

＊連載 問われるは、最終権限でなく最終責任③

分割された「権限」は「責任」の所在を曖昧に

—自治体から国への逆移譲もあり得る?—

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

これまでの二回の記事(四月六日号、同十三日号)では、長野県における「脱ダム宣言」後の八カ所すべてのダムの決着状況について、長野県公共事業評価監視委員会(以下、監視委)の座長の立場からお伝えした。続く二回では、監視委の作業を通して見えてきた、国と県の「権限(管理者)」の分割から生じている現場の課題と共に、国と県の分割という点で全国的な議論となつていく負担金問題についても考えてみたい。

住民には意味ない「権限」の境界線

二〇〇八年度、長野県庁内の再評価委員会が第三者機関である監視委に審議を依頼した事業は三十一件(道路事業七件、街路事業一件、住宅事業二件、河川事業十三件、林道事業八件)。そのうちの十三件が、県民やメディアから注目を浴びていた河川関連の事業(河川改修による治水を目的とした事業が八件、治水・利水の面からダム整備を目的とした事業が五件)だった。

監視委では、諮問を受けた三十一事業の中から、

①〇九年度以降の残事業費が十億円を超える事業

②〇八年度末の事業進捗率が85%未満の事業

——といった二つの条件に合った十六事業について集中的に審議することにしたのだが、そのうち十事業が河川・ダム関連事業となった。県内でダム関連事業の進捗が遅れている理由は、六年前の「脱ダム」で事業が凍結したため、諮問を受けたダム事業は採択されてから十五年以上もたつのに進捗率が数%から20%台という状況にあった(四月十三日号の図表2—2参照)。

審議結果から言うと、〇八年度の監視委では十六事業一つ一つを詳細に審議した末、すべての事業について県案通り「継続」「コストや手法等を」見直して「継続」「一時休止」「中止」を承認した形だ。しかし、その中には監視委がとりわけ疑問視することになった事業が一つあった。それが、一級河川(Ⅱ国管理の河川)・天竜川の河川改修事業である。

豆知識・山間部の水災害と治水事業の特性

こう話してくれば、「長野ではまた河川やダム

の話ばかりしているの？」と読者からの声が聞こえてきそうなので、少し長野の地域特性(Ⅱ災害特性)を説明しておこう。

長野県には、信濃川、天竜川、木曾川、利根川など国土を貫流して太平洋や日本海に注ぎ込む大河川の源流が存在する。水系は八つで、国が指定する一級河川は七百三十九河川。一級河川の総延長は五千百一十にも及んでいる。一方で、同県には都道府県知事が指定する二級河川が存在しない。このことは、「海無し県・長野」の地勢が急峻で複雑な山岳地であり、河川は複数県にまたがる大河川ばかりなので、国が重要な河川として管理者となっていることを裏付けている。

そうした地勢に加え、都市化が進んだこと、地球温暖化の影響から豪雨が多くなったことが原因で、県内で起きる河川災害は後を絶たない。

「脱ダム」を打ち出した〇二年から〇七年度までの五年間の年平均で見れば、河川災害だけでも三百三カ所起きており、その恐ろしい状況は図表3—1の写真が物語る。また、その五年平均の被害

図表3-1

「平成18年7月豪雨災害」による被災状況(長野県提供)



国道153号 辰野町 宮所



承知川 下諏訪町 JR上

額は四十五億円である。そんな災害県・長野において、前回の記事で書いた通り、「脱ダム」の対象となった八カ所のダム事業で四カ所の中止(河川改修事業への移行)、三カ所の一時休止、一カ所の再開を決定したと言えば、県内あるいはダム整備の対象となっていた流域で、いかに真摯な議論が交わされてきたかが想像できるだろう。

