

「淀川水系5ダムについての方針」
に対する見解

2005年8月5日

淀川水系流域委員会

平成 17 年 8 月 5 日

「淀川水系 5 ダムについての方針」に対する見解

淀川水系流域委員会

国土交通省近畿地方整備局は、平成 17 年 7 月 1 日、「淀川水系 5 ダムについての方針」および「調査検討のとりまとめ」を記者発表されました。

淀川水系流域委員会は、ここに「方針」に対する「見解」を表明し、詳細な「意見」は追って発表します。

本委員会は、近畿地方整備局により平成 13 年 2 月に設置されて以来、河川管理者との適度な緊張と協調のもとで、21 世紀の河川整備の模範となりうる河川整備計画案の策定に向けた検討審議を行ってきましたが、平成 17 年 1 月に任期満了となった第 1 次委員会のダムについての検討審議の集大成として、平成 17 年 1 月に「事業中のダムについての意見書」を発表しました。

同意見書では、「5 ダムの方針について可及的速やかに結論を出す必要がある」と指摘しています。この度の「方針」は、記者発表後の「委員長声明」で表明したように、発表の手順と方式についてはきわめて遺憾ですが、早期に発表されたことについては委員会の要請に応えたものとして、評価します。

とくに現在事業中の大戸川ダムおよび余野川ダムについての方針を「当面実施せず」とされたことは、新規利水の撤退という社会的情勢の変化があつたとはいえ、平成 15 年 9 月の「淀川水系河川整備計画基礎原案」で「調査・検討の間は 5 ダムの本体工事に着手しない」とされたことに並ぶ英断として、高く評価します。

今回発表された「方針」は、「ダムごとに、治水、利水の必要性、緊急性のみならず、経済的なメリット、環境への影響等の観点から総合的に検討」した結果とされています。しかし、その説明が不十分であるのみならず、委員会がこれまで指摘してきた疑問や問題は必ずしも解消されていません。

本委員会は、平成 14 年 5 月の「中間とりまとめ」以来、平成 15 年 1 月の「提言」、

同年 12 月の「意見書」、さらに平成 17 年 1 月の「事業中のダムについての意見書」に示しましたように、終始一貫して新たなダム建設に対して厳しい姿勢を取り続けてきました。

例えば、「提言」では、「ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、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のみ建設するものとする」と述べています。

このような委員会の姿勢は、自然環境面ではダムは負の影響が懸念される、治水面ではダム以外の代替案がありうる、利水面では水需要管理により水需要を抑制できる、との基本的考えに基づいています。

以下では、このような基本的な考えのもとに、近畿地方整備局が発表された各ダムの「方針」に対する委員会の「見解」を示します。

○丹生ダム

丹生ダムは、琵琶湖総合開発事業において、「洪水の調節と、河川の流水の正常な機能の維持増進を図るため、琵琶湖に流入する河川で湖周辺の治水に関連する主要河川にダムを建設する」として計画された6つのダムのうちの1つで、「姉川・高時川の洪水調節」「異常渇水時の水供給」「新規利水」に効果があるとされていました。

その後、利水については、社会経済情勢の変化から、利水者である大阪府、京都府および阪神水道企業団のいずれもが全量撤退の見込みとなっています。さらに、異常渇水時の緊急水の補給のための容量については琵琶湖で確保する、高時川の瀬切れについては琵琶湖からの逆送水による補給で対応する、という方向で関係者との調整を図ろうとされています。

この結果、①姉川・高時川の洪水調節、②琵琶湖周辺の洪水防御および下流淀川の洪水調節、を目的として、「方針」では丹生ダム事業を「実施する」とされています。

しかし、現段階までの説明では、委員会はこの「方針」には賛成できません。その理由は以下のとおりです。

①の姉川・高時川の洪水調節については、ダムの集水面積が姉川・高時川の流域面積の25%であり、一定の効果は認められます。

しかし、ダム以外の方法についての検討が不十分です。河道内樹木の伐採や高水敷掘削等の河道内対策・狭窄部の部分拡幅・堤防補強といった「河川対応」、2線堤として道路や農道を利用する氾濫水の制御・警戒避難などの「流域対応」についてさらに検討する必要があります。

