

浅川ダムに関する意見

平成20年3月

長野県公共事業評価監視委員会

【目次】

1 .はじめに	・・・1
2 .国の法制度に乗って進められている浅川事業の妥当性について	・・・2
2 - 1 “浅川ダム”をめぐり一連の流れ	
2 - 2 学識経験者の意見を聞けば、評価監視委員会の審議は不要か	
3 .県民の理解と合意形成のための方法について	・・・4
3 - 1 県民への「説明責任」は、どう果たされたか	
3 - 2 求められる「住民の合意形成」とは何か	
3 - 3 公共事業評価監視委員会の役割とは何か	
4 .いわゆる「穴あきダム」への疑問	・・・7
5 .まとめにかえて	・・・8
参考 浅川ダム問題及び本委員会における経緯	・・・9

付属資料 浅川ダムに関する個人意見

浅川ダムに関する意見

長野県公共事業評価監視委員会

1. はじめに

浅川ダムの評価に関して、長野県公共事業評価監視委員会における、これまでの審議の到達点は、「事業の中止」ということであった。当評価監視委員会は個々の事業の推進あるいは中止を決定する委員会ではないとは言え、新たな装いで登場した浅川ダム事業計画が、当委員会の審議を経ることなく再開されてきたことは看過できない重要な問題である。このことは、ある意味で、地方自治に基づく公共事業評価制度の骨抜き行為に等しく、公共事業の健全な発展にとって由々しき事態であると考えざるを得ない。

浅川ダムの事案は、長野県からは再評価の審議事項として諮問されなかったが、当委員会の判断により検討を行った。しかし、委員の任期との関係で検討時間も限られているため、ダム事業それ自体の技術的検討等については、各委員の提出された意見を付属資料として添付するにとどめ、本意見においては、浅川ダム評価の手続き問題に限らざるを得なかった。

本意見を、当評価監視委員会の検討を経て提出するものである。

2. 国の法制度に乗って進められている浅川事業の妥当性について

2-1. “浅川ダム”をめぐる一連の流れ

(1)浅川ダムは、正式に中止されていなかった

浅川ダムの建設計画は、昭和 60 年に建設大臣による建設認可を受けていたが、田中前知事が「脱ダム」を宣言し（平成 13 年）、「長野県治水・利水ダム等検討委員会」が「ダムを建設することなく、河川改修のみにより対応する」との答申（平成 14 年 6 月）を行った。長野県は、この答申を尊重して、「ダムによらない治水・利水対策」（15 年 4 月）を策定し、長野県公共事業評価監視委員会（15 年 12 月 24 日、以下「評価監視委員会」という）もこれを了解した。

社会的には“浅川ダム建設計画は中止された”と認識されてきた。しかし、県から国に対する正式な中止手続きは終わっておらず、予算上もゼロ要求のまま継続されていた。

(2)「治水専用ダム(いわゆる穴あきダム)として再開された浅川ダム計画

「浅川の治水対策、河川整備計画」の方針が、平成 19 年 2 月 8 日、県から公表された。そこでは「「治水専用ダム(いわゆる穴あきダム)」と「河川改修」により、治水安全度 1/100、基本高水流量 450m³/s に対応することとし、これを河川整備計画に位置づけて実施していきます」とされた。

それ以降、平成 19 年 4 月 18 日、「信濃川水系 長野圏域河川整備計画（浅川）」（原案）の公表があり、一連の手続きがとられてきた。すなわち、原案に関する説明会（4/24,25）公聴会（住民からの意見聴取、5/18,19,20）学識経験者からの意見聴取（5/9,6/6,6/12）、長野市長・小布施町長からの意見聴取（6/20,6/26）である。そして、7 月 9 日、「信濃川水系 長野圏域河川整備計画（浅川）」が県から国に許可申請され、8 月 22 日、「信濃川水系 長野圏域河川整備計画（浅川）」を国が許可した。

しかし、この間、穴あきダムによる事業再開については一度も、評価監視委員会の審議事項とされることはなかった。

2-2. 学識経験者の意見を聞けば、評価監視委員会の審議は不要か

(1) 根拠は、「国が策定した評価手法」の準用

県は、「治水専用ダム（いわゆる穴あきダム）」について、これを評価監視委員会には報告事項ですませ、審議事項にしなかった。

県がそのような取り扱いに固執した根拠は、県が自ら定めた「長野県公共事業再評価実施要綱」の第 7 に「再評価の評価手法は、国が策定した評価手法を準用する」という規定があるからである。

