

平成 23 年度

長野県公共事業再評価について

～ダム 2 事業に関する意見～

平成 23 年 9 月

長野県公共事業評価監視委員会

目 次

1. はじめに		
～長野県における『治水政策』の経緯と審議対象事業の位置づけ～		・・・ 1
(1) 長野県におけるダム事業とその評価の意味		
(2) 審議における主要な視点と審議結果（意見書）のとりまとめ方		
2. ダム2事業の再評価に関する意見		
(1) 生活貯水池事業	: (一) 駒沢川 辰野町 駒沢ダム	・・・ 2
(2) 生活貯水池事業	: (一) 黒沢川 安曇野市 黒沢ダム	・・・ 3
	(審議順)	
3. おわりに		・・・ 6

平成 23 年度 長野県公共事業評価監視委員会 意見書

～～ ダム 2 事業の「中止」に関する意見 ～～

1. はじめに ～ 長野県における『治水政策』の経緯と審議対象事業の位置づけ ～

(1) 長野県におけるダム事業とその評価の意味

この度、長野県公共事業評価監視委員会（以下、「本委員会」という）は、長野県公共事業再評価委員会（以下、「県再評価委員会」という）から、2箇所（箇所）のダム事業の「中止」に関する審議を依頼された。通常ならば、個々の事業ごとに継続の是非を審議すればよいが、長野県のダム事業の場合は、単独事業の評価とともに、県の治水政策の大転換に対する“箇所別の答”であることを、第三者機関（＝第三者）としては忘れてはならない。

遡れば、長野県では、平成 13 年に「すべてのダム事業を一旦中止」し、「ダムによらない治水・利水の可能性を探る」という主旨の『脱ダム』宣言がなされ、治水政策そのものの大転換が図られた。当時、9 箇所（箇所）で動いていた事業のすべてが止められ、その政策転換は全国に大々的に報じられ、県民の気持ちをも二分三分し、以来 10 年間、県内では二度の政権交代の際の論点ともなった。

委員のメンバーは入れ替わっているが、本委員会も、『脱ダム』宣言後の長野県のダム事業の方針決定に直接的に関わり、また、以来見直されてきた個別の河川事業やダム事業の再開&中止——平成 20 年度の浅川ダムの再開、平成 20 年度の 5 つのダム事業の中止などの審議にも関わってきた。

その意味で、9 箇所（箇所）の各地域における『脱ダム』の議論とその見直しのワークが、県や地元自治体、そして何よりも地域住民にとって、技術的にも、時間的にも、心情的にも大変であられたことを、本委員会としても深く理解している所存である。

従って、そうした経緯を受けとめながら、新たに依頼された 2 つのダムの「中止」に関する審議を行った。

(2) 審議における主要な視点と審議結果（意見書）のとりまとめ方

長野県における上記のような背景を踏まえ、今回、2 つのダム事業の審議にあたって主要な視点としたことは、「①治水面からみた適切性」、「②利水面からみた適切性」、「③コスト面からみた適切性」、「④地権者や地域住民との合意の適切性」の 4 点である。これらの適切性を見たうえで、「事業を中止」とする県再評価委員会案に対する総合的な評価を行う。

従って、意見書のとりまとめについては、先の 4 点の審議結果を中心にとりまとめ、さらに審議中に出された多角的な意見（論点）も併せて記載する。

意見書の構成は、「1) 当該事業の背景の把握」、「2) 県再評価委員会案に対する審議結果」、「3) 事業推進上の多角的な意見」とする。

2. ダム2事業の再評価に関する意見

(1) 生活貯水池事業：(-)駒沢川 辰野町 駒沢ダム

【1) 事業評価に向けた当該事業の背景の把握】

- ・当該事業は、平成5年に事業採択されたが、平成13年2月に長野県が『脱ダム』への治水政策の大転換を図って以来、地域住民や自治体や専門家らの間で、治水と利水の両面から「ダム事業によらない可能性」が検討されてきた。
従って、平成15年に「現行事業の中止」がなされて以来、当該事業は止められていたため、事業進捗率は6%のままであり、事業の用地買収も進んでいない。予算的にも、当初予算60億円に対して残事業費が56.4億円と、事業変更がしやすい状況にある。
- ・平成13年の『脱ダム』宣言、平成15年度の「現行事業の中止」決定以降、当該事業は、平成20年度に再事業評価を受けている。その時点では、圃場整備が進んだことで複数の排水路が整備され、「どこまでが駒沢川の流域(系統)か」の把握が技術的に困難で、ダム整備あるいは河川改修のいずれを選択するにしても、事業規模を決める流域面積や基本高水流量を確定できていない状況だった。そのため、平成20年度の県再評価委員会および本委員会では、それらの根拠が出揃うまでは「一時休止」が妥当との判断がなされている。
- ・その後、平成16年から21年まで流量観測の結果を基に、地元の流域協議会で「流域面積や基本高水流量をあらためて見直す必要性はない」との判断がなされた。今年(平成23年)3月には、同協議会から「ダムによらない河川改修計画に変更する」との提言書も提出され、今回の本委員会の審議に至っている。

