

# 環境アセスメントから多自然型川づくりそして自然再生へ —河川環境の私史—

(財) リバーフロント整備センター 理事長 竹村公太郎



## 「環境アセスメント」との出会い

私が環境アセスメントという言葉を知ったのは、たしか昭和47年であった。

当時、鬼怒川上流の川治ダム工事事務所でダム基礎岩盤の調査とダム本体設計に明け暮れる毎日であった。ある時、本局から事務所に連絡が入り、本省の環境アセスメントのモデルに川治ダムが選ばれたという。

欧米では大型公共事業を実施する際には「環境アセスメント」とやらをやっている。日本でもそのような動きがでてくるので、河川局でも内々にその環境アセスメントの練習をするというのだ。

事務所は特に何もやらなくて良い。調査団が求める資料を出し、現地を案内すればいい、という指示であった。事務所の誰もその意味を理解しないまま環境アセスメント調査団を受け入れることとなった。

アセスメント調査の丸2日間、私は調査団に同行した。環境アセスメントという聞きなれない調査に好奇心があった。

## 初めての環境アセスメント

35年も前のことなのであやふやな記憶になったが、本省の調査団はマトリックスの表を持っていた。縦の欄には、騒音、振動、排気ガス、水質、動物、鳥類、植生などの調査項目がズラリと並んでいた。横の欄には、ダム建設によってその項目が大きな影響を受けるのか、中程度の影響ですむのか、ほとんど影響はないかの評価の欄があった。

調査団はその表を片手に、ダム建設現場と貯水予定地域を回った。所々で立ち止まり、調査項目別ごとにどの程度の影響かを議論しながら進み、該当する欄に○を付けていた。

環境アセスメントの意味が次第に分かってきた。ダム事業が公害を発生させるのではないか、という調査であった。確かに工事現場では、騒音は出すし、排気ガス、振動も発生させる。しかし、山の中の一時的な現象であり、人家もないので周辺住民に与える影響などない。

この環境アセスメントは、何かピントが外れていて間が抜けた調査だと感じてしまった。私は急に環境アセスメントへの興味を失っていった。

## 公害が出自の環境アセスメント

後で分かったが、この環境影響評価、環境アセスメントはまさに企業公害を端に発して生まれてきた。

昭和45年（1970年）の臨時国会は、社会問題化し

ていた公害が集中的に討議され「公害国会」と呼ばれた。公害対策基本法改正案など多くの法案が可決し、翌年の昭和46年、各省に分散していた公害に関わる規制行政を一元化する環境庁も発足することになった。

昭和47年（1972年）6月「各種公共事業に係わる環境保全対策について」と題された事項が閣議了解された。この閣議了解以降、これは「閣議アセス」と呼ばれていった。この閣議アセスでは、公共事業も環境へ配慮して実施するものとされたが、アセスメントはしょせん企業の公害が対象だという意識が、公共事業の現場では根強かった。

つまり、公共事業は国民の安全を確保し、豊かさを実現するためであり、周囲の住民に被害を与える公害企業とは意味が違う。日本の災害に対する安全は、いまだ不十分である。日本国民の豊かさや快適な生活のため、基礎的インフラは、いまだ不十分である。その公共事業が、公害を撒き散らす企業と同じに扱われるのはおかしい。公害企業と同じ並びで、他者から調査され評価される筋合いはない、という思いであった。

特に、初の環境アセスメントに川治ダム現場で立会い、何かこの環境アセスメントはピントがずれている、という印象を抱いてしまった私にはそれが強かった。

大型公共事業、特にダム一筋に歩んでいった私と環境との出会いは、決して良いものではなかった。

## 大川ダムと漁協の争点、維持流量

昭和51年（1976年）、阿賀野川上流の会津若松市の大川ダムへ赴任した。現場の課長として重要な業務がいくつかあったが、特に重要な任務が、漁業関係者の合意を得ることであった。

