

投稿論文

1990年代の日本政治における 環境庁の政治的機会構造

環境アセスメント法制化の政治過程を事例に

村井 恭
(筑波大学大学院)

要 約

本稿の目的は、1990年代の日本における環境政策の政治過程を説明するための分析枠組みとして、環境庁の「政治的機会構造」を提起し、環境庁主導の政策転換を環境庁の主体的力量ではなく、環境庁とそれを取り巻く政治的環境との関係によって説明することを試みる。環境庁の政治的機会構造として注目するのは、経済開発官庁と経済団体・業界団体の一体性、政党の役割、同盟者の利用可能性である。

事例研究では、環境アセスメント法制化を取り上げる。1975年から1982年にかけて6度にわたって環境アセスメント法制化に失敗した環境庁であったが、1997年に念願の法制化を達成した。本論では、政治的機会構造の観点から、以下の3つの要因に着目して、環境アセスメント法制化の政治過程を説明することにする。すなわち、経団連・電気事業連合会が環境庁主導の法制化に柔軟な姿勢で対応したため、それに抵抗する通産省との間で対立が生じたこと（経済団体・業界団体と経済開発官庁の一体性の低下）、建設省が柔軟に対応したこと（同盟者の利用可能性）、環境問題に関心の深い橋本龍太郎が首相に就任していたこと、および自社さ連立政権が連立維持の政策課題として環境問題を把握しており、法制化に支持を与えたこと（政党の役割）である。

キーワード：環境庁、政治的機会構造、環境アセスメント法

1. 問題提起 先行研究の批判的検討

本稿は、90年代に入ってから日本の環境政策の政策決定過程を分析する枠組みとして、環境庁の政治的機会構造を提起し、「外部リソースの利用可能性」と「タイミング」に着目して、環境庁主導の政策転換の可能性について論述することを目的とする。

最初に、日本の環境政策を政治学的に分析した既存の研究について概観しておこう。まずあげられるのは、多元主

義的視角から日本の環境政策を分析した畠山弘文・新川敏光の研究である。畠山・新川は、1970年代後半から1980年代前半における環境アセスメント法制化失敗の事例から、日本の環境政策における特徴として、環境庁の組織的脆弱性（法的権限の不足、政策専門知識の不足などによる権力基盤の欠如、出向者の多い人事構成、独自の天下り先の不足などによる制度的自律性の欠如など環境庁の主体的力量の不足、環境庁の顧客団体としての環境保護運動の弱さ）、通産省と業界団体との関係の堅固さ、自民党に

よる政治的リーダーシップの欠如などの点を指摘し、影響力分析の観点から日本の環境政策における環境保護推進勢力の組織的脆弱性を指摘した（畠山・新川、1984:223-280頁）。また、1960年代から1970年代にかけての反公害運動を社会運動論的視角から分析したものに、マッキーンとブロードベントの研究がある。マッキーンは、この時期の反公害運動が、メンバーの政治的社会化（政治的信念の形成など）や中央＝地方間関係における地方政府の自立性の向上などに貢献した点を指摘し、結果的に日本の民主主義の進展に貢献したことを評価する（Mckean,1981）。一方、ブロードベントは、同じ公害問題をめぐる政治過程を、自民党・官僚・企業から構成される「水平的ネットワーク」と反公害運動の「垂直的ネットワーク」という2つのネットワークの対抗関係の中で把握する視角を提示した。ブロードベントは、日本の反公害運動が、環境主義的イデオロギーを内面化したものではなく、中根千枝の提起する「タテ社会」に立脚した「垂直的ネットワーク」に依拠していたことを指摘し、そのネットワークの性質ゆえに反公害運動が衰退していく過程を詳細に分析してみせた（Broadbent,1997）。

しかし畠山・新川、マッキーン、ブロードベントの研究には、1990年代に入ってからの変化が視野に入れられていないという共通の限界がある。また畠山・新川の多元主義的研究は、影響力関係を各組織の主体的力量の観点から分析することを重視しているため、影響力関係がその時々政局や偶発的出来事のような要因にも左右されることを看過してしまっている。政治過程はアクターの主体的力量のみではなく、政治的ダイナミズムの中で把握されるべきなのである。さらにマッキーンやブロードベントの社会運動論的分析は、エリート対マスの対立関係を強調することで、環境庁の役割やエリート内部の分裂を軽視してしまったという限界を指摘することができる。

一方、1990年代の日本の環境政策を分析したものとしては、シュラーズと長尾の研究がある。シュラーズは、地球温暖化防止行動計画の決定や環境基本法の制定など、1990年代に入ってからの一連の政策転換の原因を、自民党や通産省・ビジネスなどの態度の変化に「外圧」が結びついたことが原因であったと指摘している（シュラーズ、1994：3-38頁）。また、長尾は環境基本法の制定過程の事例から、環境庁や環境NGOの脆弱性を強調し、日本の

環境政策が通産省やビジネスの見解が反映される技術重視型の「テクノクラート型環境政策」になっていることを指摘した（長尾、1995：71-103頁）。

これらの研究は、1990年代の日本の環境政策における政治的变化、特に自民党や経済開発官庁・産業界の態度の変化を視野に入れている点で、評価されるべきものである。しかし、シュラーズ・長尾ともに全体として記述的性格の強く、分析的視角が弱いという共通の限界があげられる。また、いずれの分析も環境庁の脆弱性が自明のこととされ、その役割が過度に軽視されている。しかしこの見解は、畠山・新川の多元主義的視角と同様、政治過程の帰結が各アクターの主体的力量によってのみ規定されているわけではないことを看過している。環境庁の役割は、主体的力量の弱さから自明視するべきではなく、政治的ダイナミズムの中で把握されるべきなのである。

本稿では、日本の環境政策における政策転換を説明するために、環境庁とそれを取り巻く政治的経済的社会的環境との関係に着目する政治的機会構造のアプローチを提起し、事例研究を通じてその実証可能性を検討する⁽¹⁾。すなわち、日本の環境政策においては、経済開発官庁、産業界などからなる既得権益を持つアクターの連合が優位にある。しかし、環境庁が政治的機会構造を利用し、その政治的立場を強化することで、既得権益を主張するアクターの連合に対抗することが可能になり、環境保護推進勢力の提示する政策案を実現することが可能になることを指摘する。また、この政治的機会構造が決して安定的なものではなく、短期的に出現したり、消滅したりする性質を有していることも同時に指摘する。

2.分析枠組 - 環境庁の政治的機会構造⁽²⁾

さて、本稿において注目する「政治的機会構造 (Political Opportunity Structures)」の概念であるが、これは元々社会運動論の分野で開発された分析概念である。1970年代の社会運動論では、社会運動の政治的影響力を説明するための枠組みとしては、社会運動の利用可能なりソースに着目した資源動員論が主流であった。しかし1980年代に入り、主体的力量が小さくても政治的影響力を発揮できる社会運動を説明できないなど、資源動員論に対していくつかの限界が指摘されるようになった。そこで、従来の資源動員論に次第に改良が加えられ、運動体自身が動員可能

なりリソース以外の要因にも注意が向けられるようになった。運動体と敵対集団の対抗関係に着目したティリー (Tilly,1978:pp52-53=1984:pp71-73)、社会運動のダイナミクスの重要性を指摘し、運動体の内部変化・外部の支持の変化・政治的機会の変化の3つの変化に着目することを説いたマッカダム (McAdam,1983:pp298-300)の研究などはその例である。これらの研究が、社会運動と他のアクターとの関係性や政治的ダイナミズムの重要性などを強調した結果、資源動員論は次第に「政治社会的」あるいは「政治過程論的」視座を獲得していくようになったのである。

