

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会（第10回） 議事概要

- | | |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 開催日時 | : 平成28年4月27日(水) 10:00~12:00 |
| 2 場 所 | : 御所西 京都平安ホテル 1階「平安」 |
| 3 出席者 | : 中川博次委員(座長)、中村正久委員(副座長)、石田裕子委員、
角哲也委員、多々納裕一委員、津野洋委員、中川一委員、
嘉田由紀子顧問
(ゲスト) 北村裕明教授(滋賀大学大学院)、新川達郎教授(同志社大学大学院)
山下淳教授(関西学院大学大学院) |
| 4 議 事 | : 統合的流域管理の実現可能性について |

(1) 統合的流域管理の実現可能性について

- 提言書(たたき台)に関して、①流域ガバナンスのあり方、②関西広域連合の果たし得る役割に関する部分を中心に、前回からの修正箇所について、本部事務局より説明がなされた。

(2) 審 議

- 統合的流域管理の実現可能性について議論がなされた。
 - ・ 流域ガバナンスとは、いろいろな担い手がそれぞれの立場で活躍していることを前提に、それぞれ単独では解決できない課題についてネットワークを組んで課題解決にあたるということ。単純にひとつの政府・立派な組織をつくることではないことは共通の理解である。
 - ・ 関西広域連合が何かを決め何かを行うということではなく、実際に決めて実施するのはアクター(府県や市町村、事業者、NPOなど)。どうやって決めてどうやっていくのかの枠組みを提案するのが関西広域連合の役割ではないか。また、各アクターによる政策決定のベースになるようなアセスメントを試行し、課題を設定し、解決策を提案する、“シンクタンク”機能を持つことではないか。
 - ・ この提言書が他と画期的に違うところは、「“生態系サービス”や“地先の安全度”などの証拠に基づく政策決定の仕組みをつくろう」という部分であるから、最後のアクションの部分には、短期的目標として、①政策決定の証拠となる指標を集めること、②証拠に基づいてみんなで流域の方向性を議論するプラットフォームをつくる、ということをはっきり書いておくとよい。
 - ・ 事業主体(国・府県など)は住民に対する情報開示と説明責任を果たす必要があるが、必ずしも全部わかっている訳ではない。そこで、関西広域連合が琵琶湖・淀川流域に関する知恵を徹底して持ち、開示することで、住民の理解を助け、事業主体との間を調整する役割が果たせるのではないか。
 - ・ まずは、小さな分野でもいいので課題設定をスタートするとよい。そうすれば、具体的にどのようにガバナンスを向上させていけばいいのか見えてくるし、実績に基づいて信頼も強くなり、“存在感”も増してやれることも広がってくる。
- 今後の進め方について確認がなされた。
 - ・ 今回の研究会での議論を踏まえ、提言書(たたき台)を修正したうえで、構成団体への意見照会を行う。
 - ・ また、これまでの審議状況を連合委員会に報告し、意見を伺う機会を設ける。
 - ・ 次回研究会(7~8月)で、提言書を確定的なものとする。

(主な発言)

(事務局説明 (資料 1-1～資料 1-3、及び資料 2))

新川達郎教授 (ゲスト) 関西広域連合では「関西広域連合のあり方検討会」を設置し、政治的・行政的・組織的な観点から広域連合の今後について検討をしてきた。広域的な流域管理の問題は、広域連合のあり方を考えるうえで大変重要な論点になるので、中村先生においでいただき本研究会の議論についてお伺いした。私どもが考える広域連合のあり方と本研究会での議論がかなりシンクロしており、私どもの検討会での議論をご紹介することで双方にとってプラスになるのではと考えている。

基本的に双方に共通するのは、広域的にものごとを管理するとき、単純にひとつの政府・立派な組織をつくるという考え方でないということ。さらに、将来の理想を今の時点でどう実現していくかを現実を考える仕組みとして、“ガバナンス”という考え方が必要で、“ガバナンス”の働き方をどう組み立てていくのかが重要な論点となるということ。また、ガバナンスがうまく働くようにするには、プロセスとかマネジメントがポイントになるが、その際に関西広域連合が一定の役割を果たせるのではないかという議論をしてきた。ただし、さまざまな関係者の中で、関西広域連合が何かをすることにいろいろな議論があり反発もある。そういう中であっても、企画的な役割や調整的な役割、政治的なリーダーシップあるいはチームビルディングのリーダーシップも含めて役割を果たせるかということが、改めて問われている。そのためにも、ここでの議論のように、現実の課題や問題に即して議論することが有効だと私たちも考えている。

流域ガバナンスとは、要するに、いろんな担い手がそれぞれの立場で活躍しておられることを前提にして、しかし、それぞれ単独では達成できないことをどうやって達成していくかということ。その際には、全体を統合して考える視点がないとなかなか現実の問題に答えきれない。中村先生からは Trans-discipline というお話をいただいた。Discipline は Discipline としてそれぞれ成り立っているが、それだけでは解決できないところをどう上手に結び合わせ、連携や協力を図っていくか。それは学問研究だけではなく、政治や経済、社会の各セクターをどう組み合わせしていくか。そのときに、何が契機、視点、チャンスになって組み合わせられるかということ、ひとつは“生態系サービス”ではないかということであった。また、こういう流域ガバナンスが持つべき性格として、やはり効率性や有効性、すなわち、みんなに役に立つことができると示されないといけないということであった。例えば、“こっちを向いていきましょう”という Ideological な議論ではなく、むしろ問題から考えていく視点。例えば、河川行政といった従来のガバメントだけで考えるのではなく、本当はそれが何の為に拠って立ち、しかもいろんな人たちが実はこの問題に関わっているというガバナンス的な状況をどう組み合わせしていくか。中村先生はこれを“噛み合わせ”と言われたが、これが流域ガバナンスのむしろ大きな課題だろうということ、そして、ガバナンス自体が一旦でき上がって作動するものというイメージではなく、よりよいガバナンスに成長させるイメージを持たないといけないということであった。

