



Title	環境政策における政策過程論 : 市民参加と政策実現条件
Author(s)	倉阪, 秀史
Citation	新世代法政策学研究, 14, 1-24
Issue Date	2012-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/48419
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP014_001.pdf



環境政策における政策過程論 －市民参加と政策実現条件－

倉 阪 秀 史

1. 研究の背景

私は、学問的には経済学をベースとした研究を行っています。とくに、経済学の中でもエコロジカルエコノミクスという、異端の経済学の方を研究しています。ごみが出る経済理論をつくりたいということで、学生時代からずっと関心を抱いて取り組んでおります。

エコロジカルエコノミクスを突き詰めていくと、市場における意思決定では環境政策の目標が決定できないということがわかってきました。従来の経済学では、費用便益分析でどこまで政策をやるべきか決定すると考えていましたが、エコロジカルエコノミクスの立場から、環境の持続可能性を確保するためにどこまで対策をやるべきかを決める際には、自然科学的な知見を取り入れながらマルチクライテリアで合意形成をしていく必要があるのです。

要するに経済学の世界では完結できないという状況になってしまっていて、合意形成論や討議民主主義のような考え方、いろいろな考え方があの人の中でいかにして一定の社会的な合意を得ていくのかというところ、にも関心が移ってまいりました。今回お話しするお話は、そちらの分野で今書いている教科書¹の一部をご紹介しますということになります。

なお、私が今所属している学科は、総合政策学科ということで、まさに政策学をやっていく学科です。若い学科ですけれども、その中でどうい

¹ 倉阪秀史『政策・合意形成入門』勁草書房、近刊

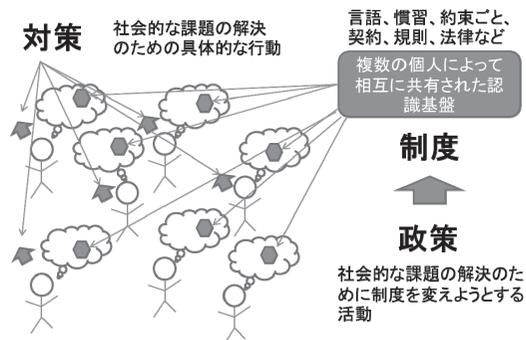
うディシプリンを教えていったらいいのだろうかという、これも大きな課題に直面しております、その1つの結論がこれからお話する内容にも含まれているというふうにご理解いただければと思います。

2. 政策論と政策科学

(1) 政策とは何か

まず、政策とは何かということに関して、私の理解をお話しします（図1）。われわれの社会は複数のさまざまな人から成り立っているわけです。それぞれの人が、いろいろなことを考えて、ばらばらに意思決定しています。このままだと、お互いの考えていることがわからずにきわめて不安定な社会になります。しかし、実際には、互いにコミュニケーションが成立しています。コミュニケーションが成立するためには、言語のようなコミュニケーションツールが共有されている必要があります。また、コミュニケーションの結果、明文化されていない慣習のようなものや、明文化された法律のようなものがさらに共有されていきます。このように複数の個人によって相互に共有された認識基盤が、広い意味で「制度」と呼ばれているものです。このような制度の定義は、経済学の中では制度学派というこれも異端の経済学がありますが、その制度学派の祖といわれているソース・タイン・ヴェブレンの定義に由来します。

図1 政策とは何か

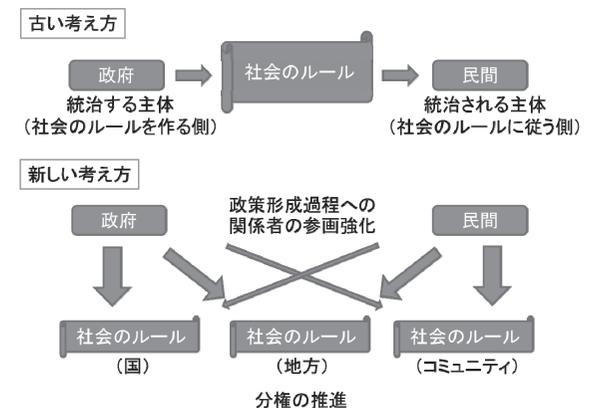


(出典) 筆者作成

制度が一見ばらばらに見える人々の行動を規定するわけです。つまり、制度があって初めて安定的な社会生活を営むことができるということです。そして、この制度を一定の社会的な課題の解決のために変えようとする活動が「政策」と定義ができるのではないかと考えております。政策の定義については、辞書的に見ても、これまでのいろいろな政策過程論であるとか、政策学の教科書とか見ても、なかなかぴたりくるような定義はないわけですが、制度が人々の行動を律しているということを前提にすると、社会的課題を解決するために制度（これは言い換えるとルールというふうになるかと思いますが）を変えるといたった営みが政策をつくっていく営みであろうと考えております。

ちなみに、「政策」と「対策」は違います。「対策」というのは、一定の制度を基盤にしながら、個々の主体が具体的に社会的な課題の解決のために行動することを指します。「対策」を引き出すために「政策」を行うといった関係になるかと思いますが。こまめに電気を消すとか、エアコンをできる限り使わないとかというのは「対策」の部分です。それを実現するために、制度として15%削減をすとか、大口需要家に電力需要の抑制を勧告するとかいったルール、つまり社会制度の実現に向けた活動として「政策」があるという関係になります。

