

寝屋川多目的遊水地事業の実現過程と合意形成に関する研究

渡邊 奈々恵¹・山口 敬太²・川崎 雅史³

¹正会員 中央復建コンサルタンツ株式会社 計画系部門 (〒533-0033 大阪市東淀川区東中島4-11-10)
(前 京都大学大学院工学研究科 修士課程)
E-mail: watanabe_n@cfk.co.jp (Corresponding Author)

²正会員 京都大学准教授 工学研究科 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1)
E-mail: yamaguchi.keita.8m@kyoto-u.ac.jp

³正会員 京都大学教授 工学研究科 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1)
E-mail: kawasaki.masashi.7s@kyoto-u.ac.jp

都市部の遊水地の実現には多額の費用と多くの関係者との合意形成が課題とされている。寝屋川多目的遊水地は都市部としては広大な面積 (50.3ha) をもちながら、治水事業の採択から19年と比較的に早期に治水効果を発現した数少ない事例の一つである。本研究では、寝屋川多目的遊水地事業の実現過程の詳細や関係者の合意形成の実態を、計画策定時・事業実施時の行政資料の分析と関係者への聞き取り調査に基づいて明らかにした。その結果、寝屋川流域における遊水地計画の検討体制や事業実施における協力体制、資金確保のための大蔵省との折衝、地権者との用地買収交渉、地元住民との遊水地整備に対する合意形成などが遊水地実現の要点であったことを明らかにした。

Key Words : retarding basin, river basin management, urban planning, consensus building

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

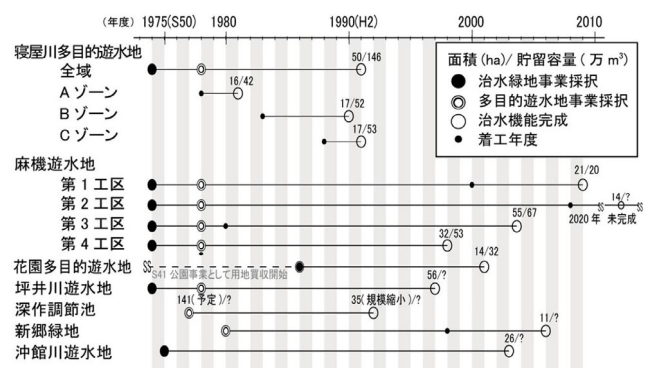
遊水地とは、洪水時に河川から水を流入させて一時的に貯留し、流量の調節を行う施設である。河川水位が一定値に達した時点で洪水流を越流堤から意図的に横越流させ洪水調節を行う。中でも多目的遊水地は、洪水時は遊水地として利用し、平常時は公園や各種運動施設などとして利用するものである。都市部の大規模な多目的遊水地としては、鶴見川の遊水地が広く知られるが、寝屋川流域では、打上川、寝屋川、花園多目的遊水地の3箇所が完成しており、恩智川 (池島・福万寺) 治水緑地、恩智川 (法善寺) 治水緑地の2箇所です業が進められている。これらは既に流域の浸水被害軽減の実績を有している。

今後、気候変動による将来の降雨外力の増大や降雨パターンの変化が予測されており、現況河道などの既存の施設のみでの対応が困難になることが予想される。規模の大小を問わず、遊水地や調整池、貯留浸透施設などによる流域全体での対策が期待されている¹⁾。しかしながら、広大な面積を要する遊水地の実現には多額の費用と

多くの関係者との合意形成が必要となる。これに対し、実際に実現した遊水地整備の事例から学べることは多い。

寝屋川多目的遊水地は、府営公園である府営深北緑地 (寝屋川多目的遊水地の公園名) との共同事業にて成立した。寝屋川多目的遊水地と他の多目的遊水地の面積と、治水機能概成までの事業期間の比較によれば (表-1)、本事例が、規模が大きいながらも事業開始から治水機能概成までの期間が短い事例であることが分かる。事業化

表-1 1981(昭和56)年までに多目的遊水地制度を採択した遊水地の時系列比較(筆者作成(2,3,4,5,6,7,17))



が比較的円滑に進んだと考えられるが、その背景にどのような意義は大きいものとする。

遊水地の実現過程の把握には、まずは事業誌・事業報告が基本資料となる。その他の研究としては、治水面からの施設設計方法や環境面から着目した既往研究は多く認められるが、事業の成立過程や要因を明らかにするものは少ない。例えば、一関遊水地や鶴見川治水緑地の成立過程を明らかにした内田(1986)⁹⁾の研究が代表的なものであるが、住民の対応及び用地買収交渉を取り上げており、事業全体の成立要因は取り上げていない。

寝屋川多目的遊水地の整備事業に関する先行研究としては、治水効果や治水施設の設計方法を明らかにした研究^{9), 10), 11), 12), 13)}がある。また、事業全般の報告^{14), 15), 16)}と事業誌(1992)¹⁷⁾では、寝屋川流域の治水計画内容とその検討概要、治水事業としての事業実施について概要と大まかなプロセスが記されている。藤井(1983)¹⁸⁾の研究では土地の高度利用化および共同事業者の検討方法が明らかにされている。しかし、遊水地整備のネックとなっている資金確保や地元住民との合意形成がどのように行われたか、公園との共同事業としてのプロセス等は事業誌を含む既往の報告・研究において明らかにされていない。

以上より、本研究は、寝屋川多目的遊水地を対象に、その実現過程の詳細や関係者の合意形成の実態を明らかにすることを目的とする。具体的には、計画策定時の経緯・検討内容とその体制、実現過程の事業実施プロセス・関係者との協議経緯・調整方法を、当時の行政資料

(一次資料)の分析と、関係者への聞き取り調査によって明らかにする。

(2) 研究の手法

寝屋川多目的遊水地事業の実現の経緯を把握するために、計画策定時・事業実施時の行政資料の調査と、関係者への聞き取り調査を行った。資料調査では、大阪府寝屋川水系改修工営所の協力を得て、資金源や事業主体の協議経緯が記された事業計画書や計画検討資料等の各種文書資料、事業主体が行った方策に関連する事前の動きが記された府議会議事録などを調査・分析し、記述内容の整理と考察を行った。また、同事業の直接の担当者であり、建設省治水課と多目的遊水地制度実現に向けたやり取りを行っていた、大阪府OBのA氏に聞き取り調査を行い、事実関係を補足的に把握した。

(3) 論文の構成

本論文の章構成を示す。第二章では、寝屋川多目的遊水地事業の概要と施設内容を示す。第三章では、事業誌等の既往の報告資料を整理し、寝屋川流域の総合治水計画の変遷と、寝屋川多目的遊水地の実現過程の概要を示す。第四章では、本論文において初めて取り上げる一次資料の概略を示す。第五章ではこれらを踏まえて、寝屋川多目的遊水地を含む総合治水計画の策定経緯を明らかにし、第六章では寝屋川多目的遊水地実現過程を明らかにする。第七章を結論とする。

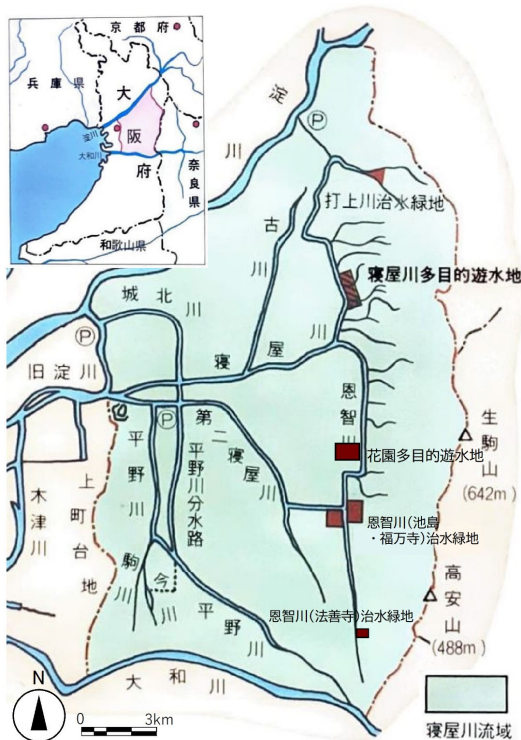


図-1 寝屋川流域の遊水地の位置(筆者作成¹⁹⁾)と現況

2. 寝屋川多目的遊水地について

本章では寝屋川多目的遊水地の計画策定にあたっての諸条件を述べる。最初に、寝屋川多目的遊水地計画策定時における地形的特徴について述べる。寝屋川の流域は、生駒山（東）と上町台地（西）に挟まれた内陸盆地に重なり、その流域面積は270km²である（図-1）。河川の大部分は低湿平地を流れ、三千分の一以下の緩勾配となっており、河川から20km近く離れた生駒山麓付近までが感潮区域に属している。

この寝屋川流域の低湿平野部は約六千年前は河内湾であった。約千六百年前の古墳時代以降に河内湖が淀川及び大和川の沖積作用によって陸化するが、複雑な河川網を作り小さな沼池・蓮池などの低湿地が長く残った。1703(元禄15)年の大和川付替工事完了以後は、旧大和川河川敷や深野池、新開池などの干拓も進んだ。ところが、高度経済成長期に工業用水や上水道用水としての地下水のくみ上げにより大規模な地盤沈下が発生し、累積で最大約120cm沈下した。地盤沈下は昭和50年代に収まり、その後安定したが、内水域の排水不良に加えて、寝屋川流域の都市化の進展による雨水流出の増加が重なり、寝屋川の外水氾濫、豪雨時の内水氾濫による氾濫リスクが高まっていた。