そして、成長する流域ガバナンスをつくっていくには、議論をすること、それを繰り返していくこと、それができる場づくりがポイントで、その時に同じ議論を同じ所で繰り返すことにならないよう、目安をきちんと付け、ステップを踏んでいけるようある意味でチェックするといったマネジメントもしながら、しかし自由に議論をしていくプロセスをつくらないといけないという議論がされた。ここでは、議論の場づくり、あるいはアジェンダセッティングをするためには、科学的な知見やみんなの問題を認知することが必要で、そういう条件をどう整えていくのかが課題になるということであった。また、実際にどんな論点で流域ガバナンスの展望やビジョンを考えればいいのか、あるいは実際にアジェンダをどのようなポイントで設定していけばいいのかについても議論になった。これは、一方でビジョンを考えつつ、しかしもう一方ではビジョンをがっちり固まったものではなく、むしろ実現すべき理想とすることということ。そして、それに向けてどのような条件を考えるのかということ、中村先生からは、十分条件で考えると難しいので、必要条件で考えるものとして、“Stress reduction indicator”と“Process indicator”を紹介いただいた。言わば、最低限度の基準を守っていける手順・手続き・仕組み・組織・制度を用意しようという話だったと思う。ビジョンありきでものごとが進むのではなく、問題ありきでそれを解決しながら、それぞれが共有できる理想を持てるのではないかという議論をしてきた。

その中で、関西広域連合が果たす役割としては、基本には、いろんなネットワークやいろんなプラットフォームが既にあり、こういう問題に関わる組織・体制・機関・行政も既にあることを前提とし、むしろそれらを上手にネットワーク化したり、働きをコーディネートするところにポイントのひとつがある。ある意味では、それぞれの担い手、プラットフォームが持つ課題をどうつなぐか、あるいは、それらで解決できないニッチとか“はざま”とか、抜け落ちているところをどう解決するかがポイントになる。そういう串刺しにする役割があるだろうということ。串刺しをすることで、それぞれの担い手やプラットフォームも活発になり、抜け落ちているところで新しいプラットフォームをつくるという議論もできる。関西広域連合が何もかもやるのではなく、そういう問題を提起していく役割、責任があるのではないかという議論をした。

なお、水循環基本法との関係で、関西広域連合がこれから流域のビジョンづくりにどう関わるかということについても少し議論した。従来型の広域協議会的なビジョンづくりでは恐らく期待には応えられないので、むしろこちらの研究会で考えているような新しいガバナンスの体制、ビジョンづくりの体制を考えていくところにポイントがあるという議論をした。もちろん、広域連合としての責任があり一定のコミットメントは必要であるが、もう一方でその責任というのは、水循環を理想に近づけていくときの、調整役、調整のネットワーク、支え手のような役割ではないか。調整する際の立場についても、政治的にも社会的にもさまざまな議論があると思うが、少なくとも水循環基本法のビジョンづくりでも、そのプロセスで重層的なガバナンスが機能することがポイントで、それを適切に調整する点で広域連合の役割があり、ある意味では国交省、整備局ではなかなか難しいのではないかという議論をした。

オープンエンドなところもあるが報告させていただく。

北村裕明教授（ゲスト） 流域管理の目的が治水とか利水とかではなくて、生態系サービスの健全性の保持と発揮とまとめられ、そういった生態系サービスの維持を考える場合に、流域管理という広域的な役割を発揮できるガバナンスが必要になってきているというところがとりわけ重要で、非常によく理解できた。ただ、生態系サービスというのは、まだ必ずしも社会的認知を受けているわけではなく、我々の認識と実際の社会における認識とのギャップを埋めることを丁寧にやらないとうまく行かないことも理解できた。そういった中で、流域管理に関するがっちりした広域的ガバナンスをつくるというよりは、アセスメントをしっかりして、課題を設定し、それを各主体で議論をしながら、個別に取り上げていく中でガバナンスは生まれてくるし、しかもその際に既存のプラットフォームを大事にしながら、それらのネットワークを組むような形で、広域連合が機能できることが非常に重要な論点であると思った次第である。

そういう中で、2つお伺いしたいことがある。アセスメントを行い、課題を設定し、課題の解決法や調整力も含め、関西広域連合が広域的な調整を行うということならば、“政策形成”というよりは“シンクタンク”的な機能を強く持つという感じである。新川座長を中心としたこのメンバーは、関西広域連合が設置した「道州制のあり方検討会（H25.3-H26.3）」の中で、道州制を含め分権時代における広域行政はどうあるべきかについて議論してきた。そこでは、いわゆる政策の連携と調整というものをいくつかのタイプで考えたが、政策の連携と調整におけるシンクタンクの機能の役割をどう位置づけるのかである。関西広域連合は、連合委員会で各府県や政令市の首長が集まり意思決定を一旦すれば、かなり政治的な力を発揮できるという機能がひとつの大きな特徴である。この特徴を流域管理にうまく適用できると非常に大きな力を発揮するわけだが、そういった政治的な意思決定にあたって、生態系サービスという観点からしっかりアセスメントをして、現状を把握し、課題を設定して、解決方法を考えていくといったシンクタンクの機能を、関西広域連合の中でどう位置付けて行くのかをもう少し詰める必要があると思っている。

それからふたつ目は、新たに仕組みをつくって広域的流域管理を行うということはやめた方がよくて、個別課題ごとに積み重ねながら、既存のプラットフォームをつなぐということが重要であるということは、私も十分認識しているが、既存のプラットフォームに現在どういうものがあり、それが現在どういう機能を果たし、どういう課題があるのかというところをもう少し分析しないと、どうつなげばいいのかがよく見えてこないの、そこのところも今後も詰めるべき課題かなと思った。

山下淳教授（ゲスト） 関西広域連合を一体どう捉えるのかということが気になっている。すなわち、極めて政治的なトップの共同した意思決定が迅速にできるという部分と、もうひとつはその下に、行政組織として本部事務局と分散型の分野事務局があって、政府として見たときにそのどちらに力点を置いて考えていくのか。

ふたつ目が、そういう中で期待されているのは、いろんな組織なり、協議会なりを“つなぐこと”であるが、どうつなぐかという話は別にして、つなぐだけではなくて、そこに言わば“触媒的”と言うか、つないだものがこれまでと違う雰囲気や違う議論ができるようにつついてあげることで、触媒が放り込まれたようにこれまでと違う

