

繰り返えず破堤の輪廻からの脱却

我国の近代治水事業は、淀川改良工事（明治30～43年）に始まります。明治18年、枚方で淀川左岸堤防を切り大阪に大災害をもたらせた洪水を契機に制定された河川法は、国家による洪水対策の実施を法律として位置づけました。それを受けて行われた淀川改良工事は、①瀬田川浚渫と洗堰設置、②宇治川の巨椋池からの切り離し、③新淀川開削と毛馬水閘門設置の3点セットによって、現在の淀川の姿を造りました。

瀬田川の浚渫は、琵琶湖沿岸の洪水氾濫を減少させるために、瀬田川の洪水流下能力を増大させる目的で行われました。そして、平常時の下流への流量調節と淀川洪水時に琵琶湖から下流へ洪水を流さないことを目的として、瀬田川洗堰が設置されました。

宇治川、桂川、木津川の洪水は一旦巨椋池に流れ込んだ後、徐々に淀川本川に流出していましたが、宇治川を巨椋池から切り離すことで、3川はそれぞれ連続した堤防で分離されたまま合流し、淀川本川として流れ下ることとなりました。このことによって巨椋池周辺の湛水被害は少なくなり、その後の巨椋池干拓事業を可能ならしめました。しかし、上流からの洪水は、巨椋池で自然調節され、そのエネルギーが緩やかに解放されることなく、そのまま下流へ流れていくこととなりました。

新淀川の開削は、大阪市内を洪水から守り、同時に大阪港の土砂堆積を防ぐためのものでした。そして旧淀川（大川）への流量調節と舟運のために毛馬水閘門が設置されました。

瀬田川洗堰、毛馬水閘門設置

・・・施設による流量調節

宇治川の巨椋池からの切り離し

・・・連続堤防による河道の固定、遊水池の消滅

新淀川の開削

・・・ショートカットによる洪水の排除

これらの工事に、近代治水事業が目指した方向、すなわち「近代技術による淀川の制御」を見ることができます。

淀川改良工事は明治43年完成しました。当時の住民は高い丈夫そうな連続する堤防を眺め、もうこれで洪水被害を被ることはないと思われたことと思われます。しかし、完成からわずか7年後、改良工事で人間の制御下に入ったと考えられた淀川は高槻市大塚において、右岸堤防を切り洪水エネルギーを破壊的に解放しました。

この破堤を受け、大正7年から昭和7年にかけて淀川改修増補工事が実施され、堤防はさらに高く構築されました。そして高く、丈夫そうな堤防に引き寄せられるかのように、淀川沿川の湿地、田畑は次々と住宅や工場などに変わっていきました。

それから30数年が経た昭和28年9月、13号台風は京都府城宇治川の左岸堤防を切り、昭和16年に干拓された巨椋池を眼前に復活させました。もしこの時、宇治川が切れなかったら、淀川本川の堤防が切れたと考えられます。このように、破堤は繰り返されてきたのです。

破堤。目標流量の設定。目標流量を流すための河川改修（堤防高上げや掘削による流下能力向上など）。住民の安心感。沿川の土地利用の高度化。河川改修による洪水エネルギーの集中、増大。そこに未曾有の大雨。そして、また破堤。

まさに「破堤の輪廻」です。

洪水エネルギーの集中と増大、より高くなった堤防、土地利用高度化による人口・資産の集中は、破堤を繰り返すたびに、過去の破堤に比べてさらに大きな被害を生じさせます。人命が失われます。家屋が破壊されます。電気や水道などのライフラインが途絶します。人工構造物である堤防の破壊によって、壊滅的な被害を受けるのです。

現行の治水計画では、淀川の目標降雨は200年に一度の大雨です。しかしこの目標を達成するためには、これから何十年、いや百年経っても完成していないかもしれません。仮に百年後に完成したとしても、目標降雨以上の大雨が降れば、どこかで破堤します。そして洪水エネルギーの破壊的な解放によって壊滅的な被害を被ることになります。これではいつまで経っても安心できません。「破堤の輪廻」から脱却できない

のです。

近代治水事業を始めて100年以上経ちました。確かに氾濫頻度は少なくなりました。これは大きな成果です。しかし仮に今、一昨年の東海豪雨なみ(1日に降った降雨量が年間降雨量の1/3)の大雨が降れば、淀川、宇治川、桂川、木津川のどこかで、そして複数の箇所で破堤します。特に木津川では、ほとんどの堤防が砂で構築されているため、昭和28年9月の13号台風と同じ雨に対してさえ、全川にわたって極めて危険な状態です。

