窓口を定め、国民との双方向性を有する行政の推進を図るために、国民からの意見等の提出の機会の確保と意見への回答の努力義務を課している（「基本計画」IX3）。

具体的な場面として、河川局が「ダム事業のプログラム評価」²⁶⁾、「流域の水環境改善事業プログラム評価」を行った。これらの評価については、パブリックコメント手続を経ている。

(3) 日本の課題

以上のように、河川法では、基本方針は専門家による意見を聴き、整備計画で専門家と住民の意見を聴くことを定める。それ以外の政策評価手続については、国交省による政策評価の基本計画で自ら住民参加を導入しているのである。同様に、河川整備計画についての環境影響評価についても、答申を受けて各河川で実質的に導入するという手法としている。

ところで、前述のダムについてのプログラム評価において、参加についての評価と提言を行っている。同評価では、様々な論点が提示されているが、中でも河川環境については、ダムの実現までの長期化に伴う問題と対策についても多くを割かれている。その中で、参加に関連する点を見てみると、日本のダム事業について、事業の長期化に対して、計画段階での丁寧な情報の提供、住民との合意形成の必要を挙げている。また、ダム事業を進めるために、アカウントビリティのより一層の向上が必要であるとしている（4.2）。アカウントビリティといっても、一方的情報の提供ではな

く、国民との「双方向のやりとりの中で国民の意見を反映し、コミュニケーションを推進することによって信頼関係が構築されることが重要である。」「ダム事業を進めるにあたっては、誰しもが同じ情報を基に客観的な評価や正しい理解が得られるよう、正確で理解しやすい情報の提供とその共用が重要である。」としている。もっとも、ダムではなく森林で災害防止をすることが出来るとする意見に対しては釘をさして、ダムの必要性についての知識について、国民の理解を得る正確な認識を広める努力が必要だとしている（「ダム事業」4.3）。

日本の問題点を挙げれば以下のとおりである。

第1に、法律の規定以上に、計画や行政組織内部的なコントロールによって、実質的には住民参加が行われている。そのことが第1の問題である。すなわち、河川法16条の2第4項の規定は、先に見たように、「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。」という文言であり、地方河川事務所が、河川ごとの整備計画手続において、適切と考える手続を行う。政令、省令段階でも規定はない。そこで、琵琶湖・淀川水系の場合には、住民参加を認めた委員会が整備計画作成に主導的な役割を担う画期的な協議会（委員会）が設置、運用された²⁷⁾。他方で、多くの場合には、学識研究者を中心に構成され、住民参加は公聴会形式で意見を聴くというのが一般的である。このような規定の仕方はフレキシブルで、淀川方式が認められる余地があるとともに、公聴会さえ開催すれば手続的要件を満たしたことになる。公聴会の手続についても、行政裁量に委ねられることとなる。日本では、いまだにダムのプログラム評価で示されたような、住民との「双方向の中で国民の意見を反映し」という方式は、個別の事業で行われる場合はあるが、一般化された分野はほとんどない。「意見の反映」は、双方向のコミュニケーションがあってはじめて反映されるということになるが、そのような解釈を司法で争えないかぎり、双方向規定なしには制度的保障がない。構想段階における

住民参加について定めたものもガイドラインであり、双方向についての保障をしていない²⁸⁾。しかも、手続の全てが行政の裁量の下にあるために、最終意見書の段階で淀川流域委員会が事実上開催されなくなっていることについて、河川局の意図と異なる意見書となる手続を実質的に無にするためであるとする議論を呼ぶこととなる²⁹⁾。

イギリスとの関係で言えば、政策変更について、双方向手続をとることが認められていないことが大きな課題である。

第2に、ようやく河川整備計画で住民の意見が反映されることとなったが、実は、基本方針の段階で住民の意見が反映されることが必要である。そこで、整備の目標が定められるのであるから、その段階にこそ国民的合意が必要である。つまりすべての段階での意見反映の機会がなければならない、ということである。制度的な欠陥である。計画段階での戦略的環境アセスメントについても同様である。

第3に、議会である。イギリスの場合には、議会委員会や独立のロイヤル・コミッション（独立委員会）が政策変更について、詳細な調査をして、勧告をし、行政に勧告への回答を求めている。さらに、規則も議会に提出される。議会が国民、住民意見を聴き、行政をコントロールする点では、日本の制度と大いに異なる。重要なことは、政策については、多重的なチャンネルで国民の意見を反映する仕組みを設ける必要がある、ということである。イギリスで言えば、政策の目標は議会と国民との双方向のコミュニケーションで明らかにあるが、日本の場合には、この点が行政の裁量に委ねられていることが問題である。

