



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ダム建設によるコンフリクトに対する合意形成過程：韓国ハンタン江ダムの事例より
Author(s)	趙, 誠培; 中谷, 朋昭; 出村, 克彦
Citation	北海道大学大学院農学研究院邦文紀要, 30(2), 181-203
Issue Date	2009-02-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/37279
Type	departmental bulletin paper
File Information	Cho.pdf



ダム建設によるコンフリクトに対する合意形成過程 —— 韓国のハantan江ダムの事例より ——

趙 誠 培*・中 谷 朋 昭**・出 村 克 彦**

(*北海道大学大学院農学院共生基盤学専攻, **北海道大学大学院農学研究院)

Analysis of Consensus Building Process for Public Conflict by the Hantan River Dam Project

Cho Sung-Bae, Tomoaki NAKATANI and Katsuhiko DEMURA

(*Graduate School of Agriculture, Hokkaido University,

**Research Faculty of Agriculture, Hokkaido University,
Sapporo, 060-8589, Japan)

1. はじめに

農村が持つ食料供給源としての機能と共に、自然景観や居住・生態環境など、農村の多面的機能がより重視されている。しかしながらこれらの機能を脅かすダム建設などの大規模公共事業の推進は、当該地域の住民はもちろん環境団体などによる建設反対を招来させている。その公共事業からのコンフリクト、公共コンフリクトの発生は、事業を長期化させたり、建設費用の増加もしくは政策的な目標達成の難しさをもたらしたり、また当該地域には社会的ストレスや関連費用の増加をもたらすなど、様々な問題を生じさせることになる。

公共事業としてのダム建設は、過去、灌漑及び洪水調節機能から産業社会において電力生産などにいたるまで重要な役割を果たしてきた。しかし、近年、欧米などを中心に、環境保護などの理由によりダム建設は急速に減少している(Bird [1])。これは、日本の場合も例外ではない^{*1}。

韓国の場合は、「第1次国土総合開発」が進んだ1970年代以来、国土開発の重要な役割を果たして来たダム建設は同様の状況におかれている。1995年に始まった地方自治制度の実施をきっかけとして、中央政府が推進した各々の大規模公共事業に対し、地元住民、自治体からの反対と共に、環境破壊の問題として接近していた環境団体などの反対運動も加わって、関連計画を立てた中央政府とのコンフリクトが本格的に発生しているのが現在の状況である^{*2}。このように現在、ダム建設の妥当性をめぐる反対の動きは、世界的にも重要な問題として扱われている。

る(www.jcold.or.jp 検索日 2007.12)。そして1990年代以降、国土交通省の公共事業に対する見直しがある。国土交通省は、実施計画調査開始から10年以上経過した公共事業、また、予備調査のみしか行われていないダム事業について、事業を中止させている。例えば、反対運動等でこれ以上の事業進展が不可能な事業や、代わりとなる治水・利水案がダム事業よりコストパフォーマンスが優れている場合、事業に対する流域のメリットがなくなった場合などの多様な理由があげられる(www.mlit.go.jp)。

^{*2} 特に、この流れで、ダム建設による代表的なコンフリクト事例として白紙となった事業で取り上げられる例がヨンオルダム事業がある。ヨンオルダム建設は、2000年、建設予定地区の環境的価値において環境団体の反対活動により、結局、白紙となった韓国最初のダム計画である。

^{*1} 日本の場合は、1950年代から始まった多目的ダム建設を中心とする「河川総合開発」は大規模開発の嚆矢として位置づけられ、各地の主要河川に巨大ダム建設が進められた。1960年から1990年までの30年間に569カ所のダム、1990年代には227カ所のダムが竣工しているが、2000年代には83カ所のダムが建設される予定であるが、その竣工数は続いて減っている。

多様な意見対立からコンフリクト対応の必要性において注目される理由として挙げられるのが、2000年代に入り本格的に登場している「ガバナンス」(Governance)や「熟議民主主義」(Deliberative Democracy)などの考え方である。これは、間接民主主義から住民参加に基づく直接民主主義への政治的発展がその背景となっている。ここで、当該住民は、地域の将来になんらかの影響を与える可能性が高い大規模公共事業の実施に対して、意見の提示などにより積極的に参加し、共に地域の将来のことを語りたいという考え方も関係するだろう。もちろん、政策の決定者としても、当該地域の住民との合意から得られた政策目標の価値から、より合理的な意思決定を行いたいということである。

以上の動きと共に、制度化の事例として、すでにアメリカでは、1970年代後半、「裁判外紛争解決方式」(Alternative Dispute Resolution: 以下ADR)をはじめ、それを基にして、1990年代に入り様々な法案が制定されることになる。その法律が「行政紛争解決法」(Administrative Dispute Resolution Act)と「規制交渉法」(Negotiated Rule-making Act)である。日本でも、1997年の初めに関連する動きがあり、2003年代に入り、国土交通省は道路事業を含め国土交通省の管轄する全ての公共事業を対象に「市民参加」(Public Involvement, 以下PI)に関する実施指針を制定した。そして2003年3月に制定された「社会資本整備重点基本法」やその年10月に策定された「社会資本整備重点計画」によりPIの導入における法律的体系が準備されるようになるなど、公共事業から発生するコンフリクト問題を減らそうとしている。その一方、韓国でも、公共事業に関するコンフリクトに対し、住民参加に基づく「社会的合意形成過程」(Consensus Building Process)などが2004年、ハンタン江ダム建設のコンフリクト問題に導入された。2005年5月に「公共機関のコンフリクト管理に関する基本法律案」が国会に上程されたが、2008年5月に審議未了で廃案となっている。この法律案の審議と並行して、2007年2月には「大統領令第19886号—公共機関の

コンフリクト予防と解決に関する規程」がノムヒョン大統領(当時)より出されている。

本稿では、韓国で社会的合意形成過程が初めて行われた代表的な事例であるハンタン江ダム建設に注目する。ハンタン江ダムの計画は、1996年、1998年及び1999年に発生した下流地域の洪水防止と水資源供給を目的に、2001年に多目的ダムとして発表された。その後、ダム建設による水没や環境破壊、その他将来的に地域発展にもたらされる被害を恐れていた地域住民と環境団体は反対運動を展開し、2004年に社会的合意形成過程が政府主導で行われた。その結果、新しい代案を選定することで合意、公共コンフリクトは一段落した。その後、2006年に、洪水防止を目的とするダム計画へと変更され、再び上流部の当該住民の反発が生じている事例である。

本研究の目的は、韓国のハンタン江ダム建設を事例にとり、そのコンフリクト過程及び社会的合意形成過程を考察し、各地域間の立場の差などを分析、コンフリクトを解決することができなかった理由を明らかにすることである。

2. コンフリクトと社会的合意形成過程

A. コンフリクトの概念

コンフリクトの定義に関しては、岡田ほか[21]は「何らかの点で間違いがある人や組織や社会が緊密に接触するとき、そこにものの考え方や価値観や利害に衝突が生じる(あるいは生じている)状態」と定義し、また萩原・坂本[5]やKim, Lee and Shin [12]は、以上の「違いがある」と「緊密に接触すること」から生じる「衝突の状態」である表面的な紛争(Dispute)と共に、「潜在的な争いの状態」である心理的な葛藤を含む状態がコンフリクトであると述べている。本稿では、このコンフリクトの中で、公共事業の建設をめぐる関連当事者の意見対立のことを「公共コンフリクト」(Public Conflict)と呼ぶ。ここでのコンフリクト問題は、公共施設の建設に起因する問題の中で、当該地域に与えられる住民生活や経済的な面、また動植物の生態環境に影響を与えて発生する建設主体と当該住民の衝突として絞って接近する。この

公共事業に関するコンフリクト問題には、主として事業主体、建設予定地域の住民及びその周辺地域の住民が関わっている。近年には、地域内の住民の間にもコンフリクト問題が広がる事例も現れている^{*3}。帯谷[20]は、特にダム建設からの問題点として次の4点を指摘している。第一に、「面的」開発から地域コミュニティの解体や分断をもたらす。第二に、受益主体(圏)・受苦主体(圏)の分離により、受苦(被害)の集中、被害実態の不可視化する問題がある。第三に、計画決定過程の閉鎖性(参加の機会が制度的に欠如)により、立地点(建設地域)の住民が主体となった対決型運動に展開する。第四に、事業計画の見直しシステムの欠如により、紛争はしばしば長期化・先鋭化し、様々な負担を住民に負わせることであると述べている。また、コンフリクト問題が長期化することになると、事業主体および住民にとって次のような負の効果が生じるといわれる。まず、建設主体(政府や公社など)には、事業遅延などによる「建設費用増加のリスク」が生じる。その一方、地元住民には、住民反発による「住民費用増加のリスク」が生じると考えられる(趙[2])。実際に、韓国のハンタン江ダム建設に関するコンフリクト問題は、韓国の江原(ガンウォン)道・鐵原(チョルウォン)郡[17]など自治体の報告書によると、2004年8月までで、建設遅延などによる費用は約348億ウォン、建設反対運動などによる住民費用は約25億ウォンで、総額373億ウォンの社会的費用を生じさせていると報告されている。

コンフリクト問題の発生時点に関しては、一般的に、建設主体の公共事業の計画発表がきっかけとしての反発を生じるといわれる。萩原・坂本[5]は、「水資源コンフリクト問題は水資源開発計画を因果として生じる」と述べており、計画策定がコンフリクト問題における重要な原

因となることが指摘されている。そこで、本稿では、ダム建設の計画策定による直接・間接的影響を受けて公共コンフリクトが生じている地域に焦点をあてる。

B. 社会的合意形成過程

コンフリクトの対応ということは、社会構成員の欲求・利害関係・価値・理念の表出からコンフリクトが持つ性質を理解し、多様な主体の参加により、「コンフリクト予防」(Conflict Reservation)や「コンフリクト解決」(Conflict Settlement)を目指している。つまり、参加・疎通・熟議により合意を得る新しいパラダイムとして、関連主体と共に満足させるWin-Winの方法を探すことである。また、市民意識の成熟と共に、環境に対する関心の増加は、自分の居住地域と周辺環境への関心を高める一つの理由にもなるだろう。その関心の増加は、地域開発に対する地域住民の参加要求を引き起こさせ、既存の公聴会・供覧などの決定以後の参加ではなく、公共事業及び政策推進において、最初から様々な当事者の意見を求めるための方策が要求されることとなった。その理論として、近年、注目を集めているのが参加型意思決定である。

「参加型意思決定」(Participative Decision Making)とは、公共の意思決定と関係ある当事者、つまり、市民社会を計画の最初から参加させ、共に議論し公共善(Public Goods)にあわせる積極的な決定過程である^{*4}。参加型意思決定は「熟議民主主義」の実現に必ず要求される方法論として、住民の参加、参加者の学習と熟議及び参加者の合意による意思決定などの要素で組み合わせている^{*5}(Kim[13])。そして、コ

