「政府の失敗」の政策過程 —「戦略分析」の視点から—

Policy Making Process in “Government Failure”

湯 浅 陽 一
YUASA Yoichi

The purpose of this paper is to examine policy making processes in “Government Failure”, using ‘L’Analyse stratégique’ and the ‘arena’. Our basic assumption is that the repetition of ‘Government Failure’ is related to the problem of the attribution of ‘burdens’. Why and how is this? We will try to give an answer to those questions by studying three cases, the Construction of the bullet express train, the debt of the former Japan National Railway, and the Construction of industrial waste disposal plants. Our analysis reveals that the dysfunction of arenas is the main reason for ‘Government Failure’.

1. はじめに——問題の所在——

本研究は、整備新幹線建設と旧国鉄債務処理などの鉄道政策と、廃棄物処分場の建設を中心とした廃棄物政策に対する、政府あるいは地方自治体レベルでの政策過程を対象としている。国鉄改革以来の懸案であった旧国鉄債務処理に関しては、1998年の「旧国鉄債務処理法」での決着が図られたが、債務元本は一般会計へと繰り入れられており、実質的な解決とはなっていない。廃棄物処理に関しては、とくに各種の産業廃棄物処分場の建設が困難になっていることから、1991年以降、廃棄物処理法の3度にわたる大幅な改正がなされてきた。しかし処分場建設をめぐる紛争は全国で続発しており、沈静化の兆しがみられない。整備新幹線に関しては、沿線自治体関係者の熱心な要望のもとに建設が進められているものの、建設費による新たな政府・自治体債務の発生、並行在来線の分離や公害の発生などによる地域社会への影響といった課題が生じている。

本研究で扱う上記の諸事例はいずれも、長年にわたり解決が求められていながらも、依然として適切な対処や実質的な解決がなされていないという共通点をもつ。こうした政府・自治体の対処の不十分さは、「政府の失敗」とよべる現象である。同時に、このような「政府の失敗」が生じている上記の諸事例には、「負担」をめぐる政策であるという共通点が見出される。本研究では、この「負担」問題をめぐり、政府の失敗が繰り返される傾向があるという視点にたつ。では、なぜこうした傾向がみられるのか。本研究は、「戦略分析」(L’Analyse stratégique)と「アリーナ」(arena)という2つの分析枠組みを用いながら、主として社会的な視角から、政府の失敗と「負担」問題をめぐる政策過程を分析することで、この問いに答えていくことを目的としている。

2. 「負担」の定義と分類

まず、本研究のキーワードの1つである「負担」の定義について検討し、3つの事例の

表1 「負担」の分類

	資源提供型	受苦型
随伴型	並行在来線の経営分離	(新幹線建設による) 公害(騒音・振動/水枯れ)
独立型	旧国鉄債務処理	廃棄物処分場建設

位置づけを明らかにしよう。「負担」とは、政策過程において各主体が追求する利得と対比される性質をもつものである。整備新幹線の建設は、いくつかの主体からは利得をもたらすものとして認識され、それゆえに熱心な建設促進活動が展開された。しかし新幹線の建設に伴う費用や、同じような経緯によって累積していった旧国鉄債務、人体への悪影響が懸念される廃棄物は、これとは対照的に、どの主体も引き受けることを基本的には拒否するものである。

このような「負担」については、本研究で扱う事例をもとにすれば、「随伴型」「独立型」と「資源提供型」「受苦型」という2つの軸によって分類をすることが可能である(表1参照)。「随伴型」は、整備新幹線建設の事例において見出されるものである。この事例では、政策過程において新幹線の建設という利得の追求がなされる一方で、それに付随する形で建設費による政府・自治体財政への圧迫や並行在来線の経営分離、公害等による地域社会への影響という課題が生じている。このうち並行在来線が経営分離される場合では、その路線は第3セクター化ないしは廃止・バス転換されることになる。これは、沿線自治体や住民に対し、3セク会社などを維持するための費用や利便性の低下という形での資源提供を強いるものである。また、騒音・振動などの公害は、沿線地域に受苦をもたらす。「随伴型」の特徴は、1つの政策過程の中で、利得から派生する形で、「負担」が現れている点にある。また、その帰結として、「資源提供型」と「受苦型」の2つの類型が、同時に現れているという点にも特徴がある。これに対し「独立型」の特徴は、特定の「負担」の処理をするという問題そのものが、政策過程において解決されるべき課題の中心となっている点にある。この特徴ゆえに、「独立型」では、2つの類型の「負担」が同時に現れることは稀である。本研究の事例では、旧国鉄債務や廃棄物処理政策が、「独立型」に該当する。