なお、イギリスの場合には、流域計画は都市計画まで包含するので、そこでの参加は対象も人々も幅広いものとなる。

4 アジアへの視点に向けて——まとめにかえて

中国では、近年公衆参与という公衆参加を政策の一つの柱としている。環境影響評価法は、その点を明確にした法である。公衆参与の方式は、雲南省での聞き取り調査によれば、一般的にはアンケート方式が導入されているようである。ただし、アジア開発銀行などの融資がある場合には、説明会や公聴会等が開催されている。環境影響評価における住民参加について、参加が実質化しない理由を検討することとし、ここでは、制度的にも十分な情報開示を保障していないことを挙げておく。公聴会のみならずアンケート方式であってもほとんど情報がなく状況の中でのアンケート調査では、意見形成ができずに参加するということになる。それでも、ダム事業のような場合には、土地収用を伴うために反対運動がおこるのである。

国家発展改革委員会は、2003年8月に怒江に建設予定の13のダム建設計画を承認した。怒江のダム計画については、それ以前から多くの反対運動があったが、建設計画の承認以降も、雲南省をベースとしているNGOを中心にダム廃止の運動が続けられた。2005年1月18日には、中国環境保護総局は、環境景況評価法に違反しているとして、30の大規模プロジェクトについて、プロジェクトの進行の停止を命じた。これらのプロジェクトのうち26は、3つの巨大発電所の建設を含む発電プラントである。停止後、怒江のダムについては、住民参加としての討論会が一回行われている。討論会での意見がどのように反映されたのかは不明であるがその後、ダム計画について承認手続に入るという状況になっている。

中国の場合には、あまりにも日本と前提が異なりすぎているが、規定としての「参与」が導入されつつある。日本でも課題は、中国での課題ともなる。その中では、日本のプログラム評価で述べられている「計画段階での丁寧な情報の提供」「誰しものが同じ情報を基に客観的な評価や正しい理解が得られるよう、正確で理解しやすい情報の提供とその共用」の必要性

が、中国ではより重要視される³⁰⁾。

注

- 1) オーフス条約については、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護」静岡大学 法政研究第8巻1号p1以下、大久保規子「オーフス条約とEU環境法」環境と公害35巻3号p33以下参照。
- 2) 水汚染はEUにおける環境政策の最初の課題とされた(A. Weale, G. Pridham, edit. *Environmental Governance in Europe* (Oxford Univ. Press,) p356。最初に、1975年に飲料水として利用される地表水の基準および浄水処理の基準の設定する指令(Directive 75/440/EEC)、76年に水浴に適した水質の基準の設定指令(Directive 76/160/EEC)、危険物質の排水規制指令(Directive 76/464)、次いで、淡水魚の生存に適合する水質基準指令(Directive 78/659)、二枚貝の生存に適合する水質基準指令(Directive 79/923)、危険物質の地下水保全のための規制(Directive 80/68/EEC)などが70年代後半に相次いで出されている。その後、90年代にはいると、都市排水についての規制(Directive 91/217)を初めとして、汚染の未然防止を強化した指令が出されるようになった。指令の理念が転換したにしても、これらは、全て、個別分野を対象とする指令であった。そして、これらの指令にもかかわらず水環境は改善されていなかった。さらに、これらの指令は、住民参加を重視したものではなかった。
- 3) 2015年までに指定河川流域地域内の地表水、地下水最低「良好(good)」の基準に達成していることを求めている。そして、そのためには、①環境質目標を設定することにより「良好」状態を定義すること、②それぞれの河川流域地域の特徴を詳細に見定めること、③河川流域地域での現行の水質を調査すること、④水質管理の主要な課題の分析を行うこと、⑤環境目標を達成するために求められる公害規制手法を見定めること、⑥公害規制手法、経費および収益について関係者の意見を聴くこと、⑦水質の改善の規制手法、モニタリングおよび改善過程の審査、流域管理計画の改定の実施、である。
- 4) ここで保護の対象となる水環境とは、河川(湖沼を含む)、地下水、沿岸海水を含む。湿地はそれを直接対象としてはいない。

