

「流域治水」は住民と行政の「楽しい覚悟」から ～人口減少時代の国土再生思想を～

参議院議員（前滋賀県知事、元環境社会学会会長） 嘉田 由紀子

約 130 年ぶりの治水政策のコペルニクスの転換

2021 年 4 月 28 日参議院本会議で「流域治水関連法」が成立した。「滋賀県流域治水の推進に関する条例」を日本ではじめて制定した元自治体責任者として法案成立の現場に立ち会えた感動の場面となった。同時に、これからの道のりの厳しさを覚悟する瞬間だった。今回の流域治水法案は「河川からあふれることを前提」として、氾濫域での土地利用、住宅の高台移転、避難体制の強化、ハザードマップ作製拡大などを示した。日本では 1896（明治 29）年の最初の河川法制定以降、高い連続堤防とダムにより河川に洪水を閉じ込める近代技術主導の河川政策が主流であった。

大熊孝氏が言う「国家の自然観」による河川政策、嘉田（筆者）が言う「遠い水」政策の幕開けだ¹⁾。「あふれることを前提とする治水」は河川政策の“コペルニクスの転換”である。あふれることを前提としたら、人びとが暮らす生活の場からの水害対策が基本になるからだ。「河川管理者視点」に加えて氾濫原に暮らす「住民視点」が必須となる。

しかし現実の地域社会をみると、「民衆の自然観」は、近代化・産業化の中でしだいに薄れ、数十年以上にわたる「国家の自然観」に依存し、自らの運命を行政と政治に預ける住民が増えてきた。嘉田はこの流れを住民主体の「近い水」の時代から国家依存の「遠い水」の時代への転換と表現した²⁾。滋賀県知事時代、河川管理者である県が河川からあふれる洪水による水害リスクマップを提示すると「地価が下がる！」「県の仕事は河川に洪水を閉じ込めることだ！」という反応が地域社会から次々とあがった。しかしリスクを

示さず、水害常襲地域に新住民の住宅が建ち、浸水被害が起きた現場を目の当たりにしてきた私たちは、リスクを知らせて社会として暮らしを守ることが本来の行政施策だとの信念をもって流域治水政策を進めてきた。

日本では人口減少が進み、高度経済成長期のように都市地域を拡大する必要性が低くなる一方で、森林や水田を活用した、生物多様性保全や「グリーンインフラ」の必要性は高まっている。しかし、流域治水に関する条例や法案が通っても、現場で生物多様性の保全やグリーンインフラの活用も包含する具体的な政策的成果をあげるには、まだ道は遠い。ここでは、歴史的な視点も含め、地域社会学や環境社会学の立場から、流域治水の推進に伴う社会的政策的課題について解説する。なお、滋賀県の流域治水の政策的な仕組みやその科学的背景については瀧健太郎氏が詳しく解説する³⁾。

河川と人びととの関わりの変化「近い水」から「遠い水」へ

欧米では近年、河川流域のような生態的つながりをもつ地域として「バイオリジョン（Bioregion）」の存在が注目されている。日本ではバイオリジョンは律令時代からの地域認識だった。水田稲作農業に必須な水の確保を流域別に確立するためだった。近江盆地では、律令時代の郡の領域は河川流域別で今に踏襲されている。山頂に降った雨は、それぞれの河川流域を表流水・伏流水・地下水として形を変えながら、条里制下の土地区画整備と連動し、流域共同体づくりが進んだ。奈良時代から平安・鎌倉・戦国・江戸時代、明治以降の行政組織を経て現在の「町丁大字」という地域組織につながった。

安土桃山時代に始まった「太閤検地」は村落共同体下にある森林、農地、河川、湖沼のような水域を含むまるごとのテリトリー管理を徹底化した。「村切り」「検地」「年貢村請制度」の3点セットにより、村落ごとの境界と「石高」をきめた。「年貢村請制度」は、年貢納入を村落単位です。洪水の時などはまとめて「減免要求」をして、村全体での年貢高調整が可能となる。滋賀県内だけでなく全国で、堤防を不連続にした「霞堤」や一部を低くして「野越し」のような形で、水田などに洪水を導き入れ、雨水貯留機能をもたせながら生物の逃げ場をつくるような堤防のつくり方は「年貢村請制度」ともいえる村落が納税共同体であった時代の名残ともいえよう。

