

徳山ダムと順応型ガバナンス

付け替え道路中止・水源林公有地化・導水路問題から

不確実性と多元的価値の中での順応的な環境
ガバナンスのあり方についての社会学的研究

2016.10.29

浜本篤史

本日の目的

- 徳山ダム事例の問題推移を「順応型ガバナンス」の観点から捉え直す。
- つまり、本報告では、環境保護のガバナンスではなく、公共事業のガバナンスを論じる。環境保護はその「脇役」としての登場になる。

- 95年以降における公共事業の「見直し」
＝時代変化への対応（硬直的な公共事業の
仕組みを変革する第一歩）
- しかし、そのしわ寄せが公共補償協定の破棄
（環境問題と予算縮減への対応）という形で
移住者に負わされていることや別の問題を引
き起こしていることをどう論じるのか。

順応型ガバナンス

- 環境保全や自然資源管理のための社会的しくみ、制度、価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら、試行錯誤していく協働のガバナンスのあり方（宮内泰介, 2013:326）。
- その柔軟性に焦点を当てたガバナンスの形態である。その柔軟性が社会の強靭さ（レジリエンス）を生む。

科学の不確実性以外に、科学の「答」と社会の「答」とのズレ。

①科学的な知見という「正しさ」

②市民参加、合意形成といった社会的な手法の「正しさ」

→社会が求める答を科学が出すことはできない。
社会が決めるしかない。→市民参加、合意形成

順応型ガバナンス

3つのポイント

- 1) 試行錯誤とダイナミズムを保証すること。
- 2) 多元的な価値を大事にし、複数のゴールを考えること。
- 3) 多様な市民による調査活動や学びを軸としつつ、大きな物語を飼いならして、地域のなかでの再文脈化を図る。





徳山ダム計画の概要

事業者: 水資源機構(旧・水資源開発公団)

