

平成18年川内川大洪水と官製の公共圏
住民対話の災害復旧・復興事業を導く異例な「検討会」

山 田 誠

鹿児島大学法文学部紀要
『経済学論集』第88号別刷
(2017年3月発行)

平成18年川内川大洪水と官製の公共圏

住民対話の災害復旧・復興事業を導く異例な「検討会」

山田 誠

要旨

2006年7月22・23日に鹿児島県北部域を豪雨が襲った。各地で発生した氾濫洪水のうち、川内川の鶴田ダムより下流地域の大洪水はとりわけ被害が甚大であった。さつま町、薩摩川内市の被災住民たちは、誤ったダム操作が大洪水の主原因だと決めつける。それに対して国の河川管理者たちは、ダムの能力をフルに発揮させた的確な災害対応だったとの説明を繰り返す。膠着した事態を打開するために、国は学識経験者を加えた「検討会」を設置した。この「検討会」は公共哲学から見れば、官製の公共圏と見なせる組織である。

本稿では公共性研究に登場する分析ツールを援用し、設置された「検討会」による公共的課題の解決メカニズムを解き明かす。公共哲学にあって心の働きを系統的にとらえる山脇正義論は、「謝罪 赦し」プロセスが協調的な間柄への移行に不可欠の要件だとする。しかるに、川内川の被災住民と河川管理者の間にそのプロセスは見いだせない。それでも、「検討会」は協調的な態度がしだいに顕わになり、それに照応して実質的な協働のシステムに近づいていく。

この運営が築かれていくうえで、学識経験者の役割は大きい。専門合理的な見方に固執せず被災者に寄り添う心＝「同情」に傾く一人の河川工学者、および双方が協調的な間柄に切り替わるきっかけとなる言動を発し続ける続ける気短な学識経験者に光を当てて、彼らが演じた役割を詳しく吟味する。

目次

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. 課題の設定 - 大洪水の1事例と公共性研究の交差 | 2) 多目的ダムと課題解決システム間の優先順位 |
| 2. 川内川大洪水と異例な「検討会」の設置 | 3) 学識経験者の両面批判と協働のシステムへの接近 |
| 1) 河川管理責任者の構想と学識経験者 | 4. むすび |
| 2) 住民の主観的な被災体験と河川管理現場の大洪水対応 | |
| 3) 「検討会」に託される専門河川管理のツケ | 1. 課題の設定 - 大洪水の1事例と公共性研究の交差 |
| 3. 公共圏としての「検討会」と学識経験者の機能 | 宮崎県と鹿児島県北部を東西に流れる川内川に発生した2006年7月の大洪水は、日本の公共性研究に新しい1ページをもたらした。大洪水から半年たって国が設けた「鶴田ダムの洪水調節に関する検討会」（以下では「検討会」と略 |
| 1) 苦悩する被災者団体リーダーと「検討会」の始動 | |

称)と、その後継組織である「鶴田ダムとともに水害に強い地域づくりを考える意見交換会」(以下では「意見交換会」と略称)は、より良い復旧・復興事業および河川管理を熟議する<場>を実現しているからである。そこには、国の河川管理者と大洪水で被災した住民が学識経験者とともに、公開のテーブルに着き対等に討議する、ある種の<協働のシステム>が作動している。そして、災害対応に登場する国家が実質的な協働のシステムを築く事例に関する公共性研究は、寡聞にして知らない。

公共哲学は公共性をキータームに日本社会のあり方を研究する。この学問は、大規模な災害、とりわけ東日本大震災と出合うことで、非国家的・非政府的な世界が主要対象の考察から災害を含んだ現実生活と切り結ぶ学問スタイルへと変容を示してきた(例えば、山脇、2011年、山下、2014年など)。ふり返れば、これまでの研究は仕切られた特定の次元内で展開されてきた。早い時期の関心重心であった非国家的な公共圏における個人と社会のあり方の次元。技術文明が産み落とした現代社会における公共的課題を解決する3つのシステム(協働のシステム、市場のシステム、支配のシステム)が競合する次元。それに、「罪 罰」の報復主義的正義と「謝罪 赦し」の関係修復的正義という人々の内面的な価値心理をあつかう次元が加わる。これらの仕切り内で議論が深められていくかぎり、専門家でない人々にとって、「現下で起こっている公共的諸問題を市民とともに考える」立場を表明されても(山脇、2011年、9ページ)、目の前の問題解決にどう寄与するのかは見えてこない。他方、本稿が取り上げる川内川の「検討会」は、これらの諸次元の間に生じる相互の脈絡によって成果が大きく変わることを教えて

くれる。この点を少しく学術的な用語を用いて説明すれば、国が設立した「検討会」は被災住民の代表、国・県の河川管理者、市町村の代表、それと学識経験者で構成される。そして、被災住民も実質的に議題を提出でき、会議の様子は全て外部の人々に対して公開されている。つまり、その<場>は官製ではあるが公共圏に相当する。当事者である被災住民と河川管理者は、スタート時には大洪水が天災か人災かをめぐって厳しい対立関係にあつて、双方とも報復主義的正義に近い立場をとっていた(双方を行動へと突き動かしていく心理状態を表現するために使用する術語として少し違和感をおぼえるが、それに替わるより適切な術語をもたない)。しかしながら、現在では関係修復的な間柄である。数多くの事項を取り上げる議題の重心は、会の正式名称ともなった鶴田ダムの洪水調節などソフトに関連したテーマであるが、並行して実施された復旧・復興事業についても報告され、その進め方に影響を及ぼしてきた。要するに、「検討会」は、公共的課題を解決する3方式の局面が混じり合った議題について討議するが、参加している関係者は別の次元に強くとらわれている状態にある。

本稿において重要な役割を演じるのは、公共性研究ではほとんど登場しない広義の学識経験者(=外部者)である。通常、学識経験者は、インフラストラクチャー関連の専門委員会などで高い技術的専門性が求められる。だが、「検討会」にあつては4人の学識経験者のうち2人は、河川管理やその工学技術について門外漢であるばかりか、国の官僚主義的な統治からは距離を置く人物である。それは「検討会」が設けられた理由と深く関係している。

その理由とは別に、参入・離脱が自由で参加

者の意思に基づいて運営される協働のモデルは、そもそも放置できないハード面の公共的課題（＝災害後の大規模な復旧・復興事業）を解決するのにふさわしい方式といえるのか。大規模災害、そこからの復旧・復興にあたって、政府はもてる支配のシステムを駆使しようとする。その事態の下にあっても、ある種の協働のシステムの作動余地は存在するのか。もし何らかの特別な事情でもって実質的に協働のシステムが作動する場合、それは被災地の住民にいかなるインパクトを与えるのか。川内川の「検討会」、「意見交換会」は東日本大震災や熊本地震とは別タイプのアプローチによる復旧・復興取り組みとなっている。

2. 川内川大洪水と異例な「検討会」の設置

1) 河川管理責任者の構想と学識経験者

「河川管理者たちと被災住民たちが一堂に会し、節目となる記念の集会を開けていることはうれしい。」2016年10月2日に鹿児島県さつま町で、平成18年大洪水から10年という節目を記念してシンポジウム『川内川大洪水から10年次世代の子供たちへ』が開催された。そこに東京から駆けつけた森北佳昭氏（大洪水当時に国土交通省九州地方整備局河川部長）は、会場席から立ち上がってこう切りだした。彼の発言に続いて壇上のやり取りがあった後、被災住民代表の1人・水流氏に「意見交換会」について問いが投げかけられた。「流域に住む住民は川から逃げられんです。……小松先生、山田先生が中心となって『意見交換会』を今後も存続させて……。」水流氏の応答からは、「意見交換会」

に対する住民の信頼ぶりが見て取れる。だが、10年前はそうではなかった。

平成18年7月22・23日に鹿児島県北部を梅雨末期の豪雨が襲い、川内川の広い範囲は大きな洪水に見舞われ深刻な被害を出した¹⁾。この時、ダム下流の人々の間に、これまで経験したことのない大洪水はダム操作の誤りが原因だとする声が広まった。被災の後片づけと並行して、1カ月後に結成されたさつま町のダム放流災害虎居地区被災者協議会では、裁判に訴えてでも鶴田ダムに補償を要求することが方針となった（『朝日新聞』2006年8月28日）。

それから10年を経て、当時、実質的に対応責任者の立場にあった森北氏は、大洪水と自己のかかわり方に関して2つのことを話した。1つ目は、災害対応の現場、とりわけ鶴田ダム管理所が厳しい孤立状態に追い込まれつつも、完璧に近いといえるほどのダム操作を遂行した。それにもかかわらず、水害直後からダムの「緊急放流」（マスコミの造語）を大洪水の主犯扱いする意見が住民の間に広がり、テレビを中心とするマスコミも住民の見解を好意的に取り上げた。そうした事態展開は「不本意」だと思い、何としても誤った見方を払拭したいと固く決心した旨の内容であった。この両者の動きを正義論の次元でとらえれば、被災住民と河川管理者の双方が価値心理の点で「謝罪 赦し」に立脚する関係修復的な正義からほど遠い間柄であったことが分かる。その心情を抱えつつも、洪水調節が職務となっている河川管理者は、復旧・復興事業の具体案を立案し着工に向けた準備を進め、次期の洪水期までにはダムの全機能を活用できる操作環境を回復させなければならない。

¹⁾ 死者5名、浸水した家屋2347戸、浸水面積は2777ヘクタール。さつま町単独のデータとして緊急救出者237名、最大避難者数1380名。

被災住民の強い反発感情と抗議の言動は沈静化できないまま、その事態を打開する拠り所として「検討会」が設置される。森北氏の2つ目の話しは、彼が特別な意図を込めて組織した「検討会」のことであった。

