



Title	韓国のハンタン江ダム建設事業におけるコンフリクト・アセスメント手法の研究
Author(s)	趙, 誠培; Cho, Sungbae
Citation	北海道大学大学院農学研究院邦文紀要, 31(2), 189-251
Issue Date	2010-02-26
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/42742
Type	departmental bulletin paper
File Information	MRFA31-2_003.pdf



韓国のハンタン江ダム建設事業における コンフリクト・アセスメント手法の研究*1

趙 誠 培

(北海道大学大学院農学院 共生基盤学専攻 共生農業資源経済学講座)

A Study on Conflict Assessment due to opposition of the Hantan River Dam Project in South Korea

Sungbae CHO

(Graduate School of Agriculture, Hokkaido University, Sapporo, 060-8589, Japan)

第 I 章 序 論

A. 研究背景

近年、農村が持つ食料供給源としての機能に加えて、自然景観や多様な生物の居住・生態環境などといった、農村の多面的機能が注目されている。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運動を引き起こしている。そのような公共事業に起因するコンフリクトの発生は、事業の長期化、建設費用の増加をもたらす、政策目標の達成を困難にさせる。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。

ここで、コンフリクトとは、一般的に複数の当事者の意見や目標が対立する状態 (Na and Park⁽⁷⁵⁾) のことで、Park⁽⁸⁷⁾ は「中央政府、地方政府などが主導する政策、法の制定および改定、公共事業の計画並びに決定、施行と関連して生じるコンフリクト」のことを公共コンフリクトと呼んでいる。本稿では Park⁽⁸⁷⁾ に準じて、公共事業をめぐる関連当事者間の意見衝突を「公共コンフリクト」と呼ぶこととする。

公共コンフリクトをもたらす事業は、過去、ごみ処理場、下水終末処理場などといった施設が中心であった。しかし近年、韓国では環境意識の高まりなどから、トンネル、道路、ダムなど、以前より地域開発の主軸として歓迎された社会基盤施設 (Social Overhead Capital ; 以下, SOC) をめぐるものが多い。

本稿では、韓国のダム計画に起因する公共コンフリクトに焦点を当てる。ダム計画における対立は、一般に、それを遂行する政府側と、強制移住などにより反発する住民などが衝突する典型的な公共コンフリクトの事例である。また、ダム建設により被害が生じる可能性から反対の立場を取る受苦圏としての上流地域と、洪水防止の効果や必要な用水が確保できるなどといった利益がもたらされるために賛成の立場を取る受益圏としての下流地域との間でも、賛否が対立することが多い*2。さらに、受苦圏である上流地域は、時間軸に応じて大きく二つに分けられる。一方は、建設以前もしくは建設時に発生する一次的被害による補償問題などに関わる立地点 (建設地域) および水没地域である。他方は、建設以後、広範囲な湛水から生じる二次的被害

*1 北海道大学博士論文「公共事業におけるコンフリクト・アセスメントに関する実証研究——韓国のハンタン江ダム建設を事例として——」(2009)の一部。
Doctoral thesis submitted to the Graduate School of Agriculture, Hokkaido University (2009).

*2 船橋⁽²⁷⁾ は、受益圏と受苦圏を次のように定義している。まず、受益圏とは、「主体がそこに属することによって、なんらかの受益機会を獲得するような一定の社会的圏域」であるとしている。次に、受苦圏とは、「主体がそこに属することによって、なんらかの苦痛、打撃、損害を被るような社会的圏域」であるとしている。

により影響を受けるおそれのある周辺地域である*3。

このように、ダム計画による公共コンフリクトは、政府と反対住民の対立といった単純な構図ではなく、地理的条件や時間軸も考慮に入れば、当事者の関係は複雑化する。また、ダム建設が長期化した場合、水没地域への補償が遅れることから周辺地域との対立を引き起こし、新たなコンフリクトが生じる可能性があるなど、コンフリクト問題は予測できない状況に追い込まれる。そのため、ダム建設をめぐる公共コンフリクトの態様把握は極めて難しいものとなる。

ダム建設に限らず、公共事業をめぐるコンフリクトは、解決されることが望ましい。コンフリクトの解決には、公共コンフリクトにおける当事者間の態様を十分に把握することが求められる。こうした視点から注目されているのが、ガバナンスおよび熟議民主主義 (Deliberative Democracy) などといった考え方である。このような動きは、すでに制度化されている。その事例として、例えばアメリカでは、「裁判外紛争解決方式」(Alternative Dispute Resolution; 以下、ADR)、「行政紛争解決法」(Administrative Dispute Resolution Act) と「規制交渉法」(Negotiated Rule-making Act) などがある。日本でも、「市民参加」(Public Involvement; 以下、PI)*4 に関する実施指針を制定した。一方、韓国でも「社会的合意形成プログラム」が

漢灘 (以下、ハンタン) 江ダム建設における問題の解決のために導入された*5。その後、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」が出されるなど (趙・中谷・出村^[13])、世界各国でコンフリクトをめぐる問題に対応するための制度や関連支援システムの構築が行われている。

B. 既存研究の整理

本節では、公共コンフリクト、特にダム建設などによるコンフリクト問題に関する定性的・定量的研究について概括する。本節で取り上げるコンフリクト分析は、当事者間の対立を調整する際にも活用できると考えられる。そこで、その調整手段にも焦点をあてながら、既存研究を整理する。

ダム建設におけるコンフリクトを分析した研究は、定性的分析、定量的分析ともに、コンフリクトの要因を明らかにしようとするものが多い。

まず、定性的分析として、Choi, Hong and Joo^[15] は、韓国のハンタン江ダム建設におけるコンフリクト問題に対して根拠理論 (Grounded Theory)*6 を用い、当事者間のコンフリクトの要因を明らかにした。つまり、利害当事者をダム建設の反対派と推進派に分け、コンフリクト問題で賛否の主張を導いてゆく中核的な存在に着目し、その者の考え方と行動を把握することでコンフリクトの展開方向が変化することがわかるとしている。この研究は利害当事者を反対

*3 水没予定地域の場合には、個人の所有する土地や建物などの不動産に対して、直接的な補償が住民に個別に行われている。それに比べて、負の影響を受ける周辺地域に対しては、将来及ぼす被害価値を正確に捉えることはできないため個別の補償は行われていないのが現状である。しかし、韓国の場合、Choi^[16] は水没目的のダムが完工した後には、周辺地域の中で、特に上流地域は水の汚染を防ぐために、商業・工場用地などの土地利用を制限する上水源保護区域に指定するのが一般的であると述べている。また、将来の不確実性について既存のダムを事例としてみると、湛水により発生する水蒸気は、地域の気象に変化を起し、生態系の攪乱、農産物の収穫量の変化など、環境破壊問題や経済面、生活面にまで影響を与えると述べている。

*4 国土交通省の運輸用語解説では「施策の立案や事業の計画・実施などの過程で、関係の住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらを反映させること」と定義している (www.ktt.mlit.go.jp/kikaku_sinkou/chikosin/word.html: 2008年10月アクセス)。

*5 韓国では「コンフリクト調整過程」という名称で行われたが、日本では政策において「過程」という用語はそれほど用いられないため、本研究では「社会的合意形成プログラム」と呼ぶことにする。

*6 Choi, Hong and Joo^[15] は、根拠理論とは、「知られていない現象などを新しく研究するのに適切な方法論であり、コンフリクトに対する偏見がない状態で接近するためその要因を調べるにより方法」と述べている。

派と推進派に分けて各集団の役割と特徴を分析したことに关しては意義があると考えるが、当該地域内の特徴や反発理由などを詳しく説明していない点が指摘できる。浜本^[24]は、1993年から始まった中国の三峡ダム建設による強制移住に注目し、社会的負の影響および水没地域の被害に关して研究した。その結果、浜本は、移住民が感じる利益と被害者の差別感(剝奪感)が、反発のもっとも大きな要因であると主張している。また、浜本^[24]は受益圏・受苦圏^{*7}の考え方のもと、洪水防止および発展という利益を受ける地域とそうでない水没地域に区分して分析した。つまり、社会的背景としての都市と農村間の格差拡大と、土地所有などの問題による住民の不満は、開発による疎外感並びに「相対的剝奪」(Relative Deprivation)と関係があり、単なる中央政府に対する反発ではないことを明らかにしている^{*8}。

一方、定量的方法としては、Park^[85]の場合、韓国のヨンオルダム建設をめぐるコンフリクト要因を因子分析と回帰分析の手法を用いて明らかにしている。その結果、事業内容要因^{*9}、施行機関要因^{*10}、住民集団要因^{*11}、関連機関要因^{*12}の四つの要因を提示している。Park^[85]の研究

はダム建設をめぐる賛成と反対が共存する当該地域内に与える多様なコンフリクトの要因に対して、住民および政府以外に、環境団体や新聞・放送メディア、地域議会などが幅広く関係しているとしている。Awakul and Ogunlana^[6]は関連当事者間の対立としてタイのパクムン(Pak Mun)ダム建設を事例として分析した。Awakul and Ogunlana^[6]は、事業に参画する専門家集団の間での対立である内部コンフリクト(Internal Conflict)と、外部集団とのコンフリクトである相互コンフリクト(Interface Conflict)に大別し、それぞれのコンフリクト要因を明らかにしている。その解明には因子分析とANOVA(Tukey's HSD test)を用い、コンフリクトを生じさせる要因は、各参加者の異なる態度にあるとしている^{*13}。

公共事業の計画実施において、コンフリクトが発生する可能性がある場合、あるいは発生した場合には、紛争当事者間の合意形成を促進して行くことが重要である。コンフリクト・アセスメントは、社会的合意形成における手順中の一つとして、コンフリクトの態様を解明することである(Susskind^[107])。この考え方を基礎として、コンフリクト・アセスメントを中心とした合意形成の理論に対する研究は、世界各国の特性に合わせてローカル化され、近年、主に公的研究機関などで研究・報告されている^{*14}。例えば、公共事業に関する市民参加制度であるPI、またコンフリクト解決(Conflict Settlement)の手段としての「社会的合意形成プログラム」もしくはメディエーションの導入に関する研究などである。Susskind^[107]の定義するコンフリクト・アセスメントの手順をより具体的に示した Susskind and Thomas-Larmer^[109]によれば、コンフリクト・アセスメントにおいて中心的に用いられる分析手段は、中立的な第三者によって利害当事者に対して実施されるイン

^{*7} ダム建設の影響を受ける地域は、大きく上流・下流地域に分けられる。特に上流部に負担が大きいと既存研究では指摘されており、受益圏・受苦圏論の一般的区分にもなる(帯谷^[80])。つまり、ダム建設に関しては下流地域に利益があり(正の効果)、上流地域に被害(負の効果)があるということである。

^{*8} 相対的剝奪感に关してKim^[49]は、Runciman^[97]の主張を用いて次のように定義している。「Aという者があるXに対して相対的剝奪を感じることは①AがXを所有しておらず、②Aは他の方がXを所有していると認識しており、③AはXの所有を期待し、④AはXの所有が可能であると認識している際の状態」である。

^{*9} 他の地域へのダム立地の可能性、安全性、環境および生態系の影響、建設後の悪影響などがある。

^{*10} 当該地域住民の意見反映、情報提供および広告内容への信頼性、住民参加手段の確保などがある。

^{*11} 補償水準、住民集団の特性(水没地域、立地地域、周辺地域、職業など)などがある。

^{*12} 環境団体、マスメディア、自治体および地方議会の活動などがある。

^{*13} 人間は自分が暮らしている経済状況の変化や、土地利用に対する制限などの変化において、予想できないインパクトがあるため、利害当事者が反発することになるとしている。

^{*14} 本研究では、「合意形成」を「社会的合意形成」と同様な意味として用いる。

タビュー調査である。コンフリクトの態様を、より客観的・視覚的に解明するためには、紛争当事者などへのインタビュー結果を記述的に整理・要約するだけの定性的分析だけではなく、分析対象事例に関連した新聞記事情報や地理情報などを活用した定量的分析が必要である。しかしながら、これまで実施されてきたコンフリクト・アセスメントにおいては、このような定量的分析を適用した例は、きわめて少ない状況である。

また、Susskind⁽¹⁰⁷⁾ や Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾ による枠組みでは、コンフリクト・アセスメントは、公共事業の立案や「社会的合意形成プログラム」に先立って、コンフリクトの予防や合意形成の可能性を探るために行われることが多く、すでにコンフリクトが発生している状況におけるコンフリクト・アセスメントは、十分には想定されていない。

C. 本稿の課題と分析方法

以上の問題意識に基づき、本研究は、ダム建設におけるコンフリクトの態様を、実証的に明らかにすることを課題とする。分析対象とするダム建設事業は、「社会的合意形成プログラム」が、韓国において初めて実施されたハンタン江ダム建設とした。

本稿の課題を達成するために行う分析では、Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾ のコンフリクト分析の考え方とともに、萩原・坂本⁽²³⁾ が提案する方法に依拠する。Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾ や萩原・坂本⁽²³⁾ が提示する分析内容の詳細は第II章で取り上げるが、要約すれば、公共コンフリクトを5W1H (When, Where, Who, What, Why, How)の視点から捉えて、ダム建設などの水資源に関わるコンフリクト分析を提案している。

ダム建設をめぐる公共コンフリクトを5W1Hの視点から分析するためには、次のような段階および内容が含まれる必要がある。第一は、分析対象の政策や事業に対するコンフリクトの背景と類似事例、対象事業と地域の特徴などの考察が行われる「基礎分析」の段階である。第二は、以前から生じているコンフリクトの推移と変化を時系列に沿って定量的に捉える「過程

分析」の段階である。第三は、コンフリクトが発生している対象地域へのインタビュー調査などにより、コンフリクトの類型を区分し、主なコンフリクト構造を把握する上で、将来コンフリクトの発生可能性を明らかにする「地域分析」の段階である。

韓国のハンタン江ダム建設事例は、政策発表の前後におけるコンフリクト当事者の利害関係や、賛否関係も長期化により変容していることなど、本稿で行われる過程分析および地域分析を行うのには極めて適切な事例であると判断できる。本稿における分析対象の焦点は、主として、ダム建設の反発地域である受苦圏、すなわち上流部に当てられる*¹⁵。具体的な対象地域は、ダム建設に反発している「江原(ガンウォン)道」の「鐵原(チョルウォン)郡」、 「京畿(ギョンギ)道」の「抱川(ポチョン)市」および「漣川(ヨンチョン)郡」の三つの地域に焦点を当てる。

Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾ は、コンフリクト・アセスメントが行われないまま合意形成を進めようとした際に、重要な当事者を見落としてしまったり、対立の要因を看過してしまったりするために、合意形成が困難になる危険性を述べている。コンフリクトの予防という観点から見れば、事前のコンフリクト・アセスメントは重要である。しかし現実には、事前のコンフリクト・アセスメントがなされないまま公共事業が進められ、当事者間の関係が複雑化してしまっている公共コンフリクトの事例は、日本や韓国でも少なからず見受けられる。このように複雑化してしまった公共コンフリクトでは、当事者が感情的に反発することも多く、Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾ が提案するようなインタビューを通じたコンフリクト分析のみでは、コンフリクトの原因や当事者の意識を客観的に把握することは難しい。特に、コンフリ

*¹⁵ 受益圏である下流部の地域は、一部の環境団体などを除き、主としてダム建設計画に賛成であり、ダム建設を推進している政府側の意見と概ね一致している点も多いとみられる。このため、調査の時間的・予算的な制約もあることから、本稿の分析対象は、主として上流部地域に限定された。

クトの原因や、当事者の意識の経時的变化を捉えることは難しく、そこから将来発生しうるコンフリクトを予測することにも限界がある。

一方で、長期にわたって対立が続いている公共コンフリクトを分析することには、次のような意義があると考えられる。第一に、過去から現在に至るまでの時系列に応じて、コンフリクトの推移と変化の過程を明らかにし、過去からのどのような動きがコンフリクト問題を悪化もしくは順化させたのかを理解することができる。そして第二に、コンフリクトの時系列的な変化から、どのような潜在的要因により、どの地域に将来コンフリクトが発生するかなどを予測する手がかりを提供することができる。

本稿で取り上げるのは、すなわち、図1に示したように、コンフリクト・アセスメントや「社会的合意形成プログラム」が実施された後もコンフリクトが継続している状況で、新たな合意形成が必要とされる場合に、継続しているコンフリクトの解決と、将来のコンフリクト予防のために用いられるアセスメントである。ハンタン江ダム建設における公共コンフリクトとコンフリクト・アセスメントの関係を、先に掲げた図1に沿って整理したものが、図2である。

ハンタン江ダム建設をめぐる公共コンフリクトは、現在に至るまでに、次のような経過をたどってきている。ハンタン江ダムは、2001年、多目的ダムとして発表され、地元住民の反対を中心に政府との間に公共コンフリクトが生じた。このコンフリクトを解決するために、2004年には「社会的合意形成プログラム」が実施された。その結果、2006年には中央政府は洪水調

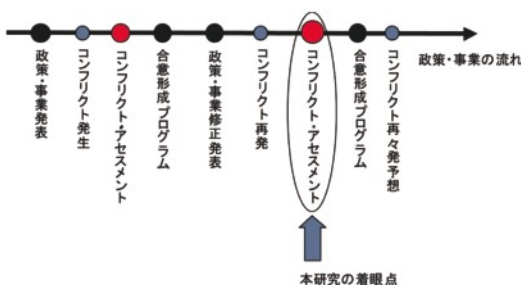


図1 本研究のコンフリクト・アセスメント：コンフリクト解決・予防型

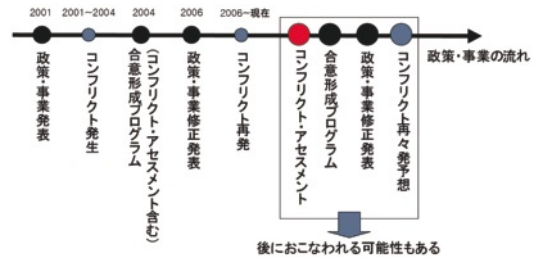


図2 ハンタン江ダム建設の場合(例)

節用の単一目的に用途を変更した。しかし、2004年の「社会的合意形成プログラム」において、ダム建設が中止されると判断した反対派の住民は、2006年の変更案に反発し、新たな公共コンフリクトが発生している。つまり、ハンタン江ダム建設の事例は、政策発表によりコンフリクトが発生し、それに対する「社会的合意形成プログラム」が行われた結果、新たな政策が発表されたが、この新たな政策が原因となって再びコンフリクトが発生し、現在に至っているものである。このようにコンフリクトが複雑化した一因として、「社会的合意形成プログラム」に先立って、コンフリクト・アセスメントが十分になされなかったことがあげられる。本稿では、コンフリクト・アセスメントが適切になされたならば、政策修正発表によるコンフリクトが再び発生することはなかったという考えのもとで、ハンタン江ダムの事例を通じて、コンフリクト・アセスメントにおける「分析」とは、具体的にどのような内容と形態によって行われるべきかに焦点を当てる。

D. 本稿の構成

本稿は、本章を含めて五つの章から構成されている。

第I章では、本稿の背景を述べ、コンフリクト分析とそれに関わる既存研究を把握した上で、本稿の意義ならびに課題を提示する。

第II章では、コンフリクトと合意形成に関する研究動向を整理する。具体的には、公共事業によるコンフリクト問題の定義およびその類型、性格と要因、そしてコンフリクト過程などに関して既存研究のレビューを行う。そしてコンフリクト分析について、コンフリクト・アセスメント手法に焦点を当てて解説し、その結果

を用いたコンフリクト調整手段の理論的枠組みについて整理する。

第III章では、本研究の分析事例である韓国のハンタン江ダム建設をめぐるコンフリクトの背景や経緯を、政府のコンフリクト調整手段として導入された「社会的合意形成プログラム」に着目しつつ、年表作成などによって整理する。また、本ダム建設に関連する新聞記事情報を利用し、記事度数の基準化指標であるRDIを記事内容ごとに計測して、本ダム建設をめぐるコンフリクトの推移を時期区分する。

第IV章では、水没などのダム建設による顕著な影響が見込まれるダム建設予定地の周辺地域に焦点を絞り、当該地域における反対運動の実態をインタビュー調査で定性的に明らかにする。また、住民のダム建設に対する懸念の一つとみられた「上水源保護区域」の指定という新たな土地規制の範囲をGIS (Geographic Information System) で定量的に明らかにしたうえで、今後の反対運動の見通しについて考察する。本章は、コンフリクト分析の第三段階として地域分析としても位置付けられる。

第V章では、各章を要約し、結論を述べる。

第II章 コンフリクトと合意形成の理論

本章では、ダム建設により発生するコンフリクトの分析、およびコンフリクトへの対応として合意形成手法を整理し、コンフリクト・アセスメントの主な内容をまとめることを目的とする。

A. コンフリクトの理論

a. コンフリクトの特徴

コンフリクトに関して、岡田ほか⁽⁸²⁾は「何らかの点で意見の差異がある者や組織、社会が緊密に接触するとき、そこにももの考え方や価値観、利害に衝突が生じる状態」としており、萩原・坂本⁽²³⁾は、以上の「意見の差異がある」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と共に、「潜在的な争いの状態」という心理的な葛藤を含む状態がコンフリクトであるとしている。つまり、コンフリクトは利害関係の異なる相手との対立から発生するという点から次のような特性を持っている

る。第一に、コンフリクトは、「個人」・「個人間」・「集団間」などの多様な関係から発生する。第二に、コンフリクトは、相互に対立する心理的な感情と行動により表れるという過程を持つ。第三に、コンフリクトは、潜在していたものが一定の条件を満たすと表出する。最後に、コンフリクトは、明確な類型の区分が困難であり、コンフリクトの意味や類型も時間の流れに伴い変化するものである (Na and Park⁽⁷⁵⁾)。

以上の特性が本稿の分析対象となる公共コンフリクトの基本的なバックグラウンドであるが、公共コンフリクトは以下のような特徴を有するものと考えられる。

第一に、公共コンフリクトが公共政策や施設の設置により発生するという特徴である。具体例としては、住民生活や経済的、また生態環境面などへの負の影響に対して生じる当該地域の反発などであり、利害関係や価値観の差から地域間もしくは政府と地域の間での衝突として把握できる。国家全体の利益を考える政府などの公共機関により、特定地域への負担として、建設前には立地点に住む者に対する強制移住などといった直接被害もたらされる。また、建設後には影響を受ける周辺地域の居住環境および生態環境に間接被害もたらされる。

第二に、コンフリクトは心の中に潜在していた不満の状態から、あることがきっかけとなり、表出される。そのため、潜在していた不満や認識などの対立の背景を把握することが重要である。このような背景把握が重要な理由の一つは、コンフリクトが自分の不平等な権利に対する不満から生まれる点にあると考えるられる。この点について萩原・坂本⁽²³⁾は、コンフリクトが潜在的認識から始まるという点をあげ、個々の利害当事者が属する地域が持つ社会的背景がコンフリクトの原因となりうる論じている。この一例として、低い土地価格や少ない人口の地域は、むしろ、施設整備のための費用が低いなどの経済的判断から非選好施設 (NIMBY facilities: Not In My Back Yard; 以下, NIMBY施設) の主な立地地域となりやすい^{*16}。都市部

*16 事業による土地補償コストや、住民反発の可能性など

では経済的発展と共に SOC 施設並びに便益施設が設置されやすいのに対し、農村地域などに NIMBY 施設が設置された場合、当該地域では農産物への被害や土地価格の下落などといった地域発展を脅かす影響が生じる恐れがある。そうすると、NIMBY 施設が設置される地域住民は、心理的に「相対的剥奪」を感じる恐れがある。帯谷⁽⁸⁰⁾は、ダム建設の場合、人々の剥奪感から生じた不満や怒りといった感情によりダム建設計画をめぐる運動が高揚してきたとしている。したがって、対立を発生させた原因を捉える際には、その地域に対する社会的背景や特殊性などの把握が重要である。

第三に、公共コンフリクトが複雑な利害関係を持っているという特徴である。一般に、賛成派は、公共事業並びに政策を推進する政府や公共団体、その決定により利益を受ける受益主体などであり、反対派は環境団体、その決定により被害を受ける受苦主体などである。注目すべきは反対派で、特に受苦圏の場合、地域特性や将来に与える影響などの認識が異なる可能性がある。それゆえ、現在の対立状態はもちろん、将来に影響を受けて反対派となる可能性がある団体などにも詳しい分析が必要であろう。

したがって、本稿における公共コンフリクトとは、「政府が政策目標を達成するために実施する公共事業に起因する、当該地域住民との利害関係の対立」と定義する（以下で用いられるコンフリクトという語は、公共コンフリクトと同義である）。

b. コンフリクトの類型

コンフリクトを理解するためには、それを起こす原因や認識の把握が必要である。主要な先行研究としては、利益と価値の間の変化について論じた Aubert⁽⁵⁾の研究がある。Aubert⁽⁵⁾は、利益 (Interests) と価値 (Values) をめぐる紛争に関して、自己と他人の利害の衝突、つまり利害の差により価値紛争が起こると主張している。コンフリクトの類型は、Aubert⁽⁵⁾の提唱する二つのコンフリクトの考え方、その後、様々な方向に展開することになる。Moore⁽⁷³⁾は、二

つのコンフリクト認識に基づいて、コンフリクト類型をまとめている。Moore⁽⁷³⁾は、コンフリクトは何故発生したのか、その解決への障害は何かを確認し、紛争を管理または解決するための指標としてコンフリクトの類型区分を用いることによって、仲裁者がコンフリクト現象の評価や、合意形成に効果的な介入の設計などを効果的に行うことができると述べている。具体的には、コンフリクトの類型区分を表1のように五種類にまとめている。各コンフリクト類型を定義すると、第一に、事実関係コンフリクト (Data Conflicts) は、客観的な情報や学習不足による理解不足もしくは解釈の差異から発生するコンフリクトであり、情報不足、データの解釈などが原因として関係する。第二に、利害関係コンフリクト (Interest Conflicts) は、個人もしくは集団欲求の差異から発生するコンフリクトである。内在的な利害関係上の、認識または表面化された対立や、心理的な利害関係または手続上の利害関係などが原因として関係する。第三に、構造的コンフリクト (Structural Conflicts) は、心理的状況・制度や社会構造など、利害当事者の内部・外部的状況の影響から発生するコンフリクトである。所有権・資源配分における不公平、地理的・物理的・環境的制約などが原因として関係する。第四に、価値コンフリクト (Value Conflicts) は、価値観・理念・宗教・文化などの意識の差から発生するコンフリクトである。生活様式・イデオロギー・宗教および考え・行動の評価基準の差異などが原因として関係する。最後に、相互関係コンフリクト (Relationship Conflicts) は、相互間の関係が否定的・一方的、もしくは断絶した状態からのコンフリクトで、互いの役割・責任・権限などに対する立場の差により生じる (Kim, Moon and Kim⁽⁵⁷⁾)。コミュニケーションの不足、認識の差異・固定観念などが原因として関係する。

以上の類型を用いた、公共事業に対するコンフリクトに関する研究は極めて少ないが、Kim, Lee and Shin⁽⁵²⁾は、ごみ処理場事業の場合、利害関係コンフリクト、トンネルや干拓地事業の場合は価値コンフリクトとして捉えるなど、コ

は開発が容易な都市部より低いためである。

表1 コンフリクトの種類

コンフリクトの種類	コンフリクトの原因
事実関係コンフリクト (Data Conflicts)	<ul style="list-style-type: none"> 情報の不足・誤り 関連する事柄についての認識の差異 データの解釈・評価手順の差異
利害関係コンフリクト (Interest Conflicts)	<ul style="list-style-type: none"> 内在的な利害関係上の、認識または表面化された対立 手続上の利害関係 心理的な利害関係
構造的コンフリクト (Structural Conflicts)	<ul style="list-style-type: none"> 否定的な相互作用 管理・所有権・資源配分における不公平 協働を妨げる地理的・物理的・環境的制約 時間的制約
価値コンフリクト (Value Conflicts)	<ul style="list-style-type: none"> 考え・行動の評価基準の差異 本質的に両立しえない価値ある目標 生活様式・イデオロギー・宗教の差異
相互関係コンフリクト (Relationship Conflicts)	<ul style="list-style-type: none"> 強い感情 互いの認識の差異・固定観念 コミュニケーションの不足など 否定的行動の繰り返し

