

第 1 回京都府鴨川条例（仮称）検討委員会 開催結果の概要

1	議事概要	1	頁
2	欠席委員の意見	7	頁

第1回京都府鴨川条例（仮称）検討委員会

議事概要

- 1 日時 平成18年6月23日（金） 午後1時30分～午後3時40分
- 2 場所 平安会館 朱雀の間
- 3 出席者 委員7名（川崎雅史、金田章裕、芝池義一、関根英爾、田中真澄、戸田圭一、
槇村久子の各委員）
京都府29名（山田啓二知事、土屋光博土木建築部長、角山勇夫土木建築部
技監、中居隆章京都土木事務所長、小泉和秀治水総括室長ほか）
京都市7名（奥村治男建設局水と緑環境部長ほか）
一般傍聴25名
報道機関5社
- 4 内容
(1) 知事あいさつ
 - ・鴨川は、府民・市民の憩いの場であり、京都の象徴ともいえる世界に誇る貴重な財産である。その貴重な財産を次の世代へと引き継いでいくという決意を込めて条例制定を考えている。
 - ・河川に的を絞った条例は全国に幾つかあるが、都市部の河川で清流を保ち、都市の生活の中のことを考えていく条例は例がなく、画期的な条例になると期待している。
 - ・河川整備による安心・安全の確保と自然保護との調和をどこに置くかは、難しい問題であり、議論も分かれるだろうと思う。
 - ・京都市との関係も深い川であり、景観の問題、放置自転車の問題など、府市協調して取り組んでいきたい。
 - ・この委員会のような公開の議論によって、府民の合意というものがつくられると思うので、ありとあらゆる論点をしっかり出して議論を進めていただきたい。
 - ・事務局の説明資料には、今日的課題に対して他法令で対応できないもの、かつ京都府の所管事務であるものについて規制・誘導を行うと書いているが、鴨川に関することは、基本的に全て京都府の所管だと考えているので、あまりそのあたりにとらわ

れた協議にならないようにしていただきたい。

- ・かつて産業廃棄物の条例をつくった際、法律との整合性が大変問題になり、知事の責任で押し切るべきだということで、かなり法律の中身に踏み込んだ条例をつくったことがあるが、後に、産業廃棄物の規制法は、この条例に沿った形で改正された。京都府の条例の理念、姿勢の方向の正しさを国も認めて法律改正にまで進んだものである。鴨川の大切さを考えた場合、国の法令で一律に考えられる川ではなく、そこに条例を規定する意味もあるので、率直なタブーのない議論を展開していただいて、鴨川が府民の皆さんの合意の中で守れるような条例をつくっていただきたい。

(2) 座長選出

金田章裕委員を座長に選出。

(3) 事務局説明

別添資料等により、鴨川の現状と課題、条例の基本的方向性について説明。

(4) 意見交換

各委員が鴨川における課題・意見等について発言。

(5) 座長まとめ

- ・次回委員会までに、事務局において、各委員に対し本日の発言趣旨及び追加意見の確認をするとともに、欠席の委員に対しても本日の概要を説明の上で、意見を承ることとし、広く意見をいただきながら条例案の作成に取りかかってもらいたい。
- その上で、次回は、その案をたたき台として議論することとする。

5 主な意見

【田中委員】

- ・大都市の都市河川で条例をつくるのは大変難しいことだと思う。
- ・小さな地方都市ではいろんな条例をつくっておられるが、京都は外国から訪れる人も多く、鴨川を見て「さすが歴史都市だな」と思われるような川のあり方が他の都市とは違うと思う。そういう意味で良い条例ができたらと考えている。
- ・1997年の河川法改正以後、今までの治水・利水面の整備に比べて環境面が置き去りにされてきたことが非常に問題視されており、環境面を主軸とした条例を目指していただきたい。
- ・鴨川の流域全体の上流7割が山林であり、上流の森林、河川、自然環境の保全が鴨川を守る基本である。

