

河川整備計画が実施段階に入った武庫川づくりの諸問題

松本 誠*

1. はじめに

武庫川水系の河川整備計画が武庫川流域委員会によるゼロベースからの見直し作業を経て策定され、2011年度から実施段階に入って2013年度で3年目を迎える。流域全体で降雨を受け止める「総合治水」を徹底することによって、ダムに頼らない川づくりをめざそうという画期的な河川整備政策を兵庫県内の河川全体に波及させようと、総合治水条例まで制定しての船出である。兵庫県の河川行政にとっても「初めてづくり」の取り組みだけに、手探りの試行錯誤を伴ってのスタートでもある。

こうした新しい河川行政を軌道に乗せるためには、河川管理者のみならず流域7市の基礎自治体はもちろん、流域の住民や事業者を含めた“総がかり”の取り組みが不可欠である。整備計画でも、流域の総がかりの取り組みを促す「流域連携」の大切さを強調しており、その成否が総合治水の成否にもつながってくる。

その意味では、実施段階に入った整備計画推進の課題は、河川管理者である兵庫県の河川行政だけでなく、流域住民も含めた流域圏全ての主体にとっての課題でもある。

本稿では、このような視点から、新しい整備計画の実施段階に入った武庫川の川づくりの2年間で踏まえて、当面する問題の幾つかを検証し、課題として提起したい。

2. 武庫川の総合治水は前例なき未踏の歩み

武庫川づくりの経緯の持つ意味を再確認しよう

武庫川水系の河川整備計画は、資料編を含めて膨大な計画補足資料があるうえに、計画策定後のこの2年間に先駆的な総合治水条例が施行されたのに伴って、流域対策や流域連携等に関わる推進計画、指針、進管理計画や工程表などの膨大な資料が作成されている。したがって、整備計画の実施に伴うフォローアップを行うには、こうした資料や経緯を十二分に踏まえることが重要になる。

今次整備計画の策定が俎上に乗ってから、すでに12年を超えた。まずは簡単に経緯を振り返っておきたい(資料1)。

2.1 ダム計画ゼロベースへの英断

武庫川渓谷に武庫川ダム計画が位置づけられていた前計画(武庫川水系工事实施基本計画)をゼロベースから見直し、「治水対策に対する合意形成の新たな取り組みを行い、総合的な治水対策を検討する」と、当時の貝原俊民知事が表明したのは2000年9月であった。

1993年にダム建設が事業採択され、環境影響評価概要書の縦覧段階までこぎつけていたが、高まるダム反対運動の中で700通を超える反対意見書が提出され、県の環境影響評価審査会も慎重意見を盛り込んだ答申をするに至り、知事の英断が下った。90年代後半は全国的にダム建設への逆風が吹き荒れていたが、他方で97年の河川法の抜本改正もあり、河川整備の枠組みを変える流れもあった。

この時点で県がまとめた「武庫川における河川整備基本方針策定の方針」では、次の4つの方針を掲げていた。

- ①治水安全度や降雨解析の段階から情報を公開し、さまざまな方々の意見を聴いていく。
- ②検討の結果、基本高水を変更することもあり得る。
- ③流域全体で考えられるさまざまな治水対策案について検討する。
- ④ダムについては、ダムのある場合、ない場合の両方について幅広い角度からさまざまな意見を聴き、その必要性を検討する。

すなわち、情報の公開やさまざまな意見を聴き、流域全体での治水対策を検討することなどを明確に示しており、その提言を流域委員会に委ねたものと言える。

2.2 武庫川流域委員会の特徴

2003年3月から1年間にわたった「武庫川委員会」準備会議では、流域委員会のあり方や構成メンバー等を公開の場で決め、同準備会議から知事に提言書を提出。これに基づいて2004年3月に武庫川流域委員会が発足した(資料2)。

ダム問題で流域住民と県との間で激しい対立が続いていただけに、流域委員会はゼロベースからの議論を「参画と協働」「住民参加による合意形成」のモデルケースにしようという意気込みのもとに、知事の諮問機関としては画期的な特徴を発揮した。25名の委員のう

*元・武庫川流域委員会委員長/市民まちづくり研究所

資料1 武庫川の河川整備の経緯（年表）

資料2 武庫川流域委員会の組織

1962年	武庫川水系生瀬ダム付近調査報告書
1982	武庫川水系工事実施基本計画検討業務報告書
1985	同工事実施基本計画が認可（旧計画）
1987	多目的ダムから治水ダムへ方針決定
1989	生瀬ダム基本計画調査報告書（治水ダム）
1993	「武庫川ダム」建設事業採択
1998	兵庫県事業評価監視委員会で事業実施妥当
2000	環境影響評価概要書の縦覧、審査会答申（5月）
2000	知事がダム計画見直しを表明（9月）
2001	初の武庫川シンポジウム開催（10月）
2003	「武庫川委員会」準備会議発足（3月）
2004	準備会議が提言書提出（2月）
2004	武庫川流域委員会発足（3月）
2004	台風23号による洪水被害（10月）
2006	流域委員会が提言書提出（8月）
2007	県が基本方針原案を流域委員会へ提出（7月）
2007	流域委員会が答申書（意見書）提出（10月）
2007	武庫川づくりと流域連携を進める会（4月）
2009	武庫川水系河川整備基本方針確定（3月）
2010	県が整備計画原案を流域委員会に提出（1月）
2010	流域委員会が答申書（意見書）提出（10月）
2011	武庫川水系河川整備計画策定
2011	県主催・武庫川シンポジウム（9月）
2011	武庫川流域圏ネットワーク発足（7月）
2011	武庫川水系河川整備計画フォローアップ委員会発足
2012	兵庫県が総合治水条例を施行（4月）
2012	武庫川市民学会発足（5月）

