

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会（第 11 回）議事概要

- | | | |
|---|------|--|
| 1 | 開催日時 | ： 平成 28 年 7 月 20 日(水) 10:00～12:05 |
| 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、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 |
| 4 | 議 事 | ： 報告書(案)の取りまとめについて |

(1) 報告書(案)の取りまとめについて

- 第 70 回広域連合委員会における、連合委員と中川座長・中村副座長・嘉田顧問・新川座長(広域連合のあり方検討会)との意見交換の概要について事務局より報告がなされた。
- 前回(第 10 回)研究会以降の修正箇所について事務局より説明がなされた。

(2) 審 議

■ 報告書の内容について議論がなされた。主な意見は次のとおり。

- ・ 全体としてバランスが取れた内容になり、よくまとまっている。
- ・ 深層崩壊については、天然ダムの決壊が一番懸念されるので、土砂災害と洪水災害の複合災害として記述しておくべき。また、川と人との繋がりの部分で、流域各地で活躍している河川レンジャーにも触れてもらいたい。
- ・ 東日本大地震以降、再生エネルギーは大きなテーマなので、今後の取組の中で流域単位でのエネルギー自給の視点を入れていくとよいのではないかな。
- ・ 地下水保全が課題に挙げられているがデータが少ない。地下水の分布に関するデータも取組の重要な要素になってくるので、事務局で情報を追加されたい。
- ・ リスクファイナンス(水害保険・共済制度など)に関しては、財源として整理するのではなく対策のひとつとして整理すべきではないか。また、米国洪水保険プログラムの保険料率マップのように、リスクを金額で表現すると分かりやすいので、「期待被害率」などの指標も考えてはどうか。
- ・ 平成 25 年台風 18 号時には 41 年ぶりに瀬田川洗堰の全閉操作を行った。それは必要なことだったが、想定を超える雨が降れば流域のどこかで水害は起きる。流域全体で上下流・左右岸でリスクを分かち合う仕組みとして洪水保険・共済制度を議論できればいいのではないかな。
- ・ これまであった既存のプラットフォームも継続が困難になってきており、それらのサポートを広域連合にお願いしたい。また、過去のそれぞれの取組がどこまで実効性があったのか、広域連合としてデータを集めておく必要がある。
- ・ 関係各主体の認知についても、実際に動き出さなければ分からないのが普通である。例えば、現状認識も回していく中で徐々に深まっていくものなので、ガバナンスの進め方に関して時間のファクターを入れた表現に工夫できないか。
- ・ 住民の方々や市町村の方々とのコミュニケーションを通じて、取り扱う課題を汲み上げていくプロセスをフロー図の中に入れておくとういのではないかな。
- ・ 上下流の問題ひとつにしても、ずっと知事・市長が争ってきたし、これからも延々続いていく。忍耐と寛容の精神が一番大事である。そういった中で、大きな視野がないと問題は解決しない。流域の一人ひとりがそのような視野を持てるようにすることが重要である。

■ 今後の進め方について確認がなされた。

- ・ 今回の研究会での審議等を踏まえ、座長一任で素案を修正したうえで、最終的な取りまとめを行い、8 月 29 日開催の連合委員会に提出する。

(以上)

(主な発言内容)

(1) 広域連合委員との意見交換について

中川博次座長 6月26日に開催された関西広域連合委員会において、私と中村副座長、嘉田顧問、新川先生にお越しいただき本研究会での審議状況を報告した。各知事からは非常に前向きなご発言をいただいた。概要を事務局から説明を願いたい。

(事務局説明 参考資料)

中村正久副座長 私は報告書(素案)の概要版をベースに説明させていただいた。広域連合の果たし得る役割に関する3つの提案、すなわち、広域連合がどうリーダーシップを発揮するか、またコーディネーターとして側面からあるいは背後から支えていくことに対する非常に前向きな評価があった。ただし、実現が難しいことなので、試行錯誤の中で徐々に定着させる必要があるのではないかとということが、ご発言の背景にあったように思う。さらに一步踏み込んで言えば、地域が率先して“はざまの問題”に取り組むことで、国から地域までの縦方向の繋がり、あるいは、府県、市町村や住民団体などの地域同士の横方向の繋がりを上手く機能させ、全体のガバナンスを向上させていかなければならないと思いつつも、やはりこれまで国が果たしてきた役割は非常に大きいので、(国との)一定の役割分担、協力のあり方に対しては、政治・行政の場で検討をする必要があるという感触が、発言の中から伺い知れた。

嘉田由紀子顧問 全体の印象として概ねかなり前向きに評価をしていただいた。これからのことも含めて、3点、当日応えきれなかったことを申し上げたい。1点目はリスクの分かち合いをどうするのか。この研究会が始まったのは、平成25年9月の台風18号がきっかけであり、その時には41年ぶりに瀬田川洗堰を全閉した。滋賀県知事は全閉を容認すると針のむしろであるが、三川合流地点、羽束師や八幡での昭和28年の被害調査をした経験から、もし全閉できずに桂川や木津川、宇治川が破堤していたらと背筋が寒い思いがした。今は住宅が密集しており、昭和28年どころの被害では済まない。それこそ命にかかわる被害も出たかも知れないと思うと、洗堰の全閉は判断としてよかったと思う。ただ、どこかが犠牲になってどこかが守られることになるので、全体を制度化していく次の一步が必要ではないか。滋賀県の流域治水条例では、土地利用規制など規制的な手法をとっている。それに対して、アメリカの洪水保険などはより前向きな手法なので、このあたりをぜひ議論できないか。

