

第9回委員会（2002.3.30開催）結果概要（暫定版）

庶務作成

開催日時：2002年3月30日（土） 13：30～17：30

場 所：国立京都国際会館 アネックスホール

1 決定事項

- ・4月11日の全体勉強会に向けて、全委員に対して、委員会および各部会の中間とりまとめ案（資料2-1、2-2、2-3、資料3）について意見照会を行う。

2 審議の概要

（1）前半の部：ご意見をお伺いする会

本日の会について

庶務より、意見発表者候補の選出の考え方と結果について説明が行われた。

一般からの意見発表と意見交換

9名の意見発表者を前半5名、後半4名に分け、1人7分（その後の質疑応答3分）で発表頂いた。また、前半、後半ごとに委員と発表者を交えて意見交換を行った。意見交換の際には一般傍聴者からの発言も募り、1名から発言があった。

（2）後半の部：会議

各部会の中間とりまとめ状況報告と意見交換

資料2-1、2-2、2-3を用いて各部会の中間とりまとめの状況が報告され、意見交換が行われた。

各部会のとりまとめでは、共通する部分はできるだけ委員会にまかせ、地域の特性や独自性を出していくことなどが確認された。

委員会の中間とりまとめに関する議論

資料3「中間とりまとめ案」について説明が行われ、委員会の中間とりまとめに向けた意見交換が行われた。主な議論としては下記のとおり。

- ・流域全体として水需要管理を実施することの重要性について
- ・「洪水被害を無にすることは不可能であり、受忍することも必要」という考え方やその表現方法について
- ・川と人をつなぐ役割を果たす「河川レンジャー」や「流域センター」の重要性、具体的なイメージ、記述の仕方などについて

河川管理者からの説明

滋賀県および淀川工事事務所より、配布された資料（資料5、資料6）について説明が行われた。

一般傍聴者からの意見聴取

一般傍聴者6名から発言があった。

3 主な意見

(1) 部会の中とりまとめについて

<とりまとめの方針>

- ・ 部会ごとの特性のある部分についてまとめるにも、委員会での基本的な変革の理念がなければ書きにくい。委員会で基本的な理念、考え方、施策について議論を深めるべきである。
- ・ 言葉の使い方について各部会との整合性が必要である。「一定の頻度」、「時々」、あるいは「受忍」、「共生」といった言外に重々しい意味をもつものもある。委員会での議論を部会でのとりまとめにも反映させていきたい。
- ・ 各部会の中とりまとめには、それぞれの部会の特色がでている。しかしその反面、特化している部分や欠落している部分が存在する可能性もあるのではないかと考える。部会の中とりまとめの扱いをどのようにするのか問題提起しておきたい。
- ・ 莫大な社会的コストをかけて流域委員会は行われてきた。日本の河川行政において画期的な具体案を出したという所までいかなければ、社会が納得しないのではないか。具体的な提案として、流域センターくらいまでは委員会、部会共通で提案することを挙げたい。
- ・ 大まかな方向性は明らかになってきているが、その実現可能性や相互の矛盾をまとめて行くために、技術的、科学的な問題に翻訳していくことが必要と考える。それにはモデルを使って予測することが重要である。起こってはいけないこと、望ましいことを挙げ、何らかの形で技術的な問題に翻訳できなければ、特に環境に関しては指針が出せないということになってしまう。
- ・ 河川整備計画は 20、30 年を対象としているが、段階的対応が非常に大事である。50 年、あるいは 100 年、200 年後の中・長期の目標を見据えた上でこの 30 年を考えていくことを全部会でも考えて議論して欲しい。
- ・ 目標の設定についても抽象的表現に終始せず、どの時点でどれくらいの環境を復元の目標とするのか、水害頻度についても、どれくらいの頻度を目標とするのか等、中とりまとめにも盛り込み具体性のあるものにしたい。
- ・ 治水、利水に比べ、環境の目標設定については、遠い目標をどこへ置いて議論すればいいのか明確ではない。流域ごとに目標とすべき状態に差があると思う。

