

## 第 6 回四国水問題研究会 議事概要

日時：平成 20 年 1 月 24 日 14:30～17:00

場所：高松サンポート合同庁舎 アイホール大会議室（香川県高松市）

### ①開会・委員等紹介（事務局）

- 委員等紹介
  - ・黒木委員、三井委員は所用により欠席。
- 資料確認

### ②柵屋四国地整局長あいさつ

四国地方は、洪水・渇水両方の被害を非常に受けやすい条件下にある。現在も、吉野川水系銅山川で取水制限を行っている他、早明浦ダムでも平年よりも貯水率が低い状態で推移しており、渇水への影響が懸念される状況にある。特に近年、災害リスクが増大している。本日の研究会も、四国地域の水問題に関する現状と課題について幅広い視点からご意見をいただき、実り多い会になりますことを委員の皆様をお願いしたい。

### ③近藤会長あいさつ

現在、また渇水の心配を抱えている。今回の渇水は思わせぶりで、断続的な降雨により給水制限の実施が後送りになっており、平成 17～18 年の渇水のように台風で一気に回復する感じではないようである。委員の先生方には、四国の水問題に対し、知恵を絞っていただき、関係者に受け入れられ易い解決策を見出したいと考えている。難問だがご協力をお願いしたい。

### ④第 5 回四国水問題研究会議事概要（事務局）

### ⑤七戸委員の研究発表「河川法の仕組みと河川行政」

河川法の変遷、H9 改正河川法の目的と特徴等について解説され、法の条文からみた河川整備基本方針、整備計画策定における手続きと主体に関する一般論や、現在策定中である吉野川水系河川整備計画のポイントとトピックを紹介いただいた。

#### ◆発表者(七戸委員)の立ち位置について

- ・報告者は、四国の水問題に関する理解を深めるために、法制度に関する一般的な説明を行うものであり、河川管理者・利水・環境のどのセクターの代弁者でもない。また、センシティブな問題についてあえて空気を読まずに発言させていただくのでご了解を頂きたい。

#### ◆河川法の変化

- ・目的の変化として、M29 河川法は治水立法、S39 河川法は治水と利水の並存、H9 現行河川法で、河川環境の整備と保全が治水、利水と並び目的のひとつに盛り込まれ、治水、利水、環境がバランスした。
- ・河川管理、計画制度の変化として、M29 河川法は区間主義、S39 河川法は水系一環管理、H9 現行河川法で地域の意見を反映した河川整備の計画制度が導入された。

#### ◆河川法の目的

##### ◇治水

※昭和 49 年多摩川水害災害復旧記録映像を上映し、水害の脅威と治水の重要性に関する知見を紹介。

- ・吉野川は堤防整備が遅れているため、河川整備計画【再修正素案】では無堤地区の解消に力点を置かれている。近時の動向では治水対策は防災から減災へ変えつつある。

##### ◇利水

- ・吉野川は利水安全度が低い。吉野川の渇水調整は、未利用の徳島用水は渇水調整しているが、不特定の徳島用水は最後まで調整していないという事実がある。
- ・恒常的は水不足に関しては、水資源開発と既得水利権の再配分の 2 つの対応方法がある。渇水時の措置としては、河川法 53 条水利使用調整、同 53 条の 2 一時使用がある。しかし治水の場合と異なり河川管理者の権限が弱いため、イニシアチブを發揮できないのが現行法での構造となっている。
- ・昭和 45 年以前は、農業が国の重要政策であったため、農水から生活、工業用水への転用は出来なかった。しかし昭和 45 年に減反政策が始まって以降、旧建設省は慣行水利権の合理化を図った。しかし一方では、農水省は農水合理化対策事業の対抗策を打ち出す。
- ・H9 河川法に位置付けられた環境においては、正常流量と河川本川の環境が、河川外の地域の環境と競合する存在となっている。

#### ◆H9 改正河川法の特徴

- ・H9 河川法改正前は河川行政は警察行政であり、その責任は河川管理者にあったが、改正後は流域住民への意思尊重原理へと移行し、河川管理者は意思決定に際しての説明責任を持つこととなる。そして、最終的には、河川管理者が決定権を持つ形が残されている。

