

茨城県地方自治研究センター「自治権いばらき」63号

## 公共事業中止のルール確立を

公共事業中止に個人補償制度の導入を提言する

茨城県議会議員 海野 隆

はじめに

昭和42年、茨城県は緒川ダムの建設計画を発表した。33年前の計画発表以来、美和・緒川の両村は当初の絶対反対から計画の受け入れへと転換し、村も議会も住民も反対・賛成で地元を二分し、深刻な亀裂を生んできた。平成12年8月、茨城県は県公共事業再評価委員会の提言を受ける形で緒川ダム中止を正式に決定した。緒川ダム建設計画は幻の計画となった。

緒川ダムの計画された美和村氷之沢地区の水没予定地区に立つと、穏やかな田畑がうねりながら広がり道幅は昔のまま狭く、時間が止まったような感覚にとらわれる。緒川ダムが地域に残した傷跡は深く、中止が決まった現在でも賛成住民と反対住民の間には微妙な感情の軋轢(あつれき)があるという。時としてその感情はぶつかり合うこともあり、中止決定以降の地域振興問題でも、対立が生じることが見受けられると聞く。

しかし、後継者が戻って欲しい、地域社会を再構築したいという思

いは地域住民の誰もが共有している。対立の経過を乗り越えて「ふるさと」を取り戻したいと考える地元住民に対する支援を全力で行うことは、33年間地域振興をストップさせてきた県知事の重大な責務であり、政治が解決すべき問題である。表題にあげた「公共事業中止のルール確立を」も、こうした地域住民が共有している思いを具現化したいからである。

中止決定の前触れ

平成10年12月の県議選に出馬するという決心をして以来、緒川ダム計画は那珂郡における最大の政治・行政問題であるという認識を持っていた。

県議選に挑戦するということが決まり、美和村・緒川村を街頭宣伝していた時、氷之沢近くで農作業をしていた方に、「緒川ダムについてどのように考えるか」聞かれたことがあった。正直言つて、緒川ダムについて民主党茨城県連としてどのような政策を有しているのか、誰からのレクチャーもなかった。改めて緒川ダムの推進・中止のいずれかを訴えるということも決まっていなかったのである。

常陽新聞記者(現記録作者)の箕川恒男氏の『水をめぐって』(筑波書林)は、この問題をずっと見続け丹念に現場を取材した優れた報告書である。この著作に得るところはきわめて大きかった。選挙戦の最中に、県の公共事業再評価委員会が組織され、緒川ダムが再評価対象事業にリストアップされた。私は、緒川ダムは中止になるという直観がした。自民党の現職候補が、後援会の会合で「緒川ダムは必ず実現する」という推進公約していると聞いて多少の動揺はあった

が、「中止になる」だろうという私の見直しは少しも変わらなかった。

三重県や北海道などでは国に先駆けて「時のアクセス」など公共事業の見直しを開始し、中止も含めた結論を出していたからである。自民党の現職議員が選挙前のあの時点で、本気で緒川ダムを推進しようとしていたのなら時代の流れを見誤ったのであり、本心では中止になるだろうという見直しがありながら推進するという公約をしたのなら、言葉はきついが選挙民に対する詐欺まがいの言動だった。県に対する照会では、相変わらずの公式な見解、つまりダム計画の経緯と現状を説明するだけだった。

したがって、選挙終了後の平成11年1月の県公共事業再評価委員会が「緒川ダム計画の見直し」を求め、県に代替案の作成を指示したと報道されたが、きわめて当然の結論だと受け止めた。

#### 茨城県公共事業再評価委員会

美和村の最大の課題は年少人口の減少を伴う高齢化であり、また地域全体を覆う（おおおう）過疎化である。

過疎は地域社会の成り立ち・生存そのものを困難にしている。65才以上の人口の割合・老人人口率は茨城県全体平均が15.55%であるのに比して、美和村は29.51%で県内3位である。ちなみに1位は水府村で32.47%、2位が緒川村で30.70%、大子町、山方町と続く。那珂郡では東海村が一番少なく12.74%、那珂町は16.71%となっている。（平成10年10月1日現在）

