

# 規制から自主規制へ

## —環境政策手法の変化の政治学的考察—

風間 規男

Norio Kazama

### はじめに

最近、社会科学の様々な領域で「ガバナンス」(governance)という言葉をよく耳にするようになった。他の社会科学の概念と同様、その意味内容は拡散しており、確定的に定義することは不可能であるが、政治学や公共政策論においてこの言葉が使用される際には、「政府＝ガバメント」(government)の機能不全が含意されていることが多い。現代社会では、その理由は多々あるだろうが、政府が社会で発生する問題を十分解決することができないという認識のもと、官民の多様なアクターが政府を主体とした問題解決とは違う関係性を形成するとき、「ガバナンス」という表現が用いられる。

近代国家が成立して以来、公共政策の主要な担い手は政府であり、政府がターゲット集団に対して規制手法を中心に政策を展開してきた。しかし、政府が民間部門に対して一方的に政策を実施するだけでなく、政府と民間部門が協働関係を結んで政策を展開したり、他国や国内の企業・NGOで開発された「良い実践(good practice)」が政府に移転されたりするようになってきている。このようにして、公共政策の主体があいまい化・多様化し、政策が展開されるベクトルが錯綜している状況が、政策手法から観察したガバナンスの実相である<sup>1)</sup>。

以上のような政策をめぐる状況の変化は、政治学から見てどのような意味があるのだろうか。本稿は、ガバナンスにおける政策手法の変化を「権力論」の立場から読み解き、政治思想の面から考察を深めていく必要性を指摘することを目的とする。まず、EUの環境政策分野において、規制に代わる「新しい政策手法」が導入されている背景と、「共同規制」の仕組みを検証することで、政策手法の変化の意味を明らかにしつつ権力論との接点を探り、このことがどのような政治学的意味を持っているのかを考えてみたい。

## 1. EUにおける「新しい環境政策手法」の導入

### 1.1. 環境政策における手法の類型

政策手法の変化を見るのに、なぜEUの環境政策を取り上げるのかについて少し説明を要するであろう。EUでは、官民の様々なアクターを巻き込みつつ、EU・加盟国・地域の各レベルの政策プロセスが相互作用するマルチレベルガバナンスが展開されている。また、EUおよび加盟国では、環境分野において、環境汚染に対応するために規制手法を高度化させてきたが、いち早くその限界に直面し、新しいアイデアに基づく政策手法が案出され実験されているのもまた環境分野なのである。

環境分野における政策手法の分類には、様々なバリエーションがあるが、最も一般的なものは、規制手法、経済的手法、自主協定手法、情報的手法という分類であろう<sup>2)</sup>。

規制とは、一般的には「政府による社会に対する介入」全般をさすが、政策手法を分類する際には、いわゆる「直接規制」を意味する。直接統制とは、法的な根拠を前提に、何らかのルールや基準を設け、ターゲット集団を監視し、逸脱行動を発見したときには制裁を加えることで、ルールや基準を強制的に守らせる手法をいう。指揮命令的(command-and-control)規制、立法に基づく(legislative)規制とも表現される。

経済的手法は、市場ベース(market-based)手法、インセンティブ手法とも言われている。ターゲット集団を経済主体ととらえ、市場を通じてその主体から環境にやさしい行動を引き出すべく、主体の費用や便益に影響を及ぼす手法である<sup>3)</sup>。排出権取引、環境税・課徴金、補助金などが、代表的な経済的手法である。自主協定手法には、政府・自治体と業界との間の環境協定の締結、業界における協定や行動規範の制定などがある。情報的手法には、エコラベル、環境影響評価や環境監査報告の公表、環境PR、環境教育などが含まれる<sup>4)</sup>。これらの政策手法の中で直接規制を除くものは、「新しい環境政策手法」と総称されており、EU及び加盟国において急速に導入が進んでいる。

## 1.2. EUの環境政策の概要

ECは、設立当初から環境政策を権限の範囲に含んでいたわけではなかった。しかし、1972年のパリ首脳会議において、ヨーロッパレベルで環境対策を進める必要性が議論され、その最終宣言の中で、共同体の諸機関に対して環境政策に関する行動計画の策定が求められた。この行動計画のもと、環境関連のEC法を定立する仕組みが事実上整えられていく。

EC/EUは、1973年の第1次環境行動計画以来、行動計画を策定して環境政策を展開するスタイルを続けている。第1次行動計画では、共同体が環境政策において果たすべき使命と目的が明らかにされ、ECの行政機関にあたる委員会(Commission)は、汚染と有害物質を減少させ、自然環境・都市環境を改善し、天然資源の消耗による環境問題に対処し、環境意識の向上と環境教育の推進を行うこととされた。この第1次行動計画及び第2次行動計画のもとで、1987年時点で200もの環境関連の立法措置が講ぜられたという<sup>5)</sup>。

経済的手法が環境行動計画にはじめて明示的に規定されたのは、第3次行動計画(1987-1993年)においてである。当時、経済的な手法こそが、環境政策上の重要な理念である「汚染者負担の原則」を徹底させるのに適しているという意見が強まっていた。環境税、排出権取引、基金、リスク負担スキームを導入することで、環境汚染を回避するコストだけでなく、汚染に伴う様々なコストの負担を汚染者に求めることができると考えられた<sup>6)</sup>。

EUの環境政策のターニングポイントとなったのは、「持続可能性に向けて」と題された第5次環境行動計画(1992-2000年)である<sup>7)</sup>。ここでは、農業・エネルギー・製造業・観光・運輸の5部門を対象を絞り込み、環境政策の形成・実施に地方自治体・産業

界・公衆といった広い範囲の社会的アクターの参加を促進させることで、「汚染者負担の原則」の実質化を図ろうという意図がみられる<sup>8)</sup>。特に経済的手法は、環境政策の展開において、重要な地位を占めることになった<sup>9)</sup>。第6次環境行動計画(2000-2010年)においても、環境目的を実現する戦略的アプローチとして、市場の活用が重視されている<sup>10)</sup>。環境税、技術開発支援、情報・教育などとともに、産業界とのパートナーシップが強調され、環境管理監査スキーム(EMAS)、規制遵守支援、中小企業支援、自主的な環境協定の活用、そして制裁だけではなく報償の仕組みの創設などがうたわれている。

