

高度経済成長時代の河川政策

松浦 茂樹*

1、はじめに

2009年8月30日の衆議院総選挙に大勝利した民主党は、その政権公約（マニフェスト）に利根川水系八ツ場ダム（群馬県）、球磨川水系川辺川ダム（熊本県）などの建設中止を掲げ、その実施に移そうとしている。現在、これまで推進してきた勢力とどのように調整が図られていくか、重要な課題となっている。

それに先立ち、1990年代には長良川河口堰反対運動が社会から注目を浴び、2000年には吉野川第十堰改築事業に対して徳島市で住民投票が行われ改築反対が多数となった。さらに近頃では、淀川水系で進められてきた大戸川ダム（滋賀県）が流域内府県知事から建設反対の表明がなされた。国が推進してきた河川事業が、地域社会から反発され、受け入れられなくなってきているのである。

ここで注目すべきことは、これらの計画は高度経済成長時代に、あるいは高度経済成長に備えて計画された事業であることで、これらの事業が従来型公共事業として厳しい批判にさらされているのである。その理由として、社会経済の基調が根本的に変化しながらも高度経済成長時代の枠組みに縛られて社会基盤の整備が行われていることを否定できないだろう。では、高度経済成長の枠組みとは一体具体的に何なのだろうか。またそれは、継承すべきものは全く存在せず、すべて完全に否定されるものと評価してよいだろうか。であったら、なぜそのような施策が展開されたのだろうか。このことを明確にして、今後の社会基盤政策の展望が図られると考えている。

以上のことを念頭において昭和40年代（1965～1974）の河川事業について、建設省「国土建設の現況」、いわゆる建設白書を主要な資料として計画面を中心に論じていく。昭和40年代の河川行政の大きな流れは、表1に示す。その前に昭和40年代およびその前後の社会状況を簡単にみよう。

昭和30年代中頃から本格的に始まった高度経済成長は、昭和40年（1965）不況で一時、足踏みしたが短期間に立ち直り、太平洋ベルト地帯の臨海部における重化学工業を中心に進展していった。この高度経済成長が一つの大きな壁にぶつかったのが、昭和48年（1973）の石油ショックであった。これ以降、社会経済は安定成長時代に入り、人々の求める価値も心の潤い、精神的な豊かさへと移行していったといわれる。

果たして1990年前後のバブル経済に踊った後の今日からみて、人々の価値がどこまで変わった

*東洋大学国際地域学部：Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

表1 40年代の河川行政

河川行政	河川周辺の社会状況
第二次治水五ヶ年計画 (S40)	公害対策基本法 (S42)
第三次治水五ヶ年計画 (S43)	新全国総合開発計画 (S44)
	水質汚濁防止法 (S45)
広域利水調査第一次報告 (S46)	環境庁設置 (S46)
第四次治水五ヶ年計画 (S47)	日本列島改造論出版 (S47. 6)
琵琶湖総合開発特別措置法 (S47)	田中角栄内閣成立 (S47. 7)
流況調整河川制度の創設 (S47)	
広域利水調査第二次報告 (S47)	
	石油ショック (S48)
水源地域特別措置法 (S48)	国土庁設置 (S49)
	国土利用計画法 (S49)
	田中角栄退陣 (S49. 12)

のか大いなる疑問がある。ただ石油ショックを境に、社会経済の基調が変化したことは否定できないだろう。経済は、鉄鋼・石油化学・造船等の重化学工業から自動車・工作機械・エレクトロニクス等の技術集約型の機械・電気産業へと重心を移していった。

「国土づくり」においても、その基調に大きな変化が現れた。昭和44年(1969)に策定された新全国総合開発計画は「豊かな環境の創造」を旗印に、新幹線・高速自動車道等のネットワークの整備、これを基礎条件として大規模プロジェクトを実施しようというものであった。「国土づくり」の構想・計画面において、新全総ほど気宇壮大なものはないだろう。開発可能性を全国土に拡大・均衡しようとしたのであり、明治期につくられたインフラに代わり、21世紀に向かっての新たなインフラの整備が議論されていた。その社会背景には経済の高度成長がある。ちなみに経済規模は、昭和40年からの10年程で、国民総生産(実質)で見ると約2倍となった。

一方、昭和52年(1977)に策定された三全総では、「国土の資源を人間と自然との調和をとりつつ利用し、健康で文化的な居住の安全性を確保しその総合的環境の形成を目指す」と、人間居住の総合的環境の整備が基本目標とされた。市民一人一人が日常的に接し、人々の真の豊かさ、潤いが実感できる空間が期待されたのである。

2、昭和40年当時の河川行政の課題

昭和30年代後半は、例年のように襲われていた戦後の大水害が終了し、日本経済が本格的な高度経済成長時代に突入した時代である。臨海部を中心に重化学を基軸とした工業開発が進展し、昭

和 35 年（1960）には所得倍増計画が策定されて太平洋ベルト地帯に人口は集中し始めていた。この地域では著しい都市化が生じ、過密が大きな課題となった。

この時までの治水の整備についてみると、昭和 28 年（1953）の西日本を中心にした大水害は国民に多大な損害と不安を与えた。政府は内閣に「治山治水協議会」を設置して抜本的な治水計画の検討に入り、「治山治水基本対策要綱」を策定した。この後も毎年のように大水害が引き続いた。このため遂に昭和 33 年、2 年後の 35 年から治水事業五ヵ年計画の実現を図るという閣議了解がなされた。その予算規模についての関係各省間で議論が行われている最中の 34 年、伊勢湾台風が中部日本を襲い、5 千人余の死者を出す未曾有の大水害が発生したのである。

これを契機に議論は急速に進み、「治水事業十箇年計画」の投資規模が定められ、この計画を法律に基づく公式の計画とするため、昭和 35 年には「治山治水緊急措置法」が成立した。また別途「治水特別会計法」が定められ、治水事業の経理が特別会計に整理されることになったのである。「治山治水緊急措置法」の成立は、計画的な治水事業の進展についての重要なエポックであったが、さらに 36 年、災害対策基本法が制定されて総合的な防災体制の確立が図られた。

一方、全国総合開発計画は昭和 37 年に閣議決定となり、新産業都市・工業整備特別地域による拠点開発方式によって開発が促進された。そのボトルネックとして港湾・道路の交通基盤とともに、都市用水の確保が重要な政策課題となった。このため社会経済の本格的な高度成長を前に、長期的・広域的な水資源開発計画の樹立と、それに基づく先行的な水資源の確保を目的として、36 年に水資源開発促進法・水資源開発公団法が制定されたのである。

この当時、都市用水の需要に供給が追いつかず、各地で水不足に見舞われたり、あるいは地下水過剰汲み上げによる地盤沈下が進行した。東京では、昭和 30 年代、慢性的な水不足となり、地盤沈下が急速に進んだが、特に東京オリンピック直前の 39 年夏、節減目標 50% の第 4 次給水制限となって、東京サバクと呼ばれるほど社会に深刻な影響を与えた。

