

「淀川水系河川整備計画の計画内容の進捗点検」への委員会意見とりまとめ要旨について

淀川水系流域委員会

環境関連の進捗点検結果に対する意見

環境

竹門康弘・西野麻知子・水野 敏明・村上 哲生

進捗点検の項目立てについて

進捗点検に関する試行報告書の項目立ては、河川整備計画の目次に対応したものであった。短期間でこれらの項目を網羅的にとりまとめられた努力には敬意を表するものである。ただし、河川整備計画は事業のテーマ別に並べられているため、この項目立てでは事業間にまたがる課題の進捗状況が点検されにくい問題がある。実際に、流域委員会が呈示した環境の小項目や観点のうち B や C の対応分類となったものには、ダイナミズムの確保、総合土砂管理、流域的視野の環境影響評価などの単独の事業では扱えない課題が含まれている。その他、遺伝的多様性の維持確保など手法が技術的に確立されていない課題も C 対応となった。今後の進捗点検においては、河川整備計画の目次にとらわれない項目設定を行ない、流域や事業間にまたがる総合的な評価を実施していただきたい。

進捗点検の指標の意味

今回の進捗点検に関する試行報告書では、指標として「対策の取り組み内容」「検討内容」「改善状況」「取り組みの効果」と記されている箇所が多数見受けられた。指標とは進捗点検の観点を評価するための物差しとなるものである必要がある。「取り組み内容」「検討内容」は事業内容の説明にほかならず、指標とは言えないだろう。いっぽう、「改善状況」や「取り組みの効果」については、それらを検査することが点検の目的であり、指標はいわば「改善状況」や「効果」を知るために提案したものである。

評価の欠如について

試行報告書の点検結果には、「・・・に取り組んでいる」や「・・・対策を継続する」など「仕事はしており今後も続ける」と書かれて終わっている場合がほとんどである。これらの点検結果には、掲げた観点についてどれだけ成果が得られたかの評価が示されていない。これは、上記のように指標が目的に合う形で選択されていないことに起因すると考えられる。今後の点検においては、掲げた観点についての進捗程度を評価することが求められる。

流域間や項目間にまたがる課題の点検について

環境の課題には、琵琶湖の水位、宇治川、淀川の流況、淀川大堰の操作など相互に関連した課題が多い、このため、個々の事業の評価だけでは根本的かつ効果的な対策が困難である。これらを実現するためには、環境のみならず治水、利水、利用の観点も総合的に評価していく姿勢が求められる。

進捗点検意見書作成中間報告（治水班グループリーダーによる取りまとめ）

治水班グループリーダー： 綾 史郎

治水班： 池野，河田，水山，宮本，竇

1．現況

1.1 委員会が設定した以下の9小項目の内、「7.洪水被害の期待値の減少」を除く，8項目について，河川管理者により進捗点検結果が示された．

大項目（2）治水：小項目（観点）1.被害軽減・避難体制，2.洪水エネルギーの抑制と分散，3.堤防強化，4.河道流下能力，5.上下流バランス，6.土砂移動の制御，7.洪水被害の期待値の減少，8.高潮，9.地震津波

1.2 「7.洪水被害額の減少」が除外された理由，想定被害額の算出が現時点では出来ないため（8.高潮，9.地震津波でも各々の被害額を算出が同様な理由により見送られた）．

1.3 治水班としては，準備（被害額の算出）に時間が必要であることからこれを了承する．しかし，OUTCOMES 指標として重要であり，点検頻度（ 年毎に点検する）を記述することを望みたい．

1.4 8項目の点検結果を6人の委員により分担して，評価して，現在，取りまとめ中である．

2．主要な意見

2.1 各観点において，選択された指標，事業はほぼ妥当と判断されるものも多いが，不適当と判断される場合，他の選択が良いと判断される場合は個別に記述する．

2.2 進捗状況は H18-20 年度に行なわれた事業を 3 事務所合計して図示・記述する例が目立つ．従って，この間，流域全体でどんな事業が行なわれたかは容易に分かるが，全体計画における事業の達成予定時期が記述されていないので，進捗度（計画の目標の時間的達成度）が判定できない．

2.3 指標の（量と質の両面の）達成水準を管理者自ら設定した評価基準に従い評価し，観点（小項目）の達成度の評価を行なうことを期待したが，評価基準の設定にまで至っていない．従って，指標の達成度評価の自己点検結果の記述は行なわれていない．