事実上、EUは、加盟国で開発され実験された政策手法がヨーロッパ全域に拡大する際のプラットフォームの役割を果たすようになってきている。その背景には、次の3つの要因があると思われる。

### 1.3. 規制手法の有効性に対する疑問

EUに新しい環境政策手法の導入が進んでいる背景として、規制手法の限界に関する学術的な分析が進み、それが規制緩和の流れと結びついて、規制以外の手法の模索が始まったという指摘がよくなされる。

これまで、指揮命令的な規制手法については、次のような問題点が指摘されてきた<sup>11)</sup>。第1に、規制を規定する法は、ターゲット集団が守らなければならない基準を示すだけでなく、政府活動を標準化し政府介入の境界線を保証することになる。規制を受ける側は、介入を受けるストレスのところまで投資や技術革新を行わなくなる。第2に、規制手法では、逸脱行動を監視し制裁するシステムを用意しなければならないが、政府は、このための投資を惜しむことが多い。第3に、規制手法は、規制する側とされる側の間に対立関係を生むので、官民で協働的なシステムを構築しなければならないときには障害になる。第4に、規制手法は、リアクティブな性質を持ち、基準が現状に合わないとは認識されてから、基準を見直し、法的な措置を講ずるまでに、時間がかかってしまう。

また、環境政策分野では、規制手法の実施場面において、効果を発揮できない事例が多数紹介されるようになった。その最も大きな理由は、監視対象である汚染源に起こった変化であろう。これまで、政府機関は、製造業など、ごく少数の集団を対象に監視を行ってきたが、規制物質が多様化する中で監視対象が中小の事業所などに拡大した。また、一般廃棄物や温室効果ガスの排出など、家庭を含む構造的な発生源を相手にするようになると、国内に確立された従来の規制システムでは対応しきれなくなっていく<sup>12)</sup>。

さらに、1980年代後半から90年代にかけて、福祉国家が行き詰まり財政赤字を抱えていた先進国では、「小さな政府」が志向され、規制緩和が共通の政策課題として認識されるようになったことも、経済的な手法を中心とする新しい手法が広まった一因である。経済がグローバル化し、自由貿易体制が確立する中で、環境規制による生産コストの負荷が域内企業の国際競争力を弱めることになると懸念された。1995年専門家集団が欧州委員会に提出した「モリトール報告」は、過剰な環境規制によって、ヨーロッパの競争力が脅威に晒される可能性があるとして警告し共感を集めた<sup>13)</sup>。

以上のように、規制に対する経済的手法の優位性が環境経済学者から主張され、規制が経済成長やグローバル経済における競争力に悪影響を及ぼすという主張が新保守主義系の経済学者から提示され、それをEUや各国政府が受け止める形で、新しい環境政策手法が導入されたのである。

#### 1.4. 複雑な政策過程への対応

規制以外の手法が模索されたのには、政治的な要因も関係している。EUの環境政策は、2段階のプロセスを形成している。EU法には、「規則」「指令」「決定」「勧告・意見」など様々な形式があるが、環境政策の展開においては、指令という方式がとられることが多い。EUの指令は、欧州委員会による提案、閣僚理事会による決定を軸に、欧州議会などが関わる複雑な手続きを経て立法される。そのようにして成立した指令は、各加盟国において立法措置が講ぜられて、はじめて効力を持ち、域内の企業や個人を法的に拘束することになる。加盟国政府は、それぞれの法体制の中で、他の制度と調整しつつ、立法作業を進めることになる。加盟国の中には、指令の国内法制化が進まないところがあるが、基本条約は、欧州委員会に、指令違反について欧州司法裁判所に提訴する権限を認めており、加盟国に対して一定の強制力を持っている。

加盟国は、EU政策を国内の政策過程にダウンロードする際のコストを極小化するために、EUレベルの政策過程にあらかじめ自分たちの政策意図をアップロードする強いインセンティブをもつ。T・A・ベルツェルは、環境政策分野において、ドイツ・オランダ・デンマークのような先導的な役割(Pace-setting)を担う国、ポルトガル・ギリシャ・イタリアのような消極的な対応に終始する(Foot-dragging)国、その他ケース・バイ・ケースで対応する(Fence-sitting)国に分類して、スタンスの違いに基づく複雑な政策過程を描き出している<sup>14)</sup>。たとえば、オランダは、欧州委員会に専門知識や環境データを提供することで、自分たちの国家の選好をEUレベルに反映させるという戦略をとっている。

加盟国以外にも、環境NGO、政策の影響を受ける各種産業界、州政府や基礎自治体、環境科学者や経済学者などの学識経験者集団なども、自分たちの利益や理念をEU政策に反映させるべく、政策過程に関与することを望むようになる。2001年7月に欧州委員会が公表した「欧州ガバナンス白書」では、EUと加盟国の官僚による複雑かつ不透明な政策過程に対する反省から、「公開性」「参加」「説明責任」「有効性」「一貫性」の5つの原則を示し、EUレベルにおけるガバナンスを民主化する方針が打ち出されている<sup>15)</sup>。

このような状況で、欧州全体に対して一律の基準の下に規制を行うべく、指令を策定しようとする、各加盟国、各関係者の利害の対立は先鋭化し、それを調整するための取引コストが増大することになる。新しい環境政策手法には、そのような取引コストを下げる効果が期待された。環境税を除く新しい政策手法の多くは、国内の利害関係者の合意を図りやすく、指令の国内法制化における取引コストを低減するものであった。

#### 1.5. 「責任の共有」とコンテキスト志向の政策手法

第5次環境行動計画は、これまでの行動計画が立法的な措置、すなわち規制手法に

依存してきたことを反省し、環境悪化の傾向に歯止めをかけ、社会のすべてのセクターから参加を得て責任を共有するためには、手法の広範なミックスが必要であるとうたっている。