<治水>

- ・ 猪名川部会の場合、浸水の問題が重要な課題である。「受忍」という時、住民の痛みをどう考えるのが問題である。起こり得る条件によつての複数の目標設定の中でよりよい方向性を示していきたい。
- ・ 洪水という概念の捉え方には、単なる増水、水害、その中間概念もあり得るが、定義を統一しておかないと、受け取る側に混乱が生ずる恐れがあると思う。
- ・ 言葉は既に使われてきたものであり、この流域委員会で定義することには、賛成できない。しかし、誤解を生じないように、きちんと規定し、中とりまとめの中で矛盾しない使い方をするのがよいのではないか。

<環境について>

- ・ 琵琶湖の水位管理については生態系にとって好ましい水位管理を実施した場合などの代替案を確定し、そのことによる治水、利水への影響等シミュレーションして検討したい。

- ・ 「多様な生物」という言葉が出ているが、そこに本来いてはいけないようなものでも、種類が多ければいいと誤解されかねない。「川にふさわしい」、「地域にふさわしい」という言葉を付けたほうが良い。

<総合的な対応>

- ・ 治水、利水、環境の3つの柱は、どれとどれが対立しているというのではなく、すべてが人間社会を守ることにつながっている、これは非常に大事な考え方である。
- ・ 治水、利水、環境の3つの柱がどれも大事であるが、1つの川の中では相互矛盾が起こる。「受忍」とは一方向的に堪え忍ぶのではなく、様々な工夫で自然からの影響をしなやかに受け止めるという意味で全体的な考え方として入れないと、3つの柱を両立させることは難しい。大事なキーワードである。

<計画の推進について>

- ・ 流域センター、河川レンジャーについては、水防団の高齢化等による弱体化を念頭に、水質、生態系、あるいは安全といった環境監視、また、子供達が川に親しみ、学べる場の提供、川に関わるNPO等への支援、それらを総合的に含めた多様な役割を担えるものを考えている。また、河川レンジャーには権限の付与、報酬、或いは保険制度のようなものも必要ではないか。
- ・ レンジャー制度は既に行政レベルで実施されているが、ここでは民が担うというところが要点である。どのような役割、権限を持たせるかが大きな課題である。うまく機能させるシステム作りが重要である。各部会が統一した見解を持って提案すべき部分である。
- ・ 最終的な河川整備計画ができる段階では、全体のマジョリティーを形成しているかどうか、具体的に複数の案にして、流域住民の考えを聴くプロセスが必要と考える。このことを中間とりまとめに入れたい。手法として、無数の選択肢をつくるのではなく、幾つかのシナリオにまとめて、住民に提示するシナリオワークショップのような方法も良いのではないか。

(2) 委員会への中間とりまとめについて

<現状とその背景>

- ・ 「水路に変わっていった」という表現があるが、全く人工的な小さなサイズのものを連想させ、違和感がある。「変化の乏しい川に変わっていった」にしてはどうか。
- ・ 淀川の大きな特性である琵琶湖についての記述が少ないのではないか。利用面での漁業、湖面利用の問題、環境面の琵琶湖のダム化に伴う渚の消失や内湖、湿地等の水辺の問題についてもふれてほしい。
- ・ どこの川にも当てはまる現状と背景との印象を受けた。例えば、木津川は砂河川で、自浄作用を生かせることや、琵琶湖が利水・治水両面でダムとして使われていることなど、琵琶湖・淀川らしい前書きにして欲しい。

<整備計画の基本的な視点>

- ・ 6. 「整備計画の推進のあり方」に具体的な手段が書き込まれているが、その根拠となること、例えば、科学的な認識、生態的な理解に基づく計画でなければならない、「流域委員会につながっていくような仕組みづくりが求められる」等を「基本的な視点」で書き込

