

水資源・環境学会 2007 年度冬季研究会

「流域ガバナンスと市民社会 琵琶湖・淀川流域から考える」

基調報告「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」

滋賀大学環境総合研究センター 中村 正久

ご紹介いただきました中村です。今日はよろしくお願ひします。

今日お話するタイトルですが、実は先々週ですか、刷り上がったということで送っていただいた、アジア経済研究所の大塚さんが中心になってまとめられた『流域ガバナンス 中国・日本の課題と国際協力の展望』に私が書いた第4章のタイトルを、そのまま使わせていただいております。別刷りをいくつか持ってきたので、もしご関心があれば、後ほどお渡しします。

淀川の流域委員会は去年の1月か2月ぐらいに、委員会活動が第2期の活動の最中、一旦中止に追いこまれたのですが、この報分は、その段階までのことをまとめたものでございます。今日の話は、その後の、つい最近といいますか、昨年9月に第3期が立ち上がりまして、その中であった議論を少しご紹介しようということでございます。

ついでにと言ったら何ですけれども、ここに居られる方々何人かも含め、滋賀県の有志研究者を中心に流域政策研究フォーラムというのを立ち上げて活動してまいりましたが、こちらの方の冊子は去年の活動をとりまとめたものでございます。これもご関心があれば、お届けしようと思ひます。

ちょっと前置きが長くなったのですが、秋山さんの話にありましたように流域委員会3期目のいま、後半といいますか終盤に差し掛かっており、河川管理者から出ている河川整備計画原案に対する意見の第1回目のドラフトが、来週の火曜日、3月11日に出ることになっています。みなさんも新聞報道等でご存じだと思いますが、1期目から2期目の半ばぐらいまでは河川部長をされていた宮本さんが、第3期では逆に委員会の方の委員長に選出されましたので、意見書は彼が中心になってまとめているものです。

今日の私の後半の話というのは、「河川法」に環境が入ったことに対し、整備計画の原案が相応の理念の転換を反映しているかどうかどうかということになります。彼に言われてその検証の作業を先週やっていたので、その作業の一部は最後の方に紹介しようと思ひます。

多分、今月後半に、そういうことも含めていろいろ議論になるのではないかとということから、淀川水系の河川整備というものがいったいどういうかたちでおこなわれ、どんな議論があり、かつ、いまどういう状況にあるのか、また今後どのように展開す

るのかということを紹介させて頂き、あとはそれぞれの専門分野の方々から、私が触れなかった点を含めていろいろ話をお聞かせいただけるということになろうかと思います。

本日の話の概要ですが、まず淀川水系の概観、これはみなさんご承知だと思います。それから河川整備計画の策定と委員会。これは全国的に注目を集めたということもありますので、それもちょっとご紹介します。河川整備計画策定審議の新たな段階にきています、ということです。原案が去年の8月ぐらいに出てきまして、ずっといま審議をしているのですが、そのなかの環境の部分について、ちょっと課題をご紹介しようと。あとは荻野先生とか安本先生ほかに、それぞれ利水なり、治水なり、利用なり、流域計画等ございますので、触れていただけるかなと思います。

これは近畿地方建設局と書いていますが、いまの整備局が出している淀川水系の概略図です。さまざまな河川があって、流域面積が8千240キロ平方メートル、琵琶湖が46.7パーセントうんぬんとあり、最後のほうに、流域の土地利用は上流域で比較的高地が多く、下流域は京阪神地域を中心に人口や産業が集中し、都市化している、とあります。

これは流域の鳥観図ですが、このなかで、これが話題になっている丹生ダムの場所です。それから大戸川、川上ダム、天ヶ瀬ダムです。それから瀬田川洗堰です。今日は後ほど旧神崎川、大川についても触れようと思います。

これは淀川水系の上下流関係を示す典型的なグラフですが、1896年（明治29年）に大きな大洪水があって、その後南郷の洗堰ができて、瀬田川の洗堰ができて、水位が徐々に低下している。

そのなかで治水をめぐる上下流関係で非常に重要なのは、1954年の「淀川水系改修基本計画」です。琵琶湖の水位の問題もそうですけれども、下流の治水対策を基本に河川改修計画を立てていこうと。また、1959年の琵琶湖の戦後最大水位、1メートル10センチぐらいだったでしょうか、非常に大きな洪水で下流の堤防決壊の危険性が出たときには洗堰を全閉して、洪水が去ったあとに徐々に湖の水を流すという約束をした。これは上下流関係をめぐる非常に重要な点です。現在の治水計画は1971年に改定された「工事実施基本計画」というものを基に下流で200年に一度の規模の降雨でも被害を回避する様にしよう、というのが基本的な要件です。これが治水のポイントです。

利水もちょっと歴史をさかのぼりますと、1885年に疎水ができ、1912年に第二の疎水ができる。それから1917年に大洪水があって、同時に水資源開発が本格的に開始されるということで、その後、戦前から戦後にかけて第一期河水統制事業という事業があり、ここで水利権がほぼ決まるわけです。ここで決まった水利権を現在までずっと引きずっているわけです。

その後、都市用水のニーズ、工業化等があって、下流では水需要の増大と、上流では渇水による被害の防止、湖岸堤の建設、南湖・瀬田川の浚渫、瀬田川の洗堰というようなことで、上下流の利害が一致し、琵琶湖総合開発という計画ができあがるわけです。琵琶湖

総合開発というのは、琵琶湖の水資源開発と洪水制御を行うと同時に、地域開発・環境保全も次行として進めようというもので、水資源開発のほうは下流府県と滋賀県の水利用および漁場改善が入っています。洪水は河川改修と集水域の森林整備。それから保全は水質管理と自然の保全が目的です。1972年から1997年に至る25年間、結果的には3期にわたって事業を推進する大規模開発事業開発が立ち上がった。

