

平成 19 年 8 月 9 日

近畿地方整備局

## 淀川水系流域委員会の経緯について

### 1. 準備会議（平成 12 年 7 月～12 月）

#### (1) 概要

平成 9 年の河川法改正に伴い「河川整備基本方針」「河川整備計画」を策定することとなった。近畿地方整備局は、学識経験者や住民の意見を頂き、20～30 年間の具体的な河川整備の内容を示す河川整備計画を策定するために、流域委員会を設置した。「淀川水系流域委員会準備会議」は、「淀川水系流域委員会」を設置するにあたり、この流域委員会のあり方（構成、メンバー等）について学識経験者から提言を頂くことを目的として設置した。

#### (2) 答申骨子

##### 1) 淀川水系流域委員会の構成

###### ① 組織構成

淀川水系は広範囲に及び地域によって河川を取り巻く状況が大きく異なるので、地域別の詳細な検討が必要であり、また、上下流、河川間のバランスも含めた検討も必要であることから、淀川水系流域委員会は、委員会とその下部組織である地域別部会により構成することとした。

地域別部会としては、琵琶湖、淀川、猪名川の 3 部会を設置することとするが、より詳細に地域別の議論を行う必要が生じた場合には部会の細分割を行う。

###### ② 委員会及び部会の位置付け

各部会は、委員会の指示による議論及び部会独自に必要性があると判断した議論を委員会の了承を得て、個別に行い、委員会に報告するものとし、委員会は、淀川水系が全体として一体的な管理を求められることから、全体の議論、審議、調整を行い、意思決定を行うものとする。

###### ③ 規模・構成

河川をとりまく要素としては様々なものがあり、審議に必要な専門性も多岐に渡ることになり、多数の専門家を必要とすることになるが、実質的な議論を行うためには少人数にした方がよい。

このような考え方から、委員会は 15～20 人程度とし、大部分は各部会の構成員を兼務する。各部会は 10～15 人程度とする。

###### ④ 審議期間

緊急を要する事業も想定されるので、できるだけ早く審議を行うことが重要で

あるが、一般に十分に認知させるための時間、審議に必要な各種の調査をするための時間も必要であることから、審議期間は2001年1月～2002年6月の1年半を目安とする。

また、河川事業をとりまく社会経済環境の変化も想定されることから、次期継続も考慮する。

#### ⑤ 開催頻度

実質的かつ積極的な審議を行うためにできるだけ多く開催することとし、委員会は年4回程度、部会は年4～6回程度とする。

#### ⑥ 構成委員

河川工学以外に、河川に関わる分野をできるだけ幅広くとらえることとし、委員会及び部会の委員としては、多様な専門性をもつものを選定した。

委員会及び部会の委員としては、治水、利水、環境、人文、その他の分野について準備会議委員や河川管理者の推薦に加え一般からの公募の候補者から選出した。ただし、それぞれ、4人以上の地域の特性に詳しい者を含ませた。また、居住地は限定しなかった。

#### ⑦ 委員の追加

準備会議においては必要最小限の委員を選定しているが、流域委員会では、審議の必要に応じて、委員の追加を行うものとする。

#### ⑧ 庶務

河川管理者と一線を画し、流域委員会委員の意思を積極的に支援する中立的立場で民間企業が行うこととする。

## 2. 流域委員会（平成13年2月～平成17年1月）

### (1) 委員

準備会議において委員選定を行い委員会の構成が以下のとおりとされた。

|             |                |
|-------------|----------------|
| 淀川水系流域委員会委員 | 22名            |
| 琵琶湖部会委員     | 17名(内9名は委員会兼任) |
| 淀川部会委員      | 19名(内6名は委員会兼任) |
| 猪名川部会委員     | 12名(内2名は委員会兼任) |

### (2) 概要

|         |                          |
|---------|--------------------------|
| 委員会：    | (53名)                    |
| 地域別部会：  | 琵琶湖部会、淀川部会、猪名川部会         |
| テーマ別部会： | 環境・利用部会、治水部会、利水部会、住民参加部会 |
| その他：    | WG、作業部会、部会検討会等開催         |

### (3) 特徴

- ・ 準備会議において委員会の構成、メンバー等を審議（一般公募も実施）
- ・ 委員による自主的な運営
- ・ 審議のプロセス、内容の情報公開
- ・ 幅広い意見の聴取

### (4) 検討経緯

#### ○平成 14 年 5 月：中間とりまとめ

委員会、部会での検討を踏まえ、河川の整備にあたっての視点、考え方、方向性を委員会が取りまとめた「中間とりまとめ」が平成 14 年 5 月に発表された。

#### ○平成 15 年 1 月：新たな河川整備をめざしてー淀川水系流域委員会 提言ー

平成 14 年 5 月に発表された「中間とりまとめ」をもとに、それ以降の河川管理者との質疑、一般からの意見、ワーキンググループ、部会、委員会の議論を経て委員会が「新たな河川整備をめざしてー淀川水系流域委員会 提言ー」として取りまとめ平成 15 年 1 月 17 日に発表された。その骨子は別紙 1 のとおりである。

#### ○平成 15 年 12 月：基礎原案に対する意見書

基礎原案に対して、委員会、部会での検討、住民からの意見聴取等を踏まえ、「意見書」を取りまとめ平成 15 年 12 月 9 日に委員会から近畿地方整備局長に提出された。

#### ○平成 17 年 1 月：淀川水系流域委員会として、下記の意見書が河川管理者に提出された。

- ・ 事業中のダムに関する意見書
- ・ 平成 16 年度事業の進捗点検についての意見書（中間とりまとめ）
- ・ 琵琶湖水位操作に関する意見書（中間とりまとめ）
- ・ 基礎案の課題についての意見書（中間とりまとめ）

## 3. 流域委員会（平成 17 年 2 月～平成 19 年 1 月）

### (1) 委員

淀川水系流域委員会の任期終了に伴って、次期委員会の委員を推薦するために、学識経験者 5 名からなる委員候補推薦委員会を設置した。

主な審議事項

公募（自薦、他薦）、委員候補推薦委員会の委員推薦、河川管理者の推薦による全体のリストから、継続 15 名、新規 13 名の委員が推薦された（平成 17 年 1 月 18 日答申）。

