

平成20年 月 日

国土交通省近畿地方整備局
局長 布村 明彦 様

「淀川水系河川整備計画原案(平成19年8月28日)」に対する意見(案)
(080422版)

淀川水系流域委員会
委員長 宮本 博司

[意見提示の趣旨]

淀川水系流域委員会(以下「委員会」と呼ぶ。)は、平成19年8月28日に近畿地方整備局(以下「整備局」と呼ぶ。)から提示された「淀川水系河川整備計画原案」(以下「原案」と呼ぶ。)について、意見を述べることを求められた。委員会は、21回(第57回～第77回)の委員会を開催し、整備局から説明を聞き、質疑応答を繰り返すなど審議を重ねてきた。

しかし、「原案」は、これまで第1次、第2次の委員会で積み重ねてきた議論と、それを受けて平成16年5月8日に整備局が提示した「淀川水系河川整備計画基礎案」の基本的な考え方や基礎案を実施するための具体的施策を必ずしも踏まえたものとはなっていない。

また、これまで整備局からなされた説明や、委員・住民からの質問に対する回答は、必ずしも委員全員が十分に納得できるものであったとは言えない。

このようなことから、これまでの委員会の審議は決して十分に尽くされたとは言えないが、今後の「原案」に対する審議をできるだけ円滑に、かつ有意義に行い、より良い計画の策定に資するために、現時点までに委員会で審議検討してきた課題について、意見を提示することとした。

なお、現時点で十分な審議検討が行われていない課題については、できるだけ早期に意見を提示することとする。

[意見]

委員会は、以下に述べる内容を踏まえて「原案」を見直し、再提示されるよう求める。

1. 河川整備計画策定にあたっての基本的考え方

・「原案」には、「計画の内容についてはPlan(計画)、Do(実施)、Check(点検・評価)、Action(処置・改善)のサイクルを考慮し、随時、進捗状況を点検して必要に応じて見直しを行うものとする。進捗状況の点検にあたっては、淀川水系流域委員会の意見を聴く。」と記述されており、委員会はこのことを評価する。

・この考え方に基づき、各施策について目標を明確にし、具体的な行動計画や評価の仕方を示すことを求める。

2. 環境・治水・利水についての総合的な検討

・整備局は「これまでの流域における社会活動、河川の整備や利用が淀川水系や我々自身の生活環境に与えてきた影響を真摯に受け止め、生態系が健全であってこそ、人は持続的に生存し、活動できるとの考え方のもと、これからの河川整備と管理の取り組みを転換しなければならない。」(「河川環境の保全と再生に関する基本的な考え方」)という基本的な考え方を示している。

・また、整備局が、河川環境の保全と再生に関する取り組みの前提として、「現状では、河川における人為的改変や自然的攪乱に対する環境の応答が科学的に十分解明されておらず、影響予測が不確実な面もあります。」、さらに、「河川環境のために留意すべき事項が明らかになっているものもありますが、事業手法を検討するために必要な過去のデータが不足していることや、環境への影響を回避・低減するための計画や設計に関する知見の蓄積が十分でなく技術的に確立していない面もあります。」としていることについて、委員会も認識を同じくしている。

・このような考え方に基づき、整備局が琵琶湖の水位低下の環境影響軽減のための調査・試行や河川の横断方向の連続性の回復等、様々な施策を実施していることは評価できる。

・しかし、ダム建設については、治水・利水面から先行的に計画が検討され、その上でダムが建設された場合の環境への影響についての検討が行われ、環境への影響は「小さい」あるいは「影響は回避、低減される」と結論づけており、上記の考え方が十分に反映されているとはいえない。

・治水、利水に比べて環境に係わるデータの蓄積が乏しいとはいうものの、かけがえのない琵琶湖・淀川水系の環境の保全と再生のために、これまでの河川整備が与えてきた河川環境への影響を真摯に受け止め、治水・利水の考え方を根本的に転換するという姿勢で、環境・治水・利水を総合的に検討することを求める。

3. 洪水対策

・淀川、宇治川、木津川、そして桂川に様々な規模の洪水が発生した場合、「現状」と「原案に示された洪水対策メニューが整備された後」とを比較すると、対象河川(宇治川52.4km、木津川32.4km、桂川18.8kmから淀川河口まで)全区間でHWLを超える延長の割合は、実績洪水の場合約15%から約9%、1.5倍の洪水の場合約88%から約91%、2倍の洪水の場合約93%から約95%になる。また、越水延長の割合は、実績洪水の場合約4%から約2%、同1.5倍の洪水の場合約25%から約20%、同2倍の洪水の場合約39%から約36%になる。