出所) Moore⁽⁷³⁾, pp.64-65 を修正して作成。

ンフリクトを利害関係、価値、事実関係、構造の四種類に分けている。加えて、韓国での公共コンフリクトの推移を研究した Park⁽⁸⁷⁾ は、表2のように10年ごとに異なったコンフリクト類型を区分している。特に、2000年代には、利害関係、価値、事実関係以外に、構造的コンフリクトが加わったため、コンフリクトがより複雑化したものと論じられている。

c. 公共コンフリクトの性格

公共コンフリクトは、市民の権利意識の高まりと共に、ある地域への政策や施設立地に関する当該地域への受益や受苦といった認識から表れる、利害対立としての性格をもつ。このこと

によって生じる現象としては、PIMFY現象 (Please In My Front Yard SYNDROME) と NIMBY現象 (Not In My Back Yard SYNDROME) が代表的である (安⁽³⁾)。

ここでまず、PIMFY現象を起こす施設のことを選好施設(以下、PIMFY施設)と呼び、これは設置後当該地域へ正の効果をもたらす公共事業とする。例えば文化施設・保健所などの社会便宜施設、道路などのSOCがその代表的な例である。つまりPIMFY施設では、地域の便益増加が予想される開発や施設立地をめぐり、各地域もしくは各集団が競争・競合して、地元地域への経済的に有利な施設の立地や、関連開

表2 韓国における公共コンフリクトの年代別特徴と類型の変容

	1980年代	1990年代	2000年代以後
発生時点	完工以後	環境影響評価および工事進行段階	環境影響評価および工事計画段階
争点	汚染被害とその補償	補償、環境汚染、事業の妥当性、生態系破壊など	事業の必要性、妥当性、意思決定過程、事実関係など
類型	利害関係コンフリクト	利害関係コンフリクト 価値コンフリクト 事実関係コンフリクト	利害関係コンフリクト 価値コンフリクト 事実関係コンフリクト 構造的コンフリクト
主要事業	オンサン産業工団建設事業など	ヨンオルダム事業など	ハンタン江ダム事業など

出所) Park⁽⁸⁹⁾, p.118 を修正して作成。

発に役立つ施設を誘致しようとする活動が生じやすい。この活動における特徴としては、地域住民が積極的に PIMFY 施設の誘致活動を展開させる、つまり、技術的にいえば、レントを求める行動とされる。ここでいうレントの意味について、Kim^[56] は「その立地と政府の政策により発生する超過利潤、もしくは巨大利益のこと」としている。また、Krueger^[63] は、市場に対して政府の規制により、利益を追求する活動をレント・シーキング (Rent-seeking) と命名し、所得あるいは富を移転させるために資源を用いる活動としている。

一方で、NIMBY 現象を起こす施設のことを NIMBY 施設といい (Rabe^[94], Hsu^[26])*¹⁷、施設設置が望まれず、負の効果を及ぼす施設のことをいう。その代表的な例としては、ゴミ埋め立て場と焼却場、核廃棄物処理場、刑務所などがある。NIMBY 施設の名称に関しては研究者により様々である。Daniel^[18] は、NIMBY 施設を有害施設 (Noxious Facilities), Neeman^[78] は不快施設 (Unpleasant Facilities) と名づけている。このような NIMBYs を起こす施設による住民や地域による反発のことを「NIMBYISM」と呼ぶ。このように、公共政策や事業の立地決定から、利害関係の異なる地域住民が衝突、対立することを地域コンフリクト (Local Conflict) という。これについて、Barron^[7] は、「特定地域内での住民団体の間において、地域レベルで行われる暴力的・非暴力的な紛争」としている。また、環境価値をめぐる対立のことを環境コンフリクト (Environment Conflict) という。これについて、Libiszewski^[68] は、「政治・社会・経済・倫理・地域的に分類される区域における衝突、または国家的な利害関係や資源をめぐる対立」と論じている*¹⁸。さらに

Jeong and Lee^[32] は、「現在と未来に渡り、当該地域で人間の環境権を侵害し、自然環境を破壊する事態をめぐる当事者間、あるいは関連集団間の意見対立が発生し、互いに合意を得られない状態」であるとしている。

以上のように、コンフリクトを把握するには、利害関係の対立から生じる地域コンフリクトと環境コンフリクトの概念が重要であることがわかる。Park^[88] は、公共コンフリクトは公共政策や事業などの特徴から、表3のように水資源コンフリクト、都市施設立地コンフリクト、地域開発コンフリクトに分類されるとしている。その中で特にダム建設なども含まれる水資源コンフリクトは、上流と下流間の利害関係の対立となり、さらに建設以後、湛水による水没に伴う自然とコミュニティ環境の破壊といった問題が生じる場合も多いため、地域コンフリクトと環境コンフリクトの双方にも関連する。したがって、本稿におけるダム建設をめぐるコンフリクトの特性を把握するには、水資源コンフリクトに関連する「地域コンフリクト」および「環境コンフリクト」の理解が重要である。そこで次の項では、水資源コンフリクトの要因について検討したい。

d. 水資源コンフリクトの要因

まず、環境コンフリクトにおける主な要因を捉える。環境コンフリクトが、社会コンフリクトと異なる点は、環境悪化による被害が広域的・持続的であるという特徴をもつ点である。環境の変化は、現在世代のみではなく将来世代にも影響を与えるという特徴を持っているため、世代を超えて様々な関係者が関係することになる。また環境は公共財としての性格から「共有地の悲劇」(Tragedy of Commons) や、開発による費用と便益を負担する主体が異なるた

*¹⁷ NIMBY に対する定義として、Rabe^[94] は、NIMBY 現象は「将来どうなるか分からない危険な長期的戦略や非選好施設について反対すること」と述べている。そして Hsu^[26] は、「地域住民が望まない施設 (Unwanted Facilities) の当該地域への立地に反対すること」と論じている。

*¹⁸ Libiszewski^[67] は、環境コンフリクトは、施設立地や設置による環境悪化 (Environmental Degradation)

が起こることが特徴であると述べ、環境コンフリクトについて、以下の例を提示している。

- ① 再生可能資源の過剰利用 (Overuse Renewable Resources)
- ② 環境容量を超えること (Overstrain of the Environment's Sink Capacity (Pollution))
- ③ 生物種が暮らす空間を疲弊させること (Impoverishment of the Space of Living)

表3 公共コンフリクトの区分と関連施設および争点

区 分	主な施設	主な争点
水資源コンフリクト → 地域コンフリクト → 環境コンフリクト	ダム 河口堰 下水終末処理場	上水源保護区域の指定による財産権侵害 水没および強制収用による移住 環境破壊・定住性 上流・下流間の利害の衝突
都市施設立地コンフリクト → 地域コンフリクト → 環境コンフリクト	ごみ処理場 火葬場 核廃棄物処理場	周辺地域の農産物や土地価値の下落 定住性への影響 危険性
地域開発コンフリクト → 環境コンフリクト	道路・トンネル 宅地開発 工業団地	環境破壊 居住性の確保 騒音や大気汚染など

出所) Park⁽⁸⁸⁾, p.25, 表-2 を修正して作成。

めに生じる「ただ乗り」(Free-rider)が発生しやすい。さらに、将来に対する不確実性から、将来価値の判断・評価が難しいという特徴も持っている。環境の持つ以上のような性質をふまえたうえで、環境コンフリクトの要因を整理すると次の三点を指摘することができる。第一に、環境保全と開発との衝突における当事者間の利害と、価値認識の差異によって生じるという問題がある。第二に、将来に対する不確実性があるため、予測が難しく、将来価値をいかに評価するかという問題を有している。第三に、当該コンフリクトへの対応手段や関連制度の不足といった問題がある。

一方、地域コンフリクトの要因を整理すると、構造的要因、利害当事者の特性、コンフリクトの属性の三点が指摘できる。まず、構造的要因とは、コンフリクトは地域内の支配的な文化、宗教、伝統、経験、制度などである。また、利害当事者の特性とは、地域内の当事者または集団が持つ能力や水準の差などである。さらに、コンフリクトの属性とは、他の地域へ与える影響波及の程度、価値観の差などである。つまり、現在発生しているコンフリクトが過去にも存在し、その経験から知ることのできる地域内の状況、当該問題に詳しい地域団体や環境団体などの存在および活動などは、地域コンフリクトを引き起こす重要な要因になると考えられる。また、組織化された利害主体の規模、コンフリクトの理解度、財産・環境に及ぶ危害の可能性、当事者の情報や能力、団体の組織としての専門

性などがその要因としてあげられる。加えて、地域や住民間における価値観の差異、費用・便益に対する不公平の認識、施設による影響波及の程度なども指摘することができる。最後に、それぞれの国が有する過去からの政治・経済・社会・文化的な状況をも、コンフリクトを生じさせる要因として捉える必要があると考える。

e. ダム建設におけるコンフリクト過程

ダム建設におけるコンフリクト過程を論じている研究例としてPark⁽⁸⁵⁾がある。Park⁽⁸⁵⁾は、図3でまとめたように韓国のヨンオルダム建設事業の際に生じたコンフリクトを「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推進者の対応段階」、「反発の拡散および組織化の段階」という三段階に一般化して整理している(以下では「Parkの三段階区分」という)^{*19}。

まず、ダムの立地決定と受け入れ拒否段階では、政策意思決定者による情報公開がないまま立地の決定がなされるため、当該地域に選定された地元住民は、反発することになる。住民反発に対する事業推進者の対応段階では、住民に対する事業説明会や公聴会などが開かれる。環境影響評価などが行われ、住民からの意見聴取

*19 Park⁽⁸⁵⁾は住民反発(Community Opposition)について、「施設の立地に対しては賛成だが、そのことは地元地域にとって利益より不利益のほうが大きいと考える住民が組織を結成し、その施設の立地を反対する一連の活動」であるとしている。

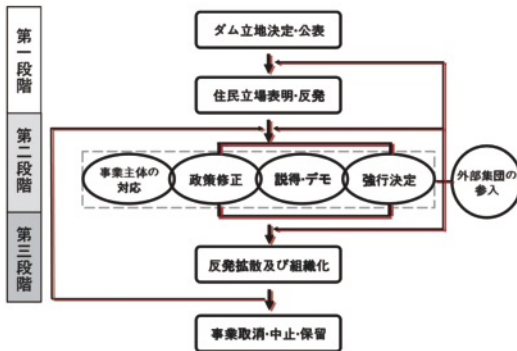


図3 ダム建設による住民反発過程 (出所) Park⁽⁸⁵⁾, pp.78-82 を修正して作成。

といった住民参加の機会も発生するが、住民参加によるダム建設場所の見直しはできないのが一般的である。このため、補償水準の拡大やダムによる危険要因を最小化する対策、さらに様々な説得などがなされることになる。最後に、反発の拡散およ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・一般国民などが反対運動に参加し、当該問題は全国的にも注目されることとなり、事業の合意形成に至るか否かということになる。

第三段階以降に起こりうるのは、(1)ダム建設の実施、(2)建設中止または保留の二つである。建設が中止または保留される(2)の場合については、ダム計画の様々な問題点が明らかになり、推進派である政府により事業が中断され、当該住民とのコンフリクトは消滅することになる。しかし、ダムが建設される(1)の場合には、(a)コンフリクトを無視しての建設の強行、あるいは(b)建設計画の長期化とそれに伴う反対運動の弱体化や関心の低下により、建設を容易に行うことのできる時期を持った後での建設実施、という二つの可能性がある。とはいえ、既存の公共コンフリクトの対応としては(b)の場合が一般的だと考えられる。

B. 合意形成の理論

本節では、公共コンフリクトへの対応として、住民参加によるコンフリクト調整手法である合意形成の理論などについて整理する。

a. 住民参加と参加型意思決定

近年、二種類の政治的発展が注目を集めてい

る。その内の一つが熟議民主主義(Deliberative Democracy)の発展であり、もう一つがガバナンスへの移行である。

第一に、熟議民主主義は、20世紀初めに登場した公論化(Public Deliberation)と熟議運動(Deliberative Movement)を起源とし、1990年代に入り、再び世間の注目を集めている。ここでいう熟議過程とは、参加者の強制・脅威・象徴操作・欺瞞などによらず、討論などに基づき、参加者自身の判断・選好・観点などを変化させることで、説得と動的な相互学習を行うことである(Forss⁽²²⁾)。政策決定までの過程における熟議民主主義の主な要素として、市民に対する情報提供(Information)、協議(Consultation)、積極的参加(Active Participation)の三点がある。情報提供とは、政策過程に対する情報を当事者に伝えることであり、ここでいう情報提供とは一方的なものであり、当事者は政府の情報に対して受動的な存在として扱われる。協議とは、利害当事者および影響を受ける当事者の意見を積極的に求めることである。協議は意思伝達が双方向であるため、既存の規制および情報に対する評価に至るまで、すべての政策立案段階で発生するといえる。最後に、積極的参加とは、目標・政策を形成するため、あるいは法案の内容を作成するために利害当事者グループがその立案過程に積極的に参加することをいう。この三つの相互作用の方式は混在しており、また相互に補完しあうといわれる。OECD⁽⁸¹⁾は、情報提供、協議、積極的参加のそれぞれに対して、表4のように様々な手段があるとしている。

一方、ガバナンスは、民主主義の発展という側面から、活発な参加および議案の提議ができる基盤環境や、政府機能の変化により注目されている論理である(Kim, Moon and Kim⁽⁵⁷⁾)。これは参加と熟議過程により個人や集団などが公共善へと向かう参加型意思決定の一つであり、熟議民主主義により当事者間の合意を導き出す論理であるといえる。ガバナンスの価値は、政策決定および施行において政府機関、利害当事者、そして住民団体などすべての関係者の参加により、境界を越えた妥協点を探ることがで

表4 熟議民主主義における政府と住民の相互関係、主な内容および手段

要素	相互の関係	主な内容	手段
情報提供 (Information)	一方向の関係 (政府→住民)	政府が政策決定と関連する情報を当事者に伝える	報道資料, インターネットホームページ, 白書, 行政情報公開, 広報物, 郵便
協議 (Consultation)	双方向の関係 (政府↔住民)	政府が政策決定において影響を受ける利害当事者の意見を積極的に求める	公聴会, セミナー, 世論調査, 諮問委員会, 立法予告
積極的参加 (Active Participation)	より進んだ双方向の関係 (政府↔住民)	政府と住民が対等な関係として政策立案過程に参加して熟議する	国民投票, シナリオワークショップ, 合意会議, 市民陪審陪審員制度

出所) OECD⁽⁸¹⁾, pp.15-16 および pp.52-64 より作成。

きることにある。

以上の二つの背景の下で、コンフリクトの対応は、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の持つ性質を理解し、多様な主体の参加により、コンフリクト予防やコンフリクト解決を目指している。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する Win-Win の方法を探すことであると考えられる。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きっかけにもなると考えられる。その関心の広まりは、地域開発に対する地域住民の参加意欲を高め、既存の公聴会・供覧などの決定以後の参加ではなく、公共事業およ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必要となった。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(趙・中谷・出村⁽¹³⁾)。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初期段階から参加させ、共に議論することで公共善をめざす積極的な決定過程を意味する。参加型意思決定は熟議民主主義を実現するうえで必要不可欠な方法論として、当該住民の参加とともに、参加者が学習・熟議したうえでの合意に基づく意思決定などの要素が用いられている(Kim⁽⁵⁰⁾)。その合意による参加型意思決定として代表的なのが社会的合意形成である。

b. 住民参加の類型と主な手段

Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾ は、表5のように参加の類型を政策決定の前に行われる一般的参加(Extensive Engagement)と、その後に行われる積極的参加(Intensive Engagement)に大きく分け、各目的と手段に区分している。

一般的参加は、学習および情報提供、および意見聴取を目的とする参加である。一般的参加の手法は、公共機関が政策や事業を説明し、一般市民に対し関連情報を提供する際、政策に対

表5 住民参加の類型と主な方法

参加の類型	参加の目的	主な手段	
一般的参加 (Extensive Engagement)	学習および情報提供	パンフレット, 広告, インターネットなど	
	世論喚起および意見聴取	公聴会, 世論調査, Open House など	
積極的参加 (Intensive Engagement)	世論の確認	フォーカスグループ, 公論調査など	
	政策に対する熟議	(利害関係者が参加する場合)	シナリオワークショップ, 規制交渉, CPS, 市民諮問委員会
		(利害関係者を除いた, 一般市民が参加する場合)	市民陪審制度, 合意会議

出所) Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾, p.28, 表2-2 より引用。

する意見を聞く必要がある場合に用いられる。主な手段としては、パンフレット配布・公聴会・オープンハウス・世論調査などがある。学習および情報提供は、当該住民が公共政策や事業に関して、関連情報を提供し、教育することを目的としている。しかし、公共機関と市民の間で相互の意思疎通はないため、住民が政策や事業に参加できる機会には限界がある（PCSD⁽⁹⁰⁾）。主な手段としてインターネットによる公開やパンフレットなどの広告配布、そしてメディア広告がある。また、世論喚起および意見聴取は、住民などの当事者に当該政策や事業に関する情報を提供し、意見を聴き取る事が目的である。この場合、協議や熟議を行わないため、意思疎通の方向としては一方向的である。また、すでに決定されている政策事項に関する意見を聴取するのが一般的で、住民の意見などが直接政策に反映されることは難しいといえる。

一方で、世論の確認、あるいは政策に対する熟議を目的としている積極的参加は、利害当事者間において相互の意思疎通を保障する合意形成方式といえる。世論の確認は、住民参加による熟議過程を経て、当該住民の見解を確認し、それを公共の意思決定に反映させることを目的としている。主な手段としては、公論調査（Deliberative Opinion Poll）、フォーカス・グループなどがある。また、政策に対する熟議を目的とした場合は、参加する住民の性格により二種類に区分できる。政策に直接関連がある市民が参加する際には、主な手段として、諮問委員会（Advisory Committee）、仲裁（Mediation）、規制交渉（Regulatory Negotiation or Negotiated Rule Making）、協力的意思決定（Collaborative Problem Solving：CPS）などがある。一方、利害当事者を排除し、一般市民が参加する際には、市民陪審員（Citizens' Jury）、合意会議（Consensus Conference）などが用いられる。

c. 合意形成への展開

熟議民主主義の発展とガバナンスへの移行という二つの政治的発展に基づいた参加的意決定方法を用いて、第三者による代表的なコンフリクト調整手段を構築していくことが社会的合

意形成である*²⁰。ここでいう合意形成は、様々な定義されている。まず、Susskind⁽¹⁰⁷⁾は、「同意を求めていく過程として立場が異なる利害当事者の中で、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」と定義している。また、Mckearnan and Fairman⁽⁷²⁾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」としている。

つまり、社会的合意形成とは、公共コンフリクトに関わる様々な組織やグループが参加し、ほぼ全員による意見の合致を実現させるためのコンフリクト調整手段である。Susskind and Jeffrey⁽¹⁰⁸⁾ および Mckearnan and Fairman⁽⁷²⁾ は、異見があり、決定に至らない事案に対し、すべての利害当事者の合意は幅広い支持をもたらすという点から、過半数の意見のみを代弁するロバートの議事規則（Robert's Rule）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による合意形成の必要性を強調している。そして Burgess and Spangler⁽⁹⁾ は、協力的問題解決の手法である合意形成を、多数の紛争に関連するコンフリクト解決過程（Conflict Resolution Process）における重要な対応手法として意味づけている。以上のように、社会構成員が納得できる具体的な代替案を求めるとに行われる一連の過程を、本研究では「社会的合意形成プログラム」とする。アメリカでは1980年代より、紛争や対立の起きている環境および公共政策分野においてこのような社会的合意形成が幅広く用いられている（PCSD⁽⁹⁰⁾）。

利害当事者が満足できる合意に至るには、決定の適切さ以上に手順の公正さも必要である（Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾）。つまり、当事者が公正さを感じるため、すでに分析された地域や当事者の認識、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対立を、仲裁

*²⁰ 第三者による調整制度の類型は、事業主体である行政や関係住民などから意見を収集、整理し、それぞれ行政に勧告・提言する型はイギリスやドイツなど、プロセス評価型は日本などで、合意形成型はアメリカなどで用いられている（瀬本ほか⁽¹⁰¹⁾）。

者の調整・交渉などといった具体的な方法により、合意へと至るプロセスが、「社会的合意形成プログラム」には必要である。本稿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。

合意形成の利点としては、以下の五点があげられる (Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾)。第一に、政策決定の質が改善される点、すなわち、多くの住民の意見を聴取する機会が設けられることにより、事業目的などを明らかにすることはもちろん、それによる様々な代案提示も可能となる点である。第二に、費用と時間を節約することができる点、すなわち、既存の政策決定過程である決定—発表—防衛 (Decide-Announce-Defend; 以下, DAD) (Ducsik⁽²¹⁾) は、より迅速な政策決定を行うことができるが、施行するうえで様々な利害関係からコンフリクトを生じさせ、計画や政策推進の遅延を招き、見直しが必要となるということが問題となる。それに対して合意形成による意思決定の場合は、多様な利害関係の当事者が参加するため、意思決定に至るまで時間を要する可能性があるが、合意がなされた後には政策がより早期に施行され、事業の中断などといった被害を防ぐことができる点である。第三に、合意形成の能力が向上される点、すなわち、参加者に政策に関する様々な情報を伝えて理解を促すことで、さらに推進する予定となっている計画や政策などをより深く理解してもらう機会を提供することができる点である。相手を理解する機会をもつことは、当事者間の信頼を増進させるのにも役立つ。第四に、政策決定過程の透明性と責任が確保される点、すなわち、当事者間の信頼増進は政策決定に対する当事者自身の疎外感の解消と選択の確信性を高める点である。このことはまた、政府に対する信頼をも増進させ、政府にとっても、政策決定の際の透明性をもたせることのできる機会になると考えられる。最後に、参加民主主義制度の定着に寄与することができる点、すなわち、互いの信頼に基づいてコンフリクトの解消並びに政策施行の円滑化を図ることができ、究極的には熟議民主主義への政治的発展に役立つ

点である。

合意形成の成功可能性があるコンフリクトの段階としては、一般的にコンフリクトがすでに生じて複雑化した段階よりは、まだ発生していない場合や、コンフリクトが生じたとしてもそれほど複雑化していない段階のほうが成功する可能性が高いといわれる (Kim⁽⁵⁹⁾)。その理由としては、利害当事者がすでにある立場を決めて主張するというもののほか、コンフリクト問題が政治的な問題に変容した場合、コンフリクト調整が開始される前に様々な制約条件を持つことになり、成功する可能性が低くなるためである。つまり図3のようにダム建設におけるコンフリクトの段階では、建設発表後に住民の反発が起きる前に、建設主体との間で合意を形成すべく対応することが望ましく、既存の場合のように住民からの反対表明が出た後に建設主体が対応した場合、当事者間のコンフリクトを複雑化させ、解決に困難をきたすと考えられる。

d. 合意形成の過程と主要検討内容

合意形成の一般的な段階は、表6のように、召集段階 (Convening)、役割と責任の分担段階 (Clarifying Responsibility)、熟議段階 (Deliberating)、合意形成の段階 (Consensus Building)、合意の実行段階 (Implementing Agreement) の五段階で構成される (Susskind and Jeffrey⁽¹⁰⁸⁾, Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾, 瀬本ほか⁽¹⁰¹⁾)。

召集段階とは、コンフリクトに関わる当事者の様々な立場を理解し、コンフリクト・アセスメントや仲裁者の選定などが行われるといった、合意形成の可能性を模索する段階である。この段階における重要な内容として、第三者もしくは仲裁者による合意形成のためのコンフリクト・アセスメントがあげられる。これは特定事案による対立において、当事者の関係などを明らかにし、どのような原因からコンフリクトが生じるのかを明確にし、制約条件を加味したうえで合意可能性を探ることである。役割と責任の分担段階とは、協議の参加者を選定し、役割を定立する段階である。この段階では協議体の構成と、進行係 (Facilitator)、仲裁者 (Mediators)、記録係 (Recorders)、立会人 (Observers)

表6 合意形成における五段階プロセス

段 階	主 な 内 容
第一段階：召集段階 (Convening)	<ul style="list-style-type: none"> ・合意形成の対話ルートの決定 ・コンフリクト・アセスメントの施行 ・適切な代表者の選定 ・運営資金の準備
第二段階：役割と責任の分担段階 (Clarifying Responsibility)	<ul style="list-style-type: none"> ・進行係 (Facilitator), 仲裁者 (Mediators), 記録係 (Recorders), 立会人 (Observers) の役割の決定 ・議題 (Agenda) と規則 (Background Rule) の設定 ・意思疎通の選択 (Communication Options) の評価など
第三段階：熟議段階 (Deliberating)	<ul style="list-style-type: none"> ・合意推進および交渉 ・問題の検討 (問題の特定および構造の把握) ・専門家への諮問および諮問委員会の構成 ・代替案の評価と選択 ・議題と基準の修正 (必要であれば) など
第四段階：合意形成の段階 (Consensus Building)	<ul style="list-style-type: none"> ・成果を共有するための努力 (署名など) ・合意内容の文書化
第五段階：合意の実行段階 (Implementing Agreement)	<ul style="list-style-type: none"> ・参加者による追認 ・モニタリング, 再交渉

出所) Kim, Jo and Park^[55] (pp.37-38), および Susskind and Jeffrey^[108] (pp.27-35) より作成。

などといった役割を決定する。また事実関係の確認 (Fact Finding) と共に議題 (Agenda) の設定, 合意基準, 日程計画と意思疎通の選択 (Communication Options) の評価および背景にある規則 (Background Rule) なども設定することになる。参加者の役割と責任, 行動指針などといった規則は, 以後の合意形成の過程で起こりうる様々なトラブルをあらかじめ取り除いておくために設定される。熟議段階とは, 当事者間の討論により, 合意の形成および交渉を試みる段階である。この段階では問題の特定およびコンフリクト構造の把握を行い, 専門家による諮問も受けながらコンフリクトを検討し, 当事者間で協議を行う。代替案などがある場合にはそれを評価するなど, 場合によっては前段階で設定した課題や基準などを修正しながらコンフリクトの解決を模索する過程でもある。合意形成の段階とは, 熟議した内容をもとに合意内容を文書化し, 成果を共有するための努力がなされる段階である。合意の実行段階とは, 実行後の管理・モニタリングなどを行う段階であるが, 必要であれば再交渉も行うことができる。

C. コンフリクト・アセスメントの実施方法

本節では, 公共事業の立案に先立って, コン

フリクトの発生可能性や合意形成の可能性を探るために行われるコンフリクト・アセスメントについて考察する。

a. 意思決定システムにおけるコンフリクト・アセスメント

公共政策や事業により関連地域の将来に及ぼす社会的影響とコンフリクトの発生可能性を前もって捉えるためには, コンフリクト分析が必要である。ここで社会的合意形成に用いる代表的な分析手法がコンフリクト・アセスメントである*21。コンフリクト・アセスメントについて Shin^[102] は, 「衝突が生じる初期段階から当事者に対する客観的な状況分析と予測可能なシナリオに基づき, コンフリクト予防のための設計図

*21 2007年, 韓国では「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定」が制定されており, 第2条では「コンフリクト影響分析」(Conflict Assessment)を次のように定義している。コンフリクト影響分析とは, 「公共政策を樹立・推進する際, 公共政策が社会に及ぼすコンフリクトの要因を予測・分析し, 予想されるコンフリクトへの対策を講じること」である。また, その規定では, コンフリクト・アセスメントの推進機関とその関連内容が整理されている。

を作成することである」と論じている。コンフリクト・アセスメントは、第三者である仲裁者が合意形成の可能性を探るために実施する事前調査であり、社会的合意形成の一連の手續きとして重要な意味を持っている(瀬本ほか^[101])。それを公共コンフリクトに焦点を当て定義すると、政府が推進する政策や事業を発表する際に、事前に社会に及ぼす影響とそこから発生しうるコンフリクトを客観的に分析する一連の過程を意味する。コンフリクト・アセスメントは、目的と適用時期において次のように三つに分類される(建設交通部・社会コンフリクト研究所^[46])。第一に、予備コンフリクト分析である。これは、計画中の公共事業などに対するコンフリクト発生の可能性を調べる目的で行われる。つまり、予備妥当性評価などが行われる段階でのコンフリクト分析である。第二に、コンフリクト予防のためのコンフリクト・アセスメントである。これは事業推進が確定されてコンフリクトが予想される場合に、その可能性を具体的に調べる目的で行われる。つまり、公共事業の立地選定が行われる段階でのコンフリクト分析である。第三に、コンフリクト解決のためのコンフリクト・アセスメントである。これは、すでにコンフリクトが発生した状況で、その管理を目的として行われる^{*22}。ここで、本稿で用いるコンフリクト・アセスメントとは、コンフリクトが生じた状況において合意形成の可能性を客観的に探るために行われることである。コンフリクト・アセスメントの長所として、当該コンフリクトをめぐる利害当事者などを把握することで、合意可能な部分と不可能な部分を判断することができる基準を提示し、合意過程の進

