

【学術研究論文】

環境政策統合の政策過程分析 —1997年河川法改正を事例として—

大野智彦

環境政策統合の実現に際しては、ある政策領域における既存の政策目的と新たに追加される環境目的との調整過程が重要になる。本研究では、他の政策領域で環境目的が追加された事例として1997年に行われた河川法改正に着目し、政策パラダイム転換に関する先行研究を手がかりとして、情報公開請求にて入手した公文書などにより環境政策統合の政策過程を分析した。その結果、(1)河川環境に関する2つの異なるアイデアが存在したこと、(2)主要アクターが推進したアイデアは治水・利水を主目的とする既存政策パラダイムとより整合的なもので、政策パラダイム転換が生じていたとは言い難いことなどを明らかにした。

キーワード：環境政策統合、河川法、河川環境、政策パラダイム、政策過程

1. はじめに

環境問題の複雑化、多様化を背景として環境政策統合への注目が高まっている（植田，2002；松下，2010；森，2013）。環境政策統合とは、環境政策以外の政策領域にも環境目的を組み込み、その配慮を要請する政策理念である¹⁾。

これまで、環境政策統合の概念整理（Lafferty and Hovden, 2003）や、各国の環境政策統合の状況に関する比較研究（Jordan and Lenschow, 2008）などが進められてきた。しかし、環境政策統合が政策理念として広く受け入れられているEUにおいてさえ、一般的な言説としては受け入れられているが、日常的な意思決定の局面ではその具体的な意味について合意されておらず（Jordan and Lenschow, 2010, p. 156）、実際の政策に重要な影響を与えるには至っていないとの指摘（Nilsson and Persson, 2017, p. 36）がある。

環境政策統合の実現に際しては、ある政策領域における既存の政策目的と新たに追加される環境目的との調整過程が重要になる。環境政策と他の公共政策とは、往々にしてその政策目的間にト

レードオフ関係がある²⁾。したがって、環境目的と既存の政策目的との調整の結果によって、ある政策領域において環境政策統合が実現する場合もあれば、既存の政策目標がそのまま引き継がれる場合もあるだろう。ところが、こうした環境政策統合の政策過程に焦点を当てる研究はNilsson（2005）やFeindt（2010）などに限られている。

本研究では、こうした環境政策統合の政策過程を解明する上で、環境政策以外の領域において環境目的が追加されたにもかかわらず、それが十分考慮されていないケースが散見される興味深い事例として、1997年に行われた河川法改正（以下、97年改正）過程に着目する。他の政策領域の政策目的に環境目的を組み込むという点に着目すれば、97年改正は環境政策統合の1つの典型事例である³⁾。従来の河川政策においては治水と利水が政策目的であったが、97年改正では「河川環境の整備と保全」（以下、環境目的）が治水、利水と並ぶ新たな政策目標として第1条の目的規定に追加された。この改正は、河川行政の明確な転換（田中，2011，278頁）や、諸法の「環境法化」の始まり（及川，2010，63頁；及川・武田，

2014, 42頁)と位置付けられている。ところが、97年改正後も各地でダム建設問題に象徴されるように環境破壊の懸念にもかかわらず、治水や利水を目的とした河川開発が進められ、環境目的が十分考慮されていない事例が散見される(宇沢・大熊, 2010; 関他, 2015)。これはまさに、先行研究で課題として指摘されていた一般的な政策目的のレベルでは環境が位置付けられているものの、具体的な実践においてそれが達成されていないという状況である。

なぜ97年改正において環境目的が追加されたにもかかわらず、その後の具体的な実践においてそれが達成されていないという状況が生じているのだろうか。本研究では、新たな政策目的が追加される際の既存の政策目的との調整過程に遠因があるのではないかと考え、97年改正の政策過程に着目する。後述するように、ある政策領域での支配的な認識としての政策パラダイム(Hall, 1993)は、全面的に新たなものへと置き換わるパラダイム転換が起きることもあれば、漸進的な変化に止まる「パラダイム進化」が起きることもあることが知られている(Skogstad, 2011)。他の政策領域への環境目的の追加が、当該政策分野にとっての漸進的な「パラダイム進化」にとどまる場合、環境目的と具体的な実践の間に齟齬が生じると考えられる。

97年改正について既往研究の多くは、それをパラダイム転換に相当するような大規模な転換だと捉えている(例えば、三田, 2008; 及川, 2010; 田中, 2011; 及川・武田, 2014)。しかし、97年改正を論じた茅野(2011)は、河川技術官僚にとっては従来の治水という政策目的が至上目的であり、それゆえ環境目的は副次的なものに止まり、河川行政の転換とは言い難いと指摘している。ただし、同研究ではアジェンダ設定の段階に重きが置かれており、それ以降の政策内容が具体化されていく立法過程は、審議会のメンバーや答申内容を除きほとんど言及されていない。三田(2008)は97年改正を政策転換として論じ、河川審議会の答申から環境目的を追加するというアイデアが出された時期を特定した上でその背景にあるマクロな政治、社会経済状況を明らかにしているが、

新たなアイデアが制度化される過程については論じられていない。アジェンダ設定や一般的な河川技術官僚の環境への認識、マクロな政治、社会経済状況が重要であるのは確かだが、河川法に環境目的を追加するという抽象的な政策アイデアがどのような過程を経て制度化されて法改正に至ったのか、その過程における具体的な論点や関連するアクターの認識を明らかにすることもまた重要である。これは、既存の政策目的と環境目的の調整という環境政策統合が抱える課題を検討する上でも、重要な作業となる。そこで本研究では、新たに情報公開請求によって入手した資料を活用しつつ、97年改正で環境目的が追加された際の論点と、関連するアクターの環境に対する認識を審議会、省庁間調整、国会審議の記録をもとに明らかにする。分析の対象とするアクターは、審議会においてはその構成員、省庁間調整においては関連した省庁、国会審議においては各政党とする⁴⁾。

以下ではまず、環境政策統合や政治学に関する先行研究を踏まえて、政策パラダイムの変容⁵⁾としての環境政策統合の政策過程に関する分析枠組みを整理する。分析対象として用いる資料について述べたのち、既存パラダイムに代わる新たな政策アイデアとその推進者、政策アイデアの制度化の過程における論点と関連するアクターについて述べる。それらの結果を踏まえて、結論では環境政策統合の実質化に向けて97年改正の分析から得られた示唆をまとめる。

2. 先行研究

2.1 環境政策統合研究における政策過程分析

環境政策統合研究に関する包括的レビューを行ったJordan and Lenschow(2010)は、環境政策統合のプロセスを分析する観点を(1)制度的観点、(2)政治的観点、(3)認識的観点到整理している。

とりわけ認識的観点は、97年改正過程を分析する上で重要となる。これは、政策統合の過程に関与するアクターの行動を規定する、特定の参照枠組みや、ある政策領域での思考様式を規定する一連のアイデアに注目する視点である。97年改正に関する先行研究(茅野, 2011)や建設省の河川環境行政に関する先行研究(田中, 1997)は、

いずれも「河川環境」に対する政策当局の認識に着目した議論を展開している。「環境」という多義的な概念が政策過程でどのように認識されていたのかは、環境政策統合を検討する上で重要である。しかし、97年改正過程で「環境」が諸アクターによってどのように認識され、議論されていたのかは未解明のままである。

