

# 淀川水系河川整備計画基礎原案 についての意見書

## 第 部 - 河川整備の方針について - （案）

031019 版

本資料は、第25回委員会（9/30）に提出された意見書素案 030930 版を修正したものです。

- ・「はじめに」「おわりに」につきましては、9/30以降、委員長、委員長代理が案を作成し、運営会議での検討を経て修正されたものであり、030930版から大幅に修正されています。
- ・本文については、修正、追加があった箇所に下線を引いております。

第25回委員会（9/30）にて意見書は下記の4部構成とすることが決まっており、本意見書（案）は、「 」にあたります。

< 淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書の構成 >

河川整備の方針について

河川整備の内容について

計画策定における住民意見の反映について

部会意見

平成 15 年 10 月

淀川水系流域委員会

# 淀川水系河川整備計画基礎原案への意見書

## 第 部 - 河川整備の方針について - (案)

### 目 次

はじめに .....	1
1 計画策定・実施 .....	4
2 環境 .....	6
3 治水 .....	9
4 利水 .....	12
5 利用 .....	14
6 維持管理 .....	16
7 ダム .....	17
8 関連施設 .....	18
9 住民参加 .....	19
おわりに .....	20

## はじめに

淀川水系流域委員会は、2年9ヶ月間余りの審議を経て、ここに、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」についての意見書を発表することになった。

淀川水系流域委員会は、平成9年の河川法改正により、河川管理者が「河川整備計画案」を作成しようとする場合に必要に応じて学識経験者の意見を聴くことと規定されたことに根拠を置くものであり、平成13年2月に国土交通省近畿地方整備局によって設置された。平成9年の河川法改正は、河川整備の基本理念を大きく転換するとともに、河川整備に関する計画策定手続を大きく変更した。すなわち、河川整備の基本理念として、それまでの「水害防止（治水）および水資源利用の確保（利水）」という二つの基本方針に加え、河川環境の整備と保全がされるよう、新たに「河川環境の状況の考慮（環境）」という要素が追加された。また、河川管理者が河川整備計画の案を作成しようとする段階で、学識経験者の意見を聴くこととするとともに、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として、河川整備に関する計画策定方法についての民主的手続が規定されたのである。

このように、平成9年の河川法の改正は従前の河川整備のあり方および計画策定手続を抜本的に転換しようとする大改正であったわけであるが、他方、法律が示す新しい河川整備計画の策定手続きをどのように具体化するかということについては法が規定せず、もっぱら河川管理者の運用にまかせることとし、結局、改正の理念をどう生かし、どのように具体化するかは河川管理者の意欲次第ということになった。この点、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の実施についての並々ならない強い改革の意欲をもち、それを実現するために淀川水系流域委員会の設置を勇断したのである。

淀川水系流域委員会は、この河川管理者による河川整備のあり方を根本的に改革したいという意欲に応えるものとして、今後30年間を見据えた新しい河川整備のあり方とその具体化の構築を目指して検討を開始することになったが、この重大な任務を全うするために、まず、委員会自らの組織および審議方法についての新しい形を創造することから仕事が始まった。

平成12年7月、近畿地方整備局から委嘱を受けた4人の準備委員からなる準備会議が、公共事業計画の新しい審議の実現に向けた検討を開始し、同13年1月、一般公募・準備委員推薦などにもとづいて河川専門家・環境専門家・NGO関係者・地域住民・法律家などの幅広い分野からなる53名の委員選出を行うとともに、特別に配慮

する事項として「委員会の審議に従来にない新しい方式を導入し、今後の公共事業の計画づくりのモデルとなることを目指す」とする答申を行った。

準備会議の答申を受けて平成 13 年 2 月に設置された淀川水系流域委員会は、新しい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。その最大の特色は、「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、その審議過程において出来るかぎり住民及び利害関係人からの意見聴取を実践するとともに、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。

流域委員会の委員は皆、この従前にない新しい審議の形とその役割の重大性・負担の大きさに戸惑いながらも、環境の世紀といわれるこの 21 世紀のモデルになり得るような新しい河川整備のあり方を構築するという使命感をもち、意欲的に学習・検討・審議を行った。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 250 回を超えた。この間、流域委員会は、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「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、同年 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 9 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公表することになったものである。