「検討会」と後継組織の「意見交換会」、どちらでも委員長を務める小松氏は、その組織構成に注目する。「河川管理者が過半数を占めない」メンバー構成はユニークであり、彼は国の側が「多数決でことを決めるやり方を断念」していることを高く評価する。実際に「検討会」、「意見交換会」のメンバー構成をとりあげれば、公的組織を代表する人物のランク上の違いはあるものの、被災住民の比重が大きく（全体で14名中の6名、後者では18名中の6名）、鹿児島県を含めた河川管理者の割合は小さい（同じく、2名と5名）。小松氏が指摘する通りである。とはいえ、森北構想の特徴はそこではない。ダム洪水調節を含む専門技術的な操作・運営のあり方を議論する場に、専門的知見を持たない被災住民代表を登場させること自体が独自の方式なのである。それ以上に注目すべきは、広義の学識経験者も、被災者代表より少ない4人に絞り込んでいる。そして、河川工学の専門家はそのうちの2名にすぎず、あとの2名は、国の管理行政からは距離を置く人物を選んでいる。

1人はダムの放流に批判的なマスコミ界を代表する人物として、地元の南日本新聞社にあってペンをとり関連記事をも書いていた論説員の大野弘人氏、もう1人は法文学部で経済政策論を担当している山田誠である。私を選んだ理由について森北氏は、会場から発言を続ける。「鹿児島大学に変わった教員がいるとの声が聞こえてきた。実際に会ってみたら変わっている。開口一番が公務員は嫌いだという。……なんと

か委員をお願いして、『では夜、飲みに行きましょう』と誘ったら、断られました。……」彼の語りには、何回かあった出会いの場面をワンシーンに重ねあわせる演出が含まれている。この点は無視して、森北構想の特徴を描き出そう。

まずこれまで国家の手で独占してきたために生じていた閉鎖的な河川管理をやめる。河川管理に関する情報についても、これまで自治体経由でもっぱら間接的に住民に伝達される方式であったが、できるだけ住民に直接届くスタイルを考案する。それだけではなく、一般傍聴者やマスコミにも開かれた場としての「検討会」は、河川管理のあり方を討議し、合意できたものを実施していく。つまり、「検討会」の設置は官製であるものの、公共哲学でいうところの公共圏の創設に相当する。そして、案作りから合意取り付けまでのイニシアティブを<外部者>の学識経験者に委ねた。とはいえ、いくら形式的に公共圏が設定されても討議される内容がもっぱら高度に専門的な事項ばかりで、住民代表が置いてきぼりにされてしまえば、その公共圏は実質のともなわない制度に終わりがかねない。河川工学の専門家は外からともすれば河川管理者に近い見解と見られがちである。このリスクを織りこんで彼らとは別タイプで、被災住民の立場をよく理解でき、場合によっては代弁もできるであろう広義の学識経験者を、河川の専門家と同じく2人参加させる。ここに、「検討会」で、かたくなに閉じられた被災住民の目をなんとかして開かせようとする意思が現れている。

日本では、21世紀になっても「国家が独立変数として絶大な影響力を持つことを当然と考える」20世紀国家の体制は、依然として堅牢である（佐々木、2002年、iiiページ）。とはいえ、

自然災害の場合に最終的な政策決定者の国は、長い期間を要する大規模な社会的インフラストラクチャーを担当する関係で、近年になるまで被災住民と直接に接触する機会をひんぱんに持つことがなかった。しかしながら、深刻な大災害が相つぐ昨今、新しい傾向が目立っている。大規模な復旧・復興事業という従前の分担分野を越えて、緊急対応にまで国が直接に決定を下し規制する場面が増大している（例えば熊本地震でのプッシュ型支援）。いずれにせよ、国が「絶大な影響力を持つ」のが当然視される大規模災害でありながら、国が直接管理する川内川の大洪水は、近年の傾向に逆らって自己の影響力を制限する公共圏を立ち上げている。近年隆盛の公共哲学においては主に非国家的・非政府的な空間とイメージされる公共圏が、直接に国の河川管理者の手で設置される予想外の事態はなぜ生まれたのか。まずは、大洪水時のダムをめぐる2つの食い違う体験に着目しよう。

2) 住民の主観的な被災体験と河川管理現場の大洪水対応

「住民が（大洪水の原因について）誤解するのも仕方ない。」10月2日のシンポジウムにおいて、「意見交換会」委員長の小松利光氏は語る。「計画水位以上の大洪水が近づいた時、最初にダムがサイレンを鳴らして、それからどンドン放流量を増やし川の水位が上がってくる。ダムの放流が原因と思われた。（住民が）そう思っても仕方がない。」

河川工学の学界を代表する小松氏は、ダム操作、それを記録する数値事実とは別に、その土地に暮らす住民の身に感じられる体感的事実にも着目する。災害対応の河川管理では、住民の行動を左右する体感的な判断に対処しなければ、

人命が失われる被災を小さく抑え込めないからである。彼の発言をより掘り下げれば、下流住民のリアクションをいっさい顧慮しない一方的なダムの操作・周知方法については、住民がダムこそ原因だと判断する実感的根拠を与える欠陥手法だといえる。いいかえると、ダム管理の対象は流入する水だけでなく流域住民の災害対応も含まれることになる。この観点が欠落した状態でダム管理および河川管理を遂行すると、どういう事態を招くか。一方に閉ざされた施設の中で河川の水流を監視し続ける河川管理者と、他方で河川周辺に暮らし前日から続く今日の日常を生きようとする住民たちが完全に分断される。実はそれだけでない。避難勧告・避難指示を発令し緊急災害対応に責任を負う市町村との間にさえ危機に対する温度差が生じてしまう。

7月22日は午前中に中下流域を襲ったゲリラ豪雨の雨により、昼前からさつま町の中心部である宮之城橋の付近、特に虎居地区などでは氾濫が始まっていた。とはいえ、川を流れる水高の上昇スピードが加速するのは15時を過ぎてからであり、最高水位に達するのは夕方19時ころである（虎居地区公民館横で地表からの最高水位は4メートルを超えた）。この間、逃げ遅れた住民200余名は、ボートなどを使って自衛隊、消防団などにより助け出された。結果として、この事実について対立する2つの事態理解が生み出されることになる。

被災者協議会の代表であった村田修二氏と、柏原地区代表の水流克男氏（ともに「検討会」のメンバー）が、当日と災害後の様子を回顧する。

村田「外に出てみたら、腰まで水が来ていた。」水流「ツルさ～ん、ハウスが流れた～って。ずっと下流の（川向うに位置する）時吉まで、海で

したよ。全部、海。」

村田「(被災者は異口同音に) ダムが悪いんだ。」
水流「ダムの放流の影響だと思っておりま
したよ。もう、自然災害なんて思っている人は、誰
もおらん。(ダム所長は) 流入量以上に放流し
ておりませんというけど、その数字もな、その
当時は、皆さん信用しとらんかったですよ。」
(村田, 水流氏へのインタビュー, 2016年2月
16日)

川内川近くに住む住民が混乱状態におちいる
3~4時間前の9時時点では、ダムの貯水能力
はまだ余裕があった。川内川河川事務所長・加
治屋義信氏と鶴田ダム管理所長・今井徹氏は電
話で、前日から実施している洪水調節(ダムに
水を貯め込んで放流量を抑制する操作)をもっ
と強める策について相談し合っている。この状
況は、9~10時に降ったゲリラ的な豪雨により
一変する。10時までの数値を取り込んだシミュ
レーションの流入予測数値は、ダムの容量に合
わせて設計された最大の流入量 $4600\text{m}^3/\text{s}$ をはる
かに超える $5000\text{m}^3/\text{s}$ 強の数値を導き出し、「た
だし書き操作」に入る危険が目の前に迫ってい
た。ダムには、ダム湖の貯水水準が満水位の80
%になると放流量を流入量に近づけ、やがて両
者を同じ量にするという運用規則がある。貯水
の計画規模を超える異常な洪水の際に行う「た
だし書き操作」と呼ばれる。この段階で、2人
はそれぞれ厳しい局面に立たされていることを
自覚していた。自分たちの情勢判断に基づき、
加治屋氏は11時15分にさつま町長に対して、避
難勧告を避難指示に切り替え、自衛隊にも出動
要請するよう進言している(加治屋, 2008年,
24~31ページ)。

今井「10時のデータを入れましたら、(予測流
入量は) $5000\text{m}^3/\text{s}$ を越したということで、もうと

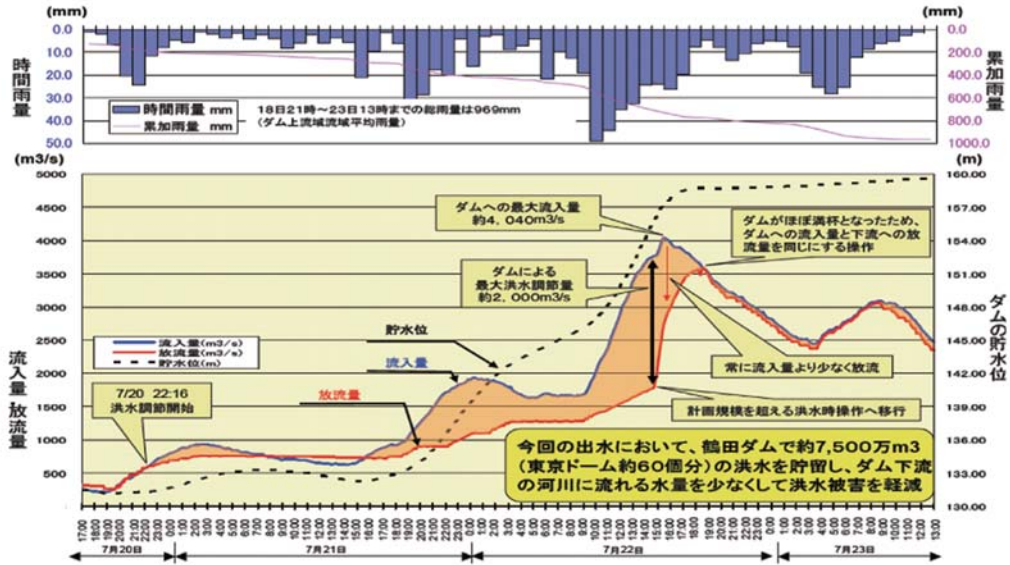
てつもない、計画の流入量を遥かに上回ったん
ですね。これは通常の大雨ではない、100年に
1度以上の大雨だと.....。

