基調報告―2022 年１月 16 日を、全国の水害被害者・関係住民の連帯した闘いの出発点に―

2022 年１月 16 日被災者・住民が決定する水害対策の実現を目指す全国交流集会　　中島熙八郎

最も重要なことは被災者・被災地域が抱える諸困難の軽減と生活・生業の再建・復興である。

被災者の約 3／4（2021 年８月の被災者アンケート調査結果）が大規模半壊以上の被害を受け、69 人（行方不明 2、関連死 2 を含む）もが犠牲となった 2020 年 7.4 球磨川水系豪雨災害から 1 年と半年。被災した人々は、元の場所、仮設住宅、別の場所での再建や借家住まいなど様々な方法で、この間の生活を辛くもしのいできました。残念ながら、水害では命を失うことのなかった人々の中には、その後まもなく亡くなった方々もおられます。

「被害」の深刻さと不安を抱え、不安定な中でも生活・生業を続ける為の労苦は多大なものがあり、さらに、多くの人々が安心で安全な安定した生活を取り戻す見通しを持てない状態が続いています。

国交省・県・地元自治体など行政が、この事実を、どう受け止め、真摯に力を尽くしているのかが、被災者・住民の行政に対する信頼の程度を決定するのです。

復興に関するある地区での説明・話合いでは、説明や意見を聴き、質問等を受けるのは行政に雇われた権限を持たない「コンサル」であり、行政関係者は取り巻くのみで、住民の質問には十分に答えないという状態が繰り返されているとのことです。このような方式は、行政側が責任を回避するために用いる「常套手段」の一つです。しかし、これをもって「住民のみなさんに説明し、意見をお聴きしました。」とするのです。

みなさん、国・県・地元市町村など行政は信頼に足りるとお考えですか。

このような状況が続く中、すでに、元の場所・元の建物をリフォーム、修復して住まい、営業している人々がいる一方、高齢者を中心に、現住する仮設住宅にこのまま住みつづけたいと希望する人々。また、先のことを決めかねている人々。待ったなしの時間の経過とともに、対応は多様化するのは当然のことです。

それぞれの「選択」は、それぞれの方々の人権の行使なのであり、行政（公務員）は日本国憲法に規定されたこの基本的人権に基づく選択を最大限尊重し、保障する義務があるのです。

元の場所に戻り、生活再建に着手できた人々でさえ、「もし、この前のような雨が降ったらどうなるのか」という不安は、今も付きまとっています。ましてや、生活再建の見通しを持つことが出来ない方々が多数にのぼるというような状況を、1 年半（約 550 日）もの間放置している行政（公務員）は許されるものではありません。

憲法は第 13 条で、国民一人一人の幸福を追求する権利について（国に対し）最大の尊重を求め、第 25 条では、すべての国民に対し健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有するとしています。

さらに、第 17 条では「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは…国又は公共団体に、その賠償を求めることが出来る。」ともしています。

そして、第 99 条で、「…公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負う。」とも。

国交省水管理国土保全局の「ストーカー」的ダムへのこだわり

この間の「流域治水」なる美名の下に進められている行政（国交省水管理・国土保全局が主導）専決の治水対策には、上記「住民・地域の生活・生業の再建・復興第一」という基本的な問題意識はほ

ぼ感じられません。まさに「惨事便乗型の（ストーカー的）ダム建設推進」姿勢がむき出しです。

先の調査結果では、被災者の望む水害対策中、「ダム」は僅か 8.1％に過ぎず、その３倍近い 21.1％が「（既存の）ダム撤去」を求めているにもかかわらず、国交省は流水型ダムを「科学的かつ最上の対策」として強行しようとしています。

蒲島県知事においては 2009 年「（穴あきダムを含む）川辺川ダム建設計画の白紙撤回」を宣言しておきながら、今次災害ごの 11 月には「生命と環境の両立する流水型ダム」を熟考の末決断し国交省に要望するという茶番劇まで演じているのです。

