

ダム事業をめぐる流域ガバナンス

——大戸川ダムを事例に——

焦 従 勉

90年代から先進国でダム計画の見直しや、ダム自体を撤去するという動きが見られる。1994年、アメリカ連邦政府開墾局総裁は、ブルガリアで開催された「国際灌漑排水委員会」において「アメリカ合衆国においてダムの時代は終わった⁽¹⁾」と宣言した。日本では1997年に河川法が改正され、公共事業の抜本の見直しに関する三党合意ができ、政策評価法に基づく事業評価などが行われ、2009年4月1日までに114ダム事業を中止した⁽²⁾。また、2009年夏の政権交代によって民主党政権が発足し、「できるだけダムに頼らない治水」への政策転換を図っている⁽³⁾。ダム事業にかんしては、常に複雑なアクター間の対立が存在し、社会的合意が極めて多くの困難に直面する。ダム建設の歴史は市民反対運動の歴史でもあ⁽⁴⁾る。一方、計画中のダム中止をめぐって、すでにダム建設に伴い移転し

(1) アメリカ連邦政府開墾局総裁 Daniel P. Beard は、1996年9月14日に国際ダムサミットで「21世紀の河川思想を構築する」をテーマに基調講演を行った。

(2) 2009年12月3日に開催された、第一回「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」での配布資料（資料7、ダム事業の推移等）、今後の治水対策のあり方に関する有識者会議ウェブサイト、2010年4月20日アクセス。

(3) 前原誠司国土交通大臣は、2009年12月15日にダム事業に関する道府県知事に「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換に協力するよう文書で要請した。

(4) 例えば、長良川河口堰の市民反対運動、長野県田中康夫知事の脱ダム

た住民や地元自治体からの反発が強く、ダム中止にかんする社会的合意の構築が極めて重要な政策課題である。

本稿は、ダム事業をめぐる社会的合意の構築条件について、大戸川ダムを題材に流域ガバナンスの視点（谷内 2009, 3-9; 大塚 2008, 9-14）から検討を行う。ここでの「流域」とは、狭義の河川流域だけではなく、土地を媒介とする水循環系としての集水域や河川・湖沼流域の総称と考える。すなわち流域には、河川、湿地、湖沼、ダム、灌漑用水、地下水といった多様な自然および人工の水系と、上流から下流に展開されている水源地、農地、工業用地、都市、海岸などの多様な土地利用が含まれる。流域は魚などの生物や生態系のまとまりであり、そして保全の単位である。また人間活動や流域社会との関係で言えば、流域は生産活動の単位でもある。上流での工場排水が下流の水質に影響を与え、また上流での灌漑用水の取得が下流との水資源獲得競争につながる。人間の経済活動は水循環を介して密接につながっており、上流と下流を一つの環境資源として管理することが必要である。

谷内（2009）の整理によれば、「流域ガバナンス」とは、マネジメントに関しては持続可能性を根底に置きつつ、ガバナンスという手法を採用する流域管理の新しい形態である。より詳しく言えば、住民・行政・企業・NGO・研究者といった流域管理の主体は、流域全体の持続可能性を保障する、マクロの制約条件としての健全な水循環や環境容量といった俯瞰的な視点を共有しなければならない。その上で、地域社会のボトムアップ的あるいは自治的な視点から、各々の多様性と長所を活かし、生活と環境の多面的な関係や課題を粘り強く調整しながら、長い目で見た持続的な流域社会を創造していく試みのことを指す。つまり、流域ガバナンスとは、管理の合理的な空間スケールの単位としての「流域」、管理の視点・目的に関わる「持続可能性」、管理の主体に関わる「ガバ

宣言など。

ンス」という、3つの理念から成り立つ考え方である。

淀川水系整備計画をめぐる社会的合意形成について、中村（2008, 143-172）・仲上（2008, 110-121）は河川管理者と淀川流域委員会の対立を整理し、社会的合意形成の困難さを指摘した。本稿では、これらの研究を踏まえて大戸川ダム事業をめぐる対立を中心に、法制度の問題点、中央政府と流域の地方政府間の対立と協力、流域4府県間の対立と連携、ステークホルダーの参加メカニズムなどを分析・検討し、社会的合意形成の条件を考察する。

1. 分析枠組み

1.1 政策ネットワーク

キッケルト、クレインとコッペンヤン（Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and J. F. M. Koppenjan, 1997, 1-6）は、公共政策形成とガバナンスに関して政策ネットワークの視座を提示した。このアプローチは、ほかのアクターの戦略を決定する権力を所有していない様々なアクターからなるネットワークの中で起こる政策形成とガバナンスを考察する。キッケルトらの説明では、部門間を越えて活動する団体の結びつきを「政策ネットワーク及びネットワーク・マネジメント」の概念になる。政策ネットワークとは、「公共政策とそれらの戦略そして組織化された文脈に関連する、ある政策分野に参加する公的、準公的、そして私的アクターのネットワーク」であり、「政策問題そして／もしくは政策プログラムの周辺で形成される独立した相互依存のアクター間における社会的関係の幾分安定したパターン」である。

ネットワーク・アプローチのキーワードは「相互依存」である。つまり、ネットワークの諸アクターは、それら自身によってそれらの目標を達成することができず、目標を達成するためにはほかの諸アクターの資源を必要するので相互依存関係にある。目標と資源は、相互依存の中で交換され、それゆえそれらの相互作用が繰り返され、制度化の過程が発

生する。逆に言えば、政策ネットワークは、政策問題を取り扱うために必要とされるもしくは生じる資源の周辺に発展するのである。こうして、共有された認識（問題）、参加のパターン、そして相互作用のルールが発展し公式化する。政策過程は、事前に形成された目標の執行としてではなく、諸問題、諸選好、手段およびトレード・オフの目標、資源について情報を交換するアクターの相互依存の過程として見られる。政策の成功する基準は、共通の目標もしくは共通の脅威を防ぐための集合的合意の実現である。失敗の原因を次のように仮定する。つまり、協働しようとする意思がないことと、集合的行為に対する妨害の存在である（古坂 2007, 117）。

