

非合理的な公共事業や開発を止め、真に必要なインフラを求める  
公共の資本である国土を知り、安全に活用する方策

# 国土研発足 60周年シンポジウム レジメ集

## 目次

- (1) 「近年の国土研の調査活動と災害論の進展」  
国土研副理事長 奥西一夫 (2)
- (2) 「近年の河川行政の変遷とダム問題」  
国土研理事長 上野鉄男 (20)
- (3) 「災害の調査・記録と行政の課題」  
国土研副理事長 磯部 作 (26)
- 総合討論 司会 国土研事務局局長 大豊英則 (56)



トンネル放流設備工事と天ヶ瀬ダム(2022)



常総水害・で破壊された太陽光発電(2015)

(主催) 国土問題研究会 〒604-0931 京都市中京区二条通河原町西入ル南館3階  
<http://kokudoken.lolipop.jp/index.html> TEL 075-241-1373  
kokudoken@up.lolipop.jp

# 近年の国土研の調査活動と災害論の進展

奥西一夫

## 1. 最近 10 年ほどの調査活動の趨勢

### 1. 1 調査テーマの変化傾向

はじめに、2009 年度以降に新規に開始した調査の題目と主観的なカテゴリー分類（カテゴリー 1）およびそれを大分類にまとめたカテゴリー 2 を表 1 に示す。カテゴリー 1 とカテゴリー 2 の関係は下記の通りである。調査題目だけからそれぞれの調査の内容をうかがい知ることには限界があるが、その範囲で調査活動の趨勢を分析してみた。

カテゴリー 1	カテゴリー 2
地震災害, 津波災害	地震津波関連
治水, ダム計画, ダム問題 水害 地下水 土砂災害 水環境	水関連
土地造成 地盤災害 宅地等地盤被害災害	地盤関連
産廃問題（一般廃棄物を含む）	産廃関連
都市計画 道路計画	都市計画関連
再エネ（太陽光, 風力発電）の環境問題	再エネ関連

年度別にカテゴリー 2 で分類した新規調査の件数を集計すると表 2 が得られた。新規調査数は年度ごとにばらつきが多いので、傾向を見るためには移動平均するか、相対値（パーセント）で見るかが必要になる。パーセント表示にしたものを表 3 にそれを図化したものを図 1 に示す。2017 年～22 年の 3 期その結果、

- ・地震・津波関連についてはデータ数が少なくて傾向が見えない。
- ・地盤関連の調査数はばらつきに隠れて、長期的な変化がほとんどないように見える。
- ・水関連はほぼ一貫して調査数が減少傾向を示している。
- ・産廃関連は 2017 年～2020 年度に調査数が最大となり、その後不明瞭ながら、減少傾向を示す。
- ・再エネ関係の調査数は 2017 年度から増加の一途をたどっている。問題にされているのは、主に再エネ開発に伴う環境や水害ハザードの悪化である。
- ・都市計画関連は道路問題がほとんどで、調査数は 2013 年度～2018 年度に幅広いピークを示し、その後は減少している。

表1 (1) 2009年度から2022年前半までの国土研新規調査のリスト(1)

年度	調査題目	カテゴリー1	カテゴリー2
2009,2010	山口県錦川水系宇佐川水害	水害	水関連
	苫田ダム再検証	ダム計画	水関連
	城原川ダム問題	ダム計画	水関連
	薩摩川内産廃問題	産廃	産廃関連
	奈良県葛城郡地下水問題	地下水	水関連
	奈良県生駒市宅地被害問題	宅地等地盤被害災害	地盤関連
	群馬県伊勢崎市宅地被害問題	宅地等地盤被害災害	地盤関連
	神戸市北区の宅地被害問題	地盤災害	地盤関連
2011,2012	東北地方大震災調査	地震災害, 津波災害	地震津波関連
	長野県小田井諏訪沢土石流災害調査	土砂災害	水関連
	長野県浅川ダム氾濫解析	治水	水関連
	愛知県設楽ダム調査	ダム計画	水関連
	山口県岩国市土地造成問題調査	土地造成	地盤関連
	岐阜県大谷川荒崎水害調査	水害	水関連
	大分県東九州自動車道の調査	道路計画	都市計画関連
	岐阜県海津市宅地被害調査	宅地等地盤災害	地盤関連
	大津市仰木の里開発問題調査	土地造成	地盤関連
	滋賀県野洲川周辺河川水涸れ調査	水環境	水関連
	兵庫県夢前町産廃問題調査	産廃問題	産廃関連
	大阪府安威川ダム地質問題調査	ダム問題	水関連
	宇治市2012年8月水害自主調査	水害	水関連
	広島市安佐南区宅盤沈下問題調査	宅地等地盤被害	地盤関連
2013,2014	兵庫県赤穂産廃問題	産廃問題	産廃関連
	京都府福知山・亀岡水害調査	水害	水関連
	大阪府正蓮寺川公園計画調査	都市計画	都市計画関連
	岡山県津山水害調査	水害	水関連
	岡山県美作道路問題	道路計画	都市計画関連
	広島市北部土石流災害調査	土砂災害	水関連
	高知市介良の宅地被害調査	宅地等地盤災害	地盤関連
	宇治市水害フィールドワーク	水害	水関連
	東大阪市の調整池工事による工場地盤被害	宅地等地盤被害	地盤関連
2015,2016	阪神高速淀川左岸線	道路計画	都市計画関連
	東九州自動車道	道路計画	都市計画関連
	亀岡市遊水地の開発問題	水害/都市計画	水関連
	鬼怒川水害の調査	水害	水関連

表1 (2) 2009年度から2022年前半までの国土研新規調査のリスト(2)

年度	調査題目	カテゴリー1	カテゴリー2
	佐賀県多久市の工場敷地地すべり	宅地等地盤被害	地盤関連
	山形県最上小国ダム問題	ダム問題	水関連
	宝塚市清荒神の宅地開発問題	土地造成	地盤関連
	奈良市火葬場移設問題	土地造成	地盤関連
	新石垣空港建設の問題	土地造成	地盤関連
	熊本地震災害	地震災害	地震津波関連
	天ヶ瀬ダム再開発	ダム問題	水関連
2017,2018	福山市の換地に伴う地盤沈下	宅地等地盤被害	地盤関連
	木津川市の土地買い取り問題	都市計画	都市計画関連
	長浜市残土崩落問題	産廃問題	産廃関連
	南山城メガソーラー問題	再エネの環境問題	再エネ関連
	東大阪市防災計画調査	都市計画	都市計画関連
	高梁川水系水害調査	水害	水関連
	伊賀市下友生の宅地崩壊調査	宅地等地盤災害	地盤関連
	宇治田原町新庁舎建設問題	産廃問題	産廃関連
2019,2020	2018年肱川水害	水害	水関連
	薩摩川内産廃	産廃問題	産廃関連
	新居浜市メガソーラー問題	再エネの環境問題	再エネ関連
	亀岡市ゴルフ練習場土砂災害	土砂災害	水関連
	2019年千曲川水害	水害	水関連
	広島県三原市本郷の廃棄物処理場問題	産廃問題	産廃関連
	名神湾岸連絡線の建設問題	道路計画	都市計画関連
	熊本県球磨川流域2020年水害	水害	水関連
2021,2022	大分県由布市塚原のメガソーラー開発問題	再エネの環境問題	再エネ関連
	大分県九重町の林道崩壊による土砂災害	斜面災害	地盤関連
	津山市加茂町のソーラー発電撤退跡地問題	再エネの環境問題	再エネ関連
	川崎市下水道逆流水害の問題	水害	水関連
	岡山市瀬戸町万富の採石事業撤退問題	土地造成	地盤関連
	兵庫県赤穂市・上郡町の産廃計画	産廃問題	産廃関連
	愛媛県愛南町の風力発電問題	再エネの環境問題	再エネ関連
	京都府宇治田原町奥山田の斜面崩壊災害	斜面災害	地盤関連
	大阪府四條畷市の防災に関する調査	都市計画	都市計画関連
	鹿児島市東西道路の建設工事による地盤被害	宅地等の地盤災害	地盤関連
	滋賀県高時川流域の洪水	水害	水関連
	名古屋市守山区川東山の土砂災害	土砂災害	地盤関連



表2 カテゴリー別 新規調査件数（実数）の推移

年度	新規調査件数（実数）の推移						
	09~10	11~1	13~1	15~1	17~1	19~20	21~22
地震津波関連	0	1	0	1	0	0	0
地盤関連	3	4	2	4	2	0	5
水関連	4	7	4	4	1	4	2
産廃関連	1	1	1	0	2	2	1
再エネ関連	0	0	0	0	1	1	3
都市計画関連	0	1	2	2	2	1	1

表3 カテゴリー別新規調査件数（パーセント表示）の推移

年度	新規調査件数（パーセント表示）の推移							
	09~10	11~12	13~14	15~16	17~18	19~20	21~22	17~22 の平均
地震津波関連	0	7	0	9	0	0	0	0
地盤関連	38	29	22	36	25	0	42	25
水関連	50	50	44	36	13	50	17	25
産廃関連	13	7	11	0	25	25	8	18
再エネ関連	0	0	0	0	13	13	25	18
都市計画関連	0	7	22	18	25	13	8	14

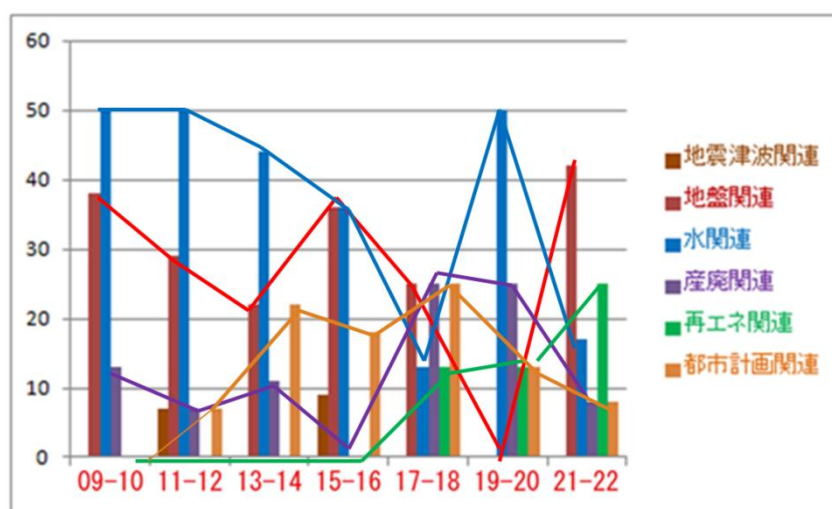


図1 表3をグラフ化

## 1. 2 調査に参加した会員の人数の変化傾向

運営理事会に報告している各年度の調査活動総括表を基に各調査ごとに調査に参加した会員数（延べ人数ではない）を集計し、年度ごとに平均値を算出した。年度によって、調査に入る前の相談活動に参加した人、あるいは調査後の支援活動に参加した人の数が含まれていたり、含まれていなかったりするが、大きい影響はないと考えられる。その結果を表4と図2に示す。データのばらつきが大きいので、1件当たり調査人数の0.1の桁は信頼できない。

ここで注意すべきことは、本節で言う「参加した会員」は「調査団メンバー」ではなく、調査団で共有される調査資料や報告書案、意見書案などについてコメントした会員を含んでいないことである。調査団メンバーの数は通常、調査参加会員の1.5倍程度と推測される。

図2の年度ごとのばらつきを均して考えると、2011年度から2019年度までの期間については、調査

1件当たりの参加会員数は4人程度であり変化がないと見ることができ、2018年度から2021年度にかけては急激に低下し、3人を少し下回ったところで下げ止まりになっているように見える。最近2~3年間の調査団結成の状況を見ると、何かの調査依頼を受けて調査団を組織する場合、調査内容に対応して国土研事務局メンバーから2人と、事務局メンバー以外から1人を、半強制的に選ぶ場合が圧倒的に多い。もっと多くの会員で調査団を組織したいが、これ以外に会員から手が上がらないことが多いのが実情である。これが今後も調査1件当たりの参加会員数が3名を大きく割り込むことがないだろうと考える理由であるが、これは極めてお寒い状況であると言わねばならない。

対外的な情勢として、人数の多い住民団体からの調査委託が減少し、個人または少人数の住民からの調査委託が増加している傾向が顕著であり、調査1件当たりの調査費が減少しているということも考慮しなければならないが、それだけでは割り切れない重大な問題がここにあるのではないだろうか？

表4 調査1件当たりの参加会員数の変遷

年度	調査数	調査人数	1件当たり調査人数
2011,12	22	82	3.7
2013,14	12	61	6.4
2015	11	42	3.8
2016	9	37	4.1
2017	17	63	3.7
2018	13	64	4.9
2019	12	50	4.2
2020	15	43	2.9
2021	17	46	2.7

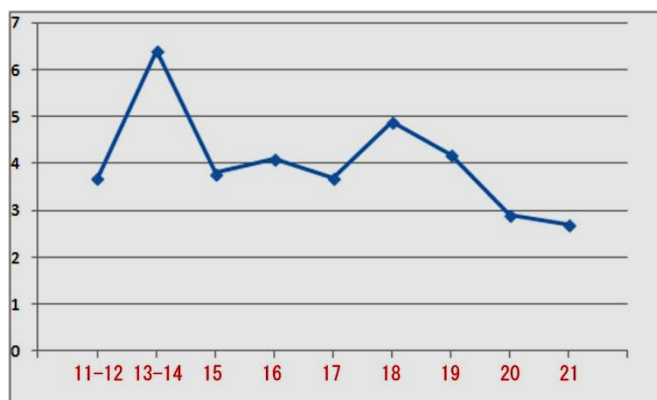


図2 調査1件当たりの参加会員数の変遷

## 2. 国土研60年の調査活動を通じてみた調査活動の趨勢

1970年頃に国土研の「調査三原則」（住民主義、現地主義、総合主義）が提唱され、合意されて現在に至っている。最近10年ほどの調査の状況を見ていると、住民主義と現地主義の実践に関しては問題が感じられず、一方で総合主義の実践が必ずしも十分でないために、どちらかというところ「住民べったり」とか「現場しか見ない」などの批判を受ける心配をしなければならぬと感じられる。その背景には近年の調査が次第に小型化してきて、国土研に調査を依頼する住民の要求が、長期的、広域的でないようから、狭い範囲の「国土問題」について、切羽詰った窮状から脱するために、短期間の中で形ある成果（損害賠償など）を得たいというものに変わってきている、という事情がある。そのような住民要求に応えるために、例えば裁判で依頼者住民が勝つために必要最小限の調査を行うという最適化は必要なことであり、それに対して、総合的な調査を行っていないという批判は必ずしも適切ではない。しかし、安易な最適化は、総合性（専門性の深化を含めて追求すべきであることも合意されている）の欠如を生み、それが調査の不徹底という形で、調査依頼者の信頼を裏切ってしまうという危険性をはらんでいる。国土研設立60周年のこの機会に、国土研調査において、調査の総合性の実践がどこまで徹底しているかを点検し、討議することは、意義の大きいことではないかと考えられる。

