

河川政策における知事意見表明としての責任について —球磨川治水事例研究を通じて—

浦 聞碩

1. はじめに

2008年9月、蒲島郁夫熊本県知事は県議会において、球磨川の治水策について、国に対し、支流の川辺川ダム建設計画白紙撤回を表明し、「ダムによらない治水」の追求を表明した¹。しかし、2020年7月、令和2年7月豪雨で球磨川が氾濫し、甚大な被害が生じたことで、同年11月、蒲島知事は県議会において、球磨川の治水策について、国に対し、「現行の貯水型による川辺川ダム計画を廃止した上で、環境負荷を減らすとされる流水型（穴あき）のダム建設を求めると表明した²。蒲島知事が球磨川治水策に対する意見表明³が統一されていない理由について、「過去の民意」は、水害から生命・財産を守るため、「ダムによる治水」を選択したが、「現在の民意」は、「命」と「環境」を守ること、また、専門的な見地に基づく意見から、被害防止の「確実性」が担保されるダムを選択肢から外すことはできないこと、さらに、ダムを流水型にすることで、環境に極限まで配慮することができるという理由があるため、流水型（穴あき）のダム建設（以下、「流水型のダム」という）を選択したからである⁴。そこで、「民意の変化」は知事の意見表明が変わった理由として説明されたが、治水策の策定は「民意である」という合理性を支える一方、専門性による科学性も重要な要素と考えられる。97年の河川法改正により、河川整備計画制定の段階で、関係都道府県知事の意見表明することが制度化されている。これに伴い、知事としての責任も生じるだろう。そこで本稿の目的は、河川整備計画制定の段階で、知事が意見表明するという行為に生じる責任及びこれに伴う責任行動を明らかにすることである。

球磨川治水策の政策決断における先行研究は様々に行われている。例えば、三田（2009）は、2008年に蒲島知事の決断に対し、直轄事業であっても、国が抱える政治資源が減少すれば一方的に事業を実施することはできないと指摘している（三田2009：113）。土肥（2016）は、関係住民の参加要求が大型公共事業をめぐる政治過程において影響力を持ちえた条件になると説明している（土肥2016：38-41）。山口（2013）は、地方紙である「熊本日日新聞」は、ダム建設への賛否を全面に出すのではなく、ダム問題についての知見を提供したことと合わせて、県民が議論過程共有する上での重要な手段になったという地方紙を果たした役割を指摘している（山口2013：107-136）。これまで、政治資源、住民参加、世論など側面から知事が川辺川ダム白紙撤回となった要因について分析した。

しかし、2020年に知事が再び治水策に対し、「流水型のダム」を選択したことにおける研究はまだ見えていない。これまでの研究では、意見表明の主人公としての知事自身の責任から分析することは欠けていると考えられる。地方自治体の首長である知事には二つの役割がある。第一は、組織内の首長としての「事務の管理・執行」であり、第二は、選挙で選ばれた首長としての「統轄・代表」である（今井2017：22）。蒲島知事は熊本県民の代表者である同時に、球磨川「指定区間」の管理者である。このように知事に自治体の代表者としての立場と一級河川「指定区間」の管理者としての立場が

あるとすると、この異なる立場で生じる知事としての責任も違うと考えられる。したがって、知事は、責任ごとに異なる裁量権⁵を持っている。こうして、知事が表明する見解は、知事の責務のうち最も裁量の余地が小さい責任に影響される可能性があるだろう。

責任について、真淵（2009）は、「責任というものは、統治の主体あるいは『本人』が、官僚制という『代理人』に対して一定の任務を課すことから始まり、その任務を果たせなかった時には処罰することで終わる関係ということである」と述べる（真淵 2009：258）。真淵による責任の概念は、委任者である「本人」と受任者である「代理人」という責任の関係性を強調している。本稿では、球磨川治水策における知事の意見表明について、「本人・代理人」理論の視角から、知事としての責任を検討する。

本稿の意義は、河川整備計画制定の段階で、知事の意見表明における問題点を提示することである。

2. 先行研究と分析視角

2.1 意見表明における知事の位置

前述したように、河川整備計画制定の段階で、意見表明における知事の立場は二つがある。一つは単独で地元住民の意見を代表する立場であり、もう一つは、一級河川「指定区間」の管理者の立場である。以下では、この二つの立場について責任の関係性を検討する。

「統轄・代表」という立場に立っている知事は、当該地域の選挙権を有する有権者から直接選挙により選出される者であるため、その地域社会の名義上の代表者である。したがって、地元住民という「本人」と知事という「代理人」の関係性が成立する。

また、「事務の管理・執行」という立場に立っている知事は、自治事務と法定受託事務の2つが管理し及びこれを執行する⁶。河川法第九条によって、一級河川の管理は、国土交通大臣が行い、その管理する区間は「直轄区間」という。国土保全または国民経済上特に重要な水系の中には、国土交通大臣が指定する一級河川であっても、その全区域、全管理事項について国土交通大臣が直接管理する必要が必ずしもない場合もある。国土交通大臣は、その指定する区間「指定区間」内の一級河川については、一級河川の存する都道府県知事あるいは政令指定都市の長がその管理を行うこととすることができる。この時、都道府県知事あるいは政令指定の長が行う管理の事務は、法定受託事務⁷と位置付けられている（河川法令研究会 2012：39）。そこで、機関委任事務⁸が廃止される以前に、「本人」・「代理人」の関係という観点からいえば、知事が住民直接的な「代理人」として活動しているのに対し、知事は国の直接的な「代理人」として活動しているということが出来る（真淵 2009：317）。しかし、2000年の地方分権改革をして以来、河川管理の役割分担の方式は従来の機関委任事務から法定受託事務に変わった。法定受託事務には、国の法律・政令によって処理することが原則とされているため、従来国と地方知事の「上司」・「部下」という関係性がなくなった。しかも、法定受託事務は国において適正な執行を確保する目的で、国による関与（助言勧告、資料提出要求、協議、同意、許認可、指示、代執行など）がなされることがある（真淵 2009：322）。こうして、河川管理における機関委任事務から法定受託事務にかわったことは、国土交通省と地方知事の「上司」・「部下」という関係性がなくなったが、国からの関与や権限委任など関係性から見ると、「本人」・「代理人」という関係性は依然として存在している。

従って、河川整備計画制定の段階で意見表明における知事の位置について、「統轄・代表」という立場に立っている知事は、地元住民の「代理人」であり、「事務の管理・執行」という立場に立っている知事は、国土交通省の「代理人」であると考えられる。

2.2 知事が何に対する責任を負うのかについて

「本人」・「代理人」の関係における責任は、行政責任として論じられる。このような責任の類型について、チャールズ・ギルバート（1959）は、制度的統制と非制度的統制の軸と、内在的統制と外在的統制の軸を組み合わせ、四つの責任類型を設定している。（Gilbert 1959：382）。

