

論点に関する前回部会（3/27）での主な意見・やりとり内容  
（治水部会、環境・利用部会）

1	治水部会の論点に関する前回部会の主な意見・やりとり内容	1
2	環境利用部会の論点に関する前回部会の主な意見・やりとり内容	4
	自然環境班	4
	水質班	7
	利用班	10

## 1 治水部会の論点に関する前回部会の主な意見・やりとり内容

### ①「超過洪水を考慮した治水」について

#### <壊滅的な被害の回避と堤防強化について>

##### ○破堤による壊滅的な被害の回避、という理念についての共通認識

- ・治水安全度は下げずに壊滅的な被害を避け、破堤回避を目標とする点に関しては、委員会と河川管理者とで共通の認識を持っていると理解している。（部会長）

##### ○堤防強化の考え方、方策について

- ・具体的な整備内容シートでは、応急的堤防強化対策が多くの河川に記されており、巨額の事業費を投じても応急的な堤防強化しかできないのか、とショックだった。

破堤しない堤防はスーパー堤防以外では不可能であり、現在ある堤防を強化したとしても、すぐに破堤しない堤防ができるわけではないという意味を込めて、「応急的堤防強化」という言葉を使っている。（河川管理者）

##### ○背景となる考え方の記述

- ・具体的な整備内容シートで示した応急的堤防強化については、堤防直下に人家が連たんしているところは、破堤した際に家が壊れるため無条件で対象区域とした。また、人家が無くても東海豪雨並の500mmの降雨でも危ないところは対象とした。今後、より細かな整備の優先順位を示していきたい。（河川管理者）

具体的な整備内容シートには、整備内容が羅列されているだけで背景となる考え方が記されていない。先ほどの説明のような考え方が分かるよう記述すべきでは。

#### <流域対応>

- ・堤内地に対して流域としてどのような治水を行うか、河川整備計画にはどの程度盛り込まれる見通しか。

河川管理者だけでは出来ないことが多いため、協議会を設置して被害ポテンシャル低減対策で関係自治体、機関等と連携することを考えている。（河川管理者）

- ・流域対応については、従来から総合治水で対応しようとして出来なかった。何故できないか、ということ踏まえて記述頂きたい。
- ・委員会では、堤内地側のソフト対策が重要であると時間をかけて議論し提言したが、説明資料（第1稿）は十分とは言えない内容であり不満を感じている。
- ・地方公共団体や関係各省などとの連携について、現在、全国的に取り組んでいる事例があるのか。説明資料のなかに「洪水被害ポテンシャル低減方策協議会」（仮称）の設置が記されているが、これはどのように位置づけておられるのか。

説明資料で記した協議会では土地利用誘導も含めた検討を想定しているが、協議会の枠組みでここまで含めているのは無いのではないかと。（河川管理者）

この協議会で様々な問題が出て来た場合には、一体なぜ連携できないのか、誰がどうという理由で連携を拒んでいるのかを広く一般に公開する。連携しようとする努力し、問題点についても公開することで連携を進めたい。（河川管理者）

## ②「自然環境を考慮した治水」について

### <自然環境の保全を前提とした治水のあり方>

- ・自然環境のために水や土砂の連続性を許容することによって、治水安全度が低下する可能性がある。これまでの治水安全度の考え方に加えて、変動への配慮が必要になってくると思うが、どのようにお考えか。

土砂の流れについては、ダム等で殆ど遮断されている状態を少しでも回復しようとしている。しかし、大雨の時にダムを素通りして流れるのは治水とのバランス上問題があるだろう。また、横断方向の連続性の修復に際しては、高水敷の切り下げで堤防が危なくなるのであれば、補強策を考える必要がある。（河川管理者）

- ・人間の生存に大きく関係するという意味で、自然環境の保全も治水や利水と同じ問題である。そのことを再度理念として強調頂きたい。
- ・自然環境の保全・回復を目指した場合、治水安全度に影響する場合もあり、その際の治水としての考え方を「治水・防災」の項目にも記す必要がある。

今後は、各河川の各箇所環境、治水、利水で総合的に最適となるよう考えることを基本としたい。（河川管理者）

### <琵琶湖の水位操作について>

- ・説明資料（第1稿）について我々は、河川環境の回復が治水や利水に非常に大きく影響を与えることはないだろうと思って記述したところがある。典型的なものとして、琵琶湖の水位操作について、環境面からは夏季の水位をもう少し高くという話が出ているが、治水面から考えれば、治水安全度を低下させることを今すぐには出来ない、と考えている。このあたりのスタンス等について、ご意見があればお願いしたい。（河川管理者）

