

平成20年6月20日

国土交通省近畿地方整備局

淀川水系河川整備計画(案)について

1. 経緯

- 近畿地方整備局では、淀川水系河川整備基本方針の策定前ではありましたが、平成13年2月より関係住民、関係自治体の長、学識経験者から幅広くご意見をいただきながら淀川水系河川整備計画の検討を進めてきました。
- 平成17年10月より社会資本整備審議会において淀川水系河川整備基本方針の検討が開始され、流域6府県の知事も参加された河川整備基本方針検討小委員会及び河川分科会における8回にわたる審議を経て、同方針が平成19年8月16日に策定されました。
- これを受けて、ただちに河川整備計画策定のための手続きを開始したところですが、河川管理者の任務は、河川整備計画を作ることではなく、地域の安全・安心のために計画に基づき着実に河川整備を進めることです。一方、大洪水は明日起こるかも知れません。安全・安心の確保に待ったはない状況です。
- このため、平成19年度内を目途に河川整備計画を策定し、平成20年度から整備計画に基づいた河川整備を実施するため、平成20年度予算概算要求にあわせて、関係住民、関係自治体の長、学識経験者からご意見をお聴きするためのたたき台として河川整備計画原案を平成19年8月28日に公表し、平成19年内を目途に意見聴取をめざしてきました。
- 関係住民からの意見聴取については、住民意見交換会(流域各地34会場において開催。総勢約1450名が参加)、地元住民との対話プロセス(ダム建設予定地周辺において15回開催。約350名が参加)で直接意見を伺ったほか、新聞折り込み、ホームページなどの手法を通じて、平成19年12月末時点で約25

00件、平成20年4月末時点で約5400件の意見をいただきました。また、河川に特に関心をお持ちではない方も含めて世論の方向を把握するためにアンケートを実施し、約2900件の意見をいただきました。いただいた意見は、十分尊重し、できるだけ整備計画に反映できるよう努力してきたところです。

- 関係自治体の長からの意見聴取については、3度にわたって開催した流域市町村長懇談会において直接意見を伺ったほか、市町村長の発意により「淀川水系河川整備計画原案と今後の河川整備に関する意見書」(平成19年12月28日・流域82市町村長)とそれに添えられた各市町村長の個別意見からの意見書がとりまとめられるとともに、懇談会における発言や、別途個別にいただいたご意見も含めて、平成19年12月末時点で約460件の意見をいただきました。いただいた意見は、十分尊重し、できるだけ整備計画に反映できるよう努力してきたところです。
- 学識経験者からの意見聴取については、河川整備計画原案公表以降、淀川水系流域委員会において、延べ約90時間、20回の審議が行われ、当初お願いした期限から遅れてようやく平成20年4月25日、意見書本文と意見書審議の議事録を流域委員会の意見としていただきました。この間、近畿地方整備局は、流域委員会にこれまで延べ約2600頁に及ぶ説明資料を作成し、約1500件もの質問に回答するなど誠心誠意対応してきました。いただいた意見は、関係住民、関係自治体の長からの意見と同様に、尊重します。なお、各委員が述べた意見については、その審議過程全般にわたる議事録を確認して、学識経験者の意見として抽出しました。
- 昨年中に意見を頂いた市町村長や、多くの住民の皆様には既に6ヶ月近くお待たせしており、一日も早い河川整備計画作成をとの要望も頂戴しております。
- 以上のことから、本日、淀川水系河川整備計画(案)を作成しましたので、河川法に基づいて関係府県知事の意見を聴くため関係府県に送付しました。

2. 淀川水系河川整備計画(案)の内容について

(1) 意見の取扱い

- 近畿地方整備局では、関係住民、関係自治体の長、学識経験者からいただいたさまざまな意見を、河川整備計画(案)にできるだけ反映させました。
- ただし、たとえば、多大な時間や費用がかかるため河川整備計画期間中には実現が困難である、技術的に解決できていない課題がある、河川管理者だけでは対応できない、誤解に基づいている、二律背反しており両方の反映は困難である(どちらか一方の意見を反映すれば、もう一方が自動的に反映されなくなる)等の観点から河川整備計画(案)に反映することができない意見もありました。

(2) 意見の概要

① 関係住民からの意見

- 関係住民からの意見聴取については、上下流にわたりほぼすべての住民がより良い川づくりに関心を持ち、より一層理解が深まるよう、さまざまな方法による情報提供と意見聴取を行い、透明性、客観性を確保しました。いただいた意見については、一つ一つの意見を大切にし、その内容を確認して分野別、手法別、地域別の視点から丁寧に分析・整理しました。
- 分野毎に個々の意見の内容を整理すると、いずれも住民の皆様にとって身近な河川における具体的な整備や管理についての意見でした。これらを意見の多いものから順に並べると、別紙－１のとおりでした。これらの意見だけで全体意見数の75%を占めており、二律背反となっている意見を除いて、ほぼ全てを反映することができました。

