

淀川河川整備計画・洪水対応

国土交通省近畿地方整備局
宮本博司氏

はじめに

宮本でございます。きょうお話しするのは、ご存じかもしれませんが、淀川水系流域委員会のことです。これは、これからの淀川の河川整備を具体的にどうやっていこうかということ、住民の方の意見を聞きながら、あるいは学識経験者の意見を聞きながらやっていこうという取り組みです。これに対して、私は別に普通のことをやっているつもりなんですけども、全国的に見るとかなり変わったことをやっていると言われていまして、その辺の話をまずしたいと思います。それともう1つは、この整備計画の中の大きな骨子である洪水対応についてもお話させていただきます。

1. 淀川流域委員会の立ち上げ

まず、我々が今やっております淀川の計画の対象ですが、琵琶湖から出てくる瀬田川、そして宇治川が流れてきます(図2)。それから京都の北のほうから桂川が流れてまいります。それから三重県のほうから木津川が流れてまいりまして、山崎、八幡の地点で三川が合流して、それで淀川となって大阪湾に流れていきます。

いろいろな人から怒られるんですけども、実はこの黒く太い線、これが国が直接管理している河川の区域なんです。例えば琵琶湖というのは塗っていませんけども、これは滋賀県が管理されております。本来ならば国や県の区分の関係なしに、基本的には全部一括してやるべきなんですけども、今の法律では、国はとにかく自分のところが直接管理している区間についての整備計画を立てよということになっていますので、その区間を基本的に検討しています。ただし、当然琵琶湖の話でありますとか、支川である京都府が管理している桂川の上流だとか、この辺も当然話としては関係してくるということになっています。

淀川水系を全体的にイメージしてもらうときに私はいつも言っているんですけども、ちょうど淀川水系というのは人の格好になっているんです。例えば琵琶湖から瀬田川の狭窄部を出て宇治川になります。それから、こちらのほうは桂川でして、これが亀岡です。ここに保津峡という狭窄部があります。そこを通過して、桂川が流れてくる。同じように木津川もここに岩倉峡という狭窄部があって、この上が上野になります。狭窄部を出て、左腕として出てきて、ここで首と左右の両手が合体して流れていくという格好になる。ちょうど人間が手を広げたような格好になっています(図3)。それぞれのところに狭窄部があるというのが淀川における治水問題といえますか、洪水対策問題の1つの大きなポイントになります。

平成12年の7月に淀川流域委員会をつくるための準備会議をやりました。そして、平成13年の2月に流域委員会をスタートいたしました(図4)。この間とにかくいろいろなやりとり、キャッチボールをずっとやってきて、去年の12月20日に流域委員会から「ダム

についての意見書」が出まして、1月22日に、今回の委員会の最終的な意見書というのが出ます。この4年の間、本委員会、それからいろいろな部会、それからワーキング、現地視察などと、約400回やっています。

お金も、委員会の開催のために10億円以上かかっているんです。この4年半で10億円以上です。しかし400回やるといったら、やっぱりそれぐらいになるんです。決して飲み食いしているわけではありません。それに、こういうことをやったから我々職員の仕事が非常にふえています。ある事務所長などは、こんなことをやらなかったらどんどん仕事が進んだのと言っていました。つまり、これまで何も別に問題を指摘されていたわけじゃなし、仕事は順調に進んでいた。それをこの流域委員会をやったおかげで、ちょっと待てよ、みんなでもう一回これを見直そうじゃないかという話になったので、そんなことをやらなかったらよかったのよという意見が出る。さらには、「何をやっているんだ、バカ」というふうな批判も我々はいただいているのです。

では、なぜこんなことをやっているのか。これはもう私が4、5年以上前から思っていたことですが、河川行政に対する非常に根強い不信感があるということと、もう1つは河川行政という我々の仕事自体を再生しないとイケないというふうに考えているためです。これは、我々国土交通省は道路もやれば、公園もやれば、下水道もやっていますが、少なくとも私が知っている国土交通省の河川をやっている部局というのは、ある面で既に制度疲労を起しています。我々の「会社」というのはやはり立て直さなければならぬ時期に来ています。そういう意味において、河川行政の再生を目指して私はやっているつもりです。

官僚に対する批判というのはものすごく強い。しかもどんどん強くなっている。不信感が強いという中で、我々河川行政に対するいろいろな批判がありましたけども、特に今から10年以上前の長良川河口堰の問題は象徴的でした。

この河口堰の問題は、全国的に我々に対する批判が巻き起こった1つの大きなシンボルの事業といえます。例えば長良川の河口堰（図5、6）にゲートが既にできて、あしたからゲートをおろして実施の調査をしようというときに、前の晩にこの河口堰のゲートに船をつながれて、船上ストというのが起こりました（図7）。そのときの新聞でも報道されていますが、その当時リーダーの天野礼子さんが直接建設大臣と携帯電話でやりとりしたとか、様々なことがあり、とにかく大混乱したわけでありませう。

その後、円卓会議というものを8回ほど行いまして、最終的に平成7年の5月に、その当時の建設大臣であった野坂建設大臣が、あしたから河口堰をフル運用するということを決断されて、記者会見されました。私もその記者会見にいたんですけども、そのときに野坂大臣は、これからの大規模な公共事業にはもっと透明性と客観性を高めなければいかんということをおっしゃいました。

これを受けまして私どもも、これは何か変えないといかんぞということで、「ダム事業審議委員会」というものをやりました。これはどういうものかといいますと、例えば都市計画などにおきましては、我々が事業をするときに住民の意見を聞くとか、公聴会をするとか、そういう制度があるんですね。ところが、ダムや堰については、そういう法律的に住民の意見を反映するというのはまるっきりなかったわけです。それで、個々のダムごとにダム事業審議委員会というものをつくって、今やっている計画について、見直すべきも

のは見直そうということにしました。そのままやれという意見もあるだろうし、変更もあるだろうし、場合によっては中止もあるだろうということで、計画の見直しをしようということでした。また情報公開を徹底しようということで、やり始めたのです。

我々が非常に悩んだのは、この審議委員会の委員をどうするかということです。実は通常の委員会でしたら国土交通省が全部選ぶわけです。ところがそれをやると、どっちみちまた国土交通省のお手盛りの委員を選んできて、お手盛りの委員会をするんだらうということになるんで、我々が選ぶのはまずいだらうと。そこで個々のダムの方の知事さんに委員を選んでもらおうとしました。これも我々とすればその当時初めてのことであり、かなりの冒険であったわけです。

しかし、知事さんというのはやはり地元でのダムを推進している人だ、その知事が選んだ委員はやはり推進派に偏る、という批判がありました。また、いわゆるダムについて反対されるといふか、批判される方々からは、結果的にやっぱり建設省のお墨つき機関だという批判もありました。

一方、ダムを進める側の人々からは、我々がやっているダムの事業というのは「特定多目的ダム法」という法律に基づいて、知事さんの意見を聞く、それからそのときには県議会の承認を得るといふ手続があり、非常に民主的な事業のやり方をやっているんだ、今さら第三者の意見を聞く必要なんかない、という意見がありました。さらには、我々が責任を持ってやっている事業を改めて審議委員会で見直してもらおうということ自体、河川管理者の責任放棄だ、河川管理者はもっと責任を持ってやれというお叱りもあったわけです。

この委員会は、ダムや堰について我々が試行的にやったもので、何の法律にも基づいていません。そこで平成9年に、ダムとか堰だけではなく、河川事業全体について、すべてについてやり方を変えようということで、河川法を改正しました。

河川法というのは、一番初めにできたのは明治29(1896)年です。これは淀川の氾濫を契機にして、治水事業を国が直接やるということのできた法律です。それから昭和39(1964)年、これはちょうど東京オリンピックの年ですが、高度成長により水が足りないということで、治水に利水という目的を加えて河川法が改正されました。

ここまでは洪水対策ですとか水資源開発ということで、非常に単純でわかりやすい目標であったわけです。とにかく洪水被害を少なくしてくれ、あるいは水が足りないからダムをつくってくれというような声の中で、非常にわかりやすい目標があったわけです。そのときには暗黙の中に、国民の声として「建設省に任せます」、我々も「任せてください」といふように両者に信頼関係があったと私は思っています。

ところが、社会資本が整備されてきて、経済的にも豊かになり、価値観が多様化してきた。そうなってくると、単に洪水対策だけやってくれだとか、水が足りないからとにかく水をくれという価値観だけじゃなしに、環境であるとか、あるいはコミュニティーであるとか、歴史であるとか、そんないろいろな価値観も出てきたわけですね。そうすると、もう単純でわかりやすい目標設定をすること自体が困難になってきたと思います。そうすると、世の中の大きなうねりといふか、声として、もう建設省は勝手にするなという意見がでてきたと思います。今までは洪水対策、水資源開発はおまえらがやってくれと、任すぞと言っていたのが、単にそれだけじゃないだらうと。我々もいろいろな意見があるんだよ

ということになったと思います。

それにもかかわらず、行政が従来と同じような慣性力で進むということに対する不信感が底流としてあったと思います。それに火がついたのが長良川河口堰問題だったんだろうと私は思っています。それ以降も、例えば細川内ダム、川辺川、吉野川の第十堰、いろいろあります。底流にはやはりこういう社会の声と我々行政との間の乖離というか、ギャップが大きな構造的な問題だろうと思っています。それで平成9年に河川法を改正しまして、従来の治水と利水という目的に河川環境の保全と整備を目的に加えたわけなのです。もう1つ大きなのは、今までの「我々国土交通省、建設省に任せてください」ということから、「勝手にしません」ということを法律で決めたということです。学識経験者なり自治体の意見を聞く、あるいは住民意見を反映するということを法律に明記したわけでありませぬ。

従来は河川審議会という、まさに霞ヶ関の世界で学識経験者の意見を聞いて、工事実施基本計画という大きな計画を決めたわけですね。これは決めてしまったら、あとはもうやりますという感じになっていたのです。

ところが新しい制度では、「河川整備基本方針」と言うんですけども、大きな目安のことは決めるけれども、具体的にこのダムをつくるのかどうなのか、あるいは個々の川、堤防をどうするんだというようなことについては「河川整備計画」で決めるということになりました。そのときに原案を我々が出して、それについて学識経験者なり、自治体なり、住民の人の意見を聞いて、そこで修正してこれを決めていきたいと思いますという仕組みになったのです（図8）。

「流れは長良川で変わった」（図9）ということなんですけども、これは二、三年前に当時の事務次官が、長野の田中知事の脱ダム宣言に対して言われているのですが、「いや。もう既に河川行政は長良川で変えようとしてきたのだ」ということをおっしゃったんですね。ただ、現実にはなかなか流れが変わってこないのですが。

