

琉球大学学術リポジトリ

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

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2015-08-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 柳, 至, Yanagi, Itaru メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/31595

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—

柳 至

1. はじめに

本稿の目的は、首長と議会の対立が起りやすいダム事業の廃止を事例にして、地方自治体の政策過程において政策をめぐる首長と議会の対立が起きた際に、その対立がいかに抑えられて政策的帰結が生じるかを明らかにすることにある¹。

ダム事業はその廃止をめぐる首長と議会議員が相反する政策的帰結を求めて対立することが予想される事業である。ダム事業とは河川の氾濫を防ぐ治水や水を利用する利水という目的を有する公共事業である。近年では公共事業は多くの有権者から予算を削減すべき分野であると考えられるようになり²、ダム事業も「無駄な公共事業」の代表格として多くの有権者から否定的にみられるようになってきている。一方で、公共事業に依存する建設業者等の一部の有権者にとってダム事業の廃止は受け入れがたい。事業廃止をめぐる有権者の間で利害対立が存在するとき、これらの有権者を代表する政治的アクターの間でも対立が生じやすい。地方自治体の首長は小選挙区制により選出され、議会議員

¹ 本稿では政策廃止を、「公共の問題を解決するための政府による方針と諸活動の意図的な終結」と定義する。この定義は、P・ドレオンによる政策廃止の定義「特定の政府の機能、プログラム、政策または組織の意図的な終結もしくは中断」(deLeon 1978: 370)を参考している。ダム事業廃止については、「事業評価監視委員会や流域委員会での審議を経て、中止が決定された」ことをもって廃止とする。

² 朝日新聞が2009年3月に行った世論調査によると、「これからの日本を考えたとき国の予算をもっと増やしたほうがよいと思うのはどの分野ですか。国の予算をもっと減らしたほうがよいと思うのはどの分野ですか」という質問に対して、公共事業分野については、13%の回答者が予算を増額すべきと回答し、53%の回答者が予算を減額すべきと回答している。『朝日新聞』2009年3月18日、6面。

は大選挙区制により選出されることが多いため、首長は多数の有権者（以下、一般有権者と記述する）の利益を表出するのに対して、議会議員は特定の支持集団の利益を表出することが再選のためには合理的である（曾我・待鳥 2007）。このため、ダム事業の廃止に際しては、首長がおおむね事業廃止に肯定的となるのに対して、議会議員は建設業者から支援を受ける自民党系の議員を中心として事業廃止に否定的になることが想定される。

実際に、ダム事業などの河川開発事業をめぐる首長と議会の対立が生じている。2000年代に入ってから、長野県の田中康夫知事、徳島県の大田正知事、栃木県の福田昭夫知事、滋賀県の嘉田由紀子知事らが県議会多数派と対立をしていることが顕在化した。いずれも自民党以外の政党から支援を受けた、もしくは政党からの支援を受けていない知事が、議会において多数を占める自民党系の議員と対立をした事例である。選挙制度や党派性の違いから首長と議会議員が異なる政策選好を持つことがあり得る以上、対立も起こり得るのである。

この異なる政策選好を有する首長と議会の対立がいかんにして抑えられて、政策的帰結が生じたかについて、先行研究では十分に明らかにされていない。先行研究では、異なる政策選好を有する首長と議会が対立した際に、利益や理念により対立が抑制されていることが指摘されている（北村 2002；2004；久保 2009）。しかし、財政資源が乏しくなり経済的利益の提供による対立抑制が難しくなる状況下において、対立がなぜ理念により抑制されるのかについては明らかではない。

本稿では、首長と議会が異なる政策選好を有して対立したとしても、一方のアクターが政策の存在理由の存否を一般有権者が納得するように裏付けることができなかった場合には当該政策に関しては対立が抑えられることを示す。つまり、政治的アクターが、自らの再選という目標のために一般有権者の動向を考慮して、支持集団の意向に沿った行動をとることができなくなり、対立が収まるのである。これをダム事業の廃止をめぐる対立が顕在化した長野県の事

例を分析することにより明らかにする。都道府県を分析対象とするのは、市町村営のダム事業がほとんどないためである。

2. 我が国の地方政治研究

地方政治研究は、地域権力構造の解明から始まり、地方自治体において影響力を有するアクターとして首長や職員、議会の存在を指摘した（大原・横山 1965；秋元 1971；クロダ 1976；加藤 1985；中野 1986；小林・新川・佐々木・桑原 1987；小林・中谷・金 2008；辻中・伊藤 2010）。もともと、これらの研究は地方自治体における一般的な権力関係を描いたものが多く、政策廃止といった特定の政策的帰結がどのように生じるかについては明らかにしてこなかった。

次に、地方自治体の政策過程を分析する研究が行われるようになり、政策過程を規定する要因として主に、中央地方関係、社会経済環境、地方自治体内のアクターの行動を挙げてきた。中央地方関係や社会経済環境は、地方自治体のアクターを取り巻く外部環境のことであり、先行研究ではこうした外部環境が地方自治体の政策的帰結に大きな影響を与えることを指摘している。近年では、外部環境の影響を考慮しつつも、地方自治体内のアクター、とりわけ首長と議会という政治的アクターに着目して、政策過程を分析する研究が多くなっている。

地方自治体内のアクターに着目した研究は、政治的アクターである首長と議会に注目するものが多い。我が国の地方自治体は、首長と議会という2つの代表機関からなる二元代表制を取っているが、首長に条例案や予算案を提出する権限を与え、議会が首長の不信任を議決したときに解散権を認めるなど首長側に大きな権限を与えており、地域権力構造研究でも、圧倒的に強い影響力を有するアクターとされている。一方で、議会も条例案や予算案の議決権や首長の

不信任議決権を有しており、事前調整の段階で影響力を行使するなど（村松・伊藤 1986；中野 1986）、一定の影響力を有している。近年では、地方自治体の政策過程は首長・議会関係の相互作用により規定されるとする研究が盛んに行われている。

首長に着目した研究には、首長の経歴や選出過程そのものを分析対象とした研究と（片岡 1994；田村 2003；平野 2012）、首長が政策過程に与える影響を分析した研究がある。後者の研究には、政策過程に影響を与える要因として、首長と政党の関係に着目した研究（曾我・待鳥 2001；2005；2007；加藤2003；松並 2004；辻 2007；砂原 2011）、首長の選好や前職といった首長の個人的な属性に着目した研究（名取 2003；中谷 2005；砂原 2006；辻 2007；河村 2008；三田 2010）、首長の戦略に着目した研究（北村 2002；2004；久保 2009；有馬 2011）がある。

議会に着目した研究には、議会議員の経歴や選出過程、党組織そのものを分析対象とした研究と（黒田 1984；村松・伊藤 1986；馬渡 2010；建林 2013）、議会が政策過程に与える影響を分析した研究がある。後者の研究には、首長の与党や反対勢力の議席率に着目した研究と（曾我・待鳥 2001；辻 2002；砂原 2006；砂原 2011）、議会の党派構成に着目した研究（加藤 2003；曾我・待鳥 2005）がある。

首長や議会が政策過程に与える影響については、様々な観点から分析が行われているが、首長については政党との関係に着目した研究が、議会については首長の与党や反対勢力の議席率に着目した研究が多い。その代表的な研究が曾我謙悟と待鳥聡史の研究と、砂原庸介の研究である。曾我と待鳥は、1960年以降の都道府県の政治を、1960年代から70年代前半までの革新自治体隆盛期、1970年代後半から80年代までの保守回帰期、1990年代以降の無党派知事期に分け、それぞれの期間の歳入歳出構造が知事の党派性や議会における知事与党の議席率、各党派の議席率の影響を受けていることを実証した（曾我・待鳥

2007)。砂原は、厳しい財政資源の制約下におかれた1990年以降の都道府県の政策選択が、知事の支持基盤の変化や、知事の反対勢力の議席率の影響を受けていることを実証した(砂原 2011)。このように、政策的帰結が首長や議会の相互作用により生じていることが明らかにされている。

ただし、首長と議会が対立したとき、どのような過程を経て対立が収束するかについては必ずしも明らかではない。つまり、知事や議会が有する政策選好が作用して、政策的帰結が生じることは示されているが、異なる政策選好を有する首長と議会が対立したときに、どのようにして両者の相互作用がなされて、政策的帰結が生じたのかは十分に示されていない。

我が国の地方自治体における首長と議会の権限をみると、両者が提案権とともに³、拒否権を有しており、対立することがあり得る。首長は議会における条例や予算案の議決などに疑義等があるときは、議会に再議を求めることができる(地方自治法176条)⁴。議会は条例案や予算案の議決権を有しているとともに(地方自治法96条)、首長の不信任議決権を有しており、3分の2以上の出席、出席議員の4分の3以上の賛成で不信任を議決できる(地方自治法178条)。こうして、両者の政策選好が異なる限り、どちらかのアクターが提案権を行使したとしても、別のアクターが拒否権を行使することがあり得る。しかし、政策をめぐる対決が起きていたとしても、提案権を行使しなかった事例や拒否権行使といった事態にまで至らない事例もある。それでは、どのようにして両者の対立が抑えられたのであろうか。

