

米欧アジア主要国家における地球環境政策ネットワークに関する比較政治学的実証分析

著者	辻中 豊
著者別名	TSUJINAKA Yutaka
発行年	2009-12
URL	http://hdl.handle.net/2241/00153956

米欧アジア主要国家における地球環境政策ネットワークに
関する比較政治学的実証分析

10302002

平成10年度～平成13年度科学研究費補助金
(基盤研究(A)(1))研究成果報告書

平成21年12月

研究代表者 辻中豊
(筑波大学社会科学系)

本研究は地球環境政策という、比較的新しい、錯綜した政策分野に対して、ネットワーク・アプローチを用いた比較・トランスショナルな調査・分析を行い、欧米アジアの主要諸国における各国の政策形成過程の構造的な違い、特徴を浮き彫りにしようとする。このために、日米独韓およびその他の先進各国並びに国際機関の地球環境政策に関係するアクター各国目標75（最低50以上）組織を対象にインタビュー調査を行うこととした。実際にも日本、韓国、ドイツ、アメリカでそれぞれ100以上の団体・組織・機関に調査することができた。

調査項目は、4つに大別される。第一に、被調査組織75の間の情報交換関係（ネットワーク）、資源交換関係（ネットワーク）、第二に、被調査組織の1980年代から現在（1997年末）までの主要な環境政策上の事件、争点に対する態度、第三に、被調査組織の組織に関する情報、第四に、国際的な組織間ネットワーク関係の調査である。

この調査・分析によって、各国の地球環境政策が、いかなるアクター群を中心に、どのような国内・国際的な情報と資源の交換過程を経て、形成され、各アクター群はいかなる特徴を持った政策認識を有しているかが、比較政治的に位置づけることができる。このことによって、地球環境政策の各国の、また国際組織の相違を、構造的に説明することが可能になる、もしくは、どの程度構造的な要因に意味があるかが明示することができる。

地球環境政策は、国内的にも国際的にも最も重要な21世紀の政策分野の一つであることは多言を要しない。この分野の研究の政治学的意義は、1) 国内政治と国際政治の連結環または衝突点にあること、2) 科学者から、産業界、市民まで多様な社会的アクターが関与すること、3) 国境を越えたアクターも重要であること、4) 1980年代より各国に共通した政策問題として提起されたが、各国毎の環境に対する文化、規範の相違や経済・社会・政治制度の相違、さらに発展過程の相違が、各国の政策に有為な差と相互の摩擦をもたらしていること、5) 科学技術の「合理的過程」と国際・国内政策の「非合理的過程」の矛盾・相克が最も著しい形で表面化する分野であること、などが指摘できる。

しかしながら、本分野の社会科学的研究は、ほとんどが地球環境問題そのもの（例えばWorldwatch Institute, *State of the World*『地球白書』）、もしくは政策の内容、代替政策の検討（例えば IPCC, WG 3 *Economic and Social Dimensions of Climate Change*『地球温暖化の経済・政策学』）に、向けられてきたため、政策過程の構造やアクターの配置に関する比較研究は、世界的にも研究が進んでいなかった。こうしたなかにあって、国内では国立環境研究所の地球環境研究グループ、森田恒幸国立地球環境研究所地球環境政策地球環境グループ総合研究官、および川島康子研究員（本研究共同研究者）による地球温暖化政策アクターの比較・国際分析がなされているにすぎない。他方、政策過程のネットワーク研究に関しては、D. Knokeを中心とするミネソタ大学社会学部の研究グループ、またトランスナショナルなアクターに関しては、リッスカッペン編の書物 (*Bringing Transnational Relations Back In*) に寄稿した研究グループなどを中心として世界的にみて最も先進的な研究がなされており、代表者（辻中）もそれらの2つのグループに参加してきた。

本研究は、「地球環境政策」に関する本格的な「比較」「ネットワーク分析」である、と言う3点で極めて貴重な研究であり、本分野での各国の構造的相違を明らかにできるだけでなく、政治学的にも、国際・国内政治の相互浸透構造、NGOから国際機関まで包含した地球大のネットワーク構造を明らかにできる、と言う点でも野心的な研究である。なお本研究には関連した事例研究を含めた。また関連した科学研究費の報告書（『日米独韓における環境政策ネットワークの比較政治学的実証分析』09044020、H13年）の所収された論文は割愛した。

以下、研究組織など基本事項を記す。

1. 研究組織

研究代表者 : 辻中 豊 (筑波大学社会科学系教授)
研究分担者 : 川島康子 (国立環境研究所研究員)
研究分担者 : 坪郷實 (早稲田大学社会科学部教授)
研究分担者 : 久保文明 (慶應義塾大学法学部教授)

2. 交付決定額 (配分額)

(金額単位: 千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成 10 年度	8,700		8,700
平成 11 年度	8,900		8,900
平成 12 年度	3,200		3,200
平成 13 年度	3,200	960	4,160
平成 年度			
総 計	24,000	960	24,960

3. 研究発表

(1) 学会誌等 (発表者名、テーマ名、学会誌名、巻号、年月日)

(2) 口頭発表 (発表者名、テーマ名、学会等名、年月日)

Jeffrey Broadbent, Yutaka Tsujinaka, and Stephanie Devitt, "Pathways to Participation: International and Domestic NGO "Voice" in Japanese Climate Change Policy-Making. paper presented at sunbelt XXVI International Sunbelt Social Network Conference Vancouver, British Columbia, Canada, 24 April to 30 April, 2006

(3) 出版物 (著者名、書名、出版者名、年月日)

3-1 辻中豊・石生義人・三輪博樹

「日本における地球環境政策ネットワークの現状—情報交換と支援協力関係からみた政治・社会アクターとNGOの配置」『中央調査報』No. 482、1-5頁。

3-2 辻中豊「日本の地球環境政策アクターとは何か」『選挙』第52巻2号(1999年2月) 8-13頁。

3-3 辻中豊「韓国の地球環境政策アクターとは何か」『選挙』第52巻3号(1999年3月) 13-18頁。

3-4 辻中豊・仙保隆行・石生義人・三輪博樹「地球環境政策に関するマイクロ・情報ネットワーク」『選挙』第52巻5号(1999年5月) 9-14頁。

3-5 辻中豊・仙保隆行・石生義人・三輪博樹「地球環境政策に関するマクロ・情報ネットワーク」『選挙』第52巻6号(1999年6月) 27-36頁。

3-6 辻中豊・石生義人・仙保隆行・三輪博樹「地球環境政策に関するマクロ支援協力ネットワーク」『選挙』第52巻7号(1999年7月) 22-32頁。

3-7 辻中豊・石生義人・仙保隆行「地球環境政策に関する方向付きネットワーク」『選挙』第52巻8号(1999年8月) 13-25頁。

- 3-8 辻中豊・崔宰栄「日本と韓国の市民社会の影響力構造」『選挙』第52巻9号（1999年9月）12-21頁。
- 3-9 辻中豊・崔宰栄「日本と韓国アクター・団体間関係の構造」『選挙』第52巻10号（1999年10月）16-26頁。
- 3-10 辻中豊・崔宰栄「日本と韓国の団体から見た政策の構造」『選挙』第52巻11号（1999年11月）36-46頁。
- 3-11 辻中豊・崔宰栄「日本の市民社会と政策過程の基軸構造」『選挙』第52巻12号（1999年12月）31-40頁。

3-12 『レヴァイアサン』27巻 特集 地球環境政治と市民社会 2000年秋号（10月）

特集のねらい

辻中豊

1. 気候変動問題のゆくえ—21世紀のシナリオ

川島康子

2. 環境政策成功の条件—環境保護における日本の先駆者的役割の興隆と終焉

ゲジーネ・フォリヤンティ・ヨスト

（坪郷実訳）

3. 米国における気候変動政策—米国地球環境政策ネットワーク調査からの考察

アンジャ・クルキ、ミランダ・シュルーズ、辻中豊、久保文明

（仙保隆行訳）

4. 法・国家・市民社会

ロバート・ペッカネン

（中里しのぶ訳）

3-13

Jeffrey Broadbent.”From Heat to Light?:Japan’s Changing Response to Global Warming

in Montgomery, John and Nathan Glazer (eds.), *Sovereignty under Challenge: How Governments Respond*. Rutgers, NJ: Transaction (2002).

第I部 政治社会の構造と変容

- 1章 官僚制ネットワークの構造と変容：階統制ネットワークから情報ネットワークの深化へ
辻中豊（筑波大学社会科学系） 1
- 2章 圧力団体のネットワーク：構造と変容
辻中豊・石生義人 15

第II部 環境政策、地球環境政策（英文）

- 3章 From Heat to Light?: Japan's Changing Response to Global Warming
Jeffrey Broadbent University of Minnesota 41
- 4章 Pathways to Participation: International and Domestic NGO "Voice" in Japanese Climate Change Policy-Making.
Jeffrey Broadbent, Yutaka Tsujinaka and Stephanie Devitt 97
- 5章 Climate change policy-making in Germany: do politics matter?
Gesine Foljanty-Jost 149
- 6章 NGOs in environmental networks in Germany and Japan: The question of power and influence
Gesine Foljanty-Jost 167
- 7章 Who has voice?: The case of participatory equity in Germany and Japan
Gesine Foljanty-Jost 189

第III部 環境政策、地球環境政策（邦文）

- 8章 日本の環境政策の歴史：環境保護における日本の先駆者的役割の興隆と終焉
ゲジーネ・フォリヤンティ=ヨスト
(翻訳 坪郷 實) 217
- 9章 各国の地球環境政策と気候変動問題のゆくえ：21世紀のシナリオ
国立環境研究所 川島康子 229
- 10章 韓国の地球環境政策ネットワーク：日本との比較
廉載鎬（高麗大学）ほか 247

11章	アメリカの地球環境政策ネットワーク：日本との比較	アンニャ・クルキ、ミランダ・シュラーズ 辻中豊、久保文明 訳 仙保隆行	259
12章	日本の地球環境政策における影響力関係の政策事例分析：温暖化防止行動計画、環境 ODA 予算、環境基本法	仙保隆行	277
13章	フロン回収・破壊法成立過程にみる市民団体と与党議員とのネット	仙保隆行	285
14章	自民党新環境族の形成と崩壊	村井恭（筑波大学）	303
15章	地球環境問題の国内過程を事例としたGEPONの検証	仙保隆行	327

第 I 部 政治社会の構造と変容

1章

「官僚制ネットワークの構造と変容：階統制ネットワークから情報ネットワークの深化へ」*
辻中豊 (筑波大学社会科学系)

政策ネットワークを考える場合、国家と市民の間、官僚制や政党と市民社会のアクターの関係、それらの結節点 (node) が注目されるべきである。ここで取り上げる官僚制ネットワークも国家と市民のnodeに「国家の側から」分析する試みである。次章では、日本社会のネットワークに対して「社会集団の側から」、特に圧力団体と呼ばれることの多い頂上団体のレベルを分析する。

官僚制エリートモデルは、長く日本の支配的な政治モデルを形成した。しかし、そのネットワークの実体への体系的な分析は稀である。本章の狙いは、すでに個別には十分注目されてきたし、事例研究を通じては論じられてきた日本の行政官庁の政策手段、政策媒介機構に関して、計量的なデータを体系的に収集し、官僚制ネットワークの構造を総合的かつ経験的に把握することである。

その構造と変容を把握することは、日本の政策ネットワークを理解する基本条件の一つである。

「官僚制ネットワークの構造と変容：階統制ネットワークから情報ネットワークの深化へ」*

辻中豊（筑波大学社会科学系）

はじめに

官僚制ネットワークとは、行政諸官庁がその本体組織と関連組織との間、さらに社会内の諸組織との間でとりもつ永続的な諸関係を指す。1960年以降安定化した戦後体制の中で、行政は相対的に「小さく弱い」体制を余儀なくされ、関連組織や社会集団を最大動員することでそれを補う必要があった（村松1994、村松・伊藤・辻中1992）。つまり最大動員のシステムとして官僚制ネットワークが形成されてきたのである。

本章の狙いは、すでに個別には十分注目されてきたし、事例研究を通じては論じられてきた日本の行政官庁の政策手段、政策媒介機構に関して、計量的なデータを体系的に収集し、官僚制ネットワークの構造を総合的かつ経験的に把握することである**。すなわち、日本の官僚制ネットワークとは一体どのような特徴を持つか、この10年においてその変容が生じているのかどうか、変容があるとすればそれはいかなるものか、以上について検討することである。ジョンソン(Johnson1982)の発展志向型国家やオキモト(Okimoto1989)のネットワーク国家など優れた概念化を待たずとも、「天下り」や「審議会」に触れない現代日本政治論はない。しかし、天下りに関する体系的なデータ批判・分析は曹圭哲（1995）、審議会や私的諮問機関については同じく金雄熙（1999）の分析を待たねばならなかった(Schwartz1998も参照)。補助金（広瀬1981）や特殊法人（Johnson1978）に関しては優れた研究も見られたが、その根拠として挙げられるのは少数の事例研究であり、それらはいわば例証されたに過ぎなかった。

