

水害と地域の力

自然共生川づくりと積極的水防政策

持続可能な川づくり研究会

目次

○ はじめに	1
I 提案・・・自然共生型川づくりと積極的水防政策	
1. 提案概要	3
2. 歴史的経過と現状の課題、提案	
1) 治水について	9
（1）歴史的経緯－文献調査等から	9
（2）審議会答申等から	14
（3）社会資本整備総合交付金及び関係法令等	21
（4）市民団体の役割	26
2) 水防について	29
（1）水防の歴史的経緯について	29
（2）審議会、研究会等による答申、提言に関わる住民参加の概要	32
（3）現状の検証と課題	32
（4）市民・住民による環境保全活動と水防活動	33
II 市民組織・地域での取組みの促進に向けて	
1. 市民組織の取組みと課題	36
2. 「水防協力団体」の取組みと課題	39
3. 「河川レンジャー」の取組みと課題	45
4. 「学校との連携」の取組みと課題	51
5. 「川の交流拠点」の取組みと課題	56
III 参考資料等	
1. 参考文献・資料	59
2. 研究会概要	61

○ はじめに

川は、人が生活を営むうえで、重要な役割を担ってきた。豊かな水の流れをつくり、その水を生活の営みや農業をはじめ多様な産業に利用し、また生物を育みその生物を食し、舟運により流通基盤として人や物が移動するなど、川によって人の生活は支えられてきた。平坦な土地の少ない日本においては、平地を創造してきたのも川であり、そこに都市が形成されてきた。川は、人にとって多くの恩恵をもたらすものである。

一方、多くの降雨により、時として川は氾濫し、周辺の都市をのみこみ、人の命や財産を奪ってきた。時には、人にとって多くの災いをもたらすものでもある。

河川整備事業が国主導の事業ではなかった時代には、治水と水防とは密接な関係にあり、川の両岸で争いになるほど自らの土地や財産を守るため、住民自らが治水・水防に取り組む様子が多く伝えられている。

近年、河川管理における洪水対策は、①流域の降雨を河川を通じて迅速に海に流す、②流水を一旦貯留し時間差により放流する、という考え方が主流であった。しかし、いずれも河道内での洪水対策が主であり、その結果として直線で連続した堤防とダム等の整備による治水事業を主流として進められてきた。

そのような、ダム整備事業や河川整備事業に対して、長良川河口堰や吉野川第十堰、川辺川ダム、ハッ場ダムなどのほか、河川改修事業などへの住民による反対運動が頻発するとともに、市民や研究者により河川整備・治水計画のあり方についての問題提起がなされ、1997年の河川法改正では「河川環境」の視点と河川整備計画への「住民参加」が加わえられた。その後、河川整備計画の立案過程への市民参加が進んだものの、河川整備の手法等については大きな変化は見られず、治水の概念や治水と水防の関係について根本的な変革には至っていない。

一方、2009年の衆議院議員総選挙において2大政党制のもとでの政権交代が起こり、“大型公共事業の見直し”を掲げた民主党が政権を獲得した。同時にハッ場ダムの中止を当時の大臣が発表し、大きな話題となった。しかし、所管する国土交通省において「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」が設置され、その結果として“事業の継続が妥当”との意見が示され、事業の継続に向けて動き出しつつある。

また、東日本大震災がひとつの契機となり、ハードからソフトへと新たな災害対策の必要性が指摘されており、水害についても重要なテーマのひとつであり、河川整備・治水計画のあり方についての検討も重要テーマとなりつつある。東日本大震災後に制定された「津波防災地域づくりに関する法律」では、一定の区域内での施設整備等に制限が課され、災害対策としての土地利用等の制限が法定化された。

上記のような経緯をふまえて、①河川整備、治水計画等の考え方の歴史的流れを検証する、②河川整備、治水計画等の新たな考え方についての調査（情報収集、整理）を行う、ことにより、「今

後の河川整備、治水計画等のあり方、考え方を提案する」とともに、新たな制度の構築をめざし、今後の河川整備、治水計画のあり方の変革に向けて取組むこととし、本年4月より本研究会を設置し、活動をはじめた。その具体的な調査研究内容としては、①河川整備、治水計画等の考え方の歴史的流れを検証すること、②河川整備、治水計画等の新たな考え方についての調査（情報収集、整理）を行うこと、③河川整備、治水計画等に係る現行法制度の課題を整理すること、④今後の河川整備、治水計画及び市民・NPO等の参加などの制度も含めたあり方、考え方などを提案することとした。

そのような主旨から、治水や水防の政策的事実の歴史的変遷をもとに、その考え方を整理し、現在の位置づけなどの課題を見出し、その改善策等を提示しようというのが、本研究会の役割であると考え、様々な調査研究と4回ほどの研究会をふまえて、「水害と地域の力 ―自然共生川づくりと積極的水防政策―」として報告書を作成、公表した次第である。

本報告書により、治水と水防の関係が再構築され、東日本大震災後に頻繁に引用される「自助、共助、公助」を具体化させ、それぞれの役割のもとに水害（水災）が防止され、さらに個別のダム整備事業計画や河川整備事業計画のあり方を問い直すことの一助になれば光栄である。

2012年10月25日
持続可能な川づくり研究会
メンバー 一同

I 提案・・・自然共生川づくりと積極的水防政策

1. 提案概要

1) 治水と水害（水災）防止は車の両輪として

治水と水害（水災）防止の関係を歴史的に辿ると、明治以前とその後の変化、戦前と戦後の変化、などが記されているものが多い。明治以前とその後の変化については、治水と水害（水災）防止とが一体となった地域ごとでの取組みが多く記されており、対岸が破堤すればこちら側が助かるといった争いにも近い様子が綴られているものが多い。これにより、中央の政府機構などの統制が不十分で、また治水技術も途上であったことから、地域での水害（水災）防止の取組みが重視され、治水と水害（水災）防止が一体となった取組みであったことが伺える。その後の明治政府の樹立や河川法の制定などにより、中央政府による統治が強まり、治水技術の向上とあわせて、中央政府主導による河川整備が進められ、一方で水害（水災）防止のための住民組織や取組みが弱体化したことが記されている。

また、戦前と戦後の変化については、戦後の復興に向けて基盤の整備が重視され、頻発する水害（水災）からも国土を保全し、開発による土地利用の拡大が進められた。そのことにより、明治以降の中央政府主導による河川整備がより進められ、さらに水害（水災）防止のための取組みが弱体化した経過が伺える。

このように、治水と水害（水災）防止との関係は変化し、近年では総合治水対策や水防法の改正などにより、その改善策をとる動きもある。しかし、そのためには治水と水害（水災）防止との関係を再定義し、制度、体制などの再構築が必要であると考ええる。

上記のような経過等をふまえ、これまでの治水と水害（水災）防止の理念を再考し、治水と水害（水災）防止とを両輪として捉え、そのもとにそれぞれの政策を進める。その具体的な事項として、下記に記す。

① 治水と水害（水災）防止を両輪とした理念の構築を

明治以前と以降、戦前と戦後の治水と水害（水災）防止の政策的変化から、その分断による課題は先に示したとおりである。それぞれ、多様な定義があるが、概略すると「治水」は広域・流域での河川の氾濫、洪水の防止、「水害（水災）防止」は地先・地域での洪水、内水氾濫の防止、と捉えることができる。

そのことから、「自助」、「共助」、「公助」の役割分担による防災、減災対策が必要とするならば、「公助」としての治水政策（対策）と「自助」、「共助」としての水害（水災）防止政策（対策）が両輪として連携し、相互補完性を旨とした理念を構築する。

② 治水と水害（水災）防止の政策連携を

治水は河川法、水害（水災）防止は水防法と、それぞれの法律のもとにそれぞれの計画・事業が遂行されており、治水計画（河川整備計画等）と水防計画をもとに分担し、ある意味分断されている。

そのことから、①で示した「治水と水害（水災）防止が両輪として連携した相互補完性を旨とした理念」にもとづき、治水と水害（水災）防止に関わるそれぞれの政策、計画等を一体化するなど、相互連携による政策化、事業化を進める。

③ 多様な主体の参画による事業、事務の遂行を

①、②で示したように、治水と水害（水災）防止を両輪とし、政策、計画等の一体化を進めるためには、「自助」、「共助」、「公助」それぞれに携わる市民、企業、行政などの参画が必要である。特に、治水と水害（水災）防止それぞれの役割等を認識し、（地域の）治水と水害（水災）防止の力を強化するため、治水と水害（水災）防止それぞれに携わる人々の相互の参画、協調を促進する。

2）人口減少化社会に向けた水害（水災）防止のための土地利用政策を

今後の国内人口は、2060年には9000万人を下回るとの推計が示されており、おおよそ50年間で約4000万人減少し、現在の3分の2になると言われている。これは1950年代の人口と同様の数値である。

一方、1990年代から自治体ごとでハザードマップの作成が進められ、2005年の水防法改正によりその作成が法定化された。過去の水害や地形などから段階ごとの危険地域の指定などがされており、市民への配布により避難時の行動などに役立てるほか、それをもとに避難経路、避難場所などの設定などが進められ、2011年3月現在で、1340市町村のうち1291の市町村ですでに作成されている。

また、2007年7月に出された社会資本整備審議会答申「中期的な展望に立った今後の治水対策のあり方について－安全で安心できる美しい国土を次世代に残すために－」では、

(5) 土地利用・住まい方の転換

- ① 浸水常襲地域等において、新規の宅地開発等を極力抑制し、被害に遭いにくい土地利用に転換を図るため、まちづくりと連動した被害最小化策を推進する。（中略）豪雨時に危険となる地域から安全な地域へ家屋移転を希望する者に対して、助成制度等の活用により、円滑な移転を支援する。
- ② 住宅・都市政策と連携して人口減少に伴う集約型都市構造への転換に対応した治水対策を実施する。

と記されている。

2011年3月11日に発生した東日本大震災を経て、「津波防災地域づくりに関する法律」が制定された。「津波災害警戒区域」と「津波災害特別警戒区域」を都道府県が定めることができ、「津波災害警戒区域」では津波に対する警戒避難体制の整備などを、「津波災害特別警戒区域」では災害要援護者が存する社会福祉施設、医療施設、学校等への一定の建築行為・開発行為の制限のほか、市町村による条例制定により民間住宅等の一定の建築行為・開発行為を制限ができることが定められた。

上記のような経過等をふまえ、ハザードマップで示された「水害（水災）」の危険度の高い地域から、その土地利用等のあり方を検討し、水害（水災）の防止と被害の減少に向けたまちづくりを進める。その具体的な事項として、下記に記す。

① 「水害（水災）防止まちづくり計画（仮称）」、「危険回避・移転計画（仮称）」等の策定を

市区町村を基本に、治水と水害（水災）防止を一体（両輪）とし、被害の軽減のための「水害（水災）防止まちづくり計画（仮称）」の策定と、ハザードマップなどでの水害（水災）危険度の高い地域での危険回避や住宅移転等を計画的に進めるため「水害（水災）による危険回避・移転計画（仮称）」等を策定し、事業を進める。

また、水害（水災）防止に向けて住宅等の移転を促進するため、条例の制定等を促し、事業を進

める。

② 危険度の高い地域における住宅等の移転促進のための助成制度等の整備を

①で示した「水害（水災）による危険回避・移転計画（仮称）」にもとづき事業を進めるためには、その促進のための支援制度が必要である。そのひとつとして、水害（水災）危険度の高い地域において、住宅等の移転を促進するため、住宅等の建て替え時期などにあわせた助成制度等を整備する。

3) 「自然共生川づくり」による治水安全度と水害（水災）防止の向上を

先に述べたとおり、治水と水害（水災）防止の関係や考え方が戦後大きく変化した。1977 年の「総合的な治水対策の推進方策についての中間答申」（建設省（当時）河川審議会）をはじめとして「総合治水対策」の考え方が示され、流域をひとつの単位として治水対策等が進められてきた。超過洪水対策としての遊水地の整備など、保水対策としての防災調整池や雨水貯留施設の設置など、内水氾濫対策として下水道と一体となった河川整備など、さまざまな取り組みが進められてきた。

また、治水・利水を中心とした川づくりから、治水・利水・環境を調和させる川づくりへと転換するため、1990 年代より「多自然型川づくり」が進められてきた。1990 年に『多自然型川づくり』の推進について』の通達が出され、1997 年には河川法が改正され「河川環境の整備と保全」が目的として位置づけられ、河川砂防技術基準（案）においても「河道は多自然型川づくりを基本として計画する」ことが位置づけられた。

2006 年 5 月には、『多自然型川づくり』レビュー委員会 提言「多自然川づくりへの展開～これからの川づくりの目指すべき方向性と推進のための施策～」が示され、普遍的な川づくりの姿への展開に向けて、多自然“型”川づくりから多自然川づくりへと改称された。2006 年 10 月には「多自然川づくり基本指針」が国土交通省より発布されている。

その基本指針では、

3 実施の基本

(1)川づくりにあたっては、単に自然のものや自然に近いものを多く寄せ集めるのではなく、可能な限り自然の特性やメカニズムを活用すること。

(2)関係者間で4に示す留意すべき事項を確認すること。

(3)川づくり全体の水準の向上のため、以下の方向性で取り組むこと。

ア河川全体の自然の営みを視野に入れた川づくりとすること。

イ生物の生息・生育・繁殖環境を保全・創出することはもちろんのこと、地域の暮らしや歴史・文化と結びついた川づくりとすること。

ウ調査、計画、設計、施工、維持管理等の河川管理全般を視野に入れた川づくりとすること。

4 留意すべき事項

その川の川らしさを自然環境、景観、歴史・文化等の観点から把握し、その川らしさができる限り保全・創出されるよう努め、事前・事後調査及び順応的管理を十分に実施すること。

また、課題の残る川づくりを解消するために、配慮しなければならない共通の留意点を以下に示す。

(1)平面計画については、その河川が本来有している多様性に富んだ自然環境を保全・創出することを基本として定め、過度の整正又はショートカットを避けること。

- (2)縦断計画については、その河川が本来有している多様性に富んだ自然環境を保全・創出することを基本として定め、掘削等による河床材料や縦断形の変化や床止め等の横断工作物の採用は極力避けること。
- (3)横断計画については、河川が有している自然の復元力を活用するため、標準横断形による上下流一律の画一的形状での整備は避け、川幅をできるだけ広く確保するよう努めること。
- (4)護岸については、水理特性、背後地の地形・地質、土地利用などを十分踏まえた上で、必要最小限の設置区間とし、生物の生息・生育・繁殖環境と多様な河川景観の保全・創出に配慮した適切な工法とすること。

と示されている。

上記のような経過から、自然共生（多自然）川づくりの考え方を進め、河川整備計画の策定にあたってはその考え方を基本として取組む。その具体的な事項として、下記に記す。

① 川の自由度をより高めた計画の策定を

流下能力を増大させるために必要な河積の拡大は、2)で示した土地利用と連携し川幅の拡幅により行うことで川の自由度を高め、その原則のもとで社会的・自然的な制約をふまえた計画を策定する。

② 治水安全度の向上のための技術の向上を

「多自然川づくりポイントブックⅢ 中小河川に関する河道計画の技術基準；解説」では、多自然川づくりにおける具体的な技術基準が示されており、①で示した流下能力の増大のための川幅の拡幅など、治水対策としてその効果が見込まれるものも少なくない。今後さらに、自然共生（多自然）川づくりによる治水安全度の向上のための技術革新に向けて取組む。

③ 自然共生（多自然）川づくりと水害（水災）防止のための取組みとの連携を

これまでに示されている多自然川づくりの考え方などでは、水害（水災）防止との関係については残念ながら触れられていない。治水と水害（水災）防止を両輪として一体的に進めるためには、多自然川づくりにおいても水害（水災）防止の視点から技術的な基準等を定め、進めることが必要であり、自然共生（多自然）川づくりと水害（水災）防止のための取組みとの連携のあり方を構築する。

4) 積極的な水害（水災）防止政策を

2005年の水防法改正により、水防協力団体制度が設立された。NPO法人をはじめとする非営利市民組織にその任を担っていただき、水防団・消防団等と連携して水防協力業務を行い、地域の水防活動体制を確立しようとする制度である。しかし、現実には水防協力団体として指定された団体は、全国で3団体のみである。

一方で、1960年代頃から川の環境改善活動、運動、川に親しむ活動、環境モニタリング、自然観察等などに取組む市民団体が多くみられ、河川管理者との協働による環境整備等への参加、市民・住民が提案する川づくりの実施の例がここ数年増加している。そして、近年では、水防、防災がその取組みのテーマに含まれるようになってきている。

また、東日本大震災以降、「自助」、「共助」、「公助」という言葉が多様な場面で使用されており、その意味はそれぞれの役割と必要性を表していると理解するが、特にその役割の明確化のためには地域特性なども考慮したうえで、多様な主体の参加のもとに検討すべきであろう。ただし、「治水」

の観点から見ると、河川法上の河川整備計画等の策定とそれにもとづく事業などが、河川管理者が担っている「公助」のひとつと言えよう。であるとする、計画上想定外の水害（水災）は「自助」と「共助」でしか対応できないもの、であることも多くの市民が認識すべきであろう。

このような水害（水災）防止に係る考え方や、自らが備えておくべき事柄などは、学校教育等において幼児や児童にも伝え、教えていくことが重要であると考え。東日本大震災の発災を受けて、文部科学省では「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」を設置し、2011年9月に中間とりまとめを公表し、この7月には最終とりまとめの公表に向けて検討が進められており、より具体的な取組みとその予算化などについても言及されることを期待したい。

上記のような経過から、地域防災活動はあくまでも市民・団体等による自主的取組みであることを原則として、その取組みを促すための積極的な支援の制度等の構築が必要である。地域での治水と水害（水災）防止に関する「自助」、「共助」の自主的取組みを促進・強化するため、政府、自治体による各種政策を「積極的水害（水災）防止政策」として位置づけ取組む。その具体的な事項として、下記に記す。

① 「水防協力団体」の指定促進と活動強化のための支援を

「積極的水害（水災）防止政策」のひとつとして、その担い手の増大が不可欠である。その担い手のひとつとして、水防法にもとづく「水防協力団体」への河川環境の保護や河川・防災教育などに取組むNPO法人など、非営利市民組織による参画と取組みの強化、その活動に対する政府、自治体による支援制度が必要である。

② 「水防協力団体」の任務等の明確化を

これまでも「治水は知水」と言われてきた。治水と水害（水災）防止の一体化のためには、日常的な河川監視活動等が重要である。水防法でも水防協力団体の業務として“水防団又は消防機関が行う水防上必要な監視、警戒その他の水防活動に協力すること。”とされている。「水防上必要な監視」とは「治水は知水」の一環であると位置づけ、その業務を具体化し、河川環境の保護や河川・防災教育などに取組むNPO法人などの協力のもとに取組むものとし、政府、自治体はその支援を行うための制度が必要である。

③ 水害（水災）防止のための連絡協議会等の設置を

「積極的水害（水災）防止政策」を進めるにあたっては、地域で取組む多様な主体の繋がりによる取組みの強化が必要である。水防協力団体をはじめ、自治体、消防、学校、河川管理者等による連絡協議会等の設置や、高齢者や子ども、河川環境の保護、防災教育などに取組む非営利市民組織などによる情報共有化のための連絡協議会等の設置、開催など、地域での取組みを進めるとともに、その取組みへの政府、自治体による支援制度が必要である。

④ 地域水防活動につながる拠点の整備を

水防法にもとづき、地域ごとに防災備蓄倉庫等が設置されている。しかし、その名のとおりに日常的に使用できる拠点としての機能は有してはいない。過去に洪水等による被害を受けた河畔などには、地域防災活動拠点としてその水害（水災）の歴史資料の保存、展示など、日常的に使用されているケースもある。地域住民や河川利用者などが利用でき、地域での水害（水災）防止活動につな

がる河川環境の保全活動や、環境・防災教育の拠点の整備が必要である。

⑤ 水害（水災）防止教育・水害（水災）防止訓練等の推進を

水害（水災）防止に係る考え方や、自らが備えておくべき事柄などは、多くの子ども達に伝え、教えていく必要がある。学校教育等で、水防協力団体等との連携、協力により、水害（水災）防止教育の推進と水害（水災）防止訓練等を、学校また自治体（教育委員会）ごとに実施する。

また、自治体による生涯教育のひとつのテーマとして水害（水災）防止をとらえ、水害（水災）防止教育の推進と水害（水災）防止訓練等の実施等を、地域の非営利市民組織等の協力のもとに進める。

2. 歴史的経過と現状の課題、提案

ここでは、治水と水防の歴史的経過や政策的動向などを中心に、関連書籍や資料をもとに追ってみることとする。

1) 治水について

1910年（明治43年）に、明治政府により第一次治水計画として近代における最初の長期計画が策定され、それ以降長期計画にもとづき治水事業が進められている。その変遷の動向について文献等により整理するとともに、建設省当時に設置された河川審議会（現、社会資本整備審議会）の審議の動向などを記し、治水の考え方などを追ってみることとする。

（1）歴史的経緯 一文献調査等から

はじめに、「治水」という言葉の意味と、法文上の位置づけを追ってみる。

辞書で「治水」を引くと、

水流をよくして河川の氾濫などを防ぎ、運輸・灌漑の便をはかること。（広辞苑）

洪水などの水害を防ぎ、また水運や農業用水の便のため、河川の改良・保全を行うこと。（大辞泉）

とある。これによると、「洪水・水害」の防止のほか、その利用のための整備なども「治水」に含まれると解されている。

一方、後に詳述するが、法文上「治水」を定義づけた法律は、現状では存在しない。ただし、「治水」という言葉が法文上使用されているは法律 51 あり、主要と思われるものとしては、

