

第4章 淀川水系における上下流関係と河川整備計画の策定 環境の目的化をめぐる社会的合意形成の課題

著者	中村 正久
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	9
雑誌名	流域ガバナンス - 中国・日本の課題と国際協力の展望 -
ページ	143-172
発行年	2007
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017119

第 4 章

淀川水系における上下流関係と河川整備計画の策定

——環境の目的化をめぐる社会的合意形成の課題——

中村 正久

はじめに

淀川水系は、わが国のみならず世界でも最も高度に管理されており、河川整備事業の歴史も古くは奈良時代まで遡る。その淀川水系における河川整備事業の計画が1997年（平成9年）の河川法の改正にともない、新たに立案されることになった。もともと琵琶湖と下流との間には治水、利水をめぐる利害の対立と、水量や水位の操作をめぐる葛藤があったが、新たな河川整備事業計画に位置づけられる「環境」の目的化を契機に起こった一連のダム建設計画の是非や瀬田川洗堰の操作規則の改定、さらには社会的合意形成のプロセスをめぐる議論が沸騰してきた。その経緯で、2003年（平成15年）、国土交通省近畿地方整備局によって淀川水系流域委員会が設立され、委員会の4年間の活動を通して作成された河川整備計画に対する意見や提言のみならず、同委員会の活動を通し、新河川法の下でこの種の委員会が果たすべき役割そのものにも全国的な関心が集まった。ここでは、琵琶湖流入河川のひとつに建設が予定され論議を巻き起こしてきた丹生ダム、水位操作の見直しが課題となっている瀬田川洗堰、さらには両者の関係を通し、琵琶湖・淀川水系の水政策の歴史的背景と委員会の議論を通して明らかになった課題、および委員会が果たしてきた役割と課題について概説する⁽¹⁾。

第1節 淀川水系の概観

1. 流域の概況

淀川は総延長 75 キロメートル、全流域面積 8240 平方キロメートルで、上流部に湖面積 670 平方キロメートル、容量 280 億立方メートルの琵琶湖を擁し、流出河川の瀬田川・宇治川を流下し、枚方地点で右岸の桂川と左岸の木津川、さらに下流で猪名川の合流を受けて大阪湾に注ぐ。流域は滋賀、京都、大阪、三重、奈良、兵庫の 2 府 4 県にまたがっている。本川枚方地点の年総流出量は約 90 億立方メートル、平均流量は毎秒 285 立方メートルで、上流の琵琶湖の流量調整効果や各支線流域の降雨パターンの平準化も手伝って、わが国の他の河川に比べ特異的に流量が安定している。琵琶湖はその誕生から 400 万年の歴史を経て約 60 種の固有種が生息している古大湖であり、湖とその周辺の陸域には水陸移行帯と呼ばれる多様な生態系と生物の生息空間が存在した。しかし、1970 年代初頭から今日にかけ、琵琶湖総合開発事業による地域開発や通勤交通網の整備なども手伝って人口の増加や産業の集積が起り、大小 400 強の河川・水路から流入する汚濁負荷の増加によって水質や湖岸域の生物生息環境の劣化が進んできた。一方、琵琶湖を水源とする人口は現在 1400 万人といわれ、単一の自然湖沼水源としては世界最大級である。淀川下流域の文化、経済の歴史は琵琶湖の洪水調節機能の賜物ともいわれるが、それは同時に上流の近江（滋賀県）との利水、治水をめぐる利害の対立の歴史でもあった。琵琶湖・淀川水系は、水量・水質ともに世界でも最も高度に管理されている水系のひとつで、すでに建設されている、あるいは計画中のダムや堰を含め、河川整備事業も多岐にわたる（図 1）。

2. 治水をめぐる上下流関係

琵琶湖・淀川水系の流域管理の歴史は、奈良時代の僧、行基が、瀬田川を開削して洪水による湖辺の浸水被害を防ぐ必要性を説いたことが始まり

図1 淀川水系の主要河川とダム・堰の鳥瞰図



(注) 図中のダムについては河川整備計画原案(2007年8月28日公表)を反映し、計画中(丹生, 川上, 大戸川)を白抜き, 再開発計画中(天ヶ瀬)を半白抜き, 「当面建設せず」(余野川)を網がけで示した。黒塗りは建設済み。
(出所) 筆者作成。

といわれる。それは、琵琶湖の唯一の流出河川・瀬田川に大戸川が合流する付近の地形が通水能力を著しく低下させ、降雨時に高まる琵琶湖の水位が結果的に琵琶湖沿岸に洪水被害をもたらしたことによる。その後は、江戸時代の川浚、とくに河村瑞賢が行った瀬田川の大改修事業が有名であるが、年ごとに湖辺住民から出される川浚に関する訴状は、下流の京都、大阪の住民が被災するという懸念もあって、いくつかの例外を除きなかなか幕府に許可されなかった。そのため洪水は頻発していた。1896年(明治29年)9月には10日間に年間降水量の半分を超える1000ミリメートルの降雨があり、琵琶湖の水位は+3.76メートルにまで上昇した。これが琵琶湖水位の最大記録である。この大洪水を契機に瀬田川の浚深と南郷洗堰しんせつの建設が行われ、その後琵琶湖の洪水水位は徐々に低下していくことになる。

琵琶湖大洪水を機に取り組んだ「淀川改良工事」は瀬田川における洗

堰の設置（南郷洗堰、1961年に完成した瀬田川洗堰の前身で1902年に着工、1905年に竣工）、宇治川の巨椋池からの分離、および新淀川の開削を一連の事業とし、その後は洪水による水害が発生するたびに整備水準を引き上げてきた。しかし、1953年（昭和28年）の台風13号は琵琶湖の水位を+1.0メートルまで上昇させ、湖岸一帯に甚大な被害を及ぼした。また、この台風によって下流の宇治川も破堤したが、淀川下流への壊滅的な被害は回避された。これを機に「淀川水系改修基本計画」が策定され、瀬田川浚渫による疎通能力の増大と、1905年に築造された堰の大改築が行われ、1961年（昭和36年）に琵琶湖水位±0メートルで毎秒600立方メートルの疎通能力を短時間で達成することができる現在の電動化した洗堰が完成した。しかし1959年（昭和34年）6月、梅雨前線による出水で枚方の水位が上昇し、破堤の恐れが出てきた。そのため洗堰は完全に締め切られ（全閉）、琵琶湖の水位は戦後最大（鳥居川量水標+1.1メートル）となった。これを機に滋賀県と近畿地方建設局が協議し、「堰はできる限り琵琶湖の水位（鳥居川量水標）で+0.3メートル～-0.3メートルの間で調整し、下流洪水時には洗堰を閉塞する」という水位操作の原則が打ち立てられた。これが、「瀬田川洗堰の全閉操作」といわれるものである。

現在の治水計画は、1971年に改定された「工事实施基本計画」にもとづくもので、下流では200年に一度の降雨でも被害を回避できることを前提に河川改修やダム建設が進められてきた。琵琶湖では、1972年に開始された琵琶湖開発事業によって天端高+2.6メートル（湖水位がこれを超えると溢れ出す）の湖岸堤兼管理用道路の整備、湖水位が1.4メートルまでは、河川水をポンプで琵琶湖に排水する内水排除施設の建造、湖水位±0.00メートルで毎秒800立方メートルまで流下能力を増大させて水位の上昇を抑え、洪水時の浸水時間を短縮する瀬田川の浚渫と洗堰の改築、など各種の治水事業が組み込まれたが、これらは淀川大堰、天ヶ瀬ダム、高山ダムなどとあわせて行われた治水対策目的の「工事实施基本計画」の一環である。また洗堰では琵琶湖水位が-1.0メートル以下になると放流管理ができないため、洗堰の横にバイパス水路を新たに建設し、渇水時にきめ細かな流量調整ができるようにした。

