

030930 版

# 淀川水系河川整備計画基礎原案 についての意見書（素案） - 河川整備の方針について -

本素案は、意見書とりまとめの運営会議作業部会によって作成され、第25回委員会（9/30）に提出されたものです。今後、委員会、部会での検討、委員からの意見等をふまえ、適宜修正される予定です。

第25回委員会にて意見書は下記の4部構成とすることが決まっており、本意見書（素案）は、「 」にあたります。

< 淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書の構成 >

河川整備の方針について

河川整備の内容について

計画策定における住民意見の反映について

部会意見

平成 15 年 9 月

淀川水系流域委員会

# 淀川水系河川整備計画基礎原案への意見書（素案）

- 河川整備の方針について -

## 目 次

はじめに .....	1
1 計画策定・実施 .....	2
2 環境 .....	3
3 治水 .....	5
4 利水 .....	7
5 利用 .....	9
6 維持管理 .....	10
7 ダム .....	11
8 関連施設 .....	12
9 住民参加 .....	12
おわりに .....	14

## はじめに

幅広い分野の50余名の専門家委員で構成された淀川水系流域委員会(以下流域委員会)は、国土交通省近畿地方整備局によって平成13年2月に設立されて以来、200回を超える委員会、運営会議、地域別部会、テーマ別部会、作業部会、検討会、現地視察、住民意見の聴取試行などを通じて、河川整備のあり方について真剣かつ慎重な審議を重ねてきた。審議の成果は平成14年5月の「中間とりまとめ」および平成15年1月の「新たな河川整備をめざして」と題する「提言」として近畿地方整備局に提出するとともに、広く社会に発表している。

「提言」には、「川や湖の環境保全と回復の重視」、「大洪水に対する被害の回避・軽減」、「水需要の抑制・管理」、「河川生態系と共生する利用」、「住民意見の反映」といった、これまでの河川整備の方向を大きく転換しようとする提案が数多く含まれている。これらの提案はこれまでの河川整備すべてを否定するものではなく、これからの河川整備はこれまでと同じ手法では破綻するとの立場に立つものであり、河川審議会等の答申とも軌を一にしている。

近畿地方整備局は、「中間とりまとめ」を受けて平成14年12月に「河川整備計画策定に向けての説明資料(第1稿)」を流域委員会に提出し、「提言」の検討および審議等を経て平成15年6月に「同(第2稿)」を改訂・再提出した。さらに流域委員会での審議を重ねて平成15年9月に「河川整備計画基礎原案」(以下「原案」)を発表した。

本意見書は、「原案」に対する流域委員会の意見を取りまとめたものであって、要約すると次の通りである。

河川管理者の「淀川水系河川整備計画基礎原案」は、流域委員会が示した「提言」の「理念・あり方」をよく反映しており、「具体的な整備内容」にも新たな河川整備のあり方に相応しい内容が多い。流域委員会は、河川管理者の「新たな河川整備」を実現しようとする意欲と努力を高く評価するものの、事業中のダムについては、「調査検討」を継続するとし、既存計画の抜本的見直しを含む幅広い代替案の提示に至っていないなど、今後の課題も少なくない。

河川管理者には、流域委員会の「提言」が河川整備計画に反映されるようより一層の努力を切望するとともに、住民に支持される21世紀に相応しい「新たな川づくり」を推進されるよう期待する。

## 1 計画策定・実施

### (1) 対象範囲・対象期間

新たな河川計画の策定に際しては「流域住民にとっての河川整備」「流域自然生態系のなかでの河川整備」をつねに意識して取り組む必要がある。「原案」では、「淀川流域委員会ならびに関係住民・自治体等から意見を聴き、それを尊重して今後 20～30 年間の河川整備に反映させる」、「主として淀川水系の指定区間外区間(大臣管理区間)を対象にし、それに係わる指定区間・流域、あるいは沿岸海域への影響も視野に入れる」としており、これらは評価に値する。ただし、淀川水系全域を線としてではなく、面としてさらには 3 次元的な淀川水系を考慮した河川管理を目指すことが望まれる。このことは大規模で水系全体あるいは他水系まで影響を及ぼす広範な河川整備にあっては欠かせない視点である。

