

第8章 二風谷ダム

藤原由貴

8.1 二風谷ダムの概要

二風谷ダムは北海道沙流郡平取町にある一級河川²・沙流川の河口から約21kmの地点に位置する治水（洪水調節、不特定利水）と利水（灌漑、上水道・工業用水道供給、水力発電）を目的として1998年に完成した多目的ダムである。総貯水容量は3150万m³、堤頂の長さは550mあり、重力式コンクリートダムでは北海道で1番の長さを誇る。重力式コンクリートダムとはコンクリートの質量を利用しダム自体の重さで水圧に耐える構造のものをいう。ダム湖は二風谷湖と呼ばれる。家の屋根をモチーフとしているようなデザインで、遠くから見ると家々が立ち並んでいるように見える。

沙流川はサケ・カラフトマス・シシャモ等の遡上する自然豊かな河川である。ダム上流に産卵場所を持ち、海へ下りまた遡上するサクラマスの資源保護を主な目的に、階段式魚道が設置された。北海道の直轄ダムで唯一、ダム湖の水位変動に合わせて水路のゲートが上下に動く「スイングシュート式魚道」を採用している。

8.2 ダム建設の経緯

沙流川は日高管内において鵜川と並ぶ規模の大きい一級河川である。流域は競走馬の産地として知られる門別町などがあり、古くから競走馬が生産されてきた。しかしほとんど河川改修が行われない手付かずの原始河川であり、上流域は急峻な日高山脈であることもあって一挙に洪水が下流域に押し寄せ、水害の常襲地帯となっていた。戦後もこの状態が続き、競走馬の生産も活発になっていたことから莫大な資産を保護するための治水対策は急務であった。一方で競走馬生産のほか農地も拡大、これに伴う農業用水の使用量が増大する一方で灌漑設備は乏しく、安定した農業用水の供給も必要になっていた。さらに高度

図8-1 二風谷ダム



出所：日本ダム協会

² 河川法では、河川を一級河川と二級河川および準用河川に分類している。一級河川は、国土保全上または国民経済上、特に重要な水系で国土交通大臣が国土交通省令により、水系ごとに名称・区間を指定した河川である。二級河川は、公共の利害に重要な関係のある河川で、一級河川の水系以外の水系から都道府県知事が指定し管理を行う。このほか、上記以外の河川で市町村長が指定したものを準用河川という。

経済成長期には苫小牧市や室蘭市といった道南地域の工業地帯が拡張され、北海道経済の伸長に弾みが付いていた。こうした背景があって、電力と工業用水道の確保も次第に求められていった。

1969 年の第二次全国総合開発計画に基づき、苫小牧東部開発計画が立案された。その根幹事業として大規模な苫小牧東部工業地帯の建設が計画され、工業用水の供給が課題となった。そこで北海道開発局は水源を日高地方の河川に求め、沙流川に開発の手を伸ばすことになった。1973 年、北海道開発局は沙流川の本流と支流の額平川^{ぬかびら}に二基の多目的ダムを建設して、沙流川の治水と流域町村および苫小牧東部工業地帯への利水、そして日高電源一貫開発計画の一翼を担う水力発電を目的に「沙流川総合開発事業」を発表した。以下に「沙流川総合開発事業」の経緯についてまとめる。

表 8-1 沙流川総合開発事業の経緯

1971 年 4 月	沙流川総合開発事業の予備調査に着手する。
1973 年 4 月	沙流川総合開発事業の実施計画調査に着手する。
1982 年 4 月	沙流川総合開発事業として建設着手する。
1983 年 3 月	「二風谷ダム及び平取ダムの建設に関する基本計画」を策定する。
1984 年 3 月	沙流川総合開発事業に伴う損失補償基準の妥結調印がなされる。
1986 年 9 月	二風谷ダム堤体建設工事着手する。
1994 年 4 月	「二風谷ダム及び平取ダムの建設に関する基本計画」が変更される。
1996 年 4 月	二風谷ダム試験湛水が開始される。
1998 年 3 月	二風谷ダムが完成する。
1999 年 12 月	「沙流川水系河川整備基本方針」を策定する。
2002 年 7 月	「沙流川水系河川整備計画」を策定する。
2003 年 8 月	前線及び台風 10 号による洪水が発生する。
2005 年 11 月	「沙流川水系河川整備基本方針」が変更される。
2007 年 3 月	「沙流川水系河川整備計画」が変更される。
2007 年 7 月	「二風谷ダム及び平取ダムの建設に関する基本計画」が変更される。
2007 年 11 月	平取ダム付替道路工事に着手する。
2013 年 1 月	国土交通大臣による対応方針『継続』が決定される。
2013 年 8 月	「二風谷ダム及び平取ダムの建設に関する基本計画」が変更される。
2013 年 8 月	平取ダム工事用道路工事に着手する。
2013 年 12 月	平取ダム基礎掘削工事に着手する。
2015 年 1 月	平取ダム堤体建設第 1 期工事が契約される。

