

水害後の訴訟回避に向けた地域リーダーの対応と役割 ー行政と住民をつなぐコミュニケーション・ルールの検討ー

Activities and Roles of Community Leaders to Avoid Lawsuit after Flood Disaster
- An Approach to Communication Rules between Public Administration and Victims -

柄谷 友香¹, 高島 正典²

Yuka KARATANI¹ and Masasuke TAKASHIMA²

¹名城大学大学院 都市情報学研究科

Graduate School of Urban Science, Meijo University

²富士安全硝子工業株式会社

Fuji Safety Glass Industry Co., Ltd.

This study aims to analyze and evaluate activities and roles of community leaders such as neighborhood community association following 2006 northern Kagoshima Prefecture flood disaster. As a case study, it is clarified that despite a claim that some of victims pursued responsibilities for flood damages through lawsuit, finally, most of them made a choice not compensation but administrative supports such as the Natural Disaster Victims Relief Law due to a coordinating role between victims and river administrators by community leaders. Based on their activities, we conclude that there are some communication rules between public administration and victims for smart recovery and partnership-based town and river development for the future.

Keywords: flood disaster, lawsuit, compensation, community leader, partnership-based town and river development, communication rule

1. はじめに

(1) 研究の背景

水災害を特徴づける復旧・復興過程における現象の一つとして、河川管理者と被災住民との間の対立・訴訟への発展の問題がある。過去多数の訴訟が行われてきたが、特に1984年大東水害訴訟に対する住民敗訴の判決後、全面的に住民側の主張が認められた事例は極めて少ない。それでも、住民側と河川管理者の間の対立が激化し、訴訟へと発展してしまう要因として、河川事業の特殊性が一般の住民には理解しにくいことが挙げられる。その特殊性とは、ダムや堤防等の構造物が単体で機能を発揮するのではなく、流域全体にシステムとして機能していること、上下流のバランスを見据えた段階的な整備により、計画された能力を河川設備に持たせるまで長期間を要することなどである。

裁判は判決が出るまでに多くの時間、費用を要し、住民側及び行政側共に多くの負担を要する。また、提訴しない被災者との地域内での公平感の歪みや、住民側の全面敗訴となった場合の心理的負担も大きい。さらには、その後、協調して災害に強い川づくりを行うべき住民と行政間の距離が乖離し、来るべき水害に対する地域防災力向上の機会を逸しかねない。すなわち、被災した世帯にとって、生活再建を進めながら、訴訟を行うことは極めて大きな負担であり、河川管理者を被告とする訴訟が

被災住民にとって意味のある訴訟なのかを見極めることは、被災世帯の生活再建プロセスを大きく左右する問題であると考ええる。

これまでの著者らの水害調査によれば、過去に訴訟の起こっていない水害においても、当初は訴訟を起こそうという動きが生じていながら、最終的には回避し、住民と行政がその後の川づくりに向けて連携していったケースが少なくないことが明らかとなった⁽¹⁾。また、そのプロセスの中で、自治会長など地域リーダーを中心に、裁判で対立するのではなく、河川管理者や自治体職員等を含めた地域コミュニケーションの場と機会を設け、河川事業やしくみに対する正しい知識を取得し、着実な再建を進めてきた実態が見えてきた。

大東水害訴訟以降、水害訴訟に対する住民敗訴が続いたこともあり(2章で詳述する)、関連する既存文献として、弁護士らが水害訴訟のプロセスを整理した記録や判決に対する法的矛盾を指摘するもの^(1), 2), 3), 4)、また、判決の基となる国家賠償法2条の解釈問題を指摘するものは少なくない^(5), 6)。さらに、流域管理の法的課題の1つとして、増大が懸念される超過洪水に対する行政責任のあり方について提起した文献もある^(7), 8)。しかしながら、被災者の生活再建やその後の川まちづくりを見据えた水害訴訟の意味や、それを踏まえた被災者による訴訟回避という判断について着目されたことはなく、そのプロセスについて論じたものはない。

(2) 研究の目的

本研究では、まず、過去の水害訴訟事例を整理し、判決動向を見据えた上で、住民にとっての水害訴訟の困難さとその要因について考察する。また、2006年7月に発生した鹿児島県北部豪雨災害を対象とし、一部の被災者が河川管理者の瑕疵と責任を追及し、訴訟を求める中、住民と行政の間を調整する地域リーダーの対応が、円滑な地域再建をもたらし、その後の協働川まちづくりに導いたプロセスを明らかにする。さらに、以上の結果を踏まえ、水害時の訴訟回避に向けた地域リーダーの役割と、行政・住民間の調整役として必要となるコミュニケーション・ルールについて考察する。

2. 過去の水害訴訟の動向

－住民敗訴とその要因－

表1に示すように、1984年の大東水害訴訟に対する最高裁での判決以来、多くの水害訴訟はこの判例に基づき裁かれるようになり、原告住民側の敗訴が連続していることがわかる。

まず、水害訴訟にとって大きな転機となった大東水害訴訟最高裁判決における主要な論点を整理する。まず、最高裁判所は、河川改修が財政的・時間的・技術的・社会的制約によってすぐには完了しないものであるという。さらに、その前提として、国家賠償法2条2項にいわゆる造営物としては、道路のような完全な人工物とは異なり、河川は本来危険を内包している自然公物であって、完全な安全の保証は不可能であるという。以下に、最高裁判決での重要な点について引用し（上告審差戻¹⁰⁾）、水害訴訟における住民敗訴の根拠を述べる。

a) いわゆる「一般水準・社会通念」について

当該河川の管理についての瑕疵の有無は、過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況、その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無その程度等諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約のもとでの同種・同規模の河川の一般水準及び社会通念に照らして是認しうる安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断すべきであると解するのが相当である。

b) 「未改修河川の管理瑕疵」について

既に改修計画が定められ、これに基づいて現に改修中である河川については、右計画が全体として右の見地から見て格別不条理なものとも認められないときは、…（中略）…特段の事由がない限り、右部分につき改修がいまだ行われていないとの一事をもって河川管理に瑕疵があるとはできないと解すべきである。

