

2008.2.8

誤解しています・「宇治川改修が如何に緊急であるか」ということを。

守山市勝部

永末 博幸

私は元河川管理者ですが、淀川流域委員会における琵琶湖、瀬田川、宇治川筋の一連の治水に対する意見や議論を傍聴して感じるのは、この一連の治水についてかなり誤解がある中で議論されているのではないかということです。

以下、私の意見を述べさせていただきます。失礼の段は、ご容赦ください。

1. 宇治川は安全なのか

宇治川筋の皆さんは、平成7年5月洪水のことを覚えておられるでしょうか。

琵琶湖開発事業が平成4年3月に終わり、長年の懸案であった洗堰の操作規則が制定された後の最初の洪水でした。

あの時、宇治川の洪水はほぼ堤防満杯状態で流れたようですが、宇治川筋にはほとんど被害も出ずに終わり結果的には何ら問題はなかったため、大した洪水ではなかったと思っておられるのでしょうか。

私は、当時は、前年に琵琶湖が-1.23mという大渇水のあった翌年の洪水で、琵琶湖水位が+93cmまでにも上がった洪水として、また琵琶湖周辺の排水ポンプ場のすべてが運転した最初の洪水として承知していました。が、宇治川筋のことはほとんど知りませんでした。

一昨年、ある機会に、この洪水のときの洗堰と天ヶ瀬ダムとの連携操作のことや宇治川での状況を知り、また当時の国交省関係者からこのときの様子を聞くに及び事の重大さを改めて知りました。

そのときの話によれば、5月というのに琵琶湖の水位が降雨でどんどん上昇し、洗堰は操作規則では当然全開操作をしなければならないのですが、国交省は琵琶湖開発事業に見合った宇治川改修、すなわち瀬田川疎通能力に見合った宇治川が出来ていないために、宇治川の安全が心配で洗堰の全開操作を躊躇されたようです。

しかし琵琶湖水位はますます上昇し、いつまでも全開操作を見合わせる訳にもいかず、宇治川堤防の兩岸に職員を何人も配置して河川の状況を監視しながら、洗堰を全開しかつて経験したことの無い流量を放流したようです。

天ヶ瀬ダムは、操作の初期はダムからの放流量を少しでも小さくできないかと調節したようですが、所詮、琵琶湖の洪水を調節するなんて無理なので流入量をそのまま

放流したのだが、天ヶ瀬ダムにとっても初めての大きな放流量だったようです。

宇治川には 1000m³/s を少し越える程度の流量が流れたようですが、堤防から手が洗えるほどに満杯で川幅いっぱいに流れるその様は、はじめて見る光景でまことに壮観であった。と同時に、とてつもなく怖くなったと当時の関係者は語っておられました。

幸いにして、宇治川の水位もそれ以上には上がらなくて何とか乗り切れたということですが、これは琵琶湖の水位が+93cm で止まったからでした。

私は、この話を伺っていて、あの時そんなことがあったのか、でも無事に済んでよかったなあという安堵した思いと、琵琶湖開発事業が完了してもう 15 年も経つというのに未だにこんな状態が続いているのか、本当にこんな事でよいのかとつくづく思ったものでした。

考えてもみてください。

本格的な長雨のシーズンがきて琵琶湖の水位がどんどん上昇し、もし琵琶湖の水位が+100cm を越え、HWL の+140cm になり、また明治 29 年洪水が再現して+250cm になったときのことを。

私などは、想像しただけでゾッとします。

このとき洗堰はどのような操作をするのか、天ヶ瀬ダムの洪水調節容量はどこまで減るのか、上下流からどのような苦情や悲鳴が殺到してくるのか、上下流にどのような被害が出るのだろうかと考えたとき、更に、1 週間も 2 週間も続く長い琵琶湖の後期放流時に大戸川流域に激しい雨が降りはしないだろうか。

そんなことを考えると、もう夜も眠れなくなります。

ただただ、琵琶湖流域に大きな雨が降らないこと、琵琶湖の水位が上がらないこと、そしてこのようなときに大戸川流域に少しでも雨が降らないことを祈るほかありません。今時点では、それしか救われる方法がないからです。