これらの研究成果を踏まえて、新たに「政治的機会構造」の概念を提起したのがタローである。政治的機会構造は、社会運動の政治的影響力を、社会運動とそれを取り巻く政治的・経済的・社会的環境との関係から説明することを特徴とする。タローは、社会運動の政治的影響力を規定する政治的機会構造として、政治システムの開放度、統治連合の安定性、エリート内部の分裂、同盟者の利用可能性をあげている (Tarrow,1989:pp13-31)。タロー自身も述べているように、上述の4つの具体的変数で表される政治的機会構造は、つまるところ「外部リソースの利用可能性」と「タイミング」の問題であると考えられる。まず、政治的機会構造とは、社会運動外部のリソースをいかに動員できるかということである (Tarrow,1994:pp85-86)。また、政治的機会構造は「タイミング」の問題でもある。政治的機会構造は恒常的なものではなく、出現することもあれば消滅することもある性質のものなのである (Tarrow,1989:p31)。すなわち、政治的機会構造とは、いかなる「タイミング」でいかなる「外部リソースの利用可能性」が出現し、社会運動がその「機会」を捉えることができるかという点に着目する分析概念であると考えられる。

さて本論では、政治的機会構造の分析概念を拡張し、環境庁にとっての政治的機会構造を分析概念として設定したい。すなわち環境庁にとっての「外部リソースの利用可能性」と「タイミング」を考察するのである。もちろん、官僚機構としての環境庁の政治的機会構造を考察する場合、社会運動の政治的機会構造と同列に論じるには無理があり、タローの社会運動論における政治的機会構造の独立変数を、そのまま環境庁の政治的機会構造の独立変数として援用す

るわけにはいかない。そこでまず、環境庁を取り巻く政治的環境について多少の考察を加え、それを前提に環境庁独自の変数を設定することにする。

まず、日本の政治過程の一般的特徴と、その中で環境庁の位置づけについて考察してみよう。日本政治における構造的特徴の一つは、行政的割拠性を前提にして、社会的諸利益が官僚機構の管轄毎に仕切られており、それぞれ仕切られた「入れ子」が基本単位となって、「入れ子」内部で官僚機構・利益集団・政党政治家 (主に自民党議員) が利害調整を行う構造になっていることである。この点は、「パターン化された多元主義」 (Muramatus & Krauss, 1987:pp.516-554=1987:585-625 頁)などに代表されるいわゆる「日本型多元主義」論でたびたび指摘されている点である。環境庁による政策形成は、この構造を前提にして行われる。すなわち、環境庁が独自の政策案を形成しようとする場合、その基本的政策決定パターンは、他の「入れ子」との間の調整という形をとる。これは、環境政策が持つ固有の性質に依っている。そもそも環境政策は、問題の性質上他の政策領域に対する完全な自律性を確保するのが困難な政策領域であり、必然的に産業政策やエネルギー政策、建設政策や運輸政策など他の政策領域との調整が避けられないという特徴を持っている。つまり、環境政策は自らの政策領域の中だけで政策形成・決定・執行のサイクルを完結することが困難であり、省際調整が避けられない性質を持つ政策領域なのである。1993年に連立政権時代に移行してからは、自民党以外の政党がこの政策形成パターンに参加するようになり、連立に参加する政党間で政策協議を行う機関が設置されるなど、政官関係には大きな変化があった。しかし、少なくとも官僚機構と利益集団との関係が官僚機構の管轄によって「仕切られて」おり、これが政策形成の基本的単位になっているという構造は変わっていないように思われる (これが変化するのは、橋本行革における省庁再編成である。環境政策における連立政権時代の政官関係については、後述する)。

以上のように、行政的割拠性を前提にした他の「入れ子」との間の調整が環境庁の基本的政策形成パターンであるのなら、環境庁にとっての「タイミング」と「外部リソースの動員可能性」、すなわち政治的機会構造としては、どのようなものが考えられるか。本稿では、まず「外部リソースの動員可能性」の観点から3つの独立変数を提起したい。

すなわち、経済開発官庁と経済団体・業界団体の一体性、政党の役割、同盟者の利用可能性である⁽³⁾。

まず第1に、経済開発官庁と経済団体・業界団体の一体性である。環境庁が他の「入れ子」と政策調整を行う場合、最も頻繁に調整しなければならない相手は、通産省をはじめとする経済開発官庁とその管轄下にある業界団体から構成される「入れ子」、そしてそれら諸業界団体を緩やかに束ねる経済団体である。かつて、これらのアクターによって構成される「鉄の三角形」「下位政府」は、環境庁が政策調整を行うにあたっての最大の障害であった。「鉄の三角形」「下位政府」は高度経済成長を至上命題とする「経済第一主義」のイデオロギーを共有し、環境政策に対しては固い一体性を保っていた。しかし、1990年代に入ってから環境問題一般の政治争点化は、彼らの一体性を緩やかなものにしつつある。経済開発官庁や経済団体・業界団体が独自の環境対策を提示するようになったこと、そして経済開発官庁が独自の環境政策を提示したことで、経済開発官庁によるコントロールの強化を嫌う業界団体との間で対立が生じるようになったことが、その理由である。つまり、通産省と経済団体・業界団体の関係は必ずしも一枚岩的なものではなく、両者間には一体性を弱める契機が内包されている。そして、この両者の対立は、環境庁の政治的立場を相対的に強める効果を持つと考えられるのである。

第2に、政党の役割である。前述のように、環境庁の基本的政策形成パターンは他の「入れ子」との間の調整であり、基本的には環境庁と「入れ子」を管轄する官僚機構との間の調整という形を取る。そしてこの調整は、しばしば官僚機構間の管轄権紛争の様相を帯び、各官僚機構が自らの管轄に固執すれば、調整が不可能になることもある。そこで調整役として介入してくるのが、政権政党である。この管轄権紛争の調停者としての政権政党の役割は、自民党の単一党優位体制が終焉し、連立政権時代に移行してからも、基本的には変わらない。自民党以外の政党が、政策専門知識の点で官僚機構の劣ることはあるものの、官僚機構の管轄権紛争を調停できる立場にいるアクターが、ほかに見当たらないからである。そして官僚機構が自らの政策案を実現させるためには、政権政党の支持を取り付けることができるかどうか、重要なポイントとなる。

しかし、連立政権時代に突入して以後の政党間政治・政党間政治における環境問題の位置づけ、そして環境問題に

おける政官関係は、複雑である。まず、地球環境問題の登場以降、環境問題は各党共通の政策課題となった。これは経済界・産業界との関係の深い自民党も同様であり、商工族の意向のみを配慮するわけにはいかなかった。しかし一方、どの政党も環境問題に対し積極的にコミットするほどの強い関心を持っているわけではない。環境問題が今だ組織的集票力の期待できる政治争点ではないためである。また、政党システムにおけるイデオロギイの対立軸が不明確になったことで、環境問題が政党間対立を先鋭化させることも少なくなった。つまり、政党システムにおいて、環境問題は各党とも弱い関心は持っているものの、政策課題として積極的に取り上げるほどの誘因もないという中途半端な状態にある。このため、政党システムにおける環境問題の位置づけは極めて流動的であり、各政党の環境問題に対する態度は、連立ゲームとそれと関連する党内政治の動向、そして環境問題が世論やマスメディアの関心を集めるかどうかなど、多様な要因によって規定されるようになった。もちろん、環境問題における政官関係も、政党システムにおける流動的性格を反映して、一義的に決定することは困難である。本稿では、政党システムと環境問題および環境庁との関係について何らかの具体的仮説を提起することは避ける。その代わりに、環境庁にとって有利な勢力分布が政党システム内に出現するかどうかという点に着目することにする。