1.2 利益、アイデア、制度の相互作用

アクター行動の分析視角として三つ挙げることができる。まず「利益」が挙げられる。各アクターが自己の利益を最大化するための行動をとるものとする。

次にアクターの認識枠組みを形成し、アクターの行動を規定する「アイデア」が挙げられる。ゴールドスタイン（Goldstei, 1993）の定義では、アイデアとは、研究及び調査によって得られた科学的知識を源泉とする、政策の進むべき方向及び手段に関する信念である。アイデアがどのように政策に影響を及ぼすかということに関しては、①行動目標の明確化、②アクター連合の形成、③制度化、という三つが指摘されている。また、「アクター連合の形成」にかんしては、アイデアによって、特定の政策領域における専門知識を有する専門家によるネットワークという認識コミュニティが形成されることも指摘されている（Hass, 1993）。

最後にアクターの行動を制約する「制度」が挙げられる。本稿では公式の組織・ルール・手続きから非公式の慣行まで含むものとして広く捉える。制度によって「政策決定の場」が規定され、そこに参加するアク

ターが限定されることになる。例えば、政策企業家に代表されるような政策変容を志向するアクターが政策決定に関与することができなければ、政策変容の実現はかなり難しくなることが予想される。もちろん、「利益」、「アイデア」と「制度」の関係は、相互に排他的ではなく、上述政策ネットワークのアプローチで述べたように、相互依存の関係であり、本稿では「利益」、「アイデア」と「制度」の相互作用に注目したい。

以下では、この分析枠組みに沿って大戸川ダム事業をめぐる政策過程を検証していく。

2. 大戸川ダム事業の概要

2.1 大戸川ダム事業の概要

淀川水系は、上流に日本最大の湖である琵琶湖を有し、湖から唯一流れでる瀬田川は、大戸川と合流し、京都府にて宇治川と名前を変え、桂川、木津川と合流して淀川となり、大阪湾へ注ぐ、近畿地方最大の河川である。流域内は、京都、大阪をはじめとする多くの都市が密集し、流域内人口は約1,000万人に達す⁽⁵⁾。

信楽山地の高旗山（標高710m）を源とする大戸川は、甲賀市信楽町から大津市南部を流下して瀬田川に合流する、流域面積190km²、流路延長38kmの一級河川である。大戸川は「水七合に砂三合」と例えられたように、古くから大戸川流域は水害に悩まされてきた。昭和に入っても、大戸川の氾濫はおさまらず、1953年（昭和28年）8月の大豪雨では死者44名、負傷者130名を出すほどの大災害となった⁽⁶⁾。その後も氾濫被害が続いたため、国土交通省近畿地方整備局は1978年（昭和53年）に、淀川水系工事实施基本計画で計画されたダム群の一つとして、大戸川の

(5) 国土交通省大戸川ダム工事事務所資料「平成20年度事業概要」を参考した。

(6) 大戸川ダム工事事務所ウェブサイトを参考にした。2010年4月25日にアクセス。

ほか宇治川、淀川本川の洪水調節、流水の正常な機能の維持、新たな水資源の確保、発電を目的とする多目的ダムとして計画した。その後、設計、用地買収などが進められたが、2010年4月現在に至るまでは本体工事未着工の状態である。

2.2 ダム計画見直しの経緯

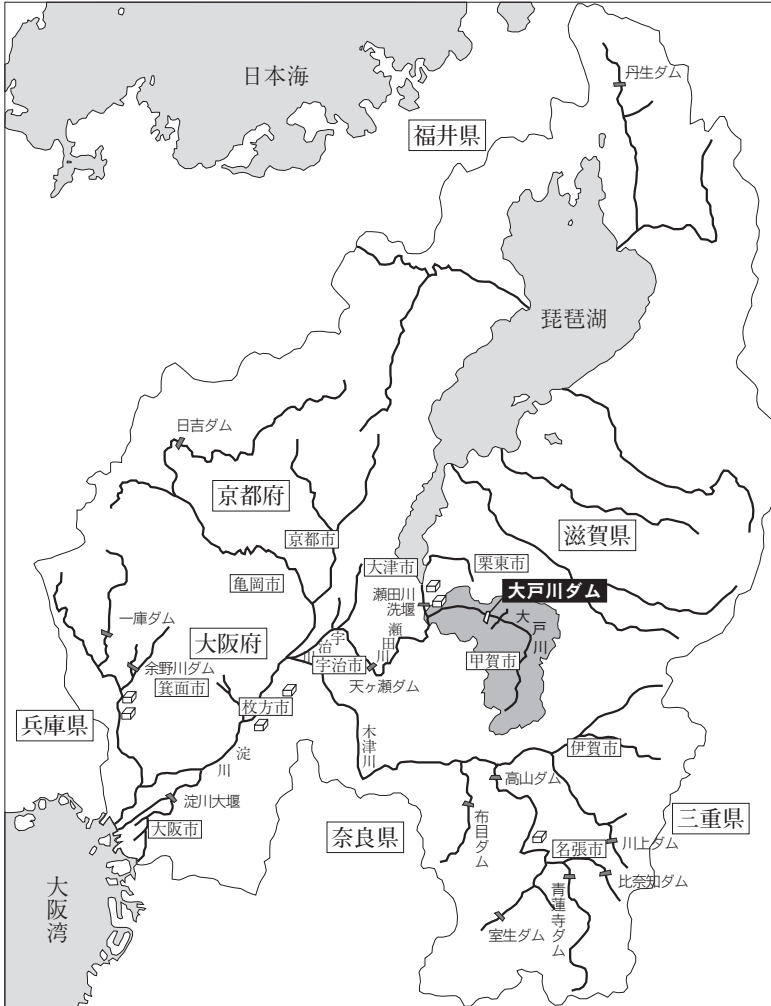
1997年の河川法改正後、公共事業見直しの機運の中、近畿地方整備局において淀川水系流域委員会が設置され、ダム事業の再検討を諮った。議論の結果、2005年に委員会は淀川水系で進められている大戸川ダム建設事業はじめ5事業全てを「中止が妥当である」という答申をまとめた。これを受け国土交通省は、大戸川ダムについて余野川ダムと共に建設中止する方針を発表した。この国土交通省の方針転換について、ダム反対派は歓迎の意向を示したが、地元の滋賀県や大津市がこの答申に対し「流域住民の安全を無視した」として激しく反発し、ダム建設に伴い移転した住民も「自分たちの犠牲が報われない」として不満を示した。特に滋賀県は県道付け替えを進めており、ダム建設中止の際には工事費の補償を求める等強硬に建設中止に反対した。

