

タイトル	浅析日本河流行政管理中的个案：北海道二风谷水库诉讼的反思
著者	鈴木，光；SUZUKI, Hikaru
引用	北海学園大学法学研究，55(3)：164-156
発行日	2019-12-30

## 研究ノート

浅析日本河流行政管理中的个案  
——北海道二风谷水库诉讼的反思——

铃 木 光

- 一 序
- 二 事件背景
- 三 二风谷水库诉讼
- 四 本案意义
- 五 结语

## 一 序

本稿将以一九九七（平成九）年三月二十七日札幌地方裁判所宣布的有关水库诉讼的判决为例，来切入这个与日本河流管理行政的相关课题（注1）。进入正题之前，先简单地介绍北海道阿伊努（虾夷）族及日本〈土地收用法〉的《事业认定》制度。

## （一）北海道阿伊努族

阿伊努这个字在阿伊努语里是人或人类的意思。北海道至少在两万一千年以前的冰河期已有人类生活的迹象（如千岁市的祝梅三角山遗迹），阿伊努族推测为从太古以来就住在北海道的人类的后代。阿伊努族没有自己的文字，就是没有留传给后世的文字记录，因此很难正确地考证它的历史源流和文化成立期的具体情况（注2）。

随着大和民族进入北海道，阿伊努族长期遭受着迫害和歧视。日本政府一八六九（明治二）年八月十五日颁布了太政官布告，把当时许多阿伊努族生活的蝦夷岛（蝦夷地）作为北海道正式合并到日本领土内开始统治后，执行了禁止阿伊努族原有的基本生活手段，如强迫他们放弃狩猎和捕鱼而鼓励农耕，禁止使用阿伊努语而强制使用日语和日本式的姓名，禁止纹身和各种传统文化仪式、风俗习惯等同化政策。阿伊努族虽然被否定了自己的传统文化，被强迫成为跟大和民族一样的日本人，但一般来说大和民族却把阿伊努族作为土人、野蛮民族予以轻蔑，对阿伊努族和大和民族绝不

同等看待。因此有些阿伊努族为了保护自己或家族而隐瞒出身，也有人蓄意和大和民族婚姻来尝试稀释阿伊努民族的血统，这种倾向或多或少还在继续。

鉴于这样背景，迄今阿伊努族的正确人口数字仍没有定论。根据二〇一七年北海道政府举行的调查，接受本调查的居住在北海道的阿伊努族有一万三千一百一十八名（注3）。在日本不存在像美国印第安人特别保留地（Indian Reservations）、或中国大陆的自治区那样的少数名族居留地或自治区。阿伊努族分散在日本国内外各地生活，民族全貌杳然不明。

## （二）日本〈土地收用法〉的《事业认定》制度

《事业认定》制度是根据日本〈土地收用法〉（一九五一（昭和二十六年）法律第二百十九号），为了公益目的而允许征用个人土地的一种手续。建设项目施工方（日语是事业施工主）如果为了公益想做一些事业（工程项目）的话，比如想修建道路、铁路、水库、学校、港口、机场等，可以向国土交通大臣或都道府县知事申请《事业认定》。《事业认定》的含义是国家政府或地方政府承认（公证）该工程项目有一定的公益意义。为了得到《事业认定》建设项目施工方需要满足〈土地收用法〉第二十条所规定的四个条件。就是说：（1）该工程项目具备能够征用或使用土地的公益，（2）建设项目施工方有完成该事业的坚定的意志和能力，（3）该工程项目计划对土地的适当合理的利用作出贡献，（4）有征用或使用土地在公益上的必要性。

有了《事业认定》，建设项目施工方在一年的时间内可以对都道府县知事申请土地收用裁决或土地使用裁决，这些就是土地征用手续。有了土地收用裁决，就允许建设项目施工方强制得到工地范围内的个人土地。

## 二 事件背景

在北海道沙流郡平取町有一条国家认定的一级河流就是沙流川（Saru-gawa）。它发源于日高山脉，向西南流进太平洋，全长为一〇四公里。该河流在国土交通省二〇一八（平成三十）年第一级河流水质现况调查上被选定平均水质（BOD值。Biochemical oxygen demand. 生化需氧量）最高的全国十七河流之一。每年鲑鱼、鳟鱼、柳叶鱼等不少鱼类从海里回游到该河流。沙流川的名字的由来是阿伊努语，意思是流过芦苇原，有不少流沙而容易堵塞河口而造成高地的河流。