全体委員会

25名の流域委員全員と県の河川担当課、流域4つの県民局の河川担当、技術サポートと庶務を担当する土木コンサルおよび流域7市の担当課で構成

運営委員会 事務局（県の河川担当課）

6名のコアメンバーのほか流域委員は全員出席し、発言、決定に参加できる

作業部会

委員はそれぞれ専門を生かし、一部は重複して参加

A ワーキングチーム (WT)

①流出解析 WT
②総合治水 WT

B ワーキンググループ (WG)

①環境 WG
②農地・森林 WG
③まちづくり WG

リバーミーティング（公聴会）

一般の流域住民の声を聴き、委員と意見交換する場として、提言書をまとめるまでのおおむね2ヶ月に1回程度開催した

ち公募委員が10名。学識者も河川工学や砂防、森林、農業利水、水環境、生物のほか、法律や財政、まちづくりなどの専門分野からも参加。推薦委員にはダム計画に反対してきた住民運動の代表者が2名、利水関係者とともに選ばれた。

流域委員会の特徴の第一は「徹底した討論」だった。当初の提言書をまとめるまでの2年半に全体会が49回に及んだのをはじめ、作業部会としてワーキングチーム、ワーキンググループなどの専門部会、委員会を統括する運営委員会のほか、2カ月ごとに住民と意見交換する「リバーミーティング」も開催し、委員会の会合は220回を超え、延べ審議時間数は1,000時間近くになった。毎回多くの委員が発言し、膨大な資料も披露されたため、全体会の審議時間は通常で4~5時間、会場使用リミットぎりぎりの8時間に及んだことが何回もあった。

このように膨大な時間をかけたのは、徹底した合意形成をめざすために、安易な多数決による意思決定は可能な限り避け、大多数が納得できるまで議論を尽くすことを重視したからで、議論の迫りに傍聴者も根気強く付き合った。

委員会の運営は「自主運営の原則」のもとに、運営委員会が審議の順序やスケジュール、議題、提出資料等についても一切を主導。「公開の原則」のもとにHPの開設、紙媒体として20~40ページにおよぶニュースレターを委員が自主編集し、議論の詳細を発信した。ニュースレターは委員会任期が終了した2011年3月までに32号に及んだ。

2.3 基本方針、整備計画の策定プロセス

こうした委員会の審議は提言後の基本方針案の審議・答申、整備計画案の審議・答申でも踏襲された。とくに、提言書を踏まえて県がまとめた基本方針案、整備計画案については、基本的な考え方や中身はもちろん、全体の構成のあり方や資料の扱い、文章表現についても一字一句吟味し膨大な質問書と修正・加筆要請を行い、原案との違いを詰めて修正案の詰めを行ったうえで、当初の原案をほとんど書き改めた「原案改訂版」として答申し、解説を兼ねた詳細な意見書を提出した。

審議会等にありがちな、時間がないので委員からの意見や要望をとりまとめ、あとは行政に委ねる方式は取らず、委員会が責任をもって修正・加筆を協議し、

県との合意のうえで答申するという諮問機関と県の合意形成を重視したことも、画期的だった。2007年10月に知事に提出した基本方針原案の答申書では、こうした原案修正プロセスについて次のように高く評価している。

この改訂版は「よりよい方針づくりを目指そうとする共通の思い」によって、「流域委員会という場を通じたよりよい内容の基本方針への意見提案」と、互いの意見を理解しようとする「流域住民・委員会と管理者双方の努力」で形成される「参画と協働のプロセスの成果として仕上がった文書」という性格を持つものであって、関係者の協働作業の成果である。

(中略) この一連のプロセスを支えてきたものは、一般住民の関心をはじめ、委員会と管理者双方の熱意と根気にある。双方が時間をかけて粘り強い協議を重ね、可能な限りの“合意”を図るという姿勢を貫いた結果でもある。基本方針で決定的な対立点を残したままでは、次に控える整備計画の審議に大きな禍根を残すと懸念したからである。

したがって、基本方針も整備計画も概ね、流域委員会と県との合意形成が行われた「協働」の産物でもある。もちろん、新規ダム計画の将来の扱い等、最後まで合意に至らず、県サイドの記述を認めざるを得なかった部分もいくつかあるが、そうした相違点は議事録に記載されているほか、答申書に意見書として明記し、将来課題として継承していく道筋を残している。その意味では、整備計画を正確に理解するには、整備計画の答申にあたってまとめた流域委員会の意見書(答申書)も併せて目を通しておくことが大切であると言える。

2.4 策定経過と各種資料の持つ重み

整備計画策定過程の流域委員会の紹介を長々と振り返ったのは、「総合治水の全面展開」をめざした計画の中身はもちろん、計画の策定過程がこれまでのやり方と大きく異なり、とくに参画と協働、合意形成、情報の公開・共有、連携の分野で、いずれも前例の乏しい未踏の課題を含んでいるからである。今次整備計画の策定過程の歴史的な意味合いを汲み取り、整備計画の文面だけではなく、附属資料や答申書・意見書も併せて目を通すことで、整備計画という「総合治水」の意味合いを理解することができる。

