



連載第 107 回

「東郷ダム」問題の正しい解決法

富良野市内に事業着手から40年の歳月と200億円近い国費を投じてもおお、いまだに漏水で水を貯められない農業用ダムがある。「国営東郷土地改良事業」の中核施設として計画され、のちに中富良野町での「国営ふるらの土地改良事業」にも関係することになった「東郷ダム」だ。一貫してダム建設にこだわる北海道開発局に対し、昨年9月、会計検査院は建設中止を含む計画の見直しを求める事態に発展。受益農家からは「ダムは無用の長物。水が使えぬ簡易な施設を」という声上がる。水利権をめぐる土木行政の硬直した思考も見え隠れする、半世紀におよぶ土地改良事業の経緯を検証しながら、この問題の「正しい解決法」を探ってみた。

東郷ダム周辺の事業概念図



欠陥ダムの改修に巨額の国費をか けず選択可能な代替策にシフトを

「無用の長物は切つてしまふ」
元事業促進期会長の思い

テレビドラマ「北の国から」のロケ地にもなった、富良野市の丘陵地帯に広がる麓郷地区。ここは、今から40年前に始まった「国営東郷土地改

良事業」のなかで、干ばつ時の畑にかんがい用水を供給する施設が整備された地域でもある。

89年前に麓郷に移り住んで酪農や畑作を営みながら、富良野町・市議も4期(16年間)務めた熊崎健治さん(1917年生まれ)は、この地域の

農業史の生き字引だ。地元土地改良区(注1)法律に基づき土地改良事業を施行する法人)の役員歴が長く、壮年時代は東郷ダムの建設促進運動にも奔走した。

ダム本体が完成した89年、「満々と湛える水は樹海の緑を映し

延々と流れる水は田園の緑を育くむ」

という詞で始まる記念碑が現地に建立された。当時、国営事業促進期成会の会長だった熊崎さんの名前も、功労者として碑文に刻まれている。だが、数年後にダムの漏水が明らか

になり、すでに20年近い歳月が流れた。ダム事業は今、中止も含めた見直しに入っている。

「こんな長い間、漏水を止められないバカな話はない。あんな記念碑は、なんの役にも立たないんだよ! 農家が減っているから、ダムがなくても地域農業に影響は出ない。農業用の水は(事業の一環で建設された、小規模な取水堰の)ポンヌノッペ頭首工などで十分間に合うんです。(事業主体の)道開発局も、水はそんなに必要じゃないと分かっているはずだけれど、職員らを養うために土建屋の手伝いばかりやっているんだな」と思う。無用の長物のダムは、あっさり切ってもらってもいいんだよ」と、熊崎さんが語気を強めた。

地域農業にとって大事なものは、規模拡大に走らず、適正な面積で農地をきちんと手入れして生産を上げていくこと——というのが持論である。「それが国の政治として本当の姿と思う。(東郷ダムで大量の水を確保する必要がなくなったのは)国が悪かっただけでなく、時代の推移がそうさせたんだよ」(熊崎さん)

国や道に働きかけ、土地改良事業を推進してきた人の言葉だけに、す

こぶる重みがある。

ダム事業の発端は水田をめぐる「水利権」問題だった

東郷ダムは、道開発局が富良野市内を流れる奥の沢川に建設した総貯水量430万トンの農業用ダムで、1972年度に始まった「国営東郷土地改良事業」の中核施設。この事業は、空知川支流の西達布・布部・布礼別ふれべつの3河川流域の平坦部に開けた水田地帯と周辺の丘陵部を対象地域にしたもので、東郷ダムとポンヌノッペ、西達布の両頭首工などを新設し、確保したかんがい用水を農地に供給する計画だった(次頁の年表を参照)。

ダム事業の始まりは、1960年代にまでさかのぼる。

62年、空知川本流で金山ダムの着工が具体化するなか、富良野町(当時)や地元の土地改良区から国などに対し、水利権の取得について要望が出される。田んぼには水が欠かせないが、国の「空知川総合開発事業」では、支流の利用水量や水田造成面積が示されていない。そこで、新たな水利権を付与して稲作を認めるよう、国に求めたのである。



本体の完成から20年あまりの歳月が流れたが、漏水のためダム湖に水を貯められない東郷ダム。写真は13年前のものだが、現在も状況は変わらない。堤体とその周辺でボーリング調査や地盤改良などが行なわれた(写真右下)。ダムの総事業費は約200億円、このうちの半分ほどが試験湛水の中止後に支出された