第3に同盟者の利用可能性である。1980年代まで政治的連合を形成するアクターに恵まれなかった環境庁であったが、1990年代の地球環境問題の政治争点化によって、環境庁と政治的連合を形成する潜在的可能性のあるアクターが登場するようになった。環境庁以外に独自の環境政策を推進する官僚機構の登場、活動を活性化させている環境NGO、環境問題に敏感になってきているマスメディアなどである。これらのアクターの参入は流動的であり、ケースバイケースで分析しなければならない。

以上、政治的機会構造の「外部リソースの利用可能性」の観点から、環境庁の政治的機会構造における独立変数を検討してきた。一方、「タイミング」の側面からいえば、これらの独立変数は、決して構造的なものではない。この経済開発官庁と業界団体は一体性を弱める契機を内包しているものの、それは構造的なものではなく、争点の性質や政治的ダイナミズム如何によっては、一体性を強めること

もありうる。また の政党の役割についても、政局の動向によっては、環境庁にとって有利な状況が出現することもあれば、不利な状況が生まれることもある。環境庁の主張を受け入れやすい勢力分布がタイミングよく出現するかどうか、重要なポイントとなる。 の同盟者の利用可能性についても同様である。環境庁と恒常的に政治的連合を形成するアクターがおらず（環境 NGO でさえ、時として環境庁の「生ぬるさ」を批判する場合がある）、環境庁と同盟を形成するアクターの政策決定過程への参加は、非常に流動的である。すなわち、環境庁はこれら「外部リソースの利用可能性」が開けた「タイミング」を見計らって、それにいわば「便乗」する必要があるのである。政治的機会構造において「タイミング」が重要な所以である。

3. 事例研究 - 環境アセスメント法制化の政治過程

本稿では、分析枠組みであげた仮説を検証するため、事例研究として、1997 年の環境アセスメント法制化の事例を取り上げる。本事例を取り上げた理由は、第 1 に政策決定過程がほぼ日本国内で完結しており、地球環境問題などの場合などと異なって、国際的要因を取捨して考察することが可能であると思われること、第 2 に、環境アセスメント法制化の問題が 1970 年代から継続している問題であり、1990 年代に入ってからの変化を考察するのに適当であると考えられることである。

3.1. 環境アセスメント法制化の意義

環境庁による環境アセスメント法制化の試みは、1975 年にストックホルムで開催された国連人間環境会議において、大石武一環境庁長官が政府代表演説の中で環境アセスメントの導入を宣言したことに端を発する。以後、法制化の試みは 1975 年の三木内閣から 1982 年の鈴木内閣まで、6 度に渡り失敗を繰り返した。1984 年には「環境影響評価実施要綱」が閣議決定され、行政指導による環境アセスメントが実現することになったが、この閣議アセスメントは明示的な法的基盤を欠いているため実効性に疑問があるなど、いくつかの問題点が指摘されていた。

では、1997 年の環境アセスメント法制化はいかなる意義をもつのか。行政法的見地からみれば、環境アセスメント法は従来の閣議アセスメントに比べ、以下のような改善点をあげることができる。対象事業の拡大、環境庁長官の意見提示、住民参加の拡大、準備書の記載事項の拡大な

どである（原科、1997：59-66 頁）。そしてなにより、法制化によって統一の手続きが規定され、事業者に対する拘束力が強化されたことが大きい。従来の閣議アセスメントは行政指導であったため、法的には個別法の規定が優先されたが、今後はアセスメント法に基づく規定が拘束力を持つことになり、アセスメント結果の許認可への反映が担保されるようになったのである。もちろん研究者などからは手続きの透明性が十分確保されていないなどの問題点が指摘されているが、閣議アセスメントに比べて後退したとの指摘は、筆者が調べた範囲ではほぼ皆無である。全体として、法制化された環境アセスメントは、従来の閣議アセスメントに比して拡充・強化されたと考えてよいと思われる。

しかし政治学的見地からすれば、以上のような法技術的な問題よりも、法制化が実現したことそのものの是非の方が重要である。前述したように、環境アセスメント法制化は、1976 年に環境庁で最初に検討が開始されて以来、6 度にわたり試みられながらすべて挫折している。結局環境庁は、法的拘束力の弱い閣議アセスメントで妥協せざるを得なかった。環境庁にとって、法制化は 4 半世紀にわたる念願の達成だったのである。つまり環境アセスメント法制化は、1990 年代に入ってから環境庁をめぐる政治的環境の変化を探る上で、重要な位置にある争点であるといえるのである。

では、この環境アセスメント法制化の政治過程はいかなる説明が可能か。ここでは、まず環境アセスメント法制化の政治過程を以下の 4 つの要因から簡単に考察しておく。すなわち、地球環境問題の政治争点化による環境問題への一般的な関心の高まり、通産省や経済団体・業界団体の環境問題に対する態度の軟化、環境 NGO の役割、環境庁の主体的力量の向上である。まず の点からいえば、地球環境問題の政治争点化したことで、環境問題が危急の政策課題として注目されるようになった。これは世論の関心の高まりということだけではなく、（関心の程度や対策の方針は大きく異なるものの）政党や官庁、産業界といったエリートレベルの間でも、環境問題が取り組むべき政策課題として認知されたということでもある。また、特に日本の場合、1992 年の地球環境賢人会議や 1997 年の COP3 京都会議など、地球環境問題についての国際会議が相次いで開催されたことも、環境問題への関心を喚起することに貢献したように思われる。この環境問題への一般的関心の高まりという政治の流れは、（他の官僚機構も独自の環境

政策に取り組んでいるものの)第一義的に環境政策を担当する官庁である環境庁の政治的立場を相対的に強める効果を持ったと考えられる。そして、環境アセスメント法制化の政治過程においても環境庁にとって有利な背景となっていたと解釈することができるのである。

の点からいえば、経済団体・業界団体が今次法制化において比較的自制的な立場を保っていたことは、環境庁による法制化作業を幾分容易にした。しかし、今次法制化において、通産省は従来の省議アセスメントの実績を強調して環境アセスメントの法制化そのものに反発、法制化が避けられないとみるや、環境庁の法案から電気事業を切り離して通産省所轄の電気事業法に環境アセスメントについての条項を新たに挿入する案を提示して、環境庁に対抗した。通産省は今次法制化においてほぼ一貫して非妥協的態度で望んでおり、の点からのみ、環境庁案による法制化の実現を説明することは困難である。

の点からいえば、一般的な傾向として、1990年代に入り環境NGOの活動が活性化していることは確かである。しかし、環境アセスメント法制化の政治過程に限っていえば、環境NGOは必ずしも環境庁案支持で一致していたわけではない。後述するように、環境問題の学識経験者で構成される「環境行政改革フォーラム」は環境庁が通産省などに対し必要以上に妥協しているとして中央環境審議会の答申および環境庁のアセスメント法案を批判、環境庁案が政府提出法案として国会に提出されると、新進党・民主党・太陽党に対するロビー活動を展開して修正案を提示し、自社さ連立政権に対峙している。つまり、環境NGOは必ずしも一致して環境庁を支援しているわけではなかったのである。

