

No.5-6

合併号 2003年12月発行

平成15年8月25日(月)第5回治水部会、
平成15年10月24日(金)第6回治水部会
が開かれました。

CONTENTS

- 第5回治水部会の内容.....1
- 第6回治水部会の内容.....5
- 第6回治水部会の資料より抜粋.....8
- これまで開催された会議等について.....15
- 治水部会委員リスト.....16
- 配付資料リスト.....17
- 配付資料及び提言の閲覧・入手方法・
ご意見受付.....18

淀川水系 流域委員会 治水部会ニュース

<http://www.yodoriver.org>



第5回治水部会の内容

第5回治水部会では、委員会、他部会の状況報告が行われたあと、部会意見とりまとめに向けた意見交換が行われました



第5回治水部会 結果概要

庶務作成

催日時：2003年8月25日(月) 13：00～15：00
場 所：大津プリンスホテル コンベンションホール淡海5
参加者数：委員7名、他部会委員1名、河川管理者16名、一般傍聴者122名

1 決定事項

各委員は治水部会とりまとめ（案）に対する意見があれば、8月末までに提出する。

2 審議の概要

委員会、他部会の状況報告
資料1「委員会および各部会の状況（提言とりまとめ以降）」を用いて、各部会の状況について説明が行われた。
部会意見とりまとめに向けた意見交換
資料2-2「治水部会とりまとめ（案）」を用いて、部会長より説明が行われた後、意見交換が行われた。主な意見は「3 主な意見」の通り。
一般傍聴者からの意見聴取
一般傍聴者2名から意見が出された。主な意見は「3 主な意見」の通り。

3 主な意見

部会意見とりまとめに向けた意見交換
（主な意見）
○「治水安全度評価委員会（仮称）」について
・意見書素案で提案している「治水安全度評価委員会」と、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（第2稿））に記述されている「水害に強い地域づくり協議会」の役割分担をどのように考えるべきか。
→「水害に強い地域づくり協議会」は、どちらかと言えば、流域対応によって洪水対策を考えていこうとしているものだとして理解している。これに対して、治水安全度評価委員会は、あくまで、河川対応で河川の安全度を常にチェックしていくということで提案している。（部会長）

→「水害に強い地域づくり協議会」は流域対応（ソフト対応）をメインに協議していくことになるだろう。しかし、当然、河川対応とも関係してくるため、例えば、堤防の評価結果を協議会に提出した上で、流域対応を考えていくことになるのではないかと考えている。（河川管理者）
・説明資料（第2稿）では、河川整備計画の進捗等をチェックする組織として流域委員会を継続したいと記述しているが、流域委員会と「治水安全度評価委員会」の役割は同じではないか。（河川管理者）
→現在のところ、そこまできちんと整理して提案しているわけではない。流域委員会の中で専門部会を設けるというのも一案だろう。再度、検討したい。（部会長）
→流域委員会を継続するという点なので、「治水安全度評価委員会」に関して意見書の中で記述する必要はないのではないかと。
・具体的な整備内容シートには、新規に委員会や協議会を立ち上げるもの以外にも、既存の組織を改編した委員会や協議会によって、各種の検討を行っていくことになっているが、委員として住民が入っておらず、専門家や自治体のみで構成されているものも見受けられる。整備計画の各種協議会は、「住民参加ありき」の発想で、その枠組みを考えて欲しい。
→9月5日の委員会で提示予定の原案（案）では、「水害に強い地域づくり協議会」に住民の方に参加して頂くような記述に修正する予定である。（河川管理者）
・他省庁や自治体との連携について考えていく場合には、国土交通省が組織する流域委員会では十分な検討はできないため、十分な対応ができるような委員会が組織される必要がある旨を、意見書で触れておく方がよい。

○「地域特性に応じた治水安全度」の考え方：目標とする洪水の規模について
・狭窄部上流について、既往最大規模の洪水による浸水被害の解消を目標とするのは現実的には難しいだろう。地域によっては既往最大が非常に特殊なケースもあり、既往最大規模の降雨にも大きな格差がある。
→地域特性に応じて具体的に目標を設定するのは非常に難しい。
→基本的な方針として、狭窄部は原則として開削しないことと、地域特性に応じた目標設定にはおおむね賛成する。ただし、意見書素案の2頁「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」という記述については、銀橋のように狭窄部の上流に人口が集中している事例もあるため、修正すべきだろう。
→下流の治水安全度を下げないために狭窄部は開削しないとしているが、これは、その分上流に負担を強いることにもなる。そのため、狭窄部上流については、一律で既往最大規模の降雨による浸水被害の解消を目標とした。（河川管理者）
→目標とする降雨の規模を下げるとなると、整備計画の意味も大きく変わってしまう。この点について見直す必要があるのなら、十分に議論を行う必要があるため、9月5日の委員会に提示予定の原案（案）に反映させるのは難しい。（河川管理者）
→整備計画では「地域特性に応じた治水安全度」を、一律で既往最大規模としている点については、それでよいと思っている。しかし、銀橋上流において、既往最大規模の降雨による浸水被害の解消が不可能ならば、説明資料（第2稿）の表現を見直す必要があるのではないかと。
→あくまでも、浸水被害の解消を目標として努力していきたいとしている。努力していくとい

うことと、目標自体を下げるということには、かなりの違いがある。銀橋上流については、様々な方策を打ち出しているが、それでも浸水被害は解消しないだろうから、土地利用から考えて行かざるを得ない。（河川管理者）

→銀橋は上流部と同じように人口が集中しているため、下流の整備に準じた堤防強化等を導入してみてもどうか。

→すでに提言した内容と同じなので、わざわざ意見書として「地域特性に応じて、治水安全度に差をつけるべき」と書く必要はないだろう。

- ・説明資料では、琵琶湖周辺の浸水被害を軽減するための方策について説明されているが、琵琶湖の夏期制限水位を柔軟的に運用できれば、環境と治水のバランスをとることができる可能性もある。検討は続けてほしい。