我が国の地方自治体においては、首長が提案して政策過程が始まることが多いため⁵、首長がいかにして議会の反対を抑えるかが対立を解消する上で重要

³ 首長は条例案と予算案の提出権を有しており(地方自治法149条)、議会は条例案の提出権を有している(地方自治法112条)。

⁴ ただし、出席議員の3分の2以上の同意で再議決された場合は成立するため(地方自治法176条)、拒否できない場合もある。

⁵ 例えば、2006年における都道府県議会の条例案の94.4%は知事が提出したものである。総務省「地方議会について(追加提出資料)」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No29_senmon_5_si3.pdf、最終閲覧日2013年10月27日)。

となる。対立を解消する要因として注目されてきたのが利益と理念である。首長の戦略としてまず考えられるのが、自らが提案する政策に伴う受益者を増やし、負担を被る関係者を減少させることにより、議会の反対を抑えることである。久保慶明は、神奈川県水環境保全税の導入過程を分析し、水源地域に利益を与えたことによって知事野党内の水源地域選出議員も賛同するようになるとともに、知事が議会との関係を考慮して費用負担者を減少させる課税方式を選択したことが政策実現につながったことを指摘する（久保 2009）。首長が提案する政策からの費用負担者を減少させ、受益者を増加させることにより、こうした有権者から支援を受ける議会も反対行動をとらなくなる。次に考えられるのが、議会が反対しにくい理念を示すことにより、議会の反対を抑えることである。北村亘は、知事が争点を戦略的に操作したことにより、議会の反対を抑えたことを指摘する。例えば、県議会が新規課税に反対していた三重県の産業廃棄物課税という事例においては、知事は争点を新規課税への賛否という軸から、環境保護への賛否という議会が反対しにくい軸に移行させることで、議会の反発を抑えたのである。政治家が、自らの再選可能性を危うくするような政策次元ではなく、大多数の支持を得ることができる政策次元において決定を行うよう、争点操作したことの重要性を指摘している（北村 2002 ; 2004）。

この利益と理念により対立を抑制するという着眼点は重要であるものの、先行研究では未解明の点も残されている。それは、政策により負担を被る関係者を減少させることができない場合に、どのようにして対立が収まるかが明らかではない点である。近年の地方自治体では財政資源に限られる中での活動を強いられており、首長が経済的利益と引き換えに議会を説得しにくい環境にある。例えば、ダム事業の廃止をめぐつても、ダム廃止により利害関係者が被る経済的損失を完全に補償するだけの資源がある自治体は少ない。そうした場合、理念による説得が考えられるものの、首長がなぜ理念をもとに議会を説得することができるのかは明らかではない。大選挙区制によって選ばれる議会議員とし

ては、知事の争点操作に関係なく、自らの支持者の意向に沿って知事と対立することが自らの再選につながる合理的な行動とも考えられる。それでは、なぜ議会は知事が理念を提示したときに、知事との対立を避けることがあるのだろうか。

3. 分析の枠組み

3.1 知事と議会の対立

政策をめぐる知事と議会多数派の政策選好が異なる場合に対立が起きる。両者の政策選好の差異はそれぞれの支持集団の違いから生じる。両者の支持集団の隔たりはその選挙制度の違いや党派性の違いにより生まれる。

都道府県営のダム事業をめぐるでも、自民党から推薦を受けていない知事がダム事業の廃止を主張し、これに対して自民党を中心とする議会議員が廃止に反対するという構図がみられる。これは両者が再選のために考慮する支持集団が異なるためである。ダム事業の利益団体としては、ダム建設を請け負う建設業界があり、建設業界は自民党の有力な支援団体である。石川真澄は、ダム建設などの公共事業は自民党の集票を支える最大の基盤であると指摘する（石川1983）。このため、建設業界からの支持を受ける自民党系の議会議員を中心として議会はダム事業の廃止に否定的となり、廃止という案が提出された場合に拒否権を行使することが想定される。一方、ダム事業は、戦後しばらくは有権者からの支持が高かったものの、近年では「無駄な公共事業」の筆頭として、多くの有権者が見直しを求めるようになってきている。このため、小選挙区から選出される知事は、一般有権者の意向に沿って見直しに肯定的となることが想定される。特に自民党からの支援を受けていない知事は見直しに肯定的となり、廃止案を提出することが想定される。

ただし、知事と議会議員は自らの支持集団の意向に沿った政策的帰結を志向するも、ダム事業の存在理由の存否を一般有権者が納得するように裏付けることができない限り、提案権や拒否権を行使することができないと考える。事業廃止を進める知事は一般有権者の意向に沿って事業廃止を提案することが想定される。しかし、一般有権者の意向に沿った行動であっても、マス・メディアでダム事業の存在理由の存否に疑問符がつけられた場合には、当初は知事を支持していた一般有権者もその態度を変化させることがあり得る。知事は有権者が納得すると考える存在理由を入手できない場合には提案を取り下げることが考えられる。議会議員は、廃止に反対することが想定されるが、ダム事業の存在理由があることを示さずに、単に自らの支持集団の意向を盾に廃止に反対するのは利益誘導的であるとマス・メディアや大多数の有権者から批判される。議会議員が再選されるには、特定の支持者からの支持だけでなく一般有権者からの支持も必要としている（松田 2005: 106）。知事との対立により問題が顕在化したとき、過度に特定の支持者の意向を反映した行動をとると、一般有権者からの反発を受けて落選しかねない。つまり、議会議員は自らの支持集団が被る経済的損失が完全に補償されなかったとしても、ダム事業の存在理由を示せなかった場合には、一般有権者からの反発を考慮して拒否権を行使できない。

そこで、知事と議会議員は行政職員や審議会委員、有識者から政策知識を調達することにより政策の存在理由の存否を示して、自らの行動が理にかなったものであることをマス・メディアや有権者にアピールする⁶。このときに政策廃止を推進する側は当該政策の必要性や効率性が低下しており、代替案の方が適していることを示すことにより政策の存在理由がなくなっていることをアピー

⁶ 本稿では、政策知識を「政策や組織の存在理由の有無を裏付ける一貫した論理や情報の体系」と定義する。この定義は、加藤淳子による政策知識の定義「現在の政策課題を明確な形で提示し、それに対する解決法としての政策を決定する一貫した論理や情報の体系」（加藤 1995: 110）を参考にしている。

ルする。これに対して、政策廃止に反対する側は当該政策の必要性や効率性があることや、代替案がふさわしくないことを示すことにより政策の存在理由が存在していることをアピールする。この際に政策知識を入手することができず、政策の存在理由の存否を示すことができなかったアクターは有権者からの批判を恐れて自らの支持集団の意向に沿った行動を貫徹できなくなると考える。

もっとも、政策の存在理由の存否に唯一の正解があるわけではなく、両者が政策知識を入手して政策の存在理由の存否を示すことはあり得る。こうした場合、有権者がどちらの主張が理にかなっているものと判断したかが重要となる。多くの有権者から理にかなっていない主張をしていると判断された政治的アクターは再選のためにも自らの支持集団の意向に沿った行動を引き続き行うことができなくなるだろう。

3.2 事例の選定と分析方法

本稿では、ダム事業をめぐる知事と議会の対立が顕在化した事例を選択して、政治的アクターが政策の存在理由の存否を多くの有権者が納得するように裏付けることができたかが対立に影響を与えたことを明らかにする。こうした本稿の見解に対して、反対する政治的アクターの支持集団に十分な経済的利益の供与がなされたために、反対を撤回して対立が抑制されたという見解もありうる。以下では、知事と議会の対立が起きた後に、対立が抑制された長野県の県営ダム事業を事例にしてこれらの見解が適切ではないことを示す⁷。

ダム事業をめぐる知事と議会多数派の対立が生じた事例は複数存在するが、長野県は、同じ知事・議会関係にあるにもかかわらず、ダム事業についての対立が起きた期間と起きなかった期間が存在する事例である。両期間を比較する

⁷ 本稿では、建設採択された建設段階の県営ダム事業を分析対象とする

ことにより、対立が抑制された要因を検証する。長野県では、無党派である田中康夫知事がダム事業の見直しを掲げて当選し、自民党系の議員が所属する県政会が多数を占める議会と対立をした結果、議会が知事の不信任決議を可決して拒否権を行使するに至った。しかし、田中知事の再選後は浅川ダム事業以外のダム事業については田中知事在任期間中も議会は廃止に反対することなく、田中知事退任後の村井仁知事、阿部守一知事在任中に廃止に至ったのである。

以下では、ダム事業の見直しをめぐる政策過程を事例研究により明らかにする。事例研究は、新聞記事、内部資料、行政刊行物、議会議事録、審議会議事録等の分析やアクターへの聞き取り調査をもとに行う⁸。ダム事業の見直しは2000年前後から行われたため、事例研究は主に2000年度から2010年度にかけての期間について行う。

4. 長野県におけるダム事業

長野県のダム事業の概要

長野県の河川総合開発事業は、昭和初期における諏訪湖、野尻湖、青木湖等の河水統制事業に始まり、戦後には水系を一貫した総合的な河川開発を行った。最初に完成した県営の補助ダムは、1969年に完成した裾花ダムであり、2000年度時点で建設段階の県営ダムとしては、水上ダム、小仁熊ダム、余地ダム、下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダム、浅川ダム、角間ダム、黒沢ダム、駒沢ダム、松川ダムの11ダムが存在していた。

