

日本の明治以降の近代化過程 における水政策

“近い水”から“遠い水”へ

- **第1期:「近い水」共存期:**江戸時代から明治時代中期まで、藩政村の自治機能、多機能型水組織(治水・利水・環境組織の未分化、自己管理時代)、「あふれることを前提とした治水 = 流域受け止め型治水」、農業用水・生活用水の地域自主管理・自然水利用
- **第2期:「遠い水」の出現:**明治22年町村合併、明治29年河川法制定、「河道閉じこめ型治水政策」の拡大、官僚的制御論の登場(水量計測)、地主制度の拡大、機能別水管理組織の拡大(発電、都市用水需要)、都市部での上水道・下水道施設の整備

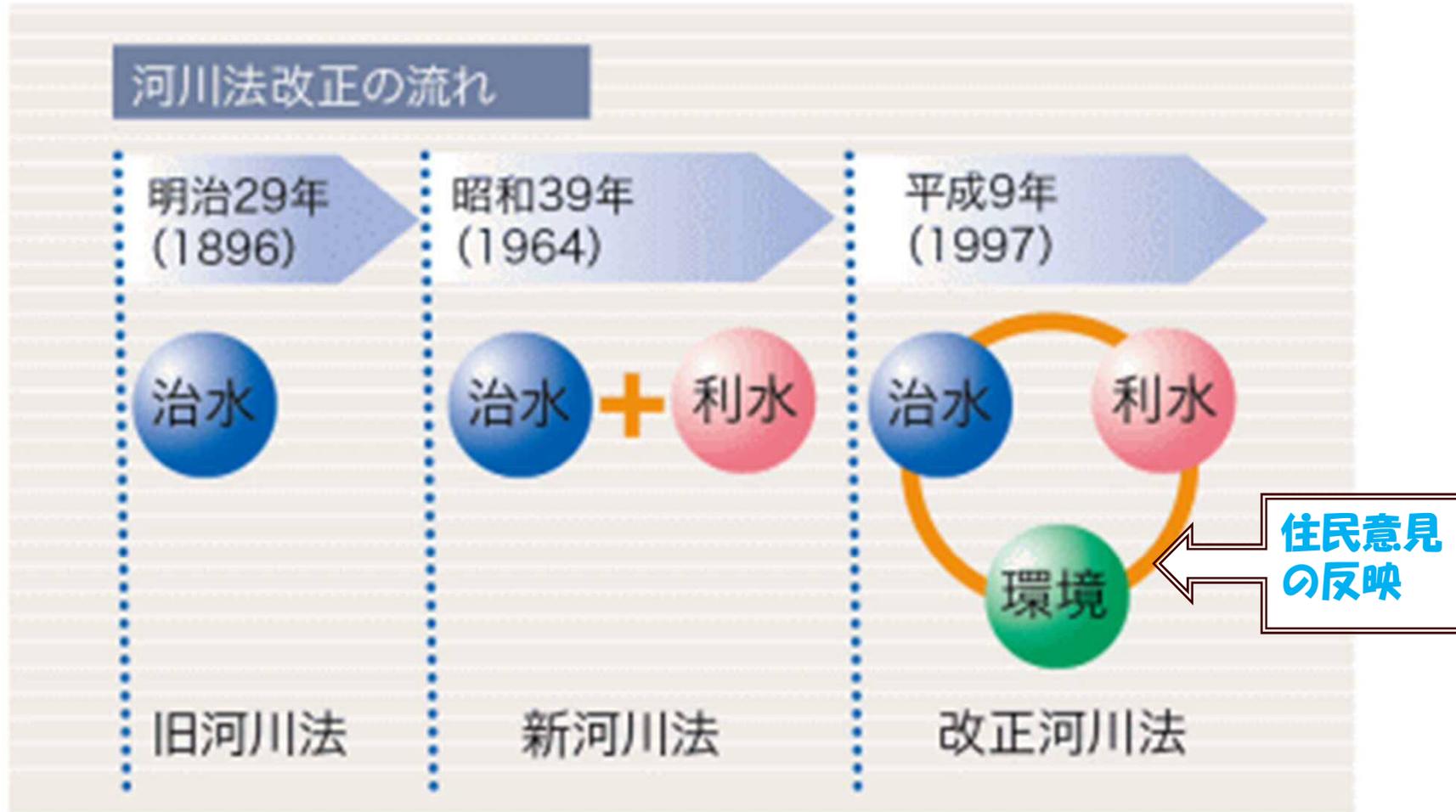
戦後の高度経済成長期に完成する “近い水”から“遠い水”へ

- **第3期:「遠い水」の浸透・完成期:昭和20-30年代**
、昭和20年代の洪水多発、「国土総合開発法」「水資源政策」「多目的ダム法」、高度経済成長、新河川法(昭和39年)、確率洪水・基本高水論の登場、「**中央管理的制御論の完成**」、「治水公費主義」「水利権許認可主義」、上下水道に閉じ込められる生活用水、行政管理化された農業用水
- 琵琶湖・滋賀県では、琵琶湖の多目的ダム化をめざした「琵琶湖総合開発」の導入と完成(1972年~1997年)

そして今、成熟社会における、 災害多発列島の日本の水政策・ 水環境のあるべき方向は？

- **第4期：行き過ぎた「遠い水」への反省と「近い水」の再生・創生**：平成9年河川法改正、「環境」概念の導入、「住民意見の反映」、河川整備計画、低成長時代、「超過洪水」の認識、「水需要抑制」、新しい「**流域型治水**」の必要性、「親水」概念、自然生態系に考慮した河川政策を。
- 「遠い水」の利点を活かしながら、災害時に命をつないでくれる「近い水」の再生・復権を！
- **参加型民主主義の醸成、ポスト近代化社会**

河川法改正と淀川水系流域委員会



淀川水系流域委員会 (2001年～)

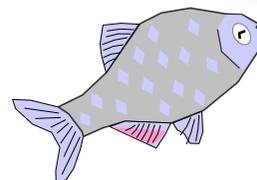
400回の議論、水需要管理、住民参画、
ダムは原則として建設しない

2006年滋賀県知事選挙

徹底した地域歩きでわかったこと (生活知の再生と復活)

～地域生活現場を徹底して歩き、耳を傾けることで～

- 琵琶湖周辺の人びとの暮らしと水とのかかわりを湖辺の各地を歩きながら、昭和30-40年代のちょっと昔の話を徹底して聞き書き。
- **琵琶湖淀川水系水害被害地調査、40ヶ所**
- 当事者としての意識、人びとがこだわりをもっていて、今からでも復活したいと思っているのは水質そのもの以上に水とのかかわりだった。
- つまみ問題そのものが属地的、属人的に多様だった。
- **水害被害は多いが人は意外と死なないことを発見。ソフトの社会的対応が充実。**
- そして人びとの願望はハード面の整備にプラスして川との関わりの豊かさを求めている。