ところで多目的ダムは、複数の利用者によって共同で建設され、完成後は共同で維持管理される。しかし、建設主体、建設・管理費用分担、管理規定等について、旧河川法では十分対処することができなかった。この課題の解決のため、昭和 32 年に特定多目的ダム法が制定され、多目的ダムを河川法にもとづく河川工事であり、河川付属物であるとの法制上の根拠を与えた。しかし明治 29（1896）年の旧河川法との関係では特例扱いとなっており、この根本的解決には河川法の改正を待たなければならなかったのである。

河川法は、昭和 39 年に全面改正となった。68 年経っての全面改正であったが、この間には社会経済、また河川の状況も大きく変わり、治水・利水の両面から全面的に見直されたのである。改正の主要な課題は、「河川管理の明確化」、「水系一貫の治水計画」、「水系一貫の水利行政」、「ダムの建設・管理」であった。

一方、河川の汚濁についても戦後復興とともに進行し、昭和 33 年度から隅田川の浚渫事業、翌年度から淀川汚濁対策事業が着手された。都市河川の汚濁の防止について、公共下水道、都市下水路網の大幅な整備と工場排水の除害施設の設置とともに、河底汚濁物の浚渫、浄化水による掃流等

の対策が始められつつあった。

3、治水五ヶ年計画にみる河川計画の進展

3.1 昭和40年策定の第二次治水五ヶ年計画

戦後治水行政担当者が強く要望していた長期投資計画（長期計画）は、治水治山緊急法に基づき「治水事業十箇年計画」として昭和35年（1960）に策定された。この10ヶ年の治水投資規模は9,200億円で、これを前期5ヶ年（4,000億円）、後期5ヶ年（5,200億円）と2期に分けて行う計画であった。さらにこの「計画に基づく工事に関する経理を明確にするため」、治水特別会計が緊急措置法と同時に設置されたのである。この特別会計の目的は「10ヶ年計画の事業のうち、直轄事業の経理を行うことを本旨とし、合わせてその他の直轄事業、および治水事業に関する補助金の経理を行うこと」である。

昭和40年8月、この治水事業十箇年計画が改訂され、新たな治水事業5ヶ年計画が閣議決定された。これにより、治水事業十箇年計画規模を大きく上回る新たな事業計画が定められたのである。昭和35年以降の急激な経済の高度成長に基づく国家予算の著しい拡大により、前期5ヶ年には、既に計画額の18%を上回る4,317億円の投資が行われていた。治水事業十箇年計画が、国の公共投資額の増大等の社会変化に対して実情に合わなくなったのである。

この当時の治水の状況について、昭和40年建設白書は次のように認識している。

治水事業の性格については、国民の生存と産業経済の基盤を確保し、単に水害を軽減・防止するだけでなく、流域の土地利用の高度化と開発に資するもっとも基幹的な公共事業と規定する。これまでの治水事業の成果については、昭和21年～38年水害による人的・物的被害の推移と国民所得の平均値に対する被害額の平均値を示して、「近年減少の一途をたどっている」と評価する。しかしアメリカとの比較でみると、まだまだ非常に劣り、さらに一層の治水施設の必要性を論じている（表2）。

治水施設資産については、治水施設資産額と国民総生産の比較を行い、高度成長に起因した被災可能資産の急テンポな膨張に対して治水施設資産額の伸びが劣っていると、とらえる。なお、このときの氾濫の可能性のある想定氾濫区域内には全人口の40%にあたる約4000万人が集中し、そこでの生産所得は約9,100億円で全国の約44%にあたっていると評価する。

国による可能投資額の大きな状況の変化の下に新たな治水事業5ヶ年計画は定められたが、この計画はそれまでの治水事業十箇年計画とは異なる考えの下で作成された。その目標は「わが国の社会経済の進展に即応して国土の保全と開発を図り、国民生活の安定と向上及び産業基盤の強化に資するため、全国的にも均衡のとれた治水施設の整備強化を図る」ことである。その基本立場は次のようである。

「全国的長期的な視野から、将来における治水対策上必要な施設を河川の重要度に応じて均衡のとれた安全度（重要水系としては基本高水の年超過確率を原則として1/50以上、その他の水系に

表2 水害被害額の国民所得に対する比率の比較（単位：％）

期 間	日 本	アメリカ
昭 22～31	4.68	0.120
23～32	3.78	0.117
24～33	3.27	0.111
25～34	3.21	0.108
26～35	2.67	0.100
27～36	2.40	0.072
28～37	2.14	0.064
29～38	1.89	—

出典)「昭和40年度版 国土建設の現況」建設省

については原則として既往第2位の出水程度以上をそれぞれ計画の規模とする)を確保し……」

これで見ると、河川計画の基本高水はこれまでのように既往の出水ではなく、確率計算で求めた流量を対象とした。その大きさは重要水系については1/50、その他の水系については既往第二位の出水程度としたのである。また第二次五ヶ年計画の実施目標は次のようであった。

「根幹となる事業について、昭和40年以降、重要水系については、おおむね12年間で、その他の水系についてはおおむね15年間でそれぞれ完了することを目途とし、特に緊急を要する事業を第一期の5ヶ年計画に実施するもの。」

また、特に緊急を要する事業として、次のことを掲げている。

- (イ) 重要水系の河川改修、多目的ダムの建設および砂防
- (ロ) 農業構造改善事業、新産業都市その他の地域総合開発事業等に関連して必要となった各種治水事業
- (ハ) 用水需要がひっ迫している重要地域における水資源の開発（多目的ダム、河口堰の建設および湖沼の開発）
- (ニ) 近年多発する局地的集中豪雨に対処するための中小の河川改修、砂防ダムの建設および地すべり対策
- (ホ) 急速に発展する市街地および砂防
- (ヘ) 重要臨海地域における河川の高潮対策
- (ト) 流域の発展に伴う内水被害の増大に対処するための低地地域における排水ポンプ、樋門などの整備その他の内水排除対策

なお40年建設白書は、早くも新しい長期構想の作成にとりかかっていることを論じている。その目標は、国民総生産に対する被害額をアメリカ並みにすることである。全国的に均衡のとれた治水施設の整備強化を図るよう投資することにより、当時の計画の全事業完了時において、国民総生産に対する年被害額の平均比率を、ほぼ米国のそれに接近させることが可能であると推定した。

