

淀川部会中間とりまとめ（020514）に関する委員と河川管理者との意見交換の概要

本資料は、委員会中間とりまとめに関する淀川部会と河川管理者との間の意見交換の内容を、河川管理者からの質問ごとにまとめたものである。

<はじめに>

寺田部会長：中間とりまとめでは「治水」「利水」「利用」「環境」の各項目ごとに、理念の転換が強く述べられています。今後は、この理念の転換を河川整備計画に具体的に反映させていくために、議論を行っていかねければなりません。本日は、その出発点です。

淀川部会では、中間とりまとめに対する河川管理者からの質問について、「治水」「利水」「利用」「環境」の主要な論点について意見交換していきたいと思えます。各質問の細かい部分については、時間があれば議論したいと思えます。

1. 「治水」をめぐる意見交換

中間取りまとめでの治水の方針は従来の治水の考え方と同じではないか？

(15) 「現実問題として、水害を完全に防止することは出来ない」という認識のもとで、「治水対策としては、防止対策を進めるとともに、軽減対策も実施しなければならない」ということを意味している。

(15) 「防止対策」とは2-1の安全神話にある「想定した規模以下の洪水に対して水害の発生を防止する」のことと理解してよろしいでしょうか。

淀川ではこれまで1/200降雨による洪水を想定した規模として計画をたてて、築堤、河床掘削、ダム建設等を実施してきました。

「防止対策を進めるとともに、軽減対策を実施する」とは従来どおり1/200規模の想定洪水を防止することを進めるとともに、併せて超過洪水対策として高規格堤防、堤防強化や整備途上における対策を行い、住民への危険性の周知や洪水発生時の人的被害軽減方策を実施する。すなわち、従来どおりの考え方を進めつつ、超過洪水や整備途上段階に対する軽減対策をさらに実施すると理解してよろしいのでしょうか

「委員会中間とりまとめ4-1(1)」には「今後はいかなる降雨においても壊滅的被害の回避を優先的に考える」とあり、優先実施の考え方が本部会と違いが感じられます。

部会の考え方を詳細にお教えてください。

第15回淀川部会(020527)

河川管理者：この文章はつまり、「1/200降雨による洪水を想定した被害防止対策を行いつつ、超過洪水対策として高規格堤防や堤防強化を行っていく」ということなのでしょう。もしそうだとすれば、従来の河川整備の考え方とほとんど同じだと思います。

今本委員：1/200降雨による洪水を完全に防止することは、おそらく今後、数十年では実現できないでしょう。であれば、やはり壊滅的被害の回避を優先せざるを得ません。もちろん、だからといって、壊滅的ではない軽度の被害ならよい、ということでもありません。そういうことを言いたかったのです。

「ダムや堤防に頼らない治水」と「堤防の補強」は矛盾していないか？

(16) 高規格堤防の完成には多くの困難を伴うため、当面の対策として、堤防の強度の増加を図ることも重要である。

(16) 「委員会中間とりまとめ」では

1. 現状とその背景に「脆弱で高い堤防の存在とあいまって、かえって破堤時の危険性を大きくしている」
 2. 流域整備の革新の理念の 川と人との関わりの変革に「川を制御し拘束するという考え方から...共生する考え方へ」
- 4-4(2)生物の育成にある「高くなった堤防は川と流域との横断方向の連続性を阻害」等の考えを示して頂いていますが、高くて脆弱な堤防に対して破堤回避を行う方策として、堤防の強度増加だけではなく、土地利用や社会制度政策と相まって堤防自体を低くしてリスク分散を図るという考え方をしてもよろしいでしょうか。
- また、堤防補強は当面の対策であって基本的にスーパー堤防を優先すべきであるという認識でよろしいでしょうか。

第 15 回淀川部会 (020527)

河川管理者：確認をお願いします。この文意は「スーパー堤防を基本にした破堤対策を行っていくが、現在は困難だから、当面は堤防の補強を行っていく」ということなのでしょう。つまり、基本的にはスーパー堤防を優先していくといった抜本的な破堤対策を行っていく、ということでしょうか。

今本委員：スーパー堤防ありきではない、スーパー堤防も選択肢の1つなのです。ほかにもいろいろな方法の中から、最適な方法を選ぶべきではないかと考えます。その中には当面の対策としての「堤防の補強」もあるでしょう。

河川管理者：わかりました。しかし、ここで疑問が生じます。この委員会では、従来の治水対策からの大きな転換として「ダムや堤防に頼らない治水対策」について議論されてきました。これと「堤防の補強」は矛盾しているのではないのでしょうか。

寺田部会長：これまでの治水対策は間違いなく、ダムや堤防に頼ったものでした。ダムや堤防で洪水を川に封じ込めてきました。しかし、これは環境に対して非常に負荷の高いやり方でした。もちろん、この状況を見直すために出された河川審議会の答申に応える形で、環境に配慮した総合治水対策が実施されるようになりました。ただ、この総合治水対策も結局のところは、ダムや堤防による治水・利水のプラス として環境を考慮しただけで、基本的には従来から何も変わっていません。そうではなく、ダム・堤防はあくまでも総合治水対策の中の1つで、決して中心ではない、全体の中の1つなのだという発想に変えていかなければならないのです。「ダムや堤防に頼らない」には、そういった思いが込められているのです。

荻野委員：さらに付け加えれば、これまではダム・堤防といった構造物に頼っていたが、これからは、構造物に頼らない対策が重要になってきます。そもそも日本人は歴史的に見て、非常に多くの洪水被害を受けてきたため、水防団や遊水池といった堤防に頼らない方法で、洪水を受け止めてきました。しかし、ダム・堤防ができたことによって、今やこれらが機能しなくなっています。今後は、こういった構造物に頼らない治水対策も重要で、整備計画に盛り込んで欲しい。

河川管理者：わかりました。つまり、こういう理解でよろしいでしょうか。ダム・堤防だけに頼らずに、土地利用の改善や社会制度によって地域でリスクを分散して洪水を受け止めるべきである。しかし、私たちのすぐ目の前には、脆弱で危険な堤防がある。土地利用や社会制度がすぐには変えられない以上、当面の間は堤防の補強はきちっとやっていくべきである。