計画策定に際しては、つねに流域住民の安全・安心のための河川整備、流域住民から期待され信頼される河川整備、流域の自然生態系を重視した河川整備を十分認識して取り組む必要がある。

### (2) 情報の共有、住民との連携・協働、関係団体との連携

「原案」では、「河川に関する情報を積極的に収集し」、「これらを解りやすく表現して発信する」、「流域住民との意見交換を継続的に行う」としており、従来の河川行政の姿勢から一步踏み出したものと評価できる。しかし、情報の発信を河川管理者側から行うにとどめず、流域住民にあらゆる情報を速やかに公開し、意見を反映させる努力が必要である。

今後の河川整備において、「原案」では計画の検討段階から関係住民、住民団体等との連携を積極的に行い、合意形成に向けて日常的に信頼関係を構築していくことが重要であるとしている点は大いに評価できる。この役割の一つを河川レンジャー(仮称)に期待しているが、その具体的な行動指針と任務については河川レンジャー(仮称)が機能を十分果せるような仕組みを検討し、流域委員会あるいは流域住民の意見が十分尊重されるよう期待する。

また、関係省庁、自治体等との連携を積極的に展開し、事前に周到な調整を図るとしているが、そのための基本になる縦割り行政を打破するための具体策についても言及するべきであろう。

なお、今回の整備計画の調査検討に基づく見直しなどにより、従前に計画されていた事業の中断あるいは変更に伴って特定の地域や住民に不利益が生じる場合には、環境修復や地域振興等に積極的に取り組まねばならないことはいうまでもない。

### (3) 計画の実施

河川整備計画の実施にあたっては、計画の点検・見直しを継続して行う必要がある。

「原案」では、流域委員会を継続させ、計画の点検・見直しにおける意見を聴く機関と位置づけているが、さらにその役割を明確に示しておくことが重要である。

## 2 環境

### (1) 基本的な考え方

これまでの河川整備は治水および利水に重点がおかれ、生態系や水質の保全など河川環境に対する配慮が欠けていた。「提言」では、川づくりの理念の変革を求め、「自然は自然にしかつくれる」、「川が川をつくる」という認識のもとに、淀川水系がもつ多様な価値の復活に向けて、1960年代前半頃までの河川環境を目標として今後の河川整備を行うことを求めた。

「原案」の基本的な考え方では、「変化に富んだ地形と固有種を含む多様な生態系が形成されていた頃の河川環境を目標とする」とし、今後の河川整備では「川が川をつくる」のを手伝うという考え方を念頭に、湖や河川の連続性の修復をめざし、多様な形状をもつ河川への復元を図り、またこれまでの河川整備が河川環境に及ぼしてきた影響を真摯に受け止め、「流域的視点に立って社会環境・自然環境への影響を十分に踏まえ、既存の計画にとらわれることなく、柔軟に見直しを行う」と明言している。また、河川環境を大きく改変するダム計画については、事業中のダムについてさらに詳細な調査検討を行い、その間の工事を必要最小限のもの以外は着手しないとしている。これらはいずれも従来の河川整備計画の視点からは画期的なものであり、高く評価できる。

しかし、基礎原案の「整備計画の方針」や「具体的な整備内容」では、当面実施可能な事業による現状改変に大きな比重を置くあまり、従来型の利水・治水事業の抜本の見直しへの躊躇が見られる。また、流域環境の維持管理の時代にあって、流域を一体とした自然環境・生態系機能の回復や水質環境の統合的管理に向けた多様な代替案の検討も大きな課題として残っている。

### (2) 自然生態系の保全、回復に向けた取り組み

「原案」では、「地域ごとの生物の生息・生育環境に配慮するため工事の施工法の検証や現状と変化を的確に把握するためのモニタリングを行い、結果をフィードバックするという順応的手法を採用する」、「琵琶湖の水位操作をはじめとするダム・堰の操作については、治水・利水への影響を考慮しつつ、できるだけ自然流況に近い流況を実現するよう運用する方向で検討を行う」、「河川に流れ込む支流や水路などを含めた河川の横断形状および縦断形状の連続性を確保する」、「湖と河川や陸域との連続性をもった生物の生息・生育環境の保全・再生を関係機関と連携して検討する」などとし