→琵琶湖の制限水位の開始時期をずらす、或いは制限水位の高さをずらす、といったことは検討対象だと思っている。しかし、治水や環境に与えるデメリットも考えられ、難しい面もある。（河川管理者）

○堤防補強について

- ・整備内容シート治水-26にある「阪神西大阪線淀川橋梁改築事業」は、これまで継続実施してきたが、陸閘を廃止して橋梁を上げるためには、約500億円以上の事業費が必要になってくるため、緊急性の高い堤防強化を優先することとし、優先順位をはっきりさせるという意味においても、あえて「実施時期を検討する」とした。（河川管理者）

→堤防の強化にも膨大な費用と時間が必要であり、整備の優先順序は緊急度に応じてということになると思うが、実施箇所の判断基準や費用、スケジュールの目安はどのようにお考えか。（部会長）

→堤防補強緊急実施区間は今後提出したい。費用については、具体的にどれだけかかるのかまでは明確に出せていないが、概算は、以前の委員会に提出している。スケジュールに関しては、この数年で完成してしまうようなレベルではない。（河川管理者）

- ・堤防強化については、従来の工法では限界があるため、ハイブリッド堤防という新しい工法を提案している。これは技術的な裏付けがあって提案しているものではないので、場合によっては試験施工が必要だと思うが、その予定はあるのか。（部会長）

→試験施工については決定していない。堤防強化委員会で議論して、必要であれば試験を実施し、流域委員会に意見を聴いた上で河川整備計画に反映していきたい。（河川管理者）

→高規格堤防にかわる対応として、アーマーレビー（鎧化）によって、どの程度までの強度を確保できるのかといったことは検討しているのか。また、緩傾斜化による堤防補強には効果があるのか、モニタリングはどういった点を考慮して行うのか。

→堤防強化はあくまでも「強化」であって、高規格堤防とは根本的な違いがある。高規格堤防の機能を堤防強化によって実現することは無理があると思っている。また、緩傾斜化と遮水シートによる合わせ技によって、浸透に対しては格段に強化されと考えている。堤防補強のモニタリングは、降雨時の浸透解析がメインになるだろう。（河川管理者）

○各種の協議会、委員会について

- ・説明資料（第2稿）には、協議会を設置することによって、これまで自治体や各防災機関によ

ってバラバラに発信されていた洪水警報等の情報を一元化すると記述されている。しかし実際には、協議会が洪水時に情報を一元化するための実務を行うわけではないので、情報がどのように一元化されるのか、従来とどう変わるのかが、よくわからない。例えば、整備内容シート治水-3の6/8には「水害に強い地域づくり協議会」から関係自治体やマスメディアに情報を発信する図が記載されている。

→「水害に強い地域づくり協議会」は、通常時に、破堤の際にどのように情報を伝達するかといったことを検討していく協議会である。（河川管理者）

→実務上はこれまでと変わらないということであれば、洪水時に情報の一元化を行うためには、あらかじめ相当の話し合いを行って、決定事項を各機関に周知しておく必要があるだろう。

- ・「猪名川流域総合治水対策協議会」は、流域の急激な開発に伴って、国の指定を受けて、昭和53年に設置され、現在まで様々な対策を行っているとのことだが、説明資料（第2稿）の至る所で、この協議会での取り組みを例として挙げているということは、他の河川も猪名川流域と同様の流域対応を進めていくということなのか。

→今回の河川整備計画では、「猪名川流域総合治水対策協議会」のように市街地化された河川だけを対象にするのではなく、他の河川でも同じように流域対応を進めていこうとしている。（河川管理者）

→国の指定の有無によって、補助金等の差が出てくるのか。

→猪名川流域では、自治体が学校のグラウンドを掘り下げて調整池にするといった事業を行う場合には補助金が出ている。民間企業が団地建設等の大規模開発を行うときには、防災調整池を設けるよう行政指導が行われている。このように、猪名川流域の総合治水対策では、治水施設、公共施設、民間施設を合わせて、流域全体で水を貯めていこうとしている。ただし、「猪名川流域総合治水対策協議会」には農林部局や下水道部局が含まれていないため、河川整備計画では、これらも含めて、より幅広い流域対応を進めていく。（河川管理者）

- ・本日の環境・利用部会でも議論があったように、治水だけではなく、利水・環境も加えた流域の統合管理に関する記述を追加すべき。意見書素案の2頁の「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」は修正すべきだ。

一般傍聴者からの意見聴取：一般傍聴者2名から意見が出された。

- ・銀橋（狭窄部）は、流域の他の狭窄部と違って、下流と同じように人口が集中して都市化している。銀橋は狭窄部の距離が短くて開削しやすいという地理的条件も考慮すれば、開削の可能性についても検討するべきではないか。下流の堤防強化等にかかる費用等を明確にした上で、銀橋の開削についても検討して頂きたい。その上で、治水上どうしてもダムが必要なのか検討して欲しい。

- ・大津放水路の全区間の整備をぜひお願いしたい。大津市の浸水被害の解消は急務だと考えている。今後も、国、滋賀県、大津市と連携して、総合的な治水対策を進めていくためにも、2期

議事内容の詳細については「議事録」をご確認下さい。
最新の結果概要及び議事録は、ホームページに掲載しております。

第6回治水部会の内容

第6回治水部会では、委員会、他部会の状況報告が行われたあと、前回に引き続き、部会意見とりまとめに向けた意見交換が行われました。



第6回治水部会 結果概要

庶務作成

開催日時：2003年10月24日(金) 10:00～12:00

場 所：カラスマプラザ21 大ホール

参加者数：委員11名、他部会委員1名、河川管理者15名、一般傍聴者57名

1 決定事項

- ・10月26日までに、部会とりまとめ、および整備内容シートについて、意見を提出する。
- ・部会とりまとめの修正については部会長に一任する。
- ・各委員は、10月29日の委員会で確定する予定の意見書の第 部および第 部（整備内容シート部分）についての委員意見を10月26日までに提出する。