討論のための基礎資料としては極めて不十分なものであるが、国土研の調査データベースから収録されているすべての調査報告書の題目を拾い出し、主観的ながら、キーワード的な単語を拾い出して赤字

で表示した。これを別添資料として、本レジメの末尾に掲載する。ただし、調査データベースが作られ始めたのは1978年でそれまでの報告書は1978年の所入れられている。調査報告書の題名は1行程度の簡潔なもので、また、調査受託時の調査名をそのまま使っていることも多く、使われている単語からその内容を推察することは必ずしも容易ではない。そのようなことを考慮しながらキーワード的な単語を抽出したが、その中から特徴的と思われるキーワード4つを選び、報告書の題目がこれらのキーワードに類似の単語を含むものの件数を集計した(表5)。ただし、データのばらつきを考慮して、5年ごとに集計している。キーワード「総合的」は調査の総合性を示唆するもので、「環境」、「生態」、「健康」の語もこのキーワードに関連すると見なす(但し事例は少ない)。調査の広域性を示唆するキーワードとして「区画整理」を、逆に個人依頼の調査を示すキーワードとして「宅地」(関連語として家屋、擁壁。ただし、複数の家屋を対象としていることが明らかな調査は除外)を選んだ。

表5から言えることは次の通りである。

- ・「総合的」という後は出現数が少ないが、期間の前半にのみ出現する。
- ・「環境」をキーワードにした報告書はかなり多いが、やはり期間の前半に集中している。
- ・「区画整理」という後は、地盤関係の調査の中で、広い視野をもっていた場合に考慮されるのではないかと考えて抽出したが、これは見間違いだったようである。1996~2000年の期間にしか現れないが、これはたまたま区画整理事業が多く実施された時期(1995年阪神淡路大震災も影響?)だからと思われる。
- ・「宅地」(個人宅を対象にしていない調査は除外)は期間の後半に集中している。しかしこれは、個人からの依頼による調査が増えているという調査受託の傾向を示しているものであって、調査の中で総合性が発揮されていないとは必ずしも言えない。

表5 国土研調査報告書のキーワード別の集計

期 間	総合的	環境	区画整理	宅地
1978~1980	1	2	0	0
1981~1985	1	6	0	0
1986~1990	1	2	0	0
1991~1995	0	3	0	1
1996~2000	0	0	3	2
2001~2005	1	0	0	1
2006~2010	0	1	0	2
2011~2015	0	0	0	6
2016~2020	0	0	0	2
2021~2022	0	0	1	0

### 3. 最近15年間の国土研の調査活動で総合性が発揮された事例

表5を一瞥すると、調査の総合性を示唆する「総合的」と「環境」を題目に含む調査は1995年度以前に集中し、その後の期間にはそれぞれ1回しか出現せず、総合性と反するようなキーワード「宅地」

を含む調査は1991年度以後にのみ出現することから、1990年頃を境に国土研調査から総合性が失われて来ているようにも見える。しかし、前述のように、そのころから調査委託の小型化（特に個人から依頼される調査の増加）が顕著であり、表5に見られる変化傾向はむしろその反映であって、国土研調査から総合性が失われたわけではないとの見方もあり得る。この点に関しては当シンポジウム参加者の自由討議にゆだねたいが、そのための一助として、最近15年間におこなった国土研の調査から、現在も継続中であるが、筆者にとって印象深い淀川左岸線2期事業に関する調査と、現在調査依頼を受けて受託について検討中の京都府宇治市志津川地区の山地開発問題を事例として、国土研調査における総合性の発揮について、若干の考察を試みる。

### 3. 1 淀川左岸線2期事業に関する調査

淀川左岸線2期事業は阪神高速道路淀川左岸線の一部を構成する此花区高見～北区豊崎間の4.4kmの短い区間である（図3参照）が、これまでの道路網計画の中で浮沈を繰り返して来たあげく、1982年に大阪第二環状線として位置づけられ、高架道路として計画された。これに対して、計画路線に接する中津コーポの住民が環境悪化を懸念して反対運動に立ち上がり、これを中止に追い込んだ。その後、高架道路から堤防内にトンネルを埋め込むトンネル案が浮上し、上下分離方式で大阪市が建設し、阪神高速道路会社が運営することになり、技術的な問題を解決するために「技術検討委員会」が発足した。これに対して中津コーポの管理組合は反対運動のための組織を立ち上げ、弁護団のために毎年100万円、国土研調査のために毎年60万円の予算を組んで、2004年に国土研に総合的な調査を依頼した。調査契約は毎年更新し、現在も継続している。

国土研ではK会員（地盤工学）、T会員（環境地質学）、N会員（公営企業行政）、M会員（土木行政、住民運動）、H会員（土木技術）、h会員（公共事業関連行政）、O会員（水文地形学）より成る調査団を組織し、淀川左岸線2期事業とそれに接続する淀川左岸線延伸部（北区豊崎～門真市ひえ島町）の計画について調査し、毎年調査報告書を提出している。



図3 大阪市と周辺の高速度道路網における淀川左岸線の位置づけ（大阪府の資料より）

調査活動は、調査依頼者からの公開請求に応じて行政側から開示された技術資料と調査団が独自に取



集した各種資料に基づいて行われ、報告内容は建設計画の安全性と環境影響、および淀川左岸線に関わる大阪府、大阪市の道路行政の方針と道路網計画の分析に及んだ。

2010年頃から調査の中軸を担ってきたK会員が老齢のため2015年に死去し、その調査受持ち範囲はO会員と新しく加わったT会員が分担した。M会員は老齢のため、2019年頃から事実上調査団から離脱した。また、2019年頃からなし崩し的に建設工事が開始されるとほぼ同時に掘削土の汚染の問題が浮上り、建設技術上の問題が未解決のまま着工したという問題と合わせ、極めて不透明、不明朗な状態のまま工事が進められている。そのような状況にあって、地元中津コーポの住民としては、工事公害、工事災害から如何にして生活を守るかという問題に集中せざるを得なくなっている。国土研調査団としてはそのような住民要求を考慮した調査をおこないつつ、その背後にある社会的背景を抉り出すことを忘れてはならないと、自戒の念を強めている。地元住民も「大阪から公害をなくす会」などと連携を保ち、広い視野を持ち続ける努力をしている。

淀川左岸線2期事業の問題に限らず、最近国土研に寄せられる調査依頼は、住民の生活を守るため、あるいは住民の経済的苦境を打開するために、さしあたって必要なことを明らかにしたり、事態を打開するための訴訟で何をどのように主張すべきかを求められることが大半を占めるようになって来ている。その中で、調査活動に携わることができる限られた数の国土研会員の中から調査メンバーを選んで調査団を組織するため、各調査の調査団が少人数になってしまうことはやむを得ない。その結果、依頼されたことに対応するだけで精一杯で、一般的に問題の背景になっていることの多い、現政権の新自由主義的な政策をあばき出し、その問題点を明らかにすることが十分できていないように思われる。

国土研調査部の中核にいて、調査依頼に応じて調査団を結成し、そのアフターケアに忙しい筆者にとって、このような状態をいかに打開するかについて、大局的な見方をすることが難しいが、本シンポジウムでは、この点に関して活発な意見が提出されることを心から願っている。

### 3. 2 宇治市志津川地区の山地開発の問題点と国土研の調査戦略

この案件は11月末現在、国土研に正式に調査依頼がなされているものではないが、筆者の個人的観測では国土研の自主調査の総合的な調査の課題になり得ると考えるので、敢えて取り上げる。以下に志津川地区在住のU会員からのアピールの概要を図と共に転載する。

志津川地区では2012年京都府南部豪雨の時、地区を流れる志津川の氾濫で死者2名が発生し、その後、I会員の指導の下に「住民によるハザードマップ」の作成に取り組み、水害防止のための手順を含んだ水害ハザードマップ（実態として防災マップと呼べる）を作成して、災害に強いまちづくりに邁進している。この志津川地区に残るもう一つの大きいリスクは土砂災害のリスクである。2012年豪雨の時、志津川地区と宇治市中心部間の山地を開発して作られたゴルフ場から大量の土砂が調整池を突破して志津川支流（逃げ谷）に流出してこれを埋積した。再度の豪雨でこの埋積土砂が増加し、下流に流出すると、現在ゴルフ場の拡張工事も行われていることもあり、志津川地区は激甚な土砂災害を蒙る恐れがある。また、志津川地区のすぐ上流の志津川に面して2013年から採石場が稼働し、豪雨時には深く掘削されて急傾斜になった山腹斜面から大量の土石が志津川に流出しする恐れもある。さらに現在、この採石場の上流の炭山地区山腹約5haを削り太陽光発電施設を作る計画（2023年1月着工予定）が持ち上がり、洪水、土砂流出、土壌汚染、景観悪化などのハザードの発生が危惧されている（図4）。これはまさに、全国の中山間地における典型的な治水問題だと言うことができる。

このような多重のハザードソースを抱え込んでしまった地域住民は、そのすべてに対策を講じることが困難なため、例えば太陽光発電計画だけに的を絞って建設反対運動を展開するなどの、一面的な住民

運動に走り，国土研に調査依頼をする場合も，そうい運動のための調査に限って調査依頼をしがちである。そして，国土研側で上記のような多重のハザードの存在を意識した場合も，そのすべてを見据えた調査を依頼するだけの経済力が住民側に無いため，調査依頼を諦めたり，一面的な調査だけを依頼したりすることが少なくない。このような事情が国土研調査における総合主義の実現を阻む一要因を生んでいるということができよう。

上述の住民による，地域の実態に即したハザードマップを作り上げた実績を考えると，志津川地区の住民は国土研に，上記の観点を踏まえた総合的な防災調査を委託することができるかも知れない。一方，国土研では「2012年京都府南部豪雨災害」自主調査を現在も遂行中である。このようなローカルな災害について，10年間も自主調査を続けるのは異例のことであるが，それには特別の事情が関わっている。国土研は2006年に「防災を考える市民の会」から宇治川改修問題に関する調査を受託したが，この調査は事実上国土研の自主調査として遂行され，その成果が「国土問題」第72号として刊行されている。宇治川改修問題は2001年に淀川水系の河川整備計画に関して住民の意見を聴く場として設けられ，市民から公募によって選ばれた委員が天ヶ瀬ダム再開

発事業ほか淀川水系の河川整備に関する諸問題について討議し，数多くの意見書を提出している。その内容は上記「国土問題」第72号の調査結果にほぼ沿うもので，天ヶ瀬ダム再開事業を根本的に見直すべきだとの見解を表明したものであるが，あろうことか，設置者の近畿地方整備局はこの流域委員会の全委員を罷免し，2009年に河川整備計画を原案通りの形で決定した上で，改めて委員を任命して流域委員会を再開している。このような理不尽な経緯があるため，宇治川改修問題の調査は「国土問題」第72号の発行後も解散できず，調査内容が「2012年京都府南部豪雨災害」自主調査に引き継がれた形になっているのである。その背景には，天ヶ瀬ダム再開発が我が国のダム政策の根本に関わり，単に京都府南部の治水問題にとどまらないという問題意識がある。そのことを考え合わせると，宇治市の一地

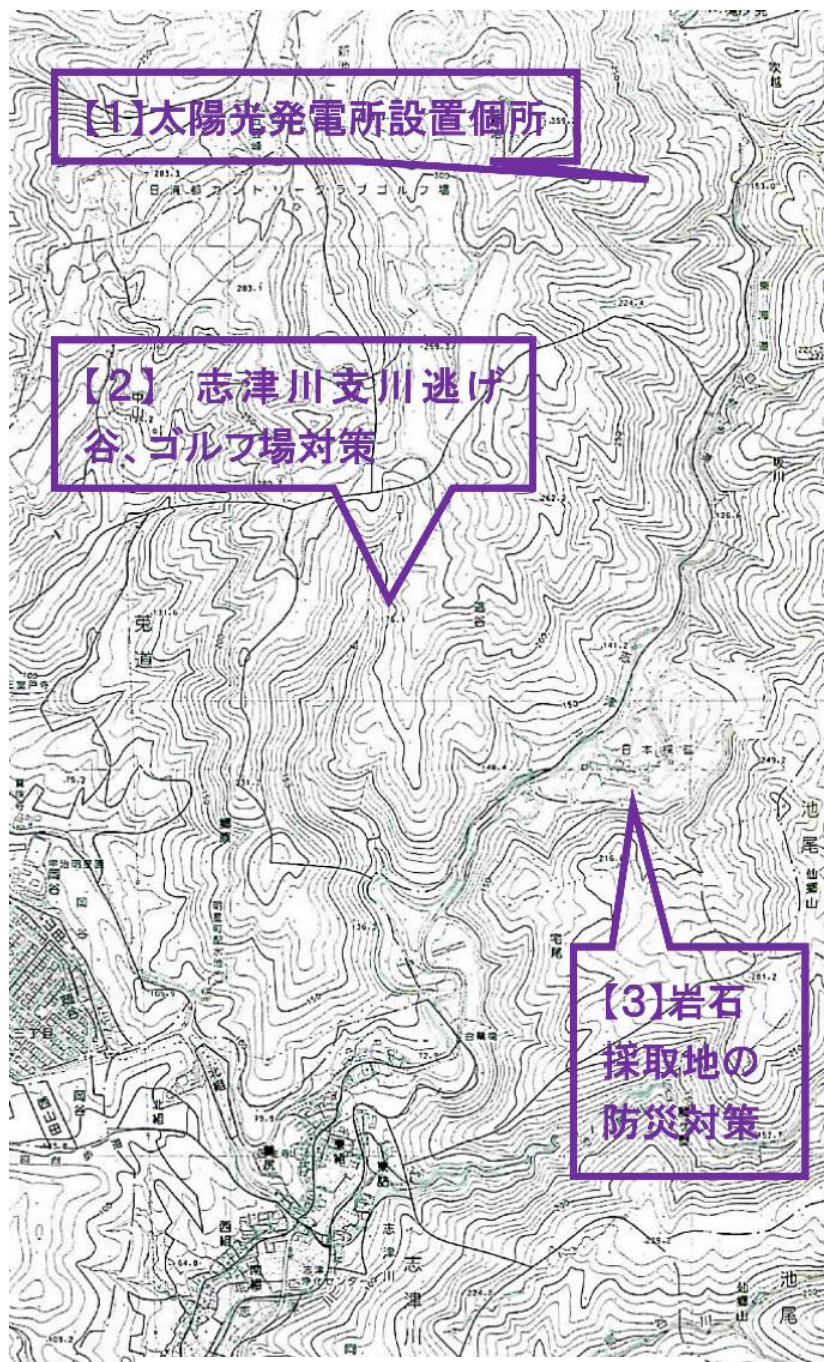


図4 志津川地区の土砂災害ハザードの源

区に過ぎない志津川地区の水害・土砂害ハザードについて調査することは、全国共通の治水問題に関わっており、まさに国土研の自主調査のテーマとして適切なものであり、それ故、問題の具体的な解決方法を探るほかに、問題の自然的、社会的背景の解明を含めた総合的、専門的な調査、すなわち総合主義の実践が強く求められるのである。

