

「アリーナ転換」としての 住民投票

徳島市・吉野川可動堰反対運動の事例から

高木 竜輔

はじめに

- 1 吉野川可動堰建設計画とアリーナの変遷
- 2 アリーナの変遷と可動堰反対運動の展開
- 3 アリーナ転換の帰結としての「住民投票」

はじめに

1996年に新潟県巻町で原発建設の是非をめぐる住民投票がおこなわれて以降、さまざまな 이슈に対して住民投票の実施を求める運動が展開されている⁽¹⁾。徳島市においても2000年1月に、吉野川可動堰建設計画をめぐる住民投票が実施された。投票率は55.00%であり、可動堰建設反対票が有効投票総数の91.65%という結果であった。大多数の有権者が可動堰建設計画に反対の意思表示を示したのである。

徳島市における住民投票は、他地域でおこなわれた住民投票と比較した場合、事業主体が国の公共事業に対する住民投票であったという点が特徴である。徳島市における住民投票運動の成功がどのような条件によってなされたのかを正確に把握するためには、徳島市における可動堰反対運動・住民投票運動の形成と展開を確認し、その社会運動としての特徴を描き出すことが必要である。この論文では、「アリーナ」という概念を用いることにより、第十堰問題を通じて設定された「アリーナ」の変遷と、それに対する運動の対応を明らかにする。このことにより、徳島市においてなぜ住民投票に対する動員がこれほどまでに高かったのかを明らかにしたい⁽²⁾。

1 吉野川可動堰建設計画とアリーナの変遷

(1) 吉野川可動堰建設計画の概要

(1) 各地の住民投票に関する紹介については今井(2000)を参照。

(2) 事例の詳細については高木(2000)を参照。また可動堰反対運動が形成されてから住民投票が実施されるまでについては永尾(2001)も参考になる。

はじめに、吉野川可動堰建設計画とはどのような計画なのかを明らかにしておきたい。吉野川は高知県を源流とし、徳島県を西から東へと横切り、紀伊水道に流れ込む、全長194キロメートルにおよぶ一級河川である。そして第十堰とは吉野川河口から14.2キロ地点にある固定堰のことである。この堰は江戸時代の1752年に当時の吉野川（現在の旧吉野川）への分水目的のために作られたものであり、青石を石畳状に敷き詰めて川底を盛り上げた固定堰である。青石の下には石が詰め込まれた竹のかごが敷き詰められており、堰のなかを水が透過してゆき、また第十堰の下を伏流水や地下水という形で通過するため、分水機能を保持しているにもかかわらず水を溜めない構造となっている。戦後、第十堰は建設省（現：国土交通省⁽³⁾）によって、部分的にコンクリートによる補強工事がおこなわれているが、その基本構造は昔と変わっていない。

建設省は1980年代に入ってこの第十堰を取り壊し、新たに河口から13キロ地点に可動堰を作る計画を公表する⁽⁴⁾。建設省が主張する、第十堰を取り壊し新たに可動堰を建設する理由は主として、(1)「治水」(洪水防止)、(2)「利水」(生活用水・工業用水などの確保)、(3)「環境の向上」(魚の遡上など)、に分類できる。ここでは焦点を「治水」に絞って、建設省が主張する可動堰建設の根拠、ならびに市民団体が可動堰建設に疑問を持つ理由を紹介したいと思う。本稿が「治水」に焦点を当てる理由は、「利水」は計画の途中で撤回されたからであり、「環境の向上」は、長良川河口堰の建設による環境破壊に代表されるように、それをまともに受けとる人がいなかったからである。

可動堰建設計画の出発点は1960年代までさかのぼることができるが、具体的に計画が動き出すのは1980年代からである。1982年に吉野川水系工事実施基本計画が改定され、吉野川における治水計画は、「80年に一度の洪水」から「150年に一度の洪水」を想定したものへと変更された。その結果、吉野川流域全体の河川計画が見直され、その一環として第十堰の可動堰化計画が立てられるのである。1988年に実施計画調査が開始され、1991年から建設事業費が予算化された。そして1992年には第十堰環境調査委員会が発足し、第十堰周辺の環境調査が開始された。

建設省の主張によれば、可動堰建設の理由の一つである「治水上の問題」は(1)せき上げ、(2)老朽化、(3)深掘れ、に分けられる。本稿は「せき上げ」についてののみ言及しておきたい。建設省によれば、「せき上げ」とは、洪水時に第十堰が流水の妨げとなり、その上流部の水位を押し上げてしまう現象である。建設省はこの「せき上げ」現象を防止し、洪水時の流水をスムーズにするためにも、可動堰を建設すべきであると主張する。しかし、市民団体側の主張によれば、「150年に一度の洪水」が生じた場合、そのせき上げによって水位は第十堰付近の堤防の危険ラインを最大42cm超えるだけであり、堤防の天端まであと2mも余裕がある。またある市民団体は、建設省が

(3) 2001年の省庁再編によって、建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁が統合され、国土交通省となった。しかし、本研究においてはそれ以前の時期を対象とするため、とくに断ることがない限り、建設省という用語をそのまま使用する。

(4) 建設予定の可動堰は引上式の可動堰で、通常時はゲートを河床まで下ろして水を貯め、洪水時にはゲートを引き上げて洪水の流水を妨げないようにするものである。建設費1030億円が予定され、国の負担が83%、徳島県の負担が17%となっている。

せき上げ計算のためにおこなったデータを入手し、独自に計算をおこなったところ、建設省の計算が実際の洪水の痕跡と一致しないことが明らかになった。仮に建設省の計算を受け入れたとしても、可動堰の効果は上流5kmの区間の水位を50cm下げるだけであり、費用対効果の観点から堤防の補強で治水対策になると主張する。可動堰建設に疑問を投げかける市民団体は、環境への影響だけでなく、その財政負担の問題や計画に科学的な根拠がないという観点からも疑問を投げかけるのである。

(2) 第十堰問題におけるアリーナの変遷

建設省のこのような動向に対して、1993年ごろから可動堰計画に対する「反対」運動が展開されるようになる。そして、1995年には建設省が吉野川第十堰建設事業審議委員会（以下、「第十堰審議委員会」と表記）を設置し、その委員会に可動堰計画の妥当性を評価するよう依頼した。2年8ヶ月にわたる審議の結果第十堰審議委員会は1998年7月に「可動堰改築が妥当」とする答申をおこない、それに対して同年9月からは、可動堰建設の賛否を住民投票で決めようとする運動が展開され、2000年1月に住民投票が実施されている（1993年から住民投票の実施までの展開については2節で詳述する）。

以上が住民投票の実施へと至る、第十堰問題の簡単な経過である。そして、第十堰問題の経過は以下のように三つの時期に区分することができる。

- 第一期 可動堰「反対」運動の開始（1993/8/6）から第十堰審議委員会設置発表前（1995/6/29）まで
- 第二期 第十堰審議委員会設置発表（1995/6/30）から第十堰審議委員会が可動堰計画の継続を答申した時（1998/7/13）まで
- 第三期 第十堰審議委員会が可動堰建設計画の継続を答申した時（1998/7/14）から住民投票の実施（2000/1/23）まで⁽⁵⁾

第一期は建設省が可動堰建設計画を発表し、それに対して市民団体から疑問の声が挙がる時期、第二期は第十堰審議委員会で可動堰建設計画が議論される時期、第三期は住民投票によって可動堰建設計画の賛否を問うことを求める運動が展開される時期、という形にまとめることができる。

さらにこのような時期区分は、可動堰建設計画をめぐる形成される「アリーナ」の違いを示していると考えられる。本論文では、第十堰問題においてどのような「アリーナ」が設定され、それに対して市民団体はどのような対応をおこなったのかを明らかにしたいと思う。

まず「アリーナ」という概念について整理しておきたい。船橋ほか（2001）によれば、アリーナとは「ある問題の決定をめぐる、複数の主体が関与しているような取り組みの場」と定義される。そしてアリーナの構成要素として「課題」、「参加主体」、「勢力関係」が導出される。船橋らは整備

(5) 第十堰問題は住民投票の実施によって決着したわけではないが、とりあえず本論文では運動の形成（1993年）から住民投票の実施（2000年）までを議論の対象とする。

表1 各アリーナの時期，中心的な参加主体，周辺の参加主体，勢力関係，反対運動の課題

	時期	中心的な参加主体	周辺の参加主体	勢力関係	反対運動の課題
テクノクラート・アリーナ	1993年8月6日～1995年6月29日	建設省	徳島県知事 第十堰建設促進 期成同盟	・河川管理者としての建設省	・可動堰計画に対して疑問点を提出すること
審議委員会アリーナ	1995年6月30日～1998年7月13日	第十堰審議委員会	建設省 県議会・流域市町議会	・地域住民や専門家の意見をふまえて審議委員会が可動堰計画の是非を決定する。	・可動堰計画に対して疑問点を提出すること ・審議委員会に県民の意見を反映させ、事業評価が公正におこなわれること
住民投票アリーナ	1998年7月14日～2000年1月23日	徳島市民	徳島市議会 可動堰反対運動 住民投票運動 可動堰推進団体 建設省 国会議員・知事などの政治家	・有権者が可動堰計画の是非を住民投票により決定する。	・住民投票を実現すること ・住民投票で可動堰計画に反対の意思表示をおこなうこと

新幹線建設計画と旧国鉄長期債務問題に関する分析において「アリーナ」という概念を用いているが、それによって、課題の設定、および解決の仕方において複数の参加主体の複雑な勢力関係を明らかにしている。