3.2 昭和43年策定の第三次治水事業五ヶ年計画

第二次五ヶ年計画の見直し、新長期構想の策定について、昭和41年（1966）の建設白書は次のように述べている。

「最近の社会経済の発展に伴う流域の開発の飛躍的な進展、国民資産の増大、さらには産業構造の高度化等の経済条件の変化は、河川行政上新たな問題を発生しつつある。すなわち、治水面においては流域の開発が、最近における水害の実態にみられるように、その被害をいっそう激化させている事情にかんがみ、臨海地域の海岸保全等とともに治水事業をいっそう拡大強化する必要が増大している。また、利水の面については、鉱工業の飛躍的な発展、農業構造改善等の産業構造の高度化、生活水準の向上は、先に述べたように鉱工業用水、都市用水など各種用水の需要をいちじるしく増大し、用水の需要事情を極めてひっ迫した事態においている。さらに砂利対策、河床低下対策、汚濁対策、河川敷地の公共利用の増進等、国民経済上また国民生活上緊要な問題が多々存在する。」

高度経済成長の進展による流域の著しい変貌、それによる水害の激化、また工業用水・生活用水の急激な需要の増大を訴えるのである。ここに、ダイナミックに進行する高度成長による社会変化への対応が求められていたことがわかる。その背後には、国家予算の急激な伸びがある。水需給については、昭和41年度から新たに広域利水調査をスタートさせ、需給面からの計画的な対応の検討が始まった。

具体的な実行計画である五ヶ年計画について、同白書は次のように述べている。

「現行五ヶ年計画の大幅な繰りあげ試行が必要であるし、さらに、その基本である治水長期計画を、新しい局面にたった長期的な社会経済の展望およびこれにもとづく地域政策等と即応しうるようにこれを再検討し、すくなくとも20年後においては、国民総生産に対する水害による年被害額の平均比率を、ほぼ欧米諸国のそれに接近させる程度に治水施設の整備ができるようにこれを改訂することが必要であろう。

第2に、水資源の利用開発については、水の包蔵量、地域開発事業に伴う長期的な水需要の見通しなどについて質的にも量的にも細かい調査、分析を行ない、それに応ずる水利体系の在り方等も検討し、広域的な利水に関する計画の基本を確立し、これにもとづき有効な開発利用を進め、既得水利を安定し、維持用水および社会経済情勢に応ずる必要水量を確保する考えである。」

このように、治水については、年被害額の国民総生産に対する平均比率を欧米諸国に匹敵する施設の整備を目的とする。また水資源の利用開発については、広域的な利水計画を確立し、それに基づいて開発利用していくことが主張されたのである。

またこの昭和41年建設白書では治水の成果について、35年以降最近の五ヶ年計画の平均被害額は1,400億円を大きく下まわっている、このことは、年々の気象条件に左右されながらも、治水施設の整備拡充の成果が大きいことを示すものと述べる。さらに治水施設整備の現況については、図1による国民総生産に対する治水粗資産額の割合で検討し、その年々の減少を指摘し治水施設の整備拡充を主張した。

続く昭和42年の建設白書でも「昭和43年度を初年度とする新治水事業5ヶ年計画を策定し、抜本的に事業の推進をはかる考えである」と、新治水事業5ヶ年計画の策定を論じる。その計画内容については次のように述べている。

「生活水準の向上と産業の高度化に即応して、治山、治水を総合した観点から、重要水系を中心として調和のとれた施設拡充を推進するとともに、土地利用の規制、誘導策とあわせて、国土の利用開発に先行して計画的に行うよう努力する。とくに、都市化の進展など流域の開発が進んでいる地域における中小河川の整備と内水排除、都市地域における水質汚濁防止事業を推進する。また、治水施設の整備に際しては、河川を利用しやすい状態にたもつため、河床と流況の安定をはかるなど、利水の観点にも十分配慮する。」

ここで注目すべきことは、治水施設について「国土の利用開発に先行して行うよう努力する」と、開発に先行して整備するものと位置づけていることである。また「利水の観点にも十分配慮する」と主張されている。

昭和43年3月22日の閣議了解をもって治水事業5ヶ年計画は、43年度を初年度とする第三次5ヶ年計画に拡大改訂された（閣議決定は昭和44.3.25）。その投資規模は前計画の85%増の2兆500億である。昭和43年建設白書では、改訂の理由について次のように述べる。

「昭和30年代から40年代へかけての高度の経済成長により、人口が都市に集中し、農村部人口が減少する等、わが国経済社会は大幅にその構造を変えつつあるが、これにともない、つぎに述べるとおり河川流域の社会環境も大幅に変化してきているので、国土を水害から守るとともに水資源利用の増進をはかる治水事業もこれら河川流域の社会的条件の変化に即応し、施策の強化を講じなければならない状況にある。」

先述したように、この改訂は高度成長による過疎過密の著しい進行による河川流域の変化に治水・利水面から対応しようとしたのである。都市化の進行について、同白書は次のように述べる。

「氾濫区域では人口・資産の集中があり、全国想定氾濫面積（305万haで全国土の9.9%全国適住地面積の37.2%）に全人口の51.2%にあたる5,040万人が、国富の約半分にあたる約47兆9千億

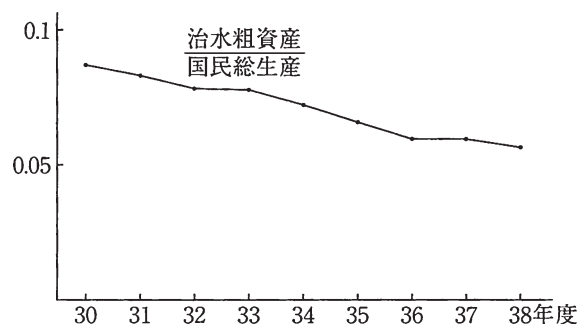


図1 国民総生産と治水粗資産との関係

注) 治水粗資産は経済審議会社会資本分科会資料による治水施設ストック（35年価格）国民総生産は新推計（35年価格）

出典)「昭和41年国土建設の現況」建設省

円の資産が集まった。このため35年と比較し氾濫区域の重要性が増したが、今後もこの傾向は続くだろう。これに対し治水施設の整備は、国富に対する治水資産に対する割合でみるように、最近では低下する傾向にある。このため『治水施設の安全度をより向上されるよう整備の促進をはかる』ことが重要である。」

第三次治水五ヶ年計画の具体的な長期構想としては次のように述べる。

「治水事業の全体構想としては将来におけるわが国の経済および国民生活の水準を前提として、これにふさわしい国土の姿をえがき、国土保全施設、水資源開発施設の調和のとれた整備が行われることを目標とし、

- 1、流域の人口、資産等の増大に対応して治水の安全度の向上を図る。特に、都市およびその周辺地域の河川については、積極的な治水対策を行なう。
- 2、将来における流域の開発に伴う洪水流出量および流出土砂量の増大、異常集中豪雨等による局地的な災害等についても十分配慮する。
- 3、増大する水需要に対処するため、洪水調節とあわせて水資源開発のための多目的ダムを計画する。」

