

治水と住民参加

～「ヤラセとシカトの16条の2の運用」では治水はなしえない～

2006年12月21日

近藤ゆり子

徳山ダム建設中止を求める会・事務局

〒503-0875 岐阜県大垣市田町 1-20-1

TEL/FAX 0584-78-4119 E m a i l :

k-yuriko@octn.jp

淀川水系流域委員会の「休止」問題は、一地整管内の一水系の問題ではない。全国の河川の問題であり、今後の治水事業が円滑に進むか、遅滞と混迷を余儀なくされるか、の分かれ目である。水害常襲地域を抱える木曽川水系・揖斐川流域住民として訴えたい。

「治水」に住民の理解は欠かせない・・・このことは、誰よりも河川管理者が知っている。だから1997年の河川法改正があったのだ。「透明性・公開性・客観性」。と言うは易く、中味は難しい。「住民参加」となれば一層である。

河川法改正前からの約15年間の紆余曲折がある。住民はときに多くを期待した。そしてたいいてい場合は、壁に突き当たり、裏切られたと感じてきた。

しかし、それでも、河川に注目してきた市民の多くが、河川管理者への一縷の期待、一条の希望の光を抱いてきた。その「希望の光」が淀川水系流域委員会の存在であった。

「淀川モデル」が全国に波及したかどうか（その条件があったかどうか）ではない。こうしたものをたった一つであろうとも一級河川の河川管理者（河川局、近畿地整）が設置した、いろいろな問題を孕みつつもありつつも存続させてきた、そのことの意味は実に大きかったのだ。

淀川水系流域委員会の存在に見いだしてきた住民・市民の期待と希望が断ち切られてしまったら、治水事業は必ずや停滞を余儀なくされるであろう。ことの重大性は、ダムの1基や2基を建設するかしないか、のレベルを大きく超えている（「徳山ダム建設中止を求める」として運動を続けてきた私が、あえて「ダムの1基や2基」という言葉を使うのは、軽い決意ではない）。

以下は、河川管理者への手紙であると同時に、淀川水系流域委員会委員にも理解して頂きたいことであり、河川に関わる多くの市民に知って頂きたいことでもある。

.....

「治水は果てることのない事業なのである」

（水害訴訟のおける被告 - 河川管理者・国交大臣 - 準備書面より）

1997年河川法改正の「目玉」の一つは、16条の2であり、「住民参加」である。そして、このことには木曽川水系長良川の河口堰建設問題が大きく関わっていることもまた確かである。河川法第一条に「環境」が付加されたとしても、河川行政の根幹が治水にあることは間違いない。

木曽三川の氾濫原に暮らす住民の一人として治水と住民参加の問題を改めて述べたい。

「川の氾濫原に人口の50%、資産の四分之三が集中している」。毎度おなじみの河川管理者の台詞である。何も教えを垂れて貰うほどのことはない、ちょっと地図を見れば分かることである。

私の住む大垣市は、木曽川水系 - 木曽三川の最も西を流れる揖斐川の中流域西岸の城下町として歴史を刻んできた。

大垣市の輪中生活館には、幅いっぱい青い川が描かれた古絵図がある。青く太い川の中に、大きめの水玉模様のように輪中が点々と描かれている。自由に流れる大河の中にある肥沃な土地を暮らしの糧として利用しようと、人は氾濫原に進出してきた。集落を石垣や輪中堤で守ると同時に、大出水の前兆を間違いなく掴んで避難する知恵を代々と伝えてきた。受動的・防御的な洪水対策を講じて、長い間、この地域の人は川と付き合ってきた。川と洪水を人為的に制御しようとは思いつかなかった。川と洪水を与件として受容しつつ、暮らしを営んできたのだった。

平城（ひらじろ）・大垣城の周囲に城下町が栄え、周辺の農村には人が増え、新田が開かれた。洪水から守るべき部分は大きくなった。江戸時代、重機などない中で、人力によって大規模な河道改修も試みられた。

それでも洪水のすべてを河道に押し込められるはずはない。堤防は常に点検し、補修しなければ、大出水には耐えられない。日常的な水防活動が営まれてきた。そして一定規模以上の洪水があれば「左岸か右岸か」「どの輪中堤を切るか」厳しい選択が迫られる。一つの改修工事は他の地域を危うくすることでもある・・・「血の雨が降る」と言われた地域対立が存在した。「水防」は厳しい営みであった。

