

# 3. 11以後の気候変動政策と原発政策のゆくえ： 〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉による 試論

池田, 寛二 / IKEDA, Kanji

---

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 = Public policy and social governance

(巻 / Volume)

1

(開始ページ / Start Page)

19

(終了ページ / End Page)

34

(発行年 / Year)

2013-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012079>

## 3.11以後の気候変動政策と原発政策のゆくえ —〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉による試論—

池 田 寛 二

### 要旨

現代の公共政策はますます混迷の度を深めている。本稿では、気候変動政策と原発政策に焦点を当てながら、今日の複雑な公共政策過程を読み解くための分析枠組みとして、〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉とそれに基づく〈公共政策のグローバル化の分析モデル〉を提示する。これらの分析モデルが政策過程分析に有効であることを、日本の気候変動政策と原発政策の現状に鑑みて検証する。そのうえで、公共政策のアクターに異なる時空が埋め込まれていることに起因する「時空のカオス」を持続可能な公共政策の構築に向けて再編するための概念的な精緻化にも、これらの分析枠組みが有効であることを考察する。

### はじめに

1997年に採択された京都議定書は、昨年（2012年）第一約束期間が終わり、同年11月末から12月にかけてカタールで開催された第18回気候変動枠組条約締約国会議（COP18）において、今年（2013年）から第二約束期間として8年間（2020年まで）延長することが合意された。しかし、その先行きはますます不透明になっている。

京都議定書の本来の目的は、あらためて言うまでもなく、世界全体の二酸化炭素等温室効果ガスの排出削減による気候変動（それによる、地球温暖化）の抑止にある。だが、COP18で最大の争点になったのは、先進諸国から途上諸国への温室効果ガス削減のための資金援助と技術支援であった。つまり、本来の目的ではなく、それを達成するための手段（資金と技術の取引）をめぐる南北対立がますます深まっているだけというのが実態なのである。実際、COP18は、2009年のCOP15（コペンハーゲン）において合意された援助額のさらなる増額を要求する途上諸国と、長期化して脱却の道筋が見えない景気低迷や財政悪化により、増額には応じられないと応酬する先進諸国との対立を増幅しただけで

終わった。そのため、本来の目的（世界全体の二酸化炭素等温室効果ガスの排出削減）に向けての前進はほとんど見られなかった。国連気候変動枠組条約（UNFCCC）のC.フィゲレス事務局長が言うように、COP18は、京都議定書を2013年以降も延長することを決定したという意味においては「徐々に正しい方向に進んではいるものの、その歩みは驚くほど遅い」ことをあらためて印象づけたのである。<sup>1</sup>

このように、気候変動政策は、京都議定書の第一約束期間が終わった今もなお、南北対立によって本来の目的への前進が阻まれる状況に陥ったままなのだ。これは、地球規模の環境政策と地球規模の経済格差の根深いジレンマの結果と見ることができるだろう。<sup>2</sup>

では、こうした国際的に先行き不透明な状況の中で、日本はこれから気候変動政策にどのように向き合うべきなのだろうか。その点もまた、現状においては極めて不透明と言わざるを得ない。だが、我が国の場合、2011年3月11日に発生した東日本大震災とそれを引き金にして発生した福島第一原子力発電所の過酷事故によって、他の国々と比べても特段に混迷の度を深めざるを得ない状況に直面していることは明らかである。

そこで本稿ではまず、我が国の気候変動政策が、3.11以後、原発を争点とするエネルギー政策との複雑な絡み合いの中でどのような局面に立ち至っているかを概観しておきたい。そして、そのうえで、気候変動政策とエネルギー政策との複雑な連関構造を公共政策のあり方という観点から俯瞰的に分析するためのフレームワークを提示してみたい。そこで提示される「公共政策のペンタゴナル・モデル (Pentagonal Model of Public Policy)」は、気候変動政策やエネルギー政策のみならず、今日の公共政策全般に求められている持続可能性の本質を解明するためにも、少なからず示唆を投げかけることができると思われる。

## 1. 日本の気候変動政策の現状と原発問題

まず、日本の気候変動政策における第一約束期間の到達点と第二約束期間（2013～2020）への対応を概観しておこう。日本は京都議定書において受け入れた、2008年から2012年の間に温室効果ガス（主に二酸化炭素）の排出を1990年比で6%削減するという約束を、2008年から2011年には達成した。その4年間に、平均して9.2%削減したのである。

しかし、このことは国際的にあまり認知も評価もされていない。とりわけ、途上諸国からは評価されていない。そのことは、COP18の資金援助の分科会に参加した日本政府の交渉官の、「我々が苦勞して約束を達成したのに、途上国側からは感謝の言葉もない」という苦々しい談話に雄弁に示されている。<sup>3</sup>

だが、3.11以後、「約束を達成した」とは安易に主張できなくなった。環境省が2012年12月5日に発表した温室効果ガス排出量の速報値によれば、2011年の排出量（約13億トン（炭素換算））は前年比3.9%も増加し、そのために、2012年まで含めて平均6%以上削減が達成できるか否かは不確実な状況となっているのである。<sup>4</sup>その最大の原因が、3.11を契機に原発の稼働が止まり、それをカバーするために火力発電の稼働量が急増したことにあることは、周知のとおりである。それは、とりもなおさず、

日本の気候変動政策がいかに大きく原発に依存してきたかを物語っているのである。

このような現状を背景に、COP18において日本は、京都議定書の延長は支持するが、2013年以降の第二約束期間には参加せず、したがって、当面は削減義務を負わないという政策に踏み切った。その根拠は、表向きは第一約束期間に最大限削減努力をしてきたから、これ以上は無理であるというものだが、本音としては、3.11以降原発依存が困難になっているために、当面は火力発電への依存を増やすしかないという判断が働いていることは明らかだと言えよう。国際的に見ても、EUは第二約束期間にも継続して参加し削減義務を負うことになったとはいえ、二酸化炭素の最大の排出国である中国は依然として削減義務を受け入れておらず、二番目の排出国アメリカも依然として京都議定書そのものから離脱したままであり、そのような国際社会全体を支配する政策対応の低迷傾向は、日本の政策決定のいわば「正当化」に寄与していると言えるかもしれない。

以上のように、3.11以降我が国の気候変動政策の方向は大きく変わり始めている。そこで根本的に問われているのは、原発依存と二酸化炭素排出削減とのジレンマをいかに克服するかという難題なのである。この難題を私たちはいったいどのように解き明かしたらよいのか。今、公共政策研究にはそのような課題が突きつけられているのではないだろうか。この点について、本稿では次節で述べるような前提に立って議論を進めたい。

## 2. 公共政策研究の視座

まず、公共政策研究において「政策」とは何かという基本的な前提から確認しておこう。それは、「政府と社会の相互関係」にほかならない（木下、2005：27）。あらゆる公共政策は、政府と社会の相互関係の中で決定され実施されている。したがって、いかなる公共政策も、政府と社会の相互関係に焦点を絞って研究されなければならない。

しかしながら、現代社会における政府と社会の相互関係は、歴史上未曾有のめまぐるしい変化と複雑

化の渦に投げ込まれていて、それが今日の公共政策研究の根源的なアポリアを生み出している。このような複雑な状況に直面すると、研究者は特定の政策分野を対象を限定して「専門化」という戦略を選びがちになる。その結果、経済政策、金融政策、産業政策、地域政策、福祉政策、医療政策、教育政策、環境政策、エネルギー政策等々という具合に、公共政策研究はますます専門分化してゆくことになる。

