

別紙 「内ヶ谷ダム建設事業の検証に係る意見」(第2回)

近藤ゆり子(大垣市田町)

～ 目次 ～

- I 何のための「再検証」なのか
- II 「要領細目」との関係－1
 - 1. 「要領細目」の法的位置づけ
 - 2. 「要領細目」に至る過程と記述の遊離
- III 「要領細目」との関係－2
- IV 現在の内ヶ谷ダム再検証作業の欠陥
 - 1. 未だ明らかにならない「内ヶ谷ダムの洪水対策効果」
 - (1) 意味不明な「内ヶ谷ダムの水位低減効果」
 - (2) 内ヶ谷ダムの効果はわずか
 - (3) 「直轄・指定区間境界で内ヶ谷効果分200m³/S」は本当か？
 - (4) データが十分に検討されていない
 - 2. ダム案の治水効果発現は平成39年までお預け
 - 3. 現行河川整備計画との関係
 - 4. 費用対効果を検討していない
 - 5. 自然環境の検討資料すらない
- V 各対策案について
 - 1. 遊水地(国施工)「+約206億円」は納得できない
 - 2. 遊水地は用地取得が前提か
 - 3. 水田貯留案の高コスト
 - 4. 効果発現を段階的に見込むこと
 - 5. 地域開発と土地利用
 - 6. 「流水の正常な機能の維持」(不特定)対策案は笑止
 - (1) 不特定容量の根拠が明らかでない
 - (2) 河道外貯留施設をダム位置に作る？
 - (3) 堆砂容量が有効貯水量の4倍！
 - (4) 不特定補給単独目的ダムはありうるか？
 - 7. 洪水対策ダム案は安く見せかけられている
- VI 治水のあり方の根本的転換を長良川で実現しよう
 - 1. 拙速な結論・報告を避けるべき
 - (1) 検証作業は出来ていない
 - (2) 長良川河川整備計画は根本的に見直されるべき
 - (3) 「当面実施せず」と報告を
 - 2. 「311以後」の社会情勢
 - 3. 長良川の治水を考える視点
 - (1) 「長良川は岐阜県の宝」
 - (2) 水田と森林の保全
 - (3) 堤防の整備・補強を急げ
 - (4) 多様な方策の組み合わせ
 - 4. 流域住民の叡智を結集する

- ☆ 2010.9.28「ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目」を「要領細目」と略す。
- ☆ 「内ヶ谷ダム建設事業の検証に係るご意見募集に伴う説明会」を「説明会」と略す。
- ☆ この「意見」では岐阜県・岐阜県知事・担当部局(「検討の場」事務局＝岐阜県県土整備部河川課)を特に厳密に区別せずに述べる。

I 何のための「再検証」なのか

岐阜県知事は、昨年9月28日付けの国交大臣「要請」を受けて、3つの対象事業のうち内ヶ谷ダムの再検証を最優先としたという。

昨年9月28日付けの国交大臣（国交省）発表と各府県知事宛の要請自体、どういう目的で「(再) 検討」を行うのが、不明確である。2009年末に「できるだけダムに頼らない治水」への政策転換をうたって「今後の治水対策のあり方有識者会議」を設置したが、この昨年9月28日付けの文書には、その方向性は明文になっていない。他方、やたらに細かい（ゆえに机上の空論的な）「要領細目」を示すことで、検討主体の作業を煩雑なものにしている。

岐阜県知事はどういう意味で国交大臣の「要請」を受け取って「主体」となったのか… 担当部局は混乱しているようである。岐阜県の関係部局内部で「どういう目的でこの検証作業をするのか」の議論が深められていないと思える。「国がそういうから」「国にやらされている」といった発言が何回も飛び出す。しかし岐阜県は国（国交省）の出先機関ではないはずだ。「何のために、どういう目的で、この検証作業を行うのか」を、岐阜県知事として主体的に県民と関係自治体に明らかにするのが、この再検証の前提ではないのか？

今般の「意見募集」は、【内ヶ谷ダム建設事業の検証にあたって、岐阜県が立案した「洪水対策案」5案と「河川に必要な水の確保（流水の正常な機能の維持）の対策案」2案について、【県民の皆様より幅広くご意見を募集します】としている。しかし 比較のために並べられた「ダムなし案」は、結局は「ダムによる洪水調節量をどう代替するか／単一代替案比較」の議論を超えず、”○×評価”は「現行案（ダム案）優位」となっている。結局は「現行のダム案が最良、という結論ありき」となっているのだ。

今回の意見募集で提示されている「洪水対策（ダムなし）複数案」4案は、単に『「要領細目」に2～5案を抽出せよと書いてあるから出してみただけ」なのか？担当部署（河川課）の説明は「国交大臣（国交省）にそう言われました」のオンパレードで、かつ政策転換の実効性が見えてこない。各案の根拠資料を求めても、遅れがちに細切れに整合性のないものが出されてくるだけである。科学的検証らしさも見えず、長良川中流域の川・住民、自然・文化に実際に真に向き合った様子も見えて来ない。

事業者であると同時に河川管理者である岐阜県知事は、「国交大臣（国交省）からこう言われたからやっています」ではなく、これを機会にまさに「主体」的に長良川の治水のあり方の「再検証」を行うべきだ。

今般の「検証」に関連して、市民側が繰り返した情報公開請求で出てきた資料を見ても、長良川圏域河川整備計画（2006年9月策定）の内容的（科学性が担保されているか？）・手続き的（説明責任を果たした上で、関係住民の意見聴取をしたか？）問題性は明らかである。現行の長良川圏域河川整備計画を本格的見直しの作業が必要である。長良川中流域の洪水対策案を、真に流域住民とともに練り直していくものとして、一連の「再検証」作業を位置づけ直して欲しい。

II 「要領細目」との関係－1

岐阜県河川課は、何かというと『「要領細目」にそう書いてある」と言う。「要領細目」の一言一句を金科玉条に掲げているようである。では、かくも検討主体の手足を縛る「要領細目」とは一体何なのか？