それまでは、もっぱら経済的な手法が注目を集めてきたが、それに加えて、「コンテキスト志向」と呼ぶ政策手法が導入されつつある<sup>16)</sup>。たとえば、質的なターゲット目標の設定、認証、情報アクセス権の確立、キャンペーン活動の展開、自主協定の活用など、国家間の政策収斂を意図した試みは、政策を実現しやすい状況を形成する。第5次行動計画は、「責任の共有」を目指して、官民のアクターが、マルチレベルガバナンスにおいて、政策の形成から実施まで一貫した協働関係を構築することを期待している。関係者には、特定の政治的、社会的、経済的コンテキストの諸条件と活動を最適な形で調整するのに必要な裁量を与えられるとともに、ヨーロッパの環境政策の形成・実施に自発的に協力・参加するインセンティブが与えられる。

第5次行動計画には、規制中心の手法が市場のコスト意識を環境保護につなげることができず、経営者や消費者の心をつかむことに失敗したとの反省が見られる。規制手法は、規制を行う側と規制を受ける側を明確に分離するとともに、その二者関係以外の主体からは当事者意識を奪ってしまう。地球温暖化のように構造的に発生する環境問題の解決には、この当事者意識と責任の共有が重要であり、指揮命令的規制手法だけでは対応できないという認識が広がったことが、コンテキスト志向の手法の追求を後押ししている。

以上、EUにおいて新しい環境政策手法が導入された背景を概観したが、そこには、ガバメントを象徴する規制手法に対する批判意識と、ガバナンスという状況に相応しい「新しい手法」の模索の過程が見てとれる。ヨーロッパにおいて、新しい政策手法の導入を加速させ、ガバナンスが機能する素地を作り上げようとしている背後に、権力の行使について本質的な転換が起こっているのではないか。この点を考察する前に、次節では、EUの環境政策において規制と自主規制が交錯している状況を整理しておきたい。

## 2. 環境政策における規制と自主規制の交錯

### 2.1. 規制手法の変質—共同規制メカニズム—

これまで述べてきたように、EUは、新しい環境政策手法を導入してきたが、指揮命令的規制手法自体のあり方を見直そうという議論も、EUの規制に関する法構造の単純化(simplification)との関連で深められてきた。EUは、現在、規制プロセスに産業界の自主的な規制を組み合わせる「共同規制」(co-regulation)を制度化する試みを進めている。

EUの定義によると、共同規制とは、「立法部門によって定義された目標の実現について、共同体の立法行為が、その分野において関係者と認められる者(事業者・社会的パートナー・NGO・アソシエーション)に委任されるメカニズム」である<sup>17)</sup>。共同規制では、最初にEUの立法部門が大まかな法的枠組みを設定し、その枠組みのもと、ステークホルダーが目標を実現するための自主的な協定(voluntary agreement)を締結する。協定が遵守されているか否かは、公的機関(通常は欧州委員会)がモニターし、その結

果によっては拘束的な立法措置に移行する可能性を示すことで目標の実現を促すものである。

このメカニズムは、マーストリヒト条約(1992年)の社会政策関連の規定にはじめて登場し、2001年に欧州委員会が公表した「欧州ガバナンス白書」で広範な分野に導入されるに至った<sup>18)</sup>。白書では、共同規制の適用条件として、①明らかに価値を付与し一般の利益に奉仕するものであること、②基本権や主要な政治的な選択が問題となっていないケースに適用すべきであること、③全加盟国に統一した形でルールを適用する必要がある場合には活用すべきではないこと、④参加組織は、ルールの形成・適用にあたり、公開の手続きで代表し、説明責任と能力を持つものでなければならないことを示している。さらに、欧州の競争ルールに抵触しないこと、関係者が十分ルールを認識できるように可視化されていること、望まれた結果が生まれず、特定の民間アクターがルールに従わなかった場合には公的機関が介入する余地を残しておくことなどが規定されている。リスボン欧州理事会後の2002年6月に策定された行動計画「規制環境の単純化と改善」においても、ソフトロー(勧告)、共同規制、セクター内の自主的協定、ベンチマーキング、ピア・プレッシャー、ネットワーク、開放型調整手法<sup>19)</sup>の利用を含む広範な手法が取り上げられている<sup>20)</sup>。

2003年12月には、欧州議会、理事会、委員会の間で、機関間協定「よりよい法の形成」(Better Law-making)が締結され、共同規制の実践についての一般的枠組みが規定された<sup>21)</sup>。3つの機関は、適切なケースで、かつ基本条約が特に法的措置を要求していない場合に、共同規制メカニズムを活用する。欧州委員会は、共同規制が共同体法に抵触しないようにし、透明性の基準(特に協定内容の公表)に合致させなければならないとされる。このメカニズムは、基本権や重要な政治選択が問題となっているとき、すべての加盟国で統一的な方法で適用されなければならないときには適用することはできない<sup>22)</sup>。

環境政策との関連でいえば、2002年7月17日に発表された「環境協定に関するEUレベルの枠組みに関するコミュニケーション」が重要な文書である<sup>23)</sup>。このコミュニケーションは、欧州委員会による環境協定の取り扱いが不明確であるという欧州議会の批判を受けて、自主協定の活用に関し一定の枠組みを創設する目的で策定された。EUレベルにおいて、環境協定に関する枠組みは3つの形態をとる。まず、「自己発意」(own-initiative)で、欧州委員会が立法を提案する意図を全く持っていない分野において、産業界がイニシアティブをとるものである。この場合、EUの公式表明によって、協定は裏づけされる。次に、「自主規制」で、政治的な議論があり将来立法措置がとられる可能性がある分野において、産業界が必要な対応措置として協定を締結する。欧州委員会は、委員会勧告という形で協定を認定することができ、欧州議会は監視義務を付加する決定を行うことができる。

最後は、「共同規制」である。関係者は、共同体法の特定部分の執行を担うことができるように、より拘束的で公式的な環境協定を締結する。通常、共同規制は、欧州委員会が自己の発意もしくは産業界の一部からの自発的な行動に対応して発議する。

委員会の提案に基づいて、立法機関である閣僚理事会と欧州議会は、「指令」を採択する。この指令には、達成すべき目標・期限、実施の方法・監視や制裁の手法、不服申立ての手續などが規定される。設定された目標をどのように実現するかについての詳細な規定は設けられない。そして、この指令の枠組みで締結された協定が期限内に期待された効果を生まなかった場合には、欧州委員会は、伝統的な立法措置を提案する権利を行使することができる。