その背景には、先ほど言ったように治水の歴史、利水の歴史があって、工業化、水資源問題というものが出てきた。利水では、琵琶湖への依存率が非常に高い。琵琶湖・淀川流域の1千400万人が琵琶湖に依存しているということです。

これが概観ですけれど、今度は、では河川整備計画とはいったい何なのかということに入りたいと思います。とくに「河川法」というのがどのようにできて、いまどういう位置づけになっているかということをございます。

1896年に先ほどの大洪水のあと、わが国初の「河川法」というのができあがって、これは基本的には水害の防止ということを中心におこなわれました。先ほど話しましたように、戦後のさまざまな流域の変遷の延長線上で、琵琶湖総合開発ができるわけですが、その前の1965年に「新河川法」の制定がありました。ここでは一級河川、二級河川の河川整備計画の策定義務付けをして、治水の水位・水量基準を設定し、河川工事の整合性と水系の一貫的管理ということで、先ほど申しあげた工事实施基本計画というものをベースに工事をやっていくことになったわけです。

ただ、その後時代の変革、変化があって、この「河川法」では対応できないような問題がいろいろ出てきたわけです。それは二つありまして、一つは計画を策定しても実際に膨大な予算を要して、制度自体が形骸化していくと。こういうことをやるということなのですけれども、何年たっても遅々として進まない。堤防の強化などはそういうことらしいのですが、さらに水需要構造の変化やダム建設や河川改修事業によって、河川環境の悪化が問題化してきた訳です。その最たるものが長良川の河口堰の問題ということで、押し寄せる社会的ニーズで1997年に「新・新河川法」、いまは「新河川法」と言われていますけれども、治水、利水に加えて河川環境という言葉が入って、水質、景観、生態系等の整備と保全ということを目的のなかに入ったということです。

河川整備計画というものは、この「新河川法」に依拠しているのですが、現行の河川整備計画の利水は2001年9月に閣議決定された「水資源開発基本計画」と。これはフルプランと呼ばれているものです。あとで荻野先生に紹介してもらおうのですが、今はこのフルプランそのものも議論になっているということです。また、治水のほうは1971年に閣議決定された工事实施基本計画がベースになっています。ちょっと時代背景が違うのですが、治水のほうは1971年の計画の延長線上でおこなわれているということが一つのポイントかと思えます。

1992年、「河川法」の下で淀川水系河川整備計画策定ということで、主要課題として水

利権の見直しや水需要管理の仕組みの導入ということを言っています。それから治水が、これは淀川水系でなくて総合的な治水対策（流域対応）、河道改修やダム建設のあり方、既存ダムの運転、瀬田川、それからその後ろに新規ダムというのがあるのですけれども、丹生ダム、大戸川ダム、余野川ダム、川上ダムを連動して、総じて水系の治水リスクを軽減するというのが、この「河川法」のもとで整備計画策定ということをする目的というか、課題になっているということです。

次に環境ですが、基本的には事業が与える環境への影響を軽減する対策と、河川形状や流水環境をなるべく自然の状態に回復する対策という課題があります。しかし、自然環境にマイナスの影響を与えない計画のあり方や、回復不可能な環境への長期的影響の可能性にどう対処すべきかは、法律の条文では触れられていない。実はこれは、委員会と国交省河川管理者とのあいだの認識の違いの大きなポイントの一つになっています。

琵琶湖・淀川水系の場合には、原案策定の前にそういうことも含めて議論をして、整備原案を策定するときに参考にさせていただく必要があるのではないかとということで委員会がスタートしたわけです。ですから、法律では原案が策定されたあとに委員会ができて、そういうことを議論するということですが、この淀川水系では、こういうことも含めてどう扱うかということ、委員会と河川管理者が一緒になって考えて、計画をつくっていけばいいのではないかとアイデアでスタートしたものです。

琵琶湖に注ぐ姉川支流の高時川に計画された丹生ダムについて、この点がずっと課題になってきます。あとでご紹介しますが、この法律の位置づけと、社会的に環境を目的化していくというプロセスをどう考えるかということです。

「河川法」の改定は1997年、平成9年です。最初、明治29年は治水のみ、昭和39年は治水プラス利水、平成9年は治水、利水、環境なのですが、旧制度では計画案の策定のあとに審議会があって、計画が確定するということがあったのですけれども、新制度ではこれはわかりにくいので、こういう原案を河川管理者がつくりますと。学識経験者と書いてあるところが委員会です。さらに公聴会など住民意見を反映したうえで案を策定すると。そのあとに首長さんの意見を聞いて、計画した案は決定しますというのが、この新しい法制度のもとでのプロセスなのです。

ところが、先ほど申しあげましたように琵琶湖・淀川は、この学識経験者という区分のスタートを早めているのですね。先ほどの関連で、基本的には環境というものをどう位置づけて考えるべきかを含めて議論していくべきだということで、委員会が発足したのは2001年、原案ができたのが2007年ですから、そういう意味では前もって5、6年検討を行ってきているということになります。

これは第1期ですけれども、こういう部会をつくって、例えば私は琵琶湖部会と環境・利用部会というのにかかわりまして、さまざまな会議をやっていくと。傍聴もすれば、現地も見れば、検討班をつくる、意見書をとりまとめるということで、たいへんな作業をこ

の委員会のなかでやっていき、トータルで何百回という会議があるのです。結果的に原案ができる前までの状況を、審議の経緯ということで表にまとめています。「河川法」改正があって、第1次の委員会発足とありますけれども、中間とりまとめ、提言で、基礎原案が出され、基礎原案に対する意見書が作成されました。しかし、非常に重要なのはこの提言です。提言というのは、先ほどの環境をどうするのか、治水をどうするか、利水をどうするかということの基本的な考え方です。提言を原案のなかに反映してもらいたいのではないかとことです。

