

2014年10月26日

愛知県主催：ESD あいち・なごやパートナーシップ事業

ESD シンポジウム「サステナブルな海・川・人のつきあい方」資料

I. 長良川河口堰と流域管理について

II. 設楽ダム連続公開講座（通称：とよがわ流域県民セミナー）の
成果

青山学院大学国際政治経済学部教授

愛知県政策顧問

小島敏郎

I 長良川河口堰と流域管理について

青山学院大学国際政治経済学部教授
愛知県政策顧問 小島 敏郎

1. 長良川河口堰工事関係の経緯

- 愛知県長良川河口堰検証専門委員会報告では、長良川河口堰の経緯が次のように整理されている。
- ※木曾三川(木曾川、長良川、揖斐川の三つの川)については、1963(昭和 38)年度から 1967(昭和 42)年度までの 5 年間に K S T 調査(木曾三川河口資源調査)が実施されていた。
- ※1965(昭和 40)年度には、木曾川水系工事实施基本計画が策定され、この計画で長良川河口堰の目的を治水および利水として方向づけた。1968(昭和 43)年には、木曾川水系水資源開発基本計画を決定した。
- ※長良川河口堰は、1973(昭和 48)年に事業認可が下り、1988(昭和 63)年に堰本体工事に着手、1994(平成 6)年試験運用を行い、1995(平成 7)年に完成し、同年 7 月に全ゲート操作を開始した。全ゲート操作開始とともに、マウンド浚渫を開始し、1997(平成 9)年 7 月完了した。

2. 長良川河口堰の建設の理由

- 国土交通省中部地方整備局の HP「長良川河口堰について」によれば、長良川河口堰建設の理由は、以下の通りである。
- ※長良川流域は、上流にダム建設の適地が少ないため、河道の受け持つ流量が大きい。このため、平成 19 年 11 月に策定された木曾川水系河川整備基本方針では、基本高水のピーク流量毎秒 8,900m³/s に対し、遊水地等により毎秒 600m³/s を調節し、河道で毎秒 8,300m³/s を安全に流下させる計画となっている。
- ※長良川の沿川には人口、資産が集積しており、堤防嵩上げや引堤することは現実的ではないため、洪水を安全に流下させるための浚渫により必要な河川の断面積を確保することとし、この大規模な浚渫による塩水の侵入を防止するため長良川河口堰を設置した。
- ※浚渫する前の長良川は、河口から約 14~18km 付近にある「マウンド」と呼ばれる河床の高い部分で塩水の侵入がどうにか止まっている状況である。浚渫して川底を全体に下げると「マウンド」で止まっている塩水が、河口から約 30km まで侵入することが予測。これに伴い、今まで塩害の無かった地域においても河川水が塩水化し、既得用水の取水障害、地下水の塩分化、土壌の塩分化による土地利用の制約等の発生が予測される。このため長良川河口堰は、河口部で潮止めを行うことにより、これらの塩害を防止し大規模な浚渫ができるようにする役割を持っている。

3. 長良川河口堰開門調査の理由

- 一方、長良川河口堰の最適な運用方法について、愛知県長良川河口堰検証専門委員会は次のように報告している。
- ※「長良川河口堰の最適な運用」とは、「塩害防止」「利水」「環境復元」の利益のバランスの最適値を達成する運用である。河口堰の開門調査が「環境復元」になる可能性が極めて高いことから、河口堰の目的である「塩害防止」「利水」が他の方法でも達成されること、あるいはゲートを弾力的に運用することでも達成されることが示されれば、河口堰開門は「環境復元」に寄与し、より良い運用になる。
- ※河口堰を開門することによって、失われた汽水域・感潮域の生態系を回復し、豊かな河川環境をとりもどすことができる。
- *小型天然アユが大型化することは比較的早期に確認できると思われるが、溶存酸素が改善してもヤマトシジミが居着くには幾年かが必要となる。個体群集を極端に減らしたヨシの回復と水質浄化にはさらに時間が必要かもしれない。あるいは、自力回復のために残された時間は、そう多くないかもしれない。
- *姿を消した絶滅危惧植物の再現は一定の期間では無理かもしれない。サツキマスやモクズガニが激減したのが河口堰の影響か否かを今回は確認できなかったが、開門によって明確な結論が得られる。私達は、生物多様性から受ける恩恵を享受する権利を有している。いかなる利便性もこれを損なってはならないと考える。
- *生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）では、「生物多様性の損失を食い止めるため効果的かつ緊急に行動をとる」とする「愛知ターゲット」を採択した。河口堰を開門して生物多様性を回復することは、愛知県・日本が世界に誇るべきこととなる。

4. 開門調査の基本的考え方

（1）「自然と共に機能する」という「河川思想の定着」

1) 長良川河口堰開門調査の観点

- 愛知県長良川河口堰検証専門委員会報告では、長良川河口堰の開門調査を考える際に「生物多様性の観点」および「治水・利水・環境の三つの便益の最適化という観点」から考えてきた。