だが、このような専門分化にともなって、公共政策の全体像やその根底にある政府と社会の相互関係の総体はますます研究者の視界から遠ざかってゆく。このような研究の方向性が危ういのは、対象である公共政策そのものがそれぞれ別々の分野ごとに展開されているように見えながら、実際には相互に複雑に影響し合っているからである。たとえば、原発政策はエネルギー政策の問題としてのみ解き明かすことなどできない。それは、経済政策、産業政策と深く関わっているのみならず、戦後の地域開発政策の歴史とそれによって刻印された根深い地域格差とに根本において連動しているからである。我が国の原発政策においては、それが全面的に環境政策の埒外に置かれてきたという事情にも注目しなければならないだろう。日本の環境基本法や廃棄物処理法など環境法令では、放射性廃棄物は規制対象から外され、すべて原子力基本法の対象となっている。環境政策が最も危険で厄介な廃棄物をその対象としていないのである。そのような根本的な政策構造の異様さに配慮しない原発是非論はすべて空論でしかない。一方、気候変動政策は単なる環境政策ではない。それは徹頭徹尾、経済政策、産業政策、エネルギー政策、そして地域政策と連動している。そのような視点を欠いた気候変動政策論はすべて空論でしかない。

したがって、今公共政策研究に必要なことは、政策分野の分化に抗して、公共政策の全体像とその根底にある政府と社会の相互関係の総体を俯瞰できるような視座を定めることである。本稿では以下、そのような視座につながるかもしれない分析枠組みを試みに提示してみたい。「公共政策のペンタゴナル・

モデル」がそれである。そのうえで、このような分析枠組みによって、気候変動政策と原発政策のジレンマを読み解き、そこからいかなる新たな視野が開けてくるか検討してみたい。

### 3. 公共政策のペンタゴナル・モデル

図1に示したように、公共政策はすべて次の5つのアクター間の相互作用の動態として分析できる。一つ目のアクターは政府（government：G）であり、二つ目は市場（market：M）であり、三つ目は市民社会（civil society：S）であり、四つ目は科学・技術（science & technology：T）であり、五つ目がコミュニケーション・メディア（communication media：C）である。政府と社会の相互関係としての公共政策は、この5つのアクター間の相互作用の分析を通してより俯瞰的に洞察できると思われる。そこでまず、それぞれのアクターが何を意味するのか確認しておこう。<sup>5</sup>

3.1 グローバル化が急激に進んだ現代においても、公共政策の決定と実行を最終的に担うアクターが各国の政府であることに変わりはない。だが、政府は国家の政府、すなわち中央政府あるいは連邦政府のみを指すわけではない。国家の内側にも、政府もしくはそれに準ずる権限を有するアクターが存在する。広義の地方政府あるいは地方公共団体がそれに相当する。一方、国家の外側にも、政府に近い権限を有するアクターが存在する。国連に代表される国際機関やEUのような諸国家の地域的連合体がそれに相当する。

今日の公共政策は、国家の政府によって独自に決定できる領域が総じて狭まっている点にひとつの特徴がある。連邦制国家では、立法権や徴税権をはじめとして地方政府に少なからぬ権限が付与されている。日本のような集権的な国家においても、地方公共団体には条例制定権が付与されると同時に、一部の中央政府の権限も移譲されている。したがって、国家の政府があらゆる公共政策を独占的に支配することは、制度的に困難になっている。公共政策は、

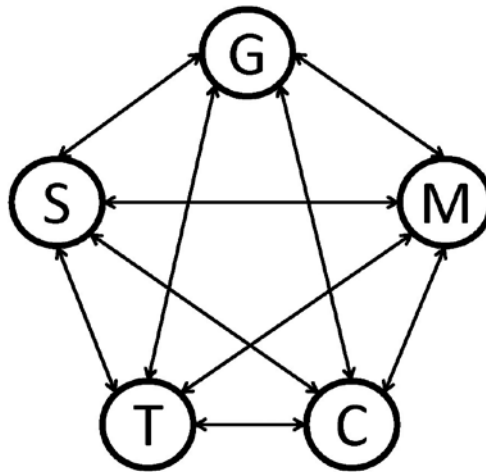
G: government 政府(国家(中央政府)→地方政府)

M: market 市場(産業、企業、投資家、消費者)

S: society 社会(国民社会、市民社会、地域社会(住民))

T: technology & science 科学・技術(科学者、技術者)

C: communication コミュニケーション・メディア(マスメディア、ICT(social media)、出版)



(図1) 公共政策のペンタゴナル・モデル

多かれ少なかれ、国家の政府と地方政府もしくは地方公共団体との絶えざる相互作用によって決定され施行されているのである。<sup>6</sup>

今日の公共政策のもうひとつの特徴は、国家レベルの決定や施行の独立性が総じて緩み始めている点にある。実際、いくつかの重要な公共政策は初期段階において国外からもたらされたものである。我が国の原発政策がそもそもアメリカからもたらされたものであることは明白な歴史的事実であり、過酷事故を引き起こした福島第一原発も他の現存するほとんどの原発もアメリカから輸入されたものである。<sup>7</sup>

気候変動政策も国連からもたらされたものにほかない。そしてそれゆえに、いずれの政策も、国内政策の枠内だけでは容易に決定できない複雑な外交関係を常に内包しているのである。

政府というアクターは、以上のように、国際機関、国家の政府、地方政府もしくは地方公共団体に至るグローバル、ナショナル、ローカルを串刺しにする重層構造の中で政策の決定と施行を担っているのだと言えよう。だが、M.ウェーバーに立ち戻るまでもなく忘れてはならないのは、政府というアクターは、近代以降の社会においては、政策を決定するアクターすなわち政治家とそれを実行するアクターす

なわち行政官僚とに役割分化しているという点である(Weber, 1919=2009)。この政治と行政官僚の役割分化のあり方こそ、今なお多くの公共政策のゆくえを左右している大きな要因にほかならない。日本の原発政策が経済産業省(旧通商産業省)の行政官僚によって支配されてきたことが、その何よりの例証である。日本の原発政策の歴史は、「安全神話」によって行政官僚がリスクを隠蔽し、リスク管理のための政治的決定を封殺もしくは先送りしてきた歴史にほかならなかったことが、3.11以後の今になってようやく明白となりつつある。

3.2 市場というアクターが経済活動の中心的な担い手を意味することは多言を要すまい。だが、現代の公共政策においては、市場は単に経済政策にのみ関与するアクターにとどまらないことに注意しなければならない。実際、市場というアクターはあらゆる公共政策に関与していると言っても過言ではない。

たとえば、気候変動政策が温室効果ガスの排出権を市場メカニズムのもとで取引することによって削減しようとする政策手法を導入したというのはその典型的な事例である。気候変動政策として、あるい

は脱原発政策として、再生可能エネルギーの普及を推進しようとする動きが世界的に見られるが、それもまた、根本的には市場メカニズムに依拠してのことである。いかにエネルギー市場に参入できるか、あるいは参入しやすい市場をどのように設計するかが、再生可能エネルギー政策の鍵を握っているのである。

だが、市場メカニズムの導入は、環境政策やエネルギー政策のみならず、医療政策、福祉政策、教育政策など多様な公共政策においてますます進んでいる。その結果、従来の公共政策への市場の浸透が今日の世界的なトレンドとなっている。「郵政民営化」がシングルイシューになった小泉政権時代に比べれば、今日の公共政策における官（政府）と民（市場）の相互依存もしくは相互浸透関係はかなり複雑な様相を呈しているとはいえ、このトレンド自体は現代の公共政策においても強固に維持されていると見てよいだろう。実際、今日の公共政策の決定と実施過程において最大の影響力を発揮しているのは、間違いなく市場アクターなのである。

市場が、より正確に言えば「自己調整的市場」という擬制の支配が、公共政策に破壊的影響を及ぼすリスクは、すでに20世紀の半ばにK.ポランニーによって予見されていた。;