果たして、しばしばネットワーク国家・社会として概念化される日本の政治-社会関係はいかなる特徴を持っているのか。そうしたネットワークを特徴づける成分は何であり、その成分の軽重によって各行政省庁はいかに分類できるのだろうか。それらの要素と制度、利益、理念（アイディア）はどのような関係があるのか。筆者は、本稿において、行政省庁の側からこの問題領域に接近し、いわば官僚制ネットワークを構成するであろう行政制度・手段、媒体を体系的に検討し、上記の疑問に答えたいと思う。

*本稿の資料収集、分析は筆者と共同研究を行い、リサーチアシスタントを勤めてきた金雄熙、崔宰栄、三輪博樹、朴盛彬の協力によって完成した。記して謝意を表したい。

**本稿の視座は、国家、官僚制の属性データに限定され、それゆえ政策ネットワーク分析の視座よりも限定されている。後者についてはMarin&Mayntz eds.1991や辻中1999を参照。

1. データ

政治体制の構造的な変化や転換は、行政機構の変動を伴い、それはそれまでの構造を輪切りにするような情報の露呈とともに進展する。こうした法則性の例に漏れず、日本でも1993年の連合政権期への移行、1995年以降の本格的な行政機構改革の政治過程の中で、情報公開が進んだ。審議会の透明化に関する閣議決定、同じく審議会に準ずる諮問機関の透明化、橋本行革構想による行政改革会議の設置と活動、行政省庁再編法、さらにこれらに並

行し官僚制とりわけ天下り慣行、特殊法人、公益法人、審議会への批判、財政投融资制度の問題化を挙げることが出来る。こうした転換期特有の政治システムの透明化や解体现象によって、本研究は可能になったといえる（付表1の「データ出所」参照）。

ここで収集したのは20世紀最後の20年における主要25省庁のデータセットである。データセットは分析上は2種類存在する。第一は最大限網羅的に収集したものである。この変数群に含まれるのは以下の諸変数である。（付表1変数リスト（論文末）を参照。）

各省庁の(1)リソース関連7項目15変数、(2)審議会関係9項目12変数、(3)私的諮問機関関連3項目7変数、(4)省庁関連団体関係6項目12変数、(5)天下り関連5項目6変数、(6)出向関連他5項目6変数の35項目（種類）58変数。ここで種類と変数が異なるのは同一項目で複数の年度のデータを収集した為である。

上記の網羅的データには、80年代と90年代を対照することができるデータとそうでない一時点のものが含まれる。80年代中葉と90年代中葉を比較することは極めて興味深い。政権の性格が、自民党の圧倒的優位（一党優位体制）から連合政権へと変化しているし、行政を取り巻く環境も大きな変化を遂げている。既に触れたように、行政省庁再編の2001年実施に向けて、中央省庁等改革基本法も1999年に立法化された。

この興味深い80-90年代の比較を行うために、主要な12の変数に関して80-90年代に対応した項目をもつようにデータを体系化したものが第2のデータセットである。そこに含まれる変数は次の通りで、いずれも25省庁別に集計された数である。

職員数（85-95） 予算（87-97） 補助金（88-97） 委託費（88-97） 課長数（84-98） 許認可事項数（88-97） 審議会（88-96） 私的諮問機関（87-97） 特殊法人（87-98） 認可法人（88-98） 公益法人（90-96） 私企業への天下り（85-96）。

2. 方法

本稿では、まず25省庁別の上記58変数の全体の構造に接近する。58の変数相互の相関関係を計算、高い相関関係を他と多くもつ変数の抽出など、上記の変数間相関関係から、日本の官僚制ネットワークの概括的な性格を浮き彫りにする。

次いで12対の1980年代中葉のデータと1990年代中葉のデータにおいて、個別変数間の高い相関関係に着目し、どの変数が他とより共変するかを把握する。さらに80年代と90年代の相関関係を対比し、この10年余りの相関関係の変化を記述する。

続いて80-90年代の変数セットを基に主成分分析を行う。本論では80年代-90年代合算データを用いて主成分分析結果を算出する*。多くの変数を統合する成分を抽出するだけでなく、各省庁の成分得点を算出し、各省庁をどの成分の得点が多いかによって特徴づけ分類する。また80-90年代合算の主成分分析であるので、各省庁が80年代と90年代でどのような変化が生じたかをこの成分得点の変化の観点から検討する。これによってこの10年の官僚制ネットワークの変容を浮き彫りにできるのである。

*SPSS Inc.SPSS Base 7.5 Application Guide, 1977. SPSS Inc. Chapter 16.

3. 分析 I : 全体の構造

時期の異なる同一種類の変数が多く含まれているので、全体の相関自体は割り引いて考える必要があるが、1つの変数について他の57変数との相関関係があり、 $57 \times 58 = 3306$ の相関係数からなる行列が存在する。関係の実数はそれを2で除した1653である。これを単純化し概括するために、相関関係の有意性に注目して、有意な相関が全体に占める割合を見てみよう。

全体データ1653相関関係の内、815 (49.3%) が1%水準で有意、1108 (67.0%) が5%水準で有意な0.4以上の高い相関係数を示している。

また80-90年代対比のデータでは、全66相関中、80年代で29 (43.9%) が1%で有意、42 (63.6%) が5%で有意、90年代で24 (36.4%) が1%で有意、40 (60.6%) が5%で有意な0.4以上の高い相関値を示している。

つまり、80-90年代データで見ても全体データで見ても、省庁の規模変数、審議会・私的諮問機関・関連団体・天下り・出向の各省庁別の数は、全体として相互に強い関連があることが示唆される。すなわち、こうした政策手段は相互に緊密に関連しあっている、つまり日本の官僚制ではこうした様々な制度・装置が「相互に撚り合わされたネットワーク」を形成しているのではないかと推定できる。但し、これは全体を眺めた場合のいわば印象的な把握である。個々の変数は相互に強く相関したり、また相関しなかったりするのはいままでの言えない。またすべて量的データであるので規模変数（人員、予算等）が規定し相互の高い相関は当然ではないか、という疑念が有りうるが、実際には以下に見るように規模変数との相関は低い。

4. 分析Ⅱ：変数間の関係（全体）

1つの変数について57の相関関係があり、 $57 \times 58 = 3306$ の相関行列を把握するのは容易ではない。それを単純化するために上と同様に有意性や相関係数に着目してみた。相関係数0.75以上（1%で有意）、相関係数0.75未満（およそ0.5以上）であるが1%で有意な相関関係、5%で有意な相関関係（相関係数はおよそ0.4以上）、5%で有意ではないが相関係数が0.25以上、と区分し、それぞれに4点、3点、2点、1点と得点を与えて合計をだし、上記で与えた得点の合計を基準に変数を特徴づけてみた。すると、表1のような結果が与えられる。

高い相関の多い左側の諸変数は、自己以外の57変数に対して平均して3点以上の関係、すなわち1%水準で有意な相関係数0.5以上の関係にあることになる。特殊法人、天下り先法人、審議会、課長、他省庁出向などは、他のほとんどの変数とこうした関係にあるのである。官僚制ネットワークにおける中核的制度として規定性が強いと推定される。

ここでまず、「他の変数との高い相関」の多寡によって多くの変数が分岐するであろうことが示唆された。現実には本稿の後半の分析で、多いものと少ないものは別々の成分によって規定されることが示されるであろう。

そうした主成分分析に入る前に、もう少し具体的な変数間の関係を観察しておこう。

表1 他の変数と高い相関の多いもの、少ないもの（全変数データ）
（変数の後の数字は変数の年度、少しおいて得点合計）

他の変数と高い相関の多いもの		他の変数と高い相関の少ないもの	
天下り法人数96	178	職員数92	41
特殊法人87,98	169,147	予算97,87	47,52
審議会数88,91	169,169	自治体への出向88	61
許認可事項数97	172	補助金97	78
審議会属性97（自省庁OB174、委員総数168）		私的諮問機関96	82
課長数84,98	162,158	私企業からの出向92	75
他省庁出向84	174	国の関与事項数97	88

5. 分析Ⅲ：変数間の関係（80年代－90年代の対比）

80－90年代のデータで、各変数と他の変数の相関係数を見てみよう。1%水準で有意な関係だけ抜き出し、さらに1%水準で有意でしかも相関係数が0.7以上の場合には数字を付記し、ボールドで強調してみた。

〔表2 個別の変数間相関関係が入る〕

まずこの表2から、表1と同様に、今回は80－90年代データに限って、他の変数との高い相関の多いものと他の変数との高い相関の少ないものを、表3のように整理することができる。

表3 他の変数との高い相関の多い変数、他の変数との高い相関の少ない変数
(80－90年代データ)

80年代	90年代
他の変数との高い相関の多いもの	他の変数との高い相関の多いもの
特殊法人	許認可数
課長数	審議会数
審議会数	課長数
許認可数	公益法人
天下り	特殊法人
他の変数との高い相関の少ないもの	他の変数との高い相関の少ないもの
委託費	予算
予算	委託費
私的諮問機関	補助金
補助金	私的諮問機関
職員数	職員数

これから分かることは、まず80年代と90年代個々の変数レベルでは大きな変化は生じていない。しかし順位の変化はみられる。また全変数データでみたのとほぼ同じような傾向が伺われる。すなわち、公式性の高い組織や制度と関連する変数は他の変数と高相関が多く、資金を示す変数、非公式な慣行・制度の変数は高相関が少ないという点である。

表2 個別の変数間相関関係：

相関係数の高いもの (1%有意、相関係数0.7以上は数値入れ、ボールド表記)

80年代

職員 (85)	公益法人 .854、予算、補助金
予算 (87)	職員数
補助金 (88)	特殊法人、職員
委託費 (88)	審議会
課長 (84)	許認可事項.908、特殊法人.887、私企業天下り.763、審議会、認可法人、公益法人、私的諮問機関
許認可事項 (88)	特殊法人.925、課長.908、私企業天下り.785、審議会.752、認可法人.741、公益法人
審議会 (88)	特殊法人.775、許認可事項.752、課長、認可法人、公益法人、委託費、私的諮問機関、職員数
私的諮問機関 (87)	特殊法人、課長、審議会
特殊法人 (87)	許認可事項.925、課長.887、私企業天下り.844、審議会.775、認可法人.728、公益法人.708、私的諮問機関、補助金
認可法人 (88)	許認可事項.741、特殊法人.728、課長、審議会、私企業天下り
公益法人 (90)	職員数.854、特殊法人.708、審議会、課長、私企業天下り
私企業天下り (85)	特殊法人.844、許認可事項.785、課長.763、認可法人、公益法人、審議会

90年代

職員 (95)	公益法人 .844、予算
予算 (97)	職員数
補助金 (97)	
委託費 (97)	審議会
課長 (98)	特殊法人.878、許認可事項.874、認可法人.767、私企業天下り.739、公益法人、審議会
許認可事項 (97)	認可法人.896、課長.874、特殊法人.840、私企業天下り.786、審議会.761、公益法人
私的諮問機関 (97)	公益法人
特殊法人 (98)	課長.878、許認可事項.840、私企業天下り.775、公益法人.704、認可法人、審議会、
認可法人 (98)	許認可事項.896、課長.767、審議会.752、特殊法人、私企業天下り
公益法人 (96)	職員数.844、私企業天下り.706、特殊法人.704、審議会、課長、許認可事項、
私企業天下り (85)	特殊法人.775、許認可事項.786、課長.739、公益法人.706、認可法人、審議会

80-90年代を対比して、他変数と高相関にある変数の配置自体や相関関係自体は大きな変動はないことが理解される。他方、「80-90年代での変化」により注目するために、集められたデータ内で、80年代から90年代に相関する項目が増大したか、減少したかを分析してみた。80-90年代のデータを対比し、全変数データでも80-90年代にかけての相関項目の変化に注目してみた。そこから分かるのは、以下の通りである。

80年代から90年代に相関する項目が増大したもの

(80-90年代代表対比)	(全相関表対比)
認可法人	認可法人
公益法人	委託費
職員数	許認可事項
委託費	公益法人
許認可事項	

80年代から90年代に相関する項目が減少したもの

(80-90年代代表対比)	(全相関表対比)
補助金	私的諮問機関
特殊法人	特殊法人
天下り	審議会
課長数	予算 職員数
審議会	補助金 天下り 課長数 出向数

許認可事項を除き関連団体の変数や規模に関する変数など今まで高相関の項目が少ないものがやや項目を増大させている。またより公式、制度的な項目は一般に高相関が減っている。公式制度的なものの規定性はなお強いがその緩みが観察される。

6. 分析IV：主成分分析1980-90年代

今までの分析でも、全般に政策のネットワーク、官僚制のネットワークを構成する政策手段や媒体、結節点である諸変数は、お互いに緊密に関連し合っていること、その中でも、他変数と強く関連し合うものとそうでもないものがあり、それは変数の性格の違いと関連していることが、印象的に理解された。ここでは、さらにそれを主成分分析によってより計量的に示してみたい。

