

天竜川ダム再編事業の認知度向上のための地域と協働した取組について

戸嶋 彩加¹

¹中部地方整備局 天竜川ダム再編工事事務所 総務課 (〒438-0111 静岡県磐田市上野部2497-7)

公共事業におけるダム事業の特殊性と天竜川ダム再編事業の事業地である佐久間地域の状況を踏まえながら、事業施行者がとるべき広報活動について検討をした。公共事業の施行には地域との協働が不可欠である。工事が本格化する前段階の本事業を進めるにあたって、事業地及び受益地の双方で事業が認知され理解浸透していることが必要となる。事業施行者が地域の歴史や暮らしを知り、事業地住民が事業を自分事として捉えたうでの双方向のコミュニケーションを通じた事業地住民の隠れた思いへの気づきが必要である。

キーワード 事業広報、事業理解促進、ダム建設

1. はじめに

天竜川ダム再編事業（以下「本事業」という）は、1956年に完成した利水専用の佐久間ダムを有効活用し、新たに洪水調節機能を確保して、天竜川中下流部の洪水氾濫被害から人々の暮らしを守るものである。また、佐久間ダムに新たに確保した洪水調節容量を維持するとともに、ダム貯水池に流入する土砂の一部をダム下流河川に還元することで土砂移動の連続性を確保し、遠州灘沿岸の海岸侵食の抑制等への寄与を目指す事業である。本事業は2004年度に事業計画着手、2009年度に建設事業着手して事業展開してきた。さらに、2024年度から本事業を本格的に実施するため、静岡県磐田市地内に天竜川ダム再編工事事務所として単独事務所を新設し、新たな体制で事業推進している。

本稿では、本事業を実施するにあたり、事業地住民との関わりについて、ダム事業の特殊性と事業地の歴史的背景を踏まえ、事業の進め方を広報の観点から現状分析し、事業推進に向けて広報の役割と取り組みを提案するものである。

2. 天竜川流域事業地との関わりについて

天竜川は、長野県にある諏訪湖を源として、中央構造線に沿ってほぼ南に流下し、遠州灘に注ぐ流路延長213km、流域面積5,090km²の一級河川である。天竜川流域は、長野県、静岡県及び愛知県の3県に跨る。流域関

係市町村は10市12町15村からなり、諏訪市、伊那市、駒ヶ根市、飯田市、浜松市、磐田市などの主要都市を有し、流域内人口は、約127万人（2020年）に達し、人口は概ね横ばいを推移している。本事業を施行する佐久間ダムは、浜松市と飯田市の中間となる浜松市天竜区佐久間町（図-1）に位置し、天竜川を軸とする長野県域と静岡県域の結節点として古くから文化的な影響を受けている。天竜川流域における佐久間町地域の歴史的背景と現状を整理した。



図-1 佐久間町と周辺地域の位置図

(1) 流域の自然環境と社会状況について

天竜川流域は、広大で変化に富んだ地形、地質、気候を反映して、源流から河口にいたるまで豊かな自然環境と景観を有している。中流域となる佐久間町地域は、「天竜奥三河国定公園第1種特別地域」に指定されており、名勝「天竜峡」に代表される渓谷区間と渓谷沿いの山地に広がる「天竜美林」と称されるスギ・ヒノキ植林が景観の基をなし、佐久間ダムなどからの眺望、ダム湖

面に映る周囲の山並等が特徴的な景観となっている。

流域内の産業として、上流域では豊富な水を利用した農業や精密機械産業や工業団地等の整備ネットワーク化を推進してきたことで製造業が発達した。下流域では戦後、オートバイ産業や自動車産業、楽器産業等が発達し、わが国を代表するものづくり地域となっている。また交通の要衝として、天竜川下流域には、JR東海道新幹線、東海道本線、東名高速道路、新東名高速道路、国道1号など、上流域には中央本線、飯田線、中央自動車道など、日本の産業経済の根幹をなす主要な交通が集中している。¹⁾

(2) 天竜川の治水と水利用の変遷について

天竜川の水利用は、農業用水として、古くから利用されてきたが、戦後の国土復興等を目的に1950年に制定された国土総合開発法に基づき1951年に天竜東三河地域が特定地域に指定、1954年には天竜東三河特定地域総合開発計画が閣議決定された。これにより、佐久間ダム、秋葉ダム、船明ダム等が次々と建設されるとともに、「三方原農業水利事業」、「天竜川下流農業水利事業」等の水利事業が順次開始された。また、東海地方の水需要の増加に伴い豊川用水の建設が行われ、静岡県西部地域（西遠）及び愛知県東部（東三河）地域の農業用水・都市用水へ利用されることとなった。

