

## 淀川水系河川整備計画策定に向けての説明資料（第2稿）に対する意見

### 第1 本意見書の目的

本意見書の作成者（以下「作成者」）は、大阪弁護士会公害対策・環境保全委員会に所属する弁護士有志である。同委員会あるいは日本弁護士連合会は、これまで河川行政のあり方について問題意識を深め、主として環境保全と住民参加の視点から河川行政に対する積極的な提言を行ってきたところであり、作成者においてもその問題意識を共有している。

平成15年1月に淀川水系流域委員会（以下「流域委員会」と言う）が、淀川水系における整備計画原案に対する基本的な考え方を取りまとめた提言（以下「提言」と言う）を作成したのを受け、河川管理者よりは「整備計画策定に向けての説明資料（第2稿）」（以下、『説明資料』と言う）が示されるに至っている。

本意見書は、上記の問題意識に基づき、「説明資料」に対する意見（特に、ダム計画に関する部分）を述べることにより、もって適切な整備計画原案の策定に資することを目的とする。

### 第2 意見の趣旨

説明資料については、提言に則り、徹底した説明責任を果たすとともに、各ダム計画に関しては安易にダムの有効性を言うのではなく、正確な調査、資料に基づき、提言に沿った慎重な検討を加えるべきである。

### 第3 今回の整備計画策定に向けての説明資料（第2稿）において示されたダムに対する基本的な考え方について

まず、今回、河川管理者から提案された説明資料に示された内容が、提言の趣旨に則ったものであるか否かを検討する。

## 1 「提言」の内容

流域委員会においては、設置後、2年間の調査、議論を経て、本年1月に「提言」を作成したものであるが、当該提言においては、新たな治水の理念として、超過洪水・自然環境を考慮した治水を掲げ、治水を目的とした場合でも自然環境への影響を極力回避する河川整備としなければならないとし、これを前提として、地域特性に応じた治水安全度の確保を掲げている。これらの理念のもと、ダム建設に関しては、ダムは一定の貢献をしてきた面がある一方で地域社会の崩壊をもたらし、現実に河川の水質等への影響、生物及び土砂等の移動の連続性の遮断、その他河川の生態系と生物多様性に重大な悪影響を及ぼしていると指摘する。

その上で、同委員会の提言として、計画・工事中のものを含め、ダムは、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した。

さらにダムを建設しようとした場合、以下の5点、すなわち、ダムの必要性和建設予定地点の選定理由、各種代替案の有効性の比較、自然環境への影響・改善策、自然環境の価値を考慮した経済性、住民団体・地域組織などを含む住民の判断に必要な事項について徹底した情報公開と説明責任を果たさなければならないとしているのである。

このように同委員会の提言では、淀川水系流域においては、原則としてダムは建設しないと宣言しているものであり、極めて例外的な場合にのみ、やむを得ず、建設を行なうということとしている。

## 2 「説明資料」の内容

河川管理者は、前記提言を受け、整備計画策定に着手し、本年6月20日に整備計画策定に向けての説明資料(第2稿)を明らかにした。その概要については以下のとおりである。

まず、ダム計画の方針として、総論的に、「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合において、ダム建設に伴う社会環境、自然環境への影響について、その軽減策も含め、他の河川事業にもまして、より慎重に検討した上で、妥当と判断される場合に実施するもの」としている。なお、上記方針に加えて、琵琶湖における急速な水位低下と低い水位の長期化が生態系に及ぼす影響や狭窄部などの開削は当面実施しないことによる当面の浸水被害軽減などについて留意するという項目を付加している。

さらに、5つのダム事業について、上記方針を踏まえて調査検討を行い、調査、検討の間は地元の地域生活に必要な道路や、防災上途中で止めることが不適当な工事以外は

着手しないものとしている。なお、上記の調査検討については、河川管理者の答弁では、実施を前提とした調査検討ではなく、実施の可否も含めた検討であるとされている。

しかしながら、具体的な整備内容については、「各ダムの調査検討内容」として、それぞれのダム事業に関して、いずれも当該事業の必要性、有効性を述べており、調査検討事項を列挙、指摘している形をとっている。

### 3 検討

(1) 説明資料に示されたダム計画の方針について、まず十分な見直し作業が終るまでは本体工事を行なわないと明言していることについては評価しうるものである。

また、その内容は、流域委員会の提言に概ね合致するものではある。

しかしながら、提言は、「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」とされている。まず、この点で、提言は客観的に認められるよう十分な根拠付けが必要であるのに対し、説明資料においては後術のとおり根拠が薄弱である。またこの点については、まったく触れられていない。

