

書評

足立幸男編

『環境ガバナンス叢書8 持続可能な未来のための民主主義』

(ミネルヴァ書房、二〇〇九年)

坪郷實著

『環境政策の政治学…ドイツと日本』
(早稲田大学出版部、二〇〇九年)

森 晶寿

1 はじめに

民主主義の下で持続可能な発展を実現することは可能か、あるいは民主主義と持続可能な発展は両立するのか。この問いは、持続可能な発展が、世代間衡平、空間的衡平（南北間衡平）、人間と他の生物との間の衡平（自然の生存権）といった衡平性の確保を含むものとして定義されて以降、環境倫理学の基本主張（加藤、一九九一）として長年にわたって論争されてきたものであった。

地球温暖化や生物多様性の喪失といった地球規模の環境問題は、現在の意思決定が二〇年あるいは五〇年以上先の世代に影響を及ぼす。このため、意思決定には長期の環境影響の考慮が求められる。他方で現代の民主主義の下では、

政権は四―五年で交代するのが一般的で（日本では二〇〇六年以降、首相はほぼ一年ごとに交代している）、選挙に勝利するために利益団体に配慮した、短期的な視野に立った意思決定を行いがちである。しかもグローバル化の進展に伴い経済社会の変化が早くなり、その変化への対応が常に求められている。こうした状況では、将来世代の利益を考慮するのはますます困難になりがちである。民主主義の下では、この「病理」の克服なくして持続可能な発展を実現することはできない。

足立幸男（編）『環境ガバナンス叢書8 持続可能な未来のための民主主義』（ミネルヴァ書房、二〇〇九年）は、この問題意識に立つて、民主主義の「病理」を克服するためのガバナンスの在り方を議論したものである。本書は、足立による序章に加え、第一部「環境ガバナンスを支える民主主義の理念」及び第二部「環境ガバナンスを支える民主主義の制度と役割」の全一〇章で構成される。

2 環境民主主義の成立要件

Mason (1999) は、環境民主主義の成立要件として、以下の四つを提示する。一つは、健康で安全で良好な環境を享受する権利を人権として認めることである。良好な環境の回復や維持によって得られる便益は、市民の倫理的価値

観や具体的な場所やメディアによって異なるため、地域的・部分的・個別的になりがちである。しかし、健康で安全で良好な環境を享受する権利と一般化することで、文化や倫理観の相違を超えて道徳的かつ普遍的に追求すべき目標とすることができる。

二つめは、道理に適い、かつ偏向のない討議を経た上で集合的な意思決定を行うことである。既存の自由権に基づく民主制度の下では、安定的なガバナンスシステムの存在ゆえに、意思決定に影響を及ぼす経路は選挙や利益団体に限定される。このため、影響を受ける人々の意見を全て聴取することは非常に困難である。また聴取したとしても、発言を強制されることも起こりうる。環境的参加権を確保するには、政策決定プロセスへの市民参加と民主的な自己理解が不可欠となるが、これを実現するには、自由な政治的討議を可能にする手続きと条件を制度化し、これらの制度化された伝達プロセスと制度の外側で発達した人々の意見とを相互に作用させることが必要となる。これは取りも直さず、持続可能な発展の実現の観点から既存のガバナンスの在り方を再構築することを意味する。

三つめは、環境的に合理的な意思決定を促すことである。

四つめは、既存の自由権を拡張し急進化する

ことである。権利体系は強圧的でなく内省的な伝達方法を制度化する前提条件であるが、これには市民的自律、即ち個人の自由や結社の自由、法による権利保護、及び政治的自律、即ち意見表明プロセスへの平等な参加の権利、そして環境権が含まれる。

序章「持続可能な発展に資する民主主義の理念と制度」で、足立はさらに二つの要件を提唱する。一つは、ガバナンスによる統制ないし制約を、いわば自己抑制原理として内在化することである。具体的には、まず、自己中心的相互調整のプロセスに全面的に委ねられるべきではないアンタタッチャブルな「聖地」、例えば、選挙から自由な議員からなる良質の第二院の設置とそれへの強力ではあるが限定的な権限賦与、独立した裁判所、キャリア官僚などの非民主的ファクターの受け入れを残すことが挙げられる。

