

今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ(案)に関する意見

氏名(フリガナ)	佐々木克之(ササキカツユキ北海道のダムを考える会事務局)、下記の構成団体連名で提出 平取ダム建設で失われる自然を守る会・十勝自然保護協会・北海道自然保護連合・富川北一 丁目沙流川被害者の会・平取ダム建設問題協議会・苫小牧の自然を守る会・フォレスト・レン ジャーズ・ユウパニコザクラの会・イテキ・ウエンダム・シサムの会・胆振日高高校退職教 職員の会・自然林再生ネットワーク・下川自然を考える会・サンルダム建設を考える集い・当 別ダム周辺の環境を考える市民連絡会・北海道自然保護協会				
住所	(都道府県名) (市区町村以下) 北海道				
電話番号	0 1 1 - 5 3 2 - 5 8 5 1	メールアドレス			
職業		年齢		性別	
意見該当箇所	意見 (200字を超える場合は200字以内の要旨も記載)				
頁 4~11	行	<p>第1章</p> <p>要旨：治水のあり方が問われた要因分析が不十分であり、とくにダム建設がもたらした負の側面および民意を吸い上げることを実現できなかった側面に光りをあてるべきであり、第1章 今後の治水対策の方向性は、再検討して、修正すべきである。</p> <p>意見：治水のあり方を検討する要因について、財政上の要因(1.1、1.2、1.5)、想定外の洪水への対応(1.3)、流域と一体となった治水(1.4)が述べられているが、これだけでは不十分である。昨年の総選挙で政権交代がおきた要因のひとつに、「コンクリートから人へ」という民主党のマニフェストがあげられる。このマニフェストの意味するところは、一つには、コンクリート(例えばダム建設)よりも人(医療、教育など)に予算をつけるという意味があり、第1章で取り上げられている要因とも一致するが、もう一つコンクリートはムダであるという意味もあり、この点も多くの国民が支持をした。ダムができたために、下流の河川環境が悪化して魚影が見えなくなった、ダムの水質が悪いため水道水や灌漑用水として不適であるなど、多くのダムでダムの問題点が指摘されて、ダムによらない治水を考えるべきという意見が全国からあげられた。中間とりまとめ案ではこの状況を把握していないことが問題であり、今後の治水対策のあり方が不十分となる要因となっている。</p> <p>もう一つは、ダム建設を見直す要因となっているダム建設に対する民意の反映についての認識がまったく欠けている。1997年に改正された河川法では、新たに、民意を反映することと環境の重視の視点が入った。しかし、流域委員会などは形式的には、住民や学識経験者の意見を聞く場が作られたが、河川管理者から提案のあった原案が実質的に修正された例はほとんどない。流域委員会の委員の選出と委員会の運営は全て河川管理者によって行われたためである。委員の選出と委員会の運営が在る程度自由に実施された淀川流域委員会では、ダムによらない治水が前進した。また、住民代表が河川管理者と同等に意見を述べることでできた、川辺川ダム問題では、民意が一定程度反映され、結果として川辺ダムは中止され、ダムによらない治水の検討が行われている。</p> <p>第一章では、本来今までのダム政策の長所と短所、とりわけ短所を検討して、よりよい治水政策を検討すべきであるが、短所についてまったく触れていないのは決定的な欠陥である。失敗は成功の基と言われるが、失敗に学んでこそよりよいものができる。今までのダム政策の欠点、失敗について有識者会議が触れることができなかつたのは、有識者会議が国土交通省から独立していないためである。しかし、行政は国土交通省のものではなく、広く国民のものであるので、有識者会議は国土交通省の諮問機関であるが、国土交通省の意を体するのではなく、学識経験者として自主的な判断をすべきである。有識者会議が国交省の過去の行政の不備を指摘できないとすれば、国交省が設置した委員会の限界であり、改組または独立した委員会にすべきである。</p> <p>国民に支持される新たな治水政策を検討するには、国土交通省の過去の誤りにも光をあてる必要がある。具体的には、ダム建設がもたらした良い面と悪い面をきちんと整理することと、国</p>			