3. 利水をめぐる上下流関係と琵琶湖総合開発

琵琶湖をめぐり淀川水系の水資源開発の歴史は琵琶湖の第一疏水に始まる。明治2年に都が東京に移り、産業も人口も急激に衰退しつつあった京都の復興に水資源の確保は不可欠だった。疏水は1885年(明治18年)に着工され1894年(明治27年)に完成し、毎秒8.35立方メートルの水と水力発電による工業動力を京都にもたらした。その後1912年(明治45年)には第二疏水も完成し、市は疏水によって一大発展を成し遂げ、現在に至った。一方、淀川で水資源開発が本格的に始まるのは1917年の大洪水を契機とした淀川改修工事にともなう用水樋管の統合計画で、1929年には枚方から大阪にまたがる1市2郡19町を灌漑する8カ所の樋が統合された。その後、1943年から1952年にわたり第一期河水統制事業が行われ、農業用水毎秒16.8立方メートル、上水道23,248立方メートル、工業用水8.12立方メートル、河川維持用水88.5立方メートル、合計136.67立方メートルの水利権が確定した。戦後は、1956年に琵琶湖総合開発協議会が発足し、琵琶湖からの淀川への送水量を増加させる下流側の要求に対するさまざまな案が議論される。とくに、戦前の機械工業を中心とした加工型工業の振興、戦後の復興事業として1960年代前半まで続く鉄鋼・石油などの素材型重化学工業の振興とそれともなう大都市コンビナートの形成、1960年代以降の万博、千里ニュータウン・泉北ニュータウン事業などの都市再開発事業の推進は大幅な水需要増加の予測につながった。またこの頃、琵琶湖の下流淀川から取水している大阪府や兵庫県は、人口増加と産業の発展ともなう水需要の増大で、水源を地下水から河川水に切り替え、さらに新規利水開発を望んでいた。しかし、すでに農業の慣行水利権が河川水の新規利用を妨げており、急速な都市化、工業化ともなう水需要を満たすには、新たな水資源開発に取り組みざるを得ない状況であった。一方、滋賀県では洪水、渇水による被害の防止に、湖岸堤の建設、南湖・瀬田川の浚渫、瀬田の洗堰の適切な操作を望んでいた。こういった背景の下で、1968年に当時の建設省が琵琶湖総合開発事業について滋賀県と具体的な協議に入り、1972年3月に琵琶湖総合開発特別措置法が閣議決定された。

この法律は1961年に制定された水資源開発促進法を受けており、淀川第一期河水統制事業を引き継ぐことになった。この計画は毎秒40立方メートルの下流自治体のための新規利水開発と滋賀県の地域開発・地域振興を主眼としているが、その背景には1963年（昭和38年）の近畿圏整備法の制定があった。この法律は国の三大都市圏整備構想の一環に位置づけられ、整備の基本方針として既成都市区域、近郊整備区域、都市開発区域、保全区域などの政策区域の指定がある。1963年の指定によれば、琵琶湖集水域の平野部は、その大半が都市開発区域「琵琶湖東部区域」として設定されている。すなわち、琵琶湖集水域の都市化は整備法制定とともに政策的に進められてきたわけである。この都市開発区域では、既成都市区域等への産業および人口の過度の集中傾向を緩和するなど、産業および人口の適性配置を図るため、その受け皿としての役割を担ってきた。

しかし、流域の水需要構造は1970年代のオイルショックに端を発する大きな変化の兆しを示し、その後の河川行政のあり方に影響を与えることになった。すなわち、都市部における人口の減少、水を大量に使う造船、製鉄、機械工業などの事業所では節水・循環利用が促進され、水需要は予測とは逆に減少し始め、その傾向が定着するに至った。大阪府下の市町村では、人口の増加、事業所の移入などによって水需要は増加傾向を示すが、淀川下流域全体としては、琵琶湖総合開発計画時の予測をはるかに下回る水需要構造が出来上がった。また、琵琶湖周辺地域は下流域からの人口流入と京阪神からの移転企業の立地が進み、湖水を原水とする用水事業が大きく展開していくことになった⁽²⁾。

なお、公害から環境に関心が強まる時代背景を反映し、琵琶湖総合開発では「保全」はひとつの事業目的となっている。とくに、1982年の事業延長時には、1977年の赤潮の発生や1979年の富栄養化防止条例の制定を受ける形で一連の環境保全事業が追加され、それらが総じて事業所、家庭、畜産施設などの点源汚濁負荷の削減に注目すべき成果をあげてきた。しかし、事業の最大の目的である新規開発水量の確保と洪水期直前に人為的に水位を低下させる水位操作規則は、その後の琵琶湖の生態系に大きな影響を及ぼすことになった。また、計画は淀川下流域域との琵琶湖集水域の相

互依存関係を強め、結果的に琵琶湖集水域の地域開発と都市化に拍車をかけるとともに高度に装置化した水利システムの構築につながった。この傾向は現在も顕著で、近畿圏整備法に反映されているとおり、国の大都市圏政策において滋賀県の人口は例外的に増加し、産業立地は今後も進展することが見込まれている。環境面からいえば、琵琶湖集水域では、流入汚濁負荷を削減する新たな保全政策の導入のみならず、地域開発政策そのものの見直しが急務ということになる。

第2節 河川整備計画策定と淀川水系流域委員会

1. 河川法の改正と新河川整備計画策定への動き

わが国最初の河川法は、明治29年(1896年)に、当時相次いで起こっていた水害の防止を主眼に制定された。しかし、1960年代になって時の高度成長を支えるため、発電、工業用水開発などの利水を目的とした新たな法体系が求められ、1965年に新河川法が制定された。新法は同時に一級河川(国の管轄)、二級河川(都道府県の管轄)における河川整備計画の策定を義務づけ、治水の水位・水量基準を設定し、河川工事を整合性あるものにして水系を一貫的に管理する前述の「工実施基本計画」を当時の建設省が提示し、それに河川審議会の意見を反映する形で策定した。

しかし、「計画」を策定しても実際には膨大な予算を要し、この制度自体が形骸化していく過程で、水需要構造の変化やダム建設や河川改修事業などによる河川環境の悪化が問題化するなどして時代のニーズに対応する河川整備計画事業の要求が高まった。その結果、1997年には、従来の治水・利水に加え、「河川環境(水質、景観、生態系等)の整備と保全」を整備の目的に加えると同時に、異常渇水時の水利使用の円滑化のための措置を講じることも盛り込んだ大幅な改正が行われた。改正後も、現行の河川整備事業の「利水」は2001年9月に閣議決定された「水資源開発基本計画」にもとづいて、「治水」は、前述の1971年に改定された「工実施基本計