2) 河川と人間との関係の総体としての河川思想の定着

- 河口堰開門調査という課題は、ダム建設など近代的河川工事を先行して行ってきた欧米の経験に学べば、「自然と共に機能する」または「元々あった自然な河川を取り戻す＝再自然化」という河川と人間との関係の総体としての河川思想の定着を必要とする。
- 日本では、長良川河口堰建設問題を踏まえて、治水・利水に加えて環境という要素を付

け加える形での河川法の改正が行われた。しかし、依然として治水・利水が重視されており、環境を重視して河川工事を中止したり、縮小したりする事例は極めてまれである。環境への配慮は、治水や利水のための河川工事の付帯工事として実施されるにとどまっているといえる。

3) 対策の想定を超える自然災害は起こりうる。

- 治水のための河川工事は、20年に一度や100年に一度の洪水を想定して実施されている。しかし、自然界は人間が想定した通りになるわけではないから、実際には想定を超える洪水が発生する。また、短期間に特定の地域に集中的に降るなど降雨の態様も変化してきている。したがって、想定を超える洪水や想定していない地域での洪水が起きることも「想定内」であると言わざるを得ない。
- 20年に一度とか100年に一度という治水のための河川工事での「想定」と実際に起きる自然現象との関係は、永遠の「いたちごっこ」であるが、現実には「想定外」の洪水は起こりうる。その時にも、人命を守り被害を最小化するには、被害を最小化する対策も講じておかなければならない。

i) 日本は、2011年3月の東日本大震災から、次のことを学んだ。

- ①人知を尽くして想定しても、「想定外の災害」は起きうる。
- ②「想定外の災害」への備えとは、被害を最小化する「減災」対策である。ダムや堤防などのハードの対策を過信してはならず、迅速な避難などのソフトの対策も大切である。
- ③古くからの知恵は、自然がなす業を伝承するものであり、自然と共に生きる知恵である。それを近代技術ですべて置き換えることはできない。

ii) また、2014年8月の広島集中豪雨による土砂災害から、次のことを学んだ。

- ①高度経済成長の過程では、土砂災害や水害の危険度が高い場所でも、それを正確に告知することなく商取引が行われ、住宅などが建設された。
- ②しかし、土壌について、土壌汚染対策法が制定されて、土地取引においては土壌汚染があるかどうかは、商取引において重要な事項となった。それと同様に、土砂災害防止法でも、土砂災害が起こりやすい地域であるかどうかは、商取引において重要な事項とならなければならないし、水害についても同様である。それをルール化することは行政の仕事である。
- ③災害から住民の命と財産を守るには、洪水、浸水、津波、土砂災害等各種のハザードマップを地方自治体が作成し、住民が臨機応変な対処ができるようにすることである。

4) 先人の知恵を生かす対策は、復古ではなく、先端の思想である。

- 洪水対策においては、森林の保水能力や遊水池など自然が持っている能力をも生かしながら、洪水が起きても被害を最小限にとどめる対策をも必要とする。これらに鑑みれば、「自然と共に機能する」または「再自然化」という河川思想は、復古的な思想ではなく、先端的な思想であるといえることができる。

(2) 河口堰開門調査への道筋は腰を据えて

- 愛知県が設置した長良川河口堰検証 PT・専門委員会では、報告書をまとめるまでに1年を要した。その後、愛知県は国土交通省に、愛知県と国土交通省が事務局となって長良川河口堰の最適運用を検討する合同委員会の設置を呼び掛けたが、国土交通省はそれに応じなかった。
- そこで、愛知県は、やむを得ず元愛知県副知事を座長として、国土交通省が推薦する専門家2名と愛知県が推薦する専門家2名の計5名で構成する合同会議準備会を愛知県が事務局となって発足させた。合同会議準備会の専門委員は、合同会議の開催に賛成の意向を示しているが、国土交通省は合同会議の開催に同意をする兆しはない。
- 長良川河口堰は、河口堰建設の構想(1965年度)から、事業認可(1973年)、本体工事着手(1988年)を経て、運用開始(1995年)まで、全過程で30年余をかけている。公共事業官庁は、一度事業を実施すると決めたら何年かかろうと完成までこぎつけるという強い意志を持っている。他方、開門調査の議論は、始まってからまだ2年しかたっていない。
- オランダのハーリングフリート河口堰の開門では、2015年の開門(予定)までおよそ20年を要している。長良川河口堰の開門調査も実現まであきらめない強い意思が必要である。

(3) 「永続的な開門」と「開門調査」の区別を明確に行う

1) 河口堰では、弾力的な運用がなされている。

- 長良川河口堰の運用実態をみると、堰は全く締め切られているわけではない。平常時には全てのゲート上部および魚道から常に河川水が放流され、洪水時には全てのゲートが全開操作(年平均約7回程度)され、水質保全のためのフラッシュ操作も実施(年平均約60回程度)されている(中部地方整備局のHP「長良川河口堰について」「長良川河口堰のゲート操作」より)。
- 国土交通省と愛知県との見解の相違は、塩水を一時でも遡上させて調査して最適な運用方法を考えるか(開門調査)、塩水を全く遡上させない範囲内でより良い運用を考えるか(弾力的運用)の一点に絞られている。