ており、これらはいずれも自然・生態系の保全・再生に向けた取り組みとして高く評価できる。

しかし「原案」が目標とする河川環境は、実施すべき河川整備の方向性を示しているものの、未だ抽象度の高い具体性を欠いた目標となっている。目標を実現するためには、達成度を具体的に評価する指標を速やかに検討・作成すること、農林水産部局などの関係機関との連携を含めた実現の手段と時系列的な取り組みを明確にする必要がある。また、試行錯誤を繰返しつつ熟度を高めていく河川環境整備計画プロセスとして、「河川環境自然再生化計画」を全体計画のなかに適切に位置づけることが重要である。

また、事業中のダムについては、生物の生息・生育環境の保全・再生や生態系機能の回復をめぐる対症療法的なプラスの効果を探しているものの、ダムが引き起こす長期的な非可逆的影響への考察が欠けており、精査・検討が必要である。

### (3) 河川の総合管理に向けた河川環境の統合的管理システムの構築

流域の統合的管理に向けた多様な代替案の検討や取り組みには、多くの試行錯誤を伴う。そのため、「実施に際しての順応的な対応が可能となる事業内容の評価・検討プロセスの確立」、「水位・水量が生態系や生物多様性に与える影響を経常的に把握し、総合的に検討する仕組みや場の設定」、「水位・水量・生態系の統合的管理に向けてのシステムの具体化」、「環境を総合的な視点から、それぞれの位置づけを明確にした個別事業の検討」などが重要である。

このため、情報の集約・公表・共有あるいは評価手法の開発のための場(組織)の確保が求められる。「原案」にある「琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)」は一つの出発点として重要であるものの、将来的には水質・水位・水量及び生態系全般を対象とする広域的かつ統合的な管理機構(欧州におけるリバー・オーソリティをモデルとする)についての検討・実現が望まれる。

### (4) さらに検討すべき主な事項

上記に加え、管理者が他省庁や地方自治体などと連携しつつ計画の熟度を高めていくために、雨水の利用促進、都市用水・農業用水の反復利用や排水の再利用の検討、表流水のみでなく地下水を含めた流域全体の水循環システムの調査と現状の把握、河川や湖に流入する負荷物質の総量管理に向けた情報の共有と排出規制、などに取り組む必要がある。そのための技術改善と法整備を伴う連携の仕組みならびに社会的合意形成手法の確立がこれからの重要な課題である。また計画の初期の段階から 30 年後の流域全体の明確な展望をもって取り組む必要がある。

なお、河川や湖の生物多様性、生態系機能、生物再生産をこれ以上低下させないためには、河川管理者のみならず流域の関係機関や住民が淀川水系全域が保全地域であ

ると認識するよう、河川レンジャー(仮称)等の仕組みを通して流域住民に周知徹底する必要がある。

また、琵琶湖では、湖岸道路による水陸移行帯の分断、内湖や水田との連続性の修復、生息地間の生物移動を保障し、連続性を確保することが重要である。そのため、慎重な事前調査を行い、施工後のモニタリングを継続し、順応的に対応する必要がある。侵略外来種の侵入に対しては繁殖しにくい自然環境を回復させる視点から、外来種対策とそのための調査研究などが重要かつ不可欠な課題である。

### 3 治水

#### (1) 基本的な考え方

これまでの治水・防災は、「河川や地域ごとに社会的重要度に応じた規模の洪水を対象として水害の発生を防止する」ことを目的としてきたが、これには長い期間と莫大な経費が必要なため、目標達成の目途が立たないという基本的な欠陥がある。さらに、治水・防災を目的とした河川整備により、河川の環境に悪影響がもたらされた事実も見逃すことができない。

このため流域委員会は、これからの治水計画では「超過洪水・自然環境を考慮した治水」「地域特性に応じた治水安全度の確保」を目的とする必要があると提言した。これに対して「原案」では、治水・防災についての基本的な考え方として、「洪水被害の頻度のみならず、その深刻さを軽減する施策をハード、ソフト両面にわたって推進する」「狭窄部下流の安全度を損なわないで上流の安全度の向上を図る」としており、「提言」の主旨をよく反映しているが、治水においても自然環境を考慮した方策をとるという記述の追加が望まれる。

