

# 12年間の不作為を厳しくただし、 ダムによらない治水を極限まで具体化を

2021年1月21日

日本共産党熊本県委員会

委員長

松岡勝

日本共産党南部地区委員会

委員長

野中重男

日本共産党熊本県委員会・同南部地区委員会は、2020年7月4日の球磨川豪雨災害（以下「7・4豪雨災害」）後、「球磨川治水」について、国土交通省、あるいは熊本県に対して、「提言」「申し入れ」を行ってきました。

\* 9月3日「球磨川豪雨検証を通じて『ダムなし流域治水』を」

\* 9月30日「被災者・流域住民を主役にした球磨川治水検証を」

\* 10月20日「被災者・流域住民を主役にした球磨川治水検証と対策を」

\* 11月18日「川辺川ダム容認表明は断じて容認できない。容認表明は中止し、住民の声を聴き、住民参加の治水協議を」

なお、2020年7月以前に、別紙に示すように、球磨川の治水対策について、「提言」「申し入れ」を行ってきました。

「7・4豪雨災害」から半年を経て、あらためて豪雨災害が国交省とそれに追隨した熊本県による「人災」であること、「ゲート付き流水型ダム」についての新たな問題等を明らかにし、清流川辺川・球磨川を守り、安全・安心の治水対策の基本方向と課題を明らかにするものです。

## 1、「7・4豪雨災害」は、ダムによらない治水を極限まで追求しなかった国交省・熊本県による人災

2008年8月、当時の国交省九州地方整備局長が、蒲島郁夫知事に対し、「ダムを建設しないことを選択すれば、流域住民に水害を受忍していただくを得ないことになる」と恫喝めいた発言をしたことは広く知られています。

2008年9月、蒲島知事が「川辺川ダム中止。ダムによらない治水の極限まで追求」表明後、国交省は、12年近くの間、「ダムによらない治水を検討する場」「球磨川治水協議会」を形だけ開き、有効な治水を具体化、推進せず、河川整備計画をつくらず、ダムによらない治水の不作為を続けてきました。その結果、2020年7月4日、球磨川流域は甚大な洪水被害に見舞われました。

改めて、国交省の球磨川におけるダムによらない治水の不作為が厳しく問われており、その検証が必要です。

熊本県・蒲島知事の責任も問われます。蒲島知事は、自ら表明した「ダムによらない治水の極限までの追求」を具体化する協議の場から、流域住民、市民団体、専門家を排除し、事実上、国交省と同一歩調をとりました。

蒲島知事は、「川辺川ダム中止」表明をしましたが、その後の熊本県内でのダム建設一天草の路木ダム建設、白川水系の立野ダム建設では、ダムによる重大な環境破壊、超過洪水被害問題での懸念、ダムに代わる代替案の提案などに一切耳を傾けず、国交省、自民党県議団の方針に忠実に、ダム建設を推進してきました。

蒲島知事の見識と県政の責任者としての責任が改めて問われています。

## **2, 「7・4 豪雨災害」をもたらした国交省の不作為の検証**

### **(1) 可能な「計画」を実施せず被害を拡大した**

#### **① 人吉堤防**

人吉地区では、国交省が示したダムによらない治水案として、遊水地等によって0.8m.の水位を低下させ、堤防を1.3mかさ上げするという案が示されていました。この計画を組み合わせると、合わせて2.1mの水位上昇に対応できるということになります。「球磨川流域治水協議会」で国交省は、川辺川ダムがあれば1.9メートルの水位低減効果があるとの説明をしていますが、それと変わらない治水効果があるのに、国交省は堤防かさ上げ(案)を採用しませんでした。

その理由として、国交省は、人吉地区の堤防について、「コンクリートと鋼矢板による構造の堤防」では、沿川の家屋や温泉旅館、ホテル、病院等約200戸の移転、用地買収が約24ha必要、約1,100億円かかるから困難として退けました。しかし堤防かさ上げには、大規模な住宅等の移転の必要はありません。現に鋼矢板を打ち込むなどして堤防の厚さを抑えた工法で堤防かさ上げをしている事例は、東日本大震災における陸前高田の防潮堤、白川の熊本市街地など各地で取り組まれています。

堤防かさ上げを中心にした治水対策は、約50年かかると国交省の説明書には書いてありますが、熊本市の代継橋から明午橋までの鋼矢板を敷設した堤防強化は短期間に完了しています。

