

「淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書 第 部 部会意見」
とりまとめ状況

< 部会別とりまとめ状況 >

部会名	部会意見とりまとめ状況	掲載頁
琵琶湖部会	・作業部会に提出する5章対応意見の検討も含めて部会意見とりまとめ中	-
淀川部会		
猪名川部会		
環境・利用部会	<ul style="list-style-type: none"> ・最終の意見（案）031027 版に対する意見募集実施中（〆切 11/4）。 ・11/4 以降に最終修正を行い、確定予定。 	環 - 1
治水部会	<ul style="list-style-type: none"> ・最終の意見（案）031029 版が完成。 ・今後、意見募集を行った後、最終修正を行い確定予定 	治 - 1
利水部会	<ul style="list-style-type: none"> ・最終の意見（案）031027 版に対する意見募集実施中（〆切 11/3）。 ・11/3 以降に最終修正を行い、確定予定。 	利 - 1
住民参加部会	<ul style="list-style-type: none"> ・意見（案）031029 版が完成。 ・今後、河川レンジャー部分を中心に、意見募集を行った後、作業部会、検討会で議論し、最終修正を行い確定予定 	住 - 1

利水部会意見（案）031027 版

1 基本的な考え方

従前、利水にあつては水需要増を前提に、また利水者・自治体等による用途別の水需要予測の積み重ねをもとに、不足量をダムや堰等の水資源開発施設の建設により確保するという方式がとられている。こうした河川水への開発依存にあつては、河川の流量はもともと有限であり、取水量にも河川環境からの制約があるため、際限なく水資源を開発することはできない。また、ダムや堰はいずれも河川およびその周辺の自然環境を悪化させる。

流域委員会は利水にあつては、これまでの「水需要予測の拡大に応じて水資源開発を行う水供給管理」という考え方を、新たに「水需給が一定の枠内でバランスされるように水需要を管理・抑制する水需要管理」へと転換する必要があると提言した。

とりわけ琵琶湖・淀川水系にあつては琵琶湖総合開発事業をはじめとする水資源開発が実施され、利水の水量面での安定化はかなりはかられてきており、上記転換の条件が整っている。

この点「基礎原案」では「4. 河川整備の方針」の「4.4 利水」の項において、その第1の項目に「水需要の抑制」をかけた、その具体化事項として水需要の抑制、水需要の精査確認、水利権の見直しと用途間転用、既存水資源開発施設の再編と運用の見直し、を盛り込んでいることは「提言」にある利水についての理念転換としての「水需要管理」の考え方に則り、その基本的内容を具体化するものであり、高く評価できるとともに、注目に値する。

しかし、原案に理念転換に根差した具体的整備方針を表しているにもかかわらず、基本的な理念転換の考え方が伝わってこない。それは「3. 河川整備の基本的な考え方」の項において、利水についての理念転換の考え方が明確にされていないからであり、かつ何のための「水需要抑制」であるのかということが明記されていないからであろう。

そこで、「3. 河川整備の基本的な考え方」の項の6. にかかげられている4つの項目の一つに、利水についての基本的な考え方として新しい理念を明確にする意味で、「利水を目的とする新規の水資源開発は原則として行わないものとし、水需要の抑制・管理を進める。」との主体的な姿勢を明記すべきである。

水需要管理の出発点には適確な水需要予測がある。水需要予測の見直しを踏まえ自らが流域全体の水需要を把握・予測する姿勢を持つべきである。利水者や自治体との連携を強化するうえにおいても、こうした利水についての基本的な考え方が活かされるべきである。

2 各項目別の指摘事項

近畿圏は琵琶湖・淀川水系の豊富な水資源に支えられ、他の地域と比べて相対的に安定した水利用が実現してきたのであり、その結果1人当り水需要量は比較的高い水準になってい

る。このような状況から、近畿圏において水需要を抑制することは可能であり、水資源開発に伴う経済的費用および環境への負荷を鑑みると、むしろ積極的に水需要の抑制を進めていくべきである。

しかしながら、このような努力をしたとしても、人口や経済活動の変化により、利用できる水資源量（水利権量）以上に水需要が大きくなる利水者が出てくることは否定できない。そのような場合でも、すでに自らの需要量に対して過大となった水利権を持っている利水者からの水利転用を計ること、また地下水の適正利用、雨水利用および再生水の利用等により、必要な水源を確保することが十分可能であり、河川水の新たな利水量の開発は行うべきではない。

なお、少雨による異常渇水が生じた場合には、利水者間で協調した節水努力を行うとともに、水源を融通しあう体制を整備することによって渇水を乗り切るべきである。

（１）水需要の抑制

１）水需要の抑制

- ・水需要の抑制に関して、「基礎原案」の「４．河川整備の方針 ４・４ 利水」の項では、「再利用や雨水利用を含めた具体的方策により、水需要の抑制を図るべく、利水者、自治体等関係機関、住民との連携を強化する。」と述べられている点については、今後の水需要の抑制に踏み込んだ表現として注目に値する。しかしながら、「５．具体的な整備内容」では、その具体的な実施内容についてまったくふれられていない。この点について、今後の計画を明確に示すべきである。
- ・「水需要の抑制」には、主に、政策的に水需要の抑制へ誘導する方策と具体的な節水対策とがあり、この両者がうまく機能することにより、水需要の抑制が可能になると考えられる。しかしながら、「基礎原案」ではこのいずれの事項にも全くふれられていないという点で不十分である。
- ・水需要の抑制へ誘導する方策に関しては、逓増料金体系等の費用負担のあり方、これを実現するための制度・条例等の仕組みについて調査・検討していくことが必要である。また、水の費用負担に関して、水需要を抑制する努力に対して費用負担が軽くなる、あるいは取水量の増加に伴って費用負担が重くなるような制度を導入すべきである。
- ・節水対策としては、雨水利用や排水などの再利用を図るべきであり、これらを可能とするための節水技術・節水機器の現状と将来動向などについて把握しておく必要がある。この節水方策と前記の誘導的な方策をあわせて水需要の抑制を実効あるものとするべきである。参考にすべき例として、水事情がかなり異なっているものの、福岡都市圏で取り組まれている節水施策、条例等がある。
- ・水利権審査にあたって水需要（水利用実績、需要予測（水需要抑制策含む）、事業認可及び事業の進捗状況、水源状況等）を精査確認するとなっている。この際、利水者が、具体的な節水計画・節水目標をもっているか、また、送水・浄水ロス率の改善、漏水防止の

努力等を行なっているかについても評価すべきである。

- ・水需要管理協議会の場においても、協議事項に、日常的な節水施策を取り入れるべきである。

2) 水需要の精査確認

水需要の精査確認には実態のそれと、今後の水需要の予測のそれとがある。両者は関連するが、後者は水需要の予測として後述する。

- ・水需要は水利権更新の際に精査確認するとしているが、水利権更新に至る迄の期間が、相当長くなるものがあり、また、与えている水利権と現実の使用実態に大きな乖離を生じているものがあると考えられる。こういった点から、水需要の精査確認は、実態を調査の上、権利と実態の乖離が大きいものから見直し計画を立て早急を実施していくべきである。
- ・現在事業中の各ダムに関わる水需要の精査確認は早急を実施すべきである。
- ・水需要の精査確認の結果を公表することは透明性の確保という点から歓迎する。そのためには、河川管理者と利水者が相互に水需要の精査確認の必要性を明確に共有し、理解・協力できるようにしておく必要がある。
- ・水需要の精査確認、水利権の見直し及び適切な用途間転用を行なうことによって、将来の適正な利水容量の把握と利水の適切な再配分計画が可能となり、既存水資源の有効利用と河川環境の維持・保全に寄与する。こう言った点から、水需要の精査確認、水利権の見直し及び適切な用途間転用を早急を実施すべきである。

3) 水需要の予測

- ・これまでの水需要予測が実績と乖離した過大なものであった。より精度の高い水需要予測を行うには、この乖離の原因を明確にすることが前提である。水資源開発の根拠とされた水需要予測について「原案」はまったく触れていないが不備と言わざるを得ない。水需要予測は水需要管理でも出発点となるものである。
- ・現状の水需要予測では、利水者が過去の実績値から将来の水需要を推測し、各々の利水者の水需要を積み上げる方式が用いられている。こういったことでは需要抑制のための雨水利用や再利用への取り組み、節水の努力や節水技術の進展が反映できない。水需要抑制、節水行為を含めてより精度の高い水需要予測の展開を関係者すべてに要望する。
- ・河川管理者にあっても、水需要の精査確認にあたって、自らが流域全体の水需要を把握・予測する姿勢も持つべきである。常日頃から水需要の実態動向を把握し、雨水利用や、再利用、節水の努力や節水技術の進展を盛り込んだ水需要予測を行なって、利水者が的確な水需要の予測を行っているかどうかを検討できる体制を整えておく必要がある。

4) 水利権の見直しと用途間転用

- ・「水利権の見直し」の表現は、通常の水利権更新の考え方のみであり、新規水資源開発の際の考え方が示されていない。

- ・用途間の転用は、水需要の精査確認を行って、新規水需要に対して、他の事業者等に余裕があればそれを融通するということである。転用の意義と目的を明確にすべきである。
- ・この水融通を円滑に行うために、転用のルールを提案するのがここで記載すべき具体的な整備内容のはずである。利水部会からその考え方のたたき台が示されているので、検討して河川管理者の「水需要管理」の姿勢を一層鮮明にする必要がある。
- ・用途間転用は転用元・転用先の調整が安定供給、費用負担を含めて協議されるのであろうが、具体的に大阪臨海工業用水道、大阪府営工業用水道、尼崎市営工業用水道を取りあげ、河川管理者が自らその可能性を検討することは評価され、推進すべきである。望むらくは用途間転用は工水から上水だけでなく、農水から上水へ、上水から上水へ、農水から農水への可能性も検討できないか。
- ・水利権更新案件に農水関連が多い。すでにふれているが、農水の利水実態把握、慣行水利権の許可水利権化にあって農政との連携・協働をさらに進めるべきである。

5) 既存水資源開発施設の再編と運用の見直し

- ・既存水資源開発施設の再編と運用の見直しを行い、水資源の有効活用を図ることは新規水資源開発を原則としておこなわないことに結びつくもので望ましい方向である。
- ・取水実態をよりの確に把握した上でダムによる効率的な補給をはかることは当然であり、検討の上、実施されたい。
- ・既存水資源開発施設の容量の再編にあっては、水需要の精査・確認とあいまって、その必要性が十分検討される必要がある。また、一方の利水容量の再編が河川の流況と自然環境に及ぼす影響や、容量再編の規模、費用負担のあり方を含め、代替案比較等、十分検討する必要がある。
- ・既存水資源開発施設の運用については、すでに既設ダム群の連携・統合運用につとめているが、さらにその実を高めるべく利水実態の把握や統合運用ルールの高度化を図るべきである。

6) 利水安全度と安定供給

- ・少雨化傾向が水供給の実力低下、利水安全度の低下に結びつく構図が短絡的である。少雨化傾向がデータの長さやその取り方により客観的にいえるのか、また、それが水供給低下に結びつく説明が不十分である。水供給やその利水安全度は河川流量の時間的変動をベースにとらえるものであるから、雨と流量の対応関係にも言及すべきである。
- ・少雨化傾向、水供給の実力低下、利水安全度の低下、渇水頻度の増大は一連の現象であるとの認識が必要であるが、一般には理解できないところでもあり、利水計算上の利水安全度とわれわれがうけとる感覚との間には乖離がある。そうだとすると、利水安全度の低下への対応を安易にダムに頼ることなく、水量的には農水や下水処理水の還元水の存在（すでに考慮済みか）、実際に使っていない未利用水量あるいは容量があるとすればその活用、水需要の抑制による利水安全度の向上、既存のダムの効率的運用、治水等含めた水位管理

の見直し等の施策も踏まえ、様々な代替案を検討すべきである。

- ・ 今後、20、30年を考えると地球温暖化の影響が考えられるところであり、すでに変動が大きくなることや、少雨、少雪、融雪の早期化などについての知見があることから、それらの利水への影響評価と対応を、社会・経済情勢の変化あるいは地域条件など不確定さがあるものの検討を開始する必要がある。

