

## 論文内容の要旨

### 地方自治体の環境政策過程

#### -知事の政策決定における要因分析-

市原 純

本研究の目的は、日本の地方自治体における環境政策過程を知事の政治行動の観点から明確化することである。政策過程とは、自治体が政策課題を認識し、政策案を検討、政策を決定する過程である。

#### 研究の対象 自治体環境政策を取り上げる意味

本研究の対象は1964年から2003年の地方自治体の環境政策である。具体的には、本研究では自治体環境政策の形式として条例・要綱・協定等および環境関係予算額・人員数について扱う。1960年代の横浜市や東京都の公害規制は広く知られているように、日本の環境政策過程を先導してきたのは地方自治体の政策である。これは環境政策創成期にとどまるものではなく、近年のダイオキシン類の規制等においても同様の傾向も見られる。したがって、国レベルの環境政策のみに注目するのでは、日本の環境政策のイノベーションなどを十分に把握することにはならず、地方レベルの環境政策を本研究の対象とする意義がここにある。

## 環境政策研究と政策過程研究

これまでの環境政策研究は主として、制度設計等に関する法学的研究や各政策手段の効率性等を扱う経済学的研究に注目が集まったが、日本の環境分野における政策過程の研究は盛んではない（長谷川 2001）。

## 環境政策過程を規定する要因に関する先行研究

日本の地方自治体の環境政策過程（とりわけ大気汚染などの規制の政策過程）に影響を与える要因について扱う先行研究としては以下のようなものがある。まず、日本の公害対策が積極的に導入された理由の一つに当時の汚染の度合いが深刻であったことを挙げるものがある（Reed 1981）。次に、地方公共団体の環境政策過程における住民運動の影響を挙げるものがある。住民運動の影響およびその機能と役割を検討したものとして、宇井(1976)や McKean(1981)等の研究が行われている。さらに、革新知事や市長が公害対策の導入に果たした役割が大きいことが指摘されている（Reed 1986 等）。

## 政治要因分析の必要性

このように、汚染度の違いや住民運動の程度等が政策過程に影響することが先行研究にて指摘されているが、その影響の仕方は一様ではなく政策決定者の政策選好や政治的状況などが政策過程を規定しうる。地域内の汚染度等の要因が直接的に政策に反映されるのではなく、知事や地方議会を通じて政策は決定されるのであり、メカニズムの検討が環境政策過程の明確化のためには必要である。例えば、知事をとりまく政治状況が決定に影響するものであり、知事が地域の産業界と強い結びつきをもって安定した政権基盤を有している場合、汚染度が高い地域においても環境政策は導入されにくい。このような政治要因が環境政策に与える影響については、日本の環境政策を扱った既往研究で十分に扱われていなかったが、実証研究を通じてその解明を行うことを主目的とするものである。

## 分析の視角・枠組み

本論では自治体環境政策過程における知事の政治行動に焦点を当てる。知事に着目する理由として、有する権限が大きいこと及び公害防止協定や行政内で定めるルールとしての要綱や指針などは都道府県議会の承認が必要とならない点などが挙げられる。

第一に、知事の選挙における競争力と環境政策の争点度（政策課題としての重要度）である。政策過程は選挙の競争度を反映した政治家の行動により影響を受けるものであるという見解が存在する（Barrilleaux, Holbrook, and Langer, 2002）。知事の政治的状況、とりわけ選挙面での状況は知事の政治行動に影響を及ぼすのか検討する。また、環境政策が率先して取り組まれるかについては環境問題が争点となっているかが重要となる。争点度に着目した研究においては政策過程における選挙の役割について、選挙が政治家と投票者を結びつけるとはいうものの、どのような関係でどの程度緊密に関連しているのか、従来か

ら十分に議論されていない。一方、選挙の競争力と政策出力との関係を扱った研究では、争点度の影響は従来扱われていない。したがって、本研究では知事選挙の競争力と争点度を共に可変として扱い、これらがもたらす知事の政治行動および政策帰結への影響について検討する。

第二に、知事に関する党派性の違いについても検討する。先行研究においても論じられている保守と革新の違いが影響を及ぼすのか確認する。保守革新の対立の状況は70年代後半以降、知事選挙における相乗りや無党派知事の増加などにより変化しており、80年代以降も同様の傾向が確認されるものか検討が行われる。

