

別紙 3

利根川・江戸川河川整備計画（原案）への意見に対する国土交通省関東地方整備局の考え方（回答）の問題点

主な論点について

国土交通省関東地方整備局は2013年4月24日に「利根川・江戸川河川整備計画（案）」を公表するとともに、河川整備計画（原案）に対して利根川・江戸川有識者会議およびパブリックコメントと公聴会で出された意見への考え方（回答）を示した。その回答はほとんどが従前の説明を繰り返しているだけで、中身がないものであるが、今後のため、主な論点について回答の問題点を指摘しておくことにする。

1 利根川水系全体の河川整備計画を策定しないことについて

（1） 原案への意見

今回の原案は利根川・江戸川の本川のみを対象としているが、利根川水系には渡良瀬川、鬼怒川、小貝川、霞ヶ浦など、大きな支川がいくつもあり、それらの支川も含めて、水系全体の河川整備計画を策定しなければならない。支川と本川は相互に関係しており、特に支川の状況が本川に影響するので、本川だけの整備計画を先行して策定することは策定手順が根本から間違っている。

（2） 関東地方整備局の回答

利根川水系は流域面積が広く、河川や地域の特性も異なり、多様な意見もあることから、できるだけ多くの皆様から幅広く丁寧にご意見を伺うことができるように、利根川・江戸川、渡良瀬川、鬼怒川、小貝川、霞ヶ浦及び中川・綾瀬川の6つの区間に分けて検討していくこととしています。まずは、利根川水系において重要性が高い利根川・江戸川について優先して策定に向けたプロセスを進めているものです。他の5つの区間の河川整備計画については、「利根川水系利根川・江戸川河川整備計画」と整合を図りつつ、それぞれ策定していきます。（「関東地方整備局の考え方」3ページ）

（3） 回答の問題点

関東地方整備局の回答は「重要性が高い利根川・江戸川本川を優先して整備計画を策定する」というものだが、そもそも整備計画は水系を分けて策定するものではない。全国の一級河川109水系のうち、すでに82水系で河川整備計画が策定されてきているが、本川の河川整備計画を先行して策定した水系は皆無である。石狩川以外は水系全体の河川整備計画を策定している。唯一の例外である石狩川では支川の河川整備計画を先に策定し、それを受けて本川の河川整備計画を策定している。支川の状況が本川に影響することを考えれば、当然の順序である。

2006～2008年の利根川水系河川整備計画の策定作業では支川も含めて水系全体を対象としていたにもかかわらず、今回は本川のみを対象とした。それは水系全体の整備計画策定となると、調査データが間に合わず、議論の場が大幅に増え、策定が大きく遅れてしまう

からであり、策定を急ぐ必要があったからに他ならない。急ぐ理由はハッ場ダム本体工事に早期に着手することにある。

民主党政権下では官房長官の裁定により、ハッ場ダム本体工事の予算執行は整備計画の策定が条件になっていた。2012 年末の総選挙で公明党の国交大臣に変わり、関東地方整備局は表向きはハッ場ダムとの関係を否定しているものの、上位計画なしでハッ場ダム本体工事に着手することは大義名分がなくなるため、事前の河川整備計画策定が関東地方整備局に求められていると推測される。

しかし、流域住民にとってきわめて重要な意味を持つ利根川の河川整備計画がハッ場ダム本体工事の早期着手のために、全国の一級水系では例がない本川だけという異常な形で、拙速に策定されるのは本末転倒であると言わざるを得ない。

2 治水目標流量の引き上げについて

(1) 原案への意見

2006～2008 年の利根川水系河川整備計画の策定作業で関東地方整備局が示した計画の治水安全度は 1/50、治水目標流量（八斗島）は概ね 15,000 m³/秒であり、これを前提とした整備計画メニュー - について有識者会議が開かれ、関係住民の意見聴取が行われた。ところが、2012 年度に再開された策定作業では、関東地方整備局は計画の治水安全度を 1/70～1/80、治水目標流量を 17,000 m³/秒に引き上げてしまった。これはハッ場ダム事業を河川整備計画に位置づけしやすくするために関東地方整備局が勝手に変更したものであるが、このようなことが許されるのであろうか。

(2) 関東地方整備局の回答

その後いただいた流域の地方公共団体等からのご意見、ご要望を踏まえつつ検討を行い、平成 22 年 9 月から実施したハッ場ダム建設事業の検証に係る検討の過程において、八斗島地点における河川整備計画相当の目標流量を 17,000m³/s と設定した「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書(素案)」を公表しました。さらに、平成 24 年 5 月には「利根川・江戸川において今後 20 年から 30 年間で目指す安全の水準についての考え方」において述べた考え方で、利根川水系利根川・江戸川河川整備計画において目指す治水安全度（八斗島地点）を年超過確率 1/70～1/80、とすることが妥当であること及びこの年超過確率に相当する流量を算出すると 17,000m³/s であることを示しました。（4 ページ）

