

# 水害訴訟の回避に向けた地域リーダーの対応と役割\*

## Activities and Roles of a Community Leader to Avoid Litigation after Flood Damage\*

柄谷友香\*\*・高島正典\*\*\*

By Yuka KARATANI\*\*・Masasuke TAKASHIMA\*\*\*

### 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、河川防災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、流域全体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、住民側の全面敗訴となった場合の心理的負担も大きく、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てしまう。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られる。

これまでの著者らの調査によれば、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。また、そのプロセスの中で、地域リーダーを中心に、裁判で対立するのではなく、河川管理者や行政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。

\*キーワード：防災計画、市民参加、河川・水資源計画

\*\*正員、博士（工学）、名城大学大学院都市情報学研究科  
（岐阜県可児市虹ヶ丘4-3-3、

TEL0574-69-0128、FAX0574-69-0155）

\*\*\*正員、博士（情報学）、富士常葉大学環境防災学部

従来、水害訴訟のプロセスに関しては記録<sup>例えば1), 2)</sup>があるが、水害訴訟の回避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について考察する。また、2006年7月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求し、訴訟を求めると、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。その結果を踏まえ、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の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

表1に示すように、1984年の大東水害判例以来、あらゆる水害訴訟はこの判例に沿って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。

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い、さらに、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以下に引用する（上告審差戻<sup>4)</sup>）。

#### 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、過去の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、前期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

表1 水害訴訟事例と動向

小島<sup>3)</sup>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
1984/2/29	長良川・墨俣	岐阜 地裁	●1審
1984/3/23	鶴田ダム	鹿児島地裁	●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
1990/8/31	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
1993/3/29	志登茂川	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

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の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。しかしながら、この判決に従えば、現時点では段階的な整備途中の段階であるものの、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るため、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、河川法やダム操作基準などに則らない人為的なミスでもない限り、住民の勝訴は難しいのが現状と言える。

3. 調査概要

(1) 調査対象地と水害概要

本研究の調査対象地は、川内川水系の鶴田ダム下流に位置する鹿児島県薩摩郡さつま町である。本論の中心となる自治会長へのインタビューは、甚大な被害を受けたA地区で行った。A地区を含む町全体での建物被害は全壊流出219棟、半壊361棟、一部損壊6棟ほか、床下・床上浸水合わせて1,244棟にも上った<sup>5)</sup>。

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た。この水害をめぐる被災者の一部はダム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。

(2) 調査方法

まず、平成18年7月豪雨時における行政と住民の時間に即した詳細な災害対応を明らかにすることを目的として、国のダム及び河川管理者、町の防災担当者、地域リーダーである自治会長のとった初動期、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非構造化インタビューを行った。なお、調査対象者及び調査概要を表2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)の議事録、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)を参照した。

4. 住民説明会での発言に見る被災者の感情

—訴訟に至る一要因として—

(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任感

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、下流側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任感を抱いてきた。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

表2 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	ダム再開発事業の採択・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

水地帯としていつまで犠牲にならなければならないのか」といった不満と不信感が続出した。

### (2) 洪水調節容量とダム操作に対する要望

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、ただし書き操作を行った。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ものの「ダムによる緊急放流」といったマスコミ報道も相まって、ダムによる人災とみる被災者は多かった。また、ダムより下流側の支川からの流入も多く、ダム放流量の増加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っている。

### (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、福岡管区气象台によれば、停滞前線による局所的豪雨の予測精度はまだ低く、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・水害時の地域リーダーの対応

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3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、復興期にわたり地域リーダーの活動が及んでいる。

まず、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、町長選挙等の際には候補者の信頼の下、選挙運動の中心を担った。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おり、地域や行

政のしくみや制度に精通している。

被災直後から応急・復旧時には、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、自治会役員の協力を得ながら自発的に行ってきた。

家屋や道路の清掃が一通り終了した8月10日には、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を立ち上げた。

### (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（以降、聞き取り原文は斜体で表す）

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も表している。D氏は、他地区の公民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。その際に、D氏は役員全員に対して次のように発言し、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要望してい

表3 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)の役割と対応
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
被災当日 (2006年7月22日)	過去の水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不安の解消 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
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	「T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) 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 自助の促進に向けた問いかけ(水害保険加入の提案)
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	保険に関する勉強会 被災者の望むべき再建の方向性の提示 (訴訟回避の宣言)
2007年3月～5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
2007年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争点(河川改修やダム再開発)の絞り込み

くことを打ち出している。

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、私は二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うこと、被災者はそのことを一番望んでいるはずで。

#### b) 1972年水害訴訟に関する情報収集

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、先述の通り、迅速な地域再建と水害に強い地域づくりに被災者の争点を向かわせるべく、こうした一部の被災者への説得に向けて、次のような情報収集を行っている。

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。

D氏の発言により、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言える。

#### c) 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た。すなわち、被災者への支援をこれから行政に要望していくとするその開会時に、D氏は次のように発言している。

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、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、聞いてももらえませんよ。だから、まず自分たちで何ができるか。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、被災住民として担うべき役割を提案している。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、国や県など然るべき相手に要望・陳情を行っている。

1つには、1972年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ぶつけられた。

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階で過ごして、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2階も造って、そこに住まれた。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、大規模半壊などの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は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。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、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い。

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言える。

#### 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少数意見があり、説得を試みるも、「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、少数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、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でしょうか、出してもらえますかと。私はそういうことよりも、もう裁判も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発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）の存在と不満等の調整に対する評価と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。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。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（川内川河川事務所担当者）。

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。自治会や建設業組合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（さつま町防災担当者）。

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9回（2009年5月26日開催）にわたり継続して議論されている。いずれも住民や行政、マスコミ、学識経験者らとの協働の形で進められており、水害に強い地域づくりに向けた具体施策の実施につながっている。

#### 6. 訴訟回避に向けた地域リーダーの役割に関する考察—行政と住民とつなぐコミュニケーション・ルール—

##### (1) 議論すべき争点の限定

D氏は、被災者協議会の発足時から、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年水害時に出された河川改修及びダム再開発事業は、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

— 個人的生活再建と河川環境の改善は枠組みが異なる —

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、被災者個人的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、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、一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、行動に移している。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氏は行政対応の限界認識しており、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。一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を高め、さらに他地区での自助意識にも影響を与えた。

## 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、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、本研究は科学研究費補助金「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) によるものである。

## 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—, 539p., 1995.
- 2) 日本土地法学会：水害—その予防と訴訟, 有斐閣, 186p., 1985.
- 3) 判例タイムズ517号82頁. 判例時報1104号.
- 4) 小島剛：科学技術とリスクの社会学, 御茶の水書房, 393p., 2007.
- 5) 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, 122p., 2009.