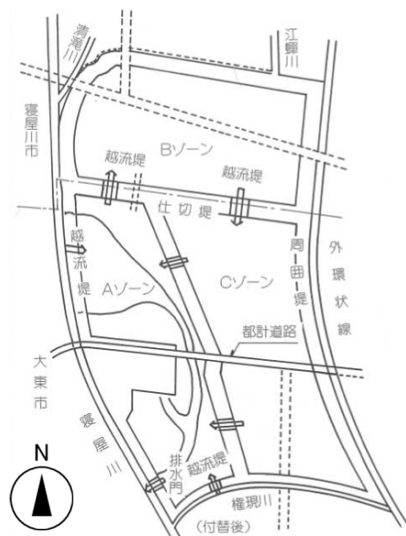


図-2 寝屋川多目的遊水地の構造²⁰⁾

表-2 遊水地計画の推移と洪水調節流量(筆者作成^{17),21),22)}

作成年	計画名	河道改修	遊水地						その他注)	基本高水流量
			寝屋川	池島・福万寺	打上川	花園	法善寺	計		
1954	第一次計画	536	-	-	-	-	-	-	-	536
1976	第二次計画	850	130	240	35	-	-	405	425	1680
1988	第三次計画	850	130	120	35	50	70	405	1445	2700
2014	寝屋川流域水害対策計画	850	130	160	35	50	30	405	1445	2700
	整備済み遊水地(2020年3月末見込)	775	130	109	35	50	0	324	745	1844

注) その他: 分水路・地下河川・調節池・流域対応等を含む

(単位: m³/s)

実現した寝屋川多目的遊水地の施設内容の概要を述べる。寝屋川多目的遊水地は、仕切堤によってその湛水頻度を三つのゾーンに区分する（図-2）。湛水頻度の高い順からAゾーン(1/3 [回/年])、Bゾーン(1/10 [回/年])、Cゾーン(1/30 [回/年])に区分され、越流堤を通じてA、B、Cの順に洪水が流入する。洪水時は遊水地、平常時は大阪府営公園として活用されており、遊水地としては治水機能が概成した1981(昭和56)年から2013(平成25)年3月までに計15回洪水流を貯留し、遊水地としての治水効果を発揮した²²⁾。府営公園としては、湛水頻度を考慮してAゾーンには深野池、Bゾーンには広場、Cゾーンには運動広場を中心とした施設が設置されている（図-1）。2010(平成22)年度から2014(同26)年度には年間69.4-87.6万人が来園した²³⁾。

3. 既往研究の成果と課題

本章では、事業誌等の既往の報告資料を整理し、寝屋川流域の総合治水計画の変遷と、寝屋川多目的遊水地の実現過程の概要を示す。

(1) 遊水地計画の策定経緯

遊水地計画の策定までの経緯について、寝屋川治水緑地事業誌(1992)によって明らかになっている内容を整理する。最初に、各総合治水計画の計画内容および実施概要を整理する。

寝屋川流域では、1980年代末までに三つの総合治水計画が策定された（表-2）。1954(昭和29)年に策定された第一次計画、1972(昭和47)年に成案を得て1976(昭和51)年に建設大臣の許可を得た第二次計画、1988(昭和63)年に策定された第三次計画である。第三次計画は、部分的な変更はあるものの基本高水流量は変わらず計画の実施中にある²²⁾。

遊水地計画は、第二次計画において、打上川治水緑地、寝屋川多目的遊水地、恩智川治水緑地が計画された。また、第三次計画において、花園多目的遊水地、恩智川(福万寺)治水緑地、恩智川(法善寺)治水緑地が計画された。

第二次計画の議論は1965(昭和40)年から始まり、1972(昭和47)年の大東水害を契機として同年に成案を得て、1976(昭和51)年に建設大臣の許可を得た。計画対象降雨は1957(昭和32)年に更新された既往最大降雨が採用され、流出係数を一律0.8とした流出計算により基本高水流量を1,650m³/sと定めた。第二次計画は、河川改修事業・大型排水機場による放水路事業・遊水地事業から構成され、遊水地事業は405 m³/sの洪水処理能力を担った。

事業誌には、この第二次計画策定の背景と計画内容が

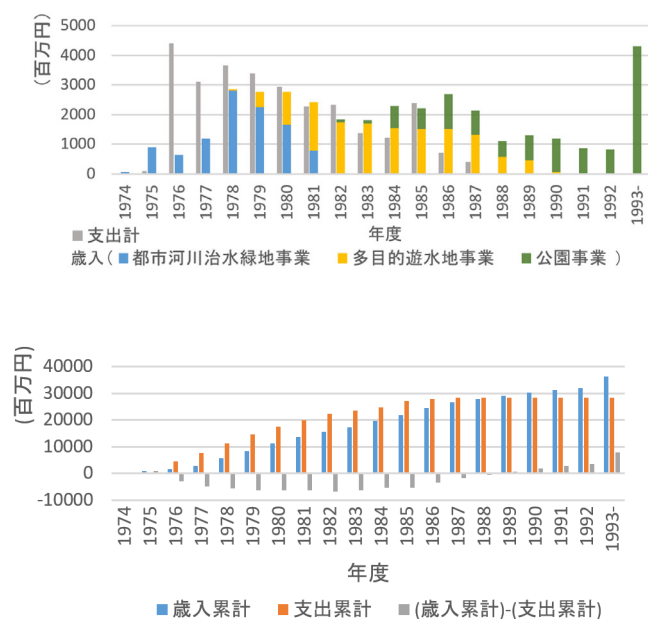


図-3 用地買収における支出と歳入(筆者作成¹⁷⁾)

記されているが、第二次計画策定までの計画検討体制や計画策定までの経緯は明らかになっていない。また、治水方式としての遊水地の必要性の検討は、流域特性・目標とする治水レベル・事業期間・事業費・投資効果等の諸点から行われたことが記されているものの、具体的な検討内容は不明である。

(2) 事業の実現過程

a) 資金の調達方法

事業資金の調達方法については、事業誌に記載があり、国の補助制度採択の年次、年度別財源表、共同事業者である大阪府土木部公園課との都市施設用地費用分担率の算定式が示されている。資金の財源は、(ア)都市河川治水緑地事業(103億円)、(イ)多目的遊水地事業(公共)(222億円)、(ウ)多目的遊水地事業(単独)(28億円)、(エ)公園事業(金額不明)であった。

このうち建設省による都市河川治水緑地事業制度は、都道府県の都市河川の計画遊水地の用地取得に対して国が補助を行うものである²⁴⁾。寝屋川多目的遊水地のAゾーンが寝屋川治水緑地として1973(昭和48)年12月に採択され、寝屋川が一級河川であるため用地費の1/2が国庫補助対象となった。

多目的遊水地制度は、計画的な遊水地と都市施設とを兼用させ、遊水機能を有する土地を有効に活用する多目的遊水地事業²⁵⁾に対して建設省が補助を行う制度である。寝屋川多目的遊水地はその全域が1977(昭和52)年12月に採択され、寝屋川が一級河川であるため治水施設の用地費の1/2と建設費の2/3が国庫補助対象となった²⁶⁾。このとき寝屋川流域の治水の緊急性より、共同事業者である公園との用地費の費用負担額は特例として制度の方針

よりも増額された。具体的には約22億円(事業費全体の4.7%)が増額された。

また、多目的遊水地事業(単独)は大阪府の府費と地方債によるものである²⁷⁾。公園事業費は、大阪府の府費と建設省都市局からの公園事業に対する補助金である。

事業費のうち、用地買収における歳入累計額と支出累計額を比較する(図-3)と、1976(昭和51)年度以前の歳入累計額よりも支出累計額の方が2,917百万円多いことが確認できる。また、その差は最大で1982年度において6,759百万円となる。このことから最低でも6,759百万円の先行資金を活用していたと推測できるが、その詳細は明らかにされていない。

国庫補助の対象となる多目的遊水地事業の採択要件は、(ア)工事実施基本計画に基づく河川改良工事全体計画の中で位置づけられた遊水地計画であること、(イ)市街化区域又は市街化区域に隣接した市街化調整区域であって、都市機能上一定の住宅、公園などの都市施設を設置する計画があることであった。その採択までの経緯は次の通りである。1) 1976(昭和51)年に策定された第二次計画の中で寝屋川多目的遊水地計画が位置づけられ、都市河川課は予算獲得に向けた検討を始めた。2) 1976(昭和51)年12月の国の予算要求時には採択を見送られたが、翌1977(昭和52)年12月の国の予算要求時には「土地の高度利用」に国の理解を得て、費用負担決定まで実施保留との条件付きで新規採択された。3) 1978(昭和53)年6月には治水の緊急性と費用算定根拠の積立に国の理解を得て、特例として制度よりも多額の補助金を得られる費用負担が決定し、その後の都市計画決定と協定締結を前提に、1978(昭和53)年度の事業が実施されるに至った。なお、管理・責任分担についての協定は、1979(昭和54)年4月に建設省の同意・承認を得て最終協定の締結に至った。