その重点施策として次の6つが挙げられる。

- ①国土保全上、国民経済上重要な水系の河川改修、ダム建設、砂防事業の計画的推進
- ②中小河川とくに都市河川の整備
- ③局地的集中豪雨に効果ある治水ダムの建設
- ④土石流対策の促進
- ⑤多目的ダム、河口堰、湖沼開発施設等の建設による広域的水資源開発
- ⑥重要地域の高潮対策、河川汚濁対策の強化

水資源開発をその重点目標としているのが第三次五ヶ年計画の特徴であるが、大規模湖沼開発である琵琶湖及び霞ヶ浦の水資源開発に向けて実施調査に入ったのが、昭和43年度である。

治水の計画規模(安全度)についてみると、重要水系で基本高水の年超過確率を1/100~1/200に、その他の水系については1/50以上と、これまでの計画規模よりかなり大きいものが計画の対象に置かれた。

ところで、新全国総合開発計画が閣議決定されたのは、昭和44年5月30日である。これに約2ヶ月前先立ち、第三次治水事業五ヶ年計画は策定されたのである。新全総の作業と一体で進められたのであろう。

大規模開発を目指した新全総では、河川事業についても大規模施設による整備を推進した。たとえば治水についてみるならば、利根川、淀川等の大河川について水系一貫の考え方のもと、計画規模を拡大し、ダム等の建設による安全度の向上を図った。また都市部の河川については、著しい都市化の進展に対し新川開削、大型ポンプ場等による治水施設の先行的整備を図った。

水資源については、増大する水需要に対して広域的・計画的な水資源開発による安定した水供給の確保を目的とした。具体的には、首都圏では利根川水系における大容量貯水池群、河口堰、霞ヶ

浦等の開発、近畿圏では琵琶湖開発を軸として圏域内河川の高度利用を図った。さらに両圏域に隣接する信濃川、富士川、新宮川、紀ノ川等の河川で水資源開発を検討するよう求めた。大規模施設による広域的水資源開発を志向したのである。

3.3 昭和47年策定の第四次治水事業五ヶ年計画

昭和45年(1970)のいわゆる公害国会で公害対策基本法が改正され、水質汚濁防止法が成立した。だが公害が広範囲に生じ社会的に大きな問題になりながらも、経済の高度成長は持続した。これに合わせ西側世界で昭和43年に第2位となった国民所得(GNP)もさらに伸び、国家予算も増大した。このため、さらに規模の大きい河川計画が検討されていった。45年建設白書では、治水事業について治水投資・災害復旧費の推移および治水粗資産(50年分の治水事業費)の国民所得に対する比率を次のように主張した。

「治水投資が今なお経済活動の増大に追いついていないこと等による水害被害額の増大、治水粗資産の国民所得に対する比率の低下をみると、さらに強力に治水対策を講ずる必要があるものと思われる。」

また45年白書では、水資源の安定的な供給のために広域的な水管理体制の強化が主張された。水需給圏の拡大による広域的な水管理、さらにダム群、河口堰、湖沼等の水資源開発施設の有機的な連けいが求められたのである。なお前年の44年白書では、地域外も含めた多目的導水路の建設による広域的な水供給システムの確立を求める広域的利水対策の推進が主張されていた。

さらに45年白書では、河川を環境の保全の場としてとりあげ、河川に対する国民の要望は洪水防御、水資源開発のみにとどまらず、河川本来の自然的な空間そのものを都市における人間の憩いの場として保持する必要性が高まっていると述べた。つまり河川を自然的な空間として積極的にとりあげることがを主張したのである。

さて昭和47年6月30日の閣議決定により、前計画に対し投資規模約97%増の4兆500億円からなる第四次治水五ヶ年計画が策定された。その背景について47年白書では次のように述べている。

「河川流域における産業経済の発展、生活水準の向上はめざましく、とくに都市およびその周辺地域における人口、資産の集中、大都市における中枢管理機能の集積等、河川を取り巻く環境は著しく変化してきており、これらに対応した社会資本整備が相対的に立ち遅れているため、都市河川災害の激増、集中豪雨等による中小河川の氾濫、土石流等の被害のひん発を招くほか、かりに大河川が破堤した場合には、きわめて大規模かつ破局的な災害となるおそれが生じてきたのである。また一方、水不足は一段と深刻化することが予想され、水質の汚濁等河川環境の劣悪化も急激に進行しているところである。」

高度経済成長により一層、進行している都市化、その地域の治水・利水さらに水質汚濁を中心とした環境面からの整備を目的としていることがわかる。重点事項としては、次のことをあげている。

①重要河川的安全度向上

- ②中小河川の整備
- ③都市河川対策の強化
- ④水資源の開発と高度利用
- ⑤土石流対策等砂防事業の強化
- ⑥河川環境の改善

このときの治水計画の考え方を長期構想でみると、「国土の保全、開発利用の促進、生活環境の向上」に資するための計画であり、治水整備水準の基礎である基本高水の年超過確率は、「流域の災害に対する安全度を高めるために」次のように定められた。

直轄河川の年超過確率 1/100~1/200、中小河川 1/50、都市河川 1/50~1/100、内水対策については 1/50、洪水防御ダムについては直轄河川 1/100~1/200、補助河川 1/50~1/100。またこの長期計画での計画以外に、当面の目標が定められている。たとえば都市河川は、おおむね 10 年以内に時間雨量 50 mm を防禦することである。この長期構想の整備水準は、昭和 51 年に策定された新河川砂防技術（案）に引き継がれていく。

ところで治水安全度を上げる必要性について、昭和 46 年白書では次のように主張した。

「わが国の社会経済が高密度に発展してきた結果、とくに利根川、淀川等の重要河川の下流部においては、人口・資産の増大が顕著であり、これに対応して、これらの河川の安全度を大幅に高める必要がある。」

「今後治水投資を行なわないとすれば、水害は想定氾濫区域の人口・資産の増加率（GNP の増加率とほぼ同じと推定される）と見合って増大するものと思われるのであって、この水害被害傾向をくい止め減少せしめるには、今後さらに治水施設の安全度を向上させる等各般の治水対策の強化を必要とする。」

第四次治水五ヶ年計画は、新全国総合開発計画と一体となって作成された第三次五ヶ年計画をさらに綿密に、かつ規模を大きくした計画と評価することができる。あたかも新全総と、それをブラッシュアップした田中角栄の「日本列島改造論」との関係を思わせる。「日本列島改造論」が出版されたのは、昭和 47 年 6 月であり、田中角栄内閣が誕生したのは、同年 7 月である。