【2) 県再評価委員会案に対する審議結果】

① 治水面からみた適切性

- ・天竜川水系伊那圏域河川整備計画では、4市3町3村における「天竜川水系に属する一級河川のうち、長野県が管理する102河川、全長約497km」が対象となっていた。その中でも、被害の発生や危険度が高い河川が、天竜川と小沢川、駒沢川で、その3河川の整備の優先度が高く、駒沢川の河川改修は、流域の中でも整備の緊急性が高く位置づけられている。
- ・洪水の発生する確率については「30年に一度」とされているが、これについては、長野県下における人口や資産など、同様な規模や条件を有する地域と同程度の基準であり、妥当な想定と判断する。
- ・駒沢川の具体的な事業計画(内容、スケジュール)については、国に事業の中止を説明し、さらに国の有識者会議の最終判断を待って、とのことであるが、現段階の治水代替案として、河川改修すべき箇所(上中流区域3000mと下流区間760m)と改修の規模・方法(嵩上げ、断面拡幅、護岸の補強等)が明確になっており、それらに過去の災害履歴や流域住民の意見も反映されているものとみなした。

② 利水面からみた適切性

- ・利水面では、駒沢ダムで計画した当初時点には500m³/日の水道水を想定していたが、地域住民としても「現在の(簡易水道の)水使用量で、量的には足りている」とのことで、ダムを整備するほどの必要性は無いと、地元で判断されていることが確認できた。

- ・一方で、現在の水質には、基準値内ではあるものの若干のヒ素が検出されるため、「安全な水源」を求めたい理由で地域住民の要望が続いていたことが理解できた。今回、複数の水源地において取水の可能性調査がなされた結果、その水源については、現段階で安全な地下水が出ている藤沢地区とする案がかなり有力とのことである。従って、現段階以降の判断は今後の調査等に委ねたい。
- ・今後、水道水源確保支援事業を活用しつつ、具体的な地下水調査や施設整備計画が行われる予定も組まれており、これらの考え方や進め方についても、地元の自治体や住民から十分な理解が得られていることが確認できた。

③ コスト面からみた適切性

- ・当該事業においては、当初予算 60 億円分のうち、その 6%に相当する 3.6 億円が、採択後から『脱ダム』宣言までの期間に使われている。従って、ダム整備を継続する場合の残事業費は 56.4 億円となる。
- ・今回、河川改修での対応となれば、治水対策としての総事業費（調査・設計費、施設整備費）は約 15 億円、利水対策としての総事業費は数百万～数千万円、合計で 16 億円と算出されている。これによると、当初予算の 3分の2に当たる約 40 億円分の縮減が図られることになり、コスト面からの評価は非常に高い。

④ 地権者や地域住民との合意の適切性

- ・当該事業は、平成 20 年度に長野県および本委員会の再評価を受けており、通常の手続きでいえば、次の再評価が実施される時期は平成 25 年度である。しかしこの度、平成 23 年 3 月に地元の流域協議会から「ダムによらない治水・利水対策が可能」との提言書が提出され、それを受けた県から再評価の依頼が出された。
- ・平成 15 年度の『脱ダム』以降、当該対象地域では、国と県、地元自治体と地域住民とが議論を重ねており、先述したような技術的に複雑な課題（＝基本高水水量の確定が困難）をクリアにし、安全性への理解&納得を相互に深めながら、計画内容の変更に行き着いた経緯については、本委員会でも理解するだけでなく、あらためて評価したい。

⑤ 当該事業に対する総合評価

- ・以上のことを総括的に踏まえ、本委員会は、県再評価委員会の案どおり、「事業中止」がもっとも適切と判断する。

【 3）事業推進上の多角的な意見】

- ・特になし

(2) 生活貯水池事業 : (-)黒沢川 安曇野市 黒沢ダム

【 1）事業評価に向けた当該事業の背景の把握】

- ・当該事業は平成 3 年に事業採択されたが、平成 13 年の『脱ダム』宣言を契機に、治水と利水の両面の「ダム事業によらない可能性」についての検討が進められてきた。
平成 15 年に「現行事業の中止」までの事業進捗率は 4.9%であり、予算的には、当初予算 150 億円に対して残事業費が 142.6 億円である。