表1 行政統制（責任確保）の類型

①内在的・制度的統制	③外在的・制度的統制
②内在的・非制度的統制	④外在的・非制度的統制

出典：Gilbert（1959）による

これに対する行政責任について、金（2009）は、B.S. ロムザックの分類を紹介した。彼は行政官僚に対する期待（責任）と統制所在によって、①ヒエラルキー的責任、②専門職業的責任、③法的責任及び④政治的責任という四つの行政責任を分類している。彼によれば、①ヒエラルキー的責任は、「上司」・「部下」の関係、ルールや組織方針を強調している。②専門職業的責任は、高い水準の裁量を持ち、政治的責任より内面化された職業的価値を強調している。③法的責任は法律に対する職員の責任を意味しており、法律に対する統制を重視している。④政治的責任は市民や議会などステークホルダーの期待を応えるものであり、ある程度の裁量権がある（金 2009：125-126）。

したがって、河川整備計画制定の段階で、知事としての責任が、この4つの責任概念にどのようにあてはまるのか、次に検討しよう。まず、一級河川「指定区間」の管理について、国が本来果たすべき役割に係る事務は「本人」側が直接的に指示や命令などを出すことなく、法定受託事務という形で地方に委任されることで、一級河川「指定区間」の管理者としての知事が法的責任を負うことになる。また、国土交通省による『河川砂防技術基準』は、「河川整備基本方針」や「河川整備計画」などを策定しようとするときの技術基準である⁹。治水策の争点となった「基本高水」や「治水効果」など具体的な数値及び計算方法にも『河川砂防技術基準 計画編』で定められている¹⁰。こうして、知事を負う責任は、河川管理の専門性により、専門職業的責任（機能的責任）¹¹という特徴もある。また、地元住民と知事という「本人」・「代理人」の関係で、知事が地元の有権者たちが選挙で選ばれた代表者であるため、地元住民の意見を反映することは当たり前のことである。このような地元住民の期待に応える知事が政治的責任を負うことになる。

こうして、河川整備計画制定の段階で、知事が何に対する責任を負うのかについて、「統轄・代表」という立場に立っている知事は、地元住民に対する政治的責任を負うことになる。「事務の管理・執行」という立場に立っている知事は、国土交通省に対する専門職業的責任と法的責任を負うことになると考えられる。

2.3 知事の責任行動

責任の行動原理について、足立（1976）は、「本人」は「代理人」に対し、委任、問責、詰問、制裁を行う。そして、「代理人」はそれぞれに対し、任務的責任、応答的責任、弁明的責任及び受難的責任があると示している（足立 1976：226）。こうして、「本人」は、「代理人」に委任したのち、問責、詰問、制裁という方法を通じて、「代理人」の行動を統制することが可能である（真淵 2009：260）。一方、それぞれの責任に対し、「代理人」の裁量権の多少によって、彼らの責任行動に影響することも可能である（金 2009：126）。

そこで、知事の責任行動を明らかにするため、まず、責任ごとに対する知事が持つ裁量権を検討する必要がある。また、異なる立場に対する知事の責任行動についても検討する必要がある。

まず、知事が法的責任、専門職業的責任に対する裁量権について、金井（2007）は、地方では法定受託事務に対する受託拒否権が認められないし、国の関与法制の核心的な部分は依然として維持・承認されたと述べる（金井 2007：40-42）。また、田畑（2018）は、公共事業裁判の研究について、「技術基準は、裁判において違法性を判断するための重要な基準となっている。」「原告が技術基準を根拠として公共事業が不合理であることを主張しても裁判所に認められることは少ない」と指摘している（田畑 2018：203）。したがって、制度的な面や法判断の面などから見れば、知事が法的責任、専門職業的責任に対する裁量を拘束してくると考えられる。また、知事が政治的責任に対する裁量権について、山谷（2002）は、行政外部から客観的にチェックできるのかどうか、統制力をいかに保証するか、統制に従わない場合はどのように処罰するのか、いずれも統制や責任追及の立場から見れば万全ではないと指摘している（山谷 2002：159）。こうして、判断する面や責任を追及する面から見れば、知事が政治的責任に対する裁量の余地はあるとは言える。

また、異なる立場に対する知事の責任行動について、政治家と行政官僚の関係は「本人」・「代理人」関係の一つの典型である。このなかで、「本人」・「代理人」関係としての政治と行政の関係は、政策の決定から政策の実施へという政策過程であると理解できる。選挙で選ばれた政治家は、政策を形成する本来の主体である。これに対し、専門特化することで政策に関する様々な専門知識を保有することが、行政官僚の特質である。そこで、政策の形成と政策の実施が分離することができないため、往々にして政治家と行政官僚の間ではトレードオフの関係が形成されてきた（曾我 2013：23）。こうして、河川整備計画制定に対し、知事が「統轄・代表」と「事務の管理・執行」という二つの立場でもトレードオフの関係が存在している。まず、政策の形成で「統轄・代表」という立場での知事が政治的な配慮は主役をしている一方、政策の実施で「事務の管理・執行」という立場での知事が法的、専門的な配慮は主役をしていると考えられる。また、政策の形成から政策の実施への過程で知事の立場が「統轄・代表」という立場から「事務の管理・執行」という立場に変更されると思われる。そこで、仮に政策の形成から政策の実施への政策過程は順調ではないと、知事が「統轄・代表」と「事務の管理・執行」という二つの立場での配慮を調整する必要があると考えられる。したがって、知事は、責任ごとに異なる裁量権を持っているため、知事の責務のうち最も裁量の余地が小さい責任にしたがって、行動することになるだろう。あるいは、政策の形成から政策の実施への政策過程は順調ではない場合、知事は「統制・代表」の立場から「事務の管理・執行」の立場に移行し、その立場の知事に果たすべき責任に従って行動すると考える。

これを明らかにするため、まず、「ダムによらない治水を検討する場」（以下「検討の場」という）

における治水策に対する知事としての責任について明らかにする。また、球磨川氾濫に対する知事としての責任を明らかにする。

なお、本稿では、分析の対象を限定し、2008年9月から2020年11月までの時点をもって一応の区切りとした。研究に際しては、「検討の場」に関わる関連会議の議事録、知事の発言、新聞記事、雑誌記事、論文など文献資料を活用した。次章では、球磨川治水策の経緯を紹介し、2008年以後、球磨川治水策の検討過程に研究を行う。

3. 事例研究

3.1 球磨川水系における治水策の経緯について

球磨川は図1で示したように、熊本県の球磨郡銚子笠（標高1489m）に発し、免田川、小纏川、川辺川、山田川、万江川等合流して人吉盆地を貫流し八代平野に至り、八代海（不知火海）に注ぐ延長551.9kmの一級河川である。河川管理権限の区分では、表2で示したように、球磨川全流域では国土交通省の「直轄区間」と県の「指定区間」に区別され、法律上での役割分担が明らかにされている¹²。

