

## 第54回武庫川流域委員会 当日配付資料一覧

### 各委員からの意見書

奥西委員	1
土谷委員	9
長峯委員	11
佐々木委員	14
岡田委員	15
中川委員	17

# 河川整備基本方針：県の修正案に対する修文案

武庫川流域委員会

松本 誠 委員長殿

2007年9月8日 奥西一夫

建設技建を通じて送付された9月1日付の修正案に対する修文という形で私のこれまでの意見書内容のとりまとめと補足をおこないます。

## 1. 武庫川水系河川整備基本方針（本文）について

### 1. 1 2ページ 1の(3)

「天井川となっている」→「天井川の様相を呈している」と修正されているが、事実関係はどうか？定義は「堤防内の砂礫堆積の進行により、河床面が周辺平野面より高くなった河川」（国土地理院のHP←地学辞典）である。元に戻すべきではないか。

### 1. 2 2ページ 1の(4)

「1,300～1,600mm 程度」と曖昧な表現をする理由がない。流域平均雨量を表示すべきである。平均気温や全国平均（削除されたが）は流域平均値になっている。

### 1. 3 2～3ページ 1の(5)

「中流部の峡谷部は貴重な自然景観が保たれ、・・・貴重植物が生育している。」→「中流部の武庫川峡谷は貴重な自然溪岩が保たれ、・・・貴重植物が生育している。武庫川峡谷はまた武庫川の自然環境の重要な要素の一つである。」

### 1. 4 5ページ 1の(7)の最後の段落

最後の3行が削除されているが、誰が削除を提案したのか？重要であるから削除は不可である。

### 1. 5 5ページ 1の(8)

「このような整備により、昭和13年の阪神大水害においても逆瀬川等の武庫川支川では、大きな被害を受けなかった。」の挿入は誰が提案したのか？この文章は明らかに誤っている。大きな被害を受けた芦屋川以西の流域でも同等以上の砂防事業が行われたが、大きな被害を受けた。武庫川支川で大きな被害を受けなかったのは雨量が少なかったからである。

### 1. 6 7ページ 2の前文

総合治水について何も書かれていないのは問題。削除部分の「このような考え方のもとに、・・・河川の総合的な保全と利用を図る。」を復活させるべきである。そして「より基本的な総合治水対策として、流域の治水安全度を高めて行くような土地利用のあり方を追及して行く必要がある。」を追加する。その他、「川を地域共有の財産と認識し、」、「365日の川づくり」が削除されている

ことには合理的な理由がない。

①から④までの箇条書きに、『危険な土地には住まない』という原則に基づいた土地利用の合理化を図る。』という1項を追加する。

「これらのことを踏まえ、**専門家や地域住民等**との「参画と協働」のもと、・・・」の文には問題がある。専門家、地域住民以外（上記で「等」と書かれているもの）について参画と協働を掲げる必要はどこにあるのか？地域住民については、「**地域住民の参画と協働**」ではなく、「**地域住民との参画と協働**」になっているのは不適切である。

この部分の最後に追加：「歴史的に培われてきた武庫川と流域住民との関わりについては、今後の社会変化を考慮しつつ、その保全・継承・発展を図る。また流域の自然環境に根ざす武庫川独自の環境特性については、後世の流域住民に継承するためにも、その保全に全力を尽くす。」

#### 1. 7 8ページ 2の(1)の①

「計画規模の洪水や高潮から人命、資産を守ることを目標とする。」は現河川法の趣旨に反する。超過洪水や365日の治水を無視することは許されない。上記は「目標の一つ」と書くべきである。

「・・・は密集市街地を流れる天井川の様相を呈しており、堤防が重要な洪水防御施設であるとの認識から、堤防等の河川管理施設の強化・整備を図る。」には多くの問題点がある。天井川部分を正確に特定すること。天井川対策は強化・堤防嵩上げでは不可であり、河川改修による天井川の解消が必要である。修正案＝「天井川となっている仁川合流点付近では河川改修によって天井川の解消し、武庫川の排水機能を高めると共に、伏流による本支川の断流を防止する。また破堤による激甚な水害を防ぐため、前線にわたって堤防の強化・整備を図る。」

#### 1. 8 8ページ 2の(1)の②

「水田の持つ多面的機能についても、農業生産に配慮し、関係機関や農業従事者との連携を図り、保全、向上が図られるよう努める。」→「水田の持つ洪水ピーク緩和機能を最大限に発揮させるため、関係機関や農業従事者との連携を図り、農業生産に配慮しつつ水田貯留対策等を推進する。また農地の保全に努める。」

#### 1. 9 9ページ 2の(1)の④

「・・・人口・資産が集中する下流から順次、河川整備を実施する。また、計画基準点見合いの計画規模が逆転しないよう配慮して、上流、支流の整備も段階的に実施して行く。」→「・・・段階的に、かつ人口・資産が集中する下流から順次、河川整備を実施する。ただし、流域内で治水安全度のバランスが崩れないよう、一つの段階での目標安全率は上下流、本支流を通じて同一とする。」

#### 1. 10 12ページ 2の(4)の①

「また、洪水の安全な流下に支障となる河道内に堆積した土砂や、河道内の樹木については、環境に十分配慮した上で掘削・浚渫・伐採を行い、適正な河道維持に努める。」→「洪水の安全な流下に支障となる河床高と河床縦断形、河道内の堆積土砂や土砂による流水抵抗については、長期

的な検討を行い、環境に配慮しつつ、必要な改修を実施する。」

1. 1.1 1.2 ページ 2の(4)の③

「・・・河川の土砂堆積,・・・」→「・・・土砂の生産・運搬,河床の流水抵抗,・・・」

1. 1.2 1.4 ページ 3の(1)を以下のように改訂(数値については流域委員会提言に基づく)

**(1) 基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項**

1/100 規模の降雨に対して、流域において流出抑制対策を講じない場合の洪水のピーク流量の最大値 **4,651m<sup>3</sup>/s** を基本高水ピーク流量とし、流域内の学校、公園、ため池、**水田**、防災調整池等および流域内の洪水調節施設により **951m<sup>3</sup>/s** を調節して、河道への配分流量を **3,700m<sup>3</sup>/s** とする。基本高水を超える洪水に対してはソフト対策を中心に対応する。また基本高水を超えないが河川整備が未達成のために上記の洪水調節ができない場合もソフト対策を中心に対応する。なお、近年の気象・気候変動に伴って下表に修正を施すことが必要になった場合、および洪水モニタリングによって河道への配分の変更が必要になった場合は速やかに修正をおこなう。

基本高水のピーク流量等一覧表 (単位: m<sup>3</sup>/s)

河川名	計画基準点	基本高水のピーク流量	調節流量	河道への配分流量
武庫川	甲武橋	4,651	951	3,700

2. 武庫川水系河川整備基本方針参考資料(治水編)について

2. 1 2 ページ 2. 2の(1)の②のあと 1項目追加

計画降雨量の算出手法(使用した確率分布モデルとその理由)と結果を略述。

2. 2 4 ページ 2. 2の(3)

流域委員会に県当局が提出した資料に記載のピーク流量 **4,651m<sup>3</sup>/s** を記載。もし **4,690** にしたいのなら、その理由を書かないと表 2. 1 と論理的につながらない。モデル定数の変更が誤差範囲内という理由は成り立たないので、モデル定数も変更のこと。

2. 3 5 ページ 2. 3

計画降雨量の算出(2. 1 参照)と同様、適合度が最も高い確率分布モデルによって確率流量を算出し、雨量確率手法による結果を検証すること。

修正案の「以上の検証により、流出抑制対策を講じない場合の洪水ピーク流量 **4,690m<sup>3</sup>/s** は、超過確率 1/100 で発生しうるものであることが確認された」は誤りにつき、削除すること。

## 2. 4 7ページ 3の前文を以下のように書き換え

「計画基準点である甲武橋地点の基本高水ピーク流量を，流出抑制対策を講じない場合の洪水のピーク流量 4,651m<sup>3</sup>/s とし，流域内の水田，学校，公園，ため池，防災調整池における貯留を含む流域対策，ならびに河道貯留，ダム等の洪水調節施設により 951m<sup>3</sup>/s を軽減して，3,700m<sup>3</sup>/s を河道で分担するものとする。」

## 2. 5 7ページ 3. 1

「学校，公園，ため池，防災調整池等」→「**水田**，学校，ため池，防災調整池等」

「流出抑制量は，・・・概ね 80m<sup>3</sup>/s」は削除

## 2, 6 7ページ 3. 2 下記を太字のように改訂

「武庫川下流部の沿川は高度に市街化していることから、大規模な引堤や主要橋梁の架け替えを伴う河川改修を実施することは社会的影響が大きい**ため、長期的な観点からこれに取り組む。**また、計画高水位を上げることは、破堤等による災害ポテンシャルを増大させることになるため、沿川の人口・資産の集積状況を考慮すると避けるべきである。このため、現況の堤防法線を重視し、堤防の嵩上げや引堤は**原則として行わないものとし、**流下能力が不足する区間については、**原則、河道掘削で対応する。また天井川を解消し、河川の排水機能を確保し、かつ伏流による環境維持流量の喪失を防止する。**

河道掘削は、社会的影響や経済性を考慮し、主要橋梁の架け替えを伴わない範囲で実施する。また、将来河道の安定性、維持等を考慮して現況の縦断勾配を尊重するとともに、社会環境や動植物の生活環境等に配慮しながら必要な河積（洪水を安全に流すための断面）を確保する。これらの結果を踏まえ、河道によって処理可能な流量は甲武橋地点で 3,700m<sup>3</sup>/s とする**が、河川改修等により処理可能な流量の増加に努める。」**

## 2. 7 8ページ 3. 3 下記を赤字のように改訂

武庫川における流域内洪水調節量施設による基本高水の流量分担を 951m<sup>3</sup>/s とする。

完成施設 : 青野ダム 概ね 260m<sup>3</sup>/s

事業中施設 : なし

残りの必要分担量 : 概ね 691m<sup>3</sup>/s

残りの必要分担量を受け持つ洪水調節施設の選択肢は、~~対策は、~~以下の優先順位で検討する。

### ①流域対策

②既設利水施設の治水活用

③新規洪水調節施設の建設

~~とし、河川整備計画策定時までに技術面、経済面、環境面等の検討を行い、適切な施設配置を行うこととする。~~

## 2. 8 9ページ 図4. 2

基本方針の重要アイデムである「計画高水位」を書き込むこと。

## 2. 9 11ページ 4. 3の(1)

「森林については・・・森林整備の実施や無秩序な伐採・開発行為による洪水流量増加の防止,・・・」

## 3. その他

### 3. 1 参考資料利水編の2ページ 図1. 1に要修正箇所がある。

武庫川上流の田松川には可動堰があり、常時は加古川流域に水道水源として一定量（数値を失念）流しているが、洪水時には田松川の全流量を武庫川に放流することになっている。このことが図1. 1から脱落している。

