

# 座談会「河川法改正20年」

New Direction of River Policy Succeeding the River Law Revised 20 years before

【出席者】（当時：建設省河川局の役職・組織順）＜現職又は前職＞

（敬称略）

やまさき あつお  
山崎 篤男（水政課建設専門官・河川法改正準備室長）＜前 国土交通省国土交通大学校長＞

Atsuo YAMASAKI

ふくだ ゆたか  
福田 由貴（水政課水利調整室課長補佐）＜（一財）砂防フロンティア整備推進機構上席研究員＞

Yutaka FUKUDA

いがらしむねひろ  
五十嵐崇博（河川環境課課長補佐）＜前 国土交通省水管理・国土保全局水資源部長＞

Munehiro IGARASHI

せ た まさのり  
勢田 昌功（治水課課長補佐）＜国土交通省総合政策局公共事業企画調整課長＞

Masanori SETA

たむら ひでお  
田村 秀夫（開発課課長補佐）＜国土交通省北海道局長＞

Hideo TAMURA

【司会】

おかむら じろう  
岡村 次郎＜国土交通省水管理・国土保全局河川計画課長＞

Jiro OKAMURA

平成29年10月2日 日本河川協会会議室

## 河川法改正の経緯と実現の理由

○岡村 お忙しい中、お集まりいただきまして大変ありがとうございます。平成9年の河川法の改正から20年が経過しました。10年前には当時の局長や河川審議会の委員の先生方の座談会が企画されましたが、20年たつて今なら話せるということもあるのではないかと、あるいは20年後の現状は当時の改正担当者の目で見てどうなのか、そういったことをお聞かせいただきたいと、今回は河川法改正の実務を担当されました河川法改正準備室、通称「たこ部屋」のメンバーの皆様にお集まりいただきました。

それでは、まず初めに、平成9年の河川法改正で第一条の目的に「環境」を入れるという改正についてですが、雑誌河川9月号に寄稿された山崎さんの「平成9年河川法改正の記録」にあるお言葉を借りると「河川局内に流れる通奏低音」ということだったそうです。これを実現できた最大の理由はどこにあったかということですが、少しさかのぼった経緯もあると思いますので、当時、河川環境課に在籍していた五十嵐さんから紹介していただければと思います。

○五十嵐 目的に「環境」を、という話が昭和50年代からあったというのは諸先輩の皆様から聞いていました。紆余曲折があったようですが、平成9年に河川法の改正ができた大きな要因として、前年の失敗体験を河川局と

してしっかり反省し、次につなげたことが大きかったと思います。前年度の平成7年4月に道路環境課とともに河川環境課が建設省に設置されましたが、その年に、河川環境管理基本計画（以下、「環管計画」）を法定化するとともに、河川環境を目的に入れこむ改正案を法制局に持ち込み、完膚なきまでにダメ出しをいただいたという経験がございました。その理由として3点がクリアできなくて法制局を突破できなかったと私は思っています。

1点目は、河川法の目的を改正することがメインととられてしまい、目的を変えることによって河川環境がどうよくなるのだということ、特に実効性という面で説明し切れなかったということ。2点目が、一洪水でガラッと変わる河川環境をどうやって管理していくのだということに対してうまく答えられなかったこと。つまり「治水」「利水」「環境」の統合管理でなく「河川環境」の管理に光が当たりすぎたということです。3点目が工事实施基本計画（以下、「工実」）を残したまま、「環管計画」の法定化ということを目指しましたがけれども、法制局的にはこれが大変わかりづらい。「工実」は残したままで「環管計画」のみで住民意見を聴くというところのたてつけが法制局的には理解していただけなかったということです。これらの反省を踏まえて当時の松田局長、それから林次長が中心となって河川局が一丸となって取り組む体制を整備しました。これによって、河川局全体で取り組もうという雰囲気ができて次の年の河川法の改正に

つながっていったというふうに私は理解しています。

○岡村 ありがとうございます。前年の反省も踏まえて、いよいよ平成8年からの改正の作業に取り組んできたのですが、その点について、山崎さんから紹介をお願いします。

○山崎 平成8年夏に異動の内示をもらって、河川局にどういう状況か話を聞きに行ったのです。すると河川法の目的改正をやると。私はかつて市町村参加の法改正(昭和62年)をやったことがあって、そのときにもその話はあったのですが、こんなでかい話は無理だよねと、そのときにはみんなそう思っていたことが非常に盛り上がっていて、しかも前年だめだったので何としてもやると言われて、私はこれは大変だと頭を抱えたというのが実際のところでした。どうやったらできるだろうかと、その道筋を必死で考えました。これ以前に長良川河口堰があって、環境の話はいつかはやらなければいけないことだろうとは理解していたのですが、どういう形でやるかということで非常に悩んだのです。法律の目的改正というのは普通の法律でしたらそんなに難しくないのです。法律の内容が変われば法律の目的が変わるといのはよくあることなのですけれども、河川法の目的はそれとは全然違って、河川管理の目的を書いているのですね。河川管理の目的そのものを変えるということは今ある制度全体を変えるということとほぼイコールなものですから、それは非常に難しく、そこをどう突破するか。

昭和39年の新河川法の目的規定の中に流水の正常な機能の維持とか河川の適正な利用とか、環境にかなり近い規定が既にあって、非常に先進的な条文だと思うのですが、それが逆に法改正のある意味障害になっていて。それまでも「環管計画」をやっていたということは、すなわちそれでやれていたということ、やれているのに何で変えなければいけないのという、そこら辺をき

ちんと説明しなければいけないということでした。このため、一つには、さっきありましたけれども、やはり「工実」をどうするのか。別の流れで長良川河口堰のこともあり、住民参加をしようという別な改正内容があつて、そういう流れが全部積み重なって、やはり住民参加をするということは住民にとって一番関心の強い環境とかそういったこともちゃんと目的の中に入れる、だからこそ住民参加をするということ、住民参加と環境を結びつけた説明をしようということを考えました。

もう一つは、河川管理の目的を変えるためにも環境に関する施策をいっぱいくっつけたかった。くっつけないと、単に目的だけ変えて、はい終わりというのではなくて、河川施策全体をいろいろな、水と緑のネットワークとか、それも一つなのですけれども、そういういろいろな環境の、当時「子供」と言っていたのですけれども、環境の「子供」をいっぱいつけて、それで全体をとにかくそういう方向に変えていこうということをして、それで法制局に持っていきました。持っていったら、割と、特に住民参加ですかね、住民参加までして計画を変えてというところで、河川局の意気込みと言っては変なのかもしれないかもしれませんが、本気度がわかったというか、「子供」のほうもそうなのですけれども、「子供」と「計画」、この2つで法制局のほうは割とすんなりといったという、そういうふうに思いますね。

○岡村 つまり、目的の条文だけではなくて関連する施策も充実させて、河川行政そのものが大きく変わっていることが理解された。

○山崎 特に住民参加とかですね、方向を変えるものをちゃんと持っていったので、なるほどという感じで言ってくれたと。もう少し言うと、法制局の参事官と2部長にいろいろ現場を見てもらって理解度を高めていただく作業をしたというのもありましたね。



- 岡村 結構そういうことが大事だったりするのですか。  
 ○山崎 大事で、利根川を下流から上流までずっと見てもらいましたね。

## 「たこ部屋」の経験と教訓

○岡村 続いて、たこ部屋には、これも山崎さんの言葉によると「知力、体力が屈強な若手」として、法改正に専念する皆さんが集められたということのようですが、実際は相当御苦労があったかと想像いたします。たこ部屋に組み入れられたときや解散時の率直な感想、それから過酷な環境の中で何をモチベーションにしていたかというようなことや、その後の役人人生に活かされたこと、あるいは後輩に対する教訓でもよろしいかと思いますが、まずお一人ずつ当時の様子などを述べていただければと思います。

○田村 河川法改正の議論は、たこ部屋ができる年の6月ぐらいから河川局内でずっとやっていて、私も議論に参加をさせていただきました。最初の段階では、まず条文云々の前に例えば計画の体系のあり方や、計画に定めるべき内容をどうするのかといった、まず詰めなければいけないことは何かということメンバーと議論しながらやっていた状態でした。技官の私にとって初めての経験でしたが、我々のやりたいことを法律を通して実現していくという作業は新鮮でしたし、その後、水防法の改正でも河川法のときと同じようにたこ部屋に入りましたが、このときの経験は本当に生きたなと思っています。