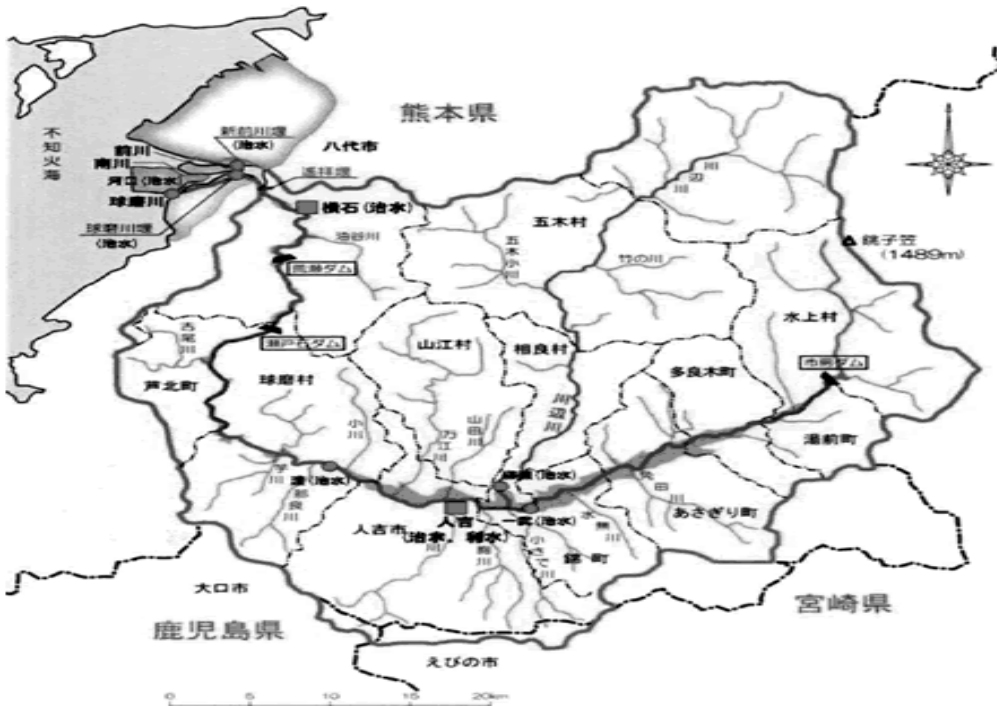


図1 球磨川流域地図

出典：国土交通省九州地方整備局河川部ホームページによる¹³

表2 球磨川における国土交通省と熊本県の管理区間

管理者	河川名 (区間)	管理区間延長 (km)
国土交通省 (直轄区間)	球磨川	91.1
	南川	2.2
	前川	4.6
	川辺川	16.9
	五木小川	3.5
	直轄管理区間合計	118.3
熊本県 (指定区間)	指定区間合計	433.6
合計		551.9

出典：河川データブック（2021）と国土交通省河川局（2005年）「球磨川水系の流域及び河川の概要（案）」を一部修正¹⁴

球磨川流域で1963年から3年連続して大きな洪水が発生した。この水害を機に、1966年7月、建設省¹⁵は、治水目的のダム建設計画を発表し、五木村の中心地と隣接する相良村の一部を水没予定地と設定した。その後、かんがい、発電、流量確保などの目的が加わり、1976年3月、建設省は、特定多目的ダム法に基づく「川辺川ダムの建設に関する基本計画」を策定した。

しかしながら、川辺川ダム建設計画に対して様々な反対活動が行われた。まず、川辺川ダム建設計画を発表した最初から、五木村内部ではいくつかの反対団体が結成され、長い間にわたって建設省との条件闘争が行われてきた¹⁶。ところが、1990年初期、五木村の各ダム反対団体と建設省の交渉が全て決着し、五木村の反対運動は終息した¹⁷。

また、1980年代後半から、川辺川ダム建設計画に対し、球磨川下流域に位置する人吉市や八代市などで様々な反対団体が結成され、一連のダム反対運動が行われてきた¹⁸。特に、球磨川漁協組合内部ではダム建設に対する意見が別れた。2001年11月に球磨川漁協が建設省との補償交渉が締結されなかったため、ダム本体着工を始めることが出来ない状態となった¹⁹。国土交通省は、球磨川漁協からの頓挫を受け、漁協の共同漁業権を強制収用することを積極的に求められるようになった。同時期に、ダムに反対する民間研究グループの「川辺川研究会」は、ダムによらなくても流域の生命・財産が守れるとするという「ダムによらない治水」代替案を記者会見で発表した²⁰。

こうして、2001年12月から2003年12月までの間に、ダム賛成派とダム反対派は「川辺川ダムを考える住民討論集会」（以下、「住民討論集会」という）を通じて、治水と環境両面からダム建設の妥当性を議論した。「住民討論集会」は計9回行われ、のべ12000人が参加した。「住民討論集会」というやり方はそれまでの日本の公共事業にはない形の直接参加方式であった。結果的に、ダム賛否両派の議論は平行線のままで終わってしまった²¹。

2003年5月、ダム建設に関連する国の利水事業（国営川辺川土地改良事業）に係る控訴審判決で国側（農水省）が敗訴されたため、多目的ダムとしての利水という目的が失われた²²。これによって、2005年8月、川辺川ダム計画にともなう漁業権などの強制収用を審理している熊本県収用委員会は、熊本市で審理を開き、国土交通省に収用申請の取り下げを勧告した²³。

一方、球磨川流域関係市町村長における川辺川ダム建設の意見について、1986年に、球磨川水系流域の12市町村長は川辺川ダム建設計画を推進するため、「川辺川ダム建設促進協議会」を作って、ダム建設に賛成する立場を表明した²⁴。しかし、長い闘争の中で、ダム反対派の首長が生まれることになった。川辺川ダムの最大受益地である人吉市では、2007年人吉市長に初当選の田中市長（当時）は川辺川ダム計画の白紙撤回を求めることを表明した。ダム建設予定地である相良村の徳田村長も、川辺川ダム建設は現時点では容認しがたいと意見表明した。2008年3月、元東京大学教授の蒲島郁夫は熊本県知事選挙に無所属で出馬し、初当選した。9月、熊本定例県議会において蒲島県知事は川辺川ダム建設計画の白紙撤回を表明し、現在の民意は「ダムによらない治水」とであると表明した²⁵。

3.2 「ダムによらない治水」という治水策の検討過程について

2008年10月、蒲島知事と金子一義国土交通相（当時）が協議し、「ダムによらない治水」を協議する方向が決まった。そして、国土交通省と熊本県による協議が軸となり、関係市町村も参加して「検討の場」が設けられた²⁶。「検討の場」を開催する目的は、「ローカルな価値観を反映した川づくりを行うために、川辺川ダム以外の治水対策の現実的な手法について極限まで検討し、地域の安全に責任を負わせる者の間で認識を共有することとさせていただいているところ」であると示した²⁷。以下では球磨川の治水策をめぐって、行政上の動きをまとめてみた。

3.2.1 初めて「ダムによらない治水」の取り組み方針（案）の提出

2009年1月に、第1回の「検討の場」が開催された。具体的な運営方法では、①国土交通省は、球磨川に関する情報を判りやすく提供する。②県知事及び流域市町村長（八代市、人吉市、芦北町、錦町、あさぎり町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村など計12市町村）は河川整備の方法について、アイデアを提案し、この出された意見を参加者全体に確認する。③国土交通省は、参加者の協力を得ながら、技術的に検討を行う。そこで、国土交通省は、国が管理する区間だけではなく、球磨川流域全体で考えるということを強調した。第1回から第4回まで、「ダムによらない治水」という治水策に対し、熊本県は、様々なアイデアを提案した。