景観についても、各地で景観に配慮した堤防づくりは実践されています。

人吉地区の堤防対策について具体化することを改めて求めます。

#### **② 中流地域宅地かさ上げ事業**

5名が亡くなった球磨村大坂間地区では2008年、蒲島知事の川辺川ダム建設中止宣言後に堤防かさ上げ工事が行われています。ところが、かさ上げは川辺川ダム建設を前提にした高さまでしか実施されませんでした。本来の川辺川ダム代替(案)では、さらに2.5メートルのかさ上げが必要とされていたにもかかわらず、川辺川ダム計画に固執して低いかさ上げに止まった結果、住民が犠牲になったのです。これは、中流域で実施したすべての地区にいえることです。

本来、川辺川ダムが白紙撤回された時点で、宅地かさ上げしか対策案がなかった中流域では、川辺川ダムで下げる予定だった水位の高さを見込んで宅地かさ上げをすることが必要だったのです。

あらためて、川辺川ダムの「調節」を前提とせず、堤防、道路、橋の架け替えの高さを「今回の洪水水位」対応として具体化することを求めます。

### **(2) 意図的に、事業費、工期を膨らませ、排除された遊水地計画**

国交省が排除した遊水地の問題も重大です。

国交省は、球磨川水系では、白川水系阿蘇地区で九州北部豪雨後、着手し実現している「地役権型遊水地」計画を排除し、「掘り込み型遊水地」計画に意図的に絞り込み、数々の「障害」をあげつらい、遊水地案を棚上げしました。

国交省が遊水地計画を棚上げするために意図的にあげた数々の「障害」は次のようなものでした。

- ・家屋等の移転、用地買収が必要となるため、土地所有者等による協力が必要(移転戸数:約 380戸)
- ・周囲堤や越流堤の整備に伴う既存インフラの機能補償(周辺道路、水路の付替え・移設、堰、樋管、高圧線鉄塔)
- ・遊水地掘削に伴い発生する土砂(約 6,900 万 $\text{m}^3$ 、ダンプトラック 10t 約 1,400 万台)の処分
- ・周囲堤の設置、水田の消失、底盤部のコンクリート施工(遮水対策)による動植物の生息生育環境や景観等の変化
- ・掘込みによる地下水位の変化
- ・洪水後に残る泥水の影響
- ・周囲堤の設置、底面部のコンクリート、立ち入り制限のためのフェンスの設置による景観や利用の場への影響
- ・農地消失(約 1,100ha)による農業への影響
- ・遊水地事業費は 8,200 億円、遊水地を中心にした治水対策事業費総額1兆円以上、工期、50年等々です。

ところが、国と熊本県が、流水型川辺川ダム建設に合意すると、第2回球磨川流域治水協議会では一転し、「今次出水の被害状況を鑑み、甚大な被害が生じた人吉市街部及び中流部で効果を発揮させられるよう、遊水地の配置を検討する」「地域の基幹産業でもある営農等に配慮しつつ、『地役権方式』及び『掘り込み方式』の組み合わせによる配置を計画する」「『掘り込み方式』については地下水位以上の掘り込みを条件とすることを検討(平常時の営農等への活用可能性も含め検討)」するとしています。

「地役権型遊水地」は、平常時は農地としてそのまま利用し、洪水時は遊水地として利用するというもので、熊本県では、阿蘇地区の小倉、手野で建設され稼働中です。「地役権型遊水地」は、売買価格の約3割が契約時に保障されます。小倉地区では、地権者総数102名全員、手野地区では、44名中43名(1名は買収希望)が賛成・同意しています。小倉遊水池は、88haで貯水容量265万 $\text{m}^3$ 、手野遊水池は、50haで、貯水容量は138万 $\text{m}^3$ 、あわせて403万 $\text{m}^3$ です。事業費は、小倉遊水池69億円、手野遊水池57億円です。

第2回球磨川豪雨検証委員会で、国交省は、球磨川では「『遊水地を中心とした組み合わせ案』を実施した場合、主要地点のピーク水位は、ピーク流量の低減効果が1,900  $\text{m}^3/\text{s}$ と大きく、人吉地区や川辺川の引堤の効果もあり、治水対策前と比較して、全川的に約1.5～ 約3.4mの水位低下が推定された」と説明しています。

これだけの水位低位効果が発現されていたら、多くの人命、財産が守られた可能性があります。

ダムによらない治水協議で、農民・地権者の賛成・同意が得やすい「地役権型遊水地」を排除し、「掘り込み型遊水地」についてはできない理由を幾重にもつくって遊水地計画を見送った国交省と追随した知事や市町村長の責任は重大です。

改めて、「地役権型遊水地」を大きく組み込んだ遊水地計画の具体化を求めます。

### (3)「河川整備計画」をつくらなかった責任

#### 「河川激甚災害対策特別緊急事業」(激特)の対象にならない球磨川水系

球磨川水系は、川辺川ダム計画に固執する国交省によって意図的に河川法(第16条の2 河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画を定めておかなければならない)に基づく「河川整備計画」がつけられませんでした。