○五十嵐 先ほど岡村課長から苦労という話がありましたけれども、実は私、たこ部屋に入ってからつらいと思ったことはありませんでした。というのは、先ほど言ったように局内全体の体制、官会議（局内の建設専門官などで構成される会議）とか課長会議も含めて局全体で法

改正をやるという雰囲気が充満していました。実は私、たこ部屋に専任だと言われたときに、河川環境課も小さい所帯だったものですからほかの補佐に対してしわ寄せが行くのではないかとということを心配しました。そのときも、河川環境課に残った佐藤専門官や黒川補佐とか清水補佐が、五十嵐はたこ部屋で頑張れ、河川環境課は残ったメンバーでやるから任せておけと言ってくれて、それで相当気が楽になりました。局全体でたこ部屋に入った人の分の業務はやるのだという雰囲気があって、河川局の良さがそのときは出たなと思いました。2回ぐらいだったですかね、尾田局長の家に呼んでいただいて奥さんの手料理をいただき、そういうことも大きな頑張りの一つのパワーの源になったのかなという気がします。それから、たこ部屋もわずか半年だったですけれども、法律事務官と技官が一緒の部屋で24時間ずっと作業をするという体験をさせていただいて、それがその後の20年以上の役人生活の大きな財産になったなというふうに思います。やはりああいう壁を取り払って一つの部屋で半年集中的にやるという経験は、代えがたいものだったなというふうに思います。

○勢田 私の場合は治水課に異動してから1ヵ月満たずでたこ部屋に入ったので、過去の経緯もわからないし、法律改正は経験したことがなかったということで、追いつくのに苦労しました。五十嵐さんの先ほどの話の補足になりますけれども、たこ部屋の中でみんなで議論していたので時間的な拘束は大変なのですけれども、法律改正の内容だけを議論できるので案外苦しくはないよなというやりとりをした記憶があります。河川局長をトップに一丸となって取り組んでましたし、たこ部屋に入っていない方々のサポート体制ができてありがたかったなど。そういう形で本当にたこ部屋は一つのことを、省庁調整とかそういうところに集中させていただいたとい



うことでここまで実現できたのかなという感じがします。  
○福田 私も大体皆さんと同じ感想で、肉体的には別として、とても楽しい経験をさせていただいたと思っています。自分の担当部署の限られた人数の中で仕事をすることが多い中で、あれだけのいろいろな分野の方々が1ヵ所に集まって一つの目的を持って、取り組んでいくという経験はなかなかできないことだと思います。そういうところに参加できたことは楽しかったですし、日常の仕事は切り離していただいて、たこ部屋のメンバーとして元気な先輩方にいろいろと御指導いただきながらこの半年間を過ごせたというのは本当に、かけがえのない経験をさせていただいたというふうに思いました。

○山崎 私は水政課の建設専門官ということで、元々担当で法改正をやっていたのですけれども、とにかくたこ部屋をつくってくれとずっと言っていて、それまで何回かたこ部屋で仕事をした経験があって、たこ部屋というのは好きだったのです、私は。日常業務から切り離されてそれに専念できるというのは非常に楽しい仕事でもあるし、おもしろかったです。でも、残された人は大変なのですよね。それはわかっていたのですけれども、瀬野（水政）課長は非常に太っ腹な人で、やれという形でたこ部屋に行かせていただいて、瀬野さんはああだ、こうだとうるさいことは全然言わなくて、任せたといい感じでやってくれたので、だからたこ部屋というのは機能するのですよね。そういう課長だったので非常にやりやすかったし、当時平行して議論していた地方分権を課長自身はかなり引き受けてくれたりして、法律改正に専念できたと感謝しています。

法律づくりのたこ部屋というのは法律事務官ばかりでやることが多いのですけれども、このときは事務技術問わずまさに屈強な若手に来ていただいて、確か期間中に病気とかで休んだ人は一人もいなかったはずです。一番いいのは皆人柄のいい人が来てくれたということで、本当に楽しいたこ部屋でした。全くぶれずに一致団結して、外からときどき厳しいことを言う人が来てワーツと

言われたりしても、団結して戦ったりとかいろいろやったりして、非常によかったですね。

○岡村 過酷な労働環境ではなかったのですか。

○山崎 物理的にはもう日付が変わるまでずっとやっているし、それを過酷と言えれば過酷なのですけども、精神的にはすごく楽なのです。

○田村 ただ、時間の感覚がなくなるのです、あの部屋、窓がないから。

○山崎 窓がない上に、よく佐藤専門官が来てたばこをすわれるもんだから、ますます執務環境が悪くなって…(笑)。

○勢田 佐藤専門官が部屋に来られるときは、問題認識を宿題として示されていくんですよね。

○田村 その問題意識がかなり本質的なところを突いてきて。ある意味具体的に捉えることができなくて。

○勢田 みんなで悩みながらやっていたけれども、いろいろ課題を突きつけられて自由に考えさせてもらったというのはありがたかったですよね。

○田村 あのと、法律だけではなくて、例えばこの際だから計画論も含めていろいろな議論を、河川管理のあり方についてできたというのはありましたね。

○山崎 河川の根本の議論をできましたものね。

## 法改正事項の議論

○岡村 そうですか。まさに次にお伺いしようと思っていたことで、どんな白熱した議論があったのか、あるいはメンバーの皆さんで改正事項として思いの強かったもの、成案に至らなかったものも含めてどんなことがあったのかということ、せっかくだから教えていただくとありがたいのですが。

○田村 たこ部屋に入る前の話で行くと、最終的には従来の「工実」を河川整備基本方針（以下、「基本方針」と）河川整備計画（以下、「整備計画」）に分ける、そこに工事だけではなくて維持管理も入れるという話になっていますけれども、最初は整備ではなく「河川管理方針」



山崎篤男氏



福田由貴氏

という管理を含む計画にということでした。

○山崎 最初の案は、河川管理方針、河川管理計画だったんですけど、私はもしそんなことを今やったら河川管理の占用許可から何から全部各省協議になってしまうと。

○田村 河川管理の特性上、河川管理者が責任をもって管理を行わなければならないのに、かえって支障がでるのではないかと。そもそもそんなことをやる必要性があるのか、7月の議論はそういう感じでした。ただ、「環管計画」の中身を法律の中に位置付けたい、特にあのときはゾーニングに焦点があたっていたように思いますけど、そこをなんとか法定化できないかという議論は河川局のなかでは根強くあって、結局は「整備計画」に位置づけたゾーニングは管理のためのものではないと言う趣旨を各省に伝え、最終的に理解いただいたのですが、我々の頭の整理は、確かに「整備計画」はあくまで具体的な整備内容を定めるものであり、管理を直接目的とするものではなく、ゾーニングも環境と調和した整備をするために計画に位置付けるものだけれども、これまでも許認可は河川管理者の実施する河川整備に支障ないように行っているものであって、その点は従前と変わるものではないし、今回の「整備計画」にゾーニングを位置付けることが、なにか管理を強化するという性格のものではないということと各省説明したと記憶しています。これは結構大きな議論になりましたね。このような計画の中身をどうする、性格をどうするかというような議論が一つ。あともう一つ、たこ部屋の中で議論になっていたのは、計画策定段階での意見聴取のやり方で、平成7年に個別のダム毎にダム等事業審議委員会（以下、「ダム審」）をつくり、委員は知事に選んでもらうとともに、その「ダム審」の意見を尊重して河川管理者が物事を決定する、こういう仕組みになっていたのですね。河川法の中で意見を聴くということを入れるときにも委員の選定はどうするのか、また、流域河川審議会みたいな水系ごとに流域を代表する者（知事や関係自治体の長、議会の代表や学識経験者等）の委員会をつくってという

議論が当初あったと思います。しかしそれは新たな行政組織をつくることにつながり、そもそも困難ではないか、またすべての河川で意見を聴くことを義務づけることも河川の整備内容によっては現実的ではないのでは、など色々議論があって、結局やり方は現地の状況に応じて現地の判断で行うこととするけれども、議論の過程はしっかりオープンにして、河川管理者としての説明責任を果たしていくべきということ整理したと思います。それから対象住民の範囲もどう考えるのかも議論になりました。