つい最近の話題だが、2022年8月4日に滋賀県北部の高時川出水で、長浜市のY家の農地が霞堤内にあり農作物が被害を受けた。Yさんは「うちの農地が下流の人の命や財産を守る役割を担えたなら良かったし理解できる」としながらも、「汗水流して耕作した作物が一瞬でだめになるのを目の当たりにすればつらい」。さらにSNSで「見捨てないで下さい！」と窮状を訴えている。農業共済で9割は補填^{ほてん}されるが、残りは個人負担だ。かつての年貢村請制度の公共的な扶助の仕組みに限って生かし、現代的にアレンジした扶助の仕組みを今こそ創出することが必要だろう。「恵みと災いを全体で受け止める相互扶助的な地域力」を今こそ生かし、災害を受け止める新たな公共性の確立が必要だ。私自身、国会議員として22年臨時国会でこの話題を問題提起したが、まだまだ詰め切れていないのが実態だ。

「近い水」が生きていた時代の地域防災の仕組みが(図1)だ。「災いをやり過ごす災害文化が生きていた時代」ともいえる。洪水であふれることを前提に、浸水する恐れが高いところには住宅などをつくらない「土地利用」の配慮をし、住宅をつくらざるを得ない場合には、敷地かさ上げの工夫をした。「川は自分たちのもの」という自主管理感覚が集团的に養われ、精神的にも社会的にも物理的にも、地域住民に「近い水」だった。



図1 「近い水」が生きていた時代—循環と使いまわし、自主管理の時代
(資料提供：滋賀県流域政策局)

「人為的に作られた安全、行政依存度が高まると、人間・地域側の弱さが高まる」問題

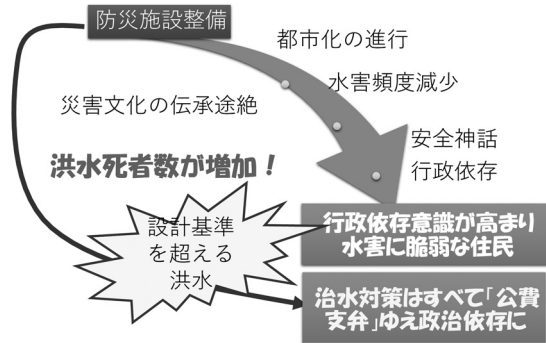


図2 「遠い水」による水系閉じ込め型治水後、地域の脆弱性が高まる
(資料提供：滋賀県流域政策局)

地域で異なるが、地域共同体による「近い水」システムが大きく変わるの
は、滋賀県では 1964 年の新河川法が契機だ。琵琶湖に流入する約 120 本の
河川はすべて県や国が管理する「一級河川」指定を受けた。堤防補強などの
工事で地元負担がなくなり住民に歓迎された。施設依存意識が強くなり自警
の水防組織は弱くなる。同時に堤防上の土地利用や樹木伐採などは自由にで
きなくなった。「川は自分たちのものではなくなった」という言葉が各地で
聞かれた。堤防にもダムにも「計画規模」という設計基準がある。社会的に
は都市化が進み新住民も増えてきて、伝統的な備え意識が弱まる。設計基準
を超える洪水があると、地域の脆弱性は直接的に水害被害の増大につながる
(図 2)。

なぜ滋賀県から流域治水だったのか？

最も怖かったのは、かつて「堤防切れ」で浸水被害を受けた場所が宅地開
発され、過去の水害を知らない住民が多くなったことだ。霞堤の土地が新興
住宅地になったり、県立の福祉施設が堤防沿いのかつての霞堤の場所に立地
したりする例もあった。問題は水害危険区域開発の規制手段を、滋賀県だけ