共同規制メカニズムの定着は、EUのガバナンスにとって、二重の意味を持つ<sup>24)</sup>。第1に、規制の有効化である。共同規制は、産業界の自主性に期待した緩やかな規制形態と説明されることがあるが、EUは、①自主協定を締結する際の立法的な枠組みをあらかじめ提示すること、②基本条約やEU法を遵守しているかなど協定の内容をチェックする仕組みを用意していること、③協定の遵守を監視し、目標が達成されていない場合には制裁を伴う立法措置に踏み出す権限を留保していることなどを勘案すると、「規制の緩和」とは到底いえない。共同規制は「法の影の下(under the shadow of law)」で行われるのである。

第2に、産業界や関係機関の参加の可能性を広げ、透明性を確保し、ルールに基づく手続きを厳格に定め「法による支配」を徹底させることにより、協定の内容に「正統性」を付与する機能を持たせている。欧州委員会の推進する環境協定は、閣僚理事会と欧州議会に認められているEU環境法の制定権を侵害する可能性があるとして警戒されていたが、それを払拭する意味合いも持っていた。さらに、産業界も政策の主体として位置づけられることによって、「責任の共有」関係を強化し、当事者意識を高めることも期待されている。

## 2.2. 自主規制へのベクトル

D・シンクレアは、指揮命令的な規制と自主規制の二分論を批判し、これらは、2つの極であり、「厳格な」指揮命令的規制と「純粋な」自主規制が両極にある連続帯(スペクトラム)として、規制的な内容をもつ政策手法をとらえた方がいいと主張する<sup>25)</sup>。この連続帯において、EUの環境政策手法は、明らかに自主規制の方へとシフトしている。

さらに重要な点は、EUの共同規制メカニズムでも明白なように、トップダウンで行われる指揮命令的な規制手法と、協定などによる自主的な規制とは、相互に密接に関連しているという点である。共同規制は、産業界の自主的な取組みに依存しているが、EUは、協定の実施について監視を行い目標が達成されなければ、強制力を含む立法措置に踏み切る判断を留保しているのである。

それは、一見規制とは関係の薄いと思われる経済的な手法においても同様である。たとえば、1970年代、アメリカに排出権取引の仕組みが導入された背景について、中村玲子は、「厳しく且つ政治的に不人気な大気浄化法の命令と強制による既存の規制に対する救済策であった」と指摘している<sup>26)</sup>。経済的手法でも環境税や排出権取引などは、制裁を伴う規制の要素を組み合わせないと、経済主体に対するインセンティブを作り出すことができない。したがって、M・ハッチのように、直接規制・環境税・課徴金・排出権

取引・環境影響評価といった「義務的(mandatory)な政策手法」と、エコラベル、環境監査、自主協定といった「自主的(voluntary)な政策手法」に分類する方が、政策の主体と客体の関係を反映しているともいえる<sup>27)</sup>。ただし、T・ディエツとP・シュテルンが指摘するように、結局のところ、すべての手法は複数の形態の「ハイブリッド」なのである<sup>28)</sup>。

M・パタスキとA・プラカッシュは、単純な「囚人のジレンマモデル」を使って、アメリカで行われている官民協働の環境規制は、双方が協力的である場合に限りウィン・ウィンの成果を生むと主張する。政府が法を盾にとって厳密な解釈を強要すれば、企業は、自主的な行動規範に違反する行動に出る。協働関係の構築は、企業と政府の間で信頼のシグナルを出し合うことによるのみ可能である<sup>29)</sup>。この考え方には、規制の成功条件は、政府の規制に関わるパフォーマンスの質にあるのではなく、政府と規制を受ける企業の間関係のあり方にあるということを示唆している。

### 2.3. ユニラテラルな関係からマルチラテラルな関係へ

そもそも政策手法に関する議論は、政策手法を駆使する側と政策のターゲットとなる集団が分離していることを前提に進められてきた。たとえば、R・A・ダールとC・E・リンドブロムは、政策手法—彼らの言葉では政治経済技法(politico-economic techniques)—の選択可能性を次のような5つの連続帯を使って分類している<sup>30)</sup>。①手法の所有者(政府か民間か)、②影響の及ぼし方(強制か説得か)、③統制の方法(直接か間接か:国有化—免許—課税/補助金—マクロ的操作)、④メンバーシップ(強制か自発的か)、⑤自律性の程度といった要素の組み合わせにより手段を選択することができるという。そこには、政府は、政策を実施するのに最も役立つ手法を自由に設定しているというイメージがある<sup>31)</sup>。

しかし、少なくとも環境政策においては、政府が社会に向けて一方的な関係の中で影響を及ぼしているというよりは、もっと複雑な過程、錯綜した相互作用が展開されている。たとえば、環境対策に関する産業界の自主的行動計画は、その業界内の行動規範にとどまる場合もあれば、オランダのように政府との間で盟約(covenant)という形で結ばれ<sup>34)</sup>、ある種の民法上の拘束力をもつ場合もあれば、EUの共同規制メカニズムの枠組みの中で直接規制につながる強制力を帯びる場合もある。環境協定の締結は、政府から働きかける場合もあれば、欧州委員会主導で行う場合もあれば、産業界がリードする場合もある。

新しい環境政策手法の一部や共同規制メカニズムが重要な意味を持つのは、環境にやさしい行動を企業や消費者などから引き出す「コンテキスト」を形成する点にある。自主協定は、多くの企業や関係者を巻き込むマルチラテラルな手法であり、コンテキストの形成を意識して締結されていく。特にEUの環境政策において、この手法が重視されるのは、単独の指揮命令的規制のもとで行うあからさまな強制よりも、数値目標を立て、成果の公表とピア・プレッシャーを通じて「介入されないための自主規制」を促す方が有効であるという戦略的な認識がある。

