

淀川水系河川整備計画の変更に関する報告

衣斐 俊貴

近畿地方整備局 河川部 河川計画課 (〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前1-5-44)

近畿地方整備局では、管内10の一級水系において、河川法に基づき策定された河川整備計画に基づき河川事業等を実施している。2009年(平成21年)の淀川水系河川整備計画の策定から事業が進捗した2021年(令和3年)8月6日、淀川水系河川整備計画(変更)を策定した。近年の降雨の激甚化・頻発化、事業の進捗に加え、地域の声を踏まえた変更だった。本稿では、河川整備計画変更の経緯や具体的な取り組みについて報告する。

キーワード 河川整備計画, 河川法, 淀川水系, 気候変動

1. 河川の計画制度について

1997年(平成9年)に河川法が改正された。改正前の河川法において河川工事の実施について基本となるべき事項をまとめたものが工事实施基本計画であり、その策定の過程において、河川審議会の意見を聴いていたが、河川整備を行うためには、地域の意向を反映する手続きや具体的な川づくりの姿が必要とされ、工事实施基本計画に替えて、河川整備基本方針と河川整備計画を策定することとなった。

河川整備基本方針は、水系毎の長期的な河川整備の基本的な方針である。個別事業など具体の河川整備の内容を定めず、整備の考え方を記述するものであり、水系全体を見通し、基本高水、計画高水流量配分等全国的なバランスを考慮して定める事が必要な事項等を定めることとされ、その具体的な内容は政令で定められている。策定の手続きは、国土交通大臣が策定する一級水系の場合は社会資本整備審議会の意見を聴くこととしている。

河川整備計画は、具体的な河川整備に関する事項として、当面(20年から30年程度のスパン)の具体的な川づくりを明らかにするものであり、河川整備基本方針に基づき策定する。策定する際に地域の意向等を反映する手続きを導入している。具体的には、河川法16条の2において河川管理者が河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。また、河川整備計画の案を作成する必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならぬとされ、さらに、河川整備計画を定めようとするときには、関係都道府県知事(知事は回答にあたって関係市町村長から意見を聴く)の意見を聴かなければならないとされている。

2 淀川水系の計画

淀川水系河川整備計画(以下、「当初計画」)は2009(平成21年)に策定し、淀川水系河川整備計画(変更)の概要は以下の通りである。なお、本稿では、紙面の関係から主な概要を抜粋して示すが、その他の記載内容は原典を確認されたい。

a) 人と川とのつながり

より健全な川とするとともに、災害時に適切な行動をとってもらい、また川を介して上下流の交流を深めていくため、多くの人々が川への関心を高め、川にふれ、川のことをともに考えるような関係を構築する。学校教育において川に対する関心を高める工夫を行うとともに、実施した成果の有効活用を図る。

b) 河川環境

「生態系が健全であってこそ人は持続的に生存し、活動できる」との考え方のもと、多様な生物の生息・生育・繁殖環境の保全や再生を生態系への影響を見ながら実施する。

c) 治水・防災

いかなる洪水に対しても氾濫被害をできる限り最小化するよう、既設ダムの洪水調節機能強化を推進するとともに住民・自治体等と連携した危機管理体制の構築、雨水流抑制、水害に強い地域づくり等、国・府県・市町村・企業・河川協力団体・住民等の流域のあらゆる関係者が協働して流域全体でおこなう「流域治水」を推進する。

各河川の目標は次のとおり。宇治川、桂川については、

当初計画の目標洪水（いずれも1953年（昭和28年）台風13号）を上回る2013年（平成25年）台風18号洪水を安全に流下させる。木津川については、当初計画の目標洪水（1953年（昭和28年）台風13号）を上回る洪水を経験していないが、河川整備の進捗や近年の気象状況、気候変動の影響等を踏まえ上下流バランスを確保しながら着実に安全度を向上させることとし、変更前の計画の目標洪水の降雨量を1.1倍とした洪水を安全に流下させる。その際、淀川本川においては計画規模洪水を安全に流下させる。具体的には、上下流バランスに配慮した下流部での橋梁架け替え、中流部での河道掘削、上流でのダム建設やダム再生及び堤防の強化を実施する。また、気候変動により激甚化・頻発化する水災害から人命や地域をまもるために、リスクコミュニケーションにより水災害に関する知見や情報を流域全体で共有し、あらゆる関係者の主体的な参画によって水災害に強い地域づくりを推進する。なお主な整備内容は図-1主な事業の位置図のとおりである。