2.2 政治学における認識的観点からの政策過程分析

近年の政治学における政策過程研究では、「構成主義的転回」(西岡, 2011)と称されるように、アイデアなど認識的観点に着目した研究が盛んに行われている。ここでアイデアとは、共有された信念(Goldstein, 1993)を指す。論者によって細かな区分の仕方は異なるものの、アイデアには世界観や道義的信念などの規範的側面と、因果的信念などの具体的かつ技術的側面が存在することが共通して指摘されている(Goldstein and Keohane, 1993; 久保, 1997, 2頁)。

一連の認識的観点からの政策過程研究の中で、本研究が手がかりとするのがHall(1993)を端緒とする政策パラダイムの変容と大規模政策転換に関する研究である。環境政策統合は、ある政策領域の基本的な政策目的が変化するという意味においてパラダイム転換ともいえる大規模な政策転換を求めるもの(森, 2013, 22頁)として捉えることができる⁶⁾。

政策パラダイムとは、政策目標や手段、取り上げられる問題の性質を特定するアイデアや基準の根本的フレームワーク(Hall, 1993, p. 279)を指す⁷⁾。これは、科学研究におけるパラダイム(Kuhn, 1962)と同様に、政策アクターに埋め込まれ、自明とされているがゆえに、政策過程に大きな影響を及ぼす(Hall, 1993)。様々な異なるアイデアが存在する中で、広く共有され、自明とされることで最も影響力を持った一連のアイデアが政策パラダイムとなる(Baumgartner, 2014)。

2.3 政策パラダイム変容と政策転換のメカニズム

政策パラダイム変容と政策転換に影響を与えることが指摘されている要因は、次の4つに整理す

ることができる。

第1に、既存の政策パラダイムが引き起こす諸問題の蓄積である。Hall(1993)は、政策パラダイム転換と政策転換のプロセスを次の3段階に整理した。現行の政策によって生じる不合理が蓄積されていくと、まず第1段階として政策手段の設定が変更され、それが成功しなかった場合に第2段階として政策手段の設定と政策手段自体の変更がなされる。それでもさらに政策の失敗が続いた場合、第3段階として政策手段の設定と政策手段に加えて政策目標自体が変更される。そして、この第3段階の変化を政策パラダイムの転換とした。すなわち、既存パラダイム下での政策の失敗が積み重なることで既存パラダイムの限界が認識され、新たな政策パラダイムへの転換が生じる(秋吉, 2007)。97年改正を論じた三田(2008)は、このHall(1993)の政策転換の枠組みにおける政策パラダイム転換に相当する第3段階の変化として97年改正を位置付けている。

しかし、Oliver and Pemberton(2004)が指摘するようにHall(1993)のモデルにおける第1段階と第2段階の変化が起きた場合でも、必ずしも第3段階の政策パラダイム転換が生じるわけではない。新たなアイデアが制度化されていく過程で、全く新しい政策パラダイムへ置き換わるパラダイム転換ではなく、新たなアイデアが部分的に既存の政策パラダイムに取り入れられる「パラダイム進化」が生じる場合もある⁸⁾。

第2に、アイデア自体の特徴である。複数存在するアイデアの中からどのようなアイデアが政策パラダイムになるのかは、その説得力(秋吉, 2007, 62頁)や実現可能性(Daigneault, 2015)があり支持が得られるか否かなど、アイデア自体の特徴が影響を与える。

第3に、アイデアを主導するアクターである。アイデアはそれ自体が自動的に政策に影響を及ぼすわけではなく、その推進アクターを通じて具体的な政策に影響を及ぼすことになる(Berman, 2013)。政策パラダイムの変容やその制度化の過程では、専門的知識を有する認識コミュニティや当該政策案の立案を行う政策担当部局において、どのようなアイデアが共有され、支持され

るかが重要となる（秋吉，2007；渡邊，2015）。

第4に、制度が及ぼす影響が、2つの側面において指摘されている。1つは、既存の制度が与える影響である。どのようなアクターが政策過程に関与できるのかを規定する制度が影響を与えることや、過去の政策や制度が「政策遺産」として現状維持的な方向へ影響を与える（Hall，1993；秋吉，2007）ことが指摘されている。

もう1つの側面として、アイデアは、制度化されることによって政策パラダイムとしての影響力を持つことも指摘されている（秋吉，2007）。本研究が対象とする97年改正の場合、アイデアの制度化は法制化をもって行われる。通常、法改正は審議会への諮問・答申、他省庁との調整などを経て国会に提出され、国会審議を経て可決されることで実現する（松下，2002，133頁；倉阪，2012，73-74頁）。それぞれのプロセスを分析する上で注目すべき点は、先行研究において次のとおり指摘されている。

審議会については、秋吉（2007）がアイデアの制度化プロセスとして審議会のメンバー構成や、そこでの議論を詳細に分析している。

環境政策統合の実現に向けては、省庁間の調整が重要であることが指摘されてきた（松下，2010）。それは、行政学において長年研究が積み重ねられてきた領域でもある（今村，2006；牧原，2009）。各省庁との調整は、特に法案の所管が複数の省庁にまたがる場合、困難なものとなる。他の政策領域に環境目的を位置付ける環境政策統合の場合、必然的に環境省とその他の省庁の調整が求められる。そうした場合、交渉の結果として「覚書」が省庁間で交わされることがある。牧原（2009）によれば、所管が重複する場合、双方にとって中核的な所管事項である場合には法令などの公式の下位規範が作成されるが、一方にとって中核的ではない場合に覚書に代表されるより非公式の文書が作成される。牧原（2009）は覚書にどのような事項が盛り込まれているのかを分析することを通じて、1964年の新河川法制定をめぐる省庁間の調整を明らかにしている。通常、省庁間の調整は外部から直接観察することが難しいが、このような覚書の性質を利用することで事後的に

各省庁が支持したアイデアやその調整の帰結を推定することができる。

国会での法案審議については、与野党がそれぞれどのようなアイデアを支持し、影響力を行使しているのが重要となる。法案の国会提出に際しては与党の事前審査を経る必要があり、提出法案へは与党の政策選好が強く反映される（久米他，2011，206頁）。国会に提出された法案はまず委員会に付託され、中心的な審議が行われる（久米他，2011，200頁）。委員会審議において、少数派の野党による法案の修正案や対案が提出されることがあるが、いずれも成立が困難なことは明らかであり、野党が自らの主張を有権者に表明する行為に過ぎないとの指摘がある（増山，2006）。こうした先行研究から、国会において多数を占める与党による支持がなければ、あるアイデアが法制化され影響力を及ぼすことは難しいといえる。

一連の先行研究を整理すると、政策パラダイムの変容と政策変化のメカニズムを分析するにあたっては、(1)既存パラダイム下での問題の蓄積、(2)アイデア自体の特徴、(3)アイデアを主導するアクター、(4)制度の影響、とりわけ、その制度化の過程における審議会、省庁間調整、国会審議に着目して分析を進める必要がある。

3. 分析対象

先行研究の整理を踏まえ、本研究では次の2つの分析を行う。第1に、河川政策における既存政策パラダイムと、河川環境に関するアイデアの特徴やその主たる推進アクターを明らかにする。分析に際しては、河川政策に関連した先行研究や行政資料を用いる。

