

# ダム事業の再検証について

## ～ハッ場ダム建設中止問題を通して考える～

国土交通委員会調査室 やまごし のぶひろ  
山越 伸浩

### 1. はじめに

平成21年9月16日に、民主党、国民新党、社会民主党からなる鳩山連立内閣が成立した。前原国土交通大臣から、翌17日の大臣就任記者会見で、民主党が選挙時に掲げたマニフェスト（政権公約）にのっとり、ハッ場（やんば）ダム及び川辺川ダムの中止と、事業実施中のダム全体についての見直しが表明された。更に10月9日には、国及び水資源機構が実施している56のダム事業のうち、既存施設の機能向上を行っている8事業を除く48事業について、今後、平成21年度内に、新たな工事の段階に入らずその工事契約や用地買収などは行わないこととする等の「平成21年度におけるダム事業の進め方などに関する前原国土交通大臣のコメント」が表明されている。

既に、熊本県を中心として、ダムによらない治水の在り方について検討が行われている川辺川ダム<sup>1</sup>とは異なり、ハッ場ダムの建設中止については、関係する1都5県（東京都、群馬県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県）や、地元の長野原町、東吾妻町などからダム建設中止について様々な反対意見が出されており、国は地元住民とも直接対話できない状況となっている。なお、この状況を打開するため、10月27日の大臣記者会見で、前原国土交通大臣は、マニフェストにおける建設中止の方針は堅持しつつも、他のダムと同様に再検証する旨を表明した。このような中で、事業実施中の143ダム事業について再検証が行われようとしている。

本稿においては、建設の是非が課題となっているハッ場ダムの概要・建設経緯等について概観しつつ、同ダムの建設中止問題を巡る主な論点を通して、今後、行われるとされているダム事業の再検証について考察していきたい。

### 2. ハッ場ダムの概要

ハッ場ダムは、群馬県吾妻郡長野原町を流れる利根川の支流吾妻川に建設が進められてきている多目的ダムである。多目的ダムとは、洪水調節機能（治水）以外にも、水道用水の供給や水力発電など複数の機能を有するダムである。多目的ダムには、特定多目的ダム法に基づき一級河川で国土交通大臣が自ら建設するもの、独立行政法人水資源機構が水資源開発促進法に定める「水資源開発基本計画」に基づき建設するもの、二級河川などで都道府県知事が建設するもの、などがあるが、ハッ場ダムは、の特定多目的ダム法に基づき建設されるダムである。

特定多目的ダム法では、ダム建設に関する基本計画が定められるが、そこには建設の目的、ダム使用权の設定予定者、建設に要する費用及びその負担に関する事項、工期等が定められている。

ハッ場ダムの建設の目的については、洪水調節（利根川の洪水防御）、流水の正常な機能の維持、水道用水の供給（群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、茨城県；最大21.389m<sup>3</sup>/s）、工業用水の供給（群馬県、千葉県；最大0.82m<sup>3</sup>/s）、発電（群馬県）が定められている。また、諸元は、重力式コンクリートダムで、高さ116m、総貯水容量は1億750万m<sup>3</sup>となっている。総事業費は約4,600億円で、平成20年度末までの執行見込額が3,210億円であり、予算進捗率は約7割とされる。また、工期としては、昭和42（1967）年度から平成27（2015）年度までとされている。

なお、同ダムに関連した工事の進捗状況であるが、生活関連事業として、地権者との補償基準・代替地分譲基準は全て妥結しており、平成21年9月末時点で、用地取得が83%（456ha中378ha）、家屋移転が78%（470世帯中366世帯）、JR吾妻線付替鉄道が87%（10.4km中9.0km）、付替国道・付替県道が81%（22.8km中18.5km）となっている。

また、本体工事については、仮排水トンネルのみ完成している状況で、本体工事の入札中止が公告されている。

### 3. ハッ場ダムの建設及び中止問題の経緯

#### （1）建設の経緯

ハッ場ダム建設は、昭和22（1947）年のカスリーン台風によって埼玉県大利根町で利根川の堤防が決壊し、下流域において甚大な被害がもたらされたことを契機に、24（1949）年の「利根川改修改定計画」の一環として、27（1952）年から調査が行われた。しかし、当時、吾妻川は、強酸性の水質のため、ダム建設には適さないとされた。

昭和38（1963）年に吾妻川に注ぐ酸性河川に石灰を投入し水質中和事業を行う品木ダム及び草津中和工場が建設され、翌39（1964）年より中和事業が開始された。これにより水質が改善され、ハッ場ダム建設が可能となり、42（1967）年に実施計画調査が開始された。

一方、川原湯温泉の温泉街が水没予定地に位置していたことなどから地元で反対運動が展開されたが、その後、昭和55（1980）年に群馬県から長野原町及び同議会に対して「生活再建案」及び「生活再建の手引き」が提示され、60（1985）年には生活再建案について包括的合意に至り、61（1986）年には特定多目的ダム法に基づく基本計画が告示された。また、同じ年に、ハッ場ダムは水源地域対策特別措置法の指定を受け、翌62（1987）年に財団法人利根川・荒川水源地域対策基金から基金対象ダムの指定を受けた<sup>2</sup>。

