

スーパー堤防（高規格堤防）事業の虚構と進めるべき治水行政

嶋津暉之（水源開発問題全国連絡会）

1 高規格堤防事業の経過

スーパー堤防（高規格堤防）事業の創設は1987年度で、今から約30年前になります。その頃、ダム事業に陰りが見えてきたので、その代わりになる一大河川事業として考えられたと推測されます。**図1**のとおり、堤防の高さの30倍の幅を持つ高規格堤防を造成して超過洪水の到来に備え、その上に住宅等を建てるというものです。そして、1991年に河川法の第六条2に「高規格堤防特別区域の指定」が設けられ、高規格堤防の上に建造物を建てるのが法的に可能となりました。

当初の計画は首都圏の利根川、江戸川、荒川、多摩川、近畿圏の淀川、大和川の6河川で延べ約873kmの高規格堤防の整備を行うものでした。しかし、これはもともと荒唐無稽の計画でした。たとえば、利根川に関しては河口部から中流部（八斗島地点の11km下）まで両岸の堤防全部を高規格堤防に変えるものであり、一目で実現性ゼロだと分かる、全くの虚構の計画でした。

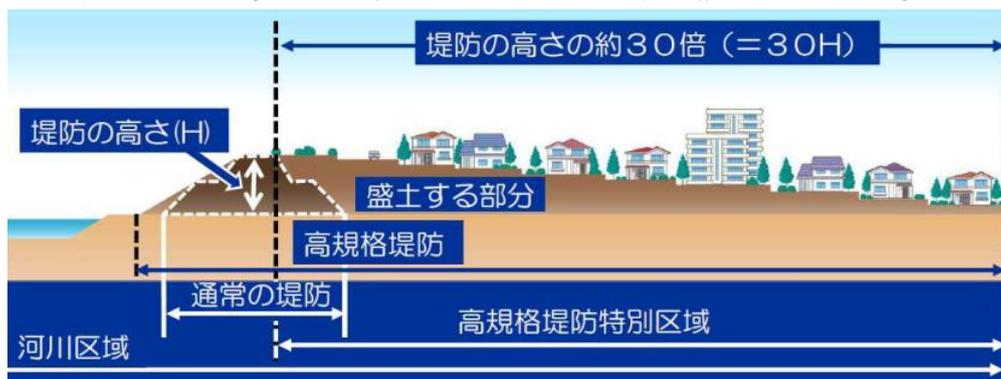


図1 スーパー堤防（高規格堤防）

20年経過しても、進捗率は微々たるものでしたので、2010年11月、民主党政権下の行政刷新会議の事業仕分けで高規格堤防整備事業は「事業廃止」の判定がされました。行政刷新会議ではスーパー堤防は「スーパー無駄遣い」という言い方までされました。

しかし、河川官僚が巻き返しを図りました。

国土交通省は2011年2月に「高規格堤防の見直しに関する検討会」を設置し、同年8月に「高規格堤防の抜本的見直しについて」をとりまとめ、**表1**のとおり、整備区間を総延長873kmから119kmに縮小して高規格堤防の整備を引き続き、推進することをきめました。

見直し前の延べ873kmの整備は荒唐無稽な計画ですが、見直し後の延べ119kmの整備もやはり実現性のない机上の計画です。

表1 スーパー堤防（高規格堤防）事業の見直し

首都圏			
利根川	363km	→	0km
江戸川	121km	→江戸川下流部	22km
荒川	174km	→荒川下流部	52km
多摩川	83km	→多摩川下流部	15km
近畿圏			
淀川	89km	→淀川下流部	23km
大和川	44km	→大和川下流部	7km
計	873km		119km