ここに言う「国が策定した評価手法」とは、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」第 4 の 1(4)であるとされている。そこには、「河川事業、ダム事業については、河川法に基づき、学識経験者等から構成される委員会等での審議を経て、河川整備計画の策定・変更を行った場合には、再評価の手続きが行われたものとして位置づけるものとする」と書かれている。つまり、学識経験者等からなる委員会等で審議して、河川整備計画の策定・変更を行えば、再評価を経たことにする。したがって、再評価の手続きの一つである評価監視委員会の審議はしなくてよい、という論理である。

この論理には、次のような問題点がある。

(2) 国と長野県との「再評価の視点」「評価項目」の差は無視し得るか

第一に、国と長野県との「再評価の視点」「評価項目」の差部分が再評価されない。

国の場合には、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」3 の「再評価の視点」において、3 項目の視点を挙げている。すなわち、事業の必要性等に関する視点（事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業の投資効果、事業の進捗状況）、事業の進捗の見込みの視点、コスト縮減や代替案立案等の可能性の視点、である。

これに対して、長野県の評価監視委員会は、国土交通省の再評価の視点では不十分として、国の視点に加えて、歴史的背景、社会的背景、環境に対する配慮、地域住民に対する説明責任、災害（人命）に対する評価、財政の 6 つの評価項目をプラスしている。

例えば、財政の項目の評価においては、国の公共事業評価で扱われる個々の事業の費用対効果（B / C）だけでなく、地方公共団体の財政状態を踏まえて、新規投資や公債発行等の妥当性が評価される。これまでは、公共事業を計画する際に、そのような評価と判断がなされなかったために、財政破綻状態に陥った道府県や市町村が後を絶たなかったのである。今日、全国 47 都道府県の中でも、長野県は財政の健全度を示す実質公債費比率（自治体の収入に対し、公営事業なども含めた実質的な借金返済額の大きさを示す値）がワー

スト3という県財政の困難をもたらしていることをみれば、国の評価視点だけでない地方独自の評価基準が必要なことが理解できるだろう。即ち、長野県財政全体から見て、限られた財源をどの分野のどの事業に優先的に投資するかを考えた場合に、「それでもなお、浅川ダム事業に（いったん中止となった決定を覆してでも）優先的に投資する理由」を県政策全体から明確に評価・説明する必要があるということである。

国の視点・評価項目は、長野県の評価監視委員会が定めたそれよりも、はるかに狭い。学識経験者等からなる委員会等の審議は、国の場合には再評価を代位できるとしても、長野県自らが代位してはならないのである。

したがって、浅川の「治水専用ダム（いわゆる穴あきダム）」について学識経験者等への意見聴取等がなされていて、それが合法的であっても、それをもって評価監視委員会に諮らなくてもよいという根拠にするには無理がある。

《コラム①》 都道府県別の実質公債費比率のワースト・ランキング

実質公債費比率が18%を超えると、地方自治体は地方債を自由に発行できず、国などの許可が必要になる。25%以上になると、国と共同の（国の補助金を入れた）公共事業の起債でも制限される。

2007年度に18.0%のラインを超えた都道府県は、ワースト順には、北海道20.6%、兵庫県19.6%、長野県19.2%、島根県18.1%の4道県（総務省発表）。財政的に危機的状況にあり、さらなる借金をつくりながらも、浅川ダム事業を再開させる意義に対する評価や、県民の納得が得られる説明はなされていない。

(3)「再評価の評価方法」に国の拘束力はあるのか

第二に、「再評価の評価方法」に国の拘束力はあるのかという問題がある。

国の拘束力があるとするれば、それは、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」第1に書かれている目的をおろかにしてはならない、ということではないだろうか。再評価を実施する目的とは、公共事業の効率性と実施過程の透明性を向上させることについてである。

