

基本方針と整備計画への提案
(主として基本方針での流域対策への意見)

2005 年 11 月 18 日

武庫川流域委員会
委員長 松本 誠 様

委員 中川芳江

流域対策について、主として基本方針に関して意見書を提出します。(第 11 回総合治水 WT 提出の意見書を加筆提出)。

基本的な考え方の提案

超長期の武庫川の治水計画(基本方針)として、超長期的視点で可能な流域対策はすべて取り組むべきと考えます。

- (1) 豪雨災害対策に資する対策は、基本方針ではすべて推進すべき対策として採用する。(参考:「総合的な豪雨災害対策の推進について」社会資本整備審議会河川分科会答申)
- (2) 現時点で数値化可能な対策、数値化が困難な対策、いずれについても超長期的な施策として(基本方針として)推進する。
- (3) 推進するための諸条件整備(法の整備、財源の確保、県民理解等)の促進施策(条例制定等)を同時に盛り込む。

なお、流域対策以外の点については、別途審議に応じて提案致しますが、地域特性にあわせた戦略的な基本方針と整備計画を採用する、住民にわかりやすい減災の目標(治水成果の目標)を定める、武田尾溪谷以北と武田尾溪谷以南でそれぞれで治める、支川は支川で治める、流域災害基金の創設、総合的治水推進条例(仮称)の制定、土地利用誘導の導入、「想定は破られる」という前提で対策、基礎データ集積の推進、基本方針は見直しをかける、などを考えております。

流域対策について

現在、治水 WT で検討中の流域対策についての意見を採用レベルとともにまとめます。

採用レベル 1 : 強く推進する

採用レベル 2 : 一部地域(モデル地域等)で重点的に推進する

採用レベル 3 : 課題もあるが方向として推進する

1、ため池対策(嵩上げ)・・・採用レベル 2

- ・ 上中流域の大規模ため池の治水容量設定(嵩上げなしでも設定が可能)。方針として長期的な推進。

2、防災調整池・・・採用レベル 1

- ・ 調整池設置要綱の改正(開発促進を狙った規制緩和(1/30 規模)から開発抑制を狙う規制(1/50~)へ方針転換)。
 - Ex. 島根県(開発行為に伴う流出増対策に係る防災調整池設置のためのアウトライン)
- ・ 既設調整池の保守点検の強化(雨季前実施)
- ・ 暫定調整池の恒久化・公的管理化へ、大規模化へ改修
- ・ 現行調整池については最低限現状規模を維持(一律の 1/100 対応は要検討)