2 遅々として進まない高規格堤防の整備

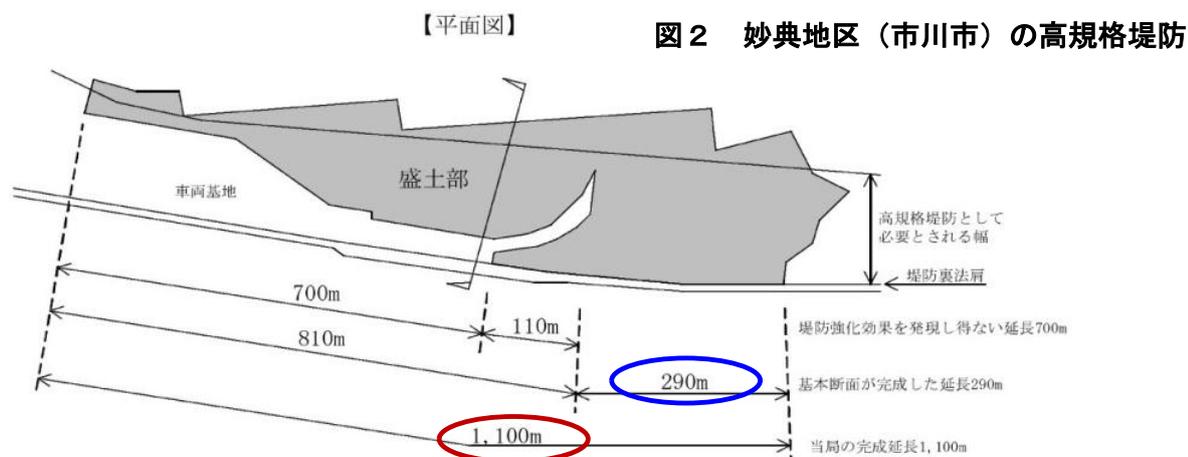
整備距離が延べ119kmに縮小されたものの、高規格堤防の整備は遅々として進んでいません。江戸川下流部を例にとると、次のとおりです。

江戸川下流部の高規格堤防計画区間延べ22km（右岸0.4～19.8km、左岸0.4～14.2km）で、完成済みの箇所は次表のとおりです。

整備延長（基本断面形状の確保区間）	
市川三丁目地区（市川市）	90m（0m）

市川南地区（市川市）	200m	（ 180m）
高谷地区（市川市）	50m	（ 0m）
東金町地区（葛飾区）	200m	（ 40m）
柴又公園地区（葛飾区）	90m	（ 0m）
妙典地区（市川市）	1,100m	（ 290m）
北小岩一丁目地区（江戸川区）	120m	（ 120m）
計	1,850m	（ 630m）

上表で、基本断面形状の確保区間とは、堤防高の30倍の堤防幅が確保され、高規格堤防としての機能があるとされる区間です。妙典地区についてみると、**図2**のとおり、1,100mの整備がされたものの、未完成のところが大半であって、30倍の堤防幅が確保された区間は290mしかありません（会計検査院報告書 2012年1月）。



したがって、江戸川下流部で本来の高規格堤防の整備がされたのは、上表のとおり、7地区合わせて630mしかなく、本当の整備進捗率は $630\text{m} \div 22\text{km} = 2.9\%$ にとどまっています。

仮にこの進捗率から、江戸川下流部における高規格堤防整備の今後の必要年数を試算すると、次のようになります。

江戸川下流部は20年以上前から高規格堤防事業が始まっていますので（妙典地区は1992年度から、柴又公園地区1989年度から）、仮に20年経過して、整備率が2.9%とすれば、22kmの整備を終えるためには、

$$20\text{年} \div 0.029 = \text{約} 690\text{年} \text{ 必要となります。}$$

高規格堤防の整備が遅々として進まない状況は荒川、多摩川、淀川、大和川でも同じです。

このように整備の完了に気が遠くなるような年数を要する高規格堤防は治水対策としての意味を失ったものになっているのです。

3 高規格堤防の整備が進まない理由

3-1 巨額の費用がかかる高規格堤防の整備

高規格堤防を計画とおりに整備するためには巨額の公費が必要です。

北小岩一丁目高規格堤防の整備単価1mあたり約3,900万円を使うと、江戸川下流部の未整備区間を約20kmとすれば、今後、江戸川だけで0.78兆円という巨額の公費が必要となります。

