

河川法の仕組みと河川行政

平成20年1月24日 第6回研究会発表分

九州大学大学院法学研究院 教授

七戸 克彦

第6回四国水問題研究会

河川法の仕組みと
河川行政九州大学大学院法学研究院教授・弁護士
七戸克彦

1

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。【議事概要-P6-26】

前提確認

——報告者の「立ち位置」について

1. 報告者は、河川管理者、利水、環境の、どのセクターの代弁者でもない。
 - 報告者は、学者としては、独立系である(御用学者でも、市民運動家でもない)。
 - 報告者は、法律家としては、いずれのセクターからの依頼も受ける。
2. 報告者の、本研究会の委員としての依頼内容は、四国(吉野川)の水問題に関する理解を深めるための前提として、法制度に関する一般的説明を行うことである。
 - ある一定の立場に立脚した意見・提言等を行うことは、委員の委嘱内容に含まれていない。

2

発表者の「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。【議事概要-P6-26】

河川法の変化

変化の内容は、主として次の2点

- ① 目的の変化
- ② 河川管理・計画制度の変化

明治29年旧河川法 ⇨ 昭和39年現行河川法 ⇨ 平成9年改正河川法

- | | | |
|--------|---------------|--------------------------|
| ① 治水立法 | ① 利水関係規定の整備 | ① 河川環境の整備と保全 |
| ② 区間主義 | ② 水系一貫管理制度の導入 | ② 地域の意見を反映した河川整備の計画制度の導入 |

3

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。【議事概要-P6-26】

平成9年改正河川法の特徴

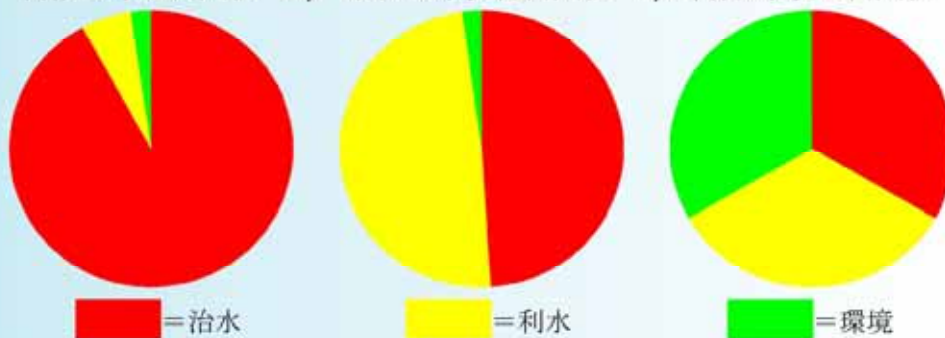
● その1/2

**治水・利水・環境への
総合的考慮**

4

河川法の目的の変化

明治29年旧河川法 ⇨ 昭和39年現行河川法 ⇨ 平成9年改正河川法



平成9年改正河川法（下線部が改正(=追加)箇所）

(目的)

第1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。

5

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。
【議事概要-P6-27】

河川法の目的 ——(その1) 治水



昭和49年多摩川水害

(注意)

- 1.本DVDの上映は、報告者個人の責任において行うものであって、本研究会事務局その他とは一切関係がない。
 - 2.また、本DVDの上映は、水害の脅威と、治水の重要性に関する知見を得る目的で行うものであって、吉野川第十堰の改築の是非とも、一切関係がない。
- 同様の被害は、第1に、たとえ堰の改築を決めたところで、来年にでも起こりうる事柄であり、第2に、改築後においても起こりうる事柄である。

6

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。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 ——(その1) 治水

平成12年名古屋市水害 = 一世帯平均被害総額 **899万円**



使えなくなった家財品



カビ等により取り替えが必要な壁



多数の自動車の浸水

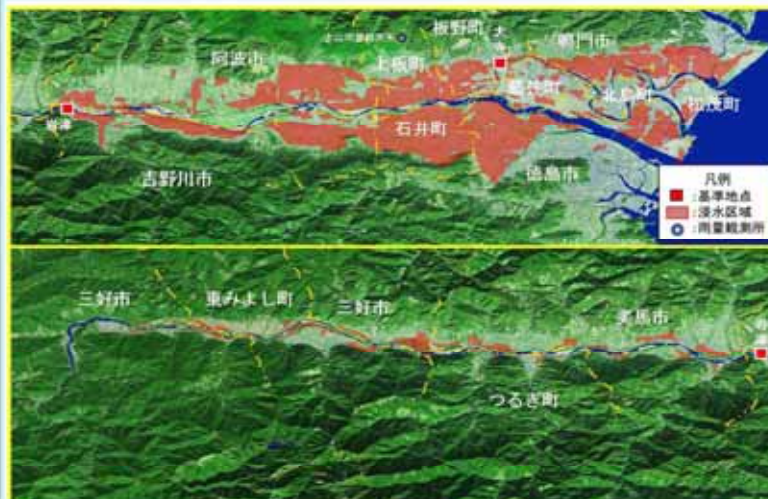
| そのうち主なもの | | |
|----------|-------|--|
| ・家屋被害 | 261万円 | (汚泥による断熱材、壁の取り替え・床下内汚泥除去、洗浄・内装材、天井、床の取り替え・電気設備の取り替え) |
| ・家財被害 | 226万円 | (電気製品、家具、日用品等の再購入) |
| ・自動車被害 | 183万円 | (自動車の修理又は再購入) |

