

「流域の統合的管理システム」に関する意見（案）

意見提案者

竹門康弘・中村正久・久 隆浩・深町加津枝・宮本博司

1) 原案の「流域を統合的に管理する上で重要と思われる部分」に関する修正意見

【意見 1】(中村委員)

1. 河川整備計画策定にあたっての基本的考え方

3) 今後の河川整備に向けて、河川整備計画の基本的考え方については、以下のとおりである。

2 番目の○ (P. 1)

原案「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。」との考え方をふまえて河川環境の保全・再生を図り、次世代に適切に引き継げるよう努める。……」

意見:としているが、提言では、河川法で言う河川整備計画の対象域だけではなく、河川集水域全体の環境に対する取り組みとそれに必要な関連機関との連携・調整を求めている。しかし、「原案」の記述の大半は河道内の課題に限定されており、例えば直轄以外の河川流域の課題(特にその常駐流域の課題)、上下水道システムとの水量・水質をめぐるシステム上の整合性、農業用排水システムに内在する水量・水質の問題、都市域のノンポイントソース問題など、これらが一体化した流域水システムが持つ課題については極めて表面的な計画となっている。

【意見 2】(中村委員)

1. 河川整備計画策定にあたっての基本的考え方

3) 今後の河川整備に向けて、河川整備計画の基本的考え方については、以下のとおりである。

3 番目の○ (P. 1)

原案「……河川整備にあたっては、本支川、上下流間のバランスを確保できるよう、手順を明確にした上で実施することとする。また、施設能力を上回る洪水が発生した場合でも被害を最小限にできるよう、流域全体でリスクを分担する。」

意見:としているが、治水における本支川、上下流間のバランスを確保することによって崩れる利水の上下流バランス、環境の上下流バランスは問題としないことについて、「原案」は何も触れていない。従って、「原案」で示された計画が統合的流域管理という意味で他の代替案より優れているか否か全く分からない

【修正意見 3】(竹門委員)

1. 河川整備計画策定にあたっての基本的考え方

3) 今後の河川整備に向けて、河川整備計画の基本的考え方については、以下のとおりである。

3 番目の○ (P. 1)

原案「……一部の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であるとの認識に立って、流域の関係者が一体となつて的確な対策を講じることとする。河川整備にあたっては、本支川、上下流バランスを確保できるよう、手順を明確にした上で実施することとする。また、施設能力を上回る洪水が発生した場

合でも被害を最小限にできるように流域全体でリスクを分担する。」

修正案「・・・一部の地域の犠牲を前提としてその他の地域の安全を確保することがないよう、流域全体の安全度の向上を図ることが必要であるが、たとえ流下能力の整備目標が全流域で達成されたとしても、地域の地形的制約によって被害を受ける確率には地域差を生じる。このため、河川整備にあたっては、治水安全度を、洪水の流下能力だけでなく流域対策やソフトによる被害軽減能力でも評価できるようにする。また、流域の関係者が一体となってハードとソフトを組み合わせた的確な対策を講じることによって、本支川、上下流バランスの確保や施設能力を上回る洪水が発生した場合の被害の最小化を図る。」

修正理由ならびに意見：原案のように、安全度を流下能力で実現しようとするならば、「流域全体の安全度の向上」と「上下流バランスの確保」、そして「超過洪水時の被害を最小化するための流域全体でのリスク分担」間の矛盾は解消できない。なぜなら、上下流の流下能力がバランスする流量条件は必然的にある範囲に限られるからである。この矛盾を解消するには、上下流バランスを流下能力だけではなく、洪水時の被害軽減能力によって評価できるようにすることが必要である。現在、人的被害や経済被害まで含めた被害軽減能力の量的な評価法については未だ研究レベルであり、必ずしも実務レベルまで応用できていないが、土地利用規制や土地の嵩上げなどの対策効果を評価できるようにすることは、総合治水対策を推進していく上で不可欠である。原案の治水理念と基本的考え方に関しては従来の流下能力一辺倒の枠組みから歩み出る努力が不足しており、第1・2期の淀川水系流域委員会の提案が反映されていない。これまでに積み重ねられた議論とそこから産み出された知恵を次世代の制度へ活かすことによってのみ、これまでの投資を社会に還元することができる。そのためには、まず治水の基本的考え方を修正提案のように改め、具体的な整備内容との整合性を図っていただきたい。

【意見4】(中村委員)

1. 河川整備計画策定にあたっての基本的考え方

3) 今後の河川整備に向けて、河川整備計画の基本的考え方については、以下のとおりである。

4番目の○(P.1)

原案「・・・また、異常渇水時には、流域一体となってハード・ソフト両面にわたる対策を講じる」

意見:としているが、流域の一体的な対策は、異常渇水時だけではなく、あらゆる時期を通して必要とされる。水利権の融通によってあらゆる時期を通して柔軟に水需要に対応することができれば、非可逆的な環境への影響を避けるという意味でも、はるかに優れた流域の一体的な取り組みということが出来るのではないかという疑問に「原案」は答えきれていない。

【意見5】(中村委員)

1. 河川整備計画策定にあたっての基本的考え方

3) 今後の河川整備に向けて、河川整備計画の基本的考え方については、以下のとおりである。

5番目の○(P.1)

