

河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

——1997 年河川法改正を検証する——

茅野 恒秀

(岩手県立大学)

1997 年の河川法改正は、河川管理の目的に河川環境の整備と保全を加え、河川整備計画への住民意見の反映プロセスを導入した点で画期的な転換と期待されたが、各地の河川事業の現場で問題の解決をもたらしているとは言い難い。本稿は、河川法改正は河川行政の転換をもたらしたのかという問題設定に基づき、長良川河口堰をめぐる社会紛争に端を発した 1997 年の河川法改正の政策過程を研究対象とし、課題設定に影響を与える問題状況や課題意識などに着目して分析を行った。法改正の焦点となった河川環境保全と河川事業実施プロセスの透明化は、河川行政と自然保護運動が相互作用を行うアリーナの中で政策議題設定され、法改正に結びついた。一方で、河川技術官僚の課題意識には、「安全」が規範の核として位置づいており、河川行政における環境政策と事業実施プロセスの透明化は、従来からある「安全」を至上命令とした課題群の序列構造に矛盾しない形態での選択的内部化が行われている。このような構造のもとでは、流域の安全にかかわるメタ政策レベルでの変革を行わなければ、河川行政の転換には結びつかない。

キーワード：河川法、河川技術官僚、課題意識、河川環境

1. 問題の所在——河川政策をめぐる現場と国の“ねじれ”

本稿の課題は、1997 年の河川法改正が、河川行政にとって転換点であったのかを検証することである。

1997 年の河川法改正は、河川管理の目的に河川環境の整備と保全を加え、河川整備計画の策定に住民意見を反映するプロセスを導入した。それは河川行政を転換するものと期待を受け一方で、その転換の実効性にはさまざまな疑問も提出されていた。環境社会学の先行研究においても、足立重和が「建設省による河川行政の変化は、長良川河口堰反対運動のリーダーによるユニークな戦略によって、政治家や建設省との直接対話が開かれたことで実現した成果であるといっ

てよいだろう」(足立, 2001: 146) とその変化を指摘する一方で、田中は「たとえば住民参加にしてもすでに建設が決定されているダムに対しては適用されない、(中略) 中央集権的決定システムが温存されているなど、多くの問題を抱えたままである」(田中, 2001: 140) という暫定的評価を行っている。環境社会学では、田中滋や嘉田由紀子が河川政策の「公共性」を鋭く批判的に分析してきた。田中は河川行政史を「公共性の独占」(田中, 2001) の歴史として再構成し、嘉田は時代に応じて政策をめぐる公共性の論理が変化し、「新たな水と人間の関わりをつくりだす『公共性』の組み立てが必要とされる」(嘉田, 2003: 140) とした。

この間、2001 年 2 月に発足した淀川水系流域委員会は、改正河川法による住民参加のモデル

として、委員の人選方法、一般の流域住民の参加、公開性などが評価され、2003年1月に、ダムは自然環境に及ぼす影響が大きく、他に方法がないときの最後の手段であるという方針に基づく提言「新たな河川整備をめざして」を国土交通省近畿地方整備局に提出した。しかし近畿地方整備局は06年頃から流域委員会との関係を悪化させ、07年2月に流域委員会をいったん休止、再開後も流域委員会の意向を十分に汲みとることなく河川整備計画を策定するなどした（古谷，2009）。その一方、滋賀県では生活環境主義に基づく流域治水政策が新たに組み立てられようとしている（嘉田ほか，2010）。21世紀に入ってから日本の河川では、現場と国との間に政策上の“ねじれ”が生じていると総括してもよく、河川政策をめぐる公共性は、今なお揺れ動いている。

そのような状況の中、私たちは河川政策をめぐる公共性を問いなおすにあたって、河川法改正とは何だったのかをより厳密に考察する必要があるのではないだろうか。冒頭で紹介した2人の論者によれば、河川行政の変化をもたらした大きな要因は、長良川河口堰問題である（足立，2001；田中，2001）。長良川河口堰問題は、河川事業と自然保護の社会問題におけるフォーカシング・イベント（Birkland, 1997）としての性格をもっていたと考えられる。ところが、長良川河口堰という個別問題が、いかにして河川法改正へとつながっていったのかという、政策過程論としての河川法改正は、研究上の空白として積み残されたままである。そこで本稿は、長良川河口堰問題を前後する時期から1997年の河川法改正に至る政策過程を通史的に振り返り、政府の河川行政を担う河川技術官僚と自然保護運動との相互作用と、政策過程で主張された変革内容について検討を行う。本稿を構成するにあたっては、政策過程に関与した主体へのヒアリング調査⁽¹⁾が重要な役割を果たしているが、本稿で直接言及したデータは、文献資料として公にされているものを中心としている。なお、組織名・肩書きは当時のものを用いる。

2. 課題設定過程における問題状況と課題意識

社会問題の社会学においては、船橋恵子が、社会問題の過程を、①構造的ストレインの発生、②変革主体形成、③変革行為、④変革行為の結果としての社会変動の4局面に整理した。この中で船橋は、変革主体形成を「なんらかの主体が、構造的緊張（引用者注：ストレイン）をみずからの変革課題として認識し、変革主体としての主体的諸条件を整えること」と定義している（船橋，1978：121）。構造的ストレインをみずからの変革課題（issue）として設定するうえで、社会学では「状況の定義」が重要視されてきた。たとえば脇田健一は、環境問題の解決のために社会的な場が設定されたとしても、行為者の間に合意や協働が成立するにはさまざまな困難が生じ、それは「状況の定義のズレ」に起因すると分析している（脇田，2001）。「状況」という概念を先駆的に採用したW.I.トマスとF.ズナニエッキ（Thomas and Znaniecki, 1918-1920=1983）によれば、状況には、①客観的な条件、②個人や集団の既存の態度、③状況の定義の3つのデータが組み込まれる。佐藤郁哉は、この「状況」概念を、「主観的で主体的な意味づけだけではなく、『構造』が行為に対して及ぼす影響をも理論の枠組みにとりこんでいた」と評価する（佐藤，1991：347）。社会運動論の文脈では、曾良中清司が「問題状況」という概念を「構造的ストレインを言いかえたもの」として提起し、「なんらかの状態の中に置かれている者が、この状態は問題状況なのだと自覚または認識していること」がなければ集合行動への支持行動への転化はない