(名古屋市北区植西学区の調査結果)

7

河川法の目的 ——(その1) 治水

平成16年吉野川洪水(台風23号)



基準地点岩津の最大流量は16,400m³/sと戦後最大の流量を記録。

浸水面積:
10,755ha
床上浸水:
884戸
床下浸水:
2,432戸

8

河川法の目的 ——(その1) 治水

四国の特性「全国一」遅れている堤防整備

全国直轄河川における堤防の未整備率は、16.2%に対して、四国の未整備率は25.2%と全国一遅れている！



9

吉野川水系河川整備計画【再修正素案】における堤防整備計画

2. 1. 堤防整備等の進め方について

□ 10年ぐらいの中長期的な目標を示して欲しいというようなご意見を多く頂きました。

■ 堤防整備等の進め方についての考え方を示しました。【素案:P.59, P.77】

➢ 吉野川は、無堤部において、吉野川のはん濫による浸水被害が頻発していることから、**早期の無堤地区解消を目標としています。**

➢ 今後の手順(吉野川)

● 治水効果を早期に発現させるため、現在事業実施中の区間と、未着手区間のうち最もはん濫被害の大きい地区の無堤部対策を優先的に実施します。

● その他の無堤部については、上下流・左右岸のバランスに配慮しながら、計画的に整備を実施します。

➢ 旧吉野川・今切川は、従来から治水安全度が低く、事前投資効果が大きい区間から順次堤防締切を行うなど効果的な整備を実施しています。

➢ 今後の手順(旧吉野川・今切川)

● 治水効果の早期発現が可能となるように、現在事業実施中の区間や想定されるはん濫被害の大きい区間を優先的に実施します。

● 事業未着手区間については、上下流・左右岸のバランスに配慮しながら、計画的に整備を実施します。

■ 現在の予算状況で下流から堤防を整備した場合、概ね10年間で着手可能な区間を示しました。【素案:P.65～65-1, P.82～82-1】

10

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。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 ——(その1) 治水

近時の動向 —— 防災から減災へ

- 近年、水害・土砂災害及び高潮災害の被害が増大。
- このため、国交省は、平成16年11月から17年4月にかけて**豪雨災害対策総合検討会**を開催。
- 検討会は、**一律に連続堤防を構築するなどの措置をとるのではなく、土地利用に応じた災害対策を進めるとともに、逆に災害安全度に合わせた土地利用の誘導を図ることを新たな治水対策として提言。**
- 検討会提言を受け、平成17年度から5カ年間で、主要中小河川における浸水想定区域の指定・公表、ハザードマップの作成などを措置(**豪雨災害対策緊急アクションプラン**)。
- 平成17年12月、**大規模降雨災害対策検討会**は「被害にあいにくい住まい方への転換」を提言。
- 平成18年度新規事業として、**土地利用一体型水防災事業**、洪水が発生するおそれがある場合の**事前放流に伴う補償制度**を創設。
- 平成19年度新規事業として、**洪水氾濫域減災対策制度**を創設。
- なお、これに先立ち、国交省は、平成17年4月から平成18年10月頃まで、洪水氾濫域減災対策のための新法制定を図ったが、法制局で差し戻しになった。これを受け、平成18年度には議員立法とする動き、平成19年度になってから、特に動きはない。

11

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。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 ——(その2) 利水