水害に遭った地域住民は、河川改修の遅れやダム洪水調節容量の不足などを被害要因として、河川管理者の瑕疵を訴える傾向にある。近年、気候変動の影響もあり、予測が困難な局地的集中豪雨が増加しており、治水施設の計画外力を超える超過洪水が発生している。本来河川管理者は河川法に則り、河川区域内の管理・運営業務を担う立場であるが、いわば、その管轄外である超過洪水の責任までを問われる傾向にある。被災住民にとっては、「河道から溢れた水で被害を受けた」のであるから「ダムや堤防など河川を管理・運営すべき者の瑕疵によるも

表1 水害訴訟事例と動向

小島⁹⁾及び判例タイムズ及び判例時報データにより作成

判決日	対象河川・ダム	裁判所	判決
1975/7/12	加治川	新潟 地裁	○1審
1976/2/19	大東水害	大阪 地裁	○1審
1977/5/31	安曇川	大津 地裁	○1審
1977/12/20	大東水害	大阪 高裁	○控訴審
1978/8/31	平佐川	鹿児島地裁	○1審
1978/11/13	川内川	鹿児島地裁	○1審
1979/1/25	多摩川	東京 地裁	○1審
1981/10/21	加治川	東京 高裁	○控訴審
1981/11/5	志登茂川	津 地裁	○1審
1982/12/10	長良川・安八	岐阜 地裁	○1審
1984/1/26	大東水害	最高裁	●上告審・差戻
1984/3/23	鶴田ダム	鹿児島地裁	●1審
1984/5/29	長良川・墨俣	岐阜 地裁	●1審
1985/3/28	加治川	最高裁	●上告審
1985/8/26	平作川	横浜 地裁	●1審
1985/9/30	太田川	静岡 地裁	●1審
1986/3/18	石神井川	東京 地裁	●1審
1987/4/10	大東水害	大阪 高裁	●差戻・控訴審
1987/6/4	平野川	大阪 地裁	○1審
1987/8/31	多摩川	東京 高裁	●控訴審
1987/9/30	鶴田ダム	福岡高宮崎	●控訴審
1989/3/29	志登茂川	名古屋高裁	●控訴審
1990/2/20	長良川・安八	名古屋高裁	●控訴審
1990/2/20	長良川・墨俣	名古屋高裁	●控訴審
1990/6/22	大東水害	最高裁	●再上告審
1990/12/13	多摩川	最高裁	○上告審
1991/4/26	平作川	東京 高裁	●控訴審
1991/7/19	水場川	名古屋地裁	●1審
1992/12/17	多摩川	東京 高裁	○差戻・控訴審
1993/3/26	志登茂川	最高裁	●上告審
1993/4/22	鶴田ダム	最高裁	●上告審
1994/10/27	長良川・安八	最高裁	●上告審
1995/12/27	水場川	名古屋高裁	●控訴審
1996/4/26	多摩川	最高裁	●上告審
1996/5/31	日置川殿山ダム	大阪 地裁	●1審
2000/12/22	日置川殿山ダム	大阪 高裁	●控訴審
2001/3/9	裾花川裾花ダム	長野 地裁	●1審
2002/5/14	安里川	那覇 地裁	●1審
2003/1/29	裾花川裾花ダム	東京 高裁	●控訴審
2003/3/28	甲突川	鹿児島地裁	●1審
2003/8/29	新湊川	神戸 地裁	●1審
2004/5/11	新湊川	神戸 地裁	●1審

○住民勝訴、●住民敗訴

の」と解釈され、河川管理者を相手取った訴訟請求になる傾向がある。

例えば、大東水害訴訟判決以降であっても、1990年12月13日多摩川水害訴訟判決のように、「改修済み河川」については「予測される災害の発生を防止するに足る安全性」を備えているかどうかによって瑕疵が問われる。すなわち、「改修済み河川」については瑕疵が認められる可能性があり、住民側が訴訟を提訴する余地は残されているといえる。

しかしながら、財政上の理由などから「未改修河川」が多数を占める中で、前述の大東水害訴訟の最高裁判決に従えば、自然公物としての河川機能及びその整備の性格により、現時点では段階的な整備途中であるものの、他の同種・同規模の河川に比べても同程度の想定外力に耐えうる治水整備を有していれば、河川管理への瑕疵とは認められないと判断される。すなわち、この場合、河川法やダム操作基準などに則らない明らかな人為的なミスでもない限り、住民側の主張は認められず「勝てない」のが現状といえる。

3. 調査概要

(1) 調査対象地と水害概況

本研究の調査対象地は、川内川水系の鶴田ダム下流に

表2 さつま町における被害状況

人的被害 (人)	死者		1
	負傷者		3
	計		4
建物被害 (棟)	住宅・ 住宅兼用 店舗	全壊流失	219
		半壊	361
		一部損壊	6
		床上浸水	114
		床下浸水	115
		小計	815
	店舗	全壊流失	3
		半壊	3
		一部破損	1
		浸水	86
		小計	93
	非住家	全壊流失	22
		半壊	17
		一部破損	59
		浸水	238
小計		336	
計		1,244	

資料: さつま町役場総務課⁽¹⁾

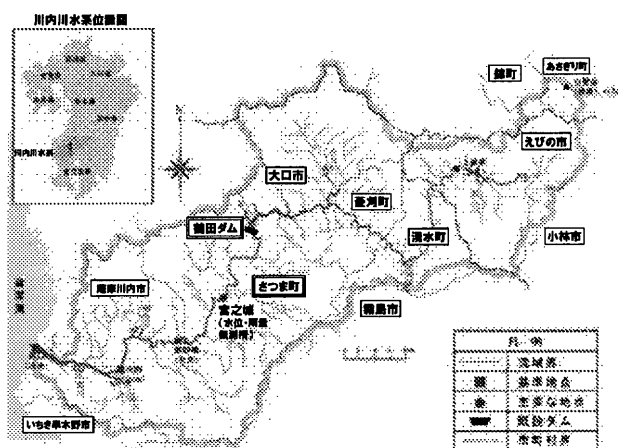


図1 川内川水系流域図

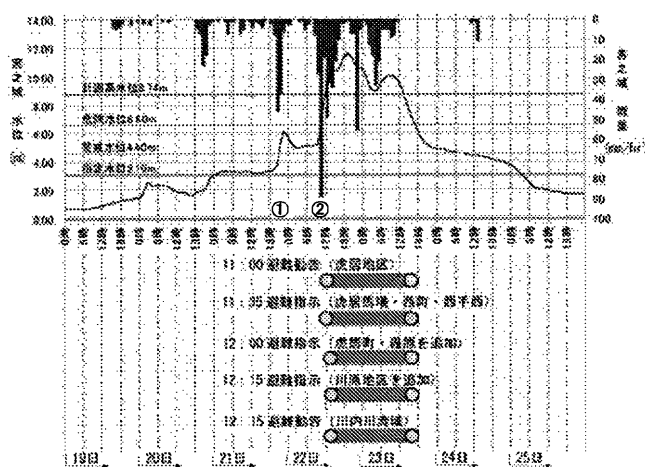


図2 川内川の降雨・出水概要と避難勧告等の関係(さつま町)