1. 「要領細目」の法的位置づけ

聴き取ったところは以下。

【法律】行政機関が行う政策の評価に関する法律（H13. 6. 29日法律第86号）

↓

【政令】同法施行令（H13. 9. 27政令第323号）

【基本計画】国土交通省政策評価基本計画（H14. 3. 22策定、最終変更H22. 7. 23）

↓

【実施要領】国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領の策定等について（H15. 3. 31付、国官総第702号、国官技第351号、河川局長あて国土交通事務次官通知）

↓

【要領細目】ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目（H22. 9. 28施行）

◇第1（目的）の記載『本細目は、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」に基づき、平成22年9月から臨時的にかつ一斉に行うダム事業の再評価を実施するための運用を定めることを目的とする。』のとおり、上記実施要領を根拠としている

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」を根拠として、これまでも”有識者”の意見などを聴いて事業評価がなされてきた（ことになっている）。従来の事業評価の何が問題で、何を目的にして今般の「臨時的にかつ一斉に行うダム事業の再評価を実施する」ことになったのかは不明である。

ここに「要領細目」の根本的問題性が存在する。

2. 「要領細目」に至る過程と記述の遊離

この「要領細目」の土台になっているのは、2009年12月に設置された「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」の2010.9.27「中間とりまとめ」のはずだ。

「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」は「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を掲げて設置された。

----- 「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」規約

第2条（目的） 「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるとの考えに基づき、今後の治水対策について検討を行う際に必要となる、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸及び総合的な評価の考え方等を検討するとともに、さらにこれらを踏まえて今後の治水理念を構築し、提言することを目的とする。

この有識者会議は、人選にも会議のもたれ方（一貫して密室会議）にも大いに問題があるが、それにしても「中間とりまとめ」では以下のような記述がある。

我が国は、現在、人口減少、少子高齢化、莫大な財政赤字という、三つの大きな不安要因に直面しており、このような我が国の現状を踏まえれば、税金の使い道を大きく変えていかなければならないという認識のもと、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるとの考えに基づき今後の治水対策について検討を行う際に必要となる、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸、総合的な評価の考え方等を検討するとともに、さらにこれらを踏まえて今後の治水理念を構築していくこととなった。（p 1）

今後、この「中間とりまとめ」に示した共通的な考え方に従って、個別のダム事業が点検

されるとともに、幅広い治水対策案等を立案し評価されるプロセスを経て、予断を持たずに検証が進められ、必要な安全度を確保しつつも、よりコストが低い治水対策案等が見出されることを強く求めるものである。(p 2)

この「はじめに」部分に続いて「第1章 今後の治水対策の方向性」が記述されている。

ところが「要領細目」にはこうした部分は一切反映されていない。ひたすら細かい手続き的な事柄と並んでかなり唐突に「(1)～(26)の洪水対策案」が記述されている。

この「要領細目」の記述をそのまま追うと、「従来の手法で評価する＝現行河川整備計画通りが最適」に誘導されていってしまう。(「要領細目」の記述及び誘導が、意図的なものか、官僚文章の欠陥なのか、は不明だが)

Ⅲ 「要領細目」との関係－2

今回の「複数案抽出」において、岐阜県は「要領細目」のP 1 2などに出てくる「効果を定量的に見込むことが可能か」という記述を「河川整備計画において想定している目標と同程度の目標を達成する(「要領細目」P 4)」という記述と併せて「効果を定量的に見込むことが可能なものを抽出せよ」と読んだらしい。

しかし「要領細目」は必ずしもそうは述べていない。

----- 「要領細目」 p 4 -----

河川整備計画は当該検証対象ダムを含めて様々な方策の組合せで構成されるものであり、検証対象ダムを含まない方法による治水対策案を立案する場合は、河川整備計画において想定している目標と同程度の目標を達成するために、当該ダムに代替する効果を有する方策の組み合わせの案を検討することを基本とする。

従来のダムの代替案検討においては、河道掘削、引堤、遊水地が代替案としてよく用いられてきている。今回の個別ダムの検証に当たっては、こうした河川を中心とした対策に加えて流域を中心とした対策を含めて幅広い治水対策案を検討することとする。そこで、治水対策案は、以下の 1)～ 26)を参考にして、幅広い方策を組み合わせで検討する。なお、以下では、考えられる様々な治水対策の方策を記載しており、ダムの機能を代替しない方策や効果を定量的に見込むことが困難な方策が含まれている。各方策の効果は河川や流域によって異なり、河川や流域の特性に応じた治水対策案を立案することとする。

----- 「要領細目」 p 1 2 -----

これらの各方策の効果を定量的に見込むことが可能か、各方策が従来の代替案検討に使われてきたかについて示す。なお、従来は、定量的に効果を確実に見込むことができると考えられる方策が代替案検討で使われることが多かった。

単一的なダム代替方策ではなく様々な方策の組み合わせで考えろ、「従来のダムの代替案検討」の方策にとらわれることなく検討せよ、全国均一・中央集権的な考え方でなく、河川や流域の特性に応じた治水対策案を立案せよ、定量的に効果を確実に見込むことができない方策を採用することも真剣に考えよ、と促しているようにも読める。

また、この「要領細目」の土台となっている「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」(「できるだけダムに頼らない治水への政策転換」を掲げて設置された)の 2010.9.27「中間とりまとめ」では、以下のような記述が繰り返されている。

----- 「中間とりまとめ」 p 4 -----

1. 1 財政逼迫等の社会情勢の変化

わが国の財政は逼迫している状況にあり、ここ十数年にわたり公共事業予算は低減の傾向にある。治水事業への投資も例外ではない。こうした情勢下で国土の保全と利用を図っていくには、従来行ってきた治水政策を構造的に幅広く再検討し、今後の国土の持続的発展に適合する治水のあり方が問われなければならない。その意味から、河川とその流域の特性や重要度、治水事業の緊急性に応じて選択的な投資配分が一層有効に実施できるような事業制度のあり方等について検討することが重要である。

(中略)