(3) 回答の問題点

関東地方整備局の回答は 17,000 m³/s にした後の経過を述べているだけで、治水安全度を 1/50 から 1/70～1/80 に引き上げた理由は述べていないに等しい。「地方公共団体等からのご意見」として関東地方整備局が有識者会議で示したのは、「ハッ場ダム・検討の場」（第一回幹事会）での埼玉県発言であるが、そこでは埼玉県は「適切な治水安全度の設定を」と述べているだけであって、引き上げるべきだという趣旨のことは一言も言っていない。

実際には引き上げるべきだという意見はどこからもなかったけれども、ハッ場ダム事業を河川整備計画に位置づけしやすくするため、関東地方整備局が独断で治水安全度、治水目

標流量を大幅に引き上げてしまったのである。

3 治水目標流量の問題 カスリーン台風洪水の氾濫図と現実との乖離

(1) 原案への意見

原案の治水目標流量 17,000 m³/秒（八斗島）を算出した洪水流出モデルは、カスリーン台風洪水の再来計算で八斗島地点における最大洪水流量を 21,100 m³/秒と算出したモデルである。同洪水の実績流量は 15,000～17,000 m³/秒と推定されており、21,100 m³/秒はきわめて過大である。関東地方整備局は、この大きな差についてカスリーン台風当時、八斗島地点より上流で氾濫があったから実績流量が低減したと説明し、その氾濫区域図を示したが、それは氾濫するはずがない丘陵や台地の上まで洪水が押し寄せるといふ、捏造氾濫図というべきものであった。このような捏造氾濫図でしか説明できない 21,100 m³/秒を算出する洪水流出モデルには科学的な根拠がない。

(2) 関東地方整備局の回答

昭和 22 年 9 月洪水における利根川上流のはん濫について記載されている資料はほとんどなく、唯 入手できた地図である「昭和二十二年九月大水害の実相(群馬県昭和 22 年)」の群馬県水害被害図において浸水被害に分類されている地域のみを対象とし、かつ「カスリン颱風の研究」に浸水深が記載されている市町村に限定して試算したものであり、出典や計算過程等は本資料にお示ししています。なお、本資料でお示した試算結果は、利根川における新たな流出計算モデルの構築に用いておらず、治水対策に係る目標流量(17,000m³/s)の算出には用いていません。(6 ページ)

(3) 回答の問題点

関東地方整備局は、氾濫区域図はあくまで「試算結果で、流出計算モデルの構築に用いていない」と答えているが、問題のすり替えである。氾濫区域図は、新たなモデルの妥当性を検証するために用いられたのであり、モデルの構築の段階で用いないことは当然である。この氾濫区域図が氾濫の実態とかけ離れていることは、21,100 m³/秒を算出した洪水流出モデルが過大な流量を算出するモデルであることを意味する。そして、そのモデルで求めた治水目標流量 17,000 m³/秒もまた過大な計算値であることになる。

4 治水目標流量の問題 カスリーン台風直後の建設省内部資料が示す同洪水の真実

(1) 原案への意見

2 月 21 日の利根川・江戸川有識者会議の配布資料 3「治水調査会利根川小委員会・利根川委員会の議事録」(カスリーン台風直後の昭和 22 年 11 月から 24 年 2 月までの建設省内部の委員会の議事録)とその委員会報告(建設省「利根川改修計画資料」)を読むと、カスリーン台風洪水の八斗島地点の実績流量とされている 17,000 m³/秒は政治的に決められたものであり、実際の実績流量はそれより小さい数字で、15,000 m³/秒程度であったことを知ることができる。

また、この議事録を見ると、カスリーン台風における上流域の氾濫による八斗島地点の流量減少は、昭和 22～24 年の委員会では一切議題になっていない。そのことは八斗島より上流域での氾濫は比較的小さなもので、取り上げる必要がない程度のものであったことを物語っている。

(2) 関東地方整備局の回答

「カスリーン台風の実績流量は約 15,000m³/s」との旨のご指摘ですが、昭和 22 年 9 月洪水（カスリーン台風）において、八斗島上流の 3 地点においてピーク流量付近の流量観測が行われており、この観測流量を流下時間の時間差を考慮して重ね合わせた八斗島地点における最大流量の推定値は 17,000m³/s です。なお、はん濫により相当量の浸水が生じていたと推定される流量です。

