

論 説

淀川水系流域委員会 河川行政の転換に取り組んだ8年

川 上 聰

いまいちど、流域住民が川や水をとりもどし、自然豊かな、子どもが遊べる「いい川づくり」を進めようと市民活動に携わって25年になる。

所詮、零細な市民団体なので活動には仕事、家庭、資金、時間などさまざまな制約がある。たちまち十余年が過ぎたとき、「川は何も変わらない」「行政は良くならない」という現実突き当たった。自分の能力、努力の不足は言うまでもないが、縦割りの役所・単年度制の予算・ヤル気のない役人、そしてせっかく築いた人間関係を反故にする人事移動など、市民と行政の間には、立ちはだかる厚い「カベ」があった。秒を争う仕事の合間を縫って費やした労力や資金が「どれだけ名張川を良くしたのか?」「木津川をどれほどきれいしたのか?」。それらを振り返り、言い知れぬ無力感と焦燥感を味わった。

1970年代半ば頃（昭和50年代）から、建設省（のち国土交通省）は「多自然型川づくり」と名付けた河川整備を進めようとしたが、ヨーロッパ発祥の「近自然工法」ならぬ「多自然型工法」は、現場に真の意味が理解されにくく、「環境ブロック」なる製品を用いれば、それだけで多自然型の河川改修になるという紋切り型公共工事と化し、却って川の自然を損なう「多不自然型川づくり」の結果を招いた。私が参加していた全国水環境交流会は、全国各地での民・官の先進的な事例を、シンポジウム、川の日ワークショップ、現地見学会などを通じて広める活動をしていたので、さ

まざまな情報が伝わった。

やがて、「多自然型川づくりからの脱却」が必要だと思い、いつか機会があれば、「川の再自然化」「せぬがよしの川づくり」を提案しようと考えていた。

その後、1997年（平成9年）6月に河川法が改正された。その背景には、昭和40年頃から多摩川流域を中心として始まった住民や市民団体による河川の自然保護運動、河川での自然体験活動の盛り上がりと全国への波及、長良川河口堰建設反対運動の全国への波及と、国民の信頼を失った河川行政・河川官僚の反省など、社会の変化があった。

そのような中で、これまでよりもっと大きく広い活動の展開が必要だと感じていた平成12年、近畿地方建設局（現近畿地方整備局、以下整備局という。）が淀川水系流域委員会（以下、委員会という）の委員を募集した。私には、それが淀川水系の将来ビジョンを「河川整備計画」として協働で描ける、千載一遇の機会だと思えた。

1. 河川法改正

平成9年の河川法改正^{註1}により、これまでの河川管理・河川整備の目的であった「治水」「利水」に「河川環境の整備と保全」が加えられ（河川法第1条）、河川整備の進め方として、これまで住民が全く策定に参加できなかった「工事実施基本計画」方式に代わって、長期的な河川整備の基本となるべき方針を示す「河川整備基本方針」と、今後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」（以下、整備計画という。）を策定する方式に変更された。前者については河川審議会に諮問し、住民が関わるができる機会はないが、後者については、地域住民、地方公共団体の長から意見を聴取、反映する手続が導入された。（河川法第16条の2第3項及び4項）

2. 淀川水系流域委員会の設置

淀川水系においては、「整備計画」の策定にあたり、学識経験を有する者の意見を聴く場として「委員会」が平成13年2月に近畿地方整備局長により設置された。

委員会に対する諮問事項は次のとおりであった。

- (1) 整備計画の策定について意見を述べること。
- (2) 住民意見を聴取し整備計画に反映する方法について意見を述べること。

3. 淀川水系流域委員会の概要

ここに本気で川を再生したいと願う流域住民と学識経験者が集い、三次8年間にわたって約750回を数える真剣な議論が繰り広げられた。委員数(第1次委員会53名)、会議回数、傍聴者数、報道件数など住民、マスコミを巻き込んだ、前例のない大規模な委員会となった。

この委員会は、これまで国が諮問した審議会や委員会とは全く異なり、徹底した情報公開と住民参加を貫いた。「国がここまでやるか!」と社会的な注目を集めた。そして、審議の結果、委員会は「原則としてダムは建設しない」と提言した。社会はこれに瞠目したが、国土交通省は「想定外」と当惑し、その後委員会と国土交通省(官僚)との厳しい論戦が始まった。

第3次委員会では、整備局は委員会にできるだけ会議を開かせまい、資料やデータを出すまいという姿勢をあからさまにした。その裏には委員会を早く終結させようと画策する本省の官僚たちと、裏で暗躍する過去官僚や天下りOBの姿があったと言われている。

「委員会」の足跡を振り返ると、わが国の河川行政の実態と問題点が浮き彫りになる。

4. 淀川水系流域委員会準備会議の設置

平成12年7月近畿地方建設局長は、委員会の設置に先立ち、「委員会」の骨格を定め、委員を選定するために、「淀川水系流域委員会準備会議」（以下、準備会議という。）を設置した。準備会議の委員は、大学教員経験者（河川工学、生態学）、弁護士など4名で構成されたが、河川管理者が直接に委員会の委員を選任せず準備会議に諮問したこと、「これまでの河川行政の理念を変革する意欲を有する委員」を選任したことは画期的であった。

そして、準備会議は約半年にわたって従来の国の委員会のあり方とまったく異なる、新しい委員会のあり方（組織構成、委員、情報公開、住民意見の聴取方法など）について検討を行い、「淀川」独自の透明性の高い委員選考、審議、運営方式を考案し、平成13年1月に答申した。委員会は、この答申に基づいて設置された。

5. 委員の選任方法

委員の公募は、主として新聞広告等のメディアを通じて行われたが、準備会議委員の推薦、整備局の推薦も併用された。治水、利水、環境、人文、その他の幅広い分野から委員を選出するとともに、地域の特性に詳しい者も学識経験者と位置付けて選出されたことは画期的であった。この時は、整備局が推薦した候補者については、準備会議が任命を拒んだというような形跡はなく、そのまま委員に選任したものと思われる。（この結果、往々にして、整備局の意見を代弁するかのごとき意見を述べる委員もまま（龍法 '12）44 - 4, 418（1426）

見受けられたように思う。)

選考の結果、第1次委員会の委員は53名に達した。

その属性は概ね次の通りである。(分野の分類は筆者が独自に行った。)

- ・ 環境（河川環境、水環境、生態系、自然保護、植物、動物、水質、景観、環境教育）
- ・ 防災（洪水防御、治山、砂防）
- ・ 利水（水資源、農業、漁業）
- ・ 人文（法律、経済、自然哲学、水文化、地域・まちづくり、地域計画、マスコミ）
- ・ 行政関係（住民連携・事業評価）
- ・ 地域の特性（市民活動、遊び、ネットワーキング、コーディネーター）

私は、「地域の特性に詳しい委員」として、地域部会「淀川部会」（第2次委員会では木津川上流部会が新設され、部会長を務めた。）、テーマ別部会は「環境・利用部会」、「利水部会」、「住民参加部会」に属し、その他に提言・意見書を取りまとめる際に設けられた「作業部会」、最後には「ダムワーキング」とその「作業部会」などに属し、体力と時間を惜しまず多面的、多角的に取り組んだ。

6. 淀川水系流域委員会の特徴

- ①流域住民を「地域の特性に詳しい委員」として選任。
- ②運営を委員会の自主性に委ねた。
- ③委員長は、第1次委員会では形式的な互選によって選出したが、第2次委員会からは委員の投票による選挙で選んだ。
- ④会議を完全に公開した。

- ・傍聴を制限せず、必ず傍聴者の発言を認めた。
- ⑤情報公開を徹底した。
 - ・発言者記名の議事録を速やかに公開した。
 - ・傍聴者に委員と同様の会議資料を提供した。
 - ・ホームページ等により全ての情報。資料を公開した。
 - ・一般住民等からの意見を常時受け付け、記録、公表した。(文書、ホームページ)
- ⑥委員が出来るだけ現場で見分した。
- ⑦提言や意見書は、委員自らが執筆し、作業部会でとりまとめた。
- ⑧河川管理者が庶務を担当せず民間シンクタンクに委託した。

これらの方式は、後に「淀川モデル」と呼ばれ、公共事業計画の審議の新たな試みとして全国の注目を集めた。

7. 第1次委員会【平成13年2月～平成17年1月】

委員会は、「地域別部会」として淀川部会、琵琶湖部会、猪名川部会、「専門部会」として治水部会、利水部会、環境・利用部会、住民参加部会を設け、委員は全体委員会の他にいずれの部会にも参加することが認められた。

審議は、主として河川環境の現状、本来あるべき河川の姿、治水、利水と環境との関係等について自由闊達な議論を行い現地視察も頻繁に行った。

委員会は、整備局と適度な緊張関係を保ちつつ、キャッチボール式の質疑応答や議論を行い、互いのスキルを高めた。

委員会の取り組みの中でもっとも注目されたのは、言うまでもなく丹生ダム、大戸川ダム、川上ダム、余野川ダムの4新設ダムと天ヶ瀬ダム再開発の是非をめぐる検討であった。真剣な討議の結果、平成15年1月に委員