同年9月に、前原国土交通大臣（当時）が就任会見において、川辺川ダム建設の中止を表明した。その後、第5回の「検討の場」において、国土交通省は第1回から第4回までの議論を踏まえ、「ダムによらない治水」の取り組み方針（案）を提案した。この内容について、一つは、早急に治水安全度・地域防災力を向上させる対策「直ちに実施する対策」及び「実施に向けた検討に着手する対策」である。もう一つは、治水安全度を一層向上させる対策（社会的・技術的・経済的な面から、実現可能性の検討に着手をする事項）である。

3.2.2 球磨川水系における治水策の基本的考え方（案）の提出、五木村生活再建「検討の場」の設置

2009年12月から2010年6月まで、「検討の場」の第6回から第8回が開催された。第8回の「検討の場」において、国土交通省は、まず、五木村の生活再建に向けて国土交通省と熊本県、五木村の3者により「協議する場」を設置するという約束をした。また、「球磨川水系における治水対策の基本的考え方（案）」（以下「基本的な考え方」という）を整理して説明した。さらに、この「基本的な考え方」は、「球磨川河川整備計画」を策定する際の前案や、地方自治体が策定する地域防災計

画などへ反映されうるという位置付けにすると示した。「基本的な考え方」方針では、まず、「直ちに実施する対策」として、関係者間の適切な役割分担の下、上下流バランス等を配慮し、直ちに実施できる整備等可能な限り早めに進めるとともに、ソフト対策も積極的に取り組むこととする。その一方、「直ちに実施する対策」では、従来想定した治水安全度には達しないため、一層の安全度の向上を目指し、今後とも実施の可否を含め、検討をすすめることにする。具体的に、流域上流からの河川改修、市房ダムの再開発、中流の宅地の嵩上げの整備、遊水地など具体的な対策について、国土交通省の「直轄区間」のみではなく、熊本県管理する「指定区間」も含めているため、国土交通省・熊本県・球磨川関係市町村との適切な役割分担が必要であると強調した。

3.2.3 治水安全度の検討

第9回「検討の場」において、国土交通省は球磨川現況並びに「直ちに実施する対策」の実施後の状況について安全性そのものが十分とは言えないということを示し、再度「引き続き検討する」を進めていく必要があると指摘した。そして、第9回「検討の場」以後、国土交通省と熊本県は2年半で球磨川の「検討の場」幹事会を計5回開催し、「直ちに実施する対策」に加えて実施する対策（案）及び「実施後の治水安全度」に関する意見交換を行った。

2014年4月、第10回「検討の場」において、「検討の場」幹事会の検討内容が示された。結果的に、その「直ちに実施する対策」に加えて実施する対策（案）における「実施後の治水安全度」が全国の直轄河川に比べて低い水準にとどまっていると示された。

3.2.4 球磨川治水策における共同認識及び「球磨川治水対策協議会」の提出

第11回「検討の場」において、蒲島知事は、現時点で検討された「ダムによらない治水」という治水策は、全国の「直轄区間」の河川整備計画の目標と比較して低い水準にとどまることになった。また、これらの認識は国土交通省、熊本県と流域12市町村の間で共有されることになり、この意味で「検討の場」は一定の役割を果たした。さらに、治水安全度の向上に向けて、新たな形で検討を続けていくことが必要である、という3点を述べた²⁸。

こうして、第12回の「検討の場」において、国土交通省は「ダムによらない治水」を検討する場共通認識案（案）を提起した。「検討の場」は2009年1月から2015年2月まで計5回の幹事会、12回の協議会が行われた。

その後、2015年3月から治水安全度の向上にむけて、「球磨川治水対策協議会」が開催されてきた。これは治水安全度を達成するための治水策として、これまで検討してこなかった治水策を含め、考えられる治水策（新設ダムは除く）を網羅し、コスト、実現性、環境や地域社会への影響等について検討した。国土交通省九州地方整備局河川部長、国土交通省八代河川国道事務所長、熊本県企画振興部長、熊本県土木部長、球磨川流域12市町村副市町村長等を構成員として行われてきた。2019年まで、国土交通省と熊本県は、「ダムによらない治水」に対し、共同で検討された10個の提案を国に提示したが、絞り込みを終えていないままであった。こうして、球磨川治水策の検討は長期的に続けられた。

3.3 球磨川氾濫について

2020年7月に、熊本県令和2年7月豪雨で球磨川が氾濫し、甚大な被害が生じた。熊本県庁は、

豪雨で65人が死亡、2人が行方不明となり²⁹、県内被害総額が概算で5564億5678万円に達したと発表した³⁰。ところが、「球磨川治水対策協議会」での「ダムによらない治水」という治水策は未だ検討中であった。この状況に対し、「先の球磨川の氾濫で犠牲者が多数出たことが背景にあるのですが、自ら下した政治決断を覆す以上、本人は責任をとって辞任すべきです」など知事を責める声が出てきた³¹。蒲島知事も「ダムによらない治水」を12年間でできなかったことが非常に悔やまれる」と述べた³²。

同年8月19日、国土交通省九州地方整備局は記者会見で、国、県、流域の12市町村が連携し、令和2年7月豪雨災害に関する検証を行うことを目的とする「令和2年7月球磨川豪雨検証委員会」（以下、「豪雨検討委員会」という）を設置することを発表した³³。翌日の8月20日、球磨川流域でつくる「川辺川ダム建設促進協議会」は、7月の豪雨災害を受け、国土交通省や熊本県に、ダム建設を含めた抜本的な治水策を求める流域市町村決議を全会一致で採択した。決議は流域12市町村長の連名で、「約10年に及ぶ『ダムによらない治水』の検討の場は、結論さえ見いだせず空白の時間だった」と指摘し、「国と県は、川辺川ダム建設を含めた洪水の検証を速やかに実施し、早急に結論を出すべき。その結果を踏まえ、目標時期を定めた抜本的な治水対策を」と求めた³⁴。

8月25日に、第1回の「豪雨検討委員会」が熊本県庁で行われた。この「豪雨検討委員会」委員構成はほぼ「検討の場」と同じ、国土交通省九州地方整備局の局長、熊本県知事及び球磨川流域12市町村の首長などである。検証内容では、7月豪雨の被害状況や洪水流量の推定等の整理、「検討の場」で協議・実施した治水策の効果や初動対応の検証、「球磨川治水対策協議会」で検討した治水策の組合せ案、そして川辺川ダムが存在した場合の想定効果の検証など内容がある³⁵。熊本県は、球磨川「指定区間」あるいは県管理する地域での降雨、河川の水位と被害の概要、市房ダムの操作と効果、「ダムによらない治水を検討する場」で積み上げた対策の状況などを示した。

