

# 地域との合意形成で進めた川内川激特事業

竹下 真治・平岡 博志・川内川Gプロジェクトチーム<sup>1</sup>

<sup>1</sup>九州地方整備局 川内川河川事務所 (〒895-0075 鹿児島県薩摩川内市東大小路町20-2)

本発表では、2006年7月(平成18年)の大水害を契機とした川内川河川激甚災害対策特別緊急事業(以下、激特事業)の計画・設計・施工を通して、より分かりやすい説明など地域との合意形成のプロセスにおいて留意すべき視点を明らかにした。

その視点は①積極的な情報公開(情報共有)、②多様なツールを使っての地域・住民との積極的な議論、③中立公平なコーディネーター(学識者)の存在・関係機関との連携・協力である。

キーワード 情報公開、住民との議論、コーディネーター、関係機関との連携・協力

## 1. はじめに

川内川水系(図1)では、2006年7月豪雨で発生した大水害を契機として、河道掘削、分水路等による洪水時の水位低下を主な事業の目的として河川激甚災害対策特別緊急事業(以下、激特事業)に着手し、本年度完成予定である。九州では過去最大規模(採択延長62.3km:全国歴代2位、全体事業費375億円(鹿児島県22億円、宮崎県3億円を含む))の事業であり、被災者である地域住民との合意形成が重要な要素となった。

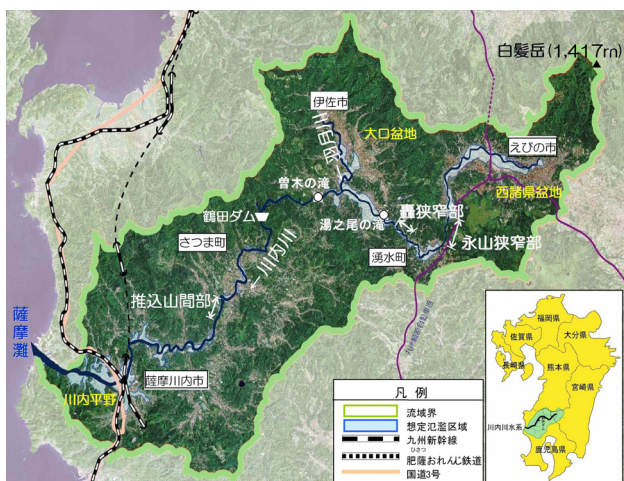


図-1 川内川流域位置図

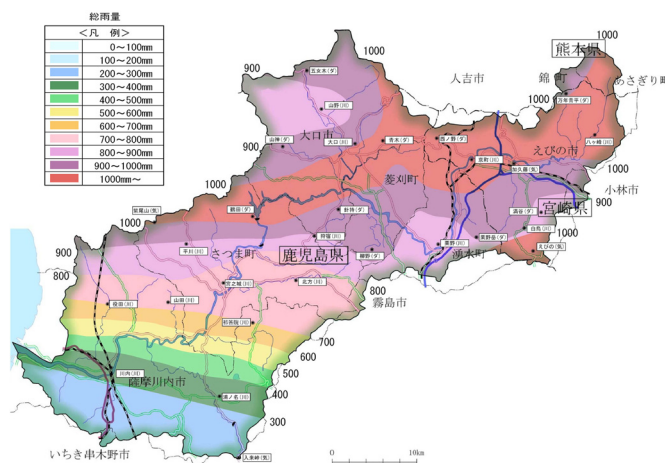


図-2 2006年7月18日～23日の総雨量

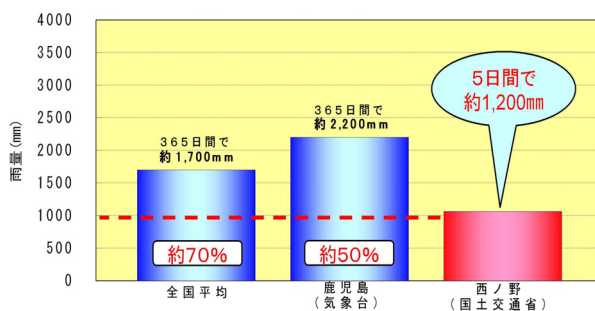


図-3 年平均雨量と西ノ野雨量観測所の総雨量

## 2. 2006年7月洪水概況と激特事業の内容

### (1) 降雨と水位

2006年7月18日から梅雨前線の南下に伴い川内川水系では記録的大雨となった。このことから、18日～23日の間に、西ノ野雨量観測所1,165mmをはじめ4観測所で1,000mmを越す累加雨量を記録した。(図2)