○五十嵐 平成7年当時は、「環管計画」の位置付けを明確にしたいという思いがありました。例えば河川管理者が運用ツールとして使っている「環管計画」を第三者に対してしっかり位置付けられたものとして示せば、河川法第24条、26条の許可にしても、スムーズに進むのではないかと考えていました。法定計画にするということは、関係機関との協議や環境と治水の調整など大変になるかもしれないけれど、法定化されて計画が策定されれば結果として、その後の管理はスムーズに進むのではないかと考えたわけです。困難なことは十分理解した上で「環管計画」の法定化とあわせて目的に環境を入れることを目指しました。結果的には別に法律で縛らなくてもできる話だからということで平成8年の段階では検討の俎上から落ちましたが、担当補佐としては実は残念な思いはしました。ただ、その後、法定計画ではなく、任意の計画の良さもあるなあということと当時の河川環境課長と話したことがあります。もちろん、「環管計画」の中身を「整備計画」に位置づけてもいいわけですが、任意の計画として残すことによって、事前に地域の方を交えて委員会等でオーソライズし、状況が変われば柔軟に変えていけるメリットもあると思います。

○福田 私は担当したのが水利で渇水調整のほうだったので皆さんほど環境目的の話にドブプリ漬かったわけはありませんでした。渇水調整の改正の原案は、渇水調整協議会でしたが、各省調整の結果、最後に残ったとこ



五十嵐崇博氏



勢田昌功氏

ろは情報提供で、河川審議会の提言からすればそぎ落とされた内容になりました。それでも河川管理者が濁水調整に一定の関わる規定が残り、その後の河川管理に役立つられるようなものがつくれたことは良かったと思います。

○岡村 山崎さんから、実はこんな議論もあったのだけれども、というのはありますか。

○山崎 さっきの話の続きなのですけれども、元々河川の計画というのをどうするかというのは、いろいろな議論があって、港湾法にならって全国方針をつくって地方計画にしてみたいな話もあったのですけれども、当時、地方分権の機関委任事務の種分けの議論もあって、そういうことをするというは（我々が主張していた）法定受託事務をあきらめて団体事務にするということとイコールになるんじゃないかという議論があって、そうではなくてやはりそれぞれの河川ごとに国がきちんと関与していくのだということであれば、それぞれの河川ごとにちゃんとした計画を決めていかなければいけない。その中で住民参加をしていくと。そのときに、計画の全部を住民参加にするのか、一部をするのかというのが論点で、特に流量配分とかそういったものはさすがに住民参加になじまないよねという議論をしていて、それで「基本方針」と「整備計画」の2つに分けたのです。住民参加というのはやはり当時のダムとか河口堰とか、そういう工事面でどうするのだということが議論になっていて、そこにフォーカスを当てて住民参加していくと、当然工事中心になるのですけれども、工事だけではだめだ、維持とかそういったことについてもやはり住民参加すべきという議論でした。当時、工事と維持とを総括する言葉はなかったのですね。だから最初は「河川管理計画」だった。でもそうすると占用許可まで入ってきてしまう。それで、私は直前が道路局だったので、道路整備五箇年計画という「整備」概念があったので、河川整備計画と、「整備」という言葉にしたら工事も維持も、占用許可以外の維持管理的なことも全部「整備」で道路の場合は読んでるので、そういう「整備」という言葉が

ちょうどぴったりくるのではないかなということで「整備」という概念を持ち込んだら、局内はああそれでいいのではないかという形で、それで「管理計画」から「整備計画」になったのを覚えています。

○田村 たしかそうですね。最初、水政課から「水系工事計画」という案が出て。局内ではそれは如何なものかという意見が出た。

○山崎「工事」という言葉が…。現実には「工事」というとやはり維持管理的なところが入らないというのがありますから、それで「工事」ではなくて「整備」というふうにして。それと環境、さっきの何で目的改正ができたかというところに関わるのですが、環境とのリンクを張ったのですね。「基本方針」に「河川環境の状況に考慮し」だったかな、そう書いて、その方針に即して「整備計画」をつくるという、そうすると住民参加の「整備計画」は最終的には環境に配慮しなければいけないとなってくる。それが目的改正とのリンク、16条第2項、そこを入れて「整備計画」を環境につなげれば大体やりたいことがほぼある程度、それが住民参加にもきちんと一気通貫でつながっていくということで、そこで解が見つかったかなという、そんな感じがありましたね。

○田村 樹木の管理でも、河川管理、環境の面も含めていろいろ議論するといいいのではないかという話が局内でも結構出ていましたね。

○山崎 整備概念にはそういった物理的な管理も当然入るということでしたね。

○岡村 今もう「整備」という言葉はものすごく普通に使っているのですけれども。それはそのときに出てきた概念というか、言葉なのですね。

○山崎 それまでなかったのです。「工事」と「維持」それから「管理」だったのです。

## 住民意見の反映方法・手続

○岡村 10年前の座談会で当時の河川局長だった尾田さ



田村秀夫氏



司会 岡村河川計画課長

んから、「関係住民」というのは無定義で使っているのだという紹介があるのですが、当時は何か関係住民の議論というのはあったのですか。

○田村 ありました。意見を聴くときに、まず「関係住民」というのはだれかということですね。洪水の話であれば沿川自治体の範囲、あるいは氾濫原に住む住民の方々が想定されるし、利水の話についても、利水は河川整備の内容ではないだろうということで最終的には問題にはならなかったと思いますが、水の供給区域内の住民の方々ということで範囲が明確ですが、環境となるとこれは地域を限定することができないのではないか。長良川河口堰が議論になっていたときには、海外の環境団体からも意見が出されたりしたこともあって、住民の範囲をどう考えるのか相当議論したのですが、やはり基本は、治水、利水、環境、3つを総合的に管理する立場から行くと、沿川の自治体なり氾濫域の住民の意見は重視せざるを得ないのだけれども、その他の地域の意見だからと言って拒めない、そういうことで最後は割り切りをしたのと、もう一つは、結局関係住民の意見を聴くのは「必要があると認めるとき」となったのですが、言われていたのは、河川管理者が恣意的に聴く聴かないを決めるのではないかということでした。国会でも聞かれましたが、もし相手からこれは聴くべきだということがあれば、それを我々は拒まない、そういう整理をしたと思います。少なくとも一級河川の直轄区間は全部聴く、そういうスタンスで我々は腹決めしていました。あとこれに関連してどこまで意見を反映するのか、そこはどうかやって担保するのかといった議論もあったのですが、関係住民の意見を聴く、関係の学識経験者の意見を聴く、最後、自治体の長の意見を聴いて、最後決めるのは河川管理者だと、住民の生命財産にも関わる計画がいつまでも決められないというのは許されないし、このスキームは変えるべきではないということで、そこは余り議論にはならなかったと記憶しています。一方で、なぜ河川管理者がこういう判断をしたのかという根拠なり考え方はきっちり示すべきだ。その判断に至った根拠なりデータも含め根拠はしっかり見せようではないかという議論であったと思います。

○五十嵐 田村さんの話に関連するのですが、たこ部屋でも誰から意見を聴くのだというところはやはり一番大きな論点で、結果は「関係住民」となりましたけれども、そこに至るいろいろな議論がありました。背景にあったのが、環境庁が平成9年に環境アセスメント法という法律をつくりましたが、建設省も道路局、河川局が関わっていました。そのときに意見を聴く対象として、環境保全の見地から意見を述べたい人は誰でもというふうなたてつけだったのですよ。環境アセスメント法は意見を聴く対象は環境の見地からではありませんけれど

も、誰でもいいよということだったのです。それは国際的にもそういう方向だということでも成り立っていたのですが、次に河川法になったときに、関係住民の意見を聴くというときに、氾濫原とか利水であったら利害関係者がはつきりしていますけれども、環境になると田村さんが言うように海外の人をどうするのだとか、そうなったのです。いろいろ議論しましたが、そのときの判断としては、河川管理者はそれぞれの河川の持つ個性とか特性とか歴史とか流域の大きさとちゃんと考慮して、融通無碍にやるはずだと考えました。実際にほとんどの計画でそれはちゃんと機能していると私は思っていますけれども、当時としては「関係住民」とフワッと置いて、そのかわり河川管理者はしっかりと聴くべきもの、聴かなくてもいい対象とか選別した上でやるはずだということ、「関係住民」ということで無定義でおさまったという記憶があります。ただ、その前段ではいろいろな方が心配されて、これで事業ができなくなるのではないのかという心配をされた方がいましたけれども、結果はそんなことにはなっていないのではないかと、逆に無定義でやった結果、スムーズにほとんどの河川でうまくいっているのではないかというふうには私は思っています。