内水面漁業者との論点は、ダムからの維持流量であった。

ダム下流の漁業者は、ダムが根こそぎ水を溜め込んでしまうという不安を抱えていた。その不安に対しては、大川ダムは大きな不特定容量を持っている。渇水の時には、不特定容量の水を下流に放流する。つまり、渇水時にはダムから毎秒2.5m<sup>3</sup>の維持流量があるので、ダム建設以前より河川流量の状況は改良される。このような説明を繰り返し行った。

問題はその維持流量の数値であった。

建設省の毎秒2.5m<sup>3</sup>の根拠はなにか！毎秒2.5m<sup>3</sup>では少ない、その倍の毎秒5m<sup>3</sup>なら納得する！という主張であった。実は、漁業の人々が納得できる魚の生態で説明する毎秒2.5m<sup>3</sup>の技術的な根拠はなかった。

川を樋のようにして、水深は20cmだから魚は大丈夫だ、などと説明すれば漁業者は「子供だましの説明をするな」と怒ってしまう。

当時、環境アセスメントは次第にダム現場にも浸透しつつあった。但し、環境庁など外部機関がアセスメントを行うのではなく、事業主体自らがアセスメントを行う。そのためには事業主体自らが、アセスメントの具体的な手法を検討しなければならない。しかし、当時の検討事項の中には、私が一番知りたかった維持流量の評価に関する具体的な考え方はなかった。

### 問題を解決しない環境アセスメント

昭和53年(1978年)、建設省事務次官通達「建設省所管事業に係わる環境影響評価に関する当面の措置方針」が出された。その内容は、やはり、物事を計画し、決めていく手法は記されていない。あくまで、環境アセスメントは、問題の解決型ではなく、評論型であった。今考えれば、環境アセスメントとはそのような性格であるのは当然であった。しかし、ダム現場で具体的な問題解決に専念していた私には環境アセスメントは肌合いが合わないと感じていた。

なお、大川の漁協との合意は成立した。漁業関係者と話し合いを繰り返しているうちに気がついたことがあった。それは、彼らは川の水の流れは皮膚感覚では熟知している。しかし、その流れの感覚が、毎秒〇〇 $m^3$ という数値に結びついていない。毎秒2.5 $m^3$ という数値を、身体が理解していないと分かった。そのため、川に毎秒2~3 $m^3$ の流量が流れているときを狙い、我々職員は漁協関係者一同を引き連れて川へ出かけ、流量観測を実際に行った。

数値で毎秒2~3 $m^3$ という流量の豊かさを見て、彼らは納得した。もしかしたら、冷たい川を命綱で流量観測をしていた我々建設省職員に納得したのかも知れない。

### 米国のダム周辺環境整備

昭和59年(1984年)、米国ニューオーリンズで開催された国際河川博覧会の日本政府館での勤務を終え帰国した。休むまもなく、宮ヶ瀬ダムの所長を命ぜられ赴任した。

米国の滞在中で一番のカルチャーショックは、米国のダム事業の進め方と管理の手法であった。ダムは国民のものである。国民の税金で造るダムは、徹底的に国民へサービスする。完成後には、ダムとその空間は米国民に開放していく、という信念で貫かれていた。

ダム本体内部には、一般の人々が入るエレベーターがある。ダムの頂上には張り出しがあり、人々は身体を乗り出し恐怖を味わい喜ぶ。そして、貯水池周辺では砂浜が造られ、キャンプ場が整備され、人

々はゆっくりとそこで過ごす。夕闇が迫ってくると、馬に乗った環境レンジャーがクラブハウスへ来いと呼びにくる。

クラブハウスで人々は毛布を身体に巻きつけ、レンジャーからダム周辺の環境を学ぶ。レンジャーはダム周辺の植生や生息する動物の写真を次から次へと映していく。大人も子供も今まで知らなかったダム周辺の自然を学んでいく。

ダム建設で自然環境は改変されるが、改変された環境の中で人々が自然を享受できるよう整備していく。日本ではダムと環境は対立構造だが、米国ではダムと自然環境はパートナーとなっていた。

日本では、ダム水源地の環境整備とかダム水源地活性化という言葉もない時期であった。ダム技術者の私に、ダム周辺の自然環境を整え、ダム湖周辺の活性化を目指している米国のダムは大きな刺激を与えた。