2 審議の概要

委員会、他部会の状況報告

資料1「委員会および各部会の状況報告（提言とりまとめ以降）」を用いて、各部会の状況について説明が行われた。

淀川水系河川整備計画基礎原案に対する意見書とりまとめに向けた意見交換

資料2-1「治水部会意見（案）031024版」を用いて、部会長より主な変更点について説明が行われた後、意見交換が行われた。主な意見は「3 主な意見」の通り。

一般傍聴者からの意見聴取

一般傍聴者1名から意見が出された。主な意見は「3 主な意見」の通り。

3 主な意見

淀川水系河川整備計画基礎原案に対する意見書とりまとめに向けた意見交換

資料2-1「治水部会意見（案）031024版」を用いて、部会長より主な変更点について説明が行われた後、意見交換が行われた。

<主な意見>

○「1.1 対象洪水」および「3.2（1）狭窄部上流の浸水被害の解消」について

- ・対象洪水は、地域の特性を考慮して、地元の住民（まちづくり協議会）等と協議して決めるべきだろう。既往最大の降雨は目安として分かりやすい指標にはなるが、地域特性によって目標は変わってくる。また、とりまとめ案では、既往最大が悪いかのような記述になっているが、これは修正すべきだ。
→とりまとめ案は、既往最大であろうと、確率洪水であろうと、その目標だけを対象にした計画を考えるのではなく、それを超える洪水も含めて検討する必要があるという主旨でとりまとめたいと思っている。（部会長）
- ・基礎原案では、狭窄部上流の「浸水被害の解消」を目標としているが、現実的には達成不可能な目標だろう。目標だとしても「解消」はやめて、「軽減」とした方が良い。
→「解消」は、目標だと考えている。（河川管理者）

○「1.2 洪水への対応」について

- ・「壊滅的被害の回避」が、人的被害の解消のことを指すのであれば、そう書いた方がわかりやすいのではないか。また、「壊滅的被害の回避」という言葉は、住民に過大な期待を与えかねない。注意して使う必要がある。
- ・「壊滅的被害」を定義するというよりも、壊滅的被害の考え方の方向性を示す必要があると思っている。（部会長）
- ・とりまとめ案の「物的被害の大きさを壊滅の判断基準に用いることは論外である」という記述には疑問を感じる。費用対効果等の経済的な面から見た物的な被害も1つの基準と言える。
- ・生態学では、復元できない状態になってしまうことを「壊滅的被害」としている。元に戻るのであれば「壊滅的」ではない。いずれにせよ、「壊滅的被害」の意味は人によって受け止め方が大きく違うため、きちんと合意しておく必要がある。
- ・「壊滅的被害」という言葉は、さまざまな受け取り方があるため、説明資料や基礎原案では使わなかった。もともとは、破堤によって、人命が失われたり、ライフラインが滅茶苦茶になることを指して「壊滅的被害」としており、その点については委員会と河川管理者で共通認識があると考えている。（河川管理者）

○「5 ダム」について

- ・提言でダムは「原則として建設しない」とした以上、治水部会としては、ダムの代替案を提案する必要があると思っている。（部会長）
→ダムについては、治水、利水、環境を総合的に考えて記述する必要があるため、治水部会単独でどこまで書けるか、疑問が残る。
→特に、ダムの代替案として流域対応がほとんど取り上げられていないので、そういった点から記述すべきだと考えている。（部会長）
- ・意見書には、治水の新しい方向性（治水専用の穴あきダム等）についても検討してみるべきという意見を記述してもよいのではないか。

が、技術的には可能だと思う。(河川管理者)

→今から新しく提案するには、時間切れではないか。今後も継続される流域委員会での検討事項としたい。(部会長)

・ダムの調査・検討を長引かせることは、ダム下流地域を危険な状態に長く置いておくことになる。治水の観点から考えて、早く結論を出すべきだと意見しておくべきだ。

・治水を目的としていない発電用ダムや利水用ダム等に治水機能を持たせることについては部会でも議論したことなので、部会のとりまとめとして意見を書いておくべきだ。

・洪水時には、社会的な責務という意味から、一部の利水専用ダムや発電専用ダムを治水目的で運用できないのか。今後は、そういった検討をする必要があるのではないか。(部会長)

→端的に言えば、治水容量として権利を買いとるということになるだろう。ただ、相手がいることなので、売ってくれることが前提となる。(河川管理者)

→今後は、既存の利水専用ダム等も、過去の計画にとらわれずに弾力的に活用するのは当然のことだと思っている。直轄区間には農業用ダムや利水用ダムはないが、府県が管理している農業用ダムについての検討というのは、当然あり得ることだと思っている。(河川管理者)

→「具体的に検討すべき」という意見ではない。ただ、治水部会としては、今後の河川のあり方として、直轄区間だけを対象にするのではなく、府県管理の区間とも整合をとって、流域全体で検討して欲しいと思っている。(部会長)

・ダムの治水効果について問題があるならば、再度議論し、「5 ダム」の「一部の例外を除いて、有効であることが確認されている」という記述について、再検討しなければならないだろう。

・「5 ダム」にある「一部の例外を除いて、有効であることが確認されている」とあるが、これは、ダムの一部が洪水調節に供されなかったという意味か(河川管理者)

→そこまで強く意見しているわけではないので、誤解のないよう表現を修正したい。(部会長)