なお、上記の特定多目的ダム法に基づくハッ場ダムの基本計画は、昭和61年に告示された後、これまでに3回変更されている。昭和61年告示の内容は、総事業費約2,110億円、工期は昭和42（1967）年度から平成12（2000）年度までと定められていた。第1回目の変更は平成13（2001）年9月で、このときに工期が22（2010）年度まで延長された。第2回目の変更は、16（2004）年9月で、ダム建設の目的に「流水の正常な機能の維持」が追加された。また、補償基準等の積算等を含め、事業費が2,110億円から4,600億円へと変更された。第3回目の変更は、20（2008）年9月で、ダムの目的に「発電」が追加され、ダム高が131mから116mに変更となり、工期が27（2015）年度まで延長されている。

住宅や畑などの移転のための用地買収等の補償基準については、平成13(2001)年6月に長野原町と、16(2004)年11月に東吾妻町との間にそれぞれ妥結されている。また、17(2005)年9月には、代替地に移転する住民のための代替地の分譲基準についても妥結されている。

ハッ場ダム関連の工事については、平成6(1994)年に着手が開始されている。また、19(2007)年にはダム本体の一部となる仮排水トンネル建設が着工され、21(2009)年に完成している。

## (2) 建設中止を巡る経緯

ハッ場ダムの建設について合意形成が行われていく一方で、中止を求める声も存在する。平成16年の事業費見直しをきっかけとして、東京、前橋、水戸、さいたま、千葉、宇都宮の各地方裁判所に、ハッ場ダムへの公金差止等請求住民訴訟が提起されている。なお、21年5月に東京地裁で、同6月に前橋地裁及び水戸地裁で原告が敗訴しているが、いずれも控訴がなされている。

このような中で、同年7月に、民主党は、第45回衆議院総選挙向けの政権公約(マニフェスト)にハッ場ダム等の建設中止を掲載した。これに対し、マニフェストへの掲載についてハッ場ダムの下流域に位置し、これまでダム建設に協力してきた東京都、群馬県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県と、ダムの建設地域となる長野原町や東吾妻町などから、ダム建設中止に対する反対意見が相次いで出されている。

8月30日の選挙の結果、政権交代が確実となったことを受けて、9月3日に、国土交通省は、同月に予定されていたハッ場ダムの本体工事の入札を自主的に延期することを発表した。16日に鳩山内閣が成立し、翌17日の大臣就任記者会見において、前原国土交通大臣は、ハッ場ダム及び川辺川ダムの建設の中止と、現在事業実施中のダム事業の見直しを表明した。

前原国土交通大臣は、21日に長野原町長及び東吾妻町長に対し、ハッ場ダム建設中止の方針は変わらない、事業の中止に向けては、地元住民、関係都県、利水者などとの合意形成が不可欠であることも十分に認識している、じっくりと話し合いをする姿勢を堅持するとともに、現在実施中の生活再建事業は中断しない、地元住民、関係都県、利水者などの理解を得るまでは、特定多目的ダム法に規定する基本計画の廃止に関する法律上の手続を始めない旨のコメントを表明し、また、29日の大臣記者会見では、ダム建設を中止にする場合の生活再建事業の継続と、地元住民に対する補償措置については、新規立法によって行うことを表明している。

これを受けて10月2日に、ハッ場ダム本体工事入札中止の公告がなされた。また、9日には、「平成21年度におけるダム事業の進め方などに関する前原国土交通大臣のコメント」が表明され、そこでは、「国及び水資源機構が実施している56のダム事業のうち、既存施設の機能向上を行っている8事業を除く48事業については、今後、平成21年度内に、用地買収、生活再建工事、転流工工事、本体工事の各段階に新たに入らないこととし、新たな段階に入ることとなる工事の契約や用地の買収などは行わないこととする、道府県

が実施している87のダム事業の平成21年度における事業の進め方（工事の発注を含む）については、各道府県知事の判断を尊重する。なお、平成22年度における136の個別のダム事業<sup>3</sup>の進め方に関する基本的な方針については、政府予算案の提出時までには明らかにする」とされた。

上記でも示したように、ハッ場ダムの中止方針に対しては、関係する地方公共団体などからこれに反対する意見が様々に提出されているが、その代表的なものとしては、鳩山政権発足後の10月19日に東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県の各知事から発表された「ハッ場ダム建設事業に関する1都5県知事共同声明」（以下「共同声明」という。）<sup>4</sup>が挙げられる。また、地元住民もハッ場ダムの建設中止に反対するため「ハッ場ダム推進吾妻住民協議会（仮称）」を結成しているとの報道もある<sup>5</sup>。

政府は、ハッ場ダム建設中止を表明したものの、住民との直接対話ができていない状況にあり、その打開策として、10月27日の大臣記者会見で、前原国土交通大臣はハッ場ダムについても再検証を行うことを表明した。なお、前原国土交通大臣は、マニフェストに掲げたハッ場ダムの建設中止の方針は堅持しつつも、予断を持って再検証をするつもりはないとしている。またその一方で、再検証においては、ダムに頼らない治水の在り方等について検討していきたいとしている。

#### 4．ハッ場ダム事業を巡る今後の課題

ハッ場ダム事業の是非について様々な議論がなされているが、その中でも今後論点となるダム本体建設の中止・継続に伴うコスト、治水、利水、生活再建を巡る諸課題について、以下、検討していきたい。