## (2) 概要

流域委員会の任務は次のとおりである。

- 1) 淀川水系河川整備計画（案を含む）の計画内容の進捗の点検にあたって意見を述べる。
- 2) 淀川水系河川整備計画（案を含む）の変更について意見を述べる。
- 3) 淀川水系河川整備計画（案を含む）の変更にあたり、関係住民の意見の反映方法について意見を述べる。
- 4) 河川法に基づき淀川水系河川整備計画が策定されるまでは「行政機関が行う政策の評価に関する法律」、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」、「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」に準じて、河川事業・ダム事業にかかる再評価及び事後評価についての審議を行い、意見を述べる。
- 5) 河川法に基づき淀川水系河川整備計画が策定された後には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」、「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」に準じて、河川事業・ダム事業にかかる再評価及び事後評価についての審議を行い、意見を述べる。

委員会： （28名）

地域別部会： 琵琶湖部会、淀川部会、木津川上流部会、猪名川部会

テーマ別部会： 利水・水需要管理部会、住民参加部会

その他： WG、作業部会

## (3) 検討経緯

○平成 17 年 8 月：「淀川水系 5 ダムについての方針」に対する見解

河川管理者の発表した各ダムの「方針」に対する流域委員会の「見解」が発表された。

○平成 17 年 12 月：「淀川水系 5 ダムの調査検討」についての意見

河川管理者が発表した各ダムの「方針」の根拠となっている「調査検討」の内容に関する流域委員会の検討結果を「意見」としてとりまとめた。

○平成 18 年 8 月：平成 17 年度事業の進捗点検についての意見

○平成 19 年 1 月：流域委員会の答申として、下記の意見等が河川管理者に提出された。

- ・ダム等管理フォローアップ平成 18 年度ダム定期報告書への意見
- ・住民参加のさらなる進化へ向けて
- ・水需要管理の実現に向けて
- ・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
- ・次期委員会への申送書 提出

#### 4. 淀川水系流域委員会レビュー委員会（平成 19 年 2 月～4 月）

##### (1) 委員

外部委員（河川工学、行政法、住民参加の各専門家、自治体首長）、流域委員会委員、河川管理者の 8 名で構成

##### (2) 概要

淀川水系流域委員会の 6 年間の活動を振り返ってその実施概要を整理すると共に、等身大の評価を行うことを目的として、レビュー委員会を設置し、都合 4 回の委員会を開催し、「淀川水系流域委員会レビュー委員会のまとめ」（別紙 2）をとりまとめた。

#### 5. 流域委員会（平成 19 年 8 月～）

##### (1) 委員

近畿地方整備局では、河川整備基本方針の策定前ではあったが、河川整備計画の策定にあたり学識者の意見を聴く場として平成 13 年 2 月に淀川水系流域委員会を設置し、透明性、客観性、住民参加の視点に立ってさまざまな工夫を行いながら、6 年間にわたり議論を積み重ねてきた。委員の任期が今年 1 月末で満了する一方、河川整備基本方針の策定に時間を要する見込みだったため、時間的な関係で結果として流域委員会は一旦お休みとなっていた。

淀川水系河川整備基本方針(案)が 7 月 27 日（金）の社会資本整備審議会河川分科会において了承された。今後、所要の手続きを経て河川整備基本方針が確定し、官報告示される予定である。

河川整備基本方針にかかる審議状況を踏まえ、河川整備計画の策定に向けて速やかに流域委員会を再開するため、これまで新規委員の公募を実施するとともに、透明性、客

観性の高い委員選定となるよう、淀川水系流域委員会委員候補推薦委員会を設置した。推薦委員会は6月に2回開催し、流域委員会の全体構成についてご審議いただくとともに、新規委員候補をご推薦いただいた。

委員候補推薦委員会から推薦を受けた新規委員候補及び前期委員の中から、以下の点に基づき順次委員就任を打診した。

1. それぞれの小分類に示す分野を専門とする委員が必ず含まれていること。
2. 新規委員と前期からの継続委員の人数が概ね半数ずつとなるようにするとともに、4つに大別した専門分野ごとで見てもその割合が大きく偏らないようにすること。
3. 年齢、男女比のバランスを図る観点から、同一の分野を専門とする候補の方が重複した場合には原則として年齢の若い方、女性の方を優先すること
4. 新規委員候補に関し、推薦委員会で順位付けをされて推薦された場合には、その順位にしたがうこと。

なお、委員就任の打診を行う際には、委員としての役割や特に意見を求めたい分野、委員選定の方法、委員会のスケジュール・頻度等についてご説明し、これらのことについてご了解いただいた方に委員就任をお願いした。

また、委員就任に了解をいただいた方からなる流域委員会の委員構成（案）を、推薦委員会の各委員の方々にご確認いただくとともに、委員選定の経過についてもご了解いただいた。

(別紙－１)

## 新たな河川整備をめざして ―淀川水系流域委員会 提言― (H15.1) 【骨子】

### ■新たな河川整備の理念

#### ○河川環境

- ・ 今後は、治水・利水・利用事業においても、「自然は自然にしか創れない」「川が川を創る」という自然の摂理を原理・原則として、計画段階から生態系の保全と回復を優先的かつ具体的に検討し、「河川や湖沼の環境保全と回復を重視した河川整備」に転換する必要がある。

#### ○治水

- ・ 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」を目的とする必要がある。

#### ○利水

- ・ 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。

#### ○河川利用

- ・ 河川本来の姿を取り戻すためにも、今後は「河川生態系と共生する利用」を基本とし、「川でなければできない利用」、「川に活かされた利用」を重視しなければならない。

### ■新たな河川整備計画のあり方

#### ○河川環境計画のあり方

##### (１) 基本的な考え方

- ・ 今後の河川整備にあたっては、かつての琵琶湖・淀川水系には豊かな人々の暮らしが営まれていた当時を目標として強く意識することが重要である。

##### (２) 河川環境計画策定上の留意事項

- １) 川や湖の自然のダイナミズムを許容する河川整備
- ２) 多自然型川づくりからの脱却
- ３) 「河川環境自然再生化計画」

##### (３) 水位・水流と生物の生息環境

(4) 流域の一体的な水環境を実現する水質管理

○治水計画のあり方

- (1) 超過洪水を考慮した治水計画
- (2) 自然環境を考慮した治水計画
- (3) 地域特性に応じた治水安全度の確保



#### ○利水計画のあり方

- (1) 精度の高い水需要予測
- (2) 節水・再利用・雨水等の利用
- (3) 用途変更
- (4) 環境流量
- (5) 水需要管理協議会
- (6) 順応的な水需要管理

