

第 17 回淀川部会(2002.7.31 開催) 結果概要

庶務作成

開催日時：2002年7月31日(水) 13:30～16:45

場 所：大阪会館 Aホール

参加者数：委員 16 名(うち 1 名は部会長の要請により参加)、河川管理者 20 名、委員傍聴者 1 名、一般傍聴者 144 名

1 決定事項

- ・淀川部会としての現地対話集会を、8月28日(水)、9月7日(土)、9月20日(金)に開催する。
- ・次回第 18 回淀川部会は、9月24日(火)13:30～16:30 に開催する。第 14 回委員会(9/12)に提出される最終提言の素案をもとに、第 15 回委員会(10/24)に向けて、淀川部会としての提案内容を検討する予定。

2 審議の概要

委員会およびWGからの報告

資料 1-1「委員会および他部会の状況」、資料 1-3「今後の流域委員会の進め方について」をもとに、前回部会以降に開催された委員会や他の部会、委員会WGについて説明が行われ、流域委員会としての最終アウトプットや検討スケジュール、委員会と部会の役割分担について確認された。

今後の淀川部会の進め方について

資料 2-1「今後の淀川部会の進め方について」を用いて、最終提言や原案審議に向けた部会の作業スケジュールが説明された。

河川管理者との意見交換

資料 3「木津川筋の治水の考え方について」を用いて、河川管理者より説明が行われ、委員と河川管理者の間で、壊滅的被害の考え方や治水対策の優先度を中心とした意見交換が行われた。

一般意見聴取の会(現地対話集会)について

資料 4「淀川部会による現地対話集会(案)」のとおり、第 1 回(洪水防御、防災)を八幡市、第 2 回(高水敷利用及び環境・水質・生態系)を枚方市、第 3 回(水需要管理)を京都市で開催することが了承された。開催日は上記「1. 決定事項」のとおり。

また、現地でじかに対話する機会を設けて欲しいという木津川流域の首長等の要望が、河川管理者より伝えられた。

一般からの意見聴取

一般傍聴者 3 名から「現地対話集会の招聘予定者に偏りがみられる」などの発言がなされた。

3. 主な意見

< 河川管理者からの説明と意見交換 >

河川管理者より、資料3「木津川筋の治水の考え方（たたき台）」を用いて説明と問題提起が行われ、壊滅的被害の考え方や治水対策の優先度を中心とした意見交換が行われた。

[河川管理者からの説明要旨: 木津川筋の治水の考え方]

中間とりまとめの共通認識

- ・ 壊滅的被害の回避を最優先 破堤回避対策の実施が必要
- ・ 浸水頻度の軽減 浸水頻度の高い場所には被害の軽減対策が必要
- ・ 上下流のバランス 上流部の狭窄部を開削するのは避けるべきだが、下流部の流下能力や破堤対策を考慮した上で、トンネル等の対策は考えられる。
- ・ 壊滅的な被害の防止を優先するために、破堤回避対策（堤防強化）の実施が必要となるが、完成までには膨大な時間とコストがかかる。一方で、越水による浸水被害の頻度の高い地域では、浸水の軽減対策も実施していく必要がある。

破堤被害と越水被害の比較（木津川上流部 上野盆地）

昭和28年9月洪水のデータをもとに、上野盆地付近の破堤による被害と、越水による浸水被害の想定を行った結果、次のようになった。

- ・ 破堤を想定した被害（堤防強化前）の想定は、[浸水面積 184ha 最大浸水深 約 3.5m 指定水位から浸水発生まで 20 分間] となった。
- ・ 越水を想定した被害（堤防強化後 + 遊水地完成）の想定は、[浸水面積 170ha 最大浸水深 約 3.0m 指定水位から浸水発生まで 60 分間] となった。
- ・ 結果として、破堤による被害と越水による被害の差は、[最大浸水深の軽減（3.5m 3.0m）、指定水位から浸水発生までの時間の増加（20 分間 60 分間）] となった。

