

淀川水系流域委員会意見書説明資料

平成15年12月 9日
委員長 芦田 和男

はじめに

淀川水系流域委員会は、2年10ヶ月余りの審議を経て、本日、国土交通省近畿地方整備局作成の「淀川水系河川整備計画基礎原案」について意見書を取りまとめ近畿地方整備局に答申した。合わせて諮問を受けていた「河川整備計画策定における住民意見の反映」についての答申も行った。

その内容を説明する前に、今までの経過について報告する。
御承知のように、平成9年に河川法が改正され、河川整備の基本理念と計画策定の手続が大きく変わった。河川整備の基本理念として、それまでの治水・利水という二つの基本方針に河川環境の整備と保全が追加された。また、河川整備の計画段階で、学識経験者の意見を聴くことと公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることなど計画策定についての民主的手続きが規定された。

淀川水系の河川管理者である国土交通省近畿地方整備局においては、改正河川法による河川整備の新しい理念の具体化と充実した住民参加手続きの実施について強い改革の意欲を持ち、それを実現するために、平成13年2月淀川水系流域委員会を設置した。

淀川水系流域委員会はまず審議の形について検討を行い、大きく四つの柱からなる新しい審議方式を決定した。

最大の特色は「河川管理者が河川整備計画原案を策定する以前に、流域委員会自らが同計画原案に盛り込まれるべき基本的な内容について提言し、その提言に基づいて河川管理者が河川整備計画原案を策定し、そのうえで、同原案について流域委員会が審議を行って意見書を提出する」という従来にない新しい審議プロセスを決めたことである。

第2は、流域委員会の会議および会議資料・議事録等をすべて公開して審議の透明性を高めることに止まらず、委員会としてホームページ・委員会ニュースレター等によって積極的に情報の提供・発信を行うことにより、徹底した情報公開の実現を目指したことである。

第3は、委員会自らが、住民及び利害関係人からの意見聴取の実践および現地視察・調査を行うことにより、広く住民等の意見および現場から学ぶという姿勢を委員全員が持つことを目指すとともに、「中間とりまとめ」、「提言」、「意

見書」のすべてを委員自らが分担執筆してつくることにしたことである。

第4は、委員会による自主的な運営を実現するために、運営に関する事務を河川管理者が行うのではなく、民間企業が行うことにしたことである。

委員会の検討・審議は、全体委員会・運営会議・3つの地域別部会と4つのテーマ別部会のほか作業部会・現地視察・住民からの意見聴取など様々な形で行い、その会議の合計回数は約300回となった。

この間、流域委員会は、委員自らの分担執筆により、平成14年5月に「中間とりまとめ」を、同15年1月に「新たな河川整備をめざして」と題する「淀川水系流域委員会提言」を公表し、これを受けて近畿地方整備局は、平成15年1月に「河川整備計画策定に向けての説明資料(第1稿)」を、同年6月に「説明資料(第2稿)」を公表し、流域委員会における検討・審議を経て、同9月に「河川整備計画基礎原案」を公表した。そして今回、流域委員会は、これまでの2年10ヶ月余りの検討・審議の集大成として、この「基礎原案」についての意見書を発表することになったものである。

1. 意見書の構成

意見書は、意見書1(淀川水系河川整備計画基礎原案に対する意見書)と意見書2(計画策定における住民意見の反映についての意見書)から構成されている。

さらに、意見書1は、委員会意見と部会意見から構成されている。以下では意見書1の委員会意見について説明する。

基礎原案は、流域の概要、現状の課題、河川整備の基本的な考え方、河川整備の方針、具体的な整備内容の順で述べている。

現状の課題の認識は流域委員会と河川管理者は概ね共有しているので、意見書は河川整備の方針と具体的な整備内容について、基礎原案に記述している順、すなわち、計画策定の実施のあり方、環境、治水・防災、利水、利用、維持管理、ダム、関連施策の順に意見を述べている。また、具体的な整備内容については、実施あるいは検討が予定されている239件の項目ごとにその内容を示すシートが付けられているが、委員会ではそれらのすべてについて検討し、意見を述べている。河川管理者には参考になるものと思われる。

2. 基礎原案の特色とそれに関する意見

基礎原案の重要な特色は次の三点である。

- 1) 従来の治水・利水を中心とした河川整備から河川や湖沼の環境保全と回復を重視した整備を目指しており、治水・利水に関しても環境をベースとして、これまでの治水・利水の行き詰まりを打開するように理念の転換をはかろうとしている。

2) 河川整備の理念を具体化して行くためには、河川管理者のみによる河川内での対応では限界があり、流域一体となった対応が重要である。それについて、河川管理者、自治体、企業、住民等流域のあらゆる関係者が連携し協働することを重視して、情報の公開と共有化、河川整備を進める様々な場面で、住民が参加し、意見を述べ行動できる仕組づくりを目指している。