2.4 点検結果として一部に小項目毎の結論が記述されているが，その多くは観点毎に事業の実施数等および将来の予定が述べられている．本来は，進捗状況欄に記述されるべき内容である．委員会は複数の指標の進捗状況（達成度）評価結果から，観点（小項目）についての量的および質的な達成度評価の記述を求めている．また，大項目の点検評価に当たっては，複数の小項目の点検結果から結論を演繹することを想定している．しかし，未記述である．

3．改善意見

3.1 指標とそれに係る事業の選択と評価，観点の進捗状況の量的，質的な評価，小項目，大項目の評価に当たっては，今回のような試行では，河川管理者と委員会との協働作業とする方法，あるいはキャッチボールがよりよい進捗点検を得るためには検討されるべきである．

3.2 小項目毎の点検頻度の判断についても委員会との協議が可能である．

3.3 PDCA の目的は事業の実施年次計画の達成の確認ではなく，実施事業の点検（Check）による事業内容の改善（Action）を通じた，計画目標の達成度の質的な改善にある．従って，事業を実施している河川管理者自らの事業実施内容の改善への視点が極めて重要と考えられるが，現在の状況はそこまで至っているとは言えない．

2009年6月30日

利水分野に関する進捗点検結果に対する意見書中間とりまとめ状況報告

千代延明憲

1. 委員会の提示した小項目・観点

1) 小項目：水需要管理の推進

観点 1-1 渇水対策会議の機能の拡大、常設化の進捗 観点 1-2 水需要抑制の進捗

観点 1-3 水需要の精査の進捗 観点 1-4 水利権の見直し、転用の進捗

観点 1-5 既設水源開発施設の再編と運用の見直し進捗

観点 1-6 慣行水利権の許可水利権化の進捗

2) 小項目：渇水対策の確立

観点 2-1 渇水対策の必要性和確保手法の検討

2. 中間とりまとめまでの経緯

1) 河川管理者の進捗状況、点検結果の記述が、あまりに内容不十分、あるいは核心の記述がないと思われる項目について、『追記』を要請（しかし河川管理者は、そのようなことを意見書に記述して欲しいとして応じていない）

2) リーダーが、サンプルを参考にして、観点毎に意見を記述したたたき台を作成（利水分野担当が一同に会しての作業検討会は実施できなかった）

3) 利水のメンバーにたたき台をメールで配信し、修正意見の提出を要請

4) 現段階では修正意見は一部出揃っていないが、たたき台について議論の余地は多い

3. 試行報告書の記述の傾向（利水について）

1) 進捗状況の記述は、簡単な事実の記述に終わり、反省点や問題点、あるいは成功要因等の記述がほとんどない。これでは、次の展開における改善につながらない。PDCAの一環としての事業の進捗点検という趣旨が理解されていないため、点検のための点検という消極姿勢が強い。

2) 利水に関する事業とはいえ、環境、治水、利用等他の観点からの記述も期待したが、それがほとんどない。個別事業の影響は多面的であるので、広い視野での評価が欠かせない。

4. 意見書の完成に向けて

7月中旬をめぐりに、利水担当のメンバーが一同に会した作業検討会を開き、担当者間で合意できる意見書案を作成することとする。それまでに、河川管理者に委員の疑問、質問に答える機会を持ってもらわねば、上滑りの意見に終わる可能性がある。