今本委員：それで結構です。

河川管理者：少し突っ込んだ質問になります。例えば、洪水時に上流部で水があふれれば、下流部の安全度は高まります。こういった流出的な安全システムも重要だと思います。そこで、もしも、先ほど話に出ました遊水池や土地利用による洪水対策を整えば、上流部の堤防を切り下げて、下流部の治水安全度を高めるということもあり得ると思うのですが、いかがでしょうか。

今本委員：堤内地の土地利用に河川管理者が関与できるのであれば、あり得るのではないかと思います。むしろ、そうしていかなければ、これまでの治水対策を転換できないのではないのでしょうか。具体的なことは、短時間で検討することはできなかったが、考え方としてはありうるんだと。

河道内遊水池の具体的なイメージとは？

⁽¹⁸⁾河道に洪水を滞留させる河道内遊水池についても積極的に造ることが望ましい。

⁽¹⁸⁾河道内遊水池とはどういうところをイメージしているのでしょうか。

第 15 回淀川部会(020527)

河川管理者：「河道内遊水池」とあるのですが、具体的なイメージを持ってないのです。

今本委員：河川の中では場所によっては流下能力に余裕があるところがあるので、これを残しておくことも大切です。また、例えば、フラットな高水敷に掘り込みをつくるなどにより遊水機能を持たせることが可能です。或いはかつて遊水池だったところを再び遊水池に戻す、といったことです。

ダムも選択肢のひとつではないか？

(17)ダムによる洪水調節は、自然環境を破壊する恐れが大きいため、原則として採用しない。他の工法の採用が困難で止むを得ず採用する場合は、自然環境について十分な配慮をしなければならない。

(17)ダムが自然環境を大きく改変することは理解しますが、「ダムによる洪水調節」が極めて有効な場合もあります。個別のダム毎に効果、影響を徹底的に検討して採用の総合判断をすべきと考えますが、ここで一般論として「原則として採用しない」理由は何でしょうか。また、既存施設の対応については、治水・利水・環境を総合的に勘案して、操作運用の検討を今後実施し、洪水調節を位置付けて、継続的に実施してもよろしいでしょうか？

第 15 回淀川部会(020527)

河川管理者：ダムは「原則として採用しない」と非常にはっきり述べられています。しかし、ダムによる洪水調節が有効な場合もあります。ですから、個々のダムごとに自然環境への影響を分析した上で、ダムの可否について判断すべきだと思いますが、いかがでしょうか。

今本委員：「原則として採用しない」だけではなく、次の文章もよく読んでください。「他の工法の採用が困難で止むを得ず採用する場合は、自然環境について十分な配慮をしなければならない。」とあります。ダムの適地が少ないこと、環境問題が大きくクローズアップされていることなどを考えると、まず、ダム以外の方法を徹底的に検討して、それでもダム以外に選択肢がなく、そのことを地域住民や社会に十分に説得できるのであればダムを選択することも考えられるでしょう。「原則」はそういう意味です。

寺田部会長：実はこの部分は、委員会の間とりまとめと大きく違っているところなのです。率直に言えば、委員会の文章はわかりにくい。それに較べて、本部会は非常にはっきり述べています。ですから、ここについては異論をお持ちの委員もおられるでしょう。

河川管理者：これまで私たちは、ダムも含めた様々な選択肢の中からメリット・デメリットを考慮して最適だと思える方法を選択してきました。しかし、本部会の間とりまとめでは「原則としてダムは採用しない」となっています。ダムは、はじめから、メニューには入っていないのです。どうしても他の手段がない場合に初めてダムという選択肢を考慮することができるということになっています。これはこれまでの方法と大きく違います。

寺田部会長：本部会は「ダムや堤防には頼らない」と明確に言っています。委員会の間とりまとめもこの点を明確にしなければならないと思います。

川上委員：ダムは洪水対策として大きな役割を担ってきたことは確かです。その一方で、環境・地域社会・財政に非常に大きな負荷を与えました。今後ダムを新たに建

設するためには、よほどの必要性和社会への説得が不可欠です。ある意味においては、洪水調節のために必要なダムは、管内においてはもうつくられてしまったのではないのでしょうか。

河川管理者：事実関係について説明します。200年に1回の雨が降ったときに枚方地点において17,000m³/sの水が流れてくると予測され、昭和46年にできた工事実施基本計画では、これを上流のダムで5000m³/sカットして12,000m³/sにすることになっています。5000m³/sカットできるだけのダムが完成しているかというところ約半分のダムが完成しています。つまり、治水容量だけでいくとあくまでも数字の上では、今まで造ってきたダムと同じくらいのダムが必要ということになります。

川上委員：そういう考え方自体を変えて頂きたい。

河川管理者：事実関係を言ったままで、洪水をコントロールするといったことから河川に生かされるということが大きな流れであることから、施設だけに頼ることはこの流れに沿っていないことは承知しています。ここの意図はあくまで原則であって、ダムを計画に載せるにはよほどの覚悟をして、きちっと説明できるものをもって来いということと理解をさせていたくことでよろしいか。

田中委員：数値だけではなく、地域によっては、ダム以外に選択肢がないかもしれないし、地域の住民がダムを要望するかもしれません。ただ、最終的にダムしかないとなったとしても、そこに辿り着くまでの努力が大切だと思います。地域住民や国土交通省だけではなく、関係省庁等も含めて、よりよい河川環境のためにダムが必要ないように努力する必要があります。河川環境をこれ以上悪化させないという努力をしないとダムの議論はしてはいけないと思います。

塚本委員：ダムという手段は、人間の暮らしにも影響を与えてきました。これをもう一度問い直そうという意味が「原則として採用しない」には含まれていると思います。河川管理者がダムを造る場合にはよほど覚悟してやれよ、ということは住民側も、意見を言うのであればよほど覚悟して言えよということです。

大手委員：水源山地の地権者の意識が非常に大切です。「ダムや堤防に頼らない」ためにも、森林の保水能力を高めるために地権者の意識をどう高めるか、そのために地方自治体とどう連絡を取っていくか、そういったことを考慮したら、この表現が適切であるという気がします。