以上のように、事業資金と多目的遊水地事業採択までの大きな流れが明らかにされている。しかし、資金調達に向けた事業主体の動きや、多目的遊水地事業にて採択見送りから特例としての事業採択に至った経緯の詳細、事業費年表に表れない先行資金の詳細、多目的遊水地制度の詳しい採択要件(この場合、都市施設の設置計画として求められる具体化の度合いや手続き)など、事業実施上重要な事項については明らかにされていない。

b) 地元住民との合意形成

事業実施における地元住民との合意形成についても、事業誌に記載されている。具体的には、計画規模の縮小を求める地元要望が強く、協議会を組織し調整した結果、遊水地総面積を52.6haから50.3haに変更し合意に至ったことが明らかにされている²⁸⁾。しかし、他の地元からの要望や、合意形成経緯の詳細は不明である。

c) 用地買収

用地買収については、その概要と買収実績が明らかにされている。用地買収実績は図-3の通りである。Aゾーンの用地買収は、治水緑地事業として1975～1978(昭和50～53)年度の3年間で完了した。Bゾーンの用地買収は、治水緑地事業として1978～1979(昭和53～54)年度、多目的遊水地事業として1978～1986(昭和53～61)年度であり、公園事業として1978～1986(昭和53～61)年度の計9年間で完了した。Cゾーンの用地買収は、治水緑地事業として1975～1980(昭和50～55)年度にかけてAゾーンと共に一部行われ、残りは1980～1987(昭和55～62)年度の多目的遊水地事業・公園事業として計6+8=14年間で完了した。しかし、用地買収交渉を始めるにあたっての必要事項、地権者との交渉過程は明らかにされていない。

4. 本研究で用いる主な資料

前章で述べたように、寝屋川多目的遊水地整備についての各関係者との合意形成経緯の詳細は十分には明らかにされていない。本研究では、寝屋川多目的遊水地の成立過程をより詳しく明らかにするために、寝屋川多目的遊水地建設の事業主体であった大阪府都市河川課（以下「都市河川課」とする）関係書類を調査し、その記述内容の分析を通じて、経緯の詳細を明らかにする。本研究で用いた一次資料とその内容の概要を以下に示す。いずれも本研究において初出の資料である。

資料1: 大阪府河川整備課、『東大阪地域水防災総合長期対策事本方針』, 1974.

大阪府による遊水地計画を含む防災方針である東大阪地域水防災総合長期対策事本方針（以下「東防総」とする。詳細は4章1項参照。）を写した資料である。東防総の正確な内容と策定体制を読み取ることのできる資料である。

資料2: 都市科学研究所、『東大阪地域防災総合対策のための計画調査報告書』, 1974.

東防総の策定および第二次計画の検討にあたり、東大阪地域防災総合対策委員会（以下、「東防総委員会」とする。詳細は4章1項参照。）が設置された。東防総委員会の運営をおこなった都市科学研究所が、議論から導かれた防災に対する方針・議論のまとめ・調査の結果を整理した資料である。寝屋川多目的遊水地計画の大阪府全体の中での位置づけを把握することができる。

資料3: 都市科学研究所、『東大阪地域防災総合対策のための計画調査委員会議事概要集(I)』, 『同(II)』, 『同(III)』, 1974.

都市科学研究所が、東防総委員会の議事録を整理した資料である。大阪府内の各課の関係を読み取ることがで

きる。

資料4: 大阪府土木部都市河川課、『寝屋川多目的遊水地事業計画概要書』, 1981.

事業主体である大阪府土木部都市河川課が、寝屋川多目的遊水地の事業発足に至るまでの経緯を整理した資料である。事業主体の観点からみた各関係者との合意形成過程および各関係主体の意向の推移が詳細に記されており、より詳しい事業の成立過程を把握することのできる重要な資料である。

資料5: 大阪府土木部寝屋川水系改修工営所、『寝屋川治水緑地懸安事項』, 1984.7.

都市河川課が事業実施時の各関係者との調整にあたり、その懸念事項と解決策を記したメモをまとめた資料である。

資料6: 大阪府庁文書、『事業認定申請 一級河川淀川水系寝屋川治水緑地第一期工事』, 1977.

都市河川課が寝屋川多目的遊水地の第一期事業認定申請を行う際に、計画内容および申請までの事業の経過を提出した資料である。地元との合意形成の詳しいやり取りを読み取ることができる重要な資料である。

5. 遊水地計画を含む総合治水計画の策定過程

本章では主に1965(昭和40)年度から1993(平成5)年度までの大阪府議会議事録および「東大阪地域防災総合対策のための計画調査報告書」(資料2)に基づき、第二次計画策定に至る経緯と、なぜ遊水地が必要とされたかについての議論の内容を明らかにする。

(1) 遊水地計画(第二次計画)策定の経緯

1976年に策定された遊水地計画を含んだ「第二次計画」の策定過程について明らかにする。本計画に至るまでの計画案は3つある。

1) 最初の計画案が1965(昭和40)年から検討が始められた「第二次全体計画(1968)」であった。本計画案は、更新された既往最大降雨である1957(昭和32)年6月26日豪雨を対象降雨として、計画高水流量が第一次計画の536 m³/sから910 m³/sに変更されている。

2) 次の計画案が第二次全体計画に洪水処理方法に無理があるとして再検討された「第三次全体計画(1972)」である。多目的遊水地は本計画案で初めて取り入れられた。具体的には、深野遊水地(後の寝屋川多目的遊水地)と池島遊水地(後の恩智川(池島・福万寺)治水緑地)との計画案が示された²⁹⁾。

その後、東大阪地域水防災総合長期対策事本方針(資料1)策定のために東防総委員会が設置され、第三次全体計画に対して、治水面からだけでなく都市計画面か

らの検討が加えられた。また、適切な対象降雨モデルであるか、府内他課の防災計画との整合がとれているか、洪水処理方法は適切か、やりすぎた河川改修でないか、事業の早期実現を図れるか、などの検討が加えられた。その検討の成果として1974(昭和49)年3月に作成された「東大阪地域防災総合対策のための計画調査報告書」(資料2)では、第三次全体計画における遊水地だけでは治水上不十分であるとされ、二つの遊水地に加えて第三の遊水地を加える必要性が指摘された³⁰⁾。これを経て作られたのが3)「寝屋川水系全体計画検討資料(1975)」である。そして、更に検討を加え策定されたのが4)「第二次計画(1976)」であり、これが建設大臣の認可を得た。

(2) 東大阪地域水防災総合長期対策基本方針の概要

東防総(資料1)は、大阪府全体における防災に対する方針として1974(昭和49)年12月24日に東大阪地域防災総合対策連絡会議にて策定された。この東大阪地域防災総合対策連絡会議は、河川改修・農地防災・地盤沈下対策等の大阪府の関係機関毎に行われている防災事業をさらに積極的に推進するとともに、東部大阪地域の地理的特徴と災害の実態を把握し、総合的且つ抜本的な治水対策の推進を図るために、大阪府の全庁的な組織として設置

表-3 第二次計画に向けた遊水地計画案の推移と洪水調節流量(筆者作成^{17,29)})

作成年	計画名	河川改修	遊水地						その他注)	基本高水流量
			寝屋川	池島・福万寺	打上川	花園	法善寺	計		
1968	第二次全体計画	910	-	-	-	-	-	-	-	910
1972	第三次全体計画	850	370		-	-	-	370	430	1650
1975	全体計画検討資料	850	130	240	-	-	-	370	460	1680
1976	第二次計画	850	130	240	35	-	-	405	425	1680

注)その他:分水路・地下河川・調節池・流域対応等を含む (単位— m^3/s)

表-4 東大阪地域防災総合対策委員会の概要(筆者作成³¹⁾)

	開催日	議題
第1回全体委員会	昭和48年7月12日	大阪府の現況と計画の共有
第2回全体委員会	昭和48年7月19日	大阪府の現況と計画の共有
第3回全体委員会	昭和48年8月3日	より具体的な計画と被災状況の共有
第1回浸水対策部会	昭和48年8月10日	防災対策への態度と遊水地計画の検討
河川改修部会	昭和48年8月22日	洪水調節方式と遊水地計画の検討
第2回浸水対策部会	昭和48年8月28日	より具体的な洪水調節方式の検討
第3回浸水対策部会	昭和48年9月20日	今後の開発とその規制についての検討
第4回全体委員会	昭和48年9月27日	報告書のまとめ方についての検討
第5回全体委員会	昭和48年11月2日	報告書の構成と追加の議論
第6回全体委員会	昭和48年12月7日	報告内容の検討と報告書作業の確認
第7回全体委員会	昭和49年3月9日	最終報告書の共有とそれに関する議論

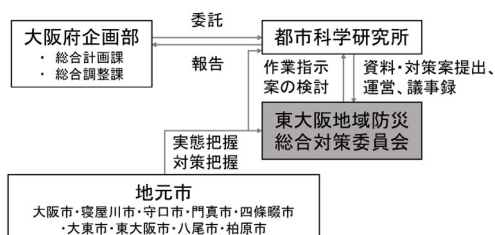


図-4 東防総委員会組織図(筆者作成³²⁾)