多くの住民が、破堤の恐れのある堤防の際に住んでいるのです。しかし大河川の氾濫原に生活していることの意識がありません。高さ10mにも達する長く連なった脆弱な土山の下で、住宅が建ち、地下街が拡がり、繁華街に人々が集っているのです。洪水に対してまったくと言っていいほど無防備な地域を造ってしまったのです。

これまでの洪水対策、地域整備の考え方を見直す必要があります。目標降雨を決めて、目標洪水量を連続堤と連続堤の中に押し込めて処理する。自然との全面対決です。地域は、洪水は河川内で処理されるものだととして、洪水氾濫など想定もしないで街づくりを進める。設定された目標以上の降雨が降れば、いや、28年13号の実績降雨でも、破堤し壊滅的被害を受けるのです。今も明治以来の「破堤の輪廻」から脱却していません。そして次の破堤では、これまでとは比較にならない悲惨な状況を呈します。

大雨という自然現象を人間が完全に制御することはできない。どんな大雨でも浸水しないようにすることなど、不可能です。浸水は受け入れざるを得ないという発想に立ち返らなければならないと思います。その上で洪水に対して「脆い地域」から「しぶとく、したたかな地域」に整備し直すことが必要です。

そのためには、避難体制の確立、ライフライン対策や地下街対策を急ぐべきです。また抜本的には浸水を前提として、浸水を織り込んだ土地利用に変える必要があります。また建築基準の見直しも必要です。洪水を河川だけで処理しようとするのではなく、地域として洪水を「しぶと

く、したたかに」受け入れるように変えていかなければなりません。そしてこのような対策の前提となるのが、破堤の回避です。人工構造物である堤防が切れ、洪水エネルギーが破壊的に解放されるのか、否かで、地域が受けるダメージは格段に異なります。破堤による壊滅的被害は、避けるようにしなければなりません。どんな大雨でも、「命までは取られない」、「家屋は浸水しても破壊はされない」、「ライフラインは途絶しない」という安心が得られる地域整備に本気で取り組むべきです。

東海豪雨並の大雨、もしくはそれ以上の大雨は、これから50年間降らないかもしれません、しかし今年降るかもしれないのです。洪水を制御できるかのように洪水対策を行い、洪水に無防備な地域を造ってしまった私たちに、必ずいつか自然のしっぺ返しがくると思います。

いつまで経ってもできない「淀川の制御」に拘泥するのではなく、「淀川は溢れるのだ。その際に壊滅的な被害だけは避ける。その上で浸水被害をできるだけ少なくする。」という考え方に方向を変えるべきです。このことによって、今後の洪水対策の内容、優先順序は大きく変わることとなりますが、住民のご理解が得られれば確実に実現できることだと確信しています。

「漫水を許容する」

最近、洪水対策の議論の中で「ある程度の漫水は許容する」とか「漫水を許容するような計画でよいのか」といったことをよく聞く。

「許容」とは辞書によると、「許して受け入れること」である。一体何に対して、どこまでの漫水を「許して受け入れる」というのであろうか。

これまで、大雨による洪水氾濫を受けるたびに、堤防を築き、嵩上げし、川底を掘ってきた。これは、洪水を川の中に押さえ込もうという考え方に基づく。しかしその結果、上流での氾濫解消が下流への洪水量の増大を招き、嵩上げされた堤防は、一朝破堤すればそれまで以上に大きな被害を招く潜在的危険性を高めている。大雨、破堤、河川改修（築堤、嵩上げ、河床掘削）、洪水量の増加、無防備な土地利用、大雨、破堤……。まさに破堤の輪廻を繰り返してきた。そして、今も破堤の輪廻から脱却していない。

現に、明治以降100数十年におよび近代治水事業が実施されてきたが、今東海豪雨並みの500mmの大雨が降れば、必ずどこかで破堤し、破堤に対して無防備な住民、地域社会は確実に大打撃を受ける。現状は「漫水を許容する」とか「しない」というようなことを言っている状況ではなく、「いつどこで起こるかわからない破堤を甘受せざるを得ない」極めて脆い、安心できない状況にあることを認識すべきである。

自然現象の大きな力の前には、人間の力は微々たるものである。この認識が共有できれば、いつまでもできるわけがない「河川を制御する」に拘泥するのではなく、「河川に生かされる」という発想に転換せざるを得ないではないか。「河川に生かされる」という発想に立つならば、洪水の大きな力に対して、柔軟にかつしたたかに対応する方策を目指すべきである。すなわち、洪水氾濫を織り込み済みとした避難体制整備、土地利用誘導であり、壊滅的な被害だけは回避することを優先した河川整備方策への転換である。

「河川に生かされる」という発想からは、「ここまでなら許す」という不遜な語感を持つ「漫水の許容」という言葉が出てくる余地はない。