国土問題研究会「流域治水シンポジウム」での問題提起，講演，話題提供，および討論の記録は「国土問題」79 号に特集されています。以下では「国土研ニュース」470 号からこのシンポジウムの速報を抜粋します。末尾にこのシンポジウムのプログラムを添えます。

国土研ニュース　No.470 抜粋

国土問題研究会　2016 年 7 月 25 日発行

〒604-0931 京都市中京区二条通河原町西入ル榎木町 南館 3 階
TEL/FAX 075-241-1373　e-mail:kokudo@ma2.seikyou.ne.jp
ホームページ http://ha2.seikyou.ne.jp/home/kokudo　郵便振替口座 01080-0-44858
JAPAN INSTITUTE OF LAND AND ENVIRONMENTAL STUDIES

「流域治水シンポジウム」を開催

いのち守りぬく―まちづくり治水への想い

嘉田由紀子元滋賀県知事が講演

6 月 25 日午後，ハートピア京都において，国土研シンポジウム―安心安全の国土づくりを求めてを開催し，今回は「流域治水」をテーマに，元滋賀県知事でびわこ成蹊スポーツ大学学長の嘉田由紀子氏らを招いて講演と討論を行いました。

国土研では，これまで 2 回にわたり流域治水について研究会を開きました。世界的にも先駆的な，河川流域について治水目標を掲げ，河川管理施設だけでなく治水に関わる全ての地物・営造物を管理するルールを制定した「滋賀県流域治水の推進に関する条例」について，読み合わせと討議によりその意義・先進性及び課題を検討してきました。

シンポジウムでは，この条例の制定に知事在職中全力を注いだ嘉田由紀子氏らから講演を受けるとともに，以下のとおり報告と討論を行いました。今号ニュースでは，嘉田元知事及び上野鉄男・国土研理事長による講演概要を記し，その余の概要及び総合討論の内容については，次号に掲載します。

また，今シンポジウムの内容は，年内を目途に「国土問題」誌において特集する予定です。

シンポジウムのプログラム

（1）　講演と問題提起

「いのち守りぬく　まちづくり治水への想い―滋賀県流域治水条例になぜ 8 年もかかったのか」

（嘉田由紀子）

「わが国の治水政策の変遷と滋賀県の治水条例の意義」　（上野　鉄男）

（2）　話題提供

「藩政時代の水利が生きる減災の風土―佐賀平野の流域治水」　（田中　秀子）

「各地の自治体治水条例の相違と進化」　（大豊　英則）

「良いまちには良い川がある」　（中川　　学）

（3）　総合討論　（コーディネーター：　片寄　俊秀）

講演の概要

（1）「いのち守りぬく　まちづくり治水への想い―滋賀県流域治水条例になぜ８年もかかったのか」：嘉田由紀子（元滋賀県知事）

①　ダム凍結プロセスと治水の新たなパラダイム

2006 年, 河川事業をそのままに行えば県営事業でも数百億円，国建設のダムへの支出金も 200 億円以上が必要となる計画を，知事マニフェストで凍結するものとし, ダム以外の流域（地域密着型）対策で治水や利水を図るものとしました。大型の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。

地元業者が工事に参加でき，迅速で費用が安くすむ脱ダムに関する代替案を提言し，それまでダム建設を前提に移転を余儀無くされた人々への謝罪や社会的配慮を行うことにしました。まず，政策変更について職員の理解が必要であり，様々な意見や問題への対処（ボール拾い）を行うため「現場主義」「対話能力を高めること」「共感」を呼びかけました。「できかできないか」ではなく「やるかやらないか」の職員と知事との共通意思の戦略化を求めました。

大戸川ダムの凍結については，2005 年に既に淀川流域委員会が経済的に不合理との方針を示し，京都府山田知事や大阪府橋下知事とともに３知事で必要性等の説明を国に求めましたが，滋賀県議会では紛糾し険しい道のりとなりました。しかし，2009 年に河川整備計画においてダム建設凍結が明記されました。また, 丹生ダムではダム建設で過疎を打開しようと地元から要望が届けられていましたが, 住民の本音は堤防の強化など「早く」「安く」「確実に」というもので，既に移転が進んでいる集落の地域振興が約束され，2016 年 5 月正式に中止となりました。