^{*3} 韓国で生じた核廃棄場における賛否コンフリクトが代表的。その事例では、核廃棄場の立地が他の地域に決定された後、当初立地が予定されていた地域の賛成派と反対派の間の信頼関係が崩壊し地域コミュニティの維持が脅かされている。

^{*4} 「市民社会」とは、政府や企業または専門家とは違い、公式的な政策決定過程では個人または集団を示す。その内容では、市民社会の多様な自発的な組織(労働組合及び使用者団体、環境団体、地域社会組織、宗教共同体など)とあわせ、組織化されない一般市民や個人が含まれる(Kim[13])。

^{*5} 市民参加制度を最初に開発した「デンマーク技術評価局」(Danish Board of Technology)では、「情報提供」(例えば、パンフレットなど)、「フィードバック」(例えば、世論調査)、「意見通路」(例えば、公聴

ンフリクト調整における「参加的意思決定」の手法として代表的に取り上げられるのが社会的合意形成過程である。

「合意形成」(Consensus Building)とは、「同意を求めていく過程」(an agreement-seeking process)として整理でき(Kim 他 [14])、様々な学者が定義している。まず、Susskind [29]は、「立場が異なる利害当事者の間で、多様な交渉や調整の過程を経て一つの結論に至り、互いに合意すること」と述べている。また、McKernan and Fairman [19]は「事案がうまく決まらないことに対し、すべての利害当事者の同意により幅広い支持をもたらすことである」と論じている。ここで、McKernan and Fairman [19]は、過半数の意見のみを代弁する「Robert's Rule」(議事法)を批判し、政府と国民間の合意、そして少数意見と多数意見の合意過程の必要性をより強調している。

社会構成員が納得できる具体的な代案を求めるプロセスを社会的合意形成過程という。ここで、お互いが満足できる合意は、「決定の適切さ」以上に「手順の公正さ」まで引き出すことであると考えられる(Kim 他 [14])。つまり、当事者が公正さを感じるため、すでに分析された当該地域や当事者の認識や特徴を踏まえて、個人もしくは集団間の様々な利害関係などによるコンフリクトを仲裁者の調整・交渉など具体的な手法により、合意に導き出すプロセスが社会的合意形成過程である。

本研究で用いる公共コンフリクトに対する合意形成とは、建設主体と当該住民との関係での社会的合意形成を意味する。

C. コンフリクト過程

コンフリクト問題をより正確に捉えるためには、コンフリクトを特定の時点を基準とする「ストック」の概念のみならず、「フロー」の概念により捉える必要があると考えられる。つまり、コンフリクト問題は、「フロー」の概念である「過

程」(Process)に焦点をあて「段階理論」(Phase theory)として接近したい。段階理論は、コンフリクトの状況を時間のフローにより生じる循環的なパターンとして捉え、各段階での当事者の反応や行動を分析する理論である(Joo 他 [8])。

コンフリクトの段階に関する主張としては、Pondy [25]、Rummel [26]などが代表的である。まず、Pondy [25]は、行動する前の潜在的コンフリクト状態である「事前的状態」(Antecedent Conditions)、ストレス・緊張・敵対感情・恐怖などのような情緒的不安を感じるコンフリクト状態である「感情的段階」(Affective States)、今の状態に対して個人が認知するコンフリクト状態である「認知段階」(Cognitive States)、最後にコンフリクトが行動的に見える状態として「コンフリクト行動」(Conflictual Behavior)など、4段階で区分できると述べている。また、Rummel [26]もコンフリクト過程を4段階で区分している。まず、第一段階は、外面的に表出されず潜在している状況である。第二段階は、ある「決定的な事件」(Triggering Event)をきっかけにコンフリクトが外面に表出し、その主体が行動し始める段階である。第三段階は、主体たちが相手の力量を探索し、それにより戦略を決定し、コンフリクトを積極的に解消するために「権力の均衡」(Balance of Power)を探索し、それからコンフリクトが解消する過程である。最後に、第四段階は、分裂(Disruption)の段階で、前段階の調整にもかかわらず、解決できず、潜在していたコンフリクトが再び噴出し、初期のコンフリクト段階にフィードバックされる段階であると整理している。

以上の既存研究では、ある事案により当事者が不満を持つ段階、心理的な潜在段階を経て行動として表出、それによる対応段階である合意形成・コンフリクト解消段階までのコンフリクト過程が述べられていることがわかる。しかし、コンフリクト過程について公共事業との関係を明らかにした研究はあまり見られない。その中で、ダム建設におけるコンフリクト過程を述べているものとしてPark [22]の研究がある。

会)、「熟議支援」(たとえば、合意会議)、「影響力付与」(例えば利害当事者間調整)、「権力付与」(例えば、直接民主主義)などで分類しているのが分かる(Kim [13])。

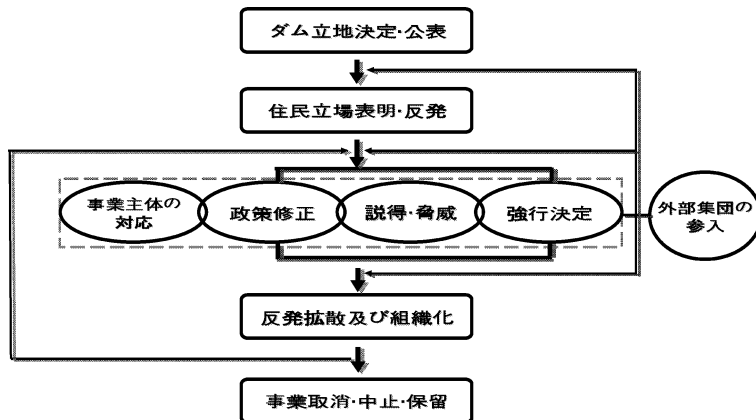


図1 ダム建設による住民反発過程
出所：Park [22], pp.78-82 により整理。

Park [22] は、韓国のヨンオルダム建設事業のコンフリクトから「ダムの立地決定と受け入れ拒否段階」、「住民反発に対する事業者の対応段階」、「反発の拡散及び組織化の段階」など三段階に一般化し整理している（図1）。

まず、「ダムの立地決定と受け入れ拒否段階」では、政策意思決定者は情報を公開せずに立地が決められるため、その当該地域に選定された地元住民は、それに対し反発することになる。次は、「住民反発に対する事業者の対応段階」として、住民に対する事業説明会や公聴会などを開く段階である。この際、環境影響評価などが行われ住民意見聴取などの住民参加の機会になるが、住民参加によるダム立地点の見直しはできないのが一般的である。そのため、補償水準の拡大やダムによる危険要素の最小化方策、さらに様々な説得手段などが登場することになる。最後に、「反発の拡散及び組織化の段階」では、地域住民はもちろん、メディア・環境団体・一般国民なども参加し、その問題は全国的な公論化の過程へ展開され、事業はなかなか合意形成には至らず、既存の政策意思決定より大きく後退することになる段階である。

本稿では、ハンタン江ダムのコンフリクト過程を把握するにおいて Park [22] と同様に三段階で捉えることにする。

3. 韓国での水資源問題とダム建設によるコンフリクト問題

A. ダム建設とコンフリクト問題

韓国の水資源の総量は 1,240 億 m^3 であり、その中の利用可能な用量は 337 億 m^3 で、ダムが 177 億 m^3 (53%) を供給している。図2の用途別利用量を見ると、農業用水がほぼ半分である 160 億 m^3 (47%)、生活用水が 76 億 m^3 (23%) を占めていることがわかる*6。また、2020 年ま

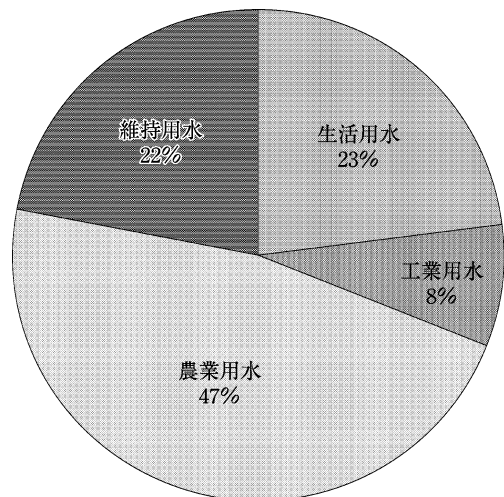


図2 韓国の水資源用途別利用量（2006年）
出所：2007年建設交通統計年報（建設交通部）より整理。

*6 2007年建設交通統計年報(www.moct.go.kr)による。

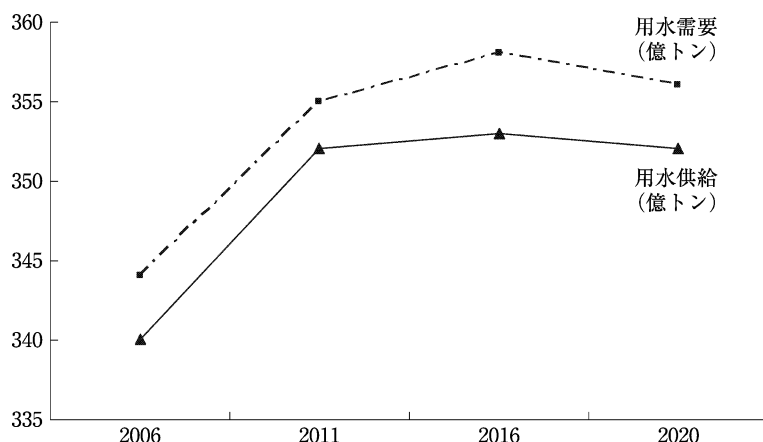


図3 2020年までの用水需給展望

出所：2007年建設交通統計年報（建設交通部）より整理。

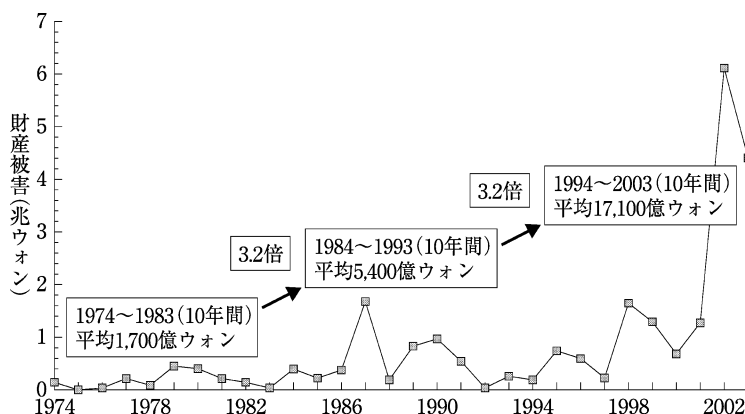


図4 過去30年間年平均洪水被害額の推移

出所：Kim 他 [11] により作成。

での用水需給展望を調べてみると、その格差も4～6億トン程度で、今から不足し続けると予想されている(図3)。そして、図4の洪水被害に関する過去30年間(1974年～2003年)の推移では、年平均財産被害額は大きく増加しており、10年ごとに3.2倍ずつ急激に増加していることが分かる。それゆえ、韓国政府は、用水不足解決や洪水被害を減らす目的で、1960年代から4回にかけて水資源計画を策定している(表1)。特に、2001年に入り、地球温暖化と土地利用の高度化などによる洪水の予防、上流・下流間水争いの深化や需要管理、河川環境の整備を目的とする「水資源長期総合計画」(water vision 2020；2001～2020)を策定した。本計画の

