

設楽ダム建設着手に至る最終手続きを検証する（上）

松 倉 源 造

1

これまでいくつかの拙論を通して、一級河川・豊川で進められてきた多目的ダム・設楽ダム一億 m^3 建設計画（最終的には2008年の設楽ダム基本計画で九千八百万 m^3 と確定された）が利水面でまったく必要性に欠けること、そればかりではなく豊川（総合）用水の供用開始後数年を経てすでに寒狭川下流部（宇連川への流域変更を目的として建設された寒狭川頭首工下流部）、長年にわたり運用されてきた宇連ダム・大野頭首工、そして宇連川流域随一の溪谷美を誇った大島川にも「備蓄用」ダムが建設されて、豊川流域さらに三河湾東部に取り戻せない負の環境影響を与えつつあることがいくらか了解されるであろう^(註1) また、大規模ダム建設という従来型巨大公共事業の転換を促すはずであった改正河川法（1997年）がめざした理念とは真反対に豊川水系河川整備計画策定への住民参加を完全に形骸化し、同計画の基軸にすえられた設楽ダム建設の権威づけにひたすら固執し続けたこと^(註2)、それは同時に公共事業（ここでは巨大ダム建設事業）が与える環境影響評価手続きへの住民参加をも単なる通過儀礼に類落させてしまったことも、である^(註3)。極めつきは、設楽ダム計画をその目的でも規模でも二転三転させ異形かつ巨大規模に計画変更（総貯水容量を一億 m^3 ほどに、うち不特定利水容量をじつに六千万 m^3 にま

で）しながら水没予定地住民たちを“アメとムチ”で翻弄しながら既成事実を積み上げ、“ヘビの生殺し”状態に押し込めて、ついには巨大ダム建設の同意を受け入れざるをえなくしてきたのであった^(註4)。水没予定住民たちの間になお躊躇は残っているとしても。

最後に指摘した点に関しては補足しておかねばならぬことがある。この三十余年間、国土交通省中部地方整備局も愛知県も、そして旧設楽町までもが設楽ダム問題をあえて水没予定地区住民の問題に矮小化し続けてきたことである。

振り返れば、1980年代前半までは水没予定地区を中心に組織された設楽ダム建設反対連絡協議会（反対協）と、ダム直下流域にあたる地区で組織された設楽ダム反対直下流域協議会（直下流協）とがあり、ともに「設楽ダム建設絶対反対」の旗を掲げて活動してきた。さらに寒狭川（のち豊川流域全体）の漁業協同組合を中心に豊川上下流全域をカバーする団体・個人有志が寒狭川ダム群（旧設楽町内の設楽ダム、旧鳳来町内の寒狭川ダムと寒狭川頭首工・導水路）建設に連携して反対する組織と「豊川を守る活動」を展開してきたのであった。だが、結局は、豊川で最後となるほかない設楽ダム建設に固執する事業者側の戦略によって、旧鳳来町と旧設楽町とが、さらに旧設楽町内の二つの反対組織が分断され、役員を取り込まれて反対協も解散に追い込まれてゆく。ついには水没予定地区が“条件つき”賛成に舵を切ってし

まったのである。これを裏返せば、水没予定地区外の設楽町民など蚊帳の外におかれてきたといっても過言ではあるまい。

むろん 2008 年 12 月、旧津具村と合併した新設楽町が設楽ダム建設受け入れを最終決断するに至る際、決断に至る過程とその根拠を全町民に徹底的に情報開示し、社会的合意を得るべく説明責任を尽くし、同時にダム完成後も町内で生活することになる全町民の暮らしと生業をどのように再生し持続させてゆくのか？一を、新町長の責任において全町民からなる「熟議の場」を用意して社会的合意形成を図る。かつは、その社会的合意の中に新設楽町の町づくりの中長期展望と、それを実現してゆく工程表を改めて共有しあう努力をしなければならぬはずであった。だが現実には、それは無視された。結果、土壇場に至り、設楽町中心地の田口地域から新たなダム反対の声が上げられることになるのであった。

そこで本稿では、設楽ダム建設同意に至る最終盤の社会的背景となった全国的な“脱ダム”運動や世論の動向と、にもかかわらず国交省中部地方整備局と地元の新設楽町および町議会がどのような対応策を講じたのか一に焦点を合わせて追跡してみよう。

(注 1) たとえば、拙著 (2012) 『徳国のコモンズ豊川一森と海をつなぐ命の流れ』あるむ社、愛知大学総合郷土研ブックレット、を参照。

(注 2) 拙論「ダム事業の再検証基準案 (有識者会議案) は適正かつ有効か」、愛知大学総合郷土研究所紀要 第 56 輯 (2010) 所収、を参照。

(注 3) この点は別稿で論じる予定だが、さしあたり、市野和夫 (2007) 『持続する社会を求めて』岩田書院、の「付章 延命を画策する大型公共事業、設楽ダム計画」を参照されたい。

(注 4) 拙論「設楽ダム建設事業における利水計画分析序論—公共事業の「公共性」を考える素材として」、郷土研紀要 第 53 輯 (2008) 所収。また、「設楽ダム利水計画を検証する (1) —農業用水に係る水需給予測の過去と現在」、愛知大学短期大学部研究論集 第 33 号 (2010) 所収、「(2) —都市用水に係る水需給予測の過去と現在」、同論集 第 34 号 (2011) 所収、を併せ参照されたい。

2

本稿の課題が意味する歴史的文脈をより鮮明にするため、そもそも「従来型公共事業システム」とはなにか？一との視点から、2000 年代を振り返っておこう。前稿 (郷土研紀要 第 56 輯、所収) でも触れておいたように、豊川流域委員会の『中間報告書 (案)』(2001 年 1 月 19 日) の中では、豊川旧フルプランの目標年度が過ぎようとして、その見直しが愛知県第 7 次地方計画を「参考にして見直されつつある」と明言されていた。ということは、この時点で旧フルプラン見直しの動きが出ていたことを関係者は知悉していたわけだ。実際、豊川流域委員会が審議を終えて豊川水系河川整備計画が策定されるのを見届けたうえで、国土審議会水資源開発分科会は豊川部会を立ち上げ、豊川水系における水資源開発基本計画の見直しについて、「調査審議し、その結果を分科会に報告」(「水資源開発分科会における部会設置要綱」(2001 年)) させようとしたことが、ほどなく判明した。

だが、その動きが表面化したのは 2002 年になってからのことであった。実はこの 1 年余の間に、かねて懸案であった“橋本 (龍太郎内閣による) 行財政改革”が実施に移された。行政改革の中で特筆すべきなのが、従前の建設省、運輸省、国土庁、そして北海道開発庁を統合して国土交通省という巨大公共事業官庁 (公共事業全体のおよそ 8 割を所轄する) をつくり上げたことであった。省庁を統廃合すれば、不評を詫つてきた縦割り行政が改善され、公共事業をも「総合的」に行い得る。ひいては年々膨れ上がっていくばかりの国債残高を整理するため財政再建に着手することができると一という主張に基づき、1998 年 6 月に中央省庁等改革基本法が成立しており、2001 年から 1 府 12 省庁に再編施行されたわけだ。あたかも小泉純一郎内閣が成立する直前のことであった。財政危機が叫ばれ、「経済計画・国土計画から地方自治体の公共事業実施にいたる日本型公共事業

システム^(注5)が揺らぎ始めていた時であった（森裕之（2008）『公共事業改革論 長野県モデルの検証』有斐閣 p.31）。

この小泉内閣の成立によって、日本の経済財政政策の軸は、「経済計画」から毎年度閣議決定される「骨太の方針」やその調整を担当する経済財政諮問会議へと移されたのだが、その「骨太の方針」では当初から一貫して財政再建が最重要課題として掲げられ、この方策の一環として公共事業削減が着実に進められてゆく。さらに、『骨太の方針 2001』と一体的に策定された『改革と展望』（2002年）でも、今後5年間を通じて「国の公共投資について…景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、その重点化・効率化を図」り、併せて地方のそれも同一基調で見直すべきだとして、ともに削減方針が示されてゆく。さらに、小泉構造改革最後のガイドラインとなった『骨太の方針 2006』では、今後5年間（2007～2011年）の公共事業削減方針として公共事業関係費と地方単独事業費（投資的経費）を合わせた歳出削減総額「5.6兆円～3.9兆円」という数字まで掲げることになったのだ。目標とする<2011年度のプライマリー・バランス（基礎的財政収支）の黒字化>を前提とした公共事業削減をめざす決意のあらわれであったという。これら公共事業費の削減方針を受けて、公共事業費の大半を占める国土交通省は事業を「重点的、効果的かつ効率的に推進するため」（社会資本整備重点計画法 第1条）として、従来、個別事業ごと定められていた長期計画に対して、従来の個別化された長期計画では「事業量の確保を目的としたもので予算配分の硬直性を招くなど〔と〕の批判」が強かったことから、個別の長期計画を社会資本整備重点計画に一本化することにより、「国土交通省発足のメリットを最大限発揮」しようとしたというのである（（財）日本ダム協会（2003）『ダム年鑑 2004』pp.3～4）。