(資料: 国土交通省九州地方整備局川内川河川事務所に加筆)

位置する鹿児島県薩摩郡さつま町である。本論文の中心となる自治会長へのインタビュー調査は、甚大な被害を受けたA地区で行った。A地区を含むさつま町全体での被害は表2のようである⁽¹⁾。

図1は、さつま町を含む川内川水系流域図を示したものである。さつま町は鹿児島県の北西部に位置し、標高1,067mの紫尾山をはじめとする山塊地塊に囲われた内陸の川内盆地にある。町の中央を貫流する川内川(流域面積1,600m²、幹川総延長137km)は、えびの盆地、大口盆地を流れ、中流域に建設された鶴田ダムでダム湖を形成し、さつま町内の中小河川を集め、川内平野を経て東シナ海へ注ぐ一級河川である。川内川は複数の盆地と狭窄部が連続した地形構造をしているため、それぞれの盆地が氾濫しやすいと、下流に対しては遊水地の役割を果たしているという水害特性を持っている。

2006年7月18日から7月23日にかけて梅雨前線の活動が活発になり、流れ込む雨雲により陸上に長時間停滞し、薩摩地方北部を中心に記録的な大雨を降らせた。図2には、さつま町宮之城観測所における時間雨量と水位の時間推移を示した。これによると、19日から断続的に雨が降り続き、21日20時には時間雨量46mmを記録し、同地点では警戒水位を突破した(図中①)。さつま町担当職員によれば、土砂災害の危険性から、低い場所にある各戸を訪問し、いち早く避難するよう伝えて回ったという。しかし、住民は家にいながら、「水位は今はピーク。そろそろ引くはず」なかば門前払いのような格好になった。この地区では1972年にも豪雨災害を受けており、「あの時ほどではない」と当時の経験が避難行動を阻んだ。翌22日9時頃までは、警戒水位付近で推移していたが、22日10時10分に危険水位を超え、11時30分には計画高水位を突破した(図中②)。わずか1時間20分の間に2.14mという急激な水位の上昇に、町災害対策本部内での対応は困難を極めた。この混乱の中、11時に避難勧告を発令、11時35分から各地区に避難指示を発令し、状況の把握に追われながらも救助活動に最善を尽くした⁽²⁾。

なお、川内川流域では1972年7月6日にも梅雨前線による水害が発生しており、さつま町も甚大な被害を受けている。この水害をめぐり被災者の一部はダムや河川管理を争点として提訴し、約20年間最高裁まで争ったが、敗訴した経緯がある(表1(灰色部分)を参照、鶴田ダム水害訴訟⁽²⁾: 鹿児島地判1984年3月23日、判例時報1108号18頁(棄却、控訴棄却、上告棄却1993年4月22日))^{(3), (4)}。

(2) 調査方法

まず、鹿児島県北部豪雨災害時における行政と住民の災害対応プロセスを明らかにすることを目的として、国土交通省のダム及び河川管理者、さつま町の防災担当者、被災地域の地域リーダーである自治会長によってとられた初期期、応急対応期から復旧・復興期に至る現場での一連の災害対応活動について構造化されないインタビュー

表3 インタビュー対象者と調査概要

調査対象者	調査項目	調査実施日
川内川河川事務所	激特事業採択・実施の経緯及び住民との合意形成過程	2008年4月15日、5月20日
鶴田ダム管理所	ダム再開事業の採択・実施の経緯及び住民との合意形成過程	2008年4月14日
さつま町防災担当	災害対応の過程及び被災者生活再建支援法の適用	2008年3月6日、5月19日
A地区自治会長	応急期～復興期にわたる災害対応の過程	2008年6月3日
B地区自治会長	応急期～復興期にわたる災害対応の過程	2008年6月3日
C地区自治会長	応急期～復興期にわたる災害対応の過程	2008年6月3日

一を行った。なお、主な調査対象者及び調査概要を表3に示す。

また、今般の水害に対する被災者の不満や要望及び河川管理者の説明を把握するために、鶴田ダム管理所及び川内川河川事務所による住民説明会（2007年3月17日、同年7月21日開催）ならびに「鶴田ダムの洪水調節に関する検討会」の議事録及び資料¹⁵⁾、地元紙である南日本新聞記事（2006年9月22日～同年9月29日、2007年6月5日～同年6月9日）¹⁶⁾を参照した。

4. 水害後の住民説明会での発言に見る被災者の感情—訴訟に至る1要因として—

(1) 1972年水害後のダム再開発や河川改修の遅れによる河川管理者への不信感

1972年水害後、旧建設省はA地区で説明会を開き、河川拡幅と築堤の改修案を提示した。しかしながら、公共事業削減の中での予算の制約や、下流域からの段階整備などの技術的な条件もあって、中流域の町民の多くは河川改修の遅れや河川管理者への不信感を抱いてきた。そのため、河川管理者による住民説明会時には「河川改修が進んでいれば、ここまで大きな被害は出なかったはず。人災の側面はある」「この地区は下流域を守るための遊水地帯としていつまで犠牲にならないかならなければならぬのか」といった不満と行政に対する不信感が続出した。

(2) 洪水調節容量とダム操作に対する誤解イメージ

2006年9月2日さつま町の被災地区で開かれた河川管理者による説明会では「流入量がピークを迎える前にダムの貯水位をもっと下げられなかったのか」「急激な水位上昇は異常な放流が原因ではないか」といった洪水調節容量やダム操作に関する疑問が出された。今般の水害では洪水調節容量を上回る豪雨であったため、「ただし書き操作」に移行した。「ただし書き操作」とは、計画を超える異常洪水が発生した場合、通常行われる洪水処理操作によってダムから放流を続けると貯水位がサーチャ