### 3. 2 参考資料環境編 3ページ 2. 1に赤字部分を補足。

「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・生育できることを目標として、流域委員会からの提言のとおり、次の2つの原則を設け、河川環境の再生や保全に努める。ただし、これは生物および生活環境の持続のための十分条件ではなく、最低限必要なことを記したものと考えなければならない。」

## 第54回流域委員会での発言予定メモ

武庫川流域委員会

松本 誠 委員長殿

2007年10月7日 奥西一夫

9月8日付で作成した「県の修正案に対する修文案」について、第53回流域委員会で一部を発言し、県からの回答について第78回、79回運営委員会で整理をして頂きました。以下ではそれを踏まえて第54回流域委員会で発言したい内容だけを取りまとめました。ただし、時間の都合により、そのすべてを発言しない場合があります。なお下記でイタリック体の部分は、1. 11項を除き、今回訂正したものです。

### 1. 武庫川水系河川整備基本方針（本文）について

#### 1. 5 5ページ 1の(8)

芦屋川以西の表六甲地域との比較が重要なのではなく、また阪神大水害だけが問題なのではない。砂防事業によって水害防止効果が上がっていることを端的に述べるにとどめ、「このような整備により、逆瀬川等の武庫川支川では昭和以降の豪雨の際に大きな被害を受けなかった。」と修文。

#### 1. 6 7ページ 2の前文

①から④までの箇条書きに、「*超過洪水に対応する長期的なソフト対策として、『危険な土地には住まない』という原則に基づいた土地利用の合理化を図る。*」という1項を追加する。

#### 1. 7 8ページ 2の(1)の①

「計画規模の洪水や高潮から人命、資産を守ることを目標とする。」は現河川法の趣旨に反する。超過洪水や365日の治水を無視することは許されない。上記は「目標の一つ」と書くべきである。

#### 1. 8 8ページ 2の(1)の②

「水田の持つ多面的機能についても、農業生産に配慮し、関係機関や農業従事者との連携を図り、保全、向上が図られるよう努める。」→「水田の持つ洪水ピーク緩和機能を最大限に発揮させるため、関係機関や農業従事者との連携を図り、農業生産に配慮しつつ水田貯留対策等を推進する。また農地の保全に努める。」

(水田の多面的機能としてあげられているものの多くは2の(1)の②の範疇外である。余りにも一般的な概念を述べることによって焦点がぼけることは避けるべきである)

#### 1. 11 12ページ 2の(4)の③

「・・・河川の土砂堆積、・・・」→「・・・土砂の生産・運搬、河床の流水抵抗、・・・」

1. 12 14 ページ 3 の (1) を以下のように改訂 (数値については流域委員会提言に基づく)

**(1) 基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項**

1/100 規模の降雨に対して、流域において流出抑制対策を講じない場合の洪水のピーク流量の最大値 **4,651m<sup>3</sup>/s** を基本高水ピーク流量とし、流域内の学校、公園、ため池、**水田**、防災調整池等および流域内の洪水調節施設により **951m<sup>3</sup>/s** を調節して、河道への配分流量を **3,700m<sup>3</sup>/s** とする。基本高水を超える洪水に対してはソフト対策を中心に対応する。また基本高水を超えないが河川整備が未達成のために上記の洪水調節ができない場合もソフト対策を中心に対応する。なお、近年の気象・気候変動に伴って下表に修正を施すことが必要になった場合、および洪水モニタリングによって河道への配分の変更が必要になった場合は速やかに修正をおこなう。

基本高水のピーク流量等一覧表 (単位: m<sup>3</sup>/s)

河川名	計画基準点	基本高水のピーク流量	調節流量	河道への配分流量
武庫川	甲武橋	4,651	951	3,700

2. 武庫川水系河川整備基本方針参考資料 (治水編) について

2. 2 4 ページ 2. 2 の (3)

流域委員会に県当局が提出した資料に記載のピーク流量 **4,651 m<sup>3</sup>/s** を記載。もし **4,690** にしたいのなら、その理由を書かないと表 2. 1 と論理的につながらない。モデル定数の変更が誤差範囲内という理由は成り立たないので、モデル定数も変更のこと。

(県のこれまでの説明では、ピーク流量への影響が軽微であるのでモデル定数の変更はしない、とのことであるが、**4,651 m<sup>3</sup>/s**→**4,690 m<sup>3</sup>/s** の変更に比べて軽微とは言えないと考えられる。なお、**4,651** という数値は適当に丸めるのがよい。)

2. 3 5 ページ 2. 3

計画降雨量の算出 (2. 1 参照) と同様、適合度が最も高い確率分布モデルによって確率流量を算出し、雨量確率手法による結果を検証すること。

修正案の「以上の検証により、流出抑制対策を講じない場合の洪水ピーク流量 **4,690m<sup>3</sup>/s** は、超過確率 1/100 で発生しうるものであることが確認された」は誤り (畑委員の意見書を参照) につき、削除すること。

2. 4 7 ページ 3 の前文を以下のように書き換え

「計画基準点である甲武橋地点の基本高水ピーク流量を、流出抑制対策を講じない場合の洪水のピーク流量 **4,651m<sup>3</sup>/s** とし、流域内の水田、学校、公園、ため池、防災調整池における貯留を含



む流域対策，ならびに河道貯留，ダム等の洪水調節施設により 951m<sup>3</sup>/s を軽減して，3,700m<sup>3</sup>/s を河道で分担するものとする。」

## 2. 5 7 ページ 3. 1

「学校，公園，ため池，防災調整池等」→「**水田**，学校，ため池，防災調整池等」

「流出抑制量は，・・・概ね 80m<sup>3</sup>/s」は削除

(今回の追加)

学校，公園，ため池，防災調整地，水田貯留のピーク流量軽減効果について，流域委員会で合意された試算値と試算根拠を目標値として書くべきである。県の原案にある試算値は目標値ではなく，現時点で可能と考えられる評価値であるから不適當である。

## 2. 7 8 ページ 3. 3 下記を太字のように改訂

武庫川における流域内洪水調節量施設による基本高水の流量分担を 951m<sup>3</sup>/s とする。

完成施設 : 青野ダム 概ね 260m<sup>3</sup>/s

事業中施設 : なし

残りの必要分担量 : 概ね 691m<sup>3</sup>/s

残りの必要分担量を受け持つ洪水調節施設の選択肢は、対策は、以下の優先順位で検討する。

### ①流域対策

②既設利水施設の治水活用

③新規洪水調節施設の建設

~~とし、河川整備計画策定時までに技術面、経済面、環境面等の検討を行い、適切な施設配置を行うこととする。~~

(優先順位の記載は，河川整備基本方針による施策を，治水，利水，環境に配慮しつつ実施するという観点から不可欠である。これを欠くと，治水の論理だけから基本方針の具体策を決めたことになってしまう。)

## 2. 8 9 ページ 図 4. 2

基本方針の重要アイデムである「計画高水位」を書き込むこと。

(これがないため，現在でも河川整備と水防活動の間に重大な齟齬が起こっているようである)

## 2. 9 11 ページ 4. 3の(1)

「森林については・・・森林整備の実施や無秩序な伐採・開発行為による洪水流量増加の防止，・・・」

(既存法規に違反しなければ，洪水流量の増加につながる伐採・開発行為をしてもよい，と読めるような表現は不可である)

武庫川流域委員会委員長

松本 誠様

2007年10月9日

土谷厚子

### 治水に関する資料（10月3日付修正案）への意見書

治水に関する資料のp9とp10の流域対策の効果量  $80\text{m}^3/\text{s}$  の根拠がわかるように下記の3点を追加することを提案します。

1. 対象箇所の条件を詳しく示す
2. 対象箇所の数を示す（全体の数の何%を対象にしているのかわかるように全体の数もかく）
3.  $80\text{m}^3/\text{s}$  だけでなく個々の施設の効果量も示す

（例）ため池

- ・ 武庫川流域内かつ青野ダム流域外
- ・ 満水面積  $5000\text{m}^2/\text{s}$  以上
- ・ 流域面積  $0.1\text{km}^2$  以上
- ・ 防災調整池と兼用のため池を除く
- ・ 公的組織が所有する施設
- ・ 1mの水深で一時貯留し、オリフィスにより流出抑制を行う

上記の条件すべてを満たすものはH.19現在〇〇箇所中90箇所  
対象90箇所の効果量は  $\text{〇〇m}^3/\text{s}$

ただし、流域対策は行政主導で行うものだけでなく、市民の自発的な活動によるものも必要なので、対象箇所の条件は目安として例外も認めることを追記することを提案します。

# 流域対策対象施設の箇所数等の精査結果と流域委員会提言との対比について

流域対策の対象施設の箇所等について、現地調査等により精査を行った結果を以下に示す。

### 1 学校

① 下記条件により対象を抽出【委員会提言】

- 青野ダム流域内の学校は除く

**“114箇所”**

② 上記条件に加え、現地調査結果を踏まえて下記により箇所数を精査

- 県外の学校 → 対象外
- 校庭を防災調整池と兼用している学校 → 防災調整池としてカウント済

**“112箇所”**

③ 公的組織が所有する施設を治水計画へ位置付け

**“112箇所”**

### 2 公園

① 下記条件により対象を抽出【委員会提言】

- 青野ダム流域以外
- 公園面積 0.1ha 以上
- 公園内のため池が公園面積の多くを占めるものは除外

**“80箇所”**

② 上記条件に加え、現地調査結果を踏まえて下記により箇所数を精査

- 流域外の公園 → 対象外
- 防災調整池と兼用している公園 → 防災調整池としてカウント済

**“78箇所”**

③ 公的組織が所有する施設を治水計画へ位置付け

**“78箇所”**

### 3 ため池

① 下記条件により対象を抽出【委員会提言】

- 青野ダム流域以外
- 満水面積 5,000m<sup>2</sup> 以上
- 流域面積 0.1km<sup>2</sup> 以上

**“108箇所”**

② 上記条件に加え、現地調査結果を踏まえて下記により箇所数を精査

- 流域外のため池 → 対象外
- 廃止された(予定)のため池 → 対象外
- 防災調整池と兼用のため池 → 防災調整池としてカウント済

**“103箇所”**

③ 公的組織が所有する施設を治水計画へ位置付け

**“90箇所”**

### 4 水田

① 全水田面積：3,500ha

② 畦畔の強度、排水能力が期待できる水田を対象

- 整備済及び今後整備予定のほ場整備面積：2,700ha

③ 水稻を作付している水田を対象

- 減反している水田面積を除外：1,620ha

④ 畦畔の面積を除外：1,539ha 【委員会提言】

<水田面積模式図>

全水田面積 3500ha	今後も圃場整備 されない農地 800ha	減反面積(40%) 1,080ha	畦畔(5%)
	今後整備する 区域も含めた 圃場整備面積 2,700ha		
		水稻作付面積 (60%) 1,620ha	対象面積(95%) 1,539ha