第1回の「豪雨検討委員会」において、最も注目された「ダムによらない治水」という治水策と川辺川ダム計画の検証について、国土交通省は、7月豪雨の流量は基準地点の人吉はおおむね $8,000\text{m}^3/\text{s}$ 程度と推定した。球磨川基本方針の流量目標では、人吉地点 $7,000\text{m}^3/\text{s}$ を上流の洪水調節施設により $3,000\text{m}^3/\text{s}$ をカットし、河道にて $4,000\text{m}^3/\text{s}$ を流すこととなっている。「検討の場」で積み上げた治水対策を実施した場合に達成可能な治水安全度は全国と比較しても低い水準に留まるとの検討結果を得たため、球磨川治水安全度の向上にむけて、「球磨川治水対策協議会」を新たに設置して検討を進め、その治水安全度の目標が基準地点の人吉は $5,700\text{m}^3/\text{s}$ となった。こうして、「検討の場」の目標流量や「球磨川治水対策協議会」の目標流量及び球磨川基本方針の目標流量は、7月豪雨で推定された人吉地点流量と比べ、後者のほうが上回ると示された。また、国土交通省は、川辺川ダムがあった場合を想定し、従来から検討してきた貯留型ダムでの洪水調節ルールを用いて川辺川ダムによる洪水調節後の人吉地点のピーク流量を推定すると、おおむね $4,700\text{m}^3/\text{s}$ 程度に低減することが可能であると示した³⁶。

10月6日、第2回の「豪雨検証委員会」において、国土交通省は、川辺川ダムがあれば、完全には氾濫を防げなかったとする一方、人吉市や隣接する球磨村の一部であふれ出た水量を9割抑えられ、浸水面積を6割ほど抑えられたとする推計を示した³⁷。こうして、川辺川ダム問題が再燃した。

2020年9月9日の定例会見で、蒲島知事は球磨川の治水策に対し、「民意を問うことになる」との考えを明らかにした。民意を取り込む方法について、蒲島知事は「最も使われるのは流域住民の世論

調査だが、実施主体の客観性が大事になる」と持論を展開する一方、「民主主義の世界では市町村長が（地域の）民意を反映している」とも述べ、民意の多数派が県の方針と異なった場合は「私自身が責任を取る」と述べた³⁸。

その後、10月15日から、知事は球磨川流域の治水策などについて、県南7市町村の住民や各団体からの「意見・提案をお聴きする会」を開催し、11月中旬まで、現地に出向いて20回程度を開催した。その住民や各団体の意見の中で、川辺川でダムを建設する治水策を賛成する住民がある一方、水害を被る人吉市や八代市の代表者及び市民団体などは依然として、川辺川でダムを建設するという治水策に反対意見を表明した。例えば、人吉温泉旅館組合は、「7月豪雨の治水対策として、川辺川にダムを建設することに関しては断固反対する」と述べた。相良村観光協会は、「川辺川というのは相良村にとって大切な観光資源であるため、その良い環境がある川辺川は将来に残していかなければならないと思い、このような治水対策を求める」と述べた。球磨川流域豪雨被災者・賛同者の会は、「新たな治水対策にダムを加えるかどうかの検討の前に、ぜひ現実に存在している市房ダムについて、その怖さ、環境への影響等に関して丁寧な説明や検証をする必要がある」と示した³⁹。八代漁業協同組合は、「知事はダムによらない治水策を極限まで追求すると表明したが、ぜひ極限まで追求していきたい」と述べた⁴⁰。市民団体の子守唄の里・五木を育む清流川辺川を守る県民の会は、「第1に、住民意見の聴き取り方式に対し、国土交通省が住民に本当に説明責任を果たす、前に住民討論集会をしたように、説明責任を果たすだけのそういう良心を持って住民と付き合っていきたい、」「第2に、治水策に対しては、ダムではなく、川をしっかりと見た対策を考えていきたい、」「第3に、ダム建設に対する意見は、ダムは本当、机上で想定したシミュレーション洪水にのみ効果を発揮するものであり、実際のダムは社会的には自然環境を悪化させるし、緊急放流により、洪水災害を助長し、同時放流の危険性、しかも寿命があるということである」と述べた⁴¹。

2020年11月19日、蒲島知事は県議会全員協議会で、7月豪雨で氾濫した球磨川の治水策について、国土交通省に対し、現行の貯水型による川辺川ダム計画を廃止した上で、環境負荷を減らすとされる流水型（穴あき）のダム建設を求める考えを正式表明した⁴²。こうして、球磨川に対する治水策における県知事の意見表明は「流水型のダム」に変化された。

4. 考察

以上の経緯を踏まえると、球磨川の治水策に対する知事の責務は三つの段階に分けることができる。第一の段階（熊本県知事初当選から2008年9月前まで）での知事の役割は、川辺川ダム建設という治水策をするか、また「ダムによらない治水」という治水策をするか、という球磨川に対する治水策の選択にあった。第二の段階（2009年10月から2020年7月球磨川氾濫前まで）での知事の責務は、「ダムによらない治水」という治水策に対する現実的な手法および治水安全度の検討ということにあった。第三の段階（2020年7月球磨川氾濫から2020年11月蒲島知事が治水策を提出するまで）での知事の責務は、再び球磨川に対する治水策を提出するということにあった。この三つの段階において、球磨川の治水策に対する知事の意見表明は変化したことについて、二つの要素を考察する必要があると考えられる。第一は「検討の場」、第二は球磨川の氾濫である。

4.1 「検討の場」における治水策に対する知事としての責任について

「検討の場」は国土交通省、熊本県および球磨川流域市町村をともに、球磨川の治水策を協議する「場」である。河川管理の権限について、「検討の場」を設けるというやり方は日本の河川行政上で初めてのことである。国土交通省は、「検討の場」で検討される治水策は「球磨川河川整備計画」を策定する際の前案や、地方自治体が策定する地域防災計画などへ反映されるという位置付けにすると示したが、「検討の場」は河川政策の中に位置付けられていないため、法的な拘束力はないと考えられる。以下、「検討の場」の運営方法、工事の役割分担および球磨川治水安全度という具体的な内容から、治水策に対する知事の責任を分析する。

まず、「検討の場」の運営方法から見れば、国土交通省九州地方整備局、熊本県、球磨川流域市町村の首長などはメンバーとして協議会で議論を展開してきたにもかかわらず、参加者の間では平等な関係を持っているとは言えない。その理由は、政策提案の主体について、国土交通省の官、局長、課長、出先機関の者など内部自発的提案者と、議員、市民団体など受動的提案者と区別できるにもかかわらず、その提案の義務はだれにもない（城山ら 1999：167-169）。あるいは、球磨川治水策に対し、市町村、県の首長がアイデアを提出することは、本来首長の義務ではないからである。こうして、球磨川治水策に対するアイデアなどの提出することが地方の責任に押し付けられると見られる。

