

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 18 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25518008

研究課題名(和文) 重層的環境ガバナンスの動態における公的ガバナンスの変容に関する研究

研究課題名(英文) A study on the transformation of public governance in a dynamic state of multi-level environmental governance

研究代表者

八木 信一 (YATSUKI, Shin-ichi)

九州大学・経済学研究科(研究院)・准教授

研究者番号：10334145

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究課題では、ローカルな空間スケールを主な対象とした重層的環境ガバナンスの動態と、そのなかにおける地方自治体を中心とした公的ガバナンスの変容について取り上げた。研究成果としては、市町村合併の影響と環境言説が果たした役割について、埼玉県の見沼田圃保全政策を事例に取り上げ、その特徴と限界について明らかにした。また環境ガバナンスの動態とそのなかにおける橋渡し組織の構造と機能について、長野県飯田市における再生可能エネルギー政策と公民館、および熊本地域における地下水保全とくまもと地下水財団を事例に含めて明らかにした。

研究成果の概要(英文)： This study has treated the dynamic state of multi-level environmental governance at local spatial scale mainly and the transformation of public governance (especially focused on local governments) in this dynamic state. The results of this study are (1) the characteristics and limit of an influence of municipal amalgamation and role of environmental discourse (case study on Minuma-Tambo conservation policy in Saitama prefecture) and (2) structures and functions of bridging organizations in the dynamic state (case study on renewable energy policy and community center in Iida city, and groundwater conservation policy in Kumamoto area and Kumamoto Groundwater Foundation in addition to Minuma-Tambo conservation policy).

研究分野：地方財政論、地域環境ガバナンス論、自治体地域政策

キーワード：重層的環境ガバナンス ガバナンスの動態 公的ガバナンス 政府間関係 橋渡し組織 環境言説

1. 研究開始当初の背景

本研究課題の背景には、環境問題や環境政策に見られる諸特徴を反映させた公的ガバナンス論の拡張可能性があった。国家が独占してきた公共政策像に対して、経済のグローバル化や地方分権化を受けて、国家だけでなくそれ以外の多様なアクターを含めた公共政策のあり方が公的ガバナンス論として注目されてきた。そして、そのような注目は環境政策の領域にも反映され、環境ガバナンスとして活発な議論が展開されてきた。

環境ガバナンスの特徴は、自然・歴史的環境の物理的および地理的特性や環境問題の特徴に由来した空間スケールの多様性（グローバル、ナショナル、ローカル）と、それらの空間スケール間の相互作用という意味での重層性が、他の公的ガバナンスよりも強く見られる点に求めることができる。このような重層的環境ガバナンスに関する先行研究としては、ヨーロッパにおける超国家機関である欧州連合（EU）とその加盟各国との政府間関係論や、政府組織とコミュニティとによる共同資源管理を対象とした共管理論などの分野で蓄積が進んできた。

しかし、これらの先行研究においては、重層的環境ガバナンスの動態を明示的に意識したものが少なかった。また、そのような動態のなかで政府間関係やそれを構成する政府組織が機能や構造をどのように変化させるのかという意味での公的ガバナンスの変容を具体化させる作業も十分ではなかった。そこで、重層的環境ガバナンスの動態とそのなかでの公的ガバナンスの変容を解明するという、本研究課題を着想するに至った。

2. 研究の目的

本研究課題では、重層的環境ガバナンスのなかでも、日本における環境政策の多くが地方自治体等のローカルなアクターによって担われていることを踏まえて、ローカルな空

間スケールを中心に据える。そのうえで、国内外の先行研究や研究代表者によるこれまでの研究成果を踏まえて、次の3つの側面から重層的環境ガバナンスの動態と、その動態のなかでの公的ガバナンスの変容を解明する。

第1に、日本の地方自治体を対象とした政府間関係の変容である。とくに、いわゆる「平成の大合併」によって基礎自治体である市町村の空間スケールが変化することが、重層的環境ガバナンスの動態を規定する制度領域の1つである政府間関係に対して、どのような影響を与えるのかを解明する。

第2に、多様なアクターを媒介する橋渡し組織の構造や機能である。本研究課題では、後に述べるように都市緑地保全を中心にしながらも、他の環境政策や都市と地方との違いも意識しながら、これらの構造や機能について解明する。

