



撤退戦の民主主義：ダム事業終了に見る地方政治の政治過程

戸田, 香

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2017-09-25

(Date of Publication)

2019-09-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第7021号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007021>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士学位論文

論文題目

撤退戦の民主主義：ダム事業終了に見る地方政府の政治過程

神戸大学大学院法学研究科

専攻：政治学

指導教授：大西 裕

学籍番号：097 J 118J

氏名：戸田 香

提出年月日：2017年6月20日

論文要旨

本研究は政策を終了するとはいかなる営為なのか、および終了するにあたっての民主的なプロセスはいかなるものかを解明することを目指す。政治家や官僚の大きな職務の1つは、新たな政策を立案し、形成し、執行することであるとこれまでは考えられてきた。政策終了はこういった一連の営為のいわば逆方向に進行するものであり、これまで大きな称賛を浴びることではなく、そもそも想定も十分にされていなかっただろう。本研究では誰がどのような目的でいかなる経路を経て政策終了を行うのかを明らかにしていく。

本研究は観察対象を都道府県営ダム事業の終了とした。ダム事業は行政活動において河川法に基づいた計画として位置づけられるもので、終了という営為を可視化しやすい。地方政府の事業を観察対象とした理由は、他の地方政府の事例との比較が可能であることに加え、終了のプロセスを中央政府との関係で観察することが可能になるためである。

終了に至るまでの過程は前向きな政策立案とは異なり、地方政府にとってある種の撤退戦と考えられる。地方政府はなぜ撤退戦を引き受け、どのように展開するのか、そしてそこにはいかなる形の民主主義が存在するのかを解明することを目指す。

本研究に取り組む学問上の意義は大きくは2点存在すると考えている。1点目は、政策終了という研究領域における貢献である。政策や事業終了をテーマにした研究は非常に少ない。その少ない中でも中心に取り組まれたのは、終了を促進あるいは阻害する要因は何かという問いで、それ以外をテーマにした研究はさらに少ない。本研究の目的は終了に至るプロセスの解明であり、このほとんど空白とも言える領域への研究の蓄積を目指す。

筆者は政策の終了過程を明らかにすることは、政策の形成過程を明らかにすることと同様に重要なことと考えている。政策の形成過程についての豊富な研究は、政策形成過程は実は十分合理的なものではないことも明らかにしてきた。一方、終了過程がいかなるものかは解明されておらず、合理的なものかどうかはわからない。これまでほとんど手がつけられてこなかった終了のプロセスを解明することで、終了過程は合理的であるか否かを検討するきっかけにもなるだろう。形成過程と同様に終了過程が合理的ではない可能性が明らかになれば、意義のあることだと考える。

2点目の意義は、地方政治研究への貢献である。これまでの地方政治研究は主に中央政府との関係において政治家や官僚らの比較が行われ、また、二元代表制において知事と議会の関係も着目されてきた。加えて、地方政府の政策選択の理由を問う研究も登場してきた。これらの研究は選択の理由を、二元代表制や党派的要因に焦点をあて、政治変動と政策選択が連動していることを定量的に明らかにしたことに特徴があった。筆者も地方政府における政策終了およびそのプロセスを政策選択の結果と位置づける。本研究では政策選択の結果としての政策終了について、これまで指摘されてきた二元代表制や党派的要因以外から説明する方法も残されていると考え、それを試みる。具体的には二元代表制や党派的要因以外の要因による事例も存在するのではないかとこの観点から複数の要因間の関

係性を探り、要因の組み合わせから選択の理由を検討することとする。

筆者の問題意識として本研究が解明しようとしている内容は、現在の日本社会が直面する縮小社会における政策をめぐる議論への貢献につながることを考えている。

今後、人口減少と財源縮減の観点から中央・地方政府ともに政策を終了しなくてはならない状況に直面すると考えられるが、終了についての議論はまだ十分に行われてはいない。事例も少ないため過去を参照することも容易ではない。現状では、仮に誰かが終了を検討した場合でも、いかなる方法で議論を進めればいいのか、社会で合意された形はなく、ほとんどの人がよくわからない状態にある。今後、政策終了については一定の議論が必要であり、本研究で明らかにしたことはそこに寄与できると考えている。

本研究における問いは3つある。問い1は「終了を主導したのは誰か」、問い2は「終了のプロセスはどのようなものか」、問い3は「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」である。問い1は知事や地方政府の官僚、地方議会、住民など想定されるアクターを幅広く検討する。

問い2を明らかにするために本稿では、「アクターの広がり」と「時間」という2本の軸を設定した。「アクターの広がり」では、終了のプロセスには限定されたアクターしか参加しておらず閉じられた環境の中で終了検討は進んでいくのか、あるいは終了のプロセスには多くのアクターが参加し、開放された環境の中で終了検討は進んでいくのか、を観察する。一方、「時間」では、地方政府が終了検討を開始し、終了決定を経て、ダム建設予定地の住民と事業終了への合意調達が完了するまでの期間を捉え、それが1年以内であったか、あるいは1年以上を要したのか、を観察する。2本の軸からは終了プロセスの類型は「内部・揉めない」「内部・揉める」「外部・揉めない」「外部・揉める」の4つが考えられる。しかし、参加アクターが増えると地方政府は参加アクターの合意調達に時間を要することが想定されるため、この2本の軸は関係があるものと考えた。その上で実際に起こりうる類型を「内部・揉めない」「外部・揉める」の2つのいずれかであると想定し、仮説を導出した。

問い3については本稿では、政策終了研究や地方政治研究における先行研究などから「終了主導者」「国からの影響」「反対アクター」「進捗」「終了検討開始時期」「相互参照」の計6つの要因を終了プロセスに影響を与える可能性があるものとして抽出し、それぞれの仮説を導出した。ここまですべてを第1章で検討する。

次に第2章では、これら3つの問いを念頭に置きつつ、日本の河川政策とダム事業をめぐる歴史と構造を検討した。ここでは本研究の3つの問いが河川政策の実態においていかなる位置づけにあるのかを確認した。その結果、河川政策に大きな変化が起きたのは1990年代後半以降であり、この時期、地方政治に起きた政治変動の影響を河川政策も受けていたことを明らかにした。また、河川政策は分立制が高いという政策的な特徴を持ち、政策形成過程も集権的で地方政府から見て中央政府からの独立性が低いものであることを示す。さらに官僚、特に技術官僚が政策形成過程に大きな影響力を持ってきたことも示し、それ

に伴い、河川政策は住民参加の範囲が狭いという特徴を持つことも明らかにした。政策形成過程への参加の範囲の狭さに住民らは反発し、中央政府はそれらの批判に対応するためにこれまで政治主導で制度の変更や改革を実施してきた。しかし、中央政府による改革は地方政府に対して全国一律の基準を示したにとどまり、改革の実施に伴う具体的なプロセスや検討方法などは地方政府に一任されていたことを見出した。

続く第3章では、本研究の議論の進め方を述べ、本研究は事例調査と比較分析を組み合わせた定性的手法をとることを提示する。定性的手法は複数の要因の組み合わせから結果がなぜこうなったのかの理由を説明するのに適しているとされている。問い1と問い2への解答は事例調査による事実の叙述を用い、問い3への解答は、問い1と問い2の解答で明らかになった事実の比較分析による説明を用いることを提示した。

第4章と第5章は事例調査の結果を叙述した。青森、岩手、新潟、滋賀、鳥取、の計5県22のダム事業の終了事例を取り上げ、各事例の終了までの経緯を観察した。終了主導者が同一の場合、地方政府が異なっても共通する特徴があることを明らかにする。第4章は知事が主導した事例で、第5章は地方政府の官僚が主導した事例とした。知事が主導したのは鳥取、滋賀であり、地方政府の官僚が主導したのは岩手、青森、新潟、であった。政策終了の先行研究では終了促進要因として政治的要因をあげる考察が多かったが、本研究ではその事例調査の中で、官僚主導事例の存在を見出した。

知事が終了を主導した理由は政策選好によるものであり、知事は終了のプロセスにも直接関与し、人事、財源、組織編成に変更を加えたケースもあった。一方、官僚が主導した事例は、いずれの知事もダム事業終了に強い政策選好を持っていたわけではなかったが、財政規律の保持を指向していた。その指向が官僚たちに十分浸透したことで醸成された「庁内の雰囲気」というものが終了促進要因になった。また官僚主導の場合は、最初の終了事例はいずれも地方政府の財政状況の悪化に伴う政策転換を機に起きていた。政策転換の時期はおおむね地方政府における政権交代の時期と一致していた。河川政策の変動が地方政治の変動に影響を受けていることを導いた第2章の見解が、ここでは具体的な終了事例の観察でも裏付けられていることを示す。

第6章は、22事例の比較分析を行い、3つの問いへの解答を試みた。問い1への解答は終了を主導するのは知事か官僚で、それ以外のアクターが主導した事例はなかった。知事や官僚以外のアクターがなぜ主導しえなかった理由の考察を行った。

問い2への解答は終了のプロセスはヴァリエーションに富んでいて、おおむね「内部・揉めない」「外部・揉める」の2類型に属したものの、「内部・揉める」「外部・揉めない」に属した事例もあった。

最後に問い3への解答は、当初想定していた6つの要因のうち、「主導者」「終了検討開始時期」「相互参照」の計3つの要因がおおむね終了プロセスに影響を与えていたことを明らかにした。地方政府間の「相互参照」が確認されたのは鳥取—滋賀のみであったが、政策形成過程と同様に終了過程でも「相互参照」が起きていることがわかった。「相互参照」

が起きれば、終了のプロセスへ影響を与えることもわかった。一方、「国からの影響」「反対アクター」「進捗」要因については、終了の促進や阻害には影響を与えていたものの終了プロセスには強い影響を与えてはいなかった。要因間の交互作用の検討を行った後でもこの結果は変わらなかった。

また「内部・揉めない」という結果に至る因果的経路はほぼ1つであるのに対し、「外部・揉める」という結果に至る因果的経路は複数存在することわかり、「原因の非対称」が存在することを導いた。

一方、「内部・揉める」「外部・揉めない」という類型に属したいわば例外事例の多くで、「国からの影響」への地方政府の多様な対応が発生しており、これが終了プロセスに大きな影響を与えていたことがわかった。本研究では先述の6つの要因をもとに事例調査と比較分析を行ってきたが、検討の結果、地方政府の多様な対応も要因の1つとして影響を与えていることを示した。また本研究での検討の結果、終了プロセスでは、当初想定していたほど「アクターの広がり」と「時間」は強く関係していないこともわかった。

終章では、地方政府が撤退戦を引き受ける理由と、そこにおける民主主義とは何かという冒頭の疑問への本研究の答えを示した。地方政府が撤退戦を引き受ける理由は、終了主導者によって異なっていた。終了を主導したのが知事の場合は1990年代後半以降、政治的領域が拡大していた地方政府において、自らの政策選好の反映を目的としていた。一方、官僚主導の場合、中央政府から地方政府の政策や事業への介入を防ぐための防御策の1つであったことが明らかになった。

ここまでの分析を総合すると、地方政府が撤退戦で守りたかったのは、中央政府からの自律性であったというのが本研究の示す見解である。撤退戦の特徴は、終了対象が河川政策という中央政府からの独立性が低く集権的な政策決定が行われる領域に属する事業であったことで、より特徴が際立つことになった。また撤退戦における民主主義とは、終了主導者が誰であれ、終了という自らの政策選択の結果に正統性と代表性を与えるために住民参加を受け入れる手法を取ったことにあると筆者は考える。ここから言えることは、新規政策の形成以上に地方政府にとって合意調達が難しい終了という撤退戦においてもそこで必要とされる合意調達に地方政府が向き合うようになっているのであれば、そしてそれによって中央政府からの自律性を保とうと努力しているのであれば、地方自治は現実のものとなってきている可能性が高いということである。その意味ではこれまで地方政府が行ってきた撤退戦は「地方自治の試金石」であったと言えよう。

終了に至るまでのプロセスは時代を経て、近年では参加するアクターが増え、合意調達までの時間も要する事例が増えてきつつある。つまるところ、地方政府にとって難易度はあがっている。今後、政策終了への社会的要請が高まってくることが予想されるにもかかわらず、終了は難易度があがっているため、パラドックスの関係に陥ることも示唆された。

目次

序章	1
第1節 私たちは政策終了について何を知っているのか	1
第2節 何を明らかにするのか	3
第3節 本研究の意義	5
第4節 本稿の構成	6
第1章 本研究の分析枠組み	12
第1節 政策・事業終了に関する先行研究	13
1、政策・事業終了の定義	13
2、政策・事業終了を従属変数として捉えたもの	13
1) 海外の主な先行研究から	14
2) 国内の主な先行研究から	15
小括	17
第2節 地方政治はこれまで何を主要テーマとして検討してきたか	18
第3節 地方政治の主要テーマを政治学はどう捉えてきたか	20
1、政策決定に影響力を持つのは誰か	20
2、政策決定のプロセスはどのようなものか	21
3、なぜこの政策は選択されたのか	22
第4節 残されている課題は何か	24
第5節 本研究における分析枠組み	25
1、本研究の問い	25
1) 問い1：終了を主導したのは誰か	25
2) 問い2：終了のプロセスはどのようなものか	26
(1) アクターの広がり	26
(2) 時間	28
(3) 終了のプロセスの種類の整理	29

3) 問い3：終了のプロセスに影響を与えたものは何か	31
(1) 終了主導者	31
(2) 国からの影響	32
(3) 終了反対アクター	33
(4) 進捗	34
(5) 終了検討開始時期	34
(6) 相互参照	35
2、本研究の観察対象	37
1) 観察対象	37
2) 観察期間	37
3) 射程の範囲と語句の定義	38
第2章 日本のダム事業をめぐる政策の流れと改革	40
第1節 日本の河川政策の流れ	41
1、明治初期～1960年代後半ごろまで：国主導による河川整備の時期	41
2、1970年代前半～1990年代前半ごろまで：国と住民の対立の時期	44
3、1990年代後半～：改革の時代	47
小括	51
第2節 ダム事業をめぐる改革	53
1、改革が起きた時代背景	53
2、制度変更	54
1) 事業評価制度の導入	54
2) 河川法の改正	56
3、国による公共事業改革	59
1) ダム事業の総点検	60
2) 与党3党の見直し	62
3) 民主党政権下のダム事業の検証要請	64
小括	66

第3節 ダムがつくられるまで	68
1、河川政策の決定過程	68
2、ダム事業の決定過程	69
小括	72
まとめ	73
第3章 本研究の議論の進め方	75
第1節 本研究の手法	75
1、結果の理由を問う	75
2、調査の手法	76
第2節 事例選択の考え方	80
1、全国の都道府県で終了したダム事業	80
2、事例の抽出	81
第4章 知事主導による終了事例の叙述	86
第1節 鳥取県	87
1、終了決定まで	88
2、終了決定から住民との合意調達が完了するまで	91
小括	96
第2節 滋賀県	97
1、芹谷ダム	98
2、北川第1・第2ダム	106
小括	115
第3節 知事主導事例から明らかになったこと	116

第5章 官僚主導による終了事例の叙述	118
第1節 岩手県	119
1、明戸、日野沢ダム	120
2、黒沢、北本内ダム	124
3、津付ダム	127
小括	132
第2節 青森県	134
1、磯崎ダム	135
2、中村ダム	140
3、大和沢ダム	142
4、奥戸ダム	145
小括	151
第3節 新潟県	152
1、芋川ダム	153
2、中野川、正善寺、羽茂川ダム	155
3、入川、三用川ダム	158
4、佐梨川ダム	161
5、常浪川、晒川ダム	162
小括	168
第4節 官僚主導の終了事例から明らかになったこと	169
第6章 22事例の比較分析による仮説の検証	172
第1節 終了を主導したのは誰か	172
第2節 終了のプロセスはどのようなものか	175
1、内部型・外部型	176
2、揉める・揉めない	176
3、内部型・外部型と揉める・揉めないの組み合わせ	177
第3節 終了のプロセスに影響を与えたものは何か	178
1、終了主導者	178
2、国からの影響	180
3、反対アクター	182

4、進捗状況	183
5、時期	185
6、相互参照	186
7、プロセスへ影響を与える要因間の交互作用	188
1)「国からの影響」の交互作用の検討	189
2)「反対アクター」の交互作用の検討	190
3)「進捗状況」の交互作用の検討	190
4)「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗状況」の組み合わせによる 交互作用の検討	191
5)「終了主導者」の交互作用の検討	193
6)「時期」の交互作用の検討	194
7) 5つの要因の組み合わせから見るプロセスの類型	195
第4節 例外事例が意味するもの	197
終章	202
第1節 本研究の3つの問いへの答えと含意	202
1、本研究への3つの答え	202
1)「終了を主導したのは誰か」への答え	202
2)「終了のプロセスはどのようなものか」への答え	203
3)「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」への答え	203
2、含意	205
1)「内部・揉めない」事業を終了した?	205
2) 地方政府の政策選択の多様性	206
(1) 地方官僚が認識する「外部型」を選択した理由	206
(2) 地方政府が選択した国からの要請への応答方法	208
3) 地方政府から見た「非難回避の政治」と中央政府から見た 「手柄争いの政治」	209
4) 今後の終了事例は「外部・揉める」へ	211
第2節 地方政府が撤退戦を引き受ける理由とそこにおける民主主義とは何か	212
参考文献	214
5 県へのヒアリング日時と応接した県担当者	222
5 県へのヒアリング依頼書と質問項目 (例)	224
謝辞	

図表目次

序章

図 0-1 政策終了研究と地方政治研究における本研究の位置づけ	6
図 0-2 本原稿の構成	11

第1章 本研究の分析枠組み

図 1-3 地方政治研究と政治学全般における本研究の位置づけ	23
図 1-2 本研究における相互参照の考え方	35
図 1-3 地方政治と政治学全般における本研究の問いの位置づけ	36
図 1-4 本研究の観察対象の考え方1（機能、組織、政策、事業）	37
図 1-5 本研究の観察対象の考え方2（時間）	38
表 1-1 終了のプロセスの類型1（アクターの広がり）	28
表 1-2 終了のプロセスの類型2（時間）	29
表 1-3 終了のプロセスの4類型	29

第2章 日本のダム事業をめぐる政策の流れと改革

図 2-4 時期別の主要登場アクター	51
図 2-2 都道府県における再評価の流れ	55
図 2-3 河川法の考え方の変遷	57
図 2-4 事業実施までの主な流れ	58
図 2-5 治水政策におけるダム事業の考え方	70
図 2-6 ダムができるまで	72
表 2-1 河川の種類とそれぞれの管理者	44
表 2-2 事業評価の種類と内容	55
表 2-3 「ダム等事業審議委員会」の結果	60
表 2-4 「ダム事業の総点検」の結果	61
表 2-5 「与党3党の見直し」の結果	64
表 2-6 「民主党政権によるダム事業の検証要請」の結果	66
表 2-7 ダムの主な役割	70

第3章 本研究の議論の進め方

図 3-5 本研究における比較の構図	85
表 3-1 本研究における文献資料の整理	78
表 3-2 都道府県別ダム事業終了事例一覧	81

第4章 知事主導による終了事例の叙述

第1節 鳥取県

図 4-6-1 鳥取県で終了したダムの場所	88
表 4-1-1 鳥取県で終了したダム事業	88
表 4-1-2 中部ダムの進捗状況	91
表 4-1-3 中部ダムの終了の経緯	94
表 4-1-4 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方	95
表 4-1-5 鳥取県における終了プロセスの類型	96
表 4-1-6 鳥取県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況	96

第2節 滋賀県

図 4-2-1 滋賀県で終了したダムの場所	97
図 4-2-2 滋賀県が示した芹谷ダムの治水安全度の考え方（ダムを先行させた場合）	103
図 4-2-3 滋賀県が示した芹谷ダムの治水安全度の考え方（河川改修を先行させた場合）	104
図 4-2-4 滋賀県が示した北川第1・第2ダムの治水安全度の考え方	108
図 4-2-5 滋賀県の組織図（流域治水政策室）	112
図 4-2-6 滋賀県の組織図2（流域治水政策局）	112
表 4-2-1 滋賀県で終了したダム事業	97
表 4-2-2 芹谷ダムの進捗状況	101
表 4-2-3 芹谷ダムの終了の経緯	105
表 4-2-4 北川第1・第2ダムの進捗状況	108
表 4-2-5 北川第1・第2ダムの終了の経緯	110
表 4-2-6 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方	114

表 4-2-7	滋賀県における終了プロセスの類型	114
表 4-2-8	滋賀県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況	115

第3節 知事主導の終了事例で明らかになかったこと

図 4-3-1	鳥取と滋賀の終了事例において検討開始から地域の合意調達までに要した時間	117
---------	-------------------------------------	-----

第5章 官僚主導による終了事例の叙述

第1節 岩手県

図 5-1-7	岩手県で終了したダムの場所	120
表 5-1-1	岩手県で終了したダム事業	119
表 5-1-2	明戸、日野沢ダムの進捗状況	123
表 5-1-3	明戸、日野沢ダムの終了の経緯	123
表 5-1-4	黒沢、北本内ダムの進捗状況	126
表 5-1-5	黒沢ダムの終了の経緯	126
表 5-1-6	北本内ダムの終了の経緯	127
表 5-1-7	津付ダムの進捗状況	130
表 5-1-8	津付ダムの終了の経緯	130
表 5-1-9	国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方	131
表 5-1-10	岩手県における終了プロセスの類型	132
表 5-1-11	岩手県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況	133

第2節 青森県

図 5-2-1	青森県で終了したダムの場所	135
表 5-2-1	青森県で終了したダム事業	134
表 5-2-2	磯崎ダムの進捗状況	139
表 5-2-3	磯崎ダムの終了の経緯	140
表 5-2-4	中村ダムの進捗状況	141
表 5-2-5	中村ダムの終了の経緯	142
表 5-2-6	大和沢ダムの進捗状況	144
表 5-2-7	大和沢ダムの終了の経緯	144

表 5-2-8	奥戸ダムの進捗状況	148
表 5-2-9	奥戸ダムの終了の経緯	148
表 5-2-10	青森県における終了プロセスの類型	150
表 5-2-11	青森県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況	150
表 5-2-12	国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方	150

第3節 新潟県

図 5-3-1	新潟県で終了したダムの場所	153
表 5-3-1	新潟県で終了したダム事業	153
表 5-3-2	芋川ダムの進捗状況	155
表 5-3-3	芋川ダムの終了の経緯	155
表 5-3-4	中野川、正善寺、羽茂川ダムの進捗状況	158
表 5-3-5	中野川、正善寺、羽茂川ダムの終了の経緯	158
表 5-3-6	入川、三用川ダムの進捗状況	160
表 5-3-7	入川、三用川ダムの終了の経緯	161
表 5-3-8	佐梨川ダムの進捗状況	162
表 5-3-9	佐梨川ダムの終了の経緯	162
表 5-3-10	常浪川、晒川ダムの進捗状況	165
表 5-3-11	常浪川、晒川ダムの終了の経緯	166
表 5-3-12	新潟県における終了プロセスの類型	167
表 5-3-13	新潟県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況	167
表 5-3-14	国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方	168

第4節 官僚主導の終了事例で明らかになかったこと

表 5-4-1	岩手、青森、新潟の終了事例において検討開始から地域の合意調達までに要した時間	170
---------	--	-----

第6章 22事例の比較分析による仮説の検証

表 6-1	終了を主導したのは誰か	175
表 6-2	終了のプロセスはどのようなものか	178
表 6-3	終了主導者と終了プロセスとの関係	180
表 6-4	国からの影響と終了プロセスとの関係	182

表 6-5	反対アクターと終了プロセスとの関係	183
表 6-6	進捗状況と終了プロセスとの関係	184
表 6-7	時期と終了プロセスとの関係	186
表 6-8	相互参照と終了プロセスとの関係	187
表 6-9	6つの要因候補と終了プロセスとの関係	188
表 6-10	【交互作用1】国からの影響と終了プロセスとの関係	189
表 6-11	【交互作用2】反対アクターと終了プロセスとの関係	190
表 6-12	【交互作用3】進捗状況と終了プロセスとの関係	191
表 6-13	【交互作用4】国からの影響、反対アクター、進捗、の組み合わせと終了プロセスとの関係	192
表 6-14	【交互作用5】終了主導者と終了プロセスとの関係	193
表 6-15	【交互作用6】時期と終了プロセスとの関係	194
表 6-16	(表 6-9 の修正) 6つの要因候補と終了プロセスとの関係	195
表 6-17	5つの要因候補の組み合わせと終了プロセスとの関係	197
表 6-18	仮説2の該当一覧	201

終章

表 8-1	地方官僚たちが考える「外部型」を選択した理由	208
表 8-2	地方政府の応答方法のパターン	209

序章

第1節 私たちは政策終了について何を知っているのか

本研究のテーマは政策の終了である。すなわち、政策はいかにして終了するかを明らかにすることが、本稿の目的である。もちろん、政策が終了するのはその政策が一定の目的を達成し、不要になった場合もある。しかし実際には、目的を達成はしていないにもかかわらず、終了する場合もある。コストや時間が当初の想定より増えたり、政治的に不要だと判断されたりして終了するケースもある。これらを全て含めて本稿においては政策終了と考える。

「いったん始まった政策は終わらない」といわれることは多い。現代の日本においても、政策や事業の終了として思い浮かぶ事例はそう多くはない。しかし、すべての公共政策が終了しないわけではない。たとえば一つの例として、1996年に廃止されたらい予防法があげられる。ハンセン病患者の強制隔離を含んだ一連の医療・福祉政策は、1960年以降は違法なものであったと司法から認定された¹。誤った政策によって患者が受けた大きな被害およびそれを実施した政府の責任が問題となった²。特に深刻な問題となったのは、本来であれば1960年以降は行うべきではなかった患者の強制隔離政策が、1996年の廃止に至るまで継続されたという点であった。なぜ終わらなかったのかという問題についてその後、検証が行われた [大谷, 1996] [熊本日日新聞社編, 2004]。

他にも最近では、民主党政権が発足した際、国は八ツ場ダム事業³の中止を表明した⁴。この表明をめぐっては建設予定地のみならず、共同事業者であった流域の6都県からも中止反対の声があがった⁵。一方、複数の団体が建設反対の意見を発表するなど、事業の継続か終了をめぐって事態は混乱した。最終的には、2011年に事業再開が決定した⁶。大型建造物を建設途中で終了することの難しさが顕在化する事態となった。

これらに見られるように、ある政策や事業⁷が実施されれば、必ず事業の対象者や利害関係者が生まれる。終了するにはこういった関係者の合意調達が必要となるので、終了する

¹ 朝日新聞、2001年5月11日（夕刊）※以下、本稿において特記のない限り全て朝刊

² 朝日新聞、2001年5月24日

³ 1947年のカスリーン台風で利根川が決壊し、死者約1000人の被害が出たことを契機に群馬県長野原町に計画された。総事業費はダム事業で国内最高の約4600億円。

⁴ 朝日新聞、2009年9月17日

⁵ 朝日新聞、2009年10月19日（夕刊）

⁶ 朝日新聞、2011年12月23日

⁷ 本研究では Deleon の定義に依拠し、「事業」を「政策」という上位概念の下位に位置するプロジェクトと位置付ける [Deleon, 1978]。Deleon は、終了の概念を機能、組織、政策、プログラムの順に分けて検討した。本研究の場合、「政策」を治水や利水を目的とした河川政策、「プログラム」を河川政策の構成要素の1つとしての事業（本研究ではダム事業）に該当すると考えた。

のは容易ではないだろう。加えて、政策の継続性の面からも、中断と再開を繰り返すのは難しいため、終了には慎重にならざるをえない。仮に終了するとしても、終了後、政策の対象者や関係者に何らかのケアが必要になる場合もあり、継続した時のコストや効果と比較することも必要になる。また、終了する場合は、その政策を立案した担当者の先見の明が不十分だったという批判が起きるかもしれない。

こういったことを考えると、次のような姿が浮かぶだろう。政策の終了がいったんアジェンダに乗ると、それに反対したり賛成したりする様々なアクターが終了決定までのプロセスに関与する。その結果、終了主導者らと対立や紛争が起きて騒動になり、盛んに報道されるのである。

しかしそれが政策終了の全てだろうか。報道された内容は政策終了の一面をものごとにするが、全体像を詳らかにしていないのではないか。氷山のいわば水面下の部分、つまり、政治的なアジェンダに乗ることもなく、揉めずに終了する場合もあるだろう。一般的に言われる「終了=揉める」という印象は盛んに報道されることなどによって、いわば作られたものではないだろうか。

つまり、終了をめぐる問題はいったんアジェンダに乗ると終了するしないにかかわらず社会の大きな関心を集める。具体的には、政策を終えるための条件は何か、終えるという行為はどのように進行していくのか、終了は何をもたらすのかなどは十分明らかになっていない。政策終了というプロセスを進める仕組みや構造は十分解明されていない。それゆえ、「いったん始まった公共政策は終わらない」というようなシンプルな言葉でくぐられ、議論が終わってしまう可能性がある。人々が終了という営為を適切に捉えることができないことは、行政や政治への不信にもつながっていくかもしれない。こういった疑問を少しでも解消するため、本研究では終了という営為の全体像を可能な限り明らかにしたい。

日本社会は人口減少において縮小基調にある。この縮小基調はこれからも加速して進む可能性が高い。一方、中央政府・地方政府とも財政資源の厳しい制約に直面している。こういった環境の中、中央地方政府ともにこれまでと同じ内容の政策や事業を今後も形成し執行していくことが出来るとは想定しにくい。政策領域によっては、政策や事業の対象者、サービスの受給者は削減されるだろう。政策や事業を形成、執行していくための予算も減少していこう。また、これまで続けてきた政策を止めて、新しい政策をスタートさせなくてはならないかもしれない。止めた事業で浮いた予算を別の事業に振り向ける必要があるかもしれない。

最近では縮小する社会や都市をめぐる取り組みを考察する研究も出てきている。例えば、一方では、都市が縮小社会の環境条件に対していかなる政策対応を行っているかを明らかにした研究や今後への提案がある[加茂・徳久, 2016] [矢作, 2014] [饗庭, 2015]。他方で、農山村を対象に行われている実践の分析や今後への提案もある [小田切, 2014][林・渡辺, 2010] [相川, 2015]。こういった研究や調査、提案には共通する特徴がある。それは、縮小社会において必要な政策は何か、そして今、行われている取り組みは

何か、を明らかにするものである。本研究が目的とする終了のメカニズムの解明は、縮小社会における政策をめぐる議論に必要なものを提起することにつながると考えている。

仮に中央政府や地方政府が政策を終了しなくてはならない状況に直面した時、これまで政策が終了した事例が少ないために、過去を参照することはそう容易ではない。現状では、仮に誰かが終了を検討した場合でも、いかなる方法で議論を進めればいいのか、社会で合意された形はなく、ほとんどの人がよくわからない状態にある。こういった漠然とした状況では、終了をやみくもに回避したり、逆に力づくで終了したりすることも招きかねない。終了に際しては、終わり方も含めて一定の議論が必要である。これが政策終了の重要性に筆者が着目した大きな理由となる。

本研究はタイトルを「撤退戦の民主主義：ダム事業終了に見る地方政府の政治過程」とした。タイトルに沿って言えば、本研究では、政策終了を撤退戦と考えている。限られた時間とコストでいかに民主的に終了させ、地域社会に与えるダメージを小さくし、やや矛盾する言い方になるが、終了が積極的に将来に寄与する形にするかが撤退戦の焦点になる。撤退とは、軍隊では戦を勝算なきものと見て、ある部隊が特定の陣地などを捨てて、後退することを指し、企業では不採算などを理由に特定の事業を止めることを指す。政治や行政の領域では撤退とは何か、撤退の民主的なプロセスはいかなるものかは十分明らかになっておらず、これを議論することは終了という営為を決める過程においていかなる民主主義が存在するかを検討することにつながると考えている。

第2節 何を明らかにするのか

改めて課題を確認すると、本研究では政策を終了するとはいかなる営為なのか。終了するにあたっての民主的なプロセスはいかなるものかを解明することを目指す。

近代以降、政治家や官僚が果たすべきと考えられてきた大きな職務の1つは、新たな政策を立案し、形成し、執行することにあつた。政策終了はこういった一連の営為のいわば逆方向に進行するものであり、大きな称賛を浴びることではなく、想定も十分にされていなかった。そんな中、誰がどのような目的でいかなる経路を経て政策終了を行うのか。つまりなぜ撤退戦を行うのかという点は明らかにされていない。「政策を終了するのは財政難だから」「事業を終了するのは反対者が多いから」という答えのみでは十分ではない。仮に財政難であったとしても、反対者が多かったとしても、それらがいかなる経路をもって政策終了に結びつくのかの解明が必要なのである。これらを解明していくことが本研究の目指すところである。

もう一つ重要だと考えることは、逆説的ではあるが、撤退戦とは撤退することを通じて、政府は何かを逃がしたり守ったりしているのではないかということである。政策終了を撤退戦と考えると、終了という営為は何を守っているのだろうか。この守っているものが何かを明らかにすることも本研究のもう1つの目指すところである。

これらの問いに対して本研究が出した答えは、次のようになる。まず、終了への経路はそれぞれの事業や地方政府ごとにヴァリエーションに富んでいた。次に撤退戦を行う理由は、終了主導者によって異なる。知事が主導した終了であれば、目的は自らの政策選好の実現であり、官僚が主導した終了であれば、地方政府が行う政策への中央政府からの介入や批判をあらかじめ避けるための防御策の1つであった。つまり、撤退戦を通じて地方政府の政策や事業の自律性を守ろうとしていた。官僚制は政権党が組織や人事制度へ介入することが予測される場合には予め予防策を取ることで自律性⁸を保とうとすることは、すでに明らかにされている[曾我, 2016] [戸矢, 2003]。このことは官僚制含めて地方政府全体を見ても終了のプロセスにおいても該当した。

本研究のサブタイトルは「ダム事業終了に見る地方政府の政治過程」である。本研究では撤退戦のメカニズムを解明する対象として都道府県営ダム事業の終了を選んだ。その理由は、ダム事業は終了という営為を可視化しやすく、把握が容易であるという特徴があるためである。終了の概念はあいまいである。既存の政策がある時期をもって完全に消滅するケースは極めて稀である。例えば、終了の対象となる政策を治水や利水政策と広く捉えた場合は、終了はほとんど事例がない。治水・利水政策は終了しない。また例えば、ある政策がいかなる段階に至った場合を終了と考えることは難しい。ある日をもって予算がゼロになった時点を終了と考えるのは容易ではあるが、例えば予算 100 万円の事業が減額されて 1 万円の事業になった場合を終了と捉えることについて意見は分かれるだろう。縮小されても細々と事業は継続され、わずかな効果しか生み出していないような場合も終了と言えるかどうかは議論の余地がある。

これに対してダム事業の終了は、量と質双方の観点から把握が容易である。量はこの場合、事例数で、質は事業内容である。ダム事業は行政の「計画」⁹に基づいて行われる。具体的にはダム事業は河川法に基づいた「河川整備計画」を河川管理者が立案した際に計画に盛り込まれる。そのため、事業が終了した場合、「計画」から当該事業についての記載は消滅する。さらにダム事業は国土交通省¹⁰の事業評価の対象となるため、事業採択後一定期間が経過された段階ではほぼ必ず必要性が議論される¹¹。この議論を受けて政府は「継続」または「中止」を決める。終了に至るまでの手続きも明確化されている。終了した事例数のカウントも事業内容も消滅したかどうか把握しやすい。ダム事業は終了という概念の難しさを乗り越えることが可能な観察対象である。

⁸ 「自律」という意味について、曾我は「官僚制の意思決定」を対象とし自律性が高い状態を「(政治的コントロールを受けていても)自身の選好に沿った選択を行う」こととし、組織のあり方を捉えようとする「独立性」や官僚制の政策選好や選択した政策の位置に関する概念と位置づける[曾我, 2016, p.18]。

⁹ 計画は「政策形成過程に頻繁に登場する規範形式」[西尾, 1990]と位置付けられている。

¹⁰ 以下、本原稿では国交省と記載する。

¹¹ 国交省、「再評価の概要」

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01c.html (2017年4月30日確認)

次に都道府県営事業を選択した理由は、地方政治に着目したいためである。本研究では事業終了を終了へのプロセスを含めて地方政府の政策選択の1つと考える。複数の地方政府を観察し、比較することは、各地方政府の政策選択の共通点と相違点を見出すことにつながると考える。中央政府の事業終了を観察した場合は、中央政府は1つしかないため、共通点と相違点を見出すことは難しいだろう。そのため終了のプロセスを幅広く観察し、比較するためには地方政府の事業を対象にした方が適していると考えられる。本研究では政策終了と地方政治を包括的に捉えたい。政策終了をテーマにした研究群は個別事例を着目した内容が多く、中央—地方政府の関係性を問うものは多くはない。しかし、都道府県営ダム事業のほとんどは、財源の面から見ると、費用の約半分を中央政府からの補助金で賄っており¹²。人材の面から見ても、建設省の時代から中央官僚が都道府県の河川政策を担当する部署に継続的に出向していた歴史的経緯がある [藤田, 2008] [稲継, 2000]。都道府県営ダム事業は財源と人材双方で中央政府との結びつきが密接にある政策領域にあり、中央政府からの独立性¹³が低い。

第3節 本研究の意義

本研究の課題は、地方政治で説明される特徴に着目しながら、終了のメカニズムを解明していくことである。本研究に取り組む意義は大きくは2点存在すると考えている。1点目は、政策終了という研究領域における貢献である。政策や事業終了をテーマにした研究は非常に数が少ない。海外では1970年代ぐらいから論文が発表され出したものの、国内では1990年代以降に限られ、依然として絶対数はかなり少ない。研究の数が少なかったのは対象となる終了事例が少なかったことが要因の1つである [Deleon, 1978]。その中でも中心に取り組みされたのは、終了を促進あるいは阻害する要因は何かという問いであった。本研究の目的は終了プロセスの解明であり、これを明らかにした研究は更に数が少ない。このほぼ空白と云ってよい領域での研究蓄積を目指す。

2点目は1990年代以降進む日本の地方政治の研究領域への貢献である。地方政治研究はこれまで中央政府との比較において大きくは「政策決定に影響力を持つのは誰か」「政策決定のプロセスはどのようなものか」をテーマに中央政府と地方政府間の比較、中央官僚と地方官僚の比較、中央の政治家と地方の政治家の比較に加えて、二代表制に伴う知事と議会の比較研究が進展してきた。最近では「地方政府はなぜこの政策を選ぶのか」という結果の理由を問うテーマも発展してきていて、多くの研究がその答えとして党派的な要因と制度的な要因を論じた。本研究は政策終了のプロセスを地方政府の政策選択の結果と捉

¹² 国交省、「附属編 交付対象事業及び国費の算定方法」pp. 11-14.

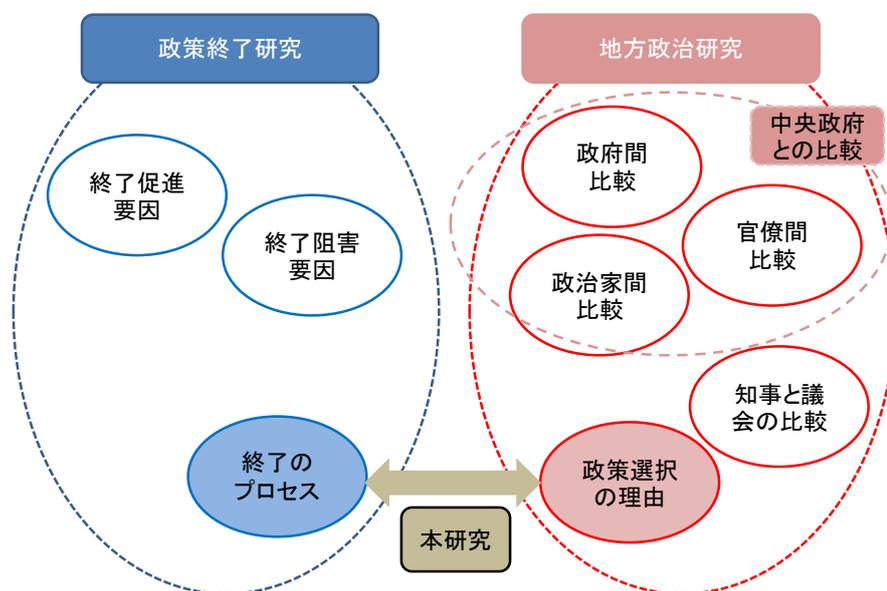
<https://www.mlit.go.jp/common/000208342.pdf> (2017年4月30日確認)

¹³ ここでの独立性は「行政組織の資源である権限、金銭、組織編成や人員、情報を自分たち自身の判断で調達できるかどうかを見る」 [曾我, 2016, p.18]とする。

え、これまで地方政治研究で着目されてきたいくつかの要因の組み合わせで説明することを試みる。これまでの地方政治研究は政策選択の結果の理由を明らかにするにあたり、独立変数となる要因を絞り、定量的な方法で解明するものが多かった。個々の独立変数の関係性と政策選択のプロセスに着目してきた研究は多くはない。しかし、そこではこれまでに全ての要因が検討されたのだろうか。また、要因間の関係性は着目されたのだろうか。本稿は、これらの課題に取り組むものである。

これら全体を通じ、本稿は政策終了研究と地方政治研究という2つの分野の架橋を目指したい。政策終了研究と地方政治研究における本研究の位置づけを示す。

図 0-1 政策終了研究と地方政治研究における本研究の位置づけ



筆者作成

第4節 本稿の構成

本節では本研究の主な流れを説明する。まず第1章は先行研究の検討と整理を行い、本研究の分析枠組みについて述べる。本研究は地方政府における事業の終了を地方政治と関連づけて議論することが目的であるため、政策終了の分野での先行研究と地方政治および政治学全体の先行研究のいずれをも検討した。

まず、政策終了の定義を検討した研究を概観する。次に、終了を従属変数にした研究と、終了を独立変数にした研究に大きく分けて検討する。終了を従属変数とした研究では、終了を促進し或いは逆に阻害する要因は何かを解明しようとしたものが、全体の数は少ない

ながらも大きな比率を占めていた。一方で、終了を独立変数として、その帰結を検討した研究はほとんどなく、終了のプロセスに着目した研究もこれまでほとんどなかったことを示す。ここでは終了の帰結や終了のプロセスに着目した研究がほとんど確認されなかった理由も考察した。

次に地方政治に関する先行研究を検討した。政策終了を検討するに際し、地方政治を観察することは複数の地方政府間の比較が可能であり、共通する点や相違点を見出すことができるのではないかと考えるためである。そのため地方政治のこれまでの流れを検討し、そこで着目されてきた大きな議論が、中央政府—地方政府間の政府間比較、中央官僚—地方官僚間の官僚間比較¹⁴、中央政治家—地方政治家間との政治家間比較、二元代表制における知事—議会の比較、に加えて、地方政府の政策選択の理由、であったことを示す。議論の内容を要約すると「政策決定に影響力を持つのは誰か」「政策決定のプロセスはどのようなものか」「なぜこの政策は選択されたのか」の3つが主たるテーマであり、地方政府の中央政府からの自律性を前提に現在も研究が発展中であることを示す。

つづいて、地方政治において議論されてきたこれら主たる3つのテーマが政治学全体でどのように議論されてきたかを検討する。政治学全体を検討したのは、政策終了と地方政治を関連づけた研究は少ないため、テーマの見落としがないか確認するためである。その上で、地方政治研究の主たる3つのテーマは、政治学全体でも重要なテーマとして捉えられていることを示す。

先行研究を検討した結果、本研究は地方政府における政策終了を「なぜこの政策は選択されたのか」というテーマを前提に考え、政策選択の結果を位置づけることを提示する。これまで政策選択の理由を問う研究は選択の理由を制度や党派的要因に焦点をあて政治変動と政策選択の関係において定量的に明らかにしてきたが、本研究では制度や党派的要因以外から説明しうる事例も存在するとの観点から複数の要因の関係性を探り、要因の組み合わせから選択の理由を検討する。

ここから本研究において3つの問いを示す。問いの第1は、「終了を主導したのは誰か」、第2の問いは、「終了のプロセスはどのようなものか」、第3の問いは、「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」と設定する。

問い1は政治学および地方政治研究ともにこれまで長く問われてきた「影響力を持つのは誰か」という問いから導いた。政策終了においては、「現状維持」からの変更と考えると[砂原, 2011]と「主導するのは誰か」という問いに置き換えられる。問い2は政策形成過程の先行研究の検討から明らかになるが、形成プロセスは多様であり、十分に合理的なものではなかったという議論から導いた。政策終了過程を検討する際、そのプロセスを明らかにした研究はほとんど確認されず、明らかにされていない。そのため、本研究が試みる

¹⁴ 本研究では、官僚組織を「政府部門における公選によらない公務員集団およびその組織」[曾我, 2016, p.16]と考える。本研究は地方政府を対象にした研究であり、官僚という語句を記載する際は、今後、特に注記のない限り、地方公務員を指すこととする。

ように明らかにされていないことを明らかにすることには一定の意義があると考えた。問い3は、終了へ至るまでいかなるプロセスを辿ったかを地方政府の政策選択の結果と考えたと、その理由を問うことにつながる。

問い1はWHOを問い、問い2はHOWを問う。問い3はWHYを問う。また問い1と問い2は事実がどうなっているのかを明らかにするためのもので、問い3は、問い1と問い2で明らかになった事実はいかなる要因によって生じているのかを比較し説明するためのものである。

本研究では問い1の終了主導者を検討する際、知事、官僚を中心に議会、住民など想定されるアクターを幅広く検討する。次に問い2では終了のプロセスを検討する際に「アクターの広がり」と「時間」という2本の軸を用いて説明を試みることを先行研究から示す。ここでの「アクターの広がり」には、問い1で検討される終了主導者は内包されることになるが、問い2では独立した終了主導者というよりは、その主導者を取り囲む関連アクターのネットワーク全体を検討する。終了のプロセスに参画するアクターのネットワークが地方政府から見て開放されたものか（本研究では「外部型」とする）、或いは閉じたものか（本研究では「内部型」とする）を観察することを示す。もう1本の軸である「時間」については、本研究では終了の検討開始から、終了決定後、住民との合意調達が完了するまでに要した「時間」が1年以上のものは「揉めた」、1年以内のものは「揉めなかった」とする。整理すると終了検討過程の類型は、「内部・揉める」、「外部・揉める」、「内部・揉めない」、「外部・揉めない」の4類型があるとした。しかし、実際には参加アクターが増えると地方政府が参加アクターの合意調達に時間を要することが想定されるため、この2本の軸は関係があるものと考えた。その上で起こりうる類型を「内部・揉めない」「外部・揉める」の2つのいずれかに終了事例は該当すると想定し、仮説を導出した。

次に問い3のプロセスに影響を与えた要因の候補として「終了主導者」、「国からの影響」、「終了反対アクター」、「進捗状況」、「終了検討開始時期」、「相互参照」の計6つを提示し、検証を行うことを示す。いずれの要因も政策終了や地方政治、政治学全体の研究においてこれまで政策選択の理由として指摘されてきたものから抽出した。これらの要因のうち「終了主導者」は事例ごとの問い1の答えに該当し、「国からの影響」と「終了反対アクター」は問い2の「アクターの広がり」と関連し、「進捗状況」、「終了検討開始時期」、「相互参照」については問い2の「時間」とも関連する。6つの要因からそれぞれの仮説を導出した。ここまですべて第1章で検討する。

第2章では、日本のダム事業を含んだ河川政策の歴史と構造について述べる。本章の目的は本研究の3つの問いが実際の河川政策の中でいかなる位置づけにあるかを確認することである。ここでは河川政策に大きな変化が起きた1990年代後半以降という時期が、地方政治に変動が起きた時期とほぼ合致し、その影響を受けたことを示す。また、河川政策は分立制が高い性質を持ち、決定過程も集権的で地方政府から見て中央政府からの独立性が低いことを論じる。一方、官僚、特に技術官僚が大きな影響力を持ってきたことも示す。

その結果として政策決定過程における住民参加の範疇が狭いという特徴を持つものであることを確認する。こういった課題を克服するために行われた国の制度変更や公共事業改革はいずれも政治主導で実施されていた。政治家が官僚主導の河川政策に対して、主導権を取り戻そうとした帰結であった。しかし、国による改革はいずれもダム事業の終了促進要因にはなったものの、地方政府に全国一律の基準を示した段階までにとどまり、実際の終了プロセスの選定や検討の内容などについては地方政府に任されたことを示す。

第3章では、本研究の議論の進め方を述べる。本研究は事例調査と比較分析を組み合わせた定性的手法をとることを示す。定性的手法は複数の要因の組み合わせから結果がなぜこうなったのかの理由を説明するのに適している[Goertz and Mahoney, 2012]とされてきたためである。問い1と問い2への解答は事例調査による事実の叙述を用い、問い3への解答は、問い1と問い2の解答で明らかになった事実の比較分析による説明を用いる。

観察対象は個別のダム事業の終了であるが、終了事例を都道府県ごとに抽出して、時期や主導者によっても共通点と相違点があるか比較を行う。事例選択については、まず、全国の都道府県で終了したダム事業全体を概観し、本研究の3つの問いに沿って、事例を選択する。事例は、青森、岩手、新潟、滋賀、鳥取、の5県の全終了事例計22事例を検討する。

第4章と第5章は事例調査である。第2章で述べた改革を中央政府から一任されて以降、地方政府が実際に何を行ったかを論じる。それぞれの都道府県が公開した資料、事業評価委員会での議事録などを参考にした上で、各都道府県の担当者らにヒアリングを行った。章は明らかになった終了主導者ごとに分けた。理由は問い1の解答で明らかになる「終了主導者」が、問い2の「終了のプロセスはどのようなものか」と問い3の「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」という答えに関連してくる可能性があると考えたため、主導者ごとに終了のプロセスに共通点と相違点があると想定したためである。

第4章は知事が主導した事例、第5章は官僚が主導した事例を扱った。終了主導者が同一の場合、地方政府が異なっても共通する特徴があった。結果的には同一地方政府内で複数の終了事例があった場合でも、事例ごとに主導者が異なった場合はなかったため、地方政府ごとに節を分けた。知事が主導したのは滋賀、鳥取であり、官僚が主導したのは新潟、岩手、青森であった。これまでの政策終了研究では、終了促進要因として政治的要因が多くあげられていたが、本研究では事例調査の中で官僚主導事例の存在を見出した。

知事が主導した理由は政策選好によるもので、知事は終了のプロセスにも直接関与し、人事、財源、組織編成に変更を加えた事例も存在した。一方、官僚が主導した事例は、いずれも知事はダム事業終了に強い政策選好を持っていたわけではなかったが、財政再建を指向し、官僚たちにそれが十分浸透したことで醸成された「庁内の雰囲気」が終了促進要因になったことを示す。また官僚主導の場合は、最初の終了事例はいずれも地方政府の財政状況の悪化に伴う政策転換を機にセットで起きていたこともわかった。政策転換の時期はおおむね地方政府の政権交代の時期とも一致していた。河川政策の変動が地方政治の変

動に影響を受けていることを導いた第2章の見解が、ここでは具体的な終了事例の観察でも裏付けられていることを示す。

6章は、本研究の3つの問いへ解答する形を取った。1番目の問いへの解答は終了を主導するのは知事か官僚で、それ以外のアクターが主導した事例はなかった。なぜ知事や官僚以外のアクターが主導しえなかったのかの理由の考察も行った。2番目の問いへの解答は終了のプロセスはヴァリエーションに富んでいて、おおむね「内部・揉めない」「外部・揉める」の2類型に属したものの、「内部・揉める」「外部・揉めない」に属した事例も複数存在した。この結果からは終了のプロセスは十分合理的でなかったと推察できる。最後に3番目の問いへの解答は、当初候補にあげた6つの要因のうち、「主導者」「時期」「相互参照」の計3点がおおむね影響を与えていたことがわかった。地方政府間の「相互参照」が確認されたのは鳥取一滋賀のみであったが、政策形成過程と同様に終了過程でも「相互参照」が起きていることがわかり、「相互参照」が発生すれば終了プロセスにも影響を与えることがわかった。また、「国からの影響」「反対アクター」「進捗」要因については、終了の促進や阻害には影響を与えていたものの終了プロセスには強い影響を与えてはいなかった。要因間の交互作用の検討を行った後でもこの結果は変わらなかった。一方、「内部・揉める」「外部・揉めない」という類型に属したいわゆる例外事例の多くで、「国からの影響」に対して地方政府の多様な対応が発生していて、これが終了プロセスに大きな影響を与えていたことがわかった。本研究では、先述の6つの要因をもとに事例調査と比較分析を行ってきたが、その検討過程の中で、地方政府の多様な対応も要因の一つとして影響を与えていることを示した。また、終了プロセスでは、当初想定していたほど「アクターの広がり」と「時間」は関係がないこともわかった。

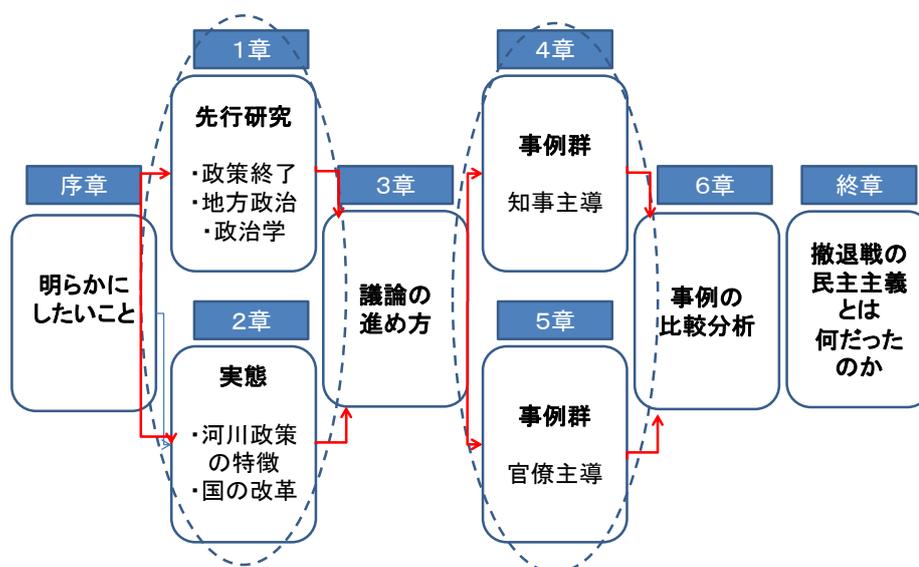
終章では、地方政府が撤退戦を引き受ける理由と、終了プロセスに存在する民主主義とはいかなるものかという冒頭の疑問への本研究の解答を示す。地方政府が撤退戦を引き受ける理由は、終了主導者によって異なっていた。終了を主導したのが知事であれば、自らの政策選好の反映を目的とし、官僚主導の場合、中央政府から地方政府の政策や事業への介入を防ぐための防御策の1つであった。地方政府が撤退戦で守りたかったのは、中央政府からの自律性であったと示す。地方政府が行った撤退戦の特徴は、終了対象が河川政策という人材、財源面などで中央政府からの独立性が低い集権的な政策決定が行われる領域に属する事業であったことで際立つことになった。独立性が低い政策や事業は独立性が高い政策や事業よりも中央政府からの介入を招きやすく、地方政府は自律性を守るために戦略を要することが想定され、それが撤退戦の特徴となって表れたと考えている。

撤退戦における民主主義の形は、撤退戦のプロセスに住民などこれまで十分に参画できなかった外部アクターを参画させることであった。2000年代前半までは地方政府内部の閉じられた環境の中で進んでいった終了のプロセスは、2000年代後半以降、主導者が知事であれ官僚であれ、戦略的に終了のプロセスを外へと開いたことが明らかになった。知事が主導した場合は、住民という外部アクターを参画させたことで、自らの政策選択の代表性

と正統性を高めた。官僚が主導した場合も、分権の進展を背景に外部アクターを参加させることで政策選択の代表性と正統性を高め、中央政府が政策や事業へ介入することを防いだと論じる。主導者によってプロセスを外へ開いた理由は異なったが、それぞれにおける民主主義の一つのありようであったと示す。

本稿の進め方を図示しておく、以下の通りである。

図 0-2 本原稿の構成



(筆者作成)

第1章 本研究の分析枠組み

本研究の目的は、1つの事業が終わる際、いかなるプロセスを経るのかを明らかにすることである。本章ではこの目的を達成するために、政策終了、地方政治、政治学全般、のそれぞれの分野においてこれまで何が問われてきたのかを、先行研究を検討することで確認する。その上で、本研究の分析枠組みを検討していく。

第1節では、これまでの政策や事業終了に関する先行研究を検討する。まずは終了の定義に関する研究を確認した上で、終了を従属変数に置いたものを検討する。政策終了をテーマにした研究は海外において先行したため、まずは海外の研究を概観し、次に国内の研究について検討する。先行研究をもとにこれまで明らかになったこと、十分に明らかになっていないことを整理しつつ、本研究の位置づけを提示する。ここで明らかになるのは、これまでの政策終了に関する先行研究で主に問われてきたのは「政策が終了するかしないか」「終了を促す（あるいは阻害する）要因はなにか」という問いであったということである。検討の結果、「終了」という従属変数を規定する要因を探求するものが多いことがわかった一方、「終了」を独立変数に置き、その帰結を明らかにする研究はほとんど見られなかった。また、終了する際のプロセスについての分析もほとんど行われてこなかったことも示す。

第2節では、主に地方政治に関する先行研究を検討した。本研究は政策終了を地方政府の政策選択の結果と考え、地方政治の領域に位置付け直すことを目指しているため、地方政治の研究についても押さえておく。これまで地方政治研究で論じられてきた論点を5つ確認し、これら5つの論点はさらに大きくは3つのテーマにかかわるものであることを示す。それは「政策決定に影響力を持つのは誰か」「政策決定のプロセスはどのようなものか」「なぜこの政策は選択されたのか」という3つであった。

第3節では、これら3つのテーマが政治学全体ではこれまでどのように議論されてきたかを示す。政策終了と地方政治を関連させた先行研究は数が少なく、テーマや論点に見落としがないか改めて政治学全般を検討し確認した。

第4節では、地方政治で問われてきたこれら3つのテーマを本研究の領域である政策終了に置き直し、3つの問いを提示する。問い1は「終了を主導したのは誰か」、問い2は「終了のプロセスはどのようなものか」、問い3は「プロセスに影響を与えたものは何か」である。問い1と問い2は、事実はいかなるものであったかを明らかにすることを目的とし、問い3は、問い1と問い2で明らかになった事実を受けて、このような事実がなぜ生じたのかを説明することを目的とする。問い1はWHOを、問い2はHOWを、問い3はWHYを探求する問いになる。

第1節 政策・事業終了に関する先行研究

ここでは、政策終了に関する先行研究を検討する。政策終了に関する検討が始まったのは、1970年代のアメリカであった。そこでは、終了という概念の定義が論じられ、終了促進や終了阻害要因が探求されていった。2000年代になると、政策終了を政策過程の1つの段階として位置付ける研究も登場した。一方、国内では1990年代ごろから本格的に行われるようになり、ここでも終了の促進阻害要因の探求が行われる。詳細を見てみよう。

1、政策・事業終了の定義

まず、政策・事業終了に関する研究は絶対数が多くないことを論じておきたい。政策・事業終了に関する研究は1970年代から主にアメリカなどで登場し、それまで「不当に無視されてきた研究課題」(Wrongly Underattended Issue)¹⁵ [Biller, 1976]と指摘された。研究の数が増えていない理由について、Deleonは主に3つの理由をあげている[Deleon, 1978]。1つ目は、終了という言葉には否定的な意味があるというものである。Deleonはこの否定的な意味について、終了という言葉は政策の失敗と関連させられやすいためと指摘している。2つ目は、一般化するには事例が十分ではないと論じた。3つ目は、政策が少しずつ終了していく場合や部分的に終了する場合については、分析が難しいと指摘した。この点について、Bardachは、いくつかの段階を経て少しずつ政策が終了していく場合(very long whimper)と、あるタイミングですべて終了してしまう場合(bang)があるとした[Bardach, 1976]。

このいわゆるわかりにくさは、政策終了とはそもそも何かという定義の問題と関連する。定義をめぐってはこれまで複数の研究が答えを出そうと試みてきた。Brewerは、政策終了を政策過程の1つと定義した[Brewer, 1974]。Brewerは、時間の経過とともに、問題が確認され(Initiation/Invention)、解決へのコストや利益の比較が行われ(Estimation)、その後、政策が選択(Selection)、実施され(Implementation)、評価が行われる(Evaluation)とした。評価の後、一部の政策は終了となる(Termination)と位置づけ、政策終了は政策過程の最終段階だと論じた。

これに対してDeleonは、政策終了をある政府の機能(Functions)、組織(Organizations)、政策(Policies)、プログラム(Programs)が廃止されることと定義した[Deleon, 1978]。さらにHogwoodは、代替となる政策などが用意されることなく、既存の政策やプログラム、組織が廃止されることであるとした[Hogwood, 1982]。

2、政策・事業終了を従属変数として捉えたもの

¹⁵ 本節における海外の先行研究の内容の翻訳の多くは[岡本, 2003]に依拠した。

1) 海外の主な先行研究から

ここでは終了を従属変数として捉えたもの、終了を独立変数として捉えたもの、の2種類に分けてみると、前者は終了が起きる要因などを探る研究で、後者は終了の帰結として起きた事象などを明らかにする研究が該当する。後者については存在を確認することができなかった。したがって、ここでは前者について検討を進め、まずは研究が早く進んだ海外の研究を確認する。

終了を従属変数として捉えた研究の中では、終了を阻害する要因、促進する要因は何かを明らかにしようとした研究が大半を占めた。阻害要因の探求はつまり、「終了はなぜ起こりにくいのか」を問うことである。

Deleon は、終了の阻害要因として次の6つをあげている。すなわち、1、心理的な抵抗 (Psychological Reluctance) 2、制度の永続性 (Institutional Permanence) 3、動的保守主義 (Dynamic Conservation) 4、反政策終了連合 (Antitermination Coalitions) 5、法的な阻害 (Legal Obstacles) 6、政策開始に要したコストである (High Start-Up Costs) とした [Deleon, 1978]。「心理的抵抗」とは官僚など政策形成等にかかわったいわゆる政策のプロが自らの仕事が有効でなくなったことを認めたくない傾向があることを指す。

「制度の永続性」とは、制度はサービスの受給者との関係において、安定性を持って永く続く特徴を持つため、終わりにくいものだということである。「動的保守主義」とは組織が当初持っていたある目的を達成した後も、別の目的を作り出し、引き続き組織を存続させようとする特徴があるとした。「反政策終了連合」とは、政策のサービスの受給者などが終了に反対することである。また政策の多くは法律に依拠していて、法律が存続している限り、終了は難しいとされたのが「法的阻害」である。最後の「政策開始に要したコスト」とはいわゆるサックコスト問題である。仮に今ある事業を終了させたとしても、これまでに費やした費用を回収できず無駄になってしまう状況が、政策の終了を阻んでしまうと論じた。また、Bardach は、阻害要因として、1、事業実施のための資源は、継続のために使われる 2、終了賛成アクターと反対アクターとの対立が起き、政治家はその対立を避ける 3、政治家は過去の過ちを認めたくない 4、終了で失業者が発生することを政治家は恐れる 5、政治的インセンティブの欠如 の計5つを指摘した [Bardach, 1976]。これに対して、政策終了を促す要因について Bardach は「執行部の交代」 (A change in administration) などをあげた。

また、Lambright と Sapolsky も、政治的要因に着目し、アメリカの超音速旅客機を導入する政策を対象に、政治的アクターの関係性が時間とともに変容したことが、結果的に航空機導入政策を終了させたと説明した [Lambright and Sapolsky, 1976]。Deleon は、終了促進要因として政治的なイデオロギー以外にも、予算の制約や政府の効率性が課題になる場合、終了が促されるとした [Deleon, 1978]。また、Deleon は、終了が難しい順番として機能、組織、政策、プログラム、であるとされた。政策が具体的になるほど終了しやすく、

概念に近づくほど終了が難しいことを指摘している。ここまでは主に 1970 年代～1980 年代までに発表された政策終了を主なテーマとした研究を確認した。

1990 年代以降も、終了促進や阻害要因を着目する研究は続いたが、一方で政策終了を政策形成段階で用いられるモデルで説明しようとする新たな潮流も生まれた。

Geva-May は「政策の窓」(Policy windows)モデルを政策終了事例への援用を試みた [Geva-May, 2004]。「政策の窓」モデルでは、問題の流れ、政策案の流れ、政治の流れという 3 つの要素が揃った時に「政策の窓」が開き、政策変更の好機であるとされている [Kingdom, 1995]。Geva-May は政策終了の際も政策形成の場合と同様に複数の要素が揃った時に「政策の窓」が開き、終了を促進すると考えた。また、終了促進要因として、外部の人間を採用する必要性を指摘しているが、ここでの外部の人間とは「政策の窓」モデルの中で登場する「政策事業家」(Policy entrepreneurs)にあたりと論じた [Geva-May, 2004]。Frantz は、ハンセン病患者の隔離政策を政府が必要以上に長く続けてきた理由について、Deleon が指摘した終了阻害要因を援用し説明している [Frantz, 2002]。Frantz はこの研究で政策終了には共通するパターンがあることを解明しようとした。

一方で終了促進要因を探求する研究は発展し、Lewis は、アメリカの連邦政府の大統領制が組織廃止の意思決定に影響を与え、政権交代時に統一政府（議会が与党）であれば、廃止される可能性が高いと論じた [Lewis, 2002]。Kirkpatrick と Lester と Peteron は個々の政策が保有する時間(Longevity)、不可視性(Invisibility)、問題の複雑さ(Complexity)等を政策が持つ不安定性さと考え、それらが終了を促進すると説明した [Kirkpatrick and Lester and Peterson, 1999]。Kirkpatrick らは、新しい政策や市民からよく見える政策、市民が理解しやすい政策ほど終了しやすいと論じた。理由は、新しい政策ほど支持基盤が十分でないため、これは Deleon らが指摘した制度の永続性や政策の耐久性が終了阻害要因であると共通する考え方である。また政策終了の分野ではないが、Deleon と共通する指摘として Pierson は「いったん社会の仕組みが出来ると、その仕組みは支持が拡大することで、長期に存続する傾向がある」として仕組みの終了が難しいことも指摘している [Pierson, 2004]。Pierson は、政治システムにおける自己強化過程と正のフィードバック過程の力学を主張し、ひとたび、特定の経路が決まれば、自己強化過程から方向転換をすることは非常に難しくなると説明した。

2) 国内の主な先行研究から

次に日本における政策・事業終了の先行研究を検討する。日本でも海外と同様に終了を従属変数として捉えた研究に限定されていた。終了促進阻害要因について探る研究が多く、海外の研究とほぼ同じ特徴を持つことが確認された。具体的に見ていく。

日本で政策終了の研究が本格的に始まったのは、1990 年代以降のことであった（例えば [岡本, 1996]）。岡本は一連の論考の中で、これまでの主な海外での先行研究を検討しつつ、

終了の概念、要因、今後の課題を考察した。これらの論考は「政策終了」という概念を系統立てて論じた国内初の本格的な内容であった。岡本は、「政策終了は困難」という前提に立ち、政策終了の重要性を次の2点から指摘した[岡本, 2003]。1点目は、社会状況の変容という点からで、国と地方の財政状況の悪化に伴い、事業の見直しが今後進むであろうということと、分権が進展すると、地方政府への権限移譲が起きて、中央政府において終了を促す可能性があるとした。2点目は、研究への貢献の点からで、政策終了の研究はこれまで「あまり手がつけられておらず」「重要性の高まりが期待される領域」であると論じた。岡本は今後の課題を「規則性の発見と因果関係の究明」であるとした。具体的には政策が終了する場合には、何らかのパターンが見いだせるのか、あるいはそれぞれが「特異」パターンなのかは議論に決着がついていないと指摘した。

これに対して山谷は、政策終了の定義について海外の先行研究とは異なる見解を示した[山谷, 2012]。山谷は政策評価から終了に至るメカニズムは見当たらないとした。その理由として政策評価は官僚内部で行われるため、組織バイアスに影響され、終了を検討する場ではなく、教訓を得ることが主な目的であるためと論じた。日本で起きた終了事例は、政策終了ではなく、政治家によってアドホックに行われたプロジェクト終了であると山谷は指摘した。

岡本が指摘した「規則性の発見と因果関係の究明」に挑んだ研究はその後、複数出てきた。そこで問われたのはやはり終了促進要因であった。例えば三田は、公共事業を対象に、終了を政治家の利益から説明した[三田, 2010]。三田は事業終了を含んだ公共事業改革が起きた要因として、政治家が再選を図るという自らの利益に基づいたものと論じた。三田の議論では、与党は総選挙での敗北要因を都市部の有権者からの公共事業批判と解釈し、支持を回復させるため主導的に事業終了を促したと説明された。帯谷は、宮城県の県営ダム事業を対象に、終了促進要因を、住民による反対運動の広がりや都道府県との関係性から説明した[帯谷, 2004]

さらに、砂原は全国の都道府県ダム事業を対象に量的調査を行い、終了促進要因を二元代表制から見た知事と議会との関係、知事の支持基盤、時間などから説明した[砂原, 2011]。具体的には、砂原は「議会で知事を支持しない勢力が大きいほど、ダム事業が廃止される確率が低くなる」、「政権交代で、あるダム事業を開始した時の知事と異なる支持基盤を持つ知事はそのダム事業を廃止する確率は高くなる」、「事業の開始から時間がたつにつれ、事業が廃止される確率は高まるが、ある時点を超えて存続する事業は逆に廃止される確率が低くなる」と指摘した。砂原も終了は政治的要因に規定される可能性が高いとしてこれまでの先行研究の議論を計量的に裏付けた。また事業規模や地方政府の財政力は廃止に影響を与えにくいと論じた。最近の岡本の論考でも、国と地方の議員年金制度の廃止を事例に、財政的要因は政策終了を促すとは必ずしも言えないとされている[岡本, 2012]。

政治的要因以外の要因も指摘されはじめている。柳は長野県を事例として観察し、仮に知事などが自らの政策選好に従ってダム事業を廃止したいと考えたとしても、有権者が納

得るように裏付けられなかった場合は、自らの政策選好に沿わない政策的帰結（存続）を選択する場合もあるとした [柳, 2014]。嘉田は滋賀県知事として「流域治水」というアイデアを庁内外に展開し、その結果としてダム事業の終了があったと自らの知事としての経験から論じた [嘉田, 2010]。

他方で、終了のプロセスに注目する研究も数は少ないながらも確認された。宗前の研究は従属変数に着目していることには他の研究と同じであるが、終了促進要因だけではなく、終了のプロセスにも着目した [宗前, 2008]。宗前は地域住民の反発が必至だった病院売却という選択肢を地方政府がなぜ採用したのかに着目し、決着するまでのプロセスが福岡、沖縄、福島の3県を事例にそれぞれ異なることを明らかにした。

小括

ここまで、国内外の政策終了をめぐる研究を確認してきた。要約すると、研究の絶対数は少ないながらも、国内外問わず、終了を従属変数として捉えた研究の比率が高く、その中でも終了促進阻害要因を探求する内容が多かった。多様な要因が提示され、議論はまだ決着していないが、政治的要因を指摘するものが多かった。終了のプロセスを明らかにする研究は少なかった。

また終了を独立変数として捉え、その帰結を探る研究はほとんど見当たらなかった。なぜなかったのか。いくつかの理由が考えられるが、いったんは射程には入ったものの「終了」の帰結にインパクトがなかったため観察されなかったのか、或いはそもそもどの研究の射程にも入っていなかった可能性もある。これらは終了事例が少ないこととも関連してくるが、終了の帰結にインパクトがあるかどうか、例えば、影響力を持つアクターや政策の決め方が変化したことがまだ十分顕在化していない事例が多かったからではないかと推測される¹⁶。

¹⁶ 帰結を解明するという視点から検討すると、例えば、政治学全体では詳細は後述にまわすが、戦前戦後を連続しているか否かを論じた辻や村松の研究がある。[辻, 1969][村松, 1981]

第2節 地方政治はこれまで何を主要テーマとして検討してきたか

次に地方政治を中心とした研究に視点を広げて、先行研究を検討する。曾我・待鳥は地方政治の研究を次の4つの論点に分けられると指摘した[曾我・待鳥, 2007]。4つとは、1、制度的に地方政府に与えられている権限や財源は小さい。2、地方政府の行政部門は中央官僚の強い影響下にある。3、地方政治家は中央の政治家との系列関係にある。4、首長と地方議会という2つの公選代表のうち、議会の影響力は極めて小さい、であった。そして、それぞれのカテゴリーで通説を乗り越える研究がされてきたことが確認された。

曾我・待鳥の指摘をもとに個別カテゴリーを見ていくと、1、については、例えば村松は、自治体は国への影響力を強めており、公選首長のもとで独自の立場を主張し、地元選出国會議員などの政治ルートも使うことで、独自の政策意図も実現していると分析した[村松, 1998]。伊藤は都道府県の政策形成過程が国や他の都道府県との参照の中で策定されることを定量的に明らかにした[伊藤, 2002, 2006]。2、については、例えば稲継は中央政府からの地方政府への官僚の出向を事例に、地方政府はただ言われるがまま出向官僚を受け入れるということではなく、戦略的判断を行った上で出向官僚を活用していると指摘した[稲継, 2000]。3、4、に該当するものとして、辻は47都道府県を対象に、知事と議会のそれぞれの党派性に着目しながら、地方議会の時代ごとの変化を明らかにし、都道府県間に見られる共通点と相違点を示した[辻, 2015]。辻は戦後の日本政治において、国政与党の政治的影響力が地方レベルに浸透したのは、1955年体制発足以降で、特に保守的なイデオロギーが強い県では、知事選での勝利や議会における過半数支配を通して、自民党が政策展開を図ることに成功したと論じた。また、1990年代は国レベルで政界再編が起こり、自民党の推薦を受けずに知事が当選した県では国政政党の影響力が浸透しない例が多く見られるようになったと分析した。馬渡が、55年体制以降の地方議会を対象に、都道府県議会議員の政策的影響力を知事提出議案への修正・否決事例の分析を通じて明らかにした研究もこのカテゴリーに分類される[馬渡, 2010]。馬渡は国會議員と大臣との関係に比べて地方議員は首長の意向に反した行動を取ることが可能な環境にあり、地方議会で政策的に影響力を及ぼしたケースは存在すると論じた。

これらに加えて、曾我・待鳥は新たな論点として、地方政府の政治的要素の多様性と政策選択の関係性も考察した。曾我・待鳥は、二元代表制にある地方政治を政治過程と政策選択という観点から、戦後日本の地方自治に関する通時的分析を行い、1990年代までを中心に戦後日本の地方政治の時期区分は約15年を1つの区切りとするもので、それは政治変動と政策変化の両方に該当することと論じた[曾我・待鳥, 2007]。また政治変動と政策変化の間に因果連関が存在することを明らかにした。1990年代以降の分析は砂原が引き継いだ。砂原は厳しい財政資源の制約の中で、地方政府が既存事業の廃止・縮減や増税を含めて政策選択をどのように行っているのか分析した[砂原, 2011]。砂原は地方政府の選択は、国レベルの競争や国と地方政府の関係からの説明ではなく、首長と地方議会の二元代表の

政治的競争から説明しようとした。

ここまで見てくると、地方政治研究では、1つめの論点では中央政府—地方政府の比較で、政策決定に影響力を持つのは誰か、を問うている。2つめは中央官僚—地方官僚の比較、これも政策決定に影響力を持つのは誰か、を問うている。それに加えて、地方政府における政策過程がいかなるものかも問うている。3つめは中央政治家—地方政治家の比較で、これも政策決定に影響力を持つのは誰か、を問うている。4つめは二元代表制の比較で知事か議会か、これも政策決定に影響力を持つのは誰か、を問うている。ここまでは「政策決定に影響力を持つのは誰か」と「政策決定のプロセスはどのようなものか」が主たるテーマであり、現在も引き継がれて研究が続いている。

5番目の論点は「地方政府はなぜこの政策を選ぶのか」という問いが大きなもので、多くの研究が党派的な要因と二元代表制に基づく制度的な要因を論じた。

ここまでの確認では、地方政治研究のテーマは大きくは3つであったことがわかる。1、2、3、4、は「政策決定に影響力を持つのは誰か」をテーマとし、2、は「政策決定のプロセスはどのようなものか」をテーマとし、5、は「なぜこの政策は選択されたのか」をテーマとしてきた。これら3つのテーマは地方政治研究で今も発展し続けている。

