

事業中の5ダムについて  
当面実施すべき施策についての意見（案）

平成19年1月15日

淀川水系流域委員会

## はじめに

淀川水系流域委員会は、平成 15 年(2002) 2 月に発表した「新たな河川整備をめざして―提言―」において「ダムは原則として建設しない」としたのを初めとして、同年 12 月の「淀川水系河川整備計画基礎原案に対する意見書」では「事業中の新規ダムはいずれも、中止することも選択肢の一つとし、提言の趣旨を尊重した抜本的な見直しが必要である」とし、平成 17 年 1 月の「事業中のダムについての意見書」では「事業中の新規ダムについて、自然環境の保全・回復の視点に立って、ダム建設の方針について可及的速やかに結論を出す必要がある」としたように、ダム建設には終始一貫して厳しい態度を示し続けてきた。

一方、河川管理者は、平成 16 年 5 月に発表した「淀川水系河川整備計画基礎案」で、「他に経済的にも実効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」とするとともに、「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、ダム本体工事の着手を見送った。本委員会はこの施策を「きわめて勇気ある決断」と高く評価した。

ところが、平成 17 年(2005) 7 月、河川管理者は「淀川水系 5 ダムについての方針」および「淀川水系 5 ダムについて(調査検討のとりまとめ)」を記者会見で発表し、丹生ダム、川上ダム、天ヶ瀬ダム再開発については「実施する」、大戸川ダム、余野川ダムについては「当面実施しない」との方針を示した。

これに対して、本委員会は、「調査検討が不十分なまま方針を決めたことはきわめて遺憾である」との「委員長声明」を直ちに発表するとともに、同年 8 月に「淀川水系 5 ダムについての方針に対する見解」を発表し、「実施する」とされたダムのうち、丹生ダムおよび川上ダムについては、調査検討が不十分であるとの理由で「現段階では賛成できない」、天ヶ瀬ダム再開発については、琵琶湖の環境改善に役立つとの理由で「賛成する」、「当面実施しない」との方針の大戸川ダムおよび余野川ダムについては、適切な判断であるとの理由で「賛成する」とした。さらに同年 12 月に、「淀川水系 5 ダムの調査検討についての意見」を発表し、「実施する」とされた 3 ダムについてはダムの効果および調査検討の問題点を指摘するとともに、「当面実施しない」とされた 2 ダムについては今後の課題を示した。

その後、平成 18 年(2006)10 月、河川管理者は「淀川水系流域委員会を平成 19 年(2007) 1 月の委員の任期満了をもって休止する」としても記者会見で発表した。委員会は「休止する理由が納得できない」と反発したが、委員会の設置者である河川管理者の方針に抗する術がなく、平成 18 年(2006)12 月の委員会で、「次期委員会を可及的速やかに再開させ、開かれた委員会にするとともに、現委員会の成果を継承する」ことを要望するに止まった。

このような状況のもとで、事業中のダムについて、「当面実施しない」とされた 2 ダムについてはもちろんのこと、「実施する」とされた 3 ダムが、たとえ現実に実施されようとも、その完成にはかなりの年月が必要なため、「当面実施すべき施策」を示すことは本委員会の責務であると考え、委員会の休止問題の紛糾のもとで十分な審議はできなかったものの、多くの犠牲を払いつつ、最善をつくして、本意見書の発表にこぎつけた。

# 1 各ダム共通の事項

## 1-1 調査検討の継続と見直し

事業中の5ダムについてはすでに多くの調査検討がなされているが、とくに環境調査については、その特性を把握するだけで長時間を要するため、方針の如何にかかわらず、調査検討を継続することが重要である。たとえ、ダム計画を中止する場合でも、一定期間調査検討を継続することが望まれる。

ダムの効果や代替案については、社会の変動に応じてつねに見直す必要がある。ダムは自然および社会環境に及ぼす影響が大きく、経費も莫大であるので、他の事業にもまして慎重な見直しが必要である。

## 1-2 新たな治水の展開

これからの治水で重要なことは、①いかなる大洪水に対しても壊滅的な被害を避けるようにすること、②環境に重大な影響を及ぼさないこと、③日常にも役に立つこと、である。

①については、河川対応と流域対応を併用する以外に解決策はない。これまでの施策は河川対応に重点がおかれ、それなりの成果を挙げており、これからも進めねばならない施策であることは確かであるが、それだけでは限界のあることにわれわれは気づかねばならない。