近年の異常気象による豪雨の増加で，危険箇所での無防備な市街化や，水防・避難行動の遅れ・限界，河川整備の遅れ・限界が露呈しています。かつては住民の間に「災いをやり過ごす知恵＝災害文化」が存在し，地域の維持が図られてきましたが，人為的に作られた防災施設などで行政依存度が高まり，水害に脆弱な住民や「公費依存」「政治依存」の悪循環が生じています。

IPCC は「気候影響リスクは，気候外力と，それへの暴露，適応する人間やシステムの脆弱性の相互作用の結果もたらされる」と定義しています。気候変動に対して暴露の程度や地域の脆弱性の問題

をいかに克服していくか，という点においても，ダムなどの整備に行政が費用と手間を費やしている場合ではないことは明らかです。

② 流域治水政策の経過と枠組み

滋賀県が進める「流域治水」は，地域性を考慮した「多重防護」の治水対策の集合です。「ながす」「そなえる」「ためる」「とどめる」の 4 つの対策を柱にしており，河道に洪水を封じ込める従来の治水政策から，もともと総合的な政策を展開する自治体の得意技と言える，分野横断・横串型の施策をリスク評価に基づき実現していきます。

基幹的対策としての河川整備を行いながら，土地利用や建築を規制する暴露対策，地域防災力向上による脆弱性対策を図り，「川づくり」「命からがら」に加え「まちづくり」の観点で治水を行います。

リスクについては，住民自身が知らなければ脆弱性対策を高めることはできません。そのために「地先の安全度マップ」を作成し，10 年～200 年確率による地点ごとの被害想定を明示し，実際にすぐにも起き得るレベルから，想定外の超過洪水まで住民目線での「見える化」を図り，河川整備だけでなく，教育，建築，まちづくりなど様々な分野の施策に展開しています。

これらの施策を実現するために，「滋賀県流域治水の推進に関する条例」は，先人から 3 つの重要な知恵を学んでつくられています（①数百年の歴史のなかで苦悩した地域の被災者，②高度成長期に土地利用規制や建築規制に踏み出した国の政策者，③行政や研究者の新パラダイム）。それぞれ上記 4 つの対策のなかに盛り込まれ，その主旨が条文化されています。

この条例が，全国初として滋賀県で制定されたのは，知事マニフェストの実現のために職員が使命感を持ち技術力とチームワークが発揮されたことのほか，利益誘導型政治から「命を守る未来投資型・ライブリー政治」への変革を住民が支持するなかで，住民・行政・研究者・県議会そして先人の知恵が，協働して力を発揮したことが大きく寄与したと言えます。

2006 年，「日本病」と言える制度疲労に怒りと不安をもって 3 つの非持続性（もったいない）を掲げて知事となりました。1 つ目は，官僚主導・政治腐敗のなかでの公共事業の高コスト体質であり，借金の次世代つけ回しの財政リスク。2 つ目は，人口減少社会の実態が政治家に見えておらず，「女・こどもの世界」に矮小化して本格人口政策に取り組めない人口リスク，3 つめは，国策である「琵琶湖総合開発」がもたらす環境リスク。これらがこのままでは，日本に未来はありません。価値観のぶつかりあいを越えて，知恵のある政治による未来選択を目指しました。

琵琶湖周辺の人々のくらしと水の関係を徹底した地域歩きで耳を傾け，多様な人々の思いを聞き書きしました。人々は，ハード面の整備だけでなく川とのかかわりの豊かさを求めています。知事選挙はまさに琵琶湖をめぐって，現職「軍艦」VS「てこぎ舟」の様相でしたが，投票日が近づくと霧が晴れたように「命と暮らしを大事に」という価値観に操られた「てこぎ舟」がたくさんあることがわかりました。2010 年を含め 2 期の知事選挙での県民支持が，独自政策推進の力となりました。