### 宮ヶ瀬ダムでの試行

宮ヶ瀬ダムの所長に赴任した私は、米国で知った驚きを宮ヶ瀬ダムで実験しようと考えた。

ダム本体の設計をやり直し、ダム完成後、一般の人々がダムへ入れるようエレベーターの位置を変更し、規模を大きくした。ダム本体内部を人々が歩けるよう、ダム内部の監査路の配置と構造を変えた。ダム工事のための仮設備の跡を、観光用のインクラインにする企みもした。工事で発生した土砂で貯水池に緩傾斜の遊べる水面空間を造った。

さらに、自然保護団体のメンバーを環境レンジャーとして雇った。ダム工事事務所の中に机を用意し、ダム工事以前の自然を徹底的に調査する任務を与えた。どこに狸がいるのか？どこが鹿の通り道なのか？知られていない草や木が群生しているのか？ダム工事前の中津渓谷がどう自然だったのかを記録してもらいたかった。

ダム建設以前の周辺一帯を徹底的に記録しておけば、ダム建設の影響がはっきり分かるはずだ。ダム完成後には、ダム湖周辺は以前より豊かな環境が出現する。そのような確信があったので、それを証明したかった。

ダム事務所の仲間になった若い環境レンジャーは、毎日のように山に行き、狸や鹿の糞を集め始めた。その時期に、私は転勤で宮ヶ瀬ダムから去った。いま振り返れば宮ヶ瀬ダムの環境調査は、技術的にも内容的にも未熟だった。ダムの下流域への意識も薄かった。しかし、長期的なダム周辺の環境モニタリングにこだわったのは、川治ダムや大川ダムで刷り込まれた環境アセスメントへの自分勝手な反感があったからだ。

宮ヶ瀬ダム現場で環境レンジャーを雇ったことは、現代ではそれほど珍しいことではない。しかし、昭和の末期のバブル真っ最中、ダム工事事務所が環

境レンジャーを雇用するには時代が少し早く、いつしか途切れてしまった。

### 環境アセスが公共事業の反対の武器に

平成元年(1989年)、長良川河口堰事業が「開発か環境か」という全国の焦点になりつつあった。ちょうどその時、中国地方建設局から河川局開発課に転勤になった。それ以降、私はこの長良川河口堰事業に深く関わっていくこととなった。

長良川河口堰事業の争点はいくつかあった。その大きな争点の一つが、長良川河口堰事業は環境アセスメントを行っていない、ということであった。

長良川河口堰が環境アセスメントを行っていないのは、法制度や手続きから見て当然であった。長良川河口堰事業は昭和43年の木曾川水系水資源開発基本計画で閣議決定されていた。昭和63年には河口堰本体は発注され、現場では工事がどんどん進められていた。

長良川河口堰事業の閣議決定は、「各種公共事業に係わる環境保全対策について」の閣議了解の前であり、ましてや「建設省所管事業に係わる環境影響評価に関する当面の措置方針」の通達の以前である。当然、それら環境アセスメントの手続きは、すでに着手されている事業は対象外であった。

長良川河口堰は手続き上のミスはなかった。しかし、反対派やマスコミは「長良川河口堰は環境アセスメントをしていない!」と責め立てた。

環境アセスメントは、事業反対の強力な武器に変身していた。

### 木曾三川河口資源調査(KST調査)

環境アセスメントを実施していない、という非難に対して河川局は懸命に反論した。環境アセスメントをやっても法制度上問題はない、という手続き上の反論だけではない。反論する実質的な根拠があった。それは計画決定される以前に、行われていた環境調査の存在であった。

昭和38年、長良川河口堰事業の計画に先立つ5年前、中部地方建設局は「木曾三川河口資源調査」を立ち上げていた。小泉清明信州大学教授を団長とする約90人の学識経験者が、6つの専門分野(アユ生態、アユ養殖、環境、生物、水産、物理環境)からなる調査団を結成し、昭和38年から4年余もわたって調査をおこない、漁業関係者への説明やシンポジウムを行いながら進められた。

