

武庫川水系河川整備計画原案 についての意見書

(答 申 書)



2010年10月5日

武庫川流域委員会

2010年10月5日

兵庫県知事
井戸敏三様

武庫川流域委員会
委員長 松本 誠

武庫川水系河川整備計画原案についての意見書

(答申書)

武庫川水系河川整備計画の原案について、武庫川流域委員会の意見書を別紙の通り答申します。

武庫川水系河川整備計画原案についての意見書

(答申書 目次)

1 . はじめに

- (1) ゼロベースの計画検討から 10 年、新しい川づくりのスタート
- (2) 新規ダム建設に依存しない新しい治水計画への評価
- (3) 地方分権時代の新しい川づくりのモデルめざして

2 . 原案の修正・加筆に関わる協議プロセスと改訂版の位置づけ

3 . 原案改訂版についての評価と確認事項について

- (1) 河川整備の考え方の大転換と超過洪水への対応を含む「政策目標」の明記
- (2) 流域全体における総合的な治水への取り組み
- (3) 新規ダムに依存する既存計画から流域委員会提言に沿った新たなダムに依存しない計画へ
- (4) 河道断面の拡大と堤防強化を中心とした河道対策を治水対策の最重点課題へ
- (5) 流域対策を初めて明確に位置づけたこととその限界
- (6) 超過洪水対策と減災対策
- (7) 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
- (8) 適正な水利用、流水の正常な機能の維持と健全な水循環の確保について
- (9) まちづくりと一体となった川づくり
- (10) 計画進行のあらゆる段階で「参画と協働」「点検・評価」のサイクルを貫く

4 . 今次計画期間中に継続検討すべき課題の設定と位置づけについて

5 . 整備計画推進体制への配慮と注文について

2010年10月5日

兵庫県知事
井戸敏三様

武庫川流域委員会
委員長 松本 誠

武庫川水系河川整備計画原案についての意見書

(答申書)

1. はじめに

武庫川流域委員会は2010年1月26日に開催した第55回流域委員会で河川管理者(兵庫県)から武庫川水系河川整備計画の原案を提示された。以降、14回におよぶ全体委員会と17回にわたる運営委員会を通じて審議を重ね、委員から提出された膨大な意見書、具体の修正・加筆要求書をもとに県と精力的に協議を重ねた。

その結果、県は原案を大幅に修正・加筆して、9月16日までに8回にわたり修正版を更新し、同日開かれた第68回全体委員会に「原案の改訂版」を提出した。同委員会でもさらに残る論点について協議し、さらに一部の修正を加えることを確認して原案についての審議を終えた。

この整備計画の審議を終了するにあたり、修正・加筆された「原案の改訂版」について、原案審議の過程で確認された事項や明らかになった問題点を列挙するとともに、10年におよんだ武庫川づくりの新しい流れを「武庫川モデル」として再確認し、今後の河川行政に生かされていくことを期待して、委員会の意見を答申書としてまとめた。

それに先だち、本答申の基本的な位置づけについて、3点を提示しておきたい。

(1) ゼロベースの計画検討から10年、新しい川づくりのスタート

この原案改訂版がまとまったのは奇しくも、武庫川ダムの建設を含めた前計画(工事实施基本計画)を白紙に戻し、総合的な治水対策をゼロベースから検討することに兵庫県が踏み切った2000年9月からちょうど10年目にあたる。

この間2年余りの準備期間を経て設置された「武庫川委員会」準備会議において、住民参加で審議するための委員会のあり方や構成が1年間に及んで審議され、その提言を受けて当流域委員会がスタートしたのは2004年3月であった。以来6年半、委員会の審議はワーキングチーム等の諸会議を含めて306回におよび、2006年8月の基本方針について

の提言、2007年10月の基本方針に対する答申、そして今回の整備計画に対する答申を経て、武庫川における「新しい川づくり」はようやくスタートすることになった。

この間、委員会は当初の委員のうち2名が個人的事情により辞任したが、残る23名の委員は6年半にわたって継続して審議にあたってきた。また、兵庫県の河川担当者は人事異動で次々に顔触れが変わったものの、委員会と二人三脚で活動を続け、これまでに経験したことのない河川整備計画策定に向けた新しい川づくりへと協働してきた。

(2) 新規ダム建設に依存しない新しい治水計画への評価

改訂版としてまとめられた今次整備計画では、前計画(工事実施基本計画)の基軸に位置づけられていた武庫川ダム計画は姿を消し、ダムに頼らない新しい治水計画となった。すでにこの国の河川行政は昨年の政権交代以降、ダムに依存しない治水へ大きく方向転換しているが、武庫川ではこれに先立って新しい治水のあり方を河川管理者自らが決断し、計画の基本に盛り込んだことは高く評価したい。

(3) 地方分権時代の新しい川づくりのモデルめざして

河川行政は治水のあり方とともに、地方分権改革の進展とともに中央集権的な河川管理から分権型の河川管理へ向かおうとしている。現在は国土交通省が直轄管理している一級河川の都道府県への移管も具体的な分権改革の俎上に上がっている。

