基礎案の課題についての意見書

2005 年 1 月 22 日 第 38 回委員会 資料 2-1-2
琵琶湖水位操作についての意見書
基礎案の課題についての意見書
(中間とりまとめ)より抜粋

2003(平成 15)年 12 月に「淀川水系流委員会意見書」提出後、河川管理者は数多くの課題にとり組み、また委員も調査検討や学習・議論に多くの時間を費やし、上記「意見書」が基礎案に有効に反映されるように努力した。しかし、結果的に、河川管理者が基礎案として提示した様々な整備事業や仕組みづくりのとり組みと、上記「意見書」との間には依然として大きな距離があり、また、多くの整備事業や仕組みづくりが依然として調査検討の域を出ていないこともあって「意見書」が基礎案に十分反映される確約を得るに至っていない。こういった状況を踏まえ、基礎案に十分に反映されていない提言の趣旨および次期委員会で引き続き検討すべき課題の 2 点について整理する。

1 基礎案に十分に反映されていない提言の趣旨

以下は「意見書」で、指摘されている項目のうち、基礎案の記述にも十分反映されていないものについて改めてその重要性を指摘したものである。

1-1 自然環境・生態系の「保全・整備」について

「意見書」では、「基礎原案」に対し、

- ①自然の改変を伴う大規模工事などを、安易に追求することの無い計画の策定と実施
- ②一旦建造すれば環境に大きなマイナスの影響をあたえると想定されるものへの慎重な配慮
- ③局所的・個別的な事業やとり組みが、時間経過を経て、一つの有機的な生態システムとして成熟していったり社会システムの一環として位置づけられたりする「プロセス」の重視
- ④直轄事業以外の様々なとり組みとの関係を踏まえた、琵琶湖・淀川流域社会システムの一環としての位置づけ

などの姿勢が不十分であるとしたが、これらは「基礎案」の段階でも依然として課題として残っている。とくに、最も基本的な問題として、河川管理者が整備計画を立案するに当たり、新河川法で、「治水、利水と並んで新たに計画の目的と位置づけられた『環境』」の範囲を、「施設整備事業の対象となる環境」と位置づけているのではないかと疑念を抱かせるほど限定的に捉え、自然生態系にもたらされる長期的、非可逆的なマイナスの影響の可能性に対する配慮が著しく欠落していることである。また、今後 30 年間の河川整備事業という枠にとらわれすぎて、「整備事業」という枠組みを超える新しい社会システムの構築という視点が極めて希薄であることも依然として懸念される。

1-2 予測水需要の検討と提示

水需要の精査、事業計画への反映については以下の課題が残っている。

- (1) 水需要の精査・確認の情報が依然として提示されていないことは著しく重大な問題と捉えて

いる。そういった状況下で、提案されている一部の整備事業が、所謂「利水分の環境振り替え」を前提に計画されていること、また「ダムの実力低下」、「異常渇水対応分」などという新たな解釈によって水需要の精査・確認の本来の趣旨が不明瞭になりつつある。

(2) 利水権者の計画中のダムからの撤退については、一部の利水権者からの河川管理者に提供された資料の紹介はあったものの、検討の内容やプロセスについて直接詳細な報告を受けたわけではなく、撤退の意味や今後の対応についても新聞報道による間接的な状況把握に止まっている。河川管理者は、利水権者が実際に撤退する場合について、撤退利水権者が負う法的な責務およびダムに頼らない治水や環境保全実現する上での役割などについて考え方を示す必要がある。

1-3 多様かつ詳細な代替案の検討と提示

整備事業の一部の項目について、河川管理者が代替案の検討と提示に多くの努力を費やしたことについては、一定の評価が出来る。しかし、検討対象としての幅、内容の深さにおいては依然として多くの課題が残っている。個別課題については2. の関連する課題項目の中で述べる。

1-4 連携に対する姿勢

連携に対する姿勢については以下の課題が残っている。

(1) 琵琶湖集水域における直轄事業とそれ以外の事業との関係

河川管理者と滋賀県河川行政部局との連携については、構築された枠組みのもとで一部の課題については建設的な議論や情報交換が行われ、委員会はその成果の報告を受けた。しかし、「湖水や河川水を大量に利用する農業に関しても、国の農林水産行政や滋賀県と密接に関係しており、また、その他の官庁間の連携も重要である」とする点などに関しては、依然として目に見えた連携の動きの報告はない。この点は、別途作成した整備事業点検シートの多くの項目について指摘した通りである。また、滋賀県における利水安全度の確保については、提供された情報も限られ、議論も十分なされなかった。特に重要なのは、「意見書」が「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」とする見解を示していることである。これは、「意見書」中の琵琶湖部会意見 1.2 節 b. (3) の②で言う「技術的なり組みを含む大きな社会的チャレンジ」の一環をなすもので、今後、河川管理者が受け持つ直轄事業と滋賀県がとり組む地域の水循環の問題に継続的に対応する上で鍵を握る重要な点である。

