

高規格堤防整備の長期化要因と世論動向の因果分析



H08212 望月 良亮
指導教員 岩倉 成志

1. はじめに

国の行う高規格堤防整備事業（以下、本事業）は、超過洪水対策として1987年に制度が創設されたが、対象区間が約800kmと非常に長大で、現在の整備率は約6%と円滑に事業が実施されているとは言えない。

また、本事業に関する研究として、「制度面に関する課題」、「住民合意形成の難航」、「盛土による二重移転（中断移転）」等の問題が指摘されている。

そこで本研究では、「事業の長期化」という観点で本事業の要因を整理し、更に新聞記事・議会議事録の議論の動向を把握し、世論と長期化の因果関係を明らかにすることの2点を目的とする。

2. 分析方法

はじめに、「事業の長期化」という観点で本事業の要因を議事録・新聞記事から抽出し、長期化要因と特に事業の阻害要因について整理した。

次に、新聞記事・議事録より世論の動向を把握する。新聞記事については、テキストデータから高規格堤防に関わるキーワードを含む文章の段落を抜き出し、対象文を肯定的・中立的・否定的に分類し、時系列的に集計した。また、議会議事録については、主な議論内容を整理した。

3. データ概要

本研究で用いるデータ媒体は以下の2つである。

①議会議事録：本事業の事業主体である国と、対象地区を所有する東京都・江戸川区の電子議会議事録を「高規格堤防」「スーパー堤防」「大川端」をキーワードとして収集した。ただし、江戸川区のみ2004年からの収集となる。

②新聞記事のテキストデータ：朝日・読売・日本経済新聞社の3社が提供する、電子データを「高規格堤防」「スーパー堤防」「大川端・住宅」「大川端・堤防」というキーワードで収集した。

4. 分析結果

図-1に「完成地区数」、「新聞記事」、「議事録内容」を示す。また、議事録内容の丸の中の数字は頻度を示す。議事録より抽出した長期化要因をa)～d)、その他の議論内容をe)で以下に示す。またカッコ内を示す単語は、図-1で表記されている語句である。

a) 全体構想の不在（全体構想）：議会にて、関連事業が予定された地区に後付けで打診をする方法や、事業全体の目標年次・整備費等が未定であり、不明確な事業計画だと考えられている。

b) 住民合意形成の難航（住民合意）：議会にて、主に「減歩率の増加」、「中断移転の長期化」、「補償に対する不満」「虫食い整備による治水効果の欠如（虫食い整備）」が議論されており、事業が長期化した。

c) 予算関連（予算関係）：通常の堤防整備よりも20倍程度も予算がかかり、議会では、事業全体の費用が莫大になると予想されることから、予算見直しを求める議論が行われていた。

d) 用地の先行買収問題（買収問題）：江戸川区が北小岩地区の土地を、事業決定以前に買収することの正当性に関する議論が行われており、制度面において課題があると考えられている。

e) その他：堤防の二重投資問題（二重投資）、事業評価手法の不在（事業評価）、民間活力導入時の事業者選定問題（事業者選定）、民間活力導入時の河川法による制約（法制約）に関する議論が行われていた。

5. 議事録・新聞記事の動向からの考察

図-1のS1では、東京都のスーパー堤防事業により、カミソリ堤防の改修や後背地の同時開発により、親水性が向上する画期的な事業として、沿川整備の機運が高まっていたが、1988年を境に記事動向は右下がりになる。これは、地価高騰により共同事業であったマンション建設に影響を及ぼしたためである。その結果世