「(自己調整的市場システムにおいては) 人間は、悪徳、堕落、犯罪、飢餓による激しい社会的混乱の犠牲として死滅するのである。自然は元素にまで分解され、街と自然景観は冒涇され、河川は汚染され、軍事的安全性は危地に陥れられ、食料と原料を生産する能力は破壊されるだろう。最後に、購買力を市場が支配すれば、企業は周期的に整理されることになるだろう。というのは、貨幣の不足と過剰は、未開社会における洪水や旱魃のように、事業にとって災厄となることが明らかになるからである。」(Polanyi, 1944, 2001: 76=ポランニー, 野口他訳, 2009: 126)

この文章が1944年に書かれたものであることに私たちはまず驚くべきであろう。環境破壊、軍事的脅威、貨幣の不足と過剰、あいつぐ企業倒産・・・これらは、いずれもおよそ70年後の今われわれが直

面している危機にほかならないからである。今日の公共政策においても、このような、いわゆる「ポランニー的不安」をいかに克服し得るか、そのためには、新たにどのような市場を創出しなければならないかが最大の課題であり続けているのである。現状では、多くの公共政策をめぐる議論において、二つの戦略が有力視されていると見てよいと思われる。ひとつは、自然資本(natural capital)による市場創出という戦略であり、もうひとつは社会関係資本(social capital)による市場創出という戦略である。

「自然資本主義(natural capitalism)」の名づけ親であるP.ホーケンとA.B.ロビンズによれば、「自然(nature)は財、貨幣および人間と並ぶ4つのタイプの資本のひとつ」である。だが、現状の市場経済のもとでは、「通常のビジネスは、財と貨幣しか資本として扱っていない。自然と人間は、財と貨幣よりも活力に富み、価値の高い資本であるにもかかわらず、資本として扱われていない」と言うのである。(A.B.ロビンズの発言)(Mazur & Miles, 2009: 197)ポランニーが予見したように、確かに、これまでの市場経済は自然を破壊するばかりで、自然そのものを資本として活用してこなかった。光合成のように、自然生態系には人工的な技術をはるかに超えた酸素製造能力がある。また、自然生態系は本来ゴミを生み出さないという意味で、人間の産業社会の能力を凌駕している。そのような自然に価値を与える市場を創出することによってこそ、自然を破壊し、それによって人間社会を自己破壊に導く「自己調整的市場」のリスクを克服することができるというのが、自然資本主義の戦略なのである。

自然資本による市場創出というアイデアは、自然エネルギーもしくは再生可能エネルギーの市場を構築しようとするうえで、根源的な発想転換を私たちに促してくれる。今なお、自然エネルギーの普及を化石エネルギーや原子力と競合する既存のエネルギー市場を前提にして発想する思考様式に私たちは支配されている。そのため、財としてのエネルギーの需給とコストのみで自然エネルギーの競争力を判定し、それがエネルギー政策の最も有力な根拠となっている。だが、自然そのものを資本として創出

された市場では、価値が逆転する可能性が高い。自然を破壊することによってしか利用できない化石エネルギーや自然界に半永久的に放射性廃棄物を貯め込むほかない原子力は、自然エネルギーに比べて明らかに自然資本としての価値が劣るからである。

しかし、市場を創出できるのは人間だけであるから、自然資本による市場創出という戦略も人間社会における市場の根本からの組み換えをぬきにしては実現不可能である。そこで必要になるのが、社会関係資本（social capital）による市場創出という戦略である。社会関係資本とは、さまざまな社会関係のネットワークおよびそれらを特徴づけている規範とサンクションから成る資本を意味しており、集合的な問題解決を通じて、個人やコミュニティの活動を促す潜在的な価値を有する資本である（Halpern, 2005: 4）。

気候変動政策は、世界中の多くの地域において、市民の自発的参加による温室効果ガス排出削減活動を広げたという意味で画期的な公共政策である。そのような市民のアクションは社会関係資本から、いわば「人間活動としての資本」から生み出されたものであった。しかし、それらはまだ新たな市場の創出には至っていない。

今のところ、これからの公共政策において最も有力視される戦略は、自然資本と社会関係資本の統合による市場創出という戦略であるということまでは言ってよいように思われる。だが、その戦略をここでこれ以上構想することはできない。今後の課題としてとどめておきたい。

3.3 「市民社会」とは、極めて多義的な概念である。まず、「市民（citizen）」とは何かという点から確認しておこう。私たちの用語法では、「国民（nation）」とイコールでないから、敢えて「市民」と言う場合がある。単なる「国家の一員」として政府に服従するだけの人は、ふつう「市民」とは呼ばれない。国家や政府から「個人」としてある程度自立し、自由である人というニュアンスが「市民」という言葉には仄めかされている。だが、日本語で「市民権」と訳される「シティズンシップ（citizenship）」とい

う英語には、「国籍」という意味もある。それは、「国家の一員」である人として国家・政府によって認められる権利にほかならない。おそらく、「市民」という概念を日本人が一番抵抗なく使っているのは、「〇〇市という地方公共団体の一員＝住民」という意味においてであろう。

このように、「市民」を一義的に定義することは難しく、したがって、実体的に誰が「市民」で、誰が「市民でない」か、を簡単に決めることもできない。たとえば、歴史的にある程度概念規定することができたとしても（ヨーロッパの「市民革命」のように）、あるいは階級的に概念規定できるとしても（「ブルジョア階級」という意味での「市民」）、現代社会にそのまま当てはめることもできない。だとすれば、私たちは、「市民とは何か」という問いを深追いしない方がよい。肝心なことは、「市民」とは、国家間の境界を越えたところ（外国人に「市民権＝国籍」をどのように認めるか）にも、国家の領域内にも、さらには、地方公共団体の領域内にも、共通に適用されている概念だということを確認しておくことだ。その共通根は、〈個人が社会の中に自らの居場所を見出すことによって、社会に参加する行為〉という意味での「シティズンシップ」の社会学的意味に見出すのが妥当であろう（宮島, 2004: 3）。個人が見出す居場所（アイデンティティの拠り所）が近隣や地域であれ、国家の領域であれ、国際社会やグローバル・コミュニティであれ、個人がそこに自らの居場所を見出すことによって、そこに参加する行為が認められれば、当の個人は「市民」と見なすことができるであろう。（地域の市民（住民）→国家の市民（国民）→国際社会の市民（コスモポリタン・シティズン）→地球市民）そして、そのような市民の行為によってつくられる社会を「市民社会」と呼ぶことが出来よう。

だが、以上のような「市民」および「市民社会」の概念的理解には、大きな罣が仕掛けられていることに気付かなければならない。もし、「市民」および「市民社会」が上記のようなのだとすれば、「社会の中に自らの居場所を見出すことができない人」、そうであるがゆえに、「社会に参加する行為」を行

えない人は、予め「市民社会」から排除されていることになる。もし、「市民」や「市民社会」の名のもとで、誰かが意図的もしくは非意図的に排除されているとすれば、それをも「市民」の社会、すなわち「市民社会」と呼んでよいだろうか。それでよいという「市民」は少ないのではあるまいか。

むしろ、真の「市民」および「市民社会」というものがあるとすれば、それは、自らの社会が〈排除と包摂〉の緊張関係のダイナミズムの中で絶えず変容し続けていることを深く自覚している「市民」がつくる社会であろう。

1992年の「地球サミット」を大きな契機として、環境政策過程には、非政府組織（NGO）としての市民運動団体の参加と影響力が不可欠な要素となったという認識が今では「世界の常識」となっている。公共政策過程における非政府組織や非営利組織（NPO）、すなわち「市民社会」アクターの参加と影響力はますます高まっていると言えよう。