当流域委員会は6年半の審議を通じて、総合的な治水の視点から治水、利水、環境、そしてまちづくりをも視野においた流域管理を進めていくには、河川管理者が流域におけるさまざまな行政分野について責任を持ち、流域住民の「参画と協働」にもとづく河川行政をめざすという観点からも、都道府県知事に管理を委ねることが不可欠であることを実感した。

また審議を通じて、この10年間の全国の川づくりにおいても、国土交通大臣の所管に委ねる直轄河川では治水、利水、環境、まちづくりを視野に置いた総合的な河川管理には、国の“縦割り行政”の壁に阻まれて支障が多く、都道府県知事が管理する方が進めやすいことも再認識した。

その意味からも、今回の武庫川づくりの経験は、地方分権時代の新しい川づくりのモデルとして、全国に発信していけるものである。

河川管理者におかれては、以上の意義についても留意され、新しい取り組みにまい進されることを期待したい。

2. 原案の修正・加筆に関わる協議プロセスと改訂版の位置づけ

本年1月26日に県から提示された武庫川水系河川整備計画の原案は、その後の14回にわたる全体委員会、16回におよぶ運営委員会の審議を経て、8次にわたって修正版に書き替えられ、原案の本文の多くの部分で内容の充実が図られた。また、原案の説明資料として提示された膨大な関連資料類も、整備計画本編に付属する「資料編」と位置づけられた。こうした具体の修正・加筆は、委員から提出された約850件におよぶ意見書や具体的な修正案を受けて、県との間で文書による意見交換がされるとともに、委員会の審議を反映し

て、県の主体的な判断によっておこなわれたものである。

このようにしてまとめられた最終的な修正案は「原案を修正した改訂版」として委員会と県との間で確認したものである。長時間にわたる議論と、膨大な修正・加筆要求に対して、真摯に対応した県の担当者の努力を、あらためて評価したい。

原案の修正は、「より良い整備計画づくりをめざす」という共通の思いによってブラッシュアップしてきたもので、流域委員会という場を通じて流域住民と委員会、河川管理者が「参画と協働のプロセスの成果」として共有できるものといえる。

もちろん、整備計画は河川管理者が責任を持って策定するものであり、改訂版は河川管理者の責任において修正を重ねてきたものである。参画と協働の理念は、「そのプロセスにおいていかに流域住民や第三者機関の意見を吸収し、計画に具体的に反映するか」が重要であり、その手続きが肝心である。そのためには長い時間と関係者の膨大なエネルギーが必要とされ、双方が時間をかけて辛抱強く「合意形成」を図っていくことが不可欠であった。残念ながら、これだけの時間を費やしても審議時間が不足し、委員会と県の間だけでなく、委員間でも意見の相違がある論点が残るなど、委員と県の担当者の思いを十分に反映した文書になっていない部分もあったことは否めない。

県は、武庫川水系河川整備計画を兵庫県における今後の河川行政のモデルにすることをめざす、とたびたび言明してきた。「武庫川モデル」が、その計画の中身だけでなく計画策定のプロセスもあわせて、兵庫県内はもちろん全国の河川行政に反映されていくことを期待したい。

3．原案改訂版についての評価と確認事項について

(1)河川整備の考え方の大転換と超過洪水への対応を含む「政策目標」の明記

改訂版は、河川整備計画としては従来にない画期的な意義を持つものになった。

第一に、基本方針に盛り込まれたと同様、河川整備の政策目標が明確に記載されたことである。すなわち、「河川整備計画の目標に関する事項」の中で、「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めざす」と明示したうえで、「総合的な治水対策」を推進することをうたっている。

これは、河川管理者が総合的な施策によって得られる「成果」を目標として定めるとともに、河川管理者である兵庫県が県民に約束する政策目標を示したものであり、今後進められる治水対策はもちろん、利水や環境、まちづくりへの取り組みについても、この政策目標に合致していることが求められる重要な規定である。

第二に、同じ計画目標に関する考え方の中で、「河川から洪水があふれ出る可能性に対する備え」も明記されたことである。「河川整備を実施したとしても、計画規模を上回るいわゆる超過洪水等が発生した場合には、河川から洪水があふれ出る可能性がある」ことを前提に、「このような想定を超える事態にも備えておく必要がある」ことを明示した。

計画規模を上回る洪水（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、目標を定めている。これは、超過洪水に対しても人的被害を回避・軽減するとともに、生活や社会経済活動への深刻なダメージを回避するために、総合

的な治水、利水対策に取り組むという“決意”を基本方針に重ねて“宣言”したものである。

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（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いなかった。河川管理者が超過洪水に対する施策についても「成果」を目標として示したことは、画期的といえる。その意味では、基本方針や本計画によって従来の河川整備の考え方を大きく転換させた点で、大きな意義を持つものである。

こうした考え方の延長線上に、以下の事項で述べる「ダムに依存しない整備計画」が展開されることにつながった。基本方針では、千叡ダム等の利水専用ダムの治水活用や新規ダムの建設が選択肢の一つとなっているけれども、今次整備計画では「既存ダムについては水道事業者との合意形成、新規ダムについてはダム選択への社会的な合意形成にそれぞれ多大な時間を要するとともに、完成するまでに十数年の時間を要し、その間は整備効果を発揮できない」としてダム選択を退け、早期かつ着実に整備効果が発揮できるダム以外の対策を「最善の選択肢」として採用することになった。