※□は、記事又は議論内容を示す。

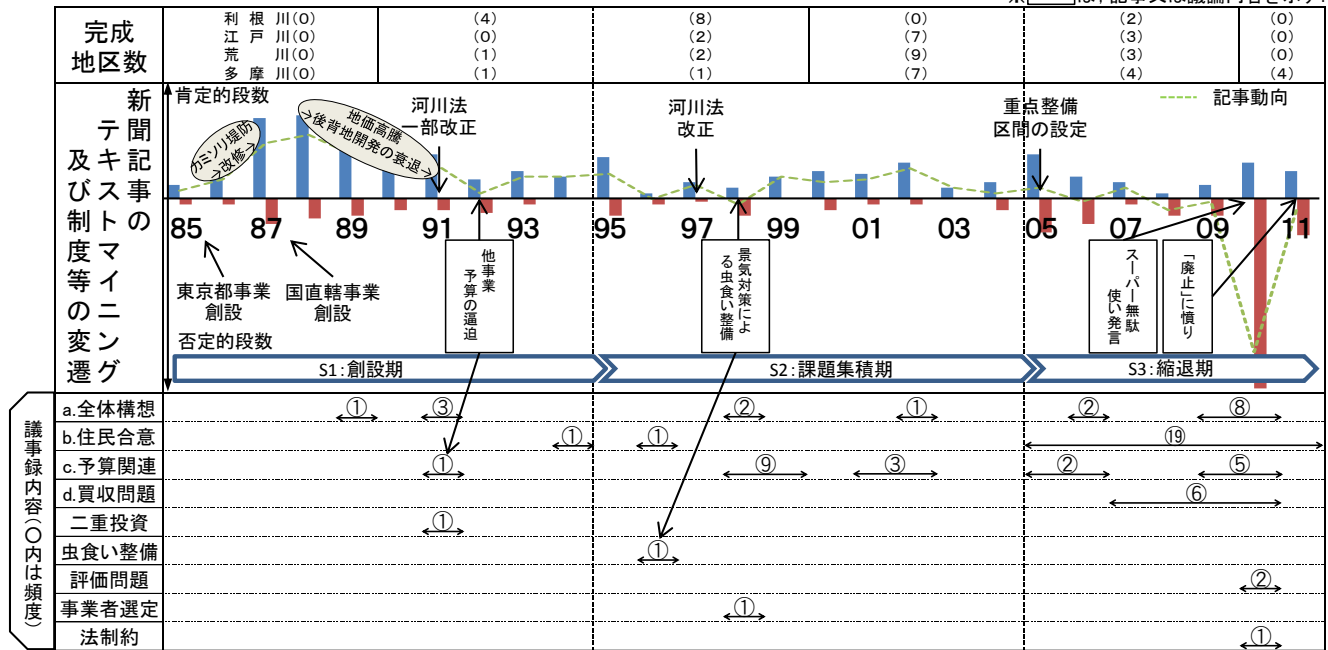


図 - 1 新聞記事と議事録内容のテキストマイニング分析結果

論の後押しが弱まり、議会において後背地開発目的の本事業への予算に対しての議論がされていた。

また、S3の2010年には本事業の見直しにより事業が一時凍結された。この理由として、長大な沿川整備計画、予算の投資に見合わない整備率等が挙げられる。しかし、これらの議論は2005年の重点整備区間が設定された後の計画スキームではなく、事業創設時の計画スキームで議論されていた。その結果「スーパー無駄使い」や「完成まで400年」という、事業にとって否定的世論が支持される結果となった。よって、世論の観点からみても、構想時の計画スキームの設定が重要になることが示唆された。この他、S2では本事業を景気対策の目玉事業として行い、虫食い整備をしたことにより、事業本来の治水効果が不明瞭となり、S3で治水効果の評価問題や、整備地区の優先順位を理由に住民合意形成が難航するケースを確認することができた。しかし、S3時期の多摩川での本事業は継続的に実施されており、この理由として①他対象河川に比べ、多摩川の沿川は平均堤防高が低く、結果、盛土高が低く済むこと、②多摩川沿川では交通利便性が高く、河川のポテンシャルが高いことが考えられる。このことより、特に交通利便性が高い下流部において住宅建設事業との共同事業が多く行われたと考えられる。

6. 東京都スーパー堤防整備事業からの考察

表-1は、東京都のスーパー堤防整備事業の促進要因

表 - 1 東京都スーパー堤防整備事業の促進要因

●戦略的整備計画
整備区域を、合流部等の氾濫の危険が高い地域に設定している。さらにスーパー堤防整備がうまく進んでいない地域では、テラス整備を先行的に行い、親水性の向上を図っている。
●スーパー堤防の設計
傾斜部分を50m以下という規模にすることで、より実現可能な設計になっている。(国の場合は堤防高の30倍程度を傾斜部としている)
●住民合意形成の方策
「流域連絡会」という河川に関する情報や意見の交換を行う場を設け、都民と行政が良好なパートナーシップの構築を図っている。

因である。東京都は、土地利用と治水性を図るスーパー堤防整備と同時に、水辺利用と耐震性向上を図るテラス整備を行い、親水性を高める事業を実施してきた。その結果、民間企業が参入しやすい環境を創り出し、緩傾斜堤防と合わせ、沿川の高い整備率を可能にしたと考えられる。

以上より、多摩川と東京都の事例から、河川の価値の向上を戦略的に実施することが短縮化要因となることが示唆された。

7. おわりに

本研究では、長期化要因と世論の動向を時系列にまとめたことにより、全体構想の不在や、虫食い整備等の要因が各期の他の要因と複雑に影響し合っていたことが示唆できた。

また課題として、東京都内で隅田川と荒川に挟まれている、墨田区などの自治体の議会議事録の収集を行い、河川管理者が異なることによる影響の把握や、事業の長期化・短縮化要因の体系化を行う必要がある。