・HWL以上の堤防強化および越水対策強化が行われなければ、整備後においても依然として全区間において堤防決壊の危険性は大きい。したがって、堤防のHWL以上の強化および耐越水堤防への強化対策を実施することを求める。

・住民の生命を守ることを第一として、際限のない自然現象に対し、想定を越える洪水が生じても被害を最小限に食い止めるため、避難体制の整備、土地利用計画を含めた流域対策や河川改修等を進める必要があり、もとより堤防強化のみで対応できるものではないことは言うまでもない。堤防のHWL以上の強化および耐越水堤防への強化対策と流域対応等他の対策との組み合わせについて、事業費を明示した上で優先度の検討を行い、破堤による壊滅的な被害の回避・軽減を流域全体で最優先に取り組むための具体的な計画を示すことを求める。

4. 水需要管理

・整備局は「人々が社会生活の中で多くの水を消費することは、河川の水量を減らし、生物の生息・生育環境に対して負荷を与えることにつながる。このため、関係機関と連携を図りながら水需要の抑制を図り、節水型社会を目指す。」という基本的な考え方を示しており、委員会も同意見である。

・整備局は水需要管理の具体的施策として、水需要の抑制、水利権の精査・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を掲げており、川上ダムに係わる三重県伊賀水道事業の新規水資源開発や、丹生ダムに係わる異常渇水対策容量の確保という具体的な課題において、これらの施策に積極的に取り組む必要がある。

・但し、水需要管理においては、地域ごとの生活、歴史や文化を尊重したきめ細やかな対応が重要であることから、既存施設の維持・有効利用も含めて、「原案」で示された「常設の利水者会議」を早急に立ち上げ、川上ダムに係わる三重県伊賀水道事業の新規水資源開発や、丹生ダムに係わる異常渇水対策容量の確保等について、整備局が積極的に調整することを求める。

5. ダム

(1) 大戸川ダム・天ヶ瀬ダム再開発

・大戸川ダムおよび天ヶ瀬ダム再開発は一体として、宇治川、淀川に対して流量低減を行うものの、淀川において整備局が検証に用いた33パターンの計画規模洪水の中で、大戸川ダムがない場合にもっとも高くHWLを超過するのは淀川13.2km地点で、超過高は17cmである。大戸川ダムがあると水位を19cm下げ、HWLから2cm水位を下げるができるが、この大戸川ダムによる水位低下高は洪水時の水位の変動幅やモデル誤差の範囲内である。

・また、計画規模洪水をHWL以下で流下させるという「原案」で示された目標に対して、大戸川ダムによって水位をHWL以下に低下させることができる洪水は、検証に用いた33パターンの計画規模洪水の中で2パターンである。さらにこの2つの洪水パターンであっても、大戸川ダムおよび天ヶ瀬ダム再開発が完成した後において、計画規模を数パーセント超える洪水をHWL以下の水位に低下させることができなくなることから、大戸川ダムおよび天ヶ瀬ダム再開発によって洪水位をHWL以下に低下させる洪水は極めて限定的である。

・ダムの必要性や緊急性を検討するためには、堤防のHWL以上の強化および耐越水堤防への強化対策や流域対応等の対策との組み合わせについて事業費を明示した上での総合的な検討が不可欠であるが、現時点においては不十分である。

・以上のことから、現時点において、ダム建設の「実施」を淀川水系河川整備計画に位置づけることは適切ではないと判断する。

・なお、天ヶ瀬ダム再開発については、琵琶湖後期放流量を増大させるという目的があるが、このことについては、宇治川の流下能力を1500m³/sにすることに伴う環境や景観に及ぼす影響等を含めて、今後審議する。

(2) 川上ダム

・川上ダムは、木津川下流、淀川に対して、流量低減を行うものの、その低減量は、戦後最大洪水に対して、上野地区の河道改修および上野遊水地周囲堤締め切りによる流量増200m³/s(八幡地点でのHWL超過高は16cm)であり、洪水時の水位の変動幅やモデル誤差の範囲内である。

