

「流域ガバナンスと市民社会
－琵琶湖・淀川流域から考える－」

秋山道雄(滋賀県立大学環境科学部)

2007 年度の冬季研究会は、2008 年 3 月 8 日(土)午後 1 時 30 分からキャンパスプラザ京都(京都市)で開かれた。今回のテーマは、「流域ガバナンスと市民社会－琵琶湖・淀川流域から考える－」である。本会では、1997 年に河川法が改正され、新たに河川環境の整備や住民参加が加わったのを受け、これが今後の河川政策で果たす役割や河川の利用と保全に寄与する可能性をめぐって、大会や研究会等で幾度か議論を重ねてきた。

一方、河川法の改正がもつ可能性について、その具体化を先行的に進めてきたのが淀川流域であった。2001 年における淀川水系流域委員会の発足とその後の議論の過程、さらに 2003 年に委員会が出した原則としてダムを建設しないという提言などによって、淀川流域をめぐる問題はこうした課題に関心を抱く人々の注目を集めてきた。本会では、淀川水系流域委員会が発足した後、これに直接関わる議論は行なってこなかったが、2007 年度末をもって委員会の活動が終了に向かうという時期に合わせて、淀川流域をめぐる問題を流域ガバナンスという観点から検討していくこととした。

スケジュールは、まずこの委員会の第 1 期から第 3 期まで委員を務めてこられた滋賀大学環境総合研究センター教授の中村正久氏が「淀川水系における上下流関係と河川整備計画の策定－環境の目的化をめぐる社会的合意形成の課題－」と題した基調講演を行なった後、利水の視点から大阪府立大学名誉教授の荻野芳彦氏が、法・制度の視点から立命館大学法学部教授の安本典夫氏が、市民の視点からフリージャーナリストの奥野哲士氏が、今回のテーマや基調講演に対してそれぞれコメントを行なった。基調講演とコメントの概要は以下の通りである。

基調講演：中村正久

今回の報告の骨子は、河川法に「環境」が入ったことにより、河川整備計画の原案が相応の理念の転換を果たしているかどうかという点にある。河川整備計画は、この改正された河川法に依拠しているが、2007 年の夏に出てきた淀川水系の河川整備計画原案は、総じて水系の治水リスクを軽減させるという目的で策定されている。

環境については、事業が環境にあたえる影響を軽減するための対策と、河川の形状や流水環境をなるべく自然の状態に回復するための課題がある。しかし、自然環境にマイナスの影響をあたえない計画のあり方や、回復不能な環境への長期的影響の可能性にどう対処すべきかといったことは、法律の条文では触れられていない。これは、委員会と河川管理者(国交省)との間の認識の違いの大きなポイントのひとつになっている。淀川水系の場合は、原案策定の前にそうした事項も含めて議論し、整備計画を策定するときの参考として貰う必要があるということで委員会が発足したという経緯がある。琵琶湖に注ぐ姉川支

流の高時川に計画された丹生ダムでは、これがずっと課題となっている。

淀川水系では、2001年に委員会が発足し、原案がでたのが2007年なので、その間5～6年検討してきたことになる。第1期で中間とりまとめをやり、提言をまとめた。ここには、環境、治水、利水について、それぞれの関連をみながら、どうしたら良いかという点に言及している。第2期になると、河川管理者はダムに対する方針を出してきた。この「淀川水系5ダムについての方針」についても、委員会はいろいろ議論をして意見を出している。委員会からみて不十分な点を検討した結果を、「琵琶湖水位管理をめぐる論点と課題」、「事業中の5ダムに関し当面実施すべき施策について」、「水需要管理の実現に向けて」、「住民参加のさらなる進化へ向けて」というペーパーにまとめて提出した。第2期の委員会が終わる直前には、「次期委員会への申送書」をまとめた。国交省が委員会を中断したので、第3期委員会をつくる時には、こうした点を忘れてもらっては困るという点を指摘している。