以上からすれば、説明資料は、提言の内容より後退した感が拭えない。

また、ダム計画の方針に加えて、留意事項として、琵琶湖の水位低下が生態系に及ぼす影響を挙げているが、これらの生態系に及ぼす悪影響を除去するためにダム計画を検討することは本末転倒の議論である。そもそも、一方の生態系保護のために、他の生態系を破壊する可能性の極めて高いダム建設を検討すること自体、不合理といわざるを得ない。このような観点からは、仮に上記の理由で何らかの対策の必要性が認められたとしても、その解決手段としてダムの建設を考慮すべき問題ではないと考えられる。

(2) 各論においては、現在、進行中のダム事業のすべてについて、いずれも有効であるとして、事業を継続していくかのような記載となっているところ、その見直しの手順等については、極めて問題であると考ええる。

説明資料の「5 具体的な整備内容」においては、上述のとおり、調査検討内容として、すべてのダム事業について有効である旨を表明している。

しかし、当初の方針からすれば、まず、必要性を十分に吟味した上で、仮に必要性が認められた場合、どの程度の対策が必要かを明らかにし、その上で考えるすべての実行可能な代替策を十分に検討し、ダム以外に実行可能かつ有効な方法がないことを明らかにする必要がある。

提言をまとめる際の流域委員会の議論では、従来の治水行政から発想を転換し、まず、

ダムのない治水を考えるとところから出発すべきとの見解で一致していたはずであって、提言において求めるダム事業の見直しのプロセスは、あくまでもダム以外の方法を検討することから始まるものである。今回発表された説明資料においては、自ら検討課題が多々あるとしているにもかかわらず、安易にダムの有効性を強調したものであり、ダム建設ありきとの印象を払拭することができない。

本来は、河川管理者が行なったダムの見直しにおいても代替案はすべてではないかもしれないが提示されているのであるから、これらの案も安易に「困難」と結論付けることなく、「有効」な方法であるとして、ダムと同等にさらに調査検討すべき事項を挙げて、実効可能性、有効性を十分に吟味するという手順を踏むべきである。またこの代替案の検討においても各々の施策についてオール・オア・ナッシングで判断する必要はないのであって、どの程度実行可能であるのか、どの程度の困難を伴うのか、その場合の効果はどの程度であるのかを明らかにする必要がある。

この点で、流域委員会の提言や説明資料の前半部分で記載されているダムは最終的な手段であるとの趣旨と矛盾するものと考えられる。

(3)次に、提言が求めている情報公開、説明責任の面から検討する。提言では、新たな整備計画のあり方において、計画策定のプロセスとして判断形成過程を明らかにする必要をあげており、「河川整備計画原案には最終案だけではなく、設定した複数の代替案について評価結果など、計画策定の判断過程に関する情報を検討過程も含めて公表する」ことを求めている。

説明資料では、狭窄部上流の浸水対策や既存ダムとの間において利水容量の振替を検討すべきとしているが、その前提となる治水容量の判断について、その根拠及び判断の妥当性についての具体的検討結果が明らかとなっていない。これに関連して、説明資料において必要とされている水位低下防止、渇水対策のための水量の根拠についても適切なものと判断できる資料が乏しい。さらには、説明資料では、利水容量の振替について言及しているが、現在、利水について調査中であるとしていることから、そもそも、現状において、ダムの有効性などを示すこと自体が困難である。これに加え、説明資料では、代替案を含めたそれぞれの事業にかかる費用を環境が破壊される代償の部分を含めて計算するということが十分になされておらず、当該費用に対する効果がどの程度であるかとの説明も不十分である。

これらのことは、提言において、河川管理者に対して判断形成過程を明らかにすることを求め、徹底した説明責任を負わせた趣旨に合致しているとは言いがたいものである。

#### 第4 ダムに頼らない治水

1 近時世界で、ダムによる治水等の効果がダム建設・維持に費やす莫大な公費及びダムによってもたらされる自然破壊という代償に見合うものかどうかについて疑問が呈されており、ダムに頼らない治水を少なくとも重要な選択肢の一つとすることは、もはや世界的潮流となっていると言ってもよい。

例えば、1998年アメリカ連邦政府は「Federal Programs Offering Non-Structural Flood Recovery and Flood Management Alternatives（非構造的洪水復旧及び洪水管理に関する代替案を提供する連邦計画）」という冊子を発行し、それまでの伝統的な手法であった河川の自然環境改変を伴う構造物（ダムを含む）による治水ではなく、非構造物による治水を強調し、それが人々の生命財産を（より少ない費用で大きな効果を上げるという意味で）効果的に守る方法であることを示唆した。そこに述べられている代替案は3種類に区分される。

第1は建築物の移動・底上げ及び耐洪水化である。これは、洪水被害の可能性の高い地域からその可能性が低い地域に建物を移動したり若しくは建物の底上げをしたり洪水に対しても耐えうるような構造の建物を建築・改築したりするため、連邦政府が技術的及び財政的援助を行うプログラムである。

