

千歳川流域治水対策の政策過程

- アリーナに注目して -

角 一典（北海道教育大学旭川校）

本報告では、千歳川流域治水対策問題の政策過程を、問題を討議する場としてのアリーナに注目し、一連の政策過程にどのような特徴が見られるかを検討する。特に今回は、アリーナ形成に「成功」した、90年代以降を中心に、千歳川流域対策問題を検討していく。

分析視角としてのアリーナ

アリーナとは、ある課題を、それに関連する主体が討議する場であり、原則として闘争の要素を多分に含んでいる。アリーナは、課題・主体・勢力関係の3つを基本的な構成要素としており、各主体は、最小の資源の投入によって最大の効用を得ようとするが、その結果は、さまざまな要素によって変動するものである。たとえば、各主体の持つ資源量は、勢力関係に密接に関連しているが、勢力関係は、外部環境の変化によっても変動するものであり、資源によって一義的に決定されるものではない。

アリーナは通常、自然発生的に成立するものではなく、何らかの主体によるアリーナ形成努力が必要となる。アリーナ形成のための課題を設定することをアジェンダセッティングとするならば、アジェンダセッティングの成否は、それを望む主体の持つ勢力、そしてその課題に関連する主体を取り巻く外部環境に左右される。

また、アリーナには、法的根拠に基づいて、もしくはそれに準ずる形で形成されるフォーマルアリーナと、法的な根拠はないが、問題の趨勢に影響を与えるインフォーマルアリーナの二つに大別される。さらに、フォーマルアリーナは、法律によって各種の権限が明確に定義される制度的アリーナと、決定権限を持つものの、それが明確な法的根拠に基づくものではない準制度的アリーナの二つに分けることができる。また、インフォーマルアリーナの場合、政策中枢における「密室の協議」などの、実質的な決定権限を持ちかつ不可視的な、閉鎖性の極度に強いものもあれば、公開討論会やパネルディスカッションなどのように、実質的な決定権限がなく、かつ可視的で公開性の高いものまで、その形態はさまざまである。

アリーナ形成以前の千歳川流域治水対策の概要

石狩川の治水は、明治以来道内の重要施策の一つとして位置づけられ、主に水路のショートカットなどによって、水を素早く海に流す方法によって進められた。戦前は北海道庁、戦後は北海道開発局によって流域対策が推進され、一定程度の成果を収めるが、その一方で、ショートカットなどによって流速が増した結果、下流域における洪水被害が深刻な状況をもたらすようになっていった。

1981年8月の石狩川・千歳川流域における、史上最悪ともいわれる洪水被害をきっかけに、北海道開発局と建設省が中心となり、石狩川・千歳川流域の抜本的治水対策を検討、千歳川の水の一部を、太平洋側に逆流させることによって問題解決を図る太平洋放水路計画、のちの千歳川放水路計画構想が固まり、1982年3月、河川審議会の議事を経て、石狩川水系工事実施計画改定が決定、その一環として千歳川放水路計画が盛り込まれることとなった。

1984年に、北海道開発局による基礎的な調査が終わり、計画の概要が関係者に説明されると、放水路の掘削予定地域や、掘削による影響を受けるとされる農民からクレームが寄せられた。また、豊かな自然環境が維持されているウトナイ湖や美々川流域が、放水路の影響を受けるということで、自然保護団体が反対の立場をとった。その後、反対は漁業団体や地区労、市民団体などにも広がった。その一方で、建設業界を中心として推進の立場を明らかにする勢力も現れ、苫小牧を中心に、千歳川放水路をめぐる動きが展開していった。

90年代にはいと、道水準の各種団体が千歳川放水路に対して関わりを持つようになっていく。特に、政党や労働組合などの動きが活発化し、千歳川放水路問題が、苫小牧を中心とする地域問題にとどまらない問題へと発展していく。この他にも、札幌弁護士会や日本弁護士連合会が、第三者の立場から関与、また、日本野鳥の会や日本自然保護協会などの全国水準の自然保護団体が、学識経験者による検討委員会を設置するなど、新たな動きが見られる。また、1991年に、ウトナイ湖がラムサール条約指定保全湿地となり、その後、国際的な研究機関や環境NGOの関与が盛んになっていく。

同じ頃、苫小牧市などから、千歳川流域対策を独立したものとして扱うのではなく、石狩川とセットで考えるべきであり、千歳川放水路に代えて、石狩川本流での対策を要求する声が出てきはじめ、千歳川放水路に代わる案が、反対派の学識経験者を中心に検討されはじめた。反対派による代替案は、さまざまな案の組み合わせによる総合治水対策が集約点となっていった。一方、建設主体となる北海道開発局は、1994年になって『千歳川放水路に関する技術報告』を発表、その中で、さまざまな案を検討した結果、放水路が最も有効かつ合理的であると主張している。

千歳川流域対策をめぐるアリーナの形成

反対派による、諸々の対策を並行して運用することによる総合治水対策と、推進派の千歳川放水路が、事実上対抗する形になり、以降、この二つを中心に議論が展開していくこととなる。

