

『現代の理論』2019年冬号

気候変動期の到来とダム神話の崩壊水害多発と治水行政の深刻な危機

「平成30年7月豪雨」は、停滞前線や温帯低気圧に変わった台風の影響で6月28日から7月28日まで、各地に文字通りの「豪雨」をもたらした。同年10月9日内閣府非常災害対策本部の記録によれば、被害は沖縄から北海道まで、死者224名、行方不明8名、負傷427名、住宅被害は全壊だけで6695世帯、床下浸水まで入れると5万1337世帯に及んだ。断水や停電などライフラインの途絶も加わり、気候変動の到来を実感した人々は少なくあるまい。

従来の治水の限界を知り、命を守る真の治水策への転換を図る必要がある。

・机上に積まれた「気候変動適応策」

治水を担う国土交通省は、近年「水害の頻発化・激甚化」に気づき始め、霞が関の机上にはその適応策が積み上がっていた。

平成27年8月には社会資本整備審議会が「水災害分野における気候変動適応策のあり方について～災害リスク情報と危機感を共有し、減災に取り組む社会へ～(答申)」を、平成27年12月には「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について～社会意識の変革による『水防災意識社会』の再構築～」を平成29年7月に出した。

しかし、その論理も、河川行政の実行部隊である出先の地方整備局も、発想は旧態依然で変わらなかったことは、早くも「平成27年9月関東・東北豪雨」で露呈した。

旧態依然の発想とは、洪水時の最大流量を想定し、その流量をダムと河道に配分して、川から溢れさせずにそれを海まで安全に流すという発想だ。具体的には、ダムと河道への配分量を河川法16条に基づいて「河川整備基本方針」で決定し、16条の2で「河川整備計画」にダム計画等を位置付けるというものだ。

先述した答申は「災害リスク情報と危機感を共有し、減災に取り組む」と、従来の河川法にはなかった方策を謳ったが、その翌月の9月10日に起きた利根川の支流・鬼怒川の決壊後に国が見せた対応は、この国が新たな発想に基づく治水へ転換するつもりがないことを印象付けた。

この時の被害は、無堤防区間から氾濫した上に、脆弱な堤防が決壊して、茨城県常総市の3分の1が浸水するという深刻なものだった。しかし、その被害を尻目に、国土交通省は、わずか1週間後の9月18日に「鬼怒川上流ダム群(4ダム)の効果」を記者発表し、遠くの山奥に建設した4ダムの効用を主張、その下流で脆弱な堤防や無堤防地区が放置され、氾濫や決壊に至った事実の検証も被災者への謝罪も一切行われなかった。

ダムを重視し、築堤や河道掘削などの河道整備を軽視してきたことやむやにただけだった。

□□ダム神話の崩壊

平成30年7月豪雨でも同様ことが起きた。

一つが愛媛県の肱川で起きた災害だ。上流部の野村ダムと鹿野川ダムの二つが同時に緊急放流し、結果的に人命が失われた。ところが国土交通省は死者や遺族に謝罪すらせず、ダム放流は規則通りに行ったと繰り返した。

一方で、私たちが得た教訓は次のようなものだった。

第一に、想定外の豪雨が降ればダムは役に立たないばかりか凶器となる。ダムの貯水能力を超える降雨があれば、操作規則によって緊急放流が許される。最上流部の野村ダムは、結果的に逃げ遅れた人々の命を奪った。治水機能を放棄した状態だ。野村ダム下流部は、筆者が現地を訪れた8月でもなお、浸水被害の片付けが続いていた。納屋が流された後片付けをしている農家の夫妻に出くわしたが、夫妻は通り向こうの空き地を指して、「そこにも家があったが、おばあさんが家ごと流された」と述べた。ダム放流の勢いがいかに凄まじかったかである。

第二に、ダムと河道で洪水を受け止める計画をしても、ダム建設が先行して築堤や河道掘削が完了していなければ、「河道」はないも同然で、ダム放流水は、川から溢れ出て氾濫する。鹿野川ダムの放流もまた、その下流部にある未完成整備や無堤防の河川敷から田畑や住宅街を襲い、甚大で広大な浸水被害を引き起こした。

第三に、国も自治体も、水害リスクを考慮せずに地域開発を推進し被害を無用に拡大させた。肱川の中流部から下流部に位置する大洲市の中心は大洲盆地にあるが、そこは幾度もの水害履歴がある地域だった。ところが、その一角は、平成5年に地方都市拠点法に基づく「八幡浜・大洲地方拠点都市地域」に指定されていた。自治体が国と協議して開発を推進した地域である。肱川水系河川整備計画には、その指定地域について「大洲盆地の遊水地帯に多くの企業が進出し、水害発生リスク」は高いと記述されていた。しかし、本来は、水害履歴のある地域で開発を進めてはならなかった。