本研究では船橋らのアリーナ概念を用いて、可動堰建設計画におけるアリーナの変遷を明らかにする。しかし本稿では、「アリーナ」の構成要素として、船橋らの議論で指摘されている「(中心的な)参加主体」、「勢力関係」に加えて、「反対運動の課題」、「周辺の参加主体」を設定する⁽⁶⁾。「反対運動の課題」に注目するのは、可動堰建設に反対する住民団体・市民団体が、アリーナの変遷に対応する形でどのように自らの活動を選択し、実行していったのかを明らかにするためである。また、「周辺の参加主体」とは、アリーナにおける意志決定の権限を持ってはいないが、その決定に影響を及ぼすことのできる参加主体である。以下、1993年以降の可動堰「反対」運動の開始から2000年1月に住民投票が実施されるまで、それぞれのアリーナと運動がどのように形成され、発展してきたのかを明らかにしていきたい。

表1に、時期区分ごとのアリーナと、そこでの中心的な参加主体、周辺の参加主体、勢力関係、反対運動の課題をまとめた。第一期は建設省を中心に可動堰計画が進められた時期である⁽⁷⁾。この時期を「テクノクラート・アリーナ」と呼ぼう⁽⁸⁾。そして、1995年には可動堰計画に対して第

(6) 船橋らの研究におけるアリーナの参加主体は、Tilly (1978=84) の政治体モデルでいうところの「政治体」と「政治体メンバー」に該当するといえる。本研究では、「政治体」が中心的な参加主体、「政治体メンバー」は周辺の参加主体に該当すると考えられる。

(7) 当然、反対運動が展開される以前より建設省は計画を進めていた。しかし、この論文の目的は、アリーナと運動との対応関係を見ることにあるので、反対運動が展開する以前はとりあえず分析の対象外とする。

(8) 廣野(2002)は「科学/技術者が確実な判断を下し、政治家がそれに基づいて有効な計画案を策定し、行政官がそれを忠実にかつ効率的に実行していく」という意志決定を「技術官僚モデル」と呼び、可動堰建設計画を「技術官僚モデル」による対応と失敗という形でまとめている。

十堰審議委員会が設置され、計画の妥当性を検討することになった。この時期（第二期）を「審議委員会アリーナ」と名づける。そして第十堰審議委員会の結論を否定し、「民意」を再構築するために住民投票条例が請求され、そして住民投票の実施に至った。この時期（第三期）を「住民投票アリーナ」と名づける。次の節でそれぞれのアリーナについての説明をおこないたい。

（3）各アリーナの特徴

テクノクラート・アリーナ

田中が明らかにしているように（田中，2001：120-130），戦後日本の河川行政は，建設省への河川管理の一元化として特徴づけられ，それは1962年の水資源開発二法と1964年の河川法改定によって完成を見た。そのとき以来，建設省は河川行政を独占してきたわけだが，上記で第一期を「テクノクラート・アリーナ」と名づけたものは建設省を中心とした可動堰建設の推進であることを示している。つまり，その事業主体も，意志決定・判断主体も建設省であることを意味している。

ただし，建設省が公共事業を実施する上で欠かせないものがある。それが「地元の要望」である。そして「地元の要望」を構築する役割を担うのが地元の政治家である。可動堰建設計画においても，徳島県知事による所信表明演説などの場面で建設の必要性が主張され，また地元の市長や町長が中心となって結成した「第十堰建設促進期成同盟」という可動堰推進団体が発足している⁽⁹⁾。このように，中心的な建設主体としての建設省以外にも，それを支えるアリーナの周辺的な構成員として地元の県知事や市長，町長の存在を指摘することができる。

それに対して可動堰に疑問を投げかける団体が登場するのが1993年である。2節で見ると，そのときまで可動堰建設計画を具体的に知っている人はほとんどいなかった。そして1993年に市民団体が可動堰建設計画の詳細を知ろうとしてさまざまな活動を展開するが，それらの試みは建設省によってほとんど無視されている。可動堰に疑問を持つ市民団体は，アリーナの外に位置づけられていたといえる。

「テクノクラート・アリーナ」において建設省が中心的な参加主体となっていたのは，表2の時期別要望書件数の第一期における，要望書の提出団体とその提出先からも明らかである⁽¹⁰⁾。10件中8件が建設省に対する要望書であり，そのうちの5件は可動堰建設計画の根拠となる基礎データの公開要望やシンポジウムへの出席要請などであった。

(9) 第十堰建設促進期成同盟は1990年に発足し，第十堰周辺の8自治体（徳島市，鳴門市，石井町，松茂町，北島町，藍住町，板野町，上板町）で構成されている。そしてその年に建設省四国地方建設局と建設省に可動堰建設の陳情をおこなっている。

(10) 表2の時期別要望書件数は，以下のような手順に基づいて作成した。まず，徳島新聞ならびに朝日新聞徳島版，その他市民団体の資料を参考にして，可動堰建設「反対」派と推進派の要望書をそれぞれリストアップした。リストアップにあたっては第十堰問題に関連するものに限定し，提出団体と要望書の提出先を項目として抜き出した。提出団体については住民団体・市民団体に限定し，政党，議員，その他個人的な要望書は除いた（ただし，政党や議員が市民団体と共同して要望書を提出するばあいはこの限りではない）。それを時期別に集計したものが表2である。要望書は複数の団体が合同で提出していることもあるので，各団体の件数の合計と要望書件数は一致しない。

表2 時期別要望書件数

アリーナ	要望書提出団体		要望書提出先	
第一期	要望書件数：10件			
テクノクラート・アリーナ	吉野川シンポジウム実行委員会	6	建設省徳島工事事務所	5
	日本野鳥の会徳島県支部	3	建設大臣	3
	日本野鳥の会本部	2	その他	3
第二期	要望書件数：79件			
審議委員会アリーナ	ダム・堰にみんなの意見を反映させる県民の会	28	第十堰審議委員会	45
	吉野川シンポジウム実行委員会	11	建設省徳島工事事務所	17
	徳島県自然保護協会	11	建設省四国地方建設局	9
	日本野鳥の会徳島県支部	9	徳島県知事	8
	パンダクラブ徳島	8	建設大臣	8
	第十堰の可動堰への改築に反対する徳島市民の会	4	徳島県議会	6
	佐野塚・第十堰を考える会	3	徳島県	4
	ふれあいコープ徳島	3	その他	3
	吉野川の未来を考える建築設計者の会	3		
	日本自然保護協会	2		
	日本野鳥の会本部	2		
	とくしま生協	2		
	第十堰問題連絡会	2		
その他	1			
第三期	要望書件数：29件			
住民投票アリーナ	第十堰・住民投票の会	9	建設省徳島工事事務所	8
	ダム・堰にみんなの意見を反映させる県民の会	4	徳島市長	5
	吉野川第十堰市民アセスメントの会	3	徳島市議会	4
	日本自然保護協会	2	建設省	4
	第十堰の可動堰への改築に反対する徳島市民の会	2	徳島県知事	3
	第十堰の可動堰化に反対する吉野の会	2	建設大臣	2
	第十堰の可動堰改築化に反対する上板の会	2	その他	7
	可動堰化に反対する板野の会	2		
	第十堰の可動堰化に反対する北島町民の会	2		
	第十堰撤去・可動堰建設に反対する石井町民の会	2		
	ふれあいコープ徳島	2		
	その他	7		

審議委員会アリーナ

1995年6月に建設省は長良川河口堰建設への批判を受けて、吉野川可動堰建設計画に対してダム等事業審議委員会を設置した。第十堰審議委員会の発足である⁽¹¹⁾。第十堰審議委員会は都道府県知事を選任者とし、行政関係者や有識者などで構成され、住民の意見を聞きながら可動堰建設計画の妥当性を議論する。そして議論の結果を建設省に対して答申という形で報告する。そのため、第十堰審議委員会が設置されたことによって、可動堰建設計画をめぐるアリーナは「テクノクラート・アリーナ」から「審議委員会アリーナ」へと移行したと考えられる。

審議委員会アリーナの中心的な参加主体は第十堰審議委員会である。第十堰審議委員会の判断は学識経験者や地元住民の意見をふまえてなされるため、その判断のゆくえは大きな影響力を持つと

(11) 徳島県においては、この可動堰建設計画と細川内ダム建設計画について、ダム等事業審議委員会を設置するとされたが、細川内ダム建設計画に対しては、そのダムの建設予定地である木頭村の藤田恵村長（当時）が審議委員会への参加を拒否したため、実際に審議委員会は設置されることはなかった。

いえる。

それでは建設省はどのような立場に移行したのか。第十堰審議委員会において可動堰建設計画の詳細を説明するのは建設省である。また、第十堰審議委員会の答申は絶対的なものではなく、事業の継続または中止は、その答申をふまえて事業者である建設省が最終的な判断を下す。このように見ると、審議委員会よりも建設省の方が中心的な参加主体のように思われるかもしれない。しかし上記でも書いたように、審議委員会の判断が学識経験者や地元住民の意見をふまえてなされているため、建設省が審議委員会と異なる判断を下すのは、ダム等事業審議委員会という新たな評価システムへの批判に直結する。そういった意味でも、この時期、建設省は周辺的な参加主体になったと考えられる。

また第十堰審議委員会の審議とは別のところで、県議会や流域の市議会、町議会において可動堰建設の推進決議がおこなわれている。あとで述べるように、それらの議会の推進決議は第十堰審議委員会における「民意」構築の手段として機能しており、その点からそれらもアリーナの周辺的な参加主体として審議委員会に影響を与えていたと考えられる。