第2に、河川環境に関するアイデアが制度化される過程を、先行研究の整理に従い、(1)審議会、(2)省庁間調整、(3)国会審議に着目して明らかにする。本研究では、97年改正の直接的契機となった1996年6月の河川審議会答申の提出後から、法案成立に至る1997年5月までの期間を主たる分析対象とする。

審議会や省庁間調整の分析に際しては、97年改正に関連した審議会の議事録や、省庁間の覚書などを用いる⁹⁾。これら公文書は、筆者の知る限

りウェブサイト上などで一般には公開されていない。そこで本研究では、情報公開請求制度を利用して以下の公文書を新たに入手した。先行研究において本研究が対象とする法改正の詳細な過程が十分明らかにされていないのは、分析視角の違いのみならず、こうした資料的制約による部分も大きいと思われる。

1. 1996年度河川審議会総会議事録(第70～74回)
2. 河川審議会河川制度小委員会議事録・議事資料(第1～5回)
3. 河川法改正に際して建設省と環境庁で交わされた覚書(1997年2月28日付)
4. 河川法改正に際して建設省と農林水産省で交わされた覚書(1997年2月28日付)
5. 97年改正に関する内閣法制局による法令案審議録

国会審議の分析に際しては、議事録¹⁰を主に用いた。国会議事録からは顕在化した限られた議論や対立しか把握できないという限界はあるものの、関係者が公になることを了解した意見や見解の相違は把握することができる(増山, 2009, 48頁)。内閣提出法案には与党の政策選好が強く反映されると考えられ(久米他, 2011)、それに対する賛否から各政党の推進する政策アイデアを推定できる。したがって、これらの資料から環境目的の追加をめぐる論点と与野党議員の環境認識を明らかにする。その他、官報や上述の法令案審議録に収蔵されている国会審議用資料を適宜用いた。

なお、97年改正に関しては環境目的の追加以外にも、住民参加制度や水路兼用河川制度など大きな論点が複数あったが、環境政策統合を主題とする本研究においては、環境目的の追加に焦点を当てて論じることとする。後述のとおり環境目的の追加と関連する部分について住民参加制度にも言及するが、論点は多岐にわたるため紙幅の都合で全てを論じることとはできない¹¹。

4. 結果 (1) 既存パラダイムの不安定化と「河川環境」をめぐる2つのアイデア

4.1 治水・利水を主目的とした既存パラダイム

河川政策に関する基本法である河川法は、治水対策を主目的として1896年に制定された。戦後、

急増した水需要に対応すべく、新たに治水と利水を目的とする河川法が1964年に制定された。ほぼ時を同じくして1957年には多目的ダム法、1961年には水資源開発促進法が成立し、治水・利水の双方を目的とする多目的ダム建設のための法的枠組みが整備される。以降、規範的側面として治水・利水を目的とし、具体的・技術的側面として多目的ダム建設を想定するアイデアが、河川政策の政策パラダイムとして定着する。

4.2 公共事業批判における「河川環境」への注目：自然保護アイデア

しかし、治水・利水パラダイム下での河川政策は様々な問題も抱えていた。その典型例が、ダムなどの大規模治水・利水事業が引き起こす地域社会、環境への悪影響である(帯谷, 2004)。長良川河口堰の建設の是非をめぐる社会的論争を契機として、1990年代に河川環境への社会的注目が高まりを見せる(茅野, 2011)。そして、既存の治水・利水パラダイムに基づいた河川政策を批判し、河川環境の保護を求める主張が盛んになされるようになる。

1990年代は環境破壊のみならず、財政赤字の増加や都市部への恩恵の少なさといった様々な観点から公共事業に対する疑問の目が向けられ、有権者の公共事業への不信感が高まっていた時期でもある(三田, 2001)。そうした有権者の意識は、選挙を通じて政治家の行動にも影響を与える(三田, 2008)。当時の自民党を中心とした与党が中心となり、公共事業見直しが行われ、数多くの治水・利水を目的とした河川事業がその対象となった。

こうした一連の公共事業批判は、明らかにこれまでの治水・利水パラダイムとは異なるアイデアに基づいたものであった。規範的側面では、治水・利水目的のみを自明視することに懐疑的で、開発行為から現存する河川環境を保護することを重視する。具体的・技術的側面では、ダムや可動堰といった大規模な治水・利水事業が河川環境に不可逆な悪影響を与えることが問題視され、そうした治水・利水手段の妥当性に対して疑問が呈されていた。以下では、こうした河川環境に関する考え方を「自然保護アイデア」と呼ぶことにする¹²。

こうした自然保護アイディアは環境保護団体などによって推進されるが、それは非公式な意見交換や定期的勉強会を通じて建設省内部にも直接的に伝えられた（日本自然保護協会，2002，138-139頁；茅野，2014，133頁）。

4.3 建設省内部における「河川環境」への注目：環境整備アイディア

一方で、建設省内部における「河川環境」への注目は、長良川河口堰問題よりも早い時期に端を発する。そしてそれは、公共事業批判に端を発する自然保護アイディアとは異なる河川環境に関するアイディアに基づいたものであった。

治水・利水パラダイムに基づく1964年河川法改正の直後から、河川行政の担当部局である建設省河川局での河川環境への取り組みは始まる。その端緒となったのは、1969年の都市河川環境整備事業である。都市河川の水質改善のために他の河川から浄化用水を注水する事業や、都市部での公園、緑地の不足を背景として河川敷に公共の空地を確保し、河川景観の美化を図る事業が行われた（高秀，1968）。

これらの事業は、河川環境整備事業（1974年）、河川環境対策室の設置（1989年）、河川環境課の設置（1995年）など一連の河川環境に関する施策に引き継がれる。1990年代には、コンクリートによる画一的な河川整備に対する反省として、生態系に配慮した多自然型川づくりが行われるようになる（関，1994）。

こうした河川環境事業を行う中で、河川法の目的に環境を追加することは早い段階から議論されていた。97年改正時に河川局長を務めた尾田（1997）によれば、河川法の目的に「環境」を加えることは河川局にとって悲願の1つであったという。高度成長期に河川敷が開発の圧力にさらされた際、河川環境が法の目的に規定されていないがために河川の保全に苦慮した例を挙げて、1985年ごろには専門官会議の場で法改正が話題となっていたこと、河川局長に就任した際には河川法を改正し、環境を目的に加えると強く決意したことを回顧している（尾田，2007）。他の河川局長経験者も同様に、河川法に環境目的を導入すること

は以前から検討されていたと述べている¹³⁾。

以上の概観から、建設省内部では河川環境に関して次のようなアイディアに基づいた取り組みが長年にわたって進められてきたといえる。すなわち、規範的側面では水質や河川空間の利用などが河川環境の課題として認識され、具体的・技術的側面では導水による水質改善、河川敷整備や河川改修時の生態系への配慮などが想定されている。以下では、こうした考え方を「環境整備アイディア」と呼ぶことにする。

河川政策において河川環境への配慮を要請するという最も基本的な方向性では自然保護アイディアと共通するが、河川環境として具体的に認識されている要素やその課題、解決のための政策手段において自然保護アイディアとは異なる。とりわけ、自然保護アイディアで河川環境悪化の原因と認識されているダムなどの建設について、環境整備アイディアの中では明示的に触れられていない。