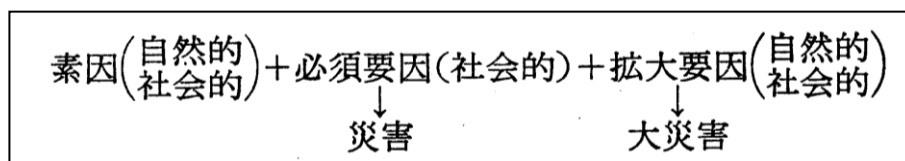
上述の志津川区からのアピールに国土研としてどう応えて行くかについては、しかるべき機関決定を経なければならないが、個人的見解として、筆者はこの問題が国土研の自主調査の課題として取り上げられ、多くの会員が調査に参加して総合的な調査が実践され、最近の国土問題の趨勢を踏まえた今後の国土研調査のモデルのひとつになることを期待している。

#### 4. 今後の国土研調査活動の指針としての災害論

1962年に発足した国土研の重要な理論的支柱が佐藤武夫ほかの「災害論」(1964)であったことはよく知られている(奥田穰, 国土問題 44号, 1992など)。筆者は2015年に国土研ニュース(459号~471号)に8回にわたって「佐藤・奥田・高橋から始まる体系的な災害論の系譜」と題する論説を発表したが、その執筆を始めるまでは、上記「災害論」の刊行以後に数名の国土研会員によって発展させられていた災害論について、何も知らなかった。これを勉強しなければならないと思ったのは、Wisnerほか(岡田憲夫ほか訳)(2010) 防災学原論, 築地書館, 382p.(原著は Wisner, B. et al.: At Risk – Natural hazards, people's vulnerability and disasters, Second ed., Routledge, 2004, 471p.)を読んで、この著書における災害の概念が基本的に「災害論」のそれと一致し、部分的には「災害論」を越えていると感じてショックを受け、「こうしちゃおれない」と焦燥感を募らせたことがきっかけである。そして、上記「災害論」の刊行以後に国土研会員によって発展させられていた災害論について関連文献を探索し、上記論説に取りまとめた。その結果、驚くべきことに、Wisner氏らが、日本語で書かれている上記関連文献を読んだ上で「防災学原論」を書いたかのような結果が見られるのである。事実はおそらく、Wisner氏らも上記の数名の国土研会員も、最近の災害の実態を住民目線で見つめ、思索を重ねてきたので、同じところに到達したということであろう。

最近、注目すべき著書が相次いで刊行されている。すなわち、綱島不二雄ほか(編)「東日本大震災復興の検証」(2016)、志岐常正(編)「現代の災害と防災」(2016)、および志岐常正著「災害と防災」(2018)である。しかし、筆者はこれらの著書がもたらした災害論の新たな進展について、きちんと総括できていない。そこで、以下では筆者の上記論説に沿って、「災害論」以後の進展のうち、今後の国土研の調査活動に直接関連すると思われる事項を取りまとめておく。

災害という社会現象は、突発的で大きいインパクト(誘因)が生業条件に加わることにより、社会的規模で生業が阻害されることである。そして、災害の素因は社会に存在する。この点に関して、「災害論」での記述はやや不徹底であったと言える。西山卯三(1968)は災害が発生し、拡大する機序に関して、「災害論」で記述されている内容を下図のように図式化した。



しかし、現在の考え方では、この図で「必須要因」と書かれているものは「素因」に、「素因」と書かれているものは「誘因」と書き直さなければならない。そして、災害の素因は社会にあり、誘因はイン



パクトの種類により社会または自然界で発生するというべきである。すなわち、

**素因（社会的）＋誘因（自然的，社会的）→災害→（拡大要因）→大災害**

しかし、この定式は、自然災害を扱う研究者の多くを狼狽させている。なぜなら、彼らは（筆者自身も）自然災害の原因となる自然現象には素因と誘因があり、これらが結合して自然災害のハザードを発生させると固く信じてきたからである。そして上記の定式を部分修正する試みがいくつかなされているが、筆者を満足させるものではなかった。最近になって、筆者は以下のように考えている。

ハザード、即ち生業条件に加わる突発的で大きいインパクト（災害の誘因）から始まる災害の発生の機序はつぎのように書ける。

**ハザードの発生→（脆弱性）→リスクの発生→（リスク対応）→災害**

そして、災害発生の誘因としてのハザードの発生には素因と誘因があり、ハザードの素因は自然界または社会の中に存在し得るが、誘因は自然災害の場合には自然界で、社会災害の場合には社会の中で発生する。つまり、災害の発生に関わる素因と誘因と、その誘因（ハザード）の発生にかかわる素因と誘因を区別することによって混乱を回避することができるのである。

もう一つの話は、「災害論」で記述されている災害の素因の背景に関するものである。「災害論」の社会科学的側面を支えた佐藤武夫は、必ずしも古典的な「資本論」にこだわってはいなかったといわれるが、著書「災害論」では古典的な「資本論」に依拠して災害の素因を説明している。しかし、現在の資本主義はマルクスが観察した資本主義から変容してきており、危機便乗型の経済政策や、さらにはネオリベリズム思想にもとづく経済政策が資本による搾取を激化させており、これが災害発生の素因を深刻なものにしている。これに対して宮入興一（1999）は、いくつかの対抗軸を設定してネオリベリズムと闘い、災害発生の社会的素因を軽減すべきであると提唱している。



## 別添資料 国土研の調査報告書データベースから抽出した調査報告書の題目

報告書番号は作成年度（2桁）と年度内通し番号（2桁）よりなる。キーワード的な語を赤字にした

番号	報告書のタイトル	番号	報告書のタイトル
7806	総合治水対策調査報告書	8204	宅地造成工事と家屋被害－洛西ニュータウンC地区サブセンター工事に伴う被害原因調査報告
7807	岩倉木野町洛北団地造成申請地土地条件についての調査書	8205	兵庫県円山川及びその流域、特にその河口への塩水浸入についての調査報告
7901	大河内揚水発電ダム建設に関する環境影響調査報告書	8206	ダムの放流と水害－徳島県那賀川水害調査報告補充書
7902	岡山県新成羽川ダム水害調査報告書	8301	「瑞穂町産業廃棄物処理場計画」の問題点
7903	河川敷のマンション建設と六甲川改修運動	8302	昭和56年の北海道幌加内水害の原因についての予備調査報告書
7904	（仮称）宮谷団地造成計画アセスメント調査	8303	有田川二川ダム濁水原因予備調査報告書
7905	長良川安八町総合治水対策調査・中間報告（概要）	8304	大河内水力発電所計画設計諸元変更に関する検討報告書
8001	長良川水害破堤原因調査報告書	8401	日本海中部地震とその災害
8002	伊勢河崎の町並み	8402	
▲	ダム計画地域の開発整備構想調査（大分県矢田ダム）：参考資料	8403	西名阪自動車道香芝高架橋周辺における超低周波空気振動の物理的解明と健康被害の実態集会資料、スライド集つき
8003		8404	神戸大学病院工事が付近の伏流水に及ぼす影響についての意見書
8101	千屋ダム建設にともなう生活再建ならびにむらづくり対策	8405	尾鷲火力3号機が増設されたら「その問題点」
8102	千屋ダム建設にともなう影響調査	8501	東急伊藤忠の草津リゾートマンションホテル新築工事に関する調査の問題点
8103	宇治市宮谷団地造成計画アセスメント調査報告書	8502	「那賀川の洪水解析および『徳島県那賀川水害調査報告補充書』に関する意見」に対する批判
8104	鹿児島県上屋久町災害対策調査報告書	8503	草津リゾートマンションホテル新築工事が崖地盤の安全性及び湯脈に及ぼす影響についての意見書
8105	苦田ダムに関する環境影響調査	8504	導水路工事に伴う周辺への影響に関する所見
8106	昭和51年9月10日の姫路市砥掘西方増位山土石流について 鑑定書	8505	志登茂川水害訴訟と大東水害最高裁判決
8107	都市災害化する土石流 姫路市増位山土石流災害発生原因調査報告	8601	三木五三郎「長良川破堤原因に関する鑑定意見書」についての検討書
8108	苦田ダムの環境影響に関する問題点 建設省による”影響評価”と国土研による”影響評価”の比較検討	8602	昭和51年鏡川水害調査報告書
8109	津川地区地すべり調査対策について	8603	福井県三方町における新旧水利権共存方式調査報告書
8110	宝塚サングリーン開発に関するコメント		
8111	徳島市国府町の不圧地下水位低下原因の調査報告		
8112	千屋ダム建設の影響に関する総合調査報告書		
8201	南部土地改良清美事業に伴う流域河川の生態学的調査 報告書		
8202			
8203	洛西ニュータウン調査報告書		

- 8604 愛媛県今治市東部の海岸環境調査報告書 調査報告書
- 8605 宝塚泉が丘宅地開発に関する地質・防災検討調査報告書 9008 奈良柳生カントリークラブ：須川ダム東～東南部地域の地質分布及び地下水の動向について－特にゴルフ場開発計画に関連して－
- 8606 京都市清滝川山水館水害の原因調査報告書
- 8607 古河市利根第二団地地盤沈下被害調査報告書 9101 間下邸家屋及び地盤現況調査検討報告書
- 8608 宝塚・中山台 欠陥住宅開発事件を省みて 9102 富士見高原ゴルフ場増設事業にかかわる環境影響評価準備書（案）に対する所見
- 8701 p の値について－那賀川水害裁判乙37号証批判－ 9103 島原・普賢岳災害調査緊急報告
- 8702 興和工業採石所防災工事に関する意見書 9104 多摩川水害、最高裁判決について
- 8703 宝塚泉が丘宅地開発に関する地質・防災検討調査報告書 9201 西宮市甲陽園東山町朝日住建マンション建設計画に伴う災害問題
- 8704 中国巡検 黄河 9202 赤目カントリークラブ開発に関する環境影響調査報告書
- 8801 千曲川上流ダム学術調査報告書 9203 ポンポン山ゴルフ場土工量の検討
- 8802 奈良県大和郡山市佐保川流域総合治水方策に関する調査 9204 和歌山県那珂郡貴志川町貴志川 G.C 開発に関する検討
- 8803 大東住道温泉問題に関しての報告書 9205
- 8804 北摂ローズタウン宅地開発調査報告書 9301 高濱温泉旅館沈下原因調査検討報告書（中間報告）
- 8805 牛久市刈谷一丁目家屋被害 現地調査報告書 9302 円山川・出石川合流点調査報告書
- 8901 宝塚泉が丘路盤・埋設物調査報告書に関するコメント 9303 円山川・出石川合流点調査・補充説明書
- 8902 大阪商業大学関屋学舎造成工事に関する意見書 9304 隣地掘削による藤木宅への影響に関する検討報告書
- 8903 日吉ダム建設に伴う漁業補償の検討 9305 隣地掘削による藤木宅への影響に関する調査報告書
- 8904 鴨川改修計画に関する意見書 9306 貴志川ゴルフ倶楽部 9 ホール増設事業に対する意見書
- 8905 水島のコンビナート公害 9307 「水場川流域における昭和 51 年 9 月の豪雨時の洪水状況再現計算書」に対する意見書
- 8906 中国巡検 長江 9308 四日市・北勢バイパス環境調査
- 9001 豊かな自然と歴史的文化遗产を生かすまちづくり 岩村まちづくり調査報告書 9309 大原野小塩地区造成計画に関する所見
- 9002 新成羽川ダム水害訴訟第一審判決に関する意見書 9310 「大阪商業大学関屋学舎建設予定地の安全性に関する調査報告書」等に関する検討意見書
- 9003 新成羽川ダム水害訴訟第一審判決の法律論について 9311 地附山地すべりの発生機構と災害原因
- 9004 岡山県日生町鴻島開発に関するコメント 9401 貴志地区の防災と和歌山ニュータウン計画に関する調査報告書
- 9005 大井川中流域の防災及び環境改善方策に関する調査研究 9402 帝塚山団地農家住宅問題についての意見書
- 9006 赤目カントリークラブ建設に関する予備的環境影響評価 9403 西宮市甲陽園東山町の防災対策上の問題点（予稿）
- (所見) 1990.9. p.20 9404 高濱温泉旅館等沈下原因調査検討報告書 I・II
- 9007 赤目カントリークラブ開発に関する環境影響

