

2007/10/9 武庫川流域委員会 運営委員会

## 武庫川水系河川整備基本方針原案についての意見書

(答申書案)

武庫川流域委員会は 2007 年 7 月 6 日に開催した第 50 回流域委員会で河川管理者（兵庫県）から提示された武庫川水系河川整備基本方針原案について、5 回の流域委員会および 10 回におよぶ運営委員会で委員から提出された膨大な修正・加筆意見をもとに審議し、県と協議した。

その結果、県は原案を大幅に修正・加筆して 10 月 9 日までに 9 回にわたり修正版を更新し、同日開催された第 54 回流域委員会に「原案の改訂版」を提出した。同委員会でもさらに、河川管理者と委員会の考え方が最後まで一致しない論点について協議し、これらについては重ねて修正・加筆等を要請するものとして、流域委員会としての原案審議を終えた。

この基本方針原案の審議を終了するにあたり、大幅に加筆・修正された改訂版をもとに、原案審議の過程で確認された問題や明らかになった問題点を指摘するとともに、委員会の提言が反映されなかった項目についてさらに再検討を求め、以下の通り委員会の意見を添えて答申する。

兵庫県は当委員会の 2006 年 8 月提言を真摯に受け止めようと武庫川総合治水推進会議を設置している。流域委員会はこの基本方針策定以降も「河川整備計画」の策定プロセスについても継続して県と協議し、長期にわたってその責任を果たして行かなければならない。こうしたことに鑑み、兵庫県および河川管理者はこの答申書に添えた意見の扱いはもちろん河川整備計画の策定においてもその方向性を誤ることのないように留意されたい。

### 1. 原案の修正にかかわる協議プロセスと改訂版の位置づけ

前文に記載した経緯から原案の本文はほとんど書き改められ、付属の資料編についても重要な個所は大きく書き改められて、武庫川水系河川整備基本方針（当初原案を修正した改訂版）が生まれた。幾つかの論点について委員会は納得できず、最後まで相容れないものはあったが、膨大な修正意見に対して概ね合意に至ったことについて、担当者の努力を率直に評価したい。

したがってこの改訂版は、「よりよい方針づくりを目指そうとする共通の思い」によって、「流域委員会という場を通じたよりよい内容の基本方針への意見提案」と、互いの意見を理解しようとする「流域住民・委員会と管理者双方の努力」で形成される「参画と協働のプロセスの成果として仕上がった文書」という性格を持つものであって、関係者の協働作業の成果である。

委員会ではその審議の過程で進行上しばしば、「（その修正で）合意する」との表現が用いられてきたが、厳密な意味では、この改訂版は、委員会と河川管理者の「合意文書」という性格を持つものではない。制度上、基本方針への記載内容は最終的には河川管理者がその責任において判断するものだからである。しかしながら、武庫川では「参画と協働」を基本とする一連の取り組みによって、流域住民は委員会の場を通じて基本方針原案に対して意見を述べる機会を有していた。

それゆえに、原案に対して相違点となる意見は、流域住民の視点に立った意見にどこま

で管理者が納得できるのかという点が大切であり、管理者がそれぞれの意見に対して得心した内容のものが、管理者の責任の下にその都度、原案の修正として延べ9回にわたって書き換えられてきた。

原案提示以降の委員会審議はこのように進行し、この過程を経ることによって、結果として、よりよい内容の基本方針案に仕上がったと評価することができる。同時にそれは、少しでも社会的な合意をも得やすい方向で仕上がったということも意味している。

この一連のプロセスを支えてきたものは、一般住民の関心をはじめ、委員会と管理者双方の熱意と根気にある。双方が時間をかけて粘り強い協議を重ね、可能な限りの“合意”を図るという姿勢を貫いた結果でもある。基本方針で決定的な対立点を残したままでは、次に控える整備計画の審議に大きな禍根を残すと懸念したからでもある。

以上の位置づけから、言うまでもなく管理者は、パブリックコメントや県河川審議会等、今後の方針策定の過程において、この基本方針原案改訂版に関する十分な説明を行う責務がある。

## 2. 当初原案についての委員会の評価

委員会の2006年8月提言は、当委員会が2004年3月の兵庫県知事の諮問に対して忠実に真摯に対応し、2年半にわたって長時間の議論を重ねて取りまとめたものである。このことは先の提言書に述べたとおりである。そして、知事はこの提言の重みを率直に受け止めて、新しい河川行政に生かしていきたいと再三にわたって言明されている。

しかし、当初提示された基本方針原案の内容は、残念ながらそうした経緯を反映していないような印象を与えた。とくに、総合治水への意気込みが文案からは伺い難く、旧来型の河川行政に立ち戻ったかのような印象を多くの委員や、原案に注目していた多くの住民に与えた。その結果が、多数の委員から膨大な分量の修正意見書が出され、事務局が整理した項目だけでも当初の段階で300項目を超えたことに象徴されている。

委員会に対する知事の諮問も、委員会の2006年8月提言も、これまでの河川行政のあり方に対する深い反省から、河川整備を従来のように「川の中」だけで考えず、流域全体で考える、すなわち洪水が一举に川へ流入するのを流域全体で抑制する流域対策を展開し、治水・利水・環境を一体的にとらえて、これまでにない総合治水に全面的に取り組むことになった。にもかかわらず、その取り組みの姿勢が「消極的」との印象を与える原案であったため、各委員が「より積極的な取り組み」に関して個別具体的に指摘していったために、原案審議に大きな時間を取ることを余儀なくされた。

同じことは、「委員会提言に沿って原案を作成した」という説明が行われたものの、実際には基本方針本文はもちろん資料編においても新しい試みに対しては既存の他の河川との見合いや国の意向等を優先し、委員会提言の趣旨を反映することに消極的であるとの印象を与えたことは、委員や住民に河川行政に対する不信感を与えかねないことに十分に留意する必要がある。