「資源提供型」と「受苦型」の軸についてみてみよう。「独立型」における「資源提供型」の事例である旧国鉄債務の累積は、整備新幹線建設にみられるような、政治家と地方自治体の誘致による不採算路線の建設によるところが大きい。旧国鉄債務は、いったん国鉄の債務となりながら最終的には政府の債務となっているのに対し、整備新幹線の建設はより直接的に政府・自治体の債務となるという違いはあるが、債務発生の基本メカニズムは同じである。旧国鉄債務をめぐる政策過程の特質は、債務が利得の追求から切り離され、この「負担」の処理が政策課題の中心になったことである。もともと「随伴型」として生じたものではあるが、その時点で適切に対処されなかったために「負担」が累積し、その処理のみが課題として残ってしまったのである。このような「負担」の処理にあたっては、いずれかの主体が、自己のもつ「資源」を提供しなければならない。旧国鉄債務や政府債務の処理にあたっては、大幅な税収の増加がないかぎり、予算の削減によって対

処するしかない。ここで各主体は、予算の削減がなされなければ、受け取ることができたであろう利得を失うことになる。これが「資源提供型」と呼ぶ理由である。

「受苦型」について検討しよう。受苦型の「負担」は、廃棄物処分場などの危険性のある施設の受け入れに関わるものである。処分場が建設され、そこに搬入される廃棄物は、有害物質の流出などで人体に対して悪影響を与えることが懸念されている。「資源提供型」では「負担」の処理のために、主体が何らかのコストを負うことが求められているのに対し、受苦型では、リスクと言う形での「負担」が問題となるのである。このような処分場をめぐる議論では、いわゆる「迷惑施設」の受け入れに伴う「地域振興策」あるいは「還元策」による利得が存在しているという点では、随伴型と同じように利得と「負担」が同じ政策過程の中で扱われる。しかし随伴型では利得の追求が出発点であったのに対し、受苦型では利得の方が付随的なものであるという相違点がある。

本研究では、このような分類にもとづきながら、「負担」問題をめぐり、政府・地方自治体においてどのような政策過程が展開していったのかを検討する。

3. 分析視角

この検討にあたり、本研究では、分析のための基本的視角として、フランスの社会学者であるクロジエ (M.Crozier) らが展開した「戦略分析」(L'Analyse stratégique) と、ヒルガートナー (S.Hilgartner) ・ボスク (C.Bosk) による「アリーナ」(arena) を用いていく。この分析視角は別の機会に論じたことがあるので、若干の補足・修正を含めて、必要な範囲で確認をしておこう (湯浅, 1988)。

まず、「戦略分析」からみていこう。この戦略分析の中では、「戦略」(stratégie)、「勢力」(pouvoir)、「ゲーム」(jeu)、「具体的行為システム」(système d'actions concrets) などの独自の概念が示されている。本研究では、紙幅の関係から、戦略と勢力に限定した分析を行なうが、この戦略と勢力は、以下のようなものである。クロジエらによれば、個々の主体は自分自身の「自由な選択範囲」(marge de liberté) を持っており、自らの利得を獲得するために、合理的な戦略をもって行動している。主体は、自らの能力の限界や組織の規則などによって制約を受けているため、戦略の合理性は「制約された合理性」(rationalité limitée) でしかない。しかし、主体が自らの意思をもち、それにもとづいて行動しているという視点は、組織がもつ合理性を強調することから主体を非常に受動的な存在としてみなしてしまう、テイラー主義などとは一線を画しているものである。

主体は、この戦略にもとづいて行為をするが、それはすなわち他の主体へのはたらきかけであり、その基盤となるのが「勢力」である。すでにみたように、各主体は「自由な選択範囲」をもっているが、これは主体が持つ権限や能力という資源の範囲を示すものである。これに対し主体の能力が及ばない範囲は「不確実性の領域」(zone d'incertitude) となる。ある主体が必要とすることがらその主体の「自由な選択範囲」のうちになく、「不確実性の領域」にある場合、その主体はそのことがらを「自由な選択範囲」に含んでいる別の主体にはたらきかけることで、自分にとって必要なことがらを得ようとする。このはたらきかけに際しては、主体は自らの「自由な選択範囲」に含まれていることがらを駆使することになる。しかしこのはたらきかけが常に有効であるわけではなく、それが有効であるかどうかは、勢力関係を結ぶ相手との関係や両者が置かれている状況によって決まる。

主体同士の相互行為でみた場合、ある主体がもっている「自由な選択範囲」はそのまま「勢力」となるわけではないのである。各主体はこのような「勢力」を駆使することで自分の関心を満たそうとするのである。