バブル経済が平成2年に崩壊した後、右肩上がりの経済成長と人口の増加を前提に計画された各種の公共事業は、大きな困難に直

面し見直しを迫られた。国は平成10年、自らの公共事業の見直しをはかるとともに、「公共事業再評価システム」によって補助事業の見直しを県に対して指示した。

それを受けて茨城県でも県公共事業再評価委員会を組織した。委員会の委員長は佐藤守弘常磐大学教授、副委員長は山形耕一茨城大学教授、筑波大学から5人、東京水産大学1名、シオン短期大学1名、井口百合香暮らしの企画舎代表、井上正美まちづくりカンパニー代表、森秀男山森社長、和田芳武ネットヨタ茨城社長という構成である。（当時の役割による）

審議の対象となったのは、1. 事業採択後5年間を経過した時点で未着工の事業、2. 事業採択後5年から10年間を経過した時点で継続中の事業、3. 社会経済情勢の急激な変化等により見直しの必要が生じた事業である。

県公共事業再評価委員会は、平成10年11月に第1回の委員会を開催し、51事業を再評価の対象とした。その結果、平成11年1月意見が提出され、美和村・緒川村に計画された緒川総合開発事業だけが現計画そのものの再検討という評価となった。緒川ダム計画中止決定の始まりである。第1回目の会合から、わずか2ヶ月、再評価委員会として一度も現地を見ることもなく、また地元の首長や議会の意見を聞くこともなく、そして肝心の水没予定地区住民の直接の声も聞くこともなく、32年間の地元の苦悩を全く知らないかのごとく、決定は下されたのである。

緒川ダム計画中止に関する意見交換

私は選挙後いち早く、緒川ダム計画当初に村・議会・住民一丸となった反対請願に自民党議員と共に紹介議員となり、その後は県議会の中で疑問を呈し続けてきた那珂郡の先輩である野上義男元県議会議員を訪ねた。治水・利水、水需要・地域の振興などについて教えを請い意見も聞いた。また時をおかず、一貫して現計画に反対を表明しながら独自の地域振興策を提示してきた地権者団体から意見を聞いた。また美和・緒川両村の行政からも意見を聞いた。定例議会をはさんで、現地に何度か足を運び、4月には基本的に計画を了承し賛成を表明している地権者団体との意見交換を持った。賛成に転換する村の事情や長い苦悩の経過も大変に参考になった。地権者の代表の方々は、賛成・反対の意見を超えて「村」と「地域社会」の将来を真剣に考え、大変に有意義な意見の交換が出来た。ダムが出来ても出来なくても、計画発表以来「ダム計画」に振り回されてきた地域社会の困難を取り戻すために、県が最大の努力をすることが必要だと確認しあった。

### 利水者県企業局の判断

緒川ダムについては平成11年7月、県再評価委員会において「休止が妥当」の意見書が提言され、利水・治水両面において代替策を検討することになった。代替策が明らかになった時点で中止の判断が正式に表明されることとなった。しかし、県公共事業再評価委員会は、この意見書提出に際しても現地の声を聞くことはなかった。

再評価委員会の経過報告を見ると、最大の利水者である県企業局がこの事業に参加しないという表明をしているとしている。この企

業局の判断は、経済状況の変化・人口想定の大きな誤差によつて「水をめぐる需給関係の緩和」という背景がある。

しかしこの間、緒川・美和両村・両村議会・地権者も含めて、県が事業を推進するという姿勢を崩していないという判断をしており、いわば身内の企業局がどの時点で事業不参加を決定していたのかという疑問が残った。また、県の事業を内部から見直すことができないで、知事の諮問機関とはいえ外部である県公共事業再評価委員会に継続・休止・中止の判断を委ねるということが良いのかという議論もある。

県からは、「企業局は再評価委員会の代替策の中で緊急性は薄らいでいるという説明をした」ということを明らかにしたが、茨城県では公共事業再評価委員会の組織化から「休止」提言に至るまで、地元両村、議会、地権者住民、地元選出の県議会議員である私に対しても、明確な説明責任を果たしたとは言い難い。きわめて問題のある経緯だと考えている。