また同時に、政策「市場」への人材供給体制の確立・強化を挙げる。これは、第三章「グローバルな環境ガバナンス」で宇佐見が主張しているように、「環境企業家により端緒が開かれた公共政策改革が、企業や市民の行動の変容を経て市民意識を変革にいたるならば、それがさらなる政策改革を促進しうる」(八二頁)という動態的変容を生み出すためである。

他の一つは、市民の政治的選好をより公共的

なものへと「練り上げる」(公共的選好を強化する)とともに、その育成・強化の観点から制度や政策を分析・構想することである。この論点に関しては、第七章「環境ガバナンスにおける市民の役割」及び第八章「民主主義を支える市民教育のあり方」で、いずれも佐野が検討している。

3 ガバナンスの再構築と政府の対応能力

では、どのようなガバナンスが求められるのか。序章で足立は、(a) 政策決定・実施過程の透明化、(b) 情報開示、(c) 行政に対するアカウンタビリティの強化、(d) 政府・市場・市民セクターの政策過程への参加による政策過程の活性化、(e) 議会内での政策審議の活性化と質の向上のための議事運営ルールの見直し、(f) シティズンシップ・エデュケーション、(g) 補完性原理に基づいた分権化の七つを要件として列挙している(二三頁)。このうち(a)～(d)の四つは、国連環境開発会議の成果として公表された「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」の第一〇原則や、環境意思決定における正義を重視する議論(例えば、Pelkwa, et al, 2002)に治つたものと言える。

このうちアカウンタビリティ(説明責任)の理解に関しては、注意を要する。従来の議論では、手続きに関するアカウンタビリティと政策

内容(ないし結果)に関するアカウンタビリティをないまぜにしてきた。しかし第二章「環境ガバナンスと民主的アカウンタビリティ」グロバリゼーションの観点から」において山谷は、両者を明確に区別した上で、後者は「レジムの有効性」や正当性の問題を安定性や信頼性から論じて“responsible governance”の文脈で議論する必要があることを提起する。

もつとも、これらの要件は、究極的には政府が内部にシステムないし能力(capacity)を構築しない限り、機能しない。Janicke (1997)は、この政府のシステムないし能力を三つの枠組み条件に分類する。第一は、認識・情報枠組みで、環境に関する知見とそれがどのような状況の下で生産・伝達・理解・適用されるかを決めるものである。第二は、政治・制度枠組みで、参加能力、即ち政策プロセスへのインプット構造の開放度、環境利益を部門の意思決定に統合する政策統合能力、包括的・長期的な環境目標を十分な権限を持つてうまく協調して実施する戦略能力の三つから構成される。第三は、経済・技術枠組みで、経済力や技術力の高い国ほど相対的に厳しい環境政策を実施することが可能になる。そしてJanicke (1997)は、政治・制度枠組みのうち参加能力と政策統合能力は、環境政策の発展過程で、環境的に問題となつている政策分野で意思決定を行う閉鎖的な政策ネット

ワークを開放することで強化されてきたと指摘する。

第一章「環境政策における政治的決定の意義」は、このうち、環境に関する知見の生産・伝達・理解・適用のされ方を、アクターに焦点を当てて検討を行っている。この章で飯尾は、環境に関する知見や政策の内容が専門家主導の下で生産されがちとなっている現状を踏まえた上で、問題を政治化させることは政策課題への認知と内容の理解を高める効果を持つこと、そして良きガバナンスのための諸政策主体間の接合作業において、職業政治家は仲裁・ルールの監視・裁定に大きな役割を担いうることを指摘する。

4 環境保全への政策統合（EPI）

第六章「環境ガバナンスと政策づくり」は、環境保全への政策統合（EPI）を実現する手段としての環境目標と環境指標に着目して検討を行っている。政策統合は、伝統的な環境政策―環境基準や排出基準を設定して遵守していない企業に罰則を適用するという直接規制を中心とするもの―が個別的な事後対処型で、持続する複雑な長期的環境問題への対応が困難なことに對する反省から提唱されたものであった。国連環境開発会議で採択されたアジェンダ21の第八章に政策統合の実施が明記されたことを受