②一般傍聴者からの意見聴取：一般傍聴者1名から発言があった。

・穴あきダム等の新たな提案については、もっと早い段階で議論しておくべきことだ。今、新たな提案をしていたのでは、あまりに遅すぎる。

・流域委員会では、破堤による被害だけは回避するということを基本にして、とりまとめを作成頂きたい。

以上

※議事内容の詳細については「議事録」をご確認下さい。

最新の結果概要及び議事録は、ホームページに掲載しております。

第6回治水部会の資料より抜粋

第6回治水部会では、資料2-1「治水部会意見(案)031024版」をもとに部会意見とりまとめに向けた意見交換が行われました。以下に、資料より一部を抜粋して掲載いたします。

目次構成

1 はじめに

1.1 対象洪水

1.2 洪水への対応

2 治水・防災についての基本的な考え方

3 河川整備の方針—治水・防災

3.1 破堤による被害の回避・軽減

3.2 浸水被害の軽減・解消

4 その他の事項

4.1 一連区間整備の完成等

4.2 土砂対策

4.3 高潮・津波

4.4 地震

5 ダム

6 おわりに

1 はじめに

平成9年の河川法改正により、河川整備の目的に新たに「環境」が加えられたとはいえ、「治水」は「利水」とともに重要な要素であることに変わりはない。ただし、これらの3要素が独立して共立するのではなく、「環境」をベースとして「治水」と「利水」を共立させるようにしなければならない。

淀川水系流域委員会は、平成15年1月に発表した「新たな河川整備をめざして—淀川水系

流域委員会提言—」(以下「提言」)のなかで、新たな治水のあり方を「いかなる大洪水に対しても壊滅的な被害を回避する」としたが、具体的には「どのような洪水に対してどのように対応するか」を明らかにする必要がある。

このため、「どのような洪水を対象とするべきか」、「どのように対応するべきか」、「壊滅的な被害とはなにか」について、治水部会の見解を示す。

1.1 対象洪水

どのような洪水を対象とするかは治水の基本的課題である。ここでは、この問題を考える前提として、わが国における治水の対象洪水の変遷を簡単に振り返ってみる。

江戸時代以前の治水は、尻無堤や輪中堤などのように、重要地先の被害を防ごうとするいわば「地先主義」ともいわれるもので、このよう

な考え方はわが国の治水の嚆といわれる仁徳帝時代の茨田堤にまで遡ることができる。この時代の治水には、どのような洪水を対象とするかという考えはまだない。

明治時代に入って、欧米の先進技術が治水にも取り入れられるようになり、堤防の築造や改築、河道の付替や放水路の新設などの近代的な

河川改修が盛んに行なわれるようになった。この当時の河川改修では、対象とする洪水の決め方に一貫したものがなく、地元の要請に応じた地先主義的な考えがまだ強く残っている。また、河川整備では河川舟運を目的とした低水路の整備に主眼をおいたものが多く、「低水方式」といわれる。

河川改修計画に既往最大洪水が採用されるようになったのは大正から昭和にかけてであるが、戦前までは、河川によっては「10年に1回起こる程度の洪水で我慢することもある」とされた。この時期の河川改修は明らかに治水を主眼としたものであって、「高水方式」といわれるが、河道の直線化や霞堤の連続堤化などにより、洪水をできるだけ速やかに海まで流下させようとした。

既往最大洪水を計画の対象とする「既往最大洪水主義」は、明らかな実績に基づくものという意味で強い説得力をもつが、①既往最大洪水よりさらに大きな洪水が発生すると計画の改訂が必要となる、②河川ごとの社会的・経済的重要度が反映されない、などの欠点があるため、これらの欠点を補うものとして、年超過確率や地域の重要度といった考え方を取り入れた「確率洪水」が採用され、現在に至っている。

確率洪水は、論理的な客観性をもつものの、実績降雨から計画降雨に変換する際の「引き伸ばし率」や計画降雨から流出計算された洪水か

らピーク流量を選定する際の「カバー率」に曖昧さが含まれるうえ、年超過確率の「年」については社会的・経済的重要度を反映させた選定にも曖昧さがある。

ここで重要なことは、既往最大洪水であれ、確率洪水であれ、それを超える洪水が発生する可能性がつけにあるということである。このため、昭和55年(1980)に、対象洪水を超える「超過洪水」にはじめて目を向け、流域の保水・遊水機能の維持・確保のほか都市計画や住民の活動などの「流域治水」を取り入れたいわゆる「総合治水対策」が進められることになった。また、治水の目的も「水害をゼロにするのではなく、ある程度受け入れつつ被害を最小限に抑える」に大転換された。

しかし、この20年間の河川整備をみると、この大転換が十分に実行されたとはいえない。とくに「流域治水」については最近ようやく本格的な検討が始まった程度であり、超過洪水対策については「特定高規格堤防(スーパー堤防)整備事業」が昭和62年度から始められたものの、散発的に実施されているに過ぎない。

したがって、これからの治水では、対象洪水の設定の如何にかかわらず、いかなる大洪水をも考慮の対象とした河川整備を全面的に確実に実施しなければならない。既往最大洪水や確率洪水はあくまで河川整備計画策定時の補完的なものとして取扱うべきである。

対象洪水を超える洪水がありうるということは、水害の発生を完全に防止することはできないということを意味している。われわれが実際にできるのは被害を軽減させることに過ぎない。これが治水の目的を、水害の発生の防止ではなく、「壊滅的被害の回避」とした理由である。

1.2 洪水への対応

これまでの治水は、水害を発生させないことを目的として、対象洪水が安全に流下するように河道を整備し、ダムや遊水地により洪水流量を抑制しようとしてきた。しかし、この方法には、対象洪水を超える規模の洪水があった場合、大水害になる恐れがあるという基本的欠陥がある。