②関係自治体の長からの意見

- 関係自治体の長は、地域の安全の確保、地域の振興、良好な環境の創造・保全に責任を持っており、河川整備計画の策定にあたって地域全体の合意形成を図る観点から、関係自治体の長の意見は十分尊重すべきものです。
- 琵琶湖・淀川流域82市町村の住民の安全と安心に総合的な責任を有する市町村長から、総意として、「琵琶湖・淀川流域における河川整備の現状は、国が管理する区間でさえ、戦後発生した洪水が再来すると氾濫するおそれがある箇所が未だ残されているということを知らされ、驚愕するとともに、失望さえも感じている」、「国土の保全及び住民の生命・財産の保護は国の基本的責務であり、なかでも水害・土砂対策は河川整備の根幹であり最優先されるべき」に見られるように、安全と安心という視点に基づく意見、また、「河川敷の利用については、現在利用している状況も鑑み、利用者の意見も踏まえた上で、適切な利用が行われる仕組みを構築すること」に見られるように、地域住民の利便という視点に基づく意見を含む全体意見をいただきました。
- 上記の全体意見とあわせていただいた個別意見や別途公文書等によりいただいた意見については、一つ一つの意見の内容を確認して分野別に整理しました。分野毎の意見分布としては、「治水・防災」、「利用」に関することが大半を占めました。分野毎に個々の意見の内容を整理すると、いずれも住民の安全・安心や快適な生活にとって必要な具体的な整備や管理についての意見であり(別紙ー2)、ほぼ全てを反映することができました。

③学識経験者からの意見

- 学識経験者からの意見聴取については、流域委員会委員に専門的知識をもとに意見(専門分野から見た河川整備計画原案の妥当性、解決策等)を述べていただくことをお願いしました。ただし、専門以外の分野に関するコメントを排除したわけではありません。学識経験者からは、流域委員会において河川整備計画原

案の公表以降、約8ヶ月にわたって、20回、延べ約90時間にわたって原案を審議していただき、その審議過程の中で幅広い意見をいただきました。

- なお、学識経験者の意見には、本来、専門的知識に基づく理由や根拠が明確に記述されるべきですが、4月25日に流域委員会から受理した意見書本文は、審議過程の議事録を添付することを条件にしている簡単な文章になっており、意見書だけでは内容を正確に理解できない不備なものとなっています。意見書本文の審議とは別にいただいた委員の意見の概要は別紙－3のとおりです。
- 意見書は、環境・治水・利水にわたる広範なものであり、特にダムについては環境・治水・利水を総合的に検討しなければならないとされています。環境・治水・利水の総合的な検討については、琵琶湖・淀川流域の保全・再生をめざして、流域について河川という空間に限らず全体として捉えるべき、環境コストの考えを導入して総合的に検討すべき、河川管理者だけでなく流域に係る関係者全てが取り組むべき等の流域の統合的な管理に関する意見をいただきました。これらの意見は、河川管理者の考えている方向と軌を一にしており、今後その方向に向けて取り組むことが必要であることから、基本的な考え方については、河川整備計画(案)に反映しました。一方、流域の統合的な管理に関する意見については、個々には、整備計画期間中には費用面で対応が困難である、技術的な課題がある、河川管理者だけでは対応ができないといった状況等にあることから、具体的施策としては反映できていません。
- 治水・防災については、いかなる洪水に対しても壊滅的な被害を回避・軽減するという考えの下、想定氾濫域の住民を含む関係者と連携して危機管理体制の構築を進めるべき、堤防強化に最優先で取り組むべき等の意見をいただきました。これらの意見も、河川管理者の考えている方向と軌を一にしているところで、こうした意見を踏まえ、危機管理体制の構築に向けて関係者が主体的に取り組むべき行動計画を作成・活用するよう災害対応プログラムを策定することを河川整備計画(案)に反映しました。また、堤防強化については、平成15年から

4年間にわたって実施してきた堤防の詳細点検結果を踏まえ、直轄区間全川においては河川整備計画期間内に、特に下流の淀川本川においては緊急的に5年間で完成させることとしています。

○ 堤防強化の実施の目処が立ったことから、これまで整備が遅れていた中上流の改修と流域全体の安全度の向上に必要なダムの整備を進めることについて、治水・防災の専門家6名中4名は肯定的な意見を示していただいております。一方、学識経験者の一部からは、ダムの水位低下効果については認識しつつも、ダムに関する代替案についての検討に対する意見をいただきました。その意見の中で、計画高水位以上の堤防強化と耐越水堤防を実施することでダムの代替案になるのではないかと提案がありました。耐越水堤防については、その構造と効果が不明であり技術的な課題があることから代替案にはなりません。計画高水位以上における護岸等の堤防強化については、河川整備計画(案)に盛り込んでいます。ただし、堤防強化は、この対策は洪水時の水位が計画高水位を超過した場合に確実に堤防の決壊を防ぐ対策とはならないことから、耐越水堤防と同様に、確実に水位低下を行うことのできるダムの代替案とはなりません。

○ 利水については、常設の利水者会議を設置し、水需要の抑制やダムの長寿命化対策として既存ダムの利水容量を活用する方策等について整備局が積極的に調整すべき等の意見をいただきました。水需要の抑制を目指すことについては、河川管理者の考えている方向と軌を一にしているところであり、河川整備計画(案)に反映しています。また、利水者会議を早期に立ち上げるべく取り組んでいるところです。しかし、節水型社会の形成は市民の生活スタイルの変化を伴うものであること、現時点では気候変動等による水供給能力の低下等に対する懸念があること等から、ただちに水源転用等が実現できる段階にはないと判断しています。具体的な施策が実現できるようになるためには、節水意識の浸透や節水型の生活スタイルの定着等、長期的かつ安定的に節水型社会が形成される必要があり、今後とも利水者や利用者と連携して粘り強く継続的に取り組んでいく考えです。

- 宇治川の改修に伴う環境や景観に及ぼす影響、上野遊水地の越流構造、水質等の環境影響予測や希少種の保護対策等についても意見をいただいております、これらについては、今後、施策の実施段階において積極的に取り組んでいくこととします。
- 主要な施策の実施にあたっては、目標を明確にし、具体的な行動計画や評価の仕組みの骨子を示すべき等との意見をいただきました。この意見についても、河川整備計画(案)にも反映し、施策の実施の段階で、PDCAのサイクルを考慮し、進捗点検に取り組んでいくこととしています。