河川管理者：私たちは、ダムを「原則として採用しない」と言い切る必要があるのか、そこに疑問を抱いているのです。ダムも選択肢の1つなのではないのでしょうか。地域によっては、ダムが非常に有効な場合もあります。これから私たちは河川整備計画の原案をつくるわけですが、その中でダムによる計画案をつくってみて、それから、その必要性を議論すればいいと思うのです。

倉田委員：昭和までにつくられた物質循環を遮断してしまうようなダムとは違って、今後は放水方式の改善や魚道の設置等々、生態系を乱さないための工夫が施されると思います。そういった説明をしてもらえれば、ダムを認めざるを得ないという答えが出てくるかも知れません。確認したいのですが、ダムをつくる際には、生物多様性を確保していくことが大前提となっているわけですね。

河川管理者：やむを得ずダムをつくる場合においても、また、現在あるダムについても、濁水問題、自然環境に対する影響等々を最大限配慮しています。

寺田部会長：皆さんに議論して頂いていることは、平成9年の河川法改正の核心の部分なのです。実は、河川法が改正されたにもかかわらず、先ほど話に出ました昭和46年の工事实施基本計画がいまだ生きているわけです。これを大きく転換していかなければならないと思います。だからこそ、これからつくっていかこうとしている新しい河川整備計画にどれだけ具体的にその転換を盛り込んでいけるのが、極めて大きな問題なのです。

そのためにはやはり、原則的には「ダムや堤防に頼らない」から出発すべきです。しかし、様々な対策を検討した結果、場合によってはやむを得ずダムが必要になるかもしれません。ただ、それはこれまでの「治水のためにダムが必要だ」といった議論とは全く質が違うと思います。ですから、ダムは「原則として採用しない」の「原則」はいったいどこまでなのか、といった議論があったとしても、それには意味がないと思います。当部会が一番大事なこととして言いたいのは、大きな転換を皆が意識しなければならない、ということだと思っています。

考え方によっては、狭窄部の開削もあり得るのでは？

(19)洪水調節機能の面からも自然景観保全の面からも、狭窄部の開削は避けなければならない。

(20)狭窄部の治水対策としては遊水池による方法が最も望ましく、トンネルなどで流過能力を高める方法は下流の河道の流過能力を勘案して決定すべきである。

(19)下流域の破堤回避が出来ても開削はさけるべきでしょうか。

破堤回避対策が終われば原則的には上下流の地形・被害状況など総合的に考えて狭窄部の開削の有無を検討すべきでないでしょうか。

(20)これまで「流下能力」として、堤防の強度を十分に考慮に入れずに計画高水位以下に治める流下量のみで評価した数値を汎用してきました。この「流過能力」とは、堤防の強度を考慮したうえで破堤や溢水せずに下流に流れていく水量と理解してよろしいでしょうか。

第15回淀川部会(020527)

河川管理者：本部会では「狭窄部の開削は避けるべき」となっていますが、委員会では「総

合的に考える」となっています。先ほどのダム・堤防と同じく、委員会に比して非常にはっきりと述べられています。しかし、「上流の狭窄部の開削については、下流の破堤対策の進捗や氾濫の頻度等を見た上で判断すべきだ」という考え方もあります。

今本委員：一般論としては仰るとおりであると思いますが、“総合的に判断すると”ということは何もいったことにならないです。断定的に「開削は避けるべき」と述べたのは、次のような理由があるからです。淀川が抱えている狭窄部にはそれぞれの歴史があります。保津峡、岩倉峡にしてもそうです。それを考えると、開削してもよい狭窄部は思い当たりません。狭窄部付近の水害対策も重要ですが、それは遊水池等の方法で対応できるのではないかと思います。

川上委員：狭窄部は自然の摂理からできあがったものです。これを岩盤掘削等によって開削することは、自然環境や生態系の破壊につながるかもしれません。やはり避けるべきです。開削以外にも、バイパストンネルをつくって流下能力を高めるといった選択肢もあるでしょう。

河川管理者：現時点では開削は避けるべきだが、下流部の流下能力や破堤対策を考慮した上で、例えば、トンネルによって流下能力を増やすという対応は考えられる、ということですね。

今本委員：それで結構だと思います。あらゆる方法が考えられると思うのです。ただ、安易に開削するのは避けて欲しいということです。

荻野委員：狭窄部は一種の自然のダムだと思います。この機能も考慮して、うまく計画を立てて欲しいと思います。やみくもに開削してどこかに妙なものを作り出すのは賢い方法とはいえません。狭窄部問題には、上流と下流の地域的な対抗関係にも河川管理者は対応していなければならぬでしょう。

今本委員：狭窄部はもともと湛水するところだった。長年の知恵として少々の湛水には耐えられ土地利用を行ってきた。そこに堤防をつくり安全度が高まってきたら、とたんにそこが都市化した。これは河川管理者の責任ではないと思うのですが、現実としては問題になっています。これに歯止めをかけるためにも、「浸水しない」というのは幻想だと、はっきりと言った方がよいでしょうね。

寺田部会長：「治水思想の転換」について議論して頂いているわけですが、これはこの委員会がはじめて言い出したことではありません。随分前からいろいろなところで言われていることです。ただ、これまでは「総論」だったのです。今後はいかに「各論化」していくかが問題なのです。そのためには、総合的な視点からの流域治水対策とはどういうものなのか、地域ごとの優先順位をいかに考えるか、議論すべきことはまだまだたくさんあると思います。

2. 「利水」(水需要管理)をめぐる意見交換

「取水の限界」とはどのようなもので、琵琶湖・淀川の現在の水準は？

⁽¹⁰⁾これまでの水資源計画は需要に応じて供給量を確保しようとするものであったが、河川からの取水量には自ずから限界があるため、

⁽¹⁰⁾河川からの取水の限界をどのように考えればよいのかお教え下さい。

第 15 回淀川部会(020527)

河川管理者：「取水の限界」について、共通認識を持っておかなければならないと思います。

現在、淀川水系の取水量は「取水の限界」を越えているのでしょうか。そもそも、これはどういった観点からの「限界」なのでしょうか。はっきりさせておく必要があります。あくまでも例えばの話です。水は有限であるといっても、洪水時に流れる大量の水をダムで貯めれば取水の限度量はあがる、つまり、ダム等によって流況を安定化している、とも言えるわけです。