この勢力について、クロジエらが示している「独占事業体」(monopole industriel)の事例をもとにみてみよう(Friedberg,1972=1989:84-94)。独占事業体の工場の中には、工場長、製造労働者、保守労働者の3つの地位がある。このうち、工場長と製造労働者の関係はそれほど重要性をもたない。その一方で、製造労働者と保守労働者、工場長と保守労働者の関係は、つねに緊張している。そしてこの緊張関係の中で、「勝利」を得るのは保守労働者なのである。

ではなぜ、保守労働者は、工場長すら凌ぐほどの「力」を持つことができるのであろうか。その理由は、組織がかれらに保障し、かれらが自分たちの資源として身につけている技術にある。それは、機械が故障したときに、修理する技術である。独占事業体の組織の中では、修理の技術を持つのは保守労働者だけであり、工場長はもとより製造労働者も単独で修理ができない。そして機械が故障して動かなくなることは、作業ができなくなるといことであり、工場にとっては致命的な事態となる。機械の故障は頻繁に生じており、保守労働者の協力なしには工場は稼働しないのである。それゆえ、保守労働者は、工場長や製造労働者に対して非常に強い立場にすることになる。

この保守労働者が持つ修理の技術が、かれらにとっての「勢力」であり、工場長や製造労働者にとっての「不確実性の領域」である。かりに製造労働者が修理のための技術を持てば、保守労働者が持っている技術は、かれらの「勢力」とはならないのである。このような勢力概念は、他の「権力」(power)の概念と比べて、主体が持つ資源＝自由な選択範囲と不確実性の領域に言及しながら、はたらきかける相手との関係や、様々な制約を視野に含めた定義をしている点で特徴を有していると言える。政策過程における諸主体は、こうした戦略と勢力をもとに、相互行為を展開しているのである。

ではどのような研究方法をふまえれば、こうした戦略や勢力を観察することができるのであろうか。本研究では、政策過程に関する研究において、戦略分析の知見を適用するために、ヒルガートナー・ボスクのアリーナについての議論を用いる。このアリーナという言葉の基本的な意味は、さまざまな意見がたたかわされる「取り組みの場」あるいは「議論の場」である。このアリーナの概念に対し、さらに「問題・意見の競合と選択の場」という意味を加えたのがヒルガートナーとボスクである。かれらはこのような中身をもった概念として「公共アリーナ」(public arena)を提示している。

かれらによれば、1つの状況が社会問題として認知されるためには、「一般市民の注目」(public attention)を獲得する必要がある。社会問題として認知されるのは「注目」を得た状況であり、そうでない状況は社会問題として認知されないままに終わる。こうした問題やそれに関する意見の競合と選択が行なわれる場が「公共アリーナ」なのである。この問題や意見の競合と選択を左右する要因には、その状況がもっている劇的さや目新しさといった性質やその状況を取り巻いている文化的・政治的なバイアスなど複数のものがある。これらの要因が作用することで状況の選択が行なわれるのである。このような「公共アリーナ」の具体例としては議会や新聞などが挙げられる(Hilgartner and Bosk,1988)。

本研究では、政策過程において登場してくる委員会などの様々な議論の場を、上記のよ

うな性質をもった「アリーナ」とみなす。「負担」問題への対処にあたっては、何らかの形で委員会が設けられることが多い。これらのアリーナにおいて、「負担」問題をめぐり、それをどのような問題として捉え、どのような対応策を選択するのかについての議論が展開されるわけであるが、その内実は、主体の戦略や勢力関係による影響を強く受ける。アリーナでの議論がどのような展開を辿ったのかをみることで、各主体のもつ戦略や主体間の勢力関係、様々な構造的な制約を把握することが可能になるのである。また、こうした主体の相互行為の帰結として、このアリーナがどのような機能を果たしたのかを検討することで、政府の失敗が発生するメカニズムを把握することができる。次節では、このような分析枠組みの適用を試みながら、具体的な政策過程の検討をおこなっていく。

4. 事例分析

(1) 整備新幹線建設

1) 概要

整備新幹線とは、全国新幹線鉄道整備法の手続きにより、1973年に「整備計画」が認定された路線の総称であり、北海道、東北（盛岡以北）、北陸、九州（鹿児島ルート・長崎ルート）がこれに該当する。石油ショックの影響を受け、73年以降、計画の進展が止まっていたが、1988年に北陸新幹線の高崎－軽井沢間などの着工が決定され以来、徐々に建設が進められ、1997年には北陸新幹線（高崎－長野間）が開業している。整備新幹線に関しては、建設・開業による沿線地域への経済効果が期待されている一方で、建設費による政府・自治体財政への圧迫や、並行在来線のJRからの経営分離による廃止・第3セクター化が地域社会に与える影響、様々な公害の発生などが懸念されている。

