

令和 2 年 6 月 2 日現在

機関番号：13301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K16236

研究課題名(和文) 複雑な流域ガバナンスへの新たなアプローチ：流域環境再生への大規模政策転換の研究

研究課題名(英文) New approach to the complex watershed governance: A study of the major policy change toward the watershed ecosystem restoration

研究代表者

大野 智彦 (Ohno, Tomohiko)

金沢大学・法学系・准教授

研究者番号：30531884

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：持続可能な社会の実現に向けて、公共政策の大規模な転換の実現プロセスを明らかにする必要がある。そこで本研究は環境再生を目的として行われた熊本県荒瀬ダム撤去に着目して、既存の大規模なダムを撤去するという大きな政策転換がなぜ実現したのか、事例研究を行なった。その結果、長期的にはダムに起因する様々な被害経験によって周辺住民のダムに対する否定的信念が形成されていったこと、短期的には他のダム建設問題や水利権更新のタイミングなど外的要因が影響を及ぼしていたことが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究を通じて、これまでの環境政策論や環境ガバナンス論(とりわけ日本国内の)において見過ごされてきた政策過程論的アプローチの活用を試みることができ、その有効性を確認した。今後、さらなる展開が求められる。また、ダム撤去への関心は世界的に高まりつつあるが、社会科学的な研究は少ない。そうした中で、本研究では極めて複雑な経緯をたどった荒瀬ダム撤去の政策過程について整理し、記述することができた。

研究成果の概要(英文)：Policy process leading to the major policy change should be uncovered to realize the sustainable society. This study focused on the Arase dam removal in the Kumamoto Prefecture, which was implemented to restore the ecosystem, and conduct the case study to identify the reason why such a major policy change to remove the existing large dam. As a result, I found that the residents along the dam site formed negative beliefs in the dam due to the damages caused by the dam in the long term and that, in the short term, external perturbations, such as another dam controversy and timing of water license renewal, affect the resultant policy change.

研究分野：環境政策論

キーワード：政策転換 政策過程 流域ガバナンス ダム撤去 荒瀬ダム

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

これまで環境政策の研究においては、持続可能な社会の実現という観点から、既存の公共政策を大規模に転換させる必要性があると論じられてきた(寺西・石 2002、寺西・細田 2003)。こうした規範的な主張については、環境政策統合の議論(Jordan and Lenschow 2008)に代表されるように、ある程度受容されるようになってきたと思われるが、他方で、そうした転換をいかにして実現するのかというプロセスについては、これまで十分に議論がされてこなかった。

環境ガバナンス論においては、環境問題の解決に向けて多様なアクターが関与することの重要性が指摘されてきた(松下・大野 2007)ものの、他方で、古典的な政治学の議論などが指摘するように、多様なアクターが関与するガバナンスにおいては、現状から大幅に政策を転換させることは困難であるようにも思われる。

こうした背景から本研究が着目した事例が、流域環境再生に向けた大規模な政策転換としてのダム撤去である。近年、流域での水や土砂、窒素やリンの循環がダム等で人為的に妨げられることによる流域環境の劣化が明らかとなり、その再生に向けた実践と研究が進展している。そうした中で、流域再生に向けた既設の大規模ダム撤去として、熊本県が発電のために球磨川を堰き止めていた荒瀬ダムを撤去した。

ダム撤去は大規模政策転換の実現要因を解明する上で、極めて重要な事例であると考えられる。なぜなら、面的な広がりを持つ流域は利害関係者が多く、多様である。さらに、流域は既存の自治体の範囲と一致しない上に、国、都道府県、市町村の各層で流域管理・利用に関わる主体が存在する、重層的かつ複雑なガバナンス構造を有している。多様な利害関係者が存在し、複雑なガバナンス構造の下では、大規模な政策転換の実現は極めて困難だと想定できる。それにもかかわらず、なぜ荒瀬ダムでは流域環境再生に向けたダム撤去という大規模政策転換が実現したのだろうか。