吉野川の利水安全度は1/3

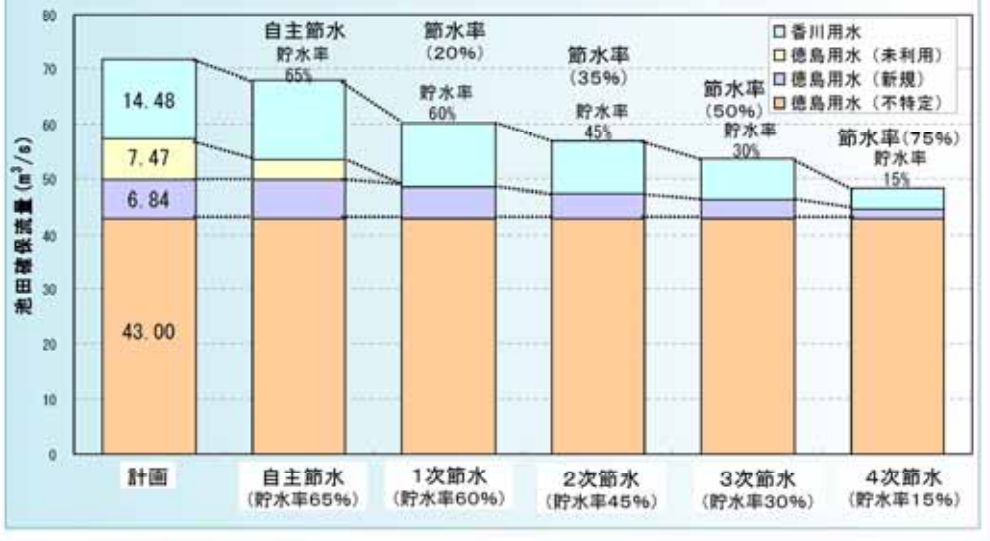


12

利水
吉野川は利水安全度が低い。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 —— (その2) 利水

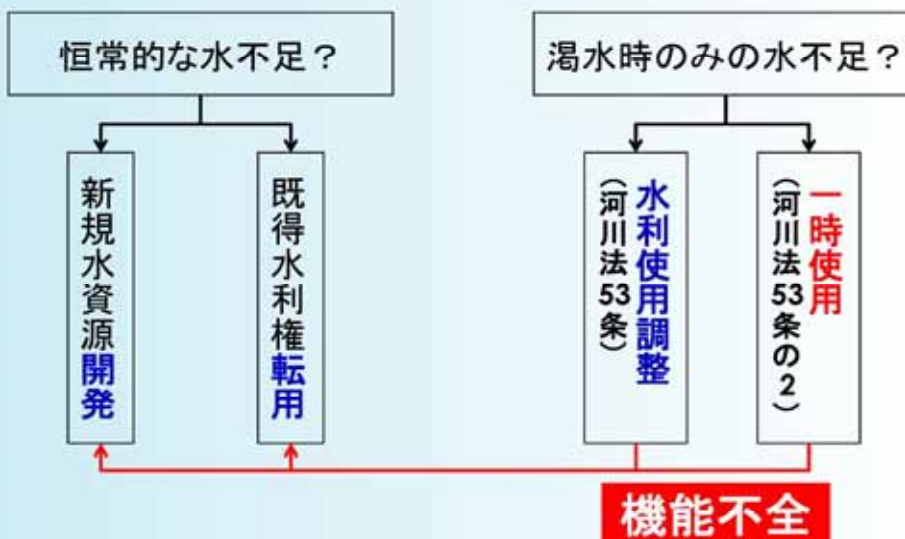
吉野川の渇水調整の実状



13

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。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 —— (その2) 利水



14

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。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 ——(その2) 利水

(渇水時における水利使用の調整)

第53条 異常な渇水により、許可に係る水利使用が困難となり、又は困難となるおそれがある場合においては、水利使用の許可を受けた者（以下この款において「水利使用者」という。）は、相互にその水利使用の調整について必要な協議を行うように努めなければならない。この場合において、河川管理者は、当該協議が円滑に行われるようにするため、水利使用の調整に関して必要な情報の提供に努めなければならない。

2 前項の協議を行うに当たっては、水利使用者は、相互に他の水利使用を尊重しなければならない。

3 河川管理者は、第1項の協議が成立しない場合において、水利使用者から申請があったとき、又は緊急に水利使用の調整を行わなければ公共の利益に重大な支障を及ぼすおそれがあると認められるときは、水利使用の調整に関して必要なあっせん又は調停を行うことができる。

(渇水時における水利使用の特例)

第53条の2 水利使用者は、河川管理者の承認を受けて、異常な渇水により許可に係る水利使用が困難となった他の水利使用者に対して、当該異常な渇水が解消するまでの間に限り、自己が受けた第23条及び第24条の許可に基づく水利使用の全部又は一部を行わせることができる。

2 前項の承認に係る水利使用を行わないこととなった場合においては、当該承認を受けた者は、遅滞なく、河川管理者にその旨を届け出なければならない。

3 河川管理者は、前項の規定による届出があった場合又は第1項に規定する他の水利使用者の許可に係る水利使用が困難でなくなった場合においては、同項の承認を取り消さなければならない。

15

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、イニシアチブを発揮できないのが現行法での構造となっている。【議事概要-P6-27】