だが、ほんとうにそうなのかどうかは、より実証的に解明されなければならない。そして、実際に公共政策に対する「市民」や「市民社会」の影響力が高まっているとしても、そこに、どのような〈排除と包摂〉のダイナミズムが内包されているかが検証されなければ、その本質をとらえることはできないだろう。ローカルであれ、ナショナルであれ、グローバルであれ、「市民は正義だ」などという思考停止に陥って、自らが排除している人々への配慮を怠るなら、それは社会的な害悪しかもたらさない。

気候変動政策においても、南北間の対立を超えた「グローバルな市民社会」の役割が不可欠だと考えられている。実際、国際的な環境NGOは気候変動政策をめぐるさまざまな活動を展開し、それなりの影響力を発揮するようになっている。しかし、市民運動だからと言って、そこに排除の契機がまったく働いていないということにはならない。すでに指摘したように、京都議定書の第一約束期間がすでに終わってしまった現在においても、気候変動政策は南北間の利害対立を深めるばかりで、その本来の目的に向かってはまだドアも開いていない。それは、とりもなおさず、気候変動政策がグローバルな市民

社会を構築できていないこと、それどころか、北の「市民社会」による南の民衆世界の排除がますます進行してしまったことを意味しているのである（池田（2007））。

今日の公共政策において、市民社会アクターの可能性はますます大きく評価されつつある。だが、だからこそ私たちは今、「新しい公共」などという空疎な用語を玩ぶ前に、「市民」と「市民社会」の意味を、そのネガティブな側面（排除の機制としての「市民社会」）も含めて、ローカルからグローバルに至る多元的な社会的現実の中で根源的に省察すべきであろう。

3.11以後、私たちの社会には当たり前の日常生活の持続性を断ち切られた人々が急増した。だが、およそ50年、まるで原発がないかのように原発の存在が無視されてきたのと同じように、私たちのような圧倒的多数の日本人の日常は、まるで被災者や被害者がいないかのように続いている。市民社会アクターのあり方は、そのような現実をふまえて検証されねばならないであろう。

3.4 現代の公共政策の特徴は科学技術というアクターの影響力が極めて大きい点に見出すことができる。気候変動政策は、科学者による温暖化の「発見」によって生み出された政策にほかならない。それはまた、高速コンピュータによる気候データの分析とシミュレーションのための技術が急激に進歩した結果でもある。<sup>8</sup>エネルギー政策においても、原子力発電が20世半ばに急速に発展した核物理学と核技術の申し子にほかならないことは言うまでもない。昨今の、いわゆる「シェールガス革命」も、シェール層の革新的な掘削技術が開発された結果である（井原、2012）。遺伝子組換え技術やiPS細胞に代表される再生医療技術などめまぐるしく進歩しつつある生命技術は、社会の中で公共的に制御すること自体が政策課題になっている。3.5で述べる、情報コミュニケーション技術（ICT）のめまぐるしい進化も同様である。いずれにしても、今日の公共政策は、科学技術アクターの影響力を免れることはできない。では、これからの公共政策は、その強大な影響力とど

のように向き合えばよいのだろうか。

高度化を遂げた科学技術文明社会としての現代社会では、次の4つの段階（phase）を経て、科学技術の知が人間社会の規範では制御しきれないあらたな問題を引き起こすと考えられている。まず、「科学はわからないことをわかるようにし、技術はできないことをできるようにする。科学技術は、より広範な事柄についてより深くより速く、（人間の）理解と人為が及ぶ領域を拡大していく。それらの事柄の中には、これまで自然に任せていたがゆえに安心できていた事柄がある。あるいは、自然に任せてあることを前提にして行動規範を作り、それに従ってきた事柄がある。それについて理解と人為が及ぶようになると、個人として判断を迫られ、社会として行動規範を作り直すことを迫られる。」（市川、2000）これが「フェーズ1」である。

その結果、「科学技術の知および行動規範と社会の行動規範が衝突」という事態がしばしば起こることになる。」（同上、9）それは、リスク社会論の文脈では「文明に伴う危険に潜在する、科学的合理性と社会的合理性との対立」（U.Beck, 1986: 39＝東廉他訳 1998: 40-41）と言い換えることもできる。「社会的な合理性によって裏けられていない科学的な合理性は無意味（leer）であり、科学的合理性のない社会的な合理性は盲目（blind）なのである。」（Beck, 同上: 40=41）。このジレンマを克服することこそ、今日の公共政策のひとつの根本的な課題となっている。これが、「フェーズ2」である。

だが、実際にこの課題を解決することは困難なため、「科学技術の知と社会の行動規範との衝突は、（諸）社会の間の行動規範の不整合を暴き出す。（市川、同上: 10）」これが、「フェーズ3」である。

さらに、「フェーズ4」では、社会に新たな問題が突きつけられる。すなわち、「科学技術の知は、（・・・）人々の間の相違を際立たせる。ある事柄について人為が可能になったとしても、誰でもがその恩恵に浴せるとは限らない。人それぞれの境遇の相違により、恩恵を受けるレベルが異なるという不平等が発生する（市川、同上: 13）」。これは、「アンチ・コモンズの悲劇（The Tragedy of the Anti-

Commons）」を意味している。<sup>9</sup>

今日の科学技術がすでに「フェーズ4」まで到達していることは明らかである。したがって、現代の公共政策は、単に科学的・技術的合理性と社会的合理性を調和させるだけでなく、科学技術の恩恵の分配を社会の中で平等に近づけるという難題にも立ち向かわなければならない。気候変動政策が温室効果ガス排出削減技術の恩恵に浴するチャンスをめぐる南北間の不平等の前で停滞しているのは、その意味で必然的ななりゆきと言えるだろう。

3.5 現代の公共政策は、常にメディアというアクターの影響に曝されている。しかも、ICTやそれに依拠するソーシャル・メディアのめまぐるしい進化によって、メディアから発信される情報量は急増の一途をたどり、情報コミュニケーションシステムの構造も日増しに複雑化の方向に変質している。A.P.J.モルが言うように、まさに私たちの時代は、「情報処理と環境ガバナンスの関係における新たな段階」に入っているのである（Mol, 2008: 3）。それは、環境ガバナンスにとどまらず、あらゆる公共政策についても当てはまる見方である。

とはいえ、今日においても、公共政策の動向に最も大きな影響を及ぼしているのはニュース・メディアである。あるいは、ICTやソーシャル・メディアと複合したニュース・メディアであるという方が、より正確かもしれない。環境政策とニュース・メディアとの関連を研究したハニガンによれば、「ニュース」とは、「ジャーナリストとそのニュース・ソースが交渉しながら物語をつくってゆく共同作業の過程」の帰結として、「製造」されるものである。ニュースとは、このような「確立された作業システムの生産物」にほかならず、「このシステムの目的は、複雑で相互に無関係な多くの出来事や問題の caos に対して、秩序と予測可能性の感覚を（ニュースの消費者に）与えることにある。」（Hannigan, 1995: 78-79）

信頼されるニュース・ソースとは、「たいていは公的役職に就いている人々、つまり、政治家、政府組織の責任者、科学者をはじめとする専門家たちな

どである。メディアが現状に対する反対派のコメントを求めるときも、ニュース・ソースは、「グリーンピース」や「地球の友」といった主要な運動団体の幹部などから選ばれる。」「これらの取材先は、特定の出来事や状況について、自己利益にかなうよう事前にパッケージ化された、社会的に構築された解釈を提供することによって、巨大な社会的・政治的権力を行使している。」(Hannigan, 1995 : 80)

