

京都市水共生プラン基本方針提言

～ 私たちの手でみずみずしい都市とくらしの再生を！～

平成 16 年 1 月

京都市水共生プラン基本方針策定委員会

目 次

1	はじめに.....	1
2	京都の水.....	2
	(1) これまでの歴史.....	2
	(2) 現状の課題.....	3
3	基本的な考え方.....	6
4	施策の方向性.....	7
	(1) 流域全体を見据えた治水対策.....	7
	(2) 良好な水環境の実現.....	7
	(3) 健全な水循環系の回復.....	8
	(4) ゆたかな水文化の創造.....	9
	(5) 雨水の利用.....	9
5	施策の推進方策.....	11
	(1) 市民・NPO・事業者・行政等の連携.....	11
	(2) 行政の継続的取組.....	12

1 はじめに

山紫水明の歴史都市・京都は水と密接に結びつきながら発展してきた。

貴船神社をはじめとした古代からの水信仰，平安時代の紙屋川（西堀川）・西洞院川・堀川等の運河の築造，白河法皇も嘆いた鴨川の洪水，江戸時代初期の角倉了以による高瀬川の開削，そして近代の京都発展の礎を築いた北垣国道・田辺朔郎による琵琶湖疏水の建設など水との関わりには大変奥が深いものがあつた。また，友禅染めや酒造り，京料理など，京の伝統産業や食文化も，京の水に育まれてきた。

おりしも，昨年3月には第3回世界水フォーラムが豊富な水に抱かれたこの京都の地を中心に開催され，今，世界が抱える水不足，水質汚濁，洪水被害の増大など水に関わる様々な問題が熱心に議論され，その中で，健全な水循環を守るために行動をおこすことを目指した「京都水宣言」が世界に向けて発信された。

「京都市水共生プラン」基本方針策定委員会では，同フォーラムの成果を踏まえ，水に関する継続的な取組を進めるために，計4回にわたり，治水・水文化・水環境・水循環・雨水利用の観点から京都が水と共に生きる方策について議論を重ねてきた。

本提言は，京都における水の現状を踏まえた上で，河川の流域全体を見据えた総合的な治水対策の推進や地下水保全等の健全な水循環系の回復，良好な水環境の実現，雨水利用の促進など取組の基本的方向性とそれに向けた方策を示すものであり，今後，京都市の施策に反映されることを期待するものである。

本提言が広く市民の理解と賛同を得られ，行政のみならず，市民，NPO，事業者等との連携による取組の推進により，歴史都市・京都が「水と共に生きる都市」として新たな一步を踏み出すきっかけとなることを切に願うものである。

平成16年1月

京都市水共生プラン基本方針策定委員会

2 京都の水

(1) これまでの歴史

京都は市街地を取り囲む山々と一体となった水辺の風景が特徴となっている。例えば、「鴨川」や「桂川」などの名称は、それだけで京都を思い起こさせる。京都には水に関わりのある神社・仏閣、儀礼、行事が数多く、食文化においても良質な地下水・伏流水と密接に繋がっており、日常生活の中で水の果たしている役割が大きい。

朝、京都の町を歩くと、打ち水に精を出す人や丹精込めて育てた鉢植えの木々に水をやる人に出会う。このようなありふれた光景に水に関わる文化の一端を感じさせるのも、京都の特徴である。京都の文化は水と深い関わりを持って生まれ、日本の文化に大きな影響を及ぼしてきた。

いまから約 1200 年前の平安京遷都は、この地が都の機能を形成させるほど水資源が豊かであったことを意味する。右京に桂川、左京に鴨川が流れ、扇状地であるために地下水が豊富に得られた。

平安京の時代には全部で 12 本の河川が人工的に造られた。河川から邸宅に引かれた水は生活用水のほか池庭の水としても利用された。当時整備された烏丸川、堀川、室町川等は現在も通りの名前として残っている。