### 「中止を前提にした休止」決定説明会

県は平成11年8月に、緒川村の行政・議会・対策協議会の役員・区長を対象に緒川村総合センターで「中止を前提にした休止」という決定に対する説明会を開催した。県知事は出席せず、土木部長も出席せず、担当課長以下が再評価委員会の休止提言の内容を説明した。事態の大きさに比すると責任者不在という形だった。

美和村では、地権者全員に対して県・村共催という形で説明会を行った。説明会は午後7時30分から約2時間、檜沢小学校体育館

で行われた。美和村の地権者95戸の内、出席者は約70名だった。県からは、河川課長・副参事(緒川ダム関連)・ダム砂防室長・那珂水系ダム建設事務所長などが出席した。村からは、村長・助役・議長・議会議員などが出席した。村を代表して村長からは「今晚の説明会が中止を伝える会となるのは残念だ。緒川ダム建設の目がないというのが現実で失望している。32年間の代償がうらみやつらみが残ったままということではいけない。今後皆さんと相談しながら、災い転じて福となすように現実的対応をしたい。村としても遅れてきた地域の生活基盤に予算を重点配分し地元の融和を取り戻したい」と挨拶した。

河川課長から、まず長い間の地権者の苦悩に対する陳謝が表明され、①再評価委員会設置の経緯、②委員会検討結果の報告、③県庁内関係部局の検討結果、④知事の記者会見の内容などが説明された。

#### 地権者の思い・地元の意見

質疑に入り、地権者から以下のような問題が提起された。

①県はダムを造ろうとするときは知事が来てお願いをする。今回の説明会に知事出席を要請したのになぜ欠席なのか。

②ダム計画は県が勝手にここに造りたいといつて進めてきたものだ。村が要望したものではない。中止となると村の要望を出せと言う。あまりにも地元を馬鹿にしていないか。

③村議会のダム対策特別委員会に河川課長の出席を要請したが、都合が悪いということが出てこなかった。

④再評価委員会の中止理由を見ると「一部地権者の反対によって長期にわたり事業が停滞している」としているが、県は地権者の押入の中身まで調査して平成9年には補償基準を提示することになっていた。一歩手前まで行っていたのではないか。地権者は協力してきたのに事業を進めなかったのは県の責任だ。何をもつて事業停滞というのか聞きたい。

⑤中止という決定は、今後ダムの火種を残さないということかどうか。

⑥32年間の地権者の精神的苦悩や生活上の苦痛を県はどの様に感じているのか。地権者の苦痛は地域振興ということだけでは癒されない。個人補償が出来ないというが、県独自に特別な対応ということを考えるべきだ。

⑦地域振興というが、振興すべき地域を再建するのは容易ではない。人の融和もはからなければならぬが、庭も畑も、家の修理も手入れるる気力が起きなかった。水没を前提に生活設計は進んできてしまっている。

⑧生活再建対策協議会を反対者と言っているのか。我々は、県にダムで水没する地権者の生活を再建するために真剣に考えて最初で

最後の条件を出してきた。その条件に県は今もって誠実に回答して来なかったではないか。

⑨再評価委員会についても聞きたい。県がダム建設をやりたくなかったので中止したのではないか。県は社会状況が変わったと言うが、外部の力を借りなければ中止決定を出来ないということか。中止決定の責任を「反対者」という形で県の責任を転嫁している。もともと水を必要としないのに計画されたダムだった。中止の決定は県に政策上の大きな誤りがあり村にも大きな責任がある。

⑩再評価委員会に反対者がいるので事業が進まないという説明をしたのは、県のどの部局が説明したのか。

⑪今後、地域の振興を考える上で村の考え方を聞きたい。などであった。

### 県知事の責任

大型公共事業は長い時間がかかる。今回の緒川ダムの計画から中止に至る33年間という時間は、ほぼ、家督を受け継いで次の世代に手渡す時間に匹敵するような長さである。その間、賛成であれ反対であれダム建設を前提に生活設計や生業の選択が行われたはずである。ましてや、地域を次に担う世代では、ダム建設計画が決定的な要素となつたはずである。