EUの環境政策分野においては、規制と自主規制を連動させ、そこに新しい政策手法



を組み込むことで、ハイブリッドな政策スタイルが形成されつつある。規制を行う主体、監視や制裁を行う主体は、EUの欧州委員会や加盟国政府にもはや限定されず、ユニラテラルな関係は失われる。さらには、共同規制メカニズムのもとで締結される協定に、当事者間の紛争解決手続きなどの司法的なメカニズムが用意される場合も出てきている<sup>33)</sup>。

以上のような政策手法をめぐる規制と自主規制の錯綜した関係が「ガバナンス」という言葉が使用される状況を形作っている。それでは、ガバナンスにおける政策手法の変容、自主規制に向かうベクトルのもとで、規制のターゲットとされてきた集団は、この新しい状況を享受していると理解していいのだろうか。この命題について、「権力論」からアプローチしてみたい。

### 3. 政策手法の変化とフォーコーのテーゼ

#### 3.1. ルークスの3つの権力観

ガバナンスにおける政策手法の変化が持つ意味は、政治学的には権力関係の変化と関連づけて解釈することができる<sup>34)</sup>。政治学においてコアな主題である権力概念は、他の概念にもまして多義的であるが、権力観の違いを意識した整理として、よく引用されるのが、S・ルークスによる説明である<sup>35)</sup>。

ルークスは、R・ダールを引き合いに出して、アメリカの多元主義政治学で展開されてきた権力論を「1次元的権力観」として説明する。ダールは、「BがしないであろうことをBにさせることができる、その度合いに応じてAはBに対して権力を持つ」と述べる。ここでは、権力を行使する者(A)と行使される者(B)に分け、権力の行使とは自分の意図に相手を従わせることを意味する。AとBの間に利害の違いが存在し、利害の違いが「紛争」(conflict)という形で表面化することを前提に、紛争に関して、なんらかの意思決定が行われ解消されるプロセスから、遡って権力の存在を観察するのである。

次に、ルークスは、「2次元的権力観」の代表者として、P・バクラックとM・S・バラツツをあげる。彼らは、権力には「2つの顔」がある主張する。1つ目の顔は、具体的な意思決定に体现されるダールの権力観であるが、これだけでは権力の本質を理解できないという。紛争の存在が「明るみにでること」(airing)に対して、個人や集団がバリアを作ったり補強したりするとき、彼らは権力を持つという。支配的な価値観や意思決定手続きが、一貫して特定の個人や集団の利益になり、他者の不利益になるように作用し、政策 이슈が意思決定の俎上に上らないように隠ぺいする権力が存在する。ルークスも取り上げているM・クレンソンの実証研究では、政策エリートが大気汚染の争点化をいかに阻止してきたのかが描かれている<sup>36)</sup>。ある争点が発生したときに発動されるダールの権力に対して、このタイプの権力は、ある種の日常性をもっているがゆえに根深く影響も大きい。ここでも、潜在的ではあるが、利害の対立の存在が前提となっている。

そのうえで、ルークスは、「3次元的権力観」を提示する<sup>37)</sup>。利害対立の発生が未然に防がれ、観察者からみれば不利益な立場に置かれている事実を、当人には意識させない状況を作り出す権力に着目すべきであるという。権力の最も有効な行使の仕方は、2次元的権力観のように、公的な意思決定プロセスに課題設定される段階でバリアを設

けるのではなく、個人や集団の選好や欲求に働きかけて、不満や苦情を抱くこと自体を防ぐことである。ただし、ここでも、観察者は、権力を行使する側の意図の存在を確認し、権力を行使される側の「真の利益」を仮定することになる。マルクス主義では、労働者が支配されているにもかかわらず、それを認識していない事態を、支配階級が自分たちに都合のいい「虚偽意識」を注入しているとして説明しているが<sup>38)</sup>、ルークスの3次元権力観は、それと響き合っている。

以上のように、政治学における権力に関する議論は、あからさまな権力行使から利害をめぐる紛争の隠蔽へ、そこからさらに紛争すら発生しないコンテキストの形成へと広がっていく。しかし、権力を行使する者とされる者が分離していること、権力者は自分の利害を意識し、それを実現しようという明確な意図を持っていることを前提に議論を展開している点で共通している。これらの権力観に「揺らぎ」を与えているのが、フランスの思想家ミッシェル・フーコーの権力(pouvoir)をめぐる議論である。

### 3.2. フーコーの権力論 — 規律・訓練をめぐる権力 —

フーコーの権力に関する言説は、初期から晩年において一貫しているとは言い難く、特定の歴史的な事実を取り上げて主張を組み立てていく手法をとっており、読み手に大きな解釈の余地を与えている<sup>39)</sup>。ここでは、比較的初期の『監獄の誕生—監視と処罰—』を中心に、本論文の主張にかなう部分を抽出して、彼の権力論の一端をみてみたい<sup>40)</sup>。

同書は、とても凄惨な歴史の一コマの描写から始まる。1757年3月2日、王の殺害をもくろんだダミアンに対して、熱した「やっこ」で体中を痛めつけ、溶かした鉛、煮えたぎる油などを流し込み、四つ裂きにするといった徹底した身体刑が施される。これは、法令の制定者たる王の権利を侵害し「傷つけた」ダミアンに対し、公の場で考える限りの肉体的な苦痛を与えることで、傷ついた身体(王の権威)を回復する行為としての意味を持っていた。そして、フーコーは、1837年にフーシェが起草したパリ青少年矯正施設の規則などを対比させながら、肉体的な苦痛を与える処罰が、「自由の剥奪」を伴う精神に対する処罰に変化していったことを論証し、マブリーの「懲罰は身体よりもむしろ精神に加えられることを」という言葉を印象的に引用する<sup>41)</sup>。懲罰は、「過ぎ去った犯行に、ではなく、将来の無秩序に狙いを定める」<sup>42)</sup>ようになり、刑罰の効果が問題とされるようになる。刑罰は、人々に疑念を抱かせるものであってはならず、「万人に奉仕する奴隷」として扱うべく、囚人は公共的な土木事業に従事させられる<sup>43)</sup>。

