

ハッ場ダム建設工事の現状と課題

— 首都圏の治水対策と補償事業の在り方について —

決算委員会調査室 富田 武宏

1. はじめに

群馬県吾妻郡長野原町（利根川水系吾妻川）において建設中のハッ場ダムは、洪水調節や水道用水の確保等を目的とした多目的ダムであり、利根川水系利根川・江戸川整備計画（以下「整備計画」という。）においても重要な役割を担う施設として位置付けられている。

ハッ場ダムが建設されている吾妻川を支流とする利根川は首都圏を擁した関東平野に所在する1都5県に流域がまたがり、その流域人口は日本の総人口の10分の1にあたる約1,279万人となっている。また、戦後の急激な人口増加や産業の集積等により、高密度に発展した首都圏を氾濫域として抱えているとともに、多くの工業用水や農業用水を提供しており、首都圏及び我が国にとって非常に重要な河川といえる。

ハッ場ダムはその建設効果が期待されるにもかかわらず、昭和27年に利根川改修計画の一環として調査に着手されて以降、地元住民による反対運動や建設工事の一時中止などにより、ダム本体の掘削工事が開始されたのは調査開始から63年後の平成27年であった。なお、現在は、31年度の完成を目指し、順調に事業が実施されている。

また、ハッ場ダムの建設に当たっては、水没予定地に所在していた集落の移転や生活補償等の各種事業も併せて実施されており、その中には利根川下流域に所在する都県の拠出した基金を用いて建設された道の駅等の地域振興施設も含まれている。

以下、本稿では、ハッ場ダムの概要や進捗状況について言及しつつ、同ダムの完成が首都圏における治水事業に及ぼす効果を明らかにしたい。その上で、同ダムの完成後においてもなお残される整備計画における課題について考察し、併せて、基金を用いて建設された道の駅「ハッ場ふるさと館」を事例に、多額の費用を投じて実施されている補償事業の効果と課題についても考察してみたい。

2. ハッ場ダムの概要¹

(1) 事業経緯

ア 昭和22年9月洪水

近代における利根川の治水事業は、明治時代の利根川改修計画によるものであるが²、ハッ場ダム建設の直接の契機となった出来事は、昭和22年9月に発生したカスリーン台

¹ 本稿におけるハッ場ダムの概要に係る記述は、整備計画及び国土交通省関東地方整備局「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」（平23.11）等に基づいている。

² 利根川は本来、関東平野の中央部を南流し、荒川を合わせて現在の隅田川筋から東京湾に注いでいたが、天正18（1590）年の徳川家康の江戸入府を契機に付け替え工事が行われ、太平洋に注ぐようになった。この事業により、現在の利根川が形成された。

風による洪水である。この洪水により、利根川本川右岸埼玉県北埼玉郡東村新川通地先（現加須市）において、堤防が最大で 350m 決壊したのをはじめ、本川及び支川で合わせて 24 か所、約 5.9km の堤防が決壊し、1 都 5 県の死傷者が 3,520 名に及ぶなど、甚大な被害が発生した。

イ 建設のための調査着手から地元の合意まで

昭和 27 年、カスリーン台風による洪水被害を受け、利根川上流にダムを築いて洪水調節を行い、下流部における洪水被害の軽減を図ることを目的として、利根川改修改定計画の一環として調査が開始³され、45 年 4 月には建設事業が開始された。

しかし、ダム建設に伴う水没予定地には多数の集落が存在していたことなどから、地元住民によるダム建設反対運動が巻き起こり、町を二分する深刻な事態となった。このような状況の中、55 年に群馬県が生活再建案を、平成 2 年には建設省（現国土交通省）と群馬県が地域居住計画を提示するなど、地元住民との間でダム建設に向けた協議が行われることとなった。協議の結果、4 年に長野原町で、7 年に吾妻町（現東吾妻町）で、「八ッ場ダム建設に係る基本協定書」が締結され、建設事業が本格的に開始されることとなった。

