Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-15

撤退戦の民主主義：ダム事業終了に見る地方政府の政治過程

戸田，香

(Degree)
博士（政治学）
(Date of Degree)
2017-09-25
(Date of Publication)
2019-09-25
(Resource Type)
doctoral thesis
(Report Number)
甲第7021号
(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007021

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

学位請求論文審査報告要旨

博士学位論文

内容の要旨および審査結果の要旨

氏　名	戸田　香（とだ　かおり）
学位の種類	博士(政治学)
学位授与の要件	神戸大学学位規程第５条第１項該当
学位論文の題目	撤退戦の民主主義：ダム事業終了に見る地方政府の政治過程
審　査　委　員	主査　教　授　大西　裕 教　授　品田　裕 京都大学大学院法学研究科 教　授　曽我　謙悟

論文内容の要旨

本研究は政策を終了するとはいかなる営為なのか、終了するにあたっての民主的なプロセスはいかなるものかを解明することを目指す。すなわち、誰がどのような目的をもって、いかなる過程を経て、政策終了を進めていくのかを明らかにしようとする。終了に至るまでの過程は、新たな政策立案とは異なり、地方政府にとってある種の撤退戦と考えられる。地方政府はなぜ撤退戦を引き受け、どのように展開するのか、そしてそこにはいかなる形の民主主義が存在するのかを解明することが、本研究の目標である。

具体的な観察対象は、都道府県営ダム事業の終了である。ダム事業は行政活動において河川法に基づいた計画として位置づけられるもので、終了という営為を可視化しやすい。さらに、地方政府のレベルに焦点を当てることで、地方政府間の比較が可能になることに加え、終了のプロセスを中央政府との関係で観察することが可能になる。

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

２点目の意義は、地方政治研究への貢献である。これまでの地方政治研究は主に中央政府との関係に目が向けられるとともに、二元代表制における知事と議会の関係にも注目が集まってきた。近年の研究は、二元代表制および議会の選挙制度といった制度的要因や党派的要因に焦点をあて、政治変動と政策選択が連動していることを定量的に明らかにしたことに特徴がある。これに対して本研究は、制度や党派的要因以外による事例も存在しうるという観点から複数の要因の関係性を探り、要因の組み合わせに目を向けていく。

さらに本研究の実践的意義として、現在の日本社会が直面する縮小社会における政策をめぐる議論への貢献につながることになると考えている。今後、人口減少と財源縮減の観点から政府が政策を終了しなくてはならない状況に直面するが、事例も少ないため過去を参照することも容易ではない。本研究は、今後増えるであろう政策終了の進め方を考える上での素材を提供するものである。

本研究における問いは３つある。問い１は「終了を主導したのは誰か」、問い２は「終了のプロセスはどのようなものか」、問い３は「終了のプロセスに影響を与えたものは何か」である。問い１は知事や地方政府の官僚、地方議会、住民などを幅広く検討する。
問い２を明らかにするために本稿では、「アクターの広がり」と「時間」という２本の軸を設定した。「アクターの広がり」では、終了のプロセスには限定されたアクターしか参加しておらず、閉じられた中で終了検討は進んでいくのか、あるいはプロセスには多くのアクターが参加し、開放された中で進んでいくかを観察する。一方、「時間」は地方政府が終了検討を開始し、終了決定を経て、ダム建設予定地の住民と事業終了への合意調達が完了す

るまでの期間を紛争の程度の指標と捉えた。２本の軸から終了プロセスの類型を「内部・揉めない」「内部・揉める」「外部・揉めない」「外部・揉める」の４つとした。しかし、参加アクターが増えると地方政府が参加アクターの合意調達に時間を要することが想定されるため、実際に起こりうる類型は「内部・揉めない」「外部・揉める」の２つのいずれかであると考えることができる。

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

次に第２章では、これら３つの問いを念頭に置きつつ、日本の河川政策とダム事業をめぐる歴史と構造および改革を叙述した。ここでは本研究の３つの問いが河川政策の実態の中でどのような位置づけにあるのかを確認した。その結果、河川政策に大きな変化が起きたのは 1990 年代後半以降であり、この時期に地方政治に起きた変動の影響を受けていたことがわかった。また、河川政策は分立性が高いという政策的な特徴を持ち、政策形成過程も集権的で地方政府から見て中央政府からの独立性が低いものであった。官僚、特に技術官僚が大きな影響力を持っており、住民参加の範囲が狭いという特徴もある。90 年代後半以降、中央政府は公共事業批判に対応するために政治主導で制度の変更や改革を実施してきた。しかし、中央政府による改革は地方政府に対して全国一律の基準を示したにとどまり、改革の実施に伴う具体的なプロセスや検討方法などは地方政府に一任された。