原案「・・・河川の利用は、「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を基本とするとともに、・・・古くから琵琶湖・淀川流域に形成されてきた歴史・風土等を活かしつつ、環境教育を推進する場という観点も含めて利用を推進する。」

意見:としているが、河川の利用はもとより河川環境全般について、「原案」は、課題の本質が大きく異なる琵琶湖流域と下流淀川流域の二つのシステムが一体となった琵琶湖・淀川水系に関する統合的流域管理のあり方に対する斬新な社会的取り組みを鼓舞する思想が欠けており、逆に、ある意味でこれまで抱えてきた様々な利害関係者の対立を助長するものとなっている。

【意見 6】(中村委員)

3. 2 河川環境 (P11)

原案「・・・、流域における急激な開発と社会活動の増大により河川水質・底質が悪化するなど、淀川水系の河川環境は大きく変化してきた。」

意見:急激な開発と社会活動の増大による河川環境の悪化は、旧河川法下で進められてきた河川整備計画が(治水・利水をめぐる時代の要請があったとは言え)そういった環境の悪化を助長してきたことに一因がある。新河川法の下ではこういった過去の教訓に学び、新しい時代の要請に応えるものでなければならぬが、「原案」は河道内とその周辺に限定した修復事業などを数多く列挙しているものの、流域資源(水量・水質、環境、生物・生態系、景観など)の持続可能性に十分配慮した統合的な流域管理を実現するものにはなっていないとは考えられない。

【意見 7】(中村委員)

3. 2. 3 水量 (P13)

原案「人々の生活や社会活動は、流域の中で水循環系に様々な変化を与えている。すなわち、川の流れを改変し、これをせき止め、取水・浄化して利用し、その水は下水道を通して川に戻している。さらに、都市の流域においては地表が舗装等で覆われ、雨水の流出形態が変化し、平常時の河川流量が少なくなる傾向がある。淀川下流域の大川(旧淀川)や神崎川では、水質改善目的も併せて、維持流量として平常時は淀川から大川(旧淀川)へ 70m³/s、神崎川へ 10m³/s を確保するよう放流しているが、渇水の傾向が見られた場合には、大川への放流量を少なくしつつ塩水遡上を抑制するため、干潮時と満潮時で放流量を変化させるような操作(フラッシュ操作)を行っており、これによって大堰上流で人工的な水位変化が起こっている。」

意見:異常渇水時の緊急水の補給に関連する事項でもあり、「『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題」で言及する。

【意見 8】(中村委員)

3. 2. 4 水質 (P13)

原案「・・・。なお、水質汚濁防止連絡協議会が行政、学識経験者等で組織されており、油やその他の有害化学物質の流出事故への対応、水質調査及び解析に関する情報交換、水質に関する啓発活動等を行っているが、流域全体での一層の取り組みが求められている。」

意見:流域ガバナンスの新しい方向の模索を意味する重要な指摘であり、「『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題」で言及する。

【修正意見 9】(竹門委員)

3. 2. 5 土砂 (P15)

原案「ダム等の河川工作物により土砂移動の連続性の阻害や、洪水調節に伴う洪水流量の減少、さらに護岸整備などと相まって下流河川の一部区間で河床材料の粗粒化や流路の固定化を招いている。」

修正案「ダム等の河川工作物により土砂移動の連続性の阻害や、洪水調節に伴う洪水流量の減少、さらに護岸整備などと相まって下流河川の一部区間で河床材料の粗粒化や流路の固定化を招いている。一方、過去の河床掘削や砂利採取などに起因する河床低下が問題となっている区間もあり、移動土砂の量や質の適性化を図ることが課題となっている。」

意見:起きている現象の包括的な把握と課題の明示が必要である。

【修正意見 10】(深町委員)

3.2.7 景観 (P16)

修正案<原案に以下を加筆>

「また、地域性豊かな景観が失われつつあり、宇治川・木津川・桂川の三川合流地の景観など、特色ある各地域の景観を自然、文化、歴史的な視点からとらえた景観の保全、再生、創出の検討が課題となっている。」

【意見 11】(中村委員)

3. 3 治水・防災

3. 3. 1 洪水 (P17)

原案「・・・また、淀川水系の上流域では、過去に著しく森林の荒廃がすすみ、大規模な山腹崩壊が多く発生した。そのため、洪水時にそこから生産される土砂が下流へ大量に流れ込み、多くの人命財産に被害をもたらした。山腹工による裸地緑化が進んだ近年においても、台風などの豪雨により山腹崩壊や土石流が発生している。なお、ダムの建設に際しては家屋や田畑等の水没を伴わざるを得ず、移転を余儀なくされた住民をはじめとして、ダムが建設された地域へ大きな社会的影響を与えた。」

意見:この反省をどう生かすべきかという課題が「『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題」で言及する、新しい流域ガバナンスの追求に相当する。

【修正意見 12】(竹門委員)

3. 2. 5 洪水 (P18)

