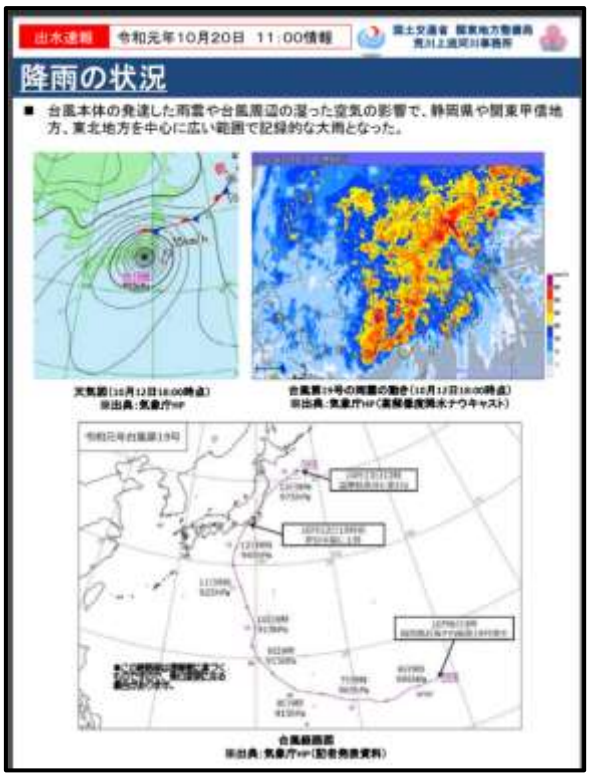
■荒川治水と議員・市民の流域ネットワーク活動
土井裕之（さいたま市議会議員）

■1■はじめに

2019 年の台風 19 号は、各地で猛威を振るった。全国の被害は、死者 90 名、行方不明者 9 名、住家の全半壊等 4,008 棟、住家浸水 70,341 棟（消防庁「令和元年台風第 19 号による被害及び消防機関等の対応状況（第 32 報）」（令和元年 10 月 28 日現在）より）。極めて甚大な被害が広範囲で発生した。

埼玉県における被害等については後述するが、私が居住するさいたま市においても、同様に大きな被害とともに強い衝撃を与えた。死者こそ出なかったものの、市内広範囲に浸水被害が発生。日常生活に大きな影響が生じた。特に、市の西側を流れる荒川が増水し、「氾濫危険水位」を超えた。一部は越水も確認されている。もし何らかのネガティブな条件が重なっていたならば、甚大な被害を受けていたのではないか…「荒ぶる川」を想起させる事態だった。

▼台風 19 号について（荒川上流事務所 web より）



以下、この荒川について、治水の観点から歴史的経緯を振り返るとともに、台風 19 号以降の対策の動向を記したい。また、この台風 19 号の直後から、荒川流域

の自治体議員を中心とする勉強会を設立し、本格的な活動を開始した。これまでの経緯や今後の可能性について触れておきたい。

さらに、明治期にできた河川法は、洪水被害地域の悲願であり、これを機に国が治水において重い腰を上げることになった。その後、治水は国に任せてきたわけだが、高度成長期以後、都市化の進んできた埼玉県側の視点を組み入れるために、「中流域」の視点を持ち取り組んでいくべきで、その問題意識に基づく提言を記したい。

なお、ここで言う「治水」は、利水も含む広義な言葉として使用している。これは河川法成立以前の概念には、狭義の治水、利水、舟運などの区別があいまいだからである。

■2■荒川の特徴と治水の歴史

(1)荒川の特徴

荒川は全長 173 キロメートル。東京湾に注ぐ一級河川である。その流域は、東京都と埼玉県を合わせて 20 区 40 市 18 町 1 村にまたがる。面積 2,940km2、人口 930 万人、人口密度約 3,100 人/km2。水道用水供給人口約 1,500 万人。全国では 19 番目の流域面積を持つ。地形的には、山地が 47%／平地は 53%で平地が多い。都道府県別割合では、埼玉県は 85%、東京都が 15%を占める。地形的には平地面積の割合が大きく、地理的には下流域に首都東京が位置している。そもそもの地形的要素とともに、急激な都市化が相俟って、幾多の深刻な洪水被害をもたらしてきたのだろう。

▼荒川地形図(荒川上流事務所 web より)

もちろん、荒川が流域にもたらすのは損害だけではない。日常では、飲み水・農業用水などの利水、長瀞観光などといった実益をもたらす。流域内の資産額は約150 兆円、そのうち想定氾濫区域内の資産額は約 78 兆円にも上る。荒川堤防に設置された「荒川自転車道」には、壮大な景色を前に風に吹かれるサイクリング愛好家や歩行者の姿が目立つ。

▼荒川自転車道（土井撮影）

埼玉県全体の面積が 3799 平方キロメートルであり、そのうちの実に約 3 分の 2 が流域となっているから、埼玉県民にとっては、危機時以外は広範囲で各種の恩恵がもたらされていることとなる。小学生時代にこの川のことを学んで以来、埼玉県民の多くは、荒川（水系）を自分たちの川だと思っている。

実益を最大限向上させ、洪水被害を最小限にする。これは荒川流域に暮らす人々の悲願であり、そのための不断の努力が、今日まで継続されてきているのである。その経緯の中で、人の手がかなり加わり、もともとの「荒ぶる川」からは想像できないほど、荒川は変わり果てた姿となった。

（2）治水の歴史①　江戸期以前

荒川に関する治水事業は、大小合わせて多数に上る。江戸期の代表格として、江戸初期に実施された「利根川東遷」「荒川西遷」の2つの事業を紹介したい。「利根川」と唐突に出てくるが、この 2 つの事業で分離されるまで、荒川は利根川の支流に位置していた。この 2 事業によって現在の姿に近づいたのだった。

まず「利根川東遷」についてである。1590 年、豊臣秀吉から関東への国替えを命じられた徳川家康は、江戸に拠点を構えることした。当時の江戸は低湿地帯が多い場所。そんな土地に江戸のまちを拓くのは至難のわざであった。現在、群馬方面から銚子を通じて太平洋へ流れ出る利根川は、家康が江戸に入国するや工事に取り組んだ時には、埼玉県東部地域を通じて東京湾に流れていた。たびたび洪水

を起こしており、江戸の安定のため、東側の太平洋側に流れを造る利根川東遷事業が行われた。約 60 年の大治水事業となった。

▼利根川東遷（利根川上流事務所 web より）

次に「荒川西遷」について。時は利根川東遷と同時期である。現在の元荒川の流れる場所から、現在荒川の流れる位置まで西側に移動させる治水工事が行われた。現在の熊谷市付近で締め切られ、利根川水系と切り離された。こうして荒川は、入間川筋を本流とする流れになった。この荒川西遷より、江戸の周辺に水が流れ、舟運による物資の大量輸送は、大都市・江戸の繁栄を支えた。

▼荒川西遷(荒川上流事務所 web より)