そのあと、第2期委員会になりましたら、今度、河川管理者のほうはダムに対する方針を出してきた。方針に対して第2期次の委員会は意見書を出しています。非常に重要なのはこの「淀川水系5ダムについての方針」です。方針というのは、要するに原案をつくる時にこういう基本的考え方で進めたいという意思表示です。ところが委員会は提言でこう言ったのではないか、方針はなぜこういう矛盾が出てくるのかというようなことを、がみがみやった訳です。

特に第2期の委員会が終わる直前に、河川管理者のこういう方針は、ダムに対する考え方が甘いのではないかと。ダムだけではないのですけれども、治水、利水、環境に対して方針をつくったうえで原案をつくるわけですから、方針が充分ではないのではないかと。ことで、「琵琶湖水位管理をめぐる論点と課題」、「住民参加の更なる進化へ向けて」、「事業中の5ダムに関し当面実施すべき施策について」、それから「水需要管理の実現に向けて」というペーパーをそれぞれ提出しました。水需要の方は荻野先生が中心になりました。

最後の「次期委員会への申送書」というのは、国交省の方が委員会を中断しましたから、第2期の委員の先生方が、第3期委員会をつくる時には、こういうことを忘れてもらっては困るということをもとめたものでございます。ですから提言、方針、それから基礎原案というのがあるのですけれども、この申送書等が第3期のところに関連してくるということなんです。

提言の概要ですが、四つぐらいの章に分かれています。この提言というのは入手できます。ウェブサイト上からダウンロードできます。現実の計画にどの様に落とししていくかと課題はありますが、考え方としては一般的に高い評価を受けていると思います。1番目は「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へ」ということが重要でないかと。

2番目は「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へ」と。3番目は住民参加、4番目は計画アセスメントという言葉が出てきて、順応的な管理ということを反映しないといけないではないかというものです。

河川環境の理念ということでは、この三つです。究極の目標は河川生態系の保全と回復で、「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」。それと、歴史的に大きな意味があるのだということが出ています。こ

れが環境の理念です。

治水のほうは、ここがいま非常に論争になっているところですが、治水計画では何々を目的とするというところに二つ入っているのです。一つは「超過洪水と自然環境を考慮した治水」。超過洪水というのは、洪水ですから想定した確率以上のことが起こると。そういうときに、どのように対応していくかということが非常に重要なのだということです。

二つ目が「地域特性に応じた治水安全度の確保」。地域、地域で非常に違うということで、このへんが今回の非常に大きなポイントなのですが、超過洪水による壊滅的な被害を回避すると。それから水害の発生頻度、土地利用、社会的重要度などの地域特性に応じて治水安全度を確保する。ハザードマップとかそういう問題です。あるいは、地域がみんなで守っていくというような新しい概念を、このなかに入れてもいいのではないかと。

提言の3 - 4が新たな利水の理念ということで、これには水需要予測の拡大に応じて水資源開発をおこなう水供給管理、デマンドマネジメントの話が重要だというわけです。基本事項としてはこの三つ、域性、環境・治水・利水バランスの配慮です。二つ目が流域圏。要するに流域のガバナンスとか、これは河川整備計画ではないのだと。流域の管理というか、流域のガバナンスを向上させていく総合的な計画なのだ。それからソフト施策の推進、それから縦割り行政の枠を超えていくのだというようなことが提言のなかに入っている。

一番問題になったのはこのダムのあり方です。ダムは自然環境に及ぼす影響が大きいから、原則として建設しないと。それから、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なのですが、これは第2期までは、こういうことを重く受け止めて、河川整備計画に取り組もうということがあったのですが、やはり、あまりにも全国的に影響が大きすぎるということもあって、こういう提言そのものに対する批判が政治的にも行政的にも出てきて、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ことでございます。

それで新たな段階に入るわけですがけれども、利水、水需要管理をめぐる論点と課題で、そうは言っても何が起こったかということなのです。これは提言が出て、委員会の活動がすべて情報公開されて、大きく社会的に話題になると、途端に、大阪府は撤退する方向、阪神水道局も撤退する方向、京都府は撤退の可能性、奈良はダムから撤退、西宮も撤退、箕面も撤退ということになってしまいました。三重県が川上ダムに参画する予定がありません。

こういった撤退の動きは、委員会活動の情報が社会的に知られるようになって初めて表に出てきたものです。関係者の中にこういう意識が強くあったことは、われわれはよく知っていました。要するに水道も経営がなかなか成り立たない。水が余っていると。ただ抱え込んでしまって、にっちもさっちもいかないと。この種の撤退する方向うんぬんというのは、それぞれそっとやる。ある日突然新聞に撤退の意思表示が出ているという類のもの

で、撤退の意思表示というのは非常に面白いプロセスでした。

二つ目に、非常に大きな話題になったのは琵琶湖の水位操作ですが、これは琵琶湖の水位です。ちょうど赤い線が操作規則の水位をプラス 30 センチで、6月 16 日にマイナス 20 センチにぼんと落とすと。これは要するに、秋雨だとか台風に備えて水位を下げるわけです。それから 10月 16 日に水位を元に戻すということで、洗堰の水位操作をして、琵琶湖の下流の洪水対策、濁水対策に合わせて運転するということが合意されて、このようになったのです。

このグリーンのラインは、その操作規則以前の平均水位です。黒は操作規則が制定された以降の水位です。これは 1992 年、1993 年、1994 年といくうちに、どうも琵琶湖の生物がいろいろおかしいことを起こしはじめてきた。魚も減ってきた。富栄養化の影響もあるのだろうけれども、この操作規則が関係しているのではないかとということで、研究者はいろいろ調べてみたわけです。すると、やはり 6月 16 日に急速に水位を低下させると、ちょうどこういった魚類の産卵期に干上がってしまうのです。生物は何万年、何百万年をかけて形成してきた DNA で動いていますから、こういうことが起こることによって一気に生態系が狂ってきってしまうということが、今回の環境を目的化したときの治水、利水に対する環境のあり方に、非常に大きな影響を及ぼしたということです。これはビフォー・アフターなのですけれども、こういうことです。