発電については、現在61箇所の水力発電所が設置され、総最大出力は220万kWに及び、中部地方及び首都圏に対して電力の供給を行っている。

このように、現在の天竜川は、多様かつ高度な水利用がなされ流域を超えた広い地域の産業や人々の暮らしに恩恵をもたらしている。

一方で、古くから天竜川は「暴れ天竜」と呼ばれるほど多くの洪水による被害を受けてきた。天竜川が磐田原から三方原までの広い遠州平野全体を網状に流路を変えて流れることや、脆弱な地質のため土砂崩れも多く、中下流域では治水と水防の努力が繰り返されてきた歴史がある。²⁾そのため、土砂流出対策を目的とする砂防堰堤の整備や治水・利水を目的とした多数のダムが建設されてきたが、土砂移動の連続性の遮断等により、海岸への流出土砂量が減少し、遠州灘沿岸では海岸侵食が進行している。

(3) ダムを象徴とする佐久間町地域の歴史的背景

現在、佐久間町は浜松市天竜区の一地区であるが、浜松市との合併以前、旧佐久間町は浦川町、山香村、城西村、佐久間村の一町三村が合併して成立した町であった。これらが、愛知三河、信州遠山谷、下伊那、そして遠江と、四方に通じる文化圏を持ち、三信遠が交差する地として地域的な多様性を生み現在もその色を残している。

佐久間町は時代の変化にも大きく影響を受けた地である。元来地場産業として林業が盛んであったこの地域だが、1899年には渋沢栄一によって創設された王子製紙の

工場が佐久間村に移設され、江戸時代に開かれた久根鉱山は1900年頃から本格的な採掘が始まり、町は大変賑わい、1900年代半ばには三信遠が鉄道で結ばれるなど、これら巨大資本や公共事業によって佐久間町は大きな影響を受けた。

中でも特筆すべきは、本事業地である佐久間町のシンボルともいえるのが佐久間ダムである。(図-2)電源開発株式会社により1954年に着工され、1956年に竣工した佐久間ダムは日本のダム建設史上初めて全面的な機械化により施行され、3年という短期間で最大出力35万kWの巨大ダムが完成した。この工事には、350万人もの労働者が従事したといわれ、アメリカからも技術者が参加し、町内の社宅には家族が住まったことで、アメリカ人の食生活に併せた食肉店も開業するなど、新しい文化と賑わいをもたらした。大規模な公共事業が行われた佐久間町では地域の経済は大いに潤った。(図-3)

しかし、このような公共事業は一時的な事業であり、1970年には久根鉱山は閉山、佐久間町では急激な人口減少を迎えた。ダム工事中には約26,000人となった人口は、2024年時点で、10分の1である2,589人となっている。遠州常民文化談話会代表の名倉氏はその歴史を「巨大産業や大規模な公共事業は、過疎地を潤す特効薬になると同時に、ひとたび撤退すれば、地元に急激な変化を及ぼすこととなります。」³⁾と評している。また、1974年には佐久間町役場総務課が「佐久間ダム建設による影響」をまとめ発表した中には、コミュニティの混乱や地域開発（環境整備）の欠如など、自然的な影響だけでなく、社会的な影響が後世に残されたことが言及されている。



図-2 佐久間ダム



図-3 ダム工事殉職者を慰霊する龍神まつりは現在も続いている

3. 公共事業におけるダム事業の特殊性について

公共事業とは潜在的なものを含めると広く国民に利益があり、利益享受の対価としての負担（税）があるものである。その中でも、現在の河川事業は河川の流域を超えた広い範囲の人々に影響を及ぼすものであるが、いざ事業地以外ではその存在を意識されづらいものである。さらに、ダム事業においては、事業地と利益を受ける地域（受益地）が全く異なるエリアとなることが多い。公共事業に関する広報において「事業理解の促進」がよく謳われるところであるが、誰に向けられたものなのか、前提条件を整理する。

