

## 新しい政治学と環境政治学

### —環境政治学方法序説—

新田 和宏<sup>1</sup>

#### 要旨

本稿は、従来の環境政治論における議論の中から環境政治学としての基本的な理論問題を検討しつつ、また近年における新しい政治学の成果を摂取しながら、改めて環境政治学における対象設定と接近方法を検討した上で、〈道路と環境〉をめぐる環境政治過程の説明に適用してみる。こうして、本稿は環境政治学の方法について、その彫琢を試みるものである。

#### 1. 従来の環境政治論

これまでの環境政治学は、エコロジー運動から紡ぎ出されてきた価値に深い関心を示した。例えば、コールマンは、エコロジー社会に向けた運動の基礎として、生態学的知恵、多様性に対する尊敬、分権化、未来への着眼と持続可能性、フェミニズム、社会的正義、非暴力、個人的責任とグローバルな責任、草の根民主主義、コミュニティに基礎を置く経済という 10 の価値に着目した (Coleman1994)。なるほど確かに興味を引く価値ではあるが、こうした価値についての考察は、むしろ政治哲学/政治理論もしくは環境倫理学の領域といえる。

環境政治学は、決して環境政治論と同一のものではない。環境政治学は、環境をめぐる政治について学理的・体系的・理論的な考察を行う政治学の一つである。これに対して、環境政治論は、環境問題に関連する政治思想や政治的主張である。また、環境政治論には、環境政治の在り方に対し、論者の希望を含めた規範的・理念的なメッセージが加わることが少なくない。但し、環境政治学と環境政治論との種分けはあくまでも相対的なものであり、実際、環境政治論の中には理論的な考察が混交している場合がある。したがって、その場合、環境政治学と環境政治論との歴然たる種分けは難しいといわねばならない。

本稿は、環境政治学における対象設定および接近方法を検討し、現実の環境政治に対する説明を試みることをその目的とするが、従来議論されてきた環境政治論に着目するところから始めてみたい。というのも、従来の環境政治論の議論の中に、環境政治学としての基本的な理論問題が混交もしくは潜在しているからである。公害問題、自然環境問題、都市問題、原子力発電所問題、並びに地球環境問題という一連のエコロジー問題に対応しながら様々な環境政治論が提起されてきた。そこには、エコロジーを政治の世界に如何に組み入れるべきか、という思索が展開されており、今日、改めて省察してみると、政治学の基本テーマである i) 支配、ii) 自治、iii) 正当性、および iv) 統治と関係しつつ、環境政治学における基本的な理論問題、すなわち、i) <人間対自然>と支配、ii) エコロジー的政治共同体と自治、iii) 持続可能な開発と正当性、および iv) 環境ガバナンスと統治、という理論問題を見出すことができる。

本稿は、かかる理論問題を省察することにより、改めて環境政治学の課題が浮き上がるとともに、併せて環境政治学の対象設定と接近方法を検討する筋道を伺い知ることができると考える。そこで、本節においては、従来の環境政治論が投げ掛けたというべき環境政治学の基本的な理論問題を順次検討していく次第である。

---

原稿受付 2008年6月20日

1. 近畿大学生物理工学部 教職教養課程 〒649-6493 和歌山県紀の川市西三谷 930

### 1.1 <人間対自然>と支配

ノルウェーの環境哲学者アルネ・ネスなどのディープ・エコロジー (deep ecology : 深淵なエコロジー) は、エコロジー問題を引き起こした根本的な原因を、<近代>という時代を動かす原理に見据える。つまり、ディープ・エコロジーは、現実の個々具体的なエコロジー問題を超越した視座から、近代原理そのものに問題関心を示す原理論的なレベルのエコロジー思想なのである。わが国を代表する環境政治学者の丸山正次によれば、ディープ・エコロジーは、近代原理に対抗しつつ、人間と自然とを含めた生態系中心的な平等観、および有機的な生態系全体と一体化することにより自我の形成をはかる自己実現、という二大原理から成り立っているという (丸山 2005)。

前者の生態系中心的な平等観は、近代的な「人間中心主義」の発想から、「生態系中心主義」へのパラダム転換という議論に連動していた。同種の議論は社会科学にも波及し、例えば、環境社会学では、「人間特例主義パラダイム (HEP : Human Exemptionalism Paradigm)」に対する「新エコロジカル・パラダイム (NEP : New Ecological Paradigm)」が提唱された経緯がある。キャットンによれば、HEP と NEP が前提とする要点は次の通りである。HEP : i) 人間は文化をもっているが故に地球上の生物の中でユニークである。ii) 文化はほとんど無限に変化しえる。しかも文化は生物学的性質以上に急速に変化する。iii) 人々の間の多くの相違点は生得的というよりも社会的に誘発されたものであり、社会的に変更可能である。不都合な相違点は軽減されうる。iv) 以上から、進歩は無制限に持続可能である。文化の蓄積のおかげで、あらゆる社会問題は究極的には解決可能である。NEP : i) 人間は私たちの社会的生活を形作っている生命共同体に相互依存的に関わっている多くの種の中のひとつにすぎない。ii) 自然界での原因と結果の複雑なリンクやフィードバックは目的的な人間行為から多くの意図しない結果を生み出している。iii) 世界は有限であり、それ故に経済的な成長や社会進歩や他の社会現象を制約する潜在的な物理的かつ生物学的な限界がある (キャットン 2005)。但し、実際のところ、環境社会学がその内部において、HEP から NEP へパラダム転換を行った由ではない。

ここで改めて気付くのは、HEP から NEP へのパラダム転換という議論が額面通りのパラダム転換というほどの大袈裟な代物ではなく、ましてや、HEP と NEP との間に、さほど大きな差異があるわけではない点である。したがって、NEP を踏まえた HEP のバージョン・アップという立論は可能であり、かつまた同様に、「生態系中心主義」を踏まえた「人間中心主義」のバージョン・アップという立論も可能である。それ故に、後で見ると、エコロジー的近代化および持続可能な開発という所論が登場してくるわけである。

さて、ディープ・エコロジーが投げ掛けた、「人間中心主義」から「生態系中心主義」へのパラダム転換という議論を、政治学が受け取る場合、それは結局のところ政治学の伝統的テーマである支配に帰着する。すなわち、ディープ・エコロジーは、万物の霊長であり生態系における超越的な存在である人間が自然を思いのままに支配するという近代主義的な人間観を論難し、<人間対人間>から<人間対自然>へ支配の基本構成の組み換えを要請する。これまで政治学は、政治学の伝統的なテーマの一つである支配について、<支配者対被支配者>、もしくは<エリート対大衆>、あるいはまた<支配階級対被支配階級>、したがってまた、極論すれば、<人間対人間>という支配の基本構成で捉えてきた。しかしながら、ディープ・エコロジーが<人間対自然>の見地から人間存在そのものを問題視する所論には、パラダム転換どころか、むしろ胡散臭さやある種の危険性すら感じざるをえない。というのも、公害や自然破壊などの環境問題を引き起こし、横暴な自然支配を続ける人間存在そのものに向けた手厳しい批判を加える論法は、大変ショッキングではあるものの、だからと言って、人間社会の内実に対する社会科学的な考察を行わず、また政治主体や構造および加害者-被害者関係をも捨象し、人間を自然に敵対する一団として単純に一括りに扱うところなど、決して賛成できるものではない。それは、公害被害者や「環境難民」など環境弱者を切り

捨てるエコロジーになりかねない。故に、実際、ディープ・エコロジーの投げ掛けは、全くと言っていいほど、政治学本体を揺るがせるには及ばず、あくまでも、エコロジー危機に対して過敏に反応したラディカルな環境政治思想の一つの主張であると捉えられた。

翻って、環境政治学は、人間と自然／環境との関係について考察するものの、その関係性をく人間対自然＞という支配関係として捉えるのではない。あくまでも、環境政治学の立ち位置は、自然／環境をめぐる政治過程を捉えるところにある。

## 1.2 エコロジー的政治共同体と自治

ディープ・エコロジーのく人間対自然＞という所論を批判したのはソーシャル・エコロジー (social ecology: 社会派エコロジー) の代表的論者マレイ・ブクチンであった。そのブクチンによれば、そもそも「自然の支配」のためには、まず「人間による人間の支配」が必要であり、結局、「自然の支配」は「人間による人間の支配」の投影の結果であって、それ故に、資本主義とヒエラルキーという「人間による人間の支配」の否定こそが最終的に「自然の支配」を終わらせると考える (ブクチン 1996)。そして、「自然の支配」に代わり、ブクチンが提唱するのは、「リバータリアン的な地域自治主義」である。それは、要するに、地域の環境収容力の範囲内においてコミューンを形成し、全員参加による直接民主主義に基づくところの自治を意味する。このように、ブクチンは、エコロジー的政治共同体とその自治に強い関心を示したのである。ここで大変興味深いのは、ブクチンが「リバータリアン的な地域自治主義」をユートピアとして自覚しながら、以下のような二者択一を提示している点である。

実際、エコロジーは本質的に鋭い二者択一を提示した。すなわち私たちは、分権化、自然との新しいバランス、社会的諸関係の調和にもとづく、一見したところ「ユートピア的」な解決策に向かうのか、それとも、地球上における人間の生活の物質的および自然的基礎の破壊という現実に直面するのか、という選択である (ブクチン 1996:246)。

ユートピアとは、字義通り、理想郷である。それ故に、ユートピアの立論には、然るべき理想郷であらねばならないという規範論や、同様に、然るべき理想郷こそ達成すべきモデルであるとする理念論が内在している。ブクチンのみならず環境政治論一般に言えることであるが、自らの所論にユートピア性を自覚するか・自覚しないかはともかくとして、自らの希望を交えた規範論や理念論の展開が決して少なくない。それは、今日の環境ガバナンス論においても散見される場所である (松下・大野 2007)。いずれにしても、ユートピアが持ち上げられると、そのユートピアは規範論や理念論によって頑強に補強され、そこから議論も考察も前進しない思考停止状態に陥る傾向がある。

そこで、エコロジー的政治共同体と自治という環境政治学における一つの基本的な理論問題を、ユートピアから解放させて捉え直さなければならないであろう。環境政治学は、地域の環境に十全な配慮が可能となる自治とは、一体どのような制度あるいはまたレジームなのか、その場合どのような政治的条件が求められてくるのか、あるいはまた成功を収めた地域から政治学習／政策学習を行いその学習成果を移転・波及させるためには政治的に何が必要とされるのか。そのような問いに対し、環境政治学は、比較政治学的考察を含め、答えていかなければならないだろう。また加えて、環境政治学は、地域の環境に十全な配慮が可能となるような自治の制度設計を嚮道する政策提言を担うことになるといえる。

## 1.3 持続可能な開発と正当性

ディープ・エコロジストのネスは、『世界保全戦略』(1980年)の所論や、1987年にブルントラウト委員

会が提唱した「持続可能な開発」というコンセプトは、所詮、シャロー・エコロジー (shallow ecology : 浅はかなエコロジー) に過ぎないとして切って捨てた。「deep」もしくは「深淵」に対比される「shallow」もしくは「浅はかな」という修飾語は、根源的な思慮を欠くが故に、上辺を飾るに過ぎないという語感を漂わせる侮蔑的な表現である。そのネスは、自然と自我との一体化というスピリチュアルな境地に落ち着くことによって、エコロジー問題の解決をはかるべきであると唱えた。かつて、東独から西独に亡命し、『収奪された地球』を著したヘルベルト・グルールとともに、緑の党の論客となったルドルフ・バーロは、ドイツ再統一後、社会民主党と連立政権を組み、現実路線へ転換した緑の党を離党し、ネスが唱道するようなスピリチュアルな生活を送っているという。

それはさておき、ネスによってシャロー・エコロジーと揶揄された持続可能な開発 (sustainable development) というコンセプトは、1992年のリオ・サミット、1995年の社会開発サミット、および2002年の持続可能な開発のための世界サミット (WSSD) などの国連が主催した大規模な国際会議を通じて、今日では、人類が向かうべき方向性として共通了解されるまでに至り、国際的にも国内的にも一定の正当性を獲得したといえる。

