

はしがき

環境政策は比較的新しい政策分野であり、その歴史はおよそ50年に過ぎない。その始まりは、環境問題が地球規模の問題であると認識された1970年前後の時期である。環境政策の目的は、自然保護、環境保護、アメニティ・景観という3分野にわかれる。地球環境問題は、自然生態系、企業活動、人間の生活スタイルという3者の複合的な関係から生じる。上記の3分野の環境問題や地球環境問題に対する問題解決のために環境政策が実施される。環境政策が実施されることにより、自然生態系の保護・保全が行われ、産業技術の発展方向を転換し企業活動が変わり、社会のイノベーションが行われ、人間の生活スタイルが変わることを通じて、問題解決が行われる。この環境政策が効果のあるものになるためには、経済政策や社会政策を初めとする他の政策分野との政策統合を行うことが不可欠である。

「将来の世代が自らニーズを充足する能力を損なうことなく、現在の世代のニーズを満たすような開発」として知られる「持続可能な発展」は、エコロジー（環境）的側面、経済的側面、社会的側面という3側面の統合的な発展を意味する。つまり、環境問題の原因は、市場経済にあり、環境問題は経済問題や社会問題と関連している。このようなエコロジー（環境）的側面、経済的側面、社会的側面3者の統合的発展を行う環境政策を「統合的環境政策」（あるいは環境政策統合）という。具体的な事例として、環境政策とエネルギー政策の統合を行う環境エネルギー政策、環境政策と交通政策の統合を目指す公共交通機関を重視する環境交通政策、環境政策と農業政策の統合を行う有機農業を初めとする環境農業政策を挙げることができる。例えば、環境エネルギー政策は、エネルギー政策の従来目標である安定供給と経済効率性に加えて、環境適合性（持続可能性）を組み込むことによって、エネルギー政策の転換を行い、持続可能な発展への移行を推進するものである。さらに、1986年のチェルノブイリ原発事故後の「リスク社会論」は、「安全なエネルギー」が持続可能なエ

エネルギーであることを示している。この持続可能な発展への移行プロセスを推進する運営体制が「環境ガバナンス」である。

さて、本書は、統合的環境政策を中核とする「環境ガバナンス」に関する主要な議論を政治学的観点から整理することにある。この環境ガバナンスの主要な要素は、「目標志向、結果志向のガバナンス」、「統合的環境政策」、「多様な主体（アクター）による協力ガバナンス」、「重層的ガバナンス」である。以下、それぞれ簡単に触れておこう。

第1の「目標志向、結果志向のガバナンス」は、環境政策計画によって定着しているアプローチであり、その新奇性は「目標設定、達成期限、結果のモニタリング」にある。継続する複雑な長期的環境問題に対処し、既存の行政や組織の「慣行や慣性」を打ち破るためには、調整された持続的な行動を行う実効性のある環境政策が必要だからである。

第2の「統合的環境政策」に関しては、すでに述べたように、経済の中心部分が環境への長期的な負荷の主要な原因であるので、環境政策はその原因に焦点を当て、経済部門の質的転換を課題とする。環境政策は、経済政策、社会政策との統合により、その実効性が確保される。政策分野間の統合戦略には、議会や政府による説明責任や手続きの明確化、報告義務やモニタリングが必要であり、制度化が重要な論点である。

第3の「協力ガバナンス」であるが、環境政策の形成・決定・実施・評価のプロセスに市民やNPO・NGO・環境団体、企業を含む多様な主体が参加することにより、環境政策の可能性と容量が拡大する。これには、政策プロセスの透明化と情報公開が前提条件である。

第4に、環境ガバナンスは、グローバルレベル、地域統合レベル（ヨーロッパ連合）、国レベル、自治体レベルという「重層的ガバナンス」である。ここでは、重層的な政府間の権限の「ゼロサム・ゲーム」ではなく、重層的政治により、より良い結果を導く「プラスサム・ゲーム」を目指す。また、国レベルでは、補完性の原則に基づく分権が、環境政策の容量を増加させ、自治体レベルにおける新たな政策開発を可能にし、環境政策の実施に柔軟性を持たせる。