琵琶湖淀川水系40ヶ所で、3世代交流型水害史調査 (なぜ人が死んだのか？被災者調査)



過去の浸水被災地や霞堤が新興住宅地に！ 住民は過去の被災を知らされず無防備に！

昭和28年13号台風安曇川決壊

→今はリバーサイドニュータウン

愛知川沿いの霞堤は、新興住宅地のドリームランドに！



淀川水系流域委員会からの今本元委員長長のダム関連、流域治水の発信



滋賀民報

1972 (昭和47) 年 5月30日第3種郵便物認可 第2486号

大戸川ダム

日本共産党県議団が今本氏招いて学習会

【国士交遊会が主催】 住居らが「ダム建設より河川改修を急ぐべき」と話し合いました。知事が推進しようとしている問題、日本共産党滋賀県議団が19日、大津市内で元淀川水系流域委員会委員長の本博健京都大学名誉教授を招いた「大戸川の治水を考える学習会」を開き、参加した。

学習会では今本氏が「大戸川ダムの必要性を再検証する」と題して講演。ダム過剰を説明し、ダム推進する「大戸川学会」の検証を報告。大戸川の流量を正確に把握し、治水の危険性を指摘。「ダムをとり流す治水を必要がある」と話していた。

参加した石(88)は、「白濁みていると深瀬補強をやるべき」と話していた。

大戸川下流域を視察する今本氏(右)ら(19日、大津市)

ダムより流域治水を

2006年 滋賀県知事選挙へ (環境調査の仲間が結集)

軍艦(自民・民主・公明・連合推薦) 対 手こぎ舟 選挙



2006年4月18日
近江舞子浜にて



加藤登紀子、日高敏隆、今森光彦 三人の応援

なぜ知事選挙へ？—日本病の制度疲労に怒りと不安—

みつつのもったいない政策

(1) 「税金のむだづかいもったいない」

官僚主導、政治腐敗の中での高コスト体質のダム（6つのダムの凍結・中止をマニフェストにいれる）、淀川水系流域委員会での基本思想の実践化
新幹線新駅公共事業→借金財政、次世代つげ回し

(2) 「子どもや若者が生まれ育たないのはもったいない」

「命を生み出す」人口減少社会リスクの実態が政治家にみえていない
「女・子どもの世界」として本格人口政策に取り組めない国政、地方政治

目の前に、生まれたばかりの孫の顔を見て最終的に決心（孫高1、小6、小3、4歳、1歳）。

(3) 「琵琶湖の環境、壊したらもったいない」

国政である琵琶湖総合開発による自然破壊
官僚的、家父長的、中央集権的価値観への疑問と怒り

このままでは日本に未来はない、

おばさんふたりが決意 2006年7月2日の選挙において4月18日に記者会見
政治は価値観のぶつかり合いと権力による未来選択、政治に学問の知恵を！

2006年、2010年、二期の知事選挙 での県民支持が独自施策推進の力



2006年7月2日 一期目の知事選挙当選日



2015年6月12日誕生



2010年7月11日
二期目の知事選挙
当選日

「かだマニフェスト2006」でのダム凍結で流域 治水を約束

- 丹生、大戸川、永源寺第2ダムの県支出金合計200億円以上が、県営の芹谷ダム、北川第一、第二ダム建設についても今後数百億円以上の県支出金が必要です。この**6つのダム建設計画について凍結**します。
- 以下の代替案を提案して県民の皆さんとの**対話を通して見直します**。
- 治水については、ダム以外の方法（堤防強化、河川改修、森林保全、地域水防強化）、すなわち「**流域（地域密着）型治水**」により対応します。
- 利水も、ダム以外の方法、**水の循環再利用システム**を構築します。
- また、公共事業の地域振興効果として、ダムのような大型公共事業は必ずしも**地域経済を長期的に潤す**ものではありません。**流域（地域密着）型の河川改修や農業水源確保事業のほう**が迅速な対応、地元の業者が直接工事に参加でき、しかも費用が安くて済むなど**脱ダムに関する代替案**を提言します。
- あわせて、ダム建設を前提に集落移転を余儀なくされた**地域の人々への謝罪と社会的配慮**を十分に行います

8年かかった滋賀県における流域治水

- 2006.7 **嘉田知事就任**
- 2006.9 **流域治水政策室 設置**
- 2006.10~ **水政対策本部琵琶湖流域治水推進部会 庁内組織**
- 2007.7~2011.5 **流域治水検討委員会(行政部会:片田講演)市町**
- 2008.2~2009.3 **流域治水検討委員会(住民会議) 提言('08.12)**
- 2009.1~2010.5 **流域治水検討委員会(学識者部会) 提言('10.5)**
- 2011.3 **パブリックコメント(東日本大震災、「想定外」という課題)**
- 2011.4 **流域政策局 設置(流域治水政策室、広域河川政策室、
河川・港湾室、琵琶湖不法占用対策室、水源地対策室)**
- 2011.5 **流域治水検討委員会(行政部会) および、
琵琶湖流域治水推進部会の承認を得て、
『滋賀県流域治水基本方針(案)』を策定(滋賀県議会)**
- 2011.6 **報告から議決事件へ変更**
- 2012.3 **議決、『滋賀県流域治水基本方針』の策定**
- 2013.9 **『滋賀県の流域治水を推進する条例』上程 継続審議2回**
- 2014.3 『滋賀県の流域治水を推進する条例』制定(全国初)**
(条例を通すことで、嘉田は二期で勇退と、自民党と政治的といひき)



