

2008.1.22

第70回 淀川流域委員会における論点に対する私見

守山市勝部

永末 博幸

第70回流域委員会において、委員長は幾つかの論点をあげられました。このことに関して、少し私見を述べさせていただきます。

1. 整備計画の方向性はでているか

国交省の方向性は明確に出ていると思います。つまり、例えば大戸川ダム問題については、天ヶ瀬ダムと相まって、ダムによる洪水調節を行って流出量を抑制し、大戸川、瀬田川、宇治川および淀川の洪水流量を低減して治水効果をあげるとともに、併せて必要な箇所からの堤防強化を行う、というように・・・。

この方向性に対して流域委員会がどのように判断するかは流域委員会の問題です。

方向性ということに関して別なことを少し申し上げますと、以前に私が提出した「淀川流域委員会への期待」の中でも述べましたが、私は昭和40年代の頃から河川管理者として治水と環境との調和ということに悩んでいましたので、この流域委員会においてそのことが深く議論されること、そして何らかの方向性が示されることに大きな期待を持って見ていました。しかし流域委員会は設立早々にダムは造るべきではないと宣言し、以後は専らダムに代わる代替案についての限られた議論に終始し、治水と環境との調和という命題についてはなんら進展せず、いまやその機会を失ってしまったことが残念でならないのです。

ダム建設の可否は兎も角として、もっと真摯にダム問題と向き合っていれば、ダムと環境との調整はないのか、環境に配慮したダム構造は如何にすべきかなどなど治水と環境との調和についての議論がもっともっと深まったのではないかと思いますし、そうして欲しかったのです。

6年間という時間と経費と多大の労力をかけながら、そのような議論が全くされなかったことはまことにもったいない話だと思っています。

2. 両岸は同時に切れない

各委員がいろんな立場から B/C の数値で議論することには反対ですからそれについて異論はありませんが、事業者には決められた方法があってそれに従って B/C を出さなければならないことになっています。ただその出し方について個々に見ていくと、委員長の言われるようにおかしなことがいろいろとあります。

委員長は洪水時に両岸が同時に切れるとして B を出していることは過大で国民をだましているときつく指摘されましたが、最たるものはこの手法が人命を全くカウントしないマニュアルであるということでした。

とって、人命を軽く見たり、ないがしろにしている訳では決してないはずで

兩岸の堤防が同時に切れるという問題も同じようなことだと思います。

確かに河川工学的には兩岸が同時に切れることはないでしょう。しかしどちらが切れるかは判りません。この手法でも一洪水で兩岸が同時に切れることはありませんが、左岸が切れた場合、右岸が切れた場合のそれぞれの被害ポテンシャルを合算するという全国統一マニュアルによって B を算出し、B/C の全国的なバランスを見ようとしています。

そもそもこの手法は、事業の緊急性を査定するための内部的な手法であって真の B/C を算定するものではないと私は考えています。従って、たとえば洪水が氾濫して交通不能になったからといって流通経済的な損失など全く見ていないなど間接的被害はほとんど積算されません。つまり、正確な被害額という観点から見れば、氾濫域が市街地化されているほど積算被害額は過小評価になっています。そういう手法なのです。

予算配分などにおける優先順位付けなど相対的評価の手法としてはいいとしても、事業それ自身の絶対的経済評価をする手法ではないと思っています。

各委員の方がこの数値で議論はしないということは賢明なことだと思います。

3. 大戸川ダムは効果が小さく、限定的である

国交省は、今回、従来からの貯水型ダムに変えて流水型ダムを提案しました。しかも洪水時にはゲート操作をし、平常時にはゲートを開放して通常の河川のように流すという新しいタイプの流水型ダムです。

恐らく、洪水時の貯留効率を変えずに平常時には通常の河川機能がもてるということで、治水と環境との調和を考慮した提案であると思います。

こうした考えは、大戸川ダムが治水専用ダムに変更されたからできることでは、私は、そういう大戸川ダムの特性に応じて河川管理者が変更されたこの提案を高く評価します。

委員長は、大戸川ダムの効果は極めて小さく限定的であると言われるが、ダムの効果が大きい全量カットするような大規模施設を造らない限り、一つの施設では効果が小さいのもやむを得ないことです。