監獄というシステムは、収容者に対して、個人全体の「つくり替え」を行う装置として現れる。労働の強制による身体・習慣のつくり替え、精神的配慮による精神・意志のつくり替えが行われる<sup>44)</sup>。そこでは、罪を反省し社会に順応していく能力を身につけるべく「規律・訓練」(discipline)が求められる。この規律・訓練は、ささいなものを見逃さない技術の開発によって達成される。その象徴として引き合いに出されるのが、18世紀末にイギリスの功利主義者ジェレミー・ベンサムが発案した「パノプティコン」という監獄システムである。この監獄では、中央に監視塔があり、独房には、中の様子がよく見えるように窓が付けられている。囚人は、ひとりひとり部屋に入れられ、常に「まなざし」に

さらされる。一方、囚人の側からは、監視人が塔にいるのか、部屋を覗いているのかが見えない作りになっており、常時見張られている状況が形成される。この監獄は、囚人が自己をコントロールするように規律・訓練を身につける装置であり、ベンサムによれば、最小限の費用で最大限の効果を得ることができる。このパノプティコンの機能に詳細な説明を加えることで、近代の権力は、権力作用を受ける者が自己規律するように仕向ける形で現れ、やがて権力を振るう者の存在が見えなくなってしまうことが印象づけられていく。そして、このような権力の技法は、工場・学校・軍隊・病院・福祉施設などに広がっていくのである。

フーコーがパノプティコンを使って説明する権力論にわれわれが惹きつけられるのは、権力が「自動化され、没個人化される」プロセスを描いているからである<sup>45)</sup>。たとえば、メタボリックシンドロームのキャンペーンは、肥満気味の中年を数値的に「メタボ」と定義し、これに該当する者は企業内・家庭内で抑圧され、「あなたが健康に生きるために」という理由でダイエット(自己管理)を勧められる。もはや権力は細分化され、権力の担い手は不可視なものとなっている。山口二郎は、フーコーの議論を援用しつつ、政府の拡大によって個人の目から見た権力は拡散し、「権力が具体的な保有者、あるいは組織から遊離し、匿名の抽象的なネットワークのシステムとして、個人を包み込むものへと変化したと感ぜられるようになった」と論じている<sup>46)</sup>。フーコーの議論において、権力は二者関係から解放されて、「権力空間」を構成するようになる。ルークスの1次元的・2次元的・3次元的権力観において前提とされた支配者Aの存在がぼやけ、Aが抱えているはずの意図は、矛盾に満ち曖昧模糊としたものとなる<sup>47)</sup>。

フーコーの著作における「権力」(pouvoir)と政治学で議論されている「権力」(power)は、別物であるという議論もある。しかし、権力の技法が洗練されていくプロセスとして見たとき、あからさまな暴力の行使から、より巧妙な規律・訓練による自己統制へと向かうベクトル、権力を行使する者と行使される者との分離した二者における権力関係から、権力者の存在・意図がぼやけマイクロレベルの権力関係の網が「権力空間」を形成するというベクトルは、普遍性を帯びたテーゼとしての魅力を放っている。

### 3.3. 政府の規制と権力の作用

もう一度、規制手法に関する議論に戻ろう。規制という手法の最後方には、国家が独占する物理的な強制力＝暴力がひかえているが、それが発動されることはめったにない。マックス・ウェーバーは、権力を「ある社会的関係の内部で抵抗を排してまで自己の意志を貫徹するすべての可能性」と定義したが、「その可能性は何に基づくかは問うところではない」という<sup>48)</sup>。彼が重視したのは、暴力による服従の強制ではなく、支配にとって必要な「最小限の服従意欲」を服従者から引き出すことである<sup>49)</sup>。最小限の服従を引き出すために、近代国家において規制手法は、「合法的な支配」という形をとる。

しばしば、指揮命令的な規制に「立法による」(legislative)という形容詞が付けられることからわかるように、規制を正当づけ遵守行動を引き出すには、「法的権限」という資源が必要となる。法的権限は、規制が私的な目的ではなく公的な目的を実現する

ために、しかも一定の基準・手続に基づいて行われることを保障するものであり、主に「代議制」の立法手続きによって調達される。さらに、規制メカニズムが機能するには、逸脱行動を徹底してモニターし、制裁を執行するための組織資源が必要であり、これは「官僚制」から調達される。官僚制には、全国に張り巡らされた監視網と、対象を数値化して統計的に管理する能力が備わっている。近代国家の最も重要な構成要素である代議制と官僚制から必要な資源を調達しながら、規制はもっぱら政府を通じて行われる。政府だけが、指揮命令的規制に必要な資源を確保することが認められているからである。このように、政府を最も特徴づけているのが、指揮命令的な規制手法であり、その意味で、この種の手法は「政府の精髓」(quintessence of government)というべきものである<sup>50</sup>。

規制手法では、規制を行う者と規制を受ける者が明確に分離している。民主主義国家において、法に基づいて規制を行う者(政府)の意図に、規制を受ける集団は従わざるを得ないという構図が成立している。逆にいえば、規制が行われなければ、ターゲット集団は政策意図に沿った行動をとることはない。このように、権力を行使する者とされる者との緊張関係の存在を前提に、規制メカニズムは国ごとに構築されてきた。権力作用の観点からみたととき、規制をめぐる形成される関係は、さしあたりルークスのいう1次元的権力観に基づく権力理解でも読み解ける程度にシンプルなものとなる。

### 3.4. ガバナンスにおける政策手法と権力の作用

では、ヨーロッパの環境政策において、新しい政策手法が導入され、共同規制が推進されているガバナンスの状況は、権力論からどのように理解することができるであろうか。

EUにおいて新しい環境政策手法は、規制が行き詰まりを見せる中で、より有効な形で環境政策を展開するという明確な意図のもとで開発されている。自主的な環境協定の締結やそれを促す共同規制メカニズムは、その背後に、設定された目標を達成できないときには、EUが立法に基づく規制に踏み込む可能性を留保していることで成立している。この意味で、1次元的権力観が前提とする二者関係の権力作用を高度化させたものとして捉えることができる。