この問いに答えるために本研究が新たに注目したのは、これまで環境政策研究において参照されることの少なかった、政治学・公共政策学における大規模政策転換の政策過程に関する研究である。特に注目するのは、政策担当者や住民団体など主体間の相互作用(政策実現のための働きかけや調整)を通じた各主体の政策理念(問題認識枠組みや解決策についての信念や知識)の変化である。この点は、従来の政治学研究では未解明であった大規模政策転換の実現要因として政治学・公共政策学にて新たな注目を集めている(秋吉 2007)。しかし、こうした知見は主に国レベルの政策転換を対象とした分析から導出されたものであり、より多様な主体が関与する流域ガバナンスにおける妥当性は未解明である。また、流域レベルでの複雑な主体間相互作用を把握する手法は確立されていない。既往研究は、政策転換の分析に際して注目すべき要因は明らかにしているものの、対象事例の違いや分析手法の制約から、多様な主体が関与し複雑な構造を有する流域ガバナンスにおける大規模政策転換の実現要因の解明には至っていない。

参考文献

秋吉貴雄(2007)『公共政策の変容と政策科学』有斐閣。

Jordan, A. and Lenschow, A. (2008) *Innovation in Environmental Policy?*, Edward Elgar.

松下和夫・大野智彦(2007)「環境ガバナンス論の新展開」『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会。

寺西俊一・細田衛士(2003)『環境保全への政策統合』岩波書店。

寺西俊一・石弘光(2002)『環境保全と公共政策』岩波書店。

2. 研究の目的

以上の背景を踏まえて、本研究では流域ガバナンスにおける大規模な政策転換の実現要因を、ダム撤去の政策過程における主体間相互作用と政策理念の変化に着目して明らかにすることを目的として設定した(目的1)。

同時に、(とりわけ日本国内の)環境政策論分野においては政策過程論的アプローチがこれまで十分に展開されてこなかったことを踏まえて、分析の学術的基盤の確立への貢献も目指した(目的2)。具体的には、環境ガバナンス論、流域ガバナンス論や政策転換に関する国内外の研究動向の把握と整理である。

3. 研究の方法

目的1については、荒瀬ダム撤去の政策過程の事例研究を集中的に行なった。現地調査を複数回実施し、河川や地域社会の状況の変化を観察すると同時に、主要な関係者へのインタビュー調査を実施した。さらに、関連する公文書、議会の会議録、地元紙記事などについて、現地でなければ収集が難しい資料についても、出来る限り網羅的に収集した。その他、日本国内の他のダム撤去運動に関する資料の収集も行なった。

目的2については、網羅的な文献レビューによって研究動向の把握と整理を行なった。また、分析の基盤となる理論やフレームワークだけでなく、具体的なデータ分析法(とりわけ、政策過程分析を行う上で用いることが多い質的データの分析法)にも目配りをしてレビューを行なった。

4. 研究成果

目的1については、次のような成果が得られた。

第1に、非常に複雑な経緯をたどった荒瀬ダム撤去に至る政策過程を詳細に整理した。荒瀬ダム撤去は、一度撤去が決まった後に、その決定が撤回されダムを維持することが決められるなど、撤去か存続かをめぐって二転三転する複雑な政策過程であった。本研究では、約700件の新聞記事や、議会の会議録、インタビュー調査の結果を時系列で整理し、政策過程を出来る限り詳細に記述することができた。これらの成果は、Association for Asian Studies、農業農村工学会、環境経済・政策学会、日本公共政策学会において報告し、*Interactive Approaches to Water Governance in Asia* (Springer)の1つの章や『社会と倫理』の論考として掲載された。