#### ◆吉野川水系河川整備基本方針・整備計画

- ・吉野川水系河川整備基本方針策定過程におけるポイントは、第十堰を切り離す決定をしたこと、計画策定に向けた手順を示したことである。また整備計画策定において、学識経験者と流域住民意見の聴取を法の条文に忠実に実施している。全国の河川における意見聴取を一般的なもので分類すると、徹底してパターンナズムでいくものと逃げ腰のものまでさまざま。
- ・意見聴取の運用実態として、吉野川の学識経験者会議のメンバーは、政治的にある特定セクターに偏ってはいない。
- ・吉野川水系河川整備計画の議論の活発度は環境＞治水＞利水であり、不特定用水

の治水調整に関する議論はほとんど行われていないようである。また治水に関しては定めた流量に対する是非の議論があまりなされていないようである。しかし、個々の委員の意見からは様々な立場からの基本的思想、哲学が伺える（「パターンリズムを脱し、住民主体の住民自治の見解に立つ哲学。」「河川管理者に近く、国民の側で処理をするべきという立場。」「『防災から減災』への発想」

◆ 一般的な課題

- ・ いろいろな立場があるときに、これを取りまとめ計画を立てられるのは河川管理者であるが、会議の事務局である河川管理者はものを言えないから委縮し、事実上住民への自己採決権が付与される形になる。しかし、住民側では自己決定の全容を理解していない。インフォームドコンセントが成り立っていない場合がある。
- ・ 利水に関する問題は、既得水利権者との合意がなければ成り立たない。利水に関しては、河川管理者の課題として、現行法の権限が非常に弱いことがある。

**【意見交換】**

**福田委員：**

- ・ 多摩川災害の裁判の論点は予見可能性であり、国側敗訴の決め手になったのは、昭和 40 年の小洪水による固定堰取付部の破損であり、善良な河川管理者なら予見できたはずという論理で敗訴した。予想を超えたのは、決壊部の河床が固結シルトであったため横方向への侵食を助長したことであった。直轄管理以前の構造物であり、施工図面と現場が整合していなかったことも不幸であった。水害については被害者が被害の補填を主張するには国家賠償法しか方法が無かったのは悲劇であり、それが河川管理者の行為も制約している。
- ・ そのため平成 17 年より氾濫域の土地利用を規制する方向から法改正しようという動きを始めているが、計画的に土地利用を規制するとなると補償等の行為が必要となり、それが単なる災害危険区域として可能かどうかということから法制局で認められていない。
- ・ 我が国の災害において、被災者の立場から災害対策を考えると、起きた災害に対しどういう方法で補填をするか、もう少し議論があった方が良いのではないか。
- ・ また、「氾濫型の災害防止」はひとつの有効な手段であるが、全ての河川で採用できるものではない。又、氾濫させることについては、住民合意を見つけるのは非常に難しいこともあり、その進め方については住民と河川管理者がもう少し議論をしていくべきと考える。

**鈴木委員：**

- ・ 四国の一級河川の河川整備基本方針を審議する委員側の立場から見ると、現在の河川行政は、旧来の河川管理者が全責任を負う方法と住民に委ねる方法の過渡期にあると感じている。国交省は少なくとも技術的な問題に関しては河川管理者が責任を持つべきと考えているように感じる。
- ・ 治水、利水の専門分野については徹底的に分かってもらおうという説明を行い、環境については徹底的に住民意見を取り入れようという姿が見える。

- ・全て管理者責任もしくは全て住民の自己責任ということにはならないと思うが、治水、利水の専門分野についてはある程度従来型で、環境に関しては価値観が異なるので住民に任せる方法も良いのではないか。
- ・今後は、技術的な説明が分かりづらいという点を克服する努力が必要ではないか。