本研究では、整備新幹線に関わる諸課題のうち、並行在来線の経営分離に焦点を当てる。整備新幹線の建設着工に関しては、新幹線に並行する在来線のうち、JRが指定した区間についての経営を取りやめることに沿線自治体が同意することが条件とされている。すでに開業している高崎－長野間では、新幹線の開業と同時に、長野県内の軽井沢－篠ノ井間が、第3セクター「しなの鉄道」による経営へと転換され、長野・群馬の県境をまたぐ横川－軽井沢間は、廃止・バス転換されている。建設が着工されている他の区間でも、九州新幹線鹿児島ルート of 八代－川内間などで、同様の経営分離が決定されている。

このような並行在来線のJRからの経営分離に対しては、沿線自治体や地元住民からの反対も少なくない。本研究では、長野県内での、軽井沢－篠ノ井間をめぐらうごきを取り上げるが、他にも、九州新幹線や東北新幹線では、市町村レベルの自治体が強固な姿勢で反対を表明することもみられた。しかし多くの場合、県当局が新幹線の建設促進を優先したことから、第3セクター化の受け入れがなされたのである。

2) 分析

整備新幹線建設をめぐる政策過程は、基本的には利得の獲得をめぐって展開されている。ではこのような政策過程において、並行在来線の経営分離に伴う「負担」を懸念する声は、どのように扱われたのであろうか。

整備新幹線建設をめぐる政策過程において、実質的な意思決定機関となったのが、繰り返し設置された政府・与党の合同委員会である（この合同委員会は、設置されるごとに「整備新幹線建設促進検討委員会」などの名称がつけられている）。この委員会の特徴は、

新幹線建設の手続きを定めた全国新幹線鉄道整備法に、設置の根拠をもっていないことである。全国新幹線鉄道整備法では、基本計画、整備計画、工事実施計画を順に策定するという手続きが定められているが、これは運輸大臣（現・国土交通大臣）が鉄道建設公団などに計画を作成させ、それを認可することになっているだけであり、こうした合同委員会に関する規定は存在しないのである。ではなぜ、法律に定められていない委員会が設置されなければならなかったのか。

全国新幹線鉄道整備法は、運輸大臣に多くの権限を与えているが、財源措置に関しては何も言及していない。そして収支採算性が危ぶまれる整備新幹線建設において最大の課題となったのが、財源の捻出であり、この財源に関して大きな権限をもっていたのが大蔵省（現・財務省）なのである。政府・与党の合同委員会は、財源に関する権限を「勢力」としてもっている大蔵省と、建設を促進させようとする与党国会議員とが交渉するアリーナとして設置されたのである。この点からは、整備新幹線建設に関する実質的な意思決定機関が、新幹線計画に係る内容を総合的に判断するためにではなく、財源問題の解決のために設置された場であることが理解されるであろう。

整備新幹線建設をめぐる政策過程では、この政府レベルでのアリーナを取り囲む形で、いくつかのアリーナが存在している。その1つが、沿線の各県と市町村の間で、並行在来線の経営分離の受け入れについて論じるために設置された会議である。この会議の特徴は、政府レベルでのアリーナに対して従属的な役割を果たしていることである。自治体の視点からとらえれば、新幹線を建設し、かつ在来線も分離しないことがもっとも望ましい選択肢であると思われる。しかし県と市町村の間の会議は、在来線の分離を前提とするという政府レベルのアリーナでの決定に対して異議を唱えるものではなく、この前提にもとづいて、沿線市町村からの経営分離への合意を取り付ける場となっているのである。経営分離に強く反対をしていた自治体も、県の説得を受ける形で、これを受け入れていくことになる。高崎から長野までの区間のうち、軽井沢－長野間では、フル規格で建設するか、ミニ新幹線で建設するのかが議論された。この区間では、小諸市と御代田町が、在来線分離の必要のない、ミニ新幹線での建設を主張していたが、長野県がフル規格での建設と在来線の分離・3セク化を選択し、この2つの市町を説得したのである。

フル規格での建設と在来線の経営分離に反対をしていたのは、自治体当局だけではない。軽井沢などでは、住民団体が法的手段に訴えるなどの運動を展開している。この住民団体は、行政不服審査、公害等調整委員会、行政訴訟、土地収用委員会などの法的な場で、在来線の分離や自然破壊につながるなどの理由からフル規格での建設に反対し、在来線の利用を図るミニ新幹線での建設を主張した。これらの法的な場も、アリーナの1つとみなすことができるが、これらのアリーナを用いたかれらの運動は、実質的な成果を挙げることはできなかった。これらの法的手段には、審査主体の中立性、権限の範囲、内部行為論などの点での限界があったのである（湯浅、1998）。