「国が策定した評価手法を準用する」という規定は、国の法律ではなく、県の作った要綱である。県の作った要綱であれば、県でこれを変えることは、立法論として可能である。また、内容的に見ても、公共事業の再評価手法が全国一律でなければならない理由は見当たらない。むしろ、地方分権の時代であり、国民（住民）の身近なところで、地域の実態を適切に反映して再評価がなされることのほうが望ましい。

しかも、再評価の実効性を低めるというのではなく、評価監視委員会に諮って、国と地方の差に関する評価を補足し、再評価の充実を図ろうということであるから、国としても何ら支障はないはずである。地方分権の時代には、そのような姿勢と努力が、地方公共団体に求められているのである。要は長野県が、地方自治の必要性和重要性、権限をどのように考えるかに尽きる。

以上のことから、国と地方の差の部分に関する評価監視委員会の役割は果たされていないく、改めて評価監視委員会で評価を行う必要がある。

(4) 評価監視委員会を“蚊帳の外”において、県民の理解と合意を得られるか

第三に、浅川ダムについては、旧計画推進の時代から中止の決定まで、評価監視委員会において審議してきた。中止をやめて「治水専用ダム（いわゆる穴あきダム）」を計画する段階で、評価監視委員会が何も知らなかった、何も相談を受けなかったでは、評価監視委員会とその委員の存在意義が問われることになる。

仮に、学識経験者等からなる委員会の審議がなされれば、評価監視委員会の「審議」は不要だという論理が通るとしても、評価監視委員会がまったく「検討」もしなかったでは、社会の常識からしても、県民の理解を得ることは難しい。

より前向きに言えば、県が、県民の理解と合意を得て事業をすすめたいのであれば、いわゆる「穴あきダム」案について、積極的に評価監視委員会の「審議」なり「検討」に載せるべきであったのではないか。

3. 県民の理解と合意形成のための方法について

3-1. 県民への「説明責任」は、どう果たされたか

(1) 法に定められた「手続き」とその課題について

浅川ダム事業の再開に関する公聴会や意見聴取は、次のような形で実施されている。

公聴会（住民からの意見聴取）（2007年5月18日、19日、20日）

学識経験者からの意見聴取（2007年5月9日、6月6日、6月12日）

長野市長・小布施町長からの意見聴取（2007年6月20日、6月26日）

これは、河川法第16条2の3（「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」）、同条2の4（「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」）、同条2の5（「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」）という規定に基づいて、手続き的に行われてきたといえる。

付言すれば、旧河川法から現河川法への移行は、各地で河川の開発・整備と環境保全との対立が生じた中で行われたものであり、その変化の中心は、旧河川法に欠けていた環境保護の視点と関係住民の意見反映なり住民参加の制度的欠落を直したことにあった。したがって、具体的な河川改修やダム建設事業の評価にあたっては、この改正の精神を十分に反映することが求められていたことは、言うまでもない。

ただし、今日の行政的課題として最も重要なことは、「住民意見の反映」についてを、どう考えるかである。住民意見に関しては、必ずしも「反映」し切れるものではなく、以下のような多くの性格をもつ住民に対して、どう対応し、最終判断したかの『説明責任』を広く果たすことのほうが、むしろ問われていると言える。

住民の意見とは、1000人1000色の多様な意見に分かれるものであること

当該事象に関心の高い（一部の）住民の声が前面に出てくること（賛否とも）

ダム事業の場合は、流域（上流・下流）、周辺地域、県民など、「対象の範囲（立場）」

によって、考え方や意見が異なることが一般的であること（そこを、どう判断したか）

《コラム②》 日本の各地で見直される「住民意見の聴取」の模索

河川整備計画策定に関する有識者の会議に先行して、川辺川ダムのは是非が問われた熊本県の球磨川では、大規模な県民集会「川辺川ダムを考える住民討論集会」が、県の主導で、2年間に9回も行われた。

また、大阪の淀川でも、2001年以来、多種多様な住民意見の反映を図ろうと、住民が参加した「流域委員会」が活動し、昨年9月からは河川整備計画の有識者会議に引き継がれ、現在までに、部会やワークショップ以外の本会議だけで通算75回も開催されている。東京の利根川では、各地で開催された公聴会以後、さらに寄せられた1,000件を超える住民意見を検討するために、有識者会議の日程を延期する措置をとっている。

