

リバープロジェクト 木村俊二郎さま

2006年2月6日にいただきましたご意見「木を見て森を見なかった「淀川水系5ダムの調査検討についての意見」書」について、委員のひとりとして返信させていただきます。

確かに5ダムの意見書では、木村さんが言われるように「河道中心主義」からでないような治水論にみえるかもしれません。ダムWGでもその点について意見がかわされた、ということですが、あくまでも「基礎案」に対する意見書であり、そこから展開するという立場をとらないようにした、というように委員会でもうかがっております。

流域の地域社会のあり方や人びとの社会意識を専門とする立場から、私自身は、以下のような文章を、今、「基本高水論」が展開されている雑誌「世界」に投稿しております。雑誌に掲載されるかどうかはわかりませんが、委員会での意見交換を補足するという意味で、「委員からの意見」として返信とさせていただきます。

嘉田由紀子

『世界』投稿中 20051227

「人びとの社会意識を反映する治水政策へ」

大熊・福岡・今本論争を読んでー

嘉田由紀子（京都精華大学教授、琵琶湖博物館研究顧問）

「大熊、福岡、今本論争をふまえて」

2004年10月号の本誌で、大熊孝氏は、「脱ダムを阻む『基本高水』・さまよい続ける日本の治水計画」と題して、河川政策における「基本高水」という概念のもつ論理的、社会的疑義を提起した。それに対して、2005年4月号では、福岡氏が「基本高水は長期的な治水政策の柱」であることを指摘し、それに対する大熊氏の反論、そして2005年10月号では今本博健氏の淀川水系流域委員会での活動をふまえた「これからの治水のあり方について」の反論が掲載された。さらに2005年12月号では、「治水の計画とは、河川の管理とは」という福岡氏の反論が本誌に掲載された。きわめて専門的と思われる河川政策の議論が本誌のような総合雑誌に掲載されたということ自身、この問題の社会的重要性を反映しているといえるだろう。

2000年9月の東海豪雨、2004年7月の新潟・福島・福井の集中豪雨、2004年10月の

台風 23 号による京都府や兵庫県の水害は、日本が水害常襲地であることを改めて思い起こさせた。そもそも洪水によって作られた沖積平野に農村や都市が発達してきた日本では風土として水害は避けがたい。また国土の七割が山間部である日本では土砂災害も避けがたい。日本中ほとんどの地域が水害の潜在的危険性から逃れることができない運命にある。それゆえ、治水政策は、日本社会の安定にとって大変重要な政策である。

とはいえ、今の日本で自分の地域の水害危険性を意識しながら生活している人がどれほどいるだろうか。地震についての関心は高まっているが、果たして水害についてどれほどの人に関心をもっているだろう。「河川政策は専門家にまかせておけばいい」という風潮が広まっていないだろうか。そして「ダムができたから」「河川改修ができたから」と、漠然とした安心感を持ち、自分は水害とは無縁と思っている人びとが多いのが現在の日本社会であろう。それゆえ、今、河川工学を柱とした河川政策と、ふつうの人びとの生活意識、社会意識をつなぐ必要がある。被害を受け、生活が破壊される当事者は流域住民である。

筆者自身は、河川工学とはほとんど縁のない環境社会学という領域から、琵琶湖流域を中心に人と水のかかわりの歴史を過去 30 年近くにわたり研究をしてきた。1990 年代以降は、国の河川審議会にも参加し、また 2001 年からは淀川水系流域委員会に参加し、政策形成の現場から河川工学の仕組みなどの勉強をさせてもらってきた。

そのような立場から、なぜ、日本の治水政策において「基本高水」が議論され、それが河川政策の鍵概念になっているのか理解させてもらった。大熊、福岡、今本氏の論争が比喩的には本丸の議論であるなら、その外堀的位置から、本論では、日本の河川政策の中で行政と住民意識の史的考察を踏まえ、今、転換点にある治水政策の論理をどう再構築するかを環境社会学的に提起したい。というのも、洪水は自然現象の要素が強いが、水害は社会現象である。社会の受け止め方の違いにより、同じ洪水でも水害被害は異なり、洪水の与える社会的影響は大きく差がでるからである。