荻野委員：淀川では総自然流量の60%が利用されています。他の日本の大河川が20～30%だということと較べてみても、これは非常に高い数値です。ほぼ限界なのではないでしょうか。しかしだからといって「水が足りないなら、新たに水資源開発を行おう」という考え方をするのではなく、これまでの需要構造を見直す必要があります。それから、「取水の限界」というものは、自然流量を考えれば自ずとその数値が出てくるでしょう。また、需要サイドの構造分析をやってもらいたい。

河川管理者：水需要管理へと転換していくとすると、ある程度の渇水時には市民に不便を強いることになると思います。従って、この転換を打ち出すためには、現状において何が問題なのか、淀川には豊富な水が流れているのになぜ限度量が必要なのか、これを明確に説明しなければ、市民も水道事業者も納得しないでしょう。

例えば、3-4 環境に「河川に特有の生物・生態系を維持するために必要かつ十分な流量を確保する」とあります。現在は、必要十分な水量やその変動がもう流れていないのかと。必要十分な水量や変動とするためには、今の水資源開発の状況からいくと自ずから取ってもよい水量が限られてくると言うことでしょうか。

寺田部会長：「取水の限界」の根拠は、まさに生物・生態系の維持にあります。まず、生物・生態系の維持のために必要な流量を優先的に確保する、そして残った分について、従来の利水のために使う。こういった考え方を「限界」として表現しています。ただ、どの河川がどの部分の流量が不足しているのか等については、具体的な検討には至っていません。これは今後の部会の課題だと思っています。

荻野委員：現在の水需要構造を再分析してはじめて新しい需要計画が成り立つと思います。

これを是非河川整備計画に盛り込んで欲しいと思います。例えば、農業用水の慣行水利権の正確な把握や今後の人口動態予測に沿った見直しが重要です。

河川管理者：今回の転換は、供給量をまず抑えようということだと思うのです。その限度内において、水を利用しよう、或いは節水しようということだと思います。だとすれば、合理的・科学的な水需要をもう一度行うことが必要でしょうか。

荻野委員：供給制限をすることは言っていないです。

今本委員：降った雨は一定ですから、供給量に限界があります。現在の淀川は限界か、それを越えていると思います。今のご意見は具体的な技術の話をされていると思いますが、この中間とりまとめでは、水には限界があり、供給できる量に限界があるという供給面から見た基本的な考え方について述べられています。

荻野委員：現時点で実現可能で利口な選択は、もう一度需要構造を見直して需要を中心とした管理体制をつくるということだと思います。供給側から利水の総量規制を行うことは非常に難しいと思っています。

寺田部会長：実は、部会でも統一的な見解が得られているわけではないのです。例えば、水需要管理についても、各委員が抱いているイメージは少しずつ違っているのです。しかし、水需要管理という基本的な転換については、中間とりまとめにはっきりと示しています。これを各論としてどう具体化していくのか、今後は議論をより発展させて、統一的な見解を導き出す必要があるでしょう。

河川管理者：河川管理者の水需要の算定がこれまでずさんだったから、これを見直していかなければならない、この需要側からの見直しは、当たり前の話としてよくわかります。しかし、供給側から水の限量を決めて、その限量の中で利水を考える、或いは場合によっては節水するというやり方は、まったく反対のアプローチだと思うのですが、いかがでしょうか。

寺田部会長：実を言うと、私はそれほど違っているとは思いません。というのも、やはり供給できる水には限界があり、この「取水の限界」を考慮した上で、需要も厳しく見直すということだと思うからです。それから、節水に関してですが、これまでは湯水対策としての節水は実施してきました。しかし、水需要管理のための節水は実施したことはありません。同じ節水でも従来とは全く違う節水なのです。これはとても大切なことだと思っています。

河川管理者：生物・生態系維持のための絶対的な流量が不足しているのでしょうか。そうではなく、水位変動がなくなっていること自体が問題なののでしょうか。実は、どちらかによって、今後の対応がずいぶん違ってきます。例えば、前者だとすれば、水量確保のために新たに施設をつくらなければならないということにもなります。ですから、今後もこの問題については引き続きご議論をお願いしたいと思います。

川那部委員(琵琶湖部会長、傍聴者として参加):ご参考までに申し上げます。「取水の限界」に関してですが、琵琶湖部会中間とりまとめでは、「琵琶湖の水位管理においては、その矛盾を踏まえ、自然の季節的变化が基本となるようにし」と述べています。つまり、季節的变化をまず基本として、利水のための水位操作等を行っていくというようなことが議論の対象となっています。

荻野委員:しかし、琵琶湖総合開発で琵琶湖をダム化したわけです。季節的变化に任せれば、琵琶湖の水位は夏に高く、冬に低い。これを琵琶湖総合開発によって、洪水に備えて夏の水位を下げることにしたわけです。つまり、現在の琵琶湖の運用と季節的変は矛盾しているわけです。この部分については、今後、議論をして整合性をとっていかねばならないでしょう。

3. 「利水(水質)」をめぐる意見交換

水質の原状回復義務は、水質事故についての話なのか。

- ・⁽²⁸⁾汚濁の発生があるときは、発生原因者の責任において現状に復する義務を有するので、利水管理者は管理の徹底を図らねばならない。

⁽²⁸⁾汚濁の発生については水質事故又は通常の汚濁排出を想定しているのでしょうか。後者も含まれるなら、流域社会すべてが現状に復する義務を有すると思いますが、それは誰に対してでしょうか。又、利水管理者とは河川管理者として理解してよろしいでしょうか。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者:水質事故であるならある程度原因も特定できますし、原状回復の義務を与えるのは理解できますが、これが、一般家庭から流れる通常の汚濁排水も含まれるとすれば、すべてを管理することは不可能と思われる。また、委員の方からの回答にもそれぞれ違いが見られます。その点についてどう理解すればよろしいですか。

川上委員:この部分は基本的には水質事故を想定して書いていますが、例えば農薬など通常の汚濁排水でもポイントがはっきりしている場合、何らかの責任を負って頂く必要があるという趣旨です。

