

雑誌『河川』の内容分析にみる河川行政の変容

——平成期を中心に——

帯谷 博 明

確認する。

1 問題関心と研究の課題

1.1 背景と目的

本論文の目的は、日本の河川行政を対象に、その政策課題がどのように変化してきたのかを明らかにすることである。考察の対象は、おもに1980年代半ばから2010年代末までであり、和暦では昭和末期から平成期末までの時期に当たる。日本ではこの時期、自然再生、大型公共事業の見直しや財政再建、公共的な課題への市民参加の促進、あいつぐ大規模自然災害とその対応など、社会や行政のあり方が問われるさまざまな事態が生じてきた。

河川行政に関する研究には一定の蓄積が見られるが、その多くは河川法改正など特定のトピックを対象にした質的な分析である。これに対して、本研究では主として政策・行政文書を元にした量的かつ質的な検討を行い、河川行政の通時的な把握を試みる。おもな研究の方法は雑誌『河川』の内容分析である。

次節で検討するように、同誌は戦前から今日まで刊行されている河川管理・河川行政に関する月刊誌であり、その企画・編集と多くの記事の執筆を国交省河川行政担当部局の現役官僚が担ってきた。これまでのところ、同誌のデータを活用した内容分析はなされていないが、その時々々の河川行政の政策課題や状況認識が通時的に把握できる可能性を有したメディアとして注目される。本論文では、その試みとして、河川法改正（1997年）や省庁再編（2001年）、二度の政権交代、東日本大震災（2011年）などが起きた平成期を中心とした上述の期間において、河川行政の焦点がいかなる背景の下でどのように変化してきたのかを読み解くとともに、雑誌『河川』が政策分析の媒体としてどの程度有効性があるのかを検討する。

1.2 関連する研究とその方法

ここでは、河川行政の質的把握と、政策文書の内容分析という2種類の社会科学的な研究の動向と特徴を

1.2.1 河川行政の質的把握

河川や湖沼などの水域における人間社会と自然との関わりは、環境社会学の重要な研究対象¹⁾であるが、他方で、河川行政を主題とする研究も展開されてきた。たとえば、田中滋（1997）は戦後の建設省による河川行政を取り上げ、とくに「河川環境」の政策展開を中心に整理し評価した。「水質」の改善から始まった同省の主要な政策・事業と河川審議会の答申、1980年代の大規模開発事業などを検討し、同省による「河川」の捉え方を「人間中心主義」「機械論的河川観」と指摘した。その上で、1990年代に導入された「多自然型川づくり」²⁾は、従来からの同省の「徹底された機械論的河川観」と併存状態にあり、『河川環境事業』という名の文化事業、あるいは地域活性化のための故郷づくりとして、言い換えれば、『親水公園』的なものの建設として位置づけた方が的確（田中 1997：68）と、批判的に評価している。

茅野（2014）は「環境」に関連した戦後の河川行政と河川審議회를俯瞰しつつ、河川官僚の「課題意識」に注目して河川法改正（1997年）に至る過程を検証している。その方法は、主として、雑誌や報告書、議事録など複数の媒体に収録された語り（会話データ）の分析である。茅野は、「環境」や「流域住民の意見の反映」が主眼であった1997年の河川法改正後も、各地で事業計画や河川整備計画をめぐる対立が起き、問題が解決していない要因として、河川官僚の課題意識の核には「安全」があり、法改正後も変わらずそれを重視する立場と、環境保全と住民参加の徹底をめざす立場とが混在していたという重要な指摘をしている。さらに、河川行政における環境政策は「従来からの政策課題群に親和的な形態での選択的内部化」（茅野 2014：149）されたものであり、「河川行政にとって『河川環境の整備と保全』とは、治水・利水と同様に、多自然型川づくりなど技術的方法によって『整備と保全』をはかる対象」（同：150）にすぎず、肯定的に評

働されることが多い1997年の河川法改正は、河川行政の画期的な転換とは言えない、と結論づけた。

ここで取り上げた2つの研究は、河川行政を対象にした社会学分野の主要な研究である³⁾。細かな手法や対象の違いはあるものの、田中(1997)と茅野(2014)に共通するのは、まず、建設省や国交省は事業官庁であり、社会資本の建設・整備といった主目的からは逃れられず、「環境(の保全)」は副次的、あるいは主目的と矛盾しない形で部分的に採用されているにすぎない、という評価である。もう一つは、特定の時期における、河川環境事業や河川法改正といった河川行政上の主要トピックを対象とし、関連する行政文書や複数の媒体(記録)を活用して質的に把握するという方法的共通点である。

1.2.2 政策文書の内容分析

一方で政策研究を見渡すと、各種白書や議事録などの政策関連文書の内容分析が広く行われている。また、テキストマイニングなど解析ソフトの普及を背景に、質的(言語的)データを計量的に分析する手法(量的テキスト分析)を用いた研究も活発である。

担当省庁が定期的に発行する文書进行分析した先駆的な研究として、社会学者の秋津元輝による農政分析(秋津1996)がある。秋津は1960年代から1990年代に発行された『農業白書』を対象に、「農村」や「集落」に関する記述の量的変化に注目した。さらに、農村に関連する記述項目を「大分類」「小分類」「細目」に系統的に分類した上でその使用頻度を年ごとに集計し、農政における農村認識の変化の内実を通時的に明らかにするなど、参考になる点が多い。

谷口ほか(2006)は、毎年の『公害白書』および『環境白書』を元に国立環境研究所が作成した「EIC ネット環境年表」を対象に、「キーワード分析」と「センテンス分析」を組み合わせ環境政策を分析し、重点分野の変化を明らかにしている。その結果、公害、安全政策より先に「衛生」に対する政策が行われ、社会基盤を整える便利さを向上させる政策が行われた後、視点が人間だけでなく自然や生態系に移り、地球的規模での課題もようやく取り扱われるようになっていくこと、人間が安全で健康な最低限の生活をするという立場から、身近な環境、そしてより広範な課題へ重点課題が推移していることが浮き彫りになった⁴⁾。

さらに近年は「テキストマイニング」をはじめとする質的データの解析ソフトを活用した政策文書や白書、

議事録などの分析が目立つ(崔・浅見2004、崔ほか2004、小柴・林2015、河合2017など)。たとえば秋山ほか(2018)は、1995年から2012年まで5回策定された「生物多様性国家戦略」の全文を対象にした分析を行い、「生物多様性国家戦略」において中心となる話題が、当初の「野生生物」から「自然環境」、さらに「人間社会」へと二度にわたって転換してきたことを示した。また「種」や「遺伝子」の言及が減少する一方で、「生態系サービス」の言及頻度が急増していることも指摘している。

