

提言(案)要旨

淀川は、滋賀県山間部の大小河川にその源を發し、湖面積 680km²、容量 275 億 m³の琵琶湖を経たのち、左支川木津川と右支川桂川を合せ、大阪平野を貫流して大阪湾に注ぐ、流域面積 8,240km²、幹川流路延長 75.1km の近畿地方最大の河川である。

淀川流域は、わが国の政治・経済・文化の中心地として千数百年にわたって栄え、いまも京都・大阪をはじめとする多くの都市が密集し、流域内人口は 1,100 万人余、想定洪水氾濫区域内には 660 万人の人口と 100 兆円以上の資産が集積している。

淀川の流況は、天然の大貯水池である琵琶湖がもつ調整効果に、支川の季節的流況差が加わり、わが国の他河川に比べてきわめて安定している。

これまでの河川整備は主として治水および利水を目的として進められてきたが、河川整備の現状と課題を要約すると次の通りである。

治水については、計画規模以下の洪水に対する水害の発生防止を主目的として、河道改修による疏通能力増加やダムによる流量制御などが実施され、治水安全度は格段に向上した。しかし、計画規模以上の洪水に対して壊滅的被害が発生する可能性があるうえ、水害が発生するたびに整備水準を引き上げ、さらに大規模の洪水が発生すると整備水準も引き上げるといふ「水害の連鎖」に陥っている。

利水については、利水者・自治体等による用途別の水需要予測を積み上げ、不足量をダム・堰等の水資源開発施設の建設により確保したことにより利水安全度は向上したものの、10 余年 1 度は渇水が発生しており、さらに水資源の開発が必要との意見がある。しかし、水需要予測が実績に比べて過大であるとの批判に加え、河川からの取水を際限なく拡大することはできず、河川環境にも悪影響を及ぼすとの理由から、水資源開発についての抜本的な見直しが必要との意見も多い。

河川利用については、川にやすらぎを求める古くからの風習は残っているものの、水運は衰え、川泳ぎは一部を除いて禁止され、水力発電の開発もほとんどなくなった。また、琵琶湖以外の漁業には遊漁化の傾向があり、オオクチバス（俗称ブラックバス）をはじめとする外来魚の問題が深刻化している。一方、高水敷を利用した河川公園の整備が進められ、運動施設の年間利用者は数百万人に達し、水上バイクやプレジャーボートの利用も進んだが、これらの河川環境への悪影響も見逃せない。

河川環境の劣悪化についてはいまさら指摘するまでもない。河川整備が進むとともに流域の無秩序な開発が促進され、湖沼・河川への過度の負荷となって、河川環境劣悪化の根源である水質の悪化を招いたが、河川整備そのものも河川環境に悪影響をもたらしている。すなわち、ダム・堰による悪影響のほか、河道の直線化、コンクリート護岸、湖沼や湿地の埋立て等によって、生物の生育・棲息環境は悪化した。また、環境ホルモンなどの微量有害物質による環境汚染も懸念されている。

これらの問題を抜本的に解決するには、2000 余年におよぶ川づくりを脱却し、新たな理念にもとづく川づくりへと大転換しなければならない。

淀川水系流域委員会は、「自然と人の歴史を見据え、予防原則と総合的判断に基づく川づくり」、「各地域のもつ文化・風土・歴史的な価値や特性を考慮し、流域全体・社会全体で対応する川づくり」等を基本認識とし、治水、利水、河川利用、河川環境について次のような新たな理念を提案する。

治水については、水害の発生ごとに際限なく河川整備水準を引き上げるこれまでの方針を改め、「水害の連鎖からの脱却」を新たな治水の理念とする。とくに「破堤による壊滅的な被害の回避」を重要かつ緊急の目標とする。この目標は、破堤による壊滅的な被害に着目したものであって、「破堤以外による壊滅的な被害を無視する」ものでもなければ、「軽微な被害を許容する」ものでもない。対象規模以下の洪水に対する水害の発生防止に努めることはこれまでの方針と共通しているが、対象規模以上の洪水に対しても、破堤による壊滅的な被害を回避しようとするところが根本的に違っている。

利水については、河川環境の保全・再生を重視して、これまでの「水需要予測に応じた際限ない水資源開発」から「水需要管理」へ方針転換する。水需要管理は、より精度の高い水需要予測をもとに、節水、再利用、用途変更、雨水利用等により、河川からの取水量を極力抑制しようとするものであって、河川環境の保全・再生には河川流量は自然流量に近いことが望ましいとの認識に基づいている。

河川利用についても「河川生態系と共生する利用」を基本とし、「川でなければできない利用・川に活かされた利用」を重視する。川でなければできない利用とは、川以外でもできるものを除いた利用であり、川に活かされた利用とは、川に近づき、川の恵みを楽しみ、川の魅力に触れる利用である。この理念は、これまでの人間中心の利用が河川環境に悪影響を及ぼしたとの反省に立脚している。

河川環境については人を含めた生態系を貴重な財産として尊重し、「川や湖の環境の保全と再生の重視」を新たな理念とする。悪化した河川環境を自然の摂理にしたがって再生することがこれからの河川整備の重要課題である。

これらの理念を実現するためには、河川整備計画の策定から執行管理の各段階において、広い視野からの総合的・順応的な判断が必要であり、情報の公開と説明責任、地域住民の責任ある主体的な参加等が重要である。各種計画のあり方についての主要事項を示すと、次の通りである。