通常(洪水)操作ではなくて、『ただし書
き操作』に移行せざるを得ないと(覚悟した)。」
22日, 14時40分, 「ただし書き操作」開始。
今井「やはり、ま、つらいですね。通常ない、
しない操作ですから。.....(操作記録の図を指
しながら) ここまでは放流量ゆったりしていて、
ジワジワしか上げていませませんが、ここからドバツ
と流したんですよ。これが『ただし書き操作』です。」
(今井氏へのインタビュー, 2016年3月9日)

今井氏は、ドバツと流すと表現するが、実際
には水門を徐々に開放していくため、流入量と
放流量が一致するまでには数時間を要する。こ
の日の実測数値を示せば、最大流入量は15時28
分に記録された約 $4043\text{m}^3/\text{s}$ である。この時点で
の放流量は $2758\text{m}^3/\text{s}$ 。その差、 $1285\text{m}^3/\text{s}$ は、ダ
ムに貯め込まれている。そして、実際に流入量
と放流量が一致するのは18時16分で、当時の流
入量は $3500\text{m}^3/\text{s}$ まで低下していた。そこから1
日近く一致状態を継続させ、その間に放流量は
部分的に再度の上昇を伴いながらも次第に低下
していく(図1)。

この後も、鶴田ダム管理所は7月26日まで孤
立状態に置かれ、職員はカップラーメンと限ら
れた非常食を分け合いながら、予備の自家発電
装置を利用してダム操作を続けざるをえなかつ
た。しかしながら、彼らの奮闘ぶりが外部に伝
わることはなかった。また、大洪水直後の25日
に、森北氏がさつま町長および議長と面会し、
規則に沿ったダム操作とそれが生みだした住民
避難上での効果を説明した。2人はその説明に
納得しても、後になるとダム操作に批判的な発
言をする側にまわる(加治屋, 2008年, 36, 40

図1 大洪水時のダム操作による水量変化の図



(出所) 国土交通省 九州地方整備局 川内川河川事務所

ページ)。さらに、マスコミ、とりわけテレビでは被災住民たちの意見が好意的に取りあげられ、河川管理者たちに批判の矛先を向ける(「朝ズバ」やその他のテレビ、『南日本新聞』2006年8月1日の「社説」など)。結局、専門技術を当てにした自己完結的な河川管理のあり方は、流域住民から何がベストな操作であるかについての判断力を奪い取ってしまう。それだけではない。河川管理者は、本来共同して災害対応に当たる立場にある市町村からも切り離された立場に置かれる。とはいえ、大洪水の後に現れた包囲網への対応戦略としてただちに「検討会」の設置案が出てくるわけではない。

3) 「検討会」に託される専門河川管理のツケ (i)

「検討会」設置についていえば、「ダムの操作規則を見直すという今井所長の発言が、新聞記事で載ってしまった。それがキッカケなんです。」

当時、九州地方整備局の河川管理課長として大洪水対応の陣頭指揮を執っていた田上氏が語る。そこには、災害後にいくど住民説明会を開いても、操作規則を理解してもらえない壁を前にして、「堂々とやることによって、操作規則を地域の方に理解してもらうきっかけになるのではと考えて、オープンでやった。」と「検討会」づくりの方針を説明する一方で、言外に、既存の組織体制に深刻な動揺を引き起こす端緒となった今井発言を快く思っていない感情が発露されている(田上氏へのインタビュー、2016年3月9日)。田上氏にすれば、「20世紀国家」を代表する国土交通省にあって、行政職員としての自分たちは適切どころか、見事なダム管理・河川管理を遂行してきたとの自負がある。しかるに、素人の住民たちの意見に応じてダム操作の規則を修正するとなれば、戦後築かれてきた河川管理の根幹を揺るがしかねないからである。なぜ今井氏はそれほどに重大な見直し発言をしたの

であろうか。

この発言が生まれるにいたった経緯について、追及する側の代表であった村田修二氏に語ってもらおう。被災者たちは、ダム管理規則の存在などは全然知らない。ただし書き操作に則って運用したと主張する今井氏を前にして、運用実態に無知な自分たちの弱さを承知しつつも、村田氏は仲間の手前、後にひけない。

村田：「ダムの操作規則があるんですよ。私はこの操作規則を見直してもらわなきゃいけないと(言った)。そこで、(今井所長が)『村田さん、そんなにダムの見直しとか言わないようにしてくれよ』と。ですけど、私の後ろには被災者がおるわけですから、……私が勝手に、『そりゃいいです』と言う訳にはいかない。そして5回目のときに今井所長が『それじゃ規則を見直します』と言って...。」(村田氏、2016年2月16日)

この時、今井氏は自己の心理・態度について、行政組織の一員としての適切な対応とは違う意思がはたらいたことを認める。

今井「もう、やめる覚悟でいったんです。

私自身も、見直すことがあれば見直したいと思っていたんですね。

辞表は常にポケットに入れておりました。」

(今井氏、2016年3月9日)

住民説明会を含む大洪水対応の最前線に立ち続けた今井氏は、自己完結的な方式を築き続けてきた河川管理が少なくとも2点で重大な事実を見落としていたことに気付かされる。1つには、流域住民による日常生活レベルでの支持がないかぎり、職員たちは安心して河川管理に専念できないという事実である²⁾。もう1点は、

流域住民たちが河川管理やダム操作の仕組みを理解できない状態にあるのを放置してきたことである。これらの弱点を解消しなければ、ハード面をある程度強化しようとも河川管理は十全な機能を発揮しえない。今井氏は最前線の現場で身をもって、これまでの河川管理の限界を体感したわけである。

実は、今井発言は現場対応での体感という事態だけでは説明しきれない彼の内面的な働きに支えられている。今井氏は、自分を見失いそうなほど迷いながらも彼の軸足は関係修復的な正義に置かれている(加治屋、2008年、41ページ)。それを可能にしたのは、ダムに憤りをぶつけてしか自己の不運に向き合えない被災者と厳しい追及を受ける自分は、状況しだいで立場が入れ替わっていたかも知れないと受け止められる彼の性格(=強い「同情」の心)によるところが大きい(相手の心に寄り添う術語「同情」と、上から目線の術語「憐れみ」の違いについての説明は、山田、2012年、157ページ)。しかし、強硬派の住民はそれに気づかず、今井氏に向かって「あんたは鬼か!」と叫ぶほど憤っている。

(ii)

今井氏と同じく国の行政職員でありながら、今井氏と同じほど、あるいはそれよりも強い「同情」を喚起できる1人の人物がいる。国土交通省本省と河川の現場を両にらみする位置にいた九州地方整備局の河川部長・森北氏である。今井氏の場合は「同情」の発露が既存の河川管理システムを動揺させる作用をもたらした。森北氏の「同情」の向き先は見事な洪水対応を遂

²⁾ 加治屋手記に寄稿している今井氏の文章では、2件の事例が記されている。ダム職員の妻が避難所の炊き出し応援に向いた際、避難者たちから追い返されている。今井氏は小学校の校長・教師に会い、子弟がいじめに遭わないよう特段の配慮を依頼している。加治屋、2008年、36、40ページ。

行したダム管理所である。このため彼らの苦難を共有する「同情」をベースにした行動意思は、組織内に大きな波風を立てることはない。とはいえ、彼の「同情」の心の強さが行政官僚として担当する公共的課題の解決を凌駕するほどに強ければ、やはり特異といわざるをえない³⁾。果たしてどうであろうか。

復旧・復興事業に向けた九州地方整備局の立案・書類づくりなどの準備は迅速であった。その甲斐あって、早くも10月4日には「河川激甚災害対策特別緊急事業」(356億円)に採択されている。この採択についての記者発表時に、鶴田ダムの洪水調節機能の強化など鶴田ダム再開発事業化も要求を出している旨が公表されている。そして、12月24日の平成19年度政府案に新規事業として、大幅に貯水能力を引き上げる「鶴田ダム再開発事業」(約460億円)が計上された。つまり、森北氏を筆頭とする九州地方整備局は「20世紀国家」の行政官僚として政策を実現する局面で見事な働きをした。しかしながら、住民の不信感や言動はまったく和らぐことがなく、事業採択の後も事業設計のために必要な現地調査、測量調査に同意がもらえない状況は続く。追い詰められていく河川事務所は、注目度が高い宮之城地区を最優先に集中して交渉を繰り返す、年末ぎりぎりに条件付き同意までこぎつけるのが精いっぱいであった(加治屋, 2008年, 40, 59ページ)。

鶴田ダムの行った「ただし書き操作」に誤りはない。大洪水後における防災力増強も迅速に予算化した。自分たちが果たすべき任務を「正しく」遂行しても、世間や住民の見る目は冷た