国土交通省設置法

（所掌事務）

第4条

五十六 流域における治水及び水利に関する施策の企画及び立案並びに推進に関すること。

社会資本整備重点計画法

（定義）

第二条 この法律において「社会資本整備重点計画」とは、社会資本整備事業に関する計画であって、第四条の規定に従い定められたものをいう。

2 この法律において「社会資本整備事業」とは、次に掲げるものをいう。

九 河川法第三条第一項に規定する河川（同法第百条の規定により同法の二級河川に関する規定が準用される河川を含む。）に関する事業

十 砂防法第一条に規定する砂防設備に関する事業

十一 地すべり等防止法第五十一条第一項第一号又は第三号ロに規定する地すべり地域又はぼた山に関して同法第三条又は第四条の規定によって指定された地すべり防止区域又はぼた山崩壊防止区域における地すべり防止工事又はぼた山崩壊防止工事に関する事業

（重点計画）

第四条 主務大臣等は、政令で定めるところにより、重点計画の案を作成しなければならない。

6 主務大臣等は、第一項の規定により重点計画の案（第二条第二項第九号から第十一号までに掲げる事業（以下「治水事業」という。）に係る部分に限る。）を作成しようとするときは、治水事業と特別会計に関する法律（平成十九年法律第二十三号） 第一百五十八条第四項 に規定する治山事業との総合性を確保するため、森林法（昭和二十六年法律第二百四十九号） 第四条第五項 に規定する森林整備保全事業計画又はその変更の案との調整を図らなければならない。

河川法

（河川及び河川管理施設）

第三条 この法律において「河川」とは、一級河川及び二級河川をいい、これらの河川に係る河川管理施設を含むものとする。

2 この法律において「河川管理施設」とは、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯（堤防又はダム貯水池に沿って設置された国土交通省令で定める帯状の樹林で堤防又はダム貯水池の治水上又は利水上の機能を維持し、又は増進する効用を有するものをいう。）その他河川の流水によつて生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設をいう。ただし、河川管理者以外の者が設置した施設については、当該施設を河川管理施設とすることについて河川管理者が権原に基づき当該施設を管理する者の同意を得たものに限る。

などがあげられる。

上記から、「治水」の意味（言葉が示す内容）は「洪水・水害」の防止のほか、その利用のための整備など」を示し、法文上では「治水事業」を「河川、砂防、地すべり防止などに関する事業」としている。そして、「治水」に関する施策の企画、立案、推進は、国土交通省の仕事（所掌事務）のひとつであると言えることができる。

ここでは、「治水」に関する考え方について、河川工学などの研究者、専門家が記された各種文献等から、その記述を追ってみる。具体的には、「日本の河川－自然史と社会史（小出博著／1970年東京大学出版）」、「水害（宮村忠著／1985年中公新書）」、「洪水と治水の河川史（大熊孝著／2007年平凡社）」、「新版河川工学（高橋裕著／2008年9月東京大学出版会）」をもとに、下記に記す。

まず、「洪水」と「水害」については、

河川には自然史と社会史がある。洪水は河川の自然史のひと齣であり、水害は社会史のひと河川の齣である。河川の研究はこの2つの側面から接近して行く必要があり、いずれかの側面に対する考察を欠く場合、河川の性格をとらえることはできない。河川の自然史は社会史を方向づけ、社会史は自然史を反映するが、社会史は少なくとも数百年、時に数千年を遡り、今日もなお続く不断の実験の結果であると見ることができる。（小出/序言 vi）

川から水があふれ、田畑や家、道などが水浸しになる。これを何と呼ぶだろうか。「洪水」という人も多いと思う。しかし、これは「水害」と呼ぶのが正しい。「洪水」と「水害」は、ふつうには同じものと受けとられているが、両者はイコールではない。（大熊/13P）

と記されている。

「洪水」は自然史、「水害」は社会史であるとし、両者はイコールではないことを示している。すなわち、人命や財産などへの影響が有る無しにより、大きな違いがあることが伺える。ここは、

基本的な認識として捉えておくことが必要であろう。そして、河川の社会史においては、人の営みとの相関により変化するものであること、自然史が社会史を方向づけることも基本として認識すべき事項であろう。

「治水」については、

治水とは文字どおり水を治めることであり、特に河川の氾濫や高潮による被害から、住民とその生活、耕地や住居、社会基盤などを守ることである。現在では河川からの脅威に対して、洪水をコントロールすることを治水というが、元来は河川を舟運、あるいは水資源開発の場として、さらに取水して利用するために、河水をコントロールすることも含めて治水と称していたし、現在でもそのように広義に解釈する場合がある。

治水は人類の集団生活がはじまった太古より営まれてきた。水、そして河川という自然の猛威と恵みに対し、長い歴史を通して河川技術の成果が積み重ねられている。換言すれば、治水とは自然としての川と人間の共生の歴史である。

その黄河の始祖といわれ、のちに夏の国の帝位に就いた禹（う）は、洪水処理に当って、隄（つつみ）、疎（わかづ）、浚（さらう）の三工法をいかに巧みに組み合わせるかに、治水の成否がかかっていると考えていたといわれる。築堤、分水、浚渫は、現在もなお治水の要諦であり、洪水処理の原則である。（高橋/112P）

治水の目的は、住民の生命と生活、財産を守ることであり、治水計画はその目的を達成する計画でなければならない。（高橋/123P）

などと示されている。

「治水」は文字通り“水を治めること”であり、“住民の生命、生活、財産を守る”ことがその目的であるとされ、「治水計画」は“その目的を達成すること”としている。「治水」とは、“自然としての川と人間の共生の歴史”であるとも示されている。ここでは、「治水」と「河川」の関係が記されていない。文字通り解釈すると、“水を《河川（区域）内に》治める”ことが「治水」ではなく、“住民の生命、生活、財産を守る”ためにさまざまな手段でその方策に努めることであると解することができる。

その「治水」の変遷や「水防」との関係などを追ってみると、

明治から大正、昭和に至って、治水が土木工事のみで可能であるような錯覚をもつようになり、その傾向は第二次大戦後に決定的になる。（宮村/181P）

第二次大戦後の治水の歴史でもっとも特徴的な現象の一つは、水防と治水の構図が分離したことである。（宮村/209P）

明治以降の近代治水は、あらゆる地域に対して強力に計画を推し進められる中央集権政府の樹立と、大規模に自然を変容させることのできる近代的技術手段の導入によって、常習的水害を克服し、水防における直接的地域間対立を吸収・解消してきた。この点において、明治以前の治水とそれ以後の治水の明確な一線を引くことができる。そして明治以降の治水は、この点において十分評価されてしかるべきである。

しかし、社会・経済条件の変化につれて、水防における長所、住民間の連帯意識を失わせる結果を招いたのも近代治水だった。（大熊 21P）

などから、明治以降の「治水」、「治水と水防」の変遷などが伺える。土木工事に依存した治水対策による水防活動の衰退、分離などが特徴的な現象であったとされ、明治以降の近代治水の大規模災害対策としての功と、住民間の連帯と地域水防活動の減衰としての罪との指摘により、「治水」の考え方の変遷が伺い知ることができる。

また、「治水」と「水防」の関係については、

川から水があふれ、田畑や家、道などが水浸しになる。これを何と呼ぶだろうか。「洪水」という人も多いと思う。しかし、これは「水害」と呼ぶのが正しい。(大熊/13P)

そこで、昭和 24 年、相つぐ大水害を契機に水防法が成立し、同時に水害予防組合法が制定された。水防法と水害予防組合法は、水防を法体系に具体的に取りこみ、実際、洪水時の氾濫対策である水防活動だけの意味に限定していく方向が採用された。と同時に、水防活動が消防組織の活動との二元化をあらわした。(中略)

三十三年の水防法改正は、従来の水防組織が任意団体であるのに対して、水防事務組合を設立して、特別地方公共団体とした。現実的には、水防組織の賦課金徴収事務を地方自治体が代行し、あるいは賦課金を負担した。維持・管理費に関しても、地方自治体が負担あるいは国庫補助が可能になり、従来の水防組織はことごとく水防事務組合に移行していった。

このため、水防法およびその改正は、水防と治水の関係を法体系として確立した反面、水共同体の崩壊を大幅に加速して、水防が急速に消滅し、治水のみが残るという変則をうみだした。(宮村/202P)

水害を絶滅することが不可能であることは論をまたない。どのような水害から、どのように守られたいのかが明確にされていなければ、治水も水防も成立しない。

したがって、水防が消滅するにしたがい、水害への許容度が低下し、河川を当面の機能でしか判断できなくなり、無防備な自治体や住民が増大することとなる。

治水は水防があって成立する。どの地域を、どのようなとき、どのように守りたいかという前提をもとに、流域全体からみてもっとも被害の少ない方法を選択する。これが治水と水防の関係であり、本来、片方だけが存在するわけにはいかない。(宮村/210～211P)

自然的要因の強い洪水そのものの発生を防ぐことはできない。では、どうすれば水害に見舞われないようにすることができるだろうか。(中略) そもそも、「洪水をあふれさせない」ということと、「水害を軽減する」ということも、直接的には結びつかないのである。(大熊/15P)

無謀な表現だが、治水の一側面を述べれば、治水は犠牲をとまなう。そして、治水による犠牲を極端なまでに減少させる可能性は、水防の維持、再興によっている。逆に治水の効果を最大限に発揮するためには、水防の存在が不可欠である。水防と治水の構図を強調したいゆえんである。(宮村/219P)

など、多くの記述がされている。2つの書籍は、「治水」と「水防」との関係を整理し、その課題などを記したものといっても過言ではない。その記述を読み取り、整理してみると、「「水防」の衰退と「治水」への依存が「水害」を増大させてきた」ことを問題とし、そもそも「水害はなくすことはできない」ものであり、「その軽減のために「治水」と「水防」が存在する」としている。そして、「「水防」の維持、再興による「治水」効果の向上」が必要であると解することができる。

さらに、

全国的に統一された計画の下に河川改修が行われていった結果、どの河川も画一的な同じようなものとなってしまった。超過洪水対策などが考慮されていた場合は、それぞれの河川の地形や土地利用

などの個別要因に対応して対策が立てられ、河川の様相はおそらく、いまよりももっと地域性・個別性に富んだものとなっていただろう。(大熊/28P)

どのようにして「水防」をつくるかが、これからの治水のもっとも重要な課題といえよう。逆に、「水防」をつくらなければ、どれほど治水投資がなされても、有効な治水は成立しないであろう。(宮村/212P)

などの記述から、「河川ごとに地域性・個別性に富んだ“超過洪水対策”が必要」であり、「有効な治水対策のために「水防」の再興が必要」であると解することができる。

以上、4つの資料(書籍)をもとに「治水」と「水防」について整理してみた。ここでの結論としては、「「治水」の概念を再定義し、「水防」を包含した「治水」として定義する」とするか、「「治水」と「水防」は水害の防止・軽減のための両輪である」を原則として、それを念頭に、政策、制度の再考が必要であることを記しておく。

なお、河川とは何か、その考え方も再考が必要なのかもしれない。その考え方のひとつとして、下記に紹介しておく。

今まで、日本の多くの河川工学の教科書では、川は次のように定義されてきた。『河川とは、地表面に落下した雨や雪などの天水が集まり、海や湖などに注ぐ流れの筋(水路)などと、その流水とを含めた総称である。』(中略)私は、1992年頃から、川を次のように定義して、学生に教えてきた。『川とは、地球における物質循環の重要な担い手であるとともに、人にとって身近な自然で、恵みと災害という矛盾のなかに、ゆっくりと時間をかけて、地域文化を育んできた存在である。』(大熊/289P)

(2) 審議会答申等から

河川法改正により、1964年（昭和39年）河川審議会が法定委員会として設置された。2001年の省庁再編により国土交通省となり、それ以降は社会資本整備審議会がその任を引き継ぎ、具体的な審議については河川分科会により行われている。

ここでは、過去に出された河川審議会、社会資本整備審議会の答申を4点に絞って紹介し、治水対策等に関する考え方などについての動向を追ってみる。

* = 答申

	1	1960年12月	治水事業10カ年計画	閣議決定文書
*	2	1977年6月	総合的な治水対策の推進方策についての中間答申	河川審議会
*	3	1981年12月	河川環境管理のあり方について	河川審議会
*	4	1987年3月	超過洪水対策及びその推進方策について	河川審議会
	5	1988年3月	総合的な治水対策の実施方策についての提言	河川審議会
*	6	1991年12月	今後の河川整備は、いかにあるべきか	河川審議会
*	7	1995年3月	今後の河川環境のあり方について	河川審議会
*	8	1996年6月	21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について	河川審議会
	9	1996年12月	社会経済の変化を踏まえた今後の河川制度のあり方について	河川審議会
	10	1998年6月	「川に学ぶ」社会をめざして	河川審議会 川に学ぶ小委員会
	11	1998年7月	流域における水循環はいかにあるべきか	河川審議会 総合政策委員会 水循環小委員会
	12	1998年7月	流砂系の総合的な土砂管理に向けて	河川審議会 総合政策委員会 総合土砂管理小委員会
	13	1998年8月	水災害・土砂災害の危機管理	河川審議会 総合政策委員会 危機管理小委員会
	14	1998年9月	河川を活かした都市の再構築の基本的方向 中間報告	河川審議会都市内河川小委員会
*	15	1999年3月	新たな水循環・国土管理に向けた総合行政のあり方について	河川審議会
	16	1999年3月	今後の水利行政のあり方について（提言）	河川審議会
*	17	1999年8月	河川における今後の情報化に向けた施策はいかにあるべきか	河川審議会
*	18	1999年8月	河川管理に関する国と地方の役割分担について 中間答申	河川審議会
*	19	1999年3月	川の365日を重視した河川行政を～	河川審議会
*	20	2000年1月	河川管理への市町村参画の拡充方策について	河川審議会
*	21	2000年1月	川における伝統技術の活用はいかにあるべきか	河川審議会
*	22	2000年2月	総合的な土砂災害対策のための法制度の在り方について	河川審議会
*	23	2000年12月	河川における市民団体等との連携方策のあり方について	河川審議会
*	24	2000年12月	水災防止小委員会答申	河川審議会 水災防止小委員会
*	25	2000年12月	流域での対応を含む効果的な治水の在り方 中間答申	河川審議会計画部会
*	26	2003年2月	新しい時代における安全で美しい国土づくりのための治水政策のあり方について	社会資本整備審議会河川分科会
	27	2003年10月	社会資本整備重点計画（2003年～2007年）	閣議決定文書
	28	2004年12月	豪雨災害対策緊急アクションプラン	国土交通省
	29	2004年12月	総合的な豪雨災害対策についての緊急提言	社会資本整備審議会河川分科会豪雨災害対策総合政策委員会
	30	2005年3月	津波対策検討委員会提言	津波対策検討委員会
	31	2005年4月	総合的な豪雨災害対策の推進について	社会資本整備審議会河川分科会豪雨災害対策総合政策委員会
	32	2005年12月	洪水氾濫時・土砂災害発生時における被害最小化策のあり方	大規模降雨災害対策検討会
	33	2006年1月	ゼロメートル地帯の今後の高潮対策のあり方について	ゼロメートル地帯の高潮対策検討会
	34	2006年5月	多自然川づくりへの展開	多自然型川づくりレビュー委員会
	35	2006年7月	安全・安心が持続可能な河川管理のあり方について	安全・安心が持続可能な河川管理のあり方検討委員会
*	36	2007年7月	中期的な展望に立った今後の治水対策のあり方について	社会資本整備審議会
*	37	2008年6月	水災害分野における地球温暖化に伴う気候変化への適応策のあり方について	社会資本整備審議会
	38	2008年8月	ユビキタス情報社会における次世代の河川管理のあり方	社会資本整備審議会河川分科会ユビキタス情報社会にむけた次世代の河川管理のあり方検討小委員会
	39	2009年3月	社会資本整備重点計画（2008年～2012年）	閣議決定文書
	40	2010年9月	今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ	今後の治水対策のあり方に関する有識者会議

① 1977年 「総合的な治水対策の推進方策についての中間答申」

総合的な治水対策の推進方策についての中間答申

河川審議会は、昭和51年10月15日付け建設省河計発第100号で建設大臣から「総合的な治水対策の推進方策はいかにあるべきか」について諮問された。

当審議会は、直ちに計画部会に付託し、同部会は総合治水対策小委員会を設け、諮問について鋭意検討してきた。

本件は、河川行政の根幹に係る問題であり、かつ、広範囲にわたる他の行政と密接に関連する問題であるので、引き続き詳細な検討が必要であるが、一方、治水対策の緊急性にかんがみ、早急に政府の施策に反映させる必要があるので、現在までの審議結果に基づき、下記のとおり中間答申するものである。

1. 総合治水対策を強力に推進すること。

最近の我が国においては、河川流域の開発、特に都市化が急速に進展し、これに対応する治水施設の整備が立ち遅れたため、毎年各地で激甚な災害が発生し、多くの人命と莫大な財産が失われている。このような状況に対処するためには、治水施設の整備を促進するとともに、流域開発による洪水流出量及び土砂流出量を極力抑制し、河川流域の持つべき保水、遊水機能の維持に努めるべきである。また、洪水氾濫のおそれのある区間及び土石流危険区域においては、治水施設の整備状況に対応して水害に安全な土地利用方式等を設定するとともに、洪水時における警戒避難体制等の拡充を図るほか、被害者救済制度を確立するなど総合的な治水対策を実施し、水害による被害を最小限にとどめるべきである。

2. 総合治水対策の施策として、次の事項を強力に推進するとともに、必要な制度を確立すること。

- (1)河川流域の持つべき保水、遊水機能を設定し、その機能を確保するための諸施策を策定すること。
- (2)洪水氾濫予想区域及び土石流危険区域を設定し公示すること。
- (3)治水施設の整備については、長期的な工事实施基本計画のみならず、必要に応じ当面目標とする緊急整備目標を設定すること。
- (4)治水施設の現況並びに緊急整備目標に対応して水害に安全な土地利用方式及び建築方式の設定を図ること。
- (5)洪水時の諸情報を住民へすみやかに伝える体制を強化すること。
- (6)土石流危険区域における警戒避難体制の整備を図ること。
- (7)水防体制の強化を図ること。

3. 総合治水対策の実施に当たっては、次の事項に十分留意すること。

(略)

4. 次の事項については、なお引き続き調査研究し、その実施を極力推進すること。

- (1)流域の保水、遊水機能を確保する流出抑制手法及び土砂流出抑制手法の開発とその治水上の効果の検討
- (2)治水施設整備費用の開発者負担制度及び受益者負担制度の研究
- (3)水害保険など被害者救済を図るための制度の研究

この中間答申は、河川審議会が設置されて、はじめて答申として発布されたものである。文書としては短いものであるが、現在の河川行政の取組みにおいても基礎となる項目が記されているものでもあり、河川整備中心の治水の考え方から流域治水の考え方へと転換を促すものであることが伺える。

例えば、「洪水氾濫のおそれのある区間及び土石流危険区域においては、治水施設の整備状況に対応して水害に安全な土地利用方式等を設定」や「河川流域の持つべき保水、遊水機能を設定」など、河川整備以外の治水安全度の向上のための施策に関する事項。「洪水氾濫予想区域及び土石流危険区域を設定し公示する」や「洪水時の諸情報を住民へすみやかに伝える体制を強化」、「水防体制の強化」など、ソフト面における体制の強化などが記された。

② 21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について（1996年6月）

21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について（抜粋）

3.1 21世紀の社会展望 — 質の高い生活社会 —

(1) 災害の視点

自然現象は際限がないことから、治水施設のみの対応による限界を認識して、大洪水や異常渇水等が生じたときでも被害を最小限に食い止めるとともに、激甚化する土砂災害についても最低限人命の損失をなくすよう努めることが重要である。

このため、多様な方策を流域と河川において講じる「危機管理対応型社会」の実現が求められる。

4.2 河川整備の基本施策

(1) 信頼感ある安全で安心できる国土の形成

1) 新たな治水の展開

治水事業を計画的に推進するものとし、大河川については、100年から200年に1度、中小河川については、30年から100年に1度、土砂災害対策については、100年に1度発生する規模の降雨を対象とした計画目標のもとに整備を推進する。当面の目標として21世紀初頭までに、大河川については、30年から40年に1度、中小河川及び土砂災害対策については、5年から10年に1度発生する規模の降雨を対象とした計画目標のもとに重点的・効率的な整備を図り、概成する。

さらに、治水施設のみの対応による限界を認識して、大洪水が発生したとしても被害を最小限に食い止められるように、多様な方策を流域と河川において講じる。特に、河川において、破堤等による壊滅的な被害を回避するため、新たに越水しても破堤しにくい堤防の整備等治水施設の質を高めることにより、信頼性の向上を図る。

i) 流域と一体となった総合的な治水対策の推進

洪水被害の最小化を図るため、河川における堤防の整備等通常の治水対策と、流出を抑制する調節池の整備等流域対策を併せて講ずるとともに、さらに洪水氾濫時における氾濫水の制御等氾濫原対策を加えた総合的な治水対策を広く実施する。

特に氾濫原対策については、氾濫水の緊急的排除のための水門・水路等の設置や氾濫流を制御する樹林帯・二線堤の整備を図る。流域における流域対策及び氾濫原対策を推進するにあたっては、河川管理者と地方公共団体、関係機関、地域住民との役割分担を明確にし、相互の連携をとり、それぞれの責任を果たす。

また、ソフト対策としては、水害や土砂災害等に対して浸水実績図やハザードマップ等の提供により、災害時のみならず平常時から危機管理に対する意識の形成を図るとともに、観測及び警戒避難システムの整備、関係機関や地域住民等と連携して、情報伝達体制や警戒避難体制の確立を図る。