(3)河川整備計画案の内容

- ①淀川水系の治水に関する河川管理者の基本的考え方(別紙－4)
- ②原案から淀川水系河川整備計画(案)への主な変更点(別紙－5)
- ③淀川水系河川整備計画(案)の概要(別紙－6)

3. 今後の進め方

- 近畿地方整備局としては、できるだけ早期に河川整備計画を策定するため、河川整備計画(案)に対する関係府県からのご質問等に速やかに、かつ丁寧に答えするなど真摯に対応する所存です。
- 本日、河川整備計画(案)を関係府県に送付しましたが、当然案であり、関係府県知事からいただくご意見を踏まえ、必要な改良を行うものです。
- 関係府県知事には、流域全体の視点もあるが地域の視点から、各府県の意見をしっかり出していただきたいと考えています。
- また、河川整備計画(案)については、関係住民、関係自治体の長、流域委員会からいただいた意見を踏まえて作成したものであるから、河川整備計画(案)に関する説明を、関係住民、関係自治体の長、流域委員会に対して実施することとします。

淀川水系河川整備計画（案）を作成するにあたっての 関係住民からの主な意見

住民意見交換会、ホームページの常設、新聞折込による原案の紹介と意見募集等を実施してまいりました。いただいた意見の概要は以下のとおりです。

【人と川とのつながりについて】

- 「川をもっと知り、好きになってもらうことが大切」が最も多く、そのためには"実際の川を見て知ってもらうことが大切"との意見や、"「人と川」の関わりのあるあいだをつなぐものが川での体験である。川に関心をもってもらえるように学校教育の１つとして川に触れる機会を創出する"等の意見をいただきました。
- 次いで「河川管理者と住民との意見の交流が大切・住民の意見を知ることが必要」と「上流と下流との交流・本川と支川との調整が必要である」の意見が多くあり、"交流"といった他の分野にはないキーワードや連携の大切さの意見をいただいております。

【河川環境について】

- 「生物生育環境の改善」に関するご意見が一番多く、山から海にいたるまでご自身の関心が高い箇所を具体的にあげられ、過去と現在の比較を述べられている意見がこの分野全体の特色となっています。
- 次に多いのは「水質の改善を望む」との意見で、水質改善への具体的な提案、川遊びができるような水質を望まれる等目標を述べられる意見が多数ありました。

- 「治水・利水・環境のバランス」、「外来種対策が必要」、「自然のまま残して欲しい」、「景観の保全」等、地域特有の河川環境に関する意見もいただいています。

【治水・防災について】

- 「河道整備・護岸・築堤を進めてほしい」、「ダムによる治水整備を望む」、「水害に対する不安がある」、「防災意識の向上・ソフト対策の推進が重要」といった治水整備を進める意見が多くありました。また、「治水対策は必要だが自然環境への影響を最小限に進める」との意見もありました。
- 「ダムによる治水整備を望む」の意見は、水害の実体験や伝承に基づき、その必要性を訴えられているものが目立っています（１６６件）。
「ダムは必要ない」の意見（６３件）は、環境に与える影響や巨額な事業費、公共工事そのものに対する批判等を理由として述べられています。
- 治水・防災の分野の特色として、ご自身の被災体験に基づいた切実な意見や、不安を訴えられる意見が多くなっています。

【利水について】

- 他の分野に比べると利水分野に関する意見は少ないものの「節水型社会への転換を進めて欲しい」と「渇水への備えを進めてほしい」の二つの意見がありました。

【利用について】

- 「運動公園などの整備を引き続き進める」と「人が水辺に親しみ、近づける整備が必要」の意見を多くいただいています。
- また、山から海まで連続している河川の特性を活かす具体的な利用として「ウォーキング、サイクリング等ができる整備を望む」や「舟運を復活させ

るべき」等の意見がありました。

【維持管理について】

- 「ゴミ対策のきめ細かな対応を進めて欲しい」が最も多く、次いで「違法行為・迷惑行為を是正して欲しい」の意見と「河川の樹木をしっかりと管理して欲しい」の意見をいただいています。
- 樹木管理の必要性の理由として治水上の懸念を挙げておられる意見が多く、ゴミ対策については、ゴミ対策に参加できるように一斉清掃の機会をもっと増やしてほしいとの声がありました。

淀川水系河川整備計画（案）を作成するにあたっての 市町村長からの主な意見

【計画策定について】

- 全般として、早期に事業を着手し完成すべきとの意見が多く、河川整備計画を早期に策定すべきという直接の意見もいただいています。
- しかし、原案に関する首長の意見聴取が流域委員会に比べ不十分との声は当初強く、意見交換をさらに実施すべきという意見がありました。
- また、個別の事業や施策の実施にあたっては地域住民の意見を十分に反映させるべきとの要請もいただいています。

【治水・防災について】

- 地域の安全に責任を持つ首長として、治水防災が最優先であるとの意見をいただいています。
- その中で、河川改修を促進すべき、あるいは河川改修の遅れを訴える意見を数多くいただいています。また、上下流の関係として、水量水質の問題や水のありがたさに関する認識についても多くの意見をいただきました。
- 原案に記載された堤防強化に対する関心は高く、その早期推進を求める意見をいただいています。また、高規格堤防についても整備促進を求める意見がありました。
- ダム of 早期建設等に関する意見は各ダムの地元及び下流の首長より寄せられています。
- ポンプ場の整備や本川からの逆流対策など、内水対策の実施に関するご意見も多くの首長よりいただいています。

