



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政治システムの環境政策対処能力
Author(s)	イエニック, マーティン; 本田, 宏//訳及び解説; 吉田, 文和//訳及び解説
Citation	経済學研究, 46(3), 161-181
Issue Date	1996-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/32039
Type	departmental bulletin paper
File Information	46(3)_P161-181.pdf



< 翻 訳 >

政治システムの環境政策対処能力*

マーティン・イエニツケ

本田 宏・吉田文和 訳及び解説

Martin Jänicke, "The Political System's Capacity for Environmental Policy,"
Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) Freie Universität Berlin 1995**

要 約

本稿は、環境政策の成功例に関する国際比較研究に依拠し、「環境政策・管理対処能力」という概念の分析枠組みとしての有効性を論ずる。同時に、環境政策対処能力の強化という視点と、その実地における諸段階がどのようなものになりうるかを説明する。

「一国が持続的発展の道を歩むことのできる能力は、その国の地理的環境的条件のみならず、その国民とその国の制度がもつ能力によって、相当程度決定づけられる。こうした意味の能力の開発には、その国の人的、科学技術的、組織的、制度的、及び資源上の能力が含まれる」(アジェンダ21, 第37章)

1. 環境政策・管理能力

ニクラス・ルーマンによれば、環境問題は「政策によって為すべきことが多いにもかかわらず為しうることは少ない、ということを端的に明らかにしている」(Luhmann 1990: 169)。OECDもまた、少なくとも新しい環境問題について、似たような見方をしている。「幾つかの事例において、既存の対処能力は新しい問題の登場によって不適當なものとなり、こうした試練の認識はそれを解決する多くの制度の能力よりも速く拡大している」(OECD 1994: 11)。また、

他の識者は、予防的環境政策に関して、政治システムに内在する限界、もしくは「政府の失敗」を論じている(Jänicke 1990)。幾つかの分野ではさらに、「コントロールシステムが、コントロールすべき対象である者に取り込まれてしまう状況」(OECD 1992: 46)が議論されている。

これらの論点は、より一般的に「環境問題による政策能力の過重負荷」と呼ぶことのできる事態を示している。

それでは環境保護能力とは何か。OECDはそれを広く「社会が環境問題を認識し解決する能力」(OECD 1994: 8)と定義している。それにより特定された見方をとれば、この概念は、ある特定の問題を成功裡に解決する際の必要前提条件とその客観的限界を示している。この限界を超えると、アクターの幸運や技量、強い動機に恵まれたとしても、失敗するのである。こう

* 本稿は1995年6月13～15日ゲーテンブルクで開催された「環境と社会に関する北欧学術会議」における基調報告を拡充したものである。

** ベルリン自由大学政治学科環境政策研究所 (FFU), 1995年6月

した客観的限界の例としては、生態学的、技術的、あるいは行政的知識の欠如や、物質的あるいは法的資源の欠如、既得権益に対する環境保護組織や制度の弱体性、などがよく知られている。持続的発展に関する論議から得られる重要な教訓は、環境保護の条件を向上させる方法を表現する概念を、長期的展望に立った戦略に含める必要があるということである（能力強化）。一般的に言えば、能力の問題は環境政策に特有のものではなく、他の政策分野にもみられる。にもかかわらず環境政策は、政府介入の限界を議論するには格好の分野である。

また、一国の環境保護能力は政府政策に限定するわけにはいかず、むしろあらゆる種類の社会的勢力にますます依存するようになっていく。そのため私は「環境政策・管理能力」という用語か、OECDの言う社会の「環境問題対処能力」（OECD 1994）という用語を好んで使う。

2. 先進工業化諸国における対処能力の限界

環境保護の能力強化（もしくは開発）に関する議論は現在までのところ主として発展途上国に限定されてきた。これらの諸国は成功した「援助国」（OECD 1995）からノウハウ等の移転を受ける候補になっているというわけである。したがって先進諸国は議論の余地のない模倣対象ということになる。しかし本当にそうだろうか。

すでに工業化された諸国にも環境問題対処能力の発展があったことは疑う余地がない。このことは大気や水の汚染管理、あるいは自然保護区域のような分野における環境政策措置の成功例によって実証可能である。幾つかの先進民主主義国では環境政策能力の顕著な向上がみられた。しかし同時に、エコロジ的に持続的な戦略への障害も無視すべきではない。したがって環境問題対処能力の強化という論点は工業化諸国にとっても依然重要性を失っていない。

また、先進民主主義国においても環境政策及び管理の成否は解決すべき問題の種類にもよ

る。これまでの成功例は、市場や重要な社会制度への制約なしに（つまり主として技術的基準の「追加」による解決法を用いて）対処できる問題におおよそ限られていた。大きな環境問題、特に長期的な資源管理の問題に関しては、政府の失敗と政策の過重負荷が通例である。

工業化諸国の環境政策の実績を概観すると、1970年から1990年までの間に、SO₂や浮遊微粒子の排出、国土に占める自然保護区域の割合、下水道設備人口比といった指標に関して、全般的な向上がみられたことは確かである。しかしながら家庭廃棄物や自動車交通の影響、市街地の割合といった点は、ほとんどの工業化諸国で悪化している（Jänicke et al.1995）。土壌や地下水の汚染や有害廃棄物についても同じことが言える。しかしこれに関しては国際比較の可能なデータが不足している。しかもこれは環境問題対処能力が低い分野に典型的な状況なのである。このことが示しているのは、個々の問題の構造が環境政策とその能力を評価する際に重要になるということである。

とりわけ、持続的発展という政治的な困難を抱える分野においては、主として先進工業化諸国の条件こそが、どのようにして環境政策・管理能力を開発し向上させるかという課題を提供している。

3. 環境問題対処能力：概念の有用性

環境問題対処能力という概念の有用性は以下のように要約できよう。

この概念の第一の重要な機能は、政策的介入の成功に客観的限界があることを強調する点にある。環境政策（もしくは他の政策）の失敗は、多くの分析が行っているような、政策手段の選択の誤りやその他の「介入の失敗」（OECD 1992）に帰するようなやり方だけでは説明できない。特定の政策の結果を説明しようとする際には、正しい選択がなされたかどうかだけでなく、種々の選択肢が入手可能であったかどうかとも考

慮する必要がある。

この概念の第二の利点はおそらく、発展という概念との密接な関係にある。政治発展もしくは近代化〔政治的革新〕は、能力強化の過程として見ることも可能である。このような視角での分析はすでに1960年代及び70年代における発展途上国に関する研究が行っていたが (Pye 1966, Binder et al. 1971), この伝統は持続的発展に関する論議の中で近年復活してきている。政治発展もしくは近代化は、社会問題や社会的危機に反応して (もしくは予見して) 登場した問題解決能力の新しい段階の制度化及び内面化として、一般的に定義することができる (Jänicke 1973)。そしてこの定義は工業化諸国にも適用できる。したがって政治発展の概念を発展途上国に限定すべき理由はない。能力強化の概念は、特定の政策の発展を分析するさいにはまた意義がある。比較的新しい分野である環境政策はその好例である。

このことは第三の利点につながってくる。すなわち、環境政策・管理能力の概念は、各国間の能力の相違と、一国内の諸々の能力の発展度の相違を比較するための道具を提供する。

能力の分析は特定された問題の解決の構造的な前提条件を扱うので、能力概念の最後の利点はその実践指向と、これまで未解決の問題が内包する難点に関するリアリズムにあるといえるかもしれない。

この概念の主たる機能は結局、環境政策の分析の焦点を変えるところにある。その意味でこの概念は第一義的には発見法的な分析道具である。したがって我々はこの概念を操作化させる可能性を過大評価すべきではない。もっとも、能力概念が具体的問題に関係する限りでは概念の操作化も可能であろう。しかし他方で、例えば種々の制度について言及する場合、我々は能力の概念をもっと広い分野に適用するか、その制度のもつ具体的な任務の総称に適用している。この場合は概念の操作化は難しくなる。またいかなる種類の評価も、すなわち成功または

失敗の診断も、明示的な規準に基づいて行われるということも念頭に置くべきであろう (Bartlett 1994)。

慎重さを要求するもう一つの理由は、能力の概念と、具体的状況における具体的なアクターにとっての有用性が違うという点にある。しかしこのことは重要なので後にもっと詳しく説明することになろう。