内容を調べてみると、1996年と1998年に洪水被害が大きかったハンタン江の下流部での洪水防止をめざし、ダム建設の必要性を提起していることが分かる。

このダム建設の必要性提起をきっかけにハンタン江の上流部で住民の反発が起こり、政府と住民とのコンフリクトが本格化することになる。この点は、坂本・萩原[5]による水資源コンフリクトの発生時点の指摘に合致する。

一般的に、ダム建設は、広い土地を水没させ、その地域の生活基盤を支える地域コミュニティへの直接的な影響や、水没しない周辺地域にも外部効果を与えるといえる。そして、ダム建設による利害関係は、地域住民の反発を招き、政

表 1 韓国の水資源開発計画の流れ

区 分	計画期間	策定年度	計 画 基 調
水資源開発10ヵ年計画	1970-1980	1965	多目的ダム開発
水資源長期総合開発計画	1981-2001	1980	ダム建設および治水事業
水資源長期総合計画	1991-2011	1990	水資源開発及び管理
水資源長期総合計画・修正	1997-2011	1996	環境調和的 ^{*)} 水資源開発および管理
水資源長期総合計画	2001-2020	2000	地球温暖化による土地利用の高度化 上・下流間のコンフリクト、需要管理、河川整備 など
水資源長期総合計画・修正	2006-2020	2007	修正計画

出所：水資源長期総合計画（2001）より作成。

注：韓国では、環境親和的という用語を使っている。

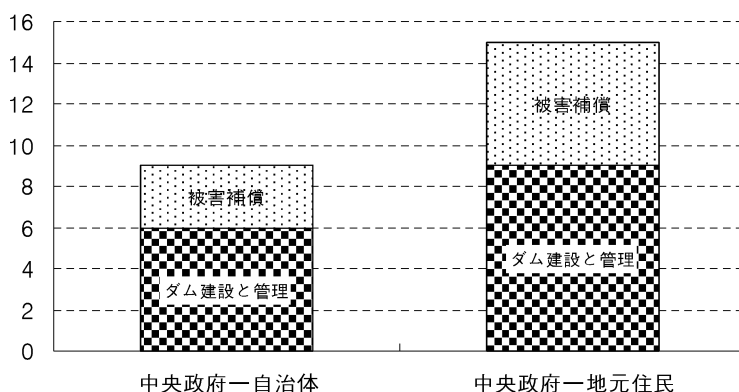


図 5 韓国でのダムによるコンフリクト（1997～2006）

出所：建設交通部・社会コンフリクト研究所 [18]，pp.157-165 より作成。

府及び住民を加えて、施行主体である関連公社、さらに利益団体や環境団体などにもおよび、政府・住民間コンフリクトは、より複雑な様相へと展開していくことになる。

図5の2008年の韓国政府のダム建設によるコンフリクトに関する発表によると、1997～2006年までのダム建設関連コンフリクトの数は24件で、そのうち9件はダム建設による被害補償をめぐるコンフリクト、その他の15件はダム建設及び管理（運河を含む）をめぐるコンフリクトであることを示している。当事者においての分類は、住民と政府のコンフリクトが15件（約60%）であり、ダムによるコンフリクト問題の当事者は、政府と当該地域の住民が過半数であることが分かる（建設交通部・社会コンフリクト研究所 [18]）。

この中で、ダム建設をめぐる政府と住民との

コンフリクトが発生し、長期化している代表的な事例がハantan江ダム建設事業である。

B. ハンタン江ダム建設事業について

図6にハンタン江流域の地図を示した。ハンタン江は、朝鮮民主主義人民共和国（以下では北朝鮮という）の中南部から韓国のチョルウオン（図中A）と抱川（ポチョン）（B）、漣川（ヨンチョン）（C）を經由し、本流のイムジン江に合流する総延長144 kmの支流である。ハンタン江ダムは、イムジン江流域の洪水調節能力確保や洪水被害軽減のために韓国建設交通部が推進している洪水調整用の単一目的のダムである。

その地域の特徴は、すべて国境地域であることである。すなわち、北朝鮮と接していて、まだ軍事的な緊張関係が残っている地域であり、「民間人統制区域」や「軍事施設保護区域」な

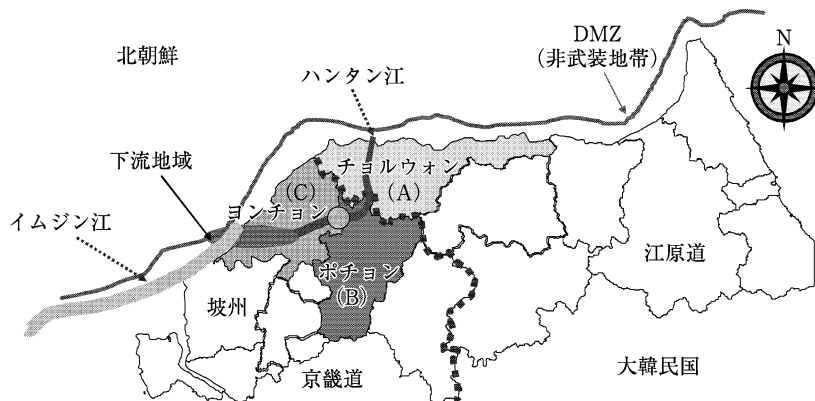


図6 ハンタン江ダム建設と主要コンフリクト地域

出所：韓国国土海洋部国土地理情報院「全国市郡現況（2006.11.30）」(ngii.go.kr) より修正。

どの土地利用における法的制限が存在している。それゆえ、他の地域より地域開発が遅れており、農業が産業の中心となっている。主要反対地域は、図6のように直接被害予想地域であるポチョンとヨンチョン地域、そして、間接被害予想地域としてチョルウォン地域が代表的にとりあげられる。ここで、全体の水没地域の中で、ポチョン地域が約70%を占めてもっとも水没面積が広く、ヨンチョン27%、チョルウォンが3%となっている。

ダム建設計画の推進理由を調べてみると、1996年、1998年、1999年の三回にわたる下流地域の洪水から始まる。3年間の洪水被害額は総9,006億ウォンで、116人の人的被害を与えており、特に、1999年の豪雨被害は、当該地域に設置した堤防などの施設物の設計洪水量を超えて、約3,882億ウォン（チョルウォン地域の被害はそのうち約838億ウォン）に達する経済的損害を与えた（Park [23]）。そこで、1999年、韓国政府は、「水害防止対策企画団」と水害防止対策として始まり、2001年、将来の水不足に対応するために「ハンタン江ダム建設計画」を推進することとなる。しかし、環境団体と共に上流部の三つの地域を中心とするダム反対運動の結果、2006年12月に計画が変更され、総流域面積1,279km²（第一級河川であるイムジン江流域8,118km²の中で15.7%）、高さ83.8m、幅694m、総貯水量2.7億m³（洪水調節用量2.7億m³）の規模、事業費1,124,437百万ウォン（補

表2 事業概要

区 分	主 要 内 容
建設地域	ヨンチョン郡コムン里
流域面積	1,279km ² （イムジン江流域8,118km ² の15.7%）
規 模	高さ83.8m、幅694m
総貯水量	2.7億 m ³ （洪水調節用量2.7億 m ³ ）
事業面積	15.5km ² （水没予定地14.8km ² +工事敷地0.7km ² ）
水没世帯	286世帯（ヨンチョン71世帯、ポチョン215世帯、チョルウォン0世帯）
総事業費	1,124,437百万ウォン（工事費365,282百万ウォン、補償費680,747百万ウォン、など）
事業期間	2006年～2012年

出所：韓国水資源公社イムジン江建設団ホームページ (imjin.kwater.or.kr) より引用。

償額680,747百万ウォン）の洪水調節用ダムとして最終決定することとなった（表2）。

C. ダム建設およびコンフリクト過程

2001年から本格的に始まったハンタン江ダム建設をめぐるコンフリクトについて、年別に主要内容を調べると以下ようになる（表3）。

まず、1995年、韓国政府は首都圏の水不足や洪水調節のため多目的ダム建設の可否を検討するため、本流であるイムジン江への流域調査を始めた。その後、1990年代後半、3回にわたるイムジン江地域（ハンタン江の下流地域）の洪水発生がきっかけとなり、「首都圏の地域水資源