次は淀川ではどうしているかということです（図10）。各水系で、それぞれ今の趣旨にのっとって、住民の意見や学識経験者の意見を聞くやり方をやりましょうということになります。淀川でやったことは、まず委員の選定です。委員の選定を、我々が決めたんじゃないお手盛りになる。知事に決めてもらってもやっぱり批判される。そこで、学識経験者、淀川の場合では芦田先生、川那部先生、米山先生、それから寺田先生の4人の先生に公開の場で委員を選定してもらおうということにいたしました。とにかく委員選定に我々国土交通省は一切口を出さない。また、情報公開を徹底しました。

それから3つ目の特徴は、我々に対して流域委員会から、いろいろな意見が何回も出てきていますが、その意見書というのは委員が全部自分で書いているということです。これは皆さん方からすると別に当たり前だと思われかもしれませんが、従来の我々のやってきた審議委員会では、意見書の原案は全部我々が書いていました。我々が書いて、それに対してどうですかという形で意見をもらって、修正して出すというのが従来のやり方でした。淀川の流域委員会では、意見書の作成に対して我々は一切口出しできないようになっていませぬ。

それから4つ目は、委員会の事務局は、国土交通省がやるんじゃないしに、民間企業にやってもらおうということで、私たちからできるだけ独立した委員会にするようにいたしました。

5つ目は、淀川流域委員会では原案を出す前に委員会から提言をいただいたということです。先ほど言ったように、通常の流れは我々が原案をつくり、審議委員会や住民から意見をもらって計画をつくるということなんですけれども、それはやらなかったのです。どういふことをやったかといいますと、私たち国土交通省の職員が知っていること、それから流域委員会の委員あるいは住民の方が知っていること、これは違うだろう。この違いをお互いに出して、できるだけ現状を共有しようじゃないか。現状を共有したら、私たち国土交通省の人間が心配していること、あるいは学識経験者、住民の人の心配、これも違うだろう。これもできるだけ課題を共有しようじゃないか。この課題が共有できたらそれに対して対策が出てくるんじゃないか。それを積み重ねて整備計画にしようとしたのであります。

私も長良川河口堰だとか、いろいろなダムのところにおりました。賛成派、反対派、いろいろな意見がありました。なぜそうなるかといったら、それぞれみんなが知っている現状とか心配している課題が全部違うんですよ。違うのに、そこに国土交通省がポーンと「これをやります」と出したら、それは賛成や、反対や、になるわけです。それぞれ自分の知っていること、自分の心配していることではしか言わないから。したがって、そのときには川の兩岸から石を投げ合うような非常に不毛な反対賛成運動のトラブルになるのです。ここではそれは避けたいということで、できるかどうかわからないけれども、とにかくまずみんな頭の中を、こうだと思ふんじゃないしに、自分の知っている現状、相手が知っている現状、ここを共有しましょう。みんなが何を心配しているのか課題をお互いに共有しましょう。それを経て整備計画をつくっていきましょうとしたわけです。

流域委員会が始まって2年間ぐらいはこういうことをやっていたから、非常に、ある意味においては、これについては自分によくわかっているという人にとってはいらだたしい。何でそんなことをみんなでまた議論しているんだとか、何でこんなことを今また勉強するんだと。しかし、これをやった結果、流域委員会の委員も、あるいは傍聴の方も、変わってきたと思います。さもなければ、妥協というか、合意というか、収れんしていかないと私は思っていましたから、そういう意味においては、この2年間ぐらいそれをやってきたというのは、1つの試みではありましたが、私は意味があったんじゃないかなと思っています。

次は、河川行政の再生、改革ということですが、こういうやり方にしましたら、我々河川管理者の実態というものが実は厳しく問われたわけです。「あんたたち本当に現場を知っているんですか。現場で何を感じているんですか」と。何が問題なのかわかっているのか。あるいはあんたたちがやっている予算、莫大な金を使ってやっていることが必要緊急なものに本当に税金を使っているのかということが、この流域委員会の議論の中で問われたわけです。

例えば、淀川の楠葉の地点で、中州というか河原にこういうふうにはコイとかフナとかが干からびております(図 11)。これはなぜかという、水かさがバースと高くなって、その後水かさが急に減ったために逃げ遅れているわけです。この魚がみんな死んでいるのです。宇治川の上流には琵琶湖の洗堰があって、天ヶ瀬ダムがあります。これらは非常に機械的に効率よく操作しようと思っていますから、必要なときまで流すけども、これ以上必

要でないと思ったらストンと流量を減らしてきたのです、今まで。そうすると、水かさが急に減るわけです。この減り方というのは自然現象ではあり得ない流量の変化なんですね（図 12）。そうすると、先ほどのように魚が機嫌よく水かさがふえたなあと思って中州の方に入ってきたのが、ストンと水がなくなるから逃げ遅れる。こんなことは実は私たちは指摘されるまでは知らなかった。まさに「おまえたち河川管理者はこんなことを知ってるのか」と。「いや、知りませんでした。こういう流し方はやめましょう」ということで、今は徐々に減らすようにしています。これは1つの例です。

それから、これは琵琶湖の新旭町、湖西ですけども、こういうヨシ帯があります（図 13）。こういうところに、ニゴロブナだとか、あるいはコイの卵がヨシのところについています（図 14）。これも私たちが魚の先生方と一緒にここに胴長を履いて入って行って、こんなところに卵が産みつけられているということを知ったわけです。これはゲンゴロウブナだとかフナの赤ちゃんです（図 15）。卵があるところにふ化したばかりのこういう赤ちゃんが泳いでいるわけです。

これは琵琶湖の水位です（図 16）。琵琶湖総合開発で洗堰の操作規則が決まった平成4年以前は、この緑色ぐらいの水かさの変化があった、平均して1年間に。ところが、平成4年に洗堰の操作規則ができて、ここまでは下げるぞということになったわけです、6月に。そうすると、当然のことながら従来よりも水かさがずっと下がっていく。ちょうどこの辺が今のゲンゴロウブナだとかコイの産卵期に当たるわけですけども、ここで急激に水かさが下がるということで、本来なら浅瀬があったところが、干からびているといいますか、水がなくなっているのです。そのために、卵が干からびたり、あるいは赤ちゃんが死んだりするということを、恥ずかしいことですけども、我々も初めて知ったのです。見に行かなかつたらわかりません。見て、初めてあの中に一緒につかって、卵がこんなになっているんだというのがわかって、これはまずいなということで、去年、「人間のためだけの水ですか」というキャンペーンを近畿地方整備局でやりました。琵琶湖にはいろいろな魚がいるのですが、我々が朝シャンだとか何とか、水をどんどん使えば使うほど、あの魚の卵が干からびて、魚の赤ちゃんが死んでいるんですよということを、我々もわからなかったが、わかった以上はこれを訴えないといけないということで、決して琵琶湖というのは我々の水がめじゃありませんよ。渴水の時だけ水を大切にするんじゃなしに、ふだんの時だって使えば使うほど、ここの魚はみんな死んでいっているんですよということをキャンペーンしたのです。

この整備計画をつくる間に、住民の方々から何千という意見をいただいています。これはある初老の女の方の意見なんですけども、我々に対するいろいろな批判を言っていて、最後に書いてあったのが、「川を歩いて川の四季を肌で感じない役人に私の思いは伝わらないでしょうね」、こういう文章がありました。本当にそのとおりだと思います。毎日朝散歩している人、あるいは魚釣りしている人、しょっちゅう川へ行っている人のほうが、我々よりも川についてのいろいろな表情だとか、川の息づかいを感じているわけです。それを我々が例えば現場に行かなくて、机の上だけで図面で線を引いて、これが一番効率的だなんてやっていると、こういう人たちからの信頼は得られないし、本当の意味での河川整備にならないなということをつくづく感じたわけです。こういうことが我々のさっきの河川行政の、もう一回我々が我々の仕事のやり方を見直さなければいけないと

いうところにあると思います。単にマニュアルで、会計検査につかまらないように、一番効率的に安上がりの構造物をつくる。これじゃ我々の本当の意味でのやりがいにもならないし、本当の意味での河川管理者ではないということです。

2. 河川整備計画の特徴

次に淀川の河川整備計画の特徴です。当たり前のことですが、今回つくっている淀川河川整備計画に位置づけないことは実施しない。要するに、河川整備計画でこれこれについてはやります、実施しますと書いたことはやります。しかし、検討しますとか、何も書いていないというものは当然やらない。そして、説明できないことは計画には位置づけません。これは当たり前のことなんですけども、従来の計画はそうになっていませんでした。どこかで読めるようになっているんです。だから計画がものすごく立派な作文でできていたとしても、実際やる内容は、「ここで読める」とか、「ここでやっちゃえばいいやないか」ということがあったわけなんですけども、今回は、我々が説明できないことは位置づけないし、位置づけないことは実施しないということを宣言しているのです。今回の計画の大きな底流にあるのは、環境、治水、利水、利用の課題に対して、我々河川管理者だけで、川の中だけで対応するのはもう限界があるということをはっきりと打ち出しているということです。

それからもう1つ、整備計画自体の性格です。従来の計画というのは設計図方式で、硬直的です。この計画がベストです、100点満点です、この計画を完成するためにやっていますというのが今までの計画です。それに対して私は順応的というか処方箋的、処方箋方式と言っております。例えばビルをつくるときには設計図に基づいて、とにかくそれに向けて一気にやっていくということだと思えるんですけども、お医者さんが患者さんを診るときには設計図なんてないわけです。患者さんを診断して、ちょっとこいつはまずいなと思ったらこの薬を出そうか。その薬を出してみても効かなかったらやめるし、副作用があったら処方を変えるということで、患者とやりとりしながらやっていくわけです。我々が相手にしている川というのはビルじゃない。まさに医者が患者さんを診るように、川とキャッチボールしながら、ちょっとやってみてまずかったらやめるというような、あるいはこれがよかったらもうちょっと進めようかというような、そういう順応的な処方箋方式でやっていくべきじゃないかなと思っています。そういう意味において淀川の今回の河川整備計画というのは、何かをつくったとしても、モニタリングをやって、おかしかったらやめるし、そこでまた見直していく。どんどんモニタリングと見直しで変えていくという計画の考え方なのです。

個別には、河川環境、治水、利水、利用と一応分かれています。河川環境については我々はこれまでいろいろなことをやってきましたけども、河川整備による河川環境への影響が非常に大きい。それを真摯に受けとめ、かなり反省しなければいかんということです。計画の中では、それを受けとめて、河川環境の保全再生をやらうということを書いています。それから治水については、堤防が決壊することによって壊滅的な被害の回避・軽減を最優先する。水利用については、水需要の抑制と水資源開発計画を見直しをしましょう。利用は、川でなければできない利用、川が活かされた利用ということに考え直していきましょ