続く第３章では、本研究の議論の進め方を述べ、本研究は事例調査と比較分析を組み合わせた定性的手法をとることを示す。定性的手法は複数の要因の組み合わせから結果がなぜこうなったのかの理由を説明するのに適していることを論じる。

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

知事が終了を主導した理由は政策選好によるものであり、知事は終了のプロセスにも直接関与し、人事、財源、組織編成に変更を加えたケースもあった。一方、官僚が主導した事例は、いずれも知事はダム事業終了に強い政策選好を持っていたわけではなかったが、財政再建を指向していた。その指向が官僚たちに十分浸透したことで醸成された「庁内の雰囲気」が終了促進要因になった。また官僚主導の場合は、最初の終了事例はいずれも地方政府の財政状況の悪化に伴う政策転換を機に起きていた。政策転換の時期はおおむね政権交代の時期と一致していた。

第６章は、22 事例の比較分析を行い、３つの問いへの回答を試みた。問い１への解答は

終了を主導するのは知事か官僚で、それ以外のアクターが主導した事例はなかった。このため、知事や官僚以外のアクターがなぜ主導しえなかった理由の考察を行った。

問い２への解答は終了のプロセスはバリエーションに富んでいて、おおむね「内部・揉めない」「外部・揉める」の２類型に属したものの、「内部・揉める」「外部・揉めない」に属した事例もあった。終了プロセスでは、当初想定していたほど「アクターの広がり」と「時間」は関係がないことがわかったのである。

最後に問い３への解答は、当初想定していた６つの要因のうち、「主導者」「時期」「相互参照」の計３つの要因が主に影響を与えていたことがわかった。地方政府間の「相互参照」が確認されたのは鳥取―滋賀のみであったが、政策形成過程と同様に終了過程でも「相互参照」が起きていることがわかった。一方、「国からの影響」「反対アクター」「進捗」要因については、終了の促進や阻害には影響を与えていたものの終了プロセスには強い影響を与えていなかった。要因間の交互作用の検討を行った後でもこの結果は変わらなかった。

また「内部・揉めない」という結果に至る因果的経路はほぼ１つであるのに対し、「外部・揉める」という結果に至る因果的経路は複数存在することわかった。さらに、「内部・揉める」「外部・揉めない」という類型に属したいわゆる例外事例の多くで、「国からの影響」に対して地方政府の多様な対応が発生しており、これが終了プロセスに大きな影響を与えていたことがわかった。

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

ここまでの分析を総合すると、地方政府が撤退戦で守りたかったのは、中央政府からの自律性であったというのが本研究の示す見解である。撤退戦の特徴は、終了対象が河川政策という中央政府からの独立性が低く集権的な政策決定が行われる領域に属する事業であったことで、より特徴が際立つことになった。また撤退戦における民主主義とは終了主導者が誰であれ、終了という自らの政策選択の結果に正統性と代表性を与えるために住民参加を受けいれる手法を採用するようになってきている。

終了に至るまでのプロセスは時代を経て、近年では参加するアクターが増え、合意調達までの時間も要する事例が増えてきていることも確かである。つまるところ、地方政府にとって難易度はあがっている。今後、政策策終了への社会的要請が高まってくることが予想されるにもかかわらず、終了はより困難さを増すといえるだろう。

論文審査の結果の要旨

人口減少社会への突入を契機に、かつて展開してきた様々な政策を維持できなくなってきている。橋、道路、トンネル、上下水道などの公共施設の維持管理費の負担が大きく取り上げられるようになってきていることなどはその証左であろう。このような現実を受けて、日本でも中央政府や地方政府の場で政策終了が議論されるようになってきた。しかし、政治学・行政学の研究はこの問題をこれまでほとんど取り上げてこなかった。岡本哲和らがアメリカの研究動向を紹介するなどの、初歩的な段階にとどまっていたのである。

