地方自治体における先駆的温暖化対策 の政策過程分析

青木 一益¹

¹非会員 富山大学准教授 経済学部経営法学科(〒930-8555 富山県富山市五福3190)
E-mail:kzaoki@eco.u-toyama.ac.jp

本研究では、政治学・政策過程論の視点から、地方自治体における先駆的な温暖化対策の推進を促進・阻害する要因を探求する。自治体政策過程においては、CO₂削減効果や再生可能エネルギー普及効果に優れる先駆策が、誰によりいかに提案・受容され、実際にどのような施策として具現化しているのか、このような問題関心の下、本研究では、長野県と岩手県の政策過程を分析素材としたケース・スタディの成果から、帰納かつ事例横断的に導出可能な知見を用いた定性的分析を行う。ケース・スタディにおける情報収集作業は、主に、関係アクター(県庁職員、審議会委員、環境NPO、公募市民、企業関係者、学識経験者など)への対面による聞き取り調査、および、自治体・調査対象者提供の公開・非公開資料を含む文献等調査に依った。

Key Words : local governments' policy processes, progressive global warming prevention measures, prefectural governments, hypothesis-generating case studies, qualitative analyses

1. 本研究の目的

本稿の目的は、政治学・政策過程論の視点から、地方自治体(以下、自治体)における先駆的な温暖化対策の推進を可能・不可能にする政策過程のあり方を論議することにある。近年、自治体による対策推進をア・プリオリに「望ましい」とする主張(advocacies)は数多見られるものの、その成否を規定する要因が何かを分析した調査研究例は依然乏しい。果たして、期待される政策推進主体としての役割を自治体は担い得るのか、先駆策における企図は実際にどの程度具現化され、どのような政策パフォーマンスを発揮しているのか。本稿では、このようなア・ポストリオリな問題関心の下、ケース・スタディから得た経験的知見に依拠しつつ、先進自治体における当該対策の促進・阻害要因を探求する。

2. 調査研究手法と本研究の意義

(1) 先駆策の政策過程を対象としたケース・スタディ

上記問題関心の下、本稿では、先進自治体の政策過程を分析素材とした2つのケース・スタディの成果から、帰納かつ事例横断的に導出可能な知見を用いた定性的分析を行う(青木¹⁾²⁾³⁾、青木、元木⁴⁾)——したがって、本研究の方法論上の性格は、仮説抽出型ケース・スタディ

(hypothesis-generating case studies)に相当する(Lijphart⁵⁾, George and Bennett⁷⁾)。ここでいう先進自治体の政策過程とは、以下(2)に見る企図の下で対策推進に取り組んだ、長野県と岩手県におけるそれである。

ケース・スタディにおける情報収集作業は、主に、対策の当事者たる関係アクターへの対面による聞き取り(ヒアリング)調査、および、自治体や調査対象者提供の公開・非公開資料を含む文献等調査に依った。関係アクターとは、具体的には、県庁職員、審議会委員、環境NPO、公募市民、企業・業界関係者、学識経験者などを指す。ヒアリング調査の実施時期は、2002年6月から2009年5月までである。本研究では、対策の進捗やその成否をめぐる率直な見解や事態の脚色なき描写を得るために、ヒアリング対象者を全て匿名扱いとする方針を採用し、調査から得られる知見の客観性の確保に可能な限りつとめた。

ケース・スタディにおいては、「温暖化対策推進法」の制定(1998年10月)、当該大綱(現)京都議定書目標達成計画)の閣議決定(2002年3月)、京都議定書の締結(2002年6月)・発効(2005年2月)を受け、地方レベルの温暖化対策が進捗を見せた初期の動態を射程に納め、そこでの施策展開が、誰により、どのように企図され、いかなる政策過程において実現した——あるいは、しなかった——のか、その実相を分析の俎上にのせた。

(2) 先駆策導入の企図

長野、岩手の両県においては、自らの政策パフォーマンスの帰結として、実際にCO₂排出量を減らすことができる強制策・規制措置の導入や、再生可能エネルギーに関連した新規産業育成を通じた「地域(都市)づくり」の実現をはかることが企図された。表-1に示す先駆策やその企図の背後には、国やそれに倣う他の自治体が横並びで取り組むこれまでの施策展開(例えば、啓発策や排出源の自主的措置に依拠した対策)に排出削減を実現するだけの実効性が伴っていない点や、再生可能エネルギーの普及・拡大を疲弊した地場産業や地域経済の再興につなげるための仕組みが欠けている点に対する問題意識や疑義が存在した。

の推進を謳うグリーン・ニューディール政策の基本命題が、2000年前後の時点で既に意識され、その具現化に向けた取り組みが顕在化していたと見ることができる。

(3) 分析視座——動的位相としての政策過程

以上を踏まえ、本稿では、両県における政策過程を、agendization(アジェンダ化)とinstitutionalization(制度化)という2つの動的位相において捉える視座を採用する。「アジェンダ化」とは、提示された先駆策の案が、自治体の政策過程において正式検討課題としての位置付けを得る際の動態を指す。一方、「制度化」とは、より具体的には、アジェンダ化を見た先駆案が、事業化、計画化、法制(条例)化を通じて具現化・実施される際の動態を指す。