高規格堤防は経済性の面でも現実性が欠如しているのです。

3-2 人々が住んでいる場所に堤防をつくるという手法そのものの問題

高規格堤防事業は地元自治体等が区画整理や都市再開発で確保した用地を国土交通省が高盛り土にして広い面積の堤防を造成するものですから、国土交通省には自ら事業を計画的に推進する主体性がありません。

高規格堤防の整備が進まないことの根本理由は、人々が住んでいる場所に高規格堤防をつくるという手法そのものにあります。大勢の住民を5年間以上も区画整理や都市再開発で立ち退かさなければ、堤防を造成できないという仕組みそのものが間違っているのです。

そして、そのことが北小岩一丁目高規格堤防では下記の新聞記事のとおり、現住居を終の棲家として余生を送るとしてきた人たちを江戸川区が強制的に追い立て、住居の強制取り壊し（直接施行）を行うというきわめて深刻な事態をつくり出しました。

北小岩一丁目高規格堤防ではその差し止めを求める訴訟が住民から提起され、最高裁まで争いました。住民側の敗訴となりましたが、この裁判で高規格堤防事業の愚かしさが明らかになりました。

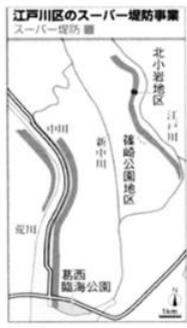
江戸川のスーパー堤防事業

強制排除の苦い後味

スーパー堤防建設に合わせ土地区画整理事業を進める江戸川区が、予定地に残る民家の強制排除に踏み切った。元の家は、区は住民への賠償を切り、悩んだ末に立ち退いた人もいる。とどまる住民の心も揺れる。

とどまる住民も揺れる

区が強制的に解体した空き家1棟にとどまるスーパー堤防に反対してきた住民のうち3組が4棟で今も残ります。区は個別に賠償を試みている。住民に立ち退きを求めた通知の取り消しを求め訴訟の原告団長、高橋新一(58)は、今年9月5日に東京地裁で開かれた口頭弁論の後、立ち退きを求めた通知を撤回し、区側と話し合っていることを記者に見せました。「考えたら変わらない選択をしてもちろも努力す



北小岩地区の約1000の範囲をめぐっては昨年5月、国土交通省が盛り土を施し、区がその上を地を整備することが決まった。堤防沿いの住民は同年末までに立ち退くよう求められた。5月の時点で6棟あった建物は12月に20棟余りに減り、今年6月には6棟を残すのみとなった。区は7月、岩井さん宅から20メートルない空き家の強制解体に踏み切った。そのころ岩井さんに立ち退きを求めた3度目の催告書が区から届いた。一次は私が不安ではあったが、一人が住む家には簡単に踏み退かないだろう」とたかをくくっていた。

7月末、区担当者は「8月19日」と期日を切った。「住民の意向はお構いなし」なだんだん。岩井さんは事実の最後通告を受け取った。応じなければ、家財運搬(堤防の高さの約30倍)を命じられた。岩井さん宅は「8月19日」と期日を切った。岩井さんは「区は話し合いが実り、ご理解したい」と言いかもしたが、私は納得できない。スーパー堤防の必要性を疑問が残っており、区や国への不信が募った。追い詰められて出て行く住民がいることを知っている。



追い詰められ立ち退き…「納得していない」

スーパー堤防

「200年に1回の洪水に備える」として、堤防の隣りに盛り土をして傾斜を緩やかにすることで、洪水の水が乗り越えても流れないようにした堤防。国土交通省が1980年代に整備を始めた。民主党政権下の2010年時点で、首都圏、近畿圏の6河川の87.3%を整備する計画になっていた。事業仕分けで「整理を進めさせられ、家から追い出される。仕事や通院の便と関係なく収められた指定され、そこに住むしかない。理不尽に思える事業のなかに生活を壊されるのは耐え難かった。交渉の結果、8月26日までに家を明け渡すことになった。明け渡しの日、岩井さんは涙を流した。