では、壊滅的被害とはなにか。常識的には、多数の人命が失われ、社会的機能が麻痺するほどの物的被害が発生した場合であろうが、物的被害の大きさを壊滅の判断基準に用いることは論外である。ここでは、これからの治水が目指すべきは人的被害(死者・行方不明者・負傷者)を無くすことであるということに着眼し、人的被害の有無を壊滅的被害の判断基準としたい。「一人たりとも犠牲者をださない」、これが治水の大目標である。

なお、治水の目的を「壊滅的被害の回避」としたからといって、軽微な被害を許容しようとするものではない。どのような大洪水に対しても、壊滅的被害だけは回避して、被害の軽減を図ろうとするもので、治水安全度を低下させようという考えは微塵もない。

つぎは具体的な対応策である。

これまでの治水の主舞台は河道に限定されていた。それで水害の発生が防止できるならば、それで十分である。しかし、防止できない場合もあるとすれば、流域での対応が不可欠となってくる。これまでも総合治水対策において「流域治水」という概念がすでに用いられているが、住民の判断や行動が重要な役割を果たすことからあえて「流域対応」という表現を用いた。

下表は河川対応および流域対応の主なものを示したものであって、河川の洪水氾濫による災害は土砂により激甚化されるため、土砂管理をいずれの対応にも含めた。

以下に、「淀川水系河川整備計画基礎原案」(以下「基礎原案」)の主として「河川整備の方針」の治水・防災関連についての治水部会の意見を示す。

表 洪水への対応

A 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

B 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

2 治水・防災についての基本的な考え方

これまでの治水は、「河川や地域ごとに社会的重要度に応じた規模の洪水を対象として水害の発生を防止する」ことを目的としてきたが、これまでの計画を達成するには長い時間と莫大な経費が必要なため、目標達成の目途が立っていない。また、対象規模以上の洪水に襲われた場合には大きな被害が発生する可能性があるという基本的な欠陥がある。さらに、狭窄部上流部・低平地区・無堤地区・天井川地区など、現に水害が頻発している地域や危険性の高い地域があり、これらの地域の治水安全度を高める必要がある。なお、治水を目的とした河川整備により、瀬や淵が失われて生物が生息・生育しにくくなるなど、河川の環境に悪影響がもたらされる事実があることも見逃すことができない。

このため流域委員会は、これからの治水計画では「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」を目的として、河川対応と流域対応を併用して対応する必要があると提言した。

これに対して「基礎原案」では、「河川整備の基本的な考え方」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」と「狭窄部下流の安全度を損なわないで上流の安全度の向上を図る」の2つを挙げている。前者は「提言」の真意がよく反映されており、どのような方法によるかは別として、後者の「狭窄部上流の安全度の向上を図る」ことに異論はない。ただし、狭窄部上流以外の水害危険地への記述がなく、それへの言及が必要である。また、治水事業といえども自然環境を考慮する必要があることも忘れてはならない。

3 河川整備の方針－治水・防災

3.1 破堤による被害の回避・軽減

「基礎原案」では、「破堤による被害の回避・軽減」を「目標」として、そのための施策を最優先で取り組むとしている。このことは「現在の堤防は必ずしも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」という現実に対応するもので、適切な選択である。ただし、「目標」は、通常、「最終的な到達点」を意味するものであるから、今後の20～

(1) 流域対応

「基礎原案」に示された4項目のうち、1)自分で守る（情報伝達・避難体制整備）と2)みんなで守る（水防活動・河川管理施設運用）は警戒・避難活動」に相当するものである。ここで

30年を対象とした河川整備計画では同期間に実施・検討される「中期目標」を設定することが必要である。

「破堤による被害の回避・軽減」を図る具体的な施策として4項目を示しているが、1.2に示した分類にしたがって、流域対応と河川対応に分けて意見を示す。

とくに注目されるのは「自分で守る」であって、これまで取り上げられなかった住民自身の責任を明確にしたことは、現実に即したものととして注目される。

また、3)地域で守る（街づくり・地域整備）は「被害ポテンシャルの低減」に相当するが、街づくり・地域整備に言及したことはこれまでの治水の枠を超えるものとして注目され、その

(2) 堤防強化対策

「基礎原案」の4)堤防強化対策は、今後の治水を支配するともいえる重要事項である。既存の堤防について「提言」は、土や砂でできた堤防の構造的な弱点を指摘し、補強の必要性を強調した。これに対して「基礎原案」は、既存堤防は「材料として吟味されているとは限らない土砂を用いて逐次強化を重ねてきた歴史の産物」であり、「必ずしも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」と率直に弱点を認め、「高規格堤防」と「堤防補強」の方策により堤防補強を行うとしている。

高規格堤防（スーパー堤防）は、堤防の幅を十分大きくすることにより、越水や浸透あるいは洗掘が生じても破堤にはいたらないようにするもので、すでにいくつかの実績があるものの、工費がきわめて高いうえに、街づくりと一体化して実施する必要があるため、連続堤としての完成の目安を立てにくい。また、大量の土砂を移動させるに伴う環境への影響も危惧される。一方、既存堤防の補強法としては、堤防表面を

実現が強く望まれる。なお、今後の課題として、表に示された「氾濫の制御」も街づくりの一環として検討することが望まれる。

コンクリート補強材などで覆う鎧型堤防（アーマー堤防）が実用化されているが、たとえ補強材を土で覆うとしても、堤防表面の自然が一時的にせよ破壊されるという環境面からの批判があり、耐震性に欠けるという問題がある。このため「提言」では、堤防中央部に鋼管杭（あるいは矢板）やコンクリートなどの連続壁を設置する混成堤防（ハイブリッド堤防）の検討・実用化を提案した。

「基礎原案」によると、堤防補強工法については「淀川堤防強化対策委員会」で審議しているが、従来の工法の延長にとどまらず、新たな発想に基づいた破堤しにくく環境にやさしい堤防補強を積極的に検討・実施するよう強く要望する。