表-1 両県における主な先駆策の具体例とその企図

調査対象自治体	主たる先駆策の具体例	先駆策導入の企図
長野県 2001年5月 ～ 2008年5月	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 24時間型事業者(コンビニエンス・ストア、郊外型大型スーパー)の営業時間規制、飲料自動販売機の設置台数半減 ▶ マイカー通勤を市部で50%、郡部で25%削減 ▶ 地場産再生可能エネルギーによる供給割合の数値目標設定 ▶ 省エネ性能に劣る電気暖房機器の販売時での課徴金および電気料金への省エネ課徴金の賦課を通じた省エネ省電力基金の創設 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 経団連自主行動計画を基調とした国レベルの政策では、CO₂排出量の削減を実現できない点を、県を主体とした規制措置により克服する ▶ 国に倣い・横並びで展開する現状を否定し、地域特性に鑑みた独自施策を導入することで、当該対策の実効性を高める ▶ 温暖化対策の推進を通じて、枯渇性化石燃料に依存した大量生産・大量消費型の社会経済モデルの転換をはかる
岩手県 1998年3月 ～ 2008年5月	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 木質バイオマス・エネルギーの普及拡大策 ▶ 家庭用ペレット・ストーブやチップ・ボイラーの自主開発による熱需要喚起策 ▶ ペレット普及・消費拡大のための支援補助策 ▶ 再生可能エネルギーの導入や省エネルギーの促進を通じた、域内エネルギー自給率の改善 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 現行の再生可能エネルギーの普及拡大策が、当該の地場産業や地域経済の再興につながらない点を、自治体の施策により克服する ▶ エネルギーの地産地消および域内自給率の改善を通じた、地域社会経済の中央依存からの脱却および地方分権の推進 ▶ 環境先進都市としての地域づくりの一環に温暖化対策を位置付けることで、環境保全と経済発展の融合に先鞭をつける

自治体提供資料・審議会議事録およびヒアリング調査の成果を基に筆者が作成。なお、自治体名の下には、調査対象となった政策過程の発生時期を記す。

同時に、両県においては、エネルギーの地産地消や域内エネルギー自給率の改善といったかつてない観点から、枯渇性化石燃料に依存した大量生産・大量消費型の社会経済モデルを転換し、地域特性に鑑みたより自立・自律したコミュニティのあり方を模索するという、中長期にわたる構想が謳われた。この意味において、両県における先駆策は、同時期に進展し、自治体権限やその裁量の拡充に道筋をつけたとされる、第1次地方分権改革の理念・方向性をも志向したものである。

このように、両県では、一連の先駆策の推進が、CO₂削減による環境改善のみならず、これまでにない新たな社会経済の創発をはかるためのものと意義付けられた。つまり、これら自治体においては、昨年来政府(国)がそ

また、上記で見た先駆策の企図からすれば、そこでの政策パフォーマンスに中長期かつ構造的な作用が伴うことが期待されている。そのため、本稿では、先駆案が誰によりいかに(非)アジェンダ化されるのかに加え、アジェンダ化され得た案が誰によりいかに(非)制度化され、持続(不)可能な政策パフォーマンスを発揮するものとなるのかを問う。これにより、先駆案のアジェンダ化がどのような作用により可能・不可能になるのか、そして、先駆案の制度化を通じて何らかの施策が実施されることにより、関係するアクターや組織の行動が将来にわたりその企図に沿うものとして動機付けられ得るのか否か、そこでの動態に分析を加え、両位相における促進・阻害要因の析出を試みる。

なお、アジェンダ化と制度化という2つの動態は時を同じくして進展し、制度化の位相においては、施策の事業化・計画化・条例化といった動態が主従を分かたず相互に関連しつつ進展する。Plan-Do-Check-Action(PDCA)サイクルを念頭においた——例えば、課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価の5つのステージから成る——規範的理論モデルとは異なる以上のような捉え方が、自治体政策過程の実相に沿うものである点は、既に真山⁹⁾や田口⁹⁾などにより指摘されているものの、温暖化問題という具体的イシューにかかわるそれを、経験的見地から記述・説明した調査研究例は、筆者が散見する限り依然極めて乏しい(例外的業績として青木、元木¹⁰⁾)。したがって、本稿が提示する知見は、それが2つのケース・スタディの成果に依拠したものであるがゆえに、今後検証に付されるべき仮説としての制約を持つ反面、未だ蓄積を見ない自治体温暖化政策に関する実証的理解の深化に、一定の有意義な貢献をなすものとなる。

3. 知見報告

本章では、上記問題関心と分析視座の下、先駆策をめぐる長野、岩手両県の政策過程の動態に分析を加え、その促進・阻害要因の析出をはかる。なお、アクターの所属や肩書きは全て当時のものである。