滋賀県の流域治水政策

基本的な考え方



しかの流域治水は、どのような洪水にあっても、

① 人命が失われることを避け（最優先）、

② 生活再建が困難となる被害(床上浸水)を避けること、を目的として、

自助・共助・公助が一体となって、川の中の対策に加えて川の外の対策を、総合的に進めていく治水

流域治水政策は全ての浸水源を一体化 『地先の安全度』 づくりがまず基本

～暮らしの舞台、生活者視点からの水害リスク評価～

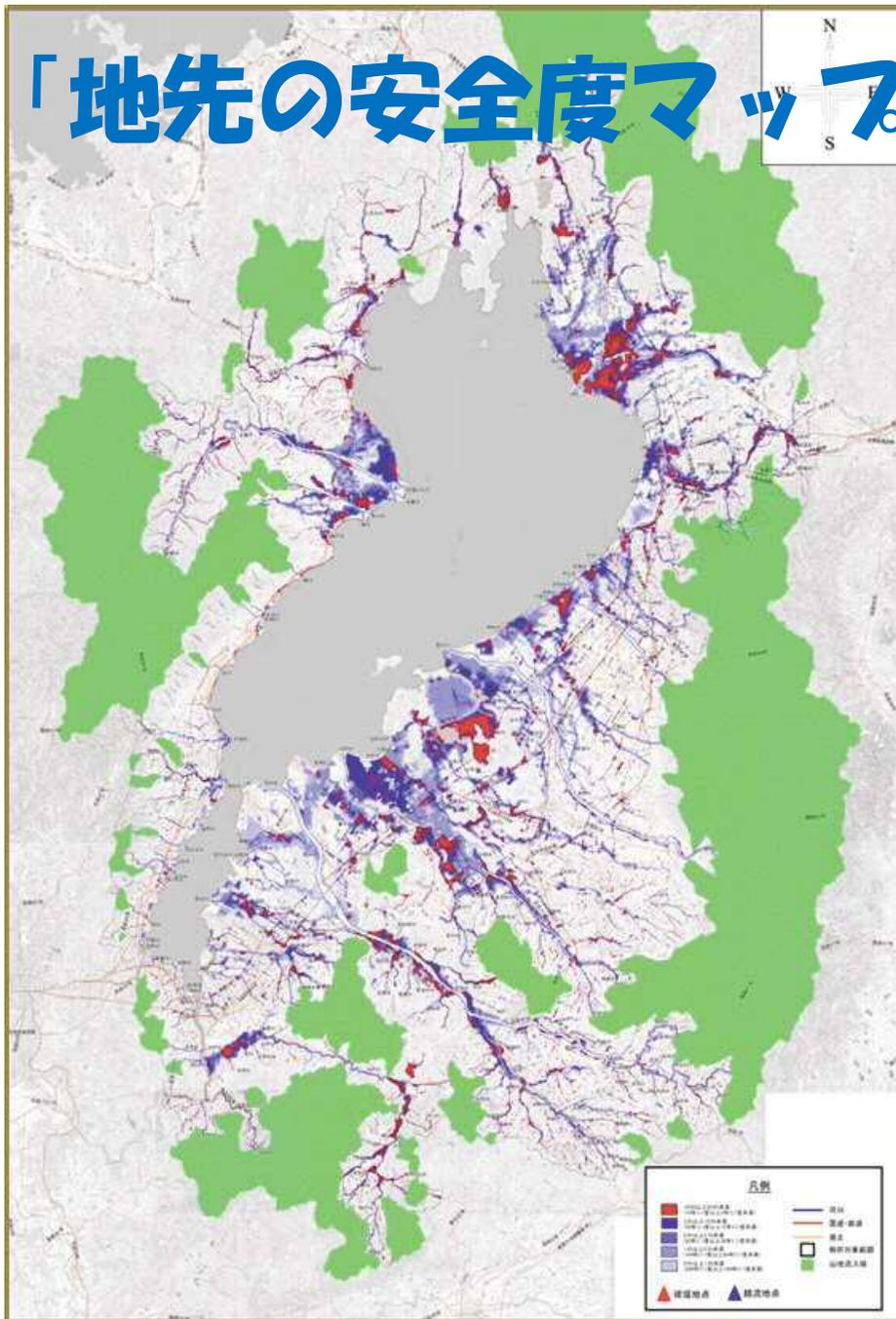
- 流域やはん濫原での対策(まちづくり等)もあわせた治水を検討する場合、「河川施設ごとの(治水)安全度」ではなく、暮らしの舞台である「地先の安全度」を調べておく必要がある。**サービス供給側ではなく被害を受ける被災者、生活者、事業者視点からの防災・減災視点。**

(「地先の安全度」の調査にあたって)

- 生活圏である流域・はん濫原を取り巻く、河川や水路からの複合的なはん濫を考慮する。**(個別省庁部局別の縦割りではなく、横串政策)**
- 小さな洪水(10年に一回程度)から、最大級の洪水(200年以上に一回程度)まで、さまざまな状況を想定しておく。



「地先の安全度マップ」の公表をめぐって



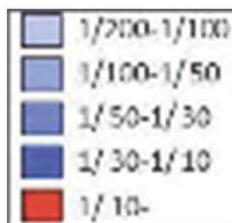
・**県議会や市長会からの抵抗**

・「**地価が下がる**」「**知事は地価がさがる責任をとれるのか!**」

・**反対する人は土地を売る人: 本家筋**
土地を売買の対象と考える人

・**一生に一度、家を買えるかどうか**という新住民、労働者の立場からは**リスクの高い土地を知らずに購入したくない。分家筋**

・**リスクを知らせないのは行政の不作为ではないか?**



Mountain area (Zone1)