また淀川に対しては、整備局が検証に用いた33パターンの計画規模洪水の中で、川上ダムがない場合にもっとも高くHWLを超過するのは淀川13.2km地点で、超過高は18cmである。川上ダムがあると水位を20cm下げ、HWLから2cm水位を下げるができるが、この川上ダムによる水位低下高は洪水時の水位の変動幅やモデル誤差の範囲内である。

・また計画規模洪水をHWL以下で流下させるという「原案」で示された目標に対して、川上ダムによって水位をHWL以下に低下させることができる洪水は、検証に用いた33パターンの計画規模洪水の中で2パターンである。さらにこの2つの洪水パターンであっても、計画規模を数パーセント超えるとHWL以下に水位を低下させることができなくなることから、川上ダムによって洪水位をHWL以下に低下させる洪水は極めて限定的である。

・上野遊水地の機能をより有効に発揮させるため、越流構造についてさらに検討する必要がある。

・ダムの必要性や緊急性を検討するためには、堤防のHWL以上の強化および耐越水堤防への強化対策や流域対応等の対策との組み合わせについて事業費を明示した上での総合的な検討が不可欠であるが、現時点においては不十分である。

・三重県伊賀水道事業の新規水需要について、大阪市からの水融通(青蓮寺ダムからの導水)について利水者と調整する余地があると考えられるので、「常設の利水者会議」を早急に立ち上げ、整備局が積極的に調整することを求める。

・ダムの長寿命化対策では、既存ダムの利水容量を活用する方策について、利水者と調整する余地があると考えられるので、「常設の利水者会議」を早急に立ち上げ、整備局が積極的に調整することを求める。

・水質等の環境影響予測や希少種の保護対策等について、整備局は専門家機関を設置して検討し、致命的な環境悪化にはならないとしているが、水質等の環境影響予測は未だ満足なレベルに達しておらず、また希少種の保護対策も効果が保証されているわけではなく、さらなる継続的な調査・検討が必要である。

・以上のことから、現時点において、ダム建設の「実施」を淀川水系河川整備計画に位置づけることは適切ではないと判断する。

(3) 丹生ダム

・姉川・高時川の洪水対策は緊急性があるが、ダム規模や運用方法が明らかになっておらず、速やかにダムの必要性・緊急性や環境影響等の調査・検討を行う必要がある。

・原案では、異常渇水対策容量を丹生ダムあるいは琵琶湖に確保しようとしているが、異常渇水対策容量の確保については、整備局の説明では琵琶湖の水位を「マイナス1.5m以下には水位低下をさせない」としているが、琵琶湖総合開発事業における関係者の申し合わせでは、異常渇水時における琵琶湖利用最低水位マイナス1.5mから補償対象水位マイナス2.0mまでの取り扱いについては、関係府県知事の意見を徴し、建設大臣がこれを決定することとなっており、整備局の説明と申し合わせの整合性が不明確である。

また、仮に「マイナス1.5m以下に水位低下をさせない」ということを前提としても、水需要抑制、取水制限と維持流量の削減による対応の可能性はある。

さらに、異常渇水対策の対象規模をどのように設定するのが適切かについても検討する必要がある。

・以上のことから、現時点において、ダム建設の「実施」を淀川水系河川整備計画に位置づけることは適切ではなく、できるだけ早期に具体的な計画案を提示することを求める。

(4) ダム全般について

・河川環境に与える影響や社会的影響から、ダムはできるだけ建設しない方がよい。しかしどうしても必要であるという場合には、他の施設にも増して徹底的な検討を行い、十分な説明責任を果たす必要があるということをこれまで整備局と委員会は共有してきた。また、個々のダム計画にはそれぞれの経緯があり、長年にわたって犠牲を強いられてきた水没地域をはじめ地元の住民の想いを厳粛に受け止めなければならないことは言うまでもない。

・しかし、原案に盛り込まれた大戸川ダム、天ヶ瀬ダム再開発、川上ダム及び丹生ダム計画についての整備局のこれまでの説明は、ダムがどうしても必要であることについて十分説得的な内容になっておらず、環境への影響もダム建設を前提とした検討であり不十分である。

・委員会は、現時点において、これらのダム建設の「実施」を淀川水系河川整備計画に位置づけることは適切でないと判断する。

以 上