

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 9 日現在

機関番号：34315

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2016

課題番号：26780096

研究課題名(和文) 民主党政権期の環境政治の研究 新しい原子力規制組織の環境省設置を中心に

研究課題名(英文) Environmental Politics in the era of the DPJ government: focusing on the politics of establishment regarding the Nuclear Regulation Authority

研究代表者

森 道哉 (MORI, MICHIIYA)

立命館大学・公務研究科・教授

研究者番号：40380141

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、民主党政権期の環境政治を検証することである。具体的には、東日本大震災および福島第一原子力発電所事故を受けて創設された新しい原子力規制組織の環境省設置をめぐる政治過程の考察を進め、並行して災害廃棄物の処理に関する研究も実施した。加えて、複数の環境政治の事例を念頭に置きながら、政策過程論の理論的検討にも従事した。これらの作業を通じて、本研究は、戦後日本の環境政治の継続と変化の理解に貢献しようとした。

研究成果の概要(英文)：This research examines how the Democratic Party of Japan government dealt with environmental issues after the Fukushima Daiichi nuclear power station crisis in 2011. The case studies focus on the politics of establishment regarding the Nuclear Regulation Authority and disaster waste management. In addition, this study engages in theoretical investigation of the policy processes throughout these cases. The resulting analysis contributes to the understanding of continuity and change in environmental politics in postwar Japan.

研究分野：政治学

キーワード：環境政治 事例研究 政治過程

1. 研究開始当初の背景

本研究は、日本における「環境政治 (Environmental Politics)」の残された課題 (研究の背景) を、民主党政権期にも着目しつつ、3 点に整理することから始めた。

(1) 第 1 に、環境政治の先行研究の多くは、環境保護団体や地方政府の対応の分析に焦点を絞る傾向がある。大分県の新産業都市と公害問題をめぐる事例研究などの貢献は多大であるが、中央政府レベルの政治過程 (政治家、官僚、業界間の権力関係、政策決定、統治構造など) の実証研究は、相対的に手薄であった。

(2) 他方で、第 2 に、地球環境問題の国際交渉の展開を背景に、国際比較の観点から外圧に反応する国家としての日本を語る研究や、自公連立政権期 (政権交代前) までを中心に行政の調整活動の諸相を検証する研究が著され、中央政府レベルの政治過程の研究も進みつつある。しかし、事例選択の特性もあり、これらにおいては国際政治が国内政治の文脈に及ぼす影響が強調されがちである。もっとも、こうした議論に引き付けるならば、国内政治の文脈がより強く現れる中央政府レベルの環境政治の事例研究を通じて、それが国際政治に及ぼす影響や含意を読み取る必要もあると考えられた。

(3) さらにいえば、第 3 に、多くの先行研究では 1950 年頃から 2008 年頃までが対象とされ、2009 年 9 月の政権交代以降の分析がほとんど行われていないという問題も抱えている。鳩山由紀夫首相が温室効果ガスを 2020 年までに 1990 年比で 25% 削減することを国連気候変動サミットの演説に盛り込み、また同様の政策が民主党のマニフェストにも採用されていたことや、2011 年 3 月の福島第一原子力発電所の事故以降、菅直人、野田佳彦の両政権が多くの火力発電所の稼働を導いた結果、その燃料費と二酸化炭素の排出量が増えていることなどに関する政治学的な分析は、日本の環境政策とエネルギー政策への海外の注目度の高さとは対照的に進んでいなかった。

(4) 民主党は 2012 年 12 月に下野したが、上記のような意味での研究の空白としての民主党政権期の環境政治を解明することは、現在および過去の政権下での環境政治と比較を行うための基盤を形成するとともに、日本における民主主義、二大政党制下での環境政治の継続と変化の考察に貢献しうると考えた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、上記の問題意識に照らして、相互に関連する二つの課題に答えていく

こととした。

(1) 第 1 の課題は、新しい原子力規制組織の環境省設置をめぐる政治過程を検証することである。従来の原子力規制は、政府内の複数の省庁でエネルギー政策として扱われてきたが、2011 年 9 月に野田政権は環境省に一元的に規制を担当する外局を設けることを閣議決定した。その後、2012 年 1 月の通常国会に関連法案を提出し、4 月中の「原子力規制庁」の設置を目指したが、組織の形態が定まらなかった。政府および民主党が支持率の低迷にあえぐなか、自民党と公明党が国家行政組織法 3 条に基づいた政治に対する独立性の高い組織を提案していたためである。最終的には後者の要求が相当程度通り、同年 6 月に原子力規制委員会とその事務局としての原子力規制庁が設置されることが決まった。