右肩上がりの経済成長の時代に形づくられた都市や地域の開発指向の考え方を、安定した持続的発展の時代に相応しい形に変革する意識が芽生え、各地で様々な取組みがなされつつあるが、それらを形骸化させないような工夫を凝らしながら、災害に強く、環境に配慮した、流域全体の調和ある発展に努めることが健全な国土形成の要諦である。

----- 「中間とりまとめ」 p 5 -----

1. 2 治水目標と河川整備の進め方

河川整備の長期的な目標としては、河川整備基本方針において計画高水流量等が設定されているが、その長期的な目標が達成されるまでの具体的な事業に関しては、河川整備基本方針と整合性のとれた中期的な整備目標を持つ河川整備計画が定められ、その目標に対する治水安全度の確保と災害軽減を図るための事業が実施される。もちろん、事業の進捗に伴う段階的効果の発現を評価し、必要に応じて見直しを行うものとされている。また、事業の遂行が財政上の理由等で大幅に遅れるおそれもあることから、財政事情を勘案して実現可能な事業内容を適切に検討し、その見直しも含めて事業の効果を評価することが重要である。その際には、治水安全度に関する指標を住民にわかりやすく提示し、理解を深めるよう努めることが重要である。

----- 「中間とりまとめ」 P 6 -----

1. 3 計画上の整備水準を上回る洪水への対応のあり方

河川整備計画の整備水準（以下「計画上の整備水準」という。）が達成されたとしても、計画上の整備水準を上回る規模の洪水の発生は避けられず、時として堤防決壊に伴う氾濫によって生命、財産に被害をもたらすおそれがある。さらに、地球温暖化に伴い大雨の発生頻度が増加することが予測され、近年の局地的な大雨の発生など、洪水・土砂災害を増大させる現象が注目されている。これらの自然現象については、その予測の高度化が急がれているものの、なお不確定要素が内在し、防災対策に十分に結び付けるまでには至っていない。

----- 「中間とりまとめ」 P 8 -----

山間部にダムを建設し、洪水のピーク流量を低減させる方法は極めて有効な対策であるが、一方では先に述べた背景のもとに、できるだけダムにたよらない方策の検討を要請されている状況にある。今後の治水対策の一つのイメージは、流域全体で治水対策を分担し、河川への流出を極力遅らせることによって、洪水のピーク流量を軽減し、治水安全度の確保を図ることが重要である。その際、それぞれの地域で可能な限り自己完結的に洪水を処理し、河川への負担を軽減させることに重点を置くことが重要である。

----- 「中間とりまとめ」 P 9 -----

上記の「流域と一体となった治水対策」に関する議論や提言、さらに部分的な試みは、過去40年にわたって行われてきており、河川関係者の間では十分認識されているところであるが、法的規制のあり方、関係自治体や地元住民の意向、治水対策の現状と技術的課題、行政内の連携等の多くの課題をかかえている。今後の治水対策の重点として、流域と一体となった治水対策に関し様々な具体的方策を示すとともに、実効を上げるに当たっての障害を克服

する方策を徹底して追求することが求められる。

----- 「中間とりまとめ」 P 2 0 -----

第5章 複数の治水対策案の立案

(中略)

河川整備計画は当該検証対象ダムを含めて様々な方策の組合せで構成されるものであり、検証対象ダムを含まない方法による治水対策案を立案する場合は、河川整備計画において想定している目標と同程度の目標を達成するために、当該ダムに代替する効果を有する方策の組み合わせの案を検討することを基本とする。

従来のダムの代替案検討においては、河道掘削、引堤、遊水地が代替案としてよく用いられてきている。今回の個別ダムの検証に当たっては、こうした河川を中心とした対策に加えて流域を中心とした対策を含めて幅広い治水対策案を検討することが重要である。そこで、治水対策案は、本章で示す(1)～(26)を参考にして、幅広い方策を組み合わせで検討する。なお、本章では、考えられる様々な治水対策の方策を記載しており、ダムの機能を代替しない方策や効果を量的に見込むことが困難な方策が含まれている。各方策の効果は河川や流域によって異なり、河川や流域の特性に応じた治水対策案を立案することが重要である。

「現行の河川整備計画ではダムで〇〇 m³/s の洪水調節をすることでしているから、それと同等の数値を出せる(効果が量的に見込める)方策をいくつか抽出せよ」という文脈ではない。

「幅広い治水対策案の検討」「ダムの機能を代替しない方策や効果を量的に見込むことが困難な方策も含めて検討する。」「各方策の効果は河川や流域によって異なり、河川や流域の特性に応じた治水対策案を立案することが重要である。」

I で述べた通り、岐阜県(知事)が国交大臣の要請を拒否せずに、検討主体となった以上、「何のために再検証するのか」を自ら問い直し、県民に対して明らかにする作業が、まずは求められているはずだ。その問い直しがないままに、「国にやらされている」「国に言われたから国の言う通りやっている」では、従来の計画立案と事業評価の手法の踏襲に終始し、結局は「現行案が最良である」という結論に誘導されるしかなくなる。それでは茶番だ。

IV 現在の内ヶ谷ダム再検証作業の欠陥

1. 未だ明らかにならない「内ヶ谷ダムの洪水対策効果」

(1) 意味不明な「内ヶ谷ダムの水位低減効果」

「第1回 検討の場」資料P10にあった「内ヶ谷ダムの水位低下効果」。これについて、筆者は、第1回のパブコメで筆者は【「ダムによる洪水調節」として水位低減効果が示されている。この元資料は、どうやら「平成15年度 内ヶ谷治水ダム建設事業 河川整備計画作成業務 報告書」(株式会社 アイ・エヌ・エー)にある数字らしい。この資料に載った数字を見ると、県管理区間と直轄区間の境(長良川河口から56.2km)では、内ヶ谷ダムの「効果はゼロ」であることが計算の前提であることが分かる】【計画河道となれば、内ヶ谷ダムはあってもなくてもHWL以下になる】と書いた。