これからの河川対応でとくに重点をおかねばならないのが堤防補強である。最近ようやく浸透と侵食を対象とした堤防補強が実施されるようになったが、越水を対象としないかぎり、抜本的な補強とはいえない。また、流域対応については全般的に遅れが目立つが、最低限の目標として「水害で死なない」ことを実現する必要がある。このことは、適切な避難を実行することによって、直ちにかつ容易に実現できることである。水害危険地の利用を規制することや道路などに二線堤としての機能をもたせて洪水氾濫の拡大を防ぐことは、まちづくりと連携しつつ、強力に推進しなければならない。

②については、これまで余りにも配慮が足りなかったといわざるを得ない。その代表例がダムである。ダムは、治水および利水の面で大きな役割を果たしたが、その一方で、環境は破壊され、全国各地の海岸が侵食された。「ダムにより川が死にかけている」といっても、過言ではない。ダム計画を推進してきた河川管理者はこの現実を直視しなければならない。これからの河川整備では、できるだけダムに頼らず、最後の選択肢としなければならない。

③についても、これまで鈍感すぎたといわざるを得ない。数十年あるいは数百年に一度役に立つだけでは住民の支持は得られない。例えば、これまでは堤防を道路として利用することを避けようとしてきたが、道路を堤防にするほどの発想の転換が必要である。

これまでの治水は「水害を克服できる」との幻想を住民にもたせすぎた。たとえダムを建設しても、水害は決してなくなることはないのである。水害の発生を防止できるのは、一定限度以下の規模の洪水に対してのみであって、それも確実とはいえないのが現実である。

好むと好まざるとにかかわらず、われわれは水害と共存し、軽微の被害は許容せざるを得ないことをよく認識する必要がある、水害についての意識改革は、住民ばかりでなく、河川管理者にも必要である。

### 1-3 水需要管理への転換

これまでは、水需要が増大しつづけるとの予測にもとづいて、ひたすら水資源を開発することに努めてきた。いま、水需要は横這いしないし漸減傾向となっている。少雨化傾向や異常渇水の恐れはあるが、水利権の水需要の実態に応じた用途変更や節水によって克服できる可能性はきわめて高い。河川環境の保全の面からも、いまこそ水需要管理に転換すべき時期である。

多目的ダムからの利水の撤退を、流水の正常な機能の維持や琵琶湖の水位低下の回避にすりかえることは余りにも姑息であるとしかたない。都市用水、工業用水、農業用水といった水需要を、水量・水質を含めた水系全体での統合管理が喫緊の課題であり、ダム計画の如何にかかわらず、当面は水需要管理への転換を積極的に推進する必要がある。

### 1-4 補助制度の見直し

ダム計画では、賛成派と反対派が鋭く対立する。賛成派の拠りどころは、①基本高水、②補助制度、③利権であり、反対派の根源は、①環境への影響、②公共事業への不信といったものが挙げられる。

賛成派の①は、一見、正当な理由に見えるが、洪水の規模を設定して、それに応じた河道の流下能力とダムを整備していくという考え方自体が問われているのである。これからの治水では、環境への配慮のもとで、できるだけ努力をすること基本にするべきである。基本高水は、そうした努力の成果がどの程度のレベルにあるかをチェックする目安に過ぎない。もちろん基本高水をクリアできればそれに越したことはない。だが、クリアするために環境を破壊しては本末転倒ではないか。

現実問題として最も支配的なのは②である。現在の国の補助制度はダムに対してきわめて手厚い。地元負担から見れば、ダム以外に選択肢がないというのが現実である。国からの補助も元はといえばすべてが国民の税金である。借金も子孫の負担になる。それにもかかわらず、ひたすら国からの補助を求める。その分配権を役人が握っているというのも、おかしいではないか。すべての補助を公平にして、はじめてダムの選択についての議論も正当なものになる。

