

「時のアセス」で中止が決まった 函館・松倉ダム再評価

滝川康治

合意形成なきダムは「建設せず」へ

「函館市からは、人口動態が減少傾向にあるなかで、給水人口の見直しなどの必要がある、との考え方が示されて、水源確保のためのダム建設を急がなければならぬ状況は認められなくなった。また治水面について、自然環境の保全を求める市民の声や、代替性の可能性があることなどを踏まえて、治水計画全体の見直しが必要となったことから、これら利水・治水の両面を総合的に判断し、道として松倉ダムの建設は取り止めることとした」

九八年一月三日に行なわれた堀達也北海道知事の臨時記者会見。長期間にわたって停滞したり、停滞する恐れのある道の公共事業を見直す、「時のアセスメント」の対象事業になっていた函館市の松倉ダムについて、正式に「建設中止」の結論が下った。ダム建設に疑問を唱

えてきた市民たちの運動が実り、本格的に代替策を議論していく基盤ができたのである。

一年あまりの再評価作業のなかでは、意見交換会などの場をつうじて、市民と行政、市民同士の間で「公共事業の計画段階で白紙に戻して議論する」という試みが積み重ねられた。市民には不満の声があったものの、行政は積極的な情報提供に努めた。堀知事をして、「一連の経緯から）公共事業などの推進にあたって、住民の合意形成に努めながら取り組むことが何よりも大切である」ということを、私としては改めて認識をさせていた、たま

と言わしめたことの意味するものは大きい。これからは合意形成なき道の公共事業は前に進まない、という貴重な先例をつくったからである。

「市民の治水と利水に対する意識の変革と、施策に対

する覚悟を喚起する点、それを出発点として具体的施策の立案が可能になった点で評価できる」

ダム計画に疑問を投げかけてきた、松倉川を考える会代表の中尾繁さん（北大水産学部教授）は、道が出した結論を評価し、これからの議論の深まりに期待する。

「今回は再評価にとどまり、治水や利水の議論にまで届かなかつた。しかし、市民との議論をきちんとやる、というのは従来なかつたこと。一〇〇%でないにせよ、今後につながるものがあつた」と総括するのは、「時のアセス」の陣頭指揮にあたつてきた道総合企画部政策室の伊東和紀参事。道は本年度、三〇〇〇を超過道の事業すべてをABCの三段階に自己評価して優先度を定める「政策アセスメント」を導入しており、この新施策に松倉ダムなどの再評価の経験を活かしたい、と意欲を見せる。

「合意形成」や「公共事業の見直し」の実験場になつた感がある松倉ダムの再評価。紆余曲折のあつた経緯を振り返りながら、市民と行政の関係や、新たな公共事業のあり方を考えてみたい。

行政を動かした函館市民の運動

人口三〇万人の函館市の東部を南北に貫いて流れる松倉川は、袴腰山（標高一〇八メートル）に端を発し、湯の川や鮫川などの支流を合わせて津軽海峡に注ぐ、全長二三・六キロの二級河川である。北海道南部でも指折

りの清流として知られ、源流部には「アヤマ谷地」と呼ばれる湿地帯、ダム湖予定地の一帯にはブナやハルニレなどの河畔林が茂り、急峻な地形に滝も多い（佐々木聡「松倉川——函館の財産そしてダム」本誌九七年九月号グラビア参照）。

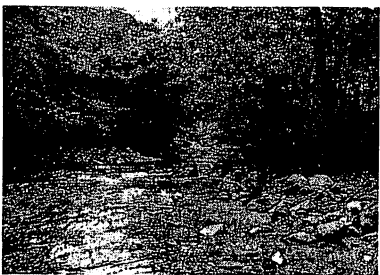
市民の前に松倉ダム計画が姿を現すのは九二年末、次年度の道開発予算に実施計画調査費（建設を前提にした本格調査の費用）が計上された——という新聞報道が初めて。「寝耳に水」の市民がほとんどだつた。

松倉川の上流部をせき止めて、高さ七二メートル、堤頂の長さ三〇〇メートル、総貯水量一二〇〇万トンの重方式コンクリートダムを建設する——というもので、総事業費は二〇〇億円とされた。主な目的は「流域の洪水調節」「二日当たり二万トンの水道用水の確保」の二つ。当初は、九六年度から九九年で工事を進める、との計画が練られていた。

