

芦田川河口堰に関する政策研究

—諫早長大河口堰・長良川河口堰と比較して—

M085230 大田 祐介

1. 研究の背景

用水型企業である日本鋼管の誘致により、福山市の人口・財政規模・工業出荷額は飛躍的に上昇し、それを支えるために建設された河口堰による水質の悪化は必要悪と理解された。その代償として河口域におけるノリ養殖や住民の「川と親しむ文化」は消滅した。河口堰が福山市の発展に貢献したと説明されてきたが、36年連続水質ワースト1という実態を鑑みれば、開放に向けて舵を切ることも検討すべきではないか。

2. 研究の目的

強力な政策起業家が活動した諫早長大河口堰と長良川河口堰において、ステークホルダー間の駆け引きや、問題の争点化の過程等を芦田川の例と比較することにより、芦田川河口堰の特異性が判明するのではないかと考える。比較により河口堰開放に必要な要素を抽出してその可能性を検証し、今後の芦田川における利水・治水・環境政策における指針策定の一助としたい。

3. 先行研究・河口堰の費用便益分析

芦田川河口堰は、他の河口堰のように失われた社会的費用・損失を含めた適正な費用便益分析が行われていない。しかし、他の先行研究を参考として社会的費用に含めるべき事項・データは多数存在することが判明した。なお、諫早と長良川は「拡散便益・集中コスト」、芦田川は「集中便益・拡散コスト」パターンを示している。

4. 研究方法

3河口堰の政策過程におけるステークホルダーの行動を分析し、それぞれが政策推進や抑制に関与した程度を評価する。政策過程の分析手法として「政策決定モデル」を用いて政策過程全体を再構成し、様々な状況のなかでその政策過程のもつ意味や特徴を評価する。以上、ステークホルダー分析を横軸とし、政策過程分析を縦軸にとり両分析の交差するポイントを総合評価する。

5. ステークホルダーと政策過程の比較分析

5-1 ステークホルダーの抽出

河口堰に関わるステークホルダーは、目的である治水と利水による便益受益者と、河口堰の建設にともなう費用負担者「漁業者、地域住民」である。さらに政策コミュニティを形成する「官僚」「政治家」「研究

者」「利益団体」等である。これら8種のステークホルダーの行動を17項目により評価した。

5-2 諫早長大河口堰と長良川河口堰

諫早長大河口堰と長良川河口堰においては、計画・建設時は推進と抑制の力が拮抗しており、事業経過が長期にわたったことを裏付けている。政策決定モデルは突出したステークホルダーの不在から、多元主義「pluralism・モデル」である。しかし、運用段階においては「鉄の三角形」が崩れ、官僚中心による政策推進となっている。対して政策起業家や漁業者による運動は依然として続いており、相対的に政策抑制の力が大きくなっている。ゆえに「政策の窓」が開放することに伴い、堰の開放の可能性が高まっている。

5-3 芦田川河口堰

芦田川河口堰の政策決定モデルは「権力エリート・モデル」である。極めてスムーズな計画・建設の運びとなった背景に、強力なエリートのリーダーシップがあり、ステークホルダー間の合意形成が短期間で図られた。その政策決定に大衆の関与は少ない反面、日本鋼管という大企業が一躍強力なステークホルダーとして台頭し、政治家や地域住民等にも多大な影響を及ぼした。さらに、備後地方の工業整備特別区域指定という政治的後押しも堰建設の後ろ盾となった。政策起業家の活動は低調であり、争点化に失敗している。さらに利水という政策目的が完成後も一貫して求められ、政治家・官僚・企業ら一部の権力エリートにより堰のパワーバランスは形を大きく変えることなく維持された。以上により、現状では芦田川河口堰による利水政策の転換「堰の開放」は困難と結論付けられる。

しかし、工業用水の利水減少により芦田川河口堰単体の収支は悪化しており、今後詳細な費用便益分析が行われることが望まれる。

6. 結論

諫早・長良川・芦田川の各河口堰を比較研究した結果、各河口堰の政策決定過程の違いによる堰開放の可能性の差を示したことが本研究の成果である。芦田川河口堰の開放に関する結論は、①現在の河口堰をめぐる政策決定モデルを権力エリートモデルから多元主義モデルへの移行による政策の窓の開放を目指す。②景気悪化等により特定企業の利水の減少が生じる。河口堰は純粋に治水及び利水のバックアップ機能のみを担う。以上の2案に河口堰開放という政策転換の可能性がある。