原案「・・・現在、下流の大下津地区の引堤事業を行なっているが、上流の水位を下げるためには、さらに、相当量の河道掘削が必要である。」

修正案「・・・現在、下流の大下津地区の引堤事業を行なっているが、上流の水位を下げるためには、さらに、相当量の引き堤ないし河道掘削が必要である。」

意見:河川環境上は引き堤が好ましい。河道掘削は高水敷に限るべき。

【意見 13】(中村委員)

3. 4 利水 (P26)

原案「・・・さらには近年の少雨化傾向により淀川水系でも渇水が頻発しており、室生ダム、日吉ダム、一

庫ダムの給水区域では頻繁に渇水調整を実施せざるを得ない状況となっている。(図 3.4-5)このため、水資源開発施設で開発された水量を最近 20 年間のデータに基づいて評価すると、安定供給可能量としては、約 8 割程度と試算されている。」

意見:統合的流域管理という意味から重要な指摘だが、その試算に対する委員からの疑問に十分な答えられていない。

【意見 14】(中村委員)

3.4 利水 (P26)

原案「・・・琵琶湖・淀川における水資源は高度に利用されており、琵琶湖沿岸から最下流の取水地点(淀川大堰)までの反復利用回数は5回にも及ぶ。また、最下流地点までには支川・水路に加えて、下水道や工場排水等多くの排水があり、その取排水形態は非常に複雑になっている。このため、水道用水としての反復利用回数は他の水系に比べて多く、一度本川に有害物質が混入した場合には、多くの取水施設に影響を及ぼすおそれがある。(図 3.4-7～9)」

意見:『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題』で言及する省庁を横断する「水制度改革」が求められる所以である。

【意見 15】(中村委員)

3.5.5 上下流連携 (P30)

原案「上流山間部の水源地域は、治水、利水、環境面において、流域全体の健全な水循環系を支えてきた。しかし、山間地域の過疎化が急激に進行することで、森林の荒廃等により土砂の流出増や、ひいては、水源機能の低下が懸念される。下流域においては、これからの水源地域を持続的に健全な状態に保っておくためにも、水源地域を意識し、流域圏という視点が不可欠である。このような中で、淀川水系のダム群や瀬田川洗堰が果たしている治水面、利水面の役割が、下流受益地域に的確に伝わっているとは言えず、ダム等が上下流をつなぐ橋渡し役としての活動が求められている」

意見:『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題』で言及する流域ガバナンスのあり方を左右する重要なポイントである。

【意見 16】(中村委員)

4. 河川整備の方針と具体的な整備内容 (P32)

原案「これからの河川整備においては、環境、治水、利水、利用のそれぞれの課題が、相互に関連していることを十分認識して対応しなければならない。また、これらの課題に対して、河川管理者のみによる河川内での対応には限界がある。従って、流域的視点に立って、流域のあらゆる関係者が、情報や問題意識を共有しながら日常的な信頼関係を築き、連携協力して、より良い河川整備に向けた努力を積み重ねていかなければならない。」

意見:「原案」は河川法が直接関連する部分に対する整備事業計画に限られており、代替案の比較は主として治水・利水に対する技術的課題と事業費の比較に大きく比重が偏っているため、流域的な視点に立った案となっていない。従って、日常的な信頼関係を築き、連携協力して、より良い河川整備に向けた努力を積み重ねていける整備計画になるのか大きな疑問が残る。

【意見 17】(中村委員)

4. 1 人と川との繋がり (P32)

原案「河川は、固有の歴史・文化を有し、地域共有の財産であることに鑑み、河川整備にあたっては今後とも地域と連携しながら進めていく。そのためには、地域のできるだけ多くの人々に河川に関心を持っていただき、川に直接接していただいて、川のことを自ら考え、行動していただけるよう、参加型の河川整備を目指すものとする。河川管理者としては流域的視点に立って、流域のあらゆる関係者が、情報や問題意識を共有しながら日常的な信頼関係を築き、連携協力できるよう、これからの河川整備に向けた努力を積み重ねることが必要である。また、個別箇所の整備の計画にあたっては、関係自治体との連携を図るとともに、計画の検討段階から住民・住民団体、学識経験者との連携を積極的に行っていく。その際、双方はお互いの責任、役割分担等を常に確認する。また、合意形成を目指して、それぞれの組織を活かした公正な仕組みを検討するとともに、異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要である。その際、住民と行政双方の意見や考え方を充分理解した上で、行政と住民の間に介在してコーディネートする主体(河川レンジャー)の役割も期待される。また、科学的知見に基づいた客観的な判断を行うため、学識経験者と連携してデータの収集や共同研究を行う。さらに、関係省庁、自治体等と連携が必要となる事項については、事前に周知な調整を図ることとし、その中で明らかになった問題点や課題については、広く一般に公開して、住民にその連携施策の妥当性の判断材料を提供する。(写真 4.1-1、図 4.1-1)特に、府県が管理する区間の河川整備計画については、それぞれの河川管理者が策定するが、その際、本計画と相互に整合が図られるよう、連携、調整する。」

意見:その通りで、これらを実現するためには、本格的な「水制度改革」に取り組む必要がある

【意見 18】(深町委員)

4. 1 人と川との繋がり (P32)

修正案<原案に以下を加筆>

「以上の取り組みを実施する上では、統合的流域管理が不可欠である。また、流域全体での様々なレベルにおける、治水、利水、環境に関する科学的なデータを統合的に管理し、実際の整備計画フィードバックしていく仕組みが求められる。」