社会資本整備重点計画法（施行は2003年）

のいう「社会資本整備事業」とは道路、鉄道、空港、港湾、下水道、河川、砂防など全部で13事業にも及ぶ社会的インフラストラクチャのほとんどを包括する事業とされ、これらを国土交通省が一括所管すれば事業を「効果的かつ効率的に推進でき」「メリットを最大限発揮」できるかのように喧伝したわけである。だが、たとえ重点計画により事業が「総合化」されたとしても、①事業を実施する組織とその根拠法が一たとえば河川の場合、河川法の規定と河川事業を実施する組織の国土交通省河川局（現・水管理国土保全局）というように、13に及ぶ整備事業もその実施は従前どおり縦割りに分解されてしまいかねないこと、②そのうえ、この重点計画の決定権は内閣にあるとされるから、国会審議抜きで決定されてしまうこと、など問題の根幹はなんら変わらぬまま残されてしまったのである（天野・五十嵐（2004）『ダム撤去への道』東京書籍、pp.175～176）。

これらの点はさておき、社会資本整備重点計画法を受けて実際に策定・閣議決定された社会資本整備重点計画の内容をみてみよう。計画内容が最も大きく転換された点は、従来の五カ年計画のように「事業費総額〔で〕…はなく、期間中に達成される成果を…記載」するようにしたことだ。いうならば「作る側の『事業費』から国民から見た『達成される成果』に転換」したことだとされる（『ダム年鑑 2004』、p.4）。ここで「事業費」から「達成される成果」への転換というのが、前年の『改革と展望』、さらに前々年の『骨太の方針 2001』と同一線上にあるのは当然であろう。社会資本整備重点計画の具体的内容としても、事業連携の強化（省庁横断的な重点目標の設定と省庁間の事業連携強化）、事業の構想段階からの住民参加、技術開発等を通じたコスト縮減・事業の迅速化、事前から事後までの厳格な事業評価、入札および契約の適正化、民間資金・能力の活用、国庫補助負担金について地方裁量の向上などが列挙されているからだ。

ところで『改革と展望』では、「全国総合開発計画等についても、望ましい国土の実現の観点から関係各分野の総合的な効果を発揮することが必要である等の視点に基づき、抜本的にその在り方について見直しを行う」とされ、全国総合開発計画（全総）の根拠法たる国土総合開発法も3年後には抜本的に改正され、新たに国土形成計画法が制定されるようになる（2005年）。この国土形成計画法の可能性について先に紹介した森裕之は、①全国計画では、景観・環境を含めた国土の質的向上、有限な資源の利用・保全、ストックの活用などが新たに盛り込まれたこと、②広域地方計画では、国と地方の協働による広域ブロックづくりや国・地方公共団体・経済団体等による広域地方計画協議会を組織し連携・協力していくこと、などであり、総じて「地方自治体を含むボトムアップ型の国土計画の仕組みの導入と開発主義からの転換の必要性が理念として示された」と、一定評価しているように見える（森（2008）前掲書、p.34の傍点は引用者）。

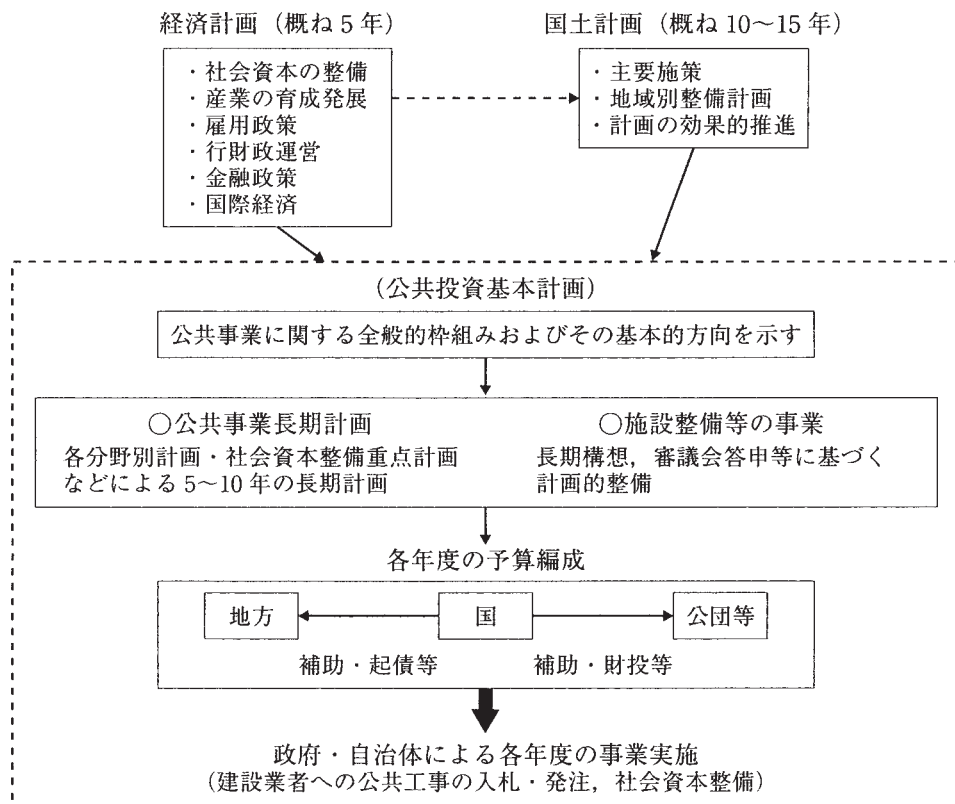
なるほど、国土総合開発法から国土形成計画法へと改正を推し進めた背景に、社会資本整備重点計画法がいう「国際競争力の強化等による経済社会の活力の向上及び持続的発展」「豊かな国民生活の実現及びその安全の確保」「環境の保全〔良好な環境の創出を含む…〕」並びに自立的で個性豊かな地域社会の実現（同法第3条）などの積み残された政策課題—つまりは資本制蓄積に関わるグローバル化問題^(注6)や財政危機の深化、資源・環境問題の深刻化などがあったことは確かだろう。その背景

ゆえに、また、従来の日本型公共事業システム（「政・官・業・学」癒着構造の根幹）を構成する諸制度が軌道修正を強く迫られていたことも間違いあるまい。だが、すぐ上のところで指摘したとおり、この軌道修正はシステム枠組み内部の変化であって、それらが実施に移される段階では単なる公共事業の〈選択と集中〉のための効率化、つまりはコスト削減に堕しかねず、日本型システムそのものが旧態を脱したとは言いえまい。

いま、それを治水事業の場合で簡略に例示しておこう。治水事業7カ年計画の作成を定めていた治山治水緊急措置法から治水事業に関する規定が廃止されて治山緊急措置法に改正され、治水事業計画は失効した。だが同時に、治水事業と治山事業との相互調整規定が社会資本整備重点計画法に設けられるとともに、治水特別会計の対象事業の定義を治山治水緊急措置法から治水特別会計法に移し替えるなどして、法制上は両事業の「総合性の確保を図る」としている（『ダム年鑑 2004』、p.4）。とはいえ、法制上の「総合性の確保」が必ずしも「総合的な効果を発揮する」（『改革と展望』）ことにはなるまい。なにしろ、治水事業の根幹が国土交通省河川局（現・水管理国土保全局）が所管する大規模な特定多目的ダム（国直轄、水資源機構、そして補助ダム）であることに変化はみられないからである^(注7)。

（注5）経済企画庁による図をもとに森裕之が作成した「日本型公共事業システム」の概念図を転載しておこう。

図1 日本型公共事業システムの概念図



[注] 点線の囲み部分が公共事業に関する領域

<出典> 森裕之（2008）『公共事業改革論—長野県モデルの検証』有斐閣、p.27より引用。

上図でいう「経済計画」とは、戦後長らく、日本の経済・財政計画を方向づけるために概ね5年ごとに策定されてきた計画が、最初の本格的な「国土計画」である第一次全国総合開発計画（一全総）が制定された時（1962年）、すでに策定されていた国民所得倍増計画（1960年）が初めて10年計画となったため一全総も国民所得倍増計画に合わせた目標年次（1970年）に設定され、なおかつ国民所得倍増計画の主要手段となった公共事業政策が一全総の中心を占めることになった。つまり、「国土計画は、経済計画の目標実現のための手段として利用されること」になった。同時にそれは、戦前から戦後にかけて一貫して「時の国家権力の意思そのもの」とも言い得るものとなったのであった（本間義人（1999）『国土計画を考える』中公新書 p.8.13）。