メディアはニュースを「フレーム化 (framing)」(ある特定の「ストーリーライン」に引き込む操作)して発信し、消費者も多様なフレームの中でニュースの意味づけをして「起こっていることは何か」についての解釈を行っている。

現代のメディアの最大の特徴は映像の特権化にある。「映像は、物事の基盤となっている原因や状況についての、長くて陰影に富んだ物語よりも(消費者に)好まれるのである。」(Hannigan, 1995 : 79)

現代のメディアには、イベント中心の報道に支配されているという特徴もある。イベント中心の報道は、報道がなければ無視されてしまうような政策課題に一般の人々の関心を惹くことができるという利点がある一方、否定的な側面ももっている。「問題の起きる文脈ではなくバラバラの出来事に焦点を当てることにより、メディアはニュースの消費者たちに対して、そのような問題の責任は、政治制度や社会開発ではなくて、個人や逸脱した企業にあるという印象を与えてしまう傾向がある。たとえば、1989年のエクソン・バルディーズ号の原油漏れ事故では、メディアは、ジョセフ・ヘイゼルウッド船長が飲酒問題をかかえているらしいという話を中心にフレーム化した。」そのために、報道の初期段階では、エクソン社の企業責任というフレーム化は行われなかった(Hannigan, 1995 : 87)。

今日のニュース・メディアは、ICTとそれを基盤としたソーシャル・メディアの急速な発達に伴って、ハニガンが議論を展開した時代に比べてはるかに多様化し複雑化している。それは、ニュースがマスメディアから発信されると即座にツイートされるという現状が端的に物語っている。だが、ニュース・メディアが公共政策の問題を単一原因と

二項対立のフレームに還元することを好む傾向がある(Hannigan : 88)というハニガンの指摘は、今日においてもそのまま当てはまる。また、そのために、論争や摩擦を前面に出したニュース製作を好む傾向を強めている。そこでは、思慮深さはしばしばセンセーショナリズムに道を譲ることになる。(Hannigan, 1995 : 90) 昨今は、ソーシャル・メディアと結合することによって、そのような傾向がますます増幅されていると言えよう。

3.6 現代の公共政策は、以上5つのアクター間の絶えざる複雑な相互作用によって展開されていると考えることができよう。しかし、実際の公共政策の研究は、政府アクターの動向に関心を集中させる傾向が強い。それは、公共政策の決定と実施の責任と権限が政府アクターに付与されていることから考えれば当然である。だが、20世紀の後期以降、社会のグローバル化と複雑化が急速に進む中で、多くの公共政策課題が、政府アクターだけでは十分に対処し得ないことが明らかになり、政府アクターによる「統治 (government)」をより広範なアクターによる「協治 (governance)」によって補完しようとする傾向が支配的になった。「協治」の担い手として今日一般に有力視されているのは、市場アクター(企業を主体とする市場経済の担い手)と市民社会アクター(NGO/NPOを主体とする市民運動の担い手)である。その反面、科学技術アクターとメディア・アクターは、必ずしも「協治」の担い手として明確に位置付けられていないように見受けられる。だが、科学技術アクターとメディア・アクターがいかに公共政策に深く関与しているかは、そのネガティブな側面も含めて、3.11以後の原発政策をめぐる一連の動きの中で、あらためて明らかになったと言えよう。したがって、これらも加えた5つのアクター間の相互作用を分析することこそ、今日の公共政策の実態により適合的なアプローチたり得ると考えられるのである。

だが、このモデルは公共政策の単一の決定単位(国家や地方政府、国際機関など)に当てはまるものであって、公共政策の国際的な関係性を示してい

るわけではない。それについては、次節で検討しよう。

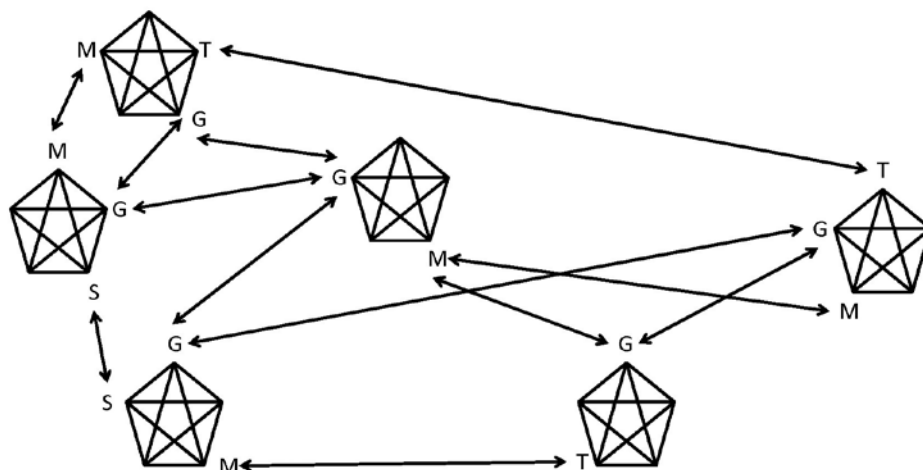
#### 4. 公共政策のグローバル化

今日では、いかなる国においても、公共政策は歴史上かつてないほど国際関係に大きく左右されるようになっている。経済、財政、金融、産業政策が、常に諸外国の経済政策や財政・金融政策や産業政策の動向を考慮しなければ成立しない状況は今では常態化していると言ってよい。端的に言えば、世界中の株式市場と為替市場の変動や、アメリカやEUの政策の動向が、日本も含めて世界各国の公共政策のゆくえを左右しているのである。それは、環境政策、エネルギー政策、福祉政策、医療政策、教育政策などほぼすべての公共政策分野に当てはまる傾向である。それを一言でいえば、「公共政策のグローバル化」と括ることができよう。

公共政策のグローバル化のダイナミズムを分析するには、図2のようなフレームワークに依拠するのが有効だと思われる。つまり、公共政策のグローバル化は、各国の国内政策間の相互作用の動態として分析できると考えられるのである。

このフレームワークは、各国の公共政策に関与する5つのアクターが、国家間で相互作用を行っていることを表示している点に最大の特徴がある。公共政策の最終的な決定主体は政府にほかならないから、公共政策のグローバル化においても、政府アクター間の相互作用、すなわち政府間交渉が最も重要な政策過程の担い手であることは明らかである。だが、市場アクター間の相互作用、すなわち貿易、国境を越えた企業進出や合併、資本や技術の移転などが先行して、最終的に政府間交渉に至るというプロセスが、今日では日常化している。市民社会アクター間の相互作用、すなわち国境を越えたボランティア活動や市民運動も、今では当たり前のように行われていて、それが政府間交渉を促すことも少なくない。科学技術アクターやメディア・アクターも同様である。したがって、今日の公共政策のグローバル化を分析するためには、政府アクター間だけでなく、5つのアクターすべてが多様な組み合わせのもとで相互作用を行っている過程として分析する必要がある。「多様な組み合わせ」というのは、同じアクター同士の関係にとどまらないという意味である。というのは、相手次第では、たとえば、ある国の市場アクターが他の国の政府アクターに働きかけ

G: 国際政策を決定する場(国連など国際機関～理想的には「世界政府」)  
 M: グローバル市場(企業特に超国籍企業、貿易、外国為替市場、国際排出権市場)  
 S: 国際社会(ODA、超国籍市民組織(グローバルNGO/NPO、国際ボランティアによる草の根援助))  
 T: 国際的な科学者・技術者組織(科学者の「認識共同体」(IPCC等)、国際的技術協力、技術移転)  
 C: グローバルな情報通信(国際的ニュースメディア、ICT)