5. 結果 (2) アイディアの制度化

5.1 審議会

1996年6月の河川審議会答申「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」を受けて建設省内で河川法改正に向けた実務的な検討がスタートし、河川審議会の下に設けられた河川制度小委員会において法改正の具体的な検討が進められることとなる（瀬野，1997）。同答申は、1997年から始まる第9次治水事業五カ年計画の策定のために、1994年に建設大臣が行った諮問に対するものである。答申に至る議論の中では、これまでの河川管理システムが公共事業見直し、環境問題への対応などの課題にどう対処すべきかの観点から、単に五カ年計画の中で何を行うのかというルーチン的議論を超えた河川行政のあり方についての根本的議論が交わされた（松田，2007）。その結果出された答申の中では、21世紀に向けた河川整備にあたっての基本認識として、(1)流域の視点の重視、(2)連携の重視、(3)河川の多様性の重視、(4)情報の役割の重視の4点が挙げられた。

この答申をさらに具体化した1996年12月の河川審議会提言「社会経済の変化を踏まえた今後

の河川制度のあり方について」において、河川法の目的に「環境」に関する事項を明記することが提言される¹⁴⁾。この提言は、河川審議会河川制度小委員会で同年7月から12月にかけて5回にわたって議論されたものである。

同委員会の構成メンバー全13名¹⁵⁾のうち最も多いのは大学に所属する研究者(6名)で、そのうち河川工学が4名、行政法が2名となっている。その他、元建設省職員(2名)、元環境庁職員(1名)、マスコミ関係者(2名)などが委員を務めた。

同委員会では第1回でこれまでの河川事業の現状と課題が取り上げられ、第2回以降に具体的な制度について検討が行われていた。このうち、河川環境に関する発言があったのは主に第1回、第3回、第4回である。

第1回の審議では、建設省側から治水、利水、環境の各領域における現状と課題が具体的な事例と共に紹介された(表1)。興味深いのは、治水、利水の領域において、千歳川放水路や長良川河口

堰などその事業の是非について社会的論争を引き起こした事例が取り上げられている点である。これらはいずれも、自然保護アイデアにおいては河川環境の問題として取り上げられていた事例である。しかし建設省は、これらの事例を治水や利水事業の実施に関する課題として認識していた。

河川環境に関連しては荒川将来像計画、多摩川水系平井川における多自然型川づくり、鶴見川流域懇談会の事例が紹介されている。これらの事例は、いずれもある程度河川改修が行われた都市部の河川であり、現存する河川環境の保全というよりも、環境の再生や創出に力点が置かれている。

第1回審議資料では、「河川環境等に関する現状と課題」と題してさらにいくつかの河川環境に関する事例が紹介されている(表2)。ここに挙げられている事例は都市部に限定されていないが、環境の再生や創出に関する事例が主である。これまで建設省において河川環境事業として取り組まれてきた事例が、河川環境に関する代表的事例として位置付けられている。

表1 「現状と課題」において取り上げられた事例と論点

論点	
<u>治水関連</u>	
斐伊川放水路	放水路予定地区及び周辺の住民が他地域の洪水対策の犠牲となること
甲突川	文化財保護との調整
千歳川放水路	農業・漁業への影響、地下水枯渇の環境影響
一の坂川	天然記念物「山口ゲンジボタル」の保護、歴史的景観保存
<u>開発関連</u>	
長良川河口堰	治水・利水上の必要性、環境影響
苦田ダム	水没地権者数が多い
細川内ダム	環境破壊、村の衰退
宮ヶ瀬ダム	地元との厳しい対立関係
ダム等事業審議委員会について	記載なし

注) 河川制度小委員会第1回資料、議事録をもとに著者作成。

表2 「河川環境等に関する現状と課題」に挙げられた項目

河川環境工事の事例	松浦川桃の川地区多自然型川づくり 最上川水系誕生川の多自然型工法による再改修計画 鶴川河口部の干潟再生 淀川のワンド(入江)づくり
許可工作物の申請に対する指導例	上の沢川・上の沢頭首工への魚道設置
油流出事故の対応	
水と緑のネットワーク	農業用水路等を活用した水環境改善 河畔林・ダム湖畔林の保全
不法係留、4WD車、水上バイク等への対応	

注) 河川制度小委員会第1回資料、議事録をもとに著者作成。

河川法の目的に環境を新たに位置付けることは、第3回において建設省から提案される。その後、既存の治水、利水という政策目的と新たに追加しようとする環境目的の優先順位付けに議論が集中する。例えば、治水、利水、環境のプライオリティの取り方をどう考えるのかといった指摘¹⁶⁾や、環境が「何を意味するのか分からないと、また人によって勝手に解釈をされますと、かえって収拾がつかないのじゃないか」¹⁷⁾、治水、利水、環境に関する価値の序列を客観的に決めることが可能なのか¹⁸⁾など、望ましい環境に関する認識が多様な中でいかに河川行政を進めていくのか懸念する発言が委員からなされる。これに対して建設省は、「個々の河川ごとに具体の事例で議論をしますと、それぞれの解が出てくるのではないかなど、各河川での合意形成が重要であるとの考え方を示す。

こうした考え方は、主に第2回で議論された新たな河川計画制度にも反映されている。第2回資料では、ある地点での河川環境のあり方は水系全体の治水、利水との関連で考える必要があり、個別事業の実施段階では十分な検討ができない場合もあると指摘されている。その上で、「水系全体の治水、利水及び環境の河川の総合的な管理を進めるため、いかに各地域の意見を反映しつつ、治水、利水及び環境の河川整備を進めていくかが現在課題となっている」¹⁹⁾として、環境配慮の実現や、治水、利水との調整の手段として地域意見の反映を位置付けている。

こうした議論を経て取りまとめられた提言では、①河川環境の保全と整備を求める近年の国民のニーズに応える、②河川工事全体における環境関連事業の割合が高まっている、③河川内の生態系等の自然環境の保全、河川のうるおいのある水と緑の景観や風致の整備が既存の政策目的では捉えきれないといった背景から、河川法の目的に「環境」に関する事項を位置付けることが必要とされた。同時に、河川計画制度を改正し、計画策定に際して地域住民の意向を反映するための手続きを制度的に導入すべきであるとの指摘がなされた。

5.2 省庁間調整

河川審議会の答申を受け、河川法改正作業は具体化する。既に1996年5月から実務レベルでの法改正に向けた議論が行われてきたが、同年11月5日に河川法準備室がスタートし、12月4日の河川審議会答申を受けて、省外との調整が本格化する（瀬野、1997）。

省庁間調整の過程で、建設省は農林水産省と環境庁の間でそれぞれ4通の覚書を結ぶ（表3、4）。しかし、覚書に記された内容は、対農林水産省と対環境庁とで対照的なものであった。

環境庁との間で交わされた覚書（表3）は、環境保全の観点から可能な限り環境庁が関与しようとするものである。例えば、事務次官間での覚書には河川整備基本方針や河川整備計画の策定や変更に際して環境庁長官との協議（項目2、4）や、それに対する環境庁長官意見への建設大臣の真摯な対応（項目3、5）が確認されている。

河川局長と自然保護局長・水質保全局長間の覚書では、河川整備計画策定過程における環境配慮の観点からの関係者の関与を具体的に確認（項目5、6、7、8）し、二級河川においても同様の配慮を行うことを確認（項目4）している。

さらに同覚書では河川法の目的に環境が追加されたことをもって環境庁が「河川の存する地域を含め、環境の保全に関する行政を推進することを妨げるものではない」ことが確認されている（項目16）。そして、「河川環境の保全と整備」の観点から、建設省の既存の省令、通達、河川工事を必要に応じ見直すことを確認している（項目1、11）。環境保全の観点からの環境庁の関与は覚書で確認されるにとどまり、法案自体が変更されることはなかった。