このうち、下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダム、浅川ダム、角間ダム、黒沢

⁸ 筆者による自民党県議団幹事長の本郷一彦県議、創志会幹事長の高見澤敏光県議、改革・緑新県議団幹事長の竹内久幸県議への聞き取り調査（調査日2011年2月2日）及び長野県建設部河川課職員への聞き取り調査（調査日2011年2月4日）。

ダム、駒沢ダムの7ダム事業は田中知事期のダム見直しの対象となった⁹。その後、下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダムについては、村井知事の在任中に廃止され、黒沢ダムと駒沢ダムについては、阿部知事の在任中に廃止された。

2000年以前の状況

市民団体や住民団体により、複数の県営ダムへの反対運動が起きていたが、吉村午良知事やダム事業を所管する県土木部はこれらのダム事業の見直しを行うことはなかった。下諏訪ダムでは、1997年11月にダム建設に反対する住民団体が、計画中止を求める要請書と調査報告書、約3万人分の反対署名を県に提出したが¹⁰、翌月に県土木部河川開発課は計画通りダム事業を促進するとの回答を寄せた¹¹。浅川ダムをめぐっても、複数の市民団体や住民団体がダム予定地は地滑り地帯であるとして反対運動を行い、共産党県議団も反対を掲げていた（石坂 2003）。1999年5月には、県の調査でこれまで把握していなかった地滑り面の存在が明らかになったが¹²、県が第三者機関として設置した「浅川ダム地すべり等技術検討委員会」は建設に支障はないとする意見書を提出した¹³。2000年4月に開催された県公共事業評価監視委員会でも建設は了承され¹⁴、6月に県はダム本体工事の一般競争入札の公告を行い¹⁵、建設を着々と進めていた。

当時の県政は吉村知事の5期目にあたり、1996年10月に行われた知事選挙で吉村知事は、自民党、新進党、社民党、さきがけ、公明党からの推薦を受けて

⁹ 田中知事により見直しの対象となったダムとしては、ここにあげた7ダム以外に清川ダムもあるが、このダムは本稿で分析対象とする建設段階のダムではないので、分析には含めない。

¹⁰ 『朝日新聞』（長野）1997年11月13日。

¹¹ 『朝日新聞』（長野）1997年12月28日。

¹² 『朝日新聞』（長野）1999年5月29日。

¹³ 『朝日新聞』（長野）2000年2月23日、27面。

¹⁴ 『朝日新聞』（長野）2000年4月25日、27面。

¹⁵ 『朝日新聞』（長野）2000年6月6日、27面。

いた。県議会では、自民党や無所属保守系の議員が混在する県政会、公明党や民主党の議員による県民クラブ、社民党の議員による社会県民連合の3会派が知事与党となり、圧倒的多数を占めていた¹⁶。建設業界からの支援を受けている県議も多く、例えば、県政会の名誉団長である石田治一郎県議は、長野県建設業協会や長野県地質ボーリング業協会の顧問を務め、総合地質コンサルタントの取締役でもあった（鎌塚・宮崎・相川 2002b: 143）。

田中知事の誕生と浅川ダムの一時的中止

吉村知事の退任を受けて行われた2000年10月の知事選挙では、浅川ダム事業の見直しを主張する田中康夫が初当選を果たした。田中は8月末に立候補を決意しており、準備期間は短かったものの、吉村知事の事実上の後継者である池田隆典前副知事に大差をつけた。池田が共産党を除く県議会全会派や120市町村のほとんどの首長から支持を受け、組織型の選挙戦を展開していたのに対して、田中は作家としての高い知名度を活かして、政党からの推薦を受けずに自然発生的に広がった「勝手連」を通じて支持を広めた。田中は立候補時に、浅川ダムについて「ゼロに戻して議論する」と述べ、当選後の記者会見でも「一度ゼロに戻す」と述べるなど、ダム建設の見直しに積極的な姿勢をみせた¹⁷。

見直しに積極的な田中知事に対して、県土木部は11月6日に就任後初の事業概要説明を行い、浅川ダムについて、「一時中断した場合、月に数千万円の業者補償が必要で、完全に中止した場合は、県に百億円を超える負担が求められる」と説明した。光家康夫土木部長は、「土木部としてはダム工事を必要な事業であると考えている。知事に正確な情報を提供し、判断していただく」と述

¹⁶ 1999年時点での県議会の構成は県政会（42名）、県民クラブ（8名）、社会県民連合（7名）、共産党（5名）であった。

¹⁷ 『朝日新聞』（長野）2000年9月14日、27面。『朝日新聞』（長野）2000年10月21日、31面。

べ、事業の存続を訴えた¹⁸。

これに対して、田中知事は11月22日に浅川ダムの建設予定地を視察し、同日に「いったん事業を中止して、多角的な治水対策を考えていきたい」と述べ、事業の一時中止を表明した。視察に同行していた光家土木部長は首をかしげながらこの発言を聞き、「県民の生命財産を守るためにダムが一番妥当な案。知事に出来るだけ早く判断していただき、事業継続になることを期待している」と述べた。同部長によると、知事から事前に話はなかったという¹⁹。

田中知事による一時中止の表明を受けて、地元の首長や県議は中止に反対した。建設予定地である長野市の塚田佐市長は、「市内では5年半に一度、災害が起きている。浅川ダム建設中止後に災害が起きたら、それは県の責任だ」と田中知事の決定を批判した²⁰。また、県議も浅川ダムの建設に積極的な姿勢をみせた。12月に開かれた県議会の土木委員会では、浅川ダムの必要性を訴えた県議が目立ち、浅川流域の促進派住民から提出された「浅川ダム即時建設について」の陳情を賛成多数で採択し、反対派住民の中止を求める陳情を不採択にした²¹。翌2001年の1月には県議会最大会派の県政会が、新年度予算編成に関する要望書を提出し、浅川ダムの建設再開を求めた²²。

脱ダム宣言の発表と県議会の反発

多くの県議や県土木部がダム建設を訴えていたのに対して、田中知事は浅川ダム以外のダム事業についても見直すことを打ち出し、脱ダムの姿勢を明確にした。2001年2月20日に田中知事は記者会見を開き、下諏訪ダムの中止と、ダ

¹⁸ 『朝日新聞』（長野）2000年11月7日、31面。なお、光家土木部長は建設省からの出向者であり、2000年に長野県土木部長に就任した。

¹⁹ 『朝日新聞』（長野）2000年11月24日、29面。

²⁰ 『朝日新聞』2000年12月9日、38面。

²¹ 『朝日新聞』（長野）2000年12月20日、27面。

²² 『朝日新聞』（長野）2001年1月17日、31面。

ムに替わる治水・利水対策を目指す「脱ダム宣言」を発表した。また、下諏訪ダム中止に伴い、当初予算案の一部を修正した。田中知事は、脱ダムについて東京のダム建設反対論者の学者には相談していたものの²³、土木部や総務部、出納長以下の県職員にはいっさい相談をしておらず、脱ダム宣言の内容は発表の1時間前に知事室にて、田中知事から土木部長らの県幹部や秘書課の職員に知らされた²⁴。

知事室にて、田中知事が職員と話し合う中で、宣言の内容については修正が加えられた。当初の脱ダム宣言の内容は、「本体着工していない県営ダムは原則中止し、ダムに依拠しない方針を最優先していく」という文言が入っていたが、すでに議会に提出する予算案にダム事業費が計上されていたこととの整合性などを問われた結果、田中知事は原稿を修正して、脱ダム宣言には下諏訪ダムの中止だけを明記することにした²⁵。また、下諏訪ダムの中止についても、代替案が明確ではないことから「一時中止」として代替案を研究するべきとの意見が土木部や秘書課から相次ぎ、結果的には「現行の下諏訪ダム計画を中止」と「現行の」という文言を入れて、将来的な含みを残す形で落ち着いた²⁶。脱ダム宣言の中で知事は下諏訪ダムについて「堤防のかさ上げや川底のしゅんせつで対応する」と述べたが、土木部は下諏訪ダムが建設される「砥川には天井川区間があり、かさ上げは現実的ではないし、川底の掘削も諏訪湖との水位の関係上限界がある」としていた²⁷。翌21日の記者会見で知事は、代替案について「具体策はあるが、あらためて時間をとって説明する」と述べるにとどまった²⁸。