「区は話し合いが実り、ご理解したい」と言いかもしたが、私は納得できない。スーパー堤防の必要性を疑問が残っており、区や国への不信が募った。追い詰められて出て行く住民がいることを知っている。

土地区画整理

土地区画整理法に基づき、自治体などが道路、公園、宅地の整備のため、土地の区画を変えて街を整備する事業。宅地の場合、住民は自治体などから一定のルールで算出された補償金を受け取り、引っ越しや家屋の解体、仮住まい、家の建て直しなどの費用を賄う。自治体などから強制的に家財運搬し、建物解体したりすることができる。直接施行」と呼ばれる。



国交省の盛り土事業は遅れに遅れている。区は早期工費申請を受け、国交省は6月下旬に予定地の一部の盛り土工事を業者に発注したが、着工できていない。区は、盛り土の上を地を整備して16年5月に返す住民に期を切っている。区幹部の間で「期限を越えたらどう」との見方が広がっている。

区は北小岩(約2.5km)の下流の篠崎公園地区で、土地区画整理と緑地帯の整備事業をスーパー堤防と一体で進める準備を進め本格化する。

11日夜、篠崎公園地区の住民が区側を追い詰めた。区は「区は話し合いが実り、ご理解したい」と言いかもしたが、私は納得できない。スーパー堤防の必要性を疑問が残っており、区や国への不信が募った。追い詰められて出て行く住民がいることを知っている。

4 ダム優先の治水行政が引き起こした水害

4-1 2015年9月の鬼怒川水害——下流では4ダムの治水効果が減衰

最近の6年間を見ても、2015年9月の関東・東北豪雨、2018年7月の西日本豪雨、2019年10月の台風19号豪雨、2020年7月の熊本豪雨など、特大級の水害が日本を襲いました。未曾有の雨が降ったことでもあります。被害を深刻化させたのは従来の河川行政、治水行政に根本的な欠陥があったからです。

2015年9月の関東・東北豪雨で堤防決壊等により、下流部が大氾濫した鬼怒川を見てください(図3)。鬼怒川は利根川の大きな支川です。鬼怒川上流では屋上屋を架すようにダム建設が進められ、四

つのダムがつくられてきました。国土交通省の五十里ダム、川俣ダム、川治ダム、湯西川ダムです。最新の湯西川ダムは2012年に完成しました。鬼怒川ではこのようにダム建設に巨額の河川予算が投じられてきたため、そのしわ寄せを受けて河川改修がなおざりにされてきました。

2015年9月豪雨では、4ダムでそれぞれルール通りの洪水調節が行われ、ダム地点では洪水ピークの削減量が2000 m³/秒以上もありましたが、下流ではその効果は大きく減衰しました。下流の北海道地点（茨城県常総市）では、洪水ピークの削減量はわずか約200 m³/秒しかなく、ダムの効果が約1/10に減衰しました。

洪水は河川を流下していく途中で、流入する支川の洪水とぶつかり合い、さらに河道で洪水が貯留されることによって、洪水の波形は扁平となり、ダム地点の洪水ピーク流量は次第に小さくなっていきます。このことによってダムによる洪水ピーク削減効果も下流に行くにつれて次第に小さくなっていきます。