4. 分析枠組み

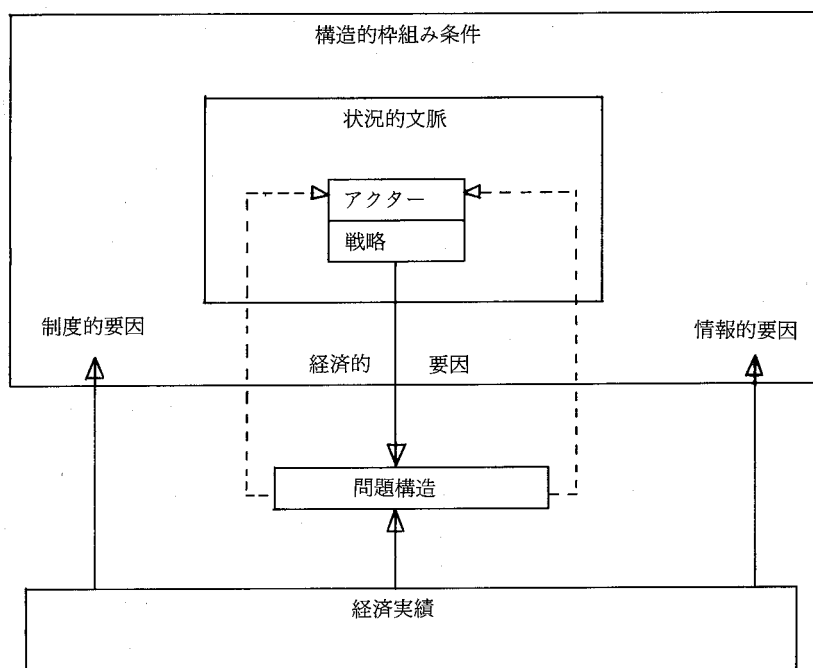
4. 1. 環境政策の成否を決定づける要因

環境政策の成功を決定づける条件に関する幾つかの研究の中で (Jänicke/Weidner 1995, Jänicke et al. 1995), 我々は政策結果の相違を説明するために一連の要因のカテゴリーを開発してきた。これら一連のカテゴリーは、再度定式化し直せば、環境問題対処能力の分析にも有用となろう。

通常、環境問題を認知するとアクターは、システムが課す条件と具体的状況の文脈との制約下で (典型的には敵対する対象集団に向けた) 戦略を開発し実行しようとする。その際、行為の結果は以下の要因から主として影響を受ける (図1参照)。すなわち、(a) アクター (b) 戦略 (c) システムが課す枠組み条件 (d) 状況的文脈 (e) 問題それ自体である。さらに、問題構造と問題への対応能力の双方が経済状況から強い影響を受ける。もちろん、これら全ての要因は国際情勢の文脈の中で見る必要がある。

このような体系化の主たる目的は、環境保護の成否が単一の孤立した要因、例えばある一つの好みの政策手段や特定の種類のアクター、あるいはある一つの特定の枠組み条件や制度によってではなく、様々な要因の複雑な相互影響によって決定づけられるということを明らかにすることにある。なぜなら環境政策・管理に関する文献には、特定の一つの措置を強調する断片的な提案が数知れないからである。

図1 環境政策過程のモデル



そうした「単一要因的」見方の欠陥は環境政策手段をめぐる延々と続いてきた論議を例にとればよくわかるだろう（この種の論議はときに「今年脚光を浴びた手段」をめぐる議論となりがちである）。もちろん、政策手段の長短を評価することは必要である。しかし最近の研究が指摘しているように、手段をめぐる従来の論議は機械的なトップダウン型の政策過程のモデルに基づいており、非常に多様な要因どうしの複雑な相互影響のダイナミクスを無視してきた（Sabatier/Jenkins-Smith 1993, Héritier 1993, v. Prittwitz 1994, Jänicke/Weidner 1995）。

したがって構造的枠組み条件と、手段が適用される具体的状況の文脈のどちらも無視することはできないし、現実に応用される手段それ自体よりも重要であることがしばしばである。同様に重要なのは戦略全体の中で個々の手段の果たす役割と、柔軟に応用される手段の変遷である。柔軟に設計された手段は、状況の変化に巧

みに対応し、汚染者の弱点を突き、また過去の教訓から学ぶ余地を与える。その一つの例は「予防的介入」と呼ばれる手段である。この場合、介入は宣言されるにとどまり、したがって政治的意思決定に伴う紛争を回避できるが、また同時に、政策に従う意思のある少数の企業に介入を予期させることによって、環境政策の状況的条件を向上させることができる。この例では、手段それ自体よりも適用の仕方の方が重要である。直接規制型の適用だと効率性や政策革新、規制対象集団の抵抗といった点に弱点があるだろう。しかし直接規制型の手法も伝家の宝刀的なものとして「ヒエラルヒーの傘の下での交渉」（Scharpf 1991）といわれるような戦略に組み込まれるなら、非常に強力なものとなり、批判の余地の少ないものとなるかもしれない。いかなる種類の環境政策手段も一般的な情報伝達機能を持ち、適用される手段の特定の性格それ自体よりも影響力が大きいことがしばしばである。環境政策手段は、普遍的に認知される問題

が存在しその解決のために行動する意志があるということを汚染者に伝えるのである。

また今日、関係するアクターに手段を自由に選択させるという協調的目標設定メカニズムが、政策手段の優劣をめぐる問題よりも重要性を増しているように思われる。

手段をめぐる断片的な論議に反対する論拠や、政策結果に影響を及ぼす可能性のある要因は、枚挙にいとまがないだろう。ある一つの個別要因の過大評価を防ぐためには、少なくとも以下の（幅広くなるが）カテゴリーを組み合わせることが、政策結果の説明には不可欠であろう。

a) アクター：これには特定争点の提唱者と反対者、支持者集団、第三者が含まれる。通常、アクターは組織や組織間同盟の代表者である。しかし組織や制度にまたがる主要なマイクロアクター間の同盟である場合も多い。アクターは確固とした一般利益と「中核的な信条」(Sabatier/Jenkins-Smith 1993)を持つ。同時に一般利益の定義は変化する可能性があり、状況に応じた意見や態度はさらに変化を受けやすい。アクターの行為能力はその強さ、力量、情勢の他、構造的枠組み条件にも依存する。また個人的な意志と技量も重要である(Shonfield 1969, Schmidt 1993, OECD 1995:5も参照)。シュンペーターはこの点を技術革新との関係で強調した。しかしそれは政策革新についても重要なのである。

b) 戦略、すなわち問題への一般的なアプローチは、長期的目標のために能力と状況の機会を意識的に利用することを指す(Bartelmus 1994, Carew-Reid et al. 1994, Hey/Brendle 1994も参照)。戦略には付随的目標の他、手段の長期的適用、さらに重要なのは能力の意識的改善が含まれる。戦略は入手可能な知識や戦略的協調行動の可能性といった能力に依存する。環境保護はその提唱者が占める一般的には弱い政治的

地位を補うためにも戦略を必要とする。そのためには時間の有効利用が重要となる。現在実施不可能な環境政策措置でも5年以内には実行可能となるかもしれない。短期的な失敗が長期的な成功となった例は少なくない。

c) 構造的枠組み条件：これは環境保護行為を条件づけるシステム要因、あるいは主要アクターの機会構造を指す(Kitschelt 1986)。政策分析は一般に、政策行為に影響を及ぼす政治的、経済的、及び文化的枠組み条件を区別している(Feick 1992, Kern/Bratzel 1994)。私はそれとは少し異なる分類をしたい。

- 1) 認知・情報に関わる枠組み条件：これは環境に関する知識が生産され、配分され、解釈され、適用される条件を指す。知識なしには(認識される)問題も、それへの世論の関心も存在できず、したがって政策過程も始まらない。その意味で知識は第一の要因となる。認識に関わる機会構造(Jahn 1993:178)、すなわち社会が環境の状態をどう解釈するか、はそれに続く第二の要因となる。文化はどちらかと言うと背景的条件に属するものではあるが、環境問題の脅威と解決策の選択肢に関して入手可能な知識は、世論一般の環境意識と合わせて、環境保護のアクターにとって直接的な資源の一つである。
- 2) 政治制度的枠組み条件：憲法的、制度的、及び法律的構造や、慣例化した規則や内面化した規範は、諸要因の相互作用の枠組みとなる。この文脈で特に強調すべきは参加や統合、長期的行為のための条件である。
- 3) 経済・技術的枠組み条件：これは経済実績や技術基準、産業の部門構成、あるいは原料資源の全般的な入手可能性を指す。一人当たりGNPは現存する能力の重要な決定要因となる。しかし文化の場合と同様に、アクターの行為に及ぼすその影響力はおおよそ間接的なものととどまる(ただし問題構造に及ぼす影