以上をまとめると、政策文書の内容分析とは、一定の期間に発行された政策に関する媒体(白書や議事録など一般に公開されている文書類)を対象に、①キーワードの抽出・整理、②ある期間ごとの出現頻度の集計と分類(階層化)、③(場合によっては)クラスター分析、などの作業を経ることにより、通時的な変化とその特徴を数量的に示す、というものである。もっとも、解析ソフトを単に利用すればよいというものではなく、対象とする媒体の性格と、テキストデータの収録形態や総量、使用可能な各種研究資源などを考慮した上で方法を選択することが肝要である。同時に、テキストが書かれた背景(コンテキスト)、具体的には掲載された媒体の特徴、時々の社会的、政治的背景および上位政策の変化との照応、関係者の語りなどの質的な分析を相補的に組み合わせることも必要である。

2 研究の対象と方法

2.1 『河川』の概要

雑誌『河川』の発行元である日本河川協会は、全国的な大水害が頻発する状況の中で、水害を防除するために河川に対する国民の認識を深め、官民の協力を促進することを目的に1940年に設立された。第二次世界大戦による活動休止期間を挟み、1952年に建設大臣から認可を得て社団法人となり、「治水・利水政策の研究」、「河川の知識の普及」、「治水・利水事業の促進に関する諸事業」に取り組んできた⁵⁾。

同協会は「国民にとって安全かつ快適で自然豊かな河川のあり方を探求し、河川に関する情報の交流と知識の普及に努めるとともに、河川整備及び関連諸活動を支援することにより河川文化の発展に寄与し、もって公共の福祉の増進を図ることを目的」(定款第3条)としている。2011年に内閣府所管の公益社団法人に移行しているが、設立以来、建設省・国交省の関連団体

としての性格を強く有している⁶⁾。とくに河川局⁷⁾との関係が深く、歴代の会長・副会長や常任理事には河川局出身で省内でも要職を務めた元官僚が数多く就いている⁸⁾。

協会が発行する雑誌『河川』は1942年から今日まで発行されている月刊誌であり、内務省土木局河川課(当時)が企画編集していた月刊誌『水利と土木』(1928年創刊)を継承する形で刊行された(日本河川協会 1990)。協会の公式ホームページによれば、同誌は「河川行政の直面する課題を毎月特集し、河川行政に関する最新情報を提供」している⁹⁾。毎号の紙面は、「特集」に加えて「座談会」「報告」「ニュースと話題」「河川局の動き」といった長年定番の項目から構成され、毎号100ページ前後の分量がある。中でもほぼ毎月企画される「特集」には10本前後の記事が掲載され、その多くを国交省の河川局および現役官僚が執筆してきた¹⁰⁾。

現在、同誌の編集は「編集委員会」と「編集連絡会」の二元的な体制で行われている¹¹⁾。前者は3ヶ月に1回程度の頻度で開催されており、委員(7人)は国交省河川局の現役官僚(専門官や調整官クラス)2人と河川協会の職員1人のほか、大学教員や建設業界団体、その他の民間出身者によって構成される。後者は15人前後で構成されており、いずれも国交省河川局の現役官僚である。編集連絡会の打ち合わせは毎月開催される。「特集」のテーマを含め毎号の企画構成は、編集委員会との共同で担うことになっているが、具体的な原稿執筆者の選定などの実務は編集連絡会が担っている、とのことである。これらのことから、『河川』の特徴はつぎの3点にまとめられよう。

第一に、創刊時の経緯や編集・執筆を担う人的関係からも窺われるように、企画・編集および執筆の両面において、河川局の政策課題が強く反映されていることである。

第二は、とくに「特集」のテーマは、「土砂災害」「〇年の災害」「〇年度予算」のように、毎年ルーティン的に取り上げられるものがある一方で、河川技術や工法、治水計画、まちづくりや市民団体との連携、環境保全、災害対応といった時々の政策課題・トピックに関するものが取り上げられることである。一例をあげると、「長良川河口堰」(1990年5月)、「多自然型川づくり」(1995年3月)、「市民団体等との連携」(2000年5月)、「環境教育」(2005年8月)、「東日本大震災における海岸・河川等の被災・復旧状況」(2011年9月)、「新たなステージに対応した防災・減災」(2015

年3月)、「災害復旧事業における川づくり」(2019年9月)である。

第三は、これと関連して、河川局の毎年度の予算や概算要求・重点施策の解説が、毎年特集として組まれる点である。予算や概算要求は細かなデータを含めかなり専門的な事項であるが、長年にわたり担当課ごとに数十ページを割いて複数の解説記事が書かれてきた。同誌が河川局の広報誌的な機能も果たしてきたことを示すものであろう。

2.2 研究方法とデータ

すでに見たように、政策文書のテキスト分析には政府が定期的に発行する刊行物を対象にした研究が少なくない。とくに白書は毎年刊行される政策文書であり、現状分析や時々の政策課題、政策内容が記述されるため、政策分析を行う上で重要な素材である。ただし、本論文が注目する河川行政の場合は、2000年の中央省庁再編によって建設省が国土交通省に再編されたことに伴い、タイトルのみならず、白書の構成や各政策の記述量(頁数)にも大きな変化が見られることから、2000年以前と以後では一貫したデータが得られないという問題がある。他方で、雑誌『河川』には前述したような特徴と、これまで毎月刊行されてきているというメリットがある。そこで本論文では『河川』を主要な分析対象とし、白書については2000年代以降の河川行政を検討する際に補助的な資料として用いる。

具体的に注目するのは、1985年初頭から2019年末までの35年間に発行された『河川』各号の「特集」である。具体的な作業内容と注目するデータはつぎの通りである。

前述のとおり、『河川』にはほぼ毎号に「特集」が掲載されている。そこで、まず特集の「タイトル」に注目し、タイトルに使われているキーワードとその内容から、複数の政策領域(項目)を抽出する。つぎに、当該期間のすべての特集を各領域に分類し、その特集件数の量的な推移を明らかにする¹²⁾。さらに、領域ごとの特集テーマの質的な変化を検討し、時々の政策の重点課題や優先事項、その変化を浮かび上がらせる。

第二は、毎年掲載される年度予算の特集から、当該年度の政策の焦点(課題)を読み解くことである。具体的には、基本方針や概要説明から、キーワードを抽出し、時期ごとの特徴と変遷を明らかにした上で、『河川』の特集分析で得られた知見と、さらに「国土交通白書」の内容と対比する。その上で、河川行政の焦点(政策課題)の変化とその背景、政策分析の観点