③は、あってはならないことであり、論外である。

一方、反対派が主張する①には、現実の裏付けがあり、②には賛成派の②と③が絡んでいる。

いずれにせよ、ダム計画については、賛成派と反対派の徹底的な議論が必要であり、河川管理者は議論を有効とするための資料を徹底的に公開する必要がある。

## 2 丹生ダム関連

丹生ダムは、当初、①姉川・高時川の洪水調節、②異常渇水の緊急水の補給、③大阪府、京都府、阪神水道企業団の新規利水の確保、を主たる目的として計画されたが、新規利水の撤退に伴い、「琵琶湖の水位低下抑制」および「姉川・高時川の河川環境の保全・再生」を③に代わる新たな目的とするとともに、当初の総貯水容量1億5千万 m<sup>3</sup>の規模を縮小して、「実施する」との方針となっている。

委員会は、当初の目的あるいは変更後の目的のいずれについてもその効果に疑問があることに加えて、自然環境への影響等についての調査検討が不十分であることから、実施するとの方針には「賛成できない」との見解を示した。

いま仮に、方針通りに実施されるとしても、ダムの完成にはさらに長い年月を要すると考えられるうえに、ダムの建設の如何にかかわらず「当面実施すべき課題」が山積している。

以下に、当面実施すべき主な課題を示すので、河川管理者におかれては、その解決に最大限の努力を払われるよう要望する。

### 1-1 治水安全度の向上

#### (1) 堤防補強

姉川・高時川の現在の治水安全度はかなり低い。たとえ丹生ダムが建設されようとも、その治水効果は限定的であるので、超過洪水を視野に入れた対策が必要である。とくに高時川は天井川であるので、信頼性の低い現堤防に対して越水を対象とした補強が必要である。

なお、高時川の沿川では、河川からの漏水を主補給源とする地下水の利用があり、堤防補強の実施に際しては、地下水の利用が損なわれないように配慮する必要がある。

#### (2) 河道の流下能力の増大

現在の高時川の河道は、樹木の繁茂、土砂堆積等によって、流下能力が阻害されている。このため、樹木の伐採、堆積土砂の除去により河道の流下能力の増大をはかる必要がある。また、高水敷掘削により河道の流下能力の増大をはかることも必要である。

#### (3) 田川との立体交差

現在の高時川は田川とカルバートによって立体交差しているが、カルバートの長さによって川幅が縮小されている。このため、カルバートの長さを延長して、高時川の流下能力の増大をはかるとともに、カルバートの増設により田川の流下能力の増大をはかることが望まれる。

#### (4) 土地利用の規制・誘導

現在の高時川には、河道の流下能力の小さい区間が存在するが、それらの区間では洪水氾濫の危険性が高く、土地利用の規制・誘導の必要がある。

また、一部の区間では堤防の高さが周辺より低くなっているが、大洪水の場合にあえて氾濫させて他の地域を守った先人の知恵の跡である。こうした知恵は、土地利用の規制・誘導と組み合わせることによって、現在に活かす工夫を検討する必要がある。

## 1-2 環境保全

### (1) 瀬切れ対策

瀬切れは河川の自然のリズムのひとつであるが、高時川頭首工からの取水によって激化されている。頭首工からの取水量の再検討によって、その緩和をはかる必要がある。

### (2) 産業廃棄物対策

高時川水源近くに産業廃棄物の保管地があり、そこからの汚水流出が由々しき問題となっている。これへの対策の早期実施が必要である。

## 1-3 関連事業

### (1) 移転住民への配慮

丹生ダムによる水没予定地域の住民が移転を余儀なくされ、すでに移転が完了している。こうした移転住民に対して、ダム計画が遅れていることについての説明責任を果たす必要がある。

### (2) 関連施設の維持管理

ダム事業関連で実施された施設の維持管理についての検討・配慮が必要である。

## 3 大戸川ダム関連

### 3-1 治水安全度の向上

#### (1) 河道の流下能力の増大

ダムが建設された場合の目標流量であった 550m<sup>3</sup>/s を、ダムが建設されない場合でも踏襲するべきである。現況では流下能力が 300m<sup>3</sup>/s 以下の区間があり、早急に増大を図る必要がある。