2点目は、データに基づくアセスメント。三日月知事がデータづくりについて問題提起した。滋賀県の流域治水が進んだのは「地先の安全度」マップができたからである。全国初でもあり開発から含め予算的には1億円くらいかかったが、その手法もオープンソース化されるのでそれほど予算をかけずにできるようになる。データづくりの次の展開をみなさんに議論していただきたい。

それから3点目として、関西広域連合の提案時には見えなかった大きな成果がある。行政には府県市ごとの行政文化があり、行政マンは自分の文化から出られない。しかし、広域連合に現場を知る職員が集まり、膝を突き合わせてゼロから議論する。もちろん、近畿地方整備局などでも真剣に議論していただいているが、やはり自治体職員がそれぞれの現場を背負って他流試合をして育っていることが、見えなかった成果だと思っている。(構成府県市も)今後はこの部分も意識して参加・協力していただけたらと思う。

3点申し上げた。ひとつはリスクの分かち合いのための新たな制度。2つ目はデータづ

くり。コストをかけずにやれるのではないか。3点目は、行政職員の他流試合をより一層現実化するという事。

(2) 報告書の修正について

中川一委員 書き過ぎたところはスリムにし、不足したところを補って、全体を通してバランスが取れているという印象を受けた。また、広域連合としてどういうことを流域でやっていくのかというミッションを明確にされ、大変よくまとまっている内容だと思った。

ただし、気になったところがあるいくつかあるので申し上げる。てにをはの修正、誤字は後ほど言うので修正されたい。

まず、難しい地名などにはルビを振ったかどうか。例えば、4ページの「木津川には六か浜と呼ばれる一口・吐師・木津・加茂・瓶原・笠置の各浜に…」など難しい地名がある。

それと、10ページの3行目あたりか、25ページの人と川との繋がりあたりで、淀川管内の河川レンジャーについて触れてはどうか。河川整備計画と住民の橋渡しをする河川レンジャーの取組は、淀川水系流域委員会でも非常に評価され、関心を持たれている。

15ページと21ページで重複した表現（「治水目的で河積を拡大したり河床勾配を緩和したりした結果として掃流力が低下し、土砂が堆積しやすい状況となり…」）がある。それほど分厚くない資料なので、内容が重複しないように、どこか適切な一か所にまとめるか、「前出のように」とか「〇〇ページに書いたように」など、表現を工夫していただきたい。

15ページの一番下のところで「深層崩壊が一層の課題になってきている」と書かれているが、何で深層崩壊が課題なのかが分からない人もいると思う。確かに深層崩壊して、一次的被害として土砂に埋まるとか、家が破壊されることもあるが、一番懸念されることは、土砂が川をせき止めて天然ダムができ、さらにそれが決壊して大洪水が起こるということではないか。保津峡(桂川)や鹿跳溪谷(瀬田川)のところでも深層崩壊危険度が高く、天然ダムの可能性もあるとも言われている。深層崩壊への対応だけではなく、天然ダムの決壊による大洪水にも触れ、土砂災害と洪水の複合災害も記述するとさらによいのではないか。このことは以前の研究会でも発言したと思うので確認されたい。

また、「浜崖」という言葉があるが、以前の参考資料では「欠ける」という字が使われていた。今は修正して海岸部門でよく使う「崖」を使っている。普段から「“浜欠け”する」という言葉を滋賀県ではよく聴く。しかし、ここで「崖」の字を使うとすると「“浜崖”する」という表現はちょっとおかしい。「崖」はあくまでも「崖」で、「浜崖がある」という表現なら分かるが、「“浜崖”する」というのはピンとこない。意識を持って修正されたと思うが、どういう理由なのか教えていただきたい。

事務局（瀧主査） もともと滋賀県で湖岸侵食が問題になったときに、使った字は「崖」であった。いつしか聞いた感じの印象から、新聞報道などで“浜欠け”という表現が増えるようになってきた。現在でも滋賀県としては「崖」を標準で使っている。ただ、職員同士の会話の中で、慣例的に“浜が欠けていく”という意味あいでも、“浜欠け”するということもあるが、文書としては「浜欠け」という表現はしないように統一している。

石田裕子委員 非常によくまとめていただいた。広域連合がプラットフォームの場をつくっていく精神そのものはいいことであり、ぜひやっていただきたい。一方で、既存組織などでプラットフォームになり得そうな事例が、参考資料97～101に紹介されているが、中には存続が困難になっているところがあると聞いている。そういった継続が難しくなってきた組織に対して、広域連合として場を提供するなど、そのサポートをぜひお願いしたい。

津野洋委員 生態系のサービスに関していろいろと書かれているので、琵琶湖の景観が美しく国定公園に指定されていることや、ラムサール条約で登録地になり渡り鳥としての非常に重要な位置であることなどについて、環境分野のところでもし適当であれば触れていただけたらいいのではないかと。2点目として、参考資料には素晴らしいものが入っているのが、ぱっと見るだけでは一体何が何を表しているのかよく分からない。参考資料の目次をつくり、それぞれの関係性が分かるよう、番号と題目くらいを整理すると読む側にとっては参考になりありがたい。