河川名: 揖斐川

形式: ロックフィルダム

堤高: 161.0m

総貯水容量: 6億6000万 m^3

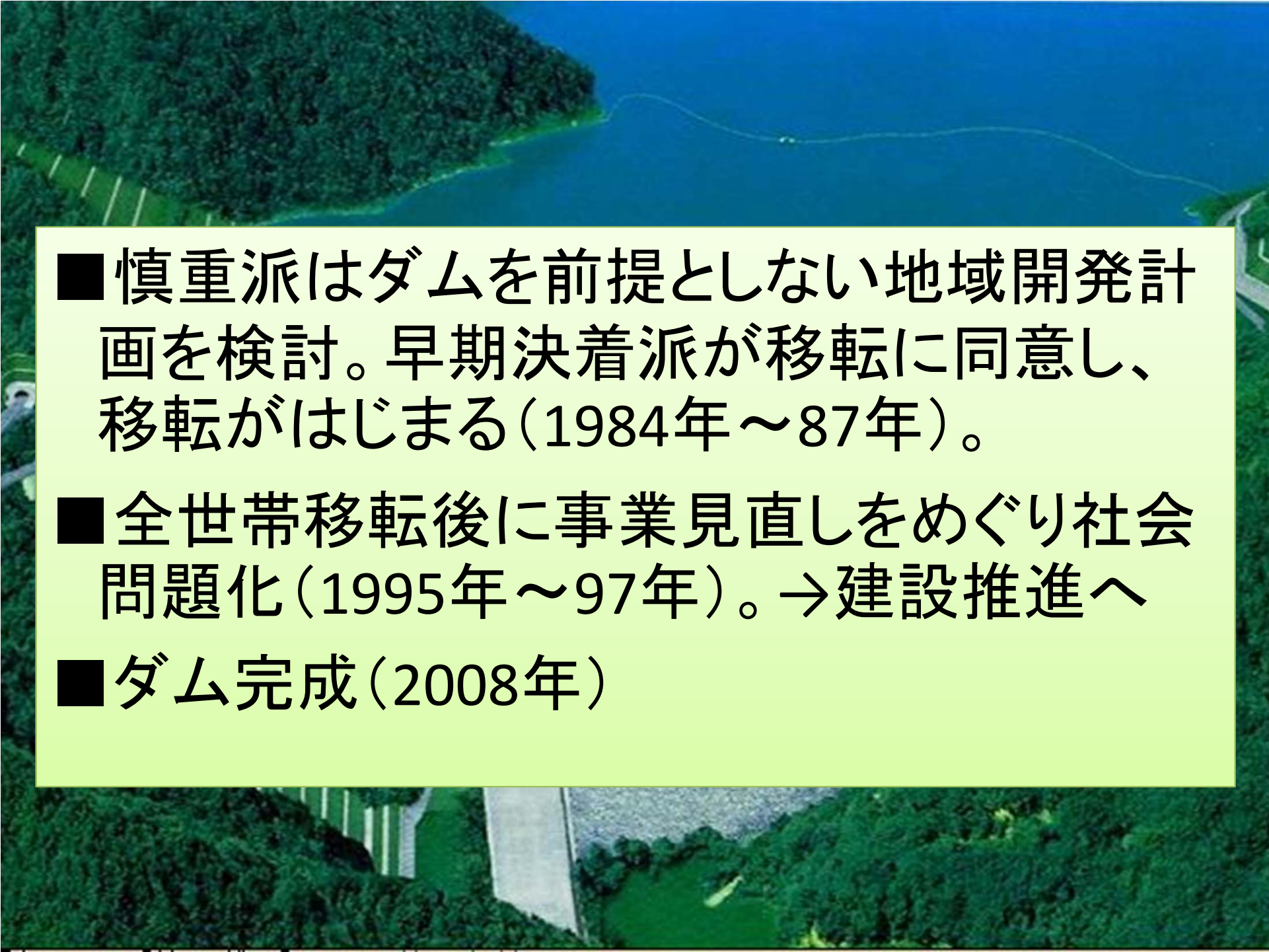
総事業費: 約3328億円

水没戸数: 徳山村466戸(約1500人)

経緯: 1957年に計画発表され、2008年竣工。

ダム計画の経緯（徳山村の動向）

- 当初は村を挙げて反対→「開発が必要」と、ダム受け入れが検討課題に（1957年）
- 事業が一時休止するも、再度、本格化（1969年～）
- 過疎化を背景に、村内で条件付き賛成派と慎重派に立場が別れるようになる（1970年代後半～）

- 
- 慎重派はダムを前提としない地域開発計画を検討。早期決着派が移転に同意し、移転が始まる(1984年～87年)。
 - 全世帯移転後に事業見直しをめぐり社会問題化(1995年～97年)。→建設推進へ
 - ダム完成(2008年)



甚大な精神被害

時期区分		特徴	発生した問題
移転前 (1957-84年)		地域内の人間関係悪化 地域社会の荒廃 将来の不安	地域内対立(地域問題) 生活設計への影響(生活問題)
移転 後	生活再 建期 (84-95 年)	生活基盤確立への模索 新コミュニティへの適応	再就職問題(経済問題) 家庭内の不和・離婚(家族問題) 生活不適応・故郷喪失感(健康問題)
	ダム見 直し論の 展開期 (95年-)	移転後生活の落ち着き 時代情勢変化への戸惑い	移転理由の揺らぎ (アイデンティティ問題)

徳山ダム聞き取り調査より 浜本(2001)を改訂

戦後日本における ダム事業の社会的影響モデル

	-1973	1974-1995	1995-
①予定地の局面	地域内の人間関係悪化・対立 畑・森林・住宅・公共施設など地域社会の荒廃 将来の不安／生活設計への影響		
②生活再建の局面	生活基盤確立への模索／再就職 新コミュニティへの適応(生活不適応・故郷喪失感) 再移転／残存地利用		
③水源地域活性化の局面		施設およびイベント運営 新たな時代環境への対応 高齢化と世代交代	
④事業見直しの局面			是非論争への疎外感 移転理由の揺らぎ
⑤事業中止の局面			慰謝料要求と行政不信 人間関係・社会関係修復 地域再生

浜本(2015)