についていえば、肯定的証拠と否定的証拠の両方が存在する。一方で、1990年代に入り、環境庁の主体的力量が強化された側面がある。1993年に制定された環境基本法は、環境問題の新たな法的枠組みとして策定された法律であり、内容は理念的なものにとどまってはいるものの、環境基本法によって環境庁が新たな法的足がかりを得たことの意義は、それなりに評価しなければならない。しかし他方で、環境庁の組織的脆弱性はいまだ改善されていない側面もある。例えば、環境庁の弱点としてしばしば指摘される出向者の数の多さである。1990年代前半には環境庁プロパー課長が初めて誕生したものの、環境庁が環境

アセスメント法制化に着手した1996年には、課長職相当職位のポスト合計64のうち、環境庁プロパーが獲得できているのは34と、全体の2分の1程度に過ぎず、特に事務次官と6局長のポストはすべて他の官僚機構からの出向者で占められていた。同じ時期の通産省における課長職相当職位のポスト272のうち、出向者はわずか14、また通産省資源エネルギー庁は同じく73ポストのうち4であった⁽⁴⁾。環境庁の主体的力量は1970年代などに比べ幾分上昇したものの、他の官僚機構などに比べると今だ組織的基盤が脆弱な部分もあり、一義的に規定することは困難である。

以上述べたように、4つの要因はそれぞれ欠点も持っているものの、環境アセスメント法制化の政治過程を部分的にせよ説明できる可能性も持っている。しかしこれらの要因は、環境アセスメント法制化がなぜ1997年に可能になったのかを説明することができないという共通の限界を持っている。特に、1993年の環境基本法の立法過程においても、環境アセスメント法制化は提起されていたが、最終的には法制化の必要性を基本法の中に明記するに止まり、この時点での環境庁によるアセスメント法制化は成功しなかった。つまり、以上の要因は多かれ少なかれ環境アセスメント法制化を説明することができるが、「タイミング」の問題を説明することができないのである。政治的機会構造は「タイミング」の点を補完する分析概念として有用であると考えられる。以下、1996年から1997年にかけての環境アセスメント法制化の政治過程を検討し、政治的機会構造の側面から検討を加える。

3.2. 事実経過

1990年代に入ってから、環境庁が環境アセスメント法制化に着手したのは、1992年の環境基本法制定時のことであった。環境基本法制定の直接の理由は、地球環境問題の登場などによって従来までの公害対策基本法が対応できなくなり、新しい理念に基づいた環境政策の法的枠組みを形成することが必要になったことにあった。しかし政治的側面からいえば、当時環境庁を取り巻く政治的環境が環境庁にとって非常に有利なものになっていたことも、重要な背景であった。1992年当時、地球環境サミットの開催を契機にした環境問題への関心が高まりにより「地球環境ブーム」が到来したこと、また自民党に環境庁を支援する族議員である新環境族が登場したことによって、環境庁は

かつてない良好な政治的立場を享受していたのである。そして環境庁は、環境基本法の中に環境アセスメント条項を設けることを提起した。当時の有利な政治的環境の中で、環境庁は環境基本法の中に環境アセスメントを位置づけて念願の法制化を一気に達成しようと考えたのである。中央公害対策審議会の審議が開始された1992年7月、事務局である環境庁から審議会委員に提示された資料である「環境基本法の基本的検討課題」では環境アセスメントが討議すべき項目の一つとして提示され、同年10月に提出された中央公害対策審議会の環境基本法制定についての答申の中でも、環境アセスメントは「環境保全型社会の構築にとって欠かせない存在」と位置づけられた。しかし、環境基本法の中で環境アセスメント法制化を実現しようとする環境庁の目論見は実現しなかった。1993年11月に可決・成立した環境基本法において、環境アセスメントは「環境影響評価の推進」の中で言及され、「必要な措置を講ずる」ものとして規定されるに止まった。

環境基本法の立法過程において環境アセスメント法制化が失敗した最大の原因は、自民党新環境族の崩壊であった。環境庁による環境基本法における環境アセスメント法制化の試みに対し、通産省や建設省、経団連などが抵抗する姿勢を示していた。これらのアクターはほぼ一致して現行の閣議アセスメントの有効性と企業の自主的努力を強調し、法制化による住民訴訟の増加と、それによる発電所などの建設計画の遅延の可能性を反対の理由としてあげていた。これに対し、環境庁は自民党新環境族に期待をかけていた。自民党最大派閥の領袖竹下登の主導によって形成され、竹下派の議員が多数参加していた自民党新環境族は、派閥力学上自民党内で大きな発言力を有していた。しかし環境基本法の立法過程の途上に発生した佐川急便スキャンダルによって竹下派が窮地に追い込まれ、また竹下の政治的求心力が低下すると、竹下派の議員を中心に構成されていた新環境族は環境問題へのコミットメントを減らさなければならなかった。そして、竹下派からの小沢グループの離脱と竹下派の分裂が新環境族に止めを刺した。新環境族の支援を失った環境庁は、通産省や経団連に妥協せざるを得なくなったのである。

しかしこれによって、環境アセスメントは初めて法律として位置づけられることになった。また、法案可決に先立つ6月の衆議院環境委員会で、宮沢喜一首相が「法制化を

含めて見直しが必要である」との見解を示し、宮沢に続いて首相に就任した細川護熙もこの答弁を踏襲したことで、現行の環境アセスメント制度見直しが、政府の方針となった⁽⁵⁾。

ともあれ、環境アセスメント制度の見直しが決定したことを受けて、1994年7月に環境庁企画調整局は、「環境影響評価制度総合研究会」を設置し、学識経験者のグループと関係省庁の課長クラスによるグループと分かれて法制化の検討を開始した(川村、1996:64-68頁)。同研究会は約2年間の検討を経て、1996年6月に報告書を提出した。この中では明確に法制化を提言できなかったものの、「法制化を含めて今後の環境アセスメント制度の在り方について、具体的検討が進められることを期待する」と結論した。

この報告書を受けて、6月28日、橋本龍太郎首相は中央環境審議会(以後、中環審)に対して「今後の環境影響評価制度の在り方について」について諮問した。諮問を受けた中環審は、実質的な審議を企画政策部会で行うことにした。同部会はまず最初の作業として、8月からは9月にかけて、全国6ヶ所で事業官庁、産業界、自治体、市民団体からヒヤリングを行った。そして10月からは、中環審企画政策部会において46人の委員を集めて実質的な審議が開始された。以後企画政策部会では、早期段階での環境配慮と環境影響評価の実施時期、対象事業、評価の実施に際して代替案の検討経緯の明記、住民の関与として意見提出者の拡大、評価の審査としての知事や環境庁長官の意見提出、環境アセス結果の許認可などへの反映規定など、各項目別の論点を取り上げられ、順次論議された。

この中環審における議論で、法制化反対の姿勢を明確にしたのは、経団連と電気事業連合会および通産省であった。焦点となったのは、アセスメント対象事業に電源立地を含めるかの問題、そしてアセスメント法制化そのものの是非であった。まず、9月に行われた中環審ヒヤリングにおいて、経団連の豊田章一郎会長は、民間事業は事業者の自主的取り組みを支援する制度であることが望ましい、事業者も現行アセス制度を活かし、高いレベルの環境保全対策を行っている」と指摘し、「現段階での法制化の必要性を見出せない」と主張した(『週刊エネルギーと環境』1997年2月13日)。続く10月の企画政策部会においても、産業界から出席した委員は「対象は国や公共団体が実施する大規