## ⑥事務局(徳島県)からの情報提供「吉野川水系の水利用と徳島県」

吉野川の水利用に関しては、長い歴史と地域の実情があり、それらについて報告するとともに、徳島県の立場から意見を述べた。

### ◆吉野川総合開発について

- ・吉野川総合開発で開発された水は四国四県で利用されており、徳島県では主に下流河口堰と池田ダム北岸で取水し、農、工、上水として利用している。
- ・水利用形態は地域毎に差がある。香川県では古くはため池を主たる水源とし、最近香川用水、県内ダム、地下水等水源が多様化している。一方、徳島県は過去から現在まで吉野川を主たる水源としており現在も変わらない。
- ・吉野川総合開発計画の同意に至るまでに約30年を要し、平坦な道のりではなかった。計画当初の徳島県の立場は、ダムの必要性は認めるが他県への分水は絶対反対であったが、本四連絡橋、高速道路そして水の問題を三位一体で解決する政治的判断、それから新産業都市での水の需要から最終的には条件付で同意した。その当時の同意の条件が現在水問題を議論する際のポイントのひとつである。
- ・昭和40年3月の徳島県議会で決議された修正意見のうち水問題に関するのは、水量の確保と治水対策を条件としていた。
- ・昭和41年6月の早明浦ダム建設に関する要望事項のうち水問題に関するのは、岩津上流の洪水対策、第十堰の改築など総合開発関連事業の国による早期実施及び流水の正常な機能の維持に必要な流量の優先的取扱いの2項目であり、これらは要望というよりも同意条件であるという認識も示されており、現在でも県議会が、その達成状況に関心を持ち続けているという所以である。
- ・昭和58年に富郷ダム基本計画に対し知事意見を述べる際には、流域市町村や関係団体から14件もの分水反対陳情があるなど、徳島県民には吉野川の流量確保に対する強いこだわりがあることの証である。

### ◆不特定用水について

- ・研究会の焦点になっている不特定用水は、これに新規用水を加え早明浦ダム完成以後30年以上にわたって吉野川に流されたところであり、減少すると麻名用水の取水障害、旧吉野川や今切川での水質、地下水位の低下に伴う塩水の進行、生態系等河川環境への影響、水産業への影響など、さまざまな面での影響が懸念される。
- ・渇水時には、許可を受けた逆の順で制限を受けるのが一般論であり、水利使用規則では「既得の水利使用に支障を生じせしめてはならない」と記載。早明浦ダムにより不特定用水も利水安全度が向上したが、その費用は国土交通省が負担したものであるが、徳島県もその費用の一部を負担している。

- ・河川維持用水の取水パターンは、計画では通年  $13\text{m}^3/\text{s}$  であるが、運用では年間約7ヶ月くらいはそれを下回っている。
  - ・渇水時には、不特定用水のカット案だけにこだわるのではなく、各県における水利用の実態を踏まえながら、国・各県・関係機関がさまざまな対応案について知恵を出し合っていくことも必要である。徳島県内でも渇水時の被害が最小となるよう旧吉野川河口堰の運用変更や農水・工水・上水間での水融通等の取り組みを行ってきている。
  - ・不特定用水の取扱いについては、過去からの経緯、吉野川の現状や窮状、さらには国、県、関係機関における努力や取り組み状況を総合的に勘案し、慎重にご検討いただきたい。
- ◆新規工業用水の未利用について
- ・未利用水の一部を水道用水に転用し有効活用を図ってきたが  $6\text{m}^3/\text{s}$  が未利用になっている。平常時は放流し正常流量的な役割を果たし、渇水時にはダムに貯留し貯留量の延命に寄与している。今後新たな水資源開発は難しいため、徳島県が投資して開発した水を未来に引き継ぐことが重要と考える。他用途への転用など有効活用について検討していきたい。
- ◆銅山川分水について
- ・吉野川からの最初の本格的な分水である銅山川分水は、絶対反対の立場の徳島県と、愛媛県から要望を受けた内務省との間で20年間におよぶ激しい折衝の末、昭和11年に第一次分水協定が交わされた。その後、5回の変更がなされた。
  - ・吉野川総合開発計画により銅山川は完全分水となり、早明浦ダムから補給される不特定用水には、本来は銅山川から流れる責任放流量が含まれている。しかし、銅山川ダム群よりも先に早明浦ダムが補給機能を失った場合の銅山川の責任放流量の扱いが未だに明確にされていないことは徳島県における水問題の課題のひとつである。
  - ・新宮ダム下流は減水区間となり、河川環境の問題が取り残されている。影井堰等からの環境用水放流等対策がなされているが十分でなく、年間通じた河川維持流量確保が地元の悲願である。
- ◆吉野川からの分水量について
- ・吉野川総合開発以外にも、仁淀川分水(仁淀川)、穴内川分水(国分川)がある。
  - ・池田地点年間総流出量約48億 $\text{m}^3$ の内、年間約10億 $\text{m}^3$ (総合開発約5億 $\text{m}^3$ 、総合開発以外約5億 $\text{m}^3$ )の水が吉野川から流域外に分水されている。水問題を考える際には、総合開発以外にも水が分水されているという点についても見逃せないのではないか。
- ◆治水との関係
- ・分水先で水を利用する人は洪水の痛みを感じない。流域住民の利水は、洪水の苦しみの上に成り立っており治水と利水は表裏一体。利水だけを切り離して議論して県民の理解を得ようとするのは難しい面があることをご理解いただきたい。
  - ・吉野川の水問題は治水対策の遅れ、県費用負担の多さが拍車をかけている。吉野

