

淀川水系河川整備基本方針素案への意見

今本博健

第 67 回河川整備基本方針検討小委員会(07 年 5 月 28 日)に淀川水系河川整備基本方針素案とそれに関連する資料が提示された。

そこでは、「上下流のバランスをはかる」を大義名分として、中上流の基本高水ピーク流量の算定に制約条件をつけて、工事实施基本計画のものを修正している。また、これまで放置してきた狭窄部の開削に具体的な開削法を示し、積極的に取り組む姿勢も見せている。

しかし、ここで用いた制約条件は基本高水の論理構成を崩すものであり、決定された基本高水ピーク流量は論理性を欠いている。狭窄部の開削についても、流量が一定の場合に上流部の水位を下げるができるというプラス面のみを強調し、下流の流量増を招く恐れがあるというマイナス面に言及せず、客観性を欠いている。

結局、素案は工事实施基本計画に示されたダム必要性を強調することに終始しており、河川法改正の契機となった「河川環境の悪化」への配慮はまったく認められない。こうしたことは「基本高水ピーク流量を河道とダムあるいは遊水地に配分する」という考え方からの必然の結果であり、それを改めないかぎり、河川環境を重視した真の治水にはならない。

1 基本高水ピーク流量について

最も注目されるのは、「上流で氾濫していた水を人為的に集めて人工構造物である高い堤防の区間に導くため、下流部においては必ず安全に流下させる必要がある」を大義名分として、「下流とのバランスを考慮した中上流の基本高水ピーク流量を設定」しようとしていることである。

これは明らかに下流の安全を優先するものであり、「一部の地域の犠牲を前提としてその他の地域の安全が確保されるのではなく、流域全体の安全度の向上を図ることが必要である」との記述と矛盾している。「流域全体の安全度の向上を図る必要があるが、下流の安全度を高くする」との趣旨を正確に理解できる記述にすべきではないか。

中上流地点の基本高水ピーク流量の決定手法は論理性を欠いている。

基本高水は、計画規模に応じて実績降雨を引伸ばした仮想降雨群(計画降雨群)から流出解析で算定される洪水群を参考として決定されるもので、計画規模の設定に恣意性が入る余地があるうえ引伸ばしやカバー率に論理的な曖昧さがあるという欠点があるものの、例えば既往最大洪水に比べて合理的で客観的なものであるとして、昭和 39(1969)年の河川法改正以来の工事实施基本計画から採用されるようになった。

各地点の基本高水は、それぞれの地点での計画降雨量と降雨パターンから決定されるため、計画規模の設定のしかたによっては、上流地点で基本高水に相当する洪水が生起した場合、下流地点で基本高水を超える洪水になることも当然あり得る。したがって、上流で基本高水となった場合でも、下流では必ず基本高水以下になるように決定したいのならば、「上流の計画規模をより小さなものにする」か「下流の計画規模をより大きなものにする」のが論理的な解決法である。

ところが素案では、上流の基本高水に上限を設け、下流で基本高水を超える洪水パターンを除外することで、上流の基本高水を小さめに決定しようとしている。不都合なデータを除外し、都合のいいデータのみを用いて決めた基本高水はもはや本来の基本高水とは「似て非なるもの」で

あり、論理性からいえば、このようなものに基本高水という名称を用いることは不適切である。

「上下流のバランスをはかる」ことを大義名分とし、下流の基準地点での 1/200 年の基本高水に固執するのなら、中下流の計画規模の 1/150 年および 1/100 年を撤回すべきであり、計画規模をそのままとすることに固執するのなら「大義名分」を棄却すべきである。そうしないのであれば、基本高水の理論を用いるべきでない。

これまで拒否してきた基本高水の切下げを、中上流に限ってとはいえ、なぜしようとしたのだろうか。工事実施基本計画の基本高水を用いていたのでは、それに対応するだけのダムをつくれないことに気づいたからではないだろうか。再設定した基本高水にはつくりたいダム分がきちんと含まれている。そこに恣意性を感じるといえば言いすぎだろうか。

2 計画高水流量について

計画高水流量は実現可能な河道の最大の流下能力を上限として設定される。素案ではこれを「限界流量」と呼んでいるが、限界流量の評価には多くの不確定要素が含まれ、素案の評価が真値とはいえない面がある。

例えば、素案では、限界流量を計画高水位以下を想定している。河川管理者は認めたがらないだろうが、堤防補強との関連で余裕高の部分を下断面に取り込める可能性があり、そうなれば限界流量も大きくなる。また、高水敷の掘削を環境面から困難と安易に判断している地点があるが、陸化した現状からすれば、環境面からも掘削が必要な地点もあり、この場合も限界流量をより大きく設定できることになる。

基本高水ピーク流量と計画高水流量の差は流量調節によって補うことになるが、素案に示された中上流の基本高水ピーク流量は工事実施基本計画のものより切下げられ、結果として、現在事業中の 4 つのダムと新たに桂川上流に小規模な洪水調節施設が必要とされている。これらが河川整備計画にどう位置づけられるか、それが今後の関心事である。