ここで注目したいのは、持続可能な開発が驚くほど容易にその正当性を獲得しえたことではなく、近年、持続可能な開発を実現していく一つのコースとして新自由主義が台頭しつつある点である。換言すれば、新自由主義による持続可能な開発というアイディア、もしくは「グリーン・ネオリベラリズム (green neo-liberalism : 緑の新自由主義)」が正当性を獲得する時代の流れである。一見すると持続可能な開発という政治的アイディアと新自由主義という政治的アイディアとは対抗するように思える。しかしながら、市場原理や競争原理、実力主義や成果主義をその思想のベースに据えつつ、規制緩和、民営化、歳出削減、および大企業減税や富裕者減税という政策を推し進め、トリクルダウン効果を誘発しつつ経済の活性化を試みる新自由主義は、格差の拡大や貧困の増加、非正規雇用の増大、環境破壊や人権侵害、並びに持続不可能な社会の出現という反作用をある程度抑制した上で、持続可能な開発を実現しえる可能性が皆無というわけではない。

環境政治学は、持続可能な開発がディープかシャローかといういわば神学的な審判に付き合うのではなく、国際的にも国内的にも正当性を担保した持続可能な開発が、新自由主義と接合することによって新たな局面に移り、改めて新自由主義による持続可能な開発という政治的アイディアもしくはグリーン・ネオリベラリズムがその正当性を拡大深化していくプロセスに着目しなければならないだろう。この点については、改めて本稿第4節において取り上げてみたい。

#### 1.4 環境カバナンスと統治

新自由主義による持続可能な開発という政治的アイディアは、意外にも、環境ガバナンスと連動している。この点を確認するために、まず予備的作業として、カバナンスと「小さな政府」論を押さえておく必要がある。

ガバメント (government) というコンセプトが権力的な統治作用という意味合いをもつに対して、ガバナンス (governance) はステイクホルダーが関与・参加する協動的な統治の在り方 (「協治」) を指向する規範的な言説である。ガバナンスには、対話、協議、参加、パートナーシップ、協働、評価、分権化、自治、並びに外部委託 (outsourcing) などが関係してくる。思えば、ガバナンスは、その議論のポイントの勘所を度外視した上ではあるが、一見すると、ソーシャル・エコロジストのブクチンの議論に非常に近い言説ともいえる。

他方、新自由主義が目指す統治の在り方は、「小さな政府 (small government)」というアイディアに集約できる。新自由主義は、肥大化した「行政国家」をスリム化するために、公務員数の削減や歳出の削減の

みならず、公営・公益事業の民営化、従来行ってきた行政の業務を NPO 等へ外部委託、公私分担の明確化、および法的規制や行政が有する権限の規制緩和等によって、小さな政府が実現されると考える。

新自由主義は、直接規制から、市場メカニズムを巧みに利用した市場的手法、あるいはまたインセンティブを示し企業のモチベーションを刺激しながら自主努力を促す誘導的手法、および市民の自主性や自主的取組を促す教育的手法へ、その環境政策の重心をシフトした上で、所期の政策成果を上げようと試みる。また、環境行政の分野は、もともと企業・事業者、学校、環境 NPO、自治会、市民、子どもなどというように、ステイクホルダーが多く、そのため全員参加型－自主努力型の「環境ガバナンス (environmental governance)」が提起されてきた経緯がある。その環境ガバナンスにおいては、権力的な直接規制を極小化した小さな政府の下に、行政に依存するパターンリズムが嫌悪され、当事者意識をもつ各ステイクホルダーの自主的行動によって環境問題の解決を目指す「自主努力路線 (course of self effort)」が称揚される傾向にある。

このように、新自由主義による持続可能な開発という政治的アイディアは、実は、環境ガバナンスと親和性をもつ関係にある。ここに、新自由主義－持続可能な開発－環境ガバナンスの連環が確認できる。かかる連環のキー・ストーンは環境ガバナンスであるといえる。環境ガバナンスに基づきながら、各ステイクホルダーが環境改善に向けて自主的行動を起こし、環境政策の実効性を高め、然るべき政策成果を実現することが期待される。特に、環境に配慮した経済開発や環境経営をベースに据えた企業活動が、然るべき環境パフォーマンスを達成しえるならば、それは持続可能な開発の成果と看做すことができ、環境ガバナンスは強化されるという好循環が生まれる。新自由主義による持続可能な開発という政治的アイディアが浸透しだすと、今度は、企業サイドから国家に対し、企業の自律性や自己規制を制度化するように要請する。新自由主義の時代においては、トリクルダウン効果の水源・上流に位置する多国籍企業もしくは大企業の意味と活動が突出する (山口 2007)。

但し、環境ガバナンスの隆盛がその勢いを増す状況に対し、だからこそ環境政治学は、敢えて注意を喚起しなければならない。そもそも、環境ガバナンスそのものに異を唱える者はないし、一般にも、好意的に受け取られている。しかしながら、環境ガバナンスが非権力的な統治を強く指向するならば、環境ガバナンスに内在する権力分析が大変甘くなってしまうのではない。環境ガバナンスがいくら非権力的な統治を指向するとしても、それはアナーキズム＝完全な自治を目指すわけではないのであろうが、それでも、一つの統治制度すなわち環境レジームを確立することには変わりなく、それ故に、制度設計の如何によって、誰が／何が優位となるのか、その「構造的権力 (constructional power)」を考察する必要がある。特に、一旦確立された全員参加型－自主努力型の環境ガバナンスという統治制度が、特定の環境政策コミュニティや環境政策ネットワークに利する場合が少なくない。それから、極めて重要な点は、全員参加型－自主努力型の環境ガバナンス故に、時として必要な直接規制などの権力行使を躊躇することにより統治能力 (governability) が低落し、それこそ一種のアナーキズム状態を招く「ガバナンスの失敗」という事態すら予想される。

本来、政治学は権力批判の学としての一定の役割を有するものであり、たとえ論者が切望する環境ガバナンスが実現化されたとしても、そこに存在する権力について冷徹な分析が求められる。今日の環境ガバナンス論の隆盛を受けながら環境政治学のメイン・テーマがその環境ガバナンスにあるとしても、環境政治学には環境ガバナンスに対する権力批判の学としての冷静沈着な役割回りが求められる次第である。

## 2. 環境政治学の対象設定および接近方法

それでは、環境政治学における対象設定および接近方法を検討する作業に移りたい。

環境政治学は、一体、何をその研究すべき対象に据える学問なのだろうか。環境政治学は、環境をめぐ

る政治すなわち環境政治について、学理的・体系的・理論的な考察を行う政治学の一つであるのだから、環境政治学の研究対象は、単純な表現であるが環境政治ということになる。それにしても、環境政治とは何だろうか。具体的には、環境政治は、公害問題をめぐる政治であり、自然保護問題・環境保全問題めぐる政治であり、その他、廃棄物とリサイクル、原子力発電所、地球環境問題、並びに持続可能な都市形成をめぐる政治などということになる。そうすると、現象として現れた環境問題に関係するところの環境政治が環境政治学の研究対象として設定される。しかしながら、環境政治は、こうした現象としての環境政治だけではない。

そこで参考になるのが、環境経済学者の植田和弘の指摘である。植田は、今日の環境問題が個別的な対処療法では解決しがたい構造的に生じる問題となり、「社会経済システムの構造改革なくして解決しえない問題が中心になってきた環境問題の特質を、環境問題の構造化」と捉える(植田:2005:188)。また、環境経済学者の重鎮、宮本憲一は、「ストック型公害」に対して、「経済システムから生まれる公害・環境問題」を指摘し、かつまた「経済システムから生まれる公害・環境問題は政治社会システムによって制御され、あるいは反対に助長される」と捉える(宮本憲一 2007:68)。要するに、植田と宮本の指摘を総合すると、今日の公害・環境問題は経済社会システムから生じる故に、その問題の解決には経済社会システムの改革が必要であり、かつまた経済システムから生じる公害・環境問題は、政治システムによってコントロールされたり助長されたりするという。

かくして、本稿は、環境政治学が研究すべき対象を、「現象としての環境政治(phenomenon as environmental politics)」のみならず、およびそれに一定の準拠枠を与える「環境レジーム(environmental regime)」に設定しつつ、かつまた両者を包括したところの「環境政治(environmental politics)」に設定する。

但し、ここで注意しなければならないのは、現象としての環境政治と環境レジームとの関係性が、〈現象一本質関係〉や〈現出—規定関係〉という閉ざされた性格のものではないという点である。仮に、そうした閉塞的な関係性にあるとすれば、現象としての環境政治は、環境レジームの従属変数に過ぎなくなってしまい、結局のところ、環境政治学は環境レジームの本質的究明を目的とするものとなってしまう。しかも、かような研究態度は、現象としての環境政治を環境レジームに還元して説明したり、あるいはまた環境レジームを固定的・不変的に捉えたりしてしまう弊害に陥る危険性がある。

現象としての環境政治とは、環境問題に対し様々な環境政治アクターが織り成す言説・活動・運動の様相である。環境レジームとは、環境に関するフォーマルな制度やインフォーマルな制度、政府組織機構制度、条約・法律・条例、スキーム、手順、ローカル・ルール、しきたり、並びに政治的機会構造、さらには自己規制をかける物象化した政治文化やシンボルなどにより構成される。そして、一方において、環境レジームに一定の拘束を受けるかたちで現象としての環境政治が見られるが、他方において、反転するかたちで、現象としての環境政治が環境レジームの増強や縮減および変容や転換を促す。さらに、このような現象としての環境政治と環境レジームを包括する環境政治は、現実の環境政治(real environmental politics)として、とりわけ、環境政治アクターと拒否権プレイヤーとの政治的関係、環境レジームと経済開発レジームとの政治的関係を交えながら、環境政治過程(environmental political process)として展開される。かくして、環境政治学の対象は、ライバルである拒否権プレイヤーや経済開発レジームをも含めた環境政治過程にまで至る。

このように、環境政治学の研究対象として環境政治を押さえた上で、次は、環境政治に対する接近方法について取り上げてみよう。環境政治学の一部には、既存の環境行政や環境政策および環境制度について、その内容や仕組みおよび手順を静態的に記述・紹介するものが見られる(松下2000、亀山2003、倉阪2004)。これは、かつての古い政治学を踏襲する研究スタイルであり、環境政治学としての接近方法は度外視されている。そこで、注目されるのが、冷戦終結前後から今日に至る「新しい政治学」、そしてその成果を受け

た環境政治学、並びに隣接学問の展開である。

中でも注目されるのが、オランダ系アメリカ人の環境政治学者、ミランダ・A. シュラーズの『日本・ドイツ・アメリカにおける環境政治学 (*Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*)』(邦訳題名『地球環境問題の比較政治学—日本・ドイツ・アメリカ—』)である。シュラーズは、「環境政策コミュニティ (*environmental policy community*)」を考察の中心に置きながら、かつまた日本・ドイツ・アメリカを比較しながら、「環境政策コミュニティ」の構成を決定づける要因に政治的機会構造としての制度に着目し、その「環境政策コミュニティ」と制度の違いから、3国における環境政策の相違を説明する。シュラーズの立論は、B. ガイ・ピーターズを代表とする新制度論に立脚しつつも、その立論は運動論や政策論にまで射程を広げている。シュラーズによれば、日本の公害に対する政策アプローチは、行政—企業間における「公害防止協定」という自主協定、行政指導、および環境改善へのインセンティブの付与が基本的制度として定着したという。このような政策アプローチは、ガイドラインによる手法であり、ドイツの直接規制、アメリカの市場原理に基づく取り組みの中間に位置するという。