- 9405 園部川・半田川合流点付近の治水問題に関する調査メモ
- 9406 天理市地盤問題鑑定意見書
- 9407 びわ湖周辺のダム開発
- 9501 大津トンネル補修設計に対する予備的検討
- 9502 浅川ダム計画に関する所見
- 9503 尼崎田能工業団地水害調査報告書
- 9504 「『水場川流域における昭和51年9月の豪雨時の洪水状況再現計算書』に対する意見書」に対する反論書について
- 9505 浅川流域災害調査報告書
- 9506 地震と震災－阪神・淡路大震災の警鐘－
- 9507 東山十條陶化橋上流部開発に関連する河川改修の問題点
- 9601 川名ゴルフ場の防災問題について 意見書
- 9602 川辺川ダム建設問題に関するコメント
- 9603 「名神高速道路（改築）天王山トンネル掘削による竹林への影響検討報告書」に対する所見
- 9604 明石市大蔵朝霧地区高架道路建設計画に関する調査報告書
- 9605 裾花川におけるダム放流問題について
- 9606 大野ダム計画に関するコメント
- 9701 一条山の「再開発」に伴う災害・公害危険度に関する調査 報告書原稿
- 9702 下諏訪ダム計画の問題点と砥川の治水対策（中間報告）
- 9703 京急ゴルフ場建設に伴う災害問題に関する調査報告
- 9704 「和歌山県火力発電所建設計画」の問題点
- 9705 安威川ダム計画の問題と安威川の総合治水対策（中間報告）
- 9706 大桑村阿寺川揚水発電所建設計画について 現地予備調査に基づくコメント
- 9707 宝塚泉が丘宅地開発に関する意見書
- 9708 吉野桜ゴルフ場治水対策に関する調査報告書
- 9709 貴志川ゴルフ倶楽部9ホール増設事業に対する意見書（2）
- 9710 日置川殿山ダム水害調査報告書（改訂版）
- 9711 京都市西賀茂下庄田町及び北山ノ森町における道路交通振動測定調査報告書
- 9801 福岡県高田町ゴルフ場に関する調査報告書
- 9802 英田郡美作町位田産業廃棄物処理施設計画についての調査報告
- 9803 北淡都市計画事業富島震災復興土地区画整理事業にかかわる防災調査報告書
- 9804 長野県裾花ダム異常放流問題調査報告書
- 9805 平成9年8月の雄琴川水害に関する調査報告
- 9806 球磨川の水害の実態 ダム計画の問題と求められる治水対策（中間報告）
- 9807 大津湖南都市計画事業 伊香立土地区画整理事業に関する調査報告書
- 9808 吹田市擁壁鑑定書（個人依頼）
- 9809 大阪府茨木市・箕面市住都公団施行 国際文化公園都市土地区画整理事業の造成及び防災工事に関する調査検討報告
- 9810 能勢変電所新設工事に伴う下流の利水問題に関するコメント
- 9901 奈良県吉野桜ゴルフ場問題第一審判決文
- 9902 川辺川ダム計画の問題と球磨川の治水対策
- 9903 槇尾川ダム計画の問題と槇尾川の治水対策に対する意見について
- 9904 「裾花ダムの計画及び管理に関する意見書」について
- 9905 「日置川殿山ダム水害調査報告書」補充書
- 9906 長野県砥川における洪水発生状況の現地調査結果について
- 9907 徳山ダム建設問題予備調査結果について
- 9908 醍醐北端山における特別養護老人ホーム建設計画について 追加報告
- 9909 永源寺第二ダム計画に関する調査報告書
- 9910 京都市市原野清掃工場建設に伴う地域防災総合調査報告書
- 0001 一条山再開発 証言録
- 0002 「尼崎田能工業団地水害調査報告書」補充書
- 0003 尼崎田能工業団地水害 証言録
- 0004 砥川支川東俣川における洪水発生状況と災害復旧事業現場の調査結果について
- 0005 「吉野桜ゴルフ場の治水対策について」への反論書
- 0006 「一条山の開発に関する土木施工の見地から

- の意見書」に対する反論
- 0007 日野川 上細見地区河川改修問題について
- 0008 長野県小海町における 1998 年道路災害に関する調査報告書
- 0009 「主要地方道川上佐久線災害鑑定報告書」に関する検討報告書
- 0010 西淀川擁壁地盤調査報告書
- 0011 浅川ダム調査（浅川流域災害調査，浅川ダム地盤すべり等検討委員会への意見書）
- 0101 1998 年新湊川水害に関する検討報告書
- 0102 寺畑前川流域の防災に関する調査報告
- 0103 公立豊岡病院の移転問題について－予備調査報告－
- 0104 高田ゴルフ場開発計画意見書
- 0105 片福連絡船工事に伴う宅地被害に関する調査レポート
- 0106 浅川の総合的治水対策に関する調査報告
- 0107 介護老人保健施設ほほえみ建設計画に関する安全性調査報告書
- 0108 京都市左京区半鐘山宅地開発計画の問題
- 0109 伊勢市大湊地区における道路新設問題について
- 0110 熊本市セルラー鉄塔建設に関わる地盤調査報告書（補遺含む）
- 0111 球磨川の治水と川辺川ダム-パンフレットシリーズ No. 4-
- 0112 京都市西京区榎原山ノ上町の家屋被害に関する鑑定報告書
- 0113 寺畑前川流域の災害危険に関する調査報告
- 0114 介護老人保健施設ほほえみ建設計画に関する安全性調査報告書（第二次）
- 0115 亀岡市畑野町千ヶ畑・不法採石場跡地防災問題報告書
- 0116 裾花ダム水害訴訟判決批判
- 0117 日置川・殿山ダム水害裁判ホームページ
- 0201 群馬県倉渕ダム計画の問題と烏川の総合治水対策
- 0202 日置川のヘドロ災害と河川改修に関する調査（中間報告）
- 0203 都市計画道路山手線・県道建石線と阪急甲陽園線の立体交差計画について
- 0204 新十条トンネルの問題点-地下水問題を中心に-
- 0205 平城宮・京跡への高速道路通過問題
- 0206 裾花ダム裁判 準備書面への反論
- 0207 乙第 115, 116 号証に対する反論書（セルラー鉄塔）
- 0208 長野特別報告（調査団内：未完）
- 0209 紀伊丹生川ダム計画の問題と紀の川の治水対策
- 0210 日置川のヘドロ災害と河川改修に関する調査（第二次報告書）
- 0301 甲陽園地下壕 4-1 号の予備調査報告書
- 0302 北川ダム計画の問題と安曇川の治水対策に関する調査報告書
- 0303 栗栖ダム計画の問題と芹川の治水対策に関する調査報告書
- 0304 国生氏による意見書「沼山津局地盤の地震時安定性について」および証言の検討
- 0305 山口県錦川ダム計画予備調査報告書
- 0306 名神高速道路天王山トンネル増設区間におけるタケノコ成育障害に関する調査報告書
- 0307 茨木市山手台の特別養護老人施設開発問題に関する意見書
- 0308 国営岡山南部土地改良事業における足守川パイプライン化計画に関する調査報告書：足守川の「河床からの漏水問題」に関する意見書：（仮称）足守川電気探査調査報告書
- 0401 神戸市有馬町の保安林解除問題に関する調査報告書：「エクシブ有馬」建設計画に関する諸問題第 2 次調査報告
- 0402 （奈良県生駒市の防災問題）調査結果報告書
- 0403 仮称デュークガーデン本牧満坂建設予定地、予備調査報告
- 0404 「黙想の家」跡地の開発計画に関する予備調査報告書
- 0405 築川ダム計画の問題と築川の治水対策について
- 0406 津付ダム計画の問題と気仙川の治水対策について



- 0407 意見書 沖縄県具志川市の福里良美さん宅の  
被災状況について
- 0408 (茨城県ひたちなか市の下水道工事による宅  
地沈下問題) 鑑定書: 鑑定調査報告書
- 0409 寺畑前川流域 (雲雀丘・花屋敷) および寺畑前  
川の防災
- 0501 2004年7月福井水害と足羽川ダム計画の問題中  
間報告書
- 0601 堺東駅車庫跡地の開発問題に関する予備調査  
報告書
- 0602 淀川左岸線 (延伸部) に関する検討
- 0603 蕪崎市公共下水道工事による家屋被害に関す  
る調査報告書
- 0604 圏央道八王子城跡・高尾山トンネルの環境調査  
報告書 第1編・第2編
- 0605 大滝ダム 地すべり災害の検証
- 0701 宇治川改修問題に関する調査中間報告書
- 0702 京都府井手町の公共下水道面整備工事 (1996  
年)
- 0703 大津市一里山地区の大規模開発に関する予  
備調査報告書
- 0704 宇治川改修問題に関する調査報告書 (概要  
版)、「淀川水系河川整備計画に対する京都  
府域への効果等に関する技術的評価 (中間  
報告)」に対する意見書
- 0801 淀川左岸線延伸部に関する検討報告書
- 0802 「はり半」跡地開発計画に関する意見書
- 0803 山形県最上小国川治水計画の問題と適正な治水  
対策案
- 0804 辰巳用水と辰巳ダム計画 (学会発表資料)
- 0901 検討報告書: 御領セルラー鉄塔の安定性につい  
て
- 0902 長野・新潟県境蒲原沢の1996年12月6日土石  
流災害に関する意見書  
1996年12月6日蒲原沢土石流災害の予見可能  
性に関する補足意見
- 0903 習志野市実籾のマンション建設と周辺民家の不  
等沈下に関する意見書
- 0904 検討報告書: 霧島温泉南基地局の安定性につい  
て
- 0905 圏央道八王子城跡トンネル: 奥西一夫証言調書  
2005年7月3日
- 0906 天竜川水系三峰川戸草ダム調査結果覚えメモ  
(中川 学)
- 0907 「はり半」跡地開発計画に関する意見書
- 0908 淀川左岸線2期工事と淀川南岸線に関する検討  
報告書 (2008年度)
- 0909 意見書: 白屋地すべりの予見可能性について  
(報告会のパワーポイントデータ) 太田川ダム 安  
全性の問題を探る
- 0911 国道370号線阪井バイパス現地調査
- 0912 意見書 世田谷区玉川1丁目南地区の堤防工  
事計画の問題点
- 0913 辰巳ダム訴訟 被告第8準備書面に関するメ  
モ, 同補遺
- 0914 阪神高速道路大和川線常磐工区に関する予備  
調査報告書
- 0915 敦賀市泉ヶ丘宅地被害相談
- 1001 淀川左岸線2期工事と淀川南岸線に関する検討  
報告書 (2009年度)
- 1002 1999年山口県宇佐川水害問題調査報告書
- 1003 武庫川流域委員会答申 (2010年)・武庫川水系河  
川整備計画・同資料編
- 1004 国土研エクスカージョン「天竜川と大田川ダム」資  
料集2009
- 1005 国土研エクスカージョン「群馬」資料集2010年11  
月 赤谷・ハッ場・烏川
- 1006 横浜地下室マンション問題相談
- 1007 熊本市沼山津のセルラー鉄塔建設に関わる地盤  
調査報告書
- 1008 千曲川の河床変動と水害に関する調査研究
- 1009 奈良県・葛城市の畜産農家 漏水調査について  
(経過報告, 和解調書つき)
- 1010 浜松市三ヶ日町の河川改修工事に伴う不等沈下  
に関する調査報告書
- 1011 ホテル烏丸御池新築工事にかかわる地盤安全性  
の予備的検討
- 1101 「梁川ダム建設事業の検証に係る検討」について
- 1102 神戸市北区の再開発 (区画整理・換地) による土  
地造成と宅地の沈下被害に関する調査報告書

- 1103 長野県白馬村の五味処理場問題相談資料
- 1104 神戸市須磨区横尾地区の土砂災害危険地域の指定に関する相談(コメント)
- 1105 苫田ダム完成5年の検証調査報告書
- 1106 2001年8月21日古座川水害に関する意見書
- 1107 徳島県美馬市の廃棄物問題に関する相談と支援活動
- 1108 阪神高速道路淀川左岸線問題 2010年度報告書
- 1109 鹿児島県の産業廃棄物処理場(薩摩川内市内)計画に関わる地質・地盤・地下水問題(予備調査報告書)
- 鹿児島県の産業廃棄物処理場(薩摩川内市内)計画に関わる地質・切り土斜面の安定問題
- 鹿児島県の産業廃棄物処理場(薩摩川内市内)計画に関わる地質・熱水変質粘土と断層存在問題
- 1110 災対連全国交流集会 2011in みやぎ
- 1111 設楽ダム予定地周辺の地質について
- 1112 京都府井手町の下水道工事に伴う宅地被害(訴訟支援)
- 1113 宇治川改修問題に関する調査報告書
- 1114 浅川ダム氾濫解析・経済効果に関する報告書
- 1201 利賀ダム計画の問題に関する調査報告
- 1202 淀川左岸線問題 2011年度国土研調査報告書
- 1203 広島市二葉山トンネル問題 検討委員会資料および意見書
- 1204 野洲川清流復活調査報告書「野洲川清流復活のために」
- 1205 大阪府菅安威川ダム計画の地質問題に関する調査
- 1206 岐阜県大垣市荒崎地区における常襲的水害問題に関する報告書
- 1207 広島高速5号線安全圏等委員会報告書および関連意見書
- 1208 岐阜県大垣市荒崎地区における常習的水害問題に関する報告書
- 1301 薩摩川内市の産業廃棄物処分場計画に関する報告書(10編)
- 1302 道路改良工事による富山邸家屋被害に関する意見書
- 1303 阪神高速大和川線常磐工区に関する調査
- 1304 岐阜県海津市の農業用水路工事による宅地被害調査
- 1305 辰巳ダム訴訟支援資料集
- 1306 淀川左岸線問題 2012年度国土研調査報告書
- 1307 夢前町最終処分場計画の検討書(Ver. 1.3)
- 1308 伊勢崎市の宅地・家屋被害と河川道路工事の関連に関する調査
- 1309 伊勢市の医院予定地宅地盛土調査報告書
- 1310 福井市公共下水道加茂河原ポンプ場増設問題報告メモ
- 1311 京都府井手町の下水道工事に伴う宅地被害地裁判決批判
- 1401 平成10年の津山水害と治水対策に関する調査報告書
- 1402 淀川左岸線問題 2013年度国土研調査報告書
- 1403 広島市安佐南区・下水道工事による宅地沈下被害調査
- 1404 大阪府河南町の河川護岸擁壁に関する相談(資料と検討結果)
- 1405 岐阜県海津郡南濃町の宅地地盤調査(地形・地質・地盤および擁壁安全性に関する報告書)
- 1501 滋賀県大津市仰木の里開発問題(報告書, 意見書)
- 1502 長野県諏訪小田井沢における砂防工事による水害問題調査報告書
- 1503 淀川左岸線問題 2014年度国土研調査報告書
- 1504 赤穂市福浦地区管理型最終処分場予定地調査報告書
- 1601 平成20年(ワ)第590号損害賠償事件(多久市工場用地地盤被害)0鑑定調査報告書
- 1602 奈良市斎場移設計画に関する予備調査報告書
- 1603 新石垣空港の地表変状に関する調査:意見書
- 1604 奈良県生駒市の道路改良工事による家屋被害調査
- 1605 大津市仰木の里 幸福の科学学園用地の造成問題
- 1701 2012年8月の静山荘水害に関する意見書
- 1702 亀岡の桂川の水害と遊水地開発問題に関する調査報告書 中間報告, 同補足