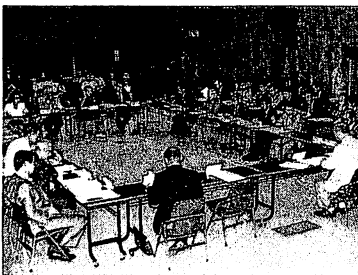
「将来の水需要の伸びを見込んで、新たな水源を市の内部で検討していた。八二年から松倉川の水量調査を続けていたが、九〇年ころ道からダム計画の話があり、両者の間で話を煮詰めてきた。予備調査の段階では夢のような話なので、市民には説明しなかつた」（市水道局）

ダムの予備調査は住民の知らぬうちに行なわれることが多いが、松倉ダムもまた、函館市民に説明がなされずに計画が進んでいたのである。

函館市内を南北に貫く松倉川の清流（ダム予定地の近くで）



市民委員一五人と行政が話し合った意見交換会（九八年八月）



報道でダム計画を知った市民たちからは、疑問の声が起る。南北海道自然保護協会と街づくり函館市民会議の両団体は、直ちに行政に質問状を出し、計画内容の検証作業に着手。そして九五五年春、両団体を中心になって広く市民に呼びかけ、松倉川を考える会が発足する。

「考える会」の活動の基本は「松倉川の生態系の解明」「流域の自然保護」「ダム計画の検証」などで、その後の運動の中心になっていく。川の調査や探検、写真展や函館土木現業所（道建設部の出先）・市水道局の担当者を招いたフォーラムの開催などの地道な活動をつうじて、ダムへの疑問と松倉川の魅力を市民に伝えていった。

会員には自然を愛する人たちが多く、同会は世間でよく言われるような自然保護団体ではない。代表の中尾さんが、こんな解説をしてくれた。

「仲間で議論を始めたとき、『自然保護かダムか?』といった形で対立する運動ではないけない、と話し合った。本当にダムに効果があるなら、自然と折り合いをつけながらやる方法があるでしょう。（活動のなかでは）いままでの二者択一の発想ではなく、『ダム建設で効果があるかどうか?』と問いかけるようになってきた。私たち自身もすぐく勉強させてもらったし、勇気を出して発言することの大事さが分かった」

九六年夏、松倉ダムをテーマにしたNHKテレビの報道番組が放映されて、ダムの問題点や市民たちの運動が

道内外に知られるようになっていく。全国的にも従来型の公共事業のあり方を問う機運が高まり、ダムの見直し論議も活発化する、という時代の流れもあった。市民たちの問いかけは、少しずつ行政を動かしていく。

● 試行錯誤を繰り返した再評価の歩み

九七年早々にスタートした「時のアセス」は、道が行なう公共事業などに対して、「時」という客観的な物差しを当て、時代の変化を踏まえて、当初の役割や効果を再評価していくシステムである。

① 施策が長期間にわたって停滞している
② 時の経過のなかで経済・社会状況が変化し、実施した場合の効果が低下している

③ 施策の円滑な推進に課題（反対運動など）を抱えており、今後も長期間にわたって停滞するものから同年七月、この三要件のいずれかに該当するものから同年七月、

まず士幌高原道路や松倉ダムなど六事業が対象事業に選ばれた（その後、三事業が追加される）。

松倉ダムの選定理由は③であり、事態が泥沼化する前に点検しようとする積極的な判断だった。選ばれた時点で計画はいったん白紙に戻る。ダム事業の全国的な総点検を進めていた建設省も、松倉ダムを「休止」扱いにした。ダム建設を疑問視する市民たちの動きが、行政を動かしたのである。

会場で持たれ、合計一五〇人（傍聴者を含む）が参加した。議事録を読んでもみると、松倉川沿いの一部町内会でダム建設に期待する声が多かったものの、ほかの会場では給水量の根拠となる将来の人口想定に対する疑問や、ダム以外の治水対策を求める声が目立った。

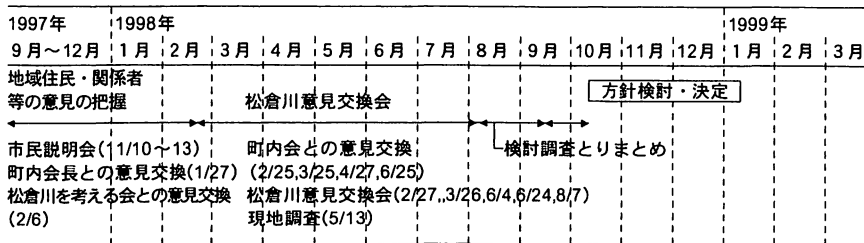
二月からは、市民委員五人による「意見交換会」が五回にわたって開かれた。委員のうち一人を団体からの推薦とする一方で、公募枠で四人（男女各二人）を配したことも、行政の新たな試みだった。委員と行政間のやり取りのほか、森林水文学や自然環境の専門家二人による説明、現地視察も実施している。