#### ○河川利用計画のあり方

- (1) 基本的な考え方
  - ・堤内地などで代替できる機能は長期的には堤内に移行することを目標とし、また、河川環境・生態系に負の影響を与える利用は制限する。
- (2) 水域利用
- (3) 水陸移行帯利用
- (4) 高水敷利用
- (5) 堤外民地の解消・不法占拠の排除等
- (6) 産業的な利用
  - 1) 舟運
  - 2) 漁業
  - 3) 砂利採取
- (7) 河川利用にかかわる諸権利について

#### ○ダムのあるあり方

- ・計画・工事中のものを含め、ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しないものとし、考えうるすべての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という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ものとする。

#### ○住民参加のあり方

- (1) 情報の公開と共有
- (2) 住民との連携・協働

#### ○淀川河川整備計画策定・推進にあたって河川管理者が行うべき住民との関係構築

- (1) 情報の公開と共有
- (2) 住民との連携・協働

※本資料は、河川管理者が淀川水系流域委員会レビュー委員会の議論の参考として整理したものです。

# 淀川水系流域委員会レビュー委員会 ま と め

平成19年4月6日

淀川水系流域委員会レビュー委員会

## はじめに

淀川水系流域委員会レビュー委員会は、淀川水系流域委員会が新たに構成され、活動されてきたものであることを前提とし、これまでの6年間の淀川水系流域委員会の活動について現時点でレビューし、今後に活かすべきことを確認することを責務とするものである。

本レビュー委員会において、委員全員が合意した事項を《レビュー委員会の見解》としてとりまとめた。《レビュー委員会の見解》では、「1. 透明性、情報公開」、「2. 委員会の進め方、効率性」、「3. 住民参加」、「4. 委員の選任」、「5. その他」を大くくりの項目としている。

なお、各委員の補足意見や別意見を《各委員の個別意見》として付記した。

## 《レビュー委員会の見解》

### 1. 透明性、情報公開

#### 1-1 【透明性】

委員会活動に関する透明性の確保はかなり徹底して行われてきたということができ、今後も引き続き取り組むべきである。

#### 1-2 【情報公開】

一般住民等への情報提供はこれまでもホームページ等を通じて行ってきたが、住民に必要な情報が容易に得られるようにするなど、より一層工夫する必要がある。

### 2. 委員会の進め方、効率性

#### 2-1 【これまでの活動の評価】

これまで、流域委員会が河川整備計画原案作成以前の早期の段階から関与し、非常に熱心な議論、審議を重ねてきたことについては、取り組んできた内容や成果に鑑みて適切に評価されるべきであり、流域委員会の運営に関する庶務を河川管理者の委託を受けた民間企業が行ったことに関しても、流域委員会の充実した活動を補助するという点に鑑みて評価されるべきである。また、学識経験者と住民の参加を連動させる方式は、多様な意見を総合的に判断する上で重要な役割を果たした。ただし、意見聴取の方法などに工夫の余地がある。

#### 2-2 【進め方】

河川管理者がそれぞれの段階で積極的に見解を示し、流域委員会と河川管理者とのキャッチボールを密に行うことで、河川整備計画の作成に向けて効率的、効果的に議論を進めることが重要である。この点に関し、第2次委員会以降、河川管理者がやや消極的になったことは反省すべき点である。

#### 2-3 【効率性】

これまでの委員会活動のコストは、河川の機能を多面的に捉えようとした先例のない取り組みであることなどを考えるとやむを得ない面がある。しかしながら現時点で振り返ってみると、審議に多くの時間、費用を要したという点では反省すべきところを残す。さらに、部会やワーキンググループ等を頻繁に行ったことにより、結果的に出席できる委員が限られ、また一部の委員への負担集中があったという課題も生じたことから、これについても改善を図る必要がある。そのため、河川管理者は諮問を行う際、特に専門的意見を求める事項及び理由、目標とするスケジュール、予算等を明示すべきである。また、委員会は十分な議論を行うことに重きを置く一方で、必ずしも意見統一にとらわれることなく運営の効率化に積極的に取り組み、スケジュール管理、コスト管理を図る必要がある。

### **3. 住民参加**

#### **3-1 【住民意見聴取の位置づけ、目的】**

流域委員会が住民の意見を聴取するか否かに関わらず、河川管理者自らが住民の意見聴取、反映を行う責務を有している。流域委員会が行う意見聴取と河川管理者が行う意見聴取の位置づけ、目的等の違いが住民に明確に伝わるよう努力すべきである。

#### **3-2 【住民意見聴取の評価】**

住民参加を重視したこと、学識経験者の意見との連動を行った点は評価すべきである。流域委員会の6年間の活動により、住民の川への関心が高まったことは成果としてあげられる。また、委員会の場で常に傍聴者発言の時間を確保したことや常時住民からの意見を受け付けたこと、現地での意見聴取を実施したこと等を通じて、流域委員会が住民の意見を聴くことにより、住民が意見を述べる機会が増加したとともに、学識者が自らの認識を高めつつ意見を述べることができたということは評価できる。ただしその一方で、一般住民の傍聴者、発言者が固定化した状況も見られた。このため、河川管理者は幅広く住民の関心を得られるよう、情報提供の仕方を工夫するとともに、流域委員会だけでなく多様な機会を確保するよう努める必要がある。

### **4. 委員の選任**

#### **4-1 【委員選任に係る評価】**

河川工学など学問領域の専門家のみならず、学識経験者の範囲を拡大し、地域での体験の中で培われた知識を有する者を委員として加え、また、第三者による推薦プロセスを経て、一般公募を含め幅広く委員を選定したことで、多くの意見をもとに議論できたことは評価できる。次期委員の選定にあたっては、これまでのようにその過程の透明性が確保されるよう努めるとともに、河川整備計画原案に対する意見を効率的、効果的に聴取できるよう、専門分野や構成をより一層検討する必要がある。