表3 ハンタン江ダム建設年表及び地域反発

年月日	主 要 内 容	備 考
1995.06～ 1997.12.19	イムジン江流域調査 (ハンタン江ダムの基本構想)	―首都圏の水不足や洪水調節のため多目的ダム必要性提起 ―最初にダム位置を選定：今の案より7.5km上流
1998.12～ 1999.12	首都圏地域水資源開発計画調査 (多目的ダム建設推進の決定)	―水資源公社の主導，多目的ダムの妥当性調査
2000.1.14～ 2001.7.11	イムジン江流域の水害対策の策定	―洪水被害原因と適切な対策の検討
2000.12.15	ハンタン江ダム基本設計	―ハンタン江ダム計画の最初発表（多目的ダム方案含む）
2001.1～7	ハンタン江ダム基本計画（案）	―建設地域選定（ヨンチョンのゴムン里など）
2001	水資源長期総合計画策定（2001～2020）	―用水供給および洪水防止のためのダム建設の必要性を提起
2001.12.15～ 2003.7.28	ダム環境影響評価協議及び完了（条件部承認）	―2002.7月，12月，2003年4月，3回にわたって補完
2002.2.5	ダム妥当性再検証	―洪水調節，経済性，環境分野の専門家から妥当性再検証
2002.3	ハンタン江ダム建設の確定	―イムジン江水系水害防止総合対策確定（建設交通部） ―ハンタン江ダム入札公告
2002.10.9～ 11.5	入札並びに事業者選定	―ダム建設工事のタンキ入札（実施設計一括入札） ―ダム建設工事実施設計社選定（デリム産業）
2003.9.3～ 10.23	国民監査請求および棄却	―当該住民反対団体により請求
2003.12.19	ダム建設再検討提案（合意導出指示）	―大統領の当該地域訪問
2004.2～11	社会的合意形成過程	2004.2.12 ―ハンタン江ダムコンフリクト推進計画の報告
		2004.2.17 ―ハンタン江ダムコンフリクト準備管理団の設置
		2004.2.17～5.11 ―準備団会議の開催（13回）
		2004.4.29，5.1 ―コンフリクト調整過程説明会
		2004.5.11～11.2 ―ハンタン江ダムコンフリクト調整小委員会構成・運営， 会議開催（持続可能発展委員会：21回開催）
		2004.5.20 ―当事者合同ワークショップの開催
		2004.6.2～9.1 ―問題調整のためのハンタン江ダム調整会議（16回） ―技術検討小会議（5回）
		2004.8.28～10.30 ―イムジン江流域洪水被害防止対案の検討・決定 2004.11.2 ―ハンタン江ダムコンフリクト調整小委員会の決定文発表
2003.11～ 2004.11	ダム妥当性検討報告書発表	―江原道，鐵原郡発表
2005.1.5～5.23	国会の要求（2004.12.9）による監査院監査	―手順・専門家の中立性・経済性問題，堤防增高案の数値 変更（6回）などの問題があると判定，“原点再検討”を 勧告
2005.8.25～ 2006.8.22	「イムジン江流域洪水対策特別委員会」構成	―利害当事者参加排除，政府側専門家たちで検証評価団構 成・運営し，イムジン江流域治水対策として洪水調節用 ダム，堤防，川辺底流地など5つの対案に対する検証評価
2006.8.22～ 10.30	建設交通部の最終決定案発表	―規模は2.7億トンで，イムジン江特別委員会の1.27億トン より213%大きい規模に決定
2006.11.27～ 2007.3.13	監査院に国民監査請求および棄却	―市民および環境団体
2006.12.20	ハンタン江ダム基本計画告示及び土地補償公告	―建設交通部のダム基本計画の告示 ―水資源公社の土地補償計画の公告
2006.12.27	国会2007年度予算案の通過	―ハンタン江ダム予算の150億ウォンの内30億ウォンを削 減
2007.3.8～	行政訴訟の提議	―ハンタン江洪水調節用ダム建設基本計画告示処分の取消
2007.6.25	ダム建設告示処分取消訴訟1次公判	―ソウル行政法院
2007.6.25	ハンタン江峡谷のユネスコ世界自然遺産の搭載 推進の宣言	―環境運動連合などの環境団体による
2007.7.30	ハンタン江ダム建設の白紙を要求する嘆願書の 提出（上流地域）	―ガンウォン道（江原）市郡議長協議会（ソウル行政法院）
2007.8.13	ハンタン江ダム建設を促す嘆願書の提出（下流 地域）	―パジュ市議会（ソウル行政法院）
2008.1.25	行政訴訟結果：調整勧告の決定	―ダム規模の調整（縮小）決定
2008.6.27	ハンタン江ダム告示取消訴訟1審判決	―原告の請求をすべて棄却

出所：Joo [9]，Kim 他 [14]，Choi 他 [3]，Park [23]，ソウル行政法院第4部 [27,28] などと筆者の
関係者調査により作成。

開発計画調査」により多目的ダム建設推進の必要性が提議されることになった。

それから、2000年、一連のイムジン江流域の水害問題の対策として洪水調節用のダム建設の妥当性が検討される。また、同年、建設交通部は、イムジン江の上流部であるハンタン江流域に長期的にダム建設の必要性を言及した「2001～2020 水資源総合計画」を策定する。その結果、2000年12月15日、ハンタン江ダム基本設計（案）、そして2001年7月にはハンタン江ダム基本計画（案）が発表され、環境団体及び上流地域の住民と韓国政府とのコンフリクトが本格化することになる。その当該地域の反発にもかかわらず、ダムの必要性を当該地域に知らせるために準備した住民説明会（2001年8月が最初）が、ダム建設の効果、事業妥当性などに疑問を持った上流地域の反対により流会となった。それに応じて政府側は、2002年2月、洪水調節、経済性、環境の三分野の専門家によってダム建設の妥当性を再検証し、2002年3月、建設交通部はイムジン江水系の水害を防止する総合対策としてハンタン江ダム建設を確定する他、入札並びに事業者を選定することになる（2002年10月～11月）^{*7}。

以上の決定の上で、政府などの建設主体側は、当該住民の意見聴取として、2003年、建設事業の妥当性、経済性及び環境分野における住民公聴会を各地域で開催する。それから、ハンタン江の上下流の地域で賛否集会などを開き、住民運動が本格的に展開されることになる。また、政府側の動きに対して、上流地域の住民などの反対側は、2003年9月、監査院に国民監査請求を行ったが、2003年10月に棄却されるなど、政府とのコンフリクト状態が続いていく。その中、中央政府が環境部と2001年12月から2003年7月まで3回にわたって行った環境影響評価の結果が、「洪水調節用ダムを建設し、河川の生態系保護のためダム運営時350日以上水門を開放すること」、そして、「ダムに対する反対側の主張を再検討する一方、その結果に対し当該自治

体を納得させ、協調を得ること」などが含まれる条件付承認（年中15日のみ湛水）の結果がでるなど、韓国政府側の中でも批判の声が出始めた。

当該問題の深刻性に気づいた当時のノムヒョン大統領は、上流地域を訪問し、ダム建設の再検討を提案することになる。その結果、政府側は2004年、政府機関である「持続可能発展委員会」（以下、PCSD；President's Council on Sustainable Development、当時）^{*8}が主導し、学者と専門家、関連当事者などが参加する「社会的合意形成過程」を、2004年2月から11月まで韓国で最初に試みることになる。そして、同年11月、江原道と鐵原郡は、イムジン江の治水対策として、川辺底流もしくは堤防増高案を提案する「ハンタン江ダム妥当性検討報告書」（江原道・鐵原郡 [17]）^{*9}を発表する。

しかしながら、賛否間意見の溝は埋まらず、

^{*8} 1992年6月「The Rio Declaration on Environment and Development」以後、UNはアジェンダ21の実践計画の策定および移行評価のために各国に「国家持続可能発展委員会」（NCSD）の設置を勧告した。これにより、韓国では、2000年9月、市民団体、言論、学界、経済界などが参加する「持続可能発展委員会」が発足することになる。その機能としては、社会問題、国土と自然、エネルギー問題などにおける計画検討、協議、関連情報の普及、国内外との交流、そして国家政策からの社会的コンフリクトに関する問題を検討・施行することなどである。2007年8月、「持続可能発展法律」が制定され、2008年2月および4月に、基本法と施行令がそれぞれ公表され、現在、KNCS（Korean National Commission on Sustainable Development）と名称を変更して活動している。「持続可能発展法律」の目的は、持続可能発展のための国際社会の努力に共に参加し、将来世帯と現在世帯がよりいい生きがいや暮らし環境を享受されることである（www.pcsd.go.kr）。日本では、アジェンダ21の勧告等に従って1996年7月に設立された、行政府・企業・CSO（民間非営利市民組織）が対等な立場で取組む唯一の仕組みである「持続可能な発展のための日本評議会」（Japan Council for Sustainable Development；JCS）が運営中である（www.jcsd.jp）。

^{*9} ダム基本設計と推進プロセスに対する問題点と妥当性を明らかにする報告書で、それに基づき、持続可能委員会の調整小委員会に理論的基準を提示し、後には監査院の監査などの反対側の主張として認定された。

^{*7} 2002.11.6～2004.4.30までの建設契約で、設計費は72億ウォンであった。

2005年1月から5月まで、国会の要求に基づいて監査院が監査を行い、ハンタン江ダム建設計画は原点から見直されることが決定される^{*10}。2005年5月下旬には、ダム建設問題は、「國務調整室環境政策チーム（國務總理機構）」に移管されることになる。そして2005年8月、ハンタン江ダムの問題を担当する「イムジン江流域洪水対策特別委員会」が設置され、活動を開始する。その結果2006年8月22日には、以上の委員会の検討から「洪水調節用ダム」と「川辺底流地」の両案が選定・確定されることになる^{*11}。以上の決定から、2006年10月、韓国政府側は、新しいダム計画を発表し^{*12}、同年12月、建設地域に対する補償がはじまることになる。その決定に対して、反対の住民団体および環境団体などは再び反発し、2006年11月19日、反対声明文を発表し、環境団体は監査院に「国民監査請求」を提出したが、2007年3月に棄却されることになる。その中で、同年12月末、建設交通部は、2007年から2012年までの工期を持つ「ハンタン江ダム建設基本計画」を法的に告示し、水資源公社は建設予定地域に対する土地補償の公告を発表する。それと共に、2006年、国会は、2007年度予算案を通過させ^{*13}、2007年2月にダム工事が着工された^{*14}。

^{*10} ハンタン江ダムの既存計画が洪水調節効果を過大測定していたことによるダム規模の適切性の問題、そしてダム建設は既定事実として、ダム建設における法的手順に従わなかったことなどが見直しの理由となった。

^{*11} 「ハンタン江洪水調節ダム（1.27億トンの規模）+川辺底流地（0.39億トンの規模）」の案を採用したが、あくまでも代案との比較資料であり、最後には建設交通部が決定することとなった。

^{*12} イムジン江流域洪水対策特別委員会はダムの規模を1.27億トン、事業費を8,905億ウォンとする規模で発表した。建設交通部はハンタン江洪水調節用ダムの安全性を考えると、ダム規模と事業費を2.7億トン、1兆956億ウォンの規模に拡大、変更が必要であると発表する。

^{*13} 当時、国会は、建設交通部がダム建設事業の推進において、地域住民及び関連専門家と共にコンフリクト問題を円満に協議しながら事業を推進することを注文した。

^{*14} 反対団体関係者からの情報によれば、2008年7月現在、土地補償が約13%、工事進入道路3.7km、橋梁

その一方、各地域の反発団体は、チョルウォン地域の反対運動団体（ハンタン江ダム共同闘争委員会）と連合し、反対の力を一つにして反対運動を展開することになる。加えて、運動の性格も、過去にはダム建設からの影響として、生活面や経済的理由であったものが、最終計画が発表されたあとかからは、ハンタン江と水没予定地域の生態環境の保護運動などに変更、反対運動を展開している。さらに、地域議員や水没地域住民・農民団体などの嘆願活動（2007年計画発表から2008年現在まで計7件）も合わせて展開している。その他、法律闘争としては2007年3月、反対する住民団体はハンタン江ダム建設基本計画告示の取消を望む行政訴訟^{*15}を提起することになる。同年6月、ソウル行政法院で開かれたハンタン江ダム建設基本計画告示処分取消訴訟1次公判にあわせて、環境運動連合などの環境団体では、ハンタン江の峡谷をユネスコ世界自然遺産としての登録を推進することを宣言した。その直後、7月30日、チョルウォン郡が所属している江原道の市郡議長協議会は、ソウル行政法院に、ハンタン江ダム建設の白紙撤回を要求する嘆願書を提出する。それに対して、下流地域の賛成側も2007年8月13日ハンタン江ダム建設を促す嘆願書を提出するなど、ハンタン江ダムの行政訴訟をめぐって、賛否地域間のコンフリクトも現れることになる。