なお、目標流量は、平成 23 年に新たな流出計算モデルを構築し、これを基に検討を行ったものであり、昭和 22 年 11 月から昭和 23 年 9 月の治水調査会利根川小委員会及び昭和 24 年 2 月の治水調査会利根川委員会における議事は基にしていません。(7 ページ)

(3) 回答の問題点

関東地方整備局はカスリーン台風の実績流量の公称値 17,000m³/s に対する疑問について従来の説明を繰り返すのみである。

そして、カスリーン台風直後の建設省内部の議論を示す資料は国土交通省の洪水流出モデルの構築に使っていないと答えている。カスリーン台風の状況について生々しい議論がされた重要な記録である議事録をなぜ役立てようとししないのか。関東地方整備局は自らに都合がよくない資料を無視しようとしている。この議事録は、実績流量は 17,000m³/s に科学的な根拠がなく、実際は 15,000 m³/秒程度であり、また、当時の氾濫は取り上げる必要のない程度のものであったことを示している。この議事録が示す事実立脚すれば、国土交通省によるカスリーン台風の再現計算流量 21,100 m³/秒とその値を算出した洪水流出モデルは、科学的な根拠が根底から崩れることになる。

このことを踏まえれば、同じ洪水流出モデルから算出した 17,000 m³/秒は過大で、1/70～1/80 に相当する治水目標流量は正しくは 15,000 m³/秒以下になる。

5 治水目標流量の問題 洪水流出モデルの科学性の欠如

(1) 原案への意見

3 月 8 日の利根川・江戸川有識者会議で配布された富永靖徳・お茶の水女子大学名誉教授の論考「貯留関数法の魔術」(科学 2013 年 3 月号 岩波書店)は、国土交通省が利根川の洪水流出計算に用いた貯留関数法モデルの運動式は両辺の次元が合っておらず、科学的にナンセンスな式で利根川の洪水流出計算が行われたことを指摘している。そのように、治水目標流量 17,000m³/s を算出した洪水流出モデルは科学性が疑われるものであり、その面でも 17,000m³/s は信頼できる値ではない。

(2) 関東地方整備局の回答

新たな流出計算モデルに用いている貯留関数法の基礎式における定数(K)は次元を有しており、左辺と右辺の次元は一致しています。(5 ページ)

(3) 回答の問題点

関東地方整備局の回答は有識者会議における小池俊雄委員(東京大学教授)の発言を述べたものであるが、小池委員の発言は誤っている。小池氏が述べたように、貯留関数法の基礎式の両辺の次元が合うのはマンニングの公式を使って理論的に構築した貯留関数法の場合に限定される話である。実際に国土交通省が使った貯留関数法モデルは別物であって、理論的に構築したモデルではないから、両辺の次元が合わないという致命的な問題は何ら解消されていない。すなわち、治水目標流量 17,000m³/s を算出した洪水流出モデルは科学性が欠如したままなのである。

6 自然の回復を目指した視点が欠如していることについて

(1) 原案への意見

兵庫県の円山川水系(一級水系)は今年3月に河川整備計画が策定された。その下流域が昨年7月にラムサール条約登録地になったことを受けて、円山川水系では自然に優しい、自然の回復を目指した河川整備計画が近畿地方整備局により策定された。

それに対して、利根川・江戸川河川整備計画(原案)は自然の回復という視点が皆無だと言っても過言ではない。関東地方整備局はなぜ、円山川水系のように自然の回復を目指した利根川の河川整備計画をつくろうとしないのか。

(2) 関東地方整備局の回答

環境に対する配慮について、ご意見を踏まえて修文します。(8 ページ)

(3) 回答の問題点

関東地方整備局の回答で修文とあるが、具体的に加筆されたのは次の62ページの2行である。

「5. 河川の整備の実施に関する事項

5.1 河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される河川管理施設の機能の概要

5.1.3 河川環境の整備と保全に関する事項」

「利根川河口堰では、動植物の生息・生育・繁殖環境の連続性を更に改善するため、従来の魚道に加え緩勾配の魚道設置等を実施しており、」(計画(案)62 ページ)

この文章は利根川河口堰では自然回復措置をすでに実施していて問題はないというもので、利根川河口堰のゲート操作によって利根川の水生生物が大きなダメージを受けている現実を覆い隠すものでしかない。利根川の自然の回復を図るためには利根川河口堰の抜本的な改善が必要であるにもかかわらず、問題解決済みとするようでは話にならない。