○勢田 その意味では関係住民だけではなくて行政、地方自治体の意見をどう聴くかというの議論がありましたね。関係市町村か知事かという議論。

○田村 それは一級河川の直轄管理区間の計画を策定するときに、市町村長の意見を聴いた上で知事から意見を伺うのか、それとも、いっぺんに聴くのか、あと議会の議決も必要かどうかいろいろな議論がありました。

○山崎 議会は入れなかったんじゃないかな。

○田村 途中の案ではあったと思います。特定多目的ダム法と同様の手続ということで。ただ、河川整備計画はお金の負担を決めるわけではないので議会の議決は要らないだろうと。ただ、市町村の意見をどうするかという議論があって、知事と並列で聴くのか、知事が市町村の意見も踏まえて地域の代表としての意見を出すのか、色々議論があった。

○岡村 五十嵐さんからうまくやっているのではないかという評価のお言葉もありましたけれども、実際に今運用されている様子を見て、どんな印象ですか。やはり当時の想定どおりだという感じですか。

○田村 意見聴取の話については、すべてがすべて順調にいったということはないと思います。現場によっては色々試行錯誤で苦労した面もあったはずですが。例えば多摩川みたいに基本方針ができる前から、河川法改正とほぼ同時に議論を始めたところもあるし、淡々と終わったところもあるでしょうし、我々の持っていたイメージも特定のものがあつた訳ではないと思いますけれども、そこはやはり普段の河川管理者と住民の付き合いとか、

住民が河川に対してどういう思いを持っているかとか、そういうのとも全部関連してくるので、単純にうまくいっているか、いっていないかという議論はできないのかなと、私は正直なところ思っています。

○**五十嵐** 手続は、その事業がうまくいった、うまくいかなかったという判断基準ではなくて、河川管理者として、ちゃんとやっているかどうかで判断されるべきだと思います。河川法では河川管理者が責任をもって自分の管理する川の特徴をしっかりと把握した上で、意見を聴く対象や方法をしっかりと判断するというにしました。そういう意味では振り返ってみると、手続は河川法の精神にのっとってやっているのではないかと、私はそう思っています。一部の河川では、短いスキームで言えば、事業は膠着状態になっているかもしれないけれども、もう少し長いスパンでみたら、結果すごくよくなったねということになるのではないのでしょうか。

○**勢田** そうですね。やはり法律改正のときは、大規模プロジェクトに対して反対活動が多くて、それに対してどう合意を得ていく中で進めていくかという議論があったと思いますけれど、だから逆に言うと大規模事業がなくなったときに、それではこの「整備計画」で何の意見を聴いてどういうような河川を目指していこうかという議論というのは、これからのことなのだろうと思いますね。

○**田村** こちら側の姿勢もあるかもしれません。本当に我々がどこまで真剣に向き合えるかということも関係してくる話。

○**福田** 「工実」が、工事から整備が変わって、住民の意見を聴くという話になって、工事だけでなく維持的な部分も入ったことによる河川行政というか、地元との意思疎通とか、そういう部分の変化というのもあるのでしょうかね、法律を改正した結果として。

○**田村** そうですね。樹木の管理一つとってみても身近な課題ではないですか。自分の身近な河川の管理をどうするかも含めて議論できるようになったというのはよかったですと思います。

## 各改正事項の山場など

○**岡村** 次にガラッと変わりました、様々な法律改正の内容があったわけなのですけれども、それぞれ皆さんが担当して手分けをして対応されたのだと思いますが、山場だなと思ったこと、壁におち当たってどう対応したか、そういう思い出話を紹介していただければと思います。

## 渇水調整と水融通

○**福田** 私は渇水調整の関係をやっていましたが、結構

大きな渇水が平成6年に起こっていて、社会的にも大きな問題になって新聞記事にもなっていたと記憶しています。非常にハイレベルな人が出ないと水利調整ができませんとか、病院や社会的に弱い方がいらっしやるところでも断水をして、一体どうやってその人たちの健康だとか生命を維持していくのだろうということが問題となっていました。最近はそのまでのものは余り起こらなくなってきたのは渇水調整がうまくいっていることなのかもしれませんけれども、当時は渇水調整というのは社会的にもかなり大きな問題であつたろうと思います。そういう中で、渇水調整協議会ですとか水融通の話をしていましたものですから、水の世界の難しさ、法律と実態との関係だとか、農業水利の問題だとかということはあるものの、さはさりながらも少し世の中は好意的に受け止めて、もっとおまえ、頑張れというような感じで声が上がってくれるのかなという思いもなくはなかったのですが、どちらかというと割合冷静に事の推移を見られてしまっていた。そういう中で関係省庁と厳しい調整が行われたというのが実態でした。渇水調整協議会は調整上厳しいということで、河川管理者による情報提供という案まで行ったときに、それでもなおかなり抵抗感が強いという意見も受けており、実はその情報提供さえもなさなければいけないのだろうかというような議論を河川局内でした記憶があります。今から考えると、河川管理者が世の中に情報提供することがなぜ議論になるのだろうと疑問に思うと思うのですが、あのときはそれほど河川管理者に対する抵抗が強かった。

○**山崎** 農水省は、渇水調整は利水者の仕事だと。

○**福田** 河川管理者はほっといて見ていてくれば良い、あとは僕らがうまく調整するのだからと、そこに河川管理者が入ってこられては迷惑だというようなことでした。

○**田村** 厚生省は、渇水調整協議会の法定化については前向きに捉えてくれました。直前の平成6年の大渇水で苦労したことも念頭にあったのかも知れません。

○**福田** 水道の人は困っていましたね。やはり多くは新規水利権者でしたので、弱い立場でしたから。

○**田村** だから、やはり途中でどんどん条文のレベルが落ちていって、最後、情報提供義務だけになって、あれは非常に残念ではあった。

○**山崎** 途中で法制局の参事官もすごく残念がついて、内容を削っていくたびに、「農水省は何を考えているのだ、彼らは水を飲まないのか」と怒っていました。最後、誰が言ったのだろう、河川管理者による情報提供の規定の追加だけだったら何とかなるんじゃないかと。

○**福田** 最後は尾田局長が判断されました。

○**岡村** 情報提供すら危なかったのですか。

○**山崎** 提供も何もするなと。

○福田 そもそも全面削除と言っていて、幾らこちらが譲歩しても全面削除の線が変わらなかったの、情報提供の改正が最後まで決着がつかなくて全体がだめになると河川局としてはまずいですから、その辺のバランスは幹部の方も悩まれたと思うのですね。

○岡村 情報提供で相手が飲んでくれたと。

○山崎 そういうことですね。あと水融通は、ギリギリまで、最後、建設部会の朝まで。ずっと全面削除意見だったから。

○田村 計画の協議と水融通。これは最後まで修文意見が残りました。

○岡村 最後、水融通が生き残ったのは何だったのですか。

○山崎 あれは事前協議のテーマではなかったのですよ。渇水調整協議会の話は事前協議でずっとやっていて、最後に情報提供で折りあって、その後各省協議をやったのだけれども。水融通はそもそも土地改良区も反対していなかったから、こちらもなかなか案文が詰まらなかったというのがあるのだけれども、最後に、各省協議でポンと条文案を出したらもめて。いや、河川審議会の提言にもちゃんと水融通のことを書いているんですよ。でも彼らも言わないし、土地改良区も何も言わないから、当然反対ではないと思っていて、それで各省協議に出したら案に相違して全面削除。その意見がずっと最後まで残ったのです。

○岡村 それぞれでやりとりするのすら嫌だということだったのですか。

○山崎 河川管理者の関与がいやだったようです。渇水時には利水者同士で実際に水融通をやっていたんです、たしかね。実際にやっているのを法定化しようとしたんです。たしか福田君の案じゃなかったかな。