会が発表した「新たな河川整備をめざして・提言」は、「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。」と提言した。

この「ダムは、原則として建設しない」という文言を巡っては委員間に激論があり、「ダムはできるだけ建設しない」などいくつかの表現を検討したが、結果的に委員の投票により決定した。これが委員会において「重要決定は投票で決する」ことの嚆矢となった。

しかし、「委員会は、一般的にダムの必要性を全く否定するものではないが・・・」と断っていたにも拘わらず、「淀川水系流域委員会、脱ダム」と一部の新聞に大きく取り上げられ、委員一同、「提言」の真意が十分理解されておらず、はなはだ心外であった。

その後、平成15年12月に発表した意見書では「事業中のダムはいずれも、中止することも選択肢のひとつとし、提言の趣旨を尊重した抜本的な見直しが必要」と答申した。そこに至るプロセスでは、新規各ダムの利水に参加していた水道事業者が、続々と撤退するなど委員会も整備局も予期せぬ事態が起り、また、平成16年7月からダム問題を専門的に検討するダムワーキンググループを設置したが、結局、整備局からの精査・確認の結果が中間報告に止まったため、ダム計画・事業について、第1次委員の任期中に、中止または実施など明確な判断を示すことができなかった。

次に私が参加した各部会における議論や提案のうち主なものをいくつか紹介することとする。

<住民参加部会での論点>

住民参加部会での検討と議論は、河川管理者から諮問を受けた「いかに

住民の意見を聴取し、計画に反映するか？」について意見を述べることであった。部会に設けられた「一般意見聴取ワーキンググループ」で検討したテーマは、つぎのようなものであった。

- (1) 関係住民の定義
- (2) もの言わぬ大衆（サイレントマジョリティ）にどのように情報を提供し、意見を聴くか？
- (3) 社会的合意形成の意義と合意形成に基づく河川整備のあり方
- (4) 住民意見を聴く手法としてのファシリテータを置く対話集会（円卓会議方式）

いま振り返ってみると、これらの議論は、実は委員の「民度？」を試すテストでもあったのかも知れない。いちばん難しかったのは「社会的合意形成」である。委員・河川管理者双方の「合意形成」の必要性理解の未成熟と思考、経験の不足から不完全燃焼に終わってしまった。戦後60年経っても、われわれの民主主義はまだ地に足がついていない。西欧で生まれたデモクラシーの思想は日本人の社会には馴染まないのか？今も内心忸怩たる想いがある。「合意形成」を阻むカベは、官民双方の認識不足・住民のエゴ・経験不足・手法不明・縦割り行政など、さまざまに存在する。われわれ自身の中の「カベ」もまた障碍となっている。今後もずっと試行錯誤・社会実験による不断の知見・体験の蓄積による「進化」が必要だと思う。

「地域の特性に詳しい委員として選任された私は、水環境保全ネットワーキング・市民活動に携わる一市民としての経験から次のような提案をした。

- (1) 河川の縦横断方向の連続性の回復
- (2) 多自然型川づくりからの脱却→川の再自然化
- (3) 「川が川をつくる」のを少し人が手伝う河川整備^{註3}
- (4) 河川に流入する「汚濁の総負荷量管理」による河川浄化・再生

- (5) 対話集会（ファシリテータによる円卓会議）による意見聴取（公聴会）
- (6) 合意形成による河川整備
- (7) 行政と住民の間に介在して調整する「河川レンジャー」とその活動拠点としての流域センターの設置
- (8) リバーオーソリティ（川の自治連合）の研究・開発

これら私の提案の多くは、委員の賛成や河川管理者の理解が得られ、河川整備計画に組み込まれて、すでに委員会継続中から試行あるいは実施されているものもある。

その中からいくつか紹介することとする。

〈対話集会〉（ファシリテータによる円卓会議）による意見聴取（公聴会）
「ファシリテータを置く対話集会（円卓会議方式）」は、委員会が河川法上の「公聴会」として位置づけた結果、河川管理者は、この提案を河川整備計画策定のまな板の上に載せて実践してくれたのだと思う。ファシリテーションという対話形式がまだ根付いていない社会で、「誰がファシリテータを務めることができるのか？」が大きな課題であったが、ここでも全国ネットでの人材情報の蓄積が役立ち、学識経験者・経験豊かなNPO・プロのコーディネータなどを河川管理者に紹介することができた。

対話集会は、琵琶湖、宇治川、淀川、木津川上流、木津川下流、猪名川など流域の各地で頻繁にかつ大規模に行われた。

淀川や木津川下流で実施された「どうするんだ！河川敷」対話集会では、環境保全派とスポーツ愛好派の間で、また、ダム建設計画をめぐる琵琶湖、木津川上流、猪名川などの対話集会では、ダム推進派と反対派の激突の場面もあり、ファシリテータの方々は仲に立って辛苦された。当時の整備局が、このような全国で初めての「社会実験」とも言うべき事業に果

敢な勇気をもって取り組まれたことは高く評価できる。対話集会は合意形成の手段ではなく、意見聴取の一手段として提案したが、参加した住民、河川管理者、流域委員それぞれに双方の言い分を受け止めたという大変貴重な体験になったと思う。

問題は、そのようにして聴取した住民の声が整備計画にどのように反映されたかが見えないことである。

〈河川レンジャー・流域センター〉

委員の多くが賛成し、河川管理者が積極的に取り組み始めた「河川レンジャー・流域センター」は、「河川管理人の代理人・代弁人ではなく独立して住民と行政の間に介在し、両者の考え方や立場をよく理解し、コーディネータ（調整者・仲介者・対話促進リーダー）の役割を果たすとともに、防災や河川での体験学習、ゴミ不法投棄の監視など多機能・多目的な役割を果たすことが期待されている。河川レンジャーも全国で初めての「社会実験」的取り組みであり、琵琶湖・淀川流域各地にこれを実現し、継続して行くためには乗り越えなければならないさまざまな課題、すなわち、人材の発掘、権限の付与、待遇他があった。河川レンジャーは決して行政の代弁人ではないから、常に中立的な立場で、河川管理者に対して、緊張感をもって臨むことが肝要である。

現在、琵琶湖・淀川・木津川上流河川事務所管内において活発な活動が展開されている。

8. 第2次委員会【平成17年2月～平成19年1月】

平成16年9月に近畿地方整備局により設置された淀川水系流域委員会委員候補推薦委員会（以下、候補推薦委員会）において、新しい流域委員会の委員候補について審議が行われ、平成17年1月に答申が行われ、この答

申に基づいて設置された。

候補推薦委員会では、委員候補のリスト作成にあたって、候補推薦委員会委員や河川管理者の推薦に加え、一般からの公募が行われた。また、治水、利水・利用、環境、および人文・経済・社会の各分野において、多様な学識経験を有する者候補から幅広く28名の委員候補が選ばれた。

第2次委員会は、淀川水系で計画・事業中のダムについての審議が中心になった。木津川上流管内に計画・事業中の川上ダムについて検討するために、新たに木津川上流部会が新設された。

委員会は、治水、利水対策においても河川環境保全・再生を最重視することとし、治水では「いかなる大洪水にも被害を回避軽減するために堤防強化や避難体制の整備を優先する」、利水では「水需要管理による新たな水資源開発施設整備を回避する」など、従来の治水、利水の理念を大きく転換すべきであると提案した。このことは、昭和28年9月台風13号による洪水を淀川水系の戦後最大洪水（目標洪水）とし、それを基に淀川及び支川の基本高水流量と計画高水位^{#2}を決め、洪水の河道とダムへの配分量を決めて、計画高水位を越える流量はダムを建設して貯留するという国土交通省の方針とは異なる方向で議論が進んだ。

この結果、やがて整備局は、資料、データ、洪水シュミレーション結果などの提供や、局幹部の委員会出席などに徐々に消極的になって行った。

第1次、第2次委員会は通算6年間の間に約600回の会議を開催し、その経費は約18億円にのぼると言われた。経費が嵩んだ原因は、主に会議数が多かったことにあり、毎回約200～500名もの傍聴者を収容するための大会議場の借上げや、膨大な数・量の資料配布が必要であったことによる。この時間と経費には様々な意見があり、「経費は嵩んでも、これは民主主義のコストだ」という一般傍聴者の声もあった。

9. 委員会の中断

そして、平成19年1月末に第2次委員会が任期満了になると同時に整備局は突如、委員会を休止し、「レビュー委員会」を設けて、これまでの委員会の進め方、効率性などの評価を諮問した。レビューの結果は、概ね委員会の取り組みを高く評価する反面、整備局の対応の消極性などが指摘され、委員会の縮小を企図する国土交通省の意には添わないものだった。

