

流域総合治水の実現にむけた市民活動の現場から - 持続可能な住民の参画と協働の武庫川づくりをめざして -

佐々木礼子*

1. はじめに

「武庫川づくりと流域連携を進める会」では、今期2015年7月から武庫川における川づくりリーダーの養成講座を開講した。この講座は、2006年に兵庫県武庫川流域委員会がめざした提言書「武庫川づくりへ向けて」に記された住民参画型の流域総合治水を実現させるために、有志流域委員と流域住民が設立したNPOが、同会の目指す、川づくりにおける基盤づくりの最終ステップである。3年を目途に武庫川づくりを担える人材育成を目指している。

2. 背景

地球規模で進む温暖化の急加速からここ数年、雨の降り方が変わり、流域に暮らす人々にとって洪水の氾濫や土砂災害の危機に瀕するリスクが高くなりつつある。一方、流域に棲む多様な生きものも環境の変化に悲鳴をあげている。

国内では高度成長期ごろの産業振興と列島改造論などを起点に乱開発や水資源開発が展開し、これまでに多くの河川流域で自然環境がいじめられてきた。武庫川流域においても水を使う企業が沿川に建設され、利水ダムやニュータウン開発などが展開する一方、生活スタイルの変遷から薪炭林が不要になり森林が荒廃し、また、流域内の水を利用して処理後、流域内に100%は還元されていない。かつては降った雨を流域に一時貯留、浄化して川や地下に水を供給し、流域を潤してきた森林などの自然の力による貯留・水循環が健全に機能していたが、近年は低下しつつある。

これらの積み重ねから平常時は河川の流量が減少し、水辺の生物にとっては厳しい環境になっている。また、大規模ニュータウン開発や産業団地などが誘致され、ちょっとした雨で一気に流量が増加し、流域に暮らす我々にも牙をむくような河川になりつつあり、かつて多様な生物が当たり前のように暮らしてきた環境においても、今では希少種と呼ばれる種が多くなっている。

国際社会においては、1960年代終わりごろから欧州では、環境への危機に対する警鐘が発せられてきたが、敗戦から高度成長を余儀なくされた我が国は、一歩遅

れてようやく近年になって各省庁が国家レベルでのこれらの改善に向けた事業や活動を活発に推進するようになった。国土交通省も1997年に環境を盛り込んだ新河川法に改正し、住民意見を取り入れた計画づくりを導入することになったが、武庫川の河川整備計画に生かされることになったのは、つい最近の2010年12月からである。しかしその後、ここ数年で地球温暖化による気候変動は想定以上に急加速し、気温上昇、海面上昇、水循環プロセスの異変から降雨の極端現象が頻発化し、巨大災害を誘発することは避けられないことが昨年IPCC(「気候変動に関する政府間パネル」国連機関)によって政策決定者向けに公表された。降雨は水循環プロセスの中の一つの現象であるが、例えば水循環がなければ地球の温度は摂氏67℃になるといわれるように、水循環のサイクルが狂うと温暖化は一気に加速することになる。また、生命を維持するのに必要な水はこの健全な水循環の恩恵によるものである。

このようなことから、健全な水循環を守り、創出することの重要性が緊急課題であると国会が全会一致で承認し、内閣総理大臣が本部長に就任して水循環政策本部を設置、水循環基本法の制定から今後5年間の水政策の方向性を示す水循環基本計画の策定を全省庁、国を挙げて極めて短期に今年成立するに至った。しかし、武庫川流域委員会ではすでに2006年に健全な水循環を背景に治水・利水・環境を柱とした住民参画型の流域総合治水を「武庫川水循環概念図」に描いていた。そして今年7月に武庫川づくりと流域連携を進める会は「水循環基本法フォローアップ委員会」の基本計画策定記念シンポジウムの後援団体として加盟し、今後結成される水循環基本計画フォローアップ全国連絡会(仮称)の傘下団体となる予定である。

一方、兵庫県では阪神淡路大震災を経験し、住民の参画と協働による復興まちづくりにおいて全国の先駆けとなった。前知事は川づくりにおいても住民の参画と協働による川づくりを目指そうと、県管理の二級河川武庫川において、2004年にそれまで住民が反対運動を行ってきた武庫川峡谷への治水ダム建設計画を白紙に戻し、新河川法に則った環境を配慮した住民参加の

*武庫川づくりと流域連携を進める会/楠アイ.ディー.ピー./元武庫川流域委員 Reiko SASAKI

武庫川流域委員会を設置した。同委員会は、当時不可能な政策と言われた住民参画型の流域総合治水のトップランナーをめざして、環境に一步譲って溢れることを許容し、しかし命だけは第一に守りながら、シンボルフィッシュのアユが豊漁で多様な生物にとって心地よい自然環境のあった、昭和30年代前半の流域環境づくり（流量、健全な森林および流域づくり）を目指した提言書「武庫川づくりへ向けて」を知事に提出した。そこには武庫川流域水循環概念の下、流域住民が大切にしてきた武庫川の貴重な環境特性を保全、継承することが込められている。その後、県はそれに基づき武庫川水系河川整備基本方針、同河川整備計画案を提示し、同委員会で議論、合意を経て国土交通省に同意申請後、2010年12月に河川整備計画が策定された。現在、直近の20年間に対する第1次武庫川水系河川整備計画に基づく河川整備事業による環境を配慮した河川改修工事が、下流を中心に実施されている^{注記}。