- 1801 赤穂市福浦採石場埋め立て問題 地盤検討書
- 1901 愛媛県新居浜市阿島川流域における大規模太陽光発電施設（メガソーラー）開発に関する予備調査報告書
- 1902 災害から東大阪市民を守るために（東大阪の防災研究：報告書）正本と概要版
- 1903 日本の科学者 2019-4 特集「市民と共に災害に備える」奥西，池田，田結庄，越智，中川
- 1904 大津市仰木の里幸福の科学学園学校用地の開発問題 最終報告
- 1905 2016 年熊本地震 国土研自主調査報告書
- 1906 浜岡原発問題 国土研調査の記録（DVD データのみ）
- 1907 奈良市斎場移設計画予備調査報告書
- 1908 阪神高速淀川左岸線 2016～2018 年度報告書
- 1909 夢前町最終処分場計画の検討書 姫路市の多目的交流広場整備案
- 1910 二葉山トンネル（広島市）差止訴訟支援記録
- 1911 京都府宇治市弥陀次郎川水害訴訟資料集
- 1912 大津市チャンピオンヒルズの開発に関する意見書
- 1913 宇治田原町役場移築問題予備調査報告書・地盤問題資料検討書（案）
- 1914 薩摩川内産廃問題調査報告書
- 1915 福山市水呑新田地区地盤問題 予備調査報告書，意見書，ほか
- 2001 福山市駅家町向永谷の土石流調査
- 2002 2019 年台風 19 号による千曲川水害の調査レポート
- 2003 淀川左岸線（2 期）事業の地下水位の設定に関する考察
- 2004 伊賀市下友生 樽井氏宅地擁壁・地盤被害に関する調査報告
- 2005 2019 年台風 19 号による千曲川水害の調査レポート（中間報告第 2 版）
- 2021 最上小国川ダム建設差止め・住民訴訟 記録集
- 2101 岡山県津山市加茂町桑原地区開発調査報告書
- 2102 京都府天ヶ瀬ダム再開発訴訟支援資料
- 2103 長浜市建設残土崩壊事故調査資料
- 2104 淀川左岸線 2020, 2021 年度調査データ 中村報告「万博アセス・左岸線二期工事 700 億円増でも工期延長せずトンネル全区間で土壌汚染対策を追加」
- 2201 神奈川県川崎住宅における 2019 年台風 19 号による浸水被害に関する意見書
- 2202 亀岡の桂川の水害と遊水地開発問題に関する調査（中間報告、中間報告補足、意見書 2 通）（愛媛県西予市）フォワード転落事故に関する意見書
- 2204 JR 島本駅西區画整理事業に関する予備調査報告書
- 2205 赤穂市福浦採石場の産業廃棄物埋め立て計画問題
- 2206（京都府亀岡市）青野ゴルフ倶楽部土石流に関する予備調査報告書
- 2207 津山市加茂町桑原地区開発地調査報告
- 2208 意見書 安威川ダムのダムサイトおよび湛水域の地質・地形条件について

# 近年の河川行政の変遷とダム問題

上野 鉄男

## はじめに

- ・私は 1995 年頃からダム建設に反対する住民からの依頼で全国の多くのダム建設問題について調査する機会を得た。調査を進めるうちに、ダム建設問題によって近年の河川行政がゆがめられてきたことがわかった。
- ・最も重要な点は、諸河川の治水計画において基本高水流量を過大に設定して、それに対応するためにダムによる洪水調節が必要であるという治水計画が策定され、その基本高水流量の決定方法も時代とともに変えられて、不合理なものになってきたことである。
- ・一方、そのような河川行政に対する反省として、「都市河川に対する総合治水対策」や「超過洪水対策」、さらには「流域治水」などの河川審議会答申が出されたが、現状では十分に活かされているとは言えない状況である。
- ・ここでは、上記の問題を含む近年の河川行政の変遷について整理し、今後考慮すべき点について述べる。

## 1. ダムによる洪水調節と過大な基本高水流量

### (1) ダムによる洪水調節の始まり

- ・1896 年（明治 29 年）の河川法制定以後、我が国の治水方針が変更された。連続堤防で洪水を河道に閉じ込めて、洪水を溢れさせずに流下させる方法に変わった。それにより、洪水流量が増大した。
- ・戦後の大水害の主な原因は、洪水を河道に閉じ込めて、洪水流量を増加させたためであった。
- ・戦後、河川流域の開発により、洪水流量はいっそう増大した。
- ・治水事業が進展して、氾濫原に人口が集中した。
- ・治水事業を進めるほど、計画を超える洪水（超過洪水）が発生する場合の危険性が大きくなった。
- ・このような洪水の増大に対応するために、ダムによる洪水調節が導入された。国土研の中にも初めはこれが有効な手段であると考えていた会員もいた。
- ・本当は、この時点で「総合治水」あるいは「流域治水」を導入すべきであった。ダムによる洪水調節を導入したために、近年の河川行政がゆがめられたのである。

### (2) 基本高水の決定方法の変遷

- ・技術基準が策定される以前は、既往最大洪水を基準にして諸河川の基本高水が決定された。
- ・1958 年に「建設省河川砂防技術基準」が策定された。それ以後は、洪水のピーク流量の年超過確率を基準にして基本高水が決定された。
- ・1976 年に技術基準が「建設省河川砂防技術基準（案）」として改訂された。それ以後は、降雨量の年超過確率に基づく計画降雨を基準にして基本高水が決定された。
- ・上記の技術基準の改定に関しては、「ダム等による洪水調節が採用される場合には、洪水のハイドログラフを設定する必要がある」と説明されている。



- ・基本高水の決定方法が変わるのに伴って基本高水流量が大きくなった。
- ・1976年に改訂された「建設省河川砂防技術基準（案）」をもとにして策定された諸河川の治水計画においては、過大な基本高水流量が設定された。
- ・過大な基本高水流量の設定に基づいて、ダムによる洪水調節が必要であるとされた。

### (3) 基本高水の決定方法について

- ・1976年発行の「建設省河川砂防技術基準（案）」においては、諸河川の基本高水の決定に関しては、10個以上の計画降雨から求められるハイドログラフ群から基本高水を決定するが、ハイドログラフのピーク流量を大きさの順に並べた場合に選択すべきカバー率に関して、以下のように記述されている。
- ・「このカバー率は50%以上となるが、1級水系の主要区間を対象とする計画においては、この値が60～80%程度となった例が多い。」
- ・すなわち、カバー率が50%の流量が選択すべき理論的な値であり、カバー率が60～80%の流量が妥当な値であると理解できる。
- ・ここで、カバー率とはあるピーク流量を採用する場合に、ハイドログラフ群のそれをどの程度充足するかという充足度のことである。

### (4) 諸河川の基本高水流量の実態と問題

- ・私は、かつて梁川（岩手県）、気仙川（岩手県）、最上小国川（山形県）、烏川（群馬県）、浅川（長野県）、砥川（長野県）、犀川（石川県）、九頭竜川（福井県）、安曇川（滋賀県）、淀川（大阪府）、安威川（大阪府）、武庫川（兵庫県）、紀ノ川（和歌山県）、吉野川（徳島県）、那賀川（徳島県）、肱川（愛媛県）の16河川の基本高水流量について検討した。
- ・諸河川の基本高水流量をA、カバー率が50%の流量（理論的な値）をB、カバー率が70%の流量（妥当な値）をCとすると、A/Bの平均は1.50、A/Cの平均は1.24となった。
- ・すなわち、諸河川の基本高水流量は理論的な値の1.5倍、妥当な値の1.2倍以上であり、諸河川の基本高水流量が過大に決定されていることは明らかである。
- ・この理由は、ほとんどの河川で約10個の降雨パターンのうち最大のピーク流量（九頭竜川の場合は3番目、安曇川の場合は2番目）を与える降雨パターンに対するハイドログラフが実際の基本高水として採用されているからである。
- ・私は、ダム建設に反対する住民からの依頼で全国の多くのダム建設問題について調査する機会を得た。調査結果の報告では、治水計画において基本高水の決定に関して問題があり、基本高水流量が「建設省河川砂防技術基準（案）」に基づく流量よりも過大であることを指摘し、「建設省河川砂防技術基準（案）」に基づけばダム建設は必要でないことを指摘した。

### (5) 「建設省河川砂防技術基準（案）」の改定

- ・「建設省河川砂防技術基準（案）」が2004年（平成16年）3月に改定（改悪）されて、「国土交通省河川砂防技術基準」となり、諸河川の基本高水の決定に関しては、以下のように記述されている。
- ・「通常、地域分布、時間分布等の検討結果で不適切な降雨を棄却されているので、計算されたハイドログラフ群の中から、最大流量となるハイドログラフのピーク流量を基本高水のピーク流量とする。」
- ・すなわち、カバー率の考え方がなくなると同時に、約10個の降雨パターンのうち最大の流量を与える降雨パターンに対するハイドログラフを基本高水として採用することを明記した。

諸河川の基本高水流量が過大に設定されている問題を修正せずに、悪い方向で解消したのである。

## 2. 20世紀の治水事業に対する反省

20世紀の治水事業の問題に対する反省が20世紀終盤から始まった。

### (1) 都市河川に対する総合治水対策

- ・1977年に河川審議会が答申した。
- ・1970年代に、都市河川で水害が頻発し、洪水を河川に閉じ込める治水方式が破綻した。
- ・都市水害に対して、河川工事のみに依存せず、洪水への対応を流域全体で考えることとした。
- ・具体的には、流域貯留や危険区域の公表、被害者救済制度の確立などにより、総合的に取り組むことを提起した。

### (2) 超過洪水対策

- ・1987年に河川審議会が超過洪水対策を推進することを答申した。
- ・ハードな対策としては一部の大河川を対象にして、スーパー堤防の建設を提案した。
- ・ソフト対策も提案した。
- ・提案されたハード対策は有効性と一般性という視点から見て、問題解決にはなりえない。
- ・超過洪水対策を推進するという趣旨はよいが、具体的対策には問題がある。

### (3) 河川法の改正

- ・1997年に河川法が改正され、法の目的に「河川環境の整備と保全」が明記された。
- ・従来の工事实施基本計画を見直して、河川整備の基本となるべき方針に関する事項（河川整備基本方針）と、具体的な河川整備に関する事項（河川整備計画）に区分した。
- ・河川整備計画の策定に関して、流域住民の意見を反映する手続きを導入した。
- ・河川整備計画：その後20～30年の期間に実施する河川工事の計画

#### 河川法の改正後の全国の動き

- ・国土交通省のホームページによると、2009年3月6日時点で、一級河川109水系のうちすべての水系で河川整備基本方針が策定され、2010年6月1日時点で、61水系（56.0%）で河川整備計画が策定されている。

#### 基本高水流量

- ・河川整備基本方針を策定した109水系のうち、92水系（85.2%）では、新たに策定した河川整備基本方針の基本高水流量は河川法改正前の工事实施基本計画の基本高水流量と同じ値である。
- ・15水系（13.9%）では河川整備基本方針の基本高水流量が工事实施基本計画の基本高水流量より大きくなっている。

#### 整備計画目標流量

- ・河川整備計画を策定した61水系について、整備計画目標流量を検討した。
- ・整備計画目標流量は、河川の整備計画制度の見直しに伴う経過措置として、その後20～30年の期間に実施する河川工事に対して目標となる流量である。
- ・整備計画目標流量が明確に設定された59水系の平均は、整備計画目標流量が基本高水流量の79.9%となっている。

#### 全国の河川の実態を総合すると

- ・全国の河川で過大な基本高水流量が設定されてきた。このように大きい基本高水流量を目標とする治水工事の実施は困難で、具体的な川づくりの姿が明らかとならなかった。
- ・そこで、河川法を改正して、基本高水流量を見直したが、ほとんどの水系で過大な基本高水流量は適正なものに改定されなかった。
- ・その代わりに、従来の工事実施基本計画の基本高水流量の 80 %程度の整備計画目標流量を設定して、その後 20～30 年の期間の河川整備を実施することにした。
- ・基本高水流量に関して問題は残っているが、河川環境の整備と保全を求める国民のニーズに応え、河川の特성에応じた河川整備を推進する方向が打ち出されたと言える。
- ・この方針に基づいて、各河川の流域委員会ができた。

#### (4) 流域治水

- ・2000 年に河川審議会が答申した。
- ・都市河川の治水に対する総合治水対策を全ての河川で検討することを提案した。
- ・これまでの都市河川に対する総合治水対策にはなかった霞堤や二線堤等による洪水の氾濫も考えることを提案した。
- ・明治以来の治水方針の転換が提起された。
- ・画期的な提案と言える。
- ・後述するように、「流域治水」は気候変動を踏まえたこれからの治水対策として 2020 年に国が取り上げるまでの約 20 年間は軽視されてきた。

### 3. 「気候変動を踏まえた治水計画のあり方 提言」について

#### (1) 「気候変動を踏まえた治水計画のあり方 提言」の要点

- ・国土交通省の「気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会」が 2019 年 10 月に「提言」をまとめた。
- ・「提言」は、「現在の治水計画や施設設計、危機管理には将来における気候変動の影響は考慮していないが、今後、気候変動による豪雨の更なる頻発化・激甚化がほぼ確実視され、被害の拡大が懸念される中、気候変動に適応した治水計画へ転換することはまったなしの状態である。」という認識に基づいて具体的な検討を加えて取りまとめたとされている。
- ・IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の検討結果を基にして、21 世紀末に温室効果ガスの排出をほぼゼロにした場合には世界の平均地上気温が産業革命以前と比べて 0.3～1.7℃上昇（「提言」においては、2℃上昇と単純化している）するとしている。
- ・気候変動予測モデルを活用した影響分析の結果、2℃上昇相当時における変化については、降雨量の変化倍率は 1.1 倍であるが、洪水の流量の変化倍率は 1.2 倍になり、「その影響は非常に甚大である」と述べている。
- ・「変化倍率を活用すること等により、気候変動を踏まえた基本高水のピーク流量を設定すべきである」として、諸河川の基本高水流量を見直して、ダムや河川改修等のハード対策を充実させる河川整備を加速化しなければ、治水安全度が低下するとしている。