(1) 公共事業の捉えられ方

政策決定は、住民の精神的な満足感とは関係なく行われるものである。とりわけ公共事業は最大多数の最大幸福のもと少数軽視と指摘する意見もある。それは、公共事業捉えられ方として、政策実施によって利益享受する住民と利益享受しない又は一部の不利益を被る住民との対照的利害関係に矮小化されることにある。

事業施行者は、一部の不利益を被る住民に対し、事業における利益を説明し、事業施行後の地域の将来像をイメージさせるが、そこでの住民の事業理解は「自己の利益享受」とするか、公共事業に対する「一般的信頼感」⁴⁾とするかは様々である。

また、全ての事業において「事業施行が事業地に利益をもたらす」との説明が可能なわけではなく、事業施行の決定過程において、定量的に評価した多数の利益を注視する。

(2) ダム事業の特殊性

ダム事業における受益地は、治水であればダム下流域であり、発電や水道などの利水であれば供給地域であることが一般的である。ダム事業の事業地はそれまでの暮らしや産業などを取り巻く環境の変化への対応が必要となる場合が多い。また、事業地と受益地の地域間距離が離れているのもダム事業の特殊性の一つであるといえる。

なお、本事業は既設ダムを有効活用した再開発という特性から、新たな水没移転を伴わないことや、事業期間が短いなど、事業地への負担は比較的小さいものである。

天竜川ダム再編事業の事業地である佐久間町地域においても、佐久間ダム建設当時から現在に至るまでには、住民の暮らしをとりまく環境の変化へ適応しながら、電力供給という広範囲の地域へ利益をもたらしている。佐久間ダム建設当時の雇用創出や、ダム完成後も、観光客増加など賑わいをみせていたことが、住民との対話から当時の栄華を偲ばれる。そのような地域で再び公共事業（ダム事業）が実施されることで、事業地と受益地の関

係性が継続されることを事業地住民が予測することは容易いと思慮される。

(3) ダム事業における広報課題

ダム事業において、受益地における定量的な事業効果を事業地住民に説明しても、それは事業地に対するメリットとはなりえないため、事業地住民に「他地域にこれだけのメリットがあるので、あなた方はこれまでと同様の生活ができなくなりますがご協力ください。」との説明では誰も事業を受け入れる心情にはならないことは明らかである。

それでは、ダム事業における事業広報の目的とは何か。それは「事業地住民が、ダム事業の実施を契機として、自らの地域や暮らしを良くしようという思惑を喚起させる」ことではないかと考える。

そのためには、事業者となる職員は当然であるが、事業地住民が地域の歴史や現在の状況を改めて知ること、地域をどう変革していくかを自分事として向き合えることが各々の幸福感や満足感につながり、事業者と本音でのコミュニケーションを図ることが必要と思えるようになるのではないかと考える。

例えば、ダム建設事業においては、ダム工事現場やダム本体そのものが観光資源として注目を集めやすい。近年では、民間事業者が参入しながら、地域の一般住民がツアーガイドとなり、ツアーを行うなど、事業者だけでなく地域が主体となり、地域の経済発展にダム事業を利用しているものである。交流人口の増加や地域経済の振興のような社会的・経済的なメリットだけでなく、事業を通じた自然環境の維持保全についても地域全体として取り組むこともできる。このように、地域住民が担う「事業を利用したメリット」が事業の受け入れに繋がっていくと考えられる。そして、静かな山間地域での生活を望む事業地住民もいることなど様々な想いを双方のコミュニケーションのなかで気づきを得てバランスをとりながら地域づくりを進めていくことが理想であると考ええる。

4. 地域における天竜川ダム再編事業について

それでは、新しくダムを建設せず、既設ダムを有効活用する本事業において、どのような広報活動を実施していくことが効果的であるのか、本事業の特色と、現在の状況を踏まえ検討していく。

(1) 天竜川ダム再編事業に対する認知について

a) 事業地（負担地）の状況

本事業が地域にもたらす影響の要因の特色として、既設ダムの有効利用であることがあげられる。しかも、その既設ダムは町の歴史的な役割を果たしているシン

ボルといえる存在である。

地域イベント等での住民とのコミュニケーションを通じて我々が把握できている多くの事業地住民の関心は、地域内雇用を生み出す電源開発株式会社による電力事業や同地域で実施中の生活利便性向上につながる三遠南信自動車道の建設事業である。また、天竜川中下流部の住民認識は、佐久間ダムと言えば電源開発株式会社の発電用ダムであり、国土交通省が実施している天竜川ダム再編事業を認識している住民は少数である。事業地住民においても天竜川ダム再編事業の名称は認知しているものの事業内容までは認識されていない傾向がうかがえる。また、新規のダム建設事業のように新しく誘引力のある施設が建設されるわけではないため、一部の関心の高い住民を除き、大型公共事業と合わせた地域活性化の気運には乏しい傾向にある。