表1 特集テーマの構成比(%)と変化

	A) 治水・防災・災害	B) 利水・水資源	C) 工法・技術	D) まちづくり・都市	E) 環境・生態系	F) 水循環	G) 参加・連携	H) 国際	I) 政策・制度の変革	J) その他
1985-1989年(46)	41.3	15.2	2.2	14.1	10.9	0.0	0.0	2.2	0.0	14.1
1990-1994年(45)	32.2	11.1	4.4	8.9	14.4	0.0	4.4	2.2	2.2	20.0
1995-1999年(46)	34.8	5.4	2.2	5.4	9.8	2.2	6.5	3.3	17.4	13.0
2000-2004年(51)	29.4	2.0	7.8	2.0	16.7	3.9	3.9	10.8	13.7	9.8
2005-2009年(50)	39.0	4.0	2.0	8.0	12.0	2.0	2.0	11.0	10.0	10.0
2010-2014年(53)	52.8	0.0	7.5	4.7	4.7	1.9	2.8	5.7	11.3	8.5
2015-2019年(54)	52.8	3.7	6.5	4.6	2.8	0.0	0.0	0.9	4.6	24.1
合 計(345)	40.7	5.7	4.8	6.7	10.0	1.4	2.8	5.2	8.6	14.2

* () は特集テーマの総数

から研究対象としての『河川』の有効性を検証する。

3 『河川』の特集分類にみる量的・質的变化

3.1 全体像

上述の通り、1985年から2019年までに発行された『河川』の各号から、特集が掲載されなかった号と「概算要求・重点施策」「予算説明」についての特集を除いた計345件の「特集」を対象とした。まず、すべての特集の「タイトル」のキーワードと内容を精査し、次の政策領域(項目)を抽出した。具体的には、A) 治水・防災・災害、B) 利水・水資源、C) 工法・技術、D) まちづくり・都市、E) 環境・生態系¹³⁾、F) 水循環、G) 参加・連携、H) 国際、I) 政策・制度の変革、J) その他、の10の領域である。次に、すべての特集テーマ(タイトル)を各領域に分類した¹⁴⁾。その結果を5年単位で整理したものが表1である。

対象期間(35年)の全体的な傾向としては、「治水・防災・災害」の割合が約40%と突出して多い。河川行政はそもそも「治水」対策から出発しているが、現代においてもその特徴が保持されていることが窺われる。他方で、年代ごとに見ると、「治水・防災・災害」を含めて個々の政策領域(項目)には変化が見られる。

①1985-1989年:「治水・防災・災害」と「利水・水資源」という伝統的な河川行政の二大テーマが中心。

一方で「まちづくり・都市」「環境・生態系」に関する特集もすでにこの時期から活発に見られる。

②1990-2004年:テーマ(政策領域)の多様化。「治水・防災・災害」と「利水・水資源」「まちづくり・都市」の割合が減少する一方で、「環境・生態系」が引き続き活発に取り上げられている。さらに、「参加・連携」と「政策・制度の変革」が1990年代前半に登場し、その後一定の割合を占めるまでに至る¹⁵⁾。とくに1990年代後半における「政策・制度の

変革」の増加が顕著である。またこの期間の後半には「国際」も増加している。

③2005-2009年:「治水・防災・災害」が再び増加。テーマの多様化という基本的な傾向は②から継続されているものの、一方で④につながる変化も見られるため、「移行期」として位置づけることができよう。

④2010-2019年:「治水・防災・災害」が急増するとともに、テーマの多様性が喪失。「環境・生態系」「参加・連携」「法・政策・制度の変革」「国際」といった1990年代以降に増えた新しい領域の特集件数は、大きく減少した。とくに2010年代後半にその傾向が顕著であるとともに、政策課題とは関係のない、主要河川の「歴史」を振り返る特集が新設され、毎年数回を占めるようになっている。

これらのことを踏まえて、とくに上記の特徴がよく現れていると考えられる「1995-2004年」(計97件)と「2010-2019年」(計107件)という2つの期間(10年)について、各々のテーマ領域をグラフに示したものが図1である。繰り返しになるが、前者の期間には「治水・防災・災害」が最も多いものの、他の領域のテーマも一定の割合を占めており、テーマの多様化と件数の分散が見られるのに対して、後者の期間にはテーマの多様性が失われ、「治水・防災・災害」に集中していることが特徴的である。

3.2 「白書」との対比

2010年代における「治水・防災・災害」領域の急増・集中と、その他の領域の減少(低下)という傾向は、実は「白書」においても見られるものである。図2は、毎年発行される『国土交通白書』が発行された2000年代初頭から2010年代末までの全号を対象に、「災害対策」関連の章と「環境保全」関連の章に注目し、各々の記述ページ数と当該号に占めるページ数の割合を整理したものである¹⁶⁾。