このような観点から、流域委員会は整備計画の答申書(意見書)の中で、整備計画本編だけでなく推進計画と資料編も一体のものとして「未来永劫に保存、提供」することを求めている。とくに資料編は大部なもので、目を通すのも大変だが、10年間の経緯を前提にすれば、この経緯に関わった人がほとんど居なくなった県の担当者やフォローアップ委員会、推進委員会等

の委員各位が、このギャップを乗り越える方策を編み出すことが重要であろう。

2.5 総合治水条例をつくったもう一つの狙い

兵庫県は、流域委員会が2010年10月に整備計画の答申書を井戸敏三知事に提出すると同時に「総合治水条例」を制定する方針を表明し、2012年4月に施行した。さかのぼれば、2006年8月の流域委員会の提言書では、最終章の「総合治水の武庫川づくりを推進するために」と題した推進体制の中で、総合治水条例の検討を促している。

県はこの提言書提出の直後に、副知事を委員長に庁内の関係部長を網羅した「武庫川総合治水推進会議」を設置し、県土整備部に武庫川対策室と武庫川企画調整課を置いた。「武庫川だけを特別扱いはいいのか」という声もある中で、「武庫川をモデルとして新しい川づくりのあり方を試行する」という積極的な姿勢を示した「武庫川シフト」でもあった。

県は同時に、県庁内の横断的な部署や流域関係市等からなる「総合治水対策連絡協議会」や、既存ダムの治水活用の検討に備えて既存ダムの管理者である水道事業者等からなる「既存ダム活用協議会」も設置し、提言に盛り込まれた施策の効果的な実現方法について検討する体制も敷いた。

総合治水はその計画を策定する時点から、県庁内の各部署や流域の基礎自治体の協力を得ることが不可欠であり、土木行政の一部門に過ぎない河川行政担当課が部局や自治体の枠組みを超えて連携していくには、それなりの仕掛けが必要であったからだ。流域委員会の議論の中では、「河川管理者は県知事であり、知事は全ての県庁組織の頂点に立つ立場にあるから、利水権者も含めて河川管理者の権限を行使すれば、総合治水の推進に壁はない」ということも主張してきたが、関係機関や流域住民、事業者の責務や具体的な方策を条例で規定しておく方が、行政運営の現実論としては効果があるのは間違いない。

また、武庫川整備の基本方針、整備計画の策定を終えて事業を実施する段階になると、その法的根拠がなければ縦割り行政を超えた仕組みがスムーズに動かない。その仕掛けが「総合治水条例」だった。法律や条例に基づいて仕事をする行政組織が、総合治水の旗のもとに協力体制を組み、縦割り組織の個々の都合よりも総合治水の諸施策を実行するには、総合治水条例によって一種の縛りをつくる必要があった。

したがって、条例では冒頭に「県、市町、県民はそれぞれ、示された総合治水のあらゆる施策について相互に連携しながら協働して推進しなければならない」という責務が掲げられている。また、流域委員会の議論の過程で抜け道や管理の適正化が指摘されていた開発調整池について、一定規模以上の開発には調整池の設置、保全と適正な管理を義務づけ、罰則を明記する

など、事業者に対する河川行政サイドからの直接規制を盛り込んでいる。

総合治水条例の制定は、河川管理者である兵庫県が一定の覚悟を決めて、武庫川の総合治水をモデル的に進めるとともに、その方式を全県内に広げる決意を示したものである。だとすれば、河川行政に携わる職員はもちろん、流域の基礎自治体やフォローアップ委員会をはじめ、流域住民もまたその覚悟と決意のもとに取り組みなければならない。

3. 総合治水の推進に不可欠な「流域連携」

「参画」と「協働」の実を高めるために

総合治水を構成する3つの要素のうち、河川行政が主導的に行えるのは河川対策だけであり、流域対策も減災対策も主体は流域のさまざまな事業者や基礎自治体(7市)であり、住民と住民組織である。また河川対策も、今日では流域住民や基礎自治体との協議や協力を得なければ、進めることはできない。1997年の河川法改正で、従来の治水、利水に加えて環境を盛り込んだ河川整備基本方針と河川整備計画を策定すること、整備計画の策定にあたっては住民が参画した流域委員会を設置することが謳われたが、住民参加を実質的に具体化していくためにはまだ不十分なことが多く、個々の現場での試行錯誤によって住民参加の実を高めていくことが求められている。国の審議会等でも新たに、一層の住民参加を書き加える法改正を探る動きも出ている。

ところで、整備計画の策定過程で、最後まで議論が沸騰したのは、川づくりへの参画と協働をどのように具体化していくか、そのための流域連携をどのように進めるか—という課題だった。PDCAサイクル(PLAN計画, DO実行, CHECK評価, ACTION改善)の考え方に基づいた進行管理を行っていくことについては整備計画に明記されたが、PDCAサイクルの具体的な導入手法については整備計画策定後の課題とされ、昨年(2012年)11月30日の第2回フォローアップ委員会で「進行管理方法」の案が報告されたばかりである。この委員会には同時に、整備計画の項目ごとに「実施目標」、「取組方針」、「点検指標」を抽出した「進行管理項目一覧表」や実施項目ごとの3種類の点検票が提出された。

評価、改善のチェックは5年ごとと毎年度ごとに担当者が自己評価したものをフォローアップしていくわけだが、委員からは「年に1,2回,2時間ばかりの委員会でもフォローできるものではない」という悲鳴が聞かれた。県は「2週間ほどの間に意見を文書で出してもらえばよい」としたが、委員からは「論点について委員会で議論するのが一番重要なこと」と委員会の進め方について厳しい注文も出された。