- ・ ゴルフ場、開発宅地地域内調整池の適正運用指導
- 3、学校（校庭貯留）・・・採用レベル1
- ・ 方針レベル：超長期（方針レベル）では必ず建て替え・改築が発生する。その際に適切に誘導・指導できる条件整備を行う。
 - ・ 整備計画レベル：20～30年に建て替えや改築が発生する学校、および下流（宝塚～西宮）をモデル地域として実施を促進。
 - ・ 特に下流（宝塚～西宮）では、都市型災害や豪雨災害対策への効果も期待できるためオリフィス構造ではなく単純な湛水対策（ブロック積み上げ程度・低い計画規模対応程度でも可）でも早急に着手。学校に湛水することで地域（校区）全体の安全度が向上する。
 - ・ 施設の維持管理は、有償でシニア人材を活用する県現制度も活用。またはPTA、NPO法人等に委託、または“総合治水推進員（仮称）”を委嘱し随時点検（有償）。
 - ・ 改修費用は、市町単独、基金拠出、あるいは市町と県の折半。県立学校については県。
- 4、公園・・・採用レベル2
- ・ 学校（校庭貯留）と同様。
 - ・ 利用者、地元との事前協議が重要。公園に湛水することで地域全体の安全度が向上する。
 - ・ 整備計画レベル：今後の新設公園での湛水を指導。
 - ・ 公的既設公園における大面積（例：駐車場）が浸透性でない場合、目標年次を定め早急に浸透性への改修。（採用レベル1）
- 5、水田（畦畔嵩上げ）・・・採用レベル3
- ・ 武田尾深谷以北、上流（篠山）中流（三田）において推進する。
 - ・ 土地所有者自身が20～30cmの嵩上げ工事および日常的管理を行う動機付けができる政策で誘導する（例：実施した田に報奨金＋湛水時の被害補償）
 - ・ 治水効果を持たせられる連携運用の課題の克服が必要
- 6、各戸貯留と浸透施設（利水対策を兼ねる）・・・採用レベル1
- ・ 整備計画レベル：公共施設、公共機関の一定面積（例：駐車場）が浸透性舗装になっていない場合、早急に改善。
 - ・ 新設公共施設・公共機関の浸透性施工、雨水貯留タンク設置義務付け。
- 7、ため池対策（水位引き下げ）・・・採用レベル1
- ・ 下流域（市街地）での非営農ため池の治水転用及び治水運用。整備計画レベルで早急を実施。豪雨災害対策への効果も期待。
 - ・ 特に市街地ため池の転売埋め立ての規制化、買い取り等。
- 8、遊水地および地下貯留・・・採用レベル2
- ・ 方針レベル：超長期では必ず建て替え・改築、所有者変更など土地利用の転機が発生する。その時に適切に指導できる条件整備（条例等含む）を行う。超長期にハイリスク地域（特に沿川）から恒常的に避難させるように土地利用を誘導する。
 - ・ 整備計画レベル：20～30年に建て替えや改築が発生する公共施設集積地などをモデル地域として実施を促進。

- ・ 下流域で治水効果の大きい施設の改修時期には、地下貯留など何らかの貯留対策を講じる。
- ・ 上流域農地の遊水地については、現状の内水被害（水害常襲地）対策と合わせて方針レベルで採用する。（採用レベル1）

9、利水ダムの運用変更・・・採用レベル1

- ・ 青野ダムの利水容量を洪水期と非洪水期で変更する
 - Ex. 一庫ダム 洪水期（6/16～10/15）13,300,000m³
非洪水期 26,800,000m³
- ・ 青野ダム予備放流量（800,000 m³）の変更
- ・ 青野ダム利水容量の見直し検討
 - ex. 兵庫県水道の流域各自治体への平成17年度給水予定水量（123,600 m³/日）は計画給水量（254,800 m³/日）に対して49%
- ・ 「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」への懸念について
 - 河川管理者が指摘しているこの懸念は、「補助金等の他の用途への使用した場合に、交付が取り消される場合があり、取り消しの場合には返還しなければならない（17条、18条）」ことと思われる。しかし、明確な手法と手段をとって行われれば返還にあたらぬ（1998年自治省通達？）とも聞く。本法の目的（第1条：補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ること）からすれば、武庫川流域委員会の答申こそが「明確な手法と手段」として重要と考える。
- ・ その他の利水ダムについては、予備水源ダムの転用可能性の検討。

10、大雨時の上流域での一時的給水制限（新提案）・・・採用レベル2

- ・ 流域下水道上流処理区域（三田市、西宮市）において大雨時（警報発令時など）に一時的給水制限を行う。一時的な給水制限によってピーク時の河川流入量を低減する。給水制限になれば、各戸で風呂場等に貯水することになる。一時的に、水を分散貯留することができるという意味がある。