地元の予想を超える猛反発に国土交通省は、滋賀県議会において国土交通省幹部が「ダム建設中止は決定事項ではない」と釈明した。結果的に、2006年度財務省予算概算要求において30億円の予算が計上され、建設は進められることになった。ダム計画はこれまで治水、利水、発電を目的とした多目的ダムとして事業を行ってきたが、利水、発電の撤退に伴い、洪水調節目的専用の流水型ダムとして整備することになった。

一方、建設を求めていた国松善次知事が2006年7月の知事選挙で落選し、代りにダム凍結を公約とした嘉田由紀子氏が当選した。嘉田新知事は県内全てのダム事業凍結・見直しを掲げ、大戸川・丹生両ダムのような国直轄事業の凍結・見直しも要求する施政方針を打ち出した。下流受益地の京都府・京都市も支持する姿勢を表明したが、大戸川流域を抱え

ダム事業をめぐる流域ガバナンス

図1 淀川水系流域図



出所：大戸川ダム工事事務所ウェブサイト（2010年4月25日アクセス）の地図を筆者が加工して作成。

る大津市と移転住民はこれに強く反発した。一方で京都・大阪両府の消極姿勢は変わらず、両府が支払いを渋る負担金の一部を滋賀県と地元自

治体が立て替える事態が発生した。

2008年6月に公表された「淀川水系河川整備計画案」では、流域委員会の意見が無視され、大戸川ダム建設が盛り込まれたが、地方自治体の長の意見が求められた際、大阪・京都・滋賀・三重4府県知事は建設中止の意見を示した。これを受け、2009年3月に近畿地方整備局が大戸川ダムの本体工事を当面実施しないことを発表した。

表1 大戸川ダム事業の経過

1968年（昭和43年）	予備計画調査着手
1978年（昭和53年）4月	実施計画調査着手（大戸川ダム調査事務所設置）
1989年（平成元年）5月	建設事業採択（大戸川ダム工事事務所設置）
1991年（平成3年）3月	特定多目的ダム法に基づく基本計画告示
1994年（平成6年）10月	大戸川ダム損失補償基準妥協調印
1998年（平成10年）3月	水没地の大鳥居地区移転完了
1999年（平成11年）6月	付替県道「大津信楽線」工事着手
2001年（平成13年）7月	水源地域対策特別措置法に基づく水源地域整備計画決定
2005年（平成17年）7月	淀川水系5ダムについての方針発表
2007年（平成19年）8月	淀川水系河川整備基本方針策定
2007年（平成19年）8月	淀川水系河川整備計画原案公表
2008年（平成20年）6月	淀川水系河川整備計画（案）公表
2009年（平成21年）3月	淀川水系河川整備計画策定

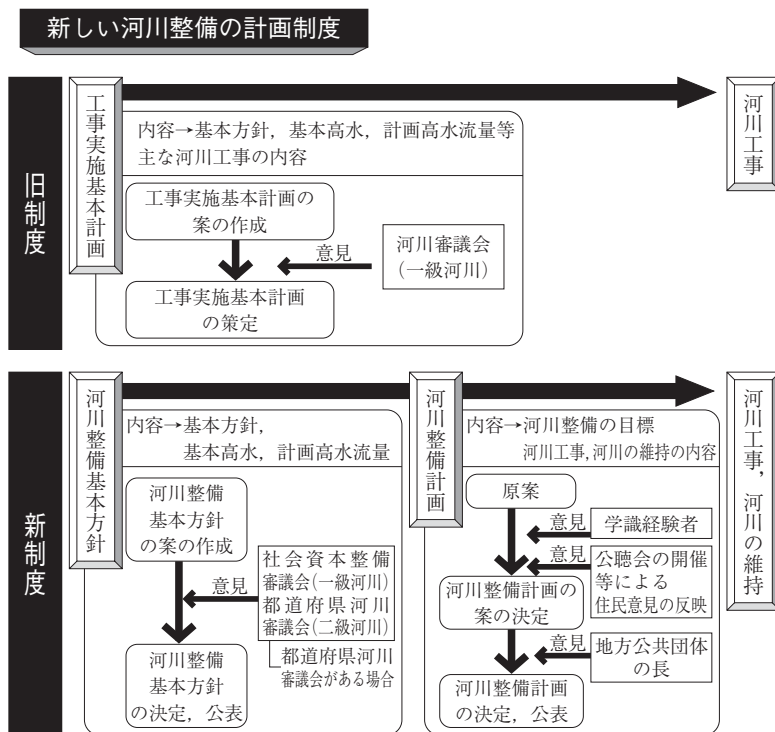
出所：国土交通省大戸川ダム工事事務所資料に基づき、筆者作成

3. 淀川水系流域委員会の設置

3.1 河川法改正

河川法は従来の治水・利水に加えて、「河川環境の整備と保全」も目的として1997年に大幅な改正が行われた。新河川法は、河川整備の目的が治水・利水・環境と対象を拡大したことにとどまらず、河川整備の計画制度そのものも大きく変更した。計画プロセスは、第一段階で国土交通省が「河川整備基本方針」を提示し、その内容について審議会がそれぞれ意見を反映し、第二段階では、出来上がった方針に基づいて国土交通省が策定する「河川整備計画原案」に学識経験者と住民が意見を述べ