もう一つ、通常琵琶湖というのは冬に濁水になるのですけれども、この新しい操作規則ができてから、夏から秋にかけて水位低下して濁水が起こるわけです。これに対して整備計画の河川管理者は、こういうことが起こるのでダムが必要だという論理を持ち出してきました。これに対しては、いったいどういう水位操作が治水、利水、環境の三つのバランスをうまくとって、それぞれ痛み分けということになるのかというときに、濁水で水位が低下することに対して本当にダムが必要なのかという議論があります。これはのちほどちょっと紹介しますが、いまま議論になっており、来週、再来週あたりに新聞等に大きく出てくるのではないかと思います。

環境・治水・利水ダムということで、河川管理者は提言の趣旨を反映して基礎案をつけたわけですが、その後、2007 年に原案ができあがりました。基礎案でのキーワードは、環境のほうは予防原則、治水のほうは超過洪水・流域対応、利水のほうは水需要の減少を認識するということが入っています。ダムに関しては大戸川ダムを当面建設しないと。要するに治水単独ダムになってしまって、費用面からいっても合わないということでした。

一方、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環境の配慮だということです。それから治水はわかりにくいのですが、上下流バランス、これはあとで図で説明します。上下流バランスということをや非常に大きく打ち出している。利水は、水安定供給量は低下しているのだと。温暖化傾向もあって、実力不足なのだという言い方になっています。それからダムですが、結果的に大戸川ダムが復活し、川

上ダム、丹生ダムは、必要性を非常に強調するダム推進型の計画になっているということです。これだけ違うということですね。

いくつかの論点について図で説明しますと、この上下流バランスとはいったい何なのかということです。上下流バランスというのは具体的に、例えば桂川から淀川本線に合流するところの流下能力を上げる必要がある。それは上流川の洪水の因を下げるために、流下能力を上げないとだめなのだと。上げるということは、上げることによって上流と下流の治水上の対応にバランスが出てくるということです。

そのためには下流の堤防の強化が必要なのだと。かつ、大戸川ダム、天瀬ダム、川上ダムがなければ、堤防強化には代えられないということで、上流と下流の治水リスクがいまはアンバランスであって、この基礎案から原案までのあいだに、ずいぶん河川整備が進んできて、この上流側の治水リスクを下げるができるようになってきたので、そういう工事をやりますということで、こういう案、上下流バランスというものが出てきたわけです。

これは新聞報道等であったかと思いますが、流下能力を上げて河川の水位がどれぐらい下がるかという、いろいろな降雨パターンでやるのですけれども、32降雨パターンで実際に効果があるのは2パターンで、そのときの効果は17センチぐらいしかない。そのことを委員会のなかで特に宮本委員長が言われて、そういうことだけのために何百億円のダムをつくる必要があるのかという議論が、いま起こっているのです。これが論点です。

次に、もう一つは水需要管理と水利権転用です。これはあとで詳しく荻野先生からおうかがいできると思いますが、具体的な例を挙げると、伊賀地域は川上ダムから供給を受ける。だから川上ダムは必要なのだ、と。ただ委員会は、伊賀地域の水供給というのは、大阪市が水利権を持っている青蓮寺ダムから一部水利権を譲渡してもらえば、新しいダムは必要ないのではないか。川上ダムは不要ではないかということなのです。

これもいろいろな議論があって、結果的に先週ぐらいですか、こういう新聞記事が出ています。大阪市が水利権を伊賀市へ譲渡するよう要求を受けていて、平松市長が「青蓮寺ダムを含む現有の水利権は引き続き保有していく」と述べているということで、この理由がよくわからないのですけれども、要するに営々と築き上げてきた大阪市の水利権を、そう簡単に手放すわけにいかないという話です。

ただ、これは明らかなのですけれども、水のシステムが広域化されれば、そのへんの調節は当然できるはずなのですが、やはり縦割り行政がそういうところにもものすごく如実に出てきます。一方で、大阪市は水余りで経営が成り立っていないと。ダムでさえ撤退しているわけですから、そういうときに新しいダムを建設する。それはそれほど負担しなくていいのだけれども、自分の水利権は手放さないという非常に面白い論理というのですか。こういうことがこれから議論になってくるのかなと思います。

もう一つ、渇水時の緊急水補給というのがあります。これはどういうことかという、

琵琶湖の水位低下の早めの段階に湧水対策協議会を立ち上げて、みなさん少しずつ取水制限をしてくださいと。いままではぎりぎりまで待って取水制限をやっていたのですけれども、早め、早めにやる。かつ、この大川の維持用水を、異常湧水時ですから何十年にいったんのことです。多少カットして、これを合わせて取水制限をすれば、ここです。丹生ダムの湧水対策ダム容量というのが必要なくなるのではないかと。

つまり振り返ってみれば、丹生ダムは何のためにつくっているかということ、ずっと下流の異常湧水時の緊急水の補給です。その下流の水というのは、ちょっと頑張って節水すれば何とかするのではないかという話なのですけれども、これこそ流域の一体的な管理、ガバナンスという意味では、非常に可能性のある話なのです。

結論として、これは河川管理者側の資料に入っているものなのですけれども、こういうことを言っています。本来、河川の維持流量は削減を前提とするものではないのだと。削減するということは適正ではないということで、ちょっと考えたらわけがわからないです。河川が非常に大事だから、河川の水は削減しないのだと。だったら、なぜ河川から水を取ってダムをつくっていくのか。

