

意見書「武庫川水系の基本方針と整備計画の方向」

2006年5月1日
委員 中川芳江

第40回流域委員会での発言を補足するために以下の4点について、意見書を提出します。(以下、である調で記述します)

1、基本方針の方向

(1) 高水選択について

前回委員会意見書(第39回資料3-3)で示したとおり、河川技術者が示す現在の高水選定の論理(方法論)に対して合意はしないが、流量観測データを蓄積し流量から算出し説明する論理を実用化する施策に直ちにに取り組むことを条件として、否定はしない。

基本高水に関しては、技術的に出された数値を政策的評価なしに政策目標におくことについて、政策的な重大な問題があると感じている。しかしこのことは、武庫川に限ったことではなく、この委員会で解が得られる期待ができない。今後の全国レベルでの議論のために、今は問題として指摘するに留める。

(2) 対策の選択について

これまでの意見書で何度も述べてきたとおり、優先すべき対策は小さな雨から大きな雨まで連続的(シームレス)に効果を発揮する対策である。この優先順位を決して誤らないという基本的な考え方の上で、一方、高水処理として考えると洪水調節施設・新規ダムの持つ効果量は否定することはできない。治水面、環境面から非常に重大な課題を抱えている新規ダムであるが、高水処理を求められる方針においてその対策の選択肢から新規ダムを完全に否定することは困難である。従って「実施優先度の低い選択肢としてダムを残しておくこと」は合意できるぎりぎりの選択としてあり得るものとする。

2、あるべき整備計画の姿

- ・ 30年間(時間的制約のもと)で、財政的制約、技術的制約、社会的制約を踏まえて実施可能な計画とする
- ・ 量のみ対策から質重視の治水計画への転換
 - どのような雨にも壊滅的被害を出さない方向へ -
- ・ 治水対策の優先順位の転換
 - 高水処理対策優先から実質的治水効果発現対策優先へ -

(1) 実施可能な計画

前回委員会意見書で整理したとおり、方針は財政的制約、時間的制約、技術的制約、社会的制約を考慮せず河川技術者が目指すべき目標(“灯台”)である(国は、行政が国民に約束するサービスレベルであると位置付けている)とするなら、整備計画には、これら4つの制約を考慮した計画とする必要がある。整備計画が「具体の計画を書き込む」ように求められている意味がここにある。

整備計画は「目標として目指すが部分的には達成できないかもしれない」(第34回総合治水WT河川計画課説明)ものではなく、現時点で実施可能な計画とするべきである。整備計画の計画期間30年という異例の“長期計画”であることを指して、「整備計画は目標を定める計画であるから実現性を問う必要はない」という意見が総合治水WTでも少数の委員から出されている。しかしこの解釈は、政策として基本方針と整備計画を位置付ける論理としては誤りである。それではまるで、整備計画ですら第二の基本方針である。法では明確に基本方針と整備計画の性格を使い分けている。整備計画は実現可能な対策であることが強く求められるもので、目標を掲げる性格のものではない。行政の計画とはそういうもの(目標を立てても達成できない)だ、とするなら、新河川法に基づく整備計画は策定できない。

整備計画は、基本方針のように「計画論」だからと掲げて済ませる性格のものではないし、そうしてはならない。法と流域住民が求めているものは、実施できる計画である。

(2) 「量のみ」から「質+量」への転換

今次の整備計画は、これまでの量のみを重視した対策から質を重視した治水計画に転換すべきである。具体的には、洪水調節施設頼みの治水から堤防強化への転換である。

従来の全体計画は甲武橋 1/30 計画規模 (S44 年型降雨) を処理するために武庫川ダムで対策する計画であった。今回河川管理者 (河川計画課) から提示された整備計画の考え方 (第 34 回総合治水 WT 資料 2) は、甲武橋 1/30 計画規模 (H16 年型モデル降雨) を処理するために新規ダムに依存 (新規ダム 1/30 最適化試算効果量 837m³/s を期待) したものである。いずれも、流量の処理に焦点を合わせた治水計画である。