でなく、全国の市町村や県の多く、また国の行政ももっていなかったことだ。行政としての水害リスクの検証・明示化とその情報開示が必要だと感じた。

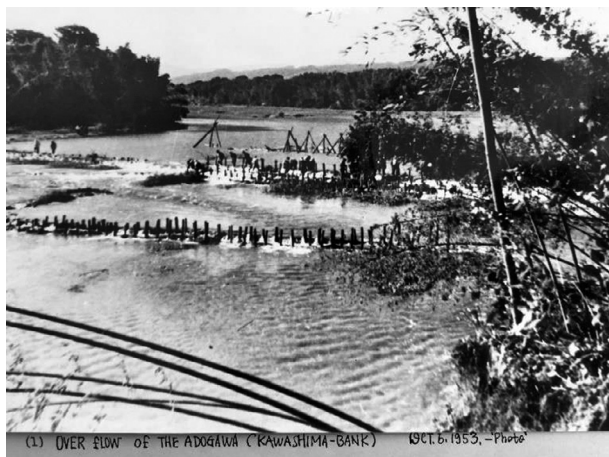


写真1 1953（昭和28）年9月25日台風13号での安曇川堤防切れによる氾濫
＝同年10月6日、齋藤源一氏撮影・提供



写真2 （写真1）とほぼ同じ場所が現在、新興住宅地として開発されている
＝2021年6月、筆者撮影

「流域治水」の考え方は、このような住民目線の水害史調査に一つの起源があり、そこに淀川水系流域委員会での英知が加わり、2006年の滋賀県知事選挙でのマニフェストに反映させた。2期8年の知事現職時代の仕上げの年、2014年3月に「滋賀県流域治水推進条例」が成立した。知事マニフェストにあげても、具体的に条例が制定されるまで、実はまる8年という年月が必要だった。国が流域治水という表現を取り入れるには、20年まで待たされた。流域治水を進める上での社会的、政策的困難の一端が示されている。県での具体的経過をたどってみたい。

なぜ流域治水条例制定に8年もかかったのか？

06年7月に知事に就任した直後の9月には「流域治水政策室」を設置し、庁内組織を発足させ議論を始めた。既存の部局からは「できない理由」ばかり表明された。07年には滋賀県内の全市町の担当会議で河川からあふれた場合の対応について問題提起をしたが「川からあふれることを前提に市町や住民に責任を押し付けることはあり得ない」という声ばかりだった。知事としてこの会議に参加して、抵抗の大きさ^{あんたん}に暗澹たる思いだった。現場の担当者には“針のむしろ”であつたろう。

08年になって発想したのが「住民会議」だった。委員を公募し、被害をうける住民当事者としての意見を聴く場として設置した。30人が応募してくださり、洪水被害経験者や若い水害史研究者など、多様な委員を10人選んだ。京都大学の多々納祐一教授にアドバイザーをお願いした。大変熱い議論が展開され、最後には「水害から命を守る地域づくりー滋賀県民宣言」が座長の責任で公表された。

この宣言は「流域治水基本方針」への提言とされ、「水害は必ず起こる」という覚悟をもって「安全な避難」「元氣な防災組織」「先人の知恵と新しい情報共有」という3本柱からなる。流域治水に必要な項目がほぼ網羅され、「自助」「共助」「公助」の仕組みが具体的にわかりやすく盛り込まれた。「公助」側の行政職員に自分たちも地域の一員であることを自覚し「できません」ではなく「一緒に考えましょう」という行政風土も提案している。知事としてこの報告書の仕上がりを見て自ら涙し、委員と担当者に深く感謝した。

09年には県民宣言で提言された基本方針を柱に、都市計画や法学など社会科学系の研究者の力も借りて「土地利用の規制や建物規制」など論点整理をした。知事2期目に入った11年には県庁内に「流域治水政策局」を設置し、土木部内の河川・港湾から水源地対策まで担当を一つにまとめた。この時点で「滋賀県流域治水基本方針（案）」を提案したが、県議会での議決案件にするべしという議決があり、成立は12年に延ばされた。県議会での条例議決は荒波の議論の中、2回の継続審議をへて14年3月によりやく成立した。