出所：北海道開発局 室蘭開発建設部 HP より筆者作成

平取ダムは総貯水容量は 4500 万 m^3 を超え二風谷ダムよりも規模の大きいダムとなる。二風谷ダムと同時に計画が発表されたが、ダム建設に対する反対運動は二風谷ダム以上のものであり、水源地域対策特別措置法の指定対象になってもなお反対運動は長引いた。最終的にアイヌ文化・遺跡に対して重要な保護を実施することで 2007 年アイヌ関係者などからようやくダム事業の着手への了承が得られ、本格的な施工を行うこととなった。だが、2009 年の民主党政権誕生に伴い平取ダムは見直しの対象となり、サンルダムなど 7 ヶ所と共に予算が凍結された。平取ダムは現在、基礎掘削工事、工事用道路工事、付替道路工事等が進められているほか、各種調査等も行われている。

8.3 二風谷ダム訴訟

8.3.1 二風谷ダム建設とアイヌ民族

ダム建設の是非が争われた二風谷地区は、北海道平取町の沙流川中流にある。そこはアイヌ民族にとって「聖地」とされてきた。チブサンケと呼ばれるサケ捕獲のための舟下ろし儀式を始めとして、当地はアイヌ文化が伝承される重要な土地であった。このため計画発表と同時に地元のみならず道内のアイヌから強い反対運動が起こった。水没戸数は 9 戸と少なかったが水没農地が水没面積の半分を占め、うち競走馬の牧場が 2 ヶ所あったことも補償交渉を長期化させた。水没予定地の関係者に対する補償交渉は 9 年を費やし、1984 年には補償交渉が妥結した。平取町もダム建設に同意し、翌 1985 年には水源地域対策特別措置法の対象ダムに指定されて生活再建への国庫補助などが行われた。

8.3.2 二風谷ダム訴訟の概要

1983 年、国は沙流川流域の治水、利水などを目的とした二風谷ダム等の建設に関する基本計画を策定し、それに基づき土地所有者と用地取得交渉を開始した。しかし、アイヌ民族である萱野茂^{かやの}と貝澤正とその被相続人を含む一部地権者との交渉が難航したため、起業者である国は事業認定の申請を行い、1986 年 12 月に事業認定を受けた。さらに 1987 年 11 月、北海道収用³委員会に対し権利取得裁決の申請と明渡し裁決の申し立てをし、収用委員会は 1989 年 2 月、権利取得及び明渡し裁決をした。萱野茂らはただちに建設大臣に対して審査請求をしたが 1993 年 4 月に棄却裁決が出た。そこで萱野茂らは収用委員会に対して収用裁決の取り消しを求めて札幌地方裁判所に提訴した。

図 8-2 萱野茂氏



出所：カムイミンタラ HP

³ 公共事業のために強制的に特定物の財産権を取得し、国または第三者に所有を移すこと。

この裁判は①ダムの有益性への疑いを明らかに出来るか、②一度動き出した行政サイドの事業を止めることが出来るか、③我が国で先住民権が認められるかの3点について注目すべきものであった。

8.3.3 判決

1997年3月27日、札幌地方裁判所一宮和夫裁判官らによって次のような判決がなされた。「先住少数民族の文化享有権に多大な影響を及ぼす事業の遂行に当たり、起業者たる国としては、過去においてアイヌ民族独自の文化を衰退させてきた歴史的経緯に対する反省の意を込めて最大限に配慮を成さなければならないところ、本件次儀容計画の達成により得られる利益がこれによって失われる利益に優越するかどうかを判断するために必要な調査、研究等の手続きを怠り、本来最も重視すべき諸要素諸価値を不当に軽視ないし、無視し、したがって、そのような判断ができないにもかかわらず、アイヌ文化に対する影響を可能な限り少なくする等の対策を講じないまま、安易に前者の利益が後者の利益に優越するものと判断し、結局本件事業認定をしたといわざるを得ず、土地収用法第20条3号において認定庁に与えられた裁量権を逸脱した違法である。本来であれば本件収用裁決を取り消すことも考えられるが、既に本件ダム本体が完成し湛水している現状においては、本件収用裁決を取り消すことにより公の利益に著しい障害を生じる。他方チャシ⁴について一定限度での保存がはかられたり、チプサンケについて代替場所の検討がなされる等、不十分ながらもアイヌ文化への配慮がなされていることなどを考慮すると、本件収用裁決を取り消すことは公共の福祉に適合しないと認められる。よって、本件収用裁決は違法であるが、行政事件訴訟法31条1項を適用して原告らの本訴訟をいずれも棄却するとともに本件収用裁決が違法であることを宣言することとする」。