2) 震災対策・火山噴火対策の推進

大都市部を中心に広がるゼロメートル地帯において、地震による堤防の沈下等に伴う市街地の壊滅的な浸水被害を回避するため、河川堤防の耐震性の向上や高規格堤防の整備を緊急的に実施する。

また、砂防施設の耐震性の向上のための補強を図る。

さらに、緊急用河川敷道路、避難場所、ヘリポート等の整備に加え、水防活動の拠点の活用、災害時の消火用水や生活水の確保、舟運による水上輸送の確保を図る。

3)地域づくりやまちづくりへの河川からの要請

地域づくりやまちづくりにあたっては、洪水に対する安全性や水資源の確保が必要である。また身近な自然環境としての良好な水辺空間を確保するためには、地方公共団体や地域住民の役割は不可欠である。特に治水は、河川整備だけで十分行いうるものではなく、水害や土砂災害の危険地域の開発抑制等土地利用などの面で流域における地方公共団体、地域住民等の努力が必要である。このため、流域との連携を強化し、地域づくりやまちづくりに対する河川整備からの要請を的確に伝え、その実現を図る。

この答申は、「総合的な治水対策の推進方策についての中間答申」から約 20 年を経て、より具体的な内容となっていることが伺える。

特筆すべき事項としては、「1)新たな治水の展開」として「治水施設のみの対応による限界を認識して、大洪水が発生したとしても被害を最小限に食い止められるように、多様な方策を流域と河川において講じる」として、“治水施設（河川整備）では洪水をなくすことはできない”こと、“水害を最小限にするため多様な方策が必要”なことなどが記されている。また、「3)地域づくりやまちづくりへの河川からの要請」として「特に治水は、河川整備だけで十分行いうるものではなく、水害や土砂災害の危険地域の開発抑制等土地利用などの面で流域における地方公共団体、地域住民等の努力が必要である」として、“危険地域の土地利用のあり方”が重要であり、都市計画等への要請を示唆している。

ソフト対策についても、「浸水実績図やハザードマップ等の提供により、災害時のみならず平常時から危機管理に対する意識の形成を図る」、「観測及び警戒避難システムの整備」、「情報伝達体制や警戒避難体制の確立」など、より具体的な内容となっている。

③ 水災防止小委員会答申（2000 年 12 月）

水災防止小委員会答申（抜粋）

はじめに

（水災についての現状）

我が国では戦後、昭和22年の利根川をはじめとして相次ぐ台風、豪雨により引き起こされた大河川の破堤、氾濫による大水害が疲弊した国土と国民を襲った。

その後の治水事業の着実な進展により大河川の破堤の頻度は減少する一方で、資産の集積が進んだにもかかわらず相対的に治水安全度が低い中小河川における外水氾濫、さらには内水氾濫による浸水被害が一向に解消されていない。

この状況は、都市化に伴う流域の改変や近年頻発している局地的短期集中豪雨によるところもあるが、そもそも治水施設の整備水準を上回る洪水が発生する可能性をゼロにすることは不可能であり、そのことを踏まえた水災防止対策は重要な課題である。（中略）

（水災防止についての課題）

従来から水災防止においては、治水事業と水防活動が車の両輪と位置付けられてきた。

（中略）

1. 水災防止対策の拡充

1-1. 事前の情報提供、予防措置

- (1)洪水予報河川の拡充
- (2)洪水ハザードマップの作成、公表の推進
- (3)地下空間での対応
- (4)重要水防箇所の明示

1－2. 災害時の情報伝達・共有体制の充実

- (1)情報の確実な伝達
- (2)情報の共有化
- (3)都市型水害に対応した情報収集伝達

2. 水災防止体制の整備

2－1. 水防団の活動の充実

- (1)水防団員の活動環境の整備
- (2)水防団の活動範囲の拡大
- (3)河川管理の一部を委託

2－2. 自主的な防災組織の活用

- (1)自主防災組織、企業内防災組織
- (2)災害ボランティア

3. 水災防止を支える施設面での対応

- (1)水防活動拠点の整備
- (2)情報通信基盤の整備

おわりに

河川審議会に水災防止小委員会が設置され、具体的な検討の上で示された答申である。1977年の中間答申の情報発信や水防に関する項目を、具体化した内容として捉えることができる。

この答申では、「はじめに」において「そもそも治水施設の整備水準を上回る洪水が発生する可能性をゼロにすることは不可能であり」と記され、「そのことを踏まえた水災防止対策は重要な課題である」としている。そして、「水災防止についての課題」では「従来から水災防止においては、治水事業と水防活動が車の両輪と位置付けられてきた」として、水防活動の重要性が強調されており、河川整備を中心とした水害防止から政策的転換を図ろうという動きとして捉えることができる。

④ 2007年7月 中期的な展望に立った今後の治水対策のあり方について

中期的な展望に立った今後の治水対策のあり方について(抜粋)

(略)

2. とりまとめにあたって

これまで時代の要請に応じた治水事業を推進してきた結果、我が国の災害に対する安全度は着実に向上してきた。それにもかかわらず、近年、頻発する記録的な集中豪雨による災害は、河川堤防の決壊や土石流等による深刻な被害をもたらし、治水施設の整備が未だ不十分であることを改めて認識させると同時に、高齢者等の避難の困難さ、水防団などの地域の防災力の低下といった課題についても顕在化させた。

(中略)

Ⅱ. 今後の治水対策に関する基本的な考え方

1. 今後の治水対策の基本的方向

- (1)達成すべき目標の明確化

どのような場所をどの程度の安全度で守るのかという達成すべき目標を明確化し、具体的な事業実施箇所、実施内容及びその必要性を明示した中期的な事業実施計画を策定する。その際、それぞれの事業の重要度はもちろんのこと、従来にも増して事業の迅速な実施によりその効果が早期に発現されるか否かとの観点から地域の状況等を確認した上で、事業の選択と集中に努める。

(3) 土地利用を視野に入れた治水対策の推進

浸水常襲地域等において、被害に遭いにくい土地利用・住まい方に転換を図るため、まちづくりと連動した被害最小化策を推進する。

なお、流域全体を見て土地利用の区分に応じた適切な治水対策のあり方につき必要な検討を行う。

2. 今後の治水対策において重点化すべき事項とその目標

(1) 予防対策の重視

災害が発生した箇所について事後に対策を講ずることは、災害復旧に係る費用や新たな対策工が必要となるなど、多大なコストを要することから、災害を未然に防ぐための予防対策を重視する。その際には下記の視点到に立った対策に重点化する。

・人的被害の回避・軽減

少なくともあらゆる地域で人的被害を回避・軽減する。

・深刻なダメージの回避

仮に被災したとしても、国民の生活や社会経済活動が深刻なダメージを受けることなく持続可能となるよう、国家レベル、地域レベルで守るべき機能を明確化して防御する。(中略)

(5) 土地利用・住まい方の転換

① 浸水常襲地域等において、新規の宅地開発等を極力抑制し、被害に遭いにくい土地利用に転換を図るため、まちづくりと連動した被害最小化策を推進する。このため、ハザードマップ等の内容が都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等に反映されるよう、また、災害危険区域、土砂災害特別警戒区域の指定等の土地利用規制が的確に実施されるよう、想定される浸水の頻度、範囲などの情報を関係行政機関に提供するとともに、必要に応じ対策実施の要請を行う。

また、平常時から住民に地域の豪雨災害に関する危険度情報を明示し、土地取引等を通じて周知することにより浸水に強い建築構造等への誘導を図り、被害に遭いにくい土地利用・住まい方への転換を促すとともに、豪雨時に危険となる地域から安全な地域へ家屋移転を希望する者に対して、

助成制度等の活用により、円滑な移転を支援する。

② 住宅・都市政策と連携して人口減少に伴う集約型都市構造への転換に対応した治水対策を実施する。

この答申で特筆すべき事項としては、土地利用のあり方についてである。

「(5) 土地利用・住まい方の転換」として、「豪雨時に危険となる地域から安全な地域へ家屋移転を希望する者に対して、助成制度等の活用により、円滑な移転を支援する」としており、危険地域からの移転を促すための助成制度等の支援について言及している。さらに、「人口減少に伴う集約型都市構造への転換に対応した治水対策を実施する」としており、治水対策としてのまちづくりを示唆しているものである。

以上、ごく一部であるが、審議会答申から治水対策等の考え方などを記してみた。

その論点、流れを整理してみると、

- i. 河川整備を中心とした水害防止策の限界を認識する
 - ii. 整備水準を上回る洪水が発生する可能性をゼロにすることは不可能である
 - iii. 治水事業と水防活動を車の両輪と位置付ける
 - iv. 水防組織の再構築等、具体的な水防政策の強化が必要である
 - v. 危険な地域からはその移転を促すための政策（支援）が必要である
- といった考え方の動きが読み取れる。

このことから、「治水」対策のみでは水害は防止できず、「治水」と「水防」対策（政策）を両輪として制度を設計し、事業を展開していくことが不可欠であることは確かであろう。そのことから、「治水」と「水防」を政策実現のための必須な構成要素として、もしくは「治水（等）」には「水防」が含まれるといった、概念の再整理が必要であると考えられるものである。昨今の集中豪雨の発生をふまえ、また東日本大震災を経た現在だからこそ、それをもとに政策や法制度等の抜本的な見直しが急務であると考えられる。

(3) 社会資本整備総合交付金及び関係法令等

「社会資本整備総合交付金」は、2009年の政権交代後、地域主権改革の柱のひとつとした「一括交付金」の流れから、国土交通省所管の自治体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、自治体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として2010年度に創設され制度である。ここでは、その基となる「社会資本整備重点計画」や、「社会資本整備重点計画法」をはじめ、関係法令を紹介する。

社会資本整備総合交付金交付要綱(抜粋)

第1 通則

社会資本整備総合交付金の交付に関しては、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和30年法律第179号。以下「適正化法」という。)、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令(昭和30年政令第255号)、国土交通省所管補助金等交付規則(平成12年総理府・建設省令第9号)その他の法令及び関連通知のほか、この要綱に定めるところにより行うものとする。

第2 目的

社会資本整備総合交付金は、地方公共団体等が行う社会資本の整備その他の取組を支援することにより、交通の安全の確保とその円滑化、経済基盤の強化、生活環境の保全、都市環境の改善及び国土の保全と開発並びに住生活の安定の確保及び向上を図ることを目的とする。

第3 定義

一 社会資本整備総合交付金

第2に定める目的を達成するため第8に定めるところにより地方公共団体等が作成した社会資本の整備その他の取組に関する計画(以下「社会資本総合整備計画」という。)に基づく事業又は事務(以下「事業等」という。)の実施に要する経費に充てるため、この要綱に定めるところに従い国が交付する交付金をいう。

二 交付対象事業

第6に掲げる事業等のうち、社会資本総合整備計画に記載されたもの(法律又は予算制度に基づき別途国の負担又は補助を得て実施するものを除く。)をいう。

第6 交付対象事業

交付対象事業は、社会資本総合整備計画に記載された次に掲げる事業等とし、基幹事業のうちいずれか一以上を含むものとする。なお、交付対象事業の細目については附属第Ⅱ編において定めるものとする。

一 基幹事業

社会資本総合整備計画の目標を実現するために交付金事業者が実施する基幹的な事業であって、次に掲げる事業

- ① 道路事業(一般国道、都道府県道又は市町村道の新設、改築、修繕等に関する事業)
- ② 港湾事業(港湾施設の建設又は改良に関する事業及びこれらの事業以外の事業で港湾その他の海域における汚濁水の浄化その他の公害防止のために行う事業)
- ③ 河川事業(一級河川、二級河川又は準用河川の改良に関する事業)
- ④ 砂防事業(砂防工事に関する事業)
- ⑤ 地すべり対策事業(国土交通大臣が指定する地すべり防止区域等における地すべり防止工事に関する事業)
- ⑥ 急傾斜地崩壊対策事業(急傾斜地崩壊防止工事に関する事業)
- ⑦ 下水道事業(公共下水道、流域下水道又は都市下水路の設置又は改築に関する事業)

⑧ その他総合的な治水事業

- ⑨ 海岸事業(海岸保全施設の新設又は改良に関する事業及び海岸環境の整備に関する事業)
- ⑩ 都市再生整備計画事業(都市再生特別措置法(平成14年法律第22号。以下「都市再生法」という。)第46条第1項の都市再生整備計画(以下単に「都市再生整備計画」という。)に基づく事業等)
- ⑪ 広域連携事業(広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律(平成19年法律第52号。以下「広域活性化法」という。)第5条第1項の広域的地域活性化基盤整備計画(以下「広域活性化計画」という。)に基づく事業等)
- ⑫ 都市公園等事業(都市公園の整備、歴史的風土の保存及び都市における緑地の保全に関する事業)
- ⑬ 市街地整備事業(土地区画整理事業等の市街地の整備改善に関する事業)
- ⑭ 都市水環境整備事業(良好な都市の水環境の保全又は創出に関する事業)
- ⑮ 地域住宅計画に基づく事業(地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法(平成17年法律第79号。以下「地域住宅法」という。)第6条第1項の地域住宅計画(以下単に「地域住宅計画」という。)に基づく事業等)
- ⑯ 住環境整備事業(良好な居住環境の整備に関する事業)

二 関連事業

社会資本総合整備計画の目標を実現するため、基幹事業と一体的に実施する次に掲げる事業等

イ 関連社会資本整備事業

ロ 効果促進事業

社会資本総合整備計画の目標を実現するため、基幹事業と一体的に実施することが必要な社会資本整備重点計画法(平成15年法律第20号)第2条第2項各号(第14号及び当該社会資本総合整備計画に係る基幹事業が該当する号を除く。)に掲げる事業(維持に関する事業及びレクリエーションに関する施設の整備事業を除く。)及び住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(平成19年法律第112号)第2条第1項に規定する公的賃貸住宅の整備に関する事社会資本整備総合交付金の交付を受け、提案事業(都市再生法第46条第2項第4号、地域住宅法第6条第2項第3号又は広域活性化法第5条第2項第4号の事業等をいう。)を実施する場合には、当該提案事業の事業費も合計した額は、社会資本総合整備計画ごとに、交付対象事業の全体事業費の20/100を目途とする。)

- ① 交付金事業者の運営に必要な人件費、賃借料その他の経常的な経費への充当を目的とする事業等
- ② 交付対象となる地方公共団体の区域を著しく超えて運行される公共交通機関に係る事業等
- ③ レクリエーションに関する施設の整備事業

効果促進事業(国土交通省説明資料より抜粋)

○ 計画の目標実現のため、基幹事業一体となって、基幹事業の効果を一層高めるために必要な事業・事務(ソフト事業を含む)

○ 全体事業費の2割以内

(例) 基幹事業が道路の場合

・コミュニティバス車輛の購入・アーケードモールの設置・撤去・離島航路の船舶の改良・観光案内情報板の整備・計画検討(無電柱化、観光振興…)

以上、はじめに「社会資本整備総合交付金交付要綱」と関連資料を示した。交付要綱では、「第6 交付対象事業 一 基幹事業」として、「③河川事業」、「⑧その他総合的な治水事業」など、治水に関する事業が位置づけられており、当然それにとまなう河川整備事業なども含まれる。「二 関

連事業」では、「イ 関連社会資本整備事業」と「ロ 効果促進事業」が示されている。そして「効果促進事業」の説明資料において“基幹事業の効果を一層高めるために必要な事業・事務（ソフト事業を含む）”とされており、「水防」などの取組みに関わる事業などもその対象となることが伺える。実際に、この交付金により「水防工法講習会の実施」や「水防倉庫整備・水防資機材の購入」などの事業を実施している自治体も存在する。

このような取組みから、基幹事業としての「治水」と効果促進事業として「水防」が相まって地域の取組みがなされており、その取組みに対して国が交付金として予算化していることがわかる。すでに具体的な取組みの中では、「治水」と「水防」が政策実現のための必須な構成要素として位置づけられている一事例といえるのではないだろうか。

以下、「社会資本整備重点計画」や、「社会資本整備重点計画法」をはじめ、関係法令などにおける「治水」等の条項を参考までに紹介する。

社会資本整備重点計画法(抜粋)

(定義)

第二条 この法律において「社会資本整備重点計画」とは、社会資本整備事業に関する計画であつて、第四条の規定に従い定められたものをいう。

2 この法律において「社会資本整備事業」とは、次に掲げるものをいう。

九 河川法（昭和三十九年法律第百六十七号）第三条第一項 に規定する河川（同法第百条 の規定により同法 の二級河川に関する規定が準用される河川を含む。）に関する事業

十 砂防法（明治三十年法律第二十九号）第一条 に規定する砂防設備に関する事業

十一 地すべり等防止法（昭和三十三年法律第三十号）第五十一条第一項第一号 又は第三号 ロに規定する地すべり地域又はばた山に関して同法第三条 又は第四条 の規定によって指定された地すべり防止区域又はばた山崩壊防止区域における地すべり防止工事又はばた山崩壊防止工事に関する事業

(重点計画)

第四条 主務大臣等は、政令で定めるところにより、重点計画の案を作成しなければならない。

2 主務大臣は、前項の規定により作成された重点計画の案について、閣議の決定を求めなければならない。

3 重点計画には、次に掲げる事項を定めなければならない。

一 計画期間における社会資本整備事業の実施に関する重点目標

二 前号の重点目標の達成のため、計画期間において効果的かつ効率的に実施すべき社会資本整備事業の概要

三 地域住民等の理解と協力の確保、事業相互間の連携の確保、既存の社会資本の有効活用、公共工事の入札及び契約の改善、技術開発等による費用の縮減その他社会資本整備事業を効果的かつ効率的に実施するための措置に関する事項

四 その他社会資本整備事業の重点的、効果的かつ効率的な実施に関し必要な事項

6 主務大臣等は、第一項の規定により重点計画の案（第二条第二項第九号から第十一号までに掲げる事業（以下「治水事業」という。）に係る部分に限る。）を作成しようとするときは、治水事業と特別会計に関する法律（平成十九年法律第二十三号）第百五十八条第四項に規定する治水事業との総合性を確保するため、森林法（昭和二十六年法律第二百四十九号）第四条第五項に規定する森林整備保全事業計画又はその変更の案との調整を図らなければならない。

国土交通省設置法(抜粋)

(目的)

第一条 この法律は、国土交通省の設置並びに任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めるとともに、その所掌する行政事務を能率的に遂行するため必要な組織を定めることを目的とする。

(設置)

第二条 国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項の規定に基づいて、国土交通省を設置する。

2 国土交通省の長は、国土交通大臣とする。

第二節 国土交通省の任務及び所掌事務

(任務)

第三条 国土交通省は、国土の総合的かつ体系的な利用、開発及び保全、そのための社会資本の総合的な整備、交通政策の推進、観光立国の実現に向けた施策の推進、気象業務の健全な発達並びに海上の安全及び治安の確保を図ることを任務とする。

(所掌事務)

第四条 国土交通省は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一 国土計画その他の国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること。

二 国土の利用、開発及び保全に関する基本的な政策に関する関係行政機関の事務の調整に関すること。

三 社会資本の総合的かつ効率的な整備の推進（公共事業の入札及び契約の改善を含む。）に関すること。

五十三 下水道に関すること。

五十四 河川、水流及び水面の整備、利用、保全その他の管理に関すること。

五十五 水資源の開発又は利用のための施設の整備及び管理に関すること。

五十六 流域における治水及び水利に関する施策の企画及び立案並びに推進に関すること。

五十七 公有水面の埋立て及び干拓に関すること。

五十八 運河に関すること。

五十九 砂防に関すること。

六十 地すべり、ぼた山及び急傾斜地の崩壊並びに雪崩による災害の防止に関すること。

六十一 海岸の整備、利用、保全その他の管理に関すること。

六十二 水防に関すること。

六十三 公共土木施設の災害復旧事業に関する関係行政機関の事務の連絡調整に関すること。

国土利用計画法(抜粋)

(土地利用の規制に関する措置等)

第十条 土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配意しつつ、土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする。

河川法(抜粋)

(河川及び河川管理施設)

第三条 この法律において「河川」とは、一級河川及び二級河川をいい、これらの河川に係る河川管理施設を含むものとする。

2 この法律において「河川管理施設」とは、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯(堤防又はダム貯水池に沿って設置された国土交通省令で定める帯状の樹林で堤防又はダム貯水池の◆治水◆上又は利水上の機能を維持し、又は増進する効用を有するものをいう。)その他河川の流水によつて生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設をいう。ただし、河川管理者以外の者が設置した施設については、当該施設を河川管理施設とすることについて河川管理者が権原に基づき当該施設を管理する者の同意を得たものに限る。

災害対策基本法(抜粋)

(施策における防災上の配慮等)

第八条 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一 災害及び災害の防止に関する科学研究とその成果の実現に関する事項

二 治山、治水その他の国土の保全に関する事項

三 建物の不燃堅牢化その他都市の防災構造の改善に関する事項

四 交通、情報通信等の都市機能の集積に対応する防災対策に関する事項

五 防災上必要な気象、地象及び水象の観測、予報、情報その他の業務に関する施設及び組織並びに防災上必要な通信に関する施設及び組織の整備に関する事項

六 災害の予報及び警報の改善に関する事項

七 地震予知情報(大規模地震対策特別措置法(昭和五十三年法律第七十三号)第二条第三号の地震予知情報をいう。)を周知させるための方法の改善に関する事項

八 気象観測網の充実についての国際的協力に関する事項

九 台風に対する人為的調節その他防災上必要な研究、観測及び情報交換についての国際的協力に関する事項

十 火山現象等による長期的災害に対する対策に関する事項

十一 水防、消防、救助その他災害応急措置に関する施設及び組織の整備に関する事項

十二 地方公共団体の相互応援に関する協定の締結に関する事項

十三 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

十四 高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項

十五 海外からの防災に関する支援の受入れに関する事項

十六 被災者に対する的確な情報提供に関する事項

十七 防災上必要な教育及び訓練に関する事項

十八 防災思想の普及に関する事項

（４）市民団体の役割

① 歴史的な経過

“「治水」は、狭義には、河川の氾濫、高潮から住民の生命や財産、社会資本等を守るための洪水を制御すること、広義には、河川流路の利用、水資源としての取水目的のための水の制御、河川環境の維持、増進も含まれる”（田中慎一郎、『水の百科事典』2009年）とされる。