(2) 流域全体における総合的な治水への取り組み

流域全体における総合的な治水への取り組みは、兵庫県が武庫川の河川整備に関する旧計画を10年前に白紙にして、ゼロベースからの対策を考える転換に踏み切り武庫川流域委員会に諮問した原点でもある。したがって、基本方針に盛り込まれた「総合的な治水へ武庫川流域全体で取り組んでいく」という方針は、整備計画でも堅持された。

総合的な治水対策は、河道対策や洪水調節施設の整備を含めた「河川対策」をベースに、河川への雨水の流出を抑制する「流域対策」、川から洪水が万一あふれ出た場合にも被害を最小限に食い止めるための「減災対策」で構成される。さらには、治水対策を進めるうえで河川の適正な利用や流水の正常な機能の維持を図り、豊かな水環境を確保するなどの利水対策を推進する。同時に、河川環境の整備と保全では生物多様性の保全に配慮した川づくりをおこなうとともに、自然景観を基調とした武庫川らしい景観の保全・創出などに取り組むなど、川づくりに総合的な視野を持つことの重要性を記載した。

流域対策と減災対策はともに、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しなければ進まない。加えて、流域住民と流域で事業を営む事業者とも緊密に連携し、協力することが欠かせない。今次整備計画では法定の整備計画とは別に、兵庫県独自に「武庫川流域総合治水推進計画」を策定することとした。「武庫川流域における総合的な治水対策の推進に関する要綱」(仮称)を制定し、県と流域7市によって「武庫川流域総合治水推進協議会」(仮称)を設立して7市と共同で策定する計画である。この計画には流域対策と減災対策の推進が記載されており、行政間の流域連携をおこなっていく制度的裏付けとなるものであり、今後は成果を上げていくことが期待される。

原案審議の中では、上記の「武庫川流域における総合的な治水対策の推進に関する要綱」についてはとくに論点としての議論は行わなかったが、流域委員会の2006年8月提言では「総合治水条例」(仮称)の制定を提言している。武庫川をモデルにして、総合治水および流域圏づくりを今後県内に広げていくには、武庫川だけを対象にした「要綱」では不十分である。庁内横断的、自治体横断的、県民参加で推進していくためには、根拠法令が必要

になる。

この提言を受けて、県はただち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、武庫川を総合治水のモデルとするべく取り組んできた。こうした姿勢と課題をより一層明確にし、武庫川の整備基本方針や整備計画の中身を県内に広げていくためにも、条例の制定が不可欠となろう。

この整備計画改訂版で示された兵庫県の「総合治水宣言」をより一層確かなものにしていくためにも、ぜひ検討を進めていただきたい。

(3)新規ダムに依存する既存計画から流域委員会提言に沿った新たなダムに依存しない計画へ

整備計画では原案の段階から、ダムという選択肢を取らず、ダムに依存しない治水計画となった。武庫川水系の河川整備の基軸となってきた旧計画である工事実施基本計画では、武庫川ダムをベースに置いた計画になっており、その是非をめぐって1990年代の武庫川づくりの大論争になっていた。

基本方針には、新規ダムの建設は選択肢の一つとして盛り込まれている。しかし今次整備計画では、県は新規ダムを選択せず、河道掘削と堤防強化、新規遊水地と既存の青野ダムの活用、そして流域対策によって、目標流量に対応する選択をした。このことは、経緯としてダムに対する疑念の声が高まっていたという背景はあるとしても、少なくとも「今次整備計画段階では新規ダムなしでの治水は可能」とする流域委員会提言に沿った英断を河川管理者が下したのものとして高く評価できる。

とくに、新規ダムについては社会的な合意が得られないうえに、完成するまでに十数年の時間を要し整備効果を早期に発揮できないことを明確にしたことも、今後ダムの位置づけを考える際には重要な視点である。

もっとも、新規ダムの選択は完全に封印されたわけではない。改訂版の中でも「基本方針の目標に向けて、さらなる洪水に対する安全度の向上が必要であり、新規ダムの建設は千叡ダムの治水活用とともに、その必要性や実現可能性の検討を継続し、具体的な方向性が定まった場合には計画上の取り扱いについて検討する」としている。

すなわち、新規ダムは20年間の事業内容を示す今次整備計画には盛り込まなかったが、継続検討課題として“先送り”されたものと受け止めるのが至当である。次期計画以降で新規ダムをどのように扱うかは次の世代に委ねるしかないが、継続検討課題として先送りする場合にも、この10年間の武庫川づくりの議論の根底にあった「新規ダム以外の対策を十二分に検討して、ほかに選択肢がない場合の対策として検討する」という視点を大事にしていかねばならない。

(4)河道断面の拡大と堤防強化を中心とした河道対策を治水対策の最重点課題へ

今次整備計画の大きな特徴の一つは、整備効果の早期発現を踏まえて、戦後最大の洪水である昭和36年6月27日洪水と同規模の洪水を下流基準点の目標流量(3510 m³/s)に設定し、その91%余に当たる3200 m³/sを下流部築堤区間の河道断面を広げることによって対応するという流量配分をしたことである。深さ1~2mにおよぶ河床掘削や高水敷の掘