【意見 19】(中村委員)

(3)自治体、他省庁との連携 (P34)

原案「河川整備計画の実施にあたっては、琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)や 総合流域防災協議会等において、自治体や他省庁等と相互に連携した総合的な取り組みを検討する。あわせて、自治体や他省庁等と相互に連携した総合的な取り組みを検討し、連携の進捗状況や連携を進めるにあたり生じた課題等は流域委員会に報告するとともに、一般にも広く公表する。さらに、上下流の利害等の調整を円滑に図るために、河川管理者(国・自治体)が議論を高めしていく。また、「琵琶湖・淀川流域圏の再生協議会」において関係省庁、関係府県市が連携し「琵琶湖・淀川流域圏の再生」を推進する。

意見:重要な視点だが、連携の中身は現状を迫認するものであるから、統合的流域管理という意味では課題が多い。

【意見 20】(中村委員)

4. 2 河川環境

原案「これまでの流域における社会活動、河川の整備や利用が淀川水系や我々自身の生活環境に与えてきた影響を真摯に受け止め、淀川水系における今後の河川整備は、水辺にワンドやたまりが数多く存在し、水位の変動によって冠水・攪乱される区域が広範囲に存在し、変化に富んだ地形と固有種を含む多様な生態系が残されていた頃の河川環境を目標(念頭・目指すもの)とし、『川が川をつくる』を手伝う」という考え方のもとに、ダイナミズムの再生、徹底した連続性の確保、コンクリートが見えない河岸、水循環の健全化などを目指す。また、都市域を流れる淀川の特性に照らして、人々が身近な自然を体現できる河川空間の創出を図っていく。それらの施策の実施にあたって次のような進め方をする。」

意見:河道内の課題に限定されているため、生活環境のみならず、流域の環境全般に与えるより大きな影響について真摯に受け止める部分が「原案」のどこに反映されているのかが明確でない。

【意見 21】(中村委員)

4. 2. 2 水位 (P38)

原案「河川及び琵琶湖における生物の生息・生育環境を保全・再生するため、治水への影響や水需要の抑制をふまえた利水への影響を考慮した上で、河川の水位変動や攪乱の増大を図ることや、琵琶湖の急速な水位低下の抑制などできるだけ水位を保持するため、淀川大堰や瀬田川洗堰等の運用を検討するとともに、新たな施設による容量確保を調査・検討する。堰の水位操作の見直しに際しては、生物及び生物の生息・生育環境の調査を実施し、問題点等実態を把握の上、試験操作を行いながら、モニタリング及び評価を実施する。」

意見:『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題』で言及するが、丹生ダムの建設のあり方を左右したり、建設のあり方に大きく左右されたりする事項である。

【意見 22】(中村委員)

(1)水位低下の抑制に向けた水位操作 (P39)

原案「③琵琶湖における急速な水位低下と水位低下の長期化を抑制する方策を検討する。

- 1)瀬田川洗堰による水位操作(他ダムとの統合運用を含める)
- 2)関係者と連携した水需要の抑制
- 3)琵琶湖からの放流量を補う琵琶湖への流入水量の確保、姉川・高時川 丹生ダム
- 4)淀川大堰下流、大川(旧淀川)、神崎川、寝屋川の導水量」

意見:趣旨として『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題』で言及する。

【意見 23】(中村委員)

4. 2. 3 水量

(2)適切な水量の検討 (P40)

原案「2)周辺の地下水や伏流水への影響を含めた河川環境上必要な水量を検討するとともに、確保可能な水量を把握するために必要な諸調査を実施する。淀川大堰下流、大川(旧淀川)、神崎川、寝屋川については継続して調査する。

意見:地下水や伏流水の保全と利用は今後の河川整備計画の最も重要な課題であり、「水制度改革」

による本格的な取り組みが求められる。

【意見 24】(中村委員)

4. 2. 4 水質 (P40)

原案「河川やダム湖及び沿岸海域の水質及び底質の改善のためには、河川内での浄化対策だけでは限界があり、流域から河川へ流入する汚濁負荷を減少させる対策等、流域全体での取り組みを強力に進めなければならない。このため、現在の水質汚濁防止連絡協議会をさらに発展させ、自治体、関係機関、住民・住民団体と連携して、河川の流入総負荷量管理を図る琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)の設立を検討する。

意見:根本的な「水制度改革」の必要性を意味している。

【意見 25】(中村委員)

(1) 琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)の設立の検討 (P41)

原案「現在の水質汚濁防止連絡協議会における主な取り組みとしては、①点源負荷の削減(工場排水規制、下水道事業及び農業集落排水事業等の推進)、②各関係機関における水質情報等の交換、③油やその他の化学物質の流出事故等における緊急時連絡体制の確立等がある。流域全体として水循環をふまえた統合的な流域水質管理システムの構築を目指すものとして、水質汚濁防止連絡協議会の従来の委員に加え、環境省、農林水産省、厚生労働省等の関係機関並びに水質特性に詳しい学識者や住民活動・水質等に詳しい有識者が参加した「琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)」の設立に向けて、「琵琶湖・淀川流域圏の再生協議会」の水環境に関する分科会の中で具体の枠組み等について引き続き検討する。