む必要がある。

<治水・防災>

- ・ 「受忍」について、猪名川部会では、上下流のバランスについて、幾つかの浸水のシミュレーションをし、その情報をもとにした順位を議論した上で、「受忍」という言葉を使っている。自然は完全に制御できない以上、そういった情報を与えられた上で「受忍」という言葉があると思う。
- ・ 「受忍」について、民主的な組織の中でどのように実現していくのか、流域全体としての合意形成は容易ではない。
- ・ 「受忍」とは、今まで防水対策で一生懸命やってきたが、「治水対策でできるところは限界がある」ということである。このような言い方がわかりやすいのではないか。
- ・ 浸水を防ぐより、浸水した方が良い選択である場面もありえるのではないか。「受忍」と言う言葉が独り歩きしないよう、地域社会のあり方や水害に対する取り組みといった中で書かないと難しい。
- ・ 猪名川部会での「受忍」についての議論では公平ということが背景になければならないということになった。実際に存在する浸水する可能性のある地域については、浸水対策をセットで描かないと合意は難しい。
- ・ 河川整備計画の政策転換を基本的にして行けば、ハードマップなどの情報を周知徹底することを前提に、従来国の責任であった浸水被害を自己責任として対応するような社会的常識に変わっていく可能性がある。長期的には国の責任の範囲が変わり、都市計画の権限をもつ地方自治体にもゾーニングの責任が生じる等、法的に影響すると思われる。社会的な対応をやった上で、一定の受忍を求めるということは書いておくべきである。
- ・ 明治以降、中央集権的にやってきた河川行政の結果、被害に対して個人が自己責任を負わない構造がつけられてきた。「受忍」という部分は河川行政の基本的な構造と哲学が変わるという意味で大事である。また、自治体が合併などで大きな組織へ向かう方向の中で実効性を持たせるためには、権限を持たせた流域センターのようなものをつくって、行政と地域社会をつなぐことが重要である。
- ・ 自治という観念が長い時間をかけて成熟してきたものではない現状において、住民へのリスク受忍の説明の仕方について、考え方あるいは方向性を伺いたい。
- ・ 居住地をどう選択するかと関わってくる問題であるが、居住地を自ら選択できる現代社会においては、都市計画のような形で行政が住宅開発などへの指導をどこまで義務化できるか、情報を得た上で覚悟して住むという社会的理解をどのように作っていくのかが問題である。法的には専門家のバックアップを期待している。
- ・ 住民のリスク受忍については、将来、リスク分配の可能な社会がくるであろうという方向性のイメージとしては理解できるが、中間とりまとめで「受忍すべき」と書くことには疑問がある。書かなければ動かないとも、現状からかけ離れすぎているとも考えられる。判断が難しい。
- ・ 自然環境や自然条件に平等はあり得ない。にもかかわらず平等にしようと、水のないところに水を引いてくるなどの結果が矛盾やひずみを引き起こしてきた。「受忍」を求めることは難しいが、共通認識を形成することに向かって努力していくべきではないかと考える。