##### （1）ダム建設継続と中止の場合のコスト比較

9月17日の大臣就任記者会見において、前原国土交通大臣は、ハッ場ダム本体の建設中止について、中止の場合のコストが建設を継続した場合のコストを上回っても建設中止にするのかとの問いに対して、中止にすると発言している。その理由として、「ハッ場ダム一つの得か損かという問題で考えるものではなく、今後の河川行政、また公共事業の在り方を見直していくうえでの入り口」であるからとしているが、ここでは一応コスト面での課題を見ることとしたい。なお、ハッ場ダムの建設を継続していく場合と、中止にする場合のコストの算定については、諸説あるが、それぞれのケースにおいて指摘されているコストを見ていくことにする。

##### イ ダム建設を継続していく場合のコスト

第一に残事業費が挙げられる。ハッ場ダムの総事業費4,600億円のうち、平成20年度末までに投入された額は3,210億円であり、残事業費は1,390億円である。このうち、ダムの本体工事に係る事業費が620億円、生活再建関連に係る事業費が770億円とされている。このほか、水源地域対策特別措置法による事業（以下「水特法事業」という。）及び財団法

人利根川・荒川水源地域対策基金による事業（以下「基金事業」という。）がある。これらは合計1,175億円が見込まれており、平成20年度末までに554億円が投入され、残事業費は621億円となっている。上記の1,390億円と合計すると2,011億円が残事業費として見込まれることになる。

そのほか、株式会社東京電力（以下「東電」という。）への減電補償、発電用導水管の補強工事に係る補償などの特別補償としてハッ場ダムの総事業費4,600億円のうちに217億円が含まれているが、更にそれが増大するとの指摘もある。ダムが完成すると、水力発電に使用されている吾妻川及び白砂川等の河川水の一部を貯水池に流入させることとなっており、それによって東電の発電用導水管の水量が減り、発電量が減少するため、補償が必要とされている。しかし、政府は、東電との交渉内容については、私企業の経営にかかることであるため公表しないとしている<sup>6</sup>。

また、前原国土交通大臣が述べるように、ダムの建設によって発生する海岸浸食対策として、護岸工事などの公共事業費までも含む見方もある。更に、ハッ場ダムの完成後に貯水を開始すると、地すべりが頻発し、その防止対策費が増大するおそれがあるとする意見もある<sup>7</sup>。

加えて、ライフサイクル的な視点から、建設継続のコストとして、ハッ場ダムの維持管理費を計上する考え方もある。

#### ロ ダムの建設を中止にする場合のコスト

ダムの建設を中止にする場合のコストを見ていく前に、中止にすることで事業費の削減対象と見込まれるものについて述べると、まず、ダム本体工事の620億円が挙げられる。また、上記で述べた217億円の東電への減電補償も加わる可能性がある。

次に、ダムの建設を中止しても変わらずに支出されていくことが見込まれるものについて述べると、生活再建対策事業（ダムの残事業費のうち770億円）が挙げられる。これについては、前原国土交通大臣も生活再建対策事業は継続して実施していくとしている。また、水特法事業も基金事業もほとんどが生活再建関連事業にかかわるため、これらも中止になる可能性は低いと思われる。

ところで、中止に伴い新たな負担が発生する可能性もある。特定多目的ダム法に基づき「ハッ場ダムの建設に関する基本計画」を廃止した場合に、新たに追加となるコストとしては、同法第7条第1項に基づいて東京都、埼玉県、群馬県、千葉県、茨城県の1都4県等がダム使用权の設定者として負担してきた建設負担金について同法第12条第1項に規定されている返還問題があり、この額が1,460億円に上るとされている。ただし、この建設負担金については、水道用水及び工業用水用の国庫補助金が含まれているため、実際に返還する金額は890億円に縮小されるという意見もある<sup>8</sup>。

地方が負担する治水に係るダム事業の直轄負担金525億円について、法律上、同負担金の返還を義務づける規定は存在しないものの、中止の場合、各知事からこれを返還すべきとの声も上がっている。前原国土交通大臣は、同法に基づき基本計画を廃止した場合には、上記の利水に係る建設負担金の返還を行うことを表明しており、直轄負担金の返還につい

でも考えたいと発言している<sup>9</sup>。

水特法事業や基金事業についても、地方がこれまで負担している金額236億円の返還要請がなされる可能性も考えられる。更に、今後の事業費について地方が負担を行わない場合、国がその残事業費を全額負担することも考えられる。

建設を中止にする場合のコストの増減については、様々な見方があるため、比較は困難であるが、ハッ場ダム建設を中止にする場合に、生活再建対策事業を推進し、法的義務のない直轄負担金等を返還することとなれば、今後のダム事業の再検証において事業中止されるダムについても、同様の措置を求められる可能性も否定できない。

基本計画の廃止も含めたハッ場ダム建設中止の際のコストの積算手法の在り方が、今後、全体のダム事業の見直しにも大きく影響してくるものと思われる。

## (2) ハッ場ダムにおける治水問題について

次に、ハッ場ダムにおける治水問題について見ていきたい。ここでは、費用便益分析によって表される同ダムの治水効果と、利根川の治水水準の見直しを巡る問題について見ていきたい。

### イ 費用便益分析による治水効果

ハッ場ダムの治水効果については、費用便益分析という手法で数値化が行われている。費用便益分析は、ある事業がもたらす事業効果（経済的に換算可能な便益）とその事業の執行経費とを比較するもので、総便益を総費用で割ることによって得られる費用便益比をその判断基準としており、公共事業では、通常、1.0以上が事業採択の基準となっている。

ハッ場ダムの治水効果については、平成21年2月に関東地方整備局事業評価監視委員会により費用便益分析が行われており、それによると同ダムの治水効果としての総便益は、洪水調節に係る便益（10,344億円）<sup>10</sup>、河川の水量確保に係る便益（146億円）<sup>11</sup>、ダムの残存価値に係る便益（98億円）<sup>12</sup>からなり、合計1兆589億円とされている。

