

河川整備における野宿者施策について －「土岐川庄内川河川整備上の課題」が修正される－

藤井克彦（笹島診療所）

はじめに

全国で約6千人くらいが河川敷で野宿を強いられていると思われるが、国土交通省地方整備局河川事務所は、野宿者を「不法占拠者」ととらえて排除しているのではないかと想像される。岐阜県愛知県を流れる土岐川庄内川整備計画の策定過程で、中部地方整備局庄内川河川事務所及び土岐川庄内川流域委員会が、「ホームレスの不法占拠への対策を行うこと」などを課題として掲げようとしていることが判明し、支援団体で構成する笹島連絡会は抗議と話し合いの申し入れを行い、その結果「『ホームレス』問題を社会的な課題として取り組むこと」という課題に全面的な修正となった。

各地で河川整備計画がなされている中、各地の取り組みに参考になるとと思われるので、ここに報告したい。

河川敷の野宿者

2000年9月の東海集中豪雨の際には、皆さんから「野宿者の被害はなかったか？」とご心配をいただいた。実際庄内川河川敷や橋の下で野宿をしていた仲間の荷物が流された。

河川敷での野宿生活は、台風や豪雨などによる増水時には危険にさらされるだけでなく、野宿者に対する偏見・差別から襲撃やいやがらせも受けているであろう。実際名古屋では1988年5月に中村区の庄内川河川敷でテント生活をしていた金属回収業のNさんが多数の中学生に何度も襲撃され、16人に囲まれ、石を投げつけられる事件が起こっている（さらに不幸なことに反撃したNさんが逮捕され、私たちが救援運動を行った）。

2003年1～2月の全国調査では、野宿者25,296人のうち河川敷で野宿をしている人は、5,906人（23.3%）で、都市公園の10,310人（40.8%）に次いで多い。同時期の調査結果では、名古屋では河川敷での野宿者は205人（11.5%）で（都市公園や道路上での野宿者より少ない）、愛知県内の名古屋市以外の市町村では125人（37.5%）である（都市公園での野宿者より多い）（注1）。このように地域によって河川敷で野宿する人の割合は大きく異なるが、いずれにせよ6千人という多くの人々が河川敷で野宿を強いられているわけである。

河川行政と流域委員会

全国の各河川は、20～30年の整備計画を策定し、その計画に従って整備をすすめるようである。1997年に改正された河川法では、目的に環境保全を盛り込み、ダム建設や堤防工事などの河川整備計画を策定する際、必要な時には識者の意見を聴くことができるとし（それが国土交通省が設置する「流域委員会」である）、また市民の意見を聴くことも掲げられている。しかし朝日新聞の調査では、全国の1級河川109水系のうち、流域委員会が設置されているのは3分の1弱の34水系にしか設置されていない（次表参照。注2）。

整備局	水系数	流域委員会が設置された国管理の1級河川の水系
北海道	13	○留萌川、○沙流川、○釧路川、○天塩川、○石狩川。

東北	1 2	○最上川、米代川。
関東	8	○多摩川、富士川。
北陸	1 2	○荒川、関川、手取川。
中部	1 3	○豊川、狩野川、天竜川、庄内川、櫛田川、矢作川、安倍川。
近畿	1 0	○由良川、淀川、紀の川、揖保川、九頭竜川、円山川、大和川。
中国	1 3	なし。
四国	8	○渡川水系中筋川、○肱川、
九州	2 0	○白川、○大野川、大淀川、本明川、五ヶ瀬川、筑後川。

(＊北海道は開発局。○印の水系は整備計画策定済み)

庄内川水系河川整備計画の場合

庄内川河川事務所では、現在今後20～30年間具体的な事項を定める「庄内川水系河川整備計画【直轄管理区間】」の策定作業を進めている。そして、流域住民との対話の場として「土岐川庄内川地域懇談会」を、学識経験者との検討の場として「土岐川庄内川流域委員会」（以下、「流域委員会」という）を、流域自治体との情報交換の場として「土岐川庄内川行政連絡会議」を設け、また河川整備計画を策定するこれらの取り組みを「土岐川庄内川コレカラプロジェクト」と称している（注3）。

土岐川庄内川流域委員会は、委員長名古屋大学教授（専門：河川 土砂水理学）、副委員長中部大学教授（河川 環境水理学）、委員では研究者8人の専門は河川水理学、水文水資源、水文地下水、森林学砂防、都市地理学、自然地理学流域管理、都市工学災害社会工学、生態系鳥類で、他に愛知県農林公社理事長（農業用排水）、民間からは製紙会社部長、環境市民活動団体代表、公募委員として名古屋市内在住者と県内在住者各々1名で、計15名からなる。