なぜ、50年もかかったのか？

- 1957～69 ダムの目的(事業主体)が変更
- 1970～80's 村内部の合意形成
補償交渉の長期化
- 1990～ 社会情勢変化、過大な水需要予測
- 1990's 半ば～ ダム審および環境調査
下流市民による反対運動
- 2004～ 事業費増大


ダム計画の現在

①付け替え道路の建設中止

②水没線以上の公有地化

③導水路建設問題

- 集団移転地の地盤沈下
- ダム周辺地域の地域活性化
- 水力発電

- 
- 1995.12 ダム事業審議委員会
 - 1997.2 建設推進の答申→2007年度完成予定

この過程を検討

- 2000 本体工事着工
- 2008 完成

- 1995～97 ダム審
- 1996～98 猛禽類調査
- 1998 水没用地買収(反対運動)
- 1999 各種訴訟への対応
クマタカ営巣確認で工事中断
- 2000 本体工事着工
- 2001 付け替え道路の中止
- 2004 事業費増加にともなう混乱と批判
水没線以上の公有地化
- 2006 試験湛水
- 2008 竣工
- 2009 名古屋市、導水路からの撤退表明

環境価値の高揚

コスト縮減圧力

1996年6月22日：大垣会場


我々人間と動物とどちらが大切かと申し上げたい。もちろん、私は、単に自然を破壊することに賛同するものではありません。しかしながら、最近になってかまびすしいイヌワシ、クマタカなどの保護問題に一言申し上げたい。確かにこれは絶滅寸前にある動物を保護しゆく(ママ)ことは当然であります。ただし、特にクマタカについては山の高所にしか生息しないのであります。現況では水没地域には何ら影響ありません。まして旧徳山村の地区は総面積約2万4,000町歩であります。そのうち、実際の水没面積は0.5%であります。我が人生50年の中で、私はクマタカが水没地域、いわゆる403m地域まで舞い降り、えさを求めている姿は見たことはありません。また、他人の人からも聞いたことはありません。いわんや海拔1,000m以上の地域にしか生息しないと言われているタカが、海拔403m付近まで舞い降りてえさを求めるということは到底考えられないのであります。だから、クマタカの生息には何ら影響はないと存じます。



「徳山ダム建設中止を求める会」の抗議活動
(2001年7月 長良川DAY)

	1985	1999.11	2004.4
愛知県	4トン	208億円	2.3トン(2004.2) 257億円(49億増)
岐阜県	5トン 水道用水1.5トン 工業用水3.5トン	518億円	2.6トン(2004.3) 水道用水1.2トン 工業用水1.4トン 713億円(195億円増)
三重県	-----	62億円	101億円(39億円増)
名古屋市	6トン	3トン(1996.11) 水道用水2トン 工業用水1トン 186億円	1.7トン(2004.3) 水道用水1トン 工業用水0.7トン 206億円(20億増)
合計	15トン	12トン	6.6トン
建設費と割合	2540億円	2540億円 利水36.8% 発電18.8% 治水44.4%	3500億円 利水28.2% 発電14.0% 治水57.8%

①付け替え道路の 建設中止



公共補償協定(1986.3)

総額20.9億円の金銭補償

- 徳山会館、資料館建設費として2.46億円支払う。
- 村の地方債8億円のうち約2.1億円を負担する。
- 水没する村の庁舎、学校、村有地などに約16億円払う。

付け替え道路中止

- 1986.3 徳山村と公団、公共補償協定に調印
- 2001.3 藤橋村と公団、同協定を中止とする新協定を結び直す。
- 2007.7 元村民20名が村と水資源機構を相手取り、「廃村を受け入れる条件だった約束を反故にされた」として、整備中止を決めた新協定の無効確認と2000万円の損害賠償を求めて岐阜地裁に提訴。
- 2012.6 岐阜地裁、「協定は住民個人の権利を保障したものではない」と却下および棄却する判決。→「ショックで控訴する気も起きない」

住民提訴の際の「趣意書」 (2007年1月)

今回の公有地化問題は、ダム本体の完成までに公共補償協定で約束した緒〈ママ〉事業が物理的に間に合わないため、私達が指摘したときは無視しておきながら、一般受けをねらってダム上流域の水源涵養、自然生態系保全に名を借り、旧水資源開発公団の誠意のなさと不手際を隠すための、思いつきの事業であると断じて間違いありません。