なお、ダムの費用便益分析における総費用は、特定多目的ダム法の基本計画に掲載される総事業費ではなく、治水に係る建設費とダム完成後の治水部分の維持管理費が、一定

図 ハッ場ダムの治水にかかる費用便益比について

洪水調節に係る便益 (1兆344億円)	+	河川の水量確保 に係る便益 (146億円)	+	ダムの残存価値 に係る便益 (98億円)	費用便益比
<hr/>					= 3.4
治水に係る費用(3,072億円)					

(出所)平成20年第3回関東地方整備局事業評価監視委員会資料より作成

(<http://www.ktr.mlit.go.jp/kyoku/office2/jigyohyoka/pdf/h20/03siryu/siryu1-2.pdf>)

のルールに基づいて計算されており、それにより計算された費用は、3,072億円<sup>13</sup>とされ、費用便益比は3.4とされている。

なお、費用便益比については、現在事業実施中の143のダム事業のうち約9割が八ッ場ダムよりも低い値を示している。無駄を削減する観点からは、通常、評価値の低いものから中止にすることが考えられるが、八ッ場ダムの建設中止が他のダムに先駆けて判断されたことについて、事業評価との整合性の関係をどのように考えるかが課題となろう。

#### ロ 利根川の治水水準の見直し

ところで、前原国土交通大臣は、八ッ場ダムの再検証を行うに当たって、「利根川水系整備基本方針」における洪水のピーク流量（基本高水流量）が発生確率200分の1の洪水を前提としていることも議論の対象にしていきたいとしている。

利根川の治水水準については、群馬県伊勢崎市の八斗島（やったじま）が基準地点とされている。「利根川水系工事実施基本計画」（昭和55年）では、200年に1度発生する（発生確率200分の1）洪水のピーク流量22,000m<sup>3</sup>/sが基本高水流量として定められている。このうち上流のダムによる洪水調節機能が5,500m<sup>3</sup>/sとされ、残りの流量16,500m<sup>3</sup>/sは、計画高水流量として定められている。これらの流量は、平成18年2月に策定された「利根川水系河川整備基本方針」においても同じ値となっている。この計画高水流量とされる16,500m<sup>3</sup>/sの流量は、57年に1度発生する（発生確率57分の1）洪水とされている。この洪水よりも規模の小さい洪水は堤防で対処していくこととなっており、これ以上の規模の大きな洪水については、ダムの洪水調節機能で対処することとされている。

前原国土交通大臣は、ダムに頼らない治水の在り方の具体的な方法として河川改修に言及している。利根川の治水安全度については、上記のように計画高水流量で発生確率57分の1の洪水と定められているものの、実際は、上流部でおおむね30分の1から40分の1、下流部においてはおおむね10分の1から20分の1であり<sup>14</sup>、河川堤防による治水の安全確保は計画水準に到達していないため、河川改修も必要になるとされる。

しかし、上田埼玉県知事は、知事記者会見の中で、埼玉県でスーパー堤防を7km建設するのに1,300億円、羽生から栗橋までの強化堤防40キロで2,000億円が必要となっているとの事例を掲げつつ、今後6年以内に八ッ場ダムの完成によって飛躍的に治水効果が高まるにもかかわらず、ダム中止の代替案として河川改修にどれくらいの時間と費用をかけて安全を守るのかの案が示されていないとしている<sup>15</sup>。

ところで、利根川の八斗島における洪水のピーク流量はカスリーン台風時でも17,000m<sup>3</sup>/sしか観測されておらず、22,000m<sup>3</sup>/sとする「利根川水系整備基本方針」は、過大積算ではないかとする意見がある<sup>16</sup>。その一方で、今後、地球温暖化の影響により、スーパー伊勢湾台風などこれまでになく大型の台風が発生し、深刻な被害が生じることも懸念されている。八ッ場ダムの洪水パターンについてシミュレーションされたものは、関東地方整備局事業評価監視委員会が便益換算の際に行った昭和16年から平成10年までの過去の10通りの降雨例となっている。再検証の際には、そうした将来発生しそうな災害についてもシミュレーションが行われ、かつ、公表されていくことが望ましいのではなかろうか。

なお、利根川の堤防決壊による最大被害額としては、34.5兆円という想定もある。利根川の治水水準の在り方は、ハッ場ダムの在り方の問題とともに今後の大きな課題となろう。

### (3) ハッ場ダムにおける利水問題について

ハッ場ダムの建設目的には、水道用水や工業用水の供給などの利水についても掲げられており、治水に劣らず大きな比重を占めている。また、下流の東京都、埼玉県、群馬県、千葉県、茨城県などがダムの水道用水等の利水部分の建設費を負担しており、利水を巡るダムの必要性についても課題となっている。ここでは、ハッ場ダムの開発水量と利水効果、渇水対策におけるハッ場ダムの役割、ハッ場ダムにおける水質問題について見ていきたい。

#### イ ハッ場ダムの開発水量と利水効果

ハッ場ダムによる水道用水の開発水量は、毎秒22.209m<sup>3</sup>/s（日量約192万m<sup>3</sup>）である。これは、首都圏約430万人分の水道用水を賄う水量とされている。このうち、約半分の10.969m<sup>3</sup>/sが暫定水利権として使用許可されている。暫定水利権とは、ダムの完成を前提として河川の流量が豊富なときに限り暫定的に先行取水できる権利であり、渇水時には制限される。そして、ダムが完成すると、残りの11.240m<sup>3</sup>/sも加え、安定水利権として確立される。その場合の下流各県の開発水量に占める水利権の割合は、表1の通りである。