まず、各省庁の数、つまり事例数は25しかないので、80-90年代の事例を足して事例数を増やした。具体的には各省庁に80年代の25、90年代の25の計50の値を与えて、それを基に主成分分析した。その結果、3つの成分が発見された。

第1成分	: 階統制ネットワーク成分
特殊法人	支配、権力
私企業への天下り	
許認可数	(第3成分もやや)
課長数	(第3成分もやや)

認可法人	(第3成分もやや)	
第2成分		: 資金ネットワーク成分
職員数		業務、お金
予算		
公益法人	(第1成分もかなり)	
補助金		
第3成分		: 情報ネットワーク成分
委託費		協議、情報
審議会	(第1成分もかなり、第2成分もやや)	
私的諮問機関	(第1成分もやや)	

[付表2 80-90年代データによる主成分分析の結果 (回転後) がハイル]

各成分は、上記のように命名した。

第1成分は、表3で見たように80年代でも90年代でも他の変数と高い相関の多いグループに属する5変数からなる。課の数や許認可数といった省庁の管轄範囲や権限に直接関係する変数、特殊法人、認可法人といった政府に最も近い、いわば勢力範囲内にあり外郭団体として行政の直接の外延を形成するもの、そして社会に対する権限や領域と密接に関係する私企業天下り数である。これを官僚制の階統制ネットワークもしくは官僚制ネットワークの階統制成分と呼んで良いだろう。恐らくこれは、省庁の支配性、権力性と関係する。ここでは許認可権限が行政手段であり、特殊法人、認可法人、天下りがその制度媒体をなす。支配という目的のためにこうした装置が権力を媒介にネットワークを形成しているといってもよいかもしれない。

第2成分は、省庁の人的規模を示す職員数、財政的規模を示す予算額、補助金額、そして省庁管轄の社団法人と財団法人の合計である公益法人数である。公益法人は、階統性成分に含まれる特殊法人や認可法人よりずっと各省庁の統制が弱い、その規模は管轄の社会的な広がりを見せている。これらの変数に共通するのは、どれも省庁の範囲や規模、資金量など単純な資源を示すという点であり、業務に関連する変数であることである。表3で見たように80-90年代を通じて、公益法人を除く予算、補助金、職員数は、他の変数との高い相関関係を持つ項目が少なく、各省庁の個性なのである。これを資金(ネットワーク)成分もしくは、官僚制ネットワークのリソース成分と呼ぶことにしよう。ここでは恐らく、省庁のもつ業務やサービスの内容を目的として、省庁の扱うお金が媒体となってネットワークが決定されている。予算や補助金が行政手段、公益法人がその組織媒体なのであろう。

第3成分は委託費額、審議会数、私的諮問機関数からなる。委託費は、省庁が外部機関に研究・調査などを委託する費用の総額である。審議会や私的諮問機関は、前者が法律・政令に根拠を持つ点が異なるが、いずれも外部の専門家などに特定の研究、調査、審査などを諮問し、その答申を得るために設置されるものである。情報収集や政策案の模索、審議のほか、利益の調整や協議、交渉、誘導など多様な機能を営むが、いずれも情報の収集が基本であることから、情報ネットワーク成分もしくは官僚制ネットワークの情報収集成分と考えることできる。ここでは委託費が行政手段であり、公私の諮問機関がその組織媒体

をなす。このネットワークでは協議・調整を目的として情報が媒体をなしている。

第1成分は支配と権力、第2成分は業務と資金、第3成分は協議と情報の要素と要約してもよいだろう。またこれらは官僚制の制度（権限）、利益、理念と一対一で照応する訳ではないが、力点は第1成分では制度、第2成分では利益、第3成分では理念にある。

7. 分析V：成分得点による省庁の分類

極めて興味深い3つの成分が抽出された。これを基に事例である各省庁を成分得点（値）に従って分類してみよう。

この付表の興味深い点は、各省庁の80年代、90年代が別の事例として存在するので、時代別に分類可能であること、そしてその間の変化を見ることができることである。まずそのうち、成分得点が正の値をとるものを取上げて検討しよう。（90年代太字）

第1成分の階統制ネットワーク成分が強いのは、運輸省80年代（以下数字のみ80と記す）、大蔵省80、運輸省90、農水省80であり、やや落ちて郵政省80、建設省80、労働省80そして郵政省90が続く。

第2成分の規模ネットワーク成分が強いのは、文部省90、文部省80、大蔵省90であり、やや落ちて厚生省80、建設省90、自治省90と続く。

第3成分の情報ネットワーク成分が強いのは、通産省80、通産省90、厚生省90であり、やや落ちて農水省90、総務庁90、総務庁80、防衛庁80、防衛庁90、総理府本府90、総理府80、労働省90と続いている。

仮にこれらを用いて階統制ネットワーク型、資金ネットワーク型、情報ネットワーク型と分類することにしよう。但し、この分類はそれぞれこうした性格の強い型と、同じ成分に関して特徴づけられるものの、そうした性格の弱い型の正負2種類ずつ存在し、付表3のように6類型となる。ただ負に位置づけられる省庁の得点はいずれも絶対値が小さく、外務省以外はすべて総理府の外庁である。性格が弱いと見るべきかもしれない。

80-90年代で分類を跨ぐ変動がいくつか見られる。大蔵省と建設省は80年代の階統制ネットワーク型から90年代には資金ネットワーク型に、厚生省が階統制ネットワーク型から情報ネットワーク型へ、農水省と労働省も階統制ネットワーク型から情報ネットワーク型へ移行していることになる。逆にみれば、階統制ネットワーク型にあるのは、運輸省と値が小さい郵政省を除けばすべて、80年代の省庁であり、大蔵省、農水省、労働省、科学技術庁はこの分類から外れ移動したのである。ここには明らかに、階統制から資金、資金から情報の各ネットワークへというベクトルが観察される。

80-90年代の合算分析に至る前に、80年代、90年代のデータだけでも主成分分析を行い成分得点による省庁の分類も試みた。事例が25と少ないこともあり、参考までに結果の要点のみ記しておきたい。上記の分析と矛盾はなく、今後の動的な分析にヒントを与えているからである。

まず、80年代には2成分が検出されたのに、90年代には、4成分が検出された。先の分析での成分名に対応させると、階統制ネットワーク成分と資金ネットワーク成分のみが80年代には検出されたが、90年代には、この2成分に加えて、公式と非公式の情報ネットワーク成分が検出された。また、階統制ネットワーク型には80年代には5つの省が属したのに対し

て、90年代には運輸省のみとなったこと、資金ネットワーク型も半減した。情報ネットワーク型は、先の分析とやや異なり、2つに分類され、先には資金ネットワーク型に属した文部省が非公式の情報ネットワーク型に入ったことである。

まとめ

日本の官僚制のネットワークの諸要素と推定される制度、組織、機関について省庁別に計量し、その間の関係を検討してきた。まず、ここで収集検討した多くの変数が相互に高い相関を有していることが見出された。これらは相互に制度補完性を有している可能性がたかく、官僚制ネットワークの密度は高いと推察できる。

しかし、より詳細にみれば、その関連性にも粗密がある。天下り、特殊法人、審議会、許認可、課長など公式性の高い制度・組織変数は他と緊密な相関関係にあり、職員数、予算、補助金、私的諮問機関などはそうではない。

こうした相関関係からの記述的な発見は、主成分分析によって確証された。他と緊密な関係にある諸変数からなる階統制ネットワーク成分、予算、補助金などの資金ネットワーク成分、そして委託費や諮問機関からなる情報ネットワーク成分の識別である。

この主成分分析の成分得点から行政省庁が分類された。運輸省が代表する階統制ネットワーク型、文部・大蔵両省が代表する資金ネットワーク型、通産・厚生両省が代表する情報ネットワーク型である。

80-90年代の対比では、まずネットワーク各要素の相互相関はやや低下気味であるがほとんど変化がなく、80年代と90年代で変数レベルでは大きな変化は生じていない。公式性の高い組織や制度と関連する変数は他の変数と高相関が多く、規模を示す変数、非公式な慣行・制度関連の変数は高相関が少ないという点は不変であり、一定の緩みは有るものの基本構造の継続が観察された。しかし、主成分分析に基づく成分の抽出では、80年代には階統制ネットワーク成分と規模ネットワーク成分しか識別できなかったものが、90年代にはこの2者に加え（公式・非公式の2種類への分化を含む）情報ネットワークが識別された。さらに成分得点による省庁分類では、階統制ネットワーク型から資金ネットワーク型、情報ネットワーク型へのいくつかの省庁の移動が生じていることが発見された。

ここでの理論的示唆は、第一に、日本の官僚制を行政が最大動員するうえで政治・社会関係において支えた幾つかの機関、制度、装置がやはり制度的相補性を強く持っていることである。要素相互間の強い相関関係密度、および主成分分析はそれを示している。階統制ネットワーク成分を強く示す諸変数がその中核である。第二に主成分分析はその他に情報ネットワーク成分、資金ネットワーク成分も析出した。この3成分による各要素や各省庁の分類の可否は、今後の更なる検討にまたざるをえないが、これまでの質的事例分析とも整合的な説得力のある類型化であるように思われる。ここでの階統制（権限）、資金、情報といった「媒介物」の違いは、規制政策、分配・再分配政策、調整・協議（政策）といった政策の種類ともほぼ照応し、制度（権限）、利益、そして理念といった規定要因とも密接に関連する。そうした関係の理論的関連付けは今後の課題である。第三に80-90年代の対比から、日本の官僚制ネットワークの階統制型からの脱却、情報型への移行が示された。これは次の時代の日本官僚制の変化の方向を明確に示唆したものといえよう。

付表1 変数リスト（全リスト）およびデータの出所（一部コメントを含む）

職員数（85）：防衛庁の職員数については、『防衛年鑑』1986年版、491頁、なお、この数値は「予算定員」のもの。それ以外の省庁の職員数については、『日本統計年鑑』平成10年版、752頁。こちらの数値は、「予算定員」ではなく、実際の職員数。

職員数（92）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。この数値は、現業を含んだ値である。

職員数（95）：防衛庁の職員数については、『防衛年鑑』1995年版、496頁。なお、この数値は「予算定員」のもの。それ以外の省庁の職員数については、『日本統計年鑑』平成10年版、752頁。こちらの数値は、「予算定員」ではなく、実際の職員数。

職員数（97）：『総務庁年次報告書』平成8年版、375-376頁。

予算（87）：『財政統計』昭和62年版、258頁；『国の予算』昭和62年度、504-505頁。

予算（97）：『財政統計』平成9年版、278頁；『国の予算』平成9年度、504-505頁。

補助金（88）：『補助金便覧』昭和63年版、4,14-103頁。

補助金（97）：『補助金便覧』平成9年版、4,14-79頁。

委託費（88）：『補助金便覧』昭和63年版、5,580-609頁。

委託費（97）：『補助金便覧』平成9年版、5,402-416頁。

課長数（84）：東洋経済新報社『政官四季報』[1985年版]、1984年、953頁。ただし、北海道開発庁の課長数に関しては、同書の260-261頁に基づいて修正した。

課長数（98）：東洋経済新報社『政界・官庁人事録』[1999年版]（1998年）から集計。

許認可事項数（88）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

許認可事項数（97）：総務庁ホームページより、「許認可等の統一的把握の結果について」[<http://www.somucho.go.jp/kansatu/kyonin2.htm>] の資料1：「許認可等省庁別事項数（経年推移）」[<http://www.somucho.go.jp/kansatu/kyonin2s.htm#s01>]。1999年1月7日アクセス。

国の関与事項数（97）：総務庁ホームページより、「国の関与の実態把握の結果について」[<http://www.somucho.go.jp/kansatu/kanyo01.htm>] の資料1：「国の関与省庁別事項数（経年推移）」[<http://www.somucho.go.jp/kansatu/kanyo001.htm>]。1999年1月7日アクセス。

審議会（88）：『審議会総覧』昭和63年版の目次。

審議会（91）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

審議会（94）：『審議会総覧』平成6年版の目次。

審議会（96）：『審議会総覧』平成8年版の目次。

開催審議会数（96）：総務庁「審議会等の公開状況等について」（1997年7月）より算出。

政策審議審議会数（97）：首相官邸ホームページより、「行政改革会議」[<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>] の集中審議の別紙添付資料のうち、別紙15：「審議会等の在り方について」[<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/shuchu-bessi/15.html>]。アクセス日は1999年1月7日。

