

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

名城大学大学院
都市情報学研究科
柄谷友香

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、治水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、住民側およ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る。

2. 研究の目的

- ・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
- ・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
- ・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

3

3. 調査概要

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 |

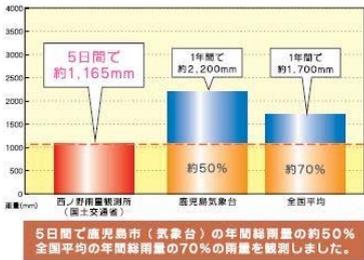
初動期，応急対応期から復旧・復興期に至る現場での一連の災害対応活動についてインタビューを行い，行政と住民の時間に即した詳細な災害対応を明らかにした

4

平成18年7月鹿児島県北部豪雨災害の概要

年間総雨量との比較図

年間総雨量と今回洪水総雨量（西ノ野雨量観測所）との比較



| | 床上（戸） | 床下（戸） | 浸水面積（ha） |
|-------|-------|-------|----------|
| 薩摩川内市 | 91 | 39 | 832 |
| さつま町 | 850 | 89 | 302 |
| 大口市 | 116 | 24 | 665 |
| 菱刈町 | 109 | 38 | 318 |
| 湧水町 | 446 | 123 | 450 |
| えびの市 | 229 | 179 | 210 |
| 合計 | 1,848 | 499 | 2,777 |

平成19年5月現在 国土交通省調べ

4. 過去の被害訴訟の動向

【大東水害訴訟最高裁の主要な論点】

河川は“**自然発生的な公共用物（自然公物）**”であって、道路などの**人工公物**とは異なる（国賠法2条2項）

→**自然公物**である河川管理にはさまざまな制約がある

- ①財政的制約（莫大な費用，議会が調整）
- ②時間的制約（逐次的にやらざるを得ない）
- ③技術的制約（下流→上流へ向かって整備）
- ④社会的制約（土地利用・地価など）

→河川の「**完全な安全性**」の保証は不可能であり、「**過渡的な安全性**」しか求められない

→**同種・同規模の河川の一般水準及び社会通念に照らして格別不条理なもの**と認められないならば瑕疵なしと解すべき

表1 水害訴訟事例と動向

小島³⁾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 | 横浜 | 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

5. 地域再建に向けた地域リーダーの対応実態

7

| | 時期 | 地域リーダー(自治会長)の役割と対応 | |
|-----------------|----------------------|--|---|
| 応急期 | 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 | → 平常時から、住民、町や議会、PTAや学校、商工会の間での調整役を担う → 地域や行政のしくみや制度に精通 |
| | 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 | → 自治会役員や建設業協会など地域のつながりによる自発的な住民対応 |
| | 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 | |
| 生活・地域再建(復旧・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) 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6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 | |

被災から1週間
家屋や道路の清掃が終了
(約1.7万トンもの廃棄物)

8

| | 時期 | 地域リーダー(自治会長)の役割と対応 |
|-----------------|------------------|--|
| 応急期 | 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 |
| 生活・地域再建(復旧・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) 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 |

被災から長期にわたる地域の再建に向けた対応と役割

河川管理者への責任追及・補償へ

- 客観的な情報に基づく争点の設定
- 住民と行政をつなぐ場の創出
- 行政の限界を踏まえた住民の役割分担の明確化

適切な相手の選定と見合った要望

協働による持続的な「水害に強い川づくり・地域づくり」へ

| | 時期 | 地域リーダー(自治会長)の役割と対応 |
|-----------------|-----------------|--|
| 応急期 | 平常時の地域や行政との関わり | 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。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ど改めて感じました。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。 |
| | 被災日(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 |
| 生活・地域再建(復旧・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) 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 |

役割

河川管理者への責任追及・補償へ

- 客観的な情報に基づく争点の設定
- 住民と行政をつなぐ場の創出
- 行政の限界を踏まえた住民の役割分担の明確化

適切な相手の選定と見合った要望

協働による持続的な「水害に強い川づくり・地域づくり」へ

| 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 |
| 被災当日(2006年7月23日) | 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出来るか、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、聞いてもらえませんか。だから、まず自分たちで何が出来るか。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。 |
| 7月24日 | 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 |

地域の再建に向けた対応と役割

| | |
|------------|--|
| 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) 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 |

河川管理者への責任追及・補償へ

客観的な情報に基づく争点の設定

住民と行政をつなぐ場の創出

行政の限界を踏まえた

住民の役割分担の明確化

適切な相手の選定と見合った要望

協働による持続的な「水害に強い川づくり・地域づくり」へ

| 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 |
| 被災当日(2006年7月22日) | 被災者代表による要望・陳情概要 |
| 7月23日 | 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 |
| 7月24日 | 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流災害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 鶴田ダム再開発事業採択 |
| 8月10日 | 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 |
| 8月末 | 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、中小企業庁等への要望 要望書・署名簿の提出 |
| 11月上旬 | 資料:さつま町役場災害復興対策課 |

適切な相手の選定と見合った要望

協働による持続的な「水害に強い川づくり・地域づくり」へ

| | 時期 | 地域リーダー(自治会長)の役割と対応 | |
|-----------------|------------------|--|---|
| 応急期 | 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 | 被災から長期にわたる地域の再建に向けた対応と役割 |
| 生活・地域再建(復旧・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 | 河川管理者への責任追及・補償へ |
| | 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) 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) | → 客観的な情報に基づく争点の設定 → 住民と行政をつなぐ場の創出 → 行政の限界を踏まえた住民の役割分担の明確化 |
| | 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 | → 適切な相手の選定と見合った要望 |
| | 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 | 協働による持続的な「水害に強い川づくり・地域づくり」へ |

6. 訴訟回避に向けた地域リーダーの役割 — 行政と住民をつなぐコミュニケーション・ルール —

- **都市インフラ, 社会制度等に関する知識・精度の共有**
 - 知識の欠如や誤解が交渉の混乱を招く
 - 司法の場でなく, 地域内での合議を通じた知識取得
- **議論すべき争点の設定 “補償<<災害に強い地域再建”**
 - 地域での合意事項は果たすべき(地域代表としての信念)
 - 過去の訴訟に関する情報に基づく客観的判断
- **適切な交渉手段と相手の選定**
 - 個人の生活再建と河川環境の改善は枠組みが異なる
- **行政と住民の役割分担の明確化**
 - 行政への要望の前に, 住民一人ひとりの負担すべき役割を提示