シュラーズの立論で興味深いのは、日本では環境政策コミュニティの中心が官僚=環境省であるのに対して、ドイツでは議会と緑の党を軸にした運動中心の多元的政策コミュニティ、アメリカでは巨大な環境NGOを含む非常に多元的な環境政策コミュニティが見られるという指摘である。「日本の環境NGOコミュニティは弱体である。そのため環境省は国際社会、国内の諸団体、そして時に環境保護に関心のある政治家たちから支持を獲得しつつ、環境政策の変化を推し進めるために自力で尽力しなければならない」(シュラーズ 2007:211)。それでは、何故に、日本の環境NGOコミュニティは弱く、そのため環境政策コミュニティの中心が官僚=環境省となるのか。そこで引き出されるのが、政治的機会構造としての制度である。「制度は特に、抗議を特定の方向へ向けたり、政府の意思決定者へのアクセスを制限したり、逆に可能にすることができる」(シュラーズ 2007:211)。

公共政策研究におけるジョン・A. キングダンの「政策の窓 (*policy windows*)」という理論は興味深い(Kingdon 2003)。キングダンによれば、政策は問題の流れと政策の流れと政治の流れという3つの流れが合流したところで実現されるとし、その合流は政策起業家 (*policy entrepreneur*) の登場によって行われると考える。キングダンはこの合流の時合いを「政策の窓」が開く時と表現した。キングダンの立論を換言すると、潜在する公共的課題が人々の間で抜き差しならないものとしての認識が深まり、それが政治の流れの中で政治的アジェンダとして設定された上で、公共的課題を政策課題として解決するために、新たに登場した政策起業家により然るべき政策が策定される—つまり「政策の窓」が開く—ということである。キングダンの立論は、そこからヒントを得て敷衍できる発展的な理論といえるが、いずれにしても、ポイントとなるのは「政策の窓」が開く時合いである。本稿としては、キングダンの3本の流れだけにこだわらず、「政策の窓」をあける諸要因に着目したい。

環境政治の場において、キングダンがいうところの「政策の窓」が開くには、拒否権プレイヤーの動向が大きいウエイトを占めるとされる。拒否権プレイヤーについては、ジョージ・ツェベリスの所論を取り上げてみたい。ツェベリスは、拒否権プレイヤー (*veto players*) を「現状を変えるために同意が必要な個人や集合アクター」とし、「現状の変化は、全ての拒否権プレイヤーから満場一致の決定が求められる」(Tsebelis 2002:19)としている。通常、環境政治の場における拒否権プレイヤーは、経済開発系のプレイヤーであるが、そこには合わせて強靱なレジームが聳立している。したがって、環境政治における「政策の窓」が開くとき、先述した経済開発系の拒否権プレイヤーとその経済開発レジームについて捉える必要がある。これに関連して、ガレス・ポーターとジャネット・ウェルシュ・ブラウンは、地球環境政治の際だった特徴として「拒否力 (*veto power*)」を行使する拒否国 (*veto states*) または阻止国 (*blocking states*) および拒否国連合 (*veto coalitions*) の重要性を指摘すると同時に、拒否力という障害にもかかわらず、地

球環境問題をめぐる多国間交渉の結果として多くの場合、環境に対する脅威を抑制する協調行動がとられる、という興味深い指摘をしている（ポーター・ブラウン 1998）。

また、ドライゼックは、環境政治における言説アプローチの重要性を指摘した。環境に関する言説は、断片的な情報を解釈し、一貫性のある物語や説明へまとめ上げることを可能にし、また意味と関係を構築し、常識を定義して知識を正当化する手助けをするという（ドライゼック 2007 : 10-11）。特に、環境に関する物語が、一つの世論＝定説として認識されつつ、かつまたその物語が一定の環境政治や政策の在り方なり方向性を正当化する役割に着目する必要がある。

こうした、シュラーズやキングダム、ツェベリス、ドライゼックの立論を踏まえつつも、ここで環境政治に対する接近方法について、次のように、その要点と若干のテクニカル・タームの定義を示してみたい。

## I. 政治主体：環境政治アクター

i) 環境政治アクター、就中、環境政策コミュニティもしくは環境政策ネットワークの構成の特質を把握する。しかも、環境政治アクターを環境レジームとの関係の中でその特質を捉える。環境政治アクターとは、環境政治の場に登場する政治主体のうち、環境政治に利害や関心を有する政治主体—環境 NGO や NPO、市民、専門家、技術者、事業者、環境省のような行政機関、政治家などをいう。また、「環境政策コミュニティ (environmental policy community)」とは、特定の環境政策の計画、実施、実現、および評価に対して、利害や関心を有するが、フォーマルにもインフォーマルにも、比較的強い人的つながりで結ばれる関係性を意味する。そのため、メンバーはある程度固定され、関係性は閉鎖的である。「環境政策ネットワーク (environmental policy network)」は、環境政策コミュニティよりも比較的弱い人的つながりで結ばれる関係性を意味するが、その代わりネットワークは開放的であり、かつまたメンバーの入れ替わりが少なくない。また、環境政策コミュニティを中心に、環境政策ネットワークが外延に広がる同心円的な関係性をもつ場合もある。その場合、環境政策コミュニティ／ネットワークがターゲットにする当該環境政策は、他の環境政策よりもプライオリティが高いことを示す。

ii) 環境政治アクターのうち環境科学の専門家や技術者が果たす政治的役割の把握。

iii) 環境政治アクターに対抗する拒否権プレイヤーとの関係の把握。環境政治の場に登場する政治主体は環境政治アクターに限られず、環境政治アクターに対抗する拒否権プレイヤー、特に経済開発に利害をもつ拒否権プレイヤーが登場する。

## II. 政治構造：環境レジーム

iv) 環境レジーム、すなわち、環境に関するフォーマルな制度やインフォーマルな制度、政府組織機構制度、条約・法律・条例、スキーム、手順、ローカル・ルール、しきたり、並びに環境政治的機会構造、政治文化、シンボルなどについての特質の把握。しかも、環境レジームを環境アクターおよび拒否権プレイヤーとの関係、並びに環境レジームを他のレジーム、就中、経済開発レジームや福祉レジームとの関係の中で捉える。

v) いかなる事件や出来事および歴史的選択が「政治遺産 (political legacy)」として、今日の環境政治の「流れ (stream)」を規定しているのか、その点についての把握。流れは、環境レジームを正統的に継承する基準となる。

vi) 環境レジームや環境政治の流れに環境政治アクターが適応することにより、環境政治アクター相互が暗黙裏に共有しだす政治文化 (political culture / 政治に関する思考方法と行動様式のパターン) の把握。環境政治アクターが政治文化に準拠すればするほど、政治文化は環境政治アクターそのものにも反射的作用を及ぼし、環境アクター自身が政治文化を環境レジームとして物象化し、これに自己規定される点を捉

える。

### Ⅲ. 政治変動：環境政策・環境レジームの変容／転換

vii) 外生的ショックやレジームの内的矛盾などにより政治変動が起こるが、その際に登場する政治起業家／政策起業家が振るう環境政策や環境レジームの変容／転換に向けた政治的リーダーシップの把握。特に、拒否権プレイヤーや他のレジームとの関連において、そのリンケージ・ポリティクスを捉える。「政治起業家 (political entrepreneur)」とは、既存の政治制度や政策およびレジームを転換するために、強力な政治的リーダーシップを発揮する政治家のことである。政策起業家とは、その政治起業家の内意を受け、具体的な政策アイデアを作成・提示するアクターである。尚、両者が同一人物であることもある。

viii) 政治変動の際における政治起業家／政策起業家、環境政策コミュニティ／環境政策ネットワークによる言説／活動／運動の把握、中でも、「政治学習 (political learning)」／「政策学習 (policy learning)」および「政策移転 (policy transfer)」／「政策波及 (policy diffusion)」、「政策提言 (advocacy)」、並びに「アドボカシー連合 (advocate collation)」の形成の把握。

ix) そして、環境に関する政治的アイデアー政策アイデアー政治的フレーズもしくは「物語 (narrative)」の相互連環を作用させ、国民世論の支持を調達し、かつまた正当性を獲得する「アイデアの政治 (politics of idea)」の把握 (新田 2008)。

x) 政治変動は、これまで環境レジームと環境政治アクターとの相互作用によって築かれた安定的な「経路依存性 (path dependence)」の増減に連動するが、その経路依存性の連続的既定性と非連続的断絶性を把握。

以上のように、環境政治に対する接近方法は、環境に関する政治主体と政治構造および政治変動を視野に収め、したがってまた環境政治アクターと環境レジーム政治構造との相互作用、並びに拒否権プレイヤーや経済開発レジームとの対抗関係を把握し、かつまた環境政策や環境レジームの変容・転換を視野に収めるものである。但し、現実の環境政治 (= 環境政治過程) を説明するさいの手順については、次のように行いたい。

i) 環境政治過程がどのような構図として現れているのか、その環境政治のフレーミングについての説明。

ii) 如何なる要因によって「政策の窓」が開かれ、そのとき、環境政治アクターと環境レジームがどのような相互作用を及ぼしたのか、あるいはどのような直接・間接の影響を受けたのかについての説明。

iii) 環境政治アクターと環境レジームのライバルである拒否権プレイヤーとそのレジームとの対抗についての説明。

iv) さらに環境政治過程が進展し、どのように既存の環境政策が変容したり、新たな環境政策が創造されたり、あるいは環境レジームが転換したりし、あるいは頓挫したりしたのかについての説明。

### 3. <道路と環境>の環境政治学

2008年4月30日、衆議院は、憲法59条2項に則り、ガソリン税の暫定税率の期限を延長する税制改正関連法案を再可決した。かかる暫定税率の期限延長／廃止問題を契機に、<道路と環境>をめぐる環境政治がにわかに活況を呈してきた。暫定税率を解消した上で改めて自動車関連税を環境税として再編成すること、また道路特定財源を一般財源化し、この税収を環境や福祉・教育関係などの予算にも計上できるようにすること、並びにこうしたアップ・トゥー・デートな議論は、道路レジームや道路族と関係しながら、環境税を基点に環境政策の変容や転換にとどまらず、環境レジームの転換、さらには国家レジームや国家戦略の再編にも及ぶことが予期されるほど、環境政治学にとって極めて興味深いテーマである。本節では、

このような環境政治過程について、「<道路と環境>の環境政治学」と称し、前節で提示した環境政治学の接近方法と説明手順にしたがいながら、その説明を試みてみよう。

### 3.1 道路特定財源および環境税をめぐる環境政治のフレーミング

暫定税率の期限延長／廃止問題を端緒に、道路特定財源問題は、特定財源の一般財源化および環境税の導入や温暖化対策、地方経済の活性化、後期高齢者医療制度など、さらには衆議院の解散・総選挙にも連動しながら、様々な政治的争点や課題を噴出させるに至った。そのため、各争点や課題は錯綜している。そこで、まず、暫定税率問題を震源地としながら、一般財源化や環境税などに連動した各争点・課題が互いに関連しあいながら、どのような構図として現れたのか、とりわけ、その構図が環境政治としてどのように現れたのか、すなわち環境政治のフレーミングを把握してみよう。

第1は、暫定税率と環境税とのリンケージという構図である。

2008年の年明けから、ガソリン税の暫定税率問題は、政府自民党が暫定税率の期限延長を、野党民主党がその廃止を主張し、両党の主張が期限延長か廃止かというように真っ向から対立したため、明確な政治争点となった。暫定税率の期限延長には道路族と国土交通省と建設土木・自動車産業という「鉄のトライアングル」が支持し、暫定税率の廃止は原油高騰によるガソリン価格の上昇や諸物価の値上げにより生活リスクが高まった国民の大半が支持した。これまで頑強なレジームを誇った道路レジームであるが、そのレジームの支柱の一つである暫定税率制度が政治争点となったこと自体、特筆に値するが、それに加えて暫定税率の期限延長／廃止をめぐり、福田首相から、暫定税率分は環境税に相当するものという見解が打ち出され、にわかに暫定税率問題が環境税に連動したのである。こうして、暫定税率と環境税とのリンケージという構図が現れた。