3. 住民参画型の流域総合治水と「武庫川づくりと流域連携を進める会」そして川づくりリーダーの養成

これまでの治水計画は、降った雨を河川管理者が管理する河川施設のみで、安全に洪水を河口まで流下させることであった。しかし、武庫川では今後の温暖化に伴う異常豪雨を鑑み、環境を配慮して溢れることを許容する次の3つの対策による総合的な治水が掲げられている^{注記}。

- ① 従来の河川施設で安全に洪水を流下させる「河川対策」
- ② 森林や水田、ため池、校庭や公園、大規模施設から各戸に至って一時的に降雨を貯留して洪水を抑制する「流域対策」
- ③ もしも溢れた場合に備えた水害に強いまちづくりから避難までを盛り込んだ「減災対策（超過洪水対策）」

これらの対策のうち、流域対策と減災対策は、流域住民の協力なしで実現することは不可能である。また、流域の上流から下流まで、すべての基礎自治体と全庁が河川部局を中心に、都市部局から教育、そして農政に至るまで、これまで縦割りであったあらゆるジャンルが連携することが必要不可欠となる。これが流域の総合的な治水であり、流域住民が主体となる川づくりをどう進めていくかが重要な課題である。

河川や堤防、ダムなどの河川施設の整備は河川管理者である県が主導となるが、住民サイドの川づくりは住民側に立った行政と住民のパートナー組織でなければうまく機能できない。そこで提言書には、実現方策として住民と行政双方のパートナーとなる住民側の連携組織が必要であり、そこから流域住民の川づくりへの参画を促す流域住民に開いた武庫川づくりが必要であることが記され、委員会の会期中に「武庫川づくりと流域連携を進める会」が設立された。流域委員会終

了後、そこから流域内の川に関わるあらゆる団体・組織を緩やかにつなげる武庫川流域圏ネットワークと流域の誰もが武庫川を科学することができる武庫川市民学会が設立された。これら3つの組織が連携することで河川レンジャーに匹敵する川づくり活動となる。現在、「武庫川づくりと流域連携を進める会」は、川守活動を行う「情報と人材のシンクタンク」として機能しつつある。

4. 川づくりリーダー養成講座のスタート

以上の経緯を経て今期からようやく地球環境基金の助成を受けて、最終ステージである川づくりリーダーの養成を目指した「武庫川講座」がスタートした。河川管理者側の武庫川に関わる諸担当課は、人事異動や時間の経過によって提言書や基本方針の真意を知らない担当者を受け継がれていく。このことも踏まえ、提言書の真意を川づくりリーダーに継承しながら、武庫川の治水・利水・環境を基盤に、初年度は連続6回の座学と4回のフィールド体験の連動により武庫川づくりを学ぶしくみになっている。

5. 武庫川の特徴と魅力

武庫川の特徴であり魅力は武庫川峡谷である。武庫川峡谷は、1億年前の白亜紀の流紋岩地質に先に形成された川が、約100万年前に六甲変動で隆起してきた北摂山地を侵食して創りだされた、国内でも希少な先行谷、V字谷である。そこにはV字谷特有のダイナミックな川の流れと、人が介入できない過酷で貴重な自然環境が創造した自然景観や伝説を持つような淵や岩が多く存在し、数年に一度の洪水の攪乱を必要とするサツキをはじめ峡谷ならではの多様な生きものの生態系が形成され、環境省は「環境特性の要因の違いにより特徴づけられる重要な生態系を有する重要地域」として、希少な生物とともに指定している。都心部から30分圏内にある貴重な憩いのオアシスでもあり、また、溪流が水質を自然の力で自浄し、下流にきれいな水を提供している。このような貴重なゾーンはかつて国定公園にノミネートされていたが、ダム計画が遂行できるように指定から外された経緯がある。この武庫川の遺産ともいえるゾーンを守り、次世代に継いでいくこともまた、流域住民による武庫川づくりに課せられた役目の一つであると言えよう。市民活動によって何を守り、何を推進していくのか、武庫川に関する正しい知識や情報を提供し、流域住民のパートナーとして武庫川づくりをリードできる人材を育成し、流域に提供していくことも当会の使命であると考え。

