

特集 / PIに関する取り組み

地域の個性を反映した川づくり ——新しい河川の計画制度——

国土交通省河川局河川計画課長補佐

おかむら じろう
岡村 次郎

1. はじめに

近年、豊かでうるおいのある質の高い国民生活や良好な環境を求める国民のニーズの増大に伴い、環境や地域づくりの観点から河川の持つ多様な自然環境や水辺空間としての機能等に着目し、河川環境を保全し、これを享受しようとする要請が高まった。河川を単に洪水・高潮の防御（治水）や水資源（利水）の機能を持つ施設としてだけではなく、豊かな自然環境を残し、地域の中においても良好な生活環境の形成に重要な役割を担うものとして高く評価されるようになった。

また、河川は古来より人の生活と密接なかかわりを持ち、地域の風土と文化を形成する重要な要素、いわば「地域共有の公共財産」であったともいえる。近年、急激な都市化や土地の高度化の中で希薄となった人と川とのかかわりを再構築しようとする機運が急速に高まっており、河川管理に当たっても河川の特性と地域の風土・文化を踏まえて地域の魅力を引き出していくことが必要である。そのためには、河川管理者だけによる河川整備でなく、地域住民、行政とともに「川は地域共有の公共財産」であるという共通認識を持ち、連携していくことが不可欠となっている。

このような背景を受け、平成9年には河川法の改正が行われ、河川管理の目的に、従来の「治水」「利水」に加え、「河川環境」が追加され、また、

河川の計画策定段階において地域の意見を反映させるための手続きが位置付けられた。ここでは、河川法改正の流れと、新法に基づく河川整備の計画制度の内容、および多摩川における計画策定の事例を紹介する。

2. 河川法の改正

(1) 従来の河川法と計画制度

わが国の近代河川制度は、1896年（明治29年）に旧河川法が制定されて以来、約100年の歴史を刻んでいる。これまでに、社会経済の変化に対応して、幾度かの改正を経て現在に至っており、特に、1964年（昭和39年）の改正では、水系一貫管理制度の導入など、「治水」および「利水」の体系的な制度の整備が図られた。

また、河川の計画制度としても、1964年（昭和39年）の改正時に、水系一貫した計画的な整備を図るため、河川管理者により水系ごとに「工事実施基本計画」を策定しておくこととされた。しかしながら、その策定の際には、河川審議会の意見を聞くこととされているものの、基本的には河川管理者が自らの判断で策定することとされていた。また、その内容も河川整備の内容が詳細に決められてはならず、具体的な川づくりの姿が明らかになっていなかった。

(2) 河川法改正

その後の社会経済の変化により、近年、河川を

取り巻く状況は大きく変化していた。現在では、河川は、「治水」「利水」の役割だけではなく、うるおいのある水辺空間や多様な生物の生息・生育環境として捉えられるようになり、また、地域の風土・文化を形成する重要な要素として、その個性を生かした川づくりが強く求められるようになった。

このような背景のもと、1997年（平成9年）に河川法の改正が行われ、河川環境および地域住民と河川とのかかわりの観点については、下記のような内容が盛り込まれた（図—1）。

① 河川環境の整備と保全

改正前の河川法においては、その目的が「洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、…」とされ、「治水」「利水」が中心であった。今回の改正においては、法の目的に「河川環境の整備と保全」が明記され、これまでの河川管理の目的である「治水」「利水」に加え、「河川環境」が追加された。これは、単なる河川の持つ自然環境のみを対象としたものではなく、河川と人とのかかわりにおける生活環境をも含むものであり、河川の管理に当たっては、「治水」「利水」および「河川環境」の調和を図り、総合的に行うこととされた。

② 河川の計画制度の見直し

従来の「工事実施基本計画」を、河川の長期的な整備の方針を定める「河川整備基本方針」と、今後、20～30年に行う具体的な整備の内容を定めた「河川整備計画」に区分して定めることとされた。特に後者については、具体的な川づくりが明らかとなるように、河川工事および維持管理の