(2) 渇水への対応

- ・ 緊急的な渇水時対応でなく、渇水時の被害を最小限に抑える対策として平常時の情報交換はもとより早い段階からの情報提供を行い、取水調整の円滑化をはかるとともに節水の呼びかけを行う。
- ・ 現行の取水実績に応じた渇水調整ルールでは、水を多く使用していたユーザーが、渇水時には優遇されることになり、平時からの水の抑制につながりにくい。また、提案にある各利水者間の安定供給確保への努力（投資）に応じた渇水調整方式では、利水者の困窮度を反映しないばかりか投資力のあるユーザーが有利になるような弱者切捨てにつながるおそれがある。渇水調整のルールは、互譲精神に則り、水の融通性を高め、水の使用抑制が進むインセンティブが働くようなルール作りを行うべきで、そのためにも一つの要素として水需要抑制の努力が反映されるような新たな渇水調整方式の確立が望まれる。
- ・ 森林の保水力を高めておくことも必要であり、水源涵養林等への河川管理者のかかわりを強めるべきではないか。

(3) 渇水対策会議の改正を調整---水需要管理協議会

- ・ 渇水時のみ取水制限等の渇水調整を行うための渇水対策会議の開催をさらに平常時から常に水利用実態を把握し効率的な利水運用を図るとともに、水需要抑制策を含め、総合的に検討するための組織として水需要管理協議会を設置することは参加メンバー、協議事項とあわせ高く評価したい。調整が必要と思われるが新しい協議会への移行を進められたい。
- ・ 流域全体での期別ごとの利水関連の情報が一元管理され、協議会メンバーが情報共有できるようなモニタリング、情報共有システムの整備も必要である。
- ・ 水需要管理協議会における住民の参加は必要であり、参加メンバーとして市民団体、地域住民など3名程度の複数名が参加すべきである。

環境・利用部会意見（案）031027 版

1. 基本的な考え方

「河川整備計画基礎原案」(以下、「基礎原案」と呼ぶ)について、環境利用部会委員の基本的な考え方は以下の通りである。

平成9年の河川法改正に伴い、これまでの「治水」・「利水」に加えて「河川環境の整備と保全」が法の目的に追加され、従来、付随的にしか考慮されなかった河川環境が整備事業の対象として中心的に位置づけられることになった。このような背景のもと、「提言」は、川づくりの理念に変革を求め、「自然は自然にしかつくりたくない」、「川が川をつくる」という認識に基づき、淀川水系がもつ多様な価値の復活に向けて、1960年代前半頃までの河川環境を目標として今後の河川整備を行うことを求めた。

「基礎原案」では、「提言」を受け、「変化に富んだ地形と固有種を含む多様な生態系が形成されていた頃の河川環境を目標とする」とし、今後の河川整備では「川が川をつくる」のを手伝うという考え方を念頭に、湖や河川の連続性の修復をめざし、多様な形状をもつ河川への復元を図り、またこれまでの河川整備が河川環境に及ぼしてきた影響を真摯に受け止め、「流域的視点に立って社会環境・自然環境への影響を十分に踏まえ、既存の計画にとらわれることなく、柔軟に見直しを行う」と明言している。また、河川環境を大きく改変するダム計画については、事業中のダムについてさらに詳細な調査検討を行い、その間の工事を必要最小限のもの以外は着手しないとしている。これらはいずれも従来の河川整備計画とは異なる画期的な視点であり、高く評価できる。

しかし、基礎原案の「整備計画の方針」や「具体的な整備内容」では、当面実施可能な事業に比重を置くあまり、従来型の治水・利水事業の抜本的見直しに至っていない。また、河川環境の危機的な状況を考慮すれば、当面実施可能な事業によって現状の改善を緊急に行うことは重要であるが、同時に全体的な河川環境の保全・回復に向けて長期的、理想的な河川づくりのあり方を目指すべきで、そのための具体的なプロセスの検討が望まれる。

一方、一部のダム整備事業などでは、生物の生息・生育環境の保全・回復や生態系機能の回復に対する効果を模索しているが、ダムが建設された場合に生ずると予測される不可逆的なマイナスの環境影響に対する考察が不十分で、著しくバランスを欠いている。河川環境の保全・回復にあたっては、安易にダムに頼るような対症療法ではなく、費用対効果も含め、多様な代替案について十分な検討を行う必要がある。

河川利用については、「基礎原案」では『「環境教育を推進する場という観点を含めて「川でなければならない利用、川に活かされた利用」を基本とする」と述べており、「提言」が求める「河川生態系と共生する利用」の推進に役立つものとして評価したい。また、提言では『「川でなければならない利用」』について、川本来の機能を損なわない限りにおいて促進を図るべきである。』とし

ており、「水を利用した遊び」についても積極的に検討の対象とすべきである。舟運については、川に親しみを持たせるといった点からの配慮についても記載されており、今後の整備の進展に期待したい。漁業については、河川環境への配慮が、漁獲量の増加等といった目に見える成果につながるものでなければならない。

以下、流域全体の河川環境の保全・回復に向けた取り組み、河川の総合管理に向けた河川環境の統合的管理システムの構築、利用をめぐる河川整備の方針等について意見を述べる。

2. 流域全体の河川環境の保全・回復に向けて

河川環境は、地質、地形、土砂、水質、生物等の構成要素および構成要素間の相互作用から成り立つ総合的なシステムであり、保全・整備にあたっては、流域全体を対象に、流域住民の暮らしや文化、土地利用等を視野に入れた取り組みが必要とされる。また、「基礎原案」で示された「変化に富んだ地形と固有種を含む多様な生態系が形成されていた頃の河川環境」といった目標を実現するためには、現状の保全にとどまらず、流域全体の河川環境を回復するための積極的な事業が推進されねばならない。

一方、「基礎原案」の「琵琶湖の水位操作をはじめとするダム・堰の操作については、治水・利水への影響を考慮しつつ、できるだけ自然流況に近い流況を実現するよう運用する方向で検討を行う」、「河川に流れ込む支流や水路などを含めた河川の横断形状および縦断形状の連続性を確保する」、「湖と河川や陸域との連続性をもった生物の生息・生育環境の保全・再生を関係機関と連携して検討する」という整備内容は、直轄区間だけでは解決できず、関係機関との連携を伴う事業であり、流域全体を視野に入れようとする姿勢、計画は評価できる。近畿地方整備局が主導しての計画の早期実現が望まれる。

<情報の共有、目標の設定、達成度の評価、順応的対応>

「基礎原案」が目標とする河川環境は、今後の河川整備の方向性のある程度示しているものの、目標がいつ、どのようなプロセスで実現されるかが曖昧な点に問題がある。一方、河川環境は、個々の構成要素の因果関係が不明確であるため、考えうる最善の手法を用いたとしても、事業の結果には必然的に不確実性が伴う。そのため、事業の成果を次の事業にフィードバックさせる順応的対応が不可欠である。その意味で、「基礎原案」の「地域ごとの生物の生息・生育環境に配慮するため工事の施工法の検証や現状と変化を的確に把握するためのモニタリングを行い、結果をフィードバックするという順応的手法を採用する」という記述は評価できる。ただ、個々の事業を個別に切り離して「保全・回復」の対象とすることは、往々にして「ある特定の生物の生息環境を個別に保全・回復する」といった個別・対症療法的な解決に終始し、流域全体の環境の保全・回復には容易に繋がらない。

「基礎原案」が目標とする河川環境を流域全体で実現させるためには、目標への達成度を具体的

に評価する指標を速やかに検討・選定し、関係機関との連携を含めた実現の手段と時系列的な取り組みのプロセスを明確にするとともに、流域全体の環境に関する情報の集約、公表および情報をもとに中立的立場で事業を評価・検討する場（組織）の設立などの仕組みづくりが不可欠である。また、このような場（組織）が有効に機能するためには、河川環境、生態系に関して専門的な知識をもつ集団が日常的に活動する必要がある。

上記のプロセスの検討にあたっては、様々な環境情報に基づき、これ以上人が手を加えない保存地域、環境と開発の調和を求める保全地域、環境の回復をはかる地域等の検討を行うとともに、環境の回復には時間がかかるため、5年または10年といった年限を区切って段階的に達成すべき目標、指標を明確化することが望ましい。

達成すべき目標や指標の選定にあたっては、例えば水系・流域別環境資源目録マップ(1940年代から現在までの流域の環境資源を地図化したもの)の作成および各種アセスメントの資料等、埋もれた情報を出来る限り発掘する等、基礎資料の整備から始める必要がある*。これらの情報をもとに、過去の環境、現在の環境、目標とする環境を、地図上に同時に表現、可視化することによって初めて流域スケールでの目標の達成度を測り、また順応的に目的像の変更を流域住民とともに協議することが可能となる。地理情報システム(GIS)の活用は、このことを実現する極めて有効な技術となる。なお、生物に関する目標・指標を選定する際には、その生息環境との関連性を十分モニタリングした上で、生息環境についての指標も検討する必要がある。

このように様々な試行錯誤を繰り返しつつ、熟度を高めていくため、流域全体の河川環境の保全・回復に向けたプロセスを「河川環境再生化計画」として整備計画の中で検討していくべきである。ただ現時点で、すぐに策定することは困難であるから、ある期間（おおむね5年程度）までは、当面実施可能な事業の推進と併行して進めるのが現実的であろう。

< 景観と生態系 >

琵琶湖・淀川流域には、満々と水をたたえる琵琶湖をはじめ、山地溪流部、渓谷・狭窄部、平地河川部など、随所に美しい歴史的景観や風景が広がっている。「基礎原案」では、風景を表す語として「景観」を捉えているが、景観には、「土地がもつ様々な生態的特性を総合的に表す語」という概念も包含されている。生物多様性を含めて良好な河川環境が維持されることは美しい自然景観を保つことに繋がる、という視点で景観を考えることが、今後の河川整備に求められる。

一方「基礎原案」では、不法工作物の設置や不法投棄、ダム貯水池の法面裸地等が景観を損なう大きな要因として挙げられ、是正のための事業計画が示されている。これらについても、単なる景観の是正だけでなく、河川環境全般の改善という意味で適切な対策が講じられなければならない。

3. 河川環境の統合的管理システムの構築

< 統合的管理システムの必要性と試行錯誤 >

淀川水系においては、水系全体での水量のみに関する管理体系は洪水・渇水対策を主目的として

既に完成しているが、水質・生態系を中心とする河川環境を一貫して保全・回復する目的をもった管理体系は存在しない。「基礎原案」の5.2.4「水質」(1)には「統合的な流域水質管理システムの構築を目指す」との記述があるが、更に踏み込んで、水質に関わる事象だけでなく、総ての河川環境関連事象(河川形状、水位、水質、土砂、生態系、景観など)を視野に入れた「統合的管理システム」の構築を目指す方向で、河川整備計画を充実して頂きたい。

流域全体の統合的管理に向けた多様な代替案の検討や取り組みには、多くの試行錯誤を伴う。例えば、「水位・水量が生態系や生物多様性に与える影響を定期的に把握し、総合的に検討する仕組みや場の設定」、「水位・水量・生態系の統合的管理に向けてのシステムの具体化」、「環境を総合的な視点から、それぞれの位置づけを明確にした個別事業の検討」などは様々な試行錯誤があって始めて実現することができる。そのためにも、前項、2.で述べた環境情報の集約・公表および評価・検討の場(組織)の設立が不可欠である。なお、「基礎原案」にある「琵琶湖・淀川流域水質管理協議会(仮称)」は一つの出発点として評価できるものの、将来的には水質・水位・水量及び生態系全般を対象とする広域的かつ統合的な管理機構の検討・実現が望まれる。

< 個別事業と流域全体の事業 >

流域全体の河川環境の保全・回復をめざすためには、前項、2.で述べた個別事業ごとの評価、ならびに情報の集約、公表および評価・検討の場(組織)の設立とともに、河川環境を全体的な視点(琵琶湖から大阪湾までを含めた流域全体、水量・水流・水温・流砂などの物理環境の時間変化と生物・生態系との関係、地下水・蒸発散水を含む水収支、人為活動の影響など)で評価し、それらを各地で行われている個々の事業にフィードバックし、順応的な対応を可能にするシステムが必要である。また、これら一連のプロセスに関する情報が積極的に公開され、広く共有されるためには、国土交通省管理区間だけでなく関係自治体の事業についても情報が集約され、公開される必要がある。さらに、治水、利水、堤外地利用など、河川管理や利用の様々な側面について、戦略的検討や改訂計画の策定を継続的に支援する柔軟なシステムとして成熟していく様に志向して頂きたい。

4. 利用をめぐる河川整備の方針

琵琶湖・淀川水系の水域の利用として現在最も一般的なものは、河川敷などの河川空間の利用である。一方、今回の河川環境の回復を目指す新たな河川整備計画の中で、ある種象徴的な位置づけと考えられるのは伝統的利用としての漁業であろう。琵琶湖では過去30年ほどの間に在来種の漁獲量が激減し、また下流域の各河川では漁業は遊漁レジャー産業の一端を担っているに過ぎず、近い将来、漁業そのものが成り立たなくなる危機的な状況を示している。「提言」で求める漁業は、健全な河川環境回復のシンボルとしての漁業本来の姿であり、新たな河川整備計画がそういった姿の実現の具体的な手立てとなるよう、我々全てが努力する必要がある。「提言」では、「魚が減れば稚魚等を放流するという手段に頼らなくても漁業が継続的に成り立つような河川環境の保全・復元」