○また、水田や貯留浸透施設により流域に貯留することが必要との意見もいただきました。

○地域住民の避難を確実にするために、河川管理者からの情報提供や啓発活動の重要性に関する意見もいただいています。

【環境・利用について】

○「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を基本とするこ
とに対して、多くの首長より、貴重な都市空間として、人の利用につ
いても除外すべきではない、地域の意向を十分に反映して検討すべき、
等の意見をいただいています。

○その一方で、多くはありませんが、河川敷の自然保護や自然再生につ
いての意見もいただいています。

○憩い安らげる河川の整備の為に、アプローチの改善やバリアフリー化、
サイクリングロードの整備等の意見をいただいています。

○地域の財産としての川の活用に関する意見としては、交流連携の軸あ
るいは拠点としての整備への要請、川やダムを活かしたまちづくりへ
の要請、地域の景観や歴史・文化に配慮した川づくりの要請がありま
した。

○これに関連して、河川航路の確保や緊急河川敷道路の整備など、緊急
時の物資輸送を含めた舟運の促進に関する意見をいただいています。

○また、まちづくり、地域づくりのために環境用水を導水するなどによ
り、まちの中の水環境の改善を図る要請がありました。

○自然環境の保全に関しては、生息環境の改善、外来種対策に関する意
見、魚類の遡上・降下等の水域のネットワークづくりに関する意見を
いただきました。

○琵琶湖や河川の水質改善の要請がありました。

【維持管理について】

- 河道内に繁茂した樹木の伐採に対する要請は多く、堆積土砂の除去とあわせて、多くの首長より意見をいただいています。
- 不法工作などの敷地管理や施設の維持管理など、河川管理者による管理強化に関する意見がある一方で、地域住民の参加による管理や河川愛護の重要性についても意見がありました。

淀川水系河川整備計画（案）を作成するにあたっての 流域委員会委員の主な意見

淀川水系流域委員会からは、平成２０年４月２５日に意見書が提示されています。

以下は、流域委員会の議事録から、意見書に記載されていない委員の意見の整理をした結果です。

【人と川とのつながりについて】

- 「人と川とのつながりを取り戻すため、川の魅力、川の現状をさらに PR する必要がある。」「川に関心を持った市民が川のためになる活動参加の場作りが必要。」という意見がありました。

【環境について】

- 「百年の計に立った流域ガバナンス という視点の中で利水を考え、治水を考え、環境を考える」というような 流域管理の必要性を複数の委員が述べました。
- アユモドキの生息環境の保全、外来 種対策（侵略的外来種の対策、住民意識の把握）を求める意見が複数の委員からありました。
- 新淀川への維持流量確保、土砂移動の必要性についても意見がありました。
- 「経済的なコスト評価だけでは社会的な評価は下せない。社会的なコスト（人と川との関わりへの影響等）や環境的なコスト（動植物への負荷）を組み込んだ検討結果を示して欲しい。」など複数の委員が環境コストの検討の必要性を述べましたが、具体的な手法の提示はありませんでした。

【治水・防災について】

- 意見書にも記載されている超過洪水 対応（土地利用計画を含む流域対応、避難体制の整備等）、堤防強化、ダムの効果等については、さまざまな意見が出されました。
- それ以外には、地震や津波対策、琵琶湖後期放流と宇治川改修、猪名川の河川整備に関する意見がありました。

【利水について】

- 農業用水や水源確保には長年の歴史があると複数の委員が発言されています。
- 「農業用水は、農業の持つ国土保全、環境保全の役割に寄与している」という地域用水機能についての意見もありました。
- 水需要抑制ではなく、「水に関して持続可能な社会を目指す」、「弾力的な水需要管理を目指すべき」との意見もありました。

【利用について】

- 「川でなければならない利用、流域らしい利用を地域の実情と沿川の土地利用に促して検討する必要がある」、「水の路を支援すべき」という意見がありました。

淀川水系の治水に関する河川管理者の基本的考え方

明治以来、淀川の河川改修は営々と進められてきているが、昭和46年の工事实施基本計画策定以降、これに基づき河川改修及びダム建設事業を推進してきた。現在事業中の大戸川ダム等5ダムも、工事实施基本計画に基づき順次事業着手してきたものである。

また、引堤や河床掘削等の河川改修は、当該地先の安全度向上に資する反面、下流への流量増をもたらすことから、下流から順次実施してきている。この結果、現状において、淀川本川では計画規模の洪水を計画高水位以下で流下させる安全度を有しているのに対し、中上流では戦後最大の洪水に対しても著しく流下能力が不足するなど、整備が遅れている。

一方、淀川の堤防は、古くから大洪水の都度、徐々に嵩上げされてきたものであり、その構成材料も砂質土が主であるため、全川にわたって極めて脆弱な状態である。

（基礎案）

平成9年の河川法改正により、水系ごとに河川整備基本方針、並びに河川整備計画を策定することとなり、河川整備計画作成に当たっては、案の作成に際し、必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならないこと及び、関係住民の意見を反映するために必要な措置を講じなければならないことが規定された。近畿地方整備局では、平成13年2月、河川整備基本方針が未策定の段階ではあったが、淀川水系流域委員会を発足させ、河川整備計画について意見を聴く手続きを開始した。

