

今後審議すべき論点(案)

1. 住民意見の聴取及びその反映
2. PDCA プロセスの具体化
3. 流域の統合的管理のシステムづくり
4. 琵琶湖の水位操作
5. 水辺の攪乱環境の回復
6. 堤防の耐震補強
7. 宇治川の 1500m³/s 改修と景観河川環境への影響
8. 桂川嵐山地区の改修と景観河川環境への影響
9. 天ヶ瀬ダム再開発の京都府利水
10. 天ヶ瀬ダムと川上ダムの地質
11. 舟運活用
12. 今後の委員会の進め方と最終意見のとりまとめ
13. その他

委員より寄せられた十分に審議が尽くされていない論点

No.	委員名	内 容
01	岡田憲夫 委員	「第3次委員会で審議が不十分であった課題」が寄せられました。別紙01-1をご参照下さい。
02	河田恵昭 委員	「第3次委員会で審議が不十分であった課題」が寄せられました。別紙02-1をご参照下さい。
03	寶馨 委員	「委員会で十分に審議が尽くされていない論点」が寄せられました。03-1をご参照下さい。
04	竹門康弘 委員	「狭窄部の開削問題について ー淀川流域の哲学の必要性ー」が寄せられました。別紙04-1をご参照下さい。
05	竹門康弘 委員	「審議が尽くされていない論点」が寄せられました。別紙 05-1をご参照下さい。
06	西野麻知子 委員	「審議が尽くされていない論点について」が寄せられました。別紙06-1をご参照下さい。
07	久隆浩 委員	「統合的流域管理のシステムづくりについて」が寄せられました。別紙07-1をご参照下さい。
08	村上哲生 委員	「第3次委員会において、審議が不十分であった課題」が寄せられました。別紙08-1をご参照下さい。

(※五十音順)

2008-4-14

第3次委員会で審議が不十分であった課題

岡田憲夫

1. 計画論的事項

何度か私ならびに何人かの委員が指摘しているところであるが、原案ではその冒頭でも基本事項として述べられ、その骨子ともいべき PDCA プロセスであるが、その導入の具体的担保のための記述や明確化原案では不足している。この点について本3次委員会では十分に議論がなされていない。

あるいはそれなりに本論点が繰り返し出されているが、十分に中間意見書作成に反映されていない。このことと関連して、本委員会の結論がどうであれ、仮に河川管理者が今後、最終的に「実施する」とすることにしたものも、その後、計画期間の間に状況の変化やモニターの結果、事業を見直すこともありえるはずである。しかしこの点についての事業評価システム的具体像やその担保が明確でない。あるいはその逆に「(実施を見送り、さらに)検討する」としたとしても、その後の状況の変化により、「実施すべきと判断される状況」が生まれることも考えられる。これらの点について、想定される事業評価システムの議論がもう少し必要であろう。

2. 試行モデル地域として自ら参画することに合意し、現状の社会の意識やライフスタイルを変えることを促し、試行しながら順々に導入するアプローチ(アダプティブマネジメント)について議論をさらに深めておく必要がある。特にその具体的な候補(地域・テーマ)などについて、何が原案に不足しているのか、等についての議論や建設的提案が必要であろう。これについては前委員会の検討部会で議論されたところとも重なるが、たとえば水需要管理の社会実験モデルやその導入の仕方などが具体例となりうる。

3. 最終意見書における意見の提示の仕方についてはまったく合意ができていない。異なる意見の併記の可能性や留保条件・判断に当たっての前提条件などを明記するか、どうかなど、意見書の取りまとめの方法とその記述の仕方について、議論をし、それなりの合意を得る必要がある。

[追記]

先日来の報道等では、委員会として最終的な判断が既に出されたかのような論調のものもあるが、それはかなり誤解を与えうる。本委員会は現段階では、そのような最終判断を委員全体の総意や合意として下しているわけではないと考える。あくまで「原案について改善を期待する方向性や可能性」について、委員間の意見のばらつきはあるものの、それを提示して、河川管理者がどこまでそれを反映しうるかの回答を得て、また関連都道府県や市町村の態度表明(があれば)、それも考慮して最終的な意見の取り

まとめをすることで概ね了承しているにすぎない。しかしながら懸念されるのは、本中間意見も表現の仕方次第で、その公表されたものの解釈がさらに一人歩きする可能性がある。特に最終意見書の結論と直接そのままつながるのではないことを明確にしておく必要がある。併せて上記のように最終意見書の取りまとめの方法と記述の仕方について今から議論しておくことが望まれる。

