

# 資料 1

## 紛争解決事例

千歳川放水路

愛知万博

成田空港問題

## 1.千歳川放水路計画をめぐる対立と計画見直しの過程（北海道）

### （1）主な経緯

1980、81年の記録的洪水を契機に、石狩川水系工事实施基本計画に千歳川放水路計画が位置づけられた（1982年3月）。83年から、美々川・ウトナイ湖の保全などの観点や放水路のルート決定を巡る議論と関係者の反発、漁業団体からの反対なども強まった。一方、放水路推進の組織も発足し、次第に賛否両論の対立が鮮明になり混迷の度合いが深まる。

97年2月に、堀知事が「一度立ち止まって適切に対応されるべき時期にきている」との見解を示し、事業者である国（北海道開発局）も、「前提条件なしに推進派、反対派が話し合う場を設けたい」との意見を表明した。道指導漁連、自然保護8団体は、「計画を白紙撤回した上でなければ話し合いには応じられない」として円卓会議は実現しなかった。

知事は97年4月21日の定例記者会見で、「話し合いの場については、前提条件なしに計画を白紙に戻し、流域の治水対策について地域の合意をつくる場としたい」との意見を表明した。その後、知事の要請により、7名の学識経験者を委員とする「千歳川流域治水対策検討委員会」（以下、検討委員会）が97年9月に正式に発足した。検討委員会は、約2年に亘り23回実施。この間、反対団体や推進組織、関連首長などを交えた拡大会議を16回、意見交換会を5回実施した。

検討委員会は、99年6月に、流域の総合治水対策に関わる複数の具体案を知事に提言。これを受けた知事は、道としての意見をつけて国に提出。国は千歳川放水路事業の中止を決定し、北海道開発局（国の機関）と北海道の共同による「千歳川流域治水対策全体計画検討委員会」を新たに設け、具体的な作業に入っている。

### （2）検討委員会の構成と運営

#### 委員の構成（所属、分野）

北海道大学教授（河川工学）／北海道大学教授（経済学）／北星学園大学教授（環境生態学）／北海道大学教授（農業経済学）／室蘭工業大学教授（河川工学）／北海道東海大学学長（水産学）／小樽商科大学学長（生物学／委員長）

設置者：北海道知事

#### 取り組み

1. 委員会：計23回（97/10 99/5）
2. 拡大会議（反対団体、推進組織、首長など7人）：計16回（98/4 99/2）
3. 意見交換会：計5回（97/11 98/1）

### （3）検討委員会の提言（要旨）

#### 提言の要約（提言書から抜粋）

1. 基本的に、千歳川および千歳川と石狩川の合流点を含めた流域における総合治水対策を推進する。千歳川放水路計画については検討の対象としない。
2. 千歳川と石狩川の合流点の整備計画については、策定のための「新たな検討の場」を発足させ、関係住民の合意を得て立案する。
3. 治水対策の一環として、関連する社会制度の整備充実を図る。
4. 検討委員会は、千歳川と石狩川との合流点整備をはじめ、有効であると思われる様々な洪水解決対策を

検討し、総合治水対策案としてまとめた。これらを実施することによって千歳川流域の治水は著しく改善されると判断する。新遠浅川案のような流域外対策案は、総合治水対策の進行状況をみた上で、万一それらが著しい効果を果たさないと判断された段階で、新たな検討事項として取り上げるべきものと考ええる。

5. 千歳川放水路計画により、そのルート上の関係住民の将来設計に支障が生じたとの主張に対しては、国も道も行政を司る立場から今後十分に配慮し誠意をもって対応する必要がある。

#### 治水対策検討の基本方針（提言書から一部抜粋）

1.（前略）検討委員会は放水路案以外で、現実的な治水対策は有り得るのか否かについて検討することとした。もし、放水路案以外の方式によって著しい治水効果が得られる可能性があり、しかも流域外に影響を与えないことが明らかとなれば、放水路案の検討は自ずと不必要となる。たとえ個々には小さな対策であっても、それらの集積によって効果がある。それが総合治水対策案の追求の理由である。