（注6）1980年代末から1990年代にかけて日本の支配的企業（自動車・電機電子など）が急速に海外現地生産比率を高め多国籍企業化した結果、これら「国際的企業・産業」と旧来の「国内型・公共

事業依存型産業」との間の力関係が変化し、経済団体間の一時的対立を孕みつつ、アジア通貨危機（1997年）を発端に深刻化した構造不況のなかで、公共事業の重点化・効率化を図ることによって公共事業費の大幅削減を進める政策思想へと収斂していったのは否定できまい（碓山洋（2005）「公共事業をめぐる政策展開」、日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題』有斐閣、所収、を参照）。

（注7）1990年代半ばから実施されたダム等見直し制度に基づいて2007年度までに中止となったダム事業数は表1のごとくであり、またこの間のダム事業費は図2に見られるごとく二千億円以上削減されている。とはいえ、継続中のダム事業も国直轄事業、水資源機構事業（旧水資源開発公団事業）、都道府県補助事業を含めて、なお169に及んでいるのだ。ということは、財政危機が深まるなかで国土交通省所管のダム事業も重点化が、継続されるダム事業にも効率化が、ともに迫られてきたこと（選択と集中）に注目しておかねばならない。

(6)

設案ダム建設着手に至る最終手続きを検証する（上）

表1 近年における全国のダム事業の状況（国土交通省関係）

2007年10月現在

(1) 継続中のダム事業

		事業数
直轄事業 (国交省)	多目的ダム	36
	治水ダム等	14
	流況調整河川事業	2
水資源機構事業		8
補助事業 (都道府県)	多目的ダム	49
	治水ダム	30
	生活貯水池(多目的)	23
	生活貯水池(治水)	7
計		169

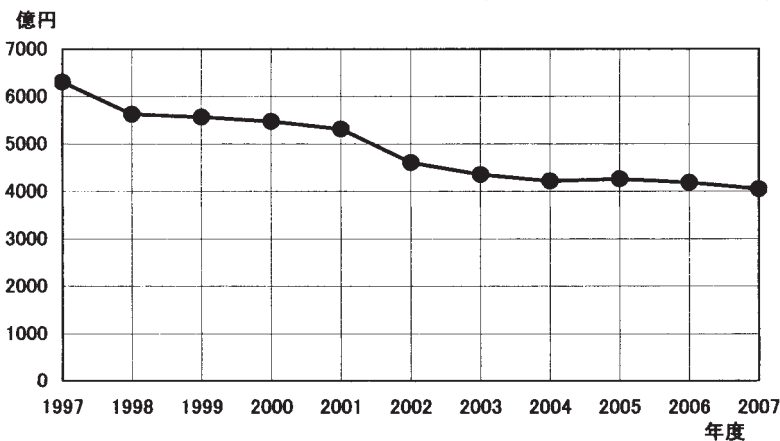
(2) 中止になったダム事業

中止決定年	ダム	生活貯水池	計
1996年度	4	0	4
1997年度	3	3	6
1998年度	4	3	7
1999年度	0	0	0
2000年度	33	14	47
2001年度	3	5	8
2002年度	12	2	14
2003年度	8	2	10
2004年度	1	2	3
2005年度	5	0	5
2006年度	1	2	3
2007年度	1	0	1
計	74	33	107

(生活貯水池:有効貯水容量が100万m3以下のダム)

図2 全国のダム事業費

(水資源機構への交付金を含む)



<出典> 公共事業チェック議員の会・水源連『川を住民の手に！国会シンポジウム2—ダム問題を改めて問う』資料集 p.85より引用。

3

さてここで問題とするのは、特定多目的ダムの建設根拠とされる治水や利水の目標には森林機能を恣意的に見込んできた点である。森林（緑のダム）機能について、ダム事業者側は

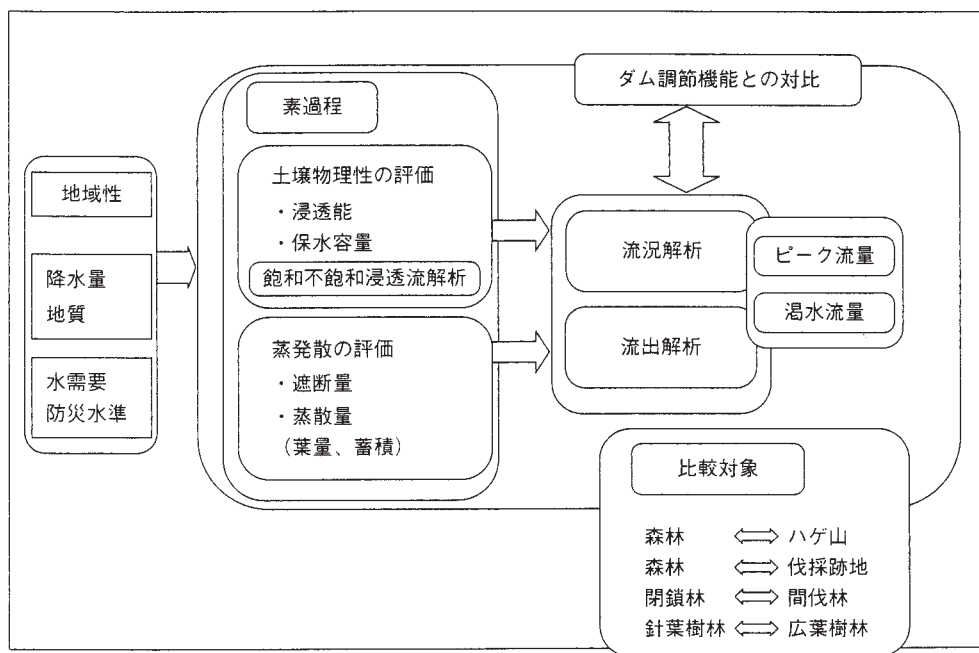
『『緑のダム』を整備するだけで本当に洪水や濁水が防げることになるかどうかについて、これまで合理的・科学的な根拠に基づいて明確に示されたものはない』などとし、その文献証拠として、日本の学問世界で最高権威をもつとされる日本学術会議の答申（『地球環境・人間生活に

かかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）（2001年）を持ち出すのだ。いわく、「大規模な洪水では、洪水がピークに達する前に流域が流出に関して飽和に近い状態になるので、このような場合、ピーク流量の低減効果は大きくは期待できない」と。また「流量曲線上の渇水流量に近い流況では…地域や年降水量にもよるが、河川流量はかえって減少する場合がある」（傍点は引用者）と。いうならば、自らに都合のよいフレーズだけを切り取ったうえで、「森林とダムの両方の機能があいまってはじめて目標とする治水・利水安全度が確保されることになる」という認識が学問世界でも共有されているはずだとして、大規模な特定多目的ダム建設が「合理的、科学的な根拠に基づいて」いるかのように強弁するのである（『ダム年鑑 2004』、pp.4～6）。

このような説明論理に問題があることは言うまでもない。上記の引用句、とりわけ傍点部分からも知られるように、学会議答申も「緑のダム」効果について一律に判断するのではなく、個別の事例に即して慎重な判断を求めているからである。それは、森林が水流出に与える影響の数量的な評価（森林水文学で「対照流域法」と呼ばれる^(註8)）の調査事例が決して多くなく、また実際の観測でも、冬季の凍結、流量欠測、流域平均雨量の算定などに困難があり、一定の結果が示されるまでには至っていない実態があるからだろう（蔵治・保屋野編（2004）『緑のダム—森林・河川・水循環・防災』築地書館、を参照^(註9)）。