本研究では事業終了および終了プロセスを地方政府の政策選択と考えるため、地方政治研究において、本研究は特に「なぜこの政策が選択されたのか」に新たな説明を加えることが可能になると考えている。次はこれら3つのテーマが政治学全体としてどう捉えられてきたのか検討の範囲を広げて論じる。

第3節 地方政治の主要テーマを政治学はどう捉えてきたか

ここでは、第2節で検討した地方政府研究でこれまで論じられてきた3つのテーマについて、地方政治を越えた政治学全体の領域でどのように検討されてきたかを順に確認する。地方政治において終了を観察した研究は少ないため、テーマや論点の見逃しがどうかを政治学全体でも確認したい。

1、政策決定に影響力を持つのは誰か

「政策決定に影響力を持つのは誰か」という問いはもちろん地方政治の領域以外でも長く議論されていて、「政策決定に関して、政治家と官僚のいずれがより強い影響力を持っているか」という問いは、政治過程論における重要な論点の1つであった」とされてきた〔伊藤，田中，真淵，2000〕。曾我も政治と行政の関係を考える上で、委任を軸と捉え、「民主的統制が実現されているのか」という問いが「政策形成において影響力を持つのは誰か」という問いに変換されてきたと指摘する〔曾我，2013〕。

豊富な研究蓄積を俯瞰すれば、例えば、辻が戦前戦後通じて政治との関係において官僚は優位であるとする「官僚優位論」〔辻，1969〕、続いては村松の「官僚優位は55年体制のもとでは当てはまらない」とする「政党優位論」があった〔村松，1981〕。村松は自民党の長期政権が続いたことで与党政治家の政策形成能力が向上したと考察した。その後村松は与党政治家と省庁官僚がスクラムを組み、均衡を維持してきたが、1990年代にそのスクラムは崩壊したと論じた〔村松，2010〕。村松はそれを「政官スクラム型リーダーシップの崩壊」と呼び、長期に存続し政治支配の核となった両者の関係も、都合が悪い条件が発生し重なると衰退し崩壊すると論じた。

「政策決定に影響力を持つのは誰か」というテーマを探るために個別政策を対象とした研究も進んだ。山口は1960年代後半の大蔵省の政策過程を検証することで、戦後日本の政官関係が「官僚優位」から「政党優位」に変化した過程を明らかにし、山口はその帰結を「大蔵官僚支配の終焉」と呼んだ〔山口，1987〕。山口は「政治家か官僚か」という以外の論点も提供し、両者の機能的な分担関係をも明らかにした。加藤は、大蔵省の税制改革の政治過程を政党組織と官僚組織との対比で明らかにした〔加藤，1997〕。加藤は官僚が政策に関する情報を与党内の一部政治家と共有することで効果的に政策的帰結に影響を及ぼしたと論じた。牧原は1950年代の大蔵省の政策過程を対象に、官僚が政治に対して一枚岩でなかったと捉え、官僚が当時何を考えていたのかを描いた〔牧原，2003〕。

利益団体や住民が持つ政策決定への影響力に着目する研究もある。例えば、辻中の利益集団が与党や行政機関へ及ぼす影響を明らかにした研究〔辻中，1993〕や、久米の労働組合が1980年代の「小さな政府」時代も生き残り、政策的成果を達成したことや1990年代の政治的再編成の過程でも重要なアクターとなったことを明らかにした研究〔久米，1998〕な

どがある。市民が政治過程に参画していく過程を描いた研究も豊富である。代表的なものでは例えば、西尾はアメリカで「住民参加」が政治的課題になっていた歴史的な様相を論じ、ブラック・パワー、貧困、都市再開発などの課題に対し、実験を重ねた1960年代アメリカの都市行政を観察し、住民参加の意義を探った。村松は、地方自治のガバナンスという側面からも「住民参加の拡大」の重要性を指摘し、1970年代前半の公害対策や福祉政策促進のために果たした役割が大きかったと分析した[村松, 1997]。そこで見られる住民運動は「行政当局の政策と異なる主張をする抗議型の参加」であったが、その後、行政の「パートナーとしての参加」の面も表れ、ガバナンスに欠かせないものとなったと考察した。また、中谷は住民投票等を事例に、首長や市民が参画のスタイルをどのように拡大していくかを「ニュー・ポリティクス・カルチャー」という概念を用いて、論じた[中谷, 2005]

2、政策決定のプロセスはどのようなものか

次は地方政治研究で論じられてきた「政策決定のプロセスはどのようなものか」というテーマは政治学においてどのような蓄積があるのかを確認する。主に政策過程の研究が該当する。

海外の研究では、政策形成にあたってはある課題を即解決することは難しいという前提から出発し、政策採用の際には合理的な選択は十分には行われず、既存の政策の修正や一部変更が少しずつ行われ、その時点で最適なものが選択されるとしたDahlとLindblomとの考察[Dahl and Lindblom, 1953]や、政策形成は課題、解決策、参加者などの諸要素が偶発的に結びついて決定される「ごみ箱」に似た状況だと提示する研究がなされた。「ごみ箱」に似た状況では、見逃しや先送りが頻繁に行われ、極めて流動的で状況に左右されやすいことが示された[March and Olsen, 1986]。これらの研究では政策形成過程はこれまで考えられてきたような合理的なものではないことも導いた。

一方、国内では、個別事例に基づき、政策形成過程の検証を行う研究が蓄積された。寄本は政治が法律に与える影響を観察し、法律ができあがるまでのプロセスはいかなるものであったかを容器包装リサイクル法の制定過程を事例に検証した[寄本, 1998]。寄本は制定過程を省庁、市民、企業、自治体、労組といったアクター間の関係から捉えた。飯尾は第二臨調における民営化政策のプロセスを辿ることで、政策の変容を検証した[飯尾, 1993]。武藤は道路行政を法律、歴史、管理、評価、政治からアプローチし議論した[武藤, 2008]。武藤はいわゆる「鉄のトライアングル」と呼ばれる関係性を検証したもので、飯尾と同様、政策の変容を観察したものである。秋吉は日米両国で航空産業の改革が行われたにもかかわらず、両国の政策帰結になぜ差異が生じたかをアイデアから説明した[秋吉, 2007]。また、京は政治家が明確な政策選好を持っていないとされる「ローセイリアンス」の分野において、政策の変容と帰結を、官庁、利益集団、政治家らの利益とアクターの相互作用から説明した[京, 2011]。京はローセイリアンスの分野においても、利益集団によ

る「火災報知器」型監視を通じて、政治家は政策過程に影響力を持つと論じた。また、官僚は前例からの学習を重ねることで、予測的対応が効果を出す確率をあげてきていると指摘した。斎藤も政策過程を利益から説明した [斎藤, 2010]。斎藤は交通インフラを対象に利益誘導型の政治が導く政策過程を論じた。政策を実行に移すことで、現職政治家が不利になるような場合、その政策は採用されないという問いを立て、自民党がいかにして政権を維持してきたのかを「逆説明責任」という概念を使って明らかにした¹⁷。手塚は戦後日本の予防接種行政を素材として、不確実性下の行政活動が抱える構造的問題を考察し、これらを隠すために非難回避戦略を取ったことで政策が変容した過程を説明した [手塚, 2010]。これまでの政策過程研究では、アクター間の関係性、政治、利益、アイデアなどから政策過程を説明しようとした研究が多かった。

また、政策過程を官僚組織の機能的な面から検証した研究も多い。代表的なものとして、城山・鈴木・細野は各省庁における政策形成過程はいかなるものかを省庁ごとに分類して検証した [城山・鈴木・細野, 1999]。城山らは、例えば「査定型」「現場型」など各省庁が持つ特徴で、政策過程のパターンが異なることを明らかにした。村松・久米らは 1970 年代以降ほぼ 10 年間隔で国会議員、官僚、利益団体リーダーに対して行ってきたサーベイデータを利用し、戦後日本の政治過程の実態と変容を明らかにした [村松・久米, 2006]。曾我は情報流通経路に着目し、1970 年代以降の政策形成時のリソースのありかたを解明した上で、中央省庁の政策形成スタイルの違いやその要因を探った。一方、政策過程研究においても先述の「政策決定に影響力を持つのは誰か」というテーマは強い関心が示され、多くの研究がなされてきた。影響力を持つのは誰かを解明することで、政策がいかにして決まるのかを明らかにしようとした。Dahl は、政策は一部のエリートらが決めているのではなく、エリートらへの対抗の中で多様な関係から生まれ、発展させてきた [Dahl, 1961] とし、Bachrach は、Dahl の権力観が、目に見える争点を巡る権力構造にのみ着目したものであると批判し、争点を議題から排除する権力（非決定権力）が存在すると反論した [Bachrach, 1962]。また、Lukes は「三次元的権力観」を指摘し、権力の行使には観察可能な活動よりも、無意識に行使される集団や制度などの集合体が存在すると論じた [Lukes, 1995]。

3、なぜこの政策は選択されたのか

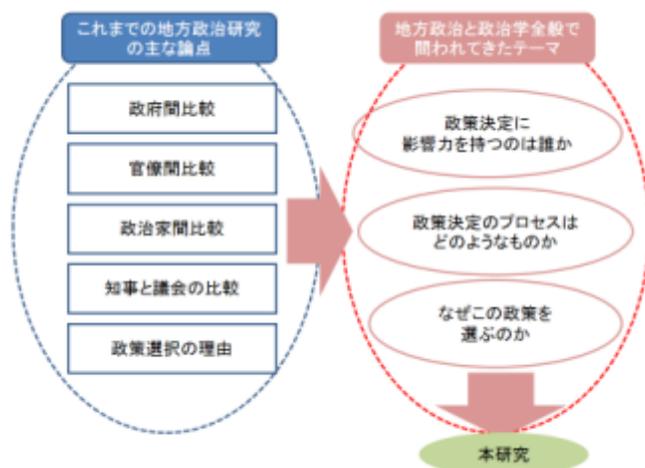
¹⁷ 斎藤は、著書の中で、ダム事業を高速道路と比較し、高速道路は着工までは、集票活動の運動体として利害団体を機能させることが出来るが、いったん開通してしまえば、誰がどの政党を支持したとしても、高速道路による経済効果は消えてなくなることはないとし、逆にダム事業や干拓事業など目に見える経済効果を伴わず、事業予算の消化を自己目的化した土木事業は、票田を維持することが可能な利益誘導政策であるとした。経済効果の高いインフラ事業を推進した場合、支持基盤は弱体化し、経済効果の低いインフラ事業を推進した場合、財政基盤が弱体化する、というディレンマを持っていたと説明した [斎藤, 2010]。

最後に「なぜこの政策は選択されたのか」というテーマは政策選択の理由を探求する内容で政治学全体の領域でも重要なテーマとして豊富な研究蓄積があることを確認する。

大嶽は、日本の三木内閣や福田経済企画庁長官のもとでの「日本型所得政策」が最も左に傾斜した時期で、以降揺り戻しが起きた現象を「経済的自由主義の復権」が起きたと説明した[大嶽, 1994]。大嶽は経済的自由主義とは大蔵省の財政自由主義を補強し、通産・農水省などの保護政策、厚生・労働の福祉政策に対抗するものであったとした。佐々田は日本の政策決定者らが、計画経済と自由経済の両方をあわせもつ開発型国家システムを戦時時期から戦後に至るまでの長期間選択できた理由を、人材の連続性とアイデアの連続性から説明した [佐々田, 2011]。上川は1970年代後半から1990年代前半にかけての日本銀行の金融政策と1990年代における金融行政をめぐる政治行政過程を、関連する政治アクターの認識と行動を通じて、なぜ政府・金融当局がバブルや金融危機を発生させてしまったのかを明らかにした [上川, 2005]。Calder は、戦後日本の補助金を使った強力な利益分配型の政治は、政権の危機を回避するためであったと説明した [Calder, 1988]。戸矢は大蔵省の金融ビッグバンという政策選択を、公衆の重要性の高まりと組織存続を目的とする自民党と大蔵省の戦略的互惠関係から説明した[戸矢, 2003]。

地方政治研究で大きな論点となっていたのは「政府間比較」「官僚間比較」「政治間比較」「知事と議員の比較」「政策選択の理由」の5つであった。これは「政策決定に影響力を持つのは誰か」と「政策決定のプロセスはどのようなものか」「なぜこの政策を選ぶのか」の3つのテーマに大きくは集約された。これらのテーマは地方政治研究のみならず、政治学全般でも重要なテーマとして長く議論が続き、豊富な蓄積があることがここでは確認された。次はこれら3つのテーマを政策終了の領域にあてはめ、本研究の問いを設定することとする。考え方を以下の図に整理した。

図 1-1 地方政治研究と政治学全般における本研究の位置づけ



筆者作成

第4節 残されている課題は何か

本節では残されている課題を改めて整理する。政策終了研究の分野では、研究の絶対数が少ないながらも、その中で終了を従属変数に置き、終了促進あるいは阻害要因を探求するものが大半を占めていた。促進要因は政治的理由を指摘した研究が多かったが、議論は決着していない。終了のプロセスなどを明らかにする研究はほとんど見られなかった。また終了を独立変数として終了の帰結などを探る研究も見当たらなかった。その理由としては、まず政策終了をめぐる研究では、終了促進阻害要因を明らかにする研究に議論が重ねられており、終了のプロセスにまで議論が到達していないのではないかと考えられる。終了の帰結を探る研究が見当たらないのは、終了後に何かの決め方やあり方が変化したという現象は、そもそも終了事例が少ないこともあって、顕在化しておらず着目されていない可能性があると考えた。

地方政治研究の分野においては、これまでの通説を越える研究が進み、制度的に地方政府に与えられている権限や財源は一定の大きさがあり、地方官僚は中央官僚から自律的で、地方政治家も知事や地方議員ともに中央の政治家から自律的で、首長と地方議会という2つの公選代表のうち、地方議会の影響力も一定の大きさがあることが明らかになってきた。そして、政策選択の理由を探求する研究も発展してきた。大きくは「政策決定に影響力が持つのは誰か」、「政策決定のプロセスはどのようなものか」、「なぜこの政策は選択されたのか」の3つのテーマに分類されていて、これらはいずれも政治学全体においても豊富な研究蓄積があり、重要なテーマに変わりはないことが確認された。

地方政治研究では政策選択の理由を、これまで制度的要因や党派的要因など要因を1つに絞って定量的な手法を使って解明するものが多かった。しかし要因は1つだろうか。複数あるとしたら全て検討されたのだろうか。要因間の関係性も全て検討されたのだろうか。残された課題のうち一つは、地方政府の政策選択におけるプロセスの解明である。また、これまで地方政治研究で重要なテーマとなってきた例えば、中央政府との関係や政策決定に影響力を持つアクターなど複数の要因を組み合わせでの説明はあまり試みられてこなかった。要因間の関係にも大きな注目は払われてこなかった。これはこれまでの地方政治研究は一般的な傾向に強い関心を示してきて、地方政治で起きた個別の現象にはまだ十分な関心が払われてこなかったこともある。しかし、最近では個別事例に着目した研究も出てきている[例えば辻, 2006a, 2006b, 2007, 2013 など]。政策選択の理由を説明するにはまだいくつかの方法が残されていると考えている。本研究は個別事例の終了プロセスに着目するものの、大きくは地方政府の政策選択の理由を複数の要因から説明することを目指す。

第5節 本研究における分析枠組み

1、本研究の問い

本節では前節の先行研究の検討結果を踏まえて、本研究の問いを提示し、分析枠組みを検討する。地方政治研究でも政治学全体の研究領域でも論じられてきた3つの重要なテーマ「政策決定に影響力を持つのは誰か」「政策決定のプロセスはどのようなものか」「なぜこの政策は選択されたのか」を、本研究で解明を目的としている終了という営為にあてはめて検討する。

まず1番目の「政策決定に影響力を持つのは誰か」は政策終了に置き換えると「終了を主導したのは誰か」という問いになる。

1) 問い1：終了を主導したのは誰か

問い1は本研究の目的である終了のプロセスを明らかにするうえでも欠かせないものである。誰が終了を主導するのが明らかにならない限り、プロセスを解明することは難しい。政策終了の分野ではアクターは終了促進要因として指摘されてきたが[砂原, 2011]、多くの研究はアクターを「政治的要因」と大きくとらえ、アクターが実際に終了のプロセスにおいて何を行ったかまでを具体的に明示した研究は少ない。地方政治研究でも政治学全体を俯瞰しても「影響力を持つのは誰か」、「決めるのは誰か」という問いへの解答は豊富な蓄積がある。政策終了の分野では「影響力を持つのは誰か」、「決めるのは誰か」という問いをどう捉えればいいのか。また「終了に影響力を持つのは誰か」「終了を決めるのは誰か」という問いは政策終了の分野において妥当なのだろうか。砂原は既存事業の廃止や政策分野間の資源配分の変更が行われず、以前に行われた決定が持続する状態を「現状維持」と指摘する[砂原, 2011]。砂原の指摘に依拠して、終了という政策選択を「現状維持点」からの変更と考えると、問いは「終了に影響力を持つのは誰か」ではなく、「終了を主導したのは誰か」となると考える。終了は誰かによって主導されること、つまり「現状維持点」からの変更を主導したアクターが誰かを特定することに意味があると考えた。整理すると、政策形成においては「影響力を持つのは誰か」、「決めるのは誰か」という問いは、終了においては「主導するのは誰か」という問いに置き換えられる。本研究の観察対象である都道府県のダム事業は、河川管理者が都道府県であり、影響を持つのは「政治家か官僚か」という議論が中心にはなるが、地方議会、住民など他のアクターが主導した可能性も含めて幅広く検討する。問い1の目的は、事実を明らかにすることになる。解答は以下の3つが想定される。

- ・終了を主導したのは知事である

- ・終了を主導したのは官僚である
- ・終了を主導したのは知事でもなく官僚でもないアクターである
(地方議会、住民など)

地方政治研究の大きな2番目のテーマである「政策決定のプロセスはどのようなものか」を政策終了に置き換えると「終了のプロセスはどのようなものか」に該当する。本研究の2番目の問いは「終了のプロセスはどのようなものか」に設定する。2番目の問いの目的も1番目の問いと同じく事実はどうなっているのかを解明することを目的とする。

2) 問い2：終了のプロセスはどのようなものか。

政策が形成される過程は地方政治研究でも政治学全体を見ても多くの研究蓄積があった。逆方向の過程である政策終了でもプロセスを明らかにすることは重要と考えている。本研究での問い2は「終了のプロセスはどのようなものか」となる。先述のように政策形成過程を明らかにする研究は、政策を形成するプロセスにおいて何らかの規則性や因果関係を解明することを目指してきた。解明することで一定のモデルを構築することが試みられてきた。その結果、さまざまなモデルが提示され、多くの議論が行われた。一方、当初想定されていたほど形成プロセスは十分に合理的なものではなかったことも明らかになった。では政策終了過程ではどうか。政策終了過程を明らかにする意義は大きくは2点あると考えている。1点目はそもそも政策終了の過程を明らかにした研究はほとんど確認できなかった。明らかにされていないことを本研究が試みるように明らかにすることには一定の意義があると考えられる。2点目は終了のプロセスについても政策形成過程と同様十分合理的ではないのか、あるいは合理的なのか検討し、明らかにすることにも意義があると考えている

本研究ではこのプロセスを検討する際に基準となる軸を2本設定する。1本目は「アクターの広がり」でもう1本は「時間」とする。理由は次の通りである。

(1) アクターの広がり

まず「アクター」そのものについては、先の問い1と関連して、重要な問いであることも確認している。終了主導者を明らかにすることはプロセスの解明に必要である。次にプロセスを解明する上で検討する「アクターの広がり」という軸は「知事が官僚か他の誰かか」のみならず、広くとらえて複数のアクターの組み合わせで検討する。終了主導者を中心とした関連アクターのネットワークに着目する。例えば、仮に知事が事業の終了に積極的であったとしても、知事単独で終了を検討し決定していくことはかなり困難である。終了を決定する過程において、登場してくるアクターが「どこまで限定されているか」、ある

いは「どこまで開放されているか」によって、プロセスを分類する。問い1で検討する「終了主導者」という視点に加えて問い2では「主導者を中心としたアクターの広がり」を検討する。

政策決定過程においても、参画するアクターの広がりに着目する研究は豊富であり、政策ネットワークの重要性を指摘した議論は多い。伊藤・田中・真淵は政策ネットワークの概要を「参加者の関係の粗密、開放性もしくは閉鎖性、規模など、ネットワーク研究者は多様な基準を提供してきた」と指摘している[伊藤・田中・真淵, 2000]。例えば、Rhodesらは政策ネットワークを分類、定義していて、中でも「政策共同体」と「イシューネットワーク」の重要性を論じた[Rhodes, 1992]。Rhodesらによると、「政策共同体」は参加者の数は少なく、「閉鎖的」で、構成も安定している。「イシューネットワーク」は参加者の数は多く、「開放的」で構成は常に変化しているという。Waardenも、7つの基準をもとに11のネットワーク類型を提示した[Waarden, 1992]。辻中は官僚が形成するネットワークを検討する際、参加するアクターを媒介するものが何かによって、ネットワークの形態は異なるとした。そして、「情報」「資金」「権限」を媒介にした場合を基準に、中央省庁を分類した[辻中, 2000]。また、1990年代には多くの省庁においてそのネットワークの形態も変容したと考察した。

以上を踏まえ、本研究では、アクターの広がりと終了プロセスの関係について、次の2類型で考える。まず1つ目の類型は、終了プロセスに参画したアクターが「限定されている」場合である。限定されたアクターとは本研究の場合、終了主導者が終了に向けて最低限合意を調達しなくてはならないアクター群と考える。都道府県営ダム事業の場合、具体的には、終了主導者が知事であった場合、官僚、(その逆もあり、終了主導者が官僚であった場合、知事)、地方議会、ダム建設予定地の首長、事業評価委員会、の計4アクターが該当する。終了主導者が知事の場合と官僚の場合で合意調達の相手が相互で異なると考えた。地方議会をミニマムアクターとしたのは、ダム事業は計画として位置づけられ、予算措置がなされているため、終了には議会の承認が必要であろう。またダム建設に合意し、建設されるものと考えてきた予定地の地元首長の合意も調達しなくてはならないであろう。最後のミニマムアクターは各都道府県に設置されている事業評価委員会である。ダム事業は公共事業であり、事業評価が義務付けられているため、終了に関しては事業評価委員会の合意を調達しなくてはならないだろう。以上4アクターを、地方政府が事業を終了するために合意を調達しなくてはならないミニマムアクターと考える。これら4アクターのみで終了の検討が進んだ場合、地方政府からみて、終了のプロセスは「閉じた」ものと考え、本研究では「内部型」と定義する。

もう1つの類型は、参画するアクターが「開かれた」場合である。上記ミニマム4アクター以外のアクターも巻き込んだ形で終了の検討が進むケースである。例えば、ダム建設予定地の住民、予定地の市町村議会、農業漁業団体やNPOなど地域の団体などが何らかの形で終了のプロセスに参画し、検討が進む場合である。この類型を本研究では「外部型」

と定義する。

政策ネットワークの類型に参加するアクターの広がりによって、閉じられた「政策共同体」に相当する「内部型」と、開かれた「イシューネットネットワーク」に相当する「外部型」の2つの類型があると考えられる。以下に考え方を整理した。

表 1-4 終了のプロセスの類型 1 (アクターの広がり)

	終了のプロセスに参画するアクターの広がり
内部型	(終了主導者が知事の場合) 官僚、(終了主導者が官僚の場合) 知事、建設予定地の首長、地方議会、事業評価委員会
外部型	内部型アクターに加えて、建設予定地の住民、建設予定地の市長村議会、地域団体、NPO など

(筆者作成)

行政への市民参加を検討するには2つの観点がある[曾我, 2013]。曾我によると1点目は「市民のどの部分に参加するのか」という観点と、2点目は「公共政策の形成から実施に至るどの段階で参加するのか」という観点から整理できるとされた。この2つの観点を本研究のテーマにあてはめると、1点目は、終了のプロセスに参加する市民は「ワークショップ」「住民集会」など不特定多数として自由に参加できるのか、それとも「審議会」「委員会」などへ何らかの方法で選ばれた市民が代表として参加するのか、などがある。2点目は、ダム事業終了の検討が開始された時点から参加しているのか、あるいは、事業終了が決定した後、地域振興策が検討された時点で参加するのか、などがある。本研究ではこれらを包括して考え、市民のどの部分に参加しても、どの段階から参加してもまとめて「外部型」と定義する。

(2) 時間

本研究の目的である政策終了のプロセスを明らかにするためのもう1本の軸は「時間」と考えた。プロセスに要した時間は長期間であったか短期間であったかを観察することで「アクターの広がり」という観点以外からもプロセスは明らかになるものと考えられる。序章で述べたように仮に終了のプロセスに紛争や対立が付きものであると想定すれば、紛争や対立の調整には一定の「時間」を要するだろう。紛争や対立が全ての終了事例で起きているのか、あるいは起きているとすればいかなる形で起きているかを解明する必要がある、そのためには、「時間」という軸で考えれば一定明らかになると考えられる。またアクターが増えれば増えるほど、対立や紛争も起きやすくなるだろうから、地方政府が合意調達に要する時間も膨大になることも想定される。「アクターの広がり」と「時間」という2つの指標は全くの無関係ではない。本研究で明らかにしたいことは終了のプロセスはいかなる

ものかであるため、この軸は適していると考えた。

政策終了の先行研究では「時間」が終了の促進要因にも阻害要因にもなることは Bardach, Deleon, 砂原らによって明らかにされてきた [Bardach, 1976] [Deleon, 1978] [砂原, 2011]。

知事、官僚、他のアクターが終了を主導し、ダム建設予定地の住民との合意調達が完了するまでの期間が1年を超えたものを「揉める」と考える。加えて2017年4月時点で合意調達が完了していない事例も「揉める」に含まれる。1年という時間で区切ったのは、年度内に地方政府が関連アクターからの合意調達を完了することが可能だったかどうかを重視したためである。事業の継続か終了かは予算に大きな影響を与え、予算は単年度ごとに決定される。事業計画の機能について西尾は「順位付けにあり、実効性は予算措置にかかっている」と指摘した[西尾, 1990]。西尾は事業計画を「概算要求の根拠」とし、足りていない行政の必要量を棚卸しした上で、充足させるための事業量を一定期限内に年度別に順位づけるものと指摘した。また、事業評価委員会での議論のサイクルも年度ごとで決められ、委員会のメンバーの多くも1年ごとに交代する¹⁸。地方政府から見れば、検討を開始した年度内で議論を終えて結論を出す方向に進めたいと考えるのが妥当で、こういった点からも1年という区切りが適切だと考えた。

整理すると、「1年以内で関係者の合意調達が完了する」のが「揉めない」、「1年以上かかって関係者の合意調達が完了しない」のが「揉めた」とし、2類型と定義する。

表 1-5 終了のプロセスの類型 2（時間）

	時間
揉めない	終了検討開始から予定地の住民の合意調達まで1年以内で決着した場合
揉める	終了検討開始から予定地の住民の合意調達まで1年以上を要した場合

(筆者作成)

(3) 終了のプロセスのタイプの整理

終了のプロセスを観察する際の分析枠組みを整理すると以下の通りである。

表 1-6 終了のプロセスの4類型

	アクターの広がり が閉じられた場合	アクターの広がり が開かれた場合
合意調達に要した時間が1年以内	内部・揉めない	外部・揉めない
合意調達に要した時間が1年以上	内部・揉める	外部・揉める

① - 1 【終了のプロセスが主導者を中心に「閉じた」ものとして進んだ場合】

¹⁸ ここでも西尾は、審議会が地域利益の発現の場であり、社会の諸利益の統合を利益集団間の直接的な調整に委ねたと指摘している[西尾, 1990]。

(地方政府から見てアクターが限定される。(終了主導者が知事の場合) 官僚、(終了主導者が官僚の場合) 知事、地方議会、ダム建設予定地の首長、事業評価委員会、の4アクターのみ)

= 「内部型」とする。

(県が終了決定までに合意を調達しなくてはならないミニマムアクターのみで検討が進む場合)

① - 2 【終了のプロセスが主導者から見て、外に「開いた」ものとして進んだ場合】

(アクターが事業の予定地の住民や地方議会、地域団体(例:町内会長、漁協、自然保護団体)などを巻きこんだものになっている)

= 「外部型」とする

(県が終了決定までに合意を調達しなくてはならないミニマムアクター以外のアクターも終了プロセスに参画した場合)

②- 1 【終了検討開始から地方政府の終了決定を経て、地方政府が地域住民と合意調達が完了するまで時間がかかる場合】

=1年以上を要した場合は「揉めた」と定義

②- 2 【終了検討開始から地方政府の終了決定を経て、地方政府が地域住民と合意調達が完了するまで時間がかからない場合】

=1年以内で決着した場合は「揉めなかった」と定義

以上を整理すると、【内部-揉めない】、【内部-揉める】、【外部-揉めない】、【外部-揉める】の4類型があると考えられる。

しかし、終了のプロセスにおいてこれら4類型は本当に全て存在するのだろうか。アクターが増えるとその分、合意調達に時間を要することが想定される。加えて「現状維持点」からの変更に対抗するアクターも出てくるだろう。また一般的には官僚は閉鎖的で、政策過程を開放することには消極的であろうことが考えられる。

「アクターの広がり」と「時間」は関係していると想定される。であれば終了事例は「内部・揉めない」か「外部・揉める」のいずれかに属し、終了のプロセスは2類型しか存在しないのではないのか。仮に「内部・揉める」「外部・揉めない」類型が存在することが本研

究で明らかになったとすれば、これも政策形成過程と同様に終了過程も十分に合理的ではないことが導き出されるだろう。それは政策形成過程が明らかになったことと共通する意義を本研究も終了過程において見出すことができると考える。以上の検討から以下の仮説が得られる。

【仮説 1】

終了のプロセスに関与するアクターが増えるほど、合意調達に時間を要することが想定されるため、終了プロセスの類型は「内部・揉めない」「外部・揉める」の2類型である。

次に本研究における3番目の問いを提示する。地方政治研究において主要なテーマであった「なぜこの政策は選択されたのか」を政策終了の分野に置き換えると「なぜこのプロセスになったのか」という内容になる。問い3は「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」と設定する。問い3は問い1と問い2で解明した事実がなぜそうなったかを説明することを目的とする。問い3に解答するために本研究では観察した事例の比較分析を行うこととする。

3) 問い3：終了のプロセスに影響を与えたものは何か

プロセスに影響を与えた要因を探ることは終了のプロセスを従属変数とした場合の独立変数を探ることになる。ここでは独立変数の候補を、政策終了研究と地方政治を中心としながらも政治学全般にも目を配りつつ検討し、次の6つの独立変数候補を抽出した。「終了主導者」、「国からの影響」、「終了反対アクター」、「進捗状況」、「終了検討開始時期」、「相互参照」である。それぞれ要因の候補として選択した理由と本研究における仮説は以下の通りである。

(1) 終了主導者

「終了主導者」が政策終了領域でも政治学全般領域でも重要なテーマであることは先述の通りである。本研究でも終了主導者が終了プロセスに与える影響を検討する。知事が主導する場合は、知事は県域全体を選挙区とする小選挙区制で選出されるため、一般利益を指向するとされる。であればなるべく広い範囲のアクターに支持を求めることが想定される。一方、官僚主導の場合は反対アクターを抑えるためにアクターの数を減らし、終了検討を進めることが想定される。以下の仮説が得られる

【仮説 2 - 1】

知事主導の場合は、「外部・揉める」類型となり、官僚主導の場合は、「内部・揉めない」類型となる。

(2) 国からの影響

これまでの地方政治研究の流れの中で、中央政府からの自律は重要なテーマであったため、本研究でも問いたい。曾我は、中央地方関係を「融合と分離」という関係で捉え、「量」と「質」の2つの観点からの検討が可能とした[曾我, 2013]。「量」は地方政府が抱える資源の大小を指し、「質」は地方政府それ自体で意思決定を行っているのか、それとも中央政府の意向に影響を受けながら意思決定を行っているのかと捉えられている。本研究における「国からの影響」は、曾我のいう「質」、つまり地方政府が自律的に意思決定を行っているかどうかと捉え観察する。政策終了の領域では砂原は中央政府が積極的にダム事業の見直しを行うという政策を選択した時期でも、最終的にダム事業が廃止されるかどうかについては、知事や議会という政治的アクターの特徴によって都道府県ごとの違いが現れると示している[砂原, 2011]。砂原は終了という営為については、地方政府は中央政府から自律していると論じ、国からの影響を受けるかどうかは都道府県ごとの知事や議会の特徴に依拠すると分析した。では国からの影響は終了のプロセスを左右しているのか。この部分は課題としては残されている。

本研究では独立変数を検討する手順として、まず個別のダム事業の終了が国からの影響を受けたかどうかを確認する。具体的には地方政府が終了したダム事業が国の公共事業改革の中で事業名として挙げたものか否かで考える。次に名前が挙げた事業についても、その影響を地方政府がどの程度認識していたのかを確認していく。例えば、地方政府が自律的に終了の検討を進めていて、その後、国の改革で名挙げされた場合、地方政府は終了に際し国からの影響が「あった」と考えたケースもあれば、「なかった」と考えたケースもあるだろう。国からの影響が「あった」と地方政府が認識した事業について、影響が「なかった」とされる事業と比較し、終了のプロセスが同じか相違しているかを比較する。

地方政府は終了に際して国からの影響があると認識した場合、終了促進要因の1つであると考えため、関連するアクターらへの合意調達もスムーズに進む可能性がある。逆に国からの影響がないと地方政府は独自に終了のプロセスを進めなくてはならず、関連するアクターへの合意調達に手間取る可能性がある。以下の仮説が得られる。

【仮説2-2】

国からの影響があると「内部・揉めない」類型になり、国からの影響がないと「外部・揉める」類型になる。

(3) 終了反対アクター

終了のプロセスに影響を与える可能性がある要因として終了反対アクターの強弱も検討する。政策終了領域では、終了の阻害要因として「反政策終了連合」や「政策専門家の抵抗」が先行研究で指摘されている [Bardach, 1976] [Deleon, 1978]。阻害要因は終了するかしないかのみならず、終了プロセスにも影響を与えている可能性がある。また反対アクターは政治学全体を見ても、その強弱が政策過程に影響を与えていると論じた研究は多い。ここまで反対アクターについての先行研究は検討してこなかったため、ここで確認しておく。Tsebelis は、政策を変更するためには集合となったアクター（「拒否権プレイヤー」と呼ばれる）が変更に同意しなくてはならず、集合が小さい時は現状からの重大な逸脱は不可能であると論じた [Tsebelis, 2004]。この逸脱不可能な状態を Tsebelis は「政策安定性」と呼んだ。新川らは日本の年金改革の政治過程を、Pierson の考え方¹⁹を援用して説明した。新川らは福祉政策の拡充と縮減を観察し、拒否権プレイヤーの存在から「非難回避の政治」²⁰が確認されたとした[新川・ボノーリ, 2010]。新川らは、福祉政策の拡充を「手柄争いの政治」、逆の縮減を「非難回避の政治」と位置づけ、反対アクターが政策過程に影響を及ぼすことを明らかにした。また、眞柄らは拒否権プレイヤーが何を選好するのか、規制緩和政策や大統領制、連邦制などにかなる影響を与えるのかを比較した[眞柄・井戸, 2007]。Aldrich は、ダム、原発、空港の立地をめぐる紛争を事例に、主に反対アクターと地方政府の関係性に焦点を当てた [Aldrich, 2008]。Aldrich は、脆弱な市民社会しかない地域に対しては、国は強制的な手段に頼り、紛争を決着させようとする論じた。長期的な反対運動が弱い場合は、土地収用や警察力などで強制的な社会統制の手法に頼る傾向があると主張した。市民社会の特徴が、政策課題に対する国の戦略をいかに条件づけているかを示した Putnam の研究 [Putnam, 1994]を補完するものであった。終了反対アクターが強いという状況は大勢のアクターがプロセスに参画している状態であることが想定され、合意調達に時間を要し、終了反対アクターが弱いと閉じられた状況で検討が進んでいる状態であり、合意調達には時間を要しないことが想定される。以下の仮説が得られる。

【仮説 2－3】

終了反対アクターが強いと「外部・揉める」類型になり、終了反対アクターが弱いと「内部・揉めない」類型になる²¹。

¹⁹ Pierson は、福祉国家の形成においては経済的枠組みや党派性などが重視されるのに対し、縮減期では非難回避の戦略が重要になると主張した。

²⁰ 「非難回避の政治」は Weaver によって、①アジェンダの制限 ②争点の再定式化（代償政策、積極的な意義付け） ③可視性の低下（政策決定者の不透明化、政策効果の低減＝分割） ④仲間割れ ⑤超党派 などと定義された[Weaver, 1986]。

²¹ 本研究ではダム事業の終了を扱うため、以降、特に断りがない限り、本文中では「終了

(4) 進捗状況

次に本研究では「進捗状況」が終了プロセスに影響を与えるかも検証する。「進捗状況」は、本研究の課題であるプロセスの類型を検討する際の軸である「時間」とも関連している。先行研究の多くは、時間がたてばたつほど終了は困難になると指摘していて、時間は終了のみならず、終了のプロセスにも影響を与える可能性があると考える [DeLeon, 1978] [Bardach, 1976] [Kirkpatrick, 1999] [砂原, 2011]²²。時間がたつほど事業は進捗していくと考えると、時間の経過とともに、終了の難易度はあがり、関連するアクターも増えていくため、終了プロセスにも影響する可能性があるとして検討する。一方、時間がたっても事業が進捗していない場合でも、事業が進まないといみなされ、事業の遅れが終了の促進要因につながることも想定される。本研究の問いを当てはめると以下の仮説が得られる。

【仮説 2-4】

進捗が進んでいると「外部・揉める」類型となり、進捗が進んでいないと「内部・揉めない」類型になる。

(5) 終了検討開始時期

最後にプロセスに影響を与える要因として「終了検討開始時期」を検討する。「時期」は政策終了の分野では大きな注目はされていない。しかし政治学全体を見ると、政策選択の帰結を「時期」から考察した研究も豊富にある。北山は中央—地方関係を福祉国家の発展の流れと時期の文脈の中から説明している [北山, 2011]。北山は地方政府が社会福祉政策の形成・実施の過程に携わることで、福祉国家は独自の発展を遂げ、そのプロセスは時期を経ることで「正のフィードバック」で補強され、のちの発展経路を決めていったと分析している。

本研究では「終了検討開始時期」を検討する際、終了検討開始が 2001 年前後で「前期」「後期」と分類した。岡本は「地方政府への権限移譲が中央政府の政策終了を促す可能性がある」 [岡本, 1996] と指摘しているが、2000 年の地方分権一括法²³の施行以降、地方政府の中央政府からの自律性が実際の政策終了において高まったかどうかを観察したためである。地方分権一括法に結実した権限面での改革は、権限移譲と補助金削減をセットにし

反対アクター」を「反対アクター」と記載する。しかし、事業の推進について叙述する際に出てくる反対アクターはもちろん、この限りではない。

²² 砂原は時間がたつにつれ、事業が廃止される可能性は高くなるが、ある時点を越えて存続される事業は逆に廃止される可能性が低くなるとした。

²³ 地方自治法など 475 本の法律について必要な改正を行うことを定めた法律。地方分権を推進することを目的とする。

て地方政府の裁量を拡大させる方向で進められてきたと指摘されている[砂原, 2011]。政治の変動が政策変動につながるには一定のタイムラグが想定されるため、施行年の2000年4月ではなく、2001年4月1日を区切りとした。「後期」は分権が進み、政策過程へのアクターの参画が多様化したと考えられ、合意調達にも時間を要すると想定される。以下の仮説が得られる。

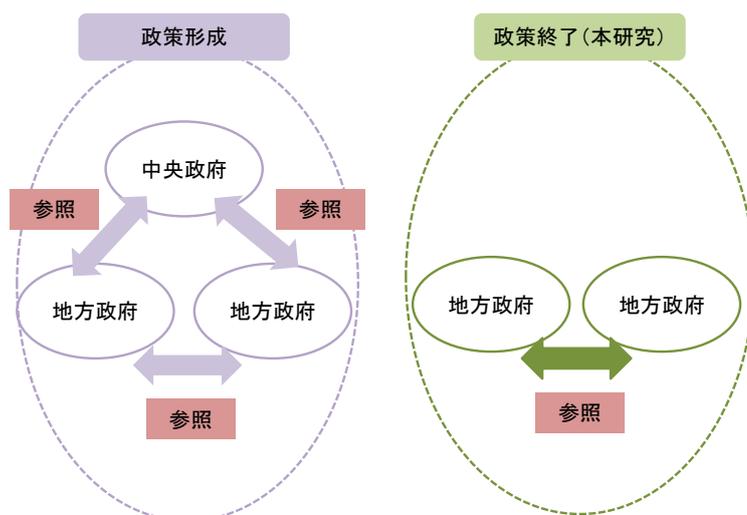
【仮説2-5】

「前期」に終了検討が開始されると、「内部・揉めない」類型となり、「後期」に終了検討が開始されると「外部・揉める」類型となる。

(6) 相互参照

最後に事業終了の際の相互参照の有無についても検討したい。先行研究では、自治体がある政策を導入する際、先にその政策を導入した他の自治体の状況を参照することが明らかになっているためである[伊藤, 2002, 2006]。伊藤は都道府県の4つの条例を対象にその制定過程などを事例に自治体間の相互参照メカニズムを明らかにした。この相互参照は形成とは逆方向である終了の場合にも起こりうるのだろうか。終了は形成より事例が少なく、難易度も高いことが想定されるため、相互参照のインセンティブが働くことが予想される。考え方を以下に整理した。

図1-2 本研究における相互参照の考え方



(筆者作成)

相互参照があると、参照を行った地方政府は、参照された地方政府の終了事例のプロセスを踏襲することが想定され、同じプロセスをたどることが予想される。そのため以下の仮説が得られる。

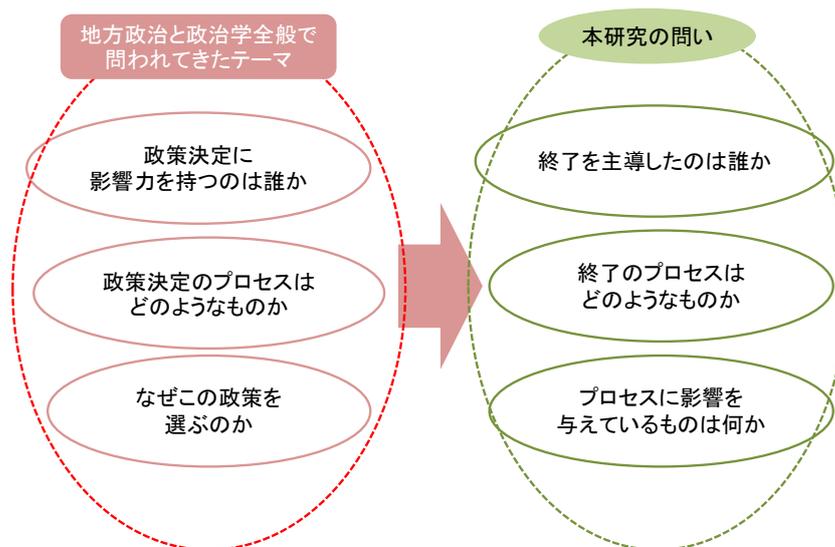
【仮説 2－6】

相互参照があれば、参照した地方政府の終了プロセスは参照された地方政府の終了プロセスと同じものになる。

尚、これらの【仮説 2－1】から【仮説 2－6】はいずれも排他的なものではない。つまり、【仮説 2－1】と【仮説 2－2】が同時に成立することがありうる。例えば、【仮説 2－1】の“「知事主導の場合は、「外部・揉める」類型となり、官僚主導の場合は、「内部・揉めない」類型となる”と【仮説 2－2】の“国からの影響があると「内部・揉めない」類型になり、国からの影響がないと「外部・揉める」類型になる”はいずれも成立する場合がある。その場合、どちらの仮説がより強いのだろうか。これはどちらの要因がより優先されるのかを検討することにつながる。影響の強さを考える要因の比較をすれば、「主導者」、「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗」、「時期」、「相互参照」の計 6 要因を比較することになるが、この段階では要因ごとの強さは定かではない。事例観察および検証の結果をもって追って改めて検討する。

ここで改めて、本研究の 3 つの問いを整理し図示した。

図 1-3 地方政治と政治学全般における本研究の問いの位置づけ



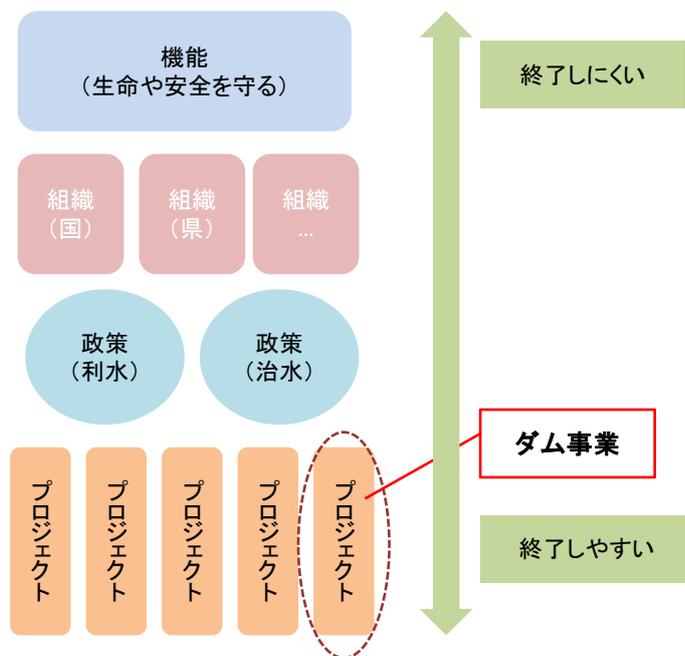
(筆者作成)

2、本研究の観察対象

1) 観察対象

本研究の観察対象は都道府県営のダム事業で、地方政治研究に政策終了を位置づけることを目指している²⁴。県営ダム事業の終了は、Hogwood の定義による機能、組織、政策、プログラムの終了 [Hogwood, 1982]のうち、最後のプログラムの終了に該当すると位置づける。プログラムは、「最も終了が容易」とされ、先の「終了事例が少ない」 [Deleon, 1978] という課題を克服できるのではないかと考えた。Deleon の考え方を本研究にあてはめると「政策」とは治水・利水政策が該当し、「機能」とは生命や財産、安全な生活を守るという政策目標に近い概念を指すと位置づける。以下の図に整理した。

図 1-4 本研究の観察対象の考え方 1 (機能、組織、政策、事業)



(筆者作成)

2) 観察期間

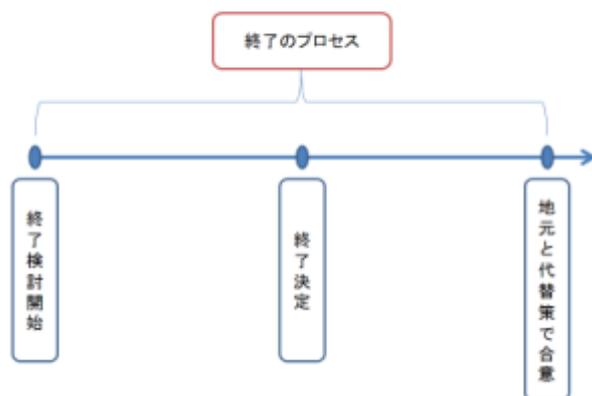
観察対象とする期間は 1997 年～2016 年までとした。始点を 1997 年とした理由は次の 2 点からである。1 点目は国の本格的な公共事業改革が初めて実施されたのが 1997 年の「ダム事業の総点検」であったためである。問い 3 の「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」において「国からの影響」という要因を観察するためには、国の改革が行われた時期を対象とするのが適切であろう。2 点目はこの時期に事業評価制度が多く地方政府で

²⁴ 市町村営ダムの終了事例は確認されなかった。

も導入されたためである。後述するがこの事業評価制度は終了促進要因となったことが推測される。

また、本研究が観察対象とするプロセスの期間は、終了検討が開始されてから地方政府の終了決定を経由して、地方政府がダム建設予定地の住民との合意調達が完了するまでとした。この期間を本研究では終了のプロセスとする。ダム事業を終了した場合でも、ダム事業が目的とした治水政策の必要性は残っているはずで、地方政府は代替策を実施することが想定される。代替策は終了の帰結になり、代替策を観察することは、終了を独立変数として捉え、その影響も観察することになる。代替策がない場合、或いは代替策の内容の合意が終了決定と同時であった場合は、いずれも終了決定に抱合する。代替策の調整が終了決定以降にまでかかった場合はその代替策の内容をめぐって地元との調整が完了した時点までとする。考え方を以下の図に整理した。

図 1-5 本研究の観察対象の考え方 2 (時間)



(筆者作成)

3) 射程の範囲と語句の定義

本研究の射程は終了のプロセスを追跡することで、終了の検討開始から終了決定後の関係アクターとの調整などを包括的に捉えようとするものである。終了決定のみに注目をして、終了したか否かという問いのみに答えようとするものではない。また、事業終了の政策的妥当性を問うことも射程外とする。

本研究では「終了」の定義を地方政府が1つのダム事業を「中止」と発表した時点で終了したと考える。また本研究ではこの「中止」という語句を「終了」と言い換える。理由は本研究が観察対象としたダム事業のうち、地方政府が「中止」としたあと、「復活」や「継

続」となった例はなかったため、「中止」＝「終了」²⁵と考える²⁶。また、本研究は終了の定義をHogwoodが提示した「代替となる政策などが用意されることなく、既存の政策、プログラム、あるいは組織が廃止されること」[Hogwood, 1982]には依拠しない。理由は先述の通り、治水利水などの政策は残っているはずで、ダム事業の代替策を地方政府が準備していることが想定されるためである。また、本研究は、終了のプロセスを観察することが目的であるため、政策終了をBrewerの定義に基づき政策過程の1つとして考える。

尚、先述の通り、本稿における官僚とは特に注記がない限り、地方公務員を指す。

本章では、本研究のテーマをめぐる主な先行研究の流れとそこから明らかになったこと、まだ明らかにされていないことを検討してきた。その上で、本研究の分析視角も提示した。次章は本研究の観察対象であるダム事業をめぐる河川政策の歴史と構造を確認する。次章の目的は歴史と構造を確認することで、本研究の3つの問いを河川政策における位置づけを捉えなおし、事例へのアプローチを容易にするためである。

²⁵ 本研究では基本的には「中止」を「終了」と記載するが、再評価委員会の答申をはじめとして何らかの引用に近い記述を行った場合は、原文をそのまま生かし、「中止」と記載する。

²⁶ 本研究の観察対象以外では、中止後復活した事例は長野県営浅川ダム事業が確認された。当時の田中康夫知事が凍結した9河川のダム計画のうち、後任の村井仁知事が浅川ダム事業の建設を復活させた。2017年3月に水を貯める試験を行った。

長野県、「浅川改良事務所」

<https://www.pref.nagano.lg.jp/asakawa/dam/tansuijyoukyou.html> (2017年4月30日確認)

第2章 日本のダム事業をめぐる政策の流れと改革

本章では、まず、本研究が対象とする都道府県のダム事業及び河川政策をめぐるこれまでの大きな流れを、関連するアクターを中心に検討する。次にダム事業をめぐる改革の内容を検討し、最後にダム事業及び河川政策の決定過程の構造を論じる²⁷。本章は一連の概要を把握することで、本研究の3つの問いが実際の河川政策の中でどのような位置づけにあるのか、および何を解明しようとしているのかを確認することを目的とする。

第1節と第2節では歴史を叙述する。第1節では日本の河川政策の大きな流れで、第2節ではその中でも特に本研究が観察対象とする1990年代後半に注目し、河川政策をめぐる改革を叙述する。第3節は河川政策とダム事業の政策決定の構造がテーマである。第1節と第2節で叙述した歴史部分を踏まえて構造を示す。

具体的には第1節では、明治初期から現在に至るまでを3つの時期に区分し、主にダム事業に焦点をあてながら、治水・利水を中心とした河川政策の概要と変遷、課題を検討する。検討の結果、政策決定においては国の力が大きく、1970年代前半頃までは大きなコンフリクトは起きなかったが、それ以降は住民が政策の決定過程や政策の効果をめぐって強く反発し、対応として中央や地方政府の政治家が改革を進め、住民の参画が進展したことを示す。住民の反発の内容は行政の対応が不十分であるとするものから1990年代後半以降は建設のとりやめなどに変容したことを確認する。本研究が対象とする都道府県営ダム事業の終了は、この中で3つ目の時期区分である1990年代後半以降に起きており、同時期に起きていた地方政治の変動と関連があったことも示す。

第2節では、1990年代後半の河川政策をめぐる中央政府が行ってきた改革に更に焦点を絞る。大きくは2点ある。1点目は制度変更で、2点目は公共事業改革である。1点目の具体例は、公共事業評価制度の導入と河川法の改正、の2つがあげられる。2点目の具体例は、国が行った3度の公共事業改革である。これらの改革は全て政治主導で実施されたものであった。また国はいずれの改革でも地方政府に方向性を示しただけで実際の運用は地方政府に任せられたことを示し、なぜそのようになったかを検討する。

第3節では、河川政策の構造を示す。具体的には河川政策とその事業の1つと位置づけられるダム事業をめぐる政策決定過程がいかなるものかを検討する。ここでは河川政策が政策の分立—総合の観点から見ると分立性の高いものであることを示す。分立性の要因の1つとして技術官僚の存在があり、彼らの存在が結果として住民参加の範疇を狭めてきたことを示す。これらが住民からの批判を招いてきたことも確認する。また河川政策は中央政府からの補助金と出向官僚の存在で、中央政府からの独立性の低いものであることも示す。

本章を通じて、河川政策の決定に影響を与えてきたのは誰か、政策形成過程はどのような特徴を持つのか、またこの特徴は何に起因し、何をもたらしたのかを示す。本章での検

²⁷ 以下、本稿における肩書や組織名は特記のない限り、当時のものとする。

討を踏まえ、本研究の議論の進め方と後述の事例叙述へとつなげる。

第1節 日本の河川政策の流れ

本節では、日本の河川政策の流れを3つの時期に分けて概観する。第1期を明治初期～1960年代後半ごろまでで、国主導による河川整備の時期、第2期を1970年代前半～1990年代前半ごろまでで、国・都道府県と住民の対立の時期、第3期を1990年代後半以降で、改革の時期、とした。この分け方は後述するが、日本における河川政策が変容したタイミングで地方政治の変容とも合致していたため、この分類で叙述する。

1、明治初期～1960年代後半ごろまで：国主導による河川整備の時期

第1期は近代治水の黎明期から、1960年代後半ごろまでと考える。日本は世界的に見れば雨が多い気候にあるが、山岳地帯が多くを占め、地形が急峻であるところが多く、雨は速い速度で川を流れ下って海に流れ込む〔蔵治, 2007〕。そのため、雨が多いにもかかわらず、水を貯めておくことが難しく、水を資源として利用するには治水利水の面からも課題を多く抱えてきた。

明治以降、日本の河川政策は主に治水を目的として、1896年に施行された河川法²⁸に基づき進められてきた。河川法は「国家権力による統制的色彩が強い」²⁹とされ、制定以来、1964年までの約70年間適用された。

1950年代～1960年代にかけて推進された日本の河川政策を代表するダム事業の多くはこの時期に完成した。ここでは特に社会に大きな影響を与えた2つのダム事業について叙述する。1つは主に水力発電を目的として国と電源開発が天竜川流域の静岡県と愛知県にまたがる地域に計画した佐久間ダムである³⁰。1956年に完成した佐久間ダムは技術的にも大きな成功と捉えられ、のちに建設される大型ダムの技術的基盤となった。この時期のダム事業は構造物としてのみ捉えられるものではなかった。町村は、「開発の20世紀」というスケールの大きな変動史のなかで、佐久間ダムは独特な位置を占めていた〔町村, 2006〕と指摘し、アメリカのTVAや旧ソ連の国土開発、ナチス・ドイツの国土計画などと佐久間ダムを比較し、これらは全て開発という営みを国家体制統合の中心に捉えていく点で共通性を持っていたと考察した。町村は佐久間ダムを地域社会がなぜ大きな抵抗なく建設を受

²⁸ 1964年まで適用されたこの河川法は「旧河川法」とも呼ばれている。

²⁹ 国交省、「1-1. 我が国の河川制度の歴史」

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/past_shinngikai/shinngikai/shingi/to9612-1.html (2017年4月30日確認)

³⁰ 静岡県佐久間村(当時)を主な予定地として建設された。

JPOWER、「佐久間ダム完成から60年」

<http://www.jpowers.co.jp/damcard/sakuma60th/> (2017年4月30日確認)

け入れたかを、戦前の国家による植民地政策の考え方が戦後の地域開発にまで連続していると説明した。

2つめは、1961年に完成した黒部ダムである³¹。黒部ダムは関西電力が主に発電を目的として富山県の黒部川流域に建設したものである。ダムの堤高（ていこう）は日本で、513億円の費用をかけて建設された。佐久間ダムと同様にその規模の大きさから社会の注目を集め、日本のダム建設における「金字塔」[一般社団法人ダム工学会近畿・中部ワーキンググループ、2012]とされた。建設時における困難とそれを克服した日本の技術力の高さが注目され、日本の高度成長を支える大型プロジェクトという文脈で映画が作成され³²、記念切手も発行された³³。2つのダムに共通する特徴はまず、建設期間が佐久間ダム3年、黒部ダム7年と比較的短期間であったことがある。これは関連アクターの合意調達が容易であったことが一因で、ダム建設へ社会全体の後押しがあったことが推測される。この時期のダム事業は、規模の大きさがまず賞賛され、完成に至る経緯が技術への高い評価のみならず、戦後から高度成長時代にかけて日本人の精神性、例えば不屈の努力、忍耐、などというキーワードをもって語られたことにある。いずれの事業も完成までに多くの殉職者を出したにもかかわらず、社会の強い批判を招くこともなく、むしろ事業達成のためのいわば尊い犠牲であったというストーリーの中に位置づけられていた³⁴。

一方、高度成長を背景に電力だけではなく、都市部では生活・工業用水など利水の需要も高まった。1961年、国は水資源開発促進法を制定し、最初に淀川と利根川を対象とした³⁵。また、国は、アメリカの「テネシー川流域開発公社」³⁶（TVA）³⁷から、利水、治水ともに同時に目的とする“多目的ダム”の概念を導入し、特定多目的ダム法も制定した。1964年に河川法が改正され、利水も本格的な制度の整備が進んだ。

TVA が河川政策に与えた影響は大きく、研究も多く発表された。国内では町村が、アメリカの TVA が地域社会にもたらした「発展と成功の物語」が佐久間ダムを含むこの時期の

³¹ 黒部ダム、「黒部ダムを知る」<http://www.kurobe-dam.com/whatis/index.html>（2017年4月30日確認）

³² 映画「黒部の太陽」、記録映画「佐久間ダム」。

³³ 1956年に佐久間ダムの完成を記念して10円の記念切手が発行された。切手には「佐久間ダム竣工記念」と印刷されている。

³⁴ 例えば、記録映画「佐久間ダム」で描かれたストーリーがあげられる。

³⁵ 独立行政法人水資源機構オフィシャルサイトより「水資源公団の歴史」<http://www.water.go.jp/honsya/honsya/outline/enkaku/koudansokuseki.html>（2017年3月2日確認）

³⁶ 1933年にアメリカで創設された連邦の公社で、テネシー川流域の洪水防御、航行、地域経済開発、電力の供給等を行っている。テネシー川及びその支流にまたがる29の水力発電用ダムを管理し、南東部7州の約730万人に電力を供給している。（国交省、平成10年3月9日、「2、河川・下水道」p.47

https://www.mlit.go.jpri/houkoku/gaiyou/pdf/H10.3.9_2.pdf（2017年4月30日確認）、TVAウェブサイト <https://www.tva.gov/>

³⁷ 本稿では以下、TVAと記載する。

大型開発を正当化した過程を明らかにした [町村, 2010]。Jacobs は、都市が外部に与える影響力を明らかにする中で、TVA を事例として取り上げた [Jacobs, 1984]。Jacobs はダムが発電以外には役に立たず自然を破壊したのみであると批判し、TVA が地域にもたらしたのは、都市経済の振興ではなく、補助金や交付金をもたらした単なる贈与であると指摘した。Selznick は、組織論の観点から TVA を捉え、本来、組織の下位部局には組織の目的に反する価値と行動様式を発展させるメカニズムがあるものだが、TVA にはこういったことにはならないようにする機能があると指摘した [Selznick, 1949]。やはりここでも、TVA を通じて、文化や歴史、開発が語られていた。この時代のダム事業はそのスケールの巨大さと膨大な人的資源やコストのために、機能のみならず、大きな社会的文脈の中で精神性を持ったストーリーとして語られ続けたのである。

さて、1964年に河川法³⁸が改正され、これまで「区間」によって国や都道府県で管理されてきた河川を、「水系」で一括して管理することとされた³⁹。この改正では、それまで都道府県が持っていた河川管理権を国が大幅に吸収することとされ、知事会は「地方自治の精神に逆行するものだ」として改正前から反対の態度を表明し⁴⁰、「提出を見合わせるよう」要望することを決議した⁴¹。知事会はこの改正を「行政民主化に逆行」するものとし、知事の河川管理権が国に引き上げられることに強く抵抗した⁴²。しかし、激しい議論ののち河川法は改正され、水系での一括した管理は「水系一貫主義」と呼ばれ、現在にまで引き継がれている⁴³。国が管理する河川は一級水系⁴⁴と呼ばれ、河川法で、「国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で、政令で指定したものに係る河川で、建設大臣が指定したもの」⁴⁵とされている。都道府県をまたがって流れる河川のほとんどが一級水系で、現在は 109 の一級水系があり、都道府県が管理するのは二級水系で 2718 ある⁴⁶。二級水系は、一級水系以外の水系で「公共の利害に重要な関係があるものに係る河川で、都道府県知事が指定したも

³⁸ 「新河川法」とも呼ばれている。

³⁹ 国交省、「河川法第4条第1項の一級河川の指定等について」

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/bunkakai/dai52kai/siryou1-2.pdf p. 1 (2017年4月30日確認)

⁴⁰ 朝日新聞、1963年3月12日

⁴¹ 朝日新聞、1963年3月13日

⁴² 朝日新聞、1963年4月25日

⁴³ 国交省、「河川法第4条第1項の一級河川の指定等について」

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/bunkakai/dai52kai/siryou1-2.pdf p. 1 (2017年4月30日確認)

⁴⁴ 同じ流域内にある本川、支川などを総称して水系と呼ぶ。

国交省、「水管理・国土保全」、「河川に関する用語」

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/jiten/yougo/01.htm (2017年4月30日確認)

⁴⁵ 河川法第九条第十一项

⁴⁶ 国交省、「水管理・国土保全」、「河川に関する用語」、

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/jiten/yougo/02.htm (2017年4月30日確認)

の」⁴⁷とされている。都道府県は、一級水系のうち一部国が指定した部分も管理している。それ以外のものは単独水系と呼ばれ、市町村などが管理している。それぞれの水系は支流となる河川が存在する。整理すると次のようになる。

表 2-1 河川の種類とそれぞれの管理者

	管理者	水系数（河川数）
一級河川	国土交通大臣（一部は都道府県知事 ⁴⁸ ）	109（13935）
二級河川	都道府県知事	2713（7029）
準用河川	市町村長	2509（14113）
普通河川 ⁴⁹	市町村長	—

（国交省オフィシャルウェブサイト⁵⁰を参考に筆者作成）

第1期は国主導で「管理」という概念をもとに河川整備が進んだ時代であった。1000人以上が死亡する河川氾濫に伴う大水害は第1期でほぼ消滅した。この時期に完成した近代治水は「一定の成果をあげた」[古市, 立川, 宝, 2007]。「近代治水は中央集権政府の樹立と近代的技術手段の導入で、常習の水害を克服し、水防における直接的な地域間対立を吸収・解消してきた」[大熊, 2007]と指摘された。

また、少数の例外を除いて⁵¹、この時期のダム事業は大きなコンフリクトを招かなかった。ダム事業をいわゆる「迷惑施設」と捉え、国家と市民社会の関係を考察してきたAldrichは日本のこの時期を「表面的な平穏」[Aldrich, 2008]と捉えた。Aldrichは日本でのこの時期のダム反対運動は通常小規模で地域に限定されたもので、全国的な広がりを見せず、短期間で終わったと論じた。

2、1970年代前半～1990年代前半ごろまで：国・都道府県と住民対立の時期

第1期では、大きなコンフリクトが発生せず、開発の成功という文脈で語られていたダム事業は第2期になると、一転して、国・都道府県と住民の対立の争点となった。

河川政策をめぐるこの時期の大きな特徴は公害であった。1960年代後半以降、河川の水質や環境に関心が高まり、河川管理者である行政機関だけに頼らず、住民の手で河川を守

⁴⁷ 河川法第十条

⁴⁸ 一級水系のうち国土交通大臣がその管理を都道府県知事に委任しているもの。

⁴⁹ 普通河川は河川法の適用外とされている。

⁵⁰ 国交省、「水管理・国土保全」、「統計・調査結果」、「河川」

http://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/index.html（2017年4月30日確認）

⁵¹ 1953年に当時の建設省が大分・熊本両県にまたがる地域に計画した松原・^{したうげ}下釜ダムに対して、建設予定地の所有者である室原知幸氏^{むろはらともゆき}が主導し、大規模な反対運動が起き、「蜂の巣城と呼ばれる砦を築き、法廷闘争を行った」[蔵治, 2007]

ろうとする運動が展開された。こういった運動は主に開発を抑制し、環境保全を目的としていた。また、急激な都市化で、流域の保水・遊水機能の低下が進み、降った雨水が一気に河川からあふれ大きな被害をもたらす「都市型水害」も頻発した⁵²。

一方、行政が河川政策を形成、執行するにあたり過失があったとしてその責任を問う「水害訴訟」も起きた。大雨による被害を受けた住民らが、国や都道府県などを対象に「河川管理に問題があった」として訴訟を相次いで起こした。1972年の「大東水害訴訟」⁵³、1974年には、「多摩川水害訴訟」⁵⁴が起きた。最高裁の判断では、前者は「原告敗訴」、後者は「原告勝訴」となった。前者は、最高裁判決は大阪高裁の「同種・同規模の河川の一般水準および社会通念に照らして格別不合理なものとは認められないなら瑕疵なしと解すべき」「河川の完全な安全性の保証は不可能であり、過渡的な安全性しか求められない」とした判断を踏襲した⁵⁵。この判断について大熊は、「大東水害訴訟判決以降、行政側の河川管理責任は限定的に解釈されるようになった」[大熊, 2007]とその影響の大きさを指摘した⁵⁶。いずれの訴訟も住民が河川政策の瑕疵を問題とした象徴的なもので⁵⁷、大東水害訴訟以降、多摩川水害訴訟を除いて多くの水害訴訟で住民敗訴が続いた。またこの時期、ダムの管理をめぐって水害が起きたとして国に落ち度があったとする訴訟も起きた⁵⁸。

⁵² 国交省、「第Ⅱ部 国土交通行政の動向」、「2、都市の防災性の向上」、<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h14/H14/html/E2023210.html>
(2016年4月30日確認)

⁵³ 大阪府大東市を流れる寝屋川水系谷田川が1972年の豪雨で氾濫した。床上浸水の被害を受けた住民らは、「河川の未改修が原因」として管理者の国や大阪府などに対して損害賠償を求めた。大きな争点は水が溢れた未改修部分を行政側が放置していたかどうかであった。一審の大阪地裁、二審の大阪高裁は行政側の責任を認めたが、1984年1月の最高裁小法廷は「治水事業を完備するには相当の期間が必要なので、未改修の河川は過渡的な安全性で足りる。改修工事の遅れが管理の手落ちとされるには特別の理由が必要」との判断を示し、大阪高裁に審理のやり直しを命じた。1990年の差し戻し後の最高裁判決は住民側の上告を棄却し、住民側の敗訴が確定した。最高裁は差し戻し後の高裁判決の内容を踏襲した。高裁の判決内容は「寝屋川水系の河川改修事業費は同様の規模の河川に関する投資額として当時、全国一で、水が溢れた未改修部分について、他の箇所⁵⁷に先駆けて改修を行う特段の事情はなかった」というものであった。(朝日新聞、1990年6月23日他)

⁵⁴ 1974年の台風による豪雨で、多摩川が増水し堤防が決壊した。家屋19戸が流出し、被災した住民らは国家賠償法に基づき、1976年に国を提訴した。1979年の東京地裁判決は河川管理の欠陥を認めたが、1987年の東京高裁は、大東水害訴訟の判断基準を踏襲する形で住民側の請求を退けた。住民側は上告し、最高裁は二審を破棄、差し戻し、1992年に住民が勝訴した。「未改修河川での溢水型水害」である大東水害訴訟での判例は「改修後河川での破堤型水害」である最終的には長良川水害訴訟では踏襲されなかった。(朝日新聞、1992年12月17日(夕刊)他)

⁵⁵ 朝日新聞、1990年6月23日

⁵⁶ 都道府県へのヒアリングでも同様の意見は複数の担当職員からも聞かれた。

⁵⁷ 1970年代以降、水害訴訟は頻発した。上記2訴訟以外に、加治川⁵⁷、志登茂川⁵⁷、平作川⁵⁷、平野川、長良川、玉川、浅野川などで起きた水害も訴訟を引き起こした。(朝日新聞、1992年12月17日(夕刊))

⁵⁸ 朝日新聞、1992年12月17日(夕刊)。1972年に鹿児島で起きた水害でダムの管理をめぐ

水害だけではなく、1970年代以降は計画中の河川整備事業をめぐっても訴訟が起きた。代表的なものは長良川河口堰の建設事業に対して、住民らが建設差し止めを求める運動が1973年に訴訟に至ったものであった⁵⁹。この運動の特徴は長良川流域の住民が参加するだけでなく、全国的な広がりを見せたことで、開発か環境かという争点を越えて、川は誰のものかという観点からも大きな論争を呼んだ〔蔵治, 2007〕。

ダム事業をめぐっても行政と予定地の住民の間でも対立が続いた。国が北海道沙流川沿いに計画を進めていた二風谷ダム事業をめぐって、1993年、ダム建設のために北海道収用委員会に土地を強制収用されたことを不服としたアイヌ民族らが、この決定の取り消しを求めて札幌地裁に行政訴訟を起こした⁶⁰。札幌地裁は「建設予定地である二風谷がアイヌ文化とは切っても切れない密接な関係にある」として「国は失われるものの研究を怠り、判断できないにもかかわらず、事業認定した」とし、裁量権を逸脱した違法性を認定した。しかし、すでにダムは完成していて、「収用裁決を取り消すと著しい障害を生じる」とし、原告の請求は棄却された⁶¹。

この時期の特徴は、前半は水害訴訟が頻発し、後半はダム事業などへの建設差し止め訴訟が起きるなど住民の河川政策への批判が変容してきたことにある。つまり住民の批判は、水害への行政の対応が十分だったかどうかを問うものから、公共事業建設の是非を問う内容に変容してきた。建設の是非を問うことは、ゼロサムつまり建設するか止めるかを問うことである。この変容は大規模水害が減少してきたことに加え、住民がダム事業の費用対効果や環境保全を重視しだしたことから起きたと考えられる。社会全体でダム事業を通じて日本人の精神性や開発の意義を見出していた時代は終わった。以降は河川政策への批判の大半を建設差し止めや事業への公金支出差し止めを求める内容が占めるようになる。

村松は主にこの時期の地方政府の役割について「公害反対の住民運動が噴出し、地方自治体は経済政策のパートナーとしてのみならず、住みよい都市生活を確保するため住民の

ぐって国に落ち度があったとする訴訟も、1993年に最高裁は住民側の上告を棄却した。(朝日新聞、1993年4月23日)、1975年に徳島で起きた水害でダムの管理をめぐって国と県に落ち度があったとする訴訟も、1994年に高松高裁は行政側の過失を否定した。(朝日新聞、1994年8月9日)

⁵⁹ 国が三重県の長良川に計画し、当時の水資源公団(今の水資源機構)が総事業費約1840億円をかけて行った事業。河口から約5.4キロ上流に堰を設け、海水の流入を防ぐほか、洪水対策で上流の浚渫も行った。1995年に運用が開始された。上流を淡水化し、毎秒22.5立方メートル取水することが主な目的であったが、想定より水需要が伸びなかったため、利用は一部にとどまった。環境や生態系への影響が懸念されたため、開門しての調査が行われた。(朝日新聞、2005年4月6日(夕刊)他)長良川河口堰をめぐるとの訴訟は1973年に漁業関係者らが建設差し止めを求めて岐阜地裁に提訴し、いったん1981年に下げたものの、1982年に再び提訴、1998年に名古屋高裁で控訴が棄却されたものの、次は支出差し止め訴訟が始まった。請求は2006年までにいずれも棄却された。(朝日新聞、2006年4月1日)

⁶⁰ 朝日新聞、1997年3月27日(夕刊)

⁶¹ 朝日新聞、1999年4月9日、1997年に国は控訴をしないことを決め、この判決内容は確定した。

代表機構として重要な存在として受け取られるようになった」と論じた [村松, 1997]。しかし、第2期の流れを見てみると、河川政策においては地方政府の存在感はまだ希薄であった。この時期、アメリカ・クリントン政権下で、TVA が治水政策を大きく転換、「ダム」の時代は終わった」と新規ダムの中止を発表した [嶋津, 2007]。

3、1990年代後半～：改革の時代

第3期は第2期に頻発した行政と住民との対立からの脱却を目指して、国や都道府県が改革を試みた時期である。この時期の河川政策は大きく変動した。その変動の内容は3点ある。1点目は地方政府において知事主導のダム事業見直しの動きが起きたこと、2点目は、住民らがこれまで試みてきた河川政策の策定過程への参加を行政側が受け入れるようになってきたこと、最後の3点目は、河川の管理権限を中央政府から地方政府に取り戻そうとする動きが起きたこと、の以上3点である。具体的に順に見ていく。

まず1点目は、地方政府において、知事主導によるダム事業見直しの動きが起きたことである。2001年に長野県では、田中康夫⁶²知事が基本的にダムの建設を認めない「脱ダム宣言」⁶³を行った⁶⁴。2008年、熊本県では、蒲島郁夫知事⁶⁵は国が進める川辺川ダム事業について、地元自治体として「計画を白紙撤回」を表明した⁶⁶。滋賀県の嘉田由起子知事、京

⁶² 2000年10月、政党の支援を受けずに立候補し、前副知事を破って初当選。ダム建設をめぐって県議会が反発し、知事の不信任案を可決したが、出直し知事選で再選した。2006年の知事選で前自民党衆院議員の村井仁氏に敗れた（朝日新聞、2000年10月16日、2006年6月23日、2006年8月7日）

⁶³ 2001年2月に長野県の田中康夫知事は「長野県においては出来うる限り、コンクリートのダムを造るべきではない」とした。その理由として田中知事は環境への負荷、堆砂にかかる費用などを記載した。

（長野県、「脱ダム」宣言）

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kasen/infra/kasen/keikaku/iinkai/datsudam.html>、2017年4月30日確認）

⁶⁴ 「脱ダム」宣言後、田中知事は翌年に県営ダム2事業を中止した。中止をめぐって県議会が田中知事の不信任案を可決したが、出直し知事選で田中知事は再選した。2006年の退任まで県営ダム計9事業を中止した。うち1事業は田中知事を破った村井仁知事が2007年「脱・脱ダム宣言」を表明し、工事は再開された（朝日新聞、2013年6月20日）。田中はダムの持つ問題点について、総事業費の8割は地元ではない大手ゼネコンに支払われるため、地域経済につながるわけではない」とするほか、「ダムという巨大なお金が動く装置をいくつも計画として計上しておくことが不透明な外郭団体や天下り団体をおき続けるために必要だ」としている [田中, 2009]。

⁶⁵ 元東京大学教授。2008年、自民党の支援を受けて初当選。当選半年後に反対を表明した。蒲島知事は、2010年に県営荒瀬ダムの撤去も表明し、撤去が行われた。（朝日新聞、2008年3月24日、2008年9月11日（夕刊）、2012年8月31日）