さて具体的に年超過確率 1/200 の計画は、昭和 46 年に改訂された淀川から始まる。淀川では、基準地点枚方でそれまで 28 年の既往出水を対象に、その実績に基づいて基本高水流量 $8,650\text{m}^3/\text{s}$ であったものが、この改訂により $1\text{万}7,000\text{m}^3/\text{s}$ となった。このうち $5,000\text{m}^3/\text{s}$ を琵琶湖・ダム群で調節することとなったのである。この淀川改訂計画は、琵琶湖総合開発特別措置法に基づいて 47 年に着手された大規模プロジェクト琵琶湖総合開発計画を治水面から支えるものであった。

なお第四次治水計画が策定された昭和 47 年の建設白書では、注目すべきことがある。これまでの白書で、治水の重要性を示すものとして常に述べられていた終戦直後の昭和 20 年代から 34 年まで続いた大水害が、全くふれられていないことである。これまでは、昭和 20 年代から 34 年まで続いた大水害を常に表面に強く出し、戦後の治水投資によっても戦前の水準にまで戻っていないことを述べ、治水投資の必要性を主張した。だが 47 年以降は、戦後の大災害を根拠においた主張は見

られなくなった。河川行政担当者にとって、大水害の後遺症は終わり、はっきりと新しいステージに立ったということであろう。

このことにも象徴されるように、昭和 47 年の新長期構想の策定は、治水事業におけるエポックを示すものと言ってよかろう。

4、昭和 40 年代の水資源開発

4.1 昭和 40 年代の水資源行政の概要

水資源開発を担当する建設省河川局から長期的な水需給の動向が公表されたのは、昭和 46 年(1971) 4 月の「広域利水調査第一次報告書」が初めてである。続いて 47 年 12 月「広域利水第二次調査報告書」が発表された。広域利水調査は昭和 41 年度からスタートとしたのであるが、全国を対象としたその成果がこれらの報告書として明らかにされたのである。

もちろん水需要については、国民所得倍増計画で昭和 45 年時点の都市用水を対象に推計されているように、これまでも行われていた。また東京都・大阪市などの大都市では、上水道の需給見通しが行われていた。これを国の立場から、供給面でも広域的な導水を含めて、具体的な施設の積み重ねにより検討を進めていったのである。その成果は、何回か中間報告として出されていた。建設白書では、43 年版で「昭和 60 年度の水需要量の見とおし」を述べている。また、44 年版では「昭和 60 年の水需要の想定と水需給の見とおし」、さらに水資源開発について「広域利水対策の推進」を述べている。なお 60 年を目標年次としているのは、新全総と軸を同じくするものである。

水資源行政にとってエポックとなる年は、昭和 47 年である。同年の 6 月に第四次治水事業五ヶ年計画が閣議決定されたが、第 68 国会では次々と水資源開発法制が整備された。先ず河川法が一部改正され、流況調整河川制度が策定された。この制度は、二つ以上の河川を接続して流量を調整することによって内水の排除・水質の浄化とともに、水の供給を行うものである。新たに流水の占用を得るものは、受益の限度において特別水利使用者負担金を支払うこととなる。

また特定多目的ダム法が一部改正され、多目的ダム建設の早期着手のため借入金導入の途が開かれた。都市用水者が容量配分・費用負担を最終的に確定する以前に、治水特会の借入金によって事業着手を図るものである。水資源施設の建設は長期の施工期間を要するので、水需要の発生に先行して事業に着手する必要があると、建設省が強く要求していたものである。

そして琵琶湖総合開発のための琵琶湖総合開発特別措置法が策定された。この法律は、琵琶湖およびその周辺の地域開発と水資源開発を一体的に進めることを目的としたものである。琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りながら、下流部の京阪神地域の水供給と地域整備による琵琶湖周辺の住民の福祉を向上させようとした。

さらにこの法律が強い刺激となり、昭和 48 年に水源地域対策特別措置法の成立をみた。この法律は、ダムまたは湖沼水位調節施設の築造地点周辺の地域社会の影響を緩和すること、あわせて湖沼の水質保全を目的とする。このための水源地域の整備計画を策定し、関係住民の生活の安全と

福祉の向上を図るものである。

続いて昭和46年、47年に公表された広域利水調査報告に基づいて、当時の水資源計画を論じていこう。

4.2 広域利水調査第一次報告（昭和46年4月公表）

水需要について、昭和60年（1985）を目標年次に人口と製造業出荷額を指標として地域ごとに推定した。その方法は、昭和40年時点における経済の予測値を根拠として、60年の全人口を1億1,600万人、製造業出荷額を130兆円として各地域に配分した。60年の需要量を生活用水、工業用水、農業用水ごと、またその合計を40年の実績とともに表したのが表3である。これには、河川依存量（供給量）またそれぞれの伸び率も示してある。

これによると、全需要量としては昭和40年に対し1.7倍、河川依存量は1.9倍と非常に大きな伸びを示している。農業用水が2割増となっている中で、生活用水と工業用水をあわせた都市用水の伸びが大きい。なかでも工業用水は需要量で3.1倍、河川依存量で4.8倍と極めて大きな伸びとなっている。用水を大量に利用する臨海地域での鉄鋼・化学工業を中心にした工業開発を想定しているためである。なお新規需要量に比べて河川依存量の伸びが大きいのは、地盤沈下対策として地下水利用から河川利用への転換を図っているためである。

河川依存量として、昭和40年において工業用水の占める割合は14.2%であったものが、昭和60年には33.9%と想定している。この結果、新規開発量のうち55.2%が工業用水開発となっている。まさに用水型産業を中心とした臨海工業地帯での重化学工業に対応した利水計画であったのである。なお報告書は、この推算は昭和40年代初めの経済社会情勢に基づく推定であり、新全総による大規模プロジェクトの具体化や、大都市圏を中心とする都市化の一層の進展に伴う経済社会の変化を想定に入れていないとし、今後の検討が必要だとしている。

この水需要量に対して供給面ではどうであったか。河川水の供給計画を現実の河川流況に基づいて具体的に示せるのは、河川管理者である建設省である。建設省は、マクロ的検討、あわせて上流

表3 広域利水第一報告にみる全国水需要量

(単位：億m³/年)

	生活用水	工業用水	農業用水	合計
昭和40年水需要量	68.3 (1.0)	126.9 (1.0)	500.0 (1.0)	95.2 (1.0)
（うち河川依存量）	53.5 (1.0)	71.1 (1.0)	375.0 (1.0)	499.6 (1.0)
昭和60年水需要量	201.1 (2.9)	393.7 (3.1)	583.8 (1.2)	1,178.6 (1.7)
（うち河川依存量）	181.3 (3.4)	325.5 (4.8)	454.5 (1.2)	960.8 (1.9)
新規需要量	132.8 (1.9)	266.8 (2.1)	83.8 (0.2)	483.4 (0.7)
（うち河川需要量）	127.8 (1.9)	254.4 (3.6)	79.0 (0.2)	461.2 (0.9)