「ホームレス差別排除思想が盛り込まれようとしている」

8月初旬に、市民運動に関わっている人から笹島連絡会メンバーに「市民向けのパンフにホームレスに対する差別・排除思想が盛り込まれようとしている」ということで、流域委員会の資料などが送られてきた。

笹島連絡会でこのことが報告され、早速資料の検討を行い、笹島連絡会として庄内川河川事務所に申し入れを行うこととなった。

問題のパンフレットとは、整備計画を策定するに当たり、整備の在り方を検討するために土岐川庄内川整備上の課題をまとめようとするもので、第6回流域委員会（2004年8月4日）時点での資料では、全体の構成とそこにおける野宿者に関する記述は次のようになっていた。

「土岐川庄内川の河川整備に関する課題」

- 1 治水上の課題（小項目は省略）
- 2 水利用と水環境から見た課題（同上）
- 3 河川の自然環境から見た課題（同上）
- 4 人との関わりの面から見た課題
 - (1) 治水を考慮した堤防などの施設管理を行う（以下省略）
 - (2) 治水を考慮した高水敷利用を行う。

「②高水敷の営利施設やグラウンドの利用方法、農業用資材の放置への対策を行うこと」の項で、「営利施設や放置資材への対策は、ホームレス対策やゴミの不法投棄抑制

にもつながる大変重要な課題です。」という文があった。

(3) 公共の河川空間として望ましい環境にする

「③ホームレスの不法占拠への対策を行うこと」

「都市河川である土岐川庄内川の河川敷などでは、ホームレスがたくさん生活しています。洪水時には大変危険であるとともに、持ち込まれた荷物が流水の阻害にもなります。また自然環境にも悪影響を与えたり、人に近づきにくいイメージを与え、川を訪れたり利用することを阻害している面があり、その対策が必要になっています。

ホームレスによる不法占拠を未然に防ぐため、放置車両や不法投棄ゴミへの対策や、人の目が届きやすいような高水敷の管理を推進していくことも重要です。」

ホームレスの人数（庄内川全体）約 90 人

下流部（約 6～17 km）：約 70 人

中流部（約 19～26 km）：約 10 人

矢田川：約 10 人

（H15年8月現在）

「④河川敷を美しく親しみやすい環境や景観にすること」

「また、不法投棄への対策を図り、美しく親しみやすい河川敷を維持することは、ホームレスの抑制や大雨で降った水を安全に流すことにもつながります。」という文が入っていた。

(4) 計画の進め方や市民の関わり方を予め明確にすること（省略）

5 すすめ方に関する課題（以下省略）

笹島連絡会からの申し入れ内容

笹島連絡会は、8月20日付で庄内川河川事務所長宛に、以下のような内容の「申入書」を出した。

① 「課題」では、「ホームレスの人々」の人権・生存権の保障をどうするのかという視点からの施策は一切触れずに、「不法占拠対策」、「ホームレスの抑制」という差別と追い出しを煽るかたちになっている。

② 「ホームレスの人々」は野宿を余儀なくされているのであり、憲法第25条の生存権が保障されておらず、生活保護法等によって生活の保障がされねばならないのである。

③ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」では、「自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ」でなければ、「必要な措置」がとれないとされ、施策の目標として「安定した雇用の場の確保」「安定した居住の場所の確保」等々が述べられている。

④ 特別措置法制定に当たっての付帯決議には、11条の「必要な措置をとる場合においては、人権に関する国際約束の趣旨に十分に配慮すること」ということがあり、この「国際約束」は、国際人権規約・社会権規約11条が定めている「強制立ち退きの禁止」を意味し、その内実として(1)当事者、関係者との実効的で十分な協議及び交渉と、(2)適切かつ十分な代替措置を講じることなく強制的に立ち退かされないことを、権利として保障していると解されている。

④ 「課題」では、強制立ち退きをさせるとは述べられていないが、「ホームレスの人々」の権利が考慮されず、治水のためには「ホームレスの人々」は邪魔者、阻害者であるという点から一方的に述べられており、差別的なものである。

⑤ したがって、(1)「ホームレスの人々」に関する記述を削除するとともに、(2)「ホームレスの人々」の人権を尊重し、野宿をしなくても住むような方策を一緒に考えていくことを、提案する。

河川事務所との話し合い

8月末に連絡会と河川事務所と初めての話し合いがもたれた。

河川事務所側は、(1)書き方が配慮に欠けていた。4(2)②の該当箇所と、4(3)④の該当箇所は削除し、4(3)③は内容を変更した。(2)記述を変えればよいと考えている。今後魂を入れていく必要があるが。(3)一緒に考えていこうという提案については、自治体との調整がとれていないので・・・、という返答であった。