一方で、第5次環境行動計画を分水嶺として、EUは、ターゲット目標の設定、「よい実践」の共有、自主協定、環境管理監査スキーム、エコラベル、環境キャンペーンや環境教育など、環境政策の推進を容易にする状況を意図的に形成するコンテキスト志向の政策手法を積極的に展開している。産業界では、政策圧力がない分野も含めて、自主的に行動規範を策定し、たえずその効果の検証を行っている。ここでみられる関係は、利害をめぐる紛争の存在を前提に、紛争をめぐる意思決定の結果から権力の存在を演繹する1次元的権力観では理解することが難しい。

第5次行動計画では、利害対立が激しくなっている環境政策の形成・実施過程において、意思決定に伴う取引コストを削減するため、環境協定の締結などによって責任の共有関係を深め、環境データの整備や環境フォーラムの開催などの情報的手法を通じて「汚染者負担の原則」や「予防原則」といった環境価値を浸透させ、政策意図への理

解を促そうとしている。環境規制をめぐる対立を極小化すべくターゲット集団の意識に働きかけるという意味で、コンテキスト志向の政策手法を通じて形成される権力関係については、3次元的解釈が必要となってくるだろう。

自主規制の拡大は、目標達成手段の選択の幅を広げるプロセスでもあるので、規制を受けてきた側は、これを好意的に受け入れる傾向にある。しかし、フーコーの権力論が示唆するように、自主規制に向かうベクトルは、権力行使における構造的な転換を意味する。たとえば、共同規制メカニズムにおいて、EUや加盟国政府は、対象集団を個別的に監視する負担から解放され、業界内のピア・プレッシャーに監視者の役割を委ね、目標の達成状況だけをモニターすることになる。ターゲット集団には、環境にやさしい行動をとるように「つくり替え」を行うべく、自主管理が求められ、規律・訓練の内容が問われるようになっていく。共同規制メカニズムは、そのための手段として機能する。

さらに、環境政策をめぐる「ガバナンス」と表現されている状況は、政策の主体と客体の関係を曖昧なものにしていく。共同規制メカニズムでは、結果的に、EUの諸機関、加盟国政府、協定を締結した業界、個々の組織、組織内部のメンバーに至るまで、すべてが政策の主体に位置づけられることになる。指揮命令的規制が拠り所とした法的権限は、共同規制においては、EUと業界が協定を締結する場面にものみ問題にされる。業界団体や組織の内部では、法的な根拠がないまま、ターゲット目標（外から与えられる場合と自主的に設定する場合があるが）の達成が求められ、目標達成の責任は各人に割り当てられる。このようにして、自主規制のチェーンが形成され、権力は細切れにされながら、自主協定に関わるすべてのステークホルダーに浸透していく。直接規制においては明らかであった権力の所在が見失われ、環境政策をめぐる権力空間が形成される。

### むすびにかえて —理念による支配と政策手法—

政治学で議論されるとき、たいてい権力は「強制」(coercion)を内包している。フーコーにおいても、権力は一貫して「抵抗」の対象として描かれている。佐々木毅は、このような支配服従関係を前提とする権力観に対して、もうひとつの立場を対置させている。ハンナ・アーレントが権力を「人間の単に行為する能力ではなく、他人と協力して行為する能力に対応するもの」として捉えているのを受けて、権力は「自由と個性を可能ならしめる公的空間を支える」ものであると主張する<sup>51)</sup>。アーレントのような権力理解は、権力をめぐる非対称的な関係の存在を見失わせる危険性があると批判されているが<sup>52)</sup>、ここには、アメリカ多元主義政治学があえて放置してきた重要な論点が隠されていると思われる。権力が行使される「目的」についての規範的な議論である。

ゲオルグ・ジンメルは、支配の形態が「個人による支配」「集団による支配」、そして「客観的な力(理念)による支配」へと非人格化していき、支配者もまた理念に対して服従していかざるを得なくなっていく姿を描いている<sup>53)</sup>。権力の技法が高度化していくという事実を肯定的に受け入れるのか、否定して抵抗するのは、その権力が奉仕する目的に対する倫理的なスタンスに大きく影響を受ける<sup>54)</sup>。多元主義政治学は、「権力とは何か」に関する議論を、「正義とは何か」という議論から切り離して理論を展開してきたが、

一見無関係にみえる2つのテーマは、併せて議論する必要があるように思える。

少なくとも、ガバナンスといわれる状況において、権力関係を二者関係ではなく空間的關係、ネットワーク的關係として捉える必要が生まれている。ある政策領域において、個人や集団がどのような関係を形成しているのかを理解し、たとえば、本論文で紹介したような、アクター間の関係性に一定のインパクトを及ぼすことを意図するコンテキスト志向の政策手法を検証するためには、政治学における権力論の知見とともに、民主的なネットワーク・ガバナンスに関する研究の深まりも求められる。今後の検討課題としたい。

## 註

- 1) 以上の記述の詳細については、風間規男「ガバナンス時代における政策手法に関する考察—越境する政策手法—」『公共政策研究』、第7号、有斐閣、2007年、16-26頁参照。
- 2) A. Jordan, R. K. W. Wurzel, and A. R. Zito, 'New' Instruments of Environmental Governance? : National Experiences and Prospects, Frank Cass Pub., 2003, pp.3-24.
- 3) OECDは、経済的手法を「経済主体の選択可能な行動の費用と便益に影響を及ぼすことで、当該経済主体が環境の保全上より望ましい行動を選択するよう誘導する方法」と定義している。OECD, *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*, 1994.
- 4) 本稿では、環境政策手法の個別的内容には踏み込まない。詳しくは、たとえば倉阪秀史『環境政策論—環境政策の歴史および原則と手法』、信山社、2004年、第12章-14章を参照。
- 5) B. Rittberger, and J. Richardson, "Old Wine in New Bottles? : The Commission and the Use of Environmental Policy Instruments", *Public Administration*, vol.81, no.3, pp.575-606.
- 6) K. Holzinger, C. Knill, and A. Schäfer, "Rhetoric or Reality? 'New Governance' in EU Environmental Policy", *European Law Review*, vol.12, no.3, 2006, pp.403-420.
- 7) Commission of European Communities, *Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, COM (92), 23 final.
- 8) Rittberger et al. *op. cit.*, p.477.
- 9) Ian Baily, *New Environmental Policy Instruments in the European Union : Politics, Economics, and the Implementation of the Packaging Waste Directive*, Ashgate, 2003, p.16.
- 10) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament,

the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of the Sixth Environment Action Programme of the European Community, *Environment 2010: Our Future, Our Choice, The Sixth Environment Action Programme*, COM (2001) 31 final.

