

## 琵琶湖部会意見 （031023 案）

第25回委員会（9/30）にて意見書は下記の4部構成とすることが決まっております。本とりまとめ（案）は、「 」にあたります。

< 淀川水系河川整備計画基礎原案についての意見書の構成 >

河川整備の方針について

河川整備の内容について

計画策定における住民意見の反映について

部会意見（地域別部会、テーマ別部会）

# 琵琶湖部会の意見（概要）

## 1．基本的な考え方

「河川整備計画基礎原案」（以下、「基礎原案」と呼ぶ）について、琵琶湖部会委員の基本的な考え方は以下の通りである。

### <背景・方針>

河川整備計画案は琵琶湖のかけがえのない自然生態系に対し、最も謙虚な気持ちをもって策定されるべきである。「河川環境の保全と整備」を新たに目的とすることは、それによって従来の利水、治水に対する考え方に根本的な変更が求められることを意味する。また、流域社会全体がその恩恵を等しく享受するわけであるから、計画を実現するためには利水、治水の考え方の変更に伴う「痛み」も流域社会全体が等しく分かち合わなければならない。一方、そういった計画の策定は、湖沼・河川と人間との関係に対する根本的な理念の転換なくして不可能であり、また、計画の実現にむけて、部会委員はもとより地域住民を含む淀川水系住民すべてが、新たな制度的・技術的など組みを含む大きな社会的チャレンジに臨まなければならない。

### <「基礎原案」の基本認識と「提言」の主旨>

「基礎原案」の基本認識には「提言」の主旨が概ね反映されていると考えられる点と、そうではない点がある。反映されていると考えられる点は、1) 琵琶湖とその集水域の自然環境が我々流域の住民にもたらす恩恵は計り知れず、その存在はかけがえの無いものであること、2) 新たな河川整備事業は、地域の居住環境や洪水に対する安全や安心、適正な水・河川の利用、また地域の持続的発展などと、琵琶湖の自然環境や生態系の保全・回復の二者択一を迫るものであってはならないが、同時に、従来の利水・治水に対する社会的認識が大きく転換されなければ環境・生態系の保全・回復を実現していくことは出来ないこと、などである。

十分反映されていないと考えられる点は、1) 河川環境の「整備・保全」、計画検討のプロセス、2) 多様かつ詳細な代替案の検討と提示、3) 連携に対する姿勢、などである。たとえば、部会委員の多くは、自然・川の本来の機能を回復する「整備・保全」のためには、自然の改変を伴う新たな大規模な構造物の建造や工事を安易に追求することのない計画の策定と実現を求めているが、「基礎原案」で提示された計画はむしろ人為的な改変を積極的に推進するものになっている。また、「基礎原案」で示された構造物は一旦建造してしまえばマイナスの環境影響も大きく、影響を踏まえて順応的に改変するには多くの困難を伴うものも含まれていることに部会委員は危惧を表明しているが、河川管理者のこの点に関する認識は希薄で、計画の推進を前提としてその影響の程度を軽視しがちな従来型の「環境配慮」の域を出ていない。また、河川管理者がダム建設による湖岸域の水位回復効果に多大な期待を寄せることに対しても部会委員の多くは疑問を呈している。多様かつ詳細な代替案の検討が強く求められている所以である。

また、治水についても、ダムに頼らない治水対策の技術的・社会的可能性など、<背景・

方針など>で述べた「技術的な取り組みを含む大きな社会的チャレンジ」に本格的にとり組むべきではないかと多くの部会委員は考えている。新河川法で新たに求める「河川環境の整備と保全」を実現するためには、利水、治水に対しても従来の発想を大きく超える取り組みに展開する可能性を秘めた多様かつ詳細な検討を要求している。更に、利水安全度の確保についても大規模な直轄利水事業が、地域の小規模な水循環システムの構築をめぐる多様かつ詳細な代替案の検討を妨げることの無いように期待している。

## 2. 琵琶湖の主要課題に関する具体的な見解

### 2.1 ダムについて

ダム計画の方針で、「治水、利水面からダムの効用は大きい。しかし水没を伴い、河川環境を大きく改変することも事実である。」として、河川環境の改変を明記した上で、「他に経済的にも実行可能で友好的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うえで、妥当と判断される場合に実施する。」としていることは、環境を取り入れ代替案の検討を視野に入れた整備計画として「提言」に沿ったものである。そして、「ダム水源地域の活性化に向けた取り組みを関係機関等と連携して検討する。」との記述についても「提言」に沿った方針であり評価できる。この方針のもとに、事業中の5ダムについては調査検討を行うとしたうえで、「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。」としたことは評価できる。

しかしながら、ダムに関する「基礎原案」の記述については、a) 基本的に提言の趣旨をまだまだ充分生かしていないこと、b) 検討・判断のプロセスを重視すべきであること、の2点について不備が指摘される。「提言の趣旨を十分生かしていない」という見解については、とくに、水需要の精査に基づく利水計画について、まず、節水や水の再利用などの新しい水政策や水哲学を強く反映する代替案の可能性を追求すべきこと、ダム水源地域の活性化には、文化・社会・経済の全ての面を十分配慮して実施すべきこと、などを指摘した。「検討・判断のプロセスを重視すべき点」として出された主たる意見は、