響力についてはこの限りではない)。また再び文化の場合と同様、経済的技術的条件は環境問題対処能力を向上させる際の対象にはしにくい。しかし価格構造のような要素は、直接の影響を行為に及ぼす上、(例えば財政)政策によって容易に操作することができるかもしれない。

d) 状況的文脈：これは行為に影響を及ぼす短期的変数をいう (Feick 1992, Sabatier/Jenkins-Smith 1993)。その重要性は、フランス革命が近隣のヨーロッパ諸国にもたらした状況的变化(主要アクターの機会の变化)に関してすでに研究されている。環境政策と環境管理の場合には、新聞の見出しを飾り世論を沸騰させるような具体的な汚染問題が変化の強力な原動力となる。ボパールやセベソ、チェルノブイリといった大事故は環境保護の担い手に突如として状況的な機会を提供してきた。我々が分析した12のOECD諸国における36の成功例で、世論の直接的な圧力が重要な状況的役割を果たした (Jänicke/Weidner 1995, Conrad 1995)。もう一つの状況的变化の例は、環境保護措置によって環境利益だけでなく経済利益も同時に追求できるというプラスサム図式の発見である。また状況的变化は直接的な効果をもたらすこともある。例えばドイツの産業界がカドミウムの使用量を減らし始めたのは、カドミウムに関するスウェーデンの立法化に主として反応した結果であるが、そのことはさらにドイツ国内でのこの問題の論議に火をつけた (Jänicke/Weidner 1995)。しかし他方で不況時には環境政策と環境管理は不利な条件下におかれることになる。

e) 問題の性格 (Solesbury 1976, Sabatier/Jenkins-Smith 1993)：問題の解決が容易か困難か。また汚染問題が緊急で社会一般に影響を及ぼすものであるか、現在は潜在的にすぎず将来の世代を脅かすものであるのかということも重要な分岐点となる。同様に汚染者が強い経済

力と強い社会的影響力を有し、しかも容易な選択肢が見つからない場合なのか、それとも規制対象集団が弱い、もしくは技術的その他の解決策がすでにある場合なのか、こういったことも重要な違いとなる。「多くの問題がもつシステムに内在的、あるいは構造的な性質」(Carew-Reid et al. 1994) は、当該社会の対処能力を狭める障害となりえる。

上述の成功した環境政策は、これまでのところある種の問題に限られている。第1段階では、先進民主主義国が一般に「汚染の希釈」、ごみの収集、自然保護区の設定で管理できた。のちになって、全ての種類の末端処理対策、リスク管理、危険物質の代替がおきる。ここで汚染削減面での成功は可能である。しかしながら広い範囲での環境政策の失敗がある。すなわちそれは廃棄物の削減、放射性廃棄物処分、土壌地下水保全、道路交通安全化、持続的土地利用、生産過程への資源投入の絶対的削減などである。これらの問題を特定することはできるが、解決できない。

4. 2. 環境問題対処能力とその活用

上述の5つのカテゴリーは対処能力の分析にも使うことができるだろう。ただしその際、行為に影響を及ぼす比較的安定した条件を指す「能力」とその「活用」とを区別する必要がある。能力の活用は、環境政策と管理の主観的及び状況的局面に関係がある。

上記のモデルは以下のように整理し直すこともできる。

環境保護の「対処能力」は以下の要素で構成される。

- (1) 環境保護を担う政府・非政府組織のアクターの強さ、力量、及び構成・相互関係
- (2) 環境保護・管理に影響を及ぼす枠組み条件
 - (a) 認識・情報に関わる条件

(b) 政治制度的条件 (c) 経済的・
技術的な条件

既存の対処能力の「活用」は以下の要素
に依存する。

- (3) アクターの戦略, 意志, 及び技量
- (4) アクターの状況的機会

このことは次のこととも関連づける必要
がある。

- (5) 問題の種類: 問題の緊急性, 規制対象
集団の有する強さ, 資源, 及び選択肢

対処能力は、結局、環境政策の成功とその上限を決定づける構造的な必要条件を画定する。この上限を超えると、たとえ環境保護の担い手に技量や高い動機づけ、状況的機会があったとしても、政策は失敗するのである。

上述のような分析モデルの再定式化には「アクター」というカテゴリーに関する重要な変化が含まれている。環境保護の成功失敗の事例(政策結果)を説明しようとする場合、我々は環境保護の担い手とその敵対者、及びアクターの行為を規定する条件との間の相互影響のダイナミクスを分析しなくてはならない。しかしこの文脈で関係があるのは環境問題対処能力であり、第一義的に我々の関心の対象となるのは環境政策・管理の担い手となる組織の方である(その際、敵対する規制対象集団の汚染者は阻害要因、つまり問題の構成要素として扱っている)。もちろん、規制対象集団である汚染者自身も教訓を学ぶし、ときには環境保護の近代化の担い手となることもある。この種の環境革新もまた重要であり、これに対しては特別の事件のみならず、枠組み条件、例えば社会全般の高い環境意識や、環境利益を政策過程に統合するような制度枠組みも影響を及ぼすことがある。おそらくは、環境利益の担い手に機会を提供し、(しばしば過去

の環境保護活動に端を発するような) 枠組み条件は同時に、汚染者の革新的反応をも説明できるであろう。しかし環境保護に効果的に敵対する規制対象集団の手にする構造的な機会は、独自のダイナミクスをもっているがゆえに、区別して分析しなくてはならない。規制対象集団がもつ構造的な機会と、この集団が環境保護の担い手に及ぼす阻害的效果とを別々に分析することは、実際のところ、環境保護の担い手の能力が特定の問題の解決に適切であるかどうかを評価するために必要になるのである。

5. 環境政策・管理能力: 研究に基づくいくつかの知見

対処能力強化の問題に入る前に、環境政策・管理に関する研究のいくつかの成果を要約しておきたい。これによって、環境政策と管理の能力を構成する上述のカテゴリーに関連づけられる幾つかの影響要因を概観することができるだろう。

5. 1. 環境保護の担い手となるアクターのもつ能力

環境政策の担い手は政府の環境保護特別行政機関であることもあれば非政府の環境保護組織であることもある。また環境政策の国際比較研究が示すように、特定の組織内の文脈では個々の「人々も違いを生む」(Jacobson/Brown Weiss 1994: 7, Jänicke/Weidner 1995, OECD 1995)。

アジェンダ21にならい、環境問題対処能力の研究は一般的に組織や制度の強さだけでなく、担い手の能力も強調している。すなわち人的資源の役割、技術的ノウハウ、機能的技量などである(OECD 1995)。

(a) 環境保護政府機関: このような政府機関の創設は政策措置の成功の最も重要な条件とみ

なしてもよいようにも思える。「汚染対策は発展する前にまず創造されねばならず、また対策の創造には担当機関の構築も含まれる」(Weale 1992: 14)。以前に触れた36の事例研究が示したのは、全国レベルまたは地方〔州、県〕レベルの環境保護の場合、政府による規制が変化を直接に促す要因としては最も重要であった(Jänicke/Weidner 1995, Uebersohn 1990も参照)。このように政府が果たす支配的な役割は、企業が何を影響力のある要因と認識しているかということに関する研究によっても確認されている(Gothenburg Research Institute 1995, Brinkmann/Kirchgeorg 1995)。しかしまた、こうした政府の影響力は力量のある政権のみが行使できると推論してもいいように思える(Kitschelt 1983, Knoepfel 1993, Jacobson/Brown Weiss 1994, OECD 1994)。ごく最近の研究ではさらに、環境計画機関の重要性も強調されている(Andrews 1993, OECD 1994, Weale 1992も参照)。

残念ながら環境担当政府機関の早期の制度化が環境政策の実績の良さにつながっているという仮説を検証することは難しい(Jänicke et al. 1995)。というのもほとんどの工業化諸国がほぼ同じ時期、1972年のストックホルム国連環境会議の前後に、環境省庁を創設したからである。ルクセンブルクやノルウェーのような小国はそれより遅れたが、近隣諸国の経験を活かすこともできた。東ドイツやハンガリー、ポーランドといった東欧諸国は他の国々と同時期の1970年代初頭に制度化を開始したものの、多くの分野で失敗してきた。このことが示すのは、形式的な制度化と実質的な制度化を区別する必要があるということである。民主的なシステムでは厳密な意味での制度を創設するのは比較的容易であるかもしれない。このような制度は、安定して予測可能性のある、内面化され、尊重される行動パターンとして定着する(Huntington 1965)。西欧と東欧における環境保護政府機関の有効性の相違は、この種の政府機関の機会構造

が重要であることの証拠であるようにも思われる。旧共産主義諸国においては、環境保護政府機関には厳密な所轄権限もなければ強力な環境保護運動や独立のメディアからの支持もなかった。

もう一つ触れておいてもよいのは、代表民主制の中央機関の役割が実証研究においてはあまり重要視されていないことである。ベルリン自由大学環境政策研究所による幾つかの国際比較研究の結論は、左翼政権と右翼政権の区別は環境政策の相違に対する説明力に乏しいということである(Jänicke 1992, Binder 1993, Fey 1994, Kern/Bratzel 1994)。環境政策の成功例に関する我々の研究においてはまた、政党の影響力も重要な要因ではないことが判明した(Häberle/Herbert 1992も参照)。二つの事例においてのみ、議会は何らかの役割を果たした(Jänicke/Weidner 1995)。それに対してシュトロムとスヴィンドルの国際比較研究(Strom/Swindle 1993)によれば、政権与党の経済成長路線は大気汚染管理に悪影響を及ぼす。またアメリカ合衆国議員の票決行動に関する研究も、政党間の相違がもたらす効果が比較的大きいことを示している(Calvert 1989, Khator 1993も参照)。政党間競争それ自体(Enloe 1975, Bömer-Christiansen/Skea 1991)は、特に緑の党が政党システムに存在している場合、少なくとも環境政策の形成には重要な要素であるように思われる。