そして、約7カ月の空白の後、第3次委員会が立ち上げられることになった。

10. 第3次委員会【平成19年8月～平成21年8月】

第3次委員会は、実質的に整備局が自ら委員を選任したと言える。

委員会は、平成19年8月に漸く再開されたが、委員の投票で元国土交通省官僚の宮本博司氏（淀川河川事務所長、整備局河川部長、本省防災課長を歴任、現㈱樽徳商店代表取締役）が委員長に選出された。河川法改正の準備に携わり、淀川水系流域委員会を自らデザインした元官僚が、第三者委員会の委員長に就任するなど前例のないことで、整備局は「想定外」と大変驚いたに違いない。

宮本氏は、委員長就任のあいさつの中で、「ウソをつかない、ごまかさない、だまさない、逃げない」こと、「整備計画策定の見切り発車をしない」ことを約束せよと整備局に求めた。整備局の河川部長はこれを約束せざるを得なかった。

こうして始まった委員会の論点は「越水対策を含む堤防強化優先」か「ダム建設による流域全体の安全度向上」かに尽きる。

河川行政を熟知している宮本委員長の強い要望により、整備局がこれまで門外不出として来た淀川、宇治川、木津川などの「ダム無し及びダム有（龍法 '12）44 - 4. 426（1434）

りの河川縦断水位図」～最大洪水時の水位、堤防高、計画高水位などが最上流から最下流に至るまで記載されている図面で、どの地点で洪水が堤防を越えるかが一目で分かる～などの重要資料が委員会に提供されたことにより、委員会のダムに関する検証が一層進展したことは画期的であった。

議論の主な要点は次の通りであった。

- (1) 上下流バランス⁴⁴⁾～桂川引堤・掘削と大戸川ダムの建設
- (2) 琵琶湖の水位操作のあり方と生態系保全
- (3) 琵琶湖洪水の放流と天ヶ瀬ダム放流量の増大の是非
- (4) 堤防強化かダム建設か？
- (5) 下流特定地点の洪水位低下に対するダムの効果
- (6) 木津川岩倉峡狭窄部の洪水流下能力
- (7) 上野遊水地越流堤⁴⁵⁾の最適設計
- (8) 川上ダム利水の必要性和代替案
- (9) 既設ダム長寿命化の為の川上ダム容量確保
- (10) 淀川の渇水対策容量確保の必要性和丹生ダム

注目すべきは、委員会が「堤防の越水対策の必要性」を熱心に説いたのに対し、整備局が「計画高水位（HWL）を超える洪水に一定の安全性を保証することはできない。」「耐越水堤防は技術的知見が明らかでないため整備できない」と頑強に主張し続けたことである。委員間では、「国土交通省あげてこれだけ頑強に抵抗するのは、壊れない堤防を造ったらダムは不要になるからだ」などと囁かれた。この議論のプロセスで、私は河川調査官に「計画高水位（HWL）は水害訴訟対策水位でしょう？」と問いかけたところ、意外にあっさりと「その通りだ」と認めた。水害訴訟で敗訴しないように何としてでも、つまりダムを建設してでも洪水位を計画高水位以下に抑えなければならないというのが官僚の論理であった。本来救済すべき被災者国民がやむにやまれず提訴した行政訴訟に対し、国費で弁護

人を立て、何が何でも負けまいと対抗する官僚の所為の背景にあるのは一体何か？河川管理者としての、あるいは土木技術者としてのメンツか、省益か？はたまた保身のためか？

このことで河川行政が国民の方を向いていないことがよく分かった。

新規ダム検証の結果、委員会は「整備局の洪水シュミレーションは、ダムを造らんがためのつじつま合わせ」であり、「ダムの治水効果は極めて限定的（戦後大洪水の33パターンのうち2洪水しか効かない）」、「ダムによる淀川枚方地点で19cmの水位低下（HWLマイナス2cm）は計算誤差の範囲」、「ダムを造ることによって却って危険な箇所ができる」、「自然環境に及ぼす影響の検討が不十分」などから、「天ヶ瀬ダム再開発、大戸川ダム、川上ダム、余野川ダムの建設は不適切」と中間意見書を発表した。

その後、整備計画（案）の重要課題の是非は、滋賀、京都、大阪、三重の流域四府県知事の判断によることとなったが、結局、三府県知事は大戸川ダムを認めず、川上ダムは容認するという政治的判断をした。三重県の野呂知事（当時）は、他の府県知事のように真摯な勉強も、検討もせず、ただ川上ダム推進のみをひたすら唱えることに終始した。

整備局は、中間意見書を以って「委員会の意見は承った」と決めつけ、最終意見を待たずに突如として平成21年3月30日に「整備計画」を発表（見切り発車）したのである。

整備局は、記者発表では「大戸川ダムを凍結する」としたが、整備計画本文には「凍結」の文言は無く、大戸川ダム、川上ダムを「整備する」と明記した。つまり、整備局は、白昼堂々と報道機関を騙し、利用して、国民や知事を欺いたのである。翌日、このことに気づいた嘉田滋賀県知事は「国土交通省は二枚舌」と厳しく批判した。

つまるところ、国土交通省は、河川行政の根幹とする治水・利水・ダムへの委員会の意見は聞き置くのみ、環境・利用・住民参加に関する意見は

「いいとこ取り」した、ご都合主義的整備計画を強引に策定したと言わざるを得ない。「誰が何と言おうとダムはつくる！」これが国土交通省官僚たちのスタンスなのだった。

平成9年の河川法改正を指揮した元河川局長尾田栄章氏（現渋谷川ルネッサンス代表）は、「河川法改正から十年」という論稿の中で、つぎのように述べている。

「今回の改正では、工事实施基本計画を大きく「河川整備基本方針」と「河川整備計画」の二つに分け、「基本方針」策定に際しては河川審議会、「整備計画」策定においては住民の意見を聞く仕組みとした。「基本方針」策定の際の河川審議会の意見の聴き方は従前とは大幅に変わる。河川審議会に河川ごとに個別の小委員会を設けて、流域のリバー・ドクターにも学識経験者としてお入りいただき、検討願うことを考えている。決して河川管理者が独断的に、恣意的に決めることにはならない。」「改正時には「基本方針」の策定作業もそれぞれの河川毎の自主性に任せて策定することにしていて、河川審議会の審査は、全国標準から見て大幅にずれていないか、ずれているとすれば理由は何か等をチェックするにとどめるつもりであった。ところが現在の「基本方針」の策定過程は昔の河川審議会に逆戻りしてしまったように見える。（中略）本省がすべてに差配を振るい過去の工事实施基本計画との齟齬がないか等の辻褄合わせの検討に追われているように思える。かつてのような密室作業に舞い戻っていなければ幸いである。何よりも急ぐべきは「整備計画」の策定作業。「基本方針」の策定はその前段の作業に過ぎない。何と云っても、住民参加による河川整備計画の策定こそが今回改正の最大の目玉。河川毎に異なる住民意見を反映させる独自のシステムを早く構築することである。」

「整備計画策定の際の住民意見の聴き方については、あらゆる手段を使い、流域の声が最も正確に総意として出てくるようにしたい。（中略）当

然、総論賛成、各論反対だけでなく、百家争鳴とどまるところを知らずになることもあり得よう。(中略)そこにこそ、これからの河川行政の立脚点があると考えている。(中略)今まで我々が最も苦手にしてきた分野かも知れないが、怖れずに前を向いて歩いていきたい。」

「流域の総意に立脚した、足腰の強い、百年先、千年先を見通した河川管理のためには、ここ数十年の間の混乱は避けて通れないと考えていた。大きな混乱も織り込み済みだったのである。」

河川法改正の当事者だった元河川局長尾田氏のこの記述から見ると、いかに国土交通省本省や近畿地方整備局の整備計画策定の進め方が歪んだものになっていたかがよく分かるのである。

11. 委員会の限界

もとより流域委員会には限界があった。河川法上、河川整備計画を決定するのは整備局であり、流域委員会の任務は計画策定の過程で意見を述べるに止まる。そして、すべてのデータ（降雨、洪水位など）や資料は整備局が採取し、把握しており、委員会が独自にデータを検証したり、降雨や洪水のシュミレーションをするための資金も時間も与えられてはいなかった。これでは治水、利水やダムに関する真の意味での検証は不可能であった。

さまざまな限界はあったものの、第3次委員会では、4府県知事からのヒアリング要請に応じて、国土交通省が企図する治水、利水策の有効性やダムの必要性などについての委員会の考えを説明し、また、特に川上ダム利水については、委員長、副委員長が直接に三重県伊賀市長、大阪市長を訪ね、ダムに頼らず双方にとって有利な利水代替案を提案し、意向を打診するという積極的な取り組みまでも実施したことを記しておく。