4. 仮に中間意見書の内容が原案の改善に反映された結果、既に進行中の事業や予備的投資がなされているようなケースでは、当事者の中には著しく不利益や不都合を蒙るものも出てくることは容易に想像される。このような不利益や不都合をいかに緩和し、可能な範囲で補償するか、などについてはまだ本委員会ではほとんど議論されていない。このような議論やそれを踏まえた提案なども必要に応じて、最終意見書には盛り込むことが求められるであろう。

平成 20 年 4 月 17 日

第 3 次委員会で審議が不十分であった課題

河田恵昭

「淀川水系河川整備計画原案（平成 19 年 8 月 28 日）」に対する意見の表明としては、24 名の委員がこれまでの委員会の議論を踏まえて、それぞれの立場から書面にしたものをそのまままとめて提出することが、現段階では最適の方法と考えられる。この方法であれば、意見の分布もわかり、少数意見であってもそれを明らかにできるという意味で、委員の公平性・公正性が確保できるのである。

私たちの委員会が今回同意したのは、とりあえず意見のたたき台（決して案ではない）を委員長と副委員長の 3 人がまとめて提示するということであって、これを修正したものを委員会の正式の「意見」として河川事業者に提示することには断じて同意していない。「とりあえず」始めたものを、あたかも委員会がこの方法を正式の意見表明の方法であると認知したと委員長は誤解している。委員会の意見をどのような方法で表明すればよいかについてほとんど議論せずに、いきなりまとめて提示しようとするのは間違っている。

「委員会で十分に審議が尽くされていない論点」

寶 馨

(1) 「あらゆる洪水に対応する」ということの意味の確認

- ・ 4月9日の委員会で田中委員より指摘があった。
- ・ 委員会メンバーがこの意味について、共通の認識を持たねば、委員会の中でも議論がかみ合わないであろう。

(2) 地元の意見の反映

- ・ 全く反映されていないが、それでいいかどうか。
- ・ 4月12日付朝日新聞には、川上ダムの地元の伊賀市は「川上ダムの建設は治水と利水両面で必要」との考えを改めて示した、と報道されている。それにもかかわらず委員会が「緊急性・必要性は認められない」という方向で意見書を取りまとめるとすると、それはいったいどういうことになるのか。

我々委員会の意見書が「机上の議論」と批判されないか。

そのようなことで全委員が納得できるのか。

狭窄部の開削問題について ―淀川流域の哲学の必要性―

平成 20 年 4 月 12 日

淀川水系流域委員会委員 竹門康弘

河川整備計画原案に掲げられている天ヶ瀬ダム再開発計画では、宇治川の疎通能力を高めるために瀬田川や塔の島地区の掘削と鹿跳溪谷のバイパストンネル建設が計画されている。また、桂川の疎通能力を高めるために保津峡の掘削が、木津川では岩倉峡の掘削が、さらに猪名川では銀橋狭窄部の掘削が計画されている。いずれも平成 19 年 8 月に策定された淀川流域河川整備基本方針に示された狭窄部を開削するべしという方針に沿ったものと解釈できる。

淀川流域河川整備基本方針の中の「(2) 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」における「ア災害の発生の防止又は軽減」の項には、「上流の流下能力を増大させることにより、人為的に下流有堤部の負荷が増すことから、下流においては、洪水を安全に流下させるために所要の流下能力を確保する。また、狭窄部上流については、一旦狭窄部に流入した洪水は氾濫することなく下流の有堤区間に流下することに鑑み、上流域において洪水調節施設を含む対策により貯留機能を極力確保するものとし、その上で適切な方法により狭窄部の開削を行う。その際、沿川の状態を考慮しつつ、下流のより堤防の高い区間へ過度に流量を集中させないように、堤防を含む河道の縦横断形などの河道計画のあり方について検討し、必要な整備を図る。」と記されている。この段落の意味するところは、1) 上流の流下能力を増やすことによって下流が危険になるから下流の流下能力を増やすこと、2) 狭窄部はもともと貯留機能をはたしているから上流にこれに見合うだけの貯留機能を確保した上で掘削すること、3) それによって下流に過度に流量を集中することのないようにすること、というものである。