2.（前略）総合治水対策案が煮詰まってきた段階で、流域外対策案との比較検討がなされるに際して、放水路案の他に、流域内対策に加えて新遠浅川案が開発局から説明された。この新遠浅川案は、総合治水対策のうち千歳川本・支流での対策を講じた上で、なお処理ができないと思われる洪水を処理するという点で放水路案とは異なるものと説明された。この時点で、検討委員会は従来からの放水路案は今後検討の対象にする必要はないと判断した。（後略）

#### （5）ポイント

- ・白紙をめぐる対立は共通している。批判団体は白紙撤回を条件として、円卓会議への参加を拒否。
- ・検討委員会が各当事者を交えた意見交換会や拡大検討委員会を行うことによって、意見や立場の異なる団体や組織が参加した対話が実現した。批判団体は円卓会議への参加に賛同しなかった（白紙撤回が条件）が、検討委員会との意見交換や意見書の提出などを通じて、コミュニケーションが図られた。
- ・検討委員会の大きな特徴として、「千歳川放水路計画は検討の対象とせず、有効であると思われる様々な洪水解決対策を検討し、総合治水対策案としてまとめた」ことがある。示された方策は、単に並列的なものではなく、優先順位を示しひとつひとつ治水対策を積み重ねていくことを提言している。つまり、計画目標をひとつの方策で解決する「トップダウン計画」ではなく、複数の対策を組み合わせる「ボトムアップ計画」を提言しており、計画論的な面でも注目される。
- ・現在、第十堰に関しては入り口で「可動堰あり・なし」という膠着状態にあるが、可動堰以外の有効な複数案をそろえることによって、解決の糸口が見えてくる可能性があると思われる。

（文責：進行役 / 吉村伸一）

## 2. 愛知万博検討会議

### (1) 検討会議設立への経緯

- ・1997/6 国際博覧会協会（BIE）総会で開催地を愛知にすること決定
- ・2000/1 BIE が「博覧会を利用した土地利用計画」と批判したことが新聞報道される
- ・2000/4 通産省・愛知県・博覧会協会は、「新住宅市街地開発事業」（万博終了後、万博跡地を住宅にするという計画）と都市計画道路の取りやめを表明する
- ・2000/4 6者合意  
開催側：通産省・愛知県・博覧会協会  
NGO：日本野鳥の会、日本自然保護協会、世界自然保護基金日本委員会
- ・2000/5 愛知万博検討会議発足

1988年10月、愛知県知事、名古屋市長、地元財界首脳の懇談により、愛知万博を政府に働きかけていくことを決定。同年12月、BIE（国際博覧会協会）にもその意思を表明した。

90年、愛知県は会場候補地を瀬戸市南部「海上町を中心とした周辺山林地帯」（350ha以上）に決定。同年、瀬戸市の業界団体などが「21世紀万博誘致瀬戸地区協議会」を設置した。しかし、計画地区は、多くの歴史的遺産や貴重な動植物のある地域であったため、計画に反対する市民団体が相次いで組織される。日本野鳥の会などの非政府組織も、愛知万博計画に疑問を投げかけていく。

「この万博構想には、住民参加のプロセスがまったく欠落していた。誘致に反対の環境団体との県側との直接交渉は非公開とされ、一般公開の県民シンポジウムは、閣議了解までたった2回しか開かれていない。県は予定地一帯の環境調査を行ったが、貴重な動植物などの分布図も公表しなかった。アクセス道路が貴重種の群生地の上真上に計画されていたことさえ、環境庁の指摘があるまで県民に走らされなかった」（毎日新聞、1996.2.8）

97年6月、BIE総会で、カナダのカルガリーを破って開催権を獲得。10月、財団法人2005年日本国際博覧会協会（以下、博覧会協会）が設立され、本格的に万博計画が始動する。

2000年1月、BIE視察団との会談内容を記したメモが新聞報道される。それによると、フィリップソン議長は「環境団体とのコミュニケーションが取れていない」ことへの懸念を表明。新住事業に対しても、「国際博覧会を利用した土地開発事業にすぎない」と強く批判。新聞報道以降、計画は完全な袋小路に陥った。