河川における氾濫防止対策

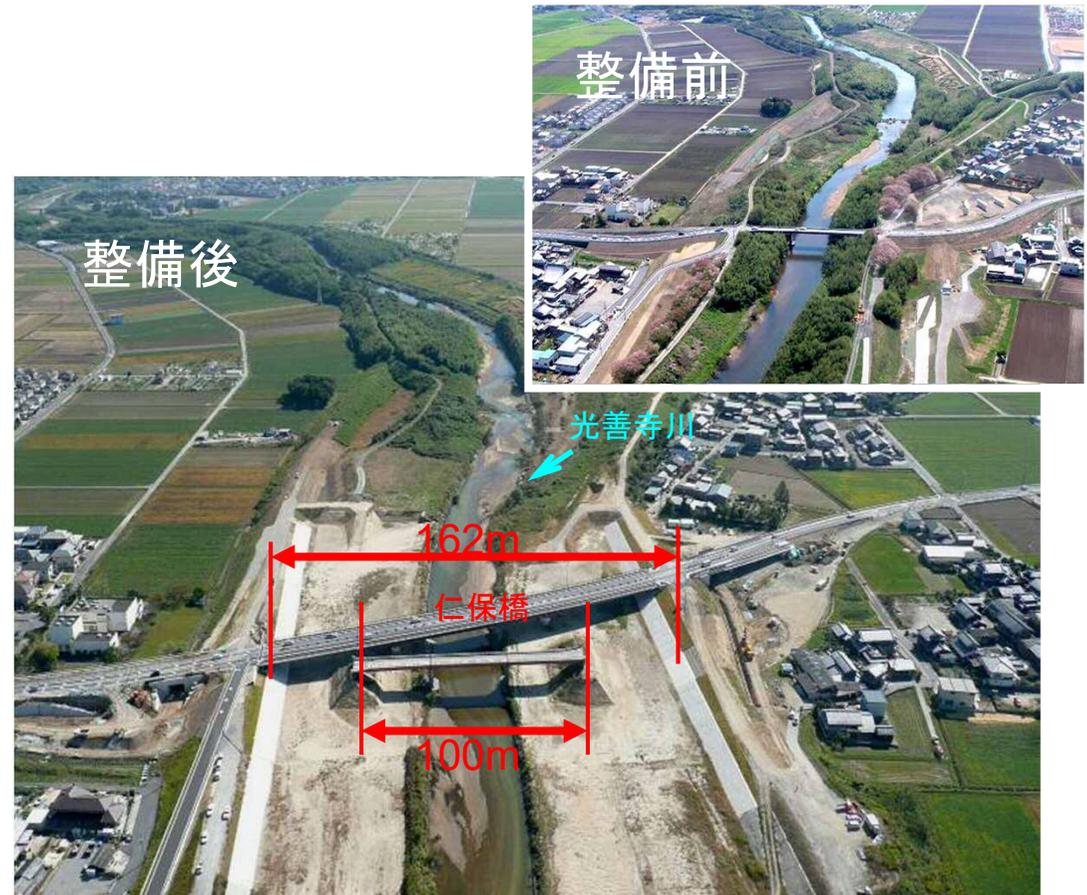
先人の知恵

- 過去からの営々とした川づくりの努力



滋賀県流域治水条例(第9条)

- 河川法に定める河川管理者の責務（河川整備・維持管理）の明確化



ためる

雨水貯留浸透機能の確保

先人の知恵

滋賀県流域治水条例(第10,11条)

- 農地等での雨水の貯留浸透
- 建物、公園、運動場などの管理者等が、雨水を貯めたり浸透させたりすることを努力義務化



▲滋賀県南部総合庁舎(草津市)
玄関にも雨水貯留タンクを設置しています



▲高時小学校(長浜市)
ビオトープ兼用の雨水貯留施設

とどめる まちづくりでも治水

先人の知恵

- 特性に応じた土地利用

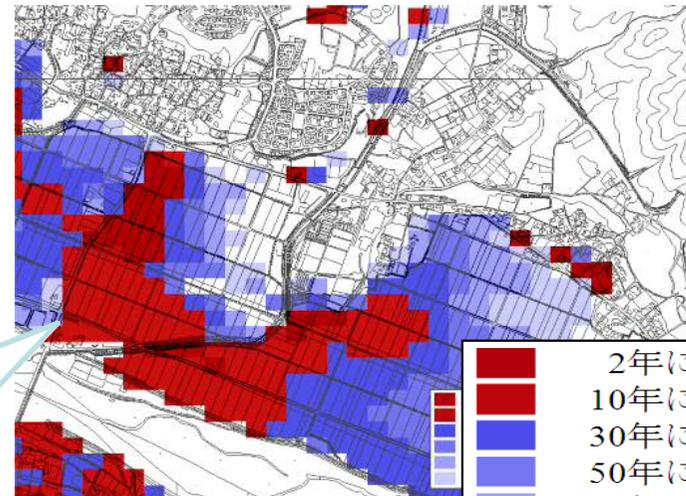


堤防沿いの高台は住宅

「地先の安全度マップ」を都市計画法施行令第8条の関連通達の運用に活用

滋賀県流域治水条例(第24条)

- 10年確率の降雨(時間雨量50mm、24時間170mm)の際に50cm以上の浸水が予想される区域は、新たに市街化区域には含めない。
 - ただし、対策がされていればOK。



床上浸水の年発生確率



とどめる

家づくりでも治水

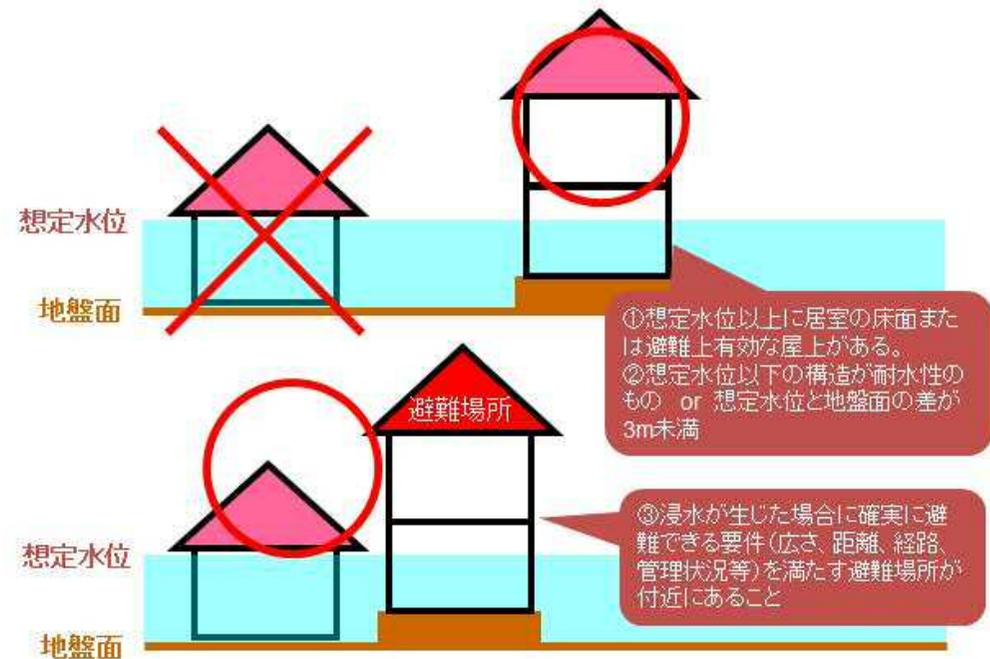
先人の知恵

- 住宅の嵩上げ



滋賀県流域治水条例(第13~23条)

- 知事は、水害リスクの高い区域を「浸水警戒区域」に指定し、区域内での住居等の建築に際しては耐水化構造をチェック(第5章)