環境アセスメント制度が生まれるずっと以前の段階で、長良川河口堰建設にあたっての環境影響についての真摯な調査と研究がなされていた。初めて積み重ねられてKST調査の膨大な報告書を見たときには、その存在感に鳥肌が立ってしまった。

しかし、そのKST調査も反対派やマスコミの標的になった。つまり、建設省が調査の結論を誘導した、

結論を改ざんして捻じ曲げた、などの攻撃であった。自分が泥棒なら自分は泥棒だと証明できる。しかし、泥棒でないとき自分は泥棒でないことを証明することは不可能である。それは分かっていた。しかし、多くの学識者や先輩たちが真摯に進めた環境影響調査のKST調査のためにも、調査の誘導などしていない、結論を捻じ曲げてはいない、という論争に明け暮れていた。

しかし、開発より環境だ、新たな環境アセスメントを行え!と反対派の声高な攻撃は、マスコミ報道にとっては分かりやすく報道しやすかった。特に、テレビの映像によるイメージは影響が大きく、長良川河口堰は環境調査もしていない、していたとしてもそれは捻じ曲げられていた、という世論が形成された。

### 多自然型川づくり

平成7年、長良川河口堰の運用が開始され、再び開発課の勤務となった。そこでは平成の河川法改正に、本省課長の立場で参加することとなった。

この河川法改正の最大の焦点は「環境」を第1条の目的に入れることであった。

ダムの開発分野を歩き続けてきた私にとって、環境は嫌なことばかりで、楽しい記憶など1つもなかった。その環境を河川法の目的に入れるという。否が応でも、自分の中で河川行政と環境の関係を整理せざるを得なくなった。河川行政の環境に関しての歴史の変遷や考え方を理解してなければ、法改正の段階で力になるどころか、足を引っ張ってしまう。

河川環境行政で象徴的な言葉は「多自然型川づくり」であった。その言葉が初めて生まれた時の通達『『多自然型川づくり』の推進について』を改めて読み返した。その通達文の日付は「平成2年11月6日」とあった。平成2年といえば、私は長良川河口堰に明け暮れていた。毎晩のように徹夜で資料を作り、昼はその資料を持って霞ヶ関や永田町やマスコミの間を駆けずり回っていた。

長良川河口堰のことで頭が一杯になり、先のことなど全く考えてない時期に、同じ河川局の先輩や仲間たちは、未来に向かって新しい一歩を踏み出そうとしていた。改めて、このことに気がついた。

河川環境課へ行き、河川環境に関する行政の歩みのファイル資料を借りた。開発課に戻り、それを読み出して愕然となった。

私は河川環境行政の歩みと、これから行おうとしている河川法改正の背景と意義を全く知らなかった。

### 多摩川での胎動から通達へ

河川行政で環境が表に出てくる最初の記録が、多摩川であった。

驚いたことに、それは昭和55年(1980年)であっ

た。その年に、関東地建の京浜工事事務所（現・京浜河川事務所）において「多摩川河川環境管理計画」が策定されていた。

昭和55年といえ、大川ダムから土研ダム計画官へ転勤し、全国のダムを歩き回り、環境とは縁のないダム技術に没頭していた時期であった。

さらに、驚愕すべきことに、昭和50年（1975年）にその京浜工事事務所に河川環境課が設置されていた。

昭和50年に河川環境課が設置されたということは、昭和40年代後半から、潜在的に河川環境課の必要性があり、それが昭和50年に実現したのであろう。借りてきたファイル資料にはっきり記載されていないが、そのことは資料の行間で十分うかがえた。

自席から京浜工事事務所へ電話をかけて、河川環境課の業務を聞いてみた。その答えによると、環境調査に関する業務はもちろんだが、流域の市民活動や自治体との連絡調整が大きな役目であると言う。それは課の設置時から変わっていないという。

昭和40年代、日本中はものの豊かさを求めて爆走していた。昭和45年の公害国会で、大企業や道路沿線の公害問題が議論され、環境庁の誕生と共に、環境が社会の中で注目を浴びつつあった。この環境という概念と環境の行政的な取り扱いが混沌としている時期に、多摩川では自然環境を守り、より良い環境の多摩川にする市民活動があり、工事事務所はそれに正面から応えようとしていたのだ。

