210321今こそ流域治水を！緊急フォーラム

流域治水を活かすには－定量治水から非定量治水への転換が必要だ－

今本博健

**スライド１　タイトル**

　最近、話題になっている流域治水について、流域治水を活かすには定量治水から非定量治水への転換が必要ということを説明したい。

**スライド２　治水対策の分類　治水方式**

　まず、用語について説明しておく。

　治水対策には種々のものがあり、分類の仕方にも種々のものがあるが、対策を行う場所からは「河川での対応」と「流域での対応」に、用いる対策の手法からは「ハード対応(施設)」と「ソフト対応(活動)」に分けられる。これらの組み合わせで合計４つに大別される。

　それぞれには次の対策がある。

　・河川でのハード対応：流下能力の増大、洪水流量の調節、堤防の補強など

　・河川でのソフト対応：水防活動、情報の収集・伝達など

　・流域でのハード対応：保水機能の保全、遊水機能の保全、氾濫水の制御など

　・流域でのソフト対応：警戒避難活動、適切な土地利用、防災意識の向上、補償制度の充実など

　また、河川でのハード対策には「定量治水」と「非定量治水」という２つの方式がある。

　定量利水は「対象洪水を設定し、それに対応できる対策を行う」もので、一定限度の洪水を対象にすることから「定量治水」といわれる。非定量治水は「対象洪水を設定せず、実現できる対策を積み上げる」もので、定量治水に非ざる方式ということから「非定量治水」といわれる。

**スライド３　治水政策の変遷**

　日本の治水政策を振返ると、次のように変遷している。

〇河川法の制定　明治河川法

　日本の「近代治水」は明治29年(1896年)の「河川法の制定」とともに始まった。明治維新によって法治国家となり、国が河川改修を行うには法的根拠が必要ということで、制定された。このときに採用されたのが、再度災害を防ぐための既往洪水を対象洪水とした定量治水である。

〇河川法の全部改正　昭和河川法

　昭和20年、日本は敗戦し、民主国家になった。明治河川法が時代にそぐわなくなり、昭和39年(1964年)に全面改正された。知事が官選から公選になったため、管理が府県によって異なることを防ぐため「水系一貫主義」が取り入れられた。戦後の復興のために始められた河川総合開発によりダムが治水の中心的役割を果たしだした。大洪水ごとに引き上げられた対象洪水に歯止めをかけるため河川の重要度が反映される確率洪水が対象とされ、水系ごとに「工事実施基本計画」が策定されるようになった。

〇総合治水対策

　高度経済成長時代(1954年～1973年)の都市化の発展により河川改修だけでは対応できなくなり、昭和52年(1977年)に「総合治水対策」が打ち出された。主な施策として

　　①流域の保水・遊水機能の維持

　　②土地利用等の設定

　　③警戒避難体制の拡充・被害者救済制度の確立

が取り合上げられている。治水に流域対応を取り入れようとした画期的な対策であったが、省庁間の壁に阻まれて、積極的に行われたのは防災調節池のみであった。

〇超過洪水対策

　人口・資産の大都市への集中が進み、破堤による激甚な被害が懸念されたことから、昭和62年(1987年)に「超過洪水対策」、すなわち、

　　①高規格堤防の整備

　　②住宅の耐水化

　　③土地利用・氾濫流の制御・警戒避難体制の強化

が打ち出された。ここでも氾濫を前提とした対策が取り入れようとしているが、積極的に推進されたのは高規格堤防だけであった。

〇河川法の一部改正　平成河川法

　平成9年(1977年)に河川法一部改正がなされた。河川管理の目的に「河川環境の整備と保全」を加える大改正であったが、治水面でみると、工事実施基本計画の達成が見込めなくなったことが契機となっている。治水計画を基本方針と整備計画の２段構えにし、工事実施基本計画を基本方針として実質棚上げし、対象洪水を引き下げた整備計画で実現性を図っている。

〇流域治水

　平成23年(2011年)の東日本大震災により、計画規模を上回る災害を想定外とする日本の防災計画のあり方が問われるようになった。2014年に始まった国土強靭化対策の一環として、総合治水対策が流域治水と名を変えて取り上げられた。

**スライド４　国土交通省水管理・国土保全局 「流域治水」の基本的な考え方**

　令和3年(2021年)の閣議決定では流域治水を「気候変動の影響による降雨量の増加等に対応するため、流域全体を俯瞰し、あらゆる関係者が協働して取り組む」としている。

　国交省水管理・国土保全局はより具体的に「流域治水とは、気候変動の影響による水災害の激甚化・頻発化等を踏まえ、堤防の整備、ダムの建設・再生などの対策をより一層加速するとともに、集水域(雨水が河川に流入する地域)から氾濫域(河川等の氾濫により浸水が想定される地域)にわたる流域に関わるあらゆる関係者が協働して水災害対策を行う」ものとしている。

　契機を「気候変動の影響」としているだけで、対策を、

　　①氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策

　　②被害対象を減少させるための対策

　　③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策

に分けているが、基本は河川対応と流域対応を取り入れた総合治水と同じである。

**スライド５　流域治水プロジェクト**

　いま全国の一級水系で「流域治水プロジェクト」が進められている。ここでは、「対策メニューのイメージ」として次が取り上げられている。

　　①河川対策：堤防補強・河道掘削　ダム再生　遊水地整備　等

　　②流域対策(集水域と氾濫域)：下水道等の排水施設、雨水貯留施設の整備、土地利用規制・誘導(災害危険区域等)　等

　　③ソフト対策：水位計・監視カメラの設置、マイタイムラインの作成　等

　これは非定量治水そのものである。

**スライド６　なぜ、定量治水にこだわるのか。**

いま、定量治水は実質上崩壊している。それなのに堅持されたままである。

なぜ、国交省は定量治水にこだわるのか。それは、定量治水がダムを建設する根拠になっているからである。非定量治水に転換すれば、ダム建設の根拠が崩れる。

**スライド７　ダム事業の見直し**

　平成７年(1995年)に「ダム等事業審議委員会」が設置され、また平成10年(1998年)に事業評価制度が開始され、ダム事業が見直されるようになった。このような見直しと新規着手の減少などによって、ダム事業数は平成７年度の405事業から平成22年度には136事業に、ほぼ３分の１に減少した。

　その後、2009年の民主党政権下に「今後の治水のあり方に関する有識者会議」が設置され、ダム事業の検証が行われるようになり、令和2年(2020年)時点でのダム事業数は69(直轄30、水機構6、補助33)になっている。

**スライド８　ダムなしでは定量治水が成り立たない**

いま、新規のダム計画はない。事業中のダムの完成をもってダム時代が確実に終わる。ダムなしでは、対象洪水に対応することができず、定量治水が成り立たない。

　したがって、非定量治水に転換せざるを得ない

**スライド９　非定量治水になれば流域治水が活きてくる**

非定量治水に転換されると対象洪水という束縛がなくなる。そうなると、ダムは絶対的な選択肢でなくなり、あらゆる対策のなかから実現できる対策を自由に選択できるようになる。

　河川管理者が本気で流域治水に取り組みだす。流域治水が活きてくる。

**スライド10　非定量治水に転換しよう**

　定量治水は「目標が明確で計画を立てやすい」という利点があり、それゆえに河川法制定以来一貫して踏襲されてきた。しかし、ダム時代の終焉とともに、定量治水も終焉する。

　非定量治水に転換しよう。