都市化が進み、それまでのコミュニティのあり方は変化した。サラリーマンとなった「若い衆」は水防団の担い手にならない。一方では自らのコミュニティでの自立した水防活動という意識が薄れ、他方、自らの集落を守ろうとすれば地域対立の前面に立たねばならない・・・これは苦しい。

そして、近代的「暮らし」は個々の輪中内部で完結しない。水防活動は「自分の集落を守る」だけでは済まないものとなった。水防活動を中核的に担ってきた人ほど、先祖代々積み上げてきた水防活動の意味と方向に、迷いが生じてきたのは当然でもある。

「上流部にダムが出来れば洪水被害はなくなる」・・・誰が言い出したのだろう？ ときに牙を剥く川と向き合い、危険で（1976年洪水では殉死者が出ている）苦しい水防活動を積極的に担ってきた人ほど、この言葉を信じたかった、信じたいから信じた・・・。河川管理者はこれらの人々が懸命に集めた「徳山ダム建設推進」署名や陳情書を、地域の声だ、この声に応えて、一刻も早く徳山ダムを完成させるのだ、と言う。

「みなし河川整備計画」である現行の揖斐川工事実施基本計画の参考資料（1968年）には、既設横山ダムの他、徳山ダム（本川）、黒津ダム（根尾川）、一之瀬ダム（牧田川）の名称と洪水調節容量が記されている。

そして、黒津ダム、一之瀬ダムが完全に幻となった今、徳山ダム（水資源開発促進法に基づき、水資源機構が建設する水資源開発施設である。だが新規利水の需要は存在しない。「下流横山ダムとの連携による洪水調節計画」が河川法16条の2の手続きを僭脱して決められ、「治水」だけが徳山ダム完成を急ぐ根拠とされている）の試験湛水が始まって、大垣の洪水常襲地域（荒崎地区*）の人々の不安は少しも減じていないのである。

* 荒崎地区は、1975年12月に市街化区域の指定を受けている。

ところが『台風6号調査報告書』（1976年5月：木曽川上流工事事務所）では「当地区（注：大垣市荒崎地区のこと）は従来からの遊水池であり本来ならば家屋の建て得ない所である。当地区は下流部に牧田川、杭瀬川の狭窄部があり大谷川、相川の水がはけないために一時遊水地域として昔より利用されてきた所である。……当地区もいずれは締め切られるであろうが、締め切られるまでには、杭瀬川高瀬の引き堤、相川、大谷川合流点から杭瀬川までの河道改修が行われた後になる。そうではないかぎり、この洗堰を締め切ればその結果として、他の地区にその効果がおよび、より以上の災害が起こることは必至である。又、洪水は最終的には人為に制禦し得ないという立場をとるべきであり、超過洪水（計画規模を越えた洪水）が発生した場合により被害を小さくするにはこのような遊水地域はぜひとも必要である。」「……最も問題となったのは、大垣市十六町（注：荒崎地区）の湛水状況である。本地区は洗堰の設けられた遊水地域であり、現状においては、建築基準法の災害危険区域の指定を受けるような地域である。治水面からみた流域の土地利用のあり方を制度的な手法も加えながら検討する時期に来ているのではなかろうか。」とある。

本来ならば家屋の建て得ない所を「優良な住宅地」と信じて移り住んできた荒崎地区住民は、必然的に、繰り返し水害被害に遭うことになってしまった。この地区に生活している人々は土地を売って出ていくことさえできない。縦割り行政の被害者である。

この地域の水害対策はまだまだ途上である。「1/50に対応する」という現計画（「相川全体計画」1996年）が達成されるには、あと50年以上かかると言われている。そしてむしろ、徳山ダム建設優先の予算配分により、対策が後回しにされたと言える（2004年、当初予算ではつかなかった徳山ダム事業に予算をつけるためになされた「治水特別会計の項の間の移用」のありよう - まさに頻発する水害が問題となっている箇所の河道改修予算を削って徳山ダム建設工事に回した - でよく分かる）。