以上2つの大規模河川改修は、食料を調達し江戸を発展させ、さらにその後背地の埼玉県内の暮らしをも向上させることとなった。しかし江戸期の大規模事業はここまで。財政難から、それ以降、大規模改修は行われなかった。当時は「人々の命を守る治水」という考え方では無く、あくまで新河岸川下流部に水を送り、農業を主とする利水のための治水だったことは付け加えておきたい。

(3)治水の歴史② 明治・大正・昭和

時代は明治へ。江戸が東京に移り、都市としての発展を遂げていく。近代国家を目指す明治政府は、江戸期までの「各領地の利害に基づいて個別に行われていた治水事業」を改め、重要な河川は国費で直轄事業を行うこととした。1896 年、河川法成立。大河川の改修は国が担当することとなった。この間も多数の洪水被害に見舞われた流域住民は、治水事業の必要性を政府に提言を続ける。が、政府は莫大な財政出動に躊躇し、後回しにしていた。そんな時に起きたのが 1910 年(明治 43 年)の大洪水だった。埼玉県内は 24%が浸水し、東京も下町は壊滅的被害を受けた。

この大洪水を契機に、「荒川下流改修計画」が策定され、東京の下町を水害から守るため「荒川放水路」に着手。岩淵(赤羽)から千住の北側を迂回し、東京湾河口

までの 21 キロメートル／幅 500 メートルを開削した。全体で 20 年間の事業だった。この後、1964 年（昭和 39 年）岩淵水門下流は隅田川とされ、荒川放水路の方が正式に荒川となった。

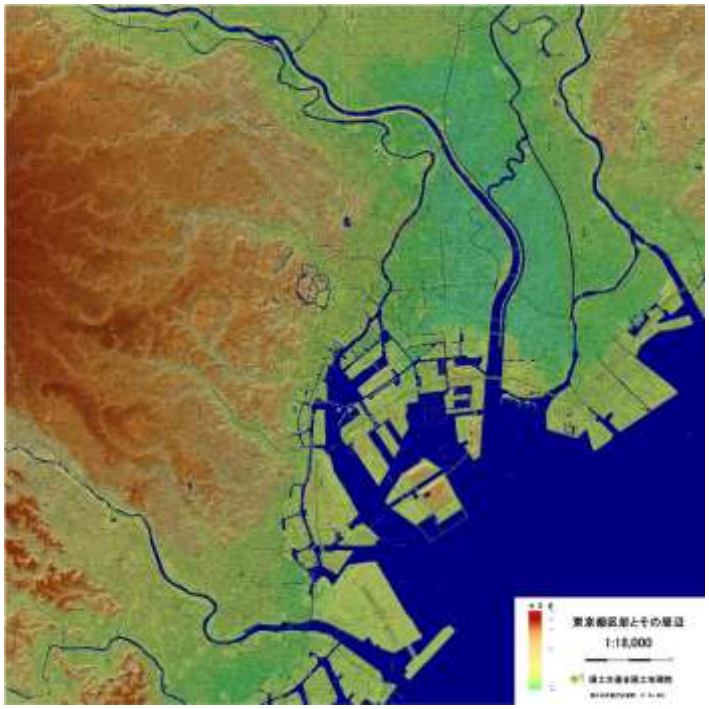
この荒川放水路開削に少し遅れて、1918 年（大正 7 年）に「荒川上流改修計画」が策定され、大正 9 年に工事を開始。37 年の歳月をかけて昭和 29 年に完工した。荒川の中流部の広大な河川敷や遊水地、下流域の流量を緩和するための「横堤」が設置されたのである。この後、各種の治水対策が不断に行われて今日に至っている。

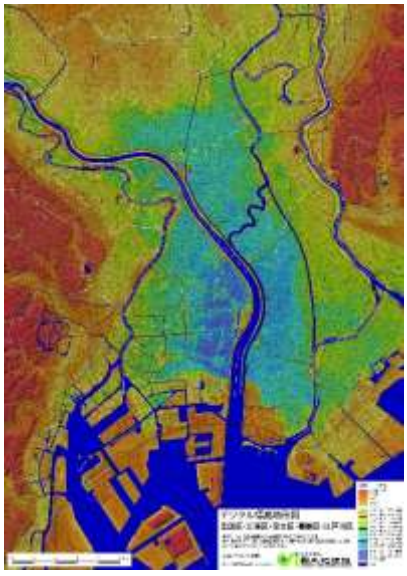
これらの治水事業以降、現在に至るまで荒川も墨田川も、堤防を越えて市街地を襲うことは無くなった。

▼荒川放水路を北東側から見る（土井撮影）

▼岩淵水門地点（土井撮影）

▼東京都内地形図（国土地理院 web より）





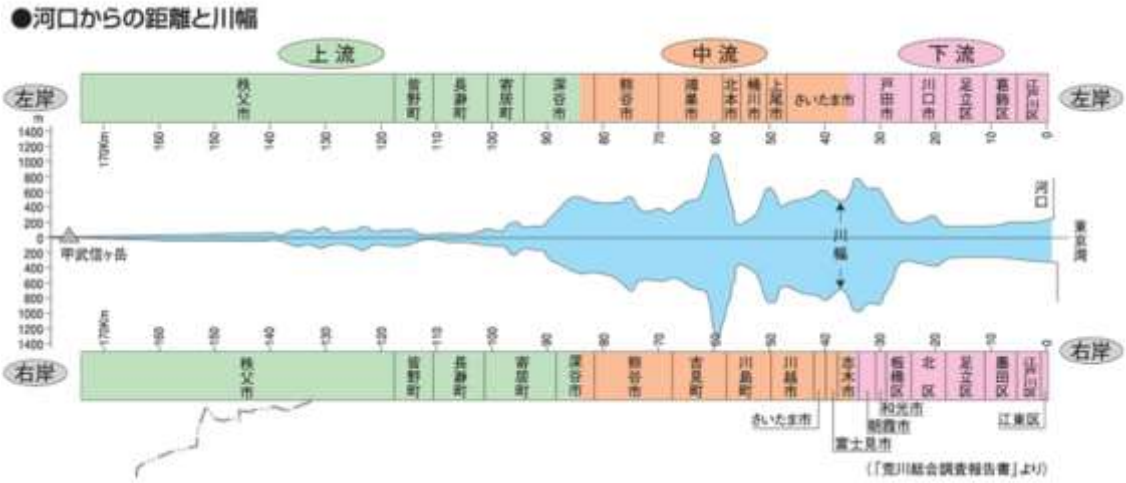
▼荒川の過去の洪水被害を記す看板（土井撮影）

（4）荒川治水の本質は「首都東京（江戸）の都心を守る」

こうして江戸期以降、荒川は大きく姿を変えてきた。歴史的にみて、荒川の治水事業に貫かれているのは「首都東京の都心を守る」ための治水である。家康の入府以来の治水の考えは、「洪水時には上流で氾濫させ、江戸の町を守ってきた」（国土交通省資料より）というもので、時代に併せて治水計画の内容は変化してきているものの、上流域で水を受け止め、下流域に流れないよう「横堤」や「広大な河川敷」や「調節地」が配置されていることから見ても、この傾向は未だ貫かれているものとみられる。