模開発に限るべきだ」として、民間事業を対象から外すべきであると主張、また別の委員は「(電源立地など)現状の制度でうまくいっている分野についてあえて法制化する必要はない。」と法制化そのものに反対する姿勢さえ示していた。しかし、伝えられるところによれば、11月前半の段階で電力業界が一転法制化に柔軟な姿勢を見せはじめた模様であり(『週刊エネルギーと環境』1996年11月21日)、電気事業連合会から同意を取り付ける可能性が出てきた。その結果、法制化の必要性については中環審委員の間で大まかな了承が得られる見通しになった。そして11月11日に行われた中環審の会合で正式に法制化に関して合意に達した(『日本経済新聞』1996年11月12日)。

一方通産省は、中環審ヒヤリングにおいて、現在の発電所アセスが既に過去19年間に116件の実績があり、内容も充実したものであることを強調して、「環境庁の姿勢は法制化が先行し、中身の議論がされていない」と批判した。また、11月11日の審議会における法制化に関する合意に対しても通産省は不快感を示し、現行の省議決定のアセスメントが十分機能していること、審議されている内容は現行の発電所へのアセスメントの中で既に実施されていること、規制緩和の流れに逆行することになることを理由に、なおも法制化自体の原則反対に固執した(諏訪、1997:143頁)。

さて11月11日の会合によって審議が一段落したことを受けて、環境庁事務当局はそれまでの審議結果を基に、環境アセスメント法制化のための素案(「議論の集約のためのたたき台」)を作成し、関係各省庁と折衝した後、これを基に関係省庁の意向を反映させた修正素案を作成、19日に開かれた中環審企画政策部会の「環境影響評価制度小委員会」に議論の素材として提示した。小委員会は2回にわたる会合の末、修正素案にさらに修正を加えて企画政策部会に提出した。しかし、12月6日、12日に行われた企画政策部会の審議では、なおも委員の間で「発電所の扱いには配慮すべき」と「例外的規定は設けるべきではない」との対立が継続した。

続く25日に開かれた企画政策部会でも、電源立地問題が討議の焦点となった。すなわち「電力の安定供給と適切な環境保全との双方を確保する観点から、環境庁長官および電源開発調整審議会を通じて、環境庁長官や都道府県自治体の意見を踏まえて通産省が環境影響評価にかかる審議

を行い、その実績が積み重ねられていることを踏まえるべきである」との一文を答申案に盛り込むべきかどうか討議された。一部委員から支持の見解が表明されたものの、企画政策部会長代理である清水汪は「発電所を環境アセスメント法の対象外にする合理的な理由は見つからない」と発言、森島昭夫企画政策部会長も「答申は環境アセスメントの統一的な枠組みを示すことにある。理屈上は電気事業法を改正して発電所の環境アセスメントを実施することも可能だが、利口な政府なら一つのアセスメント法を定めるだろう」と主張した。結局企画政策部会では清水や森島の見解が受け入れられ、先の一文は答申の中に盛り込まれないことが決定された。

この中環審での決定を受けて、ついに通産省は原則論としての法制化反対の方針を放棄し、環境庁とは別の形での法制化を目指して、作業を開始することを発表した。すなわち、翌26日の事務次官定例記者会見において、牧野力事務次官は「行政手続き法の趣旨から、省議決定という行政指導で環境アセスメント実施をするには限界がある。規制緩和によって民間業者も発電に参入できるようになったので、環境アセスメントの結果を守ることを法律で許可条件にする」ことを発表、環境アセスメント法制化を認めた上で、電力の安定供給と電源立地の円滑化などを理由に電気事業法という個別法で環境アセスメントを位置づける方針を示した(『日本経済新聞』1996年12月27日)。つまり、通産省が所轄する電気事業法の中に環境アセスメントについての条項を規定することで、環境庁の環境アセスメント法から電力事業を切り離すことを狙ったのである。そして、年の明けた1997年1月から電気事業法改正の検討に着手、1月31日には電気事業審議会需給部会の電力保安問題検討小委員会で審議を開始した(『エネルギーと環境』1997年1月30日;諏訪、1997:145頁)。

このあまりに唐突な通産省の方針転換に対し、環境庁および中環審のメンバーからは猛烈な反発が起こった。環境庁は、あらゆる事業がそれぞれ固有の事情と公益性を持っており、発電所だけに特例を設ける合理的理由は見つからないと指摘、電力事業だけを特別扱いすることは、かえって国民から信頼を失うとも主張して、中環審での議論通り統一的なアセスメント法の中に電力事業も含めるべきであると通産省に反論した(諏訪、1997:146頁;『週刊エネルギーと環境』1997年1月9日)。

環境庁はこの通産省の方針転換に対処するため、急遽清水企画政策部長代理などと協議し、1月中旬には中環審企画政策部会の小委員会を開催して対応を協議、続く2月3日に企画政策部会を開催し、この問題に関して異例の集中審議を行った。予定の時間を大幅にオーバーし、3時間50分にわたる討議が行われたこの審議においては、委員の間から通産省に対する不信感が噴出した⁽⁶⁾。しかし結局この日の部会では、電気事業を統一のアセスメント法の中を含むとの結論を出すことはできなかった。そして2月10日に中環審が承認した最終答申の中でも、特定事業の例外化は認められないと明言することはできなかった。その代わり「基本的原則を具体化するに当たっては統一的で統一性が保たれ……」という字句が追加されることになった。しかしこれに対しても、通産省は、「統一的でというのは法制化の枠組みを指しているものであり、中環審で示された項目全てをそれ以上に厳しい内容で実現するのだから問題ない」との見解を表明、電気事業法でのアセスメント法制化の態度を崩さなかった(『週刊エネルギーと環境』1997年2月13日)。

しかし、この対立は一つの発言を契機に解決に向かう。2月12日に衆議院予算委員会で、新進党の大野百合子議員の質問に答える形で、橋本龍太郎首相が、「アセスメント法は必要とするすべての事業を対象とする。それはある意味では一般原則だから、個別に特に注意すべき問題点があり、より厳しいアセスを求める部分について、その部分は個別法に加えていく仕組みもあるのではないか。いずれにしても実効性のあるアセス法ができればいい。」と答弁した(『週刊エネルギーと環境』1997年2月27日)。すなわち、これは統一アセスメント法に発電所を含め、それで盛り込めない特殊な部分については電気事業法改正によって加えるよう求めることを意味した。この結果、通産省はそれまでの「対象事業となる発電所を統一法とは別に電気事業法の改正によって行う」との見解を軌道修正、一部の事項のみを電気事業法の改正に織り込む方針で環境庁との折衝を継続することにした。その後、どの部分を改正に織り込むかで調整が難航したが、3月上旬には電力事業における環境アセスメントの手続きの各段階で通産省が関与すること、知事意見が事業者ではなく、通産省に提出されることを統一法の特例とすることで合意に達したのである。この環境アセスメント法案と電気事業法改正案は、3月

自民党に提出された。自民党における審議は順調で、環境部会・政務調査会ではさしたる異論もなく承された。総務会においては山中貞則元通産相が市民団体の建設反対運動を懸念して住民の範囲を限定するよう求めたが、環境庁の説得によって要求を撤回した。両法案は25日に自民党総務会で承認、同日中に与党3党政策調整会議の同意も得、28日に閣議決定、国会に提出された。国会での審議は4月に開始されたが、論戦はそれほど盛り上がりなかった。与党3党の提出した政府案に対し、野党である新進・民主・太陽の3党は共同修正案を提出していたが、4月25日の衆議院環境委員会の採決で修正案は否決され、政府案が了承された。両法案は5月6日に衆議院本会議を通過、6月9日に参議院で可決、成立した。