一般論として、人間が長く生存するための自然環境として回復可能かを予防的な立場から考え、絶対に困るという事象については、治水に多少影響があったとしても自然環境の回復策を考えるべき。あとは、個々に具体的に考えなければならない。

- ・琵琶湖の水位操作に関しては、平成4年の操作規則変更以前には致命的な影響はなかったことを考えれば、試験運用を含めて調査を行えば、環境と治水の妥協点が見つかるのではないかと考えている。

整備計画の中で「検討」としているものについて、時間がかかるかもしれないが、現在の問題を解決するつもりで取り組みたい。（河川管理者）

③「地域特性に応じた治水安全度の確保」について

＜壊滅的被害の回避と並行した地域特性に応じた治水安全度の向上について＞

- ・壊滅的な被害の回避と地域特性に応じた治水安全度の向上とを矛盾せずに進める考え方が基本である、ということを確認に記すべき。

＜浸水被害の軽減において目標とする安全度＞

- ・地域特性に応じた治水安全度の確保にあたっては目標を設定することが重要ではないか。壊滅的被害の防止とは考えを分けて、定量的に目標を持てることは記すべき。

狭窄部上流など浸水頻度の高いところは、「河川ごとの既往最大規模の降雨」を一つの目標として浸水対策を行うこととしている。（河川管理者）

琵琶湖周辺に関しては、既往最大規模の降雨に対して被害をゼロにすることは、今回の整備計画の中でも不可能である。下流の宇治川の改修との関係で上限を決めざるを得ない状況である。（河川管理者）

従来のように一律に目標を定めるのではなく、区間ごとに地元の意見も考慮しながら何らかの目標を定めて治水安全度を上げていく、と理解した。（部会長）

## 2 環境・利用部会の論点と主な意見・やりとり内容

### (1) 自然環境班の論点に関する前回部会の主な意見・やりとり内容

#### <理念の反映について>

##### ○自然が自然をつくる、川が川をつくる理念の反映

- ・「人間は、自然が自然を、川が川を創る手助けをする」という理念が反映されていないのでは。
  - 意識はしているが、明確には記述していない。モニタリングを行って、その結果をフィードバックしながら河川整備を進めていくという考え方は、「川が川を創る」ということを踏まえた考え方だと思っている。(河川管理者)
  - 今後は、年度内の予算を100%使い切って整備を行うのではなく、50~70%の予算で整備を行い、あとは自然の回復力に任せて、自然のタイムスケジュールで回復を行っていくべき。年度予算という縛りの中では難しいかも知れないが、検討すべきだ。
  - 修復、回復を余り意識しすぎると箱庭的なかつての発想に戻ってしまいそう。ダイナミックな自然を常に意識して整備をしていく必要があり、その延長線上に、少しだけ手を入れ、あとは自然に任せるという考えがある。
  - 手をつけるところと手をつけないところを分ける。手をつけるところでは、手をつけないところで起こっていることを注視しながら対策を行うことが重要だ。

##### ○様々な主体の参画

- ・「さまざまな主体の参画を積極的に推進し、多様な考え方・知識・技術・働きを融合して協働で取り組む」という提言の理念が反映されていないのでは。
  - 十分な記述内容とは言えないが、全体を通して、意識している。例えば、河川レンジャーに限定して書いているが、当然、住民団体やNGO、NPOとともに連携していきたい(河川管理者)
- ・自然を“回復”する際には、住民と協働でやっていくという意識を持って欲しい。

##### ○生態系の構成要素と機能の保全・回復の追加

- ・基本的な考え方に、「これ以上生物種を減少させない」「人間の生存に必須のものである生態系に機能をこれ以上低下させない」といったことも補足したほうがよい。
  - その点については十分に認識している。文言の修正については、検討したい。(河川管理者)

<重視、追加すべき視点について>

○現在育ちつつある自然環境の保全

- ・河川環境を修復していく際には、現在育ちつつある河川の自然環境を「環境保全・回復」の名の下に新たに破壊することがないように考慮して頂きたい。

→意識はしている。そのために、モニタリングとフィードバックを事業の実施前だけでなく、実施中、実施後にもやっていかなければならないと考えている。(河川管理者)

○“保全・回復”と“修復”の違い

- ・提言では「河川環境の保全・回復」となっているが説明資料(第1稿)では、「河川環境の修復」と記述されている。今ある環境を大事にするということも考えると“保全・回復”の方が良いのでは。
- ・人間は「川が川を創る」のを手助けするだけなので、「河川環境の保全・回復」ではないか。「修復」では主体が人間になってしまう。