「戦後 60 年の河川政策への反省」

戦後 60 年を経て、さまざまな戦後体制への反省が今すすめられている。日本の公共事業の基本法とされてきた「国土総合開発法」が制定されたのが 1950 年（昭和 25 年）であった。55 年後の 2005 年、その国土総合開発法が「国土形成計画法」へと大幅改正されたのも、戦後体制の組み替えのひとつの流れといえるだろう。

アメリカの TVA（テネシー川総合開発計画）を模した「国土総合開発法」は、廃墟の中からたちあがってきた日本の戦後の河川政策の柱となってきた。戦後の河川政策は、明治以降の「治水」目的から、経済振興政策としての「利水」を取り入れ、自然に流れる川水を「水資源」として産業や生活に活用する政策フレームをつくってきた。いわゆる水利権行政である。水利権行政は、中央官庁が末端の水の配分まで許認可をもつ、「水利権許認可主義」という意味で、中央管理型の水配分構造をつくってきた。

また大型水害に毎年のように襲われ、国民所得の 10%以上を水害被害により失ってきた

といわれる昭和 20 年代の苦境から脱却するため、治水対策は人びとの深い願望を反映し、ひろい意味での**社会福祉の向上**をめざしたものであった。それゆえ、それまで治水工事には地元の費用負担や無償に近い労働負担があったが、これ以降すべて「公費」、つまり税金による政策へ転換された。この「**公費主義**」という費用負担原則も、その後の治水政策の基本構造をつくるものである。公費配分の権限を中央官庁に集中し、議会という立法府の承認を形式化することで、中央省庁と住民の治水願望をつなぐ**特定議員**を媒介とした「**陳情行政**」を実質的に作り出すことになった。つまり住民は有力議員に陳情をすることで自らの負担なしに、命や財産を守ることができる政策が可能となったのである。

「水利権許認可主義」を柱とした利水経済政策と「公費主義」を柱とした治水社会福祉政策の双方を同時に解決しようとしたのが「**多目的ダム**」政策であり、「**特定多目的ダム法**」が 1957 年（昭和 32 年）に制定された。これは当時の国土政策の目標を達成するための中心的な政策フレームであった。「滝のような」急流河川をかかえる日本において、ほっておいたら「無為に」流れてしまう水を貯める「利水」と、大雨で溢れる洪水を上流で貯めて下流の水害を防ごうという「治水」課題を同時に解決する多目的ダムは一見合理的であった。治水のためにはできるだけ河川領域を空っぽにしておきたいが、同時に利水のためにはできるだけ水をたくさん貯めておきたい。そのふたつの目的を、河川の「**流量配分**」という計算により「机上」で処理できる方法が河川政策の社会的調整の仕組みともなった。流量計算主義は確率洪水とセットとなり「科学的」というラベルを貼ることでより一層社会的に通用するようになり、河川政策での行政と専門家の発言力が強まってきた。このような方針が社会的に確定・制度化されたのが 1964 年（昭和 39 年）の河川法の改正であり、流量計算中心の河川政策が広まることになった。

「河川政策者の水害被害構造への無関心」

しかし繰り返し確認するが、**洪水は自然現象の要素が強いが、水害は社会現象**である。「基本高水」論は、大熊氏や今本氏が指摘するように、科学的な流量計算に流域の重要性というような社会的条件を加味しているもので、決して**純粋に自然科学的概念**ではない。問題はそれが自然科学の「価値観から自由な普遍的数字」と誤解されるおそれを含み、その論理を運用してきた政策現場の受け止め方にある。

人は河道に住んでいるわけではない。河川を取り囲む流域に住んでいる。被害を受けるのは流域住民であり流域産業である。しかも人はそれぞれの社会的状況の元で流域に暮らしている。水害被害の仕組み、つまりなぜある雨量と流量である場所に死者が出たのか、浸水被害がでたのか、そこからの復旧によって、人びとの暮らしや産業はいかに回復していったのか、という一連の社会的視点を欠いて進められてきたのが高度経済成長期以降の治水政策であった。河川行政者も専門家も、対象とする計画地の「水害の履歴」に対して、数量的に「何人死亡、何戸家屋浸水、何ヘクタールの農地が浸水」というような、水害誌に残された数値だけをとりあげ、「それゆえ命と財産を守るダム建設が必要」という抽象的