この間の河川課への質問に対する回答では、この筆者の認識は誤解であるらしい。

回答に曰く【「直轄区間との境で水位低減効果はゼロとして」計算されたものでなく、計算の前提条件から0(ゼロ)となったものです】。

『効果はゼロ』であることが計算の前提」と「ゼロとして計算された」と「計算の前提条件

から0(ゼロ)となった」との間はどういう本質的相違が存在するのか、筆者には分からない(説明を求めているが返事がない)。

「計画断面」と記載されているのは、実は計画断面(計画河道)ではない、「検討断面」とでもいうべきものだそうである。HWL以下になる断面を求めた計算なのだそう(普通の手法ではない)。

何とか理解できたことは、【「第1回 検討の場」資料P10にある「内ヶ谷ダムの水位低下効果」は、普通の意味での水位低下効果を表したものではない】ということである。

なのに、第2回の意見募集のために資料でも、この数字が「内ヶ谷ダムの1/100計画河道における水位低下効果だ」としか受けとれないように掲載されている。「説明会」でも、「水防活動において15cmの差は大きい」といった説明者からの発言が繰り返された。他に内ヶ谷ダムの洪水調節効果として分かりやすい資料がないことと併せ、あたかもこの数字が水位低下効果であるかのようなミスリードとなっている。

(2) 内ヶ谷ダムの効果はわずか

内ヶ谷ダムの集水面積は、効果を期待されている地点の流域面積に対して極めて小さい。

- ★ 亀尾島川合流点(105.1km) 合流後 645.9km² (6.17%)
- ★ 板取川合流点(77.2km) 合流後 1,074.0km² (3.72%)
- ★ 直轄区間と指定区間の境(56.2km)

長良川管理区間全体 1,588.7km² (2.51%)

常識的に考えて、内ヶ谷ダムの洪水調節効果に多くを期待することはできない。

知人が情報公開請求で入手した「平成21年度 第1号 公共 内ヶ谷治水ダム建設事業 水文調査 木曾川水系 亀尾島川 郡上市 大和町 内ヶ谷 他 地内 調査報告書 (流量観測) 平成22年3月 長良川上流河川開発工事事務所 (株) 帝国建設コンサルタント」記載の数字を見てもそう感じる。

河川課からの「回答」として筆者が入手したハイエト・ハイドログラフ①～⑤を別添資料として添付する。緑色で塗った部分が内ヶ谷ダムでの「洪水調節効果」である。1/100のバークナルな洪水では効果があるように見えるが、この検討作業で用いている「整備目標」(上流から板取川合流点までは1/10、板取川合流点～直轄区間との境界までは1/20、直轄区間ではH16年台風23号豪雨の実績)では「たったこれだけ」である。「その程度のことのためにかくも多額のお金を投入し、長良川の貴重な溪流部(源流部)を壊すのか?」と非常に疑問に思う。

(3) 「直轄・指定区間境界で内ヶ谷効果分200 m³/S」は本当か?

後述する(→3)が「直轄区間の河川整備計画(平成16年10月洪水対応)に影響させないよう、内ヶ谷ダムの直轄への効果見合い200 m³/Sのため、”代替案”には約206億円を加える」となっている。参考資料p23によると平成16年10月洪水では、亀尾島川合流点で220 m³/S、美濃地点で200 m³/S、芥見地点で190 m³/Sの効果が見込めるとされている。しかし上記ハイエト・ハイドログラフ④を見ると、亀尾島川合流点での「220 m³/Sの効果」は瞬間最大、針の先のようなものである(継続時間が短い)。その「効果」が約50km下流でもほとんど減衰せず、直轄境付近で190 m³/S(丸めて200 m³/S)の効果がある、となっているのは、常識的に考えて納得できない。

(4) データが十分に検討されていない

(2)で述べた「水文調査 調査報告書」記載の数字とハイエト・ハイドログラフでは、平成16年10月20日の亀尾島川合流後の流量に3000 m³/Sもの差が生じているが、この大きな差は十分には説明されていない(『水文調査 調査報告書』ではH-Q曲線の適用範囲外のものを使ってしまったから)ということのようだ。それにしても3000 m³/Sもの差は

スゴイ)。(1)のことも併せ、今もって整合性のない資料が飛び交っている。「何のためのどう
いうデータ・数値なのか」を河川課自身が把握できていないと感じる。

数字合わせの治水から脱却すべきだ、と筆者は考えるが、従来手法で河川に関する計画を作
ってきた当事者(河川課/河川管理者)が、この有様のまま「河川の整備目標」数字合わせの
複数案を立案する・・・到底理解しがたい。

2. ダム案の治水効果発現は平成39年までお預け

4月21日の「説明会」冒頭挨拶で県土整備部長は「長良川中流域の治水(洪水対策)は「待
ったなし」だと述べた。筆者もそう思う。

ところが、その「説明会」資料(補足説明資料(治水対策の評価)<5>)に、小さな文字
で「内ヶ谷ダム完成時点(平成39年予定)」とあるのを発見して、筆者は仰天した。

ダムの完成年が遅くなることはよくあることだが、前倒しになることはまずない。しかも、
内ヶ谷ダムは用地買収は済んでいる、工事用道路も完成している、というのである。昨年10
月に「内ヶ谷ダムは工事用道路は完成してあとは本体(堤体)を残すだけだ。だから最優先に
検証するのだ」と河川課は言っていた。遅くともここ2~3年に本体(堤体)着工をしたから
急いでいる、と筆者は受けとった。ところが、実は内ヶ谷ダムを位置づける現行案は「あと1
6年か17年かは効果が期待できない案/5年、10年後の効果はない案」なのである。(→
V 4)

このダム(+河道改修)案と「待ったなし」という認識とがどう整合するのか、是非納得の
できる説明をして欲しい。

「個別事業は5年ごとに事業評価で見直す」ということからすれば、内ヶ谷ダムの見直しは、
今回、2016年、2021年、2026年と4回もあることになる。データを意図的に歪曲
・ねつ造するのでなければ、B/Cは見直すごとに低下し、1.0を切ることになるはずだ。
自然環境についてのまともな調査と議論があれば、「喪うものが大きすぎるのに得るものは少な
い」ことが明らかになっていくに違いない。