次に、全流域での治水策の役割分担について、法律上で、球磨川は一級河川である。国の「直轄区間」と県の「指定区間」が明確に示されているため、球磨川に対する各自の役割分担は明らかになっている。従来、球磨川治水に対し、川辺川ダムの建設は国の直轄事業として提出されたため、事業の主体は国土交通省であった。しかし、球磨川の治水策は川辺川ダムの建設という治水策から「ダムによらない治水」という治水策に変わったことにより、治水の対策が変わったのみではなく、この治水策を実行する主体も分散されるようになった。また、その工事を実行しようとする範囲では国土交通省の「直轄区間」のみではなく、市房ダム、黒川、白川、坪井川、小川、永江など県を管理する「指定区間」も含まれている。こうして、球磨川「指定区間」で「ダムによらない治水」に関する工事が管理者としての知事の責任範囲内に押し込まれると見られる。

さらに、球磨川治水策における治水安全度について、治水安全度とは、洪水に対する川の安全の度合いを表現するもので、被害を発生させずに安全に流せる洪水の発生する確率で、よく100年1回、80年1回などかたちで表現している⁴³。梶原（2018）は、「現行の治水計画では流域の重要性を踏まえた治水安全度を確保することが目標とされ、それを確率評価で示している」（梶原 2018：42）。そもそも、国土交通省が認めた球磨川の治水安全度は川辺川ダム建設を前提として予測したものである。しかし、治水策が変わった現在も同じ技術基準で「ダムによらない治水」を評価している。このような技術基準は治水策の科学性に対する重要な判断基準であるため、「検討の場」は終焉した後、治水安全度の達成に向け、「川辺川ダム建設促進協議会」が続き、球磨川治水策の議論が長期化されてきた。こうして、治水安全度の技術基準が、治水策に対する知事の裁量を拘束してきたと見られる。

そこで、政策の形成から政策の実施への政策過程で、「ダムによらない治水」という治水策の提出は、「代理人」としての知事が地元住民という「本人」に果たした政治的責任であると理解できる。このような治水策は「検討の場」を通じて、具体的な治水手法の検討を行った。特に、技術的アイデアの検討、球磨川「指定区間」範囲で関連工事の検討など内容は、「統轄・代表」の立場の知事の責務ではなく、「事務の管理・執行」という立場の知事の責任になったと考えられる。こうして、

知事の立場が「統轄・代表」から「事務の管理・執行」に変更された。このような変化に伴い、知事としての責任も変わった。あるいは、知事が果たすべき責任は政治的責任から法的責任、専門職業的責任に転換されたと理解できる。

4.2 球磨川氾濫に対する知事としての責任について

前述のように、球磨川が氾濫する前に、球磨川治水策に対する熊本県知事の責務は、「ダムによらない治水」における技術的アイデアの提出、また、治水安全度の向上に向け、河川整備案の提示ということであった。ところが、令和2年7月豪雨で球磨川が氾濫し、甚大な被害が生じた。こういう状況の下で、熊本県知事は、災害を被る流域住民及び熊本県民に対し、行政側の緊急対応とその後の被害地域の復旧・復興プランに関連する政策の策定など一連行政上の動きを行うべきである。勿論、再び球磨川に対する治水策の考えを提出する必要もある。

これに対し、まず、「意見・提案をお聴きする会」について、地元住民という「本人」と知事という「代理人」の関係で、知事が意見表明をする前に、関係住民に向けて聞き取り調査は必要である。これは知事が果たすべき政治的責任である。意見を聴く会を開催した結果、「ダムによらない治水」とダム建設を求めるという正反対の住民意見が見られた。特に、水害を被る人吉市や八代市の代表者及び市民団体などは依然として、川辺川でダムを建設するという治水策に反対意見を表明したことが見られる。

また、「豪雨検証委員会」の開催について、知事が参加する立場は、単に、どのような立場で参加することは言えない。にもかかわらず、「豪雨検証委員会」での検証内容はすべて専門職業的特質があり、また、熊本県は球磨川「指定区間」あるいは県管理する地域のみを検証した。こうして、「豪雨検証委員会」において、知事の立場は「事務の管理・執行」という球磨川「指定区間」管理者の立場であると考えられる。また、河川計画の技術基準で検証結果から見れば、「ダムによらない治水」とダム建設を含む治水策を比べて、後者のほうが治水の効果があるという結論があった。こうした場合、仮に、知事が「ダムによらない治水」という球磨川治水効果に対する達成不可能な治水策を選択すれば、結果的に、知事が無責任になってしまうと思われる。

こうして、球磨川河川整備計画における政策の形成から政策の実施への政策過程で、まず、知事が「統轄・代表」の立場で政治的責任に従って、「ダムによらない治水」という治水策を提案した。また、「ダムによらない治水」における具体的な治水手法が検討されると、知事の立場が「統轄・代表」から「事務の管理・執行」に変更された。知事が「事務の管理・執行」の立場で「ダムによらない治水」における具体的な治水手法を検討した結果、これは国の治水計画の技術基準に達していない結論が出できた。こうして、「事務の管理・執行」という立場で、治水計画の技術基準が治水策に対する知事の裁量を拘束してきたと見られる。ところが、球磨川が氾濫することによって、知事が再び球磨川治水策に対し、提案することは急務になった。そこで、「統轄・代表」の立場で、知事が政治的責任に従って提案した「ダムによらない治水」はまだ治水計画の技術基準に達していないこと、また「ダムによらない治水」とダム建設を求めるという正反対の地元意見があったことがある。また、「事務の管理・執行」の立場で、知事はダム建設を含む治水策のほうが治水の効果があるという意見に反対していないことがある。こうして、この「代理人」としての知事が、二つの立場で治水策に対する負う責任が統一されていないことが見られた。したがって、知事が再び治水策に対して提案するため、

彼が「統轄・代表」と「事務の管理・執行」という二つの立場での配慮を調整することは必要となった。治水計画の技術基準が、治水策に対する知事の裁量を拘束してくるため、知事は「統制・代表」の立場から「管理・執行」の立場に移行し、その立場の知事に果たすべき法的責任、専門職業責任に従って「流水型のダム」という治水策を国に提案したと考える。

5. おわりに

本稿の目的は、河川整備計画制定の段階で、知事が意見表明するという行為に生じる責任及びこれに伴う責任行動を明らかにすることである。本稿では、蒲島知事が、球磨川の治水策に対する統一されていない二つの意見表明を事例にして取り上げた。

事例研究を通じて、知事は、責任ごとに異なる裁量権を持っているため、知事の責務のうち最も裁量の余地が小さい責任にしたがって、行動することになるという結論が導き出した。2000年の地方分権改革をして以来、機関委任事務を廃止したことによって、国と知事の上司・部下という関係がなくなったが、権限委任という立場で、国と知事という「本人」・「代理人」の関係が依然として存在している。したがって、河川整備計画制定の段階で、政治家としての地方知事が政治的責任を負うのみではなく、行政責任の中で、法定受託事務に対する法的責任、専門職業的責任も負うことになる。河川整備計画における政策の形成から政策の実施への政策過程は順調ではないと、知事が「統轄・代表」と「事務の管理・執行」という二つの立場での配慮を調整することは必要となった。そこで、治水安全度の技術基準が、治水策に対する知事の裁量を拘束してきたため、知事が「事務の管理・執行」という立場において、彼を負う法的責任、専門職業責任に従って、「流水型のダム」という治水策を国に提案したと考えた。