うということ計画の基礎案の中でうたっています。

今、大きな課題になっているのがダムです。ダムをどうするのかということで、淀川流域委員会というのは脱ダムだというふうによく新聞に出ていますけども、脱ダムということではない。それは誤解だと思っています。

これは流域委員会の中である委員が出された絵です（図 17）。この青マルは、ダムはどんどんつくるべきだという意味です。赤マルは、ダムは反対だ、それこそ脱ダムだ、ダムやめるべきだというのがこのスタンスです。黄色というのは中間。まさに中立。ダムをつくる、つくらないということに対する中立です。淀川流域委員会ほどのスタンスかというたら、ピンクだというわけです。できるだけダムはつくらないほうがいい。自然環境のことを考えたら、ダムはできるだけつくらないほうがいい。しかし、どうしても要するというたら全面否定はしないよというのが淀川流域委員会のスタンスだというふうにおっしゃられたのです。

現在、淀川で事業中、既にもうお金がどんどんついていて、移転も終わっているダムが5つあります（図 18）。丹生ダム、大戸川ダム、天ヶ瀬ダムの再開発、川上ダム、余野川ダム。この5つの事業中のダムを今全部本体工事というか、ダムをつくること自体は止めています。止めて、計画の見直し、調査検討をやっています。これらについて中間報告をこの前やりまして、それに対する意見が、この前の流域委員会で出てきました。まだあくまで中間報告でして、それぞれのダムについてどういう方針でいくかということは、最終的に我々は原案を出していません。それを新しい2月から始まる流域委員会で出して、流域委員会から意見をもらうという格好になります。

3. 破堤の輪廻

次に治水について、堤防の決壊による壊滅的な被害をなくそうということについてお話ししたいと思います。

淀川の治水の歴史というのは、日本書紀に書いてある仁徳天皇の時代から始まり、和気清麻呂の事業とかいろいろあります。その中で、大きなポイントは太閤秀吉によるものです。まず大阪については、枚方から大阪に淀川の南側といいますか、東側に文禄堤という堤防をつくりました。実際に、例えば守口のあたりでは文禄堤の跡が残っています。

次に巨椋池の話です。このブルーで塗ってありますのが巨椋池でして、ここが伏見城です（図 19）。これが桂川、こっちから来るのが宇治川、これが木津川でありまして、ここに巨椋池という池があって、三川が全部この池に入って、ここから大阪のほうに昔流れていました。これは秀吉がここをさわる前の地形です。

ご存じのとおり、秀吉は伏見に伏見城をつくります。この伏見城をつくるに当たって、伏見城の外堀、それから水運を確保するというで本来巨椋池に入っていた宇治川の本川を、宇治の丘陵地帯の方にぐーっと曲げたわけです（図 20）。川のつけかえをやったのです。このつけかえたときの堤防が槇島堤という堤防で、現在も残っています。それから伏見から奈良に最短距離で行くということで、ここに小倉堤をつくりました。これが現在近鉄の京都線が走っているところでありまして。ここが淀で、これは淀堤で京街道と呼ばれています。これをずっと行くと京都の羅生門につながっていくということです。

これが現在の地形です（図 21）。これが宇治川です。巨椋池は昭和 16（1941）年に干拓

が終わっていますので干拓地になっていますが、断面図を書いてみると、こんなになります(図 22)。

ここが昔の巨椋池です。一番低いところです。秀吉は本来ここに宇治川が流れていたのを山手の方につけかえたものだから、宇治川というのはこういうところを流れています。これが槇島堤です。この堤防によって宇治川はこちらのほうにぐっと押しやられているわけです。当然水は高きから低きに行くわけですから、本来低いところに流れているほうが安定なものがこういうところに流されているので、非常にいびつな不自然な格好で流れています。ですからこれが切れたら当然ドーンとこっちへ流れていくということになります。

これは現在の槇島堤です(図 23)。これが京滋バイパスで、宇治橋からちょっと下流です。槇島堤が続いています。こっちが巨椋池のほうですけど、ここに家が密集しています。

秀吉の時代から下がりまして、明治 18 (1885) 年には淀川大洪水がおこります。これが天満橋です(図 24)。天満橋だけではなく、淀屋橋、天神橋、ほとんどの橋が流されました。枚方のここで堤防が切れまして、大阪のまちがほとんど全部つかったということです(図 25)。

この大洪水を契機に明治 29 (1896) 年の河川法ができました。そして淀川の大工事が始まったわけです。

まず瀬田川の洗堰をつくり、巨椋池と宇治川を切り離した。そして新淀川を開削しました。この大きな3つの事業で現在の淀川が形づくられているわけです(図 26)。

瀬田川の洗堰。これが琵琶湖です(図 27)。琵琶湖から流れてくる瀬田川のここに洗堰があります。これは新しい洗堰で、昭和 36 (1961) 年にできた。明治にできた洗堰の一部がこうやって現在も残っています。

それからもう1つ、巨椋池と宇治川は明治まではつながっていたんですけども、完全にこれを切り離しました。巨椋池というのは遊水池の機能があったんですが、これを完全になくしたということです(図 28)。

それから新淀川。これは明治 18 (1885) 年の大阪の地形ですが、ここが大阪城です(図 29)。この辺が船場です。だから旧大阪の市街というのはこれぐらいの大きさだったわけです。もともとの淀川は、こういうふうには大阪を流れてきて、中之島を通って行く。これが旧淀川です。明治の大洪水によって守口のあたりから、この赤い線のように新淀川を開削した。これが現在の淀川です。

もう一度整理すると、明治になって文明開化。近代治水事業で淀川をコントロールしようということで、瀬田川洗堰で流量をコントロールする。宇治川と巨椋池を切り離して、連続堤防で遊水池を消した。新淀川を開削して、できるだけ洪水を一気に流そうとしたのです。

これが、沖野忠雄という人の計画で、明治 43 (1910) 年に完成しました。しかし、それから7年後に枚方の対岸の高槻で淀川が決壊しました(図 30)。そして、今から51年前、昭和 28 (1953) 年に、これは近鉄京都線の観月橋のところの鉄橋ですけども、ここで堤防が切れました(図 31)。こっちが旧巨椋池です。

明治 18 (1885) 年に枚方で堤防が決壊して、淀川改良工事という大工事を行い、その完成からわずか7年後に高槻で堤防決壊です。その後また淀川改修工事を行って、それから

30年たって昭和28(1953)年に今度は宇治川が破堤した。これをもとに現在までずっと営々として改修工事をやっているということです。

これを私は破堤の輪廻と呼んでいます。どういうことかといいますと、もともと川というのは低平地帯を自由に流れているわけです。それを我々人間の都合で、あまり暴れると困るということで、堤防をつくって川の道を固定したわけです。そうすると、上流のほうでは本来あふれていた水があふれなくなりますから、洪水のエネルギーは下流に集中します。一方、堤防ができて河道が固定されると、もうここからこっちは川があふれないということで、住民の危機意識が低下して、土地利用が高度化していきます。そうこうしているうちに、未曾有の大雨が降って、せっかくつくった堤防が壊れます。これが壊れたら、これはいかんということで堤防を高くして、川底を掘って流下能力をふやします。しかし、洪水エネルギーはさらに集中し、土地利用はさらに高度化して、そこに大雨が降ってまた破堤する。この繰り返しが破堤の輪廻だといえるのではないのでしょうか。

先ほど言いましたけども、従来、川は連続堤防で押さえ込まれていたのではなく、こういうところであふれていたわけです。あるいは、狭窄部の上であふれていました(図32)。ところが、堤防のないところを堤防でつないでいきますと、当然前よりも下流にたくさん水が流れます。これは小学生でもわかる話です(図33)。

この堤防は、秀吉がつくった文禄堤と同じぐらいのスケールの堤防です。これは明治につくった堤防です。そしてだんだん堤防を高くしていったわけです(図34)。初め3mなり4mの堤防のときに、先ほどの地図で見たように、ほとんどあの辺はレンコン畑とか低湿地帯だったわけです。家もほとんどなかったのです。ところが、これをあふれないようにということで高くする。高くしたら、これで安全だろうということで町ができてくる。そして、この繰り返しで今では、高さ10mの堤防になって、その真下までびしっと家が張りついている。このような状態では、よくあふれるけども、あふれても大した被害はなかった。しかし高さ10mの堤防が壊れたら、とんでもない被害になる。こういうふうにとんどんと浸水の頻度は少なくなったけれども、一旦壊れたら壊滅的になるという状況になってきたのです。

これが一番わかりやすい(図35)。左は先ほどの明治18(1885)年の地図で、市街地というのはこれだけです。川は割と自由に流れていたんです。ここに新淀川をつくって、堤防をどんどん高くして行って、今では日本で最大の人口周密地域になっているということです(右)。これは大阪の守口のあたりの堤防です(図36)。堤防の天端というのは一番高いところですが、天端は3階建ての家より高い。そこまで家が張りついているという状況です。

オランダから来たお雇い技術者にデ・レーケという人がいました。彼が明治の初めに内務大臣に出した報告書の一節にこう記されています。「単に土砂を盛り上げた堤防は、その面草を生じたるをこれを上から見れば、あたかも堅強なるに似たるといえども、その実、堤縁に住する人のために甚だ危険なり。」まさに堤防は非常に丈夫そうに見えます。しかし、中は土です。これは木津川ですけども、この中は砂です(図37)。この堤防のすぐ横に住んでいる人がどれだけ危険であるかということは現在も変わっていないのです。

では、現在の堤防というのはどれだけ安心できるのか。堤防が壊れるのは3つの要因があります。1つは、水が堤防の上をあふれて、越水して壊れる(図38)。ことしの7月1

8日に福井の足羽川で堤防が切れた。これはまさに堤防の上を水が乗り越えたのです（図 39）。

もう1つは、水は乗り越えないんだけど、長いこと水かさが高くと、だんだんと中の土が水と混じって行って、泥のようになって、強度がなくなって壊れる。これを浸透と呼んでいます（図 40）。これで一番有名なのは昭和 51（1976）年の長良川の破堤です（図 41）。これが長良川。ここで堤防が切れた。これが新幹線です。これが名神高速道路です。このとき切れたのは、水が乗り越えたんじゃないに、堤防が水の浸透で弱くなって壊れたのです。