このような量にのみ焦点をあてた対策が招く結果は、堤防対策 (質) への投資が極めて低く抑えられることである。結果として、堤防の脆弱な箇所や部分的に流下能力が劣る箇所が放置される。全国の河川で大洪水時にこれらが壊滅的な被害の引き金となってきた。

現実の降雨は、計画通りに降るわけではない。洪水調節施設に期待できることは“しよせん”計画規模に対する調節機能である。対象規模以下の洪水に対する水害の発生防止を目的としたこのような旧河川法的なアプローチでは、対象規模を超えた場合に、壊滅的な被害を回避することが困難である。

新規ダムに依存した計画流量の処理を優先し堤防を放置し流下能力の劣る箇所を放置するならば、対象規模以上の洪水 (例えば 1/50、1/100) が発生した際に、破堤を含む発生を減らすことができず、結果として流域の壊滅的な被害を低減することが困難になる。

壊滅的な被害の発生を直ちに減じたいと思うなら、思うからこそ、量への対策ではなく、実施すればそこまでは確実に効果が発揮できる質への対策を最優先対策としなければならない。

整備計画では、基本方針以上に超過洪水対策を意識する必要がある。それは、整備計画で実施できる対策が諸制約を受けるため、超過洪水の規模がより身近になるからである。ダムを作るが超過洪水時に破堤する可能性が高い対策パッケージを選択するのか、どのような雨 (超過洪水時も含む) にも破堤しにくい対策パッケージを選択するのか - 整備計画は 30 年間で何を優先すべきかという政策選択の問題である。納税者としての選択は当然、後者にしかなりえない。(大金を投じて超過洪水時に壊滅的な被害になるかもしれない、という選択肢は説得力を持たない)

今次の整備計画では重点的に堤防強化対策に投資し、洪水時に実質的に発揮される治水効果を高める。武庫川堤防技術検討委員会で指摘されたすべての堤防箇所については、集中的に投資し 5~6 年以内には対策を完了する。20 数年後に、今次の整備計画の成果を評価した上で 31 年目以降の整備計画の戦略的なありかたを検討することが望ましいだろう。

第 38 回委員会でも応酬したが「堤防強化をどんなにしてもポケット (量) は変わらないから治水対策上は変わらない」(田中参事) ことは、机上の計画論として基本方針で述べるなら筋は通っているが、現実の武庫川と向き合う整備計画にまで、そのような発想に依存すれば、洪水時に確実に発揮される実質の安全度を高められないことを強く指摘したい。(誤解のないように断っておくが私は整備計画も“計画”であることは十分承知している)

量がはげれば治水の安全度が上がったといえるのか?

河川技術者 (行政を含む) が計算上の数値をいくら持ち出そうとも、流域住民が実感できる“安全度”は、実際に大雨の際に例えば堤防がどこまで持ちこたえてくれるのかである。その感覚において現状に“満足していない”のであって、河川技術者が出す「ぶんのいち」の数値に満足していないのでは決してない。河川技術者は誤解しないで頂きたい (前回委員会でも指摘した“翻訳”ができないと、この違いを認識すること自体が難しい)。

確認のために記すが、これまで委員会が聞かされてきた下流側の整備目標“1/17”は、H16 型モデル降雨での評価では 1/5~1/9 の間となる。この値は平成 30 年目標で現在実施中の下流側の河川改修の目標である。また、示される流量は、降雨がすべて河道に流入する前提で計算されている (上流での氾濫はないものとする)。

対策優先順位の転換

前述したように、整備計画の対策の優先順位は、現実性を軸にして評価されるべきである。効けば大きいがいかに効かない場合もある（H16型モデルとS54型でも効果量は異なる）対策よりも、実施すれば・事業費を投ずれば必ず効果を発揮する対策を優先すべきである。

（3）整備計画の計画規模 - 中流域との整合性 -

1/30 規模を整備計画に提案する根拠として「中流域との整合性」が説明されたが、これまでの武庫川の治水対策の経緯を委員会として共有してきた者としては納得しがたい。