意見:この取り組みが潜在的にもつ可能性は高く評価できるが、根本的な「水制度改革」による、もっと強力な組織が必要。

【意見 26】(中村委員)

2)「淀川流域の水物質循環に係る調査」の実施 (P41-42)

原案「水質汚濁メカニズムを含め、流域全体での物質循環の解明が必要であることから、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省と環境省の 5 省の連携で推進する「自然共生型流域圏・都市再生」の一貫として、淀川流域の水物質循環機構を的確に把握することにより、流域管理データベースとモデルの構築を目指し、琵琶湖・淀川流域の水環境総合管理システムの構築を図る。

意見:高く評価できるが、構築したシステムが政策にインパクトを及ぼしえる制度の担保、「水制度改革」が不可欠である。

【修正意見 27】(竹門委員)

(1)土砂移動の連続性の確保の検討 (P44)

原案「ダムの堆砂の進行に伴う貯水容量の減少によるダム機能の低下、ダムに起因する土砂供給の遮断による……」

修正案「ダムの堆砂の進行に伴う貯水容量の減少によるダム機能の低下、ダムに起因する土砂供給の遮断や過去の河床掘削や砂利採取などによる……」

【意見 28】(竹門委員)

4.2.6 生物の生息・生育環境 (P44)

意見:希少な生物の保全に偏っている。生物多様性の視点を加える必要がある。

【意見 29】(中村委員)

4.3 治水・防災 (P47)

原案「洪水や高潮、地震による災害の発生の防止又は軽減に関しては、河川整備基本方針で定めた長期的な視点に立った目標を目指して取り組むこととするが、河川整備計画の対象期間内でそのすべてを実施することはできない。このため、整備途上の段階で施設能力以上の洪水や高潮が発生した場合でも被害をできるだけ小さくすることができるよう、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(まちづくり、地域整備)ことを念頭に危機管理体制の構築を図る。また、現在の堤防は施設能力以下の洪水に対しても決壊するおそれがあることから、堤防補強に優先的に取り組む。これらとともに、本支川、上下流間のバランスを確保しつつ、流域全体として安全度の向上が図られるよう、適切に治水対策を講じる。 なお、整備に際しては河川環境の保全・再生の観点をふまえて行う。

意見:環境の上下流バランスの視点が欠如している。

【修正意見 30】(宮本委員・竹門委員)

河川整備の方針と具体的な整備内容

4.3 治水・防災(P47)

原案「洪水や高潮、地震による災害の発生の防止又は軽減に関しては、河川整備基本方針で定めた長期的な視点に立った目標を目指して取り組むこととするが、河川整備計画の対象期間内でそのすべてを実施することはできない。このため、整備途上の段階で施設能力以上の洪水や高潮が発生した場合でも被害をできるだけ小さくできるよう、・・・を念頭に危機管理体制の構築を図る。

また、現在の堤防は施設能力以下の洪水に対しても決壊のおそれがあることから、堤防強化に優先的に取り組む。

これらとともに、本支川、上下流のバランスを確保しつつ、流域全体としての安全度の向上が図られるよう、適切に治水対策を講じる。

なお、整備に際しては河川環境の保全・再生の観点をふまえて行なう。」

修正案「洪水や高潮、地震による災害の発生の防止又は軽減に関しては、河川整備基本方針で定めた目標を**目指すものの**、河川整備計画の対象期間内でそのすべてを実施することはできない。また、洪水の流下能力向上に偏重した治水対策は、**想定以上の洪水に対して破堤による壊滅的被害を生じさせる恐れがあるので、住民の生命を守るという観点からもこれを見直すものとする。**洪水による壊滅的被害を回避・軽減するために、**治水安全度を、洪水の流下能力だけでなく流域対策やソフト対策による被害軽減能力で評価する仕組みづくり**に取り組む。このため、(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)ことを念頭に危機管理体制の構築を図る。

さらに、河川整備基本方針に示された「**基本高水流量をダムで調節し、残りの流量をすべて**

川に押し込める」考え方だけでは、地域と川の分断や川の排水路化に蓄止めをかけられないことは明らかである。したがって、洪水エネルギーを川に集中させず流域に分散させる方向へ治水対策を転換することによって、河川と流域環境との連続性の修復や生物の生息環境を再生させるといった課題を解決し、流域の統合的管理システムの構築を目指す。」

修正理由ならびに意見(竹門委員)：原文では、河川整備基本方針の数値目標は、達成するのに時間がかかるのは間違いないが、それをもって長期的視野に立っているとはいえない。危機管理体制構築は、河川整備基本方針の目標が達成されるまでの過渡期だから必要ということになる。また、河川環境の抱える課題を総合的に解決するためには、「なお、整備に際しては河川環境の保全・再生の観点をふまえて行なう。」では心もとない。

修正理由ならびに意見(宮本委員)：「想定した洪水に対して、ダムで調節して、残りの洪水量を川に押し込める」という従来の発想が、地域と川を分断し、川の排水路化を進めた。その結果として河川および周辺の生態環境に著しい影響を与えた。