図3は、年平均雨量と西ノ野総雨量の比較を示している。全国における1年間の平均総雨量約1,700mmの約70%の量がわずかに5日間で記録された。18日～23日までの記録的な降雨の結果、流域内の雨量観測所において25観測所中20観測所で既往最大の総雨量を超えることになった。また、大量の雨が河川へ流入したことから、水位観測所については、15観測所中11箇所で既往最高水位を上回り、7観測所において計画高水位を上回った。

## (2) 被害状況

記録的な豪雨による河川のはん濫や土砂災害等により、5名が亡くなられたほか、家屋被害・耕地被害・土木施設関係被害等極めて広範囲かつ甚大な被害が発生した。図4は、浸水状況と家屋浸水被害を示しており、鶴田ダムを中心に上・下流域ともに甚大な被害が発生していることが確認できる。特に、宮之城地域（さつま町）は、川内川沿川市町（3市2町）において最大の被害を受けた地域であり、浸水写真（写真1）からも甚大な被害状況が確認できる。

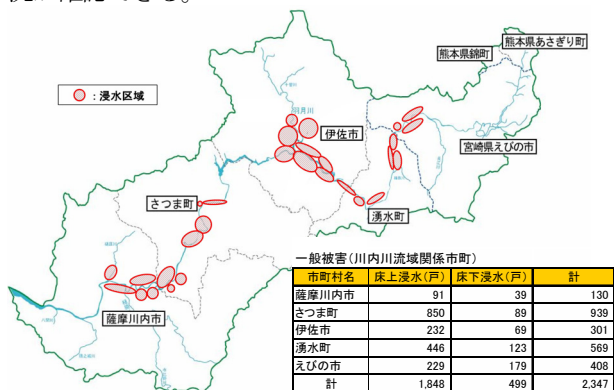


図-4 激特被害状況



写真-1 さつま町浸水状況

## (3) 激特事業の内容

川内川水系37箇所において各地域の被害形態や土地利用に応じて築堤、河道掘削、輪中堤、宅地嵩上げ、分水路開削等を実施し、外水はん濫による家屋浸水被害を約1,500戸解消する計画である。(図5)

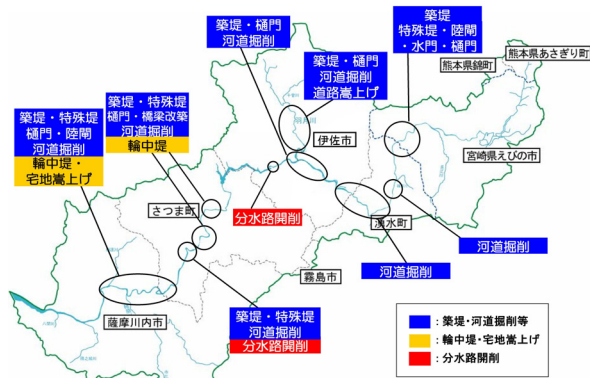


図-5 激特事業箇所

2006年度には、事業対象全箇所の測量・地質調査を実施、2007年4月から開始した地域への計画説明は、約1～2年で合意を得て、順次用地買収・工事実施、事業促進を図っている。2011年6月現在では、治水対策効果発現に必要な築堤、河道掘削、分水路開削が概ね完了し橋梁架替等の事業を鋭意進めている。

## 3. 激特事業の川づくりプロセスと合意形成

### (1) 現状と課題

公共事業は、事業計画や完成後の効果が如何に住民にわかりやすく伝わるかが事業促進の鍵であり、激特事業のように期間の限られた事業は、地域の理解が事業全体の行方を左右する。そのような中スピード感を意識し、より丁寧でわかりやすい情報をどのような形で提供していくかが重要な要素であった。

### (2) 課題に対する解決策検討の前提

川内川では、様々な懸案や課題を所内で共有し、主に若手を主体に各課が集まって議論するG7部外会議を設置している。情報共有も含めた方針決定会議でもあり所長も加わりその場で意志決定する。激特事業では、この会議を最大限活用し事業を進めてきた。

### (3) 課題解決に至るまでの経緯（宮之城地区）

宮之城地区（さつま町）においては、2007年8月4日に「激特事業説明会」を開催し(写真2)、『外水はん濫による家屋浸水被害の解消』を達成するための事業内容（「①虎居地区築堤、②虎居地区河岸掘削、③推込分水路開削」）について説明を行った。



写真-2 激特事業説明会

流域で最大の被害を受けた地域であることから、住民の方々から「水位低下効果に対して疑問の声」や「計画そのものに対しての変更を求める意見」など数多くの意見を頂いた。十分な理解を得ないまま事業を進めると事業がストップしてしまう可能性もあったため、住民の不安や不信感の払拭を目指し、どうしたら効果的に理解が得られるかを考えた結果、視覚により直感的に理解できる説明として『住民参加型の水理模型実験ワークショップ』『住民公開の水理模型実験(写真3)』を開催した。