12. その後の経緯

平成22年8月末の衆議院議員選挙において「コンクリートから人へ」「ハツ場ダム建設の中止」を政権公約に掲げた民主党に政権が交代した結果、国土交通大臣に就任した前原氏は、ハツ場ダム建設の中止、全国のダム計画を凍結して必要性、有効性そしてコストなどを検証すること、有識者会議を設置して「ダムによらない治水」を検討することなどを矢継ぎ早に打ち出した。

しかし、利根川流域の6都県知事や地元のダム推進派からダム建設中止反対の抗議が噴出した。⇒詳しくは、本稿末尾の＜補足資料参照＞

13. 近畿地方整備局の「淀川水系における新たな流域委員会」

平成22年11月22日近畿地方整備局は「淀川水系における新たな流域委員会」を設置すると発表し、その骨格（案）を公表した。同局は、平成21年3月に河川整備計画を策定した。今後は、河川整備計画の策定の段階から事業実施の段階へと移る。これまでの流域委員会の役割は、河川整備計画の策定に向けて、その原案に対して意見を聴くことであった。

新たな流域委員会の役割は、河川管理者が河川整備計画に基づき実施する事業や施策の進捗状況について河川管理者が行う点検にあたって意見を述べ、河川管理者がそれに基づき必要な処置・改善をしていく展開につなげることで、また、進捗点検結果や社会情勢の変化を踏まえ、河川整備計画の変更を行う必要が生じた場合は、河川管理者が示す河川整備計画の変更原案に対して意見をいただくことである、としている。

整備局が考えた「新たな流域委員会」とはどのようなものなのであろうか？骨格（案）の中身を見てみよう。

淀川水系における新たな流域委員会骨格（案）

1. 新たな流域委員会の役割

- ・各委員には個別の課題にとどまらず、幅広くそれぞれの専門分野からの意見をいただく。
- ・十分に議論頂いた結果としての委員会の意見は、必ずしも統一する必要はなく、複数の意見が出た場合にはその複数の意見を併記していただく。
- ・いただいた意見を踏まえて近畿地方整備局が最終的に責任をもって計画の実行や計画の変更内容を決めることを明確にする。
- ・事業の実施方針や既存委員会等による個別テーマの議論と重複しないよう、委員会の役割を明確にする。
- ・これらのことを委員会発足時に明確に流域委員会に示す。
- ・事業評価は、新たな流域委員会とせず、既存の独立した第三者機関において行う。

2. 組織と構成

- ・委員の専門性が有効に発揮されるよう、地域に詳しい委員が住民にとって身近でわかりやすい議論を行う「地域委員会」と専門家が専門性の高い議論を行う「専門家委員会」の2つの委員会を設ける。
- ・委員会の意見を効率的・効果的に聴取できるよう、委員の専門分野のバランスを確保する。
- ・多くの課題に対してより専門的な議論を深めることができるよう、各委員会の委員構成を10名程度とする。
- ・総合的な観点から審議が行えるよう視点が異なる両委員会の意見交換や情報交換を目的とした「連絡調整会議」を置く。

3. 委員の選定

- ・河川管理者は、公正・公平に委員の候補者を推薦する推薦委員会

を設置する。

- ・「地域委員会」の委員は、従来どおり公募による候補者と河川管理者が推薦した候補者のリストをもとに、推薦委員会が地域性や専門分野等を考慮して候補者を推薦し、河川管理者が選定する。
- ・「専門家委員会」の委員は、各分野の専門性が重要であることから河川管理者が推薦した候補者のリストをもとに、推薦委員会が専門性を考慮して候補者を推薦し、河川管理者が選定する。
- ・透明性を確保するため、推薦委員会の審議過程は、ホームページ等を用いて公表する。

4. 運営

- ・情報公開：引き続きすべての会議（委員会）は公開とし、資料や議事録等の積極的な情報公開に努める。
- ・運営：委員の負担軽減や出席可能な会議の設定による委員の公平な発言機会の確保のため、委員会審議の時間的、財政的制約を各委員に明確に示し、運営の効率化に取り組むとともに、年3～4回の開催を原則とし、開催日時も工夫する。
- ・庶務業務：これまでの流域委員会における庶務業務の多くは、議事録作成や会場設営など委員会審議に関与するものではなかったことから、効率化とコスト縮減の観点から、河川管理者が行う。委員会の事務局は、近畿地方整備局河川部に置き、連絡・調整、会議開催計画・運営、委員会審議支援及び情報発信等の庶務業務について、河川事務所、関係府県河川部局及び水資源機構関西支社がこれを補助する。
- ・傍聴：情報公開の観点から、委員会はこれまでと同様に公開とし、傍聴できるようにする。傍聴者の発言については、広く一般の声をお聞きする観点から「地域委員会」で求め、「専門家委員会」では専門的見地から意見をいただくことから傍聴者の発言は

求めない。また、議事の進行を妨げる行為や発言が認められた場合には、会議の責任者が厳正に対応する。

5. 関係自治体との関係

- ・河川管理者は河川法第16条の二第5項に基づき関係自治体意見を聴く責務があることから早い段階から継続的に関係自治体の長の意見を聴き取る。
- ・関係自治体は住民生活の安全に対して総合的な責任を有すること、また、河川管理者と関係自治体とは河川整備計画のみならず幅広く意見交換を行う必要があることから、新たな流域委員会とは別に、河川管理者と関係自治体とが意見交換を行う仕組みを構築する。
- ・その形態については、淀川流域の自治体の会議を設置するとの府県のご意見や最近の活動もあることから、現在、提案されている「流域自治会議（仮称）」の動きを見定め、関係府県と十分な調整を行い決めていく。
- ・河川管理者は、関係自治体の意見等を新たな流域委員会に情報提供する。また、新たな流域委員会における議論のために関係自治体の意見を聴取する必要がある場合には、各委員会と調整したうえで河川管理者が意見聴取を行う。

6. 関係住民との関係

- ・河川管理者は、河川法第16条の二第4項に基づき、関係住民への説明の機会を設ける等により、引き続き積極的に意見を聴取する。なお、その結果は新たな流域委員会に情報提供する。
- ・新たな流域委員会における議論のために関係住民の意見を聴取する必要がある場合には各委員会と調整したうえで河川管理者が意見聴取を行う。

14. 淀川水系流域委員会・元委員の会

これに対して、平成22年12月21日淀川水系流域委員会・元委員の会は、近畿地方整備局が公表した「淀川水系における新たな流域委員会（骨格案）」について意見書を提出するとともに報道機関に発表した。

元委員が、「(骨格案)」を精査した結果、かつて平成13年から3次約8年間にわたって、750回を超える会議、21億円余ともいわれる膨大な経費を費やし、徹底した情報公開と住民参加による開かれた意見の形成を実施した「淀川水系流域委員会」の活動成果を、根底から否定・無視するものであり、平成9年河川法改正以前の「閉じられた河川行政」への逆流を企図する内容に他ならないとしてつぎのことを求めた。

14.1 役割について

- (1) 国土交通大臣が指示した「ダムの検証に係る検討」に対して意見を述べる役割を追加するべきである。
- (2) 委員会の意見は統一するべきである。(複数意見併記は不可)

14.2 組織と構成

- (1) 「専門家委員会」と「地域委員会」を分けるべきではない。専門委員、地域委員の区別なく、委員会として、常に傍聴者の意見を聴くべきである。

14.3 委員の選定

- (1) 近畿地方整備局の恣意的委員選定を避けるべきである。
- (2) 推薦委員会は公開で行うべきである。

14.4 運営

- (1) 委員会の開催回数は、事前に制限するべきでない。
- (2) 委員と近畿地方整備局による運営会議を設置するべきである。
- (3) 事務局の中立性を高めるべきである。
- (4) 委員会の会議は全面公開とし、全ての会議の記名議事録、資

料を会議後速やかに全面公開すべきである。

15. 今後の課題

最後に、改正河川法では「河川整備基本方針」策定のプロセスで住民意見は聴取しないこととした。これは河川行政改革の不徹底であると言わざるを得ない。先に紹介した元河川局長尾田氏が述べているように、国土交通省が金科玉条の如く扱う「整備方針」は「整備計画」の上位規範ではないのである。そもそも100年、200年後の長期的目標をめざす「整備方針」を、20～30年間の整備計画に無理やり当てはめたことにより、短期間に著しく河川環境を損なうおそれがある。

改正河川法が掲げた「河川環境の整備と保全」にしても、本来大規模な環境破壊をもたらすダムと環境保全とは相容れないなど、河川法は最も重要な所で矛盾を内包している。このような不完全な改正河川法の隙間に付け入り法の精神を換骨奪胎し、国民をないがしろにする官僚主義を廃し、河川の分野から真の民主主義をわが国の社会に実現するためには、河川法の再改正、淀川水系を含む全国の河川整備方針と河川整備計画策定のやり直しが必要である。