②の琵琶湖周辺の洪水防御については、広大な琵琶湖の水位低下への効果は限定的であり、下流淀川の洪水調節についても、琵琶湖の貯留機能を考慮するときわめて限定的です。

異常渇水時の緊急補給水を琵琶湖で確保した場合の、琵琶湖周辺の洪水防御へのマイナス効果を、丹生ダムの洪水調節で補うとの論理には疑義があります。当初計画の洪水期の洪水調節容量は3300万m³です。これを集水域の降雨量に換算すると354mmに相当し、これだけでも非常に大きな容量です。さらに増量しても、増量相当の雨がこの集水域に降らなければまったく効果がありません。

環境面についていえば、丹生ダム周辺は自然環境が豊かで生物多様性に富んでいます。一方、流出先である琵琶湖の環境は危機に瀕しています。河川管理者もこのことをよく認識し、各種の分野にわたる膨大な調査を行っています。しかし、「琵琶湖への影響が軽微である」と安易に断定していることには、疑問を抱かざるを得ません。

丹生ダムは、たとえ治水専用ダムであっても、自然環境に不可逆的な負の影響をもたらします。この点を中心に「丹生ダム建設に伴う自然環境への影響について」の内容に抜本的な追加・訂正がなされ、かつ丹生ダムの構造が明らかになった時点で、委員会は改めて意見を述べます。

○大戸川ダム

大戸川ダムは、淀川水系の洪水を分担する上流域のダム群の1つとして、大戸川と下流の宇治川、淀川の「洪水調節」を行うとともに、「渇水時の流量維持」「新規利水」「発電」に役立つとされていました。その後、利水が撤退する可能性が浮上すると、「基礎原案」に示されたように、「琵琶湖の急激な水位低下の抑制」と「日吉ダムの利水容量の振替による桂川の洪水調節」も対象とされるようになりました。

今回の調査の結果、利水者である大阪府、京都府および大津市はいずれも全量撤退の見込みであることが明らかにされました。

「琵琶湖の急激な水位低下の抑制」は瀬田川洗堰の操作で対応できます。「渇水時の流量維持」と「発電」は付随的効果です。また、下流の宇治川・淀川の洪水調節については、狭窄部(保津峡、岩倉峡)を開削するまでは、効果が小さいとされています。

したがって、大戸川ダムは大戸川についての治水単独目的の事業となり、治水事業費が増加し、経済的にも不利になるとされています。

このような検討結果から、大戸川ダム事業は「当面実施せず」との「方針」を示されました。

この方針は委員会での検討・審議の結果と一致するものであり、委員会は大戸川ダム事業を「当面実施せず」との「方針」に賛成します。

残る問題は事後処理です。

大戸川の治水安全度をどのように確保・実現していくかが大きな課題です。

また、ダムによる水没予定地から移転を余儀なくされた住民への対処、地域の活性化への貢献として始められた付替県道・市道などの地域整備事業をどのように継続していくかも、大きな課題です。

今後の河川管理者と関係者との間で行われる調整に関心をもち、注目していきたいと考えます。

○天ヶ瀬ダム再開発

天ヶ瀬ダムは「治水」「利水」「発電」を目的として、昭和 39 年に建設されました。

天ヶ瀬ダム再開発は放流能力を現在の 900m³/s から 1500m³/s に増大することにより「ダムの機能を向上」させようとするものですが、最も重要な目的は、琵琶湖後期放流時の放流量を 1200m³/s に増大させるため、この流量に大戸川流量 300m³/s を合わせた計 1500m³/s を宇治川で流下させることです。

これには天ヶ瀬ダムの放流量の増大だけでなく、鹿跳溪谷および宇治川の流下能力の増大といった一連の事業が必要となります。

この事業そのものは、ダムの機能を向上させるばかりでなく、琵琶湖周辺の浸水被害の軽減にも役立ちますが、注目すべきは琵琶湖の環境に配慮した水位操作を「より効率的」に行えることです。このため、流域委員会は天ヶ瀬ダム再開発の計画に対して一定の理解を示してきました。