ージ水位を超えることが予想される時に、ダムからの放流量を流入量まで徐々に増加させるような放流操作である。小松ら¹⁷⁾によれば、今般のダム操作は操作規則に基づく正確な状況対応であり、洪水調節の効果として、下流域のピーク水位を約1.3m低下させ、到達時間を約4時間遅らせたことによって、避難や救助活動の時間を稼いだことが検証されている。しかしながら、被災住民にとっては、「ただし書き操作」という言葉が「あつてはならない違法な操作」という誤解を生み、また、「ダムによる緊急放流」といったマスコミ報道（例えば図3）の見出しや書き調も相まって、河川管理者による人為的操作ミスによる人災とみる被災者は多かった。また、実際にはダムより下流側の支川からの流入（ダムを通過しない水）が多く、浸水の要因であったが、ダム放流量の増加時期が川内川の水位上昇やさつま町A地区での浸水時期と重なって見えることも、住民側の誤解や不信感につながる結果となった。

(3) 降雨予測精度への過度な期待と疑問

通常、ダムの操作は予測された流入量に基づき行われる。また、流入量は雨量に基づき算出されるため、操作に要する時間を見据えて、いかに精度良く雨量を予測できるかが重要となる。しかしながら、福岡管区気象台によれば、停滞前線による局地的豪雨の予測精度はまだ低く、特にダム上流地点ピンポイントでの数時間先の雨量を予測することも難しい状況であったという。

住民からは「なぜ雨が小康状態であった前夜の時点で先の豪雨を予測して、少しでも放流を増やしダムの水位を下げておかなかったのか」「科学技術の進歩した今、あの大きな雨量を予測できないわけがない」といった降雨予測精度への過度な期待と疑問が出された。

5. 地域再建に向けた地域リーダーの対応実態

(1) 平常時及び水害時の地域リーダーの対応と役割

平常時及び水害時のA地区自治会長D氏の地域リーダーとしての対応と役割を表4に示す。これによると、避難やボランティアなど緊急、応急期の対応のみならず、復旧・復興期にわたり地域リーダーの活動が及んでいることがわかる。

まず、D氏がこれまでに務めてきた地域での役割については、自治会長や町商工会副会長を長年務め、町長選挙等の際には候補者の信頼の下、選挙管理の中心を担ってきた。また、地元中学校の風紀が乱れた際には、PTAと学校側を調整し、更生するための委員を務めた。これらの役割の共通点は、問題解決に向けて住民同士だけでなく、町や議会、PTAや学校、商工会の間での調整役を担っていることであり、その活動を通じて地域や行政のしくみや制度に精通している。また、上記の役割を自ら率先して担うというよりも、地域の問題が発生する度に、「この人に任せれば周囲とうまく調整し、解決に導いてくれる」といった周囲からの要請が強く、地元の信望の厚さが伺える。

被災直後から応急時には、地区内の被災状況の把握調査や避難所での一人ひとりへの声かけ、ボランティアのニーズ把握と受入調整などを、他の自治会役員の協力を得ながら自発的に行ってきた。また、本論文では詳述しないが、ボランティアの受け入れや水害廃棄物の迅速な

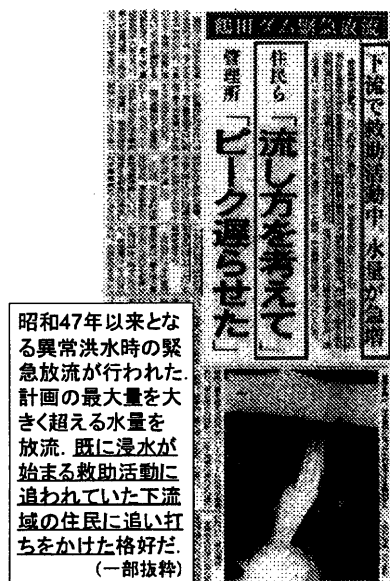


図3 鶴田ダム操作に関する新聞記事
(2006年7月30日南日本新聞朝刊、26面社会に加筆)

表4 自治会長の地域リーダーとしての対応

	時期	地域リーダー(自治会長)の対応と役割
平時時	平常時の地域や行政との関わり	自治会長 町商工会副会長 町長選挙運動の協力 地元中学校更生に向けたPTAと学校側の調整
応急期	被災当日 (2006年7月22日)	過去の被害経験と被災時の状況
	7月23日	地区内の被災状況の把握調査 ボランティア受入の準備 避難所での声かけ・安否確認 6地区自治会長による初会合 ボランティアに対する住民ニーズの把握
	7月24日	現地対策本部の立ち上げ 被災者への声かけ(心のケア) 町内外ボランティアの調整・誘導 ボランティア受入に対する被災者の不安解消 ボランティアの体調管理のための飲料水や衛生用品の要請
生活・地域再建(復興)期	8月10日	6地区自治会長による発起人会の立ち上げ
	8月末	「A地区被災者協議会」の発足 訴訟回避のための過去の訴訟の情報収集(B地区・C地区) 被災者の望むべき再建の方向性の提示 (補償より支援を) 自助の促進に向けた問いかけ(水害保険勉強会の提案) 河川事務所・ダム管理所と被災者とのコミュニケーション機会の創出
	9月中	激特事業の早期採択に向けた要望・陳情
	11月上旬	河川事務所・ダム管理所との役員会
	2007年1月10日	水害保険に関する勉強会 被災者の望むべき再建の方向性の再確認 (訴訟回避の宣言)
	1月～3月	生活再建支援制度の見直しと河川改修及びダム再開発事業への要望・陳情 商店街復興に向けた商工会への支援要請
	8月4日	激特事業本格的着手に向けた早期の合意形成 被災者協議会総会における意見調整と河川改修やダム再開発の早期実現に向けた協力とモニタリング

撤去処理など、生活再建に向けて必要となる業務の進行管理や情報共有のため、地元建設業協会と共に現地対策本部を立ち上げ、その運用にも携わっている。この地元建設業協会に加盟する建設業者40数社の多大な協力により、約1.7万トンもの水害廃棄物が約1週間で撤去された。

家屋や道路の清掃が一通り終了した8月10日には、被災した6地区自治会長により今後の地域再建の進め方について議論され、被災者生活と地域活動の再建に向けた発起人会が立ち上がった。