(1) 先駆策のアジェンダ化をめぐる政策過程

両県にける先駆策の案は、いずれも、公式(フォーマル)の政策過程においてその設置が予定されていない、民間研究会(「信州・地球温暖化対策研究会」、「岩手・木質バイオマス研究会」)において提示された。このような非公式(インフォーマル)な政策提言の場合は、当該イシューに対する個人的な問題関心から、環境NPO、学識経験者、地元経済人といったアクターが、知事や県庁職員に働きかけることにより設置される。

これらアクターの間には、これまでの業務・活動を通じて個人的な知己があるなど、いわばパーソナルなネットワークの作用が見られる。と同時に、温暖化問題に関する専門知識を持つとされる各種のアクターが、ネットワークを介してその場に参集することから、そこには、外観上、何らかのイシュー・ネットワーク(多数参加者の存在を前提とした、アクター間の相互依存性や閉鎖性の低い、結びつきの弱いネットワーク)(Marsh and Rhodes¹¹⁾)が立ち上がる。

先駆策が「アジェンダ化」の契機を得るには、提示された案やネットワークに対する知事による何らかのコミットメントが不可欠の要因となる。このコミットメントを欠くと、案の先駆性がアジェンダ化を阻害する要因と

なる。案を受ける担当行政部課としては、政策パフォーマンスに優れた実効性(effectiveness)の高い先駆策の、事務事業としての実現可能性(implementabilities)のなさを憂慮するからである。担当部課においては、実効性が高ければ高いほど、施策展開に伴う財政負担、組織的決定にまつわる合意形成の困難さなどが懸念され、その実現可能性はより低いと認知される。

この「実効性」対「実現可能性」という対立命題の下、先駆策がアジェンダ化を見るには、案を提示したアクター間ネットワークを媒介として、知事のコミットメントに権力作用が伴うことが重要となる。これは、例えば、知事を支持・支援する地元有力者——有力経済人や有力企業経営者などの、いわゆる地元エスタブリッシュメント——がネットワークに介在することで可能となる。

長野県では、先駆案を提示した「信州・地球温暖化対策研究会」のトップに、田中康夫が知事選候補者に担いだ有力地方銀行の頭取が就任し、知事選で田中支持のボランティアや勝手連を組織した地元環境NPO主催者が同研究会の委員として参加した。岩手県では、これもやはり民間研究会として組織された「岩手・木質バイオマス研究会」に、増田知事と個人的なつながりを持つ、地元有力企業経営者や経済界若手幹部、地元名士(県議経験者や業界有力者)の親族関係者などが複数参加した。

両県では、これらアクターの介在により、外観上のイシュー・ネットワークに地場の政治的ネットワークが交錯し、案の提示から県行政による受容まではいわば予定調和の世界となった。担当部課としては、知事がコミットし、支持を表明する案の背後に、地元エスタブリッシュメントの意向を透かし見るからである。これにより、実現可能性のなさはひとまず等閑視され、極めて先鋭的な案(長野県のケース)、あるいは、県庁内では忌避される案(岩手県のケース)でも、アジェンダ化の契機を得ることとなった。

例えば、岩手県では、当初、庁内検討過程において、所管部課である農林水産部林業振興課により、「木材を売らずにそれを燃やす」ことへの困惑や事業採算性への懸念が表明され、木質バイオマスのエネルギー利用という考え方そのものに理解が得られなかったが、「岩手・木質バイオマス研究会」と増田知事との連携があり、初めてその状況が打破された経緯がある。

加えて、上記のようなアクター間ネットワークの作用は、ある程度の官業協調をアジェンダ化の初期過程において成立せしめ、このことが案の具体化の方向性を左右することとなった。具体的には、先駆策推進に伴う地域社会経済へのマイナスの影響を回避する、あるいは、電力会社などの既得権者からの抵抗に意を払うといった配慮が、アジェンダ化のあり方自体をある程度規定する。

長野県では、多くの場合、県外資本(コンビニエン

ス・ストアのフランチャイザー、郊外型大型スーパー経営者、飲料自動販売機のボトラー・オペレーター)が直接の利害関係者である。24時間型営業の時間規制を謳う一方、製造業を中心とする県内事業者に対しては自主的削減策の促進策——具体的には、「温暖化対策推進法」「省エネ法」上の算定・報告・公表等制度に準じた「排出抑制計画書制度」——の導入が案として提示された。

また、岩手県では、提示された木質バイオマス・エネルギーの普及策が、発電利用という方向性ではなく、熱需要喚起を志向した家庭用ペレット・ストーブ開発策やペレット消費に対する補助策などとしてアジェンダ化を見た。「岩手・木質バイオマス研究会」からの技術提言が反映した決定ではあったが、そこに参集したアクターが、新規参入や系統連係負担の回避を優先する東北電力から発電利用に対する理解・協力が得られない点を斟酌し、これに知事・増田が反応したとの見方もある。