わたしは、八月上旬に開かれた意見交換会（最終回）を取材してみた。

ダム建設による下流への影響などの予測資料が示されなかったことに、漁業団体の委員が語気を強めて迫る場面もあったが、行政側からは「これから調査をしたい」「関係者の寛大な処置をお願いしたい」といった発言が相次ぐ。委員の間からは「このままでは消化不良で終わる」と、中身の濃い議論を求める声が上がった。

席上、市水道局はダム推進の理由に示してきた「二〇一六年の想定人口三二万人（現在は二九万人強）」について見直しの意向を示した。市民の間から「人口想定は過大」との批判が相次いだことから、最終局面で軌道修正を図ったものだ。

図●「時のアセス」による松倉ダムの再評価の流れ



治水対策のあり方などについて、委員たちが意見を述べあつたが、細かなデータをもとに説明する人、議論をリードする人、あまり発言しない人…とさまざま。委員の間に物事の捉え方の落差も大きい。積極的なダム推進論はほとんどなく、「当面の治水・利水対策の議論を続けるべきだ」といった意見が多い。道側は最後に説明不足を詫びて、「時のアセス」とは別に議論の機会を設けることを約束していた。

● 集約時に確執も、そして総括……

市民からは不満の声が聞かれたが、情報の提供と資料類の提示に努めようとした行政側の姿勢はひとまず評価してもいい、と思う。

「とにかく情報を出すことが第一と配慮して、一年間やってきた。半生の状態で出したので市民に戸惑いがあったでしょうが、遊水池の提案が聞かれるようになったりした。今後は、情報を計画段階で出すように広げたい」（函館市現の中田敬人・治水課長）

こうした意気込みが生まれたことは、「時のアセス」のひとつの収穫であり、新たな河川行政の出発点になつて

いくのだろう。

意見交換会の委員たちは終了後、治水や水需給対策の必要性和その手法について、意見書を道に提出した。交換会の席でダム賛成の声はほとんど聞かれなかったが、文書になると、賛成意見と慎重論、反対意見が相半ばする奇妙な結果になつた。

函館市も土壇場で迷走する。木戸浦隆一市長は九月の市議会で「ダム計画の見直しが必要」と事実上凍結の流れを印象づける答弁。が、一〇月初めの道への意見書では、それまで本格的な論議のなかつた「近隣町を含めた広域的な水需給の展望」を論点に持ち出して、ダム建設に固執する最後の抵抗を試みた。これは市民やマスコミなどから批判を浴び、火に油を注ぐ結果になつた。

道建設部による一〇月二六日付けの「検討調書」は、「多目的ダムとしての松倉ダムは中止が適当」とする見解を打ち出し、治水単独ダムの建設には含みを残した。が、四日後の堀知事の会見では、「計画の中止」と「市民の合意」を強調して、事実上ダムの再浮上は難しい、との方向をにじませた。政策室サイドから知事に対して、今後を含みを残す結論ならぬよう進言したらしい。

ともあれ、「中止」の結論が出され、治水・利水対策の方針はふたたび市民の議論にゆだねられる。「合意形成」というのは時間のかかるものだ。

火付け役になつた「考える会」の人たちは、「時のアセ

スの実験」に一定の評価をしつつ、今後の議論の行方に気を引きしめる。

「市民合意によつては、水道専用ダムや治水専用ダムが復活してくる可能性もなきにしもあらず。まさしく自然の使い方について市民一人ひとりが責任を持つていかなければならない時代であることを、堀知事の報告は示している」（会員の佐々木聡さん）

「再評価が的を射ているかという点、そうでもない点もあった。建設部には、治水ダムや効果不明な分水路案などがくすぶっている。やっとダムが中止になつて白紙に戻つたが、これからが市民団体の真価が問われる段階に入るといえよう」（事務局長の鎌鹿隆美さん）

● 再評価に携わつた道の担当者は、どう総括するか。

「公平性、客観性、分かりやすく、と心がけたが、まだ足りないという反省はある。市民みずから選択する時代の先取りをしたかつたが、事業主体一国の補助制度一住民という現実があるなかでの判断は難しかった。まだ、市民にゆだねるところまで（アセスの）精度が上がっていないのではないか。ただ、こうした試みを積み上げていくことが大切。これまでの姿勢を貫き、市民との話し合いを重ねたい」（道河川課の井元俊雄ダム室長）