在沙流川中游有一个地区叫二风谷（Nibutani）。在二风谷自远古以来

就有着阿伊努族的村落，现在还住着不少阿伊努族居民。他们至今继承着 Chipusanke（阿伊努语。开始使用独木舟时举行的仪式）等自己民族在精神和技术上都很重要的传统文化。同时二风谷作为阿伊努族的文化遗迹宝库而闻名。在二风谷至少有二十七个 Casi（阿伊努语。在高山建筑的推测为堡垒、城堡、栅栏、岗亭、圣地等的遗迹），和三个 Chinomishiri（阿伊努语。举行庙会、祈祷等的地方）。

然而一九六九年日本政府制定了以创造环境多样性为目标的全国新综合开发计划（第二次全国综合开发计划），北海道开发局（日本政府的前建设省，现在国土交通省的地方支分局）在一九八二年发表了以沙流川的治水、对近邻地区的水供应、及水电开发等为目的的沙流川综合开发项目（总项目预算共计大约九二〇亿日元）。这个开发项目包括了两个水库计划，就是说：要破坏、淹没上述遗迹的二风谷水库计划，并在沙流川支流额平川上修建另外一个巨大水库的平取水。

日本政府首先跟二风谷水库用地内的土地所有者开始谈判，询问他们是否自愿卖地。可是本案的阿伊努族的原告们认为二风谷是阿伊努传统文化的圣地而拒绝转让土地（大约一·八公顷的农田）。

然而日本政府一九八六年九月还是启动了二风谷水库工程，同年十二月建设大臣根据〈土地收用法〉决定了《事业认定》，因此日本政府认定通过合法土地收用手续允许征用水库用地（原告对该《事业认定》没有提出撤销诉讼）。

一九八九年北海道收用委员会（注4）接受日本政府的申请而决定了日本政府获得原告们的土地权利（权利取得裁决），原告们被迫迁移（明渡裁决）。（从此以后把两个裁决合起叫收用裁决。）原告们先对建设大臣提起了诉讼，这个诉讼被建设大臣驳回后，向北海道收用委员会提出要求撤销收用裁决的诉讼。另一方面，二风谷水库工程正在进行，在一九九六年六月水库完成蓄水。

### 三 二风谷水库诉讼

札幌地方裁判所，一九九七（平成九）年三月二十七日判决（注5）

判决：驳回原告的诉讼（确定）。

判决要旨：

（一）〈土地收用法〉第二十条三号所规定的必要条件（该工程项目计划对土地的适当合理的利用作出贡献）是，首先把完成工程项目计划后会得到

的公益跟通过工程项目计划会失去的公益或者私人利益比较一下后，如果发现前者优先于后者才能认定的。这个判断任由行政机关依裁量权来决定。但是行政机关作出这个判断的时候，如果行政机关不正当地、不经心地轻视本来应该最受重视的诸要素、诸价值，因此没有考虑当然要考虑的事情，过于赞许本来不用考虑的或不用过于赞许的事项，为此行政机关的判断受到不良影响的话，法院认为行政机关的决定的方法或过程上有过错误，而认定这个行政机关的决定是违法的。

(二) 在本案中，完成工程项目计划后会得到的公益是调节洪水、维护河流的正常作用、供应各种用水。通过工程项目计划会失去的公益或者私人利益是少数民族阿伊努族的文化。所以把前者跟后者比较时需要慎重处理才是正确的。

(三) 〈国际人权 B 规约〉(关于市民权利和政治权利的国际规约/International Covenant on Civil and Political Rights) 要求保障所属少数民族的人享有民族固有文化权利的同时，向缔约国要求国家政府在决定而执行有可能对少数民族文化造成影响的政策时，必须十分慎重地考虑少数民族文化，应当得以保护的义务。阿伊努族作为保持文化上的独立性的少数民族，他们的‘文化享有权’受到〈国际人权 B 规约〉的保护。日本政府依〈日本国宪法〉第九十八条第二款有遵守〈国际人权 B 规约〉的义务。