上流部との川幅の比較では、いかに中流域に位置する埼玉県内の流域の川幅が広く設定されているかがわかる。下流に水が行かぬよう、この中流域で水を滞留させる狙いがある。下流域に位置する都内では、川幅を 500 メートル均一幅に狭めて、その空いた分を都市開発に充ててきた。

▼荒川の川幅（荒川上流事務所 web より）



巨大な荒川放水路が開削されたのも、東京都心部に流れが及ばぬよう、荒川の水の流れを迂回させるためである。放水路との境に「岩淵水門」がありその先は隅田川となっている。この水門付近に「高水」の基準地点が設置されており、治水計画の参考にしている。

東京都心部には首都機能が集積しており、人口も経済も規模が大きい。いったん洪水被害が起きれば、首都機能の停滞が生じ、甚大な被害が出ることが予測される。そのことから、優先で守られる対象となっていることに理解はできる。ただ、それが上流部の犠牲を前提とするならば異を唱えたい。

高度成長期を経て、人口密集地域は東京都心から首都圏を形成するべく外側に広がっていった。都心が外へ外へとアメーバ状に広がる中、荒川上流のうち、埼玉県南から寄居辺りにかけての「中流域」においても都市化が進み、現在は多くの人口が定住し、未だ増え続けている。こちらもまた、守られねばならないエリアだと言える。その中流部のために新たにダムが必要との声もある。気候変動による豪雨被害が頻発する時代に、荒川流域全体を視野に入れて、今後の治水が行われていくべきである。

■3■台風 19 号による影響と荒川の対策

(1)さいたま市の被災状況

冒頭でも述べたが、2019 年の台風19号は、広範囲に甚大な被害をもたらした。埼玉県内では、荒川は入間川・新河岸川・鴨川と大きな支流があるが、そのうち入間川流域の5つの観測所で次々に氾濫危険水位に到達。6か所で堤防が決壊し、あわせて 878 棟が浸水するなどした。

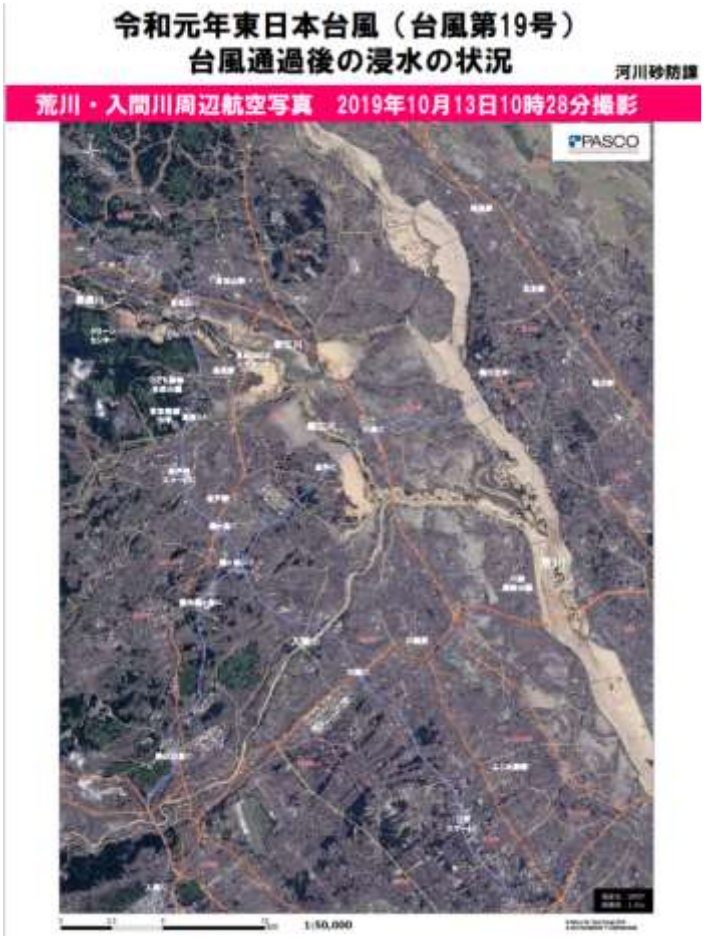
さいたま市内では死者こそ出なかったが、市内各地で浸水被害が発生。中でも衝撃を持って受け止められたのは、さいたま市の西側を流れる荒川の流量が増し、「氾濫危険水位」を超えたことだ。一部では越水の事実も確認されている。すでに台風が去った夜中の静寂の中、市内防災無線から「避難指示」が発令され、恐怖と混乱が生じたのだった。

荒川の上流域に当たる入間川系の越辺川の洪水被害が無かったら、そのままの流量が荒川本流に流れ込んでいただろう。その時に荒川は耐えられたのだろうか。

また、荒川上流で治水・利水をコントロールする4つのダム(大滝・二瀬・合角・浦山)があるが、これも台風 19 号時、増水によるダム破壊が懸念されて、一時「ダムの緊急放流」の予告情報も流れた。もし緊急放流されていたら、どうなっていたのか。荒川の流量は当然に更に増していただろう。そもそも豪雨がもう少し続いていたら…。

　これらの条件がいくつか重なったら、持ち場のさいたま市においても、荒川の水が捌けないために、支流の浸水被害が広がったり、荒川そのものの水がハザードマップで浸水危険が指摘されている地域にまで水が及んでいたかもしれない。

▼台風 19 号通過後の浸水状況（国土交通省 web より）



(2)さいたま市における被害想定

さいたま市が作成した荒川洪水の被害想定(2014 年)がある。

▼さいたま市被害想定調査報告書概要版

さいたま市被害想定調査

報告書　概要版

平成 26 年 3 月

さ い た ま 市

★★★

●浦和区を除く市全域に広がる
●浸水:約 88,700 棟建物
●床上浸水:約 67,700 棟が床上浸水
●被災人口:約 337,700 人
●建物被害棟数:約 26,200 棟
●建物被害額:約 8,950 億円

★★★

といったことが記されている。
　さいたま市の中枢機能は大宮台地上にあり、その洪水被害は免れるとはいえ、最悪の事態では、人的物的被害は全域に及び、それも甚大となると想定されているのである。
　また、1000 年に1度の豪雨という前提での見直しが進むハザードマップでは、さいたま市西部エリアが浸水するとはっきり視覚化されている。

▼さいたま市ハザードマップ（さいたま市 web より）

（3）台風 19 号以降の治水対策

　こうして持ち場のさいたま市における切実な懸念を抱え、居ても立っても居られなくなり、後述の荒川流域の議員・市民の勉強会の活動の一環で、川越にある荒川上流事務所を訪問することとなった（2020年8月28日）。対応してくれた職員に、この懸念を率直に伝えた。すると「その通り」との答えだった。余計な言い訳も無い、シンプルな返事だったのが、その深刻さを表していた。同時に聞いたのは以下の様な点だった。