この後、地元住民との合意に基づき、5 年度には移転代替地や付替道路の本格工事に先駆けて工食用進入路の建設が開始され、7 年度には付替国道 145 号の長野原めがね橋の工事が開始された。また、付替鉄道（JR 吾妻線）については、11 年度より東日本旅客鉄道株式会社と施工協定が締結された後、建設が開始された。

ウ 事業中止と再検証の結果の事業再開

上記のような経緯を経て、平成 21 年 1 月にダム本体建設工事の入札公告がなされたものの、同年 9 月に八ッ場ダムの建設中止の方針が前原国土交通大臣（当時）より表明された。しかし、関係都県からの事業継続を求める見解が相次いだことを受け、「八ッ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場（幹事会）」等の場で再検証が行われた結果、23 年 12 月に前田国土交通大臣（当時）より政務三役会議において「八ッ場ダムの建設継続」を決定したことが発表された。その後、八ッ場ダム建設は整備計画にも盛り込まれるなど、その建設方針が改めて明確に示され、調査開始から 63 年後の 27 年 1 月、ダム本体左岸において掘削工事が開始された。

ダム本体の建設工事としては、28 年 6 月にコンクリート打設が始まるとともに、補償事業についても、後述のように、用地取得や家屋移転等の各種事業が 9 割を超える進捗率（28 年 6 月）となっている⁴など、31 年度までの工期に向けて事業が進められている。

³ 吾妻川が強酸性の水質であったために、調査は一時中断されたが、昭和 38 年に上流に酸性水中和工場が建設され、河川水が利用可能となったことから 39 年に調査が再開された。また、昭和 40 年には品木ダムが完成したことで、吾妻川の水質は大幅に改善されている。

⁴ 地権者との用地補償等に係る基準は全て妥結されている。

(2) ハッ場ダム建設事業の概要

ア ハッ場ダムの役割及び規模

ハッ場ダムは、群馬県吾妻郡長野原町川原畑（左岸）、川原湯（右岸）地先に洪水調節、流水の正常な機能の維持、水道及び工業用水の新たな確保及び発電等を目的として建設されているダムである（図表1参照）。

ハッ場ダムは、重力式コンクリートダム⁵であり、その規模は、堤高116m、堤頂長290.8m、堤体積約90万m³、総貯水容量1億750万m³、流域面積711.4km²となっている。特に、堤高は全国の直轄ダムで19位、総貯水容量は同18位となるなど大規模なものであり、利根川上流にある既存のダム群全体の約6割の貯水能力⁶を有していることから、建設効果の高い施設であるとされている。

図表1 ハッ場ダムの所在地



(出所) 国土交通省資料「ハッ場ダム建設事業」を基に筆者作成

イ ハッ場ダムの能力

ハッ場ダムは、整備計画の中で建設、新設等するとされている各種施設の中でも大規模なものであり、首都圏の治水、防災を考える上で効果的かつ有用な能力を発揮すると

⁵ ダム堤体の自重により水圧などの圧力に対抗して、貯水機能を果たすよう作られたダムをいう。

⁶ 上流ダム群（矢木沢、奈良俣、藤原、相俣、菌原、下久保各ダム）の貯水容量約1億1,484 m³の約6割。

される多目的ダムである。なお、前述のように、八ッ場ダムは洪水調節等の多目的機能を有するダムであるが、各目的に対応する能力は図表2のとおりである。

図表2 八ッ場ダムの目的と能力

目的	ダムの能力
洪水調節	利根川上流部の洪水調節と相まって、洪水調節容量6,500万 m^3 をもって、八ッ場ダム地点における計画高水流量3,000 m^3/s のうち、2,800 m^3/s の洪水調節を行い、利根川の基準地点八斗島(やったじま)において洪水時のピーク流量を低減させ、治水安全度の向上を図る。
流水の正常な機能の維持	ダム下流に位置する名勝吾妻峡の景観等を保全するための流量を確保し、吾妻川の流況の改善を図る。
新規都市用水の供給	群馬県及び下流都県の新規都市用水として、22,209 m^3/s の供給を可能とする。 1) 水道用水: 最大21,389 m^3/s 2) 工業用水: 最大0.82 m^3/s
発電	ダム下流に群馬県により新設される八ッ場発電所において、最大出力11,700kw(約12,000軒分に相当)の発電を行う。