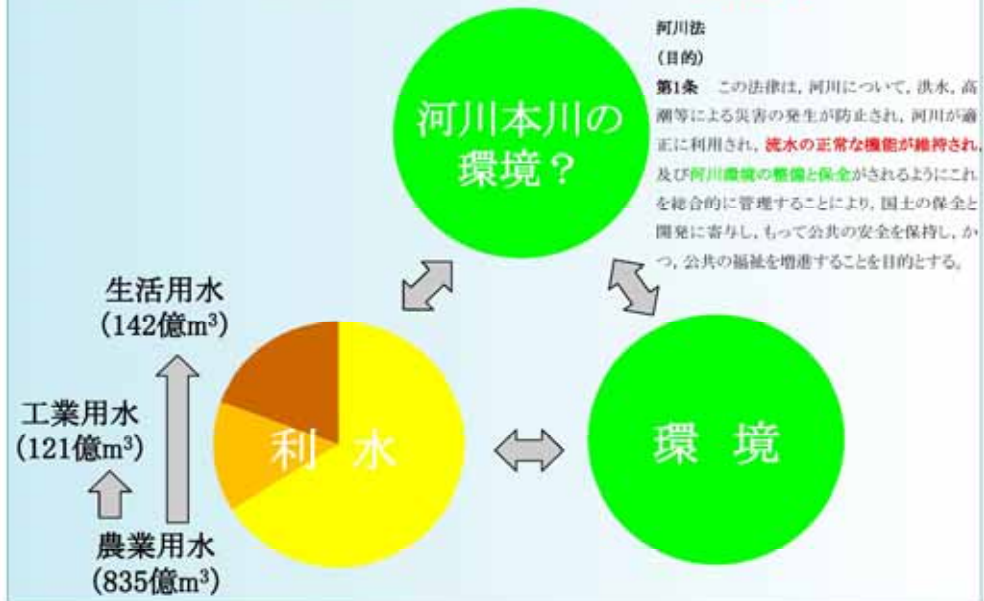
河川法の目的 ——(その2) 利水



16

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。【議事概要-P6-27】

河川法の目的 ——(その3) 環境



17

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。【議事概要-P6-27】

平成9年改正河川法の特徴

● その2/2

河川管理者のパターナリズムから
流域住民の意思尊重へ

18

H19改正河川法の特徴
【議事概要-P6-27】

河川行政の**基本哲学**の変化

平成9年改正前

- 河川行政は**警察行政**
- 河川管理者の**パターナリズム(父権主義)**

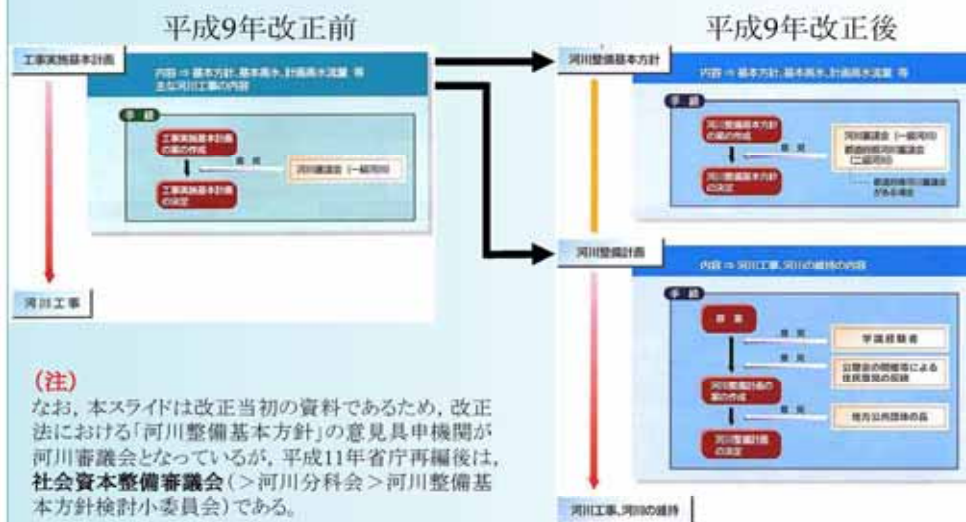
平成9年改正後

- 流域住民の**意思尊重**へと傾斜
- 医療における**インフォームド・コンセント**と同様、河川管理者は、住民の意思決定に際しての**説明責任**を負う
- ただし、完全に流域住民の**自己決定権**(それは当然に**自己責任**を伴う)に委ねるところ(**流域自治**)までは至っていない

19

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。【議事概要-P6-27】

河川整備計画制度の変更



20

河川整備基本方針と河川整備計画の関係

河川整備基本方針(上位計画)

河川整備基本方針
(最終目標)



河川整備計画
(中期目標)



河川整備計画(下位計画)

21

吉野川水系河川整備基本方針・整備計画
【議事概要-P6-27】

計画制度——(その1)河川整備基本方針

河川法

(河川整備基本方針)

第16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。)を定めておかななければならない。

2 河川整備基本方針は、水害発生の状況、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。

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。

22

計画制度——(その1)河川整備基本方針

河川法施行令

(河川整備基本方針及び河川整備計画の作成の準則)

第10条 河川整備基本方針及び河川整備計画は、次に定めるところにより作成しなければならない。

- 一 洪水、高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する事項については、過去の主要な洪水、高潮等及びこれらによる災害の発生の状況並びに災害の発生を防止すべき地域の気象、地形、地質、開発の状況等を総合的に考慮すること。
- 二 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項については、流水の占用、舟運、漁業、観光、流水の清潔の保持、塩害の防止、河口の閉塞の防止、河川管理施設の保護、地下水位の維持等を総合的に考慮すること。
- 三 河川環境の整備と保全に関する事項については、流水の清潔の保持、景観、動植物の生息地又は生育地の状況、人と河川との豊かな触れ合いの確保等を総合的に考慮すること。