#### (2) 破堤による被害の回避・軽減

(1)に示された基本的な考え方を実現する施策として、「破堤による被害の回避・軽減」と「狭窄部上流および琵琶湖沿岸等における浸水被害の軽減」を挙げ、前者を最優先で取り組むとしている。このことは「現在の堤防は必ずしも防災構造物としての安全性について十分な信頼性を有しているとはいえない」という事実に対応するもので、きわめて適切な選択である。

また、「破堤による被害の回避・軽減」するための具体的な施策として、

- 1)自分で守る(情報伝達・避難体制整備)
- 2)みんなで守る(水防活動・河川管理施設運用)
- 3)地域で守る(街づくり・地域整備)

#### 4) 堤防強化対策を実施する

を挙げており、「自分で守る」という住民自身の治水・防災における責任を明らかにしたことは高く評価できる。また、3)の街づくりでは土地利用の規制・誘導にまで言及しており、今後の河川整備の方向として実現が強く望まれる。

4)の堤防強化対策については、「強化方策として高規格堤防と堤防補強を行う」とし、「淀川堤防強化対策委員会」で審議し、審議結果を流域委員会に諮問するとしている。堤防補強は今後の治水・防災を支配するともいえるきわめて重要な案件であるが、これまでは土堤にこだわるあまり新たな補強については検討することにすら躊躇してきたきらいがある。土堤以外の新たな工法についても積極的に検討・採用するよう強く要望する。

なお、一定の選定基準によって行われた緊急堤防補強区間の選定は概ね妥当であり、早期の実施が望まれる。

#### (3) 浸水被害の軽減・解消

「原案」では、狭窄部上流における対策として「既往最大規模の洪水に対する浸水被害の解消を目標として検討する」としているが、これには次の二つの問題が指摘される。

一つは、「対象とする流量」の問題である。

既往最大洪水は厳然たる事実としての説得性はあるが、既往最大洪水を超える洪水があるごとに計画を更新する必要性が生じるうえに、確率論的立場からみた河川ごとの治水安全度が極端に不釣り合いになる可能性がある。これに対して、確率洪水には、どのような確率を選択するかという問題に加えて、「引き伸ばし率」や「カバー率」の選択に曖昧さが含まれるなどの欠点があるものの、過去の出水データが整っている場合には論理性があるといえよう。

一般論としていえば、論理性あるいは他河川との整合性から確率洪水に優位性があるといえるが、確率洪水にもとづく河川整備計画の完成の目途が立たない現状から判断すると、対象を狭窄部上流に限定する場合には既往最大洪水を採用することに積極的に異を唱えるものではない。ただし、猪名川のように既往最大洪水が 1/4000 という確率論からみて桁外れに大きい場合には、次に述べる目標の達成を考慮するなどの総合的な見地から判断することが必要であろう。

二つは、「目標の達成期間」である。

これまでの河川整備計画の欠点の一つは、計画に示された目標を達成するには膨大な経費と長期の年月が必要であり、達成の目途すら立てられないことである。達成の見込みがない目標は無価値であり、住民に期待・失望・不信をもたせるという意味では害悪とさえいえる。したがって、計画の立案に際しては「目標の達成期間」を考慮する必要があり、進捗状況をつねに公表するとともに、遅れを生じた場合は理由を明

示することが望まれる。

また、琵琶湖沿岸における浸水被害を軽減するために「瀬田川下流部及び宇治川の流下能力(放流能力)の向上を図る」としているが、洗堰の放流能力および宇治川塔の島地区の流下能力についての詳細な検討と、琵琶湖沿岸での水位と被害との関係および軽減対策についてのさらなる検討が望まれる。

なお、狭窄部上流および琵琶湖沿岸のいずれにも「土地利用誘導等の実施が必要」と明示したことは評価できる。

#### (4) その他重要事項

##### 一連区間整備の完成等

瀬田川から宇治川にかけての「一連区間整備の完成等」については、「ごく一部の区間のみが未整備である箇所限定」としているが、残された無堤部についての土地利用誘導等の実施が必要である。