(出所) 国土交通省八ッ場ダム工事事務所ホームページを基に筆者作成

ウ 事業費及び工期

八ッ場ダムに係る事業費は、平成28年8月時点において、約4,578億円⁷となっているが、これは八ッ場ダムに関する基本計画(以下「基本計画」という。)の変更時(16年9月)に、当初想定されていた事業費約2,110億円から増額されたものである。

事業費については、昭和61年の計画策定時点では、ダム計画に関する地元との交渉が開始された直後であり、生活再建対策や地域振興策については群馬県が提示した生活再建策をもとに事業費を算定したり、現地調査についても地元了解前であったことから他のダムの事例を基に概略的に算出していた。その後、補償基準の妥結、付替道路のルート確定、生活再建対策の具体化及び現地調査の進捗等に伴い、設計・施工計画等の精査が進んだことから、平成16年の増額変更へとつながったものである。

この事業費のうち、堤体工等の「工事費」は約996億円(事業費に対する割合21.7%)である一方、補償工事費等の「用地費及び補償費」は約2,473億円(同54.0%)となるなど、総事業費に占める補償事業の割合が高いものとなっている(図表3参照)。これは、水没予定地に所在する集落の移転及び生活補償を行う必要があったこと、また、国道や鉄道路線を付け替える必要があったことなどによるものである。

なお、国土交通省は、28年8月、社会状況の変化⁸や現地状況の変化⁹等に対応するため、事業費を約5,320億円へと増加させることを内容とする基本計画の変更を行うこととし、特定多目的ダム法(昭和32年法律第35号)第4条第4項の規定に基づき、関係都県知事等の意見を聴取する手続を開始した。新事業費(案)においては、「工事費」は

⁷ 国土交通省関東地方整備局『八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討「総事業費及び工期」』(平成23年11月)の数値(平成22年度単価)。

⁸ 主たる要因として、耐震化による変更や関係機関との調整等による変更等がある。

⁹ 主たる要因として、地質条件の明確化等による変更や用地取得難航等による変更等がある。

約 1,518 億円（事業費に対する割合 28.5%）、「用地費及び補償費」は約 2,593 億円（同 48.7%）となる予定である。

図表 3 ハッ場ダムの建設事業費（28年6月時点）

項	細目	工種	種別	事業費 (百万円)	事業費に対する 割合 (%)
建設費				427,859	93.45
	工事費			99,627	21.76
		ダム費		78,422	
			堤体工	32,646	
			放流設備	7,528	
			雑工事	38,248	
			管理設備費	1,490	
			仮設備費	18,973	
			工事用動力費	742	
	測量及び試験費			73,199	
	用地費及び補償費			247,394	54.04
		用地費及び補償費		122,147	
		補償工事費		123,613	
			付替鉄道	37,574	
			付替国道	38,805	
			付替県道	36,577	
			付替町道	10,657	
		生活再建対策		1,634	
	船舶及び機械器具費			5,172	1.13
	事業車両費			74	0.02
	営繕・宿舍費			2,393	0.52
工事諸費				29,970	6.55
事業費				457,829	

(注1)四捨五入の関係で各項目の事業費と合計は一致しない。

(注2)事業費の算出には平成22年度単価を用いている。

(出所)国土交通省資料「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」を基に筆者作成

また、ハッ場ダムの建設工事の終了予定は 31 年度とされている。20 年の第 3 回基本計画変更時には工期は 27 年度とされていたが、21 年から数年間にわたって関連手続や工事が中止された影響等により、25 年に再び基本計画が変更され、工期が 31 年度までとされた。