- ・当該事業も、平成 15 年度の「現行事業の中止」決定の 5 年後の平成 20 年に再事業評価を受けている。その時点では、河川改修計画に変更するにしても、河川改修だけでは対応し切れないことが技術的に明らかになっており、調節地を確保する可能性の検討が始められていたが、利水の目途がたっていなかった。

そのため、県再評価委員会でも本委員会でも、調節池の整備案の他、治水・利水対策がすべて確定するまでは「一時休止」が妥当との判断がなされた。

- ・その後、河川改修の整備方法、調節池の場所や規模、利水の水源の確定などの検討が行われ、今年(平成 23 年)3 月に、地元の黒沢ダム流域協議会から「ダムによらない河川改修計画に変更する」との提言書が提出され、今回の本委員会の審議に至っている。

【 2) 県再評価委員会案に対する審議結果】

① 治水面からみた適切性

- ・調節池については、平成 16 年時点では、流域協議会が調節池を二箇所に分けて造る案をまとめていたが、生態等環境上の課題が多いことが判明し、翌 17 年に調節池の場所を一箇所に絞った案に変更したとのことだった。
- ・そうしたことから、地元と一緒に時間をかけて議論を重ねてきたことは理解できた。しかし、整備箇所の土地は、その 4 割が安曇野市の所有、6 割が民有地である。特に、民間の土地は現段階では利用されていないが、地権者への打診は行われていないとのことであり、今後、事業の円滑な推進のためにも、地権者への打診&交渉を早急に始めることが求められる。
- ・また、池の容量としては、ダムとして整備する際には 23 万 m^3 を想定していたが、現在検討中の調節池の容量は約 17 万 m^3 で、ダム整備の時点よりも規模が 6 万 m^3 ほど小さくなっている。これについては、30 年に一度の災害に対応できる能力基準は満たしており、今後の詳細設計の際に再検討を加えていくものと本委員会でも理解した。
- ・さらに河川改修については、前述の調節池に河川の水を引くための導水路と、ダムの整備を行う際にも整備が必要であった下流部の一定区間(約 1km)の、二箇所の整備がなされるとのことである。現段階では、それらの標準断面などの検討が、環境等にも配慮して適切な規模で進められていることが確認できた。

② 利水面からみた適切性

- ・利水面では、平成 17 年 10 月に旧三郷村を含む 5 町村の合併により安曇野市が誕生したことを受け、平成 21 年度には、同市が新たな水道事業計画を策定している。それにより、地域住民や地元自治体の側で「三郷地区の水道水源は、黒沢川から地下水へと転換する方針」が示された。
これについては、安曇野市周辺の地域では、ほとんどが地下水を水源として活用していることから、また、周辺部の地下水は水質的にも安全なことからも、同市の方針で整備することが最も適切と判断する。

③ コスト面からみた適切性

- ・当該事業においては、当初予算 150 億円分のうち、利水事業に関する予算が 53 億円である。(その内訳は、水道用水に 3 億円、農業用水等の不特定用水に 50 億円。) もう一方の治水事業に関しては、97 億円が治水費用と見込まれていた。
今回、河川改修計画に変更した際には、河川改修と調節池とで総事業費が 30 億円とのことである。

予算面からは、計画の見直しによって黒沢ダム整備費(97億円)の1/3弱に抑えられ、コスト削減という点からの評価はかなり大きい。

④ 地権者や地域住民との合意の適切性

- ・当該事業についても、平成20年度に長野県および本委員会の再評価を受けた後にも議論が重ねられ、平成23年3月に地元の流域協議会から「ダムによらない治水・利水対策が可能」との提言書が提出された。これを受け、県から本委員会に再評価の依頼が出された。
- ・平成15年度の『脱ダム』以降、当該対象地域では、地元の住民&自治体と長野県とが一緒になり、技術的な課題や環境面の配慮を図りながら、ダムによらない河川整備計画の策定に向けて一步一步進めてきた。利水面でも地元の安曇野市がリーダーシップをとり、市町村合併の効果を生かしながら適切な対応がなされたものと判断する。
- ・特に、安曇野市周辺地域の地域住民の環境面への取り組み(=河川清掃や河川パトロールへの参加、自然学習への活用など)が長野県の中でも先進的であることは、本委員会も良く知っている。今回、地域自らが治水・利水整備のあり方の結論を導かれたことについては、本委員会も大変評価したい。