第1期にまとめた提言の内容は、4点ほどに概括し得る。第1に、総合的判断にもとづき、自然と人間の歴史を見据えた予防原則にもとづく川づくり、第2に、各地域のもつ文化・風土・歴史的な価値や特性を考慮し、流域全体・社会全体で対応する川づくり、第3に、住民参加、第4に、計画アセスメントを通じた順応的な管理の反映、という事項である。河川環境の理念ということでは、河川生態系の保全と回復を究極の目標とし、「これ以上生物種を減少させない」「人間生存に必須のものである生態系の機能をこれ以上低下させない」という点を具体的な内容として示した。環境に関しては以上のような内容であるが、治水については、目的として「超過洪水と自然環境を考慮した治水」と「地域特性に応じた治水安全度の確保」という2点が目的として入っている。利水に関しては、水需要管理を理念として提示した。

一番問題となったのは、ダムのあり方である。ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいので、原則として建設しないと。さらに、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められて、住民の社会的合意が得られた場合に限り建設するということとした。これは、第2期までは重く受けとめられて、河川整備計画に取り込もうということがあったけれども、全国的に影響が大きすぎるということもあって、提言に対する批判が政治的にも行政的にも出てきた。それが、その後の議論および第3期の審議に影響を及ぼしているという状況である。他方、提言の及ぼした影響としては、下流の利水者がダムの建設から撤退するという動きがある。委員会の活動はすべて情報公開されていたが、委員会の活動が社会的に話題になると、大阪府や阪神水道企業団は撤退するという方向を打出した。京都府、奈良県もこの方向の可能性を模索するというようになった。こうした撤退の動きは、委員会の活動が社会的に知られるようになって初めて出てきたものである。

2番目に大きな話題となったのは、琵琶湖の水位操作であった。1992年に新しい水位操作規則ができ、それにもとづいた運用がされるようになると、6月後半の魚類の産卵期に琵琶湖の沿岸域が干上がってしまうという現象が生じるようになった。環境を目的化したときに、利水、治水に対して環境をどう位置づけるかという点で、環境のあり方をめぐる考察に大きい影響を及ぼしている。

提言の出た後、河川管理者がつくった河川整備の基礎案では提言の趣旨を反映しており、キーワードとして、環境については予防原則、治水については超過洪水・流域対応、利水

については水需要の減少を認識するということが入っていた。ところが、2007 年に出た河川整備計画の原案では、環境に充分配慮するけれども、それは事業を実施することを前提にした配慮だということになった。さらに、上下流バランスということを強く打ち出している。上流と下流の治水のリスクが今はアンバランスなので、それをならすために事業を行なうというものである。また、水需要管理に関しては、ダム建設と水利転用について問題が生じている。これは、伊賀地域の水需要に対して、大阪市水道の水利権を転用する案件として新聞に報道されているところである。もう一点、渇水時の緊急水補給という問題がある。丹生ダムの建設をめぐる議論は、異常渇水時の緊急水補給という目的のためにダムを作る必要があるかどうかという問題に帰着する。

こうした問題について、環境が目的化された意味との関連でいうと、環境に対する長期的、広域的、不可逆的な負の影響を、事業実施の是非の判断に反映すべきだという論点が登場する。委員会は今大詰めを迎えているが、当面している課題の概要を紹介した。

コメント 利水の視点から：荻野芳彦

まずパラダイムシフトについて触れたい。河川や流域に関わる要素の部分を取り挙げただけでは全体は見えない。どこまでを統合するかということが課題となるが、そこに流域ガバナンスが関わってくる。行政区域ごとに河川の管理者が変わっていると、流域全体の問題に対処できない。水利権もまた然りである。1964 年の河川法改正では、それに関連して水系一貫管理という考え方が出てきた。しかし、現実には河川について大臣が管理する大臣区間と、知事が管理する指定区間に仕分けをしている。こうした仕組みが、現在、河川管理にいろいろな影響を与えている。