国家公務員OB（97）：総務庁「審議会等の公開状況等について」1997年7月。

自省庁OB（97）：総務庁「審議会等の公開状況等について」1997年7月。

- *委員総数 (97) : 総理府「国の審議会等における女性委員の参加状況調べ」(97年9月のデータ)。
- *職務指定数 (97) : <同上>
- *団体推薦委員数 (97) : <同上>
- *一般学識者 (97) : <同上>
- 私的諮問機関 (85) : 辻中豊「私的諮問機関の役割と靖国懇」『ジュリスト』No.848、1985年、75-76頁。
- 私的諮問機関 (87) : 『'87年版官公庁私的諮問委員会実態調査総覧』富士経済、1987年。
- 私的諮問機関 (95) : 金雄熙『同意調達の浸透性ネットワークとしての政府諮問機関に関する研究』(筑波大学国際政治経済学研究科提出博士論文)1998年12月、50頁。
- 私的諮問機関 (96) : 総務庁「審議会等の公開状況等について」1997年7月。
- 私的諮問機関 (97) : 総務庁「審議会等の公開状況等について」1997年7月。
- 開催懇談会数 (97) : 総務庁「審議会等の公開状況等について」(1997年7月)から算出。
- 私的諮問機関再開・新設数 (97) : 総務庁「審議会等の公開状況等について」(1997年7月)をもとに算出。
- 特殊法人 (87) : 『特殊法人総覧』昭和62年版、313-315頁。
- 特殊法人 (91) : 辻中豊「情報とコネが大事: ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。
- 特殊法人 (98) : 総務庁ホームページより、「所管省庁別特殊法人一覧」 [http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/siryou09.htm]。アクセス日は1999年1月7日。
- 認可法人 (87) : 総務庁長官官房総務課『公的法人の機能とその管理』行政管理研究センター、1987年、159頁。
- 認可法人 (88) : 辻中豊「情報とコネが大事: ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。
- 認可法人 (94) : 松原聡『特殊法人改革』日本評論社、1995年、81,83頁。
- 認可法人 (98) : 総務庁ホームページより、「行政情報の公開の推進」の中の、「特殊法人の情報公開の制度化に関する調査研究: 特殊法人情報公開制度等に係る比較研究を中心として」 [http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/a_06.htm] の資料11: 「認可法人一覧(主管省庁別)」 [http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/ref11.htm]。このホームページへのアクセス日は1999年1月7日。
- 公益法人 (90) : 辻中豊「情報とコネが大事: ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。
- *公益法人 (96) : 『公益法人白書』平成9年版、84頁。
- *指定法人数 (96) : 総務庁ホームページ (http://www.somucho.go.jp/kansatu/houjin01.htm)。
- *補助金交付法人数 (95) : <同上>
- *委託費委託法人数 (95) : <同上>
- 私企業への天下り (85) : 辻中豊「情報とコネが大事: ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。
- 私企業への天下り (96) : 東洋経済新報社『政界・官庁人事録』[1998年版]、1997年、808-815頁。

公企業への天下り（89）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

天下り先企業数（89）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

*天下り法人数（96）：『公益法人白書』平成9年版。

*天下り理事数（96）：『公益法人白書』平成9年版。

他省庁への出向（84）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

自治体への出向（88）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

私企業からの出向（89）：辻中豊「情報とコネが大事：ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣、1996年、116-117頁。

私企業からの出向（92）：日本共産党中央委員会理論政治誌『政治経済総覧』1993年、203-204頁。

私企業への派遣（95）：『公務員白書』平成8年版、22頁。ただし、この数値は平成3年度から平成7年度までの数値の合計である。

*同一業界理事数（96）：『公益法人白書』平成9年版。

（注）アスタリスク（*）のついている項目に関しては、前掲の金雄熙『同意調達の浸透性ネットワークとしての政府諮問機関に関する研究』（筑波大学国際政治経済学研究科提出博士論文）1998年12月による。

付表2

付表2 80-90年代データによる因子分析の結果

（回転後）

	Factor 1 階統制ネット ワーク因子	Factor 2 規模ネット ワーク因子	Factor 3 情報ネット ワーク因子
特殊法人	.89982	.21831	.23311
私企業天下り	.89049	.25478	-.10329
許認可数	.82324	.28144	.36827
課長	.81938	.23090	.37449
認可法人	.73979	.17023	.34505
職員	.24079	.88918	.04204
予算	.07419	.73633	.04537
公益法人	.53438	.67166	.15544
補助金	.18926	.58675	.21977
委託費	.07511	.10269	.90581
審議会	.52836	.37777	.61914
私的諮問機関	.37142	.05786	.51896

参考文献目録

- 青木昌彦・奥野正寛編1996『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
- カルダー E. ケント1990「平等化とエリートの役割」『レヴァイアサン』第5号。
- 曹圭哲1995『日本の政府・企業関係と政府資源のオズモティック・ネットワークとしての天下り』筑波大学大学院社会科学研究所博士学位請求論文。
- 広瀬道貞1981『補助金と政権党』朝日新聞社。
- 猪木武徳1993「人的資源から見た戦後日本の官僚組織と特殊法人」『年報近代日本研究』15。
- Johnson, Chalmers.1978. *Japan's Public Policy Companies*, Washington D.C. American Enterprise Institute.
- Johnson, Chalmers.1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter and Yutaka Tsujinaka. 1991. *Defending the Japanese State*.Cornell University East Asia Program.
- 金雄熙1998『同意調達の浸透性ネットワークとしての政府諮問機関に関する研究』筑波大学大学院国際政治経済学研究科博士学位請求論文。
- Bernd Marin and Renate Mayntz eds.1991. *Policy Networks*. Campus Verlag.
- 村松岐夫1980『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫1994『日本の行政』中央公論社。
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊1992『日本の政治』有斐閣。
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊1986『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社。
- Okimoto, I. Daniel.1989. *Between MITI and the Market*. Stanford University Press.
- 大山耕輔1996『行政指導の政治経済学』有斐閣。
- 朴盛彬1999「日本の金融セクターにおける官民関係の変容：大蔵省と日銀から民間金融機関への天下りを中心に」『日本公共政策学会年報1999』
- 笠京子1995「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」『講座 行政学 第4巻 政策と管理』東京大学出版会。
- Schwartz, Frank J. 1998. *Advise and Consent*. Cambridge University Press.
- 辻中豊1996「ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣。
- Tsujinaka,Yutaka.1994. "Rengo: The Final Participant in Japan's Osmotic Corporatim," *Tsukuba Journal of Law and Politics*, vol.17.
- 辻中豊1988『利益集団』東京大学出版会。
- 辻中豊1985「社会変容と政策過程の対応：私的諮問機関政治展開」『北九州大学法政論集』vol.13、No.1。
- 辻中豊1999「現代日本の利益団体と政策ネットワーク」（一）から（一二）『選挙』52巻。

2章 圧力団体のネットワーク：構造と変容

辻中豊・石生義人

本章は、1994年に行われた第二次全国団体調査（以下団体調査）のサンプルの中で、ネットワークデータとして取り扱える76主要団体の関係構造を分析する。この団体調査は、全国規模で活動する政治的社会的に著名な団体を母集団としており、いわば頂上圧力団体の調査である。それゆえ、前章の官僚制度からみた政策ネットワークに対して、頂上圧力団体間のネットワークを探る試みである。

堅い協力関係と緩やかな協力関係のネットワーク分析から、コーポティズム的な労使関係ネットワーク構造と大企業中心の階級的なネットワーク構造の2つの層が確認できる。

はじめに

本章は、1994年に行われた第二次全国団体調査（以下団体調査）のサンプルの中で、ネットワークデータとして取り扱える76主要団体の関係構造を分析する。

ネットワークとは、一定の領域内におけるアクター間の関係の構造を意味しており、アクターとは、他との関係を持ちうる個人・組織などである(Knoke & Kuklinski 1982, Scott 1991)。この研究においては、団体組織がアクターであり、これらの間の協力関係がネットワークを形成する。

ネットワーク分析とは、アクター間の関係を計量的に分析する手法であり、構造社会科学の一つの分析手法として近年急速に普及している方法論である(註1)。政策過程の研究におけるネットワーク分析の応用は、Laumann and Pappi(1973,1976)のドイツ地方都市エリート間ネットワークの研究が始まりと言えよう。この研究がアメリカ地方都市のエリート研究(Laumann, Marsden, Galaskiewicz 1977; Galaskiewicz 1979)に引き継がれ、これらの方法論の有効性が確認された。その後、ネットワーク分析が国家レベルでの政策ネットワーク研究にまで広がりを見せた。その先駆的研究が、Laumann & Knoke(1987)が行ったアメリカのエネルギー・保険医療政策分野での研究であり、政策過程における組織間ネットワークの重要性を訴えた。この研究がまた関連した研究を生み、Heinz et al.(1993)のアメリカでの4政策分野での研究、Knoke et al.(1996)のアメリカ・ドイツ・日本の労働政策における比較研究などに波及していった。

ネットワーク分析の日本政治への応用は、Knokeらの比較研究を除いてはまだ限られている。その主たる理由は、その手法がまた比較的新しいということ、および、アクター間のネットワーク関係を示すデータが入手しにくいということにある。一定領域内でのアクター間の関係を調べる調査であるため、ネットワーク分析には無作為抽出方式のサンプルはあまり適していない(Knoke & Kuklinski 1982)。そのため、比較的限られた領域での主要団体・エリートなどの研究がより向いているのである。しかし、そのようなアクターを絞り込むことができたとしても、情報収集はもちろん容易ではない。

1994年度の団体調査には、ネットワーク分析のフレームワークに合致するデータが存在するので、本稿ではこれを利用する。本稿の目的は、このデータを利用して、日本の主要団体の関係構造を抽出することである。具体的には、団体間の協力関係の「網」に注目することで、いかなる配置構造が浮び上がるのか。また、ネットワーク上の位置はなにを規定するか。果たして政権交代の前後でネットワークの持つ意義に変化が生じていたのか、といった一連の疑問に答えようとするものである。

1 データ

まず簡単にデータと方法について説明しよう。

1994年の団体調査のサンプルは247団体であったが、それぞれの団体に、主要100

団体に対する協力関係、影響力評価に関する質問を行っている。247団体の中で、質問表の100団体と重複するものは76団体であり、この76団体が分析の対象となる。内訳は経済団体29（大企業関係23、同中小企業関係6）、労働18、福祉・保険5、市民4、教育5、地方自治6、農業5、専門4となっている。詳しくは付表1を参照されたい。

もちろん、この76団体の「代表性」（範囲の妥当性）が問題となるが、付表を見れば、日本の主要団体と考えられる団体がほぼ網羅されていることが理解されるであろう。但し日本医師会、農協中央会、全国社会福祉協議会などいくつかの頂上団体は欠けているのも事実であるが、主要76団体の分析でおおまかな日本の団体政治のネットワークの構造が把握できると言えよう。

ネットワークの関係を問う設問は、回答者に主要100団体のリストを提示して、協力関係にある団体すべてに印をつけるように聞いたものである。この設問の答えを、76 X 76の行列に置き換えて、相互の関係をバイナリーにコード化した。行列の中の1は関係が存在していることを、0は関係が存在していないことを意味している。このデータにネットワーク分析用プログラムを当てはめて分析を行うのである。

2 ネットワーク分析

ネットワーク分析の基本として、アクター間の関係の存在を判断する基準は2つある。一つは、アクター相互の指摘があって初めて関係があるとする場合であり、もう一つは片方からの指摘だけでそこに関係があるとする場合である。例えば、団体Aが「団体Bと協力している」と答え、団体Bが「団体Aと協力している」とした場合、双方からの指摘があるので、そこに明白な協力関係が存在していることに疑いはない。しかし、団体Aが「団体Bと協力している」と答えるが、団体Bが団体Aとの協力関係を報告しない場合、この協力関係はそれほど明らかではない。回答に誤りがないとすれば、おそらく協力関係が強くない（明白でない）ために、片方からの認識しか得ることができなかつたのであろう。前者のように両当事者に確認された関係を「堅い」紐帯とし、そのネットワークに当事者の片側だけが認知した関係を加えた場合を「緩やかな」紐帯と定義して、この研究では両方のネットワークを分析する。

ネットワークの構造を把握する方法も二つに大別できる。一つは、個々のアクターに注目するマイクロ分析と、もう一つは、ネットワークの全体に注目するマクロ分析である(註2)。

マイクロ分析は個々の団体の他との関係が焦点であり、団体間の結合度を調べる方法である。「結合」とは関係を持っていることである。結合度はネットワーク中心性とも呼ばれ、一般に結合度が高いほど、そのアクターはネットワークの中心に近く、中心性が高いと言うことができる。

中心性を図る計量尺度はすでに多くが開発されているが、ここではその内の二つを利用することとする。一つは、直結している関係の数（次数）を単純に数える方法である。直

接的に繋がっている団体が多ければ多いほど、中心性が高いとする方法である。

もう一つは、間接的に繋がっているアクターとの距離(path)をも考慮に入れる方法で closeness 中心性というものである。例えば、3つの団体 A, B, C が存在し、A・B と B・C は関係があるが、A・C は関係がないとしよう。その場合、A・B と B・C は直結しているが、A・C は B を通して「間接的」に繋がっていると言える。そして、A・C の距離は、A・B と B・C というそれぞれ path を通らなければいけないので、2 となるのである。この closeness 中心性を使う場合、より多くのアクターとより短い距離で繋がれているアクターほど中心性が高いのである。closeness 中心性の詳細に関しては、Wasserman&Faust(1994)を参照。