荻野委員:生活雑排水や農業用水など原因を特定しにくいケースにまで河川管理者は対応できないですが、そこが大きな汚濁原因にもなっています。将来的には、NPO団体や地方自治体との協力など開かれた管理体制を築いて、解決していくべきだと思われます。

山本委員：中間とりまとめ3-4(1)2の「水質」に関する記述と合わせてお考えいただくと、理解が深まると思います。

水質の問題は監視と規制の強化だけでは限界がある。住民側にも義務を課すべきでは？

- ・⁽³⁶⁾河川管理者はこれまでのように水質事故発生時の行政機関の間の連絡体制の維持・管理や他力的に推移する河川の水質の水質基準達成の成否を発表するのみの消極的対応に止まらず、流域のあらゆる汚染源を対象とする河川水質管理制度を創設し、直轄河川及びそれにつながる全ての河川に排出される汚濁物質の「総負荷量規制」を行うべきである。

⁽³⁶⁾ 「水質基準達成から総量負荷規制」への転換に応じた対策としての提案されていますが、本趣旨はこれまでの監視・モニタリング、排水規制、排水処理の強化すべきと理解してよろしいですか。

これまで流水保全水路整備として河川水と流入汚濁水を分流する方策が進められてきておりますがこの方策に対する基本的な考え方をお教え下さい。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：水質については、監視と規制強化だけでは限界があると思われます。住民側にも何らかの役割を課すべきではないでしょうか。そのための仕組み等についてお考えがあればお教えください。

塚本委員：川の水質については、まず住民が意識することが重要です。例えば子供たちを含めて、川で泳げる、遊べる、飲める、さらに、おいしい、という認識で川の水と接することができようにするべきであると思います。具体的対策については、これから住民とともに検討していくべきでしょう。

委員間で意見が分かれているが？

道路排水

⁽³⁷⁾合流式下水道から分流式下水道への転換・道路排水浄化の対策を図り、河川、海域への汚濁の流出を抑制する必要がある。

⁽³⁷⁾市街地における面源排水のことなのでしょうか。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：この質問に対する回答案が複数の委員から寄せられていますが、意見が2つに分かれています。

今本委員：委員によって意見が分かれている場合は、部会内での調整が必要です。ワーキンググループでもこういう問題を話し合っていきたいと思います。

4. 「環境」をめぐる意見交換

河畔林は残してゆくべきか？

3) 河畔林

(33) いわゆる河川区域内の樹林地や河畔林は野鳥を始めとする動植物の棲息の場として河川管理に障害にならない範囲で残していきべきであり、河川らしい風景・景観の復活・創造を進める。

(33) 河道内樹木については河川の自然な営みによって制御されることが本来で、自然に任せることが基本と考えています。障害にならない範囲で残していきとありますが、残していき基本的な考え方を教えてください。

第 16 回淀川部会 (020624)

河川管理者：河道内樹林を「障害にならない範囲で残していき」ということの意味は、積極的に保護するという意味なのでしょうか。

榊屋部会長代理：自然にまかせ、残るもののみを残すという考え方です。

有馬委員：中洲にある樹林より、むしろ高水敷の樹林こそ問題だと思えます。高水敷に樹林が広がることは「川らしさ」を損ね、周辺住民の洪水の危機意識を薄れさせる要因にもなります。そこは河川管理者として、どうお考えなのでしょうか。

河川管理者：高水敷の樹木も同じ考えで、流れに障害がある場合に伐採する方向で考えています。

有馬委員：水が高水敷に上がらないように管理されている中で、果して樹林が治水に障害をおよぼすのかどうか疑問で。

今本委員：河畔林は確かに治水上障害になりますが、堤防を強化する役割もあります。余裕があるところについては残すほうがよいと思います。また、むやみに切ると野鳥観察をされている人や環境派の人たちに反対されることもあるでしょう。

塚本委員：河畔林が存在する背景は、それぞれ場所ごとに違うので、対策も場所にに応じて変えてゆくべきではないでしょうか。

有馬委員：高水敷に樹林があるのは、本来の川らしさと矛盾する話です。

生態系のために必要かつ十分な流量の基準は？

- ・⁽³⁵⁾河川に特有の生物・生態系を維持するために必要かつ十分な流量を確保する。

⁽³⁵⁾従来、治水と利水管理のために豊・平・低・濁水流量を整理利用していましたが生態環境の見地からはこのような指標だけでは不十分であるとの認識はあります。「必要かつ十分な流量」を確保するためにはどのような基準で設定するよいかお教え下さい。

第 16 回淀川部会(020624)

河川管理者：平常時の淀川の流量は、生態系や生物にとっては少ないのでしょうか。どのくらいが妥当なのでしょうか。

紀平委員：この「流量」とは、自然な変動のある流量が大事であるという意味です。

河川管理者：質問の意図は、絶対的な流量について足りないのかどうかを聞いているのですが、変動があればよいという意味なのでしょうか。

原田委員：具体的に流量に問題が起こっている場所がなければ、それでよいと思われま

す。

谷田委員：「必要かつ十分な流量」という表現は厳密には間違っていますね。「生態系を維持するために適切な流況」だと思います。

今本委員：現在の淀川の流量そのものは、豊かであり十分であると思われま

す。

紀平委員：水中生物は流況が変化することで産卵が促されます。そのためには、地形(河川形状)に変化をつけ、水をかぶって氾濫原ができるのが一番よいです。

荻野委員：今の点は、環境用水、河川維持用水の問題とも関係してきます。利水管理の視点から見ますと、流況の変化は少ない方がよいので、利水と環境の利害が対立します。将来的に、環境維持用水とは何かということを生態系の専門家がきちんと定義づけする必要があると思います。

寺田部会長：この辺の話は、以前の部会でも出た話題であり、水需要管理のワーキンググループでも議論されています。水需要管理に関する問題については、河川管理者に資料提供をお願いして、引き続き継続して議論する必要があります。