## 3. 原案の改訂版についての評価と確認事項等

## (1) 従来の河川整備の考え方を転換する「政策目標」の明記

審議の結果、当初原案が大幅に書き改められ加筆修正された改訂版は、河川整備の基本方針としては従来にない画期的な意義を持つものとなった。

第一に、この基本方針には、従来の武庫川水系工事実施基本計画では触れられることのなかった政策目標が明確に記述されている。

具体的には「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」に、「想定を超える事態においても第一に人的被害の回避・軽減を図ること、第二にライフラインや緊急輸送路等守るべき機能を明確にして防御することにより県民生活や社会経済活動への深刻なダメージを回避することを目標として、総合的な治水対策及び安定した利水対策を推進する」として、明確に基本方針の目標を規定している。これは、総合的な施策によって得られる「成果」を目標として定めたものであり、河川管理者（以下、管理者）が県民に約束する政策目標（政策実施により得られる結果）を示したものと理解できる。今後策定される武庫川の河川整備計画における少なくとも治水対策と利水対策においては、この政策目標に合致していることが求められる重要なものである。

国管理の一級河川の河川整備基本方針においてもさえも、2007年9月末時点で策定済みの75水系でこのように明確に目標を記述した事例は数少ない。「目標」という単語さえほとんど記載されていないのが実情である。

第二に、この政策目標が、「想定を超える事態においても」すなわち、超過洪水の場合や整備途上段階で施設能力以上の洪水が発生した場合をも対象とし、目標として定めていることに注目したい。超過洪水に対しても人的な被害を回避・軽減するとともに、生活や社会経済活動への深刻な被害を回避するために、総合的な治水・利水対策に取り組むという“宣言”でもある。従来の河川整備の考え方では、計画規模を想定しその想定を上限とした整備実施（計画規模の洪水を安全に流下させること）のみを目標としてきた。このため、従来は超過洪水への対応そのものが記載されておらず、管理者が超過洪水に対しても成果を目標として示したのは、今回が初めてといえる。このことは従来の河川整備の考え方を、180度大きく転換する意義を持つものである。

これらは、審議の過程を通じて共有された「ダム等の洪水防御施設の充実をいかに図っても、水害をなくすことはできない」という事実認識と、その前提において管理者が果たすべき責任とは何かという真摯な議論にもとづくものである。本来、こうした政策目標は明記されることが当然であり、これまで明記されてこなかったことの方が特殊な状態であった。この点は当初原案でも記載されていなかったことや、前例がほとんどないことを考えると、改訂版はこの点で画期的なものになったといえる。

## (2) 流域全体における総合的な治水への取り組み

改訂版では、総合的な治水への流域全体での取り組みを明記している。委員会の2006年8月提言で述べたように、総合的な治水は河川管理者のみで推進し得るものではなく、流域7市および県政の関連部署との連携による行政横断的な総合政策として推進する必要がある。加え

て流域住民と流域で事業を営む事業者とも緊密な連携と協力を欠かせない。

総合治水の展開については後述するように、個々の流域対策についてさらに努力を期待したい部分を残しているものの、基本方針の中でその推進を明確にし、総合的な治水を強力に展開、推進していくことを明確にした意思表示は評価したい。

県はすでに8月提言直後に、副知事をトップとする武庫川総合治水推進会議を設置し、総合的な治水の推進に向けて取り組む姿勢を示しているが、今後は個別具体的な課題についての具体的な推進策を明らかにし、実行と実効性を高めていくことに期待するものである。

そうした意味では、改訂版は、武庫川流域をモデルとして流域での総合的な治水に取り組む兵庫県の「総合治水宣言」として受けとめたい。

### (3) 「武庫川らしさ」を反映した内容

河川整備基本方針は国土交通省の“ひな型”を踏襲し、全国画一的な最低必要限度の記述にとどまるという傾向が全国的に見られる。固有名詞を取り替えれば、どこの河川の基本方針かわからないようなものもある。

今回の武庫川の整備基本方針の策定過程はその点では全国に先んじて総合治水に取り組んだり、計画策定プロセスについても画期的な展開をしてきた。当初案ではそうした武庫川の整備計画推進についての特徴や武庫川の河川や流域の持つ特徴を踏まえた記述が希薄であったが、改訂版では、一定の「武庫川らしさ」が随所に記載された内容となった。それは、「流域及び河川の概要」はもちろん、とくに「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」の冒頭に1ページを設けて理念と骨格を記載したことに如実に表われている。

とりわけ、治水への要請と同時に河川環境への高い関心を同時に併せ持つことから、河川の総合的な保全と利用に関する基本方針の骨格となる理念の中に、治水と環境保全への両方に対する方針を書き込んでいる。また、河川整備のすべての段階において流域住民等との参画と協働によって推進することを方針として書き込んでいることも特筆される。

これらは、いずれも今後の武庫川づくりの大きな指針となるものである。

また、基本方針文書の構成についても、その構成を従来型から改めるとともに、冒頭に「序文」に相当する文書を冠することによって、一般県民にも分かりやすい、読みやすい文書になった。

当初県は、こうした構成の変更や序文を冠することに関して、「法定文書である本文」の構成や書き方については旧来のやり方や他の河川における文書スタイルとの“横並び”にこだわり、かつてない策定経過と計画内容をめざした武庫川らしい基本方針の書き方を求める委員会との間で長い議論を費やした。委員会は河川法（政令）にもとづく「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」と「河川の整備の基本となるべき事項」が記載されていれば、文書の構成は河川管理者の裁量権の範囲にあることを主張し、県民に分かりやすい文書にするよう求めた。