治水が法律的に制度化されるのは、1896年（明治29年）の河川法によるが、洪水から生命、財産を守るための堤防、護岸、ダム、堰等を整備、管理する治水事業が推進されてきた。治水は、河川区域内の対策から流域治水対策（1980年～）、河川環境の保全（1997年～）等、空間的にも事業内容も多様になってきた。

広義の治水事業のなかで、河川環境の保全を目的に多自然川づくり事業（2006年～）等による自然再生事業が市民、住民参加のもと、推進されつつある。

河川環境の整備と保全は、1997年（平成9年）の河川法改正で「治水」、「利水」に加え、河川管理の目的の一つに加えられたが、河川管理に地域の自治体や住民の参画の促進も合わせて謳われている。

河川環境の回復に関する市民、住民参加は、とくに明治以降の近代国家形成過程で発生する。鉱山や工場等から排出される鉱毒や廃液による水質汚濁への抗議行動、告発であり、いわゆる公害反対運動から、立ち退き、流量や水質に大きな影響をもたらすダムや堰の建設反対運動へと広がり、今日に至る。

主な出来事として、東京多摩川の水道水源用小河内ダムに関する法廷を含めた闘争（1960～1970年代、昭和35～45年）、長良川河口堰問題（1960～1990年代、昭和35年～平成初年代）、八ツ場ダム建設問題（1952年、昭和27年計画発表）、千歳川放水路問題（1982～1999年、昭和57年～平成11年計画中止）、四国吉野川第十堰改修問題等があり、一部計画中止となった例もある。

川の自然環境の保全や水辺の再生に関する住民参加は、尾瀬ヶ原の水力ダム建設の反対運動（1948年～、昭和23年～）やその後、これを契機に結成された日本自然保護協会（1951年、昭和26年）の設立と、全国的な自然保護運動が母体にある。この運動が1960年代から活発化し、各地に自然保護、環境回復を目的とする市民、住民団体、ネットワークが形成されていく。

一方、市民主導型の河川環境保全活動は、「全国干潟シンポジウム」（1975年、昭和50年汐川）、「第1回河川シンポジウム」（1983年、昭和58年埼玉県草加市）、「第1回水辺環境シンポジウム」（同年、東京都世田谷区）、「第1回水郷水都全国会議」（1985年、昭和60年島根県松江市）等が相次いで開催され、湖沼や河川環境に関する市民の提案が施策に反映され始める。この国内の動きは、1970年代からのラムサール条約採択、ロンドン条約（1972年）、国連人間環境会議（1972年、ストックホルム）、スイス、ドイツを中心とした近自然河川工法による川の自然再生運動、第1回世界湖沼環境会議（1884年、滋賀県）、生物多様性条約（1993年）発効等、国際的な動きと連動して進められてきた。

日本における河川管理の方向は、1970年代の川と親しむための仕掛けや川遊びを促進するための「親水施設整備」の時期から、本格的に川の自然や景観を保全、再生しようとする制度整備の時代へとシフトする。前述したスイス、ドイツの近自然河川工法による河川再生運動の日本式モデルとした「多自然型川づくり事業」（1990年、平成2年国土交通省）の推進と、その理念を一步進めた「多自然川づくり事業」（2007年、平成18年国土交通省）があり、今後の川づくりの基本方針に位置付けられている。

以上の経過を概観すると以下の表に示すようである。

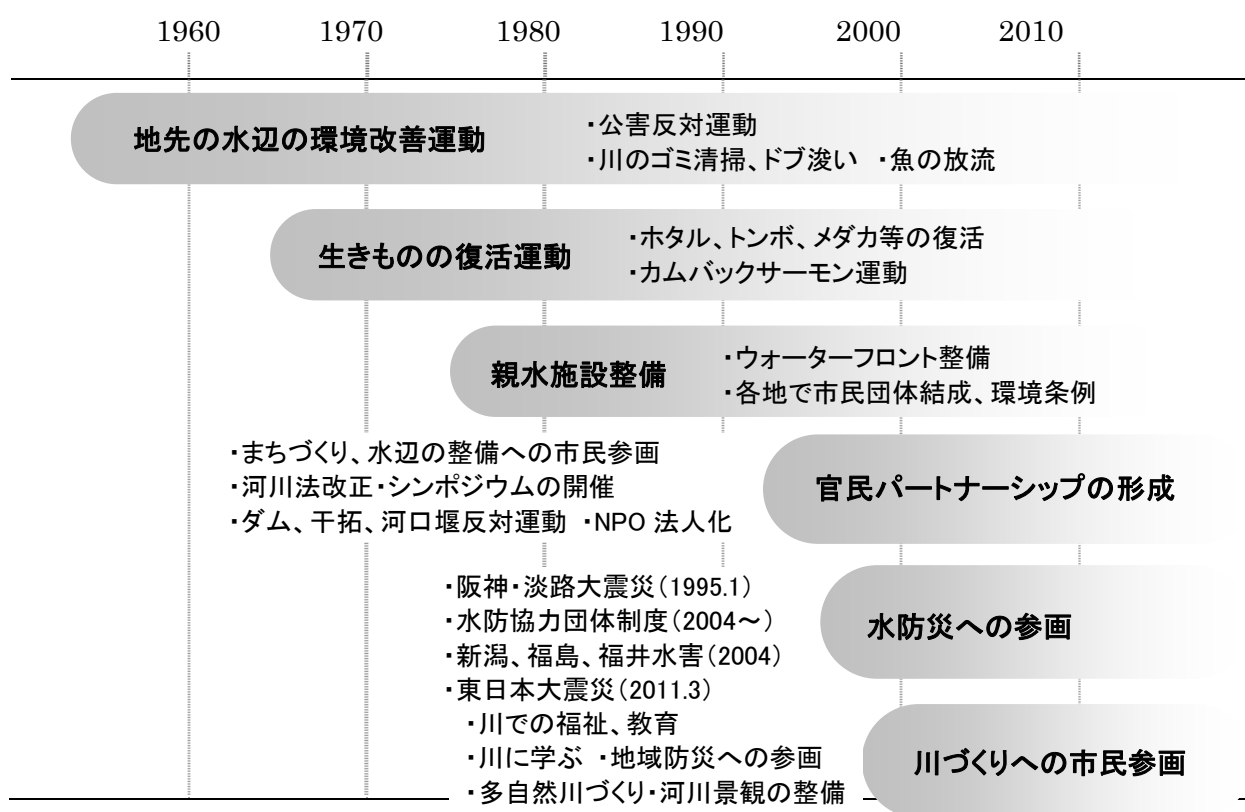


図 市民参加・参画の概歴 (2008.05 山道 2012 改訂)

② 治水への市民・住民参画の課題

市民・住民団体の河川管理への参画は、主に治水の広義の概念に属する河川環境の保全分野が参画の入口となる。近年の活動の多くは、自主または協働型の河川整備や維持管理、水防参画等、より積極的な参画になっている。しかしながら、全国に広がる各地の活動団体は、この 30～40 年の活動歴のなかで、リーダーとなる人材の高齢化、次世代の人材の不足、活動の拠点となる施設の喪失、活動を維持する資金の枯渇等が挙げられる。こうした課題は、河川管理制度における、協働型推進体制の不備、新たな公の概念に基づく役割分担の未調整、入札制度等協働型事業における手続きや制度の不備等により、活動や事業資金の調達が円滑に行われないことが主要因である。

このため、資金不足に陥り、次世代の人材を確保することが不可能になるとともに、事業の継続性が絶たれることになっている。また、公益法人、企業の CSR 等による助成金等による支援も多様になってきたが、自足的な組織の維持のための支援制度にはなっていない。

以上のことを勘案し、当面の課題解決の提案として以下のようなになる。

《提案》

- ① 市民団体は広義の治水の視点に立ち、河川環境の保全と整備への参画とともに、水防や地域防災も同義と捉え、活動の多様化をめざす。一方、水防管理団体（自治体等）や治水を担う国も、種々の方策を用意、改善し、市民団体の活動支援、協働型河川管理を推進する。
 - ⇒ ・市民提案型公共事業の創設
 - ・川や水辺交流拠点の河川環境保全、水防活動等による活性化と対策の実施
 - ・協働型事業実施のための入札制度等の改善
- ② 協働型河川管理は、地域による河川特性を考慮し、全国的、統一的河川管理施策に加え、当面、各地域整備局又は道州制レベルの協働型河川管理体制を構築する。
 - ⇒ ・協働型河川管理の地域体制・制度の整備
- ③ 自治体や企業の参加を促進し、市民団体による水防協力団体としての参加を拡大するとともに、河川環境と水防が一体化した活動促進を支援する。
 - ⇒ ・水防法の改正による「水防協力団体」の身分保障、役割の多様化等制度改革

2) 水防について

(1) 「水防の」歴史的経過について

水防に関する実働隊は、幕藩時代から幕府や各藩における労務、資金、資材等の提供など、個別的、自治的範囲で調達され、主に水災害防止による利害関係者である農民を主体とした水防組織であった。明治初期の水防に関する最初の制定は、「区町村会法」（1880 年、明治 13 年）による集落レベルの水防、利水を取り扱う民責で運営する「水利土功会」の開設からである。このため、左右岸、上・下流間の対立は激しく、さまざまな騒動の起因となっている。こうした、地縁的共同体による水防組織は、明治半ばまで続くが、新政府による廃藩置県（1871 年、明治 4 年）に始まる地方制度改革により、村落、コミュニティの再編によって、市町村制となる。このことによって、旧来の地縁的普請組合や堤防組合、水防組合は、逐次再編が行われたものの、水防事務に関しては、全てを市町村に委任せず、既存の水防組織を存続していくことになる。以下、主な法制度について市民、住民参加の視点から示す。

① 水利組合条例（1890 年、明治 23 年）

- ・水利組合条例により、既存の村落共同体を基盤とした自主的な水利、水防組織に制度的保障を初めて与えた。
- ・この条例により、市町村や町村組合に属さない 2 市町村にまたがるもので、水防活動を行う団体につき、「水害予防組合」の設置を可能にした。
- ・水害予防組合は、水害防御のため、堤防構築や浚渫、砂防等の工事で、水利組合の事業以外の水防活動を行う。また、水防活動に限らず、1) 中小河川改修工事に關し、地元費用負担を担うもの、2) 水防活動を行うもの、3) 農業用排水路事業の推進、4) 河川改修工事への請願運動等があるとされている。
- ・組合員は、地域内に土地、家屋を所有する住民全てとし、組合費の賦課、夫役に限り、区域内の住民に賦課する。
- ・設立、改廃には府県知事の承認を得る。
- ・この条例は、1908 年（明治 41 年）に「水利組合法」に改められ、これまで地域の水防を担ってきた旧町村会や水利土功会が「水害予防組合」へ移行する。これにより、組合の運営規定や財務規定が整備され活動基盤が確立する。この制度は、第 2 次世界大戦終了後まで継続する。

② 河川法（1896 年、明治 29 年）

- ・明治 28 年の大水害を契機に、国土の統一的な治水対策を行うため制定。治水対策を主に、主要河川を国が管理することとし、都道府県知事は国の委任機関として管理する。
- ・河川法における水防に関する規定（23 条、40 条）では、洪水防御、堤防保全を主眼とし、この維持管理に当たっては、府県知事が行うものとし、水防に關し、住民や下級公共団体（市町村等）に対し、指揮権や公費負担、命令権を持つものとして水防責任を負わせた。

③ 消防組規則（1894 年、明治 27 年）

- ・全国統一の勅令として公布され、各地でさまざまな管轄下に置かれた自治的消防組織が国家的統一組織として運営される。
- ・この消防組は、火災のみならず水防についてもその任務としているが、消防のみでは対応できな

い等々の地域事情により、この規則の全部または一部を準用した「水防組」を別途設置できるものとした。その設置は市町村を単位とするが、府県知事が必要と認める場合には、市町村内の1以上の字、区をもって設置が可となる。

- ・この消防組の運用に関わる消防員の手当て、器具、建物等の費用は市町村組合が負担するものの、活動の指揮権は警察署長であり、服務規定、懲戒は府県知事によるものとする。

④ 訓令「水防に関する件」(内務省訓令第4号)(1916年、大正5年)

- ・この訓令により、それまで諸々の組織形態であった水害予防組合や水防組に対し、水防体制のさらなる強化を指示した。

- ・水防に関わる各組、組合等に対し、水防区の設置、貯蔵小屋・材料及び器具、洪水標の設置、警戒時の下流公共団体への水位情報の提供、水防員の配置、水防訓練、監督指導等が指示された。

以上の経過の後、昭和初期には、軍部の指導で民間防空団体として防護団の形成、防空法(1937年、昭和12年)の制定とともに、勅令「警防団令」(1939年、昭和14年)が発せられ、昭和期からの消防組は廃止され、火災、水災、防空の任務を持つに至る。そして戦後になり、「消防団令」(1947年、昭和22年)が公布されるに至り、警防団が廃止され、全国の市町村が民主的に管理する「消防団」が形成されることになる。

同年公布された「消防組織法」(1947年、昭和22年)では、消防の警察からの分離とともに、市町村の消防、水防責任(第6条)、管理、費用の負担(第7条、8条)等が明記されるとともに、「消防法」(1948年、昭和23年)の制定に至り、自主消防・水防の考えが浸透することになる。

一方、水害予防組合は、「土地改良法」(1949年、昭和24年)の制定により、灌漑排水事業は土地改良区が行うことになり、水利組合法は水害予防組合のみを対象とした法律となり、改名して「水害予防組合法」(1949年、昭和24年)によるところとなった。この法律により、水害予防組合は水害防御に専念することになる。

⑤ 水防法(1949年、昭和24年)

- ・この法律は、それまで水防活動の根拠となる法律が、河川法(1896年、明治29年)、水害予防組合法(1908年、明治41年)、消防法(1948年、昭和23年)等によりばらばらに制定されていたものを、制度上統一しようとして成立した。

- ・水防の目的は、洪水または高潮に対し、水災の警戒、防御及び被害の軽減を目的とする。(注；高潮は地震に伴う津波も含み、水防法の水防活動の対象とすると規定、「大規模耐震対策特別措置法」1978年、昭和53年)

- ・また、水防責任者は、第一次的に既存の水害予防組合、市町村組合及び市町村(以上を「水防管理団体」とする)、第2次的に都道府県となり、自治体による水防責任が明確となる。従って水防費用は、水防管理団体が負うものとなる。

- ・このことで、これまでの伝統的、歴史的に組織化された種々の自主・自治的水防組織は、行政組織へと転換するとともに、水防組織は水防団及び消防機関の二次的組織となり、水防活動は一元化されるも水防管理者の管轄となる。

i) 水防法改正(1955年、昭和30年)の要点

- ・水防団長、水防団員が公務で死傷した場合の災害補償を規定(6条2)

- ・ 水防管理団体の水防により著しく利益を受ける地の市町村の費用負担義務
 - ・ 水防施設に関する国庫補助の法定化
- ii) 水防法改正（1958 年、昭和 33 年）の要点
- ・ 市町村は水防の一般的責任者であるが単独でその水防責任を果たすことが困難な場合は、水防事務組合を設ける。
 - ・ 従前の水害予防組合の廃止、財産引き継ぎ方法の簡素化による改組化の促進
- iii) 水防法改正（2001 年、平成 13 年）の要点
- ・ 主に都市中小河川の洪水対策として、洪水予報河川の拡充と、国交大臣、都道府県知事、気象庁長官による「洪水予報」の発令
 - ・ 洪水予報河川における「浸水想定区域」の指定と浸水想定区域の推進や洪水予報の伝達方法、避難場所等を示した印刷物の配布、公表等（洪水ハザードマップ）。
- iv) 水防法改正（2005 年、平成 17 年）の要点
- ・ いわゆる「ゲリラ豪雨」による中小河川対策を主に災害要援護者対策、水防団員の高齢化等による減少対策を目的とする地域の水災防止体制の確保、水防活動への協力等の業務を行う「水防協力団体」の制度化や非常勤水防団員への退職報償等、公務災害補償制度
 - ・ 本法の改正に伴う衆議院、参議院、国土交通委員会の付帯決議として、
水防団と水防協力団体の連携強化（衆議院）
国の機関が行う洪水予報は、都道府県知事の通報に併せ、関係する地域住民、報道機関、インターネット、携帯端末等を活用し同時周知を図る（衆議院）
洪水及び土砂災害の軽減に資するため、ハザードマップの作成と周知に努める。高齢者、障害者、幼児等への円滑かつ迅速な避難のための措置に万全を期すこと。
- v) 水防法改正（2011 年、平成 23 年）の要点
- ・ 2011 年（平成 23 年）3 月 11 日の東日本大震災による津波で、消防団員が水防活動等において被災したことで、団員の安全確保や水災の中に「津波」を明文化するとされた。2011 年（平成 23 年）に制定した「津波防災地域づくりに関する法律」と整合化を図った。

⑥ 災害対策基本法（1961 年 11 月、昭和 36 年 最終改正 2011 年 12 月、平成 23 年）

この法律にいう「災害」は、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火等の異常な自然現象及び大規模な火事、爆発、放射性物質の大量発生、船舶の遭難等による被害をいう。国及び地方公共団体及びその他公共機関を通じてこうした防災に関し、必要な体制作りを行うとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する行政金融措置等を定め、総合的かつ計画的防災行政の整備を図るものとしている。

- ・ 市町村長の責務として、消防、水防機関の組織の整備とともに、区域内の公共的団体等の防災組織、住民による自主防災組織の充実を図る。
- ・ 住民等の責務として、自ら災害に備えるための手段を講じるとともに、自発的防災活動に参加する。
- ・ 災害予防責任者（第 47 条）は、防災訓練を行うとき、住民、その他関係のある公私の団体に協力を求めることができる。
- ・ 災害応急対策及び災害復旧、災害緊急事態における住民に対する規定は特にない。

(2) 審議会、研究会等による答申、提言に関わる住民参加の概要

これまでの水防や防災に関わる関係機関、有識者による答申、提言、提案等は、さまざまな自然災害の発生、社会情勢の変化等の状況にあわせ、数多く発信されてきた。こうした答申、提案等は、法律や事業に影響を与え、法制度の改正や新たな事業の創出となってきた。

そこに示された答申、提案の要点と課題を示すと概ね次のようである。

① 水防への住民参加について

- i) 2000 年（平成 12 年）の河川審議会答申「今後の水災防止のあり方について」及び 2004 年（平成 16 年）の水災防止体制のあり方研究会の提言等では、頻発する都市型水害や水防団員の高齢化や減少対策、災害要援護者対策等のため、1) 水害予防の強化、2) 水防団の待遇改善による拡充、3) 水防拠点施設の整備、等を挙げている。これらは、2005 年（平成 17 年）の水防法改正に反映され、「水防協力団体」の創設や、水防団の待遇改善となった。ただ、水防活動拠点施設については、各地の川や水防の交流拠点（情報や環境保全活動の拠点、レクリエーション拠点、資料館等）に「水防センター」等の看板と学習体験施設のハード整備が各地で見られるが、市民、住民への啓発、訓練等のソフト事業が不十分な状況下にある。
- ii) 2006 年（平成 18 年）の「安全、安心が持続可能な河川管理のあり方について」（同検討会）では、日常の維持管理に加えて、水防活動において、市町村の参画とともに地域住民、NPO 等の多様な主体間における役割分担を明確にし、積極的に連携、協働すべき、と提言している。さらに、河川環境の維持、体験活動とともに水防活動の指導者養成にも言及している。これらの提案の一部は、「河川砂防技術基準 維持管理編」に反映されている。
- iii) 2011 年（平成 23 年）3 月 11 日に発生した東日本大震災の被災状況を受けて、「復興への提言～悲惨のなかの希望」（東日本大震災復興構想会議、2011 年、平成 23 年 6 月）の緊急提言は、同震災における災害ボランティアの活動や自主防災組織の活動が被害の低減に貢献したことを受け、今後は減災の発想のもと、財産と人命の迅速な避難を促進する防災活動や、復興に向けて将来の災害に向けた復興計画への住民参画、人と地域をつなぐ人材の育成、減災の視点に基づくバランスのとれたハードとソフト対策の推進等が挙げられている。
- iv) さらに、2011 年（平成 23 年）の中央防災会議による「防災基本計画」では、1) 減災を防災の基本とする、2) 防災を「災害予防」「災害応急対策」「災害復旧・復興」の 3 段階に分け、それぞれの関係機関や住民、NPO、事業者による最善の対策を講じるとされている。「災害予防」に関しては、1) 自主防災思想の普及、2) 災害体験館等の施設づくり、3) 水防団や水防協力団体の研修、訓練の充実、4) 水防団への若年層、女性層の参加促進、5) 平常時は防災、研修、研究、災害時は避難、備蓄等のための活動拠点の整備、6) 警察庁及び地方公共団体は自主防災組織への助成、支援を行う、等が挙げられている。ここでの提案の特徴は、災害全般に関し、自主防災活動の充実とともに、その活動拠点整備の充実も提案している。