- (1) 多様な代替案策定やその評価をめぐる幅広い議論が行われておらず、結果的に選択された「ダム建設が有効」とする代替案を妥当と評価する状況に無いのではないか。
- (2) 計画案では、十分な科学的検討やきめの細かい代替案の検討が不十分である。
- (3) 流域全体に関する視点が希薄である。
- (4) 「住民の同意が得られない」としているが、そう結論づける上で不可欠な多様かつ詳細な代替案の検討が十分行われていない。
- (5) 費用対効果分析は、ダムの寿命による償却、環境に与える悪い面などが示されていない。公平で客観的な判断ができるような説明が必要である。

などである。

### 2.2 琵琶湖の水位について

水位に関する基本的な考え方としては、

- (1) 水位についても水需要や水量、水質等も視野に入れた上で検討する必要がある。
- (2) ダムからの水供給のみで琵琶湖の水位を調整し、河川の瀬切れを解決するという見直し案は、緊急に実施可能な対策であるものの、これまでのハードのみに頼るやり方と変わらない対症療法である。
- (3) 琵琶湖の本来の姿を考えた場合、琵琶湖の水位については、水位操作規則の見直しや琵琶湖周辺地域の土地利用の再検討が必要である。
- (4) 健全な水循環のもとで、流域全体の水循環の様相を調査把握した上で瀬切れ等の解決策を検討すべきである。

などが重要な点として指摘された。

### 2.3 滋賀県、他省庁との連携、地域社会との協働

滋賀県、他部局・他省庁、地域社会等との連携について、河川整備計画で明示的に示した点はおおいに評価できるが、以下のような事項についてさらにふみこんだ施策と実践を提起したい。

- (1) 滋賀県との連携においては、県は河川行政だけでなく、農林水産行政、環境行政、文化行政の中で琵琶湖水域にかかわるさまざまな施策を全国策定しており、それらの法制度や実践経験との整合性をはかることが求められる。水位についても水需要や水量、水質等も視野に入れた上で検討する必要がある。
- (2) 他部局・他省庁との連携については、部局をわけることは行政技術的な[便宜]にすぎず、本来[大地はつながり、水の流れはつながっている]という基本姿勢の元に、関係地域の住民生活と福祉の向上のために河川行政もある、という[公共性の基本理念]を確認したい。
- (3) 人間は、大地に守られ、水に守られて生きていることを忘れずに、その大地や水域に棲む動植物もふくめて、琵琶湖流域が本来的に有する生態的・社会的・文化的価値をそこなわないような連携のあり方を模索したい。
- (4) 住民や地域社会との協働については、河川行政の影響を最も強く受ける最終的な主体は地域住民である、という基本的な考え方の元で、[住民生活の日常]に[行政が参加]をする、という視点から行政としては[謙虚な方策]を期待したい。

# 琵琶湖部会の意見（案）

## 1. 基本的な考え方

「河川整備計画基礎原案」（以下、「基礎原案」と呼ぶ）について、琵琶湖部会委員の基本的な考え方は以下の通りである。

### <背景・方針など>

河川整備計画案は琵琶湖のかけがえのない自然生態系に対し、最も謙虚な気持ちをもって策定されるべきである。

琵琶湖部会は、琵琶湖と流出入河川にかかる新たな整備計画が、従来の利水、治水に加えて「河川環境の保全と整備」を目的とするものであり、その計画が流域で生活し、生産活動を営む我々人間にとってふさわしいものであるのみならず、琵琶湖と河川の自然生態系にとってもふさわしい計画でなければならない、と強く認識している。

「河川環境の保全と整備」を新たに目的とすることは、それによって従来の利水、治水に対する考え方に根本的な変更が求められることを意味する。また、「河川環境の保全と整備」の恩恵は流域社会全体が等しく享受するわけであるから、利水、治水の考え方の変更に伴う「痛み」も流域社会全体が等しく分かち合わなければならない。

計画の策定は、湖沼・河川と人間との関係に対する根本的な理念の転換なくして不可能であり、計画の実現にむけて、淀川水系住民すべてが、新たな制度的・技術的などり組みを含む大きな社会的チャレンジに臨まなければならない。

新たな河川整備計画の一部については、「河川環境の保全と整備」を目的とする新河川法制定以前の社会的意思決定や計画策定の歴史的経緯が存在すること、及び、歴史的経緯がもつ重み故、当該計画にかかわる地域や自治体が上記の認識と異なった認識をもっていることを理解している。双方の認識の溝が存在することは、社会的意思決定のプロセスにおいて往々にして起こりがちであり、また多くの場合不可避でもある。