その結果、鬼怒川下流部ではダムの効果は非常に小さく、下流部の無堤防箇所と決壊箇所から大量の洪水が常総市に流入し、凄まじい氾濫を引き起こしました。

上流部にあるダムの洪水調節では鬼怒川の下流部を守ることができなかったのです。

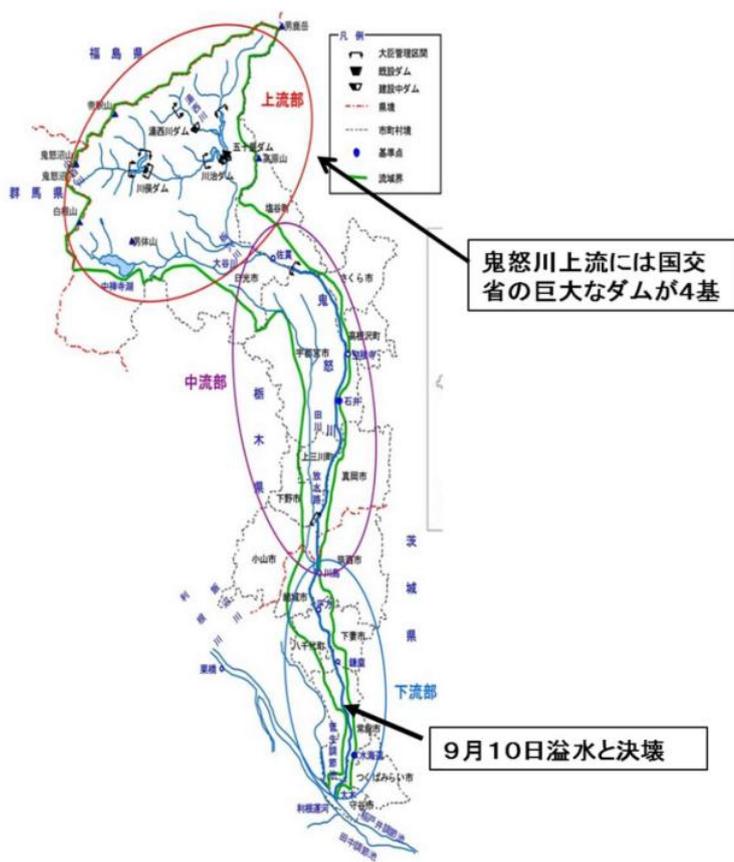


図3 鬼怒川流域図(2015年9月氾濫)

4-2 2018年7月の西日本豪雨——2ダムの緊急放流で肱川が大きく氾濫

ダムは洪水で満杯になれば、緊急放流を行います。2018年7月の西日本豪雨では愛媛県・肱川の野村ダムと鹿野川ダムが緊急放流を行い、ダム下流域を大氾濫させました。

肱川は愛媛県西予市から大洲市を流れて瀬戸内海に注ぐ河川です(図4)。西予市に野村ダム、大洲市に鹿野川ダムがあります。いずれも国土交通省のダムです。西日本豪雨において野村ダムの下流では、ダムの放流により、5人が死亡し、約650戸が浸水しました。鹿野川ダムの下流でもダムの放流により、3人が死亡し、約4600戸が浸水しました。

野村ダムの流入量と放流量の変化を見ると、図5のとおり、野村ダムが洪水調節を行えたのは、流入量が増加し始めてから5~6時間だけのことであり、あとは洪水調節機能を失って緊急放流を行

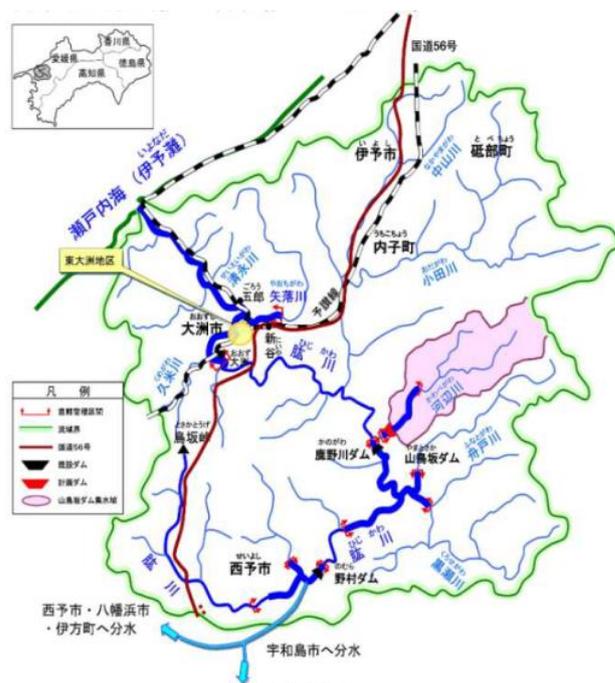


図4 肱川流域図(2018年7月氾濫)