それでは可動堰に疑問を持つ市民団体はこのアリーナにおいてどこに位置づけられるのか。新たに設置された第十堰審議委員会の意義は、意見の申し出や公聴会などを開催することによって、地元住民の意見を審議に反映させることである。第十堰審議委員会においては全三回の公聴会が開催され、住民の意見を発表する機会が設定された。また、第12回の第十堰審議委員会で市民団体の代表が建設省の計画案に対して意見を発表する機会が設けられた。だが、住民の意見が第十堰審議委員会の結論に反映される制度的な回路は保証されていない。たとえば、審議委員会が答申をおこなう直前にそれに対して多くの要望書が提出されており、それらはさまざまな論点について審議委員会で検討する必要性を主張していた。しかし、それら要望書の検討事項が審議委員会で扱われることはほとんどなかったのである。そのような点からしても、可動堰に疑問を持つ市民団体はこのアリーナの外に位置づけられていたと考えられる。

「審議委員会アリーナ」への転換は表2の時期別要望書件数においても明らかである。この時期における要望書提出先のトップが第十堰審議委員会であり、79件中45件がそれへの要望書であった。また、要望書提出団体のトップが「ダム・堰にみんなの意見を反映させる県民の会」であることもこの時期の運動の特徴である。この団体は、第十堰審議委員会に対して積極的に提言することを目標として発足した団体であり、その会を中心として、第十堰審議委員会のあり方に関する要望書を提出するなどの活動がおこなわれている（この団体の活動については2節でもう一度ふれる）。

住民投票アリーナ

これに対して第三期は、第十堰審議委員会が「可動堰が妥当」とする答申を下し、それに対して住民投票運動が展開され、徳島市議会で住民投票条例が通過し、住民投票が実施されるまでの時期である。第十堰審議委員会ではなく、徳島市民が住民投票によって可動堰建設計画の賛否を決するという意味で、アリーナが「審議委員会アリーナ」から「住民投票アリーナ」へと転換したといえるだろう。

「住民投票アリーナ」においては、徳島市民がアリーナの中心的な参加主体である。しかしそれは、実際の投票時点においてだけでなく、住民投票条例の請求のための署名活動段階から広範囲

の住民の参加を必要とする⁽¹²⁾。このように考えると、「テクノクラート・アリーナ」や「審議委員会アリーナ」とは異なり、「住民投票アリーナ」は存在するものではなく、運動によって構築されなければならないものといえる。そのために、各種団体による住民投票運動が周辺的な参加主体として存在し、積極的に活動したのである。

もちろん住民投票条例が制定されるためには、それが徳島市議会において制定されなければならず、そういった意味で市議会が重要な参加主体として立ち現れることになる。しかし、その構成さえも市民が選挙を通じて変化させることができ、また実際に選挙を通じて議員の構成が変わったことを考えれば、徳島市民を中心的な参加主体として考えていいだろう。また、住民投票運動や可動堰「反対」運動だけでなく、可動堰推進団体、建設省、有名代議士といったアクターも住民投票の成立／不成立を目標に、市民の選好に影響を及ぼすべく活動したのである⁽¹³⁾。

2 アリーナの変遷と可動堰反対運動の展開

上記において簡単ではあるが各アリーナの特徴を描きだした。次にそれぞれのアリーナに対して、可動堰「反対」運動はどのような活動をおこなったのかを明らかにしたい⁽¹⁴⁾。

（1）可動堰「反対」運動の形成

1節でも書いたように、可動堰建設計画は1982年に吉野川の河川整備基本方針が変更されたことから具体的に動き出す。しかし、可動堰「反対」運動が始まる1993年まで、可動堰建設計画は住民に知られることなく進行してゆく。そして計画が具体的な計画として知られるようになるのは、可動堰の建設位置決定や第十堰環境調査委員会（1992年発足）の地域住民への非公開決定についての報道を通じてである。その結果、可動堰計画の内容が次第に市民に知られるようになり、さまざまな市民団体から疑問の声があがるようになった。これらをきっかけとして、可動堰計画に関するさ

(12) 地方自治法において、住民による条例の直接請求には有権者の50分の1の署名が必要である。しかし、条例に対する議会の選好があらかじめ予想され、現状の議会構成においてそれが否決されると予測される場合、50分の1の署名数では議会への圧力にはならない。その場合、住民投票条例を請求する団体は議会のリコールを念頭におき、有権者の3分の1の署名を獲得することを目標にするのである。

(13) 徳島市の住民投票条例においては、50パーセント条項が存在した。つまり、投票率が50パーセント未満ならば投票は開票されず、投票は不成立になってしまうのである。住民投票の直前において住民投票の成立をめぐる駆け引きがおこなわれたが、その条項が存在したために、他の住民投票がおこなわれた地域とは別の形の駆け引きがおこなわれた。たとえば、住民投票のボイコットを呼びかける運動がその一例である。

(14) ここでは、可動堰「反対」運動の形成・発展と住民投票運動への展開について議論するにあたって、どのようなフィールド調査をおこなったのかを明らかにしておきたい。筆者は1999年4月から約1年間、フィールド調査をおこなった。はじめにある市民団体の定期例会（週1回）に参加し、また各種集会に参加することを通じて第十堰問題についての情報を収集した。次に、主要団体へのヒアリングをおこなった。時間の関係上、すべての団体にヒアリングをおこなうことはできなかったが、7団体の代表者からお話を聞かせて頂くことができた。本論文に掲載したヒアリングデータはその一部である。また、本論文に掲載したヒアリングデータは1999年12月時点のものである。

まざまな集会やイベントがおこなわれるようになる。

可動堰「反対」運動は1993年の夏に始まった。その第一歩は日本野鳥の会徳島県支部による第十堰改築計画に対する質問書（1993年8月6日付）である。日本野鳥の会徳島県支部は第十堰が改築されることにより、吉野川河口に存在する、野鳥の主要な生息地である干潟の生態系や川の生態系にどのような影響があらわれるのかについて、建設大臣に質問書を提出した。

1993年9月には可動堰計画をテーマとした吉野川シンポジウムという講演会がおこなわれる。この講演会をおこなうためだけに吉野川シンポジウム実行委員会がつくられ、イベントの準備が行われた。この実行委員会は、現在もこの会の代表世話人として活動しているAさんが釣り仲間に呼びかけることにより結成される。

この講演会は250人もの人を集めた。可動堰計画について知っている人がほとんどいない当時に会場が満杯になるほど人が集まったのである。このイベントの成功を機に、シンポジウムは2回、3回と続けて行われるようになり、「吉野川シンポジウム実行委員会」（以後、「吉野川シンポ」と省略）という形で会が存続するようになった。

いままで可動堰「反対」運動という言葉を使っていたが、ここで反対にカッコをつけている点について言及したい。この運動においてはすべての団体が「可動堰反対」と言っているわけではない。むしろ、多くの団体は「可動堰計画は疑問である」という形で運動を展開している。たとえば、表2の時期別要望書件数にもあるように、第一期においては吉野川シンポ、日本野鳥の会徳島県支部、徳島県自然保護協会といった団体が主として活動してきた。吉野川シンポは発足以降ずっと現在まで「反対」を主張していないし、日本野鳥の会徳島県支部も第十堰審議委員会の終了直前になって「反対」を主張したに過ぎない。徳島県自然保護協会のみが唯一、一貫して「可動堰反対」を主張しているだけである。

心の奥底では反対であっても、計画に対して「反対」を表明しない⁽¹⁵⁾。「反対」を前提とした活動もしない。吉野川シンポは「反対」ではなく、可動堰計画に対して「疑問」を持つ運動体として活動しており、現在でもそのスタンスは変わっていない⁽¹⁶⁾。

吉野川シンポの世話人のAさんは、自分たちが「反対」を掲げて運動を展開したら、人々がこの運動に参加しなくなるのではないかと考えた。そのため、「可動堰反対」ではなく「可動堰は疑問」

(15) このことについて吉野川シンポが編集・出版した本には、このように書かれている。「『はじめに可動堰ありき』の建設省の姿勢はおかしい、と私たちは批判した。同時に私たちは『はじめに反対ありき』の態度はとらないようにしよう話し合い、これが会を存続させるにあたっての共通認識となった」（吉野川シンポジウム実行委員会編、1997）。

(16) このように「可動堰反対」ではなく「可動堰は疑問」という運動のスタンスについて、吉野川シンポの世話人のAさんはこのように語ってくれた。「結局市民がこの問題にどうやったら関心を持てるか、広められるかね、というようなことがものすごく大きなテーマだったし、僕はそういうふうな問題意識から反対っていうことで立場をまず出してしまうとね、人にとってはもうそれに対して自分が『ばっ』とこう、違和感というか別のものとして写ってしまうようなことは、どんどん関わりを作っていきたいのにね、逆に壁を作ってしまうようなことになるのは嫌だ。だからみんなでこう考えよう、というようなことをやはり運動のベースにする必要があるな、と強く思うわけです」（1999年12月8日吉野川シンポのAさんへのインタビューから）。

という主張にしたのである。その理由としては、(1) 徳島県民のほとんどが可動堰計画について知らなかったこと、(2) 政治的活動への拒否感、(3) 徳島県民にとって特別な存在としての吉野川を知りさえすれば運動が盛り上がること、などが考えられる。

1節のところで書いたように、この計画はあくまでも「第十堰改築計画」であり、その計画が実は第十堰を取り壊して新たに可動堰を建設するなどとは誰も知らなかった。たとえば日本野鳥の会徳島県支部の支部長であるBさんによれば、第十堰の改築についてはしばしば話を聞いていたが、あくまでも「改築」をおこなうのだと思っていたという。地域の開発計画や環境変化に対して比較的敏感な人でも、第十堰改築計画が可動堰を建設することだとは知らなかったのである。このように、可動堰建設計画は住民不在のまま進行していたのである。そのため、反対の動きがほとんどなかった。