2. 計画の一貫性はどうなっているのか

琵琶湖の水位が上昇すればするほど、洗堰が全開である限り琵琶湖からの放流量は増大し続けます。

だから琵琶湖総合開発計画では、計画規模洪水に対応した琵琶湖治水のために瀬田川浚渫をする代わりに、下流の天ヶ瀬ダムや宇治川が支障なく安全であるように、大戸川ダム建設も含めて計画規模洪水に対応した 1500m³/s 改修計画が決定されたのです。昭和 47 年のことです。

この時点では、計画の一貫性は保たれていました。

それが今回策定しようとしている「淀川水系河川整備計画」の前身である「淀川水系工事実施基本計画」です。

この「淀川水系工事実施基本計画」のうち「琵琶湖総合開発事業」に位置づけられた治水事業は、その他の諸事業とともに琵琶湖総合開発特別措置法という時限立法の枠組みの中で実施され、着工から20年を経た平成4年3月に完成しました。すなわち、洗堰から上流区域における瀬田川浚渫は、計画洪水規模に対する疎通能力を持って完成しているのです。つまり、琵琶湖の水位が上がれば、計画洪水規模に相当する1500m³/s見合いの流量は流れるのです。

しかも琵琶湖の水位が上がらないようにコントロールする術は、現在のところありません。

琵琶湖開発事業が実質的に始まった昭和47年からもう35年、完成してからも15年が経っています。この間、関連する天ヶ瀬ダム再開発事業も、大戸川ダム事業も、宇治川改修事業も、琵琶湖開発事業の完成年度に向けて完了すべく努力されたとは思いますが、それぞれに諸事情があって結果的には現状のような状況になっています。

それどころか、流域委員会ではこれら3事業の必要性の有無についての議論すらなされている状況です。

今後の推移如何によっては計画の一貫性が崩れようとしています、少なくとも現時点での上下流のバランスは完全に逆転しており、不正常的な状態がもう15年も続いているのです。

それなのに、宇治川筋の方達が1500m³/s河道は大きすぎるからいらぬ、もっと小さい河道にすべきだ、大戸川ダムも要らぬという気持ちが、私には分からないのです。

これは、宇治川筋の皆さんも宇治川とは全く関係のない他の地域の皆さんと同様に、宇治川筋の置かれている治水上の問題について承知していないからではないのでしょうか。

もしそういうことを知っていたら、このような危険な考えが出るとは思えないからです。

私が現役の時代には、今のように何でも情報公開するというのとは違って、なるべく住民の方々にいらぬ心配をさせてはならないということから、住民への情報提供は必要最小限に止めるべきで余り知らせてはならない、民心を安定させることが重要であるという考え方でした。

住民も、河川改修のことは河川管理者にまかせるからしっかりやってくれという流れであったように思います。

情報公開ということからみると、結果的には、住民は知らぬが仏の世界にいたとも言えます。

それだけに、河川管理者はプロとして住民の安全は我々が守るという気概と責任をもって遂行するという気持ちでやっていました。いや、決して今の現役がそうではないといっているわけではありません。

しかしこの気持ちが、時には空回りしたり結果が出なかつたりするものだから、住民からは「河川管理者は何をやっているんだ」、「住民には何も知らせずに勝手にやって、もっと住民のためにやれ」というお叱りや批判がでるようになって、こうした考え方は河川管理者の思い上がりだという批判にまでなりました。

最近では、住民に対する情報公開や説明責任が重要視されるようになりました。あるいは住民参加型で計画決定すべきであるというシステムが進められようとしています。今回の淀川流域委員会などは、その最たるものです。

しかし宇治川筋のこの問題に限っては、何故だかよく判りませんが、結果的には知らぬが仏の状態になっているのでしょう。だから、住民の危機感が全く感じられないのだと思います。

私は、決して住民の方々の危機感を煽っているわけではありませんので、誤解のないようにお願いします。

3. すべてを洗堰操作に頼っていてよいのか

こうした危機感の無さが事実を知らないということであれば致し方はありませんが、もしそういう事態が起きた時には「洗堰を絞って放流量を減らせば済むことだ」などという発想があるとすれば、これは極めて身勝手な、下流エゴと言わねばなりません。