整備計画の答申書の中で、流域委員会は「計画進行

のあらゆる段階で「参画と協働」、「点検・評価」のサイクルを貫く」ことを求めている。画期的なプロセスを経てつくられた整備計画を実行していく際に、計画づくりと同じようなレベルで参画と協働、点検・評価を貫かないと、せっかくの整備計画が精彩を欠くことになりかねない。

したがって、答申書ではフォローアップ委員会に過度に依存することを戒めながら、フォローアップ委員会とともにPDCAサイクルの手法を磨き上げていくことの大切さを強調している。要は、膨大な進行管理の点検票をつくるのが目的ではなく、担当者が自己評価した結果を武庫川づくりの多様な主体が点検・評価していくプロセスに価値があることを銘記すべきであろう。流域連携を構成する武庫川づくりに関わる主体は、整備計画の中で「住民と住民団体」、「NPO」、「事業者」、「大学等の研究機関」、「流域市」、「県」の6つと規定している。これら6つの主体が、適切な役割分担のもとに連携しながら取り組むことの重要性が確認されている。フォローアップ委員会がコンダクターの役割を果たせるかどうか、大きな課題である。

4. フォローアップ委員会の機能と限界

NPO含めた流域全体でのフォロー体制を

前項で述べたように、整備計画を着実に実行し、PDCAサイクルの考え方に基づいた進行管理をチェックしていくためには、フォローアップ委員会の役割は極めて重い。整備計画には、「どのような進行管理の仕組みが可能か検討を行ったうえで、フォローアップ委員会の意見を聴き、具体化を図る」と、進行管理の仕組みの策定にフォローアップ委員会が深く関与することを明記している。

フォローアップ委員会(資料3)は学識経験者と流域住民で構成し、施策や事業の実施状況等を定期的に委員会に報告し意見を聴く。また、PDCAサイクルによる進行管理の仕組みが具体化した段階で、施策や事業の実施状況の点検・評価を行い、それをフォローアップ委員会に報告することで説明責任を果たすとともに、委員会から意見を聴いて整備計画の次なる進行と改善につなげていく—ことも規定している。

さらには、整備計画への地域住民の理解と協力を得るため、計画に位置づけた施策や事業の実施状況等について情報発信し、流域住民等との情報の共有化を図ることも義務づけている。

ここから明らかなように、フォローアップ委員会は旧来の審議会と異なり、整備計画の実行をPDCAサイクルに基づく進行管理のやり方に深く関与し、その方法について意見をだすとともに、報告された点検・評価の結果について逐一意見を出して進行と改善につなげていく大きな役割を担う。とくに整備計画には「委員(・・・)から意見を聴く」のではなく、「委員会(・・・)から意見を聴く」ことを規定しており、第2回フォロ

資料3 武庫川水系河川整備計画フォローアップ委員会
(道奥康治委員長、発足時委員名簿)

区分	氏名	所属等
学識経験者	宇田川真之	人と防災未来センター主任研究員
	上甫木昭春	大阪府立大学大学院教授
	竹林洋史	京都大学防災研究所准教授
	服部 保	兵庫県立大学教授
	道奥康治	神戸大学大学院教授
地域住民等	関 恒雄	尼崎市都市整備局参与(土木担当)
	垣崎芳博	三田市都市整備部長
	室屋俊一	西宮市鳴尾東コミュニティ協議会会長
	市嶋弘昭	篠山市古市地区自治会長会長
	大北慶隆	公募
	北添慎吾	公募

一アアップ委員会で学識経験者委員が指摘しているように、「(委員から指摘された) 論点について、委員会で議論するのが一番重要なこと」である。河川行政サイドは、個々の委員からの指摘を受けて、聴き置くのではなく、委員会が責任を持って議論し、結論を出すことに大きな意味があることを重視すべきである。

もう一つ重要なことは、こうした膨大な作業をわずか11名の委員で担い切れないうことである。

フォローアップ委員会の構成は学識経験者5名と流域自治体の部長級2名、上下流の地縁系住民組織の代表2名、公募委員2名で構成している。自治体委員と住民組織委員は当初から代理出席が認められているほか、人事異動や役員交代によりメンバーチェンジが行われるため、3年の任期(委員会の設置要綱自体が2014年3月末までの時限要綱)にもかかわらず、2回目の委員会からすでに各1名が交替している。このことは、11名の委員のうち4名は組織の“充て職”とみることができる。公募委員2名は本人が辞任しない限り続かと思われるが、このような構成の委員会で果たして継続性が求められる膨大な課題に対応できるかが、大きな疑問点の一つである。

委員会の構成について、地域住民組織を自治会系の連合組織代表者に限定して選考したところに無理があったと言える。地縁組織の代表者も大事なメンバーであるが、武庫川づくりに関わる6つの主体のうち、武庫川づくりに関わる活動を継続的、専門的に続けているNPO等の流域市民団体を構成メンバーに位置づけていない“無理”が上記のような歪みを生み出してはいないか。流域委員会の提言書でも強調した流域連携のための自立的な3つの連携組織(武庫川流域圏ネットワーク、武庫川市民学会、武庫流会)がすでに生まれ活動を開始しているにも関わらず、そうした団体とのパートナー関係が未だにぎくしゃくしていることが背