12-13	<p>土交通省が民意を反映してこなかった点を取りあげて、今後は民意を吸い上げる具体的な方策を決定することである。</p> <p>2.1 検証の背景</p> <p>要旨：検証の背景として、ダム適地の不足、予想以上の費用、コミュニティの分断による建設合意期間の増大、想定以上の堆砂の進行があげられているが、環境問題については具体性がない。ダム建設による環境や漁業に与える影響は重大であり、検証の背景として明確に書き込むべきである。</p> <p>意見：富山の押し寿司の食材であるサクラマスは、神通川では昔は150トン以上漁獲されたが、現在ではわずか数トンであり、この原因がダムにあることを富山県の水産試験場の研究者が明らかにしている。シロザケの種苗放流の成功の陰でダム関係者も含めて理解が不十分であるが、サクラマスなど海と河川を行き来している魚類にとってダムは致命的である。ダムができて以降、ダムの上流も下流も魚類が明らかに少なくなっている。漁業だけでなく、生物多様性からも由々しき事態である。</p> <p>ダムができると、土砂がダム下流に届かなくなるため、川床低下を引き起こし、魚類の産卵場を喪失させる上に、護岸工事などで多額の税金を投入している。前原大臣の発言で少しは知られるようになったが、河口域の干潟や海岸線もダムが土砂供給を止めることによって影響を受ける。ダム建設による漁業と環境への影響を金額として推計する作業はなされていないが、当然するべきであり、そのこともダムの検証の背景としてきちんととりあげなければならない。</p>
13-14	<p>2.2 検証にあたっての基本的考え方</p> <p>意見：(1)から(10)まで10項目が挙げられているが、その前に記述すべきもとして、「(0)既設ダムの治水や利水効果だけでなく、漁業や環境へのマイナス影響を把握し、評価して、今後の治水についての基本的データとする」を追加する。</p>
13	<p>2.2の(3)</p> <p>要旨：「治水対策は、河川整備計画の目標と同程度の安全度を確保することを基本として立案する」を「治水対策は、過去の最大流量時の水害を防ぐことを基本として立案し、安全度の確保は、ダムによる方法や、堤防強化、河川改修などあらゆる点から考慮する」に修正する。</p> <p>意見：安全度の定義が不明確であるが、現在までの河川整備計画では、ある目標流量を設定して、その流量が発生した場合に水害を生じさせないということが基本となっている。現在策定されている多くの河川整備計画の目標は、ダムを建設するために、過大な目標流量を設定していると言っても過言ではない。多くの河川整備計画では、戦後最大の洪水規模において水害を防ぐことを目標としているが、実際に策定された目標流量は戦後最大の流量よりかなり大きな値に設定されている。例えば天塩川水系の目標流量は、サンルダムと関係しない基準点では戦後最大の流量としているが、サンルダムに関わる名寄川の目標流量だけは、戦後最大の流量の1.35倍となっている。補助ダムである当別川の当別ダムは、戦後最大の流量の約2倍にもなっている。これらの河川では、戦後最大の流量を目標流量とすれば、それぞれダムは明らかに不要であるので、ダム建設のために目標流量を過大に設定したとしか考えられない。このような河川整備計画の目標を前提とするならば、過大な予算を使い、大きな環境悪化をもたらす。したがって、戦後最大の洪水を防ぐために、戦後最大の流量を目標流量とすべきである。この目標流量を超えた場合には、1.3および2.2の(7)の対応とすべきである。</p> <p>次に、安全度について検討すべきである。洪水が生じた場合の被害は、1)破堤による大規模な氾濫によるもの、2)内水氾濫によるもの(本流からの逆流も含む)、3)破堤はしないが、越水による氾濫、の3つと考えられる。治水の目的からすると、もっとも防ぐべきは1)のケースである。対応策は、A：ダムにより洪水調節を行い、破堤しないように水位をさげる、B：破堤しない堤防を作り、最悪の場合でも3)の被害でとどめる、の二つおよび両者の組み合わせが考えられる。Aの場合は、ダムの容量を大きくすればするほど安全が確保できるが、それでも想定外の洪水があり、この場合は大規模な水害が生じる。Bの場合は、想定外の洪水でも被害を少なくすることが可能である。予算的には、ダムに大規模な予算をつぎ込むか、ダムにかける費用を堤防強化と河川改修に使用するのか、という問題となる。私たちは、ダムによらずに河川改修と堤防強化を基本とすることが、安全度の上でも優位と考えている。治水における安全を確保する問題を改めて論議した上で、評価軸に加えるべきである。</p>