論理で、河川計画の審議会や委員会の説明体系としてきた。

たとえば、今本博健氏が紹介している淀川水系流域委員会で議論となっている琵琶湖上流の高時川流域に計画されている丹生ダムの治水ダム建設の理由説明には、「昭和 34 年の伊勢湾台風で 11 名死者がでた」という項目が初期の頃にあげられてきた。しかし、その時の流域の被害状況を「属地的」に調べると、死者が発生した水害は、丹生ダム建設で守られるべき下流域ではなく、高時川に流れ込む支流の杉野川の最上流の土砂災害が原因であった。同じく淀川水系流域委員会の議論になっている大戸川ダムの建設理由説明でも、「昭和 28 年の集中豪雨で 44 名が死亡」と初期の頃説明されてきたが、この被害はダム建設予定地のはるか上流の甲賀市信楽町多羅尾での土砂災害であった。

なぜ水害被害の要因を属地的、属人的に特定せずに、何千億円もの巨額の投資を行う治水政策が、専門家による流量計算と河川政策者だけの間で計画・実行することができたのか。それは前述のように、「国土総合開発法」や「昭和 39 年河川法」による「治水公費主義」と「利水許認可主義」の論理の元、官僚と専門家主導で河川政策を可能にしてきた社会構造があったからである。そして、河川の中だけに問題を限定しようという「河道閉じこめ主義」をより一層強化することになった。

「流域受け止め治水から河道閉じこめ治水へ」

大熊孝氏らが詳しく研究してきたように（注 1）、また筆者らも琵琶湖流域で歴史的に検討してきたように（注 2）、洪水によってできあがってきた日本の国土では、特に江戸時代以降は、いかに農地や宅地を洪水から守るか、という「流域対応」が治水政策の柱であった。流域対応には、土地に関する方法と社会的方法の両者が入れ子状に構想されていた。土地に関しては、上流の土砂と流量排出抑制のために森林を維持し、中下流部では大水を湿地や水田などの被害が少ない場で遊ばせる遊水機能を持たせ、河川の周囲には泥水の勢いを落としフィルター効果を持たせる水害防備林をつくってきた。

また社会学的にみると、地域社会は自治組織の中に水防組織を埋め込み、大雨毎に責任者は堤防の見回りを行い、いざという時の避難情報の伝達を半鐘などで行い、高台に入びとを避難させながら、土嚢積みや木流し工法などで堤防防備を行った。いわゆる地域社会の共同体的な対応である。また個別の屋敷は宅地のかさ上げや水屋やつり舟などの水害防除の生活防衛を工夫し、その経験と知恵を次世代につなぐことで、孫子の代につながる永続的な地域の安定を願う社会的、心理的仕組みを埋め込んできた。いわば、今でいう「共助」と「自助」の体制が深くしみこむ「防災文化」を担ってきたのが日本の地域社会であった。

このような「流域受け止め型の治水対策」の裏には、洪水を無くすことはできないという自然の猛威への諦念とともに、人間関係による自己防衛と日常の備えが働き、洪水の頻度は高いが死者数は意外に少なかったという事実がある。

しかし明治中期（明治 29 年）の河川法制定の頃から、水害を防ぐこと（治水）を最大目

標にして堤防を高く積み上げ、河川を深掘りする方式が広まってきた。この頃から河川水を流量で計ろうという数値主義が生まれ、「河道閉じこめ主義」が広まってきた。ここでの河川政策の基本的論理は〔河川流量の処理〕であり、一定時間の間にどれだけの量の水を河道内に留め下流に流すことができるかという流量主義となった。戦後の「基本高水」論は科学的に精度を高めているが、このような近代河川法の思考の延長にある。そして、水防や流域対策は政策的にはほとんどこ入れがなされてこなかった。そのひとつの事例を2004年の京都府由良川水害からみてみよう。