以上のことから、整備新幹線の建設をめぐるには様々なアリーナが存在していたが、とくに「負担」について論じようとしたアリーナでの意見は、意思決定機関となった政府・与党の合同委員会での議論には、ほとんど反映されなかった。様々なアリーナで問題が提起されながらも、それが主導的な位置にあるアリーナに反映されないという、諸アリーナ間の断片性という現象が、ここにはみられるのである。

(2) 旧国鉄債務処理

1) 概要

1964年以来、悪化を続けていた国鉄財政は、30兆円を超える債務を残し、国鉄をJRへと改組させる引き金となった。1980年代におこなわれた国鉄改革では、国鉄の組織面での改革と同時に、この巨額の債務をどのようにして処理すべきかが、1つの焦点となった。1987年の時点では、JRとともに、国鉄清算事業団を発足させ、JRなどが承継する分をのぞいた25兆円あまりの債務を承継させ、それを旧国鉄用地やJR株式の売却によって返済し、そのうえで残った分については国民負担で処理されることとなった。この時点では、約14兆円が、国民負担分になるとされていた。

国鉄清算事業団は、発足後、当初の予定どおりに旧国鉄用地の売却を進めようとする。しかし、折からの地価高騰に懸念を抱いた政府が事業団による土地の売却を凍結させたため、債務返済のための収入が得られなくなってしまう。もともと利子の支払いを視野に含めていない計画であったため、債務の処理は滞り、利子による債務の累増という事態を招いたのである。国鉄清算事業団は、当初から10年で廃止されるという計画になっていたが、その10年後の時点で事業団が抱えていた債務は28兆円にもなっていた。旧国鉄用地やJR株式を売却し、その収益を返済にあてたうえで、債務は増加してしまったのである。

こうした事態に対応し、清算事業団が廃止される前に、残されている債務の処理枠組みを固める必要があると判断した政府は、1997年に、財政改革のための議論を進めていた財政構造改革会議に対して、債務処理枠組みの策定を委ねる。そして財政構造改革会議での議論の結果、98年には「旧国鉄債務処理法」が成立し、債務処理の枠組みが固まった。この枠組みにおいては、郵便貯金からの総額1兆円の繰り入れや、たばこ税の増税などの新しい対応策が示されたが、これらは利子の支払いに対応するためのものであり、元本は一般会計へと繰り入れられることとなった。これによって旧国鉄債務という名称の債務はなくなったが、実質的な解決は先送りされたのである。

2) 分析

旧国鉄債務をめぐる政策過程は、国鉄改革、その後の債務の累増過程、そして財政構造改革会議による処理枠組みの策定という、3つの段階に分けることができる。本研究ではこのうち、財政構造改革会議を中心とした政策過程を取り上げる。処理枠組みの策定を委ねられた財政構造改革会議（とくにその中の企画委員会）は、国鉄改革の中心にあった国鉄再建監理委員会や、整備新幹線建設において登場した政府・与党の合同委員会とは異なり、旧国鉄債務という「負担」を処理することを第1の課題としたアリーナであった。しかし、こうしたアリーナとしての性質にも関わらず、財政構造改革会議は、元本の返済までを含めた、実質的な解決策を策定することができなかった。ではなぜ、このような帰結に至ったのであろうか⁽¹⁾。

財政構造改革会議企画委員会のメンバーは、当時の与党であった自民・社民・さきがけの主要メンバーと、大蔵省・運輸省・自治省など関連する省庁の大臣などであった。債務処理のための枠組作りという、このアリーナでの課題は、すなわち、どこの予算・財源を削るのかというものである。このアリーナが、十分な債務処理枠組みを策定できなかった理由は、このような削減に対する関係者の抵抗を抑えきれなかったことにつきる。その典型が道路財源の転用をめぐる「道路族」の抵抗である。道路財源は、じっさいに処理策と

して導入された郵便貯金からの繰り入れやたばこ税に比べれば、「交通」という点で、旧国鉄債務との強いつながりをもつ。さらにその財源規模を考えれば、債務処理枠組みの策定にとっては、重要なポイントであると言える。そのため、道路財源の活用を主張する論者も少なくなかったが、そうした議論は、この財源を自らの「勢力」としている道路族の抵抗に押しきられたのである（横田、1998：97-100）。

勢力の喪失は、その主体の存在基盤を大きく左右する。「独占事業体」の例において大きな勢力を有していた保守労働者は、新たな機械の導入や保守技術の製造労働者との共有など、自らの勢力を脅かすような変化には、強い抵抗を示すであろう。この点では、道路族の行動も、自己の勢力の保持として理解できる。重要なことは、こうした行動のために、旧国鉄債務処理の枠組みの策定という本来の目的が、不十分なままにとどまってしまったことである。旧国鉄債務を適切に処理することが必要であることは、いずれの主体もが共有している。にもかかわらず、この「負担」を処理するために必要な資源の提供については、どの主体も抵抗を示す。このために、アリーナが当初の目的を達成できないままに終わってしまうのである。本研究では、このような形でアリーナが機能を果せずに終わることを、アリーナの空洞性と呼ぶことにする。