ここで、4ページの図表3-2を見ていただきたい。興味深いのは、国が河川管理者でありながら、実質は県が管理している——正しく言えば、県内の支流ならば県管理でよいが、複数県にまたがる本川であつて本来ならば国管理と考えられる河川において、その一部管理を県が行つていくという状況である。このような管理者の分割は、県内では千曲川、犀川、天竜川、木曾川の四河川にあるが、河川専門の有識者に聞けば全国的に見られる事態らしい。

監視委が疑問視した天竜川は、図表3-3にあるように諏訪湖から流れ出る一級河川。一九六一年の豪雨で甚大な被害を出したため、翌六二年に諏訪湖の氾濫防止と天竜川の浸水被害軽減を目的とする河川改修事業が採択された。計画の内容は、湖岸や河川の築堤と共に、湖の出口(河川の入り口)となる部分に、諏訪湖からの流下水量を調節するための釜口水門(最大放流処理能力を六百立方メートル/秒)を整備するというもの。ただ、事業採択した当時には河川後背地の諏訪湖周辺に人家や公共施設や工場が建ち並んでいて自治体の管理が

ふさわしいと判断されたためだろうか、釜口水門から支流の横川川との合流地点までの上流部・本川の約十一ヶ所が県管理、それより下流部が国管理と、国県双方の合意により分担された。

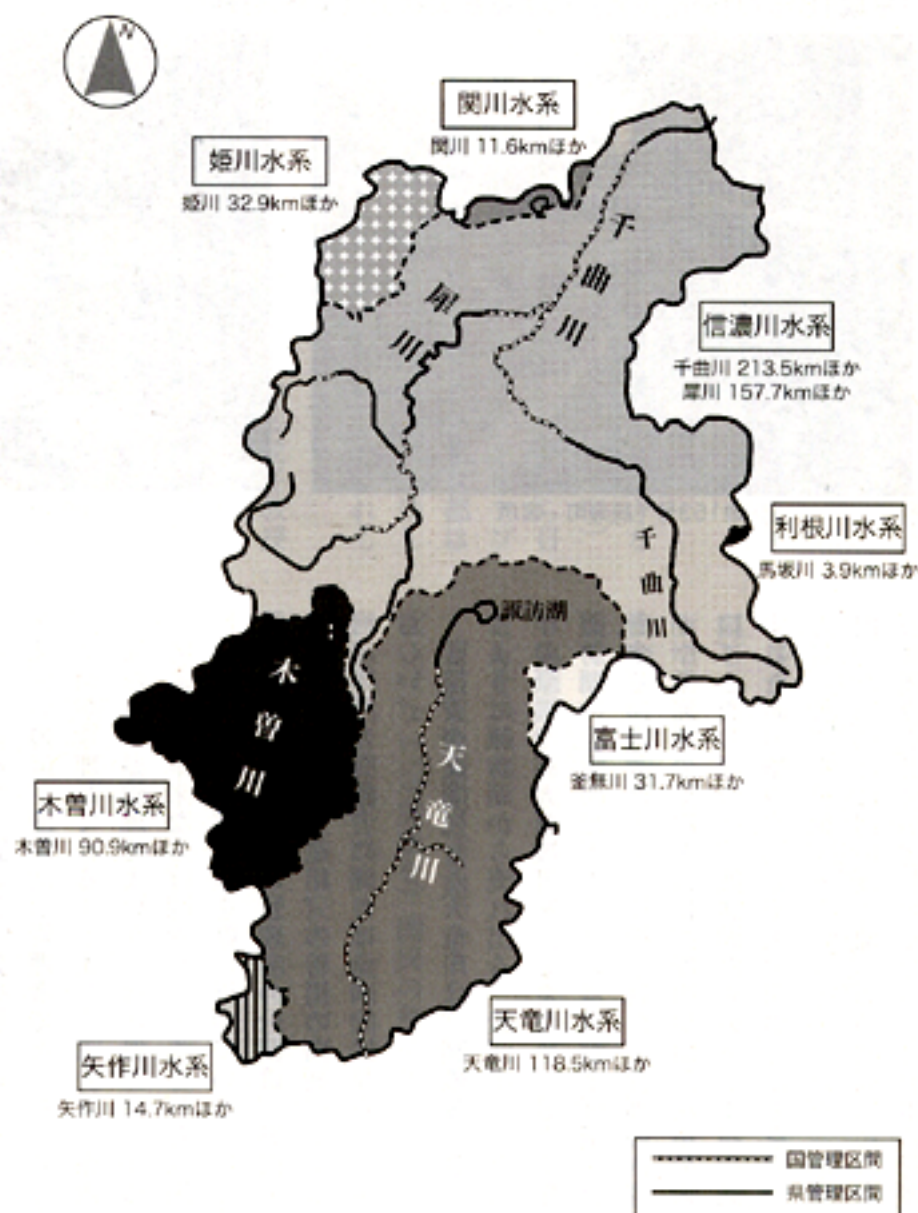
その後、天竜川は八〇年代前半にも台風による三度の洪水を起こし、首都圏大都市部でも大きな浸水被害を出した二〇〇六年の梅雨前線豪雨では、県管理区間だけで十八カ所にも及ぶ堤防等が決壊。諏訪湖周辺では、浸水面積が五百五十八軒、床上浸水千七十六戸、床下浸水千四百六十五戸という甚大な浸水被害を記録した。そんな背景を見ていく中で、近年多発する豪雨の影響も懸念され、天竜川上流部における治水対策が緊急性を増していることは監視委でも確認できたわけである。