### 5 防災調整池

① 台帳に記載している流域内全ての防災調整池を対象

**“176箇所”** 【委員会提言】

② 現地調査結果を踏まえて下記により箇所数を精査

<対象外とした防災調整池>

- 開発途上のため未施工(開発2期以降に施工予定など)
- 計画中止により未施工
- 埋立により消滅
- 既設調整池と重複していたもの
- 存在しているものの流域外であったもの
- 現地確認できなかったもの

**“142箇所”**

③ 公的組織が所有する施設を治水計画へ位置付け

**“53箇所”**

<対象外とした民間所有の防災調整池>

種別	箇所数	治水容量(万m <sup>3</sup> )
ゴルフ場	44	54
住宅	25	6
採石場・資材置場	7	7
その他*	13	4
計	89	71

※ 工場、店舗、墓園など

2007.10.9.

武庫川流域委員会

武庫川流域委員会委員長 松本誠様

委員 長峯 純一

## 1. 結局、誰のための河川計画（基本方針）なのか

今回の基本方針が、県民のため、国（国土交通省）のため、県の行政のため、の誰のために書かれたものなのかという問いかけは、当初から質問してきたことである。それに対して県からは、「県民のためである」と表向きの回答が示された。しかし、この間のやり取りの中で、流域委員会の各委員から提示した重要な原案修正の要望に対して、県は「法定文書であるからそのようなことは記載しない」という不明瞭な理由でもってはねつけてきた。

法定文書であるからという理由は、これまでの通達による中央省庁からの介入を言い換えたものに他ならず、明確な根拠に基づくものと受け取ることはできない。「県民のためである」という回答を踏まえて、なぜ「記載できないのか」という理由を明確にするよう改めて求める。

## 2. 治水に偏重した県の態度

これまでのやり取りの中で、県からは「治水をあくもの」という発言が何度となく出てきたが、その度に違和感を覚えてきた。河川法には、治水・利水・環境保全という3つの目的が書いてある。治水だけを言うのでは、河川法の趣旨に抵触するのではないか。また治水だけを担当してきたこれまでの縦割り行政の枠組みと、何ら変わるところがないのではないか。「治水・利水・環境保全をあくもの」と言い直すべきである。もちろん言い方だけでなく、河川計画の中身もそれに基づいて策定すべきであるし、担当部局の意識改革も必要である。

この間のやり取りで当初出された基本方針（原案）の文章は大幅に修正され、一級河川を含めて他の河川における基本方針の内容とは画期的に異なるものになった、との評価の声も挙がっている。しかし私から見れば、原案修正を受け入れた部分、あるいは法的効力がある本文に記載された内容は、県が今後治水対策を裁量によって計画・執行していく上で、拘束とはならない内容に留まっていると言える。基本的に治水偏重、その点での裁量主義に変わるところはない。

ついでに言えば、河川法第16条2では、「河川整備基本方針は、・・・国土総合開発計画および環境基本計画との調整を図って、・・・」との条文があるが、今回の基本方針本文の中で、どの部分はその調整を図った部分に相当するかを明確に捉えることもできない。

### 3. 対策検討の優先順位こそが基本方針

流域委員会は昨年の提言書の中で、洪水ピーク流量を吸収するための河道内の対策・洪水調整施設による対策・その他流域における対策の間で、検討を進める際の優先順位を唱えていた。それはまさに個別具体的な対策を検討していくに当たっての重要な基本方針であるとして、流域委員会はそれを基本方針の中に記載するよう県に対して強く要望してきた。県はそれに対して、1で述べたように「基本方針では個別具体的な対策については書かないことになっている」という通り一遍の回答をしてきた。

われわれは何度も言ってきたように、「(箇所付けされた) 個別具体的な対策を書くよう」に主張しているのではない。整備計画において個別具体的な対策を検討し選択していく上での、検討に乗せる対策の優先順位を明記して欲しいと言っているのである。河川法に照らして、どうしてこのことを記載できないのか、今もって理解することができない。

### 4. 今後、河川整備計画までの2年間でブラックボックス化される危険性

これまでの県とのやり取りで感じてきたことは、基本方針への答申を出した後は、県の内部で整備計画策定に向けての検討が行われ、2年後に骨格の固まった整備計画原案がいきなり提示されてくるということである。そしてその間、県内部の検討状況は県民にとってまったくのブラックボックスとなり、行政が100%の裁量でもって整備計画を提案してくるならば、この2年間は県民にとってきわめて危険な期間になる可能性がある、ということである。県はそれを「県の責任でおいて行う」と回答してきたが、本音が「これまでのように県の裁量で行う」ということにあると疑わせるやり取りが続いてきた。

整備計画では、河道対策もそうであるが、洪水調整施設に配分される流量をどの対策に割り当て、それを最初の30年間でどこまでやるかという箇所付けされた計画が一气に出てくる。さらに、最初の30年間の計画を立てる前提として、どの対策でどの流量を吸収するかという長期の(県の言葉で言えば“全体の”)配分をまず決定するという。つまり、整備計画は最初の30年だけの計画と言いながら、実は基本方針で定めた流量配分をどの対策で行うかという、長期の個別対策の計画がそこでは同時に示されることになる。

最初の整備計画では、新規ダムは対策に位置づけない、という基本方針を流域委員会は提言したが、最初の整備計画を立てる際には、新規ダムを入れるかどうかの決定が実はその時点で行われることになる。県が武庫川ダムに関連した環境調査を急いでいる理由もその辺りにあると理解する。要するに、今後2年間で長期の具体的な対策が決定されることになる。基本方針は長期の計画であると言いながら、整備計画の段階で長期の対策の割り振りがすべて決定されることになる。

基本方針では対策の大枠だけを与えておき、整備計画の段階で行政が裁量によってすべての対策案を含んだ重要な決定を行うというやり方は、従来の官僚が裁量で決定してきた公共事業のあり方となんら変わる場所がない。

## 5. 参画と協働の意味、流域委員会の意味

県は、2年後に「河川整備計画原案が出来上がった段階で流域委員会を再開して意見を求める」と言っている。また運営委員会の場では、流域委員会が提言で述べた考え方と県が策定する計画は「はっきり言って違う」という発言がなされている。こうしたやり取りから、整備計画の中身が固まった段階で委員会に再び答申が求められ、意見は聞きおく、ということで済まされるのではないかと、という危惧を強く抱いている。

これは繰り返しになるが、旧来の公共事業の計画策定・執行方法となんら変わることがないだけでなく、参画と協働をどのようなつもりでやってきたのかと問いたくなる。今回の基本方針の中にも「整備計画策定と計画実施の各段階においても、・・・参画と協働のもと段階的な整備を進める」という下りがある。しかし、現在、県が行っている武庫川環境調査のどこに参画と協働があるのか。

県は「参画と協働」という言葉だけは繰り返している。しかし、一度、これが何を意味するのかを明確にして欲しい。流域委員会のメンバーは、出てきた料理にコメントする単なるお客さんなのか、料理のメニューや材料の決定にも意見を言えるパートナーなのか、はっきりしてほしい。お客さんという扱いならば、「参画と協働」という看板はおろした方がよい。その方がわれわれも県民も余計な期待を抱かないので、現在の状況も理解しやすい。

## 6. 繰り返しになるが、アリバイづくりでないことの担保は

最後に聞きたいことは、県・行政が河川計画を策定・執行するアリバイづくりとして流域委員会の場が設けられているのではない、ということの担保をどう与えてくれるのか、ということである。さらに言えば、今回の河川計画基本方針に書かれていることを県が本当に実行するという担保も、与えられていないのである。

前回、河川管理者である知事が委員会に出席した際に、流域委員会はアリバイづくりの委員会ではない、ということを確認させてもらった。しかし、行政側のこの間の態度が旧態依然としていて感じざるをえない状況で、再度この点を確認したい。できれば知事に直接確認をしたいので、その場を設けていただくよう要望する。運営委員会の中で、知事の出席を依頼したところ、「知事が来ても（基本方針の内容は）変わらない」という発言がなされた。この発言が正しいかどうか、直接、知事に対して確認したい。

以上

武庫川流域委員会 各位 殿  
委員長 松本 誠 殿

平成 19 年 10 月 9 日  
委員 佐々木礼子

### 意見書

本日でいよいよ基本方針原案に対する流域委員会の最終日となりました。8 月提言までは 1000 時間に及ぶ驚異的な委員会をこなし、原案提示後においても運営委員会を含むと短期ではありましたが、非常にハードなスケジュールで、しかし、内容については着実に成果を伸ばしてきたと思われまます。ステップバイステップで合意形成、これも委員の皆さま方や事務局の方々、傍聴者の方々の根気とねばりの賜物だったのではないのでしょうか。

しかしながら、最後に 1 点、河川整備基本方針・治水に関する資料において、下記に示す追記を提案したいと思いますので、よろしくご議論下さいますようお願いいたします。

### 記

◇追記事項 … 武庫川水系河川整備基本方針・治水に関する資料・平成 19 年 10 月 3 日版

P. 11 「3.2 河道計画」2 段落目の最後に追記

「これらの結果を踏まえ、河道によって処理可能な流量は甲武橋地点で 3,700 m<sup>3</sup>/s とする。」という記述で終わっているが、委員会では委員だけではなく傍聴者においても繰り返し、甲武橋地点の流下能力の余裕の問題や、粗度係数をはじめとした河道狭窄部である阪神橋梁付近の流下能力の問題が浮上している。内容を拝聴していると、「23 号台風の際には甲武橋地点で実際に 3,700 m<sup>3</sup>/s 以上流れていたのになぜ、処理可能な流量が 3,700 m<sup>3</sup>/s となるのか」という疑問が後を絶たず、混乱しているように思われ、説明が十分に行き届いていないということを感じている。