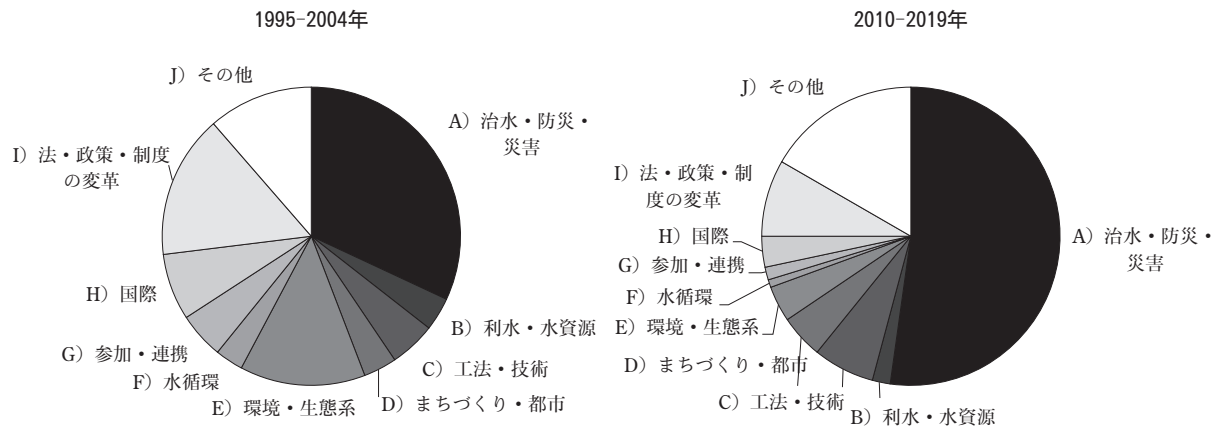


図1 「1995-2004年」と「2010-2019年」の特集テーマの構成比

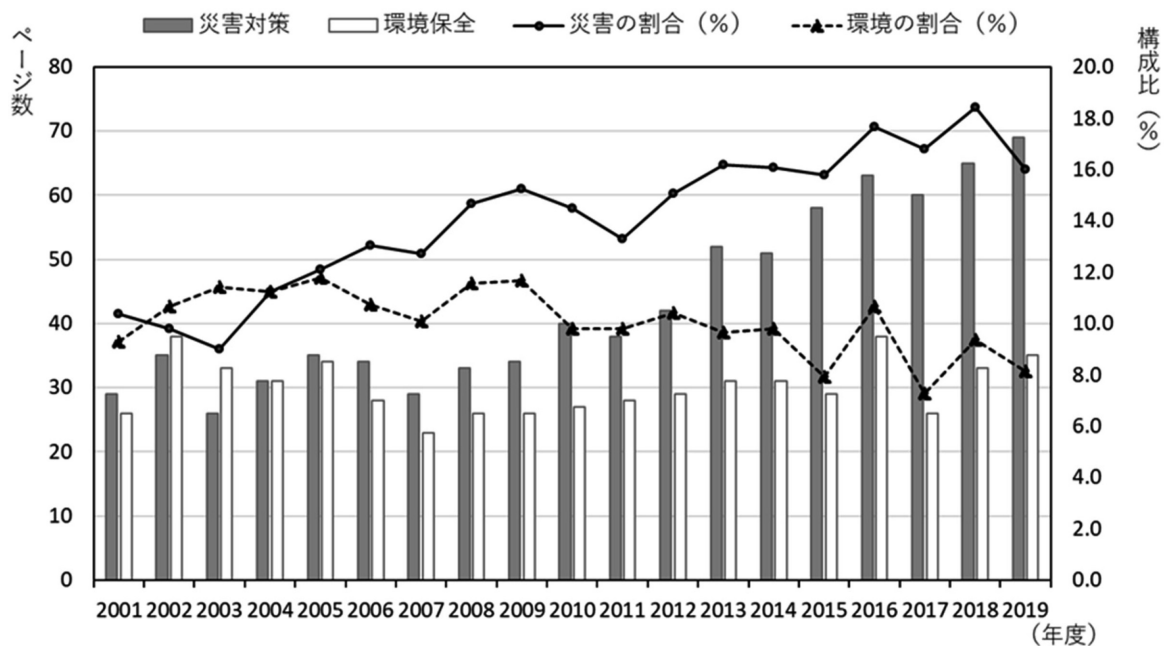


図2 『国土交通白書』における「災害」と「環境」の記述量の変化

白書は河川行政のみならず、2000年代以降の国土交通行政全体の政策動向を反映する媒体としても注目できる。グラフから明らかなように、「災害対策」の章と「環境保全」の章は、2000年代半ばまではページ数および構成比にほとんど違いが見られなかったが、2000年代半ばから「災害対策」の章のページ数ならびに構成比が年々増加し、2010年代もこの傾向が顕著である。一方で、「環境保全」はページ数にはほとんど変化が見られないものの構成比では大きく下落しており、両者の間には、2010年代後半には、ページ数ならびに構成比の両方において倍近い「格差」が見られるようになっている¹⁷⁾。このように、白書(国土交通行政)においても、2010年代における『「災害対策」への偏重、『環境保全』の相対的な低下』を確認することができる。しかもその傾向は東日本大震災後の2010

年代ではなく、2000年代半ばからすでに始まっていたことが窺われる。

3.3 領域ごとの具体例と特徴

では、個別の領域における『河川』の特集テーマにはどのような特徴が見られるだろうか。以下では「災害・防災・水害」と「環境・生態系」に「国際」を加えた、3つの領域を中心に検討する。

表2は、「防災・災害・水害」領域のテーマを年代ごとに整理したものである。総量が多いため、一部のテーマは文言を微修正してまとめている(「土砂災害対策(砂防)」と「発生災害」は毎年掲載されるため割愛した)。年代別にみると、1980年代後半から1990年代半ばにかけては、五箇年計画や河川総合開発をはじめとした土木事業に関する特集が大半を占めている。

表2 「災害・防災・水害」の個別テーマと時期（他領域との重複テーマも含む）

<p>●1980年代後半～1990年代</p> <p>河川改修事業（1986）、治水対策・治水事業（1986, 1987(2), 1988, 1989）、激特事業（1987）、まちと水防災（1989）、治水事業五箇年計画（1991, 1996(3)）、斜面对策（1991, 1992, 1999）、河川総合開発（1994, 1995）、地域づくりと水防災（1995）、海岸事業五箇年計画（1995）、治水事業（1995）、世界各地で頻発する水害・土砂災害（1996）、総合土砂管理（1998）、最近の水害と河川整備の方向（1999）</p>
<p>●2000年代</p> <p>新しい時代の治水事業（2002）、総合土砂管理（2002）、ダム（2003, 2004, 2005, 2009）、地震・津波対策（2004）、阪神・淡路大震災から10年（2005）、豪雨・水防対策（2005）、津波対策（2005）、水防災（2006）、土砂災害防止法（2006）、気候変動と異常気象（2007）、高波災害と減災対策（2008）、水災害の解決に向けた国際的取組（2009）、局地的豪雨対策（2009）</p>
<p>●2010年代</p> <p>河川防災情報（2010）、防災・危機管理（2010）、東日本大震災の被災・復旧・復興（2011(3), 2012, 2013, 2014, 2015）、災害復旧制度（2011）、水害軽減・防災に関する国際協力（2012, 2013）、豪雨対策（2012）、水防（2012, 2013, 2015, 2018）、今後の津波防災対策（2012, 2013, 2017）、河川堤防の強化（2013）、特定都市河川浸水被害対策法（2014）、治水事業（2014）、防災・減災（2015, 2018）、防災の新たな世界的潮流（2015）、ダム（2015, 2016）、治水事業のストック効果（2015）、関東・東北豪雨による鬼怒川の決壊とその対応（2016）、水防法等の改正（2017）、熊本地震とその対応（2018）、高潮防災（2018）、防災教育（2018）、水・防災分野の海外インフラ展開（2018）、水災害対策（2019）、災害復旧事業における川づくり（2019）、水害・土砂災害情報の充実（2019）、水害から命を守る避難行動計画（2019）</p>