### **5. その他**

#### **5-1 【委員の役割】**

学識経験者は、自らの専門的知識をもとに意見を述べるのが基本的任務であることに鑑み、委員就任を依頼する際には、委員としての役割や特に意見を求めたい分野を明確にしておく必要がある。

#### **5-2 【河川管理者の説明責任】**

河川管理者は、委員から出された意見に対する河川管理者の見解を明らかにする必要がある。

#### **5-3 【市町村長への意見聴取】**

市町村長は住民生活の安全に対して総合的な責任を有することから、河川管理者の責任において積極的に意見を聴き、きめ細かな対応をする必要がある。

以 上

## 付記《各委員の個別意見》

### 【中川委員の意見】

#### 1. 特記される成果

- ①淀川流域の住民が望む未来の川づくりを実現するために、住民参加による河川整備計画の策定に向けての官民協働体制を確立しようとした取組みは高く評価される。
- ②委員会としての基本理念の構築と提言を行い、それに基づく整備計画原案の洗い直し作業を精力的に行った。また、委員会は公開を原則とし、関係住民の意見を聴取し、それらを審議に反映させる努力がなされた。
- ③6年にわたる委員会の精力的活動によって、淀川水系の住民の川に対する関心と河川との結びつきに関する理解の向上に著しく貢献した。
- ④委員会では透明性、客観性の確保、公募等による住民参加の機会が開かれた。

#### 2. 審議過程での課題

- ①整備計画基礎原案提示（H. 15. 9）に当たり、具体的な整備内容シートが示され、各事業計画について委員会では地域別部会や課題別分科会で手分けして検討が行われてきたが、その対象が広範多岐にわたるために、検討作業にかなりの時間を要した。この間河川管理者側は委員会からの意見提出であるまで待機していた節がある。各河川の実状を熟知し、関連する諸条件への対応を心得ている河川管理者と共同して検討した方が、双方の情報交換による理解度も進んでより効率的でなかったかと思われる。  
河川管理者と委員会との信頼関係が確立されているならば、同じテーブルについて双方の情報と知恵を出し合って計画作成にあたることは、決して委員会の独立性を妨げることにはならない。
- ②個々の河川流域の特定課題に関する検討結果を総合して、淀川水系全体を見据えた場合の効果を評価する作業がなされているのかが明らかでない。流域委員会の全体会議でそのフィードバック評価がなされているとすれば、整備事業の効果を上下流を通して検証する作業は事業の優先度を決定する上で必要である。検討内容が膨大であるために、現時点ではその域にまで達していないように見られる。もし個々の課題の瑣末な検討に終始している現状であれば、委員の啓発のための勉強会ないし河川に対する住民の取組み方の社会実験に終始しているとの批判は免れない。
- ③流域住民の意見の聴取については、流域委員会の公開性、地元にも明るい公募委員の参加、傍聴者の発言などによってその目的はほぼ達せられており、それらの意見を取り入れて整備計画の検討が行われている。一方、整備計画の策定ないし事業着手の過程で大切なことは、当該地域に現に生活し、整備事業によって直接利害に関わる地域住民の合意をどのようにして取り付けるかということである。各地域での川との付き合いという文化があり、それでこそ民主的手続きによる合意形成の難しさが存在する。このような問題に当たるのは、事業執行者としての河川管理者の責任で行われるべきものであり、関係住民の気持を受け止めて合意に達する努力を続ける義務がある。流域委員会が責任を負う訳にはいかないので、委員会としては、どうすれば関係住民の適正な意見を聴けるか、

整備計画案の説明を理解してもらえるかを検討するのが役割と考える。

### 3. 今後の委員会での取組み方の提案

- ①河川整備計画は 20-30 年の期間に実現可能な事業案を提示すべきである。計画原案は、治水・利水・環境機能全般にわたる水系各ブロックの対策を総花的に挙げているが、すべての実施は到底望むべくもない。整備計画は基本方針に基づくものであっても、あくまで段階整備の中期計画であり、20-30 年の間の事業計画の策定を目指すべきである。いかなる事業を限られた予算と工期の間で実施するのが最も効果的であるかに焦点を絞った議論の展開が望ましく、基本方針と整合性がとれ、手戻りが生じない限り、より水準の低い計画でもよい。例えば、現状の淀川で戦後最大の 13 号台風と同規模の降雨でも破堤の危険性がある地点があれば、計画対象洪水を戦後最大として、それに対する安全性を確保するとともに、超過洪水に対する安全度（例えば氾濫域の推定など）を評価して、適切なソフト対策を打ち出すことが考えられる。基本方針で決定される基本高水や計画高水流量に対する河川整備には時間軸が設定されていないことを認識し、より現実的な対応に的を絞るのが賢明である。
- ②各流域ブロックでの整備計画が考えられているが、個々の事業を同時着工するのではなく、水系全体を見据えて最も効果のある事業から着手するなど、優先順位を決定し、着工順位を明示することが肝要である（例えば、想定被害額の大きさ、治水安全度の水準）。
- ③多様な対策の F/S を行い、合理的な選択肢と優先度を決定する。委員会では既存の考えにとらわれない柔軟な発想と全体像を見据えた議論を展開して欲しい。これまでに、計画基礎原案に示された具体的対策に代わる有効かつ低コストの代替案が委員会から提案されたのか？また、その妥当性や費用対効果についての検証がなされているのか？