○福田 公明正大にやってもらおうということです。

○山崎 公明正大に河川法の世界の中でやってもらおうとすると、それを河川管理者が手を突っ込んできた、と思われたのですね。

○福田 渇水調整が新聞記事になるくらいだからもう少し世間的な応援があってもよかったのになと思いますけれどもね。

○山崎 やはり実際に渇水にならないとね、喉元過ぎれば…ということで。

○田村 まず平成6年の渇水があつて、それから琵琶湖も結構、渇水が続いていたのですよね、あのときは。

○福田 6年、7年とありましたよね。

○山崎 うまいこと調整して、実際に飲み水まで影響が行かないようにしているじゃないですか、それでなかなかね。それまでの努力がある意味。

○福田 そうですね。本当に蛇口が閉まってしまうような状況がだんだんなくなっちはきているのでしょうか。それが、調整がいろいろ積み重なっていい状況ができ上

がっているのだったらいいなとは思いますが。

○山崎 そのあと知っていますか、利根川で最初にこの水融通の規定を使ったのが農業だったのです。工業用水を農業用水が使ったのです。だから、あのときに反対した人たちが、という気がしましたけれどもね。

○勢田 私が各省協議で感じましたのは、農水とかの協議のときに河川法というのはすごく強い法律なのだということですね。現場でいろいろ河川法に基づく許可などを求める際に、その対応に苦労したという思いを持つ方が多く、それで特に農水との協議に時間を要しましたね。最終的に各省庁と妥結できたのは、河川法の目的までも追加するとの大きな法律改正であったので、その目的を達成するために、ある程度各省庁に振り込んでかまわないとの考えが河川局全体であったからだと思います。その点では、実際の調整をするたこ部屋は助けられたと記憶しています。

## 「環境」目的と環境庁との協議

○五十嵐 環境庁との調整は本当に苦労しました。というのは、先ほど申し上げましたが、平成9年に環境アセスメント法を環境庁が成立させ、環境庁としても公共事業を含めて環境の保全については政府の中でも指導的な立場で関わっていくという意気込みがあったと思います。一方、平成8年度重点施策で「水と緑のネットワーク」を打ち上げ、環境庁自然保護局とも連携してやろうとしていました。そんな中で河川法の目的に河川環境を入れて、河川管理者が一元管理するという改正案を出したため、環境庁の逆鱗に触れたということだと思います。それで、河川法の共管要求や河川法第16条、第16条の2の計画は法定協議とか、相当ハードな要求がありました。環境庁も理屈上は河川の一元管理の重要性は理解してくれていましたが、議論は平行線でした。最後は農水省が降りたこともあり、環境庁も降りて、最終的に調整できました。責任論というか、管理瑕疵を問われたときに、環境庁は責任をとれるのかいうところで現実的な判断があったのではと思います。

○岡村 余り事前にはやっていなかったのですね、環境庁と。

○田村 長良川河口堰の本格運用の後に、当時の環境庁と建設省の間で河川行政に関する連絡会議を、建設省側は、河川環境課長や開発課長が参加して、やってたのですよ。

○五十嵐 調整会議。

○田村 調整会議をやっていたのです。長良川河口堰の本格運用の決定に向けて環境庁とも色々議論していく中でつくったのです、連絡調整会議。何回も会議を積み重ねてきてせっかくうまくやっていたのに、一方では河

川法改正に環境を目的に入れるのに、何でそういう話がないのだ、みたいな話はたしかあった。

○山崎 最後に環境庁長官から閣議での発言があって、その結果、連絡会議を格上げして……。

○五十嵐 その前からやっていた会議ですけれどもね。

## 「基本方針」と「整備計画」

○田村 あと議論になったのは、従来の「工実」を「基本方針」と「整備計画」の二つに分けるときにどこに線を引くかということがありました。最初のころは基本高水と計画高水流量、つまり河道とダムの配分、それは「基本方針」に入れる。計画横断形とかハイウォーターとかは全部「整備計画」に持っていくという案だった、たこ部屋に入る前ね。だけれども、構造令との関係も含めて、管理をどうするのか、例えば橋梁とか大規模な構造物の許可をどうするか。また管理の問題とは別に放水路などをつくるときに、将来の横断形を何らかの形で決めておかないと手戻りになるのではないかという議論があって、計画横断形は「基本方針」に入れざるを得ないのではという議論になり、たこ部屋ができた段階では計画横断形も「基本方針」で決めると法制局には説明したと思います。ただこれについては極力「基本方針」で決めるのは最小限にという意見も局内で根強く残り年明けまで局内でも議論となりました。結局、計画横断形は「基本方針」に残すという話をしたのだけれども、その後、政令の段階でまた再度議論となって、結局、政令では計画横断形に係る川幅とハイウォーターしか決めないこととした。そして構造令を変えるときに、昔の「工実」を「基本方針」に切り替えて、計画横断形というのは「基本方針」に基づいて河川管理者が定めたものということで整理した。当時は新河道計画の議論が一緒に動いていて、要はガチガチの直線で囲まれた断面にはしないのだと。ただ、具体的に管理のために必要となる計画横断形をどう定めていくかという議論ができていなくて、後の治水課の管理担当の専門官、補佐には迷惑をかけたと思います。あとは計画高水流量まで「基本方針」で決めて、具体の施設計画は「整備計画」で決めるということですが、最初、法制局からは、ダムや河道の配分は、個々の施設計画の積み上げで決まるのではないのかという指摘がありました。でもそれは、施設といってもいろいろな地形的条件からある程度可能性があることを確認し、全体のバランスを見てやはり配分はこれだということが、自然的、社会的、経済的に決まってくると話をして、法制局には理解いただいたのですけれども、あ のとき「基本方針」でも意見を聴くのなら二つに分ける意味がないという法制局の指摘もありました。

○山崎 そうそう、意味がないではないかと。

○勢田 あとそういう意味では、例えば「整備計画」で否定されたら基本方針まで遡って見直すのかという質問の想定問答をつくったときは大分議論しましたね。

○田村 それは個別施設の可能性の中の一つの話で、直ちに「基本方針」の見直しに必ずつながるというものではないのではないかという議論でした。

○五十嵐 でも、それはフィードバックはあり得るという。

○勢田 必要に応じて。

○五十嵐 絶対ないということではなくて、たとえばダムサイトが限られていて、これが「整備計画」で否定されたら戻ることあると。

○田村 国会でも「基本方針」に沿うような「整備計画」ができないとなれば、「基本方針」も見直す必要があると答えています。

○勢田 でも、河川管理者の判断に基づいて、要は「基本方針」まで実現する事業メニューはいくつかあるので、一事業の理解が得られなければ当面は異なる事業での治水対策を目指す場合があるということですね。

○五十嵐 普通はやるのだろうけれども、絶対戻らないかという戻ることあるということだよなと。

○田村 そこは国会でも結構言われたところなのです。なぜ「基本方針」で意見を聴かないのかと、それは抽象的な議論、抽象的な連絡事項で具体性がないから、ただ「整備計画」でギリギリまでいったときに、場合によっては最終的に河川管理者の判断で戻ることあり得る。

○福田 10年前の座談会で尾田局長がそういう話をされています。必要であれば「基本方針」に戻ればいいのだと。

○五十嵐 あと計画横断形については、橋梁などの許可をするとき、「基本方針」の中に川の形を入れておかないとピヤの根入れ深さなどの判断ができないのではないかという心配がありました。管理の目安として、点線で横断形を入れておくのかなあとか、そんな議論をしていました。

## 水と緑のネットワーク

○山崎 樹林帯については私の方から。樹林帯は元々ああいうふうな考えではなかったのです。河川の外にある樹林、水と緑のネットワークで木を使った河川管理というのをやりたかったというのが元々の発想なのですけれども、ああいう形になったのは法制局のおかげでした。最初は協定を結んで堤内の木を河川管理者がフワッと管理権を及ぼすような、そんな法律形態を考えていたのですね。ところが、法制局参事官から、「木が河川管理施設ではないというのはどこに書いてあるのだ」と。我々は河川管理施設ではないと思いついでいた。木はむしろ邪魔者だと思っていたし、切ったりしていただけれども。私の書いた平成9年河川法改正の記録では、「木が河川