また徳島県は長年三木武夫の陣営と後藤田正晴の陣営が衆議院議員、参議院議員、県知事、徳島市長のポストをめぐる「阿波戦争」が展開されてきた地域である。当然、お金が飛び交う選挙がおこなわれており、そのため徳島では、そもそも政治的なことに関わりたくないという人も多い。このような徳島の政治文化のなかで、いかにして多くの人を第十堰問題という政治的イシューに動員するのかということは運動にとって重要な課題である。実際、この運動には今まで社会運動に参加した経験がなかったり、選挙に行ったことがない人も多く関わっている。しかし反対ではなく、疑問という形で運動を展開することは、第十堰問題の本質を人びとに気づかせることになる⁽¹⁷⁾。そういう点において「可動堰化は疑問」という形での運動の展開は成功したといえる。また3番目の徳島県民にとって特別な存在としての吉野川については、運動を展開していくなかで徐々にそのことに気づいたという⁽¹⁸⁾。

要約すると、可動堰「反対」運動において「反対」を主張しないという運動戦略の根拠は次のようになるだろう。政治的に保守的な地域である徳島において、「反対」を表明して活動したところで住民をこの運動に引き込むことはできない。その結果、運動は大きくならず、問題解決には向かわない。住民を引き込むような運動をするためには、住民に可動堰計画について知ってもらうこと

(17) 日本野鳥の会県支部のBさんは次のように述べている。「最初にいろいろな団体と会ったときに、こういう話になったのです。『反対』という風にやるのは楽だと、楽というか簡単でよく分かる。だけど反対と言い始めるとね、結局、『反対派だからあの人は反対しているんだ』というかね、『反対派と推進派がガチャガチャやとるわ』という風にとられて、一般市民がそっぽを向いてしまうんじゃないか、ということだね。これではやっぱり本当に（可動）堰を止めることはできないと。やっぱり市民自身の問題としてとらえてもらうためには、疑問点を出していくような、そういう団体であった方がいいのではないかと、いう風に思ったわけです。」（1999年12月2日、日本野鳥の会徳島県支部のBさんへのインタビューから）

(18) 初回のシンポジウムで250人も集まったことに対して、Aさんはこのように述べている。「一面でびっくりしたけれども、一面では長良川のようにもうすでにああゆう一地方の問題でもね、一地方の川の問題でも、全国的にこれだけ関心と呼ぶから、潜在的にはそれはもう吉野川なんていうのは徳島県民にとってはもっともっと大事という意識はあるはずだと。僕にもあるはずだから、他の人にもあるはずだと。だからそのことに気づきさえすれば必ずそういう（吉野川に対する）思いっていうのは表に出てくるはずだと、という期待が僕にはずっとあった。問題はそういった気づくチャンネルっていうのを運動が、僕らが提供できるかどうか、そこにかかっているのではないかと思うわけです。」（1999年12月8日吉野川シンポのAさんへのインタビューから）

が必要である。そのためには、疑問点を出していくような運動が重要であり、そのような運動をおこなっていけば、市民はきっと可動堰計画のおかしさに気づいてもらえる⁽¹⁹⁾。こうした観点から可動堰について「反対」を表明せず、「可動堰建設化は疑問」という形で運動を展開していったのである⁽²⁰⁾。

たとえば、吉野川シンポは可動堰建設計画に「疑問を持つ」という立場から、可動堰計画に関する公開討論会を続々と開いていった。そして吉野川シンポはその席上に建設省の関係者を呼び、計画について議論を戦わしていった。このようにして計画に対して建設省と議論を戦わず一方、吉野川シンポや日本野鳥の会徳島県支部などは、第十堰でのイベントをたくさんおこなう。これらのイベントを通じて吉野川や第十堰に接する機会を人々にもってもらい、この問題への関心を持ってもらおうとしたのである。

(2) 審議委員会に対する市民団体の対応

このように、第十堰の可動堰建設計画に対して、徐々に疑問の声があらわれるなか、1995年6月に、この運動にとって一つの転換点となる出来事が起こる。可動堰建設計画に対してダム等事業審議委員会（以下、「ダム審」と表記する）が設置されたことである⁽²¹⁾。設置された第十堰審議委員会が、地元住民の意見を組み入れながら事業目的や事業内容が適切かどうかを議論し、計画の継続、変更、中止を判断するわけである。

建設省によるこのようなダム審の設置は何の脈絡もなく設置されたわけではない。当時は長良川河口堰建設に対する批判が高まっていた時期であり、ダム審はその批判に対応する形で設置されたものであった。しかし長良川河口堰建設での経緯もあり⁽²²⁾、ダム審が設置されたダム事業に対する反対運動の多くは、ダム審を「お墨付き機関である」ということで無視していた⁽²³⁾。

(19) このような運動戦略は次の文章においても如実に反映されている。「会が『反対』を叫ぶかどうかは、メインの問題ではない。それよりも大切なことは、賛成であれ反対であれ、流域全体に大きい影響を与えるこの問題には、多くの県民がかかわらないと駄目だ、ということである。できるだけたくさんの流域住民が事実を知ったうえで、住民自身が判断することが必要なのだ。住民が観客になってしまっただけは駄目なのだ。吉野川の豊かな自然を未来の子供達に手渡ししたいとの想い、川とつきあう先人の知恵を学び、次代へと伝えたいとの想いが住民全体に広がる時、状況は大きく変わるはずだ。」(吉野川シンポジウム実行委員会編、1997)

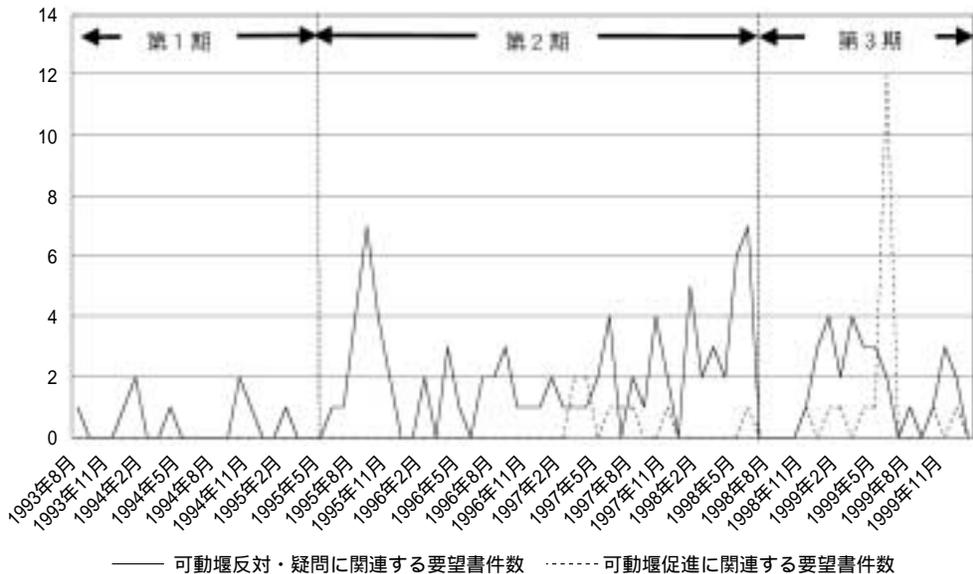
(20) ただし、上記で述べたように、すべての団体が「可動堰反対」を示さなかったわけではない。「可動堰反対」を明確に示す団体も多く存在する。

(21) ダム審は、事業目的や内容を再評価・再検討することを目的とし、全国109のダム・堰改築計画の中から基本計画が策定前のもの、または基本計画が策定されてから長期間経過しているダム・堰改築計画を対象に設置された。

(22) この長良川の河口堰問題においても、ダム審の前身として位置づけられる「長良川円卓会議」が1994年に設置されている。この円卓会議は河口堰に賛成・反対の市民団体が参加し、対話を通じてその問題を解決しようとしていた。しかし、すぐ半年後に建設大臣は長良川河口堰の本格運用を決定してしまう。結局、円卓会議は「単なるセレモニーだった」と言われてしまうほど期待を裏切ったものであった。詳しくは天野(2001)を参照。

(23) その理由としては、ダム審においては審議委員の専任権が都道府県知事に与えられていたからである。たいていのケースにおいて都道府県知事はダム建設を推進する立場をとっており、たとえ明確な立場をとっていない場合であっても、日本における中央政府と地方自治体との間における財政上の関係を考慮すれば、都道府県知事はその事業に否定的な委員を選任することはほとんどないと考えられる。

図1 月別要望書件数



この事例においては当初、ダム審に対して懐疑的な声もあったが、結果的にはダム審に対して積極的に対応した。具体的に言うと、1995年6月30日の建設省の発表に対応する形で、そのわずか半月後の7月16日に「ダム・堰にみんなの意見を反映させる県民の会」(以後、「ダム・堰の会」と表記)が結成され、ダム審に対して積極的に働きかけをおこなってゆく。この会は「細川内ダムと第十堰建設計画に県民の意見を十分反映させ、事業評価と実施手続きが公正に行われることを目的」としており、ダムや堰そのものの賛否を問うことを課題としていない⁽²⁴⁾。