したがって、以上からは、知事のコミットメントとアクター間ネットワークを通じた域内権力作用の発揮が、先駆案のアジェンダ化を促す要因であるとの理解が可能となる。

(2) 先駆策の制度化をめぐる政策過程

a) 実現可能性にまつわる行政の憂慮と首長の権力作用

「制度化」をめぐる政策過程において、担当部課は、案が果たして事務事業として遂行可能か、その実現可能性の有無を憂慮する。なぜならば、担当部課としては、事務事業として完遂できないことを知りつつ、先駆策の事業化や計画化をはかろうとすれば、将来的に説明責任(accountabilities)を問われると見るからである。また、PDCA サイクルに沿った政策評価・事務事業評価システムが整備・実施されていると、担当部課により、実現可能性のある施策展開がより強く選好される(事業実施に至らない業務に否定的評価が下される蓋然性が飛躍的に高まるから)。

そこで担当部課は、一度はアジェンダ化された先駆案の推進を否定・断念することを、以下の各点を理由に正当化しようとする。いずれの理由にも一定程度の説得性があるといえ、また、そうであるがゆえに、先駆策の制度化に強い阻害要因として作用する。

✓ 財政的に困窮しており、施策の実施に必要な財源・予算措置が確保できない

✓ 施策を実施しても削減量が実際にどれだけ得られるのかが不明確だ

✓ そもそも、削減量算定のためのデータや算定式が自治体レベルに整備・提供されていない

✓ 現行の行政組織を前提にしては、先駆案の具体化は困難だ——現行担当部課の所管を越えている

✓ 先駆策に対する一般県民の理解・賛同が未だ十分に醸成されていない

上記のような実現可能性をめぐる担当部課の憂慮を払拭して、先駆案が当初の企図通りの制度化を見るには、やはり知事による権力作用の発揮が不可欠の要因となる。

例えば、長野県では、案の計画化を論議する審議会専門委員会の人選に田中が直接関与して、同案を提示した「信州・地球温暖化対策研究会」のメンバーを委員に複数就任させた。さらに、田中は、温暖化問題の所管部署を知事直属となる企画局内に新設の上、庁内公募にかけた対策推進に興味関心のある職員を自ら面接し、同局内に有意な人材を配置するとともに、原課である環境自然保護課に「地球環境室」を設置し、専従職員3名を同室に異動させた。加えて、田中は、縦割りにとらわれず組織横断的に温暖化対策が論議できるような体制を庁内に敷いた。知事自身によるこれら一連のコミットメントは、先駆案推進のプライオリティの高さを知らしめる作用を持つ。田中再選直後の展開であり、担当部課が憂慮した実現可能性のなさは再度等閑に付され、先駆案の受容・計画化は——好むと好まざるとにかかわらず——自明のこととなった。

また、岩手県では、三選を目指す増田により、ペレット・ストーブの自主開発や自然エネルギーの普及・省エネルギーの推進を通じた域内電力自給率の向上といった施策が、知事選におけるローカル・マニフェストに盛り込まれた。これにより、選挙後の増田県政下では、県民民意の了承を得た重要政策課題の一環として、これら施策にかかわる木質バイオマス・エネルギーの普及策にトップ・プライオリティが付与され、数値目標を含む行政計画の策定と当該予算の重点配分とが所与のものとなった。このことの意味は、同県において、初めて、木質バイオマス・エネルギーの普及というアジェンダが、温暖化対策の推進による地域経済再興という企図の下で、フォーマルな全庁的政策としての位置付けを与えられ、制度化の契機を得た点にある。無論、これを可能にしたのは、「マニフェストに盛り」という増田の政治的コミットメントである。

b) 首長の権力作用の発揮と政策的合理性の確保との相克

以上のような、知事による強度の権力作用の発揮は、しかし、担当部課の視点からは、企図される施策展開から政策的合理性を奪い、その遂行を過度に政治色の濃いものとする作用を持ち得る。

例えば、二期目の田中県政下の長野県では、地元有力経済人の支援撤回により、上述のアクター間ネットワークの作用も消失し、また、知事・議会対立がさらに先鋭化する中、公式の行政計画に盛り込まれた先駆策がほぼ全て事業化を見ない状況が4年にわたり続いた。しかし、担当部課としては、田中の手になる計画であるがゆえに、

むしろこれを当然のことと受けとめた。担当部課をはじめ庁内では、施策としての実現可能性を欠き、また、県民の理解・賛同もおぼつかない状況の下、田中がコミットした一連の先駆策に、推進すべき政策として果たしてどの程度の合理性があるのかが疑問視されたのである。庁内横断的体制は一貫して機能せず、施策に対する財源・予算措置が実現を見ない中、計画そのものがもはや「絵に描いた餅」となった。