(3) 現状の検証と課題

1949 年（昭和 24 年）の水防法の制定は、水防管理団体（自治体等）による水防責任を明確にするものであるが、水防団や水防団員の報酬や身分保障等は不明確、不十分であった。その後、水防法の改正により、待遇面での補償は徐々に規定化されるものの、水防団及び水防団員は減少し始める。これは、水防活動を消防団員が兼務することが多くなったことや、水防団員が高齢化して退団者が出てきたこと、水防に関する住民の自治意識の低下、不十分な身分保障等が重なり次世代の補

充がうまくいかないことが原因と思われる。

この対策として、水防法上の水防団員の位置づけはそのままに、代替案として公益法人と NPO を対象にした「水防協力団体」制度が発足（2005 年、平成 17 年）する。ところが、この制度により指定された団体は、2011 年（平成 23 年）3 月までで 3 団体しかない。このうち、環境 NPO の参加視点は 1 団体のみである。

ところが、片や阪神・淡路大震災（1999 年、平成 11 年）以降、災害ボランティア活動が急激に増え始め、被災者への救援、支援活動が活発になってきた。このような状況にあって、水防団員や水防協力団体への参加の課題を検討すると次のようである。

①水防団員に関する課題

- i) 水防団員は常勤と非常勤に分けられるが、いずれも水防管理団体の条例等で規定される。現在、都市部を主体に水防活動は消防活動に比べ発生頻度が少なく、専従の消防員が兼務しているため、特別に専従の水防団員を抱える財政的余裕が管理者側に無い。
- ii) 基本的に歴史的に水防活動は、原則的にボランティア活動であるため、職業として成り立ちにくいことから、若い世代の参加が期待できない。
- iii) 水防活動の大半は被災時、復旧時の活動が主体で危険が伴う事が多い。現在、公務中の事故被災による補償制度が拡充されつつあるも、報酬等が不安定な状況にある。また、水防団員である以上、水防訓練や水防工法の研修が必要。
- iv) 水防に関する自治意識、ボランティア精神が住民、特に若い世代に浸透していない。

②水防協力団体に関する課題

- i) 水防協力団体の活動は、地域防災計画等の中に位置づけられ、水防活動団体から指定、監督されるが、特別の協定がない限り、水防団または消防機関が行う水防上必要な監視、警戒、その他の活動に協力すること（水防法 第 37 条）であることや、水防に関する情報等の収集及び提供、水防に関する調査、研究、知識の普及、啓発となっていて、危険を伴う活動は避けるよう配慮されている。したがって公務中の被災に当たっても水防団員には支給される災害補償は通常受けられない。ただし、救済措置として水防協力団体としての役割を超える命令による活動中に受けた災害の補償は認められている。
- ii) 水防活動の概念として、1) 予防、2) 被災時の救助、救援、3) 被災後復旧、復興活動、があるが、特段の水防技術や経験、ノウハウを持たない NPO が行う活動は、1) 予防が主な分野と考える。しかし、この予防が法律上でも、防災、減災の重要性が認識されておらず、費用負担、補償等の待遇面でも不十分な内容となっているため、啓発等の自主活動役割面で活動意欲がそがれることになっている。
- iii) NPO 側の課題としては、環境保全活動と水防活動は両立または融合しないとの思いがあり、NPO 活動の目的にそぐわないと考えることが多い。「知水」は「治水」との思想があるように、河川環境を通して川を知り、水防活動を行うという意識の転換が求められる。

（４）市民・住民による環境保全活動と水防活動の一体化と役割、提案について

環境 NPO の水防活動の実績は、この 5 年程の間に急速に広がっている。この大きな理由は、①水害が地元の切実な問題としてある中、川遊びでの水事故対策とともに洪水時の避難方法等の学習

等を目的にした活動の必要性が高まったこと、②NPO が管理運営に参加する川や水辺の交流拠点に水防センターとしての位置付けにあることで、管理委託契約や協定の中に防災、水防学習が義務づけられていること、③本来水防センターとして設置された施設を一部市民に開放したこと、等による。

また、水害予防を目的とした NPO ぼうぼうネット（2004 年、平成 16 年～、NPO 認証 2008 年、平成 20 年）のような活動を行っている団体もあるが極めて少ない。

こうした活動の状況を考えると、環境 NPO の水防参加は、水防の 3 段階の「災害予防」の段階への参加が最も早い入口である。

①災害予防段階での役割について

- ・ 環境保全活動と防災活動がセットになる活動メニューの開発である。これは、
「河川環境を通してその川の特徴を知る」
→ 「平常時の川の流れ、生きものの生息状況、植生の分布等を知ること、異常な出水や水質事故等による変異を察知する」
→ 「自らの警戒、避難行動」
といった図式で考えると、自然観察や川遊びにおいても、常に増水や洪水との関係で眺める習性が身に着く。
そのように誘導するメニューの開発、教材の開発を行うことが重要である。
- ・ 地域防災計画で設定された避難路、避難地と微地形、植生の成り立ちの観察会等を通じて学び、楽しみながら避難路のトレースやハザードマップ作成で緊急時での迅速な対応生み出すといった訓練活動のメニュー化。
- ・ ボートやカヌーを使った川遊びや川流れによる洪水時に流された時の対応技術の習得訓練
- ・ 水質調査と簡易浄化法、植物や砂といった自然濾過法等の学習による緊急時の飲用水の獲得実習、食べられる草と調理法等の学習によるサバイバル訓練等がある。

②被災時の役割について

- ・ 被災時は、水防計画上は通常、水防管理者や水防団、消防団等現地で救助・救援活動する人たちの後方支援、例えば住民への情報伝達、水防管理者への被災状況の通報、住民や災害要援護者の避難・誘導支援、土のうづくり等になる。なかでも、住民や要援護者の避難支援は、日頃の活動への参加者等に関する情報が周知されていることから、とくに重要な活動となる。
- ・ 川や水辺の活動拠点施設を利用した避難所、救援物資の配布等、避難者の管理等を行う。

③復旧・復興時の役割について

- ・ 復旧時の土砂除去、清掃、被災品の収集等、全国ネットワークへの呼びかけによる広域的な救援活動。
- ・ 活動拠点施設を利用したボランティアの受け皿と活動の運営
- ・ 被災状況等の調査と報告
- ・ 主に学童等を対象とした親水活動等、精神的ケア活動
- ・ 水防学習等の継続的な実施等

④川や水辺の交流拠点施設（以下、拠点施設）の活用

拠点施設は、既に各地で環境保全活動の一環として管理運営の委託を受けた NPO 等が展示物等による情報提供、草花遊びやクラフトづくり、学習会、講習会、情報検索、図書閲覧等多様なメニューが工夫され、用意されている。これに加え近年では、水防管理団体や河川管理者によるハザードマップの展示、洪水、水害映像の展示、水害データの展示、実験施設や模型の展示、降雨体験車等がある。しかしながら管理する環境 NPO が水防、水災に関する情報や技術に未熟なことから、活動に生かされることが少ない。拠点施設は、水防センターの機能もあることから、水防に関するスタッフの研修もあわせ、このような施設を活用していくことは重要である。

- ・ さが水ものがたり館（佐賀市）や白川わくわくランド（熊本県）、埼玉川の博物館（埼玉県寄居町）などに見られる実験装置や模型は、クラフトづくりとともに水防施設の伝統的工法等を理解するため、メニュー化する。また、施設の外部スペースに新たに来館者参加型で設置していくことは、構造との理解をあわせ意味がある。
- ・ 交流施設を災害情報拠点とすることで、日頃から交流する学童、高齢者等の要援護者対応の役割を行う。
- ・ 交流施設を避難所や備蓄施設と兼用することで、避難所生活の疑似体験、被災地への備品の提供活動等といった新たな活動が加わる。
- ・ 水防管理者との協働による水防講習、訓練の日常的な開催、防災士や防災リーダーの養成等を現在の水防エキスパート制度や水防専門家派遣制度の活用で実施する。
- ・ 伝承された水防活動や記録等といった歴史、伝統的資料の収集、水防工法の研修、研究活動を行いつつ、水防専門家の養成を行う。

Ⅱ 市民組織・地域での取組みの促進に向けて

1. 市民組織の取組みと課題

前述したとおり、市民組織の取組みはこの30～40年の市民組織の活動歴を振り返れば、活動の中身も河川環境の保全分野から自主・協働型の河川整備や維持管理、水防参画などのより積極的な参画形態に拡大してきている。また、市民参画型の国土モニタリング活動ともいえる「身近な水環境の全国一斉調査」（主催；全国水環境マップ実行委員会）は、923団体が5,559地点（2012年度速報）の身近な河川等で水質調査を行った。

今、このように取組んできた市民組織は、①リーダーとなる人材の高齢化と次世代の人材の不足、②活動の拠点となる施設の喪失、③活動を維持する資金の枯渇、などの三重苦に喘いでいる。これらの課題の背景には、河川管理制度における協働型推進体制の不備、「新たな公」の概念に基づく産官学民の役割分担の未調整、協働型事業における入札制度における手続きや制度の不備等による、活動及び事業資金の調達確保が円滑に行われていないことがある。

2010年6月4日の「新しい公共」宣言では、「明治以降の近代国民国家の形成過程で「公共」＝「官」という意識が強まり、中央政府に決定権や財源などの資源が集中した。近代化や高度成長の時期にそれ相応の役割を果たした「官」であるが、いつしか、本来の公共の心意気を失い、地域は、（中略）一人ひとりが孤立し、国民も自分のこと、身近なことを中心に考え、社会全体に対しての役割を果たすという気概が希薄になってきている。日本では「公共」が地域の中、民の中にあったことを思い出し、それぞれが当事者として、自立心をもってすべきことをしつつ、周りの人々と協働することで絆を作り直すという機運を高めたい。」と述べている。

日本では、水防や地域防災も地域の「公共」のなかにある、「自助」、「共助」の自主的な取組みであった。これも前述したとおりであるが、水防団や水防団員が減少し、水防活動を消防団員が兼務することも多くなった。この背景には、①水防団員の高齢化による退団と後継者不足、②水防に関する住民の自治意識の低下、不十分な身分保障等がある。これらのことは、市民組織が抱えている課題と類似している。

ここで、「新しい公共」の概念を踏まえつつ広義の治水の視点に立って、市民組織の参画を促すための方策等を、以下の事例を紹介する中で提示したい。

1) 「身近な水環境の全国一斉調査」の事例

市民や学校の児童・生徒たちによる身近な川の一斉調査は、1980年代の半ばから、多摩川・荒川の流域や霞ヶ浦・琵琶湖の流域など全国各地で行われていた。しかし、ながら調査の方法や項目などは必ずしも統一されておらず、水質の測定精度も十分に保証されていなかった。そこで、結果を有効に利用するために統一的な調査マニュアルを作成し、測定精度の管理システムと全国各地の結果を比較できるデータベースを確立し、2004年6月より年に1回実施している（実行委員会HPより）。第1回は、531団体が2,545地点で実施され、9回目には、団体数で約1.7倍、地点数で約2.2倍に拡大している。

この活動では、全国各地域の市民組織関係者からなる実行委員会をつくり、国土交通省および財団法人河川環境管理財団と連携して、全国の河川や水辺など身近な水環境の水質を一斉に調査し、全国の水環境マップを作成している。

毎年、調査及び事務局運営資金の確保が課題となっており、現状では、事務局に専従者1名を置

き、期間限定的な学生アルバイトで年間を通した事務作業を対応している。一方、全国各地の市民組織関係者は旅費実費弁償のみで参画しているなど、自助的な取組みとなっている。そもそも、多摩川水系の市民組織が始めた調査活動の実績をみて、国土交通省が協働者として加わって全国的な展開に至ったことから、行政内部での政策的議論が弱いことが、資金確保の課題につながっている。

実行委員会では 100 年続ける調査（モニタリング）であることを理念に掲げ、水環境に対する市民の理解と関心の向上を目指していることから、「新しい公共」の概念に照らした国土管理上の政策的な整理を行い、官民協働の国土モニタリング活動へと位置付けることが有効であろう。

2) 山形県における河川環境保全、川と海のごみ問題への取組み事例

「身近な水環境の全国一斉調査」に流域単位で参加している中に、山形県最上川流域がある。山形県は、西暦 2000 年を機に、美しく快適な県土づくりの運動のシンボルとして、また、美しく健全な水環境の確保と地域資源としての最上川の利活用を目指した「美しいやまがた最上川創成構想」を掲げた。この創成構想に基づき、行動計画となる「最上川創成プラン」の策定を行い、その実践組織として 2001 年 7 月に「美しい山形・最上川フォーラム」を設立した。

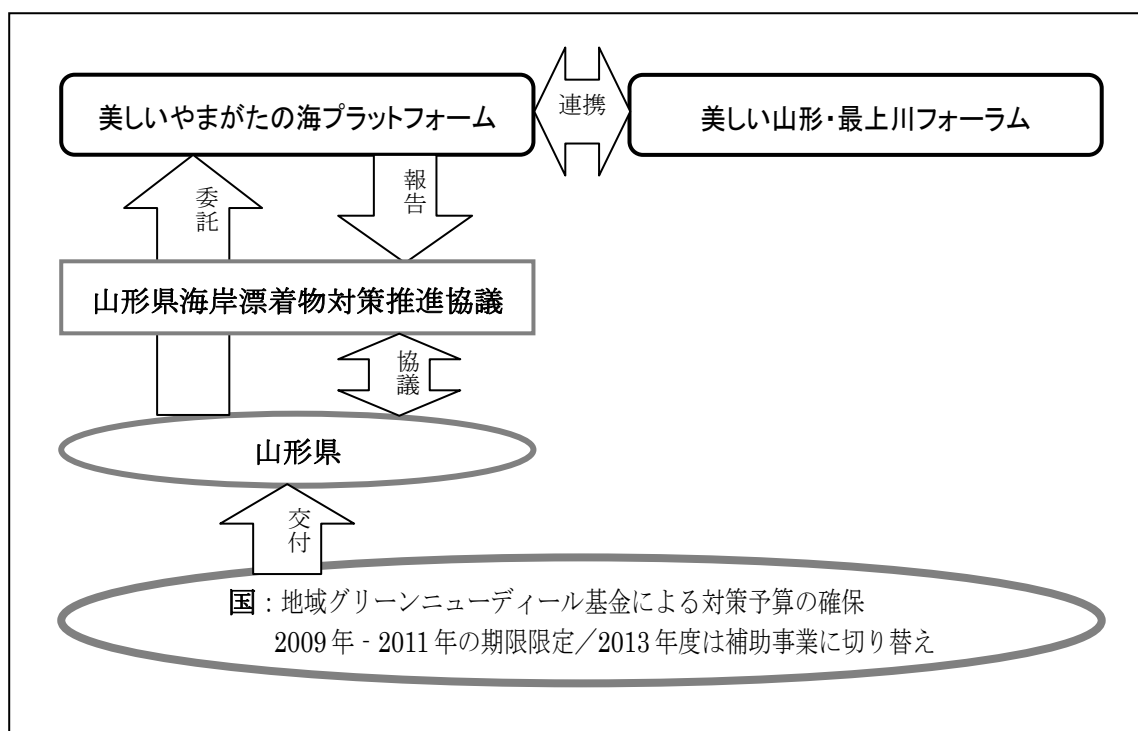
一方で山形県が有する海岸は、漂着ごみの被害甚大な地域でもあったことから、2000 年を機に、最上川河口部がある酒田市において市民組織が中心となって「最上川河口クリーンアップ作戦」を実施した。酒田市の離島「飛島」の西海岸も、対馬海流の影響を受け、中国や韓国などの国外のごみや西日本沿岸から流出したごみが漂着しやすく、その対応に苦慮していた。

市民組織が中心となって 2003 年には「離島ゴミサミット・とびしま会議」（現海ごみサミット）を開催したことが、その後の「海洋（海岸漂着）ごみ問題」の社会化を図っていくきっかけとなった。山形県では、2008 年に海洋ごみ問題に取り組むための連携組織である「美しいやまがたの海プラットフォーム」が始動した。運営は、県、地元大学研究室及び市民組織で「協働事務局」を置き、自助的に行うこととした。この取組み体制は、2009 年 7 月に制定された「海岸漂着物処理推進法」の中に、「海岸漂着物対策推進協議会」のモデルとなった。

同法律では、海洋（海岸漂着）ごみの多くが、川を通じて海へ流出した陸域・生活系のごみであることから、河川流域と一体となった対策の促進を求めている。一方、多様な主体が関係していること、多岐にわたる原因体系を抱えている問題であることから、連携や連携組織の必要性が強く謳われている。

現在、山形県における海岸漂着物対策は次頁図のような枠組みで行われている。

国は山形県に対策予算を交付し、山形県海岸漂着物対策推進協議会において対策の実施内容を検討・確認し、美しいやまがたの海プラットフォームが実行部隊となって取組んでいる。契約上は、山形県と美しいやまがたの海プラットフォームの協働事務局を担う市民組織が請負契約を結び、市民組織は他の複数の市民組織と共に計画事業を実行に移していく流れとなっている。また、事業の立案は市民組織が蓄積してきたノウハウやネットワークを基に、県と討議・調整しながら作成している。



3) 地域における市民組織が参画する積極的水防政策の具現化

上記の事例を踏まえつつ、地域における市民組織が河川環境の保全と整備への参画に加え、水防や地域防災の分野に乗り出していくなどの協働型河川管理を実現、推進していくためには、以下のような方策が望まれる。

①市民提案型公共事業の創設

海岸漂着物処理推進法の制定を機に、国が予算措置を行うことによって、法律に基づく地域協議会を設置し、地域の市民組織が参画した対策事業（活動）が実施できたように、水防や地域防災を含めた協働型河川管理に係る法律上の規定を設け、その位置づけの下で市民提案型公共事業を創設し、予算措置を図ることが第一歩となる。また、地域体制や制度（条例を含む）の整備を図ることも併せて行う。

②市民組織による事業の立案

市民組織側の課題の一つに、構想を抱き、戦略を立て、実施計画を立案していくコーディネータ力の不足がある。いわゆる人材不足の問題とスキルアップには、それなりの財源が確保されなければ改善が図れない、というジレンマに陥ってしまっている。このため、水防や地域防災の分野については、前出した「新しい公共」宣言の中に提示された、(i) 国民が寄附をしやすくするための税制などの制度改革、(ii) 国や自治体による、従来型の補助金ではない新しい発想による事業活動支援スキームの導入、(iii) ソーシャルキャピタルを育成するための効果的な財政支援や「投資」等について、特に(ii)において指摘されたような従来型の補助金ではあっても、コーディネーターの育成等の人材育成を増やすために実践経験を積める機会を意図的に用意することが必要である。市民提案型公共事業は、その方策として有効な方策の一つであろう。

2. 「水防協力団体」の取組みと課題

水防法の一部改正（水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律、2005 年、平成 17 年）により、特定非営利活動法人天竜川ゆめ会議は、長野県駒ヶ根市長より水防法 36 条に基づく水防協力団体として、全国で 2 番目、中部地方整備局管内で 1 番目に指定を受けた。（2007 年、平成 19 年 12 月 19 日付、指定第 1 号）

ここでは、環境系 NPO による水防協力団体としての取組みを紹介し、抱える課題と将来に向けた可能性を整理してみる。

1) 水防協力団体指定

（1）指定までの経緯

天竜川上流部は東に南アルプス、西に中央アルプスの 3000m 級の峰峯が連なり、そこに降り注いだ雨水は、アルプスの溪谷をほぼ直角に下り一気に天竜川へ流入する。狭窄部と氾濫原が交互に存在する特徴的な地形形状と脆弱な地質構造から、当該地域は戦後だけでも 1961 年（昭和 36 年）、1983 年（昭和 58 年）、1999 年（平成 11 年）、2006 年（平成 18 年）と度重なる洪水被害、土砂災害に見舞われ水防の重要性の高い地域であり、国、都道府県、水防管理団体、水防団、水防協力団体の連携が不可欠な地域であるといえる。

このような背景から水防法改正に伴い、水防協力団体と連携した新たな水防行政への取り組みとして、水防協力団体の指定について模索していた行政サイドがいくつかの企画で後援を行なっている「天竜川ゆめ会議」を候補のひとつとしてあげたものと考えられる。

天竜川ゆめ会議を水防協力団体として指定することについては、以下の視点が考えられる。

- ・ 天竜川上流域で活動している団体であり、特に水防協力団体として想定する具体的な活動を行ってきている実績がある。
- ・ 定期的にフォーラム、座談会、講演会、ワークショップ等を開催し、情報提供及び啓発活動を実施している。
- ・ 上記の活動をとおして、市民への水防に関する情報提供、啓発活動を実施し、水防活動への理解と水防団（消防団）への関心を深め、入団活動の環境向上を進めることが期待できる。
- ・ さらに地理的な視点からも駒ヶ根市が天竜川上流域のほぼ中央に存在すること、長野県機関が近傍に存在すること、当該市内に国土交通省天竜川上流河川事務所、天竜川ゆめ会議の事務局が存在することもある程度影響したと推察できる。

以上のような経過から、水防管理団体との協議が始まった。

（2）市民団体の限界

天竜川ゆめ会議の成立は、2000 年（平成 12 年）に「天竜川河川整備計画」策定前の流域住民による河川整備方針の合意形成を目指して、国土交通省（当時、建設省）、長野県建設部（当時、長野県土木部）の呼び掛けで「天竜川みらい計画」策定のための委員を公募したことが基となっている。応募した会員は約 2 年をかけて「天竜川みらい計画」を策定し作業終了時に解任されたが、有志が市民団体として当該計画の目指す、「天竜川」の「環境」、「治水」、「利水」、「流域住民の意識」の 4 項目の基本方針を実現するべく再編成したものである。つまり、成立自体がいわゆるオンブズマンのような行政機関を外部から監視するような組織ではなく、行政と協働で官民一体となった「川づくり」を目指す方向性を持った市民団体であった。そのため、財政的な支援は受けていないが市