この現象の特徴の1つとして、「原則論の矮小化」が指摘できる。旧国鉄債務の処理策づくりでは、最後の段階でJRへの追加負担が大きな争点となった。JRは国鉄改革時に処理可能と予想された分の債務を承継しているが、それに追加をすべきかどうかという問題である。このJR負担は、当のJRにとっては大きなものであったが、旧国鉄債務全体からみれば金額としては限られたものであり、処理枠組みの全体に影響を与えるほどのものではない。にもかかわらずこれが大きな問題となったのは、旧国鉄債務を一般会計に承継するためには、まず関連する主体がなんらかの負担をしてからでなければ筋が通らないからという理由による。「負担」処理のための原則論が問われたのである。しかし金額的には限定的なJR負担が大きく議論される一方で、道路財源の未活用や郵便貯金、たばこ税の導入などを包摂するような、全体的な原則については論じられないままに終わっている。原則論はきわめて部分的にしか論じられなかったのである。

（3）廃棄物処分場建設

1) 概要

廃棄物処分場、とりわけ産業廃棄物の管理型処分場の建設をめぐる紛争が、全国で相次いでいる。処分場の残存容量が逼迫する一方で、新規の処分場建設が困難になっているという状況から、政府は、90年代以降、3度にわたる廃棄物処理法の改正をおこなうなどして、廃棄物管理の適正化などを進めてきた。しかし処分場建設をめぐる紛争は、一向に沈静化の兆しをみせていない。本研究では、産廃処分場の建設をめぐる、「社会環境アセスメント」という独自の取り組みをおこなった長野県阿智村の事例を検討しながら、処分場建設をめぐる政策過程についてみていく。

阿智村は、長野県の南部にある人口6千人あまりの村である。この村で、長野県などが設立した第3セクター、長野県廃棄物処理事業団が、管理型の産廃処分場の建設を計画している。村では、この処分場の建設を受け入れるかどうかを決めるにあたり、「社会環境アセスメント」という独自の取り組みをおこなった。従来の環境アセスメントで対象とさ

れてきた自然環境だけでなく、社会的な環境を対象としていること、この評価を村民が中心となった住民参加型の委員会によっておこなうという、2つの点での独自性をもっており、取り組みの開始当初は、県内でも大きな注目を集めた。

しかしこの取り組みは、徐々に村内外からの批判を受けるようになる。村当局が、村内の反対派に対するガス抜きのためにおこなっているという指摘がなされるようになったのである。同時に、建設予定地付近の地元区には、「地域振興策」や「還元策」という利得による地域の活性化を理由に、この計画に対する賛成派が存在していたが、かれらはこの委員会を「反対派の集まり」とみなしていた。社会環境アセスメントは、より広い視点から処分場計画を検討し、その情報を村民が共有することで、計画受け入れの是非を決定するための判断材料とすることを意図していた。しかし社会アセスメント委員会での議論は村民の中にはなかなか浸透せず、審議終了後、不満を強くした反対派が、予定地内で立ち木トラストを実施するまでに至る。社会環境アセスメントは、賛成派と反対派の双方から批判を受ける中で、当初期待されていたような役割を果たすことができなかったのである。

2) 分析

この事例では、社会環境アセスメントの評価を担った社会環境アセスメント委員会をアリーナとみなすことができる。このアリーナは、上述したように、始めに期待されていたような成果を挙げることができなかった。ではなぜ、こうした結果に至ったのであろうか。

この要因として、アリーナとしての社会環境アセスメント委員会の孤立性という現象が指摘できる。この孤立性は、2つの関係において生じている。1つは村民との関係であるが、この原因となったのが社会環境アセスメント委員会における審議内容の混乱である。社会環境アセスメント委員会において作成された評価項目は、一般的な社会環境概念からみればかなり独自の視点を含むものであり、県の廃棄物政策のあり方についても問うなど、広範なものであった⁽²⁾。しかし処分場計画をめぐる手続きのあり方や、「公共関与」の是非などの論点が、自分たちの村に処分場が建設されることを受け入れるのかどうかという判断と、どのようにして結びついていくのかという点については、委員会の中でも明確な理解はなされていなかった。また、こうしたことが影響したのか、委員会の中での賛成派と反対派の議論も平行線を辿り、社会環境アセスメント委員会での議論は混迷を深めていったのである。その結果、社会環境アセスメント委員会は、村民の関心を集めることができず、村民との距離が拡大させてしまう。村民からの関心は、県や村当局に対する勢力になりうるが、これを獲得することができなかったのである。