そして、田中三選を阻止した村井新知事の下、同計画は改訂に付され、事実上破棄されることとなったが、その際の担当部課の説明は、旧計画中の施策とその実施により得られるとされた削減効果との間には因果関係がなく、施策が仮に全て実施され得たとしても、削減目標が達成されることはない、というものであった。無論、かつて田中とともに旧計画のアジェンダ化・制度化に尽力したアクター(審議会専門委員会委員と一部の県庁職員)は、このような担当部課の見解を受け入れていない。確かに、利用したデータの確度に問題はあったものの、個々の施策の削減効果を数量的に推計し、その積み上げにより削減目標を設定した点にこそ、同計画の先駆性があると一々当時の担当部課職員とともに——評していたからである。それゆえ、これらアクターの目には、計画改訂とその顛末は、知事交代に伴うまさに政治的なものと映った——このことは、施策展開の政策的合理性をめぐる解釈が、知事の政治姿勢に応じて大きく振幅することを示唆する。

また、岩手県では、増田の強いコミットメントの下、ペレット・ストーブ開発が木質バイオマス・エネルギー普及策の中核を占めたが、その一方で、庁内の一部には、同開発策が、県における主要温暖化政策の位置付けを得たことに、疑義が生じていた。そこでの施策展開は、CO₂排出削減効果という観点からすれば、行政資源を傾注するだけの合理性に乏しいと見ることができるからである。全国有数の森林県ではあるが、域内各界各方面の政策選好は必ずしも木質バイオマスの普及のみに収斂・一元化しておらず、その貯存量に鑑みれば、他の再生可能エネルギーの導入にもつとめるべきといえる。そのため、一部の職員の目には、マニフェストに盛り込まれ、県民の注目も集めたことから、「ストーブ開発で事足りる」との誤ったメッセージが伝わり、県行政として他にやるべきことが多々あるにもかかわらず、そのことが政策論議の俎上にのぼらなくなる状況が生じていた。さらに、庁内には、増田四選に現実味がなく、掲げた数値目標に遠く及ばない一連の開発・普及策が、いわば増田色の強い施策展開として、新知事の下で見直しの対象になるのは必至との見立てもあった。事実、同県では、5年にわたり実施されてきた当該の開発・普及補助策が(一部、

公的施設への導入補助を除き)全て打ち切りとなった。県財政に余裕なきゆえの政策転換ではあるが、そこには前任者色の払拭という側面もあるとの指摘がなされた。

ただし、岩手県における上記の見立てには、県庁職員の一部から反論が寄せられた。同職員の理解は、ストーブ開発を中核とする木質バイオマス普及策には、施策展開のいわば「入り口」として合理性と必然性があり、マニフェストに掲げられた数値目標こそ実現できなかったものの、購入補助策を打ち切った後も、ペレット・ストーブの普及台数はなお堅調に推移する可能性があることから、政策としてのパフォーマンスも肯定的評価に値する、というものである。また、同職員は、入り口段階を越えた次の施策展開のあり方を見定めるため、一連の支援補助策は——知事交代の有無にかかわらず——いずれにせよ見直しの時期を迎えていたとした。つまり、次なる展開をめぐる政策過程において、温暖化対策と地域経済再生の両立という点から、より実効性の高い広範にわたる施策が実現する余地はあり、岩手県における先駆策の持続可能性は保たれ得るとの見解である。

しかしながら、達増新知事の下、そのような次なる先駆策のアジェンダ化・制度化を誰がいかに成し得るのかは、必ずしも具体的に展望されておらず、同職員としても、現在の状態が今後も続くようなことがあれば、施策展開が「踊り場」で停滞する可能性があるとした。また、この点の認識は「岩手・木質バイオマス研究会」のメンバーも同様であり、一期目の達増県政の下、有意な施策が具体化・実施されることには懐疑的な見立てが示された。現在、増田とともに一連の成果をあげた同研究会の活動も見直しの時期にあり、新知事にいかなる政策提言を行うのかは、依然として判然としない状況にある。

以上からは、知事による権力作用を伴うコミットメントは、先駆策制度化の促進要因であるとともに、その過度の発揮が阻害要因にもなるという、裏腹の作用を持つ可能性が示唆されよう。

o) 制度化としての条例制定と他の自治体条例の模倣

両県では、先駆策の制度化をはかる一環として条例制定が企図された。環境 NPO や一部職員が進言し、それを受けた知事が担当部課に起案を指示する。これらアクターの企図は、施策推進に法的根拠を得ることにより、実施に必要となる予算措置などに向け環境整備をはかること、および、手続上改廃がより困難な条例制定により、知事の交代や議会の消極姿勢といった阻害要因の影響を回避して、先駆策が企図した政策パフォーマンスの持続可能性を確保することにある。

しかし、条例制定過程においては、担当部課により、さらにより強く施策の実現可能性の担保が求められる。これは、条例制定権という、地方レベルにおける最高形

式の権限行使を伴う決定を下す以上、そこに規定される施策は、首長および議会会派の了解の下、一定の予算配分に具体的見通しをつけ、その実施が予め十二分に確実視できるものでなければ、説明責任が果たせないとの理解が担当部課にあるからである。