繰り返すことになるが、先住少数民族アイヌ民族の歴史と文化を軽視し、アイヌ文化に対する影響対策を怠り、ダム建設を進め、このような状況のもとで事業認定における収用裁決を行ったが、この収用裁決は裁量権を逸脱しており、違法であると判決が下った。

さらにアイヌ民族の先住性について「アイヌ民族は我が国の統治が及ぶ前から主として北海道に移住し、独自の文化を形成し、またアイデンティティを有しており、これが我が国の統治に取り込まれた後もその多数構成員の採った政策等により、経済的、社会的に大きな打撃を受けつつも、なお独自の文化及びアイデンティティを喪失していない社会的な集団である」と判示し、アイヌ民族の先住性を認めた。

しかしながら二風谷ダムは完成しており、本件収用裁決を取り消すことは公共の福祉に適合しないとして原告の本訴を棄却し、二風谷ダム竣工は認められた。なお裁判費用は国と北海道収用委員会の負担とされた。

⁴ 山の上にあつて割木の柵を巡らせた施設。戦闘時の砦のほか、談判や祭祀を行う場として多目的に使われた。

8.3.4 二風谷ダム訴訟のその後

この判決はアイヌ民族を先住民族として認めた画期的なものであり、7月には政府が差別的な法律として悪名高かった北海道旧土人保護法を廃止し、アイヌ文化保護を目的としたアイヌ文化振興法が成立した。同時にアイヌ文化振興・研究機構が発足し、萱野が1991年に立てた二風谷アイヌ文化博物館を水源地域対策特別措置法の国庫補助対象としてアイヌ文化・アイヌ語伝承や文化財保護の拠点として拡充させた。建設省はさらにアイヌ関係者との間で既に合意していたチプサンケの代替地を8月に完成させ、これと連動する形で二風谷湖水祭りが同時開催されてアイヌ文化に触れ合う機会を整備した。

アイヌ文化の保護育成事業はダム完成後も続けられ、1998年には沙流川博物館が開館し、現在は二風谷アイヌ文化博物館と共にアイヌ文化保護の拠点となっている。このダム事業では先住民族の認知および文化保護という公共事業では未だかつて無い問題を提起し、蜂の巣城紛争と共にダム補償において特筆される事件となった。

8.4 日高豪雨と二風谷ダム

2003年8月9日台風10号が襲来し、日高支庁管内は主要河川が軒並み氾濫し甚大な被害をもたらした。二風谷ダム上流域では3時間連続で時間雨量30mmを超える記録的豪雨となり、またダム近くの平取町旭の観測地点では一日の降雨量が358mmに達し、これは年間平均降雨量の3分の1に相当する豪雨であった。このような記録的雨量により二風谷ダムの計画高水流量を上回る流入量を記録したが、その際二風谷ダムは洪水調節機能を発揮し、洪水被害の軽減に大きく寄与した。

洪水時、二風谷ダムへの最大流入量は約 $6400\text{m}^3/\text{秒}$ であったが、ダムに貯水することによってダム下流への放流量は約 $900\text{m}^3/\text{秒}$ 少ない約 $5500\text{m}^3/\text{秒}$ に抑えることができた。この結果下流の河川の水位が抑えられ、平取観測所地点では、ダムがなかった場合の最高水位を推計すると、実際の最高水位よりも約1m高く、ダムによって約1mの水位低下効果があったことになる。実際の水位は一部では堤防の高さにまで達していたので、もしダムがなかったとすると、堤防から水があふれ、大災害となったものと想定される。また洪水の際、上流で流木が大量に発生した。流木は二風谷ダムに流れ込み、ダムは約5万 m^3 にも及ぶ大量の流木を捕捉する結果となった。もしダムがなければ流木は下流に流れ、橋梁や堤防を破壊する。また橋梁に引っかかって洪水があふれる原因となるなど、洪水被害を増幅したものと考えられる。

図 8-3 ダムにせき止められた流木



出所：流域の自然を考える
ネットワーク HP

参照 HP

- ・日本ダム協会 HP

<http://damnet.or.jp/cgi-bin/binranA/All.cgi?db4=0149>

- ・北海道開発局 室蘭開発建設部 HP

http://www.mr.hkd.mlit.go.jp/frame_index.html

- ・二風谷ダム事件判決

<http://kuir.jm.kansai-u.ac.jp/dspace/bitstream/10112/2388/1/KU-1100ELJ-20010430-8.pdf#search=%27%E4%BA%8C%E9%A2%A8%E8%B0%B7%E3%83%80%E3%83%A0+%E5%88%A4%E4%BE%8B%27>

- ・カムイミンタラ HP

<http://kamuimintara.net/detail.php?rskey=18198701t01>

- ・国土交通省 HP

http://www.mlit.go.jp/river/basic_info/iken/question/faq_index.html

- ・流域の自然を考えるネットワーク HP

<http://protectingecology.org>