琵琶湖部会は、策定される河川整備計画が、地域や自治体にとっても納得できるものでなければならないと考えており、その溝を埋めるために必要な当事者間の情報共有や話し合いの機会をできるだけ多くつくるなど、継続的な努力をしていかなければならないと認識している。

### <「基礎原案」の基本認識と「提言」の主旨>

#### a. 「基礎原案」の基本認識に反映されている「提言」の主旨

「基礎原案」の基本認識に概ね反映されていると考えられる「提言」の主旨は、以下の通りである。

- ◆ 琵琶湖とその集水域の自然環境が我々流域の住民にもたらす恩恵は計り知れず、その存在はかけがえの無いものである。

- ◆ これまでの河川整備事業を含む河川、湖岸、集水域における人為的な改変は、一方で我々住民に多大な恩恵をもたらしてきたが、他方で琵琶湖と流入河川の自然環境・生態系の著しい機能低下を引き起こしてきた。新たな河川整備計画は、今後長期にわたってこういった状況を回復していく持続的な取り組みのきっかけを与えるものでなければならない。
- ◆ 従って、たとえ琵琶湖の湖岸域の環境や生態系を保全・回復する目的を追求する河川整備事業であっても、琵琶湖に対し長期的かつ深刻な影響を引き起こす可能性をもつものに対しては、「予防原則」の適用を含む慎重な判断が必要であり、十分な調査検討を行った上で、流域社会全体として意思決定する必要がある。また、その決定に対しては将来の琵琶湖とその恩恵にあずかる我々の将来の世代に対し、我々全てが大きな責任を負うものと強く認識しなければならない。
- ◆ 新たな河川整備事業は、地域の居住環境や洪水に対する安全や安心、適正な水・河川の利用、また地域の持続的発展などと、琵琶湖の自然環境や生態系の保全・回復の二者択一を迫るものであってはならないが、同時に、従来 of 利水・治水に対する社会的認識が大きく転換されなければ河川の自然環境・生態系の保全・回復を実現していくことは出来ない。
- ◆ こういった認識や取り組みは流域社会全体共通のものでなくてはならず、その意味で流域の一体的な協力なしには実現できない。

#### b. 「基礎原案」に十分反映されていない「提言」の主旨

一方、「基礎原案」に十分反映されているとは言えない「提言」の主旨は以下の通りである。

##### ◆ 河川の自然環境・生態系の「整備・保全」:

琵琶湖部会は、「提言」で言う「自然は自然にしかつけない」、「川が川をつくる」の本来の趣旨は、まず、現存する河川の自然環境・生態系がもつ自然機能の回復力や維持力を守り育てることから始まるとの認識を強く持っており、また、既に起こってしまった不具合については、それを生じさせる原因となった行為を出来る限り元の状態に戻すことを優先すべきであると考えている。従って、自然・川の本来の機能を回復する「整備・保全」のためには、自然の改変を伴う新たな大規模な構造物の建造や工事を安易に追求することのない計画の策定と実現を求めたい。

他方、河川管理者が現時点で提示している計画は、これまでの利水・治水を中心に進めてきた河川整備事業にかわる環境配慮型の事業を積極的に推進しようとするあまり、1)大規模な構造物の貯水容量に大幅に依存する水量制御事業、2)「人が自然をつくる」、「人が川をつくる」、「人が環境をつくる」から脱却しきれていない「整備・保全」事業が中心となっている。その不備を補うため、河川管理者は、モニタリングを行いつつ順応的に環境の改善を行っていくとしているが、「基礎原案」で示された構造物の多くは一旦建造してしまえばマイナスの環境影響も計り知れず、また、影響を踏まえて順応的に改変するには多くの困難を伴う程大規模なものも含まれている。また、提案されている中小の「河川環境の保全・整備」事業の多くは、局所的、個別的な提示に終わり、それ

それぞれの事業が、どのように環境を再生し、どういった時間プロセスを経て一つの有機的な生態系システムとして成熟していくのか、また琵琶湖・淀川流域社会システムの一環に位置づけられていくのか未だ明確に示されていない。現状の知見では、それらを完全に明示することは困難であるが、それらを把握するための取り組みについて記述は見受けられない。

( 現在琵琶湖で起こっている様々な生態系の変化の原因となっている事業や活動をなるべく抑制し、自然機能の回復力や維持力を守り育み、自然の状態に戻せるものについてはそれを極力優先する様な基本的方向性をもった取り組みを考えていただきたい。琵琶湖淀川水系を一つの有機的な生態系システムとして「保全・再生」し、琵琶湖・淀川流域社会システムの一環として成熟させるための基本的考え方について、その練り直しの必要性を表記願いたい。琵琶湖とその流出入河川をめぐる「整備・保全」については、順応的対応が個別事業ごと局所的に行われるのではなく、直轄事業以外の様々な取り組みとの関係を踏まえ、下で述べる計画検討のプロセスや代替案検討を行っていただきたい。また、環境利用部会検討会のとおりまとめ素案も参照のこと。)