削、低水路の拡幅等によって、現況よりも 700 m³/s の流量増加を図るために、河道の断面は現況と大きく変わる。

この評価については、原案審議の過程でさまざまな議論を呼んだ。

一つは、新規ダム等による上・中流域での洪水調節施設に頼ることなく、本来の河道で受け止める治水の基本に戻ったことを高く評価するべきだ、という意見である。

二つは、ダムに頼らない治水対策は評価するが、大規模な河道掘削や高水敷の掘削によって生物環境や河川の風景景観など河川環境へのしわ寄せが大きすぎるのではないかと懸念する意見もあった。

今次整備計画の審議では、基本方針に定めた生物環境保全の「2原則」等、河川環境の整備と保全については慎重な審議を行い、精査してきた。環境保全にかかる記述が、実際の大規模な河道掘削等とどのように整合性を担保できるのかが、議論の大きな焦点でもあった。また、流域委員会発足以来これまでの長い審議の過程で一貫して下流部の潮止め堰の撤去を認めようとしなかった県が、模型実験やシミュレーション等さまざまな検討をおこなったうえで潮止め堰の撤去に踏み込み、河道の大規模掘削を選択し、あわせて天然アユ等の遡上の障害になっている床止工の部分撤去も計画に盛り込んだ。

こうした問題点についても逐一詳細に議論し、河川環境への影響をもたらないような歯止めや対策も盛り込んで、河道掘削を中心とした河川対策について合意することができた。

また、堤防強化についても計画高水位以下の洪水に対する浸透対策や護岸工による侵食対策に加えて、橋梁の上下流部や湾曲により水位が上昇しやすい水衝部など治水上とくに注意が必要な個所を対象に、計画高水位以上の洪水に対して堤防を決壊しにくくする浸透対策、巻堤などによる越水時の裏法面の侵食対策について検討し、可能なものから実施することを明記した。

堤防強化については高水敷の掘削と合わせて、下流部の松など樹木の伐採、河川景観の変化等についても、関係者との十分な合意形成が必要であることも議論し、慎重に対応することを確認した。

(5)流域対策を初めて明確に位置づけたこととその限界

流域対策は、総合的な治水に取り組むうえでその象徴ともなり、流域住民や事業者、自治体が川づくりに関心を持ちそれぞれの持つ役割を生かしながら治水を担える重要な分野でもある。今次整備計画の原案改訂版の中では、対策の取り組みや拡大に一定の限界を示しながらも、整備計画に初めて位置づけられたことは、大きな意義を持つ。

流域対策は、流域自治体や農業、林業をはじめ各分野の事業者および住民個々の協力と連携がなくては進まない。このため、県は流域7市とともに立ち上げる武庫川流域総合治水推進協議会（仮称）で「総合治水推進計画」を策定し、法定の河川整備計画とセットで取り組もうとしている。

こうした推進体制は必要であるが、加えて、流域対策が本格的に効果を発揮していくためには、幾つかの課題を乗り越えなければならない。基本方針の策定の際にも答申書の中で指摘したことであるが、整備計画の策定にあたってあらためて提起しておきたい。

流域対策が基本方針や整備計画の目標流量配分で小さい値の効果量しか盛り込めていな

いのは、幾つかの理由がある。

県は、「水田やため池等、公的所有でない施設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」「水田などの一時貯留施設の貯留操作は管理責任が伴うので、民間の施設等の場合には必要な操作が確実に行われることが明確ではない」「稲刈り前や中干しの時期には、流出抑制効果が期待できない」と主張してきた。数値として効果量を計上するには操作の確実性が担保されねばならないために、ゲート操作などの人為的操作が必要な方策は適当ではなく、操作の不要な自然調節方式であることが求められる。

これに対して委員会からはこれまで、次のような意見を提言してきた。

500 k m²の広い武庫川流域で流域対策を進めていくのに、公的所有施設だけに対象を限るのであれば、その活用は極めて限定される。流域対策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、自治体の各部局が協力して取り組むことに意味がある。

超長期の目標を掲げる場合には現時点での厳密な担保を求めるよりも、具体的な整合性はなくても将来の住民・事業者等の参加や技術開発等を促進するために、河川管理者が目標を掲げることが流域対策推進のカギとなる。

現時点では流量配分に計上できなくても、将来の可能性を視野に入れて、損失補償その他の制度設計などを先行して行うことによって知恵と意欲を刺激し、将来の対策実現への道筋が見えてくる。

そのためには、河川以外の部署との連携を強めて、治水のために負担を強いるという受け止め方にならないよう、森林の保全や農地・農業の振興、まちづくりのために個々の流域対策が貢献するという視点が必要になってくる。

今次整備計画の中で位置づけられた流域対策の効果量は 30 m³/s と数値的にはわずかなが、数値に計上しなかった森林や水田、防災調整池、公共施設や大型店舗の駐車場などでの貯留・浸透施設、各戸の雨水貯留・浸透対策などへの取り組みを進めることによって、付加的な流出抑制効果を期待できる。これらは今次整備計画期間中に調査検討し、普及に取り組む検討課題に挙げている。流域の広範囲な連携と協働が広まる中で、流域対策が本格的に始動するのを期待したい。

