

2005.12.19.第 31 回武庫川流域委員会

武庫川流域委員会委員長 松本誠様

意見書

河川整備基本方針と河川整備計画の関係について
ポスト流域委員会について

長峯 純一

1. 河川整備基本方針と河川整備計画の関係についての解釈

<河川法に沿って解釈すると>

河川法を文字通りに解釈するならば、河川整備基本方針（以下「基本方針」と略）は、河川法が定める河川計画の一連の目的に対応した政策目標（Goal）を示し、河川整備計画（以下「整備計画」と略）は、その目標を実現するための具体的な政策手段（施策・事業）とその実施スケジュール（工程）を示すワンセットの体系と理解できる。同時に、“計画”としての機能を果たすべく目標とその実現手段を定めるには、その期間も設定する必要があるはずである。

この点で、基本方針を長期の計画、整備計画をより短期の計画とする理解は誤りであり、本来、基本方針と整備計画は同じ期間でワンセットで設定されることが望ましいと言える。

ただし、河川改修のように、基本方針（政策目標）の実現までに相当の時間を要するケースでは、整備計画をいくつかの段階に分けて目標実現を図っていくという考え方が不可能というわけではない。たとえば、前期・後期、第一期・第二期・第三期というように整備計画を分割し、その意味において長期を視野においた基本方針とより短期を視野に置いた整備計画という整理は可能である。

「河川技術砂防基準」には、整備計画は「おおよそ 20～30 年間に行われる具体的な整備の内容を定める」との記述がある。しかし、この期間はあくまで一つの想定である。同基準は要項・通達レベルのものであり、必ずしもそれに縛られる必要はなく、20～30 年といった曖昧な想定ではなく、10 年・20 年・30 年といった武庫川独自の期間を設定すべきである。

本来は基本方針の期間からまず設定されて然るべきであるが、このケースにおいては期間のみ整備計画から設定するという方法もありえよう。しかし、整備計画を何回繰り返して基本方針（目標）を達成しようとしているのか、具体的に期間を明示することはしないまでも、整備計画の何倍程度の期間を視野にしているのかを明言すべきである。

<実態としての河川計画>

現実には、河川計画（基本方針や整備計画、従来は工事实施基本計画や全体計画）で位置づけられた事業の実施、それによる目標の実現には相当の長期間を要する。計画を策定する段階では、とても 20 年や 30 年先の状況を予測することはできず、計画した内容も、財政的な制約、技術的な問題、住民との交渉等によって、ほとんどのケースでは計画通りに進行していない。また、計画された事業を遂行する以前に自然災害が発生し、そうした事態への緊急対策を優先し、後追いする形で計画を少しずつ進めているのが実情である。

そういう状況にあつて、河川計画（行政計画）は明示した政策目的を具体的な期間で実現していくという、本来の“計画”という機能を果たしていない一方で、多くの場合、以下のような役割を果たしていると考えられる。

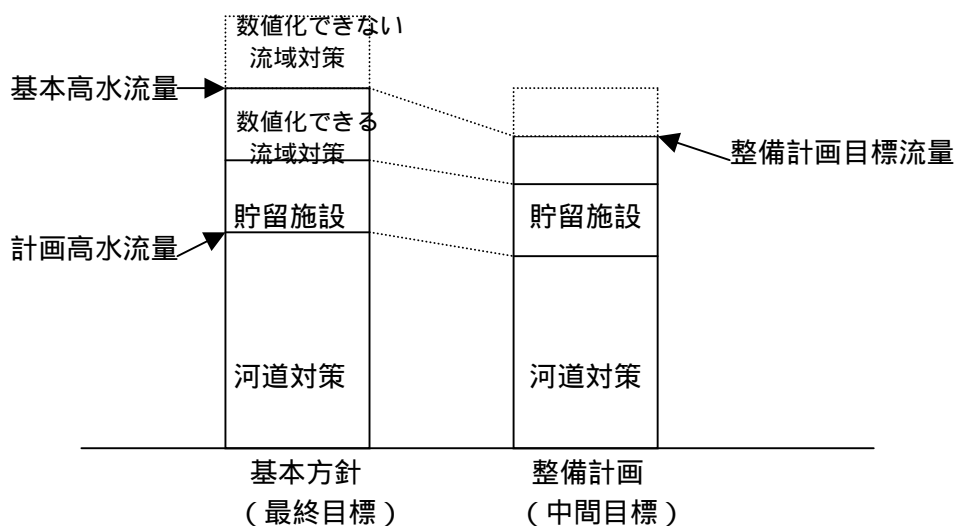
- (1) 将来、事業を実施する機会が来たときに、いつでも対応して予算要求ができるように、その法的な根拠を与えるものとしての存在意義
- (2) 将来、河道内あるいは河川周辺に他の構造物が建設・整備される際に、その調整をするために将来に渡っての河川の姿を示しておくという意味
- (3) 計画の内容は、ある意味で公共事業の大枠を決めることになる。すなわち、何年かかるかは別として、行政（担当部局課）として公共事業の大枠を確保しておく意味