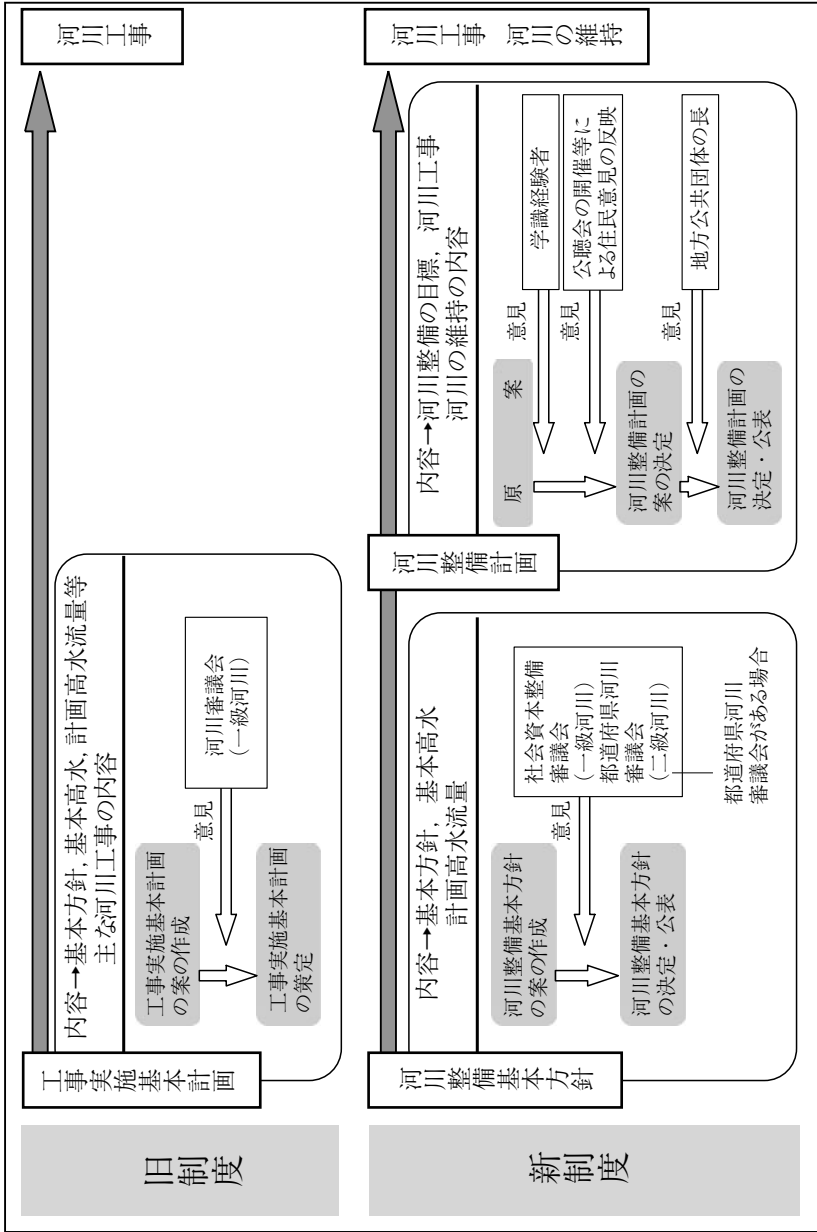
画」にもとづいて進められており、事業の見直しは、利水については水利権の見直しや「水需要管理」の仕組みの導入が、治水については総合的な治水対策、とくに流域対応といわれるソフト面での対策や、河道改修やダム建設のあり方、既存ダムの運転、瀬田川洗堰の操作、天ヶ瀬ダムの再開発、新規に計画されたダム（丹生ダム・大戸ダム・余野川ダム・川上ダム）を連動させ、総じて水系の治水リスクを軽減する図式などが検討の主要課題となった。また、環境については、河川整備の目的のひとつとなったことに対する河川管理者のおもだった関心を端的に言えば、事業が与える環境への影響を軽減する対策と河川形状や流水環境をなるべく自然の状態に回復する対策を、それぞれ工学的に実現することであった。一方、これ以上自然環境にマイナスの影響を与えない計画のあり方や、回復不可能な環境への長期的影響の可能性にどのように対処すべきかなどについては、法律の条文でもふれられておらず、そういった考え方を計画に反映するよりどころも明確でなかったため、基本方針や計画案への反映は課題として残したまま検討が始まったが、琵琶湖に注ぐ姉川支流の高時川に計画された丹生ダムについてこの点がひとつの争点になった⁽³⁾。

改正河川法下での新たな計画プロセスは、第一段階で、国土交通省が「河川整備基本方針」を提示し、その内容について審議会（一級河川は社会資本整備審議会、二級河川は都道府県河川審議会）がそれぞれ意見を反映し、第二段階で、出来上がった方針にもとづいて国土交通省が策定する「河川整備計画原案」に学識経験者と住民が意見を述べて「計画案」とし、それに地方公共団体の長が意見を述べることで確定する（図2）。河川整備計画は、

- a) 対象区間、対象期間
- b) 主要な地点の計画高水位、計画横断形等
- c) 洪水、高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する目標
- d) 河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する目標
- e) 主要な河川工事の目的、種類、施行の場所・河川環境の整備と保全に関する目標

を決定しなければならないが、改訂河川法では計画のあり方そのものにつ

図2 新しい河川整備の計画制度



(出所) 近畿地方整備局資料。

いて基本的な理念の転換が求められることになった。とくに、河川整備計画について記述されている第16条の2項で、「河川整備計画」の策定を義務づけ、整備対象地域の公害防止計画との調整や災害発生の防止・軽減に必要な措置を講ずる配慮を求めているが、基本的な理念の転換という意味では、「3 河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」、「4 河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」、「5 河川管理者は、河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない」といった、いわば計画策定の社会的なプロセスに関する記述が重要である。淀川水系において国土交通省近畿地方整備局は「河川整備計画原案」の策定に一定の方向性を見出すべく、「河川整備基本方針」の策定前の段階から地域の事情に詳しい住民を含む学識経験者を交えた委員で構成される「淀川水系流域委員会」を設置した。

2. 淀川水系流域委員会の審議の経緯

淀川水系流域委員会は、2001年2月に発足した。委員会の発足にあたり準備委員会を発足させて委員を公募し、その後の審議も原則的にすべて公開として徹底的な透明性と学識経験者・住民の参加を連動させる方式をとり、また議論の集約や提言・意見書作成は委員が自主的に行うなど、淀川方式と呼ばれる委員会の運営は全国的な注目を集めることとなった。その委員会の初期の活動の成果として、河川整備計画に対する基本的な考え方や具体的な提言を2002年2月に「中間とりまとめ」として、また2003年1月に「提言」を提出した（解説1）。「提言」には、「ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しないものとし、考えるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域

解説1 提言の概要

「提言」は、Ⅰ本文、Ⅱ本文に対する委員からの付帯意見（反対意見、補充意見）、Ⅲ参考資料からなり、淀川水系流域委員会委員リストと委員会の開催状況が資料として補足されている。本文は、1 琵琶湖・淀川流域の特性、2 河川整備の現状と課題、3 新たな河川整備の理念、4 新たな河川整備計画のあり方、の4章で構成されているが、そのなかで「3-1 河川整備に関する基本認識」には、

1. 総合的判断にもとづき、自然と人間の歴史を見据えた、予防原則にもとづく川づくりへ
2. 各地域のもつ文化・風土・歴史的な価値や特性を考慮し、流域全体・社会全体で対応する川づくりへ
3. 主体的な住民参加による川づくりへ
4. 柔軟で戦略的な川づくりのための、計画アセスメントと順応的管理の導入へ

と「予防原則」、「風土・歴史的価値」、「流域・社会全体」、「主体的」、「計画アセスメント」などのキーワードを据えている。また「3-2 新たな河川環境の理念」には、「この河川法改正の究極の目標は河川生態系の保全と回復である。『これ以上生物種を減少させない』、『人間生存に必須のものである生態系の機能をこれ以上低下させない』との固い決意のもとに、自然豊かな河川の環境を保全・回復し、子孫に残し継承していくことは、我々に課せられた重大な責務である」として河川生態系の保全と回復を理念の中心に据えている。また、「3-3 新たな治水の理念」には「これからの治水計画では、『超過洪水・自然環境を考慮した治水』、『地域特性に応じた治水安全度の確保』を目的とする」とし、「自然環境を考慮しつつも、超過洪水による壊滅的な被害を回避する、水害の発生頻度（発生危険性）、土地の利用状況、社会的重要度などの地域特性に応じて定まる治水安全度を確保する」としている。さらに、「3-4 新たな利水の理念」では、『水需

要予測の拡大に応じて水資源開発を行う水供給管理』』という考え方を、「4-1 河川整備計画に関する基本事項」では、「域性、環境・治水・利水バランスの配慮」、「流域圏に着目した総合的管理計画」の下で、「ソフト施策の推進」と「住民、関係団体、他省庁等との連携」を位置づけていることが重要である。

一方、「4-6 ダムのあり方」には、「…ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しないものとし、考えるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり建設するものとする。地球温暖化による気候変動や社会情勢の変化などの不確定要素に対しては順応的に対応する」とある。