- ・自然環境と治水というのは、一つのバランスでなかなか議論できないという方もいるが、そうではないと思う。自然環境、例えば森林保全などもやはり治水に大きく関連しており、田畑が減り都市化、コンクリート化されると、治水の危険度が増すことになる。
- ・鴨川の上流は市街化調整区域に指定され、自然環境を開発から守ろうという姿勢が続けられているのに、廃棄物処理場などの住宅より規模の大きい構築物があることは矛盾しており、規制を十分視野に入れていただきたい。
- ・河川の利用行為については、淀川流域でも問題となっているように、迷惑行為か否かの判断基準が非常に難しいが、一方で、市民のマナー、ルールの欠如を感じる。鳥の餌やり、バーベキュー後のごみの散乱、不法投棄など、市民の意識を変えてもらわないといけないこともあり、条例が行政と市民とのつなぎ役をすれば、市民の意識も向上していくのではないか。
- ・鴨川は、上流の河川と市街の河川で、環境、形態、特色がそれぞれ異なる。民家のない所は自然環境をどう守るか、例えば自然環境保全地域の設定が考えられる。市街地では、人々の住環境をどう保全していくかが問題となり、このようなゾーニング的な川の見方を条例の中に組み込んでいく必要がある。

【金田座長】

- ・河川の問題のことを考える場合、河川敷の中だけでは完結しない。昭和の大洪水の時、上流から流れてきた木材や投棄物が橋脚を破壊し、蓄積して被害を大きくしたし、河川敷から見た兩岸の建築物の裏側の問題もある。河川敷を越えて鴨川条例をつくるという方向性の中では、環境・景観について最も重要なことを条例の中にどのように盛り込むか、非常に難しい問題である。
- ・住民や利用者に、河川敷のあり方、利用の仕方をどのように理解し、協力してもらえかが問題である。イギリスでは、1950年頃から、都市住民が田舎へ旅行するようになり、都市住民と田舎の人たちとの間で軋轢が起こった。そこで、カントリーコードとかカントリーサイドコードといった行動規範をつくり、広報活動や教育を熱心に続けている。鴨川のあり方についても、このような方向が望ましいのではないか。

【川崎委員】

- ・鴨川は、歴史的に、治水と景観、環境も含めたアメニティとの両立が成立した全国でも希少な川だと思っている。

例えば、納涼床の下を流れる「みそそぎ川」は、大正期の河道改修で鴨川の中州が取り除かれて流速が速くなり床几形式の納涼床が非常に危険になったため、市民から府への陳情に府が応じて大正6年に開削された。昭和10年以降の改修でもそれが残ったものである。みそそぎ川に関しては、鴨川の余剰排水ということで治水の役割、高瀬川の源流ということで利水の役割、それから納涼床の景観といった総合的な視野を持った試みが、市民と行政の対応関係の中で生まれてきた歴史がある。

- ・鴨川の沿川だけでなく、支川沿川の文化・生活・環境などを含めてトータルで考えていく必要がある。
- ・京都市でも、「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」で、高さ規制や屋上緑化など鴨川の周辺景観を整備していこうと非常に努力されている。
より市民に守るべきことを強く意識してもらうためには、鴨川の側からも、大都市のパノラマの広場としてこれだけの景観は守ってもらわないと困るという「川から都市への景観」を、看板の規制なども含めて広く目を向けて考えることが重要である。府と市で二重に規制をかけてもよいと思う。
- ・規制ばかりだと鴨川が寂しくなってしまうのではないか。バーベキューなどの迷惑行為への規制を行う一方で、若者や子供が遊べる場所や、市民が水辺で活動できる拠点を区域として創造していく必要があるのではないか。

【芝池委員】

- ・鴨川で遊ぶ子供が少ないと感じている。将来の世代に対する責任としては、鴨川の緑豊かで水のきれいな良い環境を守ることがあり、もう一つ、現在生きている我々の課題として、水に親しんで遊ぶというレベルで鴨川を良くすることがあると思う。
- ・格調高い理念部分に比べ、規制部分は格調が落ちて、落書きとか花火を禁止するとかいう話になるわけだが、規制とはそういうものかなと思う。
- ・あまり規制に重きを置かずに、良い環境をつかってそれを我々が享受し、積極的に利用していけるようにする条例ができればよいのではないかと思う。
- ・先程、知事が言われた権限の問題については、法律家的に考えると、所管事務の範囲内でしか条例制定はできないのではないかと思う。