いま試みに、「緑のダム」評価の構図を以下のように図示してみよう。

図3 「緑のダム」評価の構図



<出典> 鈴木雅一「『緑のダム』研究はどこまで進んだか」、蔵治・保屋野（2004）同上書所収 p.20 による。

とすれば、治水・利水に関して問題の核心はむしろ、以下のごとくではあるまいか。

(1) まず、治水について。

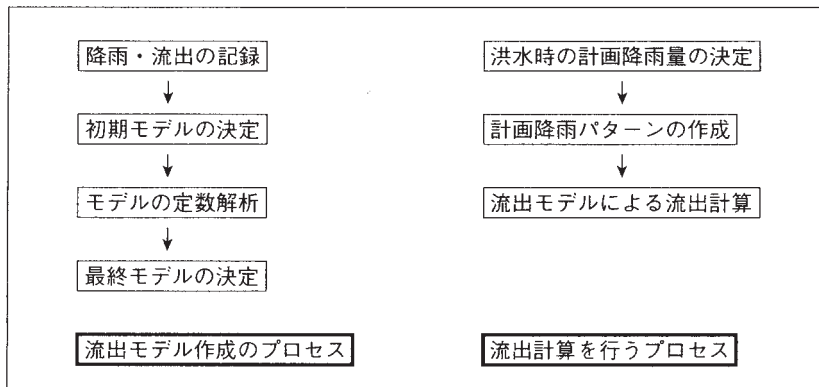
現在の治水計画が基本高水流量の数値をもとにダム建設と河川改修との河川構築物に振り分ける工学的な考え方（近代高水工法）が採用され、それに沿った河川整備計画案でないといえども国土交通省河川局（現・水管理国土保全局）の認可を得ることができないところに問題の核心がある、と言えないだろうか。後述のように、その典型的な事例が長野県の新知事に就任した田中康夫が「脱ダム宣言」を発表した直後（2001年3月）、計画中の長野県内九河川すべてについて再検討するべく長野県治水・利水ダム検討委員会が設置された。それら九河川ごとの答申は翌年から一年間の間に順次、<ダム抜き治水>を結論としたのだが、長野県当局は薄川^{すすきがわ}のケースを除いて基本高水流量を据えおいたまま<ダム抜き治水>方針を決定したため、後日の流域住民による流域協議会における代替案づくりも「基本高水の壁」にぶつかってしまった。「基本高水を下げると安全度が低下する」という考え方と、「既存の〔基本高水流量の〕数値が現実^{じじつ}に比べて大きすぎる」、言い換えれば森林の浸透能（飽和水量）をどれ

だけ見込むかという考え方と、の差が埋まらなかったからであった。

<考え方の差が埋まらない>との二項対立的表現は、しかし、「森林とダムの両方の機能があいまってはじめて目標とする治水・利水安全度が確保されることになる」という上述の学術会議答申における共通認識自体が間違っていることを意味しはしない。実際に、『ダム年鑑2004』でも「森林の保全是治水・利水施設の計画における前提条件」だと断じていたのだ（p.5）。しかし、日本ダム協会が「森林保全是…前提条件」だという場合、問題は、①現在の治水計画の根拠とされる基本高水流量は、森林からの水の出方を推測する1モデルにすぎない「貯留関数法」が河川実務で採用されて数10年間、全く見直しがなされていないこと。また、②実際に使用されているデータは30～40年前のものが多く、植林後10年以下の若齢林が大半を占めていた「その当時の森林状態が折り込み済みだ」ということでしかない。30～40年前と比べ現在では森林の保水力（浸透能）が相当小さくなっているはずなのに、それが基本高水流量の算定に織り込まれていないことである^(註10)。

念のため、貯留関数法による基本高水流量の決め方を図示すると以下のとおりである。

図4 貯留関数法による流出解析のプロセス



<出典> 加藤英郎「脱ダムから『緑のダム』整備へー森林と水プロジェクト活動から」蔵治・保屋野編（2004）前出書、所収、p.184による。

上図に即して説明しよう。既往の（過去の実際に観測された）降雨量データから確率論的手法を用いて計画降雨量を決め、実際に観測された降雨をいくつか抽出し、降雨量が計画降雨量に合うように毎時の降雨量データを引き伸ばす。その後、このように抽出され、引き伸ばされたすべての降雨に対して流出モデルによる計算からそれぞれの流出量のデータが得られ、そこからピーク流量が得られ、得られたピーク流量データのうち、どこまでをカバーするかを判断して決めることになっているのだ。しかしながら、これら計算プロセスにあつて「係数に何をとり、どのデータを投入するか、つまり森林状態を真に、どれほど反映しているのか」は通常全く検討されていない。このことこそが問題なのである（保屋野初子『『緑のダム』と政策、これまでとこれから』（同上書、p.216）^(註11)）。

(2) 利水についても同じことが言えよう。

くり返し紹介した学術会議答申では、先引のフレーズ（p.57を参照）に続けて「森林は水を生み出すわけではないこと、渇水流量が減少する場合もあること、しかしながら、水資源確保上有利であること等、一見矛盾する事実を含めて、森林の水源涵養機能を正しく理解することが必要である」との共通認識を示し、渇水時の「森林の水源涵養機能」、すなわちもう1つの「緑のダム」効果（負効果を含めて）を河川ごと定量的に検証する必要があるはずだと指摘していたのであった。ところが日本ダム協会によれば、洪水調節の場合と同じく渇水時の流量確保のためにも、「こうした森林の存在を前提とした上で、ダム等の施設設置が計画されることになるのであり、森林が保全されていればダムが不要であるとか、またダムがあれば森林が荒廃してもよいというのはいずれも極論」だとして、いかにも両「極論」を退けるのが「合理的・科学的」な立ち位置だと装いつつ、そのじつ森林が果たす渇水時の保水機能について個別具体的に検証したり、データを提示して科学的客観性を裏づけようとしているわけで

はないのだ。

なにしろ学術会議答申の「森林の水源涵養機能を正しく理解すること」という結語を、日本では「国土面積の約2/3を森林[が]占め、現在は歴史上森林が良好に保持されている時期に属しており、これ以上森林を増加させる余地が少ないのが現状」などと言葉のすり替えをするくらいだからである（『ダム年鑑 2004』、p.5）。

というのも、本当に問題なのは「森林面積がこの100年間で増加したか減少したか」だけではない。「現在は歴史上森林が良好に保持されている」あるいは「ここ100年間の間ではもっとも森林が整備されている」というのが真実かどうかなのである。これほど＜山林の荒廃＞が叫ばれてきている現実をまったく無視しているといわざるを得ないからだ。ことは林業問題、すなわち戦後の拡大造林政策により全山（とってよほど）で過密に植林された針葉樹が、1960年代以降の貿易自由化の急展開によって安価な木材が大量に輸入され続けたため伐採・搬出されず、いわば政策不在により内地材市場がほとんど壊滅しているという問題だけではない。その結果、また森林の不在地主化なども複雑に絡み合い、それら森林では下草刈り・枝打ち・間伐などの手入れが全くなされなくなり、密植状態のまま放置されてきた。当然のこと、林床に陽光は届かず下草や低木は生えない。そのため降雨時に、水滴の大きな衝撃エネルギーにより林床土壌が浸食されて流出し、他方で樹冠からの蒸発散作用もあつて、森林の保水力低下が懸念されてきたのが実態であるにもかかわらず、森林は「良好に保持され」「整備されている」というのだからである。

このような認識は、しかし、ダム事業者側だけのものではあるまい。実際、改正河川法の追加「目的」（同法第1条に追加された「河川環境の整備と保全」）を金科玉条にして前記の社会資本整備重点計画では、「重点目標」（「暮らし」「安全」「環境」「活力」）のなかに「暮らし～生活空間の充実等を通じた豊かな生活の実

現」なる目標をおき、その目標実現に必須な「事業の概要」として「河川、ダム等での水質浄化対策」などととも「渇水時にも安定した給水が可能となるよう、河川流量の確保のためのダム建設等を進める」とし、それがまた「環境～地球環境から身近な生活環境までの保全・創造」にもなるかのように記載しているからだ(pp.8.11)。

この場合、むしろ「事業分野別の取り組み」に「河川流況の確保のためのダム等」を「治水事業」として進め、それを進めるために「事業箇所重点化による事業効果の早期発現」を強調していることと併せ考える必要があろう(p.30)。

なんのことはない。「河川流況の確保」が「渇水時にも安定した給水[を]可能」とするから、治水と利水とを兼ねた多目的ダム建設「事業効果の早期発現」に向けて重点的に努力するというのである。長良川河口堰問題を機に全国規模でまき起こり始めた“脱ダム”の嵐に抗して、あくまで特定多目的ダム建設の促進に固執しようとする国土交通省の苦しいメッセーじそのものだと言えよう。豊川水系・設案ダムの突出した不特定容量などの設定を権威づけするための筋書きとしか思いようがないのである。

(注8) 森林の治水(・利水)機能を科学的に調べることは実はかなり困難である。森林以外にも雨の降り方や地形、地質など流域の多くの要素に影響される洪水の出方からして、森林が及ぼした影響だけを抽出することが困難なためである。試験地を設定して実験しようとしても、同じ雨は二度と同じように降ってはくれないから、同じ場所で森林の状態だけを変えて、同じ雨を降らせるという実験は不可能なのである。とすれば、地形・地質がほぼ同じで隣り合った二流域を実験対象とし、一方の流域には一切手を加えず(対照流域という)、もう一方の流域の森林を除去したり植林したりすることによって森林の機能を調べる方法(「対照流域法」)しかあるまい(蔵治光一郎「世界の『緑のダム』研究事情」、蔵治・保屋野編、前掲書所収、p.59)。