を求めた。それに対し「基礎原案」では、「生物の生息・生育環境の保全・再生を目標とする各施策を実施し、結果として水産資源の保護につなげる」とし、「5.5.4」に横断方向・縦断方向の連続性の回復等 5 項目の施策を記している。このような河川整備の方針が、「提言」が求める河川環境の達成に向け、徐々に成果をあらわすことを期待したい。

河川空間の利用については、「河川生態系と共生する利用」を目指して長期的な河川環境の保全・回復の目標とそれを回復するためのプロセスに準じた措置を取りつつ、多くの関係者の議論と合意をもとに、進めていくことが大切である。現に河川空間が利用されニーズが高いという現実があることを考慮しながら、水面利用、河川敷、関連施設等については以下のような視点から十分な検討を行って頂きたい。

< 水面利用 >

「水上オートバイやプレジャーボート等の秩序ある水面利用の適正化と、カヌーや手こぎボートの円滑な水面利用の実現」は、妥当な方向性であるが、さらに、「川でなければ出来ない利用」としての、「水を利用した遊び」「水泳」「魚釣り」といったことについての配慮が必要である。水上オートバイ等の秩序ある利用を実現するため、協議会等の組織を活用することは現状において処置として妥当と考えるが、水上オートバイの急速な増加と事故の急増、排ガスによる水質汚染への懸念の高まりなどを考えれば、排ガスの排出基準、船舶検査のあり方、操縦免許の取得・更新の仕組み、遵守事項違反時の行政処分等について、新たな法制度を積極的に導入する時期が到来している。

< 河川に関わる環境教育 >

環境教育についての新たな記述は、「河川生態系と共生する利用」の推進に役立つものとして高く評価したい。河川に関わる環境教育は、河川水面のみならず、河川敷を含め河川全般に関わる問題であり、重要な課題である。「河川全体を教育の場として、河川を正しく、認識し、理解し、活用する教育」を実施し、河川利用が望ましいかたちで行われるのに役立つよう実施して頂きたい。また今後の環境教育については、十分な科学的知見に基づいたソフト作りが不可欠であり、各界の有識者の協力を得ながら、教育の内容を充実し、具体的な成果をあげていくことを期待したい。

< 河川敷利用・迷惑行為対策など >

「基礎原案」では「本来河川敷以外で利用するものについては、縮小していくことを基本とする。」とされており、提言の方向と一致しており、評価したい。河川敷の整備にあたっては、学識経験者及び沿川自治体からなる「河川保全利用委員会（仮称）」を地域毎に設け、住民から広く意見を聴き、個々の案件毎に判断するとしているが、その委員構成、住民の意見聴取方法、個々の案件毎の審議スケジュールおよび結果の公表等について検討を深める必要がある。また、未整備とされている「縮小のための判断基準」についても、「占用許可に関わる基準を定める」とする「河川敷地占用許可準則」に則って検討して頂きたい。また、河川敷のスポーツ施設を本来あるべき堤内地に確保するためには、地方自治体と協議し十分な調整が必要である。

違法行為の対策については、違法行為是正実施計画およびその実施結果の公表が必要である。

ホームレス対策については、既に制定されている「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」との関係性を踏まえて今後の取り組みの内容、実施結果の公表について検討を進める必要がある。

一方、迷惑行為の対策は、河川敷だけの問題ではなく、水面利用に関しても同じように考えていく必要がある。対策として、「基礎原案」において「計画的・継続的な啓発」と「日常的な啓発」が計画されており、成果を期待したい。なお、啓発については、環境教育との関連をも十分に配慮し、単なる迷惑行為の対策としてだけでなく、「河川生態系と共生する利用」の推進といった観点からも啓発を実施して頂きたい。また、悪質な迷惑行為、例えば、「人に危害を与えるような行為」については、厳しい取り締りを行っていくための、具体的な規制のありかたについての検討が必要である。

<舟運>

「提言」では、「河川固有の生態系・自然環境保全を考慮して」舟運の検討を行うように求めた。それに対し「基礎原案」では、「川と都市の連続性修復、水辺の賑わい創出および大震災時の緊急物資輸送」と述べられており、舟運活用のための整備事業を、各方面からの要望、利便性から捉えている面がきわめて強い。「航路維持事業」「淀川舟運低水路事業」「淀川閘門設置検討事業」「毛馬閘門運用手法検討事業」などについては、河川環境に様々な影響をもたらす可能性があるため、環境影響に関する十分な事前調査を行い、その結果について幅広い社会的議論を行うことが求められる。実際に事業が行われる場合には、モニタリング調査を継続し、それを公表すると共に幅広い議論を行わなければならない。また、実際に船舶の航行が始まれば船舶の運行によって発生する波が底泥の巻き上げによる濁りや水質悪化、水辺の浸食、取水施設の運転への支障、鳥類・植生や水棲動物の生息環境悪化などを引き起こすことが考えられるので、こういった影響についても十分調査・検討が望まれる。

5. さらに検討すべき主な事項

上記に加え、河川管理者が他省庁や地方自治体などと連携しつつ計画の熟度を高めていくために、雨水の利用促進、都市用水・農業用水の反復利用や排水の再利用の検討、表流水のみでなく地下水を含めた流域全体の水循環システムの調査と現状の把握、河川や湖に流入する負荷物質の総量管理に向けた情報の共有と排出規制、などに取り組む必要がある。そのための技術改善と法整備を伴う連携の仕組みならびに社会的合意形成手法の確立がこれからの重要な課題である。また計画の初期の段階から30年後の流域全体の明確な展望をもって取り組む必要がある。

なお、河川や湖の生物多様性、生態系機能、水産資源などの再生産機能をこれ以上低下させないためには、河川管理者のみならず流域の関係機関や住民が淀川水系全域を保全地域であると認識するよう、河川レンジャー(仮称)等の仕組みを通して流域住民に周知徹底する必要がある。

また、琵琶湖では、湖岸道路による水陸移行帯の分断、内湖や水田との連続性の修復、生息地間

の生物移動を保障し、連続性を確保することが重要である。そのため、慎重な事前調査を行い、施工後のモニタリングを継続し、順応的に対応する必要がある。侵略的外来種に対しては、生息地に侵入、繁殖しにくい自然環境を回復させる視点から、外来種対策とそのための調査研究などが重要かつ不可欠な課題である。

*具体的には、過去の水位、水量、それらの季節変動、土地利用状況、ヨシ帯等の水陸移行帯や河畔林の分布、内湖の面積、洪水による浸水状況、護岸等の河川改修状況、ダム、堰堤等の河川横断工作物の分布、蛇行地点の分布、瀬・淵の分布と面積・容量、砂州の分布と面積、在来種や固有種の分布と生息密度等があげられる。

治水部会意見（案）031029 版

1 はじめに

平成9年の河川法改正により、河川整備の目的に新たに「環境」が加えられたとはいえ、「治水」は「利水」とともに重要な機能であることに変わりはない。ただし、これらの3機能が独立して共立するのではなく、「環境」をベースとして「治水」と「利水」を共立させるようにしなければならない。

治水部会は、「治水・防災」について専門的な審議を行うテーマ別部会の1つとして平成15年2月に設置され、6回の「部会」と5回の「検討会」を行ってきた。

本「意見」は、平成15年9月に国土交通省近畿地方整備局が発表した「淀川水系河川整備計画基礎原案」（以下「基礎原案」）についての主として治水・防災についての整備方針に関する治水部会の意見を取りまとめたものである。

2 治水・防災についての基本的な考え方

これまでの治水は、「河川や地域ごとに社会的重要度に応じた規模の洪水を対象として水害の発生を防止する」ことを目標として、河川整備計画を策定してきたが、この計画を達成するには長い時間と莫大な経費が必要なため、達成の目途が立たないままに放置された面がある。また、対象規模以上の洪水に襲われた場合には大きな被害を発生する可能性があるという基本的な欠陥がある。さらに、狭窄部上流部・低平地区・無堤地区・天井川地区など、現に水害が頻発している地域や危険性の高い地域があるが、これらの地域の治水安全度を高めることも長年の課題として残されたままの地域が多い。さらに、治水を目的とした河川整備により、瀬や淵が失われて生物が生息・生育しにくくなるなど、河川の環境に悪影響がもたらされる事実があることも見逃すことができない。

このため流域委員会は、平成15年1月に発表した「新たな河川整備をめざして - 淀川水系流域委員会提言 -」（以下「提言」）で、これからの治水計画では「超過洪水・自然環境を考慮した治水」「地域特性に応じた治水安全度の確保」を目的として、河川対応と流域対応を併用して対応する必要があると提案した。

これに対して、「基礎原案」では、「治水・防災の基本的な考え方」として、「洪水被害の頻度のみならず、その深刻さを軽減する施策をハード、ソフト両面にわたって

推進する」と「狭窄部下流の安全度を損なわないで上流の安全度の向上を図る」の2つを挙げている。前者は「提言」の真意がよく反映されており、どのような施策によるかは別として、この「基本的な考え」に異論はない。ただし、水害危険地として狭窄部上流のみが対象とされ、それ以外の危険地についての記述がないのは不備であり、それらへの言及が必要である。また、治水事業といえども自然環境を考慮する必要があり、それについての言及も必要である。

なお、「基本的な考え方」、「基本方針」、「目標」という記述が混同して使われており、記述の統一をはかる必要がある。

3 河川整備の方針 - 治水・防災

3.1 洪水

「基礎原案」では、洪水についての「基本方針」を「狭窄部の開削および無堤部の築堤は下流の河川整備の進捗状況等を踏まえて実施の判断を行う」としているが、これらは取扱いの方法を示したものであって、「基本方針」という表現は不適切である。

洪水対策についての施策として、「破堤による被害の回避・軽減」、「浸水被害の軽減」、「一連区間整備の完成等」、「土砂対策」の4つを取り上げている。

(1) 破堤による被害の回避・軽減

「基礎原案」では「破堤による被害の回避・軽減」を目標として、そのための施策を最優先で取り組むとしている。これは、「現在の堤防は必ずしも防災構造物としての安全性について十分な信頼性を有しているとはいえない」ことに加えて、「破堤が深刻な被害をもたらす」という現実に対応するもので、きわめて適切な選択であるといえる。ただし、一般に「目標」は「最終的な到達点」を意味するから、今後の20～30年を対象とした河川整備計画では、同期間に実施・検討される「中期目標」を設定することが望ましい。

「破堤による被害の回避・軽減」を図る具体的な施策として、流域対応に関連した3項目と河川対応に関連した1項目の計4項目を示しているが、河川管理者と住民および自治体等で構成される「水害に強い地域づくり協議会（仮称）」を設置しようとしていることは「流域対応」をより効果的にするものと期待される。

1) 流域対応

「基礎原案」に示された施策のうち、「自分で守る(情報伝達・避難体制整備)」と「みんなで守る(水防活動・河川管理施設運用)」は「警戒・避難活動」に相当するも

のであるが、ここでとくに注目されるのは「自分で守る」であって、住民自身の責任を明確にしたことは、現実に即したのものとして高く評価できる。

また、「地域で守る(街づくり・地域整備)」は「被害ポテンシャルの低減」に相当するが、これからの治水では「街づくり・地域整備」が重要であり、その実現が強く望まれる。なお、今後の長期的課題として、氾濫箇所を設定したり、氾濫水の拡大や拡大速度を遅らせる「氾濫の制御」についても検討することが望まれる。

2) 堤防強化対策

「基礎原案」に示された「堤防強化対策」は今後の治水を支配するともいえるきわめて重要な事項である。

「提言」は、既存の堤防について土や砂でできた堤防には構造的な弱点があることを指摘し、補強の必要性を強調した。これに対して「基礎原案」は、既存堤防は「材料として吟味されているとは限らない土砂を用いて逐次強化を重ねてきた歴史の産物」であり、「必ずしも防災構造物としての安全性について十分な信頼性を有しているとはいえない」と率直に弱点を認め、「高規格堤防」と「堤防補強」の方策により堤防補強を行うとしている。