2年間の意見聴取結果に基づき、平成16年5月に公表した基礎案は、治水・防災においては堤防強化を最優先とし、加えて狭窄部上流の治水対策、及び実施中の一連事業の完了をその内容としている。しかし堤防強化に要する期間等は明記しておらず、堤防強化完了後の河川整備については考慮していない。

狭窄部上流のうち岩倉峡上流については、川上ダムと上野遊水地により戦後最大規模の洪水に対し浸水被害を軽減し、銀橋上流については狭窄部の部分開削による浸水被害軽減を提示しているが、保津峡上流については具体案を提示していない。また、一連事業の代表例に桂川大下津地区引堤があるが、これは用地買収と新堤の築堤までであり、旧堤撤去による流下能力向上は想定していない。

（5ダムの方針）

平成17年7月に公表した5ダムの方針は、基礎案を踏まえたものであり、中上流部の河川整備（流下能力向上）を一切行わない前提でダムの効果を検討したものであり、この状況では大戸川ダム及び余野川ダムの治水効果は小さいとして、当面実施しないこととしたものである。なお、大戸川ダムは滋賀県が管理する大戸川での治水効果は大きいため、大戸川の治水対策については滋賀県と調整することが付記されている。

（河川整備基本方針）

新河川法に基づく淀川水系河川整備基本方針は、流域6府県の知事も参加した審議会において、8回の審議を経て、平成19年8月策定された。審議の過程において、必要な洪水調節を行うための有力な選択肢として大戸川ダム等5ダムを想定し、計画高水流量を設定している。ただし、個別施設の是非については河川整備計画で検討することになっている。

（河川整備計画原案）

河川整備基本方針の策定を受け、近畿地方整備局ではただちに河川整備計画作成作業を開始し、河川法の趣旨を踏まえ、案を作成するにあたり住民、自治体、学識者の意見を聴くために河川整備計画原案を作成、公表した。

(5ダム方針からの変更理由)

淀川水系では、平成19年3月までに全川の堤防詳細点検が完了し、その結果、淀川本川では概ね5年程度で(浸透・侵食に対する)堤防強化が完了できる見通しがたち、いよいよこれまで整備が遅れていた中上流の改修に着手することとなった。中上流の改修に当たっては、全体の安全度のバランスを考慮し、全川において、せめて戦後実際に経験した最大洪水までは安全に流下させることとするとともに、淀川本川は現状でも計画規模洪水を計画高水位以下で流下させる安全度を有していることから、改修のすべての段階においてこの安全度を下回らないこととしている。

(原案の内容)

戦後最大洪水に対して流下能力が不足している桂川のほぼ全川、木津川上流、宇治川塔の島地区の河床掘削、引堤を実施することとし、これらの改修に伴う淀川本川での流量増に対応するため、川上ダム、天ヶ瀬ダム再開発、大戸川ダムを先行して整備する。また淀川本川の流下能力向上のため、流下阻害となっている阪神電鉄西大阪線橋梁を架け替える。

(堤防強化)

現状では戦後最大洪水以下の規模の洪水であっても計画高水位を超えてしまう箇所が至る所に存在しており、また河川整備計画に盛り込んだ事業が完成しても戦後最大洪水より大きな洪水が発生する可能性は常にある。あらゆる洪水に対し、決壊による壊滅的被害を極力回避するためには、堤防は丈夫なほどよい。ただし、計画高水位を上回る洪水では、波浪やうねりなどにより水位は一時的に堤防天端を越えることがあり、このような越水に対し壊れない堤防を造ることはできない。内部構造が不明確な盛土構造物である堤防は経験的に安全を確認してきており、計画高水位を超える洪水に対して一連区間において一定の安全性を確保することは元来より困難である。また水面と橋梁の桁下の間隔が不足することにより、流木等が橋桁につかえ、決壊に及ぶこともある。

一連の堤防で耐越水機能を確保する技術的知見が明らかになっていないため、耐越水機能を確保するための堤防の整備を行うことはできない。

淀川水系では、全川にわたって存在する脆弱な堤防に対し、断面拡大、浸食防止工、ドレーン工及び天端舗装等の堤防強化を整備計画期間中に完成させ、計画高水位以下の流水の通常的作用に対して安全な構造とする。また、これらの対策により、堤防の強度が全体として増すことから、決壊による氾濫が生じる場合でも避難時間の確保に寄与することが期待できることとなる。なお、計画高水位に達する洪水では、波浪やうねりなどにより水位は一時的に堤防天端まで達するため、護岸は天端まで実施する。

このような堤防強化を、淀川本川では概ね5年以内に、その他の区間でも整備計画期間中にすべて完了することとしている。

（川の中を安全に流すことと堤防強化）

以上のように、河川整備計画（案）は、河川改修や貯留施設により防御の対象とする一定の洪水を川の中で安全に流す対策と堤防強化を適切に組み合わせた計画となっている。

洪水に対する安全は、双方が相俟って効果を発揮するものであり、どちらか一方だけで他方を代替することはできない。

例えば、現況では計画規模の洪水を考えると、何の対策も講じなければ堤防決壊による氾濫を覚悟しなければならない。また、浸透・侵食に対する堤防強化を実施しても、依然として越水による決壊の被害が発生してしまう。

これに対して、貯留施設で流量を低減させ、河床掘削により断面を大きくしておけば、確実に水位を下げて川の中で安全に流すことが可能になるが、堤防が脆弱なままでは、計画高水位より低い水位でも決壊するおそれがあるため、計画高水位以下の流水の通常的作用に対し安全となるよう、浸透・侵食に対する堤防強化をあわせて実施する必要がある。