(注9) 「緑のダム」効果の厳密な検討には、本文の図3に示したような降雨一流出のさまざまな過程に着目した検討が総合化されなければならない

い。森林の機能については、①流域からの流出においてはピーク流量や渇水流量が直接的対象となるが、これを説明するには土壌物理性と蒸発散という水移動の素過程に関する基礎研究が不可欠なこと。②ピーク流量や渇水流量をダムによる調節効果と比較検討すること。③対象地域より降水量や地質だけでなく、必要な水需要や防災水準などの社会的要因、さらに機能評価では地域性を踏まえるべきこと、が必要不可欠であろう(鈴木雅一の前出論文、蔵治・保屋野編、前掲書 pp.20～21)。

(注10) 豊川の基本高水流量を算定する際にモデルとした対象洪水は、工事実施基本計画の場合には過去5回の洪水であり、それらの年超過確率1/150の基準地点(石田)上流域の流域平均日雨量316mmを計画雨量として流出計算を行った結果だとされた(建設省設案ダム調査事務所の見解)。この工事実施基本計画を踏襲した河川整備基本方針の場合には1955～1996年の42年間に及ぶ流量規模、雨量規模などの比較的大きかった洪水を中心として12例をあげ、さらに1893年からの104年間の既往洪水により検証した結果だとされた(第12回豊川流域委員会に提出された中部地方建設局の説明資料)。だが、両者の場合ともに共通して採用された主要対象洪水は1960・70年代に生じたものであった。市野和夫はこの事実を踏まえつつ、豊川集水域の森林状態—とくに杉・檜など針葉樹の植林後10年以下の若齢林面積と年最大流量5年移動平均との相関関係から、1960年代に大きな規模の洪水をもたらした重大な原因として集水域森林が広く若齢林で占められていた結果ではなかったか、と問題提起していた(詳しくは、「豊川集水域の若齢林面積の推移について」(愛知大学総合郷土研究所紀要 第48輯(2003)所収)を参照)。

(注11) いずれにしても、基本高水流量の算定プロセスにあっては集水域の森林状態が正確に反映されることが不可欠であり、その点で森林水文学の課題が大きだけでなく、河川行政にとっても「緑のダム」機能を実証的に評価する手法が欠かされてきている。その先進例はすでに各地で見られるようになってきている。そこで以下、具体的に2つほどの先進事例をあげておこう。

本文で触れておいた長野県の薄川流域にあつては、すでに1990年代末から森林整備が順次計画され、田中康夫新知事による『脱ダム宣言』を機に「緑のダム」造りを林業政策に採用していた。

ちょうど同じ頃、徳島市の住民投票により頓挫した吉野川可動堰計画に建設省・国土交通省はこだわり続け、しかし新たな方針は示そうとしなかった。そこで住民たちは、縦割り機構で動きのとれない行政に頼らず、自前のカンパ活動に

よって代替案の研究をするべく「吉野川みんなの会」を立ち上げ、江戸期から続く固定堰（第十堰と呼ぶ）の保全策をつくることと同時に、荒廃した森林を豊かにして洪水流量を下げる「緑のダム」を研究することとした。会はこの2つのテーマを科学的に検討するために専門家の協力を呼びかけ、13人の専門家で構成する「吉野川流域ビジョン21」に研究委託し、「住民自身があるべき代替案を考え、これを基礎自治体が連携支援し、ふるさとの川の将来を決めていく」運動スタイルが生まれようとしたのである（蔵治・保屋野編、前掲書、所収の姫野雅義「なぜ住民は『緑のダム』に共感するのか」を参照）。その後の研究のなかで、森林樹種と人工林の状態による洪水緩和機能の差の定量化をめざす調査も始まり、報告書が出された（2004年）。その要旨は、戦後の拡大造林政策により自然林が皆伐・植林され若齢林主体の1970年代に、森林の浸透能が急激に低下し洪水が頻発した。だが、1990年代には、人工林の成長で浸透能がある程度回復したものの、森林の手入れ不足で浸透能が頭打ち状態におかれている。それゆえ、「吉野川流域の人工林を適切に間伐することで150年に1度の洪水に対応することができ」ることになるはずだから、新たなダム建設の必要はなく、むしろ、この間伐事業によって毎年7億円の新たな公共投資が生まれるはずだとしたのであった。（中根周歩「吉野川第十堰と緑のダムー「流域主義の視点から」、宇沢弘文・大熊孝編（2010）『社会的共通資本としての川』東京大学出版会所収）

また、川辺川ダムによる治水という建設省・国土交通省の球磨川治水計画に対して、第2回住民討論集会で、水源開発問題全国連絡会（水源連）の嶋津暉之が森林成長により人吉地点での洪水ピーク流量が低下すると指摘したのを機に、第9回討論集会で熊本県から基本高水流量と密接に関連する森林保水力について共同検証を行おうという提案があり、紆余曲折の末、ダム反対側と国土交通省とが合意に至った。共同検証（観測）の結果は、洪水時に、自然林と人工林、放置林と間伐林との間で地表流量に大きな差があったかどうかについて、両者の見解は割れたままであったが。

—このような住民自身による「緑のダム」機能の検証結果を、今後の人工林管理計画に生かすべく同時期から、矢作川流域を先駆として「森の健康診断」が精力的に行われ始めていたことに注目すべきである（蔵治光一郎・洲崎燈子・丹羽健司編（2006）『森の健康診断』築地書館。また蔵治光一郎「二十世紀の河川思想を振り返る」、宇沢弘文・大熊孝編、前掲書所収）。

4

ところで、小泉構造改革に含まれた公共事業費削減のさらなる内実に迫っておこう。小泉内閣成立後の最初の一般会計予算において、『骨太の方針2001』を踏まえた財政構造改革の第一歩として「国債発行30兆円以下」という目標が掲げられ、そのための歳出削減が図られたが（主要な削減対象は社会保障、公共事業、そして地方財政—とりわけ地方交付税であった）、ここでは検証対象を公共事業関係費の前年度当初予算からの10%削減が断行されたこと、これを受けて地方の一般財源ベースでの普通建設事業費も短期間のうちに1990年代のピーク時と比べて半減せざるを得なくなってきたことに対象を限定しておこう。

まず、国の公共事業関係費（図5）および地方の普通建設事業費（図6）をみてみよう。

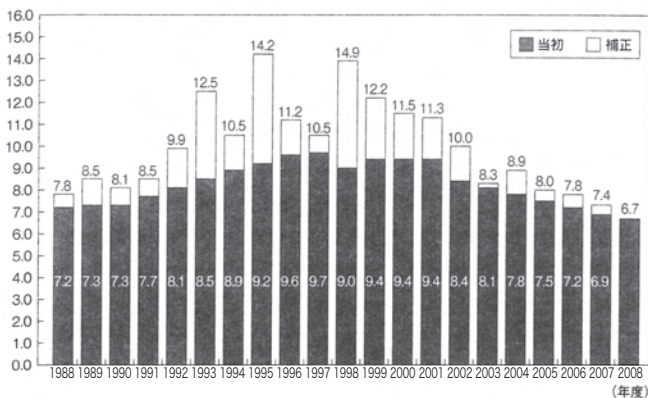
両図によれば、国・地方における公共事業関係費および普通建設事業の総額そのものも1999年度以降縮減され、ピーク時と比べて2005年度でそれぞれ4兆円、10兆円ほどの縮減が進んでいたことが読みとれる。にもかかわらず、総額が縮減するなか、地方の普通建設事業費では国直轄負担金だけはほとんど変化がないことが分かる。

他方で、地方一般財源の低下がそのまま地方の公共事業の削減に直結しているわけではないにせよ、すでに1997年度を初発にして普通地方建設事業費の財源が一般財源等から地方債へと大きくシフトし、地方債発行残高が膨らみ、それが後年度における地方の公債費支出の増加へとつながったこと。その反対に義務的経費である人件費や扶助費の伸びが相対的に抑制されてきたこと—が図7から読みとれよう。とはいえ、高齢化の急進などにより一般財源の義務的経費への投入率は増えてこざるをえなくなり、その分だけ普通建設事業費への一般財源充当額を減らさざるをえなくなることも。