(b) 非政府の担い手：今日、環境保護の非政府の担い手として重要なものは3種類あり、どれも汚染者に直接の影響力を及ぼすことができる。すなわち、

- 1) 環境保護団体(36の事例のうち4例で直接、急進的な変化をもたらした)。
- 2) マスメディア
- 3) 環境保護の点で進歩的な企業。これが産業界における環境保護の重要な要素となったのはごく最近のことである。

環境政策の研究は、環境保護団体が汚染者に及ぼす直接的な影響力の増大（例えばLester 1989, Weale 1992, Jänicke/Weidner 1995）を強調するのみならず、環境保護の難しい課題に積極的に取り組む企業の数の増加も指摘している（例えばSteger 1992, Shrivastava 1992, Fischer/Schot 1993, Conrad 1995）。この状況は、北欧3カ国（ノルウェー、スウェーデン、フィンランド）の企業が外部のどのアクターから環境保護に取り組むようにとの圧力を受けたと考えているか、を調査した結果が示している。すなわち、これらの企業は、主要なアクターとして政府（回答の90-97%）、顧客（同51-65%）、環境NGO（26-35%）の順に挙げたのである（Gothenburg Research Institute 1995）。マスメディアも、ある類似した研究で扱われており、ドイツでは第二位に（一位は政府、三位がNGO）、ノルウェーでは第三位（NGOと同位）に位置付けられている（Brinkmann/Kirchgeorg 1995: 386）。

5. 2. アクターの行為を拘束するシステム要因（機会構造）

5. 2. 1. 認知・情報に関わる枠組み条件

環境に関する知識と、世論の環境意識が環境政策と管理に影響力を及ぼす重要な要素であることは疑う余地がない。我々の研究における環境政策36の成功例のうち5例についてのみ、世論の環境意識が少なくとも重要な背景的要因ではなかった（Jänicke/Weidner 1995, Conrad 1995）。

一国の文化と価値体系もまた環境政策の研究ではその重要性が強調されてきた（特にOECD 1994）。例えば脱物質主義的価値観（Inglehart 1989）の比率の高さが環境政策の成功のための文化的な前提条件であると考えてもおかしくはない。また（例えばドイツとフランスを比較し

た場合のように）環境意識の相違もしばしば文化の相違によって説明されてきており、そのような説明の仕方をもっともらしく思える。しかし文化は世論の意識に影響を及ぼす唯一の要素ではない。先に触れたように文化的伝統はむしろ背景的条件である。また脱物質主義は一人当たりGDPと統計的に相関関係があるが、実はこのGDPの方が環境保護の向上とははるかに密接な関わりをもつのである（Binder 1993）。環境保護対処能力の向上に関して最も重要な課題は、文化的伝統を変えることなく、むしろ情報伝達に関わる能力を向上させることである。したがってこの文脈では文化的要素を過大評価しない方がよい。

それに対して環境に関する知識と、知識の生産、普及、解釈、及び適用が行われる条件とは非常に重要である（OECD 1994）。ジェイコブソンとブラウン・ヴァイス（Jacobson/Brown Weiss 1994）はなかでも、環境政策が成功する条件の一つとして、「知識共同体」（Haas 1992も参照）の存在を重視している。新しい問題やパラダイムに対して科学の世界が開かれているかどうか、またマスメディアが新しい争点に対して開かれているかどうか、こういったことも環境政策には重要である。さらに（公共機関による）環境報告書が果たす役割もヴァイトナー他による国際比較研究で強調されている（Weidner et al. 1992）。環境の危機に関する知識は世論の環境意識が形成されるための必要条件である。その欠如は、環境利益の表出をあからさまに抑圧することと機能的には等しい効果をもつと考えられよう。

しかし知識の広がりだけが重要なのではない。政策アクターの指針となるパラダイム、もしくは「既存の知識と思考の構造」（Vowe 1994: 424, 及びNullmeier 1993, Keck 1993も参照）もまた、政策研究においてますます重要視されてきている。環境保護の指導的パラダイムは戦略に決定的な影響を与える。もしパラダイムが可視的な汚染に焦点を合わせているな

ら、高煙突政策が適切な対応策とみなされるかもしれない。またもしそれが排出源に焦点を合わせているなら、末端処理型の対策で十分のように思えるだろう。それに対してパラダイムが環境と調和した持続的発展であるなら、生産過程への資源投入量の削減が適切な解決策と映るかもしれない。さらに既存の環境統計も政策の指導的パラダイムに依拠している。

5.2.2. 政治制度的枠組み条件

環境政策の結果にとって制度的枠組み条件が重要であることは文献で以前から指摘されてきたが、これに関する国際比較研究は困難であることがわかっている (Binder 1993, Strom/Swindle 1993)。制度的枠組み条件と考えられるもののうち、参加能力、統合能力、及び戦略的行為能力として概念構成できる3つの局面 (Jänicke 1992) が最も重要であるように思われる。

(1) 参加能力：政策過程への参入を規制する構造が開放的であるかどうかは環境利益の機会構造を構成する重要局面の一つであり、これまでの主な研究に共通する主題であった (Nelkin/Pollak 1981, Kitschelt 1983, Jänicke 1990, Weidner 1995, Weale 1992, Zillessen et al. 1993, Hey/Brendle 1994, OECD 1994, Carew-Reid et al. 1994)。その際、分権的国家構造と強力な地方自治体は参加を促す条件の一つとみられている。その一例としては気候変動防止政策において都市が果たす役割が挙げられる (OECD 1994a)。また環境保護運動からの圧力も政治システムの全般的な開放性と近代化の重要な要素として触れられることがある (Paenhlke 1990, Jänicke 1993, Weidner 1995)。さらに「保護的」利益に対する司法システムの開放性もまた参加を促す一種の触媒とみなされている (Weidner 1995)。環境保護の担い手としての資源という観点からみると、(少な

くとも3ヵ国で原子力エネルギー政策の転換をもたらした) 国民投票のような憲法上の制度や環境法が重要な道具とみなされている。

(2) 統合能力：参加と分権化が「分裂と膠着状態をもたらすことなく有効に機能するためには」高水準の統合が必要となる。従来の研究は一般的に自発的協調、いわゆる「合意形成能力」(Jänicke 1992) を、環境政策が成功する制度的条件の一つとして強調してきた (Lundquist 1980, Kelman 1981, Kitschelt 1983, Brickman et al. 1985, Jänicke 1992, Fey 1994, Zillessen et al. 1993, OECD 1994, Carew-Reid et al. 1994)。バダラッコによれば「敵対よりも」「協調の方が優れたやり方であり」コーポラティズムは環境政策に良い (Badaracco 1985)。我々自身の研究もコーポラティズムの議論を考慮している。我々の研究によればOECD諸国において低い失業率と環境の向上は相関関係にある (Jänicke 1992, Binder 1993)。このことが示すのはおそらく、汚染管理が比較的成功した国では環境政策と雇用政策が競合するものとはみなされていないということであろう。しかしこのことはまた同時に、雇用政策における効果的な運営メカニズム、例えばコーポラティズムや協調的行為、あるいは協調的メカニズムといったものが、産業政策や雇用政策にのみならず (Schmidt 1986, Traxler/Unger 1991)、汚染管理にも効果があることも意味しているのであろう。SO₂排出の削減と低いインフレ率の相関関係をみると、この制度仮説はもっともらしく思える (Binder 1993)。

統合能力は様々なレベルで重要となる。まず第一に政策内調整 (Knoepfel 1993)、すなわち特定政策分野の内部統合が重要である。これには異なるレベルにおける (さらに異なる省庁所轄領域に関わる) 環境政策の調整が含まれる。第二の統合領域は政策間調整、すなわち相対立する政策部門間の統合である (Carew-Reid et al. 1994)。第三に、規制対象集団を含む非政府

アクターと環境政策政府機関との外部統合が必要となる。「ネットワーク管理」(Carley/Christie 1994, Dutch Committee for Long-Term Environmental Policy 1994, Glasbergen 1995)は今日非常に洗練された専門的な戦略となってきた。

参加能力と統合能力はまた、政治システムの型を分類する可能性も提供する(Kitschelt 1983)。例えばアメリカ合衆国は開放的だが分裂型のシステム、フランスは閉鎖的で高度に統合的な型のシステム、オランダやノルウェーのような小国は開放的で統合的なシステム、といった具合にである。

