

公開研究会 淀川水系治水における大戸川ダムと琵琶湖の役割の検証
2023年5月13日 13:30-16:45 龍谷大学瀬田学舎1号館619室 (オンライン併用)

知事として直面した大戸川ダム問題の これまでとこれから

参議院議員・前滋賀県知事
嘉田 由紀子

今日は大きく3つお話ししたいと思っております。

(1)

近代化と気候変動により 増える文明リスクにどう対処？

近代的要素還元主義と 縦割り行政による 技術的対応の限界

最初は、今私たちが直面している近代化の問題、つまり、近代化と気候変動により増える文明リスクにどう対処するかという問題についてです。

近代社会は「資本の生産・分配」 以上に「リスクの生産・分配」が 社会の基礎構造となる

- チェルノブイリ原発事故後のソ連邦の崩壊や、地球規模の気象変動、温暖化など環境問題の激化が地球規模の秩序を脅かすことを予言。
- マルクスからベックへ 致命的な環境破壊への対処の仕方は政治のあり方、価値観と深くつながる



3

私自身は社会学者として、80年代から90年代のドイツのウルリヒベックで、危機社会・危険社会という勉強をさせていただきました。今これからの地球環境問題を含めて、温暖化の問題も含めて、ここにどう人間が対応していくかと言うときには、今までの分析的な部分最適の感覚、あるいは科学哲学では対応で

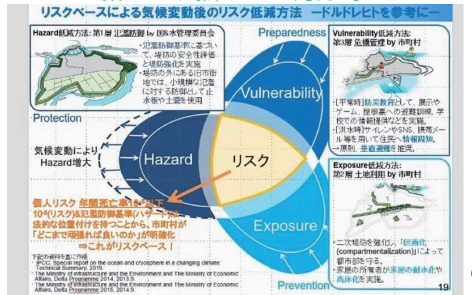
パリの大洪水：フランスの洪水対応 町づくり、土地利用に洪水リスクが内在化、人びとの意識にも内在化



1911年 ファベル通り
左: シーベルジェリ写真資料館所蔵 右: パリ国立自然史博物館 所蔵
左と同じ場所、同じアングル
2000年、パリ自然史博物館撮影

- 自然リスクを知って社会的に対応
- 不動産取引時に自然災害リスクの告知が義務づけられている
- 河川に洪水を閉じ込める以上に、川の風景を楽しみ、川との共存を重視
- セーヌ川ぞいでの聴き取り調査(50人)

オランダの水政策 一温暖化による最悪の洪水を想定して、1万年に一度という最大リスク対応町づくり



6

きないんではないか、と言うことをまず最初に申し上げたいと思っております。

実はもうヨーロッパでは、例えば、フランスなどは大洪水を想定して特定の水量を管理するのではなく、いかなる大雨でも命を救うということが、既に90年代からはじまっております。それから、オランダもそうです。1万年に一度と言うリスクを前提にしながら、どうやって命を守るかということの治水対策を進めております。

そういうなかで、実は日本の場合には、残念ながら未だに、あとから今本さんに言っていただきますが、特定の洪水を高い堤防とダムで河川に閉じ込めると言う、明治29年の河川法のままの仕組みがいまだに生きております。

(2)

なぜ滋賀県から流域治水が始まったのか？

琵琶湖周辺の生活環境主義調査からみえてきた「近い水」から「遠い水」へ

それに対して、2点目ですけど、私は滋賀県内で地域の村落社会の仕組みをずっと研究してまいりました。そういうことでは、洪水は多いけれども人は死なない治水、プラス利水。利水も治水も、あるいは森林管理も漁業管理も、一つの共同体の中で総合的な仕組みができていた。

それをずっと、実は今日お見えの秋山さんと一緒に、1981年から滋賀県の琵琶湖研究所というところで、各集落調査をさせていただいて、かつては住民の間に近い水、つまり精神的、距離的、また社会的に近い水が生きてきたときには、災いをやり過ぎレジリエンスと対応できる文化があったということを学んでまいりました。