「水需要管理の実現に向けて」という意見書では、水需要の抑制、節水を提起したけれども、これは水道事業者にとっては収入のダウンにつながる内容でもある。環境と利水の関係を考えて、節水によって生み出された水を河川に戻し、自然生態系のために使うということになれば、その費用を負担して貰いたいという要求が出てくることになる。そのため、費用負担を考慮しないと目指す方向にいかないのではないかという問題がある。

流域委員会では、2006 年まではかなり自由な雰囲気でも議論してきたが、2007 年に原案が出てきてから、それまでとは雰囲気が変わった委員会になったという印象がある。2007 年に出た原案のように進むとすれば、流域委員会が提言の中で述べた内容が原案に反映されないままになってしまう。

こうした問題を考える例として、丹生ダムと川上ダムをとりあげてみたい。丹生ダムは、本来、治水と利水が加わった多目的ダムであった。ところが、利水者がすべて降りてしまったので治水専用ダムになったという経緯がある。治水専用の穴あきダムとしたのだが、そこに登場したのが異常渇水時の緊急補給水 7000 万トン貯留するという計画であった。これのもつ意味を考えるためには、琵琶湖総合開発を視野に入れる必要がある。この開発計画で 40 トンの水利権設定に対して BSL マイナス 2 メートルにするという旧建設省の案と BSL マイナス 1.5 メートルまでしか水位低下を認めないという滋賀県の主張とがあったが、妥協案として 40 トンの水資源開発で水位低下は 1.5 メートルということになった。ただし、異常渇水時には 1.5 メートルよりも下がることもあり得るということで、水位低下の補償工事は、マイナス 2 メートルに対応させて実施している。したがって、マイナス 1.5

メートルからマイナス2メートルまでが異常渇水時に対応する貯水量であって、丹生ダムに異常渇水時の対策用ダムを作るのはおかしいというのが委員会の見解である。

川上ダムについては、維持流量 0.74 トン、渇水流量 0.68 トンという数字が先日発表された。渇水流量よりも維持流量のほうが大きいというのは、通常はあり得ない。それについて聞くと、これは川上ダムができたときの数字であって、0.74 トンと 0.68 トンの差を不特定利水として三重県に持って貰い、新規利水 0.3 トンは伊賀市の水道が負担することになる、ということであった。三重県も伊賀氏も余計な費用負担になるのだが、この構造に対する理解が及んでいないという印象を受ける。伊賀市の水道がダム建設で新規利水の水利権を得るよりも、水の余っている大阪市から水利権を委譲して貰えばコストは安くてすむという委員会の提案に対して、現状は不可解な動きが続いている。

流域ガバナンスの望ましい方向に対して、具体的に展開しているのはむしろ逆向きの動きであるというのが現状なので、流域ガバナンスに対する議論はさらに深める必要がある。

コメント 法・制度の視点から：安本典夫

流域ガバナンスを法・制度の面から考える時に、私もパラダイムシフトに言及しておきたい。これまでの公益は、国家によって担われるという理解があった。そして、国民の代表が同意をした範囲内でのみ、国家は権力を行使することができるという考え方であった。行政権力というのも公権力のうちのひとつであるが、ある行政組織が自分に与えられている権限を超えて、勝手に使うことは認められないという形で、行政組織ごとに任務と権限を分けていた。そして、個別の法律によって与えられた任務の範囲内で、その行政権力を行使すべきであって、それをみだりに逸脱することは許されないし、またその法律によって与えられた権力を、違う目的のために行使することもあってはならないという考え方が近代市民社会のパラダイムであった。

こうしたパラダイムについて、それでいいのかという問題が提起されるようになってきた。たとえば、社会のなかで市場原理にもとづいた競争を行うことによって、資源がもっとも有効に配分されるという公益が実現されるといった考え方である。あるいは、市場原理とは異なる方法をもってパラダイムの転換を進めていこうとする考え方が出てきた。