2) 塩水の遡上による汽水域の復活と、塩害の防止とは同じではない。

- 長良川河口堰を開門して汽水域を復活させれば、長良川の環境が改善することに異論はない。しかし、長良川河口堰からの水を工業用水や上水道の原水として利用するなど、

河口堰建設後に形成された新たな利害関係もある。また、河口堰下流では「変化した環境の下での漁業」が営まれている。

- 塩水の遡上と、それが実際に塩害という被害をもたらすこととは同義ではない。それは、開門調査によって塩水が遡上する距離や塩水濃度の程度、塩水遡上の時期や期間などによる。例えば、農業に対する塩害については、農業用水として使用されていない時期であれば、直接の被害（損害）を生じない方法は工夫できる可能性がある。

3) 塩水がどの濃度で、どこまで遡上するかは、確かめられていない。

- 国土交通省からは川底を浚渫したので塩水が上流 30 キロメートルまで遡上するという主張もされている。しかし、この予測は、実測によって確かめられていない。

4) 順応的な調査を採用する。

- したがって、長良川河口堰の最適な運用方法を確定するには、いきなり「永続的な開門」を行うのではなく、まず、時期や期間の選択や被害の防止措置を講じるなど一定の条件の下で、試験的に堰を上げて実際に塩水がどこまで遡上するかなどのデータを集め、さらに異なる条件の下で堰を上げて環境改善効果に関するデータを集めるなど、実証的なデータに基づいて「順応的に」検討を進めることが最も理に適っている。
- 最適な運用方法が、堰の全面開放になるか、塩水を遡上させないという前提での更なる弾力的運用になるか、その間の方法になるかは、開門調査を行ったうえで判断される。

5. 国土交通省・岐阜県・三重県との関係

(1) 国土交通省・独立行政法人水資源機構

- 国土交通省が合同会議の設置さえも拒否している理由は明確ではないが、「現在のところ環境上大きな支障は生じていない。堰を上げて塩水を遡上させれば被害が生じるので、塩水を遡上させる開門調査に応じるという選択肢はない。したがって、開門調査については議論する必要もない」ということではないかと推察できる。
- しかし、国土交通省中部地方整備局の HP では、愛知県の専門委員会報告に反論しているのだから、公開での討論の場を用意されれば出てきて堂々と論陣を張ればよい。合同会議も開催しない、愛知県の専門家と直接相対して議論する必要もないというのは、国土交通省は愛知県委嘱の専門家と討論することを逃げまわっているという印象を与え、その権威も失墜してしまう。
- 行政権力が、国民に対して「知らしむべし・依らしむべし」、「国の官庁は絶対正しいのだから議論する余地なし」という超然的立場をとっていたのは、明治憲法下のことである。国民主権の民主主義国家では、国土交通省は、巨額の税金を使って建設した長良川河口堰に投げかけられた「開門調査」の見解に対して説明責任を果たさなければならない。

- 明責任は、一方的に国土交通省の見解を HP に UP して「それで終わり」ではない。河口堰の必要性や愛知県が提起した課題に対して、国民に公開された場で自らの立論を展開し、課題が残っているならばともに議論して解決することが民主主義国家として適切な対応である。

(2) 岐阜県

1) 塩水遡上の懸念

- もちろん、長良川河口堰の問題は、岐阜県、三重県、そして名古屋市にも関係する。
- 岐阜県の懸念は、国土交通省の塩水遡上 30 km 論（河口堰を開けると塩水は河口から 30 km 上流まで遡上するという論）を根拠としている「塩害発生の懸念」である。塩水遡上 30 km 論は国土交通省が唱えている論であるから、その説明責任は国土交通省にある。
- この塩水遡上 30 km 論は河口堰建設の理由であり、本来は長良川河口堰建設決定以前になさなければならぬ。しかし、シミュレーションモデルを使つての塩水遡上 30 km 論は、河口堰工事着工後に公表されており、工事を正当化するための後付のシミュレーションのようにも見えてしまう。シミュレーションは係数や入力するデータによってアウトプットの数値は変わりうる。そこで、シミュレーションの数値が正しいかどうかは、実測値との照合によって確認されなければならない。
- しかし、長良川河口堰では、シミュレーションが正しいことを証明する実測値は示されていない。また、塩水遡上 30 km は、365 日いつでも生じるわけではないから、それはどのような条件の下で起きるのか、その条件を満たすのは 365 日のうちのいつで何日程度かということも明確にしなければならない。

2) 清流長良川の世界農業遺産登録

- 岐阜県は、清流長良川を 2015 年の世界農業遺産登録を目指して活動を行っている。岐阜県の HP によれば、次のように説明されている。

i) FAO の世界農業遺産とは

- 世界農業遺産 (Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS) : ジアス) の目的は、地域環境を生かした伝統的農法や、生物多様性、農村文化、農村景観が守れた土地利用などを「農業のシステム」として一体的に維持し、次世代に継承していくことを目指すことであるとされている。

ii) 長良川のコンセプト「清流長良川の鮎～里川における人と鮎のつながり～」

- 岐阜県南部を流れる長良川は、流域の人々の暮らしの中で清流が保たれ、その清流で鮎が育ち、清流と鮎は地域の経済や歴史文化と深く結びついている。長良川におけるその循環