(委員会作成資料4)

組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり建設するものとする」と記述されている。これは、その後の河川管理者と委員会の関係、流域委員会の役割、河川整備計画における社会的合意をめぐる議論などに大きなインパクトを及ぼしてきた。折から、提言と期を一にするかのごとく、淀川下流域の利水権者（大阪府、阪神水道企業団、京都府など）は「水資源基本計画」に示されていた都市用水の水需要予測を大幅に下方修正し、関連するダムの利水権の確保からも次々と撤退を表明し始めた。そのため、河川管理者は「提言」を受ける形で2003年9月に「河川整備計画の基礎原案」、2004年6月に「河川整備計画基礎案」を作成・公表した（国土交通省より委員会へ提供された資料1, 2）。「河川整備計画基礎案」は、前述の丹生ダムの場合、当初計画（洪水期において、治水3300万、流水の正常な機能の維持890万、異常渇水時における緊急水の補給4050万、利水6100万の、計1億4300万立方メートル）にあった利水分を全量削除したが、撤退して宙に浮いた利水分を「琵琶湖における急速な水位低下と低い水位の長期化が生態系に及ぼす影響の軽減策を緊急に実施する必要がある

る。急激な水位低下の抑制策としては、丹生ダムなどの貯留施設が有効である」とする、いわゆる「利水の環境振り替え」をもって、当初計画の総容量をそのままに残した。また、天ヶ瀬ダム再開発と新規4ダムについては、それぞれ「効果がある」、「有効である」とする必要性の主張と、検討の継続であった。一方、委員会は「基礎原案」に対しては2003年12月に「意見書」を、「基礎案」に対しては2005年1月に「事業中のダムに関する意見書」、「琵琶湖水位操作に関する意見書（中間取りまとめ）」および「基礎案の課題についての意見書（中間とりまとめ）」を提出した。この「事業中のダムに関する意見書」のなかで、丹生ダムについて、治水に関してはダムに頼らない代替案の検討が不十分、上記の「環境振り替え」に対しては逆に大量の融雪水をため込んでしまうダムが琵琶湖の水質や生態系に与える長期的かつ重大な影響への懸念が払拭されないと、「予防原則」（環境への影響の程度を予測することが不可能でも、実際に起こる影響が非可逆的になる可能性がある場合は予防的に判断することが必要とする原則）の適用を主張して計画に賛成できないとした。いずれにしても、これらの意見書は河川管理者の提示した「基礎案」が「提言」の趣旨を十分反映していないことに対する厳しい見解を示すものであった。その後、河川管理者はそういった批判に反論するかたちでさまざまな説明や資料の提示を行ったが、委員会は「提言」と「基礎案」の見解の溝を埋めるには河川管理者がさらに踏み込んだ検討と公開の場での議論が必要であるという認識であった。

一方、2005年7月、河川管理者は突然「淀川水系5ダムについての方針」と「淀川水系5ダムについての調査検討のとりまとめ」を、委員会へ前もって提示することなく公表した（国土交通省より委員会へ提供された資料3）。この「5ダムについての方針」は、2ダム（大戸川ダム、余野川ダム）については当面建設せずとし、残りの3ダムは当初計画を一部修正して建設するというもので、「基礎案」の考え方を大幅に修正したものであった。しかし、この方針には委員会がその必要性に疑問符をつけた川上ダムと丹生ダムの建設が含まれていた（天ヶ瀬ダム再開発事業については委員会もその必要性を認めた）。とくに、丹生ダムについては、下流の利水目的は（淀川下流域の利水権者の撤退によって）消滅したとするもの

の、「渇水時の緊急水の補給」は依然必要であるというもので、その容量を融雪水のダム貯留に頼るのではなく、瀬田川洗堰の操作によって琵琶湖の水位を約2センチメートル上昇させておくことで確保するとした。しかし、+2センチメートルの水位の上昇が引き起こす琵琶湖湖岸域の洪水リスクの上昇に対しては治水容量2000万立方メートルのダムが必要で、それを丹生ダムに受け持たせ、もともと必要とした高時川の治水に必要な容量3300万立方メートルを加えた5300万立方メートルを新たな丹生ダムの計画容量とする、という非常に難解な方針案であった。

委員会は2005年8月に、この「方針」に対し「自然環境面で懸念される負の影響が十分に検討されていない、治水面ではダム以外の代替案がありうる、利水面では水需要管理により水需要を抑制できる」との基本的考えを反映する形で個別ダムに対する「見解」を発表した。とくに、利水面では淀川水系の利水の現状分析から「今後のわが国の人口減少予測や水を大量消費しない産業構造への移行傾向を考慮すると、少なくとも淀川水系河川整備計画が想定する20～30年の間は、利水面からは新規ダムの建設を行わず、水系全体で安定した利水の枠組みを構築する必要がある」（委員会作成資料1）と述べた。

以上の経緯の結果、河川管理者は上記の「淀川水系5ダムについての方針」を含む「河川整備の基本方針」および「河川整備計画原案」を当初計画されていた2006年後半までに策定することが困難であるとする一方、「提言」を基本とする委員会の意見が「淀川水系5ダムについての方針」を撤回させるほどの論拠をもたないと判断し、新たな計画あるいは方針を示すことなく第2期委員会の任期満了が迫ることとなった。一方、「提言」の趣旨をさらに具体的に示すため、委員会は任期満了の前日である2007年1月30日に「水需要管理の実現に向けて（意見）」、「琵琶湖水位管理をめぐる論点と課題」、および「住民参加の更なる進化へ向けて（答申）」という一連の意見・見解、および「次期委員会への申送書」、「ダム等管理フォローアップ平成18年度ダム定期報告書への意見」、「事業中の5ダムに関し当面実施すべき施策について」をあわせて河川管理者に提出した（以上の経緯について表1参照）。

表1 流域委員会の審議と河川整備計画策定のプロセス

改正河川法上の位置づけ	淀川水系流域委員会	河川管理者 (近畿地方整備局)
河川法改正		
第1期流域委員会 設立	「中間取りまとめ」提出	
	「提言」とりまとめ	「河川整備計画基礎原 案」策定
	「基礎原案に対する意見書」提出	「河川整備計画基礎案」 策定
	「平成16年度事業の進捗点検につ いての意見書」, 「琵琶湖水位操作 に関する意見書」, 「基礎案の課題 についての意見書」それぞれの中 間とりまとめ提出	
	「事業中のダムについての意見書」 提出	
第2期流域委員会 設立		「淀川水系5ダムについ ての方針」発表
		「淀川水系5ダムについ て(調査検討の取りま とめ)」発表
		「河川整備計画基礎案に かかる具体的な整備内 容シート」準備
	「平成17年度事業の進捗点検につ いての意見書」提出	
		「ダム等管理フォロー アップ平成18年度定期 報告書案」準備
	「ダム等管理フォローアップ平成 18年度ダム定期報告書への意見」, 「琵琶湖水位管理をめぐる論点と 課題」, 「住民参加の更なる進化 へ向けて」, 「事業中の5ダムに関 し当面実施すべき施策について」, 「水需要管理の実現に向けて」, 「次 期委員会への申送書」提出	

(出所) 委員会作成資料より筆者作成。

第3節 河川整備計画策定審議の新たな段階へ

1. 利水・水需要管理をめぐる論点と課題

委員会が河川管理者に提出した一連の意見・見解が、今後の河川整備計画の審議にどのような影響を及ぼすのかは予測しがたい。それは、河川整備計画の根幹とされてきた河川整備政策について、その理念の転換が必要であるのみならず、現実に存在する計画の枠組みそのものの見直しが求められているためである。また、そういった見直しは、制度の運用の変更にとどまらず、河川整備行政の枠組みや法制度の解釈にかかわる重要な課題も存在するし、既存の政策の枠組みで進められてきた関係機関との合意について大幅な変更が求められる可能性があるからにほかならない。たとえば、「水需要管理の実現に向けて（意見）」では、すでに明らかになってきた利水権者の徹底や利水規模の縮小（表2）を背景に、