民団体として活動開始後も行政との間柄は良好な関係を保っていた。そこに持ちかけられた水防法改正による水防協力団体認定制度の打診について、天竜川ゆめ会議理事会内部でも当初から否定的な意見はなかった。ただし、水防管理団体、消防団（水防団）幹部と協力団体の業務内容について議論を進める中で「市民団体」としての限界について議論が及んだ。最終的に、天竜川ゆめ会議の理事会からは、水防協力団体指定について否定しないことを前提に、以下の要旨を水防管理団体に返答した。

- ・ 市民団体としての成り立ちから、水防訓練・水防工法の実技講習等ハード面での対応は困難であり、ハード面での水防活動に対しての専門家に欠ける。
- ・ 天竜川ゆめ会議の会員分布は天竜川上流域全域に及んでおり、駒ヶ根市外の会員が災害発生時に駒ヶ根市で水防活動を展開することに支障がある。
- ・ 災害発生時に水防協力団体として水防活動に参加して被災した場合の補償が明確でない。
- ・ よって、水防協力団体としての活動は平常時のソフト面での対応に限定するべきである。いっぽう、消防団（水防団）側からも以下のような懸念事項が挙げられた。
- ・ 災害発生時に「消防団（水防団）」の他に、「水防協力団体」といった別組織が業務で動いた場合、指揮命令系統に混乱を招く可能性がある。
- ・ 水防作業未経験者が、災害発生時にたとえ後方であろうと災害現場で活動することは、2次的災害発生の可能性があり適当と思われない。

よって、天竜川ゆめ会議が水防協力団体として活動する業務は、水防法 37 条 4 号に規定されている「水防に関する知識の普及及び啓発を行うこと。」に限定する事として合意した。（後添、参考資料参照。）

その後、水防管理団体と国土交通省との協議が整い、NPO 法人天竜川ゆめ会議からの水防協力団体指定申請書の提出が行われ 2007 年（平成 19 年）12 月指定されるに至った。

2) 環境系 NPO の水防に関する取組み

前述のとおり、水防協力団体としての天竜川ゆめ会議の活動は基本的に平時のソフト面に限定される。ここでは、平常時に天竜川ゆめ会議が取組んでいる“水防に関する知識の普及及び啓発”活動を述べる。

（1）天竜川流域侵略植物駆除大作戦“冬の陣”（河道内樹木伐採作業）

天竜川上流部の河川堤防周辺に急速に繁殖を広げている特定外来生物であるアレチウリの駆除作業を行なうイベントである「天竜川流域侵略植物駆除大作戦」に参加した会員から、「河道内に繁殖したハリエンジュも要注意外来生物ではないか。駆除の必要がある。」との声が上がった。天竜川河道内には、今や以前はなかったハリエンジュが繁茂し、わずか 200m 程度の川幅の天竜川上流部の対岸の堤防が見えないほど成長している。

そこで天竜川ゆめ会議では 2005 年（平成 17 年）、天竜川の景観再生とハリエンジュの駆除の是非を議論する「天竜川の河畔を考える会」を開催した。参加者は、地元自治組合員、河川愛護会、養蜂組合、水利組合、漁業組合、野鳥の会、伊那谷自然友の会、行政関係者などの多岐にわたった。樹林化したハリエンジュの木に営巣した鳥たちが放流したアユを一網打尽にする被害から伐採止むなしとする意見。貴重な蜜源であるハリエンジュを伐採することは死活問題であるとする養蜂組合。河道内に大木があると大きな鳥が集まり、イカルチドリのような水辺に寄る小鳥が近づけないため伐採すべき。周辺の都市化が進み緑の環境が減少している現在は、たとえ河道内でも緑化する

べきなど、賛否両論が噴出した。

堂々巡りと思われた数回にわたる意見交換会の中から“本来の天竜川の姿”、つまり「天竜川の上流風景」はどのようなものであったかに議論が及んだ。本来あるはずのない河川内のハリエンジュに蜜を求めるのではなく、山間地に存在するハリエンジュから採取するのが通常の姿である。緑地が少ないとはいえ「防災面」「景観面」から考察して河川内に繁茂した樹木は適当でない。過去より度々発生する天竜川の洪水によりフラッシュされた天竜川の上流の「原風景」は“白い礫河原”であり、それを次世代に引き継ぐことが重要であると結論した。よって、天竜川の上流風景を取り戻すために河道内に繁茂しているハリエンジュを伐採し「天竜川の上流環境整備」作業を住民が行なうことでそれぞれの参加者は合意した。手続きは、地元自治組合、河川愛護会、地元 NPO 法人から提案された「地元住民による河川環境保全活動要望事項」に、「天竜川の上流を考える会」の報告書が添付資料として提出され、駒ヶ根市が河川管理者である国土交通省天竜川上流河川事務所に要請。国土交通省としては、市町村及び地元地区の要望に協働事業として協力することを約した。

当該河道内樹木伐採作業は、天竜川ゆめ会議が水防協力団体に指定される前からの事業であり、ハリエンジュの伐採作業は当初「地元住民による河川環境整備」としてスタートした。伐採作業の企画・広報・運営は天竜川ゆめ会議が行い、作業用の坂路及び作業用道路の整備は河川管理者である国土交通省が担当する事となった。近年、当地長野県では Co2 削減の観点から暖房用として薪ストーブの需要が伸びており、伐採したハリエンジュが薪材として優れていることから、懸念されていた伐採木の搬出については、薪材として利用することで難なく解決した。伐採ボランティア募集の呼掛けに答えて、地元住民のみならず多くの薪ストーブ愛好者が 2 月の厳寒期に軽トラックにチェーンソウを積んでヘルメットとゴーグル姿で集合した。

その後、「天竜川の上流を考える会」の際にも多少話題にはなったが議論の広がりをみせなかった「河道内樹木伐採」が「防災」につながるという事件が発生した。平成 18 年 7 月に天竜川上流部を襲った豪雨災害により発生した洪水は、箕輪地区の破堤、殿島橋流出などの被害をもたらした。特に殿島橋の流出は橋脚に掛かった流木が原因であることが後に判明した。これを契機に、天竜川上流域各地の自治組合から「洪水発生時の河道内樹木の流出防止」といった「防災の視点」で、天竜川ゆめ会議に河道内樹木の伐採作業を進めるための河川管理者との折衝の方法について問い合わせが相次いだ。

このようにして、地区自治組合から市町村への要望書を提出し、市町村長が河川管理者に要請することにより「河川環境の保全」と「地域防災」両立させる企画を環境系 NPO が中心になり、地元地区とボランティアが実施するモデルが出来上がった。

（2）シンポジウム「忘れまじ 36 災害」

1961 年 6 月、天竜川上流部の伊那谷は未曾有の大災害に襲われた。流域各地で大雨による土砂崩れが発生し、その数は 1 万箇所を越えたといわれる。また、土砂災害とともに天竜川本川・支川の各地で堤防の決壊や氾濫による浸水被害が発生した。道路網は寸断され、孤立する集落が続出し、電気や水道も止まり、当時輸送の大半を担っていた国鉄飯田線が不通となったことから、食糧の供給もままならない状況が長く続いた。この災害による死者・行方不明者 136 名、浸水家屋 18,488 戸、被害総額は現在の価格換算で 1130 億円に及ぶ甚大な災害となった。

天竜川ゆめ会議では、2011 年がこの大災害から 50 年の節目にあたることから国土交通省、長野県建設部と調整を取りながら 2010 年から“環境系 NPO らしい防災シンポジウム”を開催すべく準備

を進めていた。また、水防協力団体として 36 災害の被災状況の資料収集と提出を求められ、特に大きく被災した伊那市長谷集落、駒ヶ根市中沢集落、中川村四徳集落、大鹿村大河内集落等で被災時の写真収集、被災者のヒアリング等を行った。

2010 年 5 月 21 日に駒ヶ根市で開催したシンポジウムでは、皮肉にも準備作業を進めている最中に東日本大震災が発生し市民の防災意識が高揚したことにより多くの市民の参加をみた。被災地区より収集した被災写真のデータはパネルにしてシンポジウム会場に展示する事とした。また、すでに半世紀の時間が流れ高齢となった被災者には、シンポジウム当日に壇上で当時の被災状況や避難生活の苦しさの講演を依頼した。

いっぽうで、平常時の美しい天竜川の姿を映し出した『私の大好きな水辺の風景写真コンテスト』の表彰式を同時に行い、応募した全作品を前述の 36 災害の被災写真と同様に展示した。平常時の美しい川面の風景と、まさに“龍”に豹変した天竜川の写真と比較して見学した参加者からは、「災害の恐ろしさ、災害に備える必要性を感じた。」と感想を頂いた。共催団体の国道交通省天竜川上流河川事務所長からは、「環境系 NPO がこのような防災に関するシンポジウムを開催し、広く一般の住民の皆様が一同に会して地域防災力向上について議論する機会となったことは大変意義があり高く評価したい。」と総評を頂いた。

優秀作品と 36 災害の被災写真は上伊那地域の各市町村の協力で巡回展示し、水防に対する意識啓発につながったと自負している。また、国土交通省、長野県、市町村が企画した防災シンポジウム会場にも 36 災害の被災写真パネルを貸出し展示した。

（３）天竜川ゆめ会議設立 10 周年記念フォーラム

市民団体として活動を開始して 10 年の節目を記念して、2012 年（平成 24 年）5 月 12 日に駒ヶ根市で「“河川環境保全”と“地域防災力の向上”をいかに両立させるか」をメインテーマにフォーラムを開催した。中部地方整備局長の基調講演を、NPO 法人全国水環境交流会、岐阜県県土整備部河川課、NPO 法人水・環境ネット東北の代表者からは各地区での「河川環境整備」と「防災」についての報告をそれぞれ頂戴した。フォーラムの終盤では、国土交通省河川環境課、長野県建設部、駒ヶ根市消防団、水・環境ネット東北の代表者らが公開パネルディスカッションを行った。

議論では「いい川」の条件として、自然が残っていて子供たちの笑い声が響く川であり災害にも強いとし、自然のままの流れの維持と護岸による安全確保の両立はどちらかが犠牲になる難しさがある。しかし、難しいがどんな整備をするのかは皆で知恵を絞るべきである。河川環境と防災とは一見対立するように見えるが、現在国で進めている「多自然川づくり」はその土地の歴史、文化、環境すべてを総括しているものであり、防災という観点も含まれる。従来は三面張などで「流れを抑え込む」治水を進めてきたが今後は「変化を許す川づくり」を進めるのが課題である。「いい川づくり」と「災害に強い地域づくり」は共通する部分もあり、常日頃から対象を見ることが重要で、人まかせにせず、感心を持ってそれぞれの人がそれぞれの立場でできる事をし、次の世代に伝えていく取り組みをしていけば接点は出てくる。平常時から川に関心を持つことで「川の環境」が見え、敏感に川を感じる事が異常時の川をいち早く発見し、それが「防災意識の向上」につながることはないか。河川環境整備を進めることは防災力の向上につながると結論した。

3）課題と可能性

駒ヶ根市水防計画では、「市の水防団は消防団が兼ねており、消防団の育成強化により水防組織の充実を図るとともに、水防協力団体を指定して水防協力体制を確立する」としている。しかし、

1－2) で述べたとおり NPO 団体である天竜川ゆめ会議の行う水防活動には限界があり、私どもが行なう業務は平常時の啓発活動に限定されると思われる。ここで、環境系 NPO が水防活動を行う際の課題を以下にまとめ、今後実践可能であろう事柄について提案する。

(1) 課題

戦後の国土復興によりわが国の社会資本は随時整備され完全ではないが、ある程度安全度は向上したと思われる。洪水に対して堤防が十分に整備されていなかった当時は水防作業として木流し、水制牛、ジャカゴ、捨て土のう、月輪・釜段等の工法が取られてきた。しかし、ある程度堤防施設が整備された現在では災害規模が大型化し、人力による水防工法には限界があると思われる。さらに、気候温暖化、異常気象による想定外の降雨などにより災害が突発的、局地的に発生する傾向が見られる。例えば堤防の深掘れ洗掘等の場合は、大型土のう工法、シート張工法、水防マット工法、捨石工法がより効果的であることが知られているが、このような工法を選択し実施するためには大型重機を使用することになり環境系 NPO が対応できる範囲を超えている。

いっぽう、ソフト面での防災講習会やシンポジウムを教育現場も取り込みながら開催しようとする場合、市町村教育委員会によってそれぞれの考え方があることや年度教育計画を立案して実施することから、交通災害や火災・地震に対する防災教育は慣例的に行っても、水防災教育はなかなか受け入れにくい傾向が感じられる。次世代の子供たちの水防意識を高めるためにも教育機関の協力は欠かせない。一般市民に水防法の改正と水防協力団体の存在が周知されないことによる混乱もある。河川管理者による水防協力団体指定の意義や、水防団（消防団）と水防協力団体の位置付けを周知することの必要性を感じる。災害発生時に水防協力団体として水防活動に参加して被災した場合の補償が明確でないことも含めて、身分の保証が望まれる。

また、NPO といえども少子高齢化の流れにより、若年層の会員が不足し高齢者が目立つことも現実である。水防協力団体の指定を受けた NPO が解散することも視野に入れて、新たな参入団体を育成する必要がある。

最後に、水防協力団体として活動しようとした場合の資金的な裏づけが無いために、発展的な活動が難しい状態であることを課題のひとつとして附したい。

(2) 市民団体による水防活動の提案

現行法上では水防管理団体と水防協力団体との協働態勢が曖昧であり、水防協力団体の存在によって水防活動が活性化することは困難であると考え。私ども天竜川ゆめ会議のような組織では、ハード面での対応は困難であることは前にも述べたが、当会会員には土木系の技術士、土木施工管理技士、測量士等が存在することから、地域に根ざした防災に関する知識の蓄積はある程度期待できそうである。このようなことから、水防協力団体の業務として環境系 NPO が対応可能な範囲を考察すると、以下のような平常時のソフト面による防災啓発活動が中心にならざるをえない。

- ・ 防災シンポジウムの開催：防災意識の向上啓蒙、災害の伝承・社会教育
- ・ 避難体制の確立：住民自ら非難するタイミングの学習会、要救護者の把握と避難体制の確立、災害発生の前兆の体験発表、平常時の河川環境学習会
- ・ 災害発生時の民間企業との連携：食糧、燃料の備蓄と被災時の配給方法確認、被災者の企業施設への受入れ方法の研究

いっぽうで、ハード面を得意とする建設系 NPO などが水防協力団体として指定を受けた場合は、重機を使用した実践的な水防訓練が可能であり、災害発生時の緊急対応も効くはずである。つまり、

それぞれの NPO の特徴を生かし、得意とする分野である程度色分けをすることによって水防協力団体の増加が期待できるのではないか。そのようにして増加した水防協力団体同士が、何らかの形でネットワークを形成し、河川管理者と水防管理者、水防団、水防協力団体の連携を促す上部組織が必要になることも想像できる。

また、冒頭にも述べたが河川管理者による水防協力団体指定の意義や水防団と水防協力団体の係わりを、広く住民や教育機関に周知し水防活動の必要性をアピールすることが水防協力団体の活動の活性化につながり、新規参入団体の増加や地域防災力の向上へつながるものであると考える。

－ 参考 －

水防協力団体については、以下のとおり水防法に規定されている。（水防法抜粋）

第 36 条では、水防協力団体の指定

民法上の法人又は特定非営利活動法人で第 37 条に規定する業務を適正かつ確実に行うことができると認められる団体を、申請により水防団体として指定することができる。

第 37 条では、水防協力団体の業務

- 1 水防団又は消防機関が行う水防上必要な監視、警戒その他の水防に協力すること。
- 2 水防に関する情報又は資料を収集し、及び提供すること。
- 3 水防に関する調査研究を行うこと。
- 4 水防に関する知識の普及及び啓発を行うこと。
- 5 前各号に掲げる業務に付帯する業務を行うこと。

第 38 条では、水防団との連携

水防協力団体は、水防団及び水防を行う消防機関との密接な連携のもとに前条第 1 項に掲げる業務を行わなければならない。

3. 「河川レンジャー」の取組みと課題ー淀川管内河川レンジャーにみる水防・防災活動

淀川管内河川レンジャーも防災に係わる様々な活動を行っている。ここにその一部を紹介する。

1) 淀川管内河川レンジャーとは

淀川の川づくりは、淀川水系流域委員会の提言・意見を受けて策定された「淀川水系河川整備計画」を具現化しながら進んでいる。

しかし、河川整備計画が粛々と消化されるだけで、はたして淀川は、地域や流域の人々、広く淀川を愛する人々の川として蘇り、定着するのであろうか。それには、地域住民や市民自身による「淀川を守り育てていく活動」が流域の各地で育つことにより、はじめて実現できるのではないだろうか。

淀川河川事務所の管内（淀川、宇治川、桂川、木津川下流部）で活動する河川レンジャーは、地域住民などが淀川を自分の庭のように愛着を持ち、ごみが落ちていけばつい拾い上げたくなるような、傷んでいけばちょっと手を入れたいくなるような、そのような関係を築くことを目指して活動している。

この河川レンジャーは、地域の情報や知識に精通し、淀川を愛し、より良い淀川にしていく意欲と熱意を持った個人と位置付けられている。その役割は、川に関する様々な活動の主導的な立場になって、住民と川とのつながりを再構築するとともに、住民と行政との橋渡し役となり、活動を通じて住民と行政が日常的な信頼関係を構築できるように支援することとされている。

また、河川レンジャーになるには、河川レンジャーと淀川の基礎的な知識等を学ぶ淀川発見講座とレンジャー養成講座を受講し、そのうえで、河川レンジャーとしてやりたい活動をプレゼンテーションして、選考されるという任命プロセスを経る必要がある。

2) 河川レンジャーの活動

河川レンジャーの活動は、2003年度から試行的に開始され、今年度で10年目になる。

これまでは、自然観察会や清掃活動、外来種の除去活動などの川の環境保全に関する活動を中心として、水防工法や水害の体験会などの防災に関する活動、淀川の見どころを巡る川歩きや舟乗り体験会などが実施され、活動回数、参加者数とも着実に増加している。

河川レンジャーの活動は、市民・住民に淀川に接する機会を提供し、親しむ活動から始めながら、淀川の良さや抱える問題点、課題に気づいてもらうことに重要な意義がある。これは、これまでの行政に依存した河川管理から脱却し、市民・住民の参画をキーワードに当事者としての責任分担をも視野に入れた川づくりが求められているからである。

表-1 河川レンジャーの活動の推移

年度	活動回数	活動参加者数	河川レンジャーの人員
2003 年度	21 回	1,484 人	1 人
2004 年度	29 回	1,272 人	2 人
2005 年度	28 回	997 人	4 人
2006 年度	62 回	3,242 人	13 人
2007 年度	115 回	7,947 人	13 人
2008 年度	171 回	11,673 人	17 人
2009 年度	210 回	32,050 人	24 人
2010 年度	249 回	29,467 人	24 人
2011 年度	228 回	19,760 人	20 人
合計	1113 回	107,892 人	—



写真-1 Eボートに乗って淀川下りを体験



写真-2 水防工法の体験

3) 私たちと水防

地域住民や市民自身による「淀川を守り育てていく活動」には、治水・利水・環境の取り組みと密接に関係する水防への取り組みが重要である。河川環境が悪化したことの当事者でもある市民の立ち位置がある。私達が遊水地である田畑を埋め立て保水効果のある丘陵を削り造成した住宅に住んでいるという現実と治水安全度を高めるために河川を整備した結果、コンクリートとフェンスに囲まれた中小河川や直線化され淵・瀬のなく水陸移行帯のない川の現状に見られるように治水・環境の関連がある。また、大量の水利用で便利になった生活と堰・ダム等による上下流分断や湛水化、河床低下とそれらに規定された外来動植物の繁殖・繁茂、水質悪化など河川環境の現状にみられる私達と利水・環境の関係がある。いずれにしても川の現状と私たちは無関係ではいられないということだ。そうであるなら、治水・利水・河川環境の現実と切り離せない水害防除の活動への関わりは、これもまた、「行政に依存した河川管理からの脱却」と同様の市民参画・協働が求められているということになる。

4) 河川レンジャーが取り組んでいる水防に係わる活動

(1) 河川レンジャーになるための講座で学ぶ

河川レンジャーには、活動地域の自然的社会的条件もあって市民参加の水防活動に取り組むメンバーもいて、川と人との関係の再構築という活動の中に防災というものがすんなり受け入れられている現状がある。

これは、河川レンジャーになるために受講する淀川発見講座と河川レンジャー養成講座に“水害と水防の講義と実習”“淀川の特性と治水・環境の講義”などが組み入れられていることにも関連している。実習では元水防事務組合役員の防災エキスパートから積み土嚢工などを教わる。扱うスコップ一つも踏んだら跳ね返って危ないからと上向きに置くことは厳禁。下向きに置くか、土に突き刺しておくなど実践しながら行なっている。

河川環境を保全・再生する活動を行いたいと思って応募した受講者も、このカリキュラムを受講することが必須であり、河川レンジャーとしてより幅の広い“見識”と“活動”を求められているのである。

また、市民向けの淀川発見講座と、レンジャー養成講座は、講座実行委員会の場で、河川レンジャーと河川事務所職員と協議を行なってカリキュラムや講師を決めるという参画方式で決定し、講師との講演交渉は勿論、講座当日の役割分担・運営などもレンジャーが積極的に担うなどレンジャーのやる気を引き出しながら協働で行なっている。