77年代前半に着工した。その一方で、
ノッペ頭首工」が完成している。

建設目的を変えた東郷ダムは、70
年代前半に着工した。その一方で、
ノッペ頭首工」が完成している。

計画の見直しを余儀なくされる。開
発局で検討した結果、「畑地かんがい
を導入すると事業を進めることがで
きるが、1800ヘクタールの受益
面積が必要」という話になった。「こ
の機を逃すと水利権を手に入られ
ない」と判断した東郷土地改良区(の
ちに富良野土地改良区へ広域合併)
の役員らは、各地に促進組織をつ
くり、事業を推進していく。



かつて土地改良事業の期成会長を務めた熊崎健治さん(94歳)。今では「ダムは無用の長物」と言い切る

「開発局から『ダム建設とともに、こ
んな工法(頭首工)もあるよ』と聞い
てね。東郷ダムに先駆けて頭首工を
造ってもらい、暫定水利権も設定さ
れた」(熊崎さん)

漏水で貯水できずに20年 ダム改修にこだわる開発局

90年代前半までに東郷ダムの建設
工事が終わり、93〜94年度に試験湛
水(注Ⅱダム湖での貯水テスト)を実
施すると、想定水量を4倍も上回る
漏水が確認された。開発局は事業計
画を変更し、堤体の両岸で地盤改良
工事を行ない、2回目の試験湛水を
やってみたが、ふたたび予想を上回
る漏水量だった。

地元住民の一人として、道北の下
川町で進むサンルダム建設計画の見

「東郷ダム」をめぐる主な経緯

1960年代前半	空知川水系金山ダムの建設に伴い、地元自治体などが富良野町東山・麓郷地区へ新たな水利権を付与するよう要望するが困難と判明。新規のダム建設による開田構想が浮上する
67年	東郷ダム建設に向け調査開始
70年	減反政策がスタート。開田計画が中止になり、建設の主目的を畑地かんがいに切り換える
72年	東郷ダムを含む「国営東郷土地改良事業」に着手。ダムと頭首工2カ所を建設し、用水路42.31kmを布設、693haの水田に水を補給し、1,614haの畑地にかんがい用水を供給するとの計画。当初の総事業費は63.5億円。658戸の受益農家が参加した
73年	東郷ダムの事業計画が確定し、起工式を実施
75年	麓郷地区などにかんがい用水を供給する「ボンヌノッペ頭首工」着工(77年に完成)
78年	東郷ダムの定礎式
83年	麓郷地区の一部で畑地かんがい施設の使用開始
89年	東郷ダムの本体工事が完了
93〜94年度	1回目の試験湛水で想定を上回る漏水を確認
94〜97年	33億円を投じ止水工事を実施
97〜98年度	2回目の試験湛水でも漏水し、試験を中止
2001年度	ダム以外の用排水施設の整備を完了
02年度	東郷ダム改修と中富良野町本幸にかんがい用水を供給する「国営ふらの土地改良事業」に着手
06年度	東郷ダムに関連する道営事業が完了
08年度	ダム改修を除く「ふらの事業」の用排水施設の整備を終了
09年	農水省が農業用ダムの総点検結果を公表。東郷ダムについて「重点的に取り組むべき課題がある」と指摘
11年	会計検査院が東郷ダムの建設中止を含む計画の見直しを求める報告書を公表

※東郷土地改良区『改組20年誌』(1989年発行)、道開発局&会計検査院資料、新聞記事などを基に作成

直しを求める活動を続けていたわた
しは、「富良野に水の貯まらないダム
がある」という新聞記事を目にした。
99年春、仲間たちと一緒に初めて東
郷ダムを訪れた。冒頭に載せた写真
は、そのとき撮影したものだ。
「この基礎岩盤は、十勝岳の火山
灰が固まった『溶結凝灰岩』。わりと
一枚岩だが、ものすごく節理があり、
基礎部分には相当クラック(割れ目)
が入っている」

「漏水の原因は(堤体直下の)基礎岩
盤への浸透や、左岸側の亀裂や節理
の部分にあるようだ。1回目の試験
湛水後、ダムの両岸で(割れ目にセ
メントなどを注入して地盤を改良す
る)グラウトを行なったが、見逃し
たところがあったのではないか」

と、工事を担当した旭川開建富良
野地域農業開発事業所長が説明して
くれた。わたしはこうした調査を踏
まえ、国交省の担当者(東郷ダムの
状況を報告したこともある)。