(2) 政策形成における住民や学識経験者の参加

浅川ダムにおける長野県のスケジュールとしては、「原案」の後に公聴会や意見聴取を経て「原案」が「案」になることになっている。評価監視委員会においても、県からそのような説明がなされた。

しかし、平成19年2月8日に公表の「浅川の治水対策・河川整備計画の方針」にある今後の予定では、「(庁内で定めた)方針」「原案」住民、学識経験者、市町村長の意見の聴取 河川整備計画の申請というスケジュールとなっていたが、「案」が提示される予定は書かれていない。「浅川治水対策の検討経過」(県提出資料)によると、「信濃川水系 長野圏域河川整備計画(浅川)」(原案)の公表が4月18日であった。それ以降、一連の公聴会や意見聴取がなされてはいるが、最も論議の要となる「案」については、県民への十分な公表や説明もないままに、国への認可申請となっている。(県のホームページで公開しているとの説明があったが、ホームページで公開されていることを、県民に広く公表・周知していないことが問題なのである)。

当評価監視委員会の中では、この手続きの過程に関して、「原案」作成の前に、関係住民の公聴会と意見聴取、学識経験者の意見聴取がなされるべきではなかったか、また、それらをどのように原案に取り入れたかを説明することが普通の解釈であるという主旨の意見が少なくなかった。

3-2. 求められる「住民の合意形成」とは何か

(1) 住民の疑問や意見の反映方法は、適切だったか

関係住民の意見や学識経験者の科学的知見を、どの段階で聴取するかは、政策形成における住民や学識経験者の参加の位置づけにも大きく関わってくる。

ちなみに、浅川ダム事業における2月8日公表の「整備計画の方針」(前述)の「おわりに」の項では、「今回は、河川整備計画の認可に向けての見通しが立ったことから、その骨子について発表しました」とした上で、「治水専用ダムや排水機場の増強の諸元、詳細につきましては、引き続き関東地方整備局・国土技術政策総合研究所、独立行政法人土木研究所等からのご助言をいただきながら、河川整備計画の原案として公表する予定です」とある。

ここで「骨子」と述べられているのは「方針」のことであり、「原案」は、国土交通省に近いこれら専門機関からの助言を得て作成されることとしていた。

このようにして出来上がった「原案」の後に行われる公聴会や意見聴取と、「原案」の前に行われる公聴会や意見聴取とを比べれば、公聴会と意見聴取の活かされ方、反映に違いが出るであろうことは、想像に難くない。しかも、「今後は、一日も早く河川整備計画の認可を得て…」(「方針」)とあるように、期限を設定された中での作業では、いよいよ住民等の意見反映が制約されざるを得ない。

(2) 法的手続を形式的にこなすだけでない「説明責任」は、どうあるべきか

法的手続を形式的に踏んだからといって、それだけで民意が本当に反映されるとは限らない。いわゆる「穴あきダム」については、どうであったか。長野県においては、今日まで民意を十分に反映させることになってきたのかは、今回の浅川ダム事業だけでなく、あらゆる公共事業について、浅川ダムから今後への教訓を汲んでおくべきである。

「説明責任」は、おざなりな対応では、真に果たすことができない。

浅川の場合は、いわゆる「穴あきダム」計画が浮上してからというものの、その「説明責任」は果たされたのか。ならば、それ以前のダム「中止」の場合にはどうであったか。前知事時代からの、住民から寄せられたいろいろな提案や疑問、質問に対する広報、説明をどのようにしたのか、あるいはしなかったのか。それはなぜだったのかなどを、今一度、きちんと整理する必要があるだろう。

その反省や総括の中から、新河川法が求めている住民の意見反映なり住民参加を重視した、長野県の公共事業のあり方が生れてくるはずである。

《コラム③》 アメリカの公聴会にみる住民参加の意味

一言で「アメリカの公聴会」といっても、必ずしも同じスタイルや同じ方式で行われるものではないが、共通点として云われるのは、問題と論点が絞られることである。日本人が見ていると気の毒なくらいに、徹底した質問と執拗な議論が、ターゲットとなる個人や会社(その担当者)に浴びせられる。討論と追求に必要な資料は公聴会の場に提示するように求められ、公聴会(ヒアリング)のテーマによっては、一週間とか、それ以上のロング・ランになることもある。