図2 政策の実施主体は誰か



(2) 政策の実施主体

従来、政策の実施主体という場合に、古い考え方としては、政府と民間の二分法というような考え方があったかと思えます。政策を行うのは政府であって、政府が社会のルールを作って民間に手渡すのだといった考え方は、行政法の世界でもあるのかなと思えますし、政策学の教科書や本をいろいろ読んでみると、やはり公共政策とってしまっ、政策を行う主体は政府であるというふうに、はなから思い込んでいるような本もあります。政府が統治する主体であり、民間は統治される主体であるという二分法です。

ただし、この二分法が最近は大きく崩れてきているのではないかと考えます（図2）。2つの観点で崩れが見られます。1つが分権の推進ということです。国が関与するルールですべてを対応するというのではなくて、地方や個別のコミュニティーに任せてローカルな制度で対応するという分権の大きな流れです。もう1つの流れとしては、政策形成過程に関係者が参画をしていくという流れです。これらの両方の観点で、政府がルールを作る主体であり、民間がそれを受け取る主体であるという考え方が大きく変わってきています。

こういう形で変わっていきますと、政策学も単純でなくなります。政策学の大家である宮川公男さんは、政策問題の構造が良構造から悪構造に変化してきていると指摘しています（表1）²。つまり、意思決定主体が少なくとも政府というような単体ではなく、少なくとも多数の意思決定者が関与しなければいけない問題になってきて、代替案も明確ではなく、さまざまな価値観を持っている人が参加しながら、世の中のルールを決めていくという形になります。その中にはコンフリクトも存在します。結果も不確実であり、その分からない部分というのも増えてきています。さらに、問題が1回限りではなく、模索的、反復試行的な問題解決プロセスになり、最適化が図れないという指摘です。

² 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年

表1

政策問題の構造と特徴

問題の要素	問題の構造		
	良 良構造	半構造	悪 悪構造
意思決定者	1人、少数		多数
代替案	少数、限定的 (クローズド)		多数、無限定的 (オープン)
目的、価値	明確、単一		不明確、複数 コンセンサスあり
結果	確実		不確実
確率	計算可能 既知		計算不可能 未知
問題解決の焦点 プロセス	解の導出 直線的、一回限り		問題の構造化 模索的、反復試行的
選択基準	最適化		満足化

(出典) 宮川公男『政策科学の基礎』p.216 表7-1

(3) 政策科学の課題

問題の構造が良構造から悪構造に移る中で、政策科学は新しい課題に直面しています。経済学のようにどこでも通用する分析ツールを修得して、合理的に解けばよいという、良構造に適したディシプリンに基づくだけでは不十分になってきています。悪構造の問題を解決するためのディシプリンはあるのか、私がある総合政策学科のようなどころではどう教育をしていくべきなのか、政策科学としてのディシプリンというのはいくら得るのかということが問われています。

具体的に、多くの人が政策に関与していく場合の政策過程論の課題を整理しますと、関係者の政策形成過程への参画を具体的にどのように進めていくのか、特にこれまでの議会制民主主義や間接民主主義とどういうふうに接合させていくのか、誰がどういう立場で参加をしていくべきか（市民参加といいますが市民とは何だろうかという点です）、それから、どういう手続きで参加をしていくべきだろうか、こういう課題が現れてまいります。

また、多くの関係者が参画する中で、どういうふうに政策実現を図っていくべきだろうか、政策実現の具体的なプロセスはどういうふうにあるべ

きかという課題も整理する必要があります。単純に政府の一握りのエリートが決めるというわけではなく、さまざまな人がまず議論の土俵に乗っていく必要があります。また、具体的な意思決定基準というか、政策をふるい分ける基準として、どういうものが必要なのだろうかといったことをあらためて整理をしてみる必要があります。

今日は、このそれぞれについて整理してみた内容をお話したいと思います。なお、「どのような手続きで参加すべきか」という点については、少人数に分かれて同じ政策課題について解決策を検討して、そのグループごとの討議内容を全体でさらに討議するプランニングセルズという方法とか、インターネットによる会議であるとか、いろいろな具体的な合意形成の取り組みが進んでおりまして、そういったものをレビューして、どういう手続きで市民参加をするのが最も望ましいのかといった議論をする必要がありますが、今回は、そこまで準備できていませんので、触れないことにいたします。

3. 政策過程への市民参加

(1) 市民参加論の推移

まず市民参加論がどういうふうに移ってきたかということ、軽くレビューします。まず1960年代の後半から1970年代にかけて、市民参加論が活発に行われるようになった時期がございます。この当時、篠原先生が『市民参加』という本を書かれている³わけですが、当時の市民参加は体制への抵抗が特徴であると書かれています。管理社会、集権化と生活破壊に関するアンチテーゼとして起こってきたという位置付けです。異議申し立てとセットで行われる市民参加というものが、市民参加の始めといえます。

篠原先生の本で紹介されたもので、その後もいろいろなところで使われるようになったのが、アーンスタインの8階梯論というものです(表2)。市民参加についてもいろいろなグレードがあります。まず市民参加ともいえないような、操作、あるいは治療という操られているような段階の市民

参加から、情報提供、コンサルティング、それから融和というような形式的な参画の段階に入り、さらに進んで、市民権力の段階に行き着くという考え方です。市民参加が進めば、最終的には自主管理、自治に行き着くといった市民参加論が初期の段階での市民参加論でありました。当然こういう単純な図式については、議会民主主義と整合性を取れないのではないかということ危惧する意見もありました

表2 アーンスタインの八階梯論

自主管理 Citizen control	市民権力の段階 Degrees of citizen power
権限委譲 Delegated power	
パートナーシップ Partnership	形式参画の段階 Degrees of tokenism
宥和 Placation	
相談 Consultation	
情報提供 Informing	非参加 Nonparticipation
治療 Therapy	
操作 Manipulation	