高規格堤防(スーパー堤防)は、堤防の幅を十分大きくすることにより、越水や浸透あるいは洗掘が生じても破堤にはいたらないようにするもので、すでにいくつかの実績があるものの、工費がきわめて高いうえに、街づくりと一体化して実施する必要があるため、連続堤としての完成の目安を立てにくく、また大量の土砂を移動させることに伴う環境への影響も危惧される。

一方、既存堤防の補強法としては、堤防表面をコンクリート補強材などで覆う鎧型堤防(アーマー堤防)が実用化されているが、たとえ補強材を土で覆うとしても、堤防表面の自然が一時的にせよ破壊されるという環境面からの批判があり、耐震性に欠けるという問題もある。このため「提言」では、堤防中央部に鋼管杭(あるいは矢板)やコンクリートなどの連続壁を設置する複合堤防あるいは混成堤防(ハイブリッド堤防)の検討・実用化を提案した。

「基礎原案」によると、堤防補強工法については「淀川堤防強化対策委員会」で審議するとしているが、従来の工法の延長にとどまらず、新たな発想に基づいた「破堤しにくい」「環境に配慮した」堤防補強を積極的に検討・実施するよう強く要望する。

なお、堤防補強を全川的に実施するには多額の費用と時間を要することから、緊急に補強する区間を定めるとし、具体的な選定条件を示しているが、当面の措置として容認されるものの、非実施区間との接続にはとくに慎重な考慮が必要である。

(2) 浸水被害の軽減・解消

1) 狭窄部上流の浸水被害の解消

これまでの河川整備計画では、下流の治水安全度が確保されることを条件として狭窄部の開削が取り上げられてきたが、現状では下流の治水安全度が確保される見通しがないため、地元が無意味な期待をもたせるという弊害すら生じている。また、狭窄部の一つである峡谷は歴史・景観等の面から国民的財産としての価値が高い場合があるため、「提言」では「開削することはできるだけ避け、他の代替案を優先的に採用することが望ましい」とした。「基礎原案」でも「狭窄部は当面開削しない」としており、現実に即した方向に転換した姿勢は高く評価できる。

なお、狭窄部上流の浸水被害対策として、事業中のダムを前提としたものについては、事業が中止された場合の代替案についての真剣な検討が必要である。

また、狭窄部上流の浸水被害対策では「既往最大規模の洪水による浸水被害の解消を目標」としているが、対象洪水および目標について説明を追加する必要がある。

すなわち、わが国では対象洪水を「既往最大洪水」から「確率洪水」へと移行してきた経緯がある。これまでの淀川水系の河川整備計画では、他水系と同様に、「確率洪水」が基本とされてきた。「確率洪水」にはいくつかの曖昧さが含まれ、またそれに基づいたこれまでの計画に完成の目途が立たない現状などから考えると、「基礎原案」で「既往最大洪水」を採用したことに積極的な異を唱えるものではないが、あえて「確率洪水」を採用しなかった理由を明らかにする必要がある。

また、「浸水被害の解消」を「目標」とすることは適切であるとしても、実現を念頭においた「中期目標」の設定が必要と考えられる。すなわち、洪水が河道を安全に流下させることができたとしても、内水による浸水は依然として懸念され、われわれが実現できるのは「軽減」でしかないのではないかと。目標といえども安易に「解消」という表現を用いることは住民に過大な期待をもたせることになり、結果として不信感を招きかねない。

2) 琵琶湖沿岸の浸水被害の軽減

「基礎原案」では、琵琶湖沿岸における浸水被害を軽減するため、「瀬田川下流部及び宇治川の流下能力(放流能力)の向上を図る」としている。

このうち洗堰および天ヶ瀬ダムの放流能力を向上させることについては、代替案についてさらに検討すべき余地が残されるものの、これらの流量制御機能を高めるといった観点から推進すべき事項であると考えられる。

しかし、鹿跳峡谷および宇治川塔の島地区における流下能力の向上については歴史的景観保全の観点から、必要性を含めて、さらに検討する必要がある。また、琵琶

湖沿岸での水位と被害との関係をより正確に把握するとともに、被害の軽減対策については街づくりと連携した流域対応についても検討する必要がある。

なお、狭窄部上流および琵琶湖沿岸のいずれにも「土地利用誘導等の実施」が必要であることを明示したことは評価できる。

(3) 一連区間整備の完成等

「基礎原案」によると、無堤部の築堤は「下流の河川整備の進捗状況を見て判断する」ことが原則であるとしながら、「ごく一部の区間のみが未整備である箇所限定」して築堤事業を完了させるとしている。社会的見地から止むを得ない措置として容認するが、残された無堤部については、遊水機能が顕著な場合、土地利用誘導等の実施などにより遊水機能を確保することが望ましい。

(4) 土砂対策

「土砂対策」では、「基礎原案」に述べられているように「山地から海岸までの土砂収支のバランスを図る」ことはもちろん重要であるが、河道における土砂の動的平衡を図ることも忘れてはならない重要事項である。また、ダムや堰における土砂移動の連続性を回復させることは、環境面のみならず治水面でも重要である。

なお、特殊な例であるが、土砂対策関連として琵琶湖の「浜欠け」についても早急な対応が必要である。

4 高潮

淀川下流部の陸間については早期の改善が望まれるが、河川整備等との優先度を総合的な視野から判断することが望まれる。また、「基礎原案」に取り上げられている「操作の迅速化」を図ることも重要であるが、「操作時期の適切化」「地域防災組織の強化」も重要課題である。

5 地震・津波

地震に備えて堤防等の河川管理施設について耐震補強対策を実施することは緊急課題であり、継続実施により早期の完成が望まれる。

なお、海域における大規模埋立に対しては、洪水の流下と高潮・津波の遡上を考慮して設定された「河川保全区域」をもとに規制することが必要である。

6 ダム

治水面からみたダムの役割についての意見を示すと、次の通りである。

わが国では、これまでに多くの治水ダム(多目的ダムを含む)が建設され、洪水流量の調節に供されているが、一部の例外を除いて、有効であることが確認されている。しかし、ダムの存在は、自然環境に悪影響をもたらすうえに、地域社会の崩壊をもたらす恐れがあるため、「提言」では「ダムは原則として建設しない」とし、ダムが建設されるのは、「ダム以外に有効な方法がない」、「社会的合意が得られた」場合にかぎるとした。

これまでの治水では、「基本高水」が「計画高水」を上回る場合にダムや遊水地で流量を制御する施策が採用されてきた。しかし、新たな治水では、「治水でも環境を考慮したものとしなければならない」との立場からすると、「提言」で示したように、「ダムは原則として建設しない」との方針が適用されなければならない。

ここで重要となるのが、ダムに期待される流量制御機能をどのような方法で代替するかである。治水部会はこの問題に対してとくに慎重で真摯な審議をしてきた。審議の結果を要約すると、次の通りである。

第1は、治水の目標を「水害の発生防止」から「水害による被害の軽減」に大転換したことである。このような目標転換は建設省(現国土交通省)により昭和55年に策定された「総合治水対策」に遡ることができる。そこでは、「水害をゼロにするのではなく、ある程度受け入れつつ被害を最小限に抑える」とされ、そのための施策として河川整備と流域での対策を含めた「流域治水」の概念が示されている。

第2は、「堤防補強」である。これまでも高規格堤防による補強が実施されてはいるが、高価格であり、街づくりと一体となって進める必要があるため、連続堤としての完成の目安が立てられない。このため、現在の脆弱な堤防を補強することが「提言」で提案され、「基礎原案」でも堤防補強の実施が示されている。堤防補強は、破堤し難くするばかりでなく、河川の流下能力の増大も期待できるため、有力な代替案の1つである。

第3は、より真剣な「代替案」の検討である。これまでの代替案の検討はダム建設の口実に利用されたきらいがあり、住民が納得できるものではなかった。これからの代替案の検討においては、「ダムは建設しない」を原点とし、学識経験者や住民を含めた委員会での計画の構想段階からの審議と徹底した情報公開が必要である。

第4は、「流域対応」である。「流域治水」の概念を治水目的以外にまで拡大した「流域対応」により、洪水氾濫が発生した場合の被害を軽減できる。これまでの「警戒・避難体制の確立」、「建造物の耐水化」、「保水・遊水機能の強化」、「土地利用の誘導・

規制」などに加えて、「氾濫水の拡大を防ぐ街づくり」などにより、洪水氾濫による被害を軽減することは可能である。

以上の代替案のいくつかを併用することにより、ダムによる場合と同等程度以上の効果が得られる可能性は十分ある。

つぎは「基礎原案」への意見である。

「ダム計画の方針」に示された実施条件で、「他の河川事業にもましてより慎重に検討」することは当然であるが、「提言」に示した「社会的合意」の条件が欠落している。この条件は、技術的検討以上に重要性をもつ面があり、忘れてはならない基本的条件である。

「既設ダム」についての整備方針は、治水面からは概ね適切であると判断される。しかし、自然流況への近似や急速な水位低下の回避を目的としたダム・堰の操作は、治水・利水機能の低下をもたらす恐れがあるため、慎重に検討する必要があるとともに、河道形状の整形との併用した方法についても検討する必要がある。

さらに、利水ダム・発電ダムなどの治水目的以外のダムについても「治水機能」をもたせることを検討する段階にきている。利水者・発電者などもまた社会の構成員であるから、住民に流域対応を求めたと同じ立場で、治水への協力を積極的に求めるべきである。

「事業中のダム」については、「調査・検討」を継続するとしているが、調査・検討の間は「本体に関わる工事を着手しない」としたことはきわめて適切な選択であり、大英断として高く評価される。

「調査・検討」に際しては、ダムを中止することも選択肢の1つとして、考えうるすべての実行可能な代替案について真剣に検討することが必要であり、途中の段階でも随時検討経過を公開することが重要である。

なお、いたずらに結論を引き延ばすことは、ダムの建設を前提として河川管理がなおざりされたり、地域社会に混乱をもたらす恐れがあるため、早急に結論をだす必要がある。

7 おわりに

長い歴史のなかで、人びとは、河川の恩恵にあやかりつつ、洪水に悩まされ、それから逃れる術(すべ)を模索してきた。水害の発生を防止することは、すべての人が望むことであるが、それが見果てぬ夢であることも事実である。

「治水」という永遠の課題に対して、これまでの方式にとらわれることなく、流域

委員会が示した「提言」の主旨を積極的に取り入れ、新たな治水を実現しようとした河川管理者の姿勢を高く評価するものであり、治水部会からの要請に対して真摯に説明・資料提供に応じられたことに謝意を表したい。

また、熱心に討議に加わられた一般傍聴者、部会の円滑な運営を支援していただいた庶務などすべての関係者に心からお礼を申上げる。

住民参加部会意見（案）（031029 版）

1. 住民参加の基本的な考え方

（1）住民参加の理念・目的について

「住民参加」は、これまでの河川管理行政に法的にはなかったものである。住民と行政との協働型への河川管理の転換にとっては、住民参加は必要不可欠である。実質的な住民参加が行政の全過程において保障されることが要請されなければならない。流域委員会の提言（平成15年1月、以下、提言という）は、この基本的姿勢に立って、住民参加のあり方について、その理念・目的をまず明らかにしている（提言4-8）。

基礎原案においては、形式的には住民参加の手続きが多くとり入れられてはいるが、住民参加を実質的なものとして保障するためには、行政が、今後の河川管理行政にとって実質的な住民参加が不可欠の前提であることを正しく理解・認識して、その理念・目的を、整備計画自体の中に示すことが望まれる。「河川整備の基本的な考え方」において、河川整備行政の基本的な位置付けとしての住民参加の理念・目的を明確にする必要がある。先の提言以降における当部会での議論をまとめると、次のような理念・目的が取り入れられるべきである。

<住民参加の理念・目的>

- ・淀川水系は、現在ならびに将来の住民の共有財産である。
- ・河川管理者は、早期の段階から住民に対し説明責任（アカウンタビリティ）を確保する。
- ・住民は、共有財産である水系を管理者に一任するのではなく、積極的に参加する。そのための活動能力強化（エンパワーメント）の基盤（インフラ）の整備とあわせて、連携と協働の場の設置がなされるべきである。
- ・住民、住民団体、関係団体とのネットワーキング（交流・連携のしくみ）を形成する。そのための専任事務局を持つ流域センター（仮称）を設置する。
- ・流域センター（仮称）には多面的に住民と行政との連携を担う河川レンジャーを配置する。
- ・住民等は、河川管理者だけでなく、水系に影響する行政施策にも参加を働きかける。
- ・住民は、ライフスタイルが水系に与える影響を自省して生活改善運動を進める。