効果は幾分小さくとも環境への影響がより小さい施設を幾つか造ることによって、トータル的に環境に配慮しつつ治水効果をあげるという考えも一つの選択肢だと思います。

私が気になるのは、効果が小さいという理由に 2/33 の数値を持ち出していることです。

私たち河川管理（狭義）に携わったものは、99%の管理に成功しても1%失敗したら言い訳できないという信念で河川管理をやってきました。未経験者の方ならば兎も角、委員長にこのことを理解していただけていないことはまことに残念です。

33洪水のうち2洪水ぐらいいいじゃないかなどとは河川管理上到底考えられないことです。もしそのような事態になって万が一大きな被害が出ると、河川管理瑕疵が問われかねないし、第一、国民に対して申し開きができないと先輩に教えられてきました。

このことは、河川管理部門に携わっているものは誰もが常に思っていることです。

河川管理とはそういうものです。

だから、計画部門に対しては管理ができないような、あるいは極めて困難な管理を強いられるようないわゆる欠陥施設は造ってくれるなどいつも管理部門から計画部門にお願いしているところです。

予測できなかったことで結果的に失敗することはあったとしても、予め予測できていたことを棄却して安全度を落とすなんて許されないことだと思います。

もう一つ気になることは、「ダムは限定的」ということです。

ダムの議論になると必ずといっていいほど「限定的」ということが言われます。しかし、あらゆる施設はすべて限定的ではありませんか。

限定的でない施設をどのように想定しているのかは判りませんが、もしこれが堤防のことだとすれば、そこにも何か詭弁を感じます。すなわち、

木津川の堤防は木津川の洪水しか守れません。宇治川の洪水は守れないのです。そういう意味では、木津川の堤防も限定的です。

淀川の堤防も然りです。たとえ淀川の堤防がスーパー堤防になったとしても、宇治川の洪水は守れません。宇治川の洪水を堤防で守るとすれば、宇治川の堤防を強化するしかないのです。

つまり、堤防も限定的な効果しかないということです。

この場合において、宇治川堤防を強化するとき、宇治川に来る洪水が堤防を30cm越える規模の洪水であるか、100cm越える洪水であるかという洪水規模に関して、大戸川ダムが有るか、ないかが影響するのです。

防災とは限定的な施設を数多く整備することによって、はじめて、トータル的にあらゆる洪水に対して安全になるのです。

防災とはそういうものではないでしょうか。

4. 超過洪水への対応は充分か

計画規模（1/100～1/200）にも満足できない20年～30年計画段階において、超過洪水への対応としては安全に逃げるしかないのではないだろうか。

ハード的には対応できるわけがないので、ソフト対応を充実すべきだろうが、このこ

とについては原案にも情報基盤の整備、伝達、避難、復旧などについて記述されています。しかもソフト対応はケース・バイ・ケースで対応することになるので、現段階ではこれ以上のことは定量的には決められないと思います。

近い将来、確実に起こるであろうと予想されている南海・東南海地震の場合と同様に、洪水においても万が一の時の自助、共助、公助による対応が重要であると考えます。

どうもこの類の問題になると、「あらゆる洪水に対して切れない堤防を造る」という妄想が見え隠れします。今回もそれを想定してのことでしょうか。

あらゆる洪水に対しても切れない堤防ができていれば河川整備はもはや完了していることになりませんが、それは果たして何時のことか。

「堤防強化」さえすれば直ちに「あらゆる洪水に対しても切れない堤防ができる」、「だからダムは要らない」と短絡的に委員会が考えるとすれば、それこそ国民をだますことになります。