議論が起こる。さらに、そういうものを見ながら、明後日の方にはいかないよう、ある程度の枠と言うか、“見守る”ような役割が期待をされている。では、関西広域連合がその役割に適しているのか。また、(その役割を担う場合に) どういう能力を身に着けたらいいのか。それが、まさにこれからの関西広域連合のあり方という話になる。今の関西広域連合の組織は大きくはない。大きくない組織でやっていけるものとして、今挙げたようなものは適していると思う。

ただ、第1回目の「広域連合のあり方検討会」での法政大学の廣瀬さんの話では、権限とか財源はなくてもいいし、大きな組織もいらぬが、他方で“回していく”には政治的な“存在感”がいるということであった。関西広域連合として、これからどういう形で“存在感”を示していくのか。“存在感”があれば、いろんなところに顔を出して関わっていけるし、引っ掻き回すこともそれなりにできる。そのあたりがひとつの糸口かなと考えている。

中川博次座長 容易であるようであって、なかなか実現性が難しい。例えば、国がやる事業などに対する、国の認識と市民の認識の間を誰が調整していくのか。私が関係している「桂川嵐山地区河川整備に関する検討委員会」では、“単に河川を改修するというのではなくて、嵐山というものの位置付けをはっきりして考えるべき”、といった意見がある。国交省自体も拙速にならずに、(住民に) 完全に理解していただく、あるいは住民が求める声を最大限反映する組織として、検討委員会とは別に地元連絡会というのがあって、これには一般の市民の方も入っておられ、そういった方々の意見を聴くことを非常に緻密にやっている。これは非常にひとつの小さな例で、あるユニット、地区での話であるけれども、(ここでの整備によって) 行政界の違う上流や下流でどんな影響があるのかということはこの地区の人が考える、あるいは認識してもらう必要がある。例えば、川の仕組みとか川の流れとかその影響といったものの理解を深めていくことによって、より関心が高まるし、他の地区にもそれが広がっていく。当面の目の前のことや自分のことだけじゃなく、広い目を持っていただくことが連携の第一歩だと思う。これは問題によって違うが、問題が大きくなればなるほど逆にボケてしまうので、具体的な問題、現実的な課題から解決していく。地元の人びとにとって、一番それが切実な問題だからこそ、声が上がってくるのだと思う。そういうものをベースにして連携を広げていく、また、モチベーションを自然に作り出していくということをひな形とし、その時に行政サイドは、そういった知識をみなさんに与えるというか、開示するということが非常に僕は大事だと思う。極端に言ったら人間は、自分のことばかりで他のひとのことはあまり考えない。それを課題ごとにある程度緩和し、払しょくしていく。例えば、さきほどご紹介した地区連絡会では、桂川全体として、上流の亀岡の保津川をいろいろ改修していくと、自分の地区にどんな影響があるのかということをはじめ気づかれていると思う。徹底した情報開示とそれに対するいろいろな知識を与える責任は事業主体にあるが、必ずしも事業主体が全部わかっているわけではない。例えば、関西広域連合が、琵琶湖・淀川水系で徹底してそういう知恵を持って、それを開示するといった調整法があるのではないか。そういった経験を十分活かし得れば、いろいろな問題に対して前進できるのではないか。

これは小さな問題といえば小さな問題であるが、そういう積み重ねだと思う。

角哲也委員 提言書（たたき台）には、具体的に取り組むべき課題が総括され、3.1～3.8まで8つ挙げられている。ただ、全部を同時並行でやるのか、この中のいくつかを先行して取り組んでいくのかという問題もあるし、場づくりであるとか、政策提言であるとか、既存のプラットフォームにどういうものがあり何が足りないのかという問題もある。それから、さきほど、“つつく”という話があったが、プレッシャーではないが、何らかのアクションを起こさせるトリガーがないとなかなか現状は変わらない。そこで、どんな“つつき方”があるのかが分かるとの具体的なやり方見えてくるような気がする。以前も簡単に紹介したがここで改めて、資料2のシート6にある耳川の事例を紹介させていただく。耳川は宮崎県にある二級河川であるが、平成17年に大水害があって相当山が崩れたことから、今後、山の管理、土砂管理、また、治水面から、流域にある多くのダム等の管理をどうシフトさせるかを検討している。ここでは、宮崎県と事業主体の九州電力、それから学識者、地域の方々、行政機関（県、流域市町村）、そしてここポイントであるが、上・中・下流ごとに、関係機関として森林組合や漁業協同組合も入ってWGをつくって、それを親委員会にかけ、毎年、ぐるぐるループを回すということをオンゴーイングでやっており、通信簿のようなものをつくり、まさに進捗点検をしている。共通の財源はないが、それぞれが成し得る枠組み、持っている財源の中で、こんなことをやりましょうということをみなさんが持ち寄り、それを毎年リバイスする。その中で、制度的に足りないところがあれば、何らかの新しい枠組みをつくっていかないといけないということになるが、それは一朝一夕でできないので、まずはできることをみなさんで持ち寄っている。それをプレッシャーに感じるのか、頑張ろうとを感じる動機づけと考えるのかは見方次第であると思うが、こういう枠組みがあることで、お互いにしていることが見え、重複が避けられあるいは連携が促進されるきっかけとなる。例えば、関西広域連合の中で、8つの課題のうち総合土砂管理のことをやるべしとなったときに、こういうやり方はひとつ参考になる。その時には、国有林だけではなく、森林組合など民有林の所有者も意識を持って参画しないとなかなかできない。具体的にいくつか先行的にやっていく中で、関西広域連合がどういう場をつくっていくのか、どういう“つつき方”をするのかということが見えてきて、具体的な話が進むのかなと思って伺っていた。

中川一委員 具体的にプラクティスをはじめることで、どういう課題を抱えていて、どういう組織やプラットフォームがあって、どういうところと調整しなければならぬかということが見えてくる。私も（角委員が）提案されたやり方が非常に有効と思う。私も例を挙げさせていただく。私は、滋賀県の愛知川にある永源寺ダム（農業用）の堆砂問題に関わっている。堆砂問題を解決するには、上流の流域がどうなっているのか、要するに、現状では山がどれほど荒れていて、どれだけ土砂が出てきやすいのかということも知らなければならならず、永源寺ダムを管理しているところだけではなかなか問題は解決しない。例えば、今やっているのは、シジミの養殖に有効な土砂を琵琶湖に還元し、そこでシジミ養殖をしている。担当しているのは農水部局で、土