#### (2) 「気候変動を踏まえた治水計画のあり方 提言」の問題

- ・先述のように、近年の国の治水計画においては、諸河川の基本高水流量が過大に設定されているという問題があり、この問題を正しく解決しないまま治水事業が進められてきた。
- ・「提言」においては、諸河川の基本高水流量が過大に設定されている問題を不問にしたうえで、

「変化倍率を活用すること等により、気候変動を踏まえた基本高水流量を設定すべきである」として、諸河川の基本高水流量を 1.2 倍に見直すことを提起している。

- ・現状における諸河川の基本高水流量が妥当な値よりも 1.2 倍以上大きいことを考慮すると、基本高水流量の見直しは不要であると言える。見直しをすれば、1976 年に改訂された「建設省河川砂防技術基準（案）」に戻って、河川ごとに適正な基本高水流量を設定した上で、気候変動の影響を考慮すべきである。

### (3)「提言」後の動き

#### 「流域治水」への転換

- ・2020 年 7 月には社会資本整備審議会が「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について～あらゆる関係者が流域全体で行う持続可能な『流域治水』への転換～」を答申した。
- ・上記の答申から、気候変動を踏まえたこれからの治水対策についての国の方針は「流域治水」であることがわかる。
- ・上記の「答申」における「流域治水」の定義は、以下のようである。  
「河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が主体となって行う対策に加え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その流域全員が協働して、①氾濫をできるだけ防ぐ・減らす対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策、まですを多層的に取り組む」
- ・この「答申」に基づいて、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」、いわゆる「流域治水関連法」が 2021 年 1 月 1 日に施行され、大和川水系では 2021 年 12 月に全国初となる特定都市河川の指定がなされ、つづいて江の川水系では 2022 年 7 月に特定都市河川の指定がなされた。これらの河川の流域では、もともと昭和 50 年代から総合治水対策が進められていた。

#### 「流域治水」に関する注意点

- ・「流域治水」による治水対策は多岐にわたっており、過大な基本高水流量を採用した上で、これらを総合的に取り組むのは困難であると考えられる。もし、「①氾濫をできるだけ防ぐ・減らす対策」が重視されると、「流域治水」と言いながら、「提言」で強調されているように、これまでと変わらない「ダムや河川改修等のハード対策」が進められることになる。今後、国が打ち出す「流域治水」の実際の内容について注意する必要がある。
- ・上記に関連して、2020 年 7 月の九州豪雨で氾濫した球磨川の治水対策を巡り、蒲島熊本県知事は 2020 年 11 月、県議会の全員協議会で、支流の川辺川でのダム建設を容認する考えを表明した。
- ・また、国土交通省近畿地方整備局は 2021 年 2 月、大阪府や京都府など淀川水系 6 府県と、広域的な河川整備のあり方を議論する調整会議を開いた。この会議で、本体工事が凍結されてきた淀川水系の大戸川ダム（大津市）について、6 府県は治水効果を認め、同ダムを含んだ河川整備計画の変更手続きに着手することを了承した。
- ・「流域治水」が提起される中で、このようにこれまで休止していたダム建設が復活する動きもあり、注意する必要がある。

### おわりに

国の河川行政に対する以上の考察に基づいて、今後考慮すべき点について述べる。



## 「流域治水」について

- ・今後の治水対策の切り札は「流域治水」であると言いながら、これまでと変わらない「ダムや河川改修等のハード対策」が重点的に進められることが予想される。今後、国が進める「流域治水」の実態に注意する必要がある。また、「基本高水流量が過大である」という基本的な問題を解決しないまま、「流域治水」という治水対策を進めようとしていることには問題がある。
- ・「流域治水」は、本来なら戦後の大水害の発生に対して真っ先に導入されるべきであった。
- ・また、2000年12月には「流域治水」を提示する「河川審議会答申」が出されており、その後約20年間、「流域治水」は国の治水政策の中で軽視されてきたにもかかわらず、今になって「気候変動を踏まえた治水対策」の切り札として登場することに関しては、先述の「過大な基本高水流量」という問題と合わせて、これまでの国の治水方針には一貫性がなく、場当たり的な治水対策がなされてきたと言える。
- ・これは戦後の治水対策として、ダムによる洪水調節を偏重したためであり、これにより近年の河川行政がゆがめられてきたと言わざるをえない。

## 治水対策について

- ・現実には、少なくない河川において、気候変動の影響によって想定外の降雨とそれによる超過洪水が発生している。このことを考慮すると、1976年発行の「建設省河川砂防技術基準（案）」に戻って各河川の基本高水流量を見直して、河川ごとに気候変動の影響を考慮した適正な基本高水流量を設定した上で、各河川において有効な超過洪水対策を実施することこそ重視すべきである。
- ・その際に、河川にはそれぞれに特有の個性があることを考慮して、その河川にあった治水対策を考えることが重要である。
- ・重要河川において、破堤した場合に大きな被害が発生するような場所においては、計画を超える洪水が発生して洪水が溢れても破堤しにくいように堤防を強化することが重要である。
- ・超過洪水が発生する場合には、ダムからは計画最大放流量を超える流量が放流されることになり、最悪の場合には流入量に等しい流量が放流され、放流量の増加が急激になる。したがって、ダムによる治水対策は避けるべきである。
- ・2019年の台風19号による千曲川の水害の実態からは、溢れさせる治水方式を重視し、洪水だけではなく、土砂も上流の適切な場所で溢れさせ、下流の危険箇所に洪水と土砂が集中することを防ぐことが重要であると言える。

# 災害の調査・記録と行政の課題

—西日本豪雨災害を中心に—

国土研発足60周年シンポジウム  
2022.12.18.

**磯部 作**

(元日本福祉大学教授)

国土問題研究所副理事長

岡山県自治体問題研究所理事長

# はじめに

- 災害は、調査・記録して、その後の防災対策に活かすことが重要。
- それを特に行政がする必要があるが、不十分で、課題が多い。
- 私は、1976年の台風17号による岡山県吉井川流域での水害調査以後、東日本大震災や熊本地震などを調査研究。南海トラフ巨大地震に対する愛知県知多半島で防災対策を住民とともに行ってきている。
- ここでは、2018年の西日本豪雨災害を中心に考察し、岡山県や倉敷市などの報告書とともに、岡山県自治体問題研究所の報告書を中心に検討し、行政の課題を提示する。ただ、岡山県の報告書については、2019年6月の国土研の調査報告討論会で報告しているので簡単にまとめる。

# 西日本豪雨災害の報告書

- 『平成30年7月豪雨災害検証報告書』岡山県「平成30年7月豪雨」災害検証委員会2019年3月
- 『平成30年7月豪雨災害 対応検証報告書』倉敷市2019年4月
- 『平成30年7月豪雨災害 災害対応 記録誌』総社市2019年7月
- 『2018年7月岡山県 西日本豪雨災害の記録と考察—語り、書き、調べ、支え、考える—』岡山県自治体問題研究所2021年
- 『災害防止政策研究報告書—2018年西日本豪雨災害の教訓を活かして—』岡山県自治体問題研究所2022年

など

# 西日本豪雨災害の行政についての拙稿

- 磯部作「『平成30年7月豪雨災害検証報告』の検討」『住民と自治 岡山版』274号 岡山県自治体問題研究所 2019年
- 磯部作「『平成30年7月豪雨災害 対応検証報告書』(倉敷市)の検討」『人権21・調査と研究』No.261 おかやま人権研究センター 2019年8月
- 磯部作「豪雨災害地域に対する行政等の対策の状況と課題」『歴史地理教育』No.906 歴史教育者協議会 2020年
- 磯部作「防災と生活と生業の再建をめざす政策課題」『月刊民商』717号全国商工団体連合会 2020年
- 磯部作「行政等による事前の十分な防災対策を」『人権21・調査と研究』No.266 2020年
- 磯部作「西日本豪雨災害における行政の検証報告書の検討—岡山県『平成30年7月豪雨災害検証報告書』について—」『地域と生活Ⅲ』岡山大学創立70周年記念地理学論文集編集委員会2022年(2020年執筆) など
- \* 新谷秀樹「市民に寄り添う、伴走型の災害対応 2018年7月豪雨 岡山県総社市のとりくみ」『住民と自治』686号 自治体問題研究所 2020年



# 岡山県の検証報告書目次

- 第1編 平成30年7月豪雨災害の概要と検証の実施
  - 第1章 検証の概要
  - 第2章 過去の岡山県の水害
  - 第3章 平成30年7月豪雨(岡山県)の概要
- 第2編 課題及び対応の方向性
  - 第1章 検証項目～岡山県は広域自治体としての役割を果たせたか～
  - 第2章 検証委員会における議論
- 第3編 今後の対応に向けた提言

## 第2編第1章 岡山県の検証報告の検証項目

### ～岡山県は広域自治体としての役割を果たせたか～

1. 県・災害対策本部対応
2. 市町村対応
3. ハザード、自然状況とその対応
4. 避難情報
5. 県管理河川の被災対応
  - (2)ダムの事前放流などにより、さらに被害の極小化が図れる可能性はあったか。
6. 今後に向けて
  - (2)河川堤防の被災原因は何か。原因を踏まえ、今後の復旧や河川整備はどうあるべきか。

# 拙稿「西日本豪雨災害における行政の検証報告書の検討 —岡山県『平成30年7月豪雨災害検証報告書』について—」

- I はじめに
- II 岡山県『平成30年7月豪雨災害検証報告書』の構成と検証項目の検討
  - 災害の検証で最も重要なのは、災害の原因を明らかにすることであるが、それがなされていない。
  - 「初動・応急期(発災から3日間を中心に検証)」とするだけで、災害前の、氾濫原の低湿地などへの開発許可や建築許可など、河川流域全体の状況についての検証を行っておらず、発災後の避難所や仮設住宅、みなし仮設住宅などの問題などについても、十分な検証が必要であるにも拘らず、検証を行っていない。
  - 高梁川水系の成羽川や小田川が広島県内から流れているにも拘らず、それに対しての記述も全くなく、『検証報告書』内の地図は岡山県内のみであり、広域自治体としての周辺地域の情報収集などが不十分である。
- III ダムの放流問題
  - 新成羽川ダムなどが事前放流をしなかったことについては検証をしてない。

- **IV 地図やデータなどの問題**
- **1. 成羽川、小田川上流部の地図の問題**
- **2. 河川水位のデータの問題**
- **3. 降水量の問題**
- **4. 河川堤防の問題**
- **5. ハザードマップの問題**
- **V 避難情報・避難行動、避難所などの問題**
- **VI 産業の被害状況の問題**
- **VII 『検証報告書』の誤謬**
- **VIII 「地区防災計画」の問題**
- **IX おわりに**
- 総社市の『平成30年7月豪雨災害対応 記憶誌 —災害発生から9か月間の記憶—』では、住民の対応、特に、隣接する工場の爆発や真備町側からの浸水もありながら、一人の犠牲者も出さなかった総社市下原地区の対応なども書かれているだけに、県は、「広域自治体として」このような教訓を伝達していくことなどを行っていくことも必要。

# 『平成30年7月豪雨災害 対応検証報告書』倉敷市

- はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
- 1. 検証の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
- 2. 検証の範囲・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
- 3. 検証の方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
- I. 「平成30年7月豪雨」の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3
- 1. 気象概況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3
- 2. 倉敷市における雨量・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・5
- 3. 被害等の状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
- 4. 災害復旧・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
- II. 災害対策本部の対応状況及び検証・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・9
- 1. 防災体制の移行状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・9
- 2. 各種災害情報の入手・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・12
- 3. 避難情報の発令・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・16
- 4. 真備地区における避難情報の発令と国ガイドラインの考察・・19
- 5. 洪水警報の危険度分布・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・25
- 6. 指定河川洪水予報・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
- 7. 真備地区における住民の避難行動・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・34



•	Ⅲ. 7月豪雨災害対応における課題と改善策	42
•	1. 災害対策本部	42
•	2. 災害対策地区本部(真備支所)	44
•	3. 通信手段	45
•	4. 水位情報の収集	45
•	5. 避難行動及び要援護者支援	46
•	6. 避難情報伝達手段等	47
•	7. 避難所	47
•	8. 備蓄	49
•	9. 避難者の食事の調達・配布	50
•	10. 避難所の生活環境等	50
•	11. 受援計画	52
•	12. 被災者の生活支援	52
•	13. 医療	54
•	14. ボランティア	54
•	15. 断水対応	55
•	16. 消防体制の強化	56
•	17. 交通規制等	57
•	18. 道路啓開作業	57
•	19. 災害廃棄物対応	58
•	20. 広報	59
•	21. 職員の災害対応能力の強化	59
•	真備地区復興計画策定委員会 外部有識者からのコメント	60

# 拙稿「『平成30年7月豪雨災害 対応 検証報告書』(倉敷市)の検討」

1. 豪雨災害発生の原因検証と市民の意見がない
  - 検証を「国・県が行っている災害発生の要因・原因については、重複することを避けるため、市としては行わない」(1頁)としているが、倉敷市としても、西日本豪雨災害がなぜ起こったのか、その要因・原因を明らかにしていくことが求められる。
  - 市の「職員の意見調査」をしているものの、市民の意見調査は「豪雨災害時(7月6日～7月7日)の行動について」の調査(35頁～38頁)以外していない。

## 2. 基礎的なデータの間違い

- 鏡野町恩原や富の総雨量を書いているが、これらの地点は倉敷市を流れていない吉井川水系や旭川水系にあり、倉敷市を流れ、西日本豪雨災害を発生させた高梁川水系上流の新見や、成羽川上流や小田川上流の広島県などの総雨量は全く書いていない。
- 倉敷市真備地区の被害を一頁では「5700棟超の住家が全壊・大規模半壊・半壊するなど」と書いているのに、6頁では、「全壊4645世帯、大規模半壊・半壊847世帯」と書いている。岡山県危機管理課の資料では「棟」であるのに「世帯」と書いている。また、全壊や半壊などの被害状況は、調査が進むにつれてその数に変化してきたのに、年月日が記されていない。ちなみに、7頁では、2019年4月5日時点の倉敷市全体の住家被害の状況を、全壊は4656棟、大規模半壊・半壊の合計は846棟と書いている。