建築規制とは、知事が①~③を確認する制度のことです。

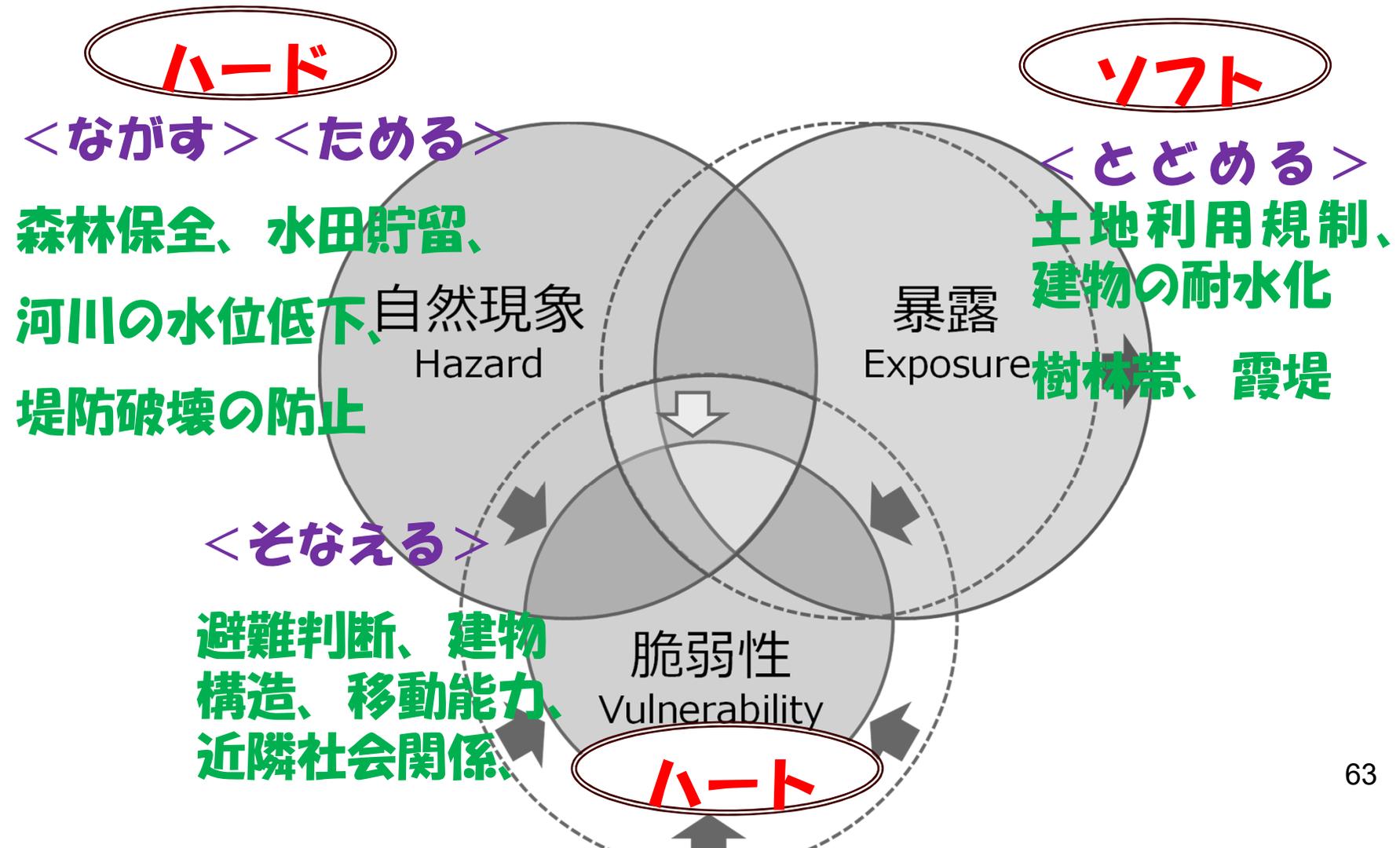
(5)