(6) 超過洪水対策と減災対策

先に述べたように、今次整備計画は計画規模を上回る超過洪水対策を真正面から掲げ、減災対策を多角的に掲げたことは大きな特徴の一つである。

川から洪水があふれることに備えた対策は、流域住民が「水害へのリスク」を認識し(知る) 充実した情報提供体制と水防体制の強化(守る)のもとで、「逃げる」ことと、水害に「備える」まちづくりの知恵と災害に遭った際の復旧への備えを日常から怠らないことである。

今次整備計画の策定にあたっては、県が原案を作成する過程で流域委員会と合同で減災対策検討会を 8 回にわたって開催し、具体的な対策のあり方を一緒に検討した。これらの結果まとまった要点は総合治水推進計画に具体策が添付されているが、従来は簡単な記述

にすぎなかった危機管理対策が「減災対策」として整備計画に取りまとめられたことは、超過洪水対策の位置づけと並んで大きな意義がある。

とくに、減災対策の推進において検討すべき項目案と、浸水被害の拡大を防止するための具体策は、モデル地区での地域防災力の強化をめざした行動計画としてまとめており、流域の各地域で流域自治体と地域住民が直ちに取り組みを始められるようなマニュアルでもある。

(7) 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

全国でも初めての取り組みである「生物及びその生活環境の持続に関する2つの原則」については、基本方針に掲げた考え方をより具体の整備計画に即してその実現を図ることを明記した。

今次整備計画では、大規模な河道掘削等河川環境に大きな影響を与える工事が盛り込まれていることから、2つの原則を個々の工事区間でどのように担保できるのかという論点に衆目が集まった。

その結果、河川対策の施工場所と「優れた生物の生活空間」の範囲や「配慮すべき生物の生活空間」の場所とを重ね合わせた図面を作成して、個々の整備実施個所においてどのような保全策を考えていくのかという、具体的な確認もおこなった。

こうした個々の工事実施と2つの原則の整合性を図るとともに、水系全体で戦略的に自然環境を保全できるよう、計画策定過程で関わった専門検討会のような専門家会議による評価・検証なども実施計画に合わせて適宜おこなっていくこととなった。

また、かつて武庫川に多数生息していた天然アユを武庫川のシンボルフィッシュとして位置づけて、関係機関や地域住民の参画と協働のもとに、天然アユが遡上する川づくりをめざすことも明記した。潮止め堰の撤去や床止め工の一部撤去は、魚類の移動の連続性の向上や汽水域の拡大によって生物の生息環境が向上することが期待できるが、生態系や河川景観などへの影響にも十分な注意を払っていく必要があることも確認された。

生物環境の保全に関しては、流域の住民等からの生物に関する幅広い情報が必要であることから、新たな貴重種情報の入手などに努めながら、専門家の意見も聴いて反映していく。そのためにも、河川整備計画の文書そのものを流域住民が読みやすく、分かりやすくするために、表現や図表、写真の扱い等にも細かい配慮を重ねた。

(8) 適正な水利用、流水の正常な機能の維持と健全な水循環の確保について

河川が豊かな流況に恵まれて、渇水時にも生物の生息に支障のない正常な流量が維持される「美しい川」は、流域の誇りでもある。森・川・海へと地上に降った雨が表流水や地下水となって、流域の健全な水循環を維持していくことができれば、川はより一層、流域の人々に親しまれ、誇れる川として川づくりへの関心も高まるはずである。

原案をめぐっては、流水利用の適正化における農業用水等の慣行水利権の許可水利権への切り替えの推進については評価できるものの、維持流量のなかで「動植物の生息地または生育地」および「漁業」からの必要流量（とくにアユに関連する事項）および「流水の

清潔の保持」からの必要流量のあり方をめぐっては、一部の委員と県との間では激しい議論が交わされた。

一つは、基本方針の際にも議論になったが正常流量をどのように設定するかである。国の「正常流量検討の手引き(案)」にもとづき一定のルールにしたがって算出されたもの(生瀬大橋地点で概ね $1.5 \text{ m}^3/\text{s}$) の妥当性や、本来、維持流量は武庫川の現実に即した設定方法をすべきではないかという議論である。また、より大事なものは、設定した流量をどのようにして確保するかであり、設定した流量より豊かな流量を確保していくために、どのような手立てを考えるのかということであった。

もう一つは、流域の治水、利水、環境に役立たせる目的で地下水流動の把握や地下水位変化についてのデータを得ることに関する議論である。県は終始、このような地下水の実態把握は河川行政の範疇ではないと主張し、委員の間でも、県と同様の意見や、実施が極めて困難であることを指摘する意見がある一方、流域の広範な地下水涵養機構や、地下水から河川への水供給や逆に河川から地下水への涵養の把握につながるのでぜひ実施すべきという意見があり、それぞれの主張が最後まで対立した。

最終的には、流域の水循環を把握することや地下水の涵養と保全是、河川の流量確保に寄与する要素の一つであることなどから「健全な水循環の確保」に貢献するというところで合意点に達し、計画に盛り込まれた。