管理施設ではないとは決まっていなくて、それを前提に法律をつくった」というようなことを書いているけれども、これは最初から我々がそう思っていたのではなくて、参事官に指摘されて、そう言われればそうだなと。調べてみると、公園の植栽（木）も公園「施設」なのですね。最初私は協定を考えていたのですけれども、一方、治水課のほうは第2保全区域みたいにして伐採を規制したいと言ってきた。私はそれには抵抗して、そんな新しい規制制度を導入するなんてと。いずれも、治水課も私も木は河川管理施設ではないということを前提にそういう議論をしていたのですね。それで案を法制局に持っていったら、参事官から、「木がそんなに河川管理の効果があるのだったら河川管理施設そのものではないか」と言われて、じゃあということで、河川管理施設だという発想にしたら全く法律構成が変わって、逆に河川管理施設として当然河川区域になるのだけれども、必要な規制緩和をするという発想の法律にガラッと変わったのですね。その発想の源は高規格堤防特別区域で、あれも元々河川区域ではなかったのですね、最初のスタートのときは。でも、あれは河川区域そのものではないという話になって規制緩和をするということで法律になったのですね。あれと同じように、元々河川区域だと全然思わなかったものを河川区域だというふうに発想を変えて、それでじゃあ規制緩和をするという法律構成にしてスッと法律はできたのですね。この論理には、林野庁も反対できなかった。

ただ、林野庁との関係では、「林（リン）」という言葉がもめたですね。それを使うのはけしからぬと。最初の案は「樹林」と「河川管理林区域」ですね。でも「河川管理林」という言葉は絶対だめだということで、それで「樹林帯」と「樹林帯区域」になったのですけれども、それも途中すごい抵抗をされて。私は林次長と2人で林野庁に行って、いろいろ議論したんですけども、最後に、「林」という言葉を河川局が使うというのはだめと言われました。建設省に戻って林次長から別の名前をと。深夜の3時ごろ次長室で各課長も入ってずっと議論したんですけども、「いや、でもこれ以外に絶対あり得ません」ということで、最後にもう一回林野庁に持っていきました。そうしたらもうしょうがないということで、「樹林帯」と「樹林帯区域」で決着したという経緯がありますね。

基本的に林野庁とは理屈の世界で議論できたからよかったのですけれども、もう一つの水路兼用河川はそういう意味ではなかなか理屈が通じなかった。こちらは逆に理が勝ちすぎたのではという反省があります。この点は改正の記録に書きました。さっきちょっと五十嵐さんからありましたけれども、水と緑のネットワークというのはもっと広く環境庁とか、都市局との連携とか、だか

ら、別法にしろという人もいました。だけれども、河川法の改正と治山治水緊急措置法もありましたから、水と緑のネットワークの法律を、3本法律を出すなんてとても無理だと。それだけではなくてさっきの環境の「子供」の話があつて、目的改正というのがあったので、目的改正するのに、あと環境関係の改正項目は何もありません、環境関係は別法ですと言つたらなかなか目的改正もできないので、やはり河川法の中でやりたかった。そのためには、さっきの樹林帯もそうなのですが、水と緑のネットワークを河川法の世界でどうやって論理構成するかというと、やはり兼用工作物という形で、と。そういう法律構成であれば、河川法の世界の中で水と緑のネットワークができる。兼用工作物化のために河川指定することで環境水を流すことができる。すごく美しい体系だし、しかも土地改良区にとって非常に困っている維持管理費用を、兼用工作物であれば河川管理者からも出してあげますよということになるわけなので、本当に私はまさかあんなに反対が来るとは全く思わずに、すごくいい制度だなと勝手に思い込んでやっていた。途中で農水に案を渡して、農水からもそんなに強くは反対されなかったですね、途中の事前協議の段階では。建設費にさかのぼってアロケできないかとかも言われて、ちょっとそこまでは、維持管理費までは出しますけれどもみたいな感じのことを言っていたら、提言が出た瞬間にブワッと反対運動が起きて、しかも蒲原沢の災害で局長とかが全然根回ししに行けなくて。いろいろなところからずっと反対の火の手が上がっていた。だから理屈では全然負けていないのですよね。全く理屈の世界じゃない。でも、今やろうと思っても逆に水管理・国土保全局もそんなに金はないしね、今土地改良区のために金を出せるかというところはどうでしょう。

○岡村 権限争いの象徴的な部分ですよ。何か取られるような気がする。

○山崎 そうですね、取られるような気がするということです。

○田村 日本農業新聞の記事ですね、農業用水路の大半が河川に取られるとかって。

○山崎 過去に農業用水路が河川指定されて取られてしまったという恨みを言う方はすごく多かったですね。結局、今もう環境用水という水利権で水を流しているということなので、今思うとそんなに頑張らなくてもよかったのかもしれないけれども。当時としては水と緑のネットワークで目的改正と併せていろいろな環境関係の施策を展開したかったというのもありました。その点はこれがだめになっても目的改正はできたのでそれはよかったかなと、河川局の姿勢は法制局に見せられたので。でも、残念は残念ですね。

## 改正後20年たった現状について

○岡村 改正から20年たって、現場がどういうふうに変わってきていると感じていらっしゃるか、当時の期待どおりという感じになっているのかどうか。どんな印象をお持ちでしょうか。

○田村 あのと、たこ部屋内でもそうだけれども、河川局の中で議論したのは、計画を「基本方針」と「整備計画」の二つに分けて、「整備計画」というのはほとんど見直していこうと、状況が変わったら。例えば洪水の状況によっても河川の状況は変わるし、やはり維持管理の内容も自然公物なので状況の変化に応じて変えていこうではないか。あのと勢田さんが言っていたのは、5年ぐらいで見直すという、何かそういう議論をしましたよね。

○勢田 考えていました。

○田村 それから、多自然型川づくり、自然に配慮した河川整備に当たって全てのものが技術的に明らかにされているわけではなくて、ある仮定のもとに少しずつ手をかけながら、その状況の変化を見てまたやり方を変えていく必要があるということで、やはり「整備計画」をもっと柔軟に、状況の変化に応じて変えていこうと考えていたのですけれども、手続に大変な労力をかけて一回「整備計画」をつくってしまうと柔軟に変更というのは簡単にはいかない。これは実はたこ部屋にいたときにもちょっと気にはなっていたのですけれども、「基本方針」は長期の方針で最終形を示すのに対し、「整備計画」は当面の暫定的な短期の計画とっていますが、当面といっても20年から30年にわたる計画と言っているでしょう。世間一般では20年から30年というのは超長期の計画なのですね。全総だって10年単位。数年前に国土のランドデザインをつくりましたけれども、あれだって2050年、30年先ですよ。そういう意味で行くと、やはり我々が言っている、短期と言いつつも長期的な計画になっていて、なかなか現場にとっては重いものになっているな、そこをやはり運用を少し考えなければいけないのかなと思っています。

私が10年前に河川保全企画室長になったときに、「整備計画」が維持管理も含めた整備の20~30年間の全体像を示すのに対し、それを踏まえてさらに5年ぐらいのより具体的な維持管理の内容を定めた河川維持管理計画をつくって、実際の維持管理行為を通じて、維持管理計画そのものを見直していくという形で試行することとしました。結局そういった形になったのですけれども、我々は計画をつくるのが目的ではなくて、その計画の前提となる条件とかをちゃんと現場のほうで認識した上で、実際に普段の管理を通じて川がどういう方向に変わって

いくのか、想定していた前提条件そのものを見直す必要はないのか。それをまた計画の中にフィードバックして、それをまた実際の管理の中でチェックをして、さらにいいものに変えていくという、そういった部分がもう少しできていくような形になればと改めて感じます。

○岡村 頻繁に変更していこうという議論はあったということですか。

○田村 そう。ただ、各省協議を通じて、手続が策定段階での各省庁調整や、それから学識経験者の選び方も、議論の中身に応じて必要な分野の専門家を入れるとかいろいろあって、そういった意味で手続をある意味重くしてしまったというのものもあるかもしれません。ただ、一方ではそうは言いつつももっと柔軟にやっていきませんかみたいな思いでやっていたのですね。最初に一から「整備計画」を作るのは確かに大変かも知れませんが、議論の前提が変わってきて見直す部分については、策定段階の議論を土台にしながら、スムーズな議論ができればと思います。そういった意味で計画をつくるときだけでなく、平常時から情報提供というか、関係者とのコミュニケーションが一層重要になるのではないのでしょうか。