11、長期的な二次林（森林）の扱い・・・採用レベル1

- ・ 本来、流域の大部分（6割）を占める森林の治水・利水機能は、森林特性（植生、土壌）に応じて数値化され評価されるべきものとする。
- ・ 一方、武庫川流域の森林の治水・利水機能は、データ不足、研究不足から現時点では定量化は困難であることは認めざるを得ない。
- ・ しかし、治水・利水両面の機能を持つ大部分の超長期的な取り扱いが河川計画に重要であり、森林を河川計画上の重要な要素として位置づけるべき。
- ・ 手入れについては、土砂流出の点で異なる人工林と二次林を分けて考える必要がある。
- ・ 人工林の手入れ（間伐）は、治水・利水上も必須。
- ・ 二次林の手入れは、森林生態系保全の観点と治水・利水観点の調整が必要。森林生態系保全は重要であるが、二次林の下層常緑樹伐採が洪水軽減にはマイナスである（流出傾向が高まる）という森林水文学専門家の指摘は留意すべき。
- ・ 特に上流～中流の二次林の手入れについて、森林生態系保全の観点（いわゆる「兵庫方式の里山林整備」）に、利水・治水観点（森林水文学的観点）への配慮を加える。生態系を重視する地域、洪水軽減を重視する地域

など特性に応じたそれぞれのメリット・デメリットの調整が不可欠である。
(木を切らないのが善、でもなく、木を切るのが善、でもない)

- ・ 土砂災害警戒区域、砂防指定地等、および斜面勾配が急な箇所では里山林整備(低木林伐採)をしないなどの地域ゾーニングを行う(現在、県農林が行っている里山林整備事業では、これらは対象外となっているが、国有林などもあるため、治水・利水観点からの明示は必要と考える)。

* なお、基本方針、整備計画の達成目標期間については、提案の便宜上、基本方針：超長期目標(定めない)、整備計画：20～30年として捉えて書いてあります。
今後の委員会議論によっては、変更されます。

流域対策の論点について

流域対策の大きな論点のひとつに各施設の維持管理と運用を如何に確保するかの点があります。従来では洪水調節施設が数箇所集中的に存在し河川管理者が維持管理・運用を行ってきました。これと異なり、洪水調節機能も併せ持った施設(例えばため池も施設といえます)が流域内に分散的に多数存在し管理者がそれぞれ異なるわけですから、当然ながら維持管理と運用をどのように行うのか、がクローズアップされてきます。

このことは実は、治水の役割は誰が担うのか、という非常に本質的な問いに端を発しています。

今回は、その中で集中・分散について以下に記します。

従来、治水の役割は河川担当部署だけが担ってきました。集中型施設(河川施設としての計画遊水地、貯留施設など)は河川担当部署だけが管理・運用するには最も効率的です。しかし、流域全体で治水(や利水)の役割を担っていこうとする総合的な治水を考えようとする、当然にその役割は河川担当部署のみにとどまらず、あらゆる組織に広がります。総合的な治水を考えようすれば、治水機能を担う施設は分散され、管理・運用を集中して行うことはそもそも不可能になります(大雨の時に、河川担当部署職員が流域内のため池をひとつひとつ見回することは想像できない)。

集中的な管理・運用が当然であるという前提から見れば、流域内に分散され様々な人々が関わる施設の運用コスト、維持管理コストは膨大で到底実現は考えられない、という結論になるかもしれません。

しかし「想定外はいつでも起こる」ことを考えれば、流域内でできることは、たとえそれが分散型でもしっかりやっておく - **できることはなんでもしっかりやる** - ということが重要だと考えます(運用コストや維持体制については方法論の問題と考えます)。ますます局地的な豪雨が増えると指摘されている現状では、むしろ分散型での治水対策のほうが重要になってくるとさえ思います。そもそも、水という不安定なもの(天の恵み)を、施設のにも組織的にも集中して管理しようとするに無理があるのではないのでしょうか。

同じように自然環境を相手にする環境政策が、環境政策担当部署だけで推進できるものではなく、むしろ都市政策や農業政策、林業政策、産業政策などの中で環境に配慮する中で不十分ながらも実現されてきているように、横断的な政策は、各政策領域において推進していかなければ実効を得ません。同様に総合的な治水も、横断的な各領域において推進していかなければ実効を得ないと思います。

法定の河川計画が求める事項は了解していますが、流域の住民が求める安全とは、法で定義された「河川」の管理方法だけではなく、トータルな成果としての安全を如何に確保するかということではないのでしょうか。それが、今年の23号台風の被害を本当に生かすということだと思います。

以上