3月に入って、愛知県知事と3団体（日本野鳥の会、日本自然保護協会、世界自然保護基金日本委員会）の会長が会談。次いで通産大臣と3団体会長が会談。愛知県・通産省・博覧会協会と3団体との事務局レベルの協議が始まる。

#### 3 団体が要請した項目

1. 新住宅市街地開発事業（新住事業）・都市計画道路の完全中止
2. 博覧会に関する対等な協議の場の設置
3. 海上の森の恒久的な保全の法的枠組み

4月4日、通産大臣・愛知県知事・博覧会協会長が会談。「基本的な方向について」が発表される。

1. 海上の森南地区をシンボルゾーンとすることを目指す
2. 新住事業・都市計画道路は中止、研究施設や公園等に変更する
3. 地元関係者、自然保護団体、有識者の意見を聞いて決定する
4. 11月から12月のBIE総会における登録承認を目指す

「基本的方向について」に対する3団体の態度

1. 新住事業・都市計画道路中止は評価
2. 南地区は保全すべき
3. 協議の場を設置せよ

(2) 6者合意

日本国際博覧会協会、愛知県及び通商産業省の3者は、4月、海上の森における会場計画のあり方等について、地元関係者、自然保護団体、有識者等の意見を幅広く聞きながら検討を進めることとした。

これら3者と世界自然保護基金日本委員会、日本自然保護協会及び日本野鳥の会の6者は、検討会議を設けることなどについて合意した。4月20日、6者意見交換会での合意事項は以下の通り。

6者合意(4/20)

1. 会議の場を万博のプロセスにきちんと位置づけ、段階的に合意形成を図る。
2. 第1段階の会議の場における議論の重点は、博覧会における海上地区の位置づけに置く。ただし、議論の対象範囲は、青少年公園等他の地域にも及ぶものとする。
3. 愛知万博のあり方に対する明確なビジョンをもったメンバーを選ぶ。
4. 会議の場は、公開とする。この他、広く意見を聞くなど、コンセンサスの形成を図る。
5. 早期の登録を目指しつつ、徹底した議論を行う。

愛知万博検討会議に関する合意

1. 会議の名称は、「愛知万博検討会議(海上地区を中心として)」とし、市民参加による合意形成を図るものとする。
2. 委員については、地元関係者、自然保護団体、有識者等のバランスに配慮しつつ、愛知万博のあり方に対する明確なビジョンをもった人を選ぶ。博覧会協会は、事務局を務める。
3. 会議の場を万博のプロセスにきちんと位置づけ、段階的に合意形成を図る。
4. 第1段階の会議の場における議論の重点は、博覧会における海上地区の位置づけに置く。ただし、議論の対象範囲は、青少年公園等他の地区についてや博覧会の内容、海上の森の保全・活用に関する考え方にも及ぶものとする。
5. 会議の場においては、情報の共有を図りつつ、複数の案について比較検討を行う。
6. 会議の場および配布資料は、公開とする。この他、広く意見を聞くなど、コンセンサスの形成を図る。
7. 早期の登録を目指しつつ、徹底した議論を行う。
8. なお、この合意事項の実施に当たっては、地元の理解を得るよう周知等に努めるものとする。

(3) 検討会議の目的

会議は、博覧会の開催に向けて、会場候補地である瀬戸市南東部地区等の活用にあつての基本的枠組みを整理し、協会が行う会場計画策定作業等の指針を示すことを目的として、幅広い観点から合意形成を図りつつ審議する。

(4) 検討会議の特徴

委員の選出方法

地元関係者に9人、自然保護団体に9人(全国組織3人、地元組織6人)を割り当て、それぞれ各自で選出するという方式を取った。

そのほか、有識者から 6 人、博覧会協会企画運営委員から 4 人を選出。その選任は 6 者協議の当事者 6 者が協議して決めた。

- ・ 従来の審議委員会等の委員は事業者が選定し、「御用委員会」といった批判が強い。愛知万博では、団体等を選定し、委員は団体等が選定するという方法をとった。

#### 会議の運営

- ・ 委員長の選出は、立候補者が所信演説を行い、無記名で投票するという手法をとった（従来は、あらかじめ委員長が予定されていることが多い）。
- ・ 各委員は意見を提出する権利をもち、それをもとに議論。事務局は質問事項への調査、資料の収集、議事録の作成など事務方に徹した。従来の各種審議会のように事業者が提案を作成し、それを委員が評価する形態ではなかったことは、自由な議論を担保する元となった。