第3に、政府間関係や橋渡し組織のあり様は、これらに関与するアクターの利益やそれらの利益を規定する制度だけでなく、理念やアイデアという言説からも深く影響を受けることを踏まえて、環境ガバナンスに関わる環境言説の役割について、上記した2つの側面のなかで解明する。

3. 研究の方法

本研究課題では、地方自治体等によるローカルな空間スケールを中心とした重層的環境ガバナンスの事例として埼玉県の見沼田圃保全政策を取り上げ、「2. 研究の目的」で述べた3つの側面を一体的に捉えていく方法をとる。具体的には以下の通りである。

まず政府間関係については埼玉県、さいたま市、および川口市を対象としたうえで、埼玉県が主導してきた重層的な土地利用規制とその代償措置としての公有地化推進事業、さらにこの事業における市民参加を柱とするこれまでの見沼田圃保全政策に対して、さ

いたま市への合併が与えた影響について、ヒアリング調査をもとに分析と検討を行う。

次に橋渡し組織については、現在のさいたま市において見沼田圃保全政策の中心を担っているみどり推進課が果たしている役割について、担当者へのヒアリング調査と見沼田圃基本計画等の文献調査を踏まえて考察を行う。

最後に環境言説については、さいたま市への合併を契機として重視されてきた「セントラルパーク」などに着目して、これも担当者へのヒアリング調査と文献調査を踏まえて検討を行う。

また、見沼田圃は首都圏に位置する都市緑地保全の事例であるが、ガバナンスの動態やそのなかでの橋渡し組織の構造や機能をより多角的に分析および検討するために、地方圏の事例として再生可能エネルギーの普及で注目されている長野県飯田市と、地下水の広域保全で成果をあげてきた熊本地域をそれぞれ取り上げ、文献調査とヒアリング調査を行う。

4. 研究成果

本研究課題の研究成果としては、(1)見沼田圃の都市緑地保全を事例とした重層的環境ガバナンスにおける政府間関係、橋渡し組織、および環境言説に関する研究、(2)長野県飯田市を事例とした再生可能エネルギーの地域ガバナンスと橋渡し組織の機能に関する研究、(3)熊本地域の地下水保全をめぐるガバナンスの動態と橋渡し組織の機能に関する研究、これら3つに分けられる。以下でそれぞれの研究成果の概要を述べていく。

(1) について

見沼田圃を事例とした重層的環境ガバナンスに関する研究では、政府間関係のうちさいたま市への合併と政令指定都市への移行による影響の有無、橋渡し組織としてのさい

たましみどり推進課の位置づけ、および環境言説のうち、とくに合併後のさいたま市による計画や事業に深く関係してきたセントラルパーク等にそれぞれ注目した。

まず、さいたま市への合併と政令指定都市への移行が、埼玉県との間の政府間関係に与えた影響の有無について述べる。さいたま市への合併後、政令指定都市への移行直前にあたる2003年3月に作成された見沼グリーンプロジェクト研究会報告書「見沼新時代へ」から、2011年の「見沼田圃基本計画」とこの計画を踏まえて策定された翌2012年のアクションプランまでの流れを踏まえると、合併前において埼玉県が主導するかたちで展開してきた制度（具体的には農地に対する厳しい土地利用規制に公有地化推進事業が補完してきた諸制度）を前提としたうえで、さいたま市独自の制度の形成が模索されてきた。それは、制度の動態に関するパターンとしては「制度併設」に該当する。

なかでも、見沼田圃の将来像に関する言説としての「水と緑のネットワーク」や、合併に関係する言説としての「セントラルパーク」が、計画や事業を正当化するために積極的に活用されてきたことが注目される。しかし、このうち合併後の計画や事業のなかで中心的な位置づけを与えられてきたセントラルパークは、特定のエリアにおける大規模な公園整備事業であることから利益範囲が偏在していることに財源資源の制約も加わって、当初の計画通りには進んでいない。これらを踏まえて、上記したパターンのもとで明確なかたちで制度の動態は起こっていないと評価した。

さいたま市への合併後、当初は合併前の旧浦和市と旧大宮市のそれぞれの担当部局との兼ね合いから企画調整課が担っていたが、2003年に埼玉県と川口市との間で締結された協定に基づく土地利用申請事務の一部移譲等を契機として業務量が増えたことを受