河川管理者：中小出水時(小さな洪水)に、自然流況に近づけるためにダムから放流すると貯水量の減りが早くなります。利水管理と抵触しますがどうすればよいのでしょうか。

塚本委員：先ほどから話に出ていたように、流況の変動が小さくても、河道断面をなだらかにすれば、水位変動を起こすことは可能であると思われま

す。

河川管理者：基本的には断面をなだらかにして、流量の変化に反応することが基本で、さ

らにあまり人工的にコントロールしないで水を流せば良いということですね。

対策をとるべき外来種の対象範囲は？

- ・⁽⁴¹⁾ 本来の河川が持っていた浅瀬の復活などにより、外来種が繁殖しにくい河川環境を復元することに努める。

(41)外来種の中には、本来その河川に存在する固有種以外も対象となるのでしょうか。

第 16 回淀川部会 (020624)

河川管理者：外来種の中には本来その川にいない魚も含めるのか、という質問をしたところ、谷田委員より、「国内外来種も含めて考えるべき」との返答を頂きました。その点、もう少し詳しくお話をお聞かせ願います。

谷田委員：日本の淡水魚を攪乱しているのは、外来魚だけではありません。琵琶湖産アユの種苗を全国に出荷した際も生態系が崩れました。国内産、国外産に関わらず、外来種のインパクトは大きいため、国内の外来種についても対策が必要と考えます。

さらに、淡水生物は海と行き来するもの以外は隔離度が高いため、広域にいる魚であっても、それぞれの場の種を大事にすることが基本です。種苗の放流というのも十分に配慮しなければいけません。淀川水系の固有種のみを大事にするという意味ではありません。

倉田委員：「本来の河川が持っていた浅瀬の復活」という記述がありますが、これでは少し表現が弱いです。40～50センチ程度の浅瀬であれば、ブラックバスなどの外来種は繁殖できなくなるので、この文章はそういう風に訂正すべきではないでしょうか。

塚本委員：人間も生物も、長期間安心して暮らせることが重要です。異種を混入させて波乱を起こすようなことを人間が物理的に行ってはいけないという意味ですね。

有馬委員：ここでいう外来種とは、具体的にはブラックバス、ブルーギルのことを指しています。先ほど委員が言われたように、浅瀬の復活や高水敷の切り下げ等で対策がとれると思います。

原田委員：たしかに河川の措置である程度は対策可能ですが、ダムで繁殖した外来種が、上流や下流の河川に広がっていくという現実もありますので、積極的に駆除を謳ったほうがよいと思います。

渡辺委員：ブラックバス、ブルーギルのことを意味するのであれば、そう記述した上で、駆除すべきという方向性を打ち出した方がよいのではないのでしょうか。

有馬委員：「ブラックバス・ブルーギルを駆除する」とはっきり書くと、反対する人も

多いです。ここはやはり、外来種問題としておくほうがよいのではないのでしょうか。

渡辺委員：他の生物の生息に影響のない範囲では保護し、問題になる魚のみを駆除の対象にすればよいのではないのでしょうか。漁業権の中に、有害なブラックバスの駆除義務も盛り込むべきという意見もあります。

河川管理者：では、ここは、ブラックバス、ブルーギルのことを意味するのだと理解してよろしいですね。

紀平委員：他にも対策が必要な外来魚がいます。カダヤシというメダカくらいの大きさの魚がいて、イタセンパラの稚魚を食べてしまいます。

大事なことは、スポーツフィッシングをする人に対して啓蒙というか、納得してもらうことです。ビジネスとして、海外から持ち帰った発眼卵を放流している人もいますし、それに釣具の業者も関係しているようなことを間接的に聞いたことがあります。

田中委員：環境保護に国境はありません。もっと広い視野で対策を考えることも必要です。ビジネスとして外来魚を放流している人がいる限り、淀川水系だけで議論しても、すぐに他の地域から外来魚が入り込み、問題の解決になりません。法規制や条約など国レベル、国際レベルでの対策が必要だと考えます。

倉田委員：国レベルでは、今年の5月、全国の漁連、水産庁も各府県に駆除の方針で通達を出しています。また、この記述については、今後もいろいろな国から外来種が持ち込まれることも考えられるため、ブラックバス、ブルーギルと限定せず、外来種のままでよいと思います。

5. 「利用」をめぐる意見交換

河川公園等の新たな整備は認められるのか？

2) 高水敷利用

高水敷には河川独特の自然が展開されており、生物も含めた流域全体の共有財産であることを忘れてはならない。

(30)下流域の高水敷は国営の河川公園として多くの人々に利用されているが、この堤外地に設けられている運動施設はあくまで暫定的なものという認識が必要である。高水敷は「川でしか出来ないことをする空間」として位置付け、「高水敷としての本来の利用」すなわち、河川空間として特有の機能で他の一般の空間と代替出来ない機能を優先することが求められる。また、一部の人や団体等による排他的利用は認めるべきではない。

(30)グラウンド等運動施設が本来、川にあるべきものとは言い難いことは理解できますが、市民ニーズが多くあるにもかかわらず、「ゾーニング等の手法を用いて河川空間を適正に利用する必要がある」と記述されています。今後は新たな整備を認めないと理解してよいかどうか？施設設置に対する基本的な考え方をお聞かせ下さい。また、お茶の栽培等の耕作に対する考え方をお聞かせ下さい。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：現在ある河川公園やスポーツ施設等は市民のニーズが高いため、将来は別としても、当面は存続させていくものと理解しています。では、さらに、新しい施設を作る、あるいは自治体等が占用の許可を得て新しくつくるといったようなことは、許されるのでしょうか。

一般意見では現在のところ、グラウンドを作ってほしい、または今あるグラウンドを永続的に使わせてほしいという意見は多いですが、グラウンドをなくせという意見は出ていません。

塚本委員：現在の一般の方の要望と、川が将来どうあるべきかは基本的に別として考えたいです。スポーツ施設はやはり堤内地につくるべきであり、河川敷のスポーツ施設は時限的なものとしてしか認められません。川だけの問題ではなく、まちそのものの認識、生活がどうなっていくかが重要です。この流域委員会には、都市計画の関係者が少ないのが残念です。

小竹委員：汽水域にはグラウンドは必要です。緊急時には非常物資の揚陸場としても使えます。問題なのは特定の団体がグラウンドを排他的に占拠していることではないでしょうか。

荻野委員：河川敷利用については、沿岸の市町村ともっと徹底的に話し合わねば結論を出すことはできません。また、この問題は、都市計画という視点で考える必要が

ありますが、そこまで議論を広げてしまうと方向を見失ってしまいます。流域委員会の守備範囲をしっかりと意識したうえで、河川管理上、安全管理上できないことをしっかりと押さえるという方針で議論してはどうでしょうか。