けて、欧州連合（EU）も一九九二年の第五次環境行動計画で、農業・エネルギー・産業・観光・交通の五つの部門でのEPIの推進を明記した。ところが、共同決定手続きなどにより規制・指令などのEU立法を採択して加盟国で統一的な法整備を図り、欧州司法裁判所や国内裁判所で遵守の確保を図るという伝統的な手法では、EPIを加盟国に広く普及させることは困難であった。そこで、オランダなどで行政改革と合わせて先駆的に実施していた「目標設定・達成期限・結果のモニタリング」という裁量的政策調整アプローチが取られるようになった。

日本では、自治体レベルでは、一九九〇年代後半以降、環境自治体会議や環境省の後押しの下にローカル・アジェンダ21が策定され、「目標設定・達成期限・結果のモニタリング」の進行政管理が行われるようになった。しかし国レベルでは、環境基本計画こそ一九九四年に閣議決定されたものの、その対象は伝統的な環境分野に限定され、定量的な数値目標は設定されていなかった。総合的環境指標が明示され、指標に基づいた進行政管理が行われるようになったのは、二〇〇六年に策定された第三次環境基本計画が初めてであった。

他方ドイツは、国レベルのアジェンダ21、ないし持続可能な発展戦略を策定に着手したのは二〇〇〇年と遅く、しかも欧州委員会からの外

圧を受けた後のことであった。しかし、自治体レベルでローカル・アジェンダ21を参加型で作成・実施していたことが、国レベルの持続可能な発展戦略を作成する基礎となった。そして一九九八年の総選挙で社会民主党と緑の党の連立政権が成立し、脱原発と再生可能エネルギー促進政策を軸とするエネルギー政策と環境政策の統合を積極的に推進したことが、持続可能な発展戦略に実効性を持たせることになった。さらに持続可能な発展戦略が実効性を持ったことで、首相が持続可能な発展戦略を各省に影響力を行使する手段として活用するようになった（森、二〇一〇）。

第六章で坪郷は、ドイツとの比較検討の結果、日本の国レベルの環境基本計画は「統合的環境政策の視点はあるものの、具体的な個別的政策づくりにおいて、ドイツのような政策分野間の政策統合が試みられて」おらず、また環境目標及び環境指標についても、「環境関連の分野に限定された『総合的環境指標』にとどまっておらず、目標分野の広がりに欠けている」（一三七頁）と厳しい評価を下している。また自治体レベルにおける持続可能性のための目標と指標に関しては、その開発には「自治体が独自の政策制度の企画立案権を持つ体制を実現する一層の分権改革が必要」（二四三頁）と指摘する。

坪郷は、さらに単著『環境政策の政治学…ド

イツと日本』(早稲田大学出版部、二〇〇九年)において、ドイツで環境政策の原則と内容が形成されてきた歴史的経緯を丹念に検討している。ドイツは、汚染者負担原則、予防原則、協力の原則、即ち重要な社会グループを含めて、政府・企業・団体・市民グループ・市民個人など多様な担い手が「環境政策の目標を可能な限り協力して実現する」ことを目指す原則を環境政策の原則とするようになったが、一九九〇年代後半以降は、これらの原則を踏まえた上で「産業社会のつくりかえ」を行うことを目的としてEPIを実践するようになったと指摘する(二六頁)。

もともとドイツは、常に日本で考えられているような環境先進国であったわけではなかった。ドイツの環境政策が進展したのは、一九七〇年代前半(プラント政権下)、一九八〇年代(市民の環境運動を背景にした新たな環境諸法の制定)、一九九八―二〇〇二年(赤緑連合政権下)とされており、一九九〇年代はドイツ統一の影響、高失業と財政赤字、ドイツの産業立地」問題の先鋭化、グローバル化の影響により、「先導者」としての役割は低下した。しかもドイツの環境政策は産業ごとに詳細に設定された排出基準が主であったため、一九九〇年代にEUで主流となった環境税などの経済的手段や、環境アセスメントや持続可能

な発展戦略、情報公開・アクセスの保障などの手続きの手法の導入は遅れた。しかもこうしたEU立法の法制化も、州政府の代表である連邦参議院にしばしば阻止され、導入はさらに遅れることになった(一〇九頁)。

にもかかわらずドイツでEPIが進展した要因として、EU指令による法制化圧力に加えて、環境政策が政党横断的に重要な政策課題になっていること、そしてそれを市民の広範な環境意識と環境運動が支えていることを指摘する(二二―二四頁)。言い換えれば、先述の環境民主主義が成立する要件のうち、環境利益の一般化・普遍化に成功し、かつ情報を入手した上での参加が制度的に保障されていることによるところが大きい。