（2）住民概念について

河川行政に参加する「住民」の概念は、行政課題ごとに、幅広く流動的なものである。基礎原案では、「関係住民」・「住民」・「住民団体」等、一般的に叙述されている。住民概念が、個々の課題において「もっとも参加するにふさわしい住民とは何か」が十分議論され、適切に定義することを総論として示しておくことが望まれる。そのためには、流域委員会の意見を聞く等の手続も必要となろう。

住民参加の具体化について、「合意形成を目指して、それらの組織を活かした公正なく

みを検討する」と一般的に述べられているのは、総論としてはやむを得ないが、「公正なしくみ」の一例を挙げるなどの記述により、理解しやすくすべきであろう。

さらに、基礎原案では、住民参加を具体化するさまざまな手法が示されている。同時に、淀川水系流域委員会には、その継続とともに、重要な役割が期待されている。住民参加の保障のためには、これらの各協議会、検討会等と委員会との連携が十分に図られるような体制をとり、委員会と各種協議会との関係や連携についても、あらかじめシステム化しておくことが求められる。

(3) 参加の積極的かつ実質的意義付けについて

「参加」の意味は多義的であるが、その理念や目的からすれば、単に住民の「意見を伺う」という消極的なものとして捉えるべきでない。住民を判断形成のための客体として考えるべきではない。共に河川の将来を担う「協働主体」と考えるべきである。基礎原案でいう「合意形成」も、形式的に捉えることなく、何をもち「合意形成」というかについて、住民の納得の行く手立てがとられなければならない。とくに、河川整備の具体的施策における個別的課題と、たとえば、ダム建設のような重要課題とでは、合意形成の内容や手続には質的な違いがある。ダム建設についての「合意形成」とは何かについて、河川管理者が流域委員会や関係住民と十分に協議しておく必要がある。

2. 基礎原案の具体的な整備内容への意見

5.1.2 (1) 情報の共有と公開及び意見交換

住民参加のための組織や協議会等が数多くつくられるのは、住民にとっては分りにくくなる。逆に、住民の意向を受けとめる側も対応が煩雑になり、役割や権限の及ぶ範囲が不明確になる。この場合、住民が気軽に意見を述べるためには、その受け皿としてのチャンネルはそれぞれの住民生活の現場に近い舞台で、数が多いほうが望ましいが、各協議会等が個別に対応するだけでは、水系として調和のとれた河川計画に住民意見を反映することは困難である。多くのチャンネルで収集された意見等は、流域委員会等の全体を見通した視線の中に位置づけをしてはじめて、多角的な視界の下での「全体のバランスのとれた」整備計画および実施のために活かされることとなるであろう。したがって、収集された意見およびその対応については、一元的に収集整理しておくしくみが必要となる。これは、情報の収集・整理・管理・提供・公開の一元化のしくみの中で具体化されることになるであろう。

< 住民参加の前提としての情報の公開と共有 >

(1) 分りやすい情報の提供と公開 (アカウントビリティ)

水の制御 (防災・治水)、水の需要 (利水・利用)、環境などについての過去から現在までの情報は、一般に知られることが少なく、内容的にも分かりにくいものが多かった。言葉や表現方法を工夫して、これらの情報から遠ざかっていた人々にも分りやすい情報を積極的に提供公開し、河川問題を身近な生活問題として理解し行動する住民を育てる必要がある。

(2) 情報の共有

情報の共有は、住民と行政、行政相互間ばかりでなく、住民相互間における情報の共有についても十分に保障されなければならない。そのためには、住民側が有する情報をも含めて、関係する情報を広く収集・管理・提供するための窓口と機関を設置することが望まれる。

情報は、その内容が分かりやすいことがまず第一条件である。そのために、言葉や表現の工夫、図や絵や写真などを多用して、いかに分かりやすくするかという工夫が大切である。同時に、現在のようにマスコミ情報により人々の判断が左右される時代にあっては、情報の価値を住民自身で選別することが困難になっている。コンピュータ、あるいはIT情報に多くの信頼を寄せすぎることには危険でもある。河川にかかわる日常的な情報、あるいは災害時などの緊急情報でも、身近で、顔なじみの人間関係に埋め込まれた情報が重視されるべきである。日常の水防組織をささえる消防団、自治会などの地域社会との連携、企業や学校、事業所などの「顔がみえる」日常的な社会関係の中に、河川情報や災害情報などを埋め込み、活用していくという姿勢が大切であると考えられる。

住民からの意見には、専門家の発想を超える優れたアイデアが含まれることも少なくない。幅広い層からより優れた意見・提案を引き出すための効果的な手法を考える必要がある。たとえば、住民生活の歴史や経験にそくした、河川と人々のかかわりに関するインタビューなどは、より深い住民意識を共有するために有効な手法である。また、住民による優れた提案に対するコンクールやコンテスト報奨金制度なども一つの方法である。

ダム問題については、マスメディアの報道によって認知が高まってきたが、それ以外の問題、とくに水の循環的利用や河川環境問題については、意識の共有がなされていない。委員会ニュース、部会ニュース、シンポジウム、ホームページ等を通じて、これらの情報は、以前よりは多くの人の目に触れるようになった。しかし、それも一部の人に限られ、不特定多数の「サイレントマジョリティ」の関心を引き起こす迄にはいたっていない。

(3) より幅広い働きかけの必要性

流域管理の多くの論点について社会的合意を得るためには、場所的・時間的・費用的限界を克服するために、テレビや新聞などのマスメディアに、ダム問題以外の治水、利水、環境、利用等の問題についても議論を引き起こす働きかけが不可欠である。また、住民の日常的な社会的組織と連携・協働を求めるためには、自治会や、学校関係、企業に対して働きかけを広く行うべきである。

(4) 住民の関心をよぶ説明書等の情報提供を行うための具体的なヒント

重要な論点を中心に構成する。

図や表などを用いた分かりやすい内容にする。

代替案や場所選定の理由を明確にした経緯を説明する。

計画の変更など途中経過を説明する。

住民等の意見に対する河川管理者の見解を発表する。

5.1.2 (2) 住民との連携・協働

住民・住民団体のエンパワーメント（提案・実践能力の強化）の条件整備が必要である。

住民等が提案・実践能力を高めるためには、学習・調査・研究のための条件整備が必要である。また、住民間のネットワークをつくる必要もある。これらは、河川・水系管理の分権化につながるものであり、そのためのコーディネータの確保など、社会的な条件整備に協力する必要がある。

モニタリングへの住民参加、住民主体のモニタリング、川のことは現場に近い住民にまず「情報をとる」という考え方が不足している。住民によるモニタリングは、行政におまかせ意識が高い住民にとって、大切な「社会参加」の舞台であるという認識が必要である。そのためには、住民と行政をつなぐことを専門職とする住民モニタリングのコーディネータが必要になる。なお、具体的なモニタリング手法については、別項目で説明する。

流域委員会は、このような理念のもとに河川流域センターや河川レンジャーを提案した。現在、河川管理者が具体的に示している事例は、自治体や住民組織と一から議論をして、よりよいモデルをつくることが望まれる（たとえば、琵琶湖河川事務所の最近の対応のウォーターステーションも、今までにも増して地元との協議が必要である）。

- ・住民および住民団体等との連携を積極的に進めるための部署と専門係官を設け、日常から情報交換と交流に努め、政策提案や事業提案にも積極的に対応することが必要である。この場合、どのようにしたら住民がもっている潜在的な底力を引き出すことができるかを工夫をすることも必要である。
- ・河川管理者が行うさまざまな調査についても、住民ならびに住民団体との連携を重視し、住民団体などからの情報も積極的に活用すべきである。河川管理者が業者に委託する調査よりも、地域に密着した住民や住民団体の方がより詳細で正確なデータを持っている場合がある。24時間現場に張り付いている住民の五感に基づく情報は、リアルタイムであり、限定された時間や空間でなされる厳密な科学的データより複雑な河川環境を反映・表現しており、正確な場合がしばしばある。
- ・調査、モニタリング、意見聴取、合意形成等の場において、能力のある住民団体に対しては積極的に事業委託して行くべきである。

5.1.2 (3) 自治体、他省庁との連携

関係省庁や自治体との連携については、きわめて一般的抽象的な叙述が多いが、行政相互間や住民との連携を一步前進するための積極的な取組みがほしい。たとえば、ある課題について、関係省庁、自治体等を具体的に例示すれば、分りやすいものとなるであろう。

全体の項目にわたって記述されている「関係機関」の範囲が不明確であるため、個別の事案ごとに「関係機関」を一覧表形式で記載することが望ましい。

他省庁・自治体などとの連携についての情報公開が必要である。

5.2 河川環境

河川環境の保全・改善については、調査のみならず住民も交えたその評価の検討の実施が必要である。とくにこれまでの「多自然型川づくり」の再評価には、円卓会議方式による対

話集会などが必要である。

5.2.1 河川形状

横断方向の河川の連続性回復については、住民ならびに住民団体と連携して進めることが大切である。地域住民の体験や住民団体の知見の活用を図ることが望まれる。

5.2.4 水質

協議会の委員として、「住民活動に詳しい有識者」は「水質に理解が深い住民」とすべきである。

5.3 治水

- ・ 水害発生時の住民の関わり方、住民と自治体との役割分担を明確にする必要がある。
- ・ 流域センター（河川レンジャーの活動拠点）の機能や位置づけを検討し、実現することが必要である。
- ・ テレビのテロップ・ラジオ等による洪水情報の提供を検討すべきである。
- ・ 自治会など住民組織による洪水情報の伝達方法も検討すべきである。
- ・ 流域で水を溜めるための住民の役割を明記すべきである。
- ・ 遊水地、ため池など貯留施設の維持管理および新設について、住民の優れたアイデアの活用と補助制度を検討すべきである。
- ・ 狭窄部上流の被害軽減策については、住民参加による検討を行うべきである。たとえば休耕地の活用法などはその具体例である。
- ・ 破堤時と越水時を区別したよりきめ細かな浸水想定区域等の情報が必要である。

5.4 利水

< 水需要抑制についての住民との連携方法 >

過去の渇水時の情報を提供する。

再利用や雨水利用等の具体的方策の手法のアンケートを実施する。

今後の渇水予測と対応策（取水制限を含む）の情報を提供する。

- ・ 水利用の合理化における住民の役割について、住民の知恵を提案してもらう。
- ・ 水需要管理協議会への住民参加としての提案制度、雨水利用などの活用による水利用家計簿などを検討すべきである。

5.5 利用

5.5.1 水面

水面利用に伴う現在の環境影響の情報を提供する。

水面利用のあり方について対話集会を開く。

5.5.2 河川敷

河川敷の利用については、個々の案件ごとに検討するだけでなく、水系全体の縦断方向との関係も含めて、代替案を含めた環境影響評価を住民参加のもとに行う。

- ・河川敷利用に関して、個々の案件ごとに住民参加と称して利用者の意見・要望の数だけで判断すべきでない。環境住民団体などの意見も聞くべきである。
- ・河川保全利用委員会の構成については、関係行政機関と学識経験者だけでは不十分である。
- ・名称は「河川保全委員会」が適当である。その中で利用部会を設けることは考えられるが、最終意見は保全委員会で決定すべきである。
- ・委員には、直接の利用者、利用に関係ない環境保護団体の代表者・住民、河川レンジャーを入れ、判断過程において円卓会議（対話集会）の活用をすべきである。
- ・猪名川・淀川の高水敷利用は、とくに新設、更新の基準を厳しくし、縮小の強化を図るべきである。
- ・河川保全委員会と流域委員会の意見との調整を図るシステムを検討すべきである。

< 占用許可 >

占用許可施設の新設および更新の許可にあたっては、従前の占用許可基準の扱いについてふれていない。もし、許可基準を維持するのであれば、基準の見直しについて、流域委員会の意見とパブリックコメントの意見をもとにして改定すべきである。さらに、河川敷利用の縮小基準も検討すべきである。

5.6 維持管理

河川管理施設の管理については、施設管理だけでなく、許可施設の管理が河川生態系に及ぼす影響等について住民活動団体からの意見を聞き、連携して生態系の保全に即して実施をするべきである。たとえば、ゴルフ場、公園における農薬の使用等がその例である。不法投棄等に関する情報の住民通報制度を設ける。

5.7 ダム

< ダム計画に際しての住民参加手続について >

ダム計画の調査検討については、妥当性の判断の形成過程や決定に際しての住民参加のあり方について、全く言及されてない。流域委員会の提言では、ダムについては「原則的に建設しないもの」とし、実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないことが客観的に認められ、かつ「住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり」建設すると述べており、提言中でも最も重みのあるところである。ダム建設については、「社会的合意を得る」ばかりでなく、「何をもって社会的合意というか」について、さらに議論を深めていかなければならない。