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

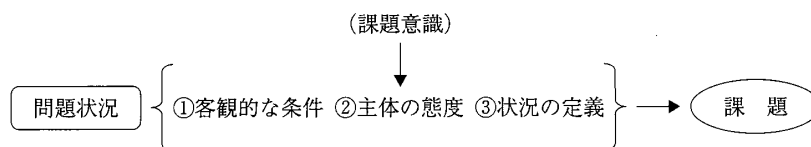


図 課題設定の論理構成

とし、主体の認知的側面を重視している（曾良中，1996：48-51）。佐藤や曾良中によれば、「状況」概念は客観的な条件と主体の主観的な意味づけの双方の把握に資するという。しかし、主観的で主体的な意味づけを背後から支える要因の把握については、必ずしも子細に取り上げられているわけではなかった。

これら先行研究を踏まえて、問題解決のための課題⁽²⁾の設定には、社会問題の客観的な状況や経済的利害などすでに構造化された利害関係、主体の態度を含む「問題状況」の定義が影響を与えると把握できる。その過程において、主体の態度がどのように形成されるのかを明らかにするために、その態度の核を支える意識に着目すべきではないだろうか。本稿では、その意識を「課題意識」と呼ぼう。

図のような図式をとれば、同様の構造的ストレーン下にあったとしても、異なる課題意識をもつ主体によってさまざまに課題が設定されることがあり、問題解決に有効に働く場合もあれば、問題解決を困難にすることも考えられる。その差異の把握には、問題状況に加えて課題意識の解明が有力なヒントを与えると考えることができないだろうか。なお、この仮説は単純化したものであり、実際の主体においては、制度化等によってルーティンに埋め込まれた定常的課題（routine task）を含む複数の課題が序列構造（優先順位）をもって位置づけられる。以下では、課題群の序列構造や布置連関を左右する、諸主体の問題状況や課題意識、そしてそれらが交錯するアリーナ⁽³⁾における相互作用を、河川法改正のプロセスに即して把握してみよう。

3. 河川法と河川における環境問題

3.1. 3 期に分けられる河川法

河川法は、1896 年 4 月に公布（旧河川法）、1964 年 7 月に第一次河川法を廃止し新たな河川法を制定した（新河川法）。その後 97 年 5 月に目的を含む大きな改正を行った（改正河川法）。歴史的に大別すると、河川法に基づく河川管理は、この 3 期にわけることができる。

1896 年に公布された旧河川法は、「洪水防御の治水」と「物資運搬の舟運」という政策議題を解決するものである（竹村，2007）。旧河川法は、それまである程度の氾濫を前提としていた治水対策を、高い堤防を連続して築き、すべての水が河道を通して海に流れる、高水工事を基本とする対応へと転換するものであった。

日本の高度経済成長に伴う水需要への対応のため、1964 年に改正された新河川法は、旧河川法において未整備であった水の利用、すなわち「利水」を河川管理の目的に加えた。これは経済成長に伴う水力発電、都市用水需要に対応するとともに、河川を使用する関係者の利害を総合的に調整することを意図したものであり、全国の河川を水系ごとに区分し、上中流のダムで下流の水需要と治水対策とを両立させるなど、河川を堤防と堤防の間を流れる水路として合理的・効率

的に管理することを押し進めた。

1997年の改正河川法は、80年代より高まってきた環境配慮への対応と、住民意見の反映を盛り込むために改正されたもので、以下の点について改正を行ったものである。第1に、法律の第1条(目的)に「河川環境の整備と保全」を追加した。このことで、河川管理の目的は、治水、利水、河川環境の整備と保全の3本柱となった。第2に、従来の「工事实施基本計画」を「河川整備基本方針」「河川整備計画」に変更し、河川整備計画の策定過程で地域住民の意見をふまえることを制度化した。この改正以後、現在までに109の一級水系で河川整備基本方針が、70の一級河川で河川整備計画が策定されている⁽⁴⁾。

3.2. 河川における環境問題への初期的対応

河川行政における環境問題の位置づけをめぐるのは、昭和30年代には水質問題が、昭和40年代には都市河川での河道と河川敷の管理が問題となってきた(建設省河川環境課, 1998)。水質問題に対しては「河川汚濁対策事業」(1958年～)が、都市河川においては「都市河川環境整備事業」(1969年～, 1974年より「河川環境整備事業」)がそれぞれ実施されてきたが、1981年、建設大臣が河川審議会に対して「今後の河川環境はいかにあるべきか」と諮問したことを受けて検討を行い、「河川環境管理のあり方について」を答申した。

1969年から河川環境に関する取り組みを行っていたが、1981年の時点で、建設大臣から河川環境に関する包括的な諮問がなされたのは、なぜだろうか。この答申の背景を、当時、建設省河川局河川計画課河川環境対策官を務めていた近藤徹は、以下のように回顧している。

当時、湖沼法の提案が環境庁からあり、水質と空間を管理するという内容なので大きな問題となりました。そこで、河川行政として河川環境に対する姿勢を示す必要に迫られました⁽⁵⁾。

つまり、環境庁による湖沼法制定の動きが、建設省の行政領域に抵触する可能性があり、それが建設省にとって、河川環境について河川行政の基本的姿勢を示す必要性をもたらしたということである。田中が指摘した「セクショナリズムに基づくもの」(田中, 1997: 61)としての河川環境行政の性質をここで見ることができる。また河川環境に関する初期の施策の導入と同時期に、元建設事務次官の山本三郎は、雑誌『河川』の対談で以下のように発言している。