完成以前、多分、本体(堤体)着工前に、いずれは「出来ない、作ってはいけない」もの
になるに蓋然性の高いこの内ヶ谷ダム案(現計画案)を最も優位な案としている(ようにしか見
えない)今般の”複数案”提示とは一体何なのだろう? (→ IV 4)

3. 現行河川整備計画との関係

岐阜県は「要領細目」p4にある「検証対象ダムを含まない方法による治水対策案を立案す
る場合は、河川整備計画において想定している目標と同程度の目標を達成するために、当該ダ
ムに代替する効果を有する方策の組み合わせの案を検討することを基本とする」を「同程度の
定量的効果が見込める案」と読んでいる(読まされている?)ようである。

その結果「直轄区間の河川整備計画(木曾川水系河川整備計画/2008年策定)に影響さ
せないよう、内ヶ谷ダムの直轄への効果見合い200 m³/Sのため、”代替案”には約206億
円を加える」という話になってしまっている。

木曾川水系河川整備計画策定過程に、一市民としては可能な限り関わりをもった者として大
いに異議がある。

----- 木曾川水系河川整備計画 -----

2-6 表-2.3.1 河川整備計画において目標とする流量と河道整備流量

河川名= 長良川、地点名= 忠節、 目標流量= 8,100m³/s 洪水調節施設による洪水調節量
= 400m³/s、河道の整備で対応する流量= 7,700m³/s (平成16年10月洪水対応)

3-7 ② 遊水地等の整備

長良川において、戦後最大規模の洪水〔平成 16 年(2004)10 月洪水〕を安全に流下させるため、板取川合流点から下流の区間において遊水機能を活かした洪水調節として基準地点忠節において戦後最大規模の洪水に対して約 200m³/s の流量低減を見込む遊水地等を整備する。なお、整備にあたっては、当該地域の開発状況と遊水地計画を総合的に検討し、地域の振興に資するよう開発プロジェクトと協調を図るなど岐阜県をはじめとする関係機関と十分な調整・連携を図るとともに、既往の洪水に対する当該地域の浸水対策を併せて検討する。遊水地等の位置・諸元等の詳細については今後検討し決定していく。

これが「原案」「案」であったときも、その後も、筆者は『洪水調節施設による洪水調節量 = 400m³/s』と『約 200m³/s の流量低減を見込む遊水地等を整備』の差の約 200m³/s については、どういう洪水調節施設を念頭においているのか」と聞き続けてきた。つい最近（今年 3 月）まで、国（木曾川上流河川事務所）からは「今後検討し決定していく」としか答えて貰っていない。それが急に「この差の約 200m³/s は内ヶ谷ダム見合分だ」というのである。

直轄区間の河川整備計画（木曾川水系河川整備計画）策定するときには「洪水調節施設・内ヶ谷ダム（事業者＝岐阜県）」などとは説明されていない（説明されていないから意見も言えていない）。この内ヶ谷ダムの 2 回目の意見募集が始まり、概略費用の根拠を HP に載せるときになって「約 200m³/s は内ヶ谷ダム見合分だ。この分を遊水地という洪水調節施設で代替するには約 206 億円かかる」という（＝だからダムより高コストだ、と言いたいらしい）。一番肝心なときに説明されていないことが「既定の（不動の）事柄」として登場する。こうしたやり方は、一般的な「説明責任」という意味でも、河川法 16 条の 2 第 4 項の運用という意味からも許し難い。（→ V 1）

また、長良川圏域河川整備計画（指定区間、2006 年）策定過程でも、「内ヶ谷ダム」は関係住民に知らされていない。情報公開請求による資料からは、河川法 16 条の 2 第 3 項も第 4 項もすり抜けて策定してしまった、としか読み取れない。特に第 4 項関連では数カ所で河川管理者が指名した住民から意見聴取をただけらしい。このような不透明で閉鎖的な過程で策定された河川整備計画を前提にして、それに数字合わせをすることを至上命題にしているような”複数案”立案は納得できない。

4. 費用対効果を検討していない

費用対効果分析は、「要領細目」p 3 で、重要な検討事項として挙げられている（(1)事業の必要性等に関する視点 ② 事業の投資効果 1) 費用対効果分析）。およそ事業を検証・評価あするなら当然である。が、岐阜県はこの検討をやっていない（資料も整理していない）。

参考資料の「分離費用身替り妥当支出法」での算出過程の数字を見ると、治水（洪水対策）身替りダムの妥当投資額は約 285 億円。内ヶ谷ダム事業費は約 344 億円。費用対効果を論じれば成り立たない事業である。（不特定身替りダムを異常に膨らませることで、どうにか成り立たせている → V 6）。

5. 自然環境の検討資料すらない

第 1 回の意見募集後、筆者は「内ヶ谷ダムに関する（道路を含む）環境調査資料」を情報公開請求した。呆れるような非常識な過度の黒塗りで対応された。「河川課の所為」ではなく、岐阜県んば情報公開に係る取り扱い規定がそうなっているからだそうだ。この規定を変更して頂きたいと異議申し立てをしているところである。

それにしても、今般の検討には、一切自然環境の検討資料は提示されていない。

「要領細目 p 18」にも、「7) 環境への影響 ㉑) 生物の多様性の確保及び流域の自然環境全

体にどのような影響があるか」が挙げられているが、無視されているようだ。（→ VI 3(1)）

V 各対策案について

1. 遊水地（国施工）「+約206億円」は納得できない（← IV 3）

前述のように、「直轄区間の河川整備計画（木曾川水系河川整備計画／2008年策定）に影響させないよう、内ヶ谷ダム直轄への効果見合い200 m³/S のため、”代替案”には約206億円を加える」という話になってしまっていることは、河川整備計画策定の手続き上からも承服しがたい。中部地整木曾川上流河川事務所は、4月時点で直轄部分の河川整備計画で書き込まれている「約200m³/sの流量低減を見込む遊水地等」のおよその面積もおよその事業費も、「検討中」として明らかにしない。つい最近まで内ヶ谷ダム見合分であるのかどうすら固く口を閉ざしていた「洪水調節施設による洪水調節量＝400m³/sの残り200m³/s」については、この意見募集に合わせて、算出方法とともに面積や事業費を出してくる、というのは不可解である。手続き的不信は数字の不信に繋がる。この「+206億円」は納得できない。