#### ◆ 計画検討のプロセス

流域委員会は、この河川整備計画が、そのあり方自体を大きく左右する水需要予測の情報が不明のまま、その骨格が決められることに大きな危惧を持っている。とくに、新たな複数のダムの建設については、その容量を含め、あたかも新河川法成立以前からの計画をそのまま踏襲するかのよう計画の主要部分に位置づけていることに厳しい見方をしている。また、その延長線上で、上で述べた意味で多くの問題を抱える河川の自然環境・生態系の「整備・保全」事業として位置づけ、湖岸域の水位回復効果に多大な期待を寄せることに対しても疑問を呈している。とくに、上記の<背景・方針など>に照らし合わせれば、その出発点において「提言」の趣旨が生かされておらず、委員会が果たすべき使命と方向を一にしていない。

( 早急に水需要予測の結果を提示し、その予測自体を精査し、さらに次項で述べる幅広い代替案の検討を反映した計画の全体像を明らかにして頂きたい。)

#### ◆ 多様かつ詳細な代替案の検討と提示

琵琶湖部会は、「基礎原案」が代替案の幅広い検討とその内容の深さにおいて多くの課題を残していると認識している。例えば多くの委員は、琵琶湖の水位低下に伴う湖岸環境の改善について、ダムによる水補給を唯一の実行可能な案とする現行案は、多様かつ詳細な代替案の検討なく策定されたものと受け止めており、たとえ合意形成に多くの年月を要するとしても、まずは堰の操作規則の見直しを中心とする様々な代替的な可能性をきめ細かく検討すべきであるとしている。

また、治水についても、ダムに頼らない治水対策の技術的・社会的可能性など、<背景・方針など>で述べた「技術的な取り組みを含む大きな社会的チャレンジ」に本格的にとり組むべきではないかと考えている。新河川法で新たに求める「河川環境の整備と保全」を実現するためには、利水、治水に対しても従来の発想を大きく超える取り組みに対して多様かつ詳細な検討を要求しているのである。

特に治水については、必ずしも大型の施設だけに頼らない、社会的対応をも加味した<総合的治水>の方法を<基礎原案>では提示しており、[洪水に強い地域社会づくり]を具体的にめざすべきである。洪水は完全にはゼロにはできないことを社会的に広く共有するために、さらに社会的に無防備な状態での出水により地域社会での被害を軽減するためにも必要な認識である。そのためには、はサードマップの作成やその情報開示により、個人レベルでの意識を高めるなどの政策のほか、地域社会での対応も必要である。幸い、河川が多い琵琶湖周辺の地域社会では、歴史的に自主水防組織を醸成してきており、伝統的な水防組織が高齢化などで脆弱になっている現状をふまえて、それらを現在の社会状況に即して再生すること、さらに行政的には、都市計画などの連携により、破壊的な被害を回避する方策を具体的に模索する必要もある。

( 2以下で述べる具体的な意見を参考に、あらゆる代替的手法を、あらたな技術的可能性の検討を含め、多様かつ詳細に検討されたい。)

#### ◆ 連携に対する姿勢

琵琶湖部会は、琵琶湖と流入河川をめぐる「基礎原案」が、以下の2点に関して「連携」への格段の努力が必要である。

##### (1) 本直轄事業とそれ以外の事業との関係

琵琶湖と流入河川の利水・治水・自然環境・生態系は、一方で本直轄事業に大きく影響を受け、他方で本直轄事業に大きな影響を与える。既に直轄事業関連の治水・利水・自然環境・生態系をめぐる滋賀県河川行政部局と本直轄事業の河川管理者との連携については、その協議や調整の重要性が指摘され、徐々に連携の方向性が見え始めているが、大量の湖水や河川水を利用する農業部門と本直轄事業との関係は滋賀県のそれだけでなく国の農林水産行政との関わりも重要である。この点は委員会が「提言」の中で特に強調しており、河川管理者の今後の対応が期待されると共に、本委員会も積極的な役割を果たすべきである。更に、滋賀県における利水安全度の確保については、単に大規模な直轄利水事業だけでなく、地域の小規模な水循環システムの構築につながる多様かつ詳細な代替案を併せて検討する必要がある。

##### (2) 本直轄事業が琵琶湖の水質、自然環境・生態系にもたらす影響

琵琶湖は、その集水域で展開する様々な産業生産・生活活動がもたらす汚濁負荷や人為水文(水量、水流、水温などの人為的制御)が総じて、長期的に引き起こすストレスの影響を受けるわけで、事業や活動を個別にとりあげて、その影響評価を行うことにはあまり意味はない。本事業についても、事業を推進する主体である河川管理者サイドが、直轄事業のみをとりあげて従来型の環境影響評価を行うだけでは著しく不十分で、「影響は軽微である」との結論には説得力がない。第3者科学者パネルを含む本格的な調査解析を、関連する既存情報の活用と本格的な実測調査を含め、複数の機関が連携した調査・検討プロセスが不可欠である。

( 連携の仕組みやプロセスについては、上記の課題を含む幅広い検討が必要である。)