3) 河川整備計画にとりまとめられる施策は、今後の社会状況の変化や、施策実施中および実施後のモニタリング等による再評価を行い、流域委員会や住民、自治体等の意見を聴く等、所定の手続きを経て、随時計画を改訂し、追加・修正・中止等を行う。淀川水系流域委員会は、見直し・点検にあたって意見を聴く場として継続するとしている。

これらは河川法改正の趣旨に沿っており、また流域委員会の提言をよく反映しており高く評価できる。

問題は、これらを如何にして早く具体化して行くかである。流域委員会は意見書の中でそれを支援するための意見を数多く提案している。

3. 計画策定・実施のあり方

1) 計画対象範囲

計画の対象範囲は、淀川水系の大臣管理区間とし、管理区間外については計画策定上必要となる区間・流域についても言及するとしているが、「新たな河川整備計画の理念」を具体化するには流域・体としての取り組みが必要であり、関係省庁、自治体等に積極的に働きかけるなどして、淀川水系全域に適用するようにしなければならない。

2) 対象期間

本計画の対象期間は概ね20～30年とし、その間随時点検、見直しをはかって行くとしているが適切である。

3) 実施の進め方

情報の共有と公開、住民との連携、協働、関係団体、自治体、他省庁との連携を積極的に行っていくとしているが河川管理者のこの姿勢を高く評価し支持する。そのための一つの取り組みとして河川レンジャー制度の創設が検討されているが、そのあり方については流域委員会でいろいろ意見が提案している。

4. 河川環境

基礎原案では、変化に富んだ地形と固有種を含む多様な生態系が形成されていた頃の河川環境を目標として、川が川をつくるのを手伝うという考え方を念頭に、河川環境の復元をはかるとしている。その考え方は提言と一致す

るものであり、評価できる。その具体化が重要であり、これについて多くの意見を出している。

まず、水質保全に関しては、河川管理者だけで解決できる問題ではなく、広く流域全体の関係者の連携が必要であるとして、基礎原案では「従来の水質汚濁連絡協議会の委員に加え、環境省、農林水産省、厚生労働省等の関係機関、住民や住民団体、学識経験者が参加した琵琶湖・淀川流域水質管理協議会の設立を検討する」としている。これは重要な事であり、積極的に推進してもらいたい。さらに踏み込んで、水質だけでなくすべての河川環境を含んだ「統合的な河川環境の管理システム」の構築をめざすべきである。

良好な生物の生息環境として、瀬と淵や変化に富んだ水辺の形成、川の縦断的な連続性の確保、湖と河川や陸域との連続性の確保などは重要であり、淀川を中心としていくつかの事業化が計画されているが、モニタリングを行いながら早急に具体化する必要がある。さらに、流域全体の生態機能の回復の視点から取り組む必要がある。

生物の生息環境に影響を持つ要素として川の形状の他に流量や水位の変動の状況や水温や底質、流砂などがあり、これらは堰やダムによって大きな影響を受けている。

従来、堰やダムの操作は治水・利水の観点から行われてきたが、これからは生態系の視点を含めて見直すべきである。

現在の瀬田川洗堰の水位操作が琵琶湖の生物の生息・生育環境および湖岸形状に及ぼす影響は深刻であり、自然的な季節変動を尊重して水位操作の見直しを行うことが不可欠である。

これに対して基礎原案では「堰の水位操作の見直しに際しては、生物の生息環境の調査を行い、問題点と実態把握の上、試験操作を行いながら、モニタリングおよび評価を実施する」としている。重要な問題であるので強力に推進してもらいたい。

ダムは土砂の移動を分断し、いろいろな問題をおこしており、土砂移動の連続性を回復する対策は重要であるが、基礎原案では「この問題を含め山地から沿岸海域まで総合的に検討する」としている。早く具体化をはかってもらいたい。

5. 治水・防災

下流の破堤の危険度を増大させるような河川整備は当分行わないことを基本方針とした上で、破堤による被害の回避、軽減の施策を最優先課題として、自分で守る（情報伝達・避難体制）、みんなで守る（水防活動・河川管理施設運用）、地域で守る（街づくり・地域整備）の流域対応と堤防強化対策の河川対応を併用するとしている。さらに流域対応をより有効とするため河川

管理者と住民、および自治体で構成される「水害に強い地域づくり協議会」を設置するとしている。

これは、従来の川を主体とした治水の理念を転換すべきとした提言と一致するものであり評価できる。

一方、狭窄部上流や琵琶湖沿岸部のように浸水被害のおこりやすい地域に対しては浸水被害の軽減対策を検討するとしている。長期的には浸水被害を軽減する土地利用の誘導が必要であるとしているが、土地利用誘導は流域対応の「地域で守る」の主要事項であり速やかな実施が望まれている。