淀川水系流域委員会は、従前にない新しい審議の形のもとに、他に例を見ない長い時間と多大の労力・費用をかけて検討・審議を行ってきただけに、その成果が問われ

るところである。その答えは、近畿地方整備局が作成した「基礎原案」の中にあるといえる。すなわち、流域委員会は、平成 15 年 1 月発表の「提言」において、河川整備の基本理念を「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河川整備」に転換することを提言するとともに、この基本理念を具体化する新たな河川環境、治水、利水、利用の各理念と整備のあり方についての具体的提言を行った。これに対し、近畿地方整備局がこのたび発表した「基礎原案」は、その重要な部分において、流域委員会が提言した内容を出来るかぎり尊重し、反映し、具体化しようとするものとなっている。これは流域委員会が実践してきた新しい形のもとでの検討・審議がもたらした成果といえるものであり、この意味において、淀川水系流域委員会は、今後の 30 年間を見据えた新しい河川整備のあり方とその具体化の構築を目指すという任務を一定果たし得たといえる。

国土交通省近畿地方整備局におかれては、本委員会の「提言」および本意見書の内容を最大限尊重、反映され、21 世紀の河川整備の模範となる計画を策定されるよう強く要望するものである。

## 1 計画策定・実施

淀川水系は、豊かな水量と貴重な生物の宝庫でもある日本最大の琵琶湖を抱え、琵琶湖総合開発や河川整備により、近畿の社会・経済的發展に大きく寄与してきた。琵琶湖は直接、国が管理するものではないが、例えば、琵琶湖の水位の操作のあり方は、下流の地域の治水、利水のあり方に大きな影響を与え、琵琶湖の環境保全は水系の生態系のあり方を左右するばかりでなく、その水を飲料水とする大阪、京都の多くの人々の安全の前提とも言うべきである。

淀川水系河川整備計画は国が策定する計画であるが、管理者が異なる琵琶湖や淀川に流入する多くの河川においても一体となった考え方で川づくりが行われることが望まれるのは言うまでもない。「基礎原案」に対する流域委員会の以下の意見書は、提言と同様に常に琵琶湖を含めた流域全体を想定したものであり、新しい川づくりのメッセージを流域全体に発信し、すべての関係者とともにも実現していくことを目指したものである。

### (1) 対象範囲・対象期間

淀川水系流域委員会が平成 15 年 1 月に発表した「新たな河川整備をめざして - 淀川水系流域委員会提言 - 」(以下「提言」)では、新たな河川整備計画の策定に際しては「流域住民にとっての河川整備」「流域自然生態系のなかでの河川整備」をつねに意識して取り組む必要があるとした。「淀川水系河川整備計画基礎原案」(以下「基礎原案」)でも「淀川水系流域委員会ならびに関係住民・自治体等から意見を聴き、それを尊重して今後 20～30 年間の河川整備に反映させる」、「主として淀川水系の指定区間外区間(大臣管理区間)を対象にし、それに係わる指定区間・流域、あるいは沿岸海域への影響も視野に入れる」としている。

「提言」ならびに「基礎原案」に示された「新たな河川整備計画の理念」は、指定区間外区間を対象とするばかりでなく、関係省庁・自治体等にも積極的に働きかけ、淀川水系全域に適用されることが望まれる。このことは大規模で水系全体あるいは他水系まで影響を及ぼす広範な河川整備にあっては欠かせない視点である。

また、河川整備計画策定に際しては、つねに流域住民の安全・安心のための河川整備、流域住民から期待され信頼される河川整備、流域の自然生態系を重視した河川整備を十分認識して取り組む必要がある。

### (2) 情報の共有、住民との連携・協働、関係団体との連携

「基礎原案」では、「河川に関する情報を積極的に収集し」、「これらを解りやすく

表現して発信する」、「流域住民との意見交換を継続的に行う」としており、従来の河川行政の姿勢から一步踏み出している。しかし、情報の発信を河川管理者側から行うにとどめず、流域住民にあらゆる情報を速やかに公開し、意見を反映させる努力が必要である。

今後の河川整備において、「基礎原案」では計画の検討段階から関係住民、住民団体等との連携を積極的に行い、合意形成に向けて日常的に信頼関係を構築していくことが重要であるとしている点は大いに評価できる。この役割の一つを河川レンジャー（仮称）に期待しているが、その具体的な行動指針と任務については河川レンジャーが機能を十分果せるような仕組みを検討し、流域委員会あるいは流域住民の意見が十分尊重されるよう期待する。

また、関係省庁、自治体等との連携を積極的に展開し、事前に周到な調整を図るとしているが、そのための基本になる縦割り行政を打破するための具体策についても言及すべきである。