12-2.水害対策への要望（2）：大規模半壊以上被災率地域別（複数回答）

水害対策要望＼地域区分	90.0%以上		80.0%以上		60.0%以上		50.0%未満		全体	
	実数	率	実数	率	実数	率	実数	率	実数	率
宅地かさ上げ	22	47.8	24	21.8	16	22.5	5	35.7	67	27.2
高台移転	18	39.1	22	20.0	9	12.7	4	28.6	55	22.4
堆積土砂の撤去	10	21.7	54	49.1	40	56.3	6	42.9	111	45.1
河道掘削	7	15.2	43	39.1	39	54.9	7	50.0	97	39.4
中川原を小さくする（撤去する）	1	2.2	13	11.8	29	40.8	1	7.1	45	18.3
川幅を広げる	8	17.4	12	10.9	12	16.9	4	28.6	37	15.0
堤防のかさ上げ	9	19.6	50	45.5	16	22.5	7	50.0	83	33.7
遊水地の確保	8	17.4	26	23.6	17	23.9	5	35.7	57	23.2
田んぼダムをつくる	4	8.7	18	16.4	11	15.5	2	14.3	35	14.2
流水型（穴あき）ダムをつくる	3	6.5	13	11.8	3	4.2	1	7.1	20	8.1
市房等球磨川流域のダムを撤去する	6	13.0	27	24.5	16	22.5	3	21.4	52	21.1
山林・山を保全する	14	30.4	42	38.2	38	53.5	6	42.9	100	40.7
その他	0	0.0	1	0.9	2	2.8	1	7.1	4	1.6
不明・無記入	7	15.2	16	14.5	12	16.9	3	21.4	39	15.9
合計	117	254.3	361	328.2	260	366.2	55	392.9	802	326.0

＊1：地域別については、「被災地不明」5票を除く241で集計

被災者・住民は「堆積土砂撤去」、「山林の保全」を真っ先に挙げ、「河道掘削」、「堤防かさ上げ」、「河道拡幅」など流下能力向上を求め、「宅地かさ上げ」、「高台移転」を求めているのです。これらの要望は、地域の条件・経験に則した納得できる賢明なものです。行政は何故この事実を無視しようとするのでしょうか。

13-2.住民の意見聴取・反映についての評価（2）：大規模半壊以上被災率地域別

意見聴取・反映の評価＼年齢		90.0%以上	80.0%以上	60.0%以上	50.0%未満	全体
被災者・住民の声が聴かれ、その意見が反映されている	実数	5	3	1	0	9
	率	4.5	6.5	1.4	0.0	3.7
被災者・住民の声が聴かれているがその意見が反映されていない	実数	36	17	30	4	87
	率	32.7	37.0	42.3	28.6	35.4
被災者・住民の声が聴かれていないので、意見が反映されていない	実数	34	8	24	5	73
	率	30.9	17.4	33.8	35.7	29.7
その他	実数	5	1	1	0	7
	率	4.5	2.2	1.4	0.0	2.8
不明・無記入	実数	30	17	15	5	70
	率	27.3	37.0	21.1	35.7	28.5
回答者実数		110	46	71	14	246

＊1：地域別については、「被災地不明」5票を除く241で集計

限界を示す矛盾に満ちた水管理・国土保全局の「治水」対策

①新たな河川整備基本方針について（2021.09.13 付け熊本日日新聞記事より）

◇新たな基本方針案は気候変動を加味。洪水時に球磨川に流れる想定最大流量について、人吉（人吉市）で現行の毎秒７千トンを８２００トンに、下流の横石（八代市）では毎秒９９００トンを1万１５００トンに引き上げる。

※河道への配分流量については、横石は500トン増の8300トンとしているが、人吉地点は4000トンのまま。（2007年５月作成の前基本方針との比較）

◆支流の川辺川で検討中の流水型ダムや遊水地といった洪水調節施設を整備すれば、７月豪雨と同規模の洪水でも堤防は越えない。しかし、人吉より下流の大部分では安全に水を流せる目安となる「計画高水位」は超えてしまい、堤防や護岸が危険な状態になる恐れがある。

◇国交省河川計画課は「過去のパターンを考慮して設定した雨の降り方に比べ、７月豪雨は降り方に偏りがあり、球磨川中・下流域の雨量が大きく上回ったためだ」と説明する。県幹部は「国交省はダムなどの洪水調節施設によって安全に水を流す目標の設定を“金科玉条”としてきたが、今回、大きく転換した」と受け止める。

※既往の基本方針策定に際しては、過去の降雨記録を基に最大流量を設定してきた。にもかかわらず、今回は「過去最大の流量」となった2020.07.03～04の記録を除外している。「降り方に偏りがある」などは理由にもならない屁理屈でしかない。今後も線状降水帯等による豪雨は頻発することが予想され、雨量も増加することが考慮されるべきである。