また、利水に関しては流域市における水融通システムの問題も大きな議論になった。発端は千苅ダム等の既存水道用ダムの治水活用の議論の中で湧水リスクの問題が浮上し、今後の人口減少などによる“水余り時代”を迎えるなかでも、限られた水を既存水利権の枠を越えて相互に融通し合う仕組みを検討していく必要があることも議論された。

地下水問題を含めた健全な水循環についての議論は、今後とも河川行政の枠組みを超えて、総合的な視野から取り組まれていくべき課題であろう。

(9) まちづくりと一体となった川づくり

流域委員会は発足当初から、「総合的な視点からの武庫川づくり」を視野におき、河川法にいう治水、利水、環境に加えて「まちづくり」の視点からの川づくりを4つ目のキーワードとして検討を重ねてきた。長年にわたって河川区域という「川の中」でどのように治水を進めていくかを基本としてきた河川行政の担当者とは、しばしばズレが生じた議論を重ねざるを得なかった。

もちろん、まちづくりを視野に入れるといっても、「川を活かしたまちづくり」か「まちを活かした川づくり」の2つの視点についての議論も踏まえて、流域委員会の議論では基本的には「川づくり」に焦点を絞ったのはいうまでもない。

まちづくりと一体となった川づくりの課題は、整備計画の随所で描かれている。

武庫川の流域は約 500 km^2 だが、下流の氾濫域を含めた「流域圏」は 580 km^2 になる。流域圏全体の人口は約 140 万人だが、氾濫域である阪神間の市街地に居住している人口が7割の約 100 万人を占める。致命的な被害をもたらしかねない洪水対策の焦点は下流域の築堤区間でありながら、明治時代以降に堤防決壊等の洪水被害の経験がない地域だけに、水害被害のリスクを流域でどのように意識し、流域住民や自治体が参画した川づくりに取り組むかは、難しい問題でもあった。

また、かつては天然アユが遡上し、子どもたちが川に入って魚取りをして遊んでいた下流域の川も、一般の市民からは縁遠いものになり、関心も薄れがちになっている。

こうした状況を改善し、流域住民が参画した川づくりをめざすためにも、また、超過洪水対策を念頭において川から洪水があふれても致命的な被害が生じないように、浸水被害に強い都市基盤整備や住宅構造をめざす耐水都市づくりや、避難や速やかな情報共有システムの整備などの減災対策はとりわけ重要である。平時においても、川とまちが一体となった地域だけに、河川景観のあり方や河川空間の利用の仕方などの課題が残る。

改訂版の随所で、このような観点から流域関係市との連携を強めて、流域市の総合計画や都市計画マスタープラン等との調整を図り、土地利用や上下水道事業、既存の水利施設等の機能にも十分配慮し、源流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っていくことの重要性も明らかにした。

これらの対応が意味することは、関係機関との調整を前提としながら、土地利用の規制・誘導を含むまちづくりと川づくりを一体化して取り扱うということである。高度に市街化した氾濫想定域を持つ武庫川においては、すでに河川のみによる川づくりが限界にきているとともに、武庫川を地域資産として活用した積極的な流域のまちづくり推進が求められている。

(10) 計画進行のあらゆる段階で「参画と協働」「点検・評価」のサイクルを貫く

武庫川づくりを進めていく上で、流域住民や事業者、流域自治体が河川管理者とどのような関係を築いていくかは、極めて重要な要素である。基本方針では「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」の中で、「河川整備計画の策定と計画実施の各段階においてそれぞれ目標を明確に設定し、『参画と協働』のもとで段階的に整備を進めていく」と明記している。

今次整備計画ではさらに一歩進めて、「計画の着実な推進を図るため、P D C A（計画、実行、評価、改善）サイクルの考え方にもとづいた進行管理、フォローアップ委員会の設置を行うとともに、地域住民等との情報の共有化を図る」ことなどが記載された。また、流域連携については、「地域共有の財産である武庫川を守り育てるため、参画と協働による武庫川づくりを基本として、地域住民、N P O、事業者、大学等の研究機関、流域市、県が適切な役割分担のもと連携を進めることを明記した。

流域連携とフォローアップの位置づけや具体的な展開については、当初原案と委員の意見の隔たりが大きく、長い時間をかけて意見交換し、計画に盛り込む文書の構成や表現についてブラッシュアップを繰り返した。

1997年に河川法が大改正されるまでは、河川行政には「住民参加」という考え方がなく、行政主導で「河川管理」をおこなっていた。10年前に住民参加で河川計画をゼロベースから見直すという大転換を兵庫県がおこなった当初は、文字通り手探りのスタートでもあった。その後、流域委員会をつくるための画期的な準備会議を経て本委員会がスタートし、都道府県では他に例を見ない諮問機関の運営方針を持った流域委員会による検討を重ねてきた。このプロセス自体が「参画と協働」「点検・評価」のサイクルでもあったが、整備計画策定以降どのように進めていくかは大きな課題でもあった。

改訂版では、そうした川づくりを推進していくための土壌になる「流域連携」のあり方、

河川管理者である県の役割を明確にするとともに、整備計画にもとづき具体的な事業実施に移っていく段階でのフォローアップの仕組みも明らかにした。

すなわち、流域連携では武庫川づくりに関わる主体を 住民と住民団体 NPO 事業者 大学等の研究機関 流域市 県（河川管理者） の6つと規定し、これらが適切な役割分担のもとに連携しながら取り組むことの重要性を確認した。