河川に関しては、従来のような河川法にもとづく利水、治水というものの扱いをしていると、利水や治水という目的すら達することができないということで転換が迫られるようになった。いずれにしろ、そこでは対象が包括的になってきたということがある。水については、治水、利水、環境という面から考えていく必要が出てきたし、空間的な広がりも水域だけでなく陸域も含めて考えなければならなくなってきた。活動主体に関しても、従来の水利用者だけでなく、レクリエーション的な利用者とか、保全活動に取り組む人々などが、積極的にかつ自主的に取り組んでいく中で、その目的を達することができるということになってきた。意思決定についても、変化が生じている。従来は公益を具体的に決定するのは行政組織であるという理解があったが、今日では果たして行政組織だけで公益が具体化できるのかという問題が提起されている。そういうなかで、流域ガバナンスという考え方も登場することになった。

こうした流域ガバナンスに見られる包括性、多様性といったものは、流域ガバナンスの領域だけでなく、環境政策、都市政策、産業政策の分野でも登場している。

では、流域ガバナンスをどういったイメージで捉えたら良いのかということ、ある役所が流域問題を包括的、総合的に対応していくという形で捉えるのは誤りではないか、という考え方がひとつある。そうではなくて、河川の計画を考える時に、もう少し広がりをもって考えようとか、多様な主体を入れて計画を立てようといった具合に、個別の案件ごとに総合性、多様性を考え、多様な主体を取り込んで考えていくという、発想の方向性を示すものが流域ガバナンスの考え方だというのがひとつあり得る。そのような多様な議論があちこちでできるということが、流域ガバナンスという考え方の一つの制度的な目標ではあるまいかという考え方である。

それに対して、総合的、包括的にそれぞれの問題を議論するために、議論する場をあちこちに作るだけではなくて、流域について責任をもって考える場、包括的な多様な参加者によって担われる場を考え、それによって健全な水循環を実現可能なものにするという考え方があつた。もう一步踏み込んでいかないと現実の政策にはならないし、そういう方向を具体的に設定していく形で考えるべきだろうという考え方が、もう一方にある。

私自身は、淀川水系流域委員会は後者の考え方の萌芽的な姿ではないかとみている。流域単位に一定の組織を構成して、そこで流域にかかわる政策を統一的に議論し、形成していく。多様な人々が関わって、流域に関する社会的な合意を形成していく中心的な担い手がないし場になっているという印象がある。

流域の問題を総合的に考えていく機構を、ここでは仮に流域管理機構とよんでおくと、これが機能するためには、まず第1に流域ごとの分権化がなければならないだろう。従来のような中央省庁で、全国を統一的に管理するというにはならないだろう。分権化がなぜ出てくるかということ、たとえば水質では環境省が関わり、河川管理では国交省が関わり、上水道では厚労省が関わり、農業用水では農水省が関わり、工業用水、水力発電では経産省が関わる。これを国のレベルで統一的に考えるという組織は、おそらくありえないし、あつてはならないだろう。各省庁でセクションごとにやらざるを得ないし、それを統一するとかえって弊害が出てくるのを、どういう形で統合できるかということ、地方自治体のレベルで具体的な問題に則して総合的に考えることができる。地域に則して具体的なところで総合化できるというのが、地方自治体のレゾンデートルであつた。

第2に、多様な主体が関わる必要がある。住民、環境団体、水利用主体、地方自治体、国などさまざまな主体がある。

第3には、従来の縦割りに限定されないで、問題を包括的に考えていく。そしてその場合に、多様な活動内容、活動手法が考えられなければならない。自分たちで環境問題を考えていこうという地元の団体が、自分たちの任意でやっていくときに、任意でやっていくための条件を確保することを求めて流域管理機構のなかで発言し、一定の結論を見出していく。これが望まれる姿ではないか。

流域ごとにガバナンスを考えるとといっても、規模の大小があるので、顔の見える小流域でまずガバナンスを確立し、次に大流域を考えていってはどうか。その場合には、流域が行政界を超えるので、地方自治体と流域管理機構の関連について考慮する必要が出てくる。都道府県を超える流域の場合には、小流域のガバナンスとは違った形で考えざるを得ないだろう。都道府県のなかですむものについては、基本的に都道府県を管理主体として位置づけたらよいのではないか。