川の中に洪水を押し込めるという発想は、想定以上の洪水に対して破堤による壊滅的被害を生じさせる恐れが大きく、住民の生命を守るという観点から見直すべきである。洪水エネルギーを川に集中させず、できるだけ流域に分散させるという発想への転換が、いつ、どのような規模で発生するかわからない洪水に対して、多くの人命と失うような壊滅的被害を回避・軽減することにつながる。

そして、この発想転換によって、河川と河川周辺との連続性が修復され、河川および周辺の生物の生息環境の再生が実現されることとなる。

【修正意見 31】(久委員)

4.3.1 危機管理体制の構築

- (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）（P51）

原案「・・・洪水氾濫時の被害をできるだけ軽減するための土地利用の規制・誘導を含めた地域整備方策について、河川整備の状況等をふまえて、自治体の検討と支援する（図 4.3.1-3）。」

修正案「・・・上流域だけでなく、市街化が進んでいる中下流域でも貯水機能を高め、また、想定外の降雨がもたらすリスクに対応するためにも、土地利用の規制・誘導や移転促進方策等の地域整備方策について、自治体と連携して検討する。また、水害に強い地域づくり協議会において、自治体や他省庁等と相互に連携した総合的な取り組みを検討する。さらに、流域の土地利用のあり方とともに考えるため、住民と河川管理者、自治体、また、住民相互に意見交換が行えるような機会を継続的に設ける。」

修正理由ならびに意見：具体的方策をどのように検討・整備していくかについて、より踏み込んだ記述が必要。街づくり・地域整備に関して、原案においても、開発にともなって貯留施設設置を促進させる方策は充実しているが、土地利用規制等の都市計画的側面での対応が不十分である。自然生態系を保全するためには、「治水に対して人間社会側でいかなる対応が可能であるか」について、今後時間をかけて検討していくことが必要である。

【意見 32】(中村委員)

4. 3. 1 危機管理体制の構築

(3) 地域で守る(街づくり、地域整備)

○都市計画との調整 (P51-52)

原案「従来の都市計画法(昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号)による開発指導のみならず、地域の特性にあわせた規模、形態の貯留施設を設置する等、民間管理施設の貯留機能の担保について、自治体の検討を支援する。

意見：統合的流域管理という面から今後重要な課題となる。

【意見 33】(中村委員)

4. 3. 3 上下流、本支川バランスに基づく治水対策

(1) 上下流バランスの考え方 (P59)

意見(既に前述)：治水における本支川、上下流間のバランスを確保することによって崩れる利水の上下流バランス、環境の上下流バランスは問題とされないことについて、「原案」は何も触れていない。従って、「原案」で示された計画が統合的流域管理という意味で他の代替案より優れているか否か全く分からない。

【意見 34】(中村委員)

(3) 具体的な整備内容

2) 木津川 (P60)

原案「狭窄部上流の上野地区において、戦後最大洪水である昭和 28 年台風 13 号洪水が再来した場合に洪水を安全に流下させるために、継続して上野遊水地を実施し完成させるとともに、木津川、服部川及び柘植川の河道掘削を実施する。あわせて、上下流バランスの基準に照らし、昭和 28 年台風 13 号洪水が再来した場合の岩倉峡への流入量を現況以下に抑えるため、現在整備中の川上ダムを完成させる。川上ダムは利水者の一部の撤退はあるものの継続参画する利水者もあることから、治水及び利水目的で実施することとする。また、木津川水系の既設ダムの長寿命化を図るため、水位低下を伴う堆砂掘削の実施時に必要な容量を一時的に代替できるようなダム容量を確保し、既設ダムの効率的な維持管理に資するように活用する。事業の実施にあたっては、学識経験者の助言を得て、自然環境への影響を総合的に評価し、適切な保全対策を検討・実施していくものとする。また、木津川島ヶ原地区において築堤、名張川において引堤及び河道掘削を実施する。岩倉峡の部分的な開削については、今後の水系全体の河川整備の進捗を考慮して、関係機関と連携し、その実施時期を検討する。(図 4.3.3-1~2) 」

意見：統合的流域管理という視点からは、新たにダムを建設することによって既設ダムの効率的な維持管理を可能とするメリットに対し、環境面のデメリットが比較されるべきであるが、叶っていない。

【意見 35】(中村委員)

3) 宇治川・瀬田川 (P61)

4) 淀川(本川)を含む淀川水系

原案「なお淀川本川への洪水の流入により計画高水位を超過することが予測されるため、これを生じさ

せないよう河道改修に先行して現在事業中の洪水調節施設(天ヶ瀬ダム再開発、大戸川ダム、川上ダム)を適切に実施する。また、大戸川ダムの整備により、治水安全度の低い大戸川流域において戦後最大洪水である昭和 28 年台風 13 号洪水による浸水被害の軽減を図ることが可能になる。なお、大戸川ダムについては、これまで治水、利水、発電を目的とした多目的ダムとして事業を行ってきたが、利水、発電の撤退に伴い、洪水調節目的専用の流水型ダムとして整備する。事業の実施にあたっては、学識経験者の指導・助言を得て、自然環境への影響を総合的に評価し、適切な保全対策を検討・実施していくものとする。」