谷田委員：この場で都市計画まで考えるのは難しいですが、何故、河川敷にグラウンドをつくらねばならないのかは議論すべきです。堤内地の企業や大学などの、広く使われていないグラウンドの有効利用を考えてもよいと思います。

山本委員：河川敷からグラウンドをなくすことについて、自然環境派の人が、いかにして一般の河川敷利用者を説得するか、そこがポイントです。現状を示してしっかり話し合い、痛感することが納得につながります。

今本委員：流域の市町村は、河川敷からグラウンドを排除することに反対するでしょうが、それが現在の行政の貧困さを示しています。川らしさとは何か、川のあるべき姿とは何かを考え、それを追い求めることです。

田中委員：反対意見はよく聞こえますが、一方で賛成の人も結構いると思います。私も、川のあるべき姿を追い求めることを主張すべきであると考えます。

小竹委員：もっと大きな視点から話をすると、川で遊ぶ人から使用料を徴収し、それを上流の浄化槽や植林の事業資金として使うのはどうでしょうか。都心の下流地域では、学校も企業もグラウンドに余裕はありません。ここでは、無理をせず長期的視野に立ち、20年、30年先の子供たちに河川敷がどうあるべきかを優先して考えていきたいところです。

塚本委員：都市計画自身がまことに貧困ですね。都市としてのあり方を考えてもらうためにも、堤内・堤外の双方を、認識をもって議論する必要があると思います。

河川管理者：結論がよくわからないのですが。

原田委員：河川敷でグラウンド等の新規の整備を認めるのか認めないのか、と問われれば、これまでの議論を統合すると、やはり「認めない」ということになるのではないのでしょうか。

川上委員：委員会の山村委員が言われていたように、平成12年3月の地球環境保全に関する関係閣僚会議で決定された「生物多様性国家戦略」というものが既に示されており、政府の方針である以上、河川の自然回復に全力をあげていくべきではないのでしょうか。

河川管理者：政府がこう決めたからやるのだ、ということではこれまでのやり方と変わらないのではないですか。それに、現実に流域委員会は地域住民のニーズとは全く違うことを主張しているのだから、それを住民に押し付けるのなら、彼らとどうコミュニケーションをとるか、どう納得させるのか、進め方を考えるべきではないのでしょうか。

紀平委員：この委員会としては認めないというのなら、その上の段階で地域の人と折り合

いをつけてもらう必要があります。

河川管理者：それでは、一部の人に独占的に使わせないという意味として理解してよろしいですか。では、河川敷でのお茶の栽培等、実際に許可を得て行っているものについては、そのまま認めてもよろしいでしょうか。地域と河川が分断されていなかったときの名残りとして、地域社会との連続性を保つ意味でも、ここで行けというのは矛盾しているようにも思いますが。

塚本委員：お茶の栽培はこれまでの既得権とも絡むので、今後どう進めていくか、地域住民、行政、NPO等で協議会を作り、時間をかけて段階的に決めていくべきではないでしょうか。

荻野委員：何故、そこでお茶を栽培しているのか、何故グラウンドが河川敷にできているのか、歴史的な背景もよく理解しておく必要があります。すでに社会的に認知された存在でもあるため、そう簡単に排除できるものではありません。ただし、やはり新規では認められません。一部の人に排他独占的に使われるような場所は社会資本的な見地から考えても必要あるとは思えません。

田中委員：農作物の栽培を許してしまうと、農薬の問題や小屋を建てるなど問題が多発しそうに思います。治水上、水辺に近いところでそのような行為を行うことは許されません。

有馬委員：お茶の栽培は、昔からその土地でやっていたという経緯があります。かつては川ではなかったところが、治水対策上、やむをえず川の敷地内に入れられることとなりました。解決するためには、もう土地ごと買い上げるしか方法はないでしょう。

河川管理者：買い上げる方針ではありますが、予算的な関係もあって思うように進まないのが現状です。

水面利用規制の趣旨は？

(31)この区間においては、取水することがないという点から考えると、水上スキー、プレジャーボートなどは、この区間に限定して使用させるといったことを考えてもよいのではないかと考えられる。また、この区間に生態系にとって貴重な干潟が存在しており、

(31)3-4(2)1生物、生態系には、汽水域の水面利用規制の記述があり、本趣旨と違いがあるように感じられます。基本的な考えをお教え下さい。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：汽水域については、取水することがないので水上スキーやプレジャーボート等の使用を認めてもよいと思われませんが、それでよろしいでしょうか。

榭屋部会長代理：そういうことです。

淀川で舟運を行うには、水深が足りず、河道の大幅な改編が必要となるが？

(2) そのほかの利用

1) 舟運

(32)地震等で、陸上交通に支障がおきた場合も含め、舟運の復活への対応も考慮しておく必要がある。

(32)河川管理者として、舟運のための航路確保の整備を行うことについての基本的な考え方を教えてください。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：現在、震災対策として緊急の船着場や高水敷に緊急用の道路等を整備していますが、枚方よりも北になると、かなり水深が浅いところがあるため、もし、大阪と京都を船で結ぼうと思うと、今の淀川の河道自体を大幅に改変する必要があります。

川上委員：私は、舟運はやはり必要だと考えます。枚方の三川合流点は、昔から交通の要衝でもあります。そこが何らかの事情で道路や鉄道が使えなくなった場合、もう川しか残っていません。第二に、舟運という文化を次の世代につなげることも大切です。第三に、重いものを大量に運ぶ場合、川を使うのが便利であることがあげられます。

山本委員：枚方やくずはの辺りでは、水深が足りないということですが、船を通すためにはどのくらい手を加える必要があるのでしょうか。

河川管理者：一番浅いところで、水深は30センチくらいです。人を乗せた船を浮かべるには、最低でも1.5mから2mくらいの水深は必要です。

小竹委員：これまで、水鳥の話が出てません。淀川には129種類の鳥が飛来しますが、舟運は彼らの障害になります。運行するには、季節や時間、曜日に制約を設けるべきだと思います。

