

野生生物と社会学会青年部会企画

『他分野のアプローチに触れる若手研究懇親会－野生動物管理の学際的議論にむけて－』  
報告書

## 野生動物政策の政策過程分析

古賀達也（京都大学大学院農学研究科）

### はじめに

本稿では、2023年3月4日に「野生生物と社会」学会青年部会が開催した「他分野のアプローチに触れる若手研究懇親会－野生動物管理の学際的議論にむけて－」にて筆者が報告した「野生動物政策の政策過程分析」の内容を手掛かりに政策過程論及び政策過程分析というアプローチについて概説し、このアプローチが野生動物管理論の発展にどのように貢献するか及びその射程について報告する。執筆にあたっては、政策過程論の理解へ向けて、なるべく邦文の文献を併記するように努めた。

### 政策過程論、政策過程分析とは何か

政策過程論とは、ある政策領域や社会問題が政府アジェンダとして取り上げられ、政府周辺で政策案が立案された後に修正及び承認され、実行、評価される一連のプロセスを描写、分析し、政策が実現する過程や、政策が転換する過程、または転換せずに現状維持が続く過程を考察する理論である。主に政治学と行政学に依拠し、特に新制度論、組織論、ガバナンス論などから理論的に援用がなされている。野生動物に関連する政策の過程分析を行うことで、現状指摘されている政策上の問題がどこで生じたのかを明らかにすることや、政策イノベーションがどのように実現したのかを分析することができる為、この点で野生動物管理の発展や軋轢の解消に寄与できるものと考ええる。

### 代表的な分析フレームワーク

代表的な分析フレームワークを2つ紹介する。管見の限り、これまでの野生動物管理研究における政策への言及は規範的な提言が多く（政策は〇〇である方が良い、など）、政策実現へ向けた戦略については国外でも現場実務者の経験的報告が多かった。政策を巡るダイナミズムは複雑であるため、現場実務者による報告の蓄積と併せて、政策過程分析のフレームワークを用いた実証研究を蓄積し、また帰納化することで要素間の関係性などの整理や、個別事例研究の一般化が容易となり、野生動物との軋轢解消に向けた政策理論の発展が可能になると考える。

1つ目はアジェンダ設定のメカニズムを示す「政策の窓」モデルである。アジェンダ設

定プロセスを考察する上では、政府が有する資源（予算、人員、専門知識、専門技術）は限定的であるという点が重要である。社会的政治的に何らかの問題が顕在化した場合でも、政府（中央政府、地方政府）はすべての社会問題や政策領域を取り上げ、対応することはできない。野生動物問題でも同様に、何らかの鳥獣種の管理上の問題が生じた場合でも、政府はその問題を必ずしも取り上げることはない。あるいは、予算や人員、専門知識といった資源の制約から取り上げることができない。そのため、社会問題のうち、政府が取り上げる問題は一部に限定される。この点について、米国連邦政府における保険、運輸領域におけるアジェンダ設定のメカニズムを明らかにした政治学者の Kingdon (1984) は、古典的名著となりつつある『アジェンダ、選択肢、公共政策』にて「政策の窓」モデルを提唱した。このモデルでは、アジェンダ設定に至るプロセスについて、ある政策領域について①問題の流れ、②政策の流れ、③政治の流れ、の3つの流れが存在し、政策アントレプレナーというキーパーソンによる資源投下によって3つの流れが合流（カップリング）し、ある政策問題がアジェンダ設定に至る（政策の窓が開く）というメタファーである。なお、政策アントレプレナーについては Mintrom (2020) や Brouwer ら (2011, 2018) などでレビューされており、政策イノベーションを引き起こすために個人がとる有効な戦略がまとめられている。今後の現場実務者や捕獲従事者育成においても有益な示唆が得られると考えるため、ぜひ参照されたい。和文では古賀 (2023) にて概説した。