5 日本における「民主主義の病」克服の課題
Janick (一九九七)は、構造主義政治分析の結果、政府と民間企業が互いに敵対視する枠組みを持つ国よりも、両者が協調的な関係を持ち、対話と協調を行う国の方がより厳しい環境政策を導入する傾向が見られると指摘する。この観点から、一九八〇年代までの日本はオランダやドイツなどと並んで成功した環境政策を実施した国として高く評価されていた。

しかしなぜこの二〇年間でここまでの差がついてしまったのか。これは、環境問題の多様化

や複雑化が進む中で、効果的な環境政策の実施のためにはますます政府と企業・市民社会とが環境保全の責任を共有する必要があるが高まっているにもかかわらず、日本では依然として政府が参加能力を高めず、政策プロセスへのインプット構造を限定していることが大きいためではなからうか。

二〇〇九年に成立した民主党政権は、二〇二〇年までの温室効果ガスの二五%削減を目標として国際公約に掲げ、これまでの削減目標を少なくともとする議論からの一種のパラダイム転換を行った。さらに政治主導を掲げて政策決定方式を変え、副大臣会議や大臣政務官会議を設置して、官僚による下からの政策形成や調整から大臣や副大臣による政策調整を行うとともに、国会での議論を実質化することで、「官僚内閣制」から議院内閣制への転換を図っている。こうした改革は、EPIの推進を容易にし、環境がバナンスの改善を期待させる。

ところが、こうした期待を裏切る動きも出てきている。その典型的な事例が、戦略的環境アセスメントの導入の見送りである。戦略的環境アセスメントは、専門家による影響評価という科学的な知見を重視する行政の合理主義と、市民の広範な参加と合意形成を重視する民主的プラグマティズムの両方の言説に立脚したものである。二〇一〇年三月に閣議決定された環境影

響評価法の改正案では、これまでの環境影響評価法の欠点を解消して政策・構想・立案段階で評価する戦略的環境アセスメントの導入が、電力業界と経済産業省の反対から見送られた（岡田、二〇一〇）。

ドイツでも、戦略的環境アセスメントは、必ずしも国内の環境運動によって推進されたものではなく、むしろEU立法を国内法制化するものとして、言い換えれば外圧によって導入された。このため、当初はドイツの環境政策とは整合的ではないと評価された（Knill and Liefnerink, 2007）。しかし経験を積むにつれ、専門家による科学的知見に基づいた経済・社会・環境面の統合的評価と、市民との対話による合意形成の両方を確保する制度として定着した。言い換えれば、飯尾の言う「民主主義の活用による環境ガバナンスの改善」が実現した。そしてこの意思決定方式は、統合的環境政策の形成プロセスにも波及している（森、二〇一〇）。

こうした状況を、いかに変えていくことができるのか。紙面の都合で全ての内容を紹介していないが、ここで紹介した二冊の書籍、そして今後ミネルヴァ書房から出版される予定の環境ガバナンスと民主主義の関係に関する国際比較分析を行った書籍が、読者に多くの示唆を与えることを期待したい。

参考文献

- 岡田幹治、「民主党『環境重視』はどこへ 弱腰に終わったアセス法改正」、「エコノミスト」二〇一〇年三月三〇日号、四〇―四二頁。
- 加藤尚武、『環境倫理学のすすめ』、丸善ライブラリー、一九九一年。
- 森 晶寿、「英国・ドイツにおけるEPIの展開と課題」、京都大学地球環境学堂（編）『平成21年度 環境経済の政策研究 環境保全への政策統合（Environmental Policy Integration）導入による東アジアの経済発展方式の転換』二〇一〇年、二一―三四頁。
- Janicke, Martin, 1997. "The political system's capacity for environmental policy," in Janicke, Martin and Helmut Weidner (eds.), *National Environmental Policies: A comparative Study of Capacity Building*, Berlin: Springer: 1-24.
- Mason, Micheal, 1999. *Environmental Democracy*, London: Earthscan.
- Knill, Christoph and Duncan Liefnerink, 2007. *Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance*, Manchester: Manchester University Press.
- Pelkova, Elena et al, 2002. *Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for the Environment*, Washington DC: World Resources Institute.