福田首相は、仮に暫定税率の廃止によりガソリン価格が現行価格より25・6円前後下がった場合、ガソリン価格の低下はガソリンの消費を促し、温暖化防止の観点から問題があるとして、暫定税率分は一種の環境税に相当するという、いささか牽強付会な見解を示し、同年4月以降も引き続き暫定税率を延長するよう主張した。尚、政府は、2008年度予算として、国・地方合わせて5兆4,043億円にのぼる道路特定財源による税収を見込んでおり、仮に暫定税率が全廃されると、2兆6,004億円の税収が途絶えることになり、そのため道路特定財源は2兆8039億円の税収に落ち込む計算になる。

ところで、各国のガソリン価格とその課税を見ると、2007年4月～6月の時点において、10当たり、イギリスではガソリン価格225円：環境税149円、ドイツでは223円：142円、それから環境税を導入していないフランスでも212円：133円であり、韓国では193円：111円であった。ちなみに、日本は2008年1月28日現在、全国平均152.9円：60.9円（消費税を含む）であった。日本のガソリン課税60.9円は、環境税を導入しているイギリスの149円やドイツの142円にくらべて半分以下の低い課税水準であることがわかる。もし、福田首相が本当に温暖化防止の観点から問題があると認識するのならば、どうしてガソリンに対する課税を一段と高く設定することによって、政策的に販売価格を200円超となるように誘導し、もってして積極的にガソリンの消費を抑制させようとししないのか、素朴な疑問が残る。それはともかくとして、ここで確認できることは、福田内閣と政府自民党が、暫定税率を維持する正当性を確保するために、道路建設の必要性を訴えるよりも、環境税や温暖化対策に頼らざるをえなかった点である。

第2に、環境政治アクターの作用とは関係のない次元で「政策の窓」が開き、道路特定財源が一般財源化したという構図である。

今回、環境税を理由に暫定税率の期限延長を果たしたものの、その暫定税率による税収が道路特定財源

として道路建設・整備に使われるとすれば、それは決して環境税とはいえるものではない。最早、福田首相には、論理的必然性も相俟って、暫定税率分も含め道路特定財源を一般財源化する以外に選択する道はなかったといえる。結局のところ、福田内閣と政府自民党は、暫定税率の期限延長に環境税を連動させながら、暫定税率制度の正当性を確保しようとしたところ、それがかえって足かせとなり、暫定税率を含め道路特定財源を一般財源に組み入れざるをえないコーナーへ自らを追い詰めてしまった。

道路特定財源の一般財源化の意味は極めて大きい。それは、自民党の古い政治である利益政治（interest politics）の根幹をなす道路政治および公共事業をビルト・インした「日本型福祉国家」レジームを大きく転換させるかも知れないほどの可能性をひめているからである。しかし、この間の一般財源化に対し、環境政治アクターの働き掛けは皆無に等しかった。道路特定財源の一般財源化というパンドラ箱を開ける直接的契機となったのは福田首相の環境税発言ではあるが、環境政治アクターが何か積極的な働きかけを行って、福田発言を誘発させたわけではなかった。それでは、何故に、道路特定財源が一般財源化する「政策の窓」が開かようとしているのであろうか。

それは、第1に、2007年の参議院選挙で自民党が大敗し、参議院で過半数を確保できず、いわゆる「衆参ねじれ国会」という状況が現れ、道路特定財源の一般財源化を主張する民主党の政治的プレゼンスが増し、その民主党の主張を国民の大半が支持したという政局の流れである。第2に、小泉内閣の時に示された道路特定財源の一般財源化という政策アイディアが自民党内で伏流したまま断ち切れそうになっていたところ、ここに来て福田内閣による一般財源化の選択を支持する「政治遺産」として復権しえたことである。第3に、2008年の洞爺湖サミットそれは一種の「外生的ショック」ともいえるが一の議長国である日本は、このサミットに地球温暖化問題を議題にのせ、「低炭素社会」の実現を提唱し、今後の環境外交の主導権を握るためにも、国内の環境政治において、一応、道路特定財源を一般財源化し、この問題を終息させたかった首相の政治的意思による。そして、第4に、道路レジームの「内生的矛盾」が露呈し「問題の流れ」が奔流と化したことが大きい。道路レジームの「内生的矛盾」とは、新自由主義的な「小さな政府」を指向する「時代の流れ」、およびその「小さな政府」によって生じた格差や貧困および新しい社会的リスクに対応するために歳出の増大を求めだした「世論の動き」に対し、いまだに莫大な特定財源を制度的に保障されながら半永久的かつ特権的に道路を建設し続けられる道路レジーム自体が「時代の流れ」と「世論の動き」にそぐわなくなったという意味である。第5に、これに輪を掛けるように、「不必要な道路」建設や、道路特定財源から職員の旅行代金やマッサージチェアやアロマテラピー器具の購入代金が支払われていたり、さらにミュージカルによる道路の啓発事業（「道普請」）が行われていたりするなど、無駄な出費が公然となされているスキャンダルが追い打ちをかけたことである。このように、「衆参ねじれ国会」において民主党の政治的プレゼンスが増大したことと、小泉純一郎の「政治遺産」、洞爺湖サミットという「外生的ショック」、道路レジームの「内生的矛盾」およびマッサージチェアなどのスキャンダルという「流れ」が合流し、道路特定財源の一般財源化という「政策の窓」が開かれようとしているのである。但し、一般財源化は、未だに政治的アイディアの次元であって、キングダムがいうところの政策起業家の登場により政策アイディアとして具現化されたわけではないので、差し当たって「政策の窓」は「半開」という状態にあるといえる。

暫定税率を維持しても道路特定財源を死守することができず、道路特定財源が一般財源化されたことにより、道路レジームは「半壊」といえる。但し、自民党道路族は、たとえ道路レジームが「半壊」したとしても、道路特定財源分の予算は継続して道路建設に使うべきであるとしている。そこには、「半壊」した道路レジームを直ちに「修復」する拒否権プレイヤーとしての凄みを垣間見ることができる。次期衆議院選挙は「政権交代」の可能性は決して低くなく、その点、自民党の中において、地方の建設・土木業という集票マシンと連携する道路族の存在感は増すかたちとなる。それ故に、政局はなお流動的である。

道路特定財源および環境税をめぐる環境政治のフレーミングについての第3の構図は、道路特定財源の一般財源化により、既に、環境税の導入や、温暖化対策予算の増額をめぐる環境政治へ、そのステージが改められている、という構図である。

2008年5月13日、衆議院は、憲法59条2項に則り、2008年度から2017年度までの10年間において59兆円を投入するという「道路整備の中期計画」に照準を合わせた改正道路整備財源特例法案を再可決した。特例法の成立により、道路特定財源は、10年間維持されつつ、「道路整備費の財源に充てなければならない」のである。ところが、同じ5月13日、衆議院での特例法案の再可決を直前に控え、福田首相は、閣議において、2009年度から道路特定財源を一般財源化すること、それ故に特例法の適用は2008年度限りとすること、および「道路整備の中期計画」を5年間に縮小すること、という「道路特定財源等に関する基本方針」を決定した。

特例法の再可決と「基本方針」の閣議決定は、完全なダブル・スタンダードである。衆議院を解散に追い込み政権交替を狙う民主党は、原油や穀物価格の高騰に伴う相次ぐ物価の値上がりの経済状況下において、暫定税率廃止によりガソリン価格の引き下げを支持する国民世論を味方に付け、暫定税率の即時廃止と併せて道路特定財源の一般財源化、および「道路整備の中期計画」の見直しを主張し、福田内閣を揺さぶった。こうした国民世論の支持を受ける民主党と、自民党道路族の双方に配慮せざるを得ない福田内閣は、ダブル・スタンダードという苦肉の策によって、当面の政局を乗り切ろうとしたのである。

一応、2009年度予算から一般財源となるガソリン税や自動車税、重量税などの自動車関連税（旧道路特定財源の分）の税収分がどのように歳出されるかが、今後の最大の政治的争点となる。環境政治アクターにとって、まさに「棚から牡丹餅」のごとく、道路特定財源の一般財源化は、突然、降って沸いてきた「偶然の政治的産物」であるかのようなのである。しかし、一般財源である以上、その税収は、道路建設・整備に特定することなく、環境やエネルギー、福祉、医療、少子化、教育、ODAなどに歳出されることになる。それ故、改めて環境税の導入をめぐる環境政治、併せて温暖化対策やエネルギー政策、および環境政策関係の予算の取り合いという環境政治が展開されることになるであろう。尚、一部の自動車ユーザーから、未だに道路の建設・整備は十分ではなく、あくまでも道路特定財源は道路建設・整備に使われるべきであり、それを一般財源化するのならば、自動車関連の税制度を改めるように要望が出ているが（テリー伊藤2007）、今回、こうした要望が世論を動かすまでには発展していない。その理由の一因を探ると、クルマへの憧れ意識が低下し、とりわけ若者のクルマ離れと貧困化が起因していると思われる。

ところで、既に、一般財源として環境税を導入しているフィンランドやオランダ、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、ドイツ、イタリア、イギリス、スイスの欧州9ヶ国の中でも、環境税の税収が突出しているのが、ドイツの7兆5,237億円（2006年）とイギリスの5兆4,730億円（2006年）である。先に見たように2008年度のおが国の道路特定財源による税収が5兆4,043億円になると見込まれているので、数字の上では、ほぼイギリスの環境税収と同額ではある。

5月11日、福田首相は、「道路特定財源から脱却し、『生活者財源』への改革をしていく」と示し、後期高齢者医療制度の改善に財源の一部を充当するとした。歳出削減による小さな政府を目指した小泉政権が2002年度から2006年度までの5年間において社会保障関係費を1兆1,000億円減額しえたことをそのまま受け継ぎ、政府は2007年度以降も5年間に渡り1兆1,000億円を減額（毎年2,200億円減額）するスキームを実施してきたが、道路特定財源問題と時を同じくして、2008年4月から実施された後期高齢者医療制度が政治問題となった。複雑な後期高齢者医療制度を単純に理解すると、75歳以上の患者の医療費11兆4,000億円のうち、現役世代の負担を減らすため、75歳以上の後期高齢者に対し、その1割にあたる1兆1,000億円の保険負担を強いることとなった。年金記録問題が解決されないまま、年金から保険費を天引きし、しかも多くの高齢者の保険負担費が値上がったため、後期高齢者医療制度に対する不満は極めて高い。「高

齢者の命や健康よりも道路が必要か」と問われた。もし、仮に、暫定税率分の 2 兆 6,004 億円のうち約 42% にあたる 1.1 兆円を後期高齢者医療費として使うとすれば、この問題は完全に解消されるとともに、後期高齢者の医療費は無料となる計算である。尚、2008 年度における一人当たり後期高齢者保険料は 6 万 1,000 円（負担率 10%）であるが、2015 年のそれは後期高齢者人口の増加と相俟って 8 万 5,000 円（負担率 10.8%）になる見込みである。

尚、欧州では福祉国家の再構築に向けた福祉政治の場に、環境と福祉との統合として「緑の社会福祉（green social welfare）」という政治／政策アイディアが登場し（福士 2008）、またスウェーデンは「緑の福祉国家（green welfare state）」を指向しているが（小澤 2006）、いずれもそのポイントは温暖化効果ガスの発生源に環境税を課税し、その税収を福祉予算へ計上することにある。欧州を手本として政治学習／政策学習の成果がすぐさま政策波及／移転するとは限らないが、わが国における道路特定財源の一般財源化が、少なくとも、道路レジームの縮減のみならず、環境レジームと福祉レジームにもリンケージしてくるのは、当然といえば、まさに当然の流れといえるであろう。