最終的には、従来の構成を大きく変えることに県も合意し、基本方針本文は「1 流域及び河川の概要」をはじめとする3本柱で構成するとともに、序文にあたる「武庫川水系河川整備基本方針の策定にあたって」という前文を冠することになった。序文の中では、基本方針の定

義と運用、策定にいたる経緯、基本方針の特徴や今後のスケジュールなどが簡潔に記載されている。

なお、この協議の中で河川管理者としては、この序文を含めて基本方針の本文と、流域及び河川の概要、治水、利水、環境の4つの資料編をセットにしたものを「武庫川水系河川整備基本方針」として取り扱うことを確認した。

#### (4) 超過洪水対策と堤防強化について

当初原案では、洪水が計画高水位（H. W. L.）を超える場合の堤防強化について触れられていなかったが、修正によって、「将来的な技術開発の進展に合わせた堤防強化の推進」を明記した。

天井川となった武庫川下流域の築堤区間においては、想定を超える洪水になっても堤防が決壊して壊滅的な被害をもたらさないようにすることが、住民の最大の願いであり、下流域では堤防強化を最優先の治水対策とするよう、委員会は提言してきた。しかし県は、河川行政として約束できるのは、あくまでも計画高水位以下の洪水を安全・確実に流下させるための堤防強化であり、それ以上の洪水に対する堤防強化は技術面で実用化のメドが立っていない現状で約束しても責任をもてない、という議論に終始した。

協議の結果、最終的には河川対策、流域対策に次ぐ減災対策の中で「計画規模を上回る洪水や整備途上段階での施設能力以上の洪水が発生した場合においても、人的被害の回避・軽減及び県民生活や社会経済活動への深刻なダメージの回避を目標として被害をできるだけ軽減するため、技術開発の進展に合わせて堤防強化等の対策に取り組む」として加筆された。

この加筆修正が意味するものは、河川管理者として責任を持つ基準となる計画高水位以下の洪水を安全・確実に流下させるための堤防強化に留まることなく、計画高水位を超える洪水に対しても技術開発の進展に合わせて強化すること、である。

築堤区間においては、計画高水位に対する堤防余裕高が比較的大きく、計画高水位を超える水位に対してもその余裕高部分が容易に決壊しないように補強することは定性的な安全度向上に寄与する。堤防強化技術は時代によってさまざまな技術が工夫され、将来さまざまな工夫が生まれる余地があり、超過洪水に対してハード面でも対応する方針を持つことによって、技術の進展を促す期待も含まれている。

なお、こうした堤防強化を実施したとしても、「避難」が減災の方策として必要不可欠であることに変わりはない。

#### (5) 計画進行のあらゆる段階で「参画と協働」を貫く

当初案では、計画の各段階における流域住民の関わり方についての記述が乏しかったが、改訂版では、計画推進のあらゆる段階において「参画と協働」を貫くことが明確にされた。「これらのことを踏まえ、専門家や地域住民等の『参画と協働』のもと、安全で自然と調和した個性豊かな武庫川づくりに向け、流域全体での総合的な治水対策を基軸として、治水、利水、環境にかかわる施策を展開する」と明記された。

また文末には、「河川整備は長期間を要するものであることから、整備計画策定と計画実施

の各段階においても目標を明確にしてできるだけ事業効果を早期に発現できるよう費用対効果等を勘案して、選択と集中により効果的かつ効率的に整備を進めるため、『参画と協働』のもとに段階的な整備を進める」と明記された。

このことは、整備計画策定の段階は当然であるが、計画実施や以降の計画見直しのすべて段階においても、それぞれの時点での目標を明確にし、参画と協働を貫くことを意味していることを確認した。

## (6) 上下流バランスに関する記載について

当初案では、「洪水、高潮などによる災害の発生の防止または軽減に関する事項」の中で、項目を設けて「上下流バランス」の記載があったが、改訂版ではこの項目を削除し、河川対策の方針の中で「…本支流及び上下流の治水バランスに十分配慮しながら…」と一般論として記述することにとどまった。

上下流バランスは河川対策の一般原則として重要な点であり、下流から順次整備していくことが肝心である。ところが武庫川においては、三田市の北摂三田ニュータウン開発にあわせた中流域の三田市街地の整備を先行させた結果として、新しい降雨モデル評価では上下流バランスを失っているという経緯を持つ。そのような現状分析を踏まえず一般的な原則をことさら記載する意義は見出せない。

むしろ、結果として治水の大原則である上下流バランスを失うこととなった過去の「上流優先整備」から学んだ教訓を、今後の整備計画に生かすべきである。具体的には、宝塚新都市（仮称）計画や北摂三田第2テクノパーク計画など流域内の大規模開発計画について、現時点で未だ明確な方針が出されていない。しかし、開発予定地であることから、基本的に開発方向の進展がある可能性が高いことを踏まえ、整備計画の検討において再び上流優先の整備を進める結果とならないよう十分配慮するべきである

また、武庫川の整備計画の議論の中では、下流域の整備目標流量を高く設定するための根拠として県が一貫して主張してきた経緯があることを考えると、過去の経緯を踏まえずに一般原則をことさら強調することを修正した意味は大きい。

## (7) まちづくりと一体となった川づくり

当初案では、まちづくりとの関わりについての記述は希薄であったが、改訂版では「川づくり」と「まちづくり」の関わりの記述が明瞭になった。

まず、河川の総合的な保全と利用に関する基本方針の理念を記載している部分において、「流域の社会経済情勢の変化に即応するよう、流域関係市の総合計画、都市計画区域マスタープラン等との調整を図り、かつ土地改良事業、下水道事業等の関連事業及び既存の水利施設等の機能の維持に十分配慮し、水源から河口まで一貫した計画のもとに、河川の総合的な保全と利用を図る」ことが明記された。