「治水は果てることのない事業なのである」

… そしてすべての洪水を河道に押し込めることは出来ない。

だからこそ、1997年の河川法改正があり、1998年1月23日の事務次官通達（建河政発第2号）の「二」などが出されたのではないかな？

淀川委の継続性を断ち切り、全国で「ヤラセ（都合の良い”識者”からの意見聴取）とシカト（住民意見は聞き置くだけ。実質は無視）の16条の2の運用」を行って、そして治水事業は進むのか？ 治水とは「そこに暮らす民の安寧」ではないのか？ 住民の理解の得られない「計画」はどんなものであれ、治水の名に値しない。

今、河川局は16条の2の運用を、河川法改正以前の「抛らしむべし知らしむべからず」へと逆行 - 「先祖返り」 - させようとしている*。この逆行はまさに「国家百年の大計」を危うくするものである。

*2006年10月に出された「逐条解説 河川法解説」(「河川法研究会」編 大成出版社)で、「昭和四十年の河川法施行後における法改正の概要」としてP9～P14にわたるスペースを割きながら、1997年の河川法改正の「目玉」である地域の意向の反映についてはたった27文字しか記載されていない。そこに河川管理者の「先祖返り」姿勢が表れている(「河川法研究会」は河川管理者とは別物である云々という「反論」は無用である。河川局の現役職員が - 工作中に - この編纂に関わっていることは明らかなのだから)。

河川管理者の猛省を促したい。

淀川水系流域委員会を「休止」という名で断絶させてはならない。

.....

11月24日付意見書で、私は以下のように書いた。

「およそ河川というもの」「当該河川の特長」についての深い知識・専門性の上に立って政治的中立性を保持した「行政」を執行する河川管理者、という住民からの信頼がなければ、どんな立派な整備計画を策定しても、治水事業は前に進みません。

河川管理者への期待であり、河川管理者が淀川委を設置したことによって繋いできた市民・住民の希望の表明である。

河川管理者に河川法改正の原点に立ち返ることを求めたい。

そして、今や淀川委が風前の灯状態におかれているとしても、淀川委委員の方々が、その委嘱された責務の最善を尽くして、「河川とは何か」「治水とは何か」を再度河川管理者に伝えて下さることを切望する。

以上

別添で 資料1 資料2

【別添資料 1】

< 2004.5.12 第2回木曽川フルプラン部会への「徳山ダムをやめさせる会」意見書の一部 >

全文は徳山ダム建設中止を求める会・事務局HP <http://tokuyama-dam.cside.com/>に掲載

5 . 揖斐川流域住民として訴える - Due Process の保障を -

徳山ダム建設中止を求める会・事務局長 近藤ゆり子

1995 年、木曽川水系水資源開発基本計画に基づく水源開発施設・長良川河口堰はこの地域及び全国の反対運動を押し切る形で運用が開始されました(1993 年のフルプラン全部変更の過ちについては「水資源政策の失敗 - 長良川河口堰 - 」参照)。しかし反対運動は、何も生み出さなかったわけではありませんでした。いわば長良川河口堰の運用開始強行の「引き替え」として、河川行政の方向転換を導き、「環境重視・住民参加」をキーワードとする河川法改正に結びつきました。(04 年 1 月 16 日付け日本弁護士連合会「肱川流域委員会の委員の追加と十分な審議を求める意見書/第 2 河川法改正の趣旨と改正法が予定する流域委員会のあり方」参照)

1995 年～1997 年にかけて行われた徳山ダム建設事業審議委員会と並行して、建設省中部地方建設局河川部は河川法の改正趣旨を積極的に説明して回りました。96 年 6 月の名古屋市本山での市民団体の会合において、上総周平・中部地建河川調査官（当時）は「治水計画策定においては、環境を重視し、住民の方々の参加を得て行います」と熱心に話されました。私は「バックデータも住民に公開して（新たな治水計画を）策定するのですね」と問いました。「バックデータも全て公開します」とはっきりとお答えになりました。

今、木曽川部会に出されようとしている徳山ダムの利水容量の治水容量への大幅振替案（＝新洪水調節計画）は、単に個別の徳山ダムのみの問題ではありません。国交省自身が「この結果、洪水調節機能が大幅に向上するため、基準地点万石上流の現在未整備のダムが不要となる」とし、「全川におよぶ水位低下効果」を主張するものである以上、「みなし」河川整備基本方針・河川整備計画である現行工事实施基本計画の枠を超えるものであることは明かです。

