

<巻頭言>



WCD 報告書と「脱ダム」宣言に思う

坂 本 忠 彦*

はじめに

私は4月1日に行政改革の一環として発足した独立行政法人土木研究所理事長に就任いたしました。財団法人ダム技術センター在任中は日本大ダム会議の理事、技術委員会委員、国際委員等として会員の皆様には大変お世話になりました。立場は変わりましたが引き続きダム技術者として日本大ダム会議（JCOLD）の活動に微力ながら尽力していきたいと考えております。また、国土交通省土木研究所も独立行政法人土木研究所と国土交通省国土技術政策総合研究所に再編成され、従来のダム部の職員も二分されましたが、両研究所が協力してダム技術に関する研究を進めてゆくことにしておりますのでよろしく願いいたします。

WCD 報告書と「脱ダム」宣言

ダムを取り巻く社会情勢は年々厳しくなっておりますが、最近2つの大きな象徴的な事態が生じました。WCD報告と「脱ダム」宣言です。本誌の読者はすでに新聞、学術雑誌等で情報を得られていると思います。

例えば東京大学名誉教授 高橋 裕氏が「土木施工」（2001年4月号）の山野跋渉という連載のシリーズで「田中康夫長野県知事のダム中止案」との題で両者について意見を表明されています。

また、本誌No.176号で専務理事 佐山 實氏が「世界ダム会議（WCD）レポートと世界からの反応」と題し15ページにわたり日本大ダム会議の対応も含め詳細に紹介されています。さらに同号で国際分科会長の馬場恭平氏が「ICOLD最新情報」と題してWCD報告後のICOLD関係者の動きについて紹介されています。私も佐山 實氏の記事の中にも紹介されていますように、日本大ダム会議の「WCD対応小委員会」の副委員長としてWCD報告書に対するJCOLDコメントを作成し、ICOLDに送付することに従事しましたのでその中で感じたことを若干述べたいと思います。

* (社)日本大ダム会議 技術委員会議長代行（独立行政法人 土木研究所 理事長）

WCD 報告書はまず既存のダムレビューを行なった後、今後のダムのあり方について勧告を行っていますがそれに対する印象は次の通りです。

WCD 報告書について

1. ダムの効果に対する評価および記述が不十分

2000年11月に発表された WCD 報告書には概要書（28ページ）と本報告書（448ページ）がありますが、いずれにおいてもダムの効果に対する評価が不十分です。報告書には大略次のような趣旨の記述があります。（以下「 」で示します）

「ダムは人類の発展に大きな貢献をしてきた。また、ダムからの恩恵は多大な物であった。」しかし、その記述は半ページであり、関係のありそうな部分を含めても数ページです。考えようによってはダムの効果に対して最大限の賛辞を送っているようにも思えますがいかにもダムの果たしてきたあるいは果たすべき効果の記述としては不十分な感じがします。そしてこれが世界中のダム関係者の WCD 報告書に対する不満あるいは評価を落とす第 1 の原因となっているように感じます。

2. 社会的、環境的コストの評価にウェイトを置きすぎている

そしてダムの効果は認めても「ほとんどの場合は社会的・環境的コストを無視してきた。」としています。しかしながらダムの効果と社会的・環境的コストを比較した上で当時の社会情勢がダム建設を許したはずですが、そのことへの言及は不十分です。

3. ダム以外の代替手段の過大評価

電力、水、食料のニーズに応えるための代替案として「環境的にも経済的にも実用可能な供給代替案として風力、太陽エネルギー、リサイクリング、水管理そして需要管理などの手段が明らかになった。」「しかし、それを採用するには市場的、制度的障害と知識的、財務的制約がある。」としています。

確かにこれらの代替案は部分的な補助手段として有り得ますし、将来有効な手段となる可能性はありますが、現状においてダムは大規模かつ経済的な手段として大変有効な手段であり、代替手段を過大評価しているように思われます。

4. 「工期の遅れ、工事費の増大傾向がある。」との指摘

確かにそのような傾向があり、我々も反省をしなければならない点があります。しかし、そのような事態がやむを得ず生じる過程についての理解が不十分です。

5. 自然環境の破壊

「ダムは森や野生動物の生息地を消滅させ、上下流の魚類の水生生物多様性を破壊している。

WCDはダムによる生態系への影響に対する努力がある程度の成功を収めていることも承知している。」としています。

しかし、おおむね否定的な論調です。今後我々が一層努力を要する分野といえます。

6. 住民移転対策が不十分

「住民移転、下流住民への影響等をシステムティックには見込んでいない。影響緩和、補償、移住プログラムは往々にして不十分である。」としています。

しかし、日本の「水源地域対策特別措置法」による水源地域対策は先進的な例として紹介されています。これは「水源地整備国際セミナー」等による情報発信の成果であり、今後も日本からのダム技術についての積極的発信の必要性を感じた部分です。