図2 新しい河川整備の計画制度の比較



【近畿地方整備局資料より】

出所：淀川水系流域委員会ウェブサイト（2010年4月25日アクセス）

て「計画案」とし，それに地方公共団体の長が意見を述べることで確定する，という制度である（図2）。

河川法改正前，ダムや堤防に頼る無機的な河川管理から環境を重視する河川管理に移行する動きはすでにあった。建設省河川局治水課建設専門官の関正和は，1990年に「多自然型川づくり」を理念に自然豊かで美しい風景を生み出す川づくりを進めようとした（藤原 2003，18-20）。また，ダム事業による自然環境と生態系の破壊が注目され，ダム事業の見直しに繋がり，1996年から2002年までの7年間に国土交通省が（旧建

設省) 中止したダムは84に達していた。

中止・休止の理由としては、①地質調査の結果、他の治水代替案が経済的に有利となるため事業を中止する。②地質調査の結果、治水計画の見直しが必要となったため、事業を中止する。③地質調査の結果、治水計画の見直しが必要(経済的に有利)となったため事業を中止し、利水については、今後代替案を検討する。④利水者が事業に不参加の意向となり、また地質調査の結果、治水計画の見直しが必要となったため事業を中止する。⑤利水者が事業に不参加の意向となり、また地質調査の結果、他の治水代替案が経済的に有利となるため事業を中止する。⑥利水予定者から早期の事業参画の意思表示がないため事業を中止し、治水対策については別途検討する。⑦利水の需要が見込めず、事業の進捗が図れないため事業を中止し、治水対策については別途検討する。⑧水需要が減少し、計画の見直しが必要となることから多目的ダムの必要がなくなり、国庫補助を中止する。⑨地元調整が難航している、等々が挙げられている。これまで「公共事業は止らない」と批判されてきたが、国土交通省が認める「合理的な理由」があれば、ダムも止められることがはっきりしてきた。これは河川行政の一步前進として評価できる(藤原2003, 9-12)。

しかし、リンドブローームなどが指摘したように、官僚による政策の変化は既存の政策や対策の型通りで漸進的に変化すること(mudding through)であり、政策を根本的に変えることや政策を導く集団の集合や政策目標の優先順位を変えることができない。河川行政は、依然として「治水・利水」が最重要政策目標として認識し、洪水対策・渇水対策としてダムを作りたがる慣性力⁽⁷⁾が働く。また、社会経済状況の変化によって利水・発電事業が撤退したとしても、市民からのダム建設反対意見を減らすために、環境にやさしいことを理由に、洪水調節目的専用の流

(7) 2009年5月12日、元淀川河川事務所所長宮本博司へのインタビュー。

水型ダム⁽⁸⁾（穴あきダム）として整備計画を変更する傾向がある（2008年6月20日近畿地方整備局が発表した淀川水系河川整備計画（案）は、大戸川ダムも穴あきダムになっている）。これに対して、多くの市民は河川の環境保全が最優先政策目標として認識し、ダム建設に反対する傾向⁽⁹⁾がある。この意識のギャップが構造的に河川行政に対する不信感⁽⁹⁾だった。

3.2 淀川流域委員会の設置と「淀川方式」

淀川流域委員会の設置及び「淀川方式」確立の過程において、当時淀川河川事務所所長だった宮本博司は生みの親として、政策企業家的な役割を果たしている。宮本の働きによって、新河川法に基づき、学識経験者や住民の意見を反映する手続きとして、また河川行政に対する不信感を払拭するため、淀川水系において「河川整備計画」について学識経験を有する者の意見を聴く場として、2001年に淀川水系流域委員会（以下、流域委員会と省略⁽¹⁰⁾）が設置された。宮本は建設省に入省後、技官として岡山の苫田ダムと長良川河口堰の建設現場で働いた経験がある。両方の建設現場での住民の激しいダム反対運動は、宮本のダム観・河川整備観に大きな影響を与えたことになった⁽¹¹⁾。

徹底的に学識経験者と住民の意見を取り入れるため、委員会の発足にあたり準備委員会を発足させて委員を公募した。流域委員会の運営は、「淀川方式」と呼ばれ、「公開性・透明性・自主性」が特徴であり、全国的な注目を集めることとなった。流域委員会の自主性を担保する制度と

(8) 国土交通省の資料によれば、流水型ダムは、ダムの持つ様々な機能のうち治水機能に特化した目的で建設される、常時水を貯める必要のないダムの一形態である。通常時はダムに水を貯めないため、流入水とほぼ同じ水質が維持される。上流から流れてきた土砂を全て捕捉することなく、流水と同時に土砂が流れる。

(9) 2009年5月12日、元淀川河川事務所所長宮本博司へのインタビュー。

(10) 同上

(11) 同上

して、①委員選定の中立性：委員選定については、国土交通省の「お墨つき委員会」⁽¹²⁾ではなく、準備会議の答申に基づいて設置されていること。②委員会による自主的な運営：流域委員会が自ら審議の進め方・内容を決定する。運営に関する事務は第三者である民間企業に委託すること。③「提言」、「意見書」は委員自ら分担執筆すること、が重要である。また、情報公開・透明性を確保するため、会議及び会議資料、議事録等を一般公開する。意見募集やシンポジウム、説明会など一般に対して積極的に情報発信を行った。流域委員会は、従来の審議会などと異なる方法で進められ、計画の原案が示される前の段階から、委員と河川管理者間で活発な議論が行われ、流域委員会からの提言を出発点として河川管理者が計画の原案を作成するなど一連の流れが、新しい公共事業のモデルとして期待された。