第2は、洪水を受けやすい領域の土地につき政府が土地所有権ないし使用権を取得するもので、堤防の後退を容易にし、また当該土地において仮に洪水被害に遭ったとしてもその被害額が比較的低くなるような使用方法を促すことを目的とする。

第3は、失われた湿地を回復するためのプログラムである。これは、湿地が水を吸収し徐々にそれを放出することでもって当該湿地より下流の地域の洪水を緩和するという機能があることに着目する。湿地回復は、水質や生態系を維持向上させるというメリットもある。

以上のような手法により、土地利用者においては洪水により発生する実損害を軽減しかつ損害の不安を払拭できるばかりでなく、政府においても被害者に対して補償すべき金銭を減額できるという効用があると、同冊子は指摘している。

2 翻って、河川管理者は現在に至るまで、上記のようなダムに頼らない治水対策を検討した上でそれにかかる費用及び効果を分析しダム案における費用及び効果と対比するといった努力を一切していない。仮にダムに頼らない何らかの治水対策が存在し、それがダム案よりも少ない費用でもってダム案よりも大きい効果をあげることが可能であるならば、そのような案を差し置いてダムを建築することは明らかな税金の無駄遣いであり、到底許されることではない。少なくとも、ダムに頼らない治水対策につき費用及び効果を十分に分析した上でそれを代替案として提示した上で住民参加による議論を徹底的に行なわなければ、国民の側は最も効果的な税金の使い道をチェックすらでき

ないことになる。

以上からして、河川管理者は、ダムに頼らない治水対策として、洪水被害の可能性のある地域における建築物の移動・底上げ及び耐洪水化、洪水被害の可能性のある地域における政府等による土地所有権ないし使用権の取得、その他考えうるダムに頼らない治水対策を検討し、あらゆる実現可能な案についてその費用及び効果を緻密に分析した上で、それを議論の資料として提示すべきである。そのような手続きなくしてダム建設を推進することは、到底許されることでない。

3 説明資料においては、例えば「破堤による被害の回避・軽減」という項目において、「土地利用の規制・誘導」とか「建築物耐水化」について触れている。

しかしながら、「対策の検討を支援する」という表現しかなされておらず、その具体的な方策、手法まで含めて考えれば、不十分な内容と言わざるを得ない。

## 第5 各ダムの問題点

次に、具体的なダム計画について、余野川ダム、丹生ダムを例として検討する。

### 1 余野川ダムについて

#### (1) 利水面

余野川ダムから水道水を取得する予定であった箕面市及び阪神水道企業団が、ともに撤退を表明した。すなわち、箕面市は「水と緑の健康都市」と止々呂美集落への給水計画を1日最大1万立方米としていたが、府営水道を利用することに変更した。また、阪神水道企業団も1日最大9万立方米の水道水を取得する予定であったが、尼崎市で余っている工業用水を水道水に転用することにした。

このような事態は、わが国において平成19年をピークに人口が減少することや経済のグローバル化により阪神地帯の工場が海外に移転しているという日本の社会経済構造の変化に基づくものである。

したがって、余野川ダムから水道水を取得するものがないという事態は一時的なものではなく、今後とも水需要が増加するとの予測は成り立たないのであって、利水面から余野川ダムの必要性はなくなったというべきである。

#### (2) 治水面

余野川ダムの事業計画策定後（昭和40年以降）、余野川・猪名川流域において深刻な水害は発生していない。これは、単に気象条件により水害が起こらなかったという問

題ではなく（現に昭和 42 年、47 年、58 年、平成元年、11 年には洪水が記録されている）、河川改修技術の近代化により効果的な河川改修工事が行なわれているからである。木製の橋や土手が洪水により流されたというのは過去の話であり、現在ではこれら木製の橋や堤防の改修が進んでいるのである。

したがって、現行の改修計画を進め、堤防の整備、調整池・遊水地・浸透設備の向上、内水排除施設などの総合治水を推進すべきであり、また、これら考えうるすべてのダム代替案をまず検討すべきである。

説明資料（本年 5 月 16 日）の中で、「余野川ダムは、猪名川・銀橋狭窄部上流部（兵庫県川西市多田地区）および猪名川・余野川合流点下流の浸水被害の軽減対策として有効である。昭和 28 年 9 月洪水の実績降雨の 1.5 倍の降雨条件で、3,641 億円の被害を減少させることができる。」としている。しかしながら、昭和 28 年 9 月洪水の 1.5 倍の降雨条件がどの程度の確率なのか、被害金額の計算式やデータが公表されていない。この損害計算の根拠・データが公表されなければ、損害の検証はできないし、堤防の両側で越水被害が生じる予測計算をしている点も現実的ではない。仮に、被害額が 3,641 億円減少するとしても、16,334 億円の被害が発生することになり、ダム建設の効果は被害を 18%少なくする効果しかない。たとえば、銀橋狭窄部を開削すれば、ダムを建設しなくともより損害を減少させることができるはずである。