(出典) 篠原 (1977) p.116 図16

篠原先生自身は単純な市民参加論を述べられているわけではなくて、市民参加が進んでいけば、市民は政策形成の機構に加わるけれども最終的な権限がない「参画」と、市民に決定権限が傾いている「自治」の両方向に分岐するという指摘をされておりました。

市民参加については、その後、篠原先生がおっしゃっている「参画」という方向がかなり強い形で制度化が進められていくこととなります。これは先ほど申し上げましたように、政策形成過程への関係者の参画強化と、分権の推進といった両方の方向で実現していきます。分権ということになると、権利が移っていくこととなりますので、自治に近い形になるかと思えますけれども、現在のところ、分権という場合には地方分権、つ

³ 篠原一『市民参加』岩波書店、1977年

まり地方自治体に対する権限の移譲といったところまでで終わっており、コミュニティレベルの自治といった議論は、まだまだこれから先ということになっているかと思えます。

(2) 政策過程への参画の視点

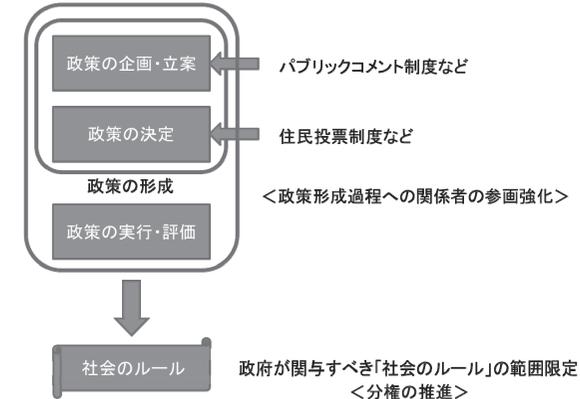
さて、政策形成過程への参画といっても、2つの視点の参画を区別することが重要です。政策形成過程といってもいろいろな段階があります。基本的に行政が担当するのは企画、立案、実行といわれています。この中で、「立案」と「実施」の間に「決定」というプロセスがあります。この「決定」というプロセスについては議会や国会が担当し、行政が関与するのは企画、立案、それから実施を担当するといった形で、国家行政組織の設置法を見ると、企画、立案、実施という言葉がワンセットで書かれているわけです。

こういった中で、政策の形成に当たるところは「企画、立案」と「決定」の部分です。このように考えると、参画についても、企画・立案に対する参画と、決定に関する参画との2つに分類することができるのではないかと思います。

現状においても、議会の議員がすべて企画・立案しているわけではないことが日本の特徴ではないかと思えます。内閣提出法案が8割を占めるという国です。私も環境庁時代には、環境基本法であったり、環境影響評価法であったり、そういったものの原案の作成を行いました。そうやって役人が作ったものについて議会で通していくという形のものが、実際の政策の過程という形になります。そういった中で、役人が企画をするといった関係者が参画をしなきゃいけないという形と、それから議会が決定するに当たって、主に地方議会レベルですが、個別案件について住民の参画を認めていくのだという形の双方で、政策形成過程への関係者の参画強化が進んでいるという状況かと思えます（図3）。

図3

市民参加の制度化の方向



（出典）筆者作成

(3) 行政の企画・立案への参画の際のキーワード

行政の企画・立案への参画の際のキーワードは協働原則という言葉です。これはドイツが発祥だということですが、公共主体が政策を行う場合に、政策の企画、立案、実行の各段階で、政策に関連する民間の各主体の参加を得て行わなければならないという考え方です。ドイツにおいてはすでに協働原則が法規範の中に入っておりまして、こういったコンサルテーションをやらずに制度をつくってしまうと、協働原則違反という形で制度が効力を失うような事例もあると聞いております。日本ではそういったところまではまだいっていませんけれども、協働原則を具体化する形で、行政の企画・立案へ参画するための制度化が進められてきています。

1999年に定められた横浜コードは、協働原則の具体化の1つの例です。横浜市では、2000年に最も古い市民参加条例を制定したのですが、その検討の過程で、協働原則について6つのサブ原則に分解して説明しています。第一に行政と市民は対等でなければならない、第二に市民活動は自主的に行われなければならない、第三に行政と付き合うことによって依存関係が起ころってはならず市民活動が自立化する方向でなければならない、第四に互いに立場が違うのでまず相互理解を進める必要がある、第五に社会的な

目的については共有する努力を行わなければならない、第六に市民参加の過程は公開されなければならない、という内容です。おそらく協働原則で具体的にやらなければならないことは、この横浜コードの中に入っていると考えます。

(4) 行政の企画・立案への参画の制度化の状況

この協働原則は、実はいろいろな政策分野に共通する横断的な原則です。しかしながら、特に環境政策の分野でこの協働原則がいち早く制度化されてきたという歴史的な経緯があります。1992年のUNCED（国連環境開発会議）において採択されたリオ宣言の第10原則において、関心ある市民が適切に参加することで、環境問題は最も適切に対処されるとされ、持続可能な社会づくりに当たって市民参加が重要であるということが認識されました。

このUNCEDに報告する国別報告書を作成するに当たって、原案を公開してパブリックコメントを求めなければならないというふうに定められておりました。これが日本におけるパブリックコメント制度の始まりです。当時は国が作成した文書について原案を公開して一般の人の意見を聞くということは、全く未経験でどうやっていいのかわからないという状況でした。でも、UNCEDに国別報告書を出すに当たっての必要要件でしたので、恐る恐るやったということです。このような状況ですので、初めはパブリックコメント制度とはいわずに、環境庁の中では「UNCEDプロセス」といっていました。こういったものが端緒となって、日本のパブリックコメント制度が進んできているところです。