ヒアリングは、まず「テーマを設定する」ことから始まる。参加を求められるのは利害関係人であり、利害関係のない一般の人も参加し、意見を述べることができ、時には弾劾集会のような様相を呈するという。質問者には、事案により弁護士や公認会計士が登場し、専門性の高い質問がなされるケースも少なくない。

一方ターゲットになった事業者側も弁護士などの専門家を用意して反論し、無関係な質問に対しては、回答を拒否するなどの防御の権利が認められる。

3-3. 公共事業評価監視委員会の役割とは何か

「住民の合意形成」や「政治・行政の説明責任」と関連して、当委員会(公共事業評価監視委員会)の役割についても述べたい。

目下、全国の都道府県は、国土交通省の評価実施要領に倣って、公共事業の評価監視を行っている。そこで課題となる点が、公共事業評価監視委員会は、行政庁とは独立した第三者的な立場にあるとはされながら、委員会での審議の対象となる事業を、県の執行部署が決定しているという矛盾である。

当評価監視委員会の審議に諮られる公共事業は、長野県庁内で組織された公共事業再評

価委員会で採択され、その採択要件は、「長野県公共事業再評価実施要領」によれば、事業採択後、一定期間を経過した後も未着工の事業、事業採択後または県単独事業として予算化されてから、長期間が経過している事業、事業採択前の準備・計画段階で、一定期間が経過している事業、再評価実施時から、一定期間が経過している事業、その他、必要と認める事業

となっている。浅川ダム事業は、長きにわたって論議を醸し出してきた事業だけに、一般的な（県民の）常識から判断すれば、の「（審議を）必要と認める事業」に値するものであったろう。

当評価監視委員会は、浅川ダムの「中止」を目的とはしていなかった。あくまでも、再開の是非について、治水の安全性、社会・経済への影響、財政面への影響、環境面への影響など多角的な視点から、県民の目線に立って「検討をしよう」という姿勢を貫いていたはずである。しかし、県庁内の公共事業再評価委員会では、「必要と認めない」との判断をし、第三者的な立場にある当評価監視委員会に諮ることを拒み続けたことは、残念である。

長野県での浅川ダムをめぐる過程は、「公共事業の継続も中止も、事業を執行する政治・行政の意思（思惑）次第」ということを、県民や国民に広く知らしめる結果となるはずである。今回の長野県公共事業評価監視委員会は、第三者的な評価監視委員会たるものが、いかに形骸化したところに置かれているかを露呈した事例でもあり、これはまた、全国共通の課題でもあることから、今後は、国民的な論議へと発展せざるを得ないだろう。

4. いわゆる「穴あきダム」への疑問

最後に、本委員会では、今回策定された河川整備計画は、近年、従来の治水の理念や手法に投げかけられた、以下に示すような多くの疑問や批判に十分に答えきれていないと指摘したい。

そもそも、計画高水を公定の計算手法で定めて、ダムや河川改修の施設計画を決定してしまうことに問題はないか？

事業の経済性、効率性、治水の確実性、環境への配慮など、多角的側面から当該事業の妥当性・適切性が説明されていない

他の行政事業との財政的バランスはどうなっているか？浅川ダム事業に、長野県の財源を優先・重点的に投資する妥当性・適切性は？

当面の建設費のみで検討され、将来、後世に回る維持管理費を無視した事業効果（費用便益比）の評価に陥っていないか？

依然として、森林や水田の治水効果（総合的な治水対策）が考慮されていないのではないか？

公定の方法で算出された将来の土砂流出、堆砂、流木等への懸念に、きちんと答えているか？

上記のような無視されている多くの種類の評価基準も含めた、代替案との比較検討がきちんとなされ、説明され、県民に理解されているか？

5. まとめにかえて

浅川ダムの評価手続きに関する当評価監視委員会の意見は、以上のとおりである。

学識経験者等からなる委員会の審議を行えば、「再評価の手続きが行われたものとして位置づける」という国の規定を機械的に長野県に適用したことの誤りは、今後の過程で是正すべきものであるとの意見を具申する。