天ヶ瀬ダム再開発事業を「実施する」という「方針」は委員会での検討・審議の結果と概ね一致するものであり、委員会はこの「方針」に賛成します。

しかし、放流能力あるいは流下能力の増大方法にはさらに検討する余地があります。

放流能力の増大方法については、専門委員会で別途検討・審議されていますが、洪水時制限水位を越えた放流方式等、実行可能なあらゆる増大方法について検討されることを希望します。

鹿跳溪谷および宇治川塔の島地区については、自然景観や歴史的景観の保全に最大限の配慮をする必要があります。放流能力の増大に伴う騒音・振動問題への対応のほか、生態系の保全についても最大限の配慮が必要です。

とくに塔の島地区の流下能力については、河川管理者がこれまでに施工した塔の川の暗渠、宇治川の部分締切、右岸遊歩道の撤去についての検討も必要です。

○川上ダム

川上ダムの目的は、「洪水調節」「河川環境等の流量確保」「新規利水」「発電」の4つで、当初から現在まで変更されていません。

ただし、利水については、当初三重県・奈良県・西宮市の合計 1.111m³/s でしたが、奈良県と西宮市が全面撤退の見込みとなり、三重県は当初計画の半分の 0.3m³/s になる見込みになったにもかかわらず、新規利水の必要性に変わりはないとしています。

この結果、①前深瀬川・木津川・淀川の洪水調節、②流水の正常な機能の維持、③三重県（上水）の新規利水、を目的として、「方針」では川上ダム事業を「実施する」とされています。

しかし、現段階までの説明では、委員会はこの「方針」には賛成できません。その理由は以下のとおりです。

三重県の新規利水の必要性についてはさらに調査検討する余地があり、真に必要な場合でも、代替の可能性についてさらに調査検討する必要があります。

大戸川ダムでは、狭窄部(保津峡、岩倉峡)を開削するまでは、効果が小さいとした下流淀川への洪水調節効果を、川上ダムで肯定していることは矛盾しています。

川上ダムの最も重要な目的は上野盆地の治水です。

川上ダムは、治水容量が不明ですが、集水面積 54.7km² に比べて総貯水量が 3300 万 m³ と大きく、洪水を調節する効果はあると判断されます。しかし、川上ダムの集水面積は岩倉峡の流入地点の流域面積の 11%に過ぎず、洪水調節の効果はきわめて限定的です。たとえば、昭和 28 年 8 月豪雨時に川上ダムがあったと仮定しても、服部川および柘植川流域に降雨量が偏ったため、洪水調節の効果は僅かであったと推定できます。

さらに検討すべきこととして、つぎの事項が挙げられます。

まずは、現在建設中の遊水地の機能を高めることです。本当に必要な場合の洪水のピーク流量をカットするためには遊水地越流堤の高さと長さについての検討が必要です。越流堤の高さが高くなれば洪水の遊水地へ流入する頻度が減少します。これは、

遊水地の地権者にとっても望ましいことです。

河道の掘削や樹木の伐採などによって流下能力を増やすことも重要です。もちろん堤防強化は不可欠です。堤防強化は破堤を防ぐだけでなく、実質的な流下能力の増大も期待できます。

岩倉峡の流下能力については納得できる説明がなされていません。上野地区の治水を検討するうえでの基本的な事項ですので、慎重に検討・審議したいと考えています。

また、狭窄部の開削は現時点では困難であるとしても、岩倉峡流入部の部分開削は検討する価値があります。これにより下流への流量をあまり増やさずに、上野盆地での水位を低下させることが期待できます。

さらに、上野盆地の地形と土地の利用状況から見て、道路や農道に2線堤としての機能をもたせることは、万一氾濫した場合に氾濫水の拡がりを抑えたり遅らせたりするのに有効です。

川上ダムの自然環境に及ぼす影響も見逃せません。ダム事業者の環境調査結果から、「ダムの環境に及ぼす影響は概ね小さい」と安易に断定していることには、疑問を抱かざるを得ません。オオタカやオオサンショウウオに代表される豊かな自然生態系に負の影響を与えることは明らかです。

委員会は、これらの点を中心に河川管理者の十分な説明を求めます。

○余野川ダム

余野川ダムは、余野川の洪水を支川の北山川にトンネルで導水し、北山川に建設するダムです。主な目的は治水と利水です。

治水の効果としては、洪水調節による下流への直接的な効果と一庫ダムの利水容量振替による上流の多田地区への間接的な効果が挙げられています。しかし、ダムの集水面積 27.8km² は猪名川の流域面積の 7% に過ぎず、下流の洪水調節への効果はきわめて限定的です。