これらの方針は、いわゆる上下流バランスを図るためのものであるが、よく読むと上下流をバランスさせることが困難となる矛盾をはらんでいる。その真意は、「下流を危険にしない範囲で上流を守れ」と読み取れるが、狭窄部の開削によって流下能力を高めることは必然的に下流を危険にする行為である。その危険は、計画高水流量を上回るほどに過酷に高まることになる。基本方針では、狭窄部の貯留機能に見合うだけの貯留機能を上流に確保した上で開削するとしているが、現在貯留場所として機能する狭窄部をわざわざ開削して、その分上流に同機能の洪水調節施設をつくることは、税金と資源の大変な無駄であると考えられる。しかも、天然の狭窄部の持つ貯留機能に匹敵するものをつくれるとは限らない。その理由は、上記のような超過洪水の場合を考えればすぐに理解できる。多大の経費と環境を犠牲にして上流に洪水調節施設をつくるよりも、狭窄部上流の貯留機能を前提とした治水対策を検討することの方が長期的にみればワイズユーズであることは明らかである。

淀川流域河川整備基本方針では、超過洪水対策として「計画規模を上回る洪水や整備途上段階で施設能力以上の洪水が発生した場合においても、下流のより堤防の高い区間における過度な流量の集中を回避し、被害をできるだけ軽減させるため、河道や沿川の状態、氾濫形態等を踏まえ必要な対策を実施する。」とし、さらに、

「下流河道で堤防の決壊による甚大な被害のおそれがある場合には、真にやむを得ないときに限っての瀬田川洗堰の全閉操作、沿川の内水排除の規制などについて検討し、流域が一体となつて的確な対策を講じる。」と定めている。これは、最後は上流部が犠牲になることはやむなしということを示しているが、どこにそのしわ寄せがくるかは曖昧なままである。減災のためには、むしろ危うい地点を明確にして貯留機能を前提とした土地利用や生活様式を発達させることの方が、最終的には受け入れ易いのではないだろうか。

これを実現するためには、狭窄部上流の住民が納得できる計画を策定しなくてはならない。上野遊水池よりもさらに広大な面積を対象に氾濫計画を検討することになる。そして、氾濫時の補償の仕組みや氾濫による人的犠牲を出さないための仕組みづくりを検討することが求められる。ただし、これらの地域は歴史的には氾濫の経験を積んできた地域であり、土地利用的、産業的、自然環境的に洪水時の氾濫を前提とした仕組みをつくり易い土俵があるはずである。例えば、桂川の亀岡盆地の場合には、繁殖場の条件として氾濫原環境を必要とするアユモドキが現在も生息していること自体がそのような地勢を示している。実際、桂川には霞堤も現存しており、氾濫原になりやすい低い土地は水田利用が卓越している。もちろん、そこに住んでいる人にすれば狭窄部の開削が長年の悲願という図式があるかもしれないが、台風銀座に住む人が台風から逃れられないのと同じように、地勢を前提とした暮らしを受け入れ、行政はこれを積極的に支援することが必要ではないだろうか。

これに対して、台風の進路は人為的にコントロールできないが狭窄部の開削はできるとの反論は可能である。しかし、ここで私は「自然改変に対する倫理」という考え方から狭窄部の開削をするべきではないと主張したい。降水や雪溶けによって増水することは自然の摂理である。また、地震や台風によって洪水が起きることも、山崩れや河岸侵食によって土砂が流出することも自然の摂理である。陸域生態系、水域生態系を問わず、また生物、無生物を問わず、あまねく自然要素はこれらの摂理にしたがって存在し進化してきた。いっぽう、人類は自らの生活のために農・林・水産・工などを発達させ、この摂理に従う方向と変える方向の双方の働きかけによって様々な地域文化を築いてきた。人類がこの摂理を治水や利水のために無制限に変えることは、流域全体の自然・文化要素に多大な影響を及ぼすことになる。里山などわれわれが豊かな自然を感じる景観は、人の働きかけと自然の過程との相互作用が少なくとも数世代に渡り継続することによって形成されたものである。このような「時間をかけてつくられた地形や景観と水・物質・生物の存在様式こそ」が実は「持続可能性の証し」に他ならない。淀川水系に存在する狭窄部は、里山などの二次的自然の形成に要する時間よりも遥かに長い時間存続してきた。その地形と景観によって培われてきた自然の様式と人の生活様式はわれわれも気付いていないような価値があると考えられる。その価値を見出し活かすことが「持続可能な自然利用の哲学」と考えられる。狭窄部の開削は、このように時によって培われた景観を無慈悲に改変してしまう行為であり、その土地に暮らす者の倫理に反していると考えられる。