★★★

●荒川水系は 1947 年カスリーン台風を、入間川水系は 2019 年台風 19 号を、それぞれ基準に現在の治水対策を進めている。
●さいたま市桜区のエリアは、近年、堤防のかさ上げをしてきたため、台風 19 号の際に越水等を免れた。
●利水ダムは通常水を貯めておかねばならないが、台風 19 号では事前に一定程

度放流し、貯水機能を高めるなどの対策が取られた（埼玉県内は無し）。
●さいたま市西区「治水橋」の一部堤防が低くなっている場所は、すでに特殊な堤防「陸閘（りくこう）」建設に着手しており、近く完成する。
●さいたま市北部や上尾において「荒川第 2・第 3 調節地」の工事が始まっている（2018～2030 年）。
●「流域治水」という考えが全国的規模でスタートしている。河川の堤外だけではなく、堤内においても、それぞれの地形や特徴などを活用する治水の考えである。田圃などが念頭に置かれている。

★★★

このヒアリングで、台風 19 号が入間川の治水基準を変えうる災害であったことを、改めて実感した。一方で、不断の治水事業は、継続して進められていることも理解できた。治水橋のような脆弱な場所の対策、または遊水量の確保のため更なる調節地の建設を進めていること、堤防を高度化してきていること、など的確な治水対策であり、今後も継続していくことを確認した。

ちなみに荒川上流事務所は、「重要水防箇所」として、洪水時に危険が予想され、特に重点的に巡視点検が必要な箇所、施設等を「堤防の低い箇所」「堤防の痩せている箇所」「過去に堤防が法崩れした箇所」「水当たりの強い箇所」「過去に堤防から水がにじみ出したことのある箇所」「橋の桁下高が低い箇所」「堤防工事から3年以内の箇所」「昔、川が流れていた跡」を位置づけている。

▼台風 19 号を受けた荒川治水プロジェクト（荒川上流事務所 web より）

▼荒川と入間川の合流地点、南西側から見る（土井撮影）

（4）今後の荒川治水の留意点

A. ハード事業の前倒しを

荒川上流・下流事務所がそれぞれ示す通り、台風 19 号の教訓を踏まえて、各種の見直しを組み込んだプロジェクトがすでに行われている。現在整備中の事業としては、「荒川第 2・第 3 調節地」「入間川流域緊急治水プロジェクト」等がある。

「荒川第 2・第 3 調節地」は、2030 年に完成するスケジュールで計画されているが、まだかなりの時間を要する。災害は待ってはくれない。その間、経験したことのない 1000 年に 1 度の豪雨が発生する可能性は否定できない。それにどう備えるのか。もし治水を担当する国が現在の治水のペースを前倒ししないならば、足元で住民の命に責任を負う自治体側が問われることとなる。その間にも豪雨の可能性はある。できる限りの前倒しができるよう、住民との調整を円滑にし、事業の前倒しを国に働き掛ける必要がある。

▼河川整備計画事業の進捗状況（令和3年度第1回フォローアップ委員会配布資料）

B. 避難の明確化と不断の見直しを

ハードだけではなく、ソフト面にも目を向けなければならない。そのような大規模災害の際の避難は、的確にできるのか。そもそも暴風雨の中、移動できるのだろうか。1000 年に 1 度の洪水を表したハザードマップ上、戸田・川口・蕨の近隣自治

体はかなりの部分が水没する。ではこれら近隣自治体からさいたま市への避難は、どのように進めるのか、どの程度可能なのか。ハザードマップで浸水が懸念されるエリアの住民の避難には、まだまだ不明確で足りない部分が多い。明確化し、常に見直して現実の運用につなげる必要がある。また、一度決まったものも、想定に照らして必要があれば見直しをしていくことも必要だ。とにかく命の重みを念頭に置くべきである。

C. 堤防より低い場所の当面の対応

荒川治水で忘れてはならないのは、いくつかの弱点があるということ。ほかの堤防の高さよりも、一部低い部分が点在しているのである。さいたま市内の「川越線」「治水橋」葛飾区の「京成本線」との交差場所を見てみたい。

●川越線橋梁

さいたま市西区の JR 川越線の橋梁は、この低さに連動して堤防のこの部分が低くなっており、ここから荒川の水が増水した場合、堤内に水が流れてくる懸念がある。現在、第 2・3 調節地の建設予定と合わせて進められている。具体的な動きとしては、先日、架け替えの案が示されたばかりだ。しかし、コロナ下で住民説明会もできていない。今後も、合意形成に時間がかかることが予想される。
工事完了までの間は、破堤が無いように維持管理をする、とのこと。具体的には土嚢を積むなどして浸水を防ぐようだ。

▼川越線架け替え位置（荒川調整地工事事務所 web より）

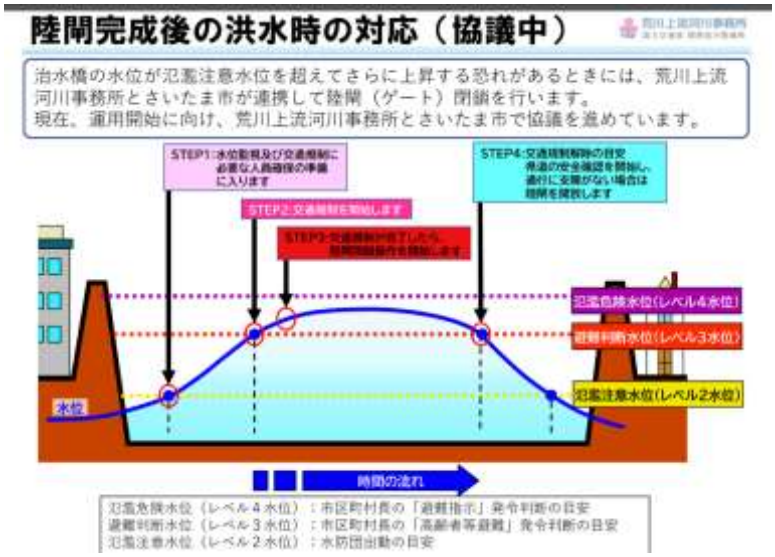
●治水橋橋梁

さいたま市西区「治水橋」の一部堤防が低くなっている場所は、すでに特殊な堤防「陸閘（りくこう）」建設に着手しており、2023年完成予定である。道路の架け替えによる堤防の嵩上げについては、住宅地側の合意形成の問題があり、当座この陸閘で凌ぐとのことである。本筋は堤防の嵩上げであり、住民を説得してその方向に向かうよう働きかけていかねばならない。

陸閘完成までの間は、道路上に土嚢を敷いて堤内への水の侵入を防ぐこととなっている。

▼治水橋橋梁対策概要（荒若上流事務所 web）

▼陸閘完成後の対応(荒川上流事務所 web より)



