

## 四つの調和

平成 20 年 3 月 26 日  
淀川水系流域委員会  
委員 寶 馨

### はじめに――温かみのある河川行政に向けて

明治政府以来の中央集権体制をある意味で引きずってきた国の行政は、時に無謬主義を脱却できず、国民に対して冷たい印象の残ることもしばしばであった。とは言うものの、他国に比べれば人権尊重への意識については、これも自由民権運動以来の国民の気風であろうが、極めて高く、そのことがまた個人を重視しすぎる余り、種々の合意形成を難しくしている側面もある。

最近の国の行政について言えば、平成になってから、たとえば長年の訴訟事項であったいくつかの事柄に対し、国の姿勢は柔軟になり長年にわたる住民と国の対立から和解に転じるという場面も見聞きするようになってきた。すなわち、国民・住民の立場をこれまで以上に重視し、「温かみ」のある行政が展開されようとしている流れにある。

いま我々が対象としている淀川水系においても人々に対して温かい行政であってほしい。筆者自身も、それに向けて流域委員会の一員として努力を続けたいと考える次第である。

平成 19 年 8 月に初めて淀川水系流域委員会に参加し、これまでに得た情報や議論、また、過去の流域委員会の資料等も参照して、ここでは、『**四つの調和**』という概念を提案したい。これによって、議論の膠着状態を極力回避し、流域のすべての人々が温かみを感じられるような方向に進めることができれば幸いである。

提案しようとする 4 つの調和とは、次のようなものである。

- (1) 過去と未来の調和
- (2) 上流と下流の調和
- (3) 人の命・生活、河川環境と科学・技術の調和
- (4) 河川と流域の調和

これらについて、以下に説明を加える。

## （１）過去と未来の調和

「新しい川づくり」を標榜して河川行政の転換を促そうとする、第２次までの淀川水系流域委員会の理念は、完全ではないにせよ崇高であり、幅広く問題を捉えたその内容に賛同するところは多くある。

しかしながら、河川法改正以前から営々としてなされてきた人々の河川に関する営みや合意形成と、国や地方自治体等が行ってきた河川行政とに関する配慮が足りないのではないかと感じる。過去何十年の間に行われてきた合意形成（それは事業対象地の住民移転合意でもあり、河川事業への色々な事業主体の参画合意も含む）とそれに依って成立してきた河川事業に対する配慮である。

高度成長は無理でも安定成長をめざすべき社会、その一方で少子化・高齢社会という未来を見据えたときに、過去の経緯を尊重しつつ未来に繋げていくという、『過去と未来の調和』が必要であることを強調しておきたい。

これがなければ、移転集落住民は「冷たい」意志決定に晒される危険があり、もしそうなれば温かみを感じないまま未来を過ごすことになるであろう。こうした人たちを悲しみのどん底に陥れるようなことをしてはならない。

一方、高度経済成長の時期にいったん合意して参画した事業主体者にしても、バブル崩壊から安定成長の時期に入って水需要が伸びない、かつ、財政が厳しいということで事業からの撤退を余儀なくされる事態に陥っている。公的な組織同士の合意によって成り立った（社会的に契約した）事業であるから、撤退するに当たってはそれなりの覚悟や負担が必要であろうが、その際にも撤退者側、事業を継続する側の双方にとって温かみを感じられるような解決方法が望まれる。財政難により撤退を余儀なくされる自治体も、こうした配慮があれば、事業の存続、すなわち過去と未来の調和に合意できるであろう。

要するに、長年にわたって育まれた合意形成の堅持（これを止めてしまったとたん行政の信頼は一気に失墜するであろう）と、一部それを解消するための新たな合意（事業撤退者及び事業継続者のための温かい配慮）の両方が必要なのであって、これを正面から捉えなければならない。これまでの淀川水系流域委員会の意見書には、この観点欠落している。

過去を断ち切ってしまうのではなく、温かみのある施策展開が今後より一層必要であり、これが、ここで『過去と未来の調和』を強調する所以である。

## (2) 上流と下流の調和

河川においては、上流と下流の相互の利害は常に存在する。異なる複数の府県が上下流に存在する淀川水系では、なおさら問題が複雑である。今次の河川整備計画原案で示されている「上下流バランス」は、中上流の河川整備を進めるに当たって、下流の治水安全度を下げない条件で工事を実施していくというものであり、『上流と下流の調和』を図ろうとしたものと言える。これまでの下流の安全は、中上流の犠牲（未改修部分や狭窄部での氾濫）、ダム等による洪水制御によって担保されてきたことも事実である。こうした観点も含め、上流と下流が互いの立場を理解・尊重して、より一層の調和を図っていくことを望みたい。そのための河川管理者の役割は極めて大きい。