明治 18 年、東京遷都で沈滞した京都を活性化させるために、琵琶湖疏水の建設が着手された。この大規模な事業によって毎日 200 万立方メートルの水が京都に運ばれ、生活と産業を支える水や庭園の環境用水、消火用水として利用されており、京都の地下水保全という効果も生み出された。

京都が水のまちとして再生するためには、これまでの長い歴史のなかで培われた京都の人びとと水との細やかな関わりを今こそ取り戻す必要がある。

(2) 現状の課題

京都はこれまで、幾多の変遷を経てまちづくりが行われてきたが、その歴史の中では水にまつわる問題への取組が重要な役割を果たしている。世界に誇る京都の文化もその水によって育まれてきた。すなわち、京都のまちは水によって支えられてきたとも言える。

しかしながら、京都の近代化の中で都市化がさらに進行し、市街地が周辺部へ拡大するのに伴い、水との関わりも変化して様々な水問題が発生している。

治水問題

これまで保水・遊水機能を有していた山林や農地が宅地化されるに伴い、雨水流出量が増大して河川や水路の氾濫による水害が頻発するようになった。これまでの河川改修や下水道の雨水対策により大規模な水害は発生しにくくなってきているが、依然として豪雨時には浸水被害が頻繁に発生している。また、まちの中心部では地下街・地下室等の地下空間が発達して、浸水に弱い都市構造となっている。したがって、河川や下水道の整備による雨水排除に頼るだけでなく、雨水の貯留・浸透の促進や水害に強い地域社会づくりに向けたソフト的な手法を含む総合的な治水対策がますます重要となっている。

水質問題

生活排水や工場廃水の流出により河川の水質が非常に悪化した時期があったが、下水道整備の進捗により大幅に改善され、市内河川の水質環境基準は概ね安定的に達成され、淀川などの下流水域の水質保全にも貢献している。しかしながら、市街地における降雨流出水には、様々な汚濁物質が含まれており、市街地の約40%を占める合流式下水道区域では、雨天時にこの汚濁物質を含む未処理の下水が雨水の吐き口から流出し、河川の水

質や水辺環境の面で大きな問題となっている。また、環境ホルモンをはじめとして、新たな水質問題も提起されている。

水循環系の変化

市街化の進行により流域の保水能力が低下するとともに雨水が浸透しやすい区域が減少し、地下浸透量の減少によって地下水位の低下や河川の平常流量の減少をもたらしている。例えば、井戸が自噴しなくなり、河川の流量が枯渇する事態が発生するなど、問題が顕在化している。

都市域の水循環系の変化は、このような水環境だけではなく大気環境へも影響し、市街地の気温上昇（ヒートアイランド現象）が生じる原因ともなっている。京都の年間平均気温はこの100年で約2.5度上昇したと言われており、熱帯夜の増加や冬日の減少が顕著になっている。

水に対する意識の変化

市民の暮らしの中では、上下水道の完備により生活の利便性は格段に高まったが、それが当たり前となり、水のありがたさを実感できなくなっている。また、治水効果だけを求めた河川改修により河川から生き物の姿が減るとともに、排水路の暗渠化や舟運の衰退等が進んで、水辺が暮らしから遠のき、水自身が目に触れなくなって、水への親しみが薄れてきている。さらに、治水の進展により水害が起こりにくくなったことから、人間が水をコントロールできると過信し、水の怖さも感じにくくなっている。そして、これらのことが地域に根ざしてきた水文化やコミュニティーの繋がりを廃れさせる要因ともなっている。

このような水に関する人びとの意識の低下に対して、身近に多様な水の姿を求める声も生まれ、人びとを水辺に取り戻す動きも始まっている。

水資源確保と雨水利用

水資源の面では、水道の水源を琵琶湖に依存していることで、地下水の保全になっている反面、災害時にも役立つ河川水や雨水等の京都固有の水源地の確保の観点からは課題がある。現在、京都市の施設は一部で雨水利用が行われているものの、その数はごく限られている。雨水利用にはハード対策としての貯留や浸透だけでなく、ソフト対策としての環境学習の役割もあり、今後、市民、NPO、事業者等と連携しながら、雨水を活かすための本格的な取組が求められる。