「河川政策の枠組みが人びとの関心を川から離れた」

2004年10月の23号台風では、京都府由良川が各地で氾濫し15名が亡くなった。国道に由良川の水が溢れ、バスに取り残された人びとがヘリコプターで救助された光景は日本中に衝撃を与えた。今回の台風による雨量は、この地域の過去最大の昭和28年の13号台風（「28水」と地元では呼ぶ）よりも少なかったが、28水では5.8メートルの上昇に18時間かかったのに対して、23号台風では7時間で5.5メートル上昇したという（注3）。いわゆる「水の出方が早くなった」のであり、これは上流での河川改修や都市化がすすんだ地域に共通の現象でもある。

「28水」を体験し、今回23号台風にも遭遇した福知山市治水記念館のIさんは「28水以降由良川の改修が進み、大野ダムも完成、水がつく心配はないというのが一般の思いだった」と証言する（注4）。水害常襲地であった由良川下流部の大江町役場が高台から由良川近傍に移転し、23号台風で役場が被災してしまったことも行政の水害への備えの弱さを示したものだといえるだろう。

そもそも由良川上流の大野ダムの治水効果は、建設直後にも限界があると指摘されていた。由良川ダムの計画は、1950年（昭和25年）の国土総合開発法の直後、由良川水系総合開発計画として1952年（昭和27年）に立案されたが、水没予定地域の住民の反対などにより計画は進まなかった。しかし昭和28年の13号台風の激甚被害を経験して、水没地域住民も合意せざるをえず、1956年（昭和31年）に建設同意がされ、1961年（昭和36年）に完成した。しかし、大野ダムの河川技術者の解説によると、急峻な上流部と勾配が緩やかな下流部にはさまれた中流部の盆地は水害をまぬがれえないとしている。そして大野ダム建設後も「由良川治水はこのふたつの水害常襲地の解消が今日なお基本的課題である」としている（注5）。

では、なぜ、河川技術者が「完全ではない」と言っていたダム機能の限界が流域住民に伝わっていなかったのか。社会意識の仕組みを因果関係で説明することはむずかしい。福岡氏が強調しているような「合理的・科学的」な評価は困難である。意識形成のプロセスを詳細に検討してもなお科学的に扱いきれないのが社会意識である。由良川に限らず、他の河川流域での詳細な研究が今度必要とされるであろうが、その大きな仕組みは環境社会学的に指摘可能である。「人の心」はわからない。しかし社会的合意形成時の論理である「人

「ひとの心」は理解可能である（注6）。それが環境社会学の立場である。前述のように、国土総合開発法、昭和39年河川法をふまえて、河川管理を中央集権化してきた基本的論理にひとつの要因があるだろう。由良川も昭和41年に一級河川化され、「川は府や国のものになった」と証言されるように河川の利用も管理も地元の手から離れてきた。そして「ひとの心」は川から離れ、行政依存、陳情政治の体質が深まってきてしまった。琵琶湖周辺の河川でも類似のことがおきてきた。筆者は「近い水から遠い水へ」と表現してきたが、これについては紙幅の関係から他著にゆずりたい（注7）。

「ハード（科学）とソフト（社会意識）の相互補完的な流域治水政策へ」

2005年4月に公表された「総合的な豪雨災害対策の推進について」という社会資本整備審議会河川分科会の提言は、戦後の日本の河川政策、いえ、明治以降の日本の近代河川政策の基本的な構造に反省を加え、**将来の日本の水害対策を求める画期的な提言**であるといえるだろう。福岡氏もその審議会に参加をし、そこでは「ソフト対策とハード整備が一体となった減災体制の確立」「災害安全度の早期向上のための多様な整備手法の導入」とあわせて「地域防災力の再構築への本格的支援」がうたわれている。しかし、果たして、**地域防災力の再構築に河川政策はどこまで本気で取り組む覚悟があるのだろうか。**「処理すべき河川流量」の議論を精緻化することは重要であろうが、専門家が議論をしている舞台に、人びとの参加の機会も参加の意識もほとんどない。