### 3. 気象庁会見資料の都合の良い解釈

- 西日本豪雨災害に対して行った気象庁の記者会見のことを書いており、「特に6日12時までには警戒が必要という資料であった。」(9~10頁)と書いている。二回目の気象庁の記者会見については、「7月6日10時30分の記者会見で公表された資料では、7月5日14時に発表された資料から一転して、中国地方の多いところで・6日12時~7日12時まで250mmとの雨量予想に変化した。」(10頁)と書いている。
- しかし、気象庁は決して「一転した」のではない。8頁の「雨の警報級・注意報級の現象の期間」では、雨の警報級の現象の期間が、5日12時から7日24時まで続くとしていた。

# 今後の雨の予想

7月5日  
13時時点の資料

○ 予想される24時間降水量 いずれも多い所(ミリ)

地方	6日12時まで	7日12時まで
北海道地方	60	
東北地方	80	
関東甲信地方	300	200～300
北陸地方	250	200～300
東海地方	450	300～400
近畿地方	350	200～300
中国地方	150	
四国地方	400	300～400
九州北部地方	200	200～300
九州南部・ 奄美地方	250	200～300
沖縄地方	200	

その後も雨が続きます。

7日から8日にかけての降水量は、最新の情報をご利用ください。



# 雨の警報級・注意報級の現象の期間

7月5日  
13時時点の資料

		5日		6日				7日				8日
		12-18時	18-24時	0-6時	6-12時	12-18時	18-24時	0-6時	6-12時	12-18時	18-24時	0-24時
大雨	北海道地方	警報級	注意報級	注意報級								
	東北地方	注意報級		注意報級	注意報級	注意報級	注意報級	警報級	警報級	警報級	警報級	注意報級
	関東甲信地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	注意報級
	北陸地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	注意報級
	東海地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級
	近畿地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級
	中国地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	注意報級
	四国地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級
	九州北部地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級
	九州南部・奄美地方	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級	警報級
	沖縄地方	警報級	警報級	注意報級	注意報級							

警報級
  注意報級

警報級の期間は、前線の位置によって変わる可能性があります。  
各地の気象台が発表する最新の気象情報を利用してください。

今後の予想を含めた最新の情報は地元の気象台が発表した気象情報をご利用ください。  
(気象警報・注意報：<https://www.jma.go.jp/jp/warn/>)

## 4. 遅れた避難情報を正当化

- 「市では、河川管理者である岡山河川事務所と岡山地方気象台が矢掛水位観測所の水位を基に共同で発表する『指定河川洪水予報』に先行して避難情報の発令を行った。」(21頁)と書いているだけで、ダム等の状況などを考慮していない。
- また、「国ガイドライン」の「河川上流域の雨量情報を判断基準として、その後の水位上昇のおそれを把握することができる。」を書いているのに、<対応>として、「真備地区では、末政川、真谷川、二万谷川で(中略)ほぼ全ての期間で黄色表示「注意報級」となっており、この情報から避難情報の発令には繋がらなかった。」(21頁)と書いているだけである。
- しかし、「洪水警報の危険度分布」については、高梁川と小田川は赤色表示の「警報級」になっていたのである(26頁)。末政川などは高梁川と小田川の支流であるため、避難情報を出すにあたっては、高梁川の状況まで十分に考慮しなければならない。とりわけ、高梁川上流にあり西日本豪雨の大きな原因となった新成羽川ダムなどの放流状況やその流域の雨量などについて注意すべきであった。

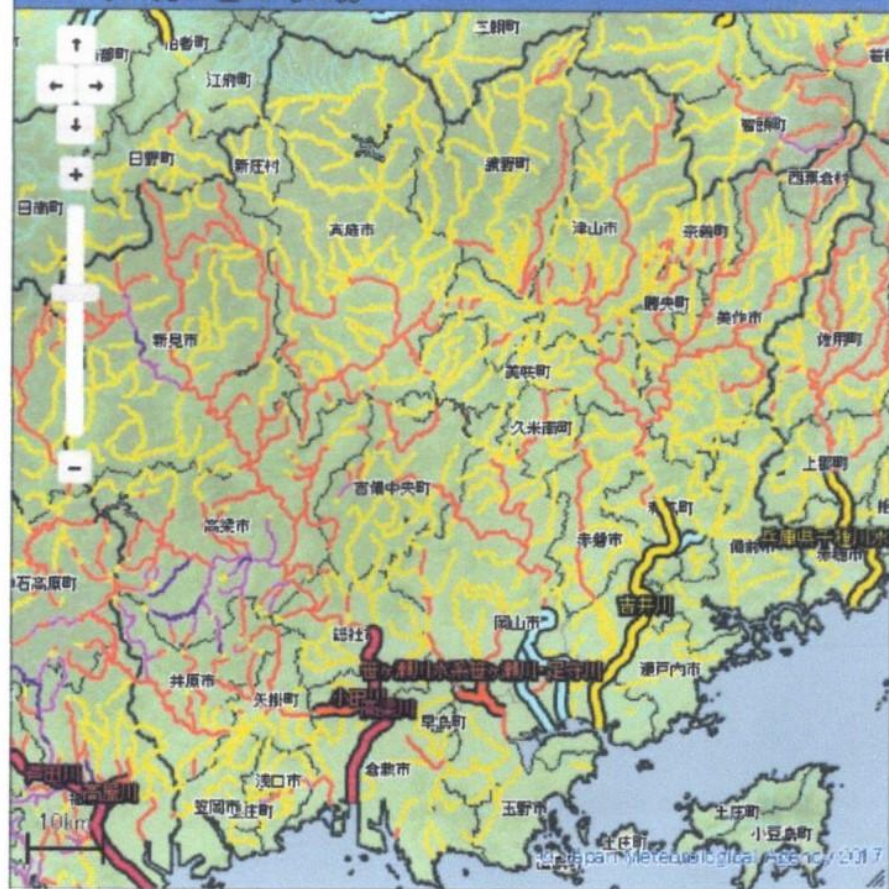
- このため、《検証》として、「**真備地区を対象に発令した洪水の避難情報**は、内閣府(防災担当)が平成29年1月に策定した『避難勧告等に関するガイドライン』で規定された発令判断基準の中で、具体的かつ明確に示された基準に沿って発令したと考える。」(24頁)と書いているが、**非常に問題である。**
- 避難情報について、倉敷市は、6日11時30分に「避難準備・高齢者等避難開始」を倉敷市内全域に発令しているが、それはあくまで「土砂災害警戒」についてであり、**真備地区全域への「洪水警戒」の「避難勧告」は高馬川破堤約一時間半前の6日22時、水没した小田川北側の真備地区への「洪水警戒」の「避難指示」は7日1時30分と、非常に遅れたのである。**
- ちなみに、『対応検証報告書』の12頁では、アメダスなどのリアルタイム雨量データや水位情報などの「気象情報等の入手」を行っていることが書かれているが、これらのデータの入手範囲や、入手データをどのように避難情報に活用したのかなどについては書いていない。



2018年07月06日21時00分



2018年07月06日22時00分



末政川…黄色(注意報級)

真谷川…黄色(注意報級)

二万谷川…黄色(注意報級)

末政川…黄色(注意報級)

真谷川…黄色(注意報級)

二万谷川…黄色(注意報級)

## 5. 住民の避難行動や避難場所の分析などが不十分

- 指定緊急避難場所については、「7月6日の11時30分に発令した避難準備・高齢者等避難開始の時点で、ハザードマップにおいて土砂災害だけでなく洪水のおそれがある際にも避難者を受け入れることができる避難所も併せて開設しており」(39頁)と書いているが、「真備地区には、洪水に対応できる避難所は3か所(岡田・菌・二万小学校)のみであり、その収容可能人数は、合計520人程度であったが、収容可能人数をはるかに超える数千人の住民が避難した。」(47頁)と後で書いているように、避難所数も非常に少なく、非常に問題があったが、これについての分析はなされていないのである。ただ、「今後に向けた課題について」では、「岡田小学校・菌小学校・二万小学校など、市の指定避難場所に多くの住民が避難したことから、洪水に対応した新たに浸水時緊急避難場所を設けるなど、避難場所の検討が必要である。」(40頁)としている。
- また、「それ以降の避難情報発令の際には、避難所の開設を待たずに、発令判断から発令までを迅速に行うことができた。」(39頁)と評価して書いているが、避難所が少ない中で避難情報を発令することは問題である。
- さらに、「ハザードマップ」も書いているが、倉敷市のハザードマップは、真備での浸水区域などは表記していたものの、堤防天端高なども表記していた詳細な総社市のハザードマップに比べて不十分なものであった。



## 6. 今後の「課題と改善策」の問題

・災害情報について「ファックス一台で送受信を行っていたため、輻輳して受信できないなどの状況があった。」(四二頁)ということは論外であり、「県、中国電力からファックスで送信されるダムの放流情報については、その内容が放流開始時間、放流量等の情報のみであるため、河川の水位上昇や避難行動に繋がるデータとなっておらず活用することが出来ない。」(43頁)と書いていることについても、「放流開始時間、放流量等の情報」からも下流での影響について予想するのは可能であるため、問題がある。ただ、その「対応策・改善策」として、「上流ダムの事前放流によって、下流の河川水位に与える影響を最小化することを検討するなど」(43頁)と書き、「上流ダムの事前放流」を指摘していることは評価できる。

・「真備支所」については、「真備庁舎の防災機能の強化を図りつつ、事前に、地区本部の代替施設を決めておくとともに、職員の応援体制についても準備しておく必要がある。」(45頁)と書いているが、平成の大合併によって周辺となった真備への「応援体制」だけでなく、職員の増員などの支所の日頃からの強化をしておくことが重視されなければならない。

- 「避難行動及び要援護者支援」については、「住民が災害時の避難行動などについて自分たちで考える『地区防災計画』の取組みを推進し」、「『マイ・タイムライン』への取組みを支援していく。」、「要援護者を支え、一緒に避難する避難行動を住民みんなで考える地域を目指していく。」と書いており、このことは重要であるが、いわゆる「自助」と「共助」を強調することになっており、「公助」は「支援」となっており、地域のバリアフリーや、避難ルート、避難所の整備などの行政側からの具体的な「公助」としての対策が書かれていない。
- 「避難所」については、先述したが、近くに収容能力の大きい快適な避難所を用意することが重要である。
  - とりわけ、福祉避難所については、「35施設とあらかじめ協定を結んでいるが、福祉避難所について理解が不十分と思われる施設があった。また福祉避難所に関わる市の部局間の連携が不十分であった。」(48頁)と問題点を中心に書いているが、**障害者の状況は多様であるため、より詳細で具体的な分析が必要**である。ちなみに、福祉施設では、多様な障害者が避難してきたため対応に苦慮した施設や、施設の職員が用具まで準備して無償で後片付けをしたことなどもあった。
  - 「備蓄」については、「被災者用の毛布・水・食料・タオルなどが大量に必要となったが、市の備蓄量だけでは不足した」ため、「対応策・改善策」として「水害の場合は、毛布・タオルは必需品であり、今後備蓄計画の見直しを行い、毛布・タオルの備蓄量を増やす」(四九頁)と書いているが具体的な数量などは書いていない。筆者自身、**教員をしている娘夫婦に、被災後に真備の知り合いよりタオルなどが無いとの連絡が入ったため、被災翌日には自宅に備蓄していた数十枚のタオルや歯ブラシを届けさせた。タオルなどの生活必需品は、避難直後にすぐに必要なため、避難所に備蓄しておかなければならない。**

## 7. 広報、周知の問題

- 災害の検証報告書などは、災害発生後速やかにできるだけ多くの住民や関係者に配布などして、その原因や対応の状況や課題についてできるだけ周知しなければならない。しかし、この『**対応検証報告書**』は市議会などには提出しているが、市民には配布していないのである。もちろん、倉敷市のホームページにはダウンロードできる。しかし、今回の**真備でなくなった人の大部分が高齢者や、障害を持った要援護者であったことからしても、コンピューターやスマホなどを使用していない人にどのようにして分かり易く伝えるかが重要**である。

# 『2018年7月岡山県西日本豪雨災害の記録と考察—語り、書き、調べ、支え、考える—』

岡山県自治体問題研究所 2021年 276ページ

- まえがき
- 第1章 岡山県における西日本豪雨災害の概要
- 第2章 豪雨・被災の証言
- 第3章 自治体労働者からの証言
- 第4章 地域の取り組み報告
- 第5章 災対連の取り組み報告
- 第6章 被災地産業の状況報告
- 第7章 県および国に支援強化、制度改善を求めて
- 第8章 原因を考察する
- 第9章 行政の検証報告などの検討・課題
- 第10章 コロナ禍での災害避難
- 補償 現地調査報告
- あとがき
- 編集後記

- はしがき・・・・・・・・・・森脇久紀
- **第1章 西日本豪雨災害の概要**
  - 岡山県の西日本豪雨災害の状況と原因、課題・・・・・・・・磯部 作
  - 西日本豪雨災害 県下の状況と課題・・・・・・・・住寄聡美
- **第2章 豪雨・被災の証言**
  - 真備町での西日本豪雨災害の現状ととりくみ・・・・・・・・須増伸子
  - 7・7西日本豪雨の被災体験から
    - 一 要支援者の避難について、地域や公民館の果たす役割-・・・ 尾藤寿実
  - 心も体もカラッポで空しい・・・・・・・・大重久誉
  - 私の体験・・・・・・・・仲達幸弘
  - 豪雨の最中に見たこと感じたこと・・・・・・・・内田みどり
  - 豪雨被災地矢掛からの報告・・・・・・・・石井信行
  - 平成30年7月豪雨報告・・・・・・・・ 佐古 祝
  - 情報が無いのが不安、何も無い中からの復旧・・・・・・・・ 山本幸子
- **第3章 自治体労働者からの証言**
  - 豪雨災害ごみ対策の取り組み・・・・・・・・筒井保行
  - 市民に寄り添う、伴走型の災害対応-2018年7月豪雨 岡山県総社市のとりくみ- ・新谷秀樹
  - 市民の思いに応えようと奮闘・・・・・・・・ 山根 彰
  - あの時 私たちは・・・職員の証言・・・・・・・・ 高梁市職員労働組合
  - 西日本豪雨・市民に寄り添った復興と真の自治体労働者のあり方・・・・・・・・岡崎加奈子
  - 2018年の夏 = 西日本豪雨後の猛暑と断水被害 =・・・・・・・・ 西村和夫
  - ごみにまみれて・・・・・・・・ 石井康夫
  - 災害ごみ・・・・・・・・ 岡本芳行
  - 「何よりも平島小学校の子どもたちのために」という思い・・・・・・・・ 辻村玲子
  - 公民館は最前線-災害対応にあたって-・・・・・・・・ 岡山市職員労働組合
  - 西日本豪雨災害をどう教訓にするか(対談磯部作、岡崎加奈子)・・・・・・・・小野一仁
  - 自治体労働者の役割を發揮し、被災者に寄り添った復旧復興に全力を・・・・・・・・鷺尾 裕