行の可否を決定することができるという点があげられる。また、利害関係者向けの基礎教育資料としても活用できる。加えて、仲裁者などは、本分析により得られる事前情報に基づき、当事者に対する理解を以前より得ることで、合意形成に役に立たせることができる(PCSD^[90])。

コンフリクト・アセスメントの期待効果は次の四点があげられる。第一に、利害当事者と建設主体などといった公共機関との間の意思疎通に役立つ点である。第二に、計画初期から当事者の主張を直接聴取したうえでコンフリクトを分析するため、当事者間の信頼の確保が得られる点である。第三に、コンフリクトの予測と解消方策の設計により、発生する可能性のある混乱を未然に防ぐことができる点である。最後に、合意に至らなかったとしても、その決定の信頼性を支持するための根拠資料とすることができる点である(Shin^[102])。本手法が合意形成のための基礎資料として用いられるためには、地域に及ぼす影響について、詳細な分析が要求される。そのため、コンフリクト・アセスメントは利害当事者に対するインタビュー調査により行われるのが一般的である(Susskind and Thomas-Larmer^[109])。さらに、瀬本ほか^[101]は、聞き取り調査の方法論について、情報の聞き漏らしを防ぐため、質的社会調査の手法として、ある程度定型的な(Semi-structured)聞き取り調査の手續書(Protocol)を事前に用意する必要があり、このことは複数の人間により調査を行うという点でも有益であるとしている。また、アンケート調査の場合は、利害関係者が公表していない本当の利害を把握することが難しいため、均質性を保ちつつも、各聞き取り調査にある程度自由度を与えておくべきであると論じている。

次に、コンフリクト・アセスメントの調査内容を述べる。一般的には当事者の利害関係、背景、原因、時期および期間などがあげられるが、Shin^[102]は次のように指摘している。第一に、主な利害当事者の確認である。第二に、利害当事者の立場および認識である。第三に、利害当事者間の関係、コンフリクトの外的要因である。第四に、当事者のコンフリクト解決の意思と能

^{*22} 予備コンフリクト分析とは、主要利害当事者や仲裁者がコンフリクト問題に直接介入する前に、その地域の現況、主な原因、対立意見の存在、争点および交渉の可能性などを前もって知るための分析である。それに対して、コンフリクト・アセスメントは現況のみではなく、仲裁者(調整者もしくは分析者)が直接的に関連する対象地域を訪問し、調査を実施し、コンフリクトの予防や解決などのための代替案を提示するという点が、予備コンフリクト分析とは異なる(建設交通部・社会コンフリクト研究所^[46])。

力である。第五に、合意形成において障害となる要因と合意可能性である。最後に、分析された当該コンフリクトに対する適切な合意形成手法の提案である。また Kim^[59] の場合は、表出もしくは潜在しているコンフリクトの原因を把握し、コンフリクトを悪化させる、あるいは解消できる要因の有無の確認や、一定期間のコンフリクトの推移についての分析、利害当事者および集団に対する情報収集および実態調査による分析などが必要であるとしている。

具体的な分析内容について、萩原・坂本^[23] は表7でまとめたように、水資源コンフリクトに焦点をあて、5W1Hを提案している。これから得られた結果は、以後行われる合意形成のために重要な基礎資料として用いられる。つまり、当該コンフリクトに関する理解や適切な対応に臨むといった解決および予防活動は、政策決定者の意思決定の役に立つと考えられる。それゆえ、意思決定システムにおいてコンフリクト分析とその結果は重要な意味を持つ。続いて萩原・坂本^[23] は特に水資源計画における意思決定システムとして、吉川^[116] のシステムズ・アナリシスの手順を用いている。システムズ・アナリシスとは「複雑な問題を解決するために意思決定者の目的を明確に定義し、代替案を体系的に比較評価し、もし必要とあれば新しく代替案を開発することにより、意思決定者が最善の代替案を選択するための助けとなるように設計された体系的な方法」である。このシステムズ・アナリシスを用いて、萩原・坂本^[23] はコンフリク

トの対応部分（コンフリクト・マネジメント）を追加するシステムを定立している。それを整理したのが図4である。つまり、吉川^[116] のシステムズ・アナリシスは、政策決定者の合理的な意思決定のために行われるリスク・マネジメントとしての接近である。また萩原・坂本^[23] のシステムズ・アナリシスは、コンフリクトの解決・予防のために行われる合意形成を政策決定者のコンフリクト・マネジメントとして接近している。萩原・坂本^[23] の分析内容をシステムズ・アナリシスの中で調べてみると、問題の明確化、実態調査、コンフリクト分析1および2を経て計画代替案の設定、社会的インパクトの評価などがなされることがわかる。図4により、コンフリクト・マネジメントの手順を経て得られた合意結果が、以後の意思決定に助力する仕組みであることがわかる。具体的には、第一段階である問題の明確化は、特定事業による公共コンフリクトの発生の可否、そしてどの地域でコンフリクトが発生しているのかなど、コンフリクト問題を把握する基礎段階のことをいう。第二段階は調査で、コンフリクト問題を捉えるための関連新聞記事や声明文の考察、そして明らかになったコンフリクト対象地に対し、各地域の住民や団体の認識、意見などを調査する段階である。第三段階は分析で、コンフリクトの流れと推移、コンフリクトの原因と性格、類型、重要な論点などを明らかにする段階であり、もし代替案があればその案を提示することもできる。最後の段階は評価で、公共事業による当該

表7 水資源コンフリクトの5W1H

5 W	What	コンフリクトの争点は？	洪水・浸水リスク、干魃・渇水リスク、景観リスク、水環境汚染リスク、健康リスク、生態系破壊リスク
	Why	コンフリクトの背景は？	利害の衝突、合意形成のための機会の欠如、民族・宗教問題、貧富や性差など
	Who	利害当事者は？	地理的境界の有無（国境、水利権）、仲裁者の存在、階層システムの存在、ステイクホルダーの変化過程、PIの成熟度
	Where	コンフリクトはどこで発生？	湖沼・河川などの水利用システム
	When	コンフリクト発生はいつ？	長期化、発生直後、未発生（予測）
1 H	How	コンフリクト・マネジメント（コンフリクト対応）	

出所）萩原・坂本^[23]，pp.27-28を修正して作成。

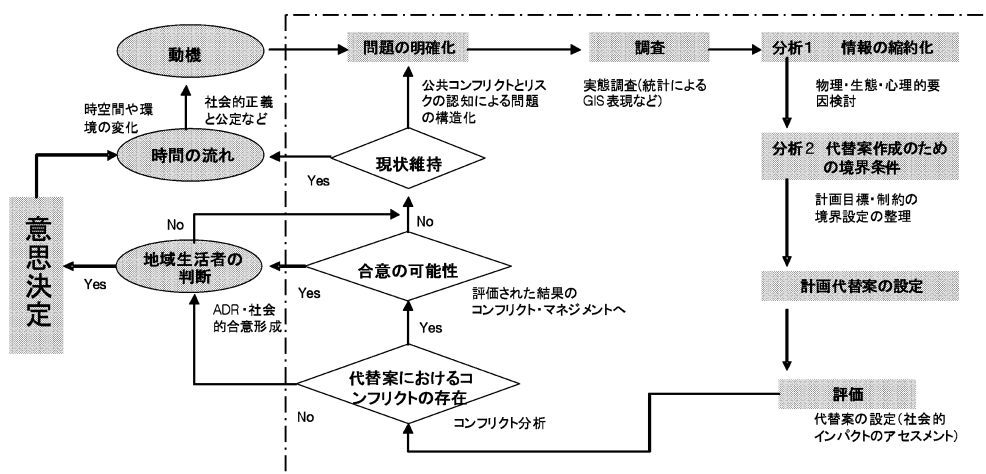


図4 コンフリクト・マネジメントを含んだシステムズ・アナリシスのプロセス
出所) 萩原・坂本⁽²³⁾, p.20, 図1.3を修正して作成。

地域に発生する社会的影響や公共コンフリクトを評価する段階のことをいう。以上の段階で明らかになった結果により、コンフリクト・マネジメントを推進することになる。

以上のように、合意形成を進めるには、コンフリクト問題が合意に達することができるのかについて、前もって評価することが必要となる。コンフリクト・アセスメントにより収集された各種情報や資料などは、以後行われる合意形成における参加や合意手法を設計して運用する過程において重要な資料となるためである。また、住民参加において、萩原・坂本⁽²³⁾は、地元住民などの地域生活者を問題の明確化段階から参加させる必要があると述べている。コンフリクト分析1と2においては、専門的な知識を必要とするため地元住民の参加は難しいが、計画代替案の設定・評価などは住民の参加が可能であろう。

b. コンフリクト・アセスメントの主要内容

ここからは本稿におけるコンフリクト・アセスメントの具体的な各段階とその内容を提示する。

コンフリクト・アセスメントの手順は、Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾がその基準について提示している。Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾は、概要(Introductions)、情報収集(Information Gathering)、分析(Analysis)、

合意形成過程の設計(Process Design)、報告書の作成(Report Writing)、報告書の配布(Report Distribution)の六段階に整理している。そこで、本稿におけるコンフリクト・アセスメントでは、以上のSusskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾のコンフリクト分析の段階にもとづき、長期化している紛争事例に対する概要、情報収集、分析の三段階までに焦点を当てる。また、その手順は合意形成過程の設計並びに報告書の作成といった段階は除外する。本稿で用いる具体的な段階と内容は、以下のとおりとする。

第一に、概要は、公共事業などによるコンフリクトの背景を整理し、関連コンフリクトの歴史とその意味を捉える段階である。ここでは、政府の政策報告書や関連計画書、また国外の政策の推移や関連コンフリクトに対する対応策などを考察する。

第二に、情報収集は、分析の対象となる政策や事業に対し、それらの特徴とどのような地域が利害当事者であるのかを確認する段階である。この段階では、関連の新聞記事、計画書並びに報告書、そして選定された当該地域の人口、土地利用などの統計データ、関連地図などといった様々な資料を収集し、基礎調査を行う。また、当該地域に直接訪問し、文書では確認することが難しい地理、生態的環境などといった

物理的条件、経済状況、住民生活などといった社会的条件と共に、当事者に対するインタビューや地域住民の見解などを聞くアンケート調査なども行う。以上の第一と第二段階を基礎分析の内容とする。

第三に、分析は、概要と情報収集の基礎分析段階で得られた資料に基づいて本格的にコンフリクト分析を行う段階である。本研究では、その主な手順としては、「過程分析」、「地域分析」に分けて行われる。具体的には、以下のように主な内容をまとめる。

ダム建設におけるコンフリクトの分析は、韓国の持続可能発展委員会（President's Council on Sustainable Development；以下、PCSD）が提示した公共事業におけるコンフリクト・アセスメントの段階と（PCSD⁽⁹⁰⁾）、萩原・坂本⁽²³⁾が主張する、水資源コンフリクト・アセスメントの5W1Hに基づいて行う。Susskind and Thomas-Larmer⁽¹⁰⁹⁾のコンフリクト・アセスメントは、事前に行われ、利害当事者へのインタビュー調査などを主な手法として用いている。そのため、当該地域がもともと潜在的に持つ心理的要因、例えば開発が難しい物理的・法的限界などによる個人的・集団的な不満などを捉えることは困難であると考えられる。また、コンフリクトが発生した後の場合のインタビュー分析は利害関係者が感情的に対応する可能性も高いため、客観的な分析が困難であると考えられる。さらに、長期的にコンフリクトが続いている場合には、受益・受苦の認識が政府の対応により変容するため、コンフリクト構造を捉えることが困難であると考えられる。例えば、ダム建設の場合、計画段階に当たっては、水没などによる強制移住により直接被害を受ける地域、完工以後にはダムの目的に応じて間接被害が及ぶ周辺地域など、事業の行われる前後でコンフリクト構造が変化し、結局、再び新たなコンフリクト問題が生じる可能性が高い。

加えて、既存研究ではコンフリクトを把握する一般的な方法として賛成派と反対派に分け、その関係からコンフリクトを分析している。つまり、推進側である中央政府や公社と、当事者である賛否両方の意見をもつ当該地域の住民、

反対の環境団体などが分析の対象となっている。しかし、コンフリクトは、結局、推進側が賛成派であり、その政策決定により負の効果を受ける地域が反発するために対立が発生することを考えると、賛否主体のうち、特に反発地域に関するより詳しい調査や地域分析が望ましいと考えられる。そのため、反発地域の分析がより必要だが、そのような地域は、地形などの物理的な特徴、例えば土地利用のゾーニングなどにより開発が制限されるなどといった法的制限の存在、およびそのことによる潜在化した心理的要因（剝奪感など）、異なる地方自治体の存在や利害関係などといった多様な要因により、反発地域が重層化する可能性もある。また、ダム建設によるコンフリクト問題の場合は、建設前には、工事により直接被害を受ける立地地域並びに水没地域との対立が発生するのが普通である。一方で、建設後には水利用と関連して、上水源保護という土地利用の制限などにより間接被害を受ける上流部と、水利用による利益を受ける下流部との間で利害の対立が発生するなど、長期間、広範囲の地域が関係するため、コンフリクトが長期化するとその解決は一般の公共コンフリクト事例より複雑化するという特徴を持っている。

そこで、本稿で行われる分析は、ダム建設による公共コンフリクトについて、その対象の背景および概要などの基礎分析以外に、全般的なコンフリクトの推移と変化過程に対する過程分析、反発が主に発生する上流部に焦点を当てた地域分析を加えることとする。

第一に、過程分析では、ダム計画の策定により当該地域に発生した反対運動に関して、年表を用いて定性的に分析する。次に、その考察結果の客観性を捉えるために新聞記事を用いてRDIを分析し、コンフリクトの推移と変化過程を定量的に明らかにする。このことにより、ハンタン江ダム建設によるコンフリクトの過程を捉える。さらに、対象事例であるハンタン江ダム建設は、コンフリクト調整の手段として社会的合意形成が行われた事例であるので、その過程に関して考察を行い、問題点などを分析する。

第二に、地域分析では、ダム建設に反発する

表8 本研究におけるコンフリクト・アセスメント

分析視点	5W1H	主要内容	本論文での目次	資料	
概要と 情報収集	基礎 分析	Why	コンフリクトの背景	第III章第A節・第B節 ・水資源政策とダム建設の動向 ・コンフリクトの概要	文献
		Who	利害当事者の確認		
分 析	過程 分析	When	コンフリクトの展開過程	第III章第C節 ・コンフリクト過程の定性分析 第III章第D節 ・コンフリクト過程の定量分析	文献 新聞記事
		How	コンフリクト・マネジメント (合意形成)	第III章第E節 ・社会的合意形成プログラムの審 議過程と課題	文献 実態調査
	地域 分析	What	コンフリクトの争点と当事者の 認識	第IV章第A節・第B節 ・コンフリクトの実態分析 ・コンフリクトの類型分析	実態調査
		Where	コンフリクトの発生原因 (土地規制範囲) の予測	第IV章第C節 ・コンフリクトの定量分析	文献 地図

上流部を直接・間接被害予想地域に分け、反対する団体および地域住民へのインタビュー調査を通じ、コンフリクトに対する認識などについて調査・分析し、各々の地域ごとのコンフリクト類型を定性的に明らかにする。また、その結果により、ダム建設後、周辺地域に生じると考えられる主なコンフリクト要因を選定し、視覚化する手法であるGIS分析を用いて、将来、コンフリクト発生の可能性を明らかにする*23。このように分析段階を分けた理由は、既にコンフリクトが存在している中で、新たな政策が及ぼす社会的影響を把握するためには、既存のコンフリクト過程を理解する必要があるためである。また、コンフリクトへの対応があった場合、関連する「社会的合意形成プログラム」を考察し、現在も続いているコンフリクトとの関係を究明する必要もある。さらに、政策決定者が新たな政策を立案する際、合理的な意思決定をするためには、より客観的な分析結果が必要となる。

以上の論述から、本研究で用いるコンフリク

ト・アセスメントの各分析段階と、それぞれの内容を表7の5W1Hなどに基づいて整理したのが表8である。

次章からは、以上の分析内容に基づき、ダム建設によって生ずるコンフリクトに焦点をあててコンフリクト・アセスメントにおける実証分析を行う。

第III章 事例ダム建設におけるコンフリクト・アセスメントの基礎分析と過程分析

本章では、韓国のハンタン江ダム建設をめぐるコンフリクトの背景や経緯を、「社会的合意形成プログラム」に着目しつつ、解明することを目的とする。具体的には、基礎分析および過程分析を行う。

A. 韓国における水資源政策とダム建設の動向
本節では、コンフリクト・アセスメントの第一段階として基礎分析を行う。

a. 水資源政策とコンフリクト問題

水資源政策とは、生活用水・工業用水・都市用水・灌漑用水など、人間活動に必要な水の安定的な確保、および渇水・洪水・水環境汚染などに対する政策である (Park⁽⁸⁵⁾)。

水資源政策は、供給政策、利用政策、維持政策に分けられる。ダム建設はこれら全ての政策に関係しているが、特に供給政策の一環として

*23 Ozawa⁽⁸³⁾ は、GIS分析の活用は土地利用(ゾーニング, Land Use)におけるコンフリクト問題を把握するにおいて視覚的表現(Visual Display)や判断に有用であると論じている。

推進されている。地球上の水資源をおよそ 14 億 km³ とすると、その内の 97.5% が海水であり、湛水は 2.5% であるが、人間が容易に使用できる河川・湖沼の水は 0.01% に過ぎず、政策的活用が求められている (Park⁽⁸⁵⁾)。このような状況と渇水・洪水・水環境汚染などといった現象から、萩原・坂本⁽²³⁾ は降雨の分布の偏在と変動、世界人口の急激な増加、水需要の増加、灌漑による塩害や砂漠化、地下水の過剰揚水による枯渇、洪水による社会の病弊と崩壊、水環境汚染による衛生問題と水源の減少、国境問題、マネジメントシステムの不備あるいは欠落などが、水資源のコンフリクトの原因になるとしている。

水資源政策によるコンフリクト問題は、韓国でも例外ではない。韓国の水資源総量は 1,240 億 m³ であり、そのうち利用可能量は 337 億 m³ で、ダムが 177 億 m³ (53%) を供給している。用途別利用量を見ると、農業用水がほぼ半分の 160 億 m³ を占めており (47%)、生活用水が 76 億 m³ (23%) を占めている*²⁴。しかし、2020 年までの用水需給展望を調べてみると、用水需要から用水供給を引いた格差も 4～6 億トン程度であり、今後も水は不足し続けると予想されている (建設交通部⁽⁴⁵⁾)。また、洪水被害に関する過去 30 年間 (1974～2003 年) の推移をみると、年平均被害額は増加傾向であり、10 年ごとに 3.2 倍ずつの急激な増加であることがわかる (Kim ほか⁽⁴⁷⁾)。それゆえ、韓国政府は、用水不足の解決や洪水被害を減らす目的で、1960 年代から 4 度にわたる水資源計画を策定している。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・下流間の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)⁽⁴⁴⁾ が策定された。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わかる (趙・中谷・出村⁽¹³⁾)。このダム建設の必要

性についての提起をきっかけに、ハンタン江上流部で住民の反発が起こり、政府と住民との対立が本格化することになる。この点は、坂本・萩原⁽²³⁾ による水資源コンフリクトの発生時点における指摘に合致する*²⁵。

b. ダム建設とコンフリクト

ダムは、1890 年代に、世界初の水力発電所が建設され、灌漑および洪水調節機能を始め、産業社会で重要な発電などの様々な役割を果たしている。20 世紀末までに、大型ダムだけで世界 140ヶ国、約 45,000 基が建設されている。しかし、近年、欧米諸国を中心として、ダム建設は減少している。アメリカリバーズ (America Rivers)^{*26} によると、アメリカでは 1999 年までに 467 基のダムが廃止されたといわれている。同様な動きは、韓国でも見られる。

韓国では、1973 年には韓国最大の多目的ダムであるソヤン江ダムの建設が始まり、2007 年現在 11ヶ所の多目的ダムがある。ダム事業に対する反対運動は、1990 年代以降から本格的に現れているといえよう。その理由として、1970 年代から 1980 年代までは、ソヤン江ダム建設による水没や周辺地域への被害があったが、その頃は高度経済成長期で、軍部政権の下で住民の自由意志を表すのが困難であったためと考えられる。しかし、1990 年代には、1995 年から始まった地方自治制度の実施と共に、政府と地元住民以外に、自治体、環境団体など、多様な当事者が反対運動に参加するようになった。また、コンフリクトの発生時期も、完成以前の段階である工事進行過程であることや、環境問題に焦点を当て展開されている点が 1980 年代とは異なる。1990 年代、ダム建設における代表的なコンフリクト事例としてはヨンオルダム事業があげ

*²⁴ 2007 年建設交通統計年報 (www.moct.go.kr : 2008 年 5 月アクセス) による。

*²⁵ 萩原・坂本⁽²³⁾ は、「水資源コンフリクト問題は水資源開発計画が因果として生じる」とし、「コンフリクトは計画の立案から意思決定までのあいだに発生する可能性があり、水資源開発に対して社会が抱えるリスクの一つとしてコンフリクトを認識することができる」として、計画策定がコンフリクト問題における重要な要因となることを指摘している。

*²⁶ www.americanrivers.org/site/PageServer : 2007 年 12 月アクセス

られる。本ダム事業計画は、事業予定地区の環境的価値という観点から、環境団体主導の反対活動により2000年にダム計画が白紙となった。2000年以後は、ハンタン江ダムの建設に対する反対運動が代表的である。このダム建設例は、ヨンオルダム事業のように環境団体主導の反対運動ではなく、住民主導の反対運動が起きたという点が特徴である。

一般的に、ダム建設は、広範な土地を水没させるため、その地域の生活基盤を支える地域コミュニティや、水没しない周辺地域にも直接的・間接的影響を与える。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、政府および住民のほか、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(趙・中谷・出村^[13])。図5に示したように1997から2006年までのダム建設関連コンフリクトの数は計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件はダム建設および管理(運河を含む)をめぐるコンフリクトである。当事者側から見た分類では、住民と政府との対立が15件(約60%)であり、ダム建設によるコンフリクトは、政府と当該地域の住民との間で発生することが過半数を超えていることが分かる(建設交通部・社会コンフリクト研究所^[46])。

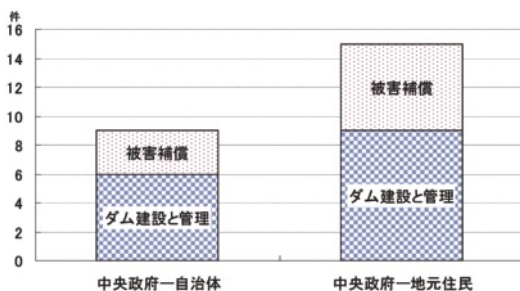


図5 韓国におけるダム建設をめぐるコンフリクト(1997~2006年)

出所) 建設交通部・社会コンフリクト研究所^[46], pp. 157-165より作成。

B. 事例ダム建設におけるコンフリクトの概要

本節では、基礎分析の二つ目の手順として、ハンタン江ダムの特徴とコンフリクト当事者を整理する。

a. ダム建設と関連地域の概要

本稿の分析対象は、ハンタン江ダムであるが、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、北朝鮮)の中南部から韓国のチョルウォン郡、ポチョン市、ヨンチョン郡を経由し、本流イムジン江に合流する総延長144km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(当時)が推進している、洪水調節のみを目的

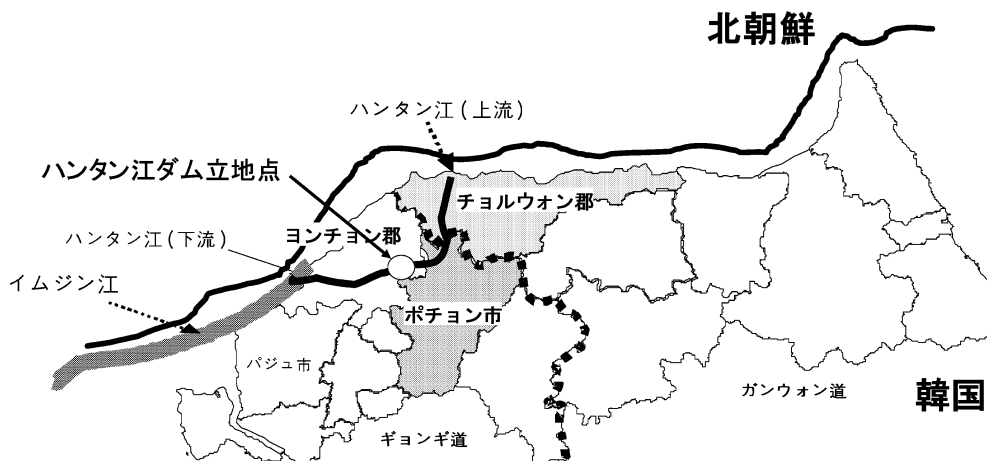


図6 ハンタン江ダム建設予定地と分析対象地域
出所) 趙ほか^[14], 図1を修正して作成。

としたダムである。

ダム建設計画の推進は、1996年、1998年、1999年の三回にわたる下流地域の洪水に端を発している。3年間の洪水被害総額は約9,006億ウォンで、死者が116人に及び、特に1999年に発生した豪雨による洪水は、当該地域に設置した堤防などの施設の設計洪水量を超え、約3,882億ウォンもの経済的損害を与えた(Park^[86])。そこで1999年に、韓国政府は、水害防止対策として「水害防止対策企画団」をつくり、2001年、洪水防止とともに、将来予測される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になる。しかし、環境団体と上流部の三つの地域を中心としたダム建設反対運動が起きる。その結果、2006年12月に計画が変更された。具体的には、型式が重力式コンクリートダム、堤高83.8m、堤頂長694m、総貯水量2.7億m³という規模で、事業費1,124,437百万ウォン(補償額680,747百万ウォン)の洪水調節用目的のダムである(表9)。

ダム開発による川辺地域に与える影響として、一般的に、利益を受けるのは下流地域(受益圏)で、被害を受けるのは上流地域(受苦圏)であるといわれる(帯谷^[80])。既存のダム事例で

は、一般的に、水没地域は農村地域であるという特性を持ち、ダム計画の策定から建設前までの間、当該地域に対する様々な農業基盤や生活安定に関する支援などが中止され、生計を立てるための農業活動すら難しくなる場合も多い。さらに当該住民が強制移住させられ、農村コミュニティが崩壊するという社会問題も発生する。また、直接的に水没という被害を受けてはいないが、建設以後に間接的な被害を受ける地域も発生する。これは、生態環境の変容による農作物の作況変化、経済的利益の減少、道路閉鎖など、水没がもたらす影響による生活パターンの変化と共に、ダムの建設目的により土地利用について法律的・行政的制限などが加えられるためである。このような影響を受ける受苦圏は、反発地域として判断される場合が多い。つまり、主要反発地域は、湛水により強制移住や水没などを伴う上流部であり、建設予定地域、水没予定地域、そして様々な負の影響を受ける周辺地域の三つに分類できる。この分類に基づいて、本稿では、韓国のハンタン江ダム建設により負の影響を受けて反発するダム上流部を研究対象として選定した。上流部に限定したのは、ダム建設による公共コンフリクトにおいて、政

表9 ハンタン江ダムの事業概要(2007年現在)

区分	主要内容
立地点	韓国ギョンギ道ヨンチョン郡ゴムン二里一帯
開発主体	建設交通部(2008年、国土海洋部に名称変更)
目的	洪水調節
型式	重力式コンクリートダム
流域面積	1,279 km ² (イムジン江流域8,118 km ² の15.7%)
堤頂標高	EL.119.8 m
規模	堤高83.8 m、堤頂長694 m
水没面積	14.8 km ² (補償面積)
総貯水量	2.7億 m ³ (洪水調節用量2.7億 m ³)
設計洪水位	EL.114.4 m
事業面積	15.5 km ² (湛水面積14.8 km ² +設置面積0.7 km ²)
水没世帯	286世帯(ポチョン市215世帯、ヨンチョン郡71世帯、チョルウォン郡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	2006-2012年