いままでである。このままでは、鶴田ダムは地域を守る半永久的な施設として十全な機能を発揮できない。管理所の職員たちが頑張りぬいてダムの能力を最大限度まで発揮させたことを地元知らしめたいという森北氏の願望についていえば、彼はそれを間違いなく当初から抱いていたであろう。とはいえ、それを最優先のテーマに押し上げる動因は、この間に自らが全力を注いで復旧・復興事業を準備したにもかかわらず、被災住民との関係を好転させられない事態にあったのでなからうか。ダム下流の住民が被災という「不正義」の犯人捜しを無駄なことだと断念した後に、彼らはようやく目の前の防災力アップを実現する大事業の意義を理解するのだと心底納得した、言いかえると発見したことが大切である。被災住民にあっては、復旧・復興事業の獲得という目にみえる成果よりも、心理の働きとしての正義論に高い優先順位がある。そのことを体感的に理解しえても、森北氏の武器庫には公共的課題を解決する3つのシステムしか入っていない。さすがに支配のシステムを多少手直ししても、事態の打開ははかれなないと分かる。そこで、思い切り協働のシステムに近づける道が選ばとられる。

この時、他方の強硬派の被災住民から見れば、ダム操作規則の見直しを検討する会合は、誤った緊急放流に対する経済的な補償、そしてマチの復興支援をみざす足場となるはずである。河川管理者が彼らの路線に対抗するやり方で彼らを納得させる能力を持たないことはすでに経験済みである。そこで報復主義的正義の心理に根差した言動を繰り返す人々に「同情」の心を寄

³⁾ 私は「検討会」を設置するに際して念頭にあった重要ファクターについて、彼に質問した。質問に対する回答文には、この趣旨が書かれている。2016年11月11日付のメール。

せるとみられる私や大野氏が学識経験者として呼び出される。しかしながら、それによって何がかわるのかは見えていない。「検討会」の構成までは森北氏のアイデアに織り込まれていた。しかしながら、彼の下にいる河川管理者たちの心理のはたらきは彼の問題関心から全く消えている。川内川の洪水対応に従事した彼らもまた、複雑な心理のはたらきを抱えている。根底には「20世紀国家」を機能させる専門職の公務員という地位に対する強い帰属意識がある。その帰属意識と困難の多い洪水対応を精一杯にやり遂げたという任務上のプライドが結びつく。誇るに足る行動を認めないどころか、誤ったダム操作だったと強硬に非難し続ける人々に対して、大半の職員は関係修復的な正義の立場を取れない。いくつかの不確定な因子が重なり合ったまま、それでも国が主導する諮問委員会とは次元の違う組織、学識経験者のフリーハンドを織り込んだ組織は、機能する協働のシステムをめざして動きはじめる。

ここでもう一度、正義論の心理的な働きが強く支配している事態に協働のシステムを投入して公共的課題を解決しようとする際の論点整理をしておこう。共感と連帯を理念に自発的に集まる〈場〉を協調的に動かす協働のシステムは、お互いの関係修復的な間柄がモデル上で想定されている。実は、「検討会」を効果的な解決の〈場〉にする理論的な可能性として2つの道が考えられる。

1つには、広いフリーハンドを与えられた学識経験者が主導権を取り、彼らの提案やパフォーマンスを被災住民と河川管理者の双方が受容する道である。2つ目は学識経験者が何らかの仲立ち役を演じて、双方を関係修復的な間柄に変える道である。前者は「検討会」を権威ある組

織にする方向であり、後者は双方を主要メンバーとする協働のシステムを実現する方向である。現実の「検討会」は2つの道が入り混じったコースを歩んだように思われる。とはいえ、少なくとも「検討会」のスタート時点から正義論の世界が解決すべき優先課題だと明示的に意識されていた点は、これまでの公共性研究に例のないケースだといえる。

3. 公共圏としての「検討会」と学識経験者の機能

1) 苦悩する被災者団体リーダーと「検討会」の始動

「(ダム操作規則では)ダムの貯水量が80%になれば、そういう(異常洪水時のただし書き)操作に入るんだとなっている。小松先生には、それをとにかく70%からした方が良いんじゃないのと言っていた。それもダムが認めてくれた。」(村田, 2月16日)インタビューを受ける村田氏の言葉に力がこもる。組織の正式名称に用いられた「鶴田ダムの洪水調節」をめぐる規則見直し案が、2007年5月の第5回「検討会」に報告され、住民意向に沿う内容で事実上、合意をみた当時を思い出した場面である。公開の場における話し合いの結果、ついに被災住民の要求に沿って国の河川管理手法を修正するという出来事が彼の目の前で起きた。

これは、大洪水対応にインパクトを与える〈外部者〉役の交替を印象付ける出来事である。大洪水後のマスコミは河川管理の用語にない「緊急放流」表現を流布し、河川管理者の対応関心を「検討会」設置に向けさせる道筋を先導した。しかしながら、マスコミは入手した情報を選択し一定の評価視点から報道はしても、公開された自由な発言の〈場〉 公共圏 を主導

するだけのパワーは備えていない。公共圏に影響を及ぼす<外部者>とは、参集する多数の人々がたたかわす討議を踏まえて合意を取りつけられるタイプの人たちである。川内川の場合、学識経験者たちが専門的知見や経験的バランス感覚で公共圏の形式と内容に関し運営をリードするようになると、マスコミは目にみえて発言パワーを喪失していき、事実の報道に終始するようになる。ついには、彼らは「検討会」での議論を経て採用された新しい情報の提供方式に協力させられる役回りとなる⁴⁾。

この頃、村田氏の胸中は複雑であった。自分たちの置かれている客観状況が分かるにつれて、報復主義的正義に立脚した補償要求の非現実さが実感されてくるからである。2006年8月27日に設立された虎居地区被災者協議会は、大災害となった原因は鶴田ダム放流だとして、国に補償を求める方針を打ちだしていた。国に対する損害賠償請求の裁判を提訴してでも補償をとるべしとの意見がとて強かったからである。「検討会」への参加も自分たちの要求を突きつけ交渉する場との位置づけからであった。しかしながら、裁判に訴える場合には、請求原因を立証する責任は原告の側にある。これには、証拠集めから始めてきわめて多くのエネルギーと時間を要する。というのに、被災住民たちはダム規則を熟知していないし、大洪水についての詳細なデータも持たない。ようするに、「詳しいことは、(住民たちは)皆、わからないんです。ただ、ダムが悪いんだ。水が来たのはダムのせいなんだという。ダムが悪いっても、……誰もそれをきちんと説明できる人はいなかった。」(村田、

2月16日)

また、川内川は1972年にも今回よりも規模が小さいけれども、大洪水に見舞われている。この時にはいくつかの地区に被災者団体が設けられ、それらのうち、虎居地区の対岸にある川原地区は、実際に裁判で損害賠償を求めて最高裁まで争ったものの、敗訴に終わっている(川原地区の訴訟については、『宮之城温泉復興史』1982年、220ページ以下を参照)。村田氏は提訴に携わった人物と会い、裁判について尋ねている。相談の場では、必要な資金の調達見込みや長い年月の係争を担い続けられるリーダの確保について、逆に尋ね返されている。そこから、リーダとしての彼は、価値心理の側面に関しては他の被災者たちと共有できるものの、解決手法については今次の被災者団体が裁判を闘い抜けるだけの客観的な態勢基盤を持たないと、判断するにいたった。要求実現の手段として訴訟を選ばないとしても、代表の任についている以上、河川管理者に突き付けている諸要求を取り下げるわけにはいかない。その一方、「検討会」がいかなる会合か、被災者代表たちにとってまったく得体のしれない<場>であった。

「検討会」はスタート早々、被災住民からの諸要求および河川管理者が予定するテーマを仕分ける。仕分け人としての小松氏は、河川工学の学問的な成果と自己の説明能力に自信と誇りをいさぐ楽天家であった。実は「検討会」で討議される事項の多くは、これまでの河川管理の変更にかかわる実践的な案件でありながら、根っ子の部分では報復主義的正義の価値心理が染み込んでいて複雑な様相を示す。ところが、小松

⁴⁾ 具体的な取り組み事例をあげると、避難勧告などの災害情報をテレビ画面上にテロップで流す、また例年の洪水期が始まる前に、河川事務所と河川管理の実情についての学習会をもつなど。

氏はもっぱら河川工学の専門性基準で単純明快に仕分けていく。深く専門技術的な検討を要する事項に関しては、種々の組織代表で構成される「検討会」で詰めた議論を交わすのが困難なことも多い。そこで、彼は2種類の手法を使い分ける。高度な分析技術を用いなければならない洪水調節の方式見直しについては、技術検討ワーキングを設置する。これと較べて、一般人にもかなり理解が可能な事項については、彼が説明能力の高さを発揮して「検討会」の直接討議をリードする⁵⁾。

同時に仲介者としての彼は、討議している対象に含まれている川内川に独自の要素と科学的に扱える要素を区分して学習の機会を積極的に持ち込む。気象の予報専門官による講話では、被災者が経験した大洪水がどの程度まで科学的に予知できるかを学習してもらおう⁶⁾。また、台湾で山村がすっかり地中に埋まってしまうほどの山崩れを起こす豪雨の降りかたの事例については、小松氏自身が現地調査した様子を報告した。これらの科学的な知見や調査事実の報告は、外部の関連情報を入手するのが困難な被災者代表にとって、誤ったダム操作による特異な大洪水という彼らの見方を、どれほどか修正させたようである。

そうこうしている内に、技術検討ワーキングは3回の委員会を開き洪水調節方法を再吟味する作業を終えて、分析結果を「検討会」に報告した。それによれば、今後の河川激甚災害対策

特別緊急事業でもって本川の流下可能流量を増大させられる状況になるため、ただし書き操作の開始水位を8割から7割水準に引き下げると同時に、ダム放流量の引き上げを逐次見直し、放流量の増大を緩やかにさせることも提案された。その報告内容が「検討会」の合意とされ、被災住民が大洪水直後から要求してきた事項の1つが実現された。

