

# 多摩川水系河川整備計画の策定

中部地方整備局 河川部長（元京浜工事事務所所長） 細見 寛

河川法改正は、長良川河口堰やダムの問題が契機となったが、その原点は、約30年前に多摩川で起こった自然保護運動と行政の取組みである。

平成11年4月、多摩川を管轄する京浜工事事務所の所長として赴任した。15年前には、京浜工事事務所の調査課長をしていて、多摩川サミット<sup>注1</sup>の開催に関係した。2度目の勤務であったが、時代は大きく変化していた。

赴任するまでは、河川局開発課建設専門官として、直轄ダムや水資源開発公団ダムを担当していた。社会は、「ダムはムダ」の大合唱だった頃で、マスコミとの対応、質問主意書対応、対立討論会対応などに忙殺されるとともに、各ダムで技術レポートを作成して、ダムの中止・休止などの仕組みを竹村開発課長の下でつくっていった。そのとき、各地で試行されているダム等事業審議委員会<sup>注2</sup>も担当し、一見理想的に考えられた合意形成の仕組みが、場合によっては機能しない現実と直面した。

だから、京浜工事事務所へは、河川法改正の発端となった多摩川で住民との合意形成ができないのであれば、どこの河川でもできず、河川行政そのものが崩壊してしまうのではないかという悲壮な決意で赴任した。

注1：昭和61年、江藤建設大臣のもと、全国初で、河川啓発活動を関係自治体と一緒にやって行くことを、関係自治体の首長とともに合意した会議。

注2：平成7年に、大規模公共事業であるダム・堰事業について、地域の意見を的確に聴取する新しい評価システムを試行するために設置された委員会。

## 1 住民参画の合意形成

多摩川での河川整備計画策定は、法律用語では「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」とあるが、最初から市民の皆さんと一緒に作成したのが特徴である。住民参加ではなく、住民参画というべきものである。まさに多摩川流域が、首都圏にあって市民成熟社会だったから、できたといえる。

### 1-1 流域懇談会、流域委員会、そして流域協議会

赴任したときには、「多摩川流域懇談会」が立ち上がったときであった。調査課長時代と違っていたのは、市民団体の数だった。多摩川サミット当時は、49団体とか言っていたが、多摩川に関連した活動をしている団体は、200を超えていた。そして、多くの市民団体のプラットフォームとなる「多摩川センター」が発足していた。そのトップは、横山十四男氏で、専従スタッフが4人いて、多摩川流域の市民活動を支援していた。「多摩川流域懇談会」は、京浜工事事務所と「多摩川センター」が共同事務局となって設立された。その流域懇談会は、河川法改正に導いた本家の河川であるという自負があって、パートナーシップで計画を策定していこうと、大変な意気込みであった。

「多摩川流域懇談会」の設立趣旨は、「行政部会（流域自治体、河川管理者）、市民フォーラム（市民団体）、企業、学識経験者が、多摩川流域のいい川、いいまちの実現に向けて、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、ゆるやかな合意形成を図ること」を目的としていた。

私は、当初「ゆるやかな合意」という言葉に大変戸惑った記憶がある。あとから実感して分かったのは、多摩川市民運動の知恵が凝縮された言葉であるということだ。多摩川流域では、平成4年に開催された三多摩東京編入100周年記念イベント【TAMAらいふ21】のとき、「湧水・崖線研究会」が開催され、多くの市民や行政が集った。このときの会議で、「3つの原則、7つのルール」が誕生した。それは、「①自由な発言、②徹底した議論、③合意の形成」という3つの原則と、「①参加者の見解は所属団体の公式見解としない、②特定個人・団体のつるし上げは行わない、③議論はフェアプレイの精神で行う、④議論を進めるにあたっては実証的なデータを尊重する、⑤問題の所在を明確にした上で合意を目指す、⑥現在係争中の問題は客観的な立場で事例として扱う、⑦プログラムづくりにあたっては長期的に取り扱うものと短期的に取り組みものを区別し実現可能