出所) Park^[86], 韓国水資源公社イムジン江建設団ホームページ

(www.imjin.kwater.or.kr:2008年10月アクセス)より修正して作成。

表 10 分析対象地域の補償面積

行政区域	地域区分	補償面積	世帯数および人口など
チョルウォン郡(A)	ダム周辺地域	0.4 km ² (2.7%)	・ 0 世帯 (18,016 世帯中)
ポチョン市(B)	水没予定地域	10.5 km ² (71.9%)	・ 215 世帯 (61,555 世帯中) ・ 水没予定地域の住民 802 人
ヨンチョン郡(C)	ダム建設予定地域	3.7 km ² (25.4%)	・ 71 世帯 (18,461 世帯中) ・ 水没予定地域の住民 184 人

出所 1) 世帯数は、2006 年度基準、2007 年度各地域別統計年報⁽¹⁰⁾⁽⁹³⁾⁽¹¹⁶⁾ より作成。

出所 2) ダム建設により補償される地域の面積 (建設予定地域および水没予定地域) は、2007 年 11 月基準の土地収用資料により作成。(韓国水資源公社, www.imjin.kwater.or.kr : 2008 年 2 月アクセス)

出所 3) チョルウォン郡闘争委員会および水資源公社内部資料より作成。

策を行う政府側が賛成派となる反面、その政策に反発する上流部が反対派となり、反対派の反発により双方の対立が治まらず、複雑化する点に着目したからである。具体的には、Choi ほか⁽¹⁵⁾の研究に基づいて、ヨンチョン郡、ポチョン市、チョルウォン郡の三地域を分析対象とした。分析対象地域の概要については表 10 に整理した。

分析対象地域の特徴は、第一に、北朝鮮との隣接地域であることである。具体的には、いまだ北朝鮮との軍事的な緊張関係が残っているため、「民間人統制区域」*²⁷や「軍事施設保護区域」*²⁸などによる、土地利用における法的制限が存在している。それゆえ、他の地域より開発が遅れており、農業が産業の中心となっている(趙・中谷・出村⁽¹³⁾)。第二に、補償面積からみると、ギョング道地域に集中している点である。具体的には、建設予定地域であるヨンチョン郡が 25.4%、水没予定地域であるポチョン市が

71.9%で約 97%を占めている。その反面、ガンウォン道のチョルウォン郡は 2.7%に過ぎないことが分かる。

b. ダム建設における関連地域の特徴

ハンタン江ダム建設において関連する三地域の特徴などをまとめたものが表 11 である。

チョルウォン郡は、韓国の中央最北端で北朝鮮と接している国境地帯であり、4 邑・3 面の行政区分 (日本の町村に相当する自治体) で構成されている。本地域は、過去から厳しい土地利用上の制約があるため、土地を農業目的で利用し、主に稲作が中心である。全耕地面積 (13,448 ha) のうち 83.6%が稲作地帯 (11,237 ha) であり、米の年間生産量は 53,499 トンで、ガンウォン道における米の総生産量の 25% (2006 年末現在米生産量は 53,499 MT) を占める農村地域である (チョルウォン郡⁽¹⁰⁾)。また、2006 年の総人口のうち、農家人口 (12,615 人) は 26.1%であり (農家戸数, 4,542 戸), 耕地面積は 13,448 ha (水田面積, 11,237 ha) であるなど、韓国内でも有数の米産地である。

図 7 と表 11 にあるとおり、2006 年現在、人口は 48,260 人 (人口密度 53.7 人/km²), 世帯数は 18,016 世帯である。人口は、1997 年から 2006 年まで毎年平均 1.2%ずつ減少している。同期間の 65 歳以上の人口は、1997 年には 4,740 人であったが、2006 年には 65,720 人となり、年平均 3.3%ずつ増加している。65 歳以上の人口は、2006 年には総人口に占める割合が 13.6%となって、当郡はすでに高齢化が進んでおり、2010

*²⁷ 軍事基地および軍事施設保護法 (第 2 条 3 号) により、「非武装地帯」(Demilitarized Zone ; 以下, DMZ, 907km²) のうちで南方限界線から外側 5~20 km に民間人統制区域 (Civilian Control Line) が指定されている (約 3,003 km²)。地域内では、軍の作戦と保安維持に問題のない範囲で営農を目的とした民間人の土地利用が許可されているが、地域内の出入りや行動においては統制されている (http://www.gri.re.kr : 2009 年 4 月アクセス)。

*²⁸ 軍事基地および軍事施設保護法により、軍事施設を保護し、軍の作戦の円滑な遂行のために国防部長官が設定する区域である。

表 11 分析対象地域の概要 (2006 年)

区 分	チョルウォン郡(A)	ポチョン市(B)	ヨンチョン郡(C)	
郡・市 (基礎自治体) の下の行政区分	<ul style="list-style-type: none"> 4 邑 (鐵原邑, 葛末邑, 金化邑, 東松邑) 3 面 (西面, 近南面, 近北面) 	<ul style="list-style-type: none"> 1 邑 (蘇屹邑) 11 面 (郡内面, 二東面, 加山面, 内村面, 新北面, 蒼水面, 永北面, 永中面, 一東面, 官仁面, 花峴面) 2 洞 (抱川洞, 仙壇洞) 	<ul style="list-style-type: none"> 2 邑 (漣川邑, 全谷邑) 8 面 (郡南面, 青山面, 百鶴面, 峴山面, 新西面, 中面, 長南面, 旺澄面) 	
人口, 人口密度および世帯数	<ul style="list-style-type: none"> 48,260 人 (53.7 人/km²) 18,016 世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 165,307 人 (200.03 人/km²) 61,555 世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 46,723 人 (67.1 人/km²) 18,461 世帯 	
地域の概況	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化率^(*): 13.7% ガンウォン道一の米生産地 民間人統制区域^(*), 軍駐屯地域 主な観光資源: 安保観光, 良質米, ラフティングなど 様々な土地利用上の制約 (軍事保護区域であることによる, 開発, 土地の形質変更における制限) により, 主に農業目的でしか土地を利用できないため, 広い平野で稲作を行い, 韓国国内でも有数の米産地となった 	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化率: 11.0% 北朝鮮隣接地域, 軍駐屯地域 主な観光資源: マッコリ (地酒), カルビ, ラフティングなど 交通網 (道路) の改善, 都市化の進行 首都圏整備計画上の成長管理圏域指定 人口増加による南部へのスプロール (Sprawl) 化 	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化率: 15.6% 民間人統制区域, 軍駐屯地域 主な観光資源: ハンタン江遊園地, 先史遺跡 軍事保護区域であり, 軍部隊や軍事訓練場などが散在しているため, 開発の制限などといった様々な土地利用上の制約を受けている 電車 (京義線) によるアクセスがよい 	
農業の概況	<ul style="list-style-type: none"> 農家戸数: 4,542 戸 耕地面積: 13,448 ha 稲作面積: 10,808 ha, 米生産量: 53,499 百トン 	<ul style="list-style-type: none"> 農家戸数: 7,794 戸 耕地面積: 11,104 ha 稲作面積: 4,903 ha, 米生産量: 23,068 百トン 	<ul style="list-style-type: none"> 農家戸数: 3,760 戸 耕地面積: 9,540 ha 稲作面積: 4,332 ha, 米生産量: 22,052 百トン 	
地域計画の概況	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道開設 (計画段階) プラズマ産業の育成 チョルウォン平和市基本構想の発表 	<ul style="list-style-type: none"> 道路によるソウルとの接近性の向上 産業誘致や新都市開発などによる人口増加を見込む 	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道によるソウルとの接近性の向上 繊維染色産業の育成 	
用途別地域面積	都市地域	26.06 km ² (2.9%)	35.11 km ² (4.2%)	29.03 km ² (4.2%)
	農林地域	568.35 km ² (63.3%)	560.58 km ² (64.8%)	232.80 km ² (33.5%)
	自然環境保護地域	170.90 km ² (19.1%)	10.60 km ² (1.3%)	98.88 km ² (14.2%)
	管理地域	133.14 km ² (14.8%)	217.00 km ² (29.6%)	334.52 km ² (48.1%)
	全体面積	898.80 km ² (100.0%)	826.60 km ² (100.0%)	695.90 km ² (100.0%)
法的規制地域面積	接境地域 ^(*)	898.80 km ² (100.0%)	493.40 km ² (59.7%)	695.90 km ² (100.0%)
	軍事施設保護区域	898.80 km ² (100.0%)	285.00 km ² (34.4%)	695.90 km ² (100.0%)

出所) 各自治体別 2007 年度統計年報 (2006 年末基準)⁽¹⁰⁾⁽⁹³⁾ および各地域別内部資料より作成。

注 1) 高齢化率とは 65 歳以上の人口比率である。

注 2) 民間人統制区域に関しては, 第三章 (註 27) を参照のこと。

注 3) 接境地域に関しては, 第四章 (註 53) を参照のこと。

年には高齢社会へ移行 (高齢化率 14~21%) すると展望されている^{*29}。また, 土地利用のゾーニングに関しては, 主に農業目的が多い。「国土の計画および利用に関する法律」(以下, 国土計画法) に基づけば, 全体面積の 898.8 km²のうち, 都市地域が 26.1 km² (2.9%), 農林地域が 568.4 km² (63.3%), 自然環境保全地域が 170.9 km² (19.1%), 管理地域が 133.1 km² (14.8%) となっており, ポチョン市と同様農林地域の指定が多い (2006 年)^{*30}。2007 年現在, 民間人統

国土を土地の利用実態および特性, 将来の土地利用の方向などを考慮して以下のように区分している。

- 1) 都市地域: 人口と産業が密集, または密集が予想される当該地域に対して体系的な開発・整備・管理・保全などが必要な地域である。具体的には, 住居地域, 商業地域, 工業地域, 緑地地域がある (同法律第 36 条)。
- 2) 管理地域: 都市地域の人口と産業を受け入れるために都市地域に准して体系的に管理するほか, 農林業の振興, 自然環境または山林の保全のために農林地域, また自然環境保全地域に准して管理が必要な地域である (同法律第 36 条)。
- 3) 農林地域: 都市地域に属しない農地法による農業振興地域, また山林法による保全林地などで農林業の振興と山林の保全のために必要な地域である。
- 4) 自然環境保全地域: 自然環境・水資源・海岸・生

^{*29} 高齢者の増加により, 人口構造が高齢化した社会のことをいう。指標としては総人口に占める高齢人口 (65 歳以上) の比率が高まっていくことをいう (内閣府⁽⁷⁷⁾ より)。

^{*30} 韓国の国土計画法第 6 条の「国土の用途区分」では,

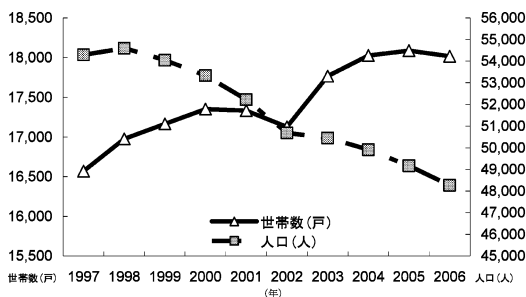


図7 チョルウォン郡の人口および世帯数の推移
出所) チョルウォン郡⁽¹⁰⁾より作成。

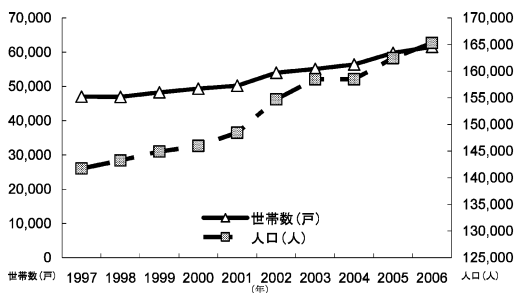


図8 ポチョン市の人口および世帯数の推移
出所) ポチョン市⁽⁹³⁾より作成。

制区域・軍駐屯地域としての制限から、安保観光（停戦国としての実態と平和に関する教育などに関する観光）が主な観光資源となっている。基盤施設として鉄道開設（計画段階）やプラズマ産業の育成、そして北朝鮮との関係改善から長期計画として「チョルウォン平和市基本構想」（2005年）が発表されるなど、地域発展のために様々な政策も行われている。

ポチョン市は、ソウル特別市から北東方向に46 km 程度離れており、バス利用などで1時間以内で行くことのできる地域である。また、1 邑・12 面・2 洞の行政区分で構成されている。この地域は、1990 年代に入るまでは北朝鮮との隣接地域という地理的特徴と停戦という政治的理由から、主に駐屯地域として利用されてきた。そのため首都圏に比べ開発が遅れていた地域であった。1990 年代以後には、北朝鮮との関係改善がきっかけとなり、各々の開発計画が立てられるといった変化がみられる。図8と表11にあるとおり、2006年現在、ポチョン市の人口は165,307人（人口密度200.03人/km²、農家人口23,833人）、世帯数は61,555世帯である。人口は、最近10年間（1997～2006年）に、毎年1.5% ずつ増加している。土地利用に関しては、国土計画法に基づく区分では、都市地域が35.1 km²（4.2%）、農林地域が560.6 km²（68.2%）、自

然環境保全地域が10.6 km²（1.3%）、管理地域が217.0 km²（26.3%）と指定されており、農林地域が最も多いという特徴をもつ（2006年）。

2007年現在、軍駐屯地域として軍事訓練が頻繁に行われているため軍事施設保護区域などの土地利用上の制限がある。マッコリ（地酒）およびカルビなどの飲食物が有名で、市北部の自然環境（ハンタン江）を利用して、最近ではラフティングなどのレジャースポーツとしての人気スポットになっている。また、道路などの基盤施設の拡充により、ソウルなどの首都圏との接近性の向上から、新都市開発、産業誘致などにより人口が増加すると展望されている。

ヨンチョン郡は、韓国のチョルウォン郡の西側に位置し、北朝鮮と接している国境地域であり、2 邑・8 面の行政区分で構成されている。本地域の場合も、過去から厳しい土地利用上の制約があるため、土地を農業目的で利用しているが、チョルウォン郡と比べると稲作面積より畑作面積の方が多い（全耕地面積9,540 haのうち45.4%が稲作地帯（4,332 ha）である）。これは、地形的にも広い平野がないことと、戦略的な位置から軍事訓練場として利用されることが関係するものと考えられる。図9と表11にあるとおり、2006年現在、人口は46,723人（人口密度67.1人/km²）、世帯数は18,461世帯である。人口は、1997年から2006年まで毎年平均1.7% ずつ減少している。同期間の65歳以上の人口は、1997年には5,253人であったのが、2006年には7,602人となり、年平均3.8% ずつ増加している。2006年には総人口に占める割合が16.27% となり、当郡はすでに高齢社会に移行し

態系・上水源および文化財の保全と水産資源の保護・育成などのために必要な地域である。上水源保護区域の指定は自然環境保全地域の適用を受けて、建蔽率は20%以下、容積率は最大80%の適用を受けることになる（同法律第77条および第78条）。

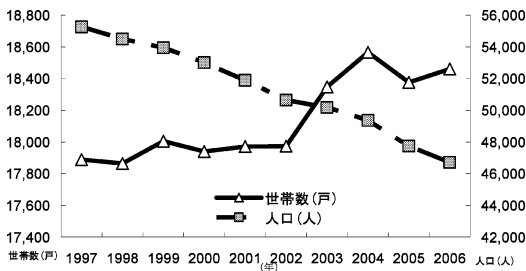


図9 ヨンチョン郡の人口および世帯数の推移
出所) ヨンチョン郡⁽¹¹⁵⁾より作成。

ている。土地利用に関しては、国土計画法に基づく区分によると、都市地域が29.03 km² (4.1%)、農林地帯が232.8 km² (33.45%)、自然環境保全地域が98.88 km² (14.20%)、管理地域が334.52 km² (48.07%)と指定されており、管理地域が最も多いという特徴をもつ(2006年)。2007年現在、民間人統制区域・軍駐屯地域としての制限から、観光活動などにも制限があるが、ハンタン江の下流に位置しているため、昔から川辺地域の遊園地が人気スポットとなっている。また、先史遺跡など古代史の研究が行われていた所でもある。南北関係の改善から、首都圏との鉄道(京義線)が開通されている。また、繊維染色産業の育成や新都市計画が発表される(2003年)など、地域開発のために様々な政策が行われている。

C. 事例ダム建設におけるコンフリクト過程の定性分析

本節は、過程分析における一つ目の手順として、ハンタン江ダム建設をめぐるコンフリクトとその過程を定性的に分析する。表12は、ハンタン江ダムをめぐる主な出来事を整理したものである。この年表を用いてコンフリクト過程をまとめると、以下のようになる。

まず、1995年に、韓国政府は、首都圏の水不足解消や洪水調節を目的とした多目的ダム建設の可否を検討するため、ハンタン江の本流であるイムジン江の流域調査を開始した。その後、1990年代後半の三回にわたるイムジン江地域(ハンタン江の下流地域)での洪水発生がきっかけとなり、「首都圏の地域水資源開発計画調査」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、1月14日からイムジン江流域の一連の水害問題対策として、洪水調節用のダム建設の妥当性が調査される。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へのダム建設の必要性について言及した長期計画である「水資源長期総合計画(案)」を策定する。その結果、イムジン江流域水害対策として2000年12月15日には、ハンタン江ダム基本設計(案)が、そして2001年7月11日には、水資源総合計画(案)の公聴会が開催され、続いてハンタン江ダム基本計画(案)が発表されたことにより、環境団体および上流地域の住民と韓国政府との間の対立が本格化することになる。ダムの必要性を当該地域住民に周知させるために予定された第一回目の住民説明会(2001年8月15日)は、ダム建設による効果、事業妥当性などに疑問を持った反対派の反発により流会となった(新聞報道)。これに対して政府側は、2002年2月5日、洪水調節、経済性、環境の三分野の専門家のもとダム建設の妥当性を再検証し、2002年4月、ダム入札を公告し、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の詳細を確定させたほか、同年12月には入札によって事業者を選定した。

以上の決定のもと、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、経済性および環境などについて、住民公聴会を各地域で開催する。一方、ハンタン江上下流地域で賛成および反対集会が開かれ、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、上流地域の住民などの反対派は、2003年9月3日、監査院に国民監査請求を行ったが、2003年10月23日に棄却されるなど、政府との対立状態が続いていく。そのような中、中央政府の環境部により2001年12月から2003年7月まで三回にわたって行われ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には350日以上水門を開放すること」、「ダム建設反対派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

表12 ハンタン江ダム建設計画をめぐる主な出来事

年月日	出来事	主要内容など	
1995.06～ 1997.12.19	イムジン江流域調査	・建設交通部による首都圏の水不足や洪水調節のための多目的ダム必要性提起 ・当初選定されたダムの位置：2006年最終案より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)	・水資源公社主導による、多目的ダムの妥当性調査	
2000.12.15	ハンタン江ダム基本設計(案)に関する報告書の刊行	・実際に新聞で報道されたのは2001年1月	
2001.6.12	水資源長期総合計画(案)に関する公聴会開催	・ダム建設などを含む長期水資源政策に関する公聴会の実施 ・用水供給および洪水防止目的のダム建設の必要性の提起など	
2001.7.11	イムジン江流域水害対策の策定(2000.1.14～)	・洪水による被害と適切な対策の検討	
2001.7.11	ハンタン江ダム基本計画(案)の発表	・ダム建設確定の発表(新聞報道) ・ダム建設地域：ヨンチョン郡のゴムン二里一帯	
2002.2.5	国務総理の指示によるダム建設の妥当性再検証	・洪水調節、経済性、環境分野の専門家による妥当性の再検証	
2002.4.3	ハンタン江ダム入札公告	・ハンタン江ダム建設に関する詳細の正式確定	
2002.12.1	入札、事業者の選定完了	・ダム建設工事の実施設計を担当する建設会社の選定	
2003.7.28	ダム環境影響評価の協議完了	・2002年7月、12月、2003年4月の3回にわたり評価 ・河川の生態系保護のために350日以上を水門を開放するという条件の下での、洪水調節用ダム建設の承認	
2003.10.23	国民監査請求(2003.9.3)、請求の棄却	・反発団体による請求	
2003.12.19	大統領によるダム建設再検討の提案および合意導出の指示	・大統領の当該地域訪問がきっかけ	
2004.2～11	社会的合意形成 プログラム	2004.2.12	・PCSDによるハンタン江ダムコンフリクト管理推進計画の報告
		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	・ハンタン江ダムコンフリクト準備管理団会議の開催(13回)
		2004.4.29, 5.1	・コンフリクト調整過程説明会の開催
		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、会議の開催(21回)
		2004.5.20	・当事者合同ワークショップの開催
		2004.6.2～9.1	・ハンタン江ダム調整会議の開催(16回) ・技術検討小会議の開催(5回)
		2004.8.28～10.30	・イムジン江流域洪水被害防止対策案の検討・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(洪水調節用ダムなどの案)		
2004.11	ダム妥当性検討報告書発表	・ガンウォン道、チョルウォン郡により発表	
2005.5.23	国会の要求(2004.12.9)による監査院監査(2005.1.5～)の結果発表	・専門家の中立的性、経済性、堤防増高案の数値変更(6回)などの問題があると指摘、原案の再検討を勧告	
2005.8.25～ 2006.8.22	イムジン江流域洪水対策特別委員会の設置・運営	・利害当事者の排除、政府側専門家による検証評価団の構成・運営 ・イムジン江流域治水対策(洪水調節用ダム、堤防、川辺底流地など)に対する検証評価	
2006.8.22	イムジン江流域洪水対策特別委員会による最終発表	・洪水調節用ダム建設・川辺底流地造成(案)の発表	
2006.10.30	建設交通部による最終決定案発表	・貯水量：2.7億トン、イムジン江流域洪水対策特別委員会決定された1.27億トンより213%大きい規模に決定	
2006.12.20	ハンタン江ダム基本計画告示および土地補償公告	・建設交通部によるダム基本計画の告示 ・水資源公社による土地補償計画の公告	
2006.12.27	2007年度予算案通過	・ハンタン江ダム予算(150億ウォン)のうち30億ウォンを削減	
2007.3.8	行政訴訟の提起	・ハンタン江洪水調節ダム建設基本計画告示処分取消の提起	
2007.3.13	監査院への国民監査請求(2006.11.27)、請求の棄却	・反対派の住民および環境団体による請求	
2007.6.25	ハンタン江洪水調節ダム建設基本計画告示処分取消訴訟一次公判	・ソウル行政法院で行われた	
2007.6.25	ハンタン江峡谷のユネスコ世界自然遺産登録推進の宣言	・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化を要求する嘆願書の提出	・ガンウォン道市郡議長協議会がソウル行政法院に提出	
2007.8.13	ハンタン江ダム建設を促す嘆願書の提出	・下流域であるバジュ市議会がソウル行政法院に提出	
2008.1.25	行政訴訟における調整勧告	・ダム規模の縮小を勧告	
2008.6.27	ハンタン江洪水調節ダム建設基本計画告示処分取消訴訟第一審判決	・原告の請求をすべて棄却	

出所) 趙・中谷・出村⁽¹³⁾表-3を修正して作成。

どが含まれる条件付承認であったことなどにより、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、韓国政府はコンフリクトへの対応策として、2004年に、政府機関であるPCSD(当時)^{*31}の主導のもと、2004年2月から11月までの間、有識者、関連当事者などが参加する「社会的合意形成プログラム」を韓国で初めて実施し、すべての案を棄却し新しい代案を模索することで合意がなされた。

しかしながら、11月2日、仲裁者の提案した洪水調節用ダムの案に対しても賛否間の溝は埋まらず、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。2005年5月下旬には、ダム建設問題は「国務調整室環境政策チーム(国務総理機構)」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、活動が開始される。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・確定されることとなる^{*32}。以上の決定から、2006年10月30日、韓

国政府側は新しいダム計画を発表した。その決定に対して、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。同年12月20日には、建設交通部が、工期が2007年から2012年までである「ハンタン江ダム建設基本計画」を告示し、水資源公社は建設予定地域に対する土地補償について公表する。2006年には、国会が2007年度予算案を通過させ、2007年2月にはダム工事も着工された。

その一方で、各地域の反発団体は、チョルウォン郡の反発団体(ハンタン江ダム建設反対チョルウォン郡闘争委員会。以下、チョルウォン郡闘争委員会)を中心に、反対運動を展開する。したがって、2006年のダム最終計画発表以前は、各地域の生活面や経済的な面からの反対であったが、それ以後は反対の理由をハンタン江や水没予定地域の生態環境保護に焦点をあてて、反対運動を展開することになる。さらに、地方議員や水没地域の住民・農民団体などの嘆願活動(2007年の計画発表から2008年現在まで計7件)も合わせて展開されている。また、反発団体は法律的な争いとして2007年3月8日に、ハンタン江洪水調節ダム建設基本計画告示処分取消を求める行政訴訟をおこした^{*33}。その後、同年6月25日、ソウル行政法院で開かれたハンタン江洪水調節ダム建設基本計画告示処分取消訴訟一次公判にあわせて、環境運動連合などの環境団体は、ハンタン江峡谷をユネスコの世界自然遺産に登録する活動の推進を宣言した。その直後である7月30日に、チョルウォン郡のあるガンウォン道の市郡議長協議会は、同じくソウル行政法院に、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、下流地域の賛成派も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

^{*31} 1992年6月「The Rio Declaration on Environment and Development」以後、国連はアジェンダ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、言論界、学界、経済界などが参加する「持続可能発展委員会」が発足することとなった。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の検討、協議、関連情報の普及、国内外との交流、そして国家政策により発生した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(D Korean National Commission on Sustainable Development)と名称を変更して活動している(www.pcsd.go.kr:2008年7月アクセス)。

^{*32} 「ハンタン江洪水調節ダム(1.27億トン規模)+川辺底流地(0.39億トン規模)」の案を採用したが、あく

までも代案との比較資料であり、最終的には建設交通部が決定することとなった。

^{*33} 原告：ポチョン市・ヨンチョン郡・チョルウォン郡の住民156人
被告：国土海洋部長官(参考人：韓国水資源公社)

など、ハンタン江ダム建設の行政訴訟をめぐる、地域間の賛否対立も発生している。

その後2008年1月25日、韓国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な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⁽¹⁰⁴⁾）。事業主体（韓国政府および水資源公社）はその調整勧告を不服としたため、裁判が行われた。6月27日第一審で、「ダム建設計画の手順の違反、基礎資料の算定、意見聴取などに関してダム建設計画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⁽¹⁰⁵⁾）。2008年8月現在、反発団体は抗告を予定しており、ハンタン江ダム建設をめぐる韓国政府と反対住民との対立は長期化する可能性がある。

以上の論述より、ハンタン江ダムをめぐる公共コンフリクトの経過をまとめると、以下のように三つの重要な期間として区分されるように思われる。

第一に、ハンタン江ダム建設事業が正式に発表された2001年からダム建設に関して政府の対応が行われた2003年までである。この時期は政府により立地予定地および水没予定地が確定され、水資源公社を中心とする建設主体により、ダム建設の円滑な推進のために本格的な支援活動が始まる時期である。代表的な活動としては、施工会社の決定、環境影響評価などの発表がある。

第二に、政府のコンフリクトへの対応策として、「社会的合意形成プログラム」から、監査院の監査によるダム建設の原案再検討を経て、ダム建設の最終決定が発表される直前までの2004年から2005年までである。この時期には、ダム建設により被害を受ける地域の住民および地方自治体による反対運動や、韓国政府による「社会的合意形成プログラム」が推進されたが賛否対立は収まらず、結局監査院の監査を受けて既存の計画は白紙となった。

第三に、ダム建設が最終決定された2006年から、それに対する反対運動が再び発生している現在までの時期である。2006年8月に、建設主体はダム建設の基本計画を告示し、立地予定地域に対して補償を行うことになる。これに対して環境団体は、監査院に対して監査を要請し、反対する住民団体は他の反発団体と連携し行政訴訟を起こすなど法律的対応がなされた。

D. 事例ダム建設におけるコンフリクト過程の定量分析

本節は、過程分析における二つ目の手順として、ハンタン江ダム建設におけるコンフリクト過程の推移を分析し、前節で述べた三つの期間区分の妥当性を検証するため、2001年から2007年までに掲載された新聞記事によりRDIを用いて定量的・客観的に分析を試みる。

a. 分析の目的と方法

本節では、前節の定性的分析を受け、ハンタン江ダム建設によるコンフリクト過程を、Jeong⁽³¹⁾が提示したRDIを用いて分析を試みる。具体的には、RDIの定量的分析を通じ、ダムにおけるコンフリクト過程を明らかにし、その反発過程の具体的な時期区分を試みる。

