

## 淀川水系流域委員会に河川法改正の趣旨は活かされているか

淀川水系流域委員会・前委員長／京都大学名誉教授 今本博健

### 1 淀川水系流域委員会の経緯

淀川水系流域委員会は、改正河川法による河川整備の新しい理念の具体化と充実した住民参加手続きの実施について「並々ならない強い改革の意欲」をもった当時の淀川水系の河川管理者によって、河川整備基本方針の審議日程すら未定であった2001年2月に、53名の委員を擁する委員会として設立された。

この種の委員会では「原案」の提示を出発点として審議するのが普通であるが、ここでは河川整備のあり方あるいは原案に盛り込むべき内容などから議論が始められた。そこには適度な緊張感のもとでの委員会と河川管理者との連携があった。委員会が発表した「提言」や「意見書」の根底には両者間のキャッチボールがある。第一次委員会は、4年(当初予定は2年)の委員任期を終えて幕を下ろしたが、この間、河川法改正の趣旨は「よく活かされていた」といえる。

委員数を28名に縮小し、その半数を新規委員が占める第二次委員会が2005年2月に発足したが、ダム問題と休止問題に翻弄された。2005年7月には新任の近畿地整河川部長が委員会を無視するかのよう記者会見で「淀川水系5ダムについての方針」を発表し、2006年10月には近畿地整局長が新任の記者会見で「委員会を休止する」と発言した。委員会は困惑・反発したが、過酷なスケジュールのなかで真摯に意見のとりまとめを行い、2007年1月末に休止された。この間、上層の河川管理者への信頼感は揺らいだものの、中下層の担当者との連携は保たれ、河川法改正の趣旨は「かろうじて活かされていた」といえる。

その後、2007年2月に設置された淀川水系流域委員会レビュー委員会、同年5月に設置された委員候補推薦委員会を経て、同年8月に第三次委員会が発足した。

現在、同じく8月に提示された整備計画原案についての審議が行われているが、河川管理者は経費を理由とした見切り発車を仄めかすなど、対立に近い状態が続いており、河川法改正の趣旨は「ほとんど活かされていない」といえる。

### 2 淀川水系流域委員会は何をしようとしたか

淀川水系流域委員会は、運用面では「淀川モデル」ともいえるべき新たな方式の導入をはかり、内容面では従来の整備方式を抜本的に改革した新たな方式に転換することを目指した。

## 2-1 淀川モデルの構築と実践

淀川水系の河川管理者である国交省近畿地整は、淀川水系流域委員会の設置に先立って、4人の委員からなる準備会議を設置し、流域委員会のあり方を諮問した。準備会議は、今後の公共事業の計画づくりのモデルとなることを目指し、従来にない新しい方式を導入することを答申したが、委員会発足後に取り入れた方式をも併せて示すところのようである。

- ①第三者組織による「地域の特性に詳しい者」を含む委員の選出
- ②委員会による自主的な運営とそれを保証するための庶務業務の民間への委託
- ③徹底的な情報公開と透明性の確保
- ④幅広い意見の聴取
- ⑤従来にない審議のプロセス
- ⑥委員自らによる「とりまとめ」の執筆

これらのうち、①から④は準備会議の答申を反映したものであり、⑤および⑥は委員会が自然発生的に取り入れたものである。

第一次および第二次委員会では、これらの方式が概ね全うされたが、第三次委員会では、①の委員の選出に河川管理者が関与し、④は時間的制約から十分に行われたとはいえず、⑤にいたっては整備計画原案の提示が出発点になるなど、多くの齟齬が現れだしている。

## 2-2 新たな河川整備

### (1) 委員会の提言

これまでの河川整備により治水および利水の安全度は高められたものの、その一方で、河川環境が破壊された。住民の環境問題への意識の高まりと無駄な公共事業への批判から、河川整備にも厳しい目が向けられるようになっていく。

委員会は、こうしたことを背景にして、これまでの河川整備を抜本的に改め、新たな河川整備に転換することを提言した。すなわち、

- ①治水と利水を中心とした河川整備を、河川や湖沼の環境の保全・再生を重視するものへ
- ②一定限度の洪水に対する水害の発生防止という目標を、いかなる大洪水に対しても壊滅的被害を回避するものへ
- ③水需要予測に応じた水資源開発を、水需給を一定の枠内でバランスさせる水需要管理へ
- ④人間を中心とした利用を、河川生態系と共存するものへ
- ⑤行政主導の計画策定を、多様な意見を聴取・反映した計画づくりへ