これらの実態からすると、従来のな公共事業

図5 国の公共事業関係費の推移

単位：兆円

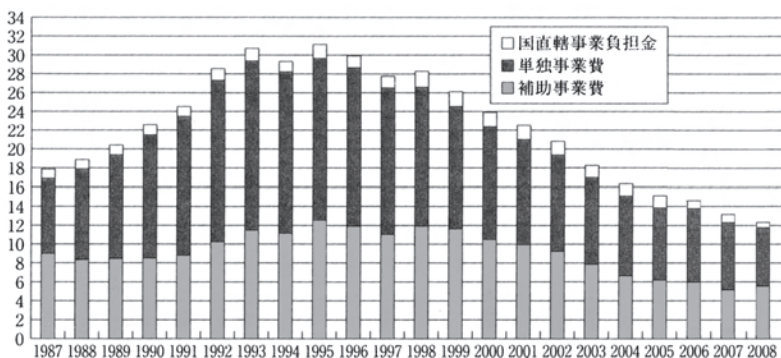


[注] NTT-A を除く。

<出典> 池田篤彦編著『図説 日本の財政 平成20年度版』東洋経済新報社。

図6 地方における普通建設事業費の推移

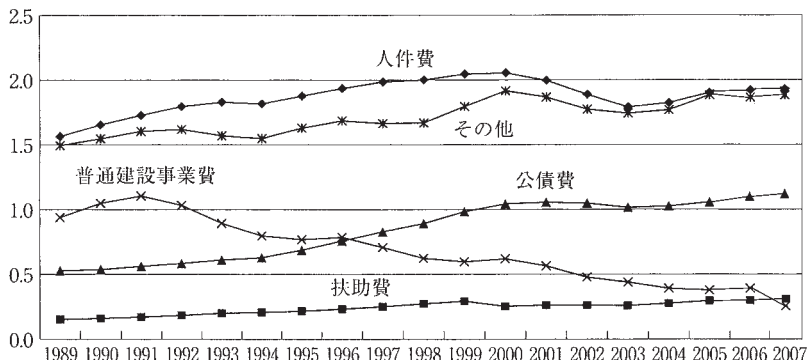
単位：兆円



<出典> 『地方財政白書』各年度版より森裕之氏作成に加筆。前掲書、p.37 より。

図7 地方一般財源の性質別歳出充当額の推移

単位：兆円



<出典> 図6に同じ。p.38より。

依存の地域経済から転換しようとするには次の2つの条件—すなわち、①地方に固有の持続的な地域産業構造をつくりだし、それによって自己財源を生み出すこと。②自治体の無駄な公共事業に住民が厳しい目を向け、公共事業の在り方を自ら問い直すこと、が必要不可欠であることが分かつて。むしろ、これらの転換は自治体だけで完結するものではなく、中央—都道府県—市町村各レベル間での制度諸関係の改革にまで議論が及ぶのは必須であろう。

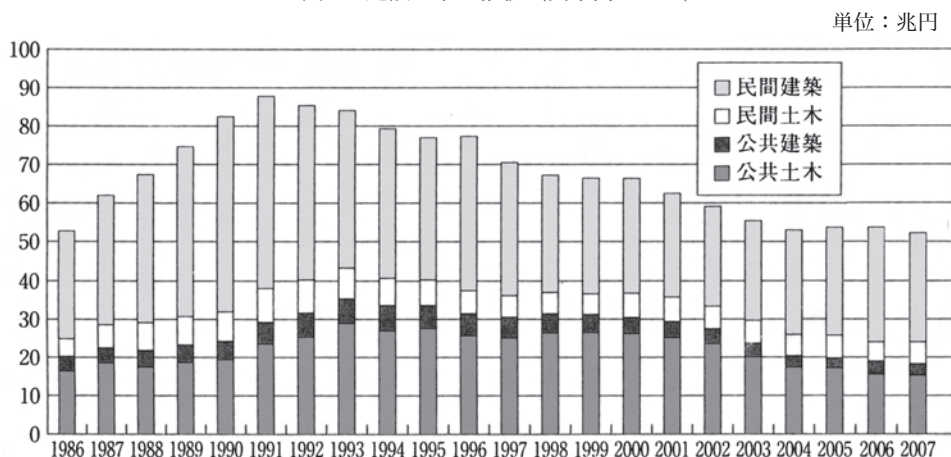
ところが、現実には逆方向に進むのだ。1990年代以来すでに地域経済の機軸が公共土木工事に依存する建設業からなっていた農村地域では、公共事業の削減が地域経済・雇用を直撃し、地域社会そのものの存続を危機に追い込む。また、地方の公共事業費総額に占める国庫支出金や地方債の比重が大きい場合であっても、自治体が公共事業を実施する際には自らの一般財源の支出が不可避となるのに、その財源的な余裕が失われるということにならざるをえない。この矛盾を“解決”する手法（弥縫策）として小泉内閣では「三位一体の改革」が強行されてゆく。だが、肝心な税源の地方委譲は行われず、ひたすら国の公共事業補助金の削減と

投資的経費における「地方財政計画と決算額との乖離」を根拠にした地方交付税（および交付税措置に関連した有利な起債）の削減とが先行され、結局は、地方財政をいっそう逼迫させてゆくことになる。地方財政にとっては“負の連鎖”以外の何ものでもありません。

だが、この問題に深入りすることは禁欲し、ここでは図5で示した公共事業関係費の削減を、その基幹である大型公共事業費の削減動向に絞り込んでみよう。すると、日本バブル崩壊後の「失われた10年」を通して大型公共事業費の増加は建設工事費の増加として表されようが、その内訳をみると公共土木工事費が大きなウェートを占め、なお伸び続ける形をとってきたこと、そして小泉構造改革によって公共土木工事費が大幅に削減され、それは大型公共事業費の削減にも如実に反映していることを理解しておかねばならない。念のため下図を見てほしい。

ところで、問題の大型公共事業は、その意思決定が社会、経済、財政、環境など多方面にわたって甚大な影響を与える。とりわけ、大型ダム事業の場合には影響が流域全体から内湾や海

図8 建設工事の推移（出来高ベース）



<出典> 国土交通商監修『建設総合統計年度報』各年度版から森裕之氏作成に加筆。前掲書、p.40による。

浜にまで極めて広範囲に及んできていることが以前から指摘されてきた。そして、それら「甚大な影響」を懸念した住民・市民の反対運動が、長良川河口堰建設反対運動を皮切りに全国規模で沸き起こり、国レベルでもダム事業の再評価制度、新河川法の改正、環境影響評価法・情報公開法の制定などを行わざるをえなくした。そしてこれら法律・制度の基本理念は、ダム事業(広くは公共事業)の計画策定段階から実施・管理段階にいたるまで<広範な住民参加>を求めるということであったはずなのである。たとえそれが「円滑な事業実施を担保する上で大きな役割を果たす」(森裕之、前掲書、p.239)と「霞ヶ関」に思われてきたからであったとしても。

しかし、できあがった法律・制度の解釈・運用は理念とはほど遠く、「広範な住民参加」などはむろんのこと、そもそも<住民参加>などと言える実態ではなかったこと、豊川流域委員会の事例に則して詳述しておいたとおりである(「1」の(注2)で触れた拙稿を参照)。とりわけ2000年代に入ると、その傾向は強くなった。それはなぜなのであろうか?

さまざまな要因があろうが、いまはダム建設を軸とした大規模な河川事業の今日を占うに足る一連の事実だけをあげておくにとどめる。

結論を先取りしていえば、世界的な“脱ダム”の運動・世論が日本の中でも現実味を帯びてきたということである。そのきっかけをつくったのは、すでに触れたとおり、長野県新知事に田中康夫が就任したことであった。就任と同時に田中知事は、ゼネコンが本体工事を落札し、まさに伐採工事から着手しようとしていた浅川ダム(長野市)の現地を視察、関係住民との対話集会の後、工事の一時中断を決定する。さらに下諏訪ダム建設可否の判断も迫られ、「日本の背骨に位置し、数多の水源を要する長野県に於いては出来得る限り、コンクリートのダムを造るべきではない」との『脱ダム宣言』を全国に向けて発信したのであった(2001年)。田中知

事の『脱ダム宣言』を受け、ただちに長野県では実施計画調査が採択されていた県内九河川でのダム事業が検討し直される事態が進んでいったのである。その詳細は他書に譲ろう(森裕之、前掲書、第7章。蔵治光一郎・保屋野初子編(2004)『緑のダム 森林・河川・水環境・防災』築地書館、所収の加藤英郎「脱ダムから「緑のダム」整備へー森林と水プロジェクト活動から」など)。