3. 利根川水系利根川・江戸川整備計画による首都圏の治水対策と八ッ場ダム

利根川はその流域（氾濫域）に首都圏を抱えており、大臣管理区間¹⁰として河川整備等が実施されてきた¹¹にもかかわらず、現在においてもその安全性の基準は、年超過確率がおおむね1/30から1/40にとどまっている¹²。また、利根川、江戸川においては、堤防断面の不足や河道¹³断面の不足により、計画高水流量¹⁴を安全に流下することができない状況となっている。特に、利根大堰付近、江戸川の上流部等において大きく不足しており、群馬県高崎市等においては堤防のない区間も残存している¹⁵。

このように、利根川、江戸川には安全性等の観点から様々な課題があることから、国土交通省は平成25年5月（28年2月変更）に整備計画を制定し、中期的な観点に立った上で河川整備を行っていくこととした。そして、前述のように、八ッ場ダムは重要な役割を果たす多目的ダムとして整備計画に位置付けられている。

（1）整備計画の目標

整備計画においては、利根川、江戸川の現状等を踏まえ、整備目標として、①災害に強く安全で安心な地域を目指した河川整備を推進する、②渇水時における地盤沈下の防止等のため、流水の正常な機能を維持するため必要な流量の安定的な確保に努める、③水環境の改善や多様な動植物の生息等の場の確保等を図り、人と河川との豊かなふれあいの場を提供するなど、河川環境の整備と保全を促進する、④整備計画は中期的な目標を定めたものであり、整備目標を達成した以降も、段階的、計画的に整備を行うことを掲げている。

そして、これらの目標を達成するために、それぞれ、①洪水、津波、高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する目標（以下「洪水等の防止等目標」という。）、②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（以下「流水の正常な機能維持等目標」という。）、③河川環境の整備と保全に関する目標を定めている（図表4参照）。

また、整備計画においては、その計画対象期間がおおむね30年間となっているが、計画策定後においても、社会経済状況や河川環境の状況等の変化、新たな知見の蓄積、技術の進歩等を踏まえ、必要がある場合には、計画対象期間内であっても適宜見直しを行うこととされている。

¹⁰ 国土交通大臣が直接管理する一級水系のうちの主要な河川を二つに区分し、特に重要な幹川を「大臣管理区間」と呼んでいる。

¹¹ 特に、利根川中流部及び江戸川の右岸堤防は、人口・資産が集積した氾濫域を防御している堤防であり、この堤防が決壊した場合、壊滅的な被害が想定されるとともに、我が国の社会経済活動にも甚大な影響を及ぼすおそれがあることから、堤防の浸透対策等が重点的に実施されている。

¹² 年超過確率とは、1年間にある水準を超える事象（洪水等）が発生する確率をいう。同確率が1/30とは、毎年30分の1の確率で事象が発生することを意味する。整備計画では、利根川、江戸川の重要性を考慮して、目指す安全の水準を、全国の他の河川における水準と比較して相対的に高い水準である年超過確率1/70から1/80としている。

¹³ 流水を安全に流下させるための水の流れる部分を指す。

¹⁴ 河道を建設する場合に基本となる流量であり、基本高水を河道と各種洪水調節施設に合理的に配分した結果として求められる河道を流れる流量を指す。

¹⁵ 整備計画では、利根川、江戸川の堤防は、長い歴史の中で順次拡張されてきた構築物であり、整備された時期や区画によってその築堤材料や施工法が異なることから、堤体の強度が不均一であると指摘されている。

なお、計画規模を上回る洪水や高潮が発生した場合及び整備途上での施設能力以上の洪水や高潮が発生した場合等においては壊滅的な被害が生じるおそれがある。このため、被害を軽減するための対策として、河川防災ステーション、河川情報伝達システムの整備等のハード対策に加え、関係地方公共団体の洪水ハザードマップ作成支援等のソフト対策を推進していくとされている。