多々納裕一委員 4章がひとつのポイントだと思うので、もう一度だけ確認したい。36ページの4～5行目に、「自発的な参加を得るには、行政本位ではなく、流域に暮らす人びとの視点から、」と書いてあるが、行政本位の視点から何かするというのは考えられないので、単純に“行政からの視点だけではなく”などの表現だと思う。また、「権限財源が一元化されると、……、分権と逆行する」と書いてあるが、こういう表現を使えば、かえって首も締るし無用の反発も招きかねないので、この部分は不要でそのまま繋げばいいと思う。

一番気になったのは、37ページの一歩下のところで、「将来のビジョンもさまざまな試行錯誤を経て結果的に形成されるもの」とされており、まるで“試行錯誤”を提案しているかのような表現がされている。もちろん“試行錯誤”は悪い言葉ではないが、ネガティブな印象を非常に与えてしまう。むしろ、“とにかく回す”ということを図示しているはずなので、「小さな事例でもいいので、積極的に実現に向けて取り組んでいくことを通じて……」といった表現とし、“行き当たりばったりでない”と伝わる表現にすべきではないか。図中の「試行錯誤の積み重ね」はまだいいが、「試行錯誤を経る」ことだけが方法論に聞こえてしまうのは非常に残念な気がする。

構成のポイントとなるところで、36ページに3つの目的を挙げている。ひとつが“①生態系サービスの総体的な維持・向上”を図りながら、次に“②水に起因する様々なリスクを軽減する”とともに、さらに3番目、“③持続可能な水の利用を実現する”ことによって云々とあるが、①と③の関係をどう考えたらいいのかわかりづらい。目的を議論するところが全体を括ってくるので、はっきりしておく必要があると思う。また、“水に起因するさまざまなリスク”という言葉についても、生態系サービスが上手く機能しないことが“リスク”だと言えないこともない。この辺の言葉の使い方は留意が必要だろう。生態系、治水、利水という機能の議論ならもう少し分かりやすくできないか。

次に、49ページの（ふるさと納税）から（コミュニティファンド）までは財源措置に相当するが、最後の（リスクファイナンス）に書かれている内容はリスクファイナンスのための財源のことであって、諸々の活動を支える財源のことではないため、ここに書くのは適当ではないと思う。各流域内の主体の行動のインセンティブづくり、誘因を作り出すという意味であれば、リスクファイナンスもあり得るが、ここは混同してしまった印象を与えるので、リスクファイナンスに関する記述はここでない方がよいと思う。

また、50ページにリスクの定量化が書かれているが、より分かりやすいリスクの開示が本来は必要だと思う。米国洪水保険プログラムの事例（参考資料 106）では、金額で示されていて一番分かりやすい。100年確率洪水で浸水する場合には、100万円くらい年間保険料払うことになる。その次には（一定の対策をすると）14～15万円/年。その次には4万円/年。日本の水害保険等の比率からすると圧倒的に高いが、これは政府の運営する保険なので手数料を一杯とっているわけではない。滋賀県を対象に私が試算した例でも、例えば1,000万円の価値の家に対して、30万円/年から40万円/年が当たり前に出てくる。2,000万円くらいの価値がある建物であれば、場所によっては40～60万円/年のオーダーの保険料になるものが出る。そういう観点から言うと、情報提供がまだ分かり難いので、“期待被害率”を使うことも考えていただきたい。

中川博次座長 リスクファイナンスについては、財源として見込むという訳ではなくて逆に制度として考えるといいのではないかということか。

多々納裕一委員 「財源」の部分におくと矮小化されるので、総合的な対応策のひとつとして適切なところに置けないかということ。

角哲也委員 広域的に、かつ、従来の枠組みで議論できていなかった部分をこういうフレームワークで議論する価値があるだろうと8つのテーマ設定をしてきたが、改めて見ると、エネルギーの観点が抜けていた。今から入れて下さいというわけではないが、今日が終わりではなく出発点として、今後、グッドプラクティスを積み上げ、データとしてアップデートしていく作業が続くと考え、是非考えていただくといいので申し上げておきたい。エネルギーという言葉を変えて見ると、ほとんどない。東日本大地震以降、再生エネルギーを増やしていくことや、電力自由化が大きく出てきている。エネルギーの自給を流域単位でどう捉えてどう実現していくのかということが、実は日本だけではなく、ヨーロッパも含めて全世界的に課題になっている。その中で、関西広域連合、あるいは関西広域圏で、エネルギーの自給をどう捉えてくのか。琵琶湖・淀川流域を考えると、山のことを取り上げたのはよかったが、例えば、バイオマスであるとか、あるいは水力のエネルギー利用だとか、そういう観点が入ってなかった。もう少し早めに申し上げればよかったが、今日これで終わりでないとなれば、そういう観点も必要ではないかということをお願いしたい。