⁶⁶ 朝日新聞、2008年9月11日（夕刊）、川辺川ダム事業は、1966年に建設省が治水専用ダムとして計画し、のちにかんがい目的として加わった。2003年に利水訴訟の控訴審で国側の敗訴が確定し、国交省が収用申請を取り下げ、2007年には農水省も利水事業から撤

都の山田啓二知事、大阪の橋下徹知事⁶⁷は共同で、国が進める大戸川ダム事業⁶⁸を「中止」と表明した⁶⁹。徳島県でも、国が進める「吉野川可動堰」⁷⁰建設が知事選の争点になり、反対する知事が当選し、市長も反対の姿勢を示した⁷¹。川辺川ダム事業や大戸川ダム事業では、知事や住民は中央政府が実施する事業に対して異議を申し立てた。ここからは地方政府は中央政府が主導する事業の費用を一部負担するのみというこれまでの姿勢はみられない。河川は水系ごとに管理者が国と地方に分かれていたため、これまで地方が国の事業に対して異議を申し立てるケースはほとんど見られなかったが、この時期、そこに変化が起きたのである。

こういった変化は曾我・待鳥が指摘する 1990 年代からの地方政治をめぐる変動の影響を受けたことが推測される[曾我・待鳥, 2007]。曾我と待鳥は地方政治の変動の特徴を、財政運営上の困難が大きくなったことと無党派知事の登場にあると指摘する。財政上の理由で、政府規模に関する選択が地方政治にも課題として登場するようになり、政治化された領域が著しく拡大したとされた。第 3 期に顕著となった河川政策をめぐる変動は地方政治の変動と時期が合致する。河川政策に変動を引き起こした知事らはほとんどが無党派知事であった。無党派知事らが一般的に「小さな政府」を志向し、政治的領域が拡大されていると考えると[曾我・待鳥, 2007]、それがダム事業をめぐる政策転換や国の政策の進め方への異議申し立てという政策帰結につながっていることが推測される。また、知事らは小選挙区制で当選してきており、一般利益を指向するものとされる[曾我・待鳥, 2007]ため、住民が反対する事業をめぐる住民の政策選好を実現させようとするのは自然な流れと言える。

退を表明した。2009 年に国の「ダム事業の検証要請」の対象となり、中止とされる（朝日新聞、2013 年 9 月 17 日）。川辺川ダム事業の経緯については [熊本日日新聞取材班, 2010] に詳しい。

⁶⁷ 橋下知事は 2011 年 2 月に大阪府和泉市の府営榎尾川ダム事業の終了を決定した。本体工事着工済みの事業が終了したのは異例のことであった。府は治水目標を見直し、「河川改修の方が安全・安心につながる」と説明した（朝日新聞、2011 年 2 月 16 日）

⁶⁸ 国が滋賀県大津市の淀川水系に多目的ダムとして計画した総事業費 1080 億円のダム事業。予定地の 55 戸が 1998 年までに移転を完了したが、2005 年に国は事業を凍結し、2007 年に治水専用の穴あきダムとして建設する方針に転じた。（朝日新聞、2009 年 3 月 31 日）

⁶⁹ 対する国交省は 2016 年 2 月に大戸川ダム事業について、淀川水系の治水対策として最も有利と評価した（朝日新聞、2016 年 2 月 9 日）

⁷⁰ 約 240 年前に設けられた石積みの第十堰をめぐる、建設省は洪水時に破堤や崩壊の恐れがあるとして、現在の堰を取り壊し、下流の徳島市に長さ 730m の可動堰の建設を計画した。総工費約 1000 億円。（朝日新聞、2004 年 3 月 2 日）

⁷¹ 第十堰の可動堰化をめぐる住民投票が、2000 年に行われた。建設反対が 90% を超えた結果を受けて、小池正勝徳島市長は可動堰化反対に転じ、2002 年に可動堰化中止を公約に掲げた大田正知事（元社民党県議）が当選した。その後、自民党の推薦を受けて当選した飯泉嘉門知事も告示前に可動堰を建設しないことを表明した。以降、徳島県知事選、徳島市長選ともに可動堰化を推進する候補は当選していない。一方、2005 年に国が策定した吉野川の河川整備基本方針は第十堰の撤去が可能とする内容が盛り込まれている（朝日新聞、2000 年 1 月 24 日、2002 年 8 月 8 日、2003 年 5 月 19 日、2005 年 9 月 27 日他）

2010 年に当時の前原国交省は中止を表明した。

変動の2点目は、住民らがこれまで試みてきた河川政策の策定過程への参加を行政側が受け入れるようになってきたことである。これまで行政機関や関連する専門家によって定義されてきた基本高水流量⁷²や計画高水流量⁷³といったデータ算出に関しても、勉強を重ねた市民らが異議を申し立てるケースも出てきた。住民らは専門家と協働することで、専門知識を学習し、これまで行政主導で進められてきた河川政策やダム事業に対して意思表示をするようになった⁷⁴。長野県では、田中知事主導で住民であれば誰でも参加できる「流域協議会」⁷⁵という第三者機関が設置され、そこから発展して「高水協議会」⁷⁶という基本高水流量の妥当性について住民が専門家らとともに学び議論する場も設置された。兵庫県は二級河川武庫川の河川管理に住民の意見を反映させる仕組みとして「武庫川流域委員会」を諮問機関として設置した。公募の住民を含む25人で構成され、300回以上の議論を重ねた⁷⁷。傍聴者の意見を聴く機会も設けられた。専門家と住民の協働を帯谷は「流域ネットワークキングの登場に代表される市民セクター側の変化」とし、河川政策の「セカンドステージ」と位置づけている[帯谷, 2014]。

変動の3点目は、河川の管理権限を中央政府から地方政府に取り戻そうとする動きが起きたことである。第1期の1964年の河川法改正で一部河川の管理者が都道府県から国に移管したことに逆行する動きとなる。2008年5月に政府の地方分権改革推進委員会は第一次勧告としてこれまで国が管理していた一級水系のうち1つの都道府県内で完結する水系は

⁷² 流域に降った計画規模の降雨がそのまま河川に流れ出た場合の河川流量。

国交省、「水管理・国土保全」、「河川に関する用語」

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/jiten/yougo/11.htm(2017年4月30日確認)

⁷³ 河道を設計する場合に基本となる流量で、基本高水を河道と各種洪水調節施設に合理的に配分した結果として求められる河道を流れる流量。基本高水流量からダムや堰などで調節可能な水量を差し引いた流量。

国交省、「水管理・国土保全」、「河川に関する用語」

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/jiten/yougo/11.htm(2017年4月30日確認)

⁷⁴ 熊本県球磨川^{くまがわ}でも、潮谷知事(当時)が開いた「住民集会」などがある。

⁷⁵ 長野県、「流域協議会」

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kasen/infra/kasen/keikaku/ryuiki/index.html> (2017年4月30日確認)

⁷⁶ 長野県が管理する県内の9河川の流域協議会のメンバーで構成される。基本高水流量の検討を行うことを目的としていて、2007年に提言書を提出している。提言書の中には、「プロの世界に素人が口を出しても意味があるとは思えない」と批判されたことも記載されている。

長野県、「高水協議会」

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kasen/infra/kasen/keikaku/takamizu/index.html>
(2017年4月1日確認)

⁷⁷ 朝日新聞、2010年10月17日(阪神版)、武庫川流域委員会でも住民らが基本高水流量について議論している。

原則として都道府県に移管したいとする要望を総理に提出した⁷⁸。国の事務・権限を自治体へ移譲する動きの中で河川の整備や維持の移管も盛り込まれた。当初は同一都道府県内で完結する 53 水系の約 2 割が移管対象となり⁷⁹、第二次勧告でも河川の移管は引き続き盛り込まれた⁸⁰。しかしその後、国と都道府県の個別協議において、財源の移管をどうするかなどが課題とされ議論は平行線を辿り、2010 年 6 月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」には盛り込まれず⁸¹、実質移管は進んでいない。2013 年 12 月に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」⁸²でも、移管対象の河川は「国と地方自治体が協議を行い、協議が整ったものについて移譲を進める」としか記載されなかった。しかし、地方政府がこれまで中央政府が管理してきた一級河川について、河川管理者の移管を中央政府に求める動きが起き⁸³、議論となったことは第 3 期の特徴の 1 つと言える。

一方、第 3 期には大型公共事業への批判も更に高まった。長良川可口堰事業や川辺川ダム事業への建設反対運動は全国的に広がった。批判の大きな理由は、完成するまでの費用と時間が膨大であること、環境を破壊されることへの懸念などであった。第 1 期においては数年で完成することもあった大型ダム事業は完成までに四半世紀以上の時間を要するようになっていた。これは事業推進反対アクターが増えたことも一因であった。2000 年の総選挙で自民党は大敗し、自民党は都市部での有権者からの支持を失った理由を公共事業批判にあったと考えた[三田, 2010]。こういった変動を背景に河川法が改正された。本研究が対象とする都道府県営のダム事業の終了は、ほぼ全てこの第 3 期に起きているが、それはこれまで述べてきたような地方政治の変動の帰結であったというのが本論文の主張である。詳細は第 3 節に譲るが、河川政策の決定過程を見直そうとする動きの中で、官僚以外の外部アクターを過程に加えようとする流れも加速された。

河川政策の政策過程に参加するアクターは時期を経るごとに増えている。整理すると以下の図になる。

⁷⁸ 朝日新聞、2008 年 5 月 31 日

⁷⁹ 朝日新聞、2008 年 12 月 2 日

⁸⁰ 朝日新聞、2008 年 12 月 9 日

⁸¹ 地域主権戦略大綱

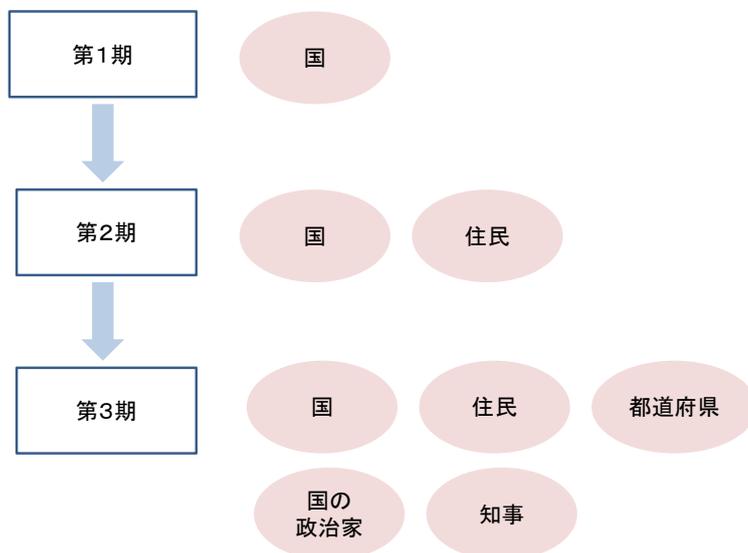
<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf> (2017 年 4 月 30 日確認)

⁸² 事務・権限の移譲等に関する見直し方針について

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/k-minaoshihoushin-honbun.pdf> (2017 年 4 月 30 日確認)

⁸³ 神野は 1 つの河川を中央政府と地方政府で区間を区切って相違する主体が管理することは「効率的でないばかりか責任の所在も不明となる」と指摘している[神野, 2014]。大熊も「技術にも自治がある」と主張している[大熊, 2014]。

図 2-1 時期別の主要登場アクター



(筆者作成)

小括

本節を小括する。第1期では、河川政策を決定している中心アクターは国であり、官僚であった。都道府県事業の場合でも地方政府は表舞台には登場しない。この時期に完成した大型のダム事業はいずれも建設期間が短く、いわば一気呵成に完成されていて、進捗が早い。これは反対アクターも少なく、社会全体が事業を後押ししていたためであろう。

第2期では、この構図は変化する。国や官僚主導で決定され、進展してきた河川政策やダム事業について、住民が批判を始めた時期である。水害などで顕在化した政策の瑕疵をめぐって訴訟が頻発する。住民の批判は行政の対応が不十分であることを問うところからダムなどの建設差し止めを求める内容に変容した。水害は減少し、住民は環境保全やダム事業の費用対効果を問題にするようになったのである。一方の地方政府は高度成長時代を背景に存在感は増したはずだが、それでも河川政策においてはまだ希薄である。

最後の第3期は、地方政治において大きな変動が起きた時期であり、それに伴い河川政策にも変動が起きたと考えられる。河川政策に地方政府と知事が登場し、特に無党派知事らは、自分たちの地域で、たとえ国が所管する事業であっても、住民の批判が強い場合には事業に異議を唱えた。知事は小選挙区制で選出され、特に無党派の知事は既成政党からの支持調達をあてには出来ないため、住民からの支持が政治基盤となる。大型公共事業へ批判的な目を向ける住民の意向を反映させようとし、一連の行動につながったと考えられた。加えて財政資源の制約を理由に地方政府の課題として政府の規模を検討することが知

事らには求められ、「小さい政府」を指向する知事らは財政的な面でも国の事業に反対した。更に、地方政府は河川を管理する権限を中央政府から移管させようとした。繰り返しになるが、第3期の河川政策をめぐる多くの変容は、1990年代に起きた地方政治の変動とそれに伴う政策選択の結果によるものだと考える。本研究の観察対象であるダム事業の終了は地方政治との関係で検討するため、主にこの第3期に着目する。河川政策の流れを通して検討すると、河川政策は中央政府の影響が大きかったものの、第3期においては、地方政府の影響が増してきたと言える。

第2節 ダム事業をめぐる改革

本節では、前節の主に第3期にあたる時期に行われたダム事業に関連した改革の検討を行う。検討内容は法制度の変更と公共事業改革である。法制度の変更は2点ある。1点目は事業再評価制度の導入で、2点目は河川法の改正である。いずれも河川政策の形成過程の変更を促し、本研究のテーマである終了のプロセスにも影響を与えている。

公共事業改革は、全て国の政治家主導によるもので、これまでに計3回行われた。年代順に示すと1回目は1997年に実施された「ダム事業の総点検」、2回目は2000年に実施された「与党3党による公共事業の見直し」、3回目は2010年の民主党政権下の「ダム事業の検証要請」である。3回の改革はいずれも事業終了を促した。改革が起きた1990年代の時代背景を改めて振り返る。

1、改革が起きた時代背景

1990年代前半以降、本章第1節で論じたように大型公共事業に対する社会からの批判が強くなった。本研究における区分では第2期から第3期にかけての時期にあたる。1993年、金丸信自民党副総裁の脱税事件をきっかけに、国と地方の政治家がゼネコン各社から多額の現金などを受け取っていたいわゆる「ゼネコン汚職事件」が起きた⁸⁴。公共事業の発注や許認可で強い権限を持つ首長らと建設業者の癒着ぶりが浮かび上がり、それへの批判はそのまま自民党に向かう形を取った。自民党は政治改革を大きな争点とした1993年の選挙で大敗した⁸⁵。1990年代半ばになると、大型公共事業はさらに多くの注目を集めた。長良川可口堰事業、諫早湾干拓事業⁸⁶などは「無駄な事業」として特に都市部の有権者を中心として強い批判を浴びた⁸⁷。2000年の総選挙では自民党が大敗したことは先述の通りである。この選挙結果を受けて、政府・自民党は選挙前に示していた2000年度予算に盛り込まれていた

⁸⁴ 朝日新聞、2015年12月30日

⁸⁵ 朝日新聞、1993年7月23日、蒲島はこの選挙について、自民党の敗因を公共事業への批判ではなく、選択肢によって有権者の行動が変わった結果であると分析している【蒲島、2000】。

⁸⁶ 農地の確保と洪水被害の解消などを目的に農水省が1989年に着工した。有明海の諫早湾3542haを閉めきり、干拓地と調整池を設けた。干拓地の627haが農地となり、2008年に営農が始まった。総工費2533億円。この事業に伴い、漁業被害が出たとして漁業者らが堤防の排水門の開門を要求し、国の開門を命じた福岡高裁の判決が確定した。一方、農業者らは開門を行うと農業被害が出るとして開門差し止めを求めて提訴し、2017年4月、長崎地裁は逆に開門を行わないよう命じる判決を示し、福岡高裁の判決をねじれた状態になった（2015年12月18日、2017年3月28日、2017年4月18日他）

⁸⁷ 野坂浩賢建設大臣（当時）は長良川河口堰事業への反対運動を背景に今後の大規模な公共事業について「計画の当初からより透明性と客観性のあるシステムをつくる必要がある」とした【政野、2008】。五十嵐官房長官も事業の妥当性を審議する第三者機関の創設を提案した【三田、2008】。

公共事業予算の予備費約 5000 億円の配分先を変更した⁸⁸。具体的には交通基盤の整備などの公共事業費を減らし、環境や社会保障費を増額した。こういった時代背景の中で河川政策をめぐる改革も行われていくことになる。

2、制度変更

1) 事業評価制度の導入 (1998 年)

1997 年 12 月、当時の橋本龍太郎首相が国の公共事業の効率性・透明性を高めるために、事業評価制度を 1998 年度から実施することを決めた⁸⁹。事業計画を原則 5 年で見直すという再評価のシステムを盛り込むことを⁹⁰、関係閣僚会合で指示した⁹¹。事業評価制度の大きな特徴は、事業評価を行う際に「費用対効果」と「時間」という考え方も採用したことであった。北海道が先駆けて実施していた「時のアセスメント」⁹²を国の制度として導入したものであった⁹³。全国の都道府県への制度導入は都道府県自身の判断に委ねられた。

事業評価は、事業が採択される前に行われる「新規事業採択時評価」と事業が採択された後に行われる「再評価」と事業完了後に行われる「事後評価」の 3 つに分かれている⁹⁴。本研究の観察対象であるダム事業終了の多くは、このうち「再評価」の影響を大きく受けるため、ここでは「再評価」のみについて検討する。

「再評価」される事業の対象は 3 種類である⁹⁵。1 つめは、事業採択後、一定期間（国の事業は 3 年間、都道府県が実施する国の補助事業は 5 年間）が経過した時点で未着工の事業、2 つめは、事業採択後、5 年間が経過した時点で継続中の事業、3 つめは、再評価実施後一定期間（国の事業は 3 年間、都道府県が実施する国の補助事業 5 年間）を経過している事業、が再評価の対象となる。評価後、必要に応じて見直しを行う他、事業の継続が適当と認められない場合には中止するという制度である⁹⁶。具体的な評価規準は事業ごとに

⁸⁸ 朝日新聞、2000 年 12 月 16 日他

⁸⁹ 国交省、「事業評価の仕組み」より。

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01.html (2017 年 4 月 30 日確認)

⁹⁰ 建設省は、1997 年度から試行していて、他の省庁もこの時期から事業評価を行っている。

⁹¹ 毎日新聞、1997 年 12 月 5 日他

⁹² 北海道が道庁の不適正な経理を発端とした道庁改革の一環として、1997 年度から全国に先駆けて導入したシステム。「アセスメント」とはここでは「事業査定・評価」を指す。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/toki/keika/keika.htm> (2017 年 4 月 30 日確認)

⁹³ 事業評価制度は北海道以外にも三重県など都道府県が国に先行して導入した事例が複数ある。

⁹⁴ 国交省、「事業評価の仕組み」

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01.html (2017 年 4 月 30 日確認)

⁹⁵ 国交省、「事業評価の仕組み」

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01.html (2017 年 4 月 30 日確認)

⁹⁶ 国交省、「再評価の概要」

異なるが、事業の必要性や進捗の見込み、コスト削減や代替案の可能性などを検討する⁹⁷。検討の際には学識経験者らをメンバーとする「事業評価監視委員会」を設置することが義務付けられ、意見具申を経た上で、事業の実施者は、その意見を尊重し、「継続」や「中止」を決定する。再評価の結果や根拠は公開するとされた。整理すると以下のようなになる。

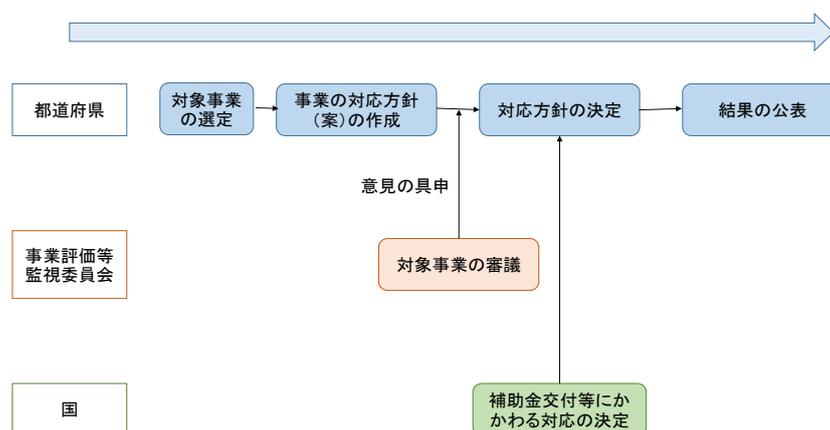
表 2-2 事業評価の種類と内容

評価の種類	評価の内容
新規事業採択時評価 (1998年度から導入)	新規事業の採択時において、費用対効果の分析を含めた事業評価を行うもの
再評価 (1998年度から導入)	事業採択後一定期間（国の事業は3年、国の補助事業は5年）が経過した時点で未着工の事業、事業採択後長期間（5年）が経過した時点で継続中の事業、について、再評価を行い、必要に応じて見直しを行う他、事業の継続が適当と認められない場合には事業を中止する。
事後評価 (2003年度から導入)	事業完了後に事業の効果、環境への影響の確認を行い、必要に応じて改善措置を行ったり、同種の事業の計画や調査のありかたを検討したりする。

(国交省オフィシャルサイト⁹⁸を参考に筆者作成)

都道府県が再評価を行う際の主な流れは、以下の図 2-2 のようになる。

図 2-2 都道府県における再評価の流れ



(筆者作成)

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01c.html (2016年4月30日確認)

⁹⁷ 同上

⁹⁸ 国交省、「事業評価の仕組み」

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01.html (2017年4月30日確認)

しかし、評価制度発足以降も、再評価結果はほとんどの事業で「継続」とされ、「休止」や「中止」と判断された事業は少なかった[三田, 2010]。三田はこの制度を「お墨付きを各事業に与え、事業の必要性を示す」ものであると論じた。なお、実施初年度である1998年度では、建設省は所管する事業5724事業のうち、中止・休止と判断したのは計34事業であった⁹⁹。

しかし、それでも再評価制度の導入は終了推進要因になったと本研究では考える。制度導入前は、終了の妥当性をめぐって一定の基準を踏まえての議論はほとんど行われておらず、事例ごとに個別に検討が進められていた。また制度導入前に終了したダム事業はほとんど確認できなかった。これに対して制度導入後は、国や都道府県が一定期間ごとに事業を継続するか終了するか議論する場が与えられ、導入後に制度を則らずに事業を終了した例は皆無である。

尚、制度導入に伴い、事業実施者は「事業評価監視委員会」¹⁰⁰の設置が義務付けられた。国の基準によると、事業評価監視委員会は、大学教授や経済界、法曹界等で構成され、人数は8～12名程度、地方整備局や独立法人、地方公共団体等ごとに設置され、評価の際に意見具申を行うとされた¹⁰¹。再評価を実施する主体は審議の様子を公開するなどして議論の透明性を確保し、委員会の意見を尊重した上で「継続」か「中止」かを決定するものとされた。事業評価監視委員会は事業実施者が終了を決定する際、終了への合意調達を行わなくてはならない必須アクターになった。事業評価監視委員会での意見具申の内容が「中止が望ましい」とされれば、委員会の意見は終了推進要因と本研究では考える。

2) 河川法の改正 (1997年)

次にもう1つの制度変更、河川法改正について検討する。1996年12月、「河川審議会」¹⁰²が「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」という提言を亀井静香建設大臣に手渡した。提言の主な内容は、河川法の改正に向けたもので¹⁰³、河川行政の転換を求める内容であった [建設省河川法研究会, 1998]。建設省は答申を踏まえて、1997年3月に「河川法の一部を改正する法律案」を国会に提出し、同年6月に公布された。

改正の特徴は2点あった。1点目は、第1条に「河川環境の整備や保全」が河川法の目的

⁹⁹ 34事業のうち中止が決定したのは、既に中止を公表していたダム事業など計9事業であった。(朝日新聞、1999年3月20日)

¹⁰⁰ 名称は各都道府県によって異なる場合がある。

¹⁰¹ 国交省、「再評価の概要」

http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/09_public_01c.html (2017年4月30日確認)

¹⁰² 建設省の諮問機関、高橋弘篤会長

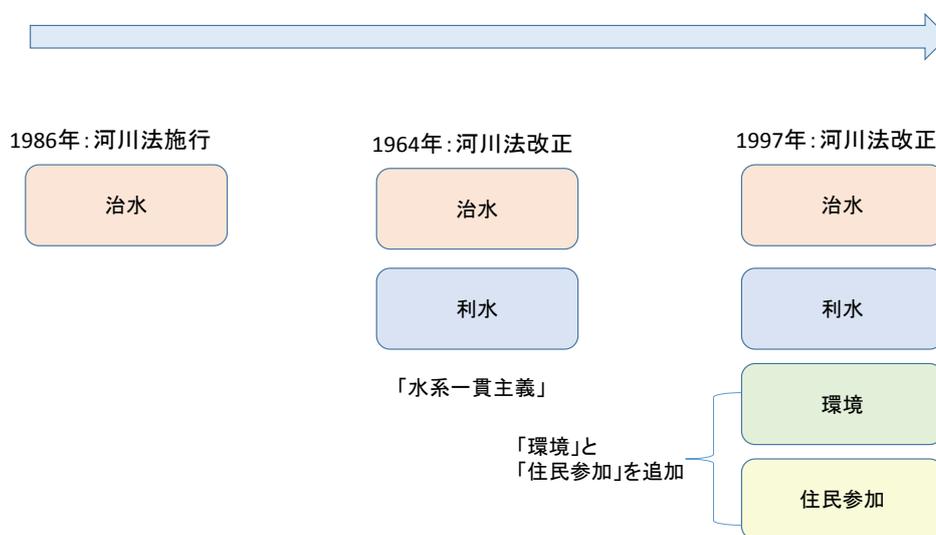
¹⁰³ 内容は河川行政の目的に環境を明記することや、河川整備計画への自治体や住民の声の反映の義務付けなどを求めた内容。提言はこれまで利水と治水を中心に進められてきた明治以来の河川行政の在り方が時代にあっていないと指摘した。(朝日新聞、1996年12月5日)

として位置づけられた¹⁰⁴。改正以前の河川法は「河川環境は事実上無視されている」と批判されてきた[今本, 2009]が、「環境や自然の保護」という概念が改正後、初めて河川法に記載された。「長良川洗堰などダムや堰などの事業が河川環境を悪化させているとの批判が強いため」とその理由は報道された¹⁰⁵。

2点目の特徴は、「住民参加」の概念も盛り込まれたことであった。改正以前、河川は水系ごとに「工事実施基本計画」を策定しておくこととされ¹⁰⁶、その手続きとして、河川管理者は「河川審議会」の意見を聴くものの、自らの判断で計画を策定するものとされていた[建設省河川法研究会, 1998]。しかし、改正後、河川管理者は河川の整備を進める際には、都道府県知事や市町村長の意見を聴取することを義務付け¹⁰⁷、さらに管理者が必要と認めるときは、関係住民の意見を反映させるための必要な措置を講じなければならないとされた。

治水を主な目的とし制定された河川法には、その後、利水という概念が盛り込まれ、この改正では、「環境」と「住民参加」の考え方が盛り込まれたことになる。河川法改正における考え方の変遷を整理すると以下のようなになる。

図 2-3 河川法の考え方の変遷



出典)「改正河川法の解説とこれからの河川行政」(建設省河川法研究会、1997) p. 9 をもとに筆者作成

¹⁰⁴ 河川法第一章総則 (目的) 第一条

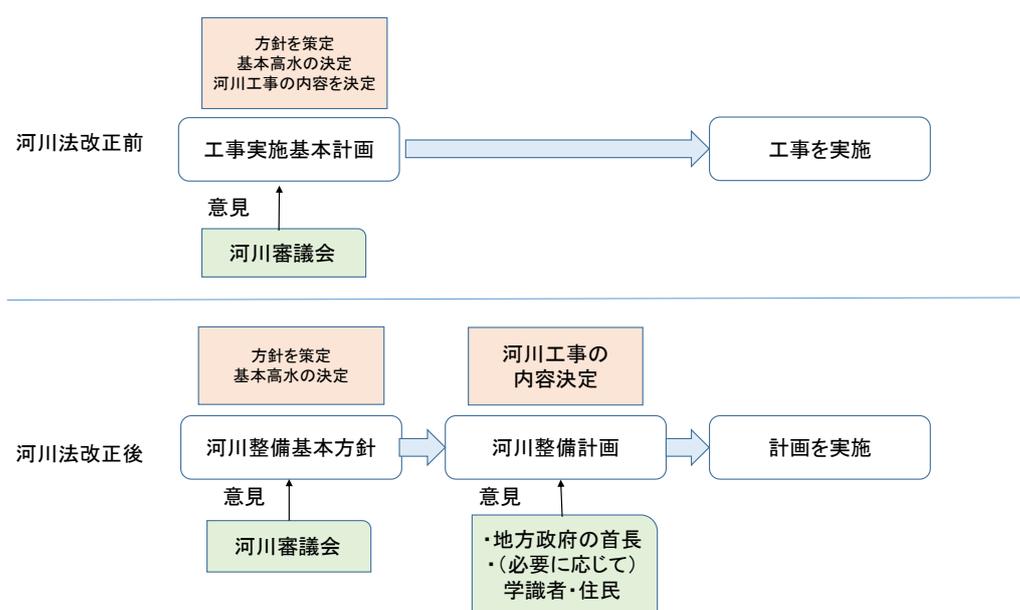
¹⁰⁵ 毎日新聞、1997年2月26日

¹⁰⁶ 国交省、「河川整備基本方針・河川整備計画について」、「1.河川の整備計画制度の見直し」https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/about.html (2017年4月30日確認)

¹⁰⁷ 河川法第十六条2として追加された。

「環境保全」と「住民参加」という考え方が河川法に盛り込まれたことは、河川管理者と流域住民との間に新しい関係を築くことが可能となり、「協働型河川管理」[新川, 2008]が実現したと評価され、また「利害関係者の参加の場が広く民主的になった」[若井, 2009]とされた。しかし、一方、改正後も尚、政策過程への住民参加が不十分であるとの指摘¹⁰⁸も出た。事業実施までの流れを河川法改正前と改正後で比較し、整理したものが図 2-4 である。

図 2-4 事業実施までの主な流れ



出典)「改正河川法の解説とこれからの河川行政」(建設省河川法研究会、1997) p.33 をもとに筆者作成

「住民参加」という考え方が盛り込まれた結果、多様な住民参加の形が表れた。本章第 1 節で論じた長野や兵庫における流域委員会などの取り組みも多様な住民参加の表れの 1 つである。他にも住民参加の例としては、一級水系の淀川において河川整備計画を策定する際に、学識者や住民らの意見を聴く場として国が設置した「淀川水系流域委員会」があげられる。改正河川法の趣旨を盛り込んで「委員会」はスタートし、600 回以上に及ぶ議論を経て、「ダム原則中止」を提言した¹⁰⁹。しかし、「委員会」は国と対立し、2009 年、国は「委員会」の休止を決定した¹¹⁰。「委員会」の一連の活動をめぐっては新しい河川政策決定

¹⁰⁸ 本章第 2 節に記述。

¹⁰⁹ 河川法改正に基づき、国が淀川の河川整備計画に関する学識者の意見を聴く場として 2001 年に発足した。24 人の委員は外部組織の推薦をもとに国(近畿地方整備局)を選んだ。2008 年 4 月には淀川流域に計画されていた 4 つのダム計画を「不適切」と指摘した。(朝日新聞、2009 年 6 月 10 日)

¹¹⁰ 朝日新聞、2009 年 7 月 1 日

の枠組みを構築したものとして多くの論考が出た。山下は「行政との距離が慎重に確保され、委員会の運営を委員会が主体的に担った」とその意義を評価した [山下, 2010]。法制度的には少しの文言追加で、“淀川モデル”のような参加・協働をすることができ、各地の河川の違いに着目し、地域ごとの工夫をこらすことが期待されるとされた。また、通常の委員会は行政が作成した原案に意見を述べ、それを行政が案に反映させるものであるが、淀川水系流域委員会は原案作成の段階からかわり、通常は行政が務めていた事務局も外部の民間機関に委託し、これらが「画期的」であったとの指摘もある [佐藤, 2009]。佐藤は国が淀川水系流域委員会を休止したことについて、プリンシパル・エージェントの関係から「エージェントである国交省は住民から選ばれる存在ではなかったため、事前の規律付けが成功せず、国交省は住民の意見を反映する意思決定を拒否することになった」 [佐藤, 2009] とした。

淀川水系流域委員会と同種の委員会は都道府県が管理する全国各地の二級河川にも設置された。多くは河川整備計画に意見を述べる都道府県の諮問機関と位置付けられた。個別の流域委員会についても多くの論考が出された [三田, 2008] [嘉田, 2008] [大野, 2012] [佐藤, 2009] [古谷, 2009] [宮本, 2009] [山下, 2010]。それらによると、名称は「流域委員会」「河川懇談会」「連絡協議会」などさまざまで、メンバー、参加する住民の人数、参加方法、開催回数、意見のとりまとめ方などは都道府県に任せられ、ヴァリエーションがあったことが明らかにされた¹¹¹。河川法改正は地方政府におけるダム事業の終了にも大きな影響を与えたと本稿では考える。詳細は第4章で検討するが、政策の形成過程に住民が参加した場合、終了過程にも参加の必要性があると考えられる都道府県があらわれ、終了のプロセスにも影響を与えた。住民参加の範疇が限定されるとの指摘はあるものの、地方政府へ住民参加の多様性を浸透させたという意味で河川法改正が事業終了において持つ重要性は大きかった。河川政策の形成過程へ住民の参加が容易になったことで、住民は妥当ではないと考える政策に意見を述べる場が提供されたことになる。

3、国による公共事業改革

ここからは、国が行った3つの公共事業改革について検討する。これらの改革は、地方政府における事業の終了に対して大きな影響を与えたと本稿では考えている。国は改革の対象を国の事業だけではなく、地方政府の事業についても事業名を挙げて検討するよう地方政府に要請したためである。いずれの改革も国は終了検討のきっかけを地方政府に与え、それ以降の部分、例えば具体的な終了検討のプロセスや決定は地方政府に任せられた。本研究はこの地方政府に任せられた部分の終了検討のプロセスの形態がいかなるものであったか

¹¹¹ 一級水系を中心に検討した大野によると、委員の数は最も多い委員会で37人、最も少ない委員会で6人であった。また委員会の特徴もそれぞれ異なり、「漁協参加型」「研究者優位型」「環境NPO参加型」など地域ごとに7つに分類されるとした [大野, 2012]。

を大きな問いとしている。ここでは国がいかにして終了検討のきっかけを与えたかを示し、地方政府がいかなる対応を示したかを論じる。国による改革の提示と地方政府による応答の間に起きたことが、次章以下の本研究の観察対象となる。尚、先述の通り、国の資料を引用または抜粋する形で記載する際はダム事業終了を国の記載内容に準じて、中止と記載する。

1) ダム事業の総点検 (1997年)

1997年、国は有識者等による第三者機関として、「ダム等事業審議委員会」¹¹²を発足させ、13のダム事業について審議を行った¹¹³。それぞれ委員会が設置され、渡良瀬遊水地第2期事業¹¹⁴を中断、平取ダム¹¹⁵を一時凍結とする答申を出した[三田, 2010]。残りは「事業継続が妥当」あるいは「両論併記」と答申した。これら以外の事業が継続的に審議の対象になることはなかった[三田, 2010]。帯谷は「ダム審」を委員選定方法や審議が非公開であることが問題と指摘している。結果として、「ダム審」は審議の対象となったほとんどが計画の妥当性を追認する答申を出したため、「お墨付き機関」との指摘がなされた[帯谷, 2014]。

表 2-3 「ダム等事業審議委員会」の結果

		対象事業数	結果	
			凍結	中断
ダム事業	国	13	1	1
	都道府県	0	0	0

(国交省資料に基づき筆者作成)

これと並行して、1997年、建設省河川局は予算の圧縮を目的として¹¹⁶、全国で計画が進行中のダム事業全てについて、計画の必要性、緊急性、コスト、住民の反応などを項目別に点検し、計画を中止、凍結する具体的な事業名を公表した。この改革は「ダム事業の総

¹¹² 以下、本稿では「ダム等事業審議委員会」を「ダム審」と記載する。

¹¹³ 細川内ダムについては村長が出席を拒否したため、設置と審議は行われなかった

¹¹⁴ 首都圏に水を供給するために国が計画した栃木、茨城、群馬、埼玉の4県にまたがる渡良瀬遊水地総合開発の第2期事業。第1期事業は1989年に完成したが、第2期事業は利水需要がなくなったとして、中止された(朝日新聞、2002年8月7日)

¹¹⁵ 1973年、北海道開発局の沙流川総合開発事業の一環で二風谷ダムとともに計画された。に着手した。総事業費は約573億円。付近はアイヌ民族の人口比率が高い。民主党政権下の「ダム事業の検証要請」の対象にもなり、本体工事が凍結されていたが、2012年に再開された。(朝日新聞、2012年11月10日)

¹¹⁶ 公共事業費が前年度比で7%削減される財政事情を反映させたとされた。(朝日新聞、1997年8月27日)

点検」と呼ばれた。中止とされたのは6事業であった¹¹⁷。また翌年度は予算要求せずに当面事業休止するとされたのは12事業、調査のみを継続し、建設工事への着手を凍結するとされたのは70事業となった¹¹⁸。中止が決まった6事業はいずれも都道府県営ダム事業¹¹⁹であった。この点検は建設省主導ではなく、自治体が建設の適否を判断したと報道された¹²⁰。うち3事業¹²¹はダムの貯水量が100万トン以下と小規模なことから「生活貯水池」¹²²と呼ばれている。中止あるいは休止になった事業の進捗はいずれも「調査」段階で、ダムの本体工事や集落移転などが行われた事業はなかった¹²³、中止の理由の多くが、水需要が予測を下回ったことや¹²⁴、事業費が膨らんだことで費用対効果が得られないことであった¹²⁵。建設省は中止を受けて補助金等の予算要求をしないことを決めた¹²⁶。

表 2-4 「ダム事業の総点検」の結果

		対象事業数	結果	
			中止	休止
ダム事業	国	105	0	0
	都道府県	246	6	12

(答弁書第1号、内閣参質141第1号、平成9年11月14日、参議院議員竹村泰子氏への橋本龍太郎内閣総理大臣の答弁書から筆者作成)

藤田は自らの省の事業が改革の対象になった時の建設省の対応を、中止になった事業が少なかったこと着目し、自民党主導でいくつかの事業は中止されたが、族議員と建設省が取り組んだ改革は、公共事業という政策コミュニティに決定的なダメージを与えるものにはなりえなかったと考察した[藤田, 2006]。

また、この時期、もう1つ大きな政策転換が行われた。都道府県事業に対して支払われる国からの補助金の扱いである。従来は都道府県が途中で事業を終了や中止した場合、補助金適正化法に基づき国から支出済み補助金に「加算金」を上乗せして返還を求められて

¹¹⁷ 答弁書第1号、内閣参質141第1号、平成9年11月14日、参議院議員竹村泰子氏への橋本龍太郎内閣総理大臣の答弁書による。

¹¹⁸ 同上

¹¹⁹ 同上

¹²⁰ 日本経済新聞、1998年8月31日

¹²¹ 朝日新聞、1997年8月27日。

¹²² 山間部や島しょ部などの治水、利水対策を目的として、1988年に創設された小規模ダム。有効貯水容量が約100万m³以下のもの。

ダム便覧、「ダム事典[用語・解説] (生活貯水池)」

<http://damnet.or.jp/cgi-bin/binranB/JitenKM.cgi?id=425> (2017年4月30日確認)

¹²³ 朝日新聞、1997年8月27日。

¹²⁴ 水需要減少の要因の多くは人口減少によるものである。

¹²⁵ 日本経済新聞、1998年8月31日、

¹²⁶ 日本経済新聞、1998年8月31日、朝日新聞、1997年8月18日。

いた¹²⁷。しかし、地方分権改革の進展に伴い、都道府県に返還の必要はないとされた。大蔵省が「地方分権推進計画」に「(自治体の)中止決定に合理的な理由があれば、補助金は返還しなくてもよい」とする見解を明記した¹²⁸ためである¹²⁹。「事業中止が自治体の過大な負担とならないため」とされた¹³⁰。

1997年7月、「地方分権推進委員会」(諸井虔委員長)が、長期的に補助金を支出している補助事業について「社会情勢の変化に応じて中止した場合は、過去年度分も含めて補助負担金の返還を要しない仕組みとする」と勧告していた¹³¹。当初、この文言は「地域分権推進計画」に盛り込まれなかったが、1998年4月に追加された。中央政府への補助金返還が求められないことで、地方政府が自律的に終了を決定する環境は少しずつ整ってきていたと言える。一連の改革は不十分との批判を受けながらも、終了した事業は一定数存在し、これまで推進一辺倒であった公共事業をめぐり国が初めて本格的な見直しを検討した取り組みであった。

2) 与党3党の見直し(2000年)

次に国が大型公共事業の見直しに着手したのは、2000年夏であった。自民党は2001年度の予算編成を前に、公共事業のあり方を抜本的に見直すことを目的として、亀井静香政調会長直属の「公共事業抜本見直し検討会」を設置し、初会合を開いた¹³²。自由民主党、公明党、保守党の与党3党は、設置にあたり「我が国における公共事業が経済社会の変化や時代のニーズに必ずしも適応したものになっていないという強い批判を受け」¹³³とした。与党3党は「検討会」での議論を受け、『現在の公共事業の抜本の見直しに関する三党合意』を発表した¹³⁴。内容は計画段階にある事業および既に着工している事業として 233

¹²⁷ 日本経済新聞、1998年8月31日。

¹²⁸ 同上。

¹²⁹ 1998年5月に閣議決定された「地方分権推進計画」の第4 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、(3) 国庫補助負担金の制度・運用の在り方をめぐる国と地方の新しい関係の確立、イ 長期にわたり実施中の国庫補助事業等の再評価、に次のような記載がある。「再評価の結果、当該国庫補助事業等を中断する場合、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第10条第1項においては、…略… 事情の変更により特別の必要が生じたときは、当該交付の決定を事業等の執行が済んでいない部分に限って取り消すことができるとする趣旨を定めており、…略…既に事業等の執行が済んだ部分について補助金等の返還を求められることはない」

¹³⁰ 朝日新聞、1997年8月18日。

¹³¹ 朝日新聞、1998年5月12日。

¹³² 朝日新聞、2000年7月27日(夕刊)。

¹³³ 国交省、「平成12年度 河川局関係事業における事業評価について」、「II再評価について」、「1.公共事業の見直し」、「1)概要」

http://www.mlit.go.jp/river/press_blog/past_press/press/200101_06/010328/010328_21.html (2017年4月30日確認)

¹³⁴ 同上

事業（建設省 102 事業、運輸省 61 事業、農水省 70 事業）を抜本的に見直すというものであった¹³⁵。対象となった事業の基準は次の通りであった¹³⁶。1、事業採択後 5 年以上経過して、未だ着工していない事業、2、完成予定を 20 年以上経過して、完成に至っていない事業、3、現在、休止（凍結）されている事業、4、実施計画調査に着手後 10 年以上経過して採択されていない事業、これに加えて、建設省の独自基準である「事業採択後 20 年以上経過して継続中の事業で当面事業の進捗が見込めないもの等」も対象とされた¹³⁷。それぞれの事業の主体者に対し、第三者で構成される事業評価監視委員会を開催し審議するよう要請した。233 事業のうち 24 事業については、与党 3 党は具体名をあげて中止を勧告した¹³⁸。建設などが対象に追加した事業もあわせて計 279 事業のうち、計 255 事業の中止が決定した¹³⁹。この改革でも国は見直しの基準と考え方を示し、事業名を挙げたものの、その後の検討プロセスの選択は都道府県に任せた。

中止になった事業のうち、ダム事業に特化してその内訳を確認すると、国の事業は 12 事業、都道府県営の事業は 34 事業であった。大型のダム事業では徳島県の細川内ダム¹⁴⁰などが終了した。しかし、中止勧告されたにもかかわらず、中止されなかった事業もあった¹⁴¹。

見直しの背景は、当時の自民党の危機感があり[井堀, 2001 など]、2000 年の総選挙で「公共事業見直し」を掲げた民主党が強く批判していた¹⁴²島根県の中海・宍道湖淡水化事業¹⁴³と徳島県の吉野川第十堰改築事業も対象となった¹⁴⁴。一方、「抜本的見直し」の対象とされた

135 同上

136 同上

137 同上

138 朝日新聞、2000 年 8 月 28 日（夕刊）、24 事業のうちダム事業は 2 事業あった。24 事業以外の事業については、発表時点では具体名はあげられなかったが、その後、建設省は追加で 92 事業の事業名を公表した。

139 朝日新聞、2000 年 11 月 29 日。

140 徳島県那賀川に国が計画した多目的ダム。事業費は約 1100 億円。1968 年に予備調査が始まったが、村は建設に反対し、1994 年に「ダム建設阻止条例」を制定した。1997 年に事業は一時休止となり、2000 年 11 月に建設省は中止を決定した。（朝日新聞、2000 年 12 月 14 日）

141 例えば、国交省が愛媛県肘川の支流に計画した山鳥坂ダム^{やまとさか}。1986 年に着工されたが、予定地域の住民の反発があり長期化していた。見直しの対象となったが、建設を推進する愛媛県知事らが計画を見直した上、継続とした。その後、他の自治体が利水の扱いをめぐる見直し案に反発し、治水専用ダムに目的が変更された。

142 朝日新聞、2000 年 8 月 26 日

143 鳥取県と島根県の県境にある湖「中海」^{なかうみ}を干拓、淡水化した上で、農地として造成し、米を増産することを目的に開始された農水省の事業。米の減反が進み、事業による環境悪化なども指摘され、1988 年に鳥取、島根両県が国に対して事業の中断を申し入れ、凍結となった。2000 年の「与党 3 党の見直し」で、残っていた地区の干拓は中止となった。その後、淡水化事業も 2002 年に終了した。約 850 億円が費消された（朝日新聞、2012 年 12 月 25 日）

144 朝日新聞、2000 年 8 月 9 日

事業は、すでに休止していたり、事業が進捗していなかったりするものが多く、終了が比較的容易な事業で、国は改革の成果をアピールしやすいよう事業を選択したのではないかと批判もされた¹⁴⁵。この時点で政府は既に 2001 年度の当初予算案の公共事業費を前年度並みに据え置く方針を決めていて、見直しで縮減された財源は別の事業に振り向けられることとなり、公共事業費全体の削減には直接結びつかなかった¹⁴⁶。

三田はこの時の建設省が独自基準で見直しの対象を増やしたことについて、「与党に任せきりにしない姿勢」をアピールしたと指摘した[三田, 2010]。三田は当時の官僚は与党 3 党の政治家に協力的だったともいえるが、中止対象になった事業が調査段階のものが多かったことから抵抗が少なかったと論じた。1 度目の改革でも 2 度目の改革でも建設省は与党と同時かあるいは追従する形で独自の基準で中止したり、候補を提示したりした。事業推進官庁が与党による見直しに同調するような行動をとったのはなぜだろうか。そこでの建設省のインセンティブを考える上では、戸矢による大蔵省の分析が参考になるだろう。戸矢は、金融ビッグバンが出現した理由について「国家アクターが公衆の支持を失った時、国家アクターは組織存続の必要性から、公衆の支持の回復に努める」という仮説を提示し、大蔵省と自民党がそれぞれの組織の存続に向けた戦略的互惠関係による行動の結果として説明した [戸矢, 2003]。1990 年代前半から公共事業批判を受けてきた建設省は、与党との「戦略的互惠関係」の産物として、自ら改革に取り組む姿勢を「公衆の支持を得るために」に示したことが考察される。建設省河川局所管事業で中止された事業を整理した。

表 2-5 「与党 3 党の見直し」の結果

		対象事業数	中止
河川事業	国	1	1
	都道府県	29	28
ダム事業	国	14	12
	都道府県	34	34
砂防等事業	都道府県	2	2
海岸事業	都道府県	3	3

(国交省オフィシャルウェブサイト、平成 13 年度河川局関連予算決定概要、公共事業見直し等の概要 から筆者作成)

中止とされた事業数を比較すると 2 回目の改革は 1 回目に比べてより大きな効果をあげたと考えられる。見直し対象となった事業はほぼ中止が決定された。

3) 民主党政権下のダム事業の検証要請 (2010 年)

3 度目の改革は民主党への政権交代の後、行われた。民主党は 2009 年の選挙の際、公約

¹⁴⁵ 朝日新聞、2000 年 8 月 29 日

¹⁴⁶ 朝日新聞、2000 年 8 月 28 日 (夕刊)

に掲げていた¹⁴⁷「できるだけダムに頼らない治水への政策転換」というスローガンを政権交代直後から実施しようとした。野党時代から民主党には大型公共事業批判を展開してきた議員が多く所属していて¹⁴⁸、これらの議員が中心となって改革は進められた。1990年代に争点となった公共事業改革は、2000年代に再度、政治課題となった。2009年12月に「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」¹⁴⁹が発足した¹⁵⁰。ここでの議論で示された「中間とりまとめ」¹⁵¹の考え方に従い、国や都道府県はダム事業の検証を行った。この「中間とりまとめ」には別添資料として、「検証の対象とするダム事業」として個別事業名があげられた。対象となった国の事業は25¹⁵²、水資源機構事業は5、都道府県事業は53で計83事業であった¹⁵³。2010年9月に、国交省河川局長から各都道府県知事宛に「ダム事業の検証に係る検討を行うよう要請します」と記載された文書が発信された¹⁵⁴。

この検証要請の特徴は、具体的な作業手順と方向性を「有識者会議」が示したことにある。「中間とりまとめ」の内容は10章からなり、「はじめに」として、「今後の治水対策の方向性」を示しており、『できるだけダムにたよらない治水』への政策転換を進めるという考え方に基づき」と明記された。次に「個別ダム検証の進め方」として、「関係地方都道府県からなる検討の場」を設置し、検討の過程では、関係地方公共団体の長や住民の意見を聴くこととされた。「複数の治水対策の立案」などダム以外の治水対策案も提示することを求め、「総合的な評価の考え方」として評価すべきポイントが10ページ以上に渡って記載され、これらに沿って検討を進めるよう要請していた¹⁵⁵。

要請に従い、各都道府県で検証が行われ、2016年8月25日時点で、「中止」とされたのは19事業、「継続」とされたのは31事業、「検証中」とされたのは3事業であった¹⁵⁶。尚、

¹⁴⁷ 朝日新聞、2010年7月3日

¹⁴⁸ 例えば、諫早湾干拓事業や長良川可口堰事業に反対していた菅直人氏や吉野川第十堰をめぐる住民投票実施を支援していた仙谷由人氏などがあげられる。(朝日新聞、1997年5月12日(夕刊)、1998年11月25日など)

¹⁴⁹ 委員は、大学教授など専門家9名で構成された。

¹⁵⁰ 今後の治水対策のあり方に関する有識者会議「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」(平成22年9月)p. 1

¹⁵¹ 「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」における12回の議論を経て、作成されたもの。

¹⁵² この時の国交省の考え方では、1事業に2つのダムがある場合は1事業とカウントされている。この考え方に該当した事例は北海道開発局が事業主体の幾春別川総合開発で、ダムは2施設あった。今後の治水対策のあり方に関する有識者会議「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」(平成22年9月)【別添資料1】p. 66

¹⁵³ 今後の治水対策のあり方に関する有識者会議「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」(平成22年9月)【別添資料1】pp. 66- 69

¹⁵⁴ 国河計調第7号、「ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目の策定について」

¹⁵⁵ 滋賀県担当者へのヒアリングでは「有識者会議が示した検証方法は、滋賀県のダム事業の評価方法を取り入れたもの」と回答があった。

¹⁵⁶ 国交省「個別ダムの検証の状況」(平成28年8月25日時点)

国の事業では「中止」は5事業¹⁵⁷、「継続」は20事業、水資源機構の事業については「中止」が1事業¹⁵⁸、「継続」が3事業、「検証中」が1事業、であった¹⁵⁹。尚、政権交代時の選挙で争点化した八ツ場ダムについては、2015年1月、本体工事に着工された。

表 2-6 「民主党政権によるダム事業の検証要請」の結果

		対象事業数	中止
ダム事業	国	25	5
	水資源機構	5	1
	都道府県	53	19

(国交省オフィシャルウェブサイト「個別ダムの検証の状況」(平成28年8月25日)をもとに筆者作成)

小括

本節では、本研究の観察対象である終了プロセスの始点と終点を国の制度変更や改革から検討した。始点は終了という営為がおきた要因である制度変更や改革で、いずれも地方政府にとって終了促進要因となった。国はいずれも基準や考え方を地方政府に示し、地方政府はそれに基づき、終了の検討に入り、国に対して結果を応答した。その応答が終点にあたり、終了や継続、というものであった。本研究は地方政府に国からバトンが渡されてから地方政府が応答するまでの間、いかなるプロセスを経たのかを解明することである。始点である改革と制度変更はいずれも地方政府にとって終了促進要因になったことがわかったが、改革で国に名挙げされなかった事業も地方政府は終了した可能性があるため、検証が必要である。繰り返しになるが、改革で地方政府は中央政府から終了検討のきっかけを与えられながらも、その後の判断とプロセスは地方政府の裁量に任された。河川法改正など制度変更においても同様で、国は一定の基準を示し、その後の裁量は地方政府に任されたのである。

なぜ中央政府の改革は地方政府に裁量の余地を残す形で行われたのか。それでもなぜ地方政府にとって終了促進要因となったのか。前者については、表向きは中央政府が各事業を所管する各地方政府の政策選択およびその過程を尊重したためにも見えるが、実際はたとえ、地方政府に裁量の余地を残したとしても、中央政府は地方政府が中央政府の改革にそのまま従うと考えたからではないか。なぜなら詳細は次節での検討にまわすが、河川政

157 中止とされた国交省のダム事業は、^{あがつま}吾妻川上流総合開発、^{あらかわ}荒川上流ダム総合開発、利根川両流ダム群再編、^{みぶ}三峰川総合開発(戸草ダム)、^{ななたき}七滝ダムであった。

158 丹生ダム事業。

159 国交省「個別ダムの検証の状況」(平成28年8月25日時点)

策およびダム事業の政策決定過程は中央—地方関係で捉えると集権的¹⁶⁰であるためである。そのため、中央政府は地方政府が自律的な決定を行うことが難しいと考え、引き続き集権的な関係を維持したままの状態であれば、地方政府に裁量の余地を残したまま決定を地方政府に委ねたのではないだろうか。しかし、その結果はどうだったのか。後者への答えは事例の叙述部分で明らかにしていくが、地方政府は唯々諾々と中央政府に従ったわけではなかった。地方政府は事業終了という自らが行った政策選択に正統性を与えるために中央政府の改革を戦略的に利用した事例がかなりの数、存在した。つまり、地方政府は中央政府が予想を裏切る形で、政策選択を行い、自らの自律性と多様性を示したのである。本稿では国交省は地方政府の対応予測を見誤ったと考えている。なぜ見誤ったのかは定かではない。

¹⁶⁰ 曾我の定義では、集権的とは地方政府の権限や財源が少なく、中央政府による統制がかけているため、地方政府が自律的に意思決定を行えない状態だとされる[曾我, 2013, p. 226]。

第3節 ダムがつくられるまで

本節では河川政策及びダム事業の構造を観察する。具体的な政策や事業の形成過程を検討する。第1節では、時期によってダム事業を中心とした河川政策をめぐるアクターの構図が異なっていたことを示し、第2節では、国が行った改革がいかなるものかを示してきた。本節では改革後の河川政策の決定過程に着目し、ダムができあがるまでのプロセスを段階ごとに具体的に見ていく。

ダム事業は河川政策における1つの事業で、計画の中に位置づけられている。ここでは主に、本研究の分析枠組みを念頭に「河川政策やダム事業の決定に影響力を持つのは誰か」、「決め方はいかなるものか」を念頭に置きながら議論を進める。本研究の観察対象は「事業終了」であるが、ここではダム事業が決定する過程、つまり終了の逆方向とも言える事業の形成過程を確認し、終了のプロセスを検討する上でのとば口とする。

1、河川政策の決定過程

現在の河川政策は、次のような政策決定の流れになっている。一級河川については管理者である国が、二級河川については管理者である都道府県が決める。その政策決定過程は国も地方政府もほぼ共通していて、国が示した過程を地方政府がほぼ準じる形で運用している。まず、国・都道府県ともに河川管理者は、ある河川の整備のビジョンと基本的な方針を示す「河川整備基本方針」¹⁶¹を策定する。「基本方針」は約100年のビジョンを想定したもので、河川政策の基本となる河川の基本高水流量、計画高水流量などもここで決められる。

次に河川管理者は「基本方針」で定められた基本高水流量等をもとに、ダムや河川改修の場所、内容や方法を定めた「河川整備計画」¹⁶²を策定する。「基本方針」と「整備計画」のいずれの策定過程において、専門家や関係自治体の首長の意見を聴くことが義務付けられている。住民の意見については、「整備計画」策定の際にのみ河川管理者が「必要に応じて」と判断した場合に限り、聴取する。

河川政策の決定過程をテーマにした研究は多くある。まず「政策決定に影響力を持つのは誰か」という観点から見ると住民参加が十分でないとの指摘がある [政野, 2008] [若井, 2009]。住民が河川政策に意見を述べるのが可能なのは、「整備計画」策定時に限られているのは不十分であるという指摘である。基本高水流量や計画高水流量など政策設計のもととなるデータは「基本方針」策定段階で決められていて、「整備計画」策定段階で住民が意見を述べても大きな影響を与えることはできないとされた。決定者が誰であるべきかについても、新川は「河川管理者がいつまで行政機関であり続けるのか。この権限を一定程

¹⁶¹ 以下、本稿では「河川整備基本方針」を「基本方針」と記載する。

¹⁶² 以下、本稿では「河川整備計画」を「整備計画」と記載する。

度、地域住民が分担してその責任を果たしていくことが出来ないか」と提起した〔新川, 2008〕。武藤は河川管理制度を中央集権的な発想で河川の地域的性格を無視した考え方であると論じた〔武藤, 1995〕。武藤は河川管理を道路管理と比較し、共通する特徴として、次の4点をあげた。1、幹線から支線へという重要度に応じた階層構造がとられている 2、階層構造を指定あるいは認定する権限も同様に建設大臣、知事、市町村長の順での階層構造となっていて、その結果として例外的な委任関係が生じている 3、指定で初めて管理権限が生じるという指定前提主義を取っている 4、その帰結として指定されない河川については管理者があいまいになっている、とした。河川政策の形成過程において専門的な知識を持つ技術官僚の影響力の大きさも指摘されてきた〔藤田, 2008〕〔新藤, 2002〕。藤田によると、河川官僚を含む土木技官は「権限、予算、情報等の強力な資源を有している」存在で、「政策形成から事業の決定までを行い、予算配分の調整も行うなど中心的な役割を果たし、彼らの地位を保障する結果となっている」と考察した。新藤も技術官僚が政策決定に大きな影響を及ぼしていると指摘している〔新藤, 2002〕。森は「住民らが費用便益分析などの評価結果に対して異議を唱えようとしても、自らそのような社会経済的効果の把握と評価を行うにはかなりの専門的な知識と学習努力を要することにより困難が大きい」と河川政策の持つ専門性が住民参加を阻むとした〔森, 2008〕。また、国交省は多くの技術官僚を出向の形で都道府県に送り込んでいる〔藤田, 2008〕〔新藤, 2002〕。稲継の指摘によると、1996年の資料では中央政府から地方政府への官僚の出向を省庁別に見ると、建設省が最も人数が多いとされている〔稲継, 2000〕¹⁶³。また国は地域ごとに先機関を設け、都道府県の担当部署とも関係が深い。更に都道府県の河川事業をめぐって国が支出する補助金が都道府県の自律性を奪っているという指摘もある¹⁶⁴〔五十嵐・小川, 1997〕〔森, 2008〕。

ここまでの検討の結果、「河川政策やダム事業の決定に影響力を持つのは誰か」という観点で考えると、国の官僚、特に技術官僚の影響力が強いと言える。河川政策の政策決定過程の段階別の特徴は整理すると次のようになる。「基本方針」策定は官僚が中心となって進む。次の「整備計画」策定は、管理者が必要と考えた時のみ住民が参画することが可能となり、アクターは増える。「基本方針」で決定された内容が「整備計画」策定時点で住民が知るケースも多く、住民らが反発するケースも想定される。

2、ダム事業の決定過程

次にダムとはどのような構造物かを概観し、ダム事業が河川政策に位置づけられるまでの過程を検討する。ここでも本研究の課題である「決め方はいかなるものか」に着目しつつ、ダム事業の終了はどの段階でいかにして起きるのかを示す。

¹⁶³ 稲継の指摘は建設省全体を指していて、河川官僚以外も含まれる。

¹⁶⁴ 公共事業における中央—地方関係を財政面からとらえた考察は、例えば〔井堀, 2001〕などがある。

ダムとは河川の水を貯溜することを目的とした高さ 15m以上の構造物を指す¹⁶⁵。
 ダムの大きな役割は次の3つとされている。洪水の調節を目的とした治水、水道用水や灌漑、発電のための利水、渇水時に河川に適切な分量の水を流すための水量の確保や環境保全である。

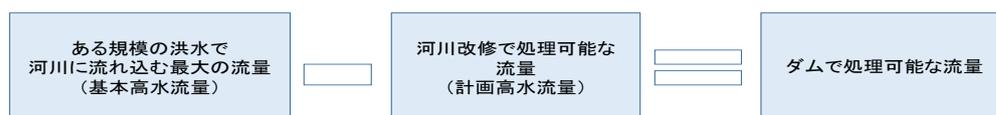
表 2-7 ダムの主な役割

ダムの役割	治水
	利水
	環境保全

(筆者作成)

ダムを造る際の考え方はおおまかに言うと次のようになる。ある河川について、例えば「200年に1度」「100年に1度」の雨が降っても川から水があふれないようにすることをその河川の治水の目標と定める。次にこの「200年に1度」「100年に1度」の雨が降った際、河川に流れ込む雨水の最大の流量を設定する¹⁶⁶。この最大流量は基本高水流量¹⁶⁷と呼ばれる。基本高水流量のうち、堤防や河川改修などで河川から水があふれ出ないように処理できる水の分量を算出する¹⁶⁸、この水量を基本高水流量からマイナスした残りの分量をダムで全て処理するとする。つまり、河川政策における治水の基本的な考え方は、基本高水流量を堤防や河川改修で処理する分量については前提としつつ、残余の分量をすべてダムに担わせる形で対応するというものである。

図 2-5 治水政策におけるダム事業の考え方



(筆者作成)

¹⁶⁵ 河川法第四十四条、15m以下のものは堰と定義されている。

¹⁶⁶ ここでは

¹⁶⁷ 基本高水は洪水を防ぐ計画の基本となる洪水流出の波形のことを指し、基本高水流量はある基準点における基本高水のピークの値を指す。基本高水は河道、ダムなどに配分される。

¹⁶⁸ 計画高水流量と呼ばれる。

このいわば引き算でダム事業を決めていく政策過程については先行研究では多くの批判がされている。その指摘の多くは「超過洪水対策不足」という問題である。まず全体量を決め、引き算でダム事業を決める考え方では、仮に当初想定していた以上の雨が降った時には雨水は河川から溢れるが、溢れた場合の政策的対応は十分になされないという指摘である[嘉田, 2010]。大熊は「ダムによる洪水調節には一定の限界があり、河道による洪水処理計画に対する補助的な役割を担っているに過ぎない」[大熊, 2007]と論じた。今本は「基本高水をクリアするのが治水という錯覚に呪縛されている」[今本, 2009]と批判し、ダムを治水政策の主役とすることが「治水計画を硬直させている」と論じた。梶原は利根川治水を対象に基本高水流量の算出方法の科学性に疑問を呈した[梶原, 2014]。梶原は利根川水系の治水目標は「達成困難」で八ツ場ダムなどの「多目的ダムは非効率」と批判した。またダム完成までに要する費用と時間を政策過程から検討し、その非効率性を指摘する意見も多くある[五十嵐 小川, 1997]、[五十嵐 小川, 2001]。

次に、本研究はダム事業終了の帰結も観察するため、ダム事業が地域社会や環境に与える影響を観察した先行研究にもここで触れておく。社会学者らを中心として研究が進められてきたが、代表的なものは先述の通り、町村らを中心とした佐久間ダムを対象にした一連の研究がある。また植田は、ダム建設が予定地に「むらの存続か消滅か」という選択を突然、突き付けた事例を議論した[植田, 2012]。植田は水没予定地の「むら」の存続を願う人たちがダム工事の「早期着工」という一見矛盾するような態度を表明したことがいかなる意図を持つものかを論じた。また集団移転にも着目し、移転先で人々が取り組んだ実践を通じてむらの姿を取り戻そうとする人々の思いを描いた。ダムが環境に与える影響については多くの論考があるが(たとえば、[小野, 2014])、漁業へのダメージ以外に最近では、ダムは常に河川の土砂が流入するという特徴を持つため、ダムは土砂でいずれ満杯になって使い物にならなくなる¹⁶⁹恐れを危惧する指摘があり[保屋野, 2007][角幡, 2006]、この溜まった土砂を排出する排砂が周囲の環境に大きな影響を与えるという意見もある[角幡, 2006]。一連の先行研究はダム事業の建設の妥当性や治水政策全般をめぐる世論の喚起に大きな役割を果たし、社会における公共事業の意義と課題を明らかにしてきた。住民の河川政策への関心を高め、政策形成過程への住民の参画に影響を与えたと言える。

本節の最後にダムが完成するまでのおおまかな手順と内容を検討する。まず河川管理者はダム建設にあたって必要となる条件を確認するために地質調査などの「予備調査」を行う。平行して地元への説明や地権者との交渉も開始する。「予備調査」の結果、技術的な問題がなければ、「実施計画調査」と呼ばれる具体的な調査を行う。実施計画調査開始の段階で、国庫補助金が交付され、事業は採択されたことになる。水没予定地域の集落移転もこの時期に行われる場合もある。「実施計画調査」が完了すると、「建設工事」へと進む。用地の買収や補償、工事用道路の取り付けが進み、最後にダム本体の建設が着工される。ダムの完成後、試験的にダムに水を満杯まで貯める「試験溜水」が行われ、運用が開始され

¹⁶⁹ 「堆砂問題」と呼ばれている。

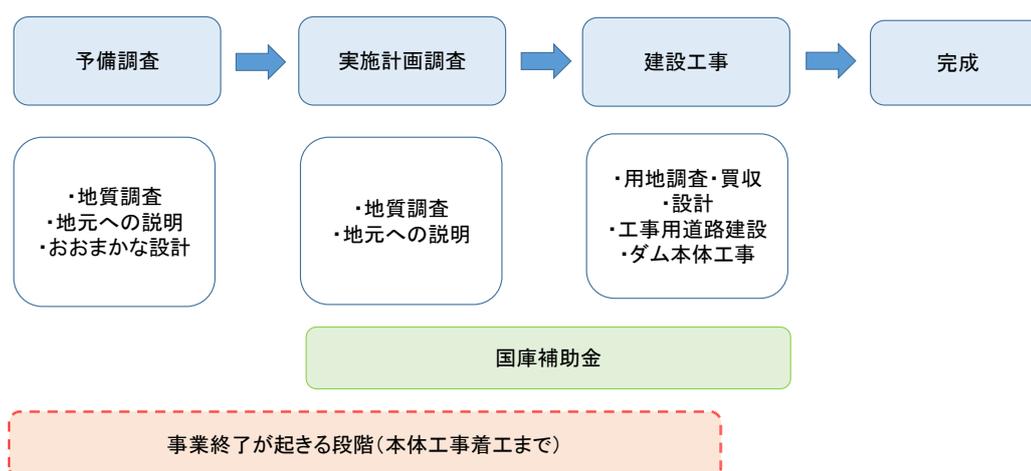
る。大型ダムの場合「予備調査」だけでも約四半世紀を要する事業もあるが、小規模ダムの場合「予備調査」から運用まで数年しか要しない事業もある。小規模ダムでは「予備調査」を行わない場合がある。

本研究が観察対象とした終了したダム事業は、全て「予備調査」あるいは「実施計画調査」の段階、あるいは建設工事に入った事業でも用地買収や補償、移転が完了し、工事用道路の取り付けが行われている段階であった。全国的に見ても最後の本体工事着工後に終了した事例は1事業しかない¹⁷⁰。

尚、ダム事業は先述の通り、国の事業であっても都道府県が直轄事業負担金として全体の費用の一部を負担し¹⁷¹、都道府県の事業であっても国からの補助金が全体の費用の約2分の1を負担する。ダム事業は財源的にも中央政府と地方政府の関係が非常に密接である。

都道府県営ダムが出来上がるまでの過程を以下に整理した。

図 2-6 ダムができるまで



(筆者作成)

小括

本節では、河川政策の形成過程とその中に位置づけられるダム事業の形成過程を検討してきた。そこには専門知識を持つ技術官僚が大きな影響を与えていて、政策形成には専門

¹⁷⁰ 2009年に大阪府が中止した槇尾川ダム事業のみ、本体工事が着工された後であった。

¹⁷¹ 直轄事業負担金については、神野が「現在では河川管理の直轄事業は、地域住民の意思とは無関係に決定されるにもかかわらず、その費用は直轄負担金(100分の45、3分の1、10分の3)として都道府県も支払わなくてはならない」とし、地方政府から見て「決定権のない負担」と批判している[神野, 2014]。

的な知識が要求される場合もあり、それが住民参加の範疇の狭さに長く影響を与えてきたと言える。曾我は、行政への市民参加を検討する際は「市民のどの部分が参加するのか」という軸と「公共政策の形成から実施に至るどの段階で参加するのか」という軸から整理した〔曾我, 2013〕が、河川政策にあてはめて考えると、1997年以降も前者の軸を決定するのは河川管理者であるため、「市民の一部」が審議会に代表として参加するケースが多い。また、「どの段階から」という点では、「整備計画」策定の段階からしか参加ができないため、いわば「途中からの参加」になる。この「途中からの参加」が過程に与える影響は大きく、「途中参加」した市民が、「隠された情報」があると認識した場合は強い反対運動に発展してきたと考えられる。本節冒頭の「河川政策やダム事業決定に影響力を持つのは誰か」という疑問への解答は、官僚、特に技術官僚ということになる。「決め方はいかなるものか」という問いについては、集権的で住民参加の範疇の狭いものというのが本稿の解答となる。また河川政策の政策決定過程は中央—地方関係の枠組みのうち総合—分立の軸で考えると、分立的¹⁷²と考えられる。

まとめ

本章では、河川政策とダム事業をめぐる歴史と構造を見てきた。歴史部分では国が主導してきた部分が多かったことがわかった。またそれに対して住民らが反発してきたが、その反発も当初は行政側の対応が不十分とするものから、事業のとりやめを求める内容に変容してきた。ダム事業終了はこの変容後に起きた。また本研究が観察対象とするダム事業の終了は財政規律の制約と無党派知事の登場に代表される1990年代後半以降の地方政治の変動の帰結の1つであると考えられた。一方、国では住民の反発に対応するための制度変更や改革が進み、事業評価監視委員会の設置や河川法改正などは終了促進要因になったと考えられた。中央政府はいずれも一律の基準を地方政府に示しはしたが、地方政府では住民参加の様態などにおいてヴァリエーションに富んだ運用を行っていた。公共事業改革でも同様で、中央政府は事業終了に向けて一律の基準や考え方を示し、事業名までも挙げたものの、その後のプロセスは地方政府に任せていた。任せた理由は河川政策の決定過程は集権的で政策領域は分立的でかつ独立性¹⁷³の低い特徴を持つため、中央政府は地方政府に任せても自分たちの意向に従うと考えたためと推測される。中央政府からバトンを渡された形の地方政府は、このような特徴を持つ河川政策において、撤退戦の戦略を練ることになる。

河川政策の構造はこのように集権的で、地方政府にとっては自前で財源、権限、人員を

¹⁷² 曾我の定義では政策ごとに別個の地方行政組織や財源・人材・情報の経路が存在していることを指す〔曾我, 2013, p. 230〕。逆は「総合的」とされている。

¹⁷³ 曾我の定義によれば、「独立性」とは資源の調達から組織のありようを捉える概念とされている〔曾我, 2016, p.18〕。

全て調達することが難しいものであることも明らかになった。また、技術官僚が政策決定過程に大きな影響力を持ち、住民参加の範疇が狭いという特徴も示された。これらが住民からの批判を招き、その後の改革に至ったと位置づけた。

バトンを渡された地方政府はいかなる撤退戦を行ったかは、4章、5章の事例調査で記述するが、その前に次章で、議論の進め方を提示する。

第3章 本研究の議論の進め方

本章では本研究の議論の進め方を説明する。本研究では定性的手法で進めることとし、第1節ではその理由を説明し、調査方法などを述べる。第2節では事例選択の考え方を示す。事例は都道府県については、青森、岩手、新潟、鳥取、滋賀、の計5県の調査を行うこととし、各県で終了した個別事業を観察し、本研究の問いに沿って比較を行うことを示す。

第1節 本研究の手法

1、結果の理由を問う

本研究の課題は、第一に、政策終了研究の領域において、終了のプロセスの解明を行うことである。第二に、地方政治研究の領域において、終了のプロセスを地方政府による政策選択の結果と位置付け、その理由を地方政治に影響を与えてきたとされる多様な要因の組み合わせから説明することである。地方政治でこれまで問われてきたテーマと終了のプロセスについての研究を連動させることを目標とする。

終了のプロセスを解明するために、本研究ではこれまで地方政治で問われてきた主要テーマに基づき、3つの問いを設定した。

【問い1】 終了を主導したのは誰か

【問い2】 終了のプロセスはどのようなものか

【問い3】 終了のプロセスへ影響を与えたものは何か

本研究はこれらの問いに答えるために定性研究の手法を取る。具体的には、終了事例の調査を通じて、終了のプロセスへ影響を与えた要因の特定について推論をたてる。これは複数の要因の組み合わせから結果がなぜこうなったのかの理由を説明しようとするもので、定性的研究が適しているとされる[Goertz and Mahoney, 2012]。個別の事例で生じた結果について、包括的な説明を示し、因果関係の解明を目指したい。そのために定性研究を採用した研究は多くあるが、例えば、Moore は民主主義への経路は変数の組みあわせによって3つのプロセスがあり、どの国がどの経路をたどるかを8つの国を事例にして解明した[Moore, 1966]。また、Acemoglu と Robinson は経済格差が高い水準にある国々ほど軍事政変が起こりやすいという因果関係を導きだした[Acemoglu and Robinson, 2013]。こういった方法は定性研究において標準的で自然とされている[Goertz and Mahoney, 2012]。

本研究では、終了があるプロセスを辿ったことの説明と別のプロセスを辿ったことの説明が正反対の要因群によるものではない可能性もあると考えている。Goertz と Mahoney は

このような要因間の組み合わせがもたらす因果効果を分析する上では、定性研究に強みがあると主張している。そのため、従属変数を Y、独立変数を X と考え、表を作成した場合、空となったセルの存在にも注目していく。事例がほとんど存在しないセルがあることでそこから何かを導きだせないかを試みるが、これも定性研究ならではの強みが生かしやすいところである。

2、調査の手法

本研究では質的調査を行い、事例調査と比較分析を組み合わせた形とした。問い1の「終了を主導したのは誰か」と問い2の「終了のプロセスはどのようなものか」は、事実はどうであったかの解明を目的とする。そのために個別ダム事業の終了の経緯を調べる必要があり、事例調査を行いその内容の叙述と検討を行う。問い3の「プロセスを規定しているものは何か」は問い1と問い2で解明された事実の説明と因果メカニズムの解明を目的としている。事例調査の結果を踏まえて、個別ダム事業や都道府県を単位とした比較分析を行い、その結果の説明を行う。本研究は全体で叙述と説明を組み合わせた形になっている。