表2 ダム参画に関する利水者の現況

利水者名	計画水源（単位 m ³ /s）	現在の状況
大阪府	丹生ダム 2.474 大戸川ダム 0.4	水需要の下方修正および転用により、ダムから撤退する方向
阪神水道企業団	丹生ダム 0.556 余野川ダム 1.042	水需要の下方修正および転用により、ダムから撤退する方向
京都府	丹生ダム 0.2 大戸川ダム 0.1 天ヶ瀬再開発 0.6	水需要の見直し中、丹生ダム、大戸川ダムから撤退の可能性を含めて検討中 天ヶ瀬ダム再開発については参画の予定
大津市	大戸川ダム 0.0116	水需要の見直し中
三重県	川上ダム 0.6	下方修正して参画予定
奈良県	川上ダム 0.3	水需要の下方修正により、ダムから撤退する方向
西宮市	川上ダム 0.211	水需要の下方修正および転用により、ダムから撤退する可能性を含めて検討中
箕面市	余野川ダム 0.116	大阪府営水道からの給水を受けることにより、撤退の方向

（出所）委員会作成資料「水需要管理の実現に向けて（意見）」p.16。

「(1) フルプラン体制⁽⁴⁾が確立した時代背景と現在の状況は大きく変わった。フルプラン体制は、昭和30年代の所期の目的を達成して、ほぼ完成の段階にある。未利用水の発生および利水者の事業中のダムからの撤退は、水資源供給体制が整い、一方で産業構造の変化等から水需要の減少傾向が始まり、水需給を取り巻く時代背景の変貌を意味するものである。したがって、今後はフルプラン体制に代わる新たな管理体制の検討が課題である。

(2) 少雨化傾向による利水安全度の低下が新たな水資源開発の理由にされかねないが、精度の高い利水安全度の検討と、あくまで水需要抑制を基本にした水需要管理での対応を検討する必要がある。

(3) 異常渇水に備える渇水調整ダムが必要視されているが、ダム開発に依存する水源拡張対策ではなく、未利用水の転用、渇水時の水融通の拡大、渇水調整の早期化等を基本とする水需要管理で対応することを優先する具体施策を課題とする必要がある。

(4) 水需要管理の観点から、具体的な利水管理手法の研究開発に期待がかかっている。すなわち、水需要の精査確認、水利権の見直しと用途間転用等の水利調整手法は具体的に検討を行い、すみやかな実施が重要な課題としてクローズアップされた」とし、「…水資源開発・ダム開発の時代に一応の区切りをつけて、節度ある水資源管理の時代に向かいつつあるとの認識に立ち、この転換をいかに具体化するか英知を結集して新たな施策を河川整備計画に反映することが課題である」とした(委員会作成資料2)。

2. 琵琶湖の水位操作と環境

琵琶湖・淀川水系における上下流関係を象徴的に表すのは河川整備計画における琵琶湖の水位操作をめぐる問題である。琵琶湖唯一の流出河川瀬田川には治水目的で1905年に南郷洗堰が建設され、1961年には下流の利水目的を追加した瀬田川洗堰が南郷洗堰に替わることになった。瀬田川洗堰は治水、利水能力をさらに増強するために1992年に改修されて現在に至っている。歴史的に淀川水系の治水、利水の主要な部分はすべて

この瀬田川の堰の操作に左右されてきたとって過言ではないが、それはまた堰を挟んだ上下流の葛藤の歴史でもあった。すなわち、治水を例にとれば、下流への洪水を避けようとして堰を絞れば琵琶湖岸の浸水が起り、その浸水被害を軽減しようと堰を緩めれば下流の洪水リスクは増加する。琵琶湖総合開発計画では、上流の琵琶湖岸一円に湖岸堤を建設し、水位が上昇する春先や台風時期に向けて堰を絞り気味に操作しても浸水被害が起らないようにすることで下流における治水問題に対処することとした。

こういった堰の操作には、上下流の合意にもとづく一定の方針、「堰の操作規則」が必要となるが、その基本は、冬季は、春の灌漑期や夏の渇水期に備えて水位を高め設定し（平均水位+30センチメートルを超えないように）、夏季は、梅雨や台風期の降雨による洪水リスクを軽減するために低めに設定する（6月16日～8月31日の間は-0.20メートル以下に、9月1日～10月15日の間は-0.30メートル以下に保つ）。これらの水位をそれぞれ非洪水期制限水位、洪水期制限水位と呼び、1992年（平成4年）に制定された。

琵琶湖の環境にとっての問題は主として洪水期制限水位である。すなわち、琵琶湖の在来魚の代表であるワタカ、ハス、ゲンゴロウブナ、ニゴロブナ、ホンモロコ、アブラヒガイなどのコイ科魚類は4月初旬から8月初旬にかけて湖岸のヨシ帯で産卵するが、その最中に洪水期水位操作によって急速に水位を下げられ、ヨシ帯の乾陸化による産卵場所の喪失や稚魚の生育阻害が大規模に起こることになった。治水・利水のみが法の対象となっていた旧（昭和）河川法の下では、実際にこういった問題が生じても法的に問題とされることはなかった。しかし、改正河川法の下で「環境」が新たに目的のひとつとなった今、堰の操作やダム建設はこういった問題への対処が不可避となった。具体的には上記の制限水位を±0センチメートルの方向に上昇させることはできないのかという問題である。

たとえば、

(1) 夏季平水年の場合

琵琶湖流域で夏季に中小規模の出水しかなく、治水上はマイナスとならないような降雨の年に洪水期制限水位を上げることは、琵琶湖沿岸域の

夏季の環境については明らかに^{プラス}、淀川下流域の夏季・秋季（9～10月）の利水、および秋季の治水は、それぞれ降雨状況に大きく左右されるが、前者については多少⁺、後者については多少^{マイナス}程度と考えられる。

(2) 夏季渇水年の場合

琵琶湖流域で夏季に出水のほとんどない年に洪水期制限水位を上げることは、琵琶湖沿岸域の夏季の環境については明らかに⁺、琵琶湖沿岸域から淀川下流域に至る夏季・秋季の利水についても明らかに⁺、秋季の治水については降雨状況に大きく左右されるが、多少⁻程度と考えられる。

(3) 夏季異常多雨年の場合

琵琶湖流域で夏季に大出水のある年に洪水期制限水位を上げることは、琵琶湖流入河川沿岸域、琵琶湖沿岸域については明らかに⁻、淀川下流域の秋季の治水については降雨状況と降雨後の瀬田川洗堰の操作および木津川水系、桂川水系の降水量とその制御に大きく依存するが、明らかに⁻と考えられる。

といった解析ができる。

治水・利水の利害調整を主眼とした現行の瀬田川洗堰操作規則を「環境」に配慮した新しい規則に改定できるか否かは、このような複雑な関係を流域社会全体として調整することができるか否かに大きく依存するということになる（委員会作成資料3）。上記の制限水位を±0センチメートルの方向に上昇させることを検討すべきであるという委員会の主張の帰結は、現時点で不明である。

3. 丹生ダムの建設と琵琶湖の水位操作をめぐる河川管理者、委員会、滋賀県の論点

丹生ダムの建設と水位操作の変更については、河川管理者、滋賀県、委員会のそれぞれが、異なった主張をしており、かつその主張も変遷してきた。それは淀川水系における上下流関係を象徴的に表しており、これらの異なった主張を河川整備計画の枠組みのなかで解決することの困難さを示している。

(1) 河川管理者の考え方

洪水期制限水位の上方修正の考え方として河川管理者が示したのは「丹生ダム事業の目的及び考え方」で2005年に提案された(国土交通省より委員会へ提供された資料1)。具体的には以下がその骨子である。