唐突ともいえる脱ダム宣言に対して、共産党以外の県議会における各会派は、

²³ 『信濃毎日新聞』2001年2月21日、3面。

²⁴ 光家（2001）、『朝日新聞』（長野）2001年2月21日、29面。

²⁵ 杉原（2001）。『朝日新聞』（長野）2001年2月21日、29面。『信濃毎日新聞』2001年2月21日、31面。

²⁶ 『信濃毎日新聞』2001年2月21日、31面。

²⁷ 『信濃毎日新聞』2001年2月21日、2面。

²⁸ 『信濃毎日新聞』2001年2月22日、3面。

「治水や利水の代替案が示されていない」と批判をした²⁹。脱ダム宣言に最も厳しい見方をしていたのが最大会派の県政会（42人）であった。22日開会の2月定例会を前にした団会議では知事に対する厳しい批判が相次ぎ、下崎保団長は、「予算案否決も辞さない厳しい姿勢で臨む」と言い切った。県民クラブ（8人）は、2月定例会を前に総会を開き、「是々非々の立場で臨む」としていたものの、脱ダム宣言に対しては、「ダムに替わる案が示されず、治水の選択肢を狭めただけ」といった批判が県議から相次ぎ、大和代八会長は、「徐々に築いてきた知事との信頼関係を壊された」と知事の対応を批判した³⁰。社会県民連合（7人）の浜万亀彦団長は、「知事が長野から新しいモデルを発表したいということや理念は分かった」と一定の評価をした上で、脱ダムの根拠や代替案を明確にすべきとした。なお、日本建設業団体連合会の前田又兵衛会長は、「公共事業だというだけの印象ではなく、本当にその必要性を理解していただきたい」と述べて、脱ダムに反対の姿勢を示した。一方で、共産党県議団（5人）の石坂千穂団長は、「当然の流れだと思う。大きな流れを歓迎したい」と脱ダム宣言を評価した³¹。

代替案が示されていないという議会多数派からの反発を受けて、田中知事は、土木部に対して、下諏訪ダムに関して河川の拡幅、堤防かさ上げ、しゅんせつを組み合わせることによる複数の代替案をつくり、水利権をめぐる問題も詳細に把握するよう指示をした。これに対して、土木部内では、「限られた時間内で、どこまで具体的な代替案を示せるか」と戸惑う声がでた³²。26日に行われた知事と土木部の協議では、土木部が治水の代替案として、知事が20日の会見で表明した堤防かさ上げと河床掘削に加え、河川拡幅や遊水地、バイパス整備

²⁹ 『信濃毎日新聞』2001年2月21日、3面。

³⁰ 『信濃毎日新聞』2001年2月22日、3面。

³¹ 『朝日新聞』（長野）2001年2月21日、29面。『朝日新聞』（長野）2001年2月23日、29面。

³² 『信濃毎日新聞』2001年2月25日、3面。

の5通りの案を示した。ただし、土木部は、知事が提案した堤防かさ上げについてはかえって危険性が増すことを指摘するとともに、河床掘削については技術的な問題があることを指摘した。また、遊水地とバイパス整備については非現実的であることを述べるとともに、河川拡幅には約210戸の移転が必要になるという試算を示し、その難しさを強調するなど、実現可能な代替案を示すには至らなかった³³。

その後、田中知事は2月定例会において、下諏訪ダムの代替案として河川の拡幅や堤防かさ上げ、遊水地などを組み合わせる案を初めて示した。これに対して、県政会の県議は、「河川改修だけだと200戸以上の移転が必要である」などと土木部が指摘した問題点と同様の指摘を行い、批判を続けた³⁴。

そうした中、県議から、知事の独走を阻止するために住民が参加する検討委員会を設置して、そうした場で治水と利水について考えようとする案がでた。社会県民連合の竹内久幸県議は、脱ダムという理念には賛同していたものの、代替案なしに廃止を表明した知事の手法に疑問を持ち、住民参加で検討を行う委員会を設置する条例を構想していた。3月2日に社会県民連合の団会議で自らの素案を説明した竹内県議に対して、社会県民連合の全県議が賛成をし、県政会と県民連合に対しても素案が示されて、会派交渉が始まった。竹内県議は条例の中身をつめる中で、土木部にも運用上の問題点を聞き、実務的な打ち合わせを行った。土木部が知事部局である以上、策定にあたっての公式な協力を求めることには無理があり調整は困難を極めたものの、個別的に「私の一般質問の準備のふり」をして打ち合わせを行ったという。3月8日には三会派による実務者会議が開かれ、最終案が確定した。この際、県政会からは「反脱ダム宣言

³³ 『信濃毎日新聞』2001年2月27日、3面。この時、土木部内部では「何の相談もなく、急に考えるとと言われても簡単ではない」といった戸惑いの声が続出し、代替案を知事と一緒に考えようという空気はまだ広がっていなかった。『信濃毎日新聞』2001年3月2日、4面。

³⁴ 『信濃毎日新聞』2001年3月1日、3面。

決議」を出したいという意向が示されたが、社会県民連合としては宣言の理念は理解する立場を確認しており、県民クラブもそれに近い考えを持っていたため、「反脱ダム」と受け取れるかなりの部分を文案から削除した³⁵。

検討委員会条例の見通しがたった県議会では、下諏訪ダムについては明確な代替案がなく、条例の趣旨に沿ってダム建設を検討する必要があるとして³⁶、3月15日に下諏訪ダム事業費復活を求める修正案が土木委員会にて提出された³⁷。19日には、本会議にて修正案が可決されるとともに、県議会三会派が共同提案した長野県治水・利水ダム等検討委員会条例が可決された。予算の修正は実に52年ぶりの出来事であった³⁸。知事は再議権を行使することなく、予算修正を受け入れた。こうして、ダム事業廃止の検討は検討委員会へと舞台を移して行われることとなった。また、定例会終了後の3月末には土木部の光家部長が更迭され、出向元の国土交通省へと引き取られた³⁹。

検討委員会の設置と出直し選挙での田中知事の当選

2001年6月25日に第1回長野県治水・利水検討委員会（以降、「検討委員会」

³⁵ 県政会にはダムにこだわっており、他の会派とは若干の温度差があったと竹内県議は振り返る。本段落の記述は、竹内（2001）及び、筆者による竹内久幸県議会議員への聞き取り調査に基づく。

³⁶ 『信濃毎日新聞』2001年3月9日、1面。

³⁷ 『朝日新聞』（長野）2001年3月16日、31面。

³⁸ 『朝日新聞』（長野）2001年3月20日、31面。

³⁹ 光家土木部長はダムの必要性を訴えており、田中知事は光家土木部長について雑誌の連載コラムで「懲りない人物」と名指しで批判していた（田中 2002: 25）。両者の溝が決定的となったのは、2月28日の県議会一般質問において、脱ダム宣言の感想を聞かれた光家部長が「治水の考え方につきましては、ダム、遊水池、堤防、そういういろいろな方法を有機的に組み合わせると言うのが治水の原則的な考え方でございますので、最初とにかくダムを排除するという考え方につきましては、治水の根本的な考え方からいくと土木部といたしましては適切ではないと申し上げざるを得ないと思います」と述べたことによる。発言翌々日の3月2日には、知事が国土交通省に電話をかけ、光家部長の引取りと後任の派遣を依頼した。これに対して、国土交通省は光家部長の引き取りは了承したものの、後任の派遣については拒否した。『日本経済新聞』（夕刊）2001年3月16日、5面。長野県『長野県議会会議録』平成13年2月28日。

と記載）が開催され、条例で規定された9河川の流域に関わるダム等を含む総合的な治水・利水対策について審議が行われることとなった。本稿で分析対象とする県営ダムのうち、検討委員会における審議の対象となったダムは、下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダム、浅川ダム、角間ダム、黒沢ダム、駒沢ダムであり、水上ダム（2000年完成）、小仁熊ダム（2003年完成）、余地ダム（2003年完成）についてはすでに着工済みということで対象とはならず、予定通り完成した。なお、松川ダムについてはもともとあるダムを再開発する事業であったため対象とはならなかった。委員会の委員は15人以内で、学識経験者、関係行政機関職員、市町村長を代表する者、県議会議員、市町村議会議長を代表する者の中から知事が任命すると条例で定められていた。学識経験者の任命に当たっては田中知事のトップダウンにより、8人の学識経験者のうち4人が民主党の諮問機関である「公共事業を国民の手に取り戻す委員会」の委員だった経歴を持つ学者になるなど、脱ダム色の強い人選となった。これに対して土木部は当初、知事の人選案に対して、「河川にかかわる地元大学の専門家の追加」、「全国レベルの学識経験者」を要望し、民主党の諮問機関の委員の選任を避けることを求めたが、聞き入れられなかった⁴⁰。検討委員会の下には河川ごとに住民参加の部会が設置された。部会は最大で20人で、うち6人は検討委員が加わり、約10人を公募された河川流域の住民、残りを地元首長という構成であった。住民公募の際には、応募者に論文を提出してもらい、その論文を読んだ知事が委員を選出した⁴¹。

検討委員会やその下に設けられた部会ではダム建設推進派と反対派の委員の間で激しい議論が行われた。2001年11月には、浅川（浅川ダム）と砥川（下諏訪ダム）に関する1回目の部会が開催された。2002年3月には、両部会における審議が終了したが、検討委員の意見はまともらず、部会が検討委員会に提出す