マクロ分析の一つには、ネットワーク内のグループを割り出し、そのグループ間の関係を探るという方法がある。本研究のようにアクターの数が多い場合、アクター間のすべての関係(76X75=5700)を一度に描写し、その関係を把握することは困難である。そのため、類似したアクターをグループごとに分割して、そのグループ間の関係を見ることによって、全体の構造を容易に把握できるのである。

アクターをグループごとに分ける方法としては、構造同値(structural equivalence)という概念を利用することができる(Knoke & Kuklinski 1982)。これは、他のアクターとの関係が類似している複数のアクターは、構造的に同じであるとする概念である。例えば、アクターAと三団体 XYZ との関係が、アクターB と XYZ との関係と同じであれば、その二団体 AB は XYZ に対して構造的に同値なのであり、AB を一つのグループとみなすことができる。しかし、構造同値は、グループ内のアクター同士にどのような関係があるかを問題にはしない。すなわち、例の A と B が関係を持っているかどうかは焦点ではない。

こうした得られた構造同値の類似性をクラスター分析することによって、他との関係においてネットワーク上の位置が類似したものを同じグループに分けることが可能になる。分類された集団をブロックとここでは呼んでおこう。このようにしてブロックを見つけ出した後に、ブロック間およびブロック内での結合関係の密度を分析するのである。

2-1 ミクロ分析結果

ネットワーク分析プログラムである UCINET IV(Borgatti, Everett & Freeman 1992)を使用して、中心性を分析した。表1は、協力関係ネットワークにおいて中心性の高い上位5団体を示している。まず、緩やかな協力関係を見てみると、次数で見た場合、一位が日本生産性本部（現在の社会経済生産性本部）、2位が経済団体連合会（経団連）、三位が日本労働組合総連合会（連合）・全日本金属産業労働組合協議会（IMF・JC）・部落解放同盟の順序になっている。ここでは、緩やかなネットワークの次数を見ているので、関係が多い団体がそのまま上位に出ている。これを、closeness でみた場合、一部に違いが見られる。部落解放同盟が上位5団体から外れ、ゼンセン同盟が変わりに入ってくる。closeness では間接的な関係をも見ているので、アクター全体との関係に近い関係を持っている団体

が上位にきているのである。従って、部落解放同盟がランキングからはみ出た理由は、部落解放同盟が多くのアクターとは直結してはいるものの、それらのアクターはあまり関係をもっていないアクターであるということである。言い換えれば、孤立したアクターと繋がれて割合が多いということである。

堅い協力関係では、ランキングがかなり変わってくる。まず次数では、一位が経団連、二位が連合、三位が日本生産性本部である。堅い協力関係では、双方からの申告があった場合のみ、協力関係が存在しているとしているので、「片思い」の関係は省いてある。従って、緩やかなネットワークの場合と順位が異なる。日本生産性本部が一位から三位に下がった理由は、この団体の関係の一部が緩やかな関係であることを意味している。closeness では、上位三団体に関してはおおよそ同じランキングが見られるが、4位以下のランキングに違いがみられる。

これらのアクターおよび順位の性格付けに関しては後述するが、上の結果から、緩やかな協力関係と堅い協力関係は、質的に少し異なるネットワークであることが理解できる。

中心性のランキングはアクターの結合度を調べる意味においては非常に有効な手段であるが、これだけではアクターがどのようなアクターと関係を持っているのかが明らかではない。従って、次のマクロ分析の手法を用いてこの構造を浮かびあがらせることにしよう。

2-2 マクロ分析結果・ 緩やかな協力の紐帯

前述したように、構造的に類似性の高いアクターをグループに分けてブロック化し、そのブロック間の関係を分析する。この分析には Burt(1991)が開発した Structure を使用した。(註3)

まず緩やかな協力紐帯のブロック構成をみてみよう(表2参照)。まず、76のアクターが、関係構造が類似した10のブロックに分かれたことがわかる。各ブロックの構成団体数は、ブロック⑥の1団体から、ブロック⑩の22団体まで様々である。ブロックの構成団体の性格に関しては表2に説明してある通りであり、具体的な構成団体リストは付表2を参照。ブロック⑥において生産性本部が1団体でブロックを形成したのは、他に構造的に類似した団体が存在しなかったことを意味している。

ブロックの構成が把握できたので、ブロック間およびブロック内での結合関係の密度を分析する。表3はそれぞれのブロック間・内の結合密度を表している。例えば、⑤ブロック(経済中央5団体)と②ブロック(連合・左派12団体)の密度は0.167となっているが、これは(5X12=60)の可能な関係の内、16.7%が実際に協力関係であることを意味している。①ブロックと①ブロックのところには、1.000という密度が示されている。これは、①ブロック(連合主要単産六団体)に可能な関係(6X5=30)の内、すべて(100%)が直結した協力関係になっていることを意味している。全体の密度は0.155である。(註4)

この10のブロックのうち、内部の協力関係の密度が全体平均よりも低いのは、④ブ

ック（自前・中小企業）と⑩ブロック（その他）である。これらのブロック内部では、協力関係がほとんどないが、他との関係パターンのあり方が類似しているためにブロックをなしている。ブロック内のアクターは結合している場合とそうでない場合が有り得るのである。

表3は正確な関係密度を表しているが、ブロック間の関係が直感的に明らかでないので、ブロックの配置を図に示してみよう。図1は、ブロック間・内の関係性を考慮して描かれている。ブロックの内部の関係密度は、ブロック番号を囲む○の数でそのレベルを表しており、以下の通りである。0.75以上3重、0.50以上2重、0.25以上1重、0.25未満破線。またブロック間の相互関係は、ネットワークの線の太さで示されており、線上の数字は密度を表している。

この図で言えることは、まずブロック⑥の日本生産性本部が、ネットワーク全体のハブ（集約・結節点）の役割をしているということである。具体的に言えば、日本生産性本部は次のようなブロックと高い密度で協力関係を持っている。

ビジネス関連ブロック	⑤⑩⑦
労働関係ブロック	①②
消費者・業界ブロック	⑧
地方自治、自前・中小企業ブロック	③④

これは、生産性本部が、かなり性格の異なった労働・経済・その他の団体に対して媒介的な役割を示していることを明確に示しており、緩やかなネットワークの中心性ランキングで日本生産性本部が一位に出てきたことと符合している。

経済中央ブロック⑤は、第二の核をなしており、ハイテク産業⑦、消費者・業界⑧、自前・中小企業④と緊密な関係を保っている。しかし、これらのブロックは生産性本部⑥とも協力関係にあるので、他のアクターとの調整役として経済中央ブロック⑤にのみ頼る必要はない。

それに比べると、地方自治ブロック③および雑多なブロック⑩などは、協力関係をほとんど生産性本部だけに頼っている。これは、ブロック外の唯一の協力団体としての生産性本部が、これらのブロックに対してかなりの影響力を持ちうると考えられる。

ビジネスを含む上下2つの3角形(4-5-6 と 5-6-7)と労働の3角形(1-2-6)がそれぞれの強力なネットワークを形成し、生産性本部がその間のブリッジとなっている。事実、労働関連ブロック①②から経済関連ブロック④⑤⑦への直接的な協力関係は非常に密度が薄い。この協力関係の欠如は、媒介役としての生産性本部の重要性を際立たせ、生産性本部なしには、経済関連団体と労働関連団体の間の協調関係が成り立ちにくいことを表している。これを「生産性労使ネットワーク構造」と形容することができる。

こうした配置は、質的な分析を通じて多くの分析家や論者（ドーア 1989,Dore1990、

Knoke et al 1996、稲上ほか 1994、新川 1996、篠田 1994、辻中 1986、1987、Tsujinaka 1993) が論じてきたコーポラティズムの理解する日本の構造図と極めて親和性がある。

2-3 マクロ分析結果・ 堅い協力の紐帯

次にアクター当事者が相互に協力関係を確認した堅い協力の紐帯に注目してみよう。ここでも、Structure を使って10のブロックを獲得した。ブロックの構成組織に関するおおまかな情報は表4を参照。実際の構成組織のリストは付表3を参照。

堅い協力紐帯における構造同値のブロックは、上記の緩やかなそれとは異なっている。ここでは、生産性本部の他にも、経団連が1組織でブロックを形成している。これは生産性本部と同様に、経団連にも構造が類似した他の団体が存在しなかったことを意味している。どちらの組織もネットワーク構造上、ユニークな存在であるということである。

ブロック間・内の密度の値は、表5を参照。この堅いネットワークでは、相互の認識があった関係のみを対象としているため、関係の密度が著しく低くなる。全体の密度は、0.062(6.2%)で緩やかなネットワークの半分以下となっている。(註5) 従って、表5のブロック間密度においても、0の値が増えている。特に、ブロック①は、ブロック内部においても、他のブロックとの関係においても堅い協力関係を一つも持っていない。これは、このブロックの構成アクターが堅いネットワークに全く属していないことを意味している。また、ブロック②⑨などは、内部での関係はあるが他ブロックとの関係が皆無に等しく、孤立したブロックを物語っている。

図2は先と同様の手法で描いたものである。全体の平均密度は0.062なので、0.01すなわち1%でも関係があればネットワークの線を描いている。

この堅い協力紐帯のネットワークでは、建設業界⑦、労働関連⑩⑤、教育関係②、地方自治⑨は内部の協力関係が濃いブロックであるが、①⑥⑧はほとんど内部関係を持たないブロックである。

ブロック間の配置に注目すれば、緊密に協力しあっているのは、経団連④・生産性本部③・経営/労組⑥の三角形、および、経団連と関係を持つ建設業界⑦と生産性本部と関係を持つ連合労組⑩だけである。経団連は混合ブロック⑧と、連合労組⑩は労市左派⑤と、密度が中レベルの関係を保持している。

この図におけるハブの第一は、経団連④であると言えよう。経団連は、4つのブロック③⑥⑦と密度の高い関係を持っている。堅いネットワークの中心性のランキングで経団連が一位としてランクされたのも、このような関係があるからであることが分かる。第二のハブは生産性本部③であろう。⑩⑥④と繋がっており、緩やかなネットワークと同様に、労使を調整する役割を担っているようである。

全体として見れば、労働/左派市民ブロック⑤から、連合労組⑩、生産性本部③、経団連④、建設業界⑦への一列のラインが成立し、そのラインに他のブロックが緩やかにつなが

っている。これは、ブロック⑤とブロック⑦の関係は、⑩③④などをアクターを通してのみ調整が可能であるということの意味している。教育系②や地方自治系⑨は孤立したブロックとなっている。

このように両当事者が確認する堅い紐帯からみれば、ブロック間の関係は、経済団体相互の関係が中心となり、経団連のハブとしての重みが印象的である。経済と労働や他の系列を結ぶ媒介的なブロックとしての生産性本部の比重は緩やかなネットワークの場合より低下しているが、労働と経済を直線的に結ぶ連鎖の一コマとして残っている。全体として、大企業中心ネットワーク、および左右に労使が分極した結合の痕跡が残っているので、階級政治ネットワークと形容できる要素がある。以上のように、ここでもコーポラティズム的紐帯の浸透が見られる。

2.4 2層構造

緩やかな協力紐帯と堅い協力紐帯の2つのネットワークが異なる構造を持つということは、現代日本の団体政治構造を考える上で極めて示唆的である。

緩やかな協力紐帯の意義を考える上では、ネットワーク理論にいうところの「弱い紐帯のメリット」との関連が重要である。「弱い紐帯の力」(Granovetter1974,平松 1990:14-32,安田 1997:134-140)とは、もともと個人間のネットワークの特徴を説明するのに使われた言葉であるが、この概念で重要なことは、弱い関係にも別のメリットがあるという考え方である。なぜなら、「普段の生活世界を共有していない人々」(引用??)との弱い関係の方が、その乖離ゆえに幅の広い情報をもたらすことができるからである。この考えが、本稿の緩やかなネットワークの分析結果に当てはまるのかもしれない。つまり、緩やかなネットワークで中心性の高いアクターは、いろいろなタイプの違ったアクターから多種の政策情報を受け取っているだろうと想像できる。

緩やかなネットワークで描かれたネットワーク構造は、堅い協力紐帯の網によって見いだされものとは性質が異なる。緩やかなネットワークでは、生産性本部を中心とした密度の高い構造が見られたが、堅い紐帯では、階級政治的な分極化が看取されたのである。