3.3 政策アイデアと河川管理者との対立

委員会の初期の活動の成果として、河川整備計画に対する基本的な考え方や具体的な提言を2002年2月に「中間とりまとめ」として、また2003年1月に「提言」を提出した。「提言」には、ダムのあり方について、「ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しないものとし、考えるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり建設するものとする。」⁽¹³⁾と記述されている。この「ダムは原則として建設しない」という委員会の理念（政策アイデア）は、その後の河川管理者と委員会の関係、流域委員会の役割、河川整備計画

(12) 同上

(13) 「新たな河川整備をめざして—淀川水系流域委員会提言（案）—」（修正案030117版）、淀川水系流域委員会ウェブサイト、2010年4月25日アクセス。

における社会的合意をめぐる議論などに大きなインパクトを及ぼした。

同時期に、淀川下流域の利水権者（大阪府、京都府、阪神水道企業団など）は、関連するダムの利水権の確保から次々と撤退を表明しはじめた。河川管理者は「提言」を受ける形で、2003年9月に「河川整備計画の基礎原案」、2004年6月に「河川整備計画基礎案」を作成し公表した。「基礎案」では、天ヶ瀬ダム再開発と新規4ダムについて、それぞれ「効果がある」、「有効である」とする必要性の主張と、検討の継続であった。「ダムは原則として建設しない」という政策アイデアが受け入れられてもえず、委員会は河川管理者の提示した「基礎案」が「提言」の趣旨を十分反映していないことに対して厳しい見解を示した。この後、河川管理者はそういった批判に反論するかたちでさまざまな説明や資料の提示を行ったが、双方の見解の溝を埋めることができず、対立が深刻化した。

「淀川方式」に対して、当初「おもいきってやれ」と言っていた国土交通省は、「淀川、けしからん」、全国の流域委員会に「淀川のまねだけするな」、を言い出し、そのうち、「淀川をつぶせ」という話になり、「淀川方式」生みの親の宮本も、この時期に転勤させられた。その後、委員会の自主性を担保する制度として、第1、2期では第三者が委員を決めていたのに対して、第3期では形式的に推薦委員会を作り、最終的に国土交通省が委員を決めることになった⁽¹⁴⁾。

3.4 「淀川水系5ダムについての方針」

2005年7月、委員会へ事前に提示することなく、河川管理者は突然「淀川水系5ダムについての方針」と「淀川水系5ダムについての調査検討のとりまとめ」を公表した。この「5ダムについての方針」では、2ダム（大戸川ダム、余野川ダム）について当面建設せずとし、残りの

(14) 2009年5月12日、元淀川河川事務所所長宮本博司へのインタビュー。

3ダムは当初計画を一部修正して建設するというもので、「基礎案」の考え方を大幅に修正したものであった。

2005年8月、この「方針」に対し「自然環境面での懸念される負の影響が十分に検討されていない、治水面ではダム以外の代替案がありうる、利水面では水需要管理により水需要を抑制できる」との基本的考えを反映する形で個別ダムに対する「見解」を発表した。

以上の経緯の結果、河川管理者は、「河川整備の基本方針」及び「河川整備計画原案」を当初計画されていた2006年後半までに策定することが困難であるとする一方、「提言」を基本とする委員会の意見が「淀川水系5ダムについての方針」を撤回させるほどの論拠をもたないと判断し、新たな計画あるいは方針を示すことなく第2期委員会満了が迫ることになった。無念さいっぱい流域委員会は、任期満了の前日である2007年1月30日に、一連の意見・見解と「次期委員会への申送書」をあわせて河川管理者に提出した。委員会と河川管理者両者間の対立がますます深刻化した。

4. 滋賀県の政策転換

4.1 大戸川ダムの建設中止をめぐる地元の動き

大戸川ダム建設中止の方針に対して、地元の滋賀県や大津市は「流域住民の安全を無視した」として激しく反発、ダム建設に伴い移転した住民も「自分たちの犠牲が報われない」として不満を示した。滋賀県議会は、方針発表の僅か1週間後に、政府及び議会に対してダム建設の推進を求める意見書を出した。この地元の猛反発に対し、国土交通省が滋賀県議会において「ダム建設中止は決定事項ではない」と釈明した。結果的に2006年度財務省予算概要要求においても30億円の予算が計上され、建設が進められることになった。一方、建設を求めていた国松善次知事が2006年7月の知事選挙で落選し、代わりにダム凍結を公約した嘉田由紀子（京都精華大学教授）が知事当選した。

4.2 嘉田新知事

嘉田は琵琶湖をフィールドに、長年環境問題に取り込んできた人物である。1997年河川法改正の制度づくりに委員としてかかっており、また2002年から2006年、知事選挙に出るまで淀川流域委員会の委員を務めた。嘉田にとって、この委員会は行政が聞き役、基本哲学については委員が自ら提案するという形をとっており、行政が出した原案を承認するだけの委員会と違い、「大変変革を感じることができた」委員会であった⁽¹⁵⁾。