他方で、農林水産省との間で交わされた覚書（表4）は「河川環境の整備と保全」を限定的に捉えようとするものであった。両省にまたがる環境課題を細分化して双方の担当領域を明確にするもので、象徴的なのは、河川局長と構造改善局長・林野庁長官・水産庁長官との間で交わされた覚書である。ここでは河川環境とは河川区域内の「環境」であり、具体的には①河川の水量水質、②河川区域内における生態系、③河川区域内におけるアメ

表3 建設省と環境庁の間で交わされた覚書

	建設省側担当	環境庁側担当	項目数
1	事務次官	事務次官	5
	<p>2. 建設大臣が、改正後の河川法（以下「改正法」という。）第16条の規定に基づき河川整備基本方針を定め、又は変更するにあたっては、あらかじめ環境庁長官と協議しなければならないこと。</p> <p>3. 環境庁長官が、環境の保全を図るため必要があると認めるときで、建設大臣に改正法第16条に規定する河川整備基本方針の変更を検討するよう意見を述べた場合には、真筆に対応すること。</p> <p>4. 建設省は、改正法第16条の2の規定に基づき河川整備計画を定め、又は変更するにあたっては、あらかじめ環境庁長官と協議しなければならないこと。</p> <p>5. 環境庁長官が、環境の保全を図るため必要があると認めるときで、建設大臣に改正法第16条の2に規定する河川整備計画の変更を検討するよう意見を述べた場合には、真筆に対応すること。</p>		
2	河川局長	自然保護局長 水質保全局長	19
	<p>1. 建設省は、今回の法改正により、「河川環境の整備と保全」を目的に追加することに伴い、「河川環境の整備と保全」の観点から、河川法に基づく諸規制等の実施のあり方について真摯に検討し、政令、建設省令、通達等の制定又は見直しを行うこと。また、建設省令、通達等の制定又は見直しを行う場合には環境庁と連絡調整を図るものとする。</p> <p>4. 都道府県知事が、改正法第16条又は第16条の2の規定により、二級河川の河川整備基本方針又は河川整備計画を定めようとするときは、都道府県の河川担当部局は、環境担当部局と連絡調整を図るものとする。また、建設省はこの旨、通達により指導すること。</p> <p>5. 改正法第16条の2第3項及び第4項の「必要があると認められるとき」には、「河川環境保全上、問題があると認められるとき」が含まれること。</p> <p>6. 改正法第16条の2第3項の「河川に関し学識経験を有する者」には、「環境に関し学識経験を有する者」が含まれること。</p> <p>7. 改正法第16条の2第5項の規定に基づき都道府県知事又は市町村長が意見を聞かれた場合には、当該都道府県又は市町村の河川担当部局は環境担当部局と連絡調整を図るものとする。また、建設省はこの旨、通達により指導すること。</p> <p>8. 河川法第16条の2第5項の「都道府県知事又は関係市町村長」には、環境の保全の観点から関係を有する都道府県知事又は市町村長が含まれること。</p> <p>11. 建設省は、今回の法改正により、「河川環境の整備と保全」を目的に追加することに伴い、「河川環境の整備と保全」の観点も含め、既存の工事実施基本計画に位置付けられた河川工事について、必要に応じ、河川整備計画の策定を通じて見直しを行うこと。</p> <p>16. 改正法第1条の規定をもって、環境庁がその所掌事務及び権限に基づき、河川の存する地域を含め、環境の保全に関する行政を推進することを妨げるものではないこと。</p>		
3	河川局長	自然保護局長	1
4	河川環境課長	野生生物課長	1

注) 各覚書より著者作成。左列の数字は、各覚書を識別するために1通ごとに付した番号。覚書の具体的内容は、本文中で言及した項目のみを抜粋している。各項目に付された番号は、覚書中の項目番号と対応させている。

ニティ、景観及び親水のような内容（項目3）と確認されている。その上で、新たに追加された環境目的が、農業用水路やその関連施設自体、あるいはその使用様式には及ばないことが確認されている（項目1, 2, 4, 5）。

5.3 国会審議

これらの調整を経た河川法案は与党による了承²⁰⁾を経て政府から国会へ提出され、1997年4月23日から衆議院建設委員会で議論されることとなった。衆議院での審議においては、民主党からも河川法の改正案（以下、民主党案）が提出さ

れた²¹⁾。この民主党案は、長良川河口堰反対運動の中心的人物であった天野礼子氏や水源開発問題全国連絡会が共同で検討を行ったものである（瀬野、1997；天野、2001）²²⁾。

天野氏らは民主党を通じて「公共事業コントロール法」の法案提出準備を進めている際に、建設省が河川法改正を検討していることを知り、民主党からも改正案を提出することにした（天野、2001）²³⁾。民主党案は、河川環境への負荷を最小限にとどめることを原則としており、自然保護アイデアが色濃く反映されたものであった²⁴⁾。第1条では、河川を「豊かな自然と水循環の下で多

表4 建設省と農林水産省の間で交わされた覚書

	建設省側担当	農林水産省側担当	項目数
1	事務次官	事務次官	2
2	河川局長	構造改善局長 林野庁長官 水産庁長官	56
	<p>1. 河川指定及び河川区域の指定は、河川法上、河川の総合的な管理の観点から行うものであり、「河川環境の整備と保全」のみを目的として行うものではないこと。 また、「河川環境の整備と保全」の対象は、河川区域内の環境に限定されるものであること。 したがって、土地改良区等により管理されている農業用排水施設について「河川環境の整備と保全」のみを目的として、河川指定し、又は河川区域の指定を行うことができないものであること。</p> <p>2. 今回の改正後の河川法（以下「法」という。）の目的の改正により、水利使用（その変更を含む。）において、利水者に新たな規制若しくは義務を課し、又は従前の規制若しくは義務を強化することはないこと。</p> <p>3. 「河川環境」とは、河川区域内の「環境」であり、具体的には以下のような内容であること。 ①河川の水量水質 ②河川区域内における生態系 ③河川区域内におけるアメニティ、景観及び親水</p> <p>4. 現在使用している施設が「河川環境」に適合しないと判断される場合であっても、そののみをもって改築命令等を行わないこと。</p> <p>5. 今回の法の目的改正により、新たに水利使用の許可を得ようとする構築物に係る情報提供項目として、河川環境に関するデータを新規項目として追加し、又は従来項目に追加して盛り込むことのないこと。このことは、既に水利使用の許可を得ている構築物（更新の場合を含む。）についても同様とすること。</p>		
3	水政課長 河川計画課長 河川環境課長	計画部地域計画課長 建設部設計課長 建設部水利課長	5
4	水政課長 河川計画課長 治水課長	計画部地域計画課長 水産庁漁港部計画課長	3

注) 各覚書より著作作成。左列の数字は、各覚書を識別するために1通ごとに付した番号。覚書の具体的内容は、本文中で言及した項目のみを抜粋している。各項目に付された番号は、覚書中の項目番号と対応させている。