木部局（河川管理者）はほとんど関係していない。実は私は、土木部局でやっている愛知川の総合土砂管理についてもタッチしており、結構詳細な調査をしてモデルもつくって検討した。問題が起こっているのに、土木部局と農水部局とで情報が共有されていない。将来どういうふうに解決していくのかということもある。

そんな中で、最近になってようやく協議会をつくられ、東近江市役所の人たちも入り、堆砂対策、流域土砂管理を総合的にやるプラットフォームができたと聞いた。この背景には、私が、河川管理者サイドの総合土砂管理と、永源寺ダムという農水省が所管するダムの堆砂に両方とも関係していたので、いろいろと相談させていただいた経緯がある。協力してやっていくということは、財源にも関わることなので大変なことだと思っている。今後、技術的課題もいろいろ相談に乗りながら、まさに角先生がおっしゃったようにチェックをして成果を挙げていき、ひとつのベスト・プラクティスにできればと思っている。このように、どういう組織があって、どうプラットフォームを利用するのかといったことは、ばくっと捉えると分からないが、具体的にプラクティスをすれば見えてくる気がする。

多々納裕一委員 文章を見ると若干ガバナンス的な議論もあるが、この図（提言書（たたき台）4.5 図-3）は、丸にしようが縦にしようが横にしようが、マネジメントの図はマネジメントの図であって、PDCAサイクルにしか見えない。これは、主体が少なくとも固定されていて、決定される方々がいて実施する方々がいるような組織体系を持っている場合にフィットする図である。ガバナンスとマネジメントとの違いは、僕の理解では入退室が可能かどうかだと思っている。このグループの中に入って来たり、出て行ったりできるか。言い方を変えると、残っている人はオーナーシップを持っている状況にならないといけないということ。そう考えると、残念ながら、中川先生も角先生もおっしゃったことは、〇〇管理というものを最初に置くから、管理者がいてその人の関心を実現するために参加して欲しい人に参加してもらおうということになっており、参加したい人に参加してもらっているわけではない。ここでの議論として、それをどちら側に考えるのかというのは、結構大きな意思決定と言うか考え方の違いである。要するに参加したい人が参加できるように“おだてていく仕組み”をどうつくりますかという議論をするのか、もしくは、関西広域連合の中の「流域の恵みを絶やさず享受し、災害をしたたかにやり過ごす社会の実現」という、言わばトップダウンの目標があって、それを実現するためにどういう仕組みを整えるべきかという議論をするのかという違いで、後者は従来のガバメントの考え方であると思う。どちらの方がいいのか考えていたが、もちろん、課題が明確で、参加していただけるみなさんのインセンティブがしっかりあって、それぞれをコーディネートする能力があれば、恐らくそこはうまくいく。しかし、もう一方の話としては、今度は、関西広域連合にはそんな力はないので、むしろ御用聞きすると。もうフィットはしないが、むしろ僕のイメージには IRGC（International Risk Governance Council）のリスク・ガバナンスの図（資料2シート20）がある。シュツットガルト大学の Dr. Ortwin Renn が書かれた White Paper というのがあって、その中の図を僕が訳したものである。最後のスコーピングの部分若干変えているが、もともになっているのがリスクマネジメ

ントなので、リスクアセスメントをして計画を立てて実施するという話であるが、複数の主体が関わってくる場合、それぞれの主体が持つ認知も違えば、状況も違えば、権限も違う。そんな中で、それぞれのコンサーンが違うというところがまずは問題だという議論で、まずはコンサーンを分かった上で、(回す側の) 関心としてリスクという問題、例えば、水害とか流域生態系サービスがあるとして、それに対して関係する方々の関心をそれぞれ集めてくることでリスクの全体像を俯瞰し、その上で、重要なのは、そこで取り得る選択肢をどう築くのかということだと思う。それぞれ権限が違うので、使える道具が違う。河川局は川の中の話しかできないし、砂防は砂防の話。農水は農水の中でできる範囲の仕事があることに普通はなっているが、そんな中で(回す側の) 関心事に対して、スコーピングという形で何らかのアジェンダを設定するとするならば、そこについてどういう方々が参加し、どういう権限をうまく調整しないといけないかがそこで初めて明らかになる。そのうえで、実施すべき計画を立てて、実施をしていく。実は、ガバナンスと言いながらも不思議なことに、ここには管理者(回す側) がいる。まだ、今のところ僕の知っている限りでは、こういうやり方以外で、まともに回っているガバナンスの仕組みはあまりないような気がしている。そうだとすると、やはり回す係がいるというのがポイントだと私たちは思っていたが、仮に広域連合の方で(回す係を) 果たそうというならば、事前の評価で「やっぱり私たちにはこんな課題がありますよね」というのがある程度見えてきたときに、みなさんに集まっていただいて、それぞれの関心事を共有して、「やれそうなことをなんですかね」という作業から始めていかないといけない。そのうえで、実際の課題設定をやって次に進んでいくということを、何か小さな分野でいいのでスタートしていただきたい。そのうえで、それらの実績に基づいて、信頼がより強くなってきて“存在感”が増え、やれる範囲がもっと広がっていくのではないかと考えている。

たたき台に書かれていることは、全体としてぱっと見ると、すごく私の言うこと聞いていただいて改善されたと思うが、まだそういう気がする。関心事分析やステークホルダーに関する部分を読む限りでは、“ずっとそこに行政があって、参加するひとたちはそこにいるのだから当然参加するんだ”といった感じに見えてしまう。もし考えられるようならそういう方向性も検討いただけないか。

津野洋委員 折角の機会なので、少し教えていただきたい。いわゆるこういう政策的な分野には疎く、“関西広域連合のあり方”という話自体も模糊曖昧とし、“ガバナンス”という手法も分かりづらい。端的に言えば、関西広域連合には関係自治体のトップが集まっておられるが、(関西広域連合は) その各々が持つ政策の利害調整の場なのか、それともそれを越えた新たなものを創り得る場なのか。そのときに“ガバナンス”という手段、やり方、概念、あるいは理念を持ってきたときに、関係者のそれぞれの施策や、共通する施策、あるいは利害関係のある施策について、調整を越えて、新たな政策展開なり、新たな目標なり、新たなやり方といったものができるチャレンジだと理解をすればいいのか。そのあたり、どう絡んで議論すればいいのか見えないところがある。私自身も関西広域環境保全計画の取りまとめをお願いされたが、なかなかチャレンジの部分ができなくて、(例えば、カワウ対策のように) 広域でやった