嘉田は流域委員会で5つぐらい提案した。提案内容は、①川と人のかかわりの再生、②地域から学ぶ、普通の暮らしから学ぶ姿勢、③専門家の業界用語を払拭、暮らしの言葉の提案、④公共私三元論、⑤河川レンジャー制度、である。また、ダム問題については、社会的影響、環境的影響と合わせて財政的配慮も必要、ダムよりもっと安い代替案はないかということを目指してきた。特に大戸川ダムほど必要性の低いダムが少ないと考えていた。「5ダムについての方針」が発表した1週間後に、当時の滋賀県知事と住民が国土交通省にダムの推進要望を出したことに對して、嘉田は大変疑問を感じ、その時が知事選挙を覚悟したスイッチの一つだった⁽¹⁶⁾。1年後に行われた滋賀県知事選挙において、ダム推進派の現職の国松善治候補が破れ、ダム凍結を唱えた嘉田候補が当選した。

4.3 滋賀県の政策転換

嘉田新知事は当選直後、ダム計画の見直しについて変更がないと表明していたが、県議会で「自らの治水政策の瑕疵により、一人でも死者が出た場合は知事を辞職する」と表明して、治水に対する取組みを重視した。その後、凍結を検討するダム下流域の自治体や住民との話し合いで柔軟な姿勢に転じ、「他に有効な治水対策がない場合はダム建設もありえる」とした。また、2007年には従来のダム凍結・見直しの方針はダム

(15) 2009年7月17日、嘉田知事へのインタビュー。

(16) 同上

を全部否定するものではないとして、北川第一ダムや芹谷ダムなど計画中の県営治水ダム三つのうちの二つについて、治水対策には「有力な案として計画」して行くことを示した。これに対して、マスコミ各社は一斉に「脱ダム方針撤回」・「マニフェスト違反」と批判した。嘉田として後援会の会報では、「凍結・見直しのためにも現在計画されているダム関連予算をつける必要があった」と述べた。

4.4 政策ネットワークの形成

自民党議員が過半数を占める県議会と激しく対立する中、嘉田知事が政策実現に多くの困難に直面した。地方二元代表制の制度において、議会の支持がなければ知事の政策目標を達成することができず、目標を達成するためには議会の支持が不可欠である。2006年11月、嘉田知事を支援するための政治団体として「対話でつなごう滋賀の会」が結成された。この団体の主な活動内容は、①重要な政策に対して、政策委員会による知事への提言、②嘉田マニフェストをより充実したものにする為の補完作業、③嘉田知事と直接意見交換できる「語る会」の定期的な開催、④地域の問題に対応する「対話の会」の支部活動、そして⑤嘉田マニフェスト実現に協力する各選挙候補者の擁立、推薦、としている。この団体の活動方針は嘉田知事を支援し県民に約束したマニフェストの実現を目指すことである。⁽¹⁷⁾

2007年4月滋賀県議会議員選挙（定数47名）が行われた。建設凍結派の民主党は11議席から13議席、建設中止派の共産党は2議席から3議席に増加し、「対話でつなごう滋賀の会」も2議席から4議席に増加した。一方、建設推進派の自民党は27議席から16議席と大幅に議席を減らす惨敗となり、公明党の2議席および自民党推薦の無所属議員を合わせても過半数を割る結果となった。嘉田知事とダム建設反対派・慎重派が過半

(17) 「対話でつなごう滋賀の会」ウェブサイト参考、2008年6月25日アクセス。

数を占めるダム県議会の政策ネットワークが形成された。

5. 流域自治体間の連携と政策ネットワークの発展

5.1 河川整備計画原案

2007年8月、第3期淀川水系流域委員会に諮問する前に、河川管理者から「淀川水系河川整備計画原案」が発表された。「原案」の中で、大戸川ダムは従来の多目的ダム事業から治水専用ダムへと大幅に事業を縮小する方針を打ち出し、事業の実施にあたっては、学識経験者の指導・助言を得て、自然環境への影響を総合的に評価し、適切な保全対策を実施すると述べている。一方、国土交通省を退職した宮本は、第3期淀川水系流域委員会の委員長を務め、国土交通省と対決姿勢を見せ、大戸川ダムについては、現時点においてダム建設の「実施」を淀川水系整備計画に位置づけることは適切ではないと判断するという意見書を提出した。

嘉田知事は県議会の過半数の支持を受けることによって、滋賀県としてダム建設推進から建設反対に政策転換ができた。しかし大戸川ダム建設を阻止するためには、政策ネットワークをさらに拡大しなければ、目標達成できない状況だった。嘉田は下流の大阪府橋下知事・京都府の山田知事を巻きこむ戦略を取ることにした。当時の状況では、近畿地方整備局が下流の宇治川、淀川に治水効果があるとしてダム建設を計画に位置づけ、一方、淀川流域委員会は効果が限定的でダム建設を容認しないことで意見が割れていた。大戸川ダムは国の直轄事業で、建設することになれば、大阪府と京都府は巨額の負担金を出すことになる。

2008年4月、嘉田知事の呼びかけで、3知事に対する説明会が開催された。橋下大阪府知事は「効果のない事業には直轄負担金を出さない」、山田京都府知事は「まず、国と流域委員会の見解をまとめるように」、嘉田滋賀県知事からは「5ダム方針と整備計画案との違いを説明してほしい」という意見が出された。その後、近畿地方整備局と流域委員会の意見調整がつかず、平行線のまま、2回目の知事会が開催された。6月

20日、近畿地方整備局は「委員会の意見はすでに十分聴取した」として、委員会審議を「打ち切る」こととし、「淀川水系河川整備計画案」を発表し、関係府県の知事に意見を求めた。

5.2 4府県知事合意

「計画案」の発表に対して、マスコミ各社は一斉に厳しく批判した。また、京都弁護士会も、「整備局には流域委員会の最終意見を聞く法的な義務があり、これまでの対応は河川法に違反する」として、流域委員会の最終意見を反映した計画案の再掲示を求める意見書を整備局に送付し、4府県知事に対しても、整備局の計画案再掲示まで意見を述べないよう求めている。さらに、大阪弁護士会も計画案の見直し、再掲示を求める会長声明を出した。滋賀県議会も整備計画案の見直しを求める意見書を政府と国会に対して出した。