たしかに、国土交通省及び河川に関わる専門家に対しては当然これで理解できるはずであるが、住民に対しては不親切である。さらに、河川の専門家においてもどこがどのようにネックとなって甲武橋基準点では 3,700 m<sup>3</sup>/s しか流せないのか、ここに記しておくことは膨大なバックデータの検索作業が省かれるとともに、後世にわたって残すべき資料として意味があると考えられる。

「これらの結果を踏まえ、河道によって処理可能な流量は甲武橋地点で 3,700 m<sup>3</sup>/s とする。ただし、ここでいう 3,700 m<sup>3</sup>/s とは、表 3.2 に示す流下能力の低い地点の河道において安全に洪水が流れるよう算定された数値である。」と加筆し、さらに以下の例のような甲武橋地点と比較できる気になる地点を示す表を作成することを提案したい。

例)

表 3.2 甲武橋地点より現況流下能力が低い地点とその流量

地点名	河口からの距離 (km)	現況流下能力 (m <sup>3</sup> /s)	計画流量 (m <sup>3</sup> /s)
甲武橋地点	8.0		3,700
阪神橋梁			
・・・			

## 第 54 回武庫川流域委員会に向けての意見書

委員 岡田 隆

## 1. 洪水の生起確率と河道への配分流量について

新河川法で設定されている河川整備基本方針と河川整備計画は、旧法では工事实施基本計画として一体化されていた。

兵庫県発行の 1985 (S60.4) の武庫川水系工事实施基本計画には、基本高水ピーク流量等一覧表に次のように記されている。(単位  $m^3/s$ )

基準点	基本高水のピーク流量	ダムによる調整流量	河道への配分流量
甲武橋	4,800	1,100	3,700

これを現在審議中の河川整備基本方針(案)の表と比較すると、

計画基準点	基本高水のピーク流量	洪水調節施設による調節量	河道への配分流量
甲武橋	4,651	910	3,700

となっていて、河道への配分流量は 1985 年以降、22 年間に亘って変化はない。

今まで議論されてきた洪水の確率規模(超過確率年・旧治水安全度)について 1985 年を時間基準にとり、経過年数による確率を計算すると、次のようになる。

基本高水の確率規模を 100 年とすると、次のようになる。

1985 年からの経過年数	洪水の発生する確率(%)
1 (1985)	1 以下
22 (2007)	19.8
32 (2017)	27.5
42 (2027)	34.4
52 (2037)	40.7
55 (2040)	42.5
60 (2045)	54.8
100 (2085)	63.2

洪水の発生確率は、2007 年より 30 年後には 20% 以下から 40% 以上まで 2 倍以上となっている。しかし発生しない確率も 60% に近い。また、100 年に 1 度の洪水が 100 年間に起こる確率も決して 100% となるわけではない。

また確率規模を 200 年(200 年以上に一度の洪水)とし、これが 100 年間に一度起こるとすれば、その確率は 22.1% となる。100 年、200 年の確率規模を高いと見るか、低いと見るかは個人のおかれた環境・人生観・社会状況に対する考え方等によって差があり、各人の責任によって対応すべき問題であると考えられる。

基本高水流量は高水位(HWL・甲武橋では河床から 6 m の高さ)を流れる流量であるから、確かに危険水位ではあるが、堤防が 100% 決壊するとは言えず、63% より更に低い確率となる(逆に HWL より低い水位で堤防が決壊する可能性も無いとは言えないが、それは河川のメンテナンスの問題であろう)。

河道への配分流量はこの間全く変わっていない。30 年の間、河川整備が行われるので河道の洪水対策は強化され、計画規模に対応できるものとなって当然と思われるが、それがこの 30 年間にどうなるのか。2037 年には 2007 年に比べて発生確率は 2 倍になっている。しかし、その間に河川の整備はどの程度進展しているのか、基本方針の数値からだけでは理解できない。新しく策定された河川整備計画が終わると想定される 2045 年は 1985 年から 60 年経過している。基本方針は時限を定めない超長期の計画であるから、恐らく 100 年後の 2085 年でもこの数値は変わらず、従って河道への配分流量にも変化はないかも知れない。この配分流量は県当局の河川整備の成果でもあると考えられるが、その河川整備の結果説明が 20 年以上に亘って全くなされていない。河川整備が短期間で結末が付く問題で



ないことは十分承知しているが、22年間その経過が説明されていないのは全く理解できない。兵庫県と同等規模の企業が仮にこのような態度を取れば、その企業は恐らく将来に亘って生き残ることができないのではなかろうか。

武庫川の治水問題に関心のある流域住民にとって、県当局の河川整備の成果はもっと積極的に公開されるべきであるのに、基本高水流量等の数値ばかりが先行して、河道の具体的な変化が何も発表されないのは如何なものか。基本方針の付属資料である「治水に関する資料」に何らかの説明がなされて当然であると考ええる。

## 2. 高水処理計画の記述表現について

武庫川水系河川整備基本方針 治水に関する資料（修正案）のうち、3 高水処理計画（P.9L2～3）と、3.2 河道計画 L10～11 に書かれている文章を並べて記述すると次のようになる。

基本高水のピーク流量は計画基準点である甲武橋地点において  $4,610\text{m}^3/\text{s}$  とする。

河道によって処理可能な流量は甲武橋地点で  $3,700\text{m}^3/\text{s}$  とする。

県当局によれば、基本高水のピーク流量は甲武橋地点における数値であり、河道によって処理可能な流量は甲武橋地点を含む下流の河道の目標値である、との説明であった。

「治水に関する資料」は河川整備基本方針を補完する重要な資料である。上記2行の同一名称に関する記述を読んだ住民は、何の説明もないのに同じ甲武橋地点についてそうした読み分けと理解をすることはとても考えられない。これは技術用語の問題ではなく、日本語の表現能力の問題である。これらの文書が流域住民の理解と納得を得るという目的で作成されているのであれば、後者は正確に「甲武橋に至る下流域での処理可能な流量」と書くべきである。こんな所まで、国交省の書式や文例をそのまま踏襲する必要は全くない。重要なのは住民の理解を得ることである。

## 3. 甲武橋基準点下流における現行河道流下能力の説明について

上に述べた見解から、県当局は「治水に関する資料」の中で、甲武橋基準点を含むそれより下流の主要地点での現行河道流下能力を明示すべきである。特に従来問題とされている阪神電車武庫川鉄橋付近・上武庫橋付近等、問題地点について住民に判りやすい形で発表、説明すべきである。これは今後の基本方針・整備計画を設定する上で問題点を明示し、如何に行動すべきかを明瞭にする上で極めて重要であると考ええる。

武庫川流域委員会  
委員長 松本 誠 様

## 意見書

2007年10月8日  
委員 中川芳江

武庫川水系河川整備基本方針の答申にあたり、以下の意見書を提出します。

### 1. 方針（修正版）の持つ意義について

方針（修正版）は、委員会という場における協働作業の成果であること。

この武庫川水系河川整備基本方針修正版（以下、方針修正版）は、第50回武庫川流域委員会で示された方針原案（以下、方針原案）に対して、委員および一般市民から寄せられた膨大な意見書をもとに、委員会と県相互の意見交換と協議を経たものである。

私は、再開された審議にあたり、従来と同様に「よりよい方針づくりを目指そうとする共通の思い」を前提に、「委員会という場」を通じた、「よりよい方針への意見提案」と、互いの意見を理解しようとする「流域住民・委員会と県双方の努力」で形成される「参画と協働のプロセスの成果」をめざして議論してきた。その結果として、「よりよい内容のものとして仕上がった文書」という性格を持つものだと理解している。

つまり、私の理解するところでは、方針修正版は協働作業の成果である。

委員会ではその審議の過程でしばしば、「合意する」との表現が用いられてきたが、厳密な意味では、この方針修正版は、委員会と県の「合意文書」という性格を持つものではないと考えている。

なぜならば、こうした真摯な協働作業の過程を経てもなお、少なくとも現行河川法においては基本方針の記載内容は最終的には県がその責任において判断するものだからである。幸い武庫川では、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方針原案に対して意見を述べる機会を有してきた。

それゆえに、私は、原案に対して相違点となっている意見は、流域住民の視点に立った意見でもってどこまで県が納得するのか（流域住民委員である私の立ち位置から言えば「県をどこまで説得できるか」という議論を重視し、その結果として、県がそれぞれの意見に対して得心した内容のものが、県の責任の下、県の手によって、都度、方針の修正として書き込まれてきた（第79回運営委員会までで修正回数8回）。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見なしている。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するだろう。この一連のプロセスを支えてきたものは、一般住民の関心はもちろん、委員と県双方の熱意と根気にある。

従来の武庫川水系工事実施基本計画との最大の相違は、協働作業の成果である、というこの点にある。これまでは、独り行政のみの作業によって行われていた。その内容以前に、まずその策定プロセスを大きく変更した結果である、ということが第一に大きな位置づけの相違であり意義である。

### 2. 原案から修正版への変遷について

次に、方針修正版の個々の内容がどのように評価されるのかという点については以下のように考える。

個々の内容に対する評価は、評価者の関心によってそれぞれ異なる。例えば、ダムを絶対に認めない立場から見れば新規洪水調節施設に関わる記述は不満足であろうし、すぐにでもダム建設に着手して欲しい立場から見れば事業の固有名詞が出てこないことは不満足であろう。委員会は合意形成の場であるからこそ、方針原案が方針修正版に最終的にどのように変化した（修正された）のかを説明し、更に、個々の修正において、なぜ修正される必要があったのかを説明することによって、さまざまな立場の評価者からの客観的評価を可能かつ容易にすることができると考えている。

委員会は、委員会開催回数の制約上（実質の審議は第51回～54回のみ）から、運営上の意見整理以外にもやや内容に立ち入った議論を非公開の運営委員会において引き取らざるを得なかった。この過程を顧みて、これらの情報を客観的にわかりやすく公表することは、私は、委員会の重要な責務の一つと考えている。

そこで、以下に、私なりに修正箇所を整理した。

取り上げた修正箇所は

- ①新たな事実認識が追加された
- ②新たな問題認識が追加された
- ③新たな方針事項が追加（または削除）された、の3点を基準に整理した。

対象は、法定文書として位置づけられるいわゆる本文を対象とした。

なお、現状（河川及び流域の概要）に関する内容充実に関わる詳細で多数の修正箇所、および、住民視点に立った丁寧な説明を加えた修正箇所がある。これらの修正によって内容が充実したことをここに総括的に記す事で、以降の修正箇所からは割愛した。

