

河川法改正から十年

渋谷川ルネッサンス代表（元河川局長） 尾田 栄章

1) はじめに

河川法が改正されてからすでに10年がたち、節目の年を迎えている。私自身も建設省を離れてから9年になる。当時の記憶は薄れてもおかしくないのだが、妙にはっきり覚えており、思いもかけない時に突然生々しく甦ったりする。

退官後は行政の立場を離れ、NGO活動を通じて河川と関わってきた。コンクリートで覆われた渋谷川の蓋を取り除き、太陽の下に戻そうと仲間と共に活動している。そんな活動の中で、河川法改正の考え方は残念ながら行政の末端までには伝わっていないと感じることが多い。現場の最先端では、市民や住民の参加の下で「川づくり」を進めようという熱意は残念ながら感じ取れない。国交省の要項があるので仕方なく従い、「関係住民」の意見を聞いた形を事務的に整えればそれでよいとの気分が横溢している。行政側に主体的に取り組む気概がなく、形式的な場づくりに同席させられるだけの住民参加は決して愉快なことではない。

平成9年の河川法改正当時、私は河川局長として事務方の責任者を務めていた。河川総務課長等の肝いりで、事務系・技術系が一体となって法改正の作業を進めるタコ部屋を設けることが出来た。それまでは法律改正は事務屋の仕事とされ、技術屋がタコ部屋入りすることは無かった。

しかしこのような河川管理の根本に関わる法改正作業は両者の力が相まってはじめて実現可能なこと。作業の枠組みづくりそのものが大事だと考えたからである。

建設省は事務官・技官の二頭立ての馬車。何時も張り合い、権力争いをしている、との揶揄が絶えない。確かに人事は別、ポストも棲み分けている場合が多い。非難されるような側面もあろうが、私は「二頭立て」であることのメリットの方が多いと考えている。組織内部に常にある種の緊張があることは悪いことではない。違ったもの見方を出来る人間が内部で切磋琢磨し合い、自由に意見を交換する。面白いものが出てこないはずがない。

タコ部屋での議論は実に興味深いものであった。次長を筆頭にするものの、職階を離れて入れ替わり立ち替わりしながら議論を繰り返した。それでは終わらず、官舎の食卓兼用の円卓に持ち越され、酒を

飲みながら延々と続いたものである。購入時に家具屋から「居心地が良すぎてお客が帰らなくなりますよ」と薦められた椅子はその言葉通りの魔力を發揮してくれた。最終的には「関係住民の意見を反映させるために必要な処置」という文言で盛り込まれた住民参加の問題は、沸々とたぎるタコ部屋の担当者の一言から始まった。議論は常に沸騰していた。厳しい真剣勝負の場ではあったが、実に心楽しい一刻でもあった。

河川法改正には河川局全体が総力を挙げて取り組んだ。水政課長が伝えた「河川法改正には何でもありだな」との官房某課長の言葉通り、いろいろなことが起きた。土地改良区を巻き込んだ反対運動が全国規模で展開されたり、国会に対抗法案が提出されたり、波瀾万丈とでもいえようか。それを乗り越えられたのは、何ととっても当時、河川局に集った仲間の熱意である。タコ部屋に集められた山崎君をキャップとする各課の補佐クラスの熱気には凄いものがあったがそれだけではない。河川局の各課は課長以下全員が輪の中に入った。更には、力強く支えて頂いた亀井静香建設大臣をはじめ官房の指導はこのほか有難く、ことに亀井大臣の横に控えての国会審議は濃密な時間であった。

忘れてならないのは、河川に関係する各省の熱意である。表面的には法改正に真っ向から立ち向かうかのような過激な反対運動も、考えてみれば逆説的には強烈な支援でもあった。各省折衝は夜半を過ぎて山場を迎えるのが通例であったが、各省とも最後まで真摯に対応してくださった。有難いことであった。

法改正が成って、まだ興奮冷めやらぬ中で書いた一文（雑誌『河川』N o 611、平成九年六月号；水政課長の一文も含まれる）がある。それをもとに現在感じ、考えていることを書き加えたい。