##### 土砂対策

「土砂対策」では、「原案」に述べられているように「山地から海岸までの土砂収支のバランスを図る」ことが重要であり、「原案」に示された事項のほか、ダムや堰における土砂移動の連続性を回復させることが重要である。

##### 高潮・津波

淀川下流部の陸閘については早期の改善が望まれるが、河川整備等との優先度を総合的な視野から判断することが望まれる。また、「原案」に取り上げられている「操作の迅速化」を図ることも重要であるが、「操作時期の適切化」「地域防災組織の強化」も重要課題である。

##### 地震

地震に備えて堤防等の河川管理施設について耐震補強対策を実施することは緊急課題であり、継続実施により早期の完成が望まれる。

なお、海域における大規模埋立に対しては、洪水の流下と高潮・津波の遡上を考慮して設定された「河川保全区域」をもとに規制することが必要である。

## 4 利水

### (1) 基本的な考え方

これまでの利水では、利水者・自治体等による水需要予測を積み重ね、不足量をダムや堰等の水資源開発施設の建設により確保してきた。しかし、河川水は有限であり、環境面からも取水量に制限があるうえ、ダムや堰等は環境を悪化させるため、際限なく水資源を開発することはできない。

このため、「提言」では、「水需給が一定の枠内でバランスされるように水需要を管理・抑制する水需要管理」へと転換する必要があるとしている。

「原案」では、利水についての基本的な考え方として、「水需要の見直しを踏まえ、既存水資源開発施設の運用や新規施設の計画の内容を見直す」、「水需要の抑制を図るべく利水者や自治体との連携を強化する」としているが、水需要管理へ一歩踏み出したものとして注目に値する。

## (2) 水需要の抑制

利水に関する整備方針として「水需要の抑制」を最初に挙げるとともに、具体化する方策として、「水需要の精査確認」、「水利権の見直しと用途間転用」、「既存水資源開発施設の再編と運用の見直し」を取り上げている。これらはいずれも「提言」が示した方向に一致しており、積極的に推進することを要望する。

河川管理者が直接関与するものではないとはいえ、「節水」「再利用」といった利用者の責務として行われる節水対策が「原案」では全く触れられていないのは遺憾とせざるを得ない。河川からの取水を抑制するには、河川管理者からの要請が出発点となるため、基本的な考え方に示された「水需要の抑制を図るべく利水者や自治体との連携を強化する」を実現するためにも、末端利水者である住民を意識した行動が望まれる。

## (3) 渇水への対応

渇水への対応施策として「取水調整の円滑化」と「渇水調整方法の見直しの提案」の二つを挙げているが、それぞれに危惧される事項が含まれている。

「取水調整の円滑化」の前提とされている「近年の少雨化傾向に伴う利水安全度の低下」は新たな水資源開発の口実にも用いられおり、慎重な検討が必要である。「少雨化傾向」は降雨量の予測が過大であったことを意味しており、ダム操作規定の見直しの面からも検討する必要がある。

渇水調整方法を現状の「実績取水量に応じた取水制限」から「安定供給努力(投資)に応じた取水制限」にすることは「弱者切捨て」につながる恐れがあり、社会正義という観点からは容認できない面がある。利用の実態に応じた節水限度についての配慮など、慎重な検討が望まれる。

## (4) 水需要の予測

これまでの水需要予測が実績と乖離した過大なものであった。より精度の高い水需要予測を行うには、この乖離の原因を明確にすることが前提である。

水資源開発の根拠とされた水需要予測について「原案」はまったく触れていないが、不備といわざるを得ない。水需要予測は水需要管理でも出発点となるものであり、よ

り精度の高い水需要予測に向けた努力を関係者のすべてに要望したい。

## 5 利用

### (1) 基本的な考え方

河川の「利用」は「環境」面などの諸課題と密接に関係しているが、「相互に関連していることを十分認識して対応する」とした河川管理者の認識は「提言」の精神に通じている。

「川を自然に返す」すなわち「川の再自然化」は今後の河川管理の重要課題の一つである。その意味で「川が川をつくる営みの場を保障すること」が新たな河川の「利用」の前提でなければならない。「原案」では、環境教育を推進する場という観点を含めて「川でなければできない利用、川に活かされた利用」を基本とするとしており、「河川生態系と共生する利用」の推進に役立つものとして評価したい。