旧村民

下流住民
税負担者

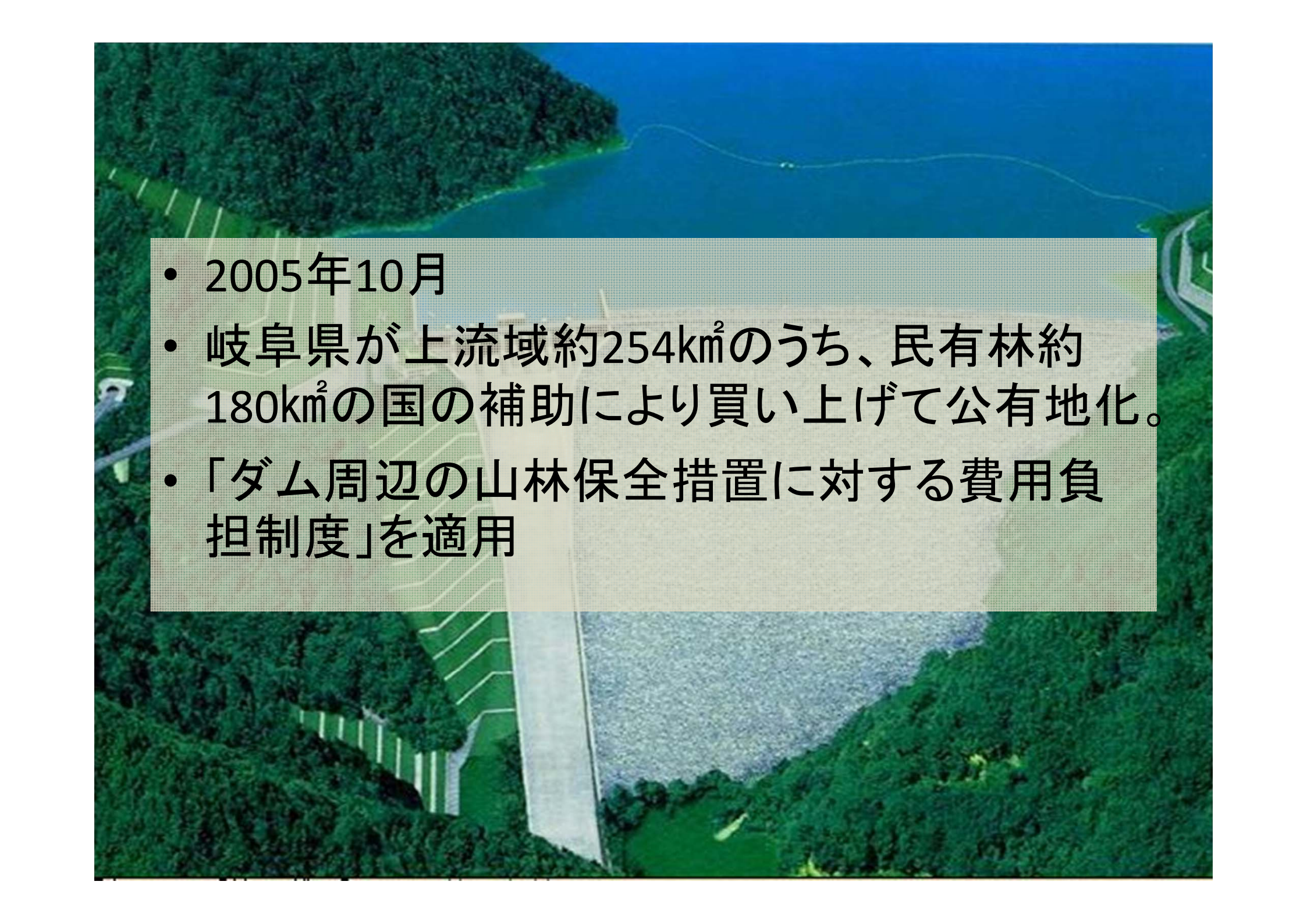
過大に付いた
補償の見直し
柔軟な
替え道

道路

コスト縮減

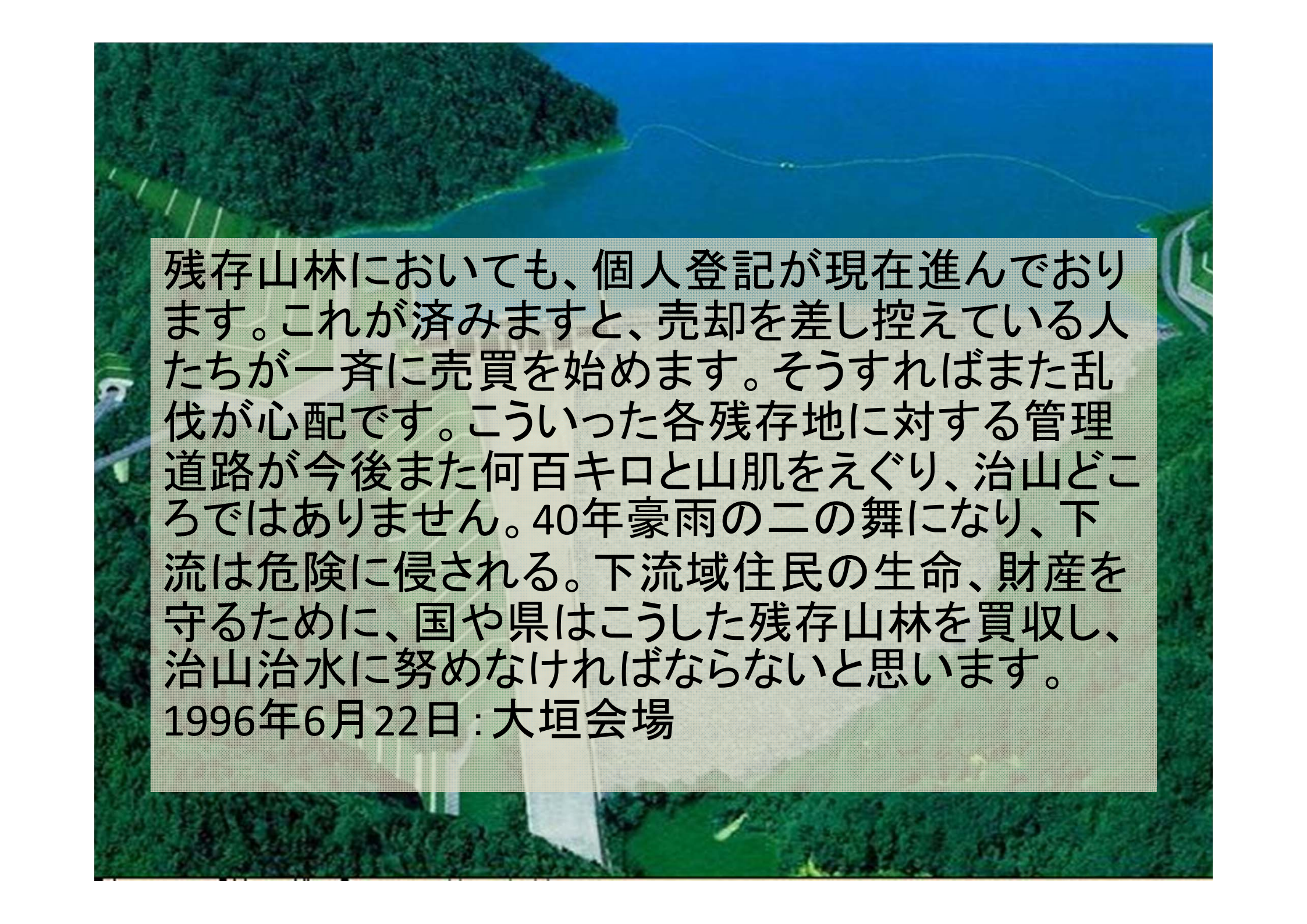
環境保全
(猛禽類保護)

②水没線以上の 公有地化

- 
- 2005年10月
 - 岐阜県が上流域約254km²のうち、民有林約180km²の国の補助により買い上げて公有地化。
 - 「ダム周辺の山林保全措置に対する費用負担制度」を適用