様な生物の生命をはぐくむ母胎」と位置付け、「多様な河川環境を健全な状態に保全して将来世代に引き継ぐことが現代の世代の責務であるという観点から、流域の自然的、社会的、文化的特性に応じて水系ごとに河川の整備、適正な利用、周辺環境の保全との調和」を図ることを法の目的として追加している。その上で、水系ごとに専門家からなる水系委員会の設置や公聴会の開催を義務付けるといった内容になっている。

この民主党案に対して、建設省と自民党は反対の立場をとる。とりわけ国会での議論において認識の相違が見られたのは、既存の治水・利水パラダイムにおけるダム建設という手法についてである。民主党側は質疑の大部分においてダムなどの公共事業批判を述べるが、建設省と自民党側は既存のダム建設の意義を述べる。

この点が最も明確に現れているのが、法令案審議録に収蔵された国会審議用の想定問答集である。この中では既存の治水・利水という政策目的と環境目的との関係について、「それぞれの目的を対立概念で捉えるのではなく、総合的な河川管理が確保できるように、個別河川ごとの河川環境の状況や治水安全度を踏まえ、地域の意向を反映しつつ、ケースバイケースで適切に判断すべき²⁵⁾」としている。しかし、ダムや放水路の建設に関しては「人命、財産を自然災害から保護する上で不可欠なもの」との前提に立ち、「環境を含めた治水・利水の総合的な管理を行うことが重要と考えており、環境に影響があるからといって中止を求める御意見は適当でない²⁶⁾」としている。

2日間の審議を経た上での採決の結果、与党の反対により民主党案は否決され、与党の賛成によ

り政府案は修正されることなく原案どおり可決された。その後、衆議院本会議（5月13日）、参議院建設委員会（5月22日、27日）、本会議（5月28日）においても与党の賛成により政府案が原案どおり可決され、河川法の改正が行われることとなった。

6. 結論

以上で明らかになった97年改正の政策過程を、先行研究で指摘されていた政策パラダイム変容に影響を与える要因と照らし合わせると、次のように整理できる。第1に、環境目的を追加するという新たなアイデアが登場した背景に既存の政策パラダイムが引き起こす諸問題の蓄積があったという点は先行研究と合致するが、何を既存パラダイムの問題と捉えるのかについて異なる2つのアイデアが存在していた。多くの先行研究では自然保護アイデアが97年改正の契機とされてきたが、それとは異なる環境整備アイデアが以前から建設省内で継承され、その延長線上に97年改正が位置付けられていた。

第2に、アイデア自体の特徴という点で、環境整備アイデアと自然保護アイデアは大きく異なるものであった。とりわけ、治水手段としてのダムは経路依存的にロックインされており（大野，2015）、それを否定する自然保護アイデアは政策当局にとって受容可能性の低いものであったと考えられる。

第3に、アイデアの推進アクターである。制度化のいずれの段階においても環境整備アイデアが所管省庁としての建設省や、与党としての自民党に支持されていた。審議会では、建設省が提案する環境整備アイデアに沿った形で河川環境に関する議論が進められた。省庁間調整の結果として河川環境保全を担保するための環境庁の関与が覚書にとどまる限定的なものとなり、河川区域内の環境として限定的に定義されるなど建設省による環境整備アイデアが具体化されていった。さらに、国会審議では民主党から自然保護アイデアに基づく対案が出されるものの、与党である自民党は建設省による環境整備アイデアに基づく改正案を支持し、それが採択された。審議会、

省庁間調整、国会審議に至る政策アイデアの制度化のいずれの段階においても、建設省や与党である自民党は既存の治水・利水パラダイムとより統合的で実現可能性のある環境整備アイデアを推進し、自然保護団体や野党である民主党が推進しようとした自然保護アイデアが制度化されて影響力を持つには至らなかった。

第4に、「政策遺産」としての影響が指摘されていたように、最終的には、既存の政策や制度に適合的な環境整備アイデアが制度化され、政策パラダイムとして影響力を持つに至った。

以上から、97年改正における環境目的の追加は、多くの先行研究において指摘されていたような政策パラダイム転換に相当する政策転換とはいえない。むしろ、既存の治水・利水パラダイムにおける具体的政策手段であるダムを否定せず、既存パラダイムと整合性のある環境整備アイデアを新たに政策パラダイムに追加する「パラダイム進化」であったといえる。こうした点は、茅野（2011）の指摘と重なる部分が多いが、本研究では政策アイデアが具体的な制度となる過程を新たな資料によって解明することで、その指摘を裏付けることができた。

アイデアの制度化の過程における河川環境の定義や位置付けをめぐる議論の中で注目すべきは、それを地域の状況に応じて定義していくべきであるとの建設省側の意見表明である²⁷⁾。各地域において河川環境をどのように認識し、位置付けるのかを重視すべきとの主張は、先行研究が認識的観点の重要性を指摘している点からも興味深い。97年改正では河川ごとに策定される河川整備基本方針と河川整備計画からなる新たな河川計画制度を導入することとし、より具体的な河川整備の内容を定める河川整備計画の策定段階で「関係住民意見の反映」のための手続きが定められた。ただし、そうした各地域での河川の治水、利水、環境をめぐる議論の場としての流域委員会等に対しては、近年、その形骸化が指摘されている（大野，2012）。環境政策統合の実質化という観点からも、法改正時の議論に立ち返り、再度その充実に向けた実践や研究が求められる。

これらの点は、環境政策統合研究で指摘されて

いる一般的な環境目的と具体的な政策実践の齟齬という課題とも通底する。本研究が示すように単に他の政策領域において環境目的を追加したとしても、既存の政策パラダイムと対立する点については十分な対応がなされない可能性がある。これは、環境政策が実施されているのにその効果が挙げられないという環境政策における政府の失敗（植田，2002）の原因を読み解く上でも示唆的である²⁸⁾。今後は、政策転換に関する先行研究の知見、とりわけアクターの政策信念の変化としての政策志向学習（Sabatier，1988）に関する知見を環境政策統合研究に導入することによって、どのような条件が整えばより実質的な環境政策統合に向けての政策転換が実現するのか解明していく必要がある。

その際に、本研究では結果の再現可能性や反証可能性、調査の実行可能性を考慮して記録に残された資料から政策過程と諸アクターの政策アイデアを再構成するというアプローチを選択したが、関係者へのインタビュー調査など異なるアプローチを通じて本研究の結果の妥当性を高めていくことは、今後に残された課題である。

また、環境政策統合の政策過程に関する理解をさらに深めるために、今後は2つの方向で分析対象を拡大し、本研究が対象とした97年改正の政策過程との比較研究が求められる。1つは、河川に焦点を当てたまま、過去の河川法改正や水資源関連法案、近年制定された水循環基本法に関する政策過程などへ分析対象を広げていくことである。もう1つは、97年改正に続いて環境目的の追加が行われた海岸法改正、森林・林業基本法改正など河川政策以外の政策領域へと分析対象を広げていくことである。今後も政策過程分析を通じて、環境政策統合の阻害要因や促進要因をさらに解明していく必要がある。

※本論文の草稿は、環境経済・政策学会2009年大会、同2014年大会、関西公共政策研究会にて報告した。コメントを頂いた先生方に御礼申し上げる。本研究の一部は、JSPS科研費16K16236の助成を受けた。