今、水力の価値について研究していて、日本で再生エネルギーを増やしていく中で、太陽光、風力は取り上げられるが、水力に関しては既定路線として増えもしなければ減りもしないという、世の中的にはデフォルトとして大事なものとして捉えておらず、残念なところがある。五大湖の事例（参考資料 109）にも水力発電の話が出ているし、欧州でもエネルギーの中で水力は極めて重要と言っている。調べてみると、アルパインコンベンションという組織があって、アルプス地方のドイツ、オーストリア、スイスなど、ある程度山岳で、景観、生態系、水、森林など共通した地勢を持っている地域のネットワークをやっている。活動内容を見てみると、エネルギーもあれば、景観だとか、生態系だとか、あと観光も扱っている。（EUはもっと大きなフレームワークであるが、）地勢的・地形的な共有性を持っているところが情報共有をし、いいプログラムを開発していこうとしている。その中に、エネルギーがあって、バイオマスや水利用の一形態として水力利用が議論されている。ここには、共通のガイドラインがあって、それを見るとここでの議論と似ていて、いい事例を各国から出し、まさにアネックスとしてバインディングしたレポートを出しており、ウェブからもダウンロードできる。今後、そういうことを広域連合が目指していく中で、エネルギーという観点をどう捉えてやっていくのか、次のステップとして考えていただくといいのではないか。

中村正久副座長 流域の状態(各種リスクとサービス)という表現がある。多々納先生もおっしゃられたが、“生態系サービス”は分かりにくい印象を与える可能性はある。私が事務局といろいろ議論していた時に使っていた言葉で、“Shared Risk”と“Shared Value”というのがある。要するに、流域でさまざまな価値を共有すると同時に、リスクも共有しないといけないということである。水資源の問題などでは、一方が若干負担を負いながら他方が利益を得るということもあるが、同時に、発生するリスクも共有しないといけない。各種リスクとサービスを評価すると同時に、流域ガバナンスの大きな目標は、そういう“Shared Value”と“Shared Risk”をどう実現していくかということなので、調査するだ

けではなくどこかにそういった大きな考え方を書いておいた方がいいのではないか。例えば、課題5「流域生態系サービスの総体的な維持・向上」の部分で、“調整サービスに重点”と書いてある。もともと流域には、資源供給サービスだけではなくて、さまざまな見えない貢献、例えば、気象緩和機能だとか、洪水調整機能だとか、水源涵養機能などが、調整サービスとしてあった。しかし、人間に都合いいことをやり始めると、資源供給サービスのものは増えて行くが調整サービスは減ってくる。それを何とか担保しないといけないということが、“Shared value”、“Shared Risk”のところに反映される。特に治水分野では、治水事業を通じて一気に構造物により、失われた調整サービスを回復しようとする。一方でそれが壊れたときのリスクがどうなるのかという問題も起こって来る。例えば、まさに流域治水は、緩やかに広く全体で調整サービスを回復する取組とも言えるので、治水と調整サービスは非常に重要な関係がある。このあたりの関係が世の中に見えなければならぬが、こういう考え方は新しいので、なかなか若い人への教育においても活かしていない部分である。どういう工夫するかは別として、気が付いたところである。

それからもうひとつ、これも先ほど角先生と同じく、今から入れてほしいということではないが、エネルギーの問題と、水、環境、食料の問題というのが、NEXUS Network (Food, Energy, Water and Environment) と言って、非常にこの数年大きく出てきている。特に琵琶湖・淀川水系の場合にはヴァーチャルウォーターや、栄養塩の流入・流出など流域外、国際的な貿易通商の中で支えられている部分がある。エネルギーと、食料と環境の話を一体化してどうバランスをとっていけばいいかという議論は、ある意味で関西広域連合の琵琶湖・淀川対策を超える話かも知れないが、思想としてはあっている。これも、どこに入れるか、入れるか入れないかは別にして、気が付いたことである。

最後に、地下水に関しては、本文 28 ページに記述があり、それから参考資料でもいくつか触れている。淀川水系の、例えば京都盆地の地下水分布など、どういう自然科学的な調査の知見があるのかよく分からないが、流水・静水の問題、表流水・地下水のバランスの問題、治水・利水・環境の問題など、さまざまな対立、あるいは補完するものの持続可能性や、生態系サービスの総体的な維持・向上をここで目指そうということであれば、地下水の部分はもう少し情報があっているのではないかな。事務局が作成した Topographic Wetness Index (地形的湿潤指標) も関係するかも知れない。

中川博次座長 流域の生態系サービスに対して、一方では、生態系サービスをも阻害する全体のリスクとしての災害がある。ただ、生態系サービスを阻害するようなリスクもあるだろうし、ぜんぜん関係ないものもあるはず。そのあたりを十分考えずに、何もかもリスクと言ってしまわない方がいいのではないかな。

多々納裕一委員 明確にするのであれば、「各種リスクや“生態系”サービス」とすればいい。“サービス”は“生態系サービス”以外は指さないものでそれで十分ではないかな。

中村先生がおっしゃったことには若干異論がある。報告書の 56 ページには「小さくてもいいので、既存の枠組みの中で……」と書かれていて、必ずしも“共通の理解”とか、“共通認識”とか、“共通ビジョン”とか、“将来像の共有”といった非常に強い合意というか、それぞれの府県市や人々の頭の中まで縛るような表現というのは、56 ページとかではあまりなされていない。ところが、全体を通じて意外と多くの箇所で、特に資料 2 (概要版) の 1 ページ目の図 2 には、“共通認識”、“相互理解”、“共通の有るべき将来像の形成・共有”という表現が非常に多い。これらは別に無くてもいいのではないかな。“共有”というのは、僕なら、“相互理解”と書くだけで、あとは“ビジョンの形成”としておく。左の図では“共通のビジョン”がある程度欲しいかもしれないが、そうしておけば、押し付けがましくなく、取組の謙虚さが伝わるのではないかな。