景にある。

本来、整備計画実行段階でフォローアップしなければならない事柄の全てを、機能が限定されたフォローアップ委員会で担うのは限界がある。武庫川づくりの6つの主体のすそ野を含めて大きなフォローアップ体制を形成するためには、フォローアップ委員会と各主体との関係を明確にしながら、相互の連携を重視した「大きなフォローアップ体制」をつくっていくことが求められている。その際には、武庫川づくりに専門的に取り組んでいる自立した市民団体やNPO系の団体とどのような関係を構築していくかが重要である。

すでに発足したフォローアップ委員会を補強していくためにも、流域全体での「フォローアップ体制」の再構築の検討が必要である。

5. PDCA サイクルの進化と進行管理

総合治水を進める川づくりにおいて、PDCAサイクルに基づいた進行管理をどのように進めていくかは、モデルとする前例がなく、県もその手法をまとめるのに時間がかかったようだ。2011年9月14日に開かれたフォローアップ委員会の第1回会合で、県は第2回会合を同年度末ごろに開催し、全体の工程表やPDCAサイクルに関する仕組みも提示すると説明していたが、第2回会合が開かれてそれらが提示されたのは1年以上経った翌年の11月30日だった。作業が難航したことが容易に想像される。

20年間の整備計画期間の約1割、5年ごとの期別計画の第1期が半分近く進んだ時点で、ようやく進行管理計画案をまとめたことになる。

示された進行管理計画がどのように評価され、実際に運用されるのかどうかの議論はまだこれからの段階になるが、県がまとめた膨大な「進行管理項目一覧表」やこれに基づく「点検票」の作成、および同時に提出された「主要事業の実施工程(案)および計画概要図」の作成作業については、その可否は別にしてまずは労をねぎらいたい。

この進行管理方法や検討項目等の案に、フォローアップ委員会の委員がどのような意見を県に出しているのかは、4ヵ月経ってまだ明らかにされていないが、第2回会合でも断片的ながら幾つかの論点になりそうな指摘があった。

一つは、工程表には第1期5年区間には数値目標が記載されていても、以降の期には数値目標の記載がなく、整備計画の事業をどのような目標を持って進めるのが不透明になっていることである。例えば、下流築堤区間の河床掘削は延長5,700mにわたって行われる計画だが、明らかになっているのは第1期に700m実施するという計画だけで、2期以降は「工事継続」、「完了(4期)」という記載だけしかない。量的な事業の進捗を点検・評価するにも、計画に目標が明記されてい

なければ、チェックのしようがないというわけである。

これについて県側は、「事業予算が先行きどれだけ付くか見通せないほか、地元との調整、道路管理者等関係機関との調整、政局や公共事業整備方針の変動等によっても大きく影響してくるので、見通しが難しい」と説明した。関係機関等との調整はともかく、予算がどのように確保できるかは不透明で、全体事業計画をまかなう予算を確保できるかどうかについては流域委員会の議論の中でも厳しく指摘されていた問題である。言い換えれば、事業期間中に目標を達成できる保証はないわけだから、それだけに、事業を進める際の優先順位の付け方が重要になる。効果の大きい事業、言いかえれば脆弱な河道部分の対策を優先するとともに、流域対策や減災対策に力を入れることの重要性が指摘されていた。

しかし、次に述べるように、流域対策は計画には挙げているものの、進行管理計画の中では県の保有施設についての対策である中流域の遊水地整備と青野ダムの洪水調節容量の拡大以外には具体的な事業の記述が乏しく、本気度が希薄といわざるを得ない。また、下流部の最重点個所である阪神電鉄橋梁付近の対策が先送りされていることも、優先順位の関係で再考が必要な点である。

二つ目の論点は、河川行政が直接担当するわけでない流域対策の多くが、具体的な数値目標として表れてきにくいことである。フォローアップ委員会でも学識者委員から森林整備について質問が出ているが、森林の保水力をアップするための間伐や混交林整備等の事業が、武庫川流域のどこで、どれだけ行われているのか、事業が武庫川の治水にどれだけのプラス効果が出ているのか、森林整備費の全体予算のうち武庫川にどれぐらいが使われているのかという実態について、県は掌握できていないと答えている。森林整備の部局は県民局単位やせいぜい市町単位で事業を進めており、河川流域単位で整理できていないことからくるギャップでもあるが、流域対策の計画と成果を図るためには、もう一步踏み込んだ掌握が求められるのは当然であろう。

また、傍聴者から三田市役所の新築工事に伴う地下雨水貯水槽の建設要望について計画に入れられていないことが指摘された。トイレ水等への雨水の有効利用という観点から部分的な雨水貯留施設は盛り込まれているが、大雨時に事前に放流し雨水の流出を抑制する機能が付加されていない。雨水貯留を流域で進めることが重要な流域対策に挙げられていても、少なくとも公共施設や民間大規模施設の新築・増改築に際しては雨水貯留施設の設置を働きかける施策が伴わないと、流出抑制をめざした雨水貯留はお題目だけになってしまう。学校や公園、大規模施設や水田の雨水貯留対策は、いずれもごく一部の対策にとどまっており、多く

は検討課題になっている。こうした現実を見ると「流出抑制」という流域対策は標榜しているが、実質的には河川対策という「川の中」の工事が中心になっていると見られかねない。