したがって、河川計画は、よく解釈すれば、行政が治水に関してどのような事態が来ても対処できるようにしておくというリスク最小化行動の帰結、あるいは治水最優先のある種の無謬性に縛られた行動の帰結と見ることができる。批判的に見れば、公共事業の大枠を法的に確保するための行動であり、治水を錦の御旗として過大な（夢のような）計画を確保している行動と見ることができる。

しかし、治水・(利水)に加えて、河川環境の整備と保全が目的に入ってきたことで、従来の治水一辺倒の河川計画の策定方法やその対策、その意味付けは大きく変化せざるを得ない状況に置かれている。

2. 河川整備基本方針と河川整備計画の関係と今後の議論の仕方について

(第26回流域委員会、資料3参考)



それでは、基本方針と整備計画を当委員会ではどのように議論していくべきであろうか。

両者の関係においては、基本方針における基本高水の設定とそれをどう対策に配分するか（すなわち計画高水の設定）が決定的に重要な意味を持つことは繰り返すまでもない。基本方針は超長期の計画で

ある、あるいは夢である、よってそれは棚上げすることができるので、とりあえず基本方針は策定し、整備計画で実を取ればよいといった議論が見受けられるが、それは間違いである。整備計画の中身は、基本方針によって規定されるのであり、たとえば大きな事業であるダムをつくるかつくらないかといったことは、基本方針レベルですべてが決まる。その意味で、当委員会は基本方針における基本高水と各対策に配分した数字の決定を回避することはできない。

そうした議論をすることを前提で、同時平行的に整備計画の期間を設定すること、その何倍程度の期間をイメージした基本方針を考えるかについて合意しておくことも必要である。多くの具体的な対策の可否を論じる際に、その対策の実行可能性についての担保が問題とされるが、担保は期間が想定されて初めて明確になるものである。

たとえば、整備計画においては、河道改修の事業実施に当たって、整備計画レベルの計画規模が 分の一という形で想定される。その実現を図る期間として 20 年とか 30 年が明示されるはずである。そのことは、その事業が完成するまで、河道内の計画規模 分の一の達成は担保されないことを意味する。よって、他の対策についても、同様の期間内でどの程度の実現可能性があるかということを相対的に評価した上で、この場合、整備計画に盛り込むべきかどうかを議論すべきである。

河川計画（基本方針・整備計画）の策定には、法律が謳う本来の趣旨と異なる言わば本音の意味があるとしても、基本方針と整備計画をその本音の部分カムフラージュするための使い分けの手段にさせてはならない。基本方針は、先が明確でない長期計画であるとしても、河川法が謳う治水・利水・環境保全という 3 つの目的に応えるものでなければならない。

3. ポスト流域委員会について

基本方針と整備計画の関係、その後の個別事業を含めた実施計画、事業実施、評価を踏まえたプロセスのイメージを次ページにまとめている。そのイメージ図には、いわゆるポスト流域委員会、すなわち河川計画の策定作業に参画するという流域委員会の役割が終了した後、住民と行政の協働体制および住民が川づくりに参画する仕掛けをどのように構築していくか、ということについての提案も含めている。

ここでは、ポスト流域委員会の体制の中に、大きく 3 つの仕掛けを考えている。

第 1 に、流域委員会と同様のイメージで、基本方針・整備計画がどのように実施されているかをモニターする役割、また将来、次の整備計画が策定される際に、その策定作業に参画する役割を担う委員会の設置である。

第 2 に、県（行政内）の流域に関係した部局課、流域自治体の関係部局課の連携の場であり、総合的な治水対策を実効性あるものにしていくための協力・調整の機能を果たすことを期待したものである。

第 3 に、流域の住民が川づくりに参画し、同時に上流から下流までの住民たちの相互交流を進め、想いを同じにした川づくりを進めるためのネットワークづくりの仕掛けである。ここには、まちづくり WG で議論、提案されている「川の駅構想」を流域住民のネットワークづくりに活用することを考えている。

ただし、これら委員会やネットワークを相互にどう連携させるか、委員会は公の委員会とするのか、あるいはボランティアを基本とした集まりとするのか、など詰め切れていない点が多々残されている。今後の議論のたたき台になれば幸いである。