さらに洪水の規模が大きくなると、貯留施設の整備や河川改修を行っていても、計画高水位を超えることがある。このような場合、決壊を確実に防ぐ方法はないが、堤防の強度が増加していれば水防活動等とも相俟って、壊滅的被害を回避できる場合もある。

なお、万一決壊した場合においても、川の中の水位が低ければ氾濫のエネルギーも小さくなるし、ダム等による貯留と河床掘削等により川の中でより多く流せるため、氾濫量は少なくなる。

（ダムの効果）

大戸川ダムの治水効果について、大戸川ダムがない場合、淀川本川で計画高水位を超えるのは33パターンのうち2パターン、その水位低下効果も19cmであり限定的との指摘があるが、この指摘は問題の本質を見誤っている。

もとより、ダムはダム地点から河口に至るまでのすべての区間において水位低下効果があることから、河川改修による影響をできる限り下流に及ぼさないためには河道整備に先行してダムを整備する方が有利である。また一方で、広大な流域を持ち、宇治川、木津川、桂川の三川が合流して淀川本川につながるという地形特性から、降雨分布特性も考慮してダムを適切に配置する必要があるし、一つ一つのダムの治水効果を淀川本川の水位低下効果で評価すれば、十から数十cm程度にとどまるが、これらが集まって効果を発現するものである。

最も重要なことは、2府4県にまたがる広大な流域を持つ淀川において、住民の安心を、どの基準で、皆がリスク分担して負担するかということである。

淀川の治水整備の現状は、これまでの先人の努力の結果であるが、下流から整備が進んできている。下流もまだ十分ではないが、中上流部が大きく取り残されている。この現状からさらに河川整備基本方針へと段階的に整備を進めていくためには、整備の各段階において水系全体の安全度のバランスを堅持し、リスクを分担する観点から、本川及び支川の河道やダム等の整備を決定するべきである。

大戸川ダム等、現在事業中の5ダムは、河川整備基本方針においては、必要な洪水調節を行うための有力な選択肢として想定している。その中で大戸川ダムは、中上流の整備に着手しない段階では、その治水効果は小さいと判断されていたが、河川整備計画において中上流の改修を進め、せめて戦後最大の洪水までは川の中で安全に流す、その際、淀川本川においては計画規模洪水を計画高水位以下で安全に流下させることができる現況の安全度を保持するという目標に対して必要と評価したものである。

（大戸川ダムの代替案）

中上流改修による淀川本川での流量増を抑制するための大戸川ダムの代替案としては、流下阻害となっている大阪府下の橋梁群の架替の先行、または淀川本川の河床掘削の先行が考えられる。

橋梁掛け替えは、JR4 橋、阪急 3 橋、十三大橋、阪高池田線の 9 橋梁が必要。約 4100 億円の事業費と長年月を要する。

河床掘削を先行させる場合、9 橋の橋梁基礎の補強をあわせて実施する必要がある、約 710 億円の事業費と 16 年程度の工期を要する。ただし、9 橋は将来架け替え予定のため、橋脚補強費約 310 億円は二重投資となる。

堤防の部分的嵩上げは、対象区間に治水上の弱部である淀川と旧淀川（大川）の分派点、および重要施設が多数存在することから実現性が乏しい。仮に実施した場合、約 1120 億円の事業費と 20 ～ 40 年の工期を要する。

以上に比べ、大戸川ダム建設事業は地元の協力により家屋移転が全て終了しており、残事業費 480 億円、工期も 10 年と最も経済的、かつ早期に効果発現が可能である。

また、大戸川ダム以外の案は淀川本川での効果についての代替案であり、大戸川、瀬田川、宇治川に対する治水効果は代替できない。

（計画高水位を超えて流す計画を立てることはできない）

なお、淀川水系流域委員会委員長が主張する、計画高水位を変えずに計画高水位以上の部分の堤防強化で対応する案は、越水や流木による桁下の閉塞の危険が増すことに対し、確実に破堤を回避する技術的裏付けがないため、ダムにより確実に計画高水位以下で流下させることと同等の安全は保証できない。したがって、この案をダムの代替案と考えることは断じてできない。

原案から淀川水系河川整備計画（案）への主な変更点

１．いただいた意見をふまえて新たに案に書き込んだもの

【人と川とのつながり】

- 「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を基本として日頃より利用しやすい、親しみやすい川としていくことを明記し、ユビキタス型の川のガイドシステムの整備を追記しました。（住民、市町村意見）
- また、各距離標へ QR コードを設置し、近くの観光名所や川に生息する生き物の紹介等を行うなど、訪れた人々に情報を案内するガイドシステムについて追記しました。（学識経験者意見）

【河川環境】

- 貴重種ごとの保全策を明記しましたが、そのなかでアユモドキについて、専門家の意見を聞きながら実態調査を行い望ましい生息環境を保全していくことを新たに追記しました。（学識経験者意見）
- 大阪湾の再生にも有効な、流水保全水路の整備をワンド等の水際部再生と併せて検討の上実施することを追記しました。（市町村意見）

【治水・防災】

- 浸水実績水位、避難場所等を市街地に表示する「まるごとまちごとハザードマップ」の推進を追記しました。（市町村意見）
- 万一、氾濫被害が発生した場合の「災害対応プログラム」を関係機関が連携して策定することを追記しました。（学識経験者意見）
- 災害時要援護者への支援や地下空間管理者への指導などを具体的に追記しました。（学識経験者意見）
- 高潮対策について、近年の異常気象も踏まえた具体シナリオとして、計画規模以上の高潮の発生などを想定した検討を行うことを追記しました。（学識経験者意見）