川の整備率は全国平均に比べかなり遅れている。治水対策の推進と費用負担の軽減が水問題の円満解決の後押しをするひとつの鍵ではないか。

◆「四国はひとつ」への道

- ・早明浦ダムサイトには、「四国のいのち」の碑がある。当初は「四国は一つ」の碑が設置される予定であったが、当時の高知県知事が「四国は一つではない。嘘は書けない。」として変更されたといわれている。理想と現実には大きなギャップがある。
- ・昭和 50 年 3 月池田ダム完成時の徳島新聞の社説には、「四国は一つを目指すことに異議は無いが、水問題だけで解決を図ろうとするのではなく、道路や橋など多方面から総合的な取り組みがないとその道のりは大変厳しい。」との論調。これは徳島県民の気持ちを非常に良く代弁している。
- ・今後徳島県民、県議会などに理解を得ていくためには、英知を結集した説得力ある説明が不可欠であると思っている。昨年年第 1 回アジア・太平洋サミットで皇太子殿下も「水問題は水供給、衛生、洪水対策等、すべてが相互に関連しており、多様な性格を認識し、総合的、統合的観点で創意工夫と連携の下で進めていくことが重要」と述べておられる。徳島県における水の歴史、地域の実情についても十分念頭に置き、総合的に解決できる方向をめざしていただきたい。

**【意見交換】**

**近藤会長：**

- ・全ての問題が理解できる状況には程遠いと思うので引き続き勉強会を続けながら、今後どういう方向に皆さんのエネルギーを集中していくかについてもそろそろ考えなくてはいけない。例えば今後水問題の解決に向けてどのような具体策が考えられるかについてご意見があれば出していただきたい。

**福田委員：**

- ・徳島県の立場はしっかり認識しておく必要がある。歴史的な経緯を無視して、今の状況がこうだから全て御破算という解決はおそらく無いと思う。行政側で互いに理解しあう環境・話し合いの場を早く創る必要がある。
- ・歴史的な経緯については分かるが、現実には今の状況がどうかも冷静に見ておく必要がある。例えば麻名用水の取水障害については取水場所を複数持つなど柔軟に考えられないか。
- ・不特定については、現在は早明浦容量が無くなるまで最優先と、極端な状況になっている。また吉野川の水収支が 40 年前に考えたとおりになっているのか。前提が変わっているのに過去の経緯だけで水管理をしているのは整備局としては怠慢だと思う。
- ・データに基づく水利用の改善の提案をするべき。徳島県の歴史的経緯は視座に置く必要があるが、その後の状況変化を調査し、変化しているのであれば新しいステップが考えられる。

#### 七戸委員：

- ・徳島県の取り組みについての具体的内容についてお聞かせ願いたい。長期的な計画における水利権の再配分については歴史的経緯から徳島県側では消極的である。
- ・ダムが空になるまで不特定は確保するというのは、河川法 53 条の互譲の精神に基づいた超法規的な措置に対し、どのような方針なのか。
- ・また、農水、工水、上水の間相互の水融通の実態について確認したい。
- ・水融通が徳島県内であるのなら他県へもあるのかということを見越してご質問差し上げる。
- ・今後長期的な水資源の再配分はありえないのか。ありえないとすれば渇水時だけ調整を 53 条の 2 で、県内で行っているものであれば今後他県へもあるのか。

#### 事務局(徳島県)：

- ・不特定用水というのは早明浦ダムを建設する以前から徳島県で使われていた用水であった。不特定用水を節水するとダムの寿命が延びることは承知しているが、節水しダムに貯留することによりその水が他県に分水されてしまうことが承知できない。
- ・平成 17 年渇水時には早明浦ダムの残容量よりも香川県内のため池の貯留量の方が多かったという話があり、お互いに持てる県内努力が先であり、その上で不特定用水については人道的立場から応援すると話をしている。
- ・最大の取水地点は旧吉野川・今切川の河口堰エリアであり取水堰で堰き止めて貯留水を取水している。ここは、どちらかという県内調整がとりやすい場所であり、渇水調整が始まると、利水者と関係機関が水融通について相談し決めている。