(河川整備基本方針に定める事項)

第10条の2 河川整備基本方針には、次に掲げる事項を定めなければならない。

- 一 当該水系に係る河川の総合的な保全と利用に関する基本方針
- 二 河川の整備の基本となるべき事項
 - イ 基本高水(洪水防御に関する計画の基本となる洪水をいう。)並びにその河道及び洪水調節ダムへの配分に関する事項
 - ロ 主要な地点における計画高水流量に関する事項
 - ハ 主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項
 - ニ 主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項

23

計画制度——(その1)河川整備基本方針

| | 水系数 | 河川基本 整備方針 策定済 | 正常流量 設定済 |
|-----|-----|---------------------|-------------|
| 北海道 | 13 | 10 | 10 |
| 東北 | 12 | 10 | 10 |
| 関東 | 8 | 8 | 6 |
| 北陸 | 12 | 7 | 6 |
| 中部 | 13 | 11 | 9 |
| 近畿 | 10 | 5 | 4 |
| 中国 | 13 | 9 | 9 |
| 四国 | 8 | 6 | 5 |
| 九州 | 20 | 15 | 13 |
| | 109 | 81 | 72 |



24

吉野川水系河川整備基本方針

(平成17年11月18日)

河川の整備の基本となるべき事項

(1) 基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項

| 河川名 | 基準地点 | 基本高水の ピーク流量(m ³ /s) | 洪水調節施設による 調節流量(m ³ /s) | 可動への配分流量 (m ³ /s) |
|------|------|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 吉野川 | 岩津 | 24,000 | 6,000 | 18,000 |
| 旧吉野川 | 大寺 | 1,500 | 0 | 1,500 |

25

吉野川水系河川整備基本方針

(平成17年11月18日)

(2) 主要な地点における計画高水流量に関する事項



26

吉野川水系河川整備基本方針

(平成17年11月18日)

(3) 主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項

主要な地点における計画高水位及び川幅一覧表

| 河川名 | 地点名 | 河口または合流点からの距離 (km) | 計画高水位 | | 川幅 (m) |
|------|-----|--------------------|-----------|-----------|--------|
| | | | A. P. (m) | T. P. (m) | |
| 吉野川 | 池田 | 74.8 | 85.10 | 84.26 | 280 |
| | 岩津 | 40.1 | 40.68 | 39.85 | 170 |
| 旧吉野川 | 大寺 | 18.6 | 5.74 | 4.91 | 200 |

注) T. P. : 東京湾中等潮位

A. P. : 阿波量水標零点高 (T. P. -0.833m)

27

吉野川水系河川整備基本方針

(平成17年11月18日)

(4) 主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項

池田地点から下流における既得水利としては、農業用水として約56.8m³/s、水道用水等として約5.9m³/sの合計約62.7m³/sの取水がある。

これに対し、池田地点の過去28ヶ年(昭和51年～平成15年)の平均低水流量は32.5m³/s、平均濁水流量は約25.1m³/sである。また、旧吉野川地点における過去28ヶ年(昭和51年～平成15年)の平均低水流量は約38.7m³/s、平均濁水流量は約29.3m³/sである。

池田地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量は、利水の現況、動植物の保護、水質等を考慮し、**かんがい期におおむね47m³/s、非かんがい期におおむね29m³/s**、旧吉野川地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量は、利水の現況、水質等を考慮し、**おおむね16m³/s**とする。

なお、流水の正常な機能を維持するため必要な流量には、**水利流量が含まれている**ため、池田地点下流の水利使用の変更に伴い、当該流量は増減するものである。

28

計画制度——(その2)河川整備計画

河川法

(河川整備計画)

第15条の2 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っ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。

29

計画制度——(その2)河川整備計画

河川法施行令

(河川整備計画に定める事項)

第10条の3 河川整備計画には、次に掲げる事項を定めなければならない。

一 河川整備計画の目標に関する事項

二 河川の整備の実施に関する事項

イ 河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される河川管理施設の機能の概要

ロ 河川の維持の目的、種類及び施行の場所

(関係都道府県知事等の意見の聴取等)