ここでは、当時の長野県で設置された治水・利水ダム等検討委員会(部会・公聴会を含む)及び流域協議会(高水協議会を含む)への住民参加の仕組み図だけを掲げておこう。

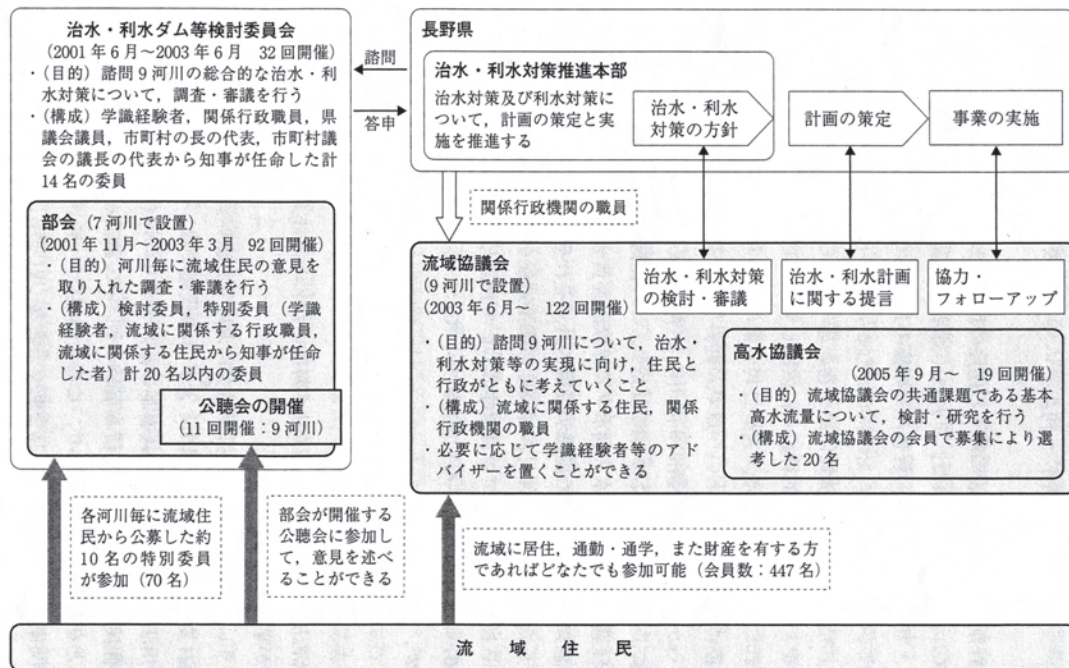
このような長野県内の“脱ダム”に向けての一連の動きが全国的に大きなインパクトを与え、ダムを中心とする旧来の「治水の在り方に関する、全国的規模での広範なる論議」(『脱ダム宣言』の末尾)が展開される「懸念」が出てきて、日本型公共事業システムを一特に直轄多目的ダム建設に深く関わる国土交通省河川局(現・水管理国土保全局)を震撼させることとなる。

じつは一年前、当時こそ話題にならなかったものの、鳥取県の天神川水系・中部ダム建設(県営補助事業)も、鳥取県公共事業再評価委員会の最終答申(「治水対策として河川改修の方がはるかに経済的である。利水面は緊急性を要するものではない」などを理由として中部ダムの中止を求めた答申)を受けて片山善博知事が従来のタブーを破り、「中部ダムの建設中止」を決定、地方自治法第252条の2に基づき鳥取県と地元・三朝町との共同執務組織を立ち上げ「旧中部ダム予定地域に係わる地域振興計画」案まで策定して地元との間で合意をしていた先行事例があったのだ(2001年6月)。

また、すでに前節の(注11)で紹介しておいたとおり、熊本県の球磨川水系・川辺川ダム建設(国直轄事業)をめぐるのは、ダムによる治水という建設省・国土交通省出先機関の計画に対して「川辺川を考える住民討論集会」を熊本県が主催して治水について大々的に議論を開始(2001年)。ついには国土交通省がこれを引

図9 長野県諮問九河川での住民参加の仕組み

2007年9月1日現在



[注] 長野県諮問9河川のダム事業とは、清川・清川ダム、角間川・角間ダム、浅川・浅川ダム、薄川・大仏ダム、黒沢川・黒沢ダム、郷土沢川・郷土沢ダム、駒沢川・駒沢ダム、上川・蓼科ダム、砥川・下諏訪ダム、を指す。

<出典> 森裕之（2008）前掲書、p.27より。

き継ぐかたちで森林保水力の共同検証の実施をダム反対側との間で合意するに至る（2003年）。一方、川辺川ダム利水訴訟で原告団農家が勝訴した（2003年）実績によりダム利水計画の根拠も崩れ去ってしまう。さらに、球磨川治水の対象とされた人吉市を始めダムサイト予定地・相良村もダム建設反対に傾斜し、かくて川辺川ダムは暗礁に乗り上げる。と同時に、球磨川下流でも、水利権更新を控えた発電用の県営荒瀬ダム撤去の請願が地元・坂本村議会に提出され全会一致で採択され、地元要望を受けて熊本県も2010年から全国初となる“ダム撤去”を始めると表明してゆくのである（2002年）。

さらに吉野川水系の吉野川可動堰建設計画も、江戸期から続く固定堰（吉野川第十堰）存続を求める住民投票が徳島市で成功したこと

（2000年）を踏まえ、徳島市議会の与党三党が「可動堰計画は白紙」との合意に至り、それを受け入れた徳島県新知事が誕生、「まずは可動堰以外のあらゆる選択肢を検討する」と表明した（2002年）。にもかかわらず国土交通省は可動堰に代わる新たな方針を示そうとはしない。住民たちは行政に頼らず自前で代替案の研究をするべく「吉野川みんなの会」を立ち上げ、第十堰保全策をつくることと併せて、荒廃した森林を豊かにして洪水流量を下げる「緑のダム」を研究するため専門家チームに委託し、あるべき代替案を住民自身が考え、これを基礎自治体が連携支援し、「ふるさとの川の将来を決めていく」運動スタイルを産み出そうとしていたのである（詳しくは蔵治・保屋野編、前掲書所収の姫野雅義による論文を参照されたい）。

その他、国土交通省近畿地方整備局が2001年2月に設置した淀川水系流域委員会が、後に「淀川方式」と呼ばれるに至った独自の方式を貫き（同方式の骨組みについては差し当たり、「1」の（注2）で触れた拙稿の（注8）を参照）、国土交通省近畿地方整備局が計画していた5つのダムについて「中止も含めた抜本的見直しを行う」と『提言』を公表（2003年）するなど、全国各地でダム建設に逆風が吹き始めていた（三次に及ぶ淀川水系流域委員会をめぐる顛末についての詳細は、月刊『世界』2009年1、3、4号所収の古谷桂信「川と命を守る一淀川流域委員会ものがたり」上、中、下を参照）。

—いずれにしる、以上のように全国各地で勃興しつつあった新たな地方（住民）主体の動向は、全国どこであれ一律に中央集権的に大規模ダム建設を進めてきた国土交通省河川局（現・水管理国土保全局）や水資源開発公団（のち水資源機構）に強い危機感を抱かせたに相違あるまい。

その危機感こそが乱暴な人事異動としても出現することとなる。なによりそれは、近畿地方整備局の担当者を他部署へ移動させ、河川局全体の人事と予算を仕切る本省河川計画課長自らが近畿地方整備局長に就任し、淀川流域委員会の『提言』を無視して〈ダムあり〉の河川整備計画を発表するといった乱暴極まる形で現れたと言えよう（古谷、同上論文。また『読売新聞』2006年11月10日号の高田浩之による記事「河川行政改革後退か」をも参照）。それと併せて、2005年度から一気呵成に全国1級河川の河川整備基本方針を策定していくことにもなったのであろう。しかもそれら河川整備基本方針は、新河川法時代（1964～1997年）の河川工事実施基本計画の数値をそのまま踏襲するだけのものであり、しかも社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会で「審議」した結果（たとえば球磨川の場合、潮谷熊本県知事のの小委員会における意見表明など削除して答申を取りまとめた）を、同審

議会河川分科会で追認する形式だけ踏み、球磨川水系河川整備の長期的な目標を決めることができってしまう仕組みなのだ。いったん整備基本方針を決めてしまえば、30年先を目処とする河川整備計画の策定が各河川の流域委員会で攻防の焦点となることはあるにしる、その場合でも、国土交通省側が優位に立てると考えてのことだったのは間違いなからう（嶋津暉之「河川整備基本方針と河川整備計画の策定に住民の参加を一治水面でのダムの上位計画策定に対して一」、土屋正春・伊藤達也編（2006）『水資源・環境研究の現在』成分堂、所収を参照）。

5

以上のごとき“地方の反乱”には、日本バブル崩壊後の「平成不況」のなか、日米構造協議を履行するべく膨大な大型公共事業費が赤字公債発行を財源として投入され、そのため国家財政のみならず地方財政をも急速に逼迫させたという背景もあつたであろう。そして、これら国家・地方財政の逼迫・危機を背景にしては、自動車・電機電子など輸出型産業の拠点を誇示する愛知県においてすら、大型ダム等事業の継続は困難に陥りかねないほどであつたであろう。では、計画変更により巨大化された設楽ダム（総貯水容量を八千 m^3 から一億 m^3 に拡大変更）建設事業を国土交通省はいかような説明論理で〈事業継続〉となしえたのだろうか？

