

ダム事業再評価に関する葛藤管理からの分析

応用地質(株) 正会員 山本光利
金沢学院大学大学院 フェロー会員 玉井信行

1. 目的

公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、全国において公共事業の再評価が行われている。事業継続と評価される場合は、十分な合意形成のもと、事業の必要性が認められるものでなければならない。本研究はダム事業の再評価事例を幅広く検討し、事業継続と決定された事例はどのような条件を満足しているか、決定的な因子は何であるかを葛藤管理から分析したものである。

2. 継続と決定したダム事業の理由別整理

平成13年度から17年度までの5カ年間における再評価のうち、国土交通省及び水資源機構所管のダム¹⁾について、明記されている継続の理由をA~Eの5項目に分類した。

A 河川整備計画に位置付けられているか又はダム計画の位置付が明らかなダム：「川水系流域委員会の審議を受けており、事業継続は妥当」、「事業の必要性等の観点から総合的に判断して事業継続が妥当。なお且つ、河川整備計画を再評価の手続きとしている」等の理由が付されている場合。

B 利水の見直しが条件で継続が認められたダム：「利水計画変更に伴うダム事業計画の変更を速やかに行う」等の理由が付されている場合。

C 事業が順調に進捗しているか、完成間近なダム：「事業の必要性、事業進捗の見込み等の観点から、事業継続が妥当」、「治水・利水ともに必要性が高い、また地域の協力体制も十分あり、事業は順調に進捗していることから事業継続が妥当」等の理由が付されている場合。

D 総合的判断として継続が認められたダム：「事業の必要性等の観点から総合的に判断して事業継続が妥当」、「洪水調節、既得用水の安定化及び河川環境の保全を図る必要性から継続が妥当」等の理由が付されている場合。

E 河川整備計画が策定されるまでは基礎調査等に止め、本格実施を控えるダム：「流域委員会での議論を踏まえると、河川整備計画に実施すると位置付けられるまでは本体工事に着手せず、調査・検討を継続することが妥当」、「河川整備計画が策定されるまでの間、当面、雨量・流量の基礎調査に限って行う」等の理由が付されている場合。

3. 葛藤管理分析で用いる分析項目の抽出と定義

石川県の辰巳ダム計画を例として、葛藤の特徴および葛藤管理の構造を実証的に確認して、葛藤管理において本質的な解決を導いた重要因子を明らかにした²⁾。その結果、葛藤の原因は政策決定の要因や価値観の相違に基づくものであり、技術的争点の明瞭さが欠けていたために膠着が長引いたこと等がわかった。また、葛藤管理が十分に機能した要因は、理念を担保できる委員構成、十分な情報公開、メディアの徹底した取材と報道、委員会意見に対する県の迅速な対応と代替案など十分な準備、議会での報告及び十分な議論、市民の質問に対する回答など県民への説明や民主的な対話、社会的な名分、技術的争点の明瞭さそして、委員長の強力な指導力によるものであると結論づけている。なお、辰巳ダムの事業再評価は平成16年度に実施され、河川整備計画がほぼ確定されていたことから事業継続と決定している。

従来の葛藤管理や葛藤の原因に関する成果³⁾を用い、再評価ダムの合意形成の抽出項目をさらに以下の11項目とし、主な項目に定義付けした。なお、河川整備計画が策定されている場合は十分な合意形成がなされているものと判断されることから、1~11の全ての項目は対応されたと見なすことができる。

1. 意見・世論収斂の努力：本当に意見を受け入れようという努力がなされたか
2. 社会的合意：事業内容が地域社会にきちんと伝わり、また、地域住民との意見収斂過程や公開手続きを経たか
3. 県民説明、民主的な対話の場の設定：県民に対して十分な説明がなされたか、また、双方向の議論が出来る民主的なものであったか
4. 公開による委員会や議論の場、情報の公開
5. 代替案などの準備：様々な調査、確認の準備が行われたか
6. 環境影響評価の質：形式的なものではなく、実効性のある内容であったか
7. 充実した報告書：報告や報告書が諸問題に対し誠実に対応されたか
8. 対話と妥協の努力
9. 事業の社会的な名分、社会的正当性の確保：事業推進が支持され、また事業の必要性が社会的に認知されたか
10. 統一の取れた明快な論理体系：事業の推進にあたり、対策や論理に一貫性があるか
11. 技術的争点の明瞭さ：課題の選択、結果の判定法に共通認識があるか