◆小委員会メンバーでもある蒲島郁夫知事は６日の会合後、報道陣に囲まれた。洪水時に安全に流せない方針案を受け入れるのかとの質問に「昨年の豪雨に対応する計画にしないのかという疑問は出てくると思うが、委員会が最大限に努力した結論だ」と答えた。

蒲島知事は7月豪雨を「５００年に１度」の異例な事態にたとえ、「千人にテストを作る時、５００年に１人の天才のために作れば誰も答えられない。それより、９９９人の平均に合わせないといけない」。地元知事として方針案に理解を示した。

※人命にかかわることをテスト問題作成に例えるなど、とんでもない。被災者・当該地域住民を小馬鹿にするような「この人」の人格が問われる発言である。

◇洪水時に安全に流せない区間が生じる危険性に対し、国交省と県は「被害の最小化を図る」との考えで一致する。リスク情報の提示や避難体制づくりなどのソフト対策を強化し、地元住民を巻き込んだ「流域治水」を推進すると強調する。

しかし、長期的な治水対策の目標が過去の実績に届かない現実は横たわる。「実際に起きた洪水に対応できない目標では住民は安心できない。異常気象が続く中、もっとひどい豪雨の発生も念頭に置くべきではないか」。球磨川流域を地盤とする県議の一人は疑問を口にした。

※まさに「実際に起きた洪水」を、身をもって体験し、未曾有の恐怖を味わい、肉親を亡くした被災者、流域住民の多くが同じ受け止め方をするのは当然である。では、何故熊本県知事や流域自治体の首長の多くが、唯々諾々と「承服」するのか。とりわけ、熊本県には水害の大きな原因となり、犠牲者を発生させた球磨川の多くの支流（二級河川）の水害対策を適切に実施してこなかった責任が問われる。さらに、流域自治体首長も含め（特定多目的ダムとしての）川辺川ダム白紙撤回後の「ダムによらない治水対策＝河川整備計画」策定、事業実施を国交省に忖度して進めることなく無為に放置したことも。

②河川整備計画について（2021年12月14日付け熊本日日新聞記事より）

◆国土交通省は１３日、昨年７月豪雨で甚大な被害が出た球磨川水系で策定する河川整備計画について、

熊本県人吉市の基準点で「５０年に１度」、八代市で「８０年に１度」の大雨を安全に流せる治水対策とする目標を示した。支流の川辺川への流水型ダム建設が柱で、計画期間はおおむね３０年。

◇今回の整備計画が完了しても、「数百年に１度」とされる７月豪雨と同規模の洪水では被害を完全には防げない。ただ、人吉市付近では堤防からの越水を、球磨村など中流域では家屋の浸水被害を防げるとしている。熊本市中央区で開いた球磨川水系の学識者懇談会の会合で説明した。

※2020 年７月豪雨では、中流域を中心に、多くの沿川集落で家の１階、ひどい場合は２階まで水につかり、流失した住宅が多く発生した。その多くは河川整備計画のないまま、「川辺川ダム」で調節することを前提にした高さでの宅地かさ上げが実施されていた。その「安心」が仇となり、多くの犠牲者を出している。

◆整備計画は、現在見直しを進めている長期的な河川整備基本方針に沿って当面の対策を具体化するもの。基本方針では、人吉市で８０年に１度、八代市で１００年に１度の大雨を想定している。

◇整備計画策定に当たっては気候変動を加味。降雨量を従来の１・１倍にして計算した。対策の目標とする流量は、人吉市の人吉地点で５０年に１度の降雨時の毎秒７６００トン、八代市の横石地点では８０年に１度の毎秒１万１２００トンとする。

※1/80、1/00 などの大雨発生確率は、基本的には流域の想定氾濫区域内人口、同資産及び流域面積等によって設定されたもの。決して精密かつ長期にわたる気象記録によるものでは必ずしもない。2007 年の前基本方針ではその他に、「1/100 より小さい確率はない」、「他の水系と比較しても著しくバランスを崩すものではない」、「球磨川水系では、計画規模を超えるような洪水は発生していない（1953～2007 年の間）」などとして 1／80 が決定されていた。

◆整備計画に位置付ける新たなダムは、普段は水をためない流水型。旧川辺川ダム計画と同じ相良村四浦に本体の高さ１０７・５メートル、総貯水容量約１億３千万トンの同規模で建設する。