内容を工事実施基本計画よりもさらに具体化するとともに、地方公共団体の長、地域住民等の地域の意向を反映する手続きが導入された（図—2）。

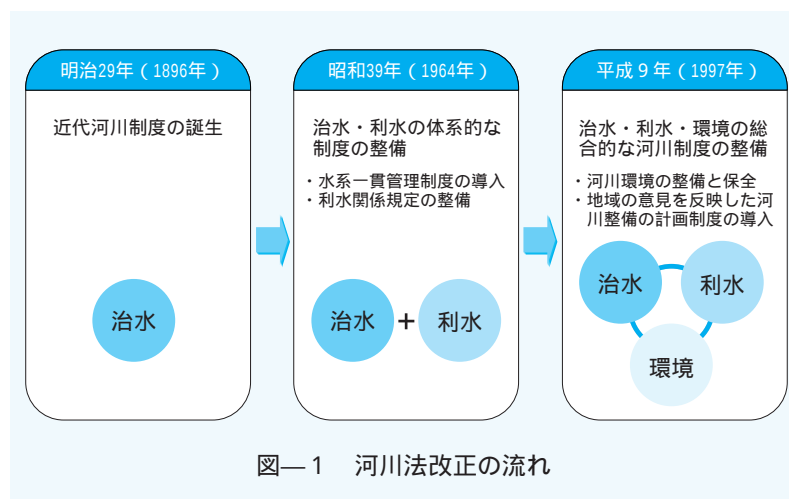
(3) 地域の声を反映した川づくり

「河川整備基本方針」は、河川管理者が全国的なバランスを確保しつつ、水系全体を見わたして河川整備（河川工事および維持管理）の長期的な方向性を定めるとともに、基本高水、その河道と洪水調節施設への配分、計画高水流量等の河川整備の基本となるべき事項を定めるものである。

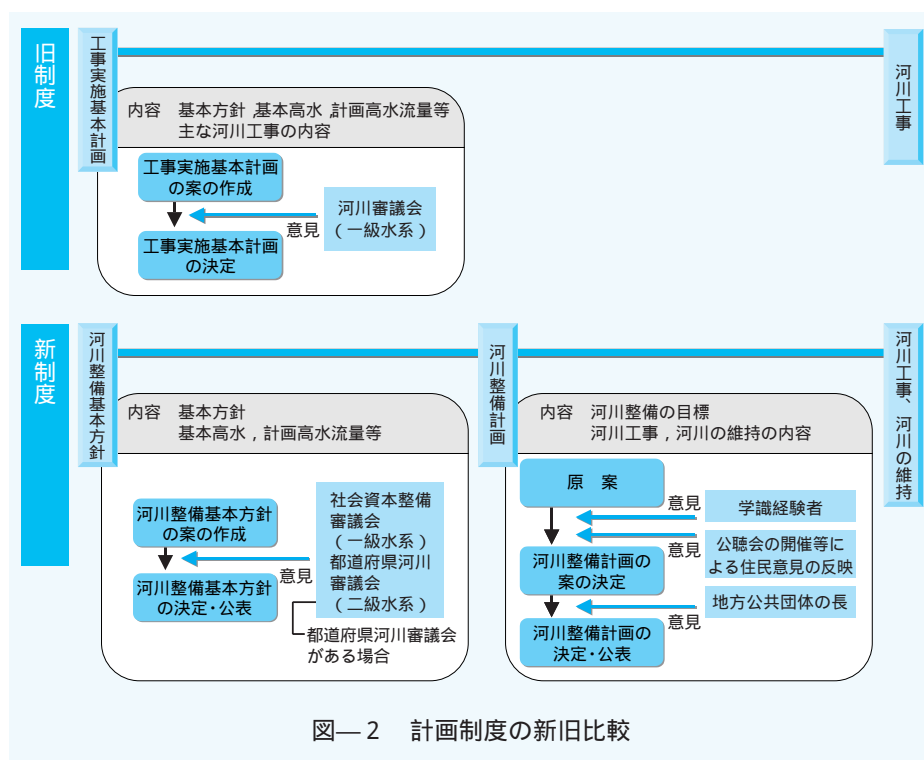
「河川整備計画」は、河川整備が河川整備基本方針に即して計画的に行われることとなる河川の区間について、地方公共団体や地域住民の意見を反映し、20～30年後の期間を明示して、河川工事、河川の維持の両面にわたり河川整備の全体像を定めるものである。