日本の明治以降の近代化過程における水政策

“近い水”から“遠い水”へ

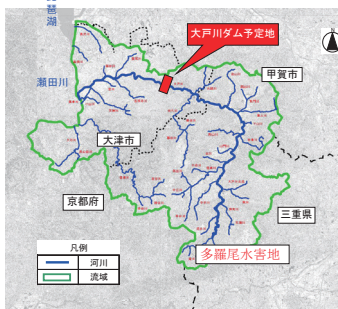
- **第1期：「近い水」共存期**：江戸時代から明治時代中期まで、藩政村の自治機能、多機能型水組織(治水・利水・環境組織の未分化、自己管理時代)、「あふれることを前提とした治水=流域受け止めの型治水」、農業用水・生活用水の地域自主管理・自然水利用
- **第2期：「遠い水」の出現**：明治22年町村合併、明治29年河川法制定、「河道閉じこめ型治水政策」の拡大、官制的制御論の登場(水量計測)、地主制度の拡大、機能別水管理組織の拡大(発電、都市用水需要)、都市部での上水道・下水道施設の整備

戦後の高度経済成長期に完成する“近い水”から“遠い水”へ

- **第3期：「遠い水」の浸透・完成期**：昭和20-30年代、昭和20年代の洪水多発、「国土総合開発法」「水資源政策」「多目的ダム法」、高度経済成長、新河川法(昭和39年)、確率洪水・基本高水論の登場、「中央管理的制御論の完成」、「治水公費主義」「水利権許認可主義」、上下水道に閉じ込められる生活用水、行政管理化された農業用水
- 琵琶湖・滋賀県では、琵琶湖の多目的ダム化をめざした「琵琶湖総合開発」の導入と完成(1972年～1997年)

それに対して、明治以降の、特に国管理の治水政策と言うのは、もう特定の水量を川に閉じ込めて、そしてどんどんどんどん川を細くして深くして、人々から遠いものにしてしまう。都会だったらコンクリート化して。結果的に、農村だったら農地を増やす、都会だったらそれで都市の生活部分を増やしてきたんです。けれども、結果的に川から生き物がいなくなり、そして生き物がいなくなると本当に子供たちの姿が見えなくなる。私は、1980年代から90年代、ずうっと琵琶湖中心にしながら、日本中の川を見て歩いて、子供がいなくなる川はほんとさびしい。

大戸川流域とダム建設予定地



32

多羅尾というのは地理的にご存じの方はわかるとは思いますけれども、信楽の最上流です。大戸川の最上流。つまり、山津波で44名亡くなった人、それを引き合いに出して、大戸川ダムが必要だと言う説明を近畿地方整備局がしゃあしゃあとするんですね。でそれに対して、委員会の人誰も疑問を持たないんですけど。私たちは、現場を調査してきましたので、大戸川ダムでは多羅尾水害は防げませんよ、ということで、この図にあるような形でおかしいと。

そして、こういうことを入れながら実は、2005年の7月1日。あとでまた今本さんが説明してくださると思いますけれども、大戸川はもともと最初は京都・大阪の利水ではじまったんです。で、利水ではじまると、利水の需要側が負担金を出すんです。国営の事業ですと3割地元負担金。大戸川の場合は基本的に利水からはじまっていますから、京都・大阪は3割、1000億だったら300億の負担金を出すということで。それで、利水がなくなったから、もう経済的には成り立たないということで、5ダムの方針を出すのが2005年の7月1日です。

流域委員会五ダムの方針と 國松知事の対応

・2005年7月1日 淀川流域委員会の「五ダムの方針」で大戸川ダム（滋賀県大津市）計画について、大阪や京都など、利水者が撤退し、治水だけが目的となつては「経済的に不利になる」として「当面は建設しない」とされた。

・直後に当時の國松滋賀県知事は、国に対して大戸川ダムの建設を陳情、国は大戸川関係の予算、30億円を計上

・2006年4月 学者で、琵琶湖や水環境の大切さを訴える書籍を何十冊書いてもエッセイを何百編書いても、ダムひとつとめられないのか。それなら自分が知事をやるしかない！！