円山川水系河川整備計画は、自然回復のために水系の各所で実施する具体的な対策を図入りで示しており、それと比べると、利根川の計画(案)は雲泥の差がある。円山川のよ

うに自然に対して畏敬の念を持って、その回復を図るという精神が今の関東地方整備局には欠如していると言わざるを得ない。

7 巨額の河川予算を使い続けることが前提になっているため、実現性が危ぶまれることについて

(1) 原案への意見

計画(原案)はダム事業だけでなく、首都圏氾濫区域堤防強化対策事業や高規格堤防等々、巨額の費用が必要な河川事業が数多く含まれているから、その総額は1兆円を大きく超えることになるだろう。しかし、日本は過去につくりすぎた社会資本の老朽化により、その更新と維持管理に必要な投資が次第に増大して、新規の社会資本投資が先細りになる時代になっていくことは周知の事実であり、利根川の河川整備にそのように巨額の河川予算を投じることがもはや不可能であり、計画(原案)は実現性がないものになっている。

このことを踏まえれば、流域住民の安全を極力早く確保できる治水対策を厳選して、そこに河川予算を集中して投じるように河川行政を変えていかなければ、利根川流域の住民は氾濫の危険性がある状態に放置されてしまうことになる。その喫緊の対策とは、利根川本川の約6割に及ぶ脆弱な堤防の強化、最近頻発するゲリラ豪雨による内水氾濫への対策であり、さらに、想定を超える洪水が来た時に壊滅的な被害を受けないための対策である。

(2) 関東地方整備局の回答

参考までに、原案の作成時点において、原案に示した治水対策における具体的な事業に要する費用は、約8,600億円です。

この約8,600億円の内訳は、以下のとおりです。

- ・首都圏氾濫区域堤防強化対策:約1,480億円
- ・行徳可動堰の改築:約30億円
- ・堤防の整備:約1,510億円
- ・江戸川水間門の改築:約230億円
- ・高潮対策:約60億円
- ・江戸川の流頭部における分派対策:約100億円
- ・樹木伐採を含む河道掘削等:約3,000億円
- ・内水対策:約30億円
- ・浸透・侵食対策:約360億円
- ・緊急復旧活動等の拠点整備等の危機管理対策:約110億円
- ・稲戸井調節池の整備:約50億円
- ・既存施設の機能増強:約20億円
- ・田中調節池の整備:約130億円
- ・ハッ場ダムの建設:約550億円
- ・鳥川調節池の整備:約870億円

なお、原案の作成時点において、超過洪水対策の具体的な施行の場所が未定であったことから、要する費用については上記金額には現時点では含まれていません。

治水対策の具体的な事業については、現在の予算規模の状況などを考慮し、実現可能性を確認しています。(27ページ)

(3) 回答の問題点

今回示された約8,600億円の中身を見ると、事業費の過小見積もりが明らかな事業項目がある。たとえば、ハッ場ダムは今後は地すべり対策などで事業費の大幅増額が必至である。また、高規格堤防(スーパー堤防)の整備費用が約8,600億円に含まれていないこと

を認めている。原案では江戸川下流の約 22 km で高規格堤防を整備することになっているが、この整備は 1 km あたり数百億円以上の整備費用がかかるとされているから、約 22 km の高規格堤防の整備費用を加算するだけで、河川整備計画（案）の事業費の総額は 1 兆 5 千億円以上になると予想される。それも本川関係だけである。支川関係も含めると、もっと大きな金額になる。2 兆円を超えるかもしれない。

回答は「現在の予算規模の状況などを考慮し、実現可能性を確認している」と述べているが、（１）で述べたように今後は今までの時代とは異なり、新たな社会資本投資が次第に困難になっていく時代であるから、従前どおりに予算を確保することは到底無理である。まして、河川整備計画の事業費は関東地方整備局が示す約 8,600 億円よりはるかに大きな金額になることは必至なのであるから、そのような予算を確保できるはずがない。河川整備計画（案）に示された事業メニューは実現性のない絵に描いた餅に過ぎない。

計画（案）は総花的で、流域住民の安全を極力早く確保できる治水対策を厳選してそこに河川予算を集中的に投じる姿勢が見られない。喫緊の対策である脆弱な堤防の強化対策、ゲリラ豪雨による内水氾濫への対策、想定を超える洪水への対策に河川予算を集中して投じるように河川行政を変えていかなければ、利根川流域住民は氾濫の危険性がある状態に放置されてしまうことになる。