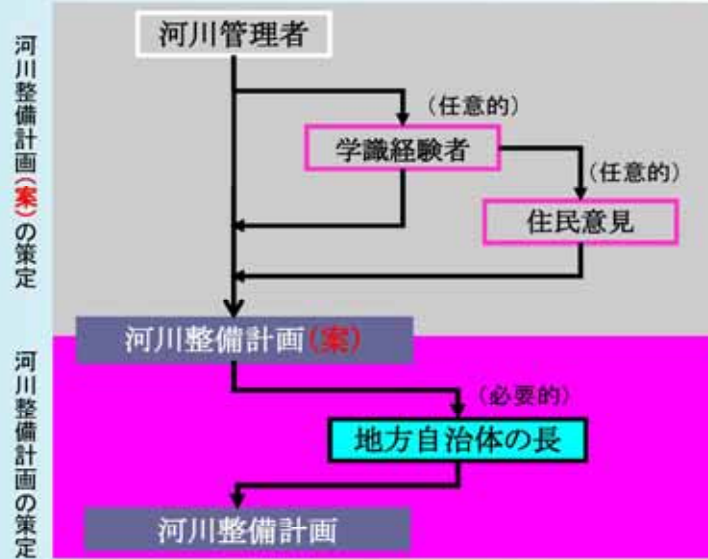
第10条の4 河川管理者は、河川整備計画を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、国土交通大臣である場合にあっては関係都道府県知事の意見を、都道府県知事である場合にあっては関係市町村長の意見を**聴かなければならない**。

2 前項の場合において、関係都道府県知事が意見を述べようとするときは、あらかじめ、関係市町村長の意見を**聴かなければならない**。

3 河川管理者は、河川整備計画に高規格堤防の設置に係る河川工事の施行の場所を定めたときは、速やかに、その場所を関係都道府県知事に通知するものとする。

30

河川法上の河川整備計画の策定手順

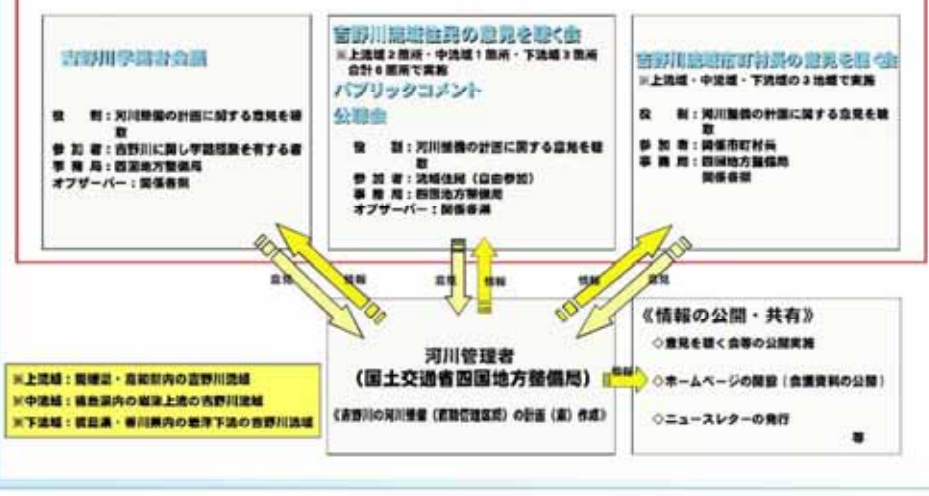


吉野川水系河川整備計画の場合

| | | |
|-------|--------|--------------------------------------|
| 平成13年 | 3月24日 | 明日の吉野川と市民参加のあり方を考える懇談会「最終提言」 |
| 平成14年 | 1月10日 | 徳島工事事務所「よりよい吉野川づくりを目指して」 |
| 平成15年 | | |
| 平成16年 | 3月29日 | 徳島県知事「吉野川の整備の在り方（第十堰を含む）についての要望」 |
| | 4月27日 | 四国地方整備局「『よりよい吉野川づくり』に向けて」 |
| 平成17年 | 11月18日 | 国土交通省社会資本整備審議会「吉野川水系河川整備基本方針」 |
| 平成18年 | 5月23日 | 四国地方整備局「吉野川水系河川整備計画の策定に向けて」 |
| | 6月23日 | 四国地方整備局「吉野川水系河川整備計画【素案】」 |
| | 6月23日 | 徳島河川国道事務所「『吉野川流域住民の意見を聴く会』グラウンド・ルール」 |
| | 12月18日 | 四国地方整備局「吉野川水系河川整備計画【修正素案】」 |
| 平成19年 | 10月16日 | 四国地方整備局「吉野川水系河川整備計画【再修正素案】」 |