## 2. 琵琶湖の主要課題に関する具体的な見解

## 2.1 ダムについて

### a 提言の趣旨に沿うものとして評価できる点

- ◆ 丹生ダム、大戸川ダムなど4つのダム計画について「代替案に関して、さらに詳細な検討を行う」としたこと。
- ◆ 丹生ダムで、「瀬田川洗堰による水位操作の変更及び関係者と連携した水需要の抑制について検討」としたこと。
- ◆ 丹生ダム及び大戸川ダムにおいて、「利水について、水需要の精査確認を行う」、「土砂移動の連続性を確保する方策の検討を行う」、「琵琶湖の水質、生物の生息・生育環境への効果及び影響の調査検討」、「貯水池周辺やダム下流に与える影響をはじめ、環境等の諸調査を行う」など、具体的に記述したことは評価できる。

### b 提言の趣旨を充分生かしていただきたい点

- ◆ 新河川法改定前に策定されたダム建設計画を踏襲する「基礎原案」は、改正河川法の趣旨と、それに基づく委員会の「提言」が全体として充分反映されたものとは言えない。
- ◆ 「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無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限り建設するものとする。」としている。従って、その最終的な判断は別として、丹生ダム、大戸川についても、まず建設しないことを前提とした代替案について踏み込んだ検討をすべきである。
- ◆ 本来その貯水量の大半が利水目的であった丹生ダムに関しては、「基礎原案」では、その利水の精査確認がまだの段階で、湖岸生態系の保全のために「急速な水位低下を抑制する」ことを主たる目的とする計画として提示された。しかし、その是非は別としても、同じ湖岸生態系の保全という目的を達成する多様なとり組みに関する情報が十分示されておらず、提示された計画の客観的優位性を何に対して判断すべきなのかも明確でない。
- ◆ 今後提示される水需要の精査に基づく利水計画についても、まず、節水や水の再利用などの新しい水政策や水哲学を強く反映する代替案の可能性について踏み込んだ検討をお願いしたい。
- ◆ ダムの建設は、多くの場合、連綿と続いてきた当該地域の歴史の破壊を意味する。ダム計画が実施されるにしても中止されるにしても、当該地域社会が今後自立的・持続的に発展していくための、社会的、財政的支援について、これまでの法の枠を越える新たな可能性について積極的な検討とその実現に向けたとり組みを検討して頂きたい。ダム水源地域の活性化は、文化・社会・経済の全ての面を十分配慮して実施すべきである。
- ◆ 他の所管するダム（地方自治体・企業等）についても、整備計画との関連で、必要

があればそのあり方について言及して頂きたい。

- ◆ 以上のため、提言の趣旨と「基礎原案」との齟齬の修正、および「検討」する中身の抜本的な見直しをお願いしたい。

### c 検討・判断のプロセスを重視すべき点

- (1) 多様な代替案策定やその評価をめぐる幅広い議論が行われておらず、結果的に選択された「ダム建設が有効」とする代替案を妥当と評価する状況に無いのではないか。

「基礎原案」では4.7.1(2)では「提言」とは逆に、「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。」として「実施する」ことを強調している。しかし、「他に経済的にも実行可能で有効な方法がない」、「軽減策も含め、……より慎重に検討した」等については、何を、どの様に、どの程度検討したかがほとんど分からない。また、5.2.2.以降の記述では、現行計画ベースとした「ダムの建設」を前提とし、4.4で精査確認するとした「水利権の見直しと用途間転用」、「既存水資源開発施設の再編と運用の見直し」、「水需要の抑制」、「渇水への対応」などについては具体的な情報の提示が無く、記述が希薄なままになっている。「調査検討の結果が出るまでは本体工事に着手しない」とする河川管理者の判断は高く評価できるものの、その調査検討の主要な課題として、提言で言う「……建設しないもの」とした上での「考えるすべての実行可能な代替案の検討」を一層明確に位置づけて頂き、新たな水社会の形成に向けて積極的な可能性の追求をお願いしたい。

- (2) 計画案では、十分な科学的検討やきめの細かい代替案の検討が不十分である。

たとえば、既存施設の容量振り替えを目的とする新規ダム建設の必要性を訴えているものの、その量の多少は別としても地域水循環や節水、雨水利用などを織り込んだ新しい時代の水資源開発にとり組む気概と叡智の結集に対する熱意が伝わってこない。さらに、洪水対策についても、旧来の過度にダムに依存する計画から大きく一步を踏み出すものではなく、ダムに頼らない本格的な洪水対策システムの構築に挑戦する姿勢が感じられない。水道水の供給力について、近年の実力評価によりに余裕がないとしているが、精査確認の目的は、あらゆる代替的手段を多様に織り込んだ実力評価でなければならず、こういった精査については未だ行われていないためか「基礎原案」では報告されていないので、今後の課題としていただきたい。