の少雨化傾向等をふまえ、利水関係者と調整の上、既存水資源開発施設の統合操作や再編、運用の見直し等、より効果的な活用を図る。

d) 利水

取水実態や治水上の必要性、河川環境への影響、近年

e) 利用

地元の住民団体、河川レンジャー等の意見を聴きながら、かわまちづくり等の治水上及び河川利用上の安全・安心に係る河川管理施設の整備を行うとともに、地域の取り組みと一体となって、かわまちづくりや「水辺の楽校プロジェクト」の取り組みが行われる場合は、市町村等と連携して整備を実施する。

平成7年兵庫県南部地震時には一般道路が交通混乱し、水上輸送の重要性が見直された。これらのことから、淀川本川・宇治川において、河口から伏見までが航行可能となるよう、新たな航路確保等に必要な検討や整備、関係者に対して運航に必要な情報提供等を行う。また、川沿いの自治体や民間との利活用や舟運復活に向けた意見交換を実施する。

f) 維持管理

高度経済成長期に整備された社会資本が今後、確実に

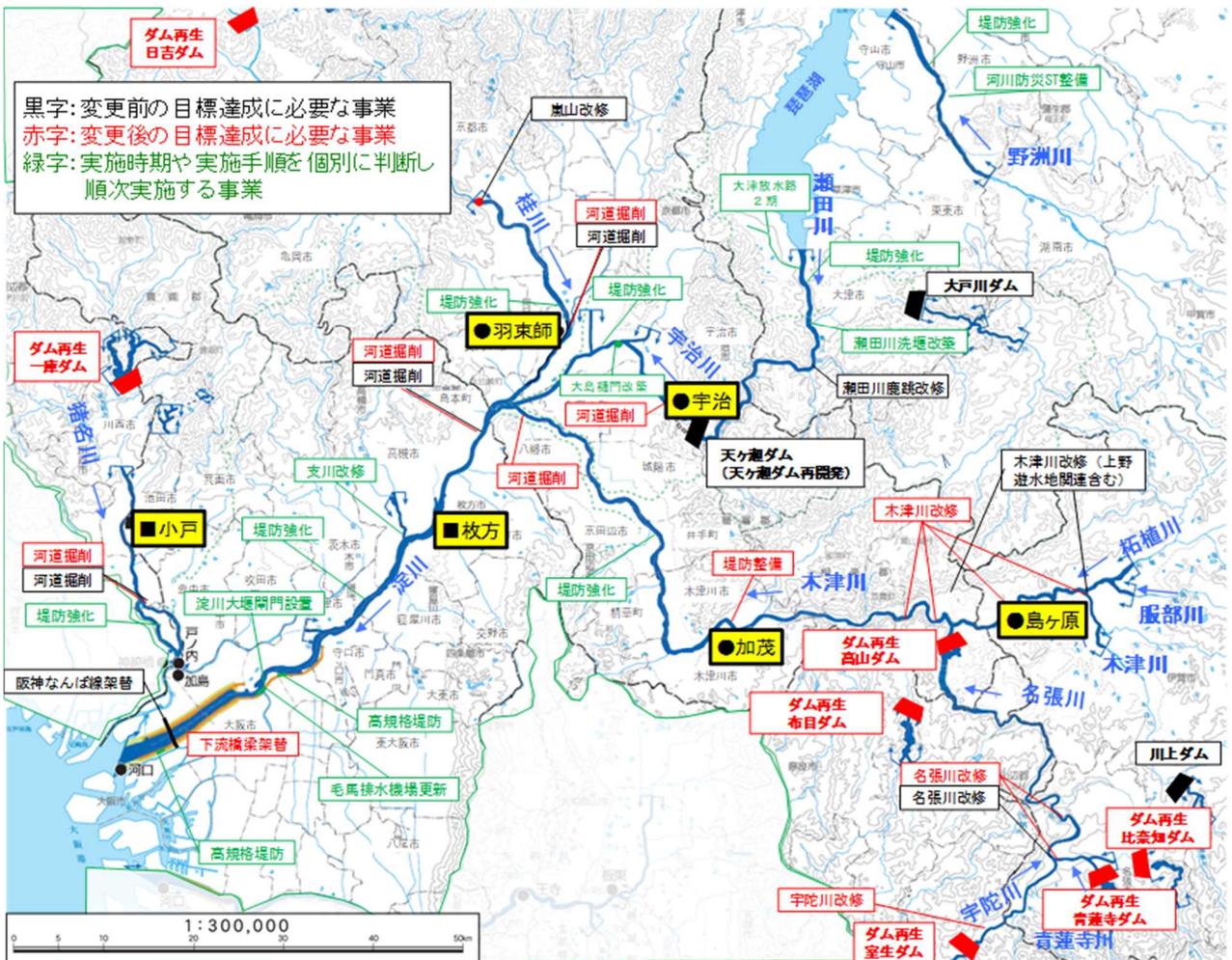


図-1 主な事業の位置図

老朽化し、維持管理や更新費用の増大が見込まれる中、計画的な維持管理・更新と社会資本ストックの徹底的な活用が喫緊の課題となっている。このことから、ライフサイクルコストの縮減を念頭に、定期的な点検等に基づき損傷が軽微な段階から対策を行う予防保全の考え方のもと、技術革新や社会情勢の変化に伴う新たなニーズに対応した機能向上を考慮し、効率的・効果的な維持管理・更新、既存施設の有効利用と長寿命化のための効率的な対策（アセット・マネジメント）を実施する。

3. 当初計画策定の経緯

ここで当初計画の策定の経緯を振り返っておきたい。河川法16条の2に基づき、河川管理者が河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならないとされているが、淀川水系では、原案の提示前に淀川水系流域委員会（以下、「流域委員会」）を設置し、委員会と河川管理者で河川整備のあり方について議論を積み上げてきた経緯がある。委員の選任においても河川工学の専門家のみならず、一般公募も含め幅広く委員が選定され、委員会活動に関する情報公開など透明性の確保は徹底して行われるとともに学識経験者と住民の参加を連動させつつ熱心な議論・審議が重ねられた。結果として2001年（平成13年）の委員会設立から当初計画が策定される2009年（平成21年）までの9年間で88回の委員会と542回の部会等（部会、運営会議、WG・検討会、意見交換会等）が開催された。