* 高時川・姉川の洪水調節目的、および琵琶湖周辺の洪水防御および下流淀川の洪水調節目的で丹生ダムを建設する。

* ただし、これは琵琶湖周辺の治水面でのリスクを増大させないように、丹生ダムに琵琶湖周辺の洪水防御および下流淀川の洪水調節用量を確保するとともに瀬田川改修をあわせて実施し、丹生ダムで予定していた異常渇水時の緊急水の補給のための容量を琵琶湖で確保する。また、これは環境に望ましい琵琶湖水位低下抑制対策として寄与する。

この「考え方」は、繰り返しになるが、当初計画にあった下流府県の水道水のための容量6100万立法メートルが利水権者の撤退によって不要となり、渇水時における下流への補給容量4050万立法メートルもダムに頼るのではなく琵琶湖の水位を上昇させておくことで賄い(かつそれが生物の生息環境、とくにコイ科魚類の産卵を回復させる効果がある)、姉川・高時川の河川環境を維持するための容量850万立法メートルは琵琶湖水の逆送水で対応するものである。

一方、水位を高めを設定することによる琵琶湖岸の治水リスクの向上には以下の対応をする。すなわち、瀬田川放流量を既定計画の毎秒800立法メートルを超える毎秒1000立法メートルまで改修すれば、仮に琵琶湖の水位を高めを設定しておいても洪水が起こると予測される直前に事前放流することで、約0.05メートル分の水位を低下させることが可能である。また、計画治水容量(3300万立方メートル)に加え、新たに2000万立方メートルの琵琶湖沿岸治水対策容量を丹生ダムに確保すれば、あらゆる降雨パターンに対し、琵琶湖水位に換算して0.02メートルの水位上昇を吸収できる。したがって、第1期制限水位の洪水期制限水位を、あわせて0.07メートル分、すなわち0.13メートルまで、上昇させておいても、現状の水位操作規則と同等の効果を発揮できる。こういった主張をもつ河川管理者によって新たに提示された丹生ダムの容量は約5000万立法メートルと、当

初計画の総貯水容量1億5000万立法メートルの3分の1となる（国土交通省より委員会に提供された資料1，にもとづく委員会への一連の説明）。

(2) 滋賀県の考え方

滋賀県は、姉川・高時川の治水対策と丹生ダムとの関係について、「…ダムに対する基本的考え方としては、ダム以外の選択肢がないかどうか、ダムにかわる流域型治水（堤防強化，河川改修，森林保全，地域水防強化）などの代替案を，住民の皆様とともに十分議論した上で、『他にない』という結論に達してはじめてやむを得ずダムを最終的に選択するべきであると考えています。」（滋賀県参考資料1）

としつつ，6つの代替案のなかから，「ダム+河道改修案」が，事業費が517億円（うち，ダムの残事業費417億円），工期は長くて8年程度であり，他の代替案と比較して経済的に最も有利で，魚類（アユ・ビワマス）の産卵生育環境への影響が最も小さく，また周辺地下水位への影響が少ないため，新たな用地取得や家屋移転，橋梁等の改築が少なく，効果も最も早く発現するとしている（滋賀県参考資料2）。

さらに，ダム建設の工法については，「…なお，流水ダム（穴あきダム）⁽⁵⁾については，まだ全国的にも事例が少ないですが，先例地との技術的な情報交換などを行います。さらにコスト縮減についても可能かどうか検討していきます」とし，また，今後計画が確定するプロセスについて，

「*現在，国土交通省は，利水者が撤退した場合のダム事業費や自然環境に関する調査検討を実施されています。

*ダム事業費や関係府県の事業費負担額に変更が生じる場合には，県が平成16年に比較検討した「ダム+河道改修」のコストがかわることとなり，経済性比較の再確認が必要となります。

*県としては，国土交通省の調査検討結果を確認します。

*また，水没予定地域から移転された方々，流域の方々との対話を進め，各種の情報を共有しながら，総合的に判断してまいります。」

として，含みを残している。

なお，瀬田川洗堰による水位操作については，前述の，明治38年から

1世紀も続いてきた瀬田川洗堰の全閉操作撤廃を、2007年1月12日に開催された社会資本整備審議会河川分科会、河川整備基本方針検討小委員会 で国土交通省が打ち出し、滋賀県は流域全体で洪水リスクを分担する方針が示されたと歓迎の意向を示した（『京都新聞』2007年1月13日）⁽⁶⁾が、委員会が提示した「環境」に配慮した新しい水位操作規則改訂への可能性に関する立場は明らかでない。

(3) 委員会の考え方

委員会の考え方の大前提は前述の「提言」の以下の記述にある。

「…したがって、計画・工事中のものを含め、ダム建設については次の取扱いとする。ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しないものとし、考えるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり建設するものとする。地球温暖化による気候変動や社会情勢の変化などの不確定要素に対しては順応的に対応する。堰についても同様の取扱いとする」（委員会作成資料4）。

① 丹生ダムによる洪水リスク低減の効果

淀川水系流域委員会が、丹生ダムの建設について、琵琶湖の自然環境に及ぼす不可逆的なマイナスの影響が払拭できない、としたことはすでに述べた。さらに、「異常渇水時の緊急水の補給」によって増大する琵琶湖沿岸の洪水リスクを低減するためにダム容量を使おうとすることについて、以下のように問題点を指摘した（委員会作成資料5）。

② 琵琶湖の水位低下の抑制

「琵琶湖の自然環境に大きな影響を及ぼしている原因の1つとして『自然の水位変動リズムの喪失』が挙げられる。そのなかでもとくに問題なのは出水による水位上昇直後および洪水制限水位移行時の『急激な水位低下』と渇水時に発生する数週間から数カ月におよぶ低水位（以後これを『長

期的な低水位』という)であり、これらを抑制することは琵琶湖の環境の保全・回復にとってきわめて重要である。これらのうち『急激な水位低下』については、明らかに瀬田川洗堰の人為的な水位操作がもたらしているものであるから、丹生ダムからの補給水によって抑制することには論理的な矛盾があり、まず洗堰の水位操作を改善することが前提である。また『長期的な低水位』については、長期的な少雨化傾向や梅雨期の少雨傾向も見逃せないが、基本的には夏季の制限水位と利水放流により通常的に起こりえる現象であり、(ダムからの給水による効果は限定的であるうえ)瀬田川洗堰の水位操作が大きく関与しており、やはり洗堰の水位操作を改善することが前提である。」

その後河川管理者は、水位低下の抑制は、ダムの容量を利用するのではなく、瀬田川洗堰の操作による(最大7センチメートル高めにしておく)としたことは前述のとおりである。

③ 異常渇水時の緊急水補給という考え方について

「降水量の減少という気候変動に水位操作が加わって生じる琵琶湖の異常渇水時の『長期的な低水位』を回避するため、丹生ダムの渇水対策補給容量4050万立方メートルのすべてを用いたとしても湖面積674平方キロメートルの琵琶湖の水位上昇量に換算するとわずか6センチメートルに過ぎず、ダムからの給水による抑制効果にはほとんど期待できない。さらに異常渇水時に緊急水として計画通り利水補給できる貯水量が丹生ダムに確保されているかが不確実である。また異常渇水時に淀川大堰下流・大川(旧淀川)・神崎川の維持用水として丹生ダムから緊急に補給することは一定の効果をもつが、異常渇水時に緊急水として計画通り維持用水を補給できる貯水量がダムに確保されているかは前述のように不確実である。」

④ 撤退ルールについて

委員会で十分な議論がなされなかった課題に「撤退ルール」がある。これは、水資源機構ダムや特定多目的ダムから利水者が撤退や事業廃止をする場合の手続きを指し、前者については2003年(平成15年)10月1日