#### 望月委員：

- ・水の所有権がもともと誰に所属するのかという問題から起こっているのではないか。もう一つの認識として、限界に近づいていることを考えて次世代に伝えなければならない。
- ・水の配分については紳士的な対応での解決には限界があり、利害関係を超越した組織による水の配分の構図、または国や県が利害の代弁者となり審判に委ねる構図しかないのではないか。バランスをとることは綺麗ごとではうまくいかない。水が余る時、足りない時の采配をコントロールする組織を目指すことを考えるべきではないか。

#### 近藤会長：

- ・次回も勉強を続けないとまだ十分ではないと思うのでどなたかに研究発表をお願いしたい。

#### 鈴木委員：

- ・四国の河川整備基本方針の策定は渡川水系四万十川を除く 7 水系は終わっている。七戸委員の発表のとおり、治水、利水、環境に関することが定められるがそのうち正常流量等の利水について基本方針でどのように書かれているか、という風なことをご紹介させていただきたい。
- ・吉野川だけでなく四国の河川を対象とさせていただく。水が無く法律的には定め

なければならぬ正常流量が決められない土器川、重信川のような河川もある。  
・吉野川は水が豊富で贅沢な悩みのように感じる。そういった意味で四国の他の河川の状況もご紹介したい。

**事務局：**

- ・次回はできれば香川県、愛媛県の方からも、節水の努力等について発表させていただきたい。

**井原委員：**

- ・研究会がスタートしてから治水、利水、環境について個別具体のものを勉強させていただいたが知れば知るほどますます分からなくなり発散している。もう一度全体として四国の水問題はどうなっているのかについて、ポイント、エッセンスを分かり易く整理し、共通の理解と認識を深めるような資料のとりまとめを事務局にお願いしたい。
- ・七戸委員紹介の多摩川のビデオの中で紹介されたような被災状況と水防対策を知ることにより、防災や治水のあり方を自らの問題として受け止めるのではないか。そういった疑似体験ができるような情報提供が無いといつまでも保険の発想が定着しない。
- ・不特定用水の渇水調整を行わないということについては、疑問を感じる。また、このことが、全体の水の中でどのくらいのものかという位置付けについても理解する必要あり。
- ・ポイントを時々整理して、後は少しでも解決ができるように政策志向的な提言を事務局中心にやっていただきたい。
- ・多摩川の水害ビデオにあった、木流し工法、土のう積み、蛇かご張りとは何か。

**事務局：**

- ・水防工法の資料を送らせていただき、次回説明の時間を設けます。

**事務局：**

- ・これまでの研究会での意見、問題点のポイントについては非常に大きな宿題なのでどこまでできるか分からないが事務局側で次回研究会までに整理する。

**望月委員：**

- ・海外ではもっとシビアな状況の問題があるのではないか。国をまたがって流れているような場合の調整方法と治水、利水、環境の問題をどのように解決しているか、事例は無いか。

**近藤会長：**

- ・人口が増えて一人当たり消費できる水量は減少しているのだからトラブルを起こさないはずが無い。その場合の再配分をどのような哲学で行うかという水問題(解決)の流れがあるのだと思う。
- ・それと平行して環境との衝突がある。それをどう解決するか。そういうマクロの問題は国際的な問題としてそれぞれの国が苦しんでいるのが実態だろう。
- ・我が研究会はどこに着目し、どう論理付けて、どういう提言をするか。このことは後に続く人にとってはいいテキストができるのではないか。

**近藤会長：**



- ・次回は、鈴木委員からの研究発表、事務局(香川県・愛媛県)からの情報提供を中心に開催する。同時に、今後のどの方向でどういう問題を捉えて検討整理するかについても皆様方のご意見を伺いたい。

**事務局：**

- ・次回は鈴木委員からの発表、事務局(香川県、愛媛県)からの情報提供を中心に、行う。
- ・また水問題のポイントについては分かり易いものを提示したい。
- ・望月委員からの海外の事例については今後の日程に組み込みたい。

以 上