この流域委員会について、関係市町村長、流域委員会の元委員、さらに一般の方々を対象に「淀川水系流域委員会や淀川水系河川整備計画の進捗状況点検のあり方に関するアンケート」（2009年（平成21）年9月）を実施し、総数130通の多様な意見を頂いている。ここでは頂いた意見の一部をご紹介します。

肯定的な意見

- ・淀川水系河川整備計画に対する一般市民の関心が高まる委員会であった。
- ・委員が委員会運営に極めて熱心で、協力されたこと。
- ・河川管理者が要求された資料の提供に真摯に取り組み、熱意を持って丁寧に説明したこと。
- ・すべてを情報公開したこと。
- ・傍聴者に発言の機会が設けられていた。
- ・委員会開催に費やした時間や経費がかかりすぎとの意見もあるが、淀川水系は重要な水系であるので、委員会のあり方については適切であった。
- ・従来にない審議方法として、まず、流域委員会からの提言を基にして河川管理者が計画の原案の作成をされました。また、流域委員会自らが審議の進め方や内容を決定され、運営事務についても民間企業に委託をさ

れ、その独立性を確保されたことは良かったと考えます。

否定的な意見

- ・国土交通省は、流域委員会に余りにも多額の経費を使いすぎている。
- ・流域委員会に意見を求めるための審議期間が長すぎたこと。
- ・委員の数が多すぎた、専門領域の細部に関する意見が多かった点は反省すべき。
- ・河川管理者が何に対して意見を聴きたいのか、そのための審議期間が不明確だった。
- ・河川整備計画策定について取り組むべき委員会であったにもかかわらず、当初から「ダム建設」についての議論に終始したこと。

4. 変更計画策定の経緯

淀川水系の河川整備計画が策定された2009年（平成21年）以降、全国各地で豪雨災害が相次いでいる。2018年（平成30年）7月豪雨では、西日本を中心に、広域的かつ同時多発的に河川の氾濫、げけ崩れ等が発生。逃げ遅れにより多くの人的被害が発生した。また、2019年（令和元年）東日本台風（台風19号）では、全国142箇所です堤防が決壊するなど、河川からの氾濫により約35000haが浸水した。淀川流域においても2013年（平成25年）台風18号出水では、嵐山地区で浸水が発生、瀬田川洗堰の全閉操作を41年ぶりに行った。



図-2 嵐山地区における台風18号出水の状況

このような出水において河川整備計画策定以降に実施されてきたこれまでの河川整備が一定の効果を発揮し、被害を減少させることができた。一方で気候変動に関する政府間パネルであるIPCCからは、気候システムの温暖化については疑う余地がないとされ、21世紀末までに世界の平均気温が0.3~4.8℃上昇し、世界平均海面水位は0.26~0.82m上昇する可能性があり、極端な降水がより強く、より頻繁となる可能性が非常に高いとの報告がさ