(図2) 公共政策のグローバル化の分析モデル

ることもあれば、その逆もあり得るからである。

公共政策のグローバル化をこのようなフレームワークに依拠して分析しようとする場合、アクター間の相互作用を促す要因を考慮に入れる必要がある。それは、大きく二つに分けることができると思われる。ひとつは、「メガポリシー」要因、もうひとつは、「政策移転」要因である。

4.1 「メガポリシー (mega policy)」とは、政策科学の「中興の祖」と言われるY.ドロアが提唱した概念だが、要するに、あらゆる公共政策が共通に指針とすべき人間社会の根本問題に関する思想や理念を意味している (Dror, 1971: 63)。その代表的な例として、「持続可能な開発 (sustainable development)」とか「持続可能性 (sustainability)」を挙げることができる。これは、周知のように、もともと国連が1980年代に提唱したもののだが、今では、ほぼ世界中の公共政策の理念的な指針となっている。その意味は常に多義的で曖昧だが、だからこそ、メガポリシーとしてグローバルに通用しているとも言えよう。今日の公共政策は、このようなメガポリシーの普及によってグローバル化していると考えることができるのではないだろうか。

4.2 公共政策のグローバル化の促進要因としてもうひとつ注目すべきなのは、政策手法の汎用化とそれに伴う「政策の移転 (policy transfer)」である (Evans, 2004)。細部は国ごとに異なるとはいえず、よく似た政策がさまざまな国で施行されるケースは、近年ますます増えている。たとえば、1990年代の初めに北欧諸国で導入された炭素税は、その10年間にEU諸国を中心に多くの国々で政策として採用された。2012年7月から日本でも再生可能エネルギーの買い取り制度 (FIT) が始まったが、それはドイツをはじめヨーロッパ諸国ですでに定着した政策手法をモデルとしたものである。京都議定書が排出権取引市場の創出による温室効果ガス削減という政策手法を導入し、それがEUを中心に世界各国に広がった例もある。ただし、その時、排出権取引制

度の導入を最も強く主張したのが、すでに大気汚染物質の削減手法として、それによる成功体験を持っていたアメリカであったことを忘れてはならない。排出権取引市場の創出という政策手法は、アメリカから京都議定書を媒介にしてEU諸国、そして世界各国へと移転したわけである。原発政策も、アメリカから日本に移転したエネルギー政策のひとつの手法であったことは明らかである。

このように、どこの国でも応用できるようなある程度の汎用性を持った政策手法が、公共政策のグローバル化を促進したもうひとつの要因になっているとも言えよう。

以上大きく二つの要因によって推進されてきた〈公共政策のグローバル化〉のダイナミズムを分析し解明することは、各国のナショナルな公共政策を相互に共鳴させ合ってトランスナショナルな公共政策と結合させてゆく道筋を見つけ出すことにもつながるであろう (池田, 2012: 84-85)。

## 5. 気候変動政策と原発政策の構図

以上に提示した〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉とそれにもとづく〈公共政策のグローバル化の分析モデル〉によって、現実の公共政策をどのように読み解くことができるのか。この点を詳細に論じる余地は、本稿には残されていない。ここでは、気候変動政策と原発政策に限定して概説するにとどめておく。

5.1 気候変動政策におけるグローバルな政策決定の場が国連という国際機関であることは明らかである。だが、Gアクターとしての国連の権限は限定的なものでしかない。国連は、加盟各国の国内政策の決定や実行を推進できる立場にはないからである。したがって、国連レベルにおける気候変動政策は、各国の国内政策の相互影響や相互作用を通して左右されざるを得ない。しかも、気候変動政策においては、その枠組み条約の批准国とその目的を達成するための具体策である京都議定書の批准国が異なっていて、この政策をますます複雑なものにしている。

さらに、第一約束期間が終わった現時点では、日本のように京都議定書から事実上離脱する国もあり、政策のゆくえは、ますます流動化している。

このような現状においては、4節で示した〈公共政策のグローバル化〉モデルによる政策分析がとりわけ有効になると思われる。なぜなら、この分析モデルは、国際的な政策過程と国内の政策過程との相互関係を対象化できるからであり、しかもそれを単なる政府間関係（G-G）としてだけでなく、他のアクター間の関係をも分析することができるからである。たとえば、アメリカは2001年以来京都議定書から離脱したままである。だが、アメリカの市場アクターは、今日もEU諸国を中心に温室効果ガスの排出権取引ビジネスに積極的に取り組んでいる。日本に現地法人を設立して排出権ビジネスを展開しようとしてきたアメリカ企業もある。<sup>10</sup> つまり、アメリカは、政府アクターは京都議定書に関与していないが、市場アクター間の相互作用（M-M）を介して気候変動政策に関与しているのである。クリーン開発メカニズム（CDM）もまた、先進国と途上国との間の市場アクター間の相互作用によって成立している。

民間レベルでの交流、すなわち、市民社会アクター間の相互作用（S-S）が、気候変動政策の推進において今後ますます重要な役割を果たす必要性も可能性も高まっていることは言うまでもない。根強い温暖化懐疑論やクライメートゲート事件のような科学的信憑性にまつわるさまざまなリスクに対抗するには、これまで以上に、国境を越えた科学技術アクター間の相互作用（T-T）を促進し、気候変動政策の前提とされる科学的知見の精緻化と共有化を進めなければならない。メディアもまた、国際的な情報交流を活発化させること（C-C）によって、気候変動政策に独自の貢献をはかるべきであろう。

それと同時に、異なるアクター間での多様な相互作用（G-M, T-M, S-G, S-T...）も、気候変動政策を左右することに注意を向ける必要がある。実際、科学技術アクターが他の国の市場アクターとの相互作用を介して気候変動政策に関与するというケースは、今日ではすでに日常化している。この分析枠組

みは、そのような実態を分析する上でも有効である。

いずれにしても、以上のような〈公共政策のグローバル化〉分析を前提にして各国の国内政策を「公共政策のペンタゴナル・モデル」によって分析すれば、気候変動政策の混迷と複雑化の様相を多少なりとも明快に解き明かすことができるのではないだろうか。

5.2 我が国の原発政策は、世界の原発史上最大の過酷事故を引き起こしてから2年が過ぎた今も、混迷の一途をたどっている。その混迷の構図を的確に読み解くには、我が国の原発政策がもともと、第二次大戦後間もなく、アメリカの原発政策のグローバル化によって始まったという歴史的背景を直視しなければならない。原発政策は、1953年12月8日（パールハーバー記念日）の国連総会におけるアイゼンハワー米大統領による「アトムズ・フォー・ピース」演説によって政策としてのグローバル化の契機を獲得した。そこでは、「世界の電力が不足している地域で、あり余る電力を提供すること」が核の平和利用の「特別な目的となる」と明言されている（山岡, 2011: 45-46）。その後、1955年1月には、アメリカ下院において、アメリカは日本に原発を供与し、広島に原発を作るべきだという決議案まで提出されている。「広島に原発を！」とは、日本人には今なお驚くべき政策提言だが、当時のアメリカには、原爆を投下した都市だからこそ、核の平和利用の象徴にしようという発想があったことを示している（有馬, 2012: 18）。この事実から私たちがしっかりと読み取っておかなければならないのは、アメリカの原発政策は最初から原爆つまり核兵器政策と表裏一体だったということである。このことは、今日においても基本的には何ら変わっていない。その後、当初はイギリスからの導入が実現しかかるといふ紆余曲折はあったものの、結局日本の原発はほとんどアメリカから提供されることになったのである。