- 11) H. A. de Bruijn and H. A. M. Hufen, "The Traditional Approach to Policy Instruments", in B. Guy Peters and F. K. M. van Nispen eds., *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Edward Elgar Pub., 1998, pp.11-32.
- 12) Baily, *op. cit.*, pp.42f.
- 13) Commission of European Union, *Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification*, COM (95) 288.
- 14) Tanja A. Börzel, "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Setting: Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol.40, no.2, 2002, pp.193-214.
- 15) The European Commission, *European Governance : A White Paper*, COM (2001) 428 final.
- 16) Holzinger et al. *op. cit.*, pp.408f.
- 17) European Parliament, Council, and Commission, *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*, OJ 2003, C321/01.
- 18) European Governance, *op. cit.*
- 19) 開放型調整方式 (Open Method of Coordination) については、福田耕治「リスボン戦略とEU社会労働政策の新展開—新しい欧州ガバナンスの形態『開放型調整方式(OMC)』」福田耕治編『欧州憲法条約とEU統合の行方』早稲田大学出版部、2006年、255-279頁参照。
- 20) Communication from the Commission, Action Plan, *Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, COM (2001) 278 final.
- 21) Interinstitutional Agreement, *op. cit.*
- 22) Linda Senden, "Soft Law, Self-regulation, and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet?", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol.9.1, 2000, <http://www.ejcl.org/>
- 23) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Environmental Agreements at Community Level within the Framework of the*

*Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment*, COM (2002) 412 final.

- 24) Senden, *op. cit.*
- 25) Darren Sinclair, “Self-Regulation versus Command and Control?: Beyond False Dichotomies”, *Law & Policy*, vol.19, no.4, 1997, pp.529-559.
- 26) 中村玲子「第7章 大気汚染防止に関する新しい規制の手段—アメリカの排出取引を例に—」伊藤大一編著『変動期の公的規制』行政管理研究センター、1998年、184頁。
- 27) Michael T. Hatch, “Assessing Environmental Policy Instruments: An Introduction”, in Michael T. Hatch ed., *Environmental Policymaking: Assessing the Use of Alternative Policy Instruments*, State University of New York Press, 2005, pp.1-15.
- 28) T. Dietz and P. Stern, “Exploring New Tools for Environmental Protection”, in National Research Council, *New Tools for Environmental Protection: Education, Information, and Voluntary Measures*, 2002, pp.3-15.
- 29) M. Pataski, and A. Prakash, “The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental Governance”, *Public Administration Review*, vol.64, no.2, pp.152-163.
- 30) R. A. Dahl and C. E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, Transaction Pub., 1992, pp.9-18.
- 31) Michael Howlett, “Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice”, *Policy Studies Journal*, vol.19, no.2, 1991, pp.1-21.
- 32) オランダにおける環境盟約(covenant)については、長坂寿久『オランダモデル—制度疲労なき成熟社会』日本経済新聞社、2000年、183頁以下に詳しい。
- 33) The European Economic and Social Committee, *The Current State of Co-Regulation and Self-Regulation in the Single Market*, EESC pamphlet series, 2005, p.18.
- 34) 政治をもっぱら権力によって説明しようとすることに對して批判的である佐々木毅でさえ、「政治は権力現象の根深さから決して自由になることはできず、権力はあたかも業のように政治につきまとう」と述べている。佐々木毅『政治学講義』東京大学、1999年、50頁。
- 35) Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Second Edition, Palgrave Macmillan, 2005.
- 36) Mathew A. Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision-making in the Cities*, Johns Hopkins Press, 1971.



- 37) ルークスの3次元の権力観については、杉田敦『権力』岩波書店、2000年、第1章の解説がわかりやすい。
- 38) たとえば、A・グラムシは、「資本家ヘゲモニー」の議論の中で、大衆階級の支配は、強制と同意に基づいており、資本家による支配の打倒が自分たちの利益となることを大衆が認識していないからだと主張している。Barry Hindess, *Discourses of Power: From Hobbes to Foucault*, Blackwell Pub., 1996, pp.5f.
- 39) したがって、有名な「生—権力」の議論については、ここでは踏み込まない。
- 40) ミッシェル・フーコー『監獄の誕生—監視と処罰—』(田村俣訳)新潮出版、1977年。
- 41) 同上、21頁。
- 42) 同上、93頁。
- 43) 同上、113頁。
- 44) 同上、128頁。
- 45) 同上、204頁。
- 46) 山口二郎「現代国家における権力の問題」『岩波講座 転換期における人間5 国家とは』岩波書店、1989年、37頁。
- 47) ルークスは、自分の権力観をラディカルであると言っているが、フーコーの権力観は、超ラディカルな見解(Ultra-radical view)と評している。Lukes, *op. cit.*, pp.88ff.
- 48) マックス・ウェーバー『社会学の根本概念』(清水幾太郎訳)、岩波文庫、1972年、87頁。
- 49) 市野川容孝「安全性の政治—近代社会における権力と自由—」大澤真幸編『社会学のすすめ』筑摩書房、1996年、90-119頁。
- 50) A. Jordan, R. K. W. Wurzel, and A. Zito, “The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?”, *Political Studies*, vol.53, 2005, pp.477-496.
- 51) 佐々木、前掲書、第3章。
- 52) たとえば、ユルゲン・ハーバーマス『哲学的・政治的プロフィール』(小牧治・村上隆夫訳)、未来社、1984年、参照。
- 53) ゲオルグ・ジンメル『社会学—社会化の諸形式についての研究(上)』(居安正訳)、白水社、1994年、第3章参照。
- 54) 晩年のフーコーが殺人者を研究テーマに選び、擁護するような言説を重ねることにある種の苛立ちを覚えるのは、彼の議論の中で精神病患者と殺人者が同列に扱われているからだと思う。