○計画中のダムの自然環境への影響・改善策の追加

- ・ダムを計画する際に必要なこととして提言に記されている「自然環境への影響・改善策」について、明確にする必要がある。

○川からの視点

- ・人間から川を見るのではなく、川からの視点によって河川整備を行っていかなければならないのではないかと。説明資料(第1稿)の、砂や水の連続性の回復については、人から見た連続性なのか、それとも、川から見た連続性なのか、曖昧だ。

○健全な水循環の視点

- ・健全な水循環についても明確に記述していただきたい。具体的な河川整備の中に活かすのは非常に難しいかもしれないが、視点としては重要であるのでどこかで入れて欲しい。

○直轄外の河川との連携

- ・提言が対象としている直轄河川以外についても何らかの言及が必要。直轄外の河川が持っている影響力をどのように考慮していくのか検討する必要がある。

<具体の整備方向について>

- ・現在の河床は治水を重視した河床高を基準として、砂や水の連続性の回復といった自然環境の修復を考えていくのか。
  - 例えば、現在の河川の横断形状では堅固な構造のものもあるため、手を加える必要があるが、その場合でも、全部人が行うのではなく、少し手を加えて、後は自然の成り行きに任せたいと考えている。（河川管理者）
- ・説明資料（第1稿）に「縦断方向においては、生物の遡上や降下が容易にできる河川横断工作物の改築・新設を検討する」とある。これは、わざわざ、ダムや堰を新設する必要があるということなのか。
  - 仮に河川横断工作物を新設する場合には、生物の遡上や降下を考慮するという意味で記述した。（河川管理者）
  - 生物の遡上や降下のためには、河川横断工作物がないことが最も望ましい。現在の記述では、横断工作物の新設を推進していくように読める。修正すべきだろう。

## (2) 水質班の論点に関する前回部会の主な意見・やりとり内容

### ①全体的な方向性について

#### ○水質を考える視点について

- ・人の生命、健康といった視点から、環境・生態系保全への視点へ転換する
- ・琵琶湖と河川を分けて考えるべき。動いている水と止まっている水を分けて考えて水質も考えるべき。
- ・大阪湾に与える影響も踏まえて琵琶湖・淀川水系を考えるという視点が必要。
- ・底質も含めて水質を考える必要がある。河川の停滞水域では、底質が水質に大きく影響している。琵琶湖では、表面の水質が改善傾向にある反面、底質環境が非常に悪化している問題がある。

#### ○河川整備計画のなかに、提言で述べている「水質を監視、管理する」という方向性を入れるにはどうすれば良いか

- ・河川管理者が、水質の管理や監視を定常的にできるかどうか。これが河川整備計画に盛り込めるかがポイントになるだろう。

### ②水質管理・監視について

#### ○水質管理の目標

- ・水質管理の目標をどこにおくかが問題である。考えなくてはいけない水質のイメージについてどこかで触れておく必要がある。
- ・将来的に影響を及ぼす可能性のあるものについても考えておく必要がある。
- ・広い意味での水質を考える必要がある。従来の、フィジカル、ケミカルな指標で測る水質だけでなく、生態系との関係も含めて水質を考える必要がある。
- ・洪水時、渇水時にはダム統合管理所で水量を管理しているが、水質の管理にあたる平水時の管理はどこもされていない。平水時についても水系全体を見渡せる統合管理を考える必要がある。

平水時について、自然流況に近づける水位管理を「検討する」と記しているが、それが水質につながるという発想は抜けているかもしれない。(河川管理者)

#### ○管理・監視のあり方

- ・管理・監視を、予測や予防といった観点にまで展開する仕組みとすべき。
- ・水質のモニタリングと管理を充実させるシステムづくりが必要。
- ・微量有害化学物質や病原性微生物の問題を流域全体でどう考えるか。監視のあり方も含め河川管理者として新たな枠組みで考えていく必要がある。
- ・ある物質に対する閾値は生物によって大きく異なるため、基準値は意味がなくなる。そういう意味で、川と密接に関わっている人々の意見を無視しないことが重要であり、早めの対策が可能となる。住民の声を重視した管理をお願いしたい。



### ○管理体制、監視方法

- ・全流域を管理するとなると、きめ細かい基準が必要だと思うが、今の管理体制はそれに対応していない。従来の毎月1回定点で測ったものを1年間平均で見るという方法では今後の管理はあり得ない。
- ・河川の水質を管理・監視するには、日・時間・分単位での危機管理も念頭に置いた管理が必要ではないか。既に淀川の両側に入っている光ファイバーの有効活用などが考えられるのでは。
- ・水質管理において、新しい仕組みを一から作り上げるには限界がある。すでにある琵琶湖淀川水系水質管理機構などをうまく取り込んで仕組みを作ることが重要である。