もう1つは、村当局との関係である。村当局は、社会環境アセスメントの実施を決めたものの、当初から処分場に対しては受け入れの姿勢を示していた。そして村は、審議開始後も、社会環境アセスメント委員会とは独自に、県当局・事業団や地元区との交渉を進めていくという戦略をとる。例えば、社会環境アセスメントの審議期間中に廃プラスチックを処理する施設を処分場に併設することが決められているが、この計画変更については、事業団や村、地元区との議論が先行しており、委員会が知らされたのは、相対的に遅い時期であった（信濃毎日新聞、98年9月2日）。社会環境アセスメント委員会は、村民との距離が拡大する中で、こうした村の戦略に対抗するための勢力をもつことができなかった。

以上のようなアリーナの孤立性が、社会環境アセスメントが当初の期待ほどの成果を挙

げることができなかったことの要因であるが、このような孤立性を招いた原因として、2つの点が指摘できる。1つは、事前の議論の積み重ねの欠如が、社会環境アセスメント委員会における議論の拡大につながったことである。この取り組みでは、県の基本方針のあり方や公共関与の是非などが論じられたが、こうしたことが処分場の建設をめぐる議論の場で問われるということは、処分場計画が立てられる以前の、発生抑制などの段階で、十分な議論がなされていないことを示している。社会環境アセスメント委員会での議論は、この影響を受ける形で、限られた審議期間の中では論じきれないほどの論点を抱えなければならなかったのである。もう1つは、県との関係における村の立場である。一般に市町村レベルの自治体は、財政基盤が弱く、補助金などを出す県当局に対して弱い立場にあり、行使できる勢力はかぎられている。村当局が早い段階で処分場の受け入れ姿勢を示し、その後も建設を進めようとしてうごいていたことには、こうした背景があったと思われる。処分場に対するリスク評価が、既存の勢力関係による影響を受けているのである。このような県と村との関係と、議論の積み重ねの欠如が、アリーナの孤立性を招いたのである。

5. 分析結果

これまでの分析の結果をまとめよう。「負担」問題をめぐる政策過程では、アリーナが、断片性・空洞性・孤立性という形で機能不全に陥ってしまっていた。「随伴型」であり、「資源提供型」と「受苦型」の「負担」が登場した整備新幹線の事例では、「負担」が随伴的に生じているのに応じて、「負担」を論じるアリーナも随伴的に成立したが、これらのアリーナでの議論が、主導的なアリーナに還元されることはなかった。「独立型」・「資源提供型」である旧国鉄債務処理の事例では、提供の対象となる資源を保持している主体が多く参加しているアリーナが形成されたが、かれらの勢力を保持しようとする行動のために、十分な機能を果せなかった。「独立型」・「受苦型」である廃棄物処分場建設の事例では、アリーナが十分な勢力を獲得することができず、「負担」を積極的に受け入れようとする主体の戦略の中で、孤立性を深めていった（表2参照）。

この表における「負担」の類型とアリーナ機能の不全性との関係は、本研究における事例にのみ基づいており、検証作業などはおこなっていない。それぞれの「負担」の類型に対し、この表で示されているような特定の種類の「不全性」が普遍的に結びつくものであるのかどうかについては、慎重な確認が必要である。それでも、アリーナの機能不全こそが「政府の失敗」の重要な発生原因であることは、十分に伺える。ではなぜ、このようなアリーナの機能不全が発生してしまうのであろうか。

それぞれの事例の分析からは、「負担」問題への適切な対処には、各主体にとって受け入れ可能な原則を形成することが必要性であるにもかかわらず、その原則形成が極めて脆弱であることが指摘できる。旧国鉄債務処理における原則論のみならず、廃棄物処理では、生産者や流通業者、消費者などがどのような責任を果すべきかを明確に定める必要があるし、随伴的な「負担」への対処についても、それを適切に管理するための原則が要求される。しかし上記の諸事例では、原則論が矮小化されたまま、主体間での妥協点の形成が図られているのである。

このように個々のアリーナが機能不全に陥り、妥協点形成型の政策過程が展開されてしまう背景には、諸アリーナ間の複合性の欠如と、各主体の存立基盤の弱さという2つの要

表2 分析結果のまとめ

	「負担」の類型	アリーナ機能の不全性
整備新幹線建設	随伴型 資源提供型＋受苦型	諸アリーナ間の断片性
旧国鉄債務処理	独立型 資源提供型	アリーナの空洞性
廃棄物処分場建設	独立型 受苦型	アリーナの孤立性