3.3.分析

本節では、政治的機会構造の観点から、環境アセスメント法制化の政治過程を分析する。まず経済団体・業界団体と通産省の一体性の観点からは、経団連・電気事業連合会の法制化に対する柔軟な態度と、それによる電気事業連合会と通産省との間の分裂、同盟者の利用可能性の観点からは建設省による柔軟な態度、政党の役割の観点からは、戦略的位置に就任していた政治家の役割と自社さ連立政権の効果について、それぞれ分析することにする。

環境庁にとって今次法制化において幸運だったのは、経済団体・業界団体が柔軟な姿勢をしていたことである。彼らの態度は、前回法制化に比して概して自制的であった。前回の環境アセスメント法制化の政治過程では、経済団体や業界団体は強力な圧力活動を展開していた。1975年、環境庁が初めて環境アセスメント法制化の検討を開始すると、経団連・電気事業連合会などが環境庁に対し反対の意見書・要望書を提出、1977年の環境庁による二度目の試みでも土光敏光経団連会長が福田赳夫首相に法制化反対の陳情を行っている。さらに1980年に鯨岡兵輔が環境庁長官に就任して環境アセスメント法制化のため自民党首脳への説得工作を開始すると、石田正実経団連副会長が宮沢喜一官房長官に法制化反対の要望書を提出、また鯨岡環境庁長官に対しては稲山嘉寛経団連会長、内田公三副会長などが3度にわたって接触し、法制化への反対を主張した。特に稲山会長は記者会見で「環境アセスメント法制化阻止は、法人税増税阻止と並ぶ経団連の最重要運動目標」と発言するほど、法制化への強い抵抗感を示した。結局、1980年

の環境アセスメント法案の国会提出は阻止されることになる(畠山・新川、1983:223-280頁;川名、1995)。

しかし、今次法制化における経済団体・業界団体の活動は、筆者の知る限り極めて自制されたものであった。彼らの活動は中環審のヒヤリングや記者会見における意見表明に止まっており、自民党首脳や環境庁などへの直接的な圧力活動はほとんど見られなかった。唯一電気事業連合会が1997年2月末に要望書を提出していたが、これは自民党や環境庁に対してではなく、通産省資源エネルギー庁に対するものであった。後述するように、通産省が提起した電気事業法改正による環境アセスメント法制化によって、環境庁案よりも規制が強化される可能性があったためである(諏訪、1997:161頁)。環境庁長官として今次法制化作業に携わった岩垂寿喜男(社会党衆議院議員)が、法制化を回顧して「(通産省が電気事業法改正によるアセスメント法制化を提起する直前の12月26日の段階で)業界にしてもいろいろ個人的に聞くと『クリアした』と思っていたんですよ」と証言していることにも示されるように⁽⁷⁾、経済団体・業界団体は環境アセスメント法制化に対し、必ずしも強く抵抗する姿勢を見せていなかったのである。

しかし、環境庁の政治的機会構造の観点から何より決定的だったのは、通産省の電気事業法改正による環境アセスメント法制化の試みと、それによって生じた通産省と電気事業連合会との対立である。前述のように、通産省は電気事業を環境庁の統一アセスメント法から切り離して別枠扱いにする目的で、電気事業法改正による環境アセスメント法制化を試みた。しかし電気事業連合会は、この通産省の方針に難色を示した。通産省の改正案が、通産大臣にアセス項目や手法の選定、準備書・評価書に対する審査権や勧告権を付与し、それを担保するために罰則付きの変更命令も認めるなど、環境庁案より厳しい規定を含んでいたためである。前述のように、電気事業連合会は1997年2月末、通産省資源エネルギー庁に対し、過度の規制に注意を促す要望書を提出し、通産省案に対して抵抗する姿勢を示した(諏訪、1997:161頁)。また、電力会社の幹部の中には、通産省の案に対してもっとあからさまに「私たちは発電所が出来さえすればいい。住民の反発を考えれば、どちらの案がいいのか決まっている」と批判を加える者もあり、通産省側を激怒させるような一幕もあったといわれる(『朝日新聞』1997年1月27日)。この通産省と電気事

業連合会の対立は、両者が結束して環境庁に対抗することは困難にし、結果的に環境庁の政治的立場を相対的に強めることになったと考えられる。

次に、同盟者の利用可能性である。まず指摘しなければならないのは、環境NGOの態度である。実は、環境庁の環境アセスメント法案に対して、環境NGOの間では賛否が分かれていた。中央環境審議会のヒヤリングにおいて、「全国公害患者の会連合会」などは従来よりも強化された環境庁の環境アセスメント法案に賛成する旨表明していた。しかし、同じくヒヤリングに参加していた環境NGOである「環境行政改革フォーラム」は、必ずしも環境庁案に賛同していなかった。学識経験者を中心に構成されるこの団体は、環境庁が通産省や業界団体に対して必要以上に配慮していると批判していた。この団体は、中環審の答申が提出された1997年2月10日には「環境アセス法緊急シンポジウム」を開催して政府提出法案の多面的チェックを実施、さらに国会での審議が開始されると新進党や民主党など野党各党へのロビー活動を開始し、政府提出法案に対抗して修正案を作成、自社さ連立の政府与党に対抗した。新進党・民主党・太陽党の共同修正案として国会に提出されたこの法案は、4月25日の衆議院環境委員会においてわずか2票差で否決され、結局同団体の目論みは実現しなかった(清水、1997:51-52頁;青山、1997:27-32頁)。つまり、環境NGOは必ずしも環境庁案の支持でまとまっていたわけではなく、環境庁案に反対する勢力も存在していた。環境NGOは環境庁にとって、必ずしも自らの政治的立場を強めてくれる存在ではなかったのである。

今次法制化において重要であったのは、建設省の柔軟な態度である。建設省にとって、すべての事業を包括する環境アセスメント法が作成され、都市計画事業など建設省が所轄する公共事業にこの法律が適用されることは、建設省にとって管轄権の侵害を意味することは容易に想像がつく。しかし、今次法制化において建設省の態度は柔軟であり、中環審のヒヤリングにおいても「中環審や総合研究会の指摘を踏まえて、改善すべき点は改善等する必要がある」と認識している」として柔軟な姿勢を示した(『週刊エネルギーと環境』1996年9月19日)。

建設省が柔軟な姿勢を見せた背景には、建設省の担当する公共事業における反対運動対策の歴史的蓄積があった。1970年代の公害問題の発生以来、大規模な公共事業が計

画されるたびに地元住民や市民団体がその見直しを求めて運動を開始、建設省が地元住民のための説明会を行うことが一つのパターンとなっていた点である。これら一つ一つは小規模なものであったかもしれないが、それが執拗に繰り返し行われたことで、建設省には住民運動との軋轢を回避するために、計画事業手続きを法的に明確化することへの意識が芽生えてきたようである。マスコミでたびたび取り上げられてきた長良川河口堰問題や穴道湖干拓事業問題などがよい例である。公共事業や都市計画事業のように、みずからが事業主体である「事業型官庁」である建設省の場合、通産省などに比べてこの問題に敏感であったといえる。以上の点は「事業の推進のために住民の理解を得るには、情報公開や環境アセスメントが不可欠。法律によって手続きを定め、それに従って環境アセスメントをしたほうが、行政指導という不明確な位置付けのため住民の要望に際限なく応じざるを得ない現状よりは、かえって事業がスムーズにいく（建設省幹部）」（注：傍点筆者）（諏訪、1997：126頁）という発言に集約されるであろう。建設省が独自の観点から法制化によるメリットを「発見」し、そのことが環境庁にとって有利な政治的機会構造を構成していた。