という大転換である。

### (2) 治水についての考え方

これまでの治水計画は、ある計画規模(年超過確率)の降雨による洪水(基本高水)に

対して、被害の発生を防止するため、河道を経験的に定めた計画高水位以下で安全に流し、流しきれない分をダムで調節するようにしている。

こうした従来型治水にはつぎの欠陥がある。

- ①根幹的欠陥：計画規模を超える降雨があれば破綻する。
- ②致命的欠陥：計画を達成するのに、長い時間と莫大な経費を要し、環境にも悪影響を及ぼす。
- ③構造的欠陥：計画の一方の柱であるダムの適地がなくなり、やがてダムに頼れなくなる。

新たな治水では、こうした従来型治水の欠陥を抜本的に解消する必要があるが、つぎのようにして解消をはかろうとしている。

- ①根幹的欠陥の解消：いかなる洪水をも対象に、住民の生命を守るための警戒避難体制をまず確立するとともに、壊滅的被害の回避を目的として、たとえば耐越水堤防のように、基本高水を超える洪水にも治水機能を失わない対策を採用する。
- ②致命的欠陥の解消：基本高水に捉われず、短期間で確実に実現できかつ河川環境に重大な影響を及ぼさない対策を着実に積み重ねることで、治水安全度の段階的な向上をはかる。
- ③構造的欠陥の解消：河川治水に加えて、流域の保水・遊水機能の確保、適正な土地利用の促進、二線堤や輪中堤による氾濫水の制御などの流域治水を併用し、持続性のある治水とする。

従来型治水では、整備計画の対象洪水として戦後最大洪水のように基本高水より小さな洪水を暫定的に採用し、計画の達成の目途がつけばより大きな洪水に引上げることで基本方針との整合をはかっている。これに対して、新たな治水では、時間的・技術的・財政的な制約のもとで対応できる限界の洪水を暫定的に採用することで、基本方針との整合をはかろうとしている。従来型治水と新たな治水の違いは、前者では対象洪水から対策を決めようとしているのに対し、後者では実現可能な対策から対象洪水が逆算的に決まることである。

なお、ダムが洪水調節に一定の効果をもつことは確かであるが、計画を超える洪水には調節機能が低下・消失する、ダムの集水域以外の降雨による洪水には機能しないなど、効果は限定的であることに加えて、社会および自然環境に及ぼす影響が大きいことも見逃せない事実である。したがって、ダムは他に有効な方法がない場合の最後の選択肢とすべきである。

### 3 揺らぐ河川行政

1995年に長良川河口堰の運用が強行されたが、市民の環境への意識の高まりと無駄な公共事業への批判を受け止めるため、1997年に河川法が改正され、「河川環境の整備と保全」が法目的に加えられるとともに、「地域の意見を反映した河川整備の計画

制度の導入」がはかられた。2000年にはダムを含む223の公共事業が凍結・中止され、2001年には「自然再生推進法」が成立した。国の河川行政は新たな方向へと大きく舵を切ったのである。

しかし、新たな河川整備計画の策定手続きが河川管理者の裁量に委ねられたため、意欲次第で改正の趣旨が活かされないことが起こり得る。起こり得るところか常態化しているとさえいえる。

例えば、日弁連公害対策・環境保全委員会は、2005年12月に大阪で行われた同委員会主催のシンポジウムで、全国の流域委員会の実態を調査した結果を、「河川整備基本方針が策定された河川については、もれなく河川法第16条の2第3項による学識経験者の意見を聴くための組織（流域委員会等）が設置されており、また、基本方針策定以前から流域委員会等が組織されている河川（水系）も散見された。しかしながら、その設置・活動状況の実態を見るに、単に法の要件を満たすために形式的に設置されたとしか評価できないものがその大半であり、この設置を求めた法の趣旨が反映されているとは到底言い得ない状況であった」と報告している。河川管理者は河川法の改正を「骨抜き」しようとしているのである。

同様の揺らぎは河川堤防の補強にも見られる。

河川堤防は洪水の氾濫を防ぐうえでの最後の砦であり、その意味において最も重要な河川構造物である。ところが、一見頑丈そうに見える現在の堤防は土や砂を盛上げたただけのものであるからきわめて脆弱であり、越水すればもちろん、侵食や浸透によって容易に破堤し、それが壊滅的な被害の原因になっている。

河川管理者もこのことをよく認識しており、1998年には堤防補強を重点施策に取り上げ、2000年には越水を対象とした難破堤堤防を河川堤防設計指針に位置づけ、雲出川や那珂川などでは実施までされた。ところが、2002年に突如として難破堤堤防についての規定を指針から削除し、現在に至っている。熊本県が主催した住民集会で、「越水に耐える堤防補強をすれば川辺川ダムは不要ではないか」との意見が影響したとの憶測を呼んでいる。