⁴⁰ 『朝日新聞』（長野）2001年6月25日、29面。

⁴¹ 筆者による長野県建設部河川課職員への聞き取り調査。

る報告書には従来計画に基づく「ダム案」と、従来案に替わり基本高水を引き下げた「河川改修案」の両論を併記する形となった。この基本高水とは、洪水時の想定最大出水量のことである。都道府県が基本高水を決める際には、国の「河川砂防技術基準」に基づき、何年に1度の大雨を想定するか計画規模を決め、過去の代表的な降雨例を複数選択する。そして、いくつかの降雨パターンを解析し、計画規模に見合う川の流量を算出して基本高水を導き出し⁴²、基本高水を河道とダムに配分して洪水を防ぐ計画を立てる。こうして、都道府県が定める基本高水については、ダム反対派が従来の想定が過大であると主張した一方で、ダム賛成派は「引き下げは、治水の安全度を下げることになる」（部会に呼ばれた国土交通省河川局担当者）と主張した。事業を進める県土木部内でも、「安く済むからと安全度を下げて、水害が発生したらだれが責任をとるのか」という声があがっていた⁴³。また、荻原敬三県土木部長が、3月6日の県議会2月定例会において、砥川部会の河川改修案は、構造上の観点から「盛土による堤防を原則とする『河川管理施設等構造令』に照らして特殊な構造」と指摘し、環境上の観点からも「自然環境に配慮した河川整備を求める河川法と異なる」と指摘した上で、「国の認可を得るのは難しい」と主張した⁴⁴。

結局、検討委員会委員の意見が合致することはなく、2002年6月7日に宮路良彦委員長が浅川と砥川について、多数決でダムによらない河川改修案を選択する答申をまとめた。宮路委員長は一年間の審議を、「ほとんど意見の一致を見ることができなかった」と総括し、委員全員から提出された意見書をもとに、

⁴² 雨の降り方などの計算の基礎となる条件次第で流量に幅が出るとして、絶対的な数字ではないという批判もある（大熊 2004など）。

⁴³ 『朝日新聞』（長野）2002年3月25日、29面。

⁴⁴ 『朝日新聞』（長野）2002年3月7日、25面。なお、荻原部長の発言は、砥川部会委員でもある県政会の浜康幸県議が、河川改修案は「国の認可を得られる内容か」と質問したことへの答弁である。この答弁について、翌7日には、田中知事は「部会審議に影響を及ぼすような発言は適切でなかった」と不快感を表明し、国土交通省河川局の「堤防は盛土が基本だが、住民の合意が得られ、特殊堤を用いるなら、河川整備計画が認可されないわけではない」とする見解を県の「統一見解」とした。『朝日新聞』（長野）2002年3月8日、31面。

多数意見を尊重して、結論として両河川ともにダムによらない河川改修案を選択する答申をまとめた⁴⁵。答申を受けて、土木部河川課では、仮に田中知事がダム中止を決めて、河川改修を選んだ場合、どのような手続や影響が予想されるか検討に入った⁴⁶。

6月25日には、田中知事が6月定例会で、浅川ダムと下諏訪ダムの中止を表明した。ただし、懸案となっていた基本高水については、「100年に1度の洪水」の確率で算定した従来の水準を「当面の目標」として維持することとした⁴⁷。これは、県土木部から基本高水を下げるのでは、外部に論理的な説明ができないと説得され、それに対して知事が反論することができなかったためである⁴⁸。その上で、当面は「50年に1度」の確率相当分の流量を河川改修で対応して、残りの2割を森林整備や遊水地等の流域対策でカバーするとともに、基本高水の検証作業を行う考えを示した⁴⁹。この段階では、ダムに替わる流域対策については、いずれも森林整備、遊水地、調整池、貯留施設、水田・ため池などの担当各課で検討中の段階にあるなど⁵⁰、いまだにダムに替わる代替案は固まっていなかった。

代替案が固まっていないことを錦の御旗として、県政会は田中知事の不信任案提出に向けた動きをみせ始めた。県政会は2月定例会の時点でも不信任決議案提出を模索していたが、同会の石田治一郎名誉団長は「大義名分がない」と慎重な立場で、結局は知事問責決議に切り替えていた⁵¹。しかし、知事がダムの中止を表明する見通しとなったことを受けて、石田名誉団長は「治水は命にかかわる」と述べ⁵²、県政会は知事不信任案の根回しを進めた⁵³。県議会の一般

⁴⁵ 『朝日新聞』（長野）2002年6月8日、31面。

⁴⁶ 『朝日新聞』（長野）2002年6月10日、29面。

⁴⁷ 『朝日新聞』（長野）2002年6月26日、35面。

⁴⁸ 『朝日新聞』（長野東北信）2006年12月15日、27面。

⁴⁹ 『朝日新聞』（長野）2002年6月26日、35面。

⁵⁰ 『朝日新聞』（長野）2002年6月27日、31面。

⁵¹ 『信濃毎日新聞』2002年6月18日、3面。

⁵² 同上。

⁵³ 『信濃毎日新聞』2002年6月29日、3面。

質問ではダム代替案の実現性や具体性について、共産党以外の会派による批判が相次いだ。県議会土木住宅委員会でも、代替案の実現性を問う県政会の村石正郎委員に対して、小市正英土木部長は「国や市町村の了解を得るよう努力していくとしか現時点では言いようがない」と述べ、主張は平行線をたどった。議論の中では、県政会の下崎保委員がダム中止の合理的理由を尋ねた質問に対し、土木部河川課の大口浩一課長が「私にはすぐには思い浮かばない」と答える一幕もあった⁵⁴。

そして、7月5日に田中知事に対する不信任決議案が可決された。県政会（31名）、政信会（9名）⁵⁵、県民クラブ（8名）の3会派が共同提出し、県政会から退席する3人の議員がでて、1人が病欠したものの、計44人が賛成票を投じて可決された。なお、社会県民連合（7名）はこの時点での不信任に反対して退席し、共産党（5名）は反対した⁵⁶。

議会では不信任決議案が可決されたものの、一般有権者の知事への支持は高かった。7月5・6日に行われた県世論調査協会による世論調査によると、田中県政への「支持する」と「どちらかといえば支持する」を合わせた支持率は66.4%であり、浅川ダムと下諏訪ダム中止の方針についても、反対が23.8%に対して、賛成が58.8%に達していた。世論調査の結果は、不信任決議案に賛成した県政会や政信会の議会議員にとっては予想以上に厳しいものであり、7日に行われた集会では、県政会の石田名誉団長が「県民意識として受け止めないといけない。県民に対して説明が足りなかった」と重苦しい表情をみせた。また、政信会の望月雄内会長は「県民に田中県政の真実が伝わっていない」と危機感を示した⁵⁷。

⁵⁴ 『朝日新聞』（長野）2002年7月2日、31面。

⁵⁵ 政信会は2002年3月に県政会から分かれた会派である。ただし、政治理念が県政会と異なるわけではない。鎌塚正良らは、望月雄内政信会会長が「県政会は大きくなりすぎた。個々の議員の活動が埋没してしまう」と語ったことを引用し、若手議員の活躍の場を作ったというのが実態であると指摘する（鎌塚・宮崎・相川 2002a: 130）。

⁵⁶ 『朝日新聞』（長野）2002年7月6日、31面。

⁵⁷ 『朝日新聞』（長野）2002年7月8日、29面。

不信任決議を受けた田中知事には、選択肢として議会解散もあったが、解散せずに失職を選択して出直し知事選挙が行われることとなった。2002年9月1日に行われた知事選挙では田中知事が圧勝して再選を果たした。選挙戦に出馬した候補者は全て政党からの推薦は受けなかったものの、多くの県議会議員や市町村の首長からの支援を受けた次点の長谷川敬子が約40万票であったのに対して、田中知事は約82万票をあつめて、ダブルスコアの差をつけた。知事選挙の結果を受けて、9月3日に県政会では下崎保団長、石田治一郎名誉団長ら約11人の役員全員が役職を辞任し⁵⁸、11日には県政会は解散して、創新会、自由クラブ、フォーラム改新の3党派と無所属議員に分裂した。

浅川ダム代替案の迷走

田中知事の再選を受けて、検討委員会での議論も脱ダムという方向性に沿った発言が多くなった。知事選挙中は中断されていた検討委員会は2002年9月17日に再開され、ダム推進の立場の県議からも「脱ダム」を前提とした発言がみられた⁵⁹。部会での議論も進められ、12月には上川部会（蓼科ダム）の審議が終了し、脱ダム案一本で報告がまとめられた。同月には郷士沢川部会（郷士沢ダム）の審議も終了し、ダム案と脱ダム案の2案併記で報告がまとめられた。2003年1月には黒沢川部会（黒沢ダム）の審議が終了し、脱ダム案一本で報告がまとめられた。3月には駒沢川部会（駒沢ダム）の審議が終了し、多数決によりダム案で報告がまとめられた。同月には角間川部会（角間ダム）の審議も終了し、ダム案と脱ダム案の2案併記で報告がまとめられた。

部会での報告を受けて、検討委員会ではダムによらない河川改修案を選択する答申をまとめた。検討委員会では、部会においてはダム案で報告がまとめら

⁵⁸ 『信濃毎日新聞』2002年9月4日、3面。

⁵⁹ 『朝日新聞』（長野）2002年9月18日、31面。

れた駒沢川についても、部会の結論をひっくり返す形で、「凍結」答申をまとめた。この委員会の対応について、県議でもある宮沢敏文委員は「委員には部会の審議を最重要視する意識が薄かった」と指摘した。6月には全ての審議が終了し、諮問された9河川全てでダムによらない対策を求める結果となった⁶⁰。そして、10月には県公共事業評価監視委員会が浅川ダムをはじめとする8ダム事業について、県の見直し案を了承した。このときの土木部が示した県の方針は「中止に向けて検討を行う」というものであり⁶¹、公共事業評価監視委員会に示した見直し案も、代替案は確定されておらず、「現在、ダムによらない対策を検討」中という段階にあった（長野県土木部 2003）。こうして、ダムは廃止に向けて進んでいるものの、まだ廃止という段階には至っていなかった⁶²。