計画の策定に関しては、今回の河川法改正に際して「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」「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ない」と定められた。地域の意向を十分に反映するため、計画の案の策定段階から関係住民の意見を聞くこととした点は、今回の改正の目玉でもあった。その手法としては、公聴会や説明会の開催、公告・縦覧・意見書の提出、説明書の配布、インターネット等、当該河川整備計画の内容や地域の実状に応じた手法が用いられている。

なお、河川管理者に義務付けているのは、「意見を反映させるために必要な措置を講ずる」ことであり、必ずしも意見に応じて案の内容を変更することを義務付けたものではない。河川管理者は、関係住民の意見を十分検討した上で計画の案をどのようにすべきかを判断することとなる。



図—1 河川法改正の流れ



図—2 計画制度の新旧比較

には、沿川の自治体および関係市民団体の意見を反映した「多摩川河川環境管理計画」が誕生した。この河川環境管理計画は、多摩川の持つ可能性を最大限に生かし、貴重なオープンスペースの望ましいあり方の方向を示すとともに、河川空間の機能区分の設定等により、河川環境管理の新しいジャンルを創出したものであった。

以来、市民団体との信頼関係に支えられて、多摩川の自然環境の保全と、秩序ある利用が図られてきた。

3. 河川整備計画の策定まで ～多摩川の例～

首都圏を流れ東京湾に注ぐ多摩川においては、安全な生活空間の確保が求められてきた一方、都市に残された水と緑のオアシスとして、流域の市民に親しまれるとともに、多摩川を通じた流域の市民交流を実現してきた河川である。

このような多摩川において、2001年(平成13年)3月、多摩川河川整備計画が策定された。ここでは、その策定に至るまでの経緯について紹介する。

(1) 多摩川での市民参画の歴史経緯

多摩川においては、1970年(昭和45年)頃より、多摩川の自然を巡る市民団体の活動が活発化していた。当時、公害という視点の生活環境が問題になっていたが、多摩川では、すでに自然環境の保全が焦点となっていた。多摩川の自然を守る活動のために、1974年(昭和49年)には、22団体が集まって多摩川水系自然保護協議会が発足した。こうした動きに対応して、翌年の1975年(昭和50年)には、管理を担当する京浜工事事務所に河川環境課が設置され、初めてとも言える直接対話が積み重ねられた。そして1980年(昭和55年)

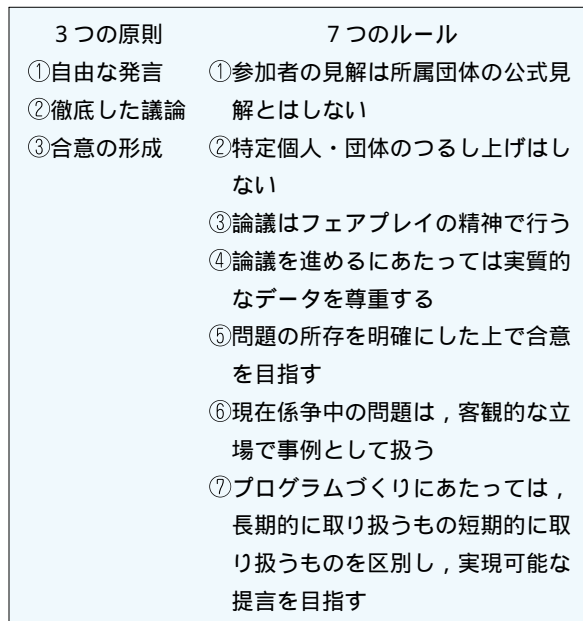
(2) 多摩川流域懇談会の設置

平成10年には、「多摩川流域懇談会」が設置された。この流域懇談会は、市民(団体)、企業、学識経験者、流域自治体、河川管理者等が、多摩川の川づくりや流域環境について、継続的に情報や意見の交換を行い、お互いの協力関係を築き信頼関係を深めつつ、いい川 や いいまち の実現に向けて、「緩やかな合意」形成を図ることを目的としている。