【利水】

- 河川環境に調和したうえで、今後の気候変動の不安定化においても安

定した水利用の確保を図るための方策として、水需要抑制の進め方、利水者会議のあり方、既存水源の活用の仕方を追記しました。（市町村、学識経験者意見）

【利用】

○大阪と京都の結節点に当たり、三つの支川と本川が交わる三川合流域において、豊かな自然や歴史・風土に根ざした景観、歴史的文化資源を保全しつつ、京阪神都市圏の住民が、人と自然の関わりを総合的に学ぶ環境学習機能等を備える新しいタイプの地域間の交流拠点を整備し、さらには鉄道・道路・舟運等のネットワークを構築する「三川合流域地域づくり構想」に係る事業を進めていくことを新たに記載しました。（住民、市町村意見）

○河口から伏見まで舟運を可能とするよう、航路確保のための水制工の試験施工、淀川大堰への閘門設置や毛馬閘門の運用改善等、具体的な内容を追記しました。（住民、市町村意見）

○河口域における憩いの空間（干潟　公園）の形成を追記しました。（住民意見）

【維持管理】

○内水対策として、関係機関と連携し、順次、老朽水門等の改築を行っていくことを追記しました。（市町村意見）

○情報通信の活用等による維持管理　コスト削減を追記しました。（住民意見）

2. 原案でも実施する予定であったが明記していなかったもの

【人と川とのつながり】

○憩い安らげる河川の整備としてベンチ、木陰、スロープの整備を明記しました。特に、トイレについては女性にも使いやすい清潔な水洗トイレの整備を順次進めていきます。（住民意見）

【河川環境】

○淀川中下流域の希少魚であるイタセンパラを目標種として、ワンド倍增計画などによる生息環境の抜本改善を行います。具体的には城北地域の下流部に加えて、楠葉地区、木津川地区などの中流域においても

ワンド・たまりの保全再生を進め、多面的に保護増殖を進めることとしました。（住民意見）

○在来生物を脅かす外来種対策について、住民や関係機関等と連携し、効率的・効果的な駆除の推進を明記しました。（学識経験者意見）

○魚類の遡上・降下対策として、区間と期間を明記しました。（住民意見）

○水質関係では、「琵琶湖・淀川流域圏の再生計画」に基づいて、湖底の耕うんや窪地の埋め戻しなどにより水質や底質の改善を進め、琵琶湖固有種で重要な漁獲対象であるセタシジミの生息環境を回復する南湖湖底改善事業を「南湖の再生プロジェクト」の一環として進めていくことを明記しました。（住民、学識経験者意見）

○水位変動リズムの回復を新設し、琵琶湖（瀬田川洗堰）や淀川大堰の新たな操作による生物の生息・生育・繁殖環境の改善を明記しました。（市町村、学識経験者意見）

○流域の総合的な環境評価や目標設定を行うためには、流域全体の視点に立った環境データや環境像の把握・整理が必要なことから、流域管理に向けた環境情報に関する調査研究を関係省庁、自治体、学識経験者と協力しながら河川管理者自らが継続して推進していくことを明記しました。（学識経験者意見）

【治水・防災】

○整備計画期間内に達すべき目標（本川は現状を維持、支川は戦後最大規模）と上下流バランスを取るための手法（河川改修と貯留施設の配置）を冒頭に具体的に記述しました。（市町村、学識経験者意見）

○堤防強化の段階的な進め方をより具体的に記載しました。堤防強化の取り組みは全国でトップクラスです。（市町村意見）

○耐震対策のレベル目標と実施時期を明記しました。（住民、学識経験者意見）

○桂川の掘削について三川合流部を掘削することでより効率的に効果を得る手法も含めて検討することを明記しました。（学識経験者意見）

○桂川の亀岡地区では、関係自治体と調整しつつ、戦後最大洪水を流下させる目標とすることを明記しました。（市町村意見）

○木津川の上野地区では、川上ダム、遊水地、河川改修の関係を明記し

ました。（市町村意見）

○各居住地の浸水被害に対する危険度が確認できるようなソフトの開発や洪水の模擬体験ができるシステムの構築を行うとともに、様々なメディアを活用して、洪水情報等を地域に提供するシステム整備を明記しました。（市町村意見）

○気象庁等と共同した洪水予測精度の向上を明記しました。（市町村意見）

【利水】

○利水の目的は、河川環境に調和したうえで、今後の気候変動においても安定した水利用の確保を図ることであることを明記しました。（市町村意見）

【利用】

○河川敷の利用は、「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を基本とし、グラウンド、ゴルフ場等のスポーツ施設のように、必ずしも河川敷を利用することに拘らない施設については、地域と川との関わりをふまえながら縮小していくことを基本とする。ただし、単に河川環境のために制約されて利用できない空間とするのではなく、周辺環境・地域特性に配慮しながら、個々の案件毎に、自治体等、地域住民等の意見を聴きながら判断することとしています。（市町村意見）

【維持管理】

○「川の安全・安心カレンダー」を作成し、地域とともに維持管理を行っていくことを明記しました。（住民、学識経験者意見）

○維持管理計画に基づいて河道の環境や流下能力の状況に応じて河道内樹木の伐採を行っていくことを明記しました。（住民、市町村意見）

○ライフサイクルコストを意識したアセットマネジメントの導入を明記しました。（住民意見）

淀川水系河川整備計画（案）の概要

1. 人と川とのつながり

より健全な川とするとともに、災害時に適切な行動をとってもらい、また川を介して上下流の交流を深めていくため、多くの人々が川への関心を高め、川にふれ、川のことをとも に考えるような関係を構築する