第三に、知事の政治行動に対する地方議会の構成の影響も考慮する。知事は一般に条例や予算の政策案を提出する立場にあるが、地方議会の承認が必要となる。地方議会の対応は議会の状況・構成などに依存することになり、環境政策に影響を及ぼすと考えられる。

加えて経済要因や環境汚染度等について考慮しつつ、以上の観点から環境政策過程を明確化するものである。

#### 分析の方法

本研究では、分析枠組みを明確化するため計量分析および事例分析を行う実証的研究である。これまでの日本の環境政策の研究では事例研究が盛んであったが、多くのケースに当てはまる一貫した傾向を計量分析により抽出することはケーススタディと比して非常に少ない。具体的な計量分析としては、条例・協定等の政策導入までの時間に着目して分析するため、時間の変数を扱うのに適している手法である生存時間分析を用いる。環境関連予算などを従属変数とする分析では重回帰分析を用いる。さらに、埼玉県と東京都の事例分析においても計量分析と同様の傾向が存在するか確認する。

#### 論文の構成と分析結果

本論文の構成は以下のようなものである。まず、2章で本論文の分析枠組みとして環境政策過程における政治要因等について論じる。3章以降は実証分析を行う。3章では、具体的には公害防止協定（1960年代—70年代）を分析対象として、知事選挙の競争力および知事の党派性と環境政策過程の関係について分析を行う。4章では、環境アセスメント政策（1970年代—90年代）を題材としながら、争点度と知事選挙の接戦度の相互作用、知事の党派性および議会構成等が政策導入に及ぼす影響の分析を行う。5章では、ダイオキシン類規制条例（1990年代以降）を具体的な分析対象として、地域毎の争点度と知事選挙の接戦度の影響を明らかにするものである。6章では、環境予算額・人員数を決定する要因を同様の枠組みで検討する。7章では、事例的実証分析として、埼玉県のダイオキシン類規制と東京都のディーゼル車規制を行政資料や新聞記事などの文献調査と聞き取り調査を通じて政策過程に接近する。8章では全体の論文のまとめをおこない、得られた政策的インプリケーションなどが論じられる。

分析の結果から、以下の政治要因の影響が確認された。

第一に、協定・条例などの新政策の導入過程において、概ね環境問題の争点度と知事選挙の接戦度の相互作用が影響を及ぼしていることが確認された。本論文では、知事と有権者の間は選挙で結びついており、知事の政治行動には知事選挙の競争力と当該環境問題の争点度が影響することを論じたものであるが、このような政策導入メカニズムが確認された。

第二に、知事の党派性の違いが及ぼす制定過程に対する影響も確認されたが、通時的でなく限定的である。保守革新等の知事の党派性が環境政策に及ぼす影響は60年代以降確認されてきたが、80年代後半以降は確認されなかった。これは、環境政策の既往研究で得られたものとは異なる、本研究にて確認された知見である。

第三に、環境政策の実施面にかかわる環境関連予算額や人員数等の政策過程においては、地方議会の構成の違いが影響をおよぼすことが確認された。

以上の政治要因の影響は、環境汚染度の要因や経済要因を分析に含めても確認された。このことは本論文における新たな視点として、環境政策の決定においてすべてを地域内の汚染度や経済の要因などに起因させることはできず、知事の政治行動に関する政治要因の重要であると指摘したが、実証分析により明確にすることができた。

#### 引用文献

- 宇井純 (1976) 「日本の公害反対住民運動—その機能と課題—」『公害研究』5(4): 27-31。
- 長谷川公一 (2001) 「環境運動と環境政策」長谷川公一編『講座 環境社会学 環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣。
- Barrilleaux, Charles, Thomas Holbrook, and Laura Langer (2002) Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy. *American Journal of Political Sciences*, 46(2): 415-427.
- McKean, Margaret A. (1981) *Environmental Protest and Citizen Politics in Japan*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Reed, Steven R. (1981) Environmental Politics: Some Reflections Based on the Japanese Case. *Comparative Politics*, 14(2): 253-270.
- Reed, Steven R. (1986) *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press. (森田・新川・西尾・小池訳、1990『日本の政府間関係-都道府県の政策決定-』木鐸社。)