自分のこととして考えてください。

現在においても下流が洪水で危険なときは、たとえ琵琶湖周辺がどんなに浸水していても洗堰は全閉を含む放流制限をすることになっています。

滋賀県民は、長年、このことに反対してきました。何故、下流のために自分らが犠牲にならなければならないんだと。

しかし平成4年3月、洗堰操作規則協議の段階において河川管理者が滋賀県に対して懇切な事情説明を何回も行ったことにより、下流が洪水で危険なときには洗堰全閉

もやむを得ないと理解されました。滋賀県民にとっては、まさに苦渋の選択です。

その代わりに、下流の洪水が危機を脱した段階では速やかに洗堰を全開することが条件とされました。当然のことです。

しかしながら、これまでに流域委員会などに提出された意見や流域委員会での審議から下流論理を推量すると、「下流の洪水は終わったが、洗堰を全開されると下流が危ないので洗堰は下流に支障のないように絞って出すべきである」、さらに付け加えると「どうせ琵琶湖の浸水するところは田んぼじゃないか」、また「もともとそんな浸水するようなところに家は建てるべきではない、今後はもっと土地利用の規制をするなど総合治水を進めるべきだ」などと言っているのです。

どう思われますか、この主張を。

これほど身勝手な考え方がありますか。もう、いい加減にして欲しいです。

琵琶湖の後期放流は、ご存じのように1週間も2週間も続くことがあります。

宇治川は、この間ずっと洪水警戒態勢が続きます。これほど長い洪水警戒態勢が続く河川は、全国でも宇治川しかありません。しかも通常の洪水においても相当に高い水位が続くのです。

ましてや、琵琶湖水位がHWL近くまであがった時には、1200m³/s以上は確実に流れてきます。

この長い後期放流の間に、宇治川にとって大きな流域を占める大戸川にちょっとでもまとまった雨が降れば、それこそ大変な問題が発生します。

そういうときに対応することが、大戸川ダムの役割の一つでもあります。

このような十分に起こりうる琵琶湖の後期放流においても、当然琵琶湖周辺は大浸水しているのですがそのときであっても、下流宇治川筋の安全な治水への解決策が常に洗堰を絞る操作に頼ろうとするような計画は正常な河川整備計画ではなく、このような発想自体がむしろ異常な論理と言わねばなりません。

だから、もう35年も前になりますが、琵琶湖総合開発事業がスタートする段階において上下流バランスの取れた河川整備計画について国と上下流府県とが協議し合意のうえでの計画が決定され、実施されてきたのです。

残念ながら、下流側は未だ多くの事業が残っていますが、上流側はこうした上下流バランスの取れた計画に基づいて、少なくとも洗堰から上流区域の事業は完成しているのです。

そのことをもっと認識すべきです。

もし仮に、上下流バランスの取れた計画規模以上の、いわゆる超過洪水になった場合には洗堰を絞ることも勿論あり得るし、恐らく滋賀県民も十分に納得していただけるでしょう。

上下流の住民のそれぞれが相手の立場に立ってはじめて、解決の道が開かれるものと思っています。

4. 良いのでしょうか、宇治川筋が戦後最大洪水対象で

ところで、今回策定の河川整備計画の対象洪水について、いつの頃から「戦後最大洪水でなければならない」といった議論が展開されるようになったのだろうか。

対象洪水をどのように設定するかという議論があったとすれば、淀川の治水の歴史から考えると、恐らく「20年、30年先には現在河川整備が遅れている地区でも、せめて、少なくとも戦後最大洪水くらいは安全にしたいね」ということだったのではないだろうか。

そして、戦後最大洪水が起きたときに各河川がどのような状況になるかの実態を検証するために、戦後最大洪水を再現する諸計算がシミュレーションされ、その結果について議論されていたのでしょうか。

