

治水部会意見書素案(030825 版)

1 治水についての現状認識について

「淀川水系河川整備計画策定に向けての説明資料(第2稿)」(以下、「説明資料」)では、治水についての現状認識を次のように記述している。

これまでの河川整備により、淀川水系における洪水氾濫の頻度は確実に減少してきたが、治水を重視した河川整備により河川環境を悪化させた面があるうえ、洪水災害の危険性が克服されたわけでもない。

とくに堤防については、防災構造物としての安全性について十分な信頼性を有しているとはいえないうえ、堤高を高くした結果、破堤による被害ポテンシャルが増大しつづけている。

流域対応の面についても、浸水想定区域が公表されているにもかかわらず周辺自治体に活用されているとはいえず、洪水情報の提供・活用が不十分である。水防団の弱体化ならびに住民の防災意識の低下などにより、緊急時の防災活動についての不安が大きい。

このような現状についての認識は淀川水系流域委員会提言(030117 版)(以下、「提言」)に示すものと合致しており、妥当であると評価される。

しかしながら、このような現状を克服するには、それを招いた原因・経緯についての分析が必要であるにもかかわらず、それがまったくなされていない。

したがって、有識者・専門家・住民等で構成される新たな委員会(仮称:「治水安全度評価委員会」)を常設し、つねに治水の現状と問題解決策について検討するとともに、一定期間ごとに検討結果を公表することが必要である。

2 「治水の基本的な考え方」について

「説明資料」では、治水の基本的な考え方として、「洪水被害の頻度のみならず、その深刻さを軽減する施策をハード、ソフト両面にわたって推進するが、狭窄部下流の治水安全度を損なわないで上流の安全度の向上を図る」と記述している(P17)。

一方、「提言」では、新たな治水計画では、「超過洪水・自然環境を考慮した治水」、「地域特性に応じた治水安全度の確保」を目的とする必要があると記述しており(P3-5)、「説明資料」には「自然環境を考慮する」との視点が欠落している。「説明資料」にも「河川環境の保全・再生を図る」との記述があるものの(P17)、「提言」では「治水を目的とした場合でも自然環境への影響を極力回避する河川整備としなければならない」(P3-5)としており、自然環境への考慮をより強く求めている。

すなわち、「説明資料」では自然環境と治水を別々に取り扱っているように見えるが、「提言」が示すように、自然環境をベースにして治水を考えることが強く望まれる。

また「説明資料」では、淀川水系の瀬田川・宇治川、桂川、木津川、猪名川という4つの河川に共通する課題として、「いかにして狭窄部上下流の治水安全度を向上させるか」を取り上げている(P16)。一

方、「提言」には「地域特性に応じた治水安全度」を確保すべきであり、地域により必ずしも同じ安全度を目標とする必要はないとしている(P3-5)。狭窄部の上下流についても同様であって、人口・資産が集中する下流部と同じ安全度を上流部にも求めることは現実には困難であり、上下流部の治水安全度にある程度の格差を認めざるを得ない。

したがって、「上下流の治水安全度を向上させる」という基本的な考え方のなかに、「地域特性」という観点を盛り込むべきであり、上流部の治水安全度の確保には流域対応をより重視せざるを得ないと思われる。

3 「河川整備の方針」について

- (1)「説明資料」では、河川整備計画の対象範囲を(国土交通)大臣管理区間(「指定区間外区間」という表現は一般にはなじみが薄く、適切ではない)とするとともに(P18)、計画策定上必要となる大臣管理区間外の区間・流域についても言及し、沿岸海域への影響も視野に入れるとしているが、少なくとも治水については、全水系・流域を視野に入れ、上下流域で整合性のとれた治水安全度を確保することが望まれる。
- (2)「説明資料」では、土砂の問題を環境面からのみ捉え、土砂移動の連続性を確保する方策を総合的に検討するとしているが(P20)、土砂の移動あるいは河床変動の多くは洪水時に発生することを考慮すると、土砂の問題については治水面からの検討も不可欠である。
- (3)治水・防災についての「説明資料」の記述(P21-23)には、項目の分類および記述内容に不備が目立つ。一例として、洪水への対応の分類を示すので、参考にされたい。

1 河川対応

- (1) 河道の疎通能の拡大：1)河積の拡大(築堤・引堤・河床掘削) 2)障害物の除去 3)その他
- (2) 河川流量の制御：1)ダム 2)遊水池 3)霞堤 4)その他
- (3) 河川流の制御(河道形状)：1)横断整形(流れ場) 2)縦断整形(流速) 3)平面整形(円滑化・ショートカット・放水路) 4)その他
- (4) 土砂管理：1)河道での土砂移動の制御 2)砂利採取 3)その他
- (5) 水防活動(危機回避)