注意しなければならないのは、道路特定財源が一般財源化するといっても、それを全て道路建設・整備以外に使うというわけではない。道路建設・整備予算がゼロになることは、現実的にありえない。政治的争点となるのは、旧道路特定財源分が、どこまで純粋に一般財源するかにある。ここで問題を複雑化しているのが、既に、道路特定財源が道路の建設・整備以外に横滑り的に使われている点である。2008 年度、5 兆 4,043 億円の税収が見込まれる道路特定財源のうち、地方分を引いた国税分は 3 兆 2,840 億円であるが、実際、そこから道路建設・整備以外に使われることになるのは、既定の「まちづくり交付金」（1,525 億円）などを含めて 5,000 億円程度と見込まれている。さらに問題を複雑化しているのが、2 兆 0,185 億円の「道路整備費」の一部が、渋滞緩和の名目で東京メトロ副都心線の地下鉄整備費や開かずの踏切対策費などに使われ、部分的ではあるが、「道路整備費」が一般財源化しているところである。これは、政府による公共事業費削減の方針から、道路財源に剰余金が生じたためであるが、こうした既定の横滑り的な一般財源化の方法によって、今後、道路レジームのしたたなか「適応力」が見られることになるかも知れない。

第 4 に、今回、道路に関する「物語（narrative）」がその信頼性を失い、退場を余儀なくされた中で、「道路は必要」という「物語の最終章」が語られ始めているという構図である。

まず、高速道路や道路は自動車を運転する者が使うのだから、高速道路料金を支払い、道路関連の税金を負担するのは当然であるという受益者負担の「物語」の信頼性が喪失した。当初、高速道路はその料金収入により建設費用を償還した後に無料化される約束になっていたが、その後の「料金プール制」により、採算性の高い東名・名神から得た料金収入を、利用者が異なり、採算も合わないことを承知の上で、地方の高速道路の建設費や維持費に使われてきた点は、誰もが知っている周知の事実である。そして、道路特定財源関連のガソリン税や自動車税にしても、税を負担するドライバーが必ずしも受益者とはいえない。「朝日新聞」が連載している「環境元年宣言」という社説的記事は、「そもそも本当の受益者が、工事を請け負う建設業者と選挙で応援を受ける国や地方の政治家、予算を握る国土交通省などの官僚であることに多くの人は気づいている」（朝日新聞 2008:183）と指摘する通りである。

そして、道路建設・整備は渋滞を緩和し、それによって自動車の燃費効率が良くなるため、自動車から排出される CO<sub>2</sub> は削減され、その結果、道路建設は温暖化対策に貢献するというという「物語」も、その信頼性を喪失した。この点について、かつて上岡直美は国土交通省から次のような回答を得ている。

推計の起点とする 1994 年における、全国の自動車平均速度（技術用語としては「旅行速度」という）は、31.5 km/時であるが、もしそのまま道路整備を行わずに、2010 年時点における予想交通量をあて

はめると、全国の自動車平均速度は 27.7 km/時に低下（渋滞の増加）する。このとき、交通部門から CO<sub>2</sub> 排出量は 3 億 3,100 万トンになると予測される。これに対して、道路整備を行うと、全国の自動車平均速度が 34.0km/時に向上（渋滞の改善）するため、自動車全体の燃費が良くなり、交通部門から CO<sub>2</sub> 排出量が 2 億 9,600 億トンになると推計し、双方の差の 3,500 万トンを道路整備の効果としてあらかじめ見込むとしている（上岡 2004:190）。

道路政策による温暖化対策のアウトカムを見ると、2006 年度の運輸部門は、CO<sub>2</sub> 換算で 2 億 5,400 万トンであり、1990 年の基準年の 2 億 1,700 万トンから 4,000 万トン=17%増加している。上岡に回答を示した国土交通省は 1998 年以降も粛々と道路整備を続けてきたわけであるが、「運輸部門」における温暖化効果ガスの排出量は、事実として増加した（国土交通省 2008）。尚、「運輸部門」から排出される温暖化効果ガスのうち 9 割が、上記の「交通部門」に相当する「自家用乗用車」と「貨物自動車」によって占められている。このことは、道路建設・整備により渋滞が改善され、かつまた渋滞に起因する低燃費運転も改善され、その結果、自動車による CO<sub>2</sub> の排出量が削減されるとする国土交通省の論理が事実上破綻したことを意味する。むしろ道路建設により自動車の利便性が上昇しかつまた自動車通行量が増え、それによりトレード・オフの関係で公共交通機関の利用が減り、その結果、自動車による移動に依存する状態に一段と拍車が掛かり、溢れる自動車によって新たな渋滞や低速運転を余儀なくさせてしまう「誘発効果」を惹起させてしまう、と考える方がより自然である。

いま、道路の「物語」は、「道路は必要」という「物語の最終章」に至った。道路建設の「必要性」が物語られると、これまでに何度となく聞かされた公共事業における「必要性」の記憶が蘇る。何故に、清流長良川の河口に、不可解な塩害の逆流防止の目的で、河口堰が「必要」とされるのか。何故に、全国には東京都の面積以上の農作放棄地があるにもかかわらず、農地造成のため、豊穡の海で名高い諫早湾の干潟を干拓し、「沈黙の干潟」（山下 1998）として破壊する「必要」がどこにあるのか。公共事業建設が自己目的化している点を粉飾するとき、「必要性」が物語られる点を、少なくない人々が学習してしまった。道路が十分に整備されていない山間僻地において、急病人を救急車で運ぶために、道路が「必要」と語られても、それ以前に、限界集落問題の訪問医療・介護問題や無医村、医師不足、成果主義による病院経営の弊害、そして後期高齢者医療制度問題など山積する医療課題を解決するのが先決であると思われる。2007 年に、ドクターヘリ法（救急医療用ヘリコプターを用いた救急医療の確保に関する特別措置法）が成立し、中山間地域における救命医療にはヘリコプターが飛ぶ時代である。ちなみに、ドイツにおいては、連邦共和国基本法（憲法）第 1 条「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、保護することは国家権力の義務である。」という規定に基づき、「ヘリコプター救急」の制度が発達し、半径 50km 圏内を救急範囲とする拠点を国内に張り巡らせ、救急・救命医療により「無駄な死（preventable death）」を減少させている。尚、2003 年度の全国の拠点数は 78 ヶ所を数え、出動回数は 83,000 件を超えた。

そして、今回、「必要性」が「費用対効果」という客観的な数値指数によって補強される。道路の「経済効果」という算盤勘定に代わり、「費用対効果」が持ち出されてきた。いまや、道路の「経済効果」が算出されても、それは「阪神タイガースが優勝した場合の経済効果」と同様、ご祝儀相場ぐらいにしか認識されなくなってしまった。高速道路や道路が開通したところで、その後、地方の経済が活性化する保障など、どこにもない時代だからである。それ故、煙に巻くような道路の「費用対効果」が持ち出されるのであるが、そもそも、「費用対効果」を算出する前提となる、「1999 年度全国道路街路交通情勢調査（道路交通センサス）」に基づく「全国将来交通需要」（2002 年）が過剰に予測されており、そのため「費用対効果」の算出の信憑性は疑われた次第である。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2001 年 1 月 15 日政策評価各府省連絡会議了承）によれば、

政策評価の際における「必要性」とは、「目的の妥当性や行政が担う必然性があるか」を意味するという。こうした「必要性」の意味は、実は、NPM改革における *relevance* の理解である。NPM改革は、政策立案にあたり、政策の必要性 (*relevance*)・経済性 (*economy*)・実効性 (*actual effect*)・効率性 (*efficiency*) および有効性 (*effectiveness*) の観点から事前に当該政策を評価し、その政策が所期の政策成果 (*outcome*) を達成しえるものかどうか見極めることを要請する。「費用対効果」は、必要性を測るためのものではなく、ではなく、経済性という観点から評価するさいの測定 (*measure*) ツールの一つに過ぎない。翻って、たとえ経済性の測定結果が低くても、したがってまた赤字覚悟でも、「公共善」を実現するために行政が取り組まなければならない *relevance* = 必要性/必然性/関連性/適正があるのだという、それこそ公共的・政治的意思が上位に来る場合すらある。そうでなければ、赤字経営の LRT (Light Rail Traffic : 路面電車) やバスなどの公共交通機関を移動手段の基軸に据えた持続可能な都市経営などできないわけである。

### 3.2 道路レジームの政治的機会構造から閉ざされた環境政治アクターのキャパシティ

暫定税率問題を端緒に、ついに道路特定財源が一般財源化されるという「政策の窓」が開かれ始めた。窓から降り注ぐ光の明るさに目が慣れていないのかのように、開かれつつある「政策の窓」に対する環境政治アクターの対応は大変に鈍い。それは、これまで、日本の環境政治アクターにとって道路レジームは聖域であった所為もあり、環境政治アクターはその一部を除いて、道路レジームの転換、例えば、道路レジームを支えた暫定税率分や道路特定財源を環境税へ転化するというような政策アイデアを引き出しに用意してこなかった所為でもある。

もっとも、道路建設それ自体が大規模な環境破壊や生態系の喪失を招いたり、希少種の絶滅や生物多様性の縮減をもたらしたりするので、道路建設の反対や中止、中断およびルートの変更を目標に、環境 NGO が設立されたり、その運動が展開されたりするケースは少なくなかった。その意味では、環境 NGO は少なからず道路と関係を歴史に刻み込んできたのである。白神山地の春秋林道問題や、奥日光と尾瀬の清水水とを結ぶ奥鬼怒スーパー林道問題よりも、少し古いエピソードであるが、日本における環境 NGO のさきがけ的存在の一つというべき「尾瀬の自然を守る会」に関係する尾瀬自動車問題を取り出してみよう。

1971年7月21日、「守る会」の設立者の一人、長蔵小屋の経営者平野長靖は、尾瀬自動車道の建設を中断させるため、獅子奮迅の活躍の上、環境庁長官大石武一の許を訪れ直談判におよんだ。平野の熱意に共感した大石は、すぐさま尾瀬を訪れ、国立公園特別保護地区に自動車道を建設させない決意を固めた。大石は閣議で田中角栄通産相から反対されたものの、尾瀬自動車道の建設は中断するに至った(後藤允 1984)。周知の通り、田中角栄は、道路特定財源を導入し、今日に至る道路族や道路レジームを定礎した政治家である。尚、大石の尾瀬訪問の直後、「尾瀬の自然を守る会」の前身である「尾瀬の自然を破壊から守る会」が発足するが、その際、平野は大石について次のようにコメントしている。

大石長官は7月30日から3日間、たぶん現職大臣としてははじめて、山路を歩きぬいてほぼ尾瀬の全ぼうを視察した。2日目の夜は湖畔で、老若のハイカーたちとのティーチ・インももたれ「日本人は、観光といえはすぐ自動車道やホテルをつくりたがり、その結果、かんじんの自然をそこなうことが多い。そんな施設をつくって、どれだけ国民の役に立つか疑問だ。この際あえて蛮勇をふるいたい」というユニークな姿勢を一段と強められた(平野 1972:235)。

今日振り返れば、この局面において、大石はいわゆる政治起業家として登場したといえる。「守る会」の運動はもちろんのこと、政治起業家たる大石の存在なくして、尾瀬自動車道の建設中断はありえなかったであろう。大石の「蛮勇」は、開発一辺倒に進んできた日本の国土開発の在り方を見直す契機となった。

その後、モータリゼーションの進行は首都圏と尾瀬との時間を短縮し、多くの人々が尾瀬を訪れるようになったため、「守る会」や日本自然保護協会は、尾瀬の保護と利用の在り方の一環として、改めてマイカー規制やパーク・アンド・ライド方式などの新たな政策アイデアを提言した（尾瀬の自然を守る会 1985、日本自然保護協会 2004）。