【関根委員】

- ・鴨川は、京都の顔とか文化・産業の源とよく言われるが、一般の府民・市民は、その中身をあまり知らないのではないか。鴨川の風景なり生態系を守っていくためには、教育も重要であると思う。
- ・鴨川が全国から常に注目されていることが、鴨川を守り育てる上で重要だと思うので、文化、歴史、伝統、鴨川ゆかりの産業、水と文化というものを全国に発信できるようなソフトな条例であってもいいのではないかと思う。
- ・白河法皇の話のように確かに鴨川は暴れ川であったであろうから、治水も重要な柱であると思う。水と文化を考える中で、鴨川が全国からあるいは中央官庁から注目を集めるような条例であってほしい。

【戸田委員】

- ・気候変動の影響などにより短時間に狭い流域でまとまった雨が降る傾向が強く、鴨川でも危険は十分あるということを強く認識する必要がある。
- ・鴨川は、街の真ん中を流れ、特に丸太町以南から七条、八条あたりまでが一番流れにくい。市街地は勾配がきついため流れが速いので、水があふれたからといって避難などとてもできない。また、車などが流されてしまうことも考えられる。
- ・最も重要でかつ危ないのは、地下への浸水である。河原町、木屋町界隈や、ゼスト御池、ポルタなど地下街へも水が入ってくるのが想定されるので、こうした危険性を重要な要素として考えていただきたい。
- ・府市の連携に特に期待する。
ソフト的対策として、ハザードマップ、避難、救助など京都市の防災対策との連携がある。また、合流式下水道の問題について、河川と下水道の連携がある。2年前に白川の大雨で急に鴨川の水位が上がったということは、町の水も鴨川に流れ込むことに他ならないので、河川と下水道との連携が必要である。
このような連携の問題について、条例の中でうまく進められたらよいと期待している。

【榎村委員】

- ・鴨川は、京都市の中心にありながら低層住宅と緑という非常に珍しい風景を持つ河川

である。普通、都市河川では高層建築があつたりするが、その意味で特異な景観を持っていると思う。

- ・鴨川の歴史的文化的価値を外部の人にどう説明するのかを考える必要がある。歴史につくられてきた保存すべき価値と、新しく付与していくべき、つくっていくべき文化、歴史という価値が考えられる。
- ・京都については、河川の中だけでなく、沿道の建築物の話もあるが、比叡山やいろいろなものが見えるといった、非常に大きな景観の捉え方も必要ではないか。全てを規制することは難しいが、ここだけは守るべきという点について、規制や誘導が必要ではないかと思う。
- ・鴨川といっても沿川の地域によって特徴が違うので、区域ごとにどのような景観をつくっていくべきかという視点が必要である。
- ・鴨川には、水と緑と山の連続性がある。そのうちの緑の部分である街路樹も含めて、川、道路、建築の統一的な沿道の景観をどうつくっていくかの視点も必要である。
- ・鴨川から見たまちづくりについて、府市連携して、より広範囲に自然まで含めて考え、さらに鴨川を新しく創造していくという視点を何らかの形で条例に盛り込めればよいと思う。

【京都市建設局水と緑環境部 奥村部長】

- ・鴨川の管理問題については、京都市としても関心を持っており、例えば、高瀬川とみそそぎ川で水の調整をしている例などもあり、鴨川だけでなく、そこから派生する川を含めた議論が必要である。
- ・また、高野川についても、鴨川に出町付近で合流しており、鴨川の流域であるから議論していただきたい。

第1回京都府鴨川条例（仮称）検討委員会 欠席委員の意見

【石田委員】

世の中の物事には二面性があり、「自然環境・景観の視点」と「安心・安全、治水の視点」とは矛盾するものである。

例えば、中州の問題については現状では川幅が非常に狭く、流れが悪くなっており、安心・安全という点からは心配である。中州の除去に反対する人は、自然保護のことを言われるが、あまりにも感傷的になりすぎているのではないか。物事にはバランスが重要であり、どの程度の中州を残せばよいのか、専門家の意見を聞いて最大公約的な基準をきちんと決めるべきである。