### (2) 河川整備の方針等について

#### 水面利用

「水上オートバイやプレジャーボート等の秩序ある水面利用の適正化と、カヌーや手こぎボートの円滑な水面利用の実現」は、いずれも妥当な方向性である。さらに、「川でなければ出来ない利用」としての、「水を利用した遊び」「水泳」「魚釣り」といったことについても配慮する必要がある。

水上オートバイやプレジャーボート等の利用に関して、秩序ある利用の実現のために協議会等の組織を活用することは、現状における当面の処置として妥当と考える。しかし、近年の水上オートバイの急速な増加やそれに伴う事故の急増、さらには排ガスによる水質汚染の発生等の現象が数多く見うけられるようになった現状を考慮すると、エンジンのガス排出基準、船舶検査のあり方、操縦免許の取得・更新の仕組み、遵守事項違反時の行政処分等について、速やかに法制度整備に取り組むことが必要である。

河川に関わる環境教育や体験学習については、河川水面のみならず、河川敷を含め河川全域をフィールドとするため、「河川を正しく認識、理解し、活用する教育」を今後の望ましい河川利用のあり方として普及させるための重要な事業として位置づけるべきである。

今後、学識経験者、有識者の協力や河川レンジャー（仮称）の活動により、内容を充実し、具体的な成果を上げられるよう期待したい。

#### 河川敷利用

河川敷の利用について、「河川敷以外でも設置可能なグラウンド等のスポーツ施設

が整備され、これらが河川の環境や生態系へ影響を与えてきた」との認識を明らかにし、「本来河川敷以外で利用するものについては、縮小していくことを基本とする。」としたことは、提言の方向と一致している。

河川敷の整備にあたっては、河川管理者は、「利用者の理解を得ながら『河川環境を損なう利用の是正』を図る」としている。また、学識経験者及び沿川自治体からなる河川保全利用委員会を地域毎に設け、住民から広く意見を聴き、個々の案件ごとに判断するとしている。河川保全利用委員会の委員構成、住民の意見聴取方法、個々の案件ごとの審議スケジュールおよびその結果等については公表することが望ましい。

河川敷のスポーツ施設については、それらが本来あるべき堤内地に代替地を確保するよう国と自治体間の協議・調整が不可欠であり、河川管理者には一層の努力を期待したい。

#### 迷惑行為

迷惑行為の対策は、河川敷だけではなく、水面利用に関しても同じように考えていく必要がある。

迷惑行為の対策として、「原案」には「計画的・継続的な啓発」と「日常的な啓発」が計画されており、成果を期待したい。なお、啓発については、環境教育との関連をも十分に配慮し、単なる迷惑行為の対策としてだけでなく、「河川生態系と共生する利用」の推進という観点から実施することが望まれる。

悪質な迷惑行為、例えば「人に危害を与えるような行為」については厳しく取り締まれるような規制と具体的対応が必要である。

### (3) 舟運

舟運については、川に親しみを持たせるといった点からの配慮についても記載されているが、環境への配慮や対策を十分に行うべきである。

### (4) 漁業

漁業については、「生物の生息・生育環境の保全・再生を目標とする各施策を実施し、結果として水産資源の保護につなげる」とあり、生業として漁業が継続的に成り立つよう横断方向・縦断方向の連続性の回復などに配慮すべきである。その成果のモニタリングと評価のあり方についても検討する必要がある。

## 6 維持管理

### (1) 河川管理施設の機能保持

河川管理施設のなかで最重要の一つである堤防には土構造物としての長所・短所が

併存しており、日常の監視により欠陥を発見・補修することがとくに重要である。堤防の監視は主として担当者の目視によるのが現状であるが、水防団や河川レンジャー（仮称）さらには住民の協力を仰ぐことも必要であり、堤体内部の欠陥を検出する新たな機器の開発も重要である。