「地先の安全度マップ」の公表をめぐる攻防では，県内市長たちの激しい抵抗に見舞われました。土地の価値にこだわり，リスクを知らせず売り抜きたいという地主意識は，土地を購入しようとする市民の気持ちをわかっていません。また，水害はダムなどの施設建設で防ぐことができるという思い込み・過剰宣伝が，土地所有者の被害者意識を助長し，さらに「リスクを公表すると人心を混乱に貶

める」という隠ぺい思想がはびこっていました。しかし，リスクを知らせない行政は社会的な不作為であり，犯罪とさえ言えるのではないかと考えられます。

2012 年，タイへ進出していた日本企業の水害被害は 2 兆円とも推測されています。そのなかでもブリジストンは過去の水害経験をもとに創業者方針で土地をかさ上げしていたので被害を受けませんでしたが，もともと洪水を折り込んで生活で対応している現地では，水害リスクは自己責任です。さらに，近代以前での日本でも，霞堤や輪中，水屋という洪水溢水受容型の対応が行われてきました。「近い水」から河道閉じ込め型治水政策で「遠い水」となり，それでも昭和 30 年代に「国土総合開発法」「多目的ダム法」「新河川法」などで「遠い水」の制度的完成が図られましたが，豪雨水害の多発やダム建設の無理と行き詰まりから，行き過ぎた「遠い水」への反省と，超過洪水を認識し，水需要を抑制するとともに，新しい「非定量型・流域型治水」が必要とされています。それらは「近い水」の再生・創生の取り組みと言えます。

人間不在の技術を振り回すだけで，造ったあとの技術的措置を提供できなければ，技術者は発言権を失うと高橋裕・東京大名誉教授は著書「国土の変貌と水害」(1971) で述べています。2015 年，国土交通省は「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」を公表し，様々な規模の災害に応じたリスク情報の提供，避難に関する事前の取り組み，災害リスクに対応した住まい方の転換，不動産購入者に対する災害リスクの情報提供を宅建業者に求めるなど，滋賀県条例と同じ考え方の方向性を示しています。今後，温暖化等の気候変動による被害リスクの拡がりに対して，国と自治体は力をあわせて道筋をつける必要があります。滋賀県も，条例で枠組みができただけで，本番はこれから。第 1 走者として責任を持ってやっていきます。

（2）「我が国の治水政策の変遷と滋賀県の治水条例の意義」　：上野鉄男（河川工学）

日本の治水は明治期から高度成長期にかけ「連続堤防とダム」に頼ってきたが，こんにちではそれらが国土の発展と安全を妨げる状況となっています。

戦国時代から，先人が農業生産を高めるため霞堤・越流堤や遊水池などを配置し水害の低減が図られ，江戸時代には河川の付け替えや利水事業などに改良されましたが，明治時代には西欧の合理主義や新工法に基づく河川改修が，旧来の日本の治水方法を軽視して進められ，洪水を河道に押し込める手法は戦後の急速な開発などで流量を増大させ，大水害が続きました。ところが国はこれを多目的ダムにより対処しようとし，施工技術の進歩がこれを推し進めることになりました。

河道ではより高い堤防が築かれ，かつての氾濫原に住宅が密集し，それらの決壊や内水氾濫でさらに深刻な水害がもたらす悪循環がつづく矛盾が拡大しています。

河川審議会は，1977 年に流域貯留や土地利用に触れた総合的取り組み，1987 年には大都市特定河川に関して超過洪水対策の必要性を答申したほか，1997 年には河川法改正によって自治体や住民の意見を聞きつつ河川整備計画を定める等の制度変更が行われました。2000 年には河川審議会が「流域治

水」を全ての河川で実施するよう答申し，その内容として霞堤などの治水効果を積極的に評価するとともに，土地利用等との関係についても検討するよう提起しています。しかし，現在でも旧態依然で治水事業が行われ，過大な基本高水流量が設定されダムが必要という論理が押しつけられており，国の「河川砂防技術基準」改定によりその流れが補強されていると言えます。