2) 河川法改正のタイミング

「河川法改正が何故平成9年なのか」という質問を受けることが多い。長良川河口堰問題との関連を云々する議論も見られる。

私は、河川法改正は今から30年前、少なくとも20年前に為されていて何ら不思議ではないと考えてい

る。それだけの調査検討は整っていたはずである。長良川河口堰問題が火を噴くはるか前から準備は出来ていた。

雑誌『河川』は『河川法の目的に、「環境」の二文字を加えることは、河川を担当した者の悲願の一つであった。表面に出た動きだけみても、少なくとも昭和56年12月の河川審議会報告「河川環境管理のあり方について」にさかのぼる。それ以降環境をめぐる様々な試みが積み重ねられてきた』と述べ、さらに河川環境への河川関係者の熱い思いの例として、平成7年に夭折した関正和君の遺稿「天空の川」、「大地の川」を取り上げている。

河川局は「頑迷固陋の河川局」とよく非難された。現在でも云われているのかも知れない。私はその原因の大半は、本来「河川の環境」でもって語るべき事柄を、治水でもって説明せざるを得なかったからだと考えている。

例えば、多摩川にピロティ方式のアパート群を建てる話は国会でも取り上げられた。河川を覆うように連続したピアを立てて道路を通せとの難癖は数限りなく河川局に押し寄せた。それを断る理由は治水しかなかった。「川にピアを立てると洪水の時には危険である」と答えれば、「橋のピアとどう違うのか」となる。仕方なく、「河川に沿って縦断的にピアを立てると、橋のように横断的に立てるのでは治水上の影響は違う」というしかない。「それなら橋が密に並んでいるのはどうなのか」と果てしない。最後には、「駄目なものも駄目」。かくて「頑迷固陋の河川局」が出来上がる。

議論の本質は、都市内に水と緑の空間を保全することの意義、すなわち河川環境と経済効率との比較考量でなければならない。それを言わなかった。いや、言えなかった。治水至上主義が身に付き過ぎていたからでもあるが、河川環境に関する明文規定がなかったからでもある。それでも頑張った。その結果として今の河川の環境が残った。保全された。アホだ馬鹿だと罵られても歯を食いしばった成果である。

こんな中、一日も早く「河川環境」を世に出したいとの思いは強烈。昭和60年頃、昼飯を取りながらの専門官会議でよく議論をした。河川局を実質動かしていると自負していた我々は、直ぐにでも法改正は実現できると考えていた。まさか自分達の世代まで残る課題とは思ひもしなかった。

河川局長になった時、自分がポストに就くのは「河川法の目的に環境を加えること」を果たすためだと

覚悟した。局長ポストは短ければ一年。何があろうと最初の年に実現すると心に決めて取りかかった。

3) 「河川環境」とは

この頃よく「治水・利水・河川環境の三本柱」という声を耳にする。しかしこれは違う。「河川環境整備事業」等という予算獲得の手段として用いた名前が一人歩きしているからでもあろうが、決して三種の別の事業があるのではない。あるのはただ一つ、河川の事業だけである。法改正に際しても、この点を危惧していたのか、次のように書いている。

『そして、「河川環境」を別の言葉で言い換えれば、「川の365日を大事に」となる。洪水、渇水の異常な時だけでなく、普通の日の川こそもっと大事なのかも知れない。この発想に立てば、今までと全く違った角度で川を見、川に働きかける、そんな具体的な動きが出てくるはずだ。例えば「河岸の復活」。とは言え、片時も治水の重要さを忘れられないのが日本の川の現実である。しかし治水と環境は矛盾する、相対立する概念ではなく、大抵の場合には両立しうるし、それを徹底的に追い求めようというのが、今回の法改正のねらいでもある』

一つの河川の事業を計画、実施する際に、治水、利水、河川環境の三方向から光を当ててその事業を子細に検討し、より良い事業にしようということである。決して別個の三事業があるのではない。

本来「河川環境」には、単なる自然環境だけではなく、人と川との繋がりから生まれる「社会的な環境」あるいは「生活環境」とも呼ぶべきものが含まれる。これに対する取り組みは法改正なしには出来難いことであった。

例えば川はときに祈りの場、禊ぎの場でもある。そんな聖なる空間に相応しい川として整備することも「河川環境」事業である。具体的な例を挙げれば、飛鳥川。今見られる飛鳥川はあまりにみすぼらしい。我々現代人の心の粗末さをそのままに具現化したかのような。万葉の世界は日本人の心の故郷、いにしえの時代が感じられるような飛鳥川であってほしい。そんな新しいミレニアムに相応しい川づくりが出来るように法整備をした積もりである。