- ・ 「受忍」について、全て自主責任だと言うのではなく、全て国が責任を持つというところから、揺り戻す方向が必要であるという立場である。
- ・ 「受忍」という言葉からは暗いイメージを連想する。考え方としては大事であるが、言葉を変えてはどうか。
- ・ 下流の流域全体として、中小の川の洪水を考えると、下水道と河川の整備について等、水質に限定せず、具体的な河川工学の議論がなかった。今後議論していきたい。
- ・ 「受忍」ということについて 3-2(2)「社会的な視点を含めた検討」及び、4-1(1)「洪水防御の基本的対応」でふれられているようだが、前回よりも後退した表現になっている。単なる社会制度の検討ではなく、もっと踏み込んで、一定のリスクに対するリスクの配分である。一般住民もリスクを分配しあうということを、委員会全体できちんと議論し、意思統一して言うべきと考える。このことは将来の水害訴訟で国や行政の義務範囲のレベルにも影響してくる部分である。
- ・ 「受忍」できない部分は何かを書き込むべきである。人命損傷に加えて、病院施設、上下水道、電気などのライフラインも緊急に回復される、或いは被害を最小限度に止めるなどを書くべきだと思う。
- ・ 「受忍」を考えると、洪水の特徴として被害を受けるところは限られる。社会全体として受忍できても、実態としては全体でリスクを分配することになるのか、言いっぱなしになる可能性はあるが、「社会制度の検討」という表現はやむを得ないのではないか。
- ・ 4-1(1)「洪水」「設備対策について」は従来と殆ど変わっていない。の「洪水防御の基本的対応」に対応して対策が少なくとも代替案として書かれるべきである。洪水の可能性があることを知らされている状態では、それなりのリスクを負わなければならないということは基本的にあるはずである。また、洪水の起こる場所は限られているが、それに対して受忍できるような状態を社会的にどのように作っていくかは考える必要がある。その上でこの委員会で言うべきであると考えます。
- ・ 「受忍」については、当事者が納得できることが根本的に必要である。洪水制御の部分で法的に整備しながら、都市計画との整合や、土地利用計画と情報の交換を義務づけるなど制度的な縛りをいれながら、地域社会がどれだけ主体的に責任を持てるかについても、具体的に書き込むことが必要である。具体的には河川流域センターのようなところに権限を持たせ、ここで地域環境マネージャーや河川レンジャーといった人々が一種のインタープリターとなって地域社会と行政をつないでいくためのシステムをつくることを提案したい。

< 利水と河川利用 >

- ・ 「需要管理」とともに「供給管理」からの視点も必要である。降雨、気温には需要、供給の両面がある。供給サイドとしての管理も考えなければならない。
- ・ 「水需要管理」ということが、4-2(1)のところで書かれているが、これは基本的な柱の部分に書かなければ意味がない。現在も利水に関してはフルプランに基づいて管理がされている。利水の部分では単なる節水問題ではなく、根本的な理念の転換として、「水需要管理」を基本的施策の柱として入れる必要がある。

- ・ 「水需要管理」の部分では、具体的に農業用、工業用水利権の調整まで挙げるのか議論の必要がある。

<環境>

- ・ 淀川部会で、スーパー堤防にすることによって、高水敷が不要となり、堤外地に生態系にやさしい、横断的な連続性の確保された空間ができるという議論があった、このことも付け加えるべきではないか。
- ・ 水質はこの40年で極めて悪化したことは事実である。そのための方策として、内湖や沿岸湿地帯の部分は4-3(2)「生物の生育・生息環境」で触れているが、水質の側面を強化する意味で、4-3(1)「水量・水質」の3つめの「このため、安全な」の安全の前に「水を育む水系を目指して、自然の浄化機能の保全・修復(内湖・沿岸湿地帯・河床等の復元)」という文言を挿入して欲しい。

<河川整備、維持管理における総合的対応>

- ・ 川が運ぶものとして、水以外に土砂が重要である。ダムの堆砂や河川改修による土砂の動きの変化によって河床の低下を招くなど、21世紀に対応せざるを得ない問題である。もっと基本のところでも触れるべきだと思う。

<情報の共有とパートナーシップ>

- ・ 行政と住民と一緒に調査などを実施し、実態を知っていきながら進めて行く仕組みを河川整備計画にどう組み込んでいくかが重要である。その上で地域の特性を生かし、また再生させる方法を組み込まなければいけない。