16. エピローグ

第3次淀川水系流域委員会は、平成21年8月に閉じられた。その後のどうこうについて次に述べることとする。

16-1 淀川水系流域委員会・元委員の会の活動

前原国土交通大臣に淀川水系流域委員会の早期再開を求める要望書とこれまでの委員会のコンセプトを維持する必要性を訴える提言を提出した。

また、近畿地方整備局が打ち出した「新たな淀川水系流域委員会」に対
(龍法 '12) 44 - 4, 436 (1444)

して意見書を提出した（前述）。

16-2 東日本大震災と原子力発電所事故の「想定外」

平成23年3月11日、いわゆる東日本大地震と津波により瞬時に多くの人命、財産が失われ、それらによる福島第1原子力発電所の全電源停止と原子炉3基の大爆発が起り大量の放射能が大気中に、海洋に放出された。

数十万人の人々が故郷を捨てて避難することを強制されるという、第2次世界大戦以来初めての大規模かつ壊滅的な被害（人災）が発生した。

この未曾有の激甚災害について、政府、行政機関そして学者、専門家の多くが、地震の規模、津波の到達時間、津波の高さ、それによる壊滅的被害、原子力発電所の事故などについて「想定外だった」と述べた。これまで全国各地で災害が発生するたびにこの言葉が繰り返されてきたのではなかったか？

淀川水系流域委員会は、「想定洪水（目標洪水）について基本高水流量を定め、ダムと河道に洪水を配分し、具体の河川堤防に設定した計画高水位（HWL）以下に洪水を調節する」という国土交通省の治水の考え方に對して、「いかなる規模の洪水でも人命を失わないよう、被害を最小限に抑えることを治水目標とする」という考え方への転換を提案し続けた。しかし、国土交通省は淀川水系河川整備計画策定にあたりこれを徹頭徹尾無視したのである。

現代科学では、土木工学の一分野である河川工学のみならず、理工学分野の全般、行政機関のすべてが、一定のレベルを想定し、それを前提として、設計、計画、製造・建設、維持管理などを行っている。

約1万5000人もの人命が一瞬にして失われ、さらに約十数万人もの国民を危機に晒し、遠隔地に避難させるという究極の事態を招いた原因は、この「想定に基づいて整備の規準、規模、方法を定める」という現代科学のあり方、とそれに基づく行政計画のあり方そのものにあり、それらを根底から問うものであった。

ここでこの重要な問題を真摯に見直さなければ、今後も過ちを繰り返すことになるであろう。それは科学倫理、行政倫理の問題でもある。

いわゆる「原子力村」と「河川村」の構図・構造は、政・官・財・学が癒着し、国民に背を向けている点で全く同じであることが明らかになった。

今回の災害は、改めて私たち淀川流域委員会が指摘してきた治水理念転換の提案が間違っていなかったことを証明したかのようである。

今こそ、今後の災害対応について根本的に見直し、その成果をもって再び同じ過ちを繰り返さないための、本当に最後の最後の機会にしなければならない。

しかし、本稿執筆中の12月23日、政府・民主党はハツ場ダム建設を中止するという政権公約（マニフェスト）を破棄して、建設再開を決定した。日本に正義はあるのか？ 忸怩たる想いである。

かつて流域委員会は意見書の「おわりに」を次のように結んだ。「環境の世紀と言われるこの21世紀において、より望ましい公共事業の計画づくりに向けた真摯な努力は必要不可欠であり、計画にかかわる全ての人々の責務でもある。淀川水系流域委員会と国土交通省近畿地方整備局との協働により実践した新しい計画策定の手順と新たな審議の形、このいわば「淀川モデル」ともいうべき手順と形が全国各地の地域条件の違いを越えて、公共事業計画の検討・審議の参考となり、広まり、定着することを心から願うとともに、全国の川にかかわる人々と、この「淀川モデル」に込めた想い・希望を共有したいと願っている。」と。

私たち市民委員は、全国の河川につくられた、あるいは、つくられつつある流域委員会に、さらに、それだけではなく、国・自治体などのさまざまな分野に設けられた、形式だけの、無気力な、行政とのなれあいの審議会・委員会・協議会など、それに参加している〇〇学者と呼ばれる学識者や有識者、自らの意のままになる委員ばかりを選任する行政の意識改革と

活性化のために、この「淀川モデル」を全国に普及したいという強い想いを今も抱き続けている。

ここに述べたことは8年間に議論、検討、実践してきたことのほんの一部に過ぎない。成果と言えるものも少なくないと自負するが、「提案だけに終わったもの」、「積み残した課題」は実に多い。委員会が提案したこと多くは、今後の真摯な試行、実践により、より高いレベルに進化・発展させ続けて行かねば、再び振り出しに戻ってしまうであろう。次期委員会に引き継がざるを得ないものも多いのである。この8年間、委員の対応は必ずしも万全とは言えなかった。傍聴者をはじめ一般住民から、専門家委員は「黙して語らず」、市民委員は「知識不足」、「勉強不足」、「河川管理者の引き延ばし作戦に嵌っている」などの厳しい批判を頂いた。

ここでふたたび、平成9年の河川法改正を指揮した元河川局長尾田栄章氏に登場願おう。「住民意見については河川整備計画に反映させる作業を全国の河川で一斉に始めることにしていた。ところがこの十年、住民意見の反映に真剣に取り組んだのは淀川をはじめとするごく少数の河川だけ。

淀川では後に「淀川流域委員会方式」と呼ばれる住民の自主性を最大限に尊重する方式で動き出した。しかしそれを追いかける河川流域もなく、ましてや独自の方式を構築して打って出ようとする河川も出て来なかった。(中略) その結果、淀川だけが目立ち、浮き上がってしまった。更に「あれは失敗だった」との見方が東京サイドで拡がると、全国の地方整備局はすっかり腰が引け、無難なシュミレーション計算による「基本方針」の検討に逃げ込んでいるかのよう。極めて不本意なことと言わなければならない。」

私は市民委員の一人として、流域での「開かれた市民社会の構築」の実現に取り組んだつもりだが、現代社会はまだ発展途上(過渡期)にある。今後も、民官ともに、パートナーシップで、勇気をもってチャレンジし、実績を重ね、その成果をきちんと整理しながら次のステップに進むことが

大切だと思う。

極限の人災であったあの悲惨な戦争を経て、多くの国民がさまざまな分野で新憲法の理念の実現を目指し、60余年にわたり営々として築いてきた戦後民主主義の灯を消してはならない。

私たちは淀川水系流域委員会の挑戦を、単なる試行、試金石に終わらせるわけにはゆかないのである。

謝 辞

寺田先生は、委員が議論に熱中している間はずっと寡黙でいらっしゃいました。議論が出尽くして、ここぞという段になると、快刀乱麻をふるうが如く、論点を整理し、実に的確にご自分の考えを述べられるのでした。

委員会は、先生の論点整理と的確な御意見にどれだけ助けられたことでしょう。私は、その都度、これが真の弁護士、法律家というものかと目からウロコが落ちるような想いがしたものです。

このたび、寺田武彦先生が龍谷大学法科大学院教授を退職されるにあたり、私ごとき一介の市民に、伝統と権威ある「龍谷法学」の退職記念号に執筆させていただいたことは身に余る光栄でした。私たちが共に歩んだ淀川水系流域委員会の実像と河川行政の実態を書き残す最後の機会と思い、つい長文になってしまったことをお詫びし、厚く御礼申し上げます。

註1<改正河川法抜粋>下線部は重要箇所

第1条（目的）この法律は、河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もつて公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。

第16条の2（河川整備計画）河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定めておかなければならない。

2 河川整備計画は、河川整備基本方針に即し、政令で定めるところにより、

当該河川の総合的な管理が確保できるように定めなければならない。この場合において、河川管理者は、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による被害が発生している区間につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるよう特に配慮しなければならない。

3 河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要であると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。

4 河川管理者は、前項に規定する場合において必要であると認めるときは、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。

5 河川管理者は、河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない。

6 河川管理者は、河川整備計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

7. 第3項から前項までの規定は、河川整備計画の変更について準用する。

註2<計画高水位（けいかくこうすい）>

洪水を防ぐための計画で基準とする流量である「基本高水流量」を、河道が受け持つ流量と、ダムや遊水地で受け持つ流量に配分したもののうち、河道が受け持つ流量が流下するときの水位。ハイウォーターレベル（HWL）とも呼ばれる。河川管理者は、洪水がこの水位以下で流下出来るよう、治水計画の基礎として設定し、堤防、ダム、遊水地などによって洪水調節を行う。

註3<川が川をつくるのを少し人が手伝う河川整備>

これまで永く「人が川をつくってきた」ために河川環境が大きく損なわれ、人々が川から遠ざかってしまったことなどを反省し、今後の河川整備は「川が川をつくるのを少し手伝う」という姿勢で取り組むのが望ましいと提案した。この提案の源は「多自然型川づくり」の考え方にある。「水は高きより低きに流れる」のは自然の摂理である。では、川はなぜそこを流れているのか？しかしこのことのみではつぎのようなさまざまな要素が、複雑に関わって川の流路が定まっていると考えられる。