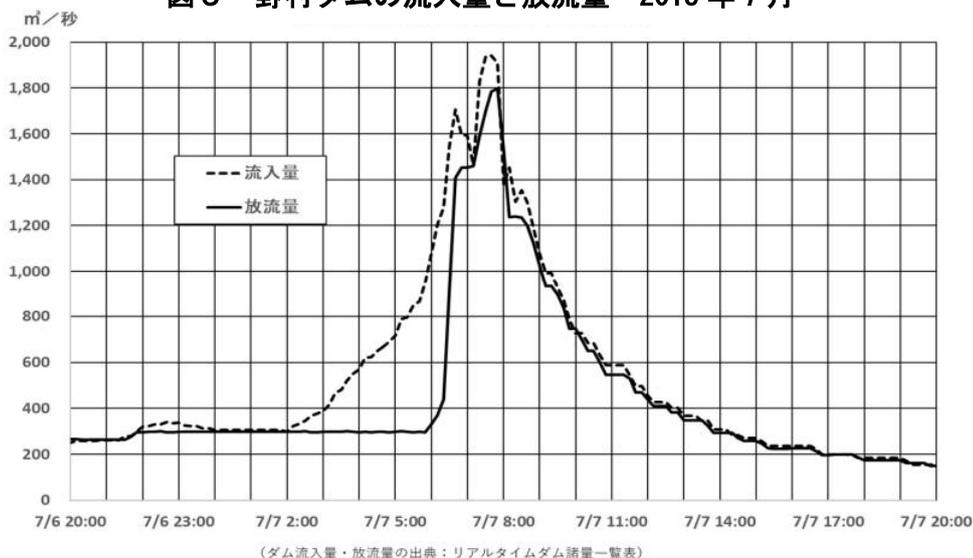
いました。野村ダムが下流に放流すべき流量は300 m³/秒ですが、最大放流量はその6倍の約1800 m³/秒にもなりました。6倍も放流したのですから、ダム下流で大きく氾濫したのは当然のことでした。

しかも、ダム流入量が300 m³/秒から1400 m³/秒まで4時間半で上昇しているのに対して、放流量は1時間足らずで300

m³/秒から1400 m³/秒まで急上昇しています。ダムがなければ、流量の上昇に要する時間が4時間半あって避難することができたのに、ダムがあるために、その放流で流量上昇時間が1時間足らずに短縮され、しかも、そのうちの数十分で流量が急上昇しました。野村ダム下流の西予市では、避難することはほとんど困難な状況になり、甚大な被害が発生しました。

鹿野川ダムでも同様に、ダムの緊急放流により一挙に流量が急上昇して、ダム下流の大洲市では避難する時間が失われ、凄まじい氾濫となりました。

図5 野村ダムの流入量と放流量 2018年7月



5 進めるべき治水行政

以上述べた近年の豪雨災害を踏まえれば、治水行政のあり方を根本から変えなければなりません。

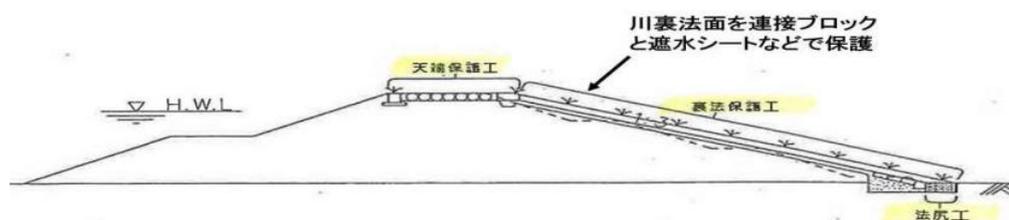
① ダム建設予算を河道整備へ

第一は治水対策としてさほど有効ではなく、時には逆に水害を激化させることがあるダムの建設を中止し、その河川予算を河道整備（堤防整備や河床掘削等）に注ぎ込むことです。