この間、2003年4月には県議会議員選挙が行われていたが、知事与党少数の状況には変化がなかった。県議会は、4月の選挙の結果、自民党県議団（9名）、県民クラブ（7名）、志昂会（6名）、共産党（6名）、緑新会（5名）、トライアルしなの（5名）、県民協働ネット（5名）、フォーラム改新（4名）、政信会（4名）、公明党（2名）、無所属（5名）の10会派に分かれた⁶³。知事の改革姿勢を支持するトライアルしなのと、実質的な知事与党ともいえる共産党をあわせても11名であり、知事与党少数の状況は続くこととなった。

ダム事業中止をはじめとする公共事業費削減について、県の建設業界は廃業やリストラが相次いだことから、知事に現状改善を訴えた。2001年の県内の建設業者の倒産件数は95件であり⁶⁴、2002年には98件となるなど⁶⁵、最悪の数値を更新し続けた。2002年12月に県建設業協会は公共事業費の大幅削減を示した県

⁶⁰ 『信濃毎日新聞』2003年6月21日、3面。

⁶¹ 筆者による長野県建設部河川課職員への聞き取り調査。

⁶² 河川課職員は、「条件付の中止」と表現をした。筆者による長野県建設部河川課職員への聞き取り調査。

⁶³ 『朝日新聞』（長野）2003年5月1日、27面。

⁶⁴ 『朝日新聞』2002年7月18日、38面。

⁶⁵ 『朝日新聞』（長野）2003年2月17日、25面。

財政改革推進プログラム案に対して業界への配慮を求める要望書を知事に提出した⁶⁶。2003年10月には、県内の建設関連業者約2000人が現状改善を訴えるデモ行進を行い、知事に公共事業削減緩和などを求める決議を提出した⁶⁷。2004年10月にも、県建設業協会の上小、佐久、南佐久の3支部が現状改善を求める要望書を知事に提出した。要望書では、公共事業の入札金額が、長野五輪が開催された1998年の2300億円から、2003年には700億円にまで減少したことなど、建設業界を取り巻く厳しい状況を指摘した⁶⁸。

廃止に向けて各ダム事業の代替案の検討が進められていたが、浅川ダムについてはその代替案が二転三転して、迷走していた。2003年11月には、土木部は浅川の流域対策の柱の一つに位置づけていた水田利用案について、「効果を数量的・具体的に河川整備計画に盛り込むことは年度内には不可能」（小市土木部長）として、これまでの方針を撤回した⁶⁹。この水田利用案は、土木部が反対していたものの知事により採用されたが、結局は現実性がないとの理由で撤回されるに至った⁷⁰。2004年3月には、土木部は浅川ダムの代替案として、堤高30メートルの水を通す穴の開いたダム状の河道内遊水地を提示した。河道内遊水地と銘打っているものの、河川法では堤高15メートル以上のものをダムと規定していて、一般的にはダムと呼ばれる構造物であった⁷¹。2004年9月には、河道内遊水地についての最終試算が県から発表され、堤高は最大で49メートルになることが示された。田中知事は、河道内遊水地建設の可能性については明言を避けており、最終試算の公表にも当初は消極的であったという⁷²。

基本高水を変更しない限り、浅川においてダム以外の治水案を打ち出せない

⁶⁶ 『朝日新聞』（長野）2002年12月17日、31面。

⁶⁷ 『朝日新聞』（長野）2003年10月7日、31面。

⁶⁸ 『朝日新聞』（長野）2004年10月27日、32面。

⁶⁹ 『朝日新聞』（長野）2003年11月27日、31面。

⁷⁰ 『朝日新聞』（長野）2004年9月16日、31面。

⁷¹ 『信濃毎日新聞』2004年3月17日、1、3面。

⁷² 『信濃毎日新聞』2004年9月26日、3面。

ことが明白になっており、2005年4月に田中知事は基本高水を再検証する検討委員会を設置する意向を示し⁷³、9月には第1回高水協議会を開催した。

2005年11月には、県が、県治水・利水対策推進本部会議（本部長・田中知事）を開き、河道内遊水地の代わりに、2ヶ所に遊水地を建設する案を決定した。これまでは100年に一度の確立で振る大雨に対応できる基本高水の水準で治水案を立てていたが、従来の基本高水については、今回の河川整備計画の終了後に目指すとして先送りし、当面の目標として60年に一度の水準で治水案を立てることとした。説明を行った青山出納長（県治水・利水対策推進本部副本部長）は、原案は「100年に一度の水準への第一歩だ」と述べた⁷⁴。これは、脱ダムを掲げる知事と基本高水の変更に異議を唱える県土木部双方の主張に折り合いをつける苦肉の策であった。

こうした浅川ダム事業をめぐる迷走については、新聞各紙が否定的に報じ、2004年3月22日には朝日新聞が『脱ダム』後、計画見えず」、2005年11月には信濃毎日新聞が「迷走の末『20年先送り』」といった見出しで事業計画が定まらなかったことを報じている⁷⁵。また、迷走を受けて、治水対策に対する有権者からの支持も低下した。長野県世論調査協会が実施した世論調査によると、2002年8月時点の調査では、ダム建設に代わる治水対策を評価できるとした回答が62.2%で、評価できないとする回答は28.3%であった。これに対して、浅川ダム事業をめぐる迷走が起きた後の2006年6月に行われた調査では、評価できるとした回答が38.1%であったのに対して、評価できないとした回答が49.6%となり、賛否が逆転した⁷⁶。

⁷³ 『朝日新聞』（長野東北信）2005年4月29日、31面。

⁷⁴ 『信濃毎日新聞』2005年11月23日、1、3面。

⁷⁵ 『朝日新聞』（長野）2004年3月22日、33面。『信濃毎日新聞』2005年11月23日、3面。

⁷⁶ 長野県世論調査協会『2006年知事選報告書』（<http://www.nagano-yoron.or.jp/>、最終閲覧日2013年10月27日）。質問文は「田中県政の個別の政策、運営の手法について、どう評価しますか」で、「ダム建設に代わる治水対策」について尋ねている。選択肢は「評価する」、「評価しない」、「なんともいえない・わからない」の3つ。

村井知事のもとでの浅川ダム建設と下諏訪、蓼科、郷士沢ダム事業廃止

浅川の治水対策が迷走する中、2006年8月6日の知事選挙で、前自民党衆議院議員の村井仁が田中を接戦の末に破り、初当選を果たした。朝日新聞が知事選挙前後に実施した世論調査によると、2002年の知事選挙で田中に投票したが、2006年の知事選挙では村井に投票をするという投票行動をとった有権者が田中県政について有するイメージで最も多かったのが「独善」であり、その政治手法に対する批判が落選へとつながった⁷⁷。当選した村井は、自民党県連、公明党県本部、連合長野が推薦し、田中県政に批判的な県議、県内の建設業界、市民グループの支援も得て、組織的な選挙戦を展開した⁷⁸。県議会に存在する10会派（計58名）のうち、7会派の45名から支持を受けており、知事与党多数での県政運営が始まることとなった⁷⁹。村井知事は、7日の記者会見で、浅川ダムについては、「国交省は（ダムの）代替案がないと指摘している。『脱ダム』が住民に満足を与えたかは疑問」と述べ、ダム建設の検討に入ることを示唆した⁸⁰。村井知事は基本高水を変更することは考えておらず、田中知事時代に設置された高水協議会が提出した報告書も重視しなかった⁸¹。また、次年度の公共事業費については、今年度に比べて「ある程度増やす方向に持っていきたい」と明言した⁸²。

⁷⁷ 『朝日新聞』（長野）2006年8月30日、30・31面。質問文は「これまでの田中県政をひとことで言い表すと」である。回答者は「改革」、「斬新」、「解放」、「対話」、「独善」、「混乱」などの8つの選択肢から1つを選択した。2002年と2006年の知事選挙でともに田中に投票した回答者は「改革」（34%）、「斬新」（25%）、「開放」（10%）、「対話」（10%）とプラスイメージの言葉を選択した。一方で、2002年に田中に投票し、2006年に村井に投票した回答者は「独善」（40%）をもっとも多く選択した。2002年に田中以外の候補者に投票し、2006年に村井に投票した回答者でも、「独善」（51%）をもっとも多く選択した。

