

亀岡市における流域治水時代のまちづくりの試み

京都大学 山口敬太・千葉大学 武田 史朗

1. はじめに

氾濫域も含めて一つの流域としてとらえ、流域全体で水害を軽減させる「流域治水」の取り組みが全国各地で進められているが、河川管理者が行う治水対策のほかに、自治体や民間事業者、市民が協力して、どのようなまちづくりを進めるかは、これからの重要な課題である。

亀岡市では、水からまちを守るのに加えて、水をまちづくりに活かす取り組みが進められている。2022年度に、亀岡市の桂川市長や市議会議員（市議会議長や各種委員会委員長を含む）、農業・林業・観光等の各種団体の代表者を含む検討会議メンバーによって「亀岡市における流域治水時代のまちづくりに向けた提言―水とみどりと暮らす¹⁾」がとりまとめられ、発表された（図-1～4・6、ウェブでダウンロード可能）。筆者らは、流域空間デザイン研究会のメンバーとして、その検討会議の運営事務局を担った。また、専門的見地からの国内外の情報の整理・共有と、検討会議での議論をふまえた提言案の原案作成を行った。同提言の考え方の多くは、亀岡市「水と緑の基本計画」へ反映される予定である（パブリックコメント²⁾を参照）。本稿では、この提言の内容と検討の経過を紹介したい。

2. 流域治水時代のまちづくりの方針

桂川が貫流する亀岡盆地では、洪水時において下流の狭窄部（保津峡）が原因となり、洪水による浸水被害が度々発生してきた。気候変動の将来予測をふまえれば、激甚化する洪水に対処するためには、支川を含めた流域の「あらゆる場所」におい

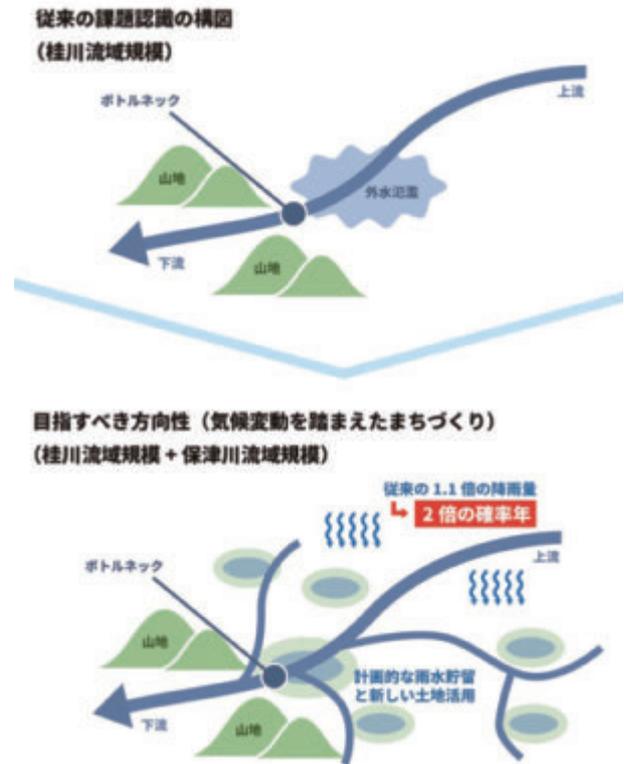


図-3 流域における分散型治水のイメージ



図-1 提言書表紙



図-4 水に関わる分野と複合的な役割

桂川孝裕	市長	西口純生	桂川・支川対策特別委員長	八木利夫	京都府土地改良事業団体連合会 亀岡支部副支部長
福井英昭	市議会議員	西村清	自治会連合会会長	奥村昌信	亀岡市観光協会会長
浅田晴彦	総務文教常任委員長	山脇安三	亀岡市森林組合組合長	豊田知八	保津川遊船企業組合組合長
長澤清	環境市民厚生常任委員長	神崎弥	亀岡市農業委員会会長	関口学	亀岡市桂川改修促進期成同盟委員長
赤坂マリア	産業建設常任委員長				