検証においては、戦後最大洪水の再現性に問題はないか、どのような対策があるか、これまでの対策計画でよいかといった検討や議論が繰り返されたことだろうと思います。

そうした作業を進めていくうちに段々と錯覚してきて、当初の目標であった「遅れているところでも、せめて戦後最大洪水くらいは安全に・・・」という課題が、「対象洪水は戦後最大洪水を・・・」というようになり、最近の宇治川筋の議論を聞いていると「対象洪水は戦後最大洪水なのに、何故それ以上に大きい計画規模の洪水を対象にするのか、おかしいのではないか」というような意見になっているように感じられます。

つまり、流域委員会では、宇治川筋の住民も含めて宇治川筋の安全度が段々と低下していく方向の議論に進んでいっているのではないかと私には思えて、とっても心配です。

こんなことで、本当に良いのでしょうか。

前述したように琵琶湖、瀬田川、宇治川筋では、今から35年も前に琵琶湖総合開発という近畿圏にとって悲願であったばかりでなく我が国にとっても極めて重要な大プロジェクトが関係者の合意を得て始まり、既に15年前には完成しているという歴史的事実があります。

河川整備も上下流バランスの取れた計画洪水規模により諸事業が進められてきており、洗堰から上流側は既に計画規模で完成しているのです。

私は、今回策定する淀川河川整備計画は、宇治川筋では既に上下流のバランスが逆転しているのです、少なくとも宇治川筋については計画洪水規模を対象にしない限り宇治川筋の安全性に必ず問題が起きると思っています。

もう一言言わせて頂くと、淀川のような極めて重要な河川が今後 30 年先の目標として戦後最大洪水を掲げることが、そもそも如何にも過小な目標であると思っています。

戦後最大洪水といえは戦後 60 年以上を経過している訳ですからかなり大きな洪水と思うかも知れませんが、同じような規模の洪水が何回も発生しているので戦後最大洪水といえども工学的な評価としては決して大きくはないのです。

やはり、「せめて、戦後最大洪水くらいは・・・」なんです。

淀川流域委員会がある時期に、戦後最大洪水に拘った意図を私は感じています。

5. 考えよう・住民参加型による計画策定

最近、今回の淀川流域委員会に代表されるように住民参加型によって計画を決めようとする動きが大きくなってきています。

それはそれで結構ですが、ただこのシステムには大きな課題があります。

それは、このシステムに参加される方が自分の意見だけを押し通そうとすれば、その人の声が余程大きいか、余程の権力を持っているか、余程弁が立つか、いずれにせよ参加されている他の人が黙ってしまう以外には纏まらないということです。

淀川流域委員会におけるこの6年間の審議状況を見ていて感じることは、決して成熟した委員会にはなっていないということです。

ある意図を持って、その方向に何が何でも持って行こうとする言動が目につくからです。

私には、河川管理者が委員会への、特に最近では一般傍聴者も含めて単なる検討資料提供者だけの役割しかしていないのではないかとさえ思えてなりません。

これは河川管理者にも責任があるかも知れません。

委員会のスタート時点から、河川管理者の立場は「学識経験者の意見をお聞きする」というスタンスで始められ、それに徹してきたように思えるからです。

しかし、責任を持って計画を決め事業を執行するのは、河川管理者です。

もっと土木行政のプロである河川管理者と真摯に対峙しプロの経験を十分に生かす方向で、アマチュアの間から見た問題点の指摘やアイデアの提供、更には河川管理者がアマチュア的な土木行政以外の専門分野のプロ達からの知見を織り込みながら、計画を作り上げていくような、そんな協働作業をする関係でなければ決していい計画はできないと思うし、そのようなやり方で進められない限り住民参加型による計画決定のシステムは必ず失敗すると私は確信しています。

河川管理のことを知らずに、ただ生起した結果のデータ分析だけで、すなわち結果論の分析だけで計画を決めようとするのは、まさに机上の空論の恐れがあることを知るべきです。

余計なことも申しましたが、いずれにせよ、一般傍聴者も含めてこのシステムに参加されるすべての方が、相手の意見をよく聞き、尊重し合いながら、また意見の調整を考えながら議論を進めていくことでなければ、このシステムは成り立ちません。

しかも、そのときの考え方の根底になければならないことは、公共への福祉です。

公共への福祉を優先的に考えられなければ、このシステムに参加する資格はないと私は思います。

以上