#### (2) 堤防補強

ダムが当面実施されない状況では、ダムが建設された場合の目標流量を超過することを当然想定せねばならず、越水を考慮した堤防強化を実施する必要がある。

なお、大戸川の流下能力の増大は天ヶ瀬ダムへの流入量の増大をもたらすため、瀬田川洗堰の放流操作にも影響が及ぶことに注意する必要がある。

#### (3) 農地の遊水機能

土地利用の現状からいえば、農道あるいは道路を 2 線堤として活用し、農地に遊水機能をもたせることについても検討する必要がある。

#### (4) 建物の耐水化

河川管理者が直接実施する事業ではないとしても、治水の現状を関係者に周知し、この事業への理解と協力を得る必要がある。

### 3-2 環境保全

#### (1) 工事に伴う影響の緩和

県道の付替えなどの工事に伴う環境への影響を極力抑える必要がある。

#### (2) 第二名神栗東トンネル掘削土砂の取扱

ダム建設に利用する予定で積み上げられた第二名神栗東トンネルの掘削土砂の取り扱いと自然環境の回復について、十分な配慮が必要である。

なお、これまでに行なわれた自然環境への影響調査結果を早急に公開する必要がある。

### 3-3 住民への配慮

これまでの治水はともすれば、行政が一方的に進めるものとの意識が強かったように思われる。今後、ダムや河道整備のみによる治水の限界について住民の理解を得るとともに、住民と行政の協働のもとで治水を進めるべく、一層の努力を行う必要がある。

なお、移転を余儀なくされた住民に対しては、河川管理者の誠意ある対応がとくに望まれる。

## 4 天ヶ瀬ダム再開発関連

天ヶ瀬ダムの再開発事業は、淀川、宇治川の洪水調節、琵琶湖の浸水被害の軽減を主目的とするものであるが、琵琶湖からの放流量の増加に当たって障害となる。瀬田川、宇治川の流下能力を 1500m<sup>3</sup>/s へ増加させるための一連の事業(瀬田川洗堰下流の瀬田川の流下能力の増大、鹿跳溪谷の流下能力の増大、天ヶ瀬ダムの放流能力の増大、宇治川塔の島地区の流下能力の増大、宇治川の堤防強化)の一部である。したがって、事業目的の早期達成に当たっては、天ヶ瀬ダム再開発事業のみならず、他の一連の事業の進捗を同時に図ることが肝要である。

### 4-1 治水安全度の向上

#### (1) 塔の島地区の流下能力の増大法

標記課題について河川管理者は「塔の島地区河川整備に関する検討委員会」を設けて検討中であるが、文化的、歴史的景観、自然環境への影響等を考慮した検討を御願いたい。

#### (2) 琵琶湖周辺の浸水被害の軽減対策

標記対策としては、本事業のほかに琵琶湖周辺の浸水予想地域におけるハード的、ソフト的流域対策が考えられているところであるが、滋賀県と連携して、それらの検討、早期実施が必要である。

### 4-2 低周波音

現在でも地元から対策の要望の出ている事項であるが、現況の把握すら十分満足に出来ていないとは言いがたい状況であり、放流能力の増大によってはその拡大も懸念されるので、原因と対策に関する継続的調査と適切な措置の早期実施を行うことが必要である。

### 4-3 関連事業

### 4-4 その他

#### (1) 土砂移動の連続性の確保

土砂移動の連続性の確保の課題は再開発事業には含まないとされているが、当該ダムにとって重要な課題であり、速やかな施策の検討とその実施が望まれる。

#### (2) 洪水時の対応

大戸川ダムは当面実施されない方針とされているが、大戸川流域の治水と大戸川の洪水時における瀬田川への流入に対する瀬田川洗堰、天ヶ瀬ダム、宇治川の対応について、速やかに公表することが望まれる。



## 5 川上ダム関連

平成17年7月1日、河川管理者は事業中の「淀川水系5ダムについての方針」を示し、川上ダムについては「実施する」とした。この方針に対して委員会は、調査検討が不十分であるとの理由で「現段階では賛成できない」との「見解」を示した。

川上ダムを建設するかどうかについては、未だ河川管理者が淀川水系河川整備計画の原案を示さないため、現時点では確たる方針が明確になっていない。しかし、ダム建設が本当に必要か、ダムを建設した場合に、環境や地域社会にどのような影響が及ぶかなどについての調査確認は十分とは言えない。これらの調査確認を継続するとともに、予定地周辺についても当面何らかの対策を実施する必要がある事項があると考えられる。