今までに具体的な取り組みが生まれているのだろうか。活気溢れる「河岸」が何処かの川で復活したのだろうか。甚だ心許ない気がしてならないのだが。

4) 「河川整備計画」への地域住民の意見の反映

河川整備計画の策定作業が遅れているようで気掛かりである。法改正に当たってもともと心配してい

たことだからである。『河川』では次のように述べている。

『今回の改訂では、工事実施基本計画を大きく、「河川整備基本方針」と「河川整備計画」の二つに分け、「基本方針」策定に際しては河川審議会、「整備計画」策定においては住民、の意見を聞く仕組みとした。「基本方針」策定の際の河川審議会の意見の聴き方は従前とは大幅に変わる。河川審議会に河川ごとに個別の小委員会を設けて、流域のリバー・ドクターにも学識経験者としてお入りいただき、検討願うことを考えている。決して河川管理者が独断的に、恣意的に決めることにはならない』

ここで明確に述べているように、改正時には基本方針の策定作業もそれぞれの河川毎の自主性に任せて策定することにしてきた。河川審議会の審査は、全国標準から見て大幅にずれていないか、ずれているとすれば理由は何かなどをチェックするにとどめるつもりであった。

ところが現在の基本方針の策定過程は昔の河川審議会に逆戻りしてしまったように見える。河川審議会に河川別の検討部会を設け、地方整備局に任せて作業を進めるのではなく、本省がすべてに差配を振るい過去の工事実施基本計画との錯誤がないかなどの辻褃合わせの検討に追われているように思える。かつてのような密室作業に舞い戻っていなければ幸いである。

何よりも急ぐべきは「整備計画」の策定作業。基本方針の策定はその前段の作業に過ぎない。何といっても住民参加による河川整備計画の策定こそが今回改正の最大のもう一つの目玉。河川毎に異なる住民意見を反映させる独自のシステムを早く構築することである。『河川』では次のような期待と不安を表明している。

『整備計画策定の際の住民意見の聴き方については、あらゆる手段を使い、流域の声が最も正確に総意として出てくるようにしたい。もちろんインターネットも利用する。当然、総論賛成・各論反対だけでなく、百家争鳴とどまるところを知らずになることもあり得よう。それだけに本当に決められるのか、との懸念も強い。しかしそこにこそ、これからの河川行政の立脚点があると考えている。そのためには、これからソフトも含めて色んな意味での技術・手法の開発もいるだろう。今まで我々が最も苦手にしてきた分野かも知れないが、怖れずに前を向いて歩いていきたい』

流域の総意に立脚した、足腰の強い、百年先、千年先を見通した河川管理のためには、ここ数十年の

間の混乱は避けて通れないと考えていた。大きな混乱も織り込み済みだったのである。

住民意見については河川整備計画に反映させる作業を全国の河川で一斉に始めることにしていた。ところがこの十年、住民意見の反映に真剣に取り組んだのは淀川をはじめとするごく少数の河川だけ。淀川では後に「淀川流域委員会方式」と呼ばれる住民の自主性を最大限に尊重する方式で動き出した。しかしそれを追いかける河川流域もなく、ましてや独自の方式を構築して打って出ようとする河川も出てこなかった。これだけ発展したインターネット社会を迎えながら、10年前に予期していたインターネットを使った方式を編み出した河川もないように見受ける。

その結果、淀川だけが目立ち、浮き上がってしまった。更に「あれは失敗だった」との見方が東京サイドで拡がると、全国の地方整備局はすっかり腰が引け、無難なシミュレーション計算による基本方針の検討に逃げ込んでいるかのよう。極めて不本意なことと言わなければならない。

河川整備計画に関しては、是非とも流域で議論して欲しいことが二つある。

一つは、計画対象を超える洪水（スーパー洪水と呼んでおく）が襲った場合の対策である。スーパー洪水の発生頻度は相対的に低いものの必ず起こる。発生頻度が低いといっても地震の発生頻度、つまり数百年から数千年に一度よりは一桁大きい。地震対策を考えるなら、スーパー洪水対策を捨て去ることは出来ないはずである。

スーパー洪水が襲った場合の被害は甚大である。堤防をはじめとする治水施設は設計外力以上の力により至る所で破壊され、流域は壊滅的な被害を受ける。そんな中、何とか被害を最小化する手段を予め考えておこうというテーマについて述べたい。