2. 遊水地は用地取得が前提か

遊水地の土地をすべて所有権取得（買収）とするのは、土地の有効利用と地域産業の維持の点からも、愚作であり、非現実的である。

淀川水系木津川の上野遊水地はすべて地役権設定であり、土地価格の30%で済ませている。宮城県の蕪栗沼遊水地も土地価格の30%で地役権を設定したと聞いている。

これまでも水田等の耕作地であり、洪水時に遊水地として利用するとしても、普段は、耕作地として使うことに支障はない。時期・期間・量によっては、出水時に遊水地として役立つ、なお、収穫に影響がない場合も少なくない。

<淀川水系木津川 上野遊水地の例>

☆ 4カ所で、合計250 ha

- ・道路なども含まれるので、個人の所有地としてはもっと少ない
- ・個人の所有地は水田と畑
- ・若干家屋があったが移転して貰った

☆ 遊水地の普段の土地利用

水田、畑・・・農地として纏めて185 ha

道路等・・・道路及び水路が63.5 ha 併せて 248.5 ha

☆ 地役権設定の内容（登記簿に記載する「目的」）

浸水の許容

冠水の許容

遊水地としての機能の妨げとなる工作物の設置その他の行為の禁止

（具体的には建物を建てない、木を植えない、掘削をしない、など）

☆ 要役地は越流堤所在地、地役権者は国土交通省

☆ 土地代金（不動産鑑定士による鑑定と国交省の内規による）の30%を一括支払い

☆ 浸水・冠水時の補償はしない。農業共済の対象地なので、被害は共済金で補償されるから。（国交省が補償金を出せば農業共済から下りる保険金はその分減額されてしまう）

☆ 容量は約900万トン。最大越流深は2.5m。

3. 水田貯留案の高コスト

4月7日の関市での「説明会」で、「水田貯留主体案の『水田の畦の嵩上げ』費用は高く見積

もられすぎているのではないか？実際には、何枚もの水田をまとめて囲むことが可能であり、全部の畦を嵩上げする必要などない」という指摘が会場からなされた。この質疑で岐阜県が示した費用とは、単純に全部の畦を嵩上げたとして機械的に算出したものであることがはっきりした。つまり、実際はもっとずっと安いはずだ。

複数案を立案するといっても、河川課は、(河道や洪水調節施設以外のことに関しては)「実情に疎い」ことを露呈した、ということか？ それとも「現行案(ダム案)はのコストが低い、他案はコストが高い」という情報操作の一端が見えた、ということか？

4. 効果発現を段階的に見込むこと (← IV 2)

----- 「説明会」資料 補足説明資料(治水対策の評価) -----

< 5 > (1) ④「段階的にどのような安全度が確保されていくのか(例えば5年、10年後)

対策案1 現計画案 ダム+河道改修

【内ヶ谷ダム完成時点(平成39年予定)で、ダム下流域の安全度は、一様に向上する】

この記述のあり方は明らかに現計画案優位にもっていくための誤魔化しである。【(現計画案)内ヶ谷ダム完成時点(平成39年予定)までは効果発現はなく、5、10年後には、安全度は確保されない】とすべきだ。

「16年(17年)間は効果が発現しない」とことが否定的に明らかである、という意味で、現計画案は他案より「劣る」といえる。

5. 地域開発と土地利用

----- 「説明会」資料 補足説明資料(治水対策の評価) -----

< 16 > (6) ①「事業地及びその周辺への影響はどの程度か

対策案3 ~ 対策案5

【地域開発の可能性のある区域が、自由に利用できなくなる可能性がある】

この記述でも「説明会」での説明でも、「水田をつぶして宅地や工業用地に商業用地に転用することが『地域開発』であり、善き発展だ」という価値観に立っている。この価値観は古い… 少なくとも当然の前提として行政が住民に押しつけるようなものではない。生物多様性の保全や景観の保持を無視して未来の地域経済のあり方を論じることはできないはずだ。

6. 「流水の正常な機能の維持」(不特定)対策案は笑止

(1) 不特定容量の根拠が明らかでない

内ヶ谷ダムで「流水の正常な機能の維持」(不特定)容量の根拠が明らかにされていない。長良川圏域河川整備計画 p 40 の「流水の正常な機能の維持のために必要な流量(m³/s)」の意味と根拠を尋ねたが、結局「河川砂防技術基準第2章第3節 3.2 正常流量の規定に従い検討した。必要流量検討対象項目としては、①動植物の生息地又は生育地の状況 ② 景観 ③流水の清潔の保持」との回答しかない。観点を示しただけである。例えば ①動植物の生息地又は生育地の状況 で、どういう動植物の生育をどう検討したのか、0.9m³/s、2.1m³/s といった数字の根拠は何なのか、全く示されていない。(→ IV 5とも関係する)

(2) 河道外貯留施設をダム位置に作る？

「河川に必要な水の確保(流水の正常な機能の維持)対策案」でダム位置に河道外貯留施設を作るといのが挙げられている。あまりにも馬鹿馬鹿しいダミー案である。

河川に必要な水の確保(内ヶ谷ダムでは河川維持流量確保のための不特定補給)のためだけ

に莫大な費用をかけて大きな施設を建設するというのは全くもって非現実的で馬鹿げている。

ところが、この非現実的な河道外貯留施設設置費134億円のほうが、「分離費用身替り妥当支出法」による「不特定身替りダム建設費」約234億円よりずっと安いのである。つまり「不特定身替りダム建設費」は常識を逸脱して高い。(→ 次項)