意見：その効果に厳しい意見があり、統合的流域管理という意味から十分な説明が出来ていない。

【意見 36】(中村委員)

6)琵琶湖及び琵琶湖流入河川等 (P65)

原案「姉川・高時川は天井川であり、また治水安全度が低いままとなっていることから、浸水被害の軽減を図るためには、流域内の洪水調節施設によって対策を講じることが有効である。このことから、現在事業中の丹生ダムについて、ダム型式の最適案を総合的に評価して確定するため、調査・検討を行う。(図 4.3.3-11) 」

意見：「『原案』の環境をめぐる統合的流域管理の課題」で言及する。

【意見 37】(宮本委員)

4.4 利水 (P71)

「原案」に記述されている、琵琶湖・淀川の生態環境と真摯に受け止めて、これ以上の水の消費による生物の生息・生育環境に対する負荷を与えないため、水需要の抑制を図る方向は評価する。しかし、地域的に水需要が逼迫している地域における水資源確保や、異常渇水と想定した備えとして、ダムによる新規開発や異常渇水対策容量の確保を計画に盛り込んでいることは、結果的にさらなる生物の生息・生育環境に対する負荷の増大をもたらし、基本的な方向に反することになる。

地域水需要対応として、他水利権者からの水融通や地域における小規模水源の維持、活用についての検討を行うべきである。また異常渇水対策として、異常渇水時における大川の維持流量の削減や琵琶湖マイナス 1.5 m から 2 m までの活用についての上下流自治体の調整の他、琵琶湖環境の再生に寄与する内湖再生による渇水対策容量の確保についての検討も行うべきである。

【意見 38】(中村委員)

4.4 利水 (P71)

原案「人々が社会生活の中で多くの水を消費することは、河川の水量を減らし、生物の生息・生育環境に対して負荷を与えることにつながる。このため、関係機関と連携を図りながら水需要の抑制を図り、節水型の社会を目指すものとする。」

意見：この記述と、所謂、異常渇水時の緊急水の補給の必要性との関連性が明確に説明されていない。

【意見 39】(中村委員)

4. 4 利水 (P71)

原案「なお、河川環境の保全・再生のためには、ダイナミズムによる攪乱の増進等も必要なことから、利水の効率性のみならず、自然流況を意識した水管理を目指す。一方で、近年は少雨化傾向にあり、地域的に水需給が逼迫している地域における水源確保や、社会経済活動に大きな影響が及ぶような異常渇水を想定した備えも必要である。

意見：丹生ダムの建設を前提としているため、ダムの建設を前提としない、より柔軟な技術的、社会的な対応の可能性の検討がほとんどなされていない。

【意見 40】(中村委員)

(1)水需要の抑制

1)水需要の抑制 (P71)

原案「長期的な気候変動の不安定要因をふまえつつ、琵琶湖の水利用による水位低下を少なくして河川の豊かな流れを回復することを目的として、利水者、自治体等関係機関、住民との連携を強化し、再利用や雨水利用を含めた限られた水資源の有効活用など、取水量抑制のための具体的な方策を進め、水需要の河川依存量の抑制を図る。」

意見：最も重要な指摘の一つであり、流域のガバナンスのあり方に大きく影響を及ぼす。

【意見 41】(中村委員)

3)水利権の見直しと用途間転用 (P72)

原案「水利権の見直しにあたっては、現行の水利用の実態や渇水に対する安全度(利水安全度)をふまえるとともに、水環境維持・改善のための新たな水需要を含め、用途間転用等の水利用の合理化に努める。

○利水者間の用途間転用を行うにあたっては、少雨化傾向等による現状の利水安全度評価や河川環境をふまえて行われるよう関係機関と調整する。

○農業用水の慣行水利権について、水利用実態把握に努めるとともに、取水施設の改築、土地改良事業、治水事業の実施等の機会をとらまえ、許可水利化を促進する。なお、農業用水の水利権見直しにあたっては、地域全体の水環境に配慮するとともに、事業者に対して農業用排水路施設と河川との連続性の確保を促す。」

意見：重要な指摘であるが、実効性を持たすためには更に踏み込んだ「水制度改革」が必要である。

【意見 42】(中村委員)

(3)渇水への対応 (P72)

原案「計画規模を上回る渇水に対して、社会経済活動に影響を及ぼさないためにも異常渇水対策容量の確保が必要である。丹生ダム事業において異常渇水対策容量を確保することとしているが、ダムで容量を確保する方法と琵琶湖で確保する方法があることから、最適案について総合的に評価して確定するために調査・検討を行う。(図 4.4-2)」

意見：異常渇水対策容量の確保について十分理解が進んでいないなど、その効果に厳しい意見があり、統合的流域管理という意味から十分な説明が出来ていない。

【意見 43】(中村委員)

4.5 利用

4.5.5 上下流連携

原案「水源地域の活性化に向け、自然環境への影響も十分ふまえ、湖面活用や周辺環境整備などのハード対策とともに、地域イベントや催しなどのソフト対策を関係機関等と連携して継続的に実施することで、上下流の交流を一層促進し、ダムに対する理解と協力を得るための施策を実施する。」

意見：ダム建設が引き起こす課題に対する理解と連携的な対応も上下流連携の重要な課題である。

【意見 44】(深町委員)