この「ダム・堰の会」は第十堰審議委員会に対してそのあるべき姿を提示し、公正な議論をおこなうように圧力をかける。会の結成(1995年7月16日)から第十堰審議委員会の第1回会合(1995年10月2日)までの比較的短い期間に、第十堰審議委員会を設置した建設省四国地方建設局と、第十堰審議委員会の委員選任を行う圓藤徳島県知事(当時)に対してそれぞれ「ダム等事業審議委員会の設置、運営に関する第1次提言」と「ダム等事業審議委員会の設置、運営に関する第2次提言」を提出した⁽²⁵⁾。可動堰建設計画を議論する場としての第十堰審議委員会を「あるべき姿」にすべく活動していったのである。

この時期の運動における主要な活動が、第十堰審議委員会に対する要望書の提出である。それは表2でも明らかにしたが、図1の時期別要望書件数を見るとよくわかる。それをみると、第二期の初めと終わりにかけて要望書の提出件数が増加していることがわかる。初めのころにおいて要望書の提出が多くなっているのは、第十堰審議委員会のあり方に関する要望書が多く提出されているた

(24) 「ダム・堰にみんなの意見を反映させる県民の会」の運営申し合わせの用紙より引用した。

(25) 前者の第一次提言の中では、審議委員会のあるべき姿を、「私たちは『適正な結論は適正な過程から生まれる』という観点に立ち、県内で計画されている二つの事業について、審議委員会が情報の提供と県民の同意を形成する場として機能することを強く期待しています」と示している。

めである。そして第二期の終わりのころは、「可動堰が妥当」と答申をされるのではないかという雰囲気の中で、第十堰審議委員会に対して継続審議を要求する要望書、追加審議を要求する要望書、その会のあり方についての要望書が多く出されているためである。ここからわかるとおり、ダム審が設置された事業に対する住民運動のほとんどがダム審を無視していたのとは対照的に、この運動においては審議委員会に対して積極的に意見を申し立て、徹底的にチェックをおこなっていったのである。

このような積極的対応に押される形で、第十堰審議委員会は初期段階において一定の譲歩を示す。たとえば、当初は審議委員会を非公開にしていたが、これに対して、「ダム堰の会」や日本野鳥の会徳島県支部、パンダクラブ徳島などの団体が審議委員会の全面公開に対する質問状やその全面公開を求める要望書を提出する。その結果、第十堰審議委員会は第3回の委員会から、10人に限って一般市民の傍聴を認めることとなった。一般傍聴が原則的に認められたダム審は、富山県の宇奈月ダム等事業審議委員会とこの事例だけである⁽²⁶⁾。

しかし第十堰審議委員会は、「ダム・堰の会」やその他市民団体にとってみれば、その理想とはかけ離れてゆくこととなる。まず審議委員会開始時においては、その委員の人選が問題となった。というのも、そもそも圓藤知事自身は第十堰審議委員会が設置される前から可動堰建設計画を推進していたからである。第十堰審議委員会の委員として、圓藤知事は行政関係者5人、学識経験者5人の10人を推薦し、自身を加えた計11人で審議委員会を進めることを決定する。これに対して各種市民団体は、「計画に批判的なメンバーが含まれておらず、これでは住民の意見が反映されない。一方的な人選だ」と主張し、委員の見直しを求める要望書を県知事や建設省徳島工事事務所に提出する。しかし建設省は「地域の意見を反映できる委員を知事に推薦してもらった」と主張し、第十堰審議委員会の委員構成について譲歩を示さなかった。また第十堰審議委員会の人選をおこなった圓藤徳島県知事は、実質的な審議が開始されていない段階から「客観的・科学的にみて、可動堰案がベスト。これからはそう主張してゆく」と発言した⁽²⁷⁾。これ以降圓藤県知事は第十堰審議委員会の早期終了を意図したともとれる発言をおこなってゆく。

また、「審議委員会アリーナ」における中心的な参加主体は第十堰審議委員会であるが、その周辺では着実に「可動堰を要望する地元の声」が作り上げられてゆく。つまり、流域市議会、町議会における可動堰推進決議である。1996年3月22日に石井町議会で可動堰推進決議が可決されて以降、同年に8市町の議会で、1997年には徳島県・徳島市議会で、1998年には鴨島町議会で推進決議が出されている（表3）。流域の議会におけるこのような推進決議は、「審議委員会アリーナ」における

(26) 升田（2001）を参照した。ちなみに升田は審議委員会における審議公開状況のリストを作成するにあたって、水源開発問題全国連絡会のホームページ「ダム等審議委員会総括表」を参照している（ホームページへのアクセスは2003年10月11日時点のもの）。

<http://www.geocities.co.jp/NatureLand-sky/4094/suigen/damsokaz.htm>

(27) 審議委員会において実質的な討議が始まったのは第九回の審議委員会（1998年1月）からである。それ以前においては、可動堰計画に関する各種データの建設省側からの提示、専門学者からの技術資料の評価（技術評価委員会）、三回にわたる地域住民からの公聴会がおこなわれている。圓藤徳島県知事（当時）の発言は、建設省側からの資料の提示が終了していない段階においての発言である。

「民意」へと変換されてゆくのである⁽²⁸⁾。

第十堰審議委員会は1998年7月まで14回にわたっておこなわれ、途中3回の公聴会と2回の専門家からの報告会がおこなわれた。しかし結局、1998年7月14日に「可動堰計画が妥当である」との答申がなされたのである。

(3) 対抗的アリーナとしての住民投票

第十堰審議委員会が答申をおこなってから2ヵ月後、可動堰建設計画の是非を住民投票で決めることを主張する第十堰住民投票の会（以下、「住民投票の会」と省略）が発足する。住民投票の会は70,000人の署名を集めることを目標に署名活動を開始する。

表3 「審議委員会アリーナ」における周辺自治体の可動堰推進決議

1	1996.3.22	石井町議会	7	1996.9.17	北島町議会
2	1996.6.21	板野町議会	8	1996.12.18	鳴門市議会
3	1996.6.25	松茂町議会	9	1997.3.24	徳島県議会
4	1996.6.26	土成町議会	10	1997.9.23	徳島市議会
5	1996.6.28	吉野町議会	11	1998.6.17	鴨島町議会
6	1996.7.24	上板町議会			

表4 吉野川第十堰建設事業審議委員会名簿

委員長	学識経験者	添田 喬	徳島文理大学学長
		浅居 孝敏	四国放送常任監査役
		伊東 秀子	四国大学教授
		岡田 洋之	弁護士
		岡元 大三	徳島商工会議所顧問
徳島県知事	圓藤 寿穂	(H7.9～H10.7)	
徳島県議会議長	湊 庄市	(H7.9～H9.3)	
	依 徹太郎	(H9.3～H10.7)	
徳島市長	小池 正勝	(H7.9～H10.7)	
藍住町長	堀江 長男	(H7.9～H10.7)	
徳島市議会議長	喜多 宏思	(H7.9～H8.7)	
	板東 實	(H8.7～H9.6)	
	広瀬 武	(H9.6～H10.6)	
	浜田 義雄	(H10.6～H10.7)	
	藍住町議会議長	川上 哲男	(H7.9～H9.10)
	後藤 敬夫	(H9.12～H10.7)	

建設省「吉野川第十堰建設事業審議委員会の記録」より引用。敬称略（肩書きは当時のもの）

(28) 第十堰審議委員会の委員構成について確認してみたい。行政委員として第十堰審議委員会に参加しているのは、徳島県知事（委員任命者）、徳島県議会議長、徳島市長、徳島市議会議長、藍住町長、藍住町議会議長である。議会の都合により議長が交代すると、それに伴って新たな議長が審議委員会の委員に就任している。委員の任命において重要なのは、人ではなく、その肩書きなのである。

また、ここで注目したいのは徳島市長と藍住町長である。徳島市長と藍住町長は、審議委員会において可動堰建設計画を推進する立場にあると同時に、「建設省アリーナ」における周辺的な参加主体であった「期成同盟会」（注10を参照）の構成員であり、その立場から可動堰建設計画を推進する立場にもいるのである。同じように徳島県議会議長、徳島市議会議長、藍住町議会議長も、それぞれの議会で可動堰推進決議をおこなう一方で、推進決議をおこなった議会の代表が審議委員会で可動堰計画を評価する立場にいるのである。

住民投票の会の代表世話人は吉野川シンポの代表世話人でもあるAさんを含め4人がつとめることとなった。しかし、会として決まっていることはそれくらいである。この会には会員という概念がない。会費もない。会の運営はカンパでまかなわれ、活動している人のほとんどがボランティアである。ボランティアはその人のできる範囲で活動をすればいいというスタイルをとっている。住民投票の会での活動へは個人で参加してもらうこととし、団体での参加は断っている⁽²⁹⁾。住民投票に関する各種活動に参加した人の多くは、可動堰「反対」運動に参加していた人であるが、住民投票運動を契機に新たに活動するようになった人も存在する。

住民投票の会における最初の活動は受任者⁽³⁰⁾集めであるが、1998年7月に第十堰審議委員会が答申をおこなってから、住民投票の会が発足するまでわずか2ヶ月半しかなかったにもかかわらず、署名集めが開始される約1週間前の1998年10月25日には受任者が約5,900人に、10月30日には計約6,800人になる。最終的に受任者は約9,000人にまで増加した⁽³¹⁾。

署名集めは11月2日から開始された。当初は街頭署名から始まったが、署名集めをしていた人が言うには「3日目が4日目になると、すでに署名をした人に声をかけることが多くなった」という。その結果、署名期間の後半からは地区単位でのローラー作戦がおこなわれた。それは徳島市を22地区（ほぼ小学校区単位に該当）にわけ、さらに各地区ごとに100戸単位で担当者を決定して、個別に各家を訪問して署名を呼びかける戸別訪問作戦である。また、この戸別訪問作戦の際には22地区ごとに「地区ネット」が結成され、「地区ネット」ごとに署名集めの作戦が練られた。この「地区ネット」は署名集めが終わった後も存続し、住民投票の会がピラを全戸配布する際には活用されている。