な提言を目指す」という7つのルールである。「ゆるやかな合意」という言葉は、こうしたルールを踏まえて議論しようとしても、「完全な合意の一致」を目標に掲げれば、議論の入り口から紛糾してしまうことから、多くの人が集い実質的に議論を深めていくための知恵の言葉だったのである。

次に、河川整備計画の原案の審議を行う場として、「流域委員会」を設立した。玉井信行先生を委員長として、16名の学識経験者、市民団体代表7名、行政側11名で構成した。事務局は京浜工事事務所である。

さらに、多摩川サミットのと看、流域自治体からなる「多摩川流域協議会」が存在しており、行政側の意見の集約は、この協議会を通じて実践していくこととした。

以上の3つの組織を相互に関連付けて、河川整備計画を策定していくこととなった。

## 1-2 見て歩いて議論した流域懇談会

流域懇談会では、さっそく市民フォーラムが、「市民アクション」と銘打って、市民のネットワークに呼びかけ、ワークショップを開催し、「河川整備計画の原案を策定していこう」となった。つまり、今までの住民参加は、行政が計画案を作成し、市民が意見を言うというスタイルであったのを、今度は、市民側が計画案を作成して、行政が意見を言うというスタイルでいこうという、市民側の意気込みだった。この市民アクションは、計12回開催された。

ところが市民アクションは、参加者として自然系NGOの方が圧倒的に多く、幅広い意見に基づく計画として取りまとめることが困難であった。そこで、流域懇談会の行政部会として、河川整備計画の要望を集約するために、流域自治体を中心となり、町内会、PTAなど沿川住民と多摩川を見て歩く「ふれあい巡視」を行った。こちらは、23地区で開催し、のべ6200kmを歩いて、意見を聴いた。沿川自治体の職員は、多摩川河川環境管理計画のできた経緯も知らない方が多かったが、多摩川と住民の強い絆を再認識した人が多く、行政側としても大変有意義であった。

こうして、「市民アクション」や「ふれあい巡視」での様々な意見が集約されていった。そして、みんなが集う「流域セミナー」を開催し、そこで議論を深めるという運営になっていった。

具体的に河川整備計画に仕上げていく段階になる

と、京浜工事事務所が提案していく形になった。そして、概要たたき台→計画原案(草案)→計画原案という形で、順次提案し、議論を深め、変更すべきところは修正していった。そのプロセスはすべてインターネットで公開し、各方面から頂いた意見については、反映したのか、反映できなかったのか、理由を付して公開した。意思形成過程がまるごと見えるように工夫し、アカウントビリティを徹底したから、計画原案まで辿り着けたと思われる。

これを受け、市民フォーラムも、河川整備計画を補完する「市民行動計画」の策定に向け議論を進めていった。これについては、深い敬意を表するものである。

さて流域セミナーで印象的だったのは、京浜工事事務所が、資料を提示しただけで、あとは市民同士が、どうどうと論戦されることだった。中でも高規格堤防整備については、反対意見、賛成意見が、さまざまい勢いで飛び交った。こうした議論の後、缶ビールを飲みながら、会議でしゃべり足りない方々との意見交換を行った。こうした繰り返して、行政と市民の情報共有がなされていったのである。

## 1-3 流域委員会の運営

流域委員会は、流域懇談会の状況を報告するとともに、概要たたき台や、計画原案(草案)、計画原案について意見を伺った。議論が拡散しないように、河川整備計画のどこの部分を議論しているのか、何が論点なのかということがわかるように、論点ペーパーを用意して、議論を深めていただいた。論点ペーパーでは、「何もしない」というゼロオプションも加えて考えられる選択肢をすべて提示し、その中で京浜工事事務所の選択した案を理由を付して提示した。そして原案を導き出した思考回路をチェックしてもらい、出た結論が妥当かどうかを審議していただいた。

通常の委員会であれば、行政は尊重するという立場に立ち、委員会の結論を持って、社会的な認知も得られたとなるのが通例であるが、多摩川では、流域委員会の結論を持って市民の方々が納得されるかどうか、市民成熟社会ならではの不安があった。そこで、流域懇談会の流域セミナーでも、同様の資料で議論を深めていただき、その場の議論を踏まえて、流域委員会で議論するといったフィードバックを繰り返して、合意に到達するように心がけた。