方が効果のあるものとか、あるいはいろいろな先進的な事例を集めて参考になるものをそれぞれがやっていくというように、あまり越えないところから努めてやっているが、仮に“ガバナンス”みたいなことになると、構成団体間の利害調整や協働の範囲を越える何かが出てくるのかなと期待しながらも、よく分からないところがあり、こういう質問をさせていただいた。

新川達郎教授（ゲスト） 関西広域連合の出発点は、やはり地方分権、そして府県の枠を超えた地域の課題や行政ニーズにどう応えていくのかというところにポイントがあった。したがって、単なる構成府県市の政策調整ではなく、関西発の関西ニーズに応える新たな政策展開が可能な仕組みを考えたいというのがあったと思う。そのときに、“ガバナンス”という議論をどうしても入れざるを得ないのは、関西広域連合の組織そのものが、一体的な、言わば日本国政府、大阪府、京都府といったような、民主主義的な正当性を持った強力な権限を与えられた組織ではないということにある。もちろん、そういう強力な組織ですら、政策の決定、実施を考える時に、社会や経済、例えば、国であれば地方との関係を考えざるを得ない。そうしないとものごとが進まない状況がある。そういう状況も含めて、“ガバナンス”が大事だという言い方をしているが、それ以上に権限や財源、組織をしっかり持たない関西広域連合としては、“ガバナンス”をうまく操作するしかない。上手に運営をしていくことを通じて、政策決定における新しさとか、各構成府県市や国では解決できない問題に対する新たな解決策の提示や、もう一方ではそうした政策方針に基づいて、現実には国も府県も市町村もそれぞれに持つ権限の中でできることがあるので、そういう方向性に基づく実施の中で、“ガバナンス”的に新しい方向でものごとを動かしていくことが可能になるのではないかと、この“ガバナンス”という言葉には期待をしている。基本的には、“ガバナンス”に関わるそれぞれの構成員は自立して行動することが前提であるが、同時にそれは勝手気ままではなくて、相互にネットワークされている、あるいは共通の問題に対するパートナーであるということが前提になって動いている仕組みとして考えている。逆に言うと、関西広域連合はこれまでは国出先機関の受け皿ということで、非常に大きな権限、財源、行政組織、主体というイメージがあるが、現実にはそういう姿にはなりそうもなく、ガバナンス的な状況を産み出すある種の結節点、あるいは触媒のようなものになることがポイントだと個人的には思っている。

事務局（中塚局長） 関西広域連合が今抱えている課題の観点から少し捕捉させていただく。津野先生からのご質問に対する答えとしては、関西広域連合は知事会とか連携協議を越えた、関西全体の広域課題に対する責任主体をつくりたいということを掲げてスタートしており、道州制とは違うが、広域的な課題に対してきっちりと責任を持つことが眼目となっている。これは、連携だけでものごとを進めていく組織とは決定的に違っており、一步踏み出したものだと理解している。

広域課題に対する責任主体となるために、財源・権限を持ってくるリソースはふたつあって、府県・政令市が持つ権限・財源・人材を持ってくる戦略と、国が既にやっている仕事の権限・財源を移管してくるという戦略である。関西広域連合は後者の戦

略、すなわち、関西全体の広域課題に対する国の権限・財源、具体的に言うと国の出先機関の権限・財源・人材を関西広域連合に吸収をし、一体化することによって責任主体となっていく戦略をとってきた。しかし、政権交代もあり先行きが見えなくなっている。もう一つの戦略として、府県・政令市の権限・財源・人材を広域連合に持ってくる戦略もあるが、国の出先機関の“丸ごと移管”を第一に掲げてきたこともあって、その点については思考が止まったままになっている。

ここで、本研究会で検討されているガバナンスが関西広域連合の次の道かなと私自身は思っている。道州制や“丸ごと移管”のように、権限・財源・人材をひとつのところに吸収して一体化してフルセットの統治機構をつくるという発想ではなく、それぞれの役割に基づいて権限や財源を与えられた主体、プレイヤーがいくつある中で、プラットフォームをつくり、これは連合長の言葉を使うと“持ち株会社”ということであるが、それぞれがそれぞれの目的に沿って権限・財源を果たしていくことを前提として、利害関係者が一堂に会して、共通のビジョンを持ったり、共通の認識を摺合せたりする場をつくることによって、それぞれの権限を行使していくという、ガバナンスのあり方が広域的な行政責任の果たし方としてあり得るのかも知れないと考えている。そのときに関西広域連合が全部それを担う必要は全くないが、そういうプラットフォーム的なものをつくりあげていくために働きかけていたり、あるいは中心的に活動していたりすることができるのではないかと考えており、ここで議論されているガバナンスが関西広域連合の次に目指すべき道として具体的に見えてくると思っている。ただ、これをあまり抽象的・総花的に大きな話に掲げても雲をつかむような話なので、さきほどから議論いただいているように、具体的なテーマ、課題に即してその解決を図るという視点から切り込んでいくことは非常に有益な方法だと思っている。

余分なことであるが、“丸ごと移管”が非常に難しかったのは、省庁の抵抗もあったが、もうひとつは、市町村や住民の方々からの反発もすごくあったためである。「府県とか広域連合に任せて大丈夫なのか」「それは国に任せておいた方がいいのではないか」という思いがすごくあった。特に、近畿地方整備局の治水の問題は典型的だった。これに対して、関西広域連合が力量を発揮するためには、個別の具体の問題に対して、自ら権限を行使して導くということではなく、きちっと解決に導いていくコーディネートができ、国とも一緒になってやっていけるということを示せる道として、ご提案いただいているガバナンスの方策は非常に有益と思っている。

中村正久副座長 ガバナンスの議論の中で整理しておいた方がいいと思うのは、いわゆる、伝統的な意思決定、例えば、ある目標があって、計画を立てて、それに財源・人材をあてて実施していく、Planning & Implementation というやり方と、それに対するガバナンスとしてさまざまな主体がさまざまな役回りをしながら、徐々に財源の問題なり、技術の問題なり、参加の問題を解決していくというやり方は、昔からずっと両方あって、今もその両方が必要であるということ。Planning & Implementation