注) 河川依存量とは、水需要量のうち河川から取水しているものである。需要量との差は、生活用水では井戸水等の地下水に依存しているもの、工業用水では地下水以外として回収水、海水に依存しているもの、農業用水は反復利用等によっている。()は、昭和40年をそれぞれ1.0とした時の数値である。

山地でのダム等の水資源開発施設について36地域、228水系を対象に、ダム適地調査を実施して積み上げ検討を行った。

マクロ的検討をみると、日本のダム建設可能地点の上流の集水面積は、全国土の40%程度であり、全流出量年間5,200億 m^3 のうち約40%が利用可能の上限であるとした。しかしダム高は地形・地質に制約されるため、このうち60~70%が利用可能とし全流出量の25~30%、1,300~1,400億 m^3 を利用可能の上限としたのである。

ダム等の積み上げ検討をみると、182水系760地点で水資源開発が可能であるとした。だが開発単価という経済性も考慮に入れ、760地点のダム等の開発施設による利水容量約180億 m^3 でもって、年間約680億 m^3 が新たに開発可能とした。つまり昭和40年時点での利用量約500億 m^3 を加えて、約1,200億 m^3 を利用可能としたのである。そしてその費用は、洪水調節に要する費用も含めて約10兆円（昭和43年価格表示）程度とした。

しかし、これらの検討は、上流山地部でのダム等の建設による水資源開発である。中・河川部での開発、それは河口湖、河道貯留、遊水池の多目的利用、多目的導水路網の建設であるが、それらは別途、検討中としている。

さて本報告は、昭和60年を目途とした水需給計画である。需要想定によると新たに約460億 m^3 の河川からの取水が必要とされているが、仮に760地点のダム等の開発施設による供給を行ったとしても、全国8地域で水不足が生じると予測した。なかでも京浜京葉地域は、利根川で新たに28ヶ所のダム等を建設しても年間31億 m^3 、京阪神地域では淀川で23ヶ所建設しても年間19億 m^3 の水不足が生じるとした。この不足する地域では、域内の河川を極力開発した上で、他地域からの分水の必要性を主張した。

この結果、昭和60年時点で分水可能であるとしたら、京浜京葉地域を除いて一応、水需給のバランスは取れるとし、この需要をまかなうため必要なダム等は約480ヶ所、総事業費は約7兆円と結論付けた。なお分水しても水不足となる京浜京葉地域では、農業用水の合理化、下水処理水の再利用、回収率の向上など水の高度利用について積極的な施策を講ずる必要があるとしている。

本報告書の最後に、水資源に関する問題点として以下の5つを挙げている。

- (1) ダム等水資源施設の施行制度のあり方
- (2) 補償、地域開発問題等地元要求の受け止め方
- (3) 水の高度開発
 - 1) 中、下流部において水利用を図るため、河口湖等の建設や遊水池の多目的利用
 - 2) 流況の相異なる複数の水系間を連結する多目的導水路網の建設
 - 3) 発電施設の再開発
 - 4) 高度の水管理を行うための広域水管理体制の確立
- (4) 社会変化に対応した水利用のあり方
 - 農業用水の合理化、下水処理水の再利用等
- (5) 原水単価公平のあり方

なお、海水の淡水化の技術開発によるコストダウンについても積極的に促進されることが望ましい。

4.3 広域利水調査第二次報告（昭和47年12月公表）

先述したように、この報告書が公表される前の第68国会で水資源開発法制度の大きな進展を見た。利水調査第一次報告の問題点との関連で整理すると、特定多目的ダム法の一部改正によって、国が都市用水負担分について財投資金を導入するという先行投資することにより、多目的ダム建設の早期着手の途が開かれた。「(1) ダム等水源施設の施行制度のあり方」での課題が、大きく進展したのである。これについて第二次報告では、「この制度はダム事業執行上画期的な制度であり、ダム事業を強力に推進することになるとともに、水需給のひっばくする地域への水の供給を効果的に行なうことが可能となったものである」と評している。

「(2) 補償、地域開発問題等地元要出の受け取め方」については、琵琶湖総合開発特別措置法の制定がある。この法律にもとづき琵琶湖周辺の治水事業、また水資源開発施設、下水道、上水道、工業用水道、土地改良、治山造林、都市公園、港湾、水産等の広範囲にわたる事業が実施されることとなった。この事業の実施のための財源措置として、国の負担率の引き上げと下流の負担制度が設けられた。なおもう一つの制度である水資源地域対策特別法は、第二次報告が公表された段階では国会に上程され審議中であった。

「(3) 水の高度開発」に関しては、河川法の一部改正により、複数の水系間を連絡する多目的導水路の建設を行う流況調整河川事業による特別水利使用者負担制度が創設された。また渡良瀬遊水地では、池内を掘削して不特定用水の補給を行う事業が着手された。

さて第二次報告では、昭和60年時点での全国水需要量を表4のように示した。第一次報告と比較すると、総需要量では99%、河川依存量では101%となっておりほぼ同じであるが、工業用水が若干減って生活用水が増大している。河川依存量で比較してみると、第一次報告では工業用水が全河川依存量のうち33.8%、生活用水が18.9%だったのが、第二次報告では工業用水33.1%、生活用水19.7%となっている。

水需要について第二次報告で指標としたのは、昭和47年12月に公表された建設省による新国土

表4 広域利水第二次報告（昭和47年）にみる全国需要量

	生活用水	工業用水	農業用水	合計
昭和45年の水需要量	95.7 (1.0)	174.6 (1.0)	523.6 (11.0)	793.9 (1.0)
（うち河川依存量）	63.9 (1.0)	98.3 (1.0)	403.0 (1.0)	565.2 (1.0)
昭和60年の水需要量	206.6 (2.2)	370.8 (2.1)	585.5 (1.1)	1,162.9 (1.5)
（うち河川依存量）	190.7 (3.0)	320.5 (3.3)	455.6 (1.1)	966.8 (1.7)
新規需要量	110.9 (1.2)	196.2 (1.1)	61.9 (0.1)	369.0 (0.5)
（うち河川依存量）	126.8 (2.0)	222.2 (2.3)	52.6 (0.1)	401.6 (0.7)

注) () は、昭和45年をそれぞれ1.0とした時の数値である。

建設長期構想（試案）による人口数と工業出荷額である。これによると、日本の60年の総人口は1億2,100万人に達すると推定され、各ブロック別の振り分けは地方圏からの人口流出をくい止め、大都市地域から地方への人口分散を助長することによって現状が維持されるものとした。

工業出荷額は、知識集約型工業等の高度加工部門主導型に転換しつつ約241兆円（昭和45年価格）と、現在の約3.5倍に増大すると推定した。第一次報告に比べてかなり大きくなっている。工業出荷額のブロック配分は、大都市地域への集中抑制を強化して広域的に工業を再配置することにより、太平洋ベルト地帯とその他の地域の均衡化を図るものと想定した。