表1 ハッ場ダムの開発水量と各県が占める水利権の割合

	東京都	埼玉県	千葉県	群馬県	茨城県
暫定水利権	0.559m <sup>3</sup> /s (2.5%)	7.453m <sup>3</sup> /s (33.5%)	0.940m <sup>3</sup> /s (4.2%)	1.435m <sup>3</sup> /s (6.5%)	0.582m <sup>3</sup> /s (2.6%)
完成後許可	5.220m <sup>3</sup> /s (23.5%)	2.467m <sup>3</sup> /s (11.1%)	1.880m <sup>3</sup> /s (8.5%)	1.165m <sup>3</sup> /s (5.2%)	0.547m <sup>3</sup> /s (2.5%)

(出所) 国土交通省資料より作成

これらのうちでハッ場ダムの開発水量のうち最も多くを占めるのは埼玉県である。

埼玉県の水利権は、全体で26.126m<sup>3</sup>/sが認められており、そのうち、安定水利権が70%、暫定水利権が30%となっている。この暫定水利権のうちほとんどがハッ場ダム由来の暫定水利権である。したがって、ハッ場ダムが完成すると、埼玉県の水利権はほとんど安定水利権となる上に、ダムの完成後に許可される2.467m<sup>3</sup>/sの安定水利権も加わるため、渇水の抑制機能が大きく向上するとされている<sup>17</sup>。

なお、ダムの利水効果についての費用便益分析においては、渇水による生活被害回避額を総便益として、ダム等の水源開発施設の整備費と管理費を総費用として費用便益比が計

算されるが、国が直轄で行う治水とは異なり、ダム使用权の設定者ごとに計算している。例えば、埼玉県の場合、ハッ場ダム、霞ヶ浦導水、滝沢ダム、思川開発の4水源開発施設の合計値として計算されており、それによると費用便益比は、1.19となっている<sup>18</sup>。

#### ロ 渇水対策におけるハッ場ダムの役割

ところで、ハッ場ダム建設中止のマニフェスト掲載を憂慮した上田埼玉県知事に対して民主党が平成21年8月17日に回答した書簡によると、「埼玉県でも古いものは30年以上の取水実績があるが、今まで取水に何の問題もなかった。むしろ、現実的に取水が十分に可能であるにもかかわらず、ダムとの絡みで暫定水利権として扱ってきた国土交通省の水利権行政が問題である」と考える。また、利根川全体の水利権には余裕があり、利根川全体の合理的な水利権行政に改められれば、暫定水利権問題は一挙に解決される問題である」とし、ダムがなくてもさらなる利水は可能としている。

これに対して、上田埼玉県知事は、今まで何度も渇水があったことについて触れられていないとしている<sup>19</sup>。また、1都5県による「共同声明」も「首都圏の水需要の大部分を依存している利根川水系では、平成に入って6回もの渇水に見舞われ、中でも平成8年には夏冬合わせて117日もの長期の取水制限が実施されている。仮にそのときにハッ場ダムが完成していたとすれば、取水制限を100日減少させることができる。また、近年は年間の降雨量が減少傾向にあり、今後、地球規模の気候変動による渇水リスクの高まりが指摘されていることを考慮すれば、ハッ場ダムの完成により供給能力を安定化させることが必要不可欠である」とし、ハッ場ダムの完成が必要不可欠であることが説かれている。

さて、利根川の渇水時における取水制限率は平成になっておおむね10%から30%である。しかし、これについては近年、一人当たりの給水量が低下傾向にあり、水あまりの状況にあるため、断水に至るまでの心配をする必要はないとした上で、利根川水系8基のダムからの補給量は、河川の流量の3割程度を補うに過ぎず、むしろ広葉樹を中心とした保水力豊かな森林の整備が必要とする意見もある<sup>20</sup>。

地球温暖化による大規模渇水の危険性については、「総合水資源管理について（中間取りまとめ）」（国土審議会水資源開発分科会調査企画部会、平成20年10月）などにおいても指摘されているところであり、今後、需要が低迷しつつある平時の水需要の在り方と、大規模渇水などの異常時における危機管理的観点に立った水の供給面での確保策と、両面を含めて議論していくことが望ましいと思われる。

#### ハ ハッ場ダムにおける水質問題

また、ハッ場ダム建設については、水質の問題にも留意する必要がある。

ハッ場ダム上流には観光地、畑、牧場などが多く存在するため、それらの排水が流れ込んだまま貯水をする、水質悪化が避けられないとする考えがある一方<sup>21</sup>、ダムにより水質が改善する、とする考えもある。

利根川と利根川の支流の烏川を比較すると、利根川は、大型ダムのない烏川に比較して水量も多く、水質も格段に良いとされている。経済活動や人々の生活に起因する河川への

汚濁負荷量は、年間を通じてほぼ一定であるが、夏期の渇水時や冬期の流量減少期の水質悪化が進む時期に上流ダムから貯留水が放流・補給されるため、河川流量が増大し、その結果、水質維持に役立つとするものである<sup>22</sup>。