条例化と並行して進めてきたのは、「地先の安全度マップ」の作成である。土地利用や建物規制には、より実現象に近い水害リスク情報づくりをめざし、統合型水理モデルで「地先の安全度」を解析・地図化した。名付けも住民目線であることを反映した。県の担当者が、縦割りをこえて横串をさしたマップは、全国的にも先駆的なものだった。担当者の並々ならぬ^{たまもの}尽力の賜物だった。

流域治水で、森林政策とどう連携するか？

21年4月に成立した国の「流域治水関連法」では、林野庁の森林管理局が、109の一級河川水系で設置されている流域治水協議会に参加して、森林の有する保水機能の維持・向上を図る事業などに取り組んでいる。滋賀県での森林政策は、流域政策局の対象ではないが、もともと大津市南部の田上のはげ山の土砂流出を抑える治山・治水事業は江戸時代から始まり、砂防事業の歴史をたどる中心地となっている。

15年には「滋賀県水源森林地域保全条例」をつくり、適正な土地利用の確保と水源涵養機能^{かんよう}の維持および増進を図るために「水源林保全巡視員制度」などにより、森林状況調査や関連施設の点検をしている。

滋賀県の特徴ある施策の一つ、水源林としての巨樹巨木施策について紹介しよう。10年の夏、高島市内の奥地でのトチノキ巨木の民間業者による伐採事実が知事に届けられた。地元のトチノキ所有者や森林生態系の研究者から要望をいただき、10～11年に「巨樹・巨木森林整備事業」を開始。具体的には巨木の所有者に保全協力金を支払うとともに、住民グループと県市が協力して、樹木の計測、保全看板の設置、水源機能の維持と合わせて、県民が巨木に触れ合うための入山に協力する活動も支援している。高島市で



写真3 巨木のトチノキが伐採された現場
(2009年、高島市朽木地区)

巨樹・巨木の森整備事業保存木



樹 種 トチノキ

保存番号 H23-49

幹 周 り 405cm

このトチノキの巨木は、朽木の貴重な森林文化の象徴であり、琵琶湖の水源地として重要な役割を果たしています。この巨木を、保存木として次の世代に引き継いでいくために、琵琶湖森林づくり県民税を活用して保全しています。

滋賀県・高島市・巨木と水源の郷をまもる会

滋 賀 県 滋 賀 県 自然環境保全課 ☎ 077-529-3483
高 島 市 森林水産課 ☎ 0740-25-0512
巨木と水源の郷をまもる会 ☎ 0740-38-3113

写真4 「巨樹・巨木の森整備事業保存木」の
保全看板



写真5 トチノキ観察会の案内 (2019年)
＝写真はいずれも「巨木と水源の郷を
まもる会」提供

は、11年からの保全巨樹は132本にのぼる。その後、湖北の杉野川流域で約180本、高時川流域で240本を超えるトチノキ巨木の永久的伐採禁止を求め、自然環境保全区域への指定も準備している⁴⁾。

また、森の下草が土砂流出リスクを減らすことは定性的にはよく知られているが、その減災効果は定量的にはほとんど計測されていなかった。滋賀県琵琶湖環境科学研究センターの水野敏明研究員たちが、琵琶湖流域の森林の土砂流出を調査研究したところ、下草に60%以上覆われている場所は、30%未満しか覆われていない場所と比較して、年間土砂流出率が97%減少する効果が報告された⁵⁾。ニホンジカの植生破壊などに悩む琵琶湖周辺だけでなく、全国的にも活用できる画期的な研究成果といえる。このようなエビデンスづくりは今後一層、広げていく必要があるだろう。