公共圏はそこに集まってくる人々が多様な価値観や利害を抱えているだけでなく、外に向かって開かれているため、ふんだんに外からの影響を受ける。それは分かっている、双方が報復主義的正義に近い価値心理にある〈場〉について、機能する協働のシステムに近づけるために何が〈外部者〉に求められるかは、公共哲学から見ても未知の論点だといえよう。ここの検討から明らかになったのは、報復主義的正義に立脚する被災住民たち、とりわけリーダは、乏しい情報収集の手段を駆使してまず自分が、そして自己の周りにいる同類集団 (= 仲間) が納得できる主観的に信頼の高い情報を探し求めているという事態である。信頼できる、少なくとも当てにできるとの彼らの評価をえることが、「検討会」の価値を高める第一歩となる。

この点に関して、委員長の小松氏は本来の自己の領分である専門的知見を活用し被災住民たちの願望を満たしたといえる。とはいえ、この小松氏の活動は客観的に見れば、通常の諮問委員会であっても生みだせる成果である。

⁵⁾ 登場期の小松氏は専門家としての「実力」を発揮する活動に熱心であった。それには地元マスコミとのいさかいが影響している。コラム「記者の目」(『南日本新聞』2007年3月15日)で描かれた小松氏は、ダム管理者そのものと扱われている。この点が被災住民と河川管理者の間で誠実な仲介者の役を務めようと固く決意している彼のプライドをいたく傷つけた。「今後どのような仕事を成し遂げるか、その目によく見てほしい」と、彼は一喝していた。

⁶⁾ スーパーコンピューターを利用した最新の気象予測であっても精度は、54パーセントどまりで、とりわけゲリラ豪雨の予測は困難である。加治屋、2008年、30ページ。

実は被災住民の掲げる諸要求のうちには、その性質から市場のシステムで対処すべき事項をも含んでいる。大洪水が予想される場合の防災ダムへの特化要求もそれに当たる。しかしながら、市場合理的な、そして技術合理的な提案は原理選択の価値基準に照らすと、別な様相に見えることがある。防災ダムへの機能特化の問題で、「検討会」は技術合理的な解決策と被災者としての価値判断という異次元間の衝突に直面する。次節で改めて考察しよう。

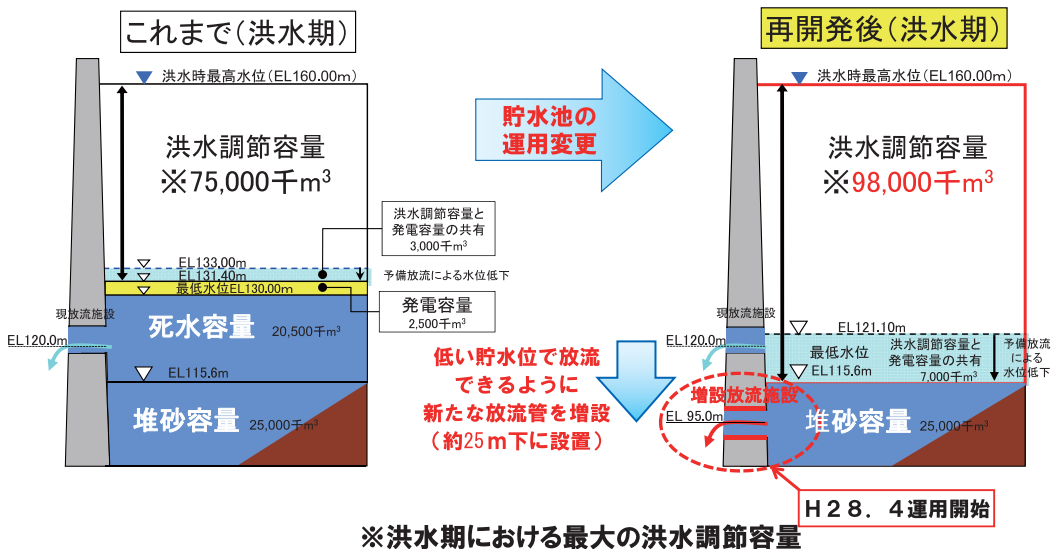
2) 多目的ダムと課題解決システム間の優先順位
 「とにかくダムの水位をできるだけ下げて、そして(洪水の)受け皿を大きくしてくれと(被災者代表たちは求める)。ところが、鶴田ダムの現有設備では、いくら下げても意味がない。低いところに、(放流)ゲートが無いからだ、そんなにまだ大した流量が入ってこないときに、もう溜まり始める。」私たちからインタビューを受ける小松氏が、「検討会」で被災者代表た

ちに説明したときの様子を思い出しながら語る。ダムの水は上から順に洪水調節用の容量、発電容量、そして死水量で構成される。客観的に眺めれば、ダムの水位を時間をかけて発電用の利水域どころか、それより下に位置する死水域にまで踏み込むことになる130メートル未満のレベルへと下げてみても、大洪水が起きるよりも前に降る少しの雨で、水位は簡単に回復されてしまう。小松氏はそう指摘したわけである。

「住民はそれでもいいから、(水位を)下げてくれと主張された。それが一応採用されたんですけどね。逆に言えば、それが住民の気持ちかなど。被災に遭うとはそういうことだろうと、いうことを私も感じた。」(小松氏へのインタビュー、2016年3月8日)

小松氏が主張したのは、水位を下げるダム操作がもつ大洪水防止にとっての効果であるが、鶴田ダムは発電機能をもつ多目的ダムである。この場面における被災住民の要求は、まず発電事業者の権利とぶつかる。つまり、公共的課題

図2 鶴田ダム再開発事業の目的



(出所) 国土交通省 九州地方整備局 川内川河川事務所

を解決する3つの方式のどれを採用するかが優先的な決定事項となる。そして、支配のシステムと市場のシステムが交差する事態では通常、国家が一方の当事者である場合も市場のシステムが基本的に優先されるのであり、洪水対策という公共的課題の解決もこれに該当する。

過去にも、1972年の大洪水後に国は、事業者である電源開発(株)から利水権3300万 m^3 を買い取り、洪水調節用の容量を7500万 m^3 に増強している。今回の大洪水後の2006年12月の契約合意では、ダム再開発の一環として洪水前よりも低い位置に発電用の放流管を付け替えて、治水容量を7500万 m^3 から9800万 m^3 へとアップさせることになった。この付け替えにより水位低下時の発電能力は低下するので、補償が必要となる。双方が算出する市場価格を突き合わせての補償交渉はずいぶん難しいプロセスをたどったと推測される。大洪水が想定される時に防災ダムに特化せよとの要求は、その補償対象となった利水権をさらに削減するわけで、河川管理者は腰が引ける。上記の小松発言は、この防災ダムへの特化要求に対するものである。

発電用タービンを回すには一定の水圧が必要となる。大洪水が予想される場合、発電放流を停止する水準はもちろんのこと、死水量にまで踏み込んで可能なかぎり水位を低下させよとの被災住民の要求である。ここでの被災住民は期待できる効果の多少ではなくて、命や財産を守るという支配のシステムの1機能と市場のシステムのどちらを優先させるかと、原理的な問いで迫っている。討議の過程で、この点に気付いた小松氏は住民の要求に同意する⁷⁾。

公共的課題に関して西尾氏は、3つの解決方式も実態局面では境界があいまいになると述べるにとどまり、複数の方式が絡み合う事態の切り口について言及していない(西尾, 2004年, 137ページ)。ここでの学識経験者は、官製の公共圏を課題解決の<場>にすることが期待される。彼らを束ねる小松氏は、参加者が合意できるダム操作規則案を提示したことで被災住民から当てにできる人物との評価を受ける。しかしながら、小松氏が依拠する技術的合理性は、この局面で合意をえる決め手とはならない。つまり、当てにできる人物からステップアップして信頼される人物となるには技術的合理性を越えた価値判断レベルの対応が問われる。ここで、小松氏に専門合理性の次元から価値判断の次元へ飛び移るよう強く促した作用は、「他者がこうむる苦難を個別的、直接的に感じる心の動き」= 同情の心である(山田, 2012年, 156ページ)。

住民代表は裁判に訴えるのではなく「検討会」の場に持ちだすことで、諸要求のうちの2案件を実現できた。その具体的な成果もさることながら、被災住民は小松氏が価値判断を共有できる人物と分かったわけで、それにより彼は信頼できる人物となる。このプロセスをたどって、被災住民たちはやがてダム放流が主原因だとする説の誤りに自分たちで納得していく。つまり、河川管理者からすればまったく手の出ない難問を突破していく道筋が開ける。その変遷ぶりについて、2人の住民代表が語る。

水流「小松委員長、あの人とは初対面だったですけど、いろいろ会合を重ねるうちに、災害の専門家であるから、安心して委員長として執行

⁷⁾ さらに、この案件には後日談がある。国土交通省が発電事業者と交渉すると、意外なことに、事業者は補償を要求することなく洪水時に防災機能に特化する操作を受け入れている。操作を開始する具体的な降雨上の要件については、さつま町の『記録誌第2巻』, 2014年, 82ページを参照。

していただければいいと考えた。……

それで私も、最終的にそういうのが理解され、自然に納得したわけだな。これは、ダムだけの影響じゃないという……。」(水流, 2015年12月17日)

村田「検討会ができて、……本当にやっぱ、理屈がわかったのは、そのときからですね。

皆が、ダムが悪いんだというのが抜けたのは、やっぱり1年はかかったんじゃないですか……。」

(村田, 2016年3月9日)

ここでは、「検討会」設置をすすめた森北氏の主たる狙いが達成されたことを、住民自身の言葉から知ることができる。もっとも、この目的到達までにはかなり長い迂回路が横たわっている。被災住民たちの諸要求と向き合う学識者の言動。そして検討から導き出された結論、さらに選びとられた価値判断に基づく要求の受容が、その学識者を信頼できる人物だとの評価を生む。その人物が提供する災害情報は信じるに足る。信用できる情報に照らすと、自分たちのこうむった大洪水もやはりダムの誤操作だとは言えないと得心できる。その延長上で、学識経験者がリードする「検討会」は、直接に河川防災の改善要求を河川管理者に持ち込んででも却下され続けた過去の経験に照らして、有用度の大きい<場>と位置づけられる。つまり、それは被災者の側から見て、学識経験を介した活用価値の高い公共圏となる。