(3) 戦略的行動能力：この能力は(Scharpf 1987, Jänicke 1992)現在のところ、環境政策と管理の制度的能力開発の最高次段階とみなしてよいであろう。持続的発展に関する制度的議論において、この能力はほとんど常に重要視されている(Andrews 1993, OECD 1994, Carew-Reid et al. 1994, またWeale 1992も参照)。イタリアやギリシャのような国々と日本やオランダのような国々を比較すると、この能力が非常に異なっていることに気がつくであろう。

一般的にいつて協調的政策スタイルは政策革新に好都合である。なぜなら、対決型の政策スタイルの伝統をもつ国に比べ、革新の担い手が早期に意思決定過程に統合されるからである(Jänicke 1992)。環境政策の目標が幅広い合意に基づいているなら、政策の実施が容易になり、結果として成功することは明らかである。

5.2.3. 経済・技術的枠組み条件

我々自身の国際比較研究によれば、一人当たりGDPが環境政策の結果と最も密接な関わりをもっている。しかし統計結果は逆説的もしくは両義的でもある。なぜなら、一人当たりGDPはある分野では環境の向上と、また別の分野では環境の悪化と相関しているからである。浄化

技術や代替製品、高い効率性、あるいはリサイクルといった、技術水準に基づく解決策が存在する場合、環境が向上する見込みは富裕国で最も高い(Jänicke/Mönch 1988, Jänicke 1992, Binder 1993)。高い研究開発予算と大気汚染管理の成功とが相関すること(Binder 1993)も、この主張と符合する。また富裕国の方が比較的強力な措置を要求し、かつ実施するだけの余裕があることも、アメリカ合衆国における大気汚染防止とリサイクル活動について実証されている(Ringquist 1993: 107, Khator 1993: 218)。それに対し、(土地利用や土壌汚染、道路交通の場合のように)技術水準に基づく解決策が発展していなければ、一人当たりGDPは普通、環境の悪化を予測する良い指標となる(Jänicke et al. 1995)。「自然保護区域」という指標もまた、一人当たりGDPと、弱いとはいえ、ある程度の相関をもつ。しかしこの場合は技術ではなく、おそらくは当該土地を買うための公共の資源が入手可能かどうか、一人当たりGDPとの相関を説明できるのかもしれない。このことは環境対処能力と経済実績が関連をもつ第二の局面へとつながってくる。すなわち、富裕国の方が公共の目的のために支出可能な歳入が多いということである。

先に触れたように、経済実績は環境対処能力を構成する局面の中では難しいものの一つである。これは経済が環境に強力だが矛盾をはらんだ効果をもたらす、言い換えれば環境問題の構造とそれを解決する能力の両方に影響を与えるからだけではない。経済が環境保護能力に及ぼす影響は複雑であり、研究や教育、情報伝達、あるいは行政に関わる能力を介した比較的に間接的なものだからである。しかも全般的な経済状態[の向上]は環境政策がめざすべき目標としては理にかなってはいない。

しかしながら一国の経済における技術水準は、例えば技術移転を通じて比較的容易に、かつ間接的に、変化させることができるかもしれない(OECD 1995)。環境に配慮した商品の価格

も政策によって操作できるもう一つの経済的条件である (OECD 1991, OECD 1993, Portier 1994)。経済的枠組み条件のうち、この重要な局面はよく知られており、ここでは詳しくは議論できない。

6. 能力強化

環境対処能力が環境問題を認識し解決する社会の能力に関係しているとすれば、「環境対処能力の開発はこの能力が開発される“過程”に関係してくる」(OECD 1994: 9)。これには「能力を開発する能力」も含まれる (OECD 1995)。もちろん、能力開発は包括的な戦略としてのみ理解できる。

政治学には能力という概念について独特の伝統がある。その際、危機の克服による発展という (エリクソンが1968年に定式化した) 概念がある種の役割を果たした。この伝統になら私人は、問題を認識し解決する高次の能力の制度化として、政治近代化 [革新] を定義する。この政治近代化 [革新] は通常、危機 (つまり重大な損失や崩壊が起こる脅威) によって促され、既存の能力と過去の政策経験によって可能となる。制度化には認識と政治行為に関して形成された新しい慣行の内面化が含まれる。発展を生み出さない危機は長期的には衰退へとつながるかもしれない (Huntington 1965)。パイ (Pye 1966) やビンダー、アーモンド、コールマン (Binder et al. 1971)、もしくはロッカンは発展の危機という概念を、潜在的には政治システムの高次の能力へとつながるものとして用いた。その際、浸透、アイデンティティ、正統性、配分、参加、及び統合の危機が [類型化された]。我々の文脈では参加能力と統合能力が特に重要である。また重要な知識を提供するシステムの能力も付け加えてよいかもしれない。

1970年以降の環境政策能力の形成過程を観察してみると、典型的な発展傾向を見ることができる。しかしながら一般的には、システムの能

力発展は不断に直線的な過程ではない。例えば (サッチャー政権下の) イギリス、(レーガン政権下、及び最近の) アメリカ合衆国、また (統一後の) ドイツ、あるいは (1985年以来の) 日本では、環境政策は停滞期にあり、部分的には制度的能力それ自体も低下した (例えば財政的資源や参加能力)。しかしながら、こうした環境政策の停滞は逆に環境保護団体の地位を強化する効果をもつこともある。

6. 1. 環境保護の担い手となるアクター

能力発展の長期的過程は通常、新しい政策分野の制度化によって始まる。1970年代初期にほとんどの工業化諸国は環境省庁を創設した。創設後のこの機関は職員や予算、科学的能力が増大するにつれ、定期的に分化を繰り返してきた。能力発展の過程にはまた、ばらばらの所轄領域の統合 (政策内調整) や、運輸政策やエネルギー政策といった「汚染」政策との協調の強化 (政策間調整) も含まれる。多元性と協調性のある、環境計画中央機関が存在するところでは、制度的発展が高次の段階にある。その次の段階は都市や企業内に、協調的な環境計画を策定できる分権化された機関を分散させることであろう。

能力発展の過程は非政府アクターについても観察できる。

環境保護団体は伝統的な自然保護から、環境利益の積極的な表明へと発展してきた。その際通常、その会員数や資金、力量を向上させてきた。[組織的には、] これらの団体は分散した、力量の小さい草の根組織から、しばしば政府や企業意思決定に諮問機関のような役割を果たす一種の中央機関へと発展してきた (Rucht 1991, Roth 1994)。今日、EU (12ヵ国) の主要環境保護団体のうち、上位5団体だけで1千万人の会員を有し、またとりわけオランダでは成人人口のほぼ20%が会員となっている (Hey/Brendle 1994: 642)。

次にマスメディアだが、その発展パターンは

通常、少数の新聞が何らかの批判的情報を基に環境問題を取り上げ始め、やがて環境問題の報道が、産業界に好意的な対抗メディアも含めた、比較的広範囲のメディアに定着する。今日ほとんどの先進民主主義国では環境問題が一般的にどの種の出版社からも受け入れられている。しかしながらメディアもまた、環境対応能力の発展が直線的な過程ではないことを教えてくれる領域の一つである。例えば幾つかの国々では経済権力と関係が深く集中度と商業性の高いメディアが過去数年、環境意識向上の条件を悪化させてきた。

能力発展は大学においても観察できる。しかし大学は長い間、汚染産業に知識を提供しており、幾つかの国々では政府の方針に従い(そして対応する研究予算に応じ)、比較的遅くによりやく新しいエコロジーのパラダイムに転換した。

環境ビジネス部門の発展もまた能力形成過程の構成要素とみなすことができる。環境ビジネス部門は最初はエコ産業のみで形成されたが、やがてコンサルタント会社や保険会社、独自の環境保護組織を有する先駆環境企業も含むようになってきた(以上を要約すると環境対応能力の発展段階は環境保護の担い手となるアクターとの関連で以下のようになる)。

環境対応能力の発展段階：環境保護の担い手となるアクター

1. 環境政策政府機関

- (1) 環境中央省庁がない。
- (2) 環境中央省庁があるが弱く、孤立。
- (3) 全レベル(地方自治体含む)で環境担当機関が制度化。
- (4) 他のお大半の省に環境部局設立。
- (5) 中央環境計画。

2. 環境保護団体

- (1) 地域に局限された組織が大半。全国規

模の明確に自立した環境保護団体なし。

- (2) 全国規模の環境保護団体が弱体であるか、もしくはプロフェッショナルでない。
- (3) 強力で高度な能力をもつ環境保護団体が政治的決定に諮問的役割を果たしている
- (4) 環境保護団体が産業界でも諮問的役割を果たしている。