された組織である³²⁾。資料1より遊水地についての記述内容を抽出すると、「寝屋川上流部から恩智川にかけての低地のうち、約130haを洪水調節機能を有する治水緑地として整備する」ことに加え、遊水地を災害時には避難地として利用すること、平常時には周辺地域の環境保全や発展に寄与するものとする、1985(昭和60)年を目途にこれらの機能を発揮できるよう整備を進めること、が明記されている。

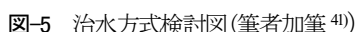
東防総の策定に向けて、学識者と大阪府内の関係各課を交えて議論を行う東防総委員会が1973(昭和48)年7月12日に設置された。資料2によると、東防総委員会は大阪府内のそれぞれの機関で実施されている調査と検討されている諸対策を点検、評価、再構築し、「大阪府の総意」として東防総を策定するため、1973(昭和48)年7月に設置された委員会である。会議は1回3時間で、7回の全体委員会と、1回の河川改修部会と3回の浸水対策部会が開催された(表-4)。委員会組織は図-4のように大阪府企画室が委託した都市科学研究所が事務局を務めた。構成員は、水理学・河川工学・土木防災学・都市計画・農業水利・地理学を専門とした学識者と元近畿圏整備本部(現国土交通省)職員、大阪府の関係機関からなった(表-5)。大阪府の関係機関によって各機関別の調査と諸対策の情報が提供された。

(3) 東防総委員会における治水方式についての検討内容

東防総委員会では、第三次全体計画(1972)にて考案された表-6、図-5のような9通りの治水方式に加えて、ダム方式および府の洪水処理9案のそれぞれを組み合わせ

表-5 委員会の構成と出席と発言回数(筆者作成^{32,33,34,35)})

委員会出席者			出欠(○：出席、△：代理、?：不明)										発言回数
			①	②	③	浸①	河	浸②	浸③	④	⑤	⑥	⑦
学識	京都大学名誉教授(防災研)	石原	○	○	○	○		○	○	○	○	○	84
	元近畿圏整備本部調査官	藤野	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	492
	京都大学教授(工：水理工学)	岩佐	○	○	-	○	-	-	○	○	○	○	65
	大阪大学教授(工：河川工学)	室田	○	○	-		-	-	○	○	○	○	26
	新日本技術コンサルト(工：水理学)	神月	○	○	○	-	○	-	○	○	○	○	54
	大阪大学助教授(教養：地質学)	中世古	○	○	○	○	-	○	○	○	○	○	26
	大阪市大教授(工：都市計画)	三輪	○	○	○	-	○	○		○			7
	京都大学教授(防災研：内水災害)	角屋	○	○	○	○	○	○	○	○			124
	京都大学教授(農：水理工学)	南	○	○	○	-	○						7
	大阪府教授(農：農業水利)	手島				-							0
	国土地理院測量部長	水田	○	○	○	○	-	○	○	○	○	○	20
	前近畿地方建設局河川管理課長	星畑			△	-	△	-	○	△			14
立命館大学助教授(文：地理学)	日下	○	○	○	○	-	○	○			○	42	
大阪府関係機関	土木部	都市河川課		○	○	○	○	○	○	○	○	○	116
		河川課		○	○	○	○	○	○	○	○	○	18
		下水道課		○	○	○	○	○	○	?	○	○	53
		都市整備課		○	○	○	○	○	○	?	○		18
	農林部	耕地球課		○	○	○	○	○	?	○	○	○	56
		水質課						○	○				1
	建築部	開発指導課		○	○	○	○	○	○	?	○	○	20
		住宅開発課						○	?				1
	企画部	総合計画課		○	○	○	○	○	○	○	○	○	61
		総合調整課		○	○	○	○	○	○	?	○	○	0
	生活環境部	水質課		○	○	○			?	○	○	○	1
		消防防災課							?				1
	衛生部	環境保健課		○	○	○				?	○	○	1
		企業局											0
他	近畿地方建設局					○			?			5	



a) 遊水地方式の評価

用地の取得については、一般に河道処理方式と比較して必要な用地の面積は大きくなり課題であるが、用地の場所の選択自由度と多目的利用の可能性は高い。よって民地の用地取得面積の少ない中環放水路・生駒山麓河川(トンネル)・恩智川逆流河川案よりも低い評価であったが、河道処理方式案よりも高く評価された。

施工性については高い評価であった。平常時は本川から独立した施設であることに加え、難しい技術を使用しないためであると考えられる。

都市施設への影響については、河道処理方式は橋梁、道路、地下埋設物など他の事業との関連が強く調整が必要となる一方で、遊水地方式は他事業との関連が薄いことから高い評価となった。

工期については、遊水地方式は建設中であっても段階的に事業効果を発揮することができることに加え、遊水地方式は河道処理方式に比べて都市施設への影響が少ないため、他事業の進捗に左右されることが少なく、高く評価された。

維持管理については、河川や管路の場合は、洪水時の水防活動、とくに管路の場合の流木や土砂流出による閉塞など技術的に困難な問題が多いのに対して、遊水地方式の場合は、洪水時のゲートやポンプの操作や運転さえ適切であれば、それほど困難ではないことから高く評価された。ただし、洪水後の処置や、特に多目的に利用した場合の維持管理の責任の明確化など、主として行政的

図中位置	洪水処理案	概要	流量配分 (%)	用地の取得	施工性	都市施設への影響	工期	維持管理	安全性	事業費	住民に対する影響
①	現河道改修 (拡幅方式)	洪水を現河道で全て処理するように河道拡幅を行う。 但し断面はもっとも河積が大きい	1220	×	×	×	×	△	△	×	×
②	現河道改修 (嵩上方式)	洪水を現河道で全て処理するため最も通水断面が大きい。	1220	×	×	×	×	△	△	×	×
③	治水緑地	第一寝屋川上流部に洪水調節機能を持った治水緑地を設置する。 (平時には多目的に利用が可能)	カット量 約370	△	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎
④	中環放水水路	中央環状線(第二寝屋川から大和川まで)に管路を敷設して洪水時に第二寝屋川より分水して大和川へポンプで強制排水する。	カット量 約370	◎	△	△	△	×	×	△	○
⑤	中環放水水路 (調節池方式)	中央環状線の空閑地(第二寝屋川から大和川)に調節池を作り調節容量を増大するために一部大和川へポンプ排水する。	カット量 約370	◎	△	×	△	△	△	×	△
⑥	第三寝屋川	恩智川上流より木津川まで都市計画街路高速道路とルートと同じ新川を掘削し自然流下で大阪湾に流す。但し高潮対策のゲートポンプが必要である。	カット量 約370	×	×	△	×	△	△	×	△
⑦	生駒山麓河川 (開水池)	生駒山麓に恩智川と並行して新川を大和川迄掘削する。	カット量 約370	×	△	△	×	△	×	○	×
⑧	生駒山麓河川 (トンネル)	生駒山麓にトンネル構造の新川を大和川迄掘削する。	カット量 約370	○	×	○	○	×	△	△	△
⑨	恩智川逆流河川	恩智川の外環状線より第二寝屋川分派点までの区間を逆流区間と外環状線より上流の恩智川と合流させ、外環状線の下に管路を敷設大和川へ圧送する。	カット量 約370	○	△	○	×	△	×	△	△

な面で煩雑な問題を抱えていることが指摘された。

安全性については、治水計画の安全性と、治水計画の計画規模を超える洪水に対する安全性の二点から評価がなされた。1) 治水計画の安全性の評価について述べる。河道改修方式は短時間の降雨強度が関係する洪水のピーク流量により改修規模を決定することに加え、土地利用の変化に左右されるため、確保可能な安全度が不確定であるとされた。これに対し、遊水地方式は比較的長時間の雨量の関係から規模を決定するため、計画の安全性が高く、両方式を組み合わせることで、不確定なピーク流量の変動を補うことが望ましいとされた。2) 治水計画の計画規模を超える洪水に対する安全性について述べると、河川改修方式は堤防高さが高くなるにつれて破堤の危険性が高まるが、遊水地方式は周辺の低地に静かに遊水するのみでより安全である、とされた。これらより安全性は遊水地方式の方が高く評価された。

事業費については、河道改修方式および遊水地方式において用地買収が必要な場合は多額の事業費が必要であり、評価は高くなかった。加えて、河川改修方式で難しい施工技術を使う方式や都市施設への影響が大きい方式はさらに低い評価となった。

住民に対する影響について、遊水地は高く評価された。平常時には多目的な利用を行うことも想定されたためであると推測する。

b) 治水方式の決定と流量分配

以上の比較検討の結果、遊水地方式を河川改修方式と合わせて行う方法が採用された。このとき、将来技術が発達し、大和川への排水が可能となれば、他の土地利用に転換することが可能であるとの判断の上であった。また、遊水地の実現上の課題は用地取得であるが、対策として豪雨時以外にも評価される機会を作ること、平常時の住民との生活に馴染みやすいように避難地、都市公園、公共施設用地などの多目的な利用を行うことが考えられた。