浸水警戒区域指定での住民理解が最大の課題

14年の条例制定後、浸水警戒区域の地域指定に県がうごきだした。最初に地域指定を受けたのは米原市村居田地区であり、正式指定日は17年6月16日だ。しかしすでに10年から「地先の安全度マップ」を参考に「水害に強い地域づくり住民ワーキング」の活動を開始し、住民主体による図上訓練、家屋測量、個人別避難カードづくりなどを進めてきた。同時に全住民から意見を聴取し、ほとんどの住民の賛成を得て地域指定へと踏み切った。代表のTさんは「若い人たちにこの地域に帰ってきてほしい。その時に安全な街を残してやりたい」と地域指定に前向きだった⁶⁾。

22年3月までに地元市町や自治会と協議を進め、地域の合意形成を経たうえで「水害に強い地域づくり計画」を策定し、地域指定した地区数は11となっている⁷⁾。11地区は、全体の50地区を考えたら決して多いとはいえない。ハイリスクの地域は一日も早く地域指定をして実効性ある備えが必要だ。

最新の情報だが22年8月5日の滋賀県北部豪雨では人的被害はゼロだった。実はこの流域には条例で「浸水警戒区域指定」を必要とする危険度の高い集落が複数あり、ここでは数年かけて一軒一軒、家屋の測量調査などをし、図上訓練や避難訓練もしてきた。8月5日の豪雨時には、ひとり残らず避難ができて人的被害がなかった。「命を守る」という流域治水条例の成果が表れた、ともいえるのではないだろうか。担当の滋賀県流域治水政策局の山田千尋係長は「条例の目的が命を守る、と明確化されているので、地元のみならずにも話がしやすい」と言う⁸⁾。

流域治水条例の準備をしていた09年の住民会議にアドバイザーとして参加してくれた多々納教授は、22年に次のように会議を振り返り、投稿している⁹⁾。「議論を重ねるにつれて、我々が主体となって水害に強い地域づくりを進めなければならないという転換が生じた…（中略）…上からの押し付けでない協働の提案がなされた」と。しかし、多々納教授も地域指定時の住民合意の困難さを指摘する。14年の条例制定時から8年の地域指定の道のりは「決して平たんなものではありませんでした。建築規制を伴う浸水区

域の指定は…（中略）…『建物売却が困難になる』『子どもたちが帰ってこなくなる』などの意見も根強く進捗しにくい状況にありました」と記述。このことは、滋賀県だけでなく日本各地で直面する課題となるだろう。国の流域治水でも多様な関係者を巻き込んで「越境しあうガバナンス」が必要だと多々納教授は強調する。

ハード・ソフト・ハート含めた「楽しい覚悟」から国土保全思想を！

流域治水は、河川から洪水があふれることを織り込み済みとして、私たちが暮らす土地利用や建物配慮避難体制など、流域住民の総力結集が必要となり、住民には負担が重く一見、不都合な政策でもある。けれども万が一、命を失うかもしれない当事者は流域住民である。

そして河川法による「定量治水」、つまり制御すべき河川水量をあらかじめ決めて施設計画を立てるだけでは足りず、「人びとの命を失わない」「人びとの暮らしを破壊しない」という住民目線の目的を加味して「非定量治水」の視点が欠かせない。東京都のゼロメートル地帯では「ここに居たら命を守れません！」と、行政側も住民への避難を呼びかけている¹⁰⁾。定量治水では、計画規模を上回る「超過洪水」は「想定外」として誰も責任がとれないし、責任をとらない。

滋賀県の流域治水条例の目的は「人命が失われることを避け」「生活再建が困難となる被害を避けること」を目的として明文化し、具体的に地道に住民との対話を重ねる中で地域指定をしながら、避難体制づくりを実効化している。国の流域治水は、抽象的に「命と暮らしを守る」とされているものの、定量治水の技術的仕組みづくりにとらわれ、生活者や事業者などの被災当事者目線での命を守る仕組みが徹底できていない。22年臨時国会の国土交通委員会で、「河川法の目的に“命を失わない”と明文化したらどうか」と国土交通大臣に提案した。拒否も推進もない。

