

はじめに

「流域治水」への転換と7・4球磨川水害

2021年（令和3年）4月28日、「流域治水関連法」が国会で成立した。

「流域治水」への転換は、国土交通省にとって明治以来の河川政策を根本から変えるものだった。ダムや堤防で河川の中に洪水を閉じ込める「河川閉じ込め型」洪水対策から、溢れることを許容し、水を集めてくる「集水域」や、人びとが暮らす場所である「氾濫域」までふくめて洪水が広がることを許容したうえで、行政だけでなく事業者や住民もふくめたあらゆる人たちがかわる対策を提起した。これは治水政策上の英断であり、後日必ず評価されるだろう。

実は2020年7月4日の球磨川水害以降、私たちは流域治水に深い関心をもつ研究者などと、球磨川流域に毎月のように調査に出かけさせていただいた。そのなかで、人吉市を中心に活動する「7・4球磨川流域豪雨被災者・賛同者の会」や、「清流球磨川・川辺川を未来に手渡す流域郡市民の会」の鳥飼佳代子さん、木本雅己さん、市花保さんたちに出会った。それぞれ自身が被災者でありながら、皆で協力をして近隣の方がたに「7月4日の早朝、何時頃、どちらの方向から水が来たのか?」「その時、あなたはどのように逃げたのか?」「なぜこんなに多くの溺死者が出てしまったのか?」「今度どのような災害復興をしようか?」「なぜこんなにと住民目線での地道な調査を重ねておられた。また球磨川下流部の八代市坂本町では、八代市在任で自然観察指導員をつる詳子さんたちが、トレイルランナーの若者たちと被災直後の現場を毎日のように訪問して被災者の支援活動をすすめながら現地調査を行なっていた。

今、日本の河川政策の基本方針が大きく変わりつつある。気候危機のなかにあっても、人びとの命を守り、水害被害を最小化させるための流域治水が国家的に求められる時代となった。2020年7月に球磨川流域で起きた水害被害の原因を探ることは、今後の流域治水の政策実現のための具体的なヒントを提供してくれるのではないだろうか。そのような思いから、私たちは本書の出版を企画した。

本書の成り立ちと構成

本書の元となったのは、2021年5月31日の「第2回流域治水シンポジウム」である*。このシンポジウムではまず、河川工学の専門家として熊本県立大学特別教授の島谷幸宏さんに流域治水の歴史とその意義について解説してもらった。次に地元住民当事者が、球磨川水害で被災し溺死した50名の方の被害者調査結果の報告を行ない、全体の調査方向は環境社会学者で参議院議員の嘉田由紀子が解説した。書籍にまとめるうえで、講演内容を再構成し、また河川工学・行政経験者からの専門家の意見もあわせてのせることとした。以下本書の内容について、紹介したい。

第1章では、嘉田が環境社会学研究では蓄積が多い「被害構造」理論を下敷きとし、溺死者1人ひとりの死亡要因を説明することを目的とした「溺死者調査の方法と経過」をまとめた。災害リスクのなかでも特に被災者自身が背負っている「脆弱性」に絞って被害構造を説明し、

今後の被災減少政策を提案した。

第2章では、現地の被害調査を地域別に3人の方がまとめてくれた。

今回、球磨川で溺死者が発生した最下流部にあたる八代市坂本町についてはつる詳子さんが報告している。4名の高齢溺死者の生活状況が近隣からも孤立的であったことを指摘しているが、つる報告の強みは圧倒的な臨場性である。森林破壊や瀬戸石ダムによる甚大な影響を多数の写真でわかりやすく解説し、流域治水での森林保全の必要性を強く提起している。

中流部の球磨村では25名が溺死した。市花由紀子さん（74球磨川流域豪雨被災者・賛同者の会「会員」）は、14名の被害がでた千寿園のすぐ近くの自らの家も屋根まで水没した被災者だ。

日常的に球磨川増水に備えていた旧来の住民でも今回の水害には打つ手がなく、根っこがついた巨木が球磨川本流からでなく、支流の小川から流れてきた有様から、山の荒廃に気づいた。

上流部の人吉市では20名が溺死した。1990年代から球磨川、川辺川の大切さを訴えてきた木本雅己さん（清流球磨川・川辺川を未来に手渡す流域郡市民の会「事務局長」）は自分が所有するビルや家屋が2階まで水につかる被害を受けながら、なぜ人吉市内で20名もの溺死者が出てしまったのか1人ひとりを追いかけた。見えてきたのは球磨川本流が溢れる前に山田川や万江川や町中の御溝川が新興住宅地を襲った危険性である。