に対するガバナンスで、そっちに移行するというのではなく、両方のギアがうまく噛み合わなければならないということ。もちろん、ガバナンス的なアプローチと伝統的なトップダウン的ないわゆる管理・マネジメントというスキームとは両方必要だけれども、最近では、いわゆる伝統的なマネジメントでスキームを決めるというやり方ではこぼれてくるような、“はざまの問題”がどんどん出てきた。それは、関心も多様だし、利害関係者も多様になったし、意識も多様になってきたからで、しかし一方で、組織・制度は硬直してくるし、人も足りない（“はざまの問題”に対して次々と組織・枠組をつくり財源・人材を充てられるような状態ではない）。だから、さまざまな形で、両方が噛み合わないといけないというモデルができつつあって、流域管理もそういう状況に入ってきているということである。

それから、流域という概念を一体どう捉えるか。いわゆる流域の単位は、小規模流域 (Micro-scale) から、中規模流域 (Meso-scale) になり、大規模流域 (Macro-scale) が存在しており、琵琶湖・淀川流域もさまざまなスケールの流域が入れ子状態になっている。そして、それぞれのスケールで抱えている問題はそれぞれ違う。問題はそれぞれ違うが、特徴的に、小規模流域 (Micro-scale)、例えば耳川の土砂管理で起こっている問題に対応する Planning & Implementation とガバナンスの仕組みと、例えば、桂川水系での Planning & Implementation とガバナンスの仕組みと、琵琶湖・淀川水系での仕組みでは少しずつ違うものの、基本的な Typology というか重要な要素は共通しており、模式図で書けばほぼ似ている。ただ一方で、それぞれの流域が抱えるプレイヤーや、財源、技術のレベル、法制度は違ってくる。したがって、ガバナンスの仕組みは共通の部分もあるが、プレイヤー、財源、仕組み・バックグラウンドが違うので、そういう相互に入れ子状態になっているものが、相互に行き来しながら全体をどのようにバランスよく、長期に安定的に実現していくかというのが“重層的ガバナンス”である。行き来があって、マイクロからメゾに、メゾからマクロに、あるいはマクロからマイクロに縦に行くようなルートもあれば、それから水平に、例えば市町村間あるいは流域間で情報・人材・技術などの交流があって、そこが非常に重層的なので“重層的ガバナンス”という概念が出てきた。したがって、“重層的ガバナンス”という概念と、それぞれが抱えている課題を解決するアプローチは全然矛盾しない。トップダウン的なことも当然出てくるし、そうでなければうまくいかない部分もある。

けれども、段々と問題の質は従来型とは異なってきた。例えば、災害の時の連携は非常によく分かる。関西広域連合の構成団体は、非常によく見える形で連携していくがそこにもガバナンスがある。また、被災地における被災者同士の連携やボランティアと被災者との連携、あるいはトップダウンでの行政からのプッシュ型とかプル型の支援のように、災害時に限ってみてもいろいろなガバナンスの形がある。河川流域を対象としたガバナンスを場合と、いわゆる地震のような緊急時のガバナンスを考える場合とは違うので、河川流域の場合にどうしたらいいのかということはどうも少し形を決めていかないとけない。今回の提言書（たたき台）の修正で、“重層的ガバナンス”を“臨機応変な連携・協働”と置き換えているが、（災害時のように）臨機応変な部分もあるかもしれないが、河川流域の場合はじっくり長期的なガバナンスも当然必要になってくるので、ここは言葉の使い方を考え方がいい。

もうひとつ、“ベスト・プラクティス”という言葉もいかどうか。ベスト・プラクティス（の考え方）は非常にいいと思っている。情報を上手に関西広域連合で集めてシェアすることができる。しかし、もう少し今抱えている問題に即した情報の集め方があるのではないか。私はガバナンスを6本柱（組織・体制・政策・利害関係の調整・技術・科学的知見：資料2 シート17）で考えているが、どの事例であっても、これらの柱がそれぞれのレベルできっちりと全部できている訳ではない。どれかの柱が歪んでいたり欠けていたり、無かったりというのを徐々に徐々にさきほどのようなサイクルで回しながら、技術のベスト・プラクティスなり、制度のベスト・プラクティスなりというものを徐々に徐々に強化していく仕組みはやはり地域が持たないといけない。それには、さまざまなスケールの取組を把握できなければならないが、関西広域連合は他にない位置付けであり、かつ、伝統的なPlanning & Implementationともつながり、ガバナンスともつながり、住民ともつながっていきける。前回のシンポジウムではさまざまなNPOやNGOの参加があった。嘉田さんがやっておられるように若い世代も取り込んでいかないといけない。ガバナンスというのは、10年、20年、30年、40年先のことまでやらないといけない。そこを強化するという意味でも、“国が”とかあるいは“地域が”ということではなくて、あるスケールをもった関西広域連合がうまくそういう役割を果たせるのではないか。

多々納裕一委員 これまでに少なくとも共通して分かっていることはあると思う。この報告書の特色は、最近ではEvidence-based decision-makingという言い方をするが、要するに“証拠に基づいた政策決定をする”ということ。この証拠にあたるもののリストをどう作るかという議論については、この報告書の中である程度合意されてきている。次に、その証拠を誰がどう集めるのかが重要だが、これだけ見るとあまり書いていない。“関西広域連合が事務局となって集めます”くらいは書いておいてもいいのではないか。最後に、うまくいけば“水循環基本法に基づく流域水循環計画の事務局を”と書いてあるが、仮にそこまでいかななくても、そうしておく（“証拠を関西広域連合が事務局となって集める”としておく）のがいいのではないか。そして、少なくとも短期的目標として、“その次の段階ではそれらの証拠に基づいて何をするかを議論するためのプラットフォームをつくります”という話にしておかないと、さっきの図は何のことか分からなくなる。少なくともそこまではどこかに入れていただく。