「提言」およびそれを受けた「基礎原案」には、これからの計画実施をめぐって河川管理者の権限を越える内容も含まれている。それは、これまでのように河川の内側のみを対象とする河川整備を続けていたのでは、環境、治水、利用等いずれをとっても本来の大きな目標を達成することができないという認識を背景としている。水質、土地利用の規制・誘導、水需要抑制などさまざまな点で議論が重ねられ、まだ「提言」と「基礎原案」の間に一致しない面も残されているが、流域全体を含む総合的な整備計画へ出発しなければならないという河川管理者の判断と決意が、法的な権限外の分野まで踏み込ませているのであろう。関係省庁や自治体は、河川管理者が新しい方向へスタートを切ろうとする各種の要請を真摯に受け止め、将来へ向けて協調することが望まれる。

なお、今回の整備計画の調査検討に基づく見直しなどにより、従前に計画されていた事業の中断あるいは変更に伴って特定の地域や住民に不利益が生じる場合には、環境修復や地域振興等に積極的に取り組まねばならないことはいうまでもない。

### (3) 計画の実施

河川整備計画の実施にあたっては、計画の点検・見直しを継続して行う必要がある。「基礎原案」では、流域委員会を継続させ、計画の点検・見直しにおいて意見を聴く機関と位置づけているが、さらにその役割を明確に示しておくことが重要である。

## 2 環境

### (1) 基本的な考え方

これまでの河川整備は治水および利水に重点がおかれ、生態系や水質の保全など河川環境に対する十分な配慮が欠けていた。「提言」では、川づくりの理念の変革を求め、「自然は自然にしかつくれる」、「川が川をつくる」という認識のもとに、淀川水系がもつ多様な価値の復活に向けて、1960年代前半頃までの河川環境を目標として今後の河川整備を行うことを求めた。

「基礎原案」の基本的な考え方では、「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する」とし、今後の河川整備では「川が川をつくる」のを手伝うという考え方を念頭に、湖や河川の連続性の修復をめざし、多様な形状をもつ河川への復元を図り、またこれまでの河川整備が河川環境に及ぼしてきた影響を真摯に受け止め、「流域的視点に立って社会環境・自然環境への影響を十分に踏まえ、既存の計画にとらわれることなく、柔軟に見直しを行う」と明言している。また、河川環境を大きく改変するダム計画については、事業中のダムについてさらに詳細な調査検討を行い、その間の工事を必要最小限のもの以外は着手しないとしている。これらはいずれも従来の河川整備計画の視点からは画期的なものであり、高く評価できる。

しかし、基礎原案の「整備計画の方針」や「具体的な整備内容」では、当面実施可能な事業による現状改変に大きな比重を置くあまり、従来型の治水・利水事業の抜本の見直しへの躊躇が見られる。また、流域環境の維持管理の時代にあって、流域を一体とした自然環境・生態系機能の回復や水質環境の統合的管理に向けた多様な代替案の検討も大きな課題として残っている。

### (2) 自然生態系の保全、回復に向けた取り組み

「基礎原案」では、「地域ごとの生物の生息・生育環境に配慮するため工事の施工法の検証」、「現状と変化を的確に把握するためのモニタリングを行い、結果をフィードバックするという順応的手法を採用する」、「琵琶湖の水位操作をはじめとするダム・堰の操作については、治水・利水への影響を考慮しつつ、できるだけ自然流況に近い流況を実現するよう運用する方向で検討を行う」、「河川に流れ込む支流や水路などを含めた河川の横断形状および縦断形状の連続性を確保する」、「湖と河川や陸域との連続性をもった生物の生息・生育環境の保全・再生を関係機関と連携して検討する」などとしており、これらはいずれも自然・生態系の保全・再生に向けた取り組みとして高く評価できる。

しかし「基礎原案」が目標とする河川環境は、実施すべき河川整備の方向性を示しているものの、未だ抽象度の高い具体性を欠いた目標となっている。目標を実現するためには、達成度を具体的に評価する指標を速やかに検討・作成すること、自治体や農林水産省などの関係機関との連携を含めた実現の手段と時系列的な取り組みを明確にする必要がある。また、試行錯誤を繰り返しつつ熟度を高めていく河川環境整備計画プロセスとして、「河川環境自然再生化計画」を全体計画のなかに適切に位置づけることが重要である。

また、事業中のダムについては、生物の生息・生育環境の保全・再生や生態系機能の回復をめぐる対症療法的なプラスの効果を探しているものの、ダムが引き起こす長期的な非可逆的影響への考察が欠けており、精査・検討が必要である。

### (3) 河川の総合管理に向けた河川環境の統合的管理システムの構築

流域の統合的管理に向けた多様な代替案の検討や取り組みには、多くの試行錯誤を伴う。そのため、「実施に際しての順応的な対応が可能となる事業内容の評価・検討プロセスの確立」、「水位・水量が生態系や生物多様性に与える影響を経常的に把握し、総合的に検討する仕組みや場の設定」、「水位・水量・生態系の統合的管理に向けてのシステムの具体化」、「環境を総合的な視点から、それぞれの位置づけを明確にした個別事業の検討」などが重要である。