国際的には1998年にオース条約が採択されて、環境に関する情報アクセス・公衆参画・司法へのアクセスについて保証していくべきという考え方が示されました。環境というテーマではありますけれども、市民参加の制度化にあたって国際的な標準が示されたことになります。この中には情報の開示請求権や、事業段階でのアセスメントや計画段階でのアセスメント、パブリックコメントといった事項が定められています。

オース条約は欧州経済委員会の条約ですので日本は参加していませんが、オース条約で書かれている内容について、日本では1990年代以降、個別に制度化が進められたという状況です。環境情報の開示請求

権を認める制度については、環境に限定しない形で、地方条例が普及し、情報公開法（1999年）や、独立行政法人等情報公開法（2001年）などの国の法律ができていきました。

環境アセスメント制度については、私が環境庁にいた1997年に、環境影響評価法を作りました。アセスメント制度については2011年4月27日によりやく改正アセス法が公布されて、その中で計画段階環境配慮書というものの作成を求めるという形になっております。

ただし、アセス法の改正は、国際標準からいうと、事業アセスを少しまともなものにする程度であって、計画段階・政策段階での環境アセスメント制度、つまり諸外国という戦略的環境アセスメント（SEA）が日本にこれで導入されたと考えるのは間違いだと思っております。エネルギー計画などについて、環境の観点からちゃんと文書を用意して、それに対して意見を聞くというところまでやっついていかないといけなわけですけれども、そういった形にはなっていません。今後策定されるであろう復興計画についても同様です。

パブリックコメント制度については、これも環境に限らない形で1999年に閣議決定され、2005年に行政手続法の中に導入されていきました。

こういった形で、これまで役人がある程度フリーハンドでやっていた部分について、市民の参画を得るといった形の制度化が徐々に進みつつあるというのが、今の状況です。

(5) 議会の意思決定に対する参画の制度化の状況

もう1つ、議会の意思決定に対して、一部分直接民主制といいますか、個別に民意を確認するといった意味での、政策の決定過程への参画の制度化というものも、流れとしてはございます。すでに昔から我々の間接民主制は、一部分、直接民意を反映できるようになっております。具体的には国民評決のようなもの、つまり、国民投票や住民投票をしなければならないという規定が憲法にあります。また、国民提案については、地方自治法において、条例の制定請求や、合併協議会の設置請求というようなものが認められております。国民解職（リコール）についても地方自治法の方で認められています。

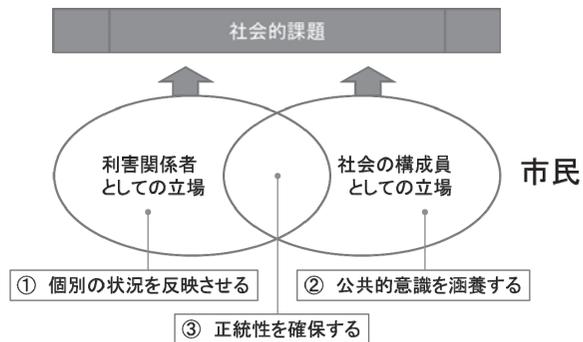
新しい動きとしては、国民意思表示といった制度化、つまり、住民投票

の条例の制度化について、1980年から90年代にかけて動きがありました。その後あまり動きは聞かないところでしたが、震災のちょっと前ではありますけれども、菅政権の総務大臣がいきなり住民投票の制度化をやりたいとあって、そのことが新聞記事で紹介されていたことがありました。

(6) 市民参加における市民とは誰か

なぜ市民参加が必要かということをもう一度整理をした上で、この市民の参加の意義を確認したいと思います。市民参加における市民とは誰かということです。まず、これも昔からいろいろな議論がありまして、日本ではそういった市民意識がうまく育ってきていないのではないかという議論があるわけです。たとえば、増田四郎さんの議論⁴のように、公共世界に奉仕する個人としての意識といったものは西洋ではあるけれども日本にはないというような議論が昔からありました。

図4 市民の二つの立場と市民参加の理由



(出典) 筆者作成

ただ、政策形成を先ほどの定義のように、社会的課題の解決のために制度を変えていくための営みだと定義をすると、そういう政策提言をする人たちは、やはり何らかの立場で公的な世界に働き掛けようとしている人たちであるということです。その立場ですけれども、私は2種類のものがあ

⁴ 増田四郎『都市』筑摩叢書、1968年

るのではないかと考えます。1つが利害関係者としての立場、もう1つが社会の構成員としての立場です（図4）。

利害関係者としての立場というのは、ある政策に対して個別の人が置かれた利害を踏まえた立場です。たとえば、温暖化対策として排出権取引を導入するという政策提言についても、排出権取引が導入されるとこれだけ経済的負担が掛かって、利潤がこれだけ減って、だから経営が立ちゆかなくなるからこれは困るとかいった事業者の立場もあります。これはまさに利害関係者としての立場です。さまざまな観点で制度を動かす際には、これまで依ってきたルールが変わるわけですので、その影響の範囲・程度・内容は、個人的にあるいは経済主体ごとにさまざまです。これらを政策決定に反映させようとする立場といえます。

もう1つの立場は何かということ、よりよい社会をつくりたいという立場です。個人的な利害を離れて、いかにすればよりよい社会ができるだろうかと考える立場といえます。お互い密接に絡み付いているということはあるかと思いますが、これらの整理をベースに市民参加の理由を考えていきたいと思っています。