注

- 1) 定義について詳しくは、森（2013）など。
- 2) 松本（2008）が指摘するように、環境政策の領域内においてさえ異なるレジーム間に政策的矛盾が存在する。
- 3) 97年改正は、同様に環境目的が追加された海岸法改正（1999年）や森林・林業基本法改正（2001年）に先駆けて行われたものであり、及川・武田（2014，42頁）は97年改正を「環境法化の嚆矢」と位置付けている。
- 4) ここでは、各省庁や各政党に所属する個人の認識にまで立ち入った分析は行っていない。政策過程への影響力の行使という観点からは、省庁や政党が組織としてどのようなアイデアを推進しようとしているのかが重要だと考えるからだ。ただし、尾田他（2016）が「河川局の先輩の中には、法改正には与しないという人がいた」と述べているように必ずしも組織が一枚岩であるわけではない。こうした組織内過程については、今後の研究課題として残されている。
- 5) 本稿では、以下の先行研究の整理を踏まえて、単に政策パラダイムに変化が生じることを「変容」と表現し、中でも特に全面的に新たなものへと置き換わる場合を「政策パラダイム転換」、漸進的に変化する場合を「政策パラダイム進化」と区別する。
- 6) 政策パラダイムの転換として環境政策統合の政策過程を分析した研究としてFeindt（2010）などがある。また、戸田（2012）は日本の河川政策を対象としてHall（1993）の政策パラダイム転換の枠組みに依拠しつつ、今後求められる政策パラダイム転換の方向性を提示している。
- 7) 政策パラダイムについてはCampbell（1998）のように認識枠組みとして限定的に定義する論者もいるが、近年の包括的レビュー（Daigneault，2013）では認識枠組みから具体的手段までを含む包括的なものとして整理されており、本研究でもそのような捉え方を踏襲する。
- 8) こうした漸進的な政策パラダイム変容の例として、オーストラリアの医療保障制度において税による国民皆保障制度に民間医療保険制度が組み合わされる過程を論じたKay（2007）、米国との比較においてEU共通農業政策における農業への国家支援パラダイムの存続を論じたSkogstad（1998）などがある。環境政策統合との関連では、Feindt（2010）がEU農業政策を対象とした分析において、従来の生産中心パラダイムに環境・景観目的が追加される過程を明らかにしている。
- 9) 分析に際しては、当時の主要政策アクターに対するインタビュー調査を行い、その結果を用いるという方法（例えば、Daigneault，2015）も考えられる。しかし、97年改正は現在から20年以上前の出来事であり、調査への協力を得られる可能性、結果の再現可能性や反証可能性を確保する観点から、本研究では審議会の資料や議事録、覚書などの公文書を主たる分析対

象とすることにした。このような方法によってアクターの政策アイデアや政策信念の変化を把握した先行研究として、Jenkins-Smith and Clair (1993), Raum and Potter (2015), Watanabe (2016) など。一方で、こうした手法をとることで、記録に残されていないアクターの認識や、事実関係は明らかにできていないという限界がある。

10) 議事録は、国立国会図書館が提供する国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp>) から入手した。

11) 住民参加制度について詳しく論じたものとして大野 (2012) など。

12) 田中 (2001, 134 頁) は長良川河口堰反対運動などの公共事業による環境破壊に反対する運動を「自然環境保護型」と整理している。また、茅野 (2014, 150 頁) は、97年改正における環境目的の追加について、建設省にとっては「治水・利水と同様に、多自然型川づくりなど技術的方法によって「整備と保全」をはかる対象であった」一方で、環境運動にとっては「治水のための河川整備やダム開発によって失われる自然環境を、人間による「整備」や「開発」を制御することで保全することであった」と整理している。本稿ではこうした整理を参考とし、前者を「環境整備アイデア」、後者を「自然保護アイデア」と呼ぶ。

13) 松田 (2007) によれば、1995年ごろから内閣法制局と河川法改正に向けた協議を始めたが、調整が難航し一旦は断念した。

14) 提言中では、次のように記載されている。「河川法の目的に「環境」に関する事項を明記し、治水、利水機能の向上と併せて良好な環境の形成と保全を進めていくことが適当である」(「社会経済の変化を踏まえた今後の河川制度のあり方について」, p. 6)。

15) 氏名、肩書きは次のとおり。松原青美 (財) 首都高速道路協合理事長)、碓井光明 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)、高橋裕 (芝浦工業大学工学部教授)、梶野康行 (財) 河川環境管理財団相談役)、吉田修一 (福島市長)、加藤三郎 (環境・文明研究所所長)、岸井隆幸 (日本大学理工学部土木工学部助教授)、残間里江子 (株情報・空間デザイン代表取締役)、椎貝博美 (筑波大学構造工学系教授)、西谷剛 (横浜国立大学国際経済学研究科教授)、平田哲 (日本放送協会報道局経済部長)、福岡捷二 (広島大学工学部教授)、馬見塚達雄 (産経新聞社客員論説委員)。

16) 第3回河川制度小委員会での椎貝委員の発言 (第3回河川制度小委員会議事録, p. 13-14)。

17) 第4回河川制度小委員会での馬見塚委員の発言 (第4回河川制度小委員会議事録, p. 13-14)。

18) 第4回河川制度小委員会での碓井委員の発言 (第4回河川制度小委員会議事録, p. 21)。

19) 第2回河川制度小委員会資料「河川整備の計画とその策定手続きについて」(建設省河川局作成, p. 40)。

20) 与党内部での議論は、資料的制約から明らかにすることができなかった。ただし、本研究において収集した資料からは明確な法改正への異論は確認することはできなかった。当時建設省河川局長であった尾田栄章氏は、「与党の一部からは、環境目的を入れることで治水事業が滞るのではないかと、という懸念」があったものの、「全体的に見た場合、そんなに強い反対は感じませんでした」(尾田他, 2016) と述べている。国会での採決においても政府案に反対をした与党議員を確認することができず、建設省と与党議員は背反するアイデアを推進していたわけではないと考えられる。

21) この他に共産党からも、政府案に対する修正案が提出されている。その内容は主に、河川整備計画の策定手続きに関するもので、環境目的の追加に関する修正は盛り込まれていなかった。採決の結果、同修正案は否決されている。

22) 朝日新聞 1997年4月26日朝刊、朝日新聞 1997年5月7日朝刊。

23) 本研究では、この経緯の詳細について民主党側の関係者による記録を見つけることができなかったため、天野氏本人の記述を引用している。今後、関係者へのインタビューなどによってより詳しい経緯が解明されることが望まれる。

24) 民主党案の内容は官報(号外)第140回国会衆議院会議録第34号に記載されているものを参照した。

25) 1997年河川法改正に関する法令案審議録に収蔵された「河川法の一部を改正する法律案答弁資料」(想定問答集)の問18における記述。

26) 1997年河川法改正に関する法令案審議録に収蔵された「河川法の一部を改正する法律案答弁資料」(想定問答集)の問25における記述。

27) 同様の趣旨の発言として、97年改正時に河川局長を務めた尾田氏は「日本の河川全体に画一的に適用されるルールを定めるのではなく、河川ごとにルールが違っていいという発想」(尾田他, 2016) が97年改正の狙いの1つであったとしている。

28) この視点は、匿名の査読者からの指摘による。記して感謝する。

参考文献

- 秋吉貴雄 (2007) 『公共政策の変容と政策科学』有斐閣。
 天野礼子 (2001) 『ダムと日本』岩波書店。
 Baumgartner, F.R. (2014) "Ideas, paradigms and confusions," *Journal of European Public Policy*, 21(3), 475-480.
 Berman, S. (2013) "Ideational theorizing in the social sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State";" *Governance*, 26(2), 217-237.
 Campbell, J.L. (2002) "Ideas, politics, and public policy," *Annual Review of Sociology*, 28(1), 21-38.
 茅野恒秀 (2011) 「河川法改正の政策過程と河川技術官