ホームレス、放置自転車は目に余るものがある。犬の不始末、放し飼い、不法駐車、花見、バーベキュー、ポイ捨て等、ルーズすぎる。日本には、「勝手主義」「甘やかし主義」が蔓延していると思う。シンガポールなどのように厳しすぎるのもいけないが、ある程度の厳しさは必要ではないか。規制を厳しくすれば必ず反発は出るものであり、緩めたり締めつたりのバランスが重要である。

欧米では、バーベキューを全て禁止するのではなく、特定の場所を決めてできるようにしている。このような内規のようなものをつくるべきである。

行政がゴミを回収するのは、甘やかしすぎである。景観を損なわない程度に、看板等により禁止事項や法令等をもっと人々に知らせるべきであり、そうすればある程度は守られるのではないか。

【新川委員】

住民協働の組織を何層かに分けて考えてはどうか。

鴨川府民会議は、ラウンドテーブル形式とし、行政、事業者がお互いの意見を出し合う場として位置付けるのがよい。府民会議は、年1回程度の開催とし、ラウンドテーブルで出された意見をそれぞれが地域に持ち帰り、議論を深める。

次に、「鴨川地域会議」のように上流、中流、下流、あるいは三条四条、上賀茂周辺といった地域ごとに意見交換の場を設ける。

さらには、町内会、自治会、学校レベルの身近な活動や子供の自然観察等の住民活動の支援の場を設ける。

基本的な考え方

府と市の双方にいずれは条例が整備され、両者がシームレスに、鴨川を空間的にもソフト的にも管理するようなイメージとする。

流域住民の暮らし、生活環境、自然環境をトータルに組み入れた同一の条例をイメージして、管轄に従って引き算をした条例を双方が作り出すことができればよい。つまり基本方針や原則あるいは計画を共有することで、原則としての府と市とのパートナーシップが、現実化する。(最初は、府からの一方的な呼びかけの形を取る。)

「鴨川が、それ自身鴨川らしくありたい」というところを大切にできる視点が重要。鴨川に人格があるわけではないが、それを想定しながら、鴨川と住民との共生を考える必要がある。単に住民の貴重な財産という視点ではバランスを欠くことになる。

エコミュージアムあるいは共生空間として、鴨川流域を位置づける。

条例に盛り込むべき視点

生物多様性の考え方：これをとることで、自然環境価値については、様々評価があるが、一定、説得力を持つ。

生活文化、歴史環境の視点から、鴨川を考えること。

景観はもちろん、観光産業の観点も組み入れる。

環境教育や次世代への配慮が重要。

災害対策は、いわゆる防災ではなく、減災の考え方を基調にするほうが適切。

守るべきところや被害を軽減するポイントの再検討を、きめ細かに実施する視点が必要。危険性や不確かさを理解することが出発点。

流域管理の視点が重要。上流、中流、下流域の特性に応じて考えることを基本とし、たとえば、山林の管理を視野に入れる。

人間の手がたくさん入った川だが、そこにもまた多くの自然があること、それと我々がどのように共生するのか、それを持続できるのかが、問われている。

条例化に当たっての構成

基本方針、原則、責務、定義などは一般的で良い。

施策の基本として、流域整備計画と対応する鴨川行動計画を策定する。この計画は、直接河川に関わらない整備やソフト事業を中心にし、森林、農地、都市的土地利用のあり方、景観や河川利用のあり方、減災や環境保全のための市民行動などを盛り込む。重要なのは、この計画を京都市とのパートナーシップ計画として位置づけること。

主要施策は、災害対策や、河川整備、住民活動支援などが重要。また、利用規制や、環境影響規制が重要。他の自治体条例を見ても、環境権を具体的に保障するという観点から、特に自然環境や水質の保全のために、排水、土砂、廃棄物の規制をする。

参加と協働の視点が重要。

住民と一緒に川を守る、時には一緒に作るという視点。そのための協議の場作り、住民側の活動体制づくり、住民や子供たちの学習支援などが、重要。

以上のような鴨川のための管理実行体制を作り上げること、特に、参加と協働の視点からの事業計画策定、事業実施、その評価を考えるべき。そこでは、住民と府、市との協働を基調とする実行体制が望ましい。