河川の維持用水というのは、本来どこでも同じように考えなければいけないのです。それはいろいろなところで矛盾してくるわけですが、これも恒常的に、毎年毎年、環境に対してどう考えるのか。あるいは非常に長期的に、何十年に1回の問題と考えるのかということ。

ちょっと丹生ダムのことを見ますと、琵琶湖の最北端の最も水がきれいな、非常に神秘的なところで、そこにはいま人為的な水の仕組みができあがっているのです。この40、50年のあいだに湖北の土地改良事業で琵琶湖から余呉湖にかけて、こういう水のシステムができあがっている。この地域は湖水を利用し、非常に水に苦労してきたところで、高度に水利システムが発達しているのですが、さらにそこにダムをつくるとなると、当然影響が出てくると。

これは先ほどの予防原則の話になるのですけれども、ダムは影響があるかないかわからないと。いろいろと調査して影響ないと言っているわけですが、ダムはつくってみなければわからないのです。つくってみて、やはりだめでしたというわけにはいかないわけです。非常にいろいろな現象がありまして、環流の問題だとか、内部波の影響があったりして、そういうところで起こった現象が非常に拡散しているというようなことがあります。

ですので、環境が目的化された意味ということになりますと、一番最後ですけれども、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ことが出てくるわけです。

これが最後ですが、原案の論点、特にダムをめぐる課題ということでは、委員会のたぶんこれから2、3週間、年度を越えるかもしれませんが、原案は、一律に環境の影

響を軽微としている、これはそういうことでいいのだろうか。間違った論理、矛盾する記述、甘い見通しはないかと、先ほどいくつか疑問点が出てきました。さらに、かけがえのない環境の保全、復元のため、治水・利水の考え方をそれぞれに譲って、何とか対応していくという方向にいくべきではないかということに逆行していないかということが、大きくは論点ということでもあります。

以上、駆け足でご紹介しました。ありがとうございました。

中村 もう少し全体的な時間のなかで何をするかというのによって、そのなかで聞けるとは思いますが、あと、質問はありますか。

中村 安本先生のご質問も、奥野先生のご指摘も、いまの話も非常に関連しているかなと思いますが、それぞれ、きちりこういうかたちで動いて、まさにこういう性格のもんです、あるいはこういう方向にいくことになっていますというのがわからないのと思うのです。

例えば現在の流域委員会の位置づけとか、河川設備計画の位置づけ、社会資本整備審議会の話もそうです。それから、仮にさまざまところで、いろいろな制度の限界が出てきたり、あるいは公共事業の財源が厳しくなってきたり、あるいはガバナンスの市民参加のかたちが次々に出てくるという状況下で、どうあるべきかというのが、まさに試行されている状況なのだろうと。

非常に端的に言いますと、例えば、もう一度法改正がなければならぬのだろうと。そのまま比較的早い時期に「河川法」の改正があって、たぶん流域委員会のようなものの位置づけ、権限とか守備範囲とか意思決定のプロセスだとか、いまの話もそうだと思うのですが、誰がどういう時点でどういう責任を負うのか。かつ、それが非常に広範囲で長期にわたるような場合の問題というのがあられるわけです。

ですから、そういうことが試行されるなかでこういうものがあって、琵琶湖・淀川というのが日本のなかでも非常に特殊であり、ある種トランスバウンダリーであり、かつ日本のなかの社会資本整備のような、非常に大きな重たい課題を持って動いているだけに、原案の出る前の段階から、そういうニーズを明らかにして試行錯誤したということだと思うのです。

それで法・制度の改革に向けてという動きも、今後、仮にどういうかたちで既決するにしても、たぶんこのまま動くとは思えないわけです。「はい、これで終わりました」ということで、ダムをつくりますとか、つくりませんとかいうことで動く部分もありますけれども、動かない部分もあるということになると、たぶんそういう修正をしていかなければい

けない。あるいは修正するような社会的な動きがあるのかなと。

それから、もう一つの省庁再編のようなことにどう取り組んでいくのかと。先ほどの安本さんの話に、流域のガバナンスというのは環境のガバナンスとか都市基盤整備のガバナンスと共通していて、国際的に見ても日本の国のかたちというのは、明らかにいまのままでは立ち行かないと。どんどん遅れていくという状況のなかで、大きな波が押し寄せているなかで、この問題が出てきたということかなと思いますので、答えにはなっていないのですけども、いまそういう取り組みの具体的なきっかけは出てきています。

いまの段階でこれを紹介するつもりはなかったのですが、水制度改革ということで、国民水制度改革推進市民フォーラムというのをつくり上げて、1年半ぐらやってきて、これを国民会議に持っていかうとかそういう動きが、これは水道・下水道のほうを中心にできています。委員会にしても、私も前から言っているのですけども、いまの委員会というのはコミッティーなのですね。いわば権限もリソースもない。アドバイザリーも、法律的には聞いても聞かなくてもいいようなところです。

ところが、同じ委員会でもコミッションという言い方があって、ほとんど機能しているところはコミッションになっています。コミッションに持っていくときに、日本型のいまの行政の組織とか、政治の仕組みのいいところを残して、日本型のコミッションにどう持ってくるかというようなことは、非常に重要な案だと思います。具体的なお答えになっていないのですけども、今日はそういうことが議論されているのかと思います。

先ほどの流域委員会の話に少し戻りますけれども、素人はこのような感想を持っているということをお聞きいただければ、専門家、学者とは違って、素人はこう考えているなどという参考になればというつもりで、お話をさせていただきたいと思います。

市民の立場からのコメントを求められているということでございます。この流域委員会の大きな柱の一つになっているのが住民参加ということでございまして、委員会でもこの住民参加について、数年間議論されてきたわけですね。

ところが住民参加の議論について、最近の議事録等を見ましても、あるいは提言の中身を見ましても、いったい何年かかってこれを議論してきたのかなというような、極めて中身の乏しい提言に終わっている。先月開かれた会議でも、ほとんど議論がすすんでいないという感じを受けました。