▼工事中の洪水対応(荒川上流事務所 web より)

●京成本線荒川橋梁(葛飾区)

荒川下流で氾濫の危険性が高いと懸念されるのが、葛飾区の京成本線荒川橋梁である。この鉄橋部分だけ低くなっており、その分堤防が低くなっている。鉄橋が低いのは地盤沈下による。高度経済成長期の地下水の過剰なくみ上げが原因である。京成本線荒川橋梁の架け替えは 2024 年度とされている。

それまでの間は、荒川増水時に鉄道が止まり次第、線路上に「止水版」を設置し、堤内への水の侵入を防ぐ。

▼京成本線荒川橋梁の変更後の架け替えルート（資料：国土交通省関東地方整備局）

▼葛飾区職員による止水版設置訓練（2022 年 5 月 21 日土井撮影）

D.住民の意向との兼ね合い

さいたま市西区付近で荒川と合流する入間川水系では、台風第 19 号において甚大な被害が発生した。それを受け、新たな治水基準に、この台風 19 号の被害を位置づけ、「入間川流域緊急治水対策プロジェクト」を国は進めている。国・県・市町等地域が連携し、「多重防御治水の推進」「減災に向けた更なる取り組みの推進」の2つを柱としている。

その矢先に、「坂戸の団体、国交相宛て提出　遊水地反対署名2908人分」との報道があった（2022 年 6 月 14 日東京新聞）。入間川支流越辺川周辺の遊水地整備計画に対し、「坂戸市三芳野地域の環境と水田を守る会」が撤回を求める陳情書・署名簿を国土交通相宛てに提出したとのこと。この計画では増水時に農地に水や土砂が流れ込むため農作物が犠牲になる。国交省は「計画変更は困難」「丁寧な説明をし農業と防災の両立を考え」ると述べたそうだ。

治水計画は大局的な視点が大切だ。一方で成熟した民主主義社会において、住民の意向も無視はできない。住民への説明を尽くし、時には予定変更も視野に入れ、結果的に迅速な治水を進める必要がある。

■4■今後の治水

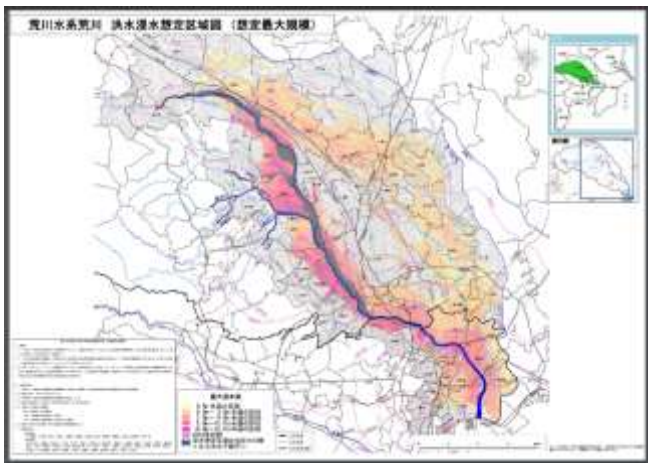
(1)正常性バイアスを超えて

15 年ほど前だっただろうか。2005 年の水防法改正に伴って、初めて荒川洪水ハザードマップが示された時のこと。さいたま市の西部地域一帯に浸水被害が及ぶ想定に私は衝撃を受け、この対応について防災担当職員に対し議会で質問した。その時の話は今でも記憶に残る。「議員さん、そうはいっても『200 年に1度』の洪水ですよ。そんな真剣にならなくても…」担当者はこのように言った。驚くべき認識だった。

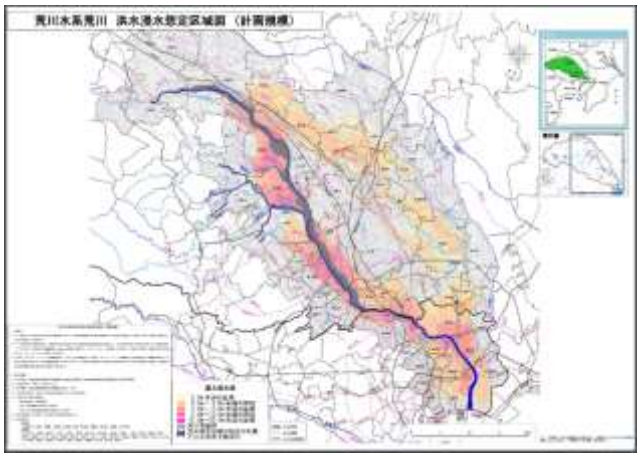
ただ冷静に見ると、当時の多くの公的立場の人たちの意識は、このようだったのだ。東日本大震災あたりから、災害への向き合い方が大幅に変わったように感じる。こうした行政の意識を変えるために、議員として働きかけを続けてきた。かなり現実的な視点を持ち、それに基づいた対応を心掛けるように変化してきた。さりとて「正常性バイアス」は起こりうる。常に最悪を想定して、行動につなげたいものだ。

今、国土交通省は「1000 年に 1 度」の「想定最大規模」をハザードマップ等で可視化している。ここまでくると、過去に起こり得たすべてのケースを踏まえている、と受け止められる。先は長いが、このマップを都市形成やまちづくりに活かしていくことが求められている。時には「居住禁止区域」の設定もあり得るかもしれない。

▼荒川「想定最大規模」＝1000 年に 1 度（荒川上流事務所 web より）



▼荒川「計画規模」＝100～200 年に 1 度（荒川上流事務所 web より）



（2）地形・地質を意識する

そもそも「『水は低きに流れるもの』という基本に立ち帰ることが大切」と NPO 法人水のフォルムの藤原悌子代表はいう。確かに川の流れも、高い場所から低い場所に流れている。ハザードマップも各種の浸水への警鐘も、結局地形を基に被害想定を可視化したものだ。地形を踏まえた都市運営を、今後強く意識していくべきなのだろう。

▼さいたま市付近の地形図(埼玉県地質調査業協会 web より)