6. ウィークポイントの流域対策を進めるために

では、総合治水の中でも具体策が脆弱な流域対策を進めるために、どのような課題があるのだろうか？

整備計画の策定過程では、森林の保全や保水力向上、水田に雨水を貯めて一時的な貯留機能を持たせる等の議論に沸いたが、計画に組み込む段階になって「確実に貯留が行われるという保証がないものは、治水の目標数値に挙げることはできない」という旧来の河川工学的な数字の組み合わせが優先され、森林の保全や保水力機能の向上の具体策は努力目標に挙げられるにとどまり、水田の“田んぼダム”的な活用は農業事業者との調整課題として挙げられるにとどまった。

したがって、基本方針や整備計画の流域対策で得られる効果ある数値は極めて僅少になった。川から溢れることを許容する遊水地の活用についても、河川行政の管理下に置いて確実に効果を保障できる施設に限定され、中流の県有地の一部を利用して建設する遊水地だけが計画に上がった。上流で大雨時にしばしば生じている広大な自然湛水農地の“遊水地効果”等は、流域対策から排除された。自然湛水農地は結果として湛水しているに過ぎず、そのような遊水地効果を流域対策には入れられないという論理が優先された。

こうした課題は、一時的な遊水地効果を認めないから、溢れさせるための具体的な方策や、農地の補償等の議論に入ることはできず、議論が深まらなかった。武庫川の流況からもっとも効率的で、かつ洪水リスクの高い有馬川合流点における遊水地の提案は、優良農地を理由に検討段階で見送られた。前項で触れた学校や民間の大規模施設の一時貯留施設、各戸で雨水貯留や降雨前の排水処理等の対応を飛躍的に進める施策が見られず、流域市の既存の補助条例等の活用にとどまっているのは、その効果を過小評価する河川行政の体質から抜け出していないからと言える。

雨水貯留の対策は、先進的な東京都墨田区の事例を持ち出すまでもなく、市民・住民の強い働きかけに行政が呼応した際に飛躍的に進んでいる。雨水貯留や森林の保全と保水力機能の向上、水田への一時貯留の多角的な機能を重視した柔軟な施策を進めるには、流域の多彩な NPO 等の活動団体を推進メンバーに組み込み、県や市の「川づくりパートナー」と位置づけることによって動き出す。

県は総合治水条例の施行および武庫川流域圏地域総合治水推進協議会の発足に合わせて、流域対策の進め方について幾つかの指針をまとめて報告している。「建物等の耐水機能に係る指針」（2012年5月）「雨水貯留浸透機能に係る指針」（2012年11月）等をすでに公表

し、さらに「指定貯水施設の管理者が講ずべき雨水貯留容量を確保するための措置の指針」や「指定ポンプ施設の管理者が策定すべき排水計画の指針」等も策定中である。

こうした指針の多くはすでに国等が詳細な指針をまとめており、先駆的な自治体は個別施策で先取りしている。兵庫県が総合治水条例に合わせてこうした指針を独自にまとめた姿勢は買うが、問題はこれをどのようにして普及させていくかにある。残念ながら、進行管理計画には先に述べたように、概ね「普及啓発に努め、促進策を検討していく」というにとどまっている。

推進協議会は上・中・下流別にワーキングを挟みながら2012年11月、2013年1月と、フォローアップ委員会に比べ密度高く会議を開いているが、この会議メンバーも流域4つの県民局長、芦屋市を含めた流域圏8つの市の部長級、農協と森林組合の利害関係者がそれぞれ加わり、県庁OB職員を中心にした防災のNPOが入っているが、地域住民はやはり各市の連合自治会長等の地縁系団体のトップが充て職として並んでいるに過ぎない。

こうした会議が、流域住民やNPO等民間の知恵と力をどう取り込み、参画と協働の実を上げていくかが、ここでも大きな課題である。これまでほとんど経験のない流域対策の成果を具体的に挙げていくには、それにふさわしい人材と市民力をうまく活用していくことが重要である。そうでないと、数々の指針は絵に描いた餅、総合治水の申し開きに墮してしまいかねない。

7. 次期整備計画を視野に入れた取り組み

総合治水の議論の経緯踏まえた優先順位を

今期の整備計画には、従来の整備計画としては異例の、次期整備計画を視野に入れた「検討事項」が13項目にわたって「付記」されている。

今期の整備計画には組み入れたが、先導的な施策であるがゆえに、計画策定過程でその具体化に関して十分検討する時間が足りなく、計画の着実な実施にあたって検討が必要な事項が少なからずあった。

堤防強化や水田貯留等の流域対策、減災対策におけるハザードマップの改良や運用、水害に備えたまちづくり、生物とその生活環境の持続に関する2つの原則の具体化、天然アユが遡上する川づくりに整合する河川工事や流域の健全な水循環を確保するための流域水循環の実態把握など、多くの課題が持ち越されている。河川整備計画の進行管理や流域連携のあり方もその一つである。

7.1 2つの洪水調節施設の不可思議な展開

もう一つの検討事項の類型は、今期の整備計画には位置づけることを見送ったが、長期的な目標達成に向けて、次期整備計画等を視野に入れた事前の検討が必要になる事項である。

いずれも、流域委員会で長い時間をかけて議論したが、多くの課題を抱えたまま持ちこされた。下流域最大の洪水流下のネックになっている阪神電鉄橋梁の改築を、周辺市街地の耐水市街地化の整備と一体になった事業として関係機関と協議することは、事業の影響が広範囲に及ぶために事前の準備や検討が不可欠である。また、武庫川上流にある県営浄化センター内の用地を転用して遊水地を造る規模を拡大することも次期を念頭に置いた検討課題として持ちこされた。