**何が生死を決めたのか？
球磨川豪雨の溺死者調査から**

**川辺川ダムがあっても、
球磨川水害犠牲者50名の命は
ほとんど救えなかったのでは？
国土の変貌(都市化、森林破壊)が
球磨川流域に集中**

災害リスクを低減するアプローチ

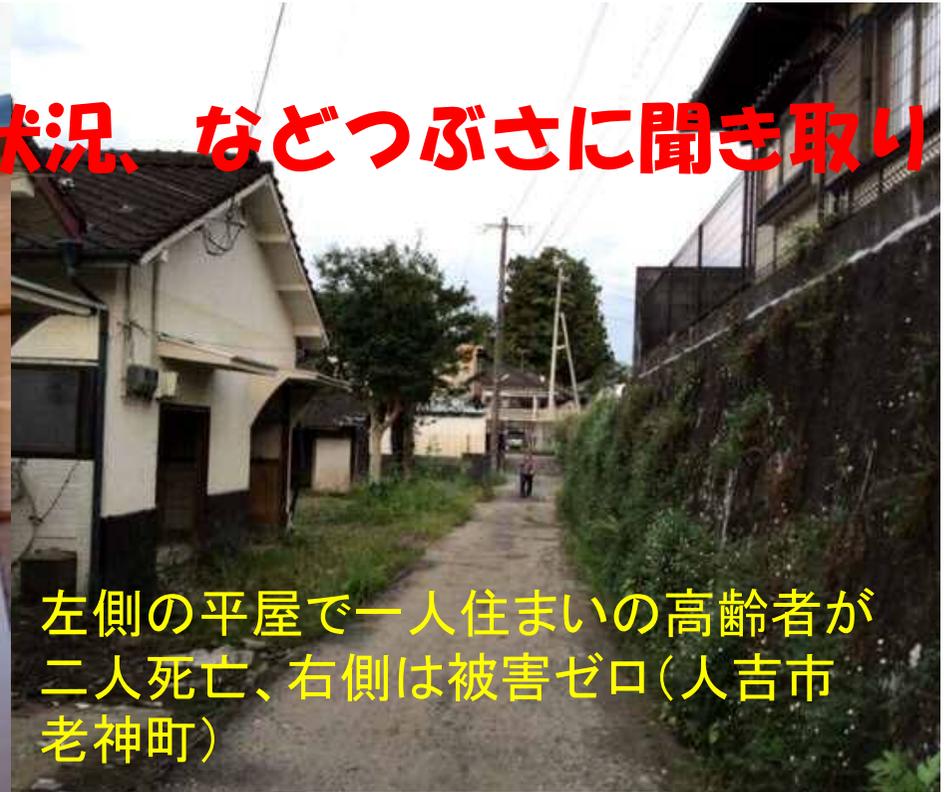
環境省自然環境局：生態系を活かした防災減災に関する考え方（2015）



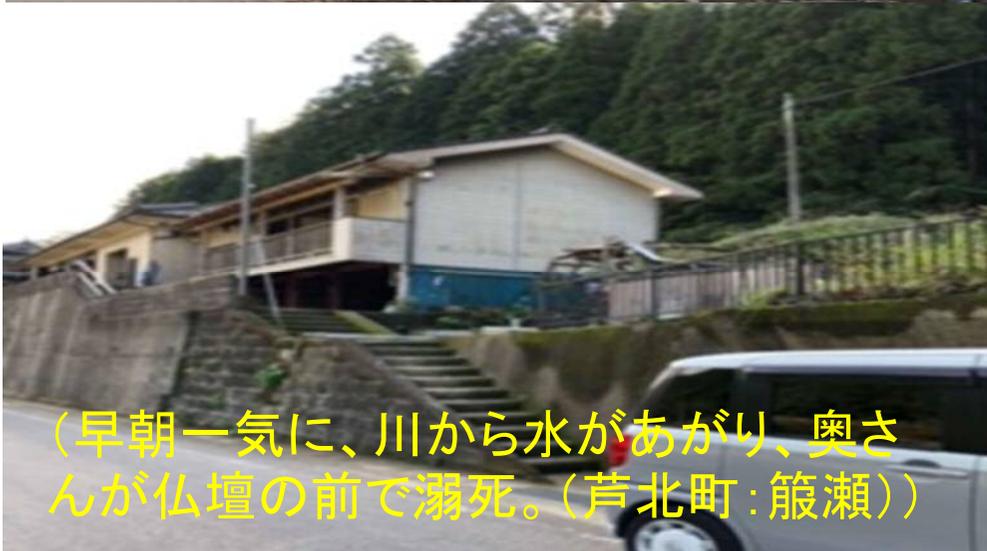
溺死者一人ずつ住宅、避難状況、などつぶさに聞き取り



天井まで一気に浸水、夫が妻をささえて天井に息抜きの穴、壁に穴、夫は妻をささえて溺死(球磨村神瀬)



左側の平屋で一人住まいの高齢者が二人死亡、右側は被害ゼロ(人吉市老神町)



(早朝一気に、川から水があがり、奥さんが仏壇の前で溺死。(芦北町: 簀瀬))



20年前に2メートルかさ上げ、まさか浸水するとは！3名溺死(球磨村神瀬)

渡地区の小川上流部の山林伐採 (熊本県にはクマモンはいてもクマはいません。 九州全体からクマは絶滅。50年前の奥山広葉 樹破壊、スギ・ヒノキの拡大造林により絶滅！)



人吉市内では万江川・山田川・御溝 水路が凶器となし溺死を起こす！

黄色点は死者発生場所、道路や小水路に濁流が！

死者ゼロ



球磨川水害・何が生死を分けたのか？ (住宅条件と移動力)

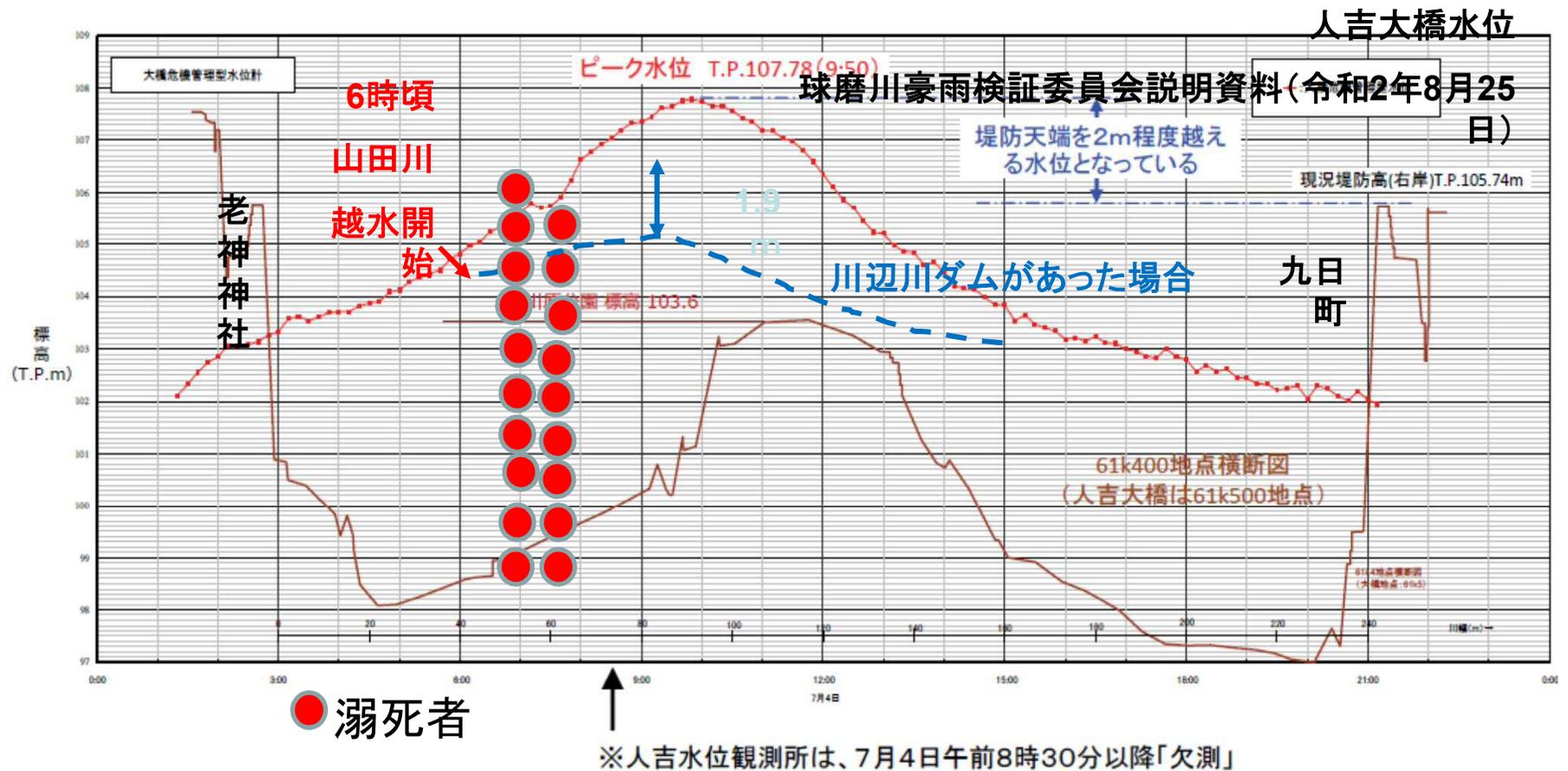
八代市(4名)	平屋で溺死・流出	4名 (ひとり暮らし3名)
芦北町(1名)	平屋で溺死	1名
球磨村(25名)	平屋で溺死・流出	18名 (ひとり暮らし2名)
	(内、高齢者施設・千寿園14名)	
	二階屋で家ごと流出	5名
	二階屋で二階で溺死	2名 (ひとり暮らし1名)
人吉市(20名)	平屋で溺死・流出	7名 (ひとり暮らし5名)
	二階屋だが一階で溺死	5名 (ひとり暮らし2名)
	避難中・通勤中	8名