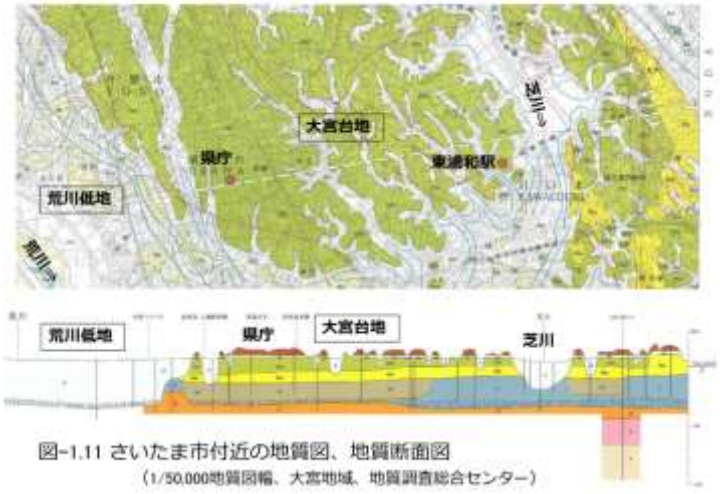
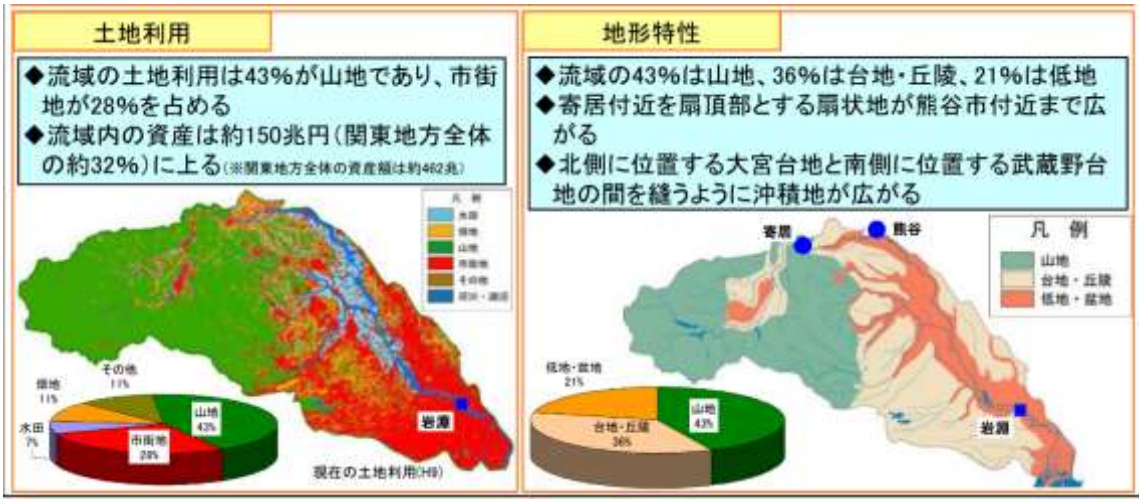
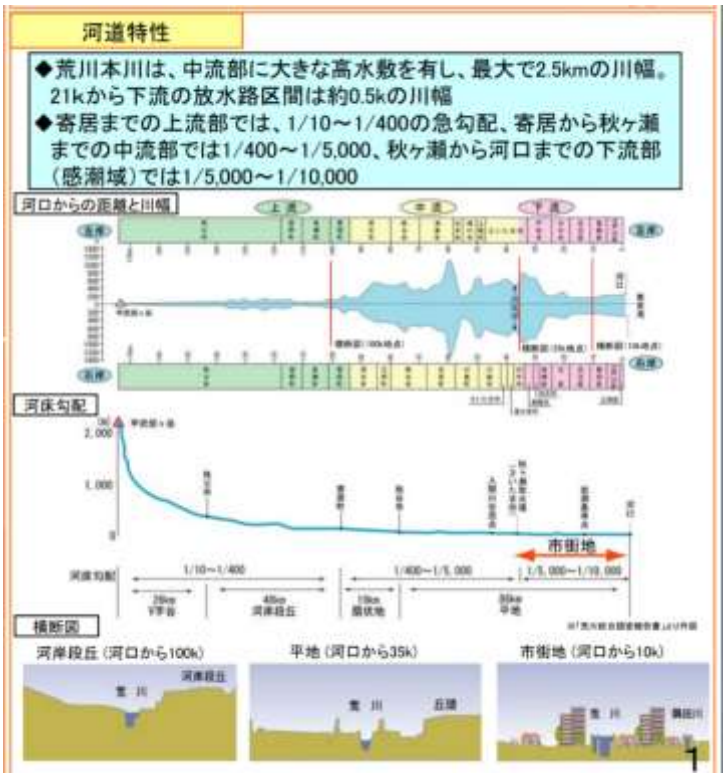


図-1.11 さいたま市付近の地質図、地質断面図
(1/50,000地質図幅、大宮地域、地質調査総合センター)

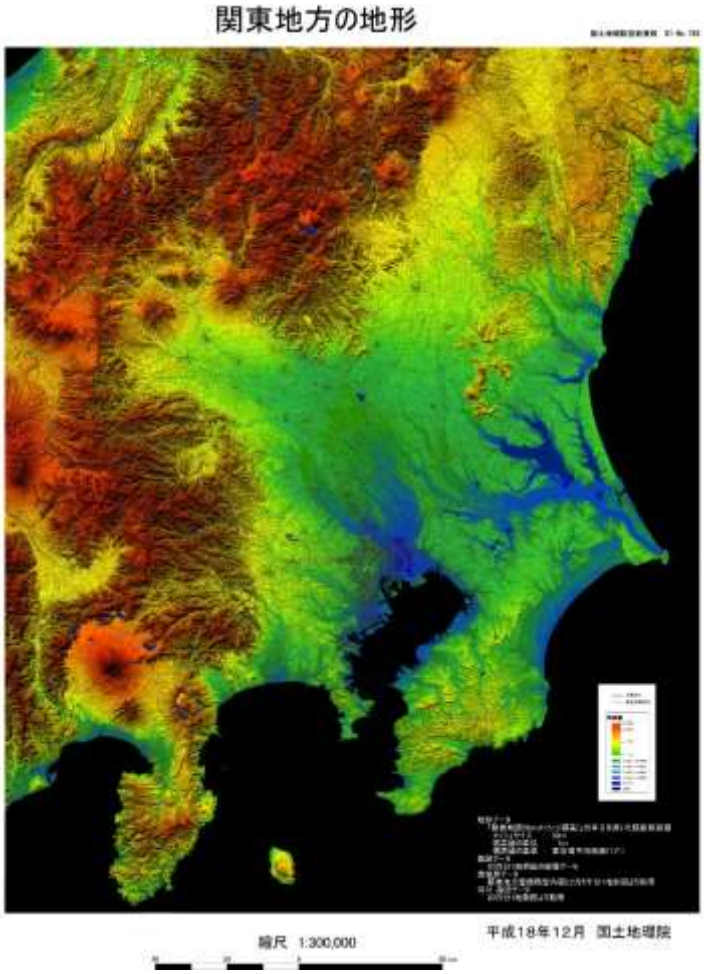
▼(荒川上流事務所 web より)



▼（荒川上流事務所 web より）



▼国土地理院 web より



(3)都市化の進展との兼ね合い

これまで見てきたように、家康の入府以来、現在隆盛を誇る首都圏が拓かれたということである。東京都と埼玉県は「武蔵国」として同じ領土にあった。当時は都心のためのバックヤードの存在だったと言える。高度成長期まではそのような傾向が強かったが、その後、都心からアメーバのように都市が広がり、現在埼玉県南は数少ない人口増加自治体が並ぶエリアとなっている。こうして住宅が広く張り付いた状況となり、これは従来の「上流域で氾濫」という発想では、多数の命を脅かすことになりかねない、ということである。荒川の中流域の都市化を踏まえた対策を、加速化する必要がある。