こうした問題(引用者注: 環境問題)について河川の本質を理解していないものに極端な言い方をされては困るわけですので、河川のことを一番よく知っている建設省が各方面の環境に対する意見をも参酌し、しかも一本筋を通して積極的に管理していくことが必要だと思いますし、こうした環境問題をとりあげることは、河川行政の大きな進歩でもあると思います。最近、住民の環境に対する要望も多様化しておりますが、しかし、いたずらに郷愁に駆られて、湖の岸にはヨシを生やしておかなければだめだといったことだけでもいけないと思います⁽⁶⁾。

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

ここで表明されているのは、河川管理者である建設省が、河川に関する総括的な知見と正しい解法を有しているという当時の河川技術官僚の課題意識である。こうした課題意識が、後述する長良川河口堰問題を中心とする厳しい社会紛争を招く一因となったことが示唆される。

4. 長良川河口堰をめぐる社会紛争

4.1. 長良川河口堰問題の概略経過

ダム開発には、戦後間もないころから、風景保護を主張する国立公園協会や日本自然保護協会によって、熊野総合開発計画、大雪山層雲峡発電所計画、黒部第四発電所計画などの水力発電事業に対して反対の声があがっていた。ダム計画地の住民も散発的な運動を繰り返し広げていた。

長良川河口堰の最初の着想は水資源開発である⁽⁷⁾。1959年、中部経済団体連合会が中京工業地帯の開発計画を構想し、60年に建設省中部地方建設局が報告書「長良川河口のダム構想」を出したのが発端である。59年の秋から3年続けて水害が起こったことから、建設省は都市用水の開発目的に治水を加えた長良川河口堰事業に変更し、事業調査を開始した。61年、水資源開発促進法の制定に伴い、木曽川水系が水資源開発水系に指定され、68年に建設省による「木曽川水系水資源開発基本計画」が策定された。73年、建設大臣は水資源開発公団（現・水資源機構）に対し長良川河口堰の事業認可を行った。

河口堰建設の事業認可が下りると、流域漁協関係者を中心に差し止め訴訟が起こり、裁判を通じて、治水の効果、自然環境や魚類への影響などが争点となった。しかし訴訟は後に取り下げられ、漁協は相次いで漁業補償を交わし、建設に合意した。

1988年の着工直前に、作家の開高健や天野礼子を中心に「長良川河口堰建設に反対する会」（以下「反対する会」）が設立され、堰建設に反対する動きが再度つくられた。「反対する会」は新聞への意見広告の掲載やカヌーデモを行い、その様子が全国に報道され、長良川河口堰問題は急速に全国に知れ渡ることとなった。翌年には「日本自然保護協会」（以下「協会」）が「河川問題調査特別委員会」を設置し、問題に取り組むこととなった。「反対する会」を中心とする市民運動のネットワークは、「国際河川環境会議」や「長良川DAY」を開催して動員力を見せ、「協会」は研究者集団を組織し、独自に水質・魚類等に関する調査を実施し、報告書や意見書をもって事業者側に問題提起を行った。それでも建設工事は止まらず、95年には「長良川円卓会議」が設置され討議を行ったが、推進側と反対派の間の認識は埋まらず、同年7月に河口堰は運用を開始、長良川は海と隔てられた。

この間、事業者側の建設省は、多自然型川づくり（1990年～）、環境政策大綱の策定（1994年）、ダム事業評価システムの試行（1995年～）などに取り組んだが、当時の多自然型川づくりは「親水公園」的なものの建設としての位置づけと評価せざるをえず（田中、1997）、ダム事業評価システムにおいても、多くの事業が継続して実施と結論づけられ、河川事業の根本的問題の転換にはつながらなかった。

4.2. 長良川河口堰反対運動の運動戦略

河口堰着工以後の反対運動で中心的な役割を果たした団体に、長良川河口堰に反対する会と日

本自然保護協会がある。本節では両者の運動戦術を見てみることにする。

「反対する会」は現地でのイベント開催を積極的に進め、マスコミへの露出を通じて社会の関心を長良川へ集めるという戦術をとった。これは市民団体の大同団結を促し、後に全国 53 団体が結集した「長良川河口堰をやめさせる市民会議」の結成に結びついた。一方で、硬直的な姿勢を続けた事業者に対しては、ハンガーストライキ等によって要求提出を実現するという手法をとった。また「反対する会」の関係者は超党派の「公共事業チェック機構を実現させる議員の会」の結成を誘導し、後に「公共事業コントロール法」の立法を試みるなど、政治へのアプローチの姿勢を鮮明にしたのが特徴である。

「協会」は、長良川河口堰問題と千歳川放水路問題の専門委員会を有し、堤防と堤防の間を流れる排水路としてのみ河川をとらえ、いかに素早く上流から下流へ水を流すかを主要命題としていた河川事業の是正を求めた。加えて、計画段階での環境影響評価の重要性を主張し、この点について環境庁への働きかけを強めるなど、行政へのアプローチの姿勢が鮮明であった。

この戦術の差異が、行政と社会運動との相互作用において、複数の経路を発生させた。「反対する会」は、建設省の現地事務所であった中部地方建設局を主要な敵手とし、1995 年 3～4 月の「長良川円卓会議」の開催に際してのやりとりは、竹村公太郎中部地方建設局河川部長が後に「リングのコーナーに追いやられた状況になった」（増島・小林編，2004：105）と述懐するほどの対決状態となり、厳しい問題状況に置かれていたことがわかる。

「協会」は、1993 年 6 月の「河川問題調査特別委員会」に、建設省で多自然型川づくりを進めていた関正和河川環境対策室長を招き、多自然型川づくりの知見とともに、河川行政の基本方針と河川環境の保全に関して意見交換を行った。この意見交換は、94 年 9 月から勉強会に発展した。その中心メンバーは、協会から保護部長や研究部長、河川局からは課長補佐級を中心とする技術官僚や元職員が参加した。この勉強会は、唯一その開催記録が公にされた協会機関誌『自然保護』の活動日誌欄によれば、94 年 9 月から 97 年 12 月にかけて、94 年 4 回、95 年 4 回、96 年 3 回、97 年 6 回と、計 17 回開催された⁽⁸⁾。