そのなかで滋賀県では，どのような洪水（超過洪水）に対しても人命の損失を避け被害を最小限に抑える対策を流域全体で進めることを旨に 2012 年「滋賀県流域治水の推進に関する条例〕を制定しました。適切な治水安全度の設定によりダムによる洪水調節を不要とし，北川ダム，栗栖ダムの中止をもたらし，丹生ダムの建設も国は中止の意向を示しています。

ダムに頼る治水は河川に関わる技術者を腐らせることになります。しかし，流域で総合的に取り組む治水対策は，自治体の技術者を大いに育てることになります。

（次号へつづく）

「流域治水シンポジウム

命を守りぬく－まちづくり治水への思い」に参加して

志岐常正

2016 年 6 月 25 日午後に行われた「流域治水シンポジウム」では，前滋賀県知事の嘉田由紀子氏のすばらしい講演があり，それに続く報告，討論でもいくつもの大事な解説や討論がなされました。しかし，時間切れでそれらの整理がされなかったのが惜まれます。

明治以来の日本の河川政策が川を単なる送水路として来たことや，その反省などの経過，そして「総合治水」の意義などは，上野さんがきれいにまとめられた通りだと思います。では具体的にはどうするのだということが問題です。これまで，総合治水が建前だけになって実際には具体化されない事情には，行政組織の縦割りや権限の枠組みがあることが，繰り返し指摘されています。嘉田さんの「自治体こそ総合治水ができる」という指摘は，私にとって新鮮でした。それにしても，自治体トップの見識の有無が決定的です。嘉田さんは，知事になられる前の研究者時代に，滋賀県のいたるところを足で歩いて現地の諸問題を知りつくしていました。このことは講演では述べられませんでしたが，国土研 3 原則の重要性をあらためて思わせる事実です。

「総合治水」は，実は，簡単な話ではないと私は思います。そもそも，これが日本でとくに必要なのは，国土が，降った水を全く氾濫させずに海まで流せるようにはできていないからです。他の国でも，自然のあり方に沿って河川管理や国土計画をする意義が強調されていますが，日本は特別です。このことが，政治家にも，ほとんどの行政当局者にも，一般国民にも認識されていないようです。それで，自治体の議会でも，たとえば「ポンプの増設が計画されていたのになされていなかった」といったことが災害の要因として追求されます。間違ってはいませんが，これは言わば膏薬貼りの遅れの問題です。根本的解決の議論ではないことを自覚しつつ，当面の問題として取り上げるのなら，必要かつ大事なのですですが。

ところで，「真理は常に具体的である」と言う言葉があります。国土研の現地主義に通ずる言葉です。

この点で成富兵庫が佐賀平野でやった治水が，なんと見事に現地の自然条件に合い，これを生かしていることか。これには驚きました。滋賀県の総合治水政策は今のことです。成富兵庫の治水は 400 年前のことです。それが現代にも生かされているのです。それに引き替え，私の地元，宇治の現状はどうか。「宇治防災を考える会」は 10 年以上も何をやってきたのかと思うと，反省どころか，いやになってしまいます。

－安心・安全の国土づくりを求めて－

国土問題研究会
流域治水シンポジウム
2016年６月２５日（土）13時~17時
ハートピア京都 第４・５会議室

京都市営地下鉄烏丸線「丸太町」下車５番出口

http://ha2.seikyou.ne.jp/home/kokudo/

◆講演と問題提起

「いのち守りぬくまちづくり
治水への想い－滋賀県流域治水条例になぜ8年もかかったのか？」

嘉田由紀子 元滋賀県知事

「わが国の治水政策の変遷と滋賀県の治水条例の意義」

上野鉄男（河川工学）

◆話題提供

「藩政時代の水利が生きる減災の風土－佐賀平野の流域治水－」
田中秀子（筑後川水問題研究会）

「各地の自治体治水条例の相違と進化」 大豊英則（土木計画）

「良いまちには良い川がある」 中川　学（河川計画）

◆総合討論

コーディネーター 片寄俊秀（元関西学院大学教授・都市プランナー）

参加費：国土研会員無料　会員外1,000円　　終了後懇親会もあります