(7) 市民参加の意義

第1の立場、利害関係者の立場ですけれども、今の社会は利害関係が複雑にからみあっているわけです。そういった中で制度を動かすに当たって、個々の立場がどういうものであるのかをちゃんと確認しながらルール作りをしていく必要があります。よって、ルール作りの初期の段階から利害関係者を集めて意見を聞く必要があるといった考え方がなります。

個別の主体が置かれている内容を客観的に示す客観情報や、あるいは個別の主体がどういうふう考えているのか、何が重要と思うのか、そういった意思決定に関連する主観情報は、ステークホルダーごとに違います。このため、参画をお願いして、まずは情報をつかむ必要があり、そしてそれを社会的な判断に反映させる必要があります。早い段階でそういった調整をしていないと、後であつれきが生ずることになります。こういった理由で、個別の状況を反映させるための市民参加を進めるという考え方があります。

アセスメント法の参加というのはまさにこれに当たります。地域の客観

情報は事業者だけが保有しているわけではありません。どこに貴重な野生生物が住んでいるかというのは、そこに住んでいる人であったり、研究者であったり、愛好家であったりといった人が持っているわけです。また、新しくできる景観が本当に望ましいのかどうか、受け入れられるのかどうかといった地域住民の主観的な判断を仰ぐ必要もあります。このため、アセスメント法では意見の提出は関心のある者なら誰でもできるという形にしたわけです。

2つ目の市民参加の理由ですが、公共的な意識を涵養するという市民参加です。社会をよくしたいという人たちに参加をしてもらうことによって、その人の公共的意識の涵養自体につながるという市民参加の理由になります。

なぜ市民参加が公共的意識を強くすることができるのかについて3つ理由を挙げることができます。第一に、市民参加のプロセスを通じて情報が補充されるという理由です。個人が持っている情報は、やはりその人の置かれている状況によって異なり、限界があります。開かれた市民参加プロセスでは、ほかの人の持っている情報も市民参加プロセスによって入手することができます。このように情報基盤が補充される中で、社会的に何がいいのかという意思決定がよりよくできることが期待されます。

第二に、意味ある参加の経験が積み重なれば参加の意欲が高められるといったこともいえるかと思います。これは市民参加の方法にも依存します。やり方が悪ければ参加意識も高まらない悪い市民参加になるわけです。参加のやり方としてどういう参加のやり方がいいのかということは、また別途論じなければならないわけですが、自分の意見によって具体的に変わったという経験が得られるような意味のある市民参加であるならば、この参加の意欲は高められることとなります。

第三に、新しい発想が生まれるといった可能性があります。新しいアイデアを発想する際には、いろいろな異なる意見を結合させて考えるということが鉄則の一つになっています。そういう、市民参加の中で異なる立場の人の考え方に触れて、新しい発想が生まれるということも期待できます。

市民参加の3つ目の理由は、政策の正統性を確保するためです。これは、市民参加をしないでつくられた政策というものが正統性を確保しづらくなってきたという方向の理由付けです。従来の政策形成、つまり一握りの

エリートあるいは専門家が立案をするという政策形成が、なかなかその正統性を確保できなくなってきました。

まず、エリートや専門家の判断が、社会的な文脈において必ずしも合理的でなくなる可能性があります。エリートや専門家が判断を誤るということもよくあります。こういったものに対して、透明な形で、リアルタイムで、判断の状況が分かれば、ただすこともできます。

また、エリートや専門家が合理的な判断を行うとしても、時間的な制約がその判断をゆがめてしまう可能性があります。知事あるいは国会議員にはそれぞれ在任期間が決められています。再選する場合にも、再選するために何か残さなければならないという形で、やはり在任期間に縛られて政策をやらざるを得ないこととなります。そういった中では、次の選挙までに何か政策的な効果が現れるものが選ばれていくことになり、長期的な対策はほとんど後に回されてしまうでしょう。役人も、3年ぐらいで長くても代わっていくことになり、このような着任期間の縛りがあります。これらの時間的な制約に伴って政策がゆがんでいきます。

さらに、行政には地理的な区域が定められています。これも政策的なゆがみを生みます。地理的に大きな行政区域の中で、その一部だけしか影響が及ばないようなところに嫌忌施設が建てられるとか、行政区域を越えて影響が及ぶような問題は後回しされるとか、こういった行政区域の縛りに伴う政策のゆがみがあります。

おそらくこういった行政の時間的・空間的な制約を補うために必要なものが、 이슈に即して長期的に、あるいは行政の区域を越えて活動するNPOだと考えます。おそらくここからNPOの積極的な意義付けが出てくると思っています。

このように地方自治体も含めて政府の判断には限界があるのですが、さらに専門家については、専門知が細分化され過ぎていて全体的に見ることができないという問題点があります。専門家の評価に当たって学術的なジャーナルが1つの判断基準になって、その世界でしか通用しないようなものを追い求めてしまうという可能性が指摘されています⁵。

⁵ たとえば、総合研究開発機構・木場隆夫編著『知識社会のゆくえん プチ専門家症候群を超えて』日本経済評論社、2003年では、プチ専門家症候群と呼んでいる。

また、科学的合理性と社会的合理性が乖離しているということも指摘されています⁶。現実の社会的課題は、科学的な結論を出せない段階でもなんらかの意思決定を迫るもので、科学者の合理的な意思決定を待ってられない場合があります。今般の原発の放射能レベルの評価なんていうのもそれに当たるのかもしれませんが。また、科学者が許容するリスクの水準と、社会的に受容されるリスクの水準が乖離するということも起こります。専門家は、このぐらいまでだったら大丈夫だという形で安全宣言を出すけれども、それに社会が納得しないという状況は、今般の原発事故の件でも起こっています。