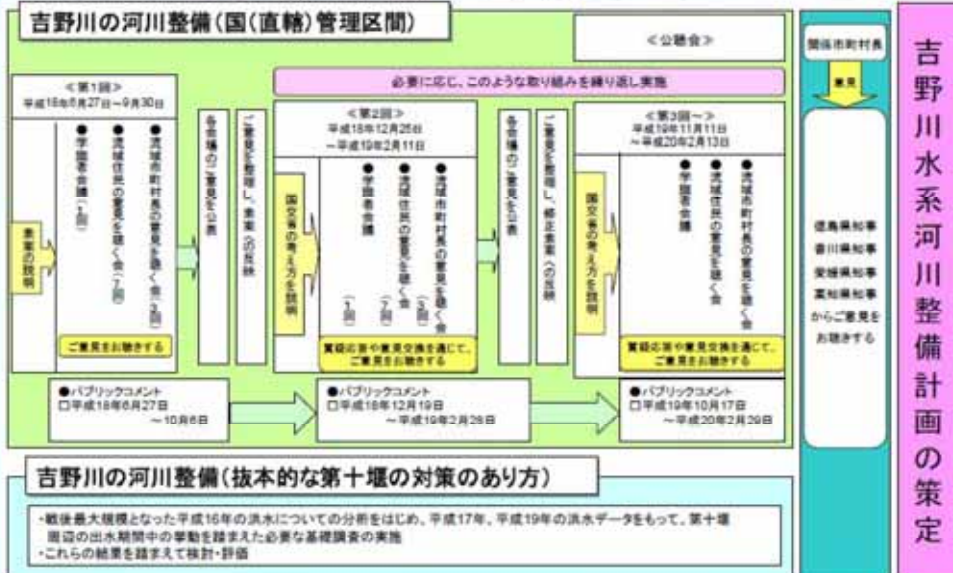
意見聴取の方法

「吉野川の河川整備（直轄管理区間）」（「抜本的な第十堰の対策のあり方」を除く）の検討



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。
【議事概要-P6-27】

整備計画の策定フロー



意見聴取の運用実態

| | | | |
|--------------|---|-----------------|--|
| 河川管理者 優位型 | ① | 徹底した パターンリズム | 必要性を認めないとして、委員会の開催・住民意見の聴取を行わない |
| | ② | 御用委員会 | 委員を河川管理者の意図する施策寄りのメンバーで固めている委員会 |
| (標準) | ③ | ガス抜き委員会 | 単に地域住民の声を聞き置くだけの委員会(実際の計画案策定はもっぱら河川管理者が行う) |
| | ④ | 法の予定する 委員会 | 河川管理者・専門家委員の専門知識と、地域住民の生の声が、相互の不足部分を補い合って計画案を策定する委員会 |
| | ⑤ | 吊し上げ委員会 | 計画案策定という法の趣旨を忘れ、ひたすら河川管理者を糾弾するだけの委員会 |
| ↓ | ⑥ | 計画変更委員会 | 河川管理者の姿勢が「はじめに計画ありき」であると非難しつつ、「はじめに計画変更ありき」の姿勢で行われる委員会 |
| | ⑦ | 逃げ腰 | 紛争をおそれ、委員会の開催・住民意見の聴取を行わない |
| 地域住民 優位型 | | | |

35

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、徹底してパターンリズムでいくものと逃げ腰のものまでさまざま。【議事概要-P6-27】

(参考) 吉野川学識者会議

吉野川学識者会議の委員

| 氏名 | 専門分野 | 所 属 |
|-------|-------------------|---|
| 山本 敬雄 | 土木工学 (土質工学) | 徳島大学 名誉教授 |
| 新井 誠二 | 政治学 (自治学・市民学) | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 徳島大学環境共生研究センター 長 |
| 藤田 誠二 | 社会学 (社会学) | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 准教授 |
| 上野 誠三 | 工学 (環境工学・社会工学) | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 岩田 賢 | 法学 | 岡山 - 徳島大学オピニオン |
| 山崎 誠二 | 農学 (水産学) | 徳島大学 名誉教授 |
| 山崎 誠二 | 政治学 | 徳島大学環境共生研究部 准教授 |
| 山田 誠三 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 准教授 |
| 宇治 賢 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 准教授 |
| 山田 誠三 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 准教授 |
| 山崎 誠三 | 社会学 (政治学) | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠三 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 (政治学) | 徳島大学 名誉教授 徳島大学環境共生研究センター 専任教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 (政治学) | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 (政治学) | 徳島大学 名誉教授 徳島大学環境共生研究センター 専任教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 (政治学) | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |
| 山崎 誠二 | 社会学 | 徳島大学大学院(リベラル・サイエンス)研究部 教授 |

- 【特徴】**
- 政治的に、ある特定のセクターには片寄ってはいない。
 - 環境に関する議論は、非常に活発である。
 - 利水に関する議論は、ほとんど行われていない。
 - 治水に関しては、活発な議論は行われていない。

36

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。【議事概要-P6-27】

(参考) 吉野川学識者会議

河川整備計画の策定方法について

【第1回会議・森本委員発言】 今後の進め方を見ますと、その下の表を見てください。検討の仕方、3つ丸がありまして、左の方が「学識経験者からの意見聴取」、真ん中が「流域住民の方々からの意見聴取」、それから右の方は「関係市町村長からの意見聴取」と。これは何やら意見聞いてやるぞというような感じなんですね。かなり開かれた国土交通省さんになっておるのですけれども、**意見聴取してやるぞ、聞き置こうと**。下の方には意見と情報と交換、下向いたり上向いたりしていますけれども、**この表現がどうも私は気に食わないのです**。失礼なんですけど。