◇計画にはほかに、遊水地や河道掘削など今年３月に国や県がまとめた「流域治水プロジェクト」の対策を盛り込む。目標達成のため、新たに人吉市やその上流での河道拡幅や堤防整備なども追加。川下りやアユの生育など、河川の利用や環境との両立も図るとしている。

以上の記事に示される一連の流れは、水管理・国土保全局（九州地方整備局内）の「川辺川ダム建設」への、常人には理解しがたい頑迷固陋なまでの執念を示すとともに、彼らの「手持ちの政策手段・事業手段の限界」を示すものだと言えます。

ダムはさておき、「手持ちの政策手段・事業手段の限界」について述べておきます。

1　2020 年７月豪雨の雨量、最大流量を除外する事

一部には「500 年に一度」と表現されますが、川辺川ダムを治水専用の流水型にして建設し、他の対策を講じても、人吉地点上流部で 12 時間雨量 321 ㎜に達する豪雨による水害を防ぐことは出来ないことを国交省自身が認めているのです。このことは「水害を施設だけでは防げない場合がある」との記述が同省の予算概要説明中に見られるようになっていることを反映するものです。しかし、そういう説明は一切見られず、「偏った降り方」なる屁理屈を述べ立てるだけです。

気候変動の中、「偏りのない雨の降り方」などあり得るのでしょうか。線状降水帯は積乱雲の連続であり、山々が連なる地域では地形条件によって雨の降り方がランダムになることは当然のことです。

2.　整備計画で人吉地点を「1/50」雨量としている事

球磨川流域治水協議では当初、8,200 ㎥／ｓを最大流量としていましたが、その根拠のひとつが、2020 年７月豪雨時の最大流量 7,900 ㎥／ｓというものでした。加えて「川辺川ダムが出来ていれ

ば浸水面積は６割減らすことが出来ていた」ともしています。その前提は多分「人吉地点で１／80」だったのですが、そのままでは上記新聞記事中の「人吉市付近では堤防からの越水を、球磨村など中流域では家屋の浸水被害を防げる」ことにはならないので「1／50」に下げたものと考えられます。

3. 最終的には「逃げる事」に

今次の河川整備基本方針中にはソフト対策が前基本方針に比べ、多くの文言を割いて縷々述べられています。このことは、国交省の独壇場であった「施設による治水」の限界を求めざるを得ないことを示しています。そのこと自体、意味のあることですが、その具体策を講じるに当たっては、2020年７月豪雨時の一連の避難状況の綿密な点検を要しますが、支流の氾濫による多くの犠牲者についての詳細な原因分析は行なわれていません。「防災安全度」向上に真剣に取組むべきです。

4. 「流域治水」と言いながら９割近くを占める山（森林）の保全対策が欠落

今次水害の大きな要因の一つは、無秩序な山林の皆伐と杜撰な事後処理による山の崩落です。一連の対策の検討中にこのことに触れることはありませんでした。したがって、このような危険性の除去対策の具体化に関する記述は極めておざなりです。

ダムの限界と危険性について

① 流水型ダムは、ダム正当化の最終形

国交省水管理・国土保全局自身、流域の総合的土砂管理を論じる中で、ダムの存在が大きな障害になっていることを認めています。要するにダムは河川の自然な流れを遮断、或いは妨害する巨大な構築物以外のなにものでもないのです。今次企図されている流水型ダムは、その問題をダムを作る側から「解決する」究極の手段と言えるでしょう。したがって、これを否定されることはダムの全否定を意味する事になるのです。

② ダムは危険を貯め込み、一気に吐きだす巨大な危険物

球磨川上流の市房ダム、中流の瀬戸石ダム、鹿児島県川内川の鶴田ダム、肱川の野村ダム、鹿野川ダムなど、周知のようにダムは各所で災害を引き起こし、増悪させています。

水害の原因となる水・土砂・立木等を一箇所に膨大な量を貯め込みます。そしてダムを守る上で限界に達するといわゆる「緊急放流」を行ない、それらを一気に下流へと放出するのです。とりわけ、ダム直下の流域が最も大きな被害を受けることになります。危険を貯め込み、一気に吐きだす巨大な危険物とえるでしょう。危険は下流にとどまりません。上流においてもバックウォーターによる水害を発生させているのです。

