

『円山川のあるべき姿を求めて』

円山川河川整備計画（原案）の策定に向けて

円山川流域委員会からの意見と提言

平成 19 年 6 月

円 山 川 流 域 委 員 会

はじめに

わが国に限らず、多くの国において、河川は、人々の暮らしと不可分の存在であって、人間活動とともにその姿を変えてきたものであり、その整備・改修は、時々刻々変化する社会の要請に対応して成立した体制の下に様々な形で進められてきたという歴史を有している。現在のわが国にあっては、河川法第16条の2で規定しているように、河川の整備に際して計画を立案・策定する場合、沿川・流域住民を含む広い範囲から多角的・多面的な意見を求め、それを原案の作成に活かしていくことが、国民のニーズに的確に応える河川整備実現への道であろうということが普遍的に認識されてきているところである。住民からの貴重な意見を効果的に活かして、河川法で目指すところの総合的な整備計画づくりを実行するためには、住民らの意見を行政ルートに投げかけるだけでなく、様々な機会を通じ、また、そうした機会を設けて、積極的に意見を収集する努力が求められている。そのようにして、集まった意見を、技術者或いは行政の視点はもとより、より広い角度から検討する場が必要であり、その場でさまざまな角度から意見を取り上げて活かしていく方策を追求していくことが大切であると考えられている。各河川について組織されている流域委員会や名称は異なっても類似の委員会等はそのような場として設けられたものであって、円山川流域委員会もその一つとして位置付けられる組織である。

河川法の規程を杓子定規に捉えれば、河川整備計画の立案は河川整備基本方針が策定された後に着手されるものになるが、平成9年5月27日の河川法改正に関わる国会審議においてなされた質疑での河川局側からの答弁「ものが決まった上で示すということではなく」、「もともとの原案の段階で示し、関係住民の意見、学識経験者の意見をいただき」との主旨を受けて、当流域委員会は河川整備基本方針の策定を待たない段階で、学識経験者の意見を求める場として設立された。

すなわち、これからの河川整備が国民とともに国民のための川づくりを目指す以上、国民の声をどのように活かしていくか、直ちに検討を始めねばならないであろうとの認識に立って、準備会議による開催準備が整った直後に設立された当流域委員会では、円山川の直轄管理区間における河川整備計画、および、それへの住民意見の反映のあり方について、適切・的確な意見を述べるために、情報の共有と認識の共通化から作業を開始し、議論を進めてきた。その作業を通じて、まず、円山川はどのような川であるべきであるのか、すなわち、本冊子の標題にもあるように『円山川のあるべき姿』を明らかにすることを第一の目標と定め、ついで、それを河川整備計画に具体的に反映させるにはどのようにしていけばよいのかも視野に入れて、円山川やその流域について、様々な角度から議論し、検討してきた。

それがある程度煮詰まり、河川法や河川法施行令で整備計画として取り上げなければならないとして定められている事項について、内容の審議に移ろうとした平成16年秋の段階であの台風23号の悲惨な災害を被ることになり、委員会の何人かのメンバーも大変な被害に見舞われた。この台風23号による出水の規模は観測史上最大級を記録するに及び、当然河川整備計画やその前提となる河川整備基本方針の策定にも大きな影響を与えることとなった。同時に、国の災害への基本的対応システムの一つである災害復旧事業として、河川激甚災害対策特別緊急事業を含む緊急治水対策が実施される運びとなり、円山川は大きく変貌する時期を迎えることとなった。

一方でこの時期は、現在全国的な、それ以上に、世界的な注目を浴びているコウノトリの野生復帰に向けた放鳥準備の最終段階とも重なり、豊岡盆地を「地域まるごとエコミュージアム」の場と捉え、多様な団体が連携して、わが国最大級の鳥類であるコウノトリの生息を支える地域の自然環境の再生・創生を進めていた。豊岡盆地最大の水域環境である円山川は、このような自然環境の再生・創生について、また、残されている貴重な生態環境の維持・保全についても、その果たすべき機能の重要性が強く再認識されてきた時期ともなっていた。