だから、もう少し、先ほども説明の中で地域住民と連携とか協働をおっしゃっていました。それだったら、そこのタイトルは「学識経験者」だけでいいのではないですか。意見を聞きましようとして上に書いて検討しましようということ。

それで特に言いたいのは、その場所の上流、中流、下流、それぞれの場所の住民の方が川から恩恵、メリット、デメリットを受けとるわけですね。だから、その住民の人がその場所について一番よく知っておるんです。だから、**その住民の方からの意見を十分に聞いてあげて、それを整備計画あるいは計画に入れてほしい**というふうな気持ちです。

37

(参考) 吉野川学識者会議

治水に関する議論

【第1回会議・端野委員発言】 これはいろんな委員会でも議論になるところですけれども、私はやっぱり河川整備、いわゆる国がやるわけですから、その管理責任が問われるわけで、具体的には昭和40年代の後半、**水害訴訟**で一級河川が決壊して家が流されたりして、そういうことで裁判があったわけですけれども。ご記憶の方も多いと思いますけれども、**多摩川水害**で最高裁の判決がそういう国の管理に瑕疵があったと、不備があったということで、水害で家が流された方に弁償、国家賠償しなさいという。結局、国交省が裁判に負けたということです。

それで、国が賠償金を払ったと。国のお金というのは国民のお金ですけれども、そういうことでやはり管理責任が伴うわけですから、当然これは順位が、管理の責任の優先度が当然伴うと。国交省がですよ。(我々は順位は本来つけるべきでないか、そういう議論はあるかもわかりませんが、)国交省は少なくとも優先順位を明確にやっぱりすべきだと、それをみんなに対してアピールをすべきだと私は思います。

38

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、不特定用水の湧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。【議事概要-P6-28】

(参考) 吉野川学識者会議

治水に関する議論(環境に関する議論?)

【第1回会議・平井委員発言】 もちろん、内水災害で加茂谷川が入っているところは竹林がありませんから、その分内水害が多いのですが、こういう面で見えていくと、**水防備林**というのは**結構機能している部分があるのではない**かと思われま。そこに、一律にこういう赤い線(改修堤計画)がありますが、築堤してしまうと景観には多分、少し配慮はすると思うのですが、水防備林そのものの機能も失われてしまわないか。すなわち、この資料の中に書いていますように、荒れ果ててきて管理が行き届かなくなってくると、水防備林はだんだん整理していかないといけないといいますが、水防機能も高めていかないということが書いています。管理が必要だと書いていますが、**築堤されるとかえってその管理をやめてしまわないか**という危惧も起きかねない。

例えば、**長良川**の輪中地域では、かつては遊水池だった押堀(おっぼり)と呼ばれるところですか、それから水田も高くして堀田という景観があったりとか、それから水害が起きたときに逃げる水屋というのがあった。景観として非常に卓越していたものが、だんだんと洪水が少なくなってくるとそういうものが衰退していく、あるいは埋められて水田化されていきます。しかし、昭和51年に**安八水害**が起きて、その後そういったものが**また見直されてきた**んですね。水屋なんかも新しくつくられてきました。

要するに、歴史的な景観というのは、それなりの意味・機能があつて残ってきているものですから、やっぱり安易に手をつけるべきではなくて、**十分にその役割というのを考えていただきたい**というのが一つお願いとしてあります。

39

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(「パターンナリズムを脱し、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」)【議事概要-P6-28】

平成9年改正法の問題点

平成9年改正法は、従来型の河川管理者の**パターンナリズム**と、**流域自治・住民自治**の思想の、半端な混合物

- 平成9年改正法は、住民の自己決定権に完全に委ねる立場までは採用せず、最終決定権は、河川管理者に委ねている。



- だが、河川管理者は、公権力の行使たる最終決定権の行使に躊躇し、**萎縮効果**が発生(→住民への事実上の自己決定権の付与)。



- ところが、住民の側では、自己決定権の全容を理解していない。
→ 治水に関しては、**自己責任**。
→ 利水に関しては、**既得水利権者との合意**がなければ、再分配できない。

40

河川管理者の課題

河川管理者の説明責任

- 治水に関しては、専門的な知識はあるが、それを素人にも分かりやすい形で説明することができない(説明下手)。
- 利水に関しても、専門的な知識はあるが、各利水者間の利害対立を適切に調停できない(説得下手)。
- 環境に関しては、専門的な知識の蓄積がまだまだ不十分であるため、学識経験者(学者)の知見に頼らざるを得ず、また、環境論者との議論において、一方的に押し切られる傾向がある(勉強不足)。

河川管理者と広報

- マスコミの理解しているステレオタイプの(旧来型の)河川行政観に対して、平成9年改正後の河川行政の実状を正しく伝達する必要がある。

41

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・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。【議事概要-P6-28】

第6回四国水問題研究会

河川法の仕組みと河川行政

終

九州大学大学院法学研究院教授・弁護士
七戸克彦

42