は、人の生活、水環境、漁業資源が相互に関連している世界に誇るべき里川のシステムであり、いわば「長良川システム」と呼べるものである。

○「長良川システム」は、次の3つの用語が循環システムとして機能していることが大きな特徴である。

①くらしや経済活動の中で、水を守る・水源林を育てる取り組みが行われ都市を流れる河川でありながら、高い水準で、水質、生物多様性が維持されていること

②水環境の保全と伝統漁法の継承・資源確保の取り組みにより鮎等回遊魚を対象とした内水面漁業が盛んでかつ農林水産業の生産力が維持されていること

③清流と地域の農林水産物によって発展してきた歴史文化・産業があること

※里川とは

里川は、手つかずの自然の中で環境が保たれている自然河川ではなく、森林管理や水防施設、清掃管理など人が適正に関与することにより生活領域の中を流れつつ、生活水源・漁場・農業用水等の経済的価値、及びレジャー・景観・歴史・文化等の精神的な価値を有し、かつ、生物多様性を保持している。いわば里山に発し里地を流れる川であり、長良川はまさに「里川」である。

iii) 長良川河口堰の開門調査と清流長良川の世界農業遺産の登録

○長良川河口堰の開門調査は、流域管理の観点から、治水、利水、環境の三つの観点から長良川河口堰の最適な運用を検証するものである。

○長良川河口堰の治水効果については、河口堰そのものには治水効果はなく、治水のために河床を掘削したことによって遡上する塩水を阻止するために建設されたとされている。河床掘削による治水効果については、長良川河口堰の設置根拠を検証するとともに、特定地域の短時間集中的豪雨などをもたらす21世紀の気候変化への対処も必要となる。

○長良川河口堰の運用に関しての検討は、塩水の遡上による塩害の懸念に対する対策である。岐阜県は長良川河口堰による利水をしていないので、岐阜県の懸念も塩害が生じるかどうかにある。長良川は、もともと河口堰が無かった川であり、その環境の中で人々の生活が営まれてきた。河口堰の開門時期や方法を工夫することによって、塩害が生じなければ、長良川は「里川」としての機能をより良く発揮できることとなる。

○岐阜県が世界農業遺産への登録を推進しているのは、長良川の「上流」と「中流」であり、「下流」はない。しかし、河川は、上流から下流まで一体のものであり、上流と中流だけを切り取って、世界農業遺産とするという考え方には違和感が残る。岐阜県の活動が実を結び、長良川が世界農業遺産となった暁には、長良川は世界的に注目を浴びることになり、「なぜ長良川下流は世界農業遺産ではないのか」、「河川は、切り離して評価することが適切なのか」という議論が世界的視野から生じる可能性がある。国内だけに通用する議論から世界的視野から議論へと展開することで、長良川河口堰開門調査の新たな視野が開けるかもしれない。長良川河口堰の開門調査は、世界農業遺産としての清流長良

川にとって、自然な流れであると考える。

- 他方、現在、長良川河口堰は既に存在しており、その運用を担う水資源機構や国土交通省中部地方整備局は、塩水を遡上させないことを譲れない一線として、河口堰を弾力的に運用している。どのような開門時期や方法によれば、塩害を生じることなく、清流長良川に寄与することができるか、検討は途上にある。

(3) 三重県

1) 利水

- 三重県の懸念は、取水口が河口堰上流にあり、取水に影響を受けることである。したがって、その影響への対策が必要となる。
- もともと三重県は、長良川河口堰の建設にあたって大量の工業用水の需要を想定していた。しかし、建設時にはすでに工業用水の需要見込みが過大であり、三重県として河口堰の水利権に見合う費用を工業用水使用者から回収できないことが明らかになっていた。そこで、愛知県が三重県の過剰な工業用水分を肩代わりする形でようやく河口堰建設にこぎつけたという経緯がある。
- ところが、三重県から譲り受けた工業用水の水利権は、愛知県でも工業用水としては使い道がなく、上水道用の水に転換した。しかし、その上水道用の水も実際には使われていない。結局、当初の三重県の過剰な工業用水は工業用水としても上水道用の水としても使われることなく、三重県が負担するはずだった費用は愛知県の上水道の利用者が負担することとなった。
- 利水については、これまで行われた水需要予測と、実際の水使用量のデータの蓄積がある。これまでの水需要予測は、予測のたびに過大予測を繰り返しており、それが改まらない。
- 工業用水も上水道の水も公営企業が事業として行っているが、現実の水需要に見合わない過大な投資は公営企業の経営を不健全にする。長良川河口堰の最適運用の検討を通じて、三重県においても、現実を直視して、水需給のあり方を再検討し、公営企業経営を健全化することが迫られている。

2) 海への影響や効果

- もう一つ、長良川河口堰の開門調査に欠かせない課題は、伊勢湾における漁業への影響や効果である。既に河口堰が運用され、新たな漁場環境が生じている。開門調査によって、それがどのような影響や効果があるのか、長良川が海に注ぎこむ最後の場所で人々がどのように接することができるのか、上流から下流そして海までの全体を見渡した流域管理の課題である。