図表 4 整備計画の目標とその主たる内容

整備計画の目標	目標の主な内容
洪水、津波、高潮等による災害の発生防止又は軽減に関する目標(洪水等の防止等目標)	① 利根川の江戸川分派点より上流区間における河道分担流量の増加をできるだけ抑えつつ治水安全度を向上させるとともに、その間に同区間より下流の利根川及び江戸川の整備を進めることにより、洪水、高潮等による災害に対する安全性の向上を図ることを基本とする。 ② 目指す安全の基準として、全国の河川における水準と比較して相対的に高い水準である年超過確率1/70から1/80とし、その水準に相当する河川整備計画の目標流量を基準点八斗島において17,000m ³ /sとし、このうち、河道では計画高水位以下の水位で14,000m ³ /s程度を安全に流下させ、洪水による災害の発生防止又は軽減を図る。 ③ 河川の堤防が決壊した場合、甚大な人的被害が発生する可能性が特に高い江戸川下流部において、計画規模の洪水を対象とした治水対策とあわせて、超過洪水対策を実施し、壊滅的な被害の回避を図る。
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(流水の正常な機能維持等目標)	① 栗橋地点においてはかんがい期におおむね120m ³ /s、非かんがい期におおむね80m ³ /sとするなど、流水の正常な機能を維持するために必要な流量を安定的に確保するよう努める。 ② 異常渇水時において、利根川で著しく河川環境が悪化した場合の渇水被害の軽減を図るため、流量の確保に努める。
河川環境の整備と保全に関する目標	① 治水、利水及び流域の自然環境、社会環境との調和を図りながら、河川空間における自然環境の保全と秩序ある利用の促進を目指す。 ② 依然として非常に酸性の強い状態である吾妻川について、その水質改善に引き続き努める。 ③ 利根川、江戸川が在来有しているヨシ原、干潟等の保全、再生に努めるとともに、河川の連続性の確保を図り、魚類の遡上、降下環境の改善等に務める。 ④ 利根運河等においては、水辺環境の保全、再生等を行い、エコロジカル・ネットワークの形成を促進する。 ⑤ 沿川と調和した河川環境の保全、形成に努める。

(出所) 利根川水系利根川・江戸川整備計画を基に筆者作成

(2) 整備計画で示された河川整備方針

整備計画は、その目標の達成のために具体的な河川整備の方針についても併せて示しているが、首都圏の治水事業について検討する観点から、ここでは、洪水等の防止等目標及び流水の正常な機能維持等目標を達成するための河川整備方針について記述する。

整備計画においては、洪水等の防止等目標の達成のために、主として、①洪水を安全に流下させるための対策、②浸透・浸食対策、③超過洪水対策等を挙げている¹⁶。このうち、洪水を安全に流下させるための対策として、堤防の整備、洪水調節容量の確保等を行うとしている。堤防の整備については、未整備区間や標準的な堤防の断面形状に対して高さ又は幅が不足している区間について築堤、拡堤等を行うものであるが、洪水調節容量の確保のため、現存する施設や河川空間等のストックを有効活用するとともに、ハツ場ダムの整備を行うことにより、洪水調節容量を確保するとしている。また、浸透・浸食対策につい

¹⁶ 整備計画においては、このほかにも高潮対策、地震・津波遡上対策等が示されているが、本稿においてはハツ場ダム建設が首都圏の治水等に及ぼす影響について検討することを目的としていることから、これらの対策の内容等については言及していない。

ては、堤防強化対策等を、超過洪水対策については、江戸川下流部において高規格堤防（スーパー堤防）の整備を行うとしている。

また、同計画では流水の正常な機能維持等目標の達成のために、関係機関と連携した水利用の合理化を図りつつ、水資源開発施設を整備すること、そして八ッ場ダムを建設することなどを挙げている。

（3）整備計画における八ッ場ダムの役割

整備計画においては、洪水等の防止等目標や流水の正常な機能維持等目標の達成のための手段として八ッ場ダムの整備が挙げられていることから、同ダムが今後の首都圏の治水の観点から非常に重要な施設であると位置付けられているといえる。

特に、洪水調節の面から八ッ場ダムを見ると、前述のように、同ダムは、ダム計画地点における計画高水流量 3,000m³/s のうち、2,800 m³/s の洪水調節を行う能力を有している。利根川水系河川整備基本方針においては、流域内の洪水調節施設を用いて基準地点八斗島におけるピーク流量 22,000m³/s のうちの 5,500m³/s を調節するとの目標が示されているが、八ッ場ダムの洪水調節能力は同目標の達成に大きな役割を果たすものとなっている。