本研究の内容は主に文献資料とインタビューで構成した。文献資料は基礎的なデータと経緯を把握するために使用し、インタビューは文献資料には記載されていない部分を補完し、本研究に必要な内容を明らかにするために各都道府県庁に赴いた。インタビューは主に半構造的でアクティブインタビュー¹⁷⁴として行った。インタビューは終了検討開始から住民との合意調達が完了するまでの間、官僚たちが何を考え、考えた結果として、いかなる行動をとり、その結果がどのようなものだったのかを明らかにすることを目的とした。また当時の地方政府をめぐる雰囲気や河川政策を担当する部署の庁内での位置づけ、河川官僚たちと知事をはじめとした庁内・庁外含めた他のアクターとの関係性も知る必要があると考えた。こういったことは文献資料には十分記載されておらず、インタビューのみで明らかになることだと考えた。事例調査の後には比較分析が必要であるため、あらかじめインタビュー先に送った質問項目は同一にするよう心掛けたが、事前の文献資料等で明らかに個別性のある特徴が見出された場合は、その部分も質問項目に加えてインタビューで聞くようにした。また現在の担当者らが過去の状況を十分把握していない場合はOBの紹介を依頼し、必要に応じてインタビューを行った。

本研究において行った質的調査を記述する際には、なるべく客観的叙述を行うようにした。例えば、第3章と第4章の事例調査においては、終了のプロセスを追跡し、そこから明らかになった事実を記述することを目的としているため、いわゆる「小説」のような記載を心掛けることも可能であったかもしれないが¹⁷⁵、本研究は観察期間が歴史的視点から見

¹⁷⁴ インタビューの形式については、[岸, 石岡, 丸山, 2016][谷, 山本, 2010]らの教科書に依拠した。

¹⁷⁵ 「小説」のような記述がみられる研究としては、例えば大嶽や上川があげられる。上川

ると比較的短く¹⁷⁶、特定の人物に焦点をあてた形でプロセスを明らかにするものではないため、難しいと考えた。本研究の主たる観察期間はダムの計画から完成までという長期間に及ぶものではなく、終了検討開始から地域住民との合意調達が完了するまでのもので、短ければ約4か月、長くても10年に満たない。また、いずれの事例でもいわゆる「スーパー官僚」のような人物が終了を引っ張ったようなケースは見当たらなかった。そのためある特定の人物を主人公にして事例を物語のように記述するのではなく、終了に関連した地方官僚を集団として捉え、集団としての考えや意思決定を第3者が観察した形で記載し、なるべく分析的な叙述をするよう心掛けた。インタビュー対象者のいわゆる「語り」部分についてもそのまま記載するのではなく、印象的な部分のみに絞った。

次に使用した主な文献資料とインタビューの具体的な方法について記載する。まず主な文献資料については以下の通りである。

<国土交通省>

- ・オフィシャルウェブサイトに掲載されている資料

<http://www.mlit.go.jp/>

<都道府県>

- ・オフィシャルウェブサイトに掲載されている資料

- ・公共事業再評価調書（都道府県によって名称は異なる場合がある）

公開されている場合と公開されていない場合があり、公開されていない場合は情報公開請求を行い、入手した。そもそも存在しない場合は都道府県へのヒアリングで補った。

- ・公共事業評価委員会議事録（都道府県によって名称は異なる場合がある）と委員会で配布された資料。公開されている場合と公開されていない場合があり、公開されていない場合は情報公開請求を行い、入手した。そもそも存在しない場合は都道府県へのヒアリングで補った。

- ・組織図と職員名簿（都道府県によって名称が異なる場合がある。ヒアリングで補った場合もある）

- ・ダム事業が予定されていた河川の河川整備方針と河川整備計画関連資料（策定途中の場合は途中の議論の資料等）

- ・各都道府県が作成している治水計画と河川計画（都道府県によって名称は異なる）

- ・ダム終了の経緯などをまとめた報告書（存在したのは鳥取県のみ）

は4人の総裁を通じて、日本銀行の金融政策決定の軌跡を描き [上川, 2014]、大嶽は日米繊維交渉をめぐる通産省、財界、業界それぞれを主人公として行動を観察し、その機能的関係を描いた [大嶽, 1996]。

¹⁷⁶ 10年以上の観察期間を設定し、1つの省庁の官僚の行動を政治との関係から分析したものとしては加藤や牧原の大蔵省の研究がある [加藤, 1997] [牧原, 2003]。

<国会>

- ・国会会議録

<新聞記事>

- ・朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、日本経済新聞、京都新聞他

<ダム事業に関連した資料>

- ・一般財団法人日本ダム協会『ダム年鑑 2016』
- ・ダム便覧 2016

<http://www.damnet.or.jp/Dambinran/binran/TopIndex.html>

主な文献資料を以下に整理した。

表 3-1 本研究における文献資料の整理

	一次資料	二次資料
記録	<ul style="list-style-type: none">・国や都道府県のオフィシャルウェブサイトに掲載されている資料・公共事業再評価調書・公共事業評価委員会議事録・国会会議録	<ul style="list-style-type: none">一般財団法人日本ダム協会『ダム年鑑 2016』・ダム便覧 2016
報告	<ul style="list-style-type: none">・ダム終了の経緯などをまとめた報告書・新聞記事	

[谷・芦田, 2010]p. 38 に依拠して筆者作成

次にヒアリングの方法について示す。都道府県に電話して担当部署を特定し、インタビューの趣旨と依頼文書を送る旨を伝えた。謝絶された都道府県はなかった。その後質問項目を送付し、インタビューの前にあらかじめ解答内容を文書で送付してもらった。公開されていない資料の提供依頼などはこの時点で行った。インタビューに応接する担当者の選定は質問項目に応じて都道府県が行った。通常は複数の担当者に対応した。こちらから指定はしなかったものの、全ての都道府県で河川政策を所管する部署の担当者に対応し、それ以外の部署（例えば、事業評価を所管する部署や財政を所管する部署）の担当者が同席したこともなかった。インタビューは通常平日の午後に県庁内の会議室で行われ、1回のインタビューを要した時間は数時間であった。1つの都道府県に対してインタビューは数か月の期間において複数回行った。追加で明らかにしたい事項や改めて確認が必要な事項が出てくるためである。本研究において事例として記載したのは5県であるが、インタビ

ューを行ったが原稿内に記載しなかった都道府県もある。記載しなかった理由は都道府県が所持する本研究に関連する資料等が少なく、十分な事例の過程追跡ができなかったためである¹⁷⁷。各都道府県におけるインタビューの日時とインタビューに対応した担当者の所属部署名や役職名等は本稿の末尾にまとめて記載する。

尚、都道府県ごとに取得可能であった文献資料の種類と内容は異なっていた。また、インタビューで得られた内容についても量と質ともに都道府県ごとに異なっていた。これは県の公式記録に十分な議論の経緯が残っていない事例があり、県のオフィシャルウェブサイトを終了が公開されていない場合もあったためである。その場合、ほとんどをインタビューに依拠した。この理由については、地方政府にとって事業終了は誇るべきことではないとする考え方があるからではないかと推測している。「終了というのは否定的な意味を持ち、それが研究につながりにくかった」[DeLeon, 1978]という先行研究の指摘が裏付けられていたと考えている。資料の少なさも同様の理由で説明されると考えている。そのため、各県ごとに記述内容の若干の差異が生じている。具体的にはある県で書かれている事項が他の県では触れられていない場合もある。しかしそうであっても3つの問いに対する解答とそこから導出した結果に変わりはない。

また、本稿の期日についての記載は原則として西暦とした。ただし、引用資料等のタイトル等に元号の記載があった場合、引用の趣旨から西暦に変更せず、そのまま記載した。

¹⁷⁷ 熊本県にはヒアリングは行ったものの、本研究には事例として取り上げなかった。熊本県は計7事業を終了していたが、資料が十分に残っておらず、本研究が必要とする個別事業の終了の経緯を明らかにできなかった。

第2節 事例選択の考え方

1、全国の都道府県で終了したダム事業

本研究では、全国の都道府県の中で1997年～2017年までの間で、終了が決定した県営ダム事業を観察対象とした¹⁷⁸。2017年4月現在で内容は次の通りであった¹⁷⁹。終了した事業数を見ると、全国で123事業であった。最も終了事業数が多かったのは、新潟県の9事業で、続いて長野、富山の8事業、熊本の7事業であった。終了事例が確認できなかったのは、東京、神奈川、福井、岐阜、島根、大分、鹿児島、であった。

終了決定時期を見ると、時期には大きな波があることがわかる。つまり、1997・1998年の両年で15事業、2000年に40事業、2010年以降で21事業が終了している。この3つの時期を合計すると76事業で全体の約半数を超える。この3つの時期はいずれも国における公共事業改革があった時期で、それらとの関係が推測される。

地域別の特徴を見たが、新潟と富山という隣接する県で終了事業数が多い他は大きな傾向は見られなかった。上記以外、特に全般的な傾向は見られず、それぞれの都道府県で個別に終了が行われているようにも見える。次に事例を選択するが、これは本研究の3つの問いに沿って検討する。

¹⁷⁸ 最初に調べたのは2013年ごろで、最終確認を2017年4月に行った。

¹⁷⁹ 終了の集計の方法としては、国交省と各都道府県のオフィシャルウェブサイト中止事例として記載があったものとした。また、これらに記載はされていないものの、朝日新聞、読売新聞、日本経済新聞等に中止事例として記事が掲載されていたものは、終了事例としてカウントした。また国会会議録も参照した。

・表 3-2 都道府県別ダム事業終了事例一覧

	終了事業数	ダム名	終了決定年		終了事業数	ダム名	終了決定年		終了事業数	ダム名	終了決定年
北海道	3	トマム	1998	富山	8	早月	1997	鳥取	1	中部	2000
		白老	1999			片貝川	2000	島根	0	※該当事例なし	
		松倉	2000			赤江川	2000	岡山	3	佐伏川	1997
青森	4	磯崎	2003			百瀬	2000	広島	1	大原川	2002
		中村	2005			池川	2000		大谷川	2012	
		奥戸	2011			黒川	2002		関川	2000	
		大和沢	2011			湯道丸	2002		山口	3	竹尾
岩手	5	明戸	1997			八代仙	2002	徳島	4	木屋川	2000
		日野沢	1997	河内	1998	西万倉	2004				
		北本内	2000	所司原	1998	相坂	2001				
		黒沢	2000	伊久留川		黒谷	2001				
宮城	3	津付	2014	※該当事例なし		宮川内谷川	2001	柴川	2012		
		丸森	1998	山梨	2	香川	1	多治川			
		新月	2000	笹子	2000	愛媛	2	浦山	2002		
秋田	2	筒砂子	2013	長野	8	角間	2003	中山川	2002		
		長木	2000			清川	2005	仁井田	1997		
山形	1	真木	2005			下諏訪	2005	高知	2	田野	
		乱川	1997			蓼科	2005			福岡	3
福島	5	水原	1997			郷土沢	2008	山神	2000		
		久慈川	2000			黒沢	2011	清瀬	2005		
		外面	2000			駒沢	2011	佐賀	1	有田川	2013
		新田川	2003			大仏	2000	長崎	4	梅津	1998
		今出	2008	※該当事例なし		轟	2000				
茨城	2	緒川	2000	有無瀬川	2000	雪浦第二	2009				
		大谷原川	2002	桂畑	2000	村松	2007				
栃木	2	東大芦川	2003	北松野	2000	七ツ割	1998				
		大室	2006	布沢川	2013	赤木	2000				
群馬	3	雄川	2001	愛知	1	男川	2007	荒瀬	2002		
		倉瀨	2014	三重	4	大村川	2000	高浜	2003		
		増田川	2014			桂畑	2000	釈迦院	2003		
埼玉	2	大野	2000			片川	2001	姫戸	2006		
		小森川	2000			伊勢路川	2002	五木	2011		
千葉	2	迫原	2000	芹谷	2009	大分	0	※該当事例なし			
		大多喜	2011	北川第一	2012			宮崎	2	手洗	2000
東京	0	※該当事例なし		北川第二	2012	鹿児島	0	吹山	2006		
神奈川	0	※該当事例なし		南丹	2002			※該当事例なし			
新潟	9	茅川	1997	京都	2	福田川	2004	沖縄	5	満名	1997
		羽茂川	2000	大阪	1	横尾川	2010			アザカ	2000
		中野川	2000	兵庫	3	丹南	2000			渡嘉敷	2000
		正善寺	2000			八鹿	2006			白水	2000
		入川	2002			武庫川	2011			タイ原	2013
		三用川	2003	奈良	1	飛鳥	2000				
		佐梨川	2003	和歌山	1	美里	2001				
		常浪川	2012								
		晒川	2012								

(筆者作成、作成方法は脚注 178、179 に基づいた)

1997・1998 年を黄、2000 年を青、2010 年以降を紫にしている。

2、事例の抽出

次に、具体的な事例の抽出を行う。本研究の3つの問いに依拠した。まず1番目の問い「終了を主導したのは誰か」を検討する際、候補となるのは、知事、官僚、地方議会、住民などであった。知事が主導している場合は、いわゆる「改革派」と呼ばれた知事が該当しそうである。「改革派」と呼ばれた知事は無党派の場合が多く、財政再建に積極的であることが先行研究で明らかになっている[曾我・待鳥, 2007]。こういった知事が率いている地方政府は財政規律を高めるために事業終了にも積極的である可能性が高い。表 3-2 を参照

すると、観察期間である 1997 年以降 2017 年に至るまでの間、改革派知事が一定期間でも在任していたのは、増田知事の岩手県、田中知事の長野県、嘉田知事の滋賀県、片山知事の鳥取県などが該当する¹⁸⁰。このうち、「脱ダム宣言」を出して、知事が主導したことが明らかな長野県は事例から除いた。報道等で^{まきお}槇尾川ダム事業の終了を橋下知事が主導した可能性が高いことが想定される大阪府も除いた。既に本研究の問いに対する結果が明らかである事例を選択することをなるべく避けるためである [Goertz and Mahoney, 2012]。官僚が終了を主導した県は事例選択したこの時点ではよくはわからなかった。しかし、新潟は終了した事業数が全国で最も多い。最初の終了事例と最後の終了事例の間に知事が平山知事から泉田知事に交代している。行政の継続性という点からは知事ではなく官僚が主導した可能性もある¹⁸¹。

次に地方議会が終了を主導した可能性があるのは地方議会が知事とは異なる独自の選好を持っている場合が想定される。砂原は二代表制である地方政府では「ダム事業廃止のような組織化された個別的利益にかかわる政策選択においては、議会が重要な役割を果たす」 [砂原, 2011] と指摘している。砂原は中央政府が積極的にダム事業の見直しを行うという政策を選択した時期でも、最終的にダム事業が廃止されるかどうかは、知事や議会という政治的アクターの特徴によって都道府県ごとの違いが現れることを示した。知事と地方議会が異なる政策選好を持っていたのは滋賀と鳥取である。

住民が主導した可能性があるのは、ダム事業への反対が強かった県であろう。ダム事業にはおおむね一定の反対アクターが存在することが想定されるが、ダム建設反対アクターについては、新聞報道等では、滋賀、岩手、青森で反対アクターが存在した事例があった。

次に問い 2 の「終了のプロセスはどのようなものか」については、以下の仮説を導出している。

【仮説 1】

終了のプロセスに関与するアクターが増えるほど、合意調達に時間を要することが想定されるため、終了の類型は「内部・揉めない」と「外部・揉める」の 2 類型である。

仮説 1 は事例の過程分析を行うことで一定程度、明らかになるはずで、事例の選択には影響しないと考え、ここでは省いて考えた。

問い 3 の「プロセスへ影響を与えるものは何か」は主に政策決定過程をテーマにした先行研究に基づいて、第 1 章で以下の要因を想定した。「終了主導者」、「国からの影響」、「終了反対アクター」、「進捗状況」、「終了検討開始時期」、「相互参照」の計 6 つである。これらを観察するために以下の仮説を導出している。

¹⁸⁰ 各知事の政治的選好などは選択した事例については次章以降に叙述する。

¹⁸¹ 先述の通り、当初は終了した事業数が多いことと期間中知事が交代していたこと新潟県と同様の理由で熊本県も事例に加えていた。

【仮説 2-1】

知事主導の場合は、「外部・揉める」類型となり、官僚主導の場合は、「内部・揉めない」類型となる。

【仮説 2-2】

国からの影響があると「内部・揉めない」類型になり、国からの影響がないと「外部・揉める」類型になる。

【仮説 2-3】

終了反対アクターが強いと「外部・揉める」類型になり、終了反対アクターが弱いと「内部・揉めない」類型になる。

【仮説 2-4】

進捗が進んでいると「外部・揉める」類型となり、進捗が進んでいないと「内部・揉めない」類型になる。

【仮説 2-5】

「前期」に終了検討が開始されると、「内部・揉めない」類型となり、「後期」に終了検討が開始されると「外部・揉める」類型となる。

【仮説 2-6】

相互参照があれば、参照した地方政府の終了プロセスは参照された地方政府の終了プロセスと同じものになる。

上記、仮説を検討すると、【仮説 2-1】については、問い 1 に重なるため、滋賀と鳥取が該当する。しかし、知事のみに限らず、官僚、地方議会、住民などが果たした役割も幅広く検討を行う。

【仮説 2-2】については、国からの影響を受けたことが想定される事業と受けていないことが想定される事業を比較する必要がある。まず、前者については、青森県が終了した全事業が国の公共事業改革で名前があがっている。一方、影響を受けていないことが想定される後者については、滋賀、岩手については、県が終了したダム群の中には、終了したタイミングに近い時期での国の公共事業改革に名前があがっていないダムが含まれていた。これらは県が自律的に判断し、終了したことが想定される。これらを比較することで国からの影響の有無がプロセスに影響を与えたかどうかの観察が可能であると考えられる。

【仮説 2-3】については、住民が終了に強い反対したかどうかはよくわからなかったため、建設予定地の首長らが事業終了に強い反対をした都道府県を対象に検討した。ダム建設予定地の地元首長や地元議会が終了のプロセスで強い反対をしたダムは滋賀、岩手、新潟にあったことがわかっている。尚、青森と鳥取ではこれまでの報道等で、終了プロセスにおいて強い反対をしたダムがあることはこの時点ではわからなかった。これら 5 県を比較することで、終了反対アクターの強弱がプロセスに影響を与えたかどうかの観察が可能であると考えられる。

【仮説 2-4】については、進捗が進んでいる事業と進んでいない事業を比較する必要がある。鳥取で終了した事業は進捗していなかった。滋賀、岩手、新潟、青森において、終了した事業は進捗していなかった事業と進捗していた事業のいずれをも含んでいる。これら 5 県を比較することで、進捗の相違がプロセスに影響を与えたかどうかの観察が可能であると考えられる。

【仮説 2-5】については、終了検討開始時期が異なる事業を比較する必要がある。先述のように「前期」(~2001 年 4 月まで)と「後期」(2001 年 4 月以降)に分けて検討する。終了検討が前期だったのは鳥取、終了検討が後期だったのは青森と滋賀、前期と後期が混在しているのが岩手と新潟であった。これらの 5 県を比較することで時期の相違がプロセスに影響を与えたかどうかを観察することが可能と考える。尚、終了検討開始時期についてはどの都道府県も公表はしていなかったため、これはインタビューで確認することとした。

【仮説 2-6】については、岩手で複数のダム事業が終了した数年後に青森では終了が始まっていた。岩手・青森・秋田は北東北 3 県で技術系職員を含む人事交流が行われていた¹⁸²。知事同士も交流があり「北東北知事サミット」という知事同士の情報交換の場も設けられている¹⁸³。知事も職員もそれぞれに交流と情報交換が行われていて、終了のプロセスについて岩手のケースを青森が参照していた可能性がある。また、鳥取と滋賀もいずれも改革派知事同士であるため、交流があったことも想定され、終了をめぐるプロセスが報道されたことを鑑みると、鳥取のケースを滋賀が参照した可能性があると考えた。

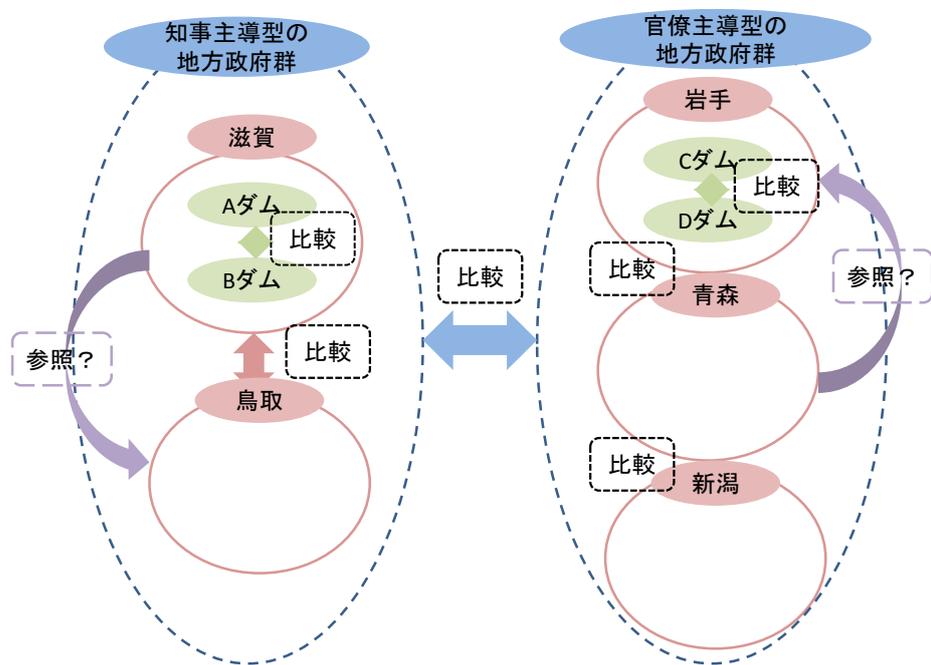
尚、岩手、新潟については 1990 年代後半に終了した事業が複数あることは県のオフィシャルウェブサイトや新聞記事等からわかったが、事例選択の時点では経緯はほとんどよくわからなかった。これらの事業についてはインタビューと情報公開請求で可能な限り補うこととした。

本研究の観察の単位は個別ダム事業であるが、3つの問いを通じて、都道府県ごとの比較、時期の比較なども行う。事例を終了主導者ごとに分類して比較の構図を以下に示す。

¹⁸² 2001 年度から開始され、2007 年度までで 3 県の合計で 113 人が交流した（朝日新聞、2008 年 2 月 19 日）

¹⁸³ 1997 年にスタートし、2001 年に北海道も参加し、「北海道・北東北知事サミット」と改称され、2016 年度で 20 回目を迎えた（朝日新聞、2015 年 11 月 19 日）

図 3-1 本研究における比較の構図



(筆者作成)

続いて第4章、第5章では事例の観察を行う。

第4章 知事主導による終了事例の叙述

本章では、鳥取県と滋賀県といういずれも「改革派」とされる知事が地方政府を率いていた時期にダム事業の終了が起きていた事例を叙述する。終了の時系列に沿って、鳥取、滋賀の順に観察した。結論を先に簡単に述べると、まず鳥取県の場合、終了を主導したのは知事であった。片山善博知事¹⁸⁴の政策選好は財政再建にあり、就任直後から公共事業全般の見直しを行い、ダム事業終了もその一環として進められた。知事は終了プロセスに直接関与し、知事自らが官僚たちに指示をしていたことがわかった。滋賀県の場合も終了を主導したのは知事であった。嘉田由紀子知事¹⁸⁵はダム事業終了を明確な政策選好として有しており、就任直後から「流域治水」という自らのアイデアをもとに終了プロセスを主導した。知事の政策選好を実現するため、官僚たちは「2段階整備」というアイデアを提示し、この両者のアイデアの相互作用の中で終了検討は進んだ。また組織編成と予算と人事の面でも事業終了を促進できるよう変更が行われた。これらの変更のうち組織編成と人事は知事主導で進められ、予算は知事の政策選好に応えるために官僚たちが進めた。

両県で共通して認められた特徴は、知事からの直接の指示で終了への合意調達が進められたことである。知事が自らの政策選好を官僚たちに示し、官僚側も知事の政策選好を実現する形で提案を行っていた。

また知事が終了を主導したいずれの事業でも、終了プロセスに住民が参加した。尚、終了検討開始から終了決定までに要した時間と比べて終了決定から予定地からの合意を調達するまでの方が時間を要した。これは終了の代替策として県が提示した地域振興計画の内容をめぐって、住民からの合意調達に時間を要したためである。知事が主導した場合は全ての事例で「外部・揉める」類型となった。

¹⁸⁴ 元自治省課長、1999年に鳥取県知事に初当選した（自民党が擁立し、民主、公明、自由、社民が相乗りで推薦や支持を表明した）2003年、無投票で再選し、2007年まで2期務める。2010年9月から2011年9月まで総務大臣を務める。（朝日新聞、1999年4月12日、朝日新聞、2003年3月28日他）

¹⁸⁵ 環境社会学者、2006年に自民、民主、公明の推薦を受けた現職知事を破って初当選した。東海道新幹線の新駅中止を公約に掲げ、無党派層の支持を集めた。2014年まで2期務める。（朝日新聞、2006年7月3日他）

第1節 鳥取県

本節では、鳥取県におけるダム事業の終了プロセスを叙述する。鳥取県は2000年4月に中部ダムの終了を決定した。中部ダム事業の終了のプロセスを観察し、そこから見いだされた特徴を抽出して明らかにする。鳥取県が終了したダム事業は中部ダムのみである。

本研究の問いに対して、鳥取県の事例で得た解答を簡単に述べると、問い1の終了主導者は知事であり、終了のプロセスは「外部・揉める」類型であった。知事からの直接の指示で終了検討は進み、終了決定までは1年以内と短期間で進んだ。しかし決定後、事業終了に伴い県と予定地の自治体が共同で策定した地域への振興策の内容をめぐって、県と地元住民との間で意見が食い違い、合意調達が完了するまでは1年以上を要し、あわせると2年1カ月を要した。問い2への答えは「外部・揉める」類型となった。

終了したダム事業の基礎データを以下に示した。

表 4-1-1 鳥取県で終了したダム事業

ダム名	事業採択	終了決定	総貯水量
中部	1993年	2000年4月	620万m ³

(鳥取県提供資料等から筆者作成)

鳥取県は、県を東部、中央部、西部に分け、それぞれの流域の安全性を調査し、治水対策をまとめている¹⁸⁶。特に中部ダムが計画されていた中央部では、1934年の室戸台風による大水害を契機として河川の改修工事を県が行っている。また、東部西部でも、過去何度も洪水被害が発生していたため、県は堤防の強化や国道の架け替え、河道の掘削などの対策を行っている。県の河川事業予算は、財政面での制約が大きく、1998年以降では、1999年の65億円をピークに減少を続け、2016年度予算は約5億円にとどまっている¹⁸⁷。

中部ダムは、一級河川天神川水系の支流の治水とその下流に位置する倉吉市などへの利水を目的として、県が三朝町¹⁸⁸内に建設を計画したダムである [鳥取県・三朝町, 2006]。位置を以下に示す。

¹⁸⁶ 中国地方整備局鳥取河川国道事務所、倉吉河川国道事務所、日野川河川事務所、出雲河川事務所、鳥取県、平成24年9月、「安心していきいきと暮らせるとつとりを目指して～鳥取の総合的な水害・土砂災害対策の当面の進め方」

¹⁸⁷ 鳥取県、「予算編成過程の公開」、「平成28年度予算」、「県土整備部公共」、「河川維持管理費」

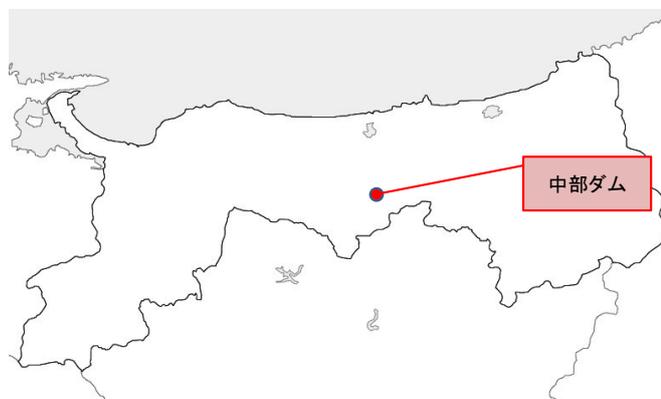
http://db.pref.tottori.jp/yosan/28Yosan_Koukai.nsf/7c3b4a640e79370a4925748100374257/4258095fd278d00749257f5300425cfb?OpenDocument (2017年4月30日確認)

¹⁸⁸ 鳥取県中央部の山間地にあり、人口は約7500人。

三朝町、「三朝町の様子」、「三朝町の概要」

<http://www.town.misasa.tottori.jp/362/317/> (2017年4月30日確認)

図 4-1-1 鳥取県で終了したダム場所



(筆者作成)

1、終了決定まで

県は 1973 年に事業の予備調査に先立つ地質調査を開始した。しかし、予定地に反対運動があったため、地元の三朝町と予備調査の覚書を締結するのに 15 年以上を要した¹⁸⁹。建設予定地に 13 あった集落のうち当時、ダム建設に賛成した集落はなかった [鳥取県・三朝町, 2006]。1993 年に県は実施計画調査を開始したが、1996 年に北条町¹⁹⁰が、事業への費用負担が多額であり他に水源が確保できたこと理由に、利水事業から撤退した¹⁹¹。翌年に国の「ダム事業の総点検」で中部ダム事業は対象となったが¹⁹²、この時点では県は「継続」の判断を行った。

この年に、倉吉市と羽合町¹⁹³も利水需要の下方修正を県に報告した。1998 年 9 月、県は「公共事業再評価委員会」¹⁹⁴に中部ダム事業を諮問した。この年は鳥取県に事業評価制度が

¹⁸⁹ 鳥取県担当者へのヒアリング (2015 年 3 月)。以下本稿における各県担当者へのヒアリングは、それぞれの節において県担当者へのヒアリングと記載する。

¹⁹⁰ 北条町は、2005 年 10 月に大栄町と合併し、北栄町となった。
鳥取県、「県内の市町村」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/9577.htm> (2017 年 4 月 30 日確認)

¹⁹¹ 県提供資料、「中部ダムの概要」 p. 2。

¹⁹² 同上

¹⁹³ 羽合町は、2004 年 10 月に泊村、東郷町と合併し、湯梨浜町となった。
鳥取県、「県内の市町村」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/9577.htm> (2017 年 4 月 30 日確認)

¹⁹⁴ この「公共事業再評価委員会」においては、同時に検討された中部ダム事業以外の 60 事業は「継続」とされた。

導入され、「再評価委員会」の1回目の審議で61事業が対象となった〔鳥取県・三朝町、2006〕。県は中部ダムを「継続」の方向で委員会に諮問し、委員会の場で「ダムと代替案を比較した結果、ダムが最も経済的」と示していた¹⁹⁵。しかし、委員らは「(ダムの)代替案についての資料が不足しているため、ダムが最適であると判断しがたい」¹⁹⁶、「委員会の下に、大学の先生やコンサルタントのエンジニア等からなるワーキングのようなものをつくり、県とは異なった観点から調査を行う必要がある」¹⁹⁷とし、議論は県が示した方向性と異なる方向に進んでいた。

その翌年の1999年4月に知事が交代した。任期満了を迎えた前知事の後継として、元自治省課長の片山善博氏が、無所属で立候補し自民、民主、公明、自由、社民の推薦や支持を受け、初当選した¹⁹⁸。片山知事は行財政改革に力を入れる。歳入面では文化会館や運動公園のネーミングライツの募集を行い、県の保有する未利用施設の売却を進めた¹⁹⁹。歳出面では職員の期末手当や月額給与の引き下げや定数削減を行い²⁰⁰、企業などで行われていたトヨタ方式の「カイゼン」を取り入れ、全庁で事務事業の見直しも行った。大規模プロジェクトの見直しも行われた。砂丘博物館の建設(想定事業費約50億円)をとりやめ、かに博物館(想定事業費30~40億円)を規模縮小(約9億円)、県立美術館(想定事業費約80億円)の計画を再検討、議会棟建替え(想定事業費42~55億円)とりやめ等、大型公共事業が次々と終了や縮小とされた²⁰¹。片山知事の政策選好が財政再建にあることは官僚たちにすぐ浸透した。県職員の話では「知事は公共事業のあり方そのものを見直すというスタンスだった。知事就任以降、庁内の雰囲気は一気に変わった。予算についての考え方が厳しくなったのがすぐわかった。知事就任までは事業の必要性についてはいわば無頓着であったがそうではなくなった」という²⁰²。「いろいろな事業の中止は当たり前」²⁰³と庁内では捉えられるようになった。中部ダム事業の終了は一連の大型公共事業の終了の一つと位置づけられた²⁰⁴。

¹⁹⁵ 鳥取県「第5回鳥取県公共事業再評価委員会会議録」(平成10年12月4日) p. 5

¹⁹⁶ 同上

¹⁹⁷ 同上、p. 6

¹⁹⁸ 朝日新聞、1999年4月12日

¹⁹⁹ 鳥取県、「財政課」、「大規模プロジェクトの見直し」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/88862.htm> (2017年4月30日確認)

²⁰⁰ 鳥取県、「業務効率推進課」、「給与制度の見直し」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/105306.htm> (2017年4月30日確認)

²⁰¹ 鳥取県、「業務効率推進課」、「大規模プロジェクトの着手見直し」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/105304.htm> (2017年4月30日確認)

²⁰² 県担当者へのヒアリング(2014年6月)

²⁰³ 同上

²⁰⁴ 鳥取県、「鳥取県の財政改革」、「大規模プロジェクトの見直し」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/88862.htm> (2017年4月30日確認)

中部ダム事業の終了は、「カニミュージアム」「砂丘博物館」「農業公園」「美術館」「青少年社会教育施設」など終了・縮小された大型施設と並列に記載されている。

片山知事就任の翌月、中部ダム事業については、「専門部会」²⁰⁵が設置され、ダムと河川改修の2案を検討することになった²⁰⁶。「専門部会」での議論ではダム周辺の地形・地質や構造については「全く問題がないとは言えない」「事業費を相当高額化させるのは必至」と指摘された²⁰⁷。

当初、ダム建設の事業費は140億円、河川改修147億円と「ダムの方が河川改修より安上がり」と試算されていた²⁰⁸。しかし、片山知事は就任直後に「今、正直に言えば、過去は問わない」と担当部長を呼び出しささやいたという²⁰⁹。職員らは費用を精査し、2000年3月に県は見直し結果を公表し「ダム建設230億円、河川改修78億円」とした²¹⁰。ダム事業費増加の理由には、1998年の台風20号の影響によるダムの規模増大、地質調査の結果による工事費の増大、用地補償費の見直しなどがあげられた²¹¹。「専門部会」の意見は「ダム建設案が必ずしも有利であるとは言えない」とされた²¹²。

「専門部会」のメンバーらは利水予定者の倉吉市、羽合町、ダム建設予定地の三朝町加茂川周辺の住民への聞き取りやアンケートを行った²¹³。聞き取りやアンケートの報告書では住民の動向については「当初、当然、家屋、田畑が水没することから反対の立場であった²¹⁴。しかし、鳥取県や…中略…の説得に応じて、事実上ダム建設賛成の立場になった」「ダム建設予定地ということで、公共事業が行われる、将来設計は立たず、若い世代は流出し、残された者の高齢化は一層進んだ」²¹⁵とされた。また、住民の57%が着工を望んでいるが、10.5%はダム建設の理不尽さを主張していて、住民間で亀裂が生じていると指摘された。一方、下流域ではダム建設の再考や反対の立場が約半数を占めているとされた²¹⁶。「どちらでも早く結論を」という意見が全流域住民の30%を占めていた²¹⁷。専門部会の報告には「ダムを建設した場合は当然だが、中止した場合も、この失われた20数年の空白を埋める十分な行政の対応が求められる。…中略…計画は長い年月の間、住民の生活を混乱させ、住民の間に深い傷跡を残してきた」²¹⁸と長引く事業への批判が盛り込まれた。

²⁰⁵ 正式名称は「中部ダム事業調査専門部会」。鳥取大学の河川工学、地質学、岩盤工学、水文学などの専門家計11名で構成された。「鳥取県公共事業再評価委員会 中部ダム事業調査専門部会報告書（要訳版）」p. 1。

²⁰⁶ 鳥取県「第7回鳥取県公共事業再評価委員会会議録」（平成11年2月9日）p. 1

²⁰⁷ 「鳥取県公共事業再評価委員会、中部ダム事業調査専門部会報告書（要訳版）」p. 3

²⁰⁸ 朝日新聞、2002年8月23日

²⁰⁹ 同上

²¹⁰ 同上

²¹¹ 「鳥取県公共事業再評価委員会、中部ダム事業調査専門部会報告書（要訳版）」p.8

²¹² 同上

²¹³ 同上 pp. 6-7

²¹⁴ 同上

²¹⁵ 同上

²¹⁶ 同上

²¹⁷ 同上

²¹⁸ 同上

委員会での審議の様子は県からの申し入れで、途中から公開された²¹⁹。委員会は、「治水の方式は必ずしもダム建設案が有利とは言えない」「水道用水についても、人口は下がり気味で、緊急を要さない」「住民はダム賛成と反対がほぼ拮抗している」として、事業終了とする答申を示した。県担当者は「答申は継続で出るものと思っていた。イレギュラーケースだった」²²⁰という。

片山知事は三朝町長と協議を行い、事業の終了で一致した〔鳥取県・三朝町，2006〕。県は三朝町長とも答申が出るまでは終了について事前協議を行っておらず²²¹、この時点で県は関連する市町村長にも答申結果を説明した²²²。「倉吉市長は（終了に）絶対反対というものではなく、適切な判断をお願いしますという意見だった」という²²³。「三朝町長は当初は推進の立場だったが、これ以上時間がかかった場合は、地元にも更に苦痛を与えるのでやりたくないという意見だった」という²²⁴。県議会、市町村議会らにもこの時点で県は終了の意向を伝えていて、大きな反対はなかったという²²⁵。2000年4月に知事が記者会見で中部ダム事業の終了を発表した²²⁶。この時点での進捗は以下の通りであった。

表 4-1-2 中部ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費	費消額
中部	調査（実施計画調査）	230億円	3億円

（鳥取県提供資料等により筆者作成）

中部ダム事業は1997年の国の「ダム事業の総点検」で名挙げされたことが終了検討時点で終了に影響したかどうかについては、県の担当者は「影響していない」と解答した。2000年の「与党3党の見直し」では対象とならず、民主党政権による「ダム事業の検証要請」の時点ではすでに事業は終了していた。

2、終了決定から住民との合意調達が完了するまで

中部ダム事業の終了を発表した翌月に知事は三朝町長とともに、水没が予定されていた

²¹⁹ 朝日新聞、2002年8月23日、1999年12月開催の第9回鳥取県公共事業再評価委員会から原則公開とされた。「第9回鳥取県公共事業再評価委員会会議録」（平成11年12月2日）、pp. 1-2.

²²⁰ 県担当者へのヒアリング（2015年3月）。

²²¹ 同上

²²² 同上、この時点で県が説明した市町村は倉吉市、羽合町、北条町、関金町、東条町であった。

²²³ 同上

²²⁴ 同上

²²⁵ 同上

²²⁶ 朝日新聞、2000年4月4日

2つの集落²²⁷を訪問し、30年にもわたり事業が長期化したために、地元振興策が停滞したことを謝罪した²²⁸。ダム終了を聞いた住民からは「不信と憤り」の声があがったという〔鳥取県・三朝町、2006〕。水没予定地では、「どうせダムに沈むのだから」「移転補償目当てと思われたくない」などの理由から、老朽化した住宅の改修が進まず、生活や生産の基盤整備も十分に行われてこなかった〔鳥取県・三朝町、2006〕。同じ集落に暮らす住民間でもダム賛成派と反対派に分かれることになり、行事や会合の開催にも影響を及ぼしていたという。「中途半端な状態が続いて来たことに地元は怒っていた」〔鳥取県・三朝町、2006〕という。終了決定は地元にも更なる混乱を与え、行政への「不信と憤り」につながり、一部の住民は終了への強い反対アクターとなった。一部住民が終了に強く反対したことは、県にとって終了決定後の地域振興計画策定の際の合意調達における大きな困難の1つとなった。

県の担当者は「(終了は)知事が意思をもって決断したことであつたため、庁内調整は不要だった」「庁内には(終了を実施する際のハードルは)なかった」という²²⁹。終了決定を前に県が合意調達したのは、三朝町長をはじめとする関連する地元市町村、県議会、市議会などで、いずれも強い反対はなかったという。

県は事業終了後の地域振興計画について「行政が勝手に考えるのではなく、地元にも地域再生計画を策定していただき…中略…意見交換を行い、県として評価基準を定め、妥当か総合的に判断」〔鳥取県・三朝町、2006〕するとした。県と町は「旧中部ダム予定地域振興協議会」を設置し、県は事務局として県庁内に「旧中部ダム予定地域振興課」を新設し、三朝町からの派遣職員1名を含んだ計5名の職員を配属した。県は地元に近い出先機関である県中部総合事務所の中にも「旧中部ダム予定振興倉吉事務所」を設置し、三朝町も総務課に「旧中部ダム地域振興係」を設置した。水没が予定されていた集落の住民らからは振興策について、計86項目の要望が出された。その中には「27年間たなざらしされたことで精神的不安の中で大きな苦痛を受けた」〔鳥取県・三朝町、2006〕として各戸一律2700万円の補償要求が盛り込まれていた。これに対して、県は86項目のうち公民館の建設や圃場や農業用水堰堤の整備など49項目を「実施する」とし²³⁰、総額163億円を見込んだ。

最も慎重な検討が続いたのは、「精神的苦痛」に対する“個人への金銭的補償”〔鳥取県・三朝町、2006〕であった。当初、吉田町長は補償に前向きであったのに対し、片山知事は「気持ちを受け止めるが、地域振興のために何が効果的なのかよく検討したい」〔鳥取県・三朝町、2006〕と消極的であった。議論は平行線を辿ったが、最終的には、“個人の金銭的補償”に代わるものとして、新たに「住宅の新改築費用の助成」など5項目からなる「地域活性化事業」が追加された。「住宅の新改築費用の助成」については、一戸300万円を上限

227 福田、下谷の2つの集落

228 朝日新聞、2001年10月6日(佐賀県版)

229 県担当者へのヒアリング(2014年6月)

230 振興策としては37を数えた。

に支給することとした²³¹。

終了決定から1年2ヶ月後に振興計画の内容は地域住民からの合意を得た上で確定した。振興策の着手は5年以内とされ、実施にあたっては、県は月に1度「月例説明会」と呼ばれる会合を開き、住民らに進捗状況を説明した。「説明会」は住民から「必要がなくなった」と言われる2005年3月末まで、約40回開催された〔鳥取県・三朝町，2006〕。2005年11月に、最後の事業が着手され、祝賀会には知事も出席した²³²。「中止は集落にとってプラスだった」「5年前と比べると全く違う風景になった」と住民が振興策の実施状況に一定程度、満足した様子であることが報道された²³³。集落には「和」と書かれた記念碑が建てられ、それはダム賛成派反対派に分かれていた住民の融和が終了と振興計画の実施によって進展したことを象徴しているという²³⁴。

終了のプロセスをめぐるここまでの議論は知事の意向で全て公開された。知事の「公開」という手法は、ダム事業終了以外の分野にも現れていた。「知事主導で何でもオープンになった」²³⁵という。中部ダム終了後の2000年12月、県は全国の都道府県で初めて県警の予算文書を公開した²³⁶。議員の「口利き」防止のため、議員らからの県への要望を文書化し公開することを決め²³⁷、内部告発制度も創設し²³⁸、透明化を図った。また片山知事は県議会を「事前に根回しが完了し与党がつっこんだ質問もせず、執行部も答弁書を読み上げるだけ」として「学芸会」と呼び、のちに謝罪したこともあった²³⁹。2000年10月には片山知事提案の職員倫理保持条例は議会で否決された²⁴⁰。与党推薦で就任したにもかかわらず、議会とは一定の緊張関係にあったため、こういった政策過程における透明性の確保は政策選択への住民からの直接信託を得る手段であっただけではなく、代表性と正統性を担保するための方法であったと考えられる。

公共事業については、県は中部ダム事業終了後「一件審査」の実施を開始した。これまで全事業をまとめて総額での議論しかなされていなかったが、2001年度から県は1事業ごとにその箇所の必要性や緊急性を審査することとした。その結果、県の公共事業の2016年度当初予算は1997年度と比べて32,7%にまで減少した²⁴¹。

鳥取県の場合、ダム事業終了後の振興策に盛り込まれた「住宅の新築費用の助成」は、

²³¹ 朝日新聞、2001年3月21日（夕刊）

²³² 朝日新聞、2005年11月28日（鳥取県版）

²³³ 同上

²³⁴ 同上

²³⁵ 県担当者へのヒアリング（2014年6月）

²³⁶ 朝日新聞、2000年12月15日（夕刊）

²³⁷ 朝日新聞、2002年7月3日

²³⁸ 朝日新聞、2003年1月16日

²³⁹ 朝日新聞、1999年9月23日（鳥取県版）

²⁴⁰ 朝日新聞、2003年3月6日

²⁴¹ 鳥取県、「公共事業の一件審査の実施」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/88861.htm>（2017年4月30日確認）

それより前に発生した鳥取県西部地震²⁴²の被災者への住宅再建支援制度²⁴³と共通の考え方が根底にあったという²⁴⁴。この災害支援制度は、被災住宅の再建に対して公費での補助を行った全国初の試みであった。中部ダム事業終了の際、知事は「住宅の新改築費用の助成」は、同様の考えで臨んだとされる²⁴⁵。この考え方は県内の別の災害対応にも継承されていく²⁴⁶。

県担当者によると、終了の経緯については他の都道府県や地方議会からの問い合わせや視察が相次いだという²⁴⁷。主な問い合わせ内容は地域振興策の内容で、視察関連資料だけでファイルが計3冊にもなった。他の都道府県からの関心が高かったことが伺える。

終了検討開始から地元と地域振興計画を合意するまで約2年1か月を要した。終了検討開始を1999年5月と考えた。理由は、1998年4月に「委員会」に中部ダム事業が諮問された時点では県は「継続」と考えていたことが県担当者へのヒアリングで明らかになっているためである。であれば、検討開始時期は知事就任後で、「専門部会」が設置されたあたりと考えると、知事が終了決定を発表するまでは11ヶ月であった。以降、地域振興計画をめぐって地元と合意するのに1年2ヶ月と時間を要している。県は終了決定までよりも終了決定以降地元との合意を調達するまでの方が時間を要していた。中部ダムの終了のプロセスの流れを整理した。

表 4-1-3 中部ダムの終了の経緯

1973年	予備調査を開始
1993年	実施計画調査を開始（事業採択）
1997年3月	北条町が上水を辞退
1997年4月	倉吉市と羽合町が利水容量を下方修正
	国の「ダム事業の総点検」の対象となる。県は「継続」を決定
1998年9月	「公共事業再評価委員会」へ諮問

²⁴² 2000年10月6日、鳥取県日野町、境港市などで震度6強を記録し、重傷31人、全壊家屋394戸、半壊2494戸の被害を出した。

鳥取県、「鳥取県西部地震の概要」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/29135.htm>（2017年4月30日確認）

²⁴³ 2000年鳥取県西部地震の被災者で住宅金融公庫等の融資を受けた個人へ当初6年間、無利子になるよう県が上乗せ融資を行ったり、2.1%以内の利子補給を行ったりした。

鳥取県、「鳥取県西部地震被災者向け住宅関連施策」

<http://www.pref.tottori.lg.jp/12722.htm>（2017年4月30日確認）

²⁴⁴ 県担当者へのヒアリング（2014年6月）

²⁴⁵ 朝日新聞、2001年3月22日（鳥取県版）

²⁴⁶ 2015年3月に倉吉市で発生した火災で被災した中小企業者らに対して、県は2億8000万円を限度として、運転資金の融資を行った。

鳥取県、「倉吉市大正町火災により被害を受けた中小企業者向け融資枠の新設」

<http://db.pref.tottori.jp/pressrelease.nsf/webview/EE4BE2F2ADE371C449257E05003A1B94?OpenDocument>（2017年4月30日確認）

²⁴⁷ 県担当者へのヒアリング（2014年6月）

1999年4月	片山善博知事、就任
1999年5月	「公共事業再評価委員会」に中部ダムを審議する「専門部会」を設置
2000年3月	「専門部会」と「公共事業再評価委員会」は「中止」の答申を示す ²⁴⁸
2000年4月	知事が記者会見で終了を発表
2001年6月	県、町、地域住民らが振興計画に合意調印
2003年3月	片山知事、再選
2005年11月	振興計画の全事業着手
2011年3月	振興計画のほぼ全ての事業完了

(鳥取県提供資料等に基づき筆者作成)

終了時、県の担当者は「国からは（終了への）議論の推移について情報提供を求められた」²⁴⁹という。中部ダム事業は、国の1回目の改革の際には対象となったが、県は継続と判断し、その後、2回目の改革では対象にならなかった。時間が経過し、県はその後、終了と判断し、終了に際し、「国からの影響は受けていない」と解答した。終了は県の自律的な判断だったと言える。中部ダム事業の終了をめぐって、国の3度の改革において対象であったかなかったか、また、それが県の終了決定に影響したかしなかったかを整理した。

表 4-1-4 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方

	中部	
	対象	対象ではない
ダム事業の総点検	○	
与党3党の見直し		○
ダム事業の検証要請		—
地方政府の受け止め方	国の影響有	国の影響無
		○

(筆者作成、国の改革の時点で既に事業が終了していた場合、一と記載した。以下、本稿において同様の表については同じ記載とした)

中部ダムは実施計画調査段階であったため、事業は進捗していなかった。集落の移転なども行われていなかった。しかし長期間進捗しない事業をめぐって、地域住民は県への強い反発を募らせていて、それが一部住民による終了への強い反対を促した。

中部ダムは終了のプロセスに知事が直接関与したため、終了決定までは比較的短期間で進んだ。しかしその後、一部住民が終了に反発したため、県は合意調達を完了するのに時間を要した。中部ダムの終了のプロセスは「外部・揉める」になった。

²⁴⁸ 本研究では先述の通り、基本的には「中止」を「終了」と記載しているが、再評価委員会等の答申や公的文書を引用に近い形で記載する場合は、原文をそのまま生かし、「中止」と記載する。

²⁴⁹ 県担当者へのヒアリング（2014年6月）

表 4-1-5 鳥取県における終了プロセスの類型

	ダム名	内部		外部	
		揉めない	揉める	揉めない	揉める
鳥取	中部(ちゅうぶ)				○

(筆者作成)

地域住民は「進捗しない事業のために地域振興策が遅れていることへ怒っていた」²⁵⁰という。プロセスに影響を与える可能性がある要因5つの状況を以下に整理した。6つめの要因の「相互参照」については、後述の滋賀県の事例であわせて記載する。

表 4-1-6 鳥取県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況

	中部
主導者	知事
国の影響	無
反対アクター	強
進捗	調査
時期	前期

(筆者作成)

小括

鳥取県の場合、終了を主導したのは知事であった。知事の政策選好は財政再建であり、その一環としてダム事業の終了も主導したことが観察された。知事は自らの政策選好を明確に官僚たちに示し、官僚たちも知事の政策選好に呼応する形で終了を進めた。具体的には知事は終了プロセスにも直接関与し、事業に必要なデータの提示を求めるなどして、議論の方向性を示した。専門部会での審議や住民との協議も知事の意向で全て公開された。与党推薦を得て就任した片山知事であったが、県議会とは一定の緊張関係にあったため、住民を参画させ、終了プロセスを公開することで、自らの政策選択の正統性と代表性を確保しようとしたと考えられる。

終了プロセスには、建設予定地の住民が参画したため、「外部」であった。終了決定までは知事から直接の指示があったため、1年以内で進んだが、それ以降の住民らが参画した上での予定地との調整に時間を要した。事業の長期化で行政への不信を募らせていた住民は当初、県が示したダム事業終了に伴う地域振興計画の内容に反発し、調整は難航した。終了決定から住民の合意調達完了までには1年以上を要し「揉める」類型となった。鳥取県の終了事例は「外部・揉める」類型であった。

²⁵⁰ 同上

第2節 滋賀県

本節では、滋賀県におけるダム事業の終了のプロセスを検討する。滋賀県は2009年に芹谷ダムを終了し、2012年に北川第1ダム、北川第2ダム、の計3事業を終了した。終了主導者は知事であり、終了プロセスにはいずれも住民が参加したため、類型は「外部型」であった。終了に伴い県が策定した地域振興計画への住民の合意調達や下流域の首長が終了に反対し続けるなどしたため、芹谷ダムは終了のプロセスに5年8カ月を要し、北川第1・第2ダムは4年半かかり、いずれも「外部・揉める」類型となった。

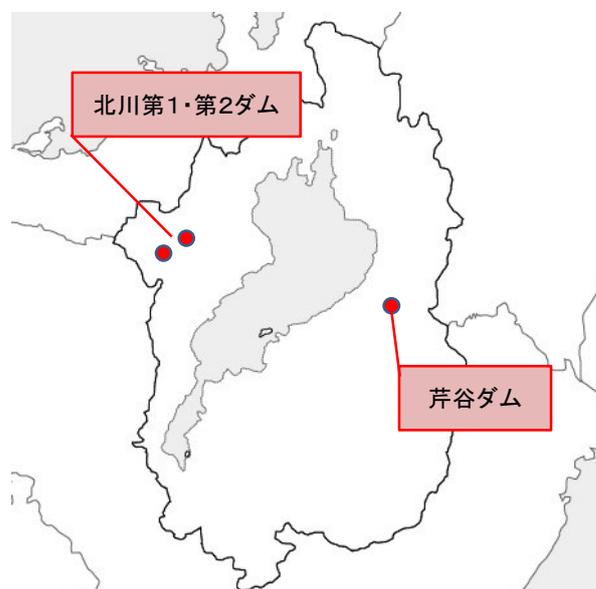
終了した3事業の基礎データと位置を以下に示す。

表 4-2-1 滋賀県で終了したダム事業

ダム名	事業採択	終了決定	総貯水量
芹谷	1985年	2009年1月	560万m ³
北川第1	1986年	2012年1月	1040万m ³
北川第2	1986年	2012年1月	994万m ³

(滋賀県提供資料等により筆者作成)

図 4-2-1 滋賀県で終了したダムの場所



(筆者作成)

滋賀県では降った雨はほとんど琵琶湖に注ぎ、瀬田川、淀川を通じて大阪湾に流出して

いる²⁵¹。琵琶湖を中心として、平地が広がり、その外側を山が取り囲んでいる²⁵²。河川の多くは短く急峻で、洪水や土砂流出が起りやすい特徴があり²⁵³、天井川²⁵⁴も多く形成されている。

県は管理する全河川について「10年確率降雨」²⁵⁵を目標として整備してきた²⁵⁶。しかし、財政面での制約が大きく、河川整備が完了した割合は、2011年時点で半分を超えた程度で、全河川で同程度の安全を確保するには、今後100年の期間を要するとしている²⁵⁷。また、近年、水害リスクの高い箇所での無防備な都市開発もあるとされ²⁵⁸、森林や水田の貯槽機能および地域社会の伝統的な水防施設の機能も落ちている²⁵⁹。また行政職員への訓練の限界、避難勧告の精度の欠如、行政組織の縮小や市町村合併による所管の拡大などが原因で、県が行う治水政策の限界を県自らが認める状況となっている²⁶⁰。

1、芹谷ダム

芹谷ダムは一級河川芹川に、県が計画したダムで、県は1963年から予備調査に着手し、1985年に事業を採択した²⁶¹。1998年に県の「公共事業評価監視委員会」で審査の対象となるが、答申は「継続」と示され、県は継続とした²⁶²。2001年、地元多賀町の利水需要が減少したこと等を理由に県は治水専用ダムに転換し、町内で建設場所も変更した²⁶³。2003年、芹谷ダムは再び「監視委員会」で審議対象となり、答申は引き続き「継続」と示され、県も継続とした²⁶⁴。

²⁵¹ 「滋賀県流域治水基本方針」(2012) p. 4、「滋賀県の河川整備方針」(2010)、2 滋賀県の河川概要 p. 7

²⁵² 「滋賀県の河川整備方針」(2010)、2 滋賀県の河川概要 p. 7

²⁵³ 同上

²⁵⁴ 川底が周辺の土地より高くなっている川。

国土交通省、最上川電子大辞典

<http://www.thr.mlit.go.jp/yamagata/river/enc/words/04ta/ta-039.html> (2017年4月30日確認)

²⁵⁵ 時間雨量50mm相当(県担当者へのヒアリングによる)

²⁵⁶ 「滋賀県流域治水基本方針」(2012)、第2章 治水上の課題、3 行政対応の現状と問題点 pp. 6-9.

²⁵⁷ 同上

²⁵⁸ 同上

²⁵⁹ 同上

²⁶⁰ 同上

²⁶¹ 「平成20年度第6回滋賀県公共事業評価監視委員会」「資料—2—2(説明資料)芹谷治水ダム建設事業」(平成21年1月9日)、p. 5

²⁶² 同上

²⁶³ 同上

²⁶⁴ 同上

2006年7月、嘉田由紀子氏が初当選した²⁶⁵。環境社会学者である嘉田知事は「もったいない」をキャッチフレーズに、栗東市²⁶⁶に予定されていた新幹線新駅の建設凍結や、計画中のダム事業の凍結や見直しを公約に掲げ²⁶⁷、自民、民主、公明党が相乗りで推薦した現職の國松善次氏を破って当選した。嘉田知事は、社民党の支持は受けたものの政党推薦を受けず「無党派知事」と呼ばれた²⁶⁸。就任前から嘉田知事は「流域治水」という考え方を主張していた。「流域治水」とは、治水対策を河川だけではなく、流域全体で取りくむ治水を指し、国交省では2000年の河川審議会の中間答申で示された²⁶⁹。答申によると、洪水を防ぐために宅地のかさあげや土地利用の方策をたて、河川と下水道との連携を強化し、河川整備の他に雨水の貯留、危険地域での建築制限やハザードマップ作成や公表などを組み合わせて行うこととされた²⁷⁰。これまでの治水対策の主たる考え方であった“雨水を河川だけで処理し、下流に安全に流すことによる治水”ではなく、“河川の外も視野に入れて、流域全体で雨水を受け止めることによる治水”を目指し、治水の主軸にダム事業を据えていない。

嘉田知事の当選直後から、庁内では流域治水をめぐる2つのグループが形成されたという²⁷¹。県職員によると2つのグループとは「ダム計画を見直すべき派」と「ダム計画を見直すことは必要ない派」であった²⁷²。前者は「河川法改正や財政状況などからダム計画を見直すべき」²⁷³とし、後者は「国からのダム計画見直しの指示もない中、今見直すことはできないし、必要もない」とする考え方を主張し、両者は平行線を辿っていた²⁷⁴。また、嘉田知事当選直後からマニフェストを読み、「この内容を実現するのは難しい」ことを示す書類を作成するよう上司から指示を受けた職員もいたという²⁷⁵。

2008年、嘉田知事の主導で県は管理する全ての河川を対象に洪水・氾濫の危険度を調べる「滋賀県中長期実施河川の検討」を行った。河川整備の緊急性のランク分けを行うためであった²⁷⁶。ランク分けは、財政状況の悪化に伴い、河川整備予算が減少していること²⁷⁷と

²⁶⁵ 朝日新聞、2006年7月3日

²⁶⁶ 滋賀県南部地域の市。

²⁶⁷ 選挙の際、嘉田知事は「かだ由紀子マニフェスト」として「新幹線新駅凍結」や「ダム見直し」を公約として掲げていた。朝日新聞、2006年7月3日。

²⁶⁸ 朝日新聞、2006年7月3日

²⁶⁹ 国交省、河川審議会中間答申、「流域での対応を含む効果的な治水の在り方について」、http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/past_shinngikai/shinngikai/shingi/001219index.html (2016年4月30日確認)

²⁷⁰ 同上

²⁷¹ 県担当者へのヒアリング (2013年10月)

²⁷² 同上 (2015年3月)

²⁷³ 同上

²⁷⁴ 同上

²⁷⁵ 同上

²⁷⁶ 目的は「ハード対策」の順位付けをすることで、河川はA～Dまでの4ランクに分けられ、「緊急性の観点から整備実施を必要とする河川」とされたAランクには約30の河川が該当した。

「滋賀県中長期整備実施河川の検討結果」(平成20年10月) p.9他

県内で集中豪雨が頻発していることの2点が理由とされた。同様の検討は、前任の國松善次知事²⁷⁸が、道路整備で既に行っていた。道路建設に優先順位をつけ、政策決定過程の可視化を図ることを目的としたプログラムを策定して²⁷⁹。嘉田知事は「道路で出来ているのなら、次は川」と主張し²⁸⁰、河川の調査とランク付けを行うことで今後の整備の方針を示したいと考えていた²⁸¹。検討の結果、芹川は「最優先して整備すべき」河川とされる「Aランク」に位置づけられた²⁸²。

一連の検討を並行して、県は芹川の河川整備計画も策定していた。策定過程で県は「芹川川づくり会議」²⁸³を設置し、芹川の治水政策全般について地域住民を交えた議論を行って、2007年6月には、知事と住民との意見交換会を開いた²⁸⁴。そこで住民からは「ダム建設費を上流だけに投資するのではなく、下流の住宅周辺の河川にも投資できないか」²⁸⁵などの意見が出された。2008年10月の第10回「芹川川づくり会議」において、県は「芹川の治水対策基本方針（案）」を提示した²⁸⁶。ダムと河川改修を組み合わせる方法はダムが完成するまでに多額の費用がかかり、それよりも堆積した土砂を除去する方が早く安く、治水安全目標の達成が可能とする方向性が提示された²⁸⁷。

一方、この年に、芹谷ダムは「監視委員会」で3度目の審議対象となった。「監視委員会」の議論は県と終始対決姿勢で進んだ。県が「芹川川づくり会議」で既にダム事業終了を提示していたため、委員会は面子を潰されたと反発していた。「委員長が審議開始冒頭で「委員会での審議の前に知事が芹川の治水事業を決定したという形で我々の耳に入ってきているため、…中略…第三者委員会としての運営自身を難しくし、支障をきたすように考えら

²⁷⁷ 1998年と2008年を比較すると、単独および補助河川改良事業費が24.8%に減少していることがあげられた。（「滋賀県中長期整備実施河川の検討結果」（平成20年10月）p.6。

²⁷⁸ 1998年7月～2006年7月まで滋賀県知事に在任。

²⁷⁹ 「どこに、どんな道路が、いつまでに必要か」をモットーに道路整備の優先順位を決めた。10年を時限としたもので、5年ごとに進捗状況が公表され、それに応じて計画の見直しが行われている。「滋賀県道路整備マスタープラン[概要版]」（平成15年4月）

²⁸⁰ 県担当者へのヒアリング（2013年10月）

²⁸¹ 「河川の選定結果」（平成20年10月）

²⁸² 平成20年10月「滋賀県中長期実施河川の検討結果」

²⁸³ 滋賀県は芹川の河川整備計画を策定するにあたり、芹川の治水や自然環境について住民の意見を聞く場として「芹川川づくり会議」を設置した。2001年から2002年までに6回開催され、いったん中断したが、2007年に再開された。目的はダム建設の賛否を住民に問うものではなく、河川整備計画に地域の住民の意見を反映するものである。

「第1回 芹川川づくり会議プログラム」pp.1-3

<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/h-doboku/files/01kawadukurihaihushiryoku-1.pdf>
（2017年4月30日確認）

²⁸⁴ 『嘉田知事との意見交換会～芹川の川づくり～』のまとめ（平成19年6月3日）。約120名が参加した。

²⁸⁵ 同上

²⁸⁶ 「第10回芹川川づくり会議」（平成20年10月5日）資料-3、p.13

²⁸⁷ 同上、p.10

れ、極めて遺憾」とする発言を行った²⁸⁸。委員長は審議が始まる前に「芹川の治水対策基本方針（案）」にダム事業の終了が盛り込まれたことに強い不満を示した。「行政の姿勢として、建設推進する時は推進のための都合のよい理論構築をし、中止する時は前言を翻して中止に都合のよい理論に基づいて資料を作り説得する」²⁸⁹など強い批判が出された。県事務局も「46年間放ったらかしにしてきたダム建設予定地の方々への対応を緊急にしていかないと、ダムを中止するだけでは済まない。そちらの方の対策も考えていきたい」²⁹⁰と応じている。県が述べた「対策」は、のちに事業終了に伴う地域への影響緩和策の実施につながっていく。「監視委員会」は議論の結果、2009年1月に県の方針を追認する形で「中止」の答申を示し、2009年1月に県は終了を決定した²⁹¹。尚、県の事務局は2009年1月の「監視委員会」の議論で、あらかじめ鳥取県の中部ダム事業の終了を参考にし、その際、鳥取県の終了に伴う地域振興策を取り寄せて庁内で議論を行っていたと委員らに説明した²⁹²。

芹谷ダムは、1997年の「ダム事業の総点検」の対象となっていたが、県は事業費の内訳や想定氾濫区域内氾濫面積など資料計10点を提示した上で「継続」と解答している²⁹³。2000年の「与党3党の見直し」では対象にはならなかった。県は終了に際し「国からの影響はなかった」とした。

1985年の事業採択から24年、全体事業費は、398億円で、約33億円を費消していた。本体工事には着工しておらず、実施計画調査段階であった。家屋移転の補償や用地買収は行われていなかった²⁹⁴。進捗状況を以下に示した。

表 4-2-2 芹谷ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費	費消額
芹谷	実施計画調査	398億円	33億円

(滋賀県提供資料等により筆者作成)

終了への強い反対アクターは多く存在した。代表的な反対アクターはダムの下流域の彦根市の市長²⁹⁵であった²⁹⁶。芹谷ダム終了を表明した滋賀県に対して、「公開質問状」を提出し、「市民への説明手続きが十分でない」²⁹⁷とした。芹谷ダムを必要とする内容が市のホー

288 「平成20年度第6回公共事業評価監視委員会議事要旨1」（11月21日）

289 同上

290 「平成20年度第7回公共事業評価監視委員会議事要旨1」（1月9日）

291 滋賀県、芹谷ダム

<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/kasen/dam/seritani.html>、2017年530日確認

292 同上

293 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

294 県提供資料による（2015年1月）

295 獅山向洋市長、彦根市議を経て、1989年に市長選に出馬し初当選。その後、落選したが、2005年に2度目の当選を果たし、2013年まで市長を務める。

296 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

297 同上（2014年11月）

ムページに公開された²⁹⁸。彦根市は市長が選挙で落選するまではダム終了反対を貫いたという²⁹⁹。一方、建設予定地である多賀町は終了には反対せず、「芹川川づくり会議」開催期間中に町長は嘉田知事と協議し、県の方針に同意した。地元住民の中にも終了反対アクターはいて「もともとは建設反対だった。県の説得に応じたのに今更何を」と県の政策変更を批判した³⁰⁰。また、県土木職OBも事業終了へ強く反対し、県担当者話では「県庁へ怒鳴り込みに来られたことが何度もあった」³⁰¹という。県の出先機関である現場の建設事務所も「終了になったらどのツラ下げて翌日から地元に行けというのか。そんな仕事は出来ない」という職員もいたという³⁰²。ダム建設を所管する河川開発課の一部職員も終了に反対であった。「河川開発課はダム事業を推進することが職務であり、見直したり精査したりすることは職務ではない」と主張する職員もいたという³⁰³。事業終了のプロセスは、先述の「ダム計画を見直すべき派」と「ダム計画を見直すことは必要ない派」の2つのグループの相克の中で進められていたが、終了への流れが決定的になったのは、「川づくり会議」などで住民の意見が「終了」とされた時であった。「ダム計画を見直すべき派」が大勢を占めるようになり³⁰⁴。「徹底抗戦」³⁰⁵を主張していたグループも、事業終了に必要な作業を行い始めたという。

強い反対アクターが多くいる中、県の官僚たちは嘉田知事の政策選好を実現するために、「2段階整備」というアイデアを提示した。「2段階整備」とは治水目標達成までの河川整備を「当面目標」と「将来目標」の2段階に分けるという考え方で、その特徴は時間を重視したことにある。県は芹川の治水対策について、「将来目標（1/100）」の安全度を達成するためには、「ダム+河川改修」が有効な計画案の1つと位置づけていた。しかし、先行してダム建設に着手した場合、「ダムが完成すれば、一定の治水安全度（1/40）までを確保することができるが、完成するまでにあと365億円という多額の事業費がかかる」と算出した³⁰⁶。一方、「（河川の）堆積土砂除去を先行した場合、今後20年の「当面目標（1/30）」の安全度を達成するのは格段に早く安く（約15億円）、当面の整備目標を達成することが可能」³⁰⁷とした。そして、「当面の整備目標（1/30）をまず達成し、その後、将来目標（1

²⁹⁸ 彦根市、「芹川の洪水に関する資料館」、「集中豪雨に芹川はどのくらいまで耐えられるか？」<http://www.city.hikone.shiga.jp/cmsfiles/contents/00000000/749/shuchugou.pdf>（2017年4月30日確認）

²⁹⁹ 県担当者へのヒアリング（2014年11月）

³⁰⁰ 同上（2013年10月、2014年4月）

³⁰¹ 同上（2013年10月）

³⁰² 同上（2013年10月）

³⁰³ 同上（2015年3月）

³⁰⁴ 同上（2013年10月、2014年4月）

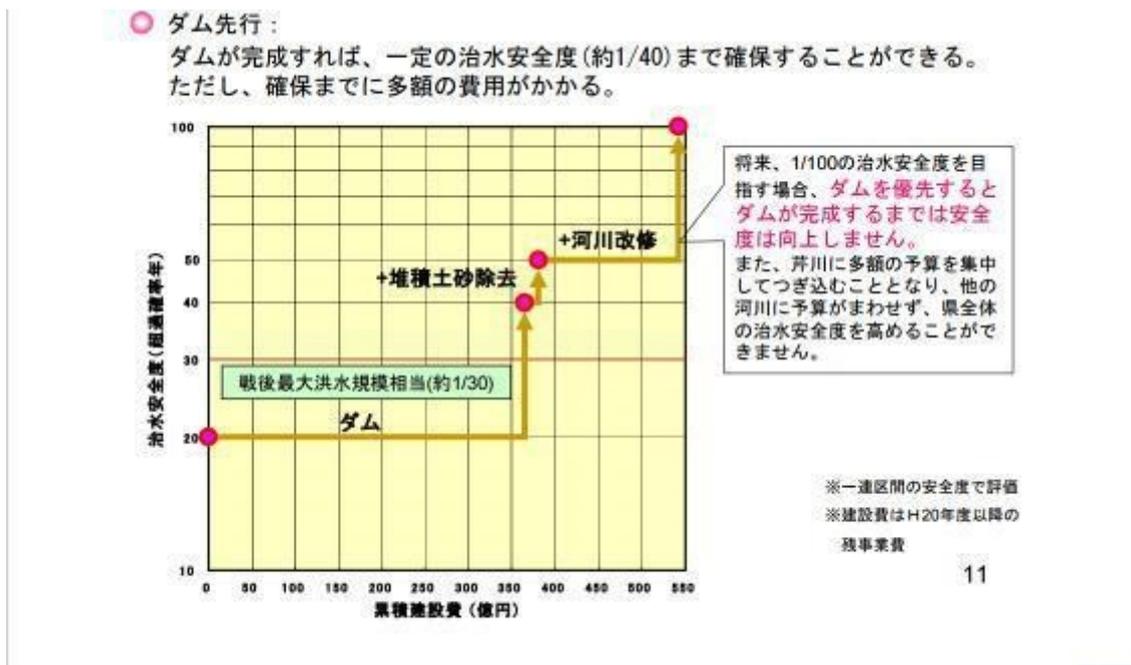
³⁰⁵ 同上（2015年3月）

³⁰⁶ 「平成20年度第6回滋賀県公共事業評価監視委員会」資料—2—2（説明資料）芹谷治水ダム建設事業」（平成21年1月9日）、p. 18

³⁰⁷ 同上、p. 19

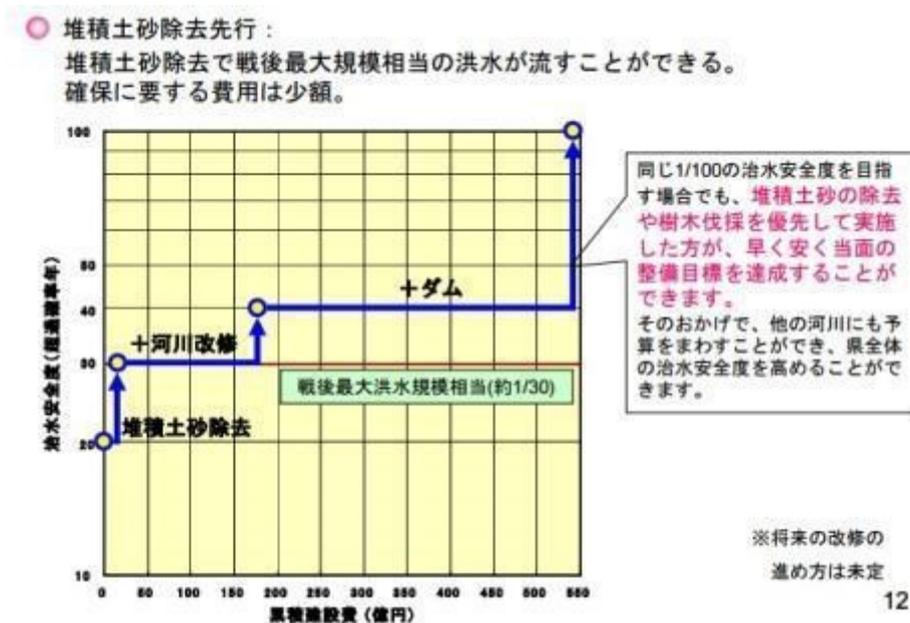
/100) を将来的には目指す」という「2段階整備」³⁰⁸を行うとした。「当面目標」に早く達成するためには、河川改修を先行させて整備した方が早くかつ費用も安くあがるという考え方にに基づき、ダム事業は終了とされた。芹川は「最優先して整備すべき河川」だからこそ、芹谷ダムは終了されたということになる。滋賀県はこの考え方を以下の図で提示し、終了への関連アクターの合意調達を試みた。

図 4-2-2 滋賀県が示した芹谷ダムの治水安全度の考え方（ダムを先行させた場合）



³⁰⁸ 県担当者へのヒアリング（2013年10月）

図 4-2-3 滋賀県が示した芹谷ダムの治水安全度の考え方（河川改修を先行させた場合）



（図 4-2-2, 4-2-3 いずれも「平成 20 年度第 6 回公共事業評価監視委員会 資料 2-2（説明資料）芹谷治水ダム建設事業（平成 20 年 11 月 21 日）、芹川の治水対策方針の検討」から抜粋）

県は終了に伴う地域振興計画を実施するための協議を多賀町と開始した。ダム建設に伴う損失補償が確定しておらず、水没移転の補償が行われていなかったため、地域振興計画を県は「ダムの代替策ではなく、終了に伴う影響緩和策」³⁰⁹と位置づけた。立ち退きが予定されていた 24 世帯は家屋の修繕が先送りされ、老朽化が進んでいたため³¹⁰、計画の内容は生活再建のための社会資本整備とされた。県は家屋の改修等を盛り込んだ計画を策定し、住民に同意を求めていたが、住民らは使途制限のない補償金を求め、議論は平行線を辿った³¹¹。しかしその後、県は家屋の調査を実施し、老朽化に応じた修繕費を算出し補償するとした。県は家屋改修支援事業費 3000 万円を盛り込んだ一般会計補正予算案を議会に提案し、可決された³¹²。知事は予定地を訪問し、住民に事業を終了したことを謝罪した³¹³。2011 年 1 月、県と多賀町は「芹谷地域振興計画基本方針」の合意書に調印した³¹⁴。県は計約 4 億 8000 万円を 2013 年度予算に計上した。内訳は合併浄化槽を含めた家屋補修に 3 億円、道路整備

309 県担当者へのヒアリング（2015 年 3 月）

310 朝日新聞、2010 年 11 月 18 日（滋賀県版）

311 同上、2010 年 8 月 26 日（滋賀県版）

312 同上、2010 年 11 月 18 日、2010 年 12 月 1 日（滋賀県版）

313 同上、2010 年 12 月 27 日（滋賀県版）

314 同上、2011 年 1 月 19 日（滋賀県版）

や土砂崩れ対策などに1億8000万円であった³¹⁵。2014年度から着手され、事業はほぼ完了した。嘉田知事は地域を視察し、県が整備を完了した集会所で住民と意見交換を行った³¹⁶。

知事町長双方ともに地域住民との合意調達には「時間がかかった」「ダム推進の立場の住民が残っていた」と終了への困難があったとした³¹⁷。尚、県と多賀町が振興計画で合意した後も、下流域にあたる彦根市は市長が選挙で敗れる2014年まで終了に反対し続け、ダム事業終了を彦根市が応諾したのは市長交代後であった³¹⁸。

芹谷ダムの終了検討開始を県担当者は「2007年秋ごろの「中長期整備計画実施河川の検討」の実施を考え始めたころ」と解答しているため³¹⁹その時点と考え、終了合意は彦根市長が交代した2013年5月と考える。県が終了検討から決定までに要した時間は約1年半でその後、地域振興計画をめぐって地元の合意調達を得ることに加えて下流域の彦根市が終了を受け入れるまでに要した時間は4年以上であった。終了を決定するまでよりも、終了決定以降の方が合意調達に時間を要した。検討開始から合意調達完了までは約5年8カ月であった。芹谷ダムの終了のプロセスをまとめると以下のようになる。

表 4-2-3 芹谷ダムの終了の経緯

1963年	予備調査開始
1985年	実施計画調査開始（事業採択）
1998年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県の公共事業評価監視委員会で審議対象となる。県は「継続」とする ・ 国の「ダム事業の総点検」で点検対象になる。県は「継続」とする。
2001年	河川整備計画策定に伴う「芹川川づくり会議」第1回開催
2002年	多賀町の利水事業からの撤退で治水専用ダムに用途変更
2003年	県の公共事業評価監視委員会で審議対象になる。県は「継続」とする。
2006年7月	・ 嘉田知事就任
2006年9月	・ 流域治水政策室新設される。
2007年	「芹川川づくり会議」再開、6月に知事と住民の意見交換会開催
2008年10月	・ 県の「中長期整備計画実施河川の検討」開始する。芹川はAランクと分類される。
2008年11月	・ 「第10回芹川川づくり会議」で県が「河川改修の方がダムより妥当」とする治水対策方針（案）を発表

³¹⁵ 毎日新聞、2011年1月19日

³¹⁶ 読売新聞（滋賀県版）、京都新聞、産経新聞（滋賀版）、2013年3月21日他

³¹⁷ 中日新聞、2011年1月19日

³¹⁸ 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

³¹⁹ 県担当者へのヒアリング（2013年10月）

	・県の「公共事業評価監視委員会」で審議対象になる。
2009年1月	・「監視委員会」で「中止」の答申が示される ・県は事業終了決定
2011年1月	「芹谷地域振興計画基本方針」で県と多賀町が合意
2013年5月	市長交代に伴い彦根市は終了に合意

(滋賀県提供資料等に基づき筆者作成)

2、北川第1ダム、第2ダム

次に、北川第1ダム、第2ダム事業の終了のプロセスを検討する。2基のダムはセットで、県が安曇川³²⁰の洪水対策を目的とし高島市に計画した。1953年、台風による安曇川の氾濫で死者13名の被害が出たことが発端となった³²¹。県は1973年から予備調査を13年かけて行い、1986年から実施計画調査を行った³²²。1988年には、県は第1ダム、第2ダムあわせて事業費を計430億円と算定した³²³。当初、多目的ダムとされた北川第1・第2ダムは、水需要の減少に伴い、県は2002年に治水のみを目的とするダムに変更したが、2007年に予定地付近にイヌワシやクマタカの営巣が確認されたため、いったん事業を中断し、生態系の調査を行った³²⁴。

一方、県は2008年に安曇川についても「中長期実施河川の検討」を実施し、「最優先して整備すべき」とされる「Aランク」に位置づけた。一方、国では2009年、民主党への政権交代が起き、都道府県へのダム事業の「検証要請」で北川第1、第2ダムともに対象となった³²⁵。県は以前から「北川ダムを見直し対象として意識はしていた」³²⁶としていて、国の要請を受けて検証を開始し、前に終了した芹谷ダムと同様に、「流域治水」「2段階整備」というアイデアに基づいた検討を行った。県が決めた安曇川の治水安全度の目標は「当面目標」は1/30、「将来目標」は1/100であった³²⁷。検討の結果、安曇川の場合、「当面目標が達成できれば、1954年に起きた洪水を除けば、全てカバーできる」という見解を示し

³²⁰ 高島市などを流域とする流域面積約300平方km、流路は約58km。「平成23年度第1回滋賀県公共事業評価監視委員会説明資料[北川治水ダム建設事業]（平成24年度1月24日） p.4

³²¹ 同上、p.7.