ダムと水質の関係については、今後、大きな論点の一つとなることが予想される。

#### (4) 生活再建について

ハッ場ダム建設においては長期間にわたって地元住民との生活再建案の交渉が行われてきた。前述したように昭和42年の実施計画調査開始から13年後の昭和55年に群馬県から地元に対して生活再建案が提示され、平成17年の代替地分譲基準の妥結まで38年もの時間が経過している。

前原国土交通大臣は、ハッ場ダムの生活再建関連事業については、中止せずに継続していくとし、また、ダム建設を中止にする際の地元住民に対しての新たな補償措置を新規立法によって行うということを予算の中にも担保していきたいとしている。

前原国土交通大臣は、ハッ場ダム建設中止のマニフェストへの掲載の経緯について、「我々は野党のときに何度も何度もハッ場ダムには視察をして、地元の方々、或いは当該自治体の方々とお話をしてマニフェストにした」としているが<sup>23</sup>、例えば、9月25日の群馬県町村会臨時総会において決議された「ハッ場ダム建設推進に関する決議」では、「地元水没地域住民はダム建設の是非をめぐり、激しい反対闘争を起し、この建設問題で大いに揺れ、長い年月にわたり議論を経た結果、苦渋の選択を迫られた住民の艱難辛苦の末に地元はダム建設を受け入れた。(中略)安住の地を求め、かつ将来の再興を図ることで、衆議一丸の下に総意を結集し、今日のダム建設事業に協力し邁進してきた。しかし、政権公約における「無駄な公共事業」としてのダム建設中止は、まさに住民の総意を覆すものであって、これまでの経緯からして地元の心情を大いに踏みにじるものであり、再度住民を不安の境地に立たすことは断じて容認できない。国の政策に従い締結した事業を、政権交代による一方的な建設中止は、長野原町、東吾妻町をはじめ1都5県の自治権を反故するに等しく、国の体をなし得ないものであって、本町村会として甚だ受け入れがたい」としており、両者の認識は大きく異なっている。

10月19日の1都5県知事による「共同声明」では、12月28日までに、地元住民の生活再建の青写真を示し、その納得と理解を得るべきだとされている。前原国土交通大臣は、マニフェストにおける建設中止の方針は堅持しつつも、予断を持ってダムの再検証を行うわけではないとし、ダムに頼らない治水の在り方について、国民全体に示していくとしている。

しかし、問題の核心は、ダム湖を前提とした生活再建を望んでいる地元住民をいかに説得できるかということにもかかっている。ハッ場ダム本体工事が行われずとも、付替道路、付替鉄道、移転地などの整備が進んでいく中で、水没予定地をどのようにしていくのが問われている。例えば、温泉街についても現在の温泉宿は移転することが決まっているが、旧温泉街をそのまま廃止するのか、営業を継続しても良いとするのか、旧道路や旧鉄道をどのように取り扱うのか、水没しなくなったダム湖の予定地を核とした観光開発は可能な

のかなど、地元固有の問題にも具体的に代替案を示していく必要があるのではなかろうか。

## 5. まとめ

以上、ハッ場ダムについての課題を述べてきたが、既に指摘したように前原国土交通大臣が再検証を行うとした事業実施中の143のダムについてまとめたものが表2である。

国が事業実施する直轄事業及び独立行政法人水資源機構（以下「直轄・水資源機構」という。）のダムと、地方公共団体が国から補助を受けて事業実施するダムがあるが、前者が総事業費で約6兆3千億円、残事業費2兆7千億円となり、後者が総事業費で約2兆2千億円、残事業費約1兆2千億円となる。事業見直しの規模としては、総事業費約8兆5千億円、残事業費約3兆9千億円となる。

しかしながら、ハッ場ダムにおいて見てきたように、ダム事業の建設を中止にするとしても、残事業費の単純な縮小にはつながりにくい場合があるため、それがどの程度財政削減に貢献できるのか、治水・利水効果の見直しについて、これまで行われてきた事業評価の在り方をどのように反映していくのか、また、今後、地球温暖化で予測される大規模渇水や大型台風の襲来など不測の事態をどのように織り込んでいくのか、ダム建設を中止した場合に、ダムに頼らない治水・利水の在り方について、河川改修やみどりのダム等どのような代替案を示していくのか、また、地元住民の生活再建策について水没予定

表2 事業実施中のダムの概要

	個数	総事業費 (A)	残事業費 (B)	進捗率 (1 - (B/A))
直轄・水資源機構 (本体工事着手済)	56 (18)	6兆2,906億円 (2兆9,000億円)	2兆6,761億円 (7,187億円)	57.5% (75.2%)
補助 (本体工事着手済)	87 (29)	2兆1,626億円 (7,796億円)	1兆1,687億円 (2,723億円)	46.0% (65.1%)

注1) 残事業費とは、総事業費から平成20年度末までの工事費を除外したものである。

注2) 実施計画調査段階のダムは、直轄・水資源機構9箇所、補助5箇所であり、総事業費は計上されていない。

注3) 平成21年度完成予定のダムは、直轄・水資源機構2箇所（総事業費1,738億円、残事業費112億円）、補助4箇所（総事業費467億円、残事業費50億円）である。

注4) 既存施設の機能向上を行っている施設は、直轄・水資源機構8箇所（総事業費4,540億円、残事業費3,436億円）、補助3箇所（総事業費299億円、残事業費147億円）である。

(出所) 国土交通省資料より作成

地の取扱いなど地元固有の問題に対して具体的にどのようなビジョンを描いていくのか、などが課題となろう。

最後に、コンクリートのダムの代替案として、民主党がマニフェストに掲げた「みどりのダム構想」は、ダムの再検証の中で参考にされていく可能性が高いと思われるので、これについて見ていきたい。