このため、情報の集約・公表・共有あるいは評価手法の開発のための場(組織)の確保が求められる。「基礎原案」にある「琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)」は一つの出発点として評価できるものの、将来的には水質・水位・水量及び生態系全般を対象とする広域的かつ統合的な管理機構(欧州におけるリバー・オーソリティを参考とする)についての検討・実現が望まれる。

### (4) さらに検討すべき主な事項

上記に加え、管理者が他省庁や地方自治体などと連携しつつ計画の熟度を高めていくために、雨水の利用促進、都市用水・農業用水の反復利用や排水の再利用の検討、表流水のみでなく地下水を含めた流域全体の水循環システムの調査と現状の把握、河川や湖に流入する負荷物質の総量管理に向けた情報の共有と排出規制、などに取り組む必要がある。そのための技術改善と法整備を伴う連携の仕組みならびに社会的合意形成手法の確立がこれからの重要な課題である。また計画の初期の段階から30年後の流域全体の明確な展望をもって取り組む必要がある。

なお、河川や湖の生物多様性、生態系機能、生物再生産をこれ以上低下させないためには、河川管理者のみならず流域の関係機関や住民が淀川水系全域が保全地域であ

ると認識するよう、河川レンジャー(仮称)等の仕組みを通して流域住民に周知徹底する必要がある。

また、琵琶湖では、湖岸堤により水陸移行帯が大規模に分断されていることから、内湖や水田との連続性を修復し、生息地間の生物の移動経路を確保することが緊急の課題である。そのため、慎重な事前調査を行い、施工後のモニタリングを継続し、順応的に対応する必要がある。侵略的外来種の侵入に対しては繁殖しにくい自然環境を回復させる視点から、外来種対策とそのための調査研究などが重要かつ不可欠な課題である。さらに、「持ち込ませない」「放さない」という方策について関係機関と協働し、一般にもその意義を広く知らせることが重要である。

### 3 治水

#### (1) 基本的な考え方

これまでの治水・防災は、「河川や地域ごとに社会的重要度に応じた規模の洪水を対象として水害の発生を防止する」ことを目的としてきたが、これには長い期間と莫大な経費が必要で、目標達成の目途が立たないうえに、対象規模以上の洪水に襲われた場合には大きな被害を発生させる可能性があるという基本的な欠陥がある。さらに、治水・防災を目的とした河川整備により、河川環境に悪影響がもたらされた事実も見逃すことができない。

このため流域委員会は、これからの治水計画では「超過洪水・自然環境を考慮した治水」「地域特性に応じた治水安全度の確保」を目的とする必要があると提言した。これに対して「基礎原案」では、治水・防災についての基本的な考え方として、「洪水被害の頻度のみならず、その深刻さを軽減する施策をハード、ソフト両面にわたって推進する」「狭窄部下流の安全度を損なわないで上流の安全度の向上を図る」としており、「提言」の主旨をよく反映しているが、治水においても自然環境を考慮した方策をとることを明記すべきである。

#### (2) 破堤による被害の回避・軽減

(1)に示された基本的な考え方を実現する施策として、「破堤による被害の回避・軽減」と「狭窄部上流および琵琶湖沿岸等における浸水被害の軽減」を挙げ、前者を最優先で取り組むとしている。このことは「現在の堤防は必ずしも防災構造物としての安全性について十分な信頼性を有しているとはいえない」という事実に対応するもので、きわめて適切な選択である。

また、「破堤による被害の回避・軽減」するための具体的な施策として、

- 1)自分で守る(情報伝達・避難体制整備)
- 2)みんなで守る(水防活動・河川管理施設運用)
- 3)地域で守る(街づくり・地域整備)
- 4)堤防強化対策を実施する

を挙げており、「自分で守る」という住民自身の治水・防災における責任を明らかにしたことは高く評価できる。また、3)の街づくりでは土地利用の規制・誘導にまで言及しており、今後の河川整備の方向として実現が強く望まれる。

4)の堤防強化対策については、「強化方策として高規格堤防と堤防補強を行う」とし、「淀川堤防強化対策委員会」で審議し、審議結果を流域委員会に諮問するとしている。堤防補強は今後の治水・防災を支配するともいえるきわめて重要な案件である

が、これまでは土堤にこだわるあまり新たな補強については検討することにすら躊躇してきたきらいがある。土堤以外の新たな工法についても積極的に検討・採用するよう強く要望する。