RDIとは、一定期間内に発表された新聞記事の掲載数と期待掲載頻度との差を、掲載面もしくは研究者の設定した基準から得られた要因などごとの期待掲載頻度によって基準化して算出される指標のことである。本節の定量分析で用いるRDIの考え方は、Savage and Deutsch⁽⁹⁹⁾が提示した、国家間における輸出入などの双方向のデータを対象とする取引フロー分析(Relative Approach; RA)に由来している。Jeong⁽³¹⁾は、この枠組みを新聞記事などの分析に応用することで、単なる記事掲載数の比較では読み取りにくい要因間の相対的な強弱関係や、その変化を把握しようとした(趙・中谷・棧敷・山本⁽¹⁴⁾)^{*34}。

b. 分析手順の概要

本分析は、前節のハンタン江ダム建設の過程を、定性的分析により重要な事件や時期を捉え

^{*34} RDI分析の算出方法については、趙ほか⁽¹⁴⁾の補論を参考すること。

る段階から始まる。具体的な手順としては、はじめに、ハンタン江ダム建設の過程を分析し、その中から捉えた重要な事件と時期を明らかにする。次に、一定期間の新聞記事の内容を用いて、本事例に対するコンフリクトを賛成と反対、社会・経済・政治的対応、利害当事者などといった点から分類し、RDI を用いて分析する。最後に、その結果からハンタン江ダム建設による住民反発過程を確認・整理し、コンフリクト過程を時期区分する。

1) 分析の内容と分析期間

Kim, Jo and Park^[55] は、韓国のハンタン江ダム計画によるコンフリクトの推移を把握するため、ダム計画に関連する新聞記事の掲載面(政治, 経済, 社会の三区別)を用いる RDI 分析を行っている。RDI 分析の期間においては、1995年から2005年までとしている。1995年からしたのは、この年にハンタン江の本流であるイムジン江の洪水可能性の調査がされたためであるが、このことはコンフリクト過程の分析において曖昧である。また、2005年までとしているが、この点についても、2006年12月に最終公表された多目的ダム建設計画が、当該地域とのコンフリクトを再び生じさせたため、この時期を含めて期間を延長し、分析する必要があるものとする。また、Kim, Jo and Park^[55] は、ハンタン江ダム建設による関連記事の変容を時間の経過別に把握しているが、新聞記事面という新聞社の判断に基づく記事掲載面のみを用いた分析では、複雑なコンフリクトの構造や流れを把握するには一定の限界があるものとする。以上の点を考慮して、趙・文・出村^[12] は、

RDI 分析と Park^[85] の三段階区分を利用して、ハンタン江ダム建設計画における政府と住民との間の対立状況の分析を、韓国の日刊紙一紙を対象として試みた。

本稿は、Kim, Jo and Park^[55] と同様に新聞記事を通じてハンタン江ダム建設計画における公共コンフリクト問題に焦点を当てたものであるが、彼らとは異なった新聞記事の分類法を用い、分析期間をより拡大したものである。ハンタン江ダムのコンフリクト問題を捉える期間に関しては、萩原・坂本^[23] による「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」という主張に基づき、具体的なダム計画が最初に発表された2001年1月から最近年の2007年12月までを分析期間とし、この間に掲載された新聞記事を本稿における RDI 分析の対象とする(趙ほか^[14])。

2) 分類基準の設定

以上より、2001年から2007年までの期間に掲載された新聞記事を対象に、コンフリクトの要因を分類する。このため、次の段階では、各々のコンフリクト内容の選定における分類基準を設ける必要がある。

まず、以上の分類方法に近い区分を行った事例について確認する必要がある。これに関し、韓国のPCSD^[90] は、表13にまとめたように、公共コンフリクトの発生原因を四つに分類している。

第一の区分である科学的・技術的安全性とは、施設設置および運用の過程で生じる周辺環境への騒音、悪臭、ほこり、その他有害物質による汚染や爆発などの事故の危険性に関するこ

表 13 公共コンフリクトの発生原因

発生原因	主要内容	建設主体と反対住民の主張	
		建設主体	反対住民
科学的・技術的安全性	・施設の設置および運用過程で生じる各種の汚染可能性と爆発事故などの危険	安全性がある	安全性がない
経済的な妥当性	・事業の経済的な費用・便益	費用より便益が大きい	便益より費用が大きい
社会的な公平性	・地域間の公平性	地域の犠牲	公平性に疑問
手順の公平性	・意思決定過程への住民参加の可能性 —不十分な参加制度 —不十分なコンフリクト調整機構	専門家による十分な検討	形式的な参加

出所) PCSD^[90], pp.27-28 より作成。

とである。Na⁽⁷⁶⁾は、これを建設主体からの情報公開が十分になされていないことによる問題であるとし、関連情報を事業過程で十分に公開し、政策決定者の意思決定に正当性をもたせなければならぬとしている。特に、ダム建設のような当該地域の住民に直接的、間接的被害を及ぼす事業では、建設方式の科学的、技術的な安全性が十分に説明されず、また建設予定地の選定過程が不透明である場合など、ダム建設に関する情報公開が足りないと判断されるときには、利害当事者の集団行動が起こりやすいと考えられる。

第二の区分である経済的な妥当性とは、事業実施の可否を判断するための経済的な効果測定結果に関することである。これは補償の公平性の問題と関わっている (Na⁽⁷⁶⁾)。被害予想地域の持つ不公平感を解消するため、受苦圏住民が満足する水準の補償が提示されない場合、当該事業に対する受苦圏住民の反発は当然であると考えられる。この理由は、公共施設の設置による便益が受苦圏の負担する費用を上回るためである。具体的な内容として、たとえば、当該地域の受苦圏における便益はダム建設による制限的な雇用効果と、それに関わる税収の増加などがある一方で、受け入れなければならない負担として、騒音、悪臭、公害、自然景観の破壊、事故の可能性、住民の健康への影響、地域イメージの低下、地価の下落、農産物への被害などの社会的費用^{*35}がある。

第三の区分である社会的な衡平性とは、建設による社会的費用を人口が少なく土地価格が相対的に低い地域の住民が引き受けるか、もしくは相対的に高い地域の住民と公平に分担するかに関することである。また、社会的衡平性においては、主に政治的・心理的な要因などに関わりがあると考えられるが、他の地域と比べ、被害意識または競争意識を持ち、政府に非合理的、もしくは政治的な要求並びに集団行動などを通し

て目的を達成しようとする地域利己主義として発展する場合もある。

第四の区分である手順の公平性とは、事業の安全性と経済性、衡平性などを検討して意思決定する過程における住民や環境団体の参加に関わることである (PCSD⁽⁹⁰⁾)。この問題は住民参加制度の問題とコンフリクト調整制度に関する問題に集約される。まず、住民参加制度の問題とは、政策の意思決定過程で当該地域の住民が自立的に参加できる制度と手段を備えていないことに起因する。そして、コンフリクト調整制度の問題とは、コンフリクトが発生した後に、利害対立を調整する制度として、技術的な諮問、勧告、仲裁などを担当する組織、機構並びに担当者の不足などがあることを意味する。一般的にコンフリクト調整は、当事者間の解決が望ましいが、合意形成が得られない場合、司法機関の判断や集団行動などによる手段を用いることにもなる。

以上の考察から、RDI分析に用いる分類基準は、表14のようになる。具体的には、対立の動きとしての賛否対応、対立の主要内容としての本コンフリクトに対する政治・経済的・社会的対応、最後に、関係者の動きとしての主要コンフリクト当事者の対応（中央政府、環境団体、各当該地域）の三つである。本分析の特徴は、新聞記事の内容から各要因が得られるため、各々の全体記事数は差異があり、RDI分析も各要因ごとに行われることである。ここで特に、政治的・経済的・社会的対応に対して分類基準の内容を詳しく説明しておく。まず、経済的対応は、PCSD⁽⁹⁰⁾のコンフリクト原因の分類において、科学・技術的な安全性および経済的な妥当性により解明する正負の効果および妥当性に関連する分類基準である。賛否の分類から見ると、ダム建設による正の効果として技術的・経済的、そして洪水調節などによる便益が、負の効果として土地価格の下落可能性や農産物への被害、地域イメージの低下、環境破壊による自然の価値消滅などがある。次に、社会的対応は、PCSD⁽⁹⁰⁾のコンフリクト原因の分類において、社会的な衡平性と関連し、賛成・反対派による集会とも関連する分類基準である。賛成派、反

^{*35} 技術的・経済的に妥当性のある事業であるとしても、それによる土地利用の規制など、住民財産権と生活圏の制約による損失、または社会的な偏見や固定観念による被害である (PCSD⁽⁹⁰⁾)。

表 14 新聞記事の分類基準と記事の主要内容

分類基準 1	分類基準 2	分類基準 3	記事の内容
賛成	経済	下流部 および 建設主体	・ダム建設の正の効果：技術的・経済的妥当性，洪水調節効果など
	社会		・住民の賛成集会，賛成声明文の発表など
	政治・行政		・自治体の賛成意見など ・政治的対応（地方議員の賛成表明など） ・建設主体の住民への対応（討論会の開催，補償の推進など）
反対	経済	上流部 および 環境団体	・ダム建設の負の効果（土地価格の下落，環境破壊など）
	社会		・住民の反対集会，反対声明文の発表など
	政治・行政		・自治体の反対意見など ・政治的対応（地方議員の反対表明など） ・法的対応（行政訴訟，監査請求など）

出所) 趙ほか⁽¹⁴⁾ 表 1 を修正して作成。

対派とも，集会の開催および声明文の発表などを行っていることが記事の内容として含まれる。最後に，政治・行政的対応は，PCSD⁽⁹⁰⁾ のコンフリクト原因分類において手順の公平性を備えた法的・行政的な手続きと関連する分類基準である。賛否の分類から見ると，賛成においては，自治体や政治家（地方議員）の賛成意見，政府の住民対応のための法的・行政的手続として討論会の開催，補償の実施などがある。反対においては，自治体や政治家（地方議員）の反対意見，政府に対する法的対応として，行政訴訟などの司法的対応などの内容が含まれる。

以上により，ハンタン江ダム建設に対して賛成意見と反対意見に区分し，各原因による対応として社会的対応，経済的対応，政治・行政的対応に対する分類基準を設定した。

賛否対応の分類基準 1 は，表 14 の第一列目に示した「賛成」と「反対」に，「その他」を加えた三要因によって記事を分類する。「賛成」および「反対」は，表 14 の第三列目に示した内容の記事などがそれぞれ含まれる。賛否に関する内容を扱っていない記事や，一つの記事の中で賛成と反対の双方を取り上げている場合は「その他」に分類した^{*36}。

^{*36} ただし，賛成と反対の双方を取り上げている場合，記事内容から明らかな場合には，賛成あるいは反対に含めた（趙ほか⁽¹⁴⁾）。

政治・経済的・社会的対応の分類基準 2 は，表 14 の第二列目に示した「経済」，「社会」，「政治・行政」の三要因によって記事を分類する。表 14 の第三列目に示したように，第一の「経済」に関わる記事の具体例としては，ダム建設による正の効果として洪水調節などによる便益や，負の効果として土地価格の下落や農産物への被害の可能性，地域イメージの低下，自然環境破壊などに関する記事がある。第二の「社会」に分類される記事は，賛成の集団行動および声明文の発表などの動き，反対運動としての集会の開催および声明文の発表などが含まれる。第三の「政治・行政」には，自治体や政治家の賛否についての意見表明や，住民対応のために政府がとり行う法的・行政的手続としての討論会や行政訴訟，補償の実施などに関する記事が分類される（趙ほか⁽¹⁴⁾）。

また，以上の分類基準に賛成および反対集団などといった当事者の対応も加えた。この区分に対しては，Choi, Hong and Joo⁽¹⁵⁾ および Joo⁽³⁵⁾，Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾ などの既存研究^{*37}

^{*37} ハンタン江ダム建設の利害関係者の分類において，Choi, Hong and Joo⁽¹⁵⁾ はダム建設反対派と建設推進派とに分けて分析している。まず反対派は水没および周辺地域の住民，環境団体，地方政治家などであり，建設派は当時の建設交通部，韓国水資源公社などである。また，Joo⁽³⁵⁾ の研究では地域住民，地域の政治活動家，地域環境団体，関連自治団体，ダム建設主

では、建設主体である中央政府（建設交通部、環境部、国防部）、関連公社（水資源公社など）、環境団体（環境運動連合、ハン江水資源研究所など）、賛否の住民団体、専門家などで、分類されている。したがって、コンフリクト当事者の対応の分類基準3は、表14の第三列目に示した「政府」、「環境団体」、「賛成住民」（下流部）、「反対住民」（上流部）に、「その他」を加えた五要因によって記事を分類した。また、ダム建設によるコンフリクトの当事者として地域的に受益圏・受苦圏論に基づき、上流部と下流部を各々反対派と賛成派に分類した。

以上の分類基準に基づき、それぞれ RDI 分析を行う。それぞれの分類基準における要因区分は、澤田⁽¹⁰⁰⁾と同様に、記事の見出しおよび記事内容の検討を通じて行った。また、2001年から2007年までの対象期間のうち、本章第3節のハンタン江ダム建設過程の考察より区分した、「2001～2003年」、「2004～2005年」、そして「2006～2007年現在」とし、RDIの分析要因である賛成と反対、社会・経済・政治、賛否の関連当事者に焦点を当て、上述の三つの期間を比較して、ハンタン江ダム建設におけるコンフリクトの推移を明らかにして行く。

3) データの収集と手順

新聞記事による RDI 分析を実施するためには、ハンタン江ダム建設計画と住民の反発運動にかかわる新聞記事を選定する必要がある。そこで、2001年1月1日から2007年12月31日までの期間について、韓国の総合日刊紙11紙からハンタン江ダムに関連する記事を抽出した。韓国の言論財団^{*38}に登録された記事検索サービス^{*39}を用いて記事を収集したが、代表的な日

体などで区分している。

^{*38} 韓国言論財団 (www.kinds.or.kr : 2008年12月アクセス)とは、新聞、放送、通信、インターネットなどのメディアの均衡的な発展を企て、ジャーナリズムの質的向上により、民主的世論形成と国民の権益増進および主権確立に寄与するために設立された財団法人である(趙ほか⁽¹⁴⁾)。

^{*39} 韓国言論財団により検索できる総合日刊紙は、京郷新聞、国民日報、ネイル新聞、東亜新聞、文化日報、ソウル新聞、世界日報、韓国日報、ハンギョレ新聞、アジア Today の10紙である。

刊紙の一つである朝鮮日報の記事は除外されている。このため朝鮮日報紙のウェブサイトの記事検索サービスを用いてデータを収集した。その結果、朝鮮日報から48件、他の10紙から108件、合計で156件の記事が抽出された^{*40}。

c. RDI 分析の結果

1) 分類基準1（賛否）による記事の分析結果

分析期間（2001～2007年）において抽出された156件の記事を、分類基準1によって区分すると、「賛成」が62件、「反対」が60件、「その他」が34件となった。年別および要因別に区分した記事掲載数の推移は、表15にまとめた。分類基準1による RDI 分析の結果を図10に示した。この図から、「賛成」、「反対」、「その他」の RDI の大小関係について、次のことが見て取れる(趙ほか⁽¹⁴⁾)。

- ① 2001年では「賛成」が最大である。
- ② 2002年と2003年では「反対」が最大である。
- ③ 2004年では「その他」が最大である。
- ④ 2005年では「反対」が最大である。
- ⑤ 2006年では「その他」が最大である。
- ⑥ 2006年では「賛成」と「反対」が拮抗している。
- ⑦ 2007年では「反対」が最大である。

以上の分析結果は、次のように解釈できる。まず、①の2001年において、「賛成」の RDI が最大である。これは、政府によるダム建設計画の発表によって、ダム建設による正の効果に関する記事の掲載度合いが相対的に高かったため

^{*40} 記事の検索方法は次の通りである。朝鮮日報の場合、同社ホームページ上にある検索システムで「ニュース」カテゴリを選択した。他の10紙は、KINDS データベースから、カテゴリを「ニュース記事」とし、検索範囲を「総合日刊紙」とした。双方ともに検索語は「ハンタン江ダム」で、検索期間を2001年1月1日から2007年12月31日までに指定した(趙ほか⁽¹⁴⁾)。検索された記事には、「ダム」や「ハンタン江」といった単語を含むものの、ハンタン江ダム建設計画とは関連のない記事も抽出された。また、社説などといった論説委員による主張を展開した記事も検索された。これらの記事については、分析者の判断により除外した(趙ほか⁽¹⁴⁾)。

表 15 分類基準 1 による新聞記事の推移

頻度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	計
賛成	33	5	4	1	1	12	6	62
反対	8	6	6	11	8	11	10	60
その他	2	1	1	16	1	13	0	34
計	43	12	11	28	10	36	16	156

出所) 趙ほか⁽¹⁴⁾, 付表 1 より引用。

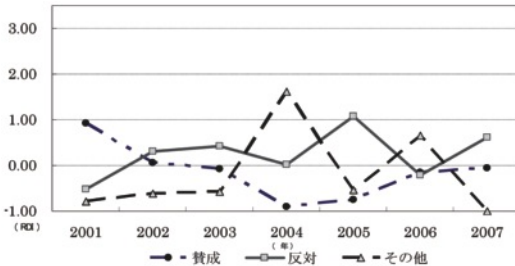


図 10 分類基準 1 (賛成, 反対) による RDI 分析の結果

出所) 趙ほか⁽¹⁴⁾, 図 2 より引用。

と推察される。②の 2002 年と 2003 年では「反対」の RDI が最大である。このことは、ダム建設計画に反発する住民の動きを反映したためと推察される。③の 2004 年では「その他」の RDI が最大である。これは、2004 年に「社会的合意形成プログラム」が導入されたことで、賛成と反対の両方を含む記事の掲載度合いが相対的に高かったためと考えられる。続く④の 2005 年では「反対」の RDI が最大である。これは、2005 年に監査院から出された既存計画見直しの意見発表を反映したため、「反対」の掲載度合いが相対的に高まったと解釈できる。⑤の 2006 年では「その他」の RDI が最大である。この年には、「社会的合意形成プログラム」などを受け、2006 年に政府が多目的ダムから単一目的ダムへと計画を変更したことで、賛成と反対の両方を含む

記事の掲載度合いが相対的に高かったためであると類推できる。さらに、⑥の 2006 年では「賛成」と「反対」の RDI が拮抗している。これは、ダム建設計画の変更に対する「賛成」と「反対」に分類された記事の掲載度合いがほぼ等しかったといえよう。その後、⑦の 2007 年では「反対」の RDI が最大である。この時期には、ダム建設計画変更により更なる住民反発がおきたため、ダム建設計画に反発する動きを反映した記事の掲載度合いが相対的に高かったと推察される。また、反発地域の住民が連携して行政訴訟を起こしていることなどの結果、「反対」の RDI が高まったものと考えられる。

2) 分類基準 2 (政治・行政, 経済, 社会) による記事の分析結果と解釈

156 件の記事を分類基準 2 によって分類すると、「政治・行政」が 45 件、「経済」が 66 件、「社会」が 45 件となった。年別および要因別に区分した記事掲載数の推移は、表 16 にまとめた。分類基準 2 による RDI 分析の結果を図 11 に示した。この図から「政治・行政」、「経済」、「社会」の RDI の大小関係について、次のことが見て取れる (趙ほか⁽¹⁴⁾)。

- ① 2001 年から 2003 年までは、「経済」、「社会」、「政治・行政」の順で推移している。
- ② 2004 年と 2005 年では「政治・行政」が最大である。

表 16 分類基準 2 による新聞記事の推移

頻度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	計
政治・行政	0	1	1	20	10	7	6	45
経済	35	7	6	0	0	15	3	66
社会	8	4	4	8	0	14	7	45
計	43	12	11	28	10	36	16	156

出所) 趙ほか⁽¹⁴⁾, 付表 2 より引用。

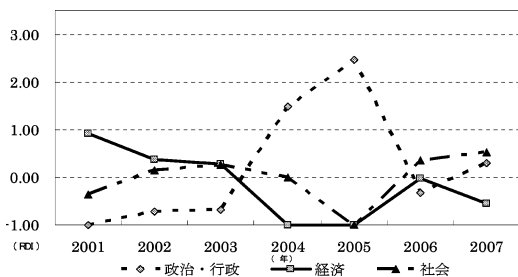


図 11 分類基準 2 (政治・行政, 経済, 社会) による RDI 分析の結果
出所) 趙ほか^[14], 図 3 より引用。

③ 2004 年と 2005 年では「経済」の記事は掲載されていない。

④ 2006 年と 2007 年では「社会」が最大である。

⑤ 2006 年では「経済」が増加している。

⑥ 2007 年では「政治・行政」が増加している。

以上の分析結果は、次のように解釈できる。

まず、①の 2001 から 2003 年までにおいて、「経済」の RDI が最大であることから、ダム建設計画の経済性に関する記事の掲載度合いが相対的に高かったといえる。「社会」は二番目に大きいことから、ダム建設計画に対する住民の反応についても記事の掲載度合いは低くなかった。前節の分類基準 1 における分析結果によれば、2002 年と 2003 年には「反対」に関する記事が相対的に多かったことから、この期間において「社会」の RDI は、住民の反応の中でもダム建設計画に反発する動きを反映したものと推察される。②、③の 2004 年と 2005 年では、①の時期と比較して、「政治・行政」の RDI が大幅に増加し、「経済」の RDI が低下して理論上の最小値をとっている。この変化を事実経過の推移と照らし合わせると、2004 年には「社会的合意形成プ

ログラム」が始まったこと、2005 年には監査院によるダム建設計画の監査が実施されたことなど、事業推進者である政府の対応がなされた時期に一致する。

④の期間で「社会」の RDI が最大となる点について、まず、2006 年には「社会的合意形成プログラム」や監査院の監査結果に応じてダムの建設計画が変更されたこと、2007 年にはダム建設計画の変更手続きに対する反発や環境保護を理由とした更なる反発などが生じている。また、前節での分析結果では、2006 年には「賛成」と「反対」の RDI が拮抗し、2007 年には「反対」の RDI が「賛成」のそれを上回っている。したがって、この期間における「社会」の RDI は、2006 年には変更されたダム建設計画に対する賛成と反対双方の住民の反応によって、2007 年には反発の拡散によって、増大したものといえる。⑤については、変更されたダム計画の経済性について述べた記事の掲載度合いが高まったことが原因であると類推できる。最後の⑥に関しては、反発地域の住民が連携して行政訴訟を起こしたり、環境団体による監査院への監査請求などといった事実が反映された結果、「政治・行政」の RDI が高まったものと考えられる。

3) 分類基準 3 (当事者) による記事の分析結果と解釈

156 件の記事を分類基準 3 によって分類すると、「上流部」が 50 件、「下流部」が 3 件、「政府」が 81 件、「環境団体」が 11 件、その他が 11 件となった。年別および要因別に区分した記事掲載数の推移は、表 17 にまとめた。分類基準 3 による RDI 分析の結果を図 12 に示した。この図から「上流部」、「下流部」、「政府」、「環境団体」の RDI の大小関係について、次のことが見

表 17 分類基準 3 による新聞記事の推移

頻度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	計
上流部	7	6	6	8	0	13	10	50
下流部	0	0	0	1	0	1	1	3
政府	33	5	3	18	10	10	2	81
環境団体	3	1	2	1	0	1	3	11
その他	0	0	0	0	0	11	0	11
計	43	12	11	28	10	36	16	156

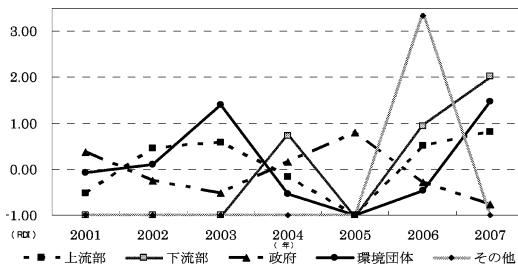


図 12 分類基準 3 (当事者) による RDI 分析の結果

て取れる。

- ① 2001 年では「政府」が最大である。
- ② 2002 年では「上流部」が最大である。
- ③ 2003 年では「環境団体」が最大である。
- ④ 2004 年では「下流部」が最大である。
- ⑤ 2005 年では「政府」が最大である。
- ⑥ 2006 年では「その他」が最大である。
- ⑦ 2006 年では「上流部」と「下流部」が拮抗している。
- ⑧ 2007 年では「下流部」が最大で、「環境団体」、「上流部」の順である。

以上の分析結果は、次のように解釈できる。まず、①の 2001 年において、「政府」の RDI が最大である。これは、政府のダム建設計画の発表と関連の動きに関する記事の掲載度合いが相対的に高かったためと推察される。②の 2002 年では「上流部」の RDI が最大である。このことは、ダム建設計画に反発する住民の動きと関係すると推察される。③の 2003 年では「環境団体」の RDI が最大である。これは、建設以後の自然生態系などの環境破壊などの問題に対する関連団体の反対運動を反映したものと推察される。④の 2004 年は、「下流部」の RDI が最大である。これは、反対運動により下流部との対立が初めて出たことで、その解決のために 2004 年に「社会的合意形成プログラム」が行われたことなどが関係すると推察される。⑤の 2005 年では「政府」の RDI が最大である。このことは、監査院から出された既存計画見直しなどに関する記事の掲載度合いが相対的に高かったためと推察される。⑥の 2006 年では「その他」の RDI が最大である。このことは、2006 年の建設計画の発表から当事者の意見を総合的に整理した記事の掲

載度合いが相対的に高かったためであると推察される。またこの年に「下流部」と「上流部」の RDI が拮抗して、下流部に対する上流部の動きが双方の反応によって増大したものといえる。さらに、⑧の 2007 年では上流部、下流部、環境団体が政府の動きに対して相対的に高かった。このことは、各地域の賛否の嘆願文の発表および環境団体のユネスコへの申請などといった、それぞれの賛成・反対運動に関係すると推察される。

d. 総合解釈

以上の RDI 分析の結果と年別の主要な出来事 (表 12) を比較すると、以下のように解釈できる。

第一は、ハンタン江ダム建設事業が正式に発表された 2001 年からダム建設に関して政府の対応が行われた 2003 年までについてである。2001 年は、賛成の RDI と経済の RDI, そして建設主体である政府の RDI が各々相対的に高かった。その理由は、中央政府は最初にダム計画の実行の妥当性を認識させるため、経済的・技術的妥当性などの便益性を強調したためであると推察できる。事業推進のための建設主体の対応時期である 2002 年は、反対の RDI, 経済の RDI, 上流部の RDI が相対的に高かった。その理由は、政府のダム建設の妥当性の主張に対する上流部の反対運動が本格化したためであると推察できる。2003 年は、反対の RDI, 経済の RDI と社会の RDI, 環境団体の RDI が相対的に高かった。このことは、2003 年に入り、環境・住民団体による反対運動が激化することと関連する時期として考えられる。

第二は、政府のコンフリクト対応として行われた「社会的合意形成プログラム」から監査院の監査によりダム建設の原案再検討を経て、ダム建設の最終決定が発表される直前までの 2004 年から 2005 年までである。2004 年は、分類基準 1 のその他の RDI, 政治の RDI, 下流部の RDI が相対的に高かったことがわかる。このことは、上流部と環境団体が下流部と対立し、それが続いたため、政府はその対応として「社会的合意形成プログラム」を推進したことと関係する。2005 年は、反対の RDI, 政治の RDI と

政府の RDI が相対的に高いことが分かる。これは、コンフリクトが収まらないことから同年に国会の要請により監査院の監査が行われて原案再検討が出された事実と一致する。

第三は、ダム建設が最終決定された 2006 年から、それに対する反対運動が再び発生している 2007 年現在までについてである。2006 年には、分類基準 1 のその他の RDI, 社会の RDI, 分類基準 3 のその他の RDI が相対的に高かった。このことは、洪水調節用ダム建設が確定された後、各地域の賛否双方の動揺と関連すると考えられる。2007 年には、反対の RDI, 社会の RDI, 下流部の RDI が相対的に高かった。このことは、既存の政府の政策決定に対して上流部・環境団体の反対運動による公共コンフリクトが、下流部のダム建設の賛成運動により、受苦圏と受益圏との間の地域コンフリクトに変容する時点として判断できる。また、この時期、政治の RDI が高かったことは、ダム建設計画の最終告示に対し、環境団体と上流部の反対派がダム建設の取消を要求する行政訴訟を提起したことと関連があると考えられる。

以上のように定量的に捉えたことから現在の段階を把握するため、ダム建設における Park⁽⁸⁵⁾ の三段階区分(図 3)と照らし合わせると、以下のような段階に時期区分できる。