13-14	<p>(8)</p> <p>要旨：検証にあたっては、上記の 2.2 検証にあたっての基本的考え方の項で述べた(0)の評価も含めた各評価軸についての的確な評価を行う。</p> <p>意見：ダム建設による負の評価も含めなければ、コスト計算も誤るし、また(4)で述べられている「流域を中心とした対策」にならない。例えば、ある河川で 3000 尾のサクラマスが遡上しているとして、ダム建設によってほぼ遡上・降下ができなくなったと仮定して、それらの稚魚が降海して、通常の間帰率のデータを用いて、どれだけ漁獲量が減少するか予測して、それを経済的に評価する。また、サクラマスの子どものヤマメは釣りの好対象であり、釣りができなくなった場合の経済評価、ダムによる河床低下の保全費用、河口における干潟の劣化や海岸線の後退の経済評価などを評価軸に加える。</p>
14	<p>(9)</p> <p>要旨：「コスト」を最も重視すると述べているが、この考え方をやめて、1992 年のリオサミットで取り上げられた「持続可能な開発」の概念（将来の環境や次世代の利益を損なわない範囲内で社会発展をすすめようとする理念）を援用すべきである。すなわち、治水対策を検討する際には、将来の環境や次世代の利益を損なわないことを総合評価の基本とする。</p> <p>意見：ここでコストと言われているのは、37 頁に示されているように、現時点から完成するまでの費用、維持管理に要する費用、ダム中止に伴って発生する費用等となっているが、問題である。まず、ダム建設費は現時点からの費用であるので、ある程度進んでいるダム建設には有利であるが、常識的にはダム建設のすべての費用であるべきである。また、これらのコストには、堆砂に伴う処理費用（浚渫、や土砂の下流への流出するための費用）、長い目で見れば 100 年規模でダムは堆砂などで使用できなくなる運命をもっているため、ダム建設は将来に禍根をのこす可能性が大きい。環境悪化とその保全費用の算出は簡単にはできない。このようなあいまいさのあるコスト重視とすべきでない。多くのダム建設は持続可能な発展を保障しないと考えられる。堤防強化や流域全体で治水対策を講じることがベストとなると考えられる。</p>
14	<p>(10)</p> <p>要旨：「・・・学識経験を有する者、関係住民、関係地方公共団体の長、関係利水者の意見を聴く」の文面に問題はないが、今までの実績では、関係住民などが意見を述べても、聞き置かれてきたので、「・・・関係利水者との意見交換を行い、合意形成に務める」に修正する。</p> <p>意見：サンルダムに関連して、北海道開発局旭川開発建設部は、私たちの疑問や意見に対して文書では回答するが、私たちとの意見交換会を徹頭徹尾拒否してきた。私たちは文書回答で納得すればあえて意見交換会を希望しないが、文書回答は、私たちの質問に的確に答えていないため要請したものであり、それを拒否するのは、回答不能と考えざるをえない。また、流域委員会の委員長（元旭川開発建設部職員）も、流域委員と私たちとの意見交換を拒否した。住民等の意見の反映を無視したものである。このような事がないように、修正案を提出した。</p>
15	<p>3.1 の 5 行目</p> <p>要旨：「本体工事の契約を行っている」という理由だけで、検証の対象から除外しないようにすべきであり、この項を削除する。</p> <p>意見：「ダム本体工事の契約を行っているもの」を検証の対象から除外するとしているが、反対である。本体工事の契約がすんで、本体工事に入っている場合には、ダム建設を中止すると損害補償などが生じることを考慮したと考えられる。しかし、該当ダムが検証した結果ムダなダムということになれば、ダムを建設する費用がムダとなるばかりでなく、繰り返し述べてきたように、ダムによるさまざまな負の影響のために、それを軽減するためにはかなりの費用が必要である。例えば、沙流川水系の二風谷ダムは建設後 13 年で、ダムの貯水容量の 40%以上が堆砂で減少している。もし、この堆砂を浚渫するなり、堤体を変更して土砂を放出するなどの手当をすれば莫大な費用が必要とされている。現時点では何らかの対策が必要であるが、もし二風谷ダムを建設しないで、堤防強化などで対応すれば、はるかに少ない費用ですんだはずである。本体工事契約がなされていても、凍結するほうが遙かに費用だけみてもムダを省く可能性が高い。私たちが取り組んでいる、補助ダムの当別ダムは本体工事進行中であるが、必要な水道水はダムに依存しなくても供給可能であり、先に述べたように目標流量は戦後最大の洪水時の約 2 倍としているなど、本来ダムを必要としない</p>