上記の主旨から、各修正箇所についてそれぞれ次の4点を記し、本文表記の順で記す。

- A：方針原案（2007年7月9日付）での記述
- B：方針修正版（2007年10月5日付、第79回運営委員会資料2-2、通算8度目の修正に相当）での記述
- C：修正された理由（私の理解に基づく）
- D：更に残される課題等があるものはその内容（私の理解に基づく） ⇒答申へ

なお、D項目で記載した内容が答申事項に相当していくものと考えている（答申事項には修正に至らなかった内容も含まれる）。

## (1) 目次と構成

- A
1. 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針
    - (1) 流域及び河川の概要
    - (2) 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針
  2. 河川の整備の基本となるべき事項
    - (1) 基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項
    - (2) 主要な地点における計画高水流量に関する事項
    - (3) 主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項
    - (4) 主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項
- (参考図) 武庫川水系図 全 12 ページ
- B
- 1 流域及び河川の概要
    - (1) 河川の概要
    - (2) 流域の概要
    - (3) 地形・地質
    - (4) 気候・気象
    - (5) 自然環境・景観
    - (6) 歴史・文化
    - (7) 治水事業の沿革
    - (8) 砂防事業の沿革
    - (9) 水質
    - (10) 河川水の利用
    - (11) 内水面漁業
    - (12) 河川空間の利用
  - 2 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針
    - (1) 洪水、高潮などによる災害の発生の防止又は軽減に関する事項
    - (2) 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項
    - (3) 河川環境の整備と保全に関する事項
    - (4) 河川の維持管理・流域連携
  - 3 河川の整備の基本となるべき事項
    - (1) 基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項
    - (2) 主要な地点における計画高水流量に関する事項
    - (3) 主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項
    - (4) 主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項
- (参考図) 武庫川水系図 全 15 ページ
- C 県民に約束する文書という性格を意識し、重要事項を明確にする必要がある

## (2) 流域の概要

- A 武庫川流域は、・・・2府県7市1町にまたがり、県土の6%を占め、これらの地域における社会・経済・文化の基盤を成している。流域内の土地利用は、山地が約63%、水田や畑地等の農地が約21%、宅地等の市街地はニュータウン等の開発により約16%まで拡大した。
- 特に、武庫川上流域の北摂・北神地区では、昭和40年代後半から始まったニュータウン開発により人口が急増し、その中心となった三田市は、昭和62年から10年連続して人口増加率日本一を記録していた。
- 流域内では・・・交通の要衝となっている。武庫川の河口部や臨海部周辺は、古くから製造業が集積し、阪神工業地帯の中核部の一つとしてわが国の高度経済成長を支え、内陸部では、・・・。武庫川水系の河川水は、・・・。
- また、流域内には、武庫川峡谷、・・・豊かな自然に恵まれた地域となっている。
- B 武庫川流域は、・・・2府県7市1町にまたがり、南北方向約34km、東西方向約25kmと南北方向に長い流域形状となっている。仁川合流点付近から下流の築堤区間沿川は氾濫域で、流域にこの氾濫域を含めた「流域圏」の面積は約540km<sup>2</sup>に及ぶ。
- 流域圏全体の人口は約100万人で、そのうち約60万人が氾濫域である阪神間の市街地に居住している。また、武庫川上流域の北摂・北神地区では、昭和40年代後半から始まったニュータウン開発により人口が急増し、その中心となった三田市は、昭和62年から10年連続して人口増加率日本一を記録した。
- 流域内の土地利用は、山地が約63%、水田や畑地等の農地が約21%、宅地等の市街地はニュータウン等の開発により約16%まで拡大した。
- 流域圏は交通の要衝に位置し、・・・。
- 武庫川上流域の沖積低地では田園が広がっている。また、武庫川の河口部や臨海部周辺は、古くから製造業が集積し、阪神工業地帯の中核部の一つとしてわが国の高度経済成長を支えてきたが、近年、産業構造の転換が進んでいる。内陸部では、・・・。
- 武庫川水系の河川水は、・・・。
- また、流域内では、・・・、加えて武庫川中流部には、都市近郊にあつて豊かな自然に恵まれた武庫川峡谷がある。下流部の河川空間は、都市部における貴重なオープンスペースとして県民に潤いとやすらぎの場を提供している。
- このように、武庫川流域圏における本水系の治水・利水・環境が果たす役割はきわめて大きい。
- C 流域概要の認識は、全域について流域の変遷を踏まえた現状の記載にする必要がある

## (3) 気候・気象

- A (記載なし)
- B また、流域内における過去約30年間での集中豪雨の発生頻度は増加傾向が見られ、特に名塩観測所での時間50mm以上の豪雨の発生頻度は比較的高い。
- C 集中豪雨への認識を示す必要がある

#### (4) 治水事業の沿革

A 平成16年10月の台風23号による洪水では、甲武橋において既往最大の流量を記録したが、整備済区間では大きな被害はなく、未整備区間において、落橋や床上・床下浸水が発生するなど、被害が発生している。・・・青野ダムを完成させ、平成16年10月の台風23号では、その洪水調節効果等により、三田市域では大きな被害は発生しなかった。

B 平成16年10月の台風23号による洪水では、甲武橋において既往最大の流量を記録し、下流部の西宮市名塩木之元(このもと)(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たが、整備済区間では、大きな被害はなかった。三田市域においても河川改修や青野ダムの洪水調節効果等により大きな被害は発生しなかった。  
一方、工事実施基本計画に位置づけていた武庫川ダムについては、平成5年度に建設事業に着手し、平成12年に環境影響評価概要書の縦覧を行ったところ、基づき、洪水に対する下流域の安全性を更に向上させるために、平成5年に武庫川ダムの建設事業に着手した。しかしながら、ダム建設が武庫川峡谷の環境を破壊するとの意見をはじめ、さまざまな意見書が出された。自然環境に与える影響の大きさから、環境に対する住民意識の高揚や大型公共事業の必要性を見直す世論の高まり、更には平成9年の河川法改正の流れもあって、平成12年に県は、「合意形成の新たな取り組みを行うとともに、総合的な治水対策についてゼロベースから検討する。」こととした。  
検討に際しては参画と協働の理念の下、河川整備基本方針策定の段階から学識経験者や地域住民の意見を聴くこととし、平成16年3月に「武庫川流域委員会」を設置した。流域委員会は、およそ2年半にわたり審議を重ね、平成18年8月に提言書がまとめられた。河川管理者は、これを踏まえて河川整備基本方針(原案)を作成、更に河川審議会の答申を経て河川整備基本方針を策定した。

C (1)既往最大流量を記録した23号台風の被害は、今後の治水を考える上で重要な沿革であるから、丁寧な記載が必要。  
(2)武庫川ダム環境影響評価以降の、合意形成の新たな取り組みへの転換とその経緯は河川計画の沿革にとって重要であるから記載が必要。

#### (6) 内水面漁業

A (記載なし 項目自体がない)

B 武庫川本川のアユ漁は江戸時代には営まれていた記録が残るが、明治期になって漁業組合が設立されアユ、ウナギ等の淡水漁業が営まれてきた。現在甲武橋下流付近から広野橋上流付近までの本川区間及び羽束川等の支川に漁業権が設定されており、アユ漁について昭和50年代半ばまでは、生瀬から武田尾にかけて、良好な漁場であった。昭和24年頃までは天然アユの捕獲を主体としていた記録があるが、現在は漁獲高が大きく減少し、放流による漁業だけとなっている。

C 提言までの審議において委員会としての認識も希薄だった点を顧みてシンポジウム(2007年6月)にて話題に取り上げた。その結果、内水面漁業の現状認識と課題は武庫川の河川計画上重要な点のひとつとして認識する。よって記載が必要。

#### (7) 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針一構成変更

A 武庫川水系では、・・・(独立項「ア 武庫川の川づくり」として17行記載)

B 県では、・・・(基本方針全体にかかる位置づけとして、1ページ強を追加)

C 基本方針全体にかかる方針全体の理念や目標を明記する必要がある

( 8 ) 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針－政策目標記載

- A (記載なし)
- B そのため、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。
- C 基本方針を通じて県民に約束する県の政策目標（政策実施によるアウトカム）を住民にわかる形で明記する必要がある
- D 計画規模整備を目標とするのか、河川対策・流域対策・減災対策の総合的な結果を目標とするのか、では、考え方に大きな相違がある。今回転換したこの大きな相違を、県民に正しく伝えていく必要がある。

( 9 ) 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針－4つの重要性記載

- A (記載なし)
- B 従来の河川整備の手法に加えて特に次の4点の重要性を認識して川づくりに取り組む。  
①河道への負担を極力軽減させるため、流域内の諸施設を活用した流域対策により、河川への流出抑制を促進する。  
②築堤区間の堤防については、計画流量を安全・確実に流下させるため堤防強化を推進する。  
③武庫川峡谷を始め流域内に残された自然環境を保全するため、事業実施にあたっては、水系内で生物の生活環境の持続に十分配慮した計画を策定する。  
④阪神・淡路大震災の経験や少子高齢社会の到来を踏まえ、人的被害の回避に向けて多様な情報手段を活用した正確で迅速な防災情報の提供を進める。
- C 従来と異なる考え方の重要点はその認識を明確に示す必要がある
- D 堤防強化について河川管理者の責任範囲として位置づけられる「計画流量を安全・確実に流下させる」ことに留まらず、計画流量を上回る場合への方向性を記す必要があるのではないかと。

( 10 ) 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針－整備段階の進め方記載

- A (記載なし)
- B なお、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整備途上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」のもと段階的な整備を進める。
- C 整備段階における計画策定と実施において、社会的な合意形成をいかに構築するのかその進め方を明記する必要がある
- D ここでは、整備段階において社会的な合意形成を経ることを約束している。今後の整備計画策定の過程においても、実態として参画と協働が推進されるよう、県にはなお一層の努力を求めたい。

( 11 ) 洪水、高潮などによる災害の発生防止又は軽減に関する事項 河川対策－堤防重要性

- A (記載なし)
- B 特に武庫川下流部は密集市街地を流れる天井川の様相を呈しており、堤防が重要な洪水防御施設であるとの認識から、堤防等の河川管理施設の強化・整備を図る。