ダムについては、代替案が検討されているが、シートでの説明は不十分である。代替案の

コストが莫大であるとか、日数を要するとか、合意が得られないなどの表現では、その理由が不明である。さらに明確に、かつ具体的に記載すべきである。

5.8.1 淀川河川公園

- ・ 淀川河川公園の整備における住民参加について明記すべきである。
- ・ 河川整備計画と淀川河川公園基本計画との整合を図る必要がある。
- ・ 河川公園基本計画についての戦略アセスメントを住民参加に基づいて行うべきである。

3. 基礎原案に示された住民参加に係る方策に対する意見

3-1 代替案

< 各種の施策や計画を検討するに際しての手法 >

施策の立案の前に、方法書案（スコーピング書）をつくり住民の意見を聞く。これには次のような事項を含める。

効果の評価項目ならびに調査項目を選定する。

代替案の範囲・予測・評価の手法を選定する。

住民意見聴取、対話集会等の手法を選定する。

評価については環境のコストも含めた費用便益分析を含める。

3-2 モニタリング

< モニタリング段階での住民参加の手法例 >

調査範囲、手法、調査・評価項目の方法書案（スコーピング）をつくる。

について住民、専門家、住民団体等の意見を聞く。

モニタリング結果案を公表し、 の意見を聞く。

モニタリングの成果を作成し公表し、それに対する意見を聞く。

- ・ 住民と連携したモニタリングの具体的な手法の記載が必要である。たとえば、協働観察会の主催等がある。
- ・ モニタリングにおける住民団体の役割は、手段としてではなく協働主体として考える。
- ・ 住民が個人的な調査等で持っている情報、学校教育等での観察調査データの収集と活用が必要である。

3-3 アセスメント

提言別冊では、アセスメントのフロー案を提言した。それとは別に、個別の具体的整備内容ごとに、多くの提案や意見がなされている。これらについて、基礎原案の個別の整備内容では、住民参加について十分に触れられていない。環境影響評価法におけるように、スクリーニング、スコーピング、ミティゲーションでの住民参加手法が考慮されるべきである。

施策の実施計画段階での住民参加：施工内容・方法に関して環境影響評価を次のようにす

る。

工事内容・方法の代替案を検討する。

各代替案の環境評価とその比較検討書を公開する。

住民等の意見を聞き反映させる。

3-4 協議会のあり方

基礎原案やシートに掲げられている個別の協議会・委員会は、後述の通り数多くある。琵琶湖・淀川水系の近未来の新たな河川管理・行政の方向は、あたかもこれらの委員会・協議会に委ねられてしまっているかの感があり、その委員構成・運営方法・活動のしかたによっては「提言」の趣旨にそぐわず、あるいは、共通の理念を失って個々バラバラの方向を歩む危険性がある。これら委員会・協議会の公正・公平・透明性・協調性・連動性・整合性をどのように担保するのか、その評価と軌道修正をどのように行うのかなどのしくみを検討し、あらかじめ整備計画に織り込んでおくことがきわめて重要である。

(1) 全ての委員会・協議会に、その構成メンバーとして住民・住民団体の代表者等が参加できるようにすべきである。

(2) それぞれの委員会・協議会の設置に際して、淀川水系流域委員会の例にならい、有識者による準備会を設置し、以下の項目について検討を行うことが必要である。準備会委員選任の公平・公正・透明性確保は当然である。

委員会・協議会の役割（政策・あり方・事業・利害調整など）を検討する。

委員の構成（適正・専門性・実績・役割などを考慮）を検討する。

委員会・協議会における住民・有識者・行政の数的バランス（公平・公正性の確保）を検討する。

委員の選任方法（自薦・他薦・推薦など）を検討する。

委員候補の検討と河川管理者への推薦を行う。

委員会・協議会の運営方法（合意形成・意思決定・透明性・情報公開・評価・見直しなど）を検討する。

(3) 既存の委員会・協議会については、これまでの事業の評価を行い、この機会に解散、再編することを検討すべきである。既存の委員会・協議会については、基本的に上記の(2)と同様の方法で見直すべきである。

(4) 設立された委員会・協議会の活動については、住民から意見を聴取し、その意見を考慮して第三者機関（淀川水系流域委員会等）が評価を行い、それに基づいて改善を行うべきである。

(5) 各種協議会の構成員と住民参加システム

- ・淀川大堰閘門検討委員会、淀川舟運研究会のメンバー構成について記述すべきである。
- ・水需要管理協議会にどのような住民等が、どのような形で参加するのがよいか検討すべきである。下部組織として住民検討会等を設置し、協議会に住民代表を送るなどの配慮が必要である。
- ・洪水に強い地域づくり協議会の構成員として、教育分野および福祉分野の委員を参加さ

せる。

- ・洪水に強い地域づくり協議会に「研究者パネル」を設置して、専門的見地から検討し助言をしてもらう。協議会には利害関係者が参加していること、部会に分かれることから、中立的、科学的、創造的、総合的な議論ができない可能性がある。
- ・有識者とはどのような人のことをいうのか不明である。たとえば学識経験者なのか、学識経験者以外の専門家なのか、定義を明確にすべきである。これらの委員には、流域委員会の委員の中から委嘱することも検討すべきである。

なお、基礎原案に見られる協議会等は次のものなどがある。

- 1 水需要管理協議会
- 2 琵琶湖・淀川水質管理協議会
- 3 洪水に強い地域づくり協議会
- 4 余野川ダム環境調査検討委員会
- 5 川上ダム自然環境保全委員会
- 6 丹生ダム生態系保全検討委員会
- 7 地震・津波等危機管理協議会
- 8 瀬田川水辺利用者協議会
- 9 河川保全利用委員会（各地域ごと）
- 10 不法投棄防止協議会および関連委員会など
- 11 淀川流域水質汚濁防止連絡協議会
- 12 淀川河川公園基本計画改訂委員会
- 13 淀川堤防強化検討委員会
- 14 淀川城北ワンドイタセンパラ協議会
- 15 近畿地方イタセンパラ保護協議会
- 16 淀川沿川整備協議会
- 17 淀川大堰開門検討委員会
- 18 淀川舟運研究会
- 19 被害・最小化のための流域対策協議会
- 20 水難防止協議会
- 21 渇水対策会議
- 22 環境委員会

4．河川レンジャー・流域センター制度の実現・具体化に向けて

4-1 河川レンジャー構想

淀川水系流域委員会（以下、流域委員会という）は、今後の流域管理のための多目的・多機能な住民参加によるソフト事業のひとつとして、「河川レンジャー（仮称）」の設置と「流域センター（仮称）」の整備を提案した。（以下、仮称を省略）以下にその構想を掲げる。ここに掲げる構想は、河川管理者が「基礎原案」に位置づけた「河川レンジャー制度」の具

体化際して参考にさせていただくために記載したものである。

4-1-1 住民との協働による新たな河川整備の提案

(1) 河川レンジャー制度提案の背景

1) 川と人々とのかかわりの変容

明治維新以降、河川の管理は専ら河川管理者（国・自治体）が行ってきた。これにより、治水・利水を重点として全国の河川が整備され、災害防止、産業や都市基盤としての水資源確保などが進み、国民の生活はかなり安全かつ豊かになった。一方、治水・利水に偏った河川整備は人々を川から遠ざける結果となり、また、近年の水害の減少傾向や高水敷のスポーツ利用の日常化などにより、住民の水害に対する認識は希薄化した。

2) 治水・防災上の問題点

しかし、都市化の進展に伴う流域の改変による都市型災害や近年各地で頻発している局地的集中豪雨による不測の水害の発生に対する備えはハード面、ソフト面ともいまだ万全とは言えない。

水害防止の役割は、従来より、行政と、歴史的に継承されてきた地縁的な水防防災組織である水防団（地域の公）とが共同して担ってきたが、水防団員の高齢化、サラリーマン兼業化、後継者難等により「いざ」というときの防災・減災対策のための十分な体制や即応体制がとりにくくなっている。このようななかで、今後のあり方として、個々の住民の意識高揚と役割分担、自主防災組織の構築やボランティアの連携などが必要と思われるが、現実的には社会の変化により、これら地縁的組織への帰属を進めることは困難である。

(2) 河川を活した環境学習や市民活動の高まりと今後の河川整備

近年、流域等の単位で地域住民等により、河川の環境保全活動、水質保全、水源の涵養、河川美化、学校教育を含めた学習活動などが活発化しつつあり、これらの活動に対する社会的期待や評価も高まっている。川や水に親しむとともに川の恐ろしさを知り、様々な局面における川との付き合い方を考え、学ぶことにより、より深く、広く自然界における川の役割とその大切さを理解することができ、川の本来のあるべき姿を考え、活用する方向と術が見えてくるようになる。このように子どもや青少年が河川とのふれあいを通じ「河川という大自然」への理解（畏敬と恐怖）を学ぶことができれば、将来自然や環境に対して責任ある行動ができる、心身ともに健全な社会人が育成できるであろう。いま、地域の自然、社会、くらしをそれぞれの立場から見つめ、新たなコミュニケーションを形成し、協調・連携することにより、よりよい環境づくりや地域の活性化が図られつつある。このような地域の活動を積極的に支援するとともに今後の河川整備に活して行くことが必要である。

(3) 河川レンジャー制度創設の意義

このような状況にあって、本来河川管理者が責任を持たざるを得ないものはともかく、

地域の事情や知識に詳しい住民（個人）が河川管理上の役割の一部（後述）を分担することが可能であり、合理的と考えられる場合は「河川レンジャー」として任命し、行政と住民の間をコーディネートすることにより、住民参加による 21 世紀の新たな河川管理の第 1 歩を拓くことができると考える。河川レンジャー制度が創設されたときには、その目的・役割・組織・管理体制などを、水防団、自治体、町内会・自治会等住民組織、NPO、企業内防災組織などに周知し、その緊密な情報交流と連携を図ることが必要である。もとより、土地改良区、漁業協同組合など、従来から河川に深く関わり活動している団体も多数存在している。地域共有の公共財産である川をよりよいものにしていくためにはこうした団体との連携も重要であり、相互理解が図られるよう努力して行くべきである。

4-1-2 河川整備計画基礎原案における「河川レンジャー」の位置づけ

(1) 河川整備の方針（基礎原案より引用）

「今後の河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から住民及び住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていく。その際、双方はお互いの責任、役割分担を常に確認する。また、合意形成を目指して、それらの組織を活かした公正な仕組みを検討するとともに、異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くことが重要である。その際、行政と住民の間に介在してコーディネートする主体（河川レンジャー（仮称））の役割も期待される」

(2) 具体的な整備内容（基礎原案より引用）

「地域固有の情報や知識に精通した個人を、河川レンジャーとして任命する。河川レンジャーは行政と住民の間に介在して、河川に係る環境学習等の文化活動や動植物の保護活動等を実施するとともに、不法投棄の監視や河川利用者への安全指導等河川管理行為を支援すること等を想定する」

(3) 整備内容シートに記載された河川レンジャーの活動（整備内容シートからの引用）

1)文化活動の助言

- ・ イベント
- ・ 歴史語り部
- ・ 河川への啓発
- ・ 出前講座
- ・ 市民大学

2)自然保護活動の助言

- ・ 動植物の保護
- ・ 貴重種の監視
- ・ 環境啓発活動
- ・ 水質監視・測定

3)河川管理活動の支援

- ・ (平常時) 河川巡視・利用者への安全指導
- ・ (災害時) 情報伝達

(4)原案において特に期待されていること

- ・「行政と住民との間に介在して河川管理行為を支援すること等を想定する。」
- ・行政と住民の合意形成をめざして日常的な信頼関係を築くためにコーディネーターする役割。
- ・利用者への安全指導

(5)原案に採用されなかったことがら

1)防災・救援・救難に関して(今後の検討課題)

流域住民自らによるソフト的治水・防災対策の啓発・学習推進
水防団活動の補完・連携・支援
災害時のボランティア受付、人的交通整理など
災害発生時の避難誘導

2)日常的河川管理について(今後の検討課題)

河川敷・水面利用などの適正管理

3)川づくり・まちづくり参画・支援など(今後の検討課題)

(6)具体的整備内容の実現に向けて今後議論・検討が必要なこと

河川管理者は、三栖閘門周辺および山科川を対象に試行的に河川レンジャーを任命し、その試行的活動を通して河川レンジャーの活動内容や役割等について検討会において検討するとしている。検討すべき事項は概ねつぎの通りと考える。