第一のアリーナとして、賛成派と反対派が、シンポジウムなどの形で問題を討議する場が、市民団体や札幌弁護士会などの主催で設けられた。これらは、公式に設けられたわけではないインフォーマルアリーナであり、正式な決定権限を持つものではないが、これらの話し合いの中で、千歳川放水路の問題点、そして、代替案についての討議がなされ、これが、のちの議論の叩き台としてきわめて重要であった。これらには北海道開発局も参加し、千歳川放水路建設の正当性を訴えている。

1996年、橋本内閣による行財政改革の余波が、千歳川放水路問題にも影響することとなる。大蔵省が北海道開発局に対し、1996年度予算において認められていた20億円の凍結を提示したのである。開発局側の猛烈な反発により、約半額の凍結で受結したが、予算の減額は千歳川放水路問題に甚大な影響を及ぼすこととなる。

1996年、北海道開発局は、閉塞状況の打破を狙って円卓会議の開催を提起、北海道主催の形をとって進めようとした。しかし、長良川河口堰の問題において、円卓会議の開催が、推進側に利用されたという、反対派にとって望ましくない結果を残している過去があり、反対派の自然保護諸団体や漁業団体は、千歳川放水路の撤回を参加の条件として提示した。これに対して、建設主体の北海道開発局は譲歩することができず、結局、円卓会議という形でのアリーナ形成は失敗に終わっている。この背景には、NGO/NPO間の連携の要素も無視することはできない。

第二のアリーナとして、1997年、学識経験者によって形成された千歳川流域治水対策検討委員会が設置され、のちに拡大会議として、自然保護団体や労働組合、土地改良区役員などの関係者を参加させることによって、当初考えられていた円卓会議に近い形態をとることが可能になった。検討委員会と拡大会議は別組織であり、最終的な結論は検討委員会の権限として保持した。拡大会議は、関係者からの意見聴取の場を超えた意味を持っていた。すなわち、発言がきわめて限定的になる意見聴取や意見交換会に比べ、拡大会議では発言の機会が大幅に増え、そのことが、検討委員会内部での議論に少なからぬ影響を与えた。検討委員会は、千歳川流域における堤防強化や遊水池の設置に合流点対策を併せた総合治水対策を第一の選択肢とし、総合治水対策が著しい効果をもたらさないという結論になった場合に、千歳川放水路案の縮小版である新遠浅川案を検討するとの結論に達した。

第三のアリーナとして、1999年に千歳川流域治水対策全体計画検討委員会が設置された。当委員会では、石狩川本流の対策も検討されたため、関係者に対する意見聴取は計74団体にもものぼった。先の委員会の結論を受け継ぎ、当委員会では合流点対策を中心に議論が進む予定であった。しかし、合流点対策は江別市のまちづくりに与える影響が大きく、関係者の間でも不評であった。それゆえ、委員会は合流点対策を一時棚上げにした上で、先の委員会で開発局から提示された新遠浅川案を検討することとした。しかし、千歳川放水路計画と同じ問題点を有するこの案は、自然保護団体や苫小牧市などの自治体から不評であった。状況を打開すべく、委員会は千歳川の堤防強化案を提起、第三の候補として取り上げられることとなった。関係者の一部からは、治水効果に対する疑問も出されたが、堤防強化案に対する評価はおおむねよく、委員会の議論も、堤防強化案を支持する方向に固まっていった。そして、最終的には、堤防強化案を採用すべき方策とする結論に達した。

考察

当該政策過程では、インフォーマルアリーナによって議論が整理されたこと、最終決定を第三者機関にゆだねたこと、最終決定において社会的合意形成が重視されたことなどの特徴が見られる。

千歳川流域対策をめぐる政策過程は、そのほとんどが千歳川放水路問題といってよいが、一連のアリーナ形成において特徴的なのは、農業関係者や漁業関係者、自然保護団体などの反対派の有する勢力が大きく、アリーナ形成に際して影響力を与えていることである。これは、受益が局地的であり、また、反対派が、問題を地域にとどめることなく、道および国、そして国際レベルの諸団体を動員したことによって、相対的に反対派の勢力が優位になった結果と見ることができる。

また、最終的な千歳川流域治水対策の結論は、二つの委員会の協議を経てなされているが、この二つの委員会は学識経験者を中心とする第三者機関であり、決定権限を独自に行使することができる立場にあった。すなわち、二つの委員会は、第三者という立場から賛成派・反対派双方の主張を聞き、それを判断する役割を与えられていた。二つの委員会で意識されていたのは合意可能性であり、また、受益と受苦の比較考量であったといえる。それゆえ、基本的なスタンスとして、流域内対策による問題解決に向けての努力が払われており、流域外対策に対して消極的な姿勢をとった。最終的に委員会は、新遠浅川案や合流点対策の技術的優位を認めつつも、合意可能性の点で優位性を持つ堤防強化案をなすべき対策として結論づけた。こうした結論に至った背景として、二つの委員会によって、1997年からおよそ5年にわたって行われた協議を無視することはできない。治水は、場合によっては人命にも関わる問題であるがゆえに、早急に対策がなされるのが理想ではあるが、価値の多様化にともない、守られるべきものも多様化する宿命の現代においては、この時間は、受忍すべき民主主義のコストであったのかもしれない。