(四) 阿伊努族在日本政府统治北海道之前已经居住在北海道，早已形成悠久的独特文化，具有自身主体性。他们被日本政府统治后，虽然被日本政府采取的政策造成了巨大的经济上、社会上的打击，但是阿伊努族的社会集体到现在仍然还没有完全丧失他们的独特文化和自身主体性。所以法院认为，阿伊努族符合如上述定义的《先住民族》的条件。

(五) 把完成工程项目计划后会得到的公益跟通过工程项目计划会失去的利益或价值比较的时候，鉴于后者的利益受到〈国际人权 B 规约〉第二十七条及〈日本国宪法〉第十三条的保护，对于后者的利益的限制应该在缩减到最小限度范围内才能得到批准，并且建设大臣作为国家政府的行政机关的领导，在决定和执行有可能影响先住少数民族的文化等的政策的时候，为了避免不正当地侵犯少数民族的权利，应负有认真考虑先住少数民族文化保护的责任。

(六) 本案征用对象地附近显然拥有阿伊努族的环境、民族、文化、历史、宗教上特别重要的各种价值。同时，这些各种价值不但对阿伊努族来说很重要，而且对不属阿伊努族的一般日本国民来说也很重要。

(七) 建设大臣把完成工程项目计划后会得到的公益跟通过工程项目计划会失去的价值比较判断的时候, 没做过必要的调查、研究等工作, 不正当地轻视或者无视本来应该最重视的各种要素和各种价值。因而, 尽管不能判断前者 and 后者哪一方会优越于另一方, 而且没有采取尽量缩减给阿伊努族的影响等对策, 不负责任地作出了前者的利益比后者的利益优越的判断, 而且决定通过了本案《事业认定》。这个无疑是对《土地收用法》第二十条三号规定的行政机关的裁量处理权的逾越, 是违法的。因此本案《事业认定》违反《土地收用法》第二十条三号, 及收用裁决也会继承《事业认定》的违法性。(亦即, 因为《事业认定》违法, 所以收用裁决也是违法的)。

(八) 如前所述本案收用裁决是违法的, 法院本来应该撤销该收用裁决。但是在本水库已经落成而且满水的现况下, 如果法院撤销该收用裁决的话, 一定对公益有重大损害。所以法院决定适用《行政事件诉讼法》第三十一条一款。(就是说, 法院虽然认定该《事业认定》是违法的, 不承认原告们的请求, 驳回原告们的诉讼。)

#### 四 本案意义

本案意义涉及许多方面, 本稿将把本案例的意义集中到以下的四个方面上来试作讨论。

(一) 本判决说: 阿伊努族是先住民族, 应该考虑他们的独特文化受到最大限度保护。法院的这个判断是作为日本政府第一次正面承认阿伊努族的先住性的, 在历史上有很大的进步意义。本判决以后, 在一九九七年废止了《北海道旧土人保护法》(一八九八(明治三十二)年法律第二十七号)和《旭川市旧土人保护地处分法》(一九三四(昭和九)年法律第九号), 而制定了《阿伊努文化振兴法》(一九九七(平成九)年五月十四日法律第五十二号)(注6)。并且扩充二风谷阿伊努文化博物馆, 设立沙流川博物馆等, 以本判决作为巨大转机而进一步促进了阿伊努民族文化保存及传承活动。

(二) 关于《事业认定》的违法性审查, 本判决采用了一九七三(昭和四十八)年日光太郎杉事件的东京高等裁判所的判断结构(注7), 对行政机关提出要求把完成工程项目计划后会得到的公益跟通过工程项目计划会失去的公益或私人利益比较衡量。法院说: 后者的利益是阿伊努民族文化。建设大臣在做《事业认定》时因为没有恪尽职守而没做该事业对阿伊努文化造成的负面影响进行调查研究等, 因此, 建设大臣虽然本来没有能力比较衡量这些利益之间的关系, 他却做了《事业认定》, 这是违法的。《事业认定》的违法性也因此继承到了收用裁决。