役割	人材/資格	任命/分限/待遇	職務・権限/規則
養成/研修	組織	安全・保険	その他

4-2 河川レンジャーの実現・具体化に向けての検討

4-2-1 河川レンジャーの役割について

河川管理者は、河川レンジャーの設置目的・役割について明確にする必要があるが、「基礎原案」では、その役割として「行政と住民との間に介在して河川管理行為を支援すること等を想定する」と位置づけた。

河川レンジャーの役割を広義に捉えると次に掲げるようなものが考えられる。

・ 防災・救援・救難

- 1)流域住民自らによるソフト的治水対策の啓発・学習
- 2)水防団活動の補完・連携・支援
- 3)情報提供・伝達の拠点
 - ・ハザードマップや防災知識の周知
- 4)住民意見や情報の収集・発信
- 5)災害発生時のボランティア受付、人的交通整理など
- 6)災害発生時の避難誘導
- 7)自分で守る・皆で守る・地域で守る取り組みの促進
- 8)防災知識等の普及・啓発・学習・住民参加促進

- . 川の環境保全について
 - 1)水質モニタリング(の支援)
 - 2)水質改善のための啓発
 - 3)動・植物の保護
 - 4)環境学習の推進
 - 5)調査・研究
 - 6)河川環境保全・再生の普及・啓発・学習・住民参加促進
- . 河川利用について
 - 1)河川利用者への安全指導
 - 2)河川敷再自然化の普及・啓発・学習
- . 利水について
 - 1)節水意識の普及・啓発・学習・住民参加促進
- . 日常的河川管理について
 - 1)河川巡視
 - 2)ゴミ清掃・不法投棄監視
 - 3)河川敷・水面利用などの適正管理
 - 4)河川敷の自然管理・保護
 - ・自然配慮型草刈りの指導
 - 5)情報発・受信の拠点
 - 6)河川管理についての理解・普及・啓発・学習・住民参加促進
- . 川に学ぶ指導者としての活動
 - 1)体験学習の実施(特に安全確保)
 - 2)環境教育の実施
 - 3)青少年健全育成(生き抜く力)
 - 4)子どものたまり場(水辺の楽校・学校5日制の受け皿)
- . 河川行政と地域・住民・NPOとのコーディネート・インタープリテーション
 - 1)住民参加の促進
 - 2)活動を通じて住民意見を聴取
- . 川づくり・まちづくり参画・支援など
- . 川の人材育成について
 - 1)川のNPOの育成
 - 2)川の味方・理解者の育成
 - 3)未来の水や河川の研究者の人材育成
 - 4)未来の河川管理者・水防団員の人材育成
 - 5)未来の河川レンジャーの人材育成

4-2-2 河川レンジャーの人材について

- (1)河川レンジャーの人材を発掘し育成するための参考的な条件を次のように考える。

a)属性・資質

- ・地域固有の情報や知識に精通した人
- ・有能な河川レンジャーになれるよう熱意を持ち自己研鑽や研修に努力を惜しまない人

b)知識（必須ではなく、望ましい条件の例）

- ・解説、通訳、啓発に関する技術（インタープリテーション技術）
- ・コーディネートに関する知識と技術
- ・危険予知・回避に関する知識と技術
- ・緊急時対応に関する知識
- ・安全教育に関する知識
- ・その他

c)経験（必須ではなく、望ましい条件の例）

- ・環境保全やまちづくりなど市民活動の経験豊かな人
- ・地域のスポーツ活動指導などの経験豊かな人
- ・青少年指導の経験豊かな人
- ・郷土史に詳しい人
- ・川や水に関する知識や実務経験が豊かな人
- ・その他

d)年齢

- ・18歳以上の男女

e)資格（必須ではなく、望ましい条件の例）

- ・小型船舶操縦士
- ・救急・救命法受講者
- ・川の指導者の初級・中級・上級
- ・自然観察指導員
- ・その他

4-2-3 任命/分限/待遇

(1)任命について

委員会は、「河川レンジャーの身分はその任務の公的性格からしかるべき法制度に位置づけられ、それに基づく権限と報酬の付与を図る必要がある」と提案した。これを受けて河川管理者は、原案の中で地域固有の情報や知識に精通した個人を河川レンジャーとして「任命する」と述べている。任命にあたっては、河川レンジャー養成研修（仮称）を受講し一定の成績を得て終了した者とする方法も考えられる。

(2)職務・権限

河川レンジャーは「河川管理行為を支援する」という公的任務性をもつことから、一定の権限が付与されるであろうが、当面、河川管理に関する法制に基づく説明、説得、指導、通報など、比較的穏便で、危険を伴わない範囲での活動から始めるが適当である

う。

(3)分限について

河川レンジャーの分限については、全国的に見て初めてのケースでもあり現時点では河川管理者においても不確定であろう。試行的に任命するにしても任命する以上それなりの共通条件が必要ではないかと考える。これについては本来的に河川管理者が決めるべき課題であり、つぎのようないくつかの身分が想定できる。ただし河川レンジャーは、河川管理者の代理人や代弁人ではないことを留意する必要がある。

- ・有償ボランティア
- ・委託
- ・嘱託
- ・準公務員
- ・国家公務員

河川レンジャーの目的、役割や整備計画に位置づけられた活動が各河川・地域の特性に応じて、もっとも円滑に進む任命形態について検討されたい。

(4)待遇・勤務条件について

勤務条件・報酬についても考慮すべきである。特に任務に関する拘束時間や報酬額によっては専従者として河川レンジャーに就任できる人がかなり限られるであろう。勤務形態として次のようなものが考えられる。

専従

兼業～パートタイム・休日勤務

勤務時間外の個人レベルのNPO活動などは自由

(5)河川レンジャーに関する規則について

河川レンジャー制度が河川管理行為に位置づけられることから勤務に関して何らかの規則が必要であろう。ここに検討すべき項目を例示する。

役割、活動内容・範囲、公私の区別、責任の所在、任免、分限、待遇、職務専念義務、守秘義務、研修、活動拠点・活動に要する資材・資金の提供など河川レンジャー制度の規則について検討し、定める。

4-2-4 養成・研修

河川レンジャーの任務は「河川管理行為を支援する」という公的任務性をもつことから、その役割や任務についての理解と認識を深めるための研修が必要であると思われる。河川レンジャー任命・養成に当たっては次のような研修カリキュラム（教科）が必要と考えられるのでここに例示する。

(1) 任命時研修（河川レンジャー養成研修）カリキュラム（教科）の例

- ・河川レンジャーとは。
- ・河川法の概要

- ・河川行政・河川管理
- ・河川整備計画
- ・解説、通訳、啓発の技術（インタープリテーション技術）
- ・コーディネートの技術と知識
- ・危険予知・回避技術、緊急時の対応知識、安全教育の知識など

（２）フォローアップ研修

河川管理者は、任命した河川レンジャーを対象にして一定期間毎にフォローアップ研修を行う制度を設け、常にレベルアップを図ることが望ましい。研修のカリキュラムは、河川レンジャーの要望も聞き、ある程度選択の幅を持たせて、各自の意欲や指向性などから選択することができるものとするのもよい。研修のカリキュラムとして考えられるものを以下に例示する。

- ・河川法・河川行政・水の知識・川という自然の理解・川と人のかかわり・川の歴史・川文化・河川工学・川の構造・河川環境（水生動物・植生・生態系・水質・連続性・景観保全など）治水・防災・利水・利用・気候気象・廃棄物・安全確保・環境教育・野外体験活動の基礎知識／指導法・救急／救命法など

4-2-5 組織

（1）センター機能の必要性

河川レンジャーが活動する琵琶湖・淀川水系の河川は、それぞれ河川の個性や地域の特性が多様であり、「河川レンジャー」の呼称やその役割や権限についても様々な意見があるため、その呼称を含め地域の個性や特性を反映したある程度自由な活動のあり方を許容する配慮が必要である。しかし一方で、制度として、また水系・流域を視野において規則、指針、計画、研修、技術、安全確保などの点において一貫した取り組みも必要である。従って、この新たな制度が有意義かつ安全に育成・展開できるよう各流域の河川レンジャーを統合するための「センター機能を有する組織」を設けることが必要であると考える。以下にその組織・構成の例を挙げる。

（2）組織例

- ・地域（河川単位）～木津川グループ（上流・中流・下流）
- ・流域（河川事務所単位）～木津川チーム
- ・水系（整備局）～淀川水系河川レンジャー本部

また、河川レンジャーの組織の運営は河川レンジャーの自主性にゆだねるべきであり、この組織と河川管理者との連携のあり方については、検討懇談会で検討すべきである。

4-3 流域センター構想

4-3-1 流域センター創設の意義

一旦途切れた地域と河川の関係を再構築するためには、地域住民が河川を自分たちのものとして考え、主体的に行動するとともに河川管理者は地域住民と共同して活動を展開す

ることが必要である。

そして、今後、個性豊かな自立型地域社会の形成を進めるためには、河川管理、河川整備、川を核としたまちづくりなどへの住民・NPOなど多様な主体の幅広い参画や連携が不可欠である。近年地域が主体となってその特性を活かしつつ個性的で魅力的な地域づくりを進める気運が高まっている。このため、地域は行政に依存し、保護されてきた体制を改め、権限と責任を持ち自立し、主体的判断に基づいてさまざまに活動しようとしている。また、地域の自立のために、自己の責任に裏打ちされた判断・行動により地域の課題を解決して行こうとする考えが普遍的になってきている。このため、地域がまちづくりや河川管理等のマネジメントに参画するシステムや「場」が必要となっている。

このような観点から、地域住民がより積極的に河川に関わる活動を展開できる環境を整備することが必要であり、ここにその拠点として「流域センター」の創設を提案する。ここに述べる「流域センター」は、河川流域のコーディネーターでありインタープリターでもある河川レンジャーの拠点であり、以下に掲げる多様な機能を有する活動の拠点として、流域の新たな河川管理の「核」をなすものである。

(1)流域センターの概要

- ・ 河川レンジャー活動の拠点
- ・ 上下流交流・連携推進の活動拠点
 - ・ 各地の流域センターをつなぐ
- ・ 水害に弱い地域に優先的に設置
 - ・ 救援・救難・避難の拠点・連絡中継地
 - ・ 災害発生時のボランティア受付、人的交通整理の拠点
 - ・ 防災資材倉庫
 - ・ 遊休施設の活用も検討
- ・ 河川フィールドミュージアムに（を）併設
 - ・ 当面、琵琶湖・淀川水系の流域毎にそれぞれ1ヶ所設置
 - ・ 歴史・文化・環境に関する情報の提供
 - ・ 画像情報や体験型の情報提供
 - ・ 河川工学、伝統工法などの紹介と青少年への伝承
- ・ 河川に関する研究機能を付加
 - ・ 河川レンジャー、流域住民と研究者とが一緒に研究を行える場
- ・ 合意形成の場としての活用
 - ・ 従来陥りがちであった行政対住民の対立、住民対住民の対立を、今後は情報の共有化や相互理解のための話し合いの場を通して改善していかなければならない。
 - ・ 「流域センター」は、住民の多様なニーズを、流域整備の変革の理念をふまえて利害調整し、相互理解や緩やかな住民合意を醸成できるよう努める。

(2)運営

- ・運営システム～官設民営／パートナーシップ／運営委員会
- ・専従者の人数～2～3名／1ヶ所（規模と担当流域による）
- ・ボランティア

(3)資金（建設・運営）

- ・国庫
- ・基金
- ・業務委託（河川管理者、自治体）
- ・河川整備基金
- ・寄付（企業など）
- ・その他

(4)管理・監督

- ・設置・運営規則による。

4-3-2 流域センターの実現・具体化に向けての検討

地域が自立し、まちづくりや河川に関わる活動を展開するための多様な機能を果たす拠点として、新たな河川管理への「核」をなす場であるので今後実現に向けた積極的な検討を望む。

5．河川整備における合意形成に向けて

はじめに

平成9年6月に河川法が改正され、これまでの治水・利水に加えて「河川環境の整備と保全」を河川管理の新たな目的として加えるとともに、河川管理者が河川整備計画を策定するときに公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させることとした。また、平成15年1月には自然再生推進法が制定され、失われた自然の復元再生に向けた活動・事業を行政だけではなく、地域住民や市民団体等と協力して実施することになった。平成12年9月のいわゆる東海大水害で、国はこれまでの洪水押し込め型の治水行政に限界があることを認識し、河川審議会も洪水許容型治水への転換を答申した。このような新たな河川行政の方向を実現するためには、地域固有の歴史や風土に詳しく、その川の個性を熟知している地域住民の合意や参加・協力を得て取り組まねばならないが、わが国では、公共事業としての河川整備における「住民参加」「合意形成」は前述のような状況を背景にしてまさに始まったばかりであり、住民、行政の双方に知識・経験などの蓄積が殆ど無いといっても過言ではない。住民参加部会では河川管理者の期待に応えるべく、ここに「合意形成」の考え方とあり方について提言することとなった。しかし、この課題が委員の間においても共通理解として定着しているとはいまだいい難い。