- 平屋で溺死：30名
- 二階屋で家ごと流出：5名
- 二階屋で一階で溺死：5名
- 二階屋で二階で溺死：2名
- 避難中・通勤中：8名 (ペット配慮 二件)
- (ひとり暮らし 36名中13名)

合計 50名

3. 浸水範囲・氾濫形態(人吉大橋危機管理型水位計の観測値)

- 人吉水位観測所の下流約700mに位置する人吉大橋に平成31年1月に設置した洪水時のみ水位観測を行う危機管理型水位計は、ピーク水位T.P.107.78mを観測した。
- 人吉大橋付近では、右岸堤防を2m程度越える水位となっていた。



(「第2回令和2年7月球磨川豪雨検証委員会説明資料」 69頁) を元に作成。緒方紀郎協力

各地域別犠牲者の推定溺死時間

- 八代市坂本町4名（午前7時—8時頃）（ピーク12時）
- 芦北町 1名（午前8時頃）
- 球磨村 25名（午前7時—8時頃）（ピーク11時）
（うち千寿園14名）
- 人吉市 20名（午前7時—8時頃）（ピーク10時）

→球磨川本流がピーク流量に達する3—5時間前に溺死発生、支川や小河川、水路の氾濫早い。

→50名の溺死者のうち、川辺川ダムができていたら「命が救われたと強く推測」できる人はごく少数といわざるを得ない（今後の水量データが補強されたら判断は変わる可能性あり）。

2020年7月国も流域治水に方針転換 2021年4月28日に通常国会通過、 同時に国土強靱化のハード対策強化(同時に ダムも推進)



球磨川50名溺死、どうやったら命が救えたのか ？ 個人的な溺死要因にみる4つの脆弱性

- ① 避難判断をめぐる個人の認知状況(ペットの有無)
- ② 住宅事情(平屋か二階建か)
平屋で30名溺死(縦方向の避難困難)
二階屋だが一階で溺死(リスク認知と移動力)
- ③ 当人のリスク認知力と移動力
高齢・認知症・足腰の移動困難
浸水すると戸がうごかず二階に移動困難
- ④ 家族・近隣との社会関係
避難呼びかけがない、あっても応じない
孤立する高齢者のリスク

これからの水と人 「遠い水」を「近い水」に

- 身近な水辺を自分化できる愛着が育つ
仕組みを求め
- 恵みの水、暴れる水 まるごとのかかわりを深め
- 小さなコミュニティの「再生」と「住民力」を高め
- 子どもたちの水への関心を育て
- 異世代、異文化をつなぎ、「共感する知」と「制御する知」の補いあう関係をつくる

流域治水がひらく川と人との関係 —2020年球磨川水害の経験に学ぶ—



- 2022年3月8日
- 熊本日日新聞出版文化賞受賞

| 第1章 | 2020年7月4日球磨川水害 現地溺死者調査の方法と経過／嘉田由紀子 | 第2章 | 何が生死を分けたのか—現地溺死者調査の報告／つる詳子・市花由紀子・木本雅己 | 第3章 | 球磨川の水害と流域治水／島谷幸宏 | 第4章 | 「流域治水」の歴史的背景、滋賀県の経験と日本全体での実装化にむけて／嘉田由紀子 | 第5章 | 流域治水に求められる専門家の視点／大熊孝・宮本博司・今本博健

(6)

**流域治水政策を日本中に展開
「人新世の資本論」とつなぐ**

**「遠い水」を再び「近い水」へ
コミュニティ型相互扶助の選択肢を**

**地域毎の開発と治水の歴史を踏まえて
生態系配慮(グリーンインフラ)の流域治水を**

気候危機時代の水害対策は 流域治水でグリーンインフラの併存

- (1) 近代技術主義による「守るべき水位＝計画高水」を決めて、洪水を河川に閉じ込める願望はもう実現できない。球磨川がその典型。
- (2) 計画規模を超える**超過洪水**にどう対応するか、命と暮らしを守るためには、河川内部に定量水を閉じ込める「**定量治水**」から「**非定量治水**へ」。
- (3) **流域に雨水をためる、遊水池や雨水広場などで水をためることで、グリーンインフラの確保、川への空間配分を増やす。**
- (4) **人口減少時代のグリーンインフラは緑空間の増大、生き物のにぎわい、生活環境の楽しみを増大**

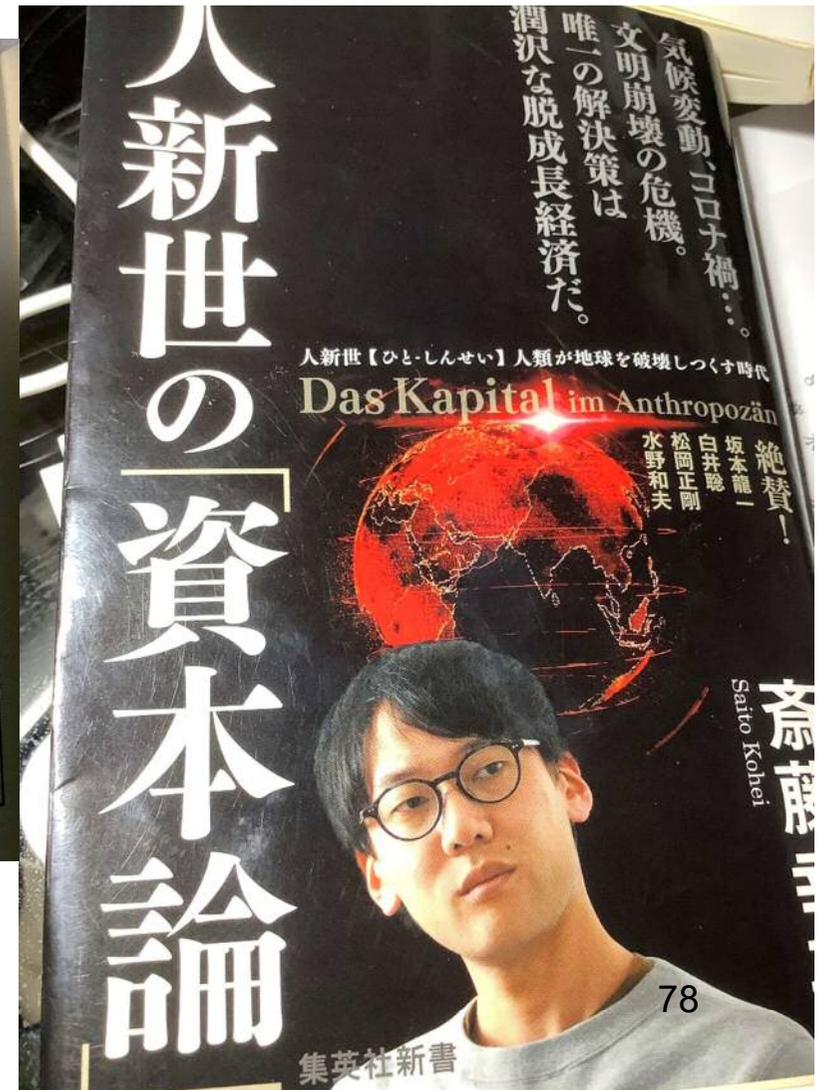
普段から、川や水辺に親しもう！ 365日の水辺づくり、恵みの川と わざわざいの川、両方に親しみを！