国際的な関心が高まるなかで、民主党内および政府内ではどのように新組織の創設という案が浮上し、いかなる手続きの下で議論が行われたのか。また、その間の与野党協議や政官関係はどのようなものであったのか。これらを明らかにしようとする本研究は、上述の三つの残された課題に対処する好個の事例分析であり、民主党政権期の環境政治の研究を先に進めるものとした。

加えて、環境政策とエネルギー政策が交錯する政策領域を扱う本研究は、環境政治の変容の最前線となっており、今後の研究への課題の抽出と仮説の提起を期待できると考えた。

(2) 第 2 の課題は、第 1 のその考察に際して、副次的ではあるが、事例研究の方法、特にインタビューの政治学的な意味を検討することである。福島第一原子力発電所の事故処理や新しい原子力規制組織の創設を含む将来的な政策の展望をめぐっては、国内外のマスメディアの出版物のほか、いわゆる政府事故調、国会事故調、東電事故調、民間事故調の四大報告書が公表されている。それらは、政府および民主党の事故処理に対して概ね批判的な立場から政策決定過程の内実に迫ろうとしていた。

しかし、そこで欠落しているのは当事者自身が自律的に行い得た主張の確認である。当時の主要関係者は、第三者による検証作業に一定程度従事した後、自著を出版している (菅直人首相『東電福島原発事故』、海江田万里経済産業大臣『「海江田ノート」』、福山哲郎内閣官房副長官『原発危機』、細野豪志首相補佐官『証言細野豪志』など)。現職閣僚などの反応がこれほどに独立的、即応的、集中的に公表された事例は見当たらない。

これらは民主党政権期の環境政治を知る上で重要な資料価値を持つため本研究で検討するが、重要なのは、各種インタビューに応じた後になぜ改めて関係者が著書を出版

した(せざるをえなかった)のかを問うことであると。こうして本研究では、インタビューの方法や研究対象者と研究者の距離感などに関する知見を得ることも、二義的ではあるけれども、課題として位置づけられたのである。

3. 研究の方法

事例分析としての本研究は、次の二つの観点から進められた。

(1) 第1 は、文献研究である。まずは、原子力規制委員会と原子力規制庁の創設過程およびその後の社会への影響力を具体的に分析するために、次に、民主党政権期の環境政治の特徴を、自民党や公明党などによる前後の政権との比較を視野に収めつつ、大局的に把握するために、そして最後に、政治学におけるインタビューの方法論を参照しながら環境政治の研究におけるその用い方の意義と限界を検討するために、これを行おうとした。

具体的には、民主党内および政府内の政策決定過程と環境政治をめぐる議論動向を捉え直し、原子力規制委員会および原子力規制庁に関する資料収集を行った。意識したのは、同委員会が政治からの独立性が高い組織であることの意味を考えることである。本庁としての環境省という組織および今後の環境政治の動向を大きく変える新たな制度の創設を意味しており、その国内政治の動向が国際政治に影響を与える形で環境政策とエネルギー政策の交錯状況を規定しうるからである。

また、分析視角の設定において重要なのは、本研究が少数事例の研究であることを考慮し、どのようなバイアスを有しているのかを周到に確認しようとするのであった。そのために、他党による前後の政権との関係において民主党の三政権の特徴を把握し、かつ「環境」とその他の政策領域の異同への理解を深めようとした。

(2) 第2 は、インタビューの実施である。上記の観点を踏まえながら、国会議員(経験者を含む)などに対してこれを行うこととした。

その過程では、本研究自体を素材にしながらいインタビューという手法を理論的に考察し、事例分析の方法論への貢献することを目指した。国際的に見ても、多くの環境政治研究が事例分析を主軸に据えつつも議論が不足している部分だけに、この観点からの考察が進めば、本研究による知見の意義は相対的により大きなものになると考えた。

4. 研究成果

「2. 研究の目的」および「3. 研究の方

法」に記したように、本研究では、副題に置いた新しい原子力規制組織の環境省設置をめぐる政治過程に関する考察を進めている。しかし、その成果を雑誌論文などにおいて公表するまでには至っていない。

ただ、本研究の実施にあたって、派生的とはいえ、重要な二つの研究を行ったことから、本節では、はじめにこれらについて記す。一つは、政策過程論および政治過程論の理論的かつ史的な検討を行うなかでの、それらが内包する公衆、民意の位置づけ方についての考察であり、もう一つは、民主党政権の環境政治の事例としての災害廃棄物の処理に関する検討である。

(1) まず、「5. 主な発表論文等」の[雑誌論文](1)では、特に一般的に人々を指す公衆やその選好あるいは意思としての民意が、政策過程および政治過程の分析枠組みにおいてどのような位置づけを与えられているのかを考察している。具体的には、分析枠組みに反映される「時間的射程」、民主主義観、そして政策過程における「社会的過程」と「知的過程」の関係の3点に注意を払いながら、議題設定過程および政策決定過程の研究における公衆や民意の検討を進め、さらにそれらを積極的に分析に取り込む「政策フィードバック論」の展開を追いかけた。