それから洗掘。これはここがどんどんえぐられて壊れる（図 42）。これで一番有名なのは昭和 47（1972）年の多摩川。本来こう川があったのが、ここがどんどんえぐられて、ここにあった家が流れていったのがテレビで実況中継されました（図 43）。

それでは、どれぐらいの雨で堤防が壊れるのか。これは 2000 年の東海豪雨のときの雨量なんですけど、1日で 428mm 降ったわけです（図 44）。今まで明治 29（1896）年からずっと統計をとっていますけども、最大でも 240mm です。200mm 少々です。それが倍ぐらいの雨が降ったのです。今までの統計上では確率何千分の一というものです。こんなものは到底、起こるわけがないというぐらいの雨なんですわ。

同じように淀川の流域で見ても、せいぜい今まで明治から見ても 200mm ちょっと程度。しかし名古屋でこれが起こったということは、淀川だって起こらないということは言えないと思っています。

もし昭和 28（1953）年に実際に降った雨、それから東海豪雨規模の雨が降ったらどこの堤防が決壊するおそれがあるかということを示したのが堤防危険度マップです（図 46）。図 47 は淀川浸水想定区域図です。堤防自体、決して万全じゃないのです。実際に昭和 28 年の台風 13 号で降った雨でも破堤の危険性はかなりあります。東海豪雨規模の 500mm が降ったら確実に複数地点で堤防が決壊します。これは確実です。これを今から 3 年ぐらい前に発表しました。京都新聞に「堤防神話から脱却」という報道もされています。一部の人には「なるほどな」と思われましたけど、我々の会社の人も含めて、やはりこれまでは「堤防の破堤なんていうのは、そう起こらへんわ」という思いが強かったわけです。

今まで私は、堤防は土でできていて、中には砂でできている堤防もある、高さ 10m の堤防のすぐわきまで町ができていて、この状況が非常に怖いんだ、非常にもろいんだということを説明してきました。そして、こういうことによって壊滅的な洪水被害は 50 年起こらないかもしれんけども、今年起こるかもしれませんといい方をしてきました。そして、実は去年、近畿で立て続けに大洪水が来まして、実際に堤防が壊れたのです。これは豊岡の円山川が切れたところです。これが切れた堤防です（図 48, 49, 50）。これはすぐ堤防の横の家ですが、鉄筋コンクリートの家の 1 階が全部なくなっています。

これはその上流の出石川で、ここで堤防が切れたんです（図 51）。ここに家があったんですよ。この家がここまで流されている。これが今の家です（図 52）。300m ほど流されました。

実際に、人の命を含めて、壊滅的被害を受けるようなもろい地域であると改めて私は思っています。自然の大きさの中で人間の力というのはやっぱり限界がある。どんな洪水で

も被害を受けないということは不可能だと思っています。

4. 洪水を前提としたまちづくり

じゃあ洪水を受けても、できるだけダメージを小さくする。どんな洪水だって命だけはとられないような、したたかな地域にしなければならないというのが、今我々が流域委員会の中で議論していることであります。したたかな地域というのは、洪水氾濫を前提にして、土地利用なり、建物なり、ライフラインなり、まちづくりを考えようということなのです。

ハザードマップ（図 53）。これもまだまだほとんどの自治体はつくっていません。さっき言いました洪水に対して非常に無防備な土地利用なり地域整備が行われている。我々は、洪水氾濫が起こるということを前提にした土地利用に変えないといけないと思っています。

これがまた先ほどの巨椋池でありますけども、これが宇治川で、これが木津川です。ここが昭和 28（1953）年に切れたところです（図 54）。ここからずうっと行って近鉄の木津川鉄橋のところ、この線で横断図をつくったらどうなるか。旧巨椋池の中で一番標高の低いところが京滋バイパスと書いてある、ここなんです。ここに私が立ったときに、この堤防とこの堤防がどういう高さになっているかということ、こうなっています（図 55）。

173cm の私がここに立っている。これが宇治川の切れた堤防の高さです。こっちが木津川です。こういう標高の中で旧巨椋池が都市化されていっているわけです。これは洪水なんてまったく考えていないということだと思います。

昔の干拓地、もともと田んぼだった所に、どんどん今家が建っています。

これは、普通の市街地なんですが、私は昭和 31（1956）年か 32（1957）年ぐらいにここに立ったことがあります（図 56）。そのとき、ここから一面西のほうは完全な水田でした。それが、これは去年撮った写真ですが、完全に町になっています。ここが昔の巨椋池の岸だったところです。これはもうほんとうにぞっとするような話なんですね。だから、我々はいかに川と町を切り離して、洪水なんていうものは川の中のものなんだ、堤防が切れるわけないよ、あふれるわけないよという前提のもとにいかにも無防備なまちをつくってきているかということなのです。それがたまたま今年、円山川とか、福井とかで堤防が切れました。あれで大変だなあというふうな印象がありますけども、あれははっきり言って地方での氾濫なんです。これが今の淀川なり、宇治川なり、木津川なり、桂川の都市域で切れたら、とんでもないことになります。

それで、ちょっと話が外れますけども、洪水氾濫を前提にしたまちづくりなり、建物なりをどうするんだというので、1つ参考になる知恵だと思っているのですが、これは桂川です（図 57）。こちらが嵐山です。ここに緑があるのが桂離宮です。桂離宮の周辺というのは、今でこそ家が建ってますが、ここは昔から低湿地帯で、幾度も氾濫しているところです。桂離宮というのは 1616 年ぐらいにできているんですが、それから約 400 年、ずっとここにあるわけです。皆さんもご存じのとおり、桂離宮というのは非常に繊細な建物で、日本の庭園美の象徴みたいになっています。では桂川のすぐ横で、しょっちゅう氾濫していたところで 400 年間どうしてもってきたんだということなんです。

1つは、これは桂離宮の書院ですけども、高床式です。ピロティです（図 58）。した

がって、桂離宮の書院は洪水氾濫が入ってくるのを前提にして建てられているわけです。だから、水は入っても仕方がない、しかし座敷までは上げないよというのが桂離宮の建て方なのです。

それからもう1つおもしろいのは、これが桂川の堤防で、ここが桂離宮なんですけれども、ここに生け垣があります(図 59)。この生け垣をアップで見ると、こうなっています(図 60)。これはここに植えてある笹を編んであるのです。どうしてこの笹を編んであるのかというと、ここから桂川の氾濫がドーンと来ます。洪水氾濫の後で一番困るのが何かというと、ごみと泥なんです。これは氾濫というのは前提なんだけれども、後の始末のために、これが泥とごみのためのフィルターになっているのです。これは桂垣あるいは笹垣というふうに使われています。また、桂離宮のこっちが正門ですけども、その横にもこれは穂垣というものがあります(図 61)。これも同じように洪水氾濫のときに、泥とかごみの中に入れないという1つの仕掛けになっているのです。したがって、桂離宮のこういう知恵というのは、そのままやろうとは言わないけれども、やはり我々としては、洪水氾濫がある中でいかに被害を少なくするか、知恵をしぼらなければならないと思っています。

5. 住民と自治体の連携

いかなる洪水でも、壊滅的な被害を受けないようにするならば、川の中だけでやることには限界がある。そうすると、情報を伝達して早く逃げる。それから土地利用とか地域整備も一緒に考えないと抜本的な治水ができない。そうすると、もう我々河川管理者だけではできないので、住民や自治体との連携がどうしても不可欠です。これをやるためには、住民なり自治体の方々も一緒に我々と同じ危機感を持ってもらう必要がある。そのために、今回の河川整備計画の中では、水害に強いまちづくり協議会というものをそれぞれの地域ごとにつくって、そこで危機感を共有していこうということをやろうとしています。ただし、なかなかうまくいきません。

それから我々がやる仕事は、洪水氾濫を前提にするといいましたが、やはり洪水氾濫のエネルギーを集中させないようにする、あるいは洪水エネルギーを一気に急激に放出させないようにすること、これは我々が河川事業としてやらなければいけないと思っています。

これは洪水の氾濫の頻度と程度を模式図で表したものです(図 62)。こちらは氾濫の頻度です。こちらは洪水による被害の深刻度です。上に行くほど壊滅的。まさに命まで失うということです。昔はしょっちゅう氾濫したが、そんなに氾濫による深刻度というのは大きくなかった。よくつかれるけど命まではとられないということだったのです。ところが、明治以降我々が治水事業としてやってきたことは、確かに氾濫頻度は少なくしました。堤防をどんどん高くして氾濫を少なくしたけれども、一方において、一旦堤防が壊れたときの被害の深刻度というのは大きくなってきた。被害ポテンシャルが大きくなっている。これは我々が反省しなければならない点だと思っています。したがって、これからの我々の河川事業というのは、氾濫頻度も当然少なくしたいけれども、それにも増して被害の深刻度を少なくするという方向に持っていきたい。この緑の方向で我々の河川事業をやっていく必要があるだろうと思っています。

例えば、これは輪中堤なんです(図 63)。本来ならどこかこの辺に堤防をつくるんだら

うけども、そんなものをつくったって、これが壊れたらまずい。川は自由に流れてもらおう、氾濫してもらおう、ただし家の中には入らないようにしようということです。

流域で水をためるといふことも、これも当然やらなければいけないと思います。

もう1つは、この状態の中でこの堤防が壊れるということが一番逃げるにしても怖いし、あるいはこれが壊れたら人が死んでしまうという可能性も大いにあるわけです。それで堤防の補強ということをやっているとしていこうとしています。これは円山川で切れた堤防のところですが、水かさがふえて、どんどん堤防の上を水が流れるようになって、この裏側が掘れていって、そして最終的に堤防が壊れたということでもあります（図64）。

したがって、この水が仮に上を流れたとしても、ここが壊れないようにしたら何とかもってくれるだろうということで、今回の我々の復旧事業の中では、この裏側に土の下に、鎖帷子のような、補強のシートを入れて、仮に越水してもここがもろく壊れないようにやっています。

明治18（1885）年、枚方で決壊しました。それに対して、これを押さえ込む対策をしました。しかし、7年後に高槻で切れました。これを押さえ込もうとして工事を行い、次に30数年たって向島で切れました（図65）。これを押さえ込もうとして今まではやっています。今、途中経過です。

しかし、仮に押さえ込めたとしても、今までのやり方だったら、これを超えるものが来たらもっと大きな被害が出る。決壊の繰り返し、破堤の繰り返しで、繰り返せば繰り返すほど被害の深刻度が大きくなっていくというのが、まさに破堤の輪廻です。したがって、こういうことにならないように、このやり方をどうするのかということが、今私たちが河川整備計画の中で打ち出している、一番大きな骨太の考え方があります。