アジェンダ設定後には政策アイデアが検討され、行政内の手続きや予算承認、議会審議などのプロセスで修正、否決、承認される。国内の野生動物管理分野では PDCA サイクルによる意思決定が重視されているが、PDCA サイクルは生産システムのような単一の主体による意思決定を想定しているため、アジェンダ設定や政策承認プロセスが検討されていない点は注意する必要があると考える。例えば、筆者がこれまでににかかわった事例では、資源の乏しい市町村にて、シカやイノシシのような激甚な被害をもたらす鳥獣の被害対策に本格的に取り組む一方、資源の不足や職員の専門知識不足からアライグマの生態系被害が対処されないといったケースが見られた。このようなケースの場合、他の市町村においてアライグマ対策がアジェンダ設定されるプロセスを分析することで当該市町村でのアジェンダ設定へ向けた示唆を導出することができる。

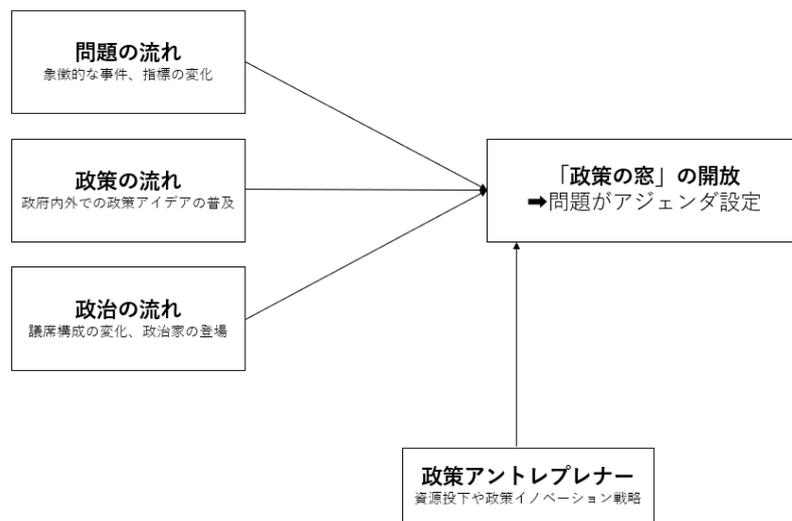


図1 「政策の窓」モデル

注：Kingdon (1984)

そのほか、政策信念を共有する「アドボカシー連合」を想定し、アドボカシー連合間の調整と政府当局者（政策ブローカー）による資源分配を整理したアドボカシー連合フレームワークも頻繁に用いられる。アドボカシー連合フレームワークでは政策信念を同じくするアドボカシー連合の政策学習と連合間での相互作用によって政策過程が理解される。また、社会経済的状況などの外的変化、イベントが当該の政策領域に及ぼす影響にも言及される。アドボカシー連合フレームワークは多元主義国家である米国の政治レジームを想定しているが、コーポラティズム的な政治レジームである欧州においても用いられており、Ohno ら (2022) および Ohno (2022) によって、我が国における政策過程分析や環境ガバナンスへも援用可能であることが理論、実証の両面から示された。和文では大野 (2015) にて概説されているので参照されたい。野生動物政策を巡っては、利害関係者間で政策の選好が対立し、またその相互作用のプロセスで権限の分配が行われるケースもあるため、アドボカシー連合フレームワークを実証研究へ活用することで、政策を巡るダイナミズムをより深く理解できるものとする。野生動物管理分野では、Nilson (2022) などがアドボカシー連合フレームワークを用いた捕食動物管理に関する実証研究を行っており、相互作用の過程で連合の対立が激化する“デビルシフト”という現象が確認された。