³²² 滋賀県、「北川ダムの経緯」

<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/kasen/dam/kitagawadata/kitagawanenpyou.html>(2017年4月30日確認)

³²³ 同上

³²⁴ 同上

³²⁵ 同上

³²⁶ 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

³²⁷ 「滋賀県公共事業評価監視委員会」（平成24年1月24日）「平成23年度事業評価監視委員会説明資料[北川治水ダム建設事業] 北川ダム建設事業ダム検証に係る検討結果資料2-1①」 p.16

た³²⁸。当面目標を達成することを前提に、ダム、河川改修、遊水池、放水路等どれを組み合わせて採用するのが妥当かについて、国が示した安全度、コスト、実現可能性、持続性、柔軟性、地域社会への影響の7つの評価軸に沿って検討した³²⁹。その結果、ダムよりは河川改修をまずは行った方が目標に早く達成でき、事業費もあと51億円で済むとする意見をまとめた³³⁰。

一連の検討を行うにあたっては、県は2011年に計3回に渡って「検討の場」と呼ばれる地元住民との対話の場を設けた³³¹。知事、予定地の高島市長をはじめとして県、市の関係者など39名が住民らと車座となり、のべ87名がその議論を傍聴した³³²。県はダム事業の概要や経緯を説明し、住民と意見交換を行った。住民からは「下流の生命財産を守るために建設に協力して欲しいとの県の要請で協力したが、国の政策変更や県の財政状況でダムをやめても反対はしない」「知事訪問で状況はわかった。これからは地域整備のことを考えていく」「ダム事業で使った114億円は無駄にならないのか」「まず1/30を確保し、1日も早く1/50、1/100を目指してほしい」などの意見が出された³³³。流域の7箇所においても個別の地元への説明と意見交換会が行われた³³⁴。「早く1/30にしようとするのは間違いないと思う」「ダム計画は残しておいて欲しい」「ダムには基本的に反対」などの意見が出された³³⁵。

2011年12月に河川の専門家による「淡海の川づくり検討委員会」が開催され、「河道改修を先行する案が最も優位とする県の提案は妥当」とする意見が示された³³⁶。2012年1月に「監視委員会」が開催され、「低コストで最も早く効果が出る河道改修を先行することは妥当とし、早期の河道改修の実現を求める」「ダムを一旦終了することで、ダム事業に協力してきた建設予定地域が不利益を被ることのないよう対策を求める」「下流で当面の整備目標(1/30)を達成した後、更に治水安全度1/50、1/100へと段階的向上を目指すにあたって、流域自治体や住民と十分注意して進めること」などの意見が県へ示された³³⁷。北川第1ダム、第2ダムは2012年1月に終了が決定した。県が北川ダムの2段階整備の考え方を説明する際に使用した図を以下に示した。

³²⁸ 同上、p. 17

³²⁹ 同上、pp. 28-30

³³⁰ 県は当面の整備目標(1/30)を達成するためには、2ダムを先行させるとあと約405億円必要、1ダムのみ先行させるとあと196億円必要、河川改修を先行させるとあと51億円が必要として、河川改修を先行させる方が、効率的であり効果的であったとした。同上、p. 39

³³¹ 「北川ダム建設事業ダム検証に係る検討結果【住民等の意見】」pp. 2-3

³³² 同上

³³³ 同上

³³⁴ 同上、pp. 8-10

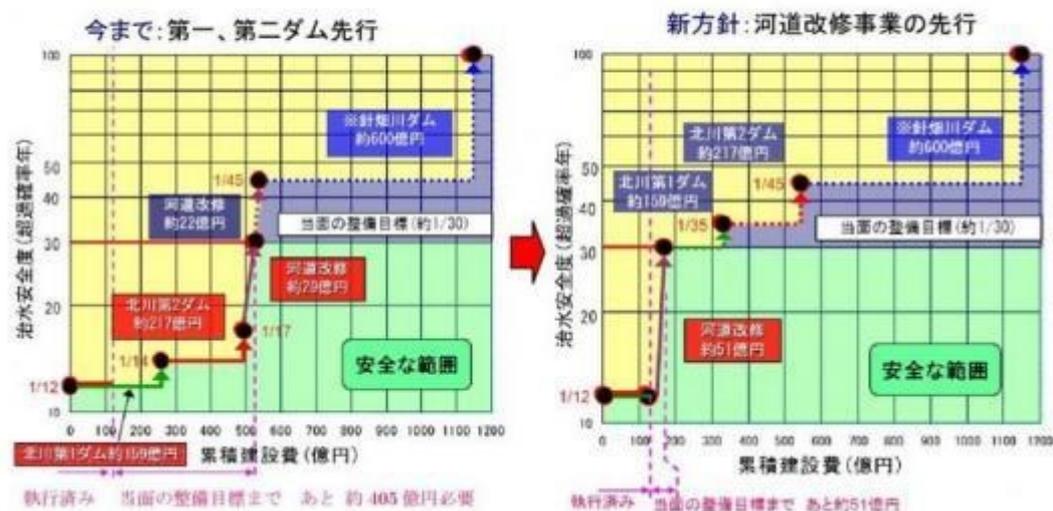
³³⁵ 同上

³³⁶ 「淡海の川づくり検討委員会 議事概要」(2011年12月21日)

³³⁷ 滋賀県公共事業評価監視委員会「対応方針(案)に対する意見」(平成24年1月24日)

図 4-2-4 滋賀県が示した北川第1・第2ダムの治水安全度の考え方

□今後の安曇川の治水対策の考え方



(県オフィシャルウェブサイト、北川ダム建設事業「県の対応方針」から抜粋)

1986年の事業採択から26年、第1第2ダムあわせた全体事業費は、430億円で、事業ペースでの進捗率は26%で114億円を執行済みであった³³⁸。第1ダムは1999年に取り付け道路の工事に着手して建設段階にあり、第2ダムは、調査段階であった。

表 4-2-4 北川第1・第2ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費	費消額
北川第1	建設工事（取付用道路工事）	430億円	114億円
北川第2	実施計画調査		

(滋賀県提供資料等により筆者作成)

ダム終了決定後、県は地域振興計画の作成に着手した。芹谷ダムに比べて北川ダムは事業が進捗していて、「損失補償の基準も締結され、水没移転補償も完了し、ダム建設に伴う周辺地域整備事業計画も策定済み」³³⁹であった。集落移転も完了していたため、計画の内容も事業着手時に策定済みの周辺地域整備事業を終了に伴う内容に変更した。2013年2月、計画の内容に県と市双方が合意し、知事は地元の高島市朽木支所を訪れ、協定を締結した³⁴⁰。協定に盛り込まれた事業の内容は、県道の補修や地区の集会所の設置や耐震化などで事業費は約11億円³⁴¹で、着手は2013年に行われた。県と地元市町村や住民らと協議を開始して

³³⁸ 「滋賀県公共事業評価監視委員会」（平成24年1月24日）「平成23年度事業評価監視委員会説明資料[北川治水ダム建設事業] 北川ダム建設事業ダム検証に係る検討結果資料2-1①」 p. 10

³³⁹ 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

³⁴⁰ 朝日新聞、2013年3月28日（滋賀県版）

³⁴¹ 読売新聞、2013年3月28日、京都新聞、2013年3月27日他

から合意に至るまでは1年2ヶ月を要していた。

北川第1・第2ダムについては、終了検討開始を県担当者は「2008年10月の中長期整備計画実施河川の検討で北川が「Aランク」となった時点」³⁴²と解答したためその時点と考へ、終了合意調達を地元との協定への調印式が行われた2013年3月と考へた。終了決定までは3年3カ月かかり、地元住民との合意調達が得られるまではそれから1年2カ月かかり、計4年5カ月を要した。「外部・揉めた」類型となった。

北川第1、第2ダムは、芹谷ダムと同様、「ダム事業の総点検」の対象になったものの、県は「継続」と解答した³⁴³。2000年の「与党3党の見直し」では、北川ダムは対象にはならなかった³⁴⁴。2010年の「検証要請」については、北川ダムは対象となっていた。国からの影響を受けたかどうかについては、県は「受けた」³⁴⁵と解答した。

県は芹谷ダムの終了を検討した時点で、「北川ダムの終了も意識していた」という³⁴⁶。しかし、北川ダムは芹谷ダムと同じ2009年の「監視委員会」で審議対象となり、芹谷ダムは「中止」の答申であったが、北川ダムは「継続」となった。県はこの時点での北川ダムの終了を先に延ばすという決定をしたという³⁴⁷。県の担当者は「同時複数ダム終了」というインパクトを避けたとする³⁴⁸。県は北川ダムの終了決定時期を後にずらした³⁴⁹。県が北川ダムの「検討の場」を設置したのは、国の「検証要請」の翌年で、設置の理由を「国においてもできるだけダムに頼らない治水政策を検討するため『ダム建設事業の検証』を行うこととされました。北川ダムにつきましては、国から示された評価手法と県の考え方を併せて検証を進めて参ります」³⁵⁰とし、検討開始のきっかけに国の姿勢を根拠として示した。県職員らは、県議会や県議らへの説明の際にも「国からの検証要請に基づいて」とたびたび述べた³⁵¹。県職員は「北川ダムは県独自で終了への検討を進めてはいたが、国の力も借りた」³⁵²としている。

北川第1第2ダムの終了プロセスで終了に強く反対したアクターはいなかったという³⁵³。当初、予定地の高島市長が反対していたが、最終的には県の「2段階整備」のアイデアに同意し、終了に賛成した³⁵⁴。地域の住民からは、ダム推進を望む声もあがったが³⁵⁵、それ自

342 県担当者へのヒアリング（2013年10月）

343 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

344 2000年の「与党3党の見直し」では滋賀県内で計画中のダムは対象とならなかった。

345 県担当者へのヒアリング（2013年10月）

346 同上

347 同上

348 同上

349 同上

350 「北川ダム建設事業「検討の場」」「第1回開催案内」（平成23年2月12日）

351 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

352 同上

353 同上

354 高島市長は、2011年9月11日の「第3回検討の場」で「時代の流れの中で、ダムに頼らない方向、或いは河道改修が必要という方向はやむを得ないと考えている。ダム計画は

体では終了のプロセスに影響を与えるような強い終了反対にはならなかった。現在、滋賀県には計画中の県営ダム事業はない。

表 4-2-5 北川第1・第2ダムの終了の経緯

1973年	予備調査着手
1986年	実施計画調査開始（事業採択）
1995年	北川第1ダム建設に関する基本協定を地元と締結
1997年	・北川第1ダム損失補償基準に関する協定を地元と締結 ・「ダム事業の総点検」で対象になる。県は「継続」とする
1998年	県の「公共事業評価監視委員会」で審議対象となり、「継続」と答申が示され、県は「継続」とする。
1999年	北川第1ダム取付道路工事開始
2002年	治水専用ダムに用途変更
2006年7月	・嘉田知事就任
2006年9月	・流域治水政策室新設される。
2007年	生態系調査のため、事業中断
2008年10月	県の「中長期整備計画実施河川の検討」で北川は「Aランク」とされる。
2009年1月	芹谷ダム終了決定
2010年9月	国の「検証要請」の対象となる
2011年	・「検討の場」を3回開催（2月～9月） ・「地域別意見交換会」を7箇所で開催（11月～12月） ・専門家による「淡海の川づくり検討委員会」（12月）を開催
2012年1月	・「監視委員会」で審議対象となる。「中止」の答申が示される。 ・北川第1、第2ダム終了
2013年3月	「地域振興計画」で地元関係者との協定調印式
2014年	振興計画に伴う事業はほぼ完了。

（滋賀県提供資料等に基づき筆者作成）

滋賀県のダム事業終了の経緯は以上である。ここで事業終了の帰結について叙述する。

見通しが甘かったと言われたが、私はそのように思っていない」という趣旨の発言をしている。滋賀県、「北川ダム建設事業ダム検証に係る検討結果（関係者の意見等）」から。その後、2012年1月22日開催の「報告の場」では「ダムは100年に1度の災害を防ぐためにも必要かと思いますが、それよりも30年に1度の災害を防ぐということもやはり近々の大きな課題、問題として考えていく必要がある」としている。滋賀県、「平成23年度第1回滋賀県公共事業評価監視委員会説明資料」高島市長コメント要旨より。

³⁵⁵ 平成24年1月24日、滋賀県公共事業評価監視委員会資料2-3、「北川ダム建設事業ダム検証に係る検討結果（関係者の意見等）」

2014年3月に滋賀県では「流域治水基本条例」が施行された³⁵⁶。ダムに頼らない治水の必要性を訴える嘉田知事の看板政策が実を結んだと報道された³⁵⁷。条例には水害の危険性が高い地域³⁵⁸での建築規制が盛り込まれ、河川整備や避難計画の整備などの県の複数の部署を横断する内容となった。また、条例の施行を受けて、関西アーバン銀行³⁵⁹は浸水警戒区域内で対策を施した住宅の購入や増改築を対象に、住宅ローンに優遇金利を適用する商品「県流域治水推進住宅ローン」の取り扱いを始めた³⁶⁰。

滋賀県のダム事業終了は全て知事主導によるものであった。知事は直接、自らの政策選好を官僚たちに伝達し、組織編成、人材、財源の面でいずれもダム事業終了を促進できるよう変更を行った。組織編成では知事は当選2ヶ月後に、「流域治水政策室」³⁶¹を設置した³⁶²。「流域治水政策室」は、知事がマニフェストに掲げた「流域治水」を検討および実践することを目的とする部署であった。「土木交通部」の下部に設置され、これまで、ダム事業を計画および推進してきた河川開発課や、河川や港を管理してきた河港課と並列する形で新設された³⁶³。「流域治水推進室」は室であったが、課とほぼ同等に位置づけられた³⁶⁴。流域治水政策室発足当時、職員数は5人であった³⁶⁵。知事再選後の2011年、流域治水政策室の上部には「流域政策局」³⁶⁶が新設された。かつての河港課や河川開発課が行っていた職務を担当する部署も、流域治水政策局に内包され、その下部に属する組織編成となった。流域治水政策室の職員は9人増員されて、計15人になっていた³⁶⁷。知事は自らのアイディアを実現すべく、庁内の組織を改編していったことが伺える。

³⁵⁶ 朝日新聞、2014年3月25日（滋賀県版）

³⁵⁷ 同上

³⁵⁸ 2017年6月に滋賀県米原市内の約13haが初めて浸水警戒区域として住宅を新築、増改築する際は敷地をかさあげするなどして大雨の際に想定される水位より高い位置に住宅を設けるよう義務付けられた。県が費用の2分の1を助成する（朝日新聞、2017年6月16日（滋賀県版））

³⁵⁹ 本店大阪市

³⁶⁰ 朝日新聞、2017年6月16日（滋賀県版）

³⁶¹ 流域治水政策に関する調査・企画および調整の業務のほか、河川整備計画の策定についての業務、公共土木施設の災害普及に関する業務を行うとされている。

滋賀県、「流域治水政策室」、「仕事と役割」

<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/ryuiki/>（2017年4月30日確認）

³⁶² 県提供資料（2014年4月）

³⁶³ 同上

³⁶⁴ 県提供資料、県担当者へのヒアリング（2014年4月）

³⁶⁵ 同上

³⁶⁶ 流域治水政策を河川の維持管理や改修と一体的に取り組むとともに、琵琶湖・淀川水系における下流域と連携した広域的な視点での河川政策を推進するとされている。

滋賀県、「流域政策局」、「仕事と役割」

http://www.pref.shiga.lg.jp/h/kako/ryuukiseisakukyoku_top.html（2017年4月30日確認）

³⁶⁷ 県担当者へのヒアリング（2013年10月、2014年4月）

図 4-2-5 滋賀県の組織図（流域治水政策室）

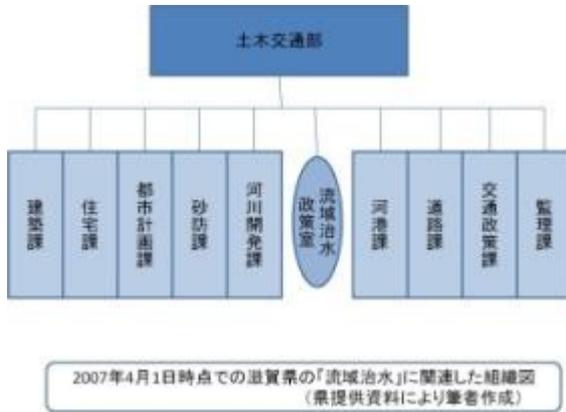
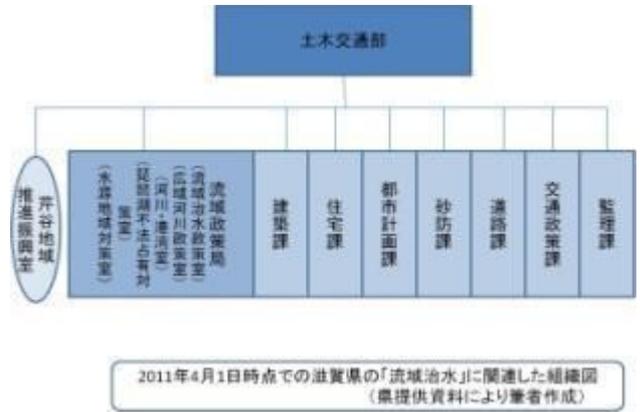


図 4-2-6 滋賀県の組織図 2（流域治水政策局）



次に予算の状況を検討する。他の多くの都道府県と同様、滋賀県も財政状況の悪化を課題としていて、県の河川整備事業に充当する予算は、1998 年以降、減少の一途をたどってきた³⁶⁸。しかし、2011 年に流域政策局が設置されると局の予算は新規で 77 億円が計上され、うち、河川事業予算も 50 億円と前年の 47 億円に比べて増加に転じる³⁶⁹。以降、流域政策局の予算は増え続け、2014 年度は 102 億円と発足当初と比べて約 1.5 倍に増えた。それに伴い、河川整備事業予算も増え続け、2014 年度は 64 億円となった³⁷⁰。県全体の財政は緊縮状態であるにもかかわらず、「流域治水」という知事のアイディアの進展に伴い、流域治水政策局および河川整備事業の予算は増加傾向にある。全国の都道府県が軒並み、河川整備事業予算を減少させていく中、滋賀県では異例の対応となった。

最後に人事の状況を検討する。治水政策にかかわる部署の人事について、国から県への出向人事と県庁内人事を順に検討する。国からの出向人事を見ると、滋賀県の「河港課長」というポストは、戦後まもない時期から歴代、国からの出向官僚である技官の「指定席」であったという³⁷¹。河港課長は琵琶湖にかかわる河川や港を管轄し、治水計画を統括するポストの長で県職員によると「とりわけ重要なポジション」であったとされる³⁷²。県の技官は入庁当時「君は知事にはなれるかもしれないが、河港課長になることだけは無理だ」と言われたことを覚えている³⁷³。しかし、嘉田知事就任翌年には河港課長への国からの出向人事は終了した³⁷⁴。2 年後、河港課長の上長にあたる土木交通部長への国からの出向人事も終了し

368 県提供資料、県担当者へのヒアリング（2014 年 4 月）

369 同上

370 同上（2013 年 10 月、2014 年 4 月）

371 同上

372 同上

373 同上

374 2007 年度で終了。県担当者へのヒアリングによる（2013 年 10 月、2014 年 4 月）

た³⁷⁵。知事がこの前後に「県の政策に反対ばかりする国の人はいませんでした」と公的な場所で発言したのを県職員は聞いている³⁷⁶。知事の発言からは県が独立的に³⁷⁷琵琶湖や河川にかかわる治水政策を形成および執行しようとしていたことが伺える。

次に庁内の人事を見ると芹谷ダム終了に庁内で強く反対したのは先述の建設事務所長で、2008年10月に終了の方向性が提示されて以降、更に半年（2009年春の人事異動まで）間、同一人物が務める状況となった。その間「（ダム事業を推進してきた）建設事務所所長や職員らはかなり疲弊することがわかった」という³⁷⁸。次の北川ダム終了の際は、「検討の場」の会議の開催期間中に定期の人事異動があったため、県は建設事務所長をこのタイミングで交代させたという³⁷⁹。後任は「1回目の芹谷ダム終了の過程を熟知し、流域治水の考え方も理解していた人物」³⁸⁰を据えた。「（終了に向かう）地元交渉の初期の段階で人を交代させた」³⁸¹という。「芹谷の時に苦労したので、2回目（の北川ダムの時）は対策がわかった」³⁸²とする。1回目の終了で、県は学習し、2回目の終了までの間に県は人事面でも課題への対策を行った³⁸³。組織、財源、人事のいずれにも知事の政策選好が大きく影響した。特に組織と人事については、「知事から担当職員に直接リクエストがおろされた」³⁸⁴といい、それを受けて「担当職員が必要な組織案と人事案をまとめあげ、知事が自分の意向を入れて決めた」とされ、財源については担当職員が「知事の意向を汲み取り、政策に必要な予算を見積もった」という。

嘉田知事はいわゆる無党派知事で県議会とは異なる政策選好にあった。新幹線新駅の見直しや一般会計予算案の編成でも県議会最大会派の自民党とはしばしば対立してきた。2007年の統一地方選では、知事を支援する「対話でつなごう滋賀の会」に属する候補が複数当選を果たしたが、それでも最大会派にはなっていない³⁸⁵。芹谷ダム終了決定後、県議会は大戸川ダム建設中止を国に求める嘉田知事の意見案をめぐり流会となり、補正予算案など39件が廃案となった³⁸⁶。県議会との緊張関係の中、知事はダム事業の終了において県議

³⁷⁵ 土木交通部長への国からの出向が終了する一方、都市計画を担当する部署には次長級の職員が国から出向した。その5年後には、道路建設を担当する部署にも次長級の職員が国から出向した。県担当者へのヒアリング（2013年10月、2014年4月）

³⁷⁶ 県担当者へのヒアリング（2013年10月、2014年4月）

³⁷⁷ この場合の「独立的」とは「行政組織の資源である権限、金銭、組織編成や人員、情報を自分たちの判断で調達できるかどうか」[曾我, 2016, p.18]と定義する。

³⁷⁸ 県担当者へのヒアリング（2015年3月）

³⁷⁹ 同上

³⁸⁰ 同上

³⁸¹ 同上

³⁸² 同上

³⁸³ 同上（2013年10月、2014年4月）

³⁸⁴ 県担当者へのヒアリング（2017年4月）

³⁸⁵ 朝日新聞、2007年4月9日

³⁸⁶ 京都新聞、2010年7月20日

会から終了への合意調達が容易に得られるとは考えておらず、直接指示を出す形で組織や財源や人事面での対応を行い、住民からの直接信託を得る形で終了を主導しようとしたことが考察される。

最後にプロセスに影響を与えると想定していた要因の状況について検討する。芹谷ダムについては、国の改革で名挙げはあったものの、県は終了への「影響はなかった」とし中央政府からの自律的な終了と捉えていた。北川第1・第2ダムについては、「影響があった」とした。国の改革で名挙げされたが、県はそれより以前から自律的に終了を検討していて、国の名挙げを終了促進要因に転換し、関連アクターへの合意調達が戦略的に利用した。一方、河川政策に携わる国からの出向官僚のポストを2つ減らし、自律的な政策選択を行える環境を整えた。滋賀県が終了した3事業について、国の3度の改革において対象であったかなかったか、また、それが県の終了決定に影響したかしなかったかを整理した。

表 4-2-6 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方

	芹谷		北川第1		北川第2	
	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない
ダム事業の総点検	○		○		○	
与党3党の見直し		○		○		○
ダム事業の検証要請		—	○		○	
地方政府の受け止め方	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無
		○	○		○	

(筆者作成)

終了反対アクターは芹谷ダムの時は強く、北川第1第2ダムの時は弱かった。これは官僚たちが1回目の終了時の課題を「学習」し、登場が予想される反対アクターらへの対応をあらかじめ行っていたことが効果をあげた。この「学習」は、住民の意見の聴取方法にも表れ、1回目の時より遥かに多い回数で住民の意見交換の場が設定された。先行研究では、官僚は、情報を収集する時間があれば、予測的対応の確率を高くし、政策の帰結に影響を与えることが明らかになっているが[京, 2011]、「学習」は事業終了の際にも援用され、効果をあげていたことがわかった。

表 4-2-7 滋賀県における終了プロセスの類型

	ダム名	内部		外部	
		揉めない	揉める	揉めない	揉める
滋賀	芹谷(せりたに)				○
	北川第一(きたがわ)				○
	北川第二(きたがわ)				○

(筆者作成)

プロセスに影響を与えそうな5つの要因の状況を以下に整理した。

表 4-2-8 滋賀県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況

	芹谷	北川第1	北川第2
主導者	知事	知事	知事
国の影響	無	有	有
反対アクター	強	弱	弱
進捗	調査	建設	調査
時期	後期	後期	後期

(筆者作成)

最後に相互参照について検討する。滋賀県は鳥取県に対して参照を行っていた。滋賀県は芹谷ダムの地域振興計画を策定する前に、鳥取県へ中部ダム事業の地域振興計画の内容について2008年に照会を行った³⁸⁷。滋賀県の担当者は、「当時、片山知事の中部ダムへの取り組みは新聞、テレビ等で取り上げられていたので、知っていた」「(中部ダム建設予定地への)現地調査は行っていないが、資料を取り寄せたとの記録がある」という³⁸⁸。鳥取県の担当者的話によると、2008年時点で、滋賀県の担当者とメールのやりとりが行われていた³⁸⁹。鳥取県担当者は、地域振興計画に盛り込まれていた水没予定地域の住民に対する生活再建のための補助金の交付要綱や計画の実施内容の一覧表を提供したという。参照が政策形成の時だけでなく、終了の際にも行われていたことがわかった。

小括

滋賀県におけるダム事業終了は3事業とも知事が主導した。ダム事業の終了は嘉田知事の知事就任以前からの政策選好の1つであり、実現のために「流域治水」というアイデアを掲げ、河川政策を支える大きな柱とした。知事が持つアイデアを政策に反映するため、官僚たちは「2段階整備」というアイデアを提示し、終了への道筋をつけた。終了へのプロセスはアイデアを媒介にした知事と官僚の相互作用の中で進んだ。知事はダム事業終了を進めるために、組織編成と財源と人事のいずれの面からも終了を促進できるような環境を整え、直接指示を出していた。知事が主導し官僚たちも住民との意見聴取に積極的であった。無党派知事であった嘉田知事は県議会からの合意調達が容易ではなかったため、庁内の環境を整え、住民からの直接信託を取って終了という政策選択に正統性を与えようとしたと考えられる。

終了のプロセスは3事業ともに終了に伴い、県が提示した地域振興計画をめぐって住民からの合意調達に時間を要し、「外部・揉める」類型となった。

³⁸⁷ 滋賀県担当者へのヒアリング(2015年3月)、鳥取県担当者へのヒアリング(2015年3月)

³⁸⁸ 滋賀県担当者へのヒアリング(2015年3月)

³⁸⁹ 鳥取県担当者へのヒアリング(2015年3月)

第3節 知事主導の終了事例で明らかになかったこと

本節では、鳥取県と滋賀県の終了事例を観察した結果、明らかになったことを示す。両県にはいくつか共通する特徴があった。終了はいずれも知事主導で、知事の政策選好が終了促進要因になっていた。1990年代以降、知事は歳出歳入面において個別政策分野の歳出にも影響を及ぼす[曾我・待鳥, 2007]と指摘されていたが、本章では歳出面において事例でもこの指摘が裏付けられていたことがわかった。

知事らは直接指示を出して官僚たちに政策選好を伝え、それを実現するために官僚たちはアイデアや方法を提示した。片山知事の政策選好は財政規律を高めることにあり、大型公共事業を次々と見直し、中部ダム事業終了はその中の1つであった。政策選好を実現するための手法は情報公開であった。嘉田知事の場合、ダム事業終了そのものが政策選好であり、実現するために流域治水というアイデアを展開した。

片山知事は終了のプロセスに直接関与し、これまでダム建設の根拠となってきたデータの再検討を命じた。嘉田知事は組織と財源と人事面で変更を図り、ダム事業終了を支えようとし、官僚たちもそれに応えた形となる。いずれも政策選好の実現のため、知事主導での合意調達が行われた。

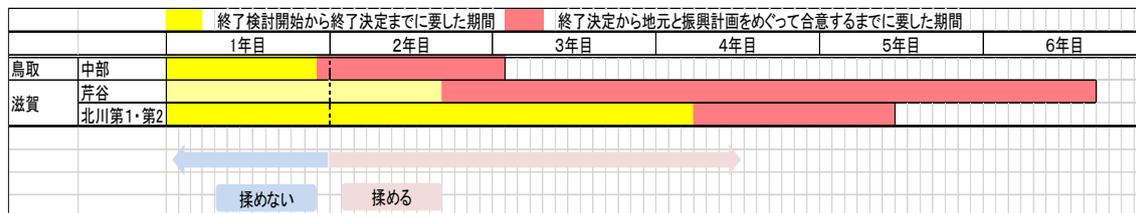
住民を終了のプロセスに参画させたのは知事の戦略的なものであったと考えられる。片山知事は議会とは緊張関係にあり、嘉田知事は「無党派知事」で、県議会与党とは政策選好が一致していない。いずれの知事も事業終了や振興策を含めた合意調達を県議会からあらかじめ容易に得ることが難しいと考え、住民を参画させることで自らの政策選好および政策選択に代表性と正統性を与えようとしたと考える³⁹⁰。片山知事の終了のプロセスの透明性へのこだわりも可視化することで住民からの直接信託を受けやすくするための1つの手法だったと考える。一般的には知事は小選挙区制で選出され一般利益を指向する[曾我・待鳥, 2007]とされ、本来であれば知事は県全体の世論から合意調達を行うべきところであるが、ダム事業は特定の地域に個別利益をもたらすもので、県全体の世論からの合意調達は得にくい特徴を持つ。そのため知事は限定された地域ではあるものの建設予定地の住民をプロセスに参画させたというのが本稿の主張である。終了の対象となるダム事業は先述の通り、個別利益追求を目的とし、かつ中央政府から独立性の低い政策領域である河川政策の1事業であるがゆえに、広く一般利益を追求する知事から見ると直接指示を出して合意調達を行わざるをえなかったと考える。

知事らは住民からの直接信託を取り付けたようとした結果、信託を得た代わりに地域振興計画を実施することとなり、今度はそこでの合意調達に長時間を要することとなった。

³⁹⁰ ヒジノは一般的に首長が自らの政策プログラムに反発する議会に直面した時、首長は有権者に政策を直接訴え、彼らからその政策の正統性を得て、議会を「迂回する」手法があるとしている[ヒジノ, 2015, pp. 112-115]。ヒジノはここで住民との対話のリスクと限界についても論じている。

整理すると、知事主導で終了した計4事例の終了プロセスはいずれも「外部・揉める」類型であった。

図 4-3-1 鳥取と滋賀の終了事例において検討開始から地域の合意調達までに要した時間



(筆者作成)

次章では、官僚主導の終了事例の叙述を行う。

第5章 官僚主導による終了事例の叙述

本章の目的は、岩手、青森、新潟県で終了したダム事業の終了のプロセスを叙述し、終了のプロセスはいかなるものかを明らかにすることにある。前章の鳥取と滋賀での終了事例は、終了を主導したのは知事で、終了のプロセスはいずれも「外部・揉める」であった。

岩手、青森、新潟の場合は、結論を簡単に先取りすれば、いずれも終了は官僚が主導していた。岩手、青森、新潟については観察前には主導者は知事ではないだろうと予想はしていたが、それ以外の誰が主導者であるかはわからなかった。そのため、この3県については地方議会や住民の可能性も含めて幅広く検討し、結果、官僚が主導していたことがわかった。先行研究などでは政治的要因が終了促進要因になることが多く指摘されていたため[Bardach, 1976][Deleon, 1978][Lewis, 2002][砂原, 2011]、官僚が終了を主導した事例が多くあったことは想定外であった。

各地方政府を率いる知事らはいずれもダム事業の終了に強い政策選好を示さず、事業終了過程に直接関与した事例はなかった。しかし、いずれの知事も財政状況の悪化に伴い、これまでの政策選択を変更し財政再建に舵を切る転換期があった。その転換期は地方政府によって異なったが、共通していたのはこの転換期に最初のダム事業終了が行われ、その後一連の終了が続いたことであった。転換期は、3県のうち岩手、青森では知事の交代時期とほぼ合致していた。新潟は知事の交代から転換期まで5年を要した。官僚たちは財政状況の悪化と知事の交代に伴い、地方政府が目指す方向性が転換したのを認識し、それに応える形で事業終了を進めたと考えられる。知事から直接、自らの部署が所管する事業を見直すよう指示がなくても、官僚たちはあらかじめ事業終了の提案を行う形で終了に向けて動き出していた。終了のプロセスは事例によってヴァリエーションがあったが、終了の提案を官僚たちが知事らに行い、合意調達を目指したのはいずれの県でも共通して見られた特徴であった。

官僚主導事例では、終了のプロセスの類型は「内部・揉めない」類型と「外部・揉めない」類型が多くを占めたが、「内部・揉める」「外部・揉めない」の各類型に属する事例が複数存在した。終了のプロセスは4類型存在し、仮説1は支持されていないよううかがえる。

第1節 岩手県

岩手県は1997年～2014年までに計5つのダム事業を終了した。本節では、これら5事業の終了プロセスを観察し、事業終了はいかなる経路を辿って決定されていくのか明らかにする。結論を簡単に先に述べると、岩手県の終了事例は全て官僚主導であった。岩手県が事業終了した期間はいわゆる「改革派」とされた知事とその後任の2代に渡ったが、いずれの事例も終了を主導したのは官僚で、主導者に変化はなかった。終了した5事例のうち4事例のプロセスは「内部・揉めない」で、最後に終了した1事例のプロセスが「外部・揉める」類型に属した。

岩手県は、都道府県の中では北海道に次いで2番目に広い³⁹¹。北上川水系など一級水系のうち県管理の河川が204本あり、気仙沼水系など二級水系のうち県管理の河川が106本ある³⁹²。県内は山間部が大半を占め、河川は奥羽山脈および北上山地を源流として、他県に流入するものと直接太平洋に注ぐものに分けられる。

2007年の洪水では北上川でカスリーン台風に次ぐ水位を記録し、死者2名を出すなど県内全域で被害が出た³⁹³。2010年に北上川で洪水が発生し、88戸の家屋の浸水被害があった。また2011年の東日本大震災で大きく被災し、県は河川を遡上する津波による被害を軽減するため下流に水門や堤防の整備も進めている。同年、豪雨で県西部と北部に被害が出て約100戸が被災し、2016年にも水害が発生するなど頻発する災害への備えなどから、住民の河川政策への関心は高い。県は現在9基のダムを管理していて、1基を建設中である。

5事業は終了した時期が1997年、2000年、2014年であった。時系列で整理し、ダムの場所を示した。

表 5-1-1 岩手県で終了したダム事業

ダム事業	事業採択	終了決定	総貯水量
明戸	1990年	1997年8月	70万m ³
日野沢	1990年	1997年8月	796万m ³
黒沢、	1992年	2000年11月	50,3万m ³
北本内	1980年	2000年11月	1070万m ³
津付	1981年	2014年7月	560万m ³

(岩手県提供資料等により筆者作成)

³⁹¹ 『岩手の河川海岸一人と自然との共生を求めて』(平成25年4月)

³⁹² 同上

³⁹³ 同上

図 5-1-1 岩手県で終了したダム場所



(岩手県提供資料に基づき筆者作成)

1、明戸、日野沢ダム

県は1997年に二級水系明戸川にある明戸ダム、二級水系久慈川にある日野沢ダムの2事業の終了を決定した。明戸ダムの終了の経緯を叙述する。明戸ダムは利水、治水を目的にした多目的ダムで、1988年に予備調査、1990年に事業が採択された³⁹⁴。1996年、県は利水を希望していた田野畑村と情報交換を行い、明戸ダムを利用して魚の養殖を計画していた田野畑村漁協組合が利水を取りやめる意向であると報告を受けた³⁹⁵。養殖の需要が減ってきたことに伴い、水需要も減少してきたのが理由であった。この時点で、県は明戸ダム事業における利水需要がほぼ消滅したことを把握し、事業の継続か終了かの検討を開始した³⁹⁶。

³⁹⁴ 「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月17日提供）、県担当者へのヒアリング。尚、岩手県は明戸、日野沢、北本内ダムの終了の経緯を公開していない。その理由について県担当者は「かなり以前のことで、（終了は）あまり褒められたことではないですし」としている（2014年10月24日）

小規模ダムの場合、予備調査が完了すると即事業実施となる。県へのヒアリングでは、明戸ダムと後述の黒沢ダムはいずれもこのケースにあたり、実施計画調査は行われていなかったが、事業そのものは調査段階であったという。

³⁹⁵ 「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月27日提供）

³⁹⁶ 県担当者へのヒアリング（2014年10月24日）

日野沢ダムは1978年に予備調査が開始され、1990年から実施計画調査が行われた³⁹⁷。日野沢ダム終了までの経緯は明戸ダムと似ている。1996年、県は日野沢ダムからの利水を希望していた山形村³⁹⁸や久慈市と情報交換を行い、利水需要の見込みがない状況を把握した³⁹⁹。県は事業の継続か終了かの検討を始めた⁴⁰⁰。

一方、翌年の1997年、国は「ダム事業の総点検」を実施し、県は国から1998年度の補助事業の概算ヒアリングに向け検討を行うよう要請を受けた⁴⁰¹。県は、当時計画があった県営ダム10事業について「総点検」を行った⁴⁰²。その3ヶ月後の8月、国は「終了・凍結選定の基準」を公表し⁴⁰³、県はこの「基準」に明戸ダム・日野沢ダムが該当することを確認した⁴⁰⁴。同日、県は県議会常任委員会で2事業を終了する旨、答弁を行った。明戸ダム事業については、利水が消滅し、残った治水については、過去の災害以降、被害が起きていないことから更なる洪水対策をする必要がないとした⁴⁰⁵。日野沢ダムについては、残った治水は、久慈川で行う方が経済的に有利であるとし⁴⁰⁶、事業終了の旨を県は山形村と久慈市に説明し了承を得た。県は終了を県議会で答弁する際、地元の県議にはあらかじめ終了の方向性を説明し、おおむね了承を得た。「総点検」の対象となった残り8事業は継続となった。県担当者の話では「進捗状況が中止の判断に影響した」⁴⁰⁷という。

この時期の岩手県政を見ると「明戸、日野沢ダムが終了した1997年という時期は県にとって非常に微妙な時期だった」と技術官僚出身の元副知事は語った⁴⁰⁸。1995年4月、元建設省職員の増田寛也氏が新進党と公明党の推薦を受けて、知事選に初当選し、知事に就任

³⁹⁷ 「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月17日提供）

³⁹⁸ 山形村は2006年に久慈市と合併した。
岩手県、「県内市町村の合併状況」

<http://www.pref.iwate.jp/seisaku/bunken/gap.ei/007276.html>（2017年4月30日確認）

³⁹⁹ 「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月提供）

⁴⁰⁰ 県担当者へのヒアリング（2014年10月24日）

⁴⁰¹ 「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月17日提供）

⁴⁰² 県担当者へのヒアリング（2014年10月24日）

⁴⁰³ 「ダム事業の総点検」でのこの「国の基準」の話がヒアリングで出てきたのは、岩手県だけであった。他の県は「基準」について「知らない」あるいは「記録に残っていない」としている。

⁴⁰⁴ 県担当者へのヒアリング（2014年10月24日）

⁴⁰⁵ 県は1961年の災害復旧事業で、河川の安全度が1/10程度確保されていて、以降、洪水被害がないため、これより更に河川の安全度を引き上げる必要がないとされた。「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月17日提供）

⁴⁰⁶ 県は日野沢川の治水対策では、安全度1/50で、河川改修をしていて、最近は洪水の被害もないことから、早急に安全度をあげる必要がないとした。「事業経緯 日野沢ダム明戸ダム北本内ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月17日提供）

⁴⁰⁷ 県担当者へのヒアリング（2013年11月23日）

⁴⁰⁸ 技術系の元副知事（1997年当時県土整備部課長）へのヒアリング（2013年11月23日）

した⁴⁰⁹。増田知事は財政規律の確保を県政の大きな柱に掲げた。しかし知事からダム事業終了の指示はなく、事業終了に強い政策選好はなかったという⁴¹⁰。「ダムに厳しいスタンスかと思っていたが実際は異なっていた」⁴¹¹という。一方、国の「総点検」の動きとは別に、1996年、県の河川事業予算は310億円とピーク⁴¹²を迎え、1997年には公共事業予算も2476億円とピークに達していた⁴¹³。しかし元副知事は「公共事業をやるには最後のチャンスでありながら、県の財政はかなり厳しくなっている狭間の時期だった。予算を要求しても金が見つからないケースが多く、借金が増えていった。庁内の雰囲気も“事業継続”で頑張れない雰囲気で“そこまで継続してダムをやる必要があるのか”という意見もあった。”ダム中止反対“を表立って言えない雰囲気だった」⁴¹⁴という。「いけいけどんどんでは（事業を）やれない状態にあるのが庁内には一般認識としてあった」⁴¹⁵という。事業のいわゆる「たな卸し」が行われていて、県立病院の経営計画の見直しも着手され⁴¹⁶、花巻空港の拡張工事や競馬場経営の見直しも検討されはじめていた⁴¹⁷。「県の財政が全国的にみても悪いことを職員は皆わかっていた」⁴¹⁸という。1997年10月、県は増田知事主導で財政規律の確保を目指す「行財政システム改革指針」を発表した。「指針」には県債への依存の減少や基金の金額確保などが盛り込まれた⁴¹⁹。翌1998年度の県の一般会計予算は48年ぶりのマイナス予算で建設事業費は前年度比較で17%削減され、14年ぶりに前年度を下回った⁴²⁰。増田知事は「公共事業を中心に事業の重点化を進めた」と説明した⁴²¹。

こういった状況を踏まえると、迫り来る財政危機と予算削減の兆候を官僚たちが敏感に感じ取っていた状況が伺われる。結果として、官僚たちは知事からのダム事業終了への特段の政策選好を示されない中で、緊縮財政へと進む庁内の雰囲気にも考慮しながら、「十分に説明できないものは中止した。財源の先行きが見えていたから中止をめぐる議論は冷静だった」という⁴²²。

409 朝日新聞、1995年4月10日

410 県担当者へのヒアリング（2013年11月23日、2014年10月24日）増田知事が「公共事業の年間3割削減」を打ち出すのは、2003年に実施された3選目を目指す知事選の公約を発表した時である。

411 県担当者へのヒアリング（2013年11月23日）

412 同上

413 同上

414 技術系の元副知事（1997年当時県土整備部課長）へのヒアリング（2013年11月23日）

415 同上

416 朝日新聞、2006年11月23日（岩手県版）他

417 技術系の元副知事（1997年当時県土整備部課長）へのヒアリング（2013年11月23日）、朝日新聞、2006年11月22日（岩手県版）

418 同技術系の元副知事（1997年当時県土整備部課長）へのヒアリング（2013年11月23日）

419 朝日新聞、1998年2月13日（岩手県版）

420 同上

421 同上

422 技術系の元副知事（1997年当時県土整備部課長）へのヒアリング（2013年11月23日）

2 事業の終了は、岩手県が事業評価制度を導入する以前のことで、再評価委員会などでの議論は行われていない⁴²³。県は2 事業の終了は国からの影響を受けたとしている。進捗はいずれも調査段階であった。進捗の状況を以下に示した。

表 5-1-2 明戸、日野沢ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
明戸	事業実施(調査)	35	4
日野沢	実施計画調査	150	4

(岩手県提供資料等により筆者作成)

明戸、日野沢ダムの終了のプロセスは検討開始が「利水需要の縮小と消滅の報告を受けた1996年夏」⁴²⁴であったため、いずれも県が自律的に検討を開始していたところに、いずれもが国の「総点検」の対象となった。「総点検」の対象になったことについて、県担当者からは「(終了の)きっかけは国から欲しかった」⁴²⁵としていて、国の「総点検」は終了促進要因になっていた。終了決定までいずれも1年以内で、「揉めない」プロセスであった。いずれの事業終了の際も県は予定地や関連する市町村の首長らとは事前に合意調達を行っていて、終了反対アクターは存在しなかったという⁴²⁶。住民との協議は行っていない。終了の検討は「内部型」で進んだと言える。終了の経緯を整理すると以下ようになる。

表 5-1-3 明戸、日野沢ダムの終了の経緯

1978年	日野沢ダム予備調査開始
1988年	明戸ダム予備調査開始
1990年	明戸ダム、日野沢ダムいずれも事業採択
1995年4月	増田寛也知事、就任
1996年夏	県は明戸、日野沢ダムのいずれも地元市町村から利水需要の縮小や消滅の報告を受ける
1997年5月	国の「ダム事業総点検」の対象となる。
1997年7月末日	県は地元市町村に対して終了への合意取り付け完了
1997年8月1日	県は地元県議へ終了する旨説明
1997年8月5日	国が「終了・凍結」の基準公表 県は県議会で「終了する」旨答弁
1997年8月25日	県が終了決定

(岩手県提供資料等により筆者作成)

⁴²³ 明戸・日野沢両ダム事業の終了については公開されている資料は存在しなかった。県提供資料は筆者のヒアリングに対して県が作成したものである。

⁴²⁴ 県担当者へのヒアリング(2014年10月24日)

⁴²⁵ 同上(2013年11月23日)

⁴²⁶ 同上(2014年10月24日)

1998 年以降、岩手県では新規のダム事業は計画されていない⁴²⁷。

2、黒沢ダム、北本内ダム

次に 2000 年に終了した 2 事業の経緯を叙述する。県は馬淵川水系黒沢川にある黒沢ダムと北上川水系北本内川にある北本内ダムの 2 事業の終了を決定した⁴²⁸。

いずれのダムも 2000 年の「与党 3 党の見直し」の対象となり、同年 9 月に検討を行うよう国から県に要請があった⁴²⁹。2 事業は 1997 年の「総点検」の対象にはなっていたが、県は黒沢ダムを「継続」⁴³⁰、北本内ダムを予定地の地盤に問題があり費用も増大する上に利水需要も減少してきたことから「休止」としていた⁴³¹。黒沢ダムは利水需要があったため、「継続」、北本内ダムは仮に終了した場合、必要な工業用水が確保できないという理由から「休止」となった⁴³²。

黒沢ダムは多目的ダムで予備調査を完了し、1992 年に建設工事が開始されていた⁴³³。事業の目的は地元の安代町^{あしろ}⁴³⁴にある安比高原スキー場への人工降雪を作ること、利水、河川環境の保全、洪水対策などであった⁴³⁵。2000 年、黒沢ダムは「与党 3 党の見直し」の対象となり、同年 9 月に県は国から検討を行うよう要請を受け、安代町やスキー場開発業者らと調整を行った。その結果、利水需要の見込みはなくなり、スキー客の減少に伴い新たな設備投資を見送るという内容で調整を完了した⁴³⁶。治水についても県が地質調査を行った結果、今後、事業費が当初の 65 億円から 71 億円に膨らむこともわかり、河川改修の方が「有利」と判断した⁴³⁷。10 月の「岩手県公共事業評価委員会土木部会」⁴³⁸で「中止」の答申が示さ

⁴²⁷ 同上

⁴²⁸ 岩手県土木部「事業再評価調書」（平成 12 年 9 月）、「事業再評価調書」（平成 12 年 10 月）

⁴²⁹ 同上

⁴³⁰ 岩手県土木部「事業再評価調書」（平成 10 年 10 月）

⁴³¹ 同上、「平成 10 年度第 2 回公共事業評価委員会土木部会議事録」（平成 10 年 10 月 23 日）pp. 2-4, 2-5, 2-8, 2-9, 「平成 10 年度第 2 回岩手県公共事業評価委員会議事録」（平成 10 年 11 月 19 日）pp. 3-3

⁴³² 県担当者へのヒアリング（2013 年 11 月 25 日）

⁴³³ 同上、黒沢ダムも明戸ダムと同様に小規模ダムに位置づけられていて、実施計画調査は行われていない。事業の進捗は実質、調査段階であった。

⁴³⁴ 2005 年に西根町、松尾村と合併して八幡平市となる。

岩手県、「市町村合併の状況」<http://www.pref.iwate.jp/seisaku/bunken/gap.ei/007276.html>（2017 年 4 月 30 日確認）

⁴³⁵ 「事業経緯 黒沢ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014 年 10 月提供）

⁴³⁶ 同上

⁴³⁷ 「平成 12 年度第 5 回岩手県公共事業評価委員会土木部会」（平成 12 年 9 月 30 日）、「土木次長挨拶要旨」、「公共事業再評価調書」、「土木部再評価事業および対応方針一覧」、「平成 12 年度第 5 回岩手県公共事業評価委員会土木部会進行要領」

れ、11月には県は終了を決定した⁴³⁹。

次に北本内ダムの終了の経緯について叙述する。北本内ダム事業は、1980年に事業が採択された。その後「総点検」の対象となったが、その4カ月前に、県は水道用水を利用する企業団を構成していた石鳥谷町^{いしどりやちよう}、北上市、花巻市、紫波町、のそれぞれの首長に個別に水需要の確認を行い、ダムの現状説明を行った⁴⁴⁰。ダムの建設予定地は国有林の中にあつたため、県は地権者に該当する青森営林局と湯田営林署、取付道路の地権者にも利水需要が減少している状況を説明した。「総点検」の結果、1999年、県は休止を決定し公表した。

その後、利水関係者をメンバーとする「利水調整委員会」が何度か開催され、2000年5月に近くの別のダムから工業用水が転用されることで決着がついた⁴⁴¹。県は終了の方針を固め、2000年6月に「土木部会」での審議が開始された⁴⁴²。一方、これと並行して同年8月、北本内ダムは「与党3党の見直し」の対象となり⁴⁴³、既に県の「土木部会」審議中であつた事業は、その2ヶ月後の3回目の会合で中止が答申され、県は11月に終了を決定した⁴⁴⁴。利水需要の転用が可能となつたことと、最近洪水の被害がないこと、地盤の問題で当初230億円だつた事業費が606億円にも増大したこと等が理由であつた⁴⁴⁵。進捗について、県は実施計画調査を完了していて、もともとあつた市道を工事用取付道路へ変更する整備を終えていた⁴⁴⁶。

尚、岩手県は1998年に事業評価制度を導入したため、黒沢・北本内ダムの場合は「公共事業評価委員会」での議論が行われた。

黒沢ダムの終了検討開始時期を県の担当者は2000年8月の「与党3党の見直し」、北本内ダムについては2000年5月の「別のダムからの利水の転用が可能となつた時期」と解答した⁴⁴⁷。終了決定はいずれも2000年11月であつたため、それぞれ3カ月と6カ月といずれも1年以内で「揉めない」と類型となつた。いずれの事業も県が意見聴取を行ったのは利水関係者や地元の首長などで、住民からの意見聴取などは行っていない⁴⁴⁸。「地元対応は明戸・日野沢ダムの時の経験がいきっていた。どういうプロセスで地元対応するのか学習してわかつていた」⁴⁴⁹という。

438 以下、本文中では「岩手県公共事業評価委員会土木部会」を「土木部会」と記載する。

439 「事業経緯 黒沢ダム」岩手県県土整備部提供資料（2014年10月提供）

440 「事業経緯 明戸日野沢北本内ダム」同上

441 同上

442 同上

443 県担当者は「与党3党の見直し」について「たまたまこのタイミングであつた」と回答した（2014年10月）

444 同上

445 同上

446 「事業再評価調書」（平成12年6月）

447 県担当者へのヒアリング（2014年10月24日）

448 同上

449 技術系の元副知事（1997年当時県土整備部課長）へのヒアリング（2013年11月23日）

また、いずれの事業も終了への「国からの影響はあった」⁴⁵⁰と県は解答した。「与党3党による見直しがあったことで、県にとっては(終了に向けての)外堀が埋まったような状態になった」⁴⁵¹と捉えられていた。県が自律的に終了検討を進めていた北本内ダムについても、国の改革の対象になったことは終了促進要因となった。北本内ダムについては知事から「中止の方向で」という意向は示されたものの強い政治姿勢ではなく、終了プロセスには関与せず、終了を主導したのは官僚であった⁴⁵²。

終了反対アクターは存在しておらず、進捗は、黒沢ダムは調査段階であったが、北本内ダムは建設工事に入っていた。北本内ダムは事業が進捗していたにもかかわらず反対アクターがいなかったことについて「予定地が国有林の奥であったため、地元の認知度は高くなかったためではないか」⁴⁵³と県担当者は考えていた。また元副知事は県議会が終了に反対しなかったことについて「議員がダム事業の意義をどこまできっちり地元で説明できていたかは疑問で、県を攻めるパワーも十分でなかった」という。いずれの事業も県は事前に予定地の首長らとは終了の合意調達を行っていたが、住民らとの協議は行っていなかった。終了にあたって「担当部署以外からのアクションはなく、財政部局も何も言わなかった。(終了の)応援もしてくれなかった」⁴⁵⁴という。終了の検討はいずれも「内部型」で進んだと言える。両ダム事業の進捗を以下に示した。

表 5-1-4 黒沢、北本内ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
黒沢	事業実施(調査)	71	3
北本内	取付道路整備完了	420	51

(岩手県提供資料等により筆者作成)

黒沢ダム、北本内ダムの終了のプロセスは「内部・揉めない」類型であった。終了の経緯を整理すると以下のようになる。

表 5-1-5 黒沢ダムの終了の経緯

1990年	予備調査開始
1992年	事業採択
1995年4月	増田寛也知事、就任
1997年	「ダム事業の総点検」の対象となる。県は「継続」と決定
1998年11月	「公共事業評価委員会土木部会」の審議対象となり、「継続」との答申を示され、県は「継続」を決定
1999年4月	増田知事、再選

450 県担当者へのヒアリング(2013年11月23日、2014年10月24日)

451 技術系の元副知事(1997年当時県土整備部課長)へのヒアリング(2013年11月23日)

452 同上、県担当者へのヒアリング(2013年11月23日、2014年10月24日)

453 県担当者へのヒアリング(2013年11月23日、2014年10月24日)

454 技術系の元副知事(1997年当時県土整備部課長)へのヒアリング(2013年11月23日)

2000年8月	「与党3党の見直し」の対象となる
2000年9月	利水事業者と打合せ「ダム終了、利水需要なし」という結果となる
2000年10月	「土木部会」で「中止」との答申を得る
2000年11月	県が終了決定

(岩手県提供等により筆者作成)

表 5-1-6 北本内ダムの終了の経緯

1974年	予備調査開始
1980年	事業採択
1995年4月	増田寛也知事、就任
1997年4月	県と利水事業者で需要縮小について対応を協議
1997年8月	「ダム事業の総点検」の対象となる
1999年1月	県は「休止」を決定
1999年4月	増田知事、再選
2000年5月	県の調整で、利水は別のダムからの工業用水の転用が可能となる
2000年8月	「与党3党の見直し」の対象となる
2000年10月	「公共事業再評価委員会土木部会」で「中止」の答申が示される
2000年11月	県が終了決定

(岩手県提供資料等により筆者作成)

3、津付つづきダム

最後に終了した津付ダム事業の経緯を叙述する。津付ダムは気仙川水系大股川おおまたに多目的ダムとして計画された。県は1977年に予備調査を行い、1981年に実施計画調査を開始した⁴⁵⁵。1997年の「総点検」では県は「継続」とし⁴⁵⁶、2000年に建設工事に着手した⁴⁵⁷。その後、利水需要が減少したため、2003年に目的が治水のみと変更された⁴⁵⁸。2007年には取付道路の建設がはじまり⁴⁵⁹、一部住民の移転も行われた⁴⁶⁰。2010年、国の「検証要請」を受けたが、県の「大規模公共事業評価専門委員会」⁴⁶¹は「継続が妥当」と答申し、県も「継続」としていた⁴⁶²。その後、2011年、東日本大震災が起き、気仙川下流域の陸前高田市は大き

⁴⁵⁵ 「大規模公共事業 再評価調書（付表）」（平成26年6月）

⁴⁵⁶ 県担当者へのヒアリング（2013年11月）

⁴⁵⁷ 「大規模公共事業 再評価調書（付表）」（平成26年6月）

⁴⁵⁸ 同上

⁴⁵⁹ 同上

⁴⁶⁰ 県担当者へのヒアリング（2013年11月）

⁴⁶¹ 「公共事業再評価委員会土木部会」が改称された。以下、本文中では「専門委員会」と記載する。

⁴⁶² 「大規模公共事業 再評価調書（付表）」（平成26年6月）

く被災した。県は、陸前高田市の復興計画が市内を流れる気仙川の治水計画と整合性が取れている必要があると考えた⁴⁶³。具体的には「被災地域で仮に震災前と同様の街づくりを進めることになれば、これまでと同様にダムは必要になるが、そうでなければダムは不要となる可能性があった」⁴⁶⁴ためであった。そのため、2011年3月、県はいったん「継続」とした検証結果を国へ報告することは保留した⁴⁶⁵。

津付ダム事業をめぐるのは、震災前から、事業推進賛成アクターと反対アクターが存在していた。1998年、1999年、2002年、2007年と地元は浸水被害を受けていて、住田町、住田町議会、陸前高田市、気仙地区議会議員協議会からダム事業の早期完成を求める要望があった⁴⁶⁶。一方、2003年以降、「めぐみ豊かな気仙川と広田湾を守る住民の会」から「津付ダム建設事業の見直しおよび中止を求める申し入れ」等ダム事業に反対する趣旨の要望書も県に提出されていた⁴⁶⁷。

震災後、県は陸前高田市の復興計画の進捗状況と内容を確認しつつ、ダム計画の再検討を行った。2013年8月に県の「専門委員会」での審議が開始された。このタイミングで住田町と住田町議会が、2014年1月にも住田町商工会、津付ダム商工会、「津付ダム地権者会」および「津付ダム関連流域8自治公民館」が建設促進を求める要望書を県に提出した⁴⁶⁸。「専門委員会」の委員らは2013年10月に住田町長にヒアリングを行った。住田町長は終了反対の立場で「地権者の人たちは非常に残念な思い…中略…今まで40年間ダムで振り回された我々の一生は何だったのか…中略…最後には結局ダムはつukらないのだと。我々が今間で苦しんできた40年をどう評価してくれるのですかという話を私は言われて何ともいえなくて」と意見を述べた⁴⁶⁹。

県は2013年のこの時期に計3回、陸前高田市と住田町で地域住民に対して「津付ダム建設事業に係る住民説明会」を開催した⁴⁷⁰。「県は地権者の気持ちをどのように斟酌し、ダム建設を中止したのか。地権者を含む地域住民とどのように向き合っていくつもりなのか」「洪水において避難所で一晩明かすことになった。…中略…防災をどのように考えているのか」「時間100mmの雨が降っている中で堤防のかさ上げで賄えるのか」⁴⁷¹など終了に反対する意見が相次いだ。県はパブリックコメントでも意見の募集を行った⁴⁷²。委員らは、2014

463 県担当者へのヒアリング（2013年11月）

464 同上

465 「大規模公共事業 再評価調書（付表）」（平成26年6月）

466 「大規模公共事業 再評価調書」（平成26年6月）

467 同上

468 「津付ダム建設事業 再評価補足説明資料」（平成26年度第2回大規模事業評価専門委員会）「津付ダム建設事業再評価に係る大規模事業評価専門委員会 再評価調書等の修正」

469 「平成25年度第3回岩手県大規模事業評価専門委員会」（平成25年10月29日）pp. 5-7.
470 9月下旬から県は住田町と陸前高田市で説明会を行い、計約50人が参加した。

471 「住民説明会における主な意見」2013年9月24日、9月26日、9月27日に県は住田町と陸前高田市で説明会を行い、計約50人が参加した。

472 パブリックコメントで意見を募集した結果、8件の意見があり、中止賛成4件、反対4

年3月に現地調査を行った。2014年5月と6月に県は改めて陸前高田市と住田町で計7日間に渡り、住民との「地域別意見交換会」を行い、事業終了に対して合意調達を試みている。そこでは事業終了について「県はダム中止という説明。住民はまだダムを継続してもらえようと考えている。県と住民との意見がかみあっていない」「ダムは必要という話であったが今となっては中止も仕方がない」「中止するという住民への説明の前に委員会で審議が始まった。順序が逆である」「県が長年かけて地権者の反対にあいながらも進めてきたのに今回の判断は残念である」⁴⁷³など終了に反対する意見が多く出された⁴⁷⁴。

その結果、「再評価調書」は終了反対者の意見に配慮する形で多数の箇所の修正が行われた上で、2014年7月、「中止」の答申を県に提示した⁴⁷⁵。

津付ダムには事業賛成アクターと事業反対アクターが存在し、終了検討が開始されると、賛成派と反対派が入れ替わる形となった。こういった終了反対アクターの存在と活動は県がそれまでに終了した4事業では見られず、県は反対アクターへの対応が必要となった。そのため答申内容も修正され、終了後の治水対策の目標および、住田町、住田町議会、住田町商工会、津付ダム地権者会、津付ダム関連流域8自治公民館からダム建設促進要望書が提出されたことも答申には加筆された⁴⁷⁶。代替策では河川改修（事業費30億円）で治水対応可能とされた。

県は「中止」の答申を得て、終了を決定した⁴⁷⁷。陸前高田市が2012年に策定したまちづくり計画では、もとの市街地の住宅は高台への移転が決まり、公園や農地になるため⁴⁷⁸、ダム建設ではなく河川改修で対応可能とされた。

終了について県は「国からの影響を受けていない」とした。津付ダムのこの時点での総事業費は約141億円で、事業費ベースで約50%を既に費消していた。津付ダムはこれ以前に終了された4事業と比べると最も事業は進んでいて、取付道路の建設が進み⁴⁷⁹、集落の一

件だった（「大規模事業評価の答申への対応方針について」（平成26年7月28日岩手県政策地域部推進室）

⁴⁷³ 「平成26年度 第1回岩手県大規模事業評価専門委員会」の配布資料 No. 3-2「気仙川・大股川の治水対策に係る意見交換会の結果（報告）」のうち「地域との意見交換会における主な意見と県の回答」 pp. 8-17・8-26

⁴⁷⁴ これ以外に県は地域の代表者への説明会も2回行っている。

⁴⁷⁵ 「津付ダム建設事業 再評価補足説明資料」（平成26年度第2回大規模事業評価専門委員会）「津付ダム建設事業再評価に係る大規模事業評価専門委員会 再評価調書等の修正」

⁴⁷⁶ 同上

⁴⁷⁷ 岩手県大規模公共事業再評価調書、事業名「津付ダム建設事業」

⁴⁷⁸ 毎日新聞、2013年8月2日（岩手版）、

⁴⁷⁹ 国道397号線津付道路。2005年に事業着手。震災以後「復興支援道路」と位置づけられ、事業は継続され、2014年10月に開通した。約2.7キロ。

岩手県、「沿岸広域振興局」、「住田整備事務所」、「お知らせ」、「平成26年度」

<http://www.pref.iwate.jp/engan/sumita/oshirase/39441/029840.html>（2017年4月30日確認）

部移転も行われていた⁴⁸⁰。津付ダムの進捗状況を以下に示した。

表 5-1-7 津付ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
津付	取付道路工事中 (集落一部移転済)	141	70

(岩手県提供資料により筆者作成)

津付ダムの終了検討開始時期は「国への報告を保留した 2011 年 3 月」と県担当者は解答したため⁴⁸¹、終了決定の 2014 年 7 月まで約 3 年 4 か月を要したことになる。この期間のうち実質 1 年については、県は陸前高田市の復興計画を「待ちの状態」で⁴⁸²、「震災後約 1 年を経過した時点でダム建設はもはや無理」と県は考え、残り 2 年半で地元市町村との調整など終了に向けて準備を進め⁴⁸³、2013 年 5 月に地元市町村には終了の意向を説明し、「専門委員会」での審議を経て 2014 年 7 月に終了を決定した。しかし、終了決定後も地元の住田町副町長はダム建設終了に反対し「引き続き効果的な治水対策と言えるダム建設を県に求める」とした⁴⁸⁴。2017 年 4 月現在、県は終了したダム事業の治水面での代替策として河川改修事業を進め、住田町はこの河川改修事業の早期完了を県に要望している⁴⁸⁵。

津付ダム事業の終了も官僚が主導し、知事は大きく関与していない。前の 4 事業と異なっていたのは、住民の意見を聴取したことと、終了のプロセスの期間は 3 年 4 カ月という長期に渡ったことであった。東日本大震災の影響で県は事業の継続について、流域の陸前高田市の復興の進捗を待つ状態が続き、その上で市町村との調整に入った。市町村との調整開始からは 1 年以内で終了を決定したが、住田町は強い終了反対アクターとなり、地元の住民の中にも終了反対アクターが存在した。津付ダム事業の終了のプロセスは「外部・揉める」類型であった。終了の経緯を整理すると以下のようなになる。

表 5-1-8 津付ダムの終了の経緯

1997 年	予備調査開始
1981 年	事業採択
1995 年	増田寛也知事、就任
1997 年	「ダム事業の総点検」の対象となり、県は「継続」と判断
1999 年	増田知事、再選
2000 年	建設工事に着手

⁴⁸⁰ 河北新報、2013 年 8 月 2 日、

⁴⁸¹ 県担当者へのヒアリング (2014 年 10 月)

⁴⁸² 同上

⁴⁸³ 同上

⁴⁸⁴ 毎日新聞、2013 年 8 月 2 日 (岩手版)

⁴⁸⁵ 県担当者へのヒアリング (2017 年 4 月)

2003年	事業の目的が治水のみとなる
2003年4月	増田知事、再選
2004年	県の「大規模事業評価専門委員会」で「継続」と示され、県は「継続」を決定
2007年4月	達増拓也氏、知事に就任
2007年	取付道路の工事着手
2010年	国からの「検証要請」の対象となり、県は検証の結果、県は「継続」とした
2011年3月	東日本大震災発生、県は「継続」の国への報告を保留とする
2013年5月	県は地元市町村に終了の意向を説明開始
2013年8月	「専門委員会」で審議開始
2013年9月	陸前高田市と住田町で住民に対して「説明会」を3回開催
2014年5月、6月	陸前高田市と住田町で住民との「意見交換会」を7回開催
2014年7月17日	「専門委員会」が「中止」の答申を示す
2014年7月28日	県が終了決定

(岩手県提供資料等により筆者作成)

岩手県で終了した全5事業の終了の経緯は以上である。ここからは5事例の特徴を整理する。まず岩手県の国からの影響の受け止め方は多様であった。国の改革で名挙げされたことで県が終了検討を開始した事例、県が自律的に検討を開始していた事業がのちに国の改革で名挙げされ、名挙げを県を終了促進要因に転換して終了した事例、国の改革で名挙げされ、いったんは「継続」と決定したものの、のちに状況が変わり、自律的に終了した事例、などヴァリエーションがあった。国の3度の改革において終了事業が対象になったかどうか、あと対象になったことを県がどう受け止めたかを以下に整理した。

表 5-1-9 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方

	明戸		日野沢		黒沢		北本内		津付	
	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない
ダム事業の総点検	○		○		○		○		○	
与党3党の見直し		—		—		—		—		○
ダム事業の検証要請		—		—		—		—		○
地方政府の受け止め方	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無
	○		○		○		○		○	

(筆者作成)

次に終了の類型について述べると、前半に終了した4事業は「内部・揉めない」で、最後に終了した津付ダム事業のみ「外部・揉める」類型となった。具体的に終了プロセスに要した時間は、明戸・日野沢ダムが1年以内、黒沢ダムは3カ月、北本内ダムは5カ月、津付ダムは3年4か月であった。岩手県における終了の類型を以下に整理した。

表 5-1-10 岩手県における終了プロセスの類型

	ダム名	内部		外部	
		揉めない	揉める	揉めない	揉める
岩手	明戸(あけど)	○			
	日野沢(ひのさわ)	○			
	黒沢(くろさわ)	○			
	北本内(きたほんない)	○			
	津付(つづき)				○

(筆者作成)

各事業の終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況も多様であった。以下に整理して示した。相互参照については岩手県だけでは判断できないので、章の末尾に記載する。

表 5-1-11 岩手県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況

	明戸	日野沢	黒沢	北本内	津付
主導者	官僚	官僚	官僚	官僚	官僚
国の影響	有	有	有	有	無
反対アクター	弱	弱	弱	弱	強
進捗	調査	調査	調査	建設	建設
時期	前期	前期	前期	前期	後期

(筆者作成)

小括

岩手県では終了した 5 事業とも終了主導は官僚が行った。岩手県の一連のダム事業終了は 1997 年～2014 年で知事は増田知事と達増知事の時代であった。両知事ともダム事業終了に政策選好はなく、終了のプロセスに直接関与したことはなかった。北本内ダムについてのみ知事から方向性は示されたもののやはり終了プロセスには関与せず、終了を主導したのは官僚であった。

しかし、官僚たちは知事の政策選好が財政再建にあることに影響を受け、その政策選好が広く庁内に浸透したことを認識していた。1 番目の終了事例である明戸ダムを終了した年は 1997 年で、増田知事就任 2 年目にあたるその年は岩手県政が知事主導で財政再建に大きく舵を切る県政の転換期にあっていた。その年の秋には翌年の予算が半世紀ぶりに減額予算となる方向性が示され、建設事業費の削減も迫っていた。官僚たちは庁内のこういったいわば「雰囲気」に影響を受け、自らの部署の事業が削減の対象とされる前に能動的に検討に入ったと考えられる。関係者への合意調達は官僚たちが主導的に行い、終了決定までに予定地の首長や利水事業者などからの合意調達を行い、そこでは津付ダムを除いて大きな紛争はなかった。

前半に終了した 4 事例は「内部・揉めない」類型に属し、最後に終了した津付ダム事業のみ「外部・揉める」類型となった。岩手県において、仮説 2 は支持されているよううかがえる。

第2節 青森県

青森県は2004年から2011年までの間に県営ダム計4事業を終了した。本節ではこれら4事業のそれぞれの終了の経緯を観察し、事業の終了はどのような経路を辿って決定されていたのか明らかにする。青森県では県の中央部に奥羽山脈が南北に連なっていて、秋田県との県境では白神山地を形成している。八甲田山の東側は丘陵地、西側は岩木川が流れていて、その流域は津軽平野である⁴⁸⁶。一級水系は3水系133河川、二級水系は78水系154河川がある⁴⁸⁷。現在、県が運用管理中のダムは計10基あり⁴⁸⁸、建設中のダムが1基ある⁴⁸⁹。2011年、2013年には大規模な水害が起きた⁴⁹⁰。

青森県では終了した4事業は岩手県と同様に全て官僚主導であった。最初の終了事例は知事が交代した2003年に起きていた。新しい知事はダム事業終了には政策選好を有していなかったが、就任直後から財政規律の保持には強い意欲を持っていて官僚はそれに影響を受けていた。新知事は前知事が進めてきた大型プロジェクトを次々と見直し、同じ年にダム事業を所管する部署は「ダム建設の見直し基本方針」を作成し、青森県でこの年、初めてダム事業の終了が決定した。官僚たちが知事の政策選好を受けて終了を主導した特徴は、岩手県とも共通していた。また政権交代後に就任した知事が県政の転換を図った時期が一連のダム事業終了の最初の終了が決定された時期と合致したことも岩手県と共通していた。岩手県と異なったのは終了のプロセスの類型であった。「内部・揉めない」「外部・揉めない」「外部・揉める」の3類型があった。仮説1では想定していなかった「外部・揉めない」類型は2事例あった。