れた。

淀川流域に目を移すと、2017年（平成29年）10月には、1917年（大正6年）に発生した淀川大塚切れ（大阪府高槻市大塚の堤防決壊）から100周年を迎え、この節目の年に先人の取り組んだ治水、水防対策の苦勞に思いを馳せ、今日まで淀川本川では大規模な堤防の決壊が発生していないことを感謝するとともに、改めて洪水に備える意識を高揚させることを目的にシンポジウムが開催され、過去の水害や教訓を後世に継承すると共に、淀川流域の将来のあり方について、上下流・左右岸が一体となった議論を継続することを示した「淀川宣言」が発表された。さらに2019年（令和元年）5月には、淀川水系にある51の市町村が共同で近畿地方整備局に緊急提言を行う「淀川水系河川整備促進大会」が開催され、「さらなる治水対策の推進に向けて、必要となる河川整備計画の変更を



図-3 淀川水系河川整備促進大会

行うこと」等の提言が採択された。

近畿地方整備局では、2009年（平成21年）3月に当初計画を策定して以降、河川整備計画に位置付けた整備内容が進捗してきた一方、2018年（平成30年）7月豪雨をはじめ、気候変動の影響と考えられる豪雨化傾向は、淀川水系も含め全国的に顕著になってきていることから、河川整備計画に記載の「中・上流部の河川改修の進捗状況とその影響」について、全国的な水準や気候変動の影響も考慮の上、これまでの治水対策の進捗状況やその影響を踏まえた現時点の治水安全度を技術的に評価した。評価にあたり、専門的意見を聴くことを目的として、淀川水系の治水対策のみならず、全国の治水対策や気候変動の影響についても知見を有する専門家からなる検証委員会として「淀川水系における中上流部の河川改修の進捗状況とその影響検証に係る委員会」を設立した。委員会は全3回開催され、委員会の審議を受け、整備局として以下の結論²⁾をとりまとめた。

- ①中上流部の河川改修が大幅に進捗したことを踏まえ、上下流バランスを確保した上で流域全体の安全度向上に向け、現在の河川整備計画に沿って治水対策を着実に推進することが必要
- ②温暖化の影響から、全国平均で降雨が1.1～1.3倍、流量が1.2～1.4倍に増加するという試算結果もあり、三川合流点に同時に合流する洪水の増加、紀伊半島大水害のような長期間降雨が継続することも懸念
- ③ソフト対策を含め、さらなる治水対策を検討すべき段

平成21年3月	・ 淀川水系河川整備計画策定。
平成25年9月	・ 台風18号洪水により、桂川において、越水・溢水による浸水被害が発生。 ・ 瀬田川洗堰が全閉操作を、日吉ダム、天ヶ瀬ダムが異常洪水時防災操作を実施
平成29年10月	・ 淀川大塚切れ（大正6(1917)年10月）から100年。淀川サミットにおいて、「淀川宣言」が採択。
平成29年10月	・ 台風21号洪水により、木津川の堤防において漏水が発生。 ・ 瀬田川洗堰が全閉操作を実施。 ・ 名張川等において、越水により浸水被害が発生。
平成30年7月	・ 7月豪雨により、桂川において越水による浸水被害が発生。 ・ 日吉ダム、一庫ダムが異常洪水時防災操作を実施。
平成31年1月～ 平成31年4月	・ 淀川水系における中・上流部の河川整備の進捗状況とその影響にかかる委員会開催。 その後6月に報告書公表（近畿地方整備局）。
令和元年5月	・ 淀川水系河川整備促進に関する緊急提言 （淀川流域51市町村） 「河川改修やダム事業といった抜本的な治水事業全般をより一層加速」 「さらなる治水対策推進に向けて、必要となる河川整備計画の変更を行うこと」 （提言抜粋）
令和元年10月	・ 「気候変動を踏まえた治水計画のあり方」提言公表 （気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会）。
令和元年11月	・ 淀川水系における更なる河川整備の意見照会（近畿地方整備局）。 その後2020年3月までに関係6府県から回答。
令和2年7月～ 令和3年2月	・ 淀川水系関係6府県調整会議を開催。 さらなる河川整備に向けて、河川整備計画の変更手続きを進めることを全会一致で確認。