5. 河川法改正の政策議題（agenda）設定

長良川河口堰をめぐる社会紛争のさなか、1993 年 11 月に建設大臣が河川審議会へ「今後の河川環境はいかにあるべきか」という諮問を行った。この審議は 95 年 3 月まで続けられ、答申「今後の河川環境のあり方について」が出された。答申を受けて、建設省は河川局内に新たに河川環境課を設置した。

この答申がまとまるのとほぼ同時に、1995 年 2 月 15 日、日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会主催のフォーラム「川と開発を考える」が開催された（日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編，1995）。「治水および利水に関する河川行政のあり方」と題する基調講演を、ダム政策を転換したアメリカ内務省開墾局総裁であるダニエル・ビードが行い、続いて行われたパネルディスカッションには、日本弁護士連合会、建設省河川局（開発課長、河川計画課長）、衆議院議員、大学教授、朝日新聞、読売新聞、日本自然保護協会が登壇した。

討論では、大熊孝新潟大学教授は、「一番の問題点は今の河川改修のいろんな工事が自然をか

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

なり壊しているということ、さらにその地域に何百年、何千年かかってつくられてきている文化が破壊され始めているということ」「河川技術が建設省にずっと独占されてきたというところに大きな問題がある」と指摘した。中井達郎日本自然保護協会研究部長は、「川の自然のとらえ方が、河川開発をする方と、われわれのように自然保護サイドの人間と、微妙に違う。場合によっては根本的な部分で違っているケースもある」と述べ、開発行為と環境保全とを同じレベルでとらえる必要性を主張した。脇雅史建設省河川計画課長からは、「批判として謙虚に受けとめる必要はあると思いますし、その原因をつくったのは、あるいは私たちの、いままでの行動パターンにもあるのかと謙虚に反省はしたいとも思っています」と、これまでの行政の姿勢を反省するような発言も見られた。討論の中では、地震や洪水といった自然災害に土木技術でどこまで対処するかといった問題や、水利用についてダムなどの大きなシステムと井戸やため池といった小さなシステムとをどう組み合わせるかを考えるべきという主張もあり、後半には、寺田武彦弁護士が河川政策の根本的な法改正の必要性を指摘した。これに対して、脇課長は、パネルディスカッションの終わりで以下のように考えを述べた。

今あちこちで現実の枠組みの中で、住民の方々がいろいろな意見を出されているという事実があります。それに対して、河川管理者側、国とか県とかいったものが、一連の現行法の手続きに沿って仕事を進めている。(中略) その現実がもし適切でないということであれば、それはやはり、所定の手続きに則って、それなりの手続きを変えて、別の枠組みをつくらなければならないと思います。公務員が、勝手に判断して、現行の法制度の枠を超えてやるということとはできないわけですから、そこは時間はかかりますが、そういう手続きがいるのではないか。それが法治国家なのではないかと私は思っています（日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編，1995：114-115）。

脇のこの総括は、問題を解決するために、河川を管理する根本法の見直しの必要があることを、聴衆に意識づけることとなったのではないだろうか。そして、建設省河川局は、1995年夏ごろから、河川法改正の事務的協議を、内閣法制局と開始した（松田，2007）。

並行して、建設省は1997年から始まる第9次治水事業五ヵ年計画の策定のため、94年6月に河川審議会に対して「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向」について諮問していた。当時、建設省河川局長を務めていた松田芳夫は、この審議過程を振り返り、「過去半世紀近く続いてきた現行の治水事業、河川管理のシステムが、災害の減少、公共事業の見直し、環境問題への対応、行政と市民との関係の再構築というようなそれぞれが重要な課題にどう対処すべきかという問題の深刻さから、審議を重ねるに従い単に次の五ヵ年で何をやるのかという通常のルーチンの議論から、河川行政の反省と新しい基本理念の確立という根本的な議論へと発展（?脱線）していった」（松田，2007：8）と回顧している。この所感は、河川審議会というアリーナが、五ヵ年計画という議題のフレームを超えて、河川政策を変革するための諸課題をとりまとめる役割を果たしたことを端的に表している。表は1991年と96年当時の河川審議会委員名簿から、その所属・役職を抜き出したものであるが、この間に自然保護の直接的代弁者となるような委員が新たに加わっているわけではない。

表 河川審議会委員の比較表 (1991 年と 96 年)

河川審議会委員 (1991 年)	河川審議会委員 (1996 年)
(会長) 渡邊隆二 (国土開発技術研究センター副会長) (委員) 阿座上新吾 (砂防・地すべり技術センター顧問), 岩佐義朗 (京都大学教授), 大場敏彦 (地方競馬全国協会 会長), 川島正英 (朝日新聞社編集委員), 菊井康郎 (上智 大学教授), 菊地俊三 (日本水道協会専務理事), 吉川秀夫 (早稲田大学教授), 木村治美 (共立女子大学教授), 堺徳 吾 (都市農地活用支援センター理事長), 須藤徹男 (国土 緑化推進機構副理事長), 高木勇 (電気事業連合会専務理 事), 高橋弘篤 (本州四国連絡道路管理協会理事長), 田中 洋之助 (NHK 解説委員), 梅野康行 (河川環境管理財団理 事長), 野村好弘 (東京都立大学教授), 羽倉信也 (第一勧 業銀行相談役), 原田稔 (協同システム開発〔株〕社長), 仮谷志良 (和歌山県知事), 蒔田浩 (岐阜市長), 宇野勝 (滋賀県野洲町長) (21 名)	(会長) 高橋弘篤 (本州四国連絡道路管理協会理事長) (委員) 赤羽隆夫 (慶應義塾大学教授), 秋山智英 (国際緑 化推進センター理事長), 有馬真喜子 (横浜市女性協会理 事長), 石川幹子 (東京大学農学部講師), 碓井光明 (東京 大学教授), 畦柳昇 (電気事業連合会専務理事), 桑原茂人 (読売新聞社論説委員), 小坂忠 (関東建設弘済会理事長), 後藤康男 (安田火災海上保険会長), 杉戸大作 (日本水道 工業団体連合会専務理事), 高橋裕 (芝浦工業大学教授), 梅野康行 (河川環境管理財団相談役), 原田稔 (高圧ガス 保安協会会長), 藤原まり子 (博報堂生活総合研究所客員 研究員), 松林正義 (全国治水砂防協会常務理事), 松原青 美 (首都高速道路協会理事長), 森實孝郎 (食品産業セン ター理事長), 圓藤寿徳 (徳島県知事), 吉田修一 (福島市 長), 横山万蔵 (山形県西川町長) (21 名)