4基のダムの終了の経緯について時系列で概観する。青森県では同一年に複数のダムが終了した事例はない。以下、時系列で整理し、各ダムの場所を示す。

表 5-2-1 青森県で終了したダム事業

ダム事業	事業採択	終了決定	総貯水量
磯崎	1992年	2003年10月	63万m ³
中村	1981年	2005年9月	1800万m ³
大和沢	1993年	2011年5月	780万m ³

486 「平成27年度青森県県土整備行政の概要」、1. 県土の状況 p. 19

487 青森県、「主な河川と海岸」

<http://www.pref.aomori.lg.jp/kotsu/build/kasen-kaigan-zu.html> (2017年4月30日確認)

488 青森県、「河川・砂防・ダム・砂利砕石」、「管理ダム概要」

http://www.pref.aomori.lg.jp/kotsu/build/kanri_dam_gaiyou.html (2017年4月30日確認)

489 青森県、「青森県のダム」

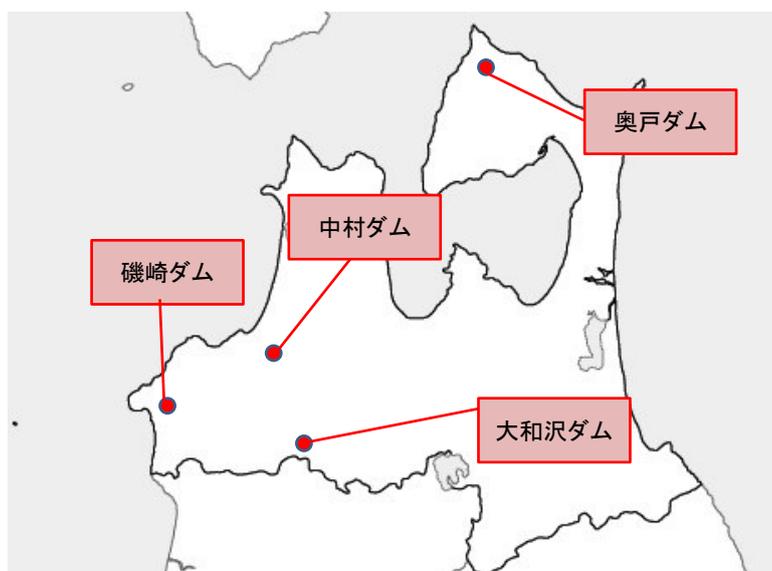
http://www.pref.aomori.lg.jp/kotsu/build/2008-0611-1813-624_00.html (2017年4月30日確認)

490 「平成27年度青森県県土整備行政の概要」、4. あおもりのダム p. 21

奥戸	1990年	2011年8月	159万m ³
----	-------	---------	--------------------

(青森県提供資料等により筆者作成)

図 5-2-1 青森県で終了したダムの場所



(青森県提供資料により筆者作成)

1、磯崎ダム

磯崎ダムは、青森県が最初に終了した県営ダム事業である。県は1992年に事業を採択し、利水と治水を目的として磯崎川に計画した⁴⁹¹。1977年に磯崎川で被害家屋4戸、農地3haが浸水する洪水被害が起き、1985年、1988年にも洪水被害があった等を契機としていた⁴⁹²。

県は2003年10月に磯崎ダムを終了した。終了の理由は大きくは2点あった⁴⁹³。1点目は、当初、利水の要望があった地元の深浦町^{ふかうらまち}⁴⁹⁴がその後、水道整備が進んだとして、2003年7月に利水を目的としたダム事業から撤退したこと、2点目は、取付道路用の土地取得が地権者の反対で困難になり、工事が進まなくなったためであった。完成目標は2006年度であったが、2003年に県の「公共事業再評価等審議委員会」⁴⁹⁵の審議対象になり、「中止」との答

⁴⁹¹ 青森県「公共事業再評価調書」（整理番号 H15-24）

⁴⁹² 同上

⁴⁹³ 同上、県担当者へのヒアリング（2014年1月）

⁴⁹⁴ 青森県西南部の町。

⁴⁹⁵ 以下、本文中では「公共事業再評価等審議委員会」を「審議委員会」と記載する。

申がまとまり、県は終了を決定した。

磯崎ダムの終了が決定した 2003 年は青森県政にとって大きな転換となる年であった。この年 6 月に知事が交代した。木村守男知事の辞職に伴う出直し知事選で元衆議院議員の三村申吾氏が自民、公明、保守党の推薦を受けて初当選した⁴⁹⁶。三村知事は就任翌月に前知事が策定した予算編成の際の基本の考え方となる「新県長期総合プラン」の見直しを行い、「財政状況を踏まえて事業を絞り込む必要がある」とした⁴⁹⁷。三村知事は大型公共事業の見直しに強い意欲を示し、前任の知事が進めた津軽海峡大橋の建設計画⁴⁹⁸を中止⁴⁹⁹するなど、大型プロジェクトの見直しを進めた⁵⁰⁰。三村県政初めての予算となる 2004 年度予算では、一般会計予算は総額で 6%カット、公共事業も 13%削減された⁵⁰¹。以降、青森県は緊縮予算が続く。三村知事は前政権とは異なる政策選好を打ち出し、財政再建に大きな目標を定め、県政は緊縮財政に向かおうとしていた時期であった⁵⁰²。

知事就任した 2003 年に当時県が計画を進めていたダム全 5 事業が「審議委員会」の対象となった。青森県が事業評価を導入したのは 1998 年で、この時点で審議対象になったダム事業は、全て 2003 年に再び審議対象になった⁵⁰³。2003 年の「審議委員会」のメンバーらは 5 ダム事業を審議するにあたり、県に対してダム建設についての「考え方」を示すよう求めた⁵⁰⁴。県はこの要望に応えるために三村知事就任翌月の 2003 年 7 月に「青森県ダム建設見直しの基本方針」⁵⁰⁵を策定し「審議委員会」に示した。県職員の話では「長野県では「脱ダム宣言」が出され、全国的にもダム事業をめぐる状況は厳しくなっている中、県の基本姿勢を明らかにする必要があった」という。三村知事はダム事業の終了には強い関心を示さなかったとされる⁵⁰⁶が、就任直後の三村知事は前政権からの方針転換と財政規律の保持を強

496 朝日新聞、2003 年 6 月 30 日（青森県版）

497 同上、2003 年 7 月 4 日（青森県版）

498 木村知事 1 期目の 1997 年に「新県長期総合プラン」に盛り込まれた津軽海峡に橋をかけるなど青森県と北海道と本州を結ぶ計画の 1 つ。（朝日新聞、2003 年 6 月 15 日、青森県版）

499 朝日新聞、2003 年 7 月 24 日（青森県版）

500 青森県元県土整備部長へのヒアリング（2014 年 1 月）

501 朝日新聞、2004 年 2 月 20 日（青森県版）

502 青森県財政改革推進委員会、「青森県の財政再建の目標と道筋—財政改革推進委員会報告—平成 15 年 9 月 12 日」

503 県担当者へのヒアリング（2015 年 6 月）

504 県担当者へのヒアリング（2014 年 1 月）

505 2003 年 7 月 27 日付の文書、青森県河川砂防課が作成した。内容は財政環境の厳しさによる公共事業の抑制を前提にしたもので、2001 年に県が制定した「青森県ふるさとの森と川と川の保全および創造に関する条例」の趣旨を踏まえて、森と川と生態系の維持、保全等を総合的に勘案し、河川政策ではダムを含むあらゆる比較案の検討を行うことが盛り込まれた。（「青森県ダム建設の見直し基本方針」から）以下、本文中では「基本方針」と記載する。

506 2003 年 7 月 22 日に県土整備部長（当時）がダム事業全般について知事にレクチャーを行っている。その際、知事は「私は脱ダム論者ではない。どうしても必要なダムは建設す

くメッセージとして打ち出していて、「基本方針」の策定は知事の意向を意識したものであると推測され、「近年の財政環境の厳しさによる公共事業の抑制」を捉えられた⁵⁰⁷。「基本方針」の内容に大きな影響を与えた要因は他にもあった。県、県民、事業者らが一体となって森と川と海を保全し、創造することを目的とする「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」⁵⁰⁸である。条例の制定を受けて、県は公共事業を評価する際、自然保護を強く意識するようになった。「審議委員会」の議論でも、河川砂防課の担当者が「ダムにつきましても…略…青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例の視点をこれから1つプラスしていこう」と述べている⁵⁰⁹。同様の趣旨の発言は審議会の議論でも述べられていて、環境保全の観点からもダムを精査するとされた。

県は「審議委員会」での審議中に、深浦町と協議し終了への合意を得て⁵¹⁰、2003年9月に、深浦町において住民に終了の説明を行い、合意を得た⁵¹¹。県が説明を行った対象は、町内会長、漁協や利水の関係者、地元の歴史家や民俗研究者、自然保護団体のメンバーの計10人であった⁵¹²。また同時に地元の専門家7人にもそれぞれ面会し終了についての上承を得た⁵¹³。県が地元住民に説明を行ったのは次のような理由からであった。磯崎川をめぐる県は当時、ダム終了とは別に「河川整備計画」を策定中であった。第2章で記載したように河川法では「河川整備計画」を策定する際には、自治体が必要とした場合には、住民からの意見聴取することが盛り込まれている。そのため、県は磯崎川の「河川整備計画」を策定する過程で、1998年11月～1999年3月にかけて、計4回に渡って住民に対して「懇談会」や「流域住民説明会」などを行っていた⁵¹⁴。これらは事業推進のためのものであった。また、一部地権者が土地収用に反対していたため、1996年、1997年、1998年に「地域懇談

べき」と述べたことが、2003年7月27日開催の「第4回青森県公共事業再評価等審議委員会議事録」に出席した河川砂防課担当者の発言として記載されている。しかし同時にこの場では同時に財政再建の必要性も確認されている。「平成15年度第4回青森県公共事業再評価審議委員会議事録」(平成15年7月27日)、p. 20、

⁵⁰⁷ 「平成15年度第4回青森県公共事業再評価等審議委員会議事録」(平成15年7月27日)、p. 20、青森県河川砂防課担当者の発言。

⁵⁰⁸ 県が2001年12月に制定。森と川と海を県、県民、事業者が一体となって保全し、創造することを目的とする。対象は青森県の森林、河川、海岸。

青森県、「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」

<http://www.pref.aomori.lg.jp/nature/kankyo/2008-0612-1123-618morikawaumijyourei.html> (2017年4月30日確認)

⁵⁰⁹ 「平成15年度第4回青森県公共事業再評価審議委員会議事録」(平成15年7月27日)、p. 20

⁵¹⁰ 県担当者へのヒアリング (2014年1月)

⁵¹¹ 同上 (2015年6月)

⁵¹² 同上

⁵¹³ 同上

⁵¹⁴ 青森県「公共事業再評価調書」(整理番号H15-24)、県担当者へのヒアリング (2015年6月)

会」を実施した。これらも事業推進のためのものであった⁵¹⁵。

県は事業推進の立場でこういった住民への説明をこれまで繰り返してきたため、2003年7月に「審議委員会」で「中止」の答申が示された段階で、改めて住民への説明が必要になると考えたという⁵¹⁶。答申以降、終了決定までに県が合意調達しようとした住民は、これまで事業推進で説明を行っていた住民とほぼ同じメンバーであった⁵¹⁷。

2003年に「審議委員会」は計5回開催され⁵¹⁸、うち4回で5ダム事業の審議が行われた。青森県は進行していた全ダム事業をここでいったん「棚卸」を行い、課題を整理したと言える。県の担当者は「止めるのは勇気がいった」という⁵¹⁹。2003年度に、磯崎ダムと同時に審議対象となった残り4事業は継続となった⁵²⁰。継続とされた事業の中には、追って終了になる中村ダム、大和沢ダム、奥戸ダム事業も含まれていた。「継続」とされた3事業にはそれぞれ附帯意見がついた⁵²¹。「附帯意見」はその後放置されることなく、「審議委員会」で再び、審議の対象とする要因となった⁵²²。

磯崎ダムは1997年の「ダム事業の総点検」で対象になっており、県は「国から提示された様式に沿って検討した」としている⁵²³。「庁内の担当部署を中心に検討し、『継続』と国に報告した。特化した専門委員会などは設置していない」という⁵²⁴。次の「与党3党の見直し」の対象になることはなかった。事業は進捗していて取付道路を建設中であった⁵²⁵。当初事業費は57億円で、終了時点では約10億円を費消していた。進捗状況を以下に示した。

⁵¹⁵ 同上

⁵¹⁶ 県担当者へのヒアリング（2015年6月）

⁵¹⁷ 同上

⁵¹⁸ 青森県、「平成15年度公共事業再評価」

<http://www.pref.aomori.lg.jp/kensei/seisaku/h15-saihyouka.html>（2015年130日確認）

⁵¹⁹ 県担当者へのヒアリング（2014年1月）

⁵²⁰ この時に審議対象となった磯崎ダム以外の県営ダム事業は、駒込、中村、大和沢、奥戸の4事業。（青森県、「平成15年度公共事業再評価対象事業に係る委員会意見および県の対応方針」）

⁵²¹ 青森県、「平成15年度公共事業再評価対象事業に係る委員会意見および県の対応方針」別紙

⁵²² 中村ダムについては、「現在実施中の地すべり調査および自然環境調査の結果が明らかになり次第再評価審議委員会に諮ること」、大和沢ダムについては、「環境用水の補給と利用のための調査・検討、自然環境調査および流域住民の生産環境と生活環境の影響調査などを継続し、結果が明らかになり次第再評価審議委員会に諮ること、奥戸ダムについては「社会経済情勢の変化が明らかになり次第再評価審議委員会に諮ること」とされた。（「平成15年度公共事業再評価対象事業に係る委員会意見および県の対応方針」別紙）

⁵²³ 県担当者へのヒアリング（2015年6月）

⁵²⁴ 同上

⁵²⁵ 磯崎ダムは「生活貯水池」に該当し建設にあたり、実施計画調査は必要ない。調査と並行して、建設工事が実施されていた。

表 5-2-2 磯崎ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費 (億円)	費消額 (億円)
磯崎	建設 (取付道路建設中)	57	10

(青森県提供資料等により筆者作成)

深浦町は利水からは撤退した後、治水からダム建設を県に要望することはなかったという。深浦町議会からも 1998 年以降、建設要望は途絶えていた⁵²⁶、終了に強く反対する住民もいなかったという⁵²⁷。磯崎ダムの終了検討開始時期については、県は「不明 (平成 15 年 4 月以前と思われる)」⁵²⁸と解答した。やや微妙ではあるが、終了のプロセスは 1 年以内と考えた。県の解答とやや異なるが、県が終了の検討を開始したのは実質、深浦町が利水撤退を検討した 2003 年春前後の可能性が高いと考えられるためである。その理由は 2013 年 4 月 20 日開催の公共事業再評価審議委員会の議事録⁵²⁹にあり、県はこの時点で委員会に提示したダム事業の「対応方針」について「空欄としております」と説明している⁵³⁰。その理由として県は「深浦町では最近になりまして、既存の水源による施設計画に変更して磯崎ダムから撤退するというような意向を聞いております。その最終判断の決定が 5 月 12 日の週に深浦町の水道の再評価委員会が開催されるようです。…中略…県としましても…中略…これを受けた上で取り扱いを検討して第 3 回の 7 月中旬の委員会に諮りたいと思っております」⁵³¹と述べている。以降、県と「審議委員会」のメンバーらは深浦町の利水対応が確定するのを待ち、第 4 回目の「審議委員会」で県の河川砂防担当者は磯崎ダムについて中止とする県の方向の説明を行っている⁵³²。こういった流れから考えると、終了のプロセスが 1 年を超える 2002 年 10 月以前に終了検討を開始していたとはやや考えにくい。そのため終了検討開始は 2003 年春あたりで終了決定は 2003 年 10 月であると想定され、決定までは約 6 カ月と考えた。

磯崎ダム事業の終了を主導したのは官僚で、三村知事の就任直後ではあったが、三村知事はダム事業終了に直接指示を出して主導したわけではなかった。官僚が前政権からの政策転換を図った新知事の政治選好に影響を受けたものと推測される。建設予定地の深浦町からの終了への合意調達でも大きな紛争はなく、住民への終了の説明も決定までに複数回行われていたが、ここでも合意調達に大きな障害はなかった。磯崎ダム事業終了のプロセスは「外部・揉めない」であった。ここでは仮説 1 は支持されていない。

磯崎ダムの終了の経緯を整理して以下に示した。

⁵²⁶ 青森県、「公共事業再評価調書」(整理番号 H15-24)

⁵²⁷ 同上

⁵²⁸ 県提供資料による (2014 年 1 月提供)

⁵²⁹ 「平成 15 年度第 1 回青森県公共事業再評価委員会議事録」(平成 15 年 4 月 20 日)

⁵³⁰ 同上、p.10

⁵³¹ 同上、深浦町の利水撤退決定はこれより遅れ、6 月末にずれこんだ。

⁵³² 「平成 15 年度第 4 回青森県公共事業再評価委員会議事録」(平成 15 年 7 月 27 日) p.21

表 5-2-3 磯崎ダムの終了の経緯

1992 年	事業採択
1997 年	「ダム事業の総点検」の対象となる。県は「継続」とした
2001 年	県は「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」を制定
2003 年 4 月	「公共事業再評価審議委員会」で審議が開始される
2003 年 6 月	三村申吾知事、就任
2003 年 6 月末	深浦町が利水事業から撤退を決定
2003 年 7 月 27 日	・県が「青森県ダム建設見直しの基本方針」を示す ・「審議委員会」で「中止」の答申が示される
2003 年 9 月	県は深浦町で住民への説明を行う
2003 年 10 月	県が終了を決定する

(青森県提供資料等により筆者作成)

2、 中村ダム

次に県は 2005 年に中村ダム事業を終了した。中村ダムはもともと、東北農政局が「国営総合かんがい排水事業^{あじがさわ}鱒ヶ沢東部地区」として中村川流域に着手したもので、1981 年に県は治水の面から事業に加わることとなった⁵³³。きっかけは、1958 年に流域の鱒ヶ沢町⁵³⁴で、家屋 300 戸が被害にあう洪水があり、以降も、洪水が数回起きたことにある⁵³⁵。しかし県は事業開始後、国のかんがい事業と県のダム事業を整合させるための調整に時間を要していた⁵³⁶。東北農政局の事業は 1998 年に廃止された⁵³⁷。中村ダムは、磯崎ダムが終了した時の「審議委員会」で「継続」との答申であったが⁵³⁸、附帯意見⁵³⁹が付いたため、2005 年に再び審議が行われた。中村ダム事業終了の理由は大きくは 2 点であった⁵⁴⁰。1 点目は、建設予定地に想定していなかった地すべり対策が必要であることを明らかになり、事業費が当初の百数十億円から 445 億円と予定の約 3 倍に膨らんだこと⁵⁴¹、2 点目は建設予定地の付近に

⁵³³ 青森県、「公共事業再評価調書」（整理番号 H17-28）

⁵³⁴ 青森県西部に位置し、日本海に面する町。

⁵³⁵ 青森県、「公共事業再評価調書」（整理番号 H17-28）

⁵³⁶ 同上

⁵³⁷ 同上

⁵³⁸ 2003 年の審議委員会では県河川砂防担当者は中村ダムについて「継続としてお願いしたい」と述べている（「平成 15 年度第 4 回青森県公共事業再評価委員会議事録」（平成 15 年 7 月 27 日）p. 21）

⁵³⁹ 「平成 15 年度公共事業再評価対象事業に係る委員会意見および県の対応方針」（別紙の「附帯意見」より）。

⁵⁴⁰ 青森県、「公共事業再評価調書」（整理番号 H17-28）と県担当者へのヒアリング（2014 年 1 月）

⁵⁴¹ 県担当者へのヒアリング（2014 年 1 月）

クマタカの営巣が発見されたこと、であった。

中村ダム事業終了の検討については、庁内と「審議委員会」を中心に進んだが、「審議委員会」での議論開始より少し前に県河川砂防課は、地元の鯉ヶ沢町、岩木町の町長らと協議し終了への合意調達を行っていた。「審議委員会」では県の河川砂防課担当者が地元との協議の内容について「町の方からはダムは終了してもしようがないだろうと。ただ河道の改修を…中略…これを時間が掛かってもよいから何とかやって欲しい」「町と会合を持ちまして、担当の者から首長さんまで入ってやったわけです」⁵⁴²。県は地元首長らの合意調達を行っていたが住民には行わなかったという⁵⁴³。その理由について「国のかんがい事業が終了した時点で、地元ではダム事業もそれに伴い消滅したという認識であったため」としている⁵⁴⁴

中村ダムは、磯崎ダムと同時に「ダム事業の総点検」で対象になっていたが、この時点では県は点検の結果を「継続」で国に報告をしている。「与党3党の見直し」では対象にならなかった。進捗状況は「実施計画調査段階」で、強い反対アクターはいなかったという⁵⁴⁵。進捗状況を以下に示した。

表 5-2-4 中村ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
中村	実施計画調査	445	10

(筆者作成)

中村ダム事業の終了を主導したのは官僚で、県は住民の意見などを聴取しなかった。中村ダムの前に終了した磯崎ダムの場合とは異なり、国のかんがい事業が廃止された際に中村ダム終了について住民からの合意調達が完了したものと県が考えたためである⁵⁴⁶。終了のプロセスは「内部」になった。終了検討開始時期について、県は「不明(平成17年4月以前と思われる)」⁵⁴⁷と解答した。2004年1月に2003年度の「審議委員会」で「継続」との答申が示され、県も継続を決めているため、終了の検討開始時期はそれ以降になると考えられ、2004年度に入ってから可能性が高い。終了決定が2005年9月であるため、やや微妙なところではあるが、終了のプロセスは1年以内と考える。しかし、検討開始が想定される時期に幅があるため、可能性は低いものの「内部・揉める」類型である可能性も完全には否定できなかった。中村ダム終了の経緯を以下に整理した。

⁵⁴² 「平成17年度第3回青森県公共事業再評価審議委員会議事録」(平成17年7月3日) pp. 8-9。

⁵⁴³ 県担当者へのヒアリング(2015年6月)

⁵⁴⁴ 同上

⁵⁴⁵ 同上

⁵⁴⁶ 同上

⁵⁴⁷ 県提供資料による(2014年12月提供)

表 5-2-5 中村ダムの終了の経緯

1981年	事業採択
1997年	国の「ダム事業の総点検」の対象となる。県は「継続」を決定
1998年	東北農政局がかんがい事業を廃止する
2001年	県は「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」を制定
2003年4月	「公共事業再評価審議委員会」で審議が開始される
2003年6月	三村申吾知事、就任
2003年7月	県が「青森県ダム建設見直しの基本方針」を示す
2004年1月	「審議委員会」で「継続」と判断されたが、「地質と自然環境の調査が明らかになり次第再度、委員会に諮る」とする附帯意見がつく。県は「継続」を決定する。
2005年4月	「審議委員会」で再度、審議が開始される。
2005年9月	「審議委員会」で「中止」の答申が出され、県は終了を決定

(青森県提供資料等により筆者作成)

3、大和沢おおわさわダム

大和沢ダム事業は2011年5月に終了した。事業の目的は大和沢川の水質改善と治水対策であった⁵⁴⁸。地元の弘前市を流れる河川では、1960年代以降の水質の悪化に伴い、魚の酸欠死やユスリカの大量発生等が問題になっていた⁵⁴⁹。そのため大和沢川の水量を増やし、弘前市内への流量も増加させることで環境改善を行うとされ、1993年に事業採択された⁵⁵⁰。1975年に大和沢川周辺で約170戸が浸水する洪水の被害も発生していた。

大和沢ダムも前に終了した磯崎ダム、中村ダムと同様に2003年に「公共事業再評価等審議委員会」の審議対象となり、現地視察も行われていた⁵⁵¹。その際、「地元意見確認の会議」が開催され、地元からは町会長や小学校校長、自然保護を目的とするボランティア団体の関係者、大学教授らが出席した⁵⁵²。当時、町会長からは「こういった施設ができれば幸いだということで、町会民の半数以上が安堵している」⁵⁵³とダム建設への期待が語られ、地元の大学関係者からも「大和沢ダムは是非実施の方向でよろしく願いたい」⁵⁵⁴との発言が出

⁵⁴⁸ 「平成22年度第3回青森県公共事業再評価等審議委員会」での資料7「大和沢ダム建設中止後の治水対策について」p. 2

⁵⁴⁹ 同上

⁵⁵⁰ 青森県、「公共事業再評価調書」（整理番号H22-12）

⁵⁵¹ 「平成15年度第3回青森県公共事業再評価審議会（現地調査）議事録」（平成15年7月6日）

⁵⁵² 同上、p. 1

⁵⁵³ 同上、p. 7、地元の町会長の発言。

⁵⁵⁴ 「平成15年度第3回青森県公共事業再評価審議会（現地調査）議事録」（平成15年7

ていた。地元の弘前市の担当部長からは雪対策として「ダムだのみということで弘前市は県へ重点要望項目として毎年出している状態」⁵⁵⁵と意見も出された。答申は附帯意見がつき「継続」とされた。附帯意見の内容は「ダム建設の可否を判断できるように、環境用水の補給と利用のための調査・検討、絶滅危惧種などを含む自然環境調査および流域住民の生産環境と生活環境の影響調査などを継続し、それらの結果が明らかになり次第、再評価審議委員会に諮ること」⁵⁵⁶とするというものであった。

その後、2010年9月、大和沢ダムは後述の奥戸ダムと別のダム事業の計3事業が国の「検証要請」の対象となった⁵⁵⁷。しかし、県によると、大和沢ダムの終了検討は「検証要請」の対象となる以前から、自立的に行っていて、2009年12月、三村知事と弘前市長が事業終了への合意を目的とした会談を行ったという⁵⁵⁸。2010年5月の「審議委員会」⁵⁵⁹では、それまで汚染されていた大和沢川周囲の河川の水質が改善され、下水道の普及で環境用水の補給も必要なくなったことが報告された⁵⁶⁰。同年8月には委員らが地元の住民、自然保護団体の担当者、地元の中学校校長らからの意見を聴取した⁵⁶¹。聴取した理由は次のようなものであった。もともと2003年、大和沢ダムの建設が予定されていた岩木川の「河川整備計画」を策定する際、県はダム事業推進を前提として自由参加の形で住民からの意見聴取を行っていた⁵⁶²。県は終了に際し、2010年5月、終了を伝える住民説明会を2回、弘前市内で行った。そこでは事業終了への反対意見は出なかった⁵⁶³。また、大和沢川の地域住民約4000世帯に終了の方向性を伝える「お知らせ」を配布した⁵⁶⁴。「審議委員会」も住民の意見を聴取することを希望し、県が聴取対象の選定を行った。委員らは再度、現地調査を行い、そこで住民らは「災害等に強いダムの建設を要望する」「ダムの建設を中止するという県の判断は理解できる」⁵⁶⁵とダム終了へ反対賛成両方の意見が出された。「審議委員会」は住民の意見を聴取した結果、「県から住民へ終了の説明が十分ではない」としたため、それを受けて県は2010年10月、弘前市の広報紙とともに市内全世帯約57000世帯に「青森県からの

月6日)、p.9 地元の大学教授の発言。

⁵⁵⁵ 同上、p.12

⁵⁵⁶ 「平成15年度公共事業再評価対象事業に係る委員会意見及び県の対応方針」(別紙)

⁵⁵⁷ 国河計調第6号「ダム事業の検証に係る検討について」(平成22年9月28日)

⁵⁵⁸ 県担当者へのヒアリング(2015年5月)

⁵⁵⁹ 県は「審議委員会」とは別に「検証要請」に対応するための「青森県ダム事業検討委員会」を設置していた。しかし、大和沢ダムは「検証要請」以前から検討が続いていたため、この「検討委員会」での審議は行われず、通常の「審議委員会」での対応となった。

⁵⁶⁰ 「平成22年度第1回青森県公共事業再評価審議委員会議事録」(平成22年5月8日)、p.48

⁵⁶¹ 「平成22年度第3回青森県公共事業再評価審議委員会議事録」(平成22年8月29日)

⁵⁶² 県担当者へのヒアリング(2015年5月)

⁵⁶³ 「平成22年度第1回青森県公共事業再評価対象事業に係る質問事項回答書」p.21

⁵⁶⁴ 「平成22年度第3回青森県公共事業再評価等審議委員会議事録」(平成22年8月29日)の配布資料「参考」p.2-3

⁵⁶⁵ 同上p.17, p.21

お知らせ」として再度、終了の方向性を説明するチラシを配布した⁵⁶⁶。

2010年11月に「審議委員会」は「中止」の答申を示し、県は2011年5月に終了を決定した⁵⁶⁷。進捗状況についてであるが、実施計画調査段階であったため、進捗はしていない。

表 5-2-6 大和沢ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
大和沢	実施計画調査	287	9

(青森県提供資料等により筆者作成)

県の説明では強い反対アクターは存在しなかったという⁵⁶⁸。県は「審議委員会」での審議に入る前に、弘前市長とは先述のように面談し、終了への合意調達を実施済みであった。県議会や市議会などは強く反対はしなかったという⁵⁶⁹。住民の一部にダム終了反対の意見があったものの、県が意見聴取の場を持ったこともあり、強い反対にはならなかった⁵⁷⁰。大和沢ダムの終了検討開始は「平成21年12月以前」⁵⁷¹と県は解答した。これはつまり2009年12月の知事と市長会談の以前である。終了検討開始時期は特定できないが、終了決定は2011年5月であるため、終了のプロセスは1年以上になる。「揉める」類型であった。

大和沢ダム事業の終了を主導したのは前の2事業に引き続き官僚であった。終了のプロセスにおいて住民の意見を聴取していた。強い反対アクターはいなかった。知事と地元市長と終了を前提にした協議を自的に行っていたが、検討途中、中央政府で政権交代があり、後述の奥戸ダムと他1ダムとあわせて「検証要請」の対象となり、終了決定が奥戸ダムとほぼ同じタイミングとなった。結果的に1年以上の期間を要し、「外部・揉める」類型となった。ここで確認された特徴は大和沢ダム事業の終了プロセスにおいては大きな紛争や対立が起きていないことである。にもかかわらず、「揉める」類型に属している。これについては事例観察が全て完了した後、追って検討する。

終了の経緯を整理すると以下の通りである。

表 5-2-7 大和沢ダムの終了の経緯

1993年	事業採択
1997年	「ダム事業の総点検」の対象となる。県は「継続」とする。
2001年	「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」が制定

⁵⁶⁶ 「平成22年度第4回青森県公共事業再評価等審議委員会議事録」(平成22年10月3日)の配布資料「参考」

⁵⁶⁷ 「平成22年度公共事業再評価対象事業に係る県の対応方針について」(平成22年12月2日)

⁵⁶⁸ 県担当者へのヒアリング(2014年1月)

⁵⁶⁹ 同上(2015年6月)

⁵⁷⁰ 同上

⁵⁷¹ 県提供資料による(2014年12月提供)

2003年4月	県の「公共事業再評価審議委員会」で審議が開始される。
2003年6月	三村申吾知事、就任
2003年7月	県が「青森県ダム建設見直しの基本方針」を示す
2004年1月	「審議委員会」で「継続」と判断されたが、附帯意見がつく。
2004年～ 2009年	県は大和沢川、土淵川、腰巻川への維持用水および環境用水の補給と利用計画の検討、クマタカ等の環境調査、大和沢川の治水検討を行った。
2007年	三村知事、再選
2009年12月	知事と弘前市長が終了を前提として協議
2010年5月	・「審議委員会」で審議が開始される。 ・弘前市内で2度「住民説明会」を行う。
2010年7月	地域住民約4000世帯に「中止」を知らせるチラシを配布
2010年8月	「審議委員会」のメンバーらが住民から意見聴取を行う。
2010年9月	国の「検証要請」に奥戸ダム・大和沢ダムを含む計3ダムが対象となる
2010年10月	弘前市全世帯に「中止」を知らせるチラシを配布
2010年11月	「審議委員会」から「中止」の答申が示される。
2011年5月	県が終了決定

(青森県提供資料等により筆者作成)

4、奥戸ダム

青森県が最後に終了したのは奥戸ダム事業である⁵⁷²。2010年9月に国から「検証要請」があり⁵⁷³、これを受けて、県がこの年の12月に「青森県ダム事業検討委員会」⁵⁷⁴を設置し、検討を開始した⁵⁷⁵。

奥戸ダムは、奥戸川流域で1958年、1967年、1969年に洪水被害があり、1975年にも家屋11戸が浸水する洪水被害があったことを機に県が大間町おおままちに計画したもので、1990年に事業を採択した⁵⁷⁶。しかし、ダム建設に伴う漁業への影響を懸念し、建設に反対する住民が多

⁵⁷² 奥戸ダムは小規模の生活貯水池に該当した。

⁵⁷³ 国河計調第6号「ダム事業の検証に係る検討について」(平成22年9月28日)

⁵⁷⁴ 「青森県ダム事業検討委員会」のメンバーは県の通常の「公共事業再評価等審議委員会」の委員と各事業の地元首長も参加した。(「平成23年度第1回青森県公共事業再評価等審議委員会議事録」(平成23年5月9日) p.60)「青森県ダム事業検討委員会」は、「検討後、対応方針(案)を作成し、青森県公共事業再評価等審議委員会」の意見を聴き、決定する」としている。(「第1回青森県ダム事業検討委員会」での配布資料1-2「個別ダム検証の進め方について」)

⁵⁷⁵ 「第1回青森県ダム事業検討委員会議事録」(平成22年12月11日)

⁵⁷⁶ 「公共事業再評価調書」(整理番号H23-23)

くいた上に、大間町も人口減少が進み、利水需要が大幅に縮小することも明らかになって
いた⁵⁷⁷

奥戸ダムも、当時、事業が進行していた全5事業が対象となった先述の2003年の「審議
委員会」で審議されていて、その時点では「継続」とされたが「社会経済情勢の変化が明
らかになり次第、再評価委員会に諮る」とする附帯意見がついていた。2008年に再び「審
議委員会」で対象となったがこの時も「継続」との答申が示され、県は「継続」を決定し
ていた。

県は2001年5月以降、住民へ事業の説明会を計7回行っている⁵⁷⁸。1回目は奥戸川^{おこっべがわ}の「河
川整備計画」の策定過程において開催されたもので、これはダム事業の継続や可否を議題
としたものでなく、河川整備計画の策定過程で自治体が必要と判断すれば地域住民らの意
見を聴取するとされたものであった⁵⁷⁹。この「懇談会」は、ダム事業推進を前提として行わ
れていた⁵⁸⁰。次に、2007年10月、2008年2月、2009年8月にも「住民説明会」が行われ
ていて⁵⁸¹、これら3回も事業推進を前提とした「進捗の説明」であったという⁵⁸²。

「検証要請」の対象になったあと、県は2010年12月に住民への説明を行ったが、これ
は逆に終了する旨を伝えることが目的であったという⁵⁸³。ここでは「山からの栄養が遮断さ
れてしまうため、現在の計画地点で進めるのであれば（建設）反対」「大間原発は（奥戸ダ
ムの）水道水を利用するのか」という意見が出された⁵⁸⁴

県とは別に「検討委員会」も2011年1月に住民の意見を聴取した⁵⁸⁵。この場では、地元
住民以外にも、大間町長と奥戸漁業協同組合長に加えて、「下北野鳥の会」、「奥戸川蟬会」
など自然保護団体のメンバーからも聴取を行った⁵⁸⁶。自然保護団体のメンバーらは「計画に
は反対」と述べた⁵⁸⁷。漁協の組合長は「住民に対してはもうちょっと納得いく説明をしても
らわなければ、海が汚れてどうしようもないのに（県は）説明も十分にしない」と批判し
た⁵⁸⁸。大間町長は「安全が確保できるならば、治水はダムにこだわることもない」と終了に
容認の姿勢を示した⁵⁸⁹。また県は2011年2月に一般からの意見募集も行った。そこでは「今
までの工事はダムありきで進められてきた…中略…今後は、住民が納得するまで話し合い

577 同上

578 同上

579 県担当者へのヒアリング（2015年5月）

580 同上

581 「公共事業再評価調書」（整理番号 H23-23）

582 県担当者へのヒアリング（2015年5月）

583 同上

584 「奥戸生活貯水池に係る関係住民説明会での主な意見」（「第2回青森県ダム事業検討委
員会」平成22年12月11日の資料1-3）

585 「公共事業再評価調書」（整理番号 H23-23）

586 「第2回青森県ダム事業検討委員会議事録」（平成23年1月22日）p. 1

587 同上、p. 55

588 同上、p. 57

589 同上、p. 60

をし、その上で住民の意思が生かされる計画をどう策定するかが重要ではないか」⁵⁹⁰などの意見が出された。

こういった住民からの意見を聴取して委員長は「町の人たち全員、(ダムを)頼んだ覚えがないと言いました。ダムは欲しいとは一言も言っていないと言った。あんな馬鹿な話はありません。もし、これだけの人口減において、これだけのお金を使ってダムを造るということも誰も頼んでいないのにやったのだとしたら、その時の責任をどうするのか」「これだけ行政に対する不信感をもたれているのは珍しい」とこれまでの県の政策決定過程を厳しく批判した⁵⁹¹。他の委員からも「やはり、これまで地元の方々の意見を今まで聞いてこなかったというのが第一です」との意見が出た⁵⁹²。委員会からこういった批判を受けた県は2011年2月に改めて更に2回、住民へ終了する旨の説明会を大間町で行った⁵⁹³。計約30名の住民が参加し「漁師とすればダムに頼らない治水が大事」「河道掘削の工事で川が濁るのではないか」などの意見が出された⁵⁹⁴

最終的に「検討委員会」は「利水対策としては地下水取水を継続し、治水対策としては河道掘削と引堤案が妥当」とした。「ダム以外の工法で事業を進めることになるので、これまで以上に住民の理解を得ることが必要」と県への注文もつけた⁵⁹⁵。利水需要の減少の背景には人口減少以外に、大間町に計画がある大間原発⁵⁹⁶の建設が進捗しておらず、東日本大震災で工事が休止になったこともあったという⁵⁹⁷。

「検討委員会」の意見を受けて、「審議委員会」も「中止」の答申を示し⁵⁹⁸、県は2011年8月に終了を決定した。奥戸ダムは実施計画調査が完了し、取付道路の建設が進んでいた⁵⁹⁹。奥戸ダムは国の「総点検」でも対象となっていたが、県は「継続」と判断していた⁶⁰⁰。「与党3党の見直し」では対象となっていなかった。県は国の動きとは別に、2003年と2008年の「審議会委員会」でも審議対象としていたが、いずれも「継続」を決めていた。しかし、国からの「検証要請」の対象となったことがきっかけで、改めて審議が開始され、終

590 「第3回青森県ダム事業検討委員会議事録」(平成23年1月22日) p. 23

591 同上、pp. 25-26

592 同上、p. 27

593 県担当者へのヒアリング(2015年5月)、「公共事業再評価調書」(H23-23)

594 「奥戸生活貯水池に係る関係住民説明会での主な意見及び県の考え方」 pp. 1-2

595 青森県ダム事業検討委員会「駒込ダム建設事業および奥戸生活貯水池建設事業に関する検討結果」(平成23年3月21日) p. 2

596 大間原子力発電所。電源開発が2008年に原子炉設置許可を得て、着工した。東日本大震災の発生で本体建設工事は休止されたが、2012年に再開された。

JPOWER 電源開発ホームページ「大間原子力発電所の建設計画」

<http://www.jpowers.co.jp/bs/field/gensiryoku/project/background/index.html> (2017年4月30日確認)

597 元県土整備部長へのヒアリング(2014年1月)

598 「公共事業再評価調書」(H23-23)

599 県担当者へのヒアリング(2014年1月)

600 同上(2015年5月)

了が決定した。同時に検証対象となった先述の大和沢ダムは終了し、あとの1事業は「継続」とされた。

表 5-2-8 奥戸ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
奥戸	取付道路建設中	90	21

(筆者作成)

地元の住民は行政に強い不信感を持っていたものの、終了には強く反対していない。また、他に終了に反対する強いアクターはいなかったという⁶⁰¹。

県は終了検討開始を「2010年9月」⁶⁰²と解答したため、これは国の「検証要請」のタイミングで終了決定まで11カ月で「揉めない」類型であった。

奥戸ダムの終了は引き続き官僚が主導していた。終了のプロセスは住民の聴取を行っていたため、「外部型」で、県は短期間で合意調達を行い「外部・揉めない」類型に属した。ここでも仮説で想定していない終了のプロセスが生じている。

奥戸ダムの終了の経緯を整理すると次のようになる。

表 5-2-9 奥戸ダムの終了の経緯

1990年	事業採択
1997年	国の「総点検」の対象となる。県は「継続」を決定した。
2001年	県は「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」を制定
2003年4月	「公共事業再評価審議委員会」で審議が開始される。
2003年6月	三村知事、就任
2003年7月	県が「青森県ダム建設見直しの基本方針」を示す
2004年1月	「審議委員会」で「継続」とされたが、附帯意見がつく。
2006年	三村知事、再選
2008年	「審議委員会」で審議対象となり、「継続」との答申が示され、県は「継続」を決定。
2010年9月	国の「検証要請」の対象となる
2010年12月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県は「青森県ダム事業検討委員会」を設置し、奥戸ダムの審議を開始する ・ 県は住民説明会を開催
2011年1月	「検討委員会」が地元からの意見聴取
2011年2月	県は住民説明会を2回開催

⁶⁰¹ 同上(2014年1月)

⁶⁰² 県提供資料による(2014年12月)

2011年3月	「検討委員会」が「中止」の答申を示す
2011年5月	「審議委員会」が「中止」の答申を示す
2011年8月	県が終了を決定

(青森県提供資料により筆者作成)

最後に相互参照について述べる。青森県のダム終了の数年前に岩手県は一連のダム事業を終了している。青森、岩手、秋田の北東北3県では、職員の人事交流が頻繁に行われていた⁶⁰³。1997年からは「北東北知事サミット」と呼ばれる3県の知事が定期的にトップ会談を行う試みもスタートした。現場レベルでの人事交流が本格化したのは2003年からで、青森県でのダム事業の終了が開始された時期と符号する。技術職同士の交流も行われていて、主任から課長級クラスが対象となった⁶⁰⁴。期間は約2年だった。終了の開始時期は岩手県が先行していて、青森県は岩手県の終了事例を参照した可能性はあると想定していたが、青森県は岩手県の終了事例を「隣の県なので担当者レベルでの会話ぐらいはあったかもしれないが、資料は残っていないので確認できない」と説明した⁶⁰⁵。岩手県の担当者は「青森県は岩手県の事例を参照している」としたが、青森県は「確認できない」とした。青森県担当者は岩手県の事例を参照しなかった可能性が高いことの原因について「ダム事業は個別状況が異なるためではないか」と答えた。

尚、本研究の射程の範囲外にはなるが、青森県の「青森県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」が交付されてから2年後に岩手県では「岩手県ふるさとの森と川と海の保全および創造に関する条例」が交付された。いずれの条例も内容やほぼ同じであった。岩手県の条例はダム事業終了に影響を与えたことは確認できなかった。

青森県で終了した全事業の終了の経緯は以上であった。ここからは青森県で見られた特徴を整理する。

終了のプロセスは1事例を除いて全て「外部型」で進んだ。終了の類型は「内部・揉めない」「外部・揉める」以外の「外部・揉めない」類型も存在した。具体的に終了プロセスに要した時間は、磯崎ダムが6カ月、中村ダムは1年以内、大和沢ダムは1年以上、奥戸ダムは11カ月、であった。

尚、中村ダムは「内部・揉めない」類型であったが、「内部・揉める」類型であった可能性は完全に否定はできなかった。この問題については第6章で検討する。

603 岩手県担当者へのヒアリング、青森県担当者へのヒアリングによる

604 同上

605 青森県担当者へのヒアリング (2014年1月、2015年6月)

表 5-2-10 青森県における終了プロセスの類型

	ダム名	内部		外部	
		揉めない	揉める	揉めない	揉める
青森	磯崎(いそざき)			○	
	中村(なかむら)	○			
	大和沢(おおわさわ)				○
	奥戸(おこっぺ)			○	

(筆者作成)

いずれの終了事例でも青森県には強い反対アクターはいなかった。住民に強い反対アクターは存在せず、県議会からは終了に絡んで質問はあったものの終了反対アクターではなかった⁶⁰⁶。財政部局も中止には関与しなかった⁶⁰⁷。県はいずれのダム事業においても再評価委員会での審議に入る前に必ず地元市町からの終了への合意調達を得ていて、委員会での審議に要した時間は短かった。住民からの合意調達もおおむね事前に得ていた。建設予定地の地元議会も終了には反対はしなかった⁶⁰⁸。終了の時期はいずれも「後期」であった。

磯崎ダムと奥戸ダムについては工事用道路の建設が開始されていて、一部用地取得も行われていた。中村ダムと大和沢ダムは実施計画調査の最中で、事業は進捗していない。

各事業の終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況を以下に示した。

表 5-2-11 青森県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況

	磯崎	中村	大和沢	奥戸
主導者	官僚	官僚	官僚	官僚
国の影響	無	有	有	有
反対アクター	弱	弱	弱	弱
進捗	建設	調査	調査	建設
時期	後期	後期	後期	後期

(筆者作成)

国との関係では、終了に際し「影響があった」とされた事業は 3 事例あったが、その受け止め方は一様ではなかった。これも岩手県と共通した特徴であった。国の改革の対象になったかどうかと地方政府の受け止め方を整理した。

表 5-2-12 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方

	磯崎		中村		大和沢		奥戸	
	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない
ダム事業の総点検	○		○		○		○	
与党3党の見直し		○		○		○		○
ダム事業の検証要請		—		—	○		○	
地方政府の受け止め方	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無
		○	○		○		○	

606 同上 (2014年1月)

607 同上

608 同上 (2015年6月)

小括

青森県のダム事業終了を主導したのは全事業において官僚であった。三村知事はダム事業終了そのものには強い政策選好はなかったが、就任直後から財政規律の保持には強い意欲を持っていて、官僚たちはそれに影響を受けた。知事は前知事が進めてきた大型プロジェクトを見直し、県政の転換を行った。この年、ダム事業を所管する部署は「ダム建設の見直し基本方針」を作成し、県は初めてダム事業の終了を決定した。官僚たちが知事の政策選好を受けて終了を主導した特徴は、岩手県とも共通している。また政権交代の後就任した知事が県政の転換を図ったタイミングが一連のダム事業終了の最初の終了が決定された時期と合致したことも岩手県と共通していた。

また、終了のプロセスについては、青森県は1事例を除いて全て「外部型」で進んだ。仮説で想定していた「内部・揉めない」「外部・揉める」以外の「外部・揉めない」類型には磯崎ダムと奥戸ダム事業が該当した。仮説1で示した「終了の類型は「内部・揉めない」「外部・揉める」の2類型である」という内容に該当しなかった類型が存在した。磯崎ダムは委員会の審議中に住民の意見を聴取しているが、合意調達が完了するまで1年以内であり、揉めてはいない。奥戸ダムについても住民の意見を聴取したが、1年以内に合意を調達していて揉めてはいなかった。

青森県は終了した4事例のうち3事例は「外部型」で住民の意見を聴取しながら終了の検討を進めていたが、「外部・揉める」類型に属した事例が大和沢ダムのみであった。ここで推測されるのは、青森県は県独自の特徴としてそもそも住民からの合意調達が容易で、大きな紛争が起きにくいのではないかということである。青森県だけで見ると、例外事例は青森県内で唯一「外部・揉める」となった大和沢ダムのみだった可能性がある。大和沢ダムは、県が自律的に終了を検討していた事業でその後、国の「検証要請」の対象となり、同時に対象となった奥戸ダムと並行する形で検討を進めていた。そのため、大和沢ダムは奥戸ダムと終了決定時期をあわせた可能性があり、時間を要したのではないか。後述する新潟県の例外事例でもそうであったのだが、こういった国からの影響に対する地方政府の多様な対応は、仮説では想定しておらず、当初検討した6つの要因では例外事例は説明できていないことが考えられる。また青森県で確認された特徴として、例えば大和沢ダム事業の終了プロセスにおいて観察されたように、大きな紛争や対立が起きていない。にもかかわらず「揉める」、つまり時間を要した事例があったことである。この問題については追って検討する。尚、中村ダムについては「内部・揉める」類型であった可能性を完全に否定できない。これについては次章以降で検討する。

第3節 新潟県

本節では新潟県で終了したダム事業の終了の経緯を叙述する。新潟県は、1997年から2012年までの間に県営ダムを計9事業終了した。県営ダム事業の終了数は都道府県の中では新潟県が最も多い⁶⁰⁹。9事業の終了プロセスを時系列で観察し、事業の終了がいかなる経路を辿って決定されていくのかを明らかにする。

新潟県には、信濃川、阿賀野川をはじめとする日本有数の大河があり、県内に豊かな恵みを育む一方、近年だけでも、1967年の羽越水害⁶¹⁰、1995年の7.11水害⁶¹¹、1998年の8.4水害⁶¹²など集中豪雨が頻発している。2004年の7.13水害では死者15名、被害家屋約2万6千棟⁶¹³、2011年の新潟・福島豪雨では、死者4名、被害家屋約1万3300棟などの被害が出た⁶¹⁴。新潟県では2017年4月現在、本体建設中のダムが3ダム、本体建設未着工のダムが2ダムある⁶¹⁵。

9事業は終了した時期が、1997年、2000年、2002年、2003年、2012年であった。新潟県を観察した結果、結論を簡単に先に述べると、新潟県も終了を主導したのは全て官僚であった。2004年に知事は交代したものの全事例で官僚が終了を主導した。この点は岩手県と共通する。新旧知事いずれの知事もダム事業終了へ強い政策選好を有してはいなかった。しかし新潟県の場合、42年ぶりに減額予算となった1997年が県政の転換期であり、このタイミングでの政権交代はなかったものの、ダム事業終了にも影響を与えた。この年はこれまで公共投資に積極的であった知事が財政規律の保持に大きく政策の舵を切り、公共事業も次々と縮小された。最初に県がダム事業を終了したのはこの年であった。こういった県政の転換に官僚たちは影響を受けたことが推測される。終了の類型はばらつきがあった。1997年、2000年に終了した4事業は「内部・揉めない」、2002年、2003年に終了した3事業は「内部・揉める」、2012年に終了した2事業は「外部・揉める」類型に属した。「内部・

⁶⁰⁹ 2番目に多いのは長野県と富山県で、いずれも8事業を終了した。

国交省および都道府県のオフィシャルウェブサイト、新聞記事などから筆者確認
(2015年1月現在)

⁶¹⁰ 集中豪雨で死者96人、行方不明者38人、負傷者471人、全壊・流失家屋1080棟の被害が出た。(朝日新聞、2001年10月20日(新潟県版))

⁶¹¹ 集中豪雨で約400棟が床上浸水などの被害が出た。(朝日新聞、1995年7月20日(兵庫県版))

⁶¹² 集中豪雨で1万世帯以上に浸水被害があり、河川の堤防や護岸が100か所で決壊した
(朝日新聞、1998年8月5日(新潟県版))

⁶¹³ 朝日新聞、2004年7月21日(新潟県版)

⁶¹⁴ 新潟県豪雨災害対策本部統括調整グループ「平成23年7月新潟・福島豪雨による被害状況について(速報第35報)」

新潟県「新潟県ダム事業概要」(県土木部河川管理課・河川整備課)平成24年11月、新潟県豪雨災害対策本部統括調整グループ「平成23年7月新潟・福島豪雨による被害状況について」

⁶¹⁵ 新潟県土木部河川管理課・河川整備課「新潟県ダム事業概要」(平成29年4月)

揉める」事例が 3 事業あり、仮説 1 はここでも支持されなかったように伺える。9 事業の基礎データを以下に示した。

表 5-3-1 新潟県で終了したダム事業

ダム事業	事業採択	終了決定	総貯水量
芋川	1990 年	1997 年 8 月	70,5 万 m ³
中野川	1989 年	2000 年 12 月	22,6 万 m ³
正善寺	1991 年	2000 年 12 月	6,5 万 m ³
羽茂川	1990 年	2000 年 12 月	283 万 m ³
入川	1993 年	2002 年 11 月	153 万 m ³
三用川	1989 年	2003 年 5 月	29,6 万 m ³
佐梨川	1994 年	2003 年 5 月	2950 万 m ³
常浪川	1981 年	2012 年 7 月	3330 万 m ³
晒川	1990 年	2012 年 7 月	49 万 m ³

(筆者作成)

図 5-3-1 新潟県で終了したダムの場所



(筆者作成)

1、芋川ダム

新潟県が最初に終了したのは芋川ダム事業で、1997 年 8 月に終了を決定した⁶¹⁶。

⁶¹⁶ 県担当者へのヒアリング (2015 年 1 月)、朝日新聞、1997 年 8 月 22 日 (新潟県版)

芋川ダムは治水と利水を目的として信濃川水系芋川沿いの山古志村⁶¹⁷に建設が予定されていた。県は1990年に事業を採択し、総事業費は約27億円であった⁶¹⁸。しかし、地質調査を進めたところ、上流が地すべり地区であることがわかり、事業費が想定より膨らむことが判明した。県の担当者は「地滑り対策をすれば建設は可能だが、それには工事費が100億円近くかかる。小規模の生活ダムだけに投資効果が見込めなくなる」という⁶¹⁹、

県が地質調査を進めていたのと並行して、国は1997年に「ダム事業の総点検」を行った。新潟県内のダム事業では、当時計画中であった計16のダム事業が対象となり、県は芋川ダム事業のみを終了とした⁶²⁰。県は芋川ダムの終了について「県は独自に終了の方向で検討を進めていて、それが国の「総点検」の時期に合致した」という⁶²¹。県は終了を検討していた際、「総点検」の対象に芋川ダムが含まれていることも考慮したという⁶²²。

当時の知事は平山征夫氏であった。平山氏は元日本銀行仙台支店長で、東京佐川急便事件で前知事が辞職したことに伴い行われた出直し知事選に立候補し、自民、社会、公明、民社の与野党4党の推薦を受け、1992年10月に当選した⁶²³。1996年10月には自民、新進、社民、公明の与野党4党の推薦を受け、再選された⁶²⁴。平山知事は1期目には景気刺激策として積極的に公共事業への投資を増やし、就任後初めての予算にあたる1993年度は県単独公共事業を前年度より3割以上増やした。しかし転換期が1997年に訪れる。1997年度の県の一般会計予算は42年ぶりに減額された⁶²⁵。平山知事は「(就任後)5回目(の予算編成)で最も厳しかった」「財政が相当厳しい状態になっていることを考えると、ブレーキを踏まざるを得なかった」と述べている⁶²⁶。県は県営野球場の建設を先送りにするなどの対応を取ったが、1997年度末に県債の発行残高がこの年の当初予算を上回ることも判明し、財政状況の深刻さが浮き彫りになっていた。公共事業は景気回復にはつながらないと県は削減の方針を転換し、1997年度以降、県単独の公共事業費は減り続けることになる。芋川ダム事業が終了した1997年はこういった平山県政の転換期の年にあたる。平山知事はダム事業終了に特化した政策選好はなく⁶²⁷、「ダムについて強烈な反対も推進もなかった」⁶²⁸という。

芋川ダム終了検討の際、県が事前に調整したのは、地元の山古志村と長岡市のみで、い

617 2005年4月、4町とともに長岡市に編入した。

新潟県、「県内の合併状況」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html> (2017年4月30日確認)

618 県担当者へのヒアリング(2014年4月)、朝日新聞、1997年8月22日(新潟県版)

619 朝日新聞、1997年8月22日(新潟県版)

620 県担当者へのヒアリング(2014年4月)

621 同上(2014年6月、2015年1月)

622 同上

623 朝日新聞、1992年10月26日

624 同上、1996年10月21日

625 同上、1997年2月20日(新潟県版)

626 同上

627 県担当者へのヒアリング(2014年4月、2015年1月)

628 同上(2014年4月)

ずれも終了には反対しなかったという⁶²⁹。山古志村は水道用水が必要であったが、信濃川水系の別の場所から水源を確保することとなった⁶³⁰。住民からの意見聴取などは行っていない⁶³¹。事業は実施計画調査段階であった。進捗状況を以下に示す。

表 5-3-2 芋川ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
芋川	実施計画調査	27	6

(筆者作成)

1997年時点で、新潟県はまだ事業評価制度を導入しておらず、庁内の議論を中心に終了は進められた。終了検討開始時期について県担当者は「平成9年7月」と解答したため⁶³²、「総点検」のタイミングとなる。終了のプロセスの期間は1カ月で、「揉めない」類型であった⁶³³。芋川ダムの終了を主導したのは官僚で、関連する地元市町村への合意調達は終了決定までに完了していて、住民からの意見聴取は行っていないため「内部・揉めない」類型となった。終了の経緯を整理すると以下のようになる。

表 5-3-3 芋川ダムの終了の経緯

1990年	事業採択
1992年10月	平山知事、就任
1996年10月	平山知事再選
1997年	県の一般会計予算が42年ぶりの減額となる
1997年7月	国の「ダム事業総点検」の対象となる。
1997年8月	終了決定

(新潟県提供資料に基づき筆者作成)

2、中野川ダム、正善寺ダム、羽茂川ダム

ここでは、県が2000年に終了を決定した中野川、正善寺、羽茂川ダムの3事業の終了の経緯を叙述する。これら3事業は、いずれも多目的ダムで、1989年～1991年の間に事業採択され、いずれも実施計画調査の段階であった。これら3事業はいくつかの共通点があった。地質調査の結果、地盤に問題があるため、工事費が当初見込みより増加したこと、また地盤の問題で完成まで相当な期間が見込まれること、現状の治水安全度や漏水発生の状況から、治水利水ともに緊急性が低いことなどであった⁶³⁴。こういった状況を受け、「公共

⁶²⁹ 同上

⁶³⁰ 県担当者へのヒアリング(2015年5月)、県提供資料(2014年4月)

⁶³¹ 同上

⁶³² 県提供資料(2015年1月)

⁶³³ 芋川ダムについては、県が公開した文書は存在しなかった。県担当者へのヒアリングと新聞記事のみに依拠した。

⁶³⁴ 土木部河川開発課「再評価実施事業一覧」(2枚目)

事業再評価委員会」⁶³⁵が「中止」と答申し、県も終了を決定した⁶³⁶。終了のプロセスにおける議論ではいずれも費用対効果の問題が重視されていた。中野川ダムの議論の際、県は2000年12月4日の「委員会」で「雪を溜めたり、融雪を制御する技術に要する費用が大きくなり、費用に見合う効果が得られなくなった」⁶³⁷と述べ、事業目的の1つであった「雪ダム」⁶³⁸の効果が落ちたとしている⁶³⁹。正善寺ダム⁶⁴⁰についても地盤の問題について委員からは「地質の悪さやそれに伴う工事費の増大は今回共通している。地盤の悪さはこの地域全般に言えることではないか」との質問も出て、県担当者は「これまでは地盤のよいところでダムを造ってこられたが、これからのダムは平場に近いところに候補地を求めるものも出てくる。そのため、地盤が悪く、調査・建設に要する費用が増大する」⁶⁴¹と答えている。羽茂川ダムについても終了の理由として、地盤の悪く付け替えの県道工事費が増加し、完成までまだ相当な期間を要するとされ、委員からは「ダムに頼るだけでなく代替案による方法でよいのではないか」という意見が出された⁶⁴²

これら3事業の2000年までの経緯について述べる。新潟県は事業評価制度を導入した1998年度に3事業を審査対象としたが、いずれも「継続」との答申を得て「継続」としていた⁶⁴³。当時の「委員会」では「358事業が審議の対象になったが、審議は5ヶ月間で約3回だけ。全事業を検討するのは難しいため、33件を抽出して議論した」⁶⁴⁴と当時の委員長が後に述べていて、これら3事業はこれまで個別には「議論はされていない」⁶⁴⁵という。

その後、2000年の「委員会」でも当初、この3事業を議論の対象ではなかったが、「与党3党の見直し」の対象になったため、県は急きょ3回の予定だった会合を4回に増やし、12月4日に4回目の会合を開催し、3事業の審議を行った⁶⁴⁶。その結果、委員会は3事業を

⁶³⁵ 新潟県の「公共事業再評価委員会」を以下本文中では「委員会」と記載する。

⁶³⁶ 「平成12年度第4回新潟県公共事業再評価委員会」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1195575360330.html> (2017年4月30日確認)

⁶³⁷ 同上、5、議事概要 ○ダム事業関係

⁶³⁸ 道路の除雪や屋根に積もった雪を捨てるための中小河川に安定的に水を供給するためのダム。(国土交通省北陸地方整備局信濃川河川事務所の「消流雪用水導入事業」から) 豪雪地帯では消流雪用水を目的とするダムがあり、通称「雪ダム」と呼ばれる。雪ダムについては、小倉・中西(1986)『雪ダム構想とその調査の概要』「雪害研究発表会11」、pp. 19-23、に詳しい。

⁶³⁹ 「平成12年度第4回新潟県公共事業再評価委員会」5、議事概要 ○ダム事業関係

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1195575360330.html> (2017年4月30日確認)

⁶⁴⁰ 同じ名前のダムが既に稼働していて、それに加えてもう1基建設が予定されていた事業であった。(県担当者へのヒアリング)

⁶⁴¹ 「平成12年度第4回新潟県公共事業再評価委員会」5、議事概要 ○ダム事業関係

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1195575360330.html> (2017年4月30日確認)

⁶⁴² 同上

⁶⁴³ 朝日新聞、2000年12月5日(新潟県版)

⁶⁴⁴ 同上、2000年10月3日(新潟県版)

⁶⁴⁵ 同上

⁶⁴⁶ 新潟県「平成12年度第1回新潟県公共事業再評価委員会議事要旨」で確認

「中止」との答申をまとめた。この時の委員長は、「与党3党の見直し」を受けて終了を決めたことを「今後は外圧で動くのではなく、自己評価のシステムを確立する必要がある」と苦言を呈した⁶⁴⁷。この場合の「外圧」とは国の動きを指すのであろう。2000年度の新潟県の再評価においては、当初、対象事業計139件のうち、審議されたのは62件のうち2件が終了した⁶⁴⁸が、そのあと急きょ「与党3党の見直し」の対象となったこれら3事業が追加で審議された。

中野川ダム、正善寺ダムの終了に際し、それぞれの事業の予定地である新井市^{あらい}⁶⁴⁹、上越市は「見直し」で2ダムの名前が挙がった時点から、一貫して終了に強く反対した⁶⁵⁰。両市は、「終了は寝耳に水」と「継続」を主張し続け、継続の要望書を県や県議会、自民党新潟県連などに提出した⁶⁵¹。県の説明では「この地域は豪雪地帯で、消雪のための水を貯溜するダム建設の要望が強く、終了に反対したのだらう」という⁶⁵²。新井市は「ダム事業の建設を要望したばかり」⁶⁵³であった。一方、同時に終了になった羽茂川ダムの地元である羽茂町⁶⁵⁴はダム終了に特に反対はしなかった⁶⁵⁵。一部に強い反対アクターがいたものの、これら3事業の終了のプロセスの期間はいずれも4カ月であった。住民への意見聴取は行っていないという。終了に伴う代替策があったのは、羽茂川ダムのみで治水対策としての河川改修とそれにあわせた県道の改良工事が行われた⁶⁵⁶。強い反対アクターがいた中野川ダム、正善寺ダムについて県は代替策を行わなかった⁶⁵⁷。3事業とも進捗状況はいずれも計画段階であった。進捗を以下に示す。

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1194884186653.html> (2017年4月30日確認)

⁶⁴⁷ 朝日新聞（新潟県版）、2000年12月5日

⁶⁴⁸ 「平成12年度第1回新潟県公共事業再評価委員会」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1194884186653.html>

「同第2回同委員会」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1194884187476.html>

「同第3回同委員会」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/dobokukanri/1195575358136.html>

（いずれも2017年4月30日確認）

⁶⁴⁹ 2005年4月1日に新井市は妙高高原町、妙高村への編入を行い、妙高市へ名称変更した。（新潟県、「県内の合併状況」）

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html>、2017年4月30日確認）

⁶⁵⁰ 県担当者へのヒアリング（2015年1月）

⁶⁵¹ 同上

⁶⁵² 同上

⁶⁵³ 朝日新聞、2000年12月5日（新潟県版）

⁶⁵⁴ 2004年3月に9市町村と合併し、佐渡市となった。（新潟県、「県内の合併状況」）

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html>、2017年4月30日確認）

⁶⁵⁵ 県担当者へのヒアリング（2015年1月）

⁶⁵⁶ 県提供資料（2014年4月）

⁶⁵⁷ 県担当者へのヒアリング（2015年1月）

表 5-3-4 中野川、羽茂川、正善寺ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
中野川	実施計画調査	53	12
羽茂川	実施計画調査	134	10
正善寺	実施計画調査	25	6

(新潟県提供資料等により筆者作成)

中野川、羽茂川、正善寺ダムのいずれも終了検討開始は「2000年8月」⁶⁵⁸で、終了決定は2000年12月であったため、終了のプロセスは全て4カ月であった。正善寺ダム、中野川ダムは地元首長が強い終了反対アクターがいたにもかかわらず、短期間で終了が決定した。過程においては住民からの意見聴取などは行っておらず⁶⁵⁹、「内部・揉めない」類型で終了した。ここで確認された特徴は、中野川、正善寺川ダム事業の終了プロセスで観察されたように、大きな紛争や対立が起きていても、1年以内の短期間で終了したことである。当初の検討では想定しておらず、追って検討が必要である。終了の経緯を整理すると以下のようなになる。

表 5-3-5 中野川、正善寺、羽茂川ダムの終了の経緯

1989年	中野川ダム事業採択
1990年	羽茂川ダム事業採択
1991年	正善寺ダム事業採択
1992年10月	平山知事、就任
1996年10月	平山知事再選
1997年7月	3事業とも国のダム事業「総点検」の対象となる。いずれも県は「継続」とする
1998年4月	県の「公共事業再評価委員会」で3事業とも審議対象となる
1999年4月	3事業とも「継続」と答申され、県は「継続」とした
2000年8月	・「与党3党の見直し」で3事業が対象となり、この年の「委員会」での審議対象に追加される。 ・新井市と上越市が継続を求める要望書を県などに提出
2000年12月	「公共事業再評価委員会」で3事業とも「中止」と答申され、県が終了決定。

(新潟県提供資料に基づき筆者作成)

3、入川ダム、三用川ダム

⁶⁵⁸ 県提供資料(2015年1月)

⁶⁵⁹ 県担当者へのヒアリング(2015年1月)

次に県は入川ダムを2002年、三用川ダムを2003年に終了した。これら2事業は、「与党3党の見直し」の対象にはならなかったものの、「見直し」をきっかけに県が独自で検証作業を行った上、終了を決定したダムである⁶⁶⁰。

入川ダムは、県が相川町^{あいかわ}⁶⁶¹に建設を予定していた多目的ダムで、1993年に事業採択された⁶⁶²。終了の理由は県が実施した地質調査の結果であった。予定地にあった旧鉦山跡地の工事費が増加したため、当初想定されていた事業費約95億円が約2倍の182億円に膨らむことが明らかになったこと、および利水需要の減少であった⁶⁶³。2002年の「公共事業再評価委員会」で県は入川ダムの治水について「改修を必要とする全ての河川について、目標とする治水安全度を1回の河川改修で達成することは膨大な費用と時間を要することとなり、一義的には既存施設を生かしながら、段階的に治水安全度を上げて行かざるを得ない」⁶⁶⁴と説明した。利水についても予定地の相川町は人口減少から取水量が減少していて、既存の水道施設でも対応できるとした⁶⁶⁵。相川町は「計画当初は水道水源として期待していたが時間がかかりすぎた。現在は他の川で水源を確保できていて、町にとっても中止は妥当」とし、終了には反対していない⁶⁶⁶。終了決定時点で約3億円を費消していた⁶⁶⁷。「委員会」の議事には「町の幹部の人には（治水安全度のリスクがある程度大きくなることを）話しておりますが、地域住民に直接説明した経緯はありません」⁶⁶⁸と記載されていて、県は住民への事前の意見聴取などは行っていない⁶⁶⁹。

2003年に終了した三用川ダム⁶⁷⁰も終了要因は入川ダムと共通していた。三用川ダムは県が信濃川水系の大和町^{やまとちよう}⁶⁷¹に計画を予定していた多目的ダムで、1989年に事業採択された。地質調査の結果、ダムの形式や建設場所の変更が必要となり、当初想定されていた事業費28億円が62億円に増加すること等で終了が決定した⁶⁷²。調査費で約10億円が支出され、

660 同上

661 2004年3月に計9市町村と合併し、佐渡市となった。

新潟県、「県内の合併状況」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html>（2017年4月30日確認）

662 県提供資料（2014年4月）

663 「平成14年度公共事業再評価の概要と今後の実施方針」p.3、朝日新聞（新潟県版）、2001年8月21日

664 「平成14年度第1回新潟県公共事業再評価委員会 議事の概要」

665 朝日新聞、2002年8月21日（新潟県版）

666 同上

667 同上

668 「平成14年度第1回新潟県公共事業再評価委員会 議事の概要」

669 県担当者へのヒアリング（2015年1月）

670 小規模ダムの生活貯水池であった。

671 2004年11月に六日町と合併し南魚沼市となった。

新潟県、「県内の合併状況」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html>（2017年4月30日確認）

672 朝日新聞、2002年7月3日（新潟県版）、「平成15年度公共事業再評価の概要と今後の実施方針」

通常の調査費の2倍がかかったと2003年の「委員会」で当時の県担当者が報告している⁶⁷³。「委員会」では「地質調査に13年かかっているが長すぎる」「そもそも巨額の投資をするべきだったのか」「ダム計画を見直さなければならない時期になぜ委員会に諮らなかったのか」と県の見通しや政策判断を批判する意見が相次いだ⁶⁷⁴。

この2事業は「ダム事業の総点検」、1998年の「委員会」での再評価の審議を経て県は「継続」としてきた。県は「与党3党の見直し」の対象にはならなかったものの、これを契機に「詳細は不明だがこの時点から検討を開始した」⁶⁷⁵という。もともと地盤などに問題を抱えていたダムを、国の改革の動きに呼応する形で独自に検討を進め終了した。検討開始のきっかけは「見直し」で、終了に際し県は「国からの影響を受けた」としている⁶⁷⁶。

県は「見直し」の対象となった3事業に加えて入川・三用川ダムも含めて計5事業について、県はほぼ同時期に検討を開始し、まず先に「見直し」の対象となった3事業を終了し、その後独自で検討を進めてきた2事業を終了した。2事業ともに終了への強い反対アクターは存在しておらず、事業は実施計画調査段階であった⁶⁷⁷。

この2ダムについても、県は地元の相川町、大和町、小出町⁶⁷⁸には「伝達していると思う」⁶⁷⁹とはするものの、地元住民への意見聴取を行った形跡は確認することが出来なかった。入川ダムについては終了に伴う代替策は行われず、三用川ダムは治水対策として県は河川改修を実施するとした⁶⁸⁰。2事業の進捗を以下に示す。

表 5-3-6 入川、三用川ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
入川	実施計画調査	182	3
三用川	実施計画調査	62	11

(新潟県提供資料等により筆者作成)

入川ダム、三用川ダムの終了決定開始はいずれも「平成12年8月」と県は解答し⁶⁸¹、これは「与党3党の見直し」タイミングとなる。終了決定については、入川ダムは2002年11月、三用川ダムは2003年5月であるため、終了プロセスはそれぞれ2年3カ月、2年9カ月でいずれも「揉めた」ことになる。しかしここでも注意すべき特徴が確認された。大きな紛争や対立が起きていないにもかかわらず、入川、三用川ダムは終了のプロセスにおい

673 「平成15年度第1回新潟県公共事業再評価委員会」6、質疑応答の概要

674 同上

675 県担当者へのヒアリング(2015年1月)

676 同上

677 県担当者へのヒアリング(2015年1月)

678 2004年11月に計5町村と合併し魚沼市となった。

新潟県、「県内の合併状況」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html> (2017年230日確認)

679 県担当者へのヒアリング(2015年1月)

680 県提供資料(2014年4月)

681 同(2015年1月)

て、時間を要している。この点は前の中野川、正善寺川ダム事業の場合と同様に追ってまとめ検討する。

終了に際して、住民の意見聴取などは行っておらず⁶⁸²、終了反対アクターはいなかった。県はまずは「見直し」対象となった 3 ダムを終了したため、入川、三用川ダムの終了決定までに時間を要し、「内部・揉める」類型となった。終了の経緯を整理すると以下のようになる。

表 5-3-7 入川、三用川ダムの終了の経緯

1989 年	三用川ダム事業採択
1993 年	入川ダム事業採択
1997 年 7 月	両ダムは、国のダム事業「総点検」の対象となる。「継続」となる
1998 年 4 月	両ダムは、県の「公共事業再評価委員会」で審議対象となる
1999 年 4 月	「継続」と答申が出され、県は「継続」とする
2000 年 8 月	「与党 3 党の見直し」で中野川、羽茂川、正善寺ダムの 3 事業が対象となる
2000 年 12 月	「委員会」で中野川、羽茂川、正善寺ダムがいずれも「中止」と答申され、終了決定
2002 年 11 月	入川ダムが「委員会」で「中止」と答申され、終了決定
2003 年 5 月	三用川ダムが「委員会」で「中止」と答申され、終了決定。

(新潟県提供資料等により筆者作成)

3、佐梨川ダム

2003 年には佐梨川ダム事業も終了した。佐梨川ダムは、県が湯之谷村⁶⁸³に建設を予定していた多目的ダムで、1994 年に事業採択された⁶⁸⁴。しかし、2001 年 9 月、建設費用の約 6 割を負担予定だった電源開発⁶⁸⁵が電力需要の縮小を理由にダム事業から撤退した⁶⁸⁶。県はいったんダムの目的を治水のみに絞り、規模を縮小した上での事業継続も検討したが、治水対策については河川改修の方が有利と判断し、事業を終了した⁶⁸⁷。終了時点で県は 44 億円

682 県担当者へのヒアリング (2015 年 1 月)

683 2004 年 11 月に計 5 町村と合併し魚沼市となった。

新潟県、「県内の合併状況」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html> (2017 年 4 月 30 日確認)

684 「平成 15 年度公共事業再評価の概要と今後の実施方針」

685 電力不足を解消するために 1952 年に施行された「電源開発促進法」によって設立された国の特殊会社で、佐久間ダムを擁する佐久間発電所の運転を開始するなど電力確保を主な目的とした。2003 年に同法が廃止されると民営化された。

J POWER 電源開発「J-POWER の歴史」、

http://www.jpowers.co.jp/company_info/history/index.html (2017 年 4 月 30 日確認)

686 朝日新聞、2003 年 3 月 15 日 (新潟県版)

687 同上

を投資していた⁶⁸⁸。2003年の「委員会」での議論で県担当者は「既に投資した40億円⁶⁸⁹を代替案の河川改修にはあまり利用できない」と説明し、委員らからは「40億円かけないと継続・中止の判断が出来ないことに驚いた」などの批判が出た⁶⁹⁰。事業の進捗は計画段階であった。県は終了を湯之谷村に「事前に伝達したと思う」としたが、地元の住民の意見等を聴取してはいない⁶⁹¹。強い終了反対も特になかったという⁶⁹²。県は終了検討開始を「平成13年9月」とし、これは電源開発が事業から撤退したタイミングで、終了決定は2003年5月であるため、終了のプロセスの期間は約1年8カ月であり、「揉めた」ことになる。県は電源開発の事業撤退後、サンクコストを考慮しつつも継続の可能性も検討したため、時間を要した。佐梨川ダム終了に伴う代替策について県は河川改修を段階的に実施するとした。進捗状況を以下に示す。

表 5-3-8 佐梨川ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
佐梨川	実施計画調査	420	44

(新潟県提供資料等により筆者作成)

終了の経緯を整理すると以下の通りである。住民の意見は聴取しておらず、県は電源開発撤退後、単独での事業継続の可能性を探ったため、終了決定までに時間を要し、「内部・揉める」類型となった。ここでも大きな紛争や対立が起きていない。

表 5-3-9 佐梨川ダムの終了の経緯

1994年	事業採択
1997年7月	国の「ダム事業総点検」の対象となる。県は「継続」とする。
1998年4月	県の「公共事業再評価委員会」で審議対象となる
1999年4月	「継続」との答申が出され、県は「継続」とする
2001年9月	電源開発が事業から撤退
2003年5月	県の「委員会」で「中止」と答申され、県は終了決定