○五十嵐 平成9年に河川法が変わって、私は平成10年4月にダム工事事務所に異動になりました。そのときに思ったのは、法律の目的が変わるということは、多くの人の意識を変える大きなきっかけになるということでした。河川管理者の意識を大きく変えただけでなく、NPOも含めて多くの関係者が河川環境を正面からとらえた目的改正によって大きな期待を持ちました。それは20年たって振り返ったとき、多自然型の「型」がとれたことに代表されるように、当たり前のように環境も含めた総合管理が進んでいるという効果は目的に入れた効果だなというのはつくづく思います。それだけでも河川局が丸丸となって法律を改正した大きな効果が出ているのだなと、私は前向きに評価をさせてもらっています。

○勢田 私自身はたこ部屋が解散した後、もともとは治水課だったのですけれども、河川計画課に併任してもらって半年間ぐらい「基本方針」と「整備計画」をどうつくるかという議論に携わらせてもらいました。多分そのときはいろいろ技術的に十分な整理をしきれていないところをしっかりと一度やり直すのだという議論があつて、例えば基本高水にしても、統計学での確率手法も大分確立してきたし、流量確率で算出すればどうなのかなど当時、青山（俊行）さんが国土技術研究センターにおられてサポートしていただきながら検討しました。今後、すべて情報公開をしていくのだから、もう一回しっかり説明できるように見直すのだという議論をしていました。環境についても新しい河道計画の考え方が検討され、平成14年に「河道計画検討の手引き」としてまとめられました。まさにそれが環境に配慮した河道計画につ

ながるものであって、それが現場で今のように活かされているのかということだと思います。新河道計画は地方の技術者の方々にも相当浸透して、うまく回っているのではないかというふうには感じています。

片や環境については、「多自然型川づくり」を「多自然川づくり」にしたのは平成18年なのです。そのときは、私が河川環境課にいたときなのですが、そのときに議論があったのは、「型」は外すのですけれども、それでは環境の目標というのはどうするのと、あの当時議論していたのは、正常流量とか維持流量とかそんな流量的な話ではなくて、例えば30年前の昔の川の写真を引っ張り出してきて、景観も含めて川の環境の目標というものをしっかり決めていかないと目指すべきものがないのではないかということでした。じゃあ、30年前の川の形に戻すのか、そこまでの人の手が入っていない川を目指すのかは非常に難しいので、15年前ぐらいの川の姿に戻そうという努力をするのかとかいう議論をしたように記憶しています。それが今、環境ということについてはどういう目標のもとでどう進められているのか、余り言葉だけの議論ではなくて具体的に本当に何らかのわかりやすい、指標とまでは言いませんけれども、そういうことで目標を掲げていけているのか、もしくは掲げていくべきものなのかどうかということも考えていくべきなのだろうと思います。

○岡村 「基本方針」をつくるときに、いつも環境の目標だけ定量化できないものですから、どういう目標を掲げるのかということが、毎回議論になっていましたね。まだまだ古くて新しい課題なのかもしれません。

○田村 そこは「整備計画」の中で、具体的に議論するという感じではなかったかな。基本方針ではなかなか全部きっちり決めるのは難しいので。

○勢田 価値観は変わりますからね。

○福田 また渇水の話になりますけれども、渇水も危機管理の一種ですから今後も大きな渇水が来ないとは限らないので、渇水調整のシステムは法律的なところ、もしくは運用的なところも含めて引き続き努力が積み重ねられるべきものだと思います。先ほど渇水調整の法律をつくるときの話として、もう少し世の中にバックアップしてもらえと思ったという話をしましたが、水利だとか渇水調整の話は、当事者になっている河川管理者や農業などの利水者にとっては非常によくわかる話ですが、世間一般の方々からするとちょっと理解しづらいというか、身近でないというか、よくわからない世界なのだと思います。だから渇水調整の法律が議論になっていることが仮に耳に入ったとしても、何をどうすべきなのかということ国民の皆さんが言ってくれるということになかなかなりづらかったでしょう。当時の法改正から20年たった現在、一般の方々が、今だったら強く応援

していただけるかということ考えたときに、やはりいまだによくわからないというか、昔よりもうまく調整ができていただけに見えづらくなっているところがあるように思います。わかる方はわかってくれると思うのですが、現場がうまく回れば回るほど世間からは見えづらくなるという悩ましが河川管理にはあります。ただ、やはり最終的には国民の生活に大きく影響するものであると、少しでも理解を深めてもらいたいなと思います。そのためには、河川をもっともっと身近に感じてどんどん利用してもらうための努力は引き続き必要なのではないかと思います。災害が起こったり渇水が起こったりしたときにはワッと関心が高まるのですけれども、それを続けて持っていて、関心があれば渇水ときであれば、水害のときであれば、協力していただけることもあるかもしれませんし、そこまでいなくても危なくなったらすぐ逃げるとかいう反応をしてくださる方がもっと増えてくれるかもしれませんので、国民の関心をどうやったら高めていけるかは引き続きの課題なのかなと思いました。

○岡村 渇水もそうですし、洪水の対応もそうですけれども、もっとPRをしっかりしろというのは現職でもずっと課題になっていますね。

○山崎 さっきの五十嵐さんのお話と近いのですけれども、私は法改正が終わった後、法制局に出向していたときに、出張に行って釧路川の河川工事を見させてもらったのです。そうしたらそのとき、所長だったかな、釧路川の再生事業を説明してくれて、「平成9年に河川法改正がありまして、これがあつたからこそ今こういうことを我々がやれるようになったのです。」と私にとうとうと説明してくれるのですね(笑)。なるほどと言いながら聞いていたのですけれども、非常に誇りを持って仕事をしているという感じがあつて、職員の意識が相当変わったんだなと思いました。

2点目、当時、20年前に私たちがいたときには外からは「頑迷固陋な河川局」と言う向きもありました。考えが固い、絶対変えないというのがあり、法改正などもそんなにやる感じではなかったし、何を言われても治水は大事だからと言っていたのが、環境が入ったこともあるし、法改正し新しいことにトライしたということもあつて、「頑迷固陋な河川局」って最近、聞きませんよね。局全体が非常に柔軟になっていろいろな形で、もちろんいい意味で頑迷固陋じゃなければいけないところもあると思うのですけれども、そこはきちんと守るべきところを守って柔軟に変わるところは変わるということが非常にミックスされた感じになってきたのではないかなと。長良川河口堰もそうですが、法律の面ではこの河川法改正と、それから平成12年の土砂災害防止法、私はこの2つが大きいような気がします。

3点目、住民参加の一番の効果は情報公開だと思うのですね。情報公開がこれによって一気に進んだということとはものすごく言えると思うのです。それが頑迷固陋な部分をそれでは許されないというところにつながっているし、あの規定がないで情報公開に対する責任というのは河川局全体が変わってきたのではないかと、そこから辺りが非常に大きかったというふうに思いますね。

○田村 情報公開、もう当たり前になりましたね。

## 今後の河川行政の方向について

○岡村 最後に、この20年で河川行政が大きく変わったということは、まさにこの平成9年の河川法改正が大きく変えてきたということだと思います。今後、河川法やそれ以外の法律を改正していく、河川行政を変えていくようなとき、どういう方向で変えていく事柄があるのか、何か後輩に対してのサゼスションや心構えなどをお話いただければと思います。

○田村 具体的には河川法をさらにこうしたらいいというのは直接はありませんが、特に最近、異常気象ということもあり、ハードに加えソフトの対策の充実というのが結構言われていますよね。ソフトにしても的確な情報提供をやる、的確な予測を住民の方々に示す、そういったときに普通の維持管理とその結果を踏まえて、河川が今どういう状況にあるのか、そこを河川管理者としてきちんと押さえた上での的確、適切な情報提供みたいなこともやっていかなければいけない。そうした地道な取組というのですかね、もっとしっかりと取り組めるような体制なりをしっかりと構築、強化していくということは必要というのが一つですね。それから、特に去年は観測史上初めて3つの台風が北海道を直撃するなど大きな災害がありまして、今までは異常気象と言っていましたけれども、異常がもう異常ではなくなったという前提で物事を考えなければいけませんよね。今、北海道では、北海道開発局で具体的な検討を始めたところでもありますけれども、適応策を本当に具体的にどうしていくのかということを含めて、真剣に考えていかななくてはいけないのではないかというのがあります。