最後に指摘するのは、政党の果たした役割、特に環境問題に関心を持つ政治家の戦略的ポストへの就任、および自社さ連立政権の与えた影響である。まず第1に、橋本龍太郎首相の存在である。通産省が電気事業法改正によって発電所アセスメントの条項を新規に設定し、環境庁による統一アセスメント法の例外事項とする方針を発表したことから環境庁と対立し、調整が難航していたのに対し、橋本首相が国会答弁の形でこれに介入したことは、事実経過の部分で述べた。この橋本首相の介入が「環境庁の統一アセスメント法にすべての事業を含める」という基本方針を両官僚機構に与えたことで、（細部の調整には難航したもの）両者の根本的な相違であった発電所アセスメントの別立て法制化の是非の問題に決着がつけられたことの意義は大きかった。

この橋本首相による介入の背景には、彼がいわゆる自民党新環境族の一員であったことがあげられる。彼は、1992年に設置された自民党環境基本問題懇願会の会長に就任し、環境基本法の立法過程において懇願会独自の基本法案を提示するなど自民党新環境族の中核的な存在であった。新環

境族自体は1993年の竹下派の分裂によってその活動量を低下させたが、橋本の環境問題一般への関心は継続していたようである。彼がアセスメント法制化の問題にそれなりの意欲を持っていたことは、前述の国会答弁の2日前に「2月10日の答弁で実効性のあるアセスメントにするべきであると発言したが、その答弁の範囲を超えて踏み込んだことがいえるのか調整して欲しい」と環境庁に指示を出していることからわかる（諏訪、1997：156頁）。このように環境問題への関心の強い人物が首相という戦略的なポストに就任していたことの意味は非常に大きかったといえる。

しかし、これ以上に重要だったのは、首相の権力基盤としての連立政権と、その中における環境問題の位置づけである。当然のことながら、首相の指導力は首相個人の資質のみで規定されるわけではない。首相のリーダーシップは、政権与党でいかなる権力基盤に支えられているかに規定される。政権与党内で脆弱な権力基盤しか持たない内閣首班は、そのリーダーシップを著しく制約されることになる。特に自社さ連立政権の場合、自民党商工族の存在が重要である。前回の環境アセスメント法制化の政治過程において最大の障害になったのは、自民党商工族の抵抗であり、これが首相のリーダーシップを阻害する要因となっていた。ところが、今回の政治過程では、抵抗らしい抵抗がないまま自民党環境部会、続いて行われた政務調査会正副調査会長会議で討議・承認され、さらに閣議決定されて政府提案として国会に提出された。

自民党内で商工族による抵抗がほとんど見られなかった理由の一つは、自民党首脳部が社会民主党との連立を維持する一つの争点として環境アセスメント法案を認識していたからである。環境問題を連立維持のための政策課題としたのは、1995年の水俣病患者補償問題が契機となっている。自社さ連立政権は、1994年に社民党の安全保障政策の転換によって実現した政権であったが、結成以来「理念無き野合」との強い批判を浴びていた。事実、自社間のイデオロギー的な相違が根強く残るこの連立政権は政党間の結合がそれほど強いとは言えず、連立に参加していた各党は政権を維持するための適当な政策課題を模索していた。ここに浮上したのが水俣病患者補償問題である。社民党は公害病患者への補償を求める市民団体と連携しており、自民党は連立政権強化のため社民党に譲歩することを決め、補償に同意して四半世紀振りの和解に達したのである。今

次法制化においても、社民党は、1996年の総選挙において環境アセスメントの法制化を選挙公約として掲げており、「自民党が衆議院で単独過半数をとらない限り、社民らの意見に配慮して発電所を統一アセスメント方の対象にする」と加藤鉦一幹事長は判断するだろう。」との見方が、自民党内にはあった（諏訪、1997：157頁）。連立政権の成立以後、自民党内では政権維持という目標を背景に党執行部の族議員に対する統制力の強化が観察されている⁽⁸⁾。この環境アセスメント法制化においても連立政権維持という至上命題が、商工族を沈黙させたのである。橋本首相が、環境庁寄りの見解を表明することができたのも、連立与党間で以上のような合意が形成されていたことが背景にあったと考えられる。つまり、連立に参加する政党の間で、連立を維持するためのいわば「接着剤」として環境問題が把握されたことで、政党システム内に環境庁にとって有利な勢力分布が出現し、これが環境アセスメント法制化の実現に貢献したと考えられるのである。

この事例を、本稿の概念枠組に沿って考えれば、以下のようになる。環境アセスメント法制化を推進する環境庁は、数々の政治的機会構造に恵まれていた。建設省、経団連、電気事業連合会が環境庁の提示する環境アセスメント法制化に柔軟な姿勢で臨んだこと、通産省と電気事業連合会の間に齟齬が生じたこと、法制化の過程と同じタイミングでの自社連立政権の成立と橋本龍太郎の首相就任、そして橋本の環境庁案への支持が、官僚機構自身での解決の難しい通産省とのセクショナリズム対立を解消したことが強調されよう。

4. 結論

日本の環境政策についての従来の議論は、環境庁や環境NGOなど環境保護推進勢力の資源動員能力の不足などを主な根拠として、彼らの政治過程における脆弱性を強調してきた。しかしこの視角は、環境庁の提示する政策案がなぜ1990年代に入りしばしば実現してきたのか明確な解答を与えず、むしろ環境庁の政策案が数々の妥協を余儀なくされたことを指摘して、その政治的影響力の乏しさを再度強調してきた。しかし、どの官僚機構も程度の差こそあれ利益集団や他の官僚機構、政党、一般有権者との間で幾ばくか妥協を前提としていることを考えれば（加藤、1997：34頁）、この側面のみを過度に強調することは妥当では

ない。環境庁による政策案の実現可能性は、利用可能な資源の側面から決定論的に論じられるべきではなく、政治的ダイナミズムの中で把握されるべきなのである。環境庁を取り巻く政治的機会構造に着目するアプローチは、この問いかけに答える事ができる。同アプローチは、経済開発官庁と経済団体・業界団体の一体性の低下、政党の役割の増大、同盟者の利用可能性の増大が、環境庁の主体的力量の不足を克服させ、環境庁の政策案を実現させることが可能であることを示した。環境アセスメント法制化は、まさに政治的機会構造に恵まれた事例であった。しかし一方、政治的機会構造は流動的な性格を持っていることから、「機会」が訪れなければ、環境庁が望む政策案を実現することができないことをも示しめせる可能性を含んでいる。つまり、環境政策の政治過程を決定論的に把握することを避けることができるかもしれないのである⁽⁹⁾。政治的機会構造論のアプローチは、環境庁の官僚機構としての主体的力量の不足を前提としつつも、環境庁が時として対抗勢力の抵抗を克服して政策転換を実現する場合も同時に示しうることから、日本の環境政策の政治過程を説明するために有効であると考えられる。

最後に、環境庁の政治的機会構造に注目した本稿の主張の限界について、指摘しておきたい。それは、環境政策の多様性である。環境問題がすべて環境アセスメント法制化の政治過程と同様の政治的ダイナミズムや政治構造をしているわけではない。一口に環境問題といっても、地球温暖化防止やオゾン層破壊物質の規制のようないわゆる地球環境問題や野生動物の保護のような生態系保護、汚染物質の規制のような公害型の問題、景観の保護のようなアメニティの問題まで、問題のレベル（国際レベルか、国家レベルか、地域レベルか）や問題の性質によってその政治過程の特徴は多様である。また争点の性質の側面からいえば、環境NGOや住民運動、業界団体など社会的アクターの参加がほとんどみられず、官僚機構のインクリメンタルな対応や官僚機構間の管轄争いのようなセクショナリズムが争点の中心になった問題もあれば、環境ODAの政治過程のように、下位政府間や利益集団間の「予算分捕り」、すなわち分配型の政治過程に彩られる問題さえある。また厚生省や通産省などが独自の環境政策を提示している現在、環境庁のみを環境政策の主体に設定することは妥当ではないかもしれない。その意味からいえば、この政治的機会構造論