こういった形で、エリートや専門家だけで政策を行うということに対しては有効性が問われています。そのために、公開の下で市民に開かれた形で政策を行っていくことが必要になってきているという状況になっているのです。

4. 政策実現のための条件

(1) 政策実現の2条件

後半部分では、いろいろな利害関係者がいて、さまざまな人に開かれた中で、政策をどのように実現していくのかという点について整理したいと思います。これまで、政策過程を説明するためにつくられてきたさまざまなモデルがあります。たとえば、政策を実施する主体が政策目的に照らして政策課題を合理的に解決すると考える合理的行為者モデル、政策の過程を絶えず修正が加えられつつ継続する一連の過程であるとする漸進主義（インクリメンタリズム）⁷、どのような政策が生まれるかは、政策決定主体内の相互に独立した要因（「流れ」）がどのような組み合わせになっているか（ごみ箱の中のごみ組成）に依存すると考えるごみ箱モデル⁸、政

⁶ たとえば、藤垣裕子『専門知と公共性 科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会、2003年

⁷ Charles E. Lindblom “The Science of “Muddling Through””, *Public Administration Review*, 14, pp.79-88, 1959

⁸ Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen “A Garbage Can Model of Organiza-

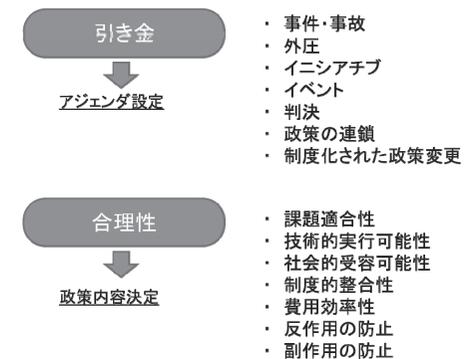
策決定には、問題の流れ、政治の流れ、政策の流れの三つの流れが影響すると考える「政策の窓」モデル⁹などがあります。

ただ、実際に政策をやっていた立場からすると既存のモデルはあまり使えないというのが正直なところです。そういった中で、従来の政策科学では、政策の実現に当たって、関係者がやる気になるようなステージ、つまりアジェンダ設定の段階と呼ばれる段階があるという議論がなされていますが、この点については実際にもそうであると考えます。アジェンダ設定のステージと、政策の内容の検討のステージの2つがあることは、私の実務経験からも同意できます。

私の『環境政策論』の中には、政策実現の2条件として、まさに同じことが書いてあります。引き金と合理性との両方がないと政策は動かないという指摘です¹⁰。引き金というのは、アジェンダ設定の契機が与えられるということです。ある政策を検討しなければならないということ、関係者が理解できるようになるという段階です。合理性は、政策が具体的に妥当かどうかを検証する段階です。実はこの引き金と合理性はまったく別物で、これらの2つの段階が独立して存在することになります（図5）。

図5

政策実現の2条件



（出典）筆者作成

tional Choice”, *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, No.1, pp.1-25, 1972

⁹ John W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman, 1984

¹⁰ 倉阪秀史『環境政策論 第二版』信山社、2008年

(2) 「引き金」の7要素

図5には、引き金の7要素と書いてあります。こちらについて、環境政策の歴史を振り返りながら、具体的な事例を踏まえてどういったものが7つあるのかを説明します。

第一の要素が事件・事故です。たとえば、福島第一原発の事故というのは大きな引き金を引いております。私は、永続地帯研究という名称で再生可能エネルギーの研究をこの5年ぐらいやっております¹¹が、福島第一原発事故の影響で再生可能エネルギーにおおきな関心が集まっています。永続地帯研究は、全国の市区町村ごとに再生可能エネルギーの供給量がどれだけあるのかということをそれぞれ推計して出しております。さらに、この研究も踏まえて、2040年に原発を再生可能エネルギーで代替する場合のシナリオを作成して、私のホームページにアップしております¹²。その内容はTwitterなどでつぶやいていたのですが、NHKとか、『ニューズウィーク』の日本語版とか、『エコノミスト』とかでも紹介していただけるようになってきました。社会的な大きな問題が起こると引き金が引かれて世の中が動くということです。

第二の要素が国際会議のようなイベントです。イベントというのは事件・事故と違って、いつ何が起こるかというのはスケジューリングされています。大きなイベントをきっかけとして制度を動かそうと言う機運が高まります。例えば1992年のUNCED（国連環境開発会議）においては、地球温暖化枠組条約、気候変動枠組条約、あるいは生物多様性条約という仕組みが採択されていきました。これはイベントの開催に合わせて、そういった制度を変えていこうとすることでみんなが動いたからです。だからイベントというのはかなり重要です。

第三の要素が外圧です。日本では、多くの政策が外圧によって動いています。典型的な事例が、1987年に制定されたワシントン条約国内法（絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制等に関する法律）です。日本は、1980年にワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）を批准しましたが、1984年に開催されたワシントン条約ア

ジアセミナーにおいて、日本のとりくみを名指しで非難する決議が採択されてしまいます。これは、日本が、この条約の批准に際して多くの留保（条約の適用除外）品目を設けていたことと、その国内法における担保が外国為替及び外国貿易管理法（貿管法）による水際規制のみで、不法に輸入された希少野生動植物がペットショップ等で合法的に販売されていることを非難するものでした。このために、ワシントン条約の履行のためのより効果的な法制度として、希少な野生動植物の国内取引などを規制するワシントン条約国内法が制定されました。