34

ところが、5ダムの方針を出したとき、当時の國松知事がすぐに必要だと言って。研究者・住民・滋賀県の代表も含めて400回も議論をし、そして必要性が低いという方針を出したのに、当時の國松知事は必要だと言って、5ダムの方針をすぐにひっくり返して、そして国の方は5ダムの方針を無視して、30億円の予算を入れたんです。それが2005年の10月・11月です。

そのあたりで、私自身はかなり怒りがこみ上げてきまして。つまり、環境が大事だと言っている知事が、地元から出ている委員の声をひとつも聞かずに、完全に政治的にダムを推進するんだったら、自分が政治家やるしかないんじゃないか。ということで、かなり無謀な形ですが、2006年7月の知事選挙に挑戦をいたします。

2006年 滋賀県知事選挙へ

(環境調査の仲間が結集)

軍艦(自民・民主・公明・連合推薦) 対 手こぎ舟 選挙



2006年4月18日
近江獅子浜にて

で、今日この写真をあえて持ってきたのですが。この時に2006年4月18日の記者会見の1番端のうしろに、今本さんがいます。今本さんがその頃から、嘉田が本気でやるんだつたらと応援をしてくれました。ただし、絶対に当選することはないと、またあとから聞いていただいたらいいんですけど、ほぼ100%信じていたらしいですが。

結果的にはですね、三つの「もったいない」、新幹線の新駅と、6つのダムと、廃棄物処分場など、税金のムダ遣いもったいないということが、かなり県民の皆さんに訴えました。それから子供や若者が生まれ育たないのはもったいない。琵琶湖の環境こわしたらもったいない。この三つのもったいないを訴

えたことで。相手は國松知事、現職です。自民・民主・公明・連合・270団体推薦の軍艦のようなところに、私たちはほんともう数名からはじまった。最終的には全く政党も、社民党さんは支持をしてくれましたけれど。共産党さんは候補者はおられました。ですから、現職、共産党、そして第3の候補嘉田由紀子ということ。

「かだマニフェスト2006」でのダム凍結で流域治水を約束

- ・丹生、大戸川、永源寺第2ダムの県支出金合計200億円以上が、県営の芹谷ダム、北川第一、第二ダム建設についても今後数百億円以上の県支出金が必要。この6つのダム建設計画について凍結します。
- ・以下の代替案を提案して県民の皆さんとの対話を通して見直します。
- ・治水については、ダム以外の方法（堤防強化、河川改修、森林保全、地域水防強化）、すなわち「流域（地域密着）型治水」により対応します。
- ・利水も、ダム以外の方法、水の循環再利用システムを構築します。
- ・また、公共事業の地域振興効果として、ダムのような大型公共事業は必ずしも地域経済を長期的に潤すものではありません。流域（地域密着）型の河川改修や農業水源確保事業のほうが迅速な対応、地元の業者が直接工事に参加でき、しかも費用が安く済むなど、**既ダムに関する代替案**を提言します。
- ・あわせて、ダム建設を前提に集落移転を余儀なくされた**地域の人々への謝罪と社会的配慮**を十分に行います

結果的には2ヶ月半の知事選挙で、もったいない旋風と当時言われましたけれども、県民の皆さんが嘉田由紀子を選んでくれたんです。これはある意味できちんと約束を守るべきだ、県民の皆さんがそれを望んでいるんだということで、嘉田マニフェスト2006には、6つのダムの凍結を入れさせていただき、そして治水政策にはダムだけ頼らない流域治水、土地利用やあるいは建物配慮、そして森林の保全など含めて、流域治水ということをおっしゃっていただきました。ですから、これを県民の皆さんがやれと言ってくれたのがこの2006年の知事選挙です。

そして、そこで実は2007年に県議会議員選挙があります。で、県議会は圧倒的に反嘉田の多数派でしたから。2007年の県議会議員選挙に、知事は変わった、次はこの知事の政策を実現するなら県議会変えようということで、2007年の4月の県議会議員選挙で自民党過半数割れに追い込みました、結果的に。だから、大戸川ダム、止まったんです。政治なんです、ある意味で。