具体的には、1つ目は、行政目標を達成するために県をはじめとする行政側が地域住民等とさまざまに連携する関係。2つ目は、多様な主体が自律的に取り組む武庫川づくりの活動を県が支援する関係。3つ目は河川管理者のパートナーとなる自律的な流域ネットワークの形成を支援し、連携・協働していく関係を大事にしていくことである。

整備計画策定後のフォローアップに関しては、PDCAサイクルの考え方に基づいた進行管理をどのようにおこなっていくかが焦点になった。川づくりにおけるPDCAサイクルの導入は兵庫県の担当部局にとっては初めてのことであり、その手法の検討から始めて仕組みを導入し、整備計画策定後速やかに立ちあげるフォローアップ委員会（学識経験者と地域住民で構成）とともに走りながら、その手法を磨いていくことになる。武庫川流域委員会の6年半におよぶ活動と同じように、PDCAサイクルの導入自体が「参画と協働」によって磨かれていくことを期待したい。

4．今次計画期間中に継続検討すべき課題の設定と位置づけについて

整備計画の改訂版には、原案にはなかった「付記（検討事項）」と題した項目を計画本文の最後に盛り込んだ。河川行政の担当者にとっては、河川整備計画書には異例の記載になった。

原案にはもともと、県が整備計画の策定過程でかなりの時間とエネルギーを割いて検討してきた新規ダムの計画と既存利水ダムの治水活用、とくに規模の大きい千苅ダムについては、いずれも今次整備計画には選択せずに「継続検討課題」とすることを計画書本文の数カ所にわたって記載している。委員会の中でも、ダムについてのみ継続検討課題とすることに当初から違和感を持つ委員が多く、その扱いについては検討するように繰り返し意見が出ていた。また、委員会が提言していた対策についても、調査・検討や関係機関との調整に長期間を有する、いわゆるリードタイムの長い対策も他に少なからずあった。

こうしたことから、今次計画期間中には実施しない事柄についても、本文に章を設けて「今次計画期間中に継続して検討すべき課題」として一括記載してはどうかという案が委員会審議の早い段階で出ていた。しかし、県側としては「整備計画には期間中に実施することを書くもので、実施しない次期計画以降の課題について記載するのはおかしい」という主張を続け、長らく平行線をたどっていた。委員の間でも「千苅ダムの治水活用に特段の優先度を与え、次の整備計画のために優先検討することを整備計画に記載すべきではない」とする少数意見がある一方、多数の委員は今後の計画づくりに備えて、「今次計画に採用に至らなかったことの中で検討に時間のかかるものはきちんと記載し、取り組むべきだ」「河川以外の行政計画では、期間中の検討課題も記載するケースが少なくない」という意見が強くあった。

こうした中で、終盤になって県も「資料編への記載案」を提案し、さらに大詰めになってから「本文への記載」を認める譲歩をおこなった。

記載の仕方や記載項目、表現の中身等については最終の第 68 回委員会まで議論が続いたが、ようやく合意に達し、継続検討していく事項が「先導的な施策の実施にあたって検討が必要な事項」と「長期的な河川整備基本方針の目標達成に向けて検討が必要と現時点で考えられる事項」の 2 つに分類して、計画本文の最後に「付記（検討事項）」として一括記載された。

この中では新規ダムや既存ダムの治水活用のほか、遊水地の拡大、市街地整備と一体となった阪神鉄道橋梁等の改築、先導的な施策の実施にあたっての堤防強化、流域対策、減災対策の推進、環境 2 つの原則の具体化や天然アユの生息環境の改善、分かりやすい水質指標による調査、流域水循環の把握、整備計画の進行管理における P D C A サイクルの導入、流域連携のあり方等が記載された。

先にも述べたように、次期整備計画の策定は行政担当者も流域住民、学識経験者も次の世代に委ねられるが、6 年半にわたって膨大な検討と議論を重ねてきた経緯も合わせて次の世代に引き継がなければならない。そうした観点から、フォローアップの仕組みとともに新しい川づくりの課題についても継続して検討を重ね、後戻りのない展開を期待したい。

5 . 整備計画推進体制への配慮と注文について

最後に、今後の「整備計画策定」以降の計画推進体制と今後の武庫川の川づくりを進めるにあたって、幾つかの配慮と注文を提示しておきたい。

一つは、新しい川づくりの先導的モデルを活かしていく課題である。

武庫川流域委員会はこの 6 年半、新しい川づくりをめざした「計画づくり」のプロセスについては一定の役割を果たし、「武庫川モデル」とでも呼べるような成果を上げてきたと委員会一同自負している。6 年半通して関わってきた委員会であるからこそ、とりわけその思いは強い。メンバー交代しながらも武庫川づくりのプロフェッショナルとして長時間エネルギーを注ぎ、協働してきた河川行政担当者もまた、委員会のこの思いを共有して「武庫川モデル」を兵庫県内の川づくりに広げていくとともに、全国の河川行政に発信していただきたい。