⁷⁸ 『信濃毎日新聞』2006年8月7日、1面。『朝日新聞』2006年8月7日、1面。

⁷⁹ 『信濃毎日新聞』2006年8月8日、3面。

⁸⁰ 『朝日新聞』（夕刊）2006年8月7日、1面。

⁸¹ 『朝日新聞』（長野）2007年2月26日、31面。

⁸² 『朝日新聞』（長野）2004年10月27日、32面。

そして、2007年2月に、村井知事は浅川ダムの建設再開を発表した。村井知事当選後の2006年9月に、県土木部の幹部は知事に浅川の治水対策の状況などを説明し、「穴あきダム」も選択肢の一つとすることで方向性が固まった⁸³。11月以降は、県土木部と国土交通省は「穴あきダム」を軸に技術的な協議を始めていた⁸⁴。こうした根回しを経て、2007年2月に、村井知事は下部に穴の開いた構造の「穴あき」ダムを建設する治水案を発表した⁸⁵。ただし、村井知事は発表の場において「前県政の治水対策の姿勢を根幹から変えたとお受け取りいただく必要はない」とも述べ⁸⁶、他のダムについても脱「脱ダム」を選択するという姿勢はみせなかった。

浅川ダムの建設に対して、県議会の自民党県議団、県民クラブ・公明会、志昂会、緑新会、政信会、県民協働・無所属ネットの7会派の代表は肯定的な意見を表明した⁸⁷。2007年4月には県議会選挙が行われたが、県議会の「与野党」に大きな変動は起きなかった⁸⁸。

浅川ダムの建設を表明する一方で、基本高水を下げなくてもダム以外の治水案をたてることのできる他のダムについては、土木部が代替案を作成し、ダムの中止が決定した。2008年9月には、県が下諏訪ダムと蓼科ダムの中止を公共事業評価監視委員会で報告した⁸⁹。2009年2月には、公共事業評価監視委員会が、県が示した原案通りに、郷土沢ダムの中止を報告した⁹⁰。なお、角間ダム、黒沢ダム、駒沢ダムについては、再開や中止に地元との合意が必要なためとして

⁸³ 『朝日新聞』（長野東北信）2006年9月27日、35面。

⁸⁴ 『信濃毎日新聞』2007年2月9日、3面。

⁸⁵ 『信濃毎日新聞』（夕刊）2007年2月8日、1面。

⁸⁶ 『朝日新聞』（長野東北信）2007年2月9日、27面。

⁸⁷ 『信濃毎日新聞』2007年2月9日、4面。

⁸⁸ 『朝日新聞』（長野）2007年4月9日、17面。

⁸⁹ 『朝日新聞』（長野東北信）2008年9月20日、35面。なお、再評価の審議自体はダムではなく河川改修による治水対策を位置づけた河川整備計画を策定した際に行ったものとした。

⁹⁰ 『朝日新聞』（長野東北信）2009年2月21日、31面。

一時中止という段階にとどまっていた⁹¹。県から代替案が示された下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダムの廃止に対しては、県議会からの反発は出なかった⁹²。田中県政時に長野県治水・利水ダム等検討委員会条例を成立させる立役者となった竹内久幸県議は、田中県政時は「代替策がなかったから怒っていたのであって、代替策が取られたものや、検討委員会の部会でダム無し一本で決まったものに関しては反対していない」と述べた⁹³。

長野県のまとめ

2010年度までに存廃が決定した浅川ダム、下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダムの諸要因を時期別にまとめたものが表1である。田中知事が議会に不信任決議案を可決されるまでが田中知事の1期目となる。田中知事は自らが委員の人選にかかわった検討委員会から得た政策知識をもとにダム事業の必要性がないとして、浅川ダム事業と下諏訪ダム事業の廃止を表明した。これに対して、事業廃止に反対する建設業者から支持を受けていた県議が多く存在していた県議会最大会派の県政会は代替案が示されていないことを錦の御旗として強く反発した。そして、事業廃止に反対する事業所管部署が議会で示していた政策知識をもとに廃止を行うべきではないと主張した。議会多数派はダム事業の存在理由があることを有権者が納得するよう示していると考え、予算案を修正するとともに、不信任決議案を可決して、拒否権を行使するに至った。首長と議会双方が有権者の納得する政策の存在理由の存否を示していると考えて、対立に至ったのである。

⁹¹ なお、黒沢ダムと駒沢ダムについては、村井知事退任後に就任した阿部知事在任中の2011年5月に廃止が決定した。角間ダムは一時中止の段階にある。

⁹² 筆者による自民党県議団幹事長の本郷一彦県議会議員、創志会幹事長の高見澤敏光県議会議員、改革・緑新県議団幹事長の竹内久幸県議会議員、長野県建設部河川課職員への聞き取り調査。

⁹³ 筆者による竹内久幸県議会議員への聞き取り調査。

表1 長野県営ダム事業のまとめ

時期	浅川ダムの廃止						下諏訪ダム、蓼科ダム、郷土沢ダムの廃止									
	知事による提案	議会による拒否	建設業界の反対	由の存否の提示	知事による存在理由の提示	議会による存在理由の提示	対立	事業をめぐる	知事による提案	議会による拒否	建設業界の反対	由の存否の提示	知事による存在理由の提示	議会による存在理由の提示	対立	事業をめぐる
田中知事1期目	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○
田中知事2期目			○					○		○	○					
村井知事			○					○		○	○					
政策的帰結	存続						廃止									

注：有に○を記載

しかし、ダム事業廃止への県民の支持は高く、2002年9月に行われた出直し知事選挙で田中知事は大差で当選を果たし、その2期目で下諏訪ダム事業等の廃止を再度提案することとなる。土木部は、ダム案がベストであると考えていたものの、田中知事の圧倒的大差での当選を受けて、基本高水をダムと河川に振り分けるというこれまでの仕事のやり方の範囲内でダム以外の対策を立てることができた浅川ダム事業以外の事業については、ダム以外の代替案を示した。田中知事への圧倒的な支持は議会議員にとっては予想外のことであり、田中知事の再選後は、最大会派であった県政会が分裂するとともに、県議は翌年に迫った県議会議員選挙での自らの再選のためにも表立ってダム事業の廃止に反対しなくなった。議会議員は自らの主張は有権者に納得してもらえると考えていたが、その予想が外れたのである。また、自らの主張の根拠である政策知識を提供していた事業所管部署が浅川ダム事業以外については代替案を作成する方向に転換したため、事業存続の根拠を提示することができなくなった。そのため、有権者の意思が示されてからは、ダム事業廃止反対という建設業界の意向に沿っ

た行動を抑えるようになった。一方、建設業界は、ダム事業廃止等によって公共事業費の削減が行われたことによって苦境に陥っていた。建設業界には、ダム事業廃止の代わりに新たな公共事業が提供されることもなかったため、現状改善を訴えたものの、その苦境は続いた。議会多数派を支持する建設業界は廃止に否定的であり、廃止に伴う損失に十分な補償もなされなかったが、議会多数派はダム事業をめぐって知事に再度拒否権を行使することはなかった⁹⁴。

ただし、浅川ダム事業は基本高水を変更しない限り、ダム以外の治水対策を立てることが難しい事業であった。基本高水の変更はこれまでの仕事のやり方とは反するものであり、土木部にとっては受け入れがたかった。そのため、代替案は二転三転し、土木部は当面の基本高水の目標を下げる妥協案は出したものの、最終的な基本高水を変更する案は出さなかった。田中知事は、自らが選任した委員が多数を占める検討委員会から全ダム事業の廃止という答申を受け、浅川ダムについてもこのまま廃止を推し進めたかった。しかし、土木部の説得により、基本高水を変更することができずに、浅川ダム事業の廃止を提案することができなかった。こうした事態をうけて、田中知事は基本高水を変更する新たな政策知識を入手するために、高水協議会を設置した。この間、浅川ダム事業をめぐる迷走を受けて、県民からのダム以外の治水対策案への支持は低下していった。トップダウンで物事を決定するものの、その決定内容を一貫した論理や情報に裏付けることができなかった田中知事の手法は独善的であると批判を浴びるようになり、高水協議会からの答申がなされる前に、田中知事は2006年の知事選挙で落選し、新たに村井知事が誕生した。浅川ダムを巡る迷走の間に、田中知事もまた浅川ダム事業の存在理由がないことを示していないと有権者に判断されてしまったのである。

⁹⁴ その他の事業をめぐっては予算案の修正という形で拒否権を行使している。例えば、2005年度予算案をめぐっては、スキー客誘客イベント「スキー王国NAGANO構築事業費」を全額削除するなど、5件の減額修正を行った。『朝日新聞』（長野東北信）2005年3月24日、31面。

こうして、田中知事2期目において、田中知事は事業所管部署が提示した政策知識も含めた根拠を提示して、浅川ダム事業以外のダム事業の廃止を提案した。これに対して、議会多数派は、自らの支持集団でもある建設業界が苦境に陥っていたものの、一般有権者が納得する事業の存在理由を提示できないと考えて、拒否権を行使しなかった。浅川ダム事業については、知事は代替案を入手して事業の存在理由がなくなっていることを示すことができず、廃止を提案することができず、その結果として対立も生じなかった。田中知事1期目と比較をすると、浅川ダム事業については知事が、存在理由がなくなっていることを示せずに提案を取り下げ、浅川ダム事業以外については議会が、存在理由があることを示せずに拒否権を行使することができなかつたために、ダム事業をめぐっては対立が抑制されたのである。