3 基本的な考え方

私たちの手でみずみずしい都市とくらしの再生を！

京都では水にまつわる取組が歴史的に積み重ねられ、それが大きな財産となっている。その中で、豊かな水を生かした人びとの生活や世界に誇る独自の文化も育まれてきた。

今、「水と共に生きる」という水共生の理念のもと、京都が抱える治水・水環境・水循環など様々な水問題の解決に向け、市民、NPO、事業者、行政等が互いに連携して、粘り強く取り組んでいかなければならない。

さらに、この取組を成熟させ、持続可能なまちづくりの役割を全国に先がけて果たしていくことが期待される。



4 施策の方向性

(1) 流域全体を見据えた治水対策

都市域では、地表を覆う不浸透面が広がった結果、雨水流出量が増大し豪雨時には浸水が発生しやすくなっている。特に中心部では資産が集中しているため、甚大な被害が発生するばかりか、地下街などでは人命が危険にさらされるなどの深刻な被害となる。このような都市型水害の発生を低減するため、総合的な治水対策をさらに推進する必要がある。

治水対策としては、これまで進めている河川改修や下水道の雨水対策などを効率的に推進することはもちろんのこと、保水機能が期待される山林や農地の適正な管理・保全、貯留浸透施設の整備などにより、流域からの雨水の流出を抑制し、河川や下水道の負担を軽減する対策が重要である。さらに、大きな被害を避けるための個人や地域での備えや、浸水地域などでの適正な土地利用の誘導など、「浸水」を「被害」にしないためのソフト対策を併せて実施していくことが望まれる。

また、近年京都では大規模な水害や土砂災害が発生していないため、災害に対する意識が薄らいでいることが懸念される。日頃からの備えを促すためにも、防災意識の啓発に努める必要がある。そのためには、これまでの災害の記憶を伝承していくことも重要となる。

(2) 良好な水環境の実現

京都には、まちの中に多くの小河川や水路、池が存在し、古来より水に触れ合いやすい環境にあった。しかし、道路や下水道の整備などにより小河川や水路の一部が暗渠化されて目に見える水面が減少し、また、上水道の普及とともに、水は蛇口からいつでも出るものという意識が定着するなど、わたしたちの暮らしの中で、水との関わりが希薄となりつつある。このような傾向に歯止めをかけるために、身近なところに良好な水環境を实

現させるための取組が求められる。

例えば、雨水の貯留水等も利用しながら、水路の水をゆっくりと目に見える形で流す工夫をする、地域や家庭レベルでの水のポケットパークなどを整備するといった取組は、身近な水環境の創造に効果的である。

さらに、水環境の重要な側面である水質保全のためには、行政が市民やNPO、事業者等と協働して取り組むことが重要である。

すなわち、一時的に悪化した河川水質の改善に下水道は大きく貢献したが、それも万能ではないため、処理しきれない汚染物質に対する発生源対策が不可欠である。また、雨天時に未処理の下水が流出する合流式下水道の問題などが残されており、各種の改善対策を総合的に進めていく必要がある。これらの中で、雨水の貯留と浸透は汚濁物の流出削減につながり、良好な水環境の実現のための有効な対策となりうる。

なお、水環境の評価に当たっては、これまでの数値的な水質環境基準だけでなく、住民の心に訴えるようなわかりやすい切り口を工夫するとともに、それをもとに人びとが水環境に関心を持ち、併せて、行動を促すような方策が求められる。