それから10数年が経過している。
試験湛水は中止され、開発局は堤体
の改修工法を模索した。03年度以降
は、堤体の上流側の表層部を掘削し
て取り除き、良質材料に置き換えた
うえで、厚さ35センチのアスファル

トで覆って遮水壁を設ける——とい
う工法を検討。その事業費として1
54億円(関連工事分を含む。工期
は9年)を見込んだ。この改修費用
は、東郷ダムをいったん撤去し、基
礎処理から築堤までやり直す方法に
要する工事費に匹敵するものだ。

会計検査院の集計によると、東郷
ダムに係わる事業費は09年度までに
198億円あまりが支出された(う
ち1回目の試験湛水の中止以降が5
割強を占める)。日本国内でもまれ
な、水漏れダムにこれ以上、多額の
血税を投入し続けることは許される
べくもないだろう。

その一方で、開発局はダム事業を
前提に02年度から、中富良野町本幸
地区にかんがい用水の供給を拡大す
る事業を実施した(08年度に終了)。
ダム建設の是非を問い直す作業はな
おざりにされてしまった。

「ダムがなければ、かんがい用水を
供給できないのでは？」と思う読者
もいるだろう。だが、80〜90年代か
ら水は供給されてきた。

ひとつのルートは、堤体部の仮排
水トンネルをへて、ダム直下で汲み
上げた奥の沢川の水をかんがい用パ

設置～散水まで

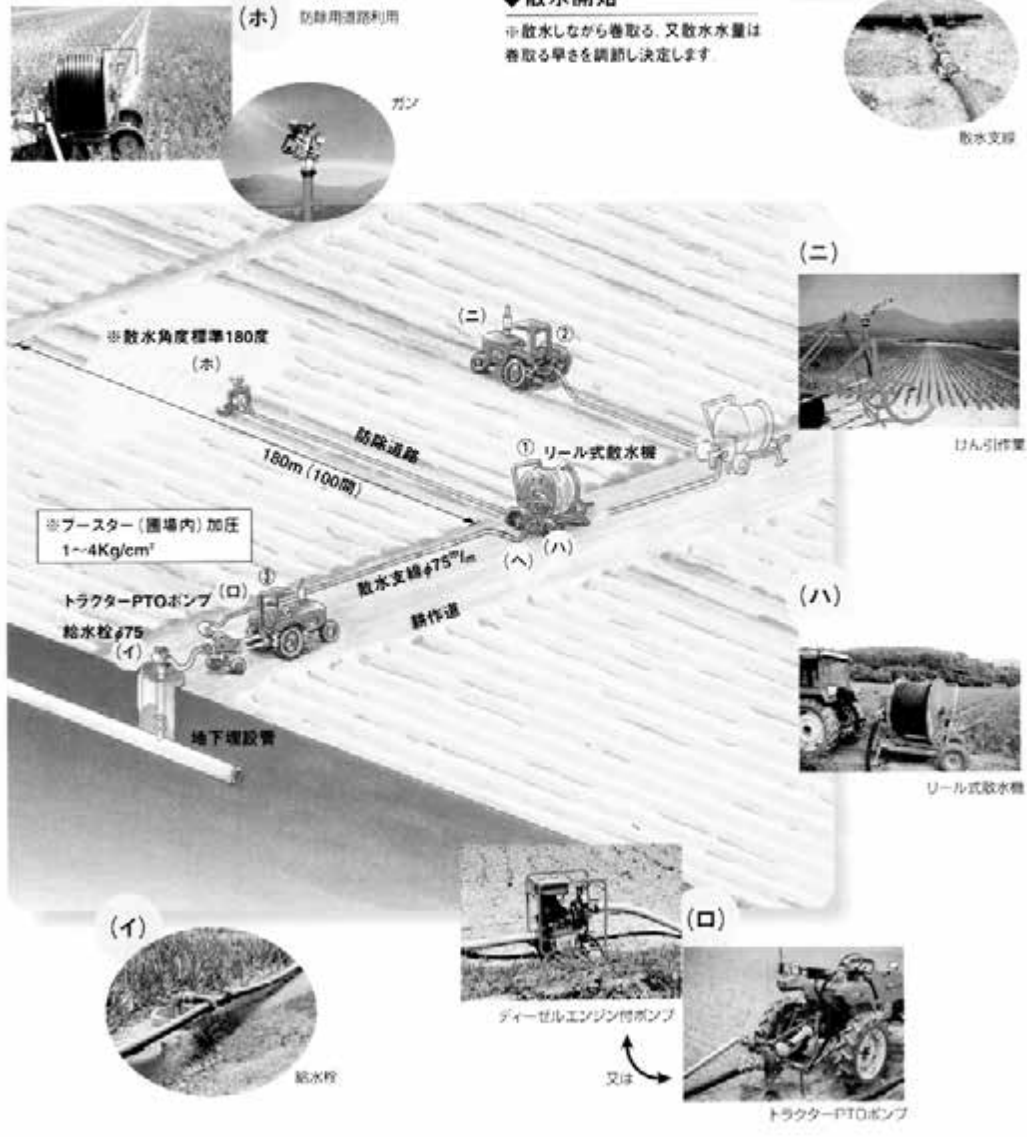
リール式散水施設は、散水機供給圧力が約5kg/cm²以上必要なため給水栓までの圧力を生かし、不足圧力分をブースター方式によりプラスし圧力を維持します。