#### (5) ポイント

- ・ BIE（国際博覧会協会）が愛知万博に疑問を呈したため、博覧会会場の登録承認が得られない可能性が生じ、事業者側が新住事業や都市計画道路の取りやめなどの決断をした。方針変更がきちんと行われてたことで次のステップへ移行する条件が整ったといえる（話し合いの前提条件）。
- ・ 諸外国では NGO（非政府組織）を重視しており、BIE は環境 NGO との話し合いがきちんと行われていないことを強く批判し、NGO との協議をするよう促した。このこともあって、3 団体との協議が開始された。今後のあり方として、NGO や NPO との協議を重視する必要がある。
- ・ 行政が設ける各種委員会は、行政がメンバー選定を行い、運営に関しても事務局をつとめ、行政側の計画を説明するというやり方が行われている。愛知万博検討会議は、6 者合意に基づき、委員会の構成などを決め、委員の選定は団体が推薦するという方法をとったことが注目される。また、学識者等については、6 者協議で行っていることにも注目したい。
- ・ 検討会議の委員長は、立候補者が所信表明を行い、委員が無記名で選挙するという方法をとった。会議の方向性を定める上で委員長が果たす役割は大きく、このような方法は注目される。
- ・ 事業者側の提案の是非ではなく、各委員からの提案に基づく議論をおこなった。
- ・ 各団体のアピール合戦の様相を呈することが特に前半の会議にみられた。委員には高い提案作成能力が求められる。事業者の側も、柔軟に実現への可能性を探る誠実さが要求される。

（文責：進行役 / 吉村伸一）

### 3. 成田空港問題

#### (1) 経緯

成田空港は、1962年に羽田空港の行き詰まり対策として、新国際空港建設の方針を閣議決定し、翌63年、航空審議会が第一候補地として千葉県富里村付近を答申したことが発端になっている。65年11月に富里村に内定したが、千葉県への事前相談がなかったこともあり、富里村も含めて県や周辺市町村が一斉に反対の声を上げる。

政府は、66年7月に突然三里塚に候補地を変更する。三里塚の住民にとっては寝耳に水の話であり、それ以降、長く激しい闘争が始まる。78年3月に空港が開港するが、この間第2次代執行に関連して死傷者が出た東峰十字路事件など、不幸な出来事もいくつか起こった。

#### (2) 話し合いの機運 / 隅谷調査団の発足

1990年1月江藤運輸大臣(当時)と反対同盟熱田派の農民との間で対話が行われ、それをきっかけに成田空港問題の話し合い解決の機運が高まった。そして公開討論により成田空港問題の解決の道を探るため、地域の有志を中心として地域振興連絡協議会が発足し、その呼びかけによりシンポジウム開催の動きが始まった。

91年5月、運輸大臣が「強制的手段とらない」と表明し、反対同盟熱田派が参加を表明する。6月、地域振興連絡協議会の働きかけにより、シンポジウム主催者としての隅谷調査団が発足する。

#### 隅谷調査団

隅谷三喜男(団長) / 東京大学名誉教授、学士院会員、経済学博士、1916生  
高橋寿夫 / 日本空港ビルディング社長、航空審議会委員、1924生  
宇沢弘文 / 新潟大学教授、東京大学名誉教授、学士院会員、経済学博士、1928生  
山本雄二郎 / 高千穂歯科大学教授、航空政策研究会理事・事務局長、1930生  
河宮信郎 / 中京大学教授、工学博士、エントロピー学会世話人、1939生