このような「堤防強化」は、スーパー堤防しかないからですが、言うまでもなく時間がかかります。

だから、防災対策としては「通常の堤防強化」をしながら、ダムや遊水池、掘削や川幅拡大など他の施策も講じながら防災に努めるべきです。

ここで敢えて「通常の堤防強化」と言ったのは、どの程度の超過洪水を想定するかによって堤防補強の程度が違ってくるはずだからです。つまり、通常では、堤防強化するときは堤防を30cmを超える程度の洪水に対して安全な堤防構造とするか、50cmを超えても安全にするか、あるいは100cmを超えてもなお安全にするかの設計条件を決めます。その条件によって強化策の構造、費用、工期が大きく変わってくるからです。

もし50cmを超える程度の洪水を対象に強化したとしても100cmを超える洪水が来れば、それは新たな超過洪水になり安全であるかどうかは結果論でしか判りません。

あらゆる洪水が来ても安全な構造とは工学的にはどのようなことになるのだろうか。

もし、今後起こり得ないような規模の洪水を対象にしなければならぬとすれば、そのような計画論議はハード的にはもはや今後20～30年間の枠を越えた別の議論になります。そのように主張されている委員もおられます。

従って、あらゆる洪水に対して切れない堤防を速やかに造るなどという妄想を国民に与えて、だからダムは必要でないとするならば、それこそが国民をだますことになるのではありませんか。

私も昭和40年代前半の頃、あらゆる洪水に対して切れない河川をつくることを目的に、特に中小河川を河道掘削主体とした掘込河道をつくる施策に邁進したことがあります。

しかも少ない予算で如何に効率的に治水効果をあげるかということから、用地買収を極力少なくするために河川の直線化を図りました。

その当時も河川には治水、利水のほかに第3の機能があると言って、河川管理（狭義）においては環境にも配慮した管理事務を行っていました。

しかしながら、治水事業においては緊急に治水効果を上げるという施策からこのような事業が推進されました。

この掘込河道では、たとえ超過洪水が来ても氾濫はしますが破堤はしません。しかしこの河道は、後年、河川環境を破壊したとの誹りを招きました。

私が治水と環境との調和という命題に終始拘っているのも、こうした河道を今後どのように改善していけばよいのか、今後はどのように新たな治水事業を進めていけばよいのかが気になるからです。

環境に影響を与える事業など止めてしまえばよいと考えるのは、行政としては許されないことです。

環境という命題から逃げずに、環境とまともに向き合ったうえで、どのようにすればよいのかを見出すことこそ大切であると思っています。

少し横道にそれましたが、超過洪水への対応は、現整備段階以上の超過洪水が来たときに如何に安全に逃げるかをあらかじめ想定しておきながらハード的な整備を逐次進めていく、そして逃げる機会が少しでも少なくなるように、ステップ・バイ・ステップで施設整備を積み重ねていくことしかないと思っています。

5. 説明責任を果たしてきたか

河川管理者はかつてないほど多くの時間と費用と真摯な姿勢をもって委員会への、また住民への説明を行ってきました。

私は、既に、もう十分な説明責任を果たしていると思っています。

そもそも説明責任とは何でしょうか。すべての人が納得できなければ説明責任が果たされていないというのでしょうか。

フリー百科事典によれば、説明責任（Accountability）とは、政府・企業・団体などの社会に影響力を及ぼす組織で権限を行使する者が、株主や従業員といった直接的関係を持つものだけでなく、消費者、取引業者、銀行、地域住民など、間接的関わりをも持つ全ての人・組織（stakeholder、利害関係者）にその活動や権限行使の予定、内容、結果等の報告をする必要があるとする考えをいう、とあります。

また、次のような解説もあります。

政治家も選挙民から選ばれる。政治家がその政治活動や政治信条を選挙民に報告しないと選挙する方は何を基準に判断したらいいのか分からない。だから、政治家は自分を選んだ人に対し常に説明する責任がある。しかし、なんでもかんでも、説明責任を

押し付けて興味本位に特定の人をなじるのは品位もないし、魔女狩りのようなシステムを作り上げてしまうことにもなる。この言葉の概念は非常に重要で理解したいが、流行語のように連発して使う言葉ではないはず、というのです。

今回の整備計画原案では、冒頭に「本計画は20～30年間のすべての整備内容を盛り込んでいるものではなく、現時点で必要と考えるものを記述しており、社会状況の変化や新たな知見等による検討結果等を踏まえて、整備内容を追加していくものとする。」