1. 降雨量、降雨形態
2. 流水によって運搬される物質
3. 河床勾配による水の運動エネルギー
4. 上流域山地及び流路の地質、地層

雨の量や降り方、降る場所の変化により、大洪水、中小洪水、平常状態、渇水が起り、これらにより河床は常に変化し続けている。また、水量と河床の勾配により運動エネルギーの強弱が変化する。そして、この運動エネルギーによって水は土砂を運ぶ。微細土砂、砂礫、礫、岩石などが下流へと運ばれる。上流域の山地の地質、山腹勾配、植生などによって流出する土砂の種類や形態が異なる。微細土砂ほど遠くへ運ばれるが、山地からの出口付近で勾配が緩く

なり運動エネルギーが低下することにより、礫や岩石が堆積して扇状地ができ、河口では一段と運動エネルギーが低下し、微細土砂の沈殿によりデルタができる。大小洪水の繰り返しや氾濫により、河岸の侵食、土砂の堆積・沈殿は流路のあらゆる場所で起こり、それが瀬、淵、砂洲を形成、砂州は交互砂洲に発達し、やがて河川は蛇行する。蛇行の形状や場所もまた洪水の繰り返しにより常に変化し続ける。

もうひとつの流路の決定要因は地質、地層である。地質の硬軟により流水の浸食の度合いが異なる。そして、多くの河川は地層の境界である断層部分を流れている。さらに二次的な要因として、水辺の植生や動物の営為による影響もある。

このように常に自然状態が変化し続けている河川には、多種多様な動植物が成育生息している。このような自然条件や自然の営為により、いま私たちの眼前にある川の姿がある。

明治18年(1885)の淀川大洪水を契機として明治29年(1896)わが国に河川法(及び森林法、砂防法)が制定された。以来、河川は専ら国が管理することとなり、連続堤防を築き流水を堤外に閉じ込め、速やかに海に放出するという、いわゆる河道主義の治水事業が最優先に進められた。そのために河川を直線化し、放水路をつくり、さらにダムや堰などを設けるなど、川の自然環境に配慮することなく人が川をつくってきた。そのような河川の計画づくりに地域住民の意見が聴かれることは殆どなかった。このような背景を踏まえて淀川水系流域委員会は「自然の営為」そのものを「川が川をつくる」と表現し、自然に対して謙虚な姿勢で河川を整備、保全しようと提案した。

註4<上下流バランス>

国土交通省が「淀川水系河川整備基本方針」で初めて打ち出した流域治水の考え方で、つぎのように述べている。

一部の地域の犠牲を前提としてその他の地域の安全が確保されるものではなく、流域全体の安全度の向上を図ることが必要であるとの認識に立って、洪水氾濫などによる災害から貴重な生命・財産を守り、地域住民が安心して暮らせるように河川等の整備を図る。

上流の流下能力を増大させることにより、人為的に下流有堤部の負荷が増すことから、下流においては、洪水を安全に流下させるために所要の流下能力を確保する。また、狭窄部上流については、一旦狭窄部に流入した洪水は氾濫することなく下流の有堤区間に流下することに鑑み、上流域において洪水調節施設を含む対策により貯留能力を極力確保するものとし、そのうえで適切な方法により狭窄部の開削を行う。その際、沿川の状態を考慮しつつ、下流のより堤防の高い区間へ過度に流量を集中させないよう、堤防を含む河道の縦横断形などの河道計画のあり方について検討し、必要な整備を図る。

本川及び支川の整備にあたっては、河川整備の進捗を十分踏まえて、本支川及び上下流間バランス、自然条件や社会条件を考慮し、狭窄部などの整備手順

を明確にした上で、水系一貫した河川整備を行う。

<筆者意見>

国土交通省の「上下流バランス」という考え方は、河川流域のすべての住民の生命、財産を等しく洪水被害から守るという目標を掲げ、これを達成することが河川行政の目的であり、任務であるとしたもので、一見至極真つ当に思える。しかし、私は、この考え方は著しく現実性に欠けるとともに、根底に技術過信があると考ええる。

人間（社会）は平等であるべきだが、自然（条件）は平等ではない。註3で述べたように、降雨量、地層、地形、地質など、いずれも流域の地点地点によって異なる。それを押しなべて、全て安全に改修しようとするからダム建設、河川の直線化、放水路建設、河道の安定化（コンクリート多用）などの大規模な土木工事が永久に必要な。よしんば、200年、300年後に完成するとしても、その時の川の姿や住民の生活環境はどのように変わり、国、地方自治体の財政はどのような状況になっているであろうか？

註5<越流堤（えつりゅうてい）>

洪水調節の目的で、堤防の一部を低くし、洪水の一部を隣接するたの河川などや遊水地に流入させるための部分をいう。越流堤は、流れの作用で壊れないよう表面をコンクリート等で覆い、頑丈な構造にする。

<参考文献>

- ・淀川水系流域委員会（平成15年）新たな河川整備をめざして－提言－
- ・淀川水系流域委員会議事録
- ・近畿地方整備局（平成21年）淀川水系河川整備計画
- ・尾田栄章2007 RIVERFRONT Vol.59特集河川法改正10周年「河川法改正から10年」
- ・古谷桂信2009 岩波書店「どうしてもダムなんですか？ 淀川流域委員会奮闘記」
- ・今本博健2010扶桑社「ダムが国を滅ぼす」

<ホームページ>

淀川水系流域委員会ホームページ：<http://www.yodoriver.org/>

淀川管内河川レンジャーホームページ：<http://www.river-ranger.jp/>

<執筆者プロフィール>

1946年大阪生れ。商社在勤中の89年川の会・名張結成。98年～淀川水系の水質を調べる会に参加（03年日本水大賞）。01～03年三重大学（人文）非常勤講師「流域社会論」。03年世界水フォーラム国際水NPOセッション総合コーディネータ。01～09年国土交通省淀川水系流域委員会委員（06年木津川上流部会長、08年副委員長）。「伊賀の特別天然記念物オオサンショウウオを守る会」「川づくり会議みえ」代表幹事「木津川源流研究所」代表。

住所：〒518-0631 三重県名張市桔梗が丘南1番町3-40

電話：0595-65-5785 Mail Address：scirn@ebony.plala.or.jp

<補足資料>

<第3次淀川水系流域委員会終了後の河川行政等の動向>

090830 第45回衆議院議員総選挙では、マニフェストで「川辺川ダム、ハツ場ダムは中止。時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す。」と掲げた民主党が308議席を得て衆議院第一党となったことを受け、国土交通省の谷口博昭事務次官は、9月3日午前に入札を延期するよう発注者である関東地方整備局長に対して指示、ダム本体工事の入札は新政権の大臣の判断・指示を待つ意向を明らかにした。

090916 鳩山由紀夫内閣が正式に発足、国土交通大臣に就任した前原誠司は認証式後の就任会見においてハツ場ダムの事業中止を明言し、鳩山由紀夫首相も翌17日の記者会見でこれを支持した。

新政権発足に伴う国の突然の方向転換に対し、永年にわたる国家政策との対立の末に苦渋の判断を下して代替地転居と事業執行を待つばかりとなっていた地元住民や関係者の反発は大きく、長野原町議会は9月17日、「ハツ場ダム建設事業の継続を求める意見書」を採択した。また、水源地域対策特別措置法に基づき事業資金の一部を負担した共同事業者である群馬県の大沢正明知事は同日、「地元住民の方々の意見、関係市町村、共同事業者である1都5県の意見を聞くことなく、建設を中止としたことは言語道断で、極めて遺憾。」とコメントした。同じ共同事業者である東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県の各都県知事からも同様に建設中止に対する批判や中止の際の負担金返却要求の声が上がった。

091009 国交相ダム国、水資源機構ダムの合計56事業のうち、既存施設の機能増強を目的とする8事業を除く48事業見直し。「年度内に新たな段階（用地買収、付け替え道路などの生活再建工事、ダム本体建設のための流路の切り替え工事、本体工事）に入らない。」国が道府県に補助する87事業については「各知事の判断を尊重する」と述べた。

091009 国交省は、同日大臣が発表した「48事業見直し」について、急速「平成21年度におけるダム事業の進め方について（補足説明）」を発表した。（国交省報道発表）

10月9日に発表した大臣コメントについては、直轄事業と水資源機構事業の合計56事業のうち、既存施設の機能増強を目的とする8事業を除く48事業に対する予算執行の「考え方」を述べたものであり、一部で報道されている「48事業の凍結」を意味するものではない。