知事就任後の上下流連携

- ・2006年12月 国のS委員会から「嘉田は琵琶湖の全閉解消ができる知事になる、大戸川ダムができれば」と誘われる。
- ・大戸川ダムが、琵琶湖の全閉とつなげられて説明された。
- ・2007年 山田知事に「全閉」は、下流のためにはある程度受認と伝え、信頼関係をつくる
- ・2008年4月 橋下知事、山田知事、嘉田知事の連携はじめる（国と流域委員会、聞き取り）

39

その政治の流れの中に上下流連携。そして、実は2006年の知事会のときに、山田さんが隣なんですね、滋賀と京都で。そして山田さん、実は今、大戸川ダムの必要性は、琵琶湖の出口の全閉に対して大戸川ダムがプラスになるという説明を国から受けていると思いますけれども、これは根拠が大変弱いと。そしてあわせて、私は下流を守るためだったら知事として全閉は受忍しますと申し上げたんです。それで山田さんびっくりして。今まで國松知事は全閉を解消するぞ解消するぞって下流に脅しをかけてきたというのに、嘉田さん下流を脅さないのかと言うから、いや脅しませんと。琵琶湖で守れるものは守りますと。琵琶湖のそれぞれ1mは、全国で一番大きな徳山ダム、6億5000万トンに相当するんです。ですから、琵琶湖の10cmだって、その10分の1ということで、琵琶湖で守るのが洪水対策では合理的だと思うからって言って。それで、山田さんの態度はガラッと変わりました。あ、この人ほんとに上下流で話ができるんだな、ということで。そして、橋下さんが2008年の2月に知事になるんです。

それで、橋下さんと山田さんと、2008年4月3日に上下流の知事で一緒に話を聞こうということになって。淀川流域委員会から宮本さんと今本さんに出ていただいて、そして近畿地方整備局は局長が出てきました。ふたつの組織の言うことが違うわけですよ、大戸川ダムについても。それで私たちは、おかしいじゃないかと。国土交通省近畿地方整備局の言うことと流域委員会の言うこと。おかしいやろ。

2008年7月－2009年3月、大阪、京都、滋賀、上下流連携のパス回し

- ・2008年4月3日 橋下知事：必要性の低い事業には負担金を出さない
- ・2008年8月23日 山田知事：上下流連携で共同意見書をだそう（琵琶湖上「うみのこ」上で）
- ・2008年9月 京都府が中心になって天ヶ瀬ダムと大戸川ダムの関係性について中間報告
- ・2008年10月8日 国からの大戸川ダムの必要性説明に滋賀県職員が謝りを発見（宮本さん了解）、
- ・2008年11月11日、「大戸川ダムの必要性は低い」と4府県知事合意して、国に意見書

40

そしたら、私たちは自分たちでキッチンと確かめるからと言うので、2008年8月23日琵琶湖上でうみのこ会議というのやるんです、山田知事と橋下知事と。そのうみのこ会議の上で、嘉田さんはマニフェストでダム反対言っているの自分から言いにくいだと、僕から言いますと言ってきて。そして山田知事が、まずは京都が中間報告を作りますと。それで、2008年9月に大戸川ダムの効果について中間報告を出すんです、中川博治さんが委員長で。その中間報告の中でダムの効果は極めて少ないということ、山田さんが突入隊になってくれるんですね。それでわかったと。3人で一緒に合意をしようと言うことで。

10月8日です、ポイントは。10月8日に京都の府知事の会館で、山田・嘉田・橋下3人が会うんです。そのときに、実はまだ滋賀県へは国から（土木）部長を送ってきてました。それで10月8日の3知事合意のときに、降雨パターン33パターンのうち2パターンは、どうしても大戸川ダムがないと下流の計画規模を守れないというデータを国が出してきたんです。そのときに滋賀県の職員が独自に計算したら、知事、これなしでもいけますと、その朝持ってきたんです。それを今本さんもあとからフォローしてくれると思いますけれども。名前を言いますが、瀧健太郎・辻・野口・小西・渡辺という5人の職員が、知事、これ大戸川ダムなくなると計画規模いけるよと。30分と1時間のずれだって言うんですね、2時放流の操作が。で、それを持ち込んだんです。ただ、国から来た部長（Kさん）はとっても渋い顔でした。