また、一庫ダムの利水容量を余野川ダムに振り替えて治水容量を増大させても、浸水被害の常襲地である多田地区の被害軽減にはほとんど役に立ちません。

一方、利水については利水者である箕面市と阪神水道企業団がいずれも全量撤退と見込まれています。

このような状況から、治水については銀橋狭窄部の一部開削と下流猪名川の河道掘削によって対応するとして、「方針」ではダム事業を「当面実施せず」とされました。

この結論は委員会での検討・審議に一致するものであり、委員会は余野川ダム事業を「当面実施せず」との「方針」に賛成します。

今後の課題は、どのようにして多田地区や猪名川下流部の治水の安全性を向上させるかです。

堤防強化が主要課題ですが、越水に対しても破堤しにくい強化をめざして、委員会は積極的に発言していきたいと考えています。

「連携して実施してきた関連事業」をどうするかも大きな問題です。「方針」では「関係者と調整する」と述べられていますが、どのような調整をするのか、「誠意ある対応」が求められています。

委員会は、この問題についても関心をもって見守るとともに、積極的に発言していきたいと考えています。

以上

□見解に付する委員からの少数意見

「淀川水系5ダムについての方針」に対する見解	
委員名	江頭進治
<p>「国土交通省の方針」に対する「淀川水系流域委員会の見解」と異なる点について若干触れておきたい。</p> <p>・丹生ダム</p> <p>現在我々が抱える治水上の諸課題から判断して建設すべきであると考えている。</p> <p>治水対策は、ハードおよびソフトの両面から推進すべきことは当然であるが、当該河川において壊滅的な被害を免れることのできる現実的な河川対応および流域対応の治水対策を模索するとき、現状ではそれは不可能と云わざるを得ない。なぜならば、強い堤防が施工できたとしても、越水すれば破堤する可能性が高いと考えておくのが一般的であり、幸運にも破堤しない堤防が考えられ、施工できたとしても、天井川等の条件や周辺の土地利用の条件などから考えて、やはり壊滅的な被害を免れることはできないと思われる。</p> <p>また、この流域では、計画規模の降雨があれば、多数の山腹崩壊によって大量の土砂流出が見込まれ、沖積部河道においても河床が数十センチメートル程度上昇することが推定されている。これはあくまで数値シミュレーションの結果ではあるが、河床上昇によって越水が起りやすい条件が作り出されることは明らかである。</p> <p>以上の理由により、ダムによる洪水調節によって、洪水時の水位をできるだけ低く抑えるとともに河道整備によって堤防の安全度を高めることが必須である。同時に避難予警報やハザードマップの整備を通じて危機管理対策を進めるばかりでなく、危険度に応じた土地利用の推進を計るべきである。</p>	

少数意見・補足意見	
委員名	岡田 憲夫
<p>① 本見解は、自然環境への負の影響をもたらさうるダム方式は可能な限り代替案として避けるという価値論的転換を河川行政に要請することを基調としている。世界の趨勢や社会状況の変化からみて、方向性としては妥当であるが、「結果として起こりうる多くの現実的不利益やそれを軽減するための社会的費用を考慮しても、余りある大きな社会的な価値や意義がある」という大前提に立っている。これはある種の自然環境重視の哲学を社会が受け入れるこ</p>	

とを要請しており、「委員会の見識」ともいえるが、新委員会委員の間でこの点で基本的な意見一致が現時点で得られているとは判断できない。

- ② 計画マネジメント論的視点からは、方針が現段階でどのように設定されようとも、その想定にかなりの不確実性が見込まれ、現段階では必ずしも確認が取れないような場合には、今後のモニターや検証の方法なども明記した計画・事業の評価システムを併せてルールとして設定していくことが適切である。この点に簡単に言及してほしい。

また科学的な観点から表現や見解の表明に修正を加えるべきことについても、個別・具体的に指摘した。

上記の私の意見や示唆が最終案に適切に反映されたとは考えられない。ただし、分かりやすい現段階での骨子的な見解の表明として、委員会の大方の合意が得られるのであれば、私としても一応「了」とする。