第四に、合流地点の逆流リスクを軽視してはならない。勢いよく放流された鹿野川ダムの水は、その直下で合流する支流・河辺川が本流へ流入することを妨げただけではなく、支流沿いの地域を深く浸水させた。その一角には大洲市の支所もあったが浸水し、ダム工事事務所から届いたはずのダム放流に関する通知も、流出してしまった。

第五に、河川整備計画に書き込む事業の優先順序は、流域住民が参加した場合で慎重に定めなければならない。現在のところ、国土交通省は、今回氾濫した地域の堤防よりも支流・河辺川の上流に新たに計画してしている山鳥坂ダム建設を優先させる姿勢である。ダム放流による氾濫被害が起きてなお、ダム建設ありきの治水から転換する姿勢はない。一方で、河辺川と肱川の合流地点で今回、浸水被害を受けた住民の一人は、「もし山鳥坂ダムができて、同じような洪水が起きた時は、山鳥坂ダムも鹿野川ダムも満杯になり、同時にただし書き操作で放流されたら、ここはダム放流水の挟み撃ちになる」と懸念を語った。

第6に、ダム放流で下流の水位がどこまで上昇するのかという情報を日頃から伝えておかなければ、いざという時

の危険なダム放流からの避難行動にはつながらないことだ。

□河道整備の遅れで堤防決壊

ダム貯水と河道で受け止める従来型の治水行政の限界は、岡山県の高梁川でも明らかになった。

ここでの最大の被害は、高梁川に注ぐ支流・小田川と、小田川に注ぐ枝川の堤防決壊で被害を受けた倉敷市真備町だ。この地域は、ハザードマップ通りに浸水したと盛んに報道されたが、それは浸水履歴があった土地に過ぎない。

明治から現在まで何度も浸水したのに被害が回避できなかったのは、明らかに治水の失敗だ。主な原因は次の通りだが、そのいくつかは、肱川とも多くの共通項がある。

第一に、肱川流域では大洲盆地が水害リスクが高いとされながら開発拠点とされたのと同様、支流・小田川が流れる真備町も、本来は田畑が広がっていた氾濫区域が宅地化され、被害のポテンシャルを高めていた。その上で、堤防決壊のリスクをさらに上げる要因が重なった。

第二に、高梁川の最上流部にある小さな河本ダムもまた、貯水能力の限界が来て、放流し、本流の水位を上げた。

第三に、河口域にある水島工業地帯に送る電気と用水の確保のために治水が軽んじられていた。高梁川に注ぎ込む支流。成羽川は、昭和43年に中国電力が新成羽川ダム、田原ダム、黒島ダムの3つを竣工させた。

通常、治水機能を持つダムは、洪水期にはあらかじめダムの水位を下げる操作を行う。治水容量を増やすためだ。ところが、この3ダムにはそのような機能はなく、工業用水と電気を確保させるために水位を高く保ち、洪水になれば放流する。3ダムのうち最上流かつ最大の新成羽川ダムは、昭和47年の放流時にも浸水被害が起きて水害訴訟が提起され、平成6年、広島高裁岡山支部で中国電力が原告住民188人に4500万円を支払うことで和解が成立している(1994年3月15日朝日新聞「中国電力と住民が和解 岡山の新成羽川ダム訴訟」【大阪】)。

実は、こうした治水機能を持たない発電ダムに対して、「洪水による災害が発生し、又は発生するおそれ大きいと認められる場合」には、事前放流するなど洪水調節のための指示を河川管理者ができる条項が河川法52条にある。しかし、この条項は運用された実績が、このダムに限らず一度もない。

新成羽川ダム下流の田原ダム直下の集落は昭和47年に続いて浸水、黒島ダムの上流部にかかる橋の一つは流失した。成羽川と高梁川の合流地点にある高梁地域事務組合のクリーンセンタも浸水し、可燃ごみ、不燃ごみ、し尿の処理が不可能になった。高梁市のハザードマップを見ると、元々、5mの浸水被害想定があった場所ではあった。

従って、第四に、重要な公共施設をこのような場所に立地すべきかどうかについても教訓を残した。

第五に、治水機能を失った治水ダム、治水機能を持たないダムから放流が押し寄せたのは、小田川との合流点だ。この地点については、高梁川水系河川整備計画に、土砂が堆積し、中洲に樹木が繁茂しているため、小田川が洪水時には本流に流れ込むことができず、逆に本流から流れ込む「背水現象」が起きる可能性が書き込まれていた。にも関わらず、河道掘削が必要な箇所掘削は未実施、伐採が必要な場所で未伐採だった。高梁川本流に流れ込むことができない小田川の堤防と枝川の堤防に負担がかかり、真備町で堤防決壊と氾濫が起きた。起こるべくして起きた被害だ。