次に、河川の総合的な保全と利用に関する基本方針の減災対策において「まちづくりと連動した流域及び氾濫域の土地利用の規制や誘導等について関係機関と調整を図る」ことを明記している。

これらが意味することは、関係機関との調整を前提としながら、土地利用の規制・誘導を含んでまちづくりと川づくりを一体化したものとして取り扱う必要とそれを推進することである。この背景には、「高度に市街化した氾濫域を持つ武庫川において河川のみによる川づくりの限界」と「武庫川を地域資産として活用した積極的なまちづくりの推進」という2つの視点から、共通する認識を示したといえる。

#### (8) 武庫川水系に生息・生育する生物及びその生活環境の持続に関する2つの原則について

当初案では、河川環境の保全に関する2つの原則について部分的記述に留まっていたが、改訂版では、これらの原則を「河川環境の整備と保全の全体的な方針」においてほぼ完全な形で加筆修正された。

委員会は河川整備の際に適用する重要な原則としてこの「2つの原則」を提言していたが、部分的な記述によって誤解を生じたり、解釈において改変される恐れを排除するために提言を忠実に反映するよう求め、ほぼ全文が記載された。ただ、一部の文言については修正を加えた方がよいと判断された個所があるために、8月提言の文言は一部修正した。

なお、種と固体の保全のどちらを優先するかということについて「種を守っておれば個体や生態系の回復はあり得る」という解釈が独り歩きし、適当な場所への移植等によって種は守られたという解釈が通用することへの懸念に対して、こうした勝手な解釈をいさめるために、この原則は「武庫川水系に暮らす種が、将来的にも武庫川水系で持続的に生息しうることを目標とする」ことや、生物の生息空間の総量維持の原則についても、保全と再生による総合的な環境対策を仔細に明記している。

また、「実施するうえでの課題と、実効性を確保するための方策」についても具体的に明記し、技術的な検討については専門家による技術検討を記載している。この原則は、こうした全体の枠組みをセットで履行することが前提になっていることを忘れてはならない。

#### (9) 内水面漁業と魚類（水生動物）の生活環境の保全・再生について

当初案では、内水面漁業や魚類の生活環境の保全・再生について、記載されていなかったが、改訂版では、武庫川における内水面漁業や魚類の生活環境の保全・再生についての対応が記載された。

改訂版では、内水面漁業の現状を記載したうえで、「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」の中の「動植物の生活環境の保全・再生」において「武庫川本川では、青野川合流点より下流の堰・床止めに設けられた魚道などにより、アユ等の遡上は可能と報告されているが、魚類にとってより望ましい武庫川とするため、産卵や生息の場として利用されている瀬、淵の保全や、移動の連続性の向上に努める」と加筆修正されている。

この修正は、魚類の移動の連続性を確保し、より望ましい生息環境の確保をめざすこと、加えて、武庫川漁業協同組合が県に要望している「武庫川でも天然アユの遡上復活をめざす」ことも意味し、そのための水質、水量、河川構造の条件整備に取り組むことを意味していることを管理者も確認した。

委員会の8月提言の中でも魚類への言及が不十分であったことに、委員会としても反省しており、提言提出後に漁業関係者へのヒアリングを重ねた結果、かつては天然アユが豊富に釣れた豊かな淡水魚の河川であったこと、ここ数十年ぐらいの間に生息環境が極度に悪化していることを共通認識として持つに至っている。

なお、今後の審議のために、なんらかの形で漁業関係者が協議に参加することの必要性を指摘しておく。

#### (10) 台風23号被害の記述について

当初案では、治水事業の沿革（基本方針本文の流域及び河川の概要）に関する記述の中の平成16年の台風23号被害についての記述について、武庫川にとっては既往最大流量をもたらした災害であるにもかかわらず、具体的な被害の記述が希薄であることが問題になった。とくに、8月提言をまとめるまでの流域委員会の審議に大きな影を落とした西宮市のリバーサイド住宅地区の被害と実質的な全戸移転による解決に至ったことを、本文に明確に記載することを委員会は求めた。

県がこれに難色を示した理由はいまだ明快ではないが、ようやく「下流部の西宮市名塩木之元（リバーサイド住宅）等未整備区間において、住宅の床上・床下浸水や橋梁の流失などの被害が発生し…」という事実を挿入することによって委員会の意見はかろうじて反映された。また、資料編についても記述や資料を補強した。

治水計画は、過去の被害や対応の失敗等から学ぶことが何よりも重要であり、過去の被害の記録や治水事業の経緯に関する記載は、今後の治水計画の立案にそれがどのように活かされたかを明確にすることが重要である。この観点からすれば、過去の記録は記録として記載し、これとは関わりなく治水計画が策定されるかのような印象を、少なくとも委員会や県民一般に与えたことは、今後の大きな反省材料でもある。このことは災害や治水事業の経緯だけでなく、流域及び河川の概要を記載する際にも、何のために記載しているのかということを中心に念頭に置かなければならないという面から共通する課題である。

## 4. さらなる修正努力を求める問題

### (1) 流域対策および、とくに水田貯留への取り組みについて

降雨が河道に流入する前に、流出を一時的に抑制する流域対策は、総合治水の重要な要素である。

河川整備の基本となるべき事項について、ピーク流量等一覧表では「流域対策による流出抑制量」は「参考」表示として括弧書きにとどまり、その数値は提言からもかなり減じた数値となっている。

旧来の河川計画に関する文書を顧みれば「参考表示の形でも異例の記載で、画期的な表現」であることには一定の理解は得られるものの、武庫川の特性を顧みると更なる努力を期待したい。