因が指摘できる。諸アリーナ間の複合性の欠如は、とりわけ整備新幹線建設の事例においてみられたが、同じことは、廃棄物処理の問題についてもあてはまる。本研究で取り上げた事例からは、処分場の建設をめぐる議論の前に、いかに廃棄物の発生を抑制するのか、いかにリサイクルを促進するのかなどの論点について、きちんと議論しておくことの必要性が理解されるが、これらの議論のためには、それぞれにアリーナが必要である。諸アリーナ間の複合性の欠如とは、こうした議論の積み重ねの欠如でもある。また、各主体の存立基盤の弱さは、旧国鉄債務と廃棄物処理の事例においてみられた。旧国鉄債務処理では、道路族議員などが自己の勢力を保持するための行動を展開したが、これは、勢力を失うことが、そのままかれらの政治家としての存在意義を喪失させるからである。政治家、とくに国会議員には本来、自己の勢力の保持だけでなく、国全体のことを憂慮することが求められるが、こうした視点から、自らの資源を提供するという選択肢は考慮されなかった。かれらは、「ぶんどり」にしか存在基盤を見出せないのである。また阿智村当局が処分場の受け入れに積極的であったのは、財政面などでの存立基盤の弱さに由来していた。

「負担」問題をめぐって政府の失敗が繰り返されている背景には、このような構造的とも言える要因が存在する。これらの要因に対処することで、政策過程の展開を変えていくことが、「負担」問題をめぐる「政府の失敗」の解決に必要なのである。

註

- (1) 旧国鉄債務の一般会計への繰り入れに対しては、債務返済の効率性の視点から、これを支持する指摘がある。返済にあたっての効率性は、本研究でも重要なものと考えているが、債務処理策づくりの過程をみているかぎり、効率性という理由から、積極的な選択肢として、一般会計への繰り入れが選択されたとみることは難しいであろう
- (2) 一般的な社会環境概念は、行政区画、集落、人口、土地利用、水域利用、産業、交通、環境保全対策、コミュニティとされている（環境アセスメントハンドブック編集委員会編、1987）。これに対し社会環境アセスメントの評価項目は、県政にとっての必要性、事業主体の性格と役割（県＝公共関与の意味）、処理（処分）物と排出元の明確化、施設の計画立案及び機能と運営のモデル性、廃棄物受け入れ・搬入に対する住民のチェック体制、村政にとっての必要性（当該事業と村づくりとの整合性）、立地選定の科学性、立地選定の民主性、住民の理解と認識などである

阿智村社会環境アセスメント委員会 1999 『小さな村の大きな実験－社会環境アセスメント最終報告書』阿智村.

環境アセスメントハンドブック編集委員会編 1987 『環境アセスメントハンドブック上・下』 環境技術
研究協会.

Campbell, J.C. 1977, *Contemporary Japanese Budget Politics* The Regents of the University of California (= 小島昭他訳 1984 『予算ぶんどり』サイマル出版会).

Crozier, Michel 1963, *Le Phénomène Bureaucratique* Seuil (= 1964 *The Bureaucratic Phenomenon* The University of Chicago Press).

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard 1977, *L'acteur et le système* Seuil (=Translated by Arthur Goldhammer 1980 *Actors and systems* The University of Chicago Press).

草野厚 1997 『国鉄解体-JRは行革の手本となるのか』講談社.

高坂詢 1998 「社会環境アセスメント（第1報）——提案理由と評価項目決定過程——」『飯田女子短期大学紀要』第15集 飯田女子短期大学：125-143.

国鉄再建監理委員会最終答申 1985 『国鉄改革——鉄道の未来を拓くために』.

澤喜司郎 1994 『整備新幹線』近代文藝社.

Hilgartner,S and Bosk,C.L. 1988 *The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arena Model*, AJS 94(1):53-78.

船橋晴俊・角一典・湯浅陽一・水澤弘光 2001 『「政府の失敗」の社会学——整備新幹線建設と旧国鉄債務問題』 ハーベスト社。

Friedberg, Erhard 1972, *L'Analyse Sociologique des organisations* GREP (= 船橋晴俊他訳 1989 『組織の戦略分析』新泉社).

細田衛士 1999 『グッツとバズズの経済学——循環型社会の基本原理解』 東洋経済新報社.

湯淺陽一 1998 「政策過程における随伴の結果——整備新幹線建設と並行在来線の経営分離——」『年報社会学論集』第11号:131-142.

横田一 1998 『どうする旧国鉄債務』緑風出版.

(付記) 本稿は、2001年12月14-16日に、法政大学で開かれた政策分析ネットワークの大会における報告原稿「『負担』問題をめぐる政策過程－鉄道政策と廃棄物政策を事例に－」をもとにしている。フロアからの指摘に感謝します。

(法政大学大学院社会科学研究科社会学専攻博士課程)