○五十嵐 今のお話と関連しますが、河川法というのは河川区域の中については河川管理者が一元的に総合管理する法律体系です。しかし、今、顕在化している課題、例えば、土砂管理の問題、流木管理の問題であるとか、田村さんが今おっしゃった気候変動の問題であるとか、やはり一人の管理者の範疇をもう出ているわけです。これからは様々な管理主体が連携をとって取り組むことが必要だと思います。そこで重要なことは法律にすることはもちろん重要ですが、政府として実効性の上がる体制を構築することだと思います。

例えば、水循環基本法、これは議員立法ですけれども、健全な水循環系の構築について複数の管理者が連携してやりましょうという法律です。総理大臣をトップとする本部を内閣官房に設置して、その事務局長を努めた経験がありますが、実施体制については、形だけでなく人員配置も含めて実効性の上がる仕組みを作らないと機能しないと思います。全体最適が必ずしも部分最適とは限らない、必ず抵抗勢力は出てくる。政府としてそれを調整することは大変難しい問題だと思いますが、これから避けて通れない課題だと思います。そういう意味では、たこ部屋の話に戻るのですけれども、やはり専任にして皆で人員を出し合って、一つの組織で集中的にやるみたいな体制を整備してあげないと、形だけではだめだなというのは本当につくづく思います。これからは河川法というよりはそういう複数管理者が総合的に取り組む体系にしていくのしょうけれども、法律や制度をつくることとあわせて、実効性の上がる体制を整備することが重要だということは、ぜひ後輩の方に申し上げたいと思います。

○勢田 「整備計画」で決めていくべきものかというのは大きく議論があると思うのですけれども、先ほどの話にもいろいろ出ているように、今後は工事とかいうよりも相当管理の色合いに近い話が出てくるだろうなど。例えば、国交省の施策としてもインフラ施設の賢い使い方という考えがありますが、水資源についてもいろいろな意味で賢い使い方があり、今後地域全体で議論していかなければならないことがあるかもしれない。また、日本の人口が減っていく中でコンパクトシティの方針がしめされていますが、それでは今までみたいに中山間地も含めて相当程度安全度を持って全体を守るのだという議論が、もしかしたら時代によって変わってくるかもしれない。河川そのものに目を向けても、今後はローユーズというのですか、砂利採取などの需要も少なくなることが考えられるなかで、堆積土砂の問題や現在河道内での繁茂が目立ってきている樹木管理の問題など、20年前のときの河川を取り巻く状況と河川そのものの状況が大分変わってきていると思うのです。そういうものをどういう受け皿の中で議論していくかというのが非常に大事なのだろうと思います。その意味では、いずれにしても河川管理者が中心になって世の中に問うていかないとだめだと思っているので、河川管理者みずからがこの川を、流域にも目を広げた中でどうしていくべきだ、どう使っていけばいいのだというものをしっかり持っておかないとだめだと思うし、その中で何を河川管理者はやっていくのだということ、時代に応じてしっかり考えて行くべきだと思います。20年前の考え方だったらもう遅れていると思うので、これから河川行政を担ってもらう人には10年、20年先を見据えた中で「整備計画」のあり方を議論

してもらいたいと感じます。

○福田 一般の方々が川に親しむ時間とか、機会とか、そういうものをいかに増やしていくのか、人々が住んでいる地域があって、その地域に川があって、川がどういうニーズにこたえられていくのだろうかが大事ではないかと思います。少子高齢化と言われる中で高齢者の方々がたくさんいるわけですが、そういう人たちが健康で日々暮らしていくために川というオープン空間では何を提供できるのか、子育てしやすい環境が大事だと言われていますけれども、河川では何ができるか。川は基本的にオープンですので、誰でも来ていいですし、好きなときに来られるわけなのですが、もう少し、河川管理者がこんな使い方ができますよとか、それは河川管理者だけではなくて地域の自治体や関係者と一緒に考えていくということもあるかもしれませんが、河川管理者が川を整備するから、そこで地域の人がみんなでいろいろなことをすればいいのではないかと、そういった単に自由使用ではなく、河川が地域の人たちのニーズに応えられるような場を積極的につくって提供していくことが一層重要ではないかと思いました。

○山崎 この20年の間に一番大きかったことは大震災で津波の被害があったことで、それもあって、河川行政では、河川法と並んで水防ということが非常に大きなテーマになってきていると思うのです。私が水政課長のときに津波防災地域づくり法（以下、津波法）と併せて水防法も変えたのですけれども、また、最近ここ何年か何回となく水防法を変えていると思うのですが、水防法が非常に大きくなって、すごく役割が大きくなっているのはいいことだと思うのです。ただ、水防法と河川法との役割分担というのを余りみんな議論しないままずっと来ているというのがあって、水防法と河川法との役割分担がこれからは一つ大きな課題になるのかなと思います。また、水防の概念の中で、津波法では立地規制も入れました。これも今後都市計画と絡んで大きな課題になると思います。

それからもう一つは、河川局はその後、先ほどの水防法もそうなのですが、いろいろな制度改正をやってきています。ぜひ若い人に制度改正を恐れるなというか、積極的にやってほしいと。一つの制度改正が次の制度改正の親になる。そこをぜひ若い人には理解してほしいなと思っています。土砂災害防止法ができて土砂災害特別警戒区域とかできた、それが親になってその後、津波が起きたときに津波法で土地利用規制ができた。河川法の環境が入ったことによって次の海岸法の環境とか土地改良法とか港湾法にも影響して、港湾法や土地改良法でも環境が入っていった。東日本大震災で代行法（被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行）、これも私が水政課長のときの法律ですが、こ

の代行法から道路法の代行制度ができ、今度、河川法にも代行制度ができました。そういう一つ一つの積み重ねが次の新しい制度改正につながっていく。水防法の例で言うと、もともとはなんとか工法をやる水防活動だけの法律だった。それをいつでしたか、ハザードマップといった情報提供と避難の規定を入れたのは。

○田村 平成12年改正ですね。

○山崎 その改正でこの水防概念には避難とか命を守ることが広く水防なのだという話になっていったのです。そういう法律改正によって水防概念が広がって、そして東日本大震災が起きて津波法を作ろうというとき、国交省の設置法の水防概念というのは水災から人の命を救うこと一般が水防なのということ、だから、津波法で津波災害特別警戒区域を設定して、そこで土地利用規制する、あるいは避難確保計画ですか、そんなものをつくるということも水防概念なのだと。これも平成12年改正がスタートですね。また、津波法ではL2概念（想定し得る最大規模の外力に対する対策）を入れています。これがまた水防法に跳ね返って、水防法にもL2概念を入れる改正をしました。そういう積み重ねになっていると思います。ですから一つの改正をやる、いいと思ったことをやっていけばそれが親になりどんどん政策が広がっていくのではないかなと思います。それをぜひ若い人にはトライしてほしいと思います。

○福田 山崎さんみたいにいっぱい「子供」を産める発想をどうやったら持てるかというアドバイスはないですか。

○山崎「子供」(笑)。さっきも言ったようにいいと思うとやってみる。樹林帯とかも本当に大丈夫かなというのはあったけれども、やってみたら何とか制度になった。最後に、津波法のときには海岸4省庁というのがあって、当然4省庁との関係が課題でした。でも、水防なのだから水管理・国土保全局でやるのだと言って、最後までそれで通したのです。でも、それは水防だから通ったというよりも、もしかして各省は、事業だったらやりますけれども、避難、警戒、規制のような難しいことはお任せという気持ちもあったのかもしれない。だから、難しい、責任が重いと思われるようなことをいやがらないで引き受けていくということが道が拓けることにつながるのかなとも思います。

○岡村 本日は長時間にわたりまして貴重なお話をいただき、大変ありがとうございました。

\*編集部注：「たこ部屋」は、本来、長時間拘束される劣悪な労働状況を意味し、決して肯定されるものではありませんが、法改正準備室で、時には深夜まで及ぶ作業など、汗と苦労がリアルティーを持って感じられる言葉として通称しているものです。厳しい中でも、局全体でサポートされ充実した職場であることは、一読されればご理解いただけると思います。