図-2 亀岡市流域空間デザイン検討会議メンバー

て、河川への雨水流入と水位上昇を抑制する取り組みが必要となってくる。河川整備のほかに、山林や農地、公園や空地などにおいて計画的な雨水貯留・浸透と新しい土地活用を進めるようなまちづくりが求められる。しかし、それを誰が、どのような目的で進めるのかという問いが残る。そこで本検討会議では、まずは市ができることから、水害の低減を図ると同時に、水の魅力やポテンシャルを活用して、環境・文化・社会・経済の活力を生み出すような「水と共生するまちづくり」を進めるのがよい、ということで、本提言が発表されるに至った。

実際に、気候変動適応策として治水まちづくりが進められているオランダ・デンマークなどの欧州や、米国におけるハリケーン災害後の復興では、水を受け止めながら、地域の魅力や土地の資産価値の増大を図る取り組みが進められている³⁾。市民参加型でプロセスを重視して、長期の水管理・河川のあり方の転換を図るその方法や考え方は大いに参考になる。また、水質の浄化や生物多様性の保全と合わせて、人のための水辺のレクリエーション空間や交流空間を創出する取り組みも多数認められ、水辺空間創出によるまちづくりの面でも参考になる⁴⁾ (図-5)。

亀岡市においても、流域全体、山から平地、川までのあらゆる場所で水を受け止めるためには、土地の保水力を向上する健全な山林の管理に加えて、農地・未利用地の活用、ため池などの既存施設を活用した治水機能の発揮などが考えられる。その際に、魅力的な空間整備や様々なソフト・プログラムを充実させることによって、地域の魅力や活力を高めることが可能となる。そこで、検討会議においては、国内外の取り組みの中から、亀岡盆地において参考になるものを調査し、どのような場所でどのような方策が適用できそうか、の施策案を検討した(図-6、次頁)。

また、絶滅危惧種であるアユモドキの生態・生息環境の保全なども重要な課題であり、流域全体での環境の再生・創造が期待されている。このような検討においては専門家との協働が不可欠であり、そのような体制づくりも重要な課題となる。

そこでまずは、さまざまな主体が大きな方向性を共有するために、流域全体のまちづくりのビジョンを描くことが必要であるとの認識に至った。しかし、流域全体のビジョンを描くためには、実際に、どの場所でどのような可能性があるかについて、地形や河川、市街地の状況などをふまえ、ある程度具体的に検討をしておく必要がある。現実的に各拠点でできることを想定した上で、流域全体で目指す



図-5 デンマーク・ビボー市のレクリエーションパーク (サッカー場を改修)⁴⁾

大きな方向性を示し、その上で、場所ごとのポテンシャルを最大化するようなまちづくりを長期にわたって一つずつ進めていく、ということが求められる。本提言ではそのような方針と進むべき道筋が示された。

今後、具体的には、たとえば市が予定している公園整備において、一定の治水機能の発揮とともに、環境や人々の活動などの多面的な機能をもたせるようなグリーン・インフラの整備が想定される。これをパイロット・プロジェクトとして進め、同時に流域治水時代のまちづくりのあり方の検討を深め、市民の理解や認識を深めるとともに、活動への参加促進を進めることが考えられる。

数十年単位での気候変動への適応を目指す流域治水時代のまちづくりにおいては、多様な立場の多くの人々の協力・協働が不可欠であり、それらは継続的な学びと社会参加を通して実現する必要がある。中長期のまちづくりの大きな方向性や必要な機能を見据えて、ワークショップなどを通じた参加・学習・交流の機会を継続的に設けることで、また、土地所有者や企業等との協働の機会を様々に設けていくことで、着実に取り組みを実施し、長期的に取り組みを広げていくことが期待される。

3. 本提言に至る経緯とその後の展開

本検討会議の開催のきっかけとなったのは、2020年度に流域空間デザイン研究会が主催して実施した「U40が亀岡の未来を語るワークショップ―“川とともに暮らす亀岡2070”⁵⁾」である。上述したように、オランダなど国外では、将来世代の立場から、あるべき未来の姿を描き、そこから逆算して「いま何をすべきなのか」を探るという、バックキャスト思考法によるフューチャー・ワークショップが、治水・まちづくりにおいて導入・実装されている。このワークショップでも、現状にとら



図-6 流域治水時代のまちづくりの取り組みイメージ

われな発想が生まれるように、50年後の2070年の亀岡の姿を描くことを課題とした。気候変動や人口減少という大きな変化を経ながらも、なお魅力的であり続ける未来のまちの姿とはどのようなものか。どうあってほしいと考えるか。約30人の地域住民や学生が参加し、亀岡市役所の若手職員有志が