そのほか、第十堰の可動堰への改築に反対する市民の会は住民投票推進センターを設置する。新日本婦人の会や可動堰反対市民の会のメンバーが役員となり、建設労働組合などの各種団体や政党を中心に署名活動がおこなわれた。

署名は1998年12月2日までおこなわれ、その結果、118,979人分の署名が集まる。選挙管理委員会による審査で有効署名は101,535人となったが、それでも当初の目標の70,000人を大幅にこえる数であり、徳島市民の48.8パーセントが署名をおこなったのである⁽³²⁾。

しかし、これだけの署名を集めても徳島県知事、徳島市長の態度は少しも変わらなかった。住民投票の会は翌年に101,535人分の署名を添えて住民投票条例制定請求をおこなうが、その際、小池徳島市長は市の臨時議会の冒頭で「市議会で改築促進の意見書が可決されており、住民投票は必要ない」と否定的な発言をした上で住民投票条例案を市議会に付託した。また同じ時期、圃藤県知事も住民投票が必要ないことを終始強調している。結局、1999年2月8日に開かれた徳島市議会の臨時議会でこの条例案は否決されてしまう。

(29) 団体間の連絡については住民投票団体連絡会を設定し、そこで団体間の調整をおこなっている。

(30) 受任者とは、住民の直接請求による条例制定を求める署名活動において、法的に署名を集めることを認められた人のことである。

(31) 他の住民投票運動において受任者がどれくらい存在していたのか分からないため比較はできないが、開始当時の受任者6,800人が10人分の署名を集めれば、それだけで目標の7万人の署名を集める計算になる。

第十堰住民投票の会は徳島市議会で住民投票賛成派の候補者を擁立支援する別組織として「住民投票を実現する市民ネットワーク」を結成。5人の候補者を立てて徳島市議会選挙に挑んだ⁽³³⁾。第十堰問題が実質的な争点となった徳島市議会選挙（1999年4月25日）の結果、住民投票賛成派の市議会議員が過半数を占めることとなり（40人中22名が住民投票に賛成）、市民ネットワークが擁立した候補も3人当選した。住民投票条例の内容をめぐる賛成会派の内部で意見の相違が存在したが⁽³⁴⁾、最終的には6月21日に条件付きで住民投票条例が可決されることとなった⁽³⁵⁾。

③② 徳島市の有権者の約半数が住民投票条例を求める署名をおこなったわけであるが、その成功の要因についての本格的な議論は紙幅の関係から今後の課題にせざるを得ない。ここでは住民投票の会が成功した他の要因として、リーダーの特質とフレーミングに絞って紹介したいと思う。

住民投票の会を立ち上げるにあたって重要なことは、だれが条例の請求代表者になるのかという点だった。請求代表者には、吉野川シンボのAさん（司法書士）以外に、グラフィックデザイナーのCさん、タウン誌社長のDさん、「主婦」のEさんの四人が選ばれた。この四人が選ばれた基準は、それぞれの職業が一般的に政治とはあまり関係ないという点である。つまり住民投票の署名活動においては、「非政治性」、「日常性」が強調されたのであり、それは、広範囲の人の署名を獲得するにあたって、この運動が日常生活と連続したものであることをアピールしたのである。

また、フレーミングについても工夫がなされている。フレーミングとは「潜在的な支持者や構成員を動員し、傍観者の支持を獲得し、そして敵対者の動員解体を意図しておこなわれる、関連する出来事や状態を枠づけ、それに意味を与え、それを解釈すること」(Snow and Benford 1988:198)と定義されるが、住民投票の会はフレーミングにおいて「審議委員会が民意を反映していない」という点を特に強調している。このような問題の設定によって、その問題を解決する手段としての住民投票との間に整合性を持たせることに成功している。本論文の内容は、住民投票の会がどのようなフレーミングをおこなったのかという別の視点から議論する必要があると考えるが、紙幅の関係から別稿で議論したい。

③③ 「市民ネットワーク」は独自に市議会議員候補を擁立し、その候補者を支援する組織である。それに対して住民投票の会は、その「市民ネットワーク」が擁立した候補者に限らず、住民投票の実施に賛成するすべての候補者を支援する方針を立てている。そのため、住民投票の会の活動と「市民ネットワーク」の活動は別々におこなわれている。

③④ その当時の徳島市議会の会派構成は、創世会(11)、朋友会(6)、自由民主党市民会議(3)、公明党徳島市議会(5)、日本共産党徳島市議団(5)、市民ネットワーク(5)、新政会(5)、である。前三会派が住民投票条例に反対し、後四会派が住民投票条例に賛成している。しかし、住民投票条例に対する議員の賛否は会派で完全にまとまっているわけではない。前三会派の中には住民投票条例に賛成の議員も存在したし、また住民投票条例の内容をめぐる公明党とそれ以外の住民投票派の会派で意見が分かれ、別々の条例案を提出したが、最終的には条件付きで公明党案に一本化し、条例は可決された。

③⑤ その後の経過について確認しておきたい。1999年6月21日に成立した徳島市における住民投票条例は翌年2000年1月23日に実施された。徳島市の有権者の55.00%が投票し、そのうち91.65%が可動堰反対に票を投じた。この結果をうけて小池徳島市長は徳島市として可動堰計画に反対してゆくことを表明する。そして同年6月の衆議院選挙で敗北した自民党は公共事業の見直しに着手し、その結果、可動堰建設計画を事業見直しの対象とした。しかし、出された結論は計画の「白紙」であり、計画の「白紙撤回」ではなかった。可動堰建設計画は現在、実質的にストップしているが、可動堰計画が撤回されたわけではなく、住民投票の結果も曖昧なままである。

3 アリーナ転換の帰結としての「住民投票」

1節では第十堰問題においてアリーナがどのように転換していったのかを明らかにし、2節ではそれぞれのアリーナに対して可動堰「反対」運動がどのような対応をとっていったのかを明らかにした。それでは、「住民投票アリーナ」を構築することは可動堰「反対」運動にとってどのような意味を持っていたのだろうか。ここでは、この運動にとって住民投票という戦略が持っていた意義を、今までの議論に沿って明らかにしたいと思う。

まず「テクノクラート・アリーナ」から「審議委員会アリーナ」への転換について振り返って確認してみたい。そこにおいて特徴づけられるのは、アリーナが突然「上」から変更されたということである。そもそもダム等事業審議委員会が設置された背景には、長良川河口堰建設に対する批判があり、その批判をかわすという意味があった。時代的な偶然ではあるが、建設省は可動堰建設計画を見直しの対象とし、第十堰審議委員会を設置した。それゆえ河川行政を独占し続け、可動堰建設計画においても独占的な主体であった建設省は、自らアリーナの中心から退くことを決定し、「審議委員会アリーナ」をつくりだした。

「審議委員会アリーナ」において、建設省にかわって中心的な参加主体となったのは第十堰審議委員会であった。しかし、そもそも「審議委員会アリーナ」において中心的な参加主体であった徳島県知事や周辺市町村長・議会は、「テクノクラート・アリーナ」においては周辺的な参加主体であり、可動堰建設を積極的に推進していた。また「審議委員会アリーナ」においては、徳島県議会、徳島市議会、藍住町議会の議長が第十堰審議委員会のメンバーであったが、それらの議会は審議委員会の結論を待つことなく可動堰推進決議をおこなっていた。つまり、審議委員会の委員として地元住民の意見をふまえながら事業を評価すべきであるそれらの議長は、他方では議会を通じていわゆる「地域の要望」なるものをつくりあげ、計画を正当化する役割を果たしていたのである。「テクノクラート・アリーナ」と「審議委員会アリーナ」とでは、中心的な主体こそ違うが、参加主体は同じなのである。このような構造のもとでは「可動堰推進」以外の答申は出るはずがないだろう。「審議委員会アリーナ」は、住民の意見を採り入れながら可動堰計画の妥当性を再検討するために設定されたものであるが、しかしこのような点において「審議委員会アリーナ」の限界が存在するといえる。

それに対して市民団体・住民団体側の「テクノクラート・アリーナ」、「審議委員会アリーナ」への対応はどのようなものだったのか。「テクノクラート・アリーナ」に対する運動の対応は、2節の(1)で確認したとおり、可動堰建設に対して「反対」ではなく「疑問を提起する」運動であった。積極的に建設省に対して計画の内容を問いただし、また建設省を巻き込んでシンポジウムを開くという形の運動を展開していた。このような活動によって、可動堰計画を県民に知らせる役割を運動が果たしていたと言える。活動の背景には、県民すべてが可動堰計画に関わらなければならないというビジョンがあった。