倉田委員：船の維持費は非常に高額です。そもそも、非常時のためにわざわざ舟運の設備を作れるような余裕はないと思います。屋形船程度なら理解できますが。

今本委員：いや、可能なかぎり、実現へむけて努力したいです。琵琶湖から大阪湾までを船でつなぎたい。川や水を楽しむという方向で考えていただきたい。

最低限の砂利採取は認めるべきではないか？

4) 砂利採取

(34)河川からの砂利採取は、河川環境を著しく悪化させるので今後は廃止する。

(34) 現在下流域での浚渫については河川環境を踏まえて抑制しながら行っていますが、砂利採取によって「河川環境を著しく悪化させている。」とは、具体的にどのようなことで悪化しているのかをお教え下さい。

高水敷の切り下げや構造物周辺における堆積土砂の除去によって掘削された土砂を骨材等の建設材料として利用することも今後は廃止すべきでしょうか。

第 16 回淀川部会(020624)

河川管理者：採りすぎを抑制しながら、最低限の砂利採取は認めるべきではないでしょうか。

今本委員：個人的には河川に入ってくる砂利の量と採取する量とのバランスを維持できるなら、認めるべきではないかと思います。また、土砂は基本的に移動するほうがよいので、土砂を動かすという意味なら砂利採取も許すことができます。

谷田委員：量の問題だけでなく、どこで砂利を採るかも問題です。砂利を採ったほうが河川環境をよくする場所もあります。コストの安い取り方ではなく、川にやさしい採り方を考える必要があります。

6. その他の事項に関する意見交換

順応的な対応で事業を実施していく中で中長期計画が立てられる？

- ・(42)淀川本川においては、中長期計画を立てて、掘削による高水敷の切り下げを逐次行い、本来の淀川の植生回復を図る。

(42)事業実施については中長期計画を立てて行うのではなく、5年ぐらいの目安で計画時の目標、方針、方法について妥当性を検討し順応的管理を行うと考えていますが、ここで言う中長期計画のイメージはどのようなものかお教え下さい。

第 16 回淀川部会(020624)

河川管理者：事業の実施については、川の自然の反応の見つつ順応的、段階的にすすめるということなので、中長期的な計画は立てにくいと思うのですが。

谷田委員：今は5年ぐらいの目安で施行されているようですが、川の自然の応答レベルを考えればもっと長い期間が必要ではないかと思われま。

川上委員：この河川整備計画が30年をめぐりにしているとすれば、3年を1単位に5回くらい計15年やるのが目安ではないでしょうか。

本来の川の姿に戻すことと、バリアフリー化は矛盾しないか？

(2) 高齢者・ハンディキャップをもつ人と川

- ・現在、わが国は少子高齢化社会の入り口にさしかかり、今後の急激な高齢化と人口減少の警鐘が鳴り響くなかで、これまでの約半世紀の間に築かれてきた政治・経済・産業など社会構造の大変革が図られている。⁽⁴⁴⁾このようなストレスの多い社会状況にあって、高齢者やハンディキャップをもつ人を含め、すべての人にとって身近な河川の景観や風景はかけがえのない健康維持、癒し、やすらぎの空間である。今後、河川管理者は、水辺へのスロープ、車椅子で容易かつ安全に通れる遊歩道など、川や水辺へのアクセス改善・施設整備などを通じて、「川のバリアフリー化」、「ユニバーサルデザイン化」を進め流域のあらゆる人々が等しく川に親しめる空間を創出することが必要である。

⁽⁴⁴⁾「河川空間を「川本来の姿に戻す」」ことに対し、スロープ・遊歩道等の本来川にない人工構造物の整備を行う場合は、どのように調整すべきかお教え下さい。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：あらゆる人が川へアクセスできればよいという趣旨はわかりませんが、本来の自然に戻すという前提と矛盾しているように思います。

川上委員：矛盾していないと思います。ユニバーサルデザインの考え方は、川を作る段階からハンディキャップのある人に配慮していくということです。

今本委員：確かに、本来の川の姿とは一見矛盾するようにも思われます。しかし、淀川全域で行うという意味ではなく、近くに老人ホームがある所など場所を限定して行えばよいと思います。

河川整備計画にここまで記載する必要があるのか？

(5) ⁽⁴⁶⁾国際交流・連携

⁽⁴⁶⁾一般的な必要性は理解できますが、琵琶湖・淀川水系の修復、整備が急務であるとの認識のもとで、国際交流・連携により、淀川水系の整備計画に反映できる成果として、どのようなものが期待できるのでしょうか。

(6) ⁽⁴⁷⁾国際技術協力

⁽⁴⁷⁾一般的な必要性は理解できますが、琵琶湖・淀川水系の修復、整備が急務であるとの認識のもとで、国際技術協力により、淀川水系の整備計画に反映できる成果として、どのようなものが期待できるのでしょうか。

第16回淀川部会(020624)

河川管理者：「国際協力」や「国際連携」は、これまでの危機感のある議論とは重さが違うように思います。このことをわざわざ河川整備計画に同列に盛り込んでいく必要があるのでしょうか。

川上委員：地球規模では、温暖化や気候変動などいろいろと問題になっています。これからは少なくとも東アジアレベルで環境を考えていかなばなりません。酸性雨などは日本国内で対応できる問題ではないし、近畿地方整備局は、日本における河川整備のパイオニアとしてそこまでやっていただきたい。

荻野委員：日本はアジアの一員です。アジアの河川には、水文学的な意味や、生物の多様性や気候帯といった意味で、共通基盤があると思います。

塚本委員：日本の風土の特性をよく知り、実際に事業を行うことで、よその国を知り、よその国とつきあうということが重要です。

山本委員：この部分は、他省庁との連携も含め、河川管理者にとって有益であり、大変重要であると考えます。

河川管理者：我々は今、大改革を推し進めようとしているところであり、それを遂行するだけでも大仕事であります。とても、国際的な技術指導や協力までを河川整備計画の中に優先的に組み入れる余裕はないと思われませんが。

荻野委員：日本の技術を世界に向けてという意識が必要です。河川管理者が1人で行うというのではなく、河川レンジャーや流域センターとの連携をしてやっていけばよいのです。ハードだけでなくソフトな施策についても重要です。