河川審議会は 1996 年 6 月に、「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」を答申し、新しい河川行政の方向性を提示した。この答申は、基本認識として、かつて川が人にとって身近だったように、人と川とのかかわりを再構築することが必要であり、洪水や渇水という異常時の河川を対象とした従来の河川行政から、平常時の河川も視野に入れた「川の 365 日」の河川行政に転換することが必要との認識に立つ。今後の河川整備の基本的方向と主要施策として、壊滅的な被害を回避する新たな治水・利水方式が必要であり、貴重な水と緑のネットワークの核として河川を位置づけ、河川や水路を回復、再生し、地域やまちの水辺の復活をめざすこと、地域の意向を反映し地域の個性発揮を支援する河川行政を行うとした。その推進方法として、河川整備に関する計画の充実と、地域住民、地方自治体、関係機関との連携強化と体制整備を打ち出した。

この答申に加え、1996 年 12 月には、河川審議会による提言とするかたちで、「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」が発表された。ここで初めて、河川審議会として河川法改正の必要性に言及し、河川制度の改正の方向として、第 1 に、河川環境の整備・保全を進めるために、河川法の目的に環境を位置づけること、第 2 に、地域との連携による治水・利水・環境の総合的な河川整備の推進をはかるために、工事实施基本計画の見直し、長期的な河川整備の基本方針の整備を行うこと、第 3 に、異常渇水時の円滑な水利調整のための措置として、渇水調整協議会の位置づけとその役割の明確化や、一時的な水融通のための特例措置を設けること、第 4 に、河川情報の提供の推進をはかるとした。ここで示された変革内容が、河川法改正に結びついた。

6. 河川法改正以後の河川行政の「転換」と「反動」

1996 年 6 月の河川審議会答申と同年 12 月の提言を受けて、同年 11 月 5 日に河川法準備室が建設省内に設置され、河川法の大改正が準備された。97 年 3 月、閣議決定ののち国会に提出され、同年 5 月に河川法改正案は衆参両院で可決、成立した。

河川法改正時に建設省河川局長を務めていた尾田栄章は、河川法改正直後に、雑誌『河川』に

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

において、河川法の目的に「環境」の2文字を加えることは、「河川を担当した者の悲願の一つであった」と述べ、「コンクリート漬けの川は嫌だ、との皆の熱い思いが込められていると自負」している（尾田，1997）。尾田は「洪水、濁水の異常な時だけでなく、普通の時の川も大事にしよう、いや普通の日の川こそ、もっと大事なのかも知れない、との思いが込められている」と改正河川法のところを解説する。ほかにも、河川整備基本方針策定にあたって「河川審議会に河川ごとに個別の小委員会を設けて、流域のリバードクターにも学識経験者としてお入りいただき、検討願う」とし、「決して河川管理者が独断的に、恣意的に決めることにはならない」と断言している。また河川整備計画には「あらゆる手段を使い、流域の声が最も正確に総意として出てくるようにしたい」とし、「今まで我々が最も苦手にしてきた分野かも知れないが、怖れずに前を向いて歩いていきたい」と抱負を述べている。河川技術官僚が1997年河川法改正に込めた熱意と、この過程で醸成された新たな課題意識が読みとれる。

それを反映するかのように、1998年7月に、河川審議会総合土砂管理小委員会は、「流砂系の総合的な土砂管理に向けて」という報告をまとめた。これは、森林を含む山地部、山麓部、平野部、河口・海岸部等における堆積・侵食等の土砂に係わる環境面の問題に対して、流域の源頭部から海岸までの一貫した土砂の運動領域を「流砂系」という概念で捉え、総合的な土砂管理の考え方、具体的施策を実施することを提言するもので、総合的な土砂管理の目標として、安全・環境・利活用を並列に設定するものとなった。また2000年12月、河川審議会が発表した中間答申「流域での対応を含む効果的な治水の在り方について」の主旨は、「河川はんらん前提 治水、ダム・堤防頼りから転換」⁽⁹⁾であり、答申の書き出しには以下のように問題意識が表現された。

我が国の治水対策は、築堤や河道拡幅等の河川改修を進めることにより、流域に降った雨水を川に集めて、海まで早く安全に流すことを基本として行われてきた。しかし、都市化の進展に伴う流出量の増大、氾濫の危険性の高い低平地などへの人家の集積、市街地での河道拡幅の難しさの増大、さらには近年頻発する集中豪雨による極めて大規模な洪水氾濫の危険性の拡大、それに伴って地域によっては連続堤方式では生活基盤が堤防敷地として失われてしまうような問題の発生など、通常の河川改修による対応に限界を生ずるようになってきている⁽¹⁰⁾。

この認識は、これまでの方針であった、洪水を河道だけで治めようとするものの限界を認めたものであった。具体的な対策としては、「洪水の氾濫域では、被害の最小化や生活基盤の確保等の観点から、地域の特性を踏まえると、霞堤等の遊水機能の保持や土地利用状況に応じた安全度の設定等の対策を講ずることが適切な場合がある。また、河川沿いの樹林帯は、氾濫した場合の流水の減勢や堤防の保護に有効であるため、その適用場所、配置方法等について検討を進めるべきである」⁽¹¹⁾とした。