(新潟県提供資料等により筆者作成)

4、常浪川ダム、晒川ダム

最後に、常浪川ダムと晒川ダムの終了の経緯を叙述する。常浪川ダムは阿賀野川支流の

688 「平成15年度第1回新潟県公共事業再評価委員会」6、質疑応答の概要

689 県から提供を受けた資料(2014年4月25日)では、終了決定までに費やされた費用は44億円とされていたが、委員会では「40億円」で議論されていた。

690 同上。

691 県提供資料(2015年1月)

692 県担当者へのヒアリング(2015年1月)

上川村⁶⁹³に計画が進んでいた多目的ダムで、1981年に事業採択された⁶⁹⁴。事業は実施計画調査が完了し建設工事の段階で、水没予定集落にあった44戸の移転も終わっていた⁶⁹⁵。総事業費は364億円で、うち119億円がすでに費消されていた⁶⁹⁶。

晒川ダムは1990年に事業採択された多目的ダム⁶⁹⁷で、治水・利水以外に雪害対策をも目的とした。費用は約86億円で、27億円が費消されていた⁶⁹⁸。実施計画調査は完了していたが、建設に伴う家屋移転が必要とはされておらず⁶⁹⁹、取付道路の工事が開始されていた。

2010年の国の「検証要請」で常浪川、晒川ダムを含めた県内の計4ダム事業が対象になった。県は通常の公共事業評価委員会とは別に、大学の教授5名で構成される⁷⁰⁰この検証に目的を特化した「新潟県ダム事業検証検討委員会」⁷⁰¹を設置し、2010年9月、議論を開始した⁷⁰²。「委員会」は国から示された評価軸（安全、コスト、持続性、柔軟性、地域社会への影響、環境への影響）などから事業の検証を行った⁷⁰³。

2004年10月、経済産業省出身の泉田裕彦氏が、自民、公明の推薦を受けて初当選し、平山知事からの政権交代が起きた⁷⁰⁴。泉田知事は平山知事よりもさらに財政規律の引き締めを行い、2006年度予算では、土木部のシェアは15%減額され⁷⁰⁵、1974年以降最低となった⁷⁰⁶。2010年時点で、県のダム事業を含む河川事業費は1996年度をピークとして、その4分の1まで減額されていた⁷⁰⁷。泉田知事の政策選好は「特段ダム事業の中止に強い意欲はなかった。ただ、専門家の意見を聞いて政策を主導するやり方で、具体的には専門委員会を設置して意思決定するパターンが多い」⁷⁰⁸とされた。

「検討委員会」の議論で県が強調したのは「コスト」であった。第1回目の「検討委員会」冒頭で事務局の県担当者は「一定の安全度を確保することを基本としながら、コスト

693 2002年に2町1村と合併して阿賀町となった。

新潟県、「県内の合併状況」

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958856425.html>（2017年4月30日確認）

694 「平成16年度公共事業再評価の概要と今後の実施方針」

695 県担当者へのヒアリング（2014年4月）

696 県提供資料による（2014年4月）

697 「平成16年度公共事業再評価の概要と今後の実施方針」、小規模な生活貯水池であった。

698 県提供資料による（2014年4月）

699 同上

700 「新潟県ダム事業検証検討委員会委員名簿」

701 「新潟県ダム事業検証検討委員会」は以下、本文中では「検討委員会」と記載する。

702 新潟県「第1回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」

703 「新潟県ダム事業検証検討報告書」（新潟県ダム事業検証検討委員会、平成23年8月26日）から。

704 朝日新聞、2004年10月18日

705 2005年度予算は中越地震からの復興のため予算は増額された。

706 朝日新聞、2006年2月18日（新潟県版）

707 県担当者へのヒアリング（2014年4月）

708 同上

を最も重視することとしております」と話した⁷⁰⁹。2回目の「検討委員会」でも委員からは「ダムが計画された時の予算のつき方と現在の予算のつき方は全然違うわけですね。ですからこういう予算状況の中で果たしてダムがいいのかどうか、地元のために考えて、効果を早く発現するには他に方法がないのかという視点を持たないといけない⁷¹⁰」という発言が出た。2回目の「検討委員会」では常浪川ダム周辺の現地調査が行われた⁷¹¹。また両事業ともに、県は地域住民の意見の聴取、パブリックコメントも実施した。地域住民の意見聴取については、県は国の「実施要領」に従って「流域懇談会」を設置し、そのメンバーを建設予定地の市町と協議した上で選定した⁷¹²。

常浪川ダムの「流域懇談会」のメンバーは地元の首長や町議会議員、漁協の代表、地域の住民代表ら計7名で構成された⁷¹³。「流域懇談会」は2010年10月と2011年2月の2回開催され、一般傍聴も許可された。ここでの議論では「地域の代表としてダム建設を切に望む」「ダム計画の話が出てから約40年が経過し、更にダム完成には30～40年かかるこのことであるが、防災事業を期限を決めずに計画を立てることを心配し、不信に思う」「農業・漁業関係者の大半はダムではなく、護岸や堤防かさ上げに重点を置いてもらいたい。漁協は昭和45年ごろに組合の総代会でダム建設反対の決議をした⁷¹⁴」とダム建設への賛否両論が出た⁷¹⁵。

晒川ダムの「流域懇談会」は、利水関係者として「十日町市流雪溝運営協議会会長」、地域代表として、それぞれの地区の会長、土地改良区の代表、漁協の組合長、地元の防災組織の代表、十日町市長など計12名で構成された⁷¹⁶。晒川ダムの「流域懇談会」は2010年10月と2011年2月の2回開催された。「ダム建設を進めてほしい」「用地等の協力をしてきた過去の経緯を踏まえるとコストだけを見て議論を進めることには市民感情として納得できない」「今後30年もかかるのであれば、ダムを止めて簡易な治水対策を行い、5年以内に利水を活用できるよう勧めることが市民のため」といった賛否両方の意見が出された⁷¹⁷。晒川ダムについてはダム建設に向けての県の用地取得は難航していた⁷¹⁸。

「検討委員会」は7回目の会合で、対象となった4事業のうち「2ダム中止、2ダム継続」

709 「第1回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」（平成22年9月30日）p. 8

710 「第2回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」（平成22年10月17日）p. 9

711 同上、pp. 1-2

712 県担当者へのヒアリング（2015年5月）

713 「新潟県常浪川流域懇談会委員名簿」

714 地元漁協は、1970年にダム建設反対の決議を行った。その後「40年たっても漁協の意見は変わっていない」という。「第6回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」（平成23年5月20日）p. 12

715 「常浪川ダムに関する主な意見とその対応」、「第6回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」（平成23年5月20日）資料3-1

716 「新潟県田川・晒川流域懇談会委員名簿」

717 「晒川ダムに関する主な意見とその対応」、「第6回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」（平成23年5月20日）資料3-3

718 「第6回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」（平成23年5月20日）、p. 17

とした⁷¹⁹。しかし、7回目の会合前から降り続いた雨は記録的なものとなり、新潟県内の広い範囲に大きな被害をもたらした⁷²⁰。そのため、検証が完了した2事業の地元でも更に多くの意見が出され、急遽、8回目の会合が開催された⁷²¹。ここではこの豪雨の検証もされた。しかし、結果は覆らなかった⁷²²、これを受けて「平成23年度第1回新潟県公共事業再評価委員会」が開催され、「検討委員会」の示した方針を了承した⁷²³。県は常浪川、晒川ダム事業の終了を決定した⁷²⁴。

常浪川ダムの終了決定後、県は地域振興策をめぐって2017年4月現在、地元と協議中である⁷²⁵。「検討委員会」の議論では、移転が完了した住民について「常浪川ダムについては今まで長い歴史があつて、集団移転されている方たちもたくさんいらっしゃる中で、簡単に、はいそうですかというふうにご納得いただけないところもあろうかと存じますので、その辺よく県の方から説明していただきたい。地域振興策とか、水没するというので橋の改修などが全く進んでいなかったりしたところもありましたから、その辺今後どうするのかということは地域の人と話していただいて⁷²⁶と委員長から終了後の地域振興を県が対応するよう要請があつた。県も「地元は集落移転をしてまでダム建設に協力をしてくれた。何らかの配慮が必要であつた」としている⁷²⁷。県が考えた振興策の1つは橋の架け替えであつた⁷²⁸。ダムの建設で橋が水没するため、当初橋の架け替え計画があつたが、事業の終了に伴い、橋の架け替え計画も消滅した。しかし、橋は老朽化していたため、住民らは引き続き架け替えを県に要望し、県は2017年4月現在「予算の目処がついたため、架け替えに向け協議を行っている」とする⁷²⁹。架け替え工事はまだ着手されていない。晒川ダムについては河川改修とともに、積もった雪を流すための水を導入する事業を実施した⁷³⁰。

両ダムの進捗状況と終了の経緯を以下に整理した。

表 5-3-10 常浪川、晒川ダムの進捗状況

ダム名	事業の進捗状況	総事業費(億円)	費消額(億円)
常浪川	集落移転完了	364	119
晒川	取付道路建設中	86	27

719 「第7回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」(平成23年7月28日) p. 43, p. 45

720 2011年の新潟・福島豪雨が発生した。本節冒頭参照。

721 「第8回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」(平成23年8月19日)

722 同上、pp. 17-18

723 「平成23年度第1回新潟県公共事業再評価委員会」(平成23年9月26日)の議事の概要、p. 11

724 「平成23年度第1回新潟県公共事業再評価の概要と今後の実施方針(土木部)」

725 県担当者へのヒアリング、メールでの回答(2017年4月)

726 「第6回新潟県ダム事業検証検討委員会議事録」(平成23年5月20日) p. 14

727 県担当者へのヒアリング(2015年5月)

728 同上、メールでの回答(2017年4月)

729 県担当者へのヒアリング、メールでの回答(2017年4月)

730 県提供資料(2014年4月)

(新潟県提供資料等により筆者作成)

常浪川ダム、晒川ダムともに地域住民の意見聴取が行われた。いずれの事業も終了検討開始を「平成 22 年 9 月」⁷³¹と県担当者は解答し、国の「検証要請」のタイミングとした。終了決定は 2012 年 7 月であった。晒川ダムの終了のプロセスは 1 年 10 カ月であったが、常浪川ダムについては橋の建設をめぐって県と地域との協議が続いていて、2017 年 4 月現在で約 7 年を要している。いずれも「外部・揉める」類型となった。終了の経緯を以下に整理した。

表 5-3-11 常浪川、晒川ダムの終了の経緯

1981 年	常浪川ダム事業採択
1990 年	晒川ダム事業採択
1997 年	両ダムは国のダム事業「総点検」の対象となる。いずれも県は「継続」とした
1998 年 4 月	常浪川ダムが県の「公共事業再評価委員会」で審議対象となる
1999 年 4 月	常浪川ダムは「継続」と答申が出され、県は「継続」とした
2004 年 4 月	常浪川、晒川ダムは県の「公共事業再評価委員会」で審議される
2004 年 10 月	泉田知事就任、新潟中越地震
2005 年 3 月	常浪川・晒川ダムは「継続」との答申が出され、県は「継続」とした
2008 年 10 月	泉田知事、再選
2010 年 9 月	国の「検証要請」に常浪川・晒川ダムを含む計 4 ダム事業が対象となる。 「ダム事業検証検討委員会」で審議対象となる
2010 年 10 月	常浪川および田川・晒川の 1 回目の「流域懇談会」がそれぞれ開催される
2011 年 2 月	常浪川および田川・晒川の 2 回目の「流域懇談会」がそれぞれ開催される
2011 年 8 月	常浪川・晒川ダムは「新潟県ダム事業検証検討委員会」で「中止」と答申される。
2012 年 7 月	県は常浪川・晒川ダムの終了決定。
2017 年 4 月	県は常浪川の橋の架け替えで住民と協議中

(新潟県提供資料等により筆者作成)

ここまでが新潟県における終了事例全 9 事業の経緯であった。

⁷³¹ 同上 (2015 年 1 月)

新潟県における終了の類型を以下に整理した。終了した9事業のうち、前半の4事業は「内部・揉めない」類型で、2002年～2003年に終了した3事業は「内部・揉める」類型となった。後半の2事業は「外部・揉める」類型となった。「内部・揉める」類型は仮説1では想定しておらず、仮説1は支持されないことが伺える。これら3事業のうち2事業は「見直し」対象となっていないが、県が「見直し」を機に自律的に終了検討を開始したもので、決定まで時間を要し、残り1事業は他の事業者撤退後、県単独での事業継続を探ったため時間を要した。「内部・揉める」類型に属した3事業は終了プロセスで大きな紛争は起きていない。終了プロセスに要した時間は、芋川ダムが1カ月、羽茂川、中野川、正善寺ダムは4か月、入川ダムは2年3カ月、三用川ダムは3年9カ月、佐梨川ダムは1年8カ月、常浪川ダムは2017年4月現在で6年7カ月が経過していて現在も決着していない。晒川ダムは1年10カ月であった。

表 5-3-12 新潟県における終了プロセスの類型

	ダム名	内部		外部	
		揉めない	揉める	揉めない	揉める
新潟	芋川(いもかわ)	○			
	羽茂川(はもちがわ)	○			
	中野川(なかのがわ)	○			
	正善寺(しょうぜんじ)	○			
	入川(にゆうがわ)		○		
	三用川(みようがわ)		○		
	佐梨川(さなしがわ)		○		
	常浪川(とこなみがわ)				○
	晒川(さらしがわ)				○

(筆者作成)

各事業の終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況を以下に示した。終了した全事業を官僚が主導していて、国からの影響があったことは共通しているが、その他の要因についてはばらつきがあった。

表 5-3-13 新潟県における終了プロセスに影響を与えそうな要因の状況

	芋川	中野川	正善寺	羽茂川	入川	三用川	佐梨川	常浪川	晒川
主導者	官僚	官僚	官僚	官僚	官僚	官僚	官僚	官僚	官僚
国の影響	有	有	有	有	有	有	有	有	有
反対アクタ	弱	弱	強	強	弱	弱	弱	強	強
進捗	調査	調査	調査	調査	調査	調査	調査	建設	建設
時期	前期	前期	前期	前期	前期	前期	前期	後期	後期

新潟県は全事業の終了において、国からの影響があったとしたが、青森県と同様に影響の受け方にはヴァリエーションがあった。改革で名挙げされたことで県が検討を開始し終了するという経緯をたどる事例以外に、芋川ダムは国の改革で名挙げされる以前から県は自律的に終了を検討していて、国の改革はその県の検討をいわば後押しをしたような形になった。三用川、入川ダムは国の改革で名挙げされていなかったが、当時、別の3事業が

名挙げされたことをきっかけに自律的に検討を開始し終了した。対象でない事業の終了検討のきっかけを国の改革から得た形であった。国からの影響を以下に整理した。

表 5-3-14 国の改革における対象の有無と地方政府の受け止め方

	芋川		羽茂川		中野川		正善寺			
	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない		
ダム事業の総点検	○		○		○		○			
与党3党の見直し		—	○		○		○			
ダム事業の検証要請		—		—		—		—		
地方政府の受け止め方	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無		
	○		○		○		○			

	入川		三用川		佐梨川		常浪川		晒川	
	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない	対象	対象ではない
ダム事業の総点検	○		○		○		○		○	
与党3党の見直し		○		○		○		○	○	○
ダム事業の検証要請		—		—		—		○	○	○
地方政府の受け止め方	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無	国の影響有	国の影響無
	○		○		○		○		○	

(筆者作成)

最後に相互参照について確認したが、県担当者は「どこの県の事例も参照していない」⁷³²と解答した。

小括

新潟県が終了した全 9 ダム事業において、終了を主導したのはいずれも官僚であった。終了は 1997 年から 2012 年にかけて起きていて、2004 年に知事は平山知事から泉田知事へ政権交代が起きたものの、官僚主導であることに変わりはない。いずれの知事もダム事業終了へ強い政策選好はなかった。新潟県の場合、1997 年が県政の転換期であった。この年は政権交代はなかったものの、これまで公共投資に積極的であった平山知事が財政規律の保持に大きく政策の舵を切り、県の予算はほぼ半世紀ぶりの減額予算となり、公共事業も次々と縮小された。最初に県がダム事業を終了したのもこの年であった。県政の転換に官僚たちは影響を受けたことが推測される。

また終了の類型には散らばりがあり、前半は「内部・揉めない」、後半は「外部・揉める」類型であったが、その間の 2002 年～2003 年に終了した 3 事業は「内部・揉める」という仮説 1 では想定していなかった類型が存在した。これら 3 事業では大きな紛争は起きておらず、そのうち 1 事業は共同事業者が事業から撤退したことによって、県が単独で事業継続できないか検討を続けたため、時間を要した。残り 2 事業は国からの「見直し」対象になっていなかったものの、「見直し」を契機に県が自律的に終了検討を開始し、その後、まず「見直し」対象となった事業の終了を決定し、その後、自律的に検討してきた 2 事業を終了したため、時間を要した。こういった地方政府の対応は観察前には想定しておらず、6 つの要因では説明ができていない。そのため、仮説 1 に該当せず、例外事例となったと思われる。

⁷³² 県担当者へのヒアリング (2014 年 4 月)

第4節 官僚主導の終了事例で明らかになかったこと

ここまで、岩手、青森、新潟県における事例を観察してきた。本節ではこれらの観察で明らかになったこと述べる。岩手、青森、新潟ではいくつか共通する特徴があった。いずれの県のいずれの事業においても官僚が終了を主導してきた。いずれの県でも知事はダム事業終了に強い政策選好はなく、終了を官僚に直接指示をした形跡は観察されなかった。しかし、官僚たちは終了検討を開始する上で、特に最初の事業終了事例の過程において、知事の政治選好が浸透した「庁内の雰囲気」に影響を受けていたことがわかった。「庁内の雰囲気」とは知事の政策選好を受けて財政規律の保持を目標に大型公共事業の削減に取り組む地方政府全体の姿であった。

3県においてそれぞれ財政政策の転換期があり、それらは知事からの指示や方針、予算などで官僚たちに明確に示された。この転換期とは財政状況の悪化に伴い、地方政府がこれまで行ってきた政策選択を変更するタイミングで、いずれの県でもダム事業の最初の終了タイミングとほぼ合致していた。岩手県で最初に終了が決定されたのは1997年で、この年は岩手県政にとって積極財政から転換するタイミングで、この年の10月に予算編成に向けて財政規律確保を目指す方針が出され、1998年は半世紀ぶりの減額予算となった。青森県の場合は最初に終了が決定されたのは2003年で、予算はこの2年前から減額予算であったものの、2004年度予算以降、公共事業は前年度に比べて更に13%削減された。新潟県で最初に終了が決定したのは1997年で、新潟県もこの年に半世紀ぶりに減額予算となった。3県の特徴を観察すると、ダム事業が終了したのは財政状況の悪化に伴う地方政府の政策転換と関連があると考えられる。

また、岩手県と青森県ではこの転換期が知事の交代とほぼ合致していた。岩手県で増田知事が就任したのが1995年で転換期の2年前であり、青森県で三村知事が就任し、河川砂防課が「ダム計画見直しの基本方針」を示したのが転換期と同じ年の2003年であった。新潟県で平山知事が就任したのは1992年で、新潟県のみ転換期まで5年の開きがある。岩手、青森のいずれの知事も前政権との政策選択の転換を打ち出し、財政規律の保持を目標とすることをアピールした。岩手と青森では、最初のダム事業終了、県政の転換、知事の交代、の3点が同時期に起こっていた。新潟では、最初のダム事業終了、県政の転換の2点が同時期に起きていた。

1990年代後半以降は、「知事が歳入と歳出の選択に関与を強めた」[曾我・待鳥, 2007]ことが指摘されているが、これは歳出面においてダム事業終了でも確認されたと言える。知事からダム事業に特化した政策選好が示されなくても、官僚たちは知事の財政規律の保持という選好を反映させようとしたものと考えられる。それは自分たちの部署の事業に削減の指示がある前に対応するいわば「予測的対応」[Friedrich., 1963]に近い。また省庁では政策提案をする際のいわゆる「玉出し」が現場から提示される形で行われている[城山, 鈴木, 細野, 1999]ことが先行研究で指摘されているが、それは地方政府における官僚主導

の終了の場合でも観察された。

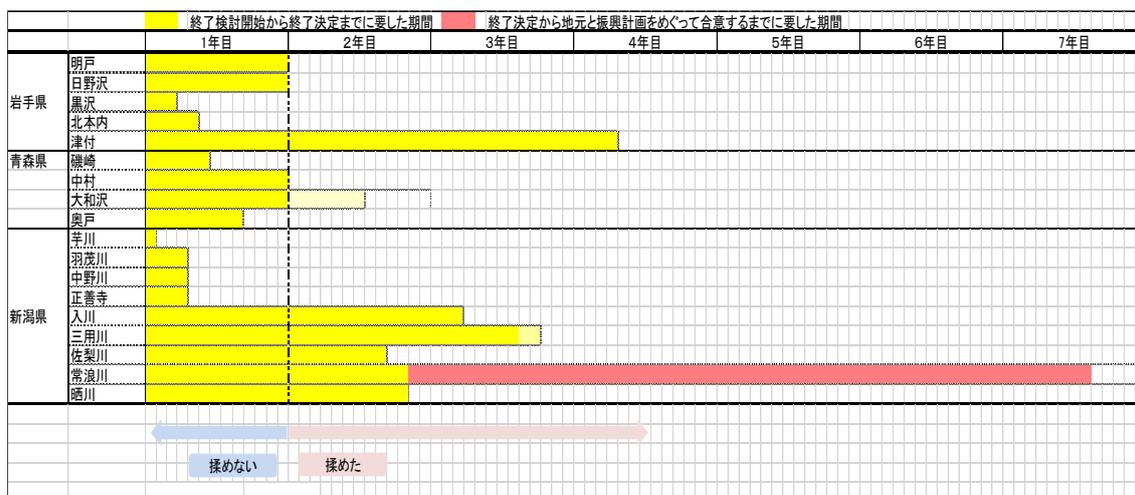
官僚たちの終了に向けての合意調達は比較的ボトムアップの形で行われていた。知事は具体的な終了のプロセスについて直接主導するような指示は出しておらず、多くの終了事例において官僚たちは予定地の市町や住民などからの可能な限りの合意調達を行った上で、再評価委員会での審議に入ろうとしていた。知事らが終了主導した滋賀、鳥取県で見られたような再評価委員会で起きた議論の錯綜は官僚主導事例ではほとんど確認されなかった。

終了そのものについて「国からの影響があった」と地方政府が認識するが多かったが、国との関係においてもヴァリエーションがあることがわかった。最も多かったのは、国の改革で事業名が名挙げされることで、地方政府が検討を開始したケースである。また国の改革で名挙げされる前から自律的に地方政府が検討を進めていて、国の名挙げを地方政府が終了促進要因に転換していたケースもあった。また国の改革で名挙げされていなくても改革が起きたことで、自律的に終了の検討を始めるケースなどがあり、多様性に富んでいた。

以下に終了に向けた本格的な検討開始から終了決定或いは地域振興策が実施された場合、地元と合意調達が完了した時点までに要した時間を 3 県の事例を整理して示す。類型にはかなり散らばりがあった。いずれの県でも「揉めない」類型から「揉める」類型に移行してきているように見える。また、当初想定していた「内部・揉めない」「外部・揉める」類型以外に「内部・揉める」「外部・揉めない」という仮説では想定していなかった類型に属する事例も青森県と新潟県で計 5 事例あった。これら 5 事例のほとんどは、本研究で検討した 6 つの要因で説明ができない状況が起きていて、仮説に該当しない例外事例となったと考えられる。

また、「内部・揉める」となった事例でも大きな紛争が起きていない事例もあった。

表 5-4-1 岩手、青森、新潟の終了事例において検討開始から地域の合意調達までに要した時間



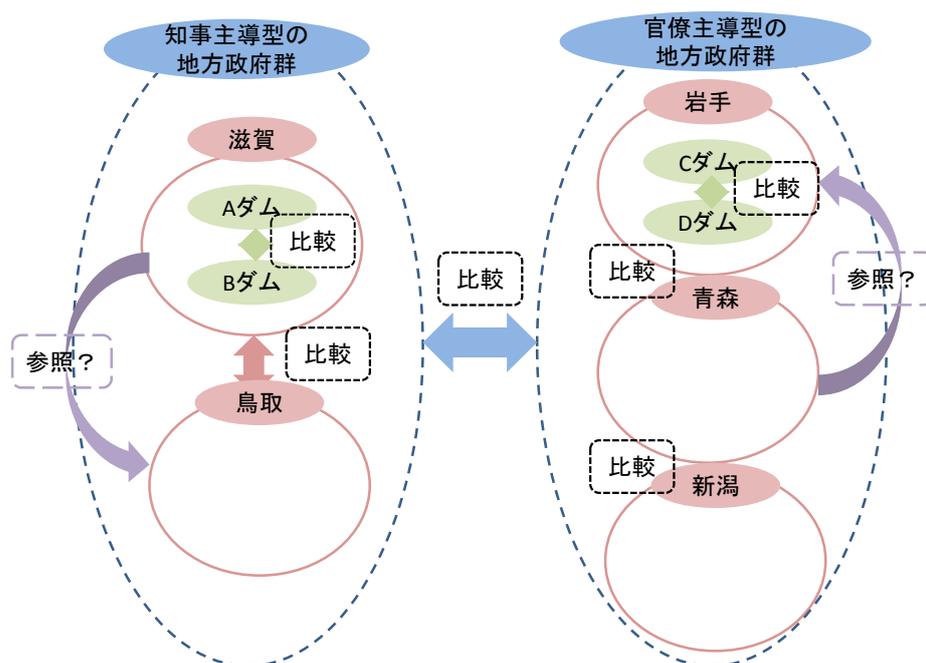
(筆者作成)

事例の観察はここまでで、次章ではこれまで叙述した各事例を事例間、都道府県間、時系列などを比較し、説明を試みる。

第6章 22事例の比較分析による仮説の検証

本章では、これまでの22事例の観察の結果、事実はどうなっているのかという問いに対して明らかになってきたことを整理して示し、次に事実はなぜこうなっているのかという説明を比較分析で行う。第3章の図3-1で示した本研究の比較の構図を再掲する。比較は事例間、都道府県間、時期間、主導者間、そして地方政府群間でそれぞれ行う。

図3-1 本研究における比較の構図 (p.85の再掲)



本研究の3つの問いの順番に明らかになったことを論じる。改めて確認すると本研究の問いは以下の3つであった。

- 【問い1】 終了を主導したのは誰か
- 【問い2】 終了のプロセスはどのようなものか
- 【問い3】 終了のプロセスに影響を与えたものは何か

第1節 終了を主導したのは誰か

本節ではまず、問いの1番目「終了を主導したのは誰か」に答えることを目的とする。まず全般的なことを概観すると、主導したアクターは知事あるいは官僚、であった。鳥取、滋賀では知事が主導し、岩手、青森、新潟では官僚が主導した。観察した全終了事例の中では、知事主導事例より官僚主導事例の方が多かったことも明らかになった。先行研究では終了促進要因として「政治的要因」が多く指摘されてきたが [Bardach, 1976] [Deleon,

1978][砂原, 2011]、終了事例は知事主導が全てではなく、官僚主導事例が多くあることがわかった。

知事が主導した場合は、いずれも知事の政策選好の中の1つにダム事業の終了があったが、その位置づけは異なった。鳥取の片山知事の場合は財政再建が大きな政策選好としてあり、その中の1つとしてダム事業の終了は位置づけられていた。滋賀の嘉田知事の場合は、「流域治水」というアイデアを実現するための方法がダム事業の終了であった。知事が終了を主導する際の政治手法も県によって異なった。鳥取の場合は議論の過程を全て公開する「情報公開」であり、滋賀の場合は、知事発信の「流域治水」とそれに応える形で官僚から提示された「2段階整備」のアイデアの相互作用であった。

官僚が主導した場合は、知事はいずれもダム事業に強い政策選好を有していなかったが、財政再建を政策選好として有していたのは共通していた。ダム事業の終了が開始されたのは主に1990年代後半以降で、背景には曾我・待鳥が指摘した「政府規模に関する選択が日本の地方政治にも現実的な課題として登場するようになった」[曾我・待鳥, 2007] 1990年代以降の地方政治の特徴とも符合し、事業終了の事例でも裏付けられていることが明らかになった。

官僚が終了を主導した場合、官僚に影響を与えたのは3県に共通して見られた「庁内の雰囲気」というやや漠然としたものであった。この「庁内の雰囲気」とは例えば、財政資源の厳しい制約への対応を目的とした公共事業費の削減など県全体が指向する政策の方向性を指す。この方向性は知事の政策選好などが生み出すものであった。この「庁内の雰囲気」をダム事業所管部署が敏感に察知し、政策選択した結果が終了であった。自分たちの部署の事業が縮減などの対象になる前に終了に向けて動くといういわば「予測的対応」(anticipated reaction)[Friedrich, 1963]に近い。ただ、それはFriedrichが指摘した官僚の議会对応のみならず、官僚は庁内全体と首長、中央政府など多方面の動きを注意深く観察していた。こういった官僚の動きは官僚主導の県では全て共通して観察された特徴であった。官僚は自分たちの部署の予算を増やしたり、事業の継続を図ったりすること[Niskanen, 1971]だけを目指してはいなかった。本研究における終了に関してはむしろ自らの仕事の効用を最大化するために事業を終了させて組織が「スリム」になること[Dunleavy, 1991]を目指していたことが推測される。

「庁内の雰囲気」という漠然としたものを、もう少し具体化することはできないだろうか。官僚主導のケースをさらによく観察してみると、各地方政府における最初の終了事例はいずれも地方政府の目指す方向性の転換を機に起きていることもわかった。この方向性の転換とは具体的には地方政府は財政状況の悪化に伴い、これまでとは異なる政策選択を行うようになったことを指し、歳出面では投資的経費を縮減し、大型の公共事業を見直すというものであった。この政策転換のタイミングは地方政府況によって異なるが、これまで毎年、漸増傾向にあった一般会計予算が縮減される時期を指す。そしてこの時期はおおむねトップである知事の交代時期と一致していた。官僚たちは新しくトップとなった知事

の政策選好が庁内に十分浸透すると政策選択の変容に応じる形で事業の終了を主導した。これがヒアリングで明らかになった官僚を終了へと主導した「庁内の雰囲気」というものであった。

また、官僚主導の場合は、詳細は後述するが、終了のきっかけは中央政府の影響を受けた事例が多かったこともヒアリングでも確認された。

次に、同一県内における終了主導者間の比較を行う。同一県内で複数のダム事業を終了した場合、終了主導者が途中で変容した事例はなかった。例えば滋賀のように、3事業を終了した場合でもいずれの事業も主導したのは知事であった。また、岩手や新潟のように途中で知事が交代していても、終了した全事業において主導者は変わることなく官僚であった。ヒアリングでも確認されたが、官僚は最初の終了事例を終了した後、2番目の事例を終了する際には、最初の終了事例を参照し、終了のプロセスを学習していた。

知事と官僚以外、例えば地方議会や住民が終了を主導した事例はなかった。なぜ彼ら・彼女らは終了を主導しえなかったのだろうか。まず、地方議会が主導した事例が観察されなかった理由を検討する。まず制度による説明が可能であると考え。地方議員は中選挙区制度から選出されていて、個別利益を指向するとされる[曾我・待鳥, 2007]。終了の検討対象となるダム事業は治水利水双方において、ある特定地域の利益を追求するもので個別利益指向の特徴を持つと言える。個別利益を指向する地方議員にとって、自らの利益とは相反する政策選択を主導するインセンティブは働きにくいだろう。次に都道府県ダム事業の決定過程の特徴から考えれば、地方議員は河川整備基本方針と河川整備計画を策定する際に河川法上で定められたアクターではない。決定過程に参画していないため、終了の際も主導権を取りにくいことも推察される。地方議員は個別利益指向であるにもかかわらず、決定過程に十分関与していないため、そもそもダム事業への関心が高くないのではないか。本研究の観察では地方議員は終了主導者になっていない上に、強い終了反対アクターにもなっていなかった。これまで指摘されてきた公共事業が持つ利益誘導の側面から考えるとやや意外なようではあるが、地方議員にとってダム事業はどちらかというところ「ローセイリアンス」の分野に属している可能性もある[京, 2012]。

次に住民が終了主導者であった事例が観察されなかった理由についても検討する。住民が事業推進反対アクターになった事例はあったが、終了の主導権を取るには至っていなかった。住民は終了のプロセスにおいて「流域懇談会」や「再評価委員会」などに参加し「終了賛成」の意見を述べ、それらは参考意見として考慮はされたが、終了の理由の1つにされたにとどまった。それはなぜだろうか。1つには前述の地方議員の場合と同様に、政策決定過程への参画が十分でないことが考えられる。先行研究では、例えば帯谷は宮城県ダム事業の終了に際し、住民の建設反対運動に着目し、運動のネットワーク形成とその変容を検討している[帯谷, 2014]。帯谷は住民が他のアクターに比べてどれだけ強く終了を主導しえたかについては明確に言及していないが、当初、河川の上流と下流で対立していた建設反対運動に、途中から「よそもの」が参画し、流域が連携した運動へと変容した過程

を明らかにした。帯谷の分析から検討すると、住民が終了主導者になるためには、建設予定地のみにとどまらず、流域全体の広範囲に渡るネットワークが必要なのではないか。本研究が観察した事例では建設予定地（帯谷の指摘では「上流」）での反対運動はあったものの、流域全体にまでネットワークが拡大した事例はなかった。ダム事業は個別利益を指向する特徴を持っているため、流域の住民や帯谷のいう「よそ者」にまで反対運動を拡大させるのはかなり難しいことが想定される。そのため、住民はこれまでは終了の主導者になりにくかったのであろう。しかし、今後、政策過程への参加の形や終了への意思表示の仕方が変容した場合、主導者になりうる事例も出てくる可能性もあると考えている。

終了主導者を以下に整理した。ダム名の記載順は終了決定順になる。（以下、本章での全ての表でダム名の記載順は終了決定順とした）

表 6-1 終了を主導したのは誰か

	ダム名	知事	官僚
鳥取	中部(ちゅうぶ)	○	
滋賀	芹谷(せりたに)	○	
	北川第一(きたがわ)	○	
	北川第二(きたがわ)	○	
岩手	明戸(あけど)		○
	日野沢(ひのさわ)		○
	黒沢(くろさわ)		○
	北本内(きたほんない)		○
	津付(つづき)		○
青森	磯崎(いそざき)		○
	中村(なかむら)		○
	大和沢(おおわさわ)		○
	奥戸(おこっぺ)		○
新潟	芋川(いもかわ)		○
	羽茂川(はもちがわ)		○
	中野川(なかのがわ)		○
	正善寺(しょうぜんじ)		○
	入川(にゅうがわ)		○
	三用川(みようがわ)		○
	佐梨川(さなしがわ)		○
	常浪川(とこなみがわ)		○
	晒川(さらしがわ)		○

(筆者作成)

第2節 終了のプロセスはどのようなものか

本節では、2番目の問いである「終了のプロセスはどのようなものか」への解答を試みる。本研究では、終了のプロセスを観察するに際し、2本の軸に沿って検討を進めた。1

本目の軸は、終了のプロセスに参加する「アクターの広がり」であり、2本目の軸は、終了のプロセスに要した「時間」と考えた。

「アクターの広がり」は、先行研究で指摘された「政策共同体」と「政策ネットワーク」の考え方を援用した[Waarden, 1992] [Rhodes, 1992] [伊藤 田中 真渕, 2000]。「政策共同体」を知事、官僚、建設予定地の首長、再評価委員会、の限定されたミニマムアクターのみが参加する閉じられたものとし「内部型」とした。一方、「政策ネットワーク」を、「内部型」のアクターに加えて、建設予定地の住民や議会、団体なども参加する開放されたものとし「外部型」とした。

「時間」は1年を区切りとした。終了検討開始を始点とし、終点を地方政府が建設予定地の住民との合意合意を完了した時点と考え、これが1年以内であれば「揉めない」とし、1年以上かかった場合は「揉めた」とした。

結論を先に述べると、仮説1では「終了のプロセスに関与するアクターが増えるほど、合意調達に時間を要することが想定されるため、終了の類型は「内部・揉めない」と「外部・揉める」の2類型である」としていたが、観察の結果、「内部・揉めない」と「外部・揉める」の2類型以外に「内部・揉める」「外部・揉めない」の類型が存在し、終了は全4類型全てが存在し、仮説1は支持されなかったように伺える。次に詳細を確認していく。

1、内部型・外部型

まず、「内部」「外部」で見ると、全22事例のうち、「内部型」は12事例、「外部型」は10事例でほぼ同数であった。時系列で見ると「外部型」は2000年代中盤以降に終了が決定した事業が多い。「内部型」は1997年から2000年代前半まで集中していて、1997年から2016年という観察期間から考えると、前半に起きている。全体の傾向では「内部型」から「外部型」へ移行してきている。この移行は同一県内でも起きている、新潟や岩手では初期に終了が決定した事業は「内部型」で、その後「外部型」に移行している。その逆の「外部型」から「内部型」への移行はなかった。

2、揉める・揉めない

次に「揉める」「揉めない」を見してみる。「揉める」事例は11事例、「揉めない」事例は11事例と同数であった。観察前は事業を終了しようとする、事業の対象者や利害関係者の合意調達が必要となるので、「揉める」事例が多いだろうという予測していたが、観察の結果はかなり異なった。終了が検討されたダム事業は大きな紛争が起きた場合、報道されるなどして社会に周知されるが、それが全てではなかった。

時系列で見ると、2000年代前半までに終了した事業は「揉めない」事例が多いが、後半になると「揉める」事例が増えている。同一県内の中で見ても同様の傾向がある。その逆

の「揉める」から「揉めない」に類型が移行した県はなかった。

3、内部型・外部型と揉める・揉めないの組み合わせ

「内部・外部」、「揉めない・揉める」の2つの軸で考えると、次のようなことが明らかになった。全体的な傾向で見ると、「内部」で終了検討を進めた場合、「揉めない」事例が多い。ここまでは仮説通りに見える。しかし、「内部・揉める」類型に属する事業が3事業ある。

また、「外部」で進めた場合、「揉める」事例は8事例で、「揉めない」事例は2事例あった。「外部」で進めると「揉める」事例が多かったのはここまでは仮説が支持されたように見えるが、「外部・揉めない」に属する事例が2事業ある。「内部・揉める」とあわせると例外事例は計5事例であった。例外事例についての検討は追って行う。

「内部」で進めると「揉めない」事例が多かったことについては、これまでの先行研究で「政策共同体」が、「官僚の関与の程度」が「強い」ものと捉えられ[伊藤 田中 真淵, 2000][Waarden, 1992][Rhodes, 1992]、「参加者の数は少なく、構成も安定している」「望ましい政策について、コンセンサスもあり、頻繁に情報交換をしながら政策決定を行い、いったん決められたことには全員が従うものと期待されている」と説明されていた[伊藤 田中 真淵, 2000][Waarden, 1992][Rhodes, 1992]ことと本研究の観察結果は合致する。こういった「政策共同体」の特徴が、本研究において終了プロセスが「内部・揉めない」結果になったと推測される。

一方、「外部」を「イシューネットワーク」と捉えると、「参加者の数は多く、構成は常に変化している」「政策に対する見方にもばらつきがある」[伊藤 田中 真淵, 2000][Waarden, 1992][Rhodes, 1992]とされているため、合意調達に時間がかかることは容易に推測できる。「イシューネットワーク」の特徴が、本研究において終了プロセスが「外部・揉める」結果になったと推測される。

2000年代前半までの終了事例は「内部・揉めない」が多く、それ以降は「外部・揉める」に類型が移行している。逆の「外部・揉める」から「内部・揉めない」に移行した例は観察されなかった。

一方、「内部・揉める」「外部・揉めない」事例が複数存在することから政策終了過程は十分に合理的とは言えないことが伺える。事業ごとの終了の類型を以下に整理した。

表 6-2 終了のプロセスはどのようなものか

	ダム名	終了決定時期	内部		外部	
			揉めない	揉める	揉めない	揉める
鳥取	中部(ちゅうぶ)	2000/04				○
滋賀	芹谷(せりたに)	2009/01				○
	北川第一(きたがわ)	2012/01				○
	北川第二(きたがわ)	2012/01				○
岩手	明戸(あけど)	1997/08	○			
	日野沢(ひのさわ)	1997/08	○			
	黒沢(くろさわ)	2000/11	○			
	北本内(きたほんない)	2000/11	○			
青森	津付(つづき)	2014/07				○
	磯崎(いそざき)	2003/10			○	
	中村(なかむら)	2005/09	○			
	大和沢(おおわさわ)	2011/05				○
	奥戸(おこっぺ)	2011/08			○	
新潟	芋川(いもかわ)	1997/08	○			
	羽茂川(はもちがわ)	2000/12	○			
	中野川(なかのがわ)	2000/12	○			
	正善寺(しょうぜんじ)	2000/12	○			
	入川(にゅうがわ)	2002/12	○			
	三用川(みようがわ)	2002/12	○			
	佐梨川(さなしがわ)	2003/05		○		
	常浪川(とこなみがわ)	2012/07				○
	晒川(さらしがわ)	2012/07				○

(筆者作成)

第3節 終了のプロセスに影響を与えたものは何か

本節では、3番目の問いである終了のプロセスに影響を与えた要因について検討する。本研究では影響を与えることが想定される要因として、先行研究などから、終了主導者、国からの影響、反対アクター、進捗状況、時期、相互参照、の計6つを候補としていた。順に検証結果を示す。

1、終了主導者

官僚が主導した場合、「内部・揉めない」類型に属したのは9事例で、類型の中では最も多かった。しかし、官僚が主導した場合、全てが「内部・揉めない」類型に属するわけではなく、「外部」になる事例が6事例あり、うち「揉める」が4事例、「揉めない」のは2事例であった。一方、知事が主導した場合、全事例で「外部・揉める」類型に属し、他の類型に属することはなかった。

また「内部・揉めない」類型は全て官僚が主導したものであった。「内部・揉めない」類型に属するには官僚主導以外にはなかった。

本研究では以下の仮説を想定していた。

【仮説 2-1】

知事主導の場合は、「外部・揉める」類型となり、官僚主導の場合は、「内部・揉めない」類型となる。

結果を整理すると、官僚が主導すると「内部・揉めない」類型に半数の事例が属し、一方、知事が主導すると必ず「外部・揉める」類型に属し、それ以外の類型に属することはなかった。終了主導者によって、終了のプロセスはおおむね影響を受けると思われる。仮説から逸脱していた例外事例は計 9 事例あるが、空白のセルが計 3 つあるため、おおむね主導者に影響を受けよう。仮説 2-1 はおおむね支持されたように見える。例外事例については追って要因の交互作用の検討を行う。

次に終了主導者が終了のプロセスに影響を与えていた理由を検討する。知事主導の場合、「外部・揉める」類型に属したのは、事例観察の結果、知事の合意調達のための政治手法と関連があることが推測される。「外部」になったのは、当初知事が「閉じたい」と考えていた終了のプロセスに、外部アクターが次々と参画してきて、やむなくプロセスが開いていったわけではなく、知事が能動的にプロセスを外部に開いた可能性が高い。鳥取県は再評価委員会での議論をきっかけに住民の意見を聴取し、片山知事は地元の首長と協議して地域振興策の策定過程で積極的に住民が参加できるような場を設けていた。知事もこの場に参加した。滋賀県でも知事が主導し、「川づくり会議」、「検討の場」、「川づくり検討委員会」といった住民が参加できる場を設定し、そこでの議論を喚起している。知事はなぜ能動的に開いたのか。それは自らの政策選好に賛同するアクターを拡大したかったからではないかと推察する。知事らは終了の困難さをあらかじめ認識していて、味方につけるのは庁内の官僚たちだけではなく、更に外へ外へと賛成アクターと求めたのではないかと。また小選挙区制で選出された知事は一般利益を指向する[曾我・待鳥, 2007]とされるため、県内の世論全体を味方につける形で直接信託を取り、終了を主導したいところではあるが、ダム事業は個別利益を追求する特徴を持つ。この矛盾を解消するために知事らは世論とまでいかないまでもなるべく広範囲の支持を取り付けるため、プロセスを外へと開いたのではないかと。また個別利益を指向する議員の集団である地方議会は容易に知事らの味方にはならないことも想定され、知事は自らの政策選択の正統性を高めるために地方議会以外の別のところから支持を調達しなくてはならなかったのではないかと。知事主導の事例が必ず「外部型」になったのは知事の戦略の結果であったと考えられる。

ヒジノは一般的に首長が自らの政策プログラムに反発する議会に直面した時、首長は有権者に政策を直接訴え、彼らからその政策の正統性を得て、議会を「迂回する」手法があるとしているが[ヒジノ, 2015]、この議論は本研究の終了事例の観察から裏付けられたことがわかった。

一方で参加アクターが増えると、その分、合意調達に時間を要し、「揉める」ことになる。「揉める」プロセスを辿った後にのみ、知事は自らの政策選好の実現が可能となったのである。官僚が主導した場合でも「外部型」の類型に属した事例があるが、理由はこの結果からのみではわからず、のちの検討にまわす。

ここまでの観察で終了主導者は終了のプロセスにおおむね影響すると考えられる。終了主導者と終了のプロセスの類型の関係を以下に整理した。

表 6-3 終了主導者と終了プロセスとの関係

		終了主導者	
		官僚	知事
内部	揉めない	芋川(新潟) 羽茂川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)	
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない	磯崎(青森) 奥戸(青森)	
	揉める	常浪川(新潟) 晒川(新潟) 津付(岩手) 大和沢(青森)	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀)

(筆者作成)

2、国からの影響

次に国からの影響の有無が終了のプロセスに影響を与えたかどうかを検証する。ここで改めて、国からの影響の有無の定義を改めて確認する。国の公共事業改革で地方政府の事業が名挙げされ、地方政府がそれに影響を受けて終了した場合を「影響を受けた」と考えた。国の改革で名挙げされ、地方政府は検討し「継続」と判断したものの、その後時間を経て状況が変化し、自律的に終了した事例は「影響を受けていない」とした（「国と無関係に意思決定したケース」例えば鳥取県中部ダム）。また、国の改革で名挙げされたが、それ以前から地方政府が自律的にその事業終了を検討していて、国にダメ押しされたような場

合、「影響を受けた」とした（「終了を国から後押しされたケース」例えば岩手県明戸ダム、青森県大和沢ダム）。また、国等の事業撤退に伴い終了した事業は「影響を受けた」と考えた（「国の事情に巻き込まれたケース」例えば青森県中村ダム、新潟県佐梨川ダム）。いずれにしても、観察した全事例で、終了に際し「国からの影響を受けたかどうか」を尋ね、その解答内容で「影響を受けた」「受けていない」を分類した。

まず、終了に際し、国からの影響が「あった」と地方政府が解答した事例は全 22 事例のうち、18 事例で、「なかった」事例は 4 事例であった。終了検討開始のきっかけの多くは国で、終わるか終わらないかの選択には国は影響を与えていた可能性が高い。

全体的な傾向を見ると、国から影響を受けた場合、「内部・揉めない」類型に属した事例が全 22 事例のうち 9 事例と類型の中では最も多かった。しかし、国からの影響があった場合でも、「外部・揉める」類型に属したのが 5 事例あり、「内部・揉める」、「外部・揉める」、「外部・揉めない」類型に属した事例が計 9 事例あった。

国から影響がなかった 4 事例のうち 3 事例は「外部・揉める」類型に該当し、揉めなかったのは 1 事例であった。国からの影響がなかった場合、「内部」に属した事例はなかった。ここまでの観察結果では、終了に際し、国からの影響があった場合は、「内部・揉めない」類型に属する事例が多く、影響がなかった場合は「外部・揉める」類型に属する事例が多いが、例外事例も計 10 事例もあり、必ずしも国からの影響がプロセスに影響しているとはこの結果からは言えない。類型に事例が存在しない空白のセルは 2 つあり、類型には散らばりがある。

「国からの影響」については以下の仮説を導出していた。

【仮説 2-2】

国からの影響があると「内部・揉めない」類型になり、国からの影響がないと「外部・揉める」類型になる。

観察結果からは仮説 2-2 は支持されていないように見える。

国からの影響は地方政府の事業の終了検討のきっかけは与えたものの、終了のプロセスには強い影響を及ぼさない。終了のプロセスについて地方政府は中央政府からの自律性⁷³³が高いことになる。曾我・待鳥らが指摘した「90 年代以降の地方政府は財政構造や権限関係について自律性を拡大しているだけでなく、政治的特徴についても独自性を強めている」[曾我・待鳥, 2007]という分析とも合致している。国からの影響と終了プロセスの類型の関係を以下に整理した。

⁷³³ ここでの自律性は曾我の「官僚の意思決定」を捉えるとする定義[曾我, 2016, p. 18]に依拠し、中央政府からの自律性が高いということは、官僚制の意思決定や行動が官僚制自身の手で決められていることを指す。以降も同様の定義とする。

表 6-4 国からの影響と終了プロセスとの関係

		国からの影響	
		有	無
内部	揉めない	芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)	
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない	奥戸(青森)	磯崎(青森)
	揉める	北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀) 常浪川(新潟) 晒川(新潟) 大和沢(青森)	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 津付(岩手)

(筆者作成)

3、反対アクター

次に終了反対アクターの強弱が終了のプロセスに影響を与えたかどうかを検証する。反対アクターの強弱は都道府県へのヒアリングの際、県の担当者が「強かった」と解答した場合は「強い」事例とし、「弱かった」と解答した事例は「弱い」に分類した。終了した事例のうち、反対アクターが弱かった事業が 15 事例で反対アクターが強かった事業は 7 事例ある。先行研究で終了阻害要因として反対アクターの存在が指摘されていたが [Bardach, 1976] [Deleon, 1978]、本研究ではそもそも強い反対アクターが存在していても終了は起こりうるということが明らかになった。加えて反対アクターが強くても「内部・揉めない」類型で終了している事例もあり、反対アクターが終了に与える影響を指摘した先行研究とは異なる結果が出ている。

全体的な傾向を見ると、反対アクターが弱い事例は、「内部・揉めない」類型に属するのが 7 事例あって最も多い。しかし、「内部・揉める」類型に属する事例が 3 事例、「外部・揉めない」類型に属する事例が 2 事例、「外部・揉める」類型に属する事例が 3 事例あった。反対アクターが弱い事例は類型に散らばりがある。また、逆に反対アクターが強い事例は「内部・揉める」「外部・揉めない」類型に属する事例はなかった。類型に事例が存在しない空白のセルは 2 つで、全体的に類型には散らばりがある。

仮説は以下のものであった。

【仮説 2-3】

反対アクターが強いと「外部・揉める」類型になり、反対アクターが弱いと「内部・揉めない」類型になる。

観察結果を見ると、仮説 2-3 は支持されたとはいえない。

整理すると、反対アクターが弱い事例の場合では類型に散らばりがあるが、強い場合は例外の 2 事例を除いて、5 事例が「外部・揉める」事例に属した。終了のプロセスには反対アクターの強弱は必ずしも強い影響を与えていないようである。反対アクターの強弱と終了のプロセスの類型の関係を以下に整理した。

表 6-5 反対アクターと終了プロセスとの関係

		反対アクター	
		弱	強
内部	揉めない	芋川(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)	例外事例 中野川(新潟) 正善寺(新潟)
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない	磯崎(青森) 奥戸(青森)	例外事例
	揉める	北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀) 大和沢(青森)	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 常浪川(新潟) 晒川(新潟) 津付(岩手)

(筆者作成)

4、進捗状況

次に、進捗状況が終了のプロセスに影響を与えたかどうかを検証する。「予備調査」「実施計画調査」の段階にあった事例は「調査中」とし、取付道路の工事や集落移転が行われていた事例は「建設段階」とした。調査中の事業が 15 事業で建設段階の事業が 7 事業と、終了したのは調査中の事業が多かった。ここからは進捗していないことが終了を促進する要因であることが推測される。砂原の進捗状況が終了に影響するとした指摘[砂原, 2011] は本研究でも裏付けられている。

調査中の事例は「内部・揉めない」類型に属したものが最も多く 8 事例あった。建設段階の事例は「外部・揉める」類型に属したものが 4 事例あった。しかし、調査中の事業であっても、「内部・揉める」類型に 3 事例、「外部・揉める」類型に 4 事例が該当した。建設段階であっても、「内部・揉めない」類型に 1 事例、「外部・揉めない」類型に 2 事例が該当した。

進捗状況から検討すると、調査中の場合は「内部・揉めない」類型に該当しやすく、建設段階の場合は「外部・揉める」類型に該当しやすいように見えるが、例外事例が 10 事例もある。空のセルが 2 つで、類型には散らばりがある。進捗状況が終了のプロセスに与える影響は小さいように見える。

仮説は以下を導出していた。

【仮説 2-4】

進捗が進んでいると「外部・揉める」類型となり、進捗が進んでいないと「内部・揉めない」類型になる。

仮説は 2-4 も支持されていないようである。

進捗状況と終了のプロセスの類型の関係を以下に整理した。

表 6-6 進捗状況と終了プロセスとの関係

		進捗状況	
		調査中	建設段階
内部	揉めない	芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 中村(青森)	例外事例 北本内(岩手)
	揉める	大川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない		奥戸(青森) 磯崎(青森)
	揉める	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 北川第二(滋賀) 大和沢(青森)	北川第一(滋賀) 晒川(新潟) 常浪川(新潟) 津付(岩手)

(筆者作成)

5、時期

最後に「時期」が終了のプロセスに影響を与えたかどうかを検証する。「時期」とは終了検討が開始されたタイミングを指し、2001年4月以前と以後で「前期」と「後期」に分類した。2001年4月というタイミングは、地方分権推進法が施行され1年が経過したタイミングで、その前後で地方政府の事業終了のプロセスに変化が起きたかどうかを観察するためである。これは分権を目的にした法の施行が実際の地方政府の政策選択に与えた影響を観察しようとする目的である。

全体的な傾向を見ると「前期」は「内部・揉めない」類型に属する事例が最も多く、「後期」は「外部・揉める」類型に属する最も事例が多かった。「前期」に分類された12事業のうち8事業は「内部・揉めない」類型に該当した。「後期」に分類された10事業は「外部・揉める」類型に属した事業が7事業あり最も多かった。残り3事業は、「内部・揉めない」が1事業、「外部・揉めない」が2事業であった。「後期」に終了して「内部型」だったのは1事例のみであった。

整理すると、「前期」に終了した事例は「内部・揉めない」類型に属するものが最も多く、「後期」に終了した事例は「外部・揉める」類型に属するものが最も多かった。例外事例が7事例あるが、例外事例が属する類型に散らばりがある。分権を目的とした法制度の施行が地方政府に与えた影響は多様であったことが推測される。事例が存在しない空白のセルが2つで、全体的には傾向があるように見える。

仮説は以下のものであった。

【仮説2-5】

「前期」に終了検討が開始されると、「内部・揉めない」類型となり、「後期」に終了検討が開始されると「外部・揉める」類型となる。

仮説2-5はおおむね支持されているように見えるが、仮説から逸脱した例外事例が7事例あった。これらは追って交互作用を検討する。

また、終了のプロセスにおおむね影響があることが確認された「終了主導者」要因と組み合わせて検討すると、「後期」に終了した10事例のうち1事例を除いて「外部型」で、そのうち官僚主導事例が6事例あった。「内部型」が多かった官僚主導の事例でも「後期」になると「外部型」が多くなったことがわかる。「前期」に終了した場合、官僚主導の事例のが全て「内部型」であったにもかかわらず、「後期」になると「外部型」になったのはなぜか。ここからは、知事が戦略として「外部型」に開いたのとは異なる「外部・揉める」類型が伺える。それは終了主導者である官僚たちが自らの戦略として能動的に外部に開いた可能性である。官僚主導の場合、外部に開くのはどのような状況であろうか。想定されるのは分権化が進む中、地方政府の裁量の余地が増し、政策選択の幅が広がってきた[砂原、

2011]こととの関連である。「後期」になると、地方政府はより広い領域での政策選択を行うようになってきたため、政策選択の過程に住民を加えることで、選択結果に代表性と正統性を与える必要がこれまでより強くなってきたのではないか。そのため官僚たちは能動的に終了のプロセスを外へと開き、住民からの合意調達を行う形で終了を進めたことが推測される。

整理すると、「外部型」になる理由は大きくは2つのパターンがあり、それは終了主導者によって分けられる。知事主導の場合は、住民から直接信託を受けようと能動的に外部に開き、官僚主導の場合は、分権の進展で地方政府に裁量の余地が広がったため、政策選択の結果に代表性と正統性を与えるために、能動的に外部に開いたことが推察される。

終了検討開始時期が類型に与える影響を以下に整理した。

表 6-7 時期と終了プロセスとの関係

		時期	
		前期	後期
内部	揉めない	芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手)	中村(青森) 例外事例
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	例外事例
外部	揉めない		磯崎(青森) 奥戸(青森)
	揉める	中部(鳥取) 例外事例	芹谷(滋賀) 北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀) 常浪川(新潟) 晒川(新潟) 津付(岩手) 大和沢(青森)

※官僚主導の事例は文字の色を緑にしている。

(筆者作成)

6、相互参照

最後に相互参照について検証する。まず相互参照が確認されたのは、鳥取—滋賀間、のみであった。岩手—青森間では、岩手は「青森は岩手の事例を参照していた」としたが、

青森は「確認できない」としたため、相互参照があったとは言えない。新潟県は「どこの事例も参照しなかった」とした。

鳥取—滋賀間では、終了の時期が先行した鳥取県の終了事例を滋賀県の担当者らは参照していて、滋賀県の職員は鳥取県に問い合わせや資料の請求等を行っていた。

本研究の観察範囲では確認されたのはわずか1事例ではあったが、相互参照は政策が立案される時のみならず、終了のプロセスでも起きることが明らかになり、これは1つの発見であった。鳥取県の中部ダム事業は、「外部・揉める」類型に属し、滋賀県の3事業もいずれも「外部・揉める」の類型に属した。わずか1例であるため一般化は難しいが、相互参照は終了のプロセスにも影響を与えていた可能性が高い。

仮説は以下を導出していた。

【仮説2-6】

相互参照があれば、参照した地方政府の終了プロセスは参照された地方政府の終了プロセスと同じものになる。

仮説2-6は支持されたと言える。

以下に整理した。

表 6-8 相互参照と終了プロセスとの関係

		相互参照	
		有	無
内部	揉めない		芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 入川(新潟) 三用川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)
	揉める		佐梨川(新潟)
外部	揉めない		奥戸(青森) 磯崎(青森)
	揉める	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀)	晒川(新潟) 常浪川(新潟) 津付(岩手) 大和沢(青森)

(筆者作成)

また、本研究の観察の射程外ではあるが、大阪府は府営榎尾川ダム事業を終了する際、

終了の過程において橋下知事の携帯電話に終了の時期が先行していた滋賀県の嘉田知事が自分の携帯電話で終了の作業手順などを伝えているのを大阪府滋賀県の双方の職員が目の前で見ていたと解答した。ここでは同じ参照でも職員同士の参照ではなく、知事同士の参照があったことも付け加えておく。

以上、終了主導者、国からの影響、反対アクター、進捗状況、時期、相互参照、の計6つの要因について、終了のプロセスへの影響を観察した。終了のプロセスにおおむね影響がありそうな要因は、終了主導者、時期、相互参照、の3つであった。以下に整理した。

表 6-9 6つの要因候補と終了プロセスとの関係

	終了主導者	国	反対アクター	進捗	時期	相互参照
終了決定過程への影響	○	×	×	×	○	○

(筆者作成)

ここまで【仮説2-1】から【仮説2-6】を検証してきた。仮説導出時に出た疑問である「6つの仮説は排他的ではないため、仮に仮説が2つ同時に成立した場合、どちらの仮説が優先されるべきか」という問いにはいかなる答えが導きだされるのだろうか。ここまでの検証の結果からは、「終了主導者」、「時期」、「相互参照」の3つが要因として終了プロセスにおおむね効いていそうである。これら3つのうちどれが最も強い要因であるか、或いはある要因が効いた場合、他の要因は排斥されるのかが疑問として残るが、ここまでの検証ではこれらの疑問の答えは得られていない。引き続き交互作用を検証したのちに、改めてこの課題については検証することにする。

7、プロセスへ影響を与える要因間の交互作用

ここまでの検証で、終了のプロセスにおおむね影響を与えそうな要因とそうではない要因が明らかになった。終了のプロセスにおおむね影響を与えそうなのは、候補として検討してきた「終了主導者」、「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗」、「時期」、「相互参照」の計6つの要因のうち、「終了主導者」、「時期」、「相互参照」、の計3つであった。「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗」、については、例外事例が多く、更に検証を進める必要がある。

次の検証の課題はこれまでの検証では要因間の関係が定かではなく、従属変数である「終了のプロセス」に独立変数のどれが効いているのか、或いは複数効いているのかわかりにくいところである。また、ここまでの検証で効いていないと考えられたこれら3つの独立変数でも、組み合わせると従属変数に影響を与えている可能性もある。

まずここまでの検証で効いていないと考えられた「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗状況」の3つの要因の関係性を検証する。3つの要因検討の際に出てきた例外事例を中心に検証し、それらが別の独立変数が効いていた可能性が高い場合は例外事例から除外す

る。次に、単独では効かなかった3つの要因が組み合わさった際にいかなる結果が出たのかも検証する。尚、交互作用検討の際は、効いていたと考えられるが地方政府間で1例しか存在が確認できなかった「相互参照」については、要因からはずした。

1) 「国からの影響」の交互作用の検討

まず、「国からの影響」について検討する。「国からの影響」がプロセスに影響を与え、【仮説2-2】が支持されているとすれば、例外事例は計10事例あった。うち国からの影響があったにもかかわらず、「外部・揉める」類型に属した事例が5事例ある。そのうち知事主導だった事例が2事例ある（滋賀の北川第1・第2ダム）。これら2事例は、知事主導かつ時期が「後期」であったため、「外部・揉める」類型に属したのではないか。新潟の常浪川、晒川、青森の大和沢ダムも「後期」に終了したため、「外部・揉める」類型に属したのではないか。つまりこれら5事例はおおむね効いていると考えられる「主導者」と「時期」の要因が効いていたため「外部・揉める」類型に属した可能性がある。しかし、それ以外の青森の奥戸、磯崎、新潟の入川、三用川、佐梨川の計5事例は十分説明ができない。国からの影響の有無はやはりプロセスに影響があるかどうかは十分に確かめられなかった。国からの影響が類型に与える影響を修正して以下に整理した。

表 6-10 【交互作用 1】 国からの影響と終了プロセスとの関係

		国からの影響	
		有	無
内部	揉めない	芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)	
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない	奥戸(青森)	磯崎(青森)
	揉める	北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀) 常浪川(新潟) 晒川(新潟) 大和沢(青森)	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 津付(岩手)

(筆者作成)

2) 「反対アクター」の交互作用の検討

次に、反対アクターの強弱について検討する。反対アクターが終了のプロセスに影響を与え、【仮説2-3】が支持されているとすれば、例外事例は計10事例である。例外事例のうち、滋賀の北川第1・第2ダムは、ここでも「主導者」や「時期」要因が効いて「外部・揉める」類型に属した可能性がある。青森の大和沢ダムも「時期」要因が効いて「外部・揉める」類型に属した可能性があり、新潟の中野川、正善寺、は「前期」に終了しているため、時期が効いて「内部・揉めない」類型に属した可能性もある。しかし、残りの青森の磯崎、奥戸、新潟の入川、三用川、佐梨川、の計5事例は、これをもってしても十分な説明ができない。反対アクターの強弱が終了のプロセスに影響を与えているかどうかは確かめられなかった。反対アクターが類型に与える影響を修正して以下に整理した。

表 6-11 【交互作用2】 反対アクターと終了プロセスとの関係

		反対アクター	
		弱	強
内部	揉めない	芋川(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)	時期要因 中野川(新潟) 正善寺(新潟)
	揉める	大川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない	磯崎(青森) 奥戸(青森)	
	揉める	主導者・時期要因 北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀) 大和沢(青森)	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 常浪川(新潟) 晒川(新潟) 津付(岩手)

(筆者作成)

3) 「進捗状況」の交互作用の検討

次に進捗状況について検討する。進捗状況がプロセスに影響を与えているとすれば、【仮説2-4】が支持され、例外事例は計10事例である。そのうち、まず、鳥取の中部ダム、滋賀の芹谷ダム、北川第2ダムは「知事」要因が効いていて「外部・揉める」類型に属した可能性が高い。青森の大和沢ダムは「後期」に終了したため、「時期」要因が効いて「外

部・揉める」類型に属した可能性が高い。北本内ダムは「前期」に終了しているため、時期が効いて「内部・揉めない」類型に属した可能性がある。例外は新潟の入川、三用川、佐梨川ダムと青森の奥戸、磯崎ダムの計 5 事例である。これら例外 5 事例は交互作用の検討をもっても十分に説明できない。「進捗状況」が類型に与える影響を修正して以下に整理した。

表 6-12 【交互作用 3】 進捗状況と終了プロセスとの関係

		進捗状況	
		調査中	建設段階
内部	揉めない	芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 中村(青森)	時期要因 北本内(岩手)
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない		奥戸(青森) 磯崎(青森)
	揉める	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 北川第二(滋賀) 大和沢(青森)	北川第一(滋賀) 晒川(新潟) 常浪川(新潟) 津付(岩手)

(筆者作成)

4) 「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗状況」の組み合わせによる交互作用の検討

ここでは単独では終了のプロセスに影響がなさそうだった 3 つの要因の組み合わせを検証してみる。3 つの要因が組み合わさった時に仮説が成立した場合があるかどうかを見る。具体的には「国からの影響がなく、反対アクターが弱く、進捗状況が調査段階」という要因の組み合わせであった事例が「内部・揉めない」類型に属したのかどうか、これに対して正反対の「国からの影響があり、反対アクターが強く、進捗状況が建設段階」という要因の組み合わせであった事例が「外部・揉める」類型に属したのかどうか、を見てみる。仮説 1 で想定していた「内部・揉める」「外部・揉めない」という以外の類型はここでは省いて検討した。

本研究の観察対象であった全 22 事例のうち「国からの影響があり、反対アクターが弱く、進捗状況が調査段階」という組み合わせであった事例は 11 事例で半数であった。うち仮説

で想定していた「内部・揉めない」に該当した事例は6事例で半数であった。一方、「国からの影響があり、反対アクターが強く、進捗状況が建設段階」という組み合わせであった事例は1事例しかなく、これは仮説で想定していた「外部・揉める」類型に該当した。ここからは単独では効かなさそうな3つの要因の組み合わせでも、終了のプロセスに強い影響があったとは言い切れない。以下、表に整理した。(検討する要因が3つになったため、表の形式を変更した)

表 6-13【交互作用4】国からの影響、反対アクター、進捗、の組み合わせと終了プロセスとの関係

		国の影響	反対アクター	進捗	終了の類型
鳥取	中部(ちゅうぶ)	無	強	調査	外部・揉める
	芹谷(せりたに)	無	強	調査	外部・揉める
滋賀	北川第一(きたがわ)	有	弱	建設	外部・揉める
	北川第二(きたがわ)	有	弱	調査	外部・揉める
岩手	明戸(あけど)	有	弱	調査	内部・揉めない
	日野沢(ひのさわ)	有	弱	調査	内部・揉めない
	黒沢(くろさわ)	有	弱	調査	内部・揉めない
	北本内(きたほんない)	有	弱	建設	内部・揉めない
	津付(つづき)	無	強	建設	外部・揉める
青森	磯崎(いそざき)	無	弱	建設	外部・揉めない
	中村(なかむら)	有	弱	調査	内部・揉めない
	奥戸(おこっぺ)	有	弱	建設	外部・揉めない
	大和沢(おおわさわ)	有	弱	調査	外部・揉める
新潟	芋川(いもかわ)	有	弱	調査	内部・揉めない
	羽茂川(はもちがわ)	有	弱	調査	内部・揉めない
	中野川(なかのがわ)	有	強	調査	内部・揉めない
	正善寺(しょうぜんじ)	有	強	調査	内部・揉めない
	入川(にゅうがわ)	有	弱	調査	内部・揉める
	三用川(みようがわ)	有	弱	調査	内部・揉める
	佐梨川(さなしがわ)	有	弱	調査	内部・揉める
	常浪川(とこなみがわ)	有	強	建設	外部・揉める
晒川(さらしがわ)	有	強	建設	外部・揉める	

(筆者作成)

尚、ここで、いずれも弱い影響しか持たないことが明らかになった3つの要因のうち、弱い中でも、優先される要因があるのかを検討してみる。まず、「内部・揉めない」の類型に属した9事例を見てみる。うち「国からの影響」があった事例は9事例で全てであった。次に「反対アクター」が弱かった事例は7事例であった。最後に「進捗」が調査段階であった事例は8事例であった。ここからは、はっきりとは言えないものの、「国からの影響」要因が最も優先され、次に「進捗」、最後に「反対アクター」の順で終了プロセスに影響を与えている可能性があることが伺える。

一方、「外部・揉める」類型に属した8事例を見てみると、国の影響がなかった事例は3事例、反対アクターが強かった事例は5事例、建設段階であったものが4事例、であった。

ここからは「反対アクター」「進捗」「国からの影響」という「内部・揉めない」のとは逆の順に終了プロセスに影響を与えている可能性はある。しかし、事例数が少ないこともあり、確かなことは言えない。

5) 「終了主導者」の交互作用の検討

次に検討の結果、プロセスにおおむね影響を与えているとされた「終了主導者」の要因についても、交互作用を検証する。例外事例であった計 9 事例に、おおむね効いていたと想定されるもう片一方の要因である「時期」が効いていないか再検証する。見てみると、例外事例のうち 4 事例（新潟の常浪川、晒川、岩手の津付、青森の大和沢ダム）はいずれも官僚主導ではあるが、「後期」に終了していて、時期要因が効いている可能性がある。残り 5 事例（新潟の三用川、入川、佐梨川、青森の磯崎、奥戸）は十分説明がつかないため、例外事例と思われる。しかし空のセルが 3 つあり、全体的に傾向が見られるため、交互作用の検討を行った結果、やはり「主導者」要因は終了のプロセスに影響を与えている可能性が高いと考える。終了主導者が類型に与える影響を加筆して以下に整理した。

表 6-14 【交互作用 5】 終了主導者と終了プロセスとの関係

		終了主導者	
		官僚	知事
内部	揉めない	芋川(新潟) 羽茂川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手) 中村(青森)	
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	例外事例
外部	揉めない	磯崎(青森) 奥戸(青森)	
	揉める	常浪川(新潟) 晒川(新潟) 津付(岩手) 大和沢(青森)	中部(鳥取) 芹谷(滋賀) 北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀)

(筆者作成)

6) 「時期」の交互作用の検討

最後にプロセスに影響を与えていると検証された「時期」の要因についても、交互作用を検証する。例外事例は青森の中村、磯崎、奥戸、新潟の入川、三用川、佐梨川、鳥取の中部ダムの計7事例であった。鳥取の中部ダムと青森の中村ダムは、「主導者」要因が効いていて、それぞれ「外部・揉める」「内部・揉めない」類型に属したことが推測される。残り5事例については十分な説明がつかないため、例外事例と思われる。ただし全体的な傾向は見られるため、交互作用の検証を行った結果、やはり「時期」要因は終了のプロセスに影響を与えている可能性が高い。「時期」がプロセスの類型に与える影響を加筆して以下に整理した。

表 6-15 【交互作用 6】 時期と終了プロセスとの関係

		時期	
		前期	後期
内部	揉めない	芋川(新潟) 中野川(新潟) 正善寺(新潟) 羽茂川(新潟) 明戸(岩手) 日野沢(岩手) 黒沢(岩手) 北本内(岩手)	中村(青森) 主導者要因
	揉める	入川(新潟) 三用川(新潟) 佐梨川(新潟)	
外部	揉めない	例外事例	磯崎(青森) 奥戸(青森)
	揉める	中部(鳥取) 主導者要因	芹谷(滋賀) 北川第一(滋賀) 北川第二(滋賀) 常浪川(新潟) 晒川(新潟) 津付(岩手) 大和沢(青森)

※官僚が主導した事例は文字を緑色にしている。

(筆者作成)

終了のプロセスは交互作用の検証を行った結果、やはり、「主導者」と「時期」がおおむね影響を与えていた。そのほかの3つの要因については確かめられなかった。国、反対アクター、進捗、のいずれも例外事例は減ったものの、やはり十分確からしいとは言えな

った。以下に6つの要因候補が終了プロセスに与える影響について交互作用の検討を経た上で修正したものを再掲示した。

表 6-16 (表 6-9 の修正) 6つの要因候補と終了プロセスとの関係

	終了主導者	国	反対アクター	進捗	時期	相互参照
終了決定過程への影響	○	△	△	△	○	○

(筆者作成)

ここで改めて仮説導出時の疑問であった「6つの仮説は排他的ではないため、仮に仮説が2つ同時に成立した場合、どちらの仮説が優先されるべきか」という問いを検討する。この疑問への解答を求めることは交互作用検討の結果、終了主導者、時期、相互参照、のいずれが優先されるべきかを検討することにつながる。表 6-14 と表 6-15 を比較してみると、やはり「時期」要因の方が「主導者」要因より強く効いていると思われる。全 22 事例のうち、表 6-14 を見ると、終了のプロセスに終了主導者が影響していたと思われる事例は 13 事例で、例外事例が 5 事例、終了主導者よりも時期が影響していたと思われる事例は 4 事例である。一方、表 6-15 を見ると、終了プロセスに時期が影響していたと思われる事例は 15 事例で、例外事例は 5 事例、時期よりも終了主導者が影響していたと思われる事例は 2 事例である。この結果を比較すると、「主導者」要因よりも「時期」要因の方が強いことが伺える。【仮説 2-1】より【仮説 2-5】が優先されていると考える。

仮説の優先順位の検討結果を要約すると、おおむね支持された仮説のうち終了主導者と時期という終了プロセスに影響を与えていた2つの要因についての仮説は、「時期」の方が「主導者」に比べて優先されている。効いていないことが明らかになった残り 3 つの要因を検証する仮説のうちどれが優先されるかは明らかにはならなかった。

7) 5つの要因の組み合わせから見るプロセスの類型

ここまでは、6つの要因が個別に終了プロセスに影響を与えているかどうか、および2つの要因の交互作用を見ながら終了プロセスに影響を与えているかどうか、の2点を検討してきた。ここからは、5つの要因を組み合わせるパッケージにして、いかなる終了のプロセスの類型に帰結したかを検討する。要因の組み合わせが同じで異なる終了プロセスになっている事例があれば、それらの事例はこれまで検討した要因の組み合わせでは説明できないものであり、そういった事例があぶりだせないかを検証するためである。繰り返しになるが、本研究は地方政府の政策選択の理由を複数の要因の組み合わせから説明できないかを目指していて、ここからは終了プロセスを本研究が取り上げた複数の要因から説明できないかを検証する。これまで検証してきた要因は 6 つあったが、検証可能な終了事例が 4 事例しかなかった「相互参照」の要因を省き、「終了主導者」、「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗状況」、「時期」、の計 5 つの要因で検証する。

検証したところ、同じ要因の組み合わせで、プロセスの類型が分かれたものは2つあった。1つめは「終了主導者が官僚で」「国からの影響があり」「反対アクターが弱く」「進捗は調査段階で」「終了検討開始時期が前期」という要因の組み合わせで起きていて、この組み合わせで終了した場合が「内部・揉めない」類型に属する事例が最も多く6事例があった。しかし、「内部・揉める」に属した事例も3事例あった。2つめは、「終了主導者が官僚で」「国からの影響があり」「反対アクターが弱く」「進捗は調査段階で」「終了検討開始時期が後期」という要因の組み合わせで起きていて、この組み合わせで終了した場合が「内部・揉めない」類型に属する事例が1事例あり、「外部・揉める」に属した事例が1事例あった。これら2つの組み合わせのうち、前者については、「内部・揉める」に属した3事例が例外事例であろうが、後者については、各1事例のうちどちらかが例外事例である考えると、これは5つの要因のうち「内部・揉めない」類型に属してもおかしくない要因が4つもあるため、「外部・揉める」に属した大和沢ダムが例外事例と考えるのが妥当であろう。