計画発表時は、村も議会も挙(こぞ)つて反対の狼煙(のろし)を上

げた。地域住民も一致して反対運動の先頭に立った。しかし、高度経済成長時代に、都市によって働き手である若年労働者を奪われ、何より地域産業である農林業の政策的混迷によって、農村社会は次第にしかし確実に疲弊していった。生活するということは、地域の様々な協働作業や営まれる行事・行為を通じて育まれる人間関係の全体である。地域社会が人口を再生産することが出来なくなることは、こうした生活が破壊されることである。地域社会の疲弊を横目に睨みながら、茨城県知事によって緒川ダム計画は繰り返し提案される。その間、ダム建設による二重投資を避けるという名目で地域の整備や振興は手をつけないという形で、茨城県知事のダム建設にかける強いメッセージを中止決定直前まで発し続けたのである。

現代は代表制民主主義の時代である。人々は投票という行為を通じて自らの理想の実現やより良い生活の実現に至る。そのための政策の選択は選挙の公約に集約される。従って選挙で行われる公約は、政治家にとって決定的な重要性を持つ。公約の撤回は、政治生命を賭すほどの重さを有している。

公約の撤回ということでは、前水戸市長の佐川一信氏である。佐川氏は、下水道行政の公約である「東部浄化センター建設の中止」「下水道の地域分散化」を当選後撤回することになった。現在でも、佐川氏の掲げた公約は正しい公約だったと評価する声が強い。下水道計画は水行政や河川行政と分かち難く結びついている。分散処理と集中処理の経済比較と同時に、都市の住民が下水道処理施設を地域に分散することで相互分担することで自治能力を高めること、身近に処理施設を有することによって水への関心を高めること、さらには地域で取水した水はきれいにして地域に返すことな

どがその根拠だったような記憶がある。

しかし、東部浄化センターにつながる幹線管渠の建設が予想以上に進んでいたことよって、その後、佐川氏は自らの公約の整合性に市長在任中苦悩し続けることになった。深夜に及ぶ交渉、時には市役所にむしる旗が押し掛けるという事態にも、「これも民主主義の一形態だ」と市長自らが向き合ってきたと聞く。

行政というものは、継続することが信頼を得ることになると長く信じられてきた。しかし、大統領制である茨城県知事は、選挙の公約によつて任期四年間の政策を県民と約束するのである。「緒川ダム建設計画を実現する」という公約を、県民である地域住民との間で盟約したのである。この公約を信じたから、少なくとも美和・緒川両村民は知事に投票し、あるいは投票しなかったと考えられる。その公約は、紙に書かれたものだけを言うのではない。激励会で話したことなども含むというべきである。そうした公約が、現地を一度も視察せず、当該住民の意見を一度も聞くことなしに、知事自身とは全く別人格の公共事業再評価委員会という場で中止勧告という形で撤回されることの無責任さは、大いに論議のあるところだろう。

その後知事は、平成12年の年末になって現地を訪れて、釈明とその後地域振興策について説明会を行った。知事は、自ら進めてきた緒川ダム計画の中止決定に対して、残念で申し訳ないという自らの不明を、いち早く現地に駆けつけて詫びるべきではなかったのか。32年間の時間の重みは、それでも解消されなだらうけれど。

公共事業中止にかかわるルールの確立について

長野県知事の田中康夫氏は、「縦(よ)しんば、河川改修費用がダム建設より多額になろうとも、100年、200年先の我々の子孫に残す資産としての河川・湖沼の価値を重視したい」と述べて、「脱ダム」宣言を行った。治水・利水のあり方について「コンクリートダム建設」から「緑のダム」に明確に舵(かじ)を切ったというべきである。

懸案となっていた下諏訪ダムに関して、「未だ着工段階になく、治水、利水共に、ダムに拠(よ)らなくても対応は可能であると考え。・・・県として用地買収を行うとしても対応は可能であると考え。大限の配慮をする必要があり、県独自に予定どおり買収し、保全する方向で進めたい。今後は県議会を始めとして、地元自治体、住民に可及的速やかに直接、今回の方針を伝える。」と述べている。公共事業中止にかかわるルールの確立という点で一定の方向性を示していると評価したい。