下流側の評価が 1/17 から一気に 1/9 まで下がるようなモデル降雨評価ですら 1/30 と評価される三田市街地付近の治水安全度（計画規模）は、なぜ実現されたのか。三田市街地にお住まいの方には大変恐縮であるが、洪水域（甲武橋下流）よりもはるかに資産・人口規模の小さい三田市街地において、武庫川ダムが計画に位置づけられるよりも以前に 1/30 規模を実施（S45～）していること自体が、水系全体の治水上極めて異常な状況である。三田市街地の治水安全度は武庫川水系で突出して高いのである。

治水対策のセオリーを無視し、水系の治水バランスを崩し、下流の洪水域の危険度が上がることを顧みず、中流域の安全度を昭和 45 年から劇的に高めた背景には、神戸三田国際都市開発計画は無視できない。

その数値（安全度）を、今、水系全体に持ち出すことには 3 つの政策的な誤りがある。

まず 1 つは、整備計画の計画規模は目標として掲げる性格のものではなく、現実の諸制約（財政的、時間的、技術的、社会的）の中で実現可能な規模を考えるものであるから、その意味から「中流域との整合性」根拠は目標の根拠にならない。

2 点目は、国においてはすでに「土地利用状況に応じた安全度確保方策の体系的確立」が提言されている。（「総合的な豪雨災害対策の推進について」社会資本整備審議会河川分科会豪雨災害対策総合政策委員提言H17.4）。はるかに治水上配慮し対策しなけりなかつた下流洪水域よりも優先して三田区間を対策したこと自体が、水系全体の治水としてはバランスを欠いたと評価せざるをえない。（言うまでもないが、この区間だけを取り出せばこの改修によって頻繁な浸水被害が劇的に改善された治水効果は存在する）この状況を一気に解消するために、さまざまな制約を顧みず目標として挙げるならば、更に政策的誤りを重ねることとなる。

3 点目は、以前の委員会で述べたように中流域の神戸三田国際都市開発計画で 22 箇所設置された防災調整池は既に 16 箇所が廃止されている。また、そもそも河川改修済みにつき調整池設置をしなかつた開発もある。1/30 を達成している区間は約 7.5Km（有馬川合流前～青野川合流前）である。この突出する中流域の 1/30 規模を水系全体に持ち出すならば、対策としてまず、これらの廃止防災調整池を復活することが先決である。なぜならこれら調整池が治水上効果がないと判断したこと自体に誤りがあるからである。

上下流のバランスについて、以前の意見書において何度か私は、渓谷を挟んで上下流をそれぞれ治める治水計画にすべきであると述べている。この意見は、委員会当初から提供されてきた武庫川の現状として、上流（この意見書で言う中流）の整備は 1/10、上流の更に上流は 1/2、下流の整備は 1/17 と説明されてきたこと、上流では常襲的に浸水していることから、水系全体で見た治水安全度が下流側で高く実現され上流で低く実現されていると認識していたからである。下流側の 1/17 相当の安全度を中流～上流にも計画することは無理だとしてもせめて上流の常襲的な浸水対策だけは採りたいと考えていたからである。ところが、ひとつのモデル降雨の流量で安全度を評価すると上下流で著しく逆転していることが第 28 回総合治水 WT（ほぼ同じ資料で第 37 回委員会資料 2-4）において明らかになった。

第 37 回委員会で時間の関係上述することができなかつたが、この逆転状況を認識してから、私はもはや「渓谷を挟んで上下流をそれぞれ治める治水計画にすべき」という必要がないと思っている。むしろ過去の意見を撤回させて頂きたいと思っている。

1/30 という数値について

河川管理者は 1/9 より 1/20、1/20 より 1/30 がいいだろう。住民は、実質的に堤防がもってきて壊滅的な被害が出ない状態であればよい。（たとえそれが構造令の余裕高であったとしても、事前放流であったとしても、である。）数値を大きくとることで計算上の治水効果をとるのか、数値は小さくとも実際の武庫川が呈する治水効果をとるのか。どちらがより流域住民のためを考えた政策なのか。