しかし、道路レジームは、道路に関心を示す環境 NGO にしても、またその環境 NGO の「環境政策ネットワーク」にしても、あるいはまた環境省中心の「環境政策コミュニティ」にしても、頑強な聖域として立ちはだかった。とりわけ、道路建設の段階で環境 NGO が対峙しようとしても、道路レジームへ通ずる環境 NGO の政治的機会構造は極めて狭かった。「守る会」のように、タフな運動を続け世論を味方に付け、併せて大石のような政治起業家の登場に期待するか、さもなければ司法の判断の場に持ち込み建設の差止め請求を勝ち取るか、いずれにしても方法は限られてくる。それも、尾瀬自動車道のように稀少な自然の破壊につながる場合において、一本の道路もしくは一部の区間がターゲットになるに過ぎないのである。況や、全国的高速道路や国道、地方道路、また今日の農水省が所管する広域農道やスーパー林道の計画について、その構想段階から参加できるような政治的機会構造は環境 NGO に与えられてこなかった。ましてや、巨額の税金を投入する道路整備 5 ヶ年計画ですら、国会において審議される対象ではなく、旧建設省の行政マターとして策定・実施されてきた（五十嵐他 2005:65）。こうして、道路計画はその計画の「不透明性」が確保され、道路レジームは聖域化していたのである。

ところが、長良川河口堰や諫早湾干拓問題を契機に無謀かつ無駄な公共事業に対し国民の強い関心が集まり、環境意識が高まる中、旧建設省は第 12 次道路整備 5 ヶ年計画（1998 年度～2002 年度）を策定するさい、パブリック・コメントを受け付け、一応、市民の意見を取り入れる姿勢を見せ、いわゆる PI (Public Involvement) という手法を導入した。しかしながら、本来的な PI は、地域の生活に密着した地方道路、中でも「生活道路」と呼ばれるレベルにおいて最適な手法とされ、その構想段階に市民が参加し熟議を重ねるものである。それはともかくとして、わが国では最初に本格的な PI となった、東京外郭環状道路（通称「外環」）の PI 協議会に参加した「喜多見ポンポコ会議」の江崎美枝子が次のような感想をもらしている。

PI 協議会は月 2 回、合間に議題整理のための運営懇談会があるので、毎週のように都庁へ通うことになった。さらに有識者委員会や技術専門委員会を傍聴し、休日にはワークショップ、ポンポコ研究会、野川ガサガサ、地域へ伝える新聞作り、ホームページの開設と更新、合間をぬって調査・分析……。普通の会社員が平日昼間に電話したり役所へ行くことも難しい。PI 協議会の資料は徹夜で作り当日ぎりぎりになってやっとメールで送る。調査と資料作りが精一杯でプレゼンテーションや議論の準備までできない。私達は運良く何人もの専門家と巡り会い、アドバイスをいただくことができたが、それにしても負担が重過ぎる（江崎 2007:159）。

外環を例に挙げれば、事業者から大量に何度も何度も提供される、経済効果、通過交通、交通事故、海外との環状道路比較など、数字の取り上げ型や比較の仕方について疑問のあるものや、渋滞緩和、環境改善など、予測手法に疑問のあるものが多い。PI や合意形成の前に、客観的で公正な事実に基づいた判断に足る材料が必要ではないのか。……議論を尽くさないまま安易に採決や決定をすべきではない。分析やチェックが先だ（江崎 2007:166）。

以上のように、江崎は外環の PI 協議会について、その感想を率直に表現しているが、江崎の感想を裏読みすれば、PI という政治的機会構造が環境 NGO に与えられ、これにより道路レジームに参加したとしても、＜道路と環境＞に関する環境 NGO のキャパシティ・ビルディングの向上はもちろんのこと、PI に

参加する環境 NGO を支援する「環境政策ネットワーク」のバック・アップが必要であることがわかる。

尚、PI は道路計画の全てに導入されているわけではない。外環から近い圏央道は高尾山トンネルにおける市民の反対が強く PI は導入されていないし、また横浜環状道路の PI は導入されたものの、外環のような PI 協議会は発足していない。それに、基礎自治体レベルでは、道路建設の審議会や委員会の議事録すら、情報公開制度によりその開示が拒否される。

ロバート・ペッカネン（Robert Peckaneen）は、日本の「市民社会の二重構造」の特質を、「政策提言なきメンバーたち（members without advocates）」と表現し、一方において、「新しい政策提言を行ったり現在の政策に対して異議申し立てたりする専門職化したアドボカシー連合（advocate collation）」が維持されず、他方において、地域では規模が小さい多くの市民社会団体（CSO）＝ローカル NPO や町内会が社会関係資本（social capital）を維持して効率的なガバナンスに貢献していると指摘している（ペッカネン 2008）。ペッカネンの指摘は、環境 NGO にも遠からず当たっている。環境省の外郭団体で「地球環境基金」という助成を環境 NGO に行っている独立行政法人環境再生保全機構によれば、『平成 16 年版環境 NGO 総覧』に掲載されている団体を含め「非営利の民間団体」で「環境保全を主な活動目的または活動目的の一つとしている団体」を調査し全国から 4,463 の団体から回答を得たが、活動の形態に「政策提言」をあげた団体が 696（全体の 15.59%、但し複数回答）、主な活動地域に「同一の市町村内」が最も多く 1,422 団体（全体の 31.86%）であった。尚、予算規模を見ると、「0～100 万円未満」が 2,549 団体（全体の 57.11%）であった。環境 NGO についても、ほぼ、ペッカネンの指摘を裏書きしている。

ところで、環境税はどうだろうか。環境省は環境税を提唱しながらも、国土交通省や経済産業省、電力会社や鉄鋼業および自動車製造業に押されながら、その提唱した環境税の規模は頗る小さい。2005 年に環境省が発表した「環境税の具体案」によると、税収額は約 3,700 億円、温暖化効果ガスの削減は 4,300 万トン程度、並びに経済の影響として GDP 年率 0.01 ポイント減としている。尚、環境税は、産業部門が約 1,600 億円、業務部門その他が約 1,100 億円、家庭部門が約 1,000 億円をそれぞれ負担し、電気代に ¥0.25/kWh、ガソリン代に ¥1.52/l が課税される。そして、環境税による税収は、その全額を地球温暖化対策に使い、森林の整備・保全、自然エネルギー等の普及促進、住宅・ビルの省エネ化などに用いるとしている。

周知の通り、京都議定書より、日本は、1990 年レベルにおける温暖化効果ガスの排出量 CO<sub>2</sub> 換算で 12 億 6,100 万トンに対し、2008 年から 2012 年の間、平均で -6%、つまり CO<sub>2</sub> 換算で 7,566 万トンが削減目標として定められた。尚、2006 年度における温暖化効果ガスの排出は CO<sub>2</sub> 換算で 13 億 4,000 万トンであり、基準年の 1990 年に対して 6.2%増、目標値に対して 12.2%増である（環境省 2008）。先に見たように、「具体案」の環境税は約 3,700 億円というように規模が小さく、既に環境税を導入しているイギリス（5 兆 4,730 億円）の 6.7%、ドイツ（7 兆 5,237 億円）の約 5%に相当する程度であるものの、「具体案」によると、その約 3,700 億円の環境税によって、4,300 万トン程度の温暖化効果ガスの削減が期待できるので、京都議定書の削減目標の実に 58%を担うことになる。単純に理解すれば、「具体案」の環境税額を倍増すれば、削減目標は達成されることになる。

環境税を導入し、京都議定書の削減目標の半分相当が達成しえるというシナリオは、「具体案」では定かではないが、「本環境税案の税収規模（およそ 3,700 億円）では緊急に必要な対策の実施が当面確保されるにすぎず、特別会計・特定財源の改革に際してはその財源を地球温暖化対策にも充てることを要望する」として、2005 年の時点において、道路特定財源の一般財源化を視野に入れていることが伺える。要するに、環境省としては、この「具体案」を足掛かりに、環境税そのもの「アナウンスメント効果」をはかり、その後、環境税のバージョン・アップを狙っていたことがわかる。

これまで、拒否権プレイヤーからプレッシャーを受けるかたちで、環境省を中心にした「環境政策コミュニティ」は、温暖化対策の基本を、各主体の自主的取組みと、それを促進するために、環境意識や環境

マナーの向上をはかる環境教育の2つに置いてきた。こうした基本方針は、「環境政策コミュニティ」のメンバーが気付いているかどうかは別として、最も原初的な新自由主義の政策アイデアの範疇なのである。温暖化対策は、国家による直接規制、市場メカニズムを巧みに利用した環境税や排出権取引、再生可能エネルギーなどの環境技術の開発と普及、環境に配慮した消費生活という4点における累積効果と相乗効果により所期の成果を上げることが期待される。しかし、これまでの日本の温暖化対策は、企業や市民の自主努力が突出し、「わたし(たち)にできる」自主努力を環境教育が啓発したが、持ち前の環境技術にしても、例えば、電力会社のプレッシャーから再生可能エネルギーの普及には熱心でなかった。環境省というよりも政府によるこうした温暖化対策の基本スタンスは環境レジームを縮減させた。

尚、わが国の環境教育は、環境の中で自然体験アクティビティを通じ、環境のために「わたし(たち)にできる」環境に配慮した消費生活への気づきを促すことに集中してきた。そのため、大変バランスを欠くかたちで、環境教育が扱う範囲は私的領域に特化する傾向を示し、公的領域を扱う市民性教育(citizenship education)との架橋は敬遠されてきた。そこでは、温暖化問題に対する洞察力、低い環境パフォーマンスへの批判力、先に示した温暖化対策の4点を踏まえた総合的な思考力、並びに政策アイデアの提言力など、「環境コンピテンシー (environmental competency)」の育成にたいしては大変甘かったといえる。就中、<道路と環境>に関しては、道路建設が進む中、「なるべく環境に優しい公共の交通機関を利用しよう」というフレーズに象徴されるように、ほとんどその成果など期待できない規範的な環境教育が繰り返されてきた。

こうして、「環境政策コミュニティ」は、今回の暫定税率問題と環境税、道路特定財源の一般財源化に対してほとんど積極的な働き掛けすることができなかつたのである。ところが、期せずして道路レジームが「半壊」し、一般財源化という政治的機会構造が開放された。シドニー・タローは、「機会の開放は、内在的な資源をもっていない人々に対して外在的な資源を提供する。つまり、今まで単に壁でしかなかったところを開け放つこと、以前は不可能と思われていた同盟を成立させること、新しい集団に権力を与えることができるような再編を生じさせること。こういった外在的な資源を提供するのである」(タロー 2006:159-160)という、大変示唆に富む指摘をしている。「環境政策コミュニティ」は、道路レジームが「半壊」に喜悦してはられない。環境レジームのバージョン・アップが要請される次第である。「環境政策コミュニティ」は、縮減した環境レジームへの適応から自ら育んだ政治文化に従い、これまでのように「自主努力」路線に傾注してはならないであろう。よしんば、「自主努力」路線の増幅のために、今後、増額することが予期される温暖化対策等の環境関連予算の獲得とその配分をめぐり、矮小化した環境政治を展開してはならないのである。

### 3.3 新しい拒否権プレイヤーの登場および道路レジームと「持続可能な地域社会」

郵政民営化とともに高速道路改革は小泉構造改革(新自由主義的改革)の重要課題であった。しかし、高速道路改革を担当した石原伸晃行革相に「サンドバックになるつもりでやれ」と檄を飛ばし、「無駄な高速道路は造らない」とも言い切った、さしもの稀代の政治起業家、小泉純一郎の政治的リーダーシップをもってしても、高速道路改革は、自民党道路族、国土交通省、および建設・土木業や自動車産業という最も強固な政策コミュニティ＝「鉄のトライアングル」という強大な拒否権プレイヤーの圧力の前に頓挫した。

小泉は、高速道路改革にあたり、道路族や国土交通省からの関与を嫌い、また与党審査と呼ばれる自民党政調の「道路部会」からの切り離しを試み、2002年6月、「道路関係四公団民営化推進委員会」を設置し、そこに高速道路改革を託した。政策形成・決定の「場の変更 (change of venue)」である。特殊法人道路公団の民営化により、新たに誕生する民営会社ならば、採算性の低い路線・区間に対する建設投資は掣