けて、都市緑地保全という観点から現在のみどり推進課へと移管された。

現時点では課内室として見沼田圃政策室を設けており、ここがさいたま市における見沼田圃保全政策における橋渡し組織としての役割を果たすことが期待されている。確かに、みどり推進課は都市緑地保全においては事業部局として一定の役割を果たしているが、それ以外の見沼田圃保全政策は農政部局をはじめとした他部局が所管しており、見沼田圃政策室において事業や予算の包括的な把握ができていない。よって、現時点では橋渡し組織として役割を果たせる構造にはなっていないと評価した。

(2) について

東日本大震災に伴う原子力発電所がもたらした社会的損失の大きさを受けて、再生可能エネルギーを普及させるための取り組みが、地域エネルギー協議会を例として地域ガバナンスの形成や発展を伴いながら進んでいる。

加えて、そのような動きのなかで注目されるのが、再生可能エネルギーをめぐる社会的価値の内容が、これまでのエネルギーシステムに対して懸念される社会的損失の発生や回避だけでなく、地域の持続可能性とむすびつく社会的価値の創造にも関係していることである。そして、そのような社会的価値の創造には、社会的価値の認識を支える学習とガバナンスが欠かせない。

以上のことは、再生可能エネルギーとは関係なく、従来から学習とガバナンスをつなぐ仕組みが存在している地域においては、再生可能エネルギーの地域ガバナンスにおいてもそれが反映されやすいことを意味する。その事例として本研究課題で取り上げたのが、長野県飯田市（以下、飯田市）である。飯田市は太陽光発電をはじめとした再生可能エネルギーの普及策において注目されてきた

が、飯田市における再生可能エネルギーの地域ガバナンスに関する特徴を端的に言えば、多様なアクターの関与とそれを促す飯田市による条件整備の徹底さにある。研究では、このような地域ガバナンスの特徴が、飯田市の公民館をめぐる諸特徴によって育まれていることに着目した。

具体的には、飯田市の公民館組織のなかでも、とくに飯田市による人的支援と財政支援が積極的に行われる一方で、公民館活動の土台としての分館（自治公民館）の役員が参画している地区公民館（以下、地区館）を橋渡し組織として位置づけたうえで、先行研究の整理に基づき、召集機能、解釈機能、協働機能、および媒介機能の4つの側面から、地区館が果たしている機能について分析と評価を行った。

その結果、召集機能については社会的価値を担うアクターが集まる場をつくり出し、また新たなアクターをそのような場に巻き込み関与を促すことで、ガバナンスの形成に寄与していることが分かった。次に解釈機能については、社会教育を担う公民館の特徴を活かすかたちで、学習による情報の理解や利用可能な地域資源の認識を円滑にしていることを示した。協働機能については、「平場で住民とものを言い合えることができる」という、アクター間での率直な対話が公民館活動を通して促されており、このことが利害調整を進めるという媒介機能の土台になっていることを明らかにした。

(3) について

熊本地域とは熊本市に近隣自治体を加えた11市町村のことであり、これらを合わせた約100万人が、生活用水をはじめとした多目的な地下水利用を行っている。そのための地下水保全をめぐる特徴として、第1に地下水保全をめぐる多様なアクターの関与があり、第2に水量保全と水質保全における課題

解決の進捗状況の違いがある。そこで本研究課題では、水量保全と水質保全のそれぞれのガバナンスの特徴について、ガバナンスの動態という観点から分析と評価を行った。

このうち水量保全のガバナンスについては、白川中流域の地下水かん養事業を事例として取り上げた。そこでは、とくにガバナンスの形成期においては「ガバメントからガバナンスへ」という単線的な移行像とは異なる、地元の環境 NPO、企業、土地改良区、農協、そして行政による複線的なガバナンスのあり様を示した。そのうえで、ガバナンスの形成から発展にかけて、熊本市による白川中流域の地下水かん養事業に関わる計画や予算、および橋渡し組織としての水保全課が果たしている機能の分析を通して、行政が果たした積極的な役割について明らかにした。

他方で、硝酸性窒素削減対策を事例とした水質保全のガバナンスについては、ガバナンスの動態を阻んでいる要因（具体的にはストック汚染、原因者負担にもとづく制度構築の困難さ、およびセクション間連携の不十分さ）を明らかにするとともに、水量保全のガバナンスで得られた知見を踏まえた改善策を示した。