流域対策を高水処理計画に位置づける際の難点として県が挙げた理由は以下の3点である。

- ①公的所有ではない施設では、将来にわたって治水施設として維持され、期待した流出抑制量が確実に担保される保障がない。
- ②水田など一時貯留施設の貯留操作に公的強制力が及ばない民間の場合には、確実に行われる保証がない。
- ③ピーク流量の流出抑制に寄与するための貯留技術等の開発が不明で、現時点では数値として計上するには限界がある。

これに対し委員会は、以下のような意見を提言している。

- ①武庫川流域 500 km<sup>2</sup>における流域対策を進めるのに、公的所有施設に限ればその可能性はごく極少数に限定され、総合治水の名に値しなくなる。総合治水とは、河川管理者だけで取り組むのではなく、流域のあらゆる住民、事業者が協力して取り組むことである。
- ②超長期の目標を掲げる場合に、現時点での厳密な担保を求める必要はない。現時点では具体的に整合性を持たなくても、将来の参加や技術開発等を促進するためにも、河川管理者が目標を掲げることが流域対策推進の重要なカギとなる。
- ③仮に、現時点で高水処理計画に位置づけることが困難な対策があるとしても、将来の可能性を視界に入れ、その実態に応じた制度設計などを先行してつくることは必ずしも不可能ではない。むしろそのような知恵を出すことを通じて、裾野の広い流域対策実現のプロセスが見えてくると思われる。

流域対策の中でも水田の一時貯留については、8月提言でも詳細な提案を行っている。県が一部の農会長等へのアンケートを実施したが、アンケート結果では約8割が、水田への一時貯留による治水活用について条件付きで賛成しているとも分析できる。

水田の持つ一時貯留機能は、高水処理計画においては記載が困難であるとしても、現実の降雨時、とりわけ中小降雨や集中豪雨による小地域の流出抑制機能において治水効果を発揮する。水田耕作者の治水貢献への高い意識と、すでに県が実施しているモデル地区等でのさまざまな試行と、水田がもたらす治水への流域住民の期待に鑑み、武庫川流域における総合的な治水の象徴的存在として、水田の持つ一時貯留機能を最大限もたらすように、管理者はあらゆる努力をはかることが求められている。

水田の治水活用は委員会の8月提言をまとめる過程でも多くの提案が出されており、とくに農業政策の観点からも重要な意味を持っている。例えば、現在耕作中の水田以外にも、農村人口の減少と高齢化により放棄された水田も武庫川流域で次第に目立つようになっていく。これらを流出抑制対策に活用することも積極的に検討すべきである。所有権の問題等検討課題は多いが、放置すれば社会的にも別の問題を引き起こすことを考えれば、総合政策の観点から積極的に取り組むべき課題の一つでもある。

また、資料編には検討過程で使われた資料や数値の算出・検討資料などを盛り込み、理解をしやすいようにするべきである。

## (2) 適正な水利用と流水の正常な機能の維持について

正常流量の確保については、当初案では文字通り「流量」だけの確保ととられていた傾向にあったが、最低限「流水の連続性」について記述が必要であることを求めた結果「流れの連続性」という表現が加筆された。正常流量は最低限確保すべき「許容ミニマム」の流量であることを直視し、より豊かな水量の確保に配慮した計画づくりをすすめるべきである。

水循環機能の確保については、水循環は流域を単位とした空間の水移動の基本的な機構として、治水、利水、環境の各観点に関わるものであり、総合治水の基本方針の中でも「健全な水循環」は上位に位置すべき概念である。

当初案では、「水循環」の位置づけ、および「健全な水循環」の具体的な扱いが軽く、基本的なイメージや達成の方向を理解できるものではなく、その定義も資料編でしか記述がなかったが、改訂版では大幅に加筆修正され、水循環の定義が明確になり、健全な水循環系づくりの方向が見えるようになった。

今後は、「健全な水循環」が基本方針の中の言葉だけに終わることのないよう、整備計画の治水、利水、環境のあらゆる面でこれを視野に入れた計画づくりがなされるように期待したい。

しかし、さらなる加筆修正の努力を求める事項も多い。

一つは、水量を回復させる方策の方向性である。内水面漁業と魚類（水生動物）の生活環境の保全・再生で示した通り、水質、水量、河川構造の条件整備に取り組むことを意味しているものの、それらの具体的な方策についての方向性を記述するまで至っていない。とくに水量については、長期的に少雨傾向が示されており、現状を改善する方向性なしに回復は望めない。広域的な水融通や取水・排水の見直しなど広範囲の検討を要する事柄ではあるが、問題意識の喚起とともに、今後の積極的な取り組み方針を盛り込むことを求めたい。

二つ目は、「健全な水循環系」を一連の川の流れの中で確保するための原則として、「武庫川から取水した水は武庫川に戻す」という原則を目標として掲げるべきである。もちろん「原則」であり、現実にはなし得ないことがあるのは認められるが、農業用水、上水、発電用水等で取水した水は下水処理場からの排水も含めて、できるだけ早く元の川に戻す目標を掲げるべきである。河川の総合的な管理者である河川管理者にはその責務があり、「森・川・海の再生プラン」を県政の柱に掲げる兵庫県としては、とりわけ重要な課題であるといえる。

三つ目は、地下水の保全に努めることをうたうべきである。武庫川の下流域は過去に著しい地盤沈下を経験し、さまざまな問題を招来し、河川事業にも大きな影響をもたらした。地下水と河川は密接な関わりがあり、大地震時の影響を含めて今後とも関係部局とも連携して地下水管理に注力することを目標に掲げるべきである。