Ⅱ 設楽ダム連続公開講座（通称：とよがわ流域県民セミナー）

の成果

青山学院大学国際政治経済学部教授
愛知県政策顧問 小島 敏郎

1. 設楽ダム連続公開講座が求めたもの

○設楽ダム連続公開講座（通称：とよがわ流域県民セミナー）は、愛知県の主催で、平成24年度と25年度の2か年で、10回開催された。

（1）公開・民主の原則による運営

- この連続講座は、ダム建設という賛成と反対が先鋭的にぶつかりやすいテーマについて、県民が学ぶ場を提供し、考える材料を提供する場として設定された。このような連続公開講座が愛知県の主催で開催されたこと自体が画期的なことである。
- この連続講座の特徴は、徹底した公開性と民主性であった。どのような運営をするか、どのような講師を招聘するか等、講座運営に関する委員の議論を公開し、さらに会場に来た人々の意見を求めて運営方法を決定し、実施してきた。
- 一つエピソードを上げれば、運営チーム会合では、「ご理解とご協力」という言葉が問題となった。「ご理解とご協力」という言葉遣いは、随所で聞かれる。大概の場合、「ご理解とご協力をお願いします」という者は、「自分はこうする、それは変更不能である。したがって、皆さん、従って下さい」ということを意味しているとの指摘がなされた。「言葉の使い方は、一つの思想であり注意しよう」ということが話題にのぼったのも、連続講座の雰囲気を表している。

（2）事業者の説明責任、国民及び県民の自主的な判断

- ダム建設は、多額の費用が支出され、その費用は国民や県民の負担となる。建設しないという決定にせよ、建設するという決定にせよ、国民及び県民が、何が問題なのかを知り、納得の上で決定することが民主主義の基本である。
- したがって、公共事業の事業者にとって必要なことは、事業について国民及び県民に対する「説明責任を果たすこと」であり、そのための情報を提供することである。国民及び県民にとって必要なことは、「情報を得て、自ら考えて判断すること」である。

（3）多様な意見、セカンド・オピニオンの重要性

- 日本の政策決定過程においては、行政機関が専門家の意見や住民の意見を聞いて、専門性の担保や民主的手続きの担保をすることが多い。これは、行政の独断を避ける上では

効果があるが、他方で、行政があらかじめ用意した結論に導くために、それに賛同する専門家や市町村長の意見を聞くだけということもある。

- これが常態となると、行政庁の審議会や専門委員会の委員となる専門家の権威が高められ、研究予算の配分や寄付が得られやすくなり、さらには、大学での昇進にもつながるということにもなりかねない。工学系と文系とを比較すると、工学系では研究に多額の予算が必要となるので、その傾向が強いように思われる。そうすると、権威ある専門家の意見というものが行政庁と歩調を一にした単一色となり、セカンド・オピニオンが生まれにくくなる。
- 批判のないところに反省や進歩は生まれませんが、行政担当者としては、批判が無い方が楽である。ところが、国民や県民としては、権威ある専門家による単一色の意見だけでは判断を誤るおそれがある。費用を負担し、政策の受益を享受し、または損失を被るのは国民や県民だからである。
- そこで、設楽ダム連続講座では、設楽ダムをめぐる課題を抽出し、同じテーマについて、それぞれ異なった立場からの講演を聞くことを原則とした。

2. 設楽ダム連続公開講座の成果と課題

(1) 行政当局の協力と限界

- 設楽ダム連続公開講座では、国土交通省中部地方整備局、東海農政局、愛知県も講師として出席し、講演を行った。行政当局の協力が得られたことは、県民が設楽ダムについて学ぶ上で不可欠なことであり、協力が得られたことを積極的に評価したい。
- 他方、設楽ダム連続講座では、行政当局の協力は得られたものの、行政当局の見解と、セカンド・オピニオンとしての専門家の見解との間での討論を行うことはできなかった。設楽ダム連続公開講座は、講座を聞き、質問をする県民のための講座ではあるが、討論を行うことによって、さらに理解が深まったであろうとは容易に推測できる。それができなかったのは、限界であったと言える。
- なぜ、日本の行政官庁は公開の場での討論を避けるのか、それでは十分説明責任を果たせないでないかとの疑問が残る。日本の行政庁は、想定問答集以外の質問が出てくる可能性のある議論をするという訓練を受けていないし、「言葉尻」をとらえられることを極度に警戒する。また、方針を変更するつもりがない場合には、公開討論会は際限のない論争に巻き込まれるだけであり、時間の無駄であると考えているのかもしれない。残念ながら、現在までのところ、長良川河口堰でも、国土交通省と愛知県が委嘱した専門家との間の効果での討論会は実現していない。