なお、流域懇談会は、流域内自治体と河川管理者からなる行政部会と市民フォーラム(いわゆる市民の自主的集団)等から構成され、行政と市民の代表による運営委員会で、その事務局は京浜工事事務所と多摩川センター(NPO法人)との共同となっている。

流域懇談会では、当面の目標として河川整備計画を取り上げ、懇談会が主催となり、市民、行政等が一堂に会して議論を深める場として、後に述べる流域セミナーを実施した。

ところで、このような対話に際しては、多摩川流域で生まれた直接対話の基本精神「3つの原則7つのルール」(次ページ参照)が適用され、公正な立場とルールのもとで議論が行われた。



(3) 河川整備計画策定の流れ

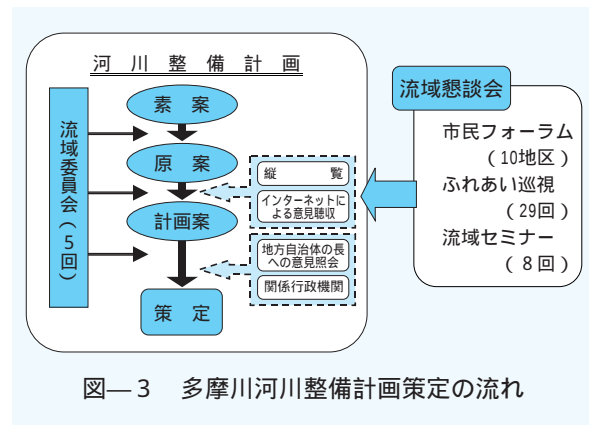
河川整備計画策定に当たっては、河川管理者が河川整備計画を作成する段階で、法的手続きとして学識経験者の意見を聴くこと、また、関係住民の意見を反映させるための措置を講じることが規定されている。多摩川においては、前述の多摩川流域懇談会での議論を反映して、河川整備計画の「原案」を作成し、その「原案」に対し、市民、学識経験者、行政等が一堂に会して意見調整する多摩川流域委員会（事務局：京浜工事事務所）を設置し、議論を深めた。最終的には、平成12年12月の多摩川水系河川整備基本方針の策定を受け、河川管理者の作成した河川整備計画の原案について多摩川流域委員会から意見聴取を行い、合わせてインターネット等を利用して住民からの意見聴取も行った。こうして作成された河川整備計画の案について関係自治体の長からの意見聴取を行った上で、河川整備計画を策定した。

以下に、それぞれについて概要を述べる（図—3）。

① 市民フォーラムによる市民素案の作成

流域懇談会の構成要員である市民フォーラムでは、市民素案を自ら提案するため、市民の呼びかけにより沿川各地で市民アクションと銘打ち、実際に現地の川を歩き意見交換を行うワークショップが開催された。

平成11年の7月から翌年の2月までに、計10地区で市民アクションが開催され、活発な議論が行われた。この市民アクションは、その地域で多様



図—3 多摩川河川整備計画策定の流れ

な価値観で活動されている多くの市民団体が主体となり行われた。世田谷区で行われた市民アクションでは、その後、地域内での多くの議論を経て、「世田谷地区多摩川河川整備計画市民版」として、まとめられた。

② 行政部会による行政素案の作成

同じく流域懇談会を構成する行政部会では、自治体素案を作成するために、沿川自治体を中心となり、町内会やPTAなど、沿川住民の方々と多摩川を見て歩く、「ふれあい巡視」を行って意見を聴いた。

沿川17市区で延べ29回開催され、約2,400件の意見を集約した。各自治体では、ふれあい巡視で出た意見をもとに、自治体素案を作成した。

③ 多摩川流域セミナーでの議論

市民アクションやふれあい巡視等を通じて出された数多くの「素案」をもとに、行政部会、市民フォーラム合同の「流域セミナー」を開催し、議論を深めつつ、京浜工事事務所が「原案」を作成した。