*（ ）内は刊行年，その直後の数字は同一年に同じテーマの特集が組まれた回数を示す。

表3 「環境・生態系」の個別テーマと時期（他領域との重複テーマも含む）

<p>●1980年代後半～1990年代</p> <p>河川環境・川と街づくり（1986, 1987）、生き物にやさしい川づくり（1991）、水資源開発と環境保全（1993）、河川環境（1995）、多自然型川づくり（1995, 1998）、水辺の楽校（1997）、人と川とのふれあいを再び！（1999）</p>
<p>●2000年代</p> <p>川で遊び学ぼう（2000）、多自然型川づくりの10年（2001）、日本の湖沼の利用と保全（2002）、安全に水辺で遊ぶために（2002）、河川における外来種対策（2004）、景観（2005）、環境教育（2005）、多自然川づくり（2006）、川で遊び学ぶ（2007）、河川環境の整備・保全に関する政策レビュー（2008）、河川環境教育の10年とこれから（2008）、良好な水辺環境の創出：住民と連携した取り組み（2009）</p>
<p>●2010年代</p> <p>多自然川づくり20周年（2010）、生物多様性と河川の役割（2011）、自然再生への取り組み（2011）、多自然川づくり：これまでの四半世紀とこれからの四半世紀（2015）、河川を基軸とした生態系ネットワーク（2018）</p>

1990年代半ばから2000年半ばまでは、先述の通りこの領域の特集数は減少するが、2000年代後半から豪雨や津波、地震、異常気象といった各種自然災害およびその対策についての特集が再び増加する。2010年代にはこの領域の特集がさらに増加するが、そこには東日本大震災をはじめ多発する個別の自然災害の特集だけでなく、「防災・災害・水害」に関連した対策・政策および個別事業、法制度、国際協力まで多岐にわたる。あたかも河川行政全体が災害対策の領域に特化したかのような変容ぶりであることがわかる。

では「環境・生態系」領域にはどのような特徴が見られるだろうか。表3の通り、2000年代半ば頃までは、さまざまな評価や議論がある「多自然（型）川づくり」の特集が多い一方で、環境教育や関連する取り組み、景観、住民や市民団体との連携などの特集も活発に企画されてきた。それが2010年代に入り、とくに東日本大震災以後は、先述の通りこの領域の特集数が急

減するとともに、内容的にも、2000年代後半からの傾向ではあるが、従来の事業を振り返るものを中心となるなど、政策課題および新規政策の「停滞傾向」が見られる。

「国際」に関する最初の特集が組まれたのは1988年である。表4の通り、当初はダム建設などのインフラ整備において発展途上国に技術的な支援を行うことが中心であったが、2000年前後から「地球温暖化」や国際的な「水ガバナンス」への関心の高まりに呼応した特集が活発化している。また、日本がホスト国になったという事情もあるが、それまでの一方向的な「国際協力」に加えて、「フォーラム」「水サミット」といった国家間、あるいは政府の枠組みを超えたさまざまなセクター間の連携や交流を主眼とするイベントが2000年代に活発に行われたことが反映されていると推察される。これに対して、2010年代は件数の変化（減少）だけでなく、すべての特集が「防災」や「災害」に関

表4 「国際」の個別テーマと時期（他領域との重複テーマも含む）

<p>●1980年代後半～1990年代</p> <p>国際協力（1988）、河川をめぐる国際交流（1993）、世界各地で頻発する水害・土砂災害（1996）、海外における水資源問題（1997）、世界の水事情（1999）</p>
<p>●2000年代</p> <p>世界の水をめぐる動き（2000）、日韓河川協力（2002）、第3回世界水フォーラム（2002、2003）、河川分野の海外技術協力（2004）、水問題への国際的な取り組み（2006）、アジア・太平洋水サミット（2007）、地球温暖化などに伴う水災害の解決に向けた国際的取組（2009）、世界水フォーラムを中心とした水分野の国際的取り組み（2009）</p>
<p>●2010年代</p> <p>危機に立ち向かう世界の河川管理（2010）、水害軽減に関する国際協力（2012）、国際協力における防災主流化（2013）、防災の新たな世界的潮流（2015）、水・防災分野の海外インフラ展開（2018）</p>

連したものへと質的にも変化が見られる。このことは、すでに検討した、2010年代における特集全体の変化とも符合する。

表には示していないが、「治水事業は今」（1995）、「公共工事のコスト縮減」（1997）などの従来の河川行政のあり方を問い直すもの、また、「川づくりへの地域参加」（1993）、「水の循環と人の交流」（1994）、「水に係わる交流」（1997）、「アカウンタビリティ」（2000）、「市民団体等との連携」（2000）、「河川管理におけるパートナーシップ」（2003）といった広義の「ガバナンス」に関わる特集が目立ったのも、主として1990年代半ばから2000年代半ばまでの時期である。2010年代になると、同種の特集はほとんど見られなくなっており、わずかに「今後の河川管理のあり方」（2010）や「これからの河川管理：現地における萌芽的な取り組み」（2011）、「地域・市民との連携・協働」（2014）などがその前半の時期に見られる程度である¹⁸⁾。

4 考察：予算「基本方針」との対比

4.1 予算「基本方針」とその変遷

前節の作業が主として『河川』の特集テーマの「タイトル」から河川行政の課題（関心）と傾向を読み解くものであったのに対して、ここでは、国交省河川局が公開している各年度の予算の基本方針や概要を整理し、前節の結果と対比させたい。対象期間は1990年代半ばから2019年度までとし、毎年概ね4月号に掲載される『河川』の予算特集の記述内容、主として「予算配分の概要」の記事を参照した。表5は当該記事からキーワードを抽出し整理したものである。その結果、河川行政の焦点（重点課題）の変化を大きく5つの時期に分けることが可能である。

まず、1990年代は、従来型のスキーム（長期計画；治水五箇年計画など）に従ったダム等の整備事業（工

事）を中心としつつ、「自然環境」の保全や創出、「交流」といった新規課題の重視、さらには「見直し」や「明確化」という「（行政）改革」への志向性が見られた。たとえば、1997年度予算に掲げられた3つの方針（①信頼ある信頼ある安全で安心できる国土の形成、②自然と調和した健康な暮らしと健全な環境の創出、③個性あふれる活力ある地域社会の形成）は、1996年6月に出された河川審議会の答申「『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』」の中の「河川整備の基本施策」にすべて対応したものである。