「河川整備計画」をつくらず、「ダムによらない治水」対策が実行されなかったことが、「7・4豪雨災害」での被害を大きくしました。

「河川整備計画」がつけられなかったことの弊害はさらにあります。2012年(平成24年)九州北部豪雨によって甚大な被害に遭遇した白川水系には「河川激甚災害対策特別緊急事業」(「洪水、高潮等により激甚な被害が発生した河川について、概ね5年間を目途に改良事業を実施することにより、再度災害の防止を図るものである」—国交省ホームページ)が適用され、その事業期間である「概ね5年間」で、全川の築堤・堤防補強、河道浚渫・掘削、引堤、橋の架け替え(明午橋・竜神橋)、小倉・手野両遊水池建設、宅地かさ上げ等が完了しています。

鹿児島県の川内川でも、2006年(平成18年)洪水後、「激特」事業が適用され、改修・復旧工事が進められました。

ところが、球磨川水系の場合、「河川整備計画」がないために災害後の復旧対策を「概ね5年以内」に完了する「激特事業」にはならず、「河川整備計画」をつくらなかったことに加えて、二重に国交省の責任が厳しく問われます。

### 3、ゲートが流木・土砂で閉塞する可能性。2年前に専門家が指摘

国交省は、第2回球磨川流域治水協議会で、洪水調節ができない従来型(立野ダムなど)の穴あきダムの欠陥を補うために、川辺川ダムはゲート付きにし、それによって洪水調節もできると説明しています。

ところが、これについては次のような専門家の重大な指摘があります。

「ダム常用洪水吐ゲートの機能低下に伴う洪水リスク評価に関する検討」(京都大学防災研究所年報第62号B・2019)という論文です。

この論文では、米カリフォルニア州のオーロビルダムでの常用洪水吐ゲートの損傷、長野県の裾花ダムでの常用洪水吐きゲート2門のうち1門が4ヵ月間、開閉不能となった事例に基づいて、ダムのゲートの機能低下により洪水リスクが高まることを明らかにしています。裾花ダムのケースでは、緊急放流に至った場合、下流の計画流量を上回る放水量となり、さらに放流量の増大が急激となり被害が出ると想定しています。流水型ダムの欠陥を補うゲートそのものが、経年劣化や土砂・沈木などにより機能不全となり、被害を生じさせる致命的欠陥となりうるということです。こうした問題を、国交省が意図的に隠しているとの疑念を持たざるを得ません。

また、「第2回球磨川流域治水協議会」資料では、「『流水型ダム』の場合、流木等により河床部に設置する放流口が閉塞することを防ぐため、放流口の上流側へのスクリーン設置や、貯水池内への流木等捕捉施設等を検討する必要があ

る」としています。この間、立野ダム計画をめぐる、土砂や流木などによる放流口の閉塞、たとえスクリーンを設置しても、スクリーンの設置部に土砂・流木などが堆積し、放流口が閉塞するとの疑念に対して、国交省は、「つまようじ」を流木に見立てた実験を根拠に「流木は浮くからスクリーン設置部での閉塞はない」と強弁してきました。しかし、この論文では、ゲートが機能不全となった裾花ダムの事例では、「土砂と沈木がゲート開口部を閉塞させたことが考えられる」としています。「流木は浮く」という国交省の説明はなりたない事例が実際にあることが明らかになっているのです。流水型川辺川ダムの常用洪水吐きゲートは、より河床部に近い位置に建設される計画となっており、ゲートの機能不全、土砂や流木などによる放流口の閉塞にしても、裾花ダム以上にリスクが高くなることは明らかだといわなければなりません。

流水型川辺川ダムの可否を左右する問題であり、ダム計画は中止し、開かれた場での県での検証が必要です。

川辺川ダムに流入する流木、土砂の最大推定量とゲート閉塞の関連性についてのデータの開示と説明を求めます。

#### 4, ダムなし治水の究極までの具体化を

(1) 日本共産党熊本県委員会は、川辺川ダムを中止し、清流球磨川を活かした地域づくりを進める立場に立って、「ダムによらない治水対策」について、くり返し詳細に、建設的に提案し、その具体化を国交省に求めてきました。

その主な柱は、

- ①堆積土砂の撤去・掘削
- ②堤防かさ上げ・強化
- ③遊水池(地役権型含む)建設
- ④田んぼダム設置
- ⑤宅地かさ上げ・移転
- ⑥輪中堤・二線堤・水害防護林設置
- ⑦瀬戸石ダム撤去
- ⑧気象予測・情報伝達・避難計画
- ⑨治山対策等です。