その一方で、整備計画においては、適正な本支川、上下流及び左右岸の治水安全度のバランスを確保しつつ、段階的かつ着実に整備を実施するとしている。また、整備に係る施工の場所が利根川及び江戸川流域の広い範囲に及んでいることから、八ッ場ダムの建設が首都圏の治水にとって非常に重要なものであったとしても、そのみで首都圏の安全性が確保されるわけではない。特に、堤防については、標準的な水準を満たしていない区間が数多く存在するなど課題も多いことから、限られた予算を有効に配分しながら、適切な整備を継続的に実施していくことが、八ッ場ダム建設の効果を最大限に発揮させる方策であると思われる（図表 5 参照）。

図表 5 首都圏の主要河川における堤防の整備状況

河川名（注1）	計画断面（注2） (km)	断面不足（注3） (km)	不必要（注4） (km)	合計（注5） (km)
利根川	245.3	193.9	32.2	471.4
江戸川	78.9	54.4	0.8	134.0
烏川・神流川	44.4	11.1	16.7	72.2

平成22年3月末時点

- （注1） 支流川の大臣管理区間の一部を含む。
- （注2） 標準的な堤防の断面形状を満足している区間
- （注3） 標準的な堤防の断面形状に対して高さ又は幅が不足している区間
- （注4） 堤防の不必要な区間
- （注5） 四捨五入の関係で、合計と一致しない場合がある。

（出所）利根川水系利根川・江戸川整備計画を基に筆者作成

4. ハッ場ダム建設に伴う補償事業

ハッ場ダムの建設に当たっては、前述のように、ダム本体の建設に係る工事費に加えて、補償に係る多額の費用が投じられてきた。これは、ダム建設に伴い、鉄道や国道といったインフラの付け替えの必要があったことに加え、水没予定地に複数の集落が所在していたことから、集落の移転や集落の住民の生活再建対策がダム建設事業の中において重要な事項と位置付けられていたことによるものである。また、ダム建設に伴う補償事業の一環として、利根川・荒川水源地域対策基金¹⁷（以下「地域対策基金」という。）を用いた地域振興施設として道の駅「ハッ場ふるさと館」（以下「ふるさと館」という。）や滞在型市民農園「クラインガルテンやんば」が建設されている。

（1）主な補償事業の進捗状況

補償事業の主なものとして、用地取得、家屋移転、国道付替、JR吾妻線付替等が実施されている。これらの補償事業はダム本体の工事に着手するための環境を整備するという性質を有していることから、平成28年6月末時点で進捗率が90%を超えている（図表6参照）。25年12月に、関東地方整備局事業評価監視委員会においてハッ場ダム事業が審議された際¹⁸と比べても順調に事業が進捗しているといえる。

また、国道付替工事と併せて、群馬県が事業主体となり、地域高規格道路である一般国道145号バイパスや一般県道である林岩下線等の整備事業が実施されるなど、地域住民及び観光客の利便性の確保、生活環境の向上、地域振興が図られている。

図表6 補償事業の進捗状況

補償内容	補償目標	進捗状況	進捗率(%)
用地取得	456ha	439ha	96
家屋移転	470世帯	468世帯	99
代替地造成	5地区で整備中(うち移転済 86世帯)		
付替鉄道	10.4km	10.4km	100
付替国道、付替県道	22.8km	21.8km	96

平成28年6月末時点

(出所) 国土交通省資料「ハッ場ダムの建設に関する基本計画の変更について」を基に筆者作成

¹⁷ 利根川水系及び荒川水系におけるダム等を設置する水源地域（及びその周辺地域も含む。）における水源地域に関する諸施策を行い、国土の利用・整備、地域社会の健全な発展及び国民生活に不可欠な水資源の確保を図ることを目的として、利根川及び荒川の下流域に所在する、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京の1都5県により設立された基金である。