2000年代の半ばまでは「改革」と「環境」「都市再生」重視の時期である。1990年代後半からの流れを受け、さらに中央省庁再編と政府の方針に対応して、環境保全をはじめとした「重点分野」¹⁹⁾への投資が強調されていた。それが2000年代半ば以降（自民党中心の連立政権末期に当たる）になると、それまでの流れに沿いつつも、都市部等での豪雨災害対策が政府の予算編成方針で重点化されたことが、河川行政にも反映されている（「災害対策」の重点化）。予算の基本方針における「徹底化」という文言はその象徴である。その一方で、「環境」の文言が政府の予算編成の重点分野から外れたのがこの時期である²⁰⁾。

2010年度と2011年度は、2009年秋に誕生した民主党政権（政権交代）の影響が強く現れている。まず、『河川』においては、予算方針や概要の説明が必要最小限の分量に抑えられ、従来あった個別事業に関する詳細な説明が完全に省略されていること、「必要性」「事業効果」「優先順位」といった改革（削減）方針が全体に掲げられたことが挙げられる。さらに、河川行政の主軸であった「治水」の優先順位が下げられる（治水対策の劣位化）とともに、治水等と並んで「ダム建設事業（の検証）」が基本方針の1つに設定されたことも大きな変化と言える。

ただし、この変化は東日本大震災の発生（2011年3

表5 1995～2019年度までの予算の基本方針（キーワード）

年度	キーワード	特徴
1995	治水事業等根幹的な事業の推進，安全で快適な生活環境づくり，人と自然・文化の関わり	①前半は治水を中心とした長期計画（事業）の重視。後半に「環境」「改革」の強調
1996	（上記に加えて）安全で安心できる社会経済基盤の形成	
1997	信頼ある安全で安心できる国土の形成，自然と調和した健康な暮らしと健全な環境の創出，個性あふれる活力ある地域社会の形成，重点的な予算配分	
1998～2000	（上記に加えて）事業採択の考え方の明確化，事業の徹底的な見直し	
2001	効率的・効果的な事業執行，IT革命・環境・高齢化・都市基盤整備等の課題に対応した事業の重点実施，国土の安全確保のための事業の強力な推進	②「改革」と「環境」「都市再生」の重視
2002	（環境問題への対応，都市の再生などの）重点的に推進すべき「7分野」への投資徹底	
2003～2006	都市再生（災害に強い都市の構築など），環境問題への対応等「重点4分野」への投資徹底	
2007～2009	（気候変動の影響等による豪雨災害の増大への対策として）徹底化した重点化による戦略的な水害・土砂災害対策，既存施設の機能を徹底的に維持・確保	③「災害対策」の重点化
2010	必要性・事業効果等を勘案し，優先順位づけの徹底。その下に，1. 持管理，2. 災害対応・危機管理対策，3. 予防的な治水対策，4. 良好な河川環境の回復，5. ダム建設事業（の検証）	④「必要性」「事業効果」の強調と治水対策の劣位化
2012	大規模地震等への備え，再度災害防止策，予防的な治水対策	⑤「災害対策」への集中と特化。後半に「環境・景観」「水辺」「まちづくり」「観光振興」が副次的に追加（復活）
2013	（上記に加えて）戦略的維持管理・更新	
2014	（自然災害に対する）ハード・ソフト一体となった予防的対策，再度災害防止対策，国土強靱化に向けた防災・減災の取組，戦略的維持管理・更新	
2015	（上記に加えて）美しい景観，豊かな自然環境を備えた水辺の創出，魅力あるまちづくり	
2016～2018	（上記に加えて）観光振興	
2019	（上記に加えて）防災・減災，国土強靱化のための3か年緊急対策の重点的な推進	

月）と，自民党・公明党による連立政権の誕生（2012年12月）により短期間で再び変わる。とはいえ，そこには2000年代からの「連続性」も見られる。具体的には，民主党政権時代末期（2012年度予算）に変更された「災害対策」へのシフト——豪雨災害など多発する自然災害を背景にすでに2000年代後半から転換していた——が加速して予算方針の全面を覆い（集中・特化），防災・減災，国土強靱化^{20）}，再度災害防止，戦略的維持管理，といった事項がキーワードになる。一方で，2000年代半ばまでの基本方針で見られた「環境」「都市再生」といった領域への言及は基本方針から引き続き消えており，予算の基本方針から多様性が失われている。また，予算（金額）の面でも，1997年度をピークに減額が続いてきた治水事業の予算が2012年度に下げ止まっている。

2015年度以降になると，「水辺の創出」「まちづくり」「観光振興」といった災害対策以外の領域のキーワードが方針に追加されるが，副次的なものと言える。「防災・減災，国土強靱化のための3か年緊急対策」（2019年度）とこれに伴う予算の大幅増に象徴されるように，依然として「災害対策」が河川行政の予算方針の全面を覆っていることには変わりがない。以上が

年度予算の「基本方針」の分析から読み取れることである。

4.2 「基本方針」と特集分析との対比

ここでみた各年度の予算の「基本方針」は，河川行政の方針そのものでもある。では前節で検討した『河川』の特集分析の結果との間にはどのような関連が見出されるだろうか。

表1および図2で示したが，「環境保全」の注目と重視は，1990年代から2000年代半ばにかけて，特集で扱われてきた件数とその内容からも窺われる。また，このことは予算の基本方針の傾向とも対応していることが明らかになった。あわせて，特集テーマの「多様化」が1990年代後半から2000年代前半に顕在化したが，この傾向についても予算方針の内容およびその時期とおおむね一致している。

さらに，特集テーマにおいて「治水・防災・水害」という「災害対策」が再び増加していくのは2000年代後半であったが，予算方針においても同時期にその傾向が把握できるとともに，2010年代の「災害対策」への特化・集中についても，特集テーマの傾向と予算方針とがほぼ軌を一にしていることも確認できた。

本論文で得られたおもな知見は次の5点である。

第一に、先行研究でも法律（河川法）からも明らかのように、「災害対策」は従来からの河川行政の主目的であったが、1990年代後半から2000年代半ば頃にかけては「環境保全」や「改革」「参加・連携」などテーマ（施策）の多様化が見られた。たとえば、2001年発行された『河川』656号では、特集「これからの河川行政の行方」が組まれ、特集と同一タイトルの記事が現役河川官僚により執筆されている（安田 2001）。そこでは今後の河川行政の5つのポイントとして、「河川改修等のみの対策から、情報提供や土地利用規制を含めた総合的な対策への転換」と並んで、「住民参加の重視」「環境の重視」「透明性の確保」「効率性の向上」が挙げられていた。

第二に、「災害対策」が全面化しテーマの多様性が失われるのは2010年代のことであるが、それは東日本大震災の発生により突然生じたものではなく、2000年代から「災害対策」へのシフトは徐々に始まっていたのであり、その「前史」と連続的に捉えるべきである。また、この時期、特集テーマおよび予算方針のいずれにおいても、『災害対策』への偏重と『環境保全』の相対的な低下を確認することができる。