それから、2 ページ目のところで、例えば、「前向きな合意が得られれば、合意形成に貢献することも。」と書いてあるが、研究会の文章としては非常に中途半端なので、「～も進められたい」とか「～も考えられる」としておいた方がよい。

中村正久副座長 私の認識では今の部分はかなり本質的な問題を抱えている。今年 2 月に開催したシンポジウムでは、「この報告書に対する期待は高かったが、報告書が出されてもあまり重視されないだろう。何のためにやっているのか分からない。」という意見もあった。大きな絵を描いてそれに向かって着実にさまざまな取組をやっていく、言わばトップダウン的なやり方の重要性も言われる部分がある。また、市民社会やマスコミは、関西広域連合の取組が非常にトーンダウンしていてあまり取り上げない。「いったい、ここからどういうことが起こるのだろうか」というような、一時の淀川水系流域委員会であったようなことを期待しているのかも知れない。そういう社会が一方ではある。ここでは、それはそれとして、着実に理解を深めて試行錯誤を進めながら、詰められるところを詰めていきながら、時間の経過とともに、非常に有効な新しい形の流域のあり方を示していくということを行っている。この報告書が、今後どういうふう に世に浸透していく、あるいは、さまざまな意見がある中で市民権を得ていくかについては、かなり大きなハードルではあるだろうし、工夫が必要だろう。しかし、これだけの情報をひとつの場所で一括してさまざまな角度から見るとは、今ここ以外には他に存在しない。要するに、琵琶湖・淀川流域のガバナンスを理解するような情報を一括して得るような場は他にない。「水質はやっています」「下水道はやっています」「琵琶湖には琵琶湖博物館があります」といったさまざまなことはあるが、トータルで琵琶湖・淀川流域というものが一体どういうものなのかというのは、我々は経験があるので何となくイメージできるかもしれないが、ものすごく大きな課題である。これから、次の段階で、そういうことを理解してもらおう場をつくったり、教育や研究の場を積極的に提起していったりして、既存のある部分が繋がって行っていくものとして見えて来るような努力をしていくことは非常に重要だと思う。

中川博次座長 極端なことを言うと、どういう課題を取り上げるかということだと思う。報告書を見ただけでも流域には気が遠くなるほどいろいろな問題がある。この中でも、組織とか単位がいろいろある。それらが、どこに視野を置いているかもぜんぜん違う。僕は、流域という概念からすると、今までであったような行政区分でいろいろ断ち切られ、例えば、情報が途切れるとか、あるいは協力がなかなかされないのではなく、各地区ではもちろん違うけれども、同じ共通した目線でものが見られて、しかもそれが、地域の人びとがそれに関心を持って自分の生活環境に非常に密接な問題だと感知して、それで活動していくということが一番の決め手だと思う。ここがいままでの議論と違うのは、その部分が非常に大事だということだと思う。

分かりやすい話では、例えば、上下流問題が本当に理解されているか。平成 25 年に台風 18 号が来て瀬田川洗堰を全閉した。これだけでも、何百年もやってきた問題である。この実態を知らしめるということが大事である。例えば、滋賀県、琵琶湖が浸水するとか、そういう問題を下流の人は全然ご存じない。堰を閉めることでどれだけの被害が生じるのか、一方で、今までのいろいろな投資でどれだけ被害が緩和されているのかとか、コントロールがどの程度できているのかとか、そのあたりのことを全然わかっていない。琵琶湖周辺に住んでいる人でもあまり分かっていないのではないかな。そういうことを逐一考えて、果たして瀬田川洗堰を全閉するということが非常に問題なのかどうかとか、未来永劫それを続けて行くのかどうかとか。国の方は、例えば、琵琶湖の治水を考えて、次々と各支川にダムを造って、それで洪水調整を図ってきて、今は天ヶ瀬の再開発やっている。計画によれば、今まで洪水調節時の放流量を $800\text{m}^3/\text{s}$ だったものを $1,500\text{m}^3/\text{s}$ まで増やして、琵琶湖

の水位低下を12日間早めて負担を軽減していく。これも一種の浸水対策である。国としてもそういうことを当然念頭に置きながらやっている。将来、そういう課題を何か取り上げないことには。例えば、今、大戸川ダムが話題になっているが、いるのかいないのかは、本当は天ヶ瀬の結果が出てからの話である。もしもやろうと思うと、整備計画そのものを全部ひっくり返さないといけない。ここでの話題に乗るかどうかわからないが、僕は、そういうことの理解を得ないことには、飲水思源などと言っても謳い文句ばかりで、琵琶湖のことなんて考えてない人が多い。それを結びつけ、理解を深めて、何かアクションを起こすということがこの目的ではないかと思う。むしろ身近な問題で、人が関心を持ち自分の日常に関わる問題だということを認識してもらうことによって、こういうものは進んでいくのだと思う。無理につくるとろくなことはないが、そういう課題を考えていくのが大切だと思う。