2001 年から 2003 年までの間を「ダムの立地決定と受け入れ拒否段階」の第一期として判断することができる。

2004 年から 2005 年までの間を「住民反発に対する事業推進者の対応段階」の第二期として

判断することができる。

2006 年から 2007 年までの間を「反発の拡散および組織化の段階」の第三期として判断することができる。この期間においては、環境団体と上流・下流部が対立しており、記事の内容についても社会的対応や政治・行政的対応が中心になっているという RDI の分析結果がみられた。また、反対する団体は嘆願活動や行政訴訟などの法的・政治的運動を、賛成する団体も嘆願活動などの運動を展開しているという事実とも一致する。以上の段階区分から判断すると、現在、ハンタン江ダム建設のコンフリクトは、第三期に該当すると判断できる。さらに、第二期の 2004 年に行われた「社会的合意形成プログラム」は、以後の賛否当事者間のコンフリクトの推移から判断すると、コンフリクト解消にはあまり効果を発揮しなかったと考えられる。したがって、次節では第二段階の「社会的合意形成プログラム」に焦点を当て、コンフリクトを解決できなかった理由について検討したい。

E. 事例ダム建設における社会的合意形成プログラムの審議過程と課題

本節では、2004 に実施された「社会的合意形成プログラム」に対して審議過程と課題を現地での聞き取り調査などを中心に明らかにする。

a. 社会的合意形成プログラムの特徴と問題点

1) 調整過程での参加者および立場

「社会的合意形成プログラム」の主な参加者は、表 18 のように賛否双方の住民代表、環境団体、専門家、政府機関などであった。まず、韓

表 18 ハンタン江ダム建設における社会的合意形成プログラムの関係団体 (2004 年)

中央政府	仲裁者	自治体	賛成団体	反発団体	環境団体 ⁽⁸³⁾
<ul style="list-style-type: none"> ・建設交通部 ・水資源公社 ・環境部 ・国防部 	<ul style="list-style-type: none"> ・PCSD⁽⁸¹⁾ ・国務調整室 	<ul style="list-style-type: none"> ・キョンギ道 ・ヨンチョン郡 ・ポチョン市 ・バジュ市 ・ガンウォン道 ・チョルウォン郡 	<ul style="list-style-type: none"> ・水没民総合対策委員会(ヨンチョン郡) ・ポチョン市水没民対策委員会(ポチョン市) ・バジュ市ムンサン邑里長団(バジュ市) ・ハンタン江ダム第一対策委員会(ヨンチョン郡) 	<ul style="list-style-type: none"> ・チョルウォン郡対策委員会(チョルウォン郡)⁽⁸²⁾ ・ヨンチョンフォーラム(ヨンチョン郡) ・ハンタン江ネットワーク(ポチョン市) 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境運動連合(ソウル特別市) ・生態経済研究会(キョンスンナム道) ・ハン江水資源研究所(ガンウォン道)

出所) Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾, p.61, 表 3-12 を修正して作成。

注 1) PCSD とは President's Council on Sustainable Development の略で、持続可能発展委員会のことである。

注 2) 「チョルウォン郡対策委員会」は 2006 年 8 月に「チョルウォン郡闘争委員会」と名称変更した。

注 3) Kim, Jo and Park⁽⁵⁵⁾ で環境団体は反発団体に含まれている。

国政府側としては「建設交通部」（当時）と「水資源公社」がダム建設を主導し、環境影響に関しては「環境部」、当該地域の軍隊の移転などに関しては「国防部」などが主要当事者として参加した。また、ダム建設により発生する直接・間接的な影響により、ダム建設を反対している地域・地方自治体として、直接的影響を受ける主体としてはダム建設予定地であるヨンチョン郡（水没民総合対策委員会、ハンタン江ダム第一対策委員会、ヨンチョンフォーラム）と水没予定地域のポチョン市（ポチョン市水没民対策委員会、ハンタン江ネットワーク）が、そして間接的な影響を受ける主体としてチョルウォン郡（ハンタン江ダム建設反対チョルウォン郡対策委員会；以下、チョルウォン郡対策委員会）とパジュ市（パジュ市ムンサン邑里長団）が参加した。加えて、ハンタン江ダムは投資費用や環境破壊、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（環境運動連合、生態経済研究会、ハン江水資源研究所）。仲裁者としては、政府機関であるPCSDと「国務調整室」（当時）が参加した。

2) 社会的合意形成プログラムの概要

ここでは、ハンタン江ダムの「社会的合意形成プログラム」を詳しく分析する。2003年末、激化するハンタン江ダム建設における賛否の意見の対立において、当時のノムヒョン大統領の指示により、2004年2月から11月までの間、「社会的合意形成プログラム」が実施された。まず、2004年2月から5月までの間、PCSDによるコンフリクト解決過程がなされた。具体的な内容としては、2004年2月17日に、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）が設置された。管理準備団により、毎週水曜日に非公開を前提に、13回にわたって会議が開かれた。その後、同年5月まで、現地訪問および住民の賛否の意見聴取と共に、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」*41、そして「第三者調整方式」を説明するための「コンフリクト調整過程説明会」が住民などを対象に開催され

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）*42が組織され、「社会的合意形成プログラム」が終了する同年11月まで、21回の会議が開催された。2004年5月20日には、選定された地域当事者が参加する「合同ワークショップ」も行われた。

さらに、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日から9月1日までの間、仲裁者、政府関係者、賛成あるいは反対意見を持つ住民の代表、環境団体などといった当事者が参加する「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との間で、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に関して合意する。その後、洪水被害防止のための代案の検討が行なわれ、2004年11月2日、コンフリクト小委員会は次のように決定をした。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」を組織し、ダムの規模や底流地建設案について再検討する。第三に、多目的ダムに用途を変更する際、チョルウォン郡において住民投票を実施することにする。

しかし、チョルウォン郡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その限界、中立性などに疑問を呈し、「共同協議会」への参加を拒否するこ

*41 調整委員4名、反対住民と賛成住民の代表各4名、環境団体の代表4名、政府代表2名、運営チーム3名など、23名が参加した。

*42 ハンタン江ダム建設におけるコンフリクト解決のために設立された調整団体である。現在は名称が変わり、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関として、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置されている。主な役割としては、持続可能な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人を含めた70人以内である（www.pcsd.go.kr：2008年5月アクセス）。

ととなり、その問題は2005年に監査院の監査を受けることになった。

3) ハンタン江調整会議の運営の特徴および参加者間の認識の差

「社会的合意形成プログラム」に直接参加した当事者^{*43}に対し、2007年9月13日に、聞き取り調査を行った結果、その調整過程と参加者の認識は、次のようにまとめられる。

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名、賛成・反対の住民代表各4名、環境団体代表3名の当事者14名と、調整委員4名から構成されていた。まず、会議初日である2004年6月2日に、参加者の融和策として、賛否関係を明らかにしないまま当事者が全て参加する登山を実施した。また、会議時間は、無制限とし、コンフリクト当事者間の討論から意見を採択し、そして合意するという手順で行われた。その意見整理に関しては、証拠資料として用いるために全て録音し、全員が合意するという原則に基づき、当日中に合意が行われた。異論がある際には、質疑書などを作成して答えることにした。討論が互いに激しくなる場合には、仲裁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が防止された。賛成と反対のグループに分けられた状態で運営され、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という手順である。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)が交通費として支給された。しかしながら、参加者のほとんどが農民であり、会議が開かれた時期が農繁期であったため、参加者は働きながらその合意を見て本会議に参加したといわれる。実際に農繁期などの理由で参加をやめた者も賛成派の中には存在した。

2004年6月から同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

派の激しい討論の末、2004年8月27日に、会議参加者間の最終的合意が得られた。合意内容は既存のダム案を廃棄し、仲裁者が各代案について専門家の諮問を受け、新たな代案を提示するというものであった。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たため、委任したと述べている。また、合意内容に関して、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。しかし、チョルウォン郡における地方選挙への影響などといった理由から、各地域ごとの合意を得ることができなかった。その結果、2004年11月には、コンフリクト小委員会により代案(洪水調節用ダム)が提示されたが、反対派はその代案にも反発した。2005年5月には、監査院はダム建設計画の再検討を指示し、その後、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^{*44}。

次に、「社会的合意形成プログラム」における利害当事者の賛成・反対の各意見を整理したい。

まず、賛成・反対派ともに、コンフリクト調整過程が、最初のコンフリクト管理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、肯定的に認識していることがわかった。さらに、賛成派は、コンフリクト管理における合意の基礎となったという点、利害当事者間の互いの意見を討論および協議できた最初の会である点を評価している。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性を与え、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法律案」を推進するきっかけになった点などの肯定的な面もあったとしている。

しかし、反対派は、ダム建設の技術性、経済性に関する事実関係のコンフリクト問題解決の場として考えた。このため、ダム建設における

^{*43} ハンタン江ダム第一対策委員会委員長に対して聞き取りを行った。

^{*44} 仮に合意に失敗した場合、大統領が最終的に決定をくだすことにしたが、PCSDはその決定権を国務総理室、そして「イムジン江流域洪水対策特別委員会」に譲ったため、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。

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が表明された。また、地域代表なども、同委員会から一方的に仲裁者選定ならびに調整過程や交渉期限などが決定されたことから、中立的な専門家の参加が必要であったと述べている。韓国政府のダム建設政策の妥当性を確保するために、「社会的合意形成プログラム」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発団体の関係者もいた。2004年11月の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点も、当事者解決原則というコンフリクト調整の精神にそぐわない点であるとの主張もみられた。これに対し、賛成派は、最終決定の委任に関しては反対派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も述べており、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わかる。

その後、「社会的合意形成プログラム」に賛成派として参加した当事者の一部は、政府との対立とダム建設問題が長期化したため、ダム告示以後にはダム建設に反対する立場へ変わった団体もある。結局、地域間の対立の調整として展開されてきた「社会的合意形成プログラム」は、何がコンフリクトであり、政府と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対立は現在まで続いている。

4) 社会的合意形成プログラムの問題点

以上を踏まえ、ハンタン江ダム建設における「社会的合意形成プログラム」の問題点として、以下があげられる(趙・中谷・出村¹³⁾)。

第一に、調整期間の問題である。つまり、最初の発表から約4年間コンフリクトが続いており、合意に達することが困難な本事例を、約三ヶ月という短期間で解決しようとした点である。合意形成が極めて難しい本事例のコンフリクト調整を、非専門家である仲裁者にゆだね、より短期間で当事者協議が推進されたのである。

第二に、参加者の代表性の適性の問題である。つまり、本プログラムに参加した当事者がそのような適性を持っていたのかという疑問が原因で、代表者間の合意が、地元住民には認められなかった点である。

第三に、仲裁者(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。つまり、仲裁者は政府側に有利な発言をするなど中立的でなかった点や、さらにはダム建設に関するコンフリクトの専門家でもなかった点である。

第四に、「社会的合意形成プログラム」の目的と参加当事者間の立場の差の問題である。つまり、政府と上流部との間のコンフリクトであるにもかかわらず、仲裁者は上流・下流間の賛否コンフリクトとして認識した点である。

第五に、反対派住民を同一のグループとして認識した問題である。つまり、仲裁者は単純な賛否両論の問題として把握した点である。ハンタン江ダム建設以後、将来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郡(最上流)とダム建設により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市・ヨンチョン郡住民の反対運動を、これまでと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指摘できると考えられる。

それゆえ、当事者間の合意という点からみても、政府側と賛成派、そして反対派の互いに異なるコンフリクトの認識は、2006年のダム建設の最終案の発表において、反対派からは認められずに再び対立を生じさせる理由となったと考えられる。したがって、政府の一般的な賛否関係にもとづいたコンフリクトの認識から行われた「社会的合意形成プログラム」における住民参加の意味に関し、「ダム建設推進の根拠を確保するために、「社会的合意形成プログラム」を活用しただけにすぎない」という反対派の批判は、十分に説得力があるものと推察される。

b. 含意

以上のように、ハンタン江ダム建設における「社会的合意形成プログラム」の意味や問題点などを、文献やハンタン江ダム調整会議の参加者へのインタビュー調査を通して明らかにした。本事例は、賛否により分類される公共事業

に対して当該地域の住民が参加し、新たな代案を模索する合意が得られたという点からは、評価される。

しかし、本紛争が本格化した2001年から約4年間にわたって行われた賛成と反対、つまり中央政府と当該地域間の対立を、わずか3ヶ月の調整過程で解決しようとしたことには無理があったと考える。そして、本過程を準備し、進行させた政府側が賛成派として活動したことや、運営面や仲裁者の中立性をめぐる反対派の疑問は納得できる。また反対派も、2004年11月の当事者による合意決定が全ての提案を講じた上、仲裁者の判断に任せるという合意で妥協した以上、代案の中でダム建設が結局決定されたという結果の責任を負う必要がある。ダム建設における反対運動を展開している住民や環境団体が、調整過程において、調整委員の中立性など、合意形成プログラムの全般に関して問題があったと判断した場合、その場で合意せず、納得できる結果が出るまで反対すべきであったともいえる。加えて、共同協議会の構成をめぐって政治的理由から地域に意見を求めなかったとするチョルウォン郡も、その責任を免かれることができないと考えられる。

韓国で最初のコンフリクト調整過程が、合意移行に関して法的拘束力がなかったとはいえ、以後、合意形成のための関連法律が公布され始めたことから見ても、熟議民主主義制度への政治的・法的発展としては、素晴らしい試みであったといえる。しかし、会議参加者の代表性、政府の賛否認識、仲裁者の中立性など、最初から両立困難なコンフリクト事例を短期間で合意し解決しようとしたことは、以後、他の公共コンフリクトの調整においても慎重に検討される必要があると考えられる。

また、これまで行われてきた討論会、公聴会などと大差ないという点から、反対派はコンフリクト調整手段が戦略的に利用されたとして政府側を疑っている。このため、政府側は、ハンタン江ダムの公共コンフリクトに対し、これからは各地域ごとの明確な立場や認識を整理、分類した上で、法的な手順の下にコンフリクトの主体として参加する「社会的合意形成プロ

ラム」を実施する必要がある。

次章では、公共コンフリクトの主な当事者は政府と上流部の住民であることから、反対派に焦点を当て地域分析を行う。

第IV章 事例ダム建設におけるコンフリクト・アセスメントの地域分析

本章では、ダム建設予定地の周辺地域に焦点を絞り、当該地域におけるコンフリクトの実態と展望を明らかにすることを目的とする。具体的には、地域分析を行う。

A. 事例ダム建設予定周辺地域におけるコンフリクトの実態分析

本節では、2006年12月にダム建設が最終告示された後のコンフリクトの認識や状況を理解するため、ハンタン江ダム建設に反発する上流地域に対して実態調査を行う。具体的には、反対運動を行う団体、地域住民に対して、それぞれのダム建設に対する意見、認識、立場などを聞き取った。

a. 住民団体の特徴と立場

実態調査は、ダム建設に反対している三つの地域を対象に2007年8月から9月まで行った。主な対象者は反発団体および地域農民であり、団体の運営と立場、反対運動の背景と活動内容、地域の賛否に関する意見、認識などを調査した。インタビュー調査の対象と主な内容は表19のとおりである。

反発地域で反対運動を行っている三つの住民団体についてまとめたのが表20である。次の点が明らかになった。

まず、チョルウォン郡〔A〕の団体は、地元の農民・社会団体が参加しており、地方議員が主導するという仕組みをとって反対運動を行っている。本団体は、本計画が経済的・技術的妥当性を欠いており、適切な法的手順を踏んでいないと主張し、多目的ダムへの変更可能性に疑問を持つなど、ハンタン江ダム建設の白紙撤回を訴えている。次に、ポチョン市〔B〕の団体は、多様な職業の人々が参加しており、自費や募金により活動している。環境団体と連帯して大規模公共事業の予算撤回運動も行っている。水没する地域の歴史的価値、自然環境および生態系

表 19 インタビュー調査の主要内容および概要

調査対象地 と当事者	周辺地域	<ul style="list-style-type: none"> ・チョルウォン郡：周辺地域 ―チョルウォン郡闘争委員会委員長と事務次長 ―地域リーダー 2 人（農民）
	水没地域	<ul style="list-style-type: none"> ・ポチョン市：水没予定地域 ―ハンタン江ネットワーク総務チーム長 ―地域リーダー 2 人（農民）
	立地地域	<ul style="list-style-type: none"> ・ヨンチョン郡：立地予定地域 ―ハンタン江ダム第一対策委員会委員長 ―地域リーダー 2 人（農民）
主要内容	反発団体	<ul style="list-style-type: none"> ・団体の運営，設立時期など ・反対運動の背景，活動内容など ・反対理由，認識および立場など
	地域住民	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の実態など ・賛否の意見と理由，認識など

表 20 調査対象団体の概要（2007 年現在）

区分	チョルウォン郡 (A)	ポチョン市 (B)	ヨンチョン郡 (C)
団体名	チョルウォン郡闘争委員会	ハンタン江ネットワーク	ハンタン江第一対策委員会
設立年度	2001 年（反発団体）	1999 年，準備会（ハンタン江価値保存） 2001 年，発足（ダム建設反発団体化）	2000 年 1 月（賛同団体：補償への対応） 2006 年 12 月（反発団体）
参加者	会員	地域住民（約 180 人）	建設予定地域の住民（約 60 人）
	構成	チョルウォン郡内約 100 の社会・農民団体の長，地方議員など	地域住民，教師，軍人，芸術家など
役員構成	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） 事務局長（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）
反発理由	計画案の経済的・技術的妥当性の問題 法的手順の問題	ハンタン江流域の象徴性，価値の保存	ハンタン江ダムによる精神的被害に対する補償
目標	ハンタン江ダム建設の白紙撤廃 （多目的ダムへの変更可能性を監視） ハンタン江の持続的な維持・監視	ハンタン江ダム建設の白紙撤廃 ハンタン江の価値保存のための活動 （南北統一など将来の変化に対する対応など）	ハンタン江ダム建設の白紙撤廃
運営資金源	地域住民の募金 自治体の補助など	募金，後援金など （諸般費用はすべて個人負担）	村の観光地（滝）収入 会員の募金など
主要活動と住民広報	行政訴訟，声明文発表，ホームページの運営 （ハンタン江ダム建設反対チョルウォンヨンチョンポチョン共同闘争委員会として） 関連反対集会・嘆願書 郡庁広報誌の活用 地域新聞とインターネット新聞の活用	集会活動 討論会の開催 行政訴訟・予算闘争 ホームページの運営 後援会 広報誌の製作	プラカードの製作 集会活動・嘆願書 チラシ作成 討論会の開催

出所) 2007 年 8～9 月のインタビュー調査に基づいて作成。

への負の効果などを理由として、ハンタン江ダム建設の白紙撤回とともにハンタン江流域の自然環境保護を目指している。最後に、ヨンチョン郡〔C〕の団体は立地地域の住民で構成され、当初、政策決定に従うべきであるとし、補償の交渉団体として活動していた。そのため、「社会的合意形成プログラム」に賛成団体として参加したが、2006年12月、ダム建設が告示された後には補償のやり方や長期化による住民生活の難しさという点から居住権保護を理由として、反対へと立場を変えた。

以上の地域で行われる反対運動は環境団体主導ではなく、当該住民による自発的な運動であるという特徴を持っている。また、それぞれの地域で行われている反対運動は自治体（チョルウォン郡地域議会）の行政的支援を受けているチョルウォン郡の住民団体が主導する「ハンタン江ダム建設反対チョルウォン・ヨンチョン・ポチョン共同闘争委員会」として活動を展開している。

反発地域の実態に対する住民の聞き取り調査結果は、以下のとおりである。

まず、チョルウォン郡の住民は、計画策定の初期である2001年から反対の立場をとっている。この理由として、多目的ダムへの変更による「上水源保護区域」の指定^{*45}と土地価格下落の可能性、湛水による農作物被害の可能性などをあげている。反対の背景として、当地域は北朝鮮と接する国境地域であることに関係していると考えられる。全地域が「軍事施設保護区域」として厳しい土地利用制限が続いている。このため、高次産業を立地するのが困難である。また、当該地域は「民間人統制区域」の地雷原を開拓し、多大な労苦のもとに現在の農業基盤を作ったという過去をもち、現在では韓国でも有名な米の主要産地の一つとなっている。このような背景から、道路や鉄道といったSOCなどの建設といった地域開発が他の地域と比べてかなり立ち遅れた地域になっており、人口も減り続けている。加えて、本ダム計画は洪水調節用

とされたが、全体水没予定地域の約3%と極めて少なく、かつその予定地域は人が住んでいない川辺の周辺であるため、補償対象から除かれている。さらに、当初の目的は、洪水調節用のダムであったにもかかわらず、下流地域の都市化により、水道や水力発電などを行うための多目的ダムへと将来転換される可能性を疑っている。その他、湛水日数の増加（一年間15日であったのが常時湛水状態になる）による影響、例えば、水蒸気の増加による気象変化が農産物の収穫量を減らす可能性、川辺区域の上水源保護区域の設定などについても懸念している。また、現在の反発団体が地域の利益のために活動していないという意見もみられた。したがって、チョルウォン郡の住民は周辺地域として直接的な被害に反発しているのではなく、発展が遅れている点や、ダム建設後に地域に与えられる間接被害に対して、反発していると判断された。

水没予定地域であるポチョン市の住民は、2001年から反発している。その主な理由は、地域コミュニティへの影響（ふるさとの水没）、自然破壊、補償への不満などである。しかし、この地域は2003年、「郡」から「市」に昇格したことによる行政単位の変化に伴い、都市計画などの様々な開発事業が行われている。その結果、近年では、開発行為による農村地域への投資急増などから、都市化現象がみられる。このことは、後のポチョン市における住民のダム建設に対する立場に少なからず影響を与えたと考えられる。実際に2006年以後の新聞記事などで地域住民の立場を調べてみると、政策担当者である議員や自治体は推進派に傾いていったことがわかる^{*46}。また、地元住民へのインタビューによると、長い間水没予定地となっているため、住民に動揺があり、農村への政策的支援さえなくなるかもしれないなどといった不満の声もあった。そのため、近年、住民反発は全てのダム建

^{*45} 水道法により、上水源の確保と水質保全のために環境部長官が指定する区域である。

^{*46} 2006年10月16日の新聞記事（朝鮮日報）により、ポチョン市はハンタン江ダム建設を洪水調節用ではなく、多目的ダムに建設を水資源公社に要請したと報道された。その理由は、常に貯水する方が水辺の景観を利用した開発が容易なためだとしている。

設に反対する住民がいる一方で、より高い補償を望んでいる住民もいる。つまり、2006年の洪水調節目的のダム建設の公表は、多目的ダムの建設から得られる補償より低くなる結果となったと考える。したがって、ポチョン地域の住民は、既存の洪水調節用ダム建設に反対しており、その理由は水利用という目的の追加によって新たに生じる補償が関わっていると判断された。

その反面、ヨンチョン郡の住民は、建設予定地であるため補償交渉などが他の地域に先立って行われなければならないことで、計画当初には補償などの面から賛成の立場であった。しかし、ダム建設の長期化による政府への信頼の低下、居住環境、農家負債の悪化、および土地補償の仕方の問題などにより、賛否の対立に変化している。具体的には、本地域は国境地域として、周辺に軍事訓練場が散在しているなど、軍事保護区域という法的制限を受けている。そのため、産業が必然的に農業に限られるという厳しい地理的、位置的状況を持っている。そのような背景もあって、ダム建設に際し補償が受けられるため、地元住民には賛成の声が多かったとされる。また、地元住民の話を引用すると「国

家計画として行うため、結局、力を持ってない地元住民はそれに従うしかないだろう」と、計画策定当初は賛成の立場であったことも分かる。しかし、チョルウォン郡の住民や反発団体の反対運動により、ダム建設の施行が遅れ、増え続けている農家負債の負担や移住問題、農業活動の制限、地域内住民間の賛否対立、地域外からの投機増加といった「相対的剝奪感」などから、農村コミュニティは崩壊し始め、現在はコンフリクトがより複雑化している。したがって、ヨンチョン郡の住民は、長期間のコンフリクトにより、支払いが遅れた補償をめぐって、中央政府に対する信頼が崩壊したことで、反発していると判断された。

b. コンフリクト過程における対象地域の住民の立場

前章で分類したハンタン江ダム建設の住民反発過程から、インタビュー調査により捉えたそれぞれの反発地域における住民団体などの立場をまとめたのが、以下である（表21）。

はじめに、第一期の「ダムの立地決定と受け入れ拒否段階」（2001～2003年）である。2001年にダム建設が発表された後、チョルウォン郡の

表 21 ハンタン江ダム建設に対する上流地域当事者別の立場

区 分	チョルウォン郡 (A)	ポチョン市 (B)	ヨンチョン郡 (C)
2001～2003年 (ダム建設の発表)	賛成 or 反対 反対の理由 ・中央政府の一時的な決定 ・新たな土地利用の制限可能性 ・逆流による浸水被害を受ける可能性	賛成 or 反対 反対 ・逆流による浸水被害を受ける可能性 ・ハンタン江への環境および生態系への被害可能性	賛成 or 反対 賛成 -
2004～2005年 (合意形成)	賛成 or 反対 賛成 反対の理由 ・経済的妥当性と洪水調節効果などに関する問題 ・合意過程での専門家の決定に従うことによる、当事者間の合意原則の廃棄	賛成 or 反対 賛成 反対 ・ハンタン江のもつ自然価値の喪失 ・強制移住、農家負債の悪化など	賛成 or 反対 賛成 -
2006～2007年現在 (最終発表以後)	賛成 or 反対 賛成 反対の理由 ・安全性に対する疑問と建設後に与えられる社会、生態、環境的被害の発生可能性 ・中央政府に対する不信 ・新たな土地利用制限（上水源保護区域など） ・農作物に対する被害	賛成 or 反対 賛成 反対（多目的ダム建設には一部賛成） 反対 ・水没補償に対する不満 ・地域コミュニティの崩壊 ・ハンタン江のもつ自然価値の喪失	賛成 or 反対 賛成 反対（2006年11月までは一部賛成） 反対 ・水没補償に対する不満 ・地域コミュニティの崩壊
当面の問題と予想される問題 など	賛成 or 反対 賛成 反対の理由 ・反発団体の活動内容（川の自然価値保存など、地域の利益のためにならない活動）に対する地域住民の不満 ・上水源保護区域などの土地利用制限の措置	賛成 or 反対 賛成 反対 ・居住環境・農家負債の悪化 ・補償を狙う偽装転入の増加 ・強制移住（補償以後）	賛成 or 反対 賛成 反対 ・居住環境・農家負債の悪化 ・補償を狙う偽装転入の増加 ・強制移住（補償以後）

出所) 2007年8～9月のインタビュー調査に基づいて作成。

住民団体は、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地域であるにも関わらず、ダム建設以後、上水源保護区域などといった法的制限の可能性や、地域発展の阻害要因になる恐れがあるなどの理由をあげて反発した。また、当該地域には現在までそれほど大きな洪水被害はなかったが、建設後には、「逆流による浸水被害を受ける可能性がある」ということも反発の理由としてみられた。一方、ポチョン市の住民団体は、ダムに対して「洪水調節効果」における疑問を持ち、「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。しかし、ヨンチョン郡の住民および住民団体は、「国家計画として行うため、結局、力を持っていない地元住民はそれに従うしかないだろう」と、計画策定当初は賛成の立場であった。

次に、第二期の「住民反発に対する事業推進者の対応段階」(2004～2005年)である。チョルウォン郡の住民団体は、2004年に行われた「社会的合意形成プログラム」に反対派として参加し、「計画が経済的妥当性と洪水調節効果などに関して十分に検討されなかった」ことと、「合意形成プログラム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廃棄した」ことを主張した。一方で、ヨンチョンの住民団体は賛成派として土地などの補償問題に関わって参加した。また、ポチョン市の住民団体は、反対派として参加し、チョルウォン郡の主張とほぼ同様だった。しかし、合意形成が行われた後、合意結果を受容れないことに対して、一部の住民は「チョルウォン郡の反対派の主張は地域利己主義的である」と批判しながら、「政府はダム建設の可否に対する明確な立場を表明せよ」と要求するなど、賛否と地域間の意見の差が本格的にあらわれた時期である。

最後に、第三期の「反発の拡散および組織化の段階」(2006～2007年現在)である。2006年、ダム建設目的が「洪水調節用途」に決定された後、チョルウォン郡の住民団体は、「安全性に対する疑問と建設後に与えられる社会、生態、環境的被害の発生可能性」の理由からこの決定に