除草時期については梅雨期や台風期の前に実施するとしているが、さらに生態系への考慮が望まれる。

水閘門・堰・排水機場・樋門等については「老朽化」のほかに操作員に関する問題もあり、自動化に向けた検討を期待する。

河川浄化施設については効果に疑問があるものもあり、調査検討により「見直す」としたことを評価したい。

## (2) 許可工作物(橋梁・樋門・魚道)

橋梁・樋門のほか河川管理者以外が管理する施設・工作物については河川管理施設に準じた取扱いが求められるが、維持・管理に問題がある施設もある。単なる「指導」にとどまらず、適切な取扱いの実施が強く求められる。

また、これらの施設を新たに設けるときには、規模、デザイン、色彩など景観への配慮が重要である。

河川生物の遡上・降下を保障するためには魚道の機能点検・維持管理を行うことが必要であり、流域一貫の視野で自治体・土地改良区・水利組合など管理者や流域住民との整合性ある協議・調整が望まれる。

## (3) 河川区域の管理

河川区域の管理で問題視されている「樹木」と「土砂」については、環境を考慮しつつ、適切な処置が早急の実施されることを要望する。

とくに高水敷については自治体等の管理区域についても整合性のある管理に向けた改善が必要である。

「テロ」についてはこれまでの経験が乏しいだけに難解な課題である。施設や工作物の破壊のほか水質汚染への配慮が望まれる。

# 7 ダム

流域委員会は、ダムの役割を十分認識し、ダム建設を全面的に否定するものではないが、とくに慎重な議論を重ねた結果、自然環境および地域社会へ及ぼす影響が大きいため、計画・工事中を含む新たなダムは「原則として建設しない」とし、ダムが建設されるのは、「考えるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実

行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎる」と提言した。

一方、「原案」では、事業中のいずれのダムについても「調査検討」を継続しているため、現段階で評価し意見を述べることはできない。ただし、「調査検討の間は地元の地域生活に必要な道路や、防災上途中で止めることが不適當な工事以外は着手しない」としたことは一定の評価に値する。

代替案については「さらに詳細な検討を行う」としているが、既存計画の抜本的見直しすなわち計画を中止することを含む幅広い検討が必要である。

「原案」に示された既設ダムについての施策は概ね是認されるが、事業中のダムを前提とした治水・利水容量の振り替えなどの目的変更については、「調査検討」の結果をまって再検討すべきである。

ダム水源地域の活性化については「関係機関と連携して検討する」ことが新たに明記され、今後より有効な施策が講じられることを期待する。

ダム建設を理由として河川改修等がなおざりにされるなど種々の問題があるため、速やかにダム事業の「調査検討」の結論を出すことが重要である。

## 8 関連施設

淀川河川公園は年間 520 万人もの市民に活用されているが、「河川の生態系を分断しているところもあり、河川本来の特性を活かした利用形態への見直しが求められている」との現状認識に基づいて、「原案」で「淀川河川公園基本計画の見直しを行う」としたことは評価できる。ただし、見直しの検討を行う「淀川河川公園基本計画改定委員会(仮称)」には学識経験者・自治体に加えて住民代表を参加させることが望まれる。

また、「堤防補強対策の実施と連携した高水敷における公園の一体的整備」については、水陸移行帯を復活させる工夫が望まれる。

## 9 住民参加

「住民参加」は、住民と行政の協働型の望ましい川づくりを構築するうえで必要不可欠である。これには計画段階から推進に至る過程で、実効ある住民参加が保障されることが基本である。

「原案」では、「提言」に示した住民参加の主旨を真摯に受けとめ、実質的な住民参加のあり方をめざして模索しながら真剣に努力しており、大いに評価できる。

しかし、「原案」には住民参加の手続きが多くとり入れられてはいるが、その多く

は住民意見を聞くなどの形式的なものである。住民参加を実効あるものとするためには、河川管理者が「これからの川づくり」に住民参加が不可欠であることを正しく理解・認識して、その理念を明確に示すことが望まれる。

なお、1)住民参加を形骸化させないため住民参加のあるべき大綱を明示する、2)住民意見の反映ならびに社会的合意形成をはかるための客観的な手法を提示する、3)実効性ある住民参加をめざし対話集会を積極的に開催し改善していく、4)パートナーシップ構築の担い手を育成するため住民の自律による川づくりのための意識向上活動を積極的に支援する、5)流域住民間のネットワーク構築のための基盤整備、などが、今後さらに検討・改善されるべき課題である。