### 4. 河川管理者への注文

- ①河川管理者はこれまで住民の不信を買っていたことから、信頼を取り戻すために流域委員会の独立性と委員会の提言や意見書の趣旨を最大限尊重する姿勢をとってきたが、計画修正を行う過程で、実施可能な具体的対策を提示するに当たり、流域委員会の方向性とのずれを生じ、やや腰が引けた形となったように思われる。流域委員会のこれまでの努力を十分認識しているならば、お互いの信頼関係は維持される筈であり、官と民との対立軸をおくような審議の進め方は好ましくない。地に着いた説明責任を果たして欲しい。
- ②整備計画原案は環境重視型であり、防災計画も人と自然の共生を目指す上での重要課題と考えられる。河川管理者がその視点で河川整備を進めていくという姿勢を堅持して、淀川水系内の各流域での最重要な課題に焦点をあてた問題提起をして議論を展開してほしい。例えば、すでに計画原案で検討されている琵琶湖の生態系保全などの環境施策と治水との整合性の面から瀬田川洗堰操作のあり方に焦点を絞り、瀬田川と宇治川の整備計画を見直すとか、木津川上流については上野地域の具体的な治水対策に重点を置くなど、地域と課題を絞って議論を進めていくことが望ましい。このようなコンパクトな事業計画について複数案と B/C まで含めて提示すれば、それに関係する課題を集中的に議論することができる。

## 5. フォーラム結成の提案

徳島的那賀川流域では、細河内ダムの建設中止が決まって以降、流域内の土砂対策、治水対策を検討する「那賀川フォーラム 2030」を上下流の住民が結束して立上げ、ダム新設に代わる既設ダムの再開発、総合土砂管理に関する具体的な提案書を作り、河川管理者に要望した。その意を受けて河川管理者が実施可能な河川整備計画案を提示し、現在実施に向けて鋭意進行中である。フォーラムは整備計画を全面的に河川管理者に委ね、現在は次の活動目標である水源地活性化の事業計画に取り組んでいる。河川管理者と流域住民の総意が上手く結合した好例である。

淀川流域委員会は 6 年にわたる精力的な活動の成果として、地域住民の河川に関する理解と関心を高め、川と日常生活との関わりについての認識を深めた。その成果を今後にかすためにも水系内の各地域に自主的なフォーラムないし協議会を結成して、河川レンジャーと協働しながら今後の整備事業のモニタリングを行うなど、フォローアップ体制を構築することが必要と考える。また、河川管理者も最大限そうした組織を支援して、円滑な河川管理ができるよう努力してほしい。



## 【中司委員の意見】

淀川水系流域委員会は、平成 12 年に準備会議が設置されて以降、協働や参加などの立場から透明性や情報公開を保ちつつ、これまで多くの議論が積み重ねられ、その成果は数々の提言、意見書等に委員自らの手でまとめられてきました。このように公共事業の計画づくりの新しいモデルという形を提案、実践してきたことは、極めて意義のあることだと思います。

今後の河川整備計画の検討にあたっては、淀川流域に暮らしている住民をはじめ、多くの方々からの幅広い意見を反映させることが大切だと考えています。このため、答申「住民参加のさらなる進化に向けて」を踏まえつつ、一人でも多くの方から意見をいただくことができるよう、工夫を凝らしてもらいたいと思います。また、流域委員会の運営にあたりましては、今後とも、高い水準で透明性の確保及び情報公開に努めていただくとともに、併せて、効果的な情報発信に取り組んでいただきたいと思います。

首長の立場としては、流域委員会の議論において、従来の治水のみならず環境及び利水の視点が重視されてきたことは、大切な視点だと思っておりますが、同時に、首長は危機管理の責任のある立場であり、集中豪雨等の異常気象が各地で起こるなか、治水、安全についても重視していかなければならないと考えます。

河川整備計画は、広域的に検討すべきものではありませんが、地方分権の時代に地域のことは地域が自立して担うことが望ましく、流域の各地域がそれぞれ関わりを有していることを鑑みると、淀川流域の各市町村長の意見を聴取することも必要であると考えます。この点につきましては、本レビュー委員会のとりまとめの中で、「市町村長は住民生活の安全に対して総合的な責任を有することから、河川管理者の責任において積極的に意見を聴き、きめ細かな対応をする必要がある。」と示されており、今後、この方向で積極的に取り組んでいただきたいと思います。

なお、次期の流域委員会につきましては、一日でも早く委員が選出され、審議が開始されることを期待します。

## 【久委員の意見】

行政計画策定に係る住民参加は、従来、計画素案が作成された段階からはじまることがほとんどでしたが、流域委員会は素案作成の前段階に組織され、素案作成に対する意見を提起するといった画期的な取り組みとして評価できると思います。また、委員会の提言の取りまとめ方についても、時間をかけて民主的に議論を行ない、その成果をもって委員みずから執筆するといった、先駆的な取り組みとして評価に値するものです。こうした先例の少ない取り組みであったために委員相互の意識共有に時間を要し、また、民主的に議論を繰り返し成果として共有するためには十分な時間が必要であること、などによって、相当の時間と労力を費やした点は必然的なものであったと理解できます。

しかしながら、こうした委員会の努力や成果が、委員会以外の方々に十分に理解されていない部分が存在することも事実であり、この点が課題として指摘できると思います。委員会としては多くの方々に理解を求めるため相当の工夫や努力を行ってきたと思われますが、今後はさらなる広報活動等の充実が求められるところです。

また、治水だけでなく、環境や地域社会の状況等も含めた総合的な河川整備計画を策定していくためには、多様な利害関係者（ステークホルダー）の意見を反映しなければならないこと、さらに、淀川水系は空間的に広範なこともあってさらに利害関係が複雑・多様になることもあり、自らの意見の反映が十分でないと感じている人々が異議を申し立てていることも事実です。これらを委員会議論だけで調整できるかどうか難しい点ではありますが、今後は、時間的、体力的に議論に参画しづらい方々の存在も意識しつつ、より多様な利害関係者の意見を反映させながらの議論が望まれます。

淀川水系における河川整備計画策定は、流域委員会からの提言を受け取り、流域首長等の意見など委員会提言以外の諸条件も勘案しながら河川管理者が計画原案を提示したところであり、折り返し点を迎えた段階といえます。委員会提言と計画原案に齟齬をきたす部分があったとしても、中間段階としてはそれを課題と捉えるよりも、次期の委員会でさらなる議論によって調整をおこない、より多くの人々に共有される計画とされることを期待します。何をもって社会的合意とするかも難しいところではありますが、今後も民主的でオープンな議論を繰り返し、社会的合意に向かって努力されることを期待します。