簡単ながら環境ガバナンスに関係する研究動向に触れておきたい（詳しくは

各章を参照されたい)。環境政策に関しては、日本においてこれまで主に環境経済学、環境社会学、環境法、環境倫理学のそれぞれの分野で研究が蓄積されている。環境ガバナンスに関しては、最初、環境政治学ないし環境行政学の観点からの問題提起が行われている(松下, 2002.; 松下, 2007a.; 坪郷, 2009a.; 坪郷, 2013.)。さらに、植田和弘氏を代表者とする経済学、法律学、社会学、政治学の研究者による総合研究『持続可能な発展の重層的環境ガバナンス』(2006~2012年)の成果として「環境ガバナンス叢書」(全8巻, 2009~2010年刊行、ミネルヴァ書房)が刊行されている(植田編, 2010.; 森編, 2009.; 室田編, 2009.; 高田編, 2009.; 浅野編, 2009.; 新澤編, 2010.; 諸富編, 2009.; 足立編, 2009.; 関連して刊行された長峯編, 2011.も参照)。続いて、この総合研究の英文叢書(全3巻, 2013~2014年)が刊行されている(Mori, 2013.; Murota and Takeshita, 2013.; Ueta and Adachi, 2014.)。ヨーロッパ・ドイツにおいては、ベルリン自由大学環境政策研究所の所長を長年務めたマーティン・イエニッケたちによる環境政治学からの環境政策の国際比較と環境ガバナンス(Jänicke and Jacob, 2007.; Jänicke und Jörgens, 2007.; Jänicke, 2012.など)に関する多くの研究がある。

環境ガバナンスの基軸である統合的環境政策に関しては、ヨーロッパでは、アンドリュー・ジョーダンやアンドレア・レンショウたちによる国際比較研究(Lenschow, 2002.; Jordan and Lenschow, 2008a.など)があり、日本では、環境経済学からの日欧の環境政策統合と環境交通政策に焦点を当てた日欧比較研究(森, 2013.)、環境政治学からの環境エネルギー政策に焦点を当てた日独比較の研究(坪郷, 2013a.)などがある。

さて、本書の導入として、第1章で「気候保護政策とパリ協定」を取り上げ、グローバルレベルにおける多様な主体が協力する環境ガバナンスの新たな体制の現状と課題について述べよう。第2章「持続可能な発展とは——エコロジー(環境)、経済、社会」では、環境政策の政策理念として世界に普及した「持続可能な発展」をめぐる重要な議論を取り上げる。第3章「エコロジー的近代化と統合的環境政策の理論」では、環境政策の始まり、統合的環境政策の理論的基礎となっている「エコロジー的近代化の理論」、統合的環境政策の原則と、統合的環境政策の4要因について述べる。第4章「持続可能な発展のた

めの戦略—— EU、ドイツ、日本の事例」では、統合的環境政策を推進するための枠組の事例として、EUとドイツの「持続可能性の戦略」、日本の環境基本計画を取り上げ、さらに自治体レベルでは、ドイツのローカル・アジェンダ21、日本の環境自治体の事例について述べる。第5章「環境ガバナンスの理論」では、その4要素である、目標と結果志向のガバナンス、統合的環境政策、協力ガバナンス、重層的ガバナンスについて取り上げ、さらに国レベルと自治体レベルにおける「環境目標と環境指標」、「持続可能性目標・指標」について述べる。第6章「ドイツにおける統合的環境政策と環境ガバナンス」では、ドイツに焦点を合わせて、1970年代から現在に至る統合的環境政策から環境ガバナンスへの展開を跡付け、その特徴を述べる。最後の第7章「エネルギー政策と環境政策の統合——脱原発とエネルギー政策の転換への道」では、2011年の東京電力福島第一原発事故後の時期に焦点を当てて、ドイツにおける脱原発とエネルギー転換の事例、日本におけるエネルギー政策の転換の事例を取り上げ、環境ガバナンスの最先端であるエネルギー政策と環境政策の統合を論じる。ここでは、政府の政治的決定の重要性と、小規模・地域分散型エネルギー供給システムの構築のための市民主導、自治体主導の動きの両方に焦点を当てて。

全体として、統合的環境政策と環境ガバナンスに関する重要な論点をカバーしながら、その理論と実際をめぐる議論を展開したい。