この二つの「構造」の、いずれが深層か、表層かはともかく、現代日本の団体ネットワークには、いわばコーポラティズム的な協力三角形の重畳が織りなすプリズム状のネットワーク構造と、デュアリズム論者(新川 1996、石田 1992)が強調するような大企業優位、階級政治の構造が並存していると考えられる。しかし、一層重要なのは、この並存の意味が問われなければならないという点がある。並存するからその2つの性格が体制化するのか、並存するからかえって亀裂が錯綜し、多元化するのか、については本稿の課題を越える。しかし、大企業中心的な堅い協力紐帯ネットワークでも、コーポラティズムの浸透が着実に見いだされたことは留意しておいてよい。

3 ネットワーク中心性はなにを規定するか？

以上のように協力関係に関するネットワーク分析によって2つの構造を析出しえたが、次の問題は、こうしたネットワーク位置の持つ規定性である。2つの問題に分けて考えよう。一つは、ネットワーク中心性の規定性で、もう一つはブロックの規定性である。

まず第一の問題から考えよう。先行研究では、ネットワーク中心性と政策過程への影響力には強い相関があることが報告されている(Laumann and Pappi 1976; Galaskiewicz 1979)。それは、中心性が高いほど影響力が大きいとする関係である。この関係が存在する理由は、中心にいるアクターは、より多くの組織のリソースにアクセスがあるからだと考えられている(Knoke et al. 1996)。中心性の高い団体は、関係の多さゆえに、多くの団体からリソースの援助・協力を受けることができるということである。また、孤立したアクターに対しては、服従を強いることも可能であるかもしれない。つまり、ネットワークを通して、他団体から人的・財政的な有形リソースや情報などの無形リソースを得ることができるのである。そこで、この関係が団体調査のデータでも確認できるのかを調べてみよう。

調査の質問には、他組織の影響力を評価する質問(註6)と自己の団体の影響力を評価する質問(註7)とがある。前者は、回答者に団体リストの中から「日本の政策形成全般に影響力が強い」と考えられるものすべてに印をつけるという質問である。後者は、自分の組織の政策への影響力を次の尺度で計ったものである。非常に強い(5)、かなり強い(4)、ある程度(3)、あまりない(2)、まったくない(1)。

まず、他組織評価の影響力では、他団体から指摘された数を影響力スコアとした。したがって、本研究のサンプルとなっている団体すべてから影響力があると認識された場合は75点(76・1=75)となる。表6に上位11団体の影響力のランキングを示している。経団連(58)、連合(47)、日経連(40)、日本商工会議所(33)が特に影響力があると評価されている(本特集、伊藤論文参照)。

表 6

この評価の点数と自己評価影響力がネットワークの中心性によってどれくらい説明できるのかを調べた。表7の左側が、その結果である。中心性は次数(直接結合の数)で計っている。2つのネットワークの中心性と自己評価影響力の相関係数は0.295と0.285で同程度の関連性である。他評価影響力では、緩やかな協力が0.490で、堅い協力が0.611であり、堅いネットワークの方が説明力が高い。係数はすべて統計的に有意である。ここで言えることは、緩やかなネットワークであれ、堅いネットワークであれ、そのネットワークの中心性は影響力を規定するということである。すなわち、ネットワークでの中心性が高いほど、影響力が高いのである(註8)。

表 7

こうしたネットワークの位置の規定性が、政権交代前後においていかなる変化を見せたかは、興味のあるところである。団体調査では、一九九三年の政権交代前後で政治行動にいかなる差が生じたかを体系的に質問しており、本特集の別の論文（秋月論文ほか）でそれは詳述される。本稿でも、緩やか協力紐帯と堅い協力紐帯のネットワーク中心性が規定する行政機関へのアクセス度にいかなる変化が生じたかを検討した。

調査では次のような質問が政権交代の前後に行われている。「あなたの団体が行政に働き掛けをする場合、次のそれぞれの役職の方とどの程度接触されるでしょうか」。回答者は、首相、大臣、官房長官、政務・事務次官・局長のそれぞれに関して次の尺度で答えている。非常に頻繁(5)、かなり(4)、ある程度(3)、あまりない(2)、まったくない(1)。これらの回答を合計して、アクセスの尺度とした(註9)。

表7の右側をみれば、政権交代前後での行政アクセスとネットワーク中心性の関係がわかる。ここで言えることは、行政アクセスとネットワーク中心性との相関は政権交代前では低く(0.130、0.187)有意ではないが、交代後のそれはより高く(0.290、0.349)有意になっている。特に堅い協力関係の中心性の規定性が高い。政権交代後の不安定な政治情勢の中で、堅いネットワークで中心的な位置に存在する団体の政治的比重は高まっているとみることができる。

政権交代後に、全国の団体に、政党離れや、行政からやや距離をとる態度が見られる中で(辻中1996)、こうしたネットワークの意義は逆に増大しているように見えるが、こうした変化は一九九四年時点のものであり、どの程度普遍化できるかは、更なる検討が必要である。

4 ネットワークのブロックは何を規定するか？

上の分析では76団体を単位としていたが、ここでは10のブロックを単位として分析を行う。つまり、影響力・行政へのアクセス・常勤職員の数、ブロックの平均密度(ブロック内密度とブロック間密度を含む)と関連があるのかを調べる。結果は、表8を参照。

まず、緩やかなネットワークでは、自己評価影響力と常勤職員数が統計的に有意と出ている。つまり、密度が高いブロックほど、自己影響力が強く、職員数が多いということである。

堅いネットワークでは、ブロック密度の規定性がより強く出ている。ここでは、自己および他評価影響力、政権交代後の行政アクセス度、および、職員数が有意と出ている。すなわち、堅いネットワークにおいて密度の高いブロックは、影響力が高く、行政アクセス度が高く、職員数が多い団体が含まれているということである。

上の結果は、ブロックの特徴を表しているとともに、10に分かれたブロックの妥当性

を物語っている。初めに記したように、76ものアクターの個々の関係を一度に描写・理解することは不可能なので、関係の類似したアクターを構造同値によって10のブロックに分け、ブロック間の関係を分析したのである。そういう意味では、ブロックの構成自体に有効性がなければ、ブロック化することによって結果が歪められることになる。ここでの分析結果は、そのブロックに影響力やアクセス度および職員数においても意味のあるブロックを形成していることが分かり、ブロックの有効性が確認されたことになる。

結論

この研究では、団体調査のなかの76団体を対象にして、ネットワーク分析を行った。最初に、協力関係を緩やかな関係と堅い関係に定義して、2つのネットワークを分析した。その結果、中心性の高いアクターを特定することができ、また、構造同値によって得られたブロック間の関係から、コーポラティズム的な生産性労使ネットワーク構造と大企業中心ネットワーク構造の2つの構造が析出された。しかし、後者でもコーポラティズム的協調の浸透が見いだされた。

また、協調紐帯におけるネットワークの中心性の位置（紐帯の多さ）が、影響力と有意に関連することが確認され、政権交代（一九九三年）後の行政との接触にもその相関性を有していることが確認された。

ブロックを分析の単位とした場合でも、同様な結果が得られ、特に堅いネットワークにおいては、密度の高いブロックにおいて影響力が高く、政権交代後の行政アクセスが高く、また職員数が多いことが分かった。

以上の事実発見は、今までの利益集団研究の印象的理解を、計量的構造分析の方法で実証したという点で意義深いと言えよう。政治体制の問題は、団体レベルだけでは決着のつく問題ではないが、大企業中心の階級的構造の「底層」（仮にこう呼べるならば）の上に、緩やか協調のコーポラティズム的な「中層」が広がっているという一九九〇年代の政治社会構造を確認できた。

さらに、仮説的に言うならば、この中層のアクターブロックのうち、これまで政権と直接的な関連の薄かったブロックが、連合政権下で影響力を増し、多元化状況を示す「表層」が登場しつつあるという、3層構造を構想することができる。この分析ではいねば「底層」と「中層」の構造が実証されたが、第三の表層は現在進行中の層であり、その定着には、まだある程度の時間が必要とされると思われるが、その析出は今後の課題である（註10）。

注記

（註1）：日本に関して安田雪 1996, Gerlach 1992。その他の研究については安田 1997 の文献案内を参照。

（註2）安田 1997 における「エゴセントリック」と「ソシオセントリック」がそれに近い。

(註3)このプログラムでは間接的な関係を含む構造同値を計ることもできるが、ここでは直結の関係の構造同値を調べている。

(註4)これは筆者のひとりが分析した日本の労働政策のネットワークでの情報交換をする組織間密度 0.17 にほぼ匹敵する数字である (Knoke et al 1996:110)。

(註5)6.2%という密度は、先に触れた日本の労働政策ネットワーク(Knoke et al 1990: 110)での相互の支援関係の密度、4.9%を上回る値である。

(註6): 質問文(Q39-c)「あなたの個人的な判断で結構ですが、次の中から日本の政策形成全般に影響力が強いと考えられる団体を選んでください。いくつでも結構です」

(註7): 質問文(Q24)「あなたの団体が関連する政策についてあなたの団体は、どの程度影響力をおもちでしょうか。次の尺度でお答えください」

(註8)他評価影響力の方が相当相関が高いことは、興味深い。もし、上記の関係が一般化可能であるとすれば、逆にこの他評価影響力が、影響力を測定する変数として、より有効である、という一つの証拠となるからである。

(註9): これは行政といっても相当高度なレベルへのアクセスである。政府アクセスと形容できるかもしれない。

(註10): 同様の点を、選挙と団体の関連で検討したものとして、辻中 1997 を参照。本稿での分析と同様の団体間の協力関係、影響力関係に着目した団体調査を用いた詳細な研究に伊藤光利氏の一連のろんぶん(1995,1996ab,1997)がある。伊藤氏が「地方政府の媒介性を強調した多元主義」を摘出したのに対して、本稿はコーポラティズムと大企業中心体制を析出したという分析結果の違いは、第一に伊藤氏の研究が247全団体データに基づくのに対し、本稿が76のネットワークデータだけによるものであること、第二にクロス集計に基づく分析、ネットワーク分析により結果に絞った本稿の方法との相違に基づく。本稿の方法でも、247団体のネットワークデータが存在すれば、多元主義性をもう少し検出できた可能性はあるが、筆者の分析からは地方政府の意義に関しては留保せざるをえない。

文献目録

ドーア、R. 1989 「コーポラティズムについて考える」『レヴァイアサン』4号。

平松閣編 1990 『社会ネットワーク』福村出版

稲上毅ほか 1994 『ネオ・コーポラティズムの国際比較：新しい政治経済モデルの探索』日本労働研究機構。

石田徹 1992 『自由民主主義体制分析』法律文化社。

伊藤光利 1997 「『二重国家』への途?」『立命館大学政策科学』4巻2号1-15。

伊藤光利 1995-1996「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合(1)(2)」『立命館大学政策科学』3巻2号15-30、3巻3号21-37。

伊藤光利 1996「地方政府に媒介された多元主義」『奈良法学会雑誌』8巻3・4号23-85。

- 新川敏光 1996 「もう一つの55年体制」 『北大法学論集』 第47巻1号 1-52。
- 篠田徹 1994 「いままたコーポラティズムの時代なのか」 稲上毅ほか 1994 『ネオ・コーポラティズムの国際比較：新しい政治経済モデルの探索』 日本労働研究機構。
- 辻中豊 1986 「現代日本政治のコーポラティズム化」 内田満編 『政治過程』 三嶺書房。
- 辻中豊 1987 「労働界の再編と八六年体制の意味：労組・自民・政府三者関係一九七五-八七」 『レヴァイアサン』 1号:42-72。
- 辻中豊 1997 「日本の政治体制のベクトル転換：コーポラティズム化から多元主義化へ」 『レヴァイアサン』 20号：130-150。
- 安田雪 1997 『ネットワーク分析』 新曜社
- Borgatti, Stephen, Martin Everett, and Lin Freeman. 1992. UCINET IV Version 1.0. Columbia: Analytic Technologies.
- Burt, Ronald S. 1991. Structure: Version 4.2. New York: Columbia University.
- Dore, R. 1990 "Japan: A Nation Made for Corporatism?" in Crouch, C. and R. Dore eds. Corporatism and Accountability, Oxford: Clarendon Press:45-62.
- Granovetter, Mark 1973 "The strength of weak ties." American Journal of Sociology, 81:1287-1303.
- Galaskiewicz, Joseph. 1979. Exchange Networks and Community Politics. Beverly Hills, CA: Sage.
- Heinz, John P., Edward O. Laumann, Robert L. Nelson, and Robert H. Salisbury. 1993. The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making. Cambridge: Harvard University Press.
- Knoke, David and James H. Kuklinski. 1982. Network Analysis. Beverly Hills: Sage Publications.
- Knoke, David, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, and Yutaka Tsujinaka. 1996. Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laumann, Edward O. and David Knoke. 1987. The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Laumann, Edward O. and Franz Urban Pappi. 1973. "New Dimensions in the Study of Community Elites." American Sociological Review 38: 212-30.
- Laumann, Edward O. and Franz Urban Pappi. 1976. Networks of collective Action: A Perspective on Community Influence Systems. New York: Academic Press.
- Laumann, Edward O., Peter V. Marsden, and Joseph Galaskiewicz. 1977. "Community Influence Structures: Replication and Extension of a Network Approach." American Journal of Sociology 31: 169-78.
- Scott, 1991
- Tsujinaka, Yutaka. 1993. "Rengo and Its Osmotic Network." In Political Dynamics in Contemporary Japan. Ed. Gary D. Allison and Yasunori Sone. Ithaca: Cornell University.
- Wasserman, Stanley and Katherine Faust. 1994. Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press.