- (3) 流域全体に関する視点が希薄である。

琵琶湖と集水域のそれに関しては、「湖の急速な水位低下と低い水位の長期化」の影響軽減の検討に大半の労力を注ぐなど、湖や河川集水域の一体的保全に対する広い認識が欠如している。(環境利用部会の「基礎原案」に対する「素案とりまとめ」を参照して頂きたい)

- (4) 「住民の同意が得られない」としているが、そう結論づける上で不可欠な多様かつ詳細な代替案の検討が十分行われていない。

求められている「住民意見の反映」には、住民が判断できるような多様で分かり

やすい選択肢が不可欠である。時間がかかっても、新しい河川法が求める理念にふさわしい多様な代替案の検討を進め、その結果が社会的合意のプロセスに適切に反映できるようにして頂きたい。

(5) 費用対効果分析は、ダム<sup>①</sup>の寿命による償却、環境に与える悪い面などが示されていない。公平で客観的な判断ができるような説明が必要である。

(6) ダムと治水の関係についても、新たな対応が必要である。

常習的な洪水に遭遇している天井川地域では、大雨毎の住民の不安は大きいものがあり、ダムにより技術的に治水安全度を高めることへの要望は高い。しかし、洪水をゼロにはできないという状況の中で、洪水対応の全てをダム建設に依存することもできない。[超過洪水]時の被害の軽減という意味からも地域住民は治水への備えを忘れないようにしなくてはならない。ハードな施設機能への過度の依存が<洪水に強い地域社会づくり>にむけての具体的できめこまやかなソフト対応のシステムをつくりあげる障害にならないように官民が連携して取り組む必要がある。

## 2.2 琵琶湖の水位について

### a 水位に関する基本的な考え方

「提言」では、琵琶湖の水位管理について「生態系に最大限配慮した水位管理を早急に再構築する必要がある」と求めた。これに対し「基礎原案」では、「琵琶湖における急速な水位低下と低い水位の長期化を抑制する方策を検討する」としており、提言を受けたとり組みとして高く評価できる。しかしながら、以下の点については検討が不十分であり、多様な代替案も含めた詳細な検討が求められる。

- (1) 琵琶湖および河川の自然環境、生態系保全是、流域全体に対する視点のもとで検討すべきであり、水位についても水需要や水量、水質等も視野に入れた上で検討する必要がある。
- (2) 「基礎原案」では、「ダムからの水供給のみで琵琶湖の水位を調整し、河川の瀬切れを解決」としている。これはこれまでのハードのみに頼るやり方と変わらない**対症療法**であり、提言を反映させたものとはいい難い。ダム建設により達成しうる保全効果と、起こりうるマイナスの影響評価（水没して失われる森林および溪流の価値、懸念される琵琶湖への流入負荷の増大や湖底環境への悪影響等）について、代替案や費用対効果も含め慎重かつ十分な検討を行う必要がある。
- (3) 琵琶湖の本来の姿を考えた場合、琵琶湖の水位については、水位操作規則の見直しや琵琶湖周辺地域の土地利用の再検討が必要で、そのためには、たとえ、長い年月がかかるとしても様々な利害関係者の連携と合意形成とその基礎となる科学的データの収集が不可欠である。
- (4) 川と湖本来の水位変動や攪乱は、健全な水循環のもとで行われるべきであり、流域全体の水循環の様相を調査把握した上で瀬切れ等の解決策を検討すべきである。

### b 琵琶湖水位の現状と問題点

琵琶湖の平均水位はここ2・3百年間で1.5m程度低下したが、夏期の降雨期に水位が高くなるという季節変動パターンが少なくとも100年以上続いてきた。しかし1992年の水位操作規則変更以降、水位の季節変動パターンが変化し、夏期の降雨期においても水位上昇が顕著では無くなった。4月から8月にかけて低水位になるとともに、降水量の少ない年には水位が1m近くまで低下するようになった。このことが湖の生態系や生物多様性に多大な影響を与えていると考えられる。その一方で、冬期の高水位に伴い、一部の湖岸で浜欠けが生じている。従って、以下について適切な対応をしていただきたい。

琵琶湖本来の季節的水位変動パターンに戻すには、琵琶湖の水位操作規則の見直しが不可欠であり、そのための試験運用をぜひとも行い、合意形成の基礎となる科学的な知見を収集すべきである。

これまでの知見から、多くの在来魚類の産卵期である4・8月に基準水位0cm前後を目安に水位を維持し、降水による水位上昇時には上昇した水位を3日間程度維持することが魚類の産卵にとって望ましいが、過去11年間の水位操作を急激に変更することに伴う影響も考えられるので、試験運用中のモニタリングが不可欠である。

絶滅が危惧される種のコゴロブナとホンモロコについては、水位変動による産卵障

害の影響や、漁業や釣りなどの捕獲漁業の結果として影響を受ける、在来魚類の産卵や個体数の減少について分析・評価が必要である。

水位操作の試験運用にあたっては、降水予測を行いつつ、急激な水位低下が起こらないよう、規模の小さい降雨時はゆっくりと水位を下げる（特に水位上昇後3日間は水位を下げない等）などの配慮が必要である。また洪水制限期より前、水位の低下時期を現行より早める試験運用については、魚類の産卵生態を十分モニタリングした上で、琵琶湖周辺の水田、水路との魚類の移動可能性（連続状況）について水位とどのように連動させるか、時期的な検討も含めたモニタリングをした後に行うことが望ましい。