そのためにも、いよいよ新しい川づくりの実践に入ることを意味する整備計画の策定の機会を活かすことをめざして、知事も参加した「武庫川シンポジウム」を開催することを提案したい。整備計画についてのパブリックコメントを終えて、河川管理者の手で計画策定が終わった時点がそのタイミングであろう。

二つ目は、原案審議の過程で何回となく議論に出たように、資料編を含めた整備計画の関連文書をセットで広く県民に開示し、計画策定の過程で使ってきた膨大な資料を可能なかぎり公開文書として、誰もがいつでも閲覧・入手できる仕組みを整えておくことである。このことは基本方針の答申の際にも確認し、要望したことであるが、整備計画の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しておくことである。

このとき県は「担当課では一連の資料は未来永劫にわたって保存する」と説明している。委員会はこれに対して、「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、今次計画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、誰もが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」「計算の根拠に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おこなわれる方法で記載してもらいたい」と求めた。

今次整備計画についても、県は同様の措置を取り、資料の取り扱いについて具体的な方策を検討していただきたい。

三つ目は、フォローアップ体制についてはフォローアップ委員会の位置づけや機能とともに、最後の段階でようやく合意に達する内容になったが、まだ幾つかの不明点が積み残されている。

P D C A サイクルの考え方に基づいた進行管理の重要な役割を果たすことや、進行管理のあり方や仕組みは継続検討課題の中に挙げられた。フォローアップ委員会は整備計画の進行管理について河川管理者の知事から委嘱された第三者機関として活動し、ポスト流域委員会の役割を果たす。今次整備計画の見直しや次期計画の策定の段階になれば新たな流域委員会が発足することになるが、フォローアップ委員会は20年という長期にわたって整備計画の進行管理について第三者機関として評価・改善する機能を担う。

この委員会をいつ、どのような形で委員を選考し発足させるのかが今後大きな焦点になる。これについて県は審議の中で、計画策定次第、速やかに発足させたいとしている。委員の選考については、学識経験者と地域住民で構成することになっているが、武庫川流域委員会の発足にあたってはそのメンバー構成で知恵をめぐらせ、公開の準備会議に委ねた経緯からフォローアップ委員会のメンバー選考をどこでおこなうのか、議論になった。

この件に関しては、流域委員会がまだ存続している間に県が同委員会に諮る案も俎上上がったが、最終的には県が他の諮問機関のメンバーを選んでいるのと同様に選考することです承できた。整備計画策定にこぎつけた県担当者の住民参加の川づくりについての意識と知見は、武庫川づくりの議論が始まる前の10年前に比べて比較にならないぐらいに高まったと認識できたからである。これから本格的に始動するであろう流域連携の住民の動きや意見も視野に置きながら、武庫川に限りなき思いを寄せる素晴らしいメンバー選びがおこなわれることを期待したい。

四つ目は、この計画審議の最後で大きな議論になった「流域連携」の推進である。

流域委員会は2006年8月提言で、流域全体で武庫川づくりを進めていくことの重要性を指摘し、具体的な流域連携について幾つかの提案をした。流域住民と住民団体、事業者、基礎自治体が武庫川づくりに大きく連携・協働していく「武庫川流域圏会議」や、流域と武庫川に関心を持つ研究者等で組織する「武庫川学会」(いずれも仮称)等である。提言をまとめるまでにリバーミーティングと称した公聴会を定期的を開催し、住民と委員会の意見交換の場とするとともに、河川管理者である県と武庫川づくりのパートナーとなれる流域ネットワークの創設も呼び掛けてきた。

こうした経緯を踏まえて、流域ネットワークづくりのきっかけづくりをめざす取組みとして、例えば、「武庫川づくりと流域連携を進める会」(略称「武庫流会」)がある。このNPOには、流域で活動している多様な住民とともに、流域委員会委員の過半数も参加して

おり、発足からの4年間に、天然アユの遡上復活をシンボルに掲げたシンポジウムやフォーラムを開催し、住民の手で上流から下流までの水質調査を毎年続けるほか、川に関心を持ち川に親しむ活動や、流域委員会が提言作業の中で作成してきた「武庫川カルテ」をベースにした「武庫川ガイドブック」の出版を積極的に進めることなどを通して、多様な団体が交流する機会をつくり、流域連携の促進を図ってきている。

整備計画原案改訂版に記載されているように、河川管理者と流域のさまざまな主体との連携・協働はこれからの川づくりの生命線でもある。最近ではこうした連携組織の活動に県が参加し、連携していく行動も芽生えてきたが、今後はより一層の連携・協働が進まなければならない。

幸いにして武庫川では、流域の中で主体的な連携組織を生み出し、県とのパートナーシップの関係を構築できる多様な主体が存在している。流域連携でも武庫川は、これからの川づくりのモデルを提供できる可能性を秘めていることを認識し、県行政としても積極的なアプローチをしていくことを期待したい。

最後に、6年半にわたって当委員会の活動を支えていただいた兵庫県の河川管理者と河川行政担当者、流域7市の担当者、副知事をトップとした県庁の横断組織である武庫川総合治水推進会議、事務局をサポートしてきたコンサルタントの方々、そして長時間の会議の傍聴を続けてたくさんの意見をいただいた流域住民の皆さまや委員会の動向を見守っていただいた皆さんに、感謝と御礼を申し上げます。

以上