(3) 堆砂容量が有効貯水量の4倍！

参考資料 p 2 で、不特定身替りダムの費用算出が行われている。「60万m³の必要容量＝有効貯水量に対して240万m³の堆砂容量を見込んで300万m³の身替りダムを作る」。堆砂容量が有効貯水量の4倍などというダムはありうるだろうか？

このことへの質問に対する河川課の回答は、また「国交省がいつている」である。「それぞれの目的の身替りダムにおける堆砂容量の設定に当たっては、各目的の身替りダムを多目的ダムを設置する場所と同じ場所に設置すること及び多目的ダムと同量の堆砂容量を設定することを原則とすることが望ましいと考えています」。堆砂容量が有効貯水量の4倍という身替りダムを設定することが合理的か？ 国交省のおっしゃったことを機械的に適用することが「客観的な根拠を有する手法」だというのは納得できない。

ちなみに「分離費用身替り妥当支出法」を使ったとして、「不特定身替りダム」では妥当投資額＝身替り建設費となっていて、事実上、費用は青天井である。

結果として、内ヶ谷ダムの残事業費約166億円について、洪水調節分(容量850万m³)が約92億円、不特定分(容量60万m³)が約74億円とされる、といういびつな話になってしまっている。

(4) 不特定補給単独目的ダムはありうるか？

そもそも流水の正常な機能の維持、というのは、「ダムを作ると(ダムがない状態での)流水の正常な機能が損なわれるおそれがある」(または「すでに他のダムの所為で流水の正常な機能が阻害されている」)から出てきた概念である。ダムによる貯留によって既得水利権水量が確保できなくなるおそれがあり、自然状態の河川よりも流水が少なくなる可能性がある、ということなのだ。

自然状態のままであれば流水の正常な機能の維持のための流量確保という概念もない。

発電ダムをはじめとする河川からの水の収奪による「問題」が多発して、S40年河川法に流水の正常な機能の維持の概念が入った。人為的な河川水の収奪があるから「流水の正常な機能の維持(正常流量確保)」が必要になる。「流水の正常な機能の維持のためにわざわざダムを建設する」ようなものではない。

ところが、従来から「分離費用身替り妥当支出法」での費用算出の都合なのか、あたかも不特定補給単独目的ダムが成り立ちうるかのように設定し、妥当投資額が存在しないから身替り建設費を用いる。結果として、内ヶ谷ダムでは、洪水調節分の残事業費が安くみせかけられている。

7. 洪水対策ダム案は安く見せかけられている (← 前項)

内ヶ谷ダムの残事業費約166億円のうち、容量850万m³の洪水調節分が約92億円、容量60万m³の不特定分が約74億円とされている。

不特定容量は洪水調節容量の7%にすぎないのに費用が80%にもなるのはなぜか。もともと不特定補給(流水な正常な機能の維持)は、付随的な目的にすぎないのに、なぜかくも高額な費用が割り振られているか。常識を逸脱して不合理である(「国の言う通りにやりました」では説明になっていない)。

VI 治水のあり方の根本的転換を長良川で実現しよう

1. 拙速な結論・報告を避けるべき

(1) 検証作業は出来ていない

ここまで縷々述べてきたように、今回の内ヶ谷ダムの検証作業には、長良川をどうしたいかの理念もみえず、ひたすら「国がいうから『要領細目』に則った手順でやっている」にすぎない。科学性を求めようにも、データは不備で説明のつかない数字が並ぶ。透明性をもたせようという努力は認めるが、「作業」という名のブラックボックスは相変わらずである。

”複数案”は、川を「〇〇 m³/S を流す水路」と見、河道に洪水を押し込めることしか考えていない水準で抽出されている。

これでは（煩雑で玉虫色の）「要領細目」に則っているとすらいえない。

(2) 長良川河川整備計画は根本的に見直されるべき (← IV 3)

およそ治水とは、現に川の流域に暮らす住民の理解なくしては成り立ち得ない。ゆえに1990年代半ば、建設省河川局が「透明性・公開性」「説明責任」をさかんに口にし、河川法16条の2第4項に規定が設けられた。

しかし、河川法改正から10年経って策定された「長良川圏域河川整備計画」（指定区間、2006年）及び「木曾川水系河川整備計画」（直轄区間、2008年）策定過程では、この趣旨は活かされなかった。「内ヶ谷ダム再検証」の諸問題のかなりの部分は、「説明責任を果たさず、関係住民の意見を十分に聴くことなく策定されてしまった河川整備計画」に関わっている。

客観的にはデッドロック状態の「内ヶ谷ダム再検証」。長良川に関わる河川整備計画を根本的に見直す作業へと進めるべきである（ま・さ・か「再検証」を指示・要請した国交省河川局が「直轄区間の河川整備計画は寸部も見直さない」などとは言わないだろう）

(3) 「当面実施せず」と報告を

筆者は、内ヶ谷ダムは建設するべきでない、中止するべきだ、と確信している。効果も定かでない（「ほとんど見込めない」と考える）のに事業費が大きく、何よりも長良川に残る貴重な渓流域（源流部）を破壊してしまうからである。

同時に内ヶ谷ダムを巡るこの半年余りの「検証作業」を眺めてきた率直な感想として、この程度の（お粗末な）検討作業で、「中止」「継続」の結論を出すのは無理だ、と感じている。

流域住民に十分な情報を提供し、流域住民の意見を十分に聞いた上でなければ”複数案”提示の意味はない。同時に上述の問題（(2) 長良川河川整備計画は根本的に見直されるべき）もある。「中止」「継続」の二者択一を拙速に決めるのではなく、「当該ダム事業は当面は実施せず、現行の長良川圏域河川整備計画を流域住民及び有識者ととともに抜本的に見直す」と、国に報告すべきだと考える。

2. 「311以後」の社会情勢

今回の「再検証」は、「財政逼迫等の社会情勢の変化」（＝「中間とりまとめ」P4）への危機感から出発している。

そして、今年3月11日の巨大地震・津波、引き続き原発災害で、「財政逼迫等の社会情勢の変化」は、飛躍的に拡大するのは間違いない。喫緊に「税金の使い道を大きく変えていかなければならない」（＝「中間とりまとめ」P1）のである。過去の事情を引きずった「今さらやめられない」といった惰性的思考や、従来通りの手法にとられる前例踏襲主義的思考は、もはや許されない。