4. 葛藤管理の観点からの分析結果と評価項目の内容説明

再評価結果による葛藤管理の評価結果については表1のとおりである。判断資料としては、優先順に、委員が具体的に意見を述べている事業評価監視委員会議事概要(議事録)、委員会の総意として総括的にまとめられた同委員

会意見,事業者側が準備した同委員会説明資料(再評価原案準備書等),事業者側が判断した再評価において継続と決定した理由書,を用いた.得られた資料の範囲において,記載されている場合のみを該当する評価項目として抽出し,判断を行ったものである.進め方は以下の通りである.

各合意形成評価項目に関して,葛藤管理に向けての取り組みがよく行われていると判断した(表1で印で示す)のは,以下のような場合である.賛否両論がオープンにでてきたことはよい.行政は意見を聞き入れ見直すことは見直し,できないことは理由を付して説明.これは高く評価できる.河川整備計画の策定に向け,流域委員会において議論がなされている.導水路の内水対策が完成すると土地の有効利用が可能となり,この地域での江戸時代からの課題が解消される.〇ダムは治水・利水とも必要性が高い,また,事業も順調に進捗している.事業予算の確保は,事業の必要性が合理的に証明され,社会的に認知されている例示であると判断した.

次に,各評価項目において葛藤管理に向けての取り組みが不十分と判断した(表1で印で示す)のは,以下のような場合である.河川の安全度確保の視点と公共投資の視点のバランスに疑問がある.再開発の必要性についての調査が不足.正常流量の効果を具体的に明らかにするよう調査が必要.ダムを造らないという議論をもっとすべき.情報公開が必要.代替案は河川,ダム単独のほか,組み合わせによる検討が必要.河川整備計画に位置付けられるまでは本体工事に着手せず,調査,検討を継続.等,準備に対して批判がある場合や,事業の必要性に対し社会的認知が不足している場合である.

表1 継続等と決定したダム事業の葛藤管理評価項目集計一覧

合意形成評価項目		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	の合計
		世論収斂	社会的合意	県民説明	情報公開	代替案	環境影響評価	充実報告書	対話・妥協	名分・正当性	論理体系	争点明瞭	
継続(資料ある48ダム)		12	8	9	9	15	13	8	13	19	9	8	123
		1	1	2	4	5	3	3	0	24	6	2	51
継続理由	A 8ダム,河川整備計画に位置付け又は位置付けが明らか	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	88
	B 3ダム,利水や全体計画の見直しを前提に継続	3		1	1	2	2		3	1			13
	C 14ダム,進捗している					3	3			9	1		16
	D 11ダム,総合的判断	1				2	2		1	1			5
	E 12ダム,河川整備計画策定まで基礎調査のみ.慎重に.		1	2	4	2	3	3		8	3	2	28
						3			1	12	1		16

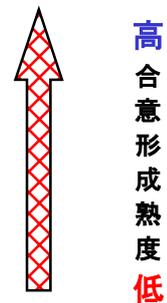


図1 合意形成熟度

5. 結論

事業継続の決定理由の最終判断としては,社会的名分・正当性においてAからEに至るに従い,の個数が増えており,Eに至るほど事業の必要性が合理的に証明されていないと判断される.また,論理の体系においてもEに至るほど,投資効果や流域全体の観点からの対策などが不十分で論理の一貫性が不足していると判断される.一方,河川整備計画において位置付けられている事業は,これに至る過程において葛藤管理が図られ,図1のように合意形成熟度も高くなり,再評価においても継続が認められる条件を十分に備えているということが出来る.

参考文献

- 1) 国土交通省河川局(2002~2006): 河川局関係事業における事業評価について(平成13~17年度事業評価結果)
- 2) 山本光利・玉井信行: 辰巳ダム計画における葛藤管理の実証的研究,ダム工学,2007年3月号,ダム工学会(印刷中)
- 3) 黄 祺淵・邊 美里・羅 泰俊: 清溪川復元,ソウル市民葛藤の物語,翻訳:周藤利一,監修:リバーフロント整備センター,発行:日刊建設工業新聞社,pp.41-59,2006.