(2) “家庭でできる簡易浸水防止法”の普及

現在、直接的に災害防除に関わる活動を行っていない河川レンジャーも、生き物観察会など川に親しむ活動の際にも“洪水の歴史と治水・河川改修”など水防についての啓発や土嚢積みなど水防工法の体験を併せて実施するなど何らかの取り組みを行なっている。

そのようなフィールドでの取り組みの一つに、“家庭でできる簡易浸水防止法”がある。これは、玄関先や敷地への浸水を防除するため、ブルーシートやレジャーシートに、花などを植えこんだプランターやコンクリートブロック、古新聞の束、水を入れたごみ袋を詰めたダンボール箱など手軽に家庭で調達できる材料をくみ込んで設置するもので、レンジャーが独自に編み出した簡便に緊急に行える積み土嚢の代替え方法である。これを土嚢積み工と併せて体験してもらうものである。

2012 年 6 月に行われた淀川水防大阪府地域防災総合演習に河川レンジャーとして隊列を組んで参加した折にも、興味を示した消防隊から説明を求められるなど、市民レベルで手軽にできる浸水防止ということで結構人気がある。流域各地で行われる環境フェスタなどでも実演するなど精力的に普及活動を行なっている。

(3) “早めの避難”の普及

淀川流域で開催される自治体主催のイベントなど、多くの人の集まる機会には、家庭でできる簡易浸水防止法に加えて、河川事務所が防災エキスパートなどと開発した「水中歩行体験」「水没ドア開閉体験」などの装置が登場し、河川レンジャー自らがその紹介を行う。これは、水害の際に早め早めの避難の必要性を体感してもらうための装置である。「水没ドア体験装置」は、30 センチも水没したドアは簡単に開かないことを実体験できる。同様に、「水中歩行体験装置」は 20～30 cm の水深であっても洪水の時の濁った水の中では、避難経路の道路に流れてきた水没障害物の存在や道路脇の水路の位置、溝やマンホールの蓋のズレなどが分らず、杖などで確認しながら歩行しても、

つまづいて転倒し、骨折や踏み外して流され命を失う恐れが多分にあることを身をもって体験できる。これらは、早めの避難とより安全な避難方法を学んでもらう実践的な啓発方法で、筆者も“目からウロコ”の体験をしたことを今でも思い出し、機会を見つけては“是非体験を”と奨めている。

この「水中歩行体験装置」は、簡易浸水防止法と同じように、簡便に持ち運べる手軽なグッズとすべく試行錯誤を始めている。木枠などとブルーシート、水中ポンプと発電機、濁り成分の真砂土、流出障害物となるブロックや角材などなどで挑戦してみようと思う。全国の川活動の会場などで是非普及・改善してもらえればと考えている。

（４）河川施設の見学会や川歩きを通じた水防防災啓発

流域や地域の水害の歴史から学ぶための施設見学や川歩きなどを行いながら堤防から見える自助の象徴とも言える“段蔵”や堤防に近接して植えられている屋敷林の見学有用性を巡るまち歩きなど、水をいなす先人の工夫に学んだりすることも行われている。

また、木津川では工事施工箇所で開催された堤防の断面を間近に見学し、砂でできた堤防の構造的脆弱さと力学的工夫を学ぶ場を市民に提供したり、河床低下と洗掘でむき出しになった橋脚基礎を見ながら河川環境とともに水災における地域の課題を考え水防・減災につなげる取り組みなど一歩踏み込んだ活動も行われている。

勿論、排水機場の見学会や河川レンジャー自身が深夜の陸間操作訓練へ立ち会って、洪水の歴史と施設のできた経緯やそれを必要とさせたまちづくりの課題や問題点、河川整備のあり方、現実の水防のあり方を改めて考える機会としている。

５）地域と一体となった河川レンジャーの活動

①災害に強いまちづくりを目指して

「川と人 まちと川 人と人を繋げ 豊かな自然環境を守り 災害に強いまちづくりを目指して次世代の育成に努める」をテーマに掲げて活動を行っている女性河川レンジャーがいる。

彼女の住む地域は一級河川淀川と神崎川に挟まれた場所に位置し、校区における川に対する平均的な感覚は、淀川に隣接するものの水害に対しての危機意識は低く、併せて、河川の自然保護や川に対する愛着心もどちらかと言うと低い傾向にある。一方、淀川の自然をテーマとして区と共催する“干潟に学ば！！干潟に遊ば！！”などは子育て世代に支持され反響も大きいという現状もある。

昭和 30 年代に発生した伊勢湾台風（1959 年、昭和 34 年 9 月）や第二室戸台風（1961 年、昭和 36 年 9 月）は地域に大きな被害をもたらし、小学 4 年生だった彼女はこの 2 つの台風を体験し、その爪あとを目の当たりにした光景が大きく脳裏に焼きついており、台風被害を風化させてはならないと考え、災害の怖さや危機感も薄れゆく時代だからこそ、それを体験し体で知っている大人が次の時代を担う若者に多くのことを伝える必要性和役割の大きさを感じているとのことである。

特に、2011 年 3 月 11 日の東日本で起きた未曽有の大震災は危機意識を持っているはずの彼女にとっても衝撃的な出来事で、永年取り組んできた「災害に強いまちづくり」活動の必要性和継続性を改めて強く感じたそうだ。

活動の一つである「わがまち防災スクール」では、地域の中学校を対象として水防工法の体験学習や災害に対する危機意識の啓発と、水防活動に最低限必要な水防工法の知識や技術等の習得と次の時代を担う「防災リーダー」の育成を行っている。これは、中学生のキャリア教育（川や防災に関する職業体験活動）として、自らのまち「わがまち」の防災を考えるきっかけづくりにしながら、

「地域防災リーダー」との世代間交流を図る活動として実施し、地域でのお互いの顔の見える関係、日常付合のあるコミュニティづくりという形の“共助のまちづくり”“新しい公共”に繋げていきたいと考え活動されている。活動のアンケートの中には、「川に係わる仕事に就きたい。」「消防士になりたい。」などの声もあって、子どもたちが体験を通して自身の将来について考える場になっていることも実感していると嬉しそうに語る。

②学校の総合学習で継続的に水防を啓発

桂川の支川で活動していた河川レンジャーは、小学校を舞台に水防団長などを語り部にまちの洪水や水防の歴史と体験などを語ってもらい、子どもたちが身近な地域の課題として水防を考えるきっかけづくりに始まって、実際に川を見て歩き、堤防や護岸、樋門や堰などの河川施設、危ない個所の点検活動を行ったり、水防倉庫を見学し、消防職員から備品の説明などを聞いたり、積み土嚢工の実習体験など水防を身近に考える機会をつくってきた。その体験を振り返りながら行った“まとめ”を、授業参観の折りに発表する取り組みも行われ好評を得ていた。小学校からはその河川レンジャーが転職で河川レンジャーをやめた後も継続して欲しいと要望があり、現在は別の河川レンジャーに引き継がれている。

③街角座談会

筆者も参加した活動の「身近な水防・防災を考える座談会」が駅近くのミニ会場で開催されている。座談会では、明治以降の淀川の洪水の歴史とそのことを知る由もない参加者が目を丸くして聞く生々しい体験談を元水防事務組合の収入役であった“防災エキスパート”から聞き、その衝撃も覚めやらないなかで、引き続きミニシンポを行う。ミニシンポでは、1級河川寝屋川の管理者である大阪府、用水路と下水道の管理をする市など淀川の管理者以外の行政も加わり、淀川の水防に関わってきた防災エキスパート、河川レンジャーなど多様な立場の者が水防について話し合う。参加者もそれに加わる。また、まちで発生する内水氾濫など身近な水害もテーマにしながら災害時に各自が何をすればいいのかを住民自らに考えていただく取り組みである。

治水安全度の向上により忘れ去られている洪水への恐怖心、川の恵みなど川への畏敬の念の風化、さらに、近年の異常気象や集中豪雨、山林の管理や開発、農地の宅地化なども話題にする。行政も手がまわらないような大災害時には、命を護るのは自分であり近所の人であることを納得し思い起こしていただく。このため、「逃げる・凌ぐ」を基本に、自分で考え行動する積極的な水防が問われていることを訴えるのだ。自らを守るため逃げる自助、災害弱者など互い助け合う共助を基本に、地域の“新しい公共”を考える機会づくりとしても行われているのだ。

勿論、ここではでは“家庭でできる簡易浸水防止法”の実演も行われ、「道路が冠水した商店街で通行する車で発生する波から店舗を守る事ができますね」など、市民からの質問もでる。

このように、川の活動といえば水辺の利用や河川環境に関わる活動と思われるきらいがある中で、淀川管内河川レンジャーは、活動を通じて、水害から命とまちを守る市民主体の水防活動づくり、自助共助のコミュニティづくりという、“新しい公共”として水防活動を川と人との繋ぐ取り組みの一つとして実践している。

6) 水防に係わる活動における今後の課題

(1) 自立した自助共助

水防に係わる活動は、協働する行政から勧められる活動だけでは、これまでの河川管理同様「行政に依存した活動」になってしまいかねない。私たち市民・住民の多くは、山を削り、田畑を埋め

造成した住宅に住んでいる。流域の保水効果や遊水機能を損なわれ治水安全度が低下した。治水のための、河川の掘削・直線化やコンクリート化などを招いた。安全度を高めるためとしてダム建設を要望した地域も多い。また、日々の生活の中で水は豊富に使っていて、そのためのダムや河口堰も造られてきた。その結果、河川環境の悪化など川の現状を招いたという意味で、私達はその当事者でもある。当事者としての自分の立ち位置から責任分担・役割分担をも視野に入れた協働の川の再生活動・川づくりが求められているし、事実行なってきた。水防・減災も同様である。人口集中しアスファルトやコンクリートで覆われた流域の土地利用や山地の管理など流域が置かれている現況から見ても当事者の一方である。その現況が引き起こす水害にも目を向けるべきである。地域共有の財産である川が置かれている現状とその課題に無関係ではない私たちが、役割分担を担う水防活動として、自分で決めて自分で守る自己決定の積極的水防活動として展開できれば、市民参画の自主的活動として尻の座った活動となるだろう。繰り返すが、それには、河川環境の悪化と自らの生活が無関係ではいられない現実を踏まえ、川の現況の当事者として行う川活動の延長線上に位置づけることが重要である。従って、地域の役員さんなどの善意のボランティアに頼った自主防災組織による水防・減災活動や行政が行う防災訓練だけに依拠するだけではなく、当事者、原因者としての自覚に立った“自立した自助共助”を目指すべきだろう。

3.11の東日本大震災のおり蘇った「津波てんでんこ」に見られる、各自が地域特有の地勢や状況を知った上で、日頃の訓練に裏打ちされた命を護る瞬時の自己判断力を高めることにつながればと思っている。

このため、河川法・水防法などによって縦割られた行政が垣根を超えて連携し、流域・地域の共通の課題として、当事者であることを自覚した市民活動と協働するという形が不可欠である。河川部門と防災部門の日頃の連携抜きには、有効な市民との協働は成り立たない。

（２）更なる普及・啓発

水防・減災に係わる積極的取り組みを川で市民活動を進める人達に定着させていき、地域へ広げていくためには、川活動と関連させたアプローチがいいだろう。全国の川活動で取り組まれている“多自然川づくり”の普及活動と併せて取り組まれることでその成果も上がるのではないだろうか。

また、ミュージアム施設である淀川河川事務所横の淀川資料館は、維持経費の節減からか常駐管理者がいなくなり、一部の日を除いて来館者がインターホンを押して入場しているという現状にある。この資料館では他の流域で見ることができないほど詳細で膨大な量の洪水資料、治水・改修資料、歴史資料、河川環境資料などを管理しているが、十分活用されるか不安がある。宝の持ち腐れにならないようにしたいものだ。そのため、市民や研究者がいつでも閲覧し活用できるよう、河川レンジャーの事務局機能と隣接させることで常時開館・有効活用を行うなど効率化を図り、併せて市民水防活動拠点として活用し、治水、利水、環境、そして防災の取り組み拠点とする必要があるのではないだろうか。幸い、近隣に淀川左岸水防事務組合の事務局もあることから、様々な助言をいただきながら水防法と河川法を超えた連携が出来たらと期待している。

4. 「学校との連携」の取組みと課題

総合的学習の時間が始まり、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育てること。という命題を進めるため体験学習や外部講師（特に地域の人材）に講義を依頼し地域を学ぶ授業が行われるようになった。福祉教育・外国語教育・環境教育等の分野が選択されることが多く見受けられた。環境教育の分野に限って見ても、食育、エネルギー、生物多様性、地域等のくらしに関わることから（座学）、体験を通して学ぶ、施設見学、農漁業、植林、炭焼き、河川や水辺を活用したプログラムなど多種多様な状況である。

「水」をテーマとして取り組む学年は4年生であることから、主にダム見学、浄水場見学等を通しての総合的学習の時間が一般的である。環境の分野ひとつとっても、様々な切り口がありその一つ一つが重なり合って地域環境を構成しているのであり、それぞれのバランスが崩れていく過程で環境変化（崩壊）が起きるのではないかと思う。「水」に限ったことではないが、現在多くの学校では、切り口の一つ一つを分断する形で授業に取り入れているのではないかと推察する。ダムと日常のくらし、浄水場と水道の蛇口、田畑で使用する水とお米（ご飯）などなどの関連が意識されていない。また、各学年で習ったこと等の重なり、つながりで日常が成り立っているという思考を醸成することが「生きる力」を育むのではないかと考えている。そのつながりを意識し丸ごと環境を学ぶテーマとして、場所として「河川」は多くの素材を抱えているのではないだろうか。

人は故郷を想う時、幼児に遊んだ川、眺めた川が心に浮かぶともよく言われる。自分の立っているところに流れているこの川は、どこからきてどこに流れていくのか疑問に思うことも、水が枯れないことを不思議に感じることも、幼い日々抱いた様々な疑問があると思う。地域の水循環をテーマに山・川・海のつながりが感じられるそれぞれの地域に合わせた多様なアクティビティをつくることができるのが地域の「河川」をテーマにすることである。しかし、往々にして教師も、環境に関わるNPOもそれぞれの分野を越えることはしない。というより、食育やエネルギーは水環境とは違うもの、相容れないものと思っているかのようである。

1) 仙台市の例

仙台市環境都市推進課に事務局を置き、仙台市が全面的に活動資金を負担することで運営されている、「杜の都の市民環境教育・学習推進会議（FEEL SENDAI）」（<http://www.feel-sendai.jp/>）が学校向けの環境教育プログラムを提供している。委員は、大学・NPO・教育委員会・社会教育主事・市民等で構成され、分野毎の委員と公募委員とが定例会議を持っている。委員は報酬なし。いくつかの事業の中で学校の総合的学習の時間に対応は「杜々環境レスキュー隊」事業である。このプログラムは、平成15年からの事業。NPOがプログラムを作成して、実施する。費用の一部をFEEL SENDAIが負担する仕組みである。プログラム集は各学校に配布。4年ほど前から幼稚園・保育園にも配布。教育委員会も委員に名を連ねているがこのプログラムが各学校に取り入れられるようになるには、5～6年かかっている。

「河川」に関わるプログラムは当NPOがプログラム化した、

- ① 大人のための川遊び講座～子どもたちの川遊びを楽しく安全に～
- ② 川に学ぼう～しぜん・ちいき・くらし～
- ③ 川で遊ぼう～あんぜんに・たのしく・やさしく～
- ④ 考えよう地域の水害防災

（<http://www.feel-sendai.jp/program/index.html>）である。特に「①大人のための川遊び講座～子

どもたちの川遊びを楽しく安全に」は教師向けに作成した。川が近くにある学校の先生には是非受けていただきたいと思っている。

申し込みのあった学校とは、事前打ち合わせ、下見、前日までの天候によっては下見を重ねる。荒天の場合は順延。フィールドは、市内の広瀬川・七北田川・梅田川・名取川・貞山運河・大倉ダム・七北田ダム等の水辺なのだが、学校の位地・学年・人数により上流・中流・河口などのフィールドも異なり、それによりプログラム内容を合わせる。

ライフジャケット・網・タモ・バットなどの用具類。ボートや指導者の装備に加えてレスキューの指導者認定、リスク管理受講のなどの専門職を身に付けたスタッフが必要となる。

FEEL SENDAI の「杜々環境レスキュー隊」の年間件数は 50 回を越え、川のプログラムはその半数以上にもなり人気プログラムになっている。ここ 2~3 年は保育園や幼稚園からの川プログラムの希望が増えているという。河川敷の散策や、川を上ってくるサケの見学なども幼児向きにアレンジしている。

各校に配布しているテキストは学校が申し込む際のガイドであり、学校が使用したいフィールドや学年等により水辺プログラムを学校とすりあわせる。

2) 釜房ダム水源地域ビジョンの例

名取川上流域に位地する、釜房ダムの事業として実施。

水源地域の釜房ダムや名取川水系全体の仙台圏水循環に関する学習について、小学校学習指導要領による総合的学習の時間として効果的・継続的に推進するため、ダム管理者と学校関係者、NPO の交流・意見交換を行い、総合的教育の具体的な進め方について協議することを目的として標記ビジョンを基にしたプログラム。

上流域の川崎町立富岡小学校（碁石小）・仙台市立四郎丸小学校・仙台市立東四郎丸小学校が対象。

川崎町は、国土交通省東北地方整備局釜房ダム、公営みちのく湖畔公園の国と施設がある。町内にダムがあるにもかかわらず、各学校（小中校）では、ダムの見学もダムに関する授業もなかった。「水」に関する授業は小 4 年生であるが、近くの川の流れを使った、水生生物調査は継続活動とはしていた。町内を流れる河川とダムとのかかわりは（ほとんどの流れがダムに流入）対象とされなかった。釜房ダム水源地域ビジョンの一環としてダム・名取川の下流地域の小学校と交流しながら進めたいが、との話に川崎町教育長が快諾。ダム直下に位置する碁石小学校（H24 年度統合され富岡小と改称）を対象校として選ばれた。

下流域の小学校は、位置的にいくつかの対象校があったが、両自治体の教育委員会同士の事業としたいとのダム管理所の意向があり、なかなか進展しなかった。知り合いの教育関係者からは、体験活動に積極的な校長さんと個人的に進め実績を先につくの方が良いと思ひよ。教育委員会はなかなか硬くて手強いからとのアドバイスもあった。これまでの当 NPO の事業等で知り合った先生方、FEEL SENDAI のツテ等色々活用して、課長とご挨拶をすることができ、「提案書」を市内小学校全校に教育委員会ルートで配布して下さるところまで教育委員会として関与する。そこで、申し込みのあった学校と進めるが良し。とのこと。ご案内を配布し、待っていただけでは決まらないのでこれまでの教育関係の方々のお力をお借りして名取川下流域に位置する四郎丸小学校と東四郎丸小学校の 2 校を対象校とした。（1 年近く要した。）

2009 年：各所 調整

2010 年：釜房ダム総合的学習（仙台圏水循環）プログラム上下流関係者顔合せ会議（初）

- ・ 四郎丸小/浄水場見学等コーディネート
- ・ 希望者（20 名）募集、ダム湖ボート体験、安全教育、水生生物観察、水質調査
- ・ 3 校の児童 名取川河口生き物観察と地曳網み体験
- ・ 次年へ向けての計画づくり

2011 年：四郎丸小上流域体験会/ダム湖ボート体験、安全教育、水生生物観察、水質調査

碁石小学校 r 体験会/ダム湖ボート体験、安全教育、水生生物観察、水質調査

2012 年：釜房ダム総合的学習（仙台圏水循環）懇談会規約作成

3 校合同体験会/ダム湖ボート体験、安全教育、水生生物観察、水質調査

（ダム学習は出前授業）

下流域でサケの産卵観察予定（3 校合同）

※現在は、ダム事業という形式で実施しているが、いずれ近々予算措置がなくなる。それも踏まえ今年度から地域全体を巻き込んだ実行委員会形式にした。環境教育部門は事業経費は従来通りダム予算だが、地域全体でスタッフを担い、環境教育をプログラム化して観光として落ちづけられないか模索中である。今年度は、7/6～7/16『水・森・人 in 釜房 2012』と銘打ち期間中に・総合的学習の時間上流域体験会 ・東北大学対北海道大学漕艇定期戦 ・みちのく公園自然共生園企画等々。地域企業からの寄付募集もしている。

【川崎町】

仙台市の南、近郊でありながら、蔵王山麓に属する山岳丘陵地帯と河岸段丘の発達した山間盆地に区分できる自然豊かな地域である。東部の約 100m から西部の 1,759m（蔵王刈田岳）に至る西高東低の地形。蔵王からの西北風（蔵王おろし）が本町を吹きぬけることから、風から住宅や農地を守る防風雪林がつくられ、これが本町独自の緑の景観となっている。河川は名取川水系に属し、太郎川、北川、前川が釜房湖に流入している。

- ・ 人口 10,583（H17）
- ・ 面積 27,080ha

【釜房ダム】

釜房ダムは宮城県仙台市の西方約 25km、一級河川・名取川の右支流にあたる碁石川にあります。釜房ダムの貯水池には碁石川(通称・太郎川)、北川、前川の 3 河川が流入しています（流域面積 195.25km²）。

- かんがい用水/4 月～5 月には、名取川沿いの仙台市・名取市・岩沼市の水田や畑に、最大で毎秒 8.84m³ ものかんがい(農業)用水を送っています。
- 水道用水/浄水場を通して、仙台市・名取市・多賀城市・七ヶ浜町・川崎町の各家庭に水道用水を送っています。
- 工業用水/仙台内陸工業地帯の南部・東部地区、仙台新港工業地区へ、最大で 1 日 55,000m³ もの工業用水を送っています。
- 発電/釜房ダムには釜房発電所(東北電力)があり水力発電を行っています。
（最大出力 1,200kW、その際の使用水量毎秒 6.0m³）