第三に、年度予算の「基本方針」や「白書」との対比の結果、雑誌『河川』の特集テーマは時々の河川行政の主要課題や政策関心が反映されるメディアとして、とりわけその変化を通時的に解明するための素材として、一定の有効性を有することが確認された。

もっとも、河川行政において一定のインパクトを有すると考えられるトピックでありながら、『河川』では積極的に語られていないことがある。具体的には次の2点である。

第四として、民主党政権誕生の影響については、「予算方針」の記述から伺うことができるものの、『河川』の特集テーマでは確認することができない。これは、政権交代から東日本大震災が発生するまでの期間が約1年半と短かったこと、特集テーマは前もって企画されるという雑誌媒体の宿命なども考えられるが、他の要因があるのかどうかは今回の作業では検証できなかった。

第五に、2000年代に起きた個別の事象、たとえば「淀川水系流域委員会」については、その初期の段階で、委員会の仕組みとその経過を紹介した担当官僚による記事（村井 2003）が見られるものの、その後は、特集以外の記事を含めて同誌では一切触れられていない²²⁾。流域委員会は、前述の安田（2001）でも強調さ

れていた住民・市民参加および新たな合意形成の試みとして、淀川に限らず各地で設置されており検証すべき多様な論点を含んでいたはずである。一方で、近年は主要河川の「歴史」を振り返るような、政策動向とは一線を画した特集が新設され年に数回も掲載されている。かつて「長良川河口堰」（1990）、「大規模プロジェクトへの疑問に答える」（2001）などのように、河川行政の正当性を「果敢」に示してきた同誌のかつての特集のテーマ設定との間には質的な変化が見受けられる。

4.3 課題と展望

冒頭の研究レビューで示したように、政策動向の分析には議事録や白書など膨大な量の政策文書（全文）を対象にした計量テキスト分析も活発に行われている。これに対して、本論文の試みはそれとは異なる内容分析の手法によって、政策課題の変化を一定程度数量的に把握するとともに、テキストの背景（コンテクスト）を視野に入れた質的な検討を加えて、平成期を中心とした河川行政の通時的な分析と検証を試みるものであった。

予算方針にせよ審議会の答申にせよ白書にせよ、限られた「点」だけでは記述の内容や分量の変動によってデータとその解釈が左右される恐れがあるため、それらを「線」としてつなぎ、上位政策の動向や社会・経済情勢といったコンテクストとの関係において政策動向を「面」として把握していくことが重要である。今後、そのための方法のさらなる膨塚が求められよう。

【謝辞】執筆に際して水垣源太郎教授（奈良女子大学）から有益な助言を得た。本論文はJSP 科研費（基盤研究C：JP19K02150）による研究成果の一部である。

注

- 1) 2010年代前半までの研究状況は川田（2013）によるレビューを参照されたい。なお、拙稿（帯谷 2004）では、川の開発や保全などに関わる環境運動と河川政策との相互作用という観点から、フィールドワークに基づく事例分析を踏まえ、2000年代前半までの日本の河川政策の変遷と今後の展望を考察した。
- 2) その後、「多自然川づくり」に名称変更されている。国交省の定義によれば、「河川全体の自然の営みを視野に入れ、地域の暮らしや歴史・文化との調和にも配慮し、河川が本来有している生物の生息・生育・繁殖環境及び多様な河川景観を保全・創出するために、河川管理を行うこと」を指す。
- 3) 他にも、「公共性」をキーワードに、河川行政や河川法改正を検討した田中重好（2011）や嘉田

- (2003)の研究がある。田中は、1997年の河川法改正などを、国交省による独占的な河川管理方式からの離脱がめざされている」(田中 2011: 278)と指摘し、「大きな(国家大の)公共性」が拡充される一方、戦前・戦後の流れの中で衰退してきた「小さな公共性」を再び積み上げることにより、河川の分野にも「新しい公共性」を創出する必要性を提起した。
- 4) ただし、研究対象のデータベースが白書の「年表」(主要事項年表)に限定されていることから、年表に載らない語句(対象)に関する政策は把握ができないという大きな課題もある。
 - 5) 具体的には、1) 河川に関する新たな知見や情報などの調査・資料収集を行い、広く一般に成果を公表する事業(例:『河川』の発行、「オーラルヒストリー調査」)、2) 河川関連キャンペーン(「川の日」キャンペーン、日本水大賞、水防演習、河川愛護月間、水の週間等)への参画および支援を行い、安全かつ快適で自然豊かな河川を実現するための啓発活動を広く一般に向けて行う事業、3) 河川に関するセミナー、シンポジウム、研修等の開催および支援により、専門的知識の普及や人材育成を行う事業、4) 河川に関する功労者表彰、コンクールの実施および支援することにより、不特定多数の利益の増進に寄与する諸活動等を顕彰する事業、5) 河川や工法・技術に関する図書の刊行、6) 会員活動への助成、会員への情報誌の配布、河川関係諸団体の活動への支援、が挙げられている。
 - 6) 国交省のホームページ(2020年6月2日取得、https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/link_kanren.html)に関連団体の一覧が掲載されている。
 - 7) 2011年7月に河川局は水管理・国土保全局に再編された。記述の煩雑さを避けるため、本論文では「河川局」の表記で統一している。
 - 8) 同法人のホームページの記載および日本河川協会(1990)を参照した。なお、2020年3月末時点での会員数は、一種会員(地方公共団体、各県河川協会)143、二種会員(個人)2263、三種会員(企業、法人、組合等)378である。
 - 9) 日本河川協会のホームページ(2020年3月13日取得、<http://www.japanriver.or.jp/kasen/kasen.htm>)による。
 - 10) 過去の記事はすべてデータベース化されており、記事のタイトル検索が可能。
 - 11) 以下の記述は日本河川協会へのヒヤリングによる(2020年3月13日)。なお、2020年時点での委員は7人であるが、確認ができた2007年時点の委員構成から、国交省および河川協会の3人を除いた残り4人は同一人物のままで変わっていない。
 - 12) 個々の記事(タイトルや本文)の内容を分析することも重要ではあるが、本誌の性格や特徴を考慮すると、ほぼ毎月掲載される「特集」の「テーマ」自体をデータとして利用することにより、政策動向の分析と把握が可能になると予想している。したがって、本論文では解析ソフトを用いた本文テキストの量的分析作業は行わない。
 - 13) 1980年代後半に本格化した河川環境の整備と保全に関する諸施策(事業)については、建設省河川法研究会(1997)にくわしい。
 - 14) 特集テーマが複数の領域にまたがると判断された場合は按分してカウントし、判断に迷う場合は、特集のタイトルだけでなく収録されている各記事のタイトルも参照した。
 - 15) 国交省の地方整備局長を務めた河川官僚(当時)のA氏は、著者のインタビューに対して、1980年代から河川環境に関わる市民団体との付き合いがあり、「ふるさとの川モデル事業」や「多自然型川づくり」(後に「多自然川づくり」に名称変更)などの環境にかかわる事業を手掛けてきたが、当初は(官僚が)市民団体と付き合うことに対して河川局内で「うさん臭く」見られたこと、また、「多自然型川づくり」を新規政策として立ち上げようとした際に、「課内でも局内でも『何考えているんだ』とボロクソに言われた」が、そういった声や反発を抑えて『やるべし』という理解のある上司がいて、さらに『川は(治水だけでなく)総合的に見るべきだ』という幹部が中枢にいた」ので、「政策として『陽の目』を見ることができた」と語った(2009年7月13日の聞き取りによる)。
 - 16) 具体的には、白書の第Ⅱ部(国土交通行政の動向を領域ごとに示した箇所)に、約10の領域に対応した章が設定されている。当初から、災害対策と環境保全は独立した章として記述されている。近年の例を示すと、「7章安心社会の構築」(災害対策)、「8章美しく良好な環境の保全と創造」(環境保全)といったタイトルである。なお、白書は号によって主題に「年」と「年度」が混在しており表記に不統一が見られるため、副題や発行日等から「年度」を判断してグラフを作成した。
 - 17) ここでは詳述しないが、白書の記述内容の面においても、とくに「環境保全」は近年、毎年ほぼ同じ内容が記載されており、新規の事業や政策を伺うことはできない。
 - 18) 2013年に河川法が改正され、河川管理の一部にNPOなどの市民団体の参加と連携を進める「河川協力団体」制度が導入されている。
 - 19) たとえば「重点4分野」では、「1. 人間力の向上・発揮」「2. 個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方」「3. 公平で安心な高齢化社会・少子化対策」「4. 循環型社会の構築・地球環境問題への対応」が掲げられた。もっとも、2には「災害に強い都市の構築」「安全な地域づくり」といった災害対策が含まれている。
 - 20) 政府の平成19年(2017年)度予算編成の基本方針(閣議決定)の中で、重点対象として掲げられたのは「活力に満ちたオープンな経済社会の構築」と「健全で安心できる社会の実現」の2つの分野であった。