とはいえ、それは新しい河川管理が目ざす、官製ではあれ、実質的な協働のシステムにとってまだ道半ばである。というのは、双方の当事者はまだ関係修復的な間柄になっていないからである。

3) 学識経験者の両面批判と協働のシステムへの接近

(i)

「他所が(水位計を)付けてほしいと要求したからといって、急に自分のところもほしいと言いだすのは、おかしい。限られた資金をどう使うかは大事だ。そうした物とり主義的な態度は嫌いだ。」川内川に流れ込む支流に水位計を設置する案件が討議されている時のことである。短気で直情的な私は、被災者の発言にも間髪入れずに口を出す。思慮しての発言は少ない。そんな私に期待された当初の役回りは、大勢の国家公務員・専門家たちにとりかまれている被災住民の代表たちが積極的に発言できる<場>づくりであったはずである。それが意外にも、被災住民の意見への非難になったから彼らは戸惑ったようだ。

休憩タイムになると、数人の住民代表が私のところに駆け寄ってくる。「先生にあんなふう言われたら、ここでのオレたちの居場所が見えなくなる。あんまり怒らんでくれ。」当人の発言が不適切だったのは十分に分かっているからと、他の住民代表たちが伝えにくる。そして、あわてて駆け寄ってくる被災住民の態度が実質的な協働のシステムの実現をはばむ最大の難所を突き崩していく。というのは、河川管理の職員たちは、公務員という立場上、被災住民に謝罪要求をぶつける機会を持ってないが、しかし、内面ではその心情を抱え込み続けている。この時、山田に釈明をする被災住民の態度は、職員たちには謝罪行動に該当する行為に映るからである。

公共圏の形式をもつ「検討会」は、被災住民たちが学識経験を信頼し、学識経験者が発案する素案を河川管理者が受け入れることで成果

をあげる〈場〉になれる。しかしながら、スタート時点で双方が報復主義的正義に近い心理を抱いてしまうと、時間が経過したからといって関係修復的な間柄に移れるわけでない。山脇公共哲学が述べるごとく、その移行には「謝罪 赦し」のプロセスが不可欠だからである。お互いに相手の言動に含まれる問題点が強く意識されるため、謝るとすれば相手側だとの気持ちが高い。その半面、公開の場で面と向かって問題点を批判・非難するのは非常識なマナーだとわきままえている。この手詰まり状態を川内川の公共圏はどう突破するのだろうか。山脇正義論に突破に手がかりはない。

実は開かれた公共圏の最大のメリットは、それぞれに体感に基づく強い思いを抱いている当事者たちと切り離された〈外部者〉を招きいられることにある。もし学識経験者の〈外部者〉が過去のしがらみにまみれた世界と公平で開かれた公共空間との架け橋の役を演じられれば、それは突破口となる。〈外部者〉は世俗的な利害を断ち切った立場からの評価で、その役目を果たす。その評価ツールは2つあって、1つは当事者たちに備わっていない、あるいは不足する専門的知見に基づいた理性的・合理的な見方による評価である。もう1つは、経歴も利害関心も異なる当事者たちの言動が〈場〉の合意形成に適った態度表明になっているかどうかの判断である。そして、協働のシステムづくりにとってより大きな困難は、後者にあった。というのも、その判断は、実際には発言者が従前の立場を一度離れて、〈場〉における最小共通事項に依拠して自己の発言・意見を組み立てるように迫ることだからである。この役回りは理性的な発言よりも、心理面の手詰まりを吹き飛ばす情念のこもった発話が揺さぶり効果を発揮する。

口調は攻撃的で身振りがげんか腰の私は、結果から見るかぎりその役回りにかなりマッチしたといえる。

河川問題の専門家でない私は、専門知識のない被災住民を理解し代弁する役回りだと周りから見なされていた。しかしながら、私は権力を行使する役人の上から目線も嫌いだ、過剰に被害者意識を押し出す人物も嫌いである。その性格をストレートに出す私は、自己の属する価値世界にどっぷり浸かった言動をする者に対して、お互いに了解できる内容の発言を迫る。感情的な高ぶりを伴った〈外部者〉の指摘に、発言者は外からの目で自己をとらえなおしてみる。瞬時に周囲の反応をも取り込んで、不適切な意見・主張だったかどうかを判断する。不適切だったと認めた上で発せられる修正言動が相手方には謝罪行動に映る。

全体としてみれば、私の批判・非難エネルギーの多くは河川管理者の発言に向けられた。というのも、彼らは自らと被災住民たちの間に横たわる圧倒的な「力」の差に、あまりにも無頓着だからである。

常日ごろから流域住民は、国の河川管理者が提供する資料や説明に文句をつけることができない。また、彼らの防災事案に関する要望なども河川管理者はいつも聞き置くだけである。その抑制された日常構造のため、ダム操作が大洪水の主原因でないと気づいても、彼らの側から関係修復的な正義の立場に移る意思は働かない。そこに直情的な私が割り込む。相手が誰であれ、問題含みだと感じた発言に1つ1つ食ってかかる私の姿が彼らの目の前にあった。シンポジウム前夜の10月1日に関係者の夕食会が開かれ、「検討会」が作られた当初に管理の実情を説明する係長だった人物が話しかけてきた。

お互いにその時のやり取りを鮮明に覚えている。当時、彼が説明をはじめて数分と経たないうちに、私が遮るように手をあげる。

「あんなねー、それほどたくさんの専門用語を使わんとしゃべれん内容ばかりなら、住民代表を入れ誰でもが傍聴できる会議は止めにして、専門家会議にしたらええんちゃうか。」広い会場の隅まで響き渡る甲高い声を発した。当時の係長がその時を思い出して語る。

「マスコミや傍聴している被災住民たちの目がいっせいに自分に集中するのが分かるんです。顔は引きつるし今にも泣きだしそうな気がわき上がってきて、すぐにでもその場から逃げ出したい気持ちにかられたんです。でも自分のバックには国交省の看板が立っていて、それはできんやったです。なんとか分かりやすい言葉を探して、シロドモ口になりながら最初から説明しなおしました。」

そこでは、当事者たちの意のままにならない<外部者>の独自性が際立っている。そして、被災住民の代表たちにすれば、係長の言動は日ごろ自分たちを押さえつけている国の行政職員の謝罪行為だと見なせる。それは災害対応に対する反省でないのだから、ある意味で問題のすり替えであるが、川内川の防災をめぐる公の会合で行政職員が実質的に謝罪行為とみなせる言動をするという事実が価値心理にとって大事なのである。この時、カットとなって発言する私は、熟考して公平性の視角から説得的な意見を組み立てているわけでない。発言の妥当性はその場にいる人々の判断に委ねられている。

「検討会」を協働のシステムに近づけるには、特権的な「お上」や管理技術の知見で身を固めた専門家と受け取られる言動は慎むべきで、誰にでもわかる言葉で内容を伝える専門サービス

の提供者役が求められる。後から反省すると、これが私からのメッセージだが、公開の場で叱られる経験のない国家公務員には、とてもショックな出来事であった。公開の場における叱責を回避したいとの動機からではあれ、発言に用いる用語や説明手法がじょじょに変わりはじめる。叱責を受け態度を変化させる姿は、被災住民たちにする謝罪に該当する行動である。それを何度も目にする被災住民たちは「赦す」気持ちになっていく。

当然、厳しい口撃を浴びたのは彼だけでない。すでに異動した当時の職員たちと「検討会」について語り合えば、必ずといっていいほど私の言動に触れる。是沢毅氏は加治屋氏の後に河川事務所長として赴任した人物である。「検討会」はある程度スムーズに運営されている頃のはずだが、彼によると「あれほど我々に面と向かってかみつく学者先生には、その前にも後にも出合わない」とのことである（是沢毅氏へのインタビュー、2016年11月11日）。

河川管理者に対する厳しい批判だけでは、機能する協働のシステムへの接近は起きない。というのも、河川管理者の心のうちには、被災住民たちの言動に対する少なくない反発心がある。その側面に目を閉じたまま彼らばかりが批判されるなら、多くの事業を遂行しなければならない彼らの意欲をそく作用をもたらすからである。この点で、私の住民代表に対する批判発言と彼らの対応は、身勝手な言動に対する謝罪行為を意味していた。

「先生は、住民代表のふさわしくない発言に、それはおかしいとハッキリ言ってくれたじゃないですか」と、是沢氏が少し表情を緩めながら言葉をつづける。そこには、「検討会」とはどちらの側に位置していようとも発言の妥当性を

基準に行動の合意点を築く〈場〉なんだと、自己了解する河川管理者の様子が見てとれる。

(ii)

「これまで私たちがこの会議の中で話し合ってきた中で、一番変わったのは行政の意識じゃないかと思うのです。例えば当時の今井所長さんが『私は何も間違ったことはしてない』と。ルールに従えば間違ったことはしていないでしょうが、そういうルールを見直すきっかけになったのはこの会議ですし……、行政が変わったというのが、やっぱり一番この会議の成果だと思うのです。」マスコミ出身の学識経験者・大野弘人氏が手をあげて、強い語調で発言すると、それを受けて水流氏がしゃべる。「(かなり前の事務所長である)上杉さんの時、2時間の陳情を受けてくれた。(それが終わって部屋から出てくると総務課長さんは、)2時間なんて誰が受けるかと(えらく怒っていた)。それだけ建設省は強かった。それが下手に出る。変わってきた。」