6. 健全な武庫川の水循環を流域住民が目指すために

住民参画型のまちづくりや川づくりの基本は合意形成に徹することである。流域委員会では、合意形成の成就にむけて、さまざまな方向からその方策をひたす

ら蓄積していくことによって、相互の信頼関係が強まるとともにより良い解決策が生み出されることにあると考えた。そして、合意形成を根気強く導く心髄は、決して時間を惜しむことなく、疑問が生じたらどこまでも立ち戻り（立ち戻りの原則）、再び納得がいくまで「とことん議論をする」ことにある、として延べ1,000時間を超える委員会を経て、提言書の作成から河川整備基本方針、河川整備計画までを導いた。流域委員会を前身とする当会は、今なおこの精神を継承し、諸活動を行っている。

これらの手法を基盤に、提言書にある川づくり、流域環境づくりは流域に暮らす住民の参画抜きでは実現できず、また、実現するためには前章でも言及した武庫川づくりの正しい知識をもった川づくりリーダーが必要になる。健全な武庫川の水循環を目指して当会および川づくりリーダーがこれらの知識を流域住民に提供し、流域住民の川づくりを誘導することによって、流域の遺産をはじめ、これまで大切にしてきた景観の保全、再生にかかる合意形成を行うことができる。そして、河川管理者側がいつしか提言書の真意を理解することなく、優先順位や目的が錯綜することのないように、さらに時流に則った最新の川づくりへの考え方に更新することも含めて、提言書の真意を川づくりリーダーに継承していくことが重要であると考えられる。

7. おわりに

川づくりはエンドレスに挑み続けるしかない大自然の脅威との闘いである。今後の温暖化や地震、津波などに立ち向かうためには、ようやく歩みだした「住民の参画と協働による川づくり」を持続し、次世代が川づくりのノウハウと共にその川の魅力や遺産も一緒に受け継いでいかなければならない。

二級河川でありながら全国トップクラスの流域資産を持つ武庫川流域圏の自然環境、健全な水環境の再生保全活動を行いながら危険を知り、避難や重要水防箇所について身をもって把握しながら川守として河川に対する正しい知識を身につけ、武庫川の貴重な魅力や遺産も一緒に次世代に継承しながら安心して暮らせる365日の流域および河川環境づくりができるリーダーとして武庫川守が養成されていくことが望まれる。

注記（河川用語解説）

河川管理者：河川は公共に利用されるものであって、その管理は、洪水や高潮などによる災害の発生を防止し、公共の安全を保持するよう適正に行われなければならない。この管理について権限をもち、その義務を負う者が河川管理者である。具体的には、一級河川については、建設大臣（河川法第9条第1項）、二級河

川については都道府県知事（同法第10条）、準用河川については市町村長（同法第100条第1項による河川法の規定の準用）と河川法に定められている。

河川整備基本方針：河川管理者が定める超長期的な水系の整備方針。学識経験者による第3者委員会を設置し、洪水対策の基本となる流量等を定める。一級河川109水系については国が策定する。これを基に今後20～30年間に取り組む具体的な河川工事やダムなど治水施設の設置を盛り込んだ河川整備計画をつくる。

河川整備計画：97年の河川法改正で、河川の将来計画は整備基本方針を決め、その方針をもとに具体的な整備計画を策定することになった。その際、学識者や住民の意見を聴くことが盛り込まれた。ただし、聴取方法などに規定はなく、国などの河川管理者が最終的に決める。

住民の参画と協働：住民参画とは、情報公開、住民の意見聴取といった従来の「住民参加」にとどまらず、多様な住民意見を反映し、住民の視点を生かした政策を行うために、地域政策の計画立案、意思決定において、行政と住民との意見交換、合意形成を行うこと。そして協働とは複数の主体が、何らかの目標を共有し、ともに力を合わせて活動することをいう。

河川施設：河川施設とは、堰、水門、堤防、護岸、床止め、遊水地、ダムなどの施設のことで、河川管理者が設置及び管理し、河川の流量や水位を安定させたり、洪水による被害防止などの機能を持つ施設。

洪水：台風や前線によって流域に大雨が降った場合、その水は河道に集まり、川を流れる水の量が急激に増大する。このような現象を洪水という。一般には川から水があふれ、氾濫することを洪水と呼ぶが、河川管理上は氾濫を伴わなくても洪水と呼ぶ。

国土交通省「河川に関する用語」より

参考文献

- 1) 環境省：生物多様性の保全のための国土区分重要地域B（区域内の環境特性の要因の違いにより特徴づけられる重要な生態系），pp. B-33.
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=2908>
- 2) 国土交通省河川局（2008）水災害分野における地球温暖化に伴う気候変化への適応策のあり方について。
<http://www.mlit.go.jp/common/000017547.pdf>
- 3) 兵庫県（2008）武庫川水系河川整備基本方針，pp. 23.
- 4) 兵庫県（2007）武庫川水系河川整備基本方針の策定にあたって，pp. 1-2.
- 5) 兵庫県（2011）武庫川水系河川整備計画.
- 6) 兵庫県武庫川流域委員会（2006）提言書「武庫川の総合治水へむけて」.