4.5 利用

4.5.5 上下流連携

修正案<原案に以下を加筆>

「上下流および関連機関との連携に基づき、川のダイナミズムの再生および土砂移動の連続性を確保するための施策を実施する。なお、上下流連携を図る際には、図 4.1-1 で示した河川レンジャー関係図のように、計画の検討段階から住民・住民団体、学識経験者などが共通の土台で協議するシステムを構築する必要がある。また、各地域(集落レベル)のもつ治水、利水、環境上の特色を総合的にとらえた整備計画が推進できるよう、情報を交換し、調整していく道筋を担保することが重要である。」

II) 淀川水系河川整備計画に方針として盛り込むべき課題

(計画期間内に継続して検討すべきこと)

具体的策までは書かれなくても良いので方向性を示しておくべき内容に関して、意見とともに提案する。

【意見 45】(久委員)

総合治水対策を進めるための都市計画規制等の検討

- ・ 流水を堤外に閉じ込める治水(高水工法)のみに頼るのではなく、堤内地にも治水安全策をもたせるための策を講じるためには、都市計画・地域計画の担当者が積極的に動かなければならない。
- ・ 低水工法により、比較的被害が少ない場所で水を溢れさせるためには、洪水危険度に応じた土地利用規制を行う必要があるが、そのための法規制のメニューが求められる。
- ・ 現状でも、例えば、土砂災害特別警戒区域では開発は許可制となっており、また、建築物の構造の制限がかけられている。この考え方を援用して河川沿いでも、洪水の危険が高い区域を「水害特別警戒区域」に指定し、開発規制を行うといったことが考えられる。
- ・ また、大阪空港の周辺緑地のように、特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法では建築行為が制限されるとともに、第 8 条で土地の買入れが謳われており、法のなかに積極的に用地買収のしくみが用意されている。河川法や都市計画法のなかにも、こうしたしくみを組み込むことによって、総合治水が前進すると思う。
- ・ 治水分野でも寝屋川流域のように特定都市河川流域に指定されると、雨水浸透阻害行為が許可制になるが、こうしたしくみをより積極的にしていく方向性と位置づけられる。

- ・ 河川管理者が、都市計画・地域計画担当部局と連携し、こうした法的枠組みや社会システムを用意する努力・工夫を行うことで、総合治水対策が実現に向かって動きだす。

【意見 46】(久委員)

住民参加のまちづくりの一環としての河川整備の推進

- ・ 一方、こうした法的しくみを受け入れるための住民の理解も求められる。公益的観点、公共の福祉の観点から、私権制限を受け入れる姿勢がないと実効あるものにならない。
- ・ 市町村と連携し、どのように地域の将来像を描き、その中で河川整備を位置づけるかを、地域ごとに住民主体でじっくりと検討し、その合意を積み重ね、調整することで流域全体の計画をつくりあげる、というプロセスが求められる。

【意見 47】(深町委員)

- 1) 「水」および「土砂」について森林から河川までを一体にとらえた計画を策定できるように、市民レベル、地方自治体レベル、国レベルが共通の土台で議論する場(他機関との協議システム)が必要。
- 2) 大きな流域レベルで一律に整備計画を立てるだけでなく、各地域ごとがもっている「治水」「利水」「環境」を最大限活かせるような試み、事業を大事にしながら、流域レベルで情報を交換し、調整していく道筋を担保することが重要。
- 3) 巨椋池周辺は、今後の流域レベルで「治水」「利水」「環境」を考慮した整備計画を立てる上での要の1つととらえられ、自然再生という視点(選択肢)も含めた統合システムとして議論する必要がある。
- 4) また、巨椋池周辺(三川合流地域)は京都府の景観条例のモデル地域や「良好な文化的景観」として重要と位置づけられ(<http://www.kyoto-be.ne.jp/bunkazai/keikan/houkoku.pdf>)ており、景観や地域文化という視点を整備計画により具体的に組み入れることが重要。
- 5) 以上のような統合システムを考える上では、様々なレベルでの科学的なデータや地域に関する情報を共有、(可能な範囲で)公開し、フィードバックしていくことが不可欠。

【意見 48】(竹門委員)

洪水の価値とその利用の視点を検討する

《洪水そのものの環境価値》

- 氾濫源環境の適応種についての評価
- 変動環境の適応種についての評価
- 洪水の地形(生息場)形成機能評価
- 洪水の土砂運搬機能評価
- 洪水の景観形成機能評価

《洪水調節施設の環境価値》

- 貯水池の環境利用価値
- 遊水池の環境利用価値
- 放水路の環境利用価値

【意見 49】(竹門委員)

洪水を流域内に滞留させる方途を検討する

○大規模増水時に自然に水・土砂が滞留する場所

○中小規模増水時に水・土砂が侵食・運搬を起こす場所

○環境的要請：氾濫源環境→流路の曲がり角など

遊水池や引き堤の候補地として山付き堤防撤去が効果的

○治水的要請：低い場所→狭窄部の直上流部など

これらを満足する場所を遊水池に位置づけるべき

○利水的要請：高い場所→谷戸の溜池，扇状地の水田など

河道対策ではなく流域治水対策として位置づけるべき