一方、佐久間町の過疎化や高齢化への危機感を覚える住民は多く、将来の地域存続をかけて地域資源を活用し、佐久間町地域を広く周知し地域を盛り上げようと精力的に活動する者もあり、その活動に賛同する者は事業地外にも潜在的に多数いる。地域にとって本事業と地域変革をもたらす他事業とを結びつけることで、事業地住民が思い描く将来へ誘導する起爆剤としてのポテンシャルを十分に有している。

「佐久間町住民は良い面でも悪い面でも佐久間ダムと共存していくこととなる。受益地の下流域住民にも天竜川ダム事業に関心を持ってほしい」という住民の声もある。事業者として積極的な広報活動を実施していく必要がある。

b) 受益地の状況

一方、受益地の住民認識についても同様で、事業に関心が薄い状況であると言える。

受益地における事業への関心の薄さは事業地住民に不公平感を抱かせる要因となってしまう懸念がある。ダム事業における上下流交流の必要性とは、事業による自らをとりまく環境の変化を受け入れた事業地の想いのうえに成り立っていることを理解し、それを伝えることが事業地住民の事業への肯定感や満足感に繋がるものと思慮される。

(2) 天竜川ダム再編事業の課題

本事業の認知度の低さや地域の事業に対する心理的な受け入れ態勢が整っていない状況のなか、地域や自らの将来と本事業との関係性を考えてくれるかについて考えた。

5. 事業者が担う広報の役割と課題の検討

検討に際し、以下3つの観点を設定した。

(1) 広報活動の目標

広報の目標は事業の段階毎や事業の性質によって設定すべきと考えられる。

本事業においては、3. (3)で述べた、「事業地住民が、ダム事業の実施を契機として、自らの地域や暮らしを良くしようという思惑を喚起させる。」ことを目標とし、そのために達成すべき最初の課題として本事業の認知度の向上と事業地住民の隠れた想いの把握が必要であると捉えた。

(2) 地域のニーズ把握

地域のニーズ把握は、公共事業者が地域振興を支援する上で一般的に必要とされる事項であり、「ダム再生ガイドライン」においても、「ダムを活用した地域振興に関しても地域のニーズを把握するとともに、地域と連携し、既設ダムをはじめとするダム再生事業を観光資源等とした地域振興を推進することが望ましい」とされている。

本事業では「事業地住民がダム事業の実施を契機に自らの地域や暮らしがより良いものとなるように自分事として捉え、大型公共事業を上手に利活用できるようにすること」を想定した地域ニーズの把握に努める。

(3) 双方向の広報

一つに、住民との対話による広報が有用であると考え。事業者の広報は、一方向的な事業説明、事業PR、事業に関する住民の意見の吸い上げが主体となりがちであるが、住民との対話による広報は、住民の自発的な思いや考えを、事業者が地域住民の視点を持ちながら意見を交わすということである。

対話の中で、事業者と負担者（もしくは受益者）のような二極化した対話ではなく、地域住民の地域に対する想いを認識し、住民自身にも気づきが得られるよう心理的には共感できる場をつくることで、事業と地域の結びつきを意識付けさせられると考える。

また、住民からの地元への想いを発言してもらい、双方向のコミュニケーション、双方向の広報を成立させ地域住民と事業者との意識の乖離の解消に繋がると思料される。

6. 本事業における取り組みと提案

検討した内容を基に、本事業のこれまでの取り組みを振り返り、今後の活動を検討していく。

(1) 本事業のこれまでの取り組みについて

本事業では天竜川流域住民に向けて、2016年度から「天竜川勉強会」として講演会形式の勉強会を開催してきた。新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、約2年間休止をしていた間はあったものの、天竜川勉強会は2022年度まで全7回を開催した。事業地住民及び下流域住民と天竜川や佐久間ダムについて学ぶことで、相互理解を深め事業の円滑な推進に寄与することを狙いとし開催してきた。しかし、回数を重ねるごとに事業地住民の参加者は減少し、地域の主体性や主催者の思いがどこまで浸透しているかが図りかねた。