¹⁸ 同委員会で示された補償事業の進捗率は25年9月末時点のものである。

(2) 地域対策基金を用いた地域振興施設の建設¹⁹

ア 道の駅「八ッ場ふるさと館」の整備

前述のように、八ッ場ダムの建設に当たっては、事業費に計上されている補償事業費以外にも、地域対策基金を用いた地域振興事業が実施されている。

ふるさと館は、八ッ場ダム建設事業により水没する地域の生活再建と地域振興を目的として、群馬県長野原町が地域対策基金を用いて建設した、水没地域で第1号となる地域振興施設である。そして、その運営は、地元地区の住民9名によって設立された株式会社八ッ場ふるさと館（以下「会社」という。）が、長野原町から指定管理者制度による指定を受けて実施している。

ふるさと館は、全体事業費約8.2億円を用いて整備した木造2階建ての施設となっており、直売所、テナント及びレストランなどを有するほか、源泉掛け流しの足湯なども整備されている。なお、来場者数は、年間目標33万人²⁰に対し、平成26年度は38.7万人、27年度は35.1万人となっている。

また、八ッ場ダムの建設に伴う補償事業の一環として整備されたふるさと館は、27年度の経常利益が1,962万円（対前年比8.67%増）となるなど、現状においては安定的な経営状況を維持している。

イ ふるさと館の課題と今後の施設の在り方

ふるさと館は、現在堅実な経営を続けているが、八ッ場ダム建設に伴う補償事業によって同ダム周辺の利便性が大幅に向上したことなどから隣接地域の同種施設等との競争が激しくなっていくこと²¹が想定され、今後は施設の高付加価値化や他の施設との差別化を図っていく必要がある。このような状況に対し、会社は、当該事態等を想定し、施設の拡張等を長野原町に引き続き要望していくとしている。ふるさと館は、主に地域外から訪れる観光客等の利用に資する形で施設の運営がなされていることもあり、要望内容は「一層の集客を目指す」ことを目的としたものである。

しかし、ふるさと館が所在する地区は中山間地域であり、今後は高齢化と人口減少が進んでいくと予想される²²ことから、今後は地域住民による施設の運営や当該地区における日常生活基盤の維持が困難となるおそれもある。

このような事態に関連し、国土交通省は「国土のグランドデザイン2050」等において、人口減少が見込まれる中山間地域等では、道の駅に公共施設や医療機関等を集約し、「小さな拠点」として整備²³することにより、地域における生活基盤の維持を図るという方針

¹⁹ 本稿における「八ッ場ふるさと館」に関する記述は、筆者が28年7月に八ッ場ダム建設現場及びふるさと館を視察した際に、群馬県長野原町及び株式会社八ッ場ふるさと館から徴した説明及び資料に基づいている。

²⁰ 道の駅としてオープンした25年4月27日から26年4月26日までの1年間の実績33.6万人から導いた年間目標。

²¹ 27年度の施設利用者は前年度と比べ3.6万人の減少となっている。

²² ふるさと館が所在する長野原町林地区の28年1月末時点の人口は247人。

²³ 群馬県内においても、買い物困難者への宅配サービスの提供や公共交通バスの結節拠点化を実施している道の駅「しもにた」（下仁田町）や、移住窓口を設置するなどして、道の駅を中心に移住・雇用対策を実施している道の駅「上野」（上野村）がある。

を示している。現在、長野原町及び会社は、ふるさと館を小さな拠点にすることは想定していないとしているが、今後は、安定的な経営環境を維持しつつ、加えて、地域の人口構造や高齢化の状況等を分析し、施設の利用目的や機能の付与について検討するなどしていく必要もあると考えられる。

5. 首都圏の治水事業及び水源地に対する補償事業の在り方における課題

(1) 整備計画の計画対象期間における治水対策の重要性

現在建設が進められている八ッ場ダムは、その洪水調節能力などのために、首都圏の治水、防災の観点から非常に重要な施設であると整備計画において位置付けられている。

しかし、本稿において言及してきたように、整備計画では、首都圏の治水対策は、利根川上流に位置する八ッ場ダムの完成をもって十分に効果が発現するとはされておらず、計画対象整備期間である今後おおむね30年間で利根川、江戸川流域の堤防の整備等も実施していくこととしている。一方、高度経済成長期に建設されたインフラが今後一斉に老朽化し、それらのインフラの維持管理や更新に多額の費用がかかるとされていることから、整備計画において示された各種の事業についても、適宜必要性等の見直しを行いつつ、予算を確保していくことが必要になってくると思われる。