关于比较衡量，法院说，因为日本政府负有认真考虑先住少数民族文化保护的责任，所以政府关于该项目对阿伊努文化会产生怎样的影响而必须提前慎重调查研究。但是《慎重考虑》所指的意思不太明确。假设做好《慎重考虑》，也通过水库修筑会得到的公益和会被损害的阿伊努民族文化利益本来在价值上、性质上完全不一样，不适合进行简单的比较。在这个一点上，本判决启发了《利益的比较衡量》的困难性和对其极限性的考虑。（三）法院虽然认定收用裁决的违法性，但是鉴于二风谷水库已经竣工、水库已完成蓄水的现状，没有批准收用裁决的撤销，便驳回了原告的诉讼。这就是所谓‘事情判决’原则（注8）。在日本一般认为水库修建诉讼是可以适用‘事情判决’原则的典型案件。本案是一九六二年〈行政事件诉讼法〉制定以后对水库诉讼适用‘事情判决’原则的第一案件。法院说明本案采用‘事情判决’的理由时，不仅仅言及水库的水已经蓄满的情况，一般的想法（社会观念）来说建设水库以后很不容易恢复原状的现实，而且表明了对于在自然条件那么好的地方修筑巨大的水泥建筑物的必要性提个单纯的疑问和惊异的同时，也谈到了日本政府在某种程度上保存和考虑了阿伊努族的遗迹问题，和今后可以期待日本政府和地方政府为保存、传承阿伊努文化一起采取具体措施的可能性。在此可以看出法官的良心和苦衷。

（四）本判决虽然驳回了原告请求，但是因为原告被告双方都没有提出上诉，所以一审判决便成为终审判决。于是二风谷水库，被人戴上违法水库的帽子，到现在还在继续使用。其实二风谷水库诉讼以后还发生了两个重要事件。加上这两个事件，二风谷水库让我们重新考虑理想的河流管理的终极意义。

#### （a）二风谷洪水事件

第一是二〇〇三（平成十五）年的二风谷洪水事件。二风谷水库开始使用后只有七年的二〇〇三年八月，该水库引发了洪水。日本政府在修筑二风谷水库的时候表示：本水库特别坚固，也有调节洪水机能，它经得起百年一遇的暴雨。但是二〇〇三年八月下了台风引起的大雨，二风谷水库里的水很快就满了，险些决堤，日本政府不得不开闸放水。泄洪迸发出来的水与主流分开流入到支流，在周边地区引发了涝灾，附近的十间房屋被水淹了。

受害者向日本政府起诉索取国家赔偿。札幌地方裁判所（注9）和札幌高等裁判所（注10）都断定日本政府应该负责任，对日本政府命令向受害者支付大约共三一九〇万日元的赔款。因为受害者和日本政府双方都没有

上诉到最高裁判所，所以札幌高等裁判所的判决成为最终判决。日本政府再次败诉。因此目前二风谷水库被确定的位置不但是违法修筑的，而且是会引起水灾的危险水库。

#### (b) 平取水库

第二是平取水库建筑计划。平取水库是在一九八二（昭和五十七）年日本政府跟二风谷水库一起计划出来的，在沙流川的支流额平川上要建设的另外一个水库。平取水库是以治水、利水、发电等为目的的综合性水库，它的规模比二风谷水库更大。

平取水库计划在当地引起了比二风谷水库还强烈的反对的呼声。理由之一则是建设工地内有好几个阿伊努文化遗迹和珍贵的铃兰（君影草或草玉铃）簇生地，破坏它们令人很遗憾。反对的理由之二则是水库内的泥沙堆积的问题。其实二风谷水库里正在快速地堆满泥沙，开始使用水库只有十年已经有了一三〇〇万立方米的泥沙，失去水库的设计蓄水容量的大概四分之一的空间。泥沙堆积的速度大大超过了日本政府当初的预测。这个泥沙数量相当于日本政府当初预测说的用一百年的时间才会堆积的泥沙数量的两倍以上。就是说，日本政府的‘科学’预想完全落空。二风谷水库的泥沙堆积越来越变大，蓄水容量日趋减少，水库逐渐呈现出来好像滑雪的跳台一样的状况，一旦下大雨，水库的蓄水容量马上到极限，管理员为避免溃堤不得不开水闸，大量的水和堆积的泥沙由水闸下泻，很容易发生洪水。当地的居民担心平取水库会不会是二风谷水库的重蹈覆辙（注11）。