(2) 地域再建と訴訟回避に向けた地域リーダーの対応

a) 平成18年度鹿児島県北部ダム放流災害A地区被災者協議会の結成

2006年8月24日、A地区の迅速な再建に向けた「平成18年度鹿児島県北部ダム放流災害A地区被災者協議会」(以降、被災者協議会とする)が他の被災5地区に先駆けて設立された。この名称に含まれる「鹿児島県北部ダム放流災害」には、1972年の水害時に当該地区住民から要望されたダム再開発や河川改修などが未だなされていないという当時から残る住民感情を表している。D氏は、他地区の自治会長や被災者による強い要望により、被災者協議会長を務めることになる。被災者協議会の立ち上げ当初は、被災住民らの主たる目的は、1972年水害の争点と同様、人災を前提とした水害の責任追及と補償の請求であった。

b) 地域再建に向けた被災者協議会の果たす役割—1972年水害時の情報収集に基づく「補償」より「支援」を—
被災者の中には、1972年水害時に被災者協議会に関わった人もおり、今般の水害もダムや河川改修の遅れによ

る人災であると断定し、被災者協議会の中でも訴訟に向けた発言を繰り返すこともあった。それに合わせて、当時を知る数名の被災者からも同意する発言が出ていた。D氏は、迅速な地域再建と今後の水害に強い地域づくりに向けて、訴訟による補償の迫及という選択が有効であるのかを判断するために、次のような情報収集を行っている。なお、以降、聞き取り原文は斜体で表す。

私はすぐにB地区に行って、当時の裁判はどういう状況だったのかと尋ねました。C地区も47年には温泉街が全部流れて、当時被災者の会もできていたので、そこにも行きましたが、どこに行っても「裁判はされん方がいいですよ。今まで勝ったところはないのですから。しかも判決が出るまでに20年はかかる」と。そうしたら、われわれが生きているときには解決できないだろう。そんな後に解決しても、誰がその後を引き継いでやってくれるのか。お金もたくさん要るだろうし。誰が喜ぶ人がいるのか。高齢者が多いのですから、この人たちは20年先になったら、何人生きているのか分からないと。そういうことよりも、現状をどうするかという方が一番ではないのかなと改めて感じました。だから、被災者の皆さんには、聞いてきたことをもとに説得したのです。

その後、2006年8月末に開かれた被災者協議会総会では、1972年水害時に出された河川管理者への要望を基に、今後のダムの再開発や河川改修に対する要望が議論され、紛糾した。すなわち、被災者への補償をこれから行政に要望、迫及していこうとするその閉会時に、D氏は前述の情報を踏まえて次のような意思表明を行った。

私が代表をやるならば、47年から訴訟とか色々言われているけれども、私は一度と水の来ない住みやすい地域を作ることをめざします。この会を立ち上げた以上は、災害が起こった原因探しや補償ということではなくて、二度と水の来ないように早くしてもらおうこと、被災者はそのことを一番望んでいるはずですよ。

D氏は、1972年の水害経験者らからの情報をもとに、上記のように発言し、1972年水害時のように補償を求めるのではなく、今後の住民生活と地域活動を取り戻し、抜本的な河川改修が実現できるよう行政への支援を要望していくことを打ち出した。

このD氏の発言は、被災者協議会が地域再建に果たす役割と目標を明確にし、補償でなく支援を求め、それを地域再建に最大限生かすことへの争点の絞り込みを果たしたといえる。

c) 被災住民として担うべき役割の提案と実施—自助の促進に向けた水害保険勉強会の開催—

2006年8月末に開かれた被災者協議会総会において、D氏は前述の争点の表明に加え、今般の水害からの地域再建はもとより、さらにその先を見据えた地域防災力の向上に向けた発言を行った。

一つ皆さん方に提案があります。それはまず自分の身を守ること。それを考えるべきではないでしょうか。まず自分たちに何ができるか、何をすべきなのか。できないところを行政にお願いすべきなのです。それを自分たちは何もしないでいて、行政、行政と言っても

でも、あれだけの豪雨が降ったら、一生懸命にやっても彼らにも限界があります。お願いはできませんよ、聞いてもらえませんか。だから、まず自分たちが何ができるか、それは水害の保険をもういっぺん見直すことではないでしょうか。この会で保険の勉強会をしましょう。

すなわち、D氏は今般の豪雨が行政にとっても想定外であったこと、その状況の中で必死の対応であったことを前提として、行政への要望ばかりでなく、被災住民としても担うべき役割があることを提案している。また、このD氏の発言と提案は、他の地区の被災者協議会にも伝わっており、他の地区の被災者協議会長への聞き取りの中でも、この影響を受けて、自助の強化や水害保険の加入の必要性を感じたと話されている。その後、A地区では2007年1月10日民間保険会社の協力により、水害保険勉強会を開催し、他地区での水害保険勉強会にもつながった。

d) 生活再建支援制度の見直しと河川改修及びダム再開発事業への要望・陳情

D氏は大別して2つの要望・陳情を、当初は町や町議会を通じて、被災者協議会の発足後は町や町議会と共に、国や県などしかるべき相手に要望・陳情を行っている。なお、被災者協議会主体でなく、町や町議会との協働に至った背景には、災害に対する支援制度及びその所轄が多様であることから、それらに精通する町や町議会との協力が必要であり、地域全体の総意の方が受け入れの可能性も高いと判断した経緯がある。表5は、水害後の被災者協議会や町、町議会からの協力による各所への主な要望・陳情をまとめたものである。

1つには、1972年水害時に地域で合意された要望を中心に、国土交通省（本省、九州地方整備局、川内川河川事務所）や財務省、国会議員らに対して、築堤や掘削等の激特事業の採択や、ダムの洪水調節容量や操作基準の見直し等の再開発事業に対する予算措置を強く要望した。

2つには、2006年7月22日に適用された災害救助法ならびに本町を含む5市町に対する被災者生活再建支援法に対する見直しの要望である。この支援法適用を受けて、7月27日より町職員総員101名による全家屋の被災度判定調査が始まった。しかし、その判定結果に対して、多くの被災者から町に対して不満があがった。例えば、次のような被災者の不満の声があった。

そもそも制度の基準がおかしいのではないかと、2階があれば半壊。なければ全壊。2階があるといっても、昔は家族が多かったから、例えばじいちゃんやばあちゃん1階で過ごし、若夫婦家族は2階で過ごす、そういう家庭がほとんどだったから、当時は2階も造って、そこに住まわれた。今は老夫婦世帯になっているから、2階を使う必要はなくなっている。だから1階に全部生活用品や貴重品を置いて、それが全滅しているわけです。それでも支援金が受けられないのはどういうことなのか。