市民団体もくり返しダムなし治水対策について建設的で具体的な提案を行ってきました。

国交省が、流域住民、市民団体、専門家、そしてわが党の提案の具体化を実施しておれば、「7・4豪雨災害」から多くの人命と財産を守ることができたのは疑いありません。

国交省の不作為を改めて厳しく指摘します。同時に改めて、これらの提案を真摯に検証することを求めます。

(2)「田んぼダム」について

すぐできる、安い、相応の治水効果がある、農家とともに進められる等々の利点がある「田んぼダム」事業の本格的な取り組みが求められています。

①「田んぼダム」とは、「田んぼが元々持っている水を貯める機能を利用し、大雨時に田んぼに一時的に雨水を貯めることで、排水路や河川への流出を抑制し、洪水被害

を軽減する取組です。農家が簡単に始められる地域防災の取組です」(新潟県ホームページ)。

新潟県では、2020年度で、県内30市町村中17市町村で、15,654haで取り組まれています。

新潟大学農学部の研究チームが、平成23年の新潟・福島豪雨における田んぼダムの効果をシミュレーションにより解析しています。その結果は次の通りです(新潟県見附市ホームページ)。

・田んぼダム未実施の場合～床下浸水:212.4ha 床上浸水:9.3ha

・田んぼダム100%実施～床下浸水:15.5ha 床上浸水:0.0ha

②県内白川水系の立野ダム建設中止を求める市民団体メンバーが以下のような白川水系において、見附市の資料にもとづき、2018年3月時点での県内の水田耕地面積を基にスライド計算した場合の田んぼダムによる効果の試算をしています。

・熊本市上流一水田耕地面積7702ha、貯水容量1605万 $m^3$ 、事業費9600万円

・立野ダムより上流一水田耕地面積6582ha、貯水容量1371万 $m^3$ 、事業費8200万円  
費用は、ダム事業費の(立野ダムの場合は、1160億円)の1000分の1以下の費用で、立野ダムに匹敵あるいは上回る貯水量を確保できるというものです。

事業費については、実際の状況に応じた試算が必要ですが、ダム事業費1160億円に比べれば、はるかに少ない額になることは間違いありません。

③球磨川水系で田んぼダム事業を実施すれば、第2回球磨川流域治水協議会の資料・水田等利活用(田んぼダム)について、「整備することにより雨水の貯留を見込める可能性がある水田は、約3300ha存在」とあります。これを白川水系での試算に当てはめると、貯水容量は約660万 $m^3$ となります。なお、休耕地・転作地含めると6950haです。

熊本県は、「2月定例県議会に関連費を計上し、6月までにモデル地区を選定して200ha規模の実証実験を始め、実用化を目指す」と報道されています。

## 5. 「激特」事業レベルのスピードで、治水対策を

(1)「河川激甚災害対策特別緊急事業」と同じレベルで河川改修、遊水地建設などを5年間で完了することを求めます。

球磨川洪水被害の復旧が「激特」事業の対象にならないのは、まさしく国交省の責任です。国交省の責任で、ダムによらない治水を究極まで追求する全体計画を立て、優先順位に沿って必要な工事をスピーディーに進め、5年以内に完了すること。費用は全額国の負担で実施することを求めます。

(2)2021年の梅雨期に備えて、堆積土砂の撤去、流失した橋梁など流下障害物の除去、堤防の復旧・強化、かさ上げなど、喫緊の対策を完了すること。情報伝達、避難等、ソフト面での安全確保策を完了することを求めます。

(3)瀬戸石ダム撤去を決断し、協議を開始することを求めます。

(4)球磨村渡地区に建設した導流堤の計画高水流量(HWL)以上の水位での球磨川本川と支流小川の水位低減量を明らかにすること。万一水位が上昇する場合は、住民に結果を公表し、存続の可否を問うことを求めます。

(5) 人吉市中川原公園を撤去した場合の洪水時の水位変動を明らかにすること。水位低減の効果がある場合は市民の理解を得て速やかに撤去することを求めます。

#### 6、情報、データを明らかにし、住民、県民に示すこと

- (1) 川辺川ダム建設事業の現時点で推定している費用対効果(B/C)を明らかにすること(現存する計算結果で可)。なお、効果(B)については、「八代市街地」「旧坂本村を含む中流域」「人吉市街地」「相良村」など地域ごとに明示することを求めます。
- (2) B/Cが、1を下回る場合の事業の実施の「可能」・「不可能」を明示することを求めます。
- (3) 川辺川ダム建設事業の環境アセスメント「実施」・「不実施」を明示すること。その理由(根拠)を明らかにすることを求めます。
- (4) 川辺川ダム建設については凍結し、5年間で、ダムによらない治水対策を完了後、すべてのデータを開示し、住民・市民団体、治水・環境等の専門家を交えた検証を行うことを求めます。