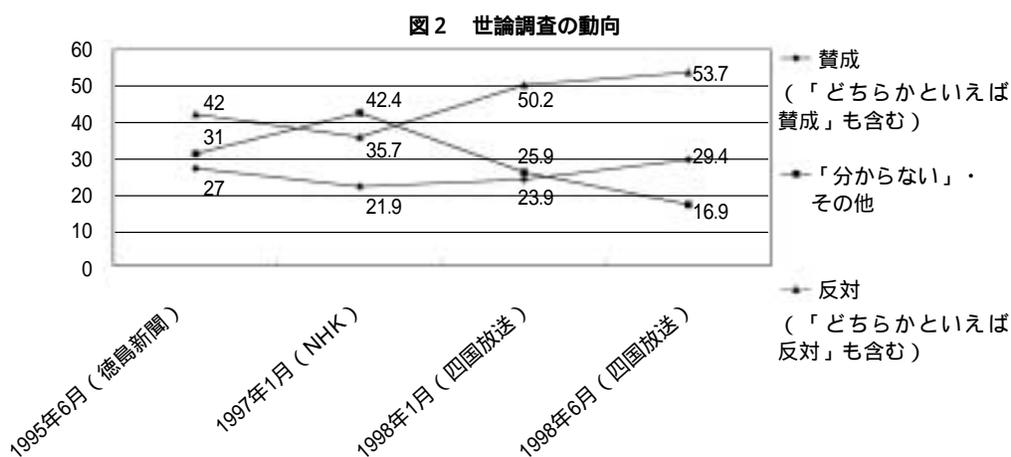
そして「テクノクラート・アリーナ」におけるこのような運動の対応は、アリーナが「審議委員会アリーナ」へと変更されても基本的には変更されなかつただけでなく、より強化され、もう一つの論点として設定された。それは「ダム・堰の会」の発足に象徴されているが、可動堰建設計画に

県民の意見を反映させ、事業評価と実施手続きが公正に行われることである。「テクノクラート・アリーナ」においては、建設省の河川行政の独占化過程が示すとおり、住民の意見が計画に取り込まれる可能性は存在していなかった。それに対して審議委員会は、その理念として、地域住民の意見を反映しつつ事業を評価することを目的として発足したのであり、それを地域住民の視点から捉え直せば、それは可動堰建設計画に参画するルートが確保されたことを意味する。

上記において「テクノクラート・アリーナ」と「審議委員会アリーナ」とでは参加主体は同じであり、アリーナの構造上「可動堰推進」以外の答申が出るはずがないことを確認した。しかし、もともと第十堰審議委員会は「民意」をふまえることを念頭において設定されたものである。中心的な参加主体が建設省から審議委員会へと変わること、そして地方自治体の長である徳島県知事がその委員を選任したことで、住民の代表という性格が審議委員会に付与されたのであったが、それをより強調したのは、建設省でも第十堰審議委員会でもなく、可動堰「反対」運動であった。そういう意味で、「テクノクラート・アリーナ」から「審議委員会アリーナ」への転換は、可動堰「反対」運動から見ると、運動の主張の正統性を高める上で有利に働いたのである。

そして「審議委員会アリーナ」に対する可動堰「反対」運動の働きかけは、確実に住民の可動堰建設計画に対する態度を変えていった。地元新聞社やテレビ局がおこなった世論調査を見ると、その傾向が確認できる（図2）。可動堰建設計画に賛成する人の割合は審議委員会の期間中を通じてあまり変わっていない。それに対して可動堰計画について「分からない」と答える人の割合は第十堰審議委員会の審議を通じて減少し、逆に可動堰建設計画に反対する人の割合が高くなっている。住民が可動堰建設計画を理解するようになり、かつ、それに反対の意見を持つようになったのである⁽³⁶⁾。

可動堰「反対」運動は、建設省との話し合いの場の設定であれ、審議委員会への積極的な対応で



⁽³⁶⁾ 調査主体が異なっているので、調査主体ごとに世論調査の方法やワーディングが異なっていると考えられる。しかしそれらの点を考慮したとしても、可動堰建設計画について反対の意見を持つ人が審議委員会の期間中に増加したと考えていいだろう。

あれ、地域住民が可動堰建設計画に関わらなければならないと考えていた。そしてそのような戦略のゆえに「審議委員会アリーナ」の構造的欠陥を明らかにしたのである。そして民意を反映すべき「審議委員会アリーナ」が可動堰妥当という結論を下したとき、市民団体・住民団体はそれを否定したうえで、自らがアリーナの中心となるべく「住民投票アリーナ」を設定したのである。このように見ると、「住民投票アリーナ」の設定は、単に可動堰計画を住民投票で決めることだけを意味するのではなく、「審議委員会アリーナ」を否定する上でもっとも有効な戦略であると言える。

以上の点をまとめると、徳島市における可動堰「反対」運動の成功は次の点にあるといえよう。つまり、可動堰「反対」運動があくまでも民主的で自治的な決定を目指すという運動戦略を採用したのに対し、他方でそれを建て前として成立したはずなのにできていない「審議委員会アリーナ」を批判することで、それを可能にする「住民投票アリーナ」を新たに生み出したところに運動の成功があるのである。

[付記] 本稿の草稿段階で、丹野清人(都立大学講師)、玉野和志(都立大学助教授)、樋口直人(徳島大学講師)、その他さまざまな方から有益なコメントをいただいた。記して感謝します。

(たかき・りょうすけ 東京都立大学大学院社会科学研究所博士課程)

【参考文献・参考資料】

天野礼子, 2001, 『ダムと日本』岩波新書。

船橋晴俊ほか, 2001, 『「政府の失敗」の社会学 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社。

廣野喜幸, 2002, 「公共の場での問題解決 吉野川第十堰可動堰化問題」小林傳司編『公共のための科学技術』玉川大学出版部。

今井一, 2000, 『住民投票』岩波新書。

梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会変動』東京大学出版会。

建設省(現国土交通省), 1998, 『吉野川第十堰建設事業審議委員会の記録』。

五十嵐敬喜・小川明雄, 1999, 『公共事業のしくみ いっきにわかる『日本病』の本質と問題点』東洋経済新報社。

升田尚宏, 2001, 「事業計画における審議会公開の果たす役割 吉野川可動堰建設計画を事例として」『環境社会学研究』7号。

永尾俊彦, 2001, 『干潟の民主主義 三番瀬, 吉野川, そして諫早』現代書館

諏訪雄三, 2000, 『公共事業を考える』新評論。

高木竜輔, 2000, 「住民投票というフレームの形成・発展 徳島・第十堰問題の事例から」徳島大学総合科学部卒業論文。

高島通敏, 1997, 『地方の王国』岩波書店(同時代ライブラリー)。

田中滋, 2000, 「政治的争点と社会的勢力の展開」間場寿一編『講座社会学9 政治』東京大学出版会。

田中滋, 2001, 「河川行政と環境問題 行政による 公共性の独占 とその対抗運動」船橋晴俊編『講座環境社会学 第2巻 加害・被害と解決過程』有斐閣。

Snow, David. A. and Robert. D. Benford, 1988, "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, Klandermans, Bert, Kriesi, Hanspeter and Tarrow, Sidney (eds.)" *International Social Movement Research* 1:197-217.

Tilly, Charls., 1978 *From Mobilization to Revolution*, Reading:Addson-Wesley. (=堀江湛監訳, 1984, 『政治変動論』芦書房)。

徳島自治体問題研究所編，1999，『第十堰のうた 吉野川の河川事業を考える』自治体研究社。
 上田道明，2003，『自治を問う住民投票 抵抗型から自治型の運動へ』自治体研究社。
 吉野川シンポジウム実行委員会編，1997，『未来の川のほとりにて』川と渓谷社。

参考資料 第十堰問題に関する年表

年月日	県・周辺自治体・建設省・推進派団体	反対派・疑問派団体・住民投票関係団体
1990.11.13	徳島市，鳴門市など8市町は「第十堰建設促進期成同盟」を設立する。	
1992.10.6	建設省徳島工事事務所が「第十堰環境調査委員会」を発足する。	
1993.8.6		日本野鳥の会徳島県支部が建設大臣に生態系への影響に関する質問状を提出。
1993.9.5		吉野川シンポジウム実行委員会（以下，「吉野川シンポ」と省略）が「吉野川シンポジウム」を開催。250人が参加する。
1994.8.16		県自然保護協会が「第十堰の可動堰化に反対する」との決議をおこなう。
1994.8.23	建設省徳島工事事務所と日本野鳥の会県支部との話し合いがおこなわれる。	建設省徳島工事事務所と日本野鳥の会県支部との話し合いがおこなわれる。
1994.11.16		吉野川シンポは建設省徳島工事事務所に第十堰改築の必要性を問う質問書を提出する。
1995.6.30	建設大臣が「ダム等事業審議委員会」の設置を表明する。	
1995.7.16		「ダム・堰にみんなの意見を反映させる県民の会」（以下，「ダム・堰の会」と省略）が発足。約60人が出席する。
1995.7.20		「ダム・堰の会」が県知事に対し「ダム等事業審議委員会の設置，運営に関する第一次提言」を提出する。
1995.8.23		吉野川シンポが建設省徳島工事事務所に対し，審議委員会の人選について説明を求める申し入れをおこなう。
1995.8.28		「ダム・堰の会」が県知事に対し「ダム等事業審議委員会の設置，運営に関する第二次提言」を提出する。
1995.10.2	第1回第十堰審議委員会。	
1995.10.5		「ダム・堰の会」の代表が「審議委員会の非公開決定は直ちに撤回すべきだ」との声明文を発表する。
1995.11.25	第2回第十堰審議委員会。次回から10人に限って一般傍聴が認められる。	
1996.2.7	第3回第十堰審議委員会。	
1996.3.22	石井町議会が「吉野川第十堰改築事業促進に関する決議」を採択。	
1996.7.3		「佐野塚・第十堰を考える会」が建設省徳島工事事務所に対し改築反対の申し入れを提出する。
1996.7.11	第4回第十堰審議委員会。公聴会を開くことを決定する。	
1996.10.6	第十堰審議委員会の第1回公聴会。賛成派9人，反対派9人が意見を発表する。	
1996.12.6	第5回第十堰審議委員会。	