また、計画化された施策がその段階で既に実施を見ていないと、庁内および議会から、当該施策の条例化をはかることに疑義が呈されることもある。そこでは、事務事業として実施に至らない施策は、そもそも実現するだけの必然性に欠ける可能性があるものであり、したがって、それをさらに条例において規定するだけの根拠や意義とは何かが問われる——ここからは、施策の実現可能性の有無が、条例化のあり方やその帰趨を左右するとの理解を得ることができよう。

上記要請に応えるため、担当部課は、まずは当該施策の費用対効果の精査を試みる中で、条例化により果たそうとする施策展開に政策的合理性があることを示そうとする。ただ、関連データが不備なこともあり基本的に困難な業務となるものの、そこでのより本質的な問題は、むしろ、たとえ費用対効果が明確に把握できようとも、そのことが必ずしも施策の実現可能性を担保するとは限らない点にある。

以上のような政策過程において、担当部課の業務上の拠り所となるのが、他の自治体において既に成立している類似条例の存在である。担当部課にとって、他に既に成立している類似条例とは、当該地域においてアクター(企業・業界、地元経済界、議会会派、首長、一般市民など)間に合意形成がなかった——したがって、実現可能性が既に実証された——施策を規定するものである。ここから、担当部課としては、その模倣により条例制定を果たせば、何らかの政策パフォーマンスを伴うであろう施策を、自地域内関係アクターとの摩擦・軋轢なく実施できる可能性は大となり、かつ、このことが、先に見た「確実な実施が必須」とされることから生じる説明責任の回避を可能にすると見る。また、議決権限を持つ議会会派としても、他の自治体で成立している類似条例を自ら可決しないとすれば、そのことの説明責任を問われ得る——そして、その逆もまた然りである。加えて、知事は、自身の業績を可視化する観点から、議会上程された条例案の可決・成立を基本的に選好する。以上から、担当部課にとって、他の類似条例を模倣することの業務遂行上の規範力は、終始一貫、極めて強いものとなる。

一方、模倣の対象となる類似条例が規定するのは、国に倣い、横並びで推し進めてきた施策展開である場合が多い。具体的には、排出源の自主的削減策を促す計画書制度や、財政措置を通じた再生可能エネルギー供給機器への設置補助策など、先駆策を選好するアクターがその実効性に疑義を呈し、むしろ克服すべき対象と見なす施

策である(2.2参照)。したがって、ここには、他の類似条例の模倣を通じて、実現可能性が担保された従来型の施策が制度化されることにより、先駆策が企図した政策パフォーマンスの発揮とその永続化が阻害される動態が存在する。

例えば、長野県では、模倣により従来型施策の条例化(「長野県地球温暖化対策条例」)をはかろうとする担当部課と、これに異議を唱える審議会専門委員会委員との間に対立の構図が見られた。具体的には、上記「排出抑制計画書制度」に加え、電気事業者、建築物の新築・改築・増築などを行う者(以下、建築物の新築等を行う者)および自動車保有事業者を対象とした同種計画書制度が、東京都、京都府、大阪府の当該条例の模倣により事務局案として提示され、これに対して、同委員が、i) これら施策の導入が先駆策を代替することにより、信州・長野という地域特性が勘案されなくなる、ii) 先駆策の企図に沿った行動インセンティブを対象事業者に付与できない点を問題視した——そのいずれもが、類似条例の模倣により、企図した施策展開から実効性が喪失することを懸念したゆえの異議である。

また、上記 i) に関連して、同委員からは、対象事業所の範囲を確定する裾切り基準の引き下げ(裾下げ)により、長野県独自の強化策を施す必要性が指摘された。長野県内の排出主体構成を前提とした場合、例えば、既定基準である「年間エネルギー使用量 1,500 キロリットル以上(原油換算値)」を採用したのでは、「排出抑制計画書制度」の捕捉率が数にして 0.1%と過度に低くなるからである。同委員は、施策の趣旨に照らし、エネルギー使用量にして 7~8 割は捕捉すべきだとして、基準の裾下げを行うよう事務局に要請した(建築物の新築等を行う者および自動車保有事業者にかかわる同種計画書制度についても、同様の対応が委員から要請された)。

これに対して、担当部課は、裾下げによる対象範囲の拡大により、対象事業者の事前かつ完全な捕捉が不可能となることから、ただ乗り(free ride)の発生を阻止し得ず、当該計画書の作成・報告を怠る非遵守事業者に対する制裁措置(知事による勧告の後、氏名等の公表)の適用もまた不可能となり、法令執行上、行政の公平性が確保できないとして、委員の要請は受け入れられないとした。