淀川流域に限らず全国の河川整備基本方針は、基本高水と計画高水流量を増やす

ことが安全性を高めるという考え方に基づいている。ある範囲までは増やすことが善でありえても、これが行き過ぎれば、自然に対して不遜の域に達し、浅知恵による矛盾や超過洪水時のしっぺ返しを被ることになる。減災の考え方に立つならば、基本高水や計画高水流量を今少し低めに設定し、これを超える事態への備えを万全にする方がよいと考えられる。昨年に策定されたばかりの河川整備基本方針ではあるが、本稿に記した淀川流域の哲学に照らすならば、基本高水と計画高水流量の設定は高すぎると判断される。河川整備計画の策定段階で基本方針にもとづく施設計画に無理があるとなれば、基本方針を見直すことが当然であり、粛々と基本方針に忠実な河川整備計画の策定を進めることは、むしろ新河川法の精神に反するものである。これまで、天ヶ瀬ダム再開発計画における宇治地区の $1,500\text{m}^3/\text{s}$ の根拠が問われてきたが、必ずしも明確な回答は得られなかった。前所長からいただいた回答の一つは $1,500\text{m}^3/\text{s}$ までは流すことが可能であるというものであった。しかし、我々が設定すべき数値は、今や技術的に可能であるかどうかではなくなったのである。今一度、瀬田川から宇治川の本来の自然流況がどうであったかを明治以前まで遡って調べ直し、狭窄部の貯留機能を活かした計画高水流量を再検討するべきであろう。

審議が尽くされていない論点

平成 20 年 4 月 12 日

淀川水系流域委員会委員 竹門康弘

1. 総合的な河川環境計画についての審議

淀川水系の河川環境をどのように保全再生していくかについての議論がほとんどされなかった。淀川水系全体の環境目標や各河川流域の個別的環境目標に関する検討が必要である。局所的な計画から流域的な計画への脱却のためにどうすればよいかについての審議が不足していた。また、具体的には、以下のような個別方針を整備計画に反映させる方法についても議題となりうる。

1) 河道計画の方針：治水対策においてはできるだけ退き堤によって河道面積を増やす検討をおこなう。とくに縦断勾配の屈曲部付近では河川流量のみならず将来的な土砂堆積の余地を見込んで極力余裕を持たせる。掘削による河積の増大を計る際には、低水路の掘削ではなく高水敷の切り下げを先に検討する。堰や床固め工などの横断構造物を必要最小限にとどめ河道の縦断勾配をできる限り河道にゆだねるようにする。河道の動態を保持させるために低水護岸は基本的に行わないものとする。すでに低水護岸によって流路が固定されている流程では、本堤防の根固め工によって安全度を高めた上でこれを撤去する。地域ごとに地下水位の目標高を検討し、河川や各種水路の河床高との整合性を計るなど。

2) 水質計画の方針：河川の自浄作用を高める対策を行う。そのために必要な河床地形の形成維持につとめるとともに、自浄作用によって生産された物質の利用法を検討する。有機物負荷ならびに栄養塩負荷について、河川環境を活用した再利用の方法を検討する。点源負荷の濃度規制とともに総量規制を進める。面源負荷の河川流入前の浄化対策を行うなど。

3) 水循環の方針：水の繰り返し利用を促進することによって、水の滞留時間を高める。農業用排水路システムとの連携。身近に水の滞留する場が見えるようにすることによって水環境意識を高めるなど。

4) 生物多様性保全の方針：淀川水系におけるホットスポットの選定。希少種やシンボル種の保全計画。モニタリングの仕組みづくり。農業用排水路システムとの連携。外来種対策のあり方など。

5) 自然再生の方針：各地の自然再生事業の情報を収集するとともに流域スケールの環境計画や基本方針を提示し、事業間での相互連繋や総体的な環境保全効果の増進を促すなど。

2. 巨椋池復元計画

「淀川流域の哲学」（別途掲載）に従うならば，巨椋池の遊水池計画を真っ先に検討すべきである。また，淀川や宇治川の生物相の末期的症状を鑑みるならば，希少種の保全計画や自然再生事業計画と併せて取り組むべき重要テーマであり，河川整備計画に方針として盛り込むべきである。