(2) さまざまな事業の琵琶湖への総合的な影響についての連携した取り組みによる解明

「意見書」では、「科学的に完全にはまだ解明されていない現象については、その解明のための調査研究を行うとともに、健全な土地利用への誘導や人為的水文システムの再構築による面源汚濁負荷の流出抑制など、長期的・抜本的な解決策の導入に向けた政策転換の模索を、いっそう強く早急に行わなければならない」としている。この点に関しても、その検討の進め方や関係省庁、自治体との協力を含め、河川管理者、委員会双方の課題として残っている。

2 次期委員会にもちこされる課題

現委員会として十分検討できておらず、次期委員会にもちこされる重要な課題は以下の通りである。

2-1 琵琶湖の水位について

水位については別途、「琵琶湖水位操作についての意見書（案）」の中で見解を述べているが、瀬田川洗堰の操作と整備事業の関係、操作規則の見直しについては、以下の点が特に重要であり、十分な検討を要する。

(1) 瀬田川洗堰の水位操作と整備事業

瀬田川洗堰の操作と琵琶湖沿岸の環境保全、沿岸域の治水、天ヶ瀬ダム再開発事業、宇治川の景観、淀川の治水安全度など、相互に関連した整備事業項目に関しては委員会共通のダムワーキングを通して議論し、一定の結論を出した。しかし、その結論を受けた詳細な議論については次期委員会において適切かつ十分に対応する必要がある。

(2) 瀬田川洗堰の水位操作の合意形成プロセスについて

上記の一連の整備事業項目の詳細とは別に、利水、治水、環境を目的とする堰の操作について基本的な考え方を整理する必要がある。とくに、関係自治体が恒常的、一意的に合意する基本方針とは別に、状況に応じて柔軟に一時的な合意を積み重ねていく弾力的な対応方針の立案が不可避となりつつあるが、これまでこの点に関しては十分検討されていない。国外でのソフト対応事例の調査を含め、次期委員会の中で十分検討を深めていく必要がある。

2-2 ダムについて

ダムの建設をめぐっては、「ダムについての意見書」に記述した通りである。以下はダムワーキングの見解を補完するものだが、河川管理者に十分その意図が伝わっているか否かが依然として不明なものである。とくに、琵琶湖の環境の保全に関する課題については「予防原則」に則した慎重な判断が必要であるため、以下にその課題を示した。

(1) 環境振り替え

利水容量を環境対応容量に振り替えるとする、所謂「環境振り替え」に対しては、委員会は一律に厳しい見方を示した。たとえば丹生ダムに関し、河川管理者は、ダム容量の環境振り替えによる湖岸域の生物生息環境改善を提案し、そのプラスの効果を提示した。また、整備事業が琵琶湖の水質環境にもたらすマイナスの影響については、その一部について「環境アセスメント」の手法を用いて調査・検討を行い、影響はほとんど認められなかったとしている。しかし、生物生息環境の改善効果に過大な期待を寄せることには本質的に無理があり、またダム建設の琵琶湖への長期的、非可逆的かつ重大なマイナスの影響の可能性についても不測な要因が多すぎる。したがって委員会は、予防原則を重視した判断を求め、仮に治水上ダム建設が不可欠であるにしても極力規模を限定し、環境に与える非可逆的なマイナス影響の可能性を低くする選択が望ましいとしている。上記の認識の乖離が早急に埋められるように、河川管理者と委員会の双方が一層努力する必要がある。

(2) 利水権者の撤退

当該ダム計画の利水事業者は、事業から撤退することによって撤退ルールにのっとり法的な責務を負うが、それに止まらず、地域と一体となってダムに頼らない治水を実現する上で重要な役割を担うことが期待される。委員会はこの点について河川管理者や利水事業者の考え方を求め、河川整備計画にどの様に反映することが出来るか検討しなければならない。

(3) 社会的チャレンジ

基礎案では、ダムに頼らない対策の技術的・社会的可能性など、「技術的な取り組みを含む大きな社会的チャレンジ」についてはほとんど触れられていない。委員会は河川管理者がこの「社会的チャレンジ」を河川整備計画に反映できるように、その内容を具体的に検討し、提案していく必要がある。

(4) 他機関が所管するダム

整備事業進捗評価シートの関連項目でも指摘したが、意見書は河川管理者以外の他機関（地方自治体・企業等）が所管するダムについても、整備計画との関連において、そのあり方について言及する必要があるとしている。この点については委員会、河川管理者が協力し、具体的な情報収集とその内容を検討する必要がある。また既存ダムが下流の琵琶湖環境に与えている影響についても、調査検討とともに情報収集を行い、総合的な評価を行うことが求められる。