管理主体について、これまでは河川法に関わる点について述べたが、もう一つ大きいものとしては森林法がある。さらに、湖沼法、農振法、農地法、都市計画法等々が登場してくることになるが、流域管理というなかで、どこまで含めて議論するのか。流域管理機構で多様な主体と一緒に議論しましょうというときに、議論できるのかという問題がある。淀川水系流域委員会についていうと、一応原則を出すところまではいいのだけれども、原則を踏み越えて具体的なところまで詰めていく作業を、どこまでやるのかという問題がある。流域ガバナンスという形でひとくくりにすると、その問題にぶつかっていくのではないか。

もう一点、この流域委員会のなかに農業水利権者が入っていない。そうした中で、一体何を議論し、何を調整するのかという問題がある。淀川水系のレビューの中で、河川管理者が、河川管理者の役割とこの委員会の役割は違うのだと書いている。河川管理者の役割というのは、ここで出てきていないものたとえば農業水利の関係者や洪水の被害者なども含めて考えていくことだと言っている。そこが流域委員会とは違うと強調してる。そうすると、この流域委員会のなかで、そこも取り込んで議論していくところまでいけるだろうか。流域ガバナンスという点で、どこまで詰めて問題を考えていくことができるかが焦点となる。あと、委員会での結論の扱いという課題がある。委員会によって出された結論を、河川管理者の側とオープンな形で議論できる場をどう確保するかという課題である。

コメント 市民の視点から：奥野哲士

この流域委員会の大きい柱の一つになっているのが住民参加なので、まずそこからコメントを始めたい。住民から意見を聴取するという場合に、住民とは誰なのかという問題が一つある。政府の審議会などでも同じことだが、企業の経営者に対して、企業内労働組合というよりももっと横断的な労働組合で、社会問題に発言している労働組合がある。こういう社会問題に関心をもっている労働組合を委員に入れる。それから、地方自治体の公務員の中には社会的活動を積極的にやっている人や団体がいる。こういう中からの参加も必要ではないか。さらに、淀川水系の中間まとめが行なわれた後、大阪弁護士会からそれに対する意見書が出ている。こうした弁護士会からも、ぜひ委員を選任して頂きたい。また、民間のシンクタンクの中には、一生懸命住民と接触している研究員がいる。こういうところからも、委員として登場して貰って意見を聞いてはどうか。NPO についても、同じことがいえるだろう。住民の団体として考慮しなければならないのは、町内会や自治会である。私のような 60 代半ばの年代は、戦後教育の中で戦時中の隣組制度のもつマイナス面の教育を受けてきたので、町内会や自治会についてゆがんだイメージをもっている。しかし、我が国における住民組織のあり方を考える時には、これを避けては通れないので、この再構築についてきちんと議論すべき時がきたのではないか。

第2点目として、阪神・淡路大震災から学ぶ教訓がいろいろある。大震災が起きたときの救済活動において、近隣の地域の結びつきが重要だということでその意義が見直されているが、一方、ビル街の企業間で町内会のような組織が生まれている。災害の発生時に被災したり、帰宅困難になった人々を会社人としてサポートしようということで自治会のような組織が生まれている。こうした動きも考慮に入れていきたい事柄である。

阪神・淡路大震災から学ぶもう一つの教訓は、ハザードマップ作成である。一昔前なら、

地価に影響するということで決して作られなかったであろうが、震災を契機としてかなりの地方自治体でハザードマップが作られるようになった。これは、地震だけでなく、水害などにもあてはまる。治水問題を考える時の一つの手がかりになる。

それから、地域の歴史あるいは地理を自分たちで発掘して、学んでいこうという学習運動が神戸各地で行なわれている。たとえば、地名を調べて、開発前のその土地がどういう形状であったのかということを知る。こうした地域の勉強会も大事だろう。