【関心をもってもらうためにふれやすい川にする】

- ・人々が川を利用するための障害を取り除くため、スロープや清潔なトイレ、木陰等を整備
- ・和歌に詠まれ古戦場ともなった川の歴史文化を楽しめるよう散策路の整備

【川の情報を発信する】

- ・淀川に関する歴史・文化・観光等の情報を携帯電話等様々な手法で発信するとともに川のガイドシステムを整備
- ・浸水実績水位、避難場所等を市街地に表示する「まるごとまちごとハザードマップ」を推進
- ・各居住地の浸水被害に対する危険度が確認できるようなソフトを開発

【関心をもってもらうための工夫】

- ・住民参加推進プログラムの作成、実践
- ・河川に関わる人材育成、河川レンジャー活動の充実

2. 河川環境

「生態系が健全であってこそ人は持続的に生存し、活動できる」との考え方のもと、イタセンパラ等の貴重種、固有種を始めとする多様な生物の生息・生育・繁殖環境の保全や再生を生態系への影響を見ながら実施

【水辺や河原の保全・再生】

- ・淀川特有の貴重な自然環境の場となっているワンドを再生（51箇所を10年間で倍増）

- ・堰、落差工への魚道の設置等、河口から上流まで魚がのぼりやすい川へ再生

【川本来のダイナミズムの再生】

- ・魚類の生息、産卵等のため、淀川大堰、琵琶湖（瀬田川洗堰）において自然に近い水位変動となるようにする

3. 治水・防災

いかなる洪水に対しても氾濫被害をできる限り最小化する施策をハード、ソフトの両面にわたって推進

この際、「一部地域の犠牲を前提としてその他の地域の安全が確保されるものではなく、流域全体の安全度の向上を図ることが必要」との考えを基本に流域が一体となって対策を講じる

【川の中で洪水を安全に流す】

- ・川の中で洪水を安全に流すための対策（ためる、ながす）を本支川・上下流バランスを確保しながら実施することとし、戦後、実際に経験したすべての洪水について水系全体で対応
- ・戦後最大洪水に対して能力が不足している桂川のほぼ全川、木津川上流、宇治川塔の島地区において河床掘削、引堤を実施（景勝地を流れる宇治川塔の島地区の河床掘削は景観等に十分に配慮しながら実施）
- ・これらの改修に伴う淀川本川の流量増に対応するため、川上ダム、天ヶ瀬ダム再開発、大戸川ダムを先行して整備
- ・淀川本川において洪水の流れを阻害している阪神西大阪線橋梁を架け替えて現在の能力10500m³/sを10700m³/sにする
- ・神崎川・猪名川では戦後最大洪水に対応するため川西・池田地区築堤
- ・掘削、銀橋狭窄部の部分開削を実施

【堤防強化】

- ・全川にわたって存在する脆弱な堤防を計画 高水位以下の水位の流水の通常的作用に対して安全な構造とするよう堤防を強化
- ・これらの対策により、堤防の強度が全体として増すことから、決壊による氾濫が生じる場合でも避難時間の確保に寄与
- ・このような堤防強化を淀川本川は概ね5年以内に、その他の区間でも整備計画期間中に全て完了

【危機管理体制を構築、強化】

- ・大洪水発生時において被害をできる限り最小化するため、各主体ごとの具体的な行動計画を災害対応プログラムとして関係機関と連携して策定

4. 利水

近年の人口減少現象や河川環境との調和を考え効率的な水利用を図るとともに、地球規模の気候変動に伴う渇水のおそれに対する備えを実施

【適正な水利用を図る】

- ・関係利水者と河川管理者で構成する利水者会議において水利用の合理化や再利用の促進等について調整
- ・水需要が逼迫する伊賀地域、京都府南部地域等の新規水源を確保

【渇水に備える】

- ・渇水時にも社会経済活動への影響をできるだけ小さくするための渇水対策容量を確保

5. 利用

都市を流れる河川であることを踏まえ、身近な自然を楽しめるなど、川とまちが一体となった河川整備を実施

【舟運】

- ・河口から伏見まで舟運が可能なよう淀川大堰に閘門設置、水深確保のための水制工等を整備

【近づきやすい川、楽しめる川にする】

- ・より人々が水辺を楽しみ、親しみ、また学習等でも活用できるような河川整備を推進
- ・和歌に詠まれ古戦場ともなった川の歴史文化を楽しめるよう散策路の整備やガイドシステム等を構築
- ・人々が川を利用するための障害を取り除くため、スロープや清潔なトイレ、木陰等を整備
- ・河川敷をグラウンド利用する場合でも自然共生型にする

【まちづくり、地域づくりと連携】

- ・広大な自然が残っている三川合流部を自然体感型の環境学習の拠点等として整備
- ・桂川嵐山等の景勝地では歴史文化等に調和した河川整備を実施

- ・大阪中心部にせせらぎをもうける 「水の路」 への導水について関係機関と検討

6. 維持管理

既存施設の老朽化を踏まえ、ライフサイクルコストの縮減を念頭に効率的、効果的な維持管理、更新を計画的に実施

- ・施設の耐久性を評価し、故障時の影響に応じて優先順位付けした補修を行うことでコストの低減を図るなど、計画的な施設の維持管理を実施
- ・情報通信技術を活用した高度で確実な河川管理体制を確立
- ・川上ダムに代替容量を確保することにより木津川上流ダム群の効率的な堆砂対策を実施