表-1 淀川水系河川整備計画変更までの経緯

階にある。

緊急提言や検証報告書を踏まえ、2019年（令和元年）11月に関係府県や関係市町村に対して「淀川水系における更なる河川整備の意見照会」を行った。頂いた主な意見は以下の通りである。

- ・河川改修のハード対策の充実と加速
- ・上下流バランスの堅持
- ・樹木伐採や堆積土砂撤去等の適切な維持管理
- ・気候変動の答申を踏まえ、河川整備計画の見直しの検討、流域全体による流域治水への方向転換の推進
- ・淀川水系河川整備計画の変更の検討

意見照会において更なる河川整備を求める意見が多く寄せられたことを踏まえ、今後の淀川水系の河川整備の方向性を調整することを目的に、淀川水系関係6府県調整会議（以下、「6府県調整会議」）を開催し、意見交換を実施した。意見交換では、目標の考え方や必要な事業案及び大戸川ダムの効果の提示を関係府県から求められたことから、河川整備計画を見直す場合の目標の考え方（案）、目標を達成するために必要な主な事業及び大戸川ダムの効果について近畿地方整備局から提示し、各府県において内容を確認頂いた。淀川流域の関係6府県の内、大阪府では、大戸川ダムの大阪府域への治水効果について河川整備審議会治水専門部会に諮問され、大戸川ダムは大阪府域において十分な治水効果があると答申されている。また、京都府では、河川整備の進捗状況と近年の降雨傾向を踏まえた更なる河川整備のあり方について学識者で構成される検討会等で検討されている。

6府県調整会議は全3回開催され、2021年（令和3年）2月に開催された第3回会議において、さらなる河川整備に向けて河川整備計画の変更手続きを進めることを全会一致で確認した。

その後、河川法16条の2に基づき、2021年（令和3年）2月26日に河川整備計画（変更原案）を公表し、流域委員会、パブリックコメント及び公聴会を開催し、意見聴取を実施した。流域委員会では、委員が個々に意見を述べるが委員会としてのとりまとめはされていない。既定計画の変更であり、議論すべきポイントを変更箇所にしたこと、各委員とはこれまでも河川整備計画の進捗点検を通して淀川水系について数年かけて議論していたことから一定の意思疎通が図られており、3回の委員会で意見が出尽くした。パブリックコメントと公聴会では、大戸川ダムについて代替案の提案を頂いたが、治水対策が不要との意見はなく、頂いた意見を反映した淀川水系

河川整備計画（変更案）を2021年（令和3年）4月28日に公表し、関係府県知事及び関係市町村長からの意見聴取を経て2021年（令和3年）8月6日に淀川水系河川整備計画（変更）を策定した。

5. コロナ禍における作業の効率化

河川整備計画の法手続きを行った2021年（令和3年）2月頃から2021年（令和3年）8月6日の期間は、新型コロナウイルス感染症の2～4回目の緊急事態宣言が発出されていた。また、法手続きに入る前の6府県調整会議を設置した令和2年7月も同様の状況であった。コロナ感染に留意しつつも計画変更の手続きを円滑に進めるため、書面開催、WEB会議やネット配信を活用した。全3回開催した流域委員会は全てWEB会議形式で開催し、一般傍聴者へはWEB会議の画面をyoutubeでライブ配信をおこなった。職員も出勤回避の取り組みの一環としてテレワーク勤務を実施していたため、意思決定の場面ではWEB会議により打合せを行った。WEB会議は、接触回避や移動時間の節約といった周知の効果だけではなく、資料の修正についても複数人が同じ画面を見ながら作業でき、修正状況を詳細に把握できるといったメリットもあった。

6. おわりに

淀川水系の治水事業は当初計画策定以降大幅に進捗した。一方で自治体からは、気候変動を考慮し、さらなる整備を求められている中で今回の河川整備計画の変更により、更なる外力に対応するための整備内容や流域治水の推進を盛り込むことができた。今後は、計画に基づき事業を実施していくことになるが、桂川での大規模な河道掘削や淀川本川における橋梁の架け替えなど関係自治体の協力が不可欠な事業が山積している。計画策定時だけでなく常日頃から府県や市町村の関係者及び地域住民の声に耳を傾けて事業を実施し、より安全な淀川水系の実現に向けて努力したい。

参考文献

- 1)近畿地方整備局：淀川水系河川整備計画（変更）
- 2)近畿地方整備局：淀川水系における中上流部の河川改修の進捗状況とその影響検証の報告書