(2) 県民参加の参加と限界

- 設楽ダム連続公開講座は、多くの県民の参加を求めた。会場に来て下さった方々、インターネットで見て下さった方々には、大変感謝をしている。公開講座の公開内容は大変広範にわたり、内容も充実したものであり、一連の講座としては一級品であったと考えている。
- 他方、設楽ダム連続公開講座に参加して頂けた県民の方々は、それほど多くなかったというのも事実である。これは広報の努力不足や開催会場が不便であったという事情もある。しかし、設楽ダム連続公開講座への参加者が少なかったことの理由が、納税者が税金の使い道に対して淡白であるとは考えにくい。市議員や県議員の政務活動費に対してはそれが不適切かどうかについて敏感な反応を示しているからである。
- では、公共事業についてはそのような反応が生まれにくい。それは何故だろうか。一つの仮説として、数万円、数十万円という単位の政務活動費の不正は、普通の人々が認識できる額であるのに対し、設楽ダム関係の費用、総額約 3000 億円、県費約 1400 億円という額は、普通の人々が認識できない額であるということにもあるのかもしれない。また、政務活動費が全額その地方自治体の予算であることに対して、公共工事は国と地方自治体の予算が入っていることに対して、違いがあるのかもしれない。
- お金は天から降っては来ない。公共事業は、基本は税金であり、納税者が負担しているお金である。納税者への説明は、ただ情報を発信すればよいのではなく、情報が納税者に受信され、届くことが大切である。

3. 裁判所の判断と民主政治における判断

(1) 裁判所の判断をどうみるか

- 公共工事を裁判で争おうとする場合、事業主体である国土交通省を被告として争うことは、現在の訴訟制度では、かなり難しい。そこで、いくつかのケースで、地方自治体の公金支出が違法であるということでの裁判が起こされる。訴訟が提起されれば、地方自治体としても対応をしなければならないが、被告とされる地方自治体としては、国土交通省の代理で原告とされているようなものである。公共工事の設計変更や、建設の中止などの権限は、国土交通省にあって、地方自治体にはないからである。訴訟制度の不備であると言わざるを得ない。
- 原告としては、国土交通省との対話の場が設定されないため、裁判所で議論を交わすしかないという事情もある。訴訟でのやり取りで、新たな事実が公開されることもある。被告としては、訴訟で勝つためには、主張・立証しなければならないからである。
- 多くの場合、裁判所の判決では、原告が敗訴する。裁判所は、法令に照らして違法か適法かを判断する。法令を起案し、政令以下の命令や通達の作っている国の行政官庁が、自ら作成した法令に違反した行為をしているというケースは、稀であり、地方自治体はそのような国の行政官庁の行為を前提としているからである。

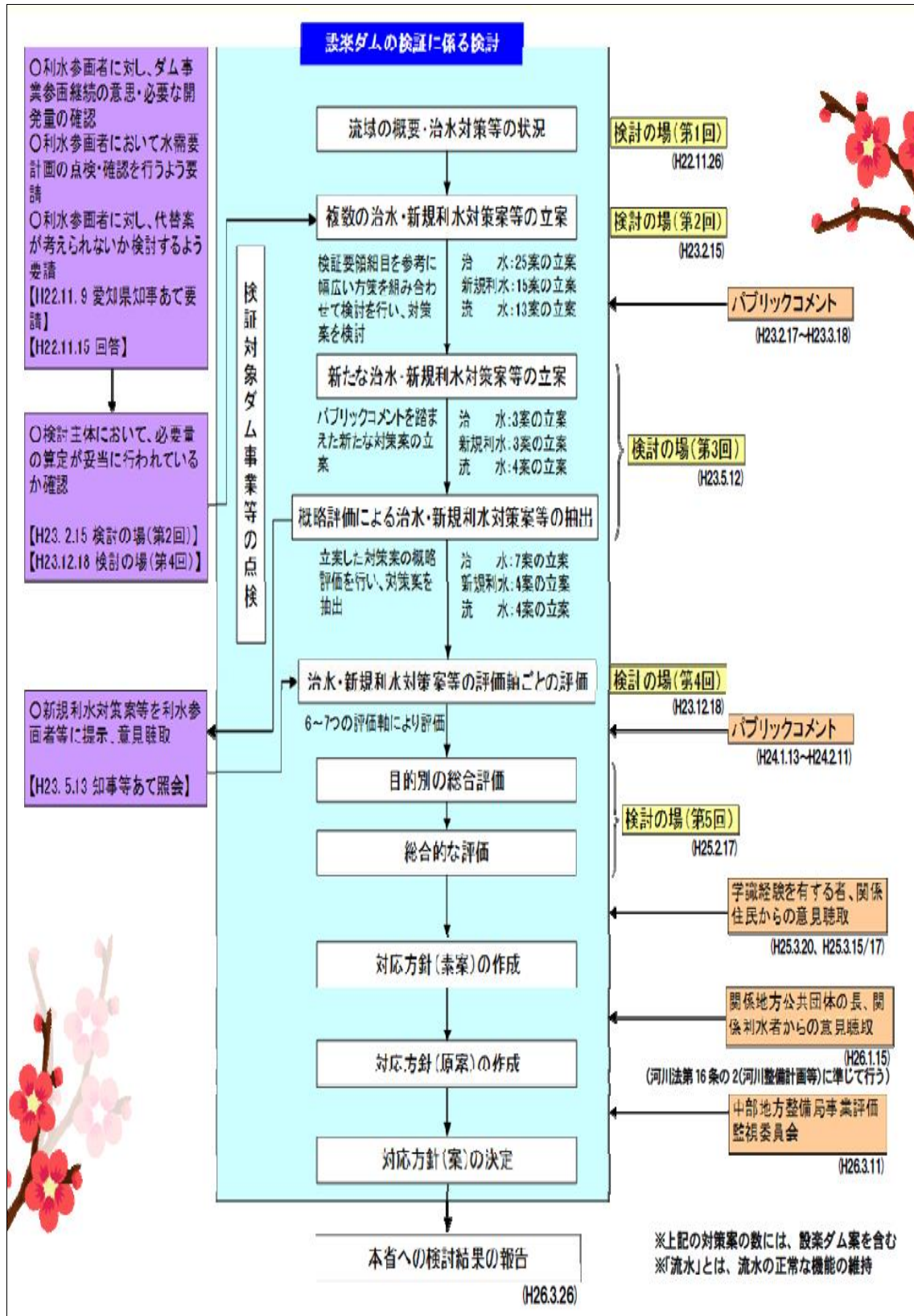
○しかし、そのことは、その事業が「裁判所によって認知された」ということにはならない。裁判所の判断は適法か違法かの判断であり、その事業が適切か不適切か、高い優先順位の事業化、というのは民意によって決定すべき事項だからである。したがって、公共事業については、行政庁による説明責任と、国民・県民による民主的な判断が必要であるということになる。