## 【見上委員の意見】

1. 淀川水系流域委員会は、学識経験者および住民の参加を連動させて行ってきた。わが国では先例のない中で、参加実践の重要な先進例であり、また多様な利害が錯綜する水系流域を対象とするパターンの一つをつくったものであり、大枠としてこの方式を踏襲すべきであると評価してよいと考えている。しかし修正点が確認されるのであれば、今後の活動に活かして行く必要もあると考えている。そこで《レビュー委員会の見解》に付加して少し意見を述べておく。なおここでは《レビュー委員会の見解》の複数の項目に関わる人が多いので対応項目をいちいち明記していない。
2. 河川整備計画の合理性に関わる面では、従来この種の計画策定において往々にみられたいわゆる「専門家」とくに河川工学の専門家からの解放が見られたように思われる。いろいろな領域で各種の専門家がいることは確かだが、従来それが限定的に捉えられ、その結果、情報共有や判断の公開性に懸念がなかったわけではない。その意味で淀川水系流域委員会は、旧来の殻を破ったものであろう。

ただし、専門性からする判断の合理性の確保の課題は依然として残るのであり、この点については、なお、専門的な平面での突き合わせが十分であったか、専門的な観点から合理性が確保されているか、ということはやはり重要な課題であろう。
3. 参加実践との関係では、権利利益の保障に係る参加・事業計画内容の合理性の確保に係る参加・行政決定の民主制の補完に係る参加、と相対的に区分されるが、この点を意識した運用をすることにより、会議設定などの効率性を図ることが可能であるように思われる。ここでは、選任された委員が、それぞれの立場で意見を述べる必要があるとともに、自己の利害を離れた立場を意識した発言（いわゆる公益的参加）も必要となるとの二面性を持つ。また、国と異なる立場でかつ個々の住民とも異なりうる立場に立つ地方公共団体の首長との意見交換の位置づけを行う必要がある。委員会はこれらの異なる立場の意見を整理し位置づけを明確にするように努めなければならない。
4. コストの要素を考慮することも社会的責任の一端である。これまでの委員会活動について、時間や費用の多寡のみを取り上げて云々することは、先例もなくしたがって標準型もない活動であり、評価基準も無いことを考えれば、あまり有意味であるとは思わない。したがって検討対象事業の規模や内容、その社会的影響を考えれば、かけ「過ぎ」という評価には、私自身は与しない。しかし、今後の展開としては、これまでの活動経験を活かしつつ、コスト管理にも留意することが必要となろう。
5. 透明化という点についてはかなり徹底したとみてよい。これは計画に関わる権利利益の保障、計画内容の合理性の確保、民主性の担保というすべての側面について重要であるが、それにとどまらず、決定や事業の適正執行に関する責任につながる。きわめて一般的にいうと、この間の公共事業批判においては、責任所在や在り方の不透明ということとの関連が強いように思われるが、透明性の確保は責任の明確化の観点からも継続して重視すべきであろう。このことは、計画策定権者の決定と委員会の結論との関係の在り方に関わる。

流域委員会方式は、制度上はあくまでも決定において意見を聴くというもので、いわゆる諮問でしかない。しかし、社会的コストをかけた上で実質的に意見の蓄積と一定の枠付けが示されているのであるから、また河川管理者が協力してそれを行ってきたのであるから、計画策定に当たって決定権者が委員会と異なる結論を示す場合には、その点について委員会に対しても社会に対しても新たな説明責任が生じるべきものとする。わが国では、計画決定に対する司法審査・事後審査の方法がほとんど無いこともあって、決定してしまえば済ませられるという悪習があり、これが種々の不信につながってきたことは強調するまでもない。この点で、計画策定権者の「姿勢」の変化が注目される。

6. 《レビュー委員会の見解》は各項目が相互に連携したものであるもので、これの一項目だけを取り上げそれをこれまでの評価としたり今後の運用の指針とすることのないように希望しつつ、次期流域委員会が早期に再開され合理的な結論を出されることを願う。

## 【今本委員の意見】

私は第1次および第2次の淀川水系流域委員会の委員をつとめ、本レビュー委員会ではレビューされる立場にあるが、6年間の委員の経験を踏まえた個人的な感想を述べておきたい。

河川法第十六条の二の第3項にもとづいて、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴くため河川管理者が設置する流域委員会の評価は、委員の選出・構成および委員会の運営あるいは審議の手順といった外的要因と、審議の内容あるいは結果といった内的要因の両面から行われるべきであると考えるが、本レビュー委員会は、外的要因のみを評価の対象とし、内的要因については触れなかった。

2007年2月7日から4月6日の2か月間に合計4回開催されたレビュー委員会を通じ、座長が中心となってとりまとめた「レビューのまとめ」は概ね適切な評価をしているが、内的要因に踏み込まなかったがために、委員会活動を真に支配する「意欲」について触れていない。

端的に言って、委員会の活動に社会的注目を集めさせた原点は委員会の設立を決断した河川管理者の意欲であり、それが委員会の審議に色濃く反映された。審議結果は河川管理者にとって受け入れがたい面もあったであろうが、それこそが委員会の自律的な審議の成果であり、委員自らが分担執筆したことも歪められることなく生の成果を示すことに役立った。

委員会の休止については、「委員の任期が切れた」「整備計画の原案作成に時間がかかる」といった表面的な理由によるとは到底信じられない。「審議の内容あるいは結果」こそが真の理由ではなかったか。河川管理者に真の理由を吐露する意欲がなければ、いくら表面的な民主的手続きで取り繕うとも意義ある委員会にはならない。この点に関して、河川管理者は河川法改正時の意欲を失いつつあるように感じる。

委員会が目指したのは河川整備の大転換である。「このままでは河川環境が破壊され、やがては人の生存をも危うくする」という認識が根底にある。こうした認識のもとでの議論は早くから審議に入ったからできたのであり、委員会にとって幸せであった。こうした議論を通じ、整備計画原案に対する審議態勢が整った時点で委員会を休止したことは、それまでに貴重な血税をかけただけに、社会的損失ではないか。

民主主義は時間を要するものであり、効率性とは相容れない面がある。冗長や怠慢は厳に戒めねばならないが、いたずらに効率性を追ってはならない。やがて再開されるであろう委員会においても、河川法の改正の趣旨に則った審議を行い、今後の公共事業の計画策定のモデルになることを望んでやまない。それが実現できるかどうかは、河川管理者、委員、庶務、傍聴者、一般住民といった委員会に関わるすべての人々とくに河川管理者と委員の見識と意欲にかかっている。