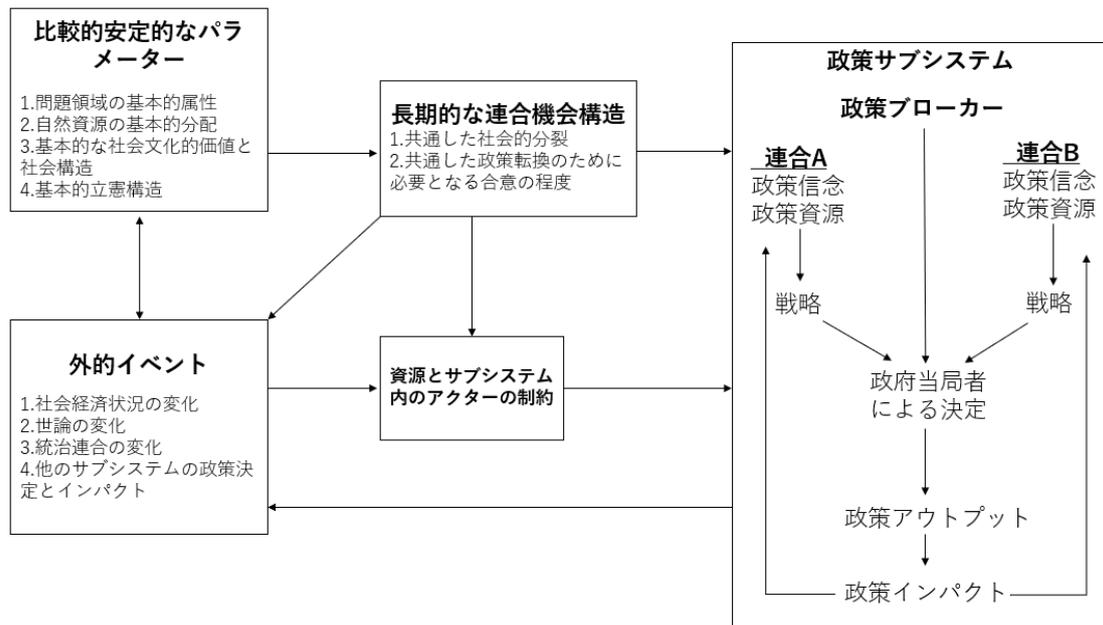


図2 アドボカシー連合フレームワーク

注：Sabatier (1993) 及び大野 (2015) の訳出を参考に筆者作成

## 国外の研究動向

国外の野生動物管理研究においても、政策過程分析を行った研究は限られているが、オオカミ政策を分析した Niedzialkowski による研究を取り上げたい。

ポーランドにおけるオオカミ政策転換の過程分析を行った Niedzialkowski・Putkowska (2020) では、断続平衡仮説、Kingdon (1984) の「政策の窓」モデルや政策アントレプレナー仮説、Sabatier (1993) のアドボカシー連合フレームワーク、そして環境ガバナンスや進化的ガバナンス理論、環境政治を巡る言説論などの膨大な政策過程や新制度論に関連するサーベイから制度転換の概念モデルを設計した。この概念モデルは、政策過程における経路依存性とアドボカシー連合間の相互作用、ショックイベントを直感的に理解することができるので、是非参照されたい。この研究では、なぜポーランドが欧州の中で、1990年代にいち早くオオカミを駆除対象から保全対象として転換したのかが分析された。分析の結果から、「狩猟管理下にあるオオカミの状態は良好である」というオオカミ政策の根底にある認識が一部の研究者のアドボカシー活動によって否定されつつあったこと、1989年に共産主義体制が崩壊したことで、政策形成プロセスへオオカミ保護のアドボカシー団体がアクセスしやすくなったこと、オオカミ保護を掲げるグループが有蹄類による森林被害の抑制に向けて「オオカミは森林管理の味方」との言説を普及させたことが示された。結果から、オオカミ保全への政策転換は90年代に急速に生じており、断続平衡的に政策転換が生じたこと、共産主義体制の崩壊という構造的要因が重要であったこと、少数の環境保護系政策アントレプレナーのアドボカシー活動が重要であったこと、従前の支配的アクターであり、オ

オオカミの駆除や狩猟を求めている狩猟者団体が90年代の狩猟法改正や林業法改正の対応に終始していたこと、駆除、狩猟下のオオカミは生息域が限られていたために支配的アクターである狩猟系団体がオオカミとの関わりが希薄化していたことが考察された。

他にも、同様のアプローチからドイツにおけるオオカミ保全政策を分析したNiedzialkowskiら(2022)や言説連合による分析(Niedzialkowski 2021)が行われている。他の研究者による著作では、アメリカにおける住民投票による野生動物政策の決定プロセスを分析したRaymond(2009)の研究などがあり、この研究では野生動物政策の決定過程に着目し、政策転換(または現状維持)のメカニズムが分析されている。