さらに、随時進捗状況を点検して必要に応じ見直しを行うが、「進捗状況の点検にあたっては淀川水系流域委員会の意見を聴く」とも書かれています。

もう十分ではないでしょうか。

整備計画の内容について流域委員会が納得できないからという理由では、説明責任を問うことはできません。

確かに、詳細な点については判らないこともありますが、それは今後も聞けばよいことです。

恐らく河川管理者としても今後調査したり、また検討しなければ今すぐに定量的には答えられないことがあるでしょうが、だからといって、それが説明責任を果たしていないとは言えないと思います。

要するに、河川管理者がどのような考えで向こう20年から30年の間の河川整備を行おうとしているかの意志と方向性を十分に説明しているかということです。

委員会がその意志と方向性に対してどう思うかを答申すればよいのではないのでしょうか。

6. 維持流量はどこまで削減できるか

維持流量は申すまでもなく河川の正常な機能を維持するための流量ですが、淀川においては昔から他の河川では見られないような大きな維持流量を持っている極めて貴重な河川です。

この維持流量によって、これまでの淀川が営々と保たれてきました。

その維持流量が少し減ったらどんな弊害があるかなどと問われても、定量的に説明できるわけではないでしょう。

私は、このような他の河川にはない多量の維持流量をできるだけ減らさないようにしようという姿勢こそが、河川管理者の環境に対する並々ならぬ決意ではないかと思っています。

だから、維持流量をどこまで減らしていいかなど判るわけもない。今の時点では、河川管理者のできるだけこの流量を守るという強い姿勢があるだけです。

飲み水もないほどの極限状態になれば、たとえ生態系がどのようになろうともすべてを飲み水に使うだろうし、維持流量などない事態が来るかも知れません。

維持流量を減らす話は、そのようなもっと周囲の状況が極限状態になってからのことだろうと思います。

そのような事態になるまでは、できるだけ既存の維持流量は守るという河川管理者の姿勢を支持します。

蛇足かも知れませんが、「異常渇水時までダムを造って大阪湾まで流さないといけなのか」ということですが、わざわざそのためだけにダムを造るわけではないでしょうが、姉川の治水上、琵琶湖の環境上などから丹生ダムが必要であるならば、このダムをできるだけ有効に使うことは更に重要なことであり、その一環として異常渇水対策の機能を持たせようとした施策であると私は理解しています。

7. 速やかな治水対策のために

効果的な治水施設のことを考えれば、ダムほど効果的な施設はないと思います。すなわち、ダムという点の施設を整備することにより、線あるいは面の効果のある一定レベルまでは一気に高めることができるからです。

ただ近年のダム事業は昔と違って完成までに相当の日時を要しています。

機能的には、ダムという点の整備をすることですが、そのために水没地域や環境保全といった面の整備により多くの時間を費やしているからです。しかしこれは是非もないことですし、当然のことです。

それだけに、現在までに長い時間かけてダムの必要性を訴え、水没住民をはじめ多くの関係者に理解と協力をいただき、ようやく本来目的であるダムの本体に着手する段階になって、これを中止することほどもったいないとか、申し訳ないとか、情けない話はないと思っています。

私が今も行政の立場であれば、これから新たなダム事業に着手するということには正直言って二の足を踏みますが、淀川水系で現在施行中のダムはすべて永年にわたり努力を重ねてきて既に水没地の住民の移転も完了している程に成熟しているダムです。

今回の整備計画事業に関して市町村長から投書されているご意見を拝読すると、やはり行政を預かる責任者としては速やかな治水対策を望んでおられることがひしひしと伝わってきます。

環境問題を軽んじたりおろそかにする気など毛頭考えていませんが、これほどに成熟している事業は速やかに成就することが大切なことだと思いますし、行政の責務であるとも思っています。

既に門外漢になっている私がこんなことを言うのも変ですが、ダム建設反対の委員の方々、一般市民の方々、そしてマスコミの方々にはこのことを十分にご理解して頂きたいとお願いしたい心境であります。

以上