## 【寺田委員の意見】

### 1. はじめに

本年は平成9年の河川法改正から丁度10年という節目の年にあたります。平成9年の改正河川法は、河川整備の基本理念としてそれまでの「治水」・「利水」の二つに加えて新たに「環境」という第3の要素を追加すると共に、河川管理者が河川整備計画の案を作成しようとする段階で、学識経験者の意見を聴くこと、および、関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることを求める、いわゆる民主的手続規定を新たに設けました。様々な社会的背景のもとで改正に至ったわけですが、この立法趣旨は、閉塞状態にあった河川整備を、整備の理念および計画策定手続を変革することによってよりよい川づくりを実現しようとしたものであり、様々な改革の可能性を与えることにより新しい改革の取り組みを期待したものであり、様々な試みや挑戦が為されてしかるべきことでした。しかし、残念ながら現実には、その多くが従前からの形式的な手順・審議の形を踏襲するに止まっています。

淀川水系流域委員会は、河川法改正の立法趣旨を最大限生かすものとして、新しい計画策定の手順と新しい審議の形—いわゆる淀川モデル—を考え出し、近畿地整と共に実践してきたものです。委員会と河川管理者の双方の努力を支えてきたものは、河川環境の現状を真剣に憂うとともに、新しい河川整備のあり方と新しい計画策定手続の実現を目指そうとする真摯な共通の思いであったのです。

淀川水系流域委員会と近畿地整とが、共通の真摯な思いのもとで6年間もの長い時間をかけて積み重ねてきたこの間の活動を無駄にすることのないように、この間の活動の中で評価できる成果を適正に確認するとともに、活動の中で修正を要する課題についての適確な指摘を行うことが必要であり、このことが、今後の全国の公共事業計画の検討・審議の参考となり、改革への挑戦のきっかけになりうるのではないかと考えています。

### 2. 成果と課題

淀川水系流域委員会が目指した新しい計画策定の手順と新しい審議の形—いわゆる淀川モデル—は、大きく四つの柱に集約できるわけですが、そのいずれもが今後の公共事業計画策定の基本モデルになりうるものとして評価されるべきと考えます。

#### (1) 新しい審議の手順（プロセス）

計画原案を策定する以前のより早い段階からの意見交換の積み重ねを通じ、河川管理者と委員会とが協働して素案策定に向けた作業を行うということは、淀川モデルの柱の核心です。河川法第16条の2の第3項が規定する手続は、「学識経験者」の意見反映のための手続ですが、河川整備計画原案が策定された後の意見聴取では実質的な意見反映はほとんど望めないというこれまでの実態から脱却するため、考え出された手続です。

淀川水系流域委員会においては、まず、委員会において河川整備計画の基本理念・基本原則などについての提言を作成提出し、それを可能な限り盛り込んだ素案のたたき台づくりとしての河川管理者作成の第1稿、第2稿提出と委員会との意見交換、委員会意見提出、それに続く河川管理者作成の基礎原案提出と委員会との意見交換、委員会意見書提出、さらに続く河川管理者作成の基礎案提出と委員会との意見交換、委員会意見書提出を行い、委員会と河川管理者との間の意見キャッチボールを積み重ね、河川整備計画原案直前の内容を醸成してきたわけですが、この原案直前にまで醸成された内容は多くの点において、委員会の意見反

映または委員会と河川管理者との協働の成果として評価できるものとなっており、新しい審議の手順によってもたらされた成果として評価されるべきであると考えます。

この新しい審議の手順は、結果として多くの時間と費用がかかりました。淀川において、この時間と費用についての明確な目標を持てなかったことは、重要な反省点だと思います。委員会と河川管理者双方が、目指す検討・審議完成時期およびコストについての共通理解をもつことが重要な課題であると考えます。

## (2) 幅広い意見聴取

河川法上の「学識経験者の意見」は単に「学問上の専門家としての意見」を意味するのではなく、永年の生活体験の中で培われてきた知識を有しておられる住民の意見を委員全員が十分吸収するとともに、住民の生命・健康・安全などに関する基本的人権の実現をはかることを目的する行政計画の検討・審議に際し委員会として直接住民の意見を十分聴取し、その意見を踏まえた「意見」が求められているものと考えます。

この委員会が自ら直接に行う住民意見聴取は、委員会の意見形成過程において委員会がより適切な意見形成を行うために実施するものですが、この点も淀川モデルの柱の核心の一つです。

淀川において、様々な形でいただいた住民の皆さんの意見によって、多くの委員が種々様々な学習を積み重ね、各委員の意見の中に生かされたことは間違いありません。

住民の生命、健康、安全などに関する基本的人権の実現をはかるのが行政の使命であり、政策決定についての最終的権限が行政にあるとしても、行政計画の策定に際して住民の意見を行政が聴取・反映することは当然のことであり、行政の政策形成過程における住民参加は不可欠なことです。同様に、行政計画形成過程における「学識経験者の意見」形成過程に際し、学識経験者として適切な意見を形成するためには住民意見聴取・反映が不可欠なことであり、淀川水系流域委員会における様々な実践は貴重な先進例として評価されるべきであると考えます。

淀川水系流域委員会は、幅広い利害関係者からの意見聴取を目指したわけですが、結果的には、一定範囲の住民の皆さんからの意見聴取に止まったように思います。可能な限り幅広い住民の方々から意見を聴取する工夫、意見聴取の対象事項の決め方、意見聴取の方法など、多くの課題があると思います。河川管理者が河川法第16条の2、第4項に基づいて行う住民意見聴取との違いを理解してもらう工夫も課題の一つです。また、地方自治体の関係者との意見交換・意見聴取・反映ということも重要な課題です。