そのあと紹介するのは「第2回流域治水シンポジウム」で提案採択された地元参加者からの「球磨川宣言」である。ここでは「私たちは被災してもなお川と共に生きる」という決意が10項目にわたり述べられている。

第3章では島谷幸宏さんが流域治水の河川工学的な仕組みを、福岡市の樋井川などの経験からわかりやすく展開する。島谷さんは「環境や地域に配慮した緑の流域治水」が重要という立場をとり、熊本県立大学に蒲島郁夫知事が設立した「緑の流域治水研究室」の室長・特別教授として活躍中だ。「ダムを反対するための流域治水、あるいはダムを推進するための流域治水であってはならない」と強い決意の元、持続可能な豊かな国土形成の道りとしての流域治水についてその科学的背景を語っている。

第4章では嘉田自身が水田農村社会の環境史を研究してきた立場から、治水の伝統知「近い水」から近代化の中で行政管理が進み「遠い水」となる中でかえって水害リスクが高まる構造を解説する。そして自らかかわった滋賀県の流域治水条例について述べたうえで、流域治水が全国で実現するには、住民と行政それぞれに「覚悟」が必要とし、生き物との共存を目指す「楽しい覚悟」を提案する。

第5章は「流域治水に求められる専門家の視点」として3名の方から投稿をいただいた。大熊孝新潟大学名誉教授は、急峻な地形のなかで洪水が多い日本社会には、かねてから洪水を水害にしない民衆の知恵が生まれ息づいてきたと解説。2020年7月の球磨川水害は「本家の水害」であり、気候危機に対応するには「基本高水治水」では限界があり、個別の地域の住民意思を反映できる「流域治水」を本来の意味で実現する必要があることを強く訴える。

宮本博司さんは元国土交通省職員で、2001年（平成13年）に始まった淀川水系流域委員会の設置責任者でもある。この委員会は400回近い現場調査と議論を積み重ねた流域治水の育ての場であった。治水は「人命最優先」であり、古来中国からの治水原理である「洪水エネルギーの分散」を実現する必要がある。そのためには流域治水こそが最優先されるべきだが、

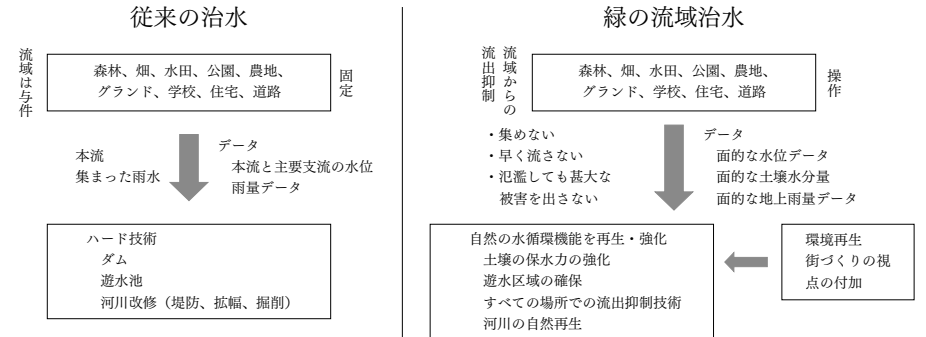


図9 従来の治水と緑の流域治水の比較

強化するという概念になります。したがって、流域のそれぞれの場所が洪水対策の対象となります。水を集めない、水を速く流さない、氾濫しても甚大な被害を出さない——そういう手法になります。すべての空間を対象としますから、データとしては、面的なデータが今後必要になってきます。今は、IoTのようなものが発展していますので、面的なデータをとりながら、環境と治水を流域全体で統合させながら、それぞれの土地のあり方を模索することが、今後重要だろうと考えています。

一七 流域治水のためのハード手法の考え方

流域治水のための手法にどのようなものがあるのかを整理してみました（図10）。

一つは流出を抑制する技術です。流出を抑制する技術は、流れをゆっくりさせ、貯留し、浸透させ、蒸発散を増やすというイギリスでやっていた方法（ナチュラル・フラッド・マネージメント）になります。

降った雨の流出量を減らすために、土の表面の貯留、土の中