多々納裕一委員 本文39ページの図3も、全体として見ると(ガバナンスではなく)マネジメントのプロセスを表現している。最初に課題を設定し、方策をつくり、参加する人たちを集めて、取組をやるという話になっている。だから、先生が今おっしゃったような話だとすると、この図には、どこの人がどういう気持ちになって、どんな問題を抱えていて、それからリスクをどう理解するのかという部分のプロセスが抜けている。その部分が2番目のボックスに入らないといけない。リスクガバナンスのプロセスでいうと、ここでは普通は“コンサーンアセスメント”と“リスクアセスメント”が両方入ってくる。それをベースにして、参画とか合意形成とかが入ってくる。“合意形成”という重すぎるので、言わば、どういう形で課題に取り組むかという方針が決まるということになる。アセスメントして実施するための計画づくりをして、その間にコミュニケーションあるのが通常の表現だが、ガバナンスの場合は少なくとも問題そのものをどう設定するかも分からないし、それを今度は問題を設定してくる場合に、どうやれば回せるかという議論もいるし、そこで誰を参画してもらえば回るようになるかという議論もいる。だから、2番目のボックスのところに、そういうコンサーン、要するにその人がどういう問題意識を持っているかをアセスメントする必要がある。そこから、どういう問題をむしろ設定してどういうアプローチを採るべきかという方針が、小さく回し始めるためのプロセスとして存在するというのが、僕の理解である。だから、まず何か始めようという議論だとすれば、そのあたりの人たちがどこから入って来られるか、地域の人たちやステークホルダーのみなさんの思いをどこでくみ取るかというのが、具体的にプロセスの中に入ってくるとより良いと思う。地域の方々の意見がどういう形で反映されるかということを意識することが、一番重要なポイントだと思う。

中村正久副座長 異論ないが、追加的な話をしたい。この図では、評価の部分をトーンダウンしているが、私はリコメンドサービスサーベイという言葉を使っている。要するに、それで社会全体が望んでいる方向とどれくらいギャップがあるかも含めて状況を把握する。それが分かれば、ギャップをどう詰めていくかというのを6つの柱で見て行く。今の多々納先生のお話しでもあったように、評価するとき、ひとつは事実関係に基づく評価がある。例えば、参考資料31、32にあるような過去20年間の水質の評価はそれにあたる。ところが、先ほどの中川座長のお話しではないが、こういうことを社会全体は知らない。Factual Profile(事実のプロファイル)とPerceptual Profile(認知のプロファイル)は全然違ってくる。認知の状況、認知マップのようなもので、この地域ではこれくらいそういうことを知っている、このことは知らないというようなこと把握し、Factual ProfileとPerceptual Profileのギャップをどう埋めていくかがアセスメントになる。今後、広域連合がこれをしていくときには、何らかの形で社会科学の研究者に入ってもらい、そう

いうことを反映して、徐々に徐々にオーナーシップを高めて行く必要がある。市民の積極的な関わりを進めていくようなエンジンがなければ、絵に描いた餅に終わってしまうので、そういう仕掛け、手法、ツールが必要になってくる。嘉田顧問が、琵琶湖博物館の設立の時に、教育だとか、社会的な情報の共有がドライブになって、さまざまな取組でオーナーシップが発揮されていくという取組を始められた。これは、取組を進めるためのひとつ課題になってくると思う。

中川博次座長 （参考資料にもあるように）いままで、いろいろなスケールで多くの活動がなされている。その構成も年数もそれぞれ違う。それらが上手くいっているのか、どの程度実効性が生まれているのか見てみる必要がある。例えば、今の関西広域連合で全部調べると大変かも知れないが、どれくらいのスケールで、どれが主体になって動いているのか、効果がどの程度あったのかといったことを、ある程度データとして持つ必要があるのではないかと。関西広域連合が何かを選択する場合に知っておく必要があるだろう。これもひとつの課題ではないか。

石田裕子委員 上下流連携についてひとつ情報提供させていただきたい。下流域の大阪から琵琶湖を思うところまではできていないが、参考資料 67 で「京の川の恵みを活かす会」の活動が紹介されており、鴨川の魚道のことが取り上げられている。しかし、天然アユを上らせるには下流の淀川大堰や毛馬水門の問題が外せない。それで今年から、「京の川の恵みを活かす会」と河川レンジャーとの共催で毛馬水門での見学会もして、京都府内の漁協が河川事務所とが協力をし、毛馬水門に滞留しているアユを掬い淀川本川に放流する取組が始まった。琵琶湖まではまだいかないが、鴨川・桂川、淀川本川の下流や河口部での連携は、河川事務所、河川レンジャー、活かす会、京都の漁協が大阪までやって来て取り組まれているので、そういった事例を集積し広げていくのが大事と思う。

事務局（瀧主査） 事務局から確認をさせていただきたい。さきほど、多々納先生と中村先生の間で議論があったことについて、事務局としても上手く表現したいと考え、今のような形でご提示している。例えば、本文 39 ページにはコーディネーターのひとつ目の役割を「①流域に関する知識と知恵の集積・構成・共有」とし、（流域のリスクとサービス）にいわゆる事実関係の評価に関係することを書いている。次に、42 ページの（流域の知恵）では、様々な取組の失敗成功を大小関わらずに把握していくという部分を書いている。さらに 43 ページの（流域各主体の関心事）で、まさに Perceptual Profile について書いている。“流域に関する知識と知恵”として、この3つを持って、流域に一体どういう課題があるのか、さらに、こういうものをベースにして解決策や関係者を絞り込むという理解のうえで、このようにまとめさせていただいている。今、先生方がおっしゃったことをできるだけ反映した形で最終的な報告書を準備したいと思っているので、どのように修正すればいいかももう少しアドバイスをいただけるとありがたい。