ちょっと時間が長くなりましたけど、以上で終わります。

質疑応答

大野智彦（京都大学） 最初の淀川水系のお話に関しては、宮本さんは普通にやっていると思っているんだけど、ほかの人はそう思っていないところが興味深かったのです。実際に今淀川でやられていることに対する評価は、それはほかの水系ではなかなかできないんじゃないかというような話を聞いたりするんですけども、ほかでそれが無いのはなぜなのでしょう。

宮本 近畿地整の中では、かなり淀川方式に近いことをやっています。だから、委員の選び方も我々が選ぶのではなく、あるいは事務局も我々がやるんじゃないしに、第三者のコンサルとかにやってもらっています。ただし、私も不思議で仕方がないのですけれども、淀川でやっているこの淀川方式に、すごくアレルギーがあるんですよ。だから全国的にこれをみんながいいと思ってやろうとしていることに今はなっていない。

ただし、世の中の例えばマスコミだとか、いろいろな人々からは、これは1つのやり方じゃないかという評価はしていただいています。非常に評価が分かれているところがあります。だからそういう意味においては、近畿の中ではほかでもやっているけども、全国的にこれをもっとどんどんやっつけようということになっていない。ただ、私はこれは過

渡期だと思っているんです。

したがって、淀川の流域委員会のやり方も、変えるところはどんどん変えたらいいと思いますが、基本的なところは定着して、「このやり方しかない」という話になっていくようにこれからやっていかないといかんと思っています。4年間やってきたけれども、これでおしまいじゃなしに、まさにこれからがスタートで、これを世の中がどう受け入れていくかというところがこれからの非常に大きな課題だと思っています。ただし、今やっていることをとにかく変えないということじゃなしに、どんどん改正していったらいいと思っています。

脇田健一（龍谷大学） 河川法を改正しましたよね。そこで広く開かれた河川行政という売りにしているはずなのに実質としてはアレルギーがあるって、一体どういうことですか。

宮本 私ら長良川河口堰をやっておった人間はダム審をやって、河川法を変えていって、それをやっていこうとしたわけです。しかし、やっぱりなかなかそういうふうには動かない。これも1つの過渡期だと思いますが。

脇田 まだ従来の慣性力が。

宮本 そうそう。従来の慣性力がまだまだ強い。

兵藤不二夫（総合地球環境学研究所） 1960年ぐらいから淀川のほうも琵琶湖のいろいろ改修とかが始まって、それで近年になって住民の意見を聞かないといけなくなってきたという話ですが、例えば淀川の維持管理費というのは1960年代から今までどういうふうになってきているのかというトレンドと、あと住民の意見を聞く委員会を開催にするにしてもいろいろエンパワーメントとか結構あると思うんですけども、それにかかるコストとかですね。ほかに例えばダムをつくらないけども、例えばその委員会を開催するのに非常にコスト的にかかるとか、そういう、わかりやすいコスト的なところを評価できるのでしょうか。

宮本 さっき言ったように、4年半で10億円ぐらい使っています。しかし、淀川水系だけでも国土交通省の事務所が10ぐらいあります。それで割ったら1事務所が4年間で1億円です。まあ決して安くはないけれど、例えばニュースレターを出すとか、それからいろいろなシンポジウムをやるとか、結構金がかかりますね。そのときに、流域委員会の運営委員会のほうが遠慮されます。「こんなことやって金かかるけども大丈夫ですか」と。私はそのときに、「とにかく我々は金について言いません」と。「とにかく初めての試みなので、いいと思うことはとにかく全部やってください」ということでやったんです。その結果として積み重ねていくと金がかかっているのですが、そうなってくると逆に流域委員会の委員の先生方も、「それやったら会議室をもうちょっと安いところにしてほしい」とか、そんなことを逆に心配されるのです。

だから私は、どんどん金を使うことはいいことじゃないんですが、使ったことが決してマイナスではないと思うし、使ったことによって今度はここはコスト削減できるじゃないかとか、あるいは毎回毎回ニュースレターを出していることがあんまり効果がないのならそれはやめようやないかとか、いろいろ出てくると思うんです。それも私は1つの試行だと思うし、今高いか安いかわかれたら、私は何とも言えない。ただ、とにかく趣旨に従ってとことんやってみようじゃないかということでやってきたというだけです。

兵藤 例えば年間の淀川の維持費があるとしますと、そのうちどれぐらいの。例えばそれが1%だとしますと。

宮本 例えば淀川河川事務所というのがあります。私が前に所長をやっていましたが、そこは大体年間予算が200億円ちょっと不足です。そこで、この流域委員会のために使ってる金は3,000~4,000万円程度だと思います。ただ、こんなことを言うと税金を納めている人に怒られますが、いろいろな調査を行ったり、あるいは様々な委員会をつくって検討をやります。それらを発注するのに1件例えば2,000万円だとか3,000万円かかることが結構あります。それと比較して、決して特に高いとは思っていない。

兵藤 例えば1960年ぐらいの河川維持費用みたいなのと比べると、最近の方が桁が上がってくる。

宮本 物価が全然違いますし1960年代ぐらいのときとの事業費の比較というのはわかりませんが、そう大して変わっていないと思います。逆に事業費自体は下がってきています、最近は。いわゆる財政の緊縮で。

脇田 関連することで言えば、従来の専門家支配というところとあれですけど、専門家が一元的にコントロールしてトップダウンで行うような政策と、今のようなオープンにボトムアップのいろいろな多様な意見を入れてやっていく、そういうふうな新しい手法ですね。特定の河川を治水していくとか、何か目標に対する費用対効果みたいなところの関連の話だと思わうですね。僕は住民サイドを推進する立場なんですが、このグループの中ではそんなボトムアップが本当にいいことなのかどうかという疑問を理系の方がお持ちになったりするんですね。僕なんかはそれは理念で、むしろお金をかけてでも達成しないとイケないという思いがあります。それはいろいろ問題あると思いますけども。

宮本 それは両方あって、例えば流域委員会をやっていてもいろいろな意見が来ます。それに対して全部答えています。中には、はっきり言って、何を言っているのかという意見もあります。自分の考え方だけで言う人もあります。だけど、それに対しても返します。これは我々として非常にコストがかかっています。しかしそれを拒否して、我々が選別して、この人の意見だけ聞く、この人が正しいと言っていたんでは、これはやっぱり我々だけで決めることになり、唯我独尊で、我々だけが正しいんだということになるのです。

淀川のことについてすべて知っていて、我々がすべて一番よくわかっているというんな

ら我々がやるのが一番効率的です。ところがさっき言ったように、我々だって知らないことがいっぱいあるのです。我々だけが知っていることもあるし、我々が知らないこともいっぱいある。そうすると、我々が知らないことを無視して、我々だけでやってしまった失敗のほうは怖いんですよ。中には、とるに足らないというか、違う意見もあるのかもしれないが、とにかく意見を聞いて、キャッチボールして、その中でちょっとずつやっていくということは非常に非効率だけど、河川というのは全部知り尽くせるものじゃない。さっきの処方箋対策です。病人さんを診ている医者と一緒に、ある意味においては非効率かもしれないけども、それをとにかく徹底的に一回やってみるべきだと思っているんですよ。それを徹底的にやっていった中で、やはりここはちょっと余りにも非効率だとか、余りにもどうだという話があって、そこで順応的に変えていけばいいと思っているんです。今までの私たちは、我々が一番正しいんだ、わかっているんだということでバーンとやってきた。それを180度転換して、徹底的にやってみようということなんです。そしてまた揺り戻しがあるわけです。そこでこれから続けていく中でどのようにバランスをとっていくかだと思えます。だから、今回のやり方が非常に非効率で金もかかるからやめる、またもとに戻せという話ではない。どこで次にバランスをとるかということですね。

会場参加者 今までのトップダウン式のやり方が今はボトムアップ的な形でものを決めているという部分はどの程度ですか。例えばマスコミなんかの取材も来ると思うんですけど、どの程度の問い合わせが来るんですか。

宮本 マスコミに出る頻度というのは非常に多いでしょうね。マスコミ自体が注目しているから。ただし、委員会の後で委員の先生方が記者会見されて「ダムのことばかり言ってるんじゃないよ。もっと大事なことをやっているんですよ」ということを言われるのだけれども、やっぱり新聞に出るのはダムのことしか出ない、それも仕方ない。新聞だって過激な話でないとおもしろくないわけですから、読む方も。しかし私は新聞記者の中にも、ここでやっていることは一生懸命まじめにやっているなという印象を持ってもらっている人も結構いると思います。

会場参加者 むしろそういうやり方というか、それ自体を取り上げるということは。

宮本 あります。今回はダムの話が多いが、去年か、おとし、淀川方式でやってることが、これから公共事業の意思決定の1つの試金石になるんじゃないかと、ほかではやっていない新しい取り組みだと、仕組み自体を評価している記事も幾つかあります。毎日新聞も京都新聞も書いたし、朝日新聞も社説で書いています。そういう意味においては、マスコミがフォローしてくれているところはあります。

石井励一郎（総合地球環境学研究所） 行政の方が主導でやられてきたところから、実際にかかわっていると親しんでいる人の意見を取り込んでいくという方向に行きかけているというお話の中で、住民の方と行政との間のギャップというものをどう埋めるかについて

てとりくみを紹介していただいたんですが、一方で住民の方の間のギャップというのがまず出てくるわけですね。つまり、遠く離れていたからこそ一元的な見方ができたんだけど、近くの川が対象になってくると、目指すところも違ってくる、また世代の間でも違ってくると非常に複雑な意見が出てくると思うんです。かかわっていない人には私の気持ちなんてわからんでしょねというのは言えるかもしれないけど、本当は隣の人だってそのときにわからないと思うんです。それでもある時点を決めていかなければいけない。もし計画としてある事業をいつぐらいまで、何かの落としどころというか、妥協点かもしれない。だれも別に困らない、いい解決策がある場合もあるだろうけど、ある日どこかで妥協、みんなが譲り合わなければいけない場合もあるということだったんですけど、そういうことについてどういう方針をとられるのですか。

宮本 方針はないですね。当然トレードオフの関係はいろいろ出てくると思うんですよ。ほとんどがそうです。だけど、それに対する方針なんていうのは、そんなものあり得ないです。とにかく意見のある人、文句のある人が出てきて、それならとりあえずこうしようかと、あなたはちょっと不満があるかもしれんけども、どうでしょうとやってみて、またよっぽどおかしくなったら直そうかと。それしかないですよ。