ファシリテーターを担い、活発な議論のもと提案がまとめられた(図-7)。このとき参加者らが示した「未来のシナリオ」及び「未来像」は、未来の取り組みの可能性を感じさせるものであり、実際に流域治水時代のまちづくりのあり方を議論することにつながっていった。

2022年度に全4回開催した流域空間デザイン検討会議においては、さまざまな観点からの課題の共有と、今後に向けた議論が重ねられた⁶⁾。たとえば、頻発する農地の浸水被害に対する課題と補償などの対策、山地の保水力を高めるための山の管理方策、田んぼダムの推進において農業者の協力を得るための方策などがあげられる。このような具体の課題を議論しながらも、重要なことは、会議を通じて、流域全体で水に対応する(分散型治水)という大きな方向性を会議メンバーが共有できるようになったことといえる。

提言発表後の2023年10月には、国内外の大学生が参加し、市民へのヒアリングや現地観察をふまえて、より具体的なまちづくりの方向性を検討する国際学生ワークショップを開催した⁷⁾(図-8)。ここでは、学生たちによる、各支川の流域やエリアごとのまちづくりの提案が示され、その可能性について、地域の方々との活発な意見交換が行われた。



図-7 亀岡 2070 WSの様子 (2021)



図-8 国際学生ワークショップの様子 (2023)

4. これからの取り組み

上述したように、流域治水時代のまちづくりには、横断性と複合性が不可欠である。まずは、まちづくりの取り組みを支える「流域まちづくりビジョン」などの大きな方針を共有することが重要な課題となる。亀岡市においては、本提言の考え方が「水と緑の基本計画」(2024年に策定予定)に概ね反映されることで、これが上位計画として位置づけられる(ことが想定される)。さらには、この考え方に基

づいたパイロットプロジェクトの設定と、優先順位に従った実行が求められる。当初は既存制度や事業を活用しつつ、可能な範囲での横断的な取り組みを進めることになる。これらの取り組みと並行して、地域住民と流域の治水やまちづくり、環境についての理解や認識を深めることが重要となる。特に、世界に誇れる環境先進都市を目指す亀岡市においては、「水」は重要なテーマである。まちにおける「水」のあり方、人と水の関わり方、まちづくりのあり方に関して、市民レベルで意識や活動を醸成し、長期的なまちづくりを支える継続的なコミュニケーションや、まちづくりを支える人材育成を進めることが、これからのまちづくりにおいて不可欠である。

以上の様に、亀岡市の流域治水時代のまちづくりは、第一歩を歩み始めたところであるが、数十年単位での取り組みが求められるまちづくりに対して、一過性のものにならないよう、地域住民とともに着実に歩みを進めていくことが期待される。

参考文献

- 1) 亀岡市流域空間デザイン検討会議、「亀岡市における流域治水時代のまちづくりに向けた提言—“水とみどりと暮らす”」、<https://kameoka2070.com/wp/wp-content/uploads/2023/11/水とみどりと暮らすパンフレット.pdf>、2023.5.
- 2) 亀岡市、「亀岡市水と緑の基本計画(素案)に係るパブリックコメント(意見募集)について」、<https://www.city.kameoka.kyoto.jp/soshiki/32/56628.html>、2024.1.
- 3) 武田史朗、『自然と対話する都市へ——オランダの河川改修に学ぶ』、昭和堂、2016.
- 4) ビボー市の気候変動適応プロジェクト、<https://loa-fonden.dk/projekter/sonaes-i-viborg/>、2015年完成.
- 5) 流域空間デザイン研究会、「U40が亀岡の未来を語るワークショップ—“川とともに暮らす”」、<https://kameoka2070.com/kawa2020>、2021.4.
- 6) 武田史朗・山口敬太・花岡和聖・並河杏奈ほか、「亀岡市における流域空間デザイン検討会議とその提言について」、歴史都市防災論文集 Vol.17、2023.7.、https://ritsumei.repo.nii.ac.jp/record/2000208/files/dmuch_17_takeda.pdf
- 7) 流域空間デザイン研究会、「亀岡市における流域治水時代のまちづくり 国際学生ワークショップ」、<https://kameoka2070.com/>、2023.11.