多々納裕一委員 中村先生がおっしゃっていることと、私が申し上げていることは若干違う。ここ（報告書（素案））ではステージが決まっている条件で議論している。例えば、量るべきものがこれとこれだと決まっている条件で、全体を俯瞰するとここに穴があるという議論をしている。問題が予め分かっている場合はそれでいい。それが的確に関連市町村の人やいろんな方々の意向をバックにした話であればもちろんそれでいいが、必ずしもそうでなかろうと思うので、大げさな全体の枠の話だけではなく、中の話として、取り上げて行く問題を吸い上げる枠組みがあるかということが僕は非常に気になっている。要するに、地域の人たちが何を気にして、どういう認知を持っているのかをどこで調べる枠組みがあ

るのが気がになっている。

中川一委員 事務局が説明した 43 ページの話ではないか？（流域各主体の関心事）のところで、さまざまなチャンネルを用いて、住民の持っておられる関心事を吸い上げ、把握して、と書いてある。

多々納裕一委員 その部分はいいが、どこの場所かということだ。図の中では、現状認識の前の段階の①番のところに書いてある。ということは、関心事が事前の入力事項ということになる。もちろん、そこからスタートしてもいいが、事前の入力事項でどんどんやっていくことになると、結局のところは、計画する側がこういうものだと決めてからやるのとあまり変わらない。だから、ある種の分析をしてそのうえで、今度は地域に持っていき、そこで関心事はどうなのかという議論があり、そのうえで次に進む。課題として落とし込むところは、「参画と合意形成」の部分と思うので、順番が問題なのかもしれない。本文に文章として書いてあることは確かに間違いない。結局、最後は図が出て行く話なので僕は気になった。必要なら後で相談させてもらう。

中村正久副座長 そう言われるが、実際には最初からは分からない。分かる部分もあるし、分からない部分もある。回していくうちにステークホルダーも増えてくるし、評価も多様化してくる。それを徐々に試行錯誤しながらやって行くのだが、この図がフラットなので伝わらないのかも知れない。ここには、がっちり「現状把握」と入っているが、最初は現状把握も一部しかできない。時間のファクターがここに入れば、回していくうちに徐々に徐々に明らかになっていく様子が分かるのではないか。左側の図もそうだと思うが、この回していく中で時間が経過するごとに現状認識が徐々に深まっていく。ガバナンスの向上という意味では、要するに熟度が増すというか、密度が高くなるというか、そういう部分が必ずある。私は言わずもがな“ある”から大丈夫と思うが。

多々納裕一委員 「合意形成に至るプロセス」が随所にあるが、合意形成したら終わりだと聞こえてしまう。これはむしろそうではなくて、「合意形成できるところからスタートして、何かちょっとやります」。そのあとで、「次の課題に向かって、より改善していきます」というイメージだろう。行政というのは普通は網羅的にやって落ちがないようにされるが、僕は、（今回の提案は）そのやり方と若干違うと思っている。いろんな方と一緒にやるというのは、たぶんそういうことで、それぞれのひとたちが持っている資源や、意思決定の権限を上手く折りあわせながら、いい方向に一步進めるにはどうするかという話であり、そこを分かるようにしたい。図自身は変えなくてもいいのかも知れない。だけど、そういうふうに書いてあるところもあるし、まだ、そうでないように見えるところもあるように思う。

中川博次座長 先ほど言った上下流問題を考えてみると歴史的なもので、ステークホルダーすべてに忍耐と寛容の精神がないといけない。例えば、知事同士、市町村まで対立するような時代は永遠に続く。大きい視野がないと物事は解決しないが、そこが決め手だと思う。そこに住んでいる人たちが、そういう大きな心を持てるようにならないとうましくない。それが一番肝心だと思う。そういう見識を隅々まで広げるというか、そういうことが根本にあると思う。

嘉田由紀子顧問 先ほど、中村さんが琵琶湖博物館のことを言及して下さった。琵琶湖研究所時代の 30 年前に、事実と人々の認識のズレをどうにかしたいと思い、琵琶湖博物館を

提案した。ポイントは“事実の見える化”だった。そして、それを当事者が“自分化”するということがあった。当時は英語で、Personalization と言っていた。Personalization を“自分化”と多分日本で初めて使ったのは、琵琶湖博物館準備室時代で平成元年くらいだと思う。今では、“自分化”とか“自分ごと”が流行っていて、それはそれでよかったかと思っている。当時は、歴史や、自然の仕組み、社会の仕組みも含め、現実に行行政と研究者が持っている情報があまりに住民に遠いところにあっただけで、それをどうにか“見える化”“自分化”して欲しいと思っていた。20 年間、琵琶湖博物館をやってきて、この 7 月 14 日リニューアルオープンをした。ぜひ見に行ってみてほしい。当時、琵琶湖・淀川流域全体の航空写真をそのまま床張りした。それを見て、「大阪は琵琶湖と繋がっているんだ。」と言ってくれる人が多かった。地図は抽象度が高すぎるので、航空写真の方がいい。「私の家はここにあるんだ」「学校はここにあるんだ」ということで、この琵琶湖・淀川水系の繋がりの“見える化”に一部貢献したと思っている。

それから、知事時代にリニューアルの予算を担当者がもってきたときに私から条件を出した。「今、何割の下流の人が琵琶湖博物館に来ていますか」と聞くと、来館者のうち 1 割～2 割だった。そこで条件として、流域全体から来てもらえるような、言わば、琵琶湖・淀川の森になるような展示にしてほしいとお願いした。今回リニューアルして、C 展示の真ん中がその場所になっている。