遊水地方式と河川改修方式との流量配分の考え方は次の通りであった。まず、前述の通り水の出口が限られた地形条件から、内水および外水を併せた排水能力には限界があること、流域外への排水として大和川への排水が考えられるが技術的に困難であること、また、河道改修を過大に行くと寝屋川が天井川となり、万が一の破堤時の被害リスクが増大することが考慮された。それを踏まえて、治水計画の目標レベルを、水害の完全防除ではなく、都市化の波が押し寄せてくる以前のレベルに設定し、河道改修は京橋付近を流下可能な限界 ($850\text{m}^3/\text{s}$) まで行い、残りの基本高水流量 ($1650-850=800\text{m}^3/\text{s}$) は排水が困難であるため、自然遊水とする。内水災害については、ある程度の浸水を認めざるを得ず、排水能力は治水資産の価値を平等に分配することとした。計画検討時の各排水区の排水能力はアンバランスであり、都市化が進み残存農地率の低い大阪市内で比流量が小さい。均衡が取れるようにする方策としてポンプの排水能力増強が考えられたが、河道の排水能力に限界があるため大幅な増強は難しいとされた。そこで下水道整備の基準は、寝屋川流域における全ての地域において到達可能であり、かつ将来大阪市が目指している排水能力とも釣り合いの取れる 15.6mm/hr (時間雨量最大 50mm) と設定した。自然遊水の中で、湛水常襲地は遊水地として自然遊水を顕在化させ、その他は排水区毎に調整池により内水氾濫を顕在化させるか、潜在浸水として受容するかを決定することとした。

(4) 計画段階における治水の緊急性の共有

東防総委員会における委員の構成と出席状況 (表-5) によると、土木部の都市河川課・河川課・下水道課や農林部耕地課、建築部開発指導課、企画部の総合計画課・総合調整課はほぼ毎回の委員会に参加し、生活環境部水質課と衛生部環境保健課は専門部会以外の委員会に参加、その他の課は情報提供の際のみ委員会に参加していたことがわかる。大阪府の治水状況と防災計画は関係部署に広く共有されていたといえる。

寝屋川多目的遊水地計画実施時に、都市計画道路計画の調整を行った大阪府土木部総合計画課との協議の記録を抽出した。土木部総合計画課は東防総委員会には参加していないが、都市計画課とともに寝屋川多目的遊水地についての会議に、1977 (昭和52)年12月19日に計画調整が始まる前の約11か月間で少なくとも6回参加にしている事を確認した³⁷⁾。

また、1968 (昭和43)年・1972 (昭和47)年の大阪府議会議事録³⁸⁾³⁹⁾によると、議員が「東部大阪治水対策委員会」に参加して治水計画や水害とその原因について議論した、という。聞き取り調査においても治水に関する特別委員会が存在していた、という発言があった。大阪府議会議務局調査課の調べによると府議会内に特別委員会が確認出来なかったことから、第二次計画を検討している時期に執行部の中に「東部大阪治水対策委員会」が存在しており、東大阪の治水対策についての議論がなされていたと推測できる。

また、大阪府議会では、1965 (昭和40)年度から寝屋川多目的遊水地についての議論が最後に出た1976 (昭和51)年度までに、東大阪地域における治水に関連する議論が79回行われている。例えば1972 (昭和47)年の議会では、議員から土木部長に対して「住みよい大阪府のまちづくりということは常々申し上げますように、すべては治山治水にあると思うのであります。したがって土木関係の理事者におかれましても今後ひとつ大いに予算獲得に努力していただいて」、「(河川改修費増額を含む)数々の予算の要望書を提出いたしました。(中略)府政の上に反映するように極力つとめていただきたい」⁴⁰⁾といった、治水の必要性から事業の推進を要望する意見が挙げられている。また、寝屋川多目的遊水地については四回に渡り具体的に述べられていた。

以上より、後に計画調整が必要となった府内各関係機関・大阪府議会・流域内各市において計画段階から治水の緊急性が共有されていたことを確認した。

資料3より、委員会の構成員毎のすべての委員会を通じた発言回数を数えた (表-5)。発言回数算定時に発言の長さや内容は考慮していない。藤野は委員会の座長として会議を取りまとめていたため、発現回数が最も多い。また、遊水地計画の事業主体である都市河川課の発言回数は大阪府関係機関の中で最も多く、二番目に多い総合計画課の約二倍である。

また、聞き取りにおいても、多目的遊水地事業は、治水の緊急性の高さから都市河川課が都市の関係課を牽引して組織を動かしていたこと、土木部の都市河川課と公園課・都市計画課は同じ土木部であるため、日頃からやり取りがあったことを確認した。

(5) 小結

第五章では、遊水地計画が最初に示された第二次計画策定の経緯を整理した。資料により、第二次計画は、治水面での素案検討の後に東防総委員会により都市計画面での検討が加えられ、府の防災方針である東防総として策定されたことを明らかにした。次に、東防総の検討内容とその体制を明らかにした。特に、学識者と府内各関係機関により構成された東防総委員会による遊水地方式を含む治水方式の検討内容を明らかにし、遊水地計画策定に至る議論の流れを明らかにした。

また、第二次計画策定段階における治水の緊急性の共有状況を整理し、後に計画調整が必要となった府内各関係機関・大阪府議会・流域内各市において計画段階から治水の緊急性が共有されていたこと、多目的遊水地事業に協力する体制が整えられつつあったことを確認した。

6. 遊水地事業の実現過程

(1) 事業フェーズの設定

本章では遊水地事業の実現過程について明らかにする。遊水地事業の実施状況は、資金調達状況と地元合意形成の状況によって大きく4つが考えられる(表-7)。なお、地元合意形成の状況は、地元住民との事業実施についての合意を得て、事業面積が確定したか否かで分ける。

まず、事業資金の確保と地元合意形成のどちらもされていない段階(フェーズ1)では、用地買収を開始することはできない。資金確保ができたが地元合意形成はなされていない段階(フェーズ2-1)では、合意のとれた部分のみ用地買収を開始することができる。地元合意形成は概ね完了したが、資金確保ができていない段階(フェーズ2-2)では、用地買収が開始できない。資金確保と地元合意形成の両方がなされた段階(フェーズ3)ではじめて、すべてのエリアについて用地買収を行うことができる。

以上の事業フェーズの分類に基づき、資金調達と住民との合意形成の経緯、用地買収の経緯を明らかにする。事業経緯を時系列順に整理し、表-8に示す。

表-7 事業フェーズの分類(筆者作成)

フェーズ 設定条件		事業資金確保	
		未	済
地元合意形成	未	フェーズ1	フェーズ2-1
		用地買収交渉 開始不可	面積確定部分のみ 用地買収開始可能
	済	フェーズ2-2	フェーズ3
		用地買収不可	用地買収開始可能

(2) 資金確保の経緯

資金確保の経緯について、寝屋川多目的遊水地事業計画概要書(1981)(資料4)と大阪府議会議事録により明らかにする。

a) 財源の種類と経緯

事業誌発行時は建設中であったために不明であった公園事業費は計121億円であったことを確認した。全体事業費は474億円となる。本事業に先行して獲得された資金は主に国庫債務行為、都市開発資金貸付によるものであった。

国庫債務行為は事業費全体計画表⁴⁾によると、1976(昭和51)年度に2,772百万円の国債として取得し、1977(昭和52)年度から1980(同55)年度に大阪府事業費及び制度による国庫補助金から償還されている(ただし、事業誌の事業費年表と金額の相違がある)。二章で述べた通り、事業誌より用地買収実績費と用地費の歳入を比較すると、1976(昭和51)年度以前の総歳入よりも総買収実績費の方が2,917百万円多い。これらのことから、1976(昭和51)年に国庫債務行為により少なくとも2,917百万円の先行事業費を獲得していたと推測できる。

都市開発資金貸付制度は、公共施設や都市開発のための用地の先行取得資金を国が地方公共団体等に貸付を行う制度である⁴⁾。深北緑地は特例として貸付を認められ、貸付資金の償還は4年後以降であった⁴⁾。貸付額と貸付時期は不明であるが、資料4によると貸付額の枠として10億円程度は決して大きすぎる額ではないとされている。

表-8 事業経緯(筆者作成¹⁷⁾²⁹⁾⁴⁵⁾

年月日	経緯	過程					
		計画	共同	資金	住民	用買	施工
1972年度	第二次計画(第三次全体計画)成案*	○					
1974年4月	都市河川治水緑地制度(国)新規採択(Aゾーン)*			○			
1974年12月24日	東大阪地域水防災総合長期対策基本方針策定	□					
1975年1月2日	建設省治水緑地の規模構造の認可*	○					
1975年2月27日	地元説明会開始				○		
1975年6月20日	多目的利用の需要調査開始*		○				
1975年度	用地買収着手(Aゾーン)*					○	
1976年2月	第二次計画 建設大臣許可*	○		□			
1976年3月4日	深野北地区治水緑地対策協議会結成					□	
1977年7月15日	府営公園の事業化について原則合意*		○				
1977年9月16日	事業計画について住民と合意形成					○	
1977年12月	多目的遊水地制度(国)採択(費用負担決定まで実施保留)*			○			
1978年3月3日	府立高校の事業化について原則合意		○				
1978年6月7日	河川予定地の指定*			□		□	
1978年7月	多目的遊水地制度(国)費用負担決定*		○	□			
1978年7月11日	事業認定申請(Aゾーン)					□	
1978年7月17日	都市計画決定・既計画の計画変更*		○	□		□	
1978年9月	着工(Aゾーン)*						○
1978年9月	用地買収着手(B・Cゾーン)*					○	
1979年4月	管理・責任分担についての協定締結*		○	□			
1981年7月1日	治水機能概成*						
1983年7月	府立高校の事業化断念		○				
1983年12月	着工(Bゾーン)*						○
1986年度	用地買収完了(Bゾーン)*					○	
1987年4月	事業認定申請(B・Cゾーン)					□	
1987年9月2日	都市計画決定変更		○				
1988年3月	用地買収完了(Cゾーン)*					○	
1988年4月	着工(Cゾーン)*						○
1990年3月	治水機能概成(Bゾーン)*						○
1991年6月	治水機能概成(Cゾーン)*						○
1992年3月25日	深北緑地開設(一部分のみ)						○
注)	*：事業誌より明らかとなっている経緯						灰色：過程の実施期間
計画：流域治水計画策定、共同：共同事業者との調整、資金：資金獲得、住民：住民合意形成、用買：用地買収交渉、○：経緯、□：関係機関との関係がある経緯							