2008年11月－12月 滋賀県議会 連日の大戸川ダム必要性について 知事と自民党、民主党 会派との議論

- ・2008年12月20日 自民党の抵抗で滋賀県議会会派（すべての議案が流れる）
- ・2009年1月8日、橋下、山田を大戸川地元視察→本体工事は不要、道路工事は下流負担で進める
- ・2009年1月14日、滋賀県臨時議会、大戸川ダム不要の議決（賛成24、反対20、保留2）
- ・2009年3月、河川整備計画に凍結決定（しかし計画は残る）



42

それで10月8日の3知事合意のもと、11月11日、4府県知事が合意を出して、そして大戸川ダム中止を要望するんです。11月11日がまたもう一つのポイントです。そして要望するけど、この後、国の方はいろいろ策を練ってくるんですが、滋賀県も大変でした。11月議会から12月。結局、12月20日に県の委員会でもダム凍結派が県議会も過半数占めているんですよ、自民党過半数割れしてますから。と言うことで、委員長が今で言う仮病を使って、いわば流会するんです。これ明治以来、滋賀県議会でも流会、はじめてです。全部を流してしまう。それが2008年12月20日です。

それですぐに橋下知事と山田知事に電話して。もう臨時議会をするから。それまでに大戸川の現場を見に来て、本体工事はやらなくても道路が必要だ、ほんとにあそこの道路は土砂災害で弱いので、道路の費用は下流で出してくれと。本体工場の費用よりずっと少ないからということで、100億円近くですね、道路の費用は出すということで。そして、1月8日にマスコミさん全部呼んで、そして3知事が大戸川の現場を見るという、それがこの写真ですけれども。そこで橋下さんに記者会見してもらったんです。本体工事はいらないと、もうこれは科学的に僕らは理解したと。でも道路は迷惑かけたから、下流の負担金でやる。これは前例のないことです。本体工事をやらずに道路だけ下流の負担金でやると。ただそれは橋下・山田がやってくれた。ということで、2009年3月に河川整備計画が出ます。その中には、大戸川ダム当面の間建設しないと。ですから、ここで凍結が完成するんです。

(4) 三日月知事の政治判断 大戸川ダム復活

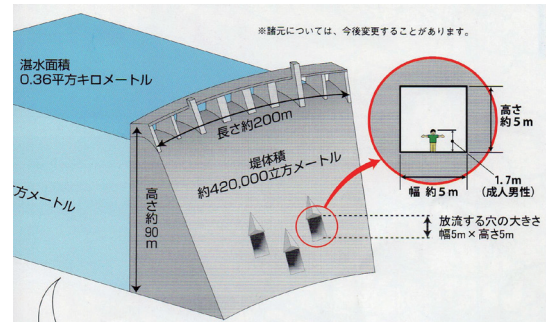
惨事便乗型公共事業
治水専用穴あきダムの最大の欠点
流木などがダム穴をふさいだら洪水調節不能！

その凍結は完成するんですけど、計画は残るんです。というのは、いわば定量治水の基本方針は残ってますから。その残った計画を、あとから2018年に三日月知事が復活するわけです。ですから、2009年の3月に凍結はするけど、中止はしきれていない。そのあと私は、他のダム、丹生ダムなんかも含めて、結果的には6つのうち5つすべてのダムはほぼ永久中止になりました。で、大戸川ダムだけが三日月知事が復活させてしまうんです。このところで、最後に三日月知事の復活がどういう不合理があるかっていうことは、中川さんと今本さんに言っていただくとして。つまり、これ政治なんですよ。科学でもないんです。合理的な説明ではないんです、残念ながら。