また、整備計画原案の中で、「一庫ダム（兵庫県川西市）の利水容量の振替のための貯留施設として有効である（この場合、利水専用ダムとなりダム高は 50m）。一庫ダムの貯水量を減らすことにより、川西市などの治水安全度が高まる。」としている。しかし、このような安易な目的変更・ダム高変更は認められない。

そもそも、余野川ダム計画においては、猪名川（余野川合流点）の基本高水を毎秒 3,500 トンとしているが、既往最大洪水（昭和 28 年 9 月）の毎秒約 1,650 トンの 2.1 倍にもなり、基本高水を極めて高く設定しすぎているが最大の問題である。

### （3）環境面

財団法人大阪自然環境保全協会などの環境保護団体が指摘しているように、本件事業計画地域には、希少野生動物であるオオタカが繁殖、ニホンジカなどの大型動物をはじめダルマガエルなどの絶滅危惧種も多く生息し、昆虫の宝庫でもある。余野川ダム建設により、生物多様性が損なわれる点は看過できない。

## 2 丹生ダム

### （1）利水面

大阪府は、丹生ダムと大戸川ダムの2事業から撤退する方針を固めた、とされている（平成15年8月19日付新聞記事）。水道水を両ダムから1日23万立方メートル確保する計画であったところ、阪神工業地帯の衰退で余った工業用水を水道水に転用することによってダム開発からの撤退が可能となった。また、ダム開発からの撤退により、ダム事業費の負担額455億円（国の補助金を含む）を大幅に減らすことになることとされる。

このことは、丹生ダムの利水面における必要性が大半失われたことを意味する。

そして、実際に説明資料においても、利水については、「利水について、水需要の精査確認を行う」とするだけであり、利水に必要なからという説明はされていない。

しかしながら、丹生ダムの主要な目的は、利水であったはずである。計画の主要目的が失われた以上、計画を続行することは無意味である。

この点、説明資料は、琵琶湖における急激な水位低下を抑制する必要があるとして、そのために丹生ダム等の貯留施設が有効であるしたり、瀬切れ解消の必要があるとして丹生ダムからの補給は有効であるとするが、このような目的、必要性を現時点において追加的に、しかも主要な目的であるかのように説明すること自体、丹生ダム計画自体のいい加減さを如実に物語っている。利水が必要であるから、その手段としてダムを建設するのではなく、ダムを建設すること自体が目的となっているのである。

また、付け加えられた目的が本末転倒であることは上記のとおりである。

さらに、利水面における必要性がなくなり、水利権者がダム開発から撤退する場合、事業費（1100億円とされているが、計算根拠は示されていない。公共事業の事業費は、当初予定より増えることが常である）の半分近くを負担する者がいなくなってしまう。果たして、河川管理者は、事業費の負担を如何に考えているのであろうか。水利権者の負担がなくなった場合、国だけでなく地元（滋賀県）の負担が増えることについて、地元住民に対し十分な説明がされているのであろうか。

## （2）治水面

上記のとおり、説明資料では、利水の必要性は触れられていないが、治水の必要性については、なお「洪水対策が必要である。このためには、丹生ダムの建設が有効である」とされている。

これは、「姉川水系における滋賀県の治水の考え方」の中で、高時川に約3000万 $m^3$ の治水容量を必要とする、という説明に基づくものであるが、この3000万 $m^3$ の根拠は示されていない（丹生ダム・大戸川ダム計画の見直し説明資料 - 平成15年5月16日付）。

また、「治水のための容量については、費用と効果の観点からどの程度確保するのが

適切か、滋賀県と調整」(上記見直し説明資料)とされているが、これでは、そもそも治水の必要性が述べられていないに等しい。

さらに、上記のとおり、ダムは最後の手段であるという前提のもと、代替案について十分に検討されなければならないところ、「大規模な掘削・引堤、放水路などの河川改修は、時間・コストの面で困難です」(上記見直し説明資料)とされているだけで、時間・コストの数値等は示されておらず、なにをもってどのように困難であるとするのか、まったく不明である。

このような内容をもって、提言にいう「考え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」た、あるいは河川管理者自らの説明資料に言う「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない場合」に該当するとは、到底言えない。

### (3) 環境面

ダム予定地の自然環境については、上記見直し説明資料等にクマタカの棲息が記されているなど、非常に高い自然度を保っている。

しかしながら、この自然環境の価値やその保全の必要性については、通り一遍の検討がされているにすぎない。ましてや、ダム建設による環境へのマイナスの影響とその他代替案における影響、その比較については何ら検討されていない。