また、整備計画においては、特に江戸川下流部において、堤防が決壊すると甚大な被害が発生する可能性が高い区間について高規格堤防（スーパー堤防）の整備を行うこととされているが、参議院からの検査要請を受けて会計検査院が検査を実施したところ、22年4月時点で、江戸川における高規格堤防（スーパー堤防）の整備率が7.4%にとどまっているなど、必ずしも事業が順調に進捗していないことが明らかにされた²⁴。首都圏の治水事業としての高規格堤防整備については、その有用性等を再検討するとともに、事業の実施に当たっては、今後の事業実施スケジュールの明確化や地元住民等の理解を得ることに努めるなどの必要があると考える。

(2) 補償事業に当たって検討すべき多様な地域像

八ッ場ダムの建設に当たっては、水没予定地の集落の移転や地域住民の生活再建に係る費用が事業費に計上されていることに加えて、地域対策基金を原資として地域振興施設が建設されるなどしており、新しい環境における生活基盤の構築支援が図られている。

これらの補償事業により、地域住民の新たな生活の場が確保されるだけでなく、ふるさと館や滞在型市民農園「クライנגアルテンやんば」のような地域振興施設が整備され、地域に新たな雇用が生み出されるなど、一定の効果が上がっている。

特に、ふるさと館は、堅実に利益を計上するなど、その建設目的にかなった実績を挙げている。その一方で、ふるさと館は水没する地域の生活再建と地域振興を目的として建設されたことから、現時点においては、「国土のグランドデザイン 2050」に示されている医療施設や公共機関の窓口等といった、公共サービスの提供を含む生活諸機能を有する施設

²⁴ 会計検査院「大規模な治水事業（ダム、放水路・導水路等）に関する会計検査の結果について」（平成24年1月）

とすることまでは想定されていない。国土交通省は、人口減少下においても中山間地域等において生活機能を維持していくための手法として、道の駅の「小さな拠点」化を推進していくとしているのであるから、地域対策基金により建設された道の駅についても、積極的に知見や他施設において実施されている事例に関する情報提供などを行うなどして、今後の施設利用の在り方等を建設主体である町等と共に検討していく必要があると考える。

6. おわりに

洪水調節能力等に優れたハツ場ダムは、整備計画において、首都圏の治水対策にとって重要な施設であるとされており、同ダムの建設は、甚大な被害を及ぼしたカスリーン台風や平成 27 年 9 月関東・東北豪雨による大洪水のような水害を防止するためにも有効であるとされる。

しかし、整備計画の中で指摘されているように、首都圏の治水のためには、施設の建設等のハード事業だけではなく、ハザードマップの整備のようなソフト事業²⁵も併せて実施していく必要があり、そのためには関係する地方公共団体や地域住民の理解と協力が必要不可欠である。

国土交通省は、総額約 5,320 億円（予定）をかけてハツ場ダムを建設しているほか、28 年度当初予算においても、地域における総合的な防災・減災対策、老朽化対策等に対する集中支援のために防災・安全交付金を 1 兆 1,002 億円計上するなど、多額の予算を投じて防災のための社会資本整備を図ることとしている。

関係予算が適切に執行され、その効果が発揮されることで、甚大な被害を及ぼす水害を防止する施設が適切に整備されているか、流域に暮らす住民等の間で防災意識の共有が図られているかといった点については、引き続き決算審査の観点からも注視していく必要があると考える。

(とみた たけひろ)

²⁵ 治水・防災対策に関連して、参議院決算委員会は、平成 23 年度決算・24 年度決算に関して、措置要求決議「洪水ハザードマップ等の有効活用による防災・減災対策について」を平成 26 年 6 月 9 日に議決している。