球磨川治水策に対し、最終的に蒲島知事が「流水型のダム」を提出したとはいえ、その12年の間に行われた「ダムによらない治水」の検討は長期化され、これに引き起こされる治水施策の遅れに対する責任を誰がとるのかは明確ではない。また、河川整備計画制定の段階で、地元住民の意見表明と、地元住民の「代理人」の意見表明とも制度化されているが、このような意見表明をどのように理解するか、いずれも今後の研究課題としたい。

¹ 小多崇「蒲島知事が表明『球磨川は守るべき宝』」『熊本日日新聞』2008年9月11日。

² 後藤仁孝「知事、川辺川ダム推進表明」『熊本日日新聞』2020年11月19日。

³ 1997年の河川法改正は、従来の工事実施基本計画づくりのプロセスを、河川整備基本方針と河川整備計画の二段階に分けて作成することにした。球磨川治水策に関する蒲島知事の意見表明は、河川法第十六条の二にもとづくものである。ここでは、「河川管理者は、河川整備計画を定めようとする時は、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない」と定められている。

⁴ 熊本県ホームページによる「球磨川流域の治水の方向性について」を参考する。
<https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/1/72640.html> (2021年12月19日閲覧)。

⁵ 本稿での裁量権は、本人が意思決定できる範囲を指す。

- ⁶ 地方自治法 電子政府の総合窓口 (e-gov)
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067> (2021年12月19日閲覧)。
- ⁷ 地方自治法第二条の規定により、法定受託事務とは、法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものという。
地方自治法 電子政府の総合窓口 (e-gov) <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067> (2021年12月19日閲覧)。
- ⁸ 第1次地方分権改革の成果である。機関委任事務は、首長を中央省庁の下部機関と位置付けている。
- ⁹ 国土交通省ホームページによる国土交通省『河川砂防技術基準』を参考する。
https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/gijutsu/gijutsukijunn/keikaku/index.html (2021年12月16日閲覧)。
- ¹⁰ 国土交通省ホームページによる国土交通省『河川砂防技術基準 計画編』を参考する。
https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/gijutsu/gijutsukijunn/keikaku/pdf/keikaku_honbun_kaitei_h3003.pdf (2021年12月16日閲覧)。
- ¹¹ 機能的責任とは、客観的に確立された科学的な基準に対応する責任を自覚することを要求しなければならないである。
- ¹² 国土交通省九州地方整備局ホームページによる「球磨川水系河川整備基本方針」1ページを参考する。
https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/pdf/kumagawa101-1.pdf (2021年7月1日閲覧)。
- ¹³ 国土交通省九州地方整備局河川部ホームページによる「九州の川・海岸の紹介 球磨川」を参考する。
http://www.qsr.mlit.go.jp/n-kawa/r_kuma/index.html (2021年7月1日閲覧)。
- ¹⁴ 河川データブック (2021) を参照する。https://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/kasen_db/pdf/2021/4-1-4.pdf (2021年9月6日閲覧)。
国土交通省河川局 (2005年)「球磨川水系の流域及び河川の概要 (案)」を参照する。https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinkai/kihonhoushin/060719/pdf/ref5.pdf (2021年9月6日閲覧)。
- ¹⁵ 後の国土交通省である。
- ¹⁶ 当時、条件闘争の立場をとる「五木村水没者地権者協議会」、ダム容認派と慎重派を含む「五木村川辺川ダム対策同盟会」、さらに条件付けダム容認を唱える「五木村水没者対策協議会」が結成されている。
- ¹⁷ 1990年には「五木村水没者地権者協議会」が損失補償基準に調印した。1991年には「五木村川辺川ダム対策同盟会」、「五木村水没者対策協議会」も損失補償基準に調印した。
- ¹⁸ 木原滋哉「ダム反対運動と公共圏－受益圏における川辺川ダム反対運動について」『呉工業高等専門学校研究報告』(67)、2005、10ページを参考する。

- ¹⁹ 国土交通省九州地方整備局「川辺川ダム事業の今後の方針」を参考する。
https://www.mlit.go.jp/river/press_blog/past_press/press/200107_12/011211/011211_1.html
(2021年7月1日閲覧)。
- ²⁰ 高橋ユリカ、『川辺川ダムはいらない―「宝」を守る公共事業へ』岩波書店、2009、183ページを参考する。
- ²¹ 熊本大学法学部伊藤洋典ゼミ、『学生が見た川辺川ダム』、熊日情報文化センター、2001年、12-14ページを参考する。
- ²² 中島熙八郎、「住民参加による計画論、公共事業の変化と展望：川辺川ダム建設・国営川辺川総合土地改良事業計画の経緯を通して」『農村計画学会誌』30(3)、2011、466-469ページを参考する。
- ²³ 熊本大学法学部伊藤洋典ゼミ、『学生が見た川辺川ダム』、熊日情報文化センター、2001年、12ページを参考する。
- ²⁴ 木原滋哉「ダム反対運動と公共圏－受益圏における川辺川ダム反対運動について」『呉工業高等専門学校研究報告』(67)、2005、10ページを参照する。
- ²⁵ 熊本県ホームページによる「川辺川ダム事業に関する知事の発言」を参考する。
<https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/206/1601.html> (2021年7月1日閲覧)。
- ²⁶ 清田秀孝、小多崇「球磨川整備計画に遅れ 国交省 治水策見通し立たず」『熊本日日新聞』2008年10月29日。
- ²⁷ 国土交通省九州地方整備局、「ダムによらない治水を検討する場 議事録」(第1回)2009年1月13日、2ページを引用する。
- ²⁸ 国土交通省九州地方整備局、「ダムによらない治水を検討する場 議事録」(第11回)2014年12月19日、9ページを参考する。
- ²⁹ 小多崇「熊本豪雨1カ月 被害全容未だ見えず」『熊本日日新聞』2020年8月4日。
- ³⁰ 野方信助「2020 熊本豪雨＝被害総額 5564 億円 住宅 1900 億円、土木施設 1554 億円」『熊本日日新聞』2020年10月29日。
- ³¹ 熊本市無職・男「川辺川ダム、知事は責任を」『熊本日日新聞』2020年11月27日。
- ³² 清水晃平「蒲島知事『ダムなし治水』できず悔やまれる」熊本豪雨・球磨川氾濫『毎日新聞』2020年7月6日。
- ³³ 国土交通省九州地方整備局ホームページによる「『令和2年7月球磨川豪雨検証委員会』の開催について」http://www.qsr.mlit.go.jp/press_release/r2/20081901.html (2021年11月15日閲覧)。
- ³⁴ 小山智史「『川辺川ダム含め検証を』建設促進協、豪雨受け決議」『熊本日日新聞』2020年8月21日。
- ³⁵ 国土交通省九州地方整備局ホームページによる「『令和2年7月球磨川豪雨検証委員会』の設置について」http://www.qsr.mlit.go.jp/site_files/file/n-kisyahappyou/r2/20081901.pdf (2021年10月15日閲覧)。
- ³⁶ 国土交通省九州地方整備局八代河川国道事務所ホームページによる「第1回令和2年7月球磨川豪雨検証委員会 議事録」
http://www.qsr.mlit.go.jp/yatusiro/site_files/file/activity/kaisaijyokyo/20200929giziroku.pdf
(2021年11月20日閲覧)。
- ³⁷ 古川努「『川辺川ダムあれば越水9割減』熊本豪雨検証委で国が推計値公表」『西日本新聞』2020