る。1983(昭和58)年3月8日に都市開発資金の償還を開始した⁴⁾。

b) 資金の調達方法

都市河川治水緑地事業費、公園事業費はそれぞれ一般的なものである。公園事業費については、建設省都市局からの公園事業補助額増額に向けて、防災公園としての位置づけの明確化がなされた。都市開発資金貸付には協定の締結及び協定の中で論点となっていた準則の緩和についての合意、公園としての都市計画決定が必要とされたため、都市計画決定手続きが行われた。

多目的遊水地事業採択までの経緯について、本研究によって新たに明らかになったことは以下の通りである。都市河川課は多目的遊水地制度創設前の1975(昭和50)年1月29日に建設省治水課により制度創設の説明を受けた。資金確保及び都市河川における土地の高度利用化を目的として、制度採択への検討を開始した。多目的遊水地のより詳しい採択要件は図-6の通りである。実施計画が具体化して計画が進んだ都市施設の設置計画においては、都市計画決定と管理・責任分担の決定が求められた。第二章において述べた通り、公園の都市計画決定には湛水公園であることを示すための河川予定地の指定と既に決定している計画との整合、さらには費用負担の決定が必要とされた。他計画との調整や公園計画の作業は、1月から開始されており、1978(昭和53)年3月末に完了

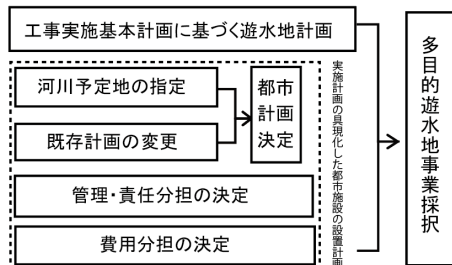


図-6 多目的遊水地制度の採択プロセス(筆者作成⁴⁵⁾)

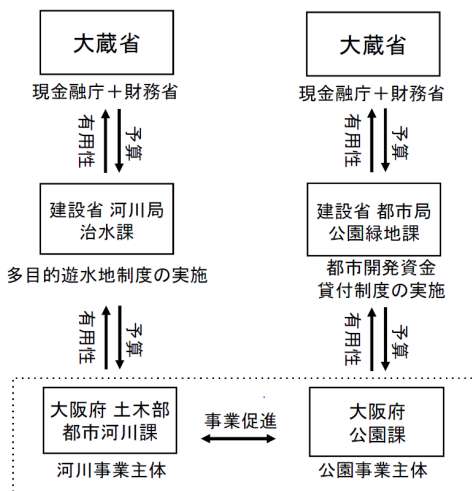


図-7 多目的遊水地制度の主要関係者(筆者作成⁴⁵⁾)

平面図		
番号	1	2
時期	1975年 第二次計画策定	不明 第一期事業認定
公園施設内容	記述なし	A:入口広場,B:運動広場,C:テニスコート,D:自由広場,E:樹林地,F:深野池,G:児童遊戯場,H:展望所,I:徒渉池,J:駐車場,K:管理事務所,L:苗圃
出典	大阪府土木部都市河川課:寝屋川水系全体計画検討資料,p.63.大阪府土木部都市河川課,1975.3.	大阪府庁文書:事業認定申請 一級河川淀川水系寝屋川治水緑地第一期工事『同封パンフレット,1977.
平面図		
番号	3	4
時期	1978年 都市計画決定	1980年 公園事業の基本計画策定
公園施設内容	自由広場、池、園路、芝生広場	A:入口広場,B:運動広場,C:テニスコート,D:自由広場,E:樹林地,F:深野池,G:児童遊戯場,H:展望所,I:徒渉池,J:駐車場,K:管理事務所,L:苗圃
出典	図面 吉田喜七郎:寝屋川多目的遊水地建設月報No.367,社建設広報協議会,1980.2. 時期の整合 大阪府土木部都市河川課:寝屋川多目的遊水地事業計画概要書,p.112.大阪府土木部都市河川課,1981.10.	図面:大阪府土木部都市河川課:寝屋川治水緑地事業誌,p.76,1992.3. 時期の整合:都市みどり課提供資料,『公園の沿革』,2020.1提供.
平面図		
番号	5	6
時期	1987年 都市計画変更	2021年 現在
公園施設内容	A:入口広場,B:球技広場,C:テニスコート,D:芝生広場,E:桜の園,F:深野池,G:児童遊戯場,H:トイレ,I:徒渉池,J:駐車場,K:管理事務所,L:児童遊戯場,拡大区域,野球場	A:入口広場,B:球技広場,C:テニスコート,D:芝生広場,E:桜の園,F:深野池,G:児童遊戯場,H:トイレ,I:徒渉池,J:駐車場,K:管理事務所,L:児童遊戯場,拡大区域,野球場,越流堤:波の広場・自由広場,その他:ドッグラン・BBQ広場
出典	深北緑地,,2020.09,< https://www.fukakitaryo-kuchi.jp/2020/09/13.html >	深北緑地:公園マップ,< https://www.fukakitaryo-kuchi.jp/pd/f/map.pdf >(accessed 2021.1)

図-8 計画平面図の推移と番号付け

することが求められた⁴⁵⁾。また、建設省都市局の意向として、用地費の費用負担を河川課と公園課で分担して行う初めての湛水公園であったため、公園として都市計画決定する明確な位置づけを行うことが求められた。

管理・責任分担についての協定は、1978(昭和53)年4月に協定書(原案)、同年8月に協定書(修正案)、1979(昭和54)年3月に協定書(決定版)が作成され、同年4月に建設省の同意・承認を得て最終協定の締結に至った。

(3) 住民要望の計画への反映

都市河川課と地元住民との事業実施に向けた合意形成については、資料6と資料5に基づき、詳細を明らかにする。

寝屋川多目的遊水地の計画予定地は河北中町地区と深野北地区に位置しており、都市河川課は両地区に対して事業実施についての合意形成を図った。河北中町地区については、寝屋川市河北自治会と協議を行った。このとき、寝屋川多目的遊水地に対しては、その施設内容に関する要望はされたが、提示規模での計画実施についての要望はなされなかった。施設内容に関する要望は表-9、図-8に示す通りであり、適宜設計案に反映された。

一方、深野北地区における合意形成経緯は表-10の通りである。1975(昭和50)年2月27日の第1回地元説明会では、主に(ア)公園の規模縮小、(イ)権現川の付け替え位置変更、(ウ)内水排除の考慮の要望がなされた事に加え、位置選定理由・公園としての適性・権現川改修事業との整合・管理方法について疑問が投げかけられた。要望の理由は以下のとおりであった。

(ア)(イ)：権現川を遊水地南端線沿いに付け替えると、新堤防が深野北地区三丁目に存在する人家に接近し、かつ現況権現川との付替線との間に挟まれた土地の

利便が悪くなる。このことは地区の環境悪化と発展阻害につながる。

(ウ)：深野北地区の北西に位置する楠の里地区等の排水を受け持つ自然遊水地が、第1期治水緑地の完成で半分となる。

深野北地区では、計画当初に寝屋川多目的遊水地の占める面積が大きかったことに対して、地区住民からは規模を縮小するよう要望が繰り返された。しかし、その規模は第二次計画の段階で既に決定されており、変更すると計画全体に影響が生じるため、容易に変更することができなかった。(ウ)についてはポンプと水路を設置することで、協議開始から約三ヶ月後に合意に至ったが、

(ア)(イ)の計画確定には多くの話し合いが必要であるとし、都市河川課職員と大東市職員、深野北地区代表住民で深野北地区治水緑地対策協議会が結成された。すべての協議会及び地元懇談会に、都市河川課の主幹もしくは課長代理以下数名が参加し、協議開始から約二年半に渡る話し合いが行われた。協議の末、図-9に示す位置及び面積にて事業実施の地元同意を得た。これにより第一期工事業認定申請における遊水地位置を変更した。なお、遊水地の位置及び面積は、安全上付替可能な範囲内で最大限北に強く湾曲させた権現川の位置により決定され、遊水地面積を縮小しながらも必要貯留量を確保するために、池底の掘削深度をより深くするよう変更した。

(4) 用地買収交渉の経緯

用地買収については、事業誌によりその概要と買収実績が示されている⁴⁶⁾が、本節では、土地開発公社の記念誌及び大阪府議会議事録、資料4等の資料を用いて、事業誌に記載のない用地買収交渉の経緯及び開始要件、円滑な交渉のために都市河川課が行った方策を明らかにす