(4)複合災害も視野に入れる

豪雨だけなら堤防は心配いらないかもしれない。しかし、大規模地震が発生して

堤防が損壊し、その直後に豪雨が発生するなどの複合災害が生じたらどうか…。想定はいくらしても、しすぎることはない。思考停止せず、常時あらゆる想定をしながら、住民の生命や財産を守るために、不断の努力を継続しなければならない。

(5)気候変動や生物多様性といった新たな価値観との調和

気候変動や生物多様性などの古くて新たな価値観が、地球規模で取り沙汰されている。生物多様性は SDGs の 14 番と 15 番の目標になっていることからも、社会を持続可能にするために必要な要素であり、私たちの生活のかなりの部分を生物多様性が支えており、それの無い生活など考えられない。森林や河川の保全は、水や空気を供給することに繋がり、最近では二酸化炭素を吸収して気候変動を緩和する機能や、異常気象による風水害の影響を軽減する重要な役割が見直されている。

従来の「人工のダム」とともに、「緑のダム」として河川の上流域における森林の環境を保全する発想が欠かせない。すべてを人工的な物質で固めてしまえば、生物多様性とは相反する環境をもたらす。それは人類への脅威ともなる。それぞれの調和が模索されて結果を出していかねばならない。

■5■荒川流域の有志によるネットワークの設立と活動

(1)「森林を活かす荒川流域自治体議員勉強会」の設立

2019 年、荒川流域自治体の市議や市民有志で「森林を活かす荒川流域自治体議員勉強会(以下「荒川勉強会」代表)」を立ち上げた。荒川流域の自治体の議員や市民の有志が集い、勉強や情報交換をするなどして交流を深めるとともに、相互に持ち場の地域を向上させようという目的であった。

これまで勉強会を5回、他にヒアリングや表敬訪問などを行っている。参加者は、その時々によるが SNS の情報交換リストには30名を超えるメンバーがいる。参加資格は、「荒川流域に関する勉強会」という一本の軸以外は問わない。参加する議員の所属も「超党派」であり、無所属議員もいれば、政党所属の人も参加している。多様な背景の参加者で構成されるネットワークである。

(2)設立の経緯

この荒川勉強会を立ち上げたのは、「森林環境譲渡税」が始まることがきっかけであった。

森林環境譲与税とは、森林経営管理法改正（2018）を踏まえ、温室効果ガス排出削減や災害防止などに向けて、森林整備に必要な財源を安定的に確保するために設けられた税である。

交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金を原資に、2019 年から譲与が開始された。2024 年度からは、個人住民税均等割の枠組みを用いて、国税として 1 人年額 1000 円を市町村が賦課徴収する「森林環境税」として本格的にスタートする。

当税の配分について、森林管理をする自治体に手厚く財源が渡っているか、と言えば、そうではない。配分金の算出根拠は、人口が大きな要素を占める。

そうした前提の下、ある時、清野和彦秩父市議と懇談をする機会を得たが、自然に当税の話が出た。「秩父は森林面積が大きい。あなた（土井）の居るさいたま市は、森林が無いではないか。それなのに（人口割で）森林環境譲与税がたくさん支給されるのは、上流域から見ると理不尽だ。何とか連携できないものか」と言われた。さらに「さいたま市は荒川の中流域として、荒川の水を生活用水で使用している。水源付近の森林が荒廃すれば、さいたま市もまた綺麗な空気と水を得ることができなくなる。ましてや洪水被害だって起きやすくなるかもしれない」と清野市議は続けた。私は目が開かれる思いだった。

恥ずかしながら、私はさいたま市における荒川の認識ついては、「埼玉県から水を買っている」「洪水の被害の可能性が指摘されている」という点だけを視ていた。さらには国が治水をしてくれているから何とかなる、と見くびっていた。私は自分の無知を恥じた。その後、清野議員と意気投合し、荒川の上流から下流までが有志で集い、お互いを学び交流する機会を創ろう、と荒川勉強会の設立の運びとなったものである。

（3）これまでの活動

2019 年、荒川勉強会設立の準備をしていた最中に、奇しくも台風 19 号が到来。それから 1 ヶ月弱で第1回目の勉強会が、秩父市において開催された。これまでの活動は以下の通りである。

★★★

●2019 年 11 月 6-7 日：秩父市役所など
・講義「森里川海プロジェクトと地域循環共生圏」、「森林環境譲与税の制度と秩父市の取り組み」
・視察「200 年生の森づくり」（栃本市有林）、「としまの森」

●2020年1月16日：参議院会館
・懇談「上田清参議院議員」（元埼玉県知事）

●2020 年 7 月 17 日:さいたま市武蔵浦和コミュニティセンター
・講義「荒川流域における地域循環共生圏の可能性」

●2020 年 8 月 28 日:国土交通省 荒川上流河川事務所
・ヒアリング:「台風 19 号被害とその対応」

●2020 年 11 月 10-11 日:三峯神社「興雲閣」など
・講義「秩父市における木材利用等の取組紹介」「国産材利用のこれからの展望」
・視察「林業製材企業」

殿徳報

KIKUKAWA

●2021 年 7 月 26 日:鴻巣市役所など
・講義「コウノトリの里づくり」

●2021 年 11 月 10-11 日:秩父市役所など
・講義「秩父の林業」
・視察「自伐型林業」「200 年生の森づくり」「秩父寺沢川発電所」

●2021 年 11 月 26 日:埼玉県環境局訪問
・荒川勉強会の説明・意見交換

●2022年7月 27日:葛飾区
・葛飾区の水防の取り組み、京成本線荒川橋梁の架け変えと止水対策。

★★★

（4）荒川勉強会の効果と今後

　活動のほとんどがコロナ下という制約を受ける環境であるが、荒川洪水の懸念など課題は残るので、出来る限り活動を止めることなく継続している。

　当勉強会の効果と言えば、まずは自分の知らない流域の現状や歴史的経緯などを把握することができる点である。例えば、第1回目の勉強会では、秩父における研修・視察において、秩父の森林管理の現状や今後について聞いた。「緑のダム」と言われる森林の適切な管理は、荒川全流域を通じ、安定・安全という視点で欠かせないものだ。が、実際の林業はかなり厳しい状況にある。荒川上流域の山林が荒廃

すると、水量の調整機能は失われていく。山林に含まれゆっくりと河川に流れ出していくはずの水が、一気に山から川へ流れ込むことになってしまう。結局は中流・下流が治水・利水両面で少なからぬ影響を受けることとなる。

さらに勉強会で知ったのだが、秩父山林全体の 6 割ほどを占める「私有林」の、実に 3 分の 2 が「手つかず」なのである。秩父市では、その私有林の持ち主にその後の管理に関する調査を掛けるとともに、様々な取り組みをしていた。個人事業主による自伐型林業や、「としまの森」のように他の自治体が管理する試みの現場を見てきた。