3. 琵琶湖水位規則の見直し問題

治水・利水・環境の観点からの総合的再検討するべき。（既に審議で指摘済み）

4. 上下水道整備の方針

広域化と一元化の弱点と流域間調整の問題。（既に審議で指摘済み）

5. 温排水問題

沿岸域の海水温に対する温排水規制のような法的規制が必要。

6. 淀川大堰問題

大川流量の見直し，大堰操作能力の限界と改修の必要性。

審議が尽くされていない論点について

西野 麻知子

・琵琶湖の水位操作について

平成4年に瀬田川洗堰操作規則が制定されるのとほぼ時を同じくして、琵琶湖の魚類漁獲量が著しく減少している。同じ頃に湖岸堤が完成しており、湖岸堤等による魚類の移動経路の分断も指摘されていることから、水位操作がどの程度琵琶湖の魚介類の生息環境に影響を与えているかは明確になってはいないが、関係機関によるこれまでの調査結果から、琵琶湖の水位操作規則の変更が影響を与えていることはほぼ間違いない。

また丹生ダム設置の目的に、異常渇水対策があるが、これは過去の委員会意見でも指摘しているように、琵琶湖の洪水期制限水位を上げれば、解決可能な問題である。

琵琶湖の生態系回復のためにも、また今後議論すべき丹生ダムの問題とも関連することから、瀬田川洗堰操作規則の見直しについて、委員会で議論することが不可欠である。

・水辺の攪乱環境の回復とその対策について

琵琶湖淀川水系の生物相の特性の一つは、氾濫原環境に生息、生育する動植物相が極めて豊かである点にある。しかし、これまでの河川整備は、河川の疎通能力増大を目的としてきたために、氾濫原環境に生息、生育する動植物にとっては、極めて厳しい状況が続いている。これまで、琵琶湖河川事務所や淀川河川事務所では、それぞれの様々な事業のなかで、生物の生息環境の回復を行ってきたのはいるが、琵琶湖淀川水系全体を見通した回復事業にはなっていない。琵琶湖淀川水系全体を見通した、水系一環の水辺の攪乱環境の回復について、ぜひ議論すべきである。

2008年4月13日 久 隆浩

- ・ 統合的流域管理のシステムづくりについての具体的な議論が今後必要だと思います。具体論がなければ、統合的流域管理は前進しないと考えられます。詳細な論点は、以下のとおりです。
- ・ 国土交通省・近畿地方整備局・府県・市町村の地域計画・都市計画担当者との協議システムの検討
- ・ 土砂災害特別警戒区域のような「水害特別警戒区域」の指定等による法的根拠を持った土地利用規制のあり方の検討
- ・ 市町村との連携によって、住民主体の地域将来像を描き、その中で河川整備を位置づける参加手法論の検討
- ・ 利水についても、水道企業団のような広域的な水資源開発・管理のためのしくみの検討

第3次委員会において、審議が不十分であった課題

村上哲生

平成19年1月30日付「次期委員会への申送書」に記載され、かつ第3次委員会で全く審議されなかった項目についてのみ、リストを作りました。流域対応の治水や、水需要管理等については、争点として採りあげられたものの具体的な議論は不十分であったと思いますが、それらについては挙げません。

(委員会関連)

1. 住民意見の聴取及びその反映について

(琵琶湖関連)

1. 琵琶湖環境変化の長期的な見通し
2. 瀬田川洗堰操作が琵琶湖の水位及び生物の生息環境に及ぼす影響
3. 外来種対策
4. 自治体との連携した利水（瀬切れ対策等）の議論
5. 水上利用の在り方

(淀川関連)

1. 河川レンジャー制度の更なる改善
2. 淀川下流河川の現況調査と堰操作等による環境改善
3. 水需要の精査と転用可能性の検討
4. 水制工の環境影響
5. 舟運の在り方の検討

(木津川関連)

1. 生活廃水による伊賀上野・名張方面の汚染の実態調査及び総負荷量管理の検討
2. ダム放流水の環境影響の検討
3. 岩倉峡流下能力、上野遊水池の水理機能の検討

(猪名川関係)

1. 銀橋狭窄部開削の影響検討
2. 無堤地区の築堤の下流への影響
3. 藻川・猪名川の流量配分の検討
4. 一庫ダムの放流方法の検討
5. 余野川ダム撤退後の洪水調節分の検討
6. 高水敷切り下げの環境改善効果の検証
7. 外来種対策
8. 河川敷利用の在り方の検討

蛇足ながら、申送事項のほとんどについて検討不足のままになっていることは、非常に残念です。