## • 第4章 地域の取り組み報告

- 西日本豪雨・工場爆発からの全員避難……………川田一馬
- 政策が与えた被害を繰り返さないー自治体労働者として、真の復興を目指すー…筒井保行
- 避難所勤務で触れた、地域の自主防災組織の活動……………藤原健司
- 自分たちが暮らす地域を考える機会に……………岡本芳行
- 国労ボランティア報告……………後藤利明
- 笠岡市北川地区でのボランティア活動……………赤澤幸一

## • 第5章 災対連の取り組み報告

- 災害救助法の支援拡充、県民の命を守る対策を広くとらえて活動
  - ー災対連活動広島の教訓に学ぶ学習会報告ー……………伊原 潔
- 災対連の活動ー広島の経験から……………川后和幸
- 豪雨災害から1年、被災者支援活動の教訓……………伊原 潔
- ガーベラハウスと災対連岡山……………伊原 潔
- 災害支援から見えてくる課題……………伊原 潔
- 「7月豪雨災害」市民アンケートのまとめ-2019年1月5日現在中間報告…………… 災対連高梁
- 災対連高梁の要望書(第1次)に対する高梁市の回答…………… 災対連高梁
- 被災者支援 高梁市民の集いに70人
  - ー自治体労働者の報告と講演 支援物資の提供もー…三上孝子・小阪洋志

## • 第6章 被災地産業の状況報告

- 豪雨災害から見えたものー防災のまちづくりと自営業者の振興を……………神社恵子
- 防災と生活と生業の再建をめざす政策課題ー西日本豪雨災害を踏まえてー……………磯部 作

## • 第7章 県および国に支援強化、制度改善を求めて

- 豪雨災害から2年半、毎議会で質問…………… 森脇久紀
- 国・県への要請活動について…………… 森脇久紀

## • 第8章 原因を考察する

- 西日本豪雨災害を検証する(中間考察)……………小畑 隆資
- ダム異常放流は、なぜ住民に伝えられなかったのか?…………… 赤坂てる子
- 予知され、防げたはずの西日本豪雨災害—ダムの放流問題を中心に—…………… 磯部 作
- 国管理河川の現状—河川工学と予算配分の不整合—…………… 石倉新也
- 新成羽川ダムの放流が災害の大きな原因…………… 花田雅行
- 豪雨時のダム放流問題～西日本豪雨災害を経ての成果と課題～…………… 磯部 作
- 事前放流量を増やし、利水損失は国で補填を…………… 花田雅行
- 災対連と岡山県の懇談報告…………… 花田雅行
- ダムの事前放流県内44ダムで実施へ、岡山河川事務所との懇談報告…………… 花田雅行
- 豪雨対応で県に要請・懇談報告…………… 花田雅行

## • 第9章 行政の検証報告などの検討・課題

- 『平成30年7月豪雨災害検証報告書』の検討…………… 磯部 作
- 『平成30年7月豪雨災害対応検証報告書』(倉敷市)の検討…………… 磯部 作
- 豪雨災害から2年、県政の課題・政策…………… 磯部 作
- 「西日本豪雨災害」と「基本的人権」…………… 中島正智

## • 第10章 コロナ禍での災害避難

- 災害問題と行政等の役割—事前の十分な防災対策を—…………… 磯部 作
- 足元の災害避難with コロナを考える…………… 水野博宣

## • 補章 現地調査報告…………… 花田雅行

- 小田川流域の真備町、矢掛町の状況調査(2018年7月15日)
- 高梁川流域の調査(8月21日)
- 真備町の調査(10月3日)
- 砂川、旭川の決壊現場を訪ねて(2019年7月11日)

## • あとがき……………磯部 作

# 『災害防止政策研究報告書—2018年西日本豪雨災害の教訓を活かして—』岡山県自治体問題研究所 2022年 85頁

- ・ 口絵
- ・ まえがき・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 磯部作
- ・
- ・ **第1部 災害発生防止、避難・避難所、復旧・復興の政策研究報告**
- ・ 災害発生防止対策のあり方—豪雨災害発生防止対策を中心に—・・・・・・・・・・ 磯部作
- ・ 災害避難について考える・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 赤坂てる子
- ・ 保育園での洪水時の避難確保の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 岡田明美
- ・ 憲法25条に基づく、避難及び避難所等政策に関する提言・・・・・・・・・・・・・・ 水野博宣
- ・ 小規模企業における事業再建と支援策の意義と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 唐澤克樹
- ・ 災害から住民の生命を守る行政の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 森脇久紀
- ・
- ・ **第2部 寄り添い、支え、誰も置き去りにしないために**
- ・ —「住民と自治」「住民と自治付録岡山版」掲載原稿から—
- ・ 私と水害・・ 加藤満宏
- ・ 災害時、誰も置き去りにしないために—西日本豪雨災害での避難所「まきび荘」の教訓を交えて—  
・・ 山中弓子
- ・ 平成30年7月豪雨災害「被災者支援の取り組み」・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 三宅伸明
- ・ 被災者に寄り添えるり災調査制度をめざして・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 玉置宏史
- ・ 「令和元年東日本台風（19号）」の被災地・福島県郡山市で過ごした1ヶ月半のこと・・・・ 玉置宏史
- ・
- ・ **資料**
- ・ 企業・商店・経済団体調査質問事項
- ・ 新見市豪雨災害等防災対策調査項目
- ・ 民主県政をつくるみんなの会2022年度岡山県予算案に対する要望書（一部）
- ・
- ・ あとがき・・ 花田雅行
- ・ 研究会委員
- ・ 執筆者

# 行政の課題

- 調査・記録
- 被害状況の把握 住民生活
- 災害原因
- 避難情報の内容と方法
- 避難体制、避難場所、避難所、福祉避難所
- 「自助、共助、公助」というが、行政は公助を
- ハザードマップ 危険を示すだけでなく、安全な避難場所や避難経路などを書き入れ、できるだけ「セーフティーマップ」にすること。
- 復旧・復興のあり方 生活再建支援制度や補助金など
- 今後の防災対策への教訓
- 広域合併をした自治体は、広域と狭域
- 国、都道府県、市町村の責任と連携と分担

- **流域治水と流域管理**

- **住民参加** 川ごみ、海ごみ問題なども含めて

- **河川整備と河川管理** 河川法52条 など

- 用排水路も含めて

- \* 豪雨前に用水路の水位を、岡山市は50cm、倉敷市は30cm下げると言うが、水位が違いうえ、水門の位置も十分に把握していない。

- **流域の自然的、社会的条件からみた整備**

- **地形** 後背湿地など **農林業の状況**、人口など

- **開発許可など**

- 西日本豪雨災害による**真備町の浸水地域は、高梁川と小田川の氾濫原**であり、高度経済成長期以前は大部分が水田であった。そこに、高度経済成長期以後、高梁川河口の水島灘を埋め立てて建設された**水島臨海工業地帯**が、「新産業都市の優等生」まで言われるまでに発展していく中で、**水島臨海工業地帯の企業の労働者の住宅などが建築**されていった。この住宅や商業施設など建設のためには、農地を宅地に転用する**農地転用**や、**開発許可**、**建築許可**などが必要であるが、水島臨海工業地帯の建設を推進した岡山県などが、十分な防災対策もしないままに、許可をしていったのであり、**岡山県立の特別支援学校までも一番低い地域に建設**されていた。(拙稿「豪雨災害地域に対する行政等の対策の状況と課題」『歴史地理教育』No.906)

- 地域防災計画、地区防災計画

住民参加で

安全な避難所の立地と構造

とりわけ福祉避難所

- 地域計画、都市計画、国土計画

- 東京一極集中の問題

- 巨大堤防などに特化した国土強靱化でなく

など



# 国土研創立 60 周年シンポジウム

## 総合討論の記録

### 河川法の限界と大東水害判例の矛盾

Q 河川法に基づく河川整備計画では、何トン川に流す基本高水を決めて、それを流せる川をつくるための計画を立てているが、それ以上の超過洪水が起きたときは「ただ逃げろ」と言っているだけのように見えるうえ、計画を立てたからといって河川の流水はその通りの挙動を示さず、それ以上の流れも起きるし計画に届かず収まる場合もある。そこに大東水害や多摩川水害の判例では、超過洪水に対しては触れずに、計画の有無と、超過洪水か否かという単純な論理で判断しようとするが、それは河川法では住民の安全を総合的に守るという枠組みになっていないのではないか。

A 河川法は 1997 年に改正され、それまでの計画を行政がつくるだけの一方的な河川改修から河川整備計画の策定を通じて一定の民意や地域性を反映させる枠組に変わったが、基本高水の設定については以前の考え方を踏襲しており、過大な設計流量と河道閉じ込めの改修方針、ダムの計画などが横行している。基本に立ち返って、河川法の改正が必要である。

### 淀川三川合流地点で西日本豪雨・真備水害のような災害が再現される

Q 宇治川・桂川・木津川が合流する京都府南部・大阪北部の低地は、もともと縄文海進のときは水没していた歴史が示すとおり、来たるべき豪雨のときには大水害の被災地になることは明らかではないか。だからこそ天ヶ瀬ダムで放流能力を増強したりするのは意味がないと考えられる。

また、最近のハザードマップで 1,000 年確率と

いった降雨レベルの浸水範囲が示され、流域治水によるこれまでの発想を超えた対策で被害の防止を図るとされているが、実現性はどの程度あるのか。田んぼダムとか霞堤をつくるという課題もあるが、効果が見込めて、かつ出来るのだろうか。

A 具体的に今ある堤防を切って霞堤にするということは、住民の反対もあるだろうし不可能だと思われる。しかし、安全なところに浸水地を前提とした地役権などを設定して、農地などを人工的に氾濫させ河川流水をカットする方策は行われている。

治水レベルを上げるために打つ手が無い地域をどうするかが大きな課題であるが、荒川や長良川で遊水池が設置され、特定都市河川に指定され市街地での総合治水の取り組みも行われている。少しでも被害を少なくする工夫が必要である。



写真 報告会の講師台状況

## 岡山・高梁川は小田川放水路やダム連携操作で水害が防止できるか

Q ある想定での河川改修が進められるとしても、超過洪水対策として意味のある治水・減災の方策はどのような枠組みで取り組むことが望ましいと言えるか。

A 西日本豪雨で大きな被害を受けた岡山県倉敷市真備地域の水害は、かつて計画され頓挫していた支流の小田川放水路の整備を軸に、被災地の復興工事が進められている。しかし、被災区間の流下能力を上げて、真備地区の遊水池機能は無くなるので、その下流をはじめ同じ河川での水害の弱点が他の箇所に移動する。実際に高梁川の真備地区近くの狭窄部を抜けた倉敷市街地に接する区間では甚大な水害被害の危険性が高まっていくと思われる。

特に想定される流量以上の出水があった場合は、真備の被害とは比較にならない規模になることも懸念されることについて、行政は対策と方針を持つ必要がある。

想定されていない災害への対応については、西日本豪雨当時、倉敷市が高梁川上流での降雨などに全く関心を持たず、市域の雨量だけで判断して避難の必要性を強く追求しなかった。このことは治水や防災に対する行政の根本的姿勢の問題である。普段から行政は地域の人々と十分交流し、災害に関する地理的条件の把握に努め、細かいことでも堤防の状態や水田などの地盤の高さなどを頭にたたき込み、災害に結びつく兆候をいち早くつかめる体制を築くことが必要である。また、低い土地では避難できる建築物として、その高さ規制を緩和したり建築を支援したりするとかの方策も考えられる。

## 総合治水と流域治水の違いは何か、自然科学が果たす防災の役割は

Q 流域治水の実現性について見通しは暗い印象を持たざるを得ないが、根本的無限に山積する水害以外にも含めた様々な災害の素因と誘因にどう立ち向かえばよいのか。トレードオフにしかならない社会や行政の災害対応について、人類の生存に資する突破口はあるか

A 特定都市河川の指定により、市街地を通りダム治水が適用できない水系について、総合治水の取り組みが行われてきた経緯を考えると、総合治水はダムを前提としない治水方策という意味で捉えられてきた可能性がある。いっぽう流域治水はジャンル・方法・所管庁を問わない治水方策の動員であり、ダムも治水方策の選択肢のひとつと考えられ、昨年法制化された流域治水関連法でも、その後の流域治水プロジェクトの立案でもダム建設や再開が全面に掲げられている水系が多い。しかし、実際には総合治水と流域治水の言葉が射程とする治水手段としての射程範囲に違いはなく、ダムを含むすべての貯留施設を害悪と捉えることも

現実的には不可能であることから、ダムの有無で分類することは望ましくない。むしろ治水方策として社会的なものや工学的なもの、それらがすべて包含されたものが総合治水であり、流域治水であると捉え、あらゆるアプローチから見て混乱しないようにすることが適切である。上野理事長



写真 真備水害（2018.7）毎日新聞記事より

は、流域治水を総合的治水と表現して、その同一性に配慮している。

多くの災害は水の介在によって発生するが、地震や地すべりなど、水よりも地質的素因が重合して発生する災害については、工学的な方策よりも自然科学的な対策が効果的であると考えられるケースが多い。自然科学的な鑑定や判断で、例えば山上の巨大風力施設が予見される地すべりで立地不適である、と判断できるような防災の枠組みがあれば、リスクを過小評価しがちな林地開発許可などの審査をすり抜ける開発を防止できる。

しかし、現時点では自然科学的な考察は単なる「オオカミ少年の戯言」と捉えられ、行政も司法も「災害発生機序」と認定しようとしない。工学的な基準の多くがいまだに「経験をまとめた近似測」の範疇を出ないことや、確率的なあいまいさを強引に仕切って運用していることも強く作用している。このような悪癖を廃して、学術研究のジャンルから出発して災害に対する総合的な取り組みを見直さなければ、いつまでの大東水害判例の「住民に対する防災性の抑圧」と「行政の免責と予算執行の既得権」から逃れることはできないと言えるのではないか。（当日のやりとりに対して、筆者がかなり表現を補いました） 文責・大豊