先行研究の多くが公共政策を従属変数と捉えてきたのに対して、その特徴は、独立変数としての公共政策が、長期的にどのように日常生活を送る公衆の認識に影響を与え、ひいては市民参加に関係するのかを考究する点にある。この議論では、公共政策が制度のように機能すると捉えており、そのデザインが重視される。本論文では、これらの研究動向の確認が、公共政策それ自体、公衆の政治参加、そして政府の役割について理解を深めるための材料を提供していることを示した。

本研究との関係では特に、公害問題、福島第一原子力発電所事故、エネルギー政策といった環境政治にかかわる事例に触発されるなかで、こうした政策過程、政治過程の理論的検討を行いえたことが重要である。

(2) 次は、「5. 主な発表論文等」の[学会発表](1)である。2011年3月11日の東日本大震災では、膨大な量の「災害廃棄物」が発生した。災害廃棄物は一般廃棄物と規定されているために、一義的には市町村が処理を担うこととされた。しかし、実質的には排出事業者が処理を行う産業廃棄物が含まれていることや市町村の処理施設の被害の大きさなどを背景に、市町村からの申し出があれば、都道府県は初めて処理の実務を行えることとなった。

はじめに、東日本大震災における災害廃棄物の状況および民主党政権の下で行われた法的スキームを概説し、次に、岩手県と宮城県を主な事例としながら、都道府県が実際に

どのような活動を行い、また、どのように教訓を引き出そうとしたのかを提示した。そして、中央政府も市町村および都道府県の処理作業を予算面や人事面から支えようとしたが、注目すべき点として、中央政府がこれらの経験を踏まえて、今後の大震災に備えてリーダーシップを発揮するための枠組み作りを進めていることも概観した。興味深いのは、第2次安倍政権以降、より一層この傾向が強まっているように見えることである。

平常時の廃棄物行政は市町村の仕事とされ、その意味で分権的な政策領域に属するが、非常時における、いわば中央政府の集権的な活動はどのように機能しうるのか。本報告では、この問いを考える上で重要となるのは、第二層としての都道府県であるとした。

(3) 続いて、本研究の副題に関する研究の一端を示し、今後の成果の報告につなげておくこととする。民主党政権期の環境政治の特徴の一つは、本節の(1)(2)を含め、福島第一原子力発電所事故や原子力規制委員会に関する文献・資料が盛んにかつ迅速に公表され続けたこと自体にある。

具体的に関心を引いた点としては、同委員会の創設にあたっての論点整理のほか、それにかかわる「ねじれ国会」の下での与野党の駆け引きや同委員会の制度設計などがある。とりわけその制度設計に関する研究は、ゲーム理論、政策学習といった異なる観点から検討が加えられつつある。

こうした議論と基本的な関心は共有しながらも、本研究は、事例研究・質的研究(Mosley ed., Interview Research in Political Science など)の方法論を点検しつつ、次のように調査の範囲を広げてインタビューを実施した。一つは、本研究の副題に直接的に関わる、インタビュー自身の東日本大震災前後の環境・エネルギー観、インタビュー自身および同僚の福島第一原発事故への対応、原子力規制委員会の設置過程における与野党の動向などに関するものであり、もう一つは、より広い視野からの、昨今の原発再稼働と原子力規制委員会および司法の動向、民主党政権期の環境・エネルギー政策の評価(振り返り)などに関するものである。

このような視角の設定は、本研究が、「1. 研究開始当初の背景」の(4)に記したように、「現在および過去の政権下での環境政治と比較を行うための基盤を形成するとともに、日本における民主主義、二大政党制下での環境政治の継続と変化」を考察することに関心を寄せてきたことと関連している。

複数の事例を分析しながら、政権交代と政策の連続と変化に着目した研究が刊行されていることも踏まえて、引き続き本研究を深めていく。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

(1) 森 道哉、「政策過程の研究のなかの公衆政策フィードバック論の地平」『公共政策研究』16号、2016年12月、7-18頁、査読無。

[学会発表](計 1 件)

(1) 森 道哉、「災害廃棄物処理の中央地方関係」第八屆公共治理國際學術研討會及實務論壇『國家政策、區域聯合治理、地方發展』、於中興大学(台中市・台湾)、2016年11月25-26日、招待講演。

[その他]

ホームページ等

(1)「立命館大学研究者学術情報データベース」

<http://research-db.ritsumei.ac.jp/Profiles/54/0005382/profile.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森 道哉 (MORI, Michiya)

立命館大学・公務研究科・教授

研究者番号：40380141