そこで述べた「新たな段階に入らない」との考え方に照らせば、48事業は次のように分類できる。

- [1] 当初予定していた新たな段階に入ることになる本体工事または本体関連工事の着手を取りやめる事業
 - ・ 4事業（沙流川総合開発（平取ダム）、サンルダム、思川開発、木曽川水系連絡導水路）
- [2] 当初予定していた新たな段階に入ることになる転流工の工事の着手を取りやめる事業
 - ・ 1事業（小石原川ダム）
- [3] 当初予定していた新たな段階に入ることになる用地買収の着手を取りやめる事業
 - ・ 1事業（山鳥坂ダム）
- [4] 当初から新たな段階に入る予定がなく、当初計画どおり予算を執行する事業
 - ・ 42事業

091028 前原国交相、ダム建設を前提とした従来の治水規準や、水利権を見直す方針を明らかにした。近く有識者会議を発足させ、全国の河川に（龍法 '12）44 - 4. 446（1454）

共通する見直しの基準づくりに着手する。治水規準と水利権は、従来の河川行政の根幹ともいえる基本原理であるが「河川整備のありかたの哲学を変えていく」と述べた。

091113 ハッ場ダム建設予定地の利根川水系吾妻川とその支流で、国土交通省が93年以降、環境基準を超えるヒ素を毎年検出しながら、調査結果を公表していなかった。ダム建設計画に影響を与えかねないため、公表を避けて計画を進めていたことになる。国土交通省は、ヒ素は下流に流れるにつれて薄まり、ダムでは沈殿するため下流域での取水で健康被害の心配はない」としている。

091120 「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」について

1. 趣旨

「できるだけダムに頼らない治水」への政策転換を勧めるとの考えに基づき、今後の治水対策についての検討を行う際に必要となる、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸及び総合的な評価の考え方等を検討すると共に、更にこれらを踏まえて今後の治水理念を構築し、提言する

2. 主な検討課題

- (1) 幅広い治水対策の立案手法
- (2) 新たな評価軸の検討
- (3) 総合的な評価の考え方の整理
- (4) 今後の治水理念の構築

「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」委員

平野 尚雄 岐阜大学名誉教授

三本木 健治 明海大学名誉教授

鈴木 雅一 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

田中 淳 東京大学大学院情報学環 総合防災情報研究センター長・教授

辻元 哲郎 名古屋大学大学院工学研究科教授

中川 博次◎ 京都大学名誉教授

道上 正規 鳥取大学名誉教授

森田 朗 東京大学公共政策大学院教授

山田 正 中央大学理工学部教授

◎：座長（予定）

※前原大臣は「ダム絶対反対派とダム絶対推進派は除外した」と回答したが、筆者には国土交通省の意向に沿った意見を述べる委員に偏りすぎているように思われる。

091213 前原国土交通相は、38道府県の国補助ダムについて「法的に可能であれば国費の計上を見送る可能性があり、今後各知事に理解を求めると述べた。

091225 国土交通省は、全国のダム事業について、検証の対象とするダム事業を選定する考え方を発表した。（大臣会見資料を要約）

1. 検証の対象から除く事業（47事業（55施設））

①既に、ダムに頼らない治水対策の検討が進んでいるもの（川辺川ダムのみ。生活再建事業は継続する。）

②既存施設の機能増強を目的としたもの

③11月までにダム本体工事の契約を行っているもの

上記に該当しない（89事業（90施設））については全て検討対象とする。

補助事業については、関係の37道府県知事に検証への協力を要請した。

2. 検証対象となる事業（89事業（90施設））について平成22年度予算案

- ①用地買収、生活再建工事、転流工工事、本体工事の各段階に新たに入らず、現段階を継続する必要最小限の予算案とする。
- ②ただし、ハツ場ダムの生活再建事業は継続する。
- ③補助事業のうち12月以降に本体契約を行った、または予定している5ダムについては、各県の最終判断を踏まえて判断する。

100112 平成9年年末、初会合を開いた「今後の治水対策のあり方に關する有識者會議」だが、九人の委員はダム推進派が目立つと批判が強い上、會議は非公開だ。行政刷新會議の「事業仕分け」同様に議論の経過を全面公開してこそ、検証の公正さが納得されよう。

事業者が出さなかったデータを含め資料をすべて開示し、行政や特定の立場の学者のみならず、隠れていた住民の声も広く聴き、事業の行方を決めるべきであろう。

100115 全国のダム計画の見直しを検討する国土交通省の有識者會議が非公開であることについて、ダム問題を考える31の市民団体が14日、公開を求める要望書を同省に提出した。また淀川水系流域委員会の宮本博司前委員長＝京都市下京区＝は会合に参考人として呼ばれたが、非公開を理由に出席を拒否するなど會議のあり方に批判が強まっている。

100115 有識者會議の参考人に招かれた宮本博司氏談

平成9年年末に有識者會議の座長から、會議に出て意見を言ってほしいとの要請がありました。ところが、會議は非公開ということでしたので、「国民の生命に関わる治水の根幹的考え方がテーマであり、何ら隠すことはない。国民の前で堂々と議論を行うべきである。本會議が非公開で行わ

れる理由がわからない。会議を公開にしていいただいたら、喜んで出席します。何としても出席しなければならないと思っています。」と申し上げました。それに対して座長からは、「検討する」というお答えでした。

しかし、その後何ら検討結果が示されないまま、15日に非公開で会議が開催されることになりました。

治水の考え方の根幹的転換は、霞ヶ関の密室でいくら素晴らしい議論をしても実現しません。議論をすべて公開し、随時マスコミによって情報発信され、世論を盛り上げ、官僚がゴマカシや先送りをできない状態にする。本気で変える最低でかつ絶対の条件は、会議の公開です。（川の全国シンポジウムin淀川メーリングリストでの宮本博司氏の報告一部略、修正）

100307 2月8日に国交省内で開かれた「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」で鈴木東京大学大学院教授が利根川の治水基準点八斗島における基本高水流量 $22000\text{m}^3/\text{s}$ （1947年9月のカスリーン台風時の降雨量 319mm があった場合の最大洪水流量）の算出（貯留関数法）に使われた定数の一次流出量が過大、飽和雨量が過小であると指摘した。国土交通省は、八斗島から上流部の54流域、約 5000km^2 の広大な地域をすべて一次流出率 0.5 、飽和雨量を 48mm で計算している。（一般に森林の一次流出率は $0.2\sim 0.3$ 、飽和雨量は $100\sim 150\text{mm}$ ）この計算方法では八斗島上流部の森林などの保水力を裸地以下とみなしていることになり、最大洪水流量が過大になる。このことがハツ場ダムなど利根川水系に止まらず、全国の水系の過大な基本高水流量の設定、ひいてはダム建設計画の根拠となっている可能性があることが明らかになった

100331 前原国土交通相は参院国土交通委員会で、淀川水系河川整備計画について「近畿地方整備局が行おうとしたことはリセットする」「大戸川ダム、川上ダムを含め前政権がやろうとしたことはやり直す」と述べ、（龍法 '12）44・4、450（1458）

新たな治水対策の基準を元に計画を再検討する意向を示した。

100527 国土交通省は、平成22年5月27日に開かれた第9回「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」で個別ダム検証の進め方を発表した。個別ダムの検証主体は、直轄ダムは地方整備局、水機構ダムは水資源機構及び地方整備局、補助ダムは都道府県に要請するとし、検証検討主体は「関係地方公共団体からなる検討の場」を設置し、その公開など情報公開を行うとともに、主要な段階でパブリックコメントを行う。学識経験者、関係住民等、利水者等関係機関、関係地方公共団体の長の意見を聴くとした。

100713 国土交通省は、平成22年7月13日に開かれた第11回「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」でダム事業検証の判断基準案をまとめた。ダム以外の治水対策として、堤防のかさ上げや遊水地、放水路、雨水貯留施設など25の手法から選び、それを組み合わせて代替案を複数作り、コストを最も重視して治水案を決め国交相に報告、国交相は各主体からの報告を基に事業の是非を概算要求時期までに判断するとした。

100716 国土交通省は、個別ダムの検証検討を、ダム事業者である地方整備局、水資源機構、都道府県を主体として行うこととしたが、これでも果たして公正、客観的な検証結果が得られるか、危惧の念を覚える。

検討検証にあたってコストを最重視すると、建設した方が安上がりとなり、結果的にダム推進の免罪符を与えることになりかねない。

ダム計画の基になったデータを見直さず、建設前提でまとめた計画を基に検討すればダムを建設した方が有利になるに決まっている。ダム事業を真剣に見直すなら、反対派も対等に議論できる第三者機関にすべきであった。

100720 ダム以外の治水方法と比較して、このままダム事業を続けるべきかどうか、検証し直す。国土交通省の有識者会議がそんな提言を発表した。提言によると、検証は事業主体が行う。国交省の出先機関の地方整備局または水資源機構の支社、県営ダムは県が主体になり、関係自治体などと検討の場を持つという。このメンバーでどこまで詰めた代替案が出てくるか。しかも、治水の目標となる流量を従来と同じ水準としているが、この水準自体が高すぎると批判されてきた。結局安上がりだからと、ダム擁護になりかねない。欠かせないのは、第三者の市民が議論にかかわる仕組みだ。公募の市民委員らが議論した淀川水系流域委員会は、傍聴者にも発言を許し、社会の関心を高め、河川政策見直しのうねりを作った。賛否両論が激突し、緊張感ある検証をしてこそ結果は信用を得る。