表-9 計画平面遊水地計画に対する要望と設計案の推移
(筆者作成⁴¹⁾⁴⁵⁾)

住民の要望		設計への反映		
内容		時期	内容	設計図
遊水地構造	湛水頻度の高い区域を住宅地から離すこと(東西に3区分し中央に配置)	1975.7.6	湛水頻度の高い区域を住宅地から離す	2→3
	公園規模の縮小	1975.2.27	公園規模の縮小	2→3
公園設備	住宅と周囲堤の距離を離し間に緑地並びにちびっこ広場を造成	1975.7.6	苗圃→児童遊技場	4→5
	体育施設の充実(運動場・グラウンド・ローラースケート場等)	1975.7.6	運動広場・テニスコート・自由広場の設置	3→4
			ローラースケート場の設置	5→6
	野球場の要求	不明	運動広場の設置	3→4
	サッカー場の陳情	1988	球技広場の設置	4→5
	ふるさとの原風景の再現	2001-02	水生植物の育成	5→6
			「いきものサンクチュアリー」の整備	5→6

表-10 深野北地区との合意形成経緯(筆者作成⁴¹⁾)

年月日	経緯
1975. 2. 27	第1回地元説明会
1976. 1. 23	第2回地元説明会
1976. 1. 26 -1976. 2. 25	地元懇談会(4回)
1976. 3. 4	第1回 深野北協議会
1976. 4. 27	第2回 深野北協議会
1976. 9. 27	第3回 深野北協議会
1977. 2. 19	地元懇談会⑤
1977. 2. 22	第1期工事業認定申請 及び 第1期工事業認定申請取り消し
1977. 4. 26	意見書の提出(区長以下7名→府知事)
1977. 5. 24	第4回 深野北協議会
1977. 6. 27	第5回 深野北協議会
1977. 7. 21	地元懇談会⑥
1977. 8. 12	第6回 深野北協議会
1977. 8. 18	地元懇談会⑦
不明	地元総会：500戸全てであり区長が招集
1977. 9. 6	第7回 深野北協議会
1977. 9. 16	第8回 深野北協議会
1978. 7. 11	第1期工事業認定申請

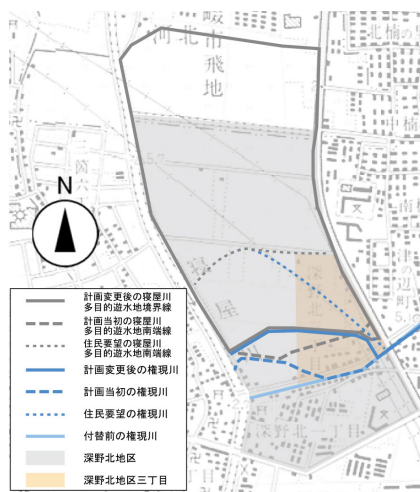


図-9 遊水地位置と権現川付替位置(筆者作成⁴⁾)

る。

a) 第一期計画(Aゾーン)の用地買収の経緯

Aゾーンの用地買収は、Aゾーンの土地の大部分が、過去に異なる公共事業の用地買収により代替地として取得された土地であったためにやや難航したが、3年間で完了した。

1972(昭和47)年に第二次計画にて寝屋川多目的遊水地が深野遊水地として計画された。1973(昭和48)年6月にAゾーンの地主代表者に対して事業説明がなされ、その翌年4月にAゾーンが、都市河川治水緑地事業としての新規採択を受けた。ただし、1974年4月時点において、地元住民との合意形成は始まっていない。用地買収交渉も開始されていなかった(フェーズ1)。

1974(昭和49)年4月に都市河川治水緑地事業として新規採択を受け(フェーズ2-2)、Aゾーンについて、治水緑地事業として1975(昭和50)年度から用地買収が開始された(フェーズ2-1)が、用地費の確保は難航し、1975(昭和50)年9月から1976(昭和51)年1月までの間は大阪府の財政事情により交渉が中断された。

用地費の確保が難航していたとする記述を整理する。まず、1974(昭和49)年10月の大阪府議会における都市河川課課長の答弁によれば、大阪府の総需要抑制策と物価の高騰による予算のスライド等により公共事業費が抑制された結果、寝屋川多目的遊水地事業の費用が減少し、関係市及び地主に対して事業説明を行ったものの、用地買収には至っていないとの説明がされている⁴⁾。また、1975(昭和50)年10月28日に行われた大阪府議会の議員の答弁によれば、深野地区の住民が治水の必要性への理解から早期買収を数回要請しており、住民も当初は協力的な姿勢をとっていたが、用地買収交渉が始まらないことから多目的遊水地事業への反対に転じたことが述べられている⁴⁾。都市河川課OBへの聞き取り調査においても、用地費の取得について、地価が高騰する時代背景の

中で、地元住民からは早期交渉開始の要求がなされ、都市河川課としても治水効果を早く発現させるために、早期における事業資金の確保が重要であったことを確認した。実際に、寝屋川多目的遊水地の中心地点より1.5km(周辺のおおよその駅間距離)圏内の地価推移⁴⁾は、Aゾーンの用地買収が始まった1975(昭和50)年度から全区域の用地買収が終了した12年間で、平均地価が54,930円/㎡から144,875円/㎡へ、約2.6倍に高騰している。

実際には、用地買収と地元住民との事業実施の合意形成は並行して行われていた。前述の通り、1977(昭和52)年9月に合意がなされ、遊水地計画の面積が確定した。その後、1978(昭和53)年度でAゾーンの用地買収は完了した。

b) 第二期計画(B・Cゾーン)の用地買収の経緯

Bゾーンの用地買収は、Bゾーンの地権者の多くが、入作者であり、過去に異なる公共事業の用地買収を経験していたために、土地価格についての要望が大きく、費用面での交渉が難航し、計9年間かかって完了した。なお、Cゾーンの用地買収は、14年間で完了した。その経過について述べる。

1972(昭和47)年の第二次計画以後、寝屋川治水緑地としての計画が進められたものの、都市河川治水緑地事業の対象地にB・Cゾーンは含まれなかった。1977(昭和52)年9月に事業実施について地元住民との合意がなされるまでは用地買収は開始されていない(フェーズ1)。

1977(昭和52)年9月に地元住民と事業計画の合意がなされ、遊水地計画の面積が確定した。しかし、資金が確保されていないため用地買収は開始されていない。1977(昭和52)年12月に多目的遊水地事業に条件付きで新規採択され、1978(昭和53)年7月の費用負担合意より事業が実施された(フェーズ2-2)。

多目的遊水地制度が実施された1978(昭和53)年度からBゾーンの用地買収交渉が始まった(フェーズ3)。CゾーンはBゾーンにて交渉が難航していた20件と合わせて1980(昭和55)年度から用地買収を開始した。Bゾーンは1986(昭和61)年度に、Cゾーンは1987(昭和62)年度に用地買収が完了した。

(5) 事業実施のための連携・協力

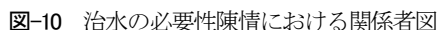
a) 大阪府庁内の協力体制

聞き取り調査によれば、寝屋川多目的遊水地整備における大阪府庁内の計画調整は比較的容易であったという。その理由は、大阪府内で東防総という前提としての大きな合意があったためであるという。大阪府土木部都市河川課と公園課は、管理と責任分担の決定、共同事業者の候補であった府立高校の事業化断念に伴う公園区域の拡大において、意向および計画を変更して事業実施に互いに協力した。

関連する都市計画道路の計画変更においても、総合計画課の協力を得、支川の計画変更においても河川課と下水道課の協力を得て事業実施に至った。特に河川課は、地元住民からの要望である支川の権現川付替を実現するにあたり、要望の計画反映案を要望把握から二か月後に作成し地元との合意形成を促進した。

資料4および聞き取り調査によれば、図-10に示すように、多目的遊水地制度採択に向けて大蔵省に対して三方面から治水の緊急性の陳情がなされていた。大阪府都市河川課は大蔵省に向けての視察会にて直接、および建設省河川局治水課を通じて訴え、それに加えて地元選出の国会議員を通じた政治面からの訴えを重ねていた。

1977(昭和52)年1月10日には、寝屋川流域の十市（枚方市・交野市・寝屋川市・門真市・守口市・四條畷市・大東市・八尾市・柏原市・東大阪市）が構成する東大阪治水対策促進協議会が、協議会会長である東大阪市長名で大阪府知事に対し、大阪府の予算編成における財政援助措置及び寝屋川多目的遊水地の早期完成を要望した⁵⁰⁾。これらの予算陳情は、事業に対する要望の大きさの一端を示すものである。



7. 結語

・遊水地を含む総合治水計画「第二次計画」（1976）の成立過程を明らかにした結果、遊水地計画案は東大阪地域防災総合対策委員会による第三次全体計画（1972）が初出であること、これが、東大阪地域水防災総合長期対策基本方針（1974）に反映されて、そこでの合意形成が後の事業の実施および実現に大きな役割を果たしたことを明らかにした。