そこで私の感想を申しあげます。住民から意見を聴取するというところでございますが、いったい住民とは誰なのかということが一つの問題であろうかと思えます。この住民の代表は公募されたということで、これは非常に素晴らしいのですが、どういう方たちを住民の代表としてセレクトするのかというのは、私はこの流域委員会あるいは河川管理者としても、非常に悩ましい問題であるとは認識しているものの、参加者を見ておきますと、だいぶ大事なところが抜けているのではないかと感じました。

一つは、政府の審議会などでも同じことですが、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、社会的問題を提起している労働組合の団体というのがありますから、ここの代表者というか、こういう問題に関心を持っている代表者を入れる。それから地方、特に地方自治体のなかには、公務員のなかで非常に社会的活動をやっている団体がございます。こういう団体からの参加も、ぜひとも必要であると。

それから「中間まとめ」が行われたあと、大阪弁護士会から、それに対する意見書が出ております。これも読ませていただきましたが、弁護士会はこういう社会的問題に対して、建設的な意見書をこれまでも出してきておりますが、今回の中間まとめに対する意見書も、かなりまじめな意見が出されております。弁護士会からも、ぜひ委員を選任していただきたいかった。

それから、民間の会社のなかにはまちづくり研究所とか、あるいはまちづくりコンサルタント会社というのがたくさんあります。中身はいろいろありますけれども、住民サイドに立って、一所懸命に住民と接触している研究所、コンサル会社もけっこうあります。若い研究員たちは非常によく勉強していると思えます。こういうところからもぜひ委員といいますが、意見を聞くべきではないかと思えます。

それからNPO。これはたくさんございまして、これも選定するのは非常に難しい点も

ございますけれども、ここからも委員として加わっていただくことが必要ではないかと思
います。

問題は、それ以外の民間セクター、特に住民団体です。例えば関係住民団体にしても、
住民の代表をどうするか、ここが一番大きな問題で、わが国の住民の組織の問題というの
は非常に厄介な問題を抱えております。

私は 60 歳代半ばの年代ですが、私たちの年代では戦後の教育で、町内会・自治会とい
えば戦時中の隣組制度というようなこととからめて、学校では非常に否定的、マイナス面
を強調した教育を受けてきたわけで、いまだに町内会・自治会に対する印象というのは、
ややゆがんだイメージを抱き続けさせられています。

最近、私が住んでいる地元の自治会、あるいはまちづくり NPO を立ち上げるなどして、
地域の活動に参加し始めておりますが、そろそろわが国における自治会組織、町内会組織、
つまり住民組織をどう構築、再構築していくかという議論が必要ではないかと感じていま
す。

マスコミも含めて、この 60 年間ほとんどそういう議論がおこなわれてこなかったとこ
ろに、私は日本の民主主義がいまだに未熟なままでとどまっている、一つの大きな要因が
あるのではないかという気がいたしております。これはほとんどの方があまり関心を持た
ないのですけれども、ここをきちっとしなければ、今回のような問題でも、地域住民ある
いは行政を含めた合意形成は難しい。

合意形成の技術的なことをいくら研究しても、これは机上の空論に陥る可能性があるの
で、わが国で住民の組織のあり方、再構築はどうあるべきかということは、やはり専門家
も交えて、きちっとした議論がおこなわれるべき時期にきたと強く思っております。特に
ヨーロッパ、北欧などを見ますと、そういう住民の組織がきちっと政治行政・自治に関与
しているというのを見て、まことにうらやましく、なおさらそういう意を強くしているわ
けでございます。

第 2 点目は、私は阪神大震災から学ぶ教訓が相当たくさんあると思っております。先ほど
の町内会・自治会の話と関連するのですが、大災害が起きたときに、倒壊した家から救わ
れた人の大半が、消防や警察でなしに地域住民の力であったということで、地域近隣の結
びつきというものが非常に大事だということが、あのとき社会的に見直されたにもかかわ
らず、その後、この見直しが社会的にきちっとしたかたちで進んでいるとは思えません。

その一方で、まったく自治会あるいは町内会とは無縁であったような大都市のビル、い
ろいろな企業が入っている大きなビルが林立する神戸の三宮。大丸などを中心にしたあの
地域で、ビル街の町内会のような組織が生まれました。いざ災害が起きたときに、もちろ
ん勤務している昼間の時間帯ですが、そのビル群でつくっている組織が一斉に連絡を取っ
て、避難民、特に大都市ですから勤務しているサラリーマン、あるいは観光客や旅行者が
たくさん集まっているので、いわゆる帰宅難民（帰宅困難者）を支援する、サポートする

ためのいろいろな手だてを考えているのです。

例えば、トイレ一つをとっても困るだろうということで、会社のトイレをお貸ししましょうとか、あるいはのどが渇くとどうしようもないので水は提供しましょうとか、あるいは帰る交通機関のどこが動いているかという情報を、この組織でキャッチして、そういう方たちに交通情報の提供をします。

そういった帰宅難民といわれる人が数十万人発生する。東京だったら数百万人単位で出ると。そういう人たちを会社人としてサポートしようではないかということで、新しい形の自治会組織のようなものができている。これはほんとうに驚くべきことが神戸で起きているわけで、東京などの企業でもこれに注目しているようですが、こういう新しい組織が大都会のなかで生まれているということも一つの機縁に、一般の地域住民の住民組織のあり方というものも考え直していきたい。

阪神の教訓から学ぶもう一つは、先ほども先生から出されましたけれども、震災などのハザードマップ。これなどは、ひと昔前なら地価に影響するわけですから絶対反対だった。それが阪神大震災を契機にして、かなりの地方自治体でハザードマップをつくっている。これはたいへん勇気のあることですが、当然水害にも共通することでありまして、ぜひともこういうものをつくり、住民がそれを知ることによって、水害だけではなく、水問題に対して関心を持っていく大きな契機にもなる。