冬期の高水位については、浜欠けや水質への影響も考慮した試験運用が求められる。

琵琶湖の緩やかな水位上昇による湖岸域の洪水被害は主として田畑の冠水であり、人命への影響が危惧される流入河川の急激な氾濫洪水の場合とは別個に考える必要がある。この場合、浸水補償、移転の促進、輪中堤の建設、ピロティ構造化等の方策を解決目標とする計画の策定は十分考慮の余地があるのではないか。また浸水の可能性がある周辺農地を「遊水池」や野生生物の生息地として借り上げる等、積極的に活用する施策の検討も考えられる。その場合、農林行政での「水田の多目的機能」政策と連携することが必要である。

琵琶湖周辺にある県や農水省の既設ダムによる琵琶湖、淀川への影響についても直轄、非直轄エリアとの整合性のもとに検討すべきである。

#### c 河川の水量について

瀬切れが生じている根本的な原因を明らかにすべきである。

瀬切れの発生に人為的な影響が大きく寄与している場合、河川からの過剰な取水量の見直し、調整等が必要で、その場合、地方自治体や農林行政との調整が求められる。

#### d 琵琶湖水位と治水について

琵琶湖水位の操作は、沿岸域の生態系への配慮とあわせて、湖岸地域の洪水防止とも深くかかわっている。琵琶湖総合開発において、BSL1.4メートルまでの治水安全度を確保するために湖岸堤防の建設がなされ、水門操作規則も制定されている。歴史的にみて、琵琶湖の溢水（水ごみ）による洪水被害の記憶は根深いものがあり、水位操作規則の見直しにおいては、沿岸域での洪水による壊滅的被害を回避するべく、沿岸地域自治体や地域住民との合意形成プロセスは欠かせない社会的手続きである。

## 2.3 滋賀県、他省庁との連携、地域社会との協働

本委員会の[提言](2003年1月)においては、河川整備計画に関する基本的事項として[4・1]において、河川整備計画策定のプロセスと計画管理システムにおいて、流域圏に着目した総合的なソフト政策を提案してきた。「基礎原案」において、河川整備の方針の中で、計画の策定段階から[住民および住民団体等地域に密着した組織との連携を積極的に行っていく](4・1・3)とし、[異なった主体間の意思形成を有効に図るためには、問題が生じた時だけでなく、日常的な信頼関係を築くこと]の重要性を指摘している点はおおいに評価できるものである。さらに、関係省庁、自治体等との連携についても、直轄区間以外の河川整備計画との整合性を取れるように連携、調整するという姿勢は大きく評価できるものといえる。

さらに具体的な整備内容についての展開(5)においても、さまざまな主体が[知っていること]や[心配している]ことを共有することから連携を始めるという視点は、河川にかかわる認識や判断基準の多様性や、特定の河川整備に内在的で、単に[ええとこどり]はできないという葛藤状況をふまえた表現として評価できるものである。

しかし、具体的な整備内容の策定にあたっては、以下のような点をさらに追及することが求められる。

### a) 滋賀県との連携について

琵琶湖にかかわる直轄事業の中でダム問題ダム事業については関連河川における治水や瀬切れの回避などの環境保全にかかわる基本方針について、県と国の考え方に相違があるかどうか、ある場合には問題点を明らかにし協議する必要がある。その際、治水と利水の主体である住民や農業団体との間の考え方の相違についても協議する必要がある。琵琶湖本来の季節的水位変動パターンに戻すには、琵琶湖の水位操作規則の見直しが不可欠であり、そのための試験運用をぜひとも行い、合意形成の基礎となる科学的な知見を収集すべきである。

滋賀県では、大きな河川毎に河川整備計画を策定するためにすでに「淡海の川づくり検討委員会」が活動を開始し、河川整備計画を策定しつつある。ここでは、さまざまな[住民参加]の試みがすでに具体的に行われており、それらとの連携についても積極的に実施していくことを提案したい。滋賀県の条例との関係、関連部局との連携(「滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」、「滋賀県琵琶湖のレジャー利用適正化に関する条例」、「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」、「滋賀県風致地区内における建築等の規制に関する条例」等)のあり方を精査し、直轄区間の方針と矛盾がないかどうか、前向きに検討を行う事が求められる。(4)河川整備計画に反映するべき[琵琶湖の水質保全に関する総合的とり組み]を求めるとしたら、それはすでに確定している[琵琶湖の総合保全整備計画(いわゆるマザーレイク計画)]とどうかわるのか、具体的な見通しをたてる必要がある。