その後、2008年1月25日、ソウル行政法院から、「被告は2006.12.20.建設交通部第2006-551号で告示したハンタン江洪水調節ダム建設基本計画を次のように基づいて新しく策定するダム建設基本計画に変更する。ダムの総貯水用量を2.7億m³から1.3億m³に縮小し、それに基づいて、ダム規模と建設地域の面積、建設費用などを再計算せよ」とする勧告が出された（ソウル行政法院第4部[27]）^{*16}。しかし、事業主体

基礎工事などの補助工事が進行中であるが、ダム本体などの本格的な工事はまだ進んでいない。

^{*15} 原告：ポチョン・ヨンチョン・チョルウォン住民156人

被告：国土海洋部長官（参考人：水資源公社）

^{*16} ソウル行政法院第4部[27]が2008年1月25日に報道資料として発表した「紛争の迅速な解決のための

(韓国政府および水資源公社)は、その調整結果に不服を表明したため、6月27日一審が結審し、「ダム建設計画の手順の違反問題、基礎資料の算定問題、意見聴取問題などに関してダム建設計画の告示の違法性が存在しない」と原告住民側の請求をすべて棄却する判決が下された(ソウル行政法院第4部[28])。2008年8月現在、反対団体は抗告を予定していて、ハンタン江ダム建設をめぐる韓国政府と反対住民とのコンフリクトは長期化すると考えられる。

D. コンフリクト過程での合意制度と住民反対

韓国での既存の公共事業は、基本構想から事業の必要性や可能性を調べる予備妥当性調査・妥当性調査により政策決定を行う。その後、着工するまでは「建設基本計画」、「基本設計」、「環境影響評価」などの段階を経てようやく地域住民や市民団体などとの協議や諮問、意見聴取が行われる。

ハンタン江ダム建設事業も例外ではなく、地域の意見聴取や参加において制限的な事業であったといわれる。もともと、洪水防止および用水供給などの多目的ダム建設事業として最初に推進されたハンタン江ダムは、結局、環境部および住民、環境団体などの反対により洪水調節用ダムに変更されることになった。Kim 他[14]によると、ハンタン江ダムの場合も、事業計画の必要性やその枠を立てる基本構想段階では、「水管理政策民間委員会」などの政策諮問委員会や審議委員会には地元代表は参加せず、水資源技術者を中心として開催されていたと述べられている。つまり、ハンタン江ダムの建設もダムの目的や利害関係も複雑な事例にも関わらず、政策決定および実行構造は政府の一方的な政策過程と推進を意味する「決定—発表—防衛」(Decide-Announce-Defend; 以下

DAD) (Ducsik [4]) に基づき、運営されたと判断できる。これは、Kim 他[14]がまとめた表4を見ると捉えることができる。基本構想、妥当性分析、基本計画、基本設計などの段階では住民意見の聴取がなかったが、結局「環境影響評価」の協議段階に入ってから初めて公聴会と住民説明会などが行われたことがわかる。そして、その意見聴取も政府側の一方的な決定を説明する形式であり、地域当事者の認識や立場などコンフリクトの原因や背景を捉えるコンフリクト調整とはいえないだろう。また、推進過程においても、問題点が見られる。

図7のダム建設における法的手順と比べてみると、図8のようにハンタン江ダムの手順では「予備妥当性調査」、「ダム予定告示」などが行われないうちに、「環境影響評価」の協議中に、入札方式や業者が事前に選定されるなど手順の問題点もあって、反対運動がより激しくなる契機となった。さらに、発表ごとに洪水調節効果(2700~3600 m³/sec)や経済的便益(B/C)が随時変更(0.69~1.38)されるなど(Park [23])^{*17}、異なる算定結果は住民を排除して推進された政策結果への信頼を損なうことになったと考えられる。その結果、2004年、「事後コンフリクト管理」として^{*18}、ダム建設の当事者が参加するコンフリクト調整が行われることになる。

E. ハンタン江ダム建設計画に対する当該地域の反対理由

以上の3節のハンタン江ダム建設に関する経緯の把握に基づいて、Park [22]のダム建設による住民コンフリクトの三段階を捉えてみると次のようになるだろう。まず、水資源長期総合計画やダム基本計画(案)が策定された2001年から、環境影響評価、事業者選定などが行われた2003年までを「ダム計画発表及び住民反発」

調整勧告」によると、「本事件は、もともと2008年1月25日に判決を下すことで予告されていたが、双方の主張に著しい差があり、対立しているので、判決がどう下されるかに関らず混乱とコンフリクトが相当期間続き、それによる国家的な損失は追加的に発生すると予想される。それゆえ、本法廷は、その追加的損失を最小化し、紛争をより根本的に解決するため、調整勧告の決定を下すことになる。

^{*17} B/C分析の結果は「イムジン江流域調査発表」(1997.12)は1.38、「ダム基本設計」(2000.12)では1.14、「ダム基本設計」(最終2002.3)は1.12、「PCSDの調整小委員会」(2004.7)は0.91、「監査院監査結果」(2005.2)では0.69で変更が続いた。

^{*18} 政策や建設発表以後のコンフリクト発生に対応するコンフリクトの調整のことを指す。

表4 ハンタン江ダム推進過程で導入された主要意見聴取・合意過程の運営可否

区 分	意思決定内用	主要意見聴取・合意過程	運営
基本構想	水資源長期総合計画 ダム建設長期計画 河川流域総合治水計画	水政策民間委員会審議	○
		中央河川管理委員会審議	○
		ダム建設調整委員会審議確定	○
		関係部署協議及び国務会議	○
		流域河川管理協議会構成運営	×
		公聴会	×
予備妥当性分析	ダム建設妥当性分析	—	×
妥当性分析	B/C 分析	関係部署の協議	×
建設工事基本計画	工事施行計画 環境保全計画	関係部署の協議	○
		当該地元の意見聴取	×
基本設計	工事必要性／効果 工事期間／投資計画	設計審議委員会	○
		住民など当事者の意見聴取	×
環境影響評価	環境影響調査予測 低減方案	関係部署協議	○
		住民説明会	○
コンフリクト調整	妥当性及び 環境影響評価再検証	再検証諮問委員会	○
		住民説明会および公聴会	○
	第三者調整	コンフリクト管理準備団構成・運営，準備段階	○
		当事者合同ワークショップ	○
		コンフリクト調整小委員会	○
		関連当事者会議，技術検討小委員会	○
		共同協議会の構成・運営	×

出所：Kim 他 [14]，p.66，〈表3-16〉より引用。

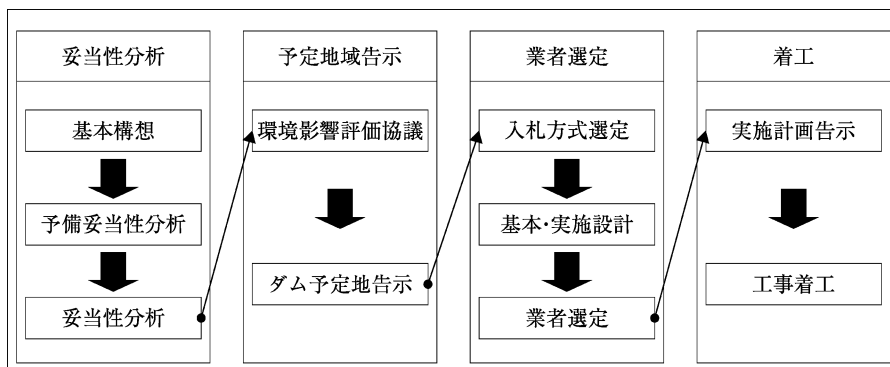
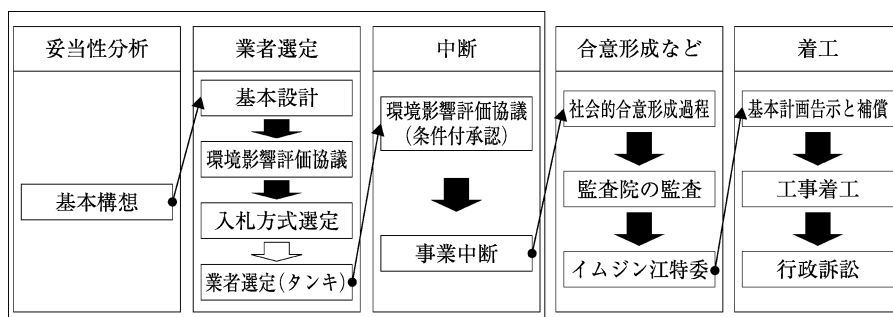


図7 一般的のダム建設の推進手順

出所：Park [23]，p.14より引用。



* タンキ入札の場合、設計・施工業者を一括に選定するので設計は行わない

図8 ハンタン江ダム建設の推進手順
出所：Park [23], p.14 より修正して引用。

の段階として捉えることができよう。その後、社会的合意形成過程や国会の要求による監査院の監査が行われ、ダム建設への賛否対立、コンフリクト対応など各界の様々な意見が出された。この2004年から2005年までの時期を「コンフリクトに対する政府などの事業主体の対応」段階と判断する。その後、2006年8月、ダム建設計画が洪水調節用途に規模が縮小されて最終的に決定され、反対する住民団体は行政訴訟などを提起、ダム建設をめぐるコンフリクトは長期化し現在まで続いている。つまり、2006年のダムの最終計画決定以後を「反対住民団体の組織化および法的対応の段階」と区分できる。

また、区分されたコンフリクト過程の三段階において、現在、上流部の代表的な反対団体(表5)を中心に反対理由に関して、2007年8月から9月まで行った実態調査の結果を整理すると以下ようになる。

第一段階である「ダム計画発表および住民反発段階」(2001年から2003年)での各地域の立場についてまとめると、次の通りである。2001年、ダム建設の発表以後、反対の声を高めた上流地域としては、チョルウォンとポチョンが代表的である。チョルウォンの場合、ダム建設が「住民意見を無視した一方的な決定」であり、「軍事保護施設区域などの開発規制が存在するにも関わらず、ダム建設以後、上水源保護区域などの法的制限の可能性や地域発展の阻害要因になる恐れ」の理由から大きく反対した。また、当該地域にあまり大きい洪水被害がなかったという地理的な特徴があったが、建設後には、「逆

流による浸水被害を受ける可能性」も反発の理由としてあげられた。ポチョンの場合は、ダム建設の「洪水調節可能性に対する疑問」を持ち、「上流地域に対する洪水被害とハンタン江への環境および生態系への被害可能性」などを取り上げ、反発した。また、ヨンチョンなどの水没予定地域に住んでいる一部住民は、「歴史・文化的な遺物や故郷の水没」や「補償問題」など、水没による直接的被害への適切な代案を要求、反対した。