- 僚の課題意識—1997年河川法改正を検証する」『環境社会学研究』第17号, 126-140頁。
- 茅野恒秀(2014)『環境政策と環境運動の社会学—自然保護問題における解決過程および政策課題設定メカニズムの中範囲理論』ハーベスト社。
- Daigneault, P.-M. (2013) "Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies," *Journal of European Public Policy*, 21(3), 453-469.
- Daigneault, P.-M. (2015) "Ideas and welfare reform in Saskatchewan: Entitlement, workfare or activation?," *Canadian Journal of Political Science*, 48(1), 1-25.
- Feindt, P.H. (2010) "Policy-learning and environmental policy integration in the Common Agricultural Policy, 1973-2003," *Public Administration*, 88(2), 296-314.
- Goldstein, J. (1993) *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, New York: Cornell University Press.
- Goldstein, J. and Keohane, R. (1993) "Ideas and foreign policy: An analytical framework," in Goldstein, J. and Keohane, R. (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, New York: Cornell University Press.
- Hall, P.A. (1993) "Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain," *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- 今村都南雄(2006)『官庁セクショナリズム』東京大学出版会。
- Jenkins-Smith, H.C. and St. Clair, G.K. (1993) "The politics of offshore energy: Empirically testing the advocacy coalition framework," in Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Jordan, A. and Lenschow, A. (eds.) (2008) *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jordan, A. and Lenschow, A. (2010) "Environmental policy integration: a state of the art review," *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158.
- Kay, A. (2007) "Tense layering and synthetic policy paradigms: The politics of health insurance in Australia," *Australian Journal of Political Science*, 42(4), 579-591.
- 久保文明(1997)『現代アメリカ政治と公共利益—環境保護をめぐる政治過程』東京大学出版会。
- Kuhn, T. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: The University of Chicago Press (中山茂訳『科学革命の構造』みすず書房, 1971年)。
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝(2011)『政治学 補訂版』有斐閣。
- 倉阪秀史(2012)『政策・合意形成入門』勁草書房。
- Lafferty, W. and Hovden, E. (2003) "Environmental policy integration: Towards an analytical framework," *Environmental Politics*, 12(3), 1-22.
- 牧原出(2009)『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。
- 増山幹高(2009)「国会審議からみた国会法改正—いかに議会制度は選択されるのか?」『公共政策研究』第9号, 48-66頁。
- 松田芳夫(2007)「河川法改正への道のりと背景」『RIVER FRONT』第59号, 6-9頁。
- 松本泰子(2008)「地球環境レジーム間の政策矛盾と因果メカニズム—HFC-23破壊CDM事業の事例」『環境経済・政策研究』第1巻第1号, 54-64頁。
- 松下和夫(2002)『環境ガバナンス—市民・企業・自治体・政府の役割』岩波書店。
- 松下和夫(2010)「持続可能性のための環境政策統合とその今日的政策含意」『環境経済・政策研究』第3巻第1号, 21-30頁。
- 三田妃路佳(2001)「公共事業中止の政治力学—自民党を中心とした公共事業見直しを事例として」『法学政治学論究』第51号, 399-432頁。
- 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』第5巻第2号, 83-103頁。
- 森晶寿編著(2013)『環境政策統合—日欧政策決定過程の改革と交通部門の実践』ミネルヴァ書房。
- 日本自然保護協会編著(2002)『自然保護NGO 半世紀のあゆみ—日本自然保護協会五〇年誌 下』平凡社。
- 西岡晋(2011)「政策過程論の「構成主義的転回」」『金沢法学』第53巻第2号, 97-140頁。
- 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。
- 尾田栄章(1997)「河川法の改正に寄せて」『河川』第611号, 3-4頁。
- 尾田栄章(2007)「河川法改正から十年」『RIVER FRONT』第59号, 2-5頁。
- 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』第56巻第5号, 58-78頁。
- 大野智彦(2015)「ダム治水の持続可能性と経路依存性」『環境経済・政策研究』第8巻第2号, 28-31頁。
- 及川敬貴(2010)『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命』勁草書房。
- 及川敬貴・武田淳(2014)「環境法化する開発法: 「エコ統治性」の法的地平」研究序説『大原社会問題研究所雑誌』第674号, 35-50頁。
- Oliver, M.J. and Pemberton, H. (2004) "Learning and change in 20th-Century British economic policy," *Governance*, 17(3), 415-441.
- Nilsson, M. (2005) "Learning, frames, and environmental

- policy integration: The case of Swedish energy policy," *Environment and Planning C: Politics and Space*, 23(2), 207-226.
- Nilsson, M. and Persson, Å. (2017) "Policy note: Lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda," *Environmental Science and Policy*, 78, 36-39.
- Raum, S. and Potter, C. (2015) "Forestry paradigms and policy change: The evolution of forestry policy in Britain in relation to the ecosystem approach," *Land Use Policy*, 49, 462-470.
- Sabatier, P. (1988) "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein," *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.
- 関正和 (1994) 『大地の川—甦れ、日本のふるさとの川』草思社.
- 関良基・まさのあつこ・梶原健嗣 (2015) 『社会的共通資本としての水』共栄書房.
- 瀬野俊樹 (1997) 「河川法改正の経緯について」『河川』第 611 号, 5-11 頁.
- Skogstad, G. (1998) "Ideas, paradigms and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States," *Governance*, 11(4), 463-490.
- Skogstad, G. (eds.) (2011) *Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, Toronto: University of Toronto Press.
- 高秀秀雄 (1968) 「都市河川環境整備事業について」『河川』第 268 号, 34-37 頁.
- 田中重好 (2011) 「河川の公共性—水は誰のものか」清水裕之・檜山哲哉・河村則行編『水の環境学一人との関わりから考える』名古屋大学出版会.
- 田中滋 (1997) 「河川環境事業としての「多自然型川づくり」—1970 年代以降における建設省・河川環境行政史」『環境社会学研究』第 3 号, 58-71 頁.
- 田中滋 (2001) 「河川行政と環境問題 行政による〈公共性の独占〉とその対抗運動」船橋晴俊編『講座環境社会学第二巻 加害・被害と解決過程』有斐閣.
- 戸田香 (2012) 「河川統制から治水政策へのパラダイム転換—管理からガバナンスへ」山内弘隆・上山信一編著『公共の経済・経営学—市場と組織からのアプローチ』慶應義塾大学出版会.
- 植田和弘 (2002) 「環境政策と行財政システム」石弘光・寺西俊一編『環境保全と公共政策』岩波書店.
- 宇沢弘文・大熊孝編著 (2010) 『社会的共通資本としての川』東京大学出版会.
- Watanabe, R. (2016) "After the Fukushima disaster: Japan's nuclear policy change from 2011 to 2012," *Review of Policy Research*, 33(6), 623-645.
- 渡邊理絵 (2015) 『日本とドイツの気候エネルギー政策転換—パラダイム転換のメカニズム』有信堂.
- (おおの・ともひこ 金沢大学人間社会研究域法学系)
【2016 年 1 月 20 日受付, 2018 年 1 月 9 日受理】