水源林の公有地化

- 水資源機構264ヘクタール(ダム水面に近い部分)
- 岐阜県1万7700ヘクタール(それより上部)
- 買収が一部で難航(水機構75%、岐阜県78%, 2014.2時点)
- 2005 買収開始
- 2014 岐阜県と水資源機構、一筆ごとではなく「持ち分」ごとに細かく買収する協定を締結。

An aerial photograph of a lush green mountain landscape. A winding road is visible on the left side, leading towards a large, calm lake in the center. The sky is a clear, deep blue. The overall scene is serene and natural.

残存山林においても、個人登記が現在進んでおります。これが済みますと、売却を差し控えている人たちが一斉に売買を始めます。そうすればまた乱伐が心配です。こういった各残存地に対する管理道路が今後また何百キロと山肌をえぐり、治山どころではありません。40年豪雨の二の舞になり、下流は危険に侵される。下流域住民の生命、財産を守るために、国や県はこうした残存山林を買収し、治山治水に努めなければならないと思います。

1996年6月22日：大垣会場

③導水路建設問題

木曾川導水路事業

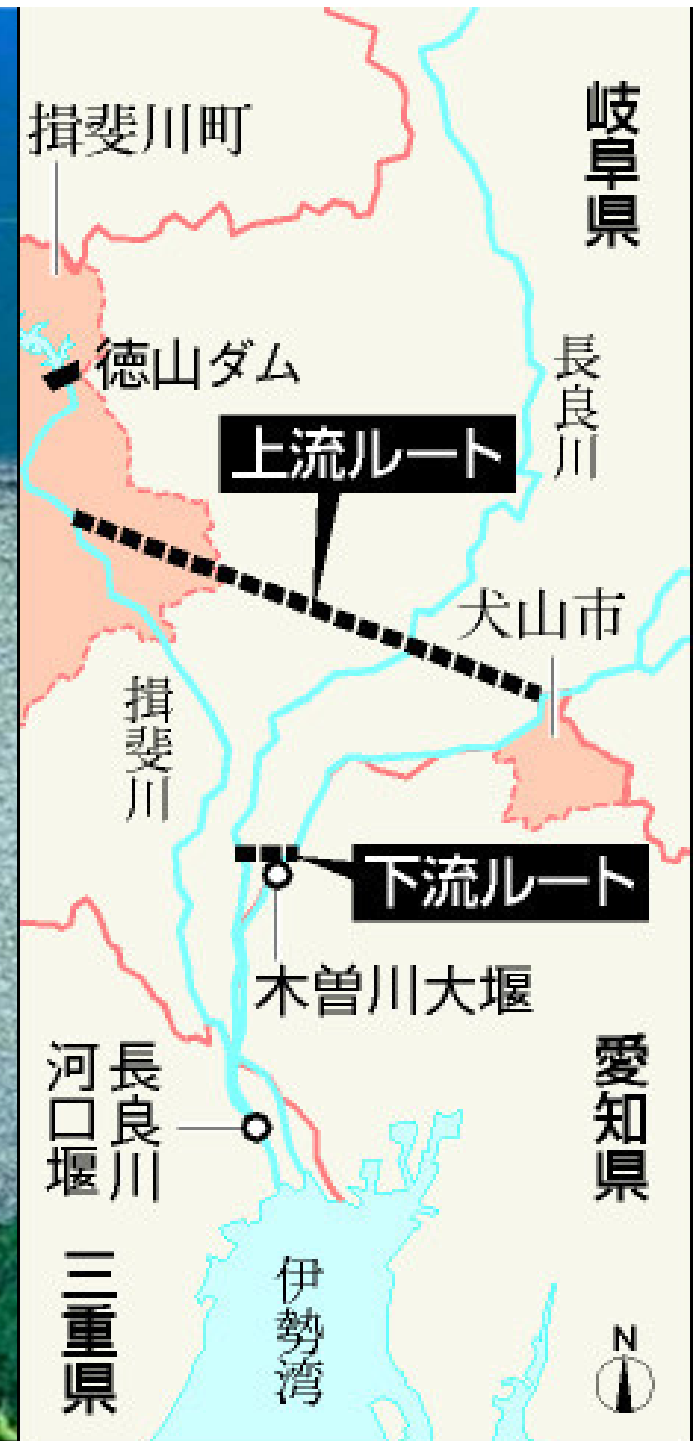
- 2007年ごろから表面化
- 2009年着工予定、名古屋市の撤退表明
- 2009民主党政権が凍結→検証開始
- 総事業費890億円
(愛知県318億円、岐阜県30億円)
- 代替策: 貯水池やため池、地下水、海水の淡水化など
- リーダーシップの不在