公共事業見直しは1990年代の長良川河口堰以来、議論が続く。中途半端な検証では、問題はさらに長引く。

100821 8月20日淀川水系流域委員会の基委員長ら5人が前原国土交通大臣に、第4次委員会の速やかな設置を求める要望書を提出した。要望書では、ダムの検証に委員会の意見を反映させることなどを求めた。

第一 第四次淀川水系流域委員会の早期設置に関する要請

要請 その一

国土交通大臣は、近畿地方整備局局長をして、「第四次淀川水系流域委員会」を直ちに設置させ、「淀川水系河川整備の事業の進捗の点検審議及び意見提出」の事務を速やかに開始させること。

要請 その二

国土交通大臣が「ダムに頼らない治水」への政策転換の一環として進めようとしている個別ダムの検証に関し、琵琶湖・淀川水系の個別ダムの検討に際しては、近畿地方整備局局長をして「第四

次淀川水系流域委員会」に諮問させ、その意見を検証結果に反映させるようにすること。

要請 その三

国土交通大臣は、近畿地方整備局局長が第四次淀川水系流域委員会を設置するに当たっては、第二「第四次淀川水系流域委員会のあり方についての提言」を最大限に反映するよう指示すること。

第二 「第四次淀川水系流域委員会のあり方」についての提言

提言 その一

委員は、広く公募（自薦、他薦）し、透明性、公平性の高い第三者機関である準備会議（選定会議）において選定することとし、事業主体が恣意的に委員を選定することは厳に避けること。

提言 その二

河川行政にかかわる全ての情報及び資料を公開すること。

提言 その三

委員会に係る全ての会議及び議事録を公開すること。

提言 その四

全ての会議は傍聴できることとし、傍聴者が発言できる機会を確保すること。

提言 その五

委員会が積極的に現地に赴くなどして、地域住民等と対話し、現地の状況を把握できる体制を整えること。

提言 その六

委員会庶務は民間の第三者機関に委託すること。

101001 淀川水系流域委員会の元委員長今本さん初の著書「ダムは国を滅ぼす」を出版した。今本さんは著書で「いかなる洪水に対しても住民の生命と財産を守る」という治水の使命を強調する。一定の範囲内で起きた

一定限度の洪水を封じ込めるダムに重点を置いて、予想外の洪水が起きたり、堤防が切れたりしたら、壊滅的な被害を受ける、としたうえで、「ダムによって真に水害の発生を防止し得た例は皆無と言っていいほど少なく、逆に、ダムがありながら壊滅的な被害になった例は枚挙にいとまがない」と指摘し、堤防補強と避難対策を最優先すべきだと記した。

101023 利根川水系で200年に一度の大洪水が起きた時の最大流量（基本高水）を算出した根拠を示す資料が国土交通省内に存在しないことを、馬淵国交相が明らかにした。国がハッ場ダムの建設が必要と主張する差重要根拠。これまでのダム政策の妥当性が大きく揺らぐ可能性がある。

200年に一度の洪水は、47年のカスリーン台風をモデルにしたが、八斗島付近での川の流量の実測値はなく、国は仮定や想像上の数字をあてはめて洪水状況を再現し、2万2000トンと算出した。うちハッ場ダムで5500トンを抑え、残る1万6500トンは堤防の強化などで対応することになっている。

101111 馬淵澄夫国土交通相が、ハッ場（やんば）ダム（群馬県長野原町）の建設中止方針を事実上、撤回した。背景には、流域6都県が、治水や利水の観点から建設継続を求め、ダムの必要性の検証についても工程が明示されていないとして、本年度分の負担金支払いを留保するなど、国との対立を深めていたことがある。対立をほぐすために「中止が前提」という従来の方針を一時、棚上げしただけという見方もある。

101122 近畿地方整備局は「淀川水系における新たな流域委員会」を設置すると発表し、その骨格（案）を公表した。同局は平成21年3月に河川整備計画を策定した。今後は、河川整備計画の策定の段階から事業実施の段階へと移る。これまでの流域委員会の役割は、河川整備計画の策定に向けて、その原案に対して意見をいただくことであった。新たな流域委員会（龍法 '12）44・4、454（1462）

の役割は、河川管理者が河川整備計画に基づき実施する事業や施策の進捗状況について河川管理者が行う点検にあたって意見を述べ、河川管理者がそれに基づき必要な処置・改善をしていく展開につなげること、また、進捗点検結果や社会情勢の変化を踏まえ、河川整備計画の変更を行う必要が生じた場合は、河川管理者が示す河川整備計画の変更原案に対して意見をいただくことであるとしている。

※淀川水系における新たな流域委員会骨格（案）（前掲）

101221 淀川水系流域委員会・元委員の会は、「淀川水系における新たな流域委員会」設置について近畿地方整備局が公表した「骨格案」について意見書を提出した。（前掲）

110114 関東地方整備局は、基本高水や新たな計算モデルについて日本学術会議に評価を依頼したことを公表した。基本高水を再計算するのはダム建設を進めてきた国土交通省、新たな計算式も同省がつくる。日本学術会議が、整備局の言うように「第三者的で独立性の高い学術的な機関」だとしても、自ら再計算や計算モデルづくりをせずに「評価」だけ行うなら、同省の示す数字や計算式の追認に終わる可能性もある。同省が出した基本高水再計算に関する中間報告は、検証に不可欠な資料を非公開にしての計算結果だった。流域分割図や流出モデル図も非公開。全面公開が不可欠。

110121 菅再改造内閣の発足で、ハツ場ダムをめぐる雲行きが怪しくなってきた。ダム建設の根拠となってきた利根川の最大流量（基本高水）の再計算を主導した馬淵前国土交通大臣が交代。大畠新大臣は「政策実行には現実の地域社会、国民の理解を得なければいけない」と同ダム建設中止を掲げた衆院選マニフェストにこだわらない考えをにじませている。

110311 東日本大震災津波発生、福島第1原子力発電所全電源喪失、原子炉爆発事故発生

110719 淀川水系流域委員会委員候補推薦委員会（第1回）を開催。近畿地方整備局は水背に員会から推薦された委員候補者リストの中から委員を選定し委嘱するとしている。

- ・公募（地域委員会のみ）

- ・河川管理者（府県を含む）による推薦（地域委員会・専門家委員会とも）

- ・推薦委員会委員による推薦（地域委員会・専門家委員会とも）

111015 9月13日に国交省関東地方整備局は「ハッ場ダムが治水・利水上ベスト」との検証結果を出したが、これに対して学者らが「科学的検証になっていない」と声明を出した。

呼びかけ人：今本健博（京都大学名誉教授・河川工学）ほか9名

関東地整は利根川の治水対策にあたり、今後20～30年で達成可能な毎秒1万7000立方メートルを河川整備計画相当の目標流量に設定。ダム建設に加え四つの代替案を比較検証した結果、コスト面ではダム案が約8300億円で最も安く、10年後の治水効果を一番見込めると判断した。利水面でも必要性があるとした。

これに対し、今本名誉教授は「治水面では科学的な裏付けがないまま、ダムを造ることを前提に目標流量を設定している。ハッ場の洪水調節効果量は少なく、全く役に立たない。利水面も流域自治体の意見を追認しただけで、現状とかけ離れた過大な水需要予測になっている。河川行政に批判的な専門家も入れた第三者機関を設置し、公開の場で検証してほしい」と話す。

関東地整は、検証結果についてのパブリックコメント終了後に対応方針
（龍法 '12）44 - 4. 456（1464）

案を国交省に報告し、国交相が有識者会議の意見などを踏まえて最終判断する。

111223 政府・民主三役会議が23日、首相公邸で開かれ、ハッ場（やんば）ダム（群馬県）の建設再開を正式に決定した。民主党側はダム本体工事費の12年度予算案への計上に反対したが、最終決定は政府側に委ねることを容認した。これにより、民主党の09年衆院選マニフェスト（政権公約）の目玉公約だったハッ場ダムの建設中止は正式に撤回されることになり、主要公約はことごとく未達成に追い込まれた。

国交省は早期に建設を再開する方針とみられる。

120105 平成11年9月の台風12号で氾濫した紀伊半島の熊野川について、Jパワー（電源開発）は9月4日の下流相賀での最大流量は08年に策定された河川整備基本方針で決めた伊勢湾台風と同規模の最大流量1万9000トンの2倍近い3万7078トンと算出していたことが分かった。近畿地方整備局は速報値として2万2000トンとしていた。今後、最大流量想定（基本高水）の上方修正が必要となる可能性がある。すでに流域3県は基本方針の修正を求めている。