もう一点、この震災から出てきた教訓は、「防災」から「減災」への思想的転換である。いかに強固な建造物といえども、壊れるときには壊れる。したがって、これを前提として被害の最小化を図っていくという考え方が出てきた。防災のために膨大な費用をかけるのではなく、費用対効果を見ながら減災を考えると、多額の建造物を作るという方向からの転換ができるだろう。強化すべき堤防は強化するが、ある場合には洪水を越流させて、被害を被った作物に対しては経済的な補償をする。そのための新しい保険制度を考えていくということも必要になってくるだろう。地震保険について研究者が新しい研究成果を発表しているが、これは水害について考える時にも大いに参考となる。治水、利水にかかわらず、いろいろな選択肢が提示されていくと、国民も大きなものの考え方の転換をする契機となり得るのではないか。

座長所見

今回の研究会は、琵琶湖・淀川流域を対象として、淀川水系流域委員会の活動とそこで出された問題点、およびそれをめぐる周辺の状況について議論を深めることを目的としていた。基調講演をされた中村正久氏は、すでに触れたように当委員会の第1期から第3期までの委員を務められた。コメンテーターの荻野芳彦氏は、同じく第1期・第2期の委員を務めておられる。安本典夫氏は、行政法の専門家として近畿圏における水や土地、都市などをめぐる具体的な問題と関わってこられ、琵琶湖・淀川流域の問題にも造詣が深い。奥野哲士氏は、ジャーナリストとして近畿圏を舞台にさまざまな取材活動を進めてこられ、琵琶湖・淀川流域についても、琵琶湖総合開発以後の主要な事象の動向に通じておられる。

今回の講演者ならびにコメンテーターは、2001年に淀川水系流域委員会が発足する前から琵琶湖・淀川流域に関する知見を蓄積してこられているので、淀川水系流域委員会の活動とそこで出された問題点を、より広い視野から吟味しつつ、委員会でふれられることのなかった問題への言及もあって、委員会活動を俯瞰し得る機会となった。

さらに、第3期委員会が当面している問題を、それぞれの経験や知見をもとに検討され議論を展開しておられるので、新聞報道等では知り得ない対象の把握を可能にした。今後のあり方についても、一步踏み込んだ提案があり、研究者や実務家がこれらの問題を考えていく際の手がかりを提供している。講演者とコメンテーターを今回のような顔触れで実施したことの意義が、このあたりにあると実感された。

講演とコメントの後、総合討論に移った。フロアからは、6名の方の質問と意見の表明があった。河川管理者による原案の内容がなぜ、委員会での議論の流れと異なったのか、河川整備計画の原案が出る至る過程で、知事など政治家のリーダーシップは見られなかったのか、森林の管理について、都道府県界で区切るのは不合理ではないか、河川法の改正によって環境が条文の中に入ったというけれども、実際には「環境」を都合良

く使われているのではないか、河川法に環境という項目を入れただけでは不十分で、水循環基本法とか水基本法といったものを生み出さないとパラダイムの転換にはならないのではないか、農業用水の需要は減少しているが、水利権の見直しをしていないのが問題ではないか、といった質問や意見が出された。いずれも掘り下げていくとかなりの時間を要する問題であり、研究会の当初予想していた通り、十分議論を深めることができないまま時間切れとなってしまった。残念ながら、紙幅の制約によりここでは質疑や意見とそれをめぐる議論について詳しい報告ができないことをおことわりしておきたい。

フロアーからの質問や意見を議論するには十分とはいえなかったにせよ、琵琶湖・淀川流域で現在大きい問題となっている流域委員会の活動と提言をめぐる問題について主要な論点を把握する機会となり得た。流域委員会は 2007 年度をもって終了する予定となっているが、冬季研究会の開かれた 3 月 8 日時点ではまだその帰趨は明らかとなっていなかった。今後の過程を注視しつつ、またいずれかの時点で今回の続編を試みることにしたい。