このような円山川を巡る状況の中、当流域委員会では、上述のように、川と人々の暮らしとの繋がりの基本に立ち返って、そのあるべき姿を求めてきた。このような取り組みの対象とした内容の広がりや深さから考えてもその議論は尽きないところであるが、多様な価値観が尊重される現在、いつまでも議論のみを積み重ねても、すべての点で委員全員が納得・合意できるただ一つの結論にたどり着くことは、可能性が皆無とはいえないまでも極めて困難な状況である。こうしたことから、これまでの議論を意見と提言として整理し、『円山川のあるべき姿を求めて』と題して冊子の形にとりまとめた。これをもって、流域委員会の中間報告と位置付けるものである。中間報告としたのは河川整備計画の原案が示されていないことを鑑みたことによる。

本委員会でこれまで議論された事項や、収集されてきた住民意見のうち、必ず河川整備計画の原案に反映させるべきであると委員会で合意が得られた事項に関しては、必ずしも「提言」と銘打ってはいないが、まとめて本文に記述するようにしている。また、合意には至らなかったが、重要な意見や指摘であると多くの委員が考えたことについては、それらを紹介しておくことも委員会の責務と考え、箇条書きとした中にそれらを示している。委員会の場では、その本来の性格上、傍聴の方からの意見陳述の時間を十分に確保することはできなかつたところではあるが、長期にわたり、委員会の活動に関心を抱いていただき、様々なご意見をお寄せいただいた多くの方々に対し深甚の謝意を表す。

国民にとって、安全で安心、安らぎをおぼえ、親しみが感じられる、人にとっても他の生物にとっても優れた環境の河川を実現するためには、多様な国民の声に常に耳を傾け、それを適切に河川の事業や管理に反映・活用していくシステムづくりとその維持が必要である。それは、誠実に一般の声を聞き、同時に、虚心に自然の姿に向き合って、得られたものを淡々と川づくりに活かしていけば実現に近づくものと考えられる。最後に、河川情報が集約され、認識の共通基盤が形成されてきた当委員会を含め、各地の流域委員会等は、その一助を果たしうる貴重な現行組織の一つであり、今後もその活用が望まれることを付記しておきたい。

目 次

1 . 円山川流域委員会について	1
1.1 円山川流域委員会の目的	1
1.2 円山川流域委員会の設立	1
1.3 円山川流域委員会の開催概要	1
1.4 円山川流域委員会の構成	6
2 . 円山川の現状と課題	8
2.1 円山川の現状把握	8
(1) 流域と河川の概要（自然的・社会的側面）	8
流域の概要	8
河川の概要	8
山間部の状況と流域流出特性	18
円山川の主要洪水と洪水伝播特性	21
(2) 直轄管理区間の治水	29
(3) 人の営みと円山川	37
円山川の利水	37
円山川の利用	38
(4) 円山川の景観	42
(5) 円山川の自然環境	44
2.2 流域委員会で議論した主な課題	47
(1) 治水対策と自然環境	47
(2) 流域全体としての治水	49
(3) ソフト対策	51
(4) 日頃の円山川との接し方	51
3 . 円山川のあるべき姿とその実現を目指して	53
3.1 円山川のあるべき姿	53
3.2 円山川における河川整備のあり方について	55
(1) 水害に強い地域づくり	55
(2) 流域一貫とした計画	55
(3) 地域になじんだ川づくり	56
(4) 景観や豊かな自然環境の保全・再生・創出 (生物多様性円山川戦略の策定に向けて)	56
(5) 円山川らしさへの配慮	56
4 . 円山川の河川整備に関する意見と提言	58
4.1 住民が安全に、安心して暮らすために	58
(1) 直轄管理区間の治水のあり方について	58
河道掘削	58
堤防整備	60
内水対策	63

構造物の改築	65
ソフト対策	65
(2) 緊急治水対策	69
(3) 円山川下流部における対策	69
(4) 流域全体としての治水機能について	71
4.2 自然の恵みをおもい、次世代に引き継ぐために	73
(1) 円山川の利水について	73
(2) 人の営みと利用について	73
(3) 円山川の景観について	75
(4) 円山川の自然環境について	78
5 . 河川整備計画策定時の住民意見反映のあり方	80
5.1 意見を聴く関係住民の範囲	80
5.2 意見の聴取方法	80
5.3 周知・広報の方法	80
5.4 住民意見の反映において重要と考えられること	80
(1) 住民からの的確な意見を聴取するための情報提供のあり方について	80
(2) 住民からの意見を整備計画に反映する過程とその結果の明示について	81
6 . まとめ	83