- C 武庫川氾濫域の特性から、武庫川では堤防強化が重要であるとする認識とその強化・整備が重要な方針であることを明記する必要がある
- D 堤防強化の認識が整備計画においても生かされることを期待している。

(12) 洪水、高潮などによる災害の発生防止又は軽減に関する事項 流域対策－水田

- A 水田の持つ多面的機能についても、農業生産に配慮し、関係機関や農業従事者との連携を図り、保全、向上が図られるよう努める。
- B 水田の持つ多面的機能についても、農業生産に配慮し、関係機関や農業従事者との連携の下、保全、向上が図られるよう努める。また、水田の貯留機能については、稲刈前や中干しの時期を除き流出抑制効果が期待できることから、各戸貯留等と同様に付加的な流出抑制効果が確保されるよう取り組んでいく。
- C (1)水田の持つ一時貯留機能は、高水処理計画での治水効果量を記載することが困難であるとしても、特に中小降雨や集中豪雨において治水効果を発揮することから、一時貯留機能の重要性認識を明記する必要がある  
(2) 水田耕作者の治水貢献への高い意識（アンケート結果）と、すでに県が実施しているモデル地区等での様々な試行と、水田がもたらす治水への流域住民の強い期待を踏まえて、水田の持つ一時貯留機能を流域で最大限に発揮させていく強い方向性を明記する必要がある
- D 流域対策を高水処理計画に組み込む条件として県は、①公的所有施設、②一時貯留操作が確実にされるもの、③管理責任を明確にできるもの、を挙げている。  
(13) (14) (15) で指摘するように、制度整備の結果、この3条件に合致する対象を増加させること、さらに3条件自体が変遷していく可能性がある。より望ましい方向への社会の変化を促すためにも、方針は上限値（例えば流域対策による流出抑制量約 80m<sup>3</sup>/s）を示すものではなく適応的であることが望ましい。

(13) 洪水、高潮などによる災害の発生防止又は軽減に関する事項 流域対策－制度

- A (記載なし)
- B これらのことを踏まえ、流域対策の効率的な推進にあたっては、必要な制度整備に向け、関係機関と調整を図る。
- C 流域対策の実効的な推進には新たな制度整備を前提とするものが多数ある。それらの制度整備を推進し、流域対策に実効性を持たせる方針を明記する必要がある
- D 水田を始めとしてすべての流域対策に共通することであるが、河川以外の部署との連携を前提とする諸施策に関する表記（書きぶり）に強い方向性があまり滲み出していない。特に、総合的な治水に代表されるような総合的な政策分野においては、「他部署との完全な調整を経なければ書き込めない」とする“行政文化”を改めなければ複雑化する県民ニーズに答えていくことは困難である。領域横断的な課題は、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く、むしろそのような知恵を出すことを通じて、実現のプロセスがみえてくると思われる。従って、県行政においては次の点を改善されたい。①制度設計によって先行的に実現プロセスを探ること、②課題を認識した部署（今回の場合には河川担当部署）が率先して総合的な政策の推進役となりうること。



(14) 洪水、高潮などによる災害の発生の防止又は軽減に関する事項 減災対策一堤防

- A (記載なし)
- B 技術開発の進展に併せて堤防強化等の対策に取り組むとともに、
- C (1) 武庫川氾濫域の特性から、河川管理者として責任を持つ基準となる計画高水位 (H.W.L.) 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越流をも念頭においた堤防強化を重要な対策として認識し推進の方向性を明記する必要がある  
(2) 方針が長期にわたる方針を示すものであることから、現時点の堤防強化技術に限定して考える必要はなく、むしろ方針の方向性によって技術開発を促すことをも期すべきである
- D 方針策定時の現有技術によって制約を受けざるを得ないものと、それらの制約から脱して将来諸条件の進展を期待して記す内容の峻別が必要である。この堤防強化の例は後者にあたり、長期的な視点に立ち、条件を明記することで、その方向性に踏み込んだ。このように、克服すべき条件を明確にすることで、長期的には諸条件は克服される方向に誘導することが可能であり、長期にわたる方針や計画においては、この視点が重要であることを県が強く自覚されることを望みたい。

(15) 洪水、高潮などによる災害の発生の防止又は軽減に関する事項 減災対策一土地利用

- A ・・土地利用等との調整等、総合的な被害軽減対策を関係機関や地域住民と連携して推進する。
- B 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。
- C 武庫川の特性から、特に氾濫域においては土地利用の規制や誘導に踏み込むことなく人的被害の回避・軽減という目標を達成することは不可能であり、土地利用の規制や誘導等を推進する方向性を明記する必要がある
- D 方針策定時の社会情勢によって制約を受けざるを得ないものと、社会的制約を変更可能な条件として取り扱うものとの峻別が必要である。土地利用は、典型的な後者の例であり、このような方向性に踏み込むことによって、社会的制約条件を変更していく可能性を生み出したこととなる。このように長期計画がもつ誘導性がまさに長期にわたる行政計画がもつ本質的な性格であろう。(14)と同様に、長期にわたる方針や計画においては、計画によって現状の所与の条件を期待する方向に誘導的に変えていくことができその重要性を県が強く自覚されることを望みたい。

(16) 洪水、高潮などによる災害の発生の防止又は軽減に関する事項 上下流バランス

- A ⑤ 上下流バランス  
本川、支川の整備にあたっては、特に本川下流域の尼崎市、西宮市、宝塚市、伊丹市に人口と資産が集積していることから、この区間の整備の進捗を図るとともに、近年の洪水では、上流域で浸水被害が生じていることも十分認識し、本支川及び上下流バランスを考慮した水系一貫の河川整備を進める。
- B ・・更には本支川及び上下流の治水バランスに十分配慮しながら、・・整備を行い、計画規模の洪水を安全に流下させる。  
(河川対策の項に記載し、独立項目を削除)
- C (1) 本来治水の一般的原則である上下流バランスについて特別重要な事項として独立項目で記載するには値しない

(2)過去の治水対策の結果（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評価となっているという経緯を持つ）として上下流バランスを失っていることを大きな課題として認識しそれゆえ重要事項として独立項目で記載するのであれば、その課題認識を治水の沿革に明記する必要がある

- D 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、県は整備計画に生かして頂きたい。具体的には宝塚新都市（仮称）計画、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、2007年10月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に配慮して頂きたい。

(17) 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項 正常流量の確保

- A 新たな水需要が発生した場合には、関係機関と調整を行い、水資源の合理的かつ有効な利用の促進を図る。
- B また、新たな水需要が発生した場合や、合理的水利用の進展などにより水需要が減少した場合には、関係機関と調整を行い、水資源の合理的かつ有効な利用の促進を図る。
- C 将来的に水需要が減少する場合についても、再配分を視野に入れた合理的な水利用を明記する必要がある

(18) 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項 緊急時の水利用

- A (記載なし)
- B また、近年の少雨化傾向を踏まえ、水利使用者相互の応援・協力体制の強化をはじめとする水融通の円滑化に関係機関及び水利使用者と連携して取り組む。
- C 広域的な水融通の物理的な水ネットワーク構築の重要性を認識し、その推進を明記する必要がある
- D 広域的な水融通の物理的な水ネットワーク構築については、水道事業者の業務範囲であることを理由として積極的な記述には至っていない。河川管理者は、河川流水の許可権者であって、そのため河川流水の配分に関わる調整機能を有している。広域的な水融通の物理的な水ネットワーク構築は、河川流水の配分と不可分の話題であることから、河川管理者に期待される役割は大きい。更に、8月提言で提案した利水ダムの治水転用においては、広域的な水融通の物理的な水ネットワーク構築が重要な鍵となる。広域行政の視点にたつて積極的に取り組まれるよう臨む。

(19) 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項 健全な水循環の確保

- A 健全な水循環系の構築を図るため、関係機関や地域住民と連携しながら、流域が本来有していた保水、貯留機能の保全、流域の水利用の合理化、下水道整備等に努める。
- B 水は、地球上すべての生物の命を育む限りある資源であり、また、大気から大地、河川等を経て海域に向かう水の循環は、河川・地下水の水量の確保、水質の浄化、水辺環境や生態系の保全に大きな役割を果たしている。更に、水の循環過程における人との関わりは、他の活動や水循環全体に影響を及ぼしている。  
このことから、水利用を自然の営みの中に調和させていかなければならない。また、経済の効率性や生活の快適性を求めるあまり、水との関わりが希薄になっている。更に、流域の風土や歴史が培い育てた水の文化も薄れつつあるが、流域に根ざした水の文化は、これからの地域づくりに重要な役割が期待される。  
このような認識に立って、「健全な水循環系」を、流域を中心とした一連の水の流れの過程において、人間社会の営みと環境の保全に果たす水の機能が、適切なバランスの下にともに確保されている状態と定義する。そして、その一環をなす川を巡る水循環について関係機関や地域住民と連携を図りながら、流域が本来有している保水・貯留機能の保全、流域の水利用の合理化、下水道整備や高度処理化、水辺環境の保全・創出等に努める。

- C (1)健全な水循環の重要性への認識を示す必要がある
- (2)水循環系を確保するための施策の方針を明記する必要がある
- (3) 正常維持流量は最低限確保すべき「許容ミニマム」の流量であることから、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必要がある

(20) 河川環境の整備と保全に関する事項 河川環境の整備と保全の全体的な方針

A

・・2つの原則、即ち

- (1) 流域内で種の絶滅を招かない
- (2) 流域内に残る優れた「生物の生活空間」の総量を維持する

を踏まえて、河川環境の整備と保全が適切に行われるよう、専門家や地域住民等と連携しながら川づくりを推進する。

B

・・2つの原則、即ち「流域内で種の絶滅を招かない」及び「流域内に残る優れた「生物の生活空間」の総量を維持する」を踏まえ、河川環境の整備と保全が適切に行われるよう、専門家や地域住民等と連携しながら武庫川の川づくりを推進する。

なお、「優れた「生物の生活空間」の特定やその量的な評価などの技術的な検討は、「ひょうごの川・自然環境調査」の調査結果をもとに、専門家とともにを行う。

【原則1】 流域内で種の絶滅を招かない

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・生育しうることを目標とし、以下の2点を着眼点とする。ここでいう「種」とは、本来、武庫川水系に生息・生育する在来種を指す。

- a. 「個体」ではなく「種」に着目

種の絶滅を招かないという原則を設けることで、今いる生物が将来にわたり暮らせる川づくりを進める。「種」を評価の対象とすることで、「個体」の場合よりも自然環境に対する対応策への自由度を増やす。