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、地域ごとに学んでいこうという学習運動が神戸市各地でおこなわれておりまして、自分たちの住んでいる地域の、例えば地名を調べてみる。例えば窪地の窪という字です。窪がついた西窪とか、いろいろな地名があるのですが、その地名などから、自分たちの知らない昔の、開発以前の土地が、どういう形状であったかということ学んでいく。例えば、そういう地名の土地であれば液状化が起こるだろうから、そのためにどうすればいいか。こういう勉強をやって地域の新聞をつくったり、あるいは研究をまとめた本を出したり、こんなこともやっているのです。こういう地域の勉強会というものも、非常に大事だろうと思います。

もう少し大きな観点から、この震災の教訓で、もう1点触れたいというのは、この震災で出てきたひとつの思想的転換と言え、やや大げさなのですが、いままでは「防災」という言葉を使ってきました。この「防災」から「減災」、災害を減らすという考え方です。私は「防災から減災への思想の転換」と呼んでもいいと思っているのですが、こういう考え方がクローズアップされてきました。

申しあげるまでもないと思いますが、いかに強固な構築物、いかに強固なシステムをつくっても、大きな災害があれば壊れるときは必ず壊れるということ。これを前提にしなければ対応はできないということで、構築物やシステムが壊れても、最小限の被害にとどめておこう。こういう思想を根幹に据えて、ものづくり、システムづくりをしていくことによって、被害の最小限化を図ろうと。こういう考え方で、さまざまな企業でも思想転換

というものが図られている。そういう傾向が出てきているというのは注目すべきことです。

これは先ほども意見が出ておりましたように、スーパー堤防をつくっても屋上屋を架すばかりで、あまりにも巨額な経費がかかり、しかも数十年ですまない 100 年単位の仕事になる。それに莫大な税金が投入されている。私たち市民はいままで、それを黙って見てきた。先日も民法テレビでやっていたけれども、淀川のスーパー堤防は数十年かけて 5 パーセントしかできていないと。費用対効果ということが言われているこんにち、こんなばかなことがいまだに続いている、あまりにもばかげた話がいまだに堂々とおこなわれていること自体に、私たち国民はほんとうに腹の底から怒りの声を上げるときがきていると思います。

ではどうするかということで、もちろん修復すべき、強化すべき河川堤防は、やらないといけませんけれども、場合によっては越流をさせて、あるいはあえて堤防を切って、田畑が周辺にある場合は田畑に流して、そこで一時的に湛水すると。そのことによって人家、人命を防ぐのだという社会的合意ができれば、被害を被った作物に対しては経済的補償をする。あるいは、そのための新しい保険制度ということが考えられてもいいのではないかと思います。

そうすると、いまやっている莫大な税金よりもはるかに少ない費用で、この問題がある程度解決できる。あるいは社会的に合意できる可能性もある。特にいま地震保険について、いろいろな研究者が新しい研究をして発表しておられまして、たいへん参考になることが多いのです。水害についても専門家がこういう考え方をを出していただければ、住民われわれが治水、利水にかかわらず、いろいろな選択肢が与えられて、なるほどこういう考え方でいけるのだということで、国民の大きなものの考え方の変化を促す契機が、いくつも出てくるのではないかと感じます。

流域委員会のことに話を戻すと、もう 1 点は、この流域委員会そのものの法的な位置づけが明確でない。それから、「住民の意見を聞きます」という改正法ですが、ではこの住民の意見をどのように計画のなかに取り入れていくのかと。この明確な位置づけがなされていないということで、これは平成 9 年ですか、せっかく前向きのものでつくってくれたわけですから、さらにこれを強化していく法改定というものに持っていかなければならない。

そのためには、私たちと研究者も含めて、政治家へのアプローチが必要ではないかと。学者とか研究者は、なかなか政治家にアプローチすることに不向き、あるいは消極的な意見が多いのですが、やはり法を改正するためには政治家へのアプローチが必要で、政治家を巻き込んだ研究会をつくって、そこで政治家の意識を高めていくという努力が、専門家たちにも社会的使命としてあるのではないかなと思います。

それから、この河川整備計画の上部の計画があるわけです。基本方針です。これを決めるのは、国土交通省が所管している社会資本整備審議会というのがあり、ここで一番大事な方針を決めているということですが、この社会資本整備審議会が検討している部門が、

実に多岐多様にわたっている。はたして、これだけ幅広い大事な問題が、一国土交通省のなかに置くべきものであるのかどうかということに私は疑問を感じておりますし、もっとハイレベルなところにこの審議会を位置づけるべきではないかと。

それと審議会の中身の問題。極めて閉鎖的であると。それと審議会の委員がはたして、それだけ高いレベルの議論をするに足るメンバーであるのかどうかということも、やはり公開して批判というか、批評の対象になるようなことをしなければならぬのではないかと思います。

私は、この社会資本整備審議会がどういう理念に基づいた審議会なのか、よく承知しておりませんが、わが国の姿を、国土の姿や制度も含めて、いったいどういう姿にしていくなのかということについて、いま一般の国民の人たちは意外にハイレベルなことを考える人が多くなっているのです。

特に退職した人サラリーマンなどと話していると、普通の政治家たちよりもはるかに高いレベル、はるかに長期的観点から、国の姿に対して、真剣に考えている方たちが意外に多い。私は住民運動のなかでいろいろな人と話していると、ああ、この人たちはこんな高いレベルのことを考えているのかということ、最近、感じるのです。それに対して政治家のやっていることや意識とのあいだに、こんなに大きな差ができています。