検証の結果、5つの要因の組み合わせで説明できなかった事例がここでは計4事例あることがわかった。ここまでの例外事例とはいかなるものかは次節で検討する。

さらにここでは、結果をもたらした原因の「非対称」[Goertz and Mahoney, 2012]が見られることもわかった。「内部・揉めない」類型に属するには、「終了主導者が官僚で」「国からの影響があり」「反対アクターが弱く」「進捗は調査段階で」「終了検討開始時期が前期」という要因の組み合わせで起きる可能性が高いが、「内部・揉めない」類型の正反対の類型である「外部・揉める」類型に属するには7種類の要因の組み合わせがあった。「内部・揉めない」という結果に至る因果的経路はほぼ1つであるのに対し、「外部・揉める」という結果に至る因果的経路は複数存在することが示されている。

要因5つをパッケージにした場合でわかるのは、終了のプロセスの存在しない、つまり該当する事例が存在しない空白のセルがいずれも21ある。5つの要因を組み合わせた全32のパッケージのうち、21のパッケージでは終了がそもそも起こらなかったことになる。

表 6-17 5つの要因候補の組み合わせと終了プロセスとの関係

主導者	国の影響	反対アクター	進捗	時期	該当する事業	終了決定過程の類型
知事	国の影響有	反対 強	調査	前期		
知事	国の影響有	反対 強	調査	後期		
知事	国の影響有	反対 強	建設	前期		
知事	国の影響有	反対 強	建設	後期		
知事	国の影響有	反対 弱	調査	前期		
知事	国の影響有	反対 弱	調査	後期	北川第二	外部・揉める
知事	国の影響有	反対 弱	建設	前期		
知事	国の影響有	反対 弱	建設	後期	北川第一	外部・揉める
知事	国の影響無	反対 強	調査	前期	中部	外部・揉める
知事	国の影響無	反対 強	調査	後期	芹谷	外部・揉める
知事	国の影響無	反対 強	建設	前期		
知事	国の影響無	反対 強	建設	後期		
知事	国の影響無	反対 弱	調査	前期		
知事	国の影響無	反対 弱	調査	後期		
知事	国の影響無	反対 弱	建設	前期		
知事	国の影響無	反対 弱	建設	後期		
官僚	国の影響有	反対 強	調査	前期		
官僚	国の影響有	反対 強	調査	後期		
官僚	国の影響有	反対 強	建設	前期		
官僚	国の影響有	反対 強	建設	後期	常浪川、晒川	外部・揉める
官僚	国の影響有	反対 弱	調査	前期	明戸、日野沢、黒沢、北本内、芋川、羽茂川	内部・揉めない
官僚	国の影響有	反対 弱	調査	前期	入川、三用川、佐梨川	内部・揉める
官僚	国の影響有	反対 弱	調査	後期	中村	内部・揉めない
官僚	国の影響有	反対 弱	調査	後期	大和沢	外部・揉める
官僚	国の影響有	反対 弱	建設	前期		
官僚	国の影響有	反対 弱	建設	後期	奥戸	外部・揉めない
官僚	国の影響無	反対 強	調査	前期	中野川、正善寺	内部・揉めない
官僚	国の影響無	反対 強	調査	後期		
官僚	国の影響無	反対 強	建設	前期		
官僚	国の影響無	反対 強	建設	後期	津付	外部・揉める
官僚	国の影響無	反対 弱	調査	前期		
官僚	国の影響無	反対 弱	調査	後期		
官僚	国の影響無	反対 弱	建設	前期		
官僚	国の影響無	反対 弱	建設	後期	磯崎	外部・揉めない

(筆者作成)

第4節 例外事例が意味するもの

これまでの検証で、例外事例は複数あった。本節ではこれらの例外事例を検討する。まず、例外事例は4つのグループに分類される。1つめのグループは、第2節で終了のプロセスの類型を検討した際、明らかになった例外事例(表6-2)、2つめは、第3節の1~6で、プロセスの類型に与える要因を1つずつ検討した際、明らかになった例外事例(表6-3~表6-8)、3つめは、第3節の7の1)~6)で、プロセスの類型に与える可能性がある2つの要因の交互作用を検討してみても説明することができなかつたという意味での例外事例(表6-10~表6-15)、4つめは、第3節の7の7)で6つの要因の交互作用を検討した際、明らかになった例外事例(表6-17)、の4つがあった。

次にこれら4つのグループに分類された例外事例を改めてグループごとに順に検討してみる。まず1つめのグループの例外事例は、第2節で終了のプロセスの類型を検討した際、明らかになった例外事例で、新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の磯崎、奥戸ダム、の計5事例であった。次に2つのグループの例外事例は、第3節の1~6で、要因を1つ

ずつ検討した際、明らかになった例外事例で、これは多数あったが、3つめのグループである第3節の7の1)～6)で、2つの要因の交互作用を検討した時に説明が可能だった事例、つまり例外事例が省かれたため、2つめのグループの例外事例は除外して考える。次に3つめのグループでも説明することができなかった例外事例を考えると、新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の磯崎、奥戸ダム、であった。1つめと3つめの例外事例は同じであった。次に最後の4つめのグループである第3節の7の7)で5つの要因の交互作用を検討した際、明らかになった例外事例についてみると、新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の大和沢ダムの計4事例であった。以下に整理した。

{1つめのグループの例外事例} 表 6-2

新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の磯崎、奥戸ダム<第2節における例外事例>

{2つめのグループの例外事例} 表 6-3～6-8

多数<第3節の1～6における例外事例、ただし第3節7の交互作用の検討で多くは例外事例ではなくなった>

{3つめのグループの例外事例} 表 6-10～6-16

新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の磯崎、奥戸ダム<第3節7の交互作用の検討で説明できなかった事例>

{4つめのグループの例外事例} 表 6-17

新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の大和沢ダム<第3節7、7)の5つの要因で説明できなかった事例>

まず、最後の4つめのグループの例外事例を確認する。なぜなら本研究が明らかにしようとしてきた複数の要因の組み合わせによる終了プロセスの説明という点から考えると、4つめのグループの例外事例にもっとも着目すべきであるためである。

まず、新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の大和沢ダムの計4事例については、当初仮説で想定していた5つの要因では説明できず、例外事例になったのかを検討してみる。新潟県の入川、三用川、佐梨川ダムについては、「内部・揉めない」類型に属してもおかしくはないにもかかわらず、「内部・揉める」類型になっている。「前期」「内部」で終了検討が進んだにもかかわらず、終了の合意調達までに時間を要していた。

ここで4つめのグループの例外事例の終了の経緯を改めて順に確認する。新潟県の入川と三用川ダムは、2000年の「与党3党による見直し」を機に、国に名挙げはされなかったものの、県が自律的に検討を始めたものである。新潟県は「与党3党による見直し」で対象となった別の3事業の終了をまずは完了させ、その後、これら2事業の検討を本格的に進め、入川を2002年、三用川ダムを2003年に終了した。佐梨川ダムは電源開発が事業から撤退し、新潟県だけが事業主体に取り残される形となった。その後、新潟県は単独で事業継続できないか検討したため、時間を要した。青森県の大和沢ダムは、もともと県が自

律的に終了を検討していた事業でその後、国の「検証要請」の対象となった。同時に対象となった奥戸ダムは「検証要請」に対応するために特別に設置された委員会で審議が進んだが、大和沢ダムは自律的に終了を検討していたため、この委員会での審議は行われず、既存の委員会で審議を進めた。大和沢ダムと奥戸ダムは終了の経緯は異なっていた。しかし、県は大和沢ダムの終了時期を同時に「ダム事業の検証要請」の対象となった奥戸ダムと検討の歩調をあわせ、決定時期を揃えたことが推測される。大和沢ダムはそのために時間を要したのではないか。

ここからは例外の 4 事例には共通する点がある。それは中央政府からの影響に対する地方府の多様な対応である。新潟県の入川、三用川ダムにおいては、新潟県は「国からの影響」をこれら 2 事業の終了促進要因に転換した。佐梨川ダムは電源開発という国の関与が強い事業者の撤退という影響を受けたにもかかわらず、県単独での継続を検討した。大和沢ダムは青森県が自律的に終了検討していた事業のちに国からの影響を受けることになったため、検討の歩調を同時に「国からの影響」を受けた別の事業と揃えた可能性が高い。

本研究では、先述の 6 つの要因をもとに事例調査と比較分析を行ってきたが、地方府の多様な対応も要因の一つとして終了のプロセスに影響を与えていることがわかった。地方府の多様な対応は、当初の 7 つの仮説では想定しておらず、要因にも加えていなかった。そのため 5 つの要因では説明できず例外事例になったことが考察される。

また青森県のケースを再度、確認すると、青森県は 4 事業のうち 3 事業で住民の意見を聴取しながら終了の検討を進めていた。「外部型」という「揉める」要素を含んだプロセスを歩んだにもかかわらず、揉めた事例は大和沢ダム 1 事例のみである。青森県は県独自の特徴としてそもそも住民からの合意調達を容易に行うことが可能ではないかと推測される。住民からの合意調達においては、本研究では検討しなかった何か別の要因があり、それをもってすれば、青森県と他の地方府の合意調達において相違があった理由が説明できたのかもしれない。

ここまで 4 つめのグループの例外事例を個別に確認してきたが、要約すると新潟と青森県の例外事例に集約され、さらにこれらは大きくは地方府の多様性という共通項があることがわかった。

次に 1 つめのグループの例外事例と 3 つめのグループの例外事例についてである。これらは全て同一事例であった。新潟県の入川、三用川、佐梨川、青森県の磯崎、奥戸ダムである。ここには 4 つめのグループの例外事例では登場しなかった磯崎、奥戸ダムの 2 事例が存在した。これら 2 事例はどう考えればよいのだろうか。これは繰り返しになるが、青森県の個別事情で説明できると考える。青森県は終了した 4 事例のうち、県が住民の意見聴取の必要はないと判断した中村ダム以外は全て「外部型」で住民の意見を聴取しながら終了の検討を進めていた。中村ダムも県は本来であれば住民の意見を聴取すべきところだったが、国の事業撤退に伴い住民は当然、終了を認識しているだろうと考えたため、例

外的に聴取しなかった。「外部型」という揉める要素を含んだプロセスを歩んだにもかかわらず、揉めた事例は大和沢ダム1事例であった。

ここまで例外事例の検討から2点が確認された。まず1点目は地方政府の多様性という特徴であった。当初の仮説の設定では、プロセスを規定する要因としていた地方政府の多様性を検討に入れていなかったため、2類型では十分説明ができなかった。

2点目は当初関係を想定していた「アクターの広がり」と「時間」は全ての事例において本当に関係していたのか、という点である。本研究ではプロセスに参加するアクターが多くなればなるほど、終了に向けての合意調達に時間を要するであろうという想定で仮説構築を行ったが、終了のプロセスにおいて両者の関係はそれほど強くなかった事例が存在した。強くなかったがために「内部・揉める」「外部・揉めない」事例が確認されたのだろう。これはつまり、終了プロセスを観察する際に「時間」という軸では「揉める」「揉めない」というプロセスで起きたであろう現象全てを説明しえていないということになる。事例観察からも明らかになったように、終了までの時間を要した事例でも必ず対立や紛争が関係者の中で起きているわけではない。時間を観察することで、終了プロセスの実態をつまびらかにしようと考えたが、そのための1本の軸である「時間」は十分なものではなかった可能性がある。

さらに検討を進めて、終了のプロセスは合理的なものであったかどうかという点になるが、これはやはり政策形成過程と同様に十分に合理的なものではなかったと言えるだろう。

最後に各事例において要因ごとに仮説が支持されたものと支持されなかったものを一覧にして整理した。

表 6-18 仮説 2 の該当一覧 (該当したものは○、該当しなかったものは× 青は仮説がおおむね支持された事例、赤は支持されなかった事例)

		主導者	国の影響	反対アクター	進捗	時期	相互参照	
鳥取	中部(ちゅうぶ)	○	○	○	×	×	○	外部・揉める
	芹谷(せりたに)	○	○	○	×	○	○	外部・揉める
滋賀	北川第一(きたがわ)	○	×	×	○	○	○	外部・揉める
	北川第二(きたがわ)	○	×	×	×	○	○	外部・揉める
岩手	明戸(あけど)	○	○	○	○	○	—	内部・揉めない
	日野沢(ひのさわ)	○	○	○	○	○	—	内部・揉めない
	黒沢(くろさわ)	○	○	○	○	○	—	内部・揉めない
	北本内(きたほんない)	○	○	○	×	○	—	内部・揉めない
	津付(つづき)	×	○	×	○	○	—	外部・揉める
青森	磯崎(いそざき)	×	×	×	×	×	—	外部・揉めない
	中村(なかむら)	○	○	×	○	×	—	内部・揉めない
	奥戸(おくっぺ)	×	×	×	×	○	—	外部・揉めない
	大和沢(おおわさわ)	×	×	×	×	○	—	外部・揉める
新潟	茅川(いもかわ)	○	○	○	○	○	—	内部・揉めない
	羽茂川(はもちがわ)	○	○	○	○	○	—	内部・揉めない
	中野川(なかのがわ)	○	○	×	○	○	—	内部・揉めない
	正善寺(しょうぜんじ)	○	○	×	○	○	—	内部・揉めない
	入川(いゅうがわ)	×	×	×	×	×	—	内部・揉める
	三用川(みようがわ)	×	×	×	×	×	—	内部・揉める
	佐梨川(さなしがわ)	×	×	×	×	×	—	内部・揉める
	常浪川(とこなみがわ)	×	×	○	○	○	—	外部・揉める
晒川(さらしがわ)	×	×	○	○	○	—	外部・揉める	

(筆者作成)

尚、最後に「内部・揉めない」類型に属している中村ダムについて追記しておく。中村ダムは「内部・揉める」類型であった可能性を完全には否定できないことは前章で記載した。念のため、仮に中村ダムが「内部・揉める」類型にあった場合はどのような結果になるのかを可能性は低いものの検討しておく。

中村ダムについては、もともと例外事例には属していない。仮に「内部・揉める」類型であれば {4つめのグループの例外事例} に新たに属する。そのため、中村ダムの終了プロセスを説明するには、5つの要因とは異なる要因による説明が必要になる。改めて中村ダムの終了経緯を確認して考えられる説明としては、2004年1月に「審議委員会」で「継続」と判断されたが、「地質と自然環境の調査が明らかになり次第再度、委員会に諮る」とする附帯意見がついているため、この調査に時間を要し、調査と並行する形で終了検討を進めたため、検討期間が1年を超え「揉める」ことになったか、あるいは調査そのものは早く結果が出て終了の方向性は出たものの、2004年度の年度途中で「審議委員会」の議題に乗せることが難しいという手続き上の問題で2005年度に持ち越した可能性がある。あと「官僚が主導し、国の影響があり、反対アクターが弱く、調査段階で、後期に検討が開始された」という要因のパッケージからは「内部・揉める」「外部・揉める」と異なる2種類の帰結が生まれていて、ここからは大和沢ダムと中村ダムのどちらが例外事例かはわかりにくい状況にある。ここまでの検証では中村ダムが仮に「内部・揉める」類型であっても、本研究から導出された結果全体には大きな影響を与えていない。

終章

本章では、本研究の3つの問いへの解答を試み、最後に冒頭の疑問である地方政府が撤退戦を引き受ける理由はいかなるものかと撤退戦の民主主義とは何かという疑問に対する本研究の解答を示す。

第1節 本研究の3つの問いへの答えと含意

1、本研究の3つの問いへの答え

本節では、調査の結果、明らかになったことを改めて確認する。本研究の問いは次の3つであった。

【問い1】 終了を主導したのは誰か

【問い2】 終了のプロセスはどのようなものか

【問い3】 終了のプロセスに影響を与えたものは何か

問いごとに解答する形で示すと次のようになった。

1) 「終了を主導したのは誰か」への答え

まず、「終了を主導したのは誰か」という問いに対しては、知事と官僚が該当した。地方政府ごとに知事か官僚かは異なり、同一県内で終了主導者が変容した例は見られなかった。知事が終了を主導した理由は政策選好によるものであった。一方、官僚が主導した事例が多かったことは想定外であった。先行研究では、終了促進要因として政治的要因を指摘したものが多く、本研究で官僚が終了を主導した事例が多く観察されたことは新たな発見であった。また官僚が主導した事例は、いずれも知事はダム事業終了に強い政策選好を持っていたわけではなかったが、財政再建を指向していたことに相違はなかった。その政策選好が官僚たちに十分浸透したことによる「庁内の雰囲気」が終了促進要因になった。官僚主導の場合、各地方政府における最初の終了事例はいずれも地方政府の財政状況の悪化に伴う政策転換を機に起きていることがわかった。この政策転換の時期は地方政府によって異なるが、おおむね政権交代の時期と一致していた。官僚たちは新しいトップの政策選好と政策選択の変容に応じる形で事業の終了を主導した。ヒアリングで明らかになった官僚を終了へと主導した「庁内の雰囲気」という要因は、財政状況の悪化と結びついていた。

官僚主導の事例は、終了に際し国からの影響を受けた事例も多く、困難が想定される終了という営為を、官僚たちは国からの影響があったことを終了促進要因に位置づけ、終了

へと進んだ。また自らが所管するダム事業が国の改革の対象になっていない段階でも、いざれ縮減の白羽の矢がたつことを恐れ、それを見据えて行動する「予測的対応」に近い現象が特に「前期」に終了した複数の事例で起きていた。

これに対して、地方議員が終了主導者となったケースは存在しなかった。地方議員は中選挙区で選出され、個別利益を指向するとされる[曾我・待鳥, 2007]ため、限定された地域での個別利益を指向するダム事業の特徴と合致しやすい。終了主導者にはなりにくいと考えられる。また、河川政策の決定過程に十分参画できない現状があることも理由と考えられる。一方、住民も終了主導者ではなかった。住民による事業反対運動があった事例でも、終了促進要因にはなるものの、運動が建設予定地以外の流域全体に浸透させることが難しく、主導者たりえなかったと推察された。

2) 「終了のプロセスはどのようなものか」への答え

次は 2 番目の「終了のプロセスはどのようなものか」という問いへの解答を示す。プロセスの類型を参加する「アクターの広がり」と合意調達に要した「時間」の 2 本の軸で検討した。想定される終了のプロセスは「内部・揉めない」と「外部・揉める」の 2 種類のいずれかに属すると考えたが、観察の結果はそうではなかった。実際は「内部・揉めない」「外部・揉める」以外に「内部・揉める」「外部・揉めない」の類型も存在し、計 4 類型があることがわかった。仮説 2 は支持されなかったように見える。

しかし、22 事例のうち 17 事例がこれら 2 類型のどちらかに該当し、「外部・揉めない」「内部・揉める」となった事例は計 5 事例であった。前章第 4 節でこれら例外事例を検討した結果、国からの影響に対する地方政府の対応の多様性と青森県の個別事情でおおむね説明が可能であった。地方政府ごとの検討ではわからず、例外事例を検討してきて初めて確認されたが、ここでは仮説 1 はおおむね支持されていると考える。終了のプロセスはやはり「内部・揉めない」「外部・揉める」の 2 類型で多くの事例がどちらかに属し、おおむね説明可能ではないかと考える。

また、「内部・揉めない」類型で終了する事業が多く、多くの事業において閉じられた環境で粛々と終了検討が進む様子が浮かび上がった。政策が終了する際は、利害関係者らの反発もあり「揉める」だろう、という想定は、終了というメカニズムの一部に過ぎず、全体の姿を映したものではなかった。

全体の傾向として、「内部・揉めない」から「外部・揉める」に類型が移行していることもわかった。住民やそのほかのアクターが終了のプロセスに参加をしはじめるようになり、終了に要する時間も増えてきていることも明らかになった。

3) 「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」への答え

最後に 3 番目の「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」への解答を示す。この問いへの答えは、「終了主導者」、「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗」、「時期」、「相互参照」、の計 6 つの要因を検証した。うち、「終了主導者」、「時期」、の 2 つの要因が終了のプロセスにおおむね影響を与えていることがわかった。

終了主導者が知事であった場合、知事は合意調達を住民などの外部アクターにも求めるため、戦略的に外部型を選択したと推測された。知事は小選挙区制で選出されているため、一般利益を指向し[曾我・待鳥, 2007]、住民からの支持を調達した方が有利であると知事自身が判断したためであろう。加えてダム事業が個別利益を追求するものであるため、地方議会の支持を得るのは容易ではないと知事らが考えたことも推測される。しかし参加アクターが広がって増えていくと合意調達には時間を要し、「外部・揉める」類型に属したと考えられる。「終了主導者」は先行研究でも「政治的要因」として位置づけられ、終了を促進すると指摘されていたが、終了のプロセスにも影響を与えることが明らかになった。

「時期」も終了のプロセスに影響を与えていた。地方分権推進法施行以降に終了した事例は、官僚主導でも「外部・揉める」類型になっていた。これは分権の進展で、地方政府の裁量の余地が増し、政策選択の幅が広がってきたことと関連があることが推測される。地方政府はより広い領域での政策選択を行えるようになったため、その政策選択の過程に住民を加えることによって、選択結果に代表性と正統性を与えたのではないかと推測される。

また、相互参照も 1 例だけではあったが、滋賀県と鳥取県の間で起きていたことがわかった。相互参照は政策形成過程で起きることは明らかになっていたが [伊藤, 2002]、終了過程でも起きていたことは新たな発見であった。鳥取県が終了した事例と滋賀県が終了した 3 事例はいずれも「外部・揉める」で同一の類型に属し、相互参照は終了プロセスに影響を与えることが明らかになったが、相互参照が確認されたのはこの 1 例のみであったため、一般化は難しかった。

6 つの要因のうち、「国からの影響」、「反対アクター」、「進捗」、の 3 つについては一部影響を与えている状況は伺えたものの、例外事例も複数あり、強い影響を与えているとはいいがたかった。先行研究で終了促進要因と指摘されていた「進捗」「反対アクター」は、終了のプロセスには強い影響を与えてはいなかった。「国からの影響」についても、中央政府は地方政府に対して個別事業の名挙げなどとして、終了検討のきっかけを与えた事例は多数確認されたものの、終了のプロセスには大きな影響を与えていなかった。終了のプロセスは地方政府が自律的⁷³⁴に選択していた。

各要因の交互作用も検証した。特に「内部・揉めない」と「外部・揉める」の 2 つの類型に着目すると、ある類型になる要因の組み合わせは、「非対称」であることもわかった。つまり「内部・揉めない」を説明する理由とその正反対の類型である「外部・揉める」を説明する理由は正反対ではなかった。

⁷³⁴ 組織の意思決定において中央政府の影響を受けず、地方政府自らの手で決めている [曾我, 2016, p. 18] とする。

また、弱い影響しか与えていなかった3つの要因の組み合わせも含めて検証したが、それでも終了のプロセスに強い影響を与えている状況は確認できなかった。

一方、「内部・揉める」「外部・揉めない」類型に属した複数の事例はいずれも5つの要因では説明できないものであった。各事例の状況を確認すると、国からの影響に対する地方政府の対応の多様性や青森県の個別事情が原因で例外事例となったものであった。青森県の個別事情とは、住民が終了プロセスに参画した場合でも、地方政府が住民からの合意調達を容易に行うことが可能であったことで、青森県ではこれまで本研究で検討してきた要因では説明できない別の理由がある可能性がある。

そして例外事例の検討からは次の2点が確認された。1点目は地方政府の多様性で、当初検討していた6つの要因には含まれておらず、説明が十分できなかった事例があった。2点目は、プロセスを明らかにする上で「アクターの広がり」と「時間」は当初関係があるものとしていたが、検討の結果、この両者は仮説1が成立したことで、全くの無関係とは言えないものの、当初想定していたほど関係性は強くはなかったのではないかということである。アクターが増えれば増えるほど合意調達に時間を要するとは限らなかった。「時間」を要しても紛争や対立が起きていない事例は複数あった。終了のプロセスで起きるであろうと想定した紛争や対立を見るには「時間」という軸はやや不十分であったことが推測される。

本研究の観察結果を踏まえての、問い1から問い3に対する解答は以上の通りである。

2、含意

ここでは4点の含意を述べる。

1) 「内部・揉めない」事業を終了した？

官僚が主導した場合、特に「前期」において「内部・揉めない」類型に属した事例が多い。改めて検討すると、官僚は終了を検討する初期の段階で、終了しやすい、つまり「内部・揉めない」類型で終了のプロセスが進みそうな事例を選択して、検討を開始した可能性がある。終了のプロセスで多くの困難があらかじめ予想されそうな事例には手をつけなかったことも推測される。具体的には関連アクターが多く、合意調達に時間を要しそうな、つまり「外部・揉める」類型に属しそうな事業を官僚たちは検討の前段階で対象から排除していたのではないか。これはBlauが指摘した、資源が限定されている場合、効果がよりよくあがりそうな或いは困難が想定されなさそうな事例から優先的に扱うという官僚制の特徴 [Blau, 1955] が表れていると考えられる。

しかし、「後期」になると状況は異なる。主導者が誰であれ、どの事業を検討対象に選択しようと「外部・揉める」類型になることを官僚たちはあらかじめ予想可能だったはずで

ある。しかし、終了の検討に値する事業としかるべき理由があれば、官僚たちは終了の検討を開始しなければならなかったのである。

2) 地方政府の政策選択の多様性

次に地方政府の終了プロセスにおける選択について2点を述べる。1点目は官僚たちから見た「外部型」の選択理由についてである。官僚は閉鎖的であり、政策過程を開放することには抵抗するという一般的な見解からすると、これは意外である。官僚自身が「外部型」を選んだのではなく、否応なしにこうしたプロセスをたどらざるを得なくなってしまったのだと理解されるだろう。しかし、終了のプロセスは地方政府の政策選択の結果であるというのが筆者の見方である。この見方から考えると、1)とも関連するが、なぜ「外部型」を選んだかは官僚たちにも理由があるはずである。

2点目は国から地方政府へは3度の改革を通じてさまざまな検討要請があり、それに対して地方政府が選択した国への応答方法についてである。応答結果はシンプルで「継続」か「終了」かのどちらかであったが、応答方法は地方政府に任されていた。この応答方法は多様であることが本研究では明らかになったが、これがいかなるものであったのかは、終了のプロセスでつまり撤退戦の戦略にもつながるものであるが、これが検討することで、地方政府の戦略を説明できると考えた。

(1) 地方官僚が認識する「外部型」を選択した理由

本研究では個々の事例調査を行った際、全ての地方政府で官僚たちには、個々の終了事例が「外部型」に属した場合、「外部型」を選んだ理由のヒアリングを行った。「外部型」へは受動的になったものではなく、知事や官僚たちが能動的に「外部型」を選択した結果であると考えたためである。官僚たちが住民をはじめとする外部アクターらが終了のプロセスに参画するプロセスを選んだ理由については、官僚たちからはいずれも明確な解答が返ってきた。ここではこれらの解答内容について叙述する。

まず、鳥取県について述べると、鳥取県で外部型に属したのは中部ダム事業でその理由は県が事業終了に伴い設置した専門部会の委員らから建設予定地の住民の意見を聴取したいという要望があったためである。委員らは予定地の住民らにアンケートと聞き取り調査を行った。また県と地元市は終了決定後、地域振興計画策定のための協議会を共同で設置し、知事が出席する中、水没予定集落に居住する住民らから要望を聴取し、計画内容が合意に至るまで約40回の会合が住民との間で行われた。これに加えて鳥取県は「知事の意向」も理由にあげている。

次に、滋賀県が終了した3事業は全て外部型であった。最初の終了事例である芹谷ダム事業の時には、水没予定集落に居住する住民らや終了に反対していた下流の市の首長や住

民らとも繰り返し協議している。また、河川法改正に基づいて設置された「芹谷川づくり会議」でも10回以上、地域住民との会合を開いている。この「芹谷川づくり会議」は河川整備計画の策定に伴い、地方政府が必要と認識すれば、設置が認められたもので、この会議のテーマはダム事業の終了であった。滋賀県の担当者は「外部型」になった理由を「河川法改正」と答えている。

滋賀県はその後、北川第1第2ダムを終了したが、この時の終了のプロセスは、芹谷ダムの時よりさらに「外部」に開いたものであった。参画する住民の数もものべ100人近くに増え、協議の回数も芹谷ダム事業終了時と比べて増加した。この理由について、滋賀県の担当者は「1回目の終了の際に終了反対アクターとの合意調達に困難を極めたため、北川ダムの際は時期も回数も人数も増やしてさらに広く、地域住民らの意見を聴取するようにした」として1回目からの「学習効果」と「参照」を理由にあげている。また滋賀県もいずれも「知事の意向」も理由にあげている。

岩手県は、全5事業を終了したが、うち最後の津付ダム事業の終了プロセスのみが「外部型」であった。その理由について、岩手県の担当者は「再評価委員会と地元の前地双方からの要望があったため」と解答している。事業終了に際し、建設予定地の首長が反対し、地域住民の間にも強い終了反対アクターがいたことが岩手県の認識する「外部型」になった理由である。岩手県は河川法改正を「理由ではなかった」とした。

青森県は、理由に「河川法改正」をあげた。滋賀県の終了第1事例の場合と同様である。青森県の担当者らはダム事業終了検討の前に、それぞれの河川で河川法改正に基づき、河川整備計画の策定作業をしており、その際にダム事業推進前提で住民と協議をしていて、その前提が変更されるのであれば、再度、住民への説明が必要と考えたことによるという。行政の継続性が特徴として見られる。

新潟県は終了した全9事業のうち最後に終了した2事業が「外部型」であった。新潟県の担当者は「外部型」になった理由を「国からの検証実施要領による」と解答した。これは国の「検証要請」の際、国交省から検証の内容や作業フロー、手順などが具体的に記された文書が各地方政府に配布されたためである。ここには意見聴取先として「地域住民」が記載されていて、新潟県はこれに従ったとしている。新潟県の担当者らは、「外部型」になった理由について、鳥取県や滋賀県が解答した事業評価委員会からの要請や河川法改正については否定した。

整理すると、各地方政府の官僚たちが認識する外部型を選択した理由は同一ではなく、かなりヴァリエーションがあった。まず、本研究が観察した全終了事例は1997年の河川法改正以降に起きているが、終了に際し、改正に際し、追加された「住民参加」という概念を念頭において終了検討を進めたかどうかは地方政府によって分かれた。「住民参加」を認識し終了のプロセスに反映させたのは、滋賀県と新潟県のみで、他の地方政府はそれとは異なった理由で「外部型」を選択している。次に「検証要請」の際、国は地方政府に対し、一律の内容で検討の手順を示し、そこには「住民からの意見聴取」が盛り込まれていたが、

それをもってして明確に終了のプロセスに反映させていたのは新潟県のみであった。滋賀県はこの手順を認識していたものすでに承知事項としていて、1回目の終了の際の「学習効果」を理由にあげ、1回目の時よりさらに幅広く住民の意見聴取の機会を設けた。観察の結果、各地方政府は終了プロセスにおいて住民参画を行った場合、その政策選択の理由にはヴァリエーションがあることがわかった。

一方、「内部」になった理由についても同様のヒアリングを行ったものの、詳細を把握することはできなかった。各地方政府での官僚たちへの問いは「建設予定地の住民や議会、地域団体などを終了のプロセスに参画させなかった理由は何か」という内容としたが、担当者からは「よくわからない」「それが当然だった」という解答しか得られなかった。官僚たちにとって、「内部型」で終了の検討を進めた場合は、受動的なものであったことが推測される。「外部型」を選んだ理由を地方政府ごとに整理した。

表 8-1 地方官僚たちが考える「外部型」を選択した理由

鳥取	中部(ちゅうぶ)	・再評価委員会
滋賀	芹谷(せりたに)	・河川法改正
	北川第一(きたがわ)	・1回目からの学習
	北川第二(きたがわ)	
岩手	明戸(あけど)	
	日野沢(ひのさわ)	
	黒沢(くろさわ)	
	北本内(きたほんない)	
	津付(つづき)	・再評価委員会 ・地元からの要望
青森	磯崎(いそざき)	・河川法改正
	中村(なかむら)	
	奥戸(おこっぺ)	・河川法改正
	大和沢(おおわさわ)	
新潟	芋川(いもかわ)	
	羽茂川(はもちがわ)	
	中野川(なかのがわ)	
	正善寺(しょうぜんじ)	
	入川(にゅうがわ)	
	三用川(みようがわ)	
	佐梨川(さなしがわ)	
	常浪川(とこなみがわ)	・国の「検証実施要領」
晒川(さらしがわ)		

(筆者作成)

(2) 地方政府が選択した国からの要請への応答方法

次に地方政府が選択した国からの要請への応答方法について叙述する。国からの要請は

3度あった。要請への応答結果は「継続」か「終了」の2種類であった。これら一連の要請が地方政府の終了という政策選択に影響したかどうかについては「影響があった」「影響がなかった」の2種類の解答があったのは先述の通りである。このうち「影響があった」とした場合を検討すると、国からの要請への地方政府の応答方法は事例ごとに多様であることがわかった。応答方法は大きくは3つに分かれていた。1、国の改革での名挙げをきっかけに終了検討を開始した場合 2、国の改革での名挙げ以前から自律的に地方政府で終了の検討を進めていて、検討途中で名挙げがあったため、名挙げを終了促進要因にして利用し、終了を進めた場合 3、国の改革が起きたことをきっかけに名挙げされていない事業も終了した場合、であった。1から浮かび上がるのは受動的な政策選択をする地方政府の姿であり、2、3は国からの影響を能動的に利用して終了を進めようとする地方政府の姿であった。これは先述の「外部型」を選択した理由とも共通する特徴があり、地方政府は国からの要請に応答する場合、全ての場合において受動的に応答するのではなく、能動的にそれを地方政府の政策選択に利用しようとしていることが観察された。ここからは戦略的に国の力を利用しようとする地方政府の姿も伺える。またどの地方政府においても、事例ごとにかなりヴァリエーションがあった。本研究では明らかにできなかったが、それは事例の持つ特徴と改革の持つ特徴に関連があった可能性もある。上記3つの場合を以下に整理した。

表 8-2 地方政府の応答方法のパターン

地方政府の応答方法パターン	事例
国の改革での名挙げをきっかけに終了検討を開始した事例【受動的】	黒沢（岩手）、奥戸（青森）、中野川、正善寺、羽茂川、常浪川、晒川（新潟）など
国の改革での名挙げより前に検討を行っていて、名挙げを積極的に終了推進に利用しようとした事例【能動的】	明戸、日野沢、北本内（岩手）、大和沢（青森）、芋川（新潟） 北川第1、第2（滋賀）
国の改革をきっかけに名挙げされていない事業の終了検討を開始した事例【能動的】	入川、三用川（新潟）

（筆者作成）

3) 地方政府から見た「非難回避の政治」と中央政府から見た「手柄争いの政治」

今回観察した5つの地方政府には共通した特徴があることがわかった。終了主導者は知事であろうが官僚であろうが、程度の差こそあれ共通して「非難回避の政治」[Weaver, 1986]を行っていたことである。非難回避戦略が最も顕著に現れたのは複数ダムの同時終了という決定が与えるインパクトを回避した滋賀県であったが、他の県も積極的に国の力を

利用するなどして終了を最後まで導こうとしていた⁷³⁵。

一方、国にとって3度に渡る公共事業改革では、中央政府地方政府問わず、ダム事業の終了は改革の進展であり、「手柄争いの政治」[Weaver, 1986]であった。終了した事業名を国交省はメディアに公表し、自らの公式サイトにも掲載し、改革実績として社会にアピールした⁷³⁶。しかし、実際の終了を実施した地方政府の方は、終了の経緯などを十分公表していない事例も多くあった。この差異はなぜ起きたのか。それは制度の相違から説明できると考えている。いずれの改革も政治主導で進んだ中央政府の場合は、小選挙区制で選出された国会議員は一般利益、当時の一般利益であったダム事業終了を含む公共事業改革を指向した。しかし地方政府は異なる。中選挙区で選出された地方議会の議員らは個別利益を指向し、ダム事業の終了には反対する可能性が高い。これは先に述べた地方議員らが個別利益を指向するため終了主導者になりえなかった状況をもたらしたのと同じ理由である。地方政治において一般利益を追求するのは知事である。地方政府の二代表性において知事と議員がそれぞれ指向する利益は相違していて、ダム事業はその相違点を顕在化させる特徴を持つ。中央政府と中央の政治家、知事と地方の政治家らのダム事業をめぐるそれぞれの利益が一致しないため、地方政府はなるべく終了を軟着陸されようと「非難回避の政治」を行ったことが推測される⁷³⁷。都道府県ダム事業の終了は地方政府から見れば「非難回

⁷³⁵ 滋賀県が複数ダム同時終了というインパクトを避けたのは、Weaverが指摘した「非難回避戦略」の特徴のうち「政策効果の分散」であると考えられる。他の地方政府が終了に際し、積極的に利用した「国の改革」は「政策決定者の可視化の低下」、代替策の実施は「争点の再定式化」[Weaver, 1986]が該当すると考えられる。

⁷³⁶ 「与党3党の見直し」については国交省のオフィシャルウェブサイトでは終了した個別事業名まで掲載されている。

国交省、「平成12年度河川局関係事業における事業評価について」、「II. 再評価について」、「1. 公共事業の抜本的見直し」

https://www.mlit.go.jp/river/press_blog/past_press/press/200101_06/010328/010328_21.html (2017年4月30日確認)

「平成13年度河川局関係予算決定概要」、「V. 公共事業見直し等の概要」

https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/yosan/gaiyou/yosan/h13budget/001224p16.html (2017年4月30日確認)

「中止事業等一覧」

<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/h12kekka/2-3.pdf> (2017年4月30日確認)

「中止事業について」

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/13/130401/03.pdf> (2017年4月30日確認) 他多数

「検証要請」についても終了した個別事業名は掲載されている。

国交省、「個別ダム検証の状況」(平成28年8月25日)

https://www.mlit.go.jp/river/dam/kensyo/kensyo01_1608.pdf 他多数

「ダム事業の総点検」については、終了した個別事業名は国からの公表としては国会会議録にしかなかったが、これは1997年という比較的古い時期のものであるからと推測される。

⁷³⁷ 新川・ポノーリは、PiersonとWeaverの「非難回避戦略リスト」を用いながら、日本の年金制度をめぐる政治を観察した。年金政治を「拡充の時代」(1970年代まで)「縮減の時代」(1980年代以降)に二分し、前者において起きた「制度乱立」を「手柄争いの政治」というダイナミズムが働いたことで、後者において起きた「給付削減・保険料引き上げ」

避の政治」、中央政府から見れば「手柄争いの政治」になったのはこのような理由からと考えられる。

地方政府が終了した事例のうち、「内部・揉めない」類型に属する事例が多かったのは、非難回避戦略が一定成功したのと、それに加えてダム事業の持つ特徴によるものであったと考えられる。ダム事業がもたらす利益の範囲が地方政府から見て限定的でかつ把握しやすく明確であったことがある。そのため、知事や官僚たちは限られたリソースを限定された関連アクターの合意調達に集中して投下することが可能であったからである。仮に終了する事業がダム事業ではなく、利益がもっと広範囲にわたる事業であれば、例えば、税や社会保障の問題であれば、終了のプロセスは更に「外部・揉める」に広がり、合意調達にも更に時間を要し、終了への難易度があがっていく可能性がある。

4) 今後の終了事例は「外部・揉める」へ

終了プロセスの類型は「内部・揉めない」から「外部・揉める」に移行している。今後、何かの事業を終了する際、終了のプロセスの類型が「内部・揉めない」に戻っていくことはあるだろうか。戻っていくことはまずないように思われる。終了主導者が官僚で、国からの影響を受け、進捗は調査段階で、反対アクターが弱い、という事業があれば、「内部・揉めない」類型になる可能性もないとは言えないが、そうではない限り、参加アクターは広がり、その分、合意調達に時間を要していくと考えられる。となると、2017年以降に終了する事業は「外部・揉める」過程を経ることが想定される。地方政府にとって、今後は事業終了のハードルがあがっていく。

縮小社会を背景に、地方政府の財政規律が厳しくなる中、今後、政策の終了という営為への社会的要請は高まることが予想される。しかし、実際の終了を担う地方政府にとっては、プロセスに関わるアクターも増え、合意調達にも更に時間を要するとなると、困難さが増していく。終了の社会的要請と終了のプロセスはパラドックスの関係に陥る可能性がある。このパラドックスをどう越えていくのが今後の課題になるだろう。

という現象を「非難回避の政治」をいう戦略を駆使したことで説明している [新川 ボノーリ, 2010]。

第2節

地方政府が撤退戦を引き受けるのはなぜか、また、撤退戦の民主主義とは何か

本節では、地方政府が撤退戦を引き受ける理由と、そこにおける民主主義とは何かという本稿冒頭の疑問への解答を示す。地方政府が撤退戦を引き受ける理由、撤退戦の戦略や手法、地方政府が撤退戦を通じて守りたいものは何か、撤退戦における民主主義とは何か、の順に述べる。

本研究で明らかになったことの1つは、中央政府が改革を主導した場合、制度変更においても改革においても、地方政府に対して一律の基準と考え方を示す段階でとどまり、そこからのバトンは地方政府に任されたということであった。河川法や再評価委員会の実際の運用およびダム事業終了のための検討内容などの具体的な方法は地方政府が担った。決して「手柄争いの政治」にはならない過程を知事や官僚たちが引き受けたことになる。積極的に取り組むインセンティブが働かない撤退戦を地方政府が引き受ける場合、いかなる戦略を選択し、どのように行動するのかを本研究はここまで明らかにしようとしてきた。

本研究の答えは、撤退戦を引き受ける理由は主導者によって異なるというものであった。知事が主導した場合は自らの政策選好の実現のためであり、官僚が主導した場合は、財政規律の確保が知事の政策課題であると浸透した庁内の雰囲気撤退戦を引き受けさせた。

撤退戦を担う際の戦略は多様であった。知事主導の場合は積極的に外部からの合意調達を求め、それに伴い生じる膨大な時間を要する状況を進んで引き受けていた。手法は情報公開やアイデアで知事によって異なった。一方、官僚主導の場合は、2000年代前半ごろまでは限定されたアクターの間で粛々と終了に向けて検討を進めていたが、分権の進展を背景に、終了への抵抗も予想される外部アクターを参画させる戦略に変更した。官僚が取った手法は「予測的対応」や「学習」であった。

地方政府が撤退戦を通じて守りたかったものは何か。それは主導者が誰であれ、中央政府からの意思決定の自律性であり、地方政府への住民や地域社会からの信頼であったと考える。中央政府から示された一律基準に従うままで能動的に行動を起こさないならば、中央政府から財源や人材での介入が行われる可能性があることを地方政府は恐れたのではない。特に河川政策は繰り返し述べたように中央政府からの補助金や出向官僚の問題があり、中央政府との関係が密接で、地方政府の独立性⁷³⁸が低い政策領域に属する。独立性の低い政策で地方政府はいかにして自律性を保つのか。どの地方政府でのヒアリングにおいても、中央政府との関係や距離に細心の注意を払う官僚たちの姿が例外なく伺えた。それは中央政府との関係に苦慮するばかりではなく、時には中央政府の力を利用するなどしてその関係を能動的かつ戦略的にコントロールしようとする地方官僚たちの姿であった。

⁷³⁸ ここでの独立性は行政組織の資源である権限、財源、人員や情報を自分たちの判断で調達できるとする[曾我, 2016, p. 18]。つまり、河川政策は地方政府にとって自力で全て調達することが難しい特徴を持つ。

ここで改めて、地方政府における撤退戦の民主主義とは何かという冒頭の疑問への本研究の解答は、撤退戦のプロセスに住民をはじめとする外部アクターを参画させることであったと考える。新規に政策を形成する場合においても住民参画は進んでいる。しかし、とりわけ撤退戦に住民が参画することの意義は、非難回避の政治を行わざるえない地方政府の政策選択の代表性と正統性をより高めるために地方政府にとって必要な戦略だったというのが本研究の結論である。主導者によって外部型を選択した理由は異なったが、それぞれにおける民主主義のありようは一つの方向へ向かっていると考える。

ここから言えることは、新規政策の形成以上に地方政府にとって合意調達が難しい、つまり、揉める状況に陥りやすい、終了という撤退戦においても、本研究があきらかにしたように地方政府が住民参加を受け入れ、そこで必要とされる合意調達から逃げないようになっているのであれば、そしてそれによって中央政府からの自律性を保とうと努力しているのであれば、地方自治は現実のものとなってきたのかもしれない。その意味ではこれまで地方政府が行ってきた撤退戦は「地方自治の試金石」であったと言えよう。今後、終了の社会的要請と終了のプロセスがパラドックスの関係に陥り、終了の難易度があがっていく可能性が高くなることを考えると、地方政府が撤退戦をいかにして戦うのかが一層問われることになる。

本研究はここまで政策終了のプロセスを解明することを試み、終了主導者、プロセスの類型、プロセスを規定する要因を明らかにするという意味においては一定程度の目標を達成できたと考えている。しかし説明できなかつた部分も多く、それは本稿で例外事例として処理した部分が該当する。例外事例の理由を地方政府の多様性としておおくりの説明を試みたが、いかなる場合に地方政府の多様性が発現するのかはわからないままであった。終了プロセスを明らかにするには本研究が採用した「時間」という軸は一定有用であったものの十分ではなかつたことが推測される。一方、終了プロセスは十分合理的ではないことが明らかになったものの、いかなる点が合理的でなかつたのかもつまびらかにすることもできなかつた。こういった点は今後の課題としたい。

参考文献

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown business. (=鬼澤忍訳[2013]『国家はなぜ衰退するのか——権力・繁栄・貧困の起源』,早川書房.)
- Aldrich, D. P. (2008). *Site Fights: Divisive Facilities and Civil Society in Japan and the West*. Cornell University Press. (=リンダマン香織・大門信也訳[2012]『誰が負を引きうけるのか——原発・ダム・空港立地をめぐる紛争と市民社会』,世界思想社.)
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), pp. 947-952.
- Bardach, E. (1976), Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences*, 7, pp. 123-131.
- Biller, R. P. (1976). On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations. *Policy Sciences*, 7, pp. 135-149.
- Blau, P. Michael. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy: a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago; London: University of Chicago. Press 2nd ed., rev. ed. (=阿利莫二訳 [1958]『現代社会の官僚制』,岩波書店.)
- Brewer, G. B. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), pp. 239-244.
- Calder, I. R. (1999). *Blue Revolution: Land Use and Integrated Water Resources Management*. Earthscan. (=蔵治光一郎・林裕美子訳[2008]『水の革命——森林・食糧生産・河川・流域圏の統合的管理』,築地書館.)
- Calder, K. E. (1988). *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (=淑子カルダー訳 [1989]『自民党長期政権の研究——危機と補助金』,文藝春秋.)
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? : Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press. (=河村望・高橋和宏[1988]『統治するのは誰か——アメリカの一都市における民主主義と権力』,行人社.)
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Hemel Hempstead; Tokyo: Harvester Wheatsheaf.
- Deleon, P. (1978). Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis*, 4(3), pp. 369-392.
- Frantz, J. E. (2002). Political Resources for Policy Terminators. *Policy Studies Journal*, 30(1), pp. 11-18.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government: An empirical theory of politics*. McGraw-Hill.

- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social sciences*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (=西川賢・今井真士訳[2015]『社会科学のパラダイム論争——2つの文化の物語』,勁草書房.)
- Geva-May, I. (2004). Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), pp. 309-333.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, 14, pp. 225-245.
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations: Principles as Economic Life*. New York: Random House (=中村達也訳[2012]『発展する地域 衰退する地域——地域が自立するための経済学』,筑摩書房.)
- Kirkpatrick, S. E., & Lester, J. P., & Peterson, M. R. (1999). The Policy Termination Process a Conceptual. *Policy Studies Review*, 16(1), pp. 209-236.
- Kingdom, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins Pub.
- Lambright, W. H. & Sapolsky, H. M. (1976). Terminating Federal Research and Development Programs. *Policy Sciences*, 7, pp. 199-213.
- Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The Journal of Politics*, 64(1), pp. 89-107.
- Lukes, S. (1986). *Power: a Radical view*. Basingstoke: Macmillan Education. (=中島吉弘訳[1995]『現代権力論批判』,未来社.)
- Moore, B. Jr. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press (=宮崎隆次ほか訳[1986]『独裁と民主政治の社会的起源——近代世界形成過程における領主と農民』,岩波書店.)
- Niskanen, W. A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* Princeton, N.J.: Princeton University Press. (=河田潤一訳[2001]『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』,NTT 出版.)
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (=粕谷裕子監訳[2010]『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析』,勁草書房.)
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. University of California Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N.J.:

Princeton University Press. (=眞柄秀子・井戸正伸監訳[2009]『拒否権プレイヤー——政治制度はいかに作動するか』,早稲田大学出版部.)

Waarden, F. V. (1992). Dimensions and Types of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research*, 21, pp. 29-52.

Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, 6(4), pp. 371-398.

相川俊英 (2015)『奇跡の村——地方は「人」で再生する』,集英社.

饗庭伸 (2015)『都市をたたむ——人口減少時代をデザインする都市計画』,花伝社.

秋吉貴雄 (2007)『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における2つの規制改革』,有斐閣.

飯尾潤 (1993)『民営化の政治過程——臨調型改革の成果と限界』,東京大学出版会.

五十嵐敬喜・小川明雄 (1997)『公共事業をどうするか』,岩波書店.

———編著 (2001)『「公共事業は止まるか」』,岩波書店.

一般社団法人ダム工学会近畿・中部ワーキンググループ (2012)『ダムの科学 -知られざる超巨大建造物の秘密に迫る』,ソフトバンククリエイティブ.

伊藤修一郎 (2002)『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及』,慶應義塾大学出版会.

——— (2006)『自治体発の政策革新——景観条例から景観法へ』,木鐸社.

伊藤光利・田中愛治・真淵勝 (2000)『政治過程論』,有斐閣.

——— (2013)『行政学』,有斐閣.

稲継裕昭 (2000)『人事・給与と地方自治』,東洋経済新報社.

井堀利宏 (2001)『公共事業の正しい考え方——財政赤字の病理』,中央公論新社.

今本博健 (2009)「これからの河川整備のありかたについて」『都市問題』100(12),pp. 4-9.

大熊孝 (2007)『増補洪水と治水の河川史——水害の制圧から受容へ』,平凡社.

——— (2010)「技術にも自治がある——治水技術の伝統と近代」,宇沢弘文・大熊孝編 (2010)『社会的共通資本としての川』第4章,東京大学出版会, pp. 119-143

大嶽秀夫 (1994)『自由主義的改革の時代——1980年代前期の日本政治』(中公叢書),中央公論社.

大谷藤郎 (1996)『らい予防法廃止の歴史——愛は打ち克ち城壁崩れ陥ちぬ』(勁草—医療・福祉シリーズ 66),勁草書房.

大塚健司編『流域ガバナンス——中国・日本の課題と国際協力の展望』(アジア研選書 アジア経済研究所編),日本貿易振興機構アジア経済研究所.

大西裕編(2017)『災害に立ち向かう自治体間連——東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態 検証』(防災と復興;3),ミネルヴァ書房.

大野智彦 (2012)「流域委員会の制度的特徴——クラスター分析による類型化」『水利科学』

56(5),pp. 58-78.

—— (2014)「自然公物のガバナンスの再検討——河川管理を対象として」三俣学編著『エコロジーとコモンズ 環境ガバナンスと地域自立の思想』,晃洋書房, pp. 253-269.

岡本哲和 (1996)「政策終了理論に関する考察」『関西大学総合情報学部紀要「情報研究」』(5), pp. 17-40.

—— (2003)「政策終了論——その困難さと今後の可能性」,足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』10章,ミネルヴァ書房, pp. 161-173.

—— (2012)「二つの終了をめぐる過程——国会議員年金と地方議員年金のケース」『公共政策研究』(12), pp. 6-16.

小田切徳美 (2014)『農山村は消滅しない』,岩波書店.

小野有五 (2010)「川・魚・文化——天塩川水系・サンル川から考える」,宇沢弘文・大熊孝編『社会的共通資本としての川』第14章,東京大学出版会, pp. 357-393.

帯谷博明 (2004)『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.

角幡唯介 (2006)『川の吐息,海のため息——ルポ黒部川ダム排砂』,桂書房.

梶原健嗣 (2014)『戦後河川行政とダム開発——利根川水系における治水・利水の構造転換』,ミネルヴァ書房.

嘉田由紀子・中谷恵剛・西畠照毅・瀧健太郎・中西宣敬・前田晴美 (2010)「生活環境主義を基調とした治水政策論——環境社会学の政策的境位」『環境社会学研究』(16), pp. 33-47.

嘉田由紀子編(2003)『水をめぐる人と自然——日本と世界の現場から』,有斐閣.

加藤淳子 (1997)『税制改革と官僚制』,東京大学出版会

蒲島郁夫 (2004)『戦後政治の軌跡——自民党システムの形成と変容』,岩波書店.

上川龍之進 (2005)『経済政策の政治学——90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』,東洋経済新報社.

加茂利男・徳久恭子編 (2016)『縮小都市の政治学』,岩波書店.

岸政彦・石岡丈昇・丸山里美 (2016)『質的社会調査の方法——他者の合理性の理解社会学』,有斐閣.

北山俊哉 (2011)『福祉国家の制度発展と地方政府——国民健康保険の政治学』(関西学院大学研究叢書第141編),有斐閣.

京俊介 (2011)『著作権法改正の政治学——戦略的相互作用と政策帰結』,木鐸社.

熊本日日新聞社編 (2004)『検証・ハンセン病史』,河出書房新社.

久米郁男 (1998)『日本型労使関係の成功——戦後和解の政治経済学』,有斐閣.

藏治光一郎編 (2008)『水をめぐるガバナンス——日本,アジア,中東,ヨーロッパの現場から』(未来を拓く人文・社会科学5),東信堂.

- 「グローバル時代のローカル・コモンズの管理」研究班・「環境ガバナンスを支える民主主義の理念と制度の研究」研究班『淀川水系から考える重層的環境ガバナンス——2009年度合同研究会実施報告書』,和光印刷.
- 建設省河川法研究会編 (1997)『改正河川法の解説とこれからの河川行政』,ぎょうせい.
- 公共事業チェック機構を実現する議員の会編 (1996)『アメリカはなぜダム開発をやめたのか』,築地書館.
- 斉藤淳 (2010)『自民党長期政権の政治経済学——利益誘導政治の自己矛盾』,勁草書房.
- 佐々田博教 (2011)『制度発展と政策アイデア——満州国・戦時期日本・戦後日本に見る開発型国家システムの展開』,木鐸社.
- 佐藤公俊 (2009)「住民参加型の政策過程における政策的帰結——淀川水系河川整備計画を素材として」『日本地域政策研究』(7), pp. 57-64.
- 嶋津暉之 (2007)「大規模ダム建設は必要なのか」『都市問題』98 (6), pp.46-53.
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編 (1999)『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖』(計画行政叢書 日本計画行政学会編9),中央大学出版部.
- 新川敏光・J・ボノーリ (2004)『年金改革の比較政治学——経路依存性と非難回避』(ガヴァナンス叢書),ミネルヴァ書房.
- 新藤宗幸 (2002)『技術官僚——その権力と病理』,岩波書店.
- 神野直彦 (2010)「地方分権——川を住民が取り戻す時代技術にも自治がある」,宇沢弘文・大熊孝編『社会的共通資本としての川』第14章,東京大学出版会, pp. 411-427.
- 砂原庸介 (2011)『地方政府の民主主義——財政資源の節約と地方政府の政策選択』,有斐閣.
—— (2012)「公益法人制度改革——「公益性」をめぐる政治過程の分析」『公共政策研究』(12), pp. 17-31.
- 宗前清貞 (2005)「公立病院再編とアイデアの政治」『都市問題研究』57(8) pp. 82-96.
—— (2008)「医療供給をめぐるガバナンスの政策過程」(2), pp. 100-124.
- 曾我謙悟 (2006)「中央省庁の政策形成スタイル」村松岐夫・久米郁男編『日本政治変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』,東洋経済新報社.
—— (2013)『行政学』,有斐閣.
—— (2016)『現代日本の官僚制』,東京大学出版会.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007)『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』,名古屋大学出版会.
- 脱工業化都市研究会 (2017)『トリノの奇跡——「縮小都市」の産業構造転換と再生』,藤原書店
- 田辺愛壹 (2010)『公共事業の中止——八ツ場ダム・住民の生活再建』,プログレス.
- 谷富夫・芦田徹郎 (2009)『よくわかる質的社会調査——技法編 (やわらかアカデミズム・わかるシリーズ)』,ミネルヴァ書房.
- 谷富夫・山本努 (2010)『よくわかる質的社会調査——プロセス編 (やわらかアカデミズム・

- わかるシリーズ』,ミネルヴァ書房.
- 辻陽(2006a)「地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か,地方政治レベルの対立軸か」『近畿大學法學』54(2), pp. 72-128.
- (2006b)「地方議会と住民——地方議会における党派性と住民による請願・直接請求」『近畿大學法學』54(3), pp. 126-170.
- (2007)「革新」首長・90年代「非自民」首長と地方議会——イデオロギー観の違いがもたらすもの」『近畿大學法學』55(3), pp. 63-88.
- (2013)「多選首長の政策と政治手法」『近畿大學法學』61(1), pp. 1-35.
- (2015)『戦後日本地方政治史論——二元代表制の立体的分析』,木鐸社.
- 辻清明 (1969)『日本官僚制の研究』(新版),東京大学出版会.
- 辻中豊 (1998)『利益集団』,猪口孝編「現代政治学叢書 14」,東京大学出版会.
- 手塚洋輔 (2010)『戦後行政の構造とディレンマ——予防接種行政の変遷』,藤原書店.
- 東京大学「水の知」(サントリー)編 (2006)『水の知——自然と人と社会をめぐる 14 の視点 = Wisdom of water』,化学同人.
- 鳥取県・三朝町 (2006)『“水没”から“再生”へのアプローチダム建設計画の中止で甦る水没予定地域再生の記録』,旧中部ダム予定地域振興協議会.
- 戸矢哲朗 (2003)『金融ビッグバンの政治経済学——金融と公共政策策定における制度変化』,東洋経済新報社.
- 中谷美穂 (2005)『日本における新しい市民意識——ニュー・ポリティカル・カルチャーの台頭』,(叢書 21COE-CCC 多文化世界における市民意識の動態 3),慶應義塾大学出版会.
- 新川達郎 (2008)「河川整備計画における住民参加と協働——その実践と展開可能性」『計画行政』31(2),pp. 3-9.
- 西尾勝 (1990)『行政学の基礎概念』,東京大学出版会.
- 日本ダム協会『ダム年鑑 2016』,日本ダム協会.
- 日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編 (2002)『脱ダムの世紀——公共事業を市民の手に』,とりい書房.
- 橋本将志(2009)「制度改革期の政策過程分析に向けて——政策終了論の再検討」『早稲田政治公法研究』(90), pp. 1-15.
- 林直樹・齊藤晋編 (2010)『撤退の農村計画——過疎地域からはじまる戦略的再編』,学芸出版社.
- ヒジノケン・ビクター・レオナード, [石見豊訳] (2015)『日本のローカルデモクラシー』,芦書房.
- 藤田由紀子 (2008)『公務員制度と専門性——技術系行政官の日英比較』,専修大学出版局.
- 古市佐絵子・立川康人・宝馨 (2007)「治水事業と地域計画との連携における課題抽出とその解決への一考察」『京都大学防災研究所年報』50(B), pp. 95-106.

- 古谷桂信 (2009) 『どうしてもダムなんですか?——淀川流域委員会奮闘記』,岩波書店.
- 保屋野初子 (2007) 「ダム堆砂は川と海への「20世紀負の遺産」」『世界』(7), pp. 241-25.
- 眞柄秀子,井戸正伸編 (2007) 『拒否権プレイヤーと政策転換』(早稲田大学現代政治経済研究所研究叢書 25),早稲田大学出版部.
- まさのあつこ (2007) 「流域住民の参加こそ河川行政の基本」『都市問題』98(6), pp. 63-70.
 ——— (2008) 「河川計画行政とその課題」『計画行政』31(2), p.10-15.
- 牧原出 (2003) 『内閣政治と「大蔵省支配」——政治主導の条件』,中央公論新社.
- 町村敬志 (2011) 『開発主義の構造と心性——戦後日本がダムで見た夢と現実』,御茶の水書房.
 ———編 (2006) 『開発の時間 開発の空間——佐久間ダムと地域社会の半世紀』,東京大学出版会.
- 真淵勝 (2009) 『行政学』,有斐閣.
- 馬渡剛 (2010) 『戦後日本の地方議会——1955-2008』,ミネルヴァ書房.
- 三田妃路佳 (2008) 「河川行政の政策転換における政治家と官僚——新河川法改正と淀川水系流域委員会を事例として」『社会とマネジメント』5(2), pp. 83-104.
 ——— (2010) 『公共事業改革の政治過程——自民党政権下の公共事業と改革アクター』,慶応義塾大学出版会.
 ——— (2012) 「政策終了における制度の相互連関の影響——道路特定財源制度廃止を事例として」『公共政策研究』(12), pp. 32-47.
- 水口憲人 (2000) 「官僚制ネットワークの構造と変容」水口憲人・真淵勝・北原鉄也『変化をどう説明するか——行政篇』,木鐸社.
- 宮本博司 (2009) 「淀川で生まれる新しき自治の流れ——河川法改正から3知事「ダムNO」までの経緯」『地方自治職員研修』2, pp. 58-60.
- 武藤博己 (1994) 『政策と行政』西尾勝・村松岐夫編「講座行政学第3巻」,有斐閣.
 ——— (2008) 『道路行政』,(西尾勝編行政学叢書 10)
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』,東洋経済新報社.
 ——— (1988) 『地方自治』,東京大学出版会.
 ——— (2001) 『行政学教科書——現代行政の政治分析』(第2版),有斐閣.
 ——— (2010) 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
- 森裕之 (2008) 『公共事業改革論——長野県モデルの検証』(立命館大学叢書・政策科学 8),有斐閣.
- 柳至 (2012) 「自治体病院事業はどのようにして廃止されたか」『公共政策研究』(12), pp. 48-60.
 ——— (2014) 「首長と議会の対立を抑制するもの——地方自治体におけるダム事業を事例にして」『政策科学・国際関係論集』(16), pp. 63-99.
- 矢作弘 (2014) 『縮小都市の挑戦』,岩波書店.

- 山口二郎（1987）『大蔵官僚支配の終焉』,岩波書店.
- 山下淳（2010）「ローカル・ガバナンスと行政法——淀川水系河川整備計画を材料にして」
『都市計画』 59(1), p.17-22.
- 山谷清志（2012）「政策終了と政策評価制度」『公共政策研究』（12）, pp. 61-78.
- 寄本勝美（1998）『政策の形成と市民——容器包装リサイクル法の制定過程』,有斐閣.
- 若井郁次郎（2009）「河川整備計画をめぐる合意コンフリクト——淀川水系大戸川ダム建設
事業」『計画行政』 32(3), pp. 23-28.

5県へのヒアリング日時と応接した県担当者

※応接した県担当者の肩書はいずれもヒアリング当時のものとした。

※県OBへのヒアリング日時はここでの記載は省略し、本文脚注への記載のみとした。

※県庁に赴いてのヒアリング以外に、いずれの県ともに担当者への電話・メールでの追加質問を複数回行い、メールでの解答や文書の送付を受けたがここでの記載は省略した。

※各ヒアリング時に応接した担当者が同一ではない場合がある。

【鳥取県】

<ヒアリング日時>

- ・2014年06月14日
- ・2015年03月13日

<ヒアリング応接担当者>※肩書はいずれもヒアリング当時（以下、同様）

県土整備部河川課課長補佐

同部 同課係長（水防担当）

同部 同課土木技師

【滋賀県】

<ヒアリング日時>

- ・2013年10月03日
- ・2014年04月09日
- ・2014年11月13日
- ・2015年01月06日
- ・2015年03月20日

<ヒアリング応接担当者>

- ・土木交通部流域治水局流域治水政策室主査

【岩手県】

<ヒアリング日時>

- ・2013年11月23日
- ・2014年10月24日
- ・

<ヒアリング応接担当者>

- ・県土整備部技監（河川港湾担当）

- ・同部 河川課総括課長
- ・同部 同課 河川開発課長
- ・同部 同課 (河川開発担当) 主任主査
- ・同部 同課 (同) 主査

【青森県】

<ヒアリング日時>

- ・2014年01月31日
- ・2015年06月17日
- ・

<ヒアリング応接担当者>

- ・県土整備部河川砂防課ダムグループマネージャー総括主幹
- ・同部 同課 同グループ 主幹

【新潟県】

<ヒアリング日時>

- ・2014年04月25日
- ・2015年06月17日
- ・

<ヒアリング応接担当者>

- ・土木部 河川管理課 企画調査係 副参事 (企画調査係長)
- ・同部 同課 同係 主査
- ・同部 同課 同係 主任
- ・同部 河川整備課 事業計画係 事業計画係長
- ・同部 同課 ダム海岸整備係 ダム海岸整備係長

5県へのヒアリング依頼書と質問項目(例)

※「ヒアリング依頼書」はいずれの県へもほぼ同じ内容のものを送付した。ここでは代表的なものを添付した。

※また、各県ごとにオフィシャルウェブサイトなどで公開されている内容、終了した事業数や状況が異なるため、別紙とした「質問項目」は各県ごとに異なる内容となった。同一県へのヒアリングにおいても回ごとに質問項目は異なったが、ここでは鳥取県の第1回目のヒアリングの際の質問項目を代表例として添付した。

※尚、これ以外にいずれの県ともに担当者への電話・メールでの追加質問を複数回行ったがその際の文言等についてはここでの記載は省略した。

〇〇県△△課

××××様

神戸大学大学院法学研究科(政治学)

博士後期過程

戸田 香

<ヒアリングのお願い>

拝啓

皆さまにおかれましては、ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、私は地方政府の政治過程をテーマに研究を進めています。人口減少社会を迎え、社会的環境変化を踏まえて、県営ダム事業を対象に「政策終了」「事業中止」の調査を行っております。貴県におかれましても、県営ダム事業を中止されたことを、貴県のHP、国交省、新聞記事などで知りました。

つきましては、貴県において、事業の中止をめぐるどのようなプロセスを経られたのかヒアリングさせていただきたく存じます。

大変お忙しいところ、誠に恐縮ではございますが、ぜひ、お話をお伺いさせていただきたく、ご検討くださいますようお願い申し上げます。

敬具

<〇〇県庁への訪問希望日時>

※※月※※日(※)、☆☆月☆☆日(☆)、◇◇月◇◇日(◇)、のいずれかはいかがでしょうか

(お時間はご相談させていただければと存じます。頂戴するお時間は1時間半程度です)

<お聞かせいただきたい主な内容>

県営▽▽、▲▲ダム事業の中止をめぐる行政及び政治過程について。

※質問項目は、別紙にまとめてあります。

<これまでに上記テーマでヒアリングをさせていただいた都道府県>

●県、◎県、□県、◆県、■県、

{お問い合わせ先}

戸田 香 TEL090-abcd-efgh/e-mail ×××××@stu.kobe-u.ac.jp

(ご不明の点がありましたら、遠慮なくお問い合わせ下さい)

鳥取県県土整備部河川課長

〇〇〇〇様

神戸大学大学院法学研究科(政治学)

博士後期過程 戸田 香

<お聞かせいただきたい主な内容>

※対象は中部ダム事業です。(90年代以降、この事業以外に県営ダムで中止されたものがありましたら、そのダムも対象にさせていただきます)

- ① 中部ダム事業の実施計画調査の開始年(事業採択年)と、「中止」が検討され出した時期、中止が決定した時期を、それぞれ教えてください。
- ② 「中止」が検討されたきっかけは何だったのでしょうか。
- ③ 事業の開始理由と中止理由を教えてください。
- ④ 鳥取県では、ダム中止に際し、県の例えば「大型公共投資見直し計画」のような公共事業全体を見直したり、治水計画全体を見直したりする指針のようなものがありましたか。
- ⑤ 事業中止に際し、国との事前の情報交換や国からのアドバイス、コメントなどありましたか。
- ⑥ 2000年の「与党3党による公共事業の抜本的見直し」は、県の中止判断に影響を与えましたか。(例:「与えていない。」「与党3党の見直し」以前から県独自で中止は検討していた)等)
- ⑦ 中部ダムは、中止判断以前に、県の再評価委員会等で「継続」と判断されたことがありましたか。
- ⑧ 中部ダムの中止反対者(ダム推進派)はどのような人たちでしたか(例:地元市町村、地元県議・市議等)。また、主に中止を推進した部署・人たちはどのような人たちでしたか。
- ⑨ ⑧でのそれぞれの立場でのご意見と、中止に伴い発生した庁内外での動きについても教えてください。
- ⑩ 中止への合意の取り付け方(庁内・庁外ともに)はどのようなものでしたか。(例:予算編成過程の可視化等)
- ⑪ 中止の際、地域住民へはどのような説明をなされましたか。
- ⑫ 中部ダム事業の中止時点での事業の建設上の進捗状況と、河川整備計画策定の進捗状況を教えてください。
- ⑬ 中部ダム事業の中止時点で計画があった県営ダム事業全てと、それぞれの事業の建設上の進捗状況を教えてください。
- ⑭ 現在、計画が進行している県営のダム事業にどのようなものがあるか教えてください。
- ⑮ 中部ダム事業が中止された時点での「総事業費」と「その時点までに投入された費用」及び「当初の事業費」を教えてください。
- ⑯ ダム中止をめぐって、片山知事の姿勢はどのようなものでしたか。
- ⑰ 中部ダムの中止と並行して、鳥取県内では、国所管のダム計画が進行していたものがありまし

たか。あれば、これらは県営ダム中止に何らかの影響を与えましたか。

- ⑱ 中止が決定されるまでのプロセスにおいて、何が最も高いハードルでしたか。
- ⑲ 中止を決定した場所はどこでしたか。(例: 評価委員会、住民集会、知事直轄の審議会等)
- ⑳ 中部ダム中止が政治争点化したことがありますか。
- 21 ダム中止に伴い、河川改修や地元振興策等「代替策」に該当する政策は実施されましたか。
- 22 ダム中止に際し、「河川の安全度」(確率)を変更されましたか。変更されたのであれば、理由を教えてください。変更の際し、住民や議員から反対はありましたか。
- 23 中止後、県内の他の政策領域で中止になった事業はありますか。
- 24 鳥取県でのダム中止に際し、他の都道府県との情報交換等がありましたか。(例: 知事レベルでの情報交換、人事交流の職員レベルでの情報交換、課長レベルでの情報交換等)
- 25 鳥取県のダム中止が、国に与えた影響はありますか。
- 26 鳥取県のダム中止が、庁内の官僚組織、政治家、首長、地域社会との関係に与えた影響はありますか。(その帰結も含めて教えてください)
- 27 片山知事初当選以降、公共事業にかかわる庁内の組織改編がありましたか。あれば、どう改編したのか教えてください。
- 28 県土整備部という組織ができたのはいつですか。
- 29 中部ダム事業は「1件審査」の対象だったのでしょうか。
- 30 鳥取県のここ 20 年の河川事業予算・公共投資に関する予算の金額(推移)を教えてください。
- 31 鳥取県で、ここ 20 年で一般会計予算の規模が最も大きかったのはいつでしたか。
- 32 鳥取県に国交省(旧建設省)から出向してきた技術系職員は、ここ 20 年でおられましたか。
- 33 鳥取県から技術系の職員が近隣自治体へ出向することはありますか。

以上です。

多数の質問がありまして、お手数おかけしますが、どうぞ、よろしくお願いします。

ご解答が難しいものについては飛ばしてもらって結構です。

あと、中部ダムの位置を鳥取県内の地図に落としてもらったものを1枚、

ヒアリングの際に頂戴出来ますか。イラストレベルで結構ですので、よろしくお願いします。

謝辞

本論文は筆者が神戸大学大学院法学研究科（政治学）博士後期過程に在籍中の研究成果をまとめたものである。曾我謙悟先生には指導教官として本研究実施の機会を与えていただき、その遂行にあたって終始変わらぬ熱意でご指導いただいた。初対面の私の入学希望を快くお引き受け下さり、時に厳しく時に暖かくご指導いただいた。先が見えないような苦しい時に「論文が完成するまで必ず併走させていただく」とおっしゃって下さったのにはどれだけ励まされたことか。研究の素晴らしさを教えて下さったのも曾我先生で、月に1度、論文指導をいただくための京都行きは楽しい時間であった。筆者が本研究を完成させることが可能となったのは曾我先生のおかげ以外何ものでもなく、今、万感胸に迫る思いがある。ここに深謝の意を表す。大西裕先生には主査として丁寧なご指導と多大なご助言を頂戴した。ご助言は厳しい内容のものが多く、最後の最後まで苦闘したが、改めて自分の研究と向き合うための貴重なものであった。ご指導いただいた内容を反映できたとは到底思えないが、それはひとえに筆者の力不足によるものである。改めてここに深謝の意を表す。品田裕先生にも副査としてこれまで筆者が得ていなかった視点からの多くのご助言を頂戴した。ここに深謝の意を表す。梶原晶先生には本論文の細部に渡り有益かつ多くの示唆に富んだコメントを頂戴した。ここに感謝の意を表す。秦正樹先生には研究の進め方について多くを教えていただいた。ここに感謝の意を表す。岡本哲和先生には筆者が大阪市立大学大学院修士課程在籍時に先生の授業を受講した際、本研究に取り組みきっかけをいただいた。御礼申し上げます。

本論文の執筆にあたり、地方政府に勤める皆さんをはじめ河川政策に携わる多くの方々からご協力をいただいた。見ず知らずの筆者のために多くの時間を割いていただき、時に無遠慮な質問にも丁寧に答えて下さった。皆さんのもとに伺うことはそれぞれの地域の河川のみならず文化や歴史に触れることにもつながり、学びが多くかつ豊穡なる時間であった。個々のお名前をここで申し上げるのは控えさせていただくが、厚く御礼申し上げます。皆さんの今後のご活躍を心より願っている。

上山信一先生には筆者が大阪市立大学大学院修士課程在籍時にご指導いただいた。修了後も研究に寄与する多くの機会を与えていただき、そこでの学びが本論文につながった。厚く御礼申し上げます。矢作弘先生には学問と実務を横断することの素晴らしさを教えていただき、本論文執筆時も終始暖かく励まして下さった。厚く御礼申し上げます。仕事で最初のご縁を頂戴した小田切徳美先生には、大学院への進学をお薦めいただいた。筆者が今、研究者の端くれとしてここにいるのも小田切先生のおかげである。御礼申し上げます。

筆者の研究をご海容の心でお認め下さった私の勤務先である朝日放送株式会社の諸先輩方、同僚、後輩の皆さん、特にこれまでの上長の皆さん。皆さんにお認めいただけなければ本論文は完成を見なかった。厚く御礼申し上げます。また社の同僚であり仲間でもある赤藤倫久さん、実務に携わりながら博士号を取得した貴方が同じ社内にいることは大きな励みになった。情報科学という私とは全く異なる分野におられながら、筆者の原稿に実に有益なコメントを頂戴した。厚く御礼申し上げます。

本論文の内容は朝日放送および朝日放送における私の職務内容とは何ら関係がないものである。しかしながら、朝日放送、朝日新聞社、株式会社テレビ朝日において仕事を通じて私が得た多くの問題意識や疑問が学びのきっかけとなった。これまで私が仕事をさせていただいた全てのメディアを誇りに思い、そして感謝申し上げます。特に他社の先輩方、とりわけ福地献一さん、平山長雄さん、井手雅春さん、古川英気さん、そしてどこの組織にも属さない相川俊英さん。皆さんが教えて下さった内容は、私が社会といかに向き合うのかを改めて考えることとなり、その後、本研究につながった。厚く御礼申し上げます。

そして、自らが選んだ道とは言え、仕事との両立で恒常的に追い込まれていた私を励ましてくれた学友たちおよび朝日放送の仲間たち。貴方たちの激励なしには、特に苦しかった最後の半年間をととても乗り越えることができなかった。本当にありがとう。

最後にいつも私を励まし応援してくれた母、研究者である叔父、弟たちおよびその家族。あなたたちの支えがなくては、私はここまで到達することは出来なかった。これまであなたたちと共にいることができたこと、そしてこれからも共にいることができることを本当に幸せだと思っている。ありがとう。本論文は亡き父に捧げる。