なお、付属資料として添付した、浅川ダムに関する当評価監視委員会委員からの意見は、各委員の責任において提出された意見である。その限りでは当評価監視委員会としての意見ではないが、問題の重要性に鑑み、付属資料として提出することとした。併せて十分な慎重審議をお願いするものである。

参考 浅川ダム問題及び本委員会における経緯

	県・国の動き	地域住民との関連	公共事業 評価監視委員会
2000/10/15	田中知事当選		
2000/11/22	知事が浅川多目的ダムの一時中止表明		
2002/6/7	長野県治水・利水ダム等検討委員会が答申(ダムによらない治水)		
2002/6/25	県議会に「浅川・砥川に関する治水・利水の枠組み」を提示。河川改修により治水安全度1/50確率の流量(360m ³)への対応を優先実施。残る2割(90m ³)への対応は流域対策で行う。		
2004/9/1	浅川多目的ダム工事契約解除		
2003/4/24	河川改修原案決定(360m ³ への対応)		
2003/4/30	浅川河川改修原案を関係市町村に説明		
2003/7/28	流域対策原案決定(ため池貯留、水田貯留、河道内外遊水池により90m ³ 流量カット)		
2003/8/9		浅川流域協議会発足	
2003/12/1		浅川流域協議会提言書提出	
2003/12/17			浅川多目的ダム中止の報告(県事務局より)
2004/3/5	従前計画の河川改修計画、未着手部分の再開を県議会で表明		
2004/9/27	浅川流域協議会において、県がコンサル案「浅川流出解析の概要」を説明。ため池、河道内遊水地、河道外遊水地による450m ³ に対応する治水対策案。		
2005/11/22	「浅川の河川整備計画に関する基本的な考え方」を決定。ダムに依らない治水。治水安全度上流1/30、下流1/60		
2006/2～6月	上記計画につき国土交通省と協議。不調。さらに放水路案を提示したが、これも不調。		
2006/8月	高水協議会が中間報告を県に提出		
2006/8/6	村井知事当選		
2006/11/18～19	「浅川に関して皆様のご意見をお聞きする会」下流18日、上流19日(ただし、県の案は示さず)		
2006/12/26			平成18年度第1回委員会開催
2007/1/30			第2回委員会。県土木部長「浅川が動いたら必ず当委員会に諮る」と発言
2007/2/7	治水・利水対策推進会議		
2007/2/8	「浅川の治水対策、河川整備計画」の方針公表 治水専用の穴あきダム		
2007/2/8	村井知事「治水安全度100分の1、基本高水450m ³ /sは与件である」と発言。つまり、これらは議論の対象にしない。		
2007/2/22	浅川流域協議会に対し、整備計画(原案)を説明。		
2007/3/19	高水協議会 最終提言書提出。		

2007/4/18	「信濃川水系 長野圏域河川整備計画(浅川)」(原案)を公表	
2007/5/17		浅川流域協議会が提言 内水対策の実施、千曲川堤防強化
2007/5/9～ 6/12	整備計画(原案)に対し、学識経験者の意見聴取(3回)	
2007/5/18～ 5/20	整備計画(原案)について、公聴会を3回 開催。	
2007/8/6		平成19年度第1回委員会。「浅川ダム問題」を当委員会の審議事項とすることを県が拒否。「提言」とする案が浮上
2007/8/22	「信濃川水系 長野圏域河川整備計画(浅川)」認可される。	
2007/8～9月		浅川ダムをめぐって、委員会内での対応を決めるアンケートを委員長が実施
2007/11/20		第2回委員会。審議か提言かで、委員会内が割れる
2007/12/21		第3回委員会。浅川ダム問題は当委員会の審議事項とすべしとの意見と委員会の「提言」でまとめるとの意見調整
2008/1/25		第4回委員会。「審議はすべきだった」としながらも、提言でいく場合の内容の議論が続く。県への質疑
2008/2/19		第5回委員会。浅川ダム問題に関する委員会の「提言」と各委員の個別意見提出を決める
2008/3/14		第6回委員会。委員会として『浅川ダムに関する意見』の執筆分担と、提出の方針を決める
2008/03/28		委員会から村井知事へ、『浅川ダムに関する意見』を提出