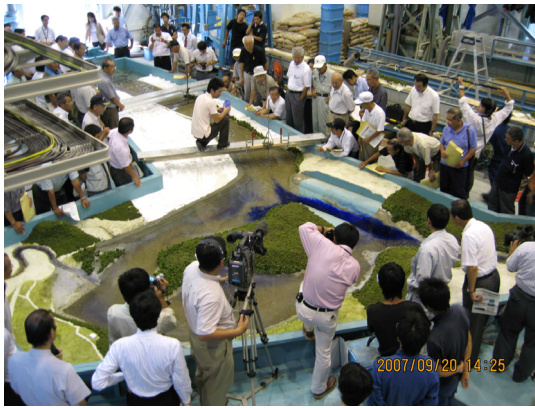


写真-3 公開模型実験状況(九州大学)

#### (4) 課題解決の合意形成(宮之城地区)

より「わかりやすさ」を求めた公開による模型実験は、これまで計画に不信を持った地域から、180度意見が好転し早期の事業促進を唱えられる等大きな成果を上げた。全体計画への理解が得られた段階で、具体的な川づくり(ハード面)を中心に議論する『宮之城地域川づくり検討会・住民部会(写真4)』も計8回開催した。



写真-4 川づくり住民部会

会議は「激特事業による安全確保」と「新たな街並みの再構築に役立つ河川整備」の両立について、関係者が共通の認識に立てるように、学識経験者をコーディネーターとしたワークショップ形式とし、住民から様々な意見を頂きながら、多様なツール(イメージパース、模型(写真5))を使って積極的な議論を行い、その概ねの方向性を川づくり計画図(図6)として集約を図った。



写真-5 景観全体模型(九州大学)

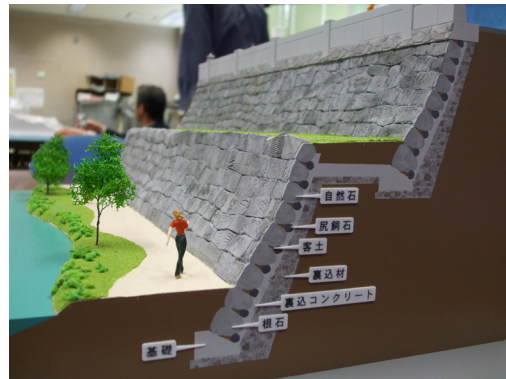


写真-5 石積み模型

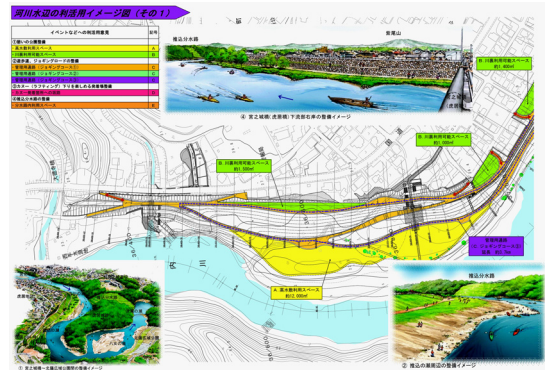


図-6 川づくり計画図(一部)

具体的な川づくりについて理解が得られた段階で、具体的な利活用・維持管理(ソフト面)を中心に議論する『川まちづくり懇談会』を開催し、水辺風景の保全・アクセス・維持管理についての議論を行い、住民意見の反映を図った。宮之城地区の事業が完成した直後(写真6)、本年6月~7月に3度の大きな洪水(写真7)を経験したが、洪水を安全に流下することが出来た。洪水後に住民の方から激特事業の効果について高い評価を頂いた。



写真-6 虎居地区完成写真



写真-7 推込分水路分派状況



### (5) 課題解決に至るまでの経緯（司野・久住地区等）

激特事業では、5箇所の輪中堤（薩摩川内市3箇所、さつま町2箇所）を計画した。短期間で個別箇所毎に効果を発現できる輪中堤は、川内川水系河川整備計画にも位置づけられており、上下流の治水安全度のバランスや土地利用状況を踏まえた氾濫を許容する改修方式である。また、堤防前面に災害危険区域を設定することから、関係市町とも連携して事業を進めてきた。（図7）