反発している。特に、ハンタン江洪水調節用ダムの基本計画を協議していた際、建設後はチョルウォン郡に負の影響を与えるにもかかわらず、当該住民の意見を聞かずに一方的にダム建設を決定並びに公表したことに対して反発している。その主な負の影響としては、「逆流による洪水被害」、「湛水による霧日数の増加などによる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により多目的ダムに変更される可能性」などをとりあげている。また、聞き取り調査によると、一部の住民は、洪水調節用のダム建設を容認する代わりに鉄道などのSOC施設を要求すると主張している。そのため、反発団体がチョルウォン郡の利益のために活動していないことに不満を持っている当該住民もいることが分かった。一方で、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郡の住民団体は、公表以後に行われた住民説明会などといった住民に対する同意手続きにも従わず補償を行うなど、「推進の責任者である水資源公社の補償業務方式に疑問がある」と主張している。また、ダム建設の長期化による財産的被害などといった精神的な補償も要求している。しかし、住民の中では「国家がもう最終公表をしたところで、反対運動を行っても意味がないのではないか、政府から補償を早めに受けて後のことを考えたほうがいいのではないか」という意見があるなど、賛否が分かれている。ポチョン市の住民団体は、水没さすると居場所がなくなるため、依然としてダム建設そのものに対して反発し、ハンタン江の歴史など様々な価値に焦点を当て運動を展開している。しかし、当該住民はダム建設の長期化により、一部の水没地域住民を中心に「洪水調節用ダム建設」が最終的に公表されたことに対して反発している。その理由としては、「より高い土地補償と共に、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の建設」を望んだためである。

B. 事例ダム建設予定周辺地域におけるコンフリクトの類型分析

本節では、以上のインタビュー調査の結果より、反発地域のコンフリクト類型を区分し、コ

ンフリクト構造を明らかにする。

a. 分析の概要

ダム建設が持つ特徴は、建設する以前は政府、環境団体、当該住民など様々な当事者が参加することで、環境問題、居住問題、ダムの効果問題などをめぐる対立が発生することである。また、建設後にはダムの維持による一部地域への被害や、水利用などをめぐって上流と下流との間に利害対立が発生する場合もある。それは立地点を中心としてコンフリクトが発生する一般の公共事業より、ダム建設はその影響を受ける地域範囲が広く、時間的にもその期間が長いことを示唆している。そのような特徴から、ダム建設における地域間、当事者間の関係は単純ではなく、コンフリクト構造の把握は極めて難しい。コンフリクト構造について、船橋ほか^[27,28]は、原子力発電所や干拓事業などといった大規模公共事業に焦点を当て、利害関連の受益圏・受苦圏の形態がさまざまな運動や問題解決過程を規定するという「機能主義モデル」を主張している。

このモデルから帯谷^[80]は、日本のダム建設において、上流・下流間の受益・受苦圏論に基づいて分析し、計画の長期化により、コンフリクトの認識が関連運動に互いに影響を与えて変化し、その構造が重層化することを明らかにしている。つまり、受益と受苦の認識が社会的に構築され、それらが運動やネットワークと相互に影響を及ぼし合うという「相互関連モデル」を提示している。

以上のモデルは、利害対立を受苦・受益の面から賛成と反対に分け、反対という表面的な行動からコンフリクトを分析している。しかし、反発地域の中でも様々な存在しうる異なるコンフリクト構造の把握や、コンフリクトタイプの区分などは行っていないことがわかる。そこで、本節ではダム建設の地域分析の一つとして、反発地域のコンフリクトタイプ区分、そして建設計画の長期化による受苦圏内の対立の構造関係について考察する。

b. コンフリクトタイプおよび構造

前節で捉えたそれぞれの受苦圏におけるコンフリクト認識および立場から、まず、上流部の

三つの地域に対して、2007年現在の反発団体および各地域ごとに異なるコンフリクトタイプ区分を試みる。次に、受苦圏内の「直接被害予想地域」、「間接被害予想地域」におけるコンフリクト構造を明らかにする。本区分に用いるコンフリクトタイプは、Moore^[73]の区分(表1)に基づいた、Park^[89]の韓国における公共コンフリクトのタイプである、利害関係、価値、事実関係、構造的コンフリクトという四つのタイプ(表2)に依拠する。各タイプの定義は、利害関係コンフリクトは欲求の差異、価値コンフリクトは価値観、文化などの差異、事実関係コンフリクトは客観的な情報の不足、解釈の差異、構造的コンフリクトは心理的・社会構造的な差別などの外部的状況によるコンフリクトである。

その結果は以下のとおりである。まず、チョルウォン郡は、国境地帯という厳しい土地利用制限の下での典型的な農村地域である。そのなかで地域住民は、下流部の都市化が現在の洪水調節用ダムから多目的ダムに変更される可能性を高め、上水源保護区域の指定による新たな土地利用の法的制限の可能性を恐れている。また、湛水の蒸発による農作物への被害可能性も指摘している。その半面、地元の反発団体は、ダム建設における法的手順の問題や洪水調節効果への疑問(公開情報の不確実性)、ダムの規模が不適切であることなどを主な反対理由として反対運動を展開している。しかし、建設中のダム目的が洪水の調節であるため、反対する理由としてははっきりと主張していないことがわかる。したがって、反発団体の場合、ダム建設をめぐる情報や事実、事業妥当性などに対する疑問および事業手順の問題性において政府との間に「事実関係コンフリクト」が発生し、当該住民の場合、地域開発の差別や厳しい土地制限による将来の定住可能性に不満を持つという心理的状況により、政府との間に「構造的コンフリクト」が発生したと判断された。

次に、ポチョン市は、水没予定地域が軍事的要地として様々な法的制限の下にあり、かつ典型的な中山間地域であるため土地開発が難しい地域である。そのような状況から、当該地域の自治体は、都市化による用水問題の解決と共

にダム建設により得られる人工湖を観光地として活用することを望むなど、間接的にダム建設に賛成の立場をとっていると述べている。また、水供給の追加からより高い補償が得られることで、洪水調節用ダムに反対し、多目的ダムへの用途変更を要求している。その反面、反発団体は、ハンタン江の歴史性や環境価値などを強調し、ダム建設の白紙撤回を主張している。したがって、反発団体の場合、ハンタン江が持っている価値、すなわち、自然環境の価値、歴史的価値を守り、またそのような価値を将来世代に受けついでいくための反対である。そのため、政府との間に「価値コンフリクト」が発生し、当該住民は補償や地域開発という利益を追求しているため、政府との「利害関係コンフリクト」が発生していると判断された。

最後に、ヨンチョン郡の建設予定地域も、国境地域であるため土地利用が難しい典型的な農村地域である。しかし、建設予定地であるため、直接的な補償交渉が初めて行われたが、コンフリクトの長期化は、地域全体に負の影響を与えている。具体的には、土地価格の下落と銀行融資の難しさによる農家負債の増加、政府による農家支援の減少、生活の厳しさなどである。そのため、地域住民は、ダム建設の長期化による過去10年間の精神的な被害の補償を要求するなど、ダム建設に反対している。一方で、計画当初には賛成の立場であった住民団体は、ダム建設の長期化により、政府に対する信頼の喪失、補償を担当する水資源公社の強制的な土地補償の推進などについて、当該住民の意見を聞かない非民主主義的な方法による補償の手続、および既存の農村コミュニティを崩壊させた建設の手続などの理由から、反対に立場を変えた。したがって、反発団体の場合、地元住民の生きがいの場、先祖代々受けつがれた故郷、地域コミュニティの価値保存やその居住性の価値を主張しているため、政府との間に「価値コンフリクト」が発生し、当該住民は長期化による精神的被害に対する補償を受け要求しているため、政府との間に「利害関係コンフリクト」が発生していると判断された。

以上のコンフリクト類型区分から、ハンタン

江ダム建設における受苦圏のコンフリクト構造を、それぞれの反発団体および住民の受苦の認識によりまとめたのが図13である。上流部でも、計画の長期化に伴う受苦の認識の差異から生じるコンフリクト認識が異なることが、コンフリクト類型に影響を与えると判断された。

また、ダム建設後の法律的・経済的・環境的・社会的影響を理由に反対している上流部のチョルウォン郡が、反対運動にもっとも積極的な地域であり、その背景に構造的コンフリクトがあることが分かった。さらに、構造的・事実関係コンフリクトを持つチョルウォン郡の参加により、利害関係・価値コンフリクトを超えて複雑化・長期化している。これは、現在、チョルウォン郡の住民団体が行政訴訟を提起するなどの反対運動を主導的に行っている事実とも一致し、その理由にもなっていると考えられる。くわえて、チョルウォン郡住民の反対運動は、現在軍事施設保護区域などの厳しい土地利用の制限があるうえで、将来、上水源保護区域という新たな制限措置の可能性のため起こったと判断できる。その背景には、地域発展が遅れているという現状からの相対的剥奪感からの不満の認識が関わっていると考えられる。

c. 含意

以上より、ダム建設における、受苦圏である上流部でのコンフリクト類型を、各地域の住民の認識や利害関係などにより区分した。直接被害予想地域は、ダム建設の長期化による補償を求める利害関係コンフリクトであり、補償がない間接被害予想地域は、ダム建設による土地利用の制限などの間接被害と、開発による潜在的な疎外感や差別感により反発しているため、構造的コンフリクトとして判断された。また、各地域の住民団体の場合は価値コンフリクトと事

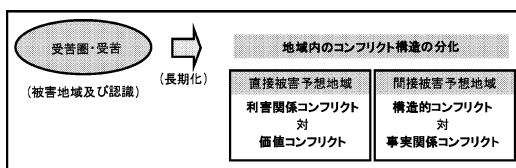


図13 ハンタン江ダム長期化による直接・間接地域のコンフリクト構造

実関係コンフリクトであり、地域住民の求める認識と離れていることもわかった。これは、大規模開発事業による様々な社会的問題や影響が将来に対する不確実性を強めている現在のリスク社会において、計画段階におけるコンフリクトは関連地域の認識により異なった様相をみせるということを示しているものと考えられる。特に、ダム建設による補償が行われないチョルウォン郡の地域住民の認識背景には、地域発展が相対的に遅れていたことから発生する構造的コンフリクトが常に存在していると判断された。その地域に、土地利用の制限などの新たな政策の決定、あるいは変更が行われる場合、新たなコンフリクトが発生する潜在性もあると判断された。とはいえ、以上の結果は、あくまでも四つのコンフリクト類型により区分したうえでの結果である。今後の課題としてはその類型間の関係性などについて議論を深める必要があると考える。

C. 事例ダム建設予定周辺地域におけるコンフリクトの定量分析

本節では、政策変更による新たなコンフリクトの発生可能性に対して定量分析を行う。

a. 研究の背景と仮定

前節の分析により、特に直接的な補償を受け取れない地域である、チョルウォン郡が重要な検討対象地域となることがわかった。この地域の住民は、ダム建設に反発する理由の一つとして、用水供給という目的の追加による多目的ダムへの変更可能性を取り上げている。実際に、現在建設中であるハンタン江ダムの目的は洪水調節であるが、下流部の各地域で進んでいる都市化により、将来下流部において都市用水や産業用水などの不足をもたらすおそれがあるため、ハンタン江ダムの用途変更の可能性がある。また、国境地域である本地域が、仮に北朝鮮との関係改善などといった政治情勢の変化という可能性から考えてみると、現在、当該地域において開発が厳しく制限されている軍事施設保護区域は失われる可能性もある。そうなると、様々な制限措置により地価が低く評価されているチョルウォン郡としては、関連制限がなくなることにより将来の発展可能性がより高くなる。

しかしハンタン江ダムに用水供給という目的が追加される場合、「上水源保護区域」の新たな水環境保護措置がなされる可能性がある^{*47}。そのため、その指定は、当該地域への新たな土地利用の制限となり、地域の未来を脅かすリスクとなる^{*48}。

よって、本節ではダム建設後、将来の政策変更により、上流部の周辺地域におよぶ地理的・物理的な影響を捉えることにする。具体的には、新たなコンフリクトの発生可能性を GIS 分析を用いることで明らかにする。この結果から、上水源保護区域の指定というチョルウォン郡の反対理由の妥当性を検証することができる。つまり、予測範囲にチョルウォン郡が含まれれば、反対理由に根拠があると判断される。

本分析を行うため以下のような仮定をおく。

第一に、現在、洪水調節用のハンタン江ダムに対して用水供給の目的が追加され、多目的ダムに変更される。

第二に、ダムの上流部に上水源保護区域が指定される。

第三に、上水源保護区域の指定範囲はダム湖の中心線から半径 10 km 以内である^{*49}。

以上の三つの仮定により、分析方法は地域範囲を明確化する GIS 分析の「重ね合わせ」(Overlay) を使用する。

b. 重ね合わせ手法の概念と分析手順

GIS 分析機能の一つとして、他の「主題図」^{*50}

^{*47}「水資源管理規則」では、上水源保護区域の指定基準に基づいて、上水源供給目的のダムの場合、その区域を指定できると認められている（関連法律第 2 章第 4 条 2 の 2）。

^{*48}現在、洪水調節目的のダムであるため法的には 15 日間湛水することになっている。しかし、水利の目的が変わると、蒸発による気象変化が地域の自然生態系や農作物に影響を及ぼす可能性がある。

^{*49}上水源保護区域の指定基準に対しては、地域特性などにより異なるが、本節では「水資源管理規則」第 4 条の保護区域のダムによる湖沼における保護区域の指定基準により、湖沼の満水位区域から 10 km を超過しない範囲を適用する（関連法律第 2 章第 4 条 2 の 2）。

^{*50}特定の利用目的に応じた主題を表現した地図のことである。その種類として土地利用図、土地条件図、地籍図、都市計画図、交通網図などがある（www.lroba.

の上に異なる主題図を用いて二つの主題図の間の関係を分析し、これを地図上に表現することができる「重ね合わせ」がある。重ね合わせ手法とは一つの主題図の上に別の主題図を重ね合わせて、二つの Coverage が表わす各形状の関係を分析することである。

分析の手順は次のようになる。まず、仮定に基づき、ダム建設により間接被害が及ぶ地域を設定する段階で、その対象地における人口、面積、ゾーニング、土地利用制限の状況などといった特徴について、文献を用いて考察を行う。次に、水没予想地域のアドレスと LMIS、すなわち土地情報システムのデータを結合し、水没予想地域図を作成する。また前段階で得られた水没予想地域図に基づいて、上水源保護区域の範囲(10 km 以内)にバッファリングする^{*51}。最後に、対象地として決定された地域の地図と LMIS による地図とを予想された上水源保護区域の範囲で重ね合わせ、将来上流部に予想される土地利用規制の範囲を予測する。

c. 分析方法と分析対象

1) 対象地域の選定と主な特徴

ダム建設による直接的な補償が行われない周辺地域として、周辺地域の中で用途変更により影響を受ける可能性のある地域に焦点を当てることにする。上流部における関連地域を考えると、チョルウォン郡の地域全体と水没地域以外のポチョン市が取り上げられるため、分析対象地域とする。

チョルウォン郡は、ガンウォン道で初めて農業機械化が行われた地域として、農業が中心産業となっている。全体休戦線(国境線)248.0 kmのうち28%の0.2 kmがチョルウォン郡と接しており、土地利用制限に関しては、地域全体(899.8 km²)が接境地域および軍事施設保護

区域、その他民間人統制区域などに指定されており、財産権行使に制限がある特殊な地域である。このことにより高速道路や鉄道などの SOC が整備されておらず、製造業などを行うことは困難であるといわれている。そのような特徴は、近年、農村社会の過疎化と共に人口減少の原因となっている。最近では、南北統一を仮定した都市計画も推進されるなど、将来の開発可能性は高いとされている。一方で、ポチョン市は2003年の行政単位の改編で郡から市に昇格し、首都圏に近い市の南部から人口が増え続け、現在では、スプロール現象が進行するなどといった問題が現れている。これについてはポチョン市の「人口重心」(Center of Population)^{*52}の変化を確認するとより理解しやすい(図14)。図14は、ポチョン市に昇格した2003年までに、人口重心が首都圏である南の方に移動していることを示している。さらに、首都圏の産業および都市空間構造の改編に伴い、人口および産業の受け容れに基づく開発により、今後も人口は増加すると予想される。また、土地利用の制限については、表11のように設定されている。その代表的な制限として、まず、北朝鮮とのDMZから民間人統制区域を含む特別区域として接境地域の指定がある^{*53}。接境地域は、2006年現在、ポチョン市の総面積のうち59.7%(826.6 km²のうち493.4 km²)を占めている。そして、軍事施設保護区域があり(826.6 km²のうち285.0 km²)、34.4%を占めている。しかし、その位置はポチョン市の北部地域であり、ほぼ水没予定地域に指定されていることが分かる。

2008年8月、国防省は、軍事施設保護区域の指定が解除される地域を発表している。その内容を詳しく調べると、ポチョン市の約33 km²が解除されて252.4 km²となるのに対し、チョルウォン郡は解除の対象から除外されているこ

com/srv/000099.html : 2008年10月アクセス)。

^{*51} 本分析では、ダム湖岸・河岸からではなく、河川の中心線から10 kmの範囲を捉えるようなバッファリングを行う。その理由は、渇水や雨水(洪水)などによる氾濫のためダム湖岸・河岸は流動的であり、その位置を確定するのは困難なためである。つまり、上水源保護区域の指定により影響がおよぶ最小範囲を予測していることになる。

^{*52} 地図上で、ある地域の人口の重心を位置づけ、人口の空間的な分布状態の集中傾向を把握する手法である(Kim and Ha^[58])。

^{*53} 接境地域とは民間人統制区域の以南に位置する範囲で、民間人統制区域から距離や地理的条件、地域開発の程度などに基づいて、大統領令により定められる地域である(接境地域支援法第2条)。



図 14 ポチョン市の人口重心の移動
出所) ポチョン市⁽⁹²⁾より引用。

とがわかる。そのため、ポチョン市の開発可能地域は拡大しているが、チョルウォン郡は制限されたままであるので、チョルウォン郡の不満の声が高くなると共に「相対的剝奪感」も高くなると考えられる。

2) GIS 分析の過程

GIS 分析は次のように行う。以上の仮定から上水源保護区域の指定範囲を求めるために、ハンタン江ダム建設主体である水資源公社が提示した補償面積と 2006 年 12 月、建設交通部（当時）で最終的に告示された設計洪水水位である EL.114.4 m に基づいて、ハンタン江ダムの上流部の標高に合わせて重ね合わせた。その結果から、上水源保護区域の予想範囲をバッファリングしたのが、図 15 である。それゆえ、ハンタン江ダム建設により湛水し、上水源保護区域に指定される全体面積はおよそ 896 km² であることが明らかになった。その中で、直接被害予想地域であるポチョン市とヨンチョン郡の上水源保護区域は、全体面積の約 68.3% である約

611 km² を、また、チョルウォン郡の上水源保護区域、全体面積の 31.7% である約 284 km² を占めていることがわかった。

以上の地図以外に、地形的特徴、および人口などとの関係を、より具体的に理解するため、次のように分析を加えた。まず、上流部の地形的特徴を捉えるために、30 m * 30 m の人工衛星映像を用いた「数値標高資料」(Digital Elevation Models) を加工して得られた「陰影起伏図」(Shaded Relief Image Map) の結果を上水源保護区域を重ね合わせて図 16 を作成した。これにより、チョルウォン郡の上水源保護区域となる地域は、地形的に低い平地になっている反面、ポチョン市は、山間地域であることが分かる。

次に、各地域における人口重心を捉えるために、2003 年を基準に明らかになった座標を図 15 と重ね合わせたのが図 17 である^{*54}。これにより、人口重心は、ポチョン市の場合、上水源保護区域から離れている反面、チョルウォン郡の場合、上水源保護区域に含まれていることが分かる。

3) 分析結果と解釈

以上により、将来生じるコンフリクト可能性を捉えてみる。

まず、ポチョン市の場合、上水源保護区域の予想範囲に入る地域は、図 16 のように山間地域という特徴を持ち、将来的にもその地形的特性により地域開発は難しいと考えられる。また、図 17 のようにその範囲から離れて南部地域に中心市街地が形成されており、そこに人口重心が存在していることが分かった。以上より、ポチョン市は、地形的特徴、人口比率、土地利用制限の状況などにより判断すると、上水源保護区域の指定に反発する可能性は低いと考えられる^{*55}。

^{*54} 2003 年におけるポチョン市の TM 座標は X = 218280, Y = 489171, チョルウォン郡の TM 座標は X = 224895, Y = 525548 であった。

^{*55} ポチョン市のうち、上水源保護区域に入る行政区分は、カンイン面(4,292 人)、ヨンブク面(10,415 人)、チャンス面(3,158 人)、永中(ヨンジュン)面(6,366 人)の四地域である。ポチョン市における四地域の人口比率は 14.6% に過ぎない。



図15 上水源保護区域の予想範囲

出所) 韓国土地公社の LMIS (2006 年基準) を修正して引用。

注) LMIS は、チヨルウォン郡とポチョン市の内部資料より提供された。

一方で、チヨルウォン郡は、前述したように郡一帯が接境地帯であり、軍事施設保護区域に指定されているなどといった厳しい土地利用制限があるため、稲作を中心とした農村地域であるという特徴がある。上水源保護区域の予想範囲に入る地域は、図16のように地形的にも標高の低い平地が広がっているため、過去からその地域を中心に村落が形成され、現在は中心市街地となっていることが分かった。また、図17のように予想範囲内には人口重心が存在し、人口比率は約60%で高いことが分かった(2006年末現在)。そのため、図18の(A)のように住居、商業活動の目的で土地の用途が区分されているゾーニングとして都市地域(住居地域、商業地域、緑地地域)が三ヶ所⁵⁶、および管轄行政区分

の二ヶ所が上水源保護区域の予想範囲(図18の(B))に入ることが分かった⁵⁷。以上の地形的特徴、人口比率、土地利用制限の状況などにより判断すると、上水源保護区域の指定に反発する可能性が高いと考えられる。

したがって、将来、対象地域でのコンフリクト発生の可能性に対して、政策の変更として上水源保護区域が指定された場合、更なる制限として認識されるため、相対的剝奪を呼び起こす政策決定として受け入れられ、中央政府とチヨ

(75.6%) を占めている(チヨルウォン郡⁽¹⁰⁾)。

⁵⁷ 2006 年末を基準として、主な都市地域(用途区域上)である「葛末(ガルマル)邑」は13,406人、「東松(ドンソン)邑」は15,659人で、総人口の47,719人に対し、それぞれ28.1%、32.8%を占めており、二つの地域に約60%の人口が集中していることがわかる。また、全地域に軍事地域として厳しい土地利用制限がされているため、ポチョン市のような開発行為は行われておらず、人口重心の変化も目立って見受けられない(チヨルウォン郡⁽¹⁰⁾)。

⁵⁶ 2006 年末現在、チヨルウォン郡のうち、都市地域(26.06 km²、チヨルウォン郡の全体面積の2.9%)は住居地域(5.64 km²)、商業地域(0.73 km²)、緑地地域(19.69 km²)で構成され、緑地地域が過半数以上

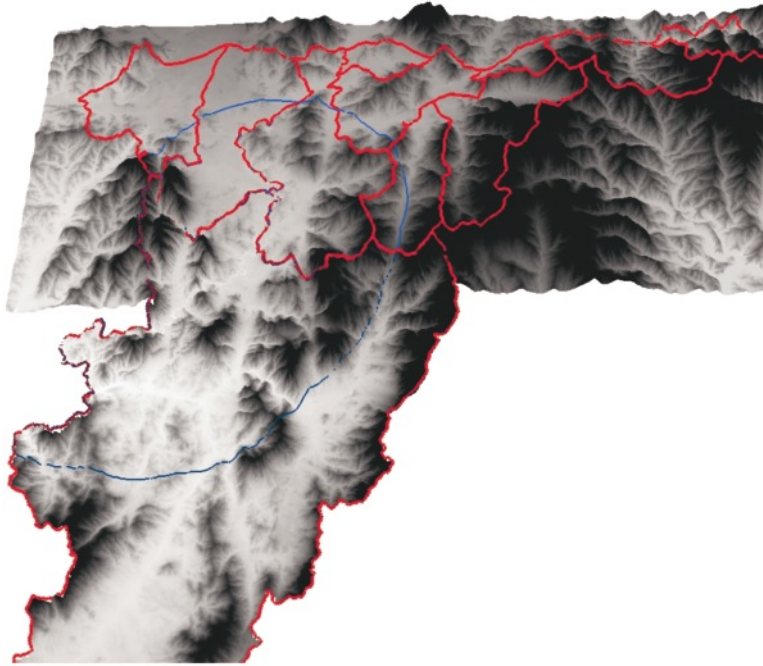


図 16 上流部の陰影起伏図における上水源保護区域の予想範囲
出所) 韓国国土地理情報院「数値標高資料」(www.ngii.go.kr)を修正して作成。
注) 白色部分は標高の低い地域, 黒色部分は標高の高い地域を表わす。

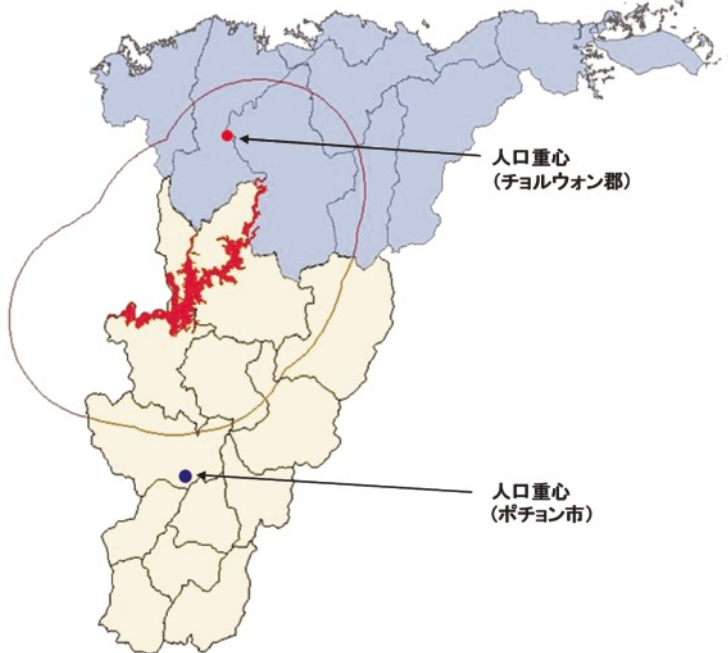


図 17 周辺地域における人口重心と上水源保護区域の予想範囲 (2003 年)
出所 1) 韓国土地公社の LMIS (2006 年基準) を修正して引用。
出所 2) 人口重心: ポチョン市⁹²⁾, 図 6-11 を修正して作成。
注) LMIS は, チョルウォン郡とポチョン市の内部資料より提供された。