の水資源機構設立時に、後者は2004年（平成16年）2月の法施行令の改正にともなって規定されたものである。水資源機構ダムである丹生ダムの場合も、本来利水権者である大阪府や阪神水道企業団が同ダムの利水容量から撤退の意向を示し、それを国土交通省が認めている以上、このルールの適用がなされるべきであるにもかかわらず、この件に対し、河川管理者の立場が委員会において明確にされなかった。同ダムの場合、利水撤退時点で水資源機構ダムから滋賀県単独の治水ダムになることになり、滋賀県にとっては大きな事業費負担を強いられることになるはずだが、滋賀県もこの件について明確な立場を示していない。これまでそういった事例が存在しなかったため検討中という河川管理者の主張の背景には、国土交通省、撤退する利水権者、滋賀県それぞれの思惑が錯綜していることがうかがわれる（解説2）。

以上が、丹生ダムの建設と水位操作の変更に関する河川管理者、滋賀県、委員会のそれぞれの主張を著者の視点を通して要約したものである。

解説2 撤退ルール

撤退ルールは、当初、2003年（平成15年）10月に施行された独立行政法人水資源機構法施行令において、独立行政法人水資源機構が実施する水資源開発施設の建設事業の縮小又は廃止の場合の費用負担の方法として定められた。その後、2004年（平成16年）2月に、国が行う多目的ダムの建設事業を規定する特定多目的ダム法施行令および河川管理者が実施する流況調整河川工事に関する費用負担を規定する河川法施行令においても、事業の縮小又は廃止に係る費用負担を規定するため、政令改正が行われた。

前者については、同法の第三十条（水道等負担金及び水道等撤退負担金）に、

イ 水道等専用施設の新築又は改築に関する事業が縮小された場合

ロ 水道等専用施設の新築又は改築に関する事業が廃止された場合
ハ 水道等共同施設の新築又は改築に関する事業が縮小された場合
をめぐる撤退負担金ルールの詳細な記述がある。

後者については、(1) 特定多目的ダム法施行令の改正として、

① ダム使用権の設定予定者の多目的ダムの建設に係る負担金の額の算出方法（特定多目的ダム法施行令第1条の2関係）：多目的ダムの建設工事に関する事業が縮小された場合又は廃止された場合のダム使用権の設定予定者が負担すべき負担金の額の算出方法を定める。

② 負担金の還付（特定多目的ダム法施行令第14条の2関係）：事業からの撤退をしたダム使用権の設定予定者に対して、既に納付した負担金のうち還付する額の算出方法を定める。

とあり、また、(2) 河川法施行令の改正として、

① 工事負担金の額の算出方法（河川法施行令第38条の4関係）：流況調整河川工事が縮小又は廃止された場合の特別水利使用者の負担金の額の算出方法を定める。

② 工事負担金の還付（河川法施行令第38条の8関係）：事業からの撤退をした特別水利使用者に対して、既に納付した負担金のうち還付する額の算出方法を定める。

とある。

一方、実際に撤退を表明した利水権者がこの「撤退ルール」にもとづいて撤退した場合、何に対してどの程度の費用負担を負い、それがたとえば当初の治水や新たな環境の目的の河川整備事業にどのような影響を及ぼすのかに関して判断できるような情報は見当たらない。たとえば、ある利水権者が公表している議論の記録（<http://www.9203.jp/gi/images/pdf/0502.pdf>）によれば「…これまで、適用の事例が無いことから、具体的な負担額については、ダム事業者から費用の算出根拠が提示されたのち、協議することとなります」としており、上記の河川管理者の説明にある「今後、調整を行って計画内容が確定した段階で説明させて頂きたい」に凝縮されるというのが現状であろう。

（委員会作成資料3）

おわりに

改正河川法の、「河川環境（水質、景観、生態系等）の整備と保全を、ダム、堤防等の具体的な整備の計画について、河川管理者が地方公共団体の長、地域住民等の意見を反映させて定める」という「環境の参入・目的化」は治水、利水に影響を与えるとともに、治水、利水も「環境の参入・目的化」に影響を与える。ダムをともしない場合（淀川下流域の整備事業）の議論は後者に比較的大きな比重が置かれがちであるが、ダムをともしなう場合（淀川下流域以外の各流域）は、「環境の参入・目的化」が治水、利水にどう影響を与えるかは大きな問題である。すなわち、「環境の参入・目的化」により、基本的に、改正前の法の下で認定した治水容量、利水容量はいずれも削減せざるを得ない（容量の再配分が必要となる）。最も単純なケースとして、ダムの容量が一定（新規に容量を増加しない）で、新たに環境維持用水（Environmental Flow）の容量を必要とする場合、治水、利水の容量は応分の削減を求められる。また興味深いケースとして、同じくダムをともしなう場合で、ダムの容量を一定に保つため、すでに削減可能と考えられる治水、利水容量を振り替えて「環境を参入させる」ことも理屈のうえでは可能である。実際、丹生ダムの場合、河川管理者は（概況的には削減可能と考えられている利水）容量を振り替えて環境を参入させることを志向しているかにみえる。しかし上記の場合、「環境の参入・目的化」の意味が重要で、その中身が「参入」にふさわしいものであるか否かを河川管理者が独自に決めるわけにはいかない。また、流域委員会は、この「環境の参入・目的化」の意味を「社会化」する（参入にふさわしいか否かについて利害関係者、地域社会の総意および自然環境そのもののもつ価値を反映させる）必要があるが、その役割を十分果たしてきたか否かも重要な論点となる。結論として、新河川法で「環境」が治水、利水と同列に目的化されたことを整備事業（ひいては「統合的流域管理」）に最も有意義に反映させるためには、「環境」の中身について国土交通省、委員会、流域の組織体すべての共通の認識が必要である。

逆に、仮に、ある（ダム建設の有無を明示した）河川整備計画が最終的

に採用された場合、その計画に反映された「環境」の中身が、新河川法の精神、ひいては「統合的流域管理」に向けた流域社会の世代を超えた大きな流れに沿ったものになっているか否かが流域委員会、河川管理者のみならず流域住民と流域を構成する組織体すべて（利水事業者、自治体を含む）に対して歴史的に問われることを意味する。

淀川水系における流域管理の歴史は長く、また利水・治水・環境をめぐる課題も非常に複雑なものであった。したがって流域管理の経験も多岐にわたり、現在もその試行錯誤が続いている。河川整備計画はそれらすべてを大きく左右する最も重要な計画のひとつで、とくに琵琶湖と淀川下流域との関係では瀬田川洗堰のようにその操作が計画に大きな影響を及ぼすものもある。ここで紹介した一連の河川整備事業、とくに琵琶湖の水位操作と丹生ダムの計画は、当初計画にはなかった環境への影響をどう判断するかが大きな課題で、別の意味で流域のあり方を左右し、また流域のあり方に規定される性格をもつ。こういった背景をふまえて始まった淀川水系方式による委員会審議は2007年1月末で2期6年間の活動にいったん終止符を打つことになり、新たな方式による委員会の発足に向け、レビュー委員会を設置してこれまでの活動の成果と課題を整理することになった。第2期委員会が次期委員会に向けて作成した水系の統合的流域管理をめぐる記述（委員会作成資料6）には、以下の記述がある。

- (1) 1997年（平成9年）の河川法の改正によって水質の改善や生態系機能の回復が新たに計画の目的となり、従来の治水と利水のみを目的として策定されてきた計画の在り方自体が問われることとなった。また、その結果生ずる新たな利害の競合や制度の矛盾を解決するには、河川整備事業という枠を越えた流域管理の仕組み、すなわち幅広い参加を前提とする流域ガバナンスの確立が求められることとなった。
- (2) とくに琵琶湖というかけがえの無い静水自然生態系としての存在を擁する淀川水系においては、その貴重な環境に非可逆的な負の影響を及ぼす懸念が払拭されない限り、予防的な政策判断が強く求められており、それに伴い、治水、利水の基本的な考え方そのものも