石井 そのときに例えばそういう意見の重み付けとか何か定量的なものがあるのでしょうか。

宮本 それは少なくとも今まではやっていない。今まで何回も我々が原案の素案を出しては住民から意見をもらって、流域委員会からも意見をもらって、またそれを修正してやっているわけです。ダムについてはまだペンディングなんだけど、そのほかのことについては一応まとまっています。それについて、どうしても決定的にまずい、だから絶対これは反対だという意思表示というのはあんまりないんですよ。確かに問題は出てくるんです。だけど、ほとんどは今までそういうことをやっていないから心配しているだけであって、実際にやりだしたら、「ああそうか」ということになる。

例えば、高水敷にグラウンドとか野球場とかをつくってきましたよね。あれは生態系から見てやっぱりおかしい、あんなところは河川の利用の仕方じゃないというのが流域委員会の大きな流れなんです。我々もそうだろうと思いました。それに対してグラウンドを使っている少年野球だとか、サッカーチームだとか、あるいは自治体が猛烈な反発をしてくれました。もう何万という投書が出てきました。これには我々もどうしたものだろうかと思って、地域ごとに高水敷の利用についての住民対話集会をやりました。そうすると、自然保護派の人たちと野球をやっている人たちが出てくるわけです。それで同じテーブルについてしゃべり出す。我々は一切入っていないんですよ。ファシリテーターという第三者が司会をやるのです。そうすると、私は激しい言い合いになるのかと思ったけど、しゃべっていると、「あんたの言うこともわかるけども、実際に今野球でここを使うてるんや。子どもが楽しんでいるんや。そこもわかってくれ」という話になるのです。そうすると、グラウンドはけしからんという人も、「確かに長期的には直さないかんけども、何も今すぐに出ていってくれとは言うてへんのや」という話が出てくるわけです。そこに何となくほ

ぐれるところが出てくるんですよ。それで、一方において野球をやっている人たちは、「何もこれから新しいのをつくってくれとは言わへん。今使ってるところだけは当面使わせてくれ」ということになるわけですよ。これはいい悪いは別として、我々が間に入っているとどっちも違う主張をしていただけの人たちが、1つのテーブルになると合意する部分が出てくるのは、私は1つの進め方かなと思いました。やってみれば、何かが出てくると言うことです。

石井 僕の先入観があるんですが、国交省が進めてこられたことを見てきたときに、今まで昔に決めたことを非常に長い時間かかって、ダムなんかは特にそうですけど、建造物が建設されますね。その間に状況がすごく変わってしまう。だから一気に決めちゃうのをやめようというのが処方箋的なことだと思うのですが、ある程度の期間を計画として決めたときに、今おっしゃったように対話というのをとことんやって、どこかにもしかしたら当座の妥協点が見つかるかもしれないけど、全体の事業の予算的なこともあるし、計画というのが役に立たないんじゃないかと一方で思うわけです。

宮本 私は必ずしもそうじゃないと思います。単に議論だけやっていて何も進まない。中にはそんなこともあるかもしれませんが、だけど大半のものは、それぞれの思いを出し合う中で、そこまではわかった、ここは若干修正するからこうしようかということになる。問題は、今までそのようなプロセスをやっていないんです。やっていなくて、やったら、こんな問題があるからやらないほうがいいということは、今まで我々の会社でもそうだったと思います。住民意見なんて聞いていたら收拾がつかないということで、やってこなかったんです。だけどやってみたら、ほとんどの問題は割といくんです。それで変えていけばいい。ただし、問題はダムのようなすごく大きな話で、一旦決めたらなかなか影響も大きいから変えにくいものもあります。だからダムは我々も悩みに悩んで、今またこんな議論をしているのです。

それと、もう1つは、白紙のダムはいいんです。これからやろうというのは時間をかけていい。今やっているような、既に20年、30年前からやってきているというダムをどうするのかということ、我々が乗り越えないかん問題です。我々だけではないです、流域委員会もそうだし、住民もそうだし、乗り越えなければならない大きな課題です。だから今私は胃がぼろぼろになっている。

脇田 社会的なもの、政策の合意形成をオープンにして、対話をなしていく萌芽ができたときに、そこにはカオスが生じて、従来であればそれはそこにコントロールなんてどうしようもなくなるんだけど、基本的なスタンスは人間に対する信頼というのを理念としてベースに置いているわけですね。それはどこで実証できるとかそういう問題じゃなくて、スタートのところでそういう人間観を置いてコミュニケーションをとるといって、そういう理解でいいんですかね。

宮本 さっきも言ったように、建物を建てるとか道路をつくるというのは、ある意味にお

いては我々の左脳というか理性で、ある程度最適解は出てくると思うんです。だけど、川とか地域という話は我々が全部わかるはずがない。逆に言ったら、しょっちゅう川に行っているおじいさん、おばあさんのほうがある知恵を持っていることもあるんですよね。だから、それを出すだけ出しあわないといけないんです。そうでないと、後で取り返しがつかなくなるんです。それで、若干まずかったら川なり地域がまた反応してくるわけだから、その反応を我々はモニタリングして、受けとめて修正したらいいと思うんです。だけど、さっきも言ったように、なかなか順応的にできないのはダムみたいなものです。これは1回つくったけど、また来年つぶそうかというようにいかないから、そこは大変難しい。だけど、川の事業というのはダムとかを除いたら、かなりの部分はそういうことでいけると私は思います。

脇田 ダムの場合に水没するとか、それをつくることで利益を受ける人と被害を受ける人が両極端で、それもかなりその被害というのも人生設計を左右するようなものを、受け入れるか受け入れないかの決定ですよ。一旦受け入れて、やっぱりやめますっていったのが、高時ダムなんかそうですか。

宮本 やめるとは言っていません。

谷内茂雄（総合地球環境学研究所） そういう話がありましたね、ダムで。一旦受け入れて、今さら中止と言われても困りますみたいなね。そういう点ですよ、具体的に言えば。

宮本 そう。それが難しい。そこにはダムの必要性だとか、環境に対する影響だとかの理屈の世界じゃないところが出てくるわけです、ダムの場合は。今の話で、30年、40年、おれの人生は全部ダムでつぶれてきた。ようやくわかったということで、判子を押したんやと。そういう人たちは、ダムに対する反対が強かったら強かっただけに、早くダムをつくってくれという気持ちなんです。おれの人生つぶしてきたんだから、早く立派なダムをつくってくれと。それを、「いや、もう一回ここで見直します」と、仮に「中止します」と言ったら「おれの人生はどしてくれる」ということになります。もうダムの必要性とかじゃないんです。そこが私もわかるだけに、どう我々なりに考えてやっていくかということなんです。ダムの必要性、マイナス面を我々は頭に入れて、またそういう人たちの気持ちも常に聞いて、この葛藤の中で、決断しなければならない。いつまでもほうっておくわけにはいかない。この苦渋の決断をどうするかというのが、今の我々にとって最大の仕事です。

脇田 とかく今のダムをめぐる議論だと、下流のほうの使う人とか、あるいは自然保護を訴える人たちの主張ばかりが通って、ダムのその向こう側に暮らしてきた人たちの話というのが見えづらいですよ。

宮本 そうなんです。ある時流域委員会の委員が現地で、水没によって自分の人生がつぶされてきたという人の意見を聞いたことがあるんです。そのときにある流域委員が、あなたの気持ちはよくわかる。よくわかるんだが、それはあなた個人の気持ちでしょうと言わ

れました。あなたの子どもとか孫は本当にそう思いますかと、今ここでダムをつくって。そこまで考えてくださいと、ものすごく厳しいことを言われました。

それも確かにそうなんです。確かにその人の一生をつぶしてきて、仮にそこでダム中止だと言ったら、その人は何だと思えますよね。しかし、それだけに流されて、じゃあダムは決まったものだからやりますと言ったら、その地域というか、河川は半永久的に改変されるわけですよ。そのバランスというか、葛藤を考えると、これもまたしんどいところがあります。

脇田 どっちかという中山間地域、山間部で、開発から見捨てられてきたというか、おくれた地域ですよ、ダムになるところは。やっとなら、例えば僕も知っている取りつけ道路ができて、町にも簡単に出られるようになって、病気になったときもすぐ病院に行けるという、そんな暮らしの問題と自然保護とを天秤にかけるとなると難しいですね、これね。

宮本 かけられない。だから河川環境ということから考えたら、ダムはつくらない方がよいということが出てきたとしても、その地域の今までの犠牲というものは、割り切ってしまうてよいのかというところがあるわけですよ。それを、どういうウエートで判断するかというのは難しく、それは個人、私自身がものすごくとにかく逃げずに悩んで、それぞれみんなが悩んで、その中で、こうしないと仕方ないかなというのをどこかで決断することだと思えます。

脇田 さっきの自然保護派と少年野球団の議論ですけど、議論の表面のところじゃなくて、氷山の上のところではなくて、その下の部分というか、背景のその人たちが抱えている苦悩みたいなのが見えるときに何かお互い少し妥協、受け入れはしないけど、少しコミュニケーションが進んでお互いの立場が見えるという、そういうことですかね。

宮本 それはありますね。流域委員会の委員の中でも、例えば生物の専門の先生が、今までダムなんていうのは絶対だめだと思っていた、しかし、地元に行ってダムの水没者の方の話を聞いたら、そうも言ってもらえないということもわかったとおっしゃる。だから、やはり常にいろいろなところから、自分が殻に閉じこもって自分だけで守るんじゃない話を聞いていくと、変わっていくところがあるんですね。そのプロセスを今やっているという感じだと思います。

ただ、もう1つ難しいのは、さっきの河川敷のグラウンドの利用の話で、対話集会をやったわけです。それがお昼のワイドショーで取り上げられたのです。そのときに大阪のおばちゃんたちのインタビューがあって、出てきたのが、「せっかくみんなあんなきれいにグラウンドつくって機嫌よう遊んでいるのに、また国土交通省が金使って、もとの河原に戻そうするなんて。そんなんおかしいやないか」という意見が大半でした。一方、流域委員会のムードは、河川はやっぱりもとに戻さないかん。自然環境保全というか、修復しないといかんというのが圧倒的に強いわけです。ところが、一般の住民からすると違うんで

す。あんなきれいな場所を何でまたもとの草ぼうぼうにしなあかんねんと。我々が今まで流域委員会で議論してきた感覚と、本当の住民のまさにサイレントマジョリティーの感覚との間に、ずれがあるんです。そこをどうやるのかというのも非常に難しいところです。

脇田 いろいろな人たちが入っているとはいえ、淀川委員会は割に、僕らの言葉で言うとマクロというふうになりますけども、俯瞰的なところで、一般論的なところでやっているわけですね。個別具体的なローカルな事情で川を言っているわけじゃないから、おばちゃんはやっぱローカルなところから、自分とのかかわりの中から出てくる意見ですよ、そういうのは。