2016年3月8日、「意見交換会」の冒頭で川内川河川事務所の副所長がこの10年間を振り返った。当初は誤ったダム操作が大洪水の主原因だとの見方をしていた被災住民たちは、実質的にそれを取り下げ、復旧・復興事業に理解を示してくれたので事業がスムーズに進展した旨の話をして、謝意を表した。この意見に対して大野・水流の両氏から出たのは、話の順序が違う、大切なのは事業の順調な進展よりも先に、関係修復的な間柄の成立ではないのかとの反論であった。そして、河川管理者の言動が変化し、被災

住民の要求に沿って規則の見直しもなされたことが協調的な間柄の成立にとって重要な契機だったと、2人は主張する。国を代表する河川管理者が対等でオープンな公共圏のメンバーになること、言い換えれば「国家が独立変数として絶大な影響力を持つことを当然と考える」立場から離脱して(佐々木, 2002年, iii ページ)、一般住民のまえて熟慮した言動を発することがどれほど難しくかつ重要かを、2人の意見は語っている。

その半面、この時点になると後継の「意見交換会」が実質的な協働のシステムに接近しているとの認識は、双方で一致している。「検討会」のあり方を自己了解した河川管理者が被災住民たちと関係修復的な間柄に入るのを後押ししたのは、全ての工事が終了するまでに10年を要する一連の復旧・復興事業において、新技術が次々と導入される事態である。「治水対策の展示場」と呼ばれるほど盛りだくさんの事業を投入して、どれだけ立派な成果をあげられるかは、公務員かどうかとは関係なく、プロの技術者としての腕の見せどころである⁸⁾。

川内川の「検討会」にあっては、洪水調節をめぐる被災住民たちの要求と同時に、河川管理のあり方も「検討会」で取り上げられた。それと並進するように、双方に関係修復的な間柄が進展していき、やがて協働のシステムに近い〈場〉が生まだされた。河川管理者は住民の了解がえられる管理スタイルを追求し、住民生活と結びついた事項から河川管理上の大規模な工事案件まで「検討会」に持ちだし、構成メンバーから意見を聴取した。実施しようとする案件に

⁸⁾ 多彩な復旧・復興事業の簡単な概観については、特集「川内川は今～」、『南日本新聞』、2016年6月20～27日、および特集「鎮まれ川内川～」『毎日新聞』2016年7月28日～8月4日を参照。

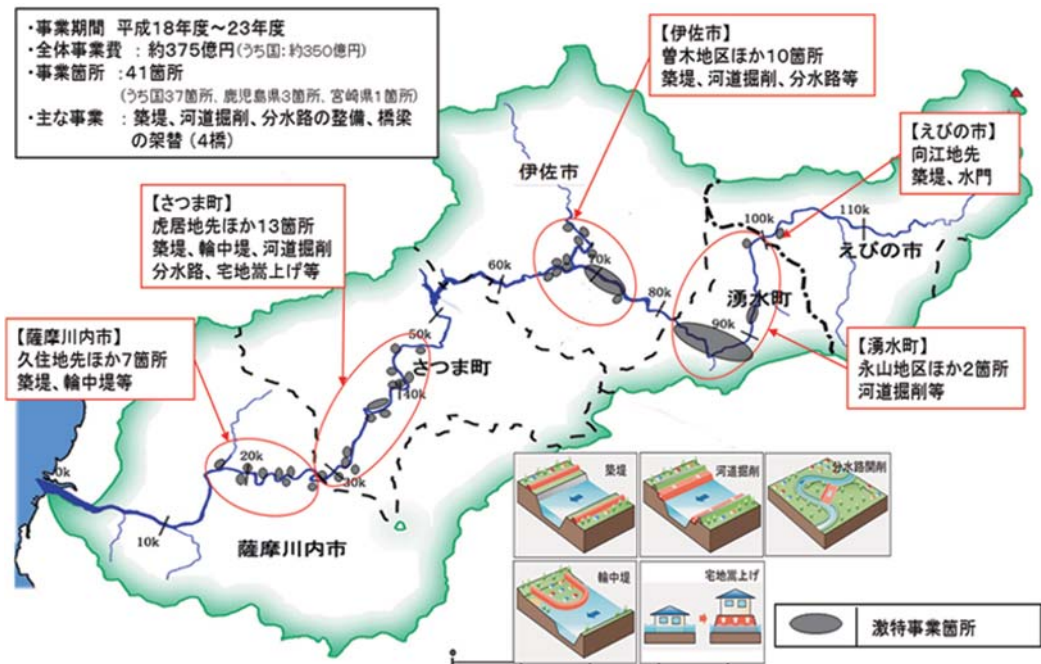
対して、メンバーから強い異論が出なければ、自信をもって対象地区の人々に案を提示でき、思い切って工事を進められるからである。

具体的な管理手法に即していえば、災害関連の情報提供システムは単なる意見聴取を越えて、手法を共同で決めるケースに該当する。これは発信された情報が住民に届かなければ意味をなさない。住民や学識経験者の意見が採り入れられて、堤防上の電子掲示板、川中にある水位表示板、放流時の警報音などが改善された。共同決定までいかないものの、住民から基本的な同意を取り付ける事例（例：もっとも被害が大きかった虎居地区より下流に分水路を作る際に、九州大学で住民が参加した水理模型実験を実施）や、彼らが描いた河川敷利用案などを設計のベースにする事例（例：川づくり住民部会が検討した多自然川づくり型の計画）は、大型工事の工

法の場合にもみられる。住民意見を尊重する典型事例の1つは、久富木川が川内川に合流する場所近くにある山崎橋の付け替え工事である。当初の河川事務所案は上流150メートルの位置に付け替える案であった。主要交通の軸移動による地区疲弊を懸念する地元の意向を尊重し説明会を繰り返した後、結局、元の橋からわずか20メートル上方にずらす案で決着を見ている。

実はこの「検討会」の活動と復旧・復興事業の連携はメダルの表に過ぎず、裏側から見ると、それはごく限られた特別な空間が舞台となっている不安定な官製の公共圏に過ぎない。というのも、7月22・23日の災害では川内川の上流から下流まで数多くの場所で氾濫洪水が起きている（図3）。それにもかかわらず、「検討会」、「意見交換会」のメンバーとなっているのは、ダム下流に住む本川沿いの被災住民たちだけで

図3 川内川河川激甚災害特別緊急事業



(出所) 国土交通省 九州地方整備局 川内川河川事務所

ある。その背後には、どこかの早い時点での氾濫が他地区の氾濫度を軽くする作用があったり、また防災工事の順序めぐる競争があったりと、流域内における利害対立が見え隠れする。また、河川管理者が設置した「検討会」は、存在自体が管理者の一方的な意向で解消される不安定なものである。事実、5～6年ほどたつて激甚災害特別緊急事業が完了するころに河川事務所は組織を解消しようとした。この時は、小松氏の反対があって規模を縮小し「意見交換会」と改名して生き延びることができた。そして、河川管理者は2～3年ごとに異動を繰り返すので、そのたびに関係修復的な間柄を知らない職員が他所から移ってくる。他方の被災住民たちも10年が経過して、現下の状況はドラスティックな世代交代が起きつつある。不安定な枠組みが再編含みで揺れる事態となればなるほど、事実経過と経験を蓄積している学識経験者という<外部者>の役割は重要となる。

(iii)

川内川の「検討会」、「意見交換会」の事例は公共哲学にとってどのような位置を占めるのであろうか。大洪水からの復旧・復興事業というのは放置できない公共的課題である。川内川の場合には、その事業対応とダム操作を含めた河

川管理のあり方が公共圏の討議を通して決められ実行されていく。つまり山脇公共哲学にふさわしい主題だといえる。それどころか、山脇公共哲学が将来へと先延ばしした正義論の次元が対処すべき優先課題になっている。そして、公共課題を解決する3方式はその優先課題を達成するために動員されるという位置関係が取り出せる⁹⁾。公共圏としての「検討会」は、この面倒な構造をもつ公共的課題を最終的にはかなり円滑に解決していつている。その解決が引き出されていった秘密はどこにあるのか。過去の経緯に引きづられた双方の当事者から切り離された<外部者>としての学識経験者の存在に、そのカギを求めるのが本稿の見解である。

大洪水からの復旧・復興事業は大々的なインフラストラクチャー整備となるため、通常は工学技術的な研究テーマと見なされる。しかしながら、少し立ち止まって観察すれば、ヒトの住む社会における災害は、被災者や関心を抱く市民に大なり小なり正義論の扱う課題を呼び起こす(河野・金)。被災住民たちがダム操作の誤りによる大洪水だと思い込んだ川内川の事例は、正義論の脈絡が強く前面に押し出されている(けれども、それが極端な例外でないことは、東日本大震災における原発事故を想起すれば明らかである)。他方、全精力を尽くして被災を

⁹⁾ 近年、盛んになってきた日本の公共哲学は、国家と区別される非政府的な公共空間の意義を強調してきた。その学問は、東日本大震災の衝撃を受けとめて、目の前の公共的課題を解決するシナリオに深い関心を示すようになってきている。この学問的風潮は他の分野にも広がり、スローサイエンスと性格づけられてきた人類学にも、公共人類学が登場している。この分野にあっていち早く災害の公共性を取りあげる木村周平氏は、東日本大震災からの復興を考察する2013年論文で、防災集団移転の制度利用をめぐる被災住民の合意づくりの困難さ、および<外部者>の多面的な関与を吟味している(木村, 2013年)。被災者の生活再建や地域の生活圏再整備の局面に関しては、これまで正義論やアーレントの感情論の理論的ツールを用いた研究は手薄な状況にある(河野・金, 2012年)。さらに、早いスピードで展開される大がかりな復旧・復興事業そのものにおいて、被災者たちの思いや願望を形にしていく課題、そこにおける技術専門性や<外部者>の役割も同様に重要でなかろうか。大規模な災害下に生じる公共的課題に応える公共哲学アプローチにとって、残されている課題は多い。