連絡会側は、記述を変更すればよいということではなく、何故こういう記述をしてしまったのかを河川事務所として、流域委員会として掘り下げるべきと主張し、色々説明をした。

河川行政という土俵で相撲がとれるかー連絡会からの逆提案ー

(1) 河川事務所の修正文

河川事務所が修正した文章は、次のようであった。

「③ホームレスに関する抜本的な対策を行うこと

都市河川である土岐川庄内川の河川敷などでは、多くのホームレスの人々が生活していますが、洪水時には河川敷にも水が流れる等大変危険です。また、生活道具が流水の阻害になったり、周辺環境にも影響を及ぼす場合もあります。様々な事情によりホームレスとして生活されている人々の人権を尊重しながら、原因や実態を踏まえて、関係機関と連携し抜本的な対策を行うことが重要です。」

また、写真は、刺激的な小屋の大きな写真3葉から、遠写しの写真など2葉に差し替えられていた。

写真の差し替えなど評価できる面もあるが、「抜本的な対策」が何を意味しているか分からず、「人権を尊重しながら」移動してもらう、という意味である可能性もあり、これでは問題がある。しかし、批判だけしても河川事務所が出してくる表現では限界があるし、タイムリミットでもある。

そこで連絡会として対案を出そうということになった。もちろん河川行政という立場のパンフレットに、我々の問題意識そのものを展開しても採用されないだろうし、ホームレスの人権保障という観点から採用されそうな対案を出すのは大変難しい。我々は苦心の末、次のような対案を出した。

(2) 笹島連絡会の対案

「③ホームレスの人々の人権保障を基本にして抜本的な対策を行うこと

都市河川である土岐川庄内川でも、失業などの原因によりホームレスを余儀なくされた人々が河川敷などで生活をしています。こうした状況をみんなが理解し、公共の場が緊急避難の役割を果たすことを再認識するとともに、人々がホームレスを余儀なくされないような施策が望まれます。河川敷などで生活している人々に対してその状況を理解し、希望に基づき人権が保障されるように、関係機関と連携することが課題です。こうした人権保障の努力の結果、平常の河川周辺環境も生まれることが期待されます。」

結果はどうなったか

連絡会の提案を受けて河川事務所側は、再修正文を作った。

私たちは内容的にこれが十分とは考えないが、河川行政の立場として書けることとしては、かなり前向きであろうと判断し、「ホームレスを社会的な課題として取り組むこと」という項目を「『ホームレス問題』を社会的な課題として取り組むこと」と変更するなら了解しようということにした。河川事務所はこれを了解したので、次のようになった。

「③「ホームレス問題」を社会的な課題として取り組むこと

川の中は、洪水時には河川敷にも水が流れるなど大変危険な状況になります。それにも関わらず、土岐川庄内川の河川敷では、職や住居を失うなどの事情により、ホームレスの人々が住むことを余儀なくされている社会状況があります。

これを社会的な問題として市民、企業、行政が理解し、ホームレスの人々の現状や意向を把握しながら人権が保障されるよう関係機関が連携して解決に向けて取り組んでいくことが重要です。」(注4)

なお、この頁にホームレスの人数と差し替えられた写真2葉が掲載されている。

振り返りと今後

国土交通省河川事務所を相手に、しかもパンフレットの作成が急がれている中で、どこまで話し合いを通じて理解してもらえるのか、不安であった。しかし、誠意を尽くして説明する中で、少しわかってもらえたのではないかと感じている。何事もあきらめないことが重要であろう。

形の上である程度のもになったが、今後の課題も残されている。河川事務所職員は、問題ある文章を作った体質の問題について、「一事務所ですぐに回答できるわけではない。」と答えているように、パンフレットでの表現は変わったが、河川行政の問題意識が変わったわけではないだろう。今後も私たちが話し合いを求めて、野宿者の追い出しがないように、河川事務所の問題意識が検証され変化することが、求められている（もちろん、河川敷野宿者自身が河川事務所を変えられるようになることが一番重要だが）。

(注1) 愛知県健康福祉部医療計画課編「愛知県ホームレス自立支援施策等実施計画」(2004年3月)。

(注2) 朝日新聞、2004年9月19日朝刊。

(注3) 国土交通省中部地方整備局庄内川河川事務所「コレカラプロジェクトレポート Vol.1.～土岐川庄内川河川整備上の課題(案)～」、P1(2004年10月)。

(注4) 庄内川河川事務所が当面の課題としていたパンフレットは、(注3)のパンフレットとして作成された。この項は、P21に掲載されている。庄内川河川事務所のホームページアドレス URL: <http://www.cbr.mlit.go.jp/shonai/>