私は理想としては、この国の姿を基本的にどうするのかという、ほんとうにハイレベルな審議会、委員会というもの、例えば国民の賢人会議のようなところで、この国の理念というものがつくられる。そこからそれぞれの部門が、その方針にしたがって具体的に考えていくというのが一番望ましいと。これは理想論にすぎるかもしれませんが、ぜひともみなさんに、そういうことに対するご理解を得られればありがたいと思います。以上でございます。

討論部分での発言

中村 私がそういうことに言及する資格はないかなとは思いますが、流域委員会が果たしている役割というのは、実はすこぶる政治的です。土俵を全部提供してそこで戦ってください、あるいはそこで議論を交わしてくださいということではないのですが、先ほどの国土整備審議会の非常に形式的な議論の場より、よほど政治家が注目する材料があり、議論の展開があるのではないかなというのが、私の感触ではあるのです。

大阪の新しい知事がどう考えるかというのは別ですけども、新聞を含めて、あるいは行政の意思決定プロセスを含めて、委員会での議論の情報というのは相当耳に入っている

と。ただ彼らが、非常に利害関係がはっきりして、その地域の住民なりの利益を代弁するような、非常にわかりやすいかたちだとトップ会談もあるとは思いますが、例えば滋賀県の住民の半分ぐらいは、下流でいろいろな生活に従事していますし、上下流の政治の果たす役割というのは非常に複雑になっている。そういうなかで、トップ間で話がすっきり決まるというほど問題はシンプルではない。

だからこそ、これだけ多様な議論を展開していくなか、安本さんの話ではないですが、河川管理者もそれはそれとして審議会のほうの意見を反映して、ぼんと決まるというようにいかない理由があるのかなと思いますけれども。ですから、言葉は悪いですが、でも入れ子状態になっていて、そういうなかで委員会の果たす役割というのはどういう役割で、それはどういう意味を持つのかというのは、まさに歴史に問われているという気がします。

中村 あと1カ月ぐらいのあいだに原案に対する意見書が出て、意見書から案にいたるまで若干時間があるだろうと思うのですが、そのなかで一番問題になるのはその点だと思えます。

今回の「河川法」の改正でいう環境というものの位置づけと、河川整備計画ということと環境との関係が、法改正をした趣旨にのっとったかたちで整備改革に反映されているかどうかということが、一番大きなポイントになってくるだろうと思います。

いま、河川整備計画はいくつか、柔軟方向のさまざまな生態系への影響はどうするか、保全をどうするというようなことも一方ではあるのですが、事業を通し環境を保全したり、改善したりする部分と、事業をすることによってマイナスに長期的に、かつ不可逆的に影響を及ぼすこととの比較でいうと、後者のほうが圧倒的に大きいわけです。

後者の方が圧倒的に大きい部分というのを、「河川法」のなかでどう位置づけているかという、全然そこには何もなくて、それがこの議論のなかで大きな論点として出てきて、それがきちんと通るかどうかが、委員会が果たした役割のなかで非常に大きなポイントになるだろうと。先ほどの安本先生の話ではないですが、そういうことが社会的に充分理解されて、河川整備計画をよしとするということになれば、そういう社会なのだということを社会が認めたということになりますね。要するにそれでいいのだと。

ですから、それはそれであると思うのですが、いまの日本が試されていると理解しないと。日本が試されているときに、審議会なりガバナンスなり審議なりというのはどういう役割をすべきかということと、最初のほうの話と次の話と今日の話とはリンクするものではないかと思えますけれども。

中村 これは委員会ができた当初からいろいろ考えていて、そういうことは非常に大きな課題だったわけです。ただ、あくまでも「河川法」のなかで委員会活動をやっているわけだし、河川整備計画というのがあるわけで、そのなかで一定のインプットをして顛末を見ないといけない。

顛末を見るときに、非常に具体的に言うと川上ダムは利水です。たぶんあそこの利水の問題で、どれだけ社会的にきちとした河川管理者の対応ができるかどうかで命運が変わってくる。大戸川ダムは、17センチの工事リスク対応の部分でほぼ決まっていますから、そのへんの攻防がこれから1カ月か2カ月起こると。

問題は丹生ダムです。丹生ダムはA案、B案というのがあるって、3年間凍結状態になるわけです。流域対応のダムなしというのがないのですが、この2、3年の期間のあいだに、水制度改革の大きなうねりをつくっていけるかどうかということが、実は一つの展望をさるうえで重要なことです。

それに取り組んできて、政治家を含めて国会議員と6回ぐらいにわたって紙上フォーラムをやって、その紙上フォーラムの成果と冊子と提言で、水制度改革国民会議設立発起人会というのを3月か4月ぐらいに持ちたいと。そういう動きが出てきて、これはどちらかという水の水質の問題を中心に押しているわけです。

こちらの淀川水系のほうは量の問題で押しているのですけれども、こちらは質のほうで押して、実は政治家のレスポンスがあるのです。これは橋本行革のときに水だけ落ちているのです。安倍行革のときにトライしたのですが、こけてしまったと。ただ、水が非常に大きな国民的関心になってきて、国際的にもいまの縦割り行政の展開というのが大きく出てきているということが、序々に政治家のあいだに浸透しつつあって、これはたぶん整備計画の今後の既決は別として、マージンがあるわけです。たぶん50パーセントぐらい決まるのですけれども、残りの50パーセントを持ち越しながら、社会的に揉んでいくのだと思うのです。

その段階で、こういうことが起こらないといけないのではないかという気はします。ご関心があれば、こういう動きは先ほどの奥野先生なり、安本先生のお話にあったように、これは白黒すぱっと決まる話ではなくて、ものすごく大きな荷物を抱えながら動きますから、たぶんそのへんに少し違った道筋というか、新しい展開というのが見えてこないといけないのではないかと。それにわれわれはどう取り組むのかということは、非常に大きな課題になっています。そう思います。

中村 変えられるわけですよ。

中村 みんなが触りたくないから触っていない。声を上げないから変わらないというだけですね。