以上

利用

澤井健二

点検項目1：川らしい利用の促進

観点 水域（水面）の秩序ある利用に向けての誘導または規制の取り組み状況

指標 舟運の取り組み内容・水制工整備数

意見 水制工の整備に関して、生物生息環境への考慮の点検が抜けている。

指標 秩序ある河川利用に向けての取り組み内容・誘導、規制数

意見 今後も自主ルールのみでいくのか、条例規制等を進めるのか？

観点 川の安全利用施策の実施状況

指標 水難事故防止に向けた内容・実施数

意見 事故が発生した場合の救急対応に偏っているが、予防対策が重要。

直轄区間だけでなく、中小河川での水難事故防止への対応も重要。

観点 陸域・水域移行帯の秩序ある利用（川らしい河川敷利用）に向けての誘導
または規制の取り組み状況

指標 河川保全利用委員会の取り組み内容・回数

意見 会議回数でなく、案件の内容と処理の内訳が重要

指標 違法行為の是正内容・不法耕作面積

意見 堤外民地の利用など、合法的なものについても点検が必要。

観点 「川に活かされた利用」の実施状況

指標 環境学習などの実施内容・回数

意見 活発に進められている。

点検項目2：憩い、安らげる河川の整備

観点 憩い、安らげる河川の整備状況

指標 バリアフリー化の内容・実施箇所数

意見 目標とした数が不明のため、進捗率が評価できない。

指標 水辺の整備内容・箇所数

意見 実施事例が2つ示されているが、目標とした数が不明。

指標 小径（散策路）の整備内容、回数

意見 距離だけでなく、隣接地との調整や自然への配慮など、内容も問題。

隣接地の借用や相互利用は？ 散策路の構造への技術的工夫は？

指標 迷惑行為の是正内容・対策箇所数

意見 バイクの乗り入れ規制が、自転車の通行も妨げていないか。

指標 ホームレス対応内容・確認数

意見 成果が認められるが、さらによい対応は？

点検項目3：まちづくり・地域づくりとの連携

観点 まちづくりや地域連携の取り組み状況

指標 三川合流部の拠点の整備内容

意見 イベントは開催されているが、施設整備が不十分でないか。

指標 歴史文化と調和した河川整備内容

意見 塔の島地区の事業計画を作成したとあるが、内容がよくわからない。

指標 水辺を活かしたまちづくりの取り組み内容

意見 高規格堤防の整備により、居住空間がどう変化したか、地域全体の安全度向上に貢献したかの評価が必要。

点検項目4：水源地域の活性化

観点 水源地域ビジョンの推進状況

指標 水源地域ビジョン策定とその後の活動内容・回数

意見 水源地域がダム近傍に限られているが、ダムのないところも重要。

指標 ダム周辺の施設整備内容

意見 施設整備はかなり進められている。

指標 湖面活用促進の取り組み内容・活用数

意見 事例が高山ダムと不法係留船対策に限られている。

観光・レクリエーションだけでなく、エコシステムサービスの提供など、別の指標が必要でないか。

平成 21 年 6 月 30 日

主体参加グループ意見（案）検討の中間報告

担当委員：川上、田中、久、本多、山下

5 主体参加の視点 / 1 情報提供（公開）の適切性 / 観点 1-1 あらゆる情報を公開したか

（選択された指標） 情報公開の状況 / 情報公開の内容、件数

開示請求に対し、存在しない資料を除くすべての文書を開示したことは評価に値する。しかし、件数のみの報告では内容が分からず活かした報告になっていない。河川管理者は、情報開示請求についてのみ報告したが、情報開示手続によるもののみではなく、自発的に提供したものを含むより広い情報提供全体について、提供したもの、提供しなかったもののデータとその点検結果を報告すべきである。例えば、公開の会議で河川管理者が委員会および傍聴者などに提供した情報、資料、また、委員、一般住民などからの質問に対する回答などである。145 件の情報開示請求に対して 133 件の開示を行ったとの報告であるが、件数の多少ではなく、適切に情報提供がなされたかどうかの点検・評価が必要である。本来、情報開示請求がなされなくても適切に情報の提供が行われるべきである。情報開示請求があつて初めて公開するに至った点を点検・評価すべきである。また、「12 文書は存在しないため開示できなかった」と報告したが、文書やデータがそもそも存在しなかったのか、探し方に問題は無かったのか、新たに作成してでも提供すべきであったのか、それらを点検・評価すべきである。開示しなかったものの内容も不明である。どのように改善しようと考えているのかは全く示されていない。

5 主体参加の視点 / 1 情報提供（公開）の適切性 / 観点 1-2 情報公開の方法は適切だったか

（選択された指標） 情報発信方法の検証 / HP、携帯情報サイトの内容、利用件数

河川管理者は、情報提供・公開の方法を「HP、携帯サイトの内容、利用件数」に限定して報告しているが、以下に示すように、それだけでは不十分である。「HP、携帯サイトの内容、利用件数」を指標としたことだけでは十分とは言えない。HP、携帯サイトなど住民が自らアクセスしなければならない、いわゆる pull 情報のみを取り上げているが、河川管理者が自発的、積極的に情報発信するメールマガジンなどの push 情報も取り上げるべきである。また、紙媒体による情報発信など従来型の情報手段も点検・評価すべきである。現代社会における情報提供・公開の方法として「HP、携帯」の利用は不可欠である。HP は国内・外への広範な情報発信手段として重要である。また携帯電話による情報発信は、即時性に優れ、降雨と流況に関する情報伝達などは住民の危険回避には特に重要である。しかし、これら以外にも河川管理者は洪水ハザードマップの普及、節水キャンペーン、河川レンジャーの周知などさまざまな広報や情報の提供を工夫して行っているはずである。HP や携帯サイトへのアクセス数、新着情報のアップ数を掲げるのみでは活かした取り組みの姿が見えない。アクセスして本当に必要な情報が得られたか、役立ったか、利用者の使い勝手、満足度などの視点が欠けている。事業改善については具体性に欠ける。