3. マスメディア

- (1) 環境の状態に関する報道が少なく、あるとしても官庁による報告が大半。
- (2) 幾つかの批判的なメディアが環境問題を報道するが、主流のメディアは抵抗
- (3) 環境問題が一般的に全てのメディアで報道される。
- (4) 紙・誌上で汚染者に対する直接攻撃をメディアが頻繁に行う。

4. 環境ビジネス部門

- (1) 環境利益が経済界で表出されることがまれ。
- (2) 環境利益が主にエコ産業(浄化技術の生産者)によって表出される。
- (3) 環境利益が環境ビジネスを専門に扱う組織によって表出される。
- (4) 先駆環境企業(例えば貿易会社や保険会社)が経済全体に強い影響力をもつ

6. 2. アクターの配置状況の変化

最近、環境政策・管理の能力形成もまた、アクターの配置状況という観点から観察されるようになってきた(Knoepfel 1993)。これについてはアメリカ合衆国における発展を例に述べることができる(Hoffman 1994)。

第一段階(1960-70)では産業はその制度的活

動領域の中で比較的独立的に行動することができた。第二段階(1970-82)になって国家が、環境保護組織からの圧力を受け、産業の活動領域に介入した。第三段階(1982-88)では、レーガン政権の下、国家と産業が環境保護組織からの圧力を共に受けながら協調した。第四段階(1988年以降)になりようやく、国家と産業が部分的にはあるが環境保護組織を協調関係の中に統合し始めた。同時に、保険会社や「緑の」資本家や先駆環境企業といった、市場内における環境保護の担い手が影響力を持ち始めた。

アクターの配置状況の向上による、この種の能力形成はドイツやその他の先進諸国についても示すことができるだろう(図2参照)。

6. 3. アクターの行為を拘束するシステム要因

機会構造、言い換えれば環境保護の担い手に入手可能なシステム内の総資源もまた、典型的な発展パターンを示す。

政治システムの参加能力と統合能力は通常、環境政策の発展過程を通じて向上してきた。参加能力の典型的な発展は以下のように要約することができる。

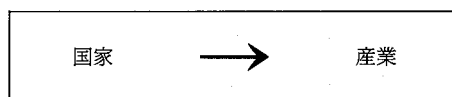
参加能力の発展

- (1) 参加が選挙に限られている。
- (2) 特定施設の認可と都市計画に関する住民の参加権が制度化される。
- (3) 中央政府環境政策の策定への参加。
- (4) エネルギー政策や運輸政策といった環境破壊政策分野の政策策定への参加。
- (5) 環境に関わりのある長期計画策定への参加。

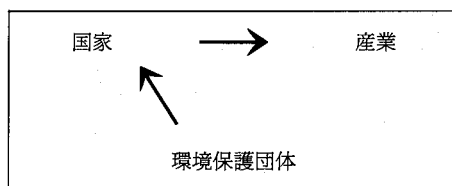
決定的に重要な段階は(おそらく)、政策案が代表制民主機関によって正式に決定される前に、環境破壊政策分野における事実上の意思決

図2 ドイツにおけるアクターの配置状況とパラダイムの変化

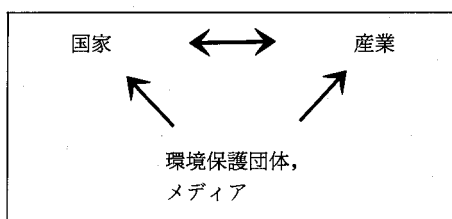
第一段階(1969-74):「希釈」



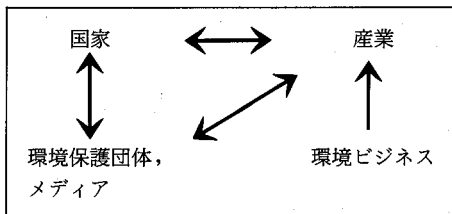
第二段階(1974-82):「希釈プラス末端処理」



第三段階(1983-87):「末端処理の徹底化」



第四段階(1988-94):「エコロジック近代化」



定を行ってしまう一般的に閉鎖的な政策ネットワークを開放することである。アメリカ合衆国公益事業委員会の多面的構造はそうした高次の参加がみられる一例である。

一方、政府内で統合能力を発展させる過程は次のような典型的な段階を経るものとして要約することができる。

政府の統合能力の発展

- (1) 追加的に設置された環境担当機関のみで、所轄領域もばらばら。
- (2) 政策内調整。
- (3) 幾つか特定の問題に関する政策間協調。

- (4) 環境に関わりのある全省庁・官庁に環境部局設置。
- (5) 長期的な部門間計画策定を含む戦略的政策間協調。

また、環境立法は環境保護の担い手に特別の手段を提供する。環境政策の高次段階ではさらに準法的慣行や規範の体系が確立される。

知識の普及する範囲と知識の構造（パラダイム）も能力発展のもう一つのレベルである。この過程の幾つかの指標は以下の通りである。

能力強化の指標：環境に関する知識と意識

1. (指導的パラダイムの指標としての)統計
 - (1) データが散逸している、あるいは無関係のデータが多い。
 - (2) データが主に大気と水の質に関するものである。
 - (3) 全国レベルの排出と固形廃棄物に関するデータも揃っている。
 - (4) 重要な物質フロー（例えば重金属）に関するデータもある。
 - (5) 全国レベルの物質収支、いわば環境GDPに関するデータもある。
2. 科学研究
 - (1) 汚染問題に関する体系的な研究が行われていない。
 - (2) 中立的な環境研究機関が数少ない。特に専門的な基準に関して争いがある。
 - (3) 「生産主義的」研究パラダイムと優先順位の侵食。
 - (4) 環境が大学や研究機関で重要テーマとなる。

7. 環境問題対処能力はどうすれば向上できるか

これまで私は、能力強化の概念が環境政策・管理を分析する際の発見的道具として有効なものとなりえることを明らかにしてきた。しかしそのような能力はどうすれば現在の水準を超えて発展させることができるのだろうか。

これについては今後さらに研究が必要になる。特に持続的環境政策を制約する条件に関する研究はなおのこと必要である。

政府の失敗は次のような産業的利権の配置状況に関して規則的に観察できる。すなわち、

- (1) 建設業複合体(建設産業、地方政府、銀行、地価の上昇に利権をもつ他の全ての機関を含み、物質資源と土地の最大部分を利用し、固形廃棄物の大半と物資輸送の大部分の原因となる)。
- (2) 運輸業複合体(自動車製造企業と石油産業、道路建設業などの連合)。
- (3) エネルギー産業複合体（一次エネルギー開発多国籍企業、電力公社、強力なエネルギー集約基幹産業）。
- (4) 農業化学複合体である。

エコロジーの観点から持続的な発展はこれらの産業部門における末端処理型対策やエコロジー的近代化以上のものであり、これらの産業部門の社会的役割や重要性自体を変えることを意味している。しかもこの種の介入に対応するための適切な対処能力はまだ存在しない。したがってそれが実行可能かどうか懐疑的な見方にも一理ある。しかし1970年の時点を振り返ってみると、現在我々が到達している環境政策能力をあの頃誰が想像できたのだろうか。

今日工業化諸国では環境保護のための介入を行う4つの大きな部門がある。すなわち、

- (1) 環境保護の特別政府機関。
- (2) 市民社会（国家と市場以外の公共領域）。
- (3) 「緑の」ビジネス部門。
- (4) 国際社会。これは過去数年の間にようやく、

指導的な工業化諸国とは独立に、独自の能力とダイナミクスを発展させてきた。

以上4つの部門はどれもその環境的介入能力を増大させる注目すべき潜在力を有している。

(1) 国家は「衰退する」どころか、むしろネットワークのシステムにおいてさらに戦略的な役割を果たすことができるし、租税制度の改革や技術革新の刺激、最低限の環境質の確保、もっと包括的な目標の設定を行い、さらに企業や都市といった分権化の相手であるアクターに細目を委ねることもできる。[国家にとって] 必要なのはおそらく、未解決の問題に関して新しい能力を開発し、最も重大な制約を認識し、最も強力な汚染者集団にも責任を内面化させるための条件をつくり出すことである。その際一つの戦略的なステップは、環境利益の代表者に対し伝統的に閉鎖的であった汚染者の政策ネットワークを、開放することであろう。

(2) 市民社会は自己組織化の在り方を改善することができるだろう。環境NGOは互いと共通の戦略能力を制度化し、例えば特定の時点で敵対と交渉のどちらの方が良い解決策か、といった問題について、より広い社会基盤に基づいて意思決定を下すことができるだろう。またNGOの制度的及び物質的インフラストラクチャーを政府が改善することもできる。さらに一般市民社会は以前よりもはるかに、地球規模の市民社会の一部であるという自己認識をもつことができる。