## (3) 委員会による自主的な運営

淀川水系流域委員会が「淀川モデル」と称する新しい計画策定の手順と新しい審議の形を実践することができたのは、委員会による自主的な運営が認められていたからですが、この委員会の自主的な運営を実質的に支えたのは、庶務を担当した河川管理者から独立した民間企業（シンクタンク）の力です。河川管理者から独立した庶務の働き、支えがあったからこそ、委員会が存分な活動ができたのです。この河川管理者から独立した庶務の存在と貢献は、きわめて大きな成果として評価される必要があると考えます。今後の活動に不可欠な方式と考える必要があります。

委員会による自主的な運営ということに関連して見逃してはならない重要なこととして、意見書、提言など委員会作成の様々な発表文書を委員自らが分担し執筆したということがあります。委員会として責任ある文書は、人任せではなく、負担が大きくても委員自らが執筆

するということが不可欠であると思います。委員の大きな負担を克服して委員自らが分担執筆したことは、淀川水系流域委員会の活動として十分に評価されるべきことであると考えます。

河川管理者から独立した庶務を設けるに際し、その費用についての考慮が必要であり、淀川においては、河川管理者が契約されたとはいえ、庶務の業務範囲と関連させて費用額を決めることが必要であり、今後の課題であると思います。



## 【谷本委員の意見】

### 1. はじめに

第1回レビュー委員会の資料にもあるように、淀川水系の河川整備計画の案をつくる前に学識者の意見を聞く場として流域委員会を設置することや、流域委員会の場を通じて住民意見を含め、より幅広い意見を聞くこと等は、河川管理者の責任において決断したことであり、仮に批判があるとすれば、河川管理者に対する批判と受け止めるべきと考えている。流域委員会と河川管理者は、対立ではなく、より良い淀川水系と地域のためという観点から協働して河川整備計画の作成に向けて取り組んできたし、河川管理者としては今後もそのつもりである。また流域委員会という手法の改善、進化に対する努力も河川管理者の当然の責務である。

### 2. 3-1【住民意見聴取の位置付け、目的】に関する補足意見

淀川水系流域委員会準備会議の答申では、「積極的に国民に情報提供を行いながら、意見を聴取すべき」としている。そして淀川水系流域委員会規約骨子に、「委員会は、積極的に関係住民の意見を聴取することを原則とする。」と記載している。このことは、住民からみれば、河川管理者に直接意見を述べる、河川管理者が主催する説明会や討論会で意見を述べる、居住する地域の自治体を通じて意見を述べる等の方法のほかに、流域委員会を通じて意見を述べるという手段により、住民が意見を述べる機会を増加させるものとはいえるが、それぞれの方法の違いが住民に必ずしも正確に理解されたとは考えにくく、住民の混乱を招いた可能性も否定できない。実際、住民の皆様から意見を聴く会においても、「住民対話集会等で出された意見が流域委員会に表れていない」、「住民参加と言いながら、我々の意見は聞き置くだけになっている。」という意見があった。

他方、河川法には、「河川管理者は、(略)公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」とされており河川管理者は、自らの責任において住民説明会、対話討論会等を開催し、住民意見の聴取、反映に努める義務を負っている。言い換えれば流域委員会が行う住民意見聴取は、付加的、補足的なものであると位置付けられる。

### 3. 5-3【市町村長への意見聴取】に関する補足意見

地方自治体の長は危機管理の責任者であり、災害対策基本法に基づき住民の生命と財産を守る責任がある。このため、治水を含めた住民の安全に関して責任を有する者としてその意見を聴取して、さらに尊重していかなければならない。そのような中で地方自治体の長からは、河川管理者は各市町村の特徴というものをふまえた対応もしていただきたいとのご指摘があった。河川法では、学識者、住民の意見聴取は河川整備計画の案を作ろうとするとき、地方自治体の意見を聞くのは河川整備計画を定めようとするときと書き分けられているが、これは河川整備計画を定める手続きとして書かれているのであって、地方自治体の長の意見を後から聴くこととしているものではない。

地方自治体の長は選挙により住民の信任を得ている地域の責任者である。したがって、案を作る段階から地方自治体の長の意見を聴く必要があるのは当然のことであり、意見聴取とはいえ、実質的には協議に近いものである。例えば、ある専門分野に関し学識者

の意見を聴く場合、一般にその分野の専門家は多数存在し、誰に聴くかについては選択制、任意性があるが、地方自治体の長の意見は代わりにほかの誰かに聴くというような選択制はなく、両者の間には根本的な違いがある。

## 【吉田委員の意見】

レビューのまとめ３－１におきまして、「流域委員会が行う意見聴取と河川管理者が行う意見聴取の位置づけ、目的等の違いが明確に伝わるよう努力すべきである」と示されておりますが、この部分についての補足意見を述べさせていただきます。

河川管理者が行う意見聴取につきましては、河川法第１６条の２第４項に基づくもので、河川整備計画案を作成するに当たって、関係住民の意見を聴くものであります。

一方、流域委員会が行う意見聴取は、レビューのまとめ３－２にも示されているように「学識者が自らの認識を高めつつ意見を述べる」ためのものであり、学識者の発言を通して、河川法で言うところの「関係住民の意見反映の措置」の一手法と解されるものの、河川管理者が行う関係住民の意見聴取とは自ずと性格が異なるものである、と考えられます。

このような位置づけを明確にすることで、委員会として何のために住民意見を聴くのか、あるいは、それに対する対応をどうすべきか、といったことについて、意識の共有化を図ることができ、審議の効率化にも寄与するものと考えます。

# 淀川水系流域委員会レビュー委員会

## 委 員 名 簿

(敬称略)

|    |    |                                                      |
|----|----|------------------------------------------------------|
| 中川 | 博次 | 京都大学名誉教授                                             |
| 中司 | 宏  | 枚方市長                                                 |
| 久  | 隆浩 | 近畿大学理工学部教授                                           |
| 見上 | 崇洋 | 立命館大学政策科学部教授                                         |
| 今本 | 博健 | 京都大学名誉教授、水工技術研究会会長<br>(淀川水系流域委員会委員長 (H18. 2～H19. 1)) |
| 寺田 | 武彦 | 弁護士、龍谷大学法科大学院教授<br>(淀川水系流域委員会委員長 (H17. 2～H18. 1))    |
| 谷本 | 光司 | 近畿地方整備局 河川部長                                         |
| 吉田 | 延雄 | 近畿地方整備局 淀川河川事務所長                                     |