8 想定を超える洪水がきても壊滅的な被害を受けない対策について

（１） 原案への意見

3.11 東日本大震災を踏まえれば、利根川においても想定を超える洪水が襲った場合に壊滅的な被害を受けない治水対策を進めなければならない。しかし、それは高規格堤防（スーパー堤防）を整備することではない。高規格堤防の整備は天文学的な規模の予算と何百年という年数を要するため、実現が不可能である。想定を超える洪水が来ても、壊滅的な被害を防止できる現実に実施可能な対策を進めていかなければならない。それは、越流することがあっても直ちに決壊しない堤防（耐越水堤防）に強化していくことである。鋼矢板やソイルセメント連続地中壁を堤防中心部に設置するハイブリッド堤防が安価な技術であり、ハイブリッド堤防による堤防強化を利根川水系河川整備計画に明記すべきである。

（２） 関東地方整備局の回答

計画規模を上回る洪水等及び整備途上段階での施設能力以上の洪水等が発生した場合においても、自助・共助・公助の精神のもと、関係機関と連携し、住民等の生命を守ることを優先とし、被害の最小化を図る旨を記載しています。

ご指摘にあるいわゆる「耐越水堤防」については、開発を進めることは重要だと考えています。堤防強化に関する技術研究が各方面で実施されているところですが、現在の技術レベルでは高規格堤防以外に越水に耐えられる構造は確立されていません。（16 ページ）

（３） 回答の問題点

超過洪水対策について関東地方整備局の回答で示しているのは、「自助・共助・公助の精神のもと、被害の最小化を図る」という言葉だけであって、一方で、高規格堤防以外の「耐越水堤防」技術を否定している。高規格堤防の整備は全く現実性のないものであるから、結局、

今回の河川整備計画（案）には超過洪水対策について具体的な対策が何も盛り込まれていない。ハイブリッド堤防という安価で現実的な堤防強化対策を関東地方整備局はなぜ拒み続けるのであろうか。利根川では今後 30 年間、仮に計画通りに河川整備が実施されても、想定を超える洪水による致命的な被害発生の可能性が依然として残ってしまうことになる。

9 関東地方整備局が第 2 回利根川・江戸川有識者会議で約束したことについて

(1) 原案への意見

第 2 回利根川・江戸川有識者会議（2006 年 12 月 18 日）で、関東地方整備局は「整備計画原案を示し、有識者会議、関係住民等の意見をきいて整備計画修正案をつくり、再度意見をきき、それを何回か実施して計画案をつくる」と言明し、河川整備計画の策定を丁寧に進めることを約束した。

ところが、関東地方整備局が今年 2 月 1 日に示した「今後の予定」を見ると、原案について有識者会議及び関係住民の意見をきいた後は計画案の公表となっており、修正案をつくって再度意見をきくようなことは一切書かれていない。関東地方整備局は、公の場で言明したことを守り、河川整備計画の策定を丁寧に進めていく責務がある。

(2) 関東地方整備局の回答

利根川水系利根川・江戸川河川整備計画の策定を進めるに当たり、平成 18 年 12 月から利根川・江戸川有識者会議を開催するとともに、平成 22 年 9 月から実施したハツ場ダム建設事業の検証の過程において、平成 23 年 10 月に河川整備計画相当の目標流量及び整備内容の案を設定した「ハツ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書(素案)」を公表し、さらに、平成 24 年 5 月に「利根川・江戸川において今後 20 から 30 年間で目指す安全の水準についての考え方」を公表するなどしてきたところであり、これらのそれぞれの段階において、学識経験を有する者、関係住民等及び関係都県等からの意見聴取を実施してきました。

これらを踏まえて、利根川水系利根川・江戸川河川整備計画(原案)を平成 25 年 1 月 29 日に公表し、関係する住民から広くご意見を募集するとともに、河川法に基づき茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都に在住する関係住民を対象とした公聴会を開催するなどして、様々な方々からご意見をお聴きしたうえで、関東地方整備局の考え方を整理するとともに、利根川水系利根川・江戸川河川整備計画(案)を作成します。(25 ページ)

(3) 回答の問題点

関東地方整備局の回答は今までの経過をただ述べているだけである。第 2 回利根川・江戸川有識者会議で関東地方整備局が「河川整備計画の策定を丁寧に進めること」を約束したことについては弁明もなく、一言も触れていない。

そして、実際に修正原案を示して有識者会議や関係住民の意見を再度聴くことは一切なく、問答無用とばかりに 4 月 24 日に利根川・江戸川河川整備計画（案）を公表した。

なぜ、これほどまでに関東地方整備局が強行姿勢を取るのであろうか。公の場で約束したことを平気で踏みこむ関東地方整備局の不誠実きわまる姿勢は断じて許されるべきはない。