

## 第2報告「終焉迎えた“ダム時代”、治水、利水効果に疑問符」

今本博健（京都大学名誉教授）

「東の八ツ場、西の川辺川」。これらは計画から長い年月を経てなお完成しないダムの代表だったが、建設中止をマニフェスト（政権公約）に掲げた民主党による政権交代で、ようやくケリがつこうとしている。両ダムは国土交通省が総力を挙げて推進しようとしてきた事業だけに、単なる中止にとどまらず、これからの河川事業の在り方をも変える大きな契機となる。

### 首長は思い込み捨てよ

これまでの河川事業は、治水では対象とする一定限度の洪水を「基本高水」と称して河道とダムに配分し、利水では水需要の増大予測に応じてダムを造ることを基本方針としてきた。

この方針は、1896（明治29）年の河川法の制定以来、終始一貫して踏襲されてきただけに、そうでなければならぬかのように受け取られている。特に地方自治体の長はそうしなければ住民の命が守れず地域も発展しないと思い込んでいる節がある。その典型が利根川流域1都5県の知事である。前原誠司国交相が八ツ場ダムの中止を発表するや一致してそれまでの国交省の方針を継続することを求めている。

だが、ダムを造ろうとする国交省の方針に反対している地域もある。淀川流域の2府1県の知事は大戸川ダムの計画に反対しているが、その背景には河川事業の在り方を抜本的に転換することを求めた淀川水系流域委員会の提言があると思う。筆者も委

員であった淀川水系流域委員会での議論を踏まえながら、これからの河川事業の在り方について考えてみたい。

### 河川対応から流域対応へ

洪水は自然現象であり、どのような洪水を基本高水に採用しようと、それを越える可能性がある。このため、いまの治水は、河道とダムに配分するという「基本高水対策」に加えて、堤防の拡幅（高規格堤防）や補強による破堤の回避、本堤の外側に二線堤や住宅地などを囲む形の輪中堤建設によるはんらん流の制御、土地利用の適正化、建物の耐水化、警戒避難体制の拡充、被害補償制度の確立などの「超過洪水対策」を補完的に実施することで、いかなる洪水にも対応しようとしている。

これら二つの対策により、治水計画は一見完結するよう見えるが、実は問題が残されている。例えば いつ、どのような洪水が発生するか分からないにもかかわらず、超過洪水対策がないがしろにされやすい想定を超える洪水が発生した場合ははんらん場所が特定されず、超過洪水対策で対応しきれない たとえ対象とする河川の洪水（外水）がはんらんしなくても、支川のはんらんや排水不良などのいわゆる内水により被害が発生する などである。

したがって、これからの治水では、「河川での対応」として計画高水にとられることなく、河道の流下能力を究極まで増大させるとともに、ある程度以上の洪水は流域全体で受け止めるようにし、「流域での対

応」として、森林整備による保水力の向上や超過洪水対策としてすでに示された対策などをまちづくりと連携しつつ推進する必要がある。

### 堤防補強と避難対策急務

もちろん、これらの対策を一挙に進めることはできない。したがって、あらゆる対策の中から環境に重大な影響を及ぼさないものを選び、実行可能なものを地道に積み上げていく必要があるが、特に急がれるのが堤防補強と避難対策である。

土を盛り上げただけの堤防は越水ばかりでなく、堤体内への水の浸透や流れで土砂が洗い流される洗掘によっても容易に破堤する。それを防ぐ技術はまだ確立されていないが、防水シートや護岸ブロックあるいは鋼矢板を設置すれば格段に破堤し難くなるのは確かである。最近になって堤防補強がようやく重点施策に取り上げられるようになったが、対象は浸透と洗掘だけで、破堤の最大原因である越水は除外されている。もしこれがダムを造らんがためであるならば、「行政の不作为」として糾弾されねばならない。

避難対策は住民の生命を守る上で極めて効果的であり、その確立は喫緊の課題である。現在、ハザードマップの作成などの努力がなされているものの、避難指示の発表基準や伝達手法には改善点が多い。避難時の犠牲者が多い現状からすれば、よりきめ細かな避難対策が望まれる。

なお、河道の流下能力が何年に一度の程度の洪水に耐えられるか（治水安全度）を知っておくことは重要であり、河川の重要度からみてそれが極端に低い場合に、はじめてダムが検討の対象となる。ただし、流下能力は計画高水位以下で評価するのではなく、あふれない状態を基準に評価される

べきである。

一方、利水面では、生活様式や産業構造の変化により水需要が減少しつつある現状を踏まえればダムによるほどの大規模な水資源の開発は当面不要である。地球温暖化に伴う少雨化傾向を懸念する向きもあるが、節水や再利用あるいは用途変更などにより水需要を抑制するよう管理すれば払拭できる。近年、生態系を維持するのに必要な流量に既得水利権を加えた流量を正常流量と称して確保しようとしているが、自然のダイナミズムを失う恐れがあり、環境流量の確保を優先させる必要がある。

### 事業中でも中止が賢明

ダムが治水あるいは利水機能を持つのは確かだが、地域社会を崩壊させ、自然環境に重大な影響を及ぼすのも事実であり、効果や必要性にも疑問がある。治水面ではその流域に降った想定以下の雨に対してだけであり、想定を超えれば下流水位の急上昇を招きかえって危険になる。利水面での必要性は先述の通り当面はないといえる。

これまでの方針を踏襲しようとするれば、これからも際限なくダムを造り続けねばならないことになるが、現実には、ダムの適地はなくなりつつあり、財政的にも許されることではない。いま、ダム時代は終焉を迎えたのであり、たとえ事業中であっても中止するのが賢明である。新政権は前政権により苦渋の選択を余儀なくされた住民の心を思い、手を尽くすことで許しを請うほかない。

（週報 KyodoWeekly 2009.11.16 原稿より）