◆作業順序

1. 散水現場までけん引設置
2. ガン引き出しけん引（末端）設置
3. ブースターによる加圧準備→加圧

◆散水開始

※散水しながら巻取る。又散水水量は巻取る早さを調節し決定します。



散水施設概念図。地下の埋設管から給水し、ポンプやリールマシンなどを使って畑に散水する（道開発局のポンプから）

乗ることにしたんです」と、ある農家がふり返る。面積によって違うが、同地区の農家が土地改良区に納める負担金は年間20～80万円。自走式の散水装置

（リールマシン）を使ったのは、ここ10年間で2回、現状では防除用に水を使う程度だという。「今後の負担金を考えると、ダムで水を確保する価値はなく、今ある水を使ってやって

ほしい」と注文をつけた。人によって見方の違いはあるものの、こうした声が農家の本音だろう。開発局や農水省は、受益者の意見に真摯に耳を傾けるべきだ。

はつきりしない将来展望に
土地改良区からも憤りの声

国営かんがい排水事業によって、富良野市と中富良野町にまたがる地域にダムや頭首工（2カ所）、揚水機、基幹用水路などの施設を整備するために要した費用は、09年度までの40年間で約343億円に上る。うち6割弱が東郷ダムの事業費だ。また、これらに関連する道営事業に06年度までの28年間に約108億円が投じられた（道農村計画課）という。

国・道あわせて450億円の巨額な農業土木事業だが、東郷ダムの将来展望ははつきりしない。会計検査院は昨年9月、東郷・ふらの地区国営土地改良事業の今後について、農水大臣に対し、
【1】事後評価を行ない、その結果を事業に反映させること
【2】経済的で効果的ながんがい用水の水源確保の方法を選定し、事業効果の早期発現を図ること

を求める報告書を公表した（同検査院HPで読める）。ようやく会計検査のメスが入ったことで全国ニュースになり、テレビ番組でも「水漏れダム」の実態が放映された。



1970年代半ば、東郷ダムに先駆けて完成した「ボンヌノッペ頭首工」に隣接するかんがい施設。この水は麓郷とその北側の地域に供給中

イブラインに導き、西達布・東山・老節布地区などに送っている。「下流で使われていない水利権などを運用してきた」富良野地域農業開発事業所）ものだ。
09年には、政権交代を機に農林水産省が実施した「ダム総点検」で「重

点的に取り組むべき課題のあるダム」として見直し対象になり、雲行きが変わる。開発局は、受益地区のなかで水利権をかき集め、一昨年6月には奥の沢川に0.51トン/秒の暫定水利権が設定された。

また、前出のボンヌノッペ頭首工には、すでに0.32トン/秒の暫定水利権があり、麓郷以北の地域に用水を供給してきた。両方の水利権を合算すると、東郷ダム計画のかんがい用水量（1.25トン/秒）の66%に相当する。受益農家にとっては、この量で必要な用水を賄えるかどうかのポイントになるだろう。

「経費かけずに水の確保を」と要望する受益者の人たち

老節布地区に住む60代の畑作農家がこう話す。

「現状の水量で間に合いそうな気がするね。ダムに頼らず、頭首工にするほうがコストが安くいいんじゃないか。農業をやめる人のほうが多く、ダムを造ったところに比べ半減した。農地を増やしても作る物は限られるし…。農家の連中が集まると、『俺たちの時代はいいけれど、若い人は大変だ。ダムができれば（土地