### 今後の可能性と射程

近年、社会学や心理学、経済学のアプローチを野生動物管理へ援用した人間事象研究(Human Dimension of Wildlife Management 以下、HD)の知見が蓄積されている。一方で、HD研究で得られた知見をどのように公共政策やガバナンスに落とし込むか、またはHD研究で抽出された人々の意識や選好が実際の公共政策やガバナンスとどのように関わるのか、といった問題は政策過程論の理論やメソッドが必要になると考えられ、今後の野生動物管理研究における貢献の余地は大きいものとする。また、先駆的に鳥獣害の緩和に成功した地方政府の政策過程を分析することで、その実現要因を理解することができ、モデルとなる政策の相互参照経路を特定することで、成功事例の拡散に寄与できる。

最後に、広範囲にわたって多様な軋轢が生じ、またアクターによる政策選好が対立しやすい野生動物のガバナンス構造は他の政策領域に比して複雑性が高い。上で紹介したNiedzialkowskiの一連の研究やNilson(2022)では環境政治学一般に寄与する理論、方法論的発展が見られた。政策過程論の知見を野生動物管理に援用して理論的発展を図る作業と並行して、野生動物政策やガバナンスの実証研究を通じて政策過程論一般の発展に寄与する示唆を導出していくことも可能と考える。

### 謝辞

発表内容及び本稿に関する政策過程論、政策過程分析の知見は大野智彦教授(金沢大学)からご教授いただいたものが多く、この場を借りて改めて御礼申し上げます。

### 文献

- Brouwer, S. and F. Biermann. (2011) Towards adaptive management: examining the strategies of policy entrepreneurs in Dutch water management, *Ecology and Society*, 16(4), 5.
- Brouwer, S. and D. Huitema. (2018) Policy entrepreneurs and strategies for change, *Regional Environmental Change*, 18(5), 1259-1272.
- 伊藤修一郎(2003)自治体政策過程における相互参照経路を探る—景観条例のクラスター分析—. *公共政策研究*, (3), 79-90.
- Kingdon, J. W. (1984) [2013] *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Pearson New International Edition), Pearson, US.

- 古賀達也 (2023) 市町村林野行政を担う人材 —政策アントレプレナー仮説から見た研究の展望—, 入会林野研究, (43), 34-37.
- 小島廣光・平本健太 (2022) 非営利法人制度改革の研究 新・政策の窓モデルによる実証分析, 北海道大学出版会, 札幌.
- Mintrom, M. (2019) So you want to be a policy entrepreneur? , Policy Design and Practice, 2(4), 307-23.
- Mintrom, M. (2020) Policy Entrepreneurs and Dynamic Change, Cambridge University Press, US.
- Mintrom, M., D. Maurya and A. J. W. He. (2020) Policy entrepreneurship in Asia: the emerging research agenda, Journal of Asian Public Policy, 13(1), 1-17.
- Niedzialkowski, K., Putkowska-Smoter, R. (2020) What makes a major change of wildlife management policy possible? Institutional analysis of Polish wolf governance. PLOS ONE, (15).
- Niedzialkowska, K., Konopka, A., Putkowska-Smoter, R. (2021) To Hunt or to Protect? Discourse-coalitions in the Polish Wolf Management. CONSERVATION & SOCIETY, (19), 91-100.
- Ohno, T., Hirayama, N., Mineo, K., Iwata, K., Inasawa, I. (2022) The advocacy coalition framework in Japan: Contributions to policy process studies and the challenges involved Palabras clave. REVIEW OF POLICY RESEARCH, (39), 32-50.
- Ohno, T. (2022) Advocacy Coalition Framework in Environmental Governance Studies: Explaining Major Policy Change for A Large Dam Removal in Japan, The International Review of Public Policy, 4(1), 5-31.
- 大野智彦 (2015) 流域ガバナンスの分析フレームワーク. 水資源・環境研究, (28), 7-15.
- Raymond, C. W. (2009) Policy Change and Wildlife Policy in the American State, Verlag Dr. Muller, Germany.