しかし、当事業をよく見ると、用地進捗率は94%まで進んでいるのに、事業進捗率は53%と遅れている。予算的にも全体事業費が百六十一億円であり、数千億円かかるダム建設事業より円滑に進めやすい。なのに、なぜ事業採択後四十七年も経過していながら、53%と遅れているのか。そこで監視委としては、「とにかく迅速に進めることが適切。事業継続でよいではないか」と判断したので、事業者の県側が「事業は必要で進めたい。でも一時休止する」などと、理に合わないことを言うのだった。

県事業の遅れの原因は国にあり?

どうやら、天竜川の整備は事業採択後五十年を

図表3-2 長野県主要河川図

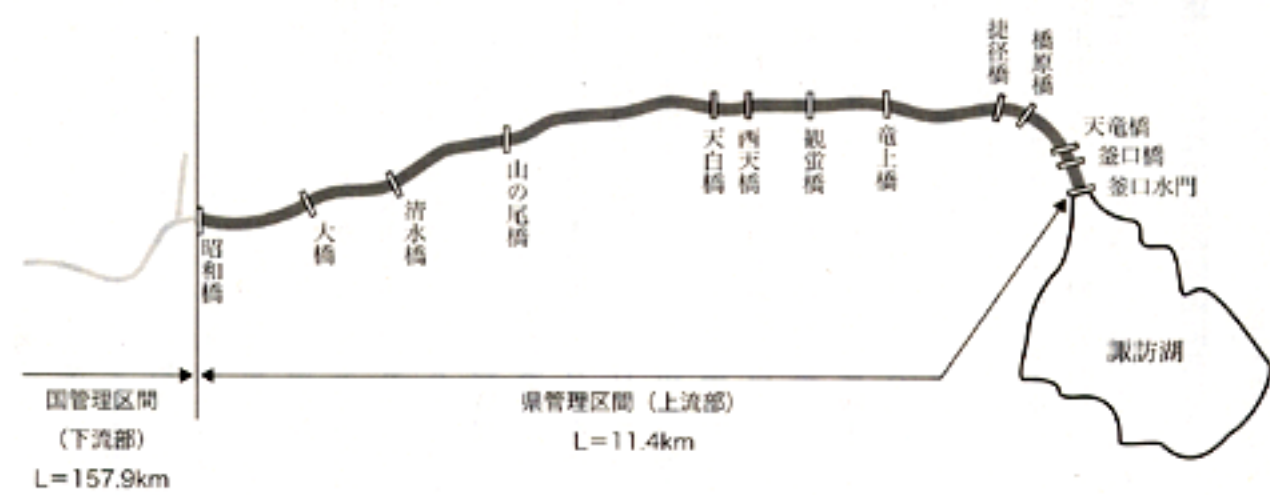


経た現時点でもまだ半分、今後さらに三十、六十年……はかかるという。「百年想定」のものらしい。これを、五年スパンで評価監視していくことの理解にも苦しむのだが、つくづく日本の行政とは時代と共に走っていないものだと思う。

民間企業ならば、現時点のグローバルな社会・経済に迅速に対応できない事業など中止が当たり

前。しかし、公共事業はこういう「地域の安全性」を目的とするものであっても、「実現には百年かかる」と、遅々と進めていける。行政がこんな感覚ならば、少子高齢化や医療問題や地域経済の限界などが原因で、中山間地の過疎地がどんどん消えていくようなことになった時に、住民生活の安全性を保障する事業が完成した……なんて話

図表3-3 天竜川の県管理区間



も、日本国内では珍しくなくなってしまうのではないか。

そう県を問い詰めていったところ、天竜川の整備の遅れは、県の政策上あるいは事業推進上の問題ではなく、「同川の管轄が国と県とに分断されていることが原因」という。その根拠は以下の通り。

①事業のそもそも(目的)

諏訪湖の氾濫防止と天竜川沿川の浸水被害低減のため、釜口水門の整備、諏訪湖の湖岸堤整備および天竜川の河川改修を行う(一九六二年に事業採択)。

②事業の目標

最終的に目指す釜口水門の放流量は六百立方メートル/秒。

③事業の前提条件や進め方(ルール)