16	<p>のに、ダム建設を進めた例である。このことは私たちの意見であるが、私たちの意見はいつさい無視されて進められている。私たちは、言うまでもなく後世の人たちに責任がある。そのために、契約済みのダムでもダムの必要性を検証することが必要である。</p> <p>3.1の8行目以降</p> <p>意見：「治水対策は、現行の河川整備計画における目標と同程度の安全度を確保・・・」を「治安対策を検討するにあたっては、現行の河川整備計画の目標流量を戦後最大の実績洪水流量として、この目標流量を基本に立案する」と修正する。その根拠は、13頁の(2)の意見において述べた通りである。</p>
16-17	<p>3.2 検討主体</p> <p>要旨：検討主体の定義もしくは役割が記述されていないが、それぞれの組織（例えば直轄ダムでは地方整備局）が、主体的にダムの検証作業を行う、という意味と推定される。私たちはこの考えには反対であり、国交省は検証作業の実務を担当し、必要に応じて資料提供や専門家としての意見をのべ、検証作業の最終的結果には責任をもつようにする。</p> <p>意見：整備局や地方自治体は、治水に関して行政としての責任を有しているが、これは国民の負託によるものである。私たちは、ダム問題に関して国交省は必ずしもこの負託にこたえなかったために、「ダムによらない治水」の新たな対応が必要となってきたと考えている。淀川流域委員会では、当初、地方整備局は実務に徹して、流域委員会は積極的に調査し、論議し、現在の治水のあり方に大きな影響を与えた。しかし、最終的には国交省は淀川流域委員会を閉鎖してしまった。論議を尽くして閉鎖したのではなく、問答無用に閉鎖したのである。これでは国民の負託を受けた行政とは言い難い。淀川流域委員会の経過を真剣に総括して、地方整備局などは検証作業の実務担当の事務局とし、行政上の責任としては、検討の場でも出された結論について地方整備局が公開の場で意見をのべ、一致しない場合には両者が納得して合意を得るようにする。従って、検討主体は、検討の場を構成する組織であり、地方整備局などは実務を担当し、最終責任は国交省が負うという形とする。</p> <p>検討主体としての検討の場は、ダム推進意見とダム批判的意見を有する者をおおよそ半数ずつ含む構成として、委員の互選で委員長を決定し、検討の場の運営に責任をもつ。委員は公募もしくは、推進派と批判派がそれぞれ委員を推薦して決定する。検証作業は、地方整備局（事務局）- 作業委員会の設置 - 検証作業 - 検証結果のとりまとめ - 検証結果の合意形成（検証作業委員会と事務局との合意で決定）- 国交省へ意見提出、の手順で行う。都道府県についても同様な考え方で検証作業を行う。</p>
17	<p>3.3 検証に係わる検討手順</p> <p>意見：上記の検討主体の項で述べた通りを提案する。</p>
18	<p>3.4 情報公開、意見聴取の進め方</p> <p>要旨：「関係地方公共団体からなる検討の場」を上記検討主体の項で述べた委員会とするよう修正する。</p> <p>意見：全国の多くの場合、地方公共団体はダム推進者である。しかし、住民がダム推進の立場にたっているかどうかは明確ではない。サンルダムを含む天塩川河川整備計画を担当している北海道開発局が、1998年に流域5000世帯に対して行ったアンケートでは、ダムを望む住民の割合は7%に過ぎないが、流域の全地方公共団体はダム推進者である。このような乖離が生じた原因については明らかにしなければならないが、少なくとも地方公共団体だけで検討の場を構成するのは、民意を反映しないし、流域治水にならない危険性をもつものである。従って、地方公共団体からなる検討の場については反対であり、具体的な検証作業を行う検討の場は上述した通りである。</p> <p>ここでは、検討主体がパブリックコメントを行う、としているが、原案の検討主体は地方整備局などで、今までと変わらない。国交省は、現実に行われているパブリックコメントは有効に機能していると考えているのだろうか。私たちは、必要な資料を集め、熱心にパブリックコメントを提出するが、多くの場合は、「聞いた！」に過ぎない結果であり、むなしいものがある。これを是正するには、直接意見交換を行うのがよい。この点で優れた実績を残したのは、川辺川ダム問題で、熊本県が主催した討論会である。ダムを推進する地方整備局とダム批判の住民団体とは激しく意見交換を行った結果、県民が問題点の所在を認識し、川辺川ダム中止の重要な要因のひとつとなった。</p>

18	<p>パブリックコメントを行うならば、検討の場で、出された意見の主要な提出者は検討の場で意見交換をできるようにすべきである。しかし、これは煩雑なので上述した提案を行った。次の、「学識経験者、関係住民・・・の意見を聴く」も同様に、聞き置くことがないように、意見交換をするものとするべきである。</p>