なお、一定の選定基準によって行われた緊急堤防補強区間の選定は概ね妥当であり、早期の実施が望まれる。

### (3) 浸水被害の軽減・解消

#### 1) 狭窄部上流の浸水被害の解消

これまでの河川整備計画では、下流の治水安全度が確保されることを条件として狭窄部の開削が取り上げられてきたが、現状では下流の治水安全度が確保される見通しがないため、地元は無意味な期待をもたせるといふ弊害すら生じている。また、狭窄部の一つである峡谷は歴史・景観等の面から国民的財産としての価値が高い場合があるため、「提言」では「開削することはできるだけ避け、他の代替案を優先的に採用することが望ましい」とした。

「基礎原案」でも「狭窄部は当面開削しない」としており、現実に即した方向に転換した意義は大きい。なお、狭窄部上流の浸水被害対策として、桂川では日吉ダムの治水機能の強化による検討、木津川では遊水地の継続実施と事業中の川上ダムによる検討、猪名川では一庫ダムの治水機能強化等の検討、が示されている。しかし、狭窄部上流においてとくに実施が期待される流域対応とりわけ「土地利用の規制・誘導」が取り上げられていないが、流域対応についても言及するべきである。

「基礎原案」に示された計画のうち、事業中の川上ダムについては調査継続として結論が持ち越されており、一庫ダムの治水強化についても調査継続として結論が持ち越された事業中の余野川ダムへの利水容量の振替を前提としており、両事業が中止された場合の代替案についての真剣な検討が必要である。

また、狭窄部上流の浸水被害対策では「既往最大規模の洪水による浸水被害解消を目標」としているが、次の2点について説明を追加する必要がある。

1つは対象とする洪水である。これまでの治水計画の経緯を振り返ると、大正から昭和の初期にかけて既往最大洪水を基準に計画が策定されるようになったが、それ以降はこの方法が踏襲されてきたが(既往最大主義)、昭和39年の河川法改正以降は年超過確率や地域の重要度を考慮した基本高水を基準とすることに改められ(基本高水主義)、現在に至っている。今回の計画では既往最大洪水規模の洪水を基準にしているが、既往最大主義に逆戻りした理由を明らかにする必要がある。

2つは目標についてである。「軽減」と「解消」には大きな開きがある。厳密にい

えば、浸水被害の「解消」は不可能であり、われわれが実現できるのは「軽減」ではない。目標あるいは願望として「解消」を用いたとすれば、「狭窄部の開削」というかつての願望的目標と同じ轍を踏むことになる。

## 2) 琵琶湖沿岸の浸水被害の軽減

琵琶湖沿岸における浸水被害を軽減するため、「瀬田川下流部及び宇治川の流下能力(放流能力)の向上を図る」としているが、洗堰の放流能力および宇治川塔の島地区の流下能力、琵琶湖沿岸での水位と被害との関係および軽減対策についてのさらなる詳細な検討が望まれる。

なお、狭窄部上流および琵琶湖沿岸のいずれにも「土地利用誘導等の実施」が必要であることを明示したことは評価できる。

### (4) その他重要事項

#### 一連区間整備の完成等

無堤部の築堤等は下流の河川整備の進捗状況等を見て判断し、築堤を実施するのは「ごく一部の区間のみが未整備である箇所」に限定するとしている。この場合、残された無堤部についてはとくに土地利用誘導等の実施が必要である。

#### 土砂対策

「土砂対策」では、「基礎原案」に述べられているように「山地から海岸までの土砂収支のバランスを図る」ことが重要であり、ダムや堰における土砂移動の連続性を回復させることとともに、河道においても常時土砂が移動するようにすることが重要である。

#### 高潮・津波

淀川下流部の陸閘については早期の改善が望まれるが、河川整備等との優先度を総合的な視野から判断することが望まれる。また、「基礎原案」に取り上げられている「操作の迅速化」を図ることも重要であるが、「操作時期の適切化」や「地域防災組織の強化」も重要課題である。

#### 地震

地震に備えて堤防等の河川管理施設について耐震補強対策を実施することは緊急課題であり、継続実施により早期の完成が望まれる。

なお、海域における大規模埋立に対しては、洪水の流下と高潮・津波の遡上を考慮して設定された「河川保全区域」をもとに規制することが必要である。

## 4 利水

### (1) 基本的な考え方

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、河川流量等の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」としているが、水需要管理へ一歩踏み出したものとして注目に値する。

しかしながら、「水需要抑制」を行う理由が明確にされていない。利水についての基本的な考え方として新しい理念を明確にする意味で、「利水を目的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。