最小限に抑え込んだ河川管理者側も、被災住民たちの言動には反発心を覚える。双方が大なり小なり報復主義的正義を引きずりながら公共圏に集まる。

ここでの学識経験者は対立的な〈場〉を協働のシステムに近づけていく触媒の機能を果たしている。まず公共圏における関係修復的な間柄の成立に欠かせない謝罪行為と映る言動を双方に対して強引に仕掛けている。もう1つ。最初に多くの参加者が反対しない内容の案を提示する役を担っている。これは川内川に見られる特殊な役回りだとしても、少なくとも双方間の情報格差を埋め、可能な選択肢のメリット・デメリットを客観的に示す役は極めて大切である。この2つの役回りを演じる者が居なければ、形式的に公共圏を設立しても、それは川内川大洪水後における公共的課題の解決を前進させられないのではないかと。しかるに、「現下で起こっている公共的諸問題を市民とともに考えて」いく公共哲学も、公共圏を機能させる本稿の学識経験者 = 〈外部者〉について、さらに言えば合意を形成する開かれた公共圏の仕組みについて、これまで本格的に考察していないように思われる。

他方、大規模なインフラストラクチャーの整備を中心に自己完結的な河川管理を貫徹する国家行政は、多くの弱点を抱えているとしても、対照的に公共哲学が足を踏み込めていない領域である機能する公共圏 = 「検討会」、「意見交換会」を、川内川で10年にわたって存続させてきた。学術的に見て注目に値する組織活動を創出させたのは、最善の洪水管理が大洪水の主原因と見なされるという国の行政にとっての最悪のシナリオである。河川管理者としての行政は、この窮地から脱却する方式をなりふりかまわず

模索する。彼らにとっての最大の難点は、いかにして被災住民たちの誤解をとくかにあった。選びとられたのは、公共的課題に取りくむ国の行政が得意としてきたハードの事業よりも、価値心理を扱う正義論の世界を目的意識的に優先することであった。この決断から、眼前の放置できない公共的課題 = 大規模な復旧・復興事業の解決と、正義論の議論を取り込んで合意形成を追求する公共圏という組み合わせが登場してきたわけである。要するに、学問が未着手の難問に対して、現場の必要が実践的な解答を示したケースといえる。

4. むすび

2016年4月14・16日と2度震度7を記録した熊本地震が起きた。この災害に対する対応の特徴は東日本大震災において顕わになった、災害の前面にでる「20世紀国家」を一層深化させたことである。初動のプッシュ型支援から国家主義的公共論に立脚した諸措置がますます充実されている。同時に、その半面で被災住民や市町村がオープンに話し合っただけで暮らしおよび地域生活の再建に向かう協働のシステムの発動は、むしろ東日本大震災よりも押し込められている感じがする（東日本大震災における被災住民の自主的な組織づくり事例については、山田、2012年、144ページ以下を参照）。

その一方、10年前の川内川大洪水は、いまや関係者と地元取材機能を保持するマスコミくらいしか取り上げないテーマである。それにもかかわらず、その災害対応は公共哲学の研究深化にとって興味深い。国が官製の公共圏を立ち上げ、それが10年も続いている。当初は、河川管理者とそこに代表を送っている被災住民たち

の双方がともに報復主義的正義に近い立場にあった。しかるに、現在では双方の間に関係修復的な間柄が成立しているとすれば、これは、なんと興味のそそられる検討素材であろうか。この時、山脇氏が今後に熟議すべきテーマと位置づける正義論によれば、新たに関係修復的な間柄が成立するには謝罪行為が不可欠だとされる。その謝罪を双方とも明示的に表現しないのに、なぜ実質的な協働のシステムによる公共的課題の解決がなされてきたのであろうか。それは<外部者>である学識経験者の遂行した媒介的活動によるところが大きいと、本稿は主張する。

ここで、本稿が直接の考察の脇に置いてきた興味深い一つのシナリオに言及しておこう。大洪水直後の被災住民たちは、ダム操作の誤りが大洪水の主原因だとする見方に心が深くとらえられていた。客観的に見れば間違った認識に基づく被災住民の活動は、当人たちがまったく気づいていない作用をもたらしたのでないか。私の東日本大震災に関する研究で取り出されたごとく、被災して孤立する住民たちは、たいてい現実の生活をとり戻す意欲そのものが消失する。そこから生活再建に向けた欲求を芽生えさせる取り組みは、容易に立ちあがってこない。しかしながら、「集団の中であって見捨てられていない自分」を発見できる機会が多いと、再び「生」への執着をとり戻していく道とつながりやすい(山田, 2012年, 156ページ)。この分析に照らすと、国に補償を求めようとして自己を組織化した被災住民たちの活動は、現実生活に根差した行動そのものである。災害後の先が見えない時期に、身近な人々と生活再建につながるテーマについて話し合える場が創出されたことになる。その後の展開をみれば、さつま町中心部の商店街はある程度のダウンサイジングを

避けられなかった(徳田ほか, 2008年, および「鎮まれ 川内川」『毎日新聞』)。とはいえ、やがて復興事業に対して自分たちの意見を反映させる機会や、まちづくりイベントを生みだす集団的な行動が繰り返し登場してくる。このことが結果的に、再建行動に向かう意欲の消失する被災者を最小限に抑えた可能性は高い。

大規模な災害からのスムーズな復旧・復興は最終的に、どれだけ多くの被災者が災害に遭遇した不運に耐えて、生活の再建に向けた活動を起こすかにかかっている。被災住民たちの再建意欲を外側から刺激・促進する存在として目立つのは、東日本大震災では持続的に活動するボランティアたちであり、報復主義的正義が前面に出た川内川にあっては「検討会」の学識経験者であった。とりわけ後者の学識経験者は、21世紀の河川管理という新しい公共的課題のあり方にも影響力を発揮した。大規模な災害からの復旧・復興という主題に対する<外部者>がもつ多面的な作用については、もっと研究が深められてよいように思われる。

本稿はスタイルの面からいえば参与観察の論文である。自己やその活動を客観的に分析評価することはまず不可能であろう。したがって、多くの参与観察ペーパーでの観察重心は周囲の人々に置かれる。本稿の私は中心的な人物の一人として登場する。結果的に、本人の振る舞い、更には学識経験者の位置づけも、過大な評価がなされているリスクは低くない。そのリスクを自らに引き受けてでも、21世紀になってなおも勢いを増しつつある国家主義的公共論とは別な理念型 オープンな討議を踏まえて公共的課題を解決する方式 の運営に参加する者として、その運営の特質を報告することは研究者の使命だと考える。

[付記]

私はこの1年余り、川内川大洪水からの復旧・復興に果たした「検討会」の役割を映像化する事業に深くかかわってきた。この論文の構想は、映像作りの作業過程で誕生し育まれた。したがって、一緒になって映像作りを進めてきた越間公也、杉目宏明、また映像シナリオの作成で何度も討論相手となってもらった国土交通省川内川河川事務所の中村星剛、安部剛の各氏たちとの共同研究というべき性質のペーパーである。さらに、九州大学名誉教授・小松利光氏には、草稿に目を通していただいた。記して感謝する。

《参考文献》

加治屋義信 『H18.7川内川洪水の記憶と思い』 2008年。
木村周平 「津波災害復興における社会秩序の再編ある高所移転を事例に」 『文化人類学』 78巻1号、2013年。
木村周平 「災害と公共性」 山下晋司編 『公共人類学』 東京大学出版、2014年。
国土交通省九州地方整備局川内川河川事務所 『川内川概要説明資料』 2016年9月5日。
河野勝・金慧 「復興を支援することは、なぜ正しいのか」 鈴村興太郎・須賀晃一・河野勝・金慧 『復興政策をめぐる 正と善』 早稲田大学出版部、2012年。
宮之城温泉復興誌編集委員会 『宮之城温泉復興誌』 1982年。
西尾勝 「分権改革による自治世界形成」 西尾勝・小林正弥・金泰昌編 『自治から考える公共性』 東京大学出版、2004年。
西尾勝・小林正弥 「はじめに 自治的公共性と政治学・行政学」 西尾勝・小林正弥・金泰昌編 『自治から考える公共性』 東京大学出版、2004年。
佐々木毅 「はじめに」 佐々木毅・金泰昌編 『国家と人間と公共性』 東京大学出版、2002年。
さつま町災害復興誌編集委員会編 『平成18年7月鹿児島県北部豪雨災害復興記録誌 第1巻』 2009年。

さつま町災害復興誌編集委員会編 『平成18年7月鹿児島県北部豪雨災害復興記録誌 第2巻』 2014年。
徳田光弘・川内英樹・友清貴和 「豪雨災害における被災事業所の復興過程の特性と商売債権の課題」 『鹿児島大学工学部研究報告』 50号、2008年。
特集 「はらん 川内川 ～ 」 『南日本新聞』 2006年9月22～29日。
特集 「川内川は今 ～ 」 『南日本新聞』 2006年6月20～27日。
特集 「鎮まれ川内川 ～ 」 『毎日新聞』 2006年7月28日～8月4日。
虎居地区被災者協議会 『平成26年度「平成18年鹿児島県北部ダム放流災害」虎居地区被災者協議会第7回総会』 2014年。
山田誠 「東日本大震災からの復旧・復興と近年の公共性研究 市町村の復興基本計画と住民の再建行動を中心にして」 『(鹿児島大学) 経済学論集』 78号、2012年。
山下晋司 「公共人類学とは何か」 山下晋司編 『公共人類学』 東京大学出版、2014年。
山脇直司 『公共哲学からの応答 3・11の衝撃の後で』 筑摩書房、2011年。