その意味で、本論文は、政策終了に本格的に取り組んだ、日本では希少な論文の一つである。すなわち、本論文では、ダム建設事業打ち切りを対象として、政策終了を主導するのは誰か、どのように終了するのか、終了を規定する要因は何かを明らかにすることを目的としている。

ダム建設事業の打ち切りは、前世紀末より本格的に政治的アジェンダとなり始めた。治水、利水の役割を担うダムは、年間降雨量に反して流水量が少ないという特徴を持つ日本の河川の問題点を解決し、水害と水不足の防止に貢献するものと考えられてきたが、近年になって、ダム建設がもたらす生態系の破壊や、高騰する建設費・維持管理費が問題となってきたのである。ただし、ダム建設事業打ち切りの是非は都道府県によって異なる。一般的には、片山、増田、嘉田、さらに橋下など改革派知事の登場とその指示によるものが注目されるが、マスメディアが注目するものが全体を代表しているわけでもない。

そこで、本研究は、中央政府が公共事業抑制に乗り出した90年代以降の時期において、一般的に改革派知事が行政を担当したとされる、鳥取県、滋賀県、新潟県、岩手県、青森県のダム事業を対象に徹底した事例分析をおこない、政策終了に関する3つの問いに関する答えを見いだそうとする。調査の結果明らかになったことは、政策終了に関するバリエーションの存在である。政策を主導した者は知事か官僚に分かれ、その過程も彼女の基準に従えば4種類となり、過程の規定要因は、主としては終了主導者、分権化の前後、自治体間の相互参照であったが、どのように作用するかは自治体毎に異なり多様であった。

本論文執筆のためにおこなわれた調査は極めて貴重である。彼女は事例選択をおこなった後、文献調査、対象となる県へのヒアリングを実施した。事例研究は因果メカニズムの解明を目指すため、事例の細部まで明らかにする必要があるが、5県22事例を全て単独で短期間に終えたことは驚嘆に値する。彼女が調査した事例は必ずしもマスメディアの注目を集めたものではなく、調査もより困難であったことが想像されるが、それだけに事例の詳細は興味深く貴重である。ダム事業打ち切りに関する重要な調査と分析として学界に豊かな素材を提供し、政策終了研究に重要な知見をもたらした点は高く評価されるべきである。

このように豊かな実証分析に支えられ、興味深い知見に裏打ちされた本論文ではあるが、問題点がないわけではない。第1に、先行研究と仮説、理論の関係が必ずしも明確ではない。本論文は、第3の問いである終了の規定要因として6の要因を挙げるが、それらがいかなる理論から導出されるのかがはっきりしない。また、具体的な事例研究は、知事、官僚や議会といったアクターに注目しているが、理論的主張としては、地方政府が中央政府に対する自律性を守ろうとしたことを述べていることなど、理論と実証を通じて、分析ユニットやレベルにややぶれがみられるのである。

第2に、事例の特徴を測定するための尺度が必ずしも正確ではない。第2の問いである、終了のプロセスの特徴を交渉当事者の範囲と交渉の困難さに求めたのは卓見であるが、困難さを時間で測定したため、短時間で困難であった場合や、長時間かかったが容易であった場合など測定尺度に合致しない事例をうまく扱うことができなかった。

しかし、これらの難点は、本論文の価値を損ねるものではない。第1点については、本論文の未熟さというより、政策終了という分野そのものの未成熟を反映していると考えられる。海外の研究を含めても研究そのものが極めて少ない領域であることを考えると、本論文が示した仮説が今後のこの分野の展開の起点となり、理論的発展に貢献することであろう。第2の点についても、困難さを測る尺度として代替物を検討するに適当な先行研究が存在しないことを考えれば、無理のない判断であったと考えられる。なお、第2の点については、論文中では明示されていなかったが、口頭審査において問題意識を確認することができた。

本論文は、行政学・政策研究においてほとんど未開拓の政策終了論に一石を投じ、議論を活性化させると同時に、理論面でも実証面でも一段階研究水準を引き上げたことは間違いがない。そういった意味でも、本論文は十分に評価されてしかるべきである。

以上の理由により、審査委員は、本論文の著者である戸田 香氏が博士(政治学)の学位を授与されるのに十分な資格を有するものと判定する。

平成２９年　９月　５日

審査委員　主査　教　授　大西　裕

教　授　品田　裕

京都大学大学院法学研究科

教　授　曽我　謙悟