\*シンポジウムは当初、地域振興連絡協議会主催が考えられていたが、反対同盟側に批判があることをふまえ、「隅谷調査団」が主催することとなった。

#### (3) シンポジウム / 歴史的経緯の検証 ~力による対決に終止符を~

シンポジウムは、隅谷三喜男東大名誉教授を団長とする5名の学識経験者(隅谷調査団)の主宰のもと、運輸省、公団、千葉県、反対同盟が参加し、1993年5月まで15回にわたり成田空港問題の歴史的経緯等について討論を行った結果、隅谷調査団から次の3項目を主たる内容とする所見が示された。

成田空港問題における長期にわたる力による対決に終止符を打つため、国側は土地収用裁決申請を取り下げることでされたい。

過去における成田空港建設の経緯の反省の上に立って、国は2期工事B・C滑走路の建設計画について白紙の状態に戻し、地域の人々と話し合いをすることにより解決の道を探ることとされたい。

上記、の提案の実現により、広く地域住民が初めて国と対等の立場で、地域における空港のあり方等について話し合いができることとなり、国、千葉県、関係自治体及び広く住民の参加する「新しい場」が設けられ、話し合いが進められることを期待する。

なお、この場には、従来シンポジウムに参加していない農民の参加と意見表明がなされるよう期待している。また、調査団もこうした人たちとの話し合いの場を設ける用意がある。

#### (4) 円卓会議 / 空港と地域の共生の道を話合う「新しい場」

成田空港問題シンポジウムでの関係者の合意に基づき、空港と地域の共生のあり方やその仕組みについて、国・公団、千葉県、反対同盟、三郡代表、地元民間代表、住民代表が相互に対等の立場で、円卓を囲んでその考え方を述べ、アイデアを出し、空港と地域との共生の道話し合う場として「成田空港問題円卓会議」が開催されることになった。円卓会議は、隅谷調査団主宰のもと、1993年9月20日から12回にわたり開催された。

シンポジウムの役割は、成田空港問題の歴史的経緯にさかのぼってその事実関係を明らかにし、特に計画を推進する国の側に、民主主義の原則に照らして問題がなかったかどうかを検証することにあった。

これに対し、円卓会議の目的は、シンポジウムの結論に従って国が土地収用裁決申請を取下げ、未完成の滑走路計画を白紙に戻した経過を踏まえて、地域と空港との共生のあるべき姿とは何かを討議することにあった。

\* 第三回成田空港問題円卓会議において、今後の進め方として、国が、空港と地域との共生に関する基本的なものの考え方をまとめ、これを円卓会議に提出して議論することとされた。このため、航空局長のもとに「空港と地域との共生のあり方についての懇談会」を設け、地域計画、環境問題・農業政策に関する学識経験者の参加を得て、運輸省としてこの問題の検討を行った。

#### (5) ポイント

- ・ 政府見解（平和的解決=強制収用しない）が前提。
- ・ 地域振興連絡協議会がシンポジウムへの参加の呼びかけと調整。
- ・ 調査団は、シンポジウムの主催者として会議を運営する。
- ・ 調査団は、過去の経緯に対する裁定や対立的課題に関する調停を行った。これは、双方から信頼を寄せられていたことを示している。
- ・ 各種審議委員会は、事業者が作成した原案の良否を判断したり、諮問事項に対する答申を行うことが多いが、「隅谷調査団」は、会議の運営、調停、裁定という、大きな役割を果たしている。
- ・ シンポジウムは過去の問題の整理と対立構造の解消が主なテーマ。「対立の解消」の取り組みを経て、次の「共生の議論」に移るというプロセスが重要と思われる。
- ・ 円卓会議メンバーは、関係自治体や中立的市民団体などにも拡大
- ・ シンポジウムや円卓会議で政府見解を求められることになるが、政府見解をまとめるに当たって、別途外部の学識者で構成する「懇談会」を設け、そこで外部の意見を聞いて見解をまとめるという方法をとっている（隅谷委員長の要請により、航空局長が設けた懇談会）。行政の論理や言葉ではなく、誰もが理解しやすい、また納得できる説明が求められており、こうしたやり方は注目される。

（文責：進行役 / 吉村伸一）