- 5) Neil Ward, “Water Quality”, Philip Lowe and Stephen Ward edit. *British Environmental Policy and Europe* (Routledge 1998) pp247~254
- 6) Defra が 2003 年 11 月に公刊した、20 年以上の上位計画かつ長期計画である。
- 7) 洪水および沿岸新緑対策について、Defra から “Taking space for water” とする政策が出された。洪水対策は、流域管理政策の中に位置づけられるべきとし、さらに、洪防止施設のみではなく、土地利用規制、建物規制など、さまざまな対策をとるべきこと挙げている。
- 8) Department for Environment, Food and Rural Affairs “Directing the flow” Nov. 2002 pp15~22
- 9) Northumbria 川は、イングランドとスコットランドの間を流れる河川であり、スコットランドとイングランドでは河川流域管理法制が異なるために、特に同川流域のみ特別規則を設けている。
- 10) 同規則は、水枠組み指令および公衆参加および司法へのアクセスに関する指令 (85/337/EEC、96/61/EC) に基づく修正である。
- 11) regulatory impact assessment は、政策を変更するに際して行うことが義務づけられ、政策変更あるいはその実施による経済、社会および環境に与える影響を調査し、評価する手続である。法令はもちろん運用指針のようなものについても規則影響評価手続を行わなければならない。評価手続は、公衆による意見聴取手続を経ることを求めている。
- 12) 最初の協議文書は、1999 年環境交通省から出された費用便益評価に関するものである。その後最終規則インパクト評価書は、2003 年 7 月に出された。その資料として、1999 年に出された *Potential cost and benefits of implementing the Proposed Water Resources Framework Water Bill-Regulatory Impact Assessment, Environmental and Equal Treatment Appraisals*(2003).
- 13) HoC, Environment Food Rural Affairs Committee, *Sixth Special Report, Water Framework Directive: Governmental Reply*, 3-25.
- 14) Consultation on River Basin Planning Guidance, Defra/WAG, Dec. 2005.
- 15) 相模川でも、相模大堰の建設をめぐる円卓会議が 41 回にわたって開催

されている。水利権申請の保留を求めた請願を契機に、県・企業団（実施主体）と市民団体が公開で議論をする場として開催され、この円卓会議は情報公開という点で大きな意味を持った。同計画についても、公金差止め住民訴訟が提起された。もっとも、この事例でも、円卓会議が継続中に工事が着工されている。

- 16) 国交省の示す評価としては、①既設ダムと清津川ダムにより、基準地点小千谷では計画洪水調節量 2,500m³/s の、約 70%～80%（新潟県魚沼地方中心の洪水）、約 10%～20%（長野県中心の洪水）を調節出来る。②清津川ダムの新規利水要望は、S 59 の実調着手時 28.5m³/s から、H 11 時点で 13.725m³/s に減少している。そのうち都市用水は、13.5m³/s から 2.113m³/s に減少している。③清津川沿川及び信濃川小千谷基準地点への不特定補給により 10 年に 1 回程度の渇水を回避できる。④国立公園特別保護地域、名勝天然記念物「清津峡」、ブナを主とする自然林等の水没を考慮し環境に配慮する必要がある、というものである。
- 17) 同協議会は最初は反対だったが、県等の説得の過程で賛成の立場をとって、補償交渉を行ってきた。その意味で、実施側の交渉相手であった。
- 18) <http://www.dpl-jp.com/kiyotsugawa/index.html>
- 19) 河川施設については、河川施設等構造令（昭和 51 政令 199）、同施行規則（昭和 51）が制定されていたが、河川法の改正により、構造令、同規則も改正された。
- 20) 1982（昭和 57）年河川法改正で環境目的が内部化されたが、平成 8 年河川審議会答申で、「従来の河川整備は、主として洪水や渇水という異常時における被害の軽減対策として実施されてきたが、今後はこれに加え、河川が平常時においても生物の生息・生育の場であること、散策、スポーツ等の利用の場であること、四季折々に変化する美しい自然環境の一つとして地域の風土・文化を形成する重要な要素であることを同時に認識し、すなわち、「川の 365 日」を意識しつつ、治水、利水、環境に関わる施策を総合的に展開することが重要である。」（『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、環境への配慮を基本認識とすべきと述べている。そして、平成 9 年改正法 16 条 2 項で河川整備方針および河川整備計画において「開発並びに河川環境の状況を考慮し」と河川環境についての配慮規定