### (2) 水需要の抑制

利水に関する整備方針として「水需要の抑制」を最初に挙げるとともに、具体化する方策として、「水需要の精査確認」、「水利権の見直しと用途間転用」、「既存水資源開発施設の再編と運用の見直し」を取り上げている。これらはいずれも「提言」が示した方向に一致しており、積極的に推進することを要望する。

水需要の抑制には主に政策的に水需要の抑制へ誘導する方策と具体的な節水対策とがあり、この両者がうまく機能することにより水需要の抑制が可能になると考えられる。

河川管理者が直接関与するものではないとはいえ、水需要抑制の実現のために重要な「節水」「再利用」「雨水利用」といった対策が「基礎原案」では全く触れられていないのは遺憾とせざるを得ない。河川からの取水を抑制するには、河川管理者からの要請が出発点となるため、基本的な考え方に示された「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」を実現するためにも、末端利水者である住民を意識した行動が望まれる。

なお、水需要は水利権更新の際に精査確認するとしているが、本来は常時行うべきものであり、とくに現在工事中の各ダムに関わるものは早急 to 実施すべきである。

### (3) 渇水への対応

渇水への対応施策として「取水調整の円滑化」と「渇水調整方法の見直しの提案」の2つを挙げているが、それぞれに危惧される事項が含まれている。

渇水時における「取水調整の円滑化」は「水融通の円滑化」と「取水制限」が中心的課題であるが、「近年の少雨化傾向に伴う利水安全度の低下」を前面に打ち出したことは新たな水資源開発の口実ともいえ、少雨化傾向の実態について慎重な検討が必要である。

「渇水調整方法」を現状の「実績取水量に応じた取水制限」から「安定供給努力(投資)に応じた取水制限」にすることは、投資力のある利水者が有利になる「弱者切捨て」につながる恐れがあるため、水の融通性を高め、水需要抑制の努力すなわち節水対策が反映されるような渇水調整方式を検討するべきである。

### (4) 水需要の予測

これまでの水需要予測が実績と乖離した過大なものであった。より精度の高い水需要予測を行うには、この乖離の原因を明確にすることが前提である。

水資源開発の根拠とされた水需要予測について「基礎原案」はまったく触れていないが、不備といわざるを得ない。水需要予測は水需要管理でも出発点となるものであり、水需要抑制、節水行為を含めて、より精度の高い水需要予測に向けた努力を関係者のすべてに要望したい。

## 5 利用

### (1) 基本的な考え方

河川の「利用」は「環境」面などの諸課題と密接に関係しているが、「相互に関連していることを十分認識して対応する」とした河川管理者の認識は「提言」の精神に通じている。

「川を自然に返す」すなわち「川の再自然化」は今後の河川管理の重要課題の一つである。その意味で「川が川をつくる営みの場を保障すること」が新たな河川の「利用」の前提でなければならない。「基礎原案」では、環境教育を推進する場という観点を含めて「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を基本とするとしており、「河川生態系と共生する利用」の推進に役立つものとして評価したい。

### (2) 河川整備の方針等について

#### 水面利用

「水上オートバイやプレジャーボート等の秩序ある水面利用の適正化と、カヌーや手こぎボートの円滑な水面利用の実現」は、いずれも妥当な方向性である。さらに、「川でなければ出来ない利用」としての、「水を利用した遊び」「水泳」「魚釣り」といったことについても配慮する必要がある。

水上オートバイやプレジャーボート等の利用に関して、秩序ある利用の実現のために協議会等の組織を活用することは、現状における当面の処置として妥当と考える。しかし、近年の水上オートバイの急速な増加やそれに伴う事故の急増、さらには排ガスによる水質汚染の発生等の現象が数多く見うけられるようになった現状を考慮すると、エンジンのガス排出基準、船舶検査のあり方、操縦免許の取得・更新の仕組み、遵守事項違反時の行政処分等について、速やかに法制度整備に取り組むことが必要である。

河川に関わる環境教育や体験学習については、河川水面のみならず、河川敷を含め河川全域をフィールドとするため、「河川を正しく認識、理解し、活用する教育」を今後の望ましい河川利用のあり方として普及させるための重要な事業として位置づけるべきである。

今後、学識経験者、有識者の協力や河川レンジャー（仮称）の活動により、内容を充実し、具体的な成果を上げられるよう期待したい。

#### 河川敷利用

河川敷の利用について、「河川敷以外でも設置可能なグラウンド等のスポーツ施設が整備され、これらが河川の環境や生態系へ影響を与えてきた」との認識を明らかに

し、「本来河川敷以外で利用するものについては、縮小していくことを基本とする。」としたことは、提言の方向と一致している。

河川敷の整備にあたっては、河川管理者は、「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」としている。また、学識経験者及び沿川自治体からなる河川保全利用委員会を地域毎に設け、住民から広く意見を聴き、個々の案件ごとに判断するとしている。河川保全利用委員会の委員構成、住民の意見聴取方法、個々の案件ごとの審議スケジュールおよびその結果等については公表することが望ましい。