さらに昭和49年9月、多摩川の堤防が決壊する大災害が発生した。被災した流域住民と建設省は裁判所で厳しく対峙していくこととなった。しかし、京浜工事事務所と流域住民は、厳しい対立構造の地点で立ち止まらず、将来の多摩川の自然環境保全の取り組みに向かって歩みだしていた。

この多摩川の動向に勇気付けられたように、各地の流域で河川環境のための市民活動が顕在化していった。その嚆矢が、四国地建管内で市民が中心となって提案した「近自然工法」という新しい視点の河川工事であった。

このように次第に健在化してきた河川環境へのうねりを具体的に明示し、河川行政の歴史に刻み込まれることとなったのが、平成2年の「多自然型川づくり」通達であった。

河川環境行政の現場で、このような具体的な実績と、長い道のりがあれば、河川法第1条の目的に環境を入れることは必然であった。

河川環境のために身を粉にして努力してきた、全国の流域の人々や、河川局の先人たちのために、河川法の目的に環境を入れる、という確信を持つに至った。

### 先頭を進む河川行政

河川法改正と同じ平成9年、「環境影響評価法」が国会を通過した。それは閣議了解から20年もの歳月

が流れていた。20年もたってやっと法律が通過するのか、という思いに包まれた。

近畿地方建設局へ転出し、再び河川局に局長で戻った。河川行政現役の最後となった平成13年、環境省から「自然再生法」が河川局に持ちかけられた。河川局は直ちにそれに賛同し、協力体制をとることとした。

河川の自然環境を守り、豊かにしていくには行政側の努力だけでは不十分である。地元の流域住民が中心となって進めていくことが必要条件となる。河川の環境を守りそれを楽しむ人々は、流域の人々となる。

国の河川行政は、その流域の人々の活動を如何に下支えしていくことが、任務となる。

この30年の間、河川行政の現場では、様々なことが展開されていった。

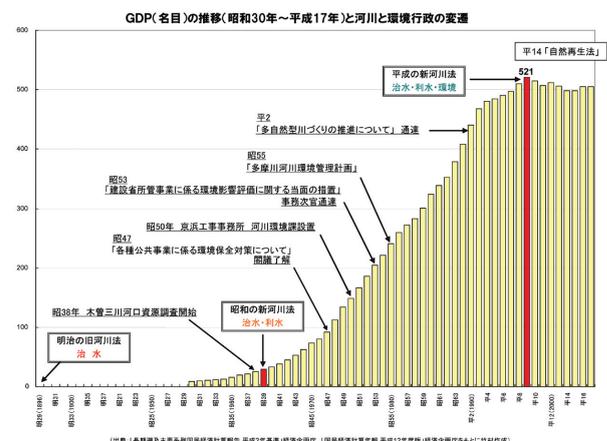
河川行政は、ダムや長良川河口堰で環境の敵役を演じていた。その敵役を演ずる一方で、河川行政は自然環境保全と自然豊かな川づくりの最先端の地平を切り開きながら、歩み続けていた。

これからも河川行政は、流域住民を支えながら、環境分野の最先頭を歩み続けていくことになる。なにしろ河川行政の目的が「環境」になったのだから。

河川行政は、いつも現場で、行政の場で最先端を歩いてきた。最先端を歩けば、風当たりは強い。しかし、凧（たこ）がアゲインストの風を受けて空高く舞い上がるように、行政もアゲインストの風を受けると高く上昇し、未来への遠い道が見通せるようになる。

それに、最先端でアゲインストの風を受けるのは、気持ちがいいものだ。

図一 河川の環境行政の変遷



(説明) 日本の社会変化を表すGDPに河川法の変遷と環境に関する出来事を重ねてみた。

日本の激しい社会経済動向の中で、河川行政が日本社会の発展に貢献し、さらに、未来を見通して早くから環境へ取り組んでいたことが読みとれる。