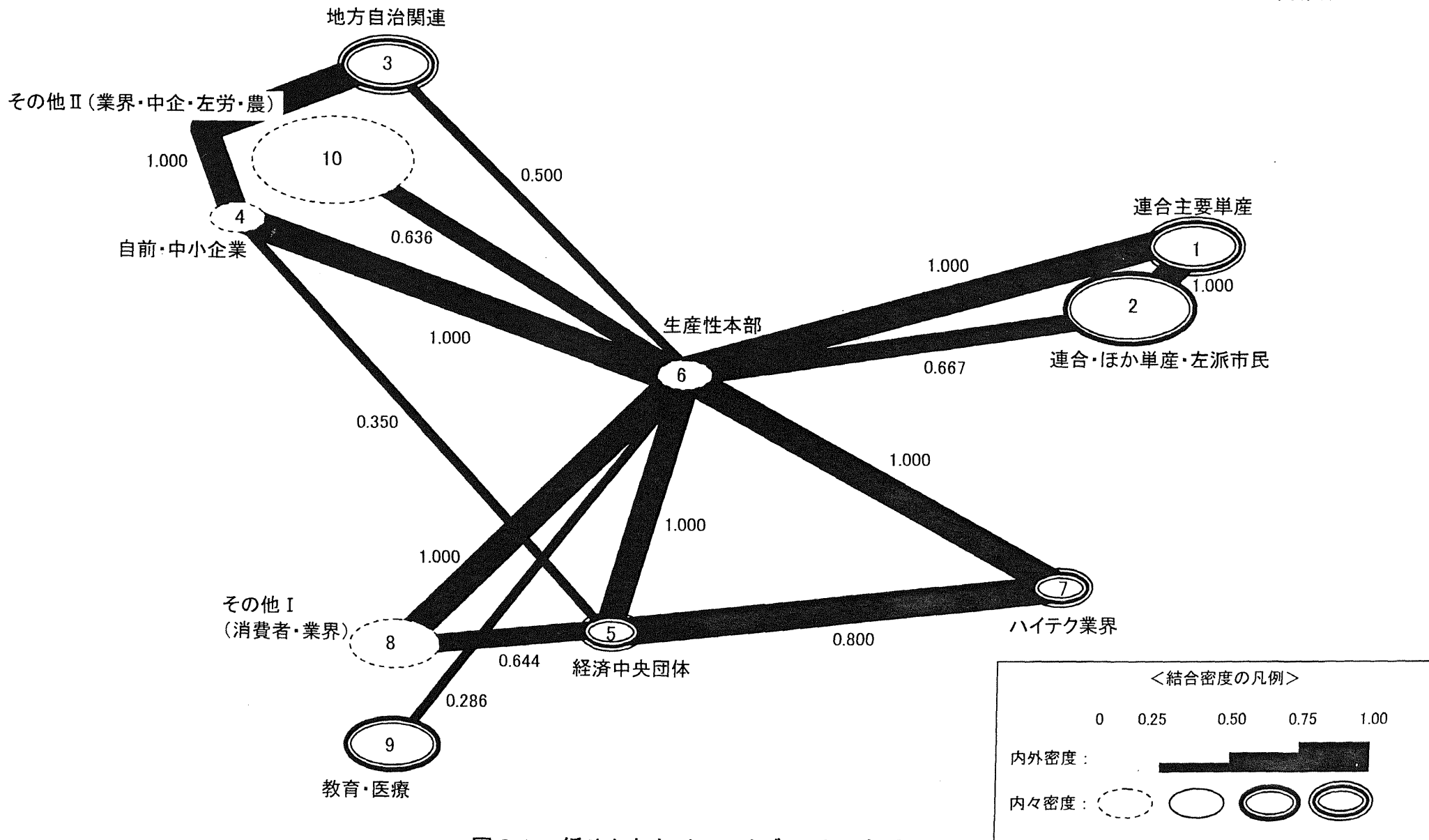


図 2-1 緩やかなネットワークブロックの布置

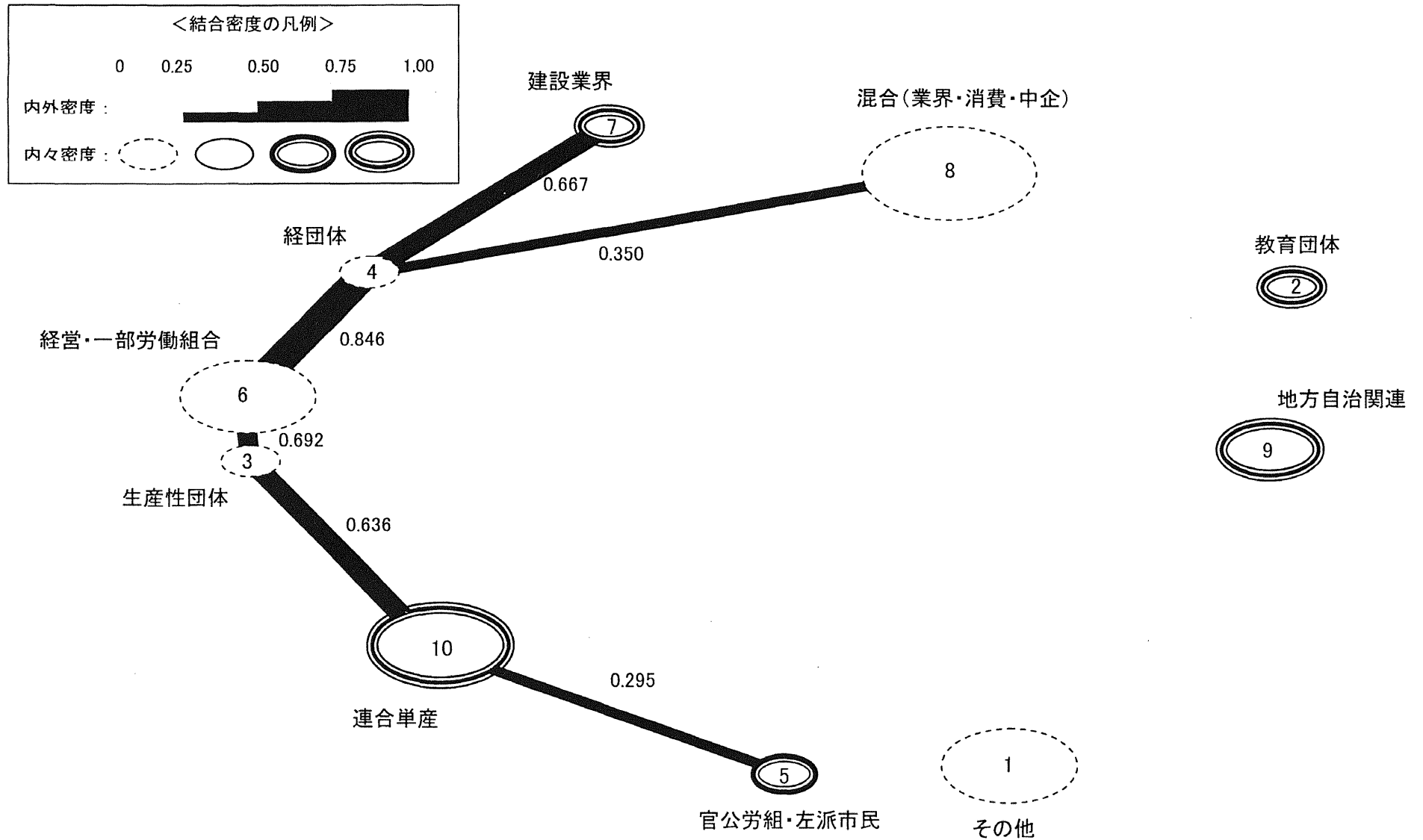


図 2-2 堅いネットワークブロックの布置

表 2-1 協力関係ネットワークの中心性ランキング

次数	Closeness
緩やかなネットワーク	
1位 日本生産性本部 (55)	1位 日本生産性本部 (44.38)
2位 経団連 (36)	2位 経団連 (39.27)
3位 連合 (25)	3位 連合 (37.31)
3位 IMF-JC (25)	4位 ゼンセン同盟 (37.13)
3位 部落解放同盟 (25)	5位 IMF-JC (36.95)

堅いネットワーク

1位 経団連 (23)	1位 経団連 (6.74)
2位 連合 (19)	2位 日本生産性本部 (6.67)
3位 日本生産性本部 (18)	3位 連合 (6.62)
4位 自治労 (13)	4位 日本商工会議所 (6.61)
5位 IMF-JC (12)	5位 IMF-JC (6.56)
5位 自動車総連合会 (12)	
5位 全通 (12)	

() 内は中心性の値。

表 2-2 緩やかな協力関係のブロック

ブロック	アクター数	構成組織タイプ
①	6	連合主要単産
②	12	連合・ほか単産・左派市民
③	6	地方自治関連
④	4	自前・中小企業
⑤	5	経済中央団体
⑥	1	生産性本部
⑦	4	ハイテク業界
⑧	9	その他 I (消費者・業界)
⑨	7	教育・医療
⑩	22	その他 II (業界・中企・左労・農)

表 2-3 緩やかなネットワーク、ブロック間・内の結合密度

ブロック	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
①	1.000									
②	1.000	.606								
③	.000	.097	1.000							
④	.000	.000	1.000	.167						
⑤	.033	.167	.000	.350	.900					
⑥	1.000	.667	.500	1.000	1.000	.000				
⑦	.083	.125	.000	.000	.800	1.000	1.000			
⑧	.037	.130	.037	.194	.644	1.000	.000	.250		
⑨	.000	.012	.000	.071	.200	.286	.000	.079	.667	
⑩	.000	.042	.030	.057	.191	.636	.000	.071	.013	.035

全体の密度は 0.155。

表 2-4 堅い協力関係のブロック

ブロック	アクター数	構成組織タイプ
①	11	その他
②	5	教育団体
③	1	生産性本部
④	1	経団連
⑤	4	官公労組・左派市民
⑥	13	経営・一部労組組合
⑦	3	建設業界
⑧	20	混合（業界・消費・中企）
⑨	7	地方自治関連
⑩	11	連合単産

表 2-5 堅いネットワーク、ブロック間・内の結合密度

ブロック	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
①	.000									
②	.000	.800								
③	.000	.000	.000							
④	.000	.000	1.000	.000						
⑤	.000	.000	.000	.000	.667					
⑥	.000	.000	.692	.846	.000	.154				
⑦	.000	.000	.000	.667	.000	.000	1.000			
⑧	.000	.010	.050	.350	.013	.031	.000	.058		
⑨	.000	.000	.000	.000	.000	.022	.000	.000	.762	
⑩	.000	.000	.636	.182	.295	.035	.000	.009	.000	.927

全体の密度は 0.062。

表 2-6 他組織評価影響力のランキング

順位	団体名	点数
1位	経団連	58
2位	連合	47
3位	日経連	40
4位	日本商工会議所	33
5位	全国知事会	16
6位	全国銀行協会連合会	14
7位	全国中小企業団体中央会	11
8位	日本生産性本部	10
8位	全労連	10
8位	自治労	10
8位	全国市長会	10

表 2-7 ネットワーク中心性の規定性

	影響力 自己評価	影響力 他評価	政権交代前 アクセス度	政権交代後 アクセス度
緩やかな協力	0.295*	0.490*	0.130	0.290*
堅い協力	0.285*	0.611*	0.187	0.349*

* $p < 0.05$ (両側検定)

N = 76

中心性は次数で測定している。

表 2-8 ブロック密度の規定性

	影響力 自己評価	影響力 他評価	政権交代前 アクセス度	政権交代後 アクセス度	常勤 職員数
緩やかな協力	0.699**0.400	0.329	0.077	0.798**	
堅い協力	0.730**0.801**0.282		0.495*	0.725**	

* $p < 0.10$; ** $p < 0.05$ (片側検定)

N = 10

それぞれの変数はブロックの平均値を使っている。

農業その他

全国土地改良事業団体連合会
 日本林業協会
 全国漁業協同組合連合会
 全国酪農業協同組合連合会
 大日本水産会

大企業

経済団体連合会
 石油連盟
 全国銀行協会連合会
 日本経営者団体連盟
 日本民営鉄道協会
 大阪商工会議所
 日本生産性本部
 日本商工会議所
 日本鉱業協会
 全国建設業協会
 日本証券業協会
 日本製薬団体連合会
 日本電子工業振興協会(電子工業振興会)
 全日本航空事業連合会
 日本機械工業連合会
 日本電子機械工業会
 日本産業機械工業会
 日本船舶輸出組合
 日本百貨店協会
 日本自動車販売協会連合会
 日本化学工業協会
 日本鉄道建設業協会
 海外建設協会