- ・上流部約十一ヶ所は県管理、下流部は国管理と役割を分割する。
- ・釜口水門からの放流を受け入れるために、県管理区間と国管理区間の河川改修整備を整合させる。

- ・河川改修整備は、いきなり最終目標の六百立方メートル/秒に対応する整備をするのではなく、段階的に行っていく。

「逆移譲」も必要なワケ

別にこの記述を読んでも、読者は何の問題も無いと感じるだろう。監視委が疑問視したのは、県

側がさらに「下流の国管理区間工事との進捗バランスで、上流の県管理区間を先行的に整備できないため、一時休止としたい」と、事業の遅れを説明したことにある。簡単に言えば、「下流部の国管理区間の整備がされないと、上流部の県管理区間の処理能力アップができない」ということ。現在までに釜口水門の放流量を四百三十立方メートル/秒まで上げてきたが、これから先どのような段階を経て目標の六百立方メートル/秒にアップしていくかは、「下流部の国管理区間の整備は、向こう三十年間で五百立方メートル/秒の放流に耐え得る河川改修をする」と国から示された段階なのだそう。実に複雑でワケが分からなくなる。

以下が、その後の監視委と県の審議のやりとりなのだが、民意から見れば笑い話に近い。

監視委「……と言うことは、上流部(県管理区間)では三十年間、ただ国の事業が終わるのを待ちながら、一時休止していきまうと言いつけるの?」
県「県としては動きがとれないので、そういうことになります」

監視委「三十年間ただ待つなら、事業の一時休止じゃなくて、中断(中止)と説明するのが適切でしょう」

県「いや。事業は必要ですから、中止とはならないんです」

* * *

さて、ここからが本題である。

全国的にこれに近いことは起きているが、こう

した場合の最大の問題は、上流部で暮らす多くの住民たちに「なぜ、上流部の事業が進まないのか」「今後、どのくらいかかるのか」が全く見えていないことである。そもそも住民たちは、国と県の管理が分割されていることなど知らないし、自身の居住する地区が「どちらの管轄に属するか」など、どうでもよい話なのだ。