肘されるであろうことが予期された。ところが、この点を反古するかのように、2003年4月に、高速自動車国道法が改正され、採算性の低い路線・区間を国および地方が直轄事業として、道路特定財源を税収にして、税金の投入により整備できるスキーム、すなわち「新直轄方式」が導入された。「新直轄方式」は民営化の抜け道となり、結局、採算性の低い路線・区間も建設されることになった。尚、道路公団時代、高速道路は高速道路を利用する者が利用料金を負担するのは当然であり、この利用料金によって建設費用を償還し、原則として、税金を使わないものとした。なぜならば、高速道路は特定の利用者に恩恵をもたらすものであり、それを全国民対象に徴収する税金から捻出すべきではないとされたからである。しかしながら、今回の高速道路改革は、これまで制約されてきた高速道路建設に対する税金投入を明示的に可能とするものとなった（中里 2006）。

2004年6月、道路公団民営化関連法案は可決されるが、「第四次全国総合開発計画」（1987年）によって決定され全国14,000kmにおよぶ高速道路（高規格幹線道路＝高速自動車国道と一般国道自動車専用道路）網計画のうち、未着工路線・区間の全てが、民営会社もしくは「新直轄方式」によって建設される可能性が与えられた。尚、2008年6月5日現在、14,000kmの計画うち4,659kmが未着工であり、進捗率は66.7%である。かつて、田中角栄首相は、「新全国総合開発計画」（1969年）を受け、『日本列島改造論』において、「これからは表日本と裏日本の格差の解消と内陸部の農山村地域を開発するために“日本横断道路”への先行的な投資を強力にすすめなければならない」（田中 1972:128）と主張した。田中角栄は、大都市圏を結ぶ「縦貫道路」としての高速道路とともに、「裏日本」や「内陸部の農山村地域」にも、“日本横断道路”としての高速道路の建設の必要性を力説した。14,000kmにおよぶ高速道路網は、田中角栄の悲願であり、今日の道路族の目標ともいえるのであるが、「無駄な高速道路は造らない」としたアンチ角栄の小泉にとっては頓挫の何ものでもなかった。

尚、高速道路改革の反省からか、郵政民営化においては、小泉の腹心である竹中平蔵が、「構造改革の司令塔」たる経済財政諮問会議を主導するために、竹中の腹心からなる「チーム竹中」に郵政民営化法案の素案を作成・提出させる事務局機能を担わせた（竹中 2008）。「戦略は細部に宿る」ことを知る竹中は、政策素案の作成を行う事務局の重要性を熟知していた。尚、これに対して、「道路関係四公団民営化推進委員会」の事務局は、高速道路を所管する国土交通省から出向した官僚を中心に構成されていた。

また、小泉が道路特定財源を一般財源化すると明示し、これを自民党が了承し、かつまた行政改革推進法の制定により道路特定財源の一般財源化が確定された。したがって、一般財源化は小泉の政治遺産として、小泉以降の後継者に渡され、安倍晋三内閣も一般財源化を継承した。その意味では、小泉以降伏流した道路特定財源を一般財源化するという政策アイディアは、福田康夫内閣において、いずれは具体化しなければならない政治／政策課題であったのである。

ところが、2007年7月に行われた参議院選挙において自民党は大敗を喫する。自民党はその選挙結果を振り返ると、大敗の背景には「地方の反乱」があった点に行き着く。利益政治という古い政治を引きずる「自民党をぶっ壊す」小泉改革により、公共事業費の削減など、地方に対する不利益政治が敢行された結果、公共事業に依存する地方経済を疲弊させ、とりわけ高速道路や一般道路の建設・整備にパラサイトする建設・土木業が後退し、併せて地方の建設・土木業が自民党に対する忠誠心を薄め、集票マシーンとしての機能を十全に果たせなくなった、と認識した。要するに、地方を視野に入れると、安易に道路特定財源を一般財源化し、公共事業の中心である道路建設を抑制するわけにはいかなかったのである。こうして、小泉の政治遺産である道路特定財源を一般財源化という政策アイディアは後退しつつあった。

そもそも、日本型福祉国家は、公共事業をビルト・インすることによって成立しえてきた国家レジームであった（新田 2007）。日本政府による健康保険や年金、介護福祉サービス、および児童手当や障害者年金、生活保護、並びに失業保険や職業訓練など、低い水準の社会福祉を補完するために、完全雇用政策お

よび企業内福祉と家族福祉が機能した。完全雇用政策により「男性稼ぎ主 (male breadwinner)」に雇用と所得が保障されるとともに、その十分な所得により家計および家族の生活が保障された。家庭では妻が「専業主婦」として家事や育児、並びに介護を担うことによって家族福祉が政府の児童福祉と介護福祉を補完した (大沢 2007)。他方、「男性稼ぎ主」が雇用される企業や行政機関では、医療保険、企業年金、社宅、持ち家支援、財形貯蓄、保養所などの企業内福祉が上乘せされるかたちで社会福祉を補完した。特に、大企業従業員や公務員の企業内福祉は選別主義的に優遇されてきた。さらに、年功序列賃金や終身雇用制、企業内組合という「日本の経営」が連動して雇用と所得は一層強固に保障された。企業内組合の関心は、春闘において企業業績に応じたベース・アップが中心となり、また企業もこれに応えることによって従業員を大切に、企業ごとに経営者と組合との協調的なコーポラティズム関係をつくった。「日本型福祉国家」は、「男は仕事／女は家庭」という固定的性別役割分業というジェンダー関係の基盤の上に、「男性稼ぎ主」への雇用・所得保障を基軸にして確立されたレジームであることがわかる。したがって、「男性稼ぎ主」の長期失業や無業および非正規雇用あるいは離婚による生活の困窮、並びに疾病・障害による雇用からの離脱は、いわば「日本型福祉国家」の規格から外れた事態であり、それに対して残余主義的 (= 慈恵主義的) な公的給付が支給された。

他方、地方の農村地域や中山間地域に対しては、都市との格差を是正すべきという政治的アイディアが強い正当性をもちつつ、かつまた農家 (その多くは兼業農家) の所得を補完するために、高速道路や国道、県道、農道、スーパー林道、農地整理、新幹線、空港、港湾、漁港、ダム、河川改修、工業用地、上下水道、電気、ガス、住宅団地、公園、ホールなどの公共事業投資が機能した。公共事業は、地方において、建設・土木関連の産業を主要産業に押し上げるとともに、その建設・土木関連企業に農家の家族の中から誰かが雇用されたり、もしくは日雇い労働者として雇用されたりしながら、一軒ありたの農家所得を補填してきた。また、後継者不足に悩む農家や林業家にとって、公共事業による土地収用は渡りに船であり、土地収用により億単位の補償金を得ることで豪邸が建つことも決して珍しくない。こうして「公共事業による生活維持機能」が根付いた (保母 2001)。さらに、政府による各種農業補助金が農家の経営を支援した。これに農家の妻=嫁が家事・育児・介護を担当するという家族福祉が連動した (宮本太郎 1997)。

このように、地方では、公共事業が基軸となり、経済開発に相当する産業政策や農業政策、社会開発に相当する雇用・労働政策や福祉政策、並びに所得再配分政策が見事なまでに関連付けられ、それこそ地域社会そのものの「持続性 (sustainability)」を確保するほど、地域社会に深く根付いたのである。その公共事業の中核をなすものが、取りも直さず、高速道路や国道、都道府県道、市町村道、広域農道およびスーパー林道などの道路建設・整備事業であった。こうして、「日本型福祉国家」は、公共事業をビルト・インする国家レジームとして編成されてきたのであるが、その国家レジームの支柱の一本が道路レジームなのである。

かつて、竹下登首相が「道路イズ政治／政治イズ道路」と表現したことがある。これこそ、古い自民党政治、とりわけその利益政治という側面を、象徴的にかつまた的確に表現した究極のフレーズといえる。道路等の公共事業は結局のところ政治的産物であるとともに、古い自民党政治における政治的営為の核心は、究極的には道路等の公共事業=利益を如何に分配するか、そのさじ加減にあるという意味である。今回、道路特定財源が一般財源化するにしても、そのさじ加減は微妙である。改めて、「道路イズ政治／政治イズ道路」は意味深長な表現であることに気付く。

2008 年度予算に、国税であるガソリン税収の一部を地方自治体に配分する「地方道路整備臨時交付金」総額約 7,000 億円を盛り込んでいる。これこそ、絶妙のさじ加減であり、地方の首長という「新しい拒否権プレイヤー」の登場に連動することとなった。臨時と称しているが、暫定税率と同様、半永久化している措置であり、暫定税率の廃止は交付金の減額にも連動する。このため、知名度の高い宮崎県の東国原英

夫知事など多くの首長が暫定税率の維持／交付金の満額支給を強く訴えた。但し、もし暫定税率が廃止された場合、「自己資金が必要な国家補助金の受け入れや、地方債の発行ができなくなる」という東国原の説明は理解に苦しむところである（東国原 2008:145）。

地方という「新しい拒否権プレイヤー」の登場は、衆議院選挙において政権交代を狙う民主党にとって思わぬ「地方の反乱」（＝逆襲）となった。ツベリスは、「新しい拒否権プレイヤー（new veto players）」が加わる場合、政策安定性（policy stability）が増大するか、現状維持となるか、いずれかであるという命題を提示している（Tsebelis2002:25）が、今回、一般財源化により「半壊」を受けた道路レジームは、「地方の反乱」という「新しい拒否権プレイヤー」により、民主党の攻勢を削ぎながら、その「修復」の支援を受けたかたちである。いまや、地方は最大の拒否権プレイヤーとして登場し、「道路整備は必要」という合唱を奏でる。しかし、「持続可能な地域社会」というとき、それは環境の持続性が意識されているのではなく、公共事業、就中、建設・土木業者そのものの持続性、および公共事業を基盤に依存した経済社会の持続性であることに注意しなければならない。

思うに、予定通り、未開通の高速道路が全線開通したとき、地方社会はそれをもってして持続可能性を確保しえたといえるのだろうか。道路を造れば造っただけ、将来、道路ストックの老朽化問題として莫大な維持・修理費用が生じることにつながる。以前、オーストラリア国立大学で日本史を担当するガバン・マコーマック教授は、日本の「土建国家（construction state）の病理」として、「社会的優先順位、ニーズを決定するのに必要な社会的・政治的構造が日本の経済拡大に追いつけず、もろい生態系が脅かされるにいたった。最近の日本の発展は、そのテンポ、方向性のいずれを見ても持続不可能である」（マコーマック 1998:80-81）と診断した。マコーマックの指摘を換言すれば、道路建設等の公共事業を優先する余り、日本の政治は、公共的な課題解決に対する政策の優先順位を決定する戦略的なしなやかさ（flexibility）に欠け、その結果、公共事業による環境破壊を招いており、こうした日本の方向性はとても持続不可能である、ということになる。この指摘は、いまもなお有効である。

故に、今日において、道路が必要なのではない。重要なのは、TDM（Traffic Demand Management：交通重要管理）や TOD（Transit Oriented Development：公共交通指向開発）という発想に基づきながら、マイカーによる移動やトラック輸送に頼らないモーダル・シフトおよび市街地における自動車交通の沈静化をはかり歩行者や自転車、路面電車・バスを優先するトラフィック・カーミング（traffic calming：交通沈静化）を進め、「コンパクト・シティ」を核とした持続可能な都市形成の基本デザインがまず先にあり、道路はそれを実現するにあたってのツールなのである、ということである。道路建設それ自体はともかく、高速道路の開通により地方の経済が活性化する保障はいまやどこにもない。むしろ、「ストロー効果」により、造られた高速道路を使い地方から大都市圏へ消費者が移動し、大都市圏で消費する。また「地方間ストロー効果」により、高速道路の開通が却って地方の間に「一人勝ち」のような経済現象を招き、単なる通過点となる地域も生まれる。

しかしながら、持続可能な都市の発想は、日本の経済社会を冷徹に鑑みると、ほとんど幻想に近いものといえるかも知れない。確かに環境政治学はユートピアを提唱するものではあってはならないが、逆に言えば、そこまでわが国の地方の持続可能性は道路建設・整備に縛られ、他の選択肢を選ぶ可能性すら奪われているのかも知れない。それにしても、暫定税率分相当額を、地方のイニシアティブにより、持続可能な都市形成のために戦略投資するのは大変魅力的である。