河川敷のスポーツ施設については、それらが本来あるべき堤内地に代替地を確保するよう国と自治体間の協議・調整が不可欠であり、河川管理者には一層の努力を期待したい。

#### 迷惑行為

迷惑行為の対策は、河川敷だけではなく、水面利用に関しても同じように考えていく必要がある。

迷惑行為の対策として、「基礎原案」には「計画的・継続的な啓発」と「日常的な啓発」が計画されており、成果を期待したい。なお、啓発については、環境教育との関連をも十分に配慮し、単なる迷惑行為の対策としてだけでなく、「河川生態系と共生する利用」の推進という観点から実施することが望まれる。

悪質な迷惑行為、例えば「人に危害を与えるような行為」については厳しく取り締まれるような規制と具体的対応が必要である。

#### (3) 舟運

舟運については、川に親しみを持たせるという面ではそれなりに意味があるものの、環境への配慮や対策を十分に行うべきである。

#### (4) 漁業

漁業については、「生物の生息・生育環境の保全・再生を目標とする各施策を実施し、結果として水産資源の保護につなげる」とあるが、横断方向・縦断方向の連続性の回復も含め、生業として漁業が継続的に成り立つように配慮すべきである。その成果のモニタリングと評価のあり方についても検討する必要がある。

とくに、琵琶湖における漁業者は、伝統的知恵に準拠しながら琵琶湖の湖内の状況を日常的にモニタリングしている存在であることに鑑み、また、適切な漁業そのものは琵琶湖生態系の保全に寄与するものであるから、その振興対策を広く検討することが特に重要である。

## 6 維持管理

### (1) 河川管理施設の機能保持

河川管理施設のなかで最重要の一つである堤防には土構造物としての長所・短所が併存しており、日常の監視により欠陥を発見・補修することがとくに重要である。堤防の監視は主として担当者の目視によるのが現状であるが、水防団や河川レンジャー（仮称）さらには住民の協力を仰ぐことも必要であり、堤体内部の欠陥を検出する新たな機器の開発も重要である。

除草時期については梅雨期や台風期の前に実施するとしているが、さらに生態系への考慮が望まれる。

水閘門・堰・排水機場・樋門等については「老朽化」のほかに操作員に関する問題もあり、自動化に向けた検討を期待する。

河川浄化施設については効果に疑問があるものもあり、調査検討により「見直す」としたことを評価したい。

### (2) 許可工作物(橋梁・樋門・魚道)

橋梁・樋門のほか河川管理者以外が管理する施設・工作物については河川管理施設に準じた取扱いが求められるが、維持・管理に問題がある施設もある。単なる「指導」ととどまらず、適切な取扱いの実施が強く求められる。

また、これらの施設を新たに設けるときには、規模、デザイン、色彩など景観への配慮が重要である。

河川生物の遡上・降下を保障するためには魚道の機能点検・維持管理を行うことが必要であり、流域一貫の視野で自治体・土地改良区・水利組合・漁業組合など管理者や流域住民との整合性ある協議・調整が望まれる。

### (3) 河川区域の管理

河川区域の管理で問題視されている「樹木」と「土砂」については、環境を考慮しつつ、適切な処置が早急の実施されることを要望する。

とくに高水敷については自治体等の管理区域についても整合性のある管理に向けた改善が必要である。

「テロ」についてはこれまでの経験が乏しいだけに難解な課題である。施設や工作物の破壊のほか水質汚染への配慮が望まれる。

## 7 ダム

流域委員会は、ダムの役割を十分認識し、ダム建設を全面的に否定するものではないが、とくに慎重な議論を重ねた結果、自然環境および地域社会へ及ぼす影響が大きいため、計画・工事中を含む新たなダムは「原則として建設しない」とし、ダムが建設されるのは、「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」と提言した。

一方、「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ため、現段階で評価し意見を述べることはできない。ただし、「調査検討の間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当な工事以外は着手しない」としたことは一定の評価に値する。

代替案については「さらに詳細な検討を行う」としているが、既存計画の抜本的見直しすなわち計画を中止することを含む幅広い検討が必要である。

「基礎原案」に示された既設ダムについての施策は概ね是認されるが、事業中のダムを前提とした治水・利水容量の振り替えなどの目的変更については、「調査検討」の結果をまって再検討すべきである。