耐越水補強を実施しない理由として、河川管理者は「工法が確立されていない」ことを挙げるが、厳密に言えば、耐侵食あるいは耐浸透についても同じことがいえる。一方ではそれを無視して実施し、一方ではそれを理由に実施しようとししない。もし、ダムをつくらうとするために耐越水補強をしないとすれば、それは許されない「行政の不作为」である。

一旦は「新たな方向」を目指した河川行政が、いま再び「従来の方角」に逆戻りしようとしている。「舵」を本来の方角に切り直させられるのは「政治」しかない。河川法改正の趣旨を活かさずか、活かさないか、それは政治家の意欲が決めることになる。官僚支配を打破し、河川を国民の手に取り返すことは、政治家に課せられた重い責任ではないだろうか。

## 淀川水系流域委員会の経緯

- 1995 長良川河口堰の運用開始
- 1997 河川法の改正
- 2000 準備会議の設置
- 2001 第一次委員会の設置
  - ・提言 ・基礎原案への意見書 ・ダムについての意見書
- 2004 第二次委員会委員候補選考委員会
- 2005 第二次委員会の設置
  - ・ダム方針発表 ・休止発言 ・活動のとりまとめ
- 2007 レビュー委員会
- 2007 第三次委員会委員候補選考委員会
- 2007 第三次委員会の設置
  - ・原案提示 ・意見の中間とりまとめ ・知事説明会

## 委員会は何をしようとしたか：淀川モデルの構築と実践

### 淀川モデルとは

- ①第三者組織による「地域の特性に詳しい者」を含む委員の選出
- ②委員会による自主的な運営とそれを保証するための庶務業務の民間への委託
- ③徹底的な情報公開と透明性の確保
- ④幅広い意見の聴取
- ⑤従来にない審議のプロセス
- ⑥委員自らによる「とりまとめ」の執筆

## 委員会は何をしようとしたか：新たな河川整備を目指して

### 新たな河川整備を目指した提言

- ①治水と利水を中心とした河川整備を、**河川や湖沼の環境の保全・再生を重視するものへ**
- ②一定限度の洪水に対する水害の発生防止という目標を、**いかなる大洪水に対しても壊滅的被害を回避するものへ**
- ③水需要予測に応じた水資源開発を、**水需給を一定の枠内でバランスさせる水需要管理へ**
- ④人間を中心とした利用を、**河川生態系と共存するものへ**
- ⑤行政主導の計画策定を、**多様な意見を聴取・反映した計画づくりへ**

## 従来型治水の欠陥

これまでの治水は、ある計画規模(年超過確率)の降雨による洪水(基本高水)に対して、被害の発生を防止するため、河道を経験的に定めた計画高水位以下で流し、流しきれない分をダムで調節するようにしている。

こうした従来型治水にはつぎの欠陥がある。

- ①根幹的欠陥: 計画規模を超える降雨があれば破綻する。
- ②致命的欠陥: 計画を達成するのに、長い時間と莫大な経費を要し、環境にも悪影響を及ぼす。
- ③構造的欠陥: 計画の一方の柱であるダムの適地がなくなり、やがてダムに頼れなくなる。

## 委員会は何をしようとしているか: 新たな治水

- ①根幹的欠陥の解消: いかなる洪水をも対象に、住民の生命を守るための警戒避難体制をまず確立するとともに、壊滅的被害の回避を目的として、たとえば耐越水堤防のように、基本高水を超える洪水にも治水機能を失わない対策を採用する。
- ②致命的欠陥の解消: 基本高水に捉われず、短期間で確実に実現できかつ河川環境に重大な影響を及ぼさない対策を着実に積み重ねることで、治水安全度の段階的な向上をはかる。
- ③構造的欠陥の解消: 河川治水に加えて、流域の保水・遊水機能の確保、適正な土地利用の促進、二線堤や輪中堤による氾濫水の制御などの流域治水を併用し、持続性のある治水とする。

## 揺らぐ河川行政

■いったんは新たな河川整備に向けて大きく舵を切った。

- ・1997 河川法改正
- ・2000 休眠状態の223公共事業を中止
- ・2001 自然再生推進法成立

■だが、いま再び従来型の整備に逆行しようとしている。

- ・依然としてダムを中心とした河川整備を強行
- ・さまよう耐越水堤防の取扱い
- ・流域委員会の形骸化

■これを正すのは政治しかない。