民主党は、「政策集INDEX2009」において「ダムは、河川の流れを寸断して自然生態系に大きな悪影響をもたらすとともに、堆砂（砂が溜まること）により数十年間から百年間で利用不可能になる。環境負荷の大きいダム建設を続けることは将来に大きな禍根を残すものである。自然の防災力を活かした流域治水・流域管理の考え方にに基づき、森林の再生、自然護岸の整備を通じ、森林の持つ保水機能や土砂流出防止機能を高める『みどりのダム構想』を推進する」としており、前原国土交通大臣も、10月27日の大臣記者会見において、ダムを作れば水質の悪化、堆砂、海岸浸食などの問題が発生するので、ダムに頼らない河川整備を行うことによって、鳩山内閣の考え方である「コンクリートから人へ」の転換を図ることがダムの再検証の方向性であると説明している。そして、そのためには、森林の保全によって山の治水能力や保水能力を高めようとする「みどりのダム構想」に基づき、緊急雇用対策としての間伐・除伐の実施、木材住宅市場の拡大によって、山の保全と保水能力の向上を図る循環を構築すること、河川整備基本方針や河川整備計画で定められた従来の洪水時ピークの流量（基本高水）を含めた抜本的な再検証を実施することなどが重要であるとし、治水に関するソフトを変えるための基準作りをしていくとしている。

この「みどりのダム構想」に対しては、国土面積の約3分の2を森林が占め、現在は歴史上森林が良好に保存されている時期に属し、これ以上森林を増加させる余地は少ない状況である、森林は、中小洪水に一定の効果を有するものの、治水計画の対象となるような大雨の際には、森林域からも降雨はほとんど流出することが観測結果からも伺え、必要な治水機能の確保を、森林の整備のみで対応することは不可能である、森林の水源涵養機能については学説が定まっておらず、森林整備による効果の定量的な評価は困難であるが、森林の増加は樹木からの蒸発散量を増加させ、むしろ、渇水時には河川への流出量を減少させることが観測されている、とする反論もある<sup>24</sup>。

なお、「みどりのダム」の利水面については、水需要がどのような水準かによって、森林の保水機能による洪水時と渇水時の河川流量の平準化に頼ることが効果的な場合と、ダム貯水池等による人為的な河川流量の調整が効果的な場合があり、また、洪水調節機能を中心とする治水面についても、安全性をどこまでも高めようとするなら、森林の働きに任せただけでは済まなくなるため、対処すべき防災水準との関わりの中で、森林の保水機能と治水施設との組合せの中において、評価されることが必要であるとする意見もある<sup>25</sup>。

いずれにせよ、治水に関するソフトを変え、利水も含む河川行政の在り方を変えるのであれば、水系全体を見た場合に、「みどりのダム」がどの程度、治水・利水効果を発揮し、かつ、それを事業実施中のダムも含め、既存の治水・利水施設とのかかわりの中において、どのような水需要の水準や対処すべき防災水準に当てはめていくのかを河川整備計画に反映していくことができるような科学的かつ明確な基準が、ダムの再検証の中で示されてい

くことが望ましいのではなからうか。

<sup>1</sup> 川辺川ダムは、その目的にかんがい用水の利水（国営川辺川総合土地改良事業）を位置付けていたが、ダムの事業変更に伴う負担増に流域農家等から異議申立がなされ、訴訟に発展し、平成15年の川辺川利水訴訟福岡高裁判決において国の敗訴が確定した。これをきっかけとして、川辺川のかんがい用水から平成19年に利水者の九州農政局が撤退を表明、続いてかんがい用水の利水以外の発電用利水についても電源開発株式会社が撤退を表明した。また、平成20年9月には、治水についても蒲島熊本県知事よりダムによらない治水を実現することが表明された。翌10月には、ダム建設の白紙撤回を前提に、金子国土交通大臣（当時）との会談で「ダムによらない治水を検討する場」の設置が合意され、現在、ダムを中止にする場合に必要河川改修などについて話し合われている。また、ダム建設の地元となる五木村についても、ダム建設中止後の生活再建支援策について条例が定められるなど、地元対策が進みつつある。

<sup>2</sup> 水源地域対策特別措置法（以下「水特法」という。）は、昭和48年に制定されたが、ダム等の建設によりその基礎条件が著しく変化する地域について、関係住民の生活の安定と福祉の向上を図るため、生活環境、産業基盤等を整備等するための水源地域整備計画を策定し、生活再建のための措置や、国の負担又は補助の割合の特例を設けるなど特別の措置を講じている。水源地域整備計画の内容は、土地改良事業、治山事業、治水事業、道路、簡易水道、下水道、義務教育施設又は診療所の整備等について定められている。事業費は、国庫補助金のほか、地元地方公共団体（群馬県、長野原町、東吾妻町）及び下流受益都県（東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県（県企業局、藤岡市））の負担、その他一部の受益者負担により賄われている。

財団法人利根川・荒川水源地域対策基金は、昭和54年に設立され、ダム事業による補償及び水特法で対応できない部分を補完し、きめ細かな生活再建・地域対策を実施しており、例えば、生活再建対策事業として、代替地資産取得利子補給や、地域振興対策として、共同浴場建設、まちづくり支援等を行っている。なお、財団の収入は、そのほとんどが東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県からの事業費負担収入で賄われている。