### b) 他部局、他省庁等との連携について

ダム建設の有効性として特記されている[ダム補給水による湖辺域の環境保全]につ

いては、治水や生態系保全をめぐる土地利用や地域生活との調整なども含めて、さらなる代替案の検討が必要である。具体的には湖岸の水田などを「遊水池」あるいは固有魚種の「産卵水田」として指定し、保障的支払いを行うことで、土地所有者の協力を得るなどの政策も検討すべきである。その際、農林行政での「農業の多面的機能」政策や自治体における地域整備計画と連携をすることが必要となる。

[滋賀県内においても、琵琶湖総合開発時に計画された水需要予測は過大傾向にあり、水利権等、既存の水需要、水利用の見直しを連携して行う必要がある。特に、滋賀県には、必ずしも琵琶湖に依存しない、小さな水循環系([近い水])が維持保全されている地域も多く、[遠い水]である琵琶湖だけに依存する水利用構造への抜本の見直しが必要である。その際に、ともすれば行政的な[なわばり意識]の中で分断されがちな自然生態系の基礎となっている自然に即した[水網的連携]の回復を図る努力が必要である。

湖水面利用については、漁業者による生業的な利用と、水上オートバイやバス釣りなどのレジャー利用がみられるだけでなく、琵琶湖の自然環境の保全とも矛盾するものがある。琵琶湖でなければならない利用、その歴史や文化を反映した利用に限定すべきであり、住民と利用者、経済界や行政との協議を進めるとともに琵琶湖生態系や文化保全のための制度の整備が必要である。また、プレジャーボート等による湖面利用は原則自由となっており、琵琶湖の水質・自然生態系の保全に少なからず悪影響を与えている。プレジャーボート等については、湖岸の占用許可の取得が義務付けられているが、河川整備計画の中で、滋賀県と連携して許容隻数を定めるなどの対応を盛り込む必要がある。

琵琶湖は河川法上は[河川]、漁業法上は[海]、環境法上は[湖沼]として定義されており、[自然環境の保全・再生]という積極的な目標に向けて、住民や自治体・他省庁が連携するように働きかける姿勢を国土交通省に求めたい。

### c) 琵琶湖の本来の価値の表現と活用をめぐる人材育成、環境学習等

琵琶湖は、その広さや深さだけでなく、その生態系や社会文化的意味においても特筆できる国際的な価値を有しており、急速な都市化の中で失われつつある自然体験の促進や環境学習の場として、琵琶湖を活用し、さらなるソフト事業の推進の可能性を探る事が求められる。

湖水面を活用した舟運については、すでに実績のある琵琶湖学習船([うみのこ])をさらに広く活用・展開することで、近畿圏や全国の子どもたちの水や湖への親しみを増すために大きな役割を果たす可能性がある。

琵琶湖総合開発では、湖岸に150以上の水門がつくられ、湖辺の治水のために、その正確な操作が求められているが、直接的な利害関係をもつ地元地域社会との連携は必ずしも図られていない。河川管理施設操作員などの養成や人材育成について(河川レンジャーを育成する等)の具体的な法律的後ろだてとともに、現場に即した実践的な展開が必要とされる。

[洪水に強い地域社会づくり]をめざして、[自分で守る][みんなで守る][地域で守る]という方針の具体化のために、新住民、子ども達など、地理や社会的事情に詳しく

くない人達の日常的な防災意識の向上や、過去の水害経験の伝達を具体的に図る社会的整備が必要である。

d) **住民や地域社会との協働について**

ダム計画がある地域社会では、[ダム建設による地域振興 I 新しい観光産業の創出 I ダム管理の中での森林保全 ] [ 新たな雇用創出による若者の定着 ] などが期待されているが、その期待は往々にして裏切られることが多かった。[ 経済的波及効果 ] や [ 若年人口定着効果 ] などを各省庁や地域施策との関連でさぐり、その可能性が低い場合には、このような地元の期待を実現するための具体的な代替案を積極的に模索する必要がある。

河川整備計画の策定プロセスや管理実践の場では、学校や農林漁業等、地域にある既存の社会システム(コミュニティ)の役割を見直し、より望ましい河川環境の創出を、地域社会に定着させる持続的な取り組みに取り組む必要がある。

地域の治水・利水・環境と住民生活を調和させるには大きな困難が伴うと思われるが、その困難を克服するためには流域社会が一体となって支援していく必要がある。

洪水時の避難誘導というような極めて人間的な行為に関しては、人間心理や社会心理的な理論をふまえた上での計画が必要であり、そのためのひとつの仕組みとして、定期的に地域の人たちと顔見知りの関係をつくり、地域社会に根差した活動を行う河川レンジャーなどの役割を確定し、その人材育成を行うことが重要である。

水利権や治水をめぐる(水源地と消費地間の問題も含む)対立を少しでも和らげるために、多様な利害を内包する社会的母体間のコミュニケーションの促進が重要である。大雨時や台風期の洪水対応については地元地域社会との連携を図れるよう、河川レンジャーがコーディネーターとしての役割を発揮することが期待される。