第四の要素がイニシアチブです。これは内圧と言ってもいいのですが、関係者が強い意志を持って制度を動かそうとすることです。菅総理が再生可能エネルギーについてイニシアチブを取ってくれたらよいのですが、浜岡原発を止めたというのも一つのイニシアチブです¹³。

第五の要素は判決です。2000年1月に尼崎自動車公害訴訟に関する神戸地裁判決において、自動車排ガス中の浮遊粒子状物質（SPM）による健康被害が認定されたことをきっかけにして、従来、窒素酸化物のみを対象としてきた自動車排ガスの総量規制が、2001年にSPMも対象とするように改正されました。

第六の要素は「政策の連鎖」です。ある政策が実現すること自体が、次の政策の引き金になるという意味です。たとえば、水質二法が制定された4年後（1962年）にばい煙等規制法が制定されていますが、汚染が発生している地域に限定して後追的に施策を講ずる仕組みなど、水質二法と同じ仕組みを採用しています。水質二法の制定が大気汚染分野での法制化の検討を促進したことが推測できます。

最後に、「制度化された政策変更」を挙げられます。これは、政策の連鎖の特殊ケースで、政策の見直しの時期が制度的に決められているケースを指します。近年の法律においては、附則において、政策の見直しの年限を規定していることが多くみられます。さまざまな例がありますが、たとえば、1995年の容器包装リサイクル法では、附則第3条において、「政府

¹¹ 永続地帯ホームページ参照。http://sustainable-zone.org/

¹² 倉阪環境研究室別館参照。http://homepage3.nifty.com/kurasaka/

¹³ その後、総理の退陣条件に固定価格買取を内容とする再生可能エネルギー導入促進法の成立を含めたことによって、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（再生可能エネルギー特措法）が成立した。

は、この法律の施行後十年を経過した場合において、第五章、第六章及び第三十八条から第四十条までの規定の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されています。その後、そのスケジュールに沿って検討が進められ、2006年に一部改正法が制定されました。一部改正法の附則には、改正法の施行後5年でさらに必要な措置を講ずるとされていますので、2010年から次の改正に向けた検討が始められています。このように、制度の見直しの年限が近づくと、にわかに関係者が活気づいてさまざまな見直し案を提案するという状況となっています。

以上のような引き金の要素のどれか、あるいは複合していてもいいのですが、何らかの引き金が存在して初めて政策が動くということです。

(3)「合理性」の7つの軸

一方、引き金だけでは政策は動きません。政策を実現しようと思ったら、政策の合理性を確認する必要があります。確認すべき合理性の軸についても7つに整理いたしました。

第一に、課題適合性です。政策は社会的な課題の解決のために制度を変えようとする活動です。その合理性は、まず、その政策によって、社会的課題の解決のために十分に効果を有する程度の対策が確保されるかどうかという点が重要です。たとえば、地球温暖化防止のための温暖化対策税という政策を例にとると、現在提案されている制度の税率でどの程度の対策が実行に移されるのかという視点で政策の妥当性を確認する必要があります。

第二に、技術的実行可能性です。技術的実行可能性とは、その政策を実行するために必要な技術が利用可能かどうかという点です。たとえば、汚染物質の排出量を削減するために総量規制を導入しようとする場合には、その汚染物質を実際に削減するための技術が利用可能かどうかを検討しなければなりません。

第三に、社会的受容性です。社会的受容性とは、その政策が社会的に受け入れられるかどうかという点です。人口の増加をコントロールするために取引可能な出産権を発行してその売買を認めるべきだというアイデアがあります。人口を安定化させるため女性一人あたり21枚の出産権を発

行するとともに、出産権を10枚持っていないと子どもを産んではいけないようにするというアイデアですが、仮に論理的に正しい政策であったとしても今の社会では倫理的には受け入れられないでしょう。

第四に、制度的整合性です。制度的整合性とは、その政策が法律をはじめとする他の制度と整合的かどうかという点です。ある法案と他の法規制との整合性は厳しく確認される必要があります。また、何らかの「引き金」が引かれて、「〇〇に関する法律が必要だ」という機運が盛り上がったとしても、実際には、法律を作るまでもないという場合があります。法律を作るためには、一般的には、私人の権利・義務の変更を招くような事項が存在することが必要です。この事項は、法律事項と呼ばれます。法律が必要であると主張するためには、既存の法体系において規定されていない権利・義務を創設しなければならないことや、既存の権利・義務を変更しなければならないことを、論理的に主張できないといけません。当然、地方条例の作成や法律に基づかない政策の立案にあたっては、法律など既存の制度との整合性を確認することが求められます。

第五に、費用効率性です。社会的な課題を解決するために、より少ない社会的なコストで実行できるかどうかという点です。一定の課題を解決できる複数の案がある場合には、より費用がかからない案の方が合理的といえます。また、複数の案によって効果が異なる場合には、より少ない費用でより大きい効果が得られる案が望ましいといえます。これが、費用便益分析の考え方になります。ただ、政策の効果を定量的に評価することが難しい場合もあります。そのような場合についても費用便益分析を無理に適用することは避ける必要があります。

第六に、反作用の防止です。反作用の防止とは、その政策の効果を骨抜きにしてしまうような動きが出てこないかどうかという点です。反作用が起これば、導入当初は対策効果が確保できていても、その効果が必要な期間にわたって持続できなくなる可能性があります。たとえば、先進国で厳しい温暖化対策を実施することによって、途上国での企業活動が有利になり、結果として地球全体の温室効果ガスの排出量が増加するということがあるかもしれません。また、自然保護のために一定の規模以上の開発を規制する場合に、定められた規模以下に開発計画を分割して規制逃れをしようとする動きが出てくるかもしれません。さらに、ごみの有料化を進めた