・遊水地事業の実施においては、事業資金の確保と地元住民との合意形成が特に重要であった。事業資金の確保においては、多目的遊水地制度に採択され、国庫補助を得たことが重要であった。その要因としては、土地のより高度な利用が見込まれたことで、多目的遊水地の有用性に対して、大蔵省の理解を得たことがあった。また、多方面から治水の必要性に関する声が上げられたこと、河川と公園のそれぞれから費用分担を行ったことも実現の重要な要因であった。

- ・地元住民との合意形成については、協議会を設置した上で高い頻度での話し合いを行い、住民要望をできる限り反映しながら、事業の必要性への理解を得たことが挙げられる。

また、遊水地事業が円滑かつ早期に実現した他の要因としては、以下が挙げられる。

- ・大阪府庁内の協力体制があり、関係者が計画策定時から協議・調整・協力し、加えて政治方面でも事業推進の協力を得た。

・事業の早期実現のためには早期の用地買収交渉の開始及び円滑な用地買収交渉を行う事が重要であった。本事例では、先行資金獲得後に用地買収実績が急増していることから分かるように、短期間の用地買収交渉がなされていた。早期の多目的遊水地事業費と先行事業費の確保により、早期の用地買収および地元住民との合意形成がなされた。

謝辞: 本論文執筆にあたり、大阪府寝屋川水系改修工営所建設課の皆様には、資料提供のご協力を頂いた。また、大阪府OBの池野誓男氏には、聞き取り調査のご協力を頂いた。ここに記して厚く謝意を表する。

参考文献

- 1) 国交省社会資本整備審議会：気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について，2020.7.9，<https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_001030.html> (accessed 2021.2)
- 2) 大阪府寝屋川水系改修工営所：花園多目的遊水地事業誌，2002.9.
- 3) 静岡市：麻機遊水地地区グランドデザイン，2016.3，<<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000716761.pdf>> (accessed 2021.2)
- 4) 立野ダムによらない自然と生活を守る会，2019，<<https://stopdam.aso3.org/?m=201912>> (accessed 2021.2)
- 5) 国土交通省，<https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/kankyo/riverscape/pdf/c-07.pdf> (accessed 2021.2)
- 6) 埼玉県，新郷多目的遊水地，2020.1.22，<<http://www.pref.saitama.lg.jp/b1015/123-sinnngou-tamokutekiyuusuiti.html>> (accessed 2021.2)
- 7) 青森県，主な遊水地，2017.10.3，<<https://www.pref.aomori.lg.jp/kotsu/build/yuyu.html>> (accessed 2021.2)
- 8) 内田和子：都市河川にみる治水システムと遊水地の意義(Ⅱ)-鶴見川を例として-，水利化学，30巻3号，pp.87-101，1986.
- 9) 金井良碩・佐野幸夫・本田尚正：平成元年9月豪雨における寝屋川多目的遊水地の治水効果について，第5回都市河川セミナーテキスト，日本河川協会，1990.
- 10) 田河勝一・鶴川洋：寝屋川多目的遊水地における堤防試験盛土結果について，第7回建設技術発表会論文集，大阪府，1979.7.
- 11) 金井良碩：広頂横越流堰による分水機能に関する考察，第32回建設省技術研究会講演概要，1979.10.
- 12) 藤井義苗・新池隆提・野村継男：寝屋川多目的遊水地事業計画概要(後編)一計画と設計・施行一，土木技術38巻第3号，土木技術社，1983.3.
- 13) 安藤雅成・金井良碩・福森一雄：寝屋川多目的遊水地の横越流状況について，第38回建設省技術研究会講演概要，1985.11.
- 14) 吉田喜七郎・金盛弥・池野誓男：寝屋川多目的遊水地について，グリーンエージ第6巻，第8号，日本緑化センター，1979.8.
- 15) 吉田喜七郎：寝屋川多目的遊水地，建設月報，No.367，建設省大臣官房広報室 建設広報協議会，1980.2.
- 16) 松本弘：寝屋川多目的遊水池事業について，都市河川セミナーテキスト，日本河川協会，1986.10.
- 17) 大阪府土木部都市河川課：寝屋川治水緑地事業誌，1992.3.
- 18) 藤井義苗・新池隆提・野村継男：寝屋川多目的遊水地事業計画概要(前編)一計画と設計・施行一，土木技術38巻第1号，土木技術社，1983.1.
- 19) 大阪府庁文書：寝屋川多目的遊水地の概要，大阪府土木部都市河川課，1987.6.
- 20) 前掲17)，p.87.
- 21) 大阪府都市整備部河川室：河川室資料集，個別事項1-(1)-2)-①，個別事項1-(1)-2)-③，2020.1.31.
- 22) 大阪府，寝屋川流域水害対策計画，<<http://www.pref.osaka.lg.jp/kasenkanryo/kanri/neyagawakeikaku.html>> (accessed 2021.2)
- 23) 大阪府枚方土木事務所，深北緑地管理マニュアル，<http://www.pref.osaka.lg.jp/koen/shiteikanri/h29_boshu-fuka-kita.html> (accessed 2021.2)
- 24) 建設省土木研究所総合治水研究室：総合治水対策の検討・評価に関する調査報告書(中間報告)-主に都市化流域を対象として-，土研資料第2082号，p.36，1984.
- 25) 建設省土木研究所総合治水研究室：総合治水対策の検討・評価に関する調査報告書(別冊資料集)，土研資料第2082号，pp.3-4，1984.
- 26) 山口一弘：多目的遊水地制度の発足について，建設月報30(4)，pp.14-19，1977.
- 27) 都市計画協会：都市計画ハンドブック，1980.6.
- 28) 前掲17)，p.59.
- 29) 都市科学研究所：東大阪地域防災総合対策のための計画調査報告書，pp.10-14，1974.
- 30) 前掲29)，pp.171-176.
- 31) 前掲29)，pp.79-80.
- 32) 都市科学研究所：東大阪地域防災総合対策のための計画調査委員会議事概要集(Ⅰ)，1974.
- 33) 都市科学研究所：東大阪地域防災総合対策のための計画調査委員会議事概要集(Ⅱ)，1974.
- 34) 都市科学研究所：東大阪地域防災総合対策のための計画調査委員会議事概要集(Ⅲ)，1974.
- 35) 都市科学研究所：東大阪地域防災総合対策のための計画調査報告書，pp.79-80，1974.
- 36) 前掲29)，pp.10-14.
- 37) 大阪府議会図書館資料：大阪府議会議事録 昭和四十七年委員会，土木常任委員会会議録 第一号，p.31.
- 38) 大阪府議会図書館資料：大阪府議会議事録 昭和四十九年委員会，九月定例大阪府議会 土木常任委員会会議録，第一号，十月十一日，pp.33-35.
- 39) 大阪府議会図書館資料：大阪府議会議事録 昭和四十二年，十二月定例大阪府議会 土木常任委員会会議録 第一号，pp.336-338.
- 40) 大阪府：寝屋川水系改修全体計画書(総括)，1953.12.
- 41) 大阪府庁文書：事業認定申請 一級河川淀川水系寝屋川治水緑地第一期工事，寝屋川治水緑地全体計画事業費財源，1977.
- 42) 国土交通省，都市開発資金貸付制度の概要，<https://www.mlit.go.jp/toshi/city/sigaiti/toshi_urbanmainte_tk_000035.html> (accessed 2021.2)
- 43) 大阪府土地開発公社：寝屋川多目的遊水地の用地買収のあゆみ，pp.45-46，1988.
- 44) 都市みどり課提供資料：公園の沿革(2020.1提供)
- 45) 大阪府土木部都市河川課：寝屋川多目的遊水地事業計画概要書，p.233，大阪府土木部都市河川課，1981.10.
- 46) 前掲17)，pp.171-176.
- 47) 大阪府議会図書館資料：大阪府議会議事録 昭和五十年委員会，九月定例大阪府議会，土木建築，第五号，十月二十八日，pp.230-232.
- 48) 大阪府議会図書館資料：大阪府議会議事録 昭和五十年委員会，九月定例大阪府議会，土木建築，第五号，十月二十八日，pp.230-232.
- 49) 国土交通省，土地総合情報システム，<<https://www.land.mlit.go.jp/webland/>> (accessed 2020.1)

50) 前掲 41), 東部大阪治水要望書.

(Received June 18, 2021)

(Accepted December 14, 2021)

A STUDY ON THE REALIZATION PROCESS AND CONSENSUS BUILDING IN THE DEVELOPMENT OF THE NEYAGAWA RIVER MULTIPURPOSE- RETARDING BASIN

Nanae WATANABE, Keta YAMAGUCHI and Masashi KAWASAKI

A large amount of money and consensus building with many parties are required to realize a retarding basin in an urban area. The Neyagawa Multipurpose Recreational Area is one of the few cases in which the flood control effect was realized as early as 19 years after the adoption of the flood control project, while realizing a vast area (50.3 ha) as an urban recreational area. In this study, we clarified the details of the realization process of the Neyagawa multipurpose-retarding basin and the actual state of consensus building among the related parties based on the analysis of administrative documents at the time of plan formulation and project implementation and interviews with the related parties. As a result, it was clarified that the key points of the realization of the playground were the study system of the playground plan in the Neyagawa basin, the cooperation system in the project implementation, the negotiation with the Ministry of Finance to secure funds, the negotiation with landowners for the acquisition of land, and the consensus building with local residents for the playground development.