ダム水源地域の活性化については「関係機関と連携して検討する」ことが新たに明記され、今後より有効な施策が講じられることを期待する。

ダム建設を理由として河川改修等がなおざりにされるなど種々の問題があるため、速やかにダム事業の「調査検討」の結論を出すことが重要である。

## 8 関連施設

淀川河川公園は年間 520 万人もの市民に活用されているが、「河川の生態系を分断しているところもあり、河川本来の特性を活かした利用形態への見直しが求められている」との現状認識に基づいて、「基礎原案」で「淀川河川公園基本計画の見直しを行う」としたことは評価できる。ただし、見直しの検討を行う「淀川河川公園基本計画改定委員会(仮称)」には学識経験者・自治体に加えて住民代表を参加させることが望まれる。

また、「堤防補強対策の実施と連携した高水敷における公園の一体的整備」については、水陸移行帯を復活させる工夫が望まれる。

## 9 住民参加

「住民参加」は、住民と行政の協働型の望ましい川づくりを構築するうえで必要不可欠である。これには計画段階から推進に至る過程で、実効ある住民参加が保障されることが基本である。

「基礎原案」では、「提言」に示した住民参加の主旨を真摯に受けとめ、実質的な住民参加のあり方をめざして模索しながら真剣に努力しており、大いに評価できる。

しかし、「基礎原案」には住民参加の手続きが多くとり入れられてはいるが、その多くは住民意見を聞くなどの形式的なものである。住民参加を実効あるものとするためには、河川管理者が「これからの川づくり」に住民参加が不可欠であることを正しく理解・認識して、その理念を明確に示すことが望まれる。

なお、1)住民参加を形骸化させないため住民参加のあるべき大綱を明示する、2)住民意見の反映ならびに社会的合意形成をはかるための客観的な手法を提示する、3)実効性ある住民参加をめざし対話集会を積極的に開催し改善していく、4)パートナーシップ構築の担い手を育成するため住民の自律による川づくりのための意識向上活動を積極的に支援する、5)流域住民間のネットワーク構築のための基盤整備、などが、今後さらに検討・改善されるべき課題である。

## おわりに

このたび国土交通省近畿地方整備局が発表した「淀川水系河川整備計画基礎原案」は、淀川水系流域委員会が 21 世紀の新しい河川整備のあり方を示すものとして発表した「提言」内容を最大限尊重し、多くの部分において具体化しようとしているものといえるが、今後に残された重要な課題も少なくない。

「基礎原案」において「調査検討」継続とされたダム事業の問題は、地域住民がもっとも大きな関心をもち、意見の相違がある問題である。早期の幅広い代替案の検討・提示が求められるところである。それを慎重に審議したうえで、出来るだけ早く結論を出す必要がある。また、河川環境の整備と保全、治水・利水の理念の転換を具体化する整備内容を実現するための課題についても同様である。また、従来の権限の枠を超えた他省庁との協議・連携が不可欠となる所も多いが、どのように実施するかは大きな課題である。

流域委員会は、近畿地方整備局の諮問に従い、平成 15 年 5 月に別冊提言として「住民意見の聴取反映の方法」を発表したが、同提言にもとづいて近畿地方整備局が実施しようとしている住民意見聴取も、いまだ試行の段階であり、当面、実質的な住民参加の方法の模索が続くものである。また、今後、流域委員会がどのような役割を果たしていくべきかということも、緊急に検討を要する重要な課題である。流域委員会および河川管理者はともに、今後も新たな河川整備の実現に向けて、残された課題についての検討に努力する必要がある。

近畿地方整備局と流域委員会は、21 世紀の新しい河川整備のあり方とその具体化の構築を目指すという共通認識のもとに、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、大きな意義があったわけであるが、それは、この間の流域委員会の活動に関心を寄せ、意見を寄せて頂いた多くの人々の支えがあったからである。今後も、一人でも多くの人々が流域委員会の活動に関心をもっていただき、様々な視点からご意見をお寄せいただきたい。

最後に、現在、日本各地で流域委員会が設置され、審議が行われようとしているものの、平成 9 年の河川法改正による改革の理念の実現には程遠いものが多いと聞く。環境の世紀といわれるこの 21 世紀において、より望ましい公共事業の計画づくりに向けた真摯な努力は必要不可欠であり、計画にかかわるすべての人々の責務でもある。淀川水系流域委員会と国土交通省近畿地方整備局との協働により実践した新しい計画策定の手順と新しい審議の形、このいわば「淀川モデル」ともいうべき手順と形が、全国の公共事業計画の検討・審議の参考となり、広まり、定着することを願っている。