(3) 「緑の」ビジネス部門は、産業内におけるエコロジック近代化の潜在力が政府の想像以上に大きいことを実証してきた。貿易会社に始まり（消費者への対応を経て）基幹産業に終わる、生産連鎖の環境に配慮した管理は、政府の能力を超えた新しい種類の環境的介入であり、大きな改善の余地を有している。

(4) 最後に、国際環境体制は、NGOを制度的に統合し、台頭する「地球市民社会」への依存を強め、あるいは発展途上国の利益を配慮し工業化諸国による環境問題の地球規模での外部化を防ぐことによって、その行為領域を拡大することができる。

もし発展には危機の試練が必要であるというエリクソンの考えが環境政策・管理にもあてはまるのだとすれば、著しく高水準の問題解決能力の制度化へとつながる危機を我々は必要としているのかもしれない。地球環境問題に関して我々は一種の革命的状況を必要とさえしているのかもしれない。最も民主的な意味での「環境革命」は一種の爆発的な政策学習や政策伝播、政策適用として考えることができるだろう。それは実際のところもうすでによく知られ受け入れられていることがらに関して急激に形成されるコンセンサスである。しかしこのコンセンサスは、「封建的な」制度の硬直性を明確に差し示す合図を待っているのである。我々がいるのはこれに似た状況であるように思われる。

しかしながら世界の多くの国々が革命を予知して改革を行う伝統をもっていることを忘れてはならない。

解 説

「持続的発展」の提起にもかかわらず、環境政策はいま足踏み状態にある。

それは、「持続的発展」の概念の多義性にもよるが、地球環境問題の具体的解決のための政策課題を遂行する方法と条件が明確になっていないことも原因の1つである。環境政策を前進させるための条件分析が求められる所以である。

ここに紹介するマーティン・イエニッケ教授は、早くから環境政治学の立場から、この問題に取り組んできた。1986年に設立されたベルリン自由大学政治学科の環境政策研究所所長のイエニッケ教授は、ドイツ社会民主党の綱領的立

場ともなっている「エコロジー的近代化」を提唱した研究者としてドイツで知られており、日本では、『国家の失敗』（三嶺書房、1992年）の著者として知られている。

1990年代に入って、イエニッケ教授と環境政策研究所は、共同研究『構造転換のエコロジー的側面』（Umweltentlastung durch industrialen Strukturwandel?, edition sigma, 1992, 長岡延孝・長尾伸一氏による紹介『大阪経大論集』第44巻第6号, 1994年）, 『成功した環境政策』（Successful Environmental Policy, edition sigma, 1995）, 『産業国家の環境政策』（Umweltpolitik der Industrieländer, edition sigma, 1996, 長岡延孝・長尾伸一氏による紹介『大阪経大論集』第45巻第3号, 1994年）等で、環境政策の国際比較の研究成果を次々と発表してきた。本稿は、これらの環境政策の国際比較から導き出された結論を理論化するための概念装置化の試論としての性格をもっている。

訳者がこれに注目したのは次の理由による。

- 1 政治学のカテゴリー（アクター、戦略、状況的文脈、問題構造、経済実績等）を駆使して、環境政策過程のモデルを提示している点、
- 2 「環境問題対処能力」（environmental capacity）概念を提起し、アクターと機会構造、枠組み条件等を分析し、国際比較の用具を提示している点、
- 3 「能力強化」（capacity building）概念を提起し、今後の環境政策の方向性を示している点である。環境管理のための「能力強化」はこれまで途上国についていわれてきたが、これを先進国の問題として提起している点が重要である。

イエニッケらによる一連のプロジェクトのなかで、この論文がもつ特色は、構造的枠組み条件とアクターの構成及び相互関係に注目する点にある。この2点はこの論文の図1及び図2としてモデル化が試みられている。同時に、制度的もしくは構造的条件の拘束下で合理的に行動

するアクターという視角は、政治的アクターの相互関係（国家と社会の関係）への注目とともに、1970年代以来の比較政治（経済）学全体を貫く主題でもある。したがってこの論文を読むと最近の比較政治（経済）学の様々な領域、例えば政治発展論、コーボラティズム論、社会運動論、価値変動論などからの影響が見て取れる。それゆえまた見方を変えれば、比較政治（経済）学の様々な部分領域で行われてきた議論を環境政策の成功失敗に寄与する条件という視角から位置付けようとしたのがこの論文であるともいえよう。その意味でこの論文は環境政策の研究者のみならず、環境問題と政治・経済・社会システムとの関係に注目する様々な関連領域の研究者にとって興味深いものであろう。

しかしそのことは同時に、この論文の弱点ともなっている。この論文の第1節にも述べられているように、イエニッケは環境保護能力の概念を政府政策よりもはるかに広く、社会全体の環境問題対処能力として規定している。しかしこのように包括的なアプローチをとるゆえ、この論文を構成する個々の議論は必ずしも強いものとはいえない。この論文に含まれている、環境政策の成功失敗を条件づけるシステム要因に関する諸命題がどこことなく雑然とした未整理もしくは不整合の印象を与えるのはアプローチの包括性によるものである。もちろんそのことは、イエニッケも重々承知していて、「能力」の概念を厳密に操作化することが困難であることを本文の中で認めている。この論文の性格が大プロジェクトの中間報告的なものであることを勘案すれば、個々の論拠の弱さで著者を攻めるのは酷かもしれない。むしろ大胆な試みに拍手を送っておくべきであろうか。

しかしもちろん、これとは別の観点からの批判も可能である。例えば、著者のモデル化・理論化の試みは依然として国民国家を単位とした比較に基づいており、世界規模の環境問題やNGOの活動を分析するには不十分であるという批判がありえよう。またより根源的には、「環

境にやさしい」経済発展がありうるという前提に基づく「エコロジー的近代化」路線、イエニッケの言葉を借りれば「実際の」で「現実主義的」アプローチが、例えば消費自体の抑制には結び付かず、むしろ社会全体の構造転換の妨げとなるのではないかという、ラディカル・エコロジストの立場もあろう。さらに日本との関連でいえば、産業汚染に焦点を合わせるイエニッケのようなアプローチは1970年代以降の日本の経済政策が環境に及ぼした肯定的な間接的効果を過大評価しがちであり、エネルギー政策や自然保護、海洋資源保護などの領域で日本の行動が賞賛に値してこなかったという事実を過小評価しているのではないか、という議論もありえよう。

この他にも批判点は幾つも提出することが可能であろう。しかし批判点の多さは、先に触れた、この論文のスコープの広さにも関係がある。この論文を契機に、アプローチ自体の批判も含め環境政策に関する議論が活性化されることを訳者は期待している。

文 献

- Andrews, R. N. L. 1993: "Long-Range Planning in Environmental and Health Regulatory Agencies", *Ecology Law Quarterly* 20, 515-582.
- Badaracco, J. L. 1985: *Loading the Dice. A Five-Country Study of Vinyl Chloride Regulation*, Boston and London: MIT Press.
- Bartelmus, P. 1994: *Environment, Growth and Development-The Concepts and Strategies of Sustainability*, London, New York: Routledge.
- Bartlett, R. V. 1994: "Evaluating Environmental Policy-Success and Failure", in: N. J. Vig/M. Kraft(eds.), *Environmental Policy in the 1990s. Toward a New Agenda*(second edition), Washington, D.C.:CQPress.
- Binder, L./Coleman, J. S./LaPalombara, J./Pye, L. W./Verda, S./Weiner, M.1971: *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, N.J.:Princeton University Press.
- Binder, M. 1993: *Gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Reduzierung von SO₂-Emissionen: Ein statistischer Ländervergleich*, Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik/Freie Universität Berlin, FFU-report 94-1.
- Böhmer-Christiansen, S./Skea, J. 1991: *Acid Politics: Environmental and Energy Policies in Britain and Germany*, London, New York: Belhaven.
- Brickman, R./Jasanoff, Sh./Ilgen, Th. 1985: *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Brinkmann, Johannes/Kirchgeorg, Manfred 1995 : "Umweltorientiertes Unternehmensverhalten", *Zeitschrift Für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 18, 377-390
- Calvert, J. W. 1989: "Party Politics and Environmental Policy", in: J. P. Lester(ed.), *Environmental Politics and Policy-Theories and Evidence*, Durham, London: Duke University Press.
- Carew-Reid J./Prescott-Allan, R./Bass, St./Dalal-Clayton, B. 1994: *Strategies for National Sustainable Development. A Handbook for Their Planning and Implementation*. IUCN/IIED, London: Earthscan.
- Carley, M./Christie, I. 1994: *Managing Sustainable Development*, London: Earthscan.
- Conrad, J.(ed.)1995 : *Successful Environmental Management in European Companies*, forthcoming.
- Dutch Committee for Long-Term Environmental Policy 1994: *The Environment: Towards a Sustainable Future*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Enloe, C. H. 1975: *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective. Ecology and Power in Four Nations*, New York: David McKay.
- Feick, J. 1992: "Comparing Comparative Policy Studies-A Path Towards Integration", *Journal of Public Policy* 12, 257-285.
- Fey, A. 1994: *Umweltsituation und Umweltpolitik in*