治水計画の新たな理念とされた「水害の連鎖からの脱却」のもとで、重要かつ緊急の目標とされた「破堤による壊滅的な被害の回避」を実現するには、破堤を抑制する河川対応と被害ポテンシャルを軽減する流域対応を両輪として推進する必要がある。破堤を

抑制するには、これまでのスーパー堤防に加えて、自立式のコンクリート壁や鋼管杭・矢板で補強したハイブリッド堤防による整備が必要である。破堤があっても被害を壊滅的としないためには、耐水型まちづくり、洪水氾濫の耐水地域への誘導、水防・避難などのソフト対策を推進する必要がある。なお、水害頻発地域や水害発生危険地域については、水害の連鎖からの脱却という新たな理念に沿って、地域の特性に応じた河川整備を行い、社会重要度に応じた治水安全度を確保する。

利水計画の根幹となる「水需要管理」では、よりより精度の高い水需要予測手法の開発・適用に努めるとともに、予測に用いた手法、原単位、係数等を公表し、一定期間ごとに見直す。節水を平常時のものとする節水型社会を目指し、循環系および非循環系の再利用あるいは雨水利用等の新水源の確保を推進する。また、許可水利権および慣行水利権のすべてについて実態ならびに将来を見据えた見直しを行い、用途変更を積極的に推進する。ただし、農業用水については、生活用水などに多面的に使われるほか、地域の水環境や生態系の維持に重要であり、農業用水路とともに自然を豊かにする地域資源として再生する必要がある。また、河川からの取水は環境流量に規制されるが、環境流量は河川環境の保全・再生に関わるもので、定量的な維持流量と異なり、攪乱機能ももつ概念的なものである。なお、有効な水需要管理を行うには強い指導・調整力をもつ「水需要管理協議会」を設置し、すべての利水関係者等が結集して、水需要に関する協議・調整を行う。地球温暖化に伴う気候変化や社会情勢の変化といった不確定要素には順応的に対応する。

河川利用については、「河川生態系と共生する利用」を基本とし、「川でなければできない利用・川を活かした利用」を推進するため、川以外でもできる利用は堤内地への段階的移転をはかり、川を損なう利用は抑制する。川でなければできない利用には、川魚獲り、川遊び、川下り等があり、川以外でもできる利用には、地表を人工構造物で覆った野球場、サッカー場、テニスコート等があり、川を損なう利用には、無秩序な水上バイク、モトクロス、不法占拠・不法投棄等がある。とくに暫定措置として整備された運動施設は、多くの市民に利用され、永久施設であるかのような錯覚をもたらしているが、堤内地への段階的移転をはかるべきである。川に活かされた利用には、散歩・ジョギング・サイクリング、野草・野鳥の観察等がある。また、川での祭りや行事等の文化・伝統の継承もはかる必要がある。都市化の進展にともなって、河川は人や生物にとって残された貴重な空間となっている。河川環境に悪影響をもたらす利用や排他・独占の利用は厳に戒めねばならない。

河川・湖沼環境の悪化はすべて人為的行動がもたらしたものである。最も大きな要因は都市化や乱開発あるいは産業活動等にあるが、ダム・堰・護岸等の河川構造物に象徴されるように、河川整備も一翼を担っている。したがって、ダム・堰・護岸等の改善、放流操作の見直し、自然再生型河川等によって、河川環境の改善・保全をはかる必要がある。ただし、河川環境の保全・再生は、流域社会・住民と連携してはじめて可能であ

り、そのための社会システムの構築が急がれる。とくに、水質については、利用のたびに水質価値は劣化していることを認識し、単に水質基準の達成で終わるのではなく、汚水の高度処理による安全化をはかり、水質上の安心感をもたらす水質規制に踏み込む必要がある。また、各地域の住民・各種水質測定機関などのもつ水質情報を統括する水質監視・管理システムを構築する必要がある。

社会的関心の高いダムのある方については次のように考える。ダムは、河川環境の観点からは、悪影響を及ぼすため極力抑制するべきであり、治水および利水の観点からは、新たな治水および利水の理念に沿った抜本的な検討を行う必要がある。とくに、新規ダムについては、ダム以外に有効な方法がないと確認され、社会的な合意が得られた場合にのみ認められる。住民もまた正しい選択をする責務を負う。また、既設ダムについては、水質・水温・堆砂等を対象とした改善対策が必要であり、機能が低下したダムについては、機能回復から撤去にいたる幅広い検討が必要である。

新たな河川整備を行うには、行政主導型から行政と住民の協働型の河川管理に転換し、河川を根幹とする地域の自然条件と水循環を健全に保つことのできる河川管理の体制を整備すべきである。すなわち、独自の情報網をもつ住民団体や地域の事情に明るく生活者の立場にたつ地域組織等との連携が不可欠であり、河川管理者は職能的な専門技術を磨くばかりでなく、住民への説明技術を習得する必要がある。住民は自らも理解・判断能力を磨き、河川整備の責任を分担する立場にたつことを認識する必要がある。河川管理者と住民間の「信頼」と「安心」を基本として、情報の共有と公開、住民との連携・協働、関係団体・自治体・他省庁との連携が必要である。