7. 世界のダムを一つの報告書でレビューすることの困難性

世界には貯水量が百億 m^3 のオーダーのダム、移転者数が百万人のオーダーのダムがあります。それから見ればわが国のダムは高々1/100以下です。社会や自然環境に与える影響度がまったく異なります。このように著しく状況が異なる世界のダムを一つの報告書で社会や自然に与える影響についてレビューしたことは画期的であり野心的であるとの評価をしますが無理もあると感じています。

8. 共通の基本的判断事項、戦略性優先事項、ガイドラインは可能か

WCDレポートでは「公平性、効率性、持続性、参加意思決定、説明責任性の5大価値観」を示しています。

また、今後議論をするための「戦略的優先事項として住民の受容の獲得、代替案の総合的評価、既設ダムに関する取り組み、河川と住民の生活の維持、権限の認知と便益の配分、遵守の保証、平和・開発・安性保証のための河川共有（国際河川の場合）の7つを示し、さらに各項目について27の詳細なガイドライン」を示しています。

ダムは堤高や貯水量のみならず流域の状況、移住人数、水没面積、建設時期、気候、文化、習慣そして経済状況などの多くの背景を有しています。その十分な理解が無くしてダムに関する諸問題の解決はありえません。したがってWCDの提案するガイドライン等の策定についてはその国の自主的な判断が尊重されるべきだと考えています。

「脱ダム」宣言について

1. 宣言の決定過程が不透明

平成13年2月20日に田中康夫長野県知事が「脱ダム宣言」を発表されました。その宣言の中で、「長期的な視点に立てば、日本の背骨に位置し、数多の水源を擁する長野県に於いて出来る限りコンクリートのダムを造るべきではない。」とされています。そして、「…下諏訪ダムに関しては

着工段階に関係なく、治水・利水ともにダムに拠らなくても対応は可能であると考える。…」とされています。

しかしながら、その根拠や具体的な方法、コスト面を含めた十分な検討が行なわれた結果、発表されたものではありませんし、下諏訪ダムの地元住民の集会でダムに対する是非の判断を保留しながら、その後住民との対話を行なわないまま中止決定したことにも、地元から反対の声が上がっています。もともと田中知事は、公共事業をはじめとする行政の情報公開の必要性を主張して登場されました。しかし、この宣言に至る経緯は明らかにされていません。

WCDの報告書は、参加型意思決定、説明責任性を求めています。このようなダム存続問題についての決定法があるとは想像していなかったと思われます。

2. 「県治水・利水ダム等検討委員会」の運営

「脱ダム」宣言後、長野県議会は県営ダム計画の是非などを検討する議員提案条例を可決し、それに基づき「県治水・利水ダム等検討委員会」が発足し、県内の9河川について審議を行なうことになりました。知事はある会合では「検討委員会がダムありきではない議論をし、治水と利水を考えていけば、ダムでない答えがいずれの河川にも出ると信じている。」と述べたが、6月25日の初会合の検討委員会では「脱ダム」の発言は行なわれなかったとされます。初めに結論ありきの委員会であっては無意味です。今後の運営とその結果が注目されるようです。

3. 部会と住民参加

検討委員会では、その後9河川の現地視察を行なっています。8月21日には第2回の検討委員会を開催し、流域住民も参加してつくる「部会」の設置などについて話し合っています。「住民が参加した部会を尊重する」と主張する意見と「なぜ部会の決定が委員会の決定より優先するのか」「すべてに部会を置く必要はない」と主張する意見が対立していると報じられています。治水や利水の方向を決めるのは住民なのか検討委員会なのか行政なのか、WCDの報告書の「参加型意思決定」という基本的判断基準の運営をめぐるだけでもこれだけの対立があります。

WCD報告書と「脱ダム」宣言を重ね合わせるとWCDの提案の実現が容易ではないこと、「脱ダム」宣言がWCD報告書の趣旨にも沿わないものであることが判明するよう感じ、紹介した次第です。