(5) 河川対応、流域対応の重要性

意見書では、「ダム建設という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細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、官民連携してとり組むプロセスをつくり上げなければならない」とした。本年我が国で多発した洪水被害事例は、想定以上の強度をもつ降雨の場合、ダムの有無に関わらず、堤防強化がなければ甚大な被害をもたらされることが明らかになった。河川管理者は、ダム建設判断の帰結は別として、河川対応、流域対応の様々な可能性と課題の検討を滋賀県と連携してより詳細に行い、地域の治水安全度の強化にむけた重要なソフト対応として河川整備計画に反映すべきである。委員会も具体的な提案について検討する必要がある。

(6) ダムに頼らない治水、地域の持続的発展

河川管理者は、一方で治水と地域振興および住民移転の歴史的経緯を踏まえた地元市町村などのダム建設に対する強い要望と期待を、他方で利水事業者撤退による利水容量の大幅な減少や琵琶湖の環境に与える重大なマイナスの影響への配慮を、それぞれ十分勘案しつつダム建設の是非について可及的速やかに判断することが求められている。委員会は、河川管理者が当面する上記の困難な課題を十分理解した上で、ダムに頼らない治水、ダムに頼らない地域の持続的発展の実現可能性について幅広く検討・議論するための場の設置とその方法を定める必要がある。

2-3 河川の水量と河川形状について

河川の水量と河川形状については個別事業の進捗状況の点検シートで対応する。

2-4 河川・琵琶湖の環境の保全・回復について

河川・琵琶湖の環境の保全・回復に関する事項のうち、以下については河川管理者の考え方が未だ不明確なものである。

(1) 統合的管理システム

この件に関しては、意見書の趣旨を十分反映する取り組みについて、その方向性は未だ打ち出されていない。

(2) 水質保全対策

琵琶湖と集水域を巡る水質保全対策については、滋賀県が進めている総合保全整備計画と関連し、

かつ河川整備計画が直接影響を及ぼす事項について本格的な取り組みが必要である。この点に関しては、以下の点に十分留意すべきである。すなわち、琵琶湖北湖の湖内環境は、下水道整備や農業系負荷削減対策が徐々に効果をあげつつあり、水質指標の一部で改善傾向が見え始めたと言われていること；土地利用や水利用の改変、面源負荷流出パターンの変化、湖岸域生態系機能の低下、温暖化傾向の増大など広域的・長期的な要因が相互に影響し合い、時期によってアオコを形成する藻類が優先種となりつつあること；湖底ではチオプロカやメタロゲニウムなど低酸素状態で生息する生物が発見されていること；中層・深層部における硝酸態窒素や難分解性有機物濃度が増加していること；などである。こういった懸念材料とともに、湖内・湖底の生物の生息環境は総じて悪化傾向にあり、一部にやっと改善の兆しが見え出してきたものの湖内環境はぎりぎりの状態で持ちこたえているというのが琵琶湖の水質保全に関わる多くの関係者の一般的認識であることを十分考慮に入れた取り組みが望まれる。

(3) 琵琶湖北湖への影響調査

琵琶湖北湖への環境影響には、施設整備が湖内水質に及ぼす直接的なものに加え、新たな水利用や土地利用の変化が長期的に湖内環境を悪化させる間接的なものがある。これらはいずれも相乗的に繰り返されるわけであるから、掲げられた調査項目の結果のみを材料として、ぎりぎりの状態で持ちこたえている北湖環境への「影響は些少」と判断することが不合理であることに十分留意して調査を行う必要がある。

(4) 外来種対策について

基礎案では、琵琶湖における外来種の減少に向けた取り組みとして、駆除方法等について検討しているが、ブルーギル、ブラックバス等の侵略的外来種については、これらの魚類が侵入しにくく、また繁殖しにくい環境構造、とくに物理的な構造について情報を収集するとともに、試験的な取り組みを始める必要がある。

2-5 連携と協働

連携と協働に関しては、たとえば琵琶湖部会の場合、以下の点が委員会、河川管理者の双方の課題として残っている。

- ①滋賀県との連携については、一層緊密な取り組みを進めるべきである。
- ②他部局、他省庁等との連携については、取り組みが一層進展することが望まれる。とくに、流域管理システム構築に向けた省庁間横断の体制の検討には、学識経験者の参加のみならず関係部局、省庁の担当者の参加が重要である。
- ③琵琶湖の本来的価値の表現と活用をめぐる人材育成、環境学習等については、世代を越える取り組みについて一層努力する必要がある。
- ④住民や地域社会との協働については、住民参加部会の試行的取り組みをベースに徐々にかつ着実に成果を上げるように努力する必要がある。

なお、上記項目について十分な検討を行うことが出来なかったのは、河川管理者から提供された情報に限界があったこととともに、各部会関連の課題の多くが淀川水系全域の共通課題でもあることから、ダムワーキングなど部会共通課題の一環として検討を進め、その経緯で部会特有の課題に対して十分な検討時間を確保し得なかったことにも起因している。次期委員会の運営に当たり、委員会自身はこういった反省点を生かしていく必要がある。