## (3) 人の命・生活、河川環境と科学・技術の調和

平成 9 年に改正された河川法の目的（第一条）には、以下のように記載されている。

（目的）

**第一条** この法律は、河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。

すなわち、この法律は、河川について、「洪水、高潮等による災害の発生が防止され」（いわゆる狭義の治水）、「河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され」（河川の適正利用の中に利水も含まれていると解する）、及び「河川環境の整備と保全がされる」（河川環境）ようにこれ（河川）を総合的に管理することによって、

- ・ 国土の保全と開発に寄与し、
- ・ 公共の安全を保持し、
- ・ 公共の福祉を増進する

ことを目的としている。

すなわち、この目的の達成においては、人の命・生活を守りつつ、河川環境

の整備と保全がなされるようにしなければならないわけで、そのための科学的・技術的知見をできるだけ有効に活用していくことが求められる。人の命・生活、河川環境、科学・技術、この三者の調和を図らねばならないのである。

なお、この新河川法について、『治水』、『利水』、『河川環境』の三者が目的となっているように伝えられることがあるが、実際には上記のような条文であつて、「国土の保全と開発」、「公共の安全」、「公共の福祉」が目的であることに留意しなければならない。下の【参考】で記したように、河川法条文本体の本質的な部分の中で『治水』、『利水』という言葉は出てこない。『環境』という言葉は「河川環境」として3回使われているのみである。

上で、筆者が『いわゆる狭義の治水』と記述したのは、災害の防止は『治水』には違いないが、本来、『治水』とは、高水も低水も含めた水全体の管理を意味するべきである、と考えるからである。「水を治むる者は天下を治む」ということは、河川のみならず流域全体の管理をすることである、と言いたいのである。

#### (4) 河川と流域の調和

流域全体の管理、水管理を総合的に行おうとするためには、上の河川法の条文にあるような「これ（河川）を総合的に管理する」だけでは不十分であり、国土交通省のみならず農林水産省、厚生労働省、環境省、内閣府、総務省、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、地方自治体などが一体となって、流域及び水の管理に取り組みねばならない。

ところで、河川法第十六条によれば、河川整備基本方針は、

「水害発生状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って、政令で定めるところにより、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない。」

とされている。治水、利水、河川環境の状況を考慮し、かつ、「国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って」としか書かれていないので、河川と流域とのつながりが明示的でない。

また、同第十六条の二によれば、河川整備計画は、

「河川整備基本方針に即し、かつ、公害防止計画が定められている地域に存する河川にあつては当該公害防止計画との調整を図って、政令で定めると

ころにより、当該河川の総合的な管理が確保できるように定められなければならない。この場合において、河川管理者は、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるように特に配慮しなければならない。」

とあり、「当該河川の総合的管理が確保できるように」という言葉にとどまっている。

このように、河川法において、河川整備基本方針と河川整備計画は、河川工事に関わる条文の中で、河川とその災害を中心にした記述があるのみであって、河川と流域の関係性についての記述が物足りない。

河川と流域は、本来、一体として治められるべきものであるから、『河川と流域の調和』を図るような施策や関係省庁・自治体等との調整を、河川管理者に強く希望したい。

### 流域委員会の役割再考

淀川水系流域委員会のこれまでの議論は、まさに、この『河川と流域の調和』に焦点を当ててきたと言える。「新たな川づくり」を標榜し淀川モデルという新基軸のもとに、河川管理者の意識改革、役割の拡大を要望しつつ、委員会メンバーが理想とする事柄の実現を図ってきた。そして、第2次までの委員会の意見を考慮して、河川整備計画原案が提示された。

淀川水系流域委員会は、河川法に基づいて設置されたものであって、河川を中心とした事柄、特に河川整備計画について学識経験者としての見解、意見を河川管理者に申し述べる機能を持つに過ぎない。流域委員会は、河川法の第十六条その二の第4項にある「河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。」に基づいて存在するのであって、いくら議論がオープンになされているとしても、また、一般の意見を収集し河川管理者に伝達する場を設定しているとしても、この委員会の枠組みの中で閉じている（他省庁や地方自治体が参加していない）以上、限界がある。他省庁から見たときに、国土交通省河川部局内の一委員会なのであって、その影響力は小さいと言わざるを得ない。

末尾に、河川法の第十六条（河川整備基本方針）、第十六条の二（河川整備計画）の条文を示しておいた。この第十六条は、河川法の「第二章 河川の管理」における「第二節 河川工事等」の中に含まれるものである。これから明らかなように、河川整備基本方針と河川整備計画は、河川工事（河川整備）の進め方を規定するものであり、流域管理の在り方を規定できるものではない。もちろん、河川整備、流域管理の目指すべき方向性、ビジョンは必要である。