### ○水質調査方法について

- ・この数十年で非常に進んだ開発や農業の変化など、流域での急激な社会変化が水質調査の地点に反映されていない。
- ・水質調査は地点のみではなく、24時間リアルタイムで監視するなど時間軸においても強化が必要である。その際には府県まで連携して流域全体で進めてほしい。

24時間管理については、水質の自動観測装置が既にあるのでこれを増やしていくという方向性はある。しかし、水位ですら調査ポイントがまだ少ない実態があり、目指すべき方向とは考えるがすぐに全て実現することは難しい。(河川管理者)

### ○役割分担(河川管理者、琵琶湖・淀川水質管理協議会(仮称)、住民、自治体等が行うべきこと等)

- ・住民の自発的な水質モニタリングは面源対策にとって重要である。今提案されている河川レンジャーも水質管理に大いに活用すべき。
- ・水質については川の中だけでは解決しない問題が多いが、河川管理者にできることもある。例えば、ダム建設や川から瀬や淵を無くして直線化したことは水質を悪化させた。このような部分に対してできることがあるのではないか。

水質との因果関係については記していないが、瀬や淵の復元については、河川形状の項目に施策として記している。(河川管理者)

### ○琵琶湖・淀川水質管理協議会(仮称)について

- ・提案されている琵琶湖・淀川水質管理協議会(仮称)について、これまでの協議会を考えると、データを共有するが評価はしない組織になりやすいと気にしている。

説明資料(第1稿)で記している水質管理協議会については3つの柱がある。1つが、水質事故対策(短期)、2つ目はモニタリングや水質汚濁のメカニズム解明(中長期)、3つ目は住民参加である。(河川管理者)

これまでの組織と性格が異なるのであれば、その内容をもう少し詳しく記してもらいたい。

整備計画については、計画策定後も進捗をチェックする組織を置き監視頂く構造にしているので、この協議会についても、内容をチェック頂ければと思う。

### ③目標とする水質管理基準について

#### ○目標の設定について

- ・河川管理者として独自に水質管理基準を設けてはどうか
- ・これまでの河川行政においては、水質について、農業や水泳などの目的に応じた目安は持たれているが、強制力はなかった。

#### ○水質の目標の具体的イメージ

- ・「その川の魚が食べられる」水質に戻すということが一つの目標だと思う。非常に難しい問題だが、そこに向かって進めていくことが水質の一つの目標ではないか。
- ・すべてを一律の基準にする必要はなく、川や地域によって基準が変わってもよい。（リーダー）
- ・公害時代の水質基準から脱却せねばならない。BOD、CODなどの指標重視には疑問がある。自動測定装置についても、公害対策を念頭においたものとなっている。それでは環境管理はできない。（リーダー）

### (3) 利用班の論点に関する前回部会の主な意見・やりとり内容

#### <説明資料(第1稿)の項目追加について>

- ・提言に記されている水陸移行帯や漁業、砂利、諸権利の話が説明資料(第1稿)にないが、これらの件に対して河川管理者はどのように考えているのか。

漁業に関しては1項目設けるかどうかの議論が現在進行中である。砂利などについては記載するのは難しいと思うが、内容を整理中である。

#### <利用班の検討範囲について>

- ・河川区域の中だけでなく周辺の利用も含めてここで議論するのかを明確にすべき。周辺の土地利用と非常に関係が深いため、河川区域だけで議論しても話は完結しない面があるが、どこまで議論すべきなのか。たとえば河川法では堤内地についても保全区域の指定ができるので、区域を指定して一定の利用制限をする等も考えられるが、保全区域に関しては説明資料(第1稿)には入っていない。

#### <河川利用委員会(仮称)などの組織について>

##### ○水面利用協議会について

- ・「水面利用協議会」といっても水面以外の部分も問題になってくるはずであるから、水面利用という表現は適切か。
- ・水上バイク等の淀川での利用により騒音等の苦情が出ていることから、その対策にあたる淀川水面利用協議会を既に設置しているが、緊急物資の輸送に舟運が有効ということで、今後の舟運について検討する際にもこの協議会を活用することを考えている。これらは水面利用ということで整理している。(河川管理者)