こうした状況や課題解決の把握ができることは、流域全体を視野に入れるのに大いに役に立つ。特に議員同士で課題を共有したうえで、連携した取り組みもできる。例えば、私の持ち場であるさいたま市議会において、森林環境譲与税の自治体における配慮について質問につなげた。

★★★

2021 年 12 月 6 日総合政策委員会　議案外質問（抜粋）

▸質問者：土井裕之委員

森林環境譲与税の配分が、人口と森林の面積で比例していない。秩父の山林は荒川の恩恵を受けるさいたま市にも、大きな役割を果たしており、荒川の上流との自治体間連携も含めて、広い視野に立ってこの山林の維持に貢献したらどうか。

▸答弁者：農業政策部長

森林譲与税の使途は、森林整備や人材育成、木材利用の促進、普及、啓発に当たること。さいたま市では、児童センターや保育園の公共施設の木質化などに費用を充てている。県産材の利用については、公共施設の木質化において活用を推進しているが、上流域における森林整備が進むことが、下流に住んでいる都市部の洪水被害リスクの軽減にもつながることから、流域自治体が広域に連携して上流域の森林整備を進めていく方法については有効である。流域の他市町村を含め検討していきたい旨を埼玉県に提案している。また、イベントの共同など、現在山間部自治体との連携を続けている。

★★★

こんなやり取りであった。今、この山林の維持には、「除伐」が必要であり、イベントや植林で維持はできないとの声もある。いずれにしても上流地域の課題解決に向けて、中流のさいたま市ができることをしていく。そんな視点を注入していきたい。

当勉強会での研鑽や交流無しには、この質問には至らなかった。すぐさま強固な連携体制の構築までには至っていないが、荒川流域にとってお互いに有益な方法を模索する機会とし機能し始めている。

7月27日、荒川下流域の東京都内での視察や勉強会の開催など、更なる流域の範囲拡大とともに、新たな参加者も迎えて進めている。国が「流域治水」を打ち出したが、こうした交流が、流域におけるそれぞれの「点」での取り組みを結び付けて「線」にし、やがては複数の「線」が「面」を構成して、恒常的に取り組むことに繋げたい。

それはきっと、治水だけではなく、安全な水の供給、さらには経済・観光などでの連携なども生み出すだろう。高梁川流域（岡山県）で行なわれている自治体間流域連携の取り組みも参考に動いていきたい。

■6■終わりに一自治体目線の治水を

荒川について、治水の歴史的経緯やその本質、流域で始まった議員・市民の交流について述べてきた。最後に、これらから着想した提案を、いくつか記して終わりたい。

(1)「もう一つの視点」を

繰り返しになるが、荒川治水の特徴は、「政府」が主導し「首都東京（御府内）の都心を守る」ことを中心に進めている。

家康が江戸を造ろうとした際の、利根川東遷と荒川西遷は、治水と後背地の日常面を送る舟運が目的であったし、大正・昭和の荒川放水路も、都心洪水を回避するための人工河川の開削だった。

こうした歴史の中で、典型的なのが「横堤」だ。荒川放水路開削と同時期に、上流における治水事業で設置された横堤は、河川と平行に築造される堤防の常識を覆すものであり「上流からの洪水流が及ぼす下流への被害を最小限に防ぐための調節・遊水機能を果たすほか、流速を軽減させて高水敷や耕作地を保護する役割を担」う（荒川上流事務所 web より）。河川の流れとは直角に堰き止める向きで築造されている。これはあくまで堤外の話だが、流水を制御し流心を狭めるためなのだが、上流部から見ると、「自分たちの犠牲を前提にしている治水」との印象に映る

のである。
　これまで国に治水を任せてきた自治体側の姿勢が、こうした現状をもたらしているともいえる。だからこそ、自治体サイドによる流域住民に近い「もう一つの視点」を持つ必要がある。

（2）市区町村レベルの流域連携の強化を

「もう一つの視点」で国に依存しない姿勢を持ったという前提で、自治体間の流域連携を提案したい。森林を活かす荒川流域自治体議員勉強会はこうした未来像を視野に入れて、地道に活動を続けている。その自治体間流域連携を公式なものとし、国に対し提言したり、世論に働きかけたり、という取り組みは、荒川に限らず、治水や利水、経済などその他の活動に大きく役割を果たすものと期待できる。
　岡山の西部を南北に流れる高梁川がある。下流域の倉敷の大原総一朗が提唱した「高梁川流域連携」に注目したい。文化、科学、教育、産業経済等に関する調査研究や会員相互の親睦理解を深め流域全般の文化向上に寄与する枠組みだ。会員は高梁川流域の市町村、本連盟の目的に賛同する個人・法人で構成される。国と自治体という上下の関係ではなく、流域自治体連携として水平の関係での連携に可能性を感じている。
　また、秩父の山林を豊島区が出資して管理する「としまの森」は、自治体連携としては特筆すべき取り組みだ。秩父市有林は、整備するのが姉妹都市の豊島区（東京都）なのである。秩父市としては、費用を豊島区に持ってもらうメリットがあるが、豊島区としても「区民が出す CO_2 の相殺（カーボン・オフセット）」と「区民の自然体験への活用」といったメリットがあるという。2019 年 7 月 10 日、両首長同士で協定を締結。期間は同日から5年間である。1.9 ヘクタールの広葉樹林。豊島区は財源に「森林環境譲与税」を活用し、古い木の伐採などを行う。高野豊島区長は「豊島区は山も川も畑もない。秩父市の好意を最大限生かし、地球温暖化対策を行い、区民が大自然に触れられる機会をつくりたい」と語り、久喜秩父市長は「森林環境譲与税で林業を再興したい」と期待を語ったとのこと（2019 年 7 月 11 日東京新聞）。
　この事例は、今後の自治体間連携の新たな可能性を示すものとして受け止めている。将来の「森林環境税」の配分を見越して、この新税の活用を基盤とし、森林の無い自治体が出資し、管理する自治体と連携をする。そのような仕組みの森林管理で、危機的状況の一助にできれば、と期待する。出資する自治体の恩恵は、森林体験会などにおいて享受するということもあるだろう。

（3）議員・市民のネットワークの活動を

最後になるが、荒川勉強会も、勉強会だけでも6回目を終えたが、毎回何かを得る貴重な機会となっている。荒川の上流から下流のそれぞれの現状や課題を把握するとともに、それぞれの地域の魅力を知ることとなる。治水事業や森林管理の取り組みに限らず、経済・観光・文化などそれぞれの地域の課題の共有や解決に向けての連携などもその先に見えてくるのではないか。将来の自治体連携を視野に、まずはお互いを知ることから始め、具体的な連携の事例を増やしていきたい。

※当論文は、「防災士研修センター／令和防災研究所『第2回自治体議員防災研修テキスト』」に掲載されたものを、一部加筆・修正したものである。