「当初は『時のアセスのモデルに』と考えたが、時間が足りず、無理があつたかもしれない。途中から、アセスで訓練をして、今後の松倉川の整備計画づくりに活か

す、という見方に変つた。しかし、最終調書のなかで公共事業に対する認識をあらためて示し、所期の狙いにある程度実現できた、と思う」

と話すのは政策室の伊東参事。庁内にあつた再評価に対する見解の違いについては、「松倉ダムの再評価で最大の課題は『合意のない事業は破綻する』ということ。河川課、土現、政策室のなかで関わつた人間は濃淡はあつても、『ダムありき』ではなく、合意を得ることの共通認識を持てたのではないか」と庁内での連携の深まりに自信をのぞかせる。そして、こうした経験を政策アセスにつなげ、全庁に広げていこうとする。

● 点検・公開・住民参加に貴重な一歩

計画段階で立ち止まつて、治水や利水の現況と対策を再点検し、「計画中止」を結論づけた函館市民と行政との一年あまりの試み。お互いに不慣れで曲折があつたものの、「行政の自己点検」や「情報公開」「市民の意見反映と合意形成」などのテーマについて、たくさん収穫があつたことは間違いない。それは、これからの代替案の議論に大いに役立っていくだろう。

道河川課の井元ダム室長は治水の代案について、

「環境面などの問題で市民が『ダムをやめてほしい』と言ひ、代わる案があれば少々（事業費が）高くてもいい。道が示した七つの案にこだわらず検討していきたい」

と柔軟な姿勢を見せる。今後は、緊急性のある河川改修を急ぐ一方で、①学識経験者四、五人による流域の河川整備計画検討会(仮称)、②「時のアセス」の経験を踏まえた市民による検討会——を年内に設置し、議論を進める、という。両者は並行して開き、長・短期の治水対策について時間をかけて議論を積み重ねる。

「考える会」も積極的に参加していくが、「学者の検討会を上位におく発想では困る。『時のアセス』の反省を踏まえたものなら大いに協力したい」と注文をつける。

代表の中尾さんは、治水対策の方向として、「短期的には、これまでの洪水被害の中身に対応する施策を早急に立てるべきだ。長期的には、各支川流域の宅地化による雨水の集中を防ぐこと、松倉川本流では森林の再生と側溝を伴う林道の修復に早急に着手すべき。あらゆる手段を有機的に組み合わせることで、世代を超えた根本的な治水対策が生まれ、それが結果的に環境保全につながっていく」と、具体的な提言をしている。

北海道は、既設のダムが一六〇カ所ほど、建設・計画中のダム(いずれも砂防ダムを除く)が五〇カ所ほどある。「ダム王国」である。

松倉ダムは、比較的小規模のうえに、水没予定地のほとんどが道有林で対地権者の問題がなく、事業を見直すときの障害が少ない。市民たちが計画段階で疑問を投げかけ、マスコミも積極的に報道した。「河川法」の改正や

建設省によるダム事業の総点検など、河川行政が過渡期にある——といった、さまざまな再評価がしやすい条件と時代の潮流が相まって、「時のアセス」の貴重な実験が試みられた。道内では、過疎の町の中に建設計画が立てられ、ほとんど議論がなされずに巨大なダム工事が進んでいく事例が多いだけに、松倉ダムは恵まれた境遇にあつた、といえるだろう。

ともあれ、「時のアセス」は松倉はじめ三ダムの「中止」を決めた。二風谷ダムから苫小牧東部地区への工業用水事業も「凍結」の結論(四月)を出した。「王国」でもダムの時代は大きな転機を迎えている。

「時のアセス」をお手本にして、建設省など六省庁は本年度から公共事業の再評価システムを導入した。北海道発の新施策が中央に波及したわけで、不正事件などで失点続きの道庁にとっては久々のヒット。省庁版アセスのほうは、公開性や国民の意見反映の面などで、まだまだ「時のアセス」のレベルには達していない。立ち止まって自己点検する施策を根づかせた道庁に一日の長がある。

公共事業をめぐる、北海道では議会関係者や町村レベルでの変化に期待を持たない現実があるなかで、「時のアセス」が見直し機運の牽引役を果たした実績は大きい。松倉ダムでは、議論の基盤もつくった。その試行錯誤の経験が生きる代替策づくり、市民と行政が力を合わせてほしいものだ。