

公共事業の意思決定法はいかにあるべきか

- ダム建設事業を例として -



山田 正
論説委員会委員
中央大学都市環境学科教授

2009年夏は衆議院の国政選挙をひかえて、国の大型公共事業の意思決定のあり方に関してテレビ、新聞等のメディアは連日この話題をとり上げて論じており、各政党もこの件に関してそれぞれの主張を行っている。とりわけ国のダム建設に対しては多くの反対意見があり、事業の進捗がはかどっていない。例として九州の川辺川ダムを筆頭に、淀川水系や利根川水系のダム建設事業等が挙げられる。この様な世間の動向のなかで、筆者は土木学会会員としてこの問題を無視できない気持ちでこの原稿を書いている。

上記のような国内各地におけるダム事業の停滞のなかで、この20年来、東海豪雨や新潟・福島豪雨に見られる台風や前線に直接起因しない新しいタイプの気象現象が発生しており、気象学では線状降雨帯と呼ばれている。またゲリラ豪雨(局所的集中豪雨)という言葉は今年の流行語の代表として一般市民に定着している。これらの新しい型の降雨現象は従来の河川整備計画では十分に取込まれてはならず、これらに起因する洪水・土砂災害の発生とその対策は新しい治水事業の目標として今後対応せざるを得ないであろう。一方、九州北部や瀬戸内海に面した中国・四国地方は毎年の如く渇水があり、飲み水や農・工業用水の節水や調整は地域社会と地域経済の健全な発展の阻害要因になっており、これらの地方では抜本的な水資源確保のための施策が望まれている。

一般にダム事業は大規模な用地買収や家屋の移転を伴い、これによって完成まで30年程度の年月を要する長期の事業になることが多い。ダム建設計画立案前には予定地の下流において大規模な洪水・土砂災害があることが多く、流域住民や自治体の長は治水の抜本対策の一つとしてダム建設を要望したり、期成会を作って国に嘆願をする事も多い。しかし30年間の年月を経ている間に同程度の洪水災害をたまたま経験しない場合には、地域の住民の世代が変わることもあり、一般市民は洪水災害の悲惨さを忘れてしまう。さらに近年の国民の環境意識の向上があり、ダム建設の必要性が希薄になっていく様である。

一般にダム事業の実施には以下の様な手続きを踏むことになる。(1) 予備調査を踏まえた後の事業採択、(2) 実施計画調査の後に建設移行、(3) 用地補償調査を経て用地交渉、水没者補償などの生活再建、(4) 転流工や付替道路建設着手に続く本体打設工事、(5) 概成と試験湛水、(6) 建設完了と事業完了後の事後評価

これら一連の事業プロセスの進展とともに各種情報の蓄積と計画の具体性が高まっていく。一方ダム事業に係る法定手続として、(ア) 河川法に基づく河川整備計画の策定、(イ) 特定多目的ダム法による事業計画の策定や事業実施の前提条件の変化にともなう計画の変更。さらに(ウ) 水

源地域対策特別措置法に基づく対策計画の策定や変更、(エ) 環境影響評価法によるダム事業に係る環境影響評価の手続きがある。この様にいくつかの段階を経つつ長期にわたるダム事業を含む治水事業の進展の期間中には地元知事や市町村の首長をはじめ関係者らとの合意をとりつつ事業は進められるが、近年は上記のダム建設に係る流域関係者が事業採択時とは変わってしまい、当時とは異なる意見や意向が示されていることが多くなっている。さらに計画の変更や物価の上昇等により総事業費の変更を余儀なくされている場合には地元都道府県の負担が財政的に厳しくなってきたり、地域社会の人口増の鈍化や経済構造の変化による利水の必要性が減少する場合には、地元自治体の財政的制約からダム事業そのものから脱落を指向することにもなる。

この様な特徴をもつ大規模公共事業であるダム事業において上記のような現行の行政手続きは地元との合意形成とその持続に対して不十分なものとなってきつつある。この様な観点から筆者は従来の行政手続きに加え以下に示す4つの法定内・外の手続きと仕組みを提案したい。

() 地球温暖化や気候変動に起因する気象・水文学的設計外力に明確な変化があると認められるときには、必要に応じて河川法にもとづく河川整備計画の柔軟な対応と変更を行う。

() 行政が行う政策の評価に関する法律に基づき、上記(1)から(6)の段階の全ての中間段階において事業評価を行う。即ち(1)の事業採択前の新規採択前事業評価、(2)の実施計画調査終了時における事業評価、(3)用地補償や水没者補償終了時における事業評価、(4)本体工事着手前の事業評価、(5)概成時における事業評価、(6)完了時と完了後5年経た時点における事後評価。

() 合意形成とその確認を目的とした事業者と自治体、関係住民及び学識者からなるダム事業監理委員会を設ける。この委員会は関係する都道府県において毎年開催することとし、事業費の変更と費用分担の確認およびダム事業そのものに対する合意を確認しあう。

() 上記の監理委員会のもとに地元の首長や関係住民及び学識者に対する説明会を設け、事業内容やその変更がある場合には変更内容、総コスト、代替案等について、意見の聴取に努めるとともに各種分野の専門家からの意見や助言を聞く場とし、事業実施者はそれを実現することに努める。

以上が筆者の提案するダム事業実施に係る新しい取り組みの枠組みである。その目的は事業採択前や事業実施期間中における地元との合意形成の積み重ねとその風化の防止および今後新たに発生する気象・水文学的与条件や地域の社会・経済の構造変化に対して、柔軟で素早い対応を可能にする仕組みづくりである。治水・利水事業は国民の生命と財産を守り、健全な国土の経営を行う上での柱であり、基盤である。この観点から本稿は書かれている。