宮本 かかわりというか、川のあり方みたいなのが根本的に違うのかなと思います。例えば河川公園みたいな芝生を張って、子どもが安全に遊べる。そのほうがよっぽど河川環境がいいではないかというのが、ひょっとすると大半の市民の感覚かもしれません。逆に、河原があって、川特有の草や花や虫を守らないかんというのが、少数派なのかもしれません。国民投票をしたら芝生公園の方が支持を受けるのかもしれません。そうすると、流域委員会が今までやってきて、我々もそう思っている、もう一度河川環境を修復しようと言っていることが、世の中の大きなマスの意見とは、逆のことを言ってるのかなということかもしれない。

脇田 僕個人的に思うと、そういう「球場にしたらいやん」というマスの意見ですね。川とのかかわりはもっと昔は複雑で、多様で、地域の人たちにもっと重層的にいろいろな関係があったと思うんですけど、それをどんどん希薄にしていっていった政策の結果として、広大な都心部に残された空間としてしか河川敷を認識しないような風潮になっているんじゃないかな。

宮本 そういうことだと思います。

脇田 過去の先輩たちがおやりになったことが、回り回って今後輩たちを困らせているということが言えないこともないと思うんですけどね。

宮本 だけど、それは川だけではなく、我々の住んでいる家だって、昔は土間があって、非常にオープンな家だったわけです。ところが今は完全にサッシとコンクリートの中で、冷暖房が効いているわけでしょう。我々はみんなそういう方向へ行っているのです、自分の生活は。川だって、蚊がいて、水たまりがあるようなじめじめした川よりも芝生公園のほうがいいというのは、我々の生活自体がそっちを望んでいるということになるのかもしれないという気もするんですよ。我々は本当にマンションみたいなあんな隔離された人工的な空間を望むんじゃないし、田舎の家みたいなのところに住みたいと本当に思って初めて、川だってウェットな空間に戻すほうがいいと思うのかもしれませんが。そこは私自身も悩むところです。

石井 さっきのお話と関連するんですが、今のお話を伺っていると、インタビューに答えた町の人たちの意見というのは恐らく、全部なくなったら嫌なんだけど、あるいは整備した河原を全部もとの状態に戻すと言われるとちょっと抵抗を感じるんだけど、一部それが戻ってくるのは別にいいんじゃないかと。その許容量というのはあるんじゃないかと思うのですが。

宮本 それはあります。

石井 それは一方で、今の淀川委員会でも修復、もとの状態に回復するような事業をしようとするほうに全部言っているわけではなくて、とりあえず部分的にでもやってみて、また、どうなったか、不便を感じるようになったのかということを見ながら意識を変えていったんだと思います。多分世代とともに変わるだろうし、だからこそ部分的にそういうのをやって、新しい子どもだとか世代にとって、そういうものを見たことがある状況にしてやれば、その人たちが大人になったときに、原風景の1つとして持ち続けられるようになるかもしれない。こういうふうにと考えたら、全部芝生で残さなくてもいいのかな、何かやってみたらいいのにとというふうになるような感覚をうけますね。

宮本 そうですね。

脇田 川に戻すことで生き物がふえて、そういう広い意味で何か楽しみとか、自分の日常生活の潤いとか、そういうところに結びついてくるような回路が一方で確保されると随分違うと思うんですけどね。単に自然保護の理念だけでやられると、何やということになってしまうんじゃないのかなという気がしますね。

宮本 それはありますね。

田中拓弥（総合地球環境学研究所） 沖野忠雄さんという人が明治時代に計画された事業が3つあって、その1つの新淀川をつくったという地図に、昔の大阪市街はこんな小さなもので、今やこんなに広がりましたというのがあったんですけども、あの対策をするというときには、どこら辺まで町がでかくなるという意識をもっていたのでしょうか。

宮本 私の想像ですけど多分、今みたいに淀川の両側に都市が広がるなんてことは想定していないですよ。だから大阪の市街じゃない低湿地帯にわざわざ持っていったのです。昔、明治に鉄道を引いたとき、鉄道というのはみんな嫌がったから駅を郊外へ持っていったでしょ。だけど今駅前が一番開けているでしょう。同じです。大阪の田んぼ、低湿地帯が今みたいな大都会になるなんていうことは沖野忠雄さんも思っていなかったと思います。

田中 もう1つ伺いたいんですけども、例えば今、利水とか、治水とか、河川環境とか大きな幾つかの立場で見直しをされている。例えば利水。治水の話は後半で伺ったんですけど

ども、利水で考えるときに農業用水ですね。今後の農業をどうしていくかとか、今後の田んぼのあり方をどうしようかとかいう農政対応とのコミュニケーションをつくるべきではないか。流域委員会というのは伺っていると、もちろん学識経験者が入っていらっしゃると思うんですけども、河川管理者と、学識経験者と、そして住民の方。それ以外に例えば国レベルでの農業政策の方とコミュニケーションされているんですか。

宮本 コミュニケーションというか、計画案を農政局に出して、こんなのを出すよということはやっています。だけど、積極的に、これからの農政をどうやっていって、それを整備局はどう反映しようかということころまではまるでっていない。流域委員会が例えば淀川の兩岸の土地改良区の人を呼んできて、あるいは大阪府の土地改良の課長さんを呼んできていろいろ議論する、そんなことはやっています。確かに、農業用水というのは非常に大きな課題なんだけれど、今までの議論はそこまで行っていない。

利水について非常に大きく変わったのは、淀川の流域委員会が始まるまでは各水道事業者は水需要がどんどんなくなっているというのはわかっていたけども、下方修正の計画をしようとはしなかった。大阪府営水道も、京都府も、水道用水を減らしていきますということを今ようやく出してきた。これは流域委員会での流れがあって、水道事業者も安心してそういう検討をし出したのだと思う。

その結果として、5つのダムでの新規水資源開発の話は、今はほとんどゼロになりました。我々も、ゼロはゼロですねということ言っているし、そこもやはり変わってきました。新規の水資源開発がゼロになります、ダムから全部撤退しますという話は少なくとも4年前はなかった。水需要管理ということで、どんどん欲しいといって開発するんじゃなしに、逆にその計画の中で需要を減らそうということを我々もいっているわけです。世の中をだんだん変えてきたのかなという気はしています。

田中 そのときには、事業者の方が流域委員会でその計画の説明しましたか？

宮本 1回ありました。

原雄一（パシフィックコンサルタンツ株式会社） つくりかけのダムで20年来計画しているようなダムだと、それをどうするのかと非常に悩むところだということで、実際それに対しての問いとかをよくありますね。例えばアメリカだと、つくったダムを撤去してもとに戻すとか、あるいは韓国ではソウルの川の上にかかった高速道路を撤去するという話がありますが。20万台ぐらいで、それどこにやるのかとか、ペンションみたいなのがあって、その生活権をどうするかとかね。日本だったらどれ一つとっても「はい、だめね」ということで、日本的常識の中では決断がものすごく大変なんです。外国では、日本橋の上にかかっている高速道路を撤去するに匹敵するぐらいのすごいことをどんどんやってしまったことを聞くんだけど、日本の場合は、その地域をどういうふうな形にしていくのかというランドデザインというのがなかなか見えない。ソウルにしろ、アメリカにしろ、その地域の永続性というものを考えたときに、どんなふうにランドデザインというのをしていこうという合意形成があるのではないかな。そうすると、すごい大きなことがもっと流

れていくんじゃないか。だから今つくりかけというのも、つくったダムもどうするかみたいな合意形成が、外国を見ているとできているなど思うんだけど、日本はまだそういった議論にならない感じがするのですね。そのあたりはどうなんでしょう。

宮本 アメリカでダムを撤去していると言うけども、あれはほとんど堰です。日本は高さ15m以上のものしかダムと言わないけれど、アメリカは日本で言う川の中の普通の堰もダムと言っているんです。それと、つぶしていつているのは発電用が多いです。施設が老朽化して、もうこれ以上補修するよりも撤去したほうが良いというものをつぶしていつているのが多いことは事実です。

ただ、私は日本のダムで、治水なり洪水調節なり発電の用途があって、今これをつぶしたほうが良いというのは思い当たらない。本当にこれはなくしたほうが良いなというのがあったら、日本だって当然議論してやれば良いと思います。

もう1つ、国土のグランドデザインというか、地域のグランドデザインは考えるべきだ、これは私もまさにそのとおりだと思う。日本はそこがまるっきりなっていない。まさに縦割りですよ。川は川、道路は道路、都市景観は都市景観。まるっきり関係なしにやってきたから、我々から見たら治水上非常にもろい地域ができています。これは今の日本の行政システムではできない。霞ヶ関が、みんな連携してやろかということにならない。それを期待するよりは、地域地域で協議会みたいなものをつくって、その地域の中で洪水、川も道路も都市計画も含めてどうしようかということをやっていく実績をつくっていかない限りはだめだ。これは理屈じゃなしに、私らが霞ヶ関にずっと感じてきたことです。私が言っているのは、明治以来の縦割りの中央の省庁に何とかしてくれといてもだめで、地域でやらないとだめなんだということです。地域で、国の役人も、県の役人も、学識経験者も、住民も、やる気のある人間が集まって、そこで実績をつくっていくしかないんですよ。それを、逆に今度は中央の方にフィードバックするしかない。そう思います。

だから私は洪水に関しての協議会を地域につくろうとって動き出そうとしました。でもこれもまだ動きません。市長、町長さんにも洪水に対する危機感が小さい方がおられる。洪水対策は国の仕事でしょ、堤防が壊れるなんて言ってもらったら困りますと、そういう人もおられます。どうやって発想転換していくのか、まだまだです。

原 河川行政の流れとしては、ちょっと前だと霞ヶ関が決めて、洪水対策ということで三面張とか、堤防を高くする、そういった1つの方法を全国津々浦々やらんでもいいようなところまでやったため、非常に地域性というのがなかったような状況かなと思うんです。そうじゃなくて、今おっしゃったように、この川はあふれさせるとか、ここはやっぱり三面張のが一番いいんだとか特徴が出てくるような形に持っていくという理解でいいですか。

宮本 そうなってこなければならぬ。一昔前までは河川改修というか、河川整備のマニュアルがあって、その基準に従ってやっておけば会計検査も文句を言われなし、大蔵省にも文句言われなしということでやったわけです。それはそれで非常に効率がよかったん

だけれども、個々の個性のある地域なり川をマニュアルで金太郎あめみたいにやってしまった。だからそこを今もう一回修復しようというのだけど、その修復の発想というのは地域からしか出てこない。ということだと思います。だから、河川整備計画は地域で意思決定してつくっていかうということではなければならない。