3 狭窄部の取扱いについて

これまでの工事実施基本計画でも「狭窄部の開削」は取り上げられていたが、下流の安全が保たれないという「下流側の理由」で放置されてきた。

素案では、「狭窄部上流で実現可能なあらゆる対策を講じても計画規模の洪水に対して浸水被害が解消できない場合には、必要最小限の範囲で狭窄部の流下能力を増大させるものとする」としており、「上流側の理由」に目を向けている。しかし、開削は「下流河道の整備状況を踏まえつつ行う」という条件が付加されており、実質的には工事実施基本計画の時となんら変りがない。

また素案では、「狭窄部を深さ方向に掘削すれば、下流の流量増を招くことなく上流の水位を低下できる」としているが、この記述は一面にしか目を向けていない。

流量が一定の場合に、下流の流れに影響を与えることなく狭窄部上流の水位を低下させることができるのであって、掘削によってこれまで氾濫していた水までが下流に流下されるようになれば、下流の流量は当然増加することになる。両面に触れた客観的な記述にすべきである。

狭窄部の取扱いで重要なことは「水理解析」を適切に行うことである。狭窄部上流の河道が緩勾配の場合、水面形は狭窄部入口の水位に支配される。これをいかに正確に推定するかはこれからの河川改修計画を左右するほどの重大事である。例えば岩倉峡の場合、洪水の痕跡から逆算された水位には最大と最小とで 1 m もの差のあることがわかっている。こうした問題を解決しなければ、上野遊水地の遊水機能を把握できず、ひいては川上ダムの必要性まで揺らぐことになる。

なお、狭窄部を開削した場合、ゲートを設置して所定以上の流量を下流に流さないようにする案が示されているが、これには人為的な制御が必要であり、実質不可能の可能性がある。

4 瀬田川洗堰の全閉解消について

素案では、瀬田川洗堰について、「人為的に琵琶湖沿岸の治水リスクを高めないように全閉操作を原則として行わない」という新たな方針が打ち出されている。しかし、下流が危険な場合には「全閉する」のであるから、実質的にはなんの変りもないのではないかと。

全閉しない場合の放流量は、堰の操作方式にもよるが、それほど大きくはないはずである。全閉をしないことによって、琵琶湖の水位がどれだけ低下できるのか、またそれによって被害がどれだけ軽減されるのかを明らかにする必要がある。

全閉しないことにより、宇治地点および枚方地点の基本高水ピーク流量はそれぞれ+100m³/s および+500m³/s 増加することになっている。このように下流の増加が大きいの特定の洪水パターンを重視しすぎたからではないだろうか。また、下流の基本高水ピーク流量に影響しない操作をした場合との差も明らかにしないと、この増加への納得は得られないのではないかと。

5 河川環境を重視した整備を目指して

「基本高水を河道とダムに配分する」という現在の河川法に固執するかぎり、たとえ法目的に「河川環境の整備と保全」が追加されようとも、河川環境はますます悪化していく。

これを解決するには、河川法をさらに改正し、治水の目標を「水害の発生を防止する」ことから「水害による被害を軽減する」に転換し、いかなる大洪水に襲われようとも壊滅的な被害は防げるように、河川対応と流域対応を併用するようにする必要がある。

河川対応には、河道流下能力の増大、洪水流量の調節、危機管理といったものがある。重要なことは河川環境に重大な影響を及ぼさないようにすることであって、ダムについては、真に止むを得ない場合を除いて、原則として採用すべきでない。

流域対応には、保水・遊水機能の増大、洪水想定氾濫区域の管理、危機管理といったものがあるが、法制度の制約もあって、以前から指摘されながら積極的取り組みなかった。しかし、現在の法制度のもとでも直ちに実行できることも多い。警戒避難体制の確立はその一つであって、人的被害を回避するにはきわめて効果的である。土地利用の規制・誘導や建物の耐水化などはまちづくりとの連携でより進展させることができる。

いま重要なのは真に必要な施策を積上げることである。これまでの努力の成果によって現在の治水安全度はかなり高くなっているが、最大の弱点が堤防の脆弱性である。破堤は壊滅的被害を生む最大原因であり、越水しても破堤しにくい補強を最優先で実施する必要がある。基本高水や計画高水は一つの目安に過ぎず、治水の現状を知る尺度にすればいい。それらへの対応は当面の課題を克服してからにすればいい。

新たな河川整備を実現するには住民の理解と協力が不可欠である。水害危険地に住む住民はまずそのことを認識すべきであり、軽微な被害を受忍する覚悟が必要である。共助や公助も重要であるが、自助努力こそが被害を軽微にとどめる出発点なのである。

かつて、河川管理者が、社会から感謝され、尊敬された時代があった。いまは社会から批判を受けている。こうした批判にぜひ謙虚に耳を傾けて欲しい。そして、河川環境を重視した整備を実施することによって、再び「栄光の日々」を取り戻されることを願って止まない。

以上