改良区に納める）賦課金や維持費もかかる」と話題になるんですよ」

先人たちは東大演習林の小作人として半農半林の生活をへて、戦後の農地改革で自作農になった人が多い。同地区の平均耕作面積は約15ヘクタール。玉ねぎやビート、小麦、スイートコーン、施設野菜などを作る。各地区に用水組合があり、維持管理に努めてきたが、かんがい施設の老朽化が目立ち始めた。水を大量に必要とする作物が減り、「大面積で早生玉ねぎを作る人が少し使うくらいだね」。かんがい事業に対する期待感は冷めてしまったようだ。ダムからの漏水後、組合は富良野土地改良区に対し、「ダムにこだわらず、経費のかからない方法で水を確保してほしい」と要望し続けている。

「この事業には無駄が多く、エネルギー的にもどうか。（乾燥地帯の）カリフォルニアみたいな地域ならともかく、ここで多額のお金を払って維持するのは大変だと思う。農家が心配するのは、『水利権がないと困る』という話。あれだけ対策を施しても東郷ダムはザルのような状態で、『アスファルトで覆う』という話も信じていけない。水は確保されており、



1980年前後に施工中の幹線かんがい用水路（東郷土地改良区『改組20年誌』から）

事業の優先順位やお金のかけ方に早くけりをつけてほしい」と捉えるのは、麓郷地区で玉ねぎなどを作る中堅農家だ。

中富良野町の本郷地区では、10年あまり前からかんがい用水の供給を要望し、施設が整備された。現在の受益農家は17戸、対象面積は170ヘクタールほど。施設野菜を手がける農家は少ないという。

「本郷は高台に畑があり、これまで防除（農業散布のこと）には水道水を使っていた。川の水には水利権があるので、将来のことを考えて事業に

現場の実態を見つめると
「代替策」はたくさんある

一連の取材を基に、この問題を正

「この10年間、開発局や農水省には『東郷ダムをどうするのか』と尋ねてきたが、彼らはいつも『もう少し待ってほしい』と先送りして現在に至っている。自分たちのメンツを考えているからじゃないか。国として責任を持ち、鹿野農水大臣が現地に来て頭を下げないといけない。TPPうんぬんを言う前に、まず東郷ダムのことを解決すべきですよ」と、富良野土地改良区の佐々木秀範参事は国に対する憤りを隠さない。

計検査院から指摘を受けた「事後評価」を提出する8月末(13年度予算概算要求の締め切り期限)に間に合わせるようにしたい、という。

水田の造成から一転して減反へ、畑地かんがい切り換え施設整備が終わるとダムの漏水——そのなかで農業をめぐる状況は目まぐるしく変わった。時代に翻弄されながら、農家はその都度、賢明な選択を追求してきた。だが、開発局は今もダム事業を前提にした水利権にこだわり、思考停止状態におちいつている。

そこで、水利権をめぐるって国交省との調整に臨む、農水省農村振興局水資源課に基本姿勢を質すと、

「我々としても一方的に河川管理者(国交省)の指導に従うというものではない。受益者を抱えてかんがい事業を進めており、もし河川管理者と見解が違ふことがあれば、しっかりと主張していくつもりです」(島尾武文課長補佐)

というコメントが返った。農水省の本気度が今、試されている。



高台でいったん、かんがい用水を貯める「ファームポンド」。合計14カ所に建設された

土地改良事業で整備された施設は事業完了後、地元の土地改良区が維持管理などを行なう仕組みになっている。だが、当初700戸近くあった受益農家は半減。規模拡大が進んだが、後継者不足は解消されていない。農政の先行きも不透明だ。用水施設も老朽化してきたが、事業が完了しないので補修・管理のための新規事業に着手できない悩みもある。

同改良区はこれまでダム建設を求めてきたが、今は「ダムにはこだわらない。安心して営農できる水利権があればいい」と佐々木参事。今後の維持管理について聞くと、

「『新車だよ』と勧められ購入すると、中古車だったり、タイヤに穴が開いていたら誰でも怒るでしょ。不完全なダムなら我々は維持管理を受け入れられません。ダムを造るなら早く壊すのならばきれいにという話ですよ」。へびの生殺し状態はやめてほしい、という心境のようだ。