四つ目は、渇水時等の緊急時の水利用については、当初案では「関係機関及び水利使用者と連携し、情報提供、情報伝達体制を整備する」に留まっていたが、改訂版では「水利使用者相互の応援・協力体制の強化をはじめとする広域的な水融通の円滑化に関係機関及び水利利用者と連携して取り組む」と加筆された。

しかし、広域的な水融通の円滑化は、8月提言の骨格の一つでもある「既存ダムの治水活用」の実現に大きく影響する問題でもある。流域人口の減少や節水と原単位の見直しにより、既存ダムの利水容量の下方修正に可能性があることや、緊急時だけでなく平常時においても水融通の円滑化のために広域的な給水ネットワークを推進する必要があることを念頭に置くべきである。給水ネットワーク構想は渇水時の水融通だけでなく総合治水を進めるための既存ダムの事

前放流やピーク流量の低減にも役割を果たすという観点からも、既存ダムの貯水容量の利用配分の見直しの検討も含め、その配分権を有する河川管理者として具体的な方向性を記載するべきである。

## 5. 意見が反映されなかった問題

(1) 河川対策の優先順位と洪水調節施設検討の優先順位について（継続協議中）

(2) 基本高水のピーク流量と配分の将来見直しについて（継続協議中）

## 6. 今後の課題についての幾つかの要請と留意点

(1) 「参画と協働」による河川行政推進の課題

兵庫県が全国に先駆けて、徹底した住民参加の流域委員会を立ち上げ、整備計画のみならず基本方針から委員会へ諮問し、しかも基本方針と整備計画の原案作成への指針となる提言を求めた「二段階方式」を採用したことは、全国的に極めて高い評価を受けている。阪神・淡路大震災の貴重な体験に根ざして、計画段階から住民主体の行政推進を重要施策に掲げてきた結果でもある。

しかしながら、流域委員会の審議の過程では委員会の主導的な運営に協力し、また具体の議論の現場では一定程度の理解と対応はできていたものの、原案作成段階になるとそのプロセスの公開性が減じられ、原案自体に盛り込まれた参画と協働の理念と姿勢は徐々に希薄化されていった。

委員会提言でも述べていたように、「参画と協働」は具体の個々の事業の現場で実態的に運用されなければ、何の価値も見い出せないことになる。旧来の反省のうえに立ち、計画策定段階、実行段階、計画の見直し段階すべてにわたって「参画と協働」の理念を生かしていく強い決意が基本方針の中に盛り込まれる必要がある。画期的な河川整備の基本方針をつくろうとする努力に対し、多くの委員は兵庫県政の旗印にそれでは汚点を残しかねないのではないかという懸念を抱いた。

この点に関しては、「計画進行のあらゆる段階で『参画と協働』を貫く」の中で述べた通り、基本方針本文の「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」の前文で2カ箇所において記載され、その意味合いを確認した。この趣旨を違えることなく、今後より一層、具体の計画づくりや実行に移す段階でも、参画と協働の実効性を上げていくよう努力されたい。

なお、「参画と協働」についてはもう一点、重要な指摘をしておきたい。参画と協働を実現するためには、その前提として十分な情報公開を行うことが必須である。行政にとって知られたくないこと、不都合なこと、まだ検討段階の情報についても可能なかぎり共有していくことが

不可欠である。行政にとって都合のよいことだけを公表するのは、広報の段階でしかなく、それでは計画段階からの参画や協働を進めることはできない。こうした徹底した情報の公開と共有は他方で、行政の方針について住民から誤解や疑惑を抱かれないためにも最良の手段となることを銘記すべきである。

## （２）進展する地方分権への対応と、自立した自治体への姿勢について

武庫川は兵庫県知事が管理する県管理の河川である。その河川整備基本方針を策定するにあたり、法律的には「国土交通省の同意」が必要なことは承知しているが、その基本方針を策定する際には旧来とは大きく条件が変化していることについての認識が、河川行政の現場レベルではまだまだ乏しいことが明らかになった。

2000年の地方分権システムへの移行にともない、国と地方の関係は「対等・協力」の関係になった。さらに、機関委任事務の廃止によって国の関与が大幅に制限され、法律に基づかない限り、県の行う事業について国は関与できない仕組みに変わった。政令・省令で定められていることも、国からの通達（マニュアル）によらず、県は自らの判断で法解釈をすることも可能になった。しかし、予算計上等の補助金の裁量権は国土交通省が持っていることから、その指示を仰ぐことが優先され、兵庫県自らの責任で行うべき基本方針の策定に及び腰になっている印象を幾度となく受けた。

地方分権改革はいま第2期に入り、ほんの数年後には大きな転換点が来る。国の直轄河川の府県への移譲も改革の俎上にのぼっており、河川行政分野での分権型社会への変化は急ピッチで進む可能性がある。兵庫県の河川管理は県が胸を張って独自の観点から進める自信を持って欲しいというのが、委員会の率直な期待である。地方分権のリーダーシップを握ろうとしている兵庫県政のお膝元らしく、分権時代の河川行政を武庫川で先鞭をつける姿勢が欲しい。

## （３）今後の基本方針の見直しについて

超長期におよぶ河川整備の基本的な方針を示す河川整備基本方針は、策定時点で入手できる範囲内の資料やデータをもとに整備の目標や対策を定めたもので、当然のこととして将来的に確実に固定できるものではなく、前提条件が変わってくれば将来において見直すことは当然の帰結になる。県も序文において「社会的影響を考えると安易に変更するものではありませんが、自然的・社会的条件が大きく変化した場合、あるいは新たな科学的・技術的知見が得られた場合など、必要に応じてその内容を検証し、見直しについて適切に対応していく」と記載している。