## おわりに

淀川水系流域委員会は、平成9年の河川法改正にともなって、近畿地方整備局が今後20年から30年間にわたって実施する淀川水系の河川整備計画の策定に際して「意見を聞く」ために設置されたものであるが、次のような特徴をもっており、他の流域委員会と著しく性格を異にしている。

第1の特徴は河川整備計画の「作成の手順」である。淀川水系では、河川管理者が、河川整備計画の作成に際して「整備のあり方・方針」をまず流域委員会に諮問し、流域委員会の議論や「提言」を参考にして計画の「基礎原案」を作成し、さらに流域委員会における基礎原案についての審議や「意見書」を経て「原案」を作成しようとしている。これまで流域委員会が河川管理者に提出した「中間とりまとめ」「提言」「一般意見の聴取反映方法についての提言別冊」「基礎原案に関する意見書」などは、すべて委員会の議論や一般からの意見などに基づいて委員自らが分担執筆したものである。これらの点において、河川管理者が作成した「原案」について、数回程度の議論を経て、小修正するにとどまっている他の流域委員会の進め方とは根本的に異なっている。

第2の特徴は流域委員会の「委員の選考の手順」である。近畿地方整備局の委託を受けた4人の流域委員会準備会議委員が自主的に自薦・他薦の公募を行い、公開の場で流域委員会委員候補を選考し、近畿地方整備局に推薦した。近畿地方整備局は準備会議が推薦した委員候補の全員に委員を委嘱した。この点においても、他の流域委員会では実質上河川管理者の選考のみで委員を委嘱しているのと全く異なっている。

第3の特徴は「委員数と委員会の回数の多さ」である。発足当初の委員数は53名(現在53名)にのぼり、「地域の特性に詳しい委員」として多くのNPOの委員が含まれている。委員会は、淀川水系の特徴から、全体委員会のほかに、琵琶湖部会・淀川部会・猪名川部会という3つの地域別部会を設置するとともに、環境・利用部会、治水部会、利水部会、住民参加部会などのテーマ別部会のほか、各種の作業部会・ワーキンググループ・検討会・現地視察・住民との現地対話集会などを数多く開催し、議論・審議・一般意見の聴取に慎重を期した。委員会は、運営会議や検討会などを除きすべて公開で行われ、委員会に関する情報もホームページやニュースレターなどですべて公開されている。

「提言」および「意見書」は委員会での真摯で慎重な審議の結果であり、委員自らの分担執筆など流域委員会の活動は稀有のものであったと自負している。

流域委員会の活動が「成功」であったとするならば、それは多くの人々に支えられたからに他ならない。まずは河川管理者である。流域委員会の自主性を尊重し、説明や資料提供につくした努力は賞賛に値する。一般傍聴者にも感謝したい。平日・休日・開催時間にかかわらず、毎回数百名の一般傍聴者が委員会に参加し、熱意をもって貴重な意見を述べられた。さらに多くの人々がメール・FAX・郵送などで貴重な意見を寄せられた。委員会はこれらの意見も十分参考にさせていただいた。改めて深甚なる謝意を表したい。また異例ではあるが、庶務を担当した三菱総合研究所にも謝意を表したい。委員会の要求に誠実に対応し、数多の委員会や部会の日程調整、論点の整理、議事録作成など膨大な庶務量を淡々とこなした担当者には職務とはいえ頭の下がる思いである。

淀川水系流域委員会は、これまでの河川行政、河川管理の進路を大きく変える可能性をもつ数々の提案を行った。それを「斬新」と表現することは適切ではなく、いわば民の理性・知恵と科学者の良識・情熱の結晶であろうか。流域委員会の委員は、今後その「存在」を問われ続けるものであることをよく自覚しており、一般社会あるいは河川管理者が下すであろう「委員会活動への評価」を真摯に受け止める覚悟であり、自然豊かで流域住民に親しまれる琵琶湖・淀川水系の復活を心から期待するとともに、引き続きその実現に微力を尽くすことを惜しまないものである。