第二段階である「政府など事業主体の対応段階」(2004年から2005年)での各地域の立場については、下記のようなであった。社会的合意形成過程が行われたこの時期、チョルウォンでは、その過程で、「計画が経済的妥当性と洪水調節効果などが十分に検討されなかった」という点を指摘する。また、「合意過程での専門家の決定に対し、当該事案における当事者間の合意原則を毀損した」と主張した。その反面、ポチョンの場合は、「チョルウォンの主張は、地域利己主義である」と批判、水没地域では「政府のダム建設地域に対する明確な立場を表明せよ」と要求、地域間のコンフリクトへの拡散の恐れがある。

第三段階である「反対住民団体の組織化および法的対応段階」(2006年以後)において、聞き取り調査では次の点が明らかとなった。

ダム建設目的が「洪水調節用」で決定されてから、チョルウォンでは、「安全性に対する疑問と建設後与えられる社会・生態・環境的被害」の可能性から反対している。特に、ハンタン江洪水調節用ダムの基本計画を協議する際、チョ

表5 2007年現在、ハントアン江ダム建設に反対する上流部の主要住民団体

地 域	鐵原郡 (チョルウォン)	抱川市 (ポチョン)	漣川郡 (ヨンチョン)
団体名	鐵原郡共同闘争委員会	ハントアン江ネットワーク	ハントアン江第一対策委員会
対象者	委員長／事務次長	総務チーム長	委員長
設立年度	2001年度 (反対団体)	1999年度準備会 2001年発足 (2人) (反対団体)	2000年1月 (社会的合意形成の当時はダム建設を準備する賛成団体)
参加者	会員	地域住民 (約180人)	地域住民および全国会 (約350人)
	構成	鐵原郡内約100の社会農民団体長 前鐵原郡闘争委員など	教師, 軍人, 公務員, 芸術人など
組織構成		共同闘争委員長 (郡議会議長) 事務局事務局長 (非常勤) 政策教育部長 (非常勤) 法務部長 (非常勤) スポークスマン (非常勤) 事務次長 (常勤1人)	共同代表 (非常勤) 総務チーム長 (非常勤) 事務処長 (非常勤)
			委員長 (非常勤) 副委員長 (非常勤) 総務 (非常勤) 顧問 (非常勤)
趣旨・目標	ハントアン江ダム白紙撤廃 ハントアン江愛の持続的な実践 地域社会団結と統合発展	ハントアン江価値保存会から始め、 ダム反対会として活動 ハントアン江ダム白紙撤廃 ハントアン江流域の象徴性の保存 統一など未来の変化に対する準備	ダム白紙撤廃及び精神的被害補償 (2006年12月から反対団体化)
団体運営	地域住民への募金 行事時自治体補助	募金, 後援金, 以後諸般費用すべて個人負担	行政支援無し 会員の募金 村の観光地収入
主要活動と住民広報	行政訴訟 関連反対デモ・嘆願書 実務者の日常活動 ホームページ運営 郡庁広紙活用 地域新聞連帯 インターネット新聞社	集会活動 討論会開催 行政訴訟と予算闘争 ホームページ中心活動 後援会 広報誌製作	ブランクカードの製作 集会活動／嘆願書 チラシ作成 討論会開催

出所：2007年9月のインタビュー調査に基づいて作成。

ルウォンに影響があるので地元住民がダム建設に反対しているにもかかわらず、住民意見を聞かずに一方的にダム建設を決定したことに反発している。さらに、「逆流による洪水被害」、「湛水による霧日数の増加などから農産物の収穫量減少可能性」、「現在のダムの用途が下流地域の都市化の状況により多目的ダムに変更される可能性」などを反対理由として指摘している。近年では、地域発展のための「便益公共施設を地元設置することで、賛成しよう」とする声も出ている。ポチョンの場合、「より高い補償や農業・工業用水の確保と河川水質を維持するための多目的ダム建設」を望んでおり、洪水調節用ダムに対し、反対している。そして、最終計画

が発表され最初に補償を受けることになったヨンチョンを中心とする建設予定地域では、住民説明会など住民に対する同意手続きにも従わず、「水資源公社の業務方式に対する疑問」を持つ。また「ダム建設の長期化による財産的被害における精神的な補償」を要求している。

以上のように、2006年以後にもコンフリクトが続いている事に関して、次節では2004年の社会的合意形成過程での問題点などを考察する。

4. 社会的合意形成過程の考察

本節では、現在でも、韓国政府と地域住民間のコンフリクトが続いている状況から、ハントアン江ダム建設をめぐる公共コンフリクトの解決

表6 ハンタン江ダム建設における社会的合意形成過程上の参加構造

発 注	協議1	協議2	調整者	自治体	賛 成 団 体	反 対 団 体
建設交通部 (水資源公社)	環境部	国防部	PCSD 国務調整室	京畿道 —漣川郡 —抱川市 —坡州市 江原道 —鐵原郡	水没民総合対策委員会 抱川市水没民対策委員会 坡州市ムンサン邑里長団 ハンタン江ダム第一対策委員 会	チョルウォン共同対策委 漣川フォーラム ハンタン江ネットワーク 環境運動連合 生態経済研究会 ハン江水資源研究所

出所：Kim 他 [14], p.61, <表3-12> より引用

注：2007年現在，反対住民団体は，チョルウォンの「鐵原郡共同闘争委員会」が代表的である。ヨンチョンの「ハンタン江ダム第一対策委員会」は2004年の社会的合意形成過程の当時には賛成団体であったが，2006年12月末，補償が行った以後には反対団体に立場を変えた。

表7 2004年当時ハンタン江ダム建設に対する主要当事者別の立場

区 分	政 府	地 域 住 民	環 境 団 体
認識論的基礎	水資源	地域の差別，ダムの必要性	持続可能な発展
問 題 定 義	治水（洪水・用水）	農家負債，安全性	環境価値，文化価値
目 的	治水対策	生存権・財産権の保護	環境保護
手 段	ダム建設	賛成・反対	ダム建設の阻止
立場 (Identity)	公益提供者	犠牲者	価値観的压力団体
戦 略 的 規 範	洪水安定 vs 不安定	住居安定 vs 不安定	破壊 vs 保全
水資源管理形態	供 給	—	需 要

出所：Kang [10], pp.4-5 を基に，聞き取り調査の結果を加筆して作成。

のために2004年行われた社会的合意形成過程の特徴とその問題点などを，事実経過の整理と現地での聞き取り調査を中心に分析する。

A. 合意形成における参加者および立場

ハンタン江ダム建設の主な参加当事者を調べたのが表6である。まず，韓国政府側としては「建設交通部」（当時）と「水資源公社」が建設を主導し，環境影響性に関しては「環境部」，当該地域の軍部隊の移転などに関して「国防部」などが主要当事者として参加した。また，ダム建設から直接・間接的な影響により，ダム建設を反発している地域・自治体としては，ダム建設予定地である「ヨンチョン」と水没予定の「ポチョン」，そして「チョルウォン」が間接的な影響を受ける主体として参加している。加えて，ハンタン江ダムは投資費用や環境破壊，そして洪水調節効果などを過剰に推計しているなどの問題があると主張する環境団体が参加している。仲裁者としては，政府機関であるPCSDと「国務調整室」が参加した。

2004年当時の各当事者の立場をまとめたものが表7である。まず，韓国政府及び水資源公社は，治水対策における公益的な目的を主張しているが，地域住民の場合，収益と犠牲という立場から生存権及び財産権行使の問題に関わり賛否を主張している。そして，環境団体の場合は，環境価値の重要性から見て，ダム建設に積極的に反対する立場をとっている。政府側は，上流・下流地域間のコンフリクトとして判断しているので，社会的合意形成過程には政府がコンフリクトの当事者として参加していない。

B. 社会的合意形成過程の概要

ここでは，ハンタン江ダムの社会的合意形成過程を詳しく分析するために，表3に戻ってその経緯を述べる。2003年末，激しくなるハンタン江ダム建設の賛否対立において，当時のノムヒョン大統領は，合意形成による解決を指示した結果，2004年2月から11月まで，社会的合意形成過程が試行された。まず，その推進のために，2004年2月から5月まで，PCSDによるコ

ンフリクト解決過程が構築された。具体的な内容としては、2004年2月17日、賛否住民代表など関連当事者が参加する「ハンタン江ダムコンフリクト管理準備団；以下、管理準備団」を設置することになる。「管理準備団」は、毎週水曜日に非公開を前提に行い、13回にわたって会議が開かれた。その後、同年5月まで、現地訪問および賛否住民意見聴取と共に、関連当事者と代表者の選定および交渉原則を決定するための「当事者選定ワークショップ」、そして「第三者調整方式」(Mediation)を説明するために「コンフリクト調整過程説明会」が住民などを対象にして開催された。また、コンフリクト会議を運営および調整する目的の「ハンタン江ダムコンフリクト調整小委員会；以下、コンフリクト小委員会」^{*19}が構成され、社会的合意形成過程が終了する同年11月まで、21回の会議が開催され、2004年5月20日、選ばれた地域当事者が参加する「合同ワークショップ」が行われた。

それから、ハンタン江ダム建設をめぐるコンフリクト調整のために、2004年6月2日～9月1日まで政府、賛否住民代表、環境団体および分野別専門家など当事者が参加する「ハンタン江ダム調整会議」が16回、そして「技術検討小会議」が5回にわたって開かれることになる。その過程で、2004年8月27日、各当事者代表は「コンフリクト小委員会」に「ハンタン江ダム問題解決のための最終決定権を委任すること」を合意する。その後、洪水被害防止のための提案検討が行なわれ、2004年11月2日、「コンフリクト小委員会」は、次のように決定する。第一に、既存のハンタン江ダム建設計画は白紙撤回し、「洪水調節用ダム」の建設と二ヶ所の「川

辺底流地」を設置する案を提示する。第二に、「共同協議会」を構成し、ダムの規模などと底流地建設案を再検討する。第三に、多目的ダムに用途を変更する際、チョルウォン地域の住民投票を実施することにする。

しかし、チョルウォンを中心とするダム建設反対派は、最終決定文書の参加者の代表性、調整委員の専門性や限界、中立性などに疑問を提議し、「共同協議会」への参加を拒否、その問題は2005年に監査院の監査を受けることになった。

C. ハンタン江ダム調整会議の運営特徴及び参加者間の認識の差

社会的合意形成過程に直接的に参加した当事者に対して、2007年9月、インタビュー調査を行って次のようにコンフリクト調整過程での具体的な事実と参加者の認識を捉えることができた。