ところが、群馬県の八ッ場ダム（関東地方整備局直轄事業、1952年調査着手・70年工事事務所）、岐阜県の徳山ダム（水資源機構事業、1957年調査着手・2000年本体着工・08年完成）、熊本県の川辺川ダム（九州地方整備局直轄事業、1960年調査着手・67年工事事務所）の3つの大規模ダム開発をはじめ、当該地域で深刻な社会紛争を発生させているケースは多い。2007年8月、08年11月に相次いで

開催された「川の全国シンポジウム」では、全国から河川事業や流域委員会の運営に関する問題報告が寄せられ、改正河川法の主旨が河川行政に反映されていないとの厳しい意見が相次いだ。

7. 河川技術官僚の課題意識

改正河川法の主旨は、河川管理の目的に河川環境を内部化し、河川事業実施プロセスの透明化をはかるため、河川整備計画の策定過程に住民意見を反映させることであった。しかし、個別具体の現場では、河川事業をめぐる社会紛争は収拾に至らず、一部の河川整備計画策定では地域住民が参加した流域委員会と河川管理者との間に対立が生じ、河川政策がはらむ問題は解決されていない。

河川技術官僚の課題意識において、最優先と認識されているものは何なのだろうか。竹村公太郎（元国土交通省河川局長）は、増島俊之中央大学教授との対話の中で、河川技術官僚の行動規範を以下のように明確に証言している。

増島「河川行政に実際携わられていて、河川局の行政官の行動規範は何かありますか。」

竹村「やはり『安全』ですね。インフラストラクチャー、みなさん方はインフラとよく言われますけれども、これは下部構造という意味ですね。社会の下部構造にはいろいろなものがあると思います。教育も下部構造だと思いますけれども、一番の下部は私どもの国の安全です。（後略）」

増島「要するに、それは河川局で仕事をするときに、一番念頭にあるのはやはり人命の安全とか財産の保全とかであるという意味ですか。」

竹村「そうです。安全は最も重要で、我々河川行政官の心の中で固い核になっているのです。（後略）」（増島・小林編，2004：107-108）。

この証言のもつ意味は、竹村より40年も前に河川局長を務めた山本三郎の証言によっても確かめられる。山本は、1982年の時点で「私は国土の保全というのは国の防衛と一緒に思っているわけです」と表明している⁽¹²⁾。この「安全」「国土保全」という命題は、河川行政における課題群の中で中心的・支配的な位置を占めていると理解できよう。

この「安全」を前に、「環境」はどのように位置づけられているのだろうか。引き続き竹村公太郎の端的な証言を紹介してみよう。

（前略）上部構造の環境や学習という人間の活動は、実は非常に重苦しい「安全」に支えられています。それは多摩川だけではありません。川ではみんなそうです。災害があった瞬間、その川の環境あるいは環境学習が次の日に吹っ飛んでしまう。それを知っているので、我々行政は下部構造が崩壊しないように努力を重ねているのです（増島・小林編，2004：136）。

つまり、「安全」は河川の基盤であり、「環境」はその上に乗るものであるという認識である。この認識は、田中（1997）が機械論的河川観と批判した「河川環境とは『人間を取りまく河川に

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

かかわる生活環境』である」(河川環境管理財団編, 1983: 46) という 1983 年当時の建設省の認識と、時代は変われども内実はほとんど変わっていない。96 年の河川審議会提言では河川環境を「河川のもつ自然環境, 河川と人とのかかわりにおける生活環境」と定義しているものの、それを行政官として受け止めるはずの河川技術官僚の課題意識においては、河川のもつ自然環境, すなわち本来の自然性を尊重するということには結びついていない。

くわえて河川技術官僚は、河川政策において河川環境の保全という課題を、国民に共通のものではなく、自然保護関係者が主張する特定のテーマと理解していたようである。このことは、以下の近藤徹の見解から読みとれる。少々長くなるが引用を続ける。

僕らも河川管理の立場に立ってしまして非常に感ずるところがあったのは、一つは河川に対する要望が非常に多様化していますね。価値観が多様化してきたと思うんです。河川敷を自然保護として、例えば野鳥がたくさん来るから、魚釣りをしたいとか、運動場にしたいとか、極端な場合にはそこに柵をつくって人間を入れないようにした方がいいとか。川に親しみたいといっても、みんなの共有の川というんならまだいいんですけど、私個人の川という感じになるんですね。私はこういうふうに川を利用したいと。それがそれぞれ河川管理者の方に要請がある。自然保護でやりなさいと。いや魚ぐらい釣れるようにしなきゃいけないと。その間に調和がない。みんなの川だという意識より私の川だという言い方で、結構皆さんそういう言葉にあこがれを持っているような感じがしますね。もう一つ、非常に象徴的なのは、最近ちょっとおさまっていますが、水害訴訟ですね。いろいろ言い分はあるんでしょうが、例えば、自然保護を強く要望している人が、水害訴訟になると口裏を返して河川管理がしっかりしていないからじゃないかというようなことを言って、何らそこに矛盾を感じないというような感じの方もおられるわけだし、そういうたくさんの要望を一つの川という空間の中にまぜてぐるぐるかきまぜても僕らには解はないわけです。(中略) 別に要望する人を非難するつもりはないんですが、我々川を管理する立場からみれば、一つの川にあらゆる要望がつきつけられ、それがすべて生かされなかったといってさらに不満を述べられて、担当者が非常に苦慮しているという場合があると思います⁽¹³⁾。