被災者生活再建支援制度では、被災者への支給額が住宅の被害程度に応じて決まるため、全壊、大規模半壊など近隣家屋での異なる判定結果に対する不満が続出した。具体的には、床や内壁などの損壊部分とその住家の延床面積の50%以上（うち70%以上は全壊）の大規模半壊を

表 5 被災者代表らによる主な陳情・要望

年月日	実施団体	陳情・要望場所	要望先・要望内容等
2006年 9月4日	さつま町、さつま町議会、被災者代表	福岡市 九州地方整備局	○九州地方整備局への要望 激甚災害の指定、激特事業の採択、各種支援制度適用条件緩和について
9月5日	さつま町、さつま町議会、被災者代表	東京都 議員会館 内閣府 国土交通省	○国土交通省、財務省、内閣府（本省）等への要望 激甚災害の指定、激特事業の採択、各種支援制度適用条件緩和について
9月8日	激甚災害指定		
9月29日	鹿児島県北部ダム放浪災害A地区被災者協議会	A地区公民館	町議会議員との懇談会
10月4日	直轄河川激甚災害対策特別緊急事業採択		
12月22日	福岡ダム西側決壊事業採択		
2007年 1月23日	さつま町、さつま町議会、被災者代表	鹿児島県庁	○鹿児島県へ要望 要望書・署名簿の提出
3月23日	さつま町、さつま町議会、被災者代表	東京都 内閣府 国土交通省 中小企業庁ほか	○内閣府、国土交通省、中小企業庁等へ要望 要望書・署名簿の提出

資料：さつま町役場災害復興対策課¹¹⁾

上回る被害でなければ、住宅に対する支援は受けられない¹³⁾。被災者の意見にあるように、2階建て住家であれば、1階部分の床、内外壁、建具などがすべて浸水したとしても、分母となる全延床面積は2階部分を含むため、判定結果が低く見積もられているように受け取られ、不満につながるケースが多かった。

この件を受けて、D氏は町及び町議会の代表者と共に、住民の意見や被災家屋の写真などを持って、所轄省庁である内閣府に出向き、水害時における被災度判定の問題点と適用条件の緩和を求める要望・陳情を行っている。

これらの要望・陳情に共通するのは、被災者協議会の目標である「被災者住民の円滑な生活再建と水害に強い地域づくり」を見据えた争点の絞り込みと、直接の調査者である町のみを責めるのではなく、町や町議会を巻き込み、その案件に対応しうる適切な相手に対して支援を求めている点といえる。

2章で述べたように、今般の水害に限らず、水害後には河川管理者を相手取った訴訟が起こりやすい。その前提となる被災者側の1つの考え方は、「河川管理者によって管理されているはずのダムを通過してきた水、あるいは堤防を越えてきた水で浸水したのだから、河川管理者に被害に対する個人の補償を求める」という構図である。しかしながら、ダムや河川改修事業、被災者個人及び商工業者の再建とは、それぞれ所轄が異なり、改善しうる枠組みが異なるのである。

e) 被災者の望むべき再建の方向性の提示

前述のように、被災者協議会発足時から、河川管理者に対する訴訟を求める意見があり、説得を試みるも、少数ながら「やれ国が悪い、県が悪い」という発言は続いた。しかしながら、D氏によるこれまでの被災者支援に向けた言動により、これらの意見者に対する見方が変わり、総会や行政による住民説明会において浮いた存在となってきた。

2007年1月10日に行われた水害保険勉強会において、D氏は住民間で自助の重要性を認識した後、被災者の望む再建の方向性が訴訟による補償ではなく、水害に強い地域づくりにあることを再確認している。

この保険の勉強会の最後に、再度私は絶対に補償を求めるようなことはやりませんと、みんなの前で言い切ったわけです。そうなれば、お金もみんな出してもらえますか。何十年も頑張ってもらえますか。簡単に口では言われますよ。誰がそれをやるのですか。本当に自分でお金まで出してされる人がいらっしゃるの

しょうか、出してもらえますかと。私はそういうことよりも、もう裁判をしなくてもいいような環境を早くつくることが大事なのだと思います。そう言った後、もっと補償を求めた方がいいとかいう意見は全くなかったです。被災者はそれを望んでいないのです。

f) 行政との円滑な合意形成と事業着手

今般の水害では、直後から、ダムの操作ミスや河川改修の遅れによる人災と考える被災者が多く、河川管理者に対する責任が問われた。2006年10月4日には直轄河川激甚災害対策特別緊急事業（以降、激特事業という）、同年12月22日には鶴田ダム再開事業が採択されたが、住民説明会では責任追及や不満など怒号が飛び交い、設計前の測量さえできない状況であった。このような状況の中、河川管理者の代表や町の防災担当者は、被災者と行政の間をつなぐ自治会長（被災者協議会長）の対応と役割に対して感謝の意を表している。

2006年10月4日激特事業の採択後、町の住民に対して説明会を開催しました。その際には、人災だ、責任を国が取れという声が住民より多く上がりました。激特事業施設の設計のために必要な現地調査の立ち入りさえ許されなかったのです。訴訟にでもなれば、5年という年限の中での激特事業推進が難しくなってしまう。ところが、年末27日には測量の開始、その後設計図をもとに住民との交渉を続け、翌年7月20日頃には被災者協議会から早く事業を進めてもらいたいと言ってこられた。当初、被害の大きかったこの地区での交渉は難しいと思っていた。ところが、被災者代表らの協力により交渉がスムーズになり、他の地区よりも早く着手できた。本当にありがたかった（河川事務所担当者）。

自治会長さんが自分のエリアの意見をまとめてくださり、私たち町のやろうとしている事業も上手に進んだのです。普段の強いつながりを生かして、自分たちのエリアの調査も戸別にされるし、行政からの情報周知もされるし、逆に、住民側の情報も町に上げてくださる。自治会や建設業協会などの組織も含めて、いざとなったら助け合う心、互助の精神というのが非常に私どもはありがたいなと思っております（町防災担当者）。