- der ausgehenden Sowjetunion*, Frankfurt/M. u. a.: Peter Lang.
- Fischer, K./Schot J.(eds.) 1993: *Environmental Strategies for Industry-International Perspectives on Research Needs and Policy Implications*, Washington, D. C.: Island Press.
- Glasbergen, P.(ed.) 1995: *Managing Environmental Disputes-Network Management as an Alternative*, Dordrecht, Boston, London.
- Göteborg Research Institute 1995: *The Nordic Business Environmental Barometer*, Oslo: Bedriftsoekonomens Forlag.
- Haas, P. M. 1992: "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization* 46, 1, 1-36.
- Häberle, T./Herbert, W. 1992: Umweltbewußtsein bei Experten und Bevölkerung(Zwischenbericht zum Projekt), Forschungsstelle Für gesellschaftliche Entwicklungen der Universität Mannheim, Mannheim.
- Héritier, A. (ed.)1993: "Policy-Analyse-Kritik und Neuorientierung", *Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 24, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hey, Ch./Brendle, U. 1994: Umweltverbände und EG. Strategien, Politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hoffman, A. J. 1994: The Environmental Transformation of American Industry: An Institutional Account of Environmental Strategies in the Chemical and Petroleum Industries, unpublished Paper, MIT, Dep. of civil and Environmental Engineering.
- Huntington, S. P. 1965: "Political Development and Political Decay", *World Politics*, Vol. 17, No. 3, 386-430.
- Inglehart, R. 1989: *Kultureller Umbruch-Wertwandel in der westlichen Welt*, Frankfurt/M, New York: Campus.
- Jacobson, H. K./Brown Weiss, E. 1994: *Strngthening Compliance with International Environmental Accords: Some Preliminary Observations from a Collaborative Project*, Paper presented at the XVI World Congress of the International Political Science Association Conventin, 21-25 August, Berlin.
- Jahn, D. 1993: "The Rise and Decline of New Politics and the Greens in Sweden and Germany", *European Journal of Political Research* 24, 177-194.
- Jänicke, M. 1973: "Die Analyse des politischen Systems aus der Krisenperspektive", in: Jänicke, M. (ed.), *Politische Systemkrisen*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Jänicke, M. 1990: *State Failure*, Cambridge: Polity Press.
- Jänicke, M. 1992: "Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison", *The Environmentalist* 12, 1, 47-58.
- Jänicke, M. 1993: "Über ökologische und politische Modernisierungen," *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 16, 159-175.
- Jänicke, M./Mönch, H. 1988: "Ökologischer und wirtschaftlicher Wandel im Industrieländervergleich. Eine explorative Studie über Modernisierungskapazitäten", in: Schmidt, M. G. (ed.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, *Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 19, Opladen: Westdeutscher Verlag, 391-405.
- Jänicke, M./Weidner, H.(eds.)1995: *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*, Berlin: Edition Sigma.
- Jänicke, M./Binder, M./Bratzel, St./Carius, A./Jörgens, H./Kern, K./Mönch, H. 1995: *Umweltpolitik im internationalen Vergleich. Untersuchungen zu strukturellen Erfolgsbedingungen*, Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik/Freie Universität Berlin, FFU-report 95-4.
- Kelman, St. 1981: *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Khator, R. 1993: Recycling: "A Policy Dilemma for

- American States?" *Policy Studies Journal*, Vol. 21, No. 2, 210-226.
- Keck, O. 1993: Information, Macht und gesellschaftliche Rationalität. Das Dilemma rationalen kommunikativen Handelns, dargestellt am Beispiel eines internationalen Vergleichs der Kernenergiepolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kern, K./Bratzel, St. 1994: "Erfolg und Erfolgsbedingungen in der international vergleichenden (Umwelt-) Politikanalyse". Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik/Freie Universität Berlin, FFU-report 94-3.
- Kitschelt, H. 1983: *Politik und Energie*, Frankfurt/M., New York: Campus.
- Kitschelt, H. 1986: "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in four Democracies", *British Journal of Political Science* 16 (1), 57-85.
- Knoepfel, P. 1993: Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme-Erfahrungen aus Westeuropäischen Staaten. Cahiers de l'IDHEAP no 108, Lausanne: Institut des Hautes Etudes en Administration Publique.
- Lester, J. P. (ed.) 1989: *Environmental Politics and Policy-Theories and Evidence*, Durham, London: Duke University Press.
- Luhmann, N. 1990: *Ökologische Kommunikation (third edition)*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lundquist, L. J. 1980: *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Nelkin, D./Pollak, M. 1981: *The Atom Besieged. Extraparliamentary Dissent in France and Germany*, Cambridge and London: MIT Press.
- Nullmeier, F. 1993: "Wissen und Policy-Forschung. Wissenpolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell", in: A. Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 175-196.
- OECD 1991: *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*, Paris: OECD.
- OECD 1992: *Market and Government Failures in Environmental Protection: The Case of Transport*, Paris: OECD.
- OECD 1993: *Taxation and Environment: Complementary Policies*, Paris: OECD.
- OECD 1994: *Capacity Development in Environment*, Paris: OECD.
- OECD 1994a: *Urban Energy Management. A Handbook of Good Local Practices*, Heidelberg Conference, Sept. 7-9, 1994, Paris: OECD.
- OECD 1995: *Developing Environmental Capacity. A Framework for Donor Involvement*, Paris: OECD.
- Paehlke, R. 1990: "Democracy and Environmentalism: Opening a Door to the Administrative State", in: Paehlke, R./Torgerson, D.(eds.), *Managing Leviathan. Environmental Politics and the Administrative State*, Ontario, Lewiston, NY: broadview press, 35-51.
- Potier, M. 1994: "Agreement on the Environment", *OECD-Observator* No. 189, 8-11.
- Prittwitz, V. v. 1994: *Politikanalyse*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Pye, L. W. 1966: *Aspects of Political Development*, Boston: Little, Brown and Co.
- Ringquist, E. J. 1993: *Environmental Protection at the State Level - Policies and Progress in Controlling Pollution*, London: Armonk.
- Roth, R. 1994: *Demokratie von unten, Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution*, Köln: Bund-Verlag.
- Rucht, D. 1991: "Von der Bewegung zur Institution? Organisationsstrukturen der Ökologiebewegung," in: Roth, R./Rucht, D.(eds.), *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*(second edition), Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Sabatier, P. A./Jenkins-Smith, H.(eds.)1993: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/CO: Westview.

- Scharpf, F. W. 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/M., New York: Campus.
- Scharpf, F. W. 1991: "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts", *Politische Vierteljahresschrift* 32, 4, 621-634.
- Schmidt, M. G. 1986: "Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer(1960-1985)," *Journal für Sozialforschung* 26, 3, 251-273.
- Schmidt, M. G. 1993: "Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung", in: A. Héritier(ed.), *Policy-Analyse-Kritik and Neuorientierung*, *Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 371-393.
- Shonfield, A. 1969: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, London, etc.: Oxford University Press.
- Shrivastave, P. 1992: "Corporate Self-Greenawal: Strategic Responses to Environmentalism," *Business Strategy and the Environment* 1, 3, 9-21.
- Solesbury, W. 1976: "Issues and Innovation in Environmental Policy in Britain, West Germany, and California," *Policy Analysis* 2: 1.38.
- Steger, U. (ed.)1992: *Handbuch des Umweltmanagements - Anforderungs- und Leistungsprofile von Unternehmen und Gesellschaft*, München: Beck.
- Strom, K./Swindle, St. 1993: *Political Parties, Institutions and Environmental Reform*, University of California, Center for German and European Studies: Working Paper 2.17.
- Traxler, F./Unger, B. 1991: "Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels," *Wirtschaft und Gesellschaft* 16, 189-223.
- Uebersohn, G. 1990: *Effektive Umweltpolitik. Folgerungen aus der Implementation- und Evaluationsforschung*, Frankfurt/M., etc.: Peter Lang.
- Vowe, G. 1994: "Politische Kognition. Umriss einer kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns", *Politische Vierteljahresschrift* 35, 423-447.
- Weale, A. 1992: *The New Politics of Pollution*, Manchester, New York: Manchester University Press.
- Weidner, H. 1996: *Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik - Beschreibung, Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik*, Berlin: Edition Sigma.
- Weidner, H./Zieschank, R./Knoepfel, P.(eds.)1992: *Umwelt-Information. Berichterstattung und Informationssysteme in zwölf Ländern*, Berlin: Edition Sigma.
- Zilleßen, H./Dienel, P. C./Strubelt, W.(eds.)1993: *Die Modernisierung der Demokratie. International Ansätze*, Opladen: Westdeutscher Verlag.