5 主体参加の視点 / 3 住民意見聴取を十分行ったか 観点 3-1 意見聴取の手法の開発に真摯に取り組んだか

（選択された指標） 意見聴取手法の開発に向けた取組 / 住民、住民団体との交流内容・回数

住民、住民団体との交流内容・回数を指標としたことだけでは十分とは言えない。河川管理者から事業や工事に関する説明会の開催回数だけではなく、河川懇談会など住民との日常的かつ多様なコミュニケーションの場にも点検対象を広げる必要がある。事業説明会、工事説明会の内容が言いっぱなし・聞きっぱなしの一方通行型ではなく、河川管理者と住民、あるいは住民同士の間で行われる対話型で行われているかどうかを点検・評価すべきである。

事業や工事のための説明会だけではなく、日常的な交流型の河川懇談会などが実施されているかどうかを点検・評価すべきである。事業改善については具体性に欠ける。

（河川管理者の進捗点検報告書の指標の選択とその評価は、形式的、表面的なものに止まり、根本的、実質的な評価には不十分である。）

5 / 1 / 観点 1-3、5 / 5 / 観点 5-1、5 / 6 / 観点 6-1、5 / 6 / 観点 6-3 については未検討

統合的流域管理関連の進捗点検結果に対する意見

岡田憲夫・竹門康弘・深町加津枝

統合的流域管理の全項目が進捗点検の対象にされなかった点について

今回の進捗点検に関する試行報告書では統合的流域管理に関する全項目が進捗点検の対象にされなかった。その理由については、「手法を検討した上で実施する必要があるため現時点では点検の対象にできない」というものであり、手法が確立していないことが問題とされている。この結果は、まだ技術的には課題があるものの、河川整備計画に置く統合的流域管理の観点の必要性については共通の認識が得られたものと考えられる。

統合的流域管理に関する進捗点検の手法が未検討と判断された背景には、淀川水系流域委員会自身が評価の具体的な方法を呈示できなかったことも挙げられる。淀川水系流域委員会の本来の審議事項として、統合的流域管理の現状と課題を系統的に整理し、総合的に評価する枠組みや方法をもっと集約的に検討する必要があった。しかし、第3次委員会では最後の論点整理の段階で漸く包括的に議論がされたに過ぎず、十分な時間が取れなかった。これらは、委員会側の反省点として明記されるべきである。

いっぽう、実際には統合的流域管理の進捗点検項目となりえるものがあり、一定の取り組みが河川管理者によってもなされていると推察されるケースもあった。従って、技術的に課題はあるものの、事例による試行的評価の試みが示されうる余地はあったのではないか。このような齟齬が生じた背景には、淀川水系流域委員会の提案した統合的流域管理の視軸そのものが良く理解されていなかったことにも原因があると考えられる。

PDCA サイクルについて

PDCA サイクルに基づく統合的流域管理の考え方は、一定の発想転換を要請するものであろう。個々の事業を単に関連づければよいのではなく、それらを有機的に連携させることによって技術、目標、しゅみを意識的に改善しようとするものである。しかしながらこうした認識は、未だ共通の理解に至っているとは言えず、また方法論的にも研究者・専門家の中でも確定されたものとはなっていないことも事実である。統合的流域管理に関する今後の点検では、PDCA サイクルの進捗状況を項目に掲げて、河川管理者、委員会、関係する当事者が協働で学習しながら、評価できる仕組みを試行的に実施することも検討されたい。

進捗点検における全体的視点の必要性

個別事業が計画全体に対して整合しているかどうかを点検するには、個々の事業目的に対する評価にとどまらず、事業の構成、優先順位、実施順序といった全体的な視点からの評価を行なう必要がある。本表で挙げた各小項目については、当該欄の観点だけではなく、環境・治水・利水・利用・参加の観点からも妥当性を検討することが望まれるが、このような総合的な観点の評価法はまだ試行段階であるのが実状である。統合的流域管理の視点の項目に即した点検・評価については、最初から全事業を取り上げて網羅的に行うことは現実的でない。代表的な事例のみを取り上げて、事業間相互の関係を示す連関図を作成し、環境、治水、利水、利用を横断する観点から総合的に点検する試行を開始されたい。