

戦後日本の河川事業における環境制御システムの変容

環境制御システム論の再検討・その3

北海道教育大学 角 一典

本報告では、戦後日本の河川事業に環境制御システム論を応用し、そのシステム変容について整理し、考察を加える。経営システムの課題・支配システムの状況・環境運動の3つに焦点を合わせると、時系列的に下表のような整理が可能である。

戦後復興の過程において、農業・工業・生活用水の確保と発電が重要視され、全国の水系で主にダムによる水資源開発が進められた。対象地域では反対運動が起こるが、最終的には補償交渉へと変わっていく形で幕を閉じた。この時代、建設省を核とした事業システムを大きく揺り動かすような環境制御システムの形成はない。しかし、蜂の巣城闘争が世論の注目を集めると、地元同意を得るためのコストが上昇し、事業システムに対して一定の抑制が働くようになった。さらに、電源が火主水従に変化し、また、特に工業における水の効率的利用が進展し、水需要も頭打ちになることでダムの重要性は低下する。さらには、建設適地が縮小し、コスト上昇が問題視されるようになると、ダムに対する世間の評価は次第に否定的なものへと変化していく。その一方で、建設業界の公共事業への依存が進み、一定の事業規模を確保することが事業システムにとっての課題となる。

高度経済成長後期になると、急激に進んだ都市化の代償として、豪雨による水害が頻発するようになる。各地で提起された水害訴訟は、河川事業に「ゼロリスクの追求」という難題を加えることとなった。治水安全度の向上を目的として、主要河川における基本高水流量の見直しが行われ、そこにおいて再度ダムに重要な役割が与えられた。こうした事業システムの動きに対して、長良川河口堰をめぐるコンフリクトをきっかけに、環境運動は日本自然保護協会や日本野鳥の会などの全国的組織を核とし、また、自然科学系の研究者の協力を得ながら緩やかな協同を構築しはじめた。この時期、環境制御システムは、対抗科学の力も借りながら、環境運動の緩やかな組織化へと進むことで、制御可能性を向上させている。住民参加や環境配慮が河川事業における重要事項として加わった1997年の河川法改正はこうした流れを受けたものと評価できる。しかしながら、実際には、環境配慮が多自然川づくりと称する土木事業や穴あきダムにすり替わり、また、住民参加についても、淀川流域委員会の試みが結果的に「押しつぶされた」のに象徴されるように、市民・住民の参加は形式的なものにとどまっているのが現状である。

「脱ダム宣言」や「コンクリートから人へ」といったスローガンが国民に受け入れられ、政治からのルートを介した制御可能性の向上も期待されたが、事実上の失敗に終わり、事業システムの強固な構造が明らかとなるとともに革命的な変化への期待は挫折させられたかもしれない。しかしながら、戦後以降の河川事業を振り返れば、環境制御システムは着実に前進（漸進）しているし、その点は評価されなければならない。そして、その原動力は環境運動の地道な努力である。

	経営システム上の課題	支配システムの状況	環境運動	環境制御システム	象徴的事件
終戦-1960年頃	産業振興のための電源および水資源の確保	圧倒的な権力格差に基づいた抑圧的な事業遂行	対象地域における反対運動(比較的早期に条件闘争化)	(基本的に)事業システムに対する制御可能性は皆無	蜂の巣城闘争(1959-1971)
1960年代	経済の「成熟」に並行した水資源確保の意義の漸減・公共事業複合体の維持	世論を意識した「粘り強い」交渉姿勢の確立(依然として強い事業遂行圧力)	対象地域における反対運動(事業遂行の是非をめぐる地域分裂)	事業システムに対する一定の抑制(個別の地域問題として定義)	
1970-80年代	都市における水害への対処(ゼロリスクの追求)	下流域の治水という正統性の根拠に基づく事業遂行圧力の維持・強化(基本高水流量の見直し)	ナショナルNGOを核とする緩やかな運動ネットワークの形成。科学者による批判・代替案の提示	事業システムに対する一定の抑制(事業の総合的評価)	大東水害訴訟(1972-1987)・長良川河口堰建設問題(1968-1994)
1990年代-	自然環境・歴史文化に対する配慮。温暖化にともなう気象の変化への対応	限定的な市民・住民参加容認。公共事業複合体によるシステム維持努力	世論を背景とする脱ダム運動の高揚。事業の長期化にともなう対象地域における反対運動の縮小	事業システムにおける環境配慮の副次的内面化	淀川水系流域委員会(2001-)・二風谷ダム差止め訴訟(1993-97)・河川法改正(1997)