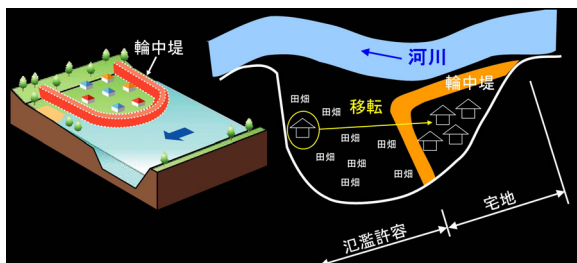


図-7 輪中堤イメージ

### (6) 課題解決の合意形成（司野・久住地区等）

輪中堤方式は県内初の事業であり、住民の方々から「これまでの改修の遅れ」や「防御しない土地（田畑）への配慮」「土地利用規制」など多くの意見を頂いたため、イメージパース等(図8)を用いながら、継続的に代表者への説明や現場説明を行い、時間をかけて計画に対する理解を得ていった。

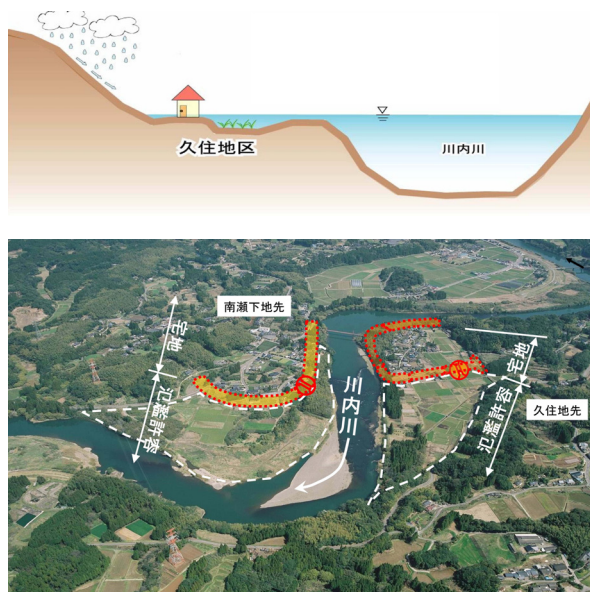


図-8 輪中堤イメージパース

輪中堤の工事実施(写真6)と並行して、「川内川水害に強い地域づくり委員会」提言に基づくアクションプログラムにより、氾濫許容区域の対策（ソフト面：災害危険区域）についても関係機関・地域住民との協議を行った。①輪中堤とセットで実施してこそ効果が発揮されること、②災害発生時においても地域住民の安全を確保するために建築の規制(建築基準法第39条)が必要であることについて関係者の理解が得られ、2011年6～7月に、薩摩川内市・さつま町の4地区にて条例制定に至った。



写真-6 輪中堤完成写真

## 4. 合意形成の評価と今後の課題

### (1) 合意形成の評価（全体）

災害発生直後から現在に至るまでの間、現地視察、要望・議会説明、地元説明会等の開催は5百回以上となり、積極的な情報発信・情報公開により住民の不信・不安感の払拭に大きく寄与したと考えている。また、住民との議論を継続することで顔と顔が見えるようになり、河川管理者への評価や治水効果への期待の高まりを実感した。

### (2) 合意形成の評価及び今後の課題

合意形成の評価として、激特事業が円滑に進んだ要因の主なものを列記する。また、現在までの事業進捗において見えてきた今後の課題もいくつか列記する。

#### a)事業が円滑に進んだ要因

①積極的な情報公開（情報共有）、②地域・住民との積極的な議論（ワークショップ形式等）、③多様なツールを用いた説明、④設計思想の伝達と設計・施工業者の頑張り、⑤関係機関との連携・協力、⑥中立公平なコーディネーター（学識者）の存在、⑦組織として防災ノウハウの蓄積・発揮、⑧関係職員の責任感と頑張り

#### b)今後の課題

①大幅な河道改変を実施しており、技術研鑽や専門力向上を意識してデータ収集・蓄積・継承など更なる河道管理の実践を目指し、洪水を検証して事業効果を発信していく必要がある。②ソフト対策による「水系全体として水害に強い地域づくりの促進」を目指し、関係者が一体となって継続的な連携を深めていく必要がある。

## 5. おわりに

2006年7月の洪水は、川内川沿川の地域に甚大な被害をもたらした。物理的・精神的苦痛を多くの住民にもたらした。激特事業の完成で河川事業に対する疑念が完全になくなったとは考えていないが、地域との合意形成を経て事業が完了した後、その効果が確実に発揮されたかどうかを更に情報提供していくことが重要だと考えている。それを繰り返し実施していくことで、成し遂げた効果ある事業が地域から感謝され、築いた信頼関係が維持できるものとする。