大きな転換が求められていると言わざるを得ない。

- (3) 水のシステムとしては世界で最も高度に管理されていると考えられる琵琶湖・淀川水系において新たに策定される河川整備計画は、長い将来を見据えた流域資源の持続可能な利用と保全がグローバルな視点で問われることとなる。そういった持続可能性を反映する統合的流域管理の仕組みの構築に向けた計画の策定には本委員会できりまとめられた意見が大きく貢献するものと考えられる。

改正河川法は治水、利水とあわせた環境の目的化および流域委員会の設置と地域の合意形成プロセスの必要性をうたっている。上記の記述を、治水・利水・環境を統合した「流域管理」を志向し、整備事業の検討も、それを実現していくために不可欠なひとつのステップであると認識するか、単に個別の整備事業の是非の判断に資する専門的意見の反映プロセスだと限定的にとらえるべきかについては意見の分かれるところである。琵琶湖・淀川水系において、流域の一体的管理の必要性は明白で、関係機関や流域住民が個々の利害を超える議論と試行錯誤を続けていくうえで流域委員会のあり方もまた問われているのである。

< 付記 >

本稿の記述に含まれる事実関係の解釈や見解は著者本人のもので委員会を含むいかなる組織や活動のそれを代弁するものではない。

[注]

- (1) 本章の執筆にあたり、秋山（1999）、中村（1997；1999；2001；2005a；2005b）、山下（1999）などを参照した。なお、琵琶湖総合開発の歴史的経緯をめぐる記述は、近畿地方整備局・水資源開発公団（1993）を参照した。文中に挿入した淀川水系流域委員会の活動内容、委員および河川管理者から提供された資料はすべて同ホームページ（<http://www.yodoriver.org/>）経由でダウンロード可能である。
- (2) 淀川水系に限らず、わが国の利水政策は水資源開発政策と利水管理政策に大別される。水資源開発政策の根拠法は1961年（昭和36年）に制定された「水資源開発促進法」であり、利水管理政策は「河川法」をよりどころとしている。利水者においては、灌漑用水は「土地改良法」（1949年〔昭和24年〕）、上水道は「水道法」（1957年〔昭和32年〕）、工業用水は「工業用水道事業法」（1958年〔昭和33年〕）が根拠法となっており、それぞれが別体系で構成されている（淀川水系流域委員会、「水需要管理の実現

- に向けて〔意見書〕、第1章まえがき)。
- (3) 改正河川法ではいわゆる「環境」を「河川環境の整備と保全」とし、「河川環境(水質、景観、生態系等)の整備と保全を、ダム、堤防等の具体的な整備の計画について、河川管理者が地方公共団体の長、地域住民等の意見を反映させて定める」ものとしている。この「国土交通省の管轄下で扱得る『環境』」の定義は大きな論点である。すなわち、淀川水系流域委員会がその「提言」で述べている「自然は自然がつくる」あるいは「川は川がつくる」といった記述や、「おずおずと『整備と保全』事業を進める」は、たとえば「予防原則の適用が必要な『環境』」や、「地域の持続的発展の要件としての『環境』」という、単純に前述の記述で片づかない意味が含まれており、それが改正河川法のなかでどう扱われるのかは明確でない。
- (4) 水資源開発促進法にもとづき水資源開発水系に指定し、総合的な水資源の開発と利用の合理化を進めるための水資源開発基本計画は「フルプラン」と呼ばれている。水資源開発水系は利根川、荒川、豊川、木曾川、淀川、吉野川、筑後川の7水系で、産業の発展や都市人口の増加にともない広域的な用水対策を実施する必要のある地域とされている。水資源開発水系から用水の供給を受ける地域(フルプラン地域)は、国土の約17%の面積にすぎないが、人口や産業活動の約5割が集中している(国土交通省水資源局水資源部、http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/d_plan/plan02.html)。
- (5) 「穴あきダム」とは、利水容量が不要な治水に特化した施設で、洪水調節をゲート操作なしで行い、ダム堆砂量を最小限にする工夫をしたものであるとされている。国内外で事例があるが、その安全性や環境への影響については賛否両論がある。
- (6) 「瀬田川洗堰全閉撤廃へ 流域の合意図れるか、ダム建設 懸念の声も」(http://www.kyoto-np.co.jp/2006senkyo/shiga/070113_28.html)。

〔参考文献〕

〈単行書・論文〉

- 秋山道雄(1999)「水資源開発における琵琶湖総合開発」(阿部泰隆・中村正久編著『湖の環境と法—琵琶湖のほitoriから』信山社、pp.29-50)。
- 中村正久(1997)「琵琶湖の水資源と環境」(『環境技術』第8巻第26号、pp.474-479)。
- (1999)「近畿圏整備制度からみた琵琶湖の総合保全について」(阿部泰隆・中村正久編著『湖の環境と法—琵琶湖のほitoriから』信山社、pp.179-217)。
- (2001)「びわこ開発の経緯と総合保全への展開」(びわこ百科編集委員会編『びわこを語る 50章—知っていますかこの湖を』サンライズ出版、pp.289-304)。
- (2005a)「琵琶湖・淀川水系における流域管理の経験と課題」(『アジ研ワールド・トレンド』第122号 11月号、pp.26-30)。
- (2005b)「琵琶湖・淀川水系と流域圏の課題：淀川水系流域委員会の歴史的役割と意義」(「自然と共生した流域圏・都市の再生」ワークショップ実行委員会編著『自然と共生した流域圏・都市の再生』3-10、山海堂、pp.267-282)。
- 山下淳(1999)「近畿圏整備制度からみた琵琶湖の総合保全について」(阿部泰隆・中村正久編著『湖の環境と法—琵琶湖のほitoriから』信山社、pp.179-217)。

〈委員会作成資料〉

1. 「水需要管理の実現に向けて（意見），1-2 利水管理政策と河川整備計画」
(http://www.yodoriver.org/iin_flow/ikensho_h18/pdf/mizujuyou_kanri.pdf)
2. 「水需要管理の実現に向けて（意見），1-3 課題の整理」
(http://www.yodoriver.org/iin_flow/ikensho_h18/pdf/mizujuyou_kanri.pdf)
3. 「琵琶湖の水位管理をめぐる論点と課題，4. 瀬田川洗堰の操作と治水・利水・環境」
(http://www.yodoriver.org/iin_flow/ikensho_h18/pdf/biwako_suii.pdf)
4. 「提言：新たな河川整備をめざして（030117 版）」
(http://www.yodoriver.org/iin_flow/teigen/index.html)
5. 「事業中のダムについての意見書」
(http://www.yodoriver.org/iin/38th/pdf/iin_38th_03_1.pdf)
6. 「申し送り書」
(http://www.yodoriver.org/iin_flow/ikensho_h18/pdf/jiki_mousiokuri.pdf)

〈滋賀県参考資料〉

1. 「河川の治水に対する考え方 皆様からのご質問にお答えします」
(<http://www.pref.shiga.jp/h/chisui/faq2.html#q1-1>，更新日：2007 年 3 月 15 日)
2. 「今日まで地域で議論してきた姉川・高時川の治水対策」
(<http://www.pref.shiga.jp/h/chisui/files/14siryou.pdf>)

〈国土交通省より委員会へ提供された資料〉

1. 「河川整備計画基礎原案」（平成 15 年 9 月 5 日）
(http://www.yodoriver.org/h13_16/iin/24th/pdf/iin_24th_03-1.pdf)
2. 「河川整備計画基礎案」（平成 16 年 5 月 8 日）
(<http://www.kkr.mlit.go.jp/river/seibikeikaku/kisoan.pdf>)
3. 「淀川水系 5 ダムについての方針」（平成 17 年 7 月 1 日）
(http://www.kkr.mlit.go.jp/inaso/seibi/050701_5damu_housin.pdf)

（以上ウェブサイトについては 2007 年 6 月 5 日アクセス）

〈その他資料〉

近畿地方整備局・水資源開発公団編・発行（1993）「淡海よ永遠に 実施・管理編 琵琶湖開発事業誌」。