私は緒川ダムが中止となつて、今後現実的に問題を解決する上でいくつかの問題があると考えている。

①中止決定に至る県知事の責任の明確化である。計画を立て中止を決定したのは県知事であり、経過から中止までの政策責任・行政の責任というものについて、再評価委員会の決定だからというのではない主体的な責任というものを改めて表明すべきだと思う。

②32年間の地権者への精神的苦悩・生活上の苦痛に対する償いをどのような形で埋めて行くのか個人補償制度について検討すべきだ。それは具体的に既に他市町村に家を新築移住した者に対する補償を含むというべきである。

③ダム建設に基本的に賛成し、生活設計が水没予定地区からの移住を前提に行われていて、買収を希望する方々からは水源保全のために買収を行うべきだということについて検討すべきである。

④そして地域や村の振興をどうするのか協力して実現していくこと。具体的には地域振興基金ともいべきものを創設して、地元自治体と住民とでダム計画中止後の地域再生を図ること、などである。

地権者地元住民との話し合いで、茨城県は物件調査時の「立ち会い」に日当を支給するということで、それを補償としたい意向を示した。1日2万円、大半の家では2日間で終了しているから、合計で4万円ということになる。村が実施したアンケート調査では、個人補償として大半の地権者が1000万円内外を求めているという結果だった。32年間の代償として考える金額の差に驚くばかりである。そしてその額の差に、緒川ダム計画に翻弄(ほんろう)され影響された水没予定地区の地元住民や村・議会と、県の計画に当初異議を唱えた山あいの北の端の村と村民を見る県知事の意識の落差が象徴的に現れている。

長い時間がかかり時代の転換に対応できず需要もなくなつた特に大型の公共事業は、これから中止や休止の決定を大胆に決定して行かなければならないことが予想される。社会資本整備の前提である人口予測も、大きな変更が行われている。茨城県の改訂総合計画も、何より人口想定の大幅な変更、つまり旧計画では20年後の20

20年に400万人になると想定されていた県人口は、改訂計画では320万人と80万人以上の人口の誤差が生じたのである。国も県も、建設途中であつても現状の計画を見直さざるを得ないのである。

大型公共事業計画には、多くの住民が希望を持ち、苦悩をし、生活設計を行い、反対し、協力する。茨城県が計画し、中止を決定した緒川ダム計画も、33年間という長い時間の経過、そして反対運動から賛成へと転じる苦悩の日々がある。茨城県は前例がないということ、苦悩を続けた地元住民への個人補償については、認めないという立場である。突然の中止決定に対して、「行政に人生を翻弄された」という強い思いがある。こうした不当な取り扱いに対する補償は社会正義として当然の要求であると考えるものである。

民主党では、参議院選挙に向けて抜本的な公共事業改革の提案をしている。現在の公共事業は景気回復という美名の下で高コスト体質、利権体質、談合体質が温存され、ムダなものも多く、莫大な財政赤字の温床となっている。国民にとって本当に必要な社会インフラ整備を効果的に行い、削減分を財政再建や社会保障の充実、雇用対策などに充当して財政構造改革を推進すべきなのである。そして、公共工事中止による混乱をなくすために、中止後の法的アフターケア・システムを確立すべきだと考えている。住民の生活対策のインフラ整備の継続や個別所帯に対する補償など、当該自治体や関係住民に対する法的整備を目指している。

住民の怨嗟の声だけがこだまするようなことだけは絶対に起こさせてはならない。

2001.3.1

参考文献 『箕川恒男』水をめぐって『筑波書林／小林 茂』幻のダム  
ものがたり』／『箕川恒男』村は沈まなかった』那珂書房◆

資料1 作成美和村／美和村より茨城県知事宛の要望書

緒川ダム計画中止にともなう美和村要望事項

制度創設事項

- 慰謝料を支払ってほしい。(32年間にわたる苦渋の日々に対する精神的慰謝料)
- 特別振興資金の創設(総額でいくら確保できるのか)
- 緒川ダム関連地域振興を担当する新たな課(係)の設置と専任職員の配置
- 住宅改善のための助成措置と貸付制度及び利子補給制度の創設
- 緒川ダム事業による村の超過負担分を精算して支払ってほしい
- 緒川ダム関連地区の流失した地権者所有の土地を買収してほし  
い