<流域(管理)委員会等の設置>

- ・ 流域委員会を作るには、意志決定機構としての委員会だけでなく、工学的な技術のバックグラウンドを支援するテクニカルな河川管理委員会、環境も含めた生態系に関する専門委員会など複合的な組織にするべきである。
- ・ 6-2「流域(管理)委員会等の設置」となっているが、組織のように見える。「流域センターの設置」と頭出しをして、具体的に書くのがよいのではないか。また、流域センターに普通の人たちが立ち寄るように河川管理と共に、もう1つの柱として、河川のフィールドミュージアムのような楽しみの機能を付与することも提案したい。
- ・ 流域センターと河川レンジャーについては、新たな雇用創出、子供の育成の場、さらには未来の河川レンジャー、河川管理者等、川に関わる人材の養成の場としても位置づけたい。
- ・ 流域センターの設置には賛成であるが、流域が地域として区分されている。もう少しきめ細かく流域を区分して整理する必要があるのではないか。
- ・ 流域センターで、良い研究者、学者を育ててもらいたい。場合によっては教育機関にしてもいいのではないか。
- ・ 流域全体の管理を決定できる、専門家委員会や行政なども含んだ組織があることが一番重要である。これは重々しく、住民が立ち寄れなくても仕方がない。また琵琶湖・淀川水系は広域であるが全体計画を立てるコアの流域センターが必要である。また、ランチとしてのサブエリアはあっていいと思う。
- ・ 「川づくりマイスターの養成」を提案している。川づくりの専門家をつくり、長期に一貫して河川を管理していく仕組みが将来必要になるのではないか。

- ・ 全河川にフィールドミュージアムのようなものが必要である。河川レンジャーのようなインタープリターのたまり場があり、子供達が遊びに寄れるような教育的施設が必要である。併せて、河川公民館的な地域での河川の問題について話し合う場が常設されていることが重要である。特に浸水被害など問題のある流域に優先的に設置するなどのバランスをとっていくことも考えられるのではないか。

< 一般傍聴者の意見 >

- ・ 河床を低下して、川幅を広げることで、ダムの問題を解決することができないか。
- ・ 淀川の河口で高水敷のないところが約 18 kmある。ここに、潮汐のエネルギーや太陽の光などの自然エネルギーを使って水を浄化するシステムであるウツロウの技術をつかい、ワンドのようなウツロウを作れば淀川を平常流量で 1日に流れる 400 tの水を 1回の潮汐で浄化することが可能と考えられる。干潟の造成などに応用できるのではないか。
- ・ 毛馬に浄化用水があり、ポンプを据えてはどうかという提案があった。下流から汲み上げれば淀川へ流れ、淀川の水をくみ上げれば市内河川に入るように設計されている筈である。活用を考えてみてはどうか。
- ・ 中間とりまとめ(案)は優先順位について配慮されているところがない。事の重要度、緊急性等を勘案して優先順位を考えるような表現が欲しい。
- ・ 水質については下水道と河川との関係ということではなく、ライフスタイルを背後に持った問題であり、緊急で、重要性も高い問題である。ぜひ触れて欲しい。
- ・ 越流しても決壊しない構造ということが議論になっているが、実現性はかなり低いと思う。河川管理者はいたずらに幻想を持たせるようなことを軽々に公表すべきではない。
- ・ 現在の都市における社会構造では、意見集約は非常に困難である。全員を集めるか選挙という方法で意見の集約を図る必要があると思う。その意味で河川レンジャーに権限や義務、報酬を与えるという考えは甘いのではないか。夢を膨らますべきではないと思う。
- ・ 琵琶湖の魚や貝は危機的な状況にある。食材がなければ伝統食を後生につなげていくことはできない。そのようなことも委員会で検討していただきたい。
- ・ 高水敷利用の運動公園の堤内地への移動について、両論併記的にあいまいな表現になっている。「運動公園の堤内地への移動」という言葉を付け加えていただきたい。また、ゴルフ場と都市型公園を堤内地への移動に追加を希望する。
- ・ 年間数百万人が河川敷を利用し、1次的に川に近づくきっかけをつくっているという意味で河川公園の役割は極めて大きい。運動公園の堤内地への移設については慎重に検討してほしい

発言の詳細については「議事録」を参照下さい。