(3) 健全な水循環系の回復

京都では市街化の進展により地面が舗装などの不浸透面で覆われたことなどの影響によって、水循環系が変貌し、地下水や普段の川の水量が減少しつつある。

このような京都の水循環系の実態を的確に理解したうえで、都市化によって変化した水循環系を、できるだけ自然本来の姿に近づけることが求められる。そのためには、地下水の水質に配慮しつつ、歩道で既に実施している透水性舗装などの雨水浸透対策を市街地全域に広げることで、雨水の地下への浸透を促進し、常に、地下水の保全に努めながら適正に利用することが重要である。また、流域の保水機能、水源涵養機能が期待できる山

林・農地や、街の中の緑を計画的に保全・育成する取組をいっそう進める必要がある。

これらの取組により、堀川や西高瀬川などの身近な川や水路の水量の回復や地下水の保全が期待されるばかりか、ヒートアイランド現象の緩和などにも効果が期待される。

(4) ゆたかな水文化の創造

京都では、鴨川の納涼床、高瀬川の舟曳き、十石舟、友禅流し、伏見の酒造り、京料理などといった、水を利用したり、水の潤いを活用した文化や産業が育まれてきた。しかし、市民生活や社会の変遷とともに水に対する人びとの関心が薄まっているのが現状である。

京都の町家では坪庭に井戸があり、打ち水をしたり、植木鉢で緑を育むという習慣が根強く残されている。これらの身近にある習慣を水で結ぶことで、地域の人びとにとって目に見えて楽しく、誇りと豊かさを実感でき、隣近所とのつながりを生み出すことができるのではないだろうか。

さらに、水を仲立ちとした世代間あるいは新旧住民間のコミュニケーションにより、これまでからある伝統的な水文化だけでなく、身近にある水を楽しむ文化を次世代に伝えていくことができる。

また、同時に、水は人間だけでなくすべての生き物が生きていくのに必要なものであり、自然の変化が未来にどのような影響を与えるのかを考えながら、ひとりひとりが今できることを世代を超えて理解しあう必要がある。

(5) 雨水の利用

今までは、雨は「うっとうしいもの」という意識から、できるだけすみやかに河川、下水道に排水させるような対策が進められてきた。しかし近年、雨水の水資源としての重要性を認識し、雑用水、防災用水、環境用水

などに活用しようとする動きが全国に広まっており、琵琶湖に水源の多くを依存している京都でも雨水利用の取組が始まっている。京都にとって雨水は貴重な自己水源であり、地下水を保全しながら雨水利用をより広く積極的に推進すべきである。

とりわけ、阪神・淡路大震災の時に消火用水や生活水の確保が大きな問題になった経緯をふまえ、地域の防災レベルを高める目的でできるだけ身近な所に雨水貯留施設を整備することが重要である。このような施設があれば、散水などにも利用でき、地域社会のコミュニケーションの場、子供たちの水遊びの場が生まれ、水に触れあう機会が増えることにより水の大切さや水問題を考えるきっかけになることも期待できる。

さらに、地球温暖化防止のための京都議定書誕生の地である京都から、雨水利用の広がりが、ひいては、水に関するエネルギー消費の抑制につながっていくことを発信していくべきである。

5 施策の推進方策

施策の方向性に示されている内容には、京都市の水に関わる多様な要素、立場、取組が含まれている。したがって、施策の推進にあたって、行政、市民、NPO、事業者等様々な立場の人たちが関わるため、それぞれの役割分担を明確にする必要がある。

(1) 市民・NPO・事業者・行政等の連携

住民参加から住民主体へ

施策を推進するためには、地域の主役である住民や NPO が主体となることが望ましい。京都には、身近な地域活動から川づくり活動に発展するなど、町内会等の成熟したコミュニティがある。今後は、これら地域の住民を主体とした活動と行政が連携していくことが必要である。さらに施策の内容によっては、これまでの行政主体・住民参加の枠組から、住民主体・行政参加への転換が必要と考えられる。そのためには、将来の地域の担い手となる若い人たちが関わりやすい環境づくりが重要であり、水を楽しむライフスタイルや文化の創造が一つの鍵となる。