当時、建設省河川局長を務めていた近藤の認識は、河川環境の保全は一部の人々の主張する課題にすぎず、河川管理者の総合的な判断に支障をきたすものであると読みとれる。この見解は、長良川河口堰着工後の社会紛争が本格化した時期のものであり、現在まで維持されているとは単純に考えられないが、河川技術官僚のトップに立つ行政官の課題意識として興味深い。そもそも、近藤は河川局長在任時代の 1989 年の時点で、河川行政は「治水」「利水」「河川環境」を 3 本の柱として展開していると、明言している。近藤は「スイッチバック」という電車の進行方向が切り替わる比喩を用いて、81 年の河川審議会答申「河川環境のあり方について」を節目として、「ここに河川行政は再びスイッチバックして、治水、利水、河川環境の 3 本の柱によって確立されることになったものと考えてよい」(近藤, 1989: 6) という見解を示している。しかし河川行政においては、河川環境事業とはいえ「多自然型川づくり」や魚道の設置など、その中心に土木工学的発想に基づく整備手法が用いられ、本来の河川が有する連続性や流砂系は顧みられること

がなかった。この実態との乖離について、80年代初頭に建設省河川局長を務めた小坂忠は、98年の時点で、

（前略）河川管理に環境という問題が入り出したとき、「環境とは一体何だ」という議論を余りしないままに、見よう見まねで始まっちゃったというようなところがありました。もう少し早くから学術的、理論的な議論をしていれば、河川の問題も、もう少し形が変わってきたんじゃないか。（中略）本来は、流域や、そこで行われる産業などの人間の活動、これらと河川行政とを結びつけてやらなければ、河川の問題というのは、成り立たないはずなのに、そこをギブアップしていた——というところから始まっている問題が、現在もどうも尾を曳いているんじゃないかという気がします⁽¹⁴⁾。

と、過去の経過を反省的に振り返っている。

このように、改正河川法に前後して河川行政に携わった河川技術官僚の課題意識は、環境保全と住民参加の徹底をめざすというものもあれば、安全という至上命令に対して環境保全という課題を従属的・操作的に内部化したものもあり、その内実は決して一枚岩でなかった。結果として、河川行政における環境政策は、河川行政の従来の課題群に親和的な形態での選択的内部化が行われているのである。

8. 河川法改正は河川行政の「転換」だったのか

本稿では、長良川河口堰問題をきっかけに、事業者と自然保護運動が先鋭的な対立を続けながら、さまざまなアリーナで河川政策を変革するための変革課題が設定され、河川法の改正に至った経過を見てきた。河川行政における環境制御システム（船橋，2004）の内部化過程として、この河川法改正の政策過程とその後の経過を見れば、第1に、多自然型川づくりや魚道など河川環境事業は、ダムなど巨大構造物による河川開発事業が中心にあったうえでの、副次的な課題として現在も位置づけられているにすぎない。第2に、河川法の改正は紛争化している河川事業への解決策提示や抑止力となっておらず、既存のダム開発計画は温存されたままであり、その政策的意義は風化・形骸化の懸念がある。改正河川法に盛り込まれた「河川環境の整備と保全」の目的化と、河川整備計画における住民意見の反映は、河川行政を「転換」する画期的な変革であったと、確言することはできない。

この原因については、河川整備計画より上位に位置する河川整備基本方針が、限られた専門家や利害関係者だけで構成された審議会によって策定されることの限界を指摘したり、河川環境に「整備」という文言が挿入されていることが、土木工学的な事業を進める意図の証拠であるとする分析がなされている（岡田，2007）。この見解に対して、本稿が明らかにしたことは、河川行政の担い手たる河川技術官僚の課題意識の核には「安全」があり、それが治水を河川行政における至上命令としていることだった。したがって、河川法の再改正によって、河川整備基本方針に住民意見を反映させ、法の目的を「河川環境の保全」と修文するだけでは、河川政策の根本問題は解決せず、河川行政の問題状況を部分的に変革するにすぎない。

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

課題設定には、問題状況や課題意識が影響を与えるとした本稿の分析枠組みからは、河川行政における課題群の序列構造を変革するには、より高次の問題状況を変革する必要があるのではないかという見解が導き出される。ここで「より高次の問題状況」とは、前述の近藤徹の証言にあるような、水害訴訟に代表される国家賠償法の枠組み（ないしはその司法判断を拘束する判例）が例として考えられる。近代河川技術は、あたかも流域の安全確保責任を河川行政にのみ負担させてきたが、前述した 2000 年 12 月の河川審議会中間報告は、それを乗り越えて新たな治水政策をつくろうとする萌芽であり、08 年に出された社会資本整備審議会の答申「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」も、従来の治水の限界を示唆している。そうした国づくりの根幹的方針は、河川政策にとって「メタ政策」(Majone, 1989=1998) と呼べるものであり、今後の河川政策は、この点に踏み込まなければ、政府の河川行政を真に「転換」しえないのである。

注

- (1) 2001～06 年にかけて、のべ 14 人を対象にヒアリングおよびインフォーマルインタビュー調査を実施した。
- (2) 「課題」という言葉は、日常用語としても研究用語としても一般的な言葉でありながら、その意味はたいへん多義的な用途に使われているが、本稿では「主体が望ましい状況を実現するために課す行為目標」と定義する。
- (3) アリーナとは船橋晴俊によれば、「ある問題の決定をめぐる、複数の主体が関与しているような取り組みの場」をいう（船橋ほか、2001）。本稿で登場するアリーナには、フォーラムや審議会、議会などがある。
- (4) 国土交通省ホームページによる（2011 年 1 月閲覧）。
- (5) 座談会「建設行政の回顧と展望——河川行政の 50 年を振り返る」（日本河川協会『河川』623：15-29, 1998 年 6 月）における近藤徹・水資源開発公団総裁の発言。
- (6) 座談会「河川行政の今昔と提言」（日本河川協会『河川』426：19-34, 1982 年 1 月）における山本三郎・水資源開発公団総裁の発言。
- (7) 長良川河口堰問題は、横山（2000）、足立（2010）、立石（2007）らの優れた先行研究によって、その事実経過は明らかになっているため、ここでは必要最小限の記述にとどめた。
- (8) 『自然保護』の掲載スペース上、開催したが記録されていない回がある。筆者のヒアリングによれば、勉強会はほぼ毎月開催された。
- (9) 『朝日新聞』2000 年 12 月 18 日（朝刊）。
- (10) 河川審議会中間答申「流域での対応を含む効果的な治水の在り方について」（2000 年 12 月 19 日）。
- (11) 河川審議会中間答申「流域での対応を含む効果的な治水の在り方について」（2000 年 12 月 19 日）。
- (12) 座談会「河川行政の今昔と提言」（日本河川協会『河川』426：19-34, 1982 年 1 月）における山本三郎・水資源開発公団総裁の発言。
- (13) 座談会「河川行政の方向を語る」（日本河川協会『河川』520：3-13, 1989 年 11 月）における近藤徹・建設省河川局長の発言。
- (14) 座談会「建設行政の回顧と展望——河川行政の 50 年を振り返る」（日本河川協会『河川』623：15-29, 1998 年 6 月）における小坂忠・日本河川協会会長の発言。