が入った。同施行令では、「河川環境の整備と保全に関する事項については、流水の清潔の保持、景観、動植物の生息地又は生育地の状況、人と河川の豊かな触れ合いの確保等を総合的に考慮すること」（令10条3号）と、具体的な配慮事項が定められた。河川整備計画においては、河川整備の目標を定めなければならないとするが、その中で、河川環境の保護および改善がどの程度定められるかは、運用上の課題となる。

21) 前掲答4.1(2)で、「地域の独自性を活かした個性ある河川整備を行うためには、河川の特性及び地域の自然・社会・文化特性と地域のニーズを的確に把握し、反映することが必要である。このため、地域住民の主体的な参加の促進と様々な参加機会の創出に努めるとともに、関係機関等との連携を強化することが重要である。」と述べている。4.4(2)4)では、「河川情報について、全国共通で、アクセスの容易な情報公開型データベースを構築し、地域住民との双方向のコミュニケーションを確立するなど、開かれた河川行政を展開し、「河川で生ずる様々な問題は、流域全体の中で総合的に対応することが必要であり、河川整備にあたっては、流域の住民にも十分な理解を得て、主体的な参加を促し、連携と協調を図っていく必要があるので、河川の計画の策定過程において、懇談会等の開催により、地域住民の意向を反映するように努める。また、地域住民の意向の反映のための制度について、早急に検討を行う。」(4.4(3)4)とし、これに基づいて、法改正が行われている。

22) <http://www.mlit.go.jp/river/gaiyou/seibi/index.html>。また、河川法研究会『逐条解説 河川法解説』大成出版社 p 83 参照。「河川法解説」では、社会資本整備審議会は公正であるので、同審議会による審議を経ることで十分な結果が出るとする。基本高水流量、計画高水量については、多くの批判があることに留意する必要がある。異なる見解がある場合の手続のあり方について、検討する必要がある。

23) 同答申の制定過程における市民参加の概要について、渡辺泰也「河川における市民団体等の連携方策について」Front 40号 p 7 (2001) 参照。アンケート調査、審議会への専門委員としての参加、素案等への意見申立などを取り入れている。同「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」河川、平成12年11月号 p 65

- 24) 「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」の主要なポイント http://www.mlit.go.jp/river/press/200007_12/001013s1.html。藤原信『なぜダムはいらないか』緑風出版(2003) p 56 参照
- 25) 大久保規子「環境基本法と参加・政策統合」淡路剛久監修寺西俊一・西村幸夫編『地域再生の環境学』(2006) p 266 参照。
- 26) 国土交通省『ダム事業—地域に与える様々な効果と影響の検証』2003年3月で、ダム事業全体についての評価を行っている。個別のダムの評価ではなく、また利水のみでのダムについても評価対象から省いている。河川法第1条の目的のうち、①洪水等による災害の発生の防止、②河川の適正な利用、③流水の清浄な機能の維持、④河川環境の整備と保全、の各項目に関するダム事業の役割と高架、架台と対応について、分析、評価するものとしている。
- 27) 「淀川水系流域委員会」は、淀川水系において「河川整備計画」について学識経験を有する者の意見を聴く場として、平成13年2月1日に近畿地方整備局によって設置され、河川法に基づき河川整備計画が策定されるまでは「行政機関の行う政策の評価に関する法律」、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」、「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」に準じて、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を行い、意見を述べるとあり、規定自体は同じである。委員の人選、運用によって、主体的かつ積極的な委員会として機能してきた。
- 行政法研究者からのその意義を検討するものとして、田村悦一『住民参加の法的課題』有斐閣(2006) p 207~225。
- 28) 現行法制度では、計画は対象適格が認められていないために、一般には土地収用法に基づく事業認定段階まで待たなければならない、計画の手続的瑕疵を争いにくい。応答責任については、佐藤岩夫「都市計画と市民参加」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ』(2001)を参照。
- 29) <http://www.viva.ne.jp/blog/wonwonatsuko/archives/000537.html> など。
- 30) 大塚健司「中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加」寺尾忠龍・大塚健司編『「開発と環境」の制作過程とダイナミズム』(研究双書 No. 527) アジア経済研究所、pp 135~168 が本稿と同じ問題意識の下で中国についての事例研究を行っている。