洪水時の河川には 大量の流木・土砂・岩石が流れる 熊本県白川立野ダムの例

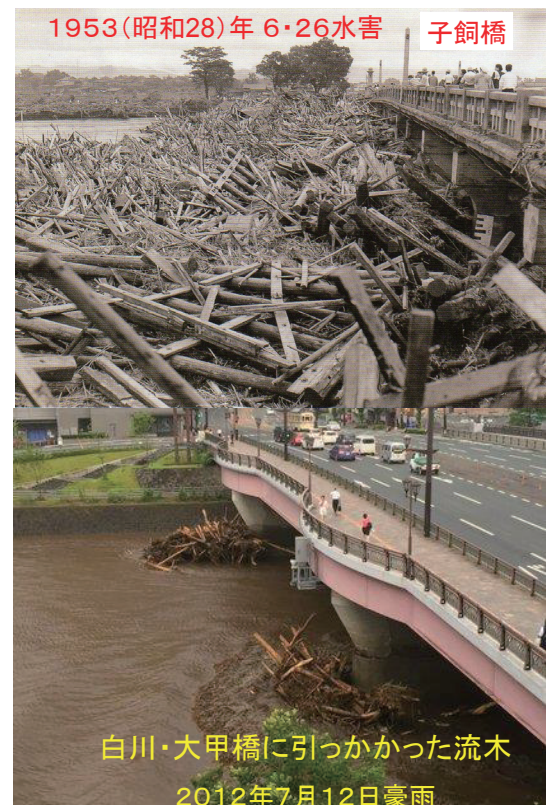
それで今、穴あきダムで1番進んでいるのが、九州の立野ダムです。ここが2000万トンの立野ダムですが、今ほぼ完成をして、試験貯留の時期に入りましたけど、ここで怖いのが穴が塞がることです。

ここ白川という川なんですけど、この白川は、例えば、昭和28年これだけ材木が詰まっ



立野ダム穴のサイズは、幅5m×高さ5m

てます。それから2012年でもこれだけ詰まっています。ほんとにこれを流せるんですか。5m×5mの穴が3つあるから、流せると言っているんですけど、ここは地元の人たちは大変心配をしています。いざというときには、ダムがいわば破壊元になって、すぐ下が熊本市街ですから、ある意味で天ヶ瀬ダムが破壊されるみたいな感じになりますね。大変怖いということですが、これ立野ダムを一度見に行ったらと思います。



大戸川ダムには何がおきるか？

・洪水時水量管理

琵琶湖全閉と相乗悪効果？

- ・土砂堆積（上流含めて）
- ・魚類、水生昆虫の生息環境
- ・鳥類、昆虫類などへの影響
- ・周辺の樹木汚染
- ・下流への堆積土砂流出
- ・ダム緊急放流の危険性



それからこの後ですね、大戸川ダムに何が起るって言うことですが、洪水時に水量管理がどうなるか、現場で聞いて驚きました。毎秒280トン流すということ。それと土砂の堆積。それから、魚はかろうじて動けるかもしれないけど、水生昆虫は壁があったら動けませんよね。魚は水生昆虫を追いかけるんですから、やっぱり水だけ流したらいいと言うものではないだろう。それから、鳥類への影響。それとご存知のように、大戸川はほんとに水一升に土砂一升と言われているぐらい土砂が多いところですから。その土砂が溜まったときの処理というのも、これ国交省穴あきダムというので塞いだら塞いだけ、あとが大変だろうと思っております。

ということでほぼ時間になりましたので、私の方、結論としては、実はですね、最初は利水が必要、そのあと大戸川のそれこそ昭和28年のような洪水を防ぐというので必要と言いい、そのあと全閉解消するのが必要と言いい、そして全閉解消のところでたった1, 2cmの影響だということになったら、今度は桂川の洪水を防ぐのに必要ということで、それで三日月知事も桂川の洪水防ぐとか、それは大事だというようなことになってしまったわけです。

私は、学者として皆さんが一生懸命データ積み重ねても、政治の思いでこうらつと方針が変わってしまうという、この今の日本の河川政策のあり方、これは私も国会の方でかなりいろいろ追求していますが、また最後の総合討論のところでそのあたりやらせていただきたいと思います。

