

淀川水系流域委員会はいま何をするべきか

今本博健

わが国の川づくりの長い歴史のなかで、われわれはいま大きな岐路に立っている。「これまでの川づくり」を踏襲するのか、あるいは「新たな川づくり」を探るのか。第1次委員会は明らかに後者を選んだ。第2次委員会はどうするのか。きちんと議論しておく必要がある。

議論の前提として、川づくりの歴史を振り返っておこう。大きく3つの時代に分かれる。

最初は、仁徳帝に始まる「古代から中世の川づくり」である。稲作が湿田から乾田に広がるにつれ、洪水による被害は深刻化した。国威発揚としての茨田堤の築造や難波堀江の開削は、記録に残るわが国最古の河川工事であるが、和気清麻呂による工事も含めて、自然の猛威に立ち向かうには技術が未熟であった。古墳や都城づくりあるいは神社・寺院の建立に発揮された技術も、河川に関しては見るべきものを残していない。「ほとんどできなかった時代」である。

つぎが、戦国武将の始めた「近世の川づくり」である。多くの武将が富国強兵策の一環として大河川の洪水対策に挑んだ。それらのなかで技術的に注目されるのが信玄の「受けの技術」と秀吉の「攻めの技術」である。信玄が「流れに逆らわずに難を避ける」のに対して、秀吉は「築堤によって流れを制する」であった。これら2つを組み合わせた多くの河川工事が各地で行われたが、主流は「受けの技術」であった。「いろんなことをした時代」といえる。

最後が、欧米の先進技術を取り入れた「近代の川づくり」である。多くの分野で技術革新があった。河川工事でも動力・施工機械・施工材料に劇的な進歩があった。そして「攻めの技術」が主流となった。連続高堤防、直線河道、放水路、捷水路、人工護岸、ダム・堰が築かれ、治水や利水の安全度は飛躍的に向上した。それが産業・経済の発展を支えた。その一方で、河川環境が悪化した。水は汚れ、生物が生息し難くなった。人も親しまなくなった。海岸まで侵食された。それまで歓迎されてきた公共事業が批判されだした。「やりすぎた時代」というべきか。

そしていま、「新たな川づくり」が始まろうとしている。

治水や利水が解決したわけではない。解決への努力は続けねばならない。しかし、限度を超えた環境破壊は断じて避けねばならない。「人類の生存」を危うくする。治水や利水も「人間の生命」に関わるが、こちらが「突然の危害」なら、もう一方は「緩慢な大量虐殺」である。治水や利水の危機にはまだ対処する方策もあるが、環境破壊の影響からは逃れる術がない。河川での治水や利水には、たとえ実施することが可能でも、環境ゆえに「超えてはならない一線」が存在するのである。それ以上の治水や利水が必要なら、河川以外での方法を採らねばならない。

例えば、これまでの治水では、「河道の流下能力の増大」と「ダムによる洪水流量の調節」が2

本柱であった。このうちダムについては、これまでのような河道内貯水型のダムは、環境に重大な影響を与えるので、原則として避けるべきである。どうしてもダムが必要ならば、河道外貯水型すなわち「遊水型」しかないのではないか。遊水型でも環境破壊は発生するが、魚や土砂の移動の連続性は確保され、景観も保全される。最近注目されだした「穴あきダム」は、景観に大改変をもたらすうえ、連続性や環境への影響に不明のことが多すぎる。いずれを採用するにしろ、環境への影響を十分に知ったうえで採否を決定すべきであり、社会的な合意も必要である。

一方、河道の流下能力を増大することにも限度がある。環境に最大限の配慮をしながら、河床掘削・引堤・障害物除去・堤防整備などに努めるのは当然であるが、洪水は自然現象であり、氾濫するほどの大洪水が発生する可能性はつねにある。このため例え氾濫しても、壊滅的被害にならないように堤防強化をする必要がある。それも、侵食や浸透だけでなく、越水にも耐えるようにしなければならない。そして、森林保水・防災調節池などの「雨水流出の抑制」、土地利用規制・建物耐水化・2線堤などの「氾濫原の管理」、情報伝達・警戒避難行動・水害保険などの「危機管理」といった「流域対応」の併用が不可欠である。

平成9年、河川法に「河川環境の整備と保全」を加え、「地域の意見を反映した河川整備の計画制度」を導入した。未来を支配する大改正である。だが、まだ多くの過去を引きずっている。

例えば、これまでは工事实施基本計画のみで河川工事の内容を定めていたが、実施の目途もなく店ざらしになっていたため、河川整備基本方針と河川整備計画の2本立てとした。しかし、河川法施工令「第十条の二・二・イ」で「基本高水を河道とダムに配分する」ことを基本方針にするとし、さらに河川法「第十六条の二・2」で「整備計画は基本方針に即して定める」としている。これでは工事实施基本計画となんら変らないではないか。整備計画に実現の目途がなくていいのか。環境破壊が進んでいいのか。

基本方針に即し、かつ実施の目途が立つ整備計画にするにはどうすればいいか。

整備計画は20～30年の期間で実現しようとするものである。したがって、基本高水を採用すると実現の目途が立たない場合、あるいは目途が立っても環境に重大な影響を及ぼす恐れがある場合、整備計画では基本高水とは別の高水すなわち「暫定高水」を採用せざるを得ない。整備計画に実現の目途が立つ度に、それを段階的に引上げるようにすれば、基本方針に即すことになる。

暫定高水は、技術的制約、財政的制約、時間的制約、環境的制約、社会的制約のもとで、われわれが対応し得る最大の洪水すなわち「対応限界洪水」である。ここに、環境的制約は環境に及ぼす影響を許容内にするを意味し、社会的制約は社会的合意の必要性を意味する。

この点、淀川水系の河川管理者には確固たる信念があった。「計画高水流量」や「計画高水位」といった表現を決して口にしようとなかった。「暫定高水」を意識していたのではないか。そうだとすれば、その先進性に感動する。残るはあと一つ、環境を重視する態度をより鮮明にすることである。「超えてはならない一線」を超えないさらなる英断を期待する。

わが国の川づくりの大きな歴史の流れのなかで、この委員会が、全国に先駆けて、新たな川づくりの扉に手をかけた。委員は、それをよく自覚し、真剣に議論しなければならない。