- b. 武庫川水系内で対処

治水を優先する必要がある場合には、地元での対応に限定せずに、水系全体で戦略的に自然環境に配慮する。他地域からの個体の移植を安易に行うのではなく、水系内での個体群の維持を優先課題とする。

【原則2】 流域内に残る優れた「生物の生活空間」の総量を維持する

武庫川において生物の生活空間として優れていると判断された場所を、治水事業後も、その質と量の両面で確保することを目標とし、以下の3点を着眼点とする。

- a. 優れた「生物の生活空間」の抽出

優れた「生物の生活空間」においては、この生活空間の質と量の保全に努める。

- b. 総量で評価

優れた「生物の生活空間」を特定することで、数値(面積)によって評価基準を定量化し、客観的な判断をする。総量を維持することで、間接的にさまざまな「種」の絶滅リスクを軽減する。

- c. 保全と再生による総合的な環境対策

治水対策と環境対策の両立を図るためには、空間的な棲み分けを強いられる場合がある。ある場所ですら生活環境の質が低下した分を、別の場所で保全や再生することで、総量を維持する。改修を行う際には、次のいずれかの手段を講じることとする。

- i) 改修をやむなく実施する場合には、同じ規模で同質の生活環境を、改修区間内で再生する。
- ii) 大規模な改修を実施することで改修区間内での保全・再生が困難な場合には、同じ規模で同質の生活環境を水系内から抽出して保全および再生する。
- iii) 改修により質の低下が予想されるが、生活環境の固有性および特殊性が高く、改修区間内での再生や、周辺地域や県内においても保全や再生の代替地が見あたらない場合には、計画を再考する。

- C 2つの原則の内容が誤解なく理解されるために、全文を記載する必要がある
- D 今後の河川計画において重要な原則であることから、整備計画においても実効性をもって推進されることを望む。

(21) 河川環境の整備と保全に関する事項 動植物の生活環境の保全・再生

- A (記載なし)
- B 動植物の生活環境については、武庫川の「ひょうごの川・自然環境調査」の結果と、これをもとに作成した「健康診断図」を踏まえ、上下流それぞれの区間において保全・再生に努める。
- C 「ひょうごの川・自然環境調査」と「健康診断図」の重要性を認識し、保全・再生はこれら科学的情報に基づくことを明記する必要がある

(22) 河川環境の整備と保全に関する事項 動植物の生活環境の保全・再生

- A また、アユ等の産卵場や生息場として利用されている瀬、淵の保全に努める。
- B 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。
- C (1)「内水面漁業」で示した現状を踏まえ、武庫川で天然アユに代表されるような海洋と河川の両方を移動する魚類等の再生を重要な課題として認識する必要がある  
(2)移動の連続性向上を方針として明記する必要がある
- D これらを実現するためには、水量、水質、河川構造について改善する必要があるが、具体的な方向性は示されていない。特に水量については、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、今後の積極的な取り組みを求めたい。同時に、整備計画検討の際の考慮を望む。

(23) 河川の維持管理・流域連携 河川の維持管理

- A (記載なし)
- B 更に河川管理施設の長寿命化や維持管理の省力化、低コスト化を図るため、アセットマネジメントの考え方を導入し、予防的修繕や適切な施設の更新を進める。
- C 本項目のみ県によって主体的に追記された事項  
委員からは以下の意見がある  
ことさら「アセットマネジメントの考え方を導入し」と明記する必要性がなく、削除しても意味は通じる

(24) 河川の維持管理・流域連携 流域連携

- A そのため、河川に関する情報を地域住民等と幅広く共有し、流域関係市との連携を図りながら、防災学習、河川利用に関する安全教育、環境教育等の充実を図るとともに、住民参加による河川清掃、河川愛護活動等を推進する。
- B また、武庫川は都市部における貴重な自然体験の場でもあることから、将来を担う子供たちはもちろんのこと多様な世代に対する継続的な取り組みとして、洪水等の自然災害について学ぶ防災学習、武庫川に係る歴史・文化資源を活用した文化学習、武庫川の多様な自然環境を教材にした環境学習等に、教育関係機関やNPOと連携して取り組む。
- C (1)武庫川が持つ自然環境としての意義を認識する必要がある  
(2)住民による多様な取り組みを支援する方向性を記載する必要がある

## (25) 河川の維持管理・流域連携 モニタリング

- A 治水、利水、環境に係わる河川、流域の情報収集やモニタリングを適切に行い、河川整備や維持管理に反映させる。
- B 武庫川の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。
- C 将来的に充実が望まれるモニタリング事項（提言書にて提案済み）を念頭に将来の河川計画の見直し・精度向上に資するために情報の蓄積を明記する必要がある
- D モニタリング対象となりうるデータには、比較的短期間で蓄積がはかれるもの、蓄積に長期間を要するもの、があり、さらにデータが河川計画の見直し・精度向上に直結するとは限らないものも含まれる。管理者においては、河川管理上重要なデータを精査し、住民への説明に活用することを念頭にデータの蓄積に努めることを望む。

### 3. 修正版における論点への私見

県から記載できないとされている事項（論点）については、重複審議を避けるために、答申内容についての委員会の意見取り纏めについて審議を行うことを提案します。これらの論点については、委員会の中でも必ずしも統一されておらず意見の取り纏めが必要と認識しています。

#### 3. 1 基本高水算出および高水処理計画に関して

##### (1) 算出根拠について

基本高水の算出について、後の人々のために算出根拠（算出条件）とその考え方を明確に記述すべきと考えている（畑委員の提案に賛同）。

現在の工事実施基本計画には、これらの記述が一切ないため、私達は、当時の管理者の算出条件や考え方を知ることができない。今次の方針検討にしても策定の際の検討業務報告書や委員会議事録等は行政文書の保管期限後は廃棄処分され、結果として、後の管理者や流域住民が参照可能な算出根拠等は、方針に記述された内容しか残らない。後に再び基本高水の算出根拠を参照するであろう機会は、例えば次期整備計画の策定時が想定される。とすれば、それは、今の私達の検討経緯も含めた一切の行政文書の廃棄後となる。

合意形成への新たな取り組みを進めてきた委員会および県には、これらを後世に残す責務があると考えている。

この点だけを考えても、方針に算出根拠と考え方を記載しておく必要性がある。（「・・・に関する資料」を、方針同様に扱い、決して廃棄しないことを県民に約束できるのであれば、治水に関する資料に記載することも可能である）

##### (2) 見直しについて

社会的、自然環境的な算出根拠（条件）が変われば見直しすることは当然である。

##### (3) 基本高水の値と高水処理計画についての捉え方

委員会と流域住民は、今次の基本高水算出にあたってその前提条件に変動する可能性のある値が含まれていることを認識している。そのため、委員会とし

ては、前提条件となる各種データの収集と精度向上に努めること、総合的な治水の多様な方策の実現可能性をその都度検証することを提言した。

しかし、県の考え方として、方針策定に際しては現時点で保有する過去のデータに基づくことしかできないこと、総合的な治水対策の担保性（実現可能性）評価は現時点の条件によること、方針には現況を記載する必要がないこと、が示され、その結果がこの方針修正版の記述である。

#### （４）答申への提案

従って、委員会としては、次の４点を答申することを提案する。

- ① 方針には、算出根拠とその考え方を明記すること
- ② 今次の算出に用いた資料は、いつでも誰でも参照可能な状態において保管すること
- ③ モニタリングの成果を用いて、適宜見直しを行うこと
- ④ 見直しは、具体的な整備レベルに変更を及ぼす可能性がある場合を目安のひとつとする
- ⑤ 総合的な治水の多様な方策の実現可能性は制度整備に伴い進展するものであることから、高水処理計画で参考とした処理量を上限とせず、制度整備の進展等に応じて適宜見直しを行うこと

### 3. 2 「検討の優先順位」について

#### （１）「優先順位」についての理解

委員会は提言書（２００６年８月）の中で、ダムを含めた河川整備の社会的な合意形成のプロセス（工程）について、次のように提案した。

- ① ダム以外の治水対策を優先して検討する
- ② ダム以外の治水対策を優先して出来るかぎりの整備を実施する（いわゆる今次の整備計画）
- ③ 環境負荷低減方策の開発には時間を要することから②と並行してダムに関する環境負荷低減方策開発や環境影響の評価を行う
- ④ ③の成果を踏まえて次期整備計画においてダムの採否について改めて議論する

この提案は、社会的な合意形成のために、ダム以外の方策でできることは何でも実施してきたという実績、および十分に時間をかけた環境負荷低減方策の開発と影響評価を実施してきたという実績を踏まえた上で、次期整備計画においてダムという影響の大きい治水手段の判断を流域に投げかけようとしたものである。

武田尾峡谷の特殊性を考えた時に、武庫川でのダム選択に対する社会的な合意形成に様々な条件を要することは言うまでもない。

提言書で提案したプロセスは、多様な流域住民の意見を踏まえた上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る最も現実的と思われるプロセスを提案したもの、として私は理解している。

#### （２）優先順位に関しての意見

政策手段の検討優先順位について、ダム以外さらに言えば河川管理施設以外の方策について優先的に検討することは、結果として河道を含む河川管理施設での対策の自由度が増すのだということを、県は理解する必要がある。

検討の順番は結論に影響しない、と県は断じたが、そうではないと考える。河道を含む河川管理施設以外での対応の程度が高ければ高いほど、結果としてより自由度の高い河道や河川管理施設の計画が可能となる（例を挙げれば、人

が居住しないところでは水害は発生しないので河川対応が低いレベルで済む。河川整備において瀬や淵を生かした河川形状を選択できる）。

河川技術者であればこそ、高水処理計画だけでは絶対に見えてこない河川管理の本質が理解できるはずである。

武庫川におけるダム選択は、他河川類似事例でも見られるように、単純な用地買収費や建設費の積算では見えてこないコストを要する。地域経営の観点から見れば、「賛成」「反対」が地域に様々な「コスト」が生じさせる。貨幣換算可能な内容に留まらず、貨幣換算不可能な内容（例えば心理的）まで発生する可能性が十分にある。そして、これらの見えないコストは最終的には住民が背負うことになる。河川管理者は、単純な買収費や建設費の積算で見えないこれらの総コストを踏まえて「法にかない、理にかない、情にかなう」方策を総合的に判断すべきであろう。

また、後述するようにダムについての理解を説明することに時間と労力を割く代わりに、その時間と労力を氾濫域の具体的な減災対策の検討と取り組みに充てることが可能であり、私自身はその道筋を採用して頂きたいと願っている。