なお、堤防補強を全川的に実施するには多額の費用と時間を要することから、緊急に補強する区間を定めるとし、具体的な選定条件を示しているが、当面の措置として容認されるものの、非実施区間との接続にはとくに慎重な考慮が必要である。

3.2 浸水被害の軽減・解消

(1) 狭窄部上流の浸水被害の解消

これまでの河川整備計画では、下流の治水安全度が確保されることを条件として狭窄部の開削が取り上げられてきたが、現状では下流の治水安全度が確保される見通しがないため、地元は無意味な期待をもたせるという弊害すら生じている。また、狭窄部の一つである峡谷は歴史・景観等の面から国民的財産としての価値が高い場合があるため、「提言」では「開削すること

はできるだけ避け、他の代替案を優先的に採用することが望ましい」とした。

「基礎原案」でも「狭窄部は当面開削しない」としており、現実に即した方向に転換した意義は大きい。なお、狭窄部上流の浸水被害対策として、①桂川では日吉ダムの治水機能の強化による検討、②木津川では遊水地の継続実施と事業中の川上ダムによる検討、③猪名川では一庫

ダムの治水機能強化等の検討、が示されている。しかし、狭窄部上流においてとくに実施が期待される流域対応とりわけ「土地利用の規制・誘導」が取り上げられていないが、流域対応についても言及すべきである。

「基礎原案」に示された計画のうち、事業中の川上ダムについては調査継続として結論が持ち越されており、一庫ダムの治水強化についても調査継続として結論が持ち越された事業中の余野川ダムへの利水容量の振替を前提としており、両事業が中止された場合の代替案についての真剣な検討が必要である。

また、狭窄部上流の浸水被害対策では「既往最大規模の洪水による浸水被害の解消を目標」としているが、対象洪水および目標について説明を追加する必要がある。

すなわち、1.1で述べたように、対象洪水については「既往最大洪水」から「確率洪水」へ

(2) 琵琶湖沿岸の浸水被害の軽減

「基礎原案」では、琵琶湖沿岸における浸水被害を軽減するため、「瀬田川下流部及び宇治川の流下能力(放流能力)の向上を図る」としている。

このうち洗堰および天ヶ瀬ダムの放流能力を向上させることについては、代替案についてさらに検討すべき余地が残されるものの、制御機能を高めるという観点から推進すべき事項であると考えられる。

しかし、鹿跳峡谷および宇治川塔の島地区に

と移行してきた経緯がある。これまでの淀川水系の河川整備計画では、他水系と同様に、「確率洪水」が基本とされてきた。「確率洪水」にはいくつかの曖昧さが含まれ、それに基づいたこれまでの計画が完成の目途が立たなかった現状から、「基礎原案」で「既往最大洪水」を採用したことに積極的な異を唱えるものではないが、あえて既往最大洪水主義に逆戻りした理由を明らかにする必要がある。

また、「浸水被害の解消を目標」とすることが適切であるとしても、実現を念頭においた中期目標の設定が必要と考えられる。すなわち、洪水が河道を安全に流下したとしても、内水による浸水が懸念され、われわれが実現できるのは「軽減」でしかないのではないか。目標といえども安易に「解消」という表現を用いることは住民に過大な期待をもたせることになり、結果として不信感を招きかねない。

おける流下能力の向上については歴史的景観保全の観点から、必要性を含めて、さらに検討する必要がある。また、琵琶湖沿岸での水位と被害との関係をより正確に把握するとともに、被害の軽減対策については流域対応に着目した検討が必要である。

なお、狭窄部上流および琵琶湖沿岸のいずれにも「土地利用誘導等の実施」が必要であることを明示したことは評価できる。

慎重に検討」することは当然であるが、「提言」に示した「社会的合意」の条件が欠落している。

この条件は、技術的検討以上に重要性をもつ面があり、忘れてはならない基本的条件である。

「既設ダム」についての整備方針は、治水面からは概ね適切であると判断される。しかし、自然流況への近似や急速な水位低下の回避を目的としたダム・堰の操作は、治水・利水機能の低下をもたらす恐れがあるため、慎重に検討する必要があるとともに、河道形状の整形との併用した方法についても検討する必要がある。

「事業中のダム」については、「調査・検討」するとしたことに異論を挟むことは部会の立場を超えるものとしてできないが、いたずらに結論を引き延ばすことは許されない。ただし、調査・検討の間は「本体に関わる工事を着手しない」としたことはきわめて適切な選択である。なお、ダムについての流域委員会の見解はすでに「提言」に示されているが、治水部会の意見を補足すると、つぎの通りである。

わが国では、これまでに多くの治水ダム(多目的ダムを含む)が建設され、洪水流量の調節に供されているが、一部の例外を除いて、有効であることが確認されている。しかし、ダムの存在は、自然環境に重大な影響をもたらすう

に、地域社会の崩壊をもたらす恐れがあるため、「提言」では「ダムは原則として建設しない」とし、ダムが建設されるのは、「ダム以外に有効な方法がない」、「社会的合意が得られた」場合にかぎるとした。

これまでの代替案の検討は、往々にしてダムの建設を前提としておりと受け取られる面があり、住民が納得できるものではなかった。流域対応についてもほとんど検討の対象とされていない。

したがって、これからの代替案の検討においては、「ダムは建設しない」を原点とし、検討者のなかに住民を含めるとともに、計画の構想段階から徹底した情報公開が必要である。

治水の理念を「いかなる大洪水に対しても、壊滅的な被害を回避する」としたことにより、治水におけるダムの役割も変化した。河川対応と流域対応を併用した治水では、河川対応での最優先課題は「破堤しにくい堤防」の実現、すなわち「堤防の強化」である。

河川整備計画は、社会的環境あるいは経済的条件を考慮し十分に実行しうる計画とする必要がある。現在の社会情勢からすれば「ダムは最後の手段」とすることが至当である。

7 おわりに

長い歴史のなかで、人びとは、河川の恩恵にあやかりつつ、洪水に悩まされ、それから逃れる術(すべ)を模索してきた。水害の発生を防止することは、すべての人が望むことであるが、それが見果てぬ夢であることもまたよく知っている。