② 耐越水堤防の導入

第二は水害で最も恐ろしい現象の一つは堤防の決壊です。この決壊を防ぐ耐越水堤防工法を導入していくことです。図6のとおり、洪水が越水しても決壊しない、決壊しづらい堤防に強化する安価な技術、耐越水堤防の技術はすでに確立されていますが、国土交通省はダム推進の妨げになるとして、導入を怠ってきました。

図6 耐越水堤防（建設省「河川堤防設計指針(第3稿)」2000年3月）



③ 河床掘削を十分に

第三は日常的な河川管理が十分に行われなかったことにより、土砂の堆積で河床が上昇している河川が多くなってきていることです。近年の洪水を見ると、河床上昇が洪水位を一層高めているケースが少なくありませんので、日常的に河床掘削を十分に行うことが必要です。

④ 流域治水の推進

第四は流域治水の推進です。近年、氾濫の被害が深刻化してきている要因の一つは、氾濫の危険性が高い地域での宅地造成、住宅建設がコントロールされてこなかったため、より危ないところに人々が居住するようになってきたことにあります。この点で、建築規制、立地規制を治水対策の重要な柱としたのが、滋賀県の「流域治水の推進に関する条例」です。嘉田由紀子氏（現・参議院議員）が知事時代の2014年3月に制定されました。このような目的を明確に持つ条例は滋賀県のみにとどまっておらず、滋賀県に倣って、流域治水を全国で具体的に展開することが求められています。

治水対策としては有効ではないことが多く、時には緊急放流でダム下流域を氾濫させることがあるダムの建設は中止し、これからは上記4点を柱にした治水行政を展開することが是非とも必要です。

【補論】水需要の減少で水余りが一層進む時代へ

日本では数多くのダムが建設されてきました。日本ダム協会「ダム便覧」によれば、ダムの総基数は約2,500基にもなっています。ダム建設のピークは1955～75年で、その後は建設基数が減ったものの、今なお全国で約70基のダムが建設されつつあります。

ダム建設の主な目的は水道用水等の開発と洪水調節です。近年は、1960年頃からの高度成長時代に水道用水が急増したため、水源開発を主目的として数多くのダム事業が推進されてきました。

しかし、近年は状況が大きく変わりました。水道用水は1990年代中頃まで増加傾向が続いてきましたが、そのあとは一転してほぼ減少の一途を辿るようになりました。一方で、ダム建設等の水源開発事業が次々と進められ、多くの都市は十分な水源を保有するようになりました。

図7は東京都水道の保有水源と一日最大給水量の推移を見たものです。一極集中が進み、人口がいまだに増加している東京都ですが、水需要が全く別です。同図のとおり、一日最大給水量は1990年度には約600万 m^3 /日ありましたが、その後はほぼ減少の一途を辿り、2019年度は459万 m^3 /日まで下がりました。

水道用水の減少には三つの要因があります。一つは節水型トイレ等の節水型水使用機器の普及等によって節水が進行してきたこと、一つは空調機の普及等により、夏期のピーク給水量の出方が小さくなったこと、もう一つは漏水防止対策で漏水量が減ってきたことです。このような然るべき要因によって減ってきたのですから、今後、増加傾向に転じることなく、むしろ、より節水型の水使用機器が開発され、更に減っていくことが予想されます。

一方で、ダム建設等の水源開発事業が次々と進められてきた結果、東京都は図7のとおり、保有水源が次第に増加し、八ッ場ダムの完成で今や738万 m^3 /日の水源を保有するようになりました。東京都は約180万 m^3 /日という超大量の余裕水源を抱えています。

埼玉県水道も同様な傾向にあります。

しかし、首都圏では思川開発（南摩ダム）、霞ヶ浦導水事業という不要な水源開発事業がまだに進められています。