6. 利水

これまでの利水では、利水者・自治体等による水需要予測を積み重ね、不足量をダムや堰等の水資源開発施設の建設により確保してきた。しかし、河川水は有限であり、環境面からも取水量に制限があるうえ、ダムや堰等は環境を悪化させるため、際限なく水資源を開発することはできない。

このため、流域委員会は「水需給が一定の枠内でバランスされるように水需要を管理・抑制する水需要管理」への転換の必要性を提言した。

この点「基礎原案」では、利水の基本的な考え方として、「水需要の抑制」をかかげ、さらに、「水需要予測の見直しを踏まえ、既存水資源開発施設の運用や新規施設の計画の内容を見直す」、「水需要の抑制を図るべく利水者や自治体との連携を強化する」としており、水需要管理へ一歩踏み出したものとして注目に値する。

これまでの水需要予測は実績と乖離した過大なものであった。その原因を明確にした上で、より精度の高い水需要予測に見直すべきである。しかし、水需要の抑制の目標が明らかにされていない。利水についての基本的な考え方として水需要管理という新しい理念を明確にする意味で「利水を目標とする新規の水資源開発は原則として行わない」ということを明確にする必要がある。

7. 利用

河川の「利用」は「環境」「治水」「利水」の課題と密接に関係しているが、基礎原案で「相互に関連していることを十分に認識して対応する」とした河川管理者の認識は「提言」が目指した方向と一致している。

「基礎原案」では、「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を河川利用の基本とするとしており、「河川生態系と共生する利用」の普及に役立つものとして高く評価したい。また、河川管理者が利用者の理解を得ながら「河川環境を損なう利用の是正を図る」ことは、「地域住民共有の公的財産」を適正に管理するうえで大変重要である。

現在淀川水系の河川敷は、河川公園としての利用のほかに、グラウンドやゴルフ場などとして広く利用されている。

基礎原案では、提言を受け「これらが河川の環境や生態系に影響を与えてきた」と認識し、「本来河川敷以外で利用するものについては利用者の理解を得ながら縮小していくことを基本とする」としている。それを具体的に検討するため「学識経験者、および自治体からなる河川保全・利用委員会を地域ごとに設ける」としている。その組織、住民参加方法などについて検討する必要がある。

8. ダム

流域委員会は、ダムの役割を十分認識し、その建設を全面的に否定するものではないが、とくに慎重な審議を重ねた結果、「提言」では、自然環境および地域社会へ及ぼす影響が大きいと認め、計画・工事中を含め、新たなダムは「原則として建設しない」とし、建設が容認されるのは「考えるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎる」とした。

一方、「基礎原案」では、「ダムは水没を伴い、河川環境を大きく改変することも事実である」とし、「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合において、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響について、その軽減策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、妥当と判断される場合に実施する。」としている。検討に慎重を加えた姿勢は評価できるが「妥当」の判断の中に「提言」に示した「社会的合意」が欠落していることは、不備である。

基礎原案では「事業中のいずれのダムについても調査・検討を継続する」としている。この間「代替案についてはさらに詳細な検討を行う」としている。治水・利水の理念の転換に伴って抜本的な代替案の検討が必要である。その他に各ダムごとに調査・検討すべき項目を意見書にまとめている。河川管理者はこれらの調査・検討の結果をできるだけ早く公表し、中止することも選択肢の一つとして、提言の趣旨を尊重した抜本的な見直しが必要がある。

なお、「調査・検討中は地元の地域生活に必要な道路や防災上途中で止めることが不適切な工事以外は着手しない」としたことは適切である。

おわりに

今後河川管理者は、基礎原案に対するこの流域委員会の意見や住民、自治体の意見を踏まえて修正し、その他の地域計画等を受け、河川整備基本方針の策定後、法令に基づく手続を行い河川整備計画を策定することになっている。

国土交通省においては、本委員会の提言および本意見書の内容を最大限尊重し、反映され、21世紀の河川整備の模範となる整備計画を出来るだけ早く策定されるよう要望いたします。

近畿地方整備局と本委員会は、21世紀の新しい河川整備のあり方とその具体的な方策の構築を目指すという共通の認識の下に、従来にない新しい計画策定の手順と新しい審議の形を実践して、また、この間委員の皆様や河川管理者には大変な負担をかけた。その努力に感謝いたします。また、この間流域委員会の活動に関心を寄せ、意見を寄せていただいた多くの人々の支えがあったからこそ出来たことである。これらの方々にも心からお礼申し上げます。

最後に淀川流域で実践した新しい計画策定の手順や審議の形、いわば「淀川モデル」にこめた思いを全国の河川に関わる人々と共有したいと願っております。