(2) 民主的な手続きとは何か

- 日本国憲法は、代議制民主主義を採用しているが、直接民主主義の制度も採用している。特に、地方自治は民主主義の学校であると言われているように、直接民主主義の仕組みが地方自治法に採用されている。
- 代議制民主主義の担い手である議員としては、直接民主主義の制度は自らの存在理由を脅かす制度であると考え、敵視するかもしれない。多くの住民投票条例が制定されている一方で、現に、具体的な事案での住民投票に議会が反対するという例も見られる。
- また、国会議員や地方議会の議員が直接民主主義の制度を「衆愚政治」だという論調もある。しかし、有権者を信頼しない政治家は有権者から信頼されない。それでは日本の民主主義の基盤が崩壊しかねない。
- 有権者は選挙の時だけの主権者ではない。それを度的に担保するためにも、地域づくりでは、例えば、都市計画法よりも、住民投票によって裏打ちされた住民の民主的意思が優先するという制度が必要ではないかと考える。

4. 設楽ダムの手続きの現状

- 設楽ダムが建設されたとしても、完成は、工事再開後 11 年後とされている。その間にも、今回設楽ダム連続講座で語られたことは、形を変えて繰り返し議論されることとなるであろう。国土交通省は、建設中も説明責任を果たしている責務がある。このため、設楽ダム連続講座の内容を整理した形で資料として提供する。
- なお、設楽ダムの手続き状況は、国土交通省「設楽ダムだより」によれば、次のとおりである。



設楽ダム連続公開講座（通称：とよがわ流域県民セミナー）の開催概要

青山学院大学国際政治経済学部教授
愛知県政策顧問 小島 敏郎

開催日時場所	テーマと講演・講師
第 1 回 ○平成 24 年 7 月 28 日（土） 午後 1 時 10 分～午後 4 時 ○愛知大学 豊橋キャンパス 「記念会館」小講堂 （豊橋市町畑町 1-1）	テーマ：「とよがわ流域ってなに？」 ○開会挨拶 愛知県知事 大村秀章氏 ○講演 1 「とよがわ流域の地域形成と地域像」 愛知大学名誉教授 藤田佳久氏 ○講演 2 「集水域が一体となって取り組む健全な水循環の再生」 東京大学演習林生態水文学研究所長 蔵治光一郎氏
第 2 回 ○平成 24 年 10 月 6 日（土） 午後 1 時～午後 4 時 ○愛知県図書館 5 階大会議室 （名古屋市中区三の丸 1-9-3）	テーマ：「設楽ダムは何のため？」 ○講演 1 「豊川水系の治水・利水計画と設楽ダム事業について」 国土交通省中部地方整備局河川部河川計画課長 久保宜之氏 ○講演 2 「ダムの治水機能について」 京都大学名誉教授 今本博健氏
第 3 回 ○平成 24 年 11 月 23 日（金祝） 午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○蒲郡市勤労福祉会館 （蒲郡市神明町 18-4）	テーマ：「設楽ダムと三河湾の環境・生態系・漁業」 ○講演 1 「二枚貝類の水質浄化機能と豊川河口域における大量発生 of の仕組み」 名城大学大学院総合学術研究科特任教授 鈴木輝明氏 ○講演 2 「しじみから教わること」 株式会社京北スーパー相談役 石戸孝行氏
第 4 回 ○平成 25 年 2 月 11 日（月祝） 午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○愛知大学名古屋キャンパス （名古屋市中村区平池町 4-60-6）	テーマ：「設楽ダムへの投資と効果～愛知県財政とダム事業効果を考える」 ○講演 1 「愛知県の財政構造とダム関連投資」 名古屋市立大学大学院経済学研究科長・教授 森徹氏 ○講演 2 「ダム投資と事業効果」 法政大学文学部教授 伊藤達也氏
第 5 回 ○平成 25 年 5 月 18 日（土）	テーマ：「ダムが河川環境に及ぼす影響～魚類生息と土砂輸送に与えるダムの影響を考える」