は部分理論にすぎないのである。このような多様性は、例えばロウィの試みたようなタイポロジーによって整理する必要がある⁽¹⁰⁾。

注

- (1) 本稿は、レイプハルトが行ったケーススタディの分類の内、「仮説提起型ケーススタディ(hypothesis-generating case studies)」に相当する。A.Lijphart "Comparative Politics and Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol.65, No.3, 1979, pp682-93
- (2) 私見では、この政治的機会構造論の流動的性格からいって、「政治的機会構造」というネーミングは、適当でないと思われる。しかし、「政治的機会構造」の言葉が用語として一般的に定着しているようなので、本稿ではこのまま使用する。
- (4) 東洋経済別冊『政界・官庁人事録 1996 年度版』東洋経済新報社より筆者が算出。環境庁の場合、環境庁設置が 1971 年であり、まだブローパー官僚が局長クラスに到達する年次になっていないことに注意する必要がある。環境庁の主体的力量を示す要素としては、組織に占める出向者の割合のほか、法的権限や政策ネットワークの濃密さ(政策ネットワークの効果は双方向的であるが)などがあげられるが、紙幅の関係上分析は割愛する。
- (5) 「特別インタビュー：岩垂寿喜男前環境庁長官に聞く」『資源環境対策』1997 年、第 33 巻第 3 号、277-283 頁。
- (6) 環境庁「中央環境審議会第 37 回企画政策部会議事録」1997 年 2 月 3 日
- (7) 「特別インタビュー：岩垂寿喜男前環境庁長官に聞く」、前掲。この時点で、岩垂は環境庁長官に就任している。
- (8) 連立政権における自民党族議員の影響力の低下は、社会保障政策の分野でも指摘されている。衛藤幹子「連立政権における日本型福祉の転回」『レヴァイアサン』臨時増刊、1998、68-94 頁
- (9) この点は、本来失敗例のケーススタディを通じて証明しなければならない。ただ、今回は紙幅の関係上分

析を割愛せざるをえなかった。

- (10) Lowi, Theodore "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, Vol.17, No.4, 1964, pp677-715

引用文献

- 青山貞一 1997 「環境アセス制度の課題と解決の方向性」『環境と公害』6月号、27-32 頁
- 衛藤幹子 1998 「連立政権における日本型福祉の転回」『レヴァイアサン』臨時増刊、68-94 頁
- 加藤淳子 1995 「政策知識と政官関係」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』岩波書店、107-137 頁
- 加藤淳子 1997 『税制改革と官僚制』東京大学出版会
- 川名英之 1995 『ドキュメント日本の公害：第 11 巻環境行政の岐路』緑風出版
- 川名英之 1996 「環境アセスメント法制化の挫折と復活への道程」『エネルギージャーナル』1996 年 9 月号、77-80 頁。
- 川村昌代 1996 「無事生まれるか、難産の環境アセスメント法案」『週刊金曜日』1996.12.20、64-68 頁
- 環境庁 20 周年記念事業実行委員会編 1991 『環境庁 20 年史』ぎょうせい。
- 清水文雄 1997 「環境アセスメント法制化は時代の期待に合うか」『環境と公害』6月号、No.51-52 頁
- シュラーズ、ミランダ A. 1994 「日本における環境政策の決定過程」アジア太平洋研究会編 *The Journal of Pacific Asia* 第 2 巻、3-38 頁
- シュロース、ミランダ 1996 「日独の環境政策比較」『海外事情』1996 年 1 月号、38-48 頁
- 諏訪雄三 1997 『日本は環境にやさしいか』日本評論社
- 東洋経済別冊『政界・官庁人事録 1996 年度版』東洋経済新報社
- 長岡延孝 1994 「環境基本法のポリティカル・エコノミー」『大阪経大論集』第 45 巻第 4 号、71-103 頁
- 畠山弘文・新川敏光 1984 「環境行政に見る現代日本政治」大嶽秀夫編『日本政治の争点』三一書房、223-280 頁。
- 原科幸彦 1997 「環境影響評価法の評価 - 技術的側面から」『ジュリスト』No.1115、59-66 頁

- Lijphart, A 1979 "Comparative Politics and Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol.65, No.3, pp682-93
- McAdam, Dung 1983 Tactical Innovation and the Pace of Insurgency, *American Sociology Review* Vol.48:pp735-754
- McAdam, Dung et al (eds) 1996 *Comparative Perspective on Social Movement* Cambridge : Cambridge University Press
- Kingdon, John W. 1995 *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed) , New York ; HarperCollins College Publishers
- Muramatsu, Michio & Ellis S. Krauss 1987 "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism ", in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuda (eds) *The Political Economy of Japan Volume 1 • The Domestic Transformation* , California : Stanford University Press, pp516-554(村松岐夫 & エリス・クラウス「保守本流と戦後日本におけるパターン化された多元主義の発展」『現代日本の政治経済第1巻：国内情勢の展開』総合研究開発機構、585-625頁)
- Tarrow, Sidney 1989 *Democracy and Disorder : Protest and Politics in Italy 1965-1975* Clarendon Press : Oxford
- Tarrow, Sidney 1994 *Power in Movement* Cambridge:Cambridge University Press
- Tilly, Charles 1978 *From Mobilization to Revolution* Addison Reading, MA:Wesley (堀江堪監訳『政治変動論』葦書房、1984)
- 『朝日新聞』 『読売新聞』 『毎日新聞』 『日本経済新聞』 『週刊エネルギーと環境』

Political Opportunity Structure of the Environmental Agency in Japan 1990's Politics
-Decision-making Process of Environmental Assessment Act-

Abstract

This paper argues that these policy changes by the Environmental Agency can be explained by Political Opportunity Structure (POS) of the Environmental Agency. POS is devised by sociologist to explain social movement influence, but this paper analyzes the Environmental Agency's POS. The POS emphasizes how and when the Environmental Agency acquires resources external to one. It consists of three components : (1) unity between MITI and business circles, (2) the role of parties, (3) the possibility of alliance. The opening in POS supports the Environmental Agency to establish new environmental policies.

This hypothesis is proved by a case study of decision-making process of an environmental assessment bill in 1997. The Environmental Agency failed to legislate for an environmental assessment from 1973 to 1982. But environmental bureaucrats succeeded in passing the environmental assessment bill in 1997. Why? First, Keidanren (Japan Federation of Economic organizations) and Denki-Jigyo-Rengou-Kai (The Federation of Electric Power Companies) opposed MITI which attempted to draw up an environmental assessment bill for itself(unity between MITI and economic circles). Second, the Ministry of Construction gave support to the environmental assessment bill drawn up by the Environmental Agency, and actually aligned with environmental bureaucrats (the possibility of alliance). Third, prime minister Ryutaro Hashimoto, who had been interested in environmental problems, provided his political leadership for the Environmental Agency's bill, and settled the battle over turf between MITI and the Environmental Agency (the role of parties). Fourth, a coalition cabinet, which was consisted of by Liberal Democratic Party, Social Democratic Party and Sakigake, regarded the Environmental Agency's bill as glue for strengthening the party coalition, and approved the bill (the role of parties).

Key Word :the Environmental Agency, Political Opportunity Structure, Environmental Assessment Act