### (3) 県の不採用が意味すること

ところが、県はこの合意形成プロセスの提案を採用しないと明言している。具体的には、ダム以外の治水対策を優先して検討することを採用せず、今次整備計画でダム以外の治水対策を優先して出来るかぎりの整備を実施することを想定せず、優先的にダムの環境調査費を支出している。

委員会は、社会的な合意形成の場の機能のために設置されている。その委員会の提案した合意形成プロセスを採用しないのであれば、県は、社会的な合意形成を可能にするプロセスを、委員会提案に代えて自ら責任を持って編み出し実施する責務を負ったことになる。これは、たとえどのような内容の整備計画案をもってくるとしても、共通して言えることである。

仮に、今次の整備計画案にダムを組み込んで提示される場合、過去のダムに対する批判を遥かに上回る厳しい批判が寄せられることは容易に想像できる。なぜなら、過去に加えて、参画と協働のプロセスの意義が問われるからである。県はそれらに対しても、合意が形成されるようにそのプロセスを含めて実行する責務を負うことになる。

今回の方針において、「政策手段の検討優先順位を記載しない」という県の判断は、以上のように、合意形成プロセスに対する責務さえも自らの責任範囲に取り込むという意味を持っている。

### (4) 現時点（2007年10月5日79回運営委員会）での県の説明

県は、次のように説明している

①方針では具体の施設名を明記しない

②整備計画策定にあたって高水処理計画に基づく（つまり基本方針レベル）での処理方法（整備メニュー）を施設名とともに決定する

③その後、今次整備計画でどの整備メニューを採用するかを決める

一方、委員側からは、②および③の検討過程がまさに重要な過程であり、その過程を委員会・流域住民と共有することなく行政のみで検討しその結果だけを委員会に示すことは、これまで実施してきた参画と協働の考え方から外れるだけでなく、これまでの双方の努力を無にしてしまうのではないか、という指摘がある。

最大の相違点は、検討過程の共有への理解にある。

#### (4) 答申への提案

県の判断が変わらない限り、委員会の答申としては、「それでもなお、提言書で提案した合意形成プロセスを提案すること」しかできないと考える。改めて提言内容にまで遡った議論を行うのではなく、提言書で委員会として合意した内容を改めて提案することを答申とすることを提案する。

私自身は、提案したプロセスが社会的な合意形成を踏まえても最も早く治水効果を発揮する最もリーズナブル（安上がり）な道筋だと評価しているが、このような理解・評価は委員によって異なるであろうから、審議時間の制約から答申にはこうした理由まで記載することは適当ではないと考える。

委員会は、委員会の提案するプロセスが採用されることを最後まで提案し続けると同時に、万が一これが採用されなかった場合に、社会的な合意形成の場を確保し続けることが委員会として極めて困難な状況に陥る可能性があること、および、その状況を招来した責任が県にあることを申し上げておく必要がある。

#### 4. 今後の審議の進め方について

##### (1) 「パンドラの箱方式」はなぜ妥当でないのか

県が整備計画メニューの組み合わせを検討した結果を委員会に原案として提示する進め方を便宜上「パンドラの箱方式」と呼ぶ。この方式がなぜ妥当でないのかを以下に記す。

- (a) 整備計画は計画全体で整合性の取れた内容でなければならない。整備計画で考慮しておくべき視点は膨大である。この膨大な視点について委員会の場を通じて流域住民と共に考える機会がある。その機会を活用しないことは適切ではない。
- (b) 採用する整備メニューによっては、考慮しておくべき視点にも強弱がある。異なる整備メニューを選択する場合には視点の強弱も異なってくる。原案提示後に改めてこれら視点の検討から行うことは時間の無駄である。
- (c) 整備計画レベルでは8月提言書までに議論が十分に尽せていない事項が多々ある。「パンドラの箱方式」ではこれらを原案提示後に並行審議せざるを得ず、時間が無駄になる。例示すれば以下の通り。
  - ・氾濫域での浸水想定シミュレーションの検討（現実に住民にとって何が起こるのかの検討。数値ではなく「現象」で検討すること）
  - ・上記結果と各市防災計画や都市計画との整合の検討（整備計画において取り組むべき減災方策の重点課題の絞込み）
  - ・河川整備における具体的提案の検討（提言までの審議においてはほぼすべての時間を治水効果量の検討に費やしてしまっており、整備計画レベルにおける具体的な提案の検討が不十分）

##### (2) 進め方への具体的な提案

整備計画原案策定期間中（2009年9月頃まで）に委員会を開催し、上記を順次検討していく。ただし、委員会開催に要する事務的コスト削減を前提とする。具体的には音響設備等の簡素化による削減。議事録作成は削減しない。

なお、これらの提案は前項のとおり、委員会提案の整備計画の合意形成のプロセスを県が採用することを前提としており、県がこのプロセスを採用されない場合には、具体的にどのような形で整備計画原案を提示し、どのように合意を形成していくのか、すべて県が考える責務がある。



## 5. 整備計画に向けて～ここまでを主観的に振り返って～

### 一緒に政策論議ができる場の価値

ダム採否を超えたところでの議論がようやく少しできました。10年前にダム計画の存在を知ってから、政策レベルでの議論がずっとしたいと願っていました。それは具体的には、例えば「ダム等の洪水防御施設の充実にいかに関しても水害をなくすことはできない」という冷厳な事実の共有から始まって「治水の原点は何なのか」「県民に約束する目標は何なのか」ということでした。なぜなら、ダム採否を突き詰めていくとここに行き着くからなのです。

ところが議論には、議論の場と相手の存在が必要です。今回は、場があり相手が居りました。そして、議論は時間はかかったものの真摯に行われました。その議論（つまり協働作業）の成果が方針修正版だと思います。

私にはこのことがとても大きな意義を持つように思えます。それは私にとって長い道のりがあるから一層そう感じるのかもしれませんが。なぜなら7年前のあの「合意形成の新しい取り組みをする」という転換がなければ、このような議論自体ありえなかったからです。8年前1999年秋に行われた武庫川ダム地元説明会では、政策レベルの議論はどんなにしたいでもできませんでした。そのような場も機会も住民には与えられていなかったからです。

だからこそ、流域委員会という合意形成の場で行政も住民も一緒に議論すること、その場と機会（流域委員会）の存在が、かけがえがなく大切なものだと思うのです。この存在は、立法府である議会とは全く異なる機能です。これが、私の理解する委員会らしさです。

もちろん、この場における議論が平坦な道で容易に相互理解できるようなものでは決してないことは、多くの方々のご存知のとおりです。長い説明と説得は、双方に努力と忍耐を求めるものです。議論に努力と忍耐（時には時間も）を要するのは、お互い様のように思います。

### 方針をどのように評価するか

協働作業成果物の方針修正版の内容をどのように評価するかは、第三者に委ねたいと思います。なぜなら、ひとつには委員会の場が合意形成の場であるからです。もうひとつには、例えどんなに精一杯やっても、あらゆるすべての立場の意見を取り入れた意見を展開することはできないからです。もちろん出来る限りの努力と想像力でもって考えてはおりますが、残念ながらどこまでいってもそれは私の意見でしかありません。別の人には別の意見があり、委員会の外側に無数の意見が存在しています。

私としては委員としての責務に答えるために、この意見書の前半で評価に資するため可能な限り客観的な資料を提供しました。

主観的には、ダムを突き詰めた視点から、方針修正版に政策目標が明確に記述されたこと、そしてその目標が「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」をも対象として目標として定めていること、堤防強化を減災対策にも位置づけたことを評価したいと思っています。私にとっては第51～53回の委員会で、どうしても管理者としての県を説得したかった事柄でした。なぜなら、武庫川の特性を考えた時に何よりもそれが流域圏住民のためであると思うからです。

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ました。その結果、河川整備の目標は計画規模の洪水を処理することが目標になり、現実に発生する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が計画に位置づけられることはありませんでした。

かくして、整備目標と減災が結びつかず、多くの自然現象「洪水」が社会現象「水害」に変容し人々を苦しめ、水害の輪廻とも言うべき状況を生み出してきました。私は、この不幸な輪廻をなんとしても立ち切りたかったのです。それは、10年前に改正された河川法の趣旨を武庫川において具現化することでもあります。

### 社会的な合意形成の場

「淀川水系の河川整備に当たり、国が淀川水系流域委員会を立ち上げたが、武庫川流域委員会と同様に、ダムに反対の者ばかりが集まり、前に進まない状態が続いている。」（平成18年兵庫県建設常任委員会（平成18年10月18日）議事録）

外部にこのように思わせてしまう委員会の雰囲気があるとしたら、それは反省する必要があるだろうと思います（もちろん外部に対して正しい情報提供に努めると同時に、マスメディアにも正しい情報伝達を、また外部にも正しい理解を望むところではあります）。委員会は合意形成の場ですから、この場にはあらゆる多様な意見をいつでも受け入れることを約束しなければならないと思っています。そのためには、個々人のもつ考えとは別に、場自体が偏らないための努力は常に心がけておく必要があると思っています（中立性の確保）。

かつては、行政だけがその閉じた世界で悩み考え立案してきました。

委員会が合意形成の場として設けられたということは、行政と流域住民が共に悩み、考え、方策を立てていく協働作業の場を持っているということだと思います。委員会の場では、共に悩み考え立案していくことが関係者双方に求められているのだと思います。

少々個人的に言えば、これまでの委員会審議の過程で、私自身は何度か相当致命的に県への不信感を持ったことがあります。今もその不信感が払拭されているわけではありません。それでも、いくらかでも希望が持てる限り、武庫川のためにあきらめることは致しません。いかに立場が違って最後の一点「よい川づくりを目指したい」という点だけは共有していると信じたいからです。ですから、これまでもそうしてきたように、いつでも、責任を持って共に悩み、考え、方策を提案していくつもりであります。

武庫川の河川整備計画の策定にあたっては、どのような方策を採用するとしても、とても厳しい条件が付帯します。県は検討にあたって、易きに逃れずに、悩み、悩んで、悩みぬいて頂きたいと思います。願わくば提案したようにその悩みを、委員会の場を使って流域住民と共有し、悩む過程を共有し、共に考えていく過程を共有したいと思います。

整備計画においてどのような方策を採用するとしても、こうした共有過程を経ることなくして、流域での社会的な合意に向けて、流域住民の気持ちが（どの方向にも）動くことはないように、私には思えます。

以上