なお、上記と同様の観点から、いわゆる努力義務規定や理念条例が制度化される動態を捉えることができる。つまり、努力義務規定や理念条例とは、それが施策の実施そのものをなんら予定しないものであるがゆえに、実は——極めてシニカルな意味において——最も強く実現可能性を勘案した上での制度化の帰結と見なし得る。そして、「施策の実施なき」条例下では、事務事業評価の対象は自ずと存在せず、したがって、実現すべき企図が

何かも問われ得なくなり、議会・知事以下担当部課は、当該規定にかかわる説明責任から事実上解放される。

長野県では、再生可能エネルギーの導入数量割当、マイカー通勤の削減、24時間型営業の時間短縮など、先駆とされた施策の多くが努力義務規定として条例に盛り込まれた。担当部課のロジックは、これら施策の実現可能性が皆無であれば、その実施を予定しない努力義務として条文化する以外、関係各方面との合意形成がはかれず、条例制定そのものを断念せざるを得なくなるというものである。しかし、これに対しては、同委員から、上記ii)の問題が指摘された。

また、岩手県では、域内エネルギー自給率の向上を謳う条例(「新エネルギーの導入の促進及び省エネルギーの促進に関する条例」)の成立を見た。が、その実質は、通常であれば条例下での施策の具体化とその執行に必須となる条例施行規則の策定を予定しない、わずか18条から成る文字通りの理念条例となった——事実、同県では、制定以来、同条例の規定が直接の根拠となり実施された再生可能エネルギー関連事業はゼロという状況にある。これは、条例制定過程において、増田知事以下担当部課が、同普及策への東北電力からの理解・協力が得られないことを知り、県として実現可能性が担保できる有意な施策が実は何ら存在しないことを理解した末の、いわば不可避の帰結であった。なお、県庁職員の中には、施策の実施を担保しない理念条例の存在自体は、関係アクターによって期待される次なる先駆策の導入(本節b)参照)を後押しするものではないとする者もいる。

4. 結論——分析成果の総括と含意

本稿の最後にあたり、分析成果の総括と含意を示す。

(1) 分析成果の総括

① 先駆案は、環境NPO、学識経験者、地元経済人、一部の県庁職員などから成るイシュー・ネットワークを通じてインフォーマルに論議・提示される。提示された先駆案がアジェンダ化の端緒を得るには、同ネットワークに対する知事のコミットメントが必須の要因となる。

② しかし、先駆案がフォーマルな政策過程においてアジェンダ化されるには、県庁担当部課による「実効性に優れる先駆策は、施策としての実現可能性に欠ける」との認識が阻害要因となる。担当部課は、実現可能性を欠く施策をアジェンダ化することにより、以後の政策過程で問われ得る説明責任を憂慮し、先駆策の受容に難色を示す。

③ この「実効性」対「実現可能性」という対立命題は、先駆策のアジェンダ化・制度化のあり方を大枠で規

定する。担当部課は、実効性が高ければ高いほど、施策展開に伴う財政負担、組織的決定にまつわる合意形成の困難さ、電力会社などの既得権者からの反発、域内事業者・経済が被る負担といった点を予期して、実現可能性はより低いと見る。

④ ②の克服は、イシュー・ネットワークを介して、地元エスタブリッシュメントの意向が先駆策に反映することで可能となる。担当部課は、知事のコミットメントに加え、先駆案の背後に地場の権力構造が作用していることを認知する。このようなネットワークの作用により、実現可能性のなさは担当部課により等閑に付され、先駆策はアジェンダ化を見る。

⑤ 事業化・計画化・条例化といった制度化をめぐる政策過程においては、担当部課により、実現可能性の担保がより強く求められ、先駆策推進に妥協が模索される。妥協を排して先駆策が企図通りに制度化されるには、知事による権力作用(庁内組織改編、人事異動、先駆策のマニフェスト掲載など)の発揮が必須の要因となる。

⑥ しかし、知事による強度の権力作用の発揮には、先駆策推進の「首長色(政治色)」を強める作用が伴うため、施策展開の政策的合理性に疑義が呈されたり、後任知事により政治的見地から見直し・廃棄の対象になるといったリスクが生じる可能性がある。

⑦ 企図した政策パフォーマンスの維持・存続をはかろうとするアクターは、先駆策の条例化を選好する。しかし、担当部課は、最高形式の権限発動を伴う条例制定過程において、さらにより強く施策の実現可能性の担保を求める。

⑧ ⑦から、担当部課は、他の自治体の類似条例の模倣や努力義務規定・理念条例の制定を選好する。いずれの手法も、実現可能性の低い先駆策の条例化により問われ得る説明責任の回避を可能にする。このことが、当該条例制定に向けた、担当部課・知事・議会間の合意形成の促進要因となる。

(2) 含意

上記2(2)で見たように、先駆策を選好・提示したアクターは、環境と経済が融合した低炭素社会の招来を説くものとして、昨年来その推進が謳われているグリーン・ニューディール政策の考え方を、2000年の時点で既に先取するものであった。しかし、そこで企図された政策パフォーマンスの持続可能性が依然確保されていないことは、多くが期待する自治体(県)の政策推進主体としての能力に、一定の疑義のあることを含意しよう。