年月日	県・周辺自治体・建設省・推進派団体	反対派・疑問派団体・住民投票関係団体
1997.3.1	第十堰審議委員会は建設省の技術資料に対する専門家の意見を聞く報告会を開催。3人の学者とも「可動堰が妥当」と判断する。	
1997.3.4	徳島県知事が「可動堰ベスト」と発言する。	
1997.3.4	「第十堰建設（可動堰）ならびに堤防補強県民協議会」と「徳島市応神町第十堰促進協議会」は可動堰建設促進を求める陳情書を知事，県議会議長，市長，市議会議長に提出する。	
1997.3.10		「ダム・堰の会」の代表が知事の発言の真意を確かめる懇談の場の設置を求める申し入れ書を提出する。
1997.3.15	「石井町第十堰改築推進協議会」が発足する。「第十堰改築（可動堰）推進に関する決議」を採択する。	
1997.3.21	第5回第十堰環境調査委員会。「大きな問題は無い」との結論を出す。	
1997.3.26	「第十堰改築を促進する流域住民の会」が現堰の改築を求める決議書を徳島県知事・県議会・建設省徳島工事事務所・審議委員会に提出する。	
1997.4.3	第十堰審議委員会は建設省の技術資料に対する残り3人の専門家の意見を聞く報告会を開催する。1人が反対。1人が判断できない。1人が賛成。	
1997.5.9	第6回第十堰審議委員会。2回目，3回目の公聴会開催を決定する。	
1997.6.2	県商工会連合会と県中小企業団体中央会は，第十堰を可動堰として改築するよう求める要望書を徳島県知事と建設省徳島工事事務所に提出する。	
1997.6.27		ふれあいコープ徳島の代表が県議会に対し可動堰反対の陳情をおこなう。
1997.6.28	「第十堰審議委員会」の第3回公聴会が開催される。	
1997.6.30		「第十堰の可動堰への改築に反対する徳島市民の会」（以下，「徳島市民の会」と省略）が県議会に第十堰改築促進の撤回を求める陳情書を提出する。
1997.7.15	徳島県議会は可動堰への改築事業の推進・促進を求める陳情を採択する。	
1997.7.15	徳島商工会議所は第十堰を可動堰へ改築するようにとの要望書を県知事，県議会議長，建設大臣，審議委員会に提出する。	
1997.8.4		「吉野川の未来を考える建築設計者の会」が可動堰計画の見直しを求める要望書を建設大臣，県知事，審議委員会のメンバーに郵送する。
1997.8.15	せき上げ計算について吉野川シンポと建設省徳島工事事務所の話し合いがおこなわれる。	せき上げ計算について吉野川シンポと建設省徳島工事事務所の話し合いがおこなわれる。

「アリーナ転換」としての住民投票（高木竜輔）

年月日	県・周辺自治体・建設省・推進派団体	反対派・疑問派団体・住民投票関係団体
1997.9.4		「徳島市民の会」が徳島市議会に4806人分の署名を添えて改築反対の陳情書を提出する。
1997.10.20	第8回第十堰審議委員会。	
1997.10.25		吉野川シンボと建設設計者の会が主催で「住民投票勉強会」が開催される。
1997.10.28		第十堰問題連絡会が初開催。可動堰化計画に疑問を抱く市民団体や個人が意見交換をおこなう。
1997.12.19		「吉野川の未来を考える建築設計者の会」は吉野川第十堰の可動堰化計画の完成予定図をCGにして発表する。
1998.1.19	徳島県知事が「流域住民の生命・財産を守り環境も保たれる可動堰改築案が優れているという立場から主張したい。」と発言する。	
1998.1.22	第9回第十堰審議委員会。同委員会委員同士の討論の開始，中立的な専門委員の設立を見送る。	
1998.1.25	徳島県知事は会見で「（審議委員会で）集中的に議論する必要がある。徹夜してもいい」と発言する。	
1998.2.13		吉野川シンボは審議委員会に対し水位計算について説明する機会を設定するよう申し書を提出する。
1998.2.16	第10回第十堰審議委員会。環境調査委員が「可動堰は環境への影響は少ない」と発表する。	
1998.3.5	徳島県知事が「審議委員会で公聴会など民意反映はすでにおこなった」「可動堰化は自然環境への影響は少ない」と発言する。	
1998.3.20	第11回第十堰審議委員会。	
1998.5.8	第12回第十堰審議委員会。吉野川シンボが初出席し討論に参加，建設省は吉野川シンボの堰上げ計算のミスを指摘する。	吉野川シンボの代表が第十堰審議委員会に出席し，討論する。
1998.5.14		吉野川シンボは審議委員会と建設省徳島工事事務所に対し修正
1998.5.18	徳島県知事が「（審議委員会で）ほぼ意見集約が図れる段階まできている」と発言する。	
1998.5.24		吉野川シンボは「吉野川フォーラム - 第十堰問題・話せば分かる！」を開催。建設省の洪水水位計算の誤りを指摘する。
1998.5.28	建設省徳島工事事務所は吉野川シンボに対し洪水時の堰上げ計算に誤りがないと回答する。	
1998.6.8	第13回第十堰審議委員会。可動堰化を容認，次回会合で答申することを決定する。	
1998.6.24	県知事は「審議委員会は最終局面をむかえたと認識している」と発言する。	
1998.7.13	第14回第十堰審議委員会。「可動堰が妥当」との結論を四国地方建設局に答申する。	
1998.7.13		第8回第十堰問題連絡会。「第十堰審議委員会に関するアピール」をおこなう。

年月日	県・周辺自治体・建設省・推進派団体	反対派・疑問派団体・住民投票関係団体
1998.8.24	徳島県知事が「(老朽化, 利水, 治水等) 総合的判断し可動堰が妥当とされた」と発言する。	
1998.8.28		第9回第十堰問題連絡会。住民投票運動の進め方について検討する。
1998.8.31	徳島県知事「住民投票は住民に正しく理解して貰うことが大前提」(堰改築論議は) かなり専門的で理解して貰うことが極めて難しい」と発言する。	
1998.9.18	阿波町議会は「吉野川第十堰の改築計画に反対の意見書」を可決する。	
1998.9.20		第十堰・住民投票の会が発足する。
1998.10.2	第十堰建設促進連絡協議会は阿波町議会に対し同議会の改築反対の意見書を批判する声明文を提出する。	
1998.11.2		第十堰住民投票の会は第十堰の可動堰化の是非を問う住民投票条例制定請求署名開始する。
1998.11.2	県知事は「審議委員会でも住民の意見は十分にフォローした」と発言する。	
1998.11.2	徳島市長は「住民投票については必ずしも必要はない」と発言する。	
1999.1.9	第十堰改築促進連絡協議会らでつくる第十堰改築促進県民総決起大会実行委員会は「第十堰の可動堰早期着工を促進する県民総決起大会」を開催する。	
1999.1.13		第十堰住民投票の会は101535人分の署名とともに徳島市長に住民投票条例を求める制定請求書と条例案を提出する。
1999.1.25	徳島県知事は可動堰化計画を広報するプロジェクトチームを土木部に発足する意向を表明する。	
1999.2.3	第十堰改築事業促進連絡協議会など4団体は徳島市に住民投票条例案の否決を求める要望書を提出する。	
1999.2.9	徳島市議会臨時会で住民投票条例を否決する。	
1999.3.2		第十堰住民投票の会は徳島市議選で住民投票賛成派の候補者を擁立・支援する組織として住民投票を実現する市民ネットワークを結成する。
1999.4.14		市民アセスの会は建設省徳島工事事務所に対し可動堰代替案を提出する。
1999.4.25	徳島市議会議員選挙で住民投票賛成派が過半数22人を占める。	徳島市議会議員選挙で住民投票賛成派が過半数22人を占める。
1999.5.24		第十堰住民投票の会は公明党徳島市議団に対し、同市議団が独自の住民投票条例を検討していることについて話し合うよう申し入れをおこなう。
1999.5.28	建設省徳島工事事務所は、「ゲート引き上げ式」に加えて、「起伏式」と「コム式」の二案を発表した。また環境アセスを当面見送ることも発表した。	

「アリーナ転換」としての住民投票（高木竜輔）

年月日	県・周辺自治体・建設省・推進派団体	反対派・疑問派団体・住民投票関係団体
1999.5.29	大平・建設省徳島工事事務所所長が「住民投票には大義はない」と発言する。	住民投票全国ネットワークが徳島で開催される。
1999.6.3	第十堰建設促進期成同盟会は臨時理事会を開き、徳島市長が会長を辞任し、鳴門市長を新会長に選ぶ。	
1999.6.11	徳島商工会議所など県内経済4団体は徳島市長と市議長に対して、住民投票条例案に対して「大所高所から慎重な審議を」と求める要望書を提出する。	
1999.6.18	公明党徳島市議団、3会派（市民ネット、共産、新政会）がそれぞれ独自の条例案を提出する。	
1999.6.21	徳島市議会で公明党案の住民投票条例が可決される。	
1999.8.27	「第十堰・署名の会」が発足。県内の経済、農業、住民団体計33団体が出席。県内を対象とした可動堰推進署名をおこなうことを表明する。	
1999.9.21	「第十堰・署名の会」が徳島市内で署名活動を開始させる。	
1999.10.20	第十堰建設促進期成同盟会は建設省に対して可動堰への早期改築を求める要望書を提出した。	
1999.12.10	「第十堰・署名の会」は約30万人の推進署名を集めたことを発表し、建設省徳島工事事務所と徳島県に対して可動堰の早期着工を求める要望書を署名とともに提出した。	
1999.12.20	徳島市議会にて住民投票が翌年1月23日に実施されることが決定される。	
2000.1.23	第十堰計画の賛否を問う住民投票が実施される。	