一方、今回の未曾有の大災害は、防災・避災施策は、地域住民の深い理解を基礎としなければ役立たないこと、言い換えれば地域住民の自発性と知恵こそが、地域を守ることを示した。

この情勢の下で、今一度新たに「長良川の治水」に向き合うときなのではないだろうか。

3. 長良川の治水を考える視点

筆者は、第1回の意見募集の際にかなりの分量で、これに関連する意見を述べたが、いくつか付加する。

(1) 「長良川は岐阜県の宝」

岐阜県は山紫水明の地と言われる。中でも長良川の沿川は、上流から下流のすべてわたって、生物多様性に富み、美しい景観が展開する。「岐阜県の宝」というにふさわしい。

自然の狭窄部を利用して下流に過重な負荷をかけない治水。一定程度の氾濫・冠水を受容する暮らし方。こうした文化もまた「岐阜県の宝」である(※)。このことの意味・意義、現在の先進性が、(岐阜県を含む)地方公共団体に理解されていないことは残念である。(→ 4)

※ 岐阜市の中長良橋の両端、鶯飼いの中心となる地域では、巨大な陸閘の外(川)側に町がある。ここで町づくりの取り組みがあり、観光客を集めている。「堤外地に町があり、栄えている」ことは、一種の「感動もの」であり、もっと自慢しても良い。

(2) 水田と森林の保全

水田の洪水調節効果は認めているようである。生物耐用性保全と食糧自給率の向上という面からも、水田の保全は重要であり、公金を投入する意味がある。

森林の保全は〇〇 m³/S の洪水をカットする、というのとは別の重要な意味をもっている。森林の保全は、単に「飽和雨量、一次流出率で見込んでいる」という類のものではない。深刻な洪水災害の多くは、土砂災害を伴っている。2004年に(岐阜県も含め)全国各地を襲った豪雨災害では、手入れがされずに「もやし林」となった人工林の斜面が崩落した例がたくさん見られた。災害防止・国土保全の面から、森林の保全もまた公金を投入する意味がある。

従来「水田は農業政策、森林は林業政策。農水省の管轄」として、国交省(そして都道府県河川管理者)は、防災の視点から真剣に取り組んで来なかったのではないかと。納税者・住民の視点からすれば、「防災・国土保全」と「一次産業の保全・育成」は「人々の暮らしを守る」こととして一体のもののはずだ。

限られた財政を効率的に使っていくためにも、縦割り行政を早く克服してもらいたい。

(3) 堤防の整備・補強を急げ

----- 木曾川水系河川整備計画-----

1-19

堤防の浸透に対する安全性の観点から実施した堤防点検では、浸透に対する安全性を確保するために対策が必要な区間の延長は、点検実施済区間の約6割となっている。

1-20 表-1.2.3 堤防詳細点検結果堤防詳細点検結果

長良川(平成19年3月現在)

点検が必要な区間=89.9(km)、点検済み区間=21.9(km)、必要区間に対する割合=24%
堤防強化が必要な区間=16.8(km)、点検済み区間に対する割合=77%

つまり、長良川では点検済み堤防の実に77%が安全基準を満たしていない。堤防の大部分は脆弱なものなのだ。堤防が脆弱であれば、それほど高くない水位でも破堤に至ることもありうる。堤防の点検・強化(せめて普通の安全基準を満たすこと)の問題は放置できない。まさに「待ったなし」である。

(4) 多様な方策の組み合わせ (← V 4)

「ダムなし複数案の検討」は、「ダムによる洪水調節量を代替する何らかの単一方策案さがし」ではありえない。玉虫色の「要領細目」でも「当該ダムに代替する効果を有する方策の組み合

わせの案（P4）としている。「この方策でダムでカットするはずの〇〇 m³/S カットする」という1つのダム代替案を求めてはいない。

また、ダムのような完成しなければ何の効果発現もない方策は、結局は長期にわたって流域住民を危険にさらすことになる（筆者はダムが完成しても流域の治水安全度が格段に向上するとは考えていないが）。

遊水地・水田貯留・河道改修を組み合わせる（洪水対策案5）ことは悪くないが、他の方策（遊水機能を有する土地の保全・部分的に低い堤防の存置・宅地のかさ上げ、ピロティ建築等・土地利用規制・洪水の予測、情報の提供等・水害保険等 etc）を排除するべきではない。ハードに頼った洪水対策には限界があり、大きな施設建設を前提とする方策は、その施設が完成するまでは効果発現がない、という重大な短所がある。ソフト対策も合わせて、段階的に着実に効果をあげていく堅実な方策の多数の組み合わせを考えていくべきである。

4. 流域住民の叡智を結集する

「人間は自然現象のすべてを解明することができ、科学技術によって自然を制御できる」かのような議論は、実は単なる無邪気な（あるいは傲慢な）思いこみでしかないことは、近年ますます明らかになっている。

あえて言えば、およそ自然災害とは現在の人間の知見では「想定外」であり、現在の技術水準において防止不可能なものを指す、ということもできる。

すべての洪水を河道に押し込めることは不可能である。高水計画の数字を、河道と洪水調節施設に割り振る治水観から脱却すべきである。

川はあふれるもの。あふれても命を脅かすことのない、かつ財産的被害も最小でくいとめるような方策を、伝統的な治水施策を活かしながら、流域住民とともに作り上げていきたい。

全国各地で行われているこの「ダム事業再検証」。「できるだけダムに頼らない治水」を掲げて始まったはずのものが、今のままでは「やっぱりダムが一番だ」に収斂しそうな妙な方向になっている。

少なくとも岐阜県においては、長良川の恩恵と危険を日々の暮らしの中で見つめてきた流域住民の叡智を結集する前向きな機会となることを願ってやまない。

そして、その取り組みが全国の河川政策転換のよきモデルとなることを期待したい。

以上