1/30 をあくまでも河川管理者としては譲れない計画規模だと主張するならば、私は納税者として実質の治水効果を最優先で追及すべきだと主張する。

3、武庫川水系における千叡貯水池の役割転換を

- ・ 21 世紀にふさわしい千叡貯水池の機能転換
 - 神戸市水道専用機能から武庫川水系全体の利水・治水・環境に貢献する多目的機能へ -

転換すべき 3 つの理由を示す。

平時の流量を増やす方策の必要性 - 環境 -

第 10 回環境 WG で正常流量についての検討結果が報告された。最大で 1.49m³/s (生瀬橋地点) という値は、正常流量を確保するためにダムを作らなければならないような値ではなかった(他河川では“正常流量確保のため”にダム水を使用することも検討されている)。しかし、この値は 1/10 濁水流量 (1.43 m³/s) を満足しているものの、下流では瀬切れを起こす箇所があり、その対策が重要となる程度に厳しい流量である。正常流量の定義から、この数値は最低限確保すべき流量であり、むしろ長期的な視点では平時(洪水時に対する意味として)の流量を増やす方策が必要であると正常流量値を理解すべきである。

支川は支川で管理を(佐々木委員提案) - 治水 -

一方、武庫川の支川の中で本川に合流する流量が大きいものは有馬川と羽束川である。有馬川には洪水調節施設はなく適地を探すことも困難であると何度か委員会で河川管理者から指摘されてきた。しかし、羽束川には千叡貯水池がすでに存在し洪水調節施設の適地はある。武庫川流域面積の 1/5 を占める羽束川流域を治水上無策なまま放置しておく理由はない。

武庫川流域の水を武庫川流域に - 利水 -

第 36 回委員会で述べたように、利水上、千叡貯水池が武庫川流域に与えている影響は極めて大きい。第 35 回総合治水 WT (水道事業者ヒアリング) でも神戸市がある意味では他市よりもしっかりと水道事業に懸命に努力していることは十分に理解した。しかし、神戸市内に大きな川・湖はなくとも、雨は降る。しかも、六甲山裏側はこの地域では多雨である(第 8 回リバーミーティング特別企画(公開勉強会))。武庫川流域の大部分から集水する千叡貯水池の機能の恩恵に神戸市のみが浴するアンバランスな状況は、長期的に見ても改善すべき課題である。

20 世紀、国際都市・神戸発展のために“武庫川”を差し出してきたといえる状況であった。過去の状況としては一定評価をするのであるが、21 世紀にもそのままよいかという問いには、答えはノーである。前回委員会で述べたようにダム再編は国レベルですすでに取り組みされている方向である。武庫川水系全体にとって 21 世紀にふさわしい千叡貯水池の役割転換を果たすべきだろう。委員会として、武庫川水系全体の利水・治水・環境に貢献する多目的機能を千叡貯水池に持たせることを強く提言すべきだと考える。(具体的には、現在の堆砂はもちろんダム底等の掘削を含め総容量拡大を図り十分な治水容量を持った多目的ダムに作りかえる)

4、武庫川流域委員会の議論の意義はどこにあるのか、誰に共有されているのか - 河川管理者兼事務局への問いかけ

私は、これまで以下のようなことを委員会で述べたことはない。しかし、今、敢えて言わなければならないのではないかという思いを強くしている。

私はとらわれない立場と視点で、広くは政策的に武庫川の河川政策がどうあるべきか、焦点としては武庫川の基本方針と整備計画について議論する場として、この委員会の場が機能を果たすよう努力してきたつもりである。運営委員として、また、いち委員として、委員相互の議論を通じて、また、リバーミーティングでの委員と委員外との対話、委員外同士の対話を通じて、これらの間での相互理解が促進され、委員会の場が傍聴者も巻き込んだ合意形成の場(社会学的に言えばアリーナ)の機能を果たすように努力してきた。今も、その志は変わっていない。