文献

- 足立重和, 2001, 「公共事業をめぐる対話のメカニズム」 船橋晴俊編『講座 環境社会学 2 加害・被害と解決過程』有斐閣, 145-176.
- , 2010, 『郡上八幡 伝統を生きる——地域社会の語りとリアリティ』新曜社.
- Birkland, Thomas A., 1997, *After Disaster; Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- 船橋晴俊, 2004, 「環境制御システム論の基本視点」『環境社会学研究』10 : 59-74.
- ・角一典・湯浅陽一・水澤弘光, 2001, 『「政府の失敗」の社会学——整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社.
- 船橋恵子, 1978, 「社会変動と変革主体」吉田民人編『社会学』日本評論社, 115-136.
- 古谷桂信, 2009, 『どうしてもダムなんですか? ——淀川流域委員会奮闘記』岩波書店.
- 嘉田由紀子, 2003, 「琵琶湖・淀川流域の水政策の100年と21世紀の課題」嘉田由紀子編『水をめぐる人と自然』有斐閣, 111-151.
- ほか, 2010, 「生活環境主義を基調とした治水政策論」『環境社会学研究』16 : 33-47.
- 河川環境管理財団編, 1983, 『解説 河川環境』山海堂.
- 建設省河川局河川環境課, 1998, 「河川環境行政の歴史」『河川』623 : 78-83.
- 近藤徹, 1989, 「スイッチバック」『河川』517 : 5-7.
- 増島俊之・小林秀徳編, 2004, 『証言 改革を支えるメカニズム』ぎょうせい.
- 松田芳夫, 2007, 「河川法改正への道のりと背景」『RIVER FRONT』59 : 6-9.
- Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press. (=1998, 今村都南雄訳, 『政策過程論の視座』三嶺書房.)
- 日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編, 1995, 『川と開発を考える』実教出版.
- 尾田栄章, 1997, 「河川法の改正に寄せて」『河川』611, 3-4.
- 岡田幹治, 2007, 「反動化する河川行政」『世界』767, 214-225.
- 佐藤郁哉, 1991, 「主体と構造——トマスおよびズナニエツキの『状況の定義』論をめぐる」『社会学評論』41(4) : 346-359.
- 曾良中清司, 1996, 『社会運動の基礎理論的研究』成文堂.
- 竹村公太郎, 2007, 「日本の近代化における河川行政の変遷」『日本水産学会誌』73(1) : 103-107.
- 田中滋, 1997, 「河川環境事業としての『多自然型川づくり』」『環境社会学研究』3 : 58-71.
- , 2001, 「河川行政と環境問題」 船橋晴俊編『講座 環境社会学 2 加害・被害と解決過程』有斐閣, 117-143.
- 立石裕二, 2007, 「長良川河口堰問題における科学と社会の相互作用」『ソシオロジ』52(1) : 103-118.
- Thomas, William I. and Florian Znaniecki, 1918-1920, *The Polish Peasant in Europe and America*, New York: Octagon Books. (=1983, 桜井厚訳『生活史の社会学』御茶の水書房.)
- 横山尚巳, 2000, 『サツキマスが還る日』山と溪谷社.
- 脇田健一, 2001, 「地域環境問題をめぐる“状況の定義のズレ”と“社会的コンテクスト”」 船橋晴俊編『講座 環境社会学 2 加害・被害と解決過程』有斐閣, 177-206.

(ちの・つねひで)

茅野：河川法改正の政策過程と河川技術官僚の課題意識

The Revision of the River Act and the Task Consciousness of Technical Officials at the River Bureau: Concerning the Revision of the River Act in 1997

CHINO Tsunehide

Faculty of Policy Studies, Iwate Prefectural University
152-52 Sugo, Takizawa, Iwate, 020-0193, JAPAN

The revision of the River Act in 1997, which included the “improvement and conservation of river environments” as the aim of river policy, and introduced a system for river planning reflecting the opinions of local communities, was expected to be a revolutionary change. However, it has not solved the social conflict centred around river planning and river measures. This paper considers the change to river administration by studying the political process of the revision of the River Act in 1997, which was caused by a conflict over the Nagara-River Estuary Dam Project. The analysis focuses on issues and routine tasks, especially the “problem-situation” and “task consciousness” of technical officials at the River Bureau. Two points of revision: river environment and reform of river planning, were established as the agenda in arenas in which the nature conservation movement and the River Bureau of the Ministry of Construction interacted. On the other hand, the concept of security from flood is considered the supreme concern for technical officials of the River Bureau. In order to be consistent with the existing structure of issues and routine tasks, river environment and reform of river planning have been incorporated into river administration selectively. Under such a structure, and without conducting a meta-policy reform that will reorganize administrative responsibility for the security of river basins, a change in river administration will not be fully accomplished.

Keywords: River Act, Technical Officials of the River Bureau, Task Consciousness, River Environment