また、本文のモニタリング（河川の維持管理・流域連携）の項では、「良好な河川環境や河川景観、多様な水利用を踏まえ、河川の土砂堆積、植生、瀬・淵、水質等の適切なモニタリングを行うとともに水位、流量等の水文資料を蓄積し、河川整備や維持管理に反映させる」と記載し、このことは「今後の状況の変化やデータの蓄積、モニタリングの結果、流量配分の数値等についても当然、将来において見直しがあり得ることを意味している」ことを県は確認している。

今回の基本方針、整備計画に関する流域委員会の審議の中では、8月提言で選定した基本高

水や個々の流量配分数値については、その審議過程で十二分に解明できない数値が少なからずあることが指摘された。このことは8月提言の中でも、流出解析の途上で前提にした幾つかの数値データなどについて異なる議論や考え方、意見が交錯する中で、その都度「治水計画ではより安全側の数値を採用する」という考え方を取り入れることによって一定の合意をしてきたという経緯が記されている。

これらは、将来の状況の変化やデータの蓄積、モニタリングの結果によっては、今次基本方針で採用した数値に少なからず影響してくることは容易に予想されることを意味している。したがって、今後のデータの蓄積や調査結果を検証して将来の見直しがあることを明記した意味は、単なる一般論を超えて現実味を持っているものと委員会は理解している。基本方針原案改訂版の中でも、この点を一層明確にするよう要請する。とくに、基本方針本文および治水に関する資料編で、そうした意味合いを明記しておくことは、極めて重要である。

そのためにも、基本方針策定の経緯や基礎になった資料を遠い将来においても住民等が閲覧、情報共有できるように、県はどのような対応をとるのかについて明らかにするよう委員会は求めた。これに対して県は「担当課では一連の資料は未来永劫にわたって保存する」と説明した。一方委員会は、「20～30年後等、次の整備計画を策定する際や将来に基本方針等を見直す必要が生じた際に、今次の基本方針策定の際に使ったデータや資料が確実に後世に伝えられ、だれでもいつでもその情報にアクセスできるように保存してもらいたい」「計算の根拠となった最終バージョンの、資料・データはパブリックコメントなどの際にも一般の人が分かりやすいように、資料編あるいは同等の保存と公開が行われる方法で記載してもらいたい」と要請した。こうした資料の取り扱いについても、具体的な反映方策の検討を求める。

#### (4) 基本方針文書の取り扱いについて

委員会と県の協働作業の成果として、当初案に比して改訂版はその構成も含めて大幅に改善された。しかしながら、基本方針文書の構成については「法定文書である本文」とその資料編である4つの資料（流域及び河川の概要に関する資料、治水に関する資料、利水に関する資料、環境に関する資料）の取り扱いについては、法的な位置づけも関わり一般住民には極めて分かりにくい。

これら4つの資料編は、単なる“参考資料”にとどまらず、基本方針本文の内容を補足し裏づける「不可欠な資料」である。とりわけ、治水に関する資料は基本高水やその流量配分の算出に関わる重要な要件を記載するものであって、更なる内容の充実を求めると同時に、検討の経過で使ったすべての資料の確実な保管と情報共有の方法を担保することを提案する。

また、基本方針の特徴を一般住民にも分かりやすく示すためにも、委員会の提案によって基本方針の特徴や策定経緯等を記載した「序文」を冠することになった。今後のパブリックコメントの際の取り扱いに限らず、河川管理者はこの序文を含めた基本方針の本文、4つの資料編をセットにしたものを「武庫川水系河川整備基本方針」として取り扱うことをすでに確認している。このことの確実な履行にも注意を払うように、付言しておく。

こうしたことは、将来、委員会や今回の検討過程での業務資料一式が行政文書の保存期限等を超えた場合においても、どのような考え方に基づいて基本方針の本文記載内容が導き出されているのかを、後世の県民および管理者が知ることを権利を担保するためでもある。

## 7 整備計画の原案策定に向けた留意すべき課題

### (1) 基本方針決定に至る過程での流域委員会の参画について

本答申後、管理者は委員会が答申の中で求めたさらなる課題を検討し、パブリックコメントに供するというスケジュールを明らかにしている。原案について3ヶ月を超える緻密な協議を重ねてきた委員会の答申内容に対する取り扱いや、パブリックコメントを経て寄せられた県民からの意見への対応等について、委員会が何ら関知しないのは「参画と協働」の理念からして極めて不自然である。答申さえ出せば、あとは管理者の裁量で進めるというのは、いかにも行政優位の旧来型の発想である。

したがって、委員会としては答申に対する県の検討結果およびパブリックコメントを経て県民から寄せられた意見にどのように対応したかということについても、流域委員会に報告し、理解を得る努力をするよう要請する。

すでに先行して武庫川と同じような手順で兵庫県が基本方針を策定した千種川においては、委員会の最終的な提言に対して県が結論を出した最終的な案を委員会に報告するとともに、パブリックコメントを経た後の意見の取り扱い及び修正点等についても委員会に報告し意見を求めた経緯がある。千種川よりも数倍も濃密な協議を重ねてきた武庫川では、より一層その必要があると委員会は考える。

### (2) 整備計画原案の作成検討段階での情報共有について

県は今後、基本方針策定の後、2009年9月を目途に整備計画の原案を作成し、流域委員会に提示するスケジュールを説明している。

8月提言の提出から3年もの長い整備計画作成の検討期間を要したのは、委員会の提言に反して、新規ダム計画にかかわる武庫川峡谷の環境調査を県独自の判断で行うということが主たる要因であることは明らかである。この環境調査が「新規ダム建設を前提にしたものではなく、環境面から新規ダム建設の可否についての一定のデータを県としても用意しておかねば、管理者として整備計画原案の作成はできない」という立場を認めるとしても、整備計画の原案を県が作成するまで、その過程で委員会に合意形成を大事にするための対応を行うことが不可欠であると委員会は考える。