戦後の河川政策を医学の比喻で表現すれば、病気の原因を細部にわたって究明せずに、万能薬としての抗生物質だけを投与してきた、という状況に等しいのではないだろうか。ダムは確かに河川全体の流量を減少させるという意味で治水に有効であり、特効薬であろう。しかしそれが**「劇薬」である**、ということも同時に自覚したい。劇薬であることの意味はふたつある。ひとつは「環境」への影響である。それは1997年（平成9年）の河川法改正でも指摘されているように、川には水が流れているだけではなく生き物も暮らしておりその生き物は「先住者」でもある。先住者への配慮なしに人間の都合による流量配分だけで河川を自由に扱っていいのか、という反省である。劇薬の環境的副作用といえる。

もう一点は、あまり社会的にも自覚されていないが、ダム建設による**社会的な副作用**である。上流部では「ダムができたなら過疎地の振興が可能となり、地域社会が活性化される」という「**地域振興**」への期待を流布する。この期待の餌をちらつかせ父祖の地を捨てさせ水没予定住民を説得する材料に使ってきた行政関係者の責任は重い。一方下流部では、「ダムができたから安心」という「**安全・安心神話**」が拡大した。確かに計画規模内の水害を防ぐことはできる。由良川の例でみると、大野ダムがなかったなら、あの水没バスの人たちの命は危なかったかもしれない。しかし、ダム建設による安全への過信が、町役場を川ぞいに移転させ、住宅を川沿いに作らせてしまった。**土地利用的にも社会意識的にも防備を弱くさせてしまった。**河川工学でいう確率論として水害リスクを減少しようとするほど、潜在的な社会意識としての水害社会リスクは高まるのではないかと、という新たな

課題が生まれてしまったのである。「100年確率」は「30年確率」よりも安全、とはいえないので**社会意識のからくり**である。

淀川水系流域委員会では、1997年の河川法改正に盛り込まれた「**河川計画への住民意見の反映**」という項目を受けて、流域住民との**対話集会**や政策者と住民をつなぐ「**河川レンジャー**」という新たな役割の創設にかかわる提言などを行ってきた。

流域住民の社会意識の面からは、行政機関と協力しながら、社会学的視点を加味し、過去の水害被害の構造を、個別の被害者の生活状況や地域社会の再生という視点から発掘をし、土地の水害履歴を知らない新住民や子どもたちに伝達するための「**三世代交流型水害史**」という調査研究もはじめた。壁にぶつかっている治水政策の論理に反省を加えながら、社会資本整備審議会が指摘する「**地域防災力の再構築**」の実践的展開に呼応する地元活動ともいえる。

しかし、いったん離れてしまった流域住民の川への関心を高めることは容易ではないことも、これらの活動から明らかになりつつある。「**百年かけてこわしてきた川の再生は百年かかる**」という、淀川の対話集会でのある住民の言葉はその難しさについている。近代河川政策が求めてきた流量主義にみられるように、科学的に緻密なデータを集め、予測精度を高めることは**近代科学の確かな強み**でもある。この強みを生かしながら、同時に、川と人のかかわりの再生を求め、人びとの水や川への社会意識を育てながら、**人びとの自助、共助の仕組みを強める**ことは、「国民の命と財産を守る」社会的使命を帯びた河川政策の将来への重要な柱となるであろう。

<注釈内容>

(注1) 大熊孝『技術にも自治がある』、2004年、農山漁村文化協会。

(注2) 鳥越皓之・嘉田由紀子編『水と人の環境史 琵琶湖報告書』、1984年、御茶の水書房。

(注3) 福知山国道河川事務所資料による。

(注4) 京都新聞、2005年7月21日。

(注5) 大野ダム記念誌編纂委員会編『大野ダム』、1979年、ダム誌編纂委員会発行。

(注6) 鳥越皓之『環境社会学の理論と実践』、1997年、有斐閣。

(注7) 嘉田由紀子編『水をめぐる人と自然 日本と世界の現場から』、2003年、有斐閣。

<嘉田由紀子 かだゆきこ>

京都精華大学教授、琵琶湖博物館研究顧問。環境社会学。日本水フォーラム副代表、環境社会学会元会長、子どもと川とまちのフォーラム、水と文化研究会代表、子ども流域文化研究所副代表。京都大学大学院、ウイスコンシン大学大学院修了。著書に『環境社会学』『水辺遊びの生態学』『水辺暮らしの環境学』など。