## 1-4 流域協議会の運営

流域協議会は、流域セミナーに、協議会の機関メンバーも参加されているところが多く、流域懇談会や流域委員会を見守る方針とした。そしていよいよ原案たたき台が出来たような段階で開催し、これからの動きの協力と行動を申し合わせた。

## 1-5 情報公開

以上の運営については、すべて市民側も行政側もインターネットで情報を公開した。原案が出来て、正式に法的に関係自治体や住民の意見を聞く段階となったときも、出された意見については、すべてインターネットで公開し、それに対する答えも公表した。

## 2 河川整備計画の内容

多摩川水系河川整備計画は、その合意形成が革新的な取組みで策定されたばかりでなく、その内容も、また斬新で革新的である。とくに、新しい河道計画を適用したこと、河川環境管理計画を位置づけたこと、そして附図を作ったことなどである。ここでは、そこを中心に紹介する。また法定計画であることから、関東地方建設局水政課の文章チェックもなされたことを付記しておく。

### 2-1 新しい河道計画論の採用

新しい河道計画は、マニュアル(案)は出されていたが、実際の適用として、多摩川が最初となった。苦労したのは、占用許可準則と新しい河道計画の河岸維持管理法線との調整であった。

また、浅川の河道計画をどうするか議論になった。というのは、浅川は100分の1の急流河川で、マニュアル(案)に書かれている新しい河道計画は、500分の1程度の勾配の河川向けで、単純に適用できなかったからだ。それで、「特殊防護区間」を設定して解決した。

「高規格堤防整備区間」は、巨大構造物批判が一部の市民から出され、議論をしていく中で、「候補区間」と「推奨区間」の2つに分け、全体を「高規格堤防整備対象区間」とすることにして、理解を得た。つまり、街づくりと一緒に高規格堤防を、より適切に表現する言葉に代えた。

次に、従来の計画河床高をどうするか、議論した。多摩川は、500分の1程度の河床勾配で、ところどころ

ろに堰や床固めがあって、そこで河床高が決められ、階段状となっていた。ここに計画河床線を引けば、堰や床固めを改築するとき、何も考えずに、その敷高を決めてしまう。二ヶ領宿河原堰の改築に当たっては、2mの落差工の上に、2mのゲート構造で施工された。これは、そのときの計画河床高ではなく、一連区間の河床の動向を技術的に分析し現実的な敷き高としたためであった。この教訓のもと、計画河床高は持たないこととした。

しかし当時、高水敷に乗るくらいの中小洪水に、2回見舞われ、河口付近は異常に河床が上昇していた。遊漁船の出入りに苦労し、浚渫要望が頻繁に出されていた。こういった事態に対応するために、河口部に維持管理河床高を設定することとした。

### 2-2 河川環境をどう考えたか

多摩川は、河川環境行政の発祥の河川である。その河川環境管理計画こそ、河川法改正の原点である。そしてその計画内容は、世界が生物多様性を認知する20年も前に河川空間に「生態系保持空間」を設定しているなど、国際的に評価されるべき知的資産である。

しかしながら多摩川河川環境管理計画をどう記述するのか、大いに悩んだ。というのは、河川法改正時の省庁間の調整で、「河川整備計画では、ゾーニングによる規制はない」という整理がなされていたからだ。しかし多摩川の河川整備計画は、河川環境管理計画抜きでは成立しない。そこで考え出したのが、「河川整備計画の前提」という言葉で、河川環境管理計画を位置づけることであった。こうして、河川整備計画には、河川環境管理計画の5つのゾーンと8つの機能空間の定義と、設定をすべて掲載した。また、水面利用計画がすでに策定されていたので、同様に、4つの水面空間、3つの水際空間の定義と、設定を掲載した。もちろん、ゾーンや機能空間については、新しく見直すということで、流域セミナーで議論し、再設定した。そのとき、機能空間の名前で、「文化教化空間」は、上位下達のニュアンスで聞こえることから、「文教空間」に変更した。