まず、「ハンタン江ダム調整会議」の運営に関して整理してみる。会議は、政府代表3人、賛成・反対の住民代表各4人、環境団体代表3人の当事者14人と、調整委員4人から構成された。まず、会議の初日である2004年6月2日、参加者の融和策として、賛否関係を明らかにまいま当事者が全て参加する登山を実施した。また、会議時間に関しては、無制限に設定し、コンフリクト当事者間の討論から意見の採択、そして合意をする順番で行われた。その意見の整理に関しては、証拠資料として用いるために全て録音し、全員合意を原則に基づき当日合意が行われた。異見がある際には、質疑書などを作成して答えるようにした。討論が互いに激しくなる場合には、調整者が休憩時間を要請し休会させたり、相手に悪口を言った場合には、5分間の退室を命じるなど、会議が感情的に流れることを防止したといわれる。賛成と反対のグループで分けられ運営しており、各グループ別に仲裁者が存在し、経済、社会、環境など分野別に区分討論が行われ、そこから得られた内容に基づいて全体的に整理する手順を踏まえたという。加えて、会議に参加した当事者には各会議当り19,200ウォン(当時)の交通費のみが支給された。しかしながら、参加者のほとんどが

^{*19} ハンタン江ダム建設によるコンフリクト解決のため設立した調整団体。現在は名称が変わって、大統領令の「持続可能委員会の規定」に基づいて、大統領所属の諮問機構として「コンフリクト調整特別委員会」が持続可能発展委員会の中に設立されている。審議内容としては、持続可能発展と関連する社会的コンフリクトの予防および解決に関する事項を審議・議決することである。構成は、委員長と市道から推薦された31人を含めて70人以内である(www.pcsd.go.kr)。

農民であり、会議が開かれた時期が農繁期にもなるので、働きながら時間を取り本会議に参加したといわれる。そのため、実際に賛成側の一人は農繁期などの理由で参加をやめたといわれる。

2004年9月までの約3ヶ月間、16回にわたって開かれた本会議は、政府側と反対側の激烈な討論の末、2004年8月27日、最終合意書にサインし、会議の参加者間の合意が得られた。その内容について、インタビュー調査に応じた複数の参加者は、「コンフリクト小委員会」が中立的な判断に基づいて代案選定をすると信じ、委任することになったと述べている。合意内容に対して各地域内で一ヶ月以内に追認されなければならないとされたが、チョルウォンの地方選挙への影響などの理由から、各地域ごとの合意を得ることができなかった。2004年11月には「コンフリクト小委員会」により代案が提示されたが、反対側はその代案に反発、2005年5月、監査院はダム建設計画の再検討を指示した。その結果、国務総理を委員長とするイムジン江流域洪水対策特別委員会が構成されることになった*20。

次に、社会的合意形成過程における賛否の利害当事者の意見を整理する。

まず、賛否側ともに、コンフリクト調整過程が、最初のコンフリクトマネジメントとして大規模公共事業に対する新しい方向性を提示したという点からは肯定的な意味を持つものと認識していることがわかった。そして、賛成側は、コンフリクト管理における基礎を定立したという点と利害当事者の互いの意見を討論および協議できた最初の会であることを意味づける。また、大規模公共事業に対する新しいコンフリクト対応の方向を与え、2005年に国会に上程された「公共機関のコンフリクト管理に関する基本法律案」を推進するきっかけになった点など肯

定的な面があったと述べる。

しかし、反対側は、ダム建設の技術性、経済性の事実関係のコンフリクト問題の解決の場として考えた反対側の認識に対して、ダム建設における地域間コンフリクト問題の解決という政府側のコンフリクト認識の差から何を解決するために会議を行ったのかという疑問を提示した。また、地域代表なども、同委員会から一方的に調整者選定ならびに調整過程や交渉時限も決定されるなどの問題点から、中立的な専門家の参加が必要であったと述べている。一部は韓国政府のダム建設政策の妥当性を確保するために、社会的合意形成過程がその道具として利用された事例として評価している反対団体の関係者もあった。2004年11月に行ったコンフリクト調整による合意の最終決定を専門家集団である「コンフリクト小委員会」に委任したところも、「当事者解決原則」というコンフリクト調整の精神から考えると合わないことであると主張している。それについて、賛成側は、最終決定の委任に関しては反対側も賛成したことなので、それを認められないことは、むしろ「合意精神」に逆らうことであると述べており、合意過程の結果や意義に関して意見が分かれていることが分かる。

その後、社会的合意形成過程に賛成側として参加した当事者の一部は、政府とのコンフリクトとダム建設問題が長期化し、現在ではダム建設に反対する立場へ変わった水没地域の団体*21もある。結局、地域間のコンフリクトとして展開してきた社会的合意形成過程は、何がコンフリクトであり、政府との対立する立場の差異を表し、その過程の最初から何を解決するのがよいのか、合意が果たして可能な過程であったかという様々な問題点などを残して、ダム建設における賛否コンフリクトは現在まで続いている。

*20 仮に合意が失敗した場合、大統領が最終的に決定することにしたが、PCSDはその判断を国務総理室、そして「イムジン江流域洪水対策特別委員会」に決定権を譲り、合意が失敗した場合の責任を転嫁したという批判の声もある。

*21 建設地域であるヨンチョンの当該地域の賛成団体は、2006年12月ダム建設の最終計画が発表された後、補償のやり方や長期化による住民生活の難しさなどの居住権保護を理由として反対に立場を変え、現在は他の反対団体と共に反対運動を展開している。

D. 社会的合意形成過程での問題点

以上を踏まえ、ハンタン江ダム建設における社会的合意形成過程の問題点としては、以下の五点を整理することができるだろう。

第一に、調整期間の問題である。つまり、合意導出が難しい本事例のコンフリクト調整を非専門家である調整者により短期間（約3ヶ月）で当事者協議を推進したのである。本事業は大規模公共事業として、技術性・環境影響性・社会収用性・経済性などを各々検討し、合理的意思決定の手順による総合的決定が要求される事案であるだろう。しかしながら、政府側の非合理的な意思決定や政府部署間の意見対立、政府と地域間のコンフリクトや補償問題などに巻き込まれ、社会的合意形成過程から得られた結果も拒否することになった。つまり、本事案を短期間の内に調整・解決しようとしたということや、関連当事者間の意見が先鋭に対立したことを考えると、最初から合意・調整は不可能に近いといえる。

第二に、社会的合意形成過程に参加した住民代表の代表性の問題であろう。社会的合意形成過程では、単独に結論を出すことができず、代案を一つに選定する最終的な判断をコンフリクト小委員会に委ねることとなった。コンフリクト小委員会は「単一目的ダムへの変更」を中心とする代案を選択したが、当該地域の一部からこの選定に対して承認できない旨の意見が出された。コンフリクト小委員会への判断付託を含め、社会的合意形成過程における意思決定に疑問が出されるということは、各地域から選ばれた代表者が、地域の総意としての意見を代弁できなかったのではないかと可能性が考えられる。本過程に参加した住民代表は、2004年2月から5月まで約3ヶ月間に行われた代表者選定過程から選ばれた賛成側・水没予定住民の4人と反対側住民の4人である。コンフリクト小委員会での決定を通じて社会的合意形成過程から出された結果を、当該地域の全体意見として取り扱うという現在の政府の判断姿勢から考えると、地域の利害を代弁する委員の選定はより慎重になされるべきであったと考える。

第三に、調整委員（コンフリクト小委員会）

の限界と中立性に関する問題である。聞き取り調査によれば、会議の3ヶ月間、経済的妥当性や洪水調節能力などの事実究明に集中されたが、大方、ダム建設の技術的問題として扱われたといわれる。特に、その過程で、ダム建設の賛成側は関連学会の支援など、専門家の検討や高度な情報を共有して根拠を提示していたが、その反面、反対側の主張によると、反対側の反対論理を提供する専門家が不足し、また、反対側に配属された専門家としても、政府の関係者であるので賛成側に有利な方面に進行させるなど、結局、反対側の立場を代弁してくれる専門家が不足したと述べている。加えて、調整委員の誰もダムに詳しい専門家ではなく、政府側を擁護する発言までもしたと反対側は主張している。たとえば、政府側が作成したダム関連報告書のダム計画の根拠になる数値（洪水調節効果、経済性評価など）が変更されたことに対する賛成と反対側の対立があった。それに対して、反対側は「政府はその過ちを認めよ」と主張したが、調整委員の委員長が「政府が作った報告書は公式文書ではないから過ちがない」と発言した事例があるなど、仲裁者としての中立性が深刻に疑われたといわれる（Park [23]）。

第四に、社会的合意形成過程の目的と参加当事者間の立場の差の問題である。つまり、上下流域の間の利害コンフリクト問題として接近した政府側と、その反面、ダム建設の妥当性など事実究明の問題として接近した反対住民間の意見対立である。最初、ダムの必要性が提起された1995年から約10年間、ダム建設を目指して準備してきた政府の政策を、約3ヶ月間の当事者会議でダム以外の代案を提示せよと反対側を圧迫する政府側の問題、そしてダム計画の手順や資料の事実究明に準備していた反対側は、合意の意見一致点は最初から存在しなかったと考えられる。結局、その過程で賛成側はダム建設以外の代案がないと主張しており、反対側と環境団体は既存計画の白紙撤回もしくはダム建設以外の代案にするしかないとい互いに対立した。その結果、その問題を4人の調整委員に委任し、後1ヶ月の間、取り上げた代案の中で再検討することで合意が行われたが、結局「コン

フリクト調整会議」は、いくつかの争点を解決できないまま終わってしまった。そして、賛成側・政府の意見通りの代案がそのまま維持・決定され、2006年8月ダム建設計画案が確定発表されたために、反対側は大きく反発、現在もダム建設によるコンフリクトは解決できないまま続いている。

第五に、政府側の社会的合意形成過程に参加する当事者における賛否認識の問題である。つまり、政府側は単純な賛否両論として把握し、ハンタン江ダム建設以後、将来に湛水などにより被害を受ける可能性があるチョルウォン（最上流）とダム建設から補償が行われる建設・水没予定の被害地域であるポチョン・ヨンチョン地域住民の反対運動を、同様の反対運動であると判断している点が合意に至らなかった主な理由として挙げられるだろう。

社会的合意形成過程に参加した住民団体は、表6のようにチョルウォン地域は反対住民として（チョルウォン郡共同対策委一水没地域住民の一部も参加）、ポチョン地域とヨンチョン地域は建設および水没地域の場合賛成側として（ポチョン市水没民対策委員会、ハンタン江ダム第一対策委員会）、また市民団体（ヨンチョン・フォーラム、ハンタン江ネットワークなど、環境団体の性格）などの場合は反対側として参加していた。ここで、反対側であるチョルウォン郡の場合、政府からは、「水没などによる直接的な被害が生じないのになぜ反対しているか」、また「洪水調節用ダムであつたら将来にチョルウォン地域に与える被害もあまりない」など、反対側の態度に対する疑問があつたといわれる。しかし、チョルウォン郡地域の住民は、「もともと、ハンタン江ダムは多目的ダムとして計画され、途中で洪水調整のための単一目的に変更された。そのため、将来的に下流地域の急激な都市化現象によって都市用水の不足を招き、それを解消するためにいつでも多目的ダムとして変更されるのではないか」という疑問を持っていて、地域の将来をかけて参加したといわれる。これに対して、他の市民団体などの反対側はハンタン江ダムの自然環境価値などに関心を持っていた。結果的に、「ダム建設計画を白紙撤