今後、道路特定財源の一般財源化により、環境税や温暖化対策に連動する環境政治が展開され、かつまた持続可能な地域社会の再構築に向けたが環境政治が展開されるであろう。それはまた、公共事業をビルト・インする「日本型福祉国家」レジームの見直しに連動せざるをえないのである。

#### 4. 環境政治学の役割

環境政治学は、環境政治について考察・分析するとともに、環境を基軸に据えた政治戦略の可能性を嚮道するディシプリンであらねばならないだろう。かつてウェーバーが指摘したように、政治は可能性の科学であるならば、人類が直面する最大規模の環境問題である地球温暖化問題という環境問題の解決に向けた政治戦略の可能性を嚮道することに、環境政治学はその存在意義を有するといわねばならない。

これまで、ディープ・エコロジーのみならず、少なからずエコロジストたちは、「ポスト近代」を唱道してきた。なるほど確かに、個人レベルにおいて、LOHASに基づく「隠遁生活」を送り、そこでディープ・エコロジー的なスピリチュアルな境地に落ち着けば、近代は超克され、CO<sub>2</sub>半減は実現されるかも知れない。もしかしたら、そうした個人が集合し、エコロジー的政治共同体を創り、その自治を實踐できるかも知れない。また、多くの論者が、<大量生産-大量輸送-大量販売-大量消費-大量廃棄（大量リサイクル）>という経済社会の在り方の根本的な転換を唱え、半ば「縮小生産」を主張してきた。しかしながら、現実には、21世紀に至り、BRICsのような新興国の台頭もあって、世界経済は史上空前の経済成長を遂げている。「生活価値の非可逆性」の定理の通り、新興国の人々が一度獲得しえた豊かな生活水準の引き下げに応ずると考えるのは、余りにも非現実的である。

ジョージ・マイアソンが端的に指摘するように、エコロジーは、決して「ポスト近代」という代物ではなく、むしろ「エコロジー的な再正当化」を近代に与えるものである（マイアソン 2007: 6）。CO<sub>2</sub>の排出量を大幅に削減すること（「CO<sub>2</sub>半減社会」）が要請される温暖化対策は、国家による直接規制、市場メカニズムの巧みな利用、環境技術の革新とその普及、そして環境に配慮した消費生活という4点における累積効果と相乗効果によって所期の成果を上げることが期待される。翻って思うに、国家、市場、技術、および消費社会は、全て近代の産物である。「ポスト近代」を称揚するのではなく、「近代」の産物であるところの国家、市場、技術、および消費社会の進化によって、「CO<sub>2</sub>半減社会」を実現しようとするのが、エコロジー的近代化論の思想的位相である。この点については、先にみたように、環境社会学における新エコロジカル・パラダイム（NEP）を踏まえた上での人間特例主義パラダイム（HEP）のバージョン・アップ、「生態系中心主義」を踏まえた上での「人間中心主義」のバージョン・アップという立論の可能性に相通じる。

環境政治学をリードするベルリン学派のマルティン・イエニッケとヘルムート・ヴァイトナーは、エコロジー的近代化の前提として政治的近代化を指摘するが、その政治的近代化に関連する課題として、財政改革、行政改革、政策調整メカニズム、分権化、政策過程での開かれた入力構造、長期的な戦略志向などを上げている（イエニッケ・ヘルムート 1998: 43）。かくして、環境政治学は、エコロジー的近代化を受け入れ、持続可能な開発を実現しえる環境レジームと政治戦略の可能性を嚮道しなければならぬだろう。

但し、ここで特に注意しなければならないのは、その持続可能な開発と新自由主義とが接合しつつある状況である。ゴールドマンは、世界銀行が進める「水の民営化」などに見られるように、世銀が国際会議などを通じて世銀中心の政策ネットワークを形成し、かつまた市民社会の新自由主義化を推進しつつ、持続可能な開発を新自由主義に基づく政策アイデアによって実現しようとする「緑の新自由主義（green neo-liberalism）」が台頭しつつあることを指摘している（ゴールドマン 2008）。

本稿でも指摘したように、わが国の温暖化対策は企業と市民の自主努力および環境教育による啓発を政策ツールの2本柱にしながらか展開してきたが、そうした選択こそ、温暖化対策に消極的な拒否権プレイヤーから、「満場一致」の合意を得やすい最も原初的な「緑の新自由主義」といえる。それによって、期待されるアウトカムを達成できるのならまだしも、先に見たように、京都議定書の目標値に対して2006年は12.2%増というパフォーマンス（業績）である。そこには、国家による直接規制の厳しさもないし、自然再生エネルギーによる電力供給率をたかだか5%に高めようとするインセンティブもないし、また環境税

や排出権取引など市場メカニズムを巧みに用いるしたたかさもない。

そうすると、改めて、環境政治学は、「エコロジー的近代化」の位相において、「緑の新自由主義」に対する〈権力批判の学〉、および「未完の近代革命」を持続可能な開発として完遂させる〈可能性の学〉という役割を担わなければならないのであろう。

## 参考文献

- Coleman Daniel A. (1994) *Ecopolitics : Building a Green Society*, Rutgers University Press.
- Hajer Maarten A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford University Press.
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman.
- Sessions, Devall (1985) *Deep Ecology*, Peregrine Smith Books.
- Smith, Graham (2003) *Deliberative Democracy and Environment*, Routledge.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players : How Political Institutions Work*, Princeton University Press.
- 朝日新聞取材班 (2008) 『地球よ・環境元年宣言』朝日新聞社。
- イエニック、マルティン・ヴァイトナー、ヘルムート (1998) 「成功した環境政策—イントロダクション—」  
イエニック、ヘルムート編『成功した環境政策—エコロジー的成長の条件—』有斐閣。
- 五十嵐敬喜他 (2005) 『ポスト公共事業社会の形成—市民事業への道—』法政大学出版局。
- 上岡直見 (2003) 『持続可能な交通—シナリオ・政策・運動—』緑風出版。
- 上岡直見 (2004) 『市民のための道路学』緑風出版。
- 植田和弘 (2005) 「持続可能な発展と環境制御システム」、池上惇・二宮厚美編『人間発達と公共性の経済学』  
桜井書店。
- 江崎美枝子 (2007) 『公共事業と市民参加』学芸出版社。
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』岩波書店。
- 太田和博 (2008) 「道路整備の中期計画と道路政策の課題」、『国際交通安全学会誌』第33号、pp.24-33。
- 小澤徳太郎 (2006) 『スウェーデンに学ぶ「持続可能な社会」』朝日新聞社。
- 尾瀬の自然を守る会 (1985) 「21世紀に引継ぐために—尾瀬の保護についての提言—」、尾瀬の自然を守る会編  
『尾瀬の自然』第35号、pp.2-3。
- 亀山康子 (2003) 『地球環境政策』昭和堂。
- カルソープ、ピーター (2004) 『次世代のアメリカの都市づくり—ニューアーバニズムの手法—』学芸出版社。
- 環境省 (2008) 『平成20年版環境・循環型社会白書』日経印刷。
- 北村隆一 (2005) 「脱自動車の都市モデル」、植田和弘他編『岩波講座・都市の再生を考える・5・都市のアメニ  
ティとエコロジー』岩波書店。
- 倉阪秀史 (2004) 『環境政策論—環境政策の歴史及び原則と手法—』信山社。
- ゴールドマン、マイケル (2008) 『緑の帝国—世界銀行とグリーン・ネオリベラリズム—』京都大学学術出版会。
- 国土交通省 (2008) 『国土交通白書2008』ぎょうせい。
- 後藤允 (1984) 『尾瀬—山小屋三代の記—』岩波新書。
- 榊原資英 (2008) 『政権交代』文藝春秋。
- 城山英明 (2008) 「技術変化と政策革新—フレーミングとネットワークのダイナミズム—」、城山英明・大串和  
夫編『政治空間の変容と政策革新・1・政策革新の理論』東京大学出版会。
- 杉田聡 (2003) 『道路行政失敗の本質—官僚不作為—は何をもたらしたか—』平凡社新書。
- 竹中平蔵 (2008) 『公共政策論入門』集英社。
- 田中角栄 (1972) 『日本列島改造論』日刊工業新聞社。
- 田中成之 (2004) 『〈改革〉の技術—鳥取県知事・片山善博の挑戦—』岩波書店。
- タロー、シドニー (2006) 『社会運動の力—集合行為の比較社会学—』彩流社。
- テリー伊藤 (2007) 『クルマの税は高すぎる』ワック。
- ドブソン、アンドリュー (2006) 『シチズンシップと環境』日本経済評論社。

- ドライゼク、ジョン (2007) 『地球の政治学—環境をめぐる諸言説—』 風行社。
- 中里透 (2006) 「特殊法人改革—『看板の掛替え』より業務の見直しを—」、上村敏之・田中宏樹編『「小泉改革」とは何だったのか—政策イノベーションへの次なる指針—』 日本評論社。
- 西村弘 (2007) 『脱クルマ社会の交通政策—移動の自由から交通の自由へ—』 ミネルヴァ書房。
- 新田和宏 (2007) 『新しい政治学』 地球市民教育総合研究所。
- 新田和宏 (2008) 『「新しい政治」としてのアイディアの政治—政治は何によって決定されるのか?—』、『近畿大学生物理工学部紀要』 第 21 号、pp.33-46。
- 日本自然保護協会 (1994) 『尾瀬の自然保護と利用の在り方—自然公園における新しい管理計画への提言—』 日本自然保護協会。
- ノース、C. (1994) 『制度・制度変化・経済成長』 晃洋書房。
- 東国原英夫 (2008) 「菅さん、それでも道路は必要です」、『中央公論』 2008 年 4 月号、第 1488 号、pp.138-146
- ピーターズ、B. ガイ (2007) 『新制度論』 芦書房。
- 平野長靖 (1972) 『尾瀬に死す』 新潮社。
- 福川裕一他 (2005) 『持続可能な都市—欧米の試みから学ぶ—』 岩波書店。
- 福士正博 (2008) 「緑の社会政策」、広井良典編『「環境と福祉」の統合—持続可能な福祉社会の実現に向けて—』 有斐閣。
- ペッカネン、ロバート (2008) 『日本における市民社会の二重構造—政策提言なきメンバー達—』 木鐸社。
- ポーター、ガレス・ブラウン、ジャネット・ウェルシュ (1998) 『入門地球環境政治』 有斐閣。
- 保母武彦 (2001) 『公共事業をどう変えるか』 岩波書店。
- マイアソン、ジョージ (2007) 『エコロジーとポストモダンの終焉』 岩波書店。
- マコーマック、カバン (1998) 『空虚な楽園—戦後日本の再検討—』 みすず書房。
- 松下和夫 (2000) 『環境政治入門』 平凡社新書。
- 松下和夫・大野智彦 (2007) 「環境ガバナンス論の新展開」、松下和夫編『環境ガバナンス論』 京都大学出版会。
- 宮本憲一 (2007) 『環境経済学・新版』 岩波書店。
- 宮本太郎 (1997) 「比較福祉国家の理論と現実」、岡沢憲英・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』 法律文化社、pp.12-43。
- 山口二郎 (2007) 『ポスト戦後政治の対抗軸』 岩波書店。
- 山崎養世 (2008) 『道路問題を解く—ガソリン税、道路財源、高速道路の答え—』 ダイヤモンド社。
- 山下弘文 (1998) 『諫早湾ムツゴロウ騒動記—20 世紀最大の環境破壊—』 南方新社。

## 英文抄録

### New Political Science and Environmental Political Science : Method of Environmental Political Science

Kazuhiro Nitta

The purpose of this study is to renew the method of environmental political science. In the beginning, we examine the basic problem of theory as environmental political science to take the traditional discussion of discourse of environmental politics into consideration. We take in result of study of new political science, and we examine research area setting and approach method in environmental political science, again. Thus, we apply to account environmental political process about “road and environment” in Japan.