しかし科学を生業にする者の一人として、大変に気になる点が残っている。特に、全体として「価値判断」と「科学的見解」との区別が明確でないところがいくつか見受けられる。科学的観点からは(これも、いろいろな専門的観点がありうるが)、言い回しをもう少し工夫すべきところが残っている。また現段階では科学的に断定できないところを明解に言い切っているところがある点も、誤解を与えかねない。

また計画・マネジメントの観点からの委員会の見解や要請が決定的に不足している。今後、方針の確定から、河川整備計画づくりや、事業化へ向けての過程においてどのようなモニターと見直しのルールを河川管理者に対し要請し、担保していくかについて委員会としても具体的に検討・提案していくことが必要であろう。

委員会見解として現取りまとめ案を決定し、公表するに当たっては、仮に少数意見であっても、このような補足的意見があったことを併せて明示してほしい。

「淀川水系5ダムについての方針」に対する意見

委員名	金盛 弥
-----	------

「淀川水系5ダムの方針について」は、治水上の観点で流域委員会の「見解」と異なるところがありますので、主なことに絞り意見を申し述べます。

意見を列挙しますと、つぎのとおりです。

- 1 5ダムについて、それぞれ明確に方向付けがなされたことは評価します。
- 2 丹生ダムを「実施する」との方針は、妥当なものと考えます。

- 3 川上ダムおよび大戸川ダムについては、淀川治水「百年・二百年の大計」的視点からその是非が論じられねばならない、と考えます。
- 4 余野川ダムについては、猪名川の治水が既往第2位の降雨を対象に論じられていることを問題とします。既往最大降雨で再検討されて最終決定されることを求めます。

以下、それぞれについて補足します。

1について。ダムの建設はいわゆる「脱ダム」などといって「総論」で論じられるのではなく、「個別に」その是非が判断されるべきと考えます。ところが従来の委員会は「総論」で論じかつその姿勢は実質否定に等しいものであります。治水は国民の生命・財産を守り国土を保全するなど国の重要な使命であります。そしてダムは治水の有効な手段であります。したがってその建設については、まず治水的見地からその是非が判断され、次いで環境について最大限の配慮と検討がなされ対策が講じられるべきであると考えます。治水面・環境面並行して是非を論じれば、ダム実質否定の立場に立たれる委員との議論等はエンドレスになりかねません。このような展開になりつつあるとき、ここを決断のときと認識されて各ダムの方向を示されたことを評価するものであります。

2について。地元事情とこれまでの経緯を重視しかつ諸般を考量しますとき、ダムの建設は地域の治水安全度を格段にかつ早急に向上させ得る選択であると考えます。

3について。淀川の治水論は、百年・二百年の大計的な視点で対象洪水を定め、狭窄部開削の是非を決着し、淀川および三川の河道処理量と上流域の調節量を定めるという展開が常道と考えます。上流域の調節量が現「工実」に近似した構想となるならば、両ダムの是非は実行性が高い代替案がない場合には論じるまでもありません、必要であります。したがってこれらダムについては、その是非論に先立って水系全体の治水構想とその戦略が示されるべきであると考えます。

4について。既往最大降雨を検討対象から外されたことは、他の河川と扱いが異なってダブルスタンダードであり、かつ自然の警告を軽視しているといつて過言ではありません。再検討されて最終決定されることを求めます。

「淀川水系5ダムについての方針」に対する個人的見解

委員名	川崎 雅史
-----	-------

<すべての対象ダムに関わる総合評価（実施する・実施せずに対する判断）について>

今回の5つのダムに対する委員会見解（集約意見）は、河川管理者のダム建設の実施・中止に対する総合的な評価（実施する・せずに対する賛否）の言及がなされている。

これまで、当委員会は、河川管理者が実施しようとするダム事業計画について、管理者の検討結果に対して実現性のある計画策定へ向けての個別的評価を行い、5つのダム計画に対して検討課題を数多く指摘し、現在もその結果を待っている状態である。8月17日から22日まで開催された住民意見交換会においても、流域の住民側から、ダム案の比較対象となる安全度の高い治水計画案（代替案）の具体的内容、建設コストの比較、景観的課題など事業実施の総合判断に関わる主要な疑問課題が提出されたが、現段階では委員会としても管理者の調査検討結果を待ち審議を進めていく段階であり、実現性のある具体的計画案はいまだ検討中であると思われる。