加えて、研究では熊本地域の地下水保全を担う環境ガバナンス組織として、くまもと地下水財団（以下、地下水財団）に注目した。ここでは、既存組織から地下水財団への統合による橋渡し組織としての機能の変化と、地下水財団が取り組んでいる事業と組織環境としての水量保全のガバナンスとの関係に焦点をあて、橋渡し組織としての機能について分析と評価を行った。

具体的には、地下水財団への組織統合によって、(2) で示した橋渡し組織としての機能のうち、召集機能については熊本地域という空間スケールを対象とした場の提供が容易になったこと、解釈機能については地下水財団の事業（うち地下水環境調査研究事業）や学

術顧問会議の存在によって担保されたこと、協働機能は地下水会議を設けて多様なアクターの関与を促すことで向上したことをそれぞれ指摘した。他方で、媒介機能については、地下水会議があくまでも諮問機関であることや地下水財団もその事務局の役割に留まっていることから、現時点では限定的であると評価した。

次に、地下水財団が独自に取り組んでいるウォーターオフセット事業を事例として、橋渡し組織の機能をより詳細に検討した。水量保全のガバナンスの特徴である多様なアクター間のネットワークや、地下水財団への組織統合によって可能になった取り組みを反映するかたちで、この事業においても召集機能、解釈機能、および協働機能において、地下水財団が一定の役割を果たしていることを示した。他方で媒介機能については、競合商品との差別化や熊本地域としてのブランドの統一化を例として、課題を抱えていることを明らかにした。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 5 件）

- ①八木 信一、市町村合併前後における都市緑地保全制度の動態に関する研究—埼玉県・さいたま市による見沼田圃の保全制度を事例として、都市問題、査読有、第 107 巻第 6 号、2016、（印刷中）。
- ②八木 信一、武村 勝寛、渡辺 亨、環境ガバナンスにおける橋渡し組織の機能に関する研究—くまもと地下水財団を事例として—、自治総研、査読有、第 449 号、2016、pp.59—80。
- ③八木 信一、武村 勝寛、地下水保全をめぐるガバナンスの動態—熊本地域を事例として—、水利科学、査読有、第 341 号、

2015、pp.1—27。

- ④ 八木 信一、自然エネルギーの普及へ向けた自治システムの構築—長野県飯田市を事例として—、経済学研究、査読無、第 81 巻第 4 号、2014、pp.351—367。
- ⑤ 八木 信一、見沼田圃公有地化推進事業—その経緯と現状、農業と経済、査読無（招待）、2013 年 12 月臨時増刊号、2013、pp.95—105。

[学会発表] (計 2 件)

- ① 八木 信一、自然エネルギーの自治的基盤—長野県飯田市の事例—、日本科学者会議第 20 回学術研究集会、2014 年 9 月、西南学院大学（福岡県福岡市）。
- ② 八木 信一、武村 勝寛、地下水保全をめぐるガバナンスの動態と財政—熊本地域を事例として—、日本地方財政学会第 22 回全国大会、2014 年 5 月、福島大学（福島県福島市）。

[図書] (計 5 件)

- ① 八木 信一 他、有斐閣、テキストブック 現代財政学（植田和弘・諸富徹編）、2016、（印刷中）。
- ② 八木 信一 他、日本評論社、再生可能エネルギーと地域再生（諸富徹編著）、2015、pp.149—170。
- ③ 八木 信一 他、有斐閣、日本財政の現代史 II（諸富徹編）、2014、pp.159—182。
- ④ Shin-ichi Yatsuki et al., United Nations University Press, Transition Management for Sustainable Development (Ueta, K. and Adachi, Y.(eds.)), 2014, pp.47—56.
- ⑤ 石井 秀樹 他、ミネルヴァ書房、原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか（除本理史、渡辺淑彦編著）、2015、pp.248—265。

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

○取得状況 (計 0 件)

[その他]

ホームページ等

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

八木 信一 (YATSUKI, Shin-ichi)

九州大学・経済学研究院・准教授

研究者番号：10334145

(2) 研究分担者

石井 秀樹 (ISHII, Hideki)

福島大学・学内共同利用施設等・特任准教授

研究者番号：70613230