導水路建設問題

総事業費：890億円

2009年5月

河村たかし名古屋市長、
徳山ダム導水路計画から
の撤退を表明。



局地的交渉型

VS

下流部都市住民

予定地住民

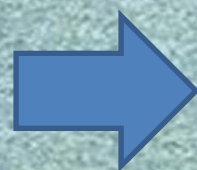
広域的社会合意型

公共圏形成と疎外される当事者

見直し議論における主要論点

- 環境保全（イヌワシ、クマタカ保護、森林保全）

政府による
「公共性の独占」



「公論形成の場」
(公共圏)形成



当事者の排除

事業者にとっての環境保全

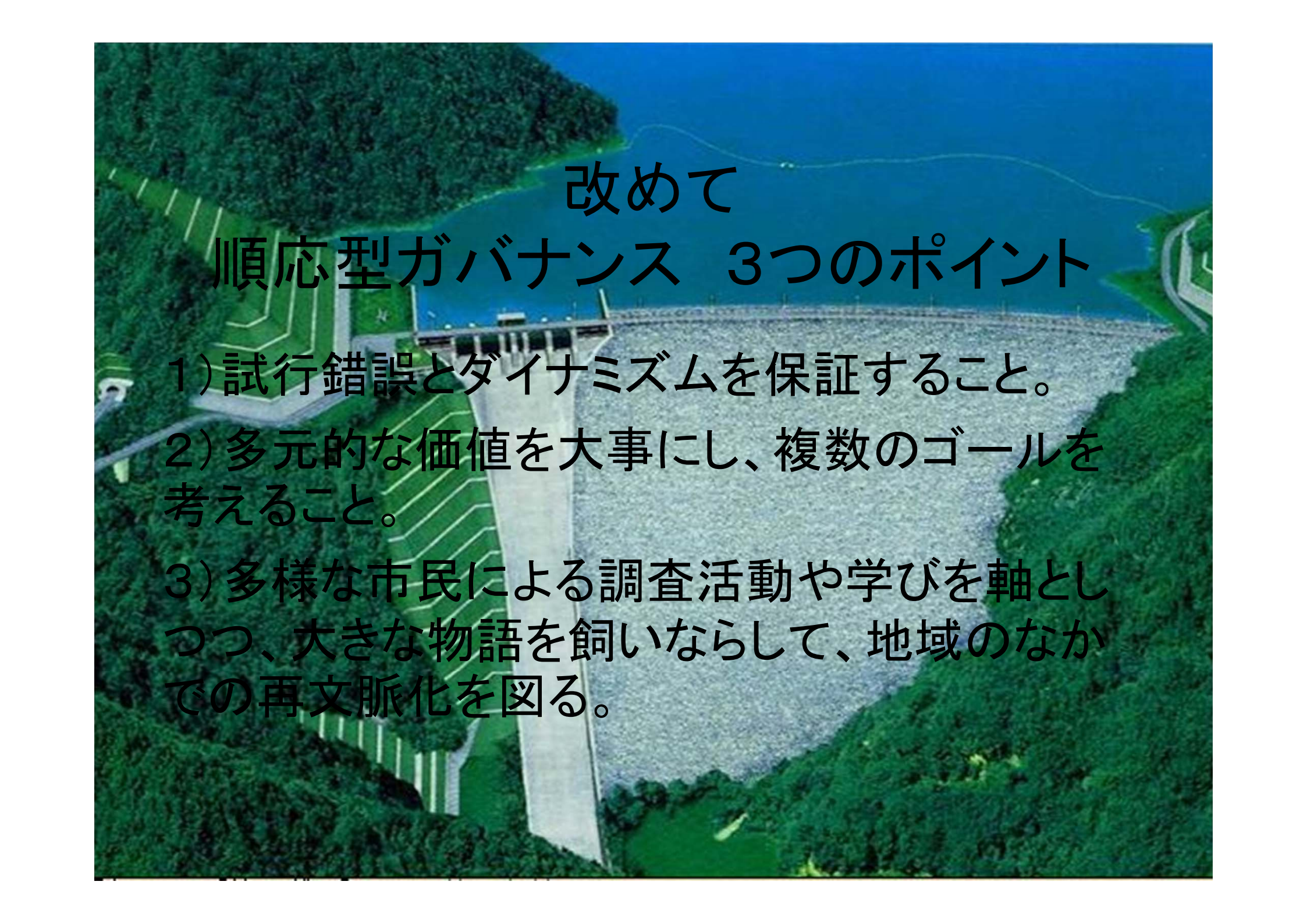
- 至上命題はダム事業の完成（環境問題に対応しながら、コストの縮減）
- ワシタカ問題への対応
→しかし工期優先で、途中で硬化
- 水没線以上の水源林保全（環境問題にも対応し、コストも縮減）
- 導水路問題では、流量維持、ヤマトシジミの生息環境を強調。