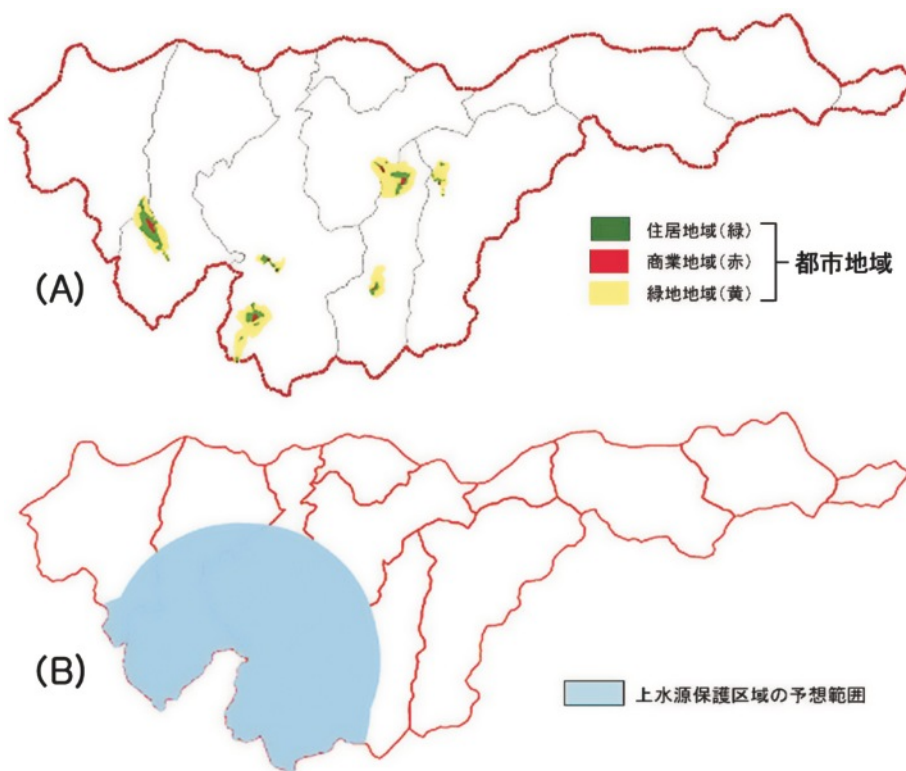


図 18 チョルウォン郡内の都市地域図 (A) に上水源保護区域の予想範囲 (B) を重ね合わせた結果

出所 1) チョルウォン郡地図は韓国土地公社 LMIS (2006 年基準) を修正して引用。

出所 2) 都市地域 (住居地域, 商業地域, 工業地域, 緑地地域) はチョルウォン郡の内部資料 (2006 年基準) より引用。

注) LMIS は, チョルウォン郡の内部資料より提供された。

ルウォン郡を中心とする周辺地域住民の間で新たな公共コンフリクトが発生する可能性がある判断できる。加えて, 上水源保護区域の指定による間接被害があまり予想されないポチョン市と, 地域発展を阻害するような法的土地利用の制限を受けるチョルウォン郡が衝突すると, 地域住民間のコンフリクトへ発展する可能性もあると考えられる。その理由は, チョルウォン郡は上水源保護区域の指定に反対し, 全てのダム建設に反対する立場を取っている一方, ポチョン市は上水源保護区域の指定による被害があまり予想されなく, むしろ現在, 多目的ダムへの変更賛成する立場をとっているためである^{*58}。

d. 含意

以上, 本節では洪水調節用として建設されているハンタン江ダムに, 用水供給の用途が追加されることで周辺地域に上水源保護区域が指定されたと仮定した場合, 将来のコンフリクトの発生可能性を明らかにした。

ン江洪水調節用ダム建設絶対反対と対案を提示するための市民大討論会」では, ポチョン市の政治家, 住民などは多目的ダムへの転換を要求した。しかし, チョルウォン郡はもちろん, 上位自治体であるガンウォン道の政治家, 住民はダム建設を含む全ての案に対して白紙撤回を訴えている (朝鮮日報, 2006 年 8 月 20 日, 同年 12 月 21 日, 2007 年 3 月 7 日, 同年 8 月 16 日など)。以上の新聞報道でも明らかになったように, 同様の反対派のなかでも, 各地域の利害関係により, 意見の差があることが分かる。

*58 2007 年 2 月 27 日にポチョン市で開催された「ハンタ

チョルウォン郡における水没地域の面積は0.4 km²で、全体の水没予定地域(14.8 km²)の約2.7%に過ぎず、直接的影響は水没予定地域が含まれる他の市町村に比べて相対的に少ない。しかし仮に将来下流地域の都市化などによりハンタン江ダムに用水供給目的が加えられ、上水源保護区域が指定される場合、チョルウォン郡の中心生活圏二ヶ所がその影響を受けることがわかった。また、韓国と北朝鮮との軍事的な対立がなくなったと仮定した場合、現在に至るまで地域開発の障害となってきた接境地域並びに軍事施設保護区域などの指定が解除される。しかし、この場合においても、上水源保護区域という新たな指定は、平地が多いという地形的特性を持つチョルウォン郡にとっては、将来に対する不安要因として認識される。その結果、政府との間に新たなコンフリクトが発生する可能性があると考えられる。

一方で、全体の水没予定地域のうち約70% (10.5 km²) がポチョン市に集中している。この水没地域および川辺地域は、地形的な限界と軍事地域としての土地利用制限のため、主に農業生産活動を行ってきた地域である。しかしながら、当該地域はダム建設による強制移住などの直接被害はあるが、そのことに対する補償が個別に補償されるので、将来的にコンフリクトは発生しにくいと判断できる。また、南部の都市地域は生活中心圏として上水源保護区域の範囲に入っておらず、むしろ地域開発並びに人口の増加による水不足により、現在のハンタン江ダムに用水供給という目的の追加を望む可能性がある。

以上により、チョルウォン郡の地域の住民は、将来、多目的ダムへの変更がなされ、水質保全などを目的とする上水源保護区域に指定されることを強く懸念していたことが分かった。その結果、チョルウォン郡における都市地域の一部が上水源保護区域内に含まれる点などが明らかとなり、上記の懸念の根拠が、実証的にも裏づけられた。つまり、政策変更の例として将来上水源保護区域の指定がなされた場合、韓国政府とチョルウォン郡の住民との新たな公共コンフリクトが発生する可能性がある判断された。

今後、その政策変更をめぐって、反発があまり生じないと判断できるポチョン市と、新たに地域発展の阻害要因として土地利用制限に反発すると判断できるチョルウォン郡が対立することになると、各住民間の地域コンフリクトに発展する可能性があると考えられる。

第V章 結 論

本研究の課題は、ダム建設におけるコンフリクトの態様を、実証的に明らかにすることである。分析対象とするダム建設事業は、第三者と紛争当事者が協議して合意形成を目指す「社会的合意形成プログラム」が、韓国において初めて実施されたハンタン江ダム建設とした。

第II章では、コンフリクトと合意形成に関する研究動向を整理した。コンフリクト・アセスメントは、合意形成手法における分析手順中の一つとして、インタビュー調査で得られた情報などを整理し、コンフリクトの態様を解明することである点、コンフリクトの態様を、より客観的・視覚的に解明するためには、分析対象事例に関連した地理情報などを活用した定量的分析が必要である点などを指摘した。

第III章では、本研究の分析事例である韓国のハンタン江ダム建設をめぐるコンフリクトの背景や経緯を、年表作成などによって整理した。また、本ダム建設に関連する新聞記事情報を利用し、記事度数の基準化指標であるRDI(Relative Deviation Index)を記事内容ごとに計測して、本ダム建設をめぐるコンフリクトの推移を時期区分した。本ダム建設をめぐるコンフリクトの推移は、第1期が「ダムの立地決定と住民反発の段階」(2001-2003年)、第2期が「住民反発に対する事業推進者の対応段階」(2004-2005年)、第3期が「反発の拡散・組織化の段階」(2006-2007年)と時期区分される点、また2004年に韓国において初めて実施された「社会的合意形成プログラム」の問題点を明らかにした。

第IV章では、水没などのダム建設による顕著な影響が見込まれるダム建設予定地の周辺地域に焦点を絞り、当該地域における反対運動の実態をインタビュー調査で定性的に分析した。また、住民のダム建設に対する懸念の一つである

「上水源保護区域」の指定という新たな土地規制の範囲をGIS (Geographic Information System)で定量的に分析した。紛争当事者へのインタビュー調査から、注目された結果は、ダム建設地や水没予定地である地域よりも、ダム建設地でも水没予定地でもない地域の方で、より積極的な反対運動がみられた点である。ダム建設地でも水没予定地でもない地域の住民は、次の事態を懸念していた。水不足深刻化などにより、将来、ダムの利用目的が、洪水調節用の単一目的ダムから多目的ダムへ、変更される可能性がある。そうすると、当該地域が水源の確保と水質の保全を目的とする「上水源保護区域」に指定される恐れがある。つまり、従来から国防上の理由により厳しかった当該地域における土地利用の規制が、「上水源保護区域」の指定によって更に厳しくなり、当該地域の開発も、いつそう遅延するという懸念である。そこで、インタビュー調査で得られたこの定性的情報を、定量的にも分析して確認するために、多目的ダムに変更された場合の「上水源保護区域」をGIS分析で予測した。分析の結果、ダム建設地でも水没予定地でもない地域の都市部が、予測された「上水源保護区域」の一部に含まれる点が明らかとなった。この結果は、当該地域住民のダム建設に対する懸念を裏付けるものであり、当該地域では、今後も引き続き、反対運動が継続して行くものと推察された。

以上のように、本研究は、韓国のハンタン江ダム建設を事例として、公共事業におけるコンフリクトの態様を、実証的に分析したものである。本研究は、インタビュー調査に留まっていたコンフリクト・アセスメントの分析枠組みの中に、定量的分析手法を導入し、その有効性を明らかにしている点で、高く評価できる。また、本研究の成果は、今後、公共事業におけるコンフリクト・アセスメントを実施していく上での基礎的知見として、有用である。

謝 辞

本稿を執筆するにあたり、指導教員としてご指導頂いた出村克彦先生(北海道大学名誉教授)、山本康貴先生(北海道大学大学院農学研究

院准教授)、中谷朋昭先生(北海道大学大学院農学研究科助教)には、論文の構成から細部に至るまでの有益なコメントや温かいご指導を賜りました。出村克彦先生は、日本に留学してから大学院シンポジウムの間などを通じて、積極的な研究姿勢をご教授下さり、学会参加など多くの社会経験の機会を与えて下さいました。また、本稿主査の山本康貴先生には大学院シンポジウムなどで、熱心に、ご指導を頂きました。中谷朋昭先生には、ご指導と激励を頂きました。坂下明彦教授と吉田邦彦教授には副査として貴重なご意見を頂きました。朴紅准教授には、韓国語の日本語表現などをアドバイス頂きました。北海道大学大学院農学院共生農業資源経済学講座の諸先生方からも、有益なご指導・助言をいただきました。共生農業資源経済学講座農業環境政策学研究室及び、共生農業資源経済学講座の大学院諸兄からはシンポジウムの場や日常生活においても、数多くの示唆や叱咤激励をいただきました。

本稿には、共同研究として発表したものが含まれています。出村克彦先生、山本康貴先生、中谷朋昭先生、棧敷孝浩博士(中央水産研究所)、文永基先生(江原大学)には、共同研究の成果の一部を本稿の一部として用いることを快く承諾して頂きました。調査にご協力いただきましたチョルウォン、ポチョン、ヨンチョンの団体・行政関係者などの方々からは、お忙しい中、たいへん貴重な意見や資料を頂きました。

両親と妹などの家族には、とても長い学生生活を温かく見守り、学業に専念できるように精神面と経済面で生活を支えて頂きました。

ここに挙げた方々をはじめとして、本当に多くの皆様からのご協力やご理解があつてこそ、本稿を完成させることができました。ここに謹んで、感謝申し上げます。

引用・参考文献

- [1] Amason, A. C. "Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams," *Academy of Manage-*

- ment Journal, Vol.39, pp.123-148, 1996.
- [2] 足立幸男『公共政策学入門——民主主義と政策』, 有斐閣, 1994.
- [3] 安炯基「NIMBYの概念的再構成——環境問題の発生と政治的動員化過程」『韓国地方自治學會報』第12巻第4号, pp.153-172, 2000 (韓国語).
- [4] Arnstein, S. R. “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association*, Vol.35 (4), pp.216-224, 1969.
- [5] Aubert, V. “Competition and Dissensus; Two Types of Conflict and of Conflict Resolution,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.7 (1), pp.26-42, 1963.
- [6] Awakul, P. and S. O. Ogunlana “The Effect of Attitudinal Differences on Interface Conflict on Large Construction Projects; The Case of the Pakmun Dam Project,” *Environment Impact Assessment Review*, Vol.22, pp.311-335, 2002.
- [7] Barron, P., R. Diprose and M. Woolcock, *Local Conflict and Development Projects in Indonesia; Part of the Problem or Part of a Solution?*, World Bank Policy Research Working Paper 4212, 2007. (<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/4212.html> : 2008年12月アクセス).
- [8] 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.
- [9] Burgess, H. and B. Spangler “Consensus Building,” in G. Burgess and H. Burgess ed. *Beyond Intractability*, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: 2003. 9. (www.beyondintractability.org/essay/consensus_building : 2008年10月アクセス).
- [10] 鐵原郡『2007 鐵原行政統計年報』, 2007 (韓国語).
- [11] 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』, 江原大学大学院不動産学科修士論文, 2003 (韓国語).
- [12] 趙誠培・文永基・出村克彦「ハンタン江ダム建設によるコンフリクトプロセス分析と合意形成の意味」『住居環境』第6巻第1号, pp.69-85, 2008 (韓国語).
- [13] 趙誠培・中谷朋昭・出村克彦「ダム建設によるコンフリクトに対する合意形成過程——韓国のハンタン江ダムの事例より——」『北海道大学大学院農学研究院邦文紀要』第30巻第2号, pp.181-203, 2009.
- [14] 趙誠培・中谷朋昭・棧敷孝浩・山本康貴「ダム建設計画に対する地域住民の反発過程に関する実証分析——韓国のハンタン江を事例として」『農経論叢』第64集, pp.25-32, 2009.
- [15] Choi, H. S., S. M. Hong and G. I. Joo『公共財とコンフリクト管理——水資源をめぐるコンフリクトと協力』, 博英社, 2004. (韓国語).
- [16] Choi, S. E.『ダム建設が周辺地域に至る影響と対策——ソヤン江多目的ダムを中心に』(江原発展研究院研究報告01-11), 2001 (韓国語).
- [17] Choo, B. J. and Y. S. Jeong「システムダイナミクス方法論を適用した住民参加誘引分析」『地方行政研究』第20巻第1号, pp.131-164, 2006 (韓国語).
- [18] Daniel, E. I. “Siting Noxious Facilities; Are Markets Efficient?,” *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.29, pp.20-33, 1995.
- [19] Douglas, J. A. “Environmental Mediation: An Alternative Approach to Policy Stalemates,” *Policy Sciences*, Vol.15, pp.

- 345-365, 1983.
- [20] D'Souza, R. "The Democracy-development Tension in Dam Projects; The Long Hand of the Law," *Political Geography*, Vol.23, pp.701-730, 2004.
- [21] 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.
- [22] Forss, K. "Deliberative Democracy; Evaluation of Methods and Types," 『国内外コンフリクト関連制度及び政策』(経済・人文社会研究会共同研究叢書 05-02-10), 2005.
- [23] 萩原良巳・坂本麻衣子『コンフリクトマネジメント——水資源の社会リスク』, 勁草書房, 2006.
- [24] 浜本篤史『大規模開発プロジェクトと住民移転の社会学研究——中国・三峡ダムにおける移転住民の生活再建と疎外感』, 東京都立大学大学院社会学博士論文, 2005.
- [25] 平井宜雄『現代不法行為理論の一展望——現代民法学の課題』, 一粒社, 1980.
- [26] Hsu, S. H. "NIMBY Opposition and Solid Waste Incinerator Siting in Democratizing Taiwan," *The Social Science Journal*, Vol.43, pp.453-459, 2006.
- [27] 船橋晴俊「協働連関の両義性」(現代社会問題研究会編『現代社会の社会学』, 川島書店, pp.209-231, 1980.).
- [28] 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.
- [29] 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.
- [30] 石割信雄・北原鉄也・瀬田史彦「米国オレゴン州輸送計画のPIプロセス分析——熟議民主主義的視点から」『計画行政』第31巻第1号, pp.89-97, 2008.
- [31] Jeong, D. Y. 『社会科学方法論辞典』, Baek-ui 出版社, pp.375-376, 1997 (韓国語).
- [32] Jeong, H. S. and C. H. Lee 『環境コンフリクト現況および政策課題』, 韓国女性開発院, 2005 (韓国語).
- [33] Jeong, H. W. 『コンフリクト管理およびコンフリクト解決——社会コンフリクト, どのように解決するのか』(セミナー資料集), PCSD, 2004 (韓国語).
- [34] Jeong, J. G., G. T. Seong, J. Lee and Y. S. Lee 『政策評価——理論と適用』, 法英社, 2006 (韓国語).
- [35] 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, 2003(韓国語).
- [36] 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および政策課題』(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 (韓国語).
- [37] 角一典『受益圏・受苦圏概念再考——千歳川流域対策問題を手がかりに』, 第25回環境社会学会セミナー自由報告, 2002, 6.
- [38] 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 (韓国語).
- [39] 唐木芳博・山田哲也・山形創一・渡真理論・森山弘一・吉田純土『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究』(国土交通省政策研究第70号), 国土交通省政策研究所, 2006.
- [40] Katrina, S. R. "River Disputes as Sources of Environmental Cooperation," Environment and Conflicts Project International Project on Violence and Conflicts Caused by Environmental Degradation and Peaceful Conflict Resolution, Occasion Paper, No.14, Center for Security Studies and Conflict Research, pp.117-140, 1995.
- [41] 江原道・鐵原郡『ハンタン江ダム妥当性検討報告書』, 2004 (韓国語).

- [42] 江原道『チョルウォン平和市基本計画』, 2006 (韓国語).
- [43] 韓国道路公社『春川——襄陽間高速道路建設事業概略コンフリクト影響分析』, 2006 (韓国語).
- [44] 建設交通部『水資源長期総合計画』, 2007 (韓国語).
- [45] 建設交通部『2007年建設交通統計年報』, 2007 (韓国語).
- [46] 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 (韓国語).
- [47] Kim, C. W., T. S. Park, S. J. Lee and W. B. Shim『水資源管理およ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 (韓国語).
- [48] Kim, C. Y. 「NIMBY型国防施設の外部性コンフリクト調整に関する研究」『韓国地方自治学会報』第14巻第3号, p.125-149, 2002 (韓国語).
- [49] Kim, H. M. 「地域内の不平等度と人口流出——相対的剝奪感モデルの実証的分析」『韓国行政学報』第24巻第3号, pp. 1441-1454, 1990 (韓国語).
- [50] Kim, H. S. 「参加的意思決定の意義と活用方案」『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』, PCPF, pp. 5-21, 2005 (韓国語).
- [51] Kim, I. J. and M. H. Lee 「地域間環境コンフリクトの国内事例および解決方案」『環境紛争の経済的解決方案的模索』, 韓国環境経済学会(現, 韓国資源経済学会), pp.1-18, 1996 (韓国語).
- [52] Kim, J. H., C. H. Lee and C. H. Shin『環境分野コンフリクト類型および解決方案研究』, 韓国環境政策評価研究院, 2004(韓国語).
- [53] Kim, S. G. 「交渉の影響要因に関する研究」『韓国行政学報』第36巻第2号, pp.63-83, 2002 (韓国語).
- [54] 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. (韓国語).
- [55] 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案の研究』(国土研報告書2005-20), 国土研究院, 2006 (韓国語).
- [56] Kim, S. T. 「選好施設(PIMFY)誘致をめぐるレント追求とレントの社会的還元」『韓国行政学報』第37巻第1号, pp.77-94 (韓国語).
- [57] Kim, T. H., M. G. Moon and E. G. Kim『社会コンフリクト解消のためのコンフリクト管理制度の構築および運営方案研究』(経済・人文社会研究会共同研究叢書05-02-02), 韓国女性開発院, 2005 (韓国語).
- [58] Kim, Y. and C. H. Ha 「地域不均衡成長による人口および産業パターン分析」『国土計画』第37巻第6号, pp.51-64, 2002(韓国語).
- [59] Kim, Y. H. 「参加的意思決定の設計と成功要因の検討」『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』, PSCD, pp.144-169, 2005 (韓国語).
- [60] Kim, Y. H. 『公共コンフリクトと参加型意思決定』, 建設交通部・建設交通人材開発院, 2007 (韓国語).
- [61] 木下栄蔵, 鈴木聡士, 田村担之, 中西昌武, 高野伸栄, 谷本圭志, 藤井聡, 谷口守, 山中英生, 石田健一, 岸邦宏, 安藤良輔「参加型計画における集団意思決定手法の課題と展望」『土木計画学研究・講演集』第23巻第1号, pp.801-808, 2000.
- [62] 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案に関する研究」『人事管理研究』第17巻, pp.247-270, 1993 (韓国語).
- [63] Krueger, A. O. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American*

- Economic Review*, Vol.64, pp.291-303, 1974.
- [64] Kwon, H. S. and S. B. Seo 「公共部門と民間部門の代替的紛争解決制度の比較研究」『韓国行政学会冬季学術大会論文集(II)』, pp.287-312, 1996 (韓国語).
- [65] Kwon, Y. I. and J. W. Park 『SOC 事業推進上の社会的コンフリクト解消方案——PI 導入方案を中心に』(研究叢書04-06), 韓国交通開発研究院, 2004 (韓国語).
- [66] Lee, J. J. 『土地経済学』, 博英社, 2007(4th ed.) (韓国語).
- [67] Libiszewski, S. *What is Environmental Conflict?*, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 1982.
- [68] Likert, R. and J. G. Likert., *New Ways of Managing Conflict*, McGraw-Hill Inc, 1976. (三隅二不二監訳, 白樫三四郎・関文恭・杉万俊夫訳 『コンフリクトの行動科学——対立管理の新しいアプローチ』, ダイヤモンド社, 1988.).
- [69] Martinez, J. and L. Susskind, “Parallel Informal Negotiation; An Alternative to Second Track Diplomacy,” *International Negotiation*, Vol.5 (3), pp.1-18, 2000.
- [70] 松原宏 『経済地理学』, 東京大学出版会, 2006.
- [71] Matsuura, M. and H. Yamanaka, “Planning Through Assisted Negotiation: Consensus Building for Traffic Safety,” *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol.7, pp.1546-1558, 2007.
- [72] McKernan, S. and D. Fairman. “Producing Consensus,” in L. Susskind, S. McKernan and J. Thomas-Larmer ed. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, pp.325-373, 1999.
- [73] Moore, C. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey Bass Publishers, 1989.
- [74] Na, S. L. and Y. G. Kim 「環境紛争とその解決方策——外国事例」『環境紛争の経済的解決方策の模索』, 韓国環境経済学会 (現, 韓国資源経済学会), pp.19-28, 1996 (韓国語).
- [75] Na, T. J. and J. H. Park 『コンフリクト解決の制度的接近——現行コンフリクト関連制度分析および対案』, 韓国行政研究院, 2004 (韓国語).
- [76] Na, T. J. 『公共事業のコンフリクト分析による解決既済の模索』, 韓国行政学会 2005 年夏季学術大会, 2005 (韓国語).
- [77] 内閣府『高齢化の状況および高齢社会対策の実施の状況に関する年次報告』(高齢社会白書平成16年版) (www.cao.go.jp/kourei:2008年10月アクセス).
- [78] Neeman, Z. “Effective Siting of Waste Treatment Facilities,” *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.43, pp.303-324, 2002.
- [79] 日本水環境学会 『日本の水環境1——北海道編』, 技報堂出版.
- [80] 帯谷博明『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生——対立と協働のダイナミズム』, 昭和堂, 2004.
- [81] OECD, *Citizens as Partners; OECD Handbook on Information Consultation and Public Participation in Policy-Making*, 2001.
- [82] 岡田憲夫・キース W ハイブル・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.
- [83] Ozawa, C. P. “Making the Best Use Of Technology,” in L. Susskind, S. McKernan and J. Thomas-Larmer ed. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, pp.401-433, 1999.
- [84] Park, C. W. 「訴訟によらない紛争解決制度」『延世法学研究』第6巻第2号, pp.253-275, 1998 (韓国語).
- [85] Park, I. Y. 『水資源開発と政策不応』, 韓国学術情報, 2006 (韓国語).
- [86] 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 (韓国語).
- [87] Park, T. S. 「韓国社会公共コンフリクトに対する認識とコンフリクト解法の変遷過程に関する研究」『韓国危機管理論集』第2巻第2号, pp.95-105, 2000(韓国語).
- [88] Park, T. S. 『全羅北道の環境コンフリクトイシュー対応方案』(全北発展フォーラム2006第3号), 全北発展研究院, 2006 (韓国語).
- [89] Park, T. S. 「公共コンフリクト解決と社会的合意形成」『国策事業関連コンフリクトと社会的合意形成』, コンフリクト予防と解決のための政策フォーラム, pp.117-132, 2006 (韓国語).
- [90] 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 (韓国語).
- [91] 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.), University of Chicago Press, pp.473-492, 1980.
- [92] 抱川市『広域大衆交通体系基盤ポチョン新都市開発戦略研究』, 2006 (韓国語).
- [93] 抱川市『2007抱川行政統計年報』, 2007(韓国語).
- [94] Rabe, B. G. *Beyond Nimby; Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, 1994. (www.cpn.org/topics/environment/beyondnimby.html: 2008年10月アクセス).
- [95] Ronald, C. G., *Water Resource Economics*, MIT Press, 2006.
- [96] Rummel, R. J. “The Process of Conflict,” in R. J. Rummel, *Understanding Conflict and War*, Vol.2, *The Conflict Helix*, Sage Publications, 1976. (www.hawaii.edu/powerkills/NOTE11.HTM: 2008年10月アクセス).
- [97] Runciman, W. G. *Relative Deprivation and Social Justice*, Routledge and Kegan Paul, 1966 (3rd ed.).
- [98] Sa, D. H. 「地方時代環境コンフリクトの解決既済——第3者調整を中心に」『韓国行政学報』第31巻第3号, pp.187-201, 1997 (韓国語).
- [99] Savage, R. and K. Deutsch. “A Statistical Model of the Gross Analysis of Transaction Flows,” *Econometrica*, Vol. 28 (3), pp.551-572, 1960.
- [100] 澤田学「食品安全性情報と家計食料需要——狂牛病騒動・O157事件の事例分析——」『農業経済研究別冊1998年度日本農業経済学会論文集』, pp.72-74, 1998.
- [101] 瀬本浩史・奥原崇・南衛・渡真理論『社会資本整備における第三者の役割に関する研究』(国土交通省政策研究第43号), 国土交通省政策研究所, 2005.
- [102] Shin, C. H. 『コンフリクト影響分析』, Wisdom Publishing, 1995 (韓国語).
- [103] 庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編『福祉社会事典』, 弘文堂, 1999.
- [104] 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 (韓国語).
- [105] 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 (韓国語).
- [106] 菅原郁夫・サトウタツヤ・黒沢香編『法と心理学のフロンティアI巻——理論・制度編』, 北大路書房, 2005.
- [107] Susskind, L. “An Alternative to Robert’s Rule of Order for Groups, Organizations, and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate by Consensus,” in L. Susskind, S. McKernan and J. Thomas-Larmer ed. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, pp. 2-57, 1999.
- [108] Susskind, L. and C. Jeffrey, *Breaking Robert’s Rules: The New Way to Run Your Meeting, Building Consensus, and Get Result*, Oxford University

- Press, Inc., 2006 (城山英明・松浦正浩訳『コンセンサス・ビルディング入門——公共政策の交渉と合意形成の進め方』, 有斐閣, 2008.).
- [109] Susskind, L. and J. Thomas-Larmer “Conducting a Conflict Assessment,” in L. Susskind, S. McKernan and J. Thomas-Larmer ed. *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, pp. 99-136, 1999.
- [110] 鈴木興太郎編『世代間衡平性の理論と倫理』, 東洋経済新聞社, 2006.
- [111] 谷山重孝編『新しい水環境の創出——農業集落排水システムとその技術』, 農文協, 2000.
- [112] Uitto, J. I and A. K. Biswas, *Water for Urban Areas*, United Nations University Press, 2000. (深澤雅子訳『水のリスクマネジメント』, 国連大学出版局, 2002.).
- [113] Wolsink, M. “Wind Power and The NIMBY-myth: Institutional Capacity and the Limited Significance of Public Support,” *Renewable Energy*, Vol.21, pp.49-64, 2000.
- [114] Yoon, Y. C.『環境基礎施設の立地コンフリクトの原因と対策』, 2000 韓国行政学会夏期学術大会, 2000 (韓国語).
- [115] 漣川郡『2007 漣川行政統計年報』, 2007 (韓国語).
- [116] 吉川和広『最新土木計画学——計画の手順と手法』, 森北出版, 1975.

Summary

Recently, a large dam project which threatens the multilateral functions of a rural area in South Korea has been the subject of debate. Objections have been raised by local residents and NPOs for a variety of reasons, including environmental destruction. Tensions have become especially high over the construction of the dam project between local residents and the central government of South Korea. This resistance implies a failure in decision making in which the brunt of the sacrifice was upon the locals, yet the economic benefit was 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. Moreover, upstream local communities are on the verge of being submerged by the dam. The concerns of those who are directly affected as opposed to people indirectly affected differ greatly. Accordingly, many countries try to settle these kinds of disputes through consensus building or conflict assessment in which participatory decision making plays a crucial role in conflict settlement, conflict prevention and natural conservation.

The purpose of this article is to clarify the public conflict and opposition of the Hantan-river dam project in South Korea. It is helpful to analyze conflict case studies such as this in order to examine consensus building strategies which aim to settle such complicated problems.