⑤ 当該事業に対する総合評価

- ・以上のことを総括的に踏まえ、本委員会は、県再評価委員会の案どおり、「事業中止」がもっとも適切と判断する。

【3】事業推進上の多角的な意見】

- ・本委員会としては、現時点では調節池の詳細な設計まで把握できず、技術面の評価まで行える段階にない。ただし、調節池が整備される地区は水鳥や昆虫、水棲生物などが多く生息するため、今後、詳細設計に入った際には、(多少、コストが割高にいったとしても)自然や地下水保全および環境面に十分に配慮した施設とすることを望む。
- ・安曇野地域は、自然や環境と共生する意識が高く、今後、整備計画や詳細設計の段階には、「施設活用や維持管理について、いかに住民に関わってもらうか」といった視点からも、さらに闊達な議論を重ねてもらうことに期待したい。
当該事業が自然や環境のあり方、さらに住民参加へと新たな展開まで踏み込めれば、目下、全国で見直されている「ダムから河川整備へ」の動きに先立ち、治水事業というものが「ダムによらない方法を使った」としても、新たに地域の可能性が生み出せることを、広く示していけるだろう。

3. おわりに

～河川整備計画の策定手続き後に、本委員会が事業の是非を評価することの意義～

本委員会の設置要綱では、毎年審議する案件は、庁内の県再評価委員会が評価対象とした主に県単独事業と国庫補助事業と定められており、その対象事業の選定基準には、事業採択後5年・10年等の一定期間が経過している事業、あるいは再評価実施後5年の一定期間が経過している事業といったものがある。その他に「県が審議を必要とすると認める事業」も対象とできる。

今回の2つのダム事業の審議は、その他の「県が審議を必要とすると認める事業」に該当し、河川整備計画の策定に目途が立ったことで、地元の市町村から県に「ダムによらない治水・利水対策」の提言書が提出され、県が「ダム事業の中止」の方針決定したことによる。

本委員会が目指したいのは、河川整備計画策定の手続きと並行して、長野県が第三者機関である本委員会に、今回の審議を依頼した点にある。

その理由は、国交省と長野県の公共事業再評価に関する要領に則れば、「河川やダム事業については、学識経験者等から構成される委員会等の審議を経て、河川計画の策定・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位置づける」とあり、法制度的には、県再評価委員会や本委員会の審議に諮らずとも、再開も中止もできるからである。

現実的には、一旦、公共事業評価監視委員会を通して中止した事業でも、新たな見直し手法を再検討した後（特に、政権交代後）に、今度は同委員会を通さずして「(類似)事業を再開」する事例は、全国に数多く存在してきた。

この課題点については、公共事業を評価・監視する第三者機関の立場から、本委員会でも「中止した事業における、その後の関連事業の評価・監視のあり方」や「公共事業を評価・監視する委員会の役割」等については改善する余地があると、過去に提言してきた。

今回、対象とした2ダム事業については、国から長野県に「今後の治水対策のあり方」に対するダム検証の要請があったことから、同県がダム中止の方針を決定し、河川整備計画策定手続きを進めるとともに、本委員会に最終的な評価・監視の審議を委ねたものである。

前述したような背景や慣習などを鑑みると、同県の本委員会への要請には、地元や専門家らの間で新たな事業を決定していく従来の手法(手続き)とは異なり、第三者機関やメディアの眼にもあらためてオープンにするという本来的な意義、換言すれば、「事業(変更)プロセスの情報公開」という重要な意味が含まれていると、委員会側としても重く受け止めた次第である。

三政権にまたがって、県民あげての論議が展開された長野県では、公共事業に対する政治・行政のあり方も、県民の関心や参加のあり方も、それに関する第三者評価機関のあり方も大きく形を変えてきた。目下、国土交通省が全国の国のダム事業を「一旦中止」し、長野県と同様に「ダムによらない治水・利水のあり方」の検討を始めているが、事業を抱えた自治体や地域の間では、変更することに対する戸惑いや抵抗感も多いようである。

長野県における『脱ダム』後の議論の紆余曲折と、そのプロセスが辿り着いた地域の選択(決定)は、そうした全国の地域にも参考となるだろう。

意見書の最後に、今回の事業中止に関してご尽力された地元関係者の方々に、あらためて労いの言葉を申し上げます。

以 上