田中知事退任後に知事となった村井知事は、当選後に土木部の説明を受けて、基本高水は変更しない考えを示した。そして、基本高水を変えない限り、ダム以外の治水対策が難しいと土木部が主張する浅川ダムについては建設することを表明した。一方で、村井知事は建設業界からの支援も受けていたものの、その他のダムについては代替案の検討を進め、2008年度に下諏訪ダム事業、蓼科ダム事業、郷土沢ダム事業を廃止した。この際に、議会議員が廃止に反対することはなかった。知事や議会議員としても、代替案の見通しがすでについており、事業所管部署の政策知識に基づいた廃止案を覆すと、一般有権者から利益誘導的な行動をとっているとみなされかねないことを恐れたのである。

5. おわりに

本稿では、政策をめぐると対立が起きた際に、政治的アクターは政策の存在理由の存否を一般有権者にアピールしなくてはならず、存在理由の存否を一般有権者が納得するように裏付けることができなかつた場合には、自らの支持集団

の意向に沿った行動を取れないことがあることを示した。その結果として首長と議会の対立が抑制され、ダム事業の廃止や存続という政策的帰結が生じたのである。最後に、本稿で分析の舞台とした我が国の地方政治への含意を述べて本論を閉じたい。

財政状況が厳しい地方自治体において、今後は首長が政策廃止や課税といった不利益配分を提案する事例が増加することが予想される。この場合、首長が不利益を被るアクターに完全に補償することは財政状況を鑑みると難しい。首長は、自らの主張が理にかなっていると有権者に認めさせることにより、不利益を被るアクターについては議会の反対を抑えることが必要となる。ただし、首長が提案する政策が、既存の政策の進め方を変更し、仕事のありかたを変えようとするものであれば、行政職員が抵抗することがあり得る（金井 2010；柳 2011）。首長は自らの主張を行政職員が有する政策知識によって裏付けることができない場合は、本稿で示したように、審議会委員や有識者等の外部から政策知識を調達して、自らの主張の根拠とする必要があるだろう。

議会議員は、行政職員から政策知識を調達できない場合には、自らの主張を正当化する政策知識を調達する動きをみせないまま、知事と対立しないことがある。二元代表制の下で議会には自らの主張を県政に反映させることが期待されている。しかし、権限を有していたとしても自らの主張を裏付ける政策知識を調達できなければ実際に行動に移せないことがある。議会議員には政務調査費が支給されており、政策分野に関する有識者を呼んで勉強会を行うことができる。また、2006年の地方自治法改正により議会は学識経験を有する者等に専門的事項に係る調査をさせることが可能であると明文化された（地方自治法第100条の2）。議会議員が自らの主張を政策的帰結に反映させるためにはこれらの資源を活用して政策知識を調達する必要があるだろう。

こうして、首長と議会が対立するためには、自らの主張の根拠となる政策の存在理由の存否を入手する必要がある。政策の存在理由の存否の重要性は、

「政治的議論の場においては、自己の側の利益をあからさまに主張するものではなく、たとえ自己の利益を追求しながらも、それを公共の利益あるいは社会福祉に合致する」（三輪 1972: 138）と主張するものである以上、当然と言えば当然のことである。ただし、財政状況の悪化によって、政治的アクターが経済的利益と交換に自らの主張を、他の政治的アクターに認めさせることが難しくなっている中で、政策の存在理由による説得の重要性は増している。また、行政評価制度が導入され、政策の必要性や効率性がより厳密に問われる環境となった。こうした環境下において、政治的アクターが政策の存在理由の存否を示すことができるかどうかは、地方政治過程においてさらに重要となるであろう。

【謝辞】

本稿の事例研究では聞き取り調査を行いました。快く調査に応じてくださった皆様に心より感謝申し上げます。なお、本稿は博士論文の一部を改編したものです。博士論文に貴重なコメントをくださった伊藤修一郎先生（学習院大学）、辻中豊先生（筑波大学）、竹中佳彦先生（筑波大学）、近藤康史先生（筑波大学）にこの場を借りて感謝申し上げます。

【付記】

本稿は、科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部です。

・引用文献一覧

秋元律郎（1971）『現代都市の権力構造』青木書店。

有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪——地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房。

- 石川真澄（1983）「『土建国家』ニッポン——政権再生産システムの安定と動揺」『世界』453号，50-61頁。
- 石坂千穂（2003）『女性県議さわやか奮戦記——脱ダム・教育・くらし優先を掲げて』高文研。
- 大熊孝（2004）「脱ダムを阻む『基本高水』——さまよい続ける日本の治水計画」『世界』731号，123-131頁。
- 大原光憲・横山桂次編（1965）『産業社会と政治過程——京浜工業地帯』日本評論社。
- 片岡正昭（1994）『知事職をめぐる官僚と政治家——自民党内の候補者選考政治』木鐸社。
- 加藤淳子（1995）「政策知識と政官関係——一九八〇年代の公的年金制度改革、医療保険制度改革、税制改革をめくって」『年報政治学1995』107-134頁。
- 加藤富子（1985）『都市型自治への転換——政策形成と住民参加の新方向』ぎょうせい。
- 加藤美穂子（2003）「地方財政における政治的要因の影響——地方歳出と地方の政治的特性に関する計量分析」『関西学院経済学研究』34号，261-285頁。
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学——自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規。
- 鎌塚正良・宮崎伸一・相川俊英（2002a）「脱『ダム』決戦で問われる県議の人脈・金脈・資質」『週刊ダイヤモンド』90巻24号，126-131頁。
- 鎌塚正良・宮崎伸一・相川俊英（2002b）「田中康夫再選——長野県政の行方」『週刊ダイヤモンド』90巻35号，142-149頁。
- 河村和徳（2008）『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版会。
- 北村亘（2002）「地方税導入の政治過程」『甲南法学』42巻3・4号，335-388頁。
- 北村亘（2004）「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴァイアサン』35号，30-58頁。

- 久保慶明 (2009) 「地方政治の対立軸と知事 - 議会間関係——神奈川県水源環境保全税を事例として」『選挙研究』25巻1号, 47-60頁.
- 黒田展之編 (1984) 『現代日本の地方政治家——地方議員の背景と行動』法律文化社.
- クロダ・ヤスマサ (1976) 『地方都市の権力構造』(秋元律郎・小林宏一訳) 勁草書房.
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明 (1987) 『アンケートに見る地方政府の現実——政策決定の主役たち』学陽書房.
- 小林良彰・中谷美穂・金宗郁 (2008) 『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会.
- 杉原佳堯 (2001) 「公共事業のありかたをめぐって——田中県政との歩みの中で」『月刊建設オピニオン』8巻5号, 26-30頁.
- 砂原庸介 (2006) 「地方政府の政策選択——現状維持点 (Status Quo) からの変化に注目して」『年報行政研究』41号, 154-172頁.
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2001) 「革新自治体の終焉と政策変化——都道府県レベルにおける首長要因と議会要因」『年報行政研究』36号, 156-176頁.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2005) 「無党派知事下の地方政府における政策選択——1990年代以降における知事要因と議会要因」『年報政治学2005-II』25-46頁.
- 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.
- 竹内久幸 (2001) 『「脱ダム宣言」と治水への住民参加』ほおずき書籍.
- 建林正彦編 (2013) 『政党組織の政治学』東洋経済新報社.
- 田中康夫 (2002) 『ナガノ革命638日——田中康夫の愛の大目玉』扶桑社.

- 田村秀（2003）『市長の履歴書——誰が市長に選ばれるのか』ぎょうせい。
- 辻陽（2002）「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（一）（二）」『法学論叢』151巻6号，99-119頁；152巻2号，107-135頁。
- 辻陽（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」『近畿大学法学』55巻3号，63-88頁。
- 辻中豊・伊藤修一郎編（2010）『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社。
- 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』慶應義塾大学出版会。
- 長野県土木部（2003）『平成15年度第3回長野県公共事業評価監視委員会資料』。
- 中野実（1986）「地方利益の表出・媒介と公共的意思決定」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社。
- 名取良太（2003）「補助金改革と地方の政治過程」『レヴァイアサン』33号，77-110頁。
- 平野淳一（2012）「市長の職歴・党派性の変容」『年報行政研究』47号，89-114頁。
- 松田憲忠（2005）「イシュー・セイリアンスと政策変化——ゲーム理論的パースペクティブの有用性」『年報政治学2005-II』105-126頁。
- 松並潤（2004）「『革新』自治体の財政支出」大都市圏選挙研究班『大都市における選挙・政党・政策——大阪都市圏を中心に』，77-91頁。
- 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（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』慶應義塾大学出版会。
- 光家康夫（2001）「さらば愛しの長野県——敗軍の将、兵を語る」『日経ビジネス』1091号，143-146頁。
- 三輪正（1972）『議論と価値』法律文化社。

村松岐夫・伊藤光利（1986）『地方議員の研究——「日本の政治風土」の主役たち』日本経済新聞社。

柳至（2011）「地方自治体における組織廃止の過程——関東6県の土地開発公社改革を事例にして」『季刊行政管理研究』134号，19-32頁。

deLeon, Peter (1978) "Public Policy Termination: An End and a Beginning" *Policy Analysis*, Vol.4, No.3, pp.369-392.