すでに別稿で検証しておいたとおり^(註12)、設楽ダム建設によるさらなる新規利水の必要性は失われていた。それゆえダム必要論の残された説明根拠は、豊川下流の洪水ピークを調節する治水機能と、併せて「河川流量を確保するため」の流水正常維持機能としかありえなかつたと言える。しかし、いったん大きく嵩上げ変更して河川整備計画にまで書き込まれた設楽ダム規模を無理にでも正統化するために、直ちに国土交通省がなさねばならぬこと—それこそ豊川旧フルプランの見直し作業であつたはずであ

る。設楽ダムは特定多目的ダムなのであり、同時に豊川水系は水資源開発水系に指定され水資源開発基本計画（豊川旧フルプラン）にまで組み込まれたダムだったからにほかならない。

そこで、すでに見直し作業手続きを開始していた水資源開発審議会（内閣総理大臣の諮問機関として総理府に設置されていた。事務局は国土庁長官官房水資源部）を引き継ぎ、省庁再編により国土庁をも省内に取り込んだ国土交通省が、大臣の諮問機関として発足させた国土審議会水資源分科会で「水資源の総合的な開発及び利用の合理化に関する重要事項」（水資源開発促進法第5条）を扱うこととし、同省土地・水資源局水資源政策課が事務局を担当するという形に改めた。くり返しになるが、実際の審議は、同分科会に豊川部会を立ち上げ、そこで豊川旧フルプランの見直しについて「調査審議し、その結果を分科会に報告」（「水資源分科会における部会設置要綱」（2001年））させようとしたわけであった^(注13)。

正鵠を期すために言い添えれば、すでに国土庁は、豊川旧フルプランの目標年度であった2000年のうちにフルプラン見直しを進めるべく、豊川水系の水需給の再調査を愛知県当局に依頼していた。しかしなぜか、その依頼は農業用水の需給の再調査に限られており、水道用水、工業用水については担当部局に依頼が届いていなかったという（愛知県企画振興部土地水資源課へのヒアリングによる）。

実際に豊川部会が1回目の審議を開始したのは2002年11月8日のことである。そうすると、豊川部会の設置要綱は前年につくられていること、また水資源分科会の事務局が国土交通省土地・水資源局水資源政策課であったことからすると、豊川水系河川整備基本方針づくりを通して、豊川水系河川整備計画の枢軸たる設楽ダム計画づくりも、形式上は各別のセクターに分かれていたとはいえ、いずれも同じ国土交通省の“手の内”にあったとみてよかろう。すなわち、本省としては出先機関一具体的には豊川

水系を所管する中部地方整備局（その出先機関は、改正河川法に基づいて豊川水系の治水計画と河川環境整備計画とを担当する豊橋河川事務所と、その計画を受けながら豊川水系の水資源開発計画をも取り込んで具体的な設楽ダム計画づくりと建設工事を担当する設楽ダム調査事務所とに分任されていた。なお後者は翌2003年度から工事事務所に格上げされた）の作業進行状況を絶えず監視・督励できる立場にあったとって間違いのないからである。

ところが、第1回豊川部会の審議にかかわらず、「豊川水系における将来の水需給見直しについて愛知県等の関係機関に調査した結果がまとまらぬ」までは次回の審議に移れない、と、当の部会長自身が明言していたのだ（2003年2月25日付、地元住民団体への虫明功臣部会長の「回答」）。

ここで「愛知県等の関係機関」というのは、これまでの文脈からみて、直接には愛知県第7次地方計画と豊川旧フルプランを踏まえるかぎり、愛知県の将来水需給予測（目標年次を2010年とする水道用水と工業用水）と農林水産省東海農政局の将来水需給予測（農業用水）とを含意していることは明らかであろう。豊川水系の新規水資源開発の必要性からみれば、静岡県分一つまり豊川用水・東部幹線を経由する湖西市の工業用水・農業用水向けの新規分水は、まったく望まれていなかったからである。

とにかく、こうして2003年に豊川水系における水需給見直しの調査依頼を受けた愛知県の担当部局（都市用水については企画振興部土地水資源課、農業用水については農林水産部農地計画課）が調査結果を報告したのが2005年12月のことであり、これを受けてただちに第2回の豊川部会が開かれた（2006年1月）というのであるから、調査期間が実に2年ほどにも及んだことになるだろう。

2年という期間が長いか短いかは一概に断じられないけれども、愛知県の担当部局は同じ

頃、もう一つの難題—すなわち木曾川フルプラン(「木曾川フルプラン93」)見直しのための水需給調査が大詰めを迎えていたという難題、にも直面していたのであった(同上の愛知県土地水資源課へのヒアリングによる)。

木曾川フルプラン見直し作業の過程で愛知県が特に苦慮したのは次のような理由からであった。すなわち、2000年を目標とする「木曾川フルプラン93」においては大枠としての水源施設計画を変更することなく、水利権の地域間(三重県分を愛知県・名古屋市へ)・部門間(工業用水分を水道用水へ)の転用、フルプラン地域の拡大(三重県中勢地域の編入)といった“水余り”状況への部分対応策では問題は解決しえないこと、この手法では将来水需要は増加せず、費用負担の転嫁が行われるだけであること、さらに徳山ダム建設工事の完成が目睫に迫っていたことからであった。すでに伊藤達也が詳細に論じたごとく、ここに“水余り”状況というのは、第1に「木曾川フルプラン93」が目標とした2000年での水需要想定に対して、同年の水使用実績は都市用水全体で63%、そのうち工業用水についてはたったの46%にすぎなかったこと。第2に徳山ダムでの開発水量が、このフルプランのなかで $15\text{m}^3/\text{秒}$ とされていたが、二度にわたる見直しの結果、「木曾川フルプラン04」では $6.6\text{m}^3/\text{秒}$ と半分以下に減らされていること、に集約されていたのだ。

とすれば、さらなる水資源開発が必要だと愛知県が主張しうるためには、上記のような“水余り”を“水不足”だと牽強附会する新たな奇策を講じる必要に迫られていたはずであった。その「新たな奇策」とは、以下の2点に要約できよう^(注14)。

①愛知県第7次地方計画に従い、現状において水不足状況にあるとは言えない西三河地域の将来的な都市用水需要がさらに大きく増加するものと予測し、そのための手当てをフルプラン水源施設の1つである味噌川ダムに確保しようとしたこと、②都市用水、わけても工

業用水の“水余り”のなかで、長良川河口堰に確保していた工業用水水利権の約2/3を水道用水に転用したことであった。

だがこれらの奇策は逆に、<水不足ゆえに長良川河口堰や徳山ダムが必要だ>という説明論理を完全に破綻させるものでもあった。なるほどこのようにすれば、水源施設建設の費用負担の分散は図られるかもしれないが、①によっては“水余り”構造から抜け出すことのできない徳山ダム計画を正当化することなどまったくできないし、②はまさに「将来的な水需要増加策」としての長良川河口堰の必要性を烏有に帰してしまっただけで、さらにこの水利転用後も残される河口堰の工業用水水利権 $2.93\text{m}^3/\text{秒}$ が、じつに徳山ダムに対して愛知県が必要と主張する水道用水 $2.3\text{m}^3/\text{秒}$ を上回るようになってしまう。つまり水利調整をルール化しさえすれば、残された河口堰の工業用水をすべて水道用水に転用することができることになるのだ。そしてそうだとすれば、徳山ダムは愛知県にとって必要のない施設と化してしまうからである(伊藤達也(2005)前掲書、pp.51~72、83~87)。

(注12) 拙稿「設案ダム利水計画を検証する(1)—農業用水に係る水需給予測の過去と現在」、「同(2)—都市用水に係る水需給予測の過去と現在」(いずれも愛知大学短期大学部研究論集第33および第34集所収)を参照。

(注13) 念のため同じ河川行政であっても治水計画と(ここでは流水正常機能の維持をはかる)河川環境整備計画とは、河川法に基づいて国土交通大臣のもと、社会資本整備審議会河川分科会で審議するという形を取ることになったのであるが、その事務局は国土交通省土地・水資源局水資源政策課が務める。つまり、事務局は同一省内にあり、常に調整ができるものと考えられるのである。

(注14) 詳しくは伊藤達也(2002)「矢作川水系における資源利用・管理システムの方向性」(金城学院大学論集社会科学編44、所収)および(2002)「矢作川水系における河川水利秩序と水利用形態の変化」(金沢大学文学部地理学報告10、所収)を参照されたい。

(未完)

(脱稿 2010. 8. 20)