

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靱さ（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

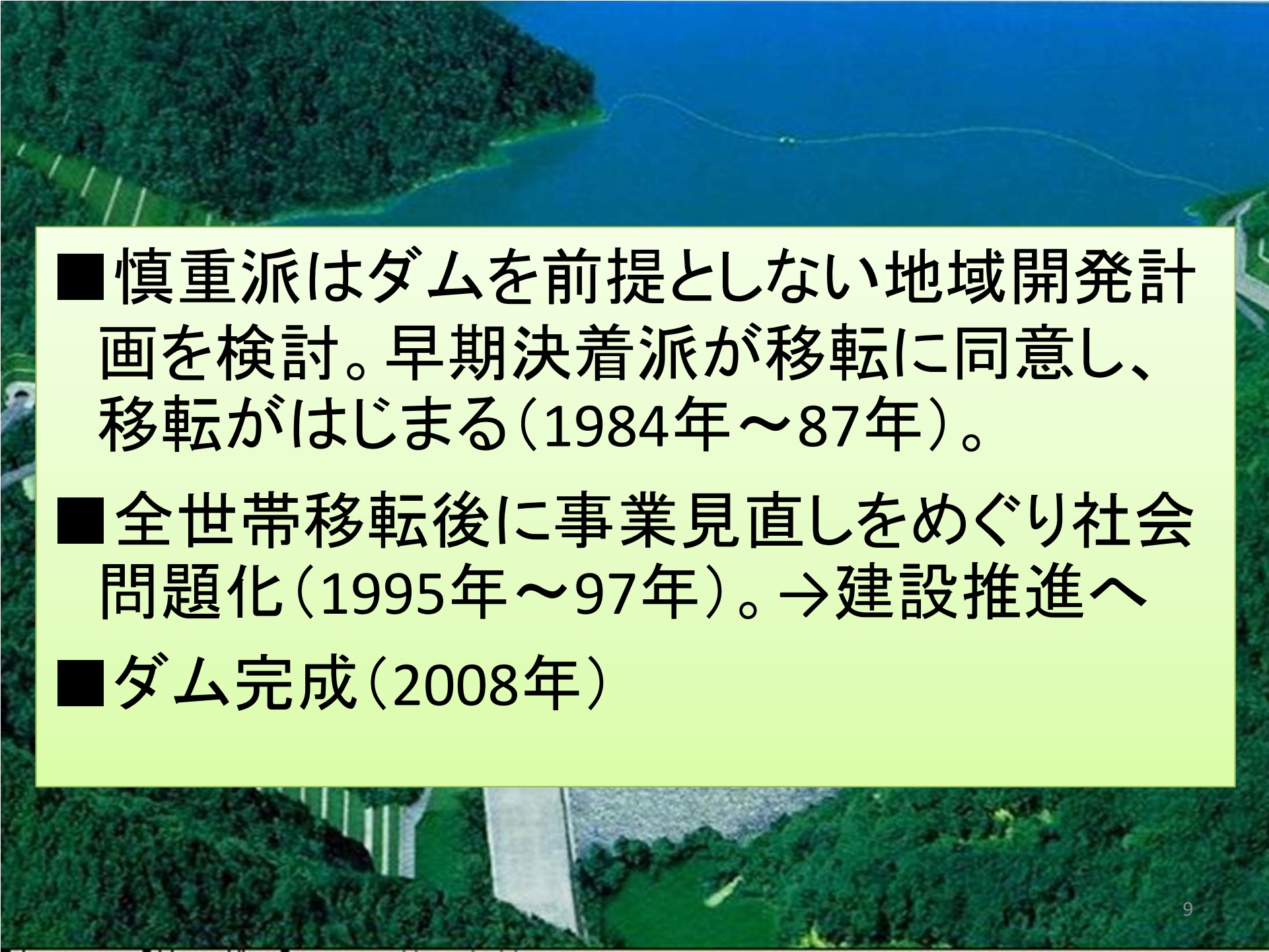
総事業費：約3328億円

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～）

- 
- An aerial photograph showing a large concrete dam structure in the foreground, with a reservoir extending into the distance. The surrounding area is lush green with dense forest. The sky is clear and blue.
- 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、移転がはじまる(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)

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

	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%

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」

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)

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。

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

局地的交渉型

VS

下流部都市住民

予定地住民

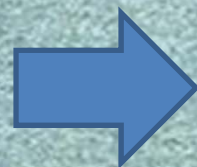
広域的社会合意型

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。

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うとらえるのか。
- 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。