2つの考え方：優先すべきは破堤対策か、浸水対策か？

この委員会では、高い堤防が一気に破堤して発生する被害を「壊滅的被害」としてきた。これに対して、河川管理者の中で2つの考え方がある。

- A：上野盆地の浸水被害想定を見る限り、堤防強化後の越水被害も十分に「壊滅的被害」である。よって、堤防強化による壊滅的被害の回避と同列に、浸水被害を軽減する対策（河川改修やダム）も実施していくべきではないか。
- B：下流部において、破堤による「壊滅的被害」を受ける危険性の高いところがたくさんある。まずは下流部の破堤対策を優先すべきではないか。

[河川管理者との意見交換]

「壊滅的被害」とは？

「壊滅的被害」かどうかの判断基準は浸水深なのか、人命なのか、住民が避難できる時間的余裕の有無によるのか。(河川管理者)

「壊滅的被害」をはっきりと定義するのは難しい。人的被害の多少によって「壊滅」かどうかを区別するのはやめたい。また、浸水深による区別は地上では妥当かもしれないが、地下街のことを考えれば適当とは思えない。やはり、被害額、或いは被害が社会へ及ぼす影響等によって判断されるのではないか。(委員)

被害の原因には都市計画も含めて、堤内地で暮らす人や街の防御の仕方によるものもあり、壊滅的かどうかを考える際には参考とすべき。(委員)

「壊滅的被害」を考えるとときには、被害からの回復力や復元力も考慮しなければならない。(委員)

破堤による氾濫水のエネルギーや時間的余裕のなさが「壊滅的被害」をもたらす。越水による浸水被害については、避難のための時間的余裕があるため、相応の対策はとれるだろう。(委員)

そもそも、「壊滅的被害」という言葉だけを取り出して考えれば、深い浸水被害が「壊滅的被害」になってしまうのは当然だ。流域委員会で議論してきたことはそうではなく、高い堤防が一気に切れて氾濫水があふれ出し、街を襲って家屋を破壊し、人命を奪ってしまう、そんな被害が「壊滅的被害」ではなかったか。(河川管理者)

治水の理念転換についての共通認識を

流域委員会が掲げている「破堤による壊滅的被害の回避を優先する」という治水理念の転換について、委員、河川管理者、住民が納得のいくまで議論をするべきだ。(河川管理者)

流域委員会での議論の原点は「水害の輪廻」からの脱却だった。これまでの河川整備は、浸水被害が発生する度に堤防を高くし、洪水を河道に封じ込めるということを何度も繰り返してきた。今後も同じことを繰り返すのか。この「水害の輪廻」から脱却するために、破堤回避対策の優先という理念が生まれてきた。これが流域委員会の基本的な考え方だ。(委員)

三川合流の下流部については、超過洪水を防ぐためにスーパー堤防事業が進められてきた。つまり、従来から破堤回避による「壊滅的被害」対策を行ってきたということだ。流域委員会ではそこから一歩進んで、時間的・技術的・財政的制約の中で、具体的にどういった手法でどこの区間をどう整備するのかを議論すべきだ。(河川管理者：府県)

反論だが、従来は目標降雨を決めて整備をしてきた。スーパー堤防はそのプラスアルファとして、資産の集中している地域の破堤対策として実施されてきた。これに対して流域委員会では、どの堤防においても破堤による「壊滅的被害」

を回避することを基本に、浸水頻度の高い地域については対策を実施している。従来の治水の考え方とは全く違っている。(河川管理者)

従来の河川改修は、下流から上流に向かって整備が行われてきた。しかし、堤防補強を主眼に据えた今後の治水整備は、被害規模を勘案しながら整備を進めていく必要があるだろう。そういった意味においても、治水理念の転換がうたわれている。(委員)