行政のサポート、事業者等との連携

施策の推進のためには住民主体の取組であっても、行政の政策的な支援が必要である。例えば、雨水利用施設・雨水浸透施設等の設置に対する助成制度の創設や下水道使用料体系のあり方などについて検討する必要がある。

また、政策推進重点地区などのモデル地域における雨水流出抑制対策の義務化などを先行的に行政主導で政策誘導することも検討が必要である。

さらに、これらの施策の効果的な推進にあたっては、事業者、市民との連携が今後ますます重要となってくる。

情報の公開と共有

市民が主体となる水に対する行動として、身近な河川の清掃活動や各家庭の雨水利用施設・雨水浸透施設の整備などがある。しかし、市民の中には、このような水や川を舞台とした活動をしたくても、自ら何ができるのか、何をしたらいいのかが分からない人たちも多い。例えば、雨水利用の情報が身近にないため、雨水利用の意味が理解されていない。市民自らが進んで行動するために、また、市民の有益な情報を把握するために、市民と行政の間で情報交換を促進し共有する必要がある。

また、上水道や下水道の普及により、水は常に蛇口から出る、汚していらなくなった水は常に下水に流せるという意識が定着してしまった。雨水の排水についても同様である。そのため、これらの施策がいかに多大なコストのもとに成り立っているかを行政が社会に示し、それによって水の大切さの認識や個人レベルでの水問題解決への取組を促すきっかけにしたい。

(2) 行政の継続的取組

行動計画の策定

京都市はまちづくりの視点から行政の関係部局がいっそう連携し、ハード対策を率先して進めるだけでなく、市民、NPO、事業者等が重要な役割を担うソフト対策や環境学習の場を充実させる必要がある。また、市施設での雨水貯留浸透対策をはじめとした様々な対策をどのように実施していくのかを示した具体的な行動計画を策定する必要がある。

例えば治水問題では、河川や下水道の整備ばかりでなく、流域での雨水の流出抑制対策や洪水ハザードマップの作成・運用、防災意識の醸成等のソフト的な対策を含む総合的な取組が必要であり、関係者の連帯行動がますます重要となっている。

実行・検証・改善の継続的取組

京都の水を適正に管理，保全，利用するには，水循環系の仕組み，地下水の水量や流動状況，川に生息・生育する動植物の生態などの水に関する事象を的確に把握する必要があるが，現状では不明な点が多い。したがって，京都市は地域の住民やそれぞれの分野の専門家を交えた調査研究を行い，それぞれの立場からの判断を仰ぎ，施策に反映させるべきである。また，施策の実行の各段階において，その効果や課題を検証し，それらを踏まえて施策に改善を加えるという柔軟な対応を経て，息の長い継続的な取組を進めていくべきである。

用語の定義

「住民と市民」 「住民」という場合，地縁的な意味でそこに住んでいる人，あるいは地域に直接的な利害を有する人という限定的な意味で使われることが多い。「市民」という場合，地縁や特定の利害関係に関わらず，幅広い意味で用いられることが多い。

出典 河川審議会答申 「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」

平成 12 年 12 月 19 日

「京都市水共生プラン」基本方針策定委員会名簿

委員長	なかがわ ひろじ 中川 博次	立命館大学理工学部教授，京都大学名誉教授
委員	うえだ まさゆき 上田 正幸	京都・雨水利用をすすめる会代表
	かだ ゆきこ 嘉田 由紀子	京都精華大学人文学部教授
	くりやま かずひで 栗山 一秀	月桂冠大倉記念館名誉館長
	せきね えいじ 関根 英爾	京都新聞社論説委員
	のだ たけひと 野田 岳仁	立命館大学学生，ユースウォータージャパン代表
	ふじい しげお 藤井 滋穂	京都大学大学院工学研究科附属 環境質制御研究センター教授
	ますだ けいこ 増田 啓子	龍谷大学経済学部教授
	やまもと ゆう 山本 ゆう	堀川高校学生

五十音順，敬称略