全ての洪水を河道に押し込めることは不可能であり、大渇水時に使いたいだけ水を使うということも不可能です。どういう「被害」をどの程度受容するか - 「治水」は、広範で真摯な議論を通じて流域住民が「選択」する以外にはありません。だからこそ改正河川法では住民参加が強調されたのです。

「新洪水調節計画」は多大な費用をかけた危険な洪水対策(＝愚策)だと私たちは考えます(「バックデータ」は公開されていません)。このような「治水計画の変更」が一切住民が参加することのないフルプラン変更手続きで、事実上決められてしまう(徳山ダムでこの「新洪水調節計画」に基づいた容量振替が決められてしまえば、木曽川水系の河川整備基本方針 - 社会資本整備審議会、河川整備計画 - 流域委員会で、そのことを覆すことは極めて困難になります。皆様が仮に木曽川水系に係る社会資本整備審議会小委員会や木曽川水系流域委員会の委員になられた場合をご想像下さい)ということは、明らかに改正河川法からの逸脱 - 違法行為です。

国土審議会水資源分科会木曽川部会は、このような脱法行為に加担しないで下さい。改正河川法の趣旨に則った正規の手続きによって、木曽川水系の河川整備基本方針・河川整備計画が策定されるまで、国土交通省及び水資源機構が出す「徳山ダムの利水容量の治水容量への大幅振替案」をそのまま呑んだ結論を出すべきではありません。

揖斐川流域住民として、治水計画変更に係る Due Process の保障を切に願っています。

委員の皆様の賢明なご判断をお願いいたします。

以上

回帰 森と水の県土へ

第4部 明日への視点②

河川整備の上で、最も重要なことを一つ挙げると言われれば、洪水被害を防ぐことだと思ふ。洪水対策としてダムをつくったところで、集水域以外に雨が降れば効果は小さい。特に徳山ダム(揖斐郡揖斐川町)のように揖斐川の最上流部にできたところで、洪水をすべて調節できるかのように言われるのは間違いだと多くの人に知ってほしいと活動してきた。それはダムのためにすでに移転した住民のことを考えた上でおお、つくるべきでないと思ったからだ。

ダムへの反旗(下) 近藤ゆり子さん(大垣市)

た。そこで大切になってくるのは、住宅地域への浸水被害を防止・軽減するということだ。洪水常襲地域では事情に合わせて二線堤や輪中堤の築堤を検討することも重要。さらに極端な言い方をすれば「洪水をシェアする」ということかもしれない。とても難しいことは分かっているが、具体的には足首くらいまでの床下浸水なら一定程度受容してもらうとか、住宅を高

河川行政、住民参加を

床式に改築することに公的資金を出すとか。これからの治水は、住民の納得なしには進められない。だからこそ河川行政に対する住民参加が重要だと考えている。

一九九七(平成九)年に域ごとに開かれる「ふれあ河川法が改正され、各水系懇談会」で住民の意見を聞くことになるようだ。この方式では、真に住民が盛り込まれた。木曽川意見が反映されるとは思えない。結論ありきで、文章対論者はばかりを集めて意見



《モ》 近藤ゆり子さん(57)

大垣市田町。1995(平成7)年に亡夫正尚さんらとともに「徳山ダム建設中止を求める会」を結成。事務局長として、事業差し止めなどの徳山ダム反対訴訟を起こし、法廷論争を展開中。県内だけでなく全国各地のダム問題現場を駆け回り、河川行政のあり方について鋭い指摘を続けている。自衛隊イラク派遣、憲法問題などでも精力的に活動している。

論ありき」になる。本当は流域に暮らす住民が安全だと思えるために意見反映されるのが一番いい。洪水から生命財産を守るといことは、洪水は必ず起こるとい理解を含めて、広くコンセンサスを得る作業が必要だ。これはどんなメンバーで委員会をつくったところで、委員会だけでできる作業ではない。これから二十年も三十年もかけて住民の理解を深めていかなければできない。

何をどう議論しても最終的に方針を決めるのは河川管理者。正しい議論をすれば必ず通るなんて甘いことを考えているわけではないが、だからといって何を言っても意味がないとは思っていない。議論ができる場があつて効果的なことなら真面目にかかわっていきたい。国にとっても、「あふれさせる」治水を進めるなら、住民に河川への理解を深めてもらわなければならぬわけがない。もし河川管理者が説明責任を果たさず不信感を広げることになれば、すなわち治水事業を遅らせることになる。