流域委員会で最大の論点になっていた一つである千苧ダムの治水活用は、利水権者である神戸市の水道事業との調整が解決せず持ち越されたが、この実現の可否が新規ダムの議論にも直結しかねないだけに、重要な継続課題だった。新規ダムは、超長期の基本方針における治水対策の一つとして消えたわけではないが、ダム建設の治水上の効果が高く評価している県としては将来の実現可能性の検討を重視している。

今期整備計画では、この既存ダムの治水活用と新規ダムの建設はいずれも将来の検討課題として検討を継続することになっているが、流域委員会の多数意見と県の間では微妙な違いを残したままだったことが、整備計画の進行管理や推進計画のうえにも影を落としている。

すなわち、武庫川の総合治水の原点は、できるだけ新規ダムの建設に依存しないように、流域全体で流出抑制をはじめとして、あらゆる対策を総合的に進めることを優先することにあつた。新規ダムはほかに選択肢がない場合の検討課題であつたにもかかわらず、県は対策に優先順位はないとして並列的に検討課題としている。しかし、実際には、武庫川溪谷の環境調査には巨額の費用が投入され、今期整備計画期間中も継続されている。環境調査といっても、希少種の移植実験などダム建設を前提にした場合の環境保全の可能性の調査などが多く、溪谷の環境保全を進めるためのものとは言い難い。

他方、千苧ダムの治水活用の検討は、流域委員会の議論の中で幾つもの案が検討されたが、いずれもそれ以上の検討は進んでおらず、治水活用に伴う課題として挙げられたままになっている。

こうした結果、「2つの洪水調節施設の継続的検討」として並列的に挙げられているものの、新規ダム建設の検討を優先したような動きや記述が目立っている。整備計画の文面を忠実に読み取り、整備計画策定過程の議論に立ち返り、その精神を生かしていくフォローアップが望まれる。

7.2 阪神電鉄橋梁の架け替えと河道狭窄部の解消

治水における河川対策は戦後、基本高水という最大洪水予測量を設定し、上・中流に一時的な洪水貯留施設であるダムを建設することに主眼が置かれてきた。

しかし武庫川の今期整備計画では「ダム選択には社

会的な合意形成に多大な時間を要し、完成するまでに10数年の時間を要するので、その間は整備効果の発揮を期待できない」と評価し、喫緊の課題に対応でき、早期かつ着実に整備効果が発揮できる対策を選んだ。喫緊の課題は、下流部築堤区間の流下能力の低い区間の河床掘削や堤防強化が重点的な施策である。

このため、下流部で大規模な河床掘削や高水敷きの切り下げ等の河道改修が計画されたが、なぜか、同区間の最大のネック部分である阪神電鉄橋梁の架け替えや周辺堤防の抜本的な強化対策を今期計画に入れることに強い抵抗があり、次期計画の検討課題に持ち越さざるを得なかった。

阪神橋梁は橋梁の桁下から計画高水位までの余裕高が基準値1.2mに対して約0.5m不足しており、流下能力を妨げるほか、堤防の切れ目を生み出しているなど対策が急がれる地点でもある。阪神電鉄は武庫川右岸堤防（西宮側）近くまで連続立体事業の施行中で堤防間際まで高架工事が行われている。これに連続して、あるいは同時に施行すれば工事の手戻りもないのではないかという、ごく普通の市民感情からすれば未だに不可解な部分である。

また、尼崎側のこの区域は川が尼崎側に湾曲している半面、蛇行部分の堤防の裏面の一部には住宅が建っていたり、堤防間際まで民家が密集しているなど、低湿地の一角は密集市街地の整備対象地域になっている。このため、流域委員会はこの区域の河道狭窄部の解消をまちづくり的な視点から提案し、橋梁架け替えと橋上駅の改造、周辺市街地の整備と引き堤等を組み合わせた補助スーパー堤防事業等の一体整備を提案していた。

今期整備計画では、多方面との協議等が間に合わないとして見送り、次期計画には組み入れることが可能なように関係機関との調整や準備を進めるよう、次期計画へ向けた検討課題と位置付けている。

鉄道事業と河川事業、都市計画事業を組み込んだ事業には長いリードタイムが必要なため、速やかな検討が求められている。

7.3 自然環境と都市景観、産業遺産を生かす視点

武庫川には優れた自然環境や都市景観、貴重な近代土木遺産が数多く存在する。長い期間かけて育ててきたかけがえのない歴史資産でもあるわけだから、一時の河川対策工事等で失うわけにはいかない。

下流域の宝塚中心市街地から西宮、尼崎両市の市街地を流れる雄大な河川空間は、周辺の市街地の風景景観と一体化して溶け込んできた。松林が続く広い河川敷は、都市公園として活用され、市民の憩いの場として親しまれてきた。国道2号線の武庫大橋は、中央部の六連開腹式アーチで構成され、景観的にも土木構造的にも評価が高く近代土木遺産に指定されている。この橋にふさわしい川の流れがあって、河川とまちの風

景が生きる。

羽束川下流にある神戸市水道局の千苜ダムは、間もなくダム建設後百年を迎える。貯水池の堰堤は近代土木遺産として貴重な存在になっているが、南海地震等の規模を鑑み、現行の構造基準を満たしていない堤体や施設の耐震補強と修復によりその保全が重要な課題になる。武庫川の治水に決定的な影響を持つ千苜ダムの治水活用と併せて、近代土木遺産の保全、補強工事を行うことは大きな意義がある。河川工事は、さまざまな目的と効果を総合的に組み合わせて検討する視点が重要になっている。