日本政府鉴于二风谷水库违法判决和沙流川水害诉讼，曾经三十年以上暂时停止了平取水库建设计划，但是后来重新研究该计划，也据说考虑了该建设项目会给阿伊努文化的影响等，二〇一三（平成二十五）年一月正式决定了继续进行平取水库建设项目。

## 五 结语

这些有关沙流川的一连串问题的提出给日本河流管理行政增加了课题。根据日本〈河川法〉，主要河流基本上被国家或地方政府管理。但是上述几个例子说明政府的管理河流能力有限，把河流管理全部都交给行政机关是很危险的。

日本国会在一九九六（平成八）年修改〈河川法〉，初次加进了民主参与规定。这个规定只接受部分民主参与，就是说，政府制定修改河流计划时，如果政府认定需要的话，允许那些对于河流有学识有经验的人及当地居民向政府提出自己的建议（注12）。基于〈河川法〉，政府没有根据学者及居



民的意见来改变计划的义务。只是听听他们的意见即敷衍了事。这个不能保证广泛的民主参与，日本仍然保持官方主导型的河流管理系统。因此日本各地仍然能看到不合居民的心意的河流管理，而有关河流管理的诉讼也不断发生。

日本〈河川法〉，外观比较完善而执行上还是问题堆积如山。有关河流的各种权益应该怎样认定、衡量，怎样分成先后顺序，官方和居民应该怎样具体互相合作管理河流才好，这些问题都没有在法令上写清楚。也没有保证足够的民主参与，一发生了纠纷，最后判断决定权交由并不是河流管理专家的法官。我们为了探求而促进更理想的河流管理的方法，需要继续进一步加以研究。

### 注

- (1) 本稿是把二〇一四年三月十九日在台湾大学法律学院环境影响政策与法律中心气候变迁决策量能提升讲座（十七）上发表的原稿修改的。在讲座中，我得到了台湾大学法律学院叶俊荣教授和逢甲大学建设学院土地管理学系辛年丰副教授的指导和建议。在准备原稿时，我也得到了曹维君老师的很大帮助。在此表示衷心感谢。
- (2) 最近的 DNA 调查澄清了阿伊努族最接近的是琉球人，同时跟阿穆尔河（黑龙江）流域的北亚洲人和鄂霍次克人也有关系。
- (3) 二〇一七（平成二十九）年北海道阿伊努生活实态调查。
- (4) 土地收用委员会是根据〈土地收用法〉第五十一条在每个都道府县建立的独立于都道府县知事的一种行政委员会。其建立目的是促进公共利益和调整私有财产。他的主要任务是听证并决定与土地征收和损失赔偿等。
- (5) 《判例时报》一五九八号三三页，《判例タイムズ》九三八号七五页。
- (6) 这项法律在二〇一九（令和元）年五月二十四日被〈促进实现阿伊努人自尊的社会的措施法〉（平成三十一年四月六日法律第十六号）废除了。
- (7) 东京高等裁判所一九七三（昭和四十八）年七月十三日判决。《判例时报》七一〇号二三页。
- (8) 日本〈行政事件诉讼法〉第三十一条一款主要规定：关于取消诉讼，虽然行政机关的处分（处理结果）或裁决（决定）是非法的，但如果取消（撤销）该处分或裁决对公共利益会造成重大障碍的话，法院应该先考虑原告受到损害的程度、损害的赔偿或防止程度以及方法等后，以及

法院认为取消该处分或裁决与公共福利不符的话，法院则可以驳回该请求。在这种情况下，法院在判决书里必须声明该处分或裁决是非法的。这个条款的判断标准与《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条（一）接近。该条款规定“行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：（一）行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的”。

(9) 札幌地方裁判所二〇一一（平成二十三）年四月二十八日判决。

(10) 札幌高等裁判所二〇一二（平成二十四）年九月二十一日判决。

(11) 二风谷水库的泥沙堆积问题让我们想起来这条沙流川的名字的来源，用阿伊努语说有不少流沙而容易塞河口造成高地的河流。根据阿伊努族的智慧和传承理解，在这条河流上建设巨大水库那样想法本来就是不适当的。

(12) 《河川法》第十六条之二，第三号和第四号。