第2に、後述するアドボカシー連合フレームワーク (Advocacy Coalition Framework) と言説ネットワーク分析 (Discourse Network Analysis) によって、荒瀬ダム撤去の政策過程における主体間相互作用と政策理念の変化を明らかにした。その結果、長期的にみるとダム周辺住民のダムに起因する被害経験によって信念の変化が生じたこと、短期的には政策信念の変化は見られず、むしろ川辺川ダム建設問題や水利権更新のタイミングなど外的要因がアクター間の相互作用に影響を及ぼし、政策決定に影響を与えていたことが明らかになった。また、一連の分析を通じて、アドボカシー連合フレームワークによって、複雑な政策過程を包括的に把握できることを確認した。本研究は、2019年度日本行政学会で報告し、国際誌に投稿することができた(現在、査読中)。

第3に、当初の予定にはなかったが、同様の政策過程分析の枠組みを活用して、1997年河川法改正過程における主体間相互作用と政策理念の変化についても明らかにした。1997年河川法改正は、法の目的に河川環境の保全と整備が追加される大きな転換であったとされている。本研究では、政策過程で河川環境がどのように政策アクターに認識されているのかを情報公開請求などを通じて入手した公文書をもとに検討した。その結果、河川環境に関する異なる2つの政策アイデアが存在したこと、既存の政策アイデアと親和的なアイデアが制度化されたため、既往研究で言われているような大きな政策転換であったとは言い難いことを明らかにした。本研究は『環境経済・政策研究』に掲載され、2019年度の環境経済・政策学会奨励賞を受賞した。

その他、実際に撤去に至らなかったもののダム撤去運動が展開された事例について、高知県四万十川流域などで現地調査や資料収集を行い、政策過程を整理した。

目的2については、次のような成果が得られた。

第1に、環境ガバナンスに関する多様な研究動向の包括的把握を行った。具体的には、environmental governance をキーワードとして文献検索を行い、該当した約2700本の論文を対象として引用・被引用関係を分析する引用ネットワーク分析を行なった。その結果、環境ガバナンス研究の主要な研究領域として市場経済、概念検討、透明性・情報、スケール、地球環境(国家)、地球環境(非国家)、参加・民主主義、協働の8つを特定した。この成果は、環境経済・政策学会で報告し、*Environment Systems and Decisions*に掲載された。

第2に、環境ガバナンス研究におけるアドボカシー連合フレームワーク (Advocacy Coalition Framework) の活用可能性を確認することができた。これは、目的1の第2の成果に関連した成果で、日本での適用例が少なかった同フレームワークについて、先行研究(とりわけ、実証的な研究)に沿った形で分析を行うことで、その可能性と課題を明らかにした。今後、より多くの実証研究を行うことで、日本から国際的な議論への貢献が求められる。

また、その他の分析フレームワークとして、社会・生態システムフレームワークにも着目し、荒瀬ダム撤去の事例に試行的に適用した結果を国際コモンズ学会において発表した。その他、質的データのコーディングに関して、国際コモンズ学会でのワークショップへの参加経験を踏まえた論考を発表した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 3件）

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 1. 著者名 大野 智彦 | 4. 巻 11 |
| 2. 論文標題 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 | 5. 発行年 2018年 |
| 3. 雑誌名 環境経済・政策研究 | 6. 最初と最後の頁 1~15 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://doi.org/10.14927/reeps.11.1_1 | 査読の有無 有 |
| オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著 - |
| 1. 著者名 Ohno Tomohiko | 4. 巻 39 |
| 2. 論文標題 Understanding diverse trajectories of environmental governance studies: a citation network analysis | 5. 発行年 2019年 |
| 3. 雑誌名 Environment Systems and Decisions | 6. 最初と最後の頁 214-228 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://doi.org/10.1007/s10669-018-9715-4 | 査読の有無 有 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |
| 1. 著者名 大野智彦 | 4. 巻 30(2) |
| 2. 論文標題 イングランドとウェールズの水行政改革の経験から流域ガバナンス研究の展開可能性を考える | 5. 発行年 2017年 |
| 3. 雑誌名 水資源・環境研究 | 6. 最初と最後の頁 30-31 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |
| 1. 著者名 大野智彦 | 4. 巻 2 |
| 2. 論文標題 「コーディング」という手法を学ぶ 複雑で多様な現実を理解するための一助として | 5. 発行年 2017年 |
| 3. 雑誌名 Public Access | 6. 最初と最後の頁 22-24 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|---------------------------------------|---------------------|
| 1. 著者名 大野智彦 | 4. 巻 10(2) |
| 2. 論文標題 書評『環境政策史 なぜいま歴史から問うのか』 | 5. 発行年 2017年 |
| 3. 雑誌名 環境経済・政策研究 | 6. 最初と最後の頁 68-71 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である) | 国際共著 - |