「治水」という永遠の課題に対して、これまでの方式にとらわれることなく、流域委員会が

示した「提言」の主旨を積極的に取り入れ、新たな治水を実現しようとした河川管理者の姿勢を高く評価するものであり、治水部会からの要請に対して真摯に説明・資料提供に応じられたことに深甚なる謝意を表したい。

また、熱心に討議に加わられた一般傍聴者、部会の円滑な運営を支援していただいた庶務などすべての関係者に心からお礼を申し上げる。

5 ダム

「基礎原案」の「ダム計画の方針」に示された実施条件で、「他の河川事業にもましてより

これまで開催された会議等について

第5回治水部会 平成15年10月24日)までに、以下の会議が開催されています。

委 員 会		琵琶湖部会		淀 川 部 会		猪 名 川 部 会	
第1回 ～第6回	平成13年開催	第1回 ～第8回	平成13年開催	第1回 ～第10回	平成13年開催	第1回 ～第6回	平成13年開催
第7回	H14/2/1(金)	第9回	H14/1/24(木)	第11回	H14/1/26(土) (意見聴取の会含む)	第7回	H14/1/18(金)
第8回	H14/2/21(木)	第10回	H14/2/19(火) (意見聴取の会含む)			第8回	H14/1/27(日) (意見聴取の会含む)
第9回	H14/3/30(土) (意見聴取の会含む)	第11回	H14/3/13(水)	第12回	H14/2/5(火)	第9回	H14/2/15(金)
第10回	H14/4/26(金)	第12回	H14/4/7(日)	第13回	H14/3/14(木)	第10回	H14/3/4(月)
第11回	H14/5/15(水)	第13回	H14/5/12(日)	第14回	H14/4/5(金)	第11回	H14/6/11(火)
第12回	H14/6/6(木)	第14回	H14/6/4(火) (現地視察)	第15回	H14/5/27(月)	第12回	H14/7/11(木)
第13回	H14/7/30(火)	第15回	H14/6/17(月)	第16回	H14/6/24(月)	第13回	H14/8/20(火)
第14回	H14/9/12(木)	第16回	H14/7/4(木)	第17回	H14/7/31(水)	第14回	H14/10/1(火)
第15回	H14/12/5(木)	第17回	H14/8/8(木)	第18回	H14/9/24(火)	第15回	H14/10/17(木)
第16回	H15/1/17(金)	第18回	H14/10/3(木)	第19回	H14/10/29(火)	第16回	H14/11/8(金)
第17回	H15/1/24(金)	第19回	H14/11/9(土)	第20回	H14/12/13(金)	第17回	H14/12/12(木)
第18回	H15/2/24(月)	第20回	H14/12/14(土)	第21回	H15/7/5(土)	第18回	H15/7/1(火)
第19回	H15/3/27(木)	第21回	H15/1/29(水)	第22回	H15/8/26(火)	第19回	H15/9/2(火)
第20回	H15/4/21(月)	第22回	H15/5/19(月)	第23回	H15/10/13(月)	第20回	H15/10/9(木)
第21回	H15/5/16(金)	第23回	H15/6/10(火)				
第22回	H15/6/20(金)	第24回	H15/7/18(金)				
第23回	H15/7/12(土)	第25回	H15/8/25(月)				
第24回	H15/9/5(金)	第26回	H15/9/24(水)				
第25回	H15/9/30(火)	第27回	H15/10/23(木)				
環 境・利 用 部 会		治 水 部 会		利 水 部 会		住 民 参 加 部 会	
第1回	H15/3/8(土)	第1回	H15/3/8(土)	第1回	H15/3/8(土)	第1回	H15/2/24(月)
第2回	H15/3/27(木)	第2回	H15/3/27(木)	第2回	H15/3/27(木)	第2回	H15/3/27(木)
第3回	H15/4/10(木)	第3回	H15/4/10(木)	第3回	H15/4/14(月)	第3回	H15/4/11(金)
第4回	H15/4/17(木)	第4回	H15/4/14(月)	第4回	H15/9/2(火)	第4回	H15/4/18(金)
第5回	H15/5/29(木)	第5回	H15/8/25(月)			第5回	H15/5/27(火)
第6回	H15/8/25(月)					第6回	H15/8/28(木)
第7回	H15/10/15(水)					第7回	H15/10/23(木)
そ の 他	設立会	H13/2/1(木)		シンポジウム		H14/6/23(日)	
	発足会	H13/2/1(木)		拡大委員会		H14/11/13(水)	
	第1回 合同懇談会	H13/2/1(木)		提言説明会		H15/1/18(土)	
	第1回 合同勉強会	H14/4/11(木)					

治水部会委員リスト

2003.10.24現在
(五十音順、敬称略)

No.	氏名	対象分野	所 属 等	兼任状況
1	芦田 和男	河川環境一般	京都大学 名誉教授 財団法人 河川環境管理財団 研究顧問	-
2	池淵 周一	水資源(水文学、水資源工学)	京都大学防災研究所 教授	猪名川部会 利水部会
3	今本 博健 (部会長)	洪水防御(河川工学、水理学)	京都大学 名誉教授	淀川部会 利水部会
4	江頭 進治	河道変動	立命館大学理工学部 教授	琵琶湖部会 環境・利用部会
5	大手 桂二	砂防	京都府立大学 名誉教授	淀川部会
6	川那部 浩哉	生態系	京都大学 名誉教授 滋賀県立琵琶湖博物館 館長	琵琶湖部会
7	西野 麻知子	動物(陸水動物学)	滋賀県琵琶湖研究所 総括研究員	琵琶湖部会、 環境・利用部会
8	尾藤 正二郎	マスコミ	神戸親和女子大学文学部 教授	-
9	畚野 剛	地域の特性に詳しい委員	川西自然教室代表	猪名川部会
10	榊屋 正	地域の特性に詳しい委員	地球環境関西フォーラム 事務総長	淀川部会 環境・利用部会 利水部会
11	水山 高久	治山・砂防	京都大学大学院農学研究科 教授	琵琶湖部会
12	森下 郁子 (部会長代理)	動物	大阪産業大学 人間環境学部 教授	猪名川部会
13	山本 範子	地域の特性に詳しい委員	流域住民	淀川部会 環境・利用部会