環境危機を阻止するために晩年のマルクス思想に学ぶ（斎藤幸平）

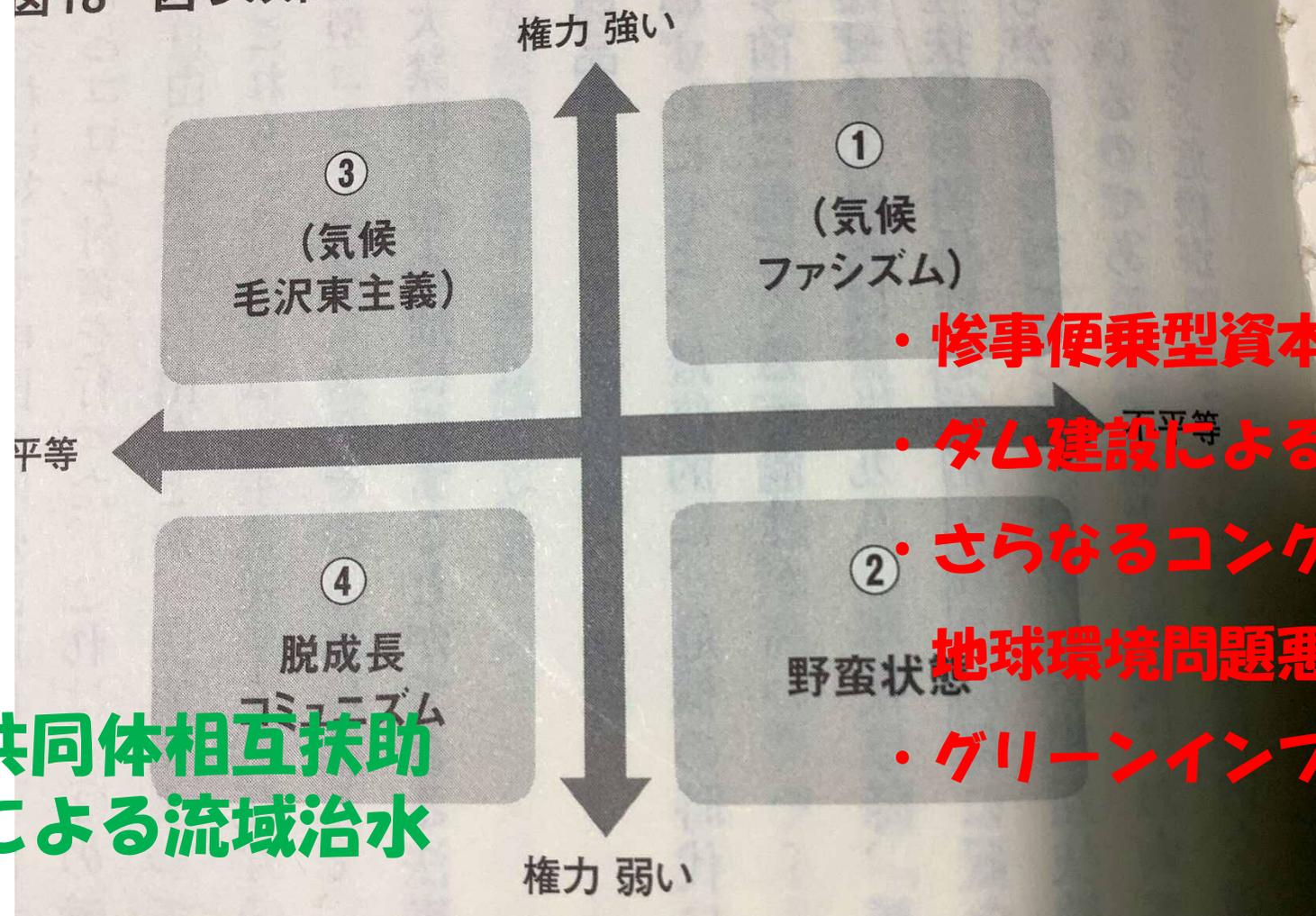
図17 マルクスが目指していたもの

		経済成長	持続可能性
1840年代 1850年代	生産力至上主義 『共産党宣言』、『インド評論』	○	×
1860年代	エコ社会主義 『資本論』第一巻	○	○
1870年代 1880年代	脱成長コミュニズム 『ゴータ綱領批判』、『ザサーリチ宛の手紙』	×	○



気候危機への対応：4つの未来 (齋藤幸平：人新世の資本論)

図18 四つの未来の選択肢



・惨事便乗型資本主義

・ダム建設による国土強靱化

・さらなるコンクリート化は地球環境問題悪化の一要因

・グリーンインフラの拡大を

共同体相互扶助
による流域治水

文明が進めば進むほど天然の暴威による
災害がその劇烈の度を増す（寺田寅彦）

日本中どこでも水害リスクはゼロにはできない

ハード・ソフト・ハート対策の多重防護

「命を守る流域治水政策」の実現は

子どもたちもふくめて

「川を自分たちのものに！」

草木虫魚悉皆成仏（最澄）

ご清聴ありがとうございました。