8月23日、滋賀県嘉田知事の呼びかけで、3知事は琵琶湖で船上会談を行い、「共同意見をまとめる」ことに合意した。また京都府では独自の技術検討委員会を作り、委員長は天ヶ瀬ダムを計画した権威のある中川博次京都大学教授で、委員会の中間報告では、大戸ダムは現時点で緊急性が低いという結論を出した。その後、滋賀県も独自に評価し、科学的シミュレーションをして下流の洪水を防ぐという目的を達成できるという結果が出て、大戸川ダムがなくても河川整備計画で目標とする京都・大阪の安全水準は確保できることが確認⁽¹⁸⁾できた。その後、各府県の担当部長間で凍結案をまとめたが、3知事は、メールや携帯電話で直接交渉を重ねながら、整備計画から同ダム建設を除外する白紙撤回を決断し、11月11日に、4府県（大阪府・京都府・滋賀県・三重県）知事合意で、河川整備計画に位置づける必要がないことを発表し、これは「広域的な問題を関係自治体で調整したモデルケース」と強調した。ダム建設反対

(18) 2009年7月17日、嘉田知事へのインタビュー。

の政策ネットワークは、着実に拡大し、ダム建設に反対する市民、流域委員会、4府県知事、専門家集団（学者、弁護士会など）まで発展した。

5.3 ダム推進派の動き

4府県知事の合意に対して、ダム推進派は強く抵抗した。ダム建設に伴い移転した住民は、計画当初ダム建設に賛成と反対する意見が激しく対立していたが、合意形成のプロセスにおいて、「下流の安全のために」という国の説得に依拠して、反対していた住民は自分達がある程度犠牲にしなければならないことを決意し、移転に同意した経緯がある。ダム中止に対してこれらの住民は反対している。

また、まったく費用負担のない地元の大津市などは、ダム建設を要望している。大津市の地域安全・水害対策にかんして、ダム建設する場合は、1級河川のため国と県が費用分担することになっており、大津市は費用負担がない。一方、大津市独自の施策になると、大津市が財政負担することになる。この流域全体の利益と地方政府の個別利益の対立は財政制度上の問題⁽¹⁹⁾でもある。

河川法の規定に基づき、滋賀県知事は整備局に意見を出すときに、26市町の意見を反映することが義務づけられている。26市町の首長は全員ダム建設を要請している。また京都府の宇治市、久御山町など自治体の首長も国土交通省と府にダム建設を要請している。市町レベルの自治体は、上述の大津市の状況と同じで、流域全体の利益と地方政府の個別利益の対立は財政制度上の問題である。

滋賀県議会の中のダム推進派からの抵抗も凄まじいものであった。滋賀県は知事意見を河川整備計画に出すことに当たって、議会の議決が必要という議決条件を定める条例がある。11月に議会の審議が始まったが、反対派と賛成派の対立が深く、12月22日に議決をとると負けるという議

(19) 2009年12月18日、大津市建設部広域事業調整課へのインタビュー。

長の判断などもあり、流会になった。これは130年の滋賀県議会の歴史で初めて、全国的にも例がないと言われている。2009年1月の臨時議会で、24対20という僅差で可決されることになり、2月に知事意見書を近畿地方整備局に提出した。

5.4 大戸川ダム凍結と政策決定システム

意見が激しく対立するなか、2009年3月31日に国土交通省が「淀川水系河川整備計画」を発表した。記者会見で「大戸川ダム凍結」と説明したが、整備計画では「大戸川ダムの本体工事は当面実施しない。将来、ダム本体工事に着手する場合は改めて知事などの意見を聞き、河川整備計画を変更する」という文言があり、計画に位置づけられている。

最終政策決定者の近畿整備局は、流域委員会、関係府県知事、関係市町村と住民の意見を十分に配慮した政策決定だと主張しているが⁽²⁰⁾、意見が対立しているなか、意思決定は近畿整備局の裁量になっている。近畿整備局の官僚は地元の選挙で選ばれたわけではなく、予算の使い方に関しては議会のチェックがなく、住民監査請求の対象にもなっていない。また財政的には、国の直轄事業であるため、河川整備の事業内容に関して事前協議が全くなく、地方自治体が決められた負担金を出す仕組みになっている。大阪府橋下知事は「ぼったくりバーの請求書」と言っている⁽²¹⁾。この政策決定システムの性質は地方自治体の総合政策判断と大きく異なり、法制度改正が今後の課題である。

5.5 政権交代と国土交通省の政策転換

2009年夏の政権交代によって民主党政権が発足し、国土交通省は「できるだけダムに頼らない治水」への政策転換を図っている。2009年11月、

(20) 2009年9月29日、国土交通省近畿地方整備局河川部広域水管理官藤村正純へのインタビュー。

(21) 2009年7月17日、嘉田知事へのインタビュー。

前原国土交通大臣が「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」を立ち上げ、2010年秋頃に各地方で個別ダムの検証を予定している。「できるだけダムに頼らない治水」という民主党の政策理念は、淀川流域委員会が提示した「ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しない」という政策理念とほぼ同じ内容であり、政権交代によって政策ネットワークは与党政治家まで拡大することができ、ダム事業の根本的な見直しによって、大戸川ダムが中止する見通しになってきている。この政策ネットワークには、多くの公的、準公的、そして私的アクターが参加し、政策企業家的役割を果たした宮本と嘉田は政策ネットワークを拡大させ、民主党が政権を取ったことによって、政策ネットワークの安定性はさらに向上し、目標の実現に繋がるだろう。