| | |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------|
| 1. 著者名 大野智彦 | 4. 巻 31 |
| 2. 論文標題 ダム撤去を通じて地域と河川の関係を再考する 荒瀬ダム撤去の政策過程と社会的影響の解明に向けて | 5. 発行年 2016年 |
| 3. 雑誌名 社会と倫理 | 6. 最初と最後の頁 181-199 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である) | 国際共著 - |

〔学会発表〕 計7件(うち招待講演 2件/うち国際学会 2件)

| |
|---------------------------------------------------|
| 1. 発表者名 大野智彦 |
| 2. 発表標題 環境ガバナンスに関する多様な研究動向の包括的把握 引用ネットワーク分析の試み |
| 3. 学会等名 環境経済・政策学会 |
| 4. 発表年 2017年 |

| |
|----------------------------------------|
| 1. 発表者名 大野智彦 |
| 2. 発表標題 政策転換の実現要因を探るー熊本県荒瀬ダム撤去の事例研究 |
| 3. 学会等名 日本公共政策学会 |
| 4. 発表年 2017年 |

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名 Tomohiko Ohno, Gaku Mitsumata, Daisaku Shimada, Kazuki Kagohashi |
| 2. 発表標題 Applying the social-ecological system framework to identify the social impact of dam removal: A case of Arase Dam in Japan |
| 3. 学会等名 XVI biennial conference of International Association for the Study of the Commons (国際学会) |
| 4. 発表年 2017年 |

| |
|--------------------------------------|
| 1. 発表者名 大野智彦 |
| 2. 発表標題 ダム撤去の利害調整過程 熊本県荒瀬ダムを事例として |
| 3. 学会等名 農業農村工学会2016年大会 (招待講演) |
| 4. 発表年 2016年 |

| |
|---------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名 大野智彦 |
| 2. 発表標題 インタラクティブ・ガバナンスにおける環境再生への政策転換ー熊本県荒瀬ダム撤去を事例として |
| 3. 学会等名 環境経済・政策学会2016年大会 |
| 4. 発表年 2016年 |

| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名 Ohno, T. |
| 2. 発表標題 Governance for the Watershed Restoration: A Case Study of the Arase Dam 's Removal in Japan |
| 3. 学会等名 Association for Asian Studies Annual Conference 2016 (国際学会) |
| 4. 発表年 2016年 |

| |
|------------------------------------------------------------------|
| 1. 発表者名 大野智彦 |
| 2. 発表標題 環境ガバナンス研究におけるアドボカシー連合フレームワークの可能性 熊本県荒瀬ダム撤去の政策過程を事例として |
| 3. 学会等名 日本行政学会2019年大会（招待講演） |
| 4. 発表年 2019年 |

〔図書〕 計2件

| | |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. 著者名 Kenji Otsuka eds, | 4. 発行年 2019年 |
| 2. 出版社 Springer | 5. 総ページ数 55-76 |
| 3. 書名 Interactive approaches to water governance in Asia | |

| | |
|----------------------|----------------------------|
| 1. 著者名 環境経済・政策学会編 | 4. 発行年 2018年 |
| 2. 出版社 丸善出版 | 5. 総ページ数 60-61, 508-509 |
| 3. 書名 環境経済・政策学事典 | |

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

| | | | |
|---------|---------------------------|-----------------------|----|
| 6. 研究組織 | 氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号) | 所属研究機関・部局・職 (機関番号) | 備考 |
|---------|---------------------------|-----------------------|----|