35	<p>対応方針（案）の決定 要旨：この節の内容を以下のように修正する。国交省（地方整備局）や地方公共団体は、私たちが述べた検証作業委員会のまとめについて、行政の責任者として検討し、その結果を検証作業委員会に報告し、両者の意見の異なる点については、公開の場で検討会を開催して、合意の上対応方針を決定する。 意見：原文では、地方公共団体からなる検討の場は、検証のための検討を行うことが明記されているが検討結果をどうするのか（まとめるのか、ただ検討するのか）は明記されていない中で、地方整備局などの検討主体が対応方針の原案を作成することになっている。これでは、地方整備局の考えをチェックするチェック機構は皆無であり、現在の流域委員会よりさらに民意が反映されず、最悪の対応方針決定方式である。私たちは、このような対応方針、すなわち、地方整備局の、地方整備局による、地方整備局のための検討結果であると言わざるを得ず、断固反対である。</p>
37	<p>(1) 安全度 意見：「河川整備計画レベルの目標に対し安全を確保できるか」を評価軸とするとしているが、何をもちいて安全を確保できるかということを検討すべきである。治水における安全を確保する問題を改めて論議した上で、評価軸に加えるべきである。このことについての私の意見は、13頁2.2の(3)で述べた通りである。</p>
39	<p>(2) コスト 意見：14頁の総合評価におけるコストについてはすでに意見を述べたとおりである。案の3つに限定すべきでない。</p>
42	<p>4) 持続性 意見：治水ダムは、おそかれ早かれ堆砂などで寿命があり、いずれ機能しなくなるものである。河川改修や堤防強化もそれぞれに修理や再改修などをしていかなければ持続性は担保されない。そのような視点では、河川改修や堤防強化は繰り返しが可能であるが、ダムはこのことが難しい点を考慮すべきである。後世に負の遺産をおしつけるべきでない。</p>
45-60	<p>(8) 流水の正常な機能の維持への影響 要旨：ダムによる流水の正常な機能の維持は、ムダなことであり、ダム建設の目的とするべきでない。 意見：流水の正常な機能の維持の目的には、遡上・降下するサケマス類のためにという目的が書かれている。夏から秋にかけて親魚が遡上するが、この時期の濁水を緩和するためという目的がもっとも多い。しかし、河川の豊水や濁水は大昔からあったことであり、それに適応した生物が現在残っている。サケマス为例にとると、夏季の濁水期には淵にひそみ、時々降雨時に一気に遡上することが知られている。生物にとって変化する流量が正常であり、一定の水量は非正常である。冬季には一般に濁水となるが、この時期にダムの水を用いて水量を増加させることは、非正常である。孵化後の稚魚にとっては流量の増大は脅威となる。非正常を作り出す流水の正常な機能は、したがって正常ではないので、ダムの目的にこのような不自然な機能を持たすべきでない。</p>
	<p>利水の観点からの検討 要旨：利水目的のダム建設の条件とされている水利権について現実的な対応をすべきであり、第8章に盛り込むべきである。 意見：北海道の当別ダムを例にとりあげる。当別町；現在は水道水源の大半を当別川の暫定水利権に依存しているので、石狩湾西部広域水道企業団（北海道、札幌市、小樽市、石狩市、当別町で構成）からの受水に切り替えたいとして、9,600m³/日の水道水量を求めている。 現在の当別町の当別川からの水道水源は、安定水利権：1,584m³/日（0.018m³/秒）、暫定水利権：6,336m³/日、計7,920m³/日（0.091m³/秒）である。人口減少が予測されているのに、今より1.2倍の水道水量を要望しているのは疑問である。 暫定水利権は、ダムが完成するまでのものであるが、実際に暫定水利権で取水に支障がなかったことを考えると、これを安定水利権にすることには問題がないと考えられる。</p>

		<p>暫定水利権は、国交省の規定では、国交省が決めた正常流量を下回る場合に水道水を求めるときに設定されるものである。私たちは、別途のべるように正常流量の設定に疑問をもっている。また、正常流量を是とした場合でも、暫定水利権の流量は湧水流量の 4%にすぎず、正常流量の基準も厳密に科学的とは言えないことを考慮すると、柔軟に対応して当別川の暫定水利権を安定水利権とすべきであると考えている。</p> <p>サンルダムで必要としている水道水量は、取水源の名寄川の湧水流量の 0.5%程度、平取ダムを必要としている水道水量は取水源の沙流川の湧水流量の 0.2%に過ぎない。これだけわずかの水量のためにダムを建設すること自体問題である。</p>