流域セミナーでは、行政部会での「ふれあい巡視」や、市民フォーラムの「市民アクション」で集まった意見の交換、目標に関することや、対策メニュー等について提案し、たたき台の段階からの議論を深めた。合計8回のセミナーが開催され、熱い議論が行われた。

このように、河川管理者が「原案」を作成する前に、市民や行政等による徹底した意見交換が行われた。

④ 多摩川流域委員会の設置

多摩川流域委員会は、いい川、いい流域づくりの具体化のために、京浜工事事務所が事務局となり設置された。多摩川流域懇談会においては、市

民、学識経験者、行政等で議論することで「ゆるやかな合意」を目指しているが、この多摩川流域委員会では、そうしたゆるやかな合意について、さらにさまざまな分野の方々により、議論していただくことによって、具体化させることを目的としている。

平成11年12月の第1回流域委員会の開催以来、計5回にわたって、河川整備計画策定に向けた議論が活発に行われた。第5回の委員会においては、平成12年12月の多摩川水系河川整備基本方針の策定を受け、これまでの議論を踏まえて河川管理者が作成した原案に対する意見聴取が法的手続きとして行われた。

⑤ 地域住民からの意見聴取および河川整備計画の策定

これまでに多くの関係住民からの声を聞いてきたが、原案に対する意見聴取として、自治体を通じた縦覧、インターネット等が利用された。

⑥ 地方自治体の長からの意見聴取

作成された河川整備計画の案について関係自治体の長からの意見聴取を行った。

以上のような手続きを経て、平成13年3月、「多摩川河川整備計画」が策定された。

(4) 多摩川河川整備計画の特徴

これまでに述べてきたように、およそ2年の歳月にわたる「多摩川河川整備計画」策定の過程においては、市民、行政、河川管理者等による壮大なパートナーシップのもと、ゆるやかな合意形成に向けた徹底的な議論が行われた。そのポイントについて何点か述べる。

① 治水整備の目標は「戦後最大規模」

今後30年間に行う治水整備の目標を、戦後最大級の洪水、昭和49年9月の洪水と同じ規模の洪水が来ても、被害を出さないこととしている。当面の目標および治水対策についての検討がなされた流域委員会では、代替案として“河道もダムも整備しない”(ゼロオプション)という選択肢を加えた上で議論が行われた。河川管理者は、自らの考え(「戦後最大規模洪水」対応)と理由を明記

して提示し、最終的には、この案が妥当とされた。「ゼロオプション」を加えることで、河川管理者の考え方およびその結論が適切かどうかも含めて、深い議論が行われたといえる。

② 多摩川の自然保護、利用ルールづくりを促進「機能空間区分」

全国に先がけて策定された「多摩川環境管理計画」では、河川敷を人的利用と自然的利用にゾーンで区分しているだけでなく、八つの機能空間を定めている。この多摩川環境管理計画をどう位置付けるかという点で、河川管理者と住民の間で議論が行われた。住民側からは、「区分けが分かりにくいので、八つの機能空間ではなく、もっと大きな大分類の機能空間でよいのではないか」「河川敷だけではなく、川筋も機能空間に指定すべきではないか」など、多くの意見が挙がった。これに対し河川管理者側は、八つの機能空間を緩めることは、河川管理の実態に照らし非常な混乱を招くこと、治水上支障が生じること等を勘案し、このスキームを堅持することとし、機能空間の配置換えだけを行うこととした。この決定は、現地の自然保護団体協議会の全面的な賛意を受けている。また、配置換えに当たって、一つの河川敷空間を巡って、利用形態の要望が相対立する個所については、いったん保留区間とし、約1年かけて、関係者の合意を図り、機能空間の設定を行った。

4. おわりに

河川法改正に伴う「河川環境」の目的としての位置付け、および計画制度の見直し、さらに多摩川を挙げて河川整備計画策定の実例について述べた。

今後、各河川において、河川整備計画の策定を通じて、地域の声を反映した川づくりが行われることが期待される。