脇田 それは市町村レベルでお考えなんですか。

宮本 私が今言った協議会というのは、例えば宇治川の左岸と木津川の右岸というのは一蓮托生なんですよ。だから、そこにある市町村は一緒にやったほうがいい。

脇田 だから広域化、自治体レベルで見ませんかということですね。

宮本 そうです。

陀安一郎（京都大学） 簡単に3つの質問があります。1つ目は、これを発表されたときに、この流域委員会のやり方として、「淀川方式」というのがカギ括弧でありましたね。それで今、マニュアルが今まで一括のものがあって、そういうようなものはだめだとおっしゃるわけですが、この淀川方式が1つの例として、ほかに例えばどういうふうなものがあるのでしょうか。できるだけ自由な発想だったらいいという、そういう何かの提言みたいなものがあるのかどうか。逆に言えば、がちがちなマニュアルになれていた人には全体の発想自体がない可能性がありますね。そういうときに、それは地域の個性で自由にやってくださいと言っても、一体それは何なのかというのがわからない場合もありますね。

脇田 だから、多様になってくる。

陀安 だから、どういうふうなことをしていったらいいのか。

谷内 従来のがちがちの人たちに対してということですか。

陀安 そうそう。だからそういうようなときに、こういうような事例がありますということで、考えてくださいといえるのか。

宮本 それは、それぞれ勝手にやったらいいというのが私の気持ちなんです。淀川でやっていることは全部オープンになっているわけだから、淀川のやり方というのは勉強しようと思ったらできるわけですよ。淀川のやり方を勉強して、ここはまずいな、ここはいいなといってやってくれたらそれでいいわけであって、私は例えばどこかでマニュアルをつくり、流域委員会のやり方を決めるというのは、私は今はまだそれは早いというのか、できないというのか、やらないほうがいいと思うんです。そのやり方を決めても、結局やる気です。担当する人間にやる気があったらできるし、何となく河川法が変わって、こういう

手続をやらなあかんと思ってやっているうちは、いくらやったってあきません。

陀安 今言われたように、平成9年河川法が変わったからという何かイントロダクションになって、じゃあ何かしましょうかというようになりかねない場合に、どう考えられるのかなど。

宮本 河川法の手続はこうだということじゃなしに、何で河川法が変わったのかということを理解する。川の現状の問題点というか、やり方の問題点に危機感をもっていたら、今の河川法でいろいろなことができるわけです。それをやるしかないんです。

陀安 2つ目ですけど、先ほどの現状の共有という段階がまずあって、それから課題の認識、合意形成という段階がありました。けれども、それを基本的にはこちら側からはコントロールしないということですね。だから自分が議長になって、ではこうしようということは基本的にやらないという方式で、それをやるのはファシリテーターであるというふうに言われましたね。

宮本 ファシリテーターは対話集会のときであって、例えば流域委員会でしたら委員長がおられるし、あるいは部会だったら部会長がいる、そういう人たちが会議を仕切っていくわけです。ただし、我々は事務局でもないから、今までみたいに我々がシナリオをつくって、この委員会をどうやるかなんていうことはやらないかわりに、私たちの思いというか、考え方は委員会ではばんばん言います。

脇田 一ステークホルダーとしてということですね。

陀安 次の質問になりますけども、先ほどおぼちゃんのインタビューの話が出ましたけども、それがいい例かどうかは置いておいて、結局のところどういう仕組みで選ばれたにしろ、国交省が直接選んでいる場合にはある面わかりやすいですね。もし何か文句があったときに、それは国交省が悪いんじゃないかと言えば、非常に単純な図式が成り立ちます。でも、こういう流域委員会というある組織ができ上がって、一応公開とはいえ、しかも学識経験者という人が呼ばれて、それがあ決定をする。その中にはもちろん先ほどの現状共有から合意形成の過程があるとはいえ、例えばインタビューされたおぼちゃんから「何やとるねん」と言われたとき、それは逆に事業者側としては、それはあんたに話したやないかというふうな言い方になるんでしょうか。最終的にやると言ったのは我々だから、それはその議論に乗って「河川管理者」としてやったという言い方なるのか。その責任の所在が最終的にどうなるのか。

宮本 最終的に計画をつくるのは我々ですから、すべて責任は国土交通省にあるのです。流域委員会の意見を尊重します。ただし、流域委員会だけの意見じゃなしに、直接住民からも意見を自治体からも意見を聞いているわけです。それも全部オープンになっています。

それを全部我々が聞いた上で、これでどうでしょうかということを出すわけです。出してまた修正をするけれど、責任は全部我々にあるのです。全く流域委員会には責任はない。法律上はですよ。ただし、そうかと言って、それじゃ流域委員会なり、住民なり、自治体が、最後は国土省が決めるのだから好き勝手なことを言ってしまうと無責任なことを言われたんじゃ、このシステムはつぶれます。言ったからには、それが反映される。責任を持って言おうというシステムにしていかなければならないと思っている。

陀安 そのときに、単にマイクを向けられたからどういうことかというレベルの意見なのか。ある程度何か考えて意見を言ったことが反映されて、先ほどの野球チームと自然保護派が議論してお互いに理解ができたというようなレベルでやるのか。そこまでわかったらというふうに思って、それが実現されたと認識する人と、ある一部の人といろいろ意見を戦わせただけで、最終的にこう決まったじゃやないかというようなイメージを持つ場合があるのではないのでしょうか。

宮本 ありますね。だから意見によっても、本当に苦渋の、悩んだ末の意見もあれば、とにかく、ぽっといわれる意見もあるわけです。だけどそこは、全部ガラス張りのオープンな場でやっているシステムだから、何となく無責任に言った意見と本当に議論をやってきて悩みに悩んだ上の意見と、おのずからわかってきます。我々が例えば最終的にこういうふうにしようとしたときに、何で私の意見を入れてくれへんかったと言われたら、あんたの意見はこうだけれども、それに対してこういう反対意見もある、それを悩みに悩んで我々は考えてこうしましたということを使うしかないと思うんです。

これはやりながら思ってきたことですが、いかに最終的に我々河川管理者というか、国土交通省がどれだけみんなから信頼されてやっていくかということに尽きるのです。信頼されてやっていくかということのためには、それぞれの局面でどういうふうに我々が判断して、何をやらいいかということを考えるしかないんです。だからそれに対する方程式とかマニュアルみたいなものはない。常に変わる。だから私の言ってることも変わりうる。

田中 先ほどの治水の話をついてみると、やはり淀川全体での一貫性と一方では自治体であるとかいろいろな意見があって、本来的に方向性が矛盾している中で原案をつくって、とりあえずそれを公開して、みんなの意見にちゃんと合致しているかどうかを確認していく。例えばそれが1回通ったとしても、2年後ぐらいに町村合併をして、そこが計画が変わった場合はどうするのでしょうか。そのときにはまたそれに応じるのか応じないのかというので、少なくとも膨大な担当する人、もしくは場所を少なくとも確保する必要があるだろうと思ったんですが、それが具体的に近畿地方整備局なり工事事務所だけが担っていると思われているのか、それとももう少し何か別の場所ということなのか。

宮本 本当は流域のことを全体で考える場が欲しいですね。この流域委員会自体、権限はそうないわけです、法律的な権限は。意見を言うだけですからね。私は本当は流域の中の流域議会的なものが将来的には要るのかなと思います。その事務局として、国なり、

県なり、市町村なり、NPOが連携する。流域全体で議論して、そこで責任を持って意思決定する必要がある。財源的にも裏付けがある。まさにそれは本当の意味の地方分権じゃないかと思うのです。そういう格好の仕組みというのが要ると思うのですが、そんなことを言ったってなかなか進まない。今は少なくともそういう高邁な議論にまではいかない。我々の組織だって問題はあつし、住民の方の意識だつてはつきり言つてそんなに高くないし、市町村の意識だつてそう高くない。とにかくみんなで、こういう場で、意識を高めて、危機感を高めて共有化していくというのが、今のレベルだと思うんです。その中で、今のやり方ではやっぱりまずい、だから制度的にこう変えようかと。法律も変えないといかんということになっていくと思うんです。明治からの100数十年間の間、今のシステムで来たわけです。その間構造改革をしないでずっと来ているわけです。その矛盾だとか、非効率性だとか、ストレスがいっぱいたまっていますよね。そこをこういうことをやりながらほぐしていくことが必要。だからその先のことはまだ考えていない。考えられないです。

谷内 私自身、流域委員会というのはどういう感じなのかというのがいま一つわからないのでお聞きしたいこともあるんですけど、今の宮本さんのお話で、大変真摯な会であるという印象を受けました。

私自身がちょっと聞きたいなと思つていたことを、陀安さんがほとんど代弁してくれたんですけど、昔は任す、任せてくれみたいな感じで、それこそ国土交通省が河川のことは甘えればいいという形でなつてきたんですが、最近河川法が改正になつて変わった。地域の人も自分たちの意見を言う、あるいは流域委員会みたいな形で意見を取り入れるということになると、やっぱり考え方として、自分たちのことは自分たちで責任をもつて決めていくと。そこに逆に、国土交通省だけじゃなくて、自分たちで責任を背負つてそれだけのことを言っていくというふうになつてきたと思うんです。国土交通省の方もやっぱりそういうことを期待されてるんじゃないかという、それがすごく印象に残りました。そういう意味での、ある意味ちょっと考え方、最初にお医者さんの話をしておられましたけど、昔のお医者さんはやっぱり「あんたはこうすればええねん」という感じで、「はい」と聞いていたけど、今は患者さんのほうでも、いろいろなお医者さんからアドバイスを聞いて、それで自分の意見を選択していくし、逆に自分でも責任も背負っていく。責任を背負うというのは逆にそれだけ真剣に考えるということだと思つています。そういうのがやっぱりこれからは河川だけじゃなくて、多分いろいろ地域のことを考える上で非常に大事なのではないかという印象を受けました。どうもありがとうございました。

脇田 責任を分有するということですね。パートナーリズムと社会学では言いますが、お医者さんが上から一方的に押しつける、そういうのから脱却する取り組みのさなかで活動されている当事者から貴重なお話をきょうは何えたと思つて、いろいろ意義がありました。僕自身は、きょうはプロジェクトの何か応援会に来てもらったような気持ちでうれしかったです。やっぱり現場で活動しないとなかなかこれだという決定打みたいなものは出てこないというのがすごく印象に残りました。きょうはどうもありがとうございました。

2005年1月14日 第8回足下を鍛えるセミナー講演記録