<sup>3</sup> 136箇所という数字は、143事業から21年度完成の6事業と中止の1事業の合計7事業を除いたものとされている。

<sup>4</sup> 「共同声明」においては、ハッ場ダムが利根川の治水・利水において必要不可欠であることが説かれ、利根川の治水・利水の安全性の向上を図る責務を有する国土交通大臣が、ハッ場ダムを中止にする理由や関係都県の治水・利水の安全性の確保について何の代替案を提示することもなく、一方的に「建設中止」のみを表明し、その後も具体的な説明がないとしている。また、地元住民がダムを中心とした生活再建を望んでいるにもかかわらず、その意向を無視し、中止を押しつけようとしているとしている。

そして、「国は、地元や関係都県の考えを尊重し、ハッ場ダム中止の方針はいったん白紙に戻した上で、国会の開会までに、中止しようとする理由を明確な根拠に基づいて説明するとともに地元や関係都県の意見を十分に聴くよう強く要請する」としている。

なお、付記として、平成21年12月28日までに、地元住民の生活再建の青写真を示し、その納得と理解を得るべきとしている。

<sup>5</sup> 『毎日新聞』（平21.9.11）ほか

<sup>6</sup> 内閣参質169第131号に対する答弁書第131号6～7頁（平20.6.3）

- <sup>7</sup> 平成21年8月17日に民主党が上田清埼玉県知事に送付したハッ場ダムに関する回答  
<<http://www.dpj.or.jp/news/files/20090817bunsho.pdf>>
- <sup>8</sup> ハッ場ダムをストップさせる市民連絡会『みんなのハッ場パーフェクトガイド』(平21.9.29) 1～2頁  
<<http://yanbachiba.web.fc2.com/yambaexp090915.pdf>>
- <sup>9</sup> 『産経新聞』(平21.9.20)
- <sup>10</sup> ハッ場ダムの「洪水調節便益」は、57年に1度の洪水(計画高水流量、堤防で防御する洪水)から200年に1度の洪水(基本高水流量、ダムによる洪水調節が必要な洪水)までをカバーするものとして計算されている。なお、洪水調節便益は、ダムが存在することにより1年あたりに期待できる被害軽減額(年平均被害軽減期待額、ここでは634億円)を、平成28(2016)年度から平成77(2065)年度までの50年間のダムの存在期間において、年4%の社会的割引率でそれぞれ年度ごとに現在価値化されたものが累計されており総額10,344億円とされている。
- <sup>11</sup> 「河川の水量確保に係る便益」は、ダムができることにより吾妻川に安定的に水量が流れることによる流況改善に対する年間一人当たりの支払意思額(1,590円)をアンケート調査により算出し、それに入り込み客数(57万3,000人)を掛け合わせることで計算される年間約8億9,500万円の便益について、「洪水調節便益」と同様にダムの存在期間内において、年4%の社会的割引率でそれぞれ年度ごとに現在価値化されたものが累計されており総額146億円とされている。
- <sup>12</sup> 「ダムの残存価値にかかる便益」は、ダム存続期間後の施設価値を計上したものであり、98億円とされている。
- <sup>13</sup> ハッ場ダムの費用便益分析における費用は、治水部分にかかる建設費用約2,505億円とダムの存続期間中(平成28(2016)年度から平成77(2065)年度)にかかる治水部分の維持管理費(年間4.56億円)について、年4%の社会的割引率でそれぞれ年度ごとに現在価値化されたものが累計されている。
- <sup>14</sup> 内閣参質171第19号に対する答弁書第19号(平21.2.6) 2～3頁
- <sup>15</sup> 埼玉県知事記者会見(平21.10.16)  
<<http://www.pref.saitama.lg.jp/room/kaiken/text091016.html#04>>
- <sup>16</sup> ハッ場ダムを考える会編『ハッ場ダムは止まるか』岩波ブックレットNo.644(H17.2)32～33頁
- <sup>17</sup> 埼玉県「ハッ場ダムの必要性について」2～3頁<<http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BH00/yamba/yambaV2.pdf>>
- <sup>18</sup> 埼玉県「埼玉県営水道事業の再評価」(H17.1)17頁<<http://www.pref.saitama.lg.jp/A90/BD00/yousui/16saihyouka/saihyouka.pdf>>
- <sup>19</sup> 埼玉県知事記者会見(平21.8.19)<<http://www.pref.saitama.lg.jp/room/kaiken/text090819.html#04>>
- <sup>20</sup> ハッ場ダムを考える会編『ハッ場ダムは止まるか』岩波ブックレットNo.644(H17.2)29～30頁
- <sup>21</sup> ハッ場ダムを考える会編『ハッ場ダムは止まるか』岩波ブックレットNo.644(H17.2)37～39頁
- <sup>22</sup> 重田佳伸「ハッ場ダムの今後について」『会計監査資料』(H21.10)29～30頁
- <sup>23</sup> 国土交通省「前原大臣就任記者会見要旨」(平21.9.17)<<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daiijn090917.html>>
- <sup>24</sup> 国土交通省河川局ホームページ<[http://www.mlit.go.jp/river/dam/main/opinion/midori\\_dam/midori\\_dam\\_index.html](http://www.mlit.go.jp/river/dam/main/opinion/midori_dam/midori_dam_index.html)>
- <sup>25</sup> 鈴木雅一「「緑のダム」研究はどこまで進んだか」『緑のダム』築地書館(H16.12)16～19頁