回し、新たな代案を探す」という主張は同様であるが、ハンタン江ダムに向ける認識は異なると考えられる。賛成側でも、下流地域の賛成側と補償などを望む上流地域が賛成したが、下流地域はダム建設からの被害はなく、利益のみを受ける地域であり、水没地域は地域の被害からの補償を要求する条件付賛成であつたので、同様の賛成の声だとしても認識は異なつたと考えられる。しかし、このような賛否の認識の複雑さより重要なポイントは、政府は賛成側にもかかわらず、中立的な調整者もしくは間接参加者として賛否関係を把握していたところであろう。このことは、社会的合意形成過程で反対側の反発を起こす主な理由の中の一つであつたといわれる。

それゆえ、「当事者間の合意」としても政府側と賛成側、そして反対側の互いに異なるコンフリクトの認識は、2006年ダム建設の最終案の発表において、反対側からは認められなく再びコンフリクトを生じさせる理由となつたと考えられる。したがって、政府の一般的な賛否関係のコンフリクトの認識から行つた社会的合意形成過程での住民参加の意味は、政府がすでに目標とする結果、つまり「ダム建設の推進の根拠を確保するために、社会的合意形成過程を活用しただけで何もない」という反対側の批判は、十分に説得力がありえると考えられる。

5. おわりに

ハンタン江ダム建設におけるコンフリクト調整の事例は、以上で述べてきた通り、コンフリクト専門家や賛否の住民団体、環境団体など関連当事者が参加した韓国最初の社会的合意形成過程として意味があるといえる。しかし、調整期間の限界や仲裁者の中立性に対する疑惑問題、本過程に参加する地域当事者に対する理解の不足、政府側の賛否認識の問題、合意における法的拘束力が無いなどの限界があつたと考えられる。また、ダム建設発表の最初から提起された地域間の特徴や意見の差異を捉えることなく、表面的な現象や計量的な物理的・経済的水準でのコンフリクトとして接近し、形式的なコンフリクト調整に止まつた限界もあつた調整過

程であった。その結果、現在、下流地域の洪水防止などの必要性から、ダム建設をめぐる上流地域の反対運動が続いてきたハントン江ダム建設事業は、2006年8月22日、「洪水調節用ダム」などで最終決定し、工事が着工されて現在に至っている。しかし、反対する住民団体は、2007年3月、行政訴訟を提起、2008年2月、規模縮小などを含む調整判決があったが、中央政府はその判決に不服を表明、2008年6月末、計画には問題がないことと原告側の訴えを棄却する1審判決が下された。また、反対側はすぐ抗告すると発表するなど、2012年の完工を目標とするダム工事はより長期化すると予想される。

以上の問題点を踏まえて、以後の公共コンフリクトにおける社会的合意形成過程では、反対が発生する可能性がある全ての地域を想定・選定し、地域特性や反対理由などを事前に十分把握する必要があるだろう。また、経済性を考えると、今後は都市地域と比べて土地利用コストが低い農村地域でダム建設など公共事業が増加する可能性が高いと考えられる。そして、その建設から生じる負の効果と比べて農村地域の価値がきちんと評価されにくい面もあるだろう。それゆえ、計画を策定する前に、影響をうける当該地域の農村環境的な価値はもちろん、農村社会の価値、つまり地域コミュニティへ及ぼす影響などを前もって検討することが望ましい。さらに、仲裁者においても、政府と関係があるところではなく第3機関である民間機構に委託するなどの方策を考える他、仲裁者や住民代表の選定にも両者から推薦もしくは認められる専門家として、十分に時間を掛けて当該地域の意見を聴取し認められた地域の代表者として選ぶなど、より適切な仲裁者や住民代表の選定方法を検討する様々な方策の研究が求められる。

謝 辞

本稿で行ったインタビュー調査に応じて下さった関連の住民団体の多くの方々に、深く感謝いたします。また、本稿執筆にあたり、北海学園大学の小田清先生から貴重な助言・コメントをいただきました。心より深く感謝の意を申し上げます。

引用文献

- [1] Bird, J. “A Global Water Policy Arena — the World Commission on Dams,” *Globalization and Water Resources Management; The Changing Value of Water*. (Session 1 — Formulating Water Policy during Rapid Globalization), AWRA/IWLRI-University of Dundee International Speciality Conference, 2001.
- [2] 趙 誠培『公共事業の合理的意思決定のためのPFIの導入方案に関する研究』, 江原大学校大学院不動産学科修士論文, 2003.
- [3] Choi, H. S., J. B. Joo, S. M. Hong and G. I. Joo『公有財とコンフリクトと管理——水資源をめぐるコンフリクトと協力』, 博英社, 2004.
- [4] Ducsik, D. W. “Citizen Participation in Power Plant Siting Aladdin’s Lamp or Pandora’s Box?,” *Journal of the American Planning Association*, Vol.47(2), pp. 154-166, 1981.
- [5] 萩原よしみ・坂本麻衣子『コンフリクトマネジメント——水資源の社会的リスク』, 勁草書房, 2006.
- [6] 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・勝田晴美『新幹線公害—高速文明の社会問題』, 有斐閣, 1985.
- [7] 船橋晴俊・長谷川公一・畠中宗一・梶田孝道『高速文明の地域問題—東北新幹線の建設・紛争と社会的影響』, 有斐閣, 1988.
- [8] Joo, J. B., G. H. Ko, J. S. Sim, S. M. Hong and Y. H. Cho「地域コンフリクトの現況及び政策課題」『経済・人文社会研究会共同研究叢書 05-02-06』, 韓国女性開発院, 2005.
- [9] Joo, G. I.「フレーミング分析による水資源コンフリクト各利害集団の意味構成の理解」『行政論叢』第43巻第4号, 韓国行政学会, 2003.
- [10] Kang, S. K.「主要国策事業の環境コンフリクトのメカニズムと示唆点」『BISD

- Issue Paper 05-02』, 持続可能経営院, 2005.
- [11] Kim, C. W., T. S. Park, S. J. Lee and W. B. Shim 「水資源管理及び国土防災基盤構築——第4次国土総合計画修正計画樹立のための基礎研究」『国土院資 2005-10』, 国土研究院, 2005.
- [12] Kim, J. H., C. H. Lee and C. H. Sin 『環境分野葛藤類型及び解決方策研究』, 韓国環境政策評価研究院, 2004.
- [13] Kim, H. S. 「参加的意思決定の意義と活用方策」『公共コンフリクトと参加的意思決定フォーラム資料集 2005-7』, pp.5-21, 2005.
- [14] Kim, S. H., J. C. Jo and H. S. Park 「国策事業の効果的推進のための社会合意形成システムの構築方策の研究」『国土研究院報告書 2005-20』, 国土研究院, 2006.
- [15] Kim, S. H., C. H. Lee and Y. I. Kwon 「外国の成功的な合意形成の事例—日本東京圏高速道路網の建設事業のコンフリクト調整事例」『公共コンフリクト解決と社会的合意形成』, コンフリクト予防と解決のための政策フォーラム, pp.7-39, 2006.6.2.
- [16] Ko, J. S. and S. J. Chung 「組織内個人的コンフリクトの源泉と管理方策に関する研究」『人事管理研究第17巻』, pp.247-270, 1993.
- [17] 江原道・鐵原郡 『ハンタン江ダム妥当性検討報告書』, 2004.
- [18] 建設交通部・社会コンフリクト研究所 『水資源分野コンフリクト管理実務マニュアル』, 2007.
- [19] McKearnan, S. and D. Fairman. “Producing Consensus,” in L. Susskind, S. McKearnan and J. Thomas-Larmer ed. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, pp.325-373, 1999.
- [20] 帯谷博明 『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生』, 昭和堂, 2004.
- [21] 岡田憲夫・キース W ハイプル・ニル M フレイザー・福島雅夫 『コンフリクトの数理——メータゲーム理論とその拡張——』, 現代数学社, 1988.
- [22] Park, I. Y. 『水資源開発と政策不応』, 韓国学術情報, 2006.
- [23] Park, S. H. 「ハンタン江ダム建設事業推進の不当性に関する研究」『国会政策研究報告書』, 2006.
- [24] PCSD (President Commission on Sustainable Development) 「公共コンフリクト管理の理論と技法」『PCSD 資料集 2005-17』, 2005.
- [25] Pondy, L. R. “Managing Conflict Making Friends and Making Enemies-Organizational Conflict: Concepts and Models,” in L. R. Leavitt, L. R. Pondy and D. M. Boje ed. *Readings in Managerial Psychology (3rd ed.)*, the University of Chicago Press, pp.473-492, 1980.
- [26] Rummel, R. J. “The Process of Conflict,” in R. J. Rummel, *Understanding Conflict and War Vol.2, The Conflict Helix*, Sage Publications, 1976. (available at www.hawaii.edu/powerkills/NOTE11.HTM: 検索 2008 年 10 月).
- [27] ソウル行政法院第4部 『紛争の神速な解決のための調整勧告』, 2008.1.25.
- [28] ソウル行政法院第4部 『ハンタン江洪水調節ダム事件 (報道資料)』, 2008.6.27.
- [29] Susskind, L. “An Alternative to Robert’ Rule of Order for Groups, Organizations, and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate by Consensus,” in L. Susskind, S. McKearnan and J. Thomas-Larmer ed. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, pp.2-57, 1999.

Summary

Recently, large public works like dam projects often raise objections from local communities in the world. Namely, this dispute is called public conflict or NIMBYS (Not In my Back Yard Syndrome). These NIMBY conflicts over construction of public works tend to precipitate conflict between neighborhood and government. The friction is unpredictable and also causes economical problems, namely a decline in land or farm prices. In general, these facilities demand sacrifice by the local residents. However, in the face of beneficial facilities, there is high competition between communities. In example of a negative encounter, there recently occurred a serious conflict over the construction of a dam project between local residents and the central government of South Korea, when local residents opposed to this public works project. This community opposition resulted from the government authority's inability to control the local opposition to the location of the unpopular project. This resistance implies a failure in decision making in which the brunt of the sacrifice is upon

the locals yet the economical benefit is reaped by the downstream urban areas. In such cases, farm areas with a shrinking population suffer a decline of land value where unpopular facilities are located and local residents feel that these facilities are being unfairly imposed on them. Accordingly, many countries try to settle down these disputes and for this reason, consensus building in which participative decision making plays a crucial role for conflict settlement and natural conservation is employed.

The Purpose of this study is to analyze the construction of dam projects and the consensus building process, and to try to find a way that may settle down the conflict in a reasonable way. The key issues of the study are related to public conflict, consensus building processes such as policy change, public participation, and public involvement. In this article, the conflict between residents and the South Korean government, the HANTANGANG case, are the subject under study.