人口減少社会を迎え、都市部でさえ人間の居住空間が縮小している。そんな社会条件に即して未来を見据えた場合、次世代に財政負担や環境破壊のツケを回さない水害政策こそが、流域治水である。地域の生態系とのかかわりで見ても、流域治水は川べりの樹林帯、遊水地や湿地の価値を評価し、国土

保全政策に組み込んでいく「グリーンインフラ」方針にも適合する。生物多様性、環境保全と水害対策を同時にめざす“未来先取り”政策といえる。いわゆる施設整備の「ハード事業」と制度的な「ソフト政策」の二つに加えて、「ハート」思想を提案したい。人と人、人と自然を「心でつなぐ仕組みと哲学」である。

日本人にとっては、川にはアユやホタルが暮らしてほしい。そしてフナやホタルを追いかける子どもたちの姿も取り戻したい¹¹⁾。流域治水の今後の方向について、心のつながりが生かされた人と自然の共生に向かうかどうかは、水との共生哲学に根差した流域住民の「楽しい覚悟」にかかっている。けっして難しいことではない。この論考のタイトルに「楽しい覚悟」といれた。厳密な科学議論は国土計画を的確に進めるうえで「必要ではあるが十分ではない」。それと並行して「生き物がいる川遊びは楽しい」「みんなで水辺に子どもや孫を連れていこう」といった、暮らしに溶け込んだ川とのつながり、つまり「ハート（心）をつなぐ実践」こそ、十分条件として加えてほしい¹²⁾。

実は流域治水の考え方には、利水も治水も生態系保全も、そして私たちの心が自然とつながるふれあいの楽しみを求めた遊びも埋め込まれている。定着するにはもちろん“壁”も立ちはあるが、それは行政も住民もともに大きく変わるための壁であり、みんなで一緒に「楽しく越える壁」であることを、自治体運営の経験者として語り伝えたい。みなさんそれぞれの地域での「楽しい覚悟」を埋め込んだ流域治水の発想と実践、工夫をしながら展開していけたら、と願いながら筆をおきます。長文におつきあいいただき、感謝いたします。

〔参考文献・注〕

- 1) 大熊孝 2020.『洪水と水害をとらえなおす—自然観の転換と川との共生—』農文協プロダクション.
- 2) 嘉田由紀子 2021.『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』農山漁村文化協会
- 3) 嘉田由紀子, 瀧健太郎他 2010.「生活環境主義を基調とした治水政策論—環境社会学の政策的境位—」,『環境社会学研究』 16: 33-47 ページ
- 4) 水田有夏志 2018.『トチノキ巨木の森を守る』森林文化協会発行（工房森のしずく発行）

- 5) 水野敏明、小島永裕、浅野悟史 2021. The risk reduction effect of sediment production rate by understory coverage rate in granite area mountain forest 掲載誌名: Scientific Reports volume 11, Article number: 14415 (2021) <https://www.nature.com/articles/s41598-021-93906-1>
doi: 10.1038/s41598-021-93906-1 <https://doi.org/10.1038/s41598-021-93906-1>
- 6) 嘉田由紀子 2019. 『命をつなぐ政治を求めて—人口減少・災害多発時代に対する〈新しい答え〉』風媒社.
- 7) 山田千尋 2022. 「滋賀県における流域治水の取り組み」『土木學會誌』第 107 卷 第 6 号 38-39 ページ
- 8) 2022 年 10 月 18 日、滋賀県庁でのヒアリングによる。
- 9) 多々納祐一 2022. 「流域治水が求める新しいガバナンス」『土木學會誌』第 107 卷 第 6 号 64 頁
- 10) 土屋信行 2014. 『首都水没』文藝春秋
- 11) 嘉田由紀子、遊磨正秀 2000. 『水辺遊びの生態学—琵琶湖地域の三世代の語りから』農山漁村文化協会
- 12) 「いい川・いい川づくり」研究会編 2004. 『私たちの「いい川・いい川づくり」最前線—全国「川の日」ワークショップからの贈りもの』学芸出版社