【仙台市】

- ・ 人口 1,033,515 人
- ・ 小学校 131 校

3) 課題

(1) 専門性

- ・ レスキュー講習やリスクマネジメントの経験
- ・ 環境教育指導者認定制度あり/河川に関しては、プロジェクト・ウェット
http://www.env.go.jp/policy/edu/reg/detail/de_32.html
<http://www.project-wet.jp/>
地域の総合的知見や教育に関する関心が必要
- ・ シルバー人材の余暇などでは継続が難しい。

(2) 安全確保 担保

- ・ ライフジャケット、スローロープなどの道具類整備

(3) 組織対応（教育委員会）都市規模

- ・ 教育委員会は組織が固くなかなか対応が難しい。新しいことを取り込まない。
- ・ 教師の個人的な対応になると、取り入れた教師が移動になると、そこで取り組みが終了することがある。また、反対に移動先で広める教師もいる。
- ・ 4年生がテーマ「水」だからと言って河川を選択するとは限らない。

(4) 経費（最重要な課題）

- ・ 水辺を活用しての体験の楽しさ、重要性（将来に向けての）人間性形成上、大切な体験と理論的に理解を得られていると感じられるが、現在（釜房ダム予算）では保護者や教育委員会が予算を組とは考えられないので、NPO 事業としては継続不可。

参考-1 総合的学習の時間

- ① 改正教育基本法等を踏まえた学習指導要領改訂
 - ② 「生きる力」という理念の共有
 - ③ 基礎的・基本的な知識・技能の習得
 - ④ 思考力・判断力・表現力等の育成
 - ⑤ 確かな学力を確立するために必要な授業時数の確保
 - ⑥ 学習意欲の向上や学習習慣の確立
 - ⑦ 豊かな心や健やかな体の育成のための指導の充実
- を基本的な考え方として、各学校段階や各教科等にわたる学び

参考-2

FEEL SENDAI 活動写真



釜房写真



5. 「川の交流拠点」の取組みと課題

河川管理や川づくりへの住民参画がかつての審議会の答申や改正河川法で謳われ 30 年近くになろうとしている。一方、川や水辺の交流拠点施設は、古くからの河川資料館や河川博物館、ダムや湖沼のビジターセンター、親水や環境学習、防災センター等、名称も多様に各所で建設されてきた。

ところが、川づくりへの住民参画が理念のみのまま具体的に制度化されず、住民参画にとって重要な拠り所となるべき川の交流拠点施設が縮減、改廃されつつある。

ここには、単に施設が、河川管理情報、防災情報の提供の場、緊急時の河川管理者による防災活動拠点、住民活動へのサービス施設として、いわゆる河川管理の広報の場としての位置づけでしか考えられていない。

川と地域の交流拠点を通して培われる地域住民の川への関心、流域内外の情報の共有、ネットワークの形成、行政と住民の関係の構築等は、さまざまな入口を通してその川の良さも怖さも知ることになり、そのことが環境の管理への参画、防災、備災意識の醸成や避難行動、即ちソフト防災に連なるものとする。

1) 交流拠点の活動の現状

交流拠点における活動は、施設内は周辺の環境資源の活用、上・下流交流といった広域エリア、あるいは国内や海外の団体の交流等、広がりを見せている。

また、河川に関する分野のみならず、教育、福祉、まちづくり、地震を含めた防災関係、森林、里地、海浜といった分野との連携活動と多岐に渡っている。

(1) 交流拠点施設内での活動

- ① 施設の管理、運営に関し、NPO 法人等市民、住民による運営、または NPO 等が協力している施設を対象とし、施設の展示等の設備は、初期投資として施設管理者が行なうケースがほとんどである。
- ② 展示内容は、河川環境や地域環境情報、防災、観光情報等多様であるが、それぞれコーナーを設け、パネル、映像、ジオラマ、水槽等によるライブ展示が一般である。
- ③ ただし、展示物の劣化や旧態化、映像技術の進化による設備の改善等に対する財源がなく、更新が難しくなっている。
- ④ 展示物のほか、研修室、会議室等が用意され、事業や活動に供している。
- ⑤ 展示物の案内や来館者に対応する人材が財源の問題で確保しにくくなっている。
- ⑥ 北海道 江別防災ステーションの例に見られるように、館内に地域物産や資料、文献の販売やレストラン経営を委託し、施設使用料等を受ける所もある。

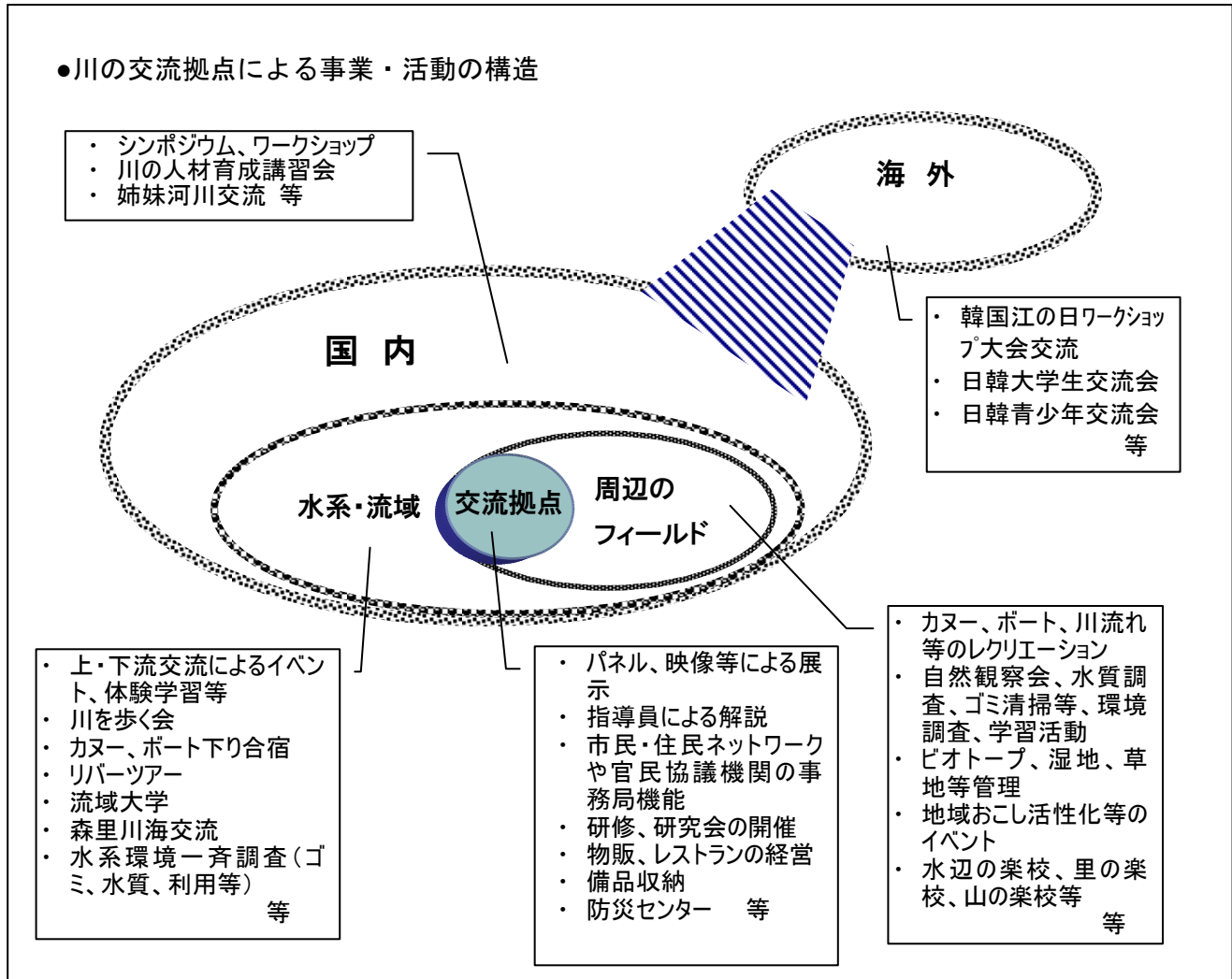
(2) 拠点施設外での活動と活動

- ① 拠点施設外の活動は、近隣の河川、用水路、干潟、湿地、農地、雑木林、山林等を活用するとともに、上下流交流による水系、流域へと活動の場を広げている。
- ② また、川や水辺の全国ネットワークを利用した国内での交流や主に韓国の NGO との交流事業が行なわれている。

全国ネットでの交流会としては、「いい川・いい川づくりワークショップ」(1998 年～、年 1 回)、日本の“いい川”シンポジウム (2007 年～、年 1 回)、水郷水都全国会議 (1985 年～、年 1 回)、川での福祉と教育全国大会 (2000 年～、年 1 回)、川に学ぶ体験活動協議会全国大会 (2001 年～)、九州流域連携会議のネットワークによる交流・活動 (2002 年～)、韓国「川

の日」大会（2002年～、年1回）、日韓青少年交流会（2006年～）、身近な水環境の一斉調査（2004年～、年1回）等がある。

- ③ 館外での活動は、カヌー合宿、源流体験、他の川を訪ねる会等、流域や水系でのツアー型、宿泊型、運営者の企画による事業も行なわれている。これらの費用は、保険代、交通費、宿泊費等参加者による実費負担で行なわれている。ただし、まだ運営資金になるまでには到っていない。



今後の活動の展開

2) 今後の活動の展開

(1) 官民協働による水防拠点、水事故防止拠点

- ① 水防に関する啓発活動、日常的な避難訓練、危険地域マップづくり、緊急時の備蓄庫及び情報受発信、人材養成
- ② 水事故を防ぐための啓発やトレーニング、災害防止、安全対策グッズの開発

(2) 多自然川づくり事業の地域拠点

- ① 研修、人材育成、地域アドバイザー拠点
- ② 調査、計画、防災、管理への参加
- ③ 河川利用（者）の調整

(3) まちづくり拠点

- ① 地震等災害への対応拠点
- ② 地域、地区の水と緑のネットワークづくりへの参画
- ③ 川の文化、伝統行事等の継承
- ④ 流域ネットワークの中継拠点 等

3) 今後の課題

(1) 施設管理上の課題

- ① 国の施設の中での活動、事業に関し、施策変更により、展示物や自主活動に対する制約が多くなっている。主に防災施設への位置づけが強調され始めると、河川環境情報やレクリエーション活動に対する制約が出てきた。
- ② 公共施設として、物販や飲食に関する制約がある。
- ③ 施設の維持管理に関する委託費が減少または停止になり、直接管理になりつつあることから運営資金面で課題となっている。
- ④ 展示や機材の更新が予算的にきつくなっている。

(2) 運営に関する課題

<資金面>

- ① 全般に契約金が減少傾向にあり、継続的な調査、事業の運営が困難になりつつある。また、人件費も昇給等が見込めない。
- ② 指定管理者制度の中には、自主事業等の収入が次期契約時に相殺され、委託金から引かれることがあり、職員のモチベーションが上がらない。また、契約期間が限定され、中、長期計画ができない。
- ③ 自主事業による物販、イベント参加費収入は、制約もあり全体の数%にしかならず、実質的な運営に寄与するには到っていない。
- ④ 公益法人や民間の助成事業は、その費用が一般管理費にまわせないことが多く、継続的運営に寄与していない。
- ⑤ 自治体によっては、条例等で市民との協働が制度化されている。この制度により事業契約が担保されるようになってきた。

<人材面>

- ① 若い世代の運営参加が、給与面で十分な対応ができず、将来の生活設計上、積極的な参加ができない。そのため、人材育成が中途半端になっていく。
- ② ボランティア人材は不安定でかつ高齢化しているため、徐々に減少している。

Ⅲ 参考資料等

1) 参考文献・資料

- ・ 日本の河川－自然史と社会史（小出博著／1970年東京大学出版）」
- ・ 水害 宮村忠著／1985年中公新書
- ・ 洪水と治水の河川史 大熊孝著／2007年平凡社
- ・ 新版河川工学 高橋裕著／2008年9月東京大学出版会
- ・ 建設省編『日本の河川』社団法人 建設広報協議会、1995年
- ・ 建設省編『日本の河川』社団法人 建設広報協議会、1982年
- ・ 建設省河川局水政課 監修『改正 河川法の解説』、大成出版社、1987年
- ・ 水防法研究会編『逐条解説 水防法』ぎょうせい、2005年
- ・ 国土交通省河川局水政課 監修・水防法令研究会編『改正 水防法の解説』ぎょうせい、2001年
- ・ 流域交流懇談会『パートナーシップではじめる<いい川>づくり』建設省京浜工事事務所、1996年
- ・ 大熊 孝『洪水と治水の河川史』平凡社・自然叢書、1988年
- ・ 宮村 忠『水害・治水と水防の知恵-』中公新書（768）、1985年
- ・ 三船 康道『防災と市民ネットワーク・安全なまちへのソフトウェア』学芸出版社、1998
- ・ 生田長人編『防災の法と仕組み』東信堂・シリーズ防災を考える 4、2010
- ・ 辻本哲朗編著『豪雨・洪水災害の減災に向けて』技報堂出版、2006
- ・ 梶 秀樹、塚越 功編著『都市防災学』学芸出版社、2007
- ・ 矢守克也・渥美公秀編著、近藤誠司・宮本 匠著『防災・減災の人間科学』新曜社、2011
- ・ 公益社団法人 日本河川協会編『防災を考える』技報堂出版、2012
- ・ 鍵屋 一『“地域防災力”強化宣言・進化する自治体の震災対策-』ぎょうせい、2003
- ・ 高橋 洋・小島誠一郎『防災・協働のガイド 自助・共助・公助を超えて』日本防災出版社、2008
- ・ FRONT MOOK 編集部『知水読本 川を知り、川と暮らすために』財団法人リバーフロント整備センター、2012
- ・ 片寄俊秀『いいまちづくりが防災の基本-災害列島日本でめざすは“花鳥風月のまちづくり”-』イマジン出版・自治体社会政策科学叢書、2007
- ・ 瀧本浩一『改訂版 地域防災と街づくり -みんなをその気にさせる災害図上訓練-』イマジン出版・自治体社会政策科学叢書、2008
- ・ 志木まると博物館河童のつづら編『水塚の文化史』NPO 法人エコシティ志木、2011年
- ・ 菊池静香『明治以降における河川にかかわる地域組織の成立と変遷に関する研究』、2006年
- ・ 全国水防管理団体連合会・社団法人建設広報協議会『水防 2011 水防関係総合資料』、2011年
- ・ 内閣府『平成 23 年版 防災白書』佐伯印刷株式会社、2011年
- ・ 中原一歩『奇跡の災害ボランティア“石巻モデル”』朝日新書、2011年
- ・ 社団法人日本河川協会『河川 1月号 67巻 第1号』（№774）、2011
- ・ 社団法人日本河川協会『河川 2月号 67巻 第2号』（№775）、2011
- ・ 社団法人日本河川協会『河川 5月号 67巻 第5号』（№778）、2011
- ・ 団法人日本河川協会『河川 8月号 67巻 第8号』（№781）、2011
- ・ 社団法人日本河川協会『河川 11月号 67巻 第11号』（№784）、2011
- ・ 社団法人日本河川協会『河川 1月号 68巻 第1号』（№786）、2012

- ・ 山道省三『多摩川をモデルとした河川環境の保全に関する住民参加型の手法、制度についての調査・研究』とうきゅう環境浄化財団（一般）研究助成No119、2000 年
- ・ 山道省三『多摩川における川と地域の交流拠点に関する調査・研究』公益法人とうきゅう環境財団（一般）研究助成No191、2011 年
- ・ 山道省三『川の交流拠点の運営等実態調査及び自立的運営に関する調査・研究』（財河川環境管理財団（平成 21 年度 河川整備基金助成事業「調査・試験・研究」部門）、2010 年
- ・ 河川博物館研究会編（1997）：河川博物館 ～構想から運営まで～（財河川情報センター）
- ・ 河川博物館協議会編（1999）：新時代の河川博物館（財河川情報センター）
- ・ 羽貝正美編（2007）：自治と参加、協働（株学芸出版社）
- ・ 展勝地公園開園 80 周年記念誌編集委員会編（2002）：山河・花満ちて 展勝地 80 年
- ・ NPO 法人多摩川エコミュージアム編（2010）：多摩川と歩んだ日々 ～二ヶ領せせらぎ館 10 周年記念誌～
- ・ 坂本栄治（2008）：遠賀川における河川環境教育の現状、『河川（2008 年 7 月号）』（社）日本河川協会、
- ・ NPO 法人河童倶楽部編（2005）：大野川から（創刊 1 号）
- ・ 彩湖自然学習センター活用検討委員会編（2003）：彩湖自然学習センター活用の手引書・授業実施集 II
- ・ 財吉野川紀の川源流物語（2008）：森と水の源流館 平成 20 年度事業活動報告
- ・ NPO 法人五ヶ瀬川流域ネットワーク（2009）：NPO 法人 五ヶ瀬川流域ネットワーク総会資料
- ・ NPO 法人 多摩川エコミュージアム（2008）：NPO 法人多摩川エコミュージアム活動報告書
- ・ 想いおこす三六災害 平成 23 年 4 月 （社）中部建設協会
- ・ 工法選定と作成の手引き 平成 18 年 国土交通省中部地方整備局
- ・ 平成 23 年度近畿地方整備局研究発表会資料（2011 年 7 月 14 日）国土交通省近畿地方整備局
- ・ コミュニケーション・まちづくり・地域づくり部門：No.04 論文「淀川管内河川レンジャーが担う市民参画・協働の川づくり」
- ・ 第 9 回「川の自然再生セミナー」発表論文（2011 年 10 月 19 日開催）公益財団法人リバーフロント研究所
- ・ 「川と人・地域との関係を取り戻す川づくり」とは 寝屋川の事例から ねや川水辺クラブ/寝屋川再生ワークショップ
- ・ 川や水辺で活動する市民・住民団体のネットワークとの官民協働型防災システムの研究 特定非営利活動法人 全国水環境交流会 山道省三
- ・ 平成 24 年度 淀川管内河川レンジャー養成講座テキスト（2012 年 6 月 16 日）国土交通省近畿地方整備局淀川河川事務所/淀川管内河川レンジャー実行委員会河川レンジャーへの理解《理念編》
- ・ 淀川流域河川レンジャー交流会アピール（平成 21 年 12 月 12 日）
- ・ 河川レンジャーへの理解《活動事例編》

2) 研究会の概要

河川整備における洪水対策の制度的課題等に関する調査研究（計画）

—持続可能な河川とまちづくりに向けて—

持続可能な川づくり研究会

1. 經緯

- ・ 河川整備における洪水対策は、①流域の降雨をいかに河川を通じて迅速に海に流すか、②流水を一旦貯留し時間差による放流、という考え方が昨今の主流であった。
- ・ しかし、いずれも河道内での治水が主であり、その結果として直線で連続した堤防とダム等の整備による治水事業が主流である。
- ・ ダム整備事業をはじめとする公共事業に対して、市民や研究者により河川整備・治水計画のあり方についての問題提起がなされ、1997 年河川法が改正され「河川環境」の視点と河川整備計画への「住民参加」が加わった。
- ・ その後、河川整備計画立案過程への市民参加が進んだものの、河川整備の手法等については大きな変化は見られず、治水の根本的な変革には至っていない。
- ・ 東日本大震災がひとつの契機となり、ハードからソフトへと新たな洪水対策の必要性が指摘されており、河川整備・治水計画のあり方についての検討も重要テーマとなりつつある。

2. 主 旨

上記のような経緯をふまえて、

- ① 河川整備、治水計画等の考え方の歴史的流れを検証する
- ② 河川整備、治水計画等の新たな考え方についての調査（情報収集、整理）を行うことにより、「今後の河川整備、治水計画等のあり方、考え方を提案する」とともに、新たな制度の構築をめざし、今後の河川整備、治水計画のあり方の変革に向けて取り組む。

3. 調査内容

- ① 河川整備、治水計画等の考え方の歴史的流れを検証する。
- ② 河川整備、治水計画等の新たな考え方についての調査（情報収集、整理）を行う。
- ③ 河川整備、治水計画等に係る現行法制度の課題を整理する。
- ④ 今後の河川整備、治水計画及び市民・NPO などの参加などの制度も含めたあり方、考え方などを提案する。

4. 進め方

- ① 文献等調査 関連資料等の収集による調査等
- ② 聞き取り調査 関係者等への聞き取りによる調査等
- ③ ①及び②の整理
- ④ 分析及び報告書の作成

5. メンバー

上田 豪（寝屋川再生ワークショップ）、金子 博（パートナーシップオフィス）、
小林 幸治（市民がつくる政策調査会＝事務局兼務）、高橋 万里子（水環境ネット東北）、
福澤 浩（天竜川ゆめ会議）、山道 省三（全国水環境交流会）、

6. 協力

参議院議員 大河原雅子事務所

河川整備における洪水対策の制度的課題等に関する調査研究 報告書
水害と地域の力 ―自然共生川づくりと積極的水防政策―

○ 作成：２０１２年１０月２５日

○ 発行：２０１３年１２月１５日

持続可能な川づくり研究会

○ 連絡先

特定非営利活動法人 市民がつくる政策調査会

東京都千代田区飯田橋 1-8-9 ニューシティハイツ飯田橋 401

TEL 03-5226-8843 FAX 03-6661-8325

E-mail shimin@c-poli.org URL <http://www.c-poli.org/>