日本の原発政策は、このような歴史的背景を踏まえたうえで、5つのアクター間の相互作用という枠

組みによって分析されるべきであろう。言うまでもなく、アメリカの原発政策を受け入れて本格的に原発を推進してきたのは「55年体制」下の自民党政権であった。その意味で、中央の政治・政府アクターが最大の推進主体であったことは自明である。だが、原発ははじめてから典型的なNIMBY（Not In My Back Yard）であったから、実際に原発を建設する地域を確保することは困難を極めた。そこで、中央の政治・政府アクターは地方に原発誘致のインセンティブを与える政策に踏み切った。それが、1974年に田中角栄政権のもとで成立した電源三法交付金である。1972年時点で運転中の原発は4基にすぎなかった。しかし、その後70年代には建設ラッシュが起こり、結果的に54基に達する世界第3位の原発大国になったわけだが、建設ラッシュを可能にした決定的な要因は電源三法交付金だったのである。電源三法は、原発推進というエネルギー政策を財政力の弱い過疎地域の開発・振興政策と一体化させることによって、原発誘致のインセンティブを生み出したのである。<sup>11</sup>

我が国の原発政策を読み解く場合、電力市場のアクターが一貫して地域独占企業によって支配されてきたことを考慮しなければならないことは、あらためて指摘するまでもないだろう。だが、現行の地域独占体制を根本から廃絶し、真の意味での電力市場自由化を実現するには、多くの複雑な課題が立ちだかっている。ひとつは、発送電分離をいかにして進めるかという課題である。この政策課題がクリアされない限り、再生可能エネルギーなど多様なエネルギーによる電力市場の自由化は中途半端なものにとどまるであろう。もうひとつは、発送電一体の地域独占体制を支えている総括原価方式という電力の価格体系をいかに市場競争に馴染む価格体系に変えてゆくかという課題である。この二つの課題は相互に深く連動しているから、どちらから先にというのではなく、同時に解決しなければならない。市場アクターは、電力市場の自由化を進め、より多くのアクターが自由に参入できる市場をどのように創出できるのかを、真剣に議論し、これらの課題を解決することができる市場の設計に早急に取り組むべき

であろう。

その場合、市民社会アクターも、反原発や脱原発を主張するだけでなく、一般市民として、また電力の消費者として、原発のリスク管理と電力市場の自由化のために何ができるかを本気で議論し行動しなければならない。電力消費者もまた原発政策の当事者にほかならないという事実を正面から受けとめなければ、原発政策に真にコミットすることにはならないからである。

科学技術分野の専門家というアクターの一部が、「安全神話」の科学的技術的正当化によって、原発のリスクを隠蔽する役割を演じてきたことは、3.11によって、これまで以上に明白になった。

メディアというアクターが、原発の「安全神話」のフレーミングによって、それを社会に蔓延させ、その分、リスクの真相を隠蔽する役割を演じてきたことも、3.11によって、これまで以上に明白になった。

だが、いずれのアクターも、原発政策をこれからどうすべきかという難問に対しては、総じて傍観者的な立場にとどまっているように見受けられる。傍観者にとどまらないためには、それらのアクターが原発政策の当事者として、他のアクターにはできないどのような独自の責任能力があり得るかを省察しなければならない。そのことを考えるためには、5つのアクターはそれぞれ固有の時空に埋め込まれているという視点が重要な手掛かりとなると思われる。

## 6. 公共政策における「時空のカオス」と持続可能性

本稿で提示した〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉は、それぞれのアクターに異なる時間と空間が埋め込まれているという重要な示唆を与えてくれる。気候変動政策や原発政策、再生可能エネルギー政策など、今日の公共政策をめぐる議論が混乱している最大の要因のひとつは、議論の前提となる時間と空間の射程が複雑に錯綜していることにある。

気候変動政策の時間的射程は短く見積もっても

100年単位であり、空間的射程は言うまでもなく地球規模である。科学者に至っては、何万年という単位で気候変動を研究している。「ジオ・エンジニアリング」のように、地球そのものを技術的に操作しようとする動きもある。だが、実際の政策は、年に1度の締約国会議によって、1年単位のスケジュールで展開されている。各国の政府アクターも、そのようなスケジュールのもとで、常に短期的な時間枠の中で交渉を行い政策を調整しなければならない。彼らは国家の行政官僚である以上、地球の利益より国家の利益を優先させることしかできない。排出権市場は一刻一秒の取引によって動いている。したがって、市場アクターにとって、気候変動政策は極めて短期的な時間の流れの中で展開している。ただ、企業利益を国益より優先させる分、空間的な射程は政府アクターより広いと言えるかもしれない。市民社会アクターにとっても、日常の時空は短く狭く限定されている。しかし、持続可能性などという抽象的な理念に依拠しなくとも、市民は日常生活感覚の中で世代間の関係を創出できる。「孫子のために、このような環境を残してよいのか？」とか「このように環境を変えてしまったことを先祖の世代に許してもらえらるだろうか？」といった具体的な世代観に根差した時間意識に依拠して気候変動政策に関与することができるという強みが、市民というアクターにはある。メディアというアクターも、一日単位（新聞）、秒単位（放送）のめまぐるしい時間の流れに翻弄されてしまうのが宿命だが、科学的な時空観や市民の日常的な時空観を政府アクターや市場アクターに媒介することによって、政策をめぐる議論に独自の関与を果たすことができるかもしれない。

このように、気候変動政策に関与するアクターには、それぞれに異なる時空が埋め込まれているため、それが、政策のゆくえを混乱させている。同様のことは、原発政策にもそのまま当てはまる。すべての原発を即刻止めろという意見がある。一方、原発を止めたら即座に電力供給が滞って経済が破綻するという意見もある。いずれも、「今すぐ」という短期的な時間の射程にもとづいて主張されている点

では同根である。だが、今すぐ廃炉にしても、安全な状態に戻すには何十年という長い時間と莫大な費用がかかることも明らかである。さらに、すでに大量に溜めこまれている使用済み核燃料を完全に安全な状態にするには、10万年という時間が必要だとも言われている。原発の新たな安全基準の策定をめぐることは、活断層の定義が原子力規制委員会内部でも争点になっているが、12万年から14万年前以降の断層の動きという従来の定義を40万年前以降に変えるべきだという意見も出ている。だが、そのような時間的な尺度で議論が行われている一方で、明日の生活の見通しも立たず、いつ自宅に帰ることができるかもわからない被害者がいる。原発を国内問題として議論する人々がいる反面、海外で日本の原発の輸出を目論んでいる企業もある。同じ国内でも、原発がなく電力を享受しているだけの都会の「市民」と、原発が目前にある地元の「住民」とでは、明らかに原発が意識化される時空観が異なっている。アクター間および同じアクター内部のこのような時空観の混沌とした差異を明らかにすることからしか、原発政策をめぐる本質的な議論は始まらないのではないだろうか。

いずれにしても、「公共政策のペンタゴナル・モデル」は、単に政策過程分析にとどまらず、その深層にある公共政策の「時空のカオス」を秩序づけるためにも有効だと思われる。そして、そのカオスを秩序づけることによって、今日の公共政策が根本的に準拠すべき持続可能性という抽象的かつ多義的な理念（メガポリシー）を、具体的に活用できる政策（リアルポリシー）の準拠枠に変換することが可能になるのではないだろうか。だとすれば、アクターごとに埋め込まれている時空の射程の差異と多様性を明らかにしたうえで、アクター間の相互作用によってどのような時空の再編が起こるかを理論的に検討することが、次の課題とされねばならないだろう。

#### 註

- 1 COP18の結果の概要については、日本政府代表团による「国連気候変動枠組条約第18回締約国会議（COP18）・京都議定書第8回締約国会議（CMP8）等の概要と評