ただ、今回の広域連合のデータをみると、こちらのデータの方が、内容が充実している。ということで、最後の提案であるが、琵琶湖博物館は滋賀県民の税金で建設に 250 億円かかっており、さらに毎年 10 億円ずつ入れているので、合計 450 億円ほどのお金とエネルギーを注いできた。これに関西広域連合で乗っ取りに行ってみようか。ギャラリー展示は無料ででき、講演会などのホールもある。そこを使っていたら、リスクの問題も含めて、5 回シリーズくらいできるのではないかな。企画展示室が空いているのだから、「5 年間、広域連合の展示をさせてほしい」というのはどうだろうか。

大阪や京都にああいう施設があるといいが、今からそこまで投資できる時代ではない。今ある場所を活用するとなるとあそこはいい場所ではないか。あわせて「湖の子」の下流の子どもたちに利用してもらうことも考えてはどうか。県の単独予算で建造したが、二艘目を今計画している。老朽化しているが一艘目を活用することはまだ可能。湖の子の活用も、ひとつの“自分事化”というか、ハートウェアやアイデンティティを養成するために具体的に可能かと思う。これ以降は広域連合で主体的に考えていただきたい。

(3) 今後の進め方

中川博次座長 明日には市町村との意見交換会が開かれ、報告書(素案)についても話題提供されることになっている。したがって、本日の先生方のご意見、市町村からのご意見を踏まえて、私の方で報告書案を確定したいと思うがよろしいか。何かあればご意見をお寄せいただいても構わないので、よろしく願いしたい。

事務局(中塚局長) 2 年間にわたる議論に大変感謝している。最後に本質的な議論が展開され、もっと話を詰めて今後の対応に活かしたいとの思いを持ったので、ここで終わるのはすごく残念でもある。この研究会は、当初昨年度で終わる予定だったものを半年間伸ばして議論を深めていただいた。プラットフォーム方式とか、重層的ガバナンスという言葉で、連合委員会でもそれなりの議論があるなど、この研究会での検討を通して、関西広域連合の次の行動のあり方についての大きな示唆が得られたと思っている。“はざまの問題”という表現もあったが、これまで関西広域連合はどちらかというと国の持っている事務や権限を連合に移す、あるいは、府県が既にやっていた仕事について府県域を超えるという

広域の観点を入れ、連合で実施するというをやってきた。こういう基本的な発想でいたが、それだけではなく、広域的な目で、例えば、流域的な思考でものをみると、これまで見えて来なかった課題があるではないか。それも、いろいろな方法で手を付けられてきたが、それらを統合化する視点が抜けていたテーマがあるではないかということが分かった。琵琶湖・淀川の統合的管理はその最たるものだろうと観点的には思っていた。この2年間の研究の中で、8つの課題と、それを解決する道筋をご提案いただき、その中で、関西広域連合が重要な役割を果たせるのではないかというご提言をいただいた。

これは先ほど角先生のお話しもあったが、再生可能エネルギーを今後関西圏域でどのように進めて行くかという問題にも応用できると考えている。あるいは、これは今後どうなるか分からないが、文化庁が京都に移転することをとらえて、文化財保護とか芸術文化の振興という狭義の文化行政だけではなく、地域の振興や、暮らしの中に文化を活かすとか、資源やインフラをどう管理するかとか、あるいはイノベーションをどう進めて行くかといった分野の中に、文化の視点を入れて行くこと考えている。ここにもこの研究会で提言いただいたさまざまな手法が応用できるのではないかと思っている。今年は3年に一度の広域計画の見直しの時期を迎えており、今回ご提案いただいた手法でもって新しい取組を連合として積極的に展開すべく、現在、議論を重ねている。

この琵琶湖・淀川研究会についても、今日、議論が深まったことを実践的なかたちで検証していきたい。今後の連合委員会での議論を経ないと結論は出せないが、6月の連合委員会で山田知事がおっしゃったように、この研究会の成果を活かして、研究会を発展的に充実させていただき、プラットフォームとして位置付け、ここでご提案いただいたことを深めていきたいと考えている。来年度から、例えば、3年くらいかけて、各府県と協働しながら、まずいろいろアセスメントを行い、ベストプラクティスを抽出するという作業していく。あわせて、8つのテーマ全てにいきなり取り組むのは無理なので、まずは、例えば、大阪湾のごみの問題や流域治水といったいくつかのテーマに絞って、部会をおいて専門家のアドバイスを受けながら解決方策を検討してみる。私はこれを第2ステージと思っている。第1ステージがこの2年間の研究であるとすれば、第2ステージは実践をしながら研究を深めさらなる提言をいただく段階である。そして、第3ステージとして、ガバナンスを実現、具現化していく。関西広域連合が中心的にアクターとして活躍できるかどうかはやってみないと分からないが、志を高く持って進めていきたい。そういう方策を7～9月の連合委員会で議論をさせていただき、来年度に繋げていきたい。琵琶湖・淀川に関してはシンポジウムも予定しており、そこでは研究会の成果をアピールするだけではなく、第2ステージのキックオフに繋がるような形にしたい。先生方には、このような形でお集まりいただくのは最後かもしれないが、今後もさまざまな形態でご指導いただきたい。

(謝意)

(以上)