- 21) 「国土強靱化基本計画」は2014年6月に閣議決定された。基本目標(理念)に、①人命の保護、②国家・社会の重要な機能が致命的な障害を受けずに維持される、③国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化、④迅速な復旧復興、などが掲げられ、15の個別分野ごとの方針が策定されている。国土保全分野では「防災施設の整備等のハード対策と警戒避難体制の整備等のソフト対策を組み合わせた総合的な対策等」がある。
- 22) 淀川水系流域委員会の「顛末」や「合意形成」の手法としての評価については、委員として参画した元河川官僚や研究者による考察(見上 2009, 宮本 2010, 山下 2010, 吉田 2007)がある。

文献

- 秋津元輝, 1996, 「基本法下における農政の農村認識——白書記述の分析を通して」『村落社会研究』2(2): 19-30.
- 秋山辰徳・水島希・標葉隆馬, 2018, 「生物多様性国家戦略の定量分析——内容の変遷と施策の偏り」『保全生態学研究』23(2): 187-198.
- 茅野恒秀, 2014, 『環境政策と環境運動の社会学——自然保護問題における解決過程および政策課題設定メカニズムの注視理論』ハーベスト社.
- 崔延敏・浅見泰司, 2004, 「言語統計分析による住宅建設五箇年計画及び答申の特性分析——政策の立案と評価における非定型・大量情報の活用可能性」『日本建築学会計画系論文集』579: 89-96.
- 崔延敏・金昶基・浅見泰司, 2004, 「住環境に対する社会的要求と政策的対応——新聞記事及び住宅建設五箇年計画に対する内容分析を通して」『都市計画論文集』39(3): 655-660.
- 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——新たな『公共性』の創出をめぐって」嘉田編『水をめぐる人と自然——日本と世界の現場から』有斐閣, 111-151.
- 河合将志, 2017, 「機械学習アルゴリズムを用いた防衛白書の計量分析」『国際公共政策研究』22(1): 65-72.
- 川田美紀, 2013, 「水環境の社会学——資源管理から場所のかかわりへ」『環境社会学研究』19: 174-183.
- 見上崇洋, 2009, 「淀川水系流域委員会にみる河川整備計画への住民参加」『都市問題』100(2): 22-26.
- 建設省河川法研究会, 1997, 『改正河川法の解説とこれからの河川行政』ぎょうせい.
- 小柴等・林和弘, 2015, 「オープンな行政文書を対象としたトピック変遷の分析——科学技術白書の時系列分析」『第12回情報プロフェッショナルシンポジウム予稿集』, 115-118.
- 宮本博司, 2010, 「淀川における河川行政の転換と独善」宇沢弘文・大熊孝編『社会的共通資本としての川』東京大学出版会, 395-409.
- 村井禎美, 2003, 「淀川水系河川整備計画策定に向けて」『河川』683: 93-97.
- 日本河川協会, 1990, 『五十年のあゆみ』日本河川協会.
- 帯谷博明, 2004, 『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生——対立と協働のダイナミズム』昭和堂.
- 田中滋, 1997, 「河川環境事業としての『多自然型川づくり』——1970年代以降における建設省・河川環境行政史」『環境社会学研究』3: 58-71.
- 田中重好, 2011, 「河川の公共性——水はだれのものか」清水裕之・檜山哲哉・河村則行編『水の環境学——人との関わりから考える』名古屋大学出版会, 263-284.
- 谷口守・松中亮治・山本悠二, 2006, 「環境白書に着目したわが国における環境課題・政策の推移——EIC ネット環境年表を対象としたキーワード・センテンス分析」『環境システム研究論文集』34: 1-8.
- 山下淳, 2010, 「ローカル・ガバナンスと行政法——淀川水系河川整備計画を材料にして」『都市計画』283: 17-22.
- 安田吾郎, 2001, 「これからの河川行政の行方」『河川』656: 26-37.
- 吉田正人, 2007, 「公共事業をめぐる合意形成の場のあり方」『情報と社会』17: 39-52.