<p>午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○新城文化会館 (新城市字下川 1 番地 1)</p>	<p>○講演 1 「豊川におけるネコギギの実態とダムの負荷影響」 岐阜経済大学地域連携推進センター教授 森誠一氏 ○講演 2 「ダムと土砂環境について」 京都大学防災研究所水資源環境研究センター長 教授 角哲也氏</p>
<p>第 6 回 ○平成 25 年 8 月 3 日(土) 午 前 10 時～午後 4 時 30 分 ○愛知大学豊橋キャンパス (豊橋市町畑町 1-1)</p>	<p>テーマ：「豊川流域の水利用～水を通じて、流域の未来像を考える」 ≪第 1 部 「とよがわ流域の水利用計画」≫ ○講演 1 「東三河地域の水需要について（上水道、工業での水利用）」：愛知県 ○講演 2 「東三河地域の水需要について（農業での水利用）」：東海農政局 ≪第 2 部 「愛知県、東海農政局とは異なる視点からの水需要・水供給について」≫ ○講演 3 「豊川水系における利水の現状とフルプランの検討」 岐阜大学地域科学部教授 富樫幸一氏 ○講演 4 「講演 1、2 と講演 3 の見解の何が異なっているかの解説」 東京大学大学院農学生命科学研究科附属演習林生態水文学研究所長・准教授 蔵治光一郎氏</p>
<p>第 7 回 ○平成 25 年 10 月 14 日(月祝) 午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○愛知県西三河総合庁舎 (岡崎市明大寺本町 1-4)</p>	<p>テーマ：「流水の正常な機能の維持のための手段とは」 ○講演 1 「豊川における流水の正常な機能の維持について」 国土交通省中部地方整備局河川部河川環境課長 筒井保博氏 ○講演 2 「カリフォルニア水銀行における生態系のための水確保の仕組みと実績」 大阪府立大学現代システム科学域・准教授 遠藤崇浩氏</p>
<p>第 8 回 ○平成 25 年 11 月 30 日(土) 午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○豊川市勤労福祉会館</p>	<p>テーマ：「豊川の治水計画と治水対策」 ○講演 1 「豊川の治水計画と治水対策について」 国土交通省中部地方整備局河川部河川計画課長 柄沢祐子氏</p>

(豊川市新道町 1-3-3)	○講演 2 「川とは？－川の本質と治水の在り方－」 新潟大学名誉教授 大熊孝氏
第 9 回 ○平成 26 年 2 月 15 日 (土) 午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○愛知県奥三河総合センター (北設楽郡設楽町田口字向木屋 2-10)	テーマ：「設楽ダム - ダムサイトの技術と安全性」 ○講演 1 設楽ダムの調査、設計と施工について 国土交通省中部地方整備局設楽ダム工事事務所副所長 栗木信之氏 ○講演 2 「設楽ダムサイトの地質について」 立命館高校非常勤講師 紺谷吉弘氏
第 10 回 ○平成 26 年 3 月 21 日 (金祝) 午後 1 時～午後 4 時 30 分 ○愛知大学豊橋キャンパス (豊橋市町畑町 1-1)	テーマ：「ダムと地域振興」 ○講演 1 「地域再生と公共投資」 法政大学教授 小峰隆夫氏 ○講演 2 「ダム建設による地域再生事例」 国土交通省中部地方整備局長島ダム管理所長 北原修氏

《設楽ダム連続講座運営委員名簿》

◎ 設楽ダム連続公開講座運営チーム委員	
◎ <small>とだ としゆき</small> 戸田 敏行	愛知大学 地域政策学部 教授
<small>いのうえ たかのぶ</small> 井上 隆信	豊橋技術科学大学大学院 工学研究科 教授
<small>くらし こういちろう</small> 蔵治 光一郎	東京大学大学院 農学生命科学研究科 附属演習林 生態水文学研究所長・准教授
<small>とみなが 晃宏</small> 富永 晃宏	名古屋工業大学大学院 工学研究科 教授
<small>はらだ さとみ</small> 原田 さとみ	タレント/ エシカル・ペネロープ株式会社 代表取締役
(敬称略) ◎リーダー	
○ 愛知県政策顧問	
<small>こじま としろう</small> 小島 敏郎	青山学院大学国際政治経済学部教授
(敬称略)	

※富永晃宏名古屋工業大学大学院工学研究科教授は、平成 24 年 8 月から鷺見哲也大同大学工学部准教授に代わって就任。

「設楽ダム連続公開講座（通称：とよがわ流域県民セミナー）」 で語られた設楽ダムを考える際のポイント

青山学院大学国際政治経済学部教授
愛知県政策顧問 小島 敏郎

この資料は、平成 24 年度及び 25 年度に開催された「設楽ダム連続公開講座（通称：とよがわ流域県民セミナー）」での講演を、小島の責任において整理したものである。

1. 設楽ダムの概要

◀ 久保宜之氏講演：「豊川水系の治水・利水計画と設楽ダム事業について」▶
※国土交通省中部地方整備局河川部河川計画課長

(1) 設楽ダムの位置及び関係する地域



(2) 設楽ダムの目的

- 総貯水量 9800 万 m^3 、有効貯水量 9200 万 m^3
- 目的（有効貯水量 9200 万 m^3 ）
 - 1) 洪水調節 1900 万 m^3 、（総貯水量の 19%、有効貯水量の 21%）