自治体において、導入当初は対策効果が十分得られてごみの量が減少したが、市民が有料化になれてしまって徐々にリバウンドしてしまったという事例もみられます。

第七に、副作用の防止です。ある社会的課題を解決しても、他の課題を生み出してしまえば、合理的な政策とはいえません。副作用の防止とは、その政策によって、他の社会的課題を生み出さないかどうかという点です。たとえば、非常に高い税率の温暖化対策税を導入した場合には、温室効果ガスの排出量は減少するかもしれませんが、もしかしたら、景気の悪化や雇用の不安を招いてしまうかもしれません。

以上のような評価軸を活用できるためには、やはり政策科学をやる人は、いろいろな学問分野に通じていないといけないということになります。法学にも通じていなければならぬし、経済学にも通じていなければなりません。自然科学的な知識や、工学的な技術的な知識にも通じる必要があります。このような上で政策を実行していくこととなります。

(4) 政策立案者の行動規範と政策実現能力

第一に、政策立案者は時代と社会に応じた社会的課題を鋭敏に把握することが必要です。政策立案者の鉄則として、「現状認識は悲観的に、政策立案は楽観的に」というものがあります。「現状認識は悲観的に」というのは、起こりうる最悪のケースにも対応できるように目配りをしておく必要があるということです。このためにはさまざまなケースを察知できる豊かな想像力が必要です。社会的課題として顕在化する前の段階で潜在的な社会的課題を把握できるように努力することが必要です。また、「政策立案は楽観的に」というのは、過去の政策にとらわれず自由な発想で政策立案を行うべきだということです。このためにも政策立案者は豊かな想像力が求められます。

第二に、政策立案者は「引き金」を逃さずに行動することが重要です。すでにみてきたように「引き金」は事件・事故の発生や外圧の発生など突発的に起こる場合と、イベントの開催や制度化された政策変更などあらかじめ予見できる場合の双方があります。とくに、これらの機会を逃さないようにするためにも情報収集を怠らないことが必要です。収集すべき情報としては、事件・事故情報に加えて、イベント情報、政策情報なども必要

です。とくに政策情報は、政策の連鎖に備えて、国際的な政策動向、地方の政策動向など幅広い政策主体の政策情報を収集すべきです。そして、臨機応変に引き金を活用することが必要です。

第三に、政策立案者は「引き金」を作り出すよう行動することも必要です。自らイニシアチブをとる場合には、関係者にわかりやすく政策案を伝える努力を怠ってはいけません。この意味では、政策にわかりやすいネーミングをつけることは重要です。たとえば、北海道庁は1997年に時代の変化を踏まえて施策の内容を見直しする制度を始めましたが、この制度は翌年から当時の建設省に採り入れられ全国的に展開されることになりました。この成功の背景としては、政策内容が時代にマッチしたことに加えて、北海道庁が採用した「時のアセスメント」というネーミングがよかったことを挙げることができます。当時、「時のアセス」という言葉が全国紙の見出しに用いられ、一気にこの政策の認知度が上がりました。また、この例でもわかるように、政策の内容についてマスコミに報道してもらうことも重要となります。政策に関連する調査を行ってその結果を記者発表すること、イベントの開催を仕掛けて報道してもらうことなどの努力が求められます。

第四に、政策立案者は政策の合理性を確保するように努力することが必要です。うまく「引き金」がひかれたからと言って、政策が実現するわけではありません。「引き金」を引くためには、世間や関係者間のムードをつくるといった側面に気を配ることが必要となりますが、具体的な制度設計にあたっては、提案する制度が前節で述べたような政策の合理性に関する判断基準に照らして妥当なものとなっているかを詰めておく必要があります。

このような政策立案者が備えるべき能力としては、以下の三つの能力を挙げることができます。

第一に、課題発見力です。解決すべき社会的な課題に敏感であることが何よりも大事です。また、引き金が引かれそうな事項について、いち早く注目できるように、情報収集を怠らないことも必要です。インターネットの普及によって、さまざまな情報が入手できるようになりました。統計情報、政策情報など、以前は、議員や官僚でないとアクセスしにくい情報も多かったと思いますが、現在は、民間からのアクセスがかなり容易になり

ました。さまざまな情報に接して、その確からしさを自分で確認しながら、取捨選択し、咀嚼して、近未来の社会的課題をいち早く見つけ出せるように努力すべきです。

第二に、政策立案力です。政策立案者は、解決すべき社会的課題を解決するために新しくどのような社会的ルールを作っていくべきかについて、具体的に差し示すことができないといけません。このためには、既存の制度を知るとともに、新しくルールをつくるためのノウハウを身につける必要があります。

第三に、調整力です。政策立案者は、政策の実現に向けての「引き金」を見つけ出し、あるいは用意し、多くのステークホルダーと調整を行って合意形成を図る必要があります。このためのコミュニケーション能力や、プレゼンテーション能力を備えることが、政策立案者にとって欠くことができない要件となります。

したがって、政策立案者を養成するためには、以上の三つの力を磨いていかないといけないということになります。つまり、このために課題発見力、政策立案力、調整力、こういったものを養うのが、政策科学の学問ではないかと考えています。

(本稿は、2011年6月11日に北海道大学のCOE研究会において報告した内容に加筆修正したものです。)