今般のように降雨等の予測が困難な水害時には、行政側も事態の急速な展開を追跡し、被害を把握することさえ困難な状況になる。その上、地域住民一人ひとりからの苦情問い合わせや被災度判定調査、災害復旧事業への合意形成など多様かつ大量の業務に追われる。こうした状況の中、被災住民をはじめとする地域住民の総意が図られ、その代表である地域リーダーを通じて行政との調整が図られることは、行政側の負担を軽減するだけでなく、支援や事業の円滑な推進につながるものといえる。

その後、当該地域の川づくりや地域づくりについて検討する各種住民部会が進むと共に、2007年2月6日に始められた鶴田ダムの洪水調節に関する検討会も10回（2009年11月27日開催）にわたり継続して議論されている。この検討会は、水害後、流域住民からダムの過放流が洪水の原因とする批判に応じて対策を協議するために発足したが、現在も住民や行政、マスコミ、学識経験者ら（委員14名中過半数の8名が地元代表）との協働の形で進めら

れている。その中では、ダムや堤防など治水施設の機能や、気象予報の制度など専門性の高い知識の習得も含め、水害に強い地域づくりに向けた具体施策の提案と実施、モニタリング評価につながっており、全国的に見ても極めて先進的な事例といえよう。

6. 訴訟回避に向けた地域リーダーの対応と役割に関する考察—行政と住民をつなぐコミュニケーション・ルールの検討—

（1）あるべき地域再建に向けて議論すべき争点の設定—客観的な情報に基づく意思決定—

D氏は、被災者協議会の発足後、1972年水害時のように補償を求めるのではなく、被災者の生活再建と水害に強い地域づくりに向けた抜本的な河川改修を争点に据えている。その理由として、1つには、1972年水害時に提示された河川改修及びダム再開事業は、地域と行政の間の合意事項であり、地域の切なる願いを果たしてもらいたいという地域代表としての信念がある。2つには、過去の水害訴訟について、経緯に精通するB地区とC地区の代表から情報収集し、まず住民が勝訴する見込みのないこと、時間的・金銭的・精神的負担が大きいことを知った上で、訴訟でなく支援を求めることを客観的に判断している。水害直後には、被災者からは行政批判や責任追及が主な発言であったが、D氏やそれを支持する人たちの信念と客観的な情報に基づく争点の絞り込みにより、現在では行政と住民の協働による川まちづくりが推進されている。

（2）適切な交渉手段と相手の選定

—行政・地域のしくみや制度を踏まえた落としどころ—

河川管理者の役割は、河川法やダム操作規定に則って被害の最小化に向けた対応を行うものであって、被災者個人の生活支援を行うものではない。したがって、先の大東水害訴訟判決の通り、法律や規定に反する明確な瑕疵が認められなければ住民勝訴は難しいと解する。しかしながら、被災者側には「ダムを通ってきた水、あるいは堤防を越えてきた水で浸水したのだから、それらを管理する河川管理者に被害に対する個人の補償を求める」傾向がみられる。

D氏は、河川改修等の遅れは指摘しながらも、今般の豪雨が現行の治水施設容量を上回るものであり、その中で必死の行政対応を一定理解している。したがって、河川管理者や所轄省庁に対する要望や陳情という形で、地域や被災者への支援を求めてきた。また、ダムや河川改修事業、被災者個人及び商工業者の再建とでは、それぞれ所轄が異なり、改善しうる枠組みが異なることを理解し、さらには、そのしくみや制度に精通する町や町議会と共に行動している。例えば、激特事業については国土交通省や財務省、被災者生活再建支援制度であれば内閣府、被災商工業者への支援については県や中小企業庁と、要望に対応しうる適切な要望先を選定している。

（3）行政と住民の役割分担の明確化

D氏は想定外の豪雨に対する行政対応の限界を一定認識しており、行政への要望を前に住民一人ひとりが担うべき役割を提案している。（2）で述べたように、D氏ら地域リーダーは町や町議会と共に、被災者生活再建支援

制度の適用条件の緩和を求めてきたが、法制度を変えるのは容易ではなかった。その支援要求の難しさから、水害保険勉強会を実施し、加入を促すことにより、被災家屋の迅速な再建を目指したのである。今般の水害での支援要求と行政による対応の限界を踏まえたD氏の提案は、当該地域の被災者からの信頼性を高め、さらに他地区での自助意識にも影響を与えた。

7. まとめと今後の課題

本研究では、2006年鹿児島県北部豪雨災害を対象として、水害時の訴訟回避に向けた地域リーダーの対応と役割について明らかにし、行政・住民間の調整役としてとられたコミュニケーション・ルールについて考察した。その結果、得られた知見は以下の通りである。

(1) 被災住民にとっての水害訴訟の困難さとその要因を示すために、判例タイムズ及び判例時報により1975年以降の水害訴訟事例を整理した。その結果、1984年大東水害訴訟に対する最高裁での判決以降、多くの水害訴訟はこの判例に基づき裁かれるようになり、住民敗訴が続いていることを示した。また、住民敗訴の要因となる大東水害訴訟最高裁判決における主要な論点を整理した上で、河川法及びダム操作基準などに則らない人為的なミスがない限り、河川管理者への瑕疵とは認められず、住民側の主張は認められない現状を述べた。

(2) 鹿児島県北部豪雨災害に関わる自治会長や町の防災担当者、国の河川管理者らのインタビュー調査を行い、一部の被災者が河川管理者の瑕疵と責任を追及する中、補償でなく支援による地域再建、さらに、行政との協働による川まちづくりに至ったプロセスについて、地域リーダーの対応と役割を中心に考察した。

その結果、水害訴訟の回避ならびに地域のあるべき再建の方向性を決める上で、地域住民と行政との間の重要な調整役を担っていることがわかった。それらの対応を踏まえて、地域リーダーの役割にみる行政と住民をつなぐ1つのコミュニケーション・ルールとして、以下の3点を提示した。

①あるべき地域再建に向けて議論すべき争点の設定

水害時には、生活再建に向けた補償やより安全な河川環境など住民間で要望が混乱する。その中で、過去の水害経験者による客観的な情報を収集し、住民勝訴の見込みのなさ、時間的・金銭的・精神的負担の大きさなどの知識を得た上で、地域にとって補償（訴訟）より支援が最善であることを判断している。