年 10 月 7 日。

- ³⁸ 野方信助「球磨川治水で『民意問う』 蒲島知事、具体的手法示さず」『熊本日日新聞』2020 年 9 月 10 日。
- ³⁹ 熊本県ホームページによる『議事録』（人吉市・球磨郡／市町村長・議長）2020 年 11 月 3 日、3-10 ページを参考する。
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/125654.pdf>（2021 年 10 月 15 日閲覧）。
- ⁴⁰ 熊本県ホームページによる『議事録』（八代市／各団体）2020 年 10 月 16 日、6 ページを参考する。
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/119566.pdf>（2021 年 10 月 15 日閲覧）。
- ⁴¹ 熊本県ホームページによる『議事録』（市民団体）2020 年 10 月 20 日、5-6 ページを参考する。
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/119569.pdf>（2021 年 10 月 18 日閲覧）。
- ⁴² 野方信助「『川辺川ダム』19 日表明 蒲島知事 球磨川治水を転換」『熊本日日新聞』2020 年 11 月 19 日。
- ⁴³ 国土交通省ホームページ河道計画用語説明を引用する。
https://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/jiten/yougo/11.htm（2021 年 9 月 15 日閲覧）。

参考文献

- Barbara S. Romzek, and Melvin J. Dubnick, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, Vol. 47, No. 3, (1987), p. 227-238.
https://www.jstor.org/stable/975901?seq=1#metadata_info_tab_contents（2021 年 7 月 1 日閲覧）
- Charles, E. Gilbert, The Framework of Administrative Responsibility, The Journal of Politics, Vol. 21, No.3 (1959), p. 373-407.
https://www.jstor.org/stable/2127321?seq=1#metadata_info_tab_contents（2021 年 8 月 1 日閲覧）
- 河川法令研究会, 『よくわかる河川法』ぎょうせい, 2012.
- 梶原健嗣, 「過大な基本高水と河川の管理瑕疵: — 大東基準が生み出す, 『無責任の穴』—」『経済地理学年報』64 (2), 2018, 113-120.
- 岩崎忠, 『自治体の公共政策』学陽書房, 2013.
- 鏡圭佑, 「行政改革と行政責任: 日本における行政責任観の変遷」『同志社政策科学研究』19 (1), 2017, 371-386.
- 鏡圭佑「行政責任論における事例研究の必要性」『同志社政策科学研究』21 (1), 2019, 19-31.
- 金宗郁, 『地方分権時代の自治体官僚』木鐸社, 2009.
- 金井利之, 『自治制度』東京大学出版会, 2007.
- 今井照, 『地方自治講義』筑摩書房, 2017.
- 三田妃路佳, 「地方分権時代の河川事業休止と首長 — 川辺川ダム事業を事例として」『社会とマネジメント』6 (2), 2009, 107-143.
- 山口和也, 「住民の合意形成と地方紙 — 川辺川ダム計画中止をめぐって」石坂悦男（編著）『民意の形成と反映』, 法政大学現代法研究所, 2013.
- 山口二郎, 『自治と政策』北海道大学出版会, 2000.

- 山谷清志「行政の評価と統制」真淵勝，福田耕治，縣公一郎（編）『行政の新展開』法律文化社，2002.
- 七戸克彦「平成期河川立法・行政・司法の回顧（1）」『法政研究』86（2），2019，210-153.
- 松下圭一，新藤宗幸，西尾勝，『岩波講座自治体の構想 自治』岩波書店，2002.
- 新藤宗幸，『地方分権』岩波書店，2002.
- 真淵勝，『行政学』有斐閣，2009.
- 西尾勝，『行政学の基礎概念』東京大学出版会，1990.
- 西尾勝，「行政統制と行政責任」西尾勝，村松岐夫（編），『講座行政学 市民と行政 第6巻』有斐閣，1995.
- 西尾勝，『都道府県を変える！— 国・都道府県・市町村の新しい関係』ぎょうせい，2000.
- 西尾勝，『地方分権改革』東京大学出版会，2007.
- 西尾勝，『行政学』有斐閣，2008.
- 西尾隆，「行政のアカウンタビリティとその内在化：— 『応答的政府』への途 —」『年報行政研究』1998（33），1998，63-82.
- 曾我謙悟，『行政学』有斐閣，2013.
- 足立忠夫，『行政学』日本評論社，1971.
- 天川晃，「変革の構想 — 道州制論の文脈」誠三郎弥，佐藤大森（編），『日本の地方政府』東京大学出版会，1986.
- 天野雄介・城山英明，「第6章 建設省の政策形成過程」城山英明・鈴木寛・細野助博，（編）『中央省庁の政策形成過程 — 日本官僚制の解剖』中央大学出版部，1999.
- 土肥勲嗣，「川辺川ダム建設をめぐる政治過程」『九州法学会会報』0，2016，38-41.
- 土肥勲嗣，「川辺川ダム建設をめぐる政治過程 — ダム反対運動を中心として」『法政研究』71（4），2005，537-572.
- 畠山武道，「地方分権下における公共事業と評価手続」山口二郎（編），『自治と政策』北海道大学出版会，2000.
- 板井優，「暮らしの焦点 川辺川ダムによらない治水「計画」策定を」『前衛』857，2010，161-165.
- 片岡寛光，「行政責任の位相」『年報行政研究』（33），1998，1-26.
- 櫻井敬子，「一級河川管理における地方公共団体の関与について — 知事に対する意見聴取制度を中心に —」『筑波法政』筑波大学社会科学系（法学・政治学）22，1997，71-85.
- 村松岐夫「新公共管理法（NPM）時代の説明責任」『都市問題研究』51（11），1999，3-15.
- 国土交通省九州地方整備局，「ダムによらない治水を検討する場」議事録（第1回-第12回），2009年-2015年.
- 国土交通省九州地方整備局，「ダムによらない治水を検討する場」幹事会議事録（第1回-第5回），2011年-2013年.
- 国土交通省九州地方整備局，「球磨川治水対策協議会」議事録（第1回-第9回），2015年-2019年.
- 国土交通省九州地方整備局，「令和2年7月球磨川豪雨検証委員会」議事録（第1回），2020年.

**Responsibility as an Expression of Governor's Opinion in River Policy
— A Case of the Kumagawa River —**

PU, Wenshuo

The purpose of this paper is to identify the responsibilities that arise in the act of expressing the governor's opinion of river infrastructure development project and the actions of the responsibilities associated with this act.

Through the case study, the conclusion was drawn that since the governor has different discretionary powers for each responsibility, he will act according to the responsibility that has the least discretionary scope among his responsibilities.