2022年度からは、佐久間町民が主体となることを狙いとして、佐久間町在住の有志者から構成した任意団体である「佐久間と天竜川流域未来プロジェクト」（以下「未来プロジェクト」という）を設立し、上下流交流による理解促進のため、天竜川の自然を観る「おさかな観察会」や郷土の偉人である金原明善が創り出した天竜美林の「伐採体験」を開催するなどした。

これらの取り組みは佐久間町地域の「下流の住民に佐久間町の豊かな自然や歴史を知ってもらいたい」という思いに資する取り組みとなった。(図-4)(図-5)一方で、イベントを開催すること自体が目的となりがちで、未来プロジェクトメンバーの負担が大きく、活動の持続性に課題を有していた。



図-4 おさかな観察会



図-5 伐採体験

2024年度からは、これまでの取り組みを顧みながら、地域と天竜川ダム再編工事時事務所職員への信頼感の醸成を目的としたコミュニケーションすること自体を主眼として地域の既存行事への参加を始めた。まず地域を知ることが第一とし、佐久間町出身の関係者に佐久間地域見学の案内を依頼し、事務所若手職員が佐久間地域の歴史と現在の地域資源を実際に見学した。そこでは林業や

神事等を通じた佐久間地域と他地域の歴史的な繋がりや、大正時代から残る家屋とその町並みの有効活用の可能性、地域おこしのため飲食店を開業した店主の話など、調査・工事の現場だけでは見聞きできない、地域に根ざした情報を得て実態を肌で感じることができた。(図-6)

また、佐久間町に存する静岡県立浜松湖北高等学校佐久間分校にて、高校生たちや多種多様なキャリアを持つ社会人と「越境体験から学ぶ、自己理解」をテーマに佐久間町の魅力や自身の経験について意見交換を行うなど、所属や世代を越えた交流の場である「#佐久間ダム際ワーキング」に参加した。(図-7) そこでは、若い世代の地域への想いや、地域外の人々からみた佐久間町について知ることができた。

そして、佐久間町で長年開催されている「佐久間新そばまつり」で事業PRブースを設置した。(図-8) 内容としては、事業PRをメインとせず、老若男女が参加でき、地域住民に親しみのある天竜川をテーマとした参加型ブースとした。結果、来場者と職員との対話が多く生まれる場となり、地域住民の生の声を数多く聴くことで、事務所職員が業務報告書では知りえない地域の歴史や事業地住民が大事にしている地域財産について知ることができた。また、事務所職員においては自ら実施する事業内容を事業地住民個人へと直接説明することで双方向でのコミュニケーションを通じて、事業地住民の事業への関心や心配事を知ることができ、当初の目的を達成することができた。このような草の根的なコミュニケーションを継続していくことが事業地住民からの信頼感につながるものと思慮する。



図-6 佐久間地域見学



図-7 #佐久間ダム際ワーキング



図-8 佐久間新そばまつり参加の様子

(2) 今後の取り組みについて

今後も更なる事業認知度の向上に向けて、事業地だけでなく天竜川上下流の地域住民との対話を深めていく。

そのために、地域住民との交流をより進展させる広報ツールとするコンテンツの作成を検討している。

コンテンツは地域住民との交流のきっかけづくりである。地域住民が関心を寄せるのは「地域の人の話」、「地域のことをよく知る人の話」、「地域のことに興味がある人の話」であると仮説立て、自分以外の他の地域

住民がどんなことを考えているのか、事業者と共に知り、コミュニケーションのきっかけとなるようなコンテンツを発信していく。

佐久間の古い歴史と豊かな自然環境をそこに住む人々から聞き取り、佐久間ダムに訪れた人、本事務所に訪れた人に伝えるための、佐久間町の物語集を本事業の進捗とともに整備していきたい。

事業広報上の課題を引き続き検討し、地域との想いの共有を図っていく。そして地域と協働しながら地域振興に繋がるような取り組みを実施していきたい。

7. 参考文献

- 1) 国土交通省 水管理・国土保全局:天竜川水系の流域及び河川の概要（令和5年12月）
- 2) 静岡新聞社：天竜川百話
- 3) 遠州常民文化談話会編著：佐久間の民族
- 4) 大淵憲一：公共事業政策に対する公共評価の心理学的構造：政府に対する一般的信頼と社会的正義