※これらの制度創設にあたっては、ダム建設事業に起因した遅れを  
取り戻すため必要不可欠な重要事項であるので是非とも創設をさ  
れたい

振興対策事項

優先順位第1

- 県道の整備(常陸太田烏山線、下桧沢上小瀬線、表郷から大宮  
町方面への新規道路の開設)
  - 河川の整備
  - 片根堰の整備(用水路の整備を含めた)
  - 集会施設の整備(野沢、表郷、下郷の3施設)
  - 村道野沢線の早期改良(県の直轄事業として実施すること)
  - 村道高部元沢線の早期改良(県の直轄事業として実施すること)
  - 村道笹山線の早期改良(県の直轄事業として実施すること)
  - 村道矢の沢線の早期改良(県の直轄事業として実施すること)
  - 美和温泉ささの湯を県営の施設として拡張整備(※県との確約  
事項である。野外活動施設整備を含む)
  - 馬瀬口橋から仲桧沢に抜ける道路を幅員6mに改良整備)
- 優先順位第2
- 下水道の整備
  - 県営による住宅建設および宅地分譲の実施
  - 県が主体で工場誘致を図る



優先順位第3

- 図書館の建設
- 歴史民俗資料館の建設
- 県営の老人ホームの建設
- 雷神山の観光開発(自然公園)
- 遊休農地を活用した圃場整備を含めた観光農園の開発

※上記優先順位第1, 第2, 第3の事項について全事業費を県が負担とする。

資料2 作成茨城県／平成12年12月25日知事による説明会資料・松沢小学校・美和村出席者配付資料

緒川ダム関連対策実施計画の概要

### 1. 緒川ダム関連対策基本方針

- (1)「緒川ダム関連対策実施計画」を策定し、計画的に実施すること。
- (2)実施計画は地元の要望を検討の上策定すること。
- (3)国や県の制度を効果的に活用し、地元負担の軽減が図られるよう検討すること。
- (4)実施機関は10年とするが可能なものについてはできるだけ速

やかに実施すること。

### 2. 緒川ダム関連実施計画

事項内容

県道事業

実施予定時期 平成13年度から 県道整備 道幅の狭い区間や曲がりくねった区間など整備の必要性の高い部分から順次整備していく

下松沢上小瀬線・常陸太田烏山線

河川整備

実施予定時期 平成13年度から 平成12年度に緒川流域の住民の意見を反映した河川整備計画を策定した治水対策として、重点整備箇所(6箇所)から着手し、計画に沿った整備を図るまた、環境に配慮した親水護岸等の整備をささの湯付近で実施する

村等の事業

実施予定時期 平成13年度から 集会施設整備 表郷地区(1棟)・下郷地区(1棟)  
通常の集会施設整備費補助に加え高上げて、住民負担の軽減を図るよう助成をする

実施予定時期 平成13年度から  
農業用かんがい施設整備(片根堰)  
通常の土地改良事業費補助に加え嵩上げして、住民負担の軽減を  
図るよう助成をする

現在調整中の事項

平成12年度から

保養施設の整備 補助事業で実施できるように、関係機関と調整  
している 村事業・ささの湯(温泉、直販施設、レストラン等)

実施時期未定 村事業・村道整備 県道整備計画との調整を図り  
ながら、村道整備の区間、時期、手法等について、協議をしていく

実施時期未定 生活排水処理施設 現在美和村において、下水道  
整備計画の見直しを行っており、計画が確定した時点で住民負担の  
軽減を図るよう助成をする

実施時期 平成13年度から ダム事業関連諸対策(県事業)  
ダム事業で調査等を実施した個所の原状回復等を実施する