結果として、生活用水は人口、水道普及率、1人あたりの給水量の伸びによって増大した。1人あたりの給水量を1人1日平均給水量でみると、全国平均で昭和45年実績約310ℓあったものが、目標年次昭和60年では約500ℓと60%増としている。工業用水については、工業出荷額の原単位（ $\text{m}^3/\text{日}/\text{億円}$ ）により推定したが、全国平均で昭和45年実績約 $69\text{m}^3/\text{日}/\text{億円}$ であったものが、回収率向上によって25%減少するとして約 $42\text{m}^3/\text{日}/\text{億円}$ と想定した。

これらの想定により、昭和60年での水需要量は合計年間1,163億 m^3 となり、昭和45年の実績年間794億 m^3 に対して369億 m^3 増加すると推定された。

一方、供給面であるが、第一次報告では山地での上流ダム等を主体にして検討された。第二次報告ではこれに加え、河口堰、湖沼開発等の中下流部での開発さらに流況調整河川による広域的水利利用の検討が行われた。調査の対象とした水系は約330水系である。

この結果、経済性を勘案して（その限界は第一次と同じ）昭和45年以降、約1,100ヶ所の施設による利水容量約200億 m^3 を利用して、新たに年間約800億 m^3 が開発可能とした。45年時点では年間約565億 m^3 を供給としているので、あわせて年間約1,350億 m^3 が供給可能とした。これは第1次報告1,200億 m^3 と比べて150億 m^3 の増大である。この開発可能量約年間800億 m^3 のうち、年間約460億 m^3 を、昭和45年から60年までの約580ヶ所の多目的ダム、河口堰、湖沼開発、流況調整河川等の完成による利水容量約100億 m^3 によって確保するとした。これらの施設の建設費用は、洪水調節分もあわせて約8兆円（昭和47年価格表示）とした。

次に各地域の水需要バランスについてみると、全国48地域のうち8地域が逼迫すると評価された。その不足量は、合計年間約42億 m^3 で、このうち南関東地域約20億 m^3 、京阪神地域年間約12億 m^3 、北部九州地域約5億 m^3 であった。

これら水需給逼迫地域では、水の有効利用、水資源の広域的運用、人口・産業の分散による水不足の解消が必要と指摘された。水の有効利用では、工業用水の回収率の一層の向上、冷却用水等への下水処理水の再利用、水洗用水等の雑用水の処理水による再利用である。

5、まとめ

昭和48年（1973）の石油ショックに至るまで、ひた走りに走っていた高度経済成長時代の河川事業について計画面を中心にみてきた。経済規模の拡大に伴い増大する国家財政に合わせ、治水・

利水両面ともその規模を拡大してきた。もちろんその背景には経済の高度成長に伴う社会の大きな変化があり、全国的に著しい都市化が進展していった。

治水についてみるならば、計画の対象とする洪水規模（計画対象流量）は大きくなり、大川では遂には200年確率洪水（200年に1回、その洪水以上の洪水が発生する可能性がある）、あるいは150年確率洪水を対象とすることとなった。昭和30年代までは基本的に既往最大洪水、といっても近代の技術でもって観測された最大の流量であるが、これを対象としていた。しかし、超過確率主義へと転換したのである。

この流量規模は既往実績よりかなり大きいのが普通であった。たとえば昭和46年に200年確率洪水として基準地点枚方で1万7,000 m^3/s に改訂された淀川では、それまで28年既往出水をもとに8,650 m^3/s であった。約1.96倍に引き上げられたのであり、これを琵琶湖・ダム群によって調整し、掘削によって河道を整備し、安全に流下させようとするものであった。つまり計画対象流量を机上による年超過確率で求め、これを河道負担とダム等による貯水池に振り分けて河川区域内で処理しようというものである。その振り分けの状況は河川ごとに異なるが、河道で負担出来ないものはすべてダム等による貯水池で調節することとなる。そして具体的にダム等をどこに設置するのは、将来の課題として残される。それまでの実際に生じた洪水を丹念に検討しこれを基に定めていく既往最大主義とは、思想的に大きく異なるものであった。

水資源計画についてみると、目標年次昭和60年の需要量は著しく増大している。特に都市用水、中でも工業用水の伸びは大きい。その背景には用水を多量に必要とする重化学工業の臨海部での整備・計画があった。重化学工業立地のためには、工業用水の確保は絶対的な必要条件であった。そして増大する都市用水の確保のため、ダム・河口堰・湖沼開発等の施設の建設が必要とされた。広域利水調査第二次報告では、昭和45年から60年の間に約580ヶ所の施設による利水容量約100億 m^3 の確保が主張されたのである。

治水・利水のこれらの計画は、昭和44年に策定された新全国総合開発計画、47年に出版され日本の社会に大きなインパクトを与えた田中角栄の日本列島改造論に呼応するものだった。治水・利水両面にわたり、計画規模は拮げるだけ拮げられたと評価してよいだろう。

なお水資源開発行政についていえば、河川法の中に流況調整河川制度が盛り込まれ、水源地域対策である水源特別措置法が策定された。制度的に大きな進展をみ、制度面ではほぼ整ったと考えてよい。

一方、環境問題についてみるならば、典型的な公害の一つとして水質問題があり、昭和45年の公害国会で水質汚濁防止法が成立した。河川管理においても水質汚濁は少しずつ重要となりつつあった。47年に成立した琵琶湖総合開発特別措置法では「水質の回復を図りつつ」水質源開発を進めることが、次のように第一条の目的のところに謳われた。

「琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りつつ、その水資源の利用と関係住民の福祉とをあわせ増進するため、琵琶湖総合開発計画を策定し、その実施を推進する等特別の措置を講ずることにより、近畿圏の健全な発展に寄与すること」

当初の政府案では、水質についてはふれられていず「自然環境の保全を図りつつ」となっていたのが、衆議院の審議の中で修正されたのである。琵琶湖の水資源開発にとって水質の保全がその前提となったのである。

水質問題について、五ヶ年計画でも緊急あるいは重点項目の中に、第三次では「⑥重要地域の高潮対策、河川汚濁対策」、第四次では「⑥河川環境の改善」として、最後ながら取り上げられた。

6、今後の課題

昭和50年からでも35年経った現在、社会経済状況も大きく変わった。この変化に河川管理はどのように対応していったのだろうか。社会状況が変わったにも関わらず、昭和40年代の考え方をそのまま突き進んでいったら、社会から大きな反発を受けるのは当然だろう。

水需要量について、昭和47年（1972）策定の広域利水第二次報告における昭和60年（1985）水需要予測と、2005年の実水需要量（取水量ベース）とを比較したのが表5である。実際の水需要の伸びが予測に比べ、著しく低かったのである。中でも工業用水の需要は小さかった。水需要量は人口集中などももちろん地域差があり一概には言えないが、高度成長時代の水需要量予測は完全に破たんしたと評価してよいだろう。