- 価」(2012年12月8日)を参照されたい。(http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=16085) また、フィゲレス事務局長の談話は、国連広報センター(UNIC)の2012年12月27日のプレスリリースを参照されたい。(http://unic.or.jp/unic/highlight/2900/)
- 2 気候変動政策が、先進国と途上国の間の経済格差の拡大を反映して、気候変動対策そのものの進捗の格差(気候格差(climate divide))を拡大していることについては、(池田, 2007)を参照されたい。
  - 3 『朝日新聞』2012年12月6日
  - 4 環境省報道発表資料「2011年度(平成23年度)の温室効果ガス排出量(速報値)について(お知らせ)」2012年12月5日 (http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=16054)
  - 5 この分析枠組みは、当初、気候変動政策の日米およびオランダの比較を試みたD.R.フィッシャーのアイデアからヒントを得たものだが、その後、メディアというアクターを新たに加えて筆者が独自に構想したものである(Fisher, 2004: 16-17)。その契機となったのは、筆者が2010年から2011年に法政大学在外研究員として在籍したマックス・プランク社会研究所(MPIfG)およびケルン大学エネルギー経済研究所(EWI)におけるワークショップ等での討論であった。貴重な機会を与えてくれた法政大学およびマックス・プランク社会研究所長イエンス・ベッケルト教授ならびにケルン大学エネルギー経済研究所長マーク・ベッツイーゲ教授とそれぞれの研究員諸氏に感謝したい。また、「ペンタゴナル・モデル」という名称は、同僚の白鳥浩教授(政治学)との議論によって示唆されたものであり、同教授の貴重な助言にも感謝する。
  - 6 国家とEUのような諸国家の連合体との間の、また、国家と地方政府や地方公共団体との間の、公共政策の決定や施行をめぐる権限の配分原理として、筆者が最も重要だと考えるのは「補完性原理(Principle of Subsidiarity)」である。この点については、(池田, 2005)を参照されたい。
  - 7 アイゼンハワー政権下のアメリカが「核の平和利用」としての原発を世界中に広げようとした結果、当初はイギリスからの輸入が検討されるなど紆余曲折を経ながらも、日本の原発政策が一貫して日米の政治的・軍事的同盟関係を基盤として展開されてきたことについては、(有馬, 2012)を参照されたい。
  - 8 大気中の二酸化炭素の量が温暖化という気候変動をもたらすという科学的知見は、すでに19世紀の終わりごろには、スウェーデンのスヴァンテ・アレニウスによって発表されていた。しかし、コンピュータがなかった当時、「彼がおこなった無数の計算は、科学的に正当と認められるものとはとても言えなかった」し、「用いられたデータは信頼できるものとはほど遠かった」のである(Weart, 2003=2005: 13)。ただし、コンピュータによるデータ解析やシミュレーションの技術が急速に発達した現代では、データを意図的に操作することもまた極

めて容易になったため、科学者の言説が疑惑にさらされるリスクも高まっている。2009年に起こった、いわゆる「クライメートゲート(Climate-gate)事件」はそれを例証していると言えよう(深井, 2011)。

- 9 「アンチ・コモンズの悲劇」とは、「すべての人がアクセスできる環境や資源は、すべての人が自己利益の最大化をめざして利用するため、結果的に破壊され枯渇する」という「コモンズの悲劇」(正確に言えば、「オープンアクセスの悲劇」)とは反対に、「環境や資源が市場化されると、市場から排除され、その便益を必要としても享受できない人々が出現する」という事態を指す。最先端の薬品や医療技術など知的資源によく当てはまる(Heller & Eisenberg, 1998)。
- 10 たとえば、2001年に温室効果ガスの排出権取引を仲介するアメリカのナットソース社は日本で合弁企業ナットソース・ジャパンを設立した。しかし、日本では取引の前提となる排出量の上限(cap)が産業界の抵抗により決定できなかったため、EUのような大規模な市場は創出できず、同社は2011年に解散した。これは、日米間の市場アクター間の対立関係が気候変動政策にもたらした負の帰結の典型例と言えよう。(『朝日新聞』2013年1月23日)
- 11 「電源三法」とは、原発立地を促進するために1974年に制定された、「電源開発促進税法」「電源開発促進対策特別会計法(現在は、「特別会計に関する法律」)」「発電用施設周辺地域整備法」の総称である。それは、田中政権が原発推進のために打った「カンフル剤」であった(武田, 2011: 159)。多くの原発が止まっている現在も、立地自治体には電源三法にもとづく交付金が交付されている。それは、それらの自治体にとって電源三法交付金が最大の財政基盤になっているからにほかならない。

## 文献

- 有馬哲夫, 2012, 『原発と原爆』(文春新書)
- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. (Suhrkamp) ベック, U., 1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会』(法政大学出版局)
- Dror, Y., 1971, *Design for Policy Science*. (American Elsevier)=宮川公男訳 1975, 『政策科学のデザイン』(丸善)
- Evans, M., 2004, *Policy Transfer in Global Perspective*. (Ashgate)
- Fisher, D.R., 2004, *National Governance and the Global Climate Change Regime*. (Rowman & Littlefield)
- 深井 有, 2011, 『気候変動とエネルギー問題』(中公新書)
- Hannigan, J.A., 1995, *Environmental Sociology*. (Routledge)
- Halpern, D., 2005, *Social Capital*. (Polity)
- Heller, M.A. & Eisenberg, R.S, 1998 "Can Patent deter Innovation ? : The Anti-Commons in Biomedical Research" (in) *Science*, 280 : 678-701

- Hirst, P., 2000, 'Democracy and Governance'. (in) J.Pierre (ed), *Debating Governance : Authority, Steering and Democracy*. (Oxford University Press)
- 市川惇信, 2000, 『暴走する科学技術文明』(岩波書店)
- 井原 賢, 2012, 『シェールガス革命とは何か』(東洋経済新報社)
- 池田寛二, 2012, 「社会計画としての気候変動政策と所有制度の公共的再編」(池田寛二・堀川三郎・長谷部俊治編, 2012, 『環境をめぐる公共圏のダイナミズム』(法政大学出版社): 63-86)
- 池田寛二, 2007, 「〈気候格差〉の真実—地球温暖化をめぐって今ほんとうに問われていること」, 『現代思想』10月号, 92-106 (青土社)
- 池田寛二, 2005, 「ローカル・ガバナンスの構造原理としてのサブシディアリティ—自治・分権のダイナミズムをどうとらえるか」 地域社会学会編『地域社会学会年報第17集: 〈ローカル〉の再審』14-49 (ハーベスト社)
- 木下貴文, 2005, 「第1章 政策学の自己像の再定位をめざして」(足立幸男編著, 2005, 『政策学的思考とは何か—公共政策学原論の試み』(勁草書房): 25 - 51)
- Mazur, L. & L. Miles, 2009, *Conversations with Green Gurus*. (Wiley)
- 宮島喬, 2004, 『ヨーロッパ市民の誕生』(岩波新書)
- Mol, A.P.J., 2008, *Environmental Reform in the Information Age*. (Cambridge)
- Polanyi, K., 1944, 2001, *The Great Transformation*. (Beacon Press) = ポランニー, 野口建彦他訳, 2009, 『(新訳)大転換』(東洋経済新報社)
- 武田 徹, 2011, 『私たちはこうして「原発大国」を選んだ』(中公新書ラクレ)
- Weart, S.R., 2003, *The Discovery of Global Warming*. (Harvard University Press) = 増田耕一・熊井ひろ美訳, 2005, 『温暖化の〈発見〉とは何か』(みすず書房)
- Weber, M., 1921, *Politik als Beruf* = M.ウェーバー, 中山元訳, 2009, 『職業としての政治・職業としての学問』(日経BPクラシックス)
- 山岡淳一郎, 2011, 『原発と権力』(ちくま新書)