②適切な交渉手段と相手の選定

個人の生活再建（厚生労働省、内閣府）や河川環境の改善（国土交通省）とは所管や枠組みが異なることを踏まえ、その仕組みや制度に精通する町や町議会と共に適切な相手への支援要請を行っている。

③行政と住民の役割分担の明確化

今般の豪雨予測の困難さを理解し、行政対応の限界を認識した上で、行政への要望と合わせて、例えば水害保険への加入など地域や住民が担うべき役割を明確にし、実践している。この提案は、当該地域のリーダーとしての信望を集めるだけでなく、他地区での自助意識にも影響を与えた。

以上のような地域リーダーによる対応により、被災住民をはじめとする地域住民の総意が図られ、行政側の負担を軽減するだけでなく、復旧・復興に至る支援や事業の円滑な推進に寄与することを示唆した。

今後も各地で水害リスクの増大が危惧される中、水害対策の推進はもとより、浸水した場合には迅速かつ円滑な生活再建が求められる。本稿では、水害後の生活再建に向けた地域リーダーの対応及びそれを通じたコミュニケーション・ルールについての検討を行ったが、来るべき水害に備えた事前のリスク・コミュニケーションに向けた言及には至っていない。

また、本稿で主な対象とした地域リーダーのみならず、被災者協議会など地域組織や、行政との間の合意形成過程についての詳細な分析も重要な課題である。さらには、阪神・淡路大震災時のまちづくり協議会など、地域リーダーらが震災復興において重要な役割を果たした事例などとの比較検討も含め、災害に備えた住民と行政とのコミュニケーションのあり方や地域リーダーの担うべき役割について提案していきたい。

謝辞

本研究の遂行に際し、国土交通省九州地方整備局鶴田ダム管理所、川内川河川事務所、さつま町役場、同町内自治会長の皆様には、資料提供やインタビュー調査での多大なご協力を頂きました。心より感謝の意を表します。

また、本稿は、科学研究費補助金・若手研究（A）「災害対応ナレッジデータベース（KDDM）の構築と自治体防災研修への実践的活用」（研究代表者：柄谷友香、名城大学大学院）、ならびに、平成21年河川整備基金助成事業「エスノグラフィー調査にもとづく豪雨災害対応プロセスの体系化と適切な対応行動学習のための自治体職員・住民向け研修プログラムの構築」（助成番号：21-1111-001、研究代表者：重川希志依）、（財）国土技術研究センター研究開発助成、助成番号第08010号「効率的な生活再建支援のための被災世帯スクリーニングの枠組み—社会インフラの復旧・復興と被災世帯の生活再建の相互連関に着目して—」（研究代表者：高島正典）の研究成果の一部である。

補注

(1) 訴訟回避というのは、一般的には「訴えられる側」（医療機関や企業など）からの働きかけによるものが多い。本稿のケースでは、「訴える側」が地域にとっての最善策を見据えた上で「提訴しない＝訴訟回避行動」をとったという点で特徴的である。

(2) 1972年7月5日川内上・中流に豪雨が降ったため、鶴田ダムは洪水調節を開始し、約12時間後、900m³/sの一定放流をした後、放流量を漸増させ、6日午後2時頃には洪水調節容量がなくなるとの判断のもとにピーク流入量に等しい2,260m³/sの放流を行った（いわゆる、ただし書き操作）。これと同時にダム下流地区において流失家屋が続出したことから、下流住民らは同ダムの洪水調節容量の不足、洪水調節（一定放流の基準等）のあり方、放流量増大に伴う通知・警報を発しなかった等について瑕疵を問うたが、原告らの損害賠償請求はすべて敗訴された。

参考文献

- 1) 大東水害訴訟弁護団・大東水害訴訟原告団：水害と裁判と住民と—安全で住みよい街づくりをもとめて—，清風堂書店，1995.
- 2) 木村春彦：大東水害最高裁判決の災害科学的検討，法律時報，57巻4号，日本評論社，pp.88-93，1985.
- 3) 保屋野初子：大東水害訴訟を中心に 抜かれない水害の責任を今後どうしていくのか，法学セミナー，No.569，日本評論社，pp.67-70，2002.
- 4) 須田政勝：水害裁判の課題—大東水害訴訟最高裁判決の流れを変える—，国上問題，62号，国上問題研究会，pp.52-58，2001.
- 5) 甲斐道太郎ほか7名：河川水害と法の新局面—大東水害最高裁判決とその後—，法律時報，60巻2号，日本評論社，pp.6-23，1988.
- 6) 日本上地法学会：水害—その予防と訴訟，有斐閣，1985.
- 7) 櫻井敬子：流域管理の法的課題，河川，日本河川協会，pp.12-15，2001.
- 8) 磯部力，櫻井敬子，神橋一彦：エンジョイ！行政法 進化する河川行政，法学教室，No.317，有斐閣，pp.37-59，2007.
- 9) 小島剛：科学技術とリスクの社会学，御茶の水書房，2007.
- 10) 判例タイムズ517号82頁，判例時報1104号.
- 11) さつま町災害復興誌編集委員会：平成18年7月鹿児島県北部豪雨災害復興記録誌（第1巻），さつま町，p.122，2009.
- 12) 柄谷友香：「ゲリラ豪雨」にいかにかに備えるか？，国土交通，No.88，国土交通省，pp.18-19，2008.
- 13) 判例時報939号.
- 14) 采女博文：自然災害の自治体の責任（1），奄美ニューズレター，鹿児島大学，No.17，pp.27-34，2005.
- 15) 国土交通省九州地方整備局鶴田ダム管理所：地域の方々との意見交換（計2回）議事録及び配付資料，鶴田ダム洪水調節に関する検討会（計10回）議事録及び配布資料，<http://www.qsr.mlit.go.jp/turuta/>（2010年5月11日時点）.
- 16) 南日本新聞：連載「はんらん川内川 06 豪雨現状と課題」（2006年9月22日～9月29日，計8回），連載「検証鹿児島県北部豪雨 濁流の教訓」（2007年6月5日～6月9日，計5回）.
- 17) 小松利光，杉尾哲，足田誠，大木昭憲，押川英夫，橋本彰博：2006年7月豪雨による川内川流域の洪水災害ならびにダム操作見直しについて，第52回水工学講演会，2008.
- 18) 内閣府：被災者支援に関する各種制度の概要，内閣府政策統括官（防災担当），2009.

(原稿受付 2010.5.29)

(登載決定 2010.9.12)