しかも、両県は、論者により肯定的に評価される感のある「温暖化問題に特化した」条例制定をいち早く果たした先進自治体である。しかし、先進自治体において期待される実効性のある施策展開は、両県における条例制

定をもってしても、実現可能なものとはならなかった。加えて、今回の分析成果からは、模倣や努力義務規定により、実効性に欠ける施策が条例化されるものの、形式上施策推進の外観が整うことが、先駆策の導入・具体化を阻害することが含意されるのである。

以上は、本稿の知見が単に新奇かつ発見的(heuristic)であるだけでなく、本研究で採用した動学的な視座の下で行う定性的分析に方法論上の優位性のあることをも示唆する——動的位相としての政策過程(2.(3)参照)を分析の俎上にのせなければ、得ることのできない理解が示されたからである。したがって、今後は、他の自治体の政策過程を分析素材とした同趣旨のケース・スタディを実施することで、仮説として示した本稿の知見がどの程度一般化可能なものかを検証したい。

謝辞：本研究の趣旨にご理解をいただき、快くヒアリング調査にご協力くださった全ての皆様、および、本稿執筆にあたり貴重なコメントをくださった馬場健司氏(財)電力中央研究所社会経済研究所)に、この場をお借りして心からの謝意を表したい。なお、本稿中、多々あり得る誤りは、全て筆者の責任に帰すものである。また、本研究の一部は、平成 21 年度科学研究費補助金基盤研究(C)(研究課題名：地方自治体の地球温暖化政策を通じた分権型エネルギー・ガバナンスの可能性と限界)の助成を受けて実施された。

参考文献

- 1) 青木一益：地方自治体における先駆的な地球温暖化対策の成否をめぐる政策過程分析(2・完)―長野県「地球温暖化防止県民計画」と「地球温暖化対策条例」に関するケース・スタディから―、富大経済論集(富山大学紀要), Vol.55, No. 1, pp.1-54, 2009.
- 2) 青木一益：地方自治体における先駆的な地球温暖化対策

の成否をめぐる政策過程分析(1)―長野県「地球温暖化防止県民計画」と「地球温暖化対策条例」に関するケース・スタディから―、富大経済論集(富山大学紀要), Vol.54, No. 3, pp.1-54, 2009.

- 3) 青木一益：地方自治体における温暖化防止政策の決定過程に関する一考察―長野県「地球温暖化防止県民計画」を題材として―、電力中央研究所研究調査資料, 報告書番号 Y03921, pp.1-57, 2004.
- 4) 青木一益：環境政策としての地方税制をめぐる動向―森林税・水源税の政策過程を題材として―、電力中央研究所研究調査資料, 報告書番号 Y04911, pp.1-27, 2004.
- 5) 青木一益, 元木悠子：先進自治体における地球温暖化対策の動向とその特徴―分権型エネルギー・ガバナンスの可能性に向けて―、都市問題, Vol.98, No.13, pp.92-101, 2007.
- 6) Lijphart, A.: *Comparative Politics and the Comparative Method*. *The American Political Science Review*, Vol.65, No.3, pp.682-693, 1971.
- 7) Geroge, A. L. and Bennett, A.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, The MIT Press, 2005.
- 8) 真山達志：政策形成の本質―現代自治体の政策形成能力―、成文堂, 2001.
- 9) 田口一博：自治体間の横の連携、森田朗, 田口一博, 金井和之編：政策空間の変容と政策革新 3 分権改革の動態, 東京大学出版会, pp.139-170, 2008.
- 10) 青木一益, 元木悠子：東京都における地球温暖化対策をめぐる政策過程に関する予備論的考察―地方レベルの先進的施策に見る政策的動態の意義とその含意―、富大経済論集(富山大学紀要), Vol.53, No. 2, pp.131-181, 2007.
- 11) Marsh, D. and Rhodes, R. A. W.: *Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology*, In Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. (Eds.): *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, pp. 249-268, 1992.

POLICY PROCESS ANALYSIS OF THE JAPANESE LOCAL GOVERNMENTS' PROGRESSIVE GLOBAL WARMING PREVENTION MEASURES

Kazumasu AOKI

From the perspectives of political science and policy process analyses, this study explores what determines the (im)possibilities of the progressive global warming prevention measures taken by the Japanese local governments. The issues include: at the local governments' level, by whom and how the initiatives for effective anti-global warming measures are mobilized; how the proposals are put on policy agendas and are politically and administratively institutionalized as projects, formal plans, and local ordinances; whether the intended policy performances are achieved and implemented in a sustainable manner. In order to give answers to these *a posteriori* types of enquiries, this study employs a qualitative analysis of the hypothesized findings drawn from two case studies on the policy processes at the Nagano and Iwate prefectures. Main methods of acquiring the findings are hearings with such relevant actors as local officials, environmental NPOs, businesses, and participating citizens and surveys on documents and materials.