したがって、ダム建設の是非に関わる総合判断をするための具体的な根拠が（安全性が確保できる代替案の検証など）確立されたとは言い難い。また、当委員会の見解が果たす社会的影響力が大きいことから、地域住民への説明責任や影響を考慮すると、現段階での管理者のダム建設事業方針への賛否の表明に賛成することはできない。

1) 大戸川ダムについての個人的見解

天ヶ瀬ダム再開発において、1500 m^3/s の放流能力の強化が進められるにあたり、委員見解では、宇治川塔の島地区への歴史的景観に最大限の配慮するとされています。

平等院と宇治川は我が国を代表する歴史景観であり、多くの観光客が訪れ、商店街などの住民の方々にとっては景観の変容が大きな経済社会効果に影響するだけでなく、京都、近畿、我が国の観光文化への影響が懸念されます。宇治川の流域は、塔の島地区をはじめ流域全体に良好な河川景観を有しています。この点は、宇治世界遺産を守る会からも再三意見が指摘されてきました（第44委員会資料）。現在の宇治川は降雨が続いて増水すれば、川辺に立つと、圧迫感や恐怖感、危険性を感じさせる川の表情を持ちます。放流能力を900 m^3/s から一度に1500 m^3/s へ増大することは、景観の物理的な変化だけでなく訪れる人の心理的な変化を引き起こすとも予想されます。

このような景観上の課題が部分的な構造や掘削方法などの技術的な景観検討のみで対処できない場合には、流量そのものを見直す必要があるのではないかと考えます。この場合には、大戸川ダムの建設についてもその選択肢に入るものと思います（大戸川ダムの調査検討（とりまとめ；第42回委員会審議資料1-6-4）図7より、大戸川ダムの宇治地点での効果は約300-400 m^3/s であることが指摘されている）。治水のみならず流域にある京都の歴史的な景観や水辺景観を保全することを手段として、ダム建設の可能性が残されていると考え、現段階で河川管理者の「当面実施せず」との方針に賛成できません。

2) 川上ダムについての個人的見解

河川管理者が検討されている上野遊水池掘削および新設遊水池案について、これが実施されると、良好な田園景観が広がる場所に、簡素で広範囲な水面が現れるだけとなり、大きな景観

破壊をおこす危険性があると考えます。これまで、環境への影響への検討として、「水田掘削に伴い田園風景が変化するものの自然環境への影響は小さい」（川上ダム調査検討（とりまとめ）上野遊水池掘削案より）となり田園風景の変化を軽視されていますが、田園については、景観法の施行に伴い国土の豊かな景観保全と創造を行う機運が高まる中で文化的景観という概念が提出されており、我が国の固有の景観保全の対象と考えます。地域の景観検討や流域生活者の風景変容のコンセンサスなしに、自然環境の影響効果のみから遊水池案を進めることには異議があり、委員会の集約見解とは別の景観的な視点から、ダム能力の強化などの検討が必要と考えます。

平成 17 年 8 月 5 日に発表された委員会の見解について

委員名	水山 高久
-----	-------

反対することはしないが、個人的は意見が異なる部分があります。

1. 2 線堤として道路や農道を利用する。・・・アイデアではあるが、実行可能性は高くないと思われる。したがって、流域対応の具体例としてあげるほどではないと考える。ただし、局所的には可能な箇所もあると思われる。
2. 「効果が限定的である」という記述でダムの機能を否定するようなニュアンスを与えているが、限定的でも効果があれば評価されるべきである。
3. その一方で、「影響は軽微である」と安易に断定していると批判しているが、調査結果に基づく最後の表現であって、言葉尻を捕らえた批判は適当ではない。
4. ダム建設見送り後の、住民への対処が気になるのは理解できるが、住民意見の聴取方法を提案するまでが委員会の役割であって、住民意見を聴取して取りまとめたり、取り次いだりするのには委員会の仕事ではない。