##### ○河川利用委員会(高水敷利用)のあり方

- ・高水敷の利用に関しては、基本的には縮小していく方向であるが、様々な方の意見を聞き対立を調整する組織として河川利用委員会(仮称)を考えている。(河川管理者)
- ・河川に関わる自治体も含めて広く利用を考える協議会ということか。(リーダー)  
説明資料(第1稿)では沿川自治体もあげているが、構成メンバーについてはまだ検討中であり、都道府県単位の大きな視野で考えられる方に入っていただき、地域住民は案件ごとに意見を聞く場を設ける、等を考えている。(河川管理者)
- ・これまで河川の利用は河川管理者に任せながらもその裁量でできることは少ないという実態があったのではと思うが、河川利用委員会等を設置するのであれば、様々な関係者を取り込んで総合的な判断のできるリバー・オーソリティーのようにすべき
- ・提言では、高水敷の利用に関して、基本的にはグラウンド等をつくるのは望ましくないが、現実としてグラウンド等が多く整備されているので、今後のあり方は検討していくと記した。それに対する国土交通省の答えが河川利用委員会(仮称)をつくって検討、ということであり、提言の原理原則が貫かれると思うので、問題ないと思う。
- ・意見の食い違いが大きい場合、合意形成や社会的な理解を得る場としても協議会的な組織は必要だ。

- ・利用派の声が大きいためそれが多数派のように思われがちだが、アンケート等を見ると実際には自然保全派が多いことがわかる。声の大きい人の意見だけが通らないよう、協議会等での適正な判断ができるようにすべき。

#### ○河川全体の利用のあり方を決める仕組みについて

- ・河川毎に委員会を設置するとグラウンド等に利用したいという意見が強くなるのではないかと。上流から下流まで様々な価値観があると思うが、全体を調整する委員会のような場が必要だ。全体の中でどう捉えていくのか。

基本的には提言に沿ってグラウンド等の施設は縮小方向で考えているが、実際には沿川の要望が強く、上流から下流まで一律に全てノーで、毎年 %ずつ縮小というのは現状を踏まえると少し乱暴ではないか。そこで、地元からの申請があった場合や既存施設の更新時に利用委員会のような場で意見を聞き、最終的には河川管理者が判断する。個々の事情に応じた議論になると思うので、水系全体で会議の場を持っても議論にはならないと思う。全体的な考え方は、利用委員会等を位置づける整備計画をチェックする機関としての流域委員会のような場で議論していただきたい。(河川管理者)

#### ○河川利用に対するビジョンと委員会の関係

- ・水上バイク等の問題は、管理者側にもビジョンが足りなかったために問題となったのであり、この河川敷利用に関しても、ただ話を聴いて対応する、ではビジョンに欠ける。

流域委員会で現在つくっているものが、例えば河川の環境保全というビジョンになるのではないかと。ただ、そのビジョンだけでは不十分であり、ビジョンに沿った利用がどうかを検討できるガイドラインが必要だ。例えば、保全すべき地域をランク付けし、それに基づいて利用の可否を判断するガイドライン等が考えられる。

これまで河川管理者はグラウンド等の利用を促進してきた。その意味で、提言を受けて方向転換を迫られており、葛藤を抱えながら進めている。今後、河川利用委員会等で意見を聞いて個々の事例に対応していく中で、ガイドラインのようなものも出てくるかもしれないが、すぐに出てくるものではないと思う。(河川管理者)

進めていく中で問題が出てくるかもしれないが、それはこの流域委員会のような組織にフィードバックして、意見や指導を受けながら進めていきたい。(河川管理者)

#### ○グラウンド、ゴルフ場等の縮小について

- ・議論を聞いていると、今ある高水敷のグラウンド等は温存しながら縮小を考えているような矛盾を感じる。利用協議会などは、温存のためのもののように思える。国営河川公園は都市公園であるということだが、縮小は可能なのか。

これまでは「都市公園はグラウンドや芝生公園である」という考え方をしてきたが、淀川河川公園として、水辺の自然公園的な河原の整備へと方向転換することは可能である。提言ではグラウンドやゴルフ場について縮小すべきとは書いておらず、ただ新規の整備は認めるべきでないとのみ述べられているのに対し、逆に整備計画が一步踏み込んで今あるものも縮小を基本とするとしている。(河川管理者)

<舟運について>

- ・整備計画（第1稿）を見ると、舟運については淀川ではある区域について実施となっているが、琵琶湖から大阪湾まで繋ぐくらいの夢がある部分をどこかに残して欲しい。舟運になるのか水遊びになるのかわからないが、例えば個人がカヌー等で琵琶湖から大阪湾まで行けるようになると、人々により川に親しんでもらうことができる。

説明資料（第1稿）における舟運に対する考え方を次回の部会で説明したい。（河川管理者）

以上