第二次淀川水系流域委員会の終了を本年1月末日に控え、これまでの委員会の検討の結果を踏まえ、ここに当面実施すべき施策を提案する。

### 5-1 環境保全

#### (1) 生物の生息生育の持続性

川上ダムが建設されるならば、そのことにより生息生育の持続性が阻害されることが明らかかなオオタカ、オオサンショウウオなど頂端生物種とその生存を支える多様な生物の生息生育環境(生態系全体)の保全について、さらなる調査検討を行う必要がある。

### 5-2 治水安全度の向上

#### (1) 上野遊水地本川堤防

上野遊水地区本川堤防を早期に完成する必要がある。

#### (2) 上野遊水地の遊水機能の増大

越流堤の形状(堤高および堤長)

内水排除

洪水のピークを効率よくカットするため、上野遊水地区本川堤防に設けられた越流堤の最適な構造を早急に決定し実施する必要がある。

#### (3) 河道の流下能力の増大

河道内障害物の除去

川上ダム下流の三重県管理区間を含む木津川本川の堆積土砂の除去および樹木の伐採により河道の洪水流下能力の増大を図る必要がある。

#### (4) 上野遊水地区の土地利用の規制・誘導

上野遊水地区周辺のかつての洪水常襲地域では、依然として洪水氾濫の危険性が高く、自治体と十分協議して、住宅・工場の進出など土地利用の規制・誘導の必要がある。

#### (5) 氾濫原の管理

浸水危険地への住宅・工場の進出

施設の充実による治水対策とともに、住民の防災意識啓発、緊急時の避難体制の整備、災害弱者対策など住民参加と協働による「水害に強い地域づくり」に一層努力すること。

#### **(6) 岩倉峡流入部の河道改修**

岩倉峡狭窄部の流下能力を検証し、それに基づき、岩倉峡流入部の河道改修(部分開削)、河道の平面形状の是正、障害物の除去などにより、上流三河川の洪水時水位を低下させる効果を検討すること。

### **5-3 利水**

#### **(1) 川上ダムの利水容量**

地域部会(木津川上流部会)の指摘事項およびテーマ別部会(利水・水需要管理部会)の提言に検討課題を指摘しているので、早急に検討すべきである。

ダムによらない水源の確保を実現するため、「既設水源施設の再編と運用の見直し」に向かって河川管理者の英断を促したい。

### **5-4 関連事業**

#### **(1) 付替道路**

付替道路を早期に完成し、地域住民等の利便性に配慮すること。

## 6 余野川ダム関連

### 6-1 治水安全度の向上

#### (1) 多田地区の浸水対策

銀橋狭窄部の岩盤掘削と塩川合流点の堤防天端高の確保を図る。これらによる下流部への影響を検証する。

#### (2) 中・下流の流下能力の向上

絹延橋上流右岸築堤と絹延橋の架け替え、および左岸パラペットによる堤防高の確保を急ぐ。

猪名川・藻川の中州と寄州・高水敷を掘削して河積を増し、また流心付近の高木化した樹木を除去する。中州・寄り州は生物相の保護を考慮した掘削高さを決める。

流量配分を考慮した猪名川・藻川の分派点付近の河床整備を図る。

高い陸閘を有する左門殿川と中島川の左門橋と神崎大橋の架け替え検討が必要である。

#### (3) 堤防の強化

洗掘と浸透だけでなく、越水に対しても破堤しにくい堤防に強化する。

特に、園田地区の閉鎖性(輪中)地域に対する破堤しない堤防への強化を急ぐ必要がある。

### 6-2 余野川止々呂美地区の治水

#### (1) 導水トンネルの活用

止々呂美地区のバイパス水路としての活用の可能性を検討すべきである。

#### (2) 道路浸水対策

洪水時に道路浸水を生じる天狗橋狭窄部の堰と橋梁の改築が必要である。

### 6-3 関連事業

#### (1) 地域振興

「道の駅」のような内発的で雇用を伴う地域振興を支援する。