配布資料リスト

第5回治水部会 配付資料リスト		資料請求 No
議事次第		C5-A
資料1	委員会および各部会の状況(提言とりまとめ以降)	C5-B
資料2-2	治水部会意見書素案(030825版)	C5-C
資料2-4	環境・利用部会、治水部会、琵琶湖部会委員からこれまでに文書で出された意見	C5-D
資料番号なし	山本委員からの意見	C5-E
資料3	8月~10月の委員会、部会、運営会議の日程について	C5-F
参考資料1	委員および一般からのご意見	C5-G

第6回治水部会 配付資料リスト		資料請求 No
議事次第		C6-A
資料1	委員会および各部会の状況(提言とりまとめ以降)	C6-B
資料2-1	治水部会意見(案)031024版	C6-C
資料3-1	淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書第Ⅰ部 —河川整備の方針について—(案)031019版	C6-D
資料3-2	意見書第Ⅱ部「河川整備の方針について」(案)031019版への意見 (2003/10/23 17:30現在)	C6-E
資料4-1	整備内容シートについての意見案(意見書作業部会とりまとめ案) (031019版)	C6-F
資料4-2	整備内容シートについての意見案(意見書作業部会とりまとめ案) (031019版)への委員からの意見(2003.10.23 17:30現在)	C6-G
資料5	10月~12月の委員会、部会、運営会議の日程について	C6-H
共通資料	淀川水系河川整備計画基礎原案:河川管理者からの提供資料	C6-I
参考資料1	委員および一般からのご意見	C6-J
参考資料2	淀川水系河川整備計画基礎原案に対する委員からの意見	C6-K

注:紙面の都合上、資料内容は省略しています。資料をご覧になりたい方はP.18の「配布資料及び提言の閲覧・入手方法」をご覧ください。

配付資料及び提言の閲覧・入手方法

以下の方法で資料及び提言を閲覧、または入手することができます。ただし、以下の点にご注意下さい。

- ・当日会場で部数の関係上、一般傍聴者に配付されなかった資料は、閲覧のみ可能とさせていただきます。
- ・当日会場で一般傍聴者に配付された資料で原本がカラーの資料は、白黒での提供となります。カラーの資料を希望される場合にはコピー代を実費でいただきます。なお、カラー資料についてはホームページ等での閲覧は可能です。

ホームページによる閲覧

配付資料及び提言は、ホームページで公開しております。

郵送

郵送による配付資料の送付を希望される方には、送料実費にて承っております。(希望部数が多い場合、またカラーの資料を希望される場合はコピー代も実費でいただきますので、予めご了承ください。)ご希望の方は、FAXまたは郵送、E-mailで庶務までお申し込みください。

閲覧

資料の閲覧を希望される方は、庶務までご連絡ください。

「提言」の入手

「提言」の冊子を無料で差し上げます。冊子の送付を希望される方は、氏名、郵便番号、住所、団体・会社名、電話番号と「提言希望」を明記のうえ、下記までご連絡ください。

※頂いた個人情報については、上記資料及び提言の送付のみに使用させていただきます。

ご意見受付

淀川水系流域委員会ではみなさまのご意見を募集しています。

ホームページ、E-mailまたはFAXにてお寄せ下さい。

※氏名、郵便番号、住所、団体・会社名、電話番号をご記入のうえ、上記までお寄せ下さい。

※寄せられたご意見は公表させていただく場合がございます。公表に支障がある場合にはその旨も併せてご記入いただきますよう、お願いいたします。

※ご意見を公表する場合には、団体・会社名または居住地)とお名前も公表いたしますので予めご了承下さい。

※ご記入いただいた個人情報については、上記の意見の公表のみに使用させていただきます。

■ホームページ <http://www.yodoriver.org>

■E-mail k-kim@mri.co.jp

■TEL 06-6341-5983

■FAX 06-6341-5984

淀川水系流域委員会 庶務
(株)三菱総合研究所 関西研究センター内



淀川水系流域委員会

治水部会ニュース No.5-6

2003年12月発行

【編集・発行】 淀川水系流域委員会

【連絡先】 淀川水系流域委員会 庶務

株式会社 三菱総合研究所 関西研究センター

研究員：新田、柴崎、水嶋

事務担当：桐山、森永、北林

〒530-0003 大阪市北区堂島 2-2-2 (近鉄堂島ビル7F)

TEL: (06) 6341-5983 FAX: (06) 6341-5984

E-mail: k-kim@mri.co.jp

流域委員会ホームページアドレス

<http://www.yodoriver.org>

◆ニュースレターは以下の機関でも配布しています。

国土交通省 近畿地方整備局／淀川河川事務所／琵琶湖河川事務所／大戸川ダム工事事務所／淀川ダム統管理事務所／猪名川河川事務所／猪名川総合開発工事事務所／木津川上流河川事務所／水資源機構 関西支社／滋賀県 土木交通部河港課／京都府 土木建築部河川課／大阪府 土木部河川室／兵庫県 土木部河川課／奈良県 土木部河川課／三重県 伊賀県民局 等

*ニュースレターは最新号、バックナンバーともに、ホームページでもご覧頂けます。

この印刷物は再生紙を使用しています。