7.4 武庫川溪谷と廃線敷き

ハイキング道の保存再生と活用へ向けて

最後に、武庫川溪谷の自然環境の保全と、溪谷に沿って縫うように走る旧福知山線の廃線敷きとトンネル群の保存、“ハイキング道”の保全についても触れておきたい。

武庫川溪谷（武田尾溪谷ともいう）は、温泉のある武田尾から宝塚の市街地に接する生瀬まで約10キロにおよぶ、白亜紀の流紋岩が隆起して形成されたV字型の急峻な崖が続く溪谷である。したがって、溪谷には名のある大きな岩場や巨大岩石、瀬や淵、滝がたくさんあり、動植物の希少種の宝庫でもある。旧国鉄の福知山線の複線電化に伴って1986年に生瀬～武田尾間が付けかえられて、溪谷の線路は廃線になった。

廃線敷きはJRが所有しているが、格好の溪谷ハイキングコースのために、阪神間を中心にファンが多く、シーズンにはハイカーが列をなす。自然保護団体や愛好家らは再三再四、ハイキング道として整備、保全するよう求めてきたが、県は応じていない。JRは県や自治体が引き受けてくれればいつでも移管するという考えを示しているが、宝塚市が武田尾地区の一部を公園整備に関連して遊歩道として整備した以外、ルートの大半を持つ西宮市は関心を示していない。

今期整備計画は武庫川溪谷の新規ダム計画を採用せず、旧計画にあった事業をはずしたが、県は将来の選択肢として新規ダムを捨ててはいないため、ダムを造る場合に障害になりかねないハイキング道の整備は避けたいという配慮がある。

JRは建前の上では通行を禁止し、ハイカーへの管理上の責任は取らないと掲示しているが、立ち入り禁止措置は影響が大きいことから、利用を“黙認”している状態である。

こうした中で、兵庫県勤労者山岳連盟や武庫川の川づくりに取り組み市民団体などがJRや県、西宮、宝塚両市などに、ハイキング道の整備や廃線敷きの自治体への移管などを働きかけている。廃線敷きには大小6つのレンガ造りのトンネルがある。全国各地で廃線になった旧トンネル群を近代産業土木遺産として保全し、森林浴などのハイキング道や環境、教育に役立てよう

という運動が、四国や岐阜・愛知，群馬県等で広がっている。武庫川の廃線敷きは規模の点でも大きいことから，武庫川渓谷で「全国廃トンネルサミット」を開催する動きも生まれている。

武庫川渓谷を自然公園に指定するべきだという声もある中で，公園行政を管轄する県のダムがらみの意向も伴って，渓谷の保全活用の動きは複雑な曲折をたどっている。かつては旧国鉄によって，保線作業の一環として渓谷の森林管理が適切に行われていたが，現在は NPO のボランティアで可能なレベルの間伐等の森林管理になっている。安易に手を出せない危険なゾーンもある。

将来のダム計画の行方はともかく，市街地に近接した貴重な自然景観や環境を有する武庫川渓谷の保全と利用を図るのは時代の流れである。廃線敷きもだれもが手をこまねいていれば，管理上の問題も生じたり，事故にもつながりかねない。

廃線敷きの保全活用をどうするか。武庫川渓谷のあり方を公然と議論する俎上に載せる工夫に，行政も市民も迫られているのではないだろうか。

参考文献

- 1) 武庫川流域委員会 (2006) 武庫川の総合治水へむけて 提言書, 190pp. .
- 2) 武庫川流域委員会 (2007) 武庫川水系河川整備基本方針原案についての意見書 (流域委員会答申書), 24pp. .
- 3) 兵庫県 (2009) 武庫川水系河川整備基本方針, 165pp. .
- 4) 武庫川流域委員会 (2010) 武庫川水系河川整備計画原案についての意見書 (答申書), 16pp. .
- 5) 兵庫県 (2011) 武庫川水系河川整備計画, 379pp. .
- 6) 武庫川流域総合治水推進協議会 (2010) 武庫川流域総合治水推進計画, 18pp. .
- 7) 兵庫県 (2012) 兵庫県総合治水条例, 逐条解説
- 8) 松本 誠 (2008) 分権時代の川づくり～二級河川・武庫川でめざしたもの「川辺の民主主義」(ロシナンテ社編), pp. 83-97, アットワークス, 大阪.
- 9) 松本 誠 (2011) 分権型流域管理への試金石—武庫川流域委員会 7 年の意義と課題, 市政研究, 92-102.
- 10) 武庫川流域委員会 (2004～2011) 武庫川流域委員会ニュース「武庫川づくり」1号～32号.
- 11) 兵庫県 (2011) 武庫川水系河川整備計画フォローアップ委員会設置要綱, 運営要領, 公開要領および委員名簿 (2011. 9. 14, 第 1 回委員会の公表資料).
- 12) 兵庫県 (2011) 武庫川水系河川整備計画フォローアップ委員会第 1 回委員会議事録, 26pp. .
- 13) 兵庫県 (2012) 武庫川水系河川整備計画フォローアップ委員会第 2 回委員会議事録, 29pp. .
- 14) 兵庫県 (2012) 武庫川水系河川整備計画の進行管理報告書 (案), 82pp. .
- 15) 兵庫県 (2012) 武庫川水系河川整備計画の進行管理方法について (第 2 回フォローアップ委員会の県説明資料).

- 16) 兵庫県 (2012) 主要事業の実施工程案および計画概要図 (第 2 回フォローアップ委員会の県説明資料).