2 流域対応

- (1) 雨水流出の制御：1)地表面貯留 2)地下貯留 3)その他
- (2) 氾濫の制御：1)氾濫箇所の制御 2)氾濫水の制御 3)その他
- (3) 被害ポテンシャルの低減：1)建物の耐水化 2)土地利用の規制・誘導 3)その他
- (4) 土砂管理：1)土砂生産制御 2)土砂流出の制御 3)その他
- (5) 警戒・避難活動(平常期の備えと警戒・発災・復旧期の行動)：1)防災機関(組織)の活動 2)住民(個人)の活動

- (4)「説明資料」では、破堤による被害の回避を究極的な目的として、流域対応と河川対応を取り上げている(P21)。このこと自体は「提言」と一致しているが、流域対応の内容には分類を含めてさら

に検討すべき事項が多い。

また、河川対応では堤防強化対策を重視し、具体策として高規格堤防と堤防補強を取り上げている(P22)。しかし、高規格堤防には事業推進に多くの困難が伴うと予想されるうえ、堤防材料の入手や環境面に問題があり、短期的には多くを期待できない。したがって、堤防補強への期待が大きく、その成否がこれからの治水を支配するといっても過言ではない。

しかしながら、堤防補強については技術面にも未解決の問題が多く、自然環境にできるだけ影響を及ぼさない補強技術の確立が切望される。

- (5)「説明資料」では、既往最大規模の洪水に対する浸水被害の解消を目標として狭窄部上流における対策を検討するとしているが(P22)、例えば猪名川の多田地区では過去に超大規模降雨による洪水の実績があり、「既往最大規模の洪水に対する浸水被害の解消」という目標を達成することはきわめて困難である。

したがって、このような場合には浸水被害の規模をある限度内に押えることを目標にせざるを得ない可能性があり、さらなる検討が望まれる。

- (6)「説明資料」の高潮対策で取り上げられている陸閘(P23)については、いかに多くの困難が伴うとはいえ、交通量の多い大都会にいまだに存在すること自体が不思議といえ、早期の解決が望まれる。

- (7)「説明資料」によると、河川管理施設被災時の早期復旧や緊急物資輸送等の手段として緊急用河川敷道路及び船着場の整備が行われてきているが(P23)、緊急時の舟運による輸送を有効とするには淀川大堰閘門の設置は不可欠であり、早期の真剣な検討が望まれる。

- (8)津波の遡上高は河口部の河川の形状に支配される。河口部の河川の形状については、「説明資料」および「提言」のいずれにも触れられていないが、南海地震あるいは東南海地震の発生が問題視される状況から、早急に河口形状の検討を開始することが望まれる。

- (9)「説明資料」では、ダム計画について、「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合において、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響について、その軽減策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、妥当と判断される場合に実施する」としているが(P27)、「提言」ではさらに「住民組織などを含む住民の社会的合意」(P4-18)を必要としており、「説明資料」はきわめて重要な社会的合意の視点を欠落させるという基本的欠陥がある。

- (10)「説明資料」では、既設ダムについて、ダム湖の水質保全対策に継続的に取り組み、魚類等の遡上や降下が容易に出来る方策を検討すると記述しているが(P27)、これまでの成果あるいは現在の技術面から抜本的な対策が早期に確立されとは期待できない。

したがって、検討方法そのものを抜本的に変革する必要があり、ダム湖への流入水をそのまま放流する新技術等についても検討を開始することが望まれる。

(11) 「説明資料」では、「関係省庁、自治体等と連携が必要な事項については、事前に周到な調整を図るが、その中で明らかになった問題点や課題については、淀川水系流域委員会に報告するとともに、広く一般に公開して、住民にその連携施策の妥当性の判断材料を提供する」と記述している(P18)。

一方、「提言」では、「河川管理者は水利権者、府県、市町村のほか、・・・等の関係省庁と進んで協議し、これら関係機関がもつ長期、中期計画を河川整備計画に適合するように調整することが必要である。とくに、多くの関係機関との連携が必要となる問題については、関係行政機関等に働きかけたうえで、推進による具体案を計画のなかに提示すべきである」と記し(P4-19)、河川管理者としての積極的な対応と具体案の提示が不可欠であることを強調している。

したがって、河川整備計画においては、「方向を明示して、積極的な検討を進めることをより明確に記載する」ことが強く望まれる。

付記：「説明資料」に示された「5 具体的な整備内容」については、各地域部会においてそれぞれの部会に関連する事項を検討する。