断っておくが、筆者は別に国を批判しているわけではない。ただ、この事態は住民たちの安全性の確保が遅れる不利益だけでなく、国と県の行政にとっても大きな不利益を生んでいることを指摘したのである。それは、もしも大災害が起きた時、「下流の国管理区間の整備が進んでいないから、県も手の打ちようがなかった」などと県は責任回避できないし、国もきちんと事業方針(これまでの進め方や今後の考え方)を流域住民に明快に示したほうが流域での理解が進み、防災への参加が高まると考えられるからだ。

現に、〇六年の天竜川の氾濫が映像に映し出された時、世間的には「これで『脱ダム』も終わりか(『長野ではダム復活か』)」「洪水の責任は『脱ダム』だ」との誤った批評がたくさん流れた。その時、「天竜川の治水の課題は、国・県の管轄の分割にもある」という情報を正しく伝えたメディアは、存在していなかったと思う。

要は、管轄の分割(『権限』の分割)が生み出すものは事業そのものの遅れではなく、事業調整にかける時間やコストの問題。それ以上に、

「責任の所在が曖昧になり、住民に明確に説明できないこと」、ひいては「災害に対する住民の正しい判断や対応を遅らせること」にほかならない。

目下、地方分権改革推進委員会が、国の現場事務所の統廃合に併せて「複数県にまたがらない国道や一級河川については、それらが属する県に国の整備と管理の権限を移譲する」といった勧告を出している。地方分権一括法が施行される以前から地方分権を応援している筆者にすれば、その方向に異論はないのだが、一律に国から県への一方だけではなく、管理者に分割があるケース等では、「県から国への権限の逆移譲の議論も重要」との視点をこの場を借りて訴えたいと思う。

長野県の監視委では、天竜川の河川改修事業に対して「管轄を一本化する一括管理」を求める提言を出した。しかし、監視委が県(知事)に「早急に、国と一括管理の議論の開始を！」などと言ってみたと、この重大な問題の解決の道は開けない。その意味では、地元メディアが現状の権限のあり方や整備のあり方について住民にきちんと事実を伝え、権限分割の課題も含めて「整備が遅れるのは仕方がないのならば、住民も災害にどう対処したらよいか」の世論をつくっていくことが重要だろう。

五十年前に決められた「権限」の線引きを見直すことは、国にも県にも地域にも、みんなが一緒になって「これからの治水」について理解し合えるよい機会となるはずである。

新刊・美装ケース入り
1560頁
定価5985円
(本体価格5700円+税)
ISBN 978-4-7887-0777-1

※10部以上お申し込みで「名入れ」無料!
健康保険組合、結婚式の引出物、快挙祝、赤ちゃんの誕生(出産祝)、入学・卒業祝、入社記念、健康者表彰、香典返し、会社創立記念、社屋落成祝、周年行事、祝賀記念…など



監修 堀原一
筑波大学名誉教授
編 細川瑛一
東京女子医科大学名誉教授

新 家庭の医学

デジタル時代のホームドクター! ソフト付き版

家庭のパソコンに健康本を丸ごと三冊インストール!

書架に1冊書籍版『新 家庭の医学』& 気軽に使える便利な「医学・健康ソフト」

医学と食の知識で健康パワーアップ!



- 「医学・健康ソフト」の内容
- 定番ホームドクター『新 家庭の医学』を丸ごと収録!
 - 「食育」に役立つ食材知識満載!『食材健康大事典』
 - おいしく食べて血液サラサラに!『血液サラサラ健康事典』

ソフト動作環境
対応OS Windows XPSP2/Windows Vista
閲覧ブラウザ Internet Explorer8又は7
閲覧必須ソフト 『家庭の医学』…Adobe Flash Player8又は9
『食材健康大事典』…Adobe Acrobat Reader7又は8

時事通信社

時事通信出版局
営業企画部

〒100-0011東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル1F
Tel: 03-3501-9855 Fax: 03-3501-9868 URL: <http://book.jp.com/>