多くの住民は「堤防は切れない」と思っている。だからこそ、堤防直下に家を建て、地下街もつくってきた。しかし実態は、東海豪雨レベルの降雨があれば、複数地点で確実に破堤する。河川管理者はこの事実を公表し、堤防強化を最優先で行う。それと同時に、リスク分散の観点から、土地利用や街づくりを住民とともに協力して行っていく。これが流域委員会の議論だったと思っている。

もちろん、浸水頻度の高い地域を放っておいてよいわけではないが、基本的な考え方として、堤防補強と地域による治水対策の実施が今後の治水対策の大きな流れではないか。その中で今、浸水頻度の高い地域をどう判断するか、流域委員会や行政がぎりぎりのところで悩んでいる状況だと思っている。(河川管理者)

堤防をつくるとしても、従来通りの考え方・工法だけでは環境への配慮が欠ける等、同じ過ちを繰り返すだけだ。越水を考慮した破堤しにくい堤防をぜひ考えて頂きたい。(委員)

下流の破堤対策と上流の浸水対策のバランスについて

「破堤か、越水か」というシンプルな選択については、破堤対策の優先を異論なく支持できる。しかし、これに上下流問題が絡んで「上流の浸水対策か、下流の破堤対策か」という選択になった時、河川管理者の中で意見に違いが生まれてくる。(河川管理者)

破堤と越水では被害が違う。確かにその通りであり、破堤対策の優先にも基本的には異論はない。問題はその後、上流の浸水被害を後回しにして、下流の破堤対策を完遂するために優先的に下流部に投資するのかどうか、という点にある。(河川管理者)

河川管理者の中で、「上下流のバランス」に関する解釈にズレが生じている。例えば、堤防強化をしたとしても、上野盆地の浸水被害は軽減できない。下流の危険度を鑑みれば、岩倉峡(狭窄部)の開削もできない。上下流ともバランスよく整備するのであれば、ダム等で上野盆地の浸水被害を軽減させる必要があるのではないか。(河川管理者)

これは個人的な意見になるが、下流部の危険度が増すような上流部の治水対策は、下流部で何らかの対応がなされるまでは控えるべきだろう。しかし、上流部の治水対策が下流部に影響を与えないならば、それは投資バランスの問題だろう。従って、下流の破堤対策を行う一方で、上流の浸水対策を実施することもあり得るのではないか。

琵琶湖と淀川は上流・下流の関係にあるが、琵琶湖においては下流のために洗堰の全閉全開操作を前提とした対処を行ってきた歴史的な経緯を踏まえ、浸水対策が必要だと思っている。(河川管理者)

滋賀県では、県が管理している河川 2200km のうち 1260km の改修が必要だと考えている。小規模の河川が多いこと、天井川が多いことを考慮すれば、やはり従来からの治水の考え方に従って、河道断面の確保が重要である。治水理念の転換を淀川水系の全域にわたって適用するのであれば、流域委員会は河川ごとの具体的な整備案を考えなければならないのではないか。(河川管理者：府県)

河川管理者間で意見の相違があるのは、理念の転換ではなく、地域の問題としての捉え方ではないか。下流だけを優先して他をやらないというわけには行かないのは当然である。(委員)

< 一般傍聴者との質疑応答 >

河川管理者から説明のあった上下流問題は、事務所間の投資額の問題ではないか。事務所間で指標(人数、資産、堤防延長比等)を決めて、バランスを考えていけばよいのではないかと思う。(一般傍聴者)

「木津川の上流と下流の事務所で言い争っている」といった話ではない。上下流問題も絡んでいるが、破堤対策を優先するのか、浸水対策を優先するのか、根本的な話だと思っている。(河川管理者)

以上

※発言の詳細については、「議事録」をご覧ください。

(修正履歴)

H14.11.20 P1 : 「河川レンジャーの考え方に賛成」 削除

H14.11.20 P5 : 配分すればよい バランスを考えていけばよい