だからこそ、河川管理者（この委員会に河川管理者として、事務局として関わっている行政職員）には、議論を進めるためのパートナーとして接してきた。だからこそ、委員会対河川管理者という構図で物事をとらえることは決してしてこなかったし、時に河川技術者として、時に河川管理者として、時に担当者として、さまざまな意見交換をし、時間と議論と思考を共有してきたつもりである。

そのために、個人的な時間は言うまでもなく、日常の自分の業務の時間を割いて、この2年間、委員会に関わってきた。時には自ら資料を収集し、資料を読み込み、自分の意見をまとめ、資料・意見書を作成し、議論に臨んできた。なぜならそれが、合意を形成していくために必要でかけがえのない重要なプロセスであると認識しているからである。このプロセスなくてして、武庫川ダム問題でこじれにこじれた武庫川流域における河川整備のありかたの合意など到底あり得ないと考えるからである。委員会に深く関わってきた他の多くの委員も同様の思いを今日まで抱いてきたのではないだろうか。

合意は、一方的な説得や譲歩ではない。できる限りの情報を手掛かりにそれらを理解し合理的な選択をする - その情報と思考回路を共有することからしか、合意は形成できない。特に、委員会設置1年を過ぎた頃からは、ぎりぎりのところでの合意のありかを探しながら、運営委員として委員会の運営に心を砕いてきたつもりである。

しかし、第34回総合治水WT（4月25日）、第48回運営委員会（4月27日）で語られた河川管理者の認識には、非常に大きな驚きと落胆を隠せない。

「まがりなりにも流域対策や既存ダムの活用などに踏み込んできた部分」について、私は担当者の尽力について十分に評価している。

それでもなお、私には疑問である。

総合的な治水に対して「否定できない」という極めて消極的な認識しか持っていないのはなぜなのか？

整備計画に新規ダムを位置づけることについて社会的制約をクリアできる状況にあるとなぜ思えるのか？

一体、2年強160回近い委員会の議論をどのように共有してきたのだろうか。

行政担当者は、過去の武庫川の経緯を経験していないのかもしれない。しかし、流域の住民は忘れていない。さまざまな経緯を持つ武庫川だからこそ、合意のプロセスが極めて重要なのである。プロセスの持つ意義を一体どのように理解しているのだろうか。

治水対策は急がなければならない対策である。ダムを理由に足踏みすることは許されない。

私は問いたい。どの道の先に合意が見出せると考えているのか。

諮問文（諮問理由）再掲

「武庫川流域委員会」への諮問（平成16年3月23日 兵庫県知事井戸敏三）

河川管理者が提示する武庫川水系の河川整備基本方針及び河川整備計画の原案について武庫川の治水対策については、県はこれまで河川改修と併せた武庫川ダムの建設が最も効果的で現実的な対策として治水事業の推進を図ってきた。しかし、近年、異常気象に見られる集中豪雨などにより、河川改修やダムだけでは十分対応できない水害が都市部で発生している。また、平成9年の河川法の改正により、河川環境の整備と保全が目的に加えられるとともに地域の意見を反映した河川計画制度の導入が図られた。こうした背景を受け、平成12年9月、県では、合意形成の新たな取り組みを行うとともに、総合的な治水対策についても検討を進め、ゼロベースから武庫川水系の河川整備基本方針を策定することとした。

参画と協働の県政を進める県としては、河川整備基本方針策定の段階から学識経験者や地域住民の幅広い意見を反映させる必要があると判断し、合意形成の場である「(仮称)武庫川委員会」を設置することとした。平成15年3月、このための準備会議を設置し、委員会のあり方（メンバー、運営方法、公開方法など）について諮問し、平成16年2月に提言書として答申をいただいた。

この準備会議からの提言を受け、総合的な治水対策をはじめ武庫川の河川整備のあり方について参画と協働の理念に基づき責任ある立場で議論されることを期待し「武庫川流域委員会」を設置した。

このような経緯を踏まえ、委員会において、河川管理者が提示する武庫川の河川整備基本方針及び河川整備計画の原案について議論を行い、提言をいただくこととするものである。

以上