これまで淀川水系流域委員会が理想として掲げてきたことは、今の流域委員会よりさらに高い立場、広い枠組みで議論されねばならないであろう。折角積み上げてきた多くの有意義な提言等がさらに多くの人から理解され議論される場が是非とも構築されることを望みたい。

さもなければ、これまで費やされてきたエネルギーのかなりの部分が「無駄であった」という批判に晒されてしまうことであろう。こうした観点からも未来に繋いでいくことは重要である。「信なくして国立たず」という。国土交通省には是非この方向でのリーダーシップを取ってほしい。

#### おわりに――流域の幸せに向けて

河川法の条文を参照しながら、淀川水系流域委員会の役割を考えつつ、ここに『**四つの調和**』という考え方を提示した。対立を導く構図よりは、調和を目指した建設的な議論を委員会の中で進めていきたいと考えてのことである。

委員会で議論し最終的に意見を出すべきは、河川法が目的とする

- ・国土の保全と開発に寄与し、
- ・公共の安全を保持し、
- ・公共の福祉を増進する

ことを実現するための河川整備基本方針、河川整備基本計画に対してであって、これら及び委員会での議論や意見が、人々を不幸にするものであってはならないであろう。

ここで述べた四つの調和、（１）過去と未来の調和、（２）上流と下流の調和、（３）人の命・生活、河川環境と科学・技術の調和、（４）河川と流域の調和を考え、それに向けて歩み寄ることによって、流域委員会や河川管理者が、住民からより一層の信頼・信用を得られることができないだろうか。

淀川水系全体が幸せでなければ、何のための行政であろうか。

【参考】河川法よりの抜粋

第二章 河川の管理

(中略)

第二節 河川工事等

(河川整備基本方針)

**第十六条** 河川管理者は、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持（次条において「河川の整備」という。）についての基本となるべき方針に関する事項（以下「河川整備基本方針」という。）を定めておかなければならない。

**2** 河川整備基本方針は、水害発生状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図つて、政令で定めるところにより、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない。

**3** 国土交通大臣は、河川整備基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、社会資本整備審議会の意見を聴かなければならない。

**4** 都道府県知事は、河川整備基本方針を定めようとする場合において、当該都道府県知事が統括する都道府県に都道府県河川審議会が置かれているときは、あらかじめ、当該都道府県河川審議会の意見を聴かなければならない。

**5** 河川管理者は、河川整備基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

**6** 前三項の規定は、河川整備基本方針の変更について準用する。

(河川整備計画)

**第十六条の二** 河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定めておかなければならない。

**2** 河川整備計画は、河川整備基本方針に即し、かつ、公害防止計画が定められている地域に存する河川にあつては当該公害防止計画との調整を図つて、政令で定めるところにより、当該河川の総合的な管理が確保できるように定められなければならない。この場合において、河川管理者は、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるよう特に配慮しなければならない。

**3** 河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。

**4** 河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。

**5** 河川管理者は、河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない。

**6** 河川管理者は、河川整備計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

**7** 第三項から前項までの規定は、河川整備計画の変更について準用する。

(注) 河川法の条文本体に「治水」、「利水」という言葉が出てくるのは、それぞれ1回ずつのみであり、それは、第三条において「樹林帯」の効用についての記述においてである(条文を下に抜粋した)。また、「環境」という言葉が出てくるのは4か所のみであり、第一条の目的に1か所「河川環境」、第十六条に2か所「河川環境」と「環境基本計画」、第七十九条の二(条文を下に抜粋した)に



1 か所「河川環境」が記述されている。ちなみに、「防災」という言葉は出てこない。「災害」が11回である。

(河川及び河川管理施設)

**第三条** この法律において「河川」とは、一級河川及び二級河川をいい、これらの河川に係る河川管理施設を含むものとする。

**2** この法律において「河川管理施設」とは、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯（堤防又はダム貯水池に沿って設置された国土交通省令で定める帯状の樹林で堤防又はダム貯水池の治水上又は利水上の機能を維持し、又は増進する効用を有するものをいう。）その他河川の流水によつて生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設をいう。ただし、河川管理者以外の者が設置した施設については、当該施設を河川管理施設とすることについて河川管理者が権原に基づき当該施設を管理する者の同意を得たものに限る。

(国土交通大臣の指示)

**第七十九条の二** 国土交通大臣は、指定区間内の一級河川又は二級河川において、洪水、高潮等により、災害が発生し、若しくは発生するおそれがあると認められる場合、異常な渇水により、水利使用が困難となり、若しくは困難となるおそれがあると認められる場合又は汚水の流入等により、河川環境の保全に支障が生じ、若しくは生ずるおそれがあると認められる場合において、それらの防止又は軽減を図るため緊急の必要があると認められるときは、当該指定区間内の一級河川の管理の一部を行い又は二級河川を管理する都道府県知事に対し、必要な措置をとるべきことを指示することができる。