③ダムは、はじめから下流全域を守ろうとしていない

国交省はじめ、ダムの管理者は、直下を中心とするダム災害が発生している中でも「ダムによって、洪水の水位を〇〇㌢下げた。」、「ダムでの調整によって避難する時間を〇〇時間とることが出来た」など、その効果をあげつらいます。その「効果」は、対象とする特定の地域に対するものであって、下流全域に対するものではないのです。そのことは、特にダム直下流、直上流の住民に明らかにされているのでしょうか。さらに、いわゆる「緊急放流」時にも安全に洪水を流下させ得る河川整備を行なっているのでしょうか。

④ダムは、山からの大量の土石・土砂・立木の発生を防ぐことは出来ない

また、人工造林の過度の広がりや除間伐等の手入れ不足、皆伐や獣害等による荒廃の広がりは、通常の大雨でも土砂・立木の流出を引き起こし、河床を埋め続けています。そして、豪雨等の洪水時には、土砂堆積で底上げされた河床に大量の水とともに土石・土砂・立木を流下させます。ダム

でこれらの発生を防ぐことは出来ませんし、貯水容量を減らすばかりです。砂防堰堤もしかりです。

2022 年 1 月 16 日を連帯した闘いの出発点に

① 国交省には被災者・被災地域が抱える諸困難の軽減と生活・生業の再建・復興を担う能力はない

以上のように、今次水害を防ぐ上でも、今後の水害対策についても、国交省水管理・国土保全局が中心的役割を担うことは不可能であり、間違った方法だと言わざるを得ません。ましてや、被災者・被災地域が抱える諸困難の軽減と生活・生業の再建・復興の役割を担うことは出来ません。

「流域治水」と銘打っても、ダム建設や再開発にこだわり、山林保全・整備に関与しない「国交省（水管理・国土保全局ダム推進派）による（独りよがりの「科学的」と豪語する）治水論」はむしろ、障害にすらなりかねません。

② 住民を排除する国交省主導の閉鎖的集団による決定方式を打破し、住民決定への転換を

私たちは、このような考えの下に、1980 年後半以来「ダムによらない利水・治水」、「ダムは造らせず、撤去を」、「治水安全度ではなく防災安全度を」、「行政決定ではなく住民決定を」などを求めて闘ってきました。

国交省（九州地方整備局、水管理・国土保全局（ダム推進派））、は、私たちの闘いに学び、近年、住民との直接的接触、意見交換を拒み、傘下に従えた「地方公共団体」と「有識者・専門家」、「地域・団体代表」からなる閉ざされた集団による決定を押し付ける方法を選択するに至っています。

このような非民主的方法を打破し、民主的な住民決定へと引き戻すことが必要にして不可欠です。

③ 全国の水害被害者・関係住民の力の結集を

近年、日本の各地で災害が発生し、多くの被害をもたらしています。その中には行政による無為や錯誤による人災と言えるものも少なくありません。併せて、災害復旧・復興や再度防災対策における住民無視の、行政による独断専行すら横行する状況があります。

このような非民主的方法を打破し、民主的な住民決定へと引き戻すために、当事者である私たちが、先ず、各地で国民の権利として要求の声を上げましょう。災害をその状況と原因を含めて確認し、住民による災害史を記録すること。

そして、手をつなぎ再度防災に関する知恵や情報を共有すること。行政のテクニックを暴きその情報の共有する事。互いの運動を助け合うとともに、共同した要求運動を作り上げること一など、全国の水害被害者・関係住民の力の結集が求められています。

④ 日本国政府として、防災・救援・復旧・復興を連続、一体的・総合的に担う体制の整備を

東日本大震災・福島第一原発事故からの復興（再度防災、復旧を含む）のため、2011 年 12 月、内閣府の下に復興庁が設置されました。気候変動に起因する風水害・高潮被害の高頻度・大規模化、火山・地震活動の活発化など、今や日本は「災害列島」と化しています。

前述の復興庁の機能を準用・充実した「特別」、「時限」ではない機関を政府の下に常設するなど、防災・救援・復旧・復興を連続、一体的・総合的に担う体制の整備を強く求めて行きましょう。

国民の生命・生活・人権そして地域を日本国憲法に基づいて守る事こそ、国はじめ行政が責任を持つべき真の安全保障なのです。

本日　2022 年 1 月 16 日を、全国の水害被害者・関係住民のみなさんとの連帯した闘いの出発点にしようではありませんか。