治水についてみると、吉野川は150年超過確率、淀川・利根川は200年超過確率洪水を対象として治水事業は進められている。これらの対象洪水は、少なくとも明治以降の既往最大洪水に比べかなり大きい。今日、人々の平均寿命が延びたといっても約80年である。この人生期間と150年、200年超過確率が人々の感覚とどのように結びつくのか、実感としてなかなか理解し難いというのが実情だろう。このこともあり、地域から治水計画への疑問が提示されている。治水計画の本質が問われているのである。

さて昭和50年以降の河川政策について制度面でみるならば、治水については52年からは河川流域の保水・遊水機能、土地利用、建築方式などを考慮して流域全体で水害を対処しようとする総合治水対策が推進されることとなった。さらに昭和60年代に入ると、超過洪水対策もあわさり、流域全体で治水に対処しようとの方向に動いていった。

また社会の高度化・成熟化とともに、環境面では水質汚濁対策のみならず、身近な空間環境整備

表5 2005年の水需要量と広域利水第二次報告との比較（単位・億 m^3 ）

	生活用水	工業用水	農業用水	合計
2005年の水需要量 (a)	159	126	549	834
広域第二次報告にみる 1985年の想定水需要量 (b)	206.6	370.8	585.5	1,162.9
(a) / (b) × 100	77%	34%	94%	72%

注) 2005年の水需要量は取水量ベースである。

が重視されるようになった。昭和50年代後半から河川環境整備の積極的な推進が行われ、昭和56年に河川審議会から「河川環境管理の在り方について」の答申が出された。これにより、水と緑に恵まれた河川環境の良好かつ適切な管理を図ることが強く打ち出されたのである。そして戦後の河川環境整備のメルクマークと評価される広島・原爆ドーム周辺での太田川基町護岸整備が行われた。また1990年からは、生物の良好な生育環境に配慮し、あわせて美しい自然景観を保全あるいは創出しようとする「多目的型川づくり」が始まった。これが1997年の河川法の改正へとつながったのである。この改正により、環境は治水・利水と並んで河川管理の目的となった。つまりある場面では、治水・利水よりも環境を優先してもよくなったのである。

今日、国土づくりの旗印として、「国土の均衡ある発展」ではなく「地域の個性ある発展」が次第に勢いを増している。「国土の均衡ある発展」とは、国民所得の増大と地域間格差の是正を求めたものだが、「地域の個性ある発展」とは成熟化社会を背景に、経済的豊かさから文化や自然と親しむなど、生活の豊かさを基準とした国土づくりがベースにあると言ってよい。地域には与件としての自然条件があり、それをベースにして発展してきた独自の歴史をもっている。それを、たとえば地域の「文化的景観」と再認識しながら、地域独自のうまいのある国土づくりが前面に出てくる状況となっている。

つまり人々は身近に豊かな日常空間を求めているのであるが、その整備にあたり河川・湖などの水辺空間は貴重な空間である。人々を魅きつける水辺空間の整備が重要な課題となっている。さらに自然との共生が重要なキーワードとなっている。

だが、環境面から整備するにあたり治水と軋轢が生じる場合がしばしばみられる。特に高度経済成長時代に策定された治水計画との間でみかける。ここで近代治水計画を簡単に振り返ってみよう。

本格的な近代改修は河川法が成立した明治29年(1896)から始まったが、厳しい財源の中、計画対象流量は事業開始の直前に生じた大洪水を対象としたものだった。築堤により工事は進められ、今日、我々が目にする河道・堤防等の河川の骨格はこの時、造られたのである。しかし当然、当初の計画対象流量より大きな洪水は発生する。その度にこの洪水を対象に新たな計画を立て治水事業は進められたが、その考え方は既往最大実績主義と称するものだった。その計画の中にダムによる洪水調節が登場し、他の利水目的も合わせた多目的ダムとして建設が進められた。その利水とは、昭和20年代は発電・農業用水が中心であり戦後復興に大きな役割を果たした。その後、高度経済成長が始まると上水・工業用水の都市用水の確保が目的となった。同時に治水計画の考え方は、超過確率主義へと転換していったのである。

近年、建設の途上で関係府県知事により反対表明がなされた川辺川ダム・大戸川ダムも当初は多目的ダムとして計画された。だが、社会経済の大きな転換の中で利水は必要ないとして治水だけがその目的となった。このことは、大きなダムとしては初めてのことで、治水事業は新しいステージにたったと考えてよい。そしてこの治水ダムが知事たちによって異議が唱えられたのである。

ところで、治水とは水害防衛を目的とするものだが、発生するすべての洪水を施設で処理するこ

とはできない。合わせて行われるのが、地域住民が自らの地域を守ろうとする水防活動である。治水施設の能力以上の洪水が発生したとき、堤防決壊が生じるかどうかはこの水防活動が大きな役割をもつ。つまり主に河川管理者によって行われる堤防・ダムなどの施設による治水と、地域住民によって行われる水防が一体となって水害防御が行われるのである。この原則のもと、原点に立ち返って治水計画を見直していく必要があると考えている。150年とか200年超過確率に基づく治水計画の方針は、治水の歴史からみてそう遠くない近年になって採られた方針であること、その背景に高度経済成長があったことを忘れてはならない。

最後に、本論文は『水利科学 No.267』（水利科学研究所、2002年）に掲載した「昭和40年代の河川計画」をベースに、近年の河川をめぐる動向を加味して再整理したものである。民主党を中心とした新政権になって、河川の計画をめぐる活発な議論が展開されている。それは、高度経済成長時代に策定された計画の全面的見直しとあってよいだろう。そのためには、高度経済成長時代にいかなる考えの下に策定されていたのか、その経緯を知ることは重要と考え、本紀要に掲載した次第である。

The River Policy for the Age of Rapid Economic Growth in Japan

Shigeki MATUURA

This paper discusses mainly the planning of river policy in the Showa 40s (1965~74) in Japan, paying attention to “State of National Land Construction”, or the so-called “White Paper on Construction,” published by the Ministry of Construction.

The Showa 40s was a period of rapid economic growth in Japan. During the period, the country was industrialized and urbanized rapidly, particularly in the “Pacific Belt Zone.” In keeping pace with these changes, the transportation networks including Shinkansen and expressways were constructed as part of the country’s infrastructure with the aim of implementing large-scale development projects under the New Comprehensive National Development Plan executed in 1969.

Also in the area of river policy, large-scale plans for river projects were drawn up in both flood control and water utilization. Flood control projects were designed to cope with 150- and 200-year floods, and water utilization projects were designed assuming the use of large quantities of water mainly for industrial purposes. And the large dams were planned to achieve these two goals