5-1 合意・社会的合意の意味

「合意」「社会的合意」の意味についてはいろいろな考え方があり、この言葉にかける社会の期待もさまざまである。

(1) まず「合意」についての語意を調べてみると次の通りであった。

二人以上の人の意思が一致すること。「 に達する」「協議の上で した」

《法》当事者の意思が一致すること。 (出典：『大辞林』)

意思が一致すること。法律上は、契約当事者の意思表示の合致をいい、契約の成立要件となる。 (出典：『広辞苑』)

(2) 次に「社会的合意」について考察すると、この場合の「合意」は、法的な意味における「同意」や「合意」とは違って、法的拘束力や法的効果に対する有効要件をなすものではないと考えられる。この「合意」が行政権限の行使の法的要件となったり、また、行政決定を法的に拘束するものとはならない。このことは、河川法上の住民参加手続に関する規定の趣旨からも導かれる。

(3) また、合意を求める対象の「参加適格」を考えると、対象そのものが流動的であり、基礎数自体が不明確であるから、合意の要素に数値的な基準を立てることは基本的には不適切である。

〔註〕一定の数値基準をたてると、その母数や基礎数のあり方をめぐる論議をつくさなければならず、たとえば、基礎数に数える住民ないし住民代表とはだれを指すのか？また、それが適切な住民や住民代表といえるのか？など、かえって混乱を生じるのではないかと危惧される。

(4) 「合意形成」については、「多様な価値観の存在を認めながら、人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、その情報を共有し、お互いに納得できる解決策を見出していくプロセス」であると定義している研究団体もある（NPO合意形成マネジメント協会から）。ここでは、公共事業をめぐる「合意」は、学校や職場といった特定のグループ内での合意ではなく、広く社会に開かれた議論の場での合意であるため、これを「社会的合意形成」と呼んでいる。

(5) 「新たな河川整備をめざして」と題した淀川水系流域委員会の提言では、「社会的合意」について「住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合…」と述べているが、ここでいう「住民」は、受益者や当該地域住民に限定されるものではなく、もっと広い「社会的」・「国民的」なものである。すなわち、広義での河川流域住民や、河川環境の向上を考える環境団体や学術団体など「非営利」・「公益」の担い手をも含む幅広いものである。これは、河川環境の整備と保全が河川法の主たる目的の一つに加えられたことから示されるものであり、「住民等との合意」ではなく「社会的合意」としていることの意義はここに求められるのである。

(6) 「社会的合意」は、それに至る過程でどれだけ適正な手続が踏まれ、参加者の間で共通の認識や理解が得られるかによって形成されるものであろう。たとえば「ダム建設には賛成できない」という意見の持ち主でも、論議をつくした上で、ダム建設の必要性について共通の認識と理解が得られれば、そこで「社会的合意」が形成されると考えられる。住民と行政との間ばかりでなく、利害や意見の相反する住民の間においても、この「共通の認識と理解」を形成することが合意形成過程でとくに重要である。

(7) 合意形成を図る上で、すべての事案において一人の異論もない「完全合意」はありえないことを当事者はあらかじめ認識しておく必要がある。このことは、現代社会で生じているさまざまな紛争や過去の歴史が証明している。歴史上、国家が国民に対して完全合意を求めた時代があったことを顧みるとき、政策や施策に対する批判や反対意見は、納税者である国民の正当な権利の行使であり、社会を本来あるべき姿に還元しようとするフィードバック機能であると理解し、あらゆる情報を正確かつ適切に提供するとともに、それらの意見を正当に評価し反映する真摯な努力が求められる。国民の価値観や期待が多様化すればするほど、個別の事案についての合意形成は難しくなるという現実がある。しかし、近代社会においては合意形成を基本とした「契約」に基づいて生活せざるをえないことも事実である。

「契約」には契約者双方の納得が前提条件であり、契約社会ではそれが最小限必要な「合意」であろう。

5-2 社会的通念に基づく合意

(1) 「社会的通念」に基づく合意を「社会的合意」と呼ぶのであろうが、「社会的通念」自体が、その主体と客体の力関係、あるいは時間経過とともに変化していくことはいうまでもない。

(2) 環境問題の判例には「社会的通念」という言葉がしばしば用いられている。しかしその「社会的通念」そのものがいま大きく変化しつつあることを認識する必要がある。たとえば喫煙習慣のある者にとっては、さまざまな禁煙の処置は“やむを得ない”として納得している。これは従来の「社会的通念」のひとつの変化である。地球環境問題が顕在化しつつある現在、これまでの自然環境に対する社会的通念もまた変化が促されている。

(3) 淀川水系流域委員会の提言別冊「河川整備計画策定時における一般意見聴取・反映方法について」では、「対話討論会」などにおいてはテーマ設定のプロセスがきわめて重要である。「ダムをつくるか、つくらないか」という最終のテーマを当初から掲げるのではなく、「どのようにして治水、利水、環境、地域経済などをバランスよく成り立たせるのか」という広い視野での検討と、事業を実施しないことを含め、考え得る限りの代替案の提案・検討、および協働による目的実現のための手法を考慮したテーマ設定によってはじめて議論を有意義に進め、合意に向かうことができると考える。

河川法に環境が位置づけられたので、環境に配慮した合意形成のプロセスが求められる。

5-3 社会的合意の判断

具体的に「社会的合意」をどのように判断するか、またどのように構築していくべきかについて次に示す。

(1) 対象とする事案により判断基準は異なる。社会的影響が大きくはない事象は一般的に用いられる方法で行う。しかし、影響が大きい事象では完全合意に近づけるべく合意形

成をあらゆる手法で行うべきである。

たとえば、対話集会における合意形成プロセスは、
合意形成する手順を参加者が決める。

議論の期間を参加者が決める。

参加者が決めた必要と認める一定の期間、代替案の検討を含め、どの対策案が一番優れているかなど、議論をつくす。

その結果、結論に到達し得ない場合、参加者の合意をもって判断を行う。

なお、「対話集会」などにおいて意見が対立して一定の結論に導くことが困難な場合の取り扱いについては、提言別冊に記述した(提言別冊 6 頁参照)。

(2) 自然環境に関する問題については、いまだ科学的に未解決の部分が多々あり、また人間生活のあり方にも密接に関わるため、多数決による判断をすべきではない。

(3) 事案の社会的影響の大小によって次のような対応が考えられる。

学識経験者の意見を尊重する。

地方自治体の意見を聞く。

住民代表の意見を参考にする。

関係住民ひとり一人の意見を尊重する。

住民投票の結果に従う。

それらの組み合わせによる。

管理者自らが判断する。

5-4 合意形成を図る対象者の範囲

(1) 合意形成をはかる関係者の範囲も事案によって異なることはいうまでもない。改変を加える範囲とその影響が微小なものであればその対象は地域関係者でよいが、地球環境にまで影響を及ぼす事案であれば当然のことながら国民的あるいは国を超えた合意形成が必要になる。

(2) 提言別冊では「関係住民」を次のように定義した(詳細は提言別冊の 9 頁参照)。

利害関係者

利害関係者以外の住民一般

住民組織 / 地域組織

流域社会構成員(当該河川の水を水道の原水として利用している住民等)

国民(納税者一般・将来世代の国民を含む)

(3) 自治体の長の判断を住民意見の代表とする傾向があるが、必ずしも正しくはないことを理解しておく必要がある。最近ある事案に関してリコールで失職した地方自治体の長が選挙により再び長に選出された例などは、その事案に限っては「住民の意見を代表してはいなかった」ということをもの語っている。

5-5 社会的合意形成を得るための姿勢

合意形成とは、「関係住民」が納得のいく経過を踏んで結論に達する過程そのものである。

合理的、論理的に適正な結論にたどり着くことも大切であるが、経過や決定の公正さを認めあえることがさらに重要であると考えられる。このようなところから次のような姿勢が求められる。

日常的に交流や情報共有を図るとともに、パートナーシップの形成に向けて努力する。
関係事案を限らず、すべての情報公開を正確、適切かつ迅速に行う。
無関心・不特定多数層へも幅広く情報提供し、できるだけ意見を聴きだせるよう働きかける。
合意形成の過程をすべて公開するとともに、意思決定に至るプロセスが合理的に説明できること。
住民の理解力の向上のための学習・研修等の整備を行う。
提言別冊に述べた「対話集会」のように、合意形成に向けて回数にかかわらず粘り強い議論を補償する。

5-6 公共事業としての河川整備

(1) 公共事業とは、一般に次のようなものをいう。

生活環境や生産活動の基盤をなす社会的施設、設備などの整備
私的動機に委ねると、著しく供給の不足する社会資本の整備
住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するための施設の整備
災害の発生を防ぎ、災害による被害を復旧するための社会資本の整備

(2) 本来公共事業は、人々を幸福にするための社会資本整備であるはずであるが、昨今、環境破壊、財政危機、政治腐敗、地域の自立性阻害などの結果を招いているという厳しい批判にさらされている。さまざまな公共事業のなかで、典型的かつ大規模な公共事業の事例はダム建設であるといえよう。ダム建設に関しては、その自然環境に及ぼす影響、地域・流域社会に及ぼす影響の大きさから、住民と行政との間や意見を異にする住民の相互間で、共通の認識と理解を得るための過程が、より丹念に、適正に行われ、徹底した論議をつくすことがとくに求められる。

5-7 ダム建設をめぐる合意形成

(1) 提言では、とくに、ダム建設についてのみ「社会的合意」に言及しているが、このことはやはり大きな意味を持っているといわざるを得ない。提言において、共通の認識と理解に至る重要な要素は、「...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...」という要件である。この要件について共通の認識と理解を得るためには、代替案についての客観的で適正な内容の提示と、それに対する十分な論議が必要になる。代替案については、今後の検討課題とされているが、代替案が、真に参加者の間での共通の認識と理解を得るものであるように、行政側の今後の検討と対応を求めたい。

(2) 本来、ダム建設などの大規模公共事業については、事業の計画策定時に地域住民はじ

め、広く公衆の意見を聞き、住民参加の民主的ルールを推進しなければならない。公共事業は、多くの国民のための利益となる事業である以上、できるだけ多くの人々が関与、参加することは当然といえる。そのような考えに立てば事業者は積極的に公衆の意見を聞き、尊重し、これを反映するための手法を自らが実践しなければならない。その手法を講じてできるだけ多くの人の意見を集約し、その結果、事業に対する公衆の判断が是か非か、実施か中止か、社会的合意が形成できたのかできなかったのかを判断すべきである。すなわち、管理者がどれだけ努力をし、民主的ルールを推進し、時間をかけ、公衆の意見にエネルギーを費やしたか。その結果として、意見を尊重し、反映させたか、という実績の積み重ねが社会的に認められてはじめて「合意」が形成されることになる。現在計画・工事中のダムの調査検討についても民主的手順を踏まなければならないことはいうまでもない。

- (3) 河川管理者がこれまで流域各地で実施してきたダムについての説明会では、建設に当たって代替案を含めての環境アセスメントを実施したのかどうか、自然環境・社会環境等についての事前調査の内容はどのようなものだったのか、自然環境保全対策の検討が正当に行われたのかどうか等々の説明が十分ではなかった。必要かつ十分な事前調査に基づいた計画説明が行われれば、「合意」を形成するのは困難ではなかったと考えられる。
- (4) ダムに関する整備計画策定において、今後の見直し検討の結果、ダム以外に有効な代替案がないと河川管理者が判断した場合においても、関係住民、流域委員会、関係自治体において、なお代替案提案や意見がある限り、議論をつくし、合意形成をめざすことが大切である。提言では一般の整備計画に比べると、ダム建設についてはより高いハードル(客観性の認知と社会的合意)を設け、「原則ダムは建設しない」とした。合意に至らなかったときは「建設しない」という判断がされよう。

おわりに

社会構成員の絶対的多数の賛同を得ている状態が「社会的合意」としては理想的であり、そのような合意を実現するための行政の真摯な努力が必要であることはいうまでもない。具体の事案への関係住民の思いや利害が深く対立している場合、河川管理者は合意形成のための誠意ある説明や対話を関係住民が納得ゆくまで繰り返す必要がある。

提言別冊では、対話集会または対話討論会の開催と意見集約のプロセスなどについて詳しく提案した。今後もその手法をもとに「新しい河川整備」の実現に向けて望ましい合意形成のあり方の研究・開発に不断の努力が続けられることを切望する。