干ばつや水需要の実態を
把握していなかった開発局

こうした農業サイドの声を踏まえ12月中旬、道開発局農業水産部から現状認識や今後の見通しを取材した。

しく解決する処方箋を考えてみた。過去のダム建設を前提とした机上の計算は当てにならない。まずは、干ばつ時に各作物が必要とするかんがい用水について、農家からの聞き取りなどを基にきちんと調べ、その水量を確定させることだ。

次に、農家が本当に必要とする水量がダム直下からの取水や既設の「ポンヌノツペ頭首工」で賄えるかどうか検証してみるといい。大量に不足する事態にはならないだろう。もし足りないなら、奥の沢川に隣接する西達布川の頭首工から取水す

暫定水利権を設けた取水量で、かんがい用水の需要を賄えるのか——それを判断するには、直近の干ばつ時の水利権を把握することが必要だ。取材窓口の開発局広報室にやってきた農業整備課の担当者に聞くと、

「河川の流量や雨量などは把握しているが、どこのエリアにどれだけ水が不足したのかは分からない。我々は、近未来に必要な水量は計算させていたれています。干ばつの被害などは事業者が確認するものではありませんが、改良区や地元で聞いたほうがいいでしょう」と、まるで他人事のように言う。

机上の計算はするが、直近の干ばつ被害がいつ発生したのかも分からない、というのだ。全く呆れてしまう。この人たちは現場の農業の実態をよく知らないらしい。

水利権の確保についても消極的な見解に終始した。

「ここ(ダム直下)で取水する分は、東郷幹線(用水路)の末端で布部川に戻すという国交省との河川協議になつている。東郷ダムの事業がなければ、ポンヌノツペ頭首工から取水できないのです。我々には、そうした仕組みを農家の皆さんに理解して

る方法もある(注)この頭首工からダム湖に至る導水トンネル(地図を参照)は、事業の一環として建設された。すでに完成したが、現在は使われていない)。また、ダム直下に簡易な取水施設を造り、かんがい用水を供給してもいい。

いくらでもダムの代替策はある。欠陥ダムの改修に多額の国費を投じるよりも低コストで済み、国民の理解も得やすいだろう。設定されている「暫定水利権」は、半世紀にもおよぶ経緯を踏まえ、正式な水利権へと移行させればいい。



中富良野町に導入されたオーストリア製のリールマシン。持ち主の農家は「この10年で2回、合計12時間使った」と話す

もらえない苦しみがある」

一般人にはよく分からない、こんな理屈を述べる。そして、

「(ダムで水を確保しないと)下流の水利権を侵すことになり、布部川の頭首工や富良野市の工業用水、滝里ダムには水が貯まらなくなる」

と、脅しめいたことまで言う。実際には、たかだか毎秒1トンに満たない取水量で下流が干上がってしまうことはあり得ない。

東郷ダムの現状については、「安定したかんがい用水の供給を長年待ち望んできた地元農家の期待に応えられず、大変申し訳ない。問題解決に向けてきちんと対応することで責任を果たしていきたい」

「ダム改修の選択肢」はまだ残しているというが、担当者の表情からその自信は窺えなかった。

開発局は今、事業地区内の取水状況をはじめ、地下水や既存水源の利用状況などを調査中という。ダム以外の水源の確保については、

「難しい質問だが、実施可能な選択肢を整理し、検討結果はできるだけ早く地元の自治体や土地改良区、道などに示したい」

との目標を示す。その時期は、会

空知川水系全体を精査すれば、たかだか数百〇〇秒の水利権を確保できないはずはない。「難しい」との抗弁は技術官僚の屁理屈だ。札幌の第一合同庁舎は、開発局内に国交省と農水省の出先が同居している。フロアを行き来して協議すればすむ話ではないか。調整が難しいなら、政治家が大局的な判断を下せばいい。

最終的には、「ダムの堤体をどうするか?」という課題が残る。前代未聞のことだが、一部または全体を撤去し、安全で生態系への影響が少ないようにするしかないだろう。今後、一定の追加費用はかかる。

かつて富良野市議会でこの事業の地元負担金について取り上げたことがある、元市議でカレー店を経営する宮田均さん(63年生まれ)は、

「事業の一環で」布礼別川上流部で農地開発などを進めた結果、洪水が起きやすくなり、下流部の貝や魚の生息環境も悪化した。東郷ダムのところは今後、環境に負荷が少ない形で小水力発電などを行ない、その電力をかんがい施設の維持に充てるという方策を考えてはどうか」と提案する。そうしたことも含めて模索していく時代を迎えた。