ピーター・ホール (Hall, Peter, 1993) が指摘したように、既存の政策や対策の型通りで漸進的な変化（1次の政策変化）、あるいは、型通りのやり方に従うものではなく、それまでの政策が不適切だったことを社会的に学習した結果として生じる変化（2次の政策変化）は、外部アクターの圧力や参画なしに、または政治家の関わりなしに官僚の側で起こる。政策を根本的に変えるだけでなく、政策を導く手段の集合や政策目標の優先順位も変えるような変化（3次の政策変化）の背後には政治家が関わっていることが多い。本事例では、1997年の河川法改正後、多くの河川官僚は「環境保全」を意識するようになったが、依然として「治水・利水」が最重要政策目標として認識し、環境への配慮を理由に穴あきダムを建設する傾向にあった（2次の政策変化）。河川官僚側に「ダムは原則として建設しない」への政策転換を期待するのは無理があった。

5.6 下流府県の負担金問題

建設が凍結された大戸川ダム計画をめぐり、京都、大阪両府が地元の道路などの整備事業負担を拒んでいる問題がある。滋賀県は2006年度以

後、両府の負担金を立て替え、2009年度までの総額は6億円を超えた。この事態を招いた最大の理由は、現行法にダム事業の撤退を前提にした負担の仕組みがないからである。2010年2月、京都府の呼びかけで3府県実務者レベルの協議が開始した。3府県知事が「地域のことは地域できめよう」を合言葉に、国に「流域自治会議」(仮称)制度を提案している。⁽²²⁾

6. 結 論

以上分析したように、ダム事業をめぐる社会的合意形成は様々な問題を抱えている。本事例は「淀川方式」の流域委員会、4府県知事合意、及び「流域自治会議」制度の模索、問題の複雑さなどから、ある意味で全国先駆的な事例である。ダム事業をめぐる社会的合意形成については、いくつかの問題を考えなければならない。

第1に、流域ガバナンスの観点が必要である。上下流の利害関係から自治体間が対立しやすいのはあるが、複雑な問題を解決するために自治体間の連携が不可欠であり、「流域自治会議」のような制度整備が必要である。また、1級河川の事業に関して、国と府県の財政負担のみになっている現制度では、市町村レベルの自治体にとって、流域全体のコストに無関心になる傾向があるので、それぞれ財政負担の割合を見直す必要がある。

第2に、流域委員会の運営方式にかんして「淀川方式」を制度化する必要がある。本事例の淀川水系では、宮本の政策企業家的役割に大きく依存しており、言わば偶然の産物である。流域委員会の自主性・透明性及び河川行政の徹底した情報開示を担保するために、河川行政の裁量権ではなく、具体的なルール設定・制度整備が必要である。

第3に、現在国土交通省はダム事業の評価による見直しの方法を検討

(22) 「毎日新聞」2010年3月30日地方版記事。

しているところだが、ダム凍結・中止する場合の道路建設など事業のルール、移転した住民あるいは水没予定地住民の生活基盤整備のルール、下流自治体の負担金にかんするルールなどを整備する必要がある。

第4に、政策決定にかんする制度整備、政策決定内容とプロセスの透明化が必要である。現河川法では、学識経験者・住民及び地方公共団体の長が意見を述べることになっているが、最後の計画決定権は地方整備局にある。意見が対立している場合は、実質的な政策決定が整備局の裁量権になってしまう恐れがある。流域全体の社会的合意形成を担保するため、整備局、都道府県および流域委員会以外に、市町村、流域委員会、利水業者、水没予定地の住民団体、NPO団体など多くのステークホルダーが参加できる制度整備が必要であり、徹底的な政策決定内容とプロセスの透明化が必要である。

参考文献

- Goldstei, J. (1993), *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press
- Hall, Peter, (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" *Comparative Politics* 25, 275-296
- Hass, P. M. (1992), "Introduction: epistemic communities and international policy coordination," *International Organization*, 46, pp. 1-35
- Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications
- 大塚健司 (2008) 「流域ガバナンスの視座——中国・日本における制度改革の模索——」大塚健司編『流域ガバナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望——』アジア経済研究所
- 北川石松・天野礼子編 (1994) 『巨大な愚行長良川河口堰』風媒社
- ジェフリー・ロスフェダー著、古草秀子訳『水をめぐる危険な話——世界の水危機と水戦略』河北書房新社
- 谷内茂雄 (2009) 「環境政策と流域管理」和田英太郎監修『流域環境学——流域ガバナンスの理論と実践』京都大学学術出版会
- 仲上健一 (2008) 『サステナビリティと水資源環境』成文堂
- 中村正久 (2008) 「淀川水系における上下流関係と河川整備計画の策定——環境の目的化をめぐる社会的合意形成の課題——」大塚健司編『流域ガバ

- ナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望——』アジア経済研究所
藤原信（2003）『なぜダムはいらないのか』緑風出版
フレッド・ピアス著，平澤正夫訳（1995）『ダムはムダ 水と人の歴史』共同
通信社
古坂正人（2007）「政策ネットワーク論」縣公一郎・藤井浩司編『コレク
ク政策研究』成文堂
大戸川ダム工事事務所ウェブサイト <http://www.kkr.mlit.go.jp/daido/index.html>
淀川水系流域委員会ウェブサイト <http://www.yodoriver.org/>
淀川水系河川整備計画ウェブサイト <http://www.yodogawa.kkr.mlit.go.jp/seibi/index.html>
国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/river/>
滋賀県ウェブサイト <http://www.pref.shiga.jp/>
滋賀県議会ウェブサイト <http://www.pref.shiga.jp/gikai/index.htm>
対話でつなごう滋賀の会ウェブサイト <http://taiwa-shiga.net/index.html>
今後の治水対策のあり方に関する有識者会議ウェブサイト http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/tisuinoarikata/index.html

* 本研究は文部科学省科学研究費補助金・特定領域研究『持続可能な発展の重層的環境ガバナンス』（18078006）から支援を受けた。