例えば水害に対する右岸の発生被害が左岸に較べて格段に大きい場合、スーパー洪水の発生が予測された時点で被害の低い左岸堤防を人工的に切ることがあげられる。危機管理としては当然考えておかなければならない。また大きな国土管理からいえば、当然すぎる処置かも知れない。

長江の洪水に際して、重慶を守るために人工的に堤防が切られた、という報道が流れた。充分あり得る話である。しかし、日本の場合、現時点で実行可能かと言えば先ず不可能。議論することすら憚られ兼ねない話である。

江戸時代には、木曾川の右岸、すなわち美濃の堤

防は尾張より三尺低かるべし、とされた。封建制度の悪しき見本のように教えられたが、大きな国土管理という観点からは優れた考え方ともいえる。人口稠密地帯を守るために、人口希薄な地域に人工的に水を入れる。この例がまずいのは、幕府の公権力で強制的に押しつけられた施策であり、被害を受ける側に対する救済策が何ら講じられていないこと、そして何といても住民の意向が何ら考慮されていないからである。

今や、河川整備計画の策定を通じて、関係住民が河川管理の基本に関して意見を闘わせる場が確保された。上に述べた危機管理対策の是非を議論する場が認められたのである。関係住民の意見がどんな形で収斂するのか、しないのか。結果もさることながら、議論する過程こそが重要で、それが「いざ鎌倉」の時に生きてくると考えている。

スーパー洪水に関して、河川管理者の治水上の責務は免責されているとの考え方がある。しかし、これは「河川の管理」と「河川管理施設の管理」を混同した議論である。確かに「河川管理施設の管理」においては計画を超える洪水に対する施設の管理責任は免責されよう。とはいえ、河川管理においては、河川管理者は計画を超える洪水に対しても被害を最小限にするための責務、少なくとも努力義務を負っていると考えなければならない。何故なら、計画対象規模を決める権限は河川管理者が担っているからである。

二つめは、ダムによる水管理に関する課題である。

ダムに対する世間の評判は極めて冷たい。一つにはダムが河川を横断する構造物であり水流を断ち切るからであるが、もう一つにはダムが出来ると川下の流れが細るからである。それでありながら「ダムは渇水時に水を補給して流況を改善する。環境を改善する効用がある」と謳う。その食い違いが反ダム感情を逆撫でする。

確かにダムは渇水補給するように計画されている。しかしそれは10年に一度程度の渇水時、それもごく限られた期間に限定される。常時は水を溜め込むことが許されているのだ。下流の川の流れが細っているのに、ダムでは水を溜め込み、より一層川の

流れを細らせる。これでは反感を買ってもやむを得ない。

とはいえ、それはダムが悪いのではない。悪いのはダムの運用規則。川の水を使い尽くすようなダム運用にしているからである。といっても、それもこれも流域での水使いを安上がりにするため、すなわち流域の人達が安価に水を使えるようにするためである。ここでやっと流域で暮らす人達との関わりが出てきた。

しかし、このような考え方は流域の人達が知らないところで決まっていた。河川管理者が流域のために良かれと思ってやってきた。流域の人達と相談する手段がなかったからである。

法改正後は違う取り組みが出来るはずだ。「河川整備計画は、当該河川の総合的な管理が確保できるように定めなければならない」としており、この計画には当然ながら水管理も含まれる。この条項と「整備計画への関係住民の意見の反映」を組み合わせると、流域に暮らす住民の意見を水管理に反映させる道が拓けた。少々水利用に不便でも、川に豊かな水が流れていることを選択するのか。住民の考え方が問われることになる。

変更には何の物理的な施設の改造は要らない。ダムの操作規則を変えるだけ、お金は一切かからない。ダムも浮かばれるかも知れない。

5) おわりに

「渇水調整」や「樹林帯」をはじめ述べたいことも多い。しかし『書きたいことも多いが、言わぬが花でもある。実地で我々の意のあるところを示していきたい。共々に歩いていただけるとありがたい』と『河川』で述べているように、ここでは、これで打ち止めにする。

法改正から丁度十年。何が実現し、何ができなかったか。出来る限り詳細にモニターして欲しい。そして結果を一般に出来るだけ詳細に公開して欲しい。必ずや次への視界が開けるはずである。

やるべきことは多い。新しい試みを可能にする多くの設えは講じたはず。思い切って活用して欲しいと願っている。