委員会は先に洪水調節施設の検討の優先順位の項で触れたように、8月提言で以下のようなプロセスを提言している。

- ①新規ダム以外の治水対策を優先して検討する
  - ②新規ダム以外の治水対策を優先して、今次整備計画でできる限りの整備をする
  - ③新規ダムがもたらす環境への負荷低減方策の開発には長期間を要するので、②と並行して新規ダムに関する環境負荷低減方策の開発や環境影響の評価を行う
  - ④上記③の成果を踏まえて、次期の整備計画において社会的な合意形成を改めて図る
- このようなプロセスの提案は、2000年に県が旧来計画を白紙にし、ゼロベースから再検討

するする決断を下し、流域委員会にその検討を諮問した精神に合致しており、多様な流域住民の意見を踏まえたうえでなお同時に、氾濫域の安全度を可及的速やかに引き上げていく最も現実的なプロセスとして提案したものである。

しかしながら、今回の基本方針原案の協議の中では、県はこの合意形成のプロセス提案を採用しないと明言している。具体的には、新規ダム以外の治水対策を優先して検討するのではなく、今次整備計画では新規ダム以外の治水対策を優先してできるかぎりの整備を実施することを想定せずに、並列的に検討するとしながら、新規ダムの環境調査費を優先的に支出している。

少なくとも表面的に表われている状況は、「新規ダム優先」の印象を委員会にも、流域住民にも与えていることは明白である。

したがって、県は整備計画原案の作成過程で検討している問題や関係機関との協議の状況について、可能なかぎり委員会に報告し、委員会の疑問に答えながら作成作業を進めていくことが重要である。

今回の基本方針原案の審議の中で、最後まで意見が対立した問題点を引きずりながら、県が委員会の8月提言を無視したまま整備計画原案の作成に至るのであれば、この答申書で高く評価した基本方針が水泡に帰し、県は武庫川の総合治水を進めていくうえで流域委員会を設置する以前よりもさらに一層困難な状況に直面することは容易に想定できる。

そうしたことを招来しないためにも、県は整備計画の作成過程を委員会と情報共有しながら、意見の違いを抱えた中でも何らかの合意形成を図っていくよう役立てていくことが必要である。

### (3) 各種調査や協議の進行状況を流域委員会へ報告することについて

上記の観点からすると、今後の整備計画策定過程で取り込まれる各種の調査や、流域自治体や既存ダムの治水活用に関わる利水事業者との協議会の動き、流域対策の具体的な検討や関係機関と事業者等との協議あるいは県河川審議会の専門部会との協議等について、流域委員会に適宜報告し、意見交換していくことが必須と思われる。

また、治水対策等における比較検討結果や検討資料等についても報告や説明の対象になる。

こうしたことは、委員会が提言をまとめる過程で時間不足から具体的な検討・検証は提言後の県の課題として委ねた問題が少なからずあったことに起因する。したがって、県は委ねられた課題に対して逐次委員会に報告する義務があると考えている。これらを踏まえて今後は、氾濫域における浸水想定シミュレーションの検討や各市の防災計画との整合性の検討や、河川整備の具体的方策等に関する具体的な検討経過を共有するなど、委員会との意思疎通を豊かにしておくことこそがその後の整備計画のスムーズな審議に向けた手法であることを明言しておく。

### (4) 整備計画の原案提示までの流域委員会の開催等について

したがって、基本方針が策定されたあとも、県は流域委員会の運営委員会を定期的に開催して上記のような報告や意思疎通の機会とするほか、運営委員会との協議の中で必要があると認められるときには全体委員会である流域委員会も段階を経て適宜開催することを提案する。

## (5) 並行した活動をめざす流域連携への支援について

総合治水を推進していくためには、武庫川における流域連携が多様に形成され、住民や自治体の活動が息づいていくことが大切である。

委員会は8月提言で、そうした流域連携の展開について幾つかの提案をしており、流域における自発的な連携活動が広がるのが、総合治水を進めようとする県にとっても大きな援軍を得ることになる。そのことは、流域連携で先行した千種川における経験から、県も深く学んでいるはずである。

これらの活動に関わる始動時期については早期に基礎を築いておく必要があり、そのタイミングが非常に重要となる。すでに委員会はそのタイミングを計り、この6月に流域連携の旗挙げとなる「武庫川シンポジウム」を開催した。さらにその後、有志委員が中心になり住民活動団体「武庫川づくりと流域連携を進める会」を発足させ、流域の一般市民とともにミニシンポジウムの開催や、参加者を拡大し、流域の事業者とも連携の輪を広げようとしている。今後さらに、県に提案していた「武庫川ガイドブック」の編集・発行にも取り組み、整備計画の策定作業と並行して流域連携の盛り上がりを図ろうとしている。

今のところ、阪神北県民局が地域団体活動パワーアップ事業の助成対象事業として支援しているが、武庫川づくりに不可欠な流域連携の推進に、河川行政をつかさどる県土整備部の関心と支援が極めて少ないのが気にかかる場所である。住民の「川づくり」の活動やイベントに対する補助金や共催、後援、広報などの支援についても「アダプト制度」にとどまらず、積極的に取り組むべきである。千種川のように土木事務所など河川行政担当部局が事務局を担うところまでは求めないとしても、いま少し積極的な関心と支援が求められる場所である。

流域委員会の委員が、委員の立場を離れて自らが提案した流域連携にボランティアで取り組んでいるという意気込みを評価し、県としても何らかの関わりや支援策を期待したい。

以上