□反省なき2つの検証機関

深刻な被害の発生を踏まえて、国は肱川と高梁川の被害に関する検証の場をそれぞれ設置した。しかし、両者は、流域全体の治水のあり方を検証するものではない。

前者の設置目的には言い訳がましい文言が並んでいる。「野村ダムや鹿野川ダムは操作規則に従い適切に操作を行うとともに、関係機関に対して数次にわたる情報提供を行ったが、住民への周知のあり方について検証を行うとともに、より効果的なダム操作について技術的考察を行うこと」というものだ。検証委員は肱川水系河川整備計画策定にも関わった河川工学者を含む愛媛大学の学者2人の他、結果責任を負うべき大洲市、西予市、愛媛県、国土交通省四国地方整備局のみ。事務局は、ダム操作や情報提供を行った当事者である山鳥坂ダム工事事務所や野村ダム管理所だった。失敗した治水行政を担った当事者である。喩えは悪いが、罪人同士で罪を検証するような検証の場である。

後者の設置目的にはこう書かれている。「発生した堤防決壊に対し、その原因を究明するとともに、復旧工法等に関して国土交通省中国地方整備局及び岡山県に対し専門的な指導・助言を行う」。

委員会は地元の岡山大学教授らと国土交通省の研究機関の人材らで構成され、非公開で行われている。事後公開される資料を見る限りにおいては、決壊が起きた現場のメカニズムと決壊のプロセスを局所的に分析してあるだけだ。流域全体の中でなぜ、決壊するほどそこに負荷がかかったのかという根本原因についての分析はない。また河川整備計画に基づく事業の優先順序についての検証も行っていない。

実は、先述した利根川の支流・鬼怒川で堤防決壊や無堤防地帯からの氾濫被害後も同様だった。利根川流域における治水のあり方の検証はなく、単に氾濫に至るメカニズムだけが分析されて、堤防構築の工法が決定されただけだった。

□求められる流域治水への転換

しかし、こうした不幸な水害は、治水のあり方を見直す契機とすべきであることは言うまでもない。

どのような転換が必要なのかを議論する上で、参考になるのが滋賀県流域治水条例だ。「どのような洪水にあっても、人命が失われることを避ける」「床上浸水などの生活再建が困難となる被害を避ける」(嘉田由紀子元滋賀県知事の弁)ことを主眼として練られた条例だ。

河川法で進めてきたダムと河道で海へと流すことに加え、流域全体で降雨を受け止め、公助、共助、自助を通して

治水対策を取るための条例だ。

- ・集水域における森林、農地、公園などで雨水を貯める機能を高める。
- ・浸水警戒区域を知事が指定し、高齢者、障害者、乳幼児など災害弱者が利用する施設や学校、医療施設を建築することに一定の建築制限をかけて予め被害を防ぐきめ細かな規定をおいた。例えば、宅地建物取引業者が宅地や建物の売買や賃借の契約を行うに当たっては、所在地の想定浸水深などの情報提供の努力義務を課した。教育現場でも「浸水が発生した際にとるべき行動等に関する知識の習得を通じ、浸水が発生した際に迅速かつ適切な行動をとることができるようになることを目標」に掲げている。
- ・県と関係行政機関と地域住民からなる「水害に強い地域作り協議会」の設置も可能。
- ・逃げ遅れても命が守れるように、浸水警戒区域では住まいに避難空間を確保するため、想定水位より上に部屋や屋上があることを県は呼びかけ、補助金制度も整備しつつある。

ダムがあるから安心、堤防があるから安心という神話を超えて、想定を超えても被害を最小限にとどめる備えを含めて編まれた条例だ。

国においても、河川の中だけでとどまることなく、流域全体で洪水を受け止めて、避難体制までを含めた流域治水への転換が必要だ。

□住民参加で計画見直しを

その法改正を待つことなく、即できることもある。河川法は1997年に大改正を行った。河川整備計画を策定する際、河川管理者が必要があると認めるときは、「公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」とした。

甚大な被害を受けた肱川と高梁川においては、これを機に河川整備計画に盛り込まれている事業メニューやその優先順序を住民と丁寧に協議しながら見直してはどうか。

情報を共有しながら住民が自分の頭で考え、ダム神話から解き放たれることも、命を守る治水の第一歩になるはずである。

まさのあつこ