ただ、そうだと考えると、（流域管理の）目標を最初から書いてしまうのはよくない。しかもこの目標は、申し訳ないがインパクトが弱い。読みようによっては、“とてもいいところに住んでいて、災害もめったに起きない社会なので、それでいいじゃないか”と聞こえてしまう。書くならもっとすごいことを書かないと、“こういう課題がこの地域にあってそれを本当に解決しなければならないんだ！”という感じに聞こえない。それが今の段階で思いつかないなら、やはり（副題には）手法を書いておく方が分かりやすい気もする。この報告書が（他と）画期的に違うところは、“生態系サービスや地先の安全度を見て、それに基づいて流域の将来の方向性をきちんとみんなまで議論しましょう。そういう仕組みをつくりましょう。”ということなので、そこを分かるようにした方がすっきりしていいのではないか。

中川一委員 “ベスト・プラクティス”もいいが、広域的な問題に対してなかなか解決が難しい事例もあると思う。関西だけに限らず、なぜ失敗したのか、そして今どのように取り組もうとしているかといった事例も探れば、課題も出てきて逆にそこから学ぶことができるのではないか。

中村正久副座長 私も大賛成で、“ベスト・プラクティス”とは違う表現方法もあるのではないか。もう一つ、“アセスメント”という言葉も気になっている。いわゆるアセスメントというと、一般的には環境アセスメントや水質アセスメントを想像する。多々納先生から紹介のあったリスクマネジメントのサイクルもそうだったが、アセスするということは、その基準をどうするかとか、評価して結果をどうマネジメントにつなげるのかということになってくる。そうなると、やはりアセスする権限とか立場の議論になって、そういうことを関西広域連合がやるのかということならないか。また、アセスをするところはたくさんある。さまざまな主体がさまざまな目的で、さまざまな形で流域のアセスメントをやっている。学会もやれば、個別の事業者もやれば、県なり課なり、部局がやったりする。アセスメントという言葉も少し考えた方がいいのではないか。あるいは、ベスト・プラクティスとアセスメントについては、こういう意味で使っているという何らかの説明があった方がいいのではないか。

もうひとつ、特に最近“Tracks”という表現をよく見聞きする。新川先生は御存じかも知れないが、重層的ガバナンスと言うと、例えば、EUの政治体制における重層的ガバナンスや、ラテンアメリカのNAFTAやLAFTAといった地域経済体が複合的に存在するとき起こる重層的ガバナンス、あるいはメコン川流域のガバナンスに関する議論の中で、“Tracks”という言葉がよく出てくる。“Tracks”というのは複合的にチャンネルが存在するということが表現している。例えば、メコン流域では、中国とラオス・カンボジア・ベトナムはダム問題で利害対立していても、もう一方では電気の共有をやるとか、さまざまな経済圏や流域圏をつくっていくなど、下流の国々がしたたかに別のチャンネルを使って補完的なことをしている。重層的ガバナンスのもとでは、ひとつのチャンネルで全部が動くということではなく、例えば、アセスメントに関して、さまざまな学会のチャンネルもあれば、府県の専門家間のチャンネルもあるので、さまざまな“Tracks”を活性化することによってトータルでガバナンスが機能することが大事という議論があちこちである。リソースに限られ、人も限られ、さらに権限も何がどこまであるのか分からないときに、さまざまな“Tracks”があることを知ったうえで、かつ、それらをうまく活かすことも、関西広域連合が役割を果たせるのではないのか。そういう意味でも“Tracks”という言葉は注目したい。

多々納裕一委員 関西広域連合からEU指令（ディレクティブ）のようなものを出すことはできないのか。（出せるのであれば）例えば、関西広域連合で指標をつくって、ディレクティブを出し、構成団体で調査をして報告してもらおうというやり方もできない。トップが合意すればできそうに聞こえたが。

新川達郎教授（ゲスト） EU指令（ディレクティブ）も義務付けを伴うものと、そうでないものがある。そういうレベルで言うと、関西広域連合には条例の制定権もあるが、関西広域連合の理事者で決定をされ規則を制定されれば、関西広域連合の範囲内でどうするかは決定できる。関西広域連合として、その範囲内で一定の義務付けやあるいは方向付けを行うことは可能。ただし、構成団体そのものを具体的に拘束することはできないので、逆に言うと関西広域連合として何をするかまでは言えるが、各構成団体に何をどこまでどうするかまで命令するのは難しく、自発的に協力をしてもらうしかない。

山下淳委員（ゲスト） 関西広域連合として条例で決めたからと言って、構成団体を拘束することはない。むしろ逆に、連合委員会としてトップが集まるので、“共通政策”をつくることはできる。その“共通政策”を構成団体が自分たちの政策として実施することは十分可能と思うし、そちらの方が政治的にはリアリティは高い。ただ、今日の話で言えば、関西広域連合がそこまでやるのがいいのか。そうではなく、関西広域連合が何かを決めるということはせず、何かを決めて実行するのはそれぞれのアクターであって、関西広域連合はどのように決めどのようにやるかという枠組みをつくり、集まって議論をするときに、必要な情報を提供していく。そういう中で、それぞれのアクターが自分にとって適切な選択肢あるいは行動をとっていく。そういったイメージの方がガバナンスとしてはいいと思う。どちらかと言うと、そういう場を関西広域連合がつかれるか、あるいは共通の価値観を持つなり、個々のアクターが政策決定に必要な情報等をうまく提供していくことができるかを考えた方がいい。その方が今の関西広域連合の小さなリソースで動くということにも合うと思う。

多々納裕一委員 私たちもほとんどがまさにそう考えていると思う。たぶん、この範囲で決められることとして、今の段階では、さきほど言ったように、“こういうカテゴリーの指標群を量ることが必要で、それを見て、何らかの対応を協調して考えるということをしていかないといけない”という話だと思うので、“共通政策”として合意してもらえよう、報告書の最後のアクションに関係する部分に、①証拠となるような指標を集めようということと、②プラットフォームをつくらうということを持ってきてもらえれば、大変いいのではないかな。

北村裕明教授（ゲスト） さきほど、関西広域連合が流域管理において果たし得る機能として、シンクタンク機能と申し上げたが、それは、①ベスト・プラクティスをいくつか積み上げていく機能と、②生態系サービスを中心とした新しい流域管理に変わったことに対応したアセスメント的なものを試行的に提供する機能を持ちながら、新しい枠組みをつくり、その中で、どの課題を選ぶのかということがいろんなレベルで議論されていくということではないかな。