そして、「第1章、河川整備計画の目標に関する事項」で、「第3節4項、河川環境の整備と保全に関する事項」を書き、本川の自然系空間と人工系空間の面積比を従前の5対5から6対4とする数値目標を書き込んだ。

加えて、「第2章第3節、河川の維持の目的、種類及び施工の場所」の、「第2項(3)秩序ある利用形態」で、人工系空間の占用許可にあたっては、4つの原則に従った審査・指導を行うことを明記した。

4つの原則とは、「①万人が使える日が適切にあること、②裸地化を極力さけること、③生態系及び水質への悪影響が懸念される化学物質等は極力使用しないこと、④多くの市民の要望を受けていること」である。当時、包括占用制度といって、占用地を占有者が自由に変更利用できるとする事務次官通達が出されたが、多くの市民団体が猛反発した。多摩川では、占有者によって、かつてに公園広場がサッカーグラウンドに変更されては、河川環境上の問題が発生するのである。そこで、多摩川が従来行ってきた占用許可のルールを、河川整備計画という法定計画に書き込むことで決着した。

### 2-3 附図の扱い

図面をどう持つか、京浜工事事務所で大議論した。直轄河川では、それまで「改修計画図」があって、それを規範にして、工事や管理を行ってきた。これに変わる図を整備計画でも持たなければならないという結論になった。そこで図面として、治水編、環境編、河川の維持編の3種を持つこととした。

新しい河道計画論に相応しい治水の図面とは、どういうものか試行錯誤しながら、作り上げていった。環境編も、河川環境管理計画発祥の河川らしく、また人と川のふれあいの増進も期待できる図面にするように心がけた。河川の維持編は、全国初めての図面を持つということで、工夫を凝らした。現在、直轄河川では、維持管理計画を策定しているところであるが、多摩川は、整備計画ですでに図面まで作り上げていたわけだ。

そして誰でも理解できるように、色彩を有効に使い、図記号を多用して、ユニバーサルデザインとしたことも特徴である。

### 2-4 その他の新しい仕組みの誕生

多摩川水系整備計画で、新しい仕組みが数々誕生したので、いくつか紹介しよう。

まず、「多摩川流域リバーミュージアム」。多摩川を丸ごと博物館にするというもので、人と人との交流連携の促進を支援したり、インターネットやIT技術を活用して情報提供を行ったり、流域各地で開校した水辺の学校を支援したりして、現在、ますます愛される自然博物館として機能が充実してきた。

次に、「リバーシビックマネージャー制度」。これは、地域住民と行政が協働して多摩川を維持管理していこうということで、「リバーシビックマネージャー」という資格を付与して、ボランティア活動を支援する制度である。約100名程度の方が、活躍されている。

そして「水流実態解明プロジェクト」。これは、多摩川の流水の正常な機能の維持のために必要な流量が設定できなかったことから、将来は総合的流水管理対策を推進して維持流量を確保しようと考え、まずは多摩川流域の水の流れを地域住民や関係機関等と一緒に解明していくこととしたものである。これについても、継続的な調査が行われている。

## 3 終わりに

今回紹介した河川整備計画の策定プロセスや計画内容が、他水系の河川整備計画の策定の一助になれば幸いである。

振り返れば、がむしゃらに動いた2年間だった。1年目は歩き、2年目は議論した。事務所挙げての取り組みだった。調査課長の原君、常山君、河川環境課長の山田君らとは、今でも当時のことを語ると、あっという間に時間が過ぎてしまう。所長赴任時、ダム問題で不透明感を抱いていた私は、この一連の活動を通じて「脳みそに汗をかき、身体に汗をかき、共に汗をかけ」ば、住民の皆さんの合意形成ができるという人生訓をもらったと思う。当時の職員も、大きく成長して、現在各所で活躍している。

多摩川センターの初代代表で市民活動のリーダーだった横山十四男先生や、山道省三氏、柴田隆行氏、神谷博氏、田中喜美子さん、山本由美子さん、荒木稔氏、井田安弘氏、鷺見康子さんを始め、多くの市民の皆さんに深く敬意を表すると共に、ともに歩ませていただいたことに感謝いたします。