ダム反対運動にとっての環境保全

- ワシタカ問題は、ダム建設を阻止する(本体工事を遅らせる)有力な手段
- 事業者と一時協働も、工事ありきの姿勢に意義申し立て
- 水没線以上の水源林保全も、場当たりの動きの一つとして捉える。
- 導水路問題は、建設目的を失っている証左として、推進派の主張を批判。

旧徳山村民にとっての環境保全

- ワシタカ問題への対応は、自己の存在証明であるダム完成の阻害要因。
- 付け替え道路中止（環境保全も一つの理由）は裏切り行為。
- 水没線以上の森林買い上げは歓迎と反発。
- 導水路問題は関心の埒外。

An aerial photograph of a large concrete dam and reservoir. The reservoir is filled with blue water and is surrounded by lush green hills. The dam structure is prominent in the center, with a road and some buildings visible on the left side. The text is overlaid on the image in a semi-transparent dark blue box.

改めて 順応型ガバナンス 3つのポイント

- 1) 試行錯誤とダイナミズムを保証すること。
- 2) 多元的な価値を大事にし、複数のゴールを考えること。
- 3) 多様な市民による調査活動や学びを軸としつつ、大きな物語を飼いならして、地域のなかでの再文脈化を図る。

公共事業と環境ガバナンス論

- 徳山ダムは、「見直し」を契機に柔軟なガバナンスへ変革したのではなく、建設続行という硬直的な枠組みに押し込まれた（柔軟な仕組みとしては機能不全）。
- 建設続行のための環境保護と経費縮減が至上命題となった（開発のなかの部分的な環境保護？）。
- 「試行錯誤とダイナミズムの保証」がもたらす犠牲はどちらとらえるのか。
- 環境価値が必ずしも絶対的なものでないとき、絶対視しないアクターを、環境ガバナンスの議論ではどう捉えるのか。
- 政策評価、環境アセスの議論とどう接続するのか。

水力発電

- 1957 揖斐川上流域が電源開発促進法に基づく調査区域となる。
- 1976 水資源開発公団が治水、利水、発電の多目的ダムとして徳山ダムの事業実施計画の認可を受ける。
- 1982 電源開発調整審議会、電源開発の徳山発電所(40万キロワット)、中部電力の杉原ダム(2.4万キロワット)を承認。
- 2004 徳山発電所の出力を縮小、杉原ダム建設も中止
- 2008 徳山ダム完成。徳山発電所の事業主体が電発から中電に変更。
- 2009 徳山発電所着工(10月)
- 2011 東日本大震災発生(発電量拡大?)
- 2014 2号機(2.43万キロワット)運転開始(5月)
- 2016 1号機(13.9万キロワット)運転開始(3月)