嘉田由紀子顧問 少し包括的なことを申し上げたい。今日はお三方来ていただいて、大変ありがたいアドバイスをいただいたが、その中で、さまざまな主体をつないでい

くときの政治的な“存在感”について山下さんからお話があった。「5年たって関西広域連合には存在感あるのか」と言われたときに忸怩たる思いがある。関西広域連合の発足時に、滋賀県知事として一番に期待したのはリスク管理であった。関西は東南海・南海地震、琵琶湖西岸断層帯地震のリスクを抱え、そして阪神淡路大震災時にはお互いに支援も受援もできない現場を見てきた。どうにかして関西として府県単独ではできないリスク管理を事前に整えられないかということが一番の願望であった。それから広域医療。ドクヘリを個別で持つのはすごく負担だったので、これを関西全体で考えようと取り組んだ。これも万一の時のリスク管理と言える。そして、府県を越えた環境リスク管理として、カワウの問題があった。このように、生活リスク管理、環境リスク管理のところで関西広域連合の必要性を提案し、2010年12月に発足することとなった。その後、2011年の東日本大震災(3.11)時にはカウンターパート支援がひとつの“存在感”となった。もともとカウンターパート支援とは言っておらず、そのときは、井戸知事の発案でともかくお互いに相手を決めてやろうということであった。それに後から“カウンターパート支援”と名づけをして見える化をした。

また、当時の民主党政権と国出先機関の権限移譲についてかなりやり合いながら、最終的には2012年11月14日に閣議決定まで至ったが、翌日解散、政権交代となった。国の官僚の壁に挟まれて、解散があったから閣議決定をしたのではと思うくらいやる気のないもので、国出先機関の“丸ごと移管”はそこで進まなくなった。広域課題の責任主体になるという目的はまだ降ろしていないが、片山鳥取県前知事からは“開店休業”と批判をされた。あのような批判をマスコミでさせたのはひとつの失敗だと思う。そういう中で5年やってきたが、“存在感”には3つの要素があると思う。ひとつ目は予算であるが、関西広域連合の場合は構成団体の持ち寄り、独自には持っていない。ふたつ目は法律・権限であるが、さきほど議論があったように、関西広域連合が条例をつくっても構成団体に執行させる権限はない。みっつ目は社会的な“存在感”である。関西広域連合が社会的な“存在感”をはじめて見せたのは橋下徹さんの存在だった。連合委員会でも橋下さんがいるかどうかでカメラの数が全然違った。また、橋下さんはそれを意識して、裏では大変おとなしいことを言うのにマスコミの前では挑発をした。その挑発は今の時代のマスコミの空気にも合っていた。橋下さんは道州制論者で広域連合には反対だったが、それでもいてくれたがゆえに“存在感”があった。彼は、最終的な落としどころを考えて発言するので、政治家として見事だと思う。私はできなかったのが橋下さんには負けたなと思っている。

そこで今考えると、広域課題の責任主体として琵琶湖・淀川流域において果たせることは、やはりリスク管理ではないかと思っている。たちまち、直下型地震として関西で一番リスクが高いのは琵琶湖西岸断層帯地震だと思うが、これが起きて琵琶湖疏水が6～8mずれたら水が供給できなくなり京都は干上がってしまう。それから東南海・南海リスクも高く、いざ発生した時に大阪がどうなるのか大変心配である。スイスのある保険会社が、世界でトップテンの最大・最悪リスク都市を出したときに、1番は東京・横浜で、4番に大阪・神戸が入っていた。世界トップテンの中に日本が3つ入っているくらい災害列島なので、広域連合が広域課題の責任主体というときには、この部分を表に出すことで一種の“存在感”が出るのではないか。ベスト・

プラクティスを真面目に積み上げても社会的関心は産まない。社会的関心を産むには、例えば、東南海・南海地震や琵琶湖西岸断層地震が起きたらどうなるのかなど、ベスト・プラクティスが必要になるようなワーストイベントを想定することが有効ではないか。これは、極端な提案であるが、そのような災害に備える練習として、まずは、「丸3日間、関西の水道を止めませんか」と言ってみてはどうか。私は前から丸1日と言っていたが1日では甘いかもしれない。実は、広域連合にはこれに近いひとつの実績がある。大飯原発3・4号機の再稼働が議論されたあと、「動かさなければ関西はブラックアウトする。病院の電気がなくなる。」と言って、命と経済を盾に関電さんから脅かされた。結果的には過去4年間はほとんど原発を動かさなかったが、広域連合で節エネ・省エネの仕組みをつくり、15%のピークカットをして3,000万kwから2,500万kwに減らした実績がある。当時私は、広域連合の省エネの委員長として、連合委員会で毎回毎回いろいろな議論をしながら、各府県、市町村、民間企業も巻き込み、夏には夏のピークカット、冬には真冬のピークカットを行い、一種のリスク回避ができた。やればできるのだが、このようなことが広域連合の成果としてほとんど関心を持たれていないし、発信もできていない。このあたりで社会的な存在感をきちんと出せれば、これまで議論された提言書も役に立ってくると思う。社会的な“存在感”を得るためにどこに取り付く島をつくるのか。この提言書を連合委員会に提案しても、委員の知事や市長さんたちは、「まあ、緻密にようやってくれたね。それで私たちこれをどう使うの？」となりかねない。その時に「よそごとではありません。これはリスク管理です。」と言わないといけない。熊本はもともと地下水が豊富なところなのに、今回の地震が起こってペットボトルを持ち込まないといけなくなっている。私は、熊本で地震が起きたとき、「ここは地下水があるから水道の問題は大きくなるならない」と思っていたが、実際には水がないということで大変な苦勞をなさっている。このようなことも考えると、リスク管理における水の問題は、下水道も含めて、市町村長も知事もよそごとではいられない。このようなところで劇薬を投入したらどうか。発言を記録に残してもらって、実践するかどうかはみなさんで検討していただきたい。

中川博次座長 最後に大変な提案が出てきたが、今日は、流域管理のガバナンスという問題についてのいろいろなご意見をいただいた。そういうもののマネジメント、あるいはそういうもののシステムをどうやっていくのかということについても、課題等に関連していろいろ考えるべきところがあると思う。先生方のご意見を踏まえ、提言書のたたき台を、事務局で整理をしていただきたい。今後は、構成団体、連合委員会にも、ご意見をお聴きして、次回研究会では提言書を確定的なものにしたい。

(以上)