市民団体

憲法擁護国民連合
 主婦連合会
 日本生活協同組合連合会
 部落解放同盟

教育関係

日本PTA全国協議会
 日本私立大学連盟
 全日本私立幼稚園連合会
 日本私立小学校連合会
 日本私立大学協会

地方自治体関係

全国市議会議長会
 全国市長会
 全国都道府県議会議長会
 全国知事会
 全国町村会

中小企業

全国中小企業団体中央会
 日本青年会議所
 日本中小企業団体連盟
 全国商工団体連合会
 全国宅地建物取引業協会連合会
 全国商工会連合会

専門団体

日本弁護士連合会
 日本歯科医師会
 日本薬剤師会
 日本公認会計士協会

労働団体

日本労働組合総連合会(連合)
 全国労働組合総連合(全労連)
 全国労働組合連絡協議会(全労協)
 ゼンセン同盟
 全国電気通信労働組合(全電通)
 全日本自治団体労働組合(自治労)
 日本教職員組合(日教組)
 全日本金属産業労働組合協議会(IMF-JC)
 全国造船重機械労働組合連合会
 全日本自動車産業労働組合総連合会
 全日本電機機器労働組合連合会(電機労連)
 全国建設労働組合総連合(全建総連)
 日本鉄鋼産業労働組合連合会(鉄鋼労連)
 全日本鉄道労働組合総連合会(JR労連)
 国営企業等労働組合協議会(公労協)
 全通信労働組合(全通)
 日本商業労働組合連合会(商業労連)
 全国金属機械労働組合(金属機械)

福祉関係

全国老人クラブ連合会
 国民健康保険中央会
 日本遺族会
 健康保険組合連合会
 日本身体障害者団体連合会

緩やかなネットワークのブロック構成団体

日本電子機械工業会

日本産業機械工業会

ブロック① 連合主要単産

全国電気通信労働組合(全電通)
 全日本自治団体労働組合(自治労)
 全日本電機機器労働組合連合会(電機労連)
 日本鉄鋼産業労働組合連合会(鉄鋼労連)
 全逓信労働組合(全逓)
 全国金属機械労働組合(金属機械)

ブロック② 連合・ほか単産・左派市民

日本労働組合総連合会(連合)
 ゼンセン同盟
 日本教職員組合(日教組)
 全日本金属産業労働組合協議会(IMF-JC)
 全国造船重機械労働組合連合会
 全日本自動車産業労働組合総連合会
 全国建設労働組合総連合(全建総連)
 全日本鉄道労働組合総連合会(JR労連)
 国営企業等労働組合協議会(公労協)
 日本商業労働組合連合会(商業労連)
 憲法擁護国民連合
 部落解放同盟

ブロック③ 地方自治関連

全国市議会議長会
 全国市長会
 全国都道府県議会議長会
 全国知事会
 全国町村会
 全国町村議会議長会

ブロック④ 自前・中小企業

日本青年会議所
 全国商工会連合会
 国民健康保険中央会
 全国漁業協同組合連合会

ブロック⑤ 経済中央団体

経済団体連合会
 日本経営者団体連盟
 日本民営鉄道協会
 日本商工会議所
 日本化学工業協会

ブロック⑥ 生産性本部

日本生産性本部

ブロック⑦ ハイテク業界

日本電子工業振興協会(電子工業振興会)
 日本機械工業連合会

ブロック⑧ その他Ⅰ(消費者・業界)

石油連盟
 全国銀行協会連合会
 全国中小企業団体中央会
 日本鉱業協会
 日本百貨店協会
 健康保険組合連合会
 主婦連合会
 日本生活協同組合連合会
 大日本水産会

ブロック⑨ 教育・医療

日本私立大学連盟
 全日本私立幼稚園連合会
 日本私立小学校連合会
 日本私立大学協会
 日本歯科医師会
 日本薬剤師会
 日本公認会計士協会

ブロック⑩ その他Ⅱ(業界・中企・左労・農)

大阪商工会議所
 全国建設業協会
 日本証券業協会
 日本中小企業団体連盟
 日本製薬団体連合会
 全日本航空事業連合会
 全国商工団体連合会
 日本船舶輸出組合
 日本自動車販売協会連合会
 全国宅地建物取引業協会連合会
 日本鉄道建設業協会
 海外建設協会
 全国労働組合総連合(全労連)
 全国労働組合連絡協議会(全労協)
 全国老人クラブ連合会
 日本遺族会
 日本身体障害者団体連合会
 日本PTA全国協議会
 全国土地改良事業団体連合会
 日本林業協会
 全国酪農業協同組合連合会
 日本弁護士連合会

付表 2-3

堅いネットワークのブロック構成団体

日本鉄道建設業協会
海外建設協会

ブロック① その他

全日本航空事業連合会
全国宅地建物取引業協会連合会
全国労働組合連絡協議会（全労協）
全国建設労働組合総連合（全建総連）
全国老人クラブ連合会
日本遺族会
日本身体障害者団体連合会
日本PTA全国協議会
全国土地改良事業団体連合会
日本林業協会
日本弁護士連合会

ブロック② 教育団体

日本私立大学連盟
全日本私立幼稚園連合会
日本私立小学校連合会
日本私立大学協会
日本公認会計士協会

ブロック③ 生産性本部

日本生産性本部

ブロック④ 経団連

経済団体連合会

ブロック⑤ 官公労組・左派市民

日本教職員組合（日教組）
国営企業等労働組合協議会（公労協）
憲法擁護国民連合
部落解放同盟

ブロック⑥ 経営・一部労組組合

大日本水産会
日本経営者団体連盟
日本民営鉄道協会
日本商工会議所
日本青年会議所
日本鉱業協会
日本証券業協会
日本産業機械工業会
日本百貨店協会
日本化学工業協会
全日本鉄道労働組合総連合会（JR労連）
日本商業労働組合連合会（商業労連）
健康保険組合連合会

ブロック⑦ 建設業界

全国建設業協会

ブロック⑧ 混合（業界・消費・中企）

全国漁業協同組合連合会
全国酪農業協同組合連合会
石油連盟
全国銀行協会連合会
大阪商工会議所
日本製薬団体連合会
日本電子工業振興協会（電子工業振興会）
日本機械工業連合会
日本電子機械工業会
日本船舶輸出組合
日本自動車販売協会連合会
主婦連合会
日本生活協同組合連合会
全国中小企業団体中央会
日本中小企業団体連盟
全国商工団体連合会
全国商工会連合会
日本歯科医師会
日本薬剤師会
全国労働組合総連合（全労連）

ブロック⑨ 地方自治関連

国民健康保険中央会
全国市議会議長会
全国市長会
全国都道府県議会議長会
全国知事会
全国町村会
全国町村議会議長会

ブロック⑩ 連合単産

日本労働組合総連合会（連合）
ゼンセン同盟
全国電気通信労働組合（全電通）
全日本自治団体労働組合（自治労）
全日本金属産業労働組合協議会（IMF-JC）
全国造船重機械労働組合連合会
全日本自動車産業労働組合総連合会
全日本電機機器労働組合連合会（電機労連）
日本鉄鋼産業労働組合連合会（鉄鋼労連）
全逓信労働組合（全逓）
全国金属機械労働組合（金属機械）

第 II 部 環境政策、地球環境政策 (英文)

3章

**From Heat to Light?:
Japan's Changing Response
to Global Warming**

Jeffrey Broadbent
University of Minnesota
January, 2002

DRAFT VERSION

in Montgomery, John and Nathan Glazer (eds.), *Sovereignty under Challenge:
How Governments Respond*. Rutgers, NJ: Transaction (2002).

Introduction

Growing scientific certainty about the anthropogenic origins of global climate change has suddenly, in the past ten years, made control of greenhouse gas emissions one of humanity's most important tasks. The 1992 Rio Declaration and its associated protocols challenged the sovereignty of nations with stipulations for national responses to the problem. In climate change negotiations, Japan moved from a reluctant player 1980s to increasing involvement through the 1990s. In July 2001 in Bonn, both Japan and the Kyoto Protocol reached a dramatic turning point. The U.S. under the Bush administration, bucking the global tide toward ratification, withdrew from the Kyoto Protocol. Japan then wavered and also seemed likely to withdraw, thus dooming the Protocol. However, at the last moment, in an unexpected and dramatic decision, Japan changed its stance and agreed to support the Kyoto Protocol, thus ensuring its survival for the time being. As a condition of its agreement, though, Japan insisted on special conditions that weakened the Protocol. Did Japan "save" the Kyoto Protocol, or eviscerate it? What led Japan to this response?

Frogs in the Pot

According to growing scientific consensus, the planetary atmosphere is, like a greenhouse, retaining increasing amounts of warmth. This "greenhouse effect" is causing the surface and atmospheric temperature to warm more than natural cycles and causes would predict. Global warming will bring about climate changes over the next one

hundred years, many of them detrimental to humans and other living beings. These include change in agricultural and disease zones, species extinction, rising sea levels threatening coastal settlements, and harsher and more unpredictable weather patterns (IPCC, 2001).¹

Atmospheric scientists increasingly agree that increased “greenhouse gasses” (GHG) in the atmosphere are contributing to global warming. These greenhouse gasses, mainly carbon dioxide (CO₂), come from fossil fuels burned to power industrial production, travel and consumption. The effects will bring about rising sea levels, changed climatic zones, and new weather patterns, all with great disruptive potential (IPCC, 2001; Harper, 1996, 116). Some dissent remains, critics claiming that the effects will be minimal or even beneficial (Committee on Small Business, 1998; Moore, 1998). If global warming is to some degree “anthropogenic,” however, the industrialized nations are conducting an “unprecedented experiment” on humanity and other species (Gore, 1993, 92), and hence societies, especially in industrial states, should begin stringent programs to reduce their greenhouse gas (GHG) emissions despite the potential costs. But many factors (short term costs, disbelief, uncertainty, defection, political pressures) militate against such a response.

Environmentalists compare the current human situation to a frog in a pot. If you throw a live frog into a pot of boiling water, it will immediately jump out. But if you put a frog into a pot of cool water and gradually heat the water, they say, the frog will sit there until it boils to death. This fictitious experiment conveys an environmentalist metaphor and parable -- when will the nations of the world react to the threat of global warming?

The Challenge of Global Warming

Encouraged by the “invisible hand” of the market, societies dumped their waste into the unguarded commons: air, water and soil. The commons finally kicked back with an “invisible foot” -- obvious pollution and degradation. Thus arose the “tragedy of the commons” -- our individual actions tend to degrade and destroy, rather than husband and sustain, our limited environment (Hardin and Baden, 1977). Atmospheric “limits to growth” starkly revealed this dilemma -- the “growth versus environment dilemma” (Broadbent, 1998; Meadows and Meadows, 1971; Yamagishi, 1995). As in the well known “prisoners’ dilemma,” the solution requires that the actors accept collective norms (Ostrom, 1990).

International environmental agreements have proliferated recently, now numbering some 230 treaties (Frank, et al., 2000; French, 2000, 144). The first international agreement relating to global atmospheric pollution was signed in 1985: the Vienna Protocol on the depletion of the stratospheric ozone layer. The stricter Montreal Protocol followed in 1987. In 1988, the United Nations set up the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) to ascertain the scientific status of global warming and greenhouse gas emissions. In 1989, the UN General Assembly adopted a measure on protection of the global climate. International meetings on the topic proliferated, leading up to the 1992 UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) in Rio (Chasek, 2001, 125).

The UNCED represents a pivotal “moment” in the production of global environmental norms and formal agreements. The key agreements are the Rio Declaration (a general statement of purpose), the Framework Convention on Climate Change (FCCC), and Agenda 21.² UNCED coalesced the growing global agreement on the anthropogenic factors in global warming and the need for a global regime to control it. UNCED agreements called for steps to reduce GHG emissions to around 1990 levels by the year 2010. These agreements also assumed that GHG control could not be accomplished without a profound level of voluntary cooperation from industry and civil society.

The FCCC urged all countries, especially the developed ones, to stabilize their greenhouse gas emissions at 1990 levels (JACSES (Japan Center for a Sustainable Environment and Society), 1996, 15). Agenda 21 proposed a social and political program to accomplish this end, urging each government to set up action committees of citizens and local governments to find effective ways to combat global warming (United Nations, 2001a). Exact measures were to be specified in later “Conferences of Parties” (COP) by signers of the UNCED agreement.

The measures proposed by the Rio Declaration, the FCCC, and Agenda 21 restricted the sovereignty of individual states. Principle 2 of the Rio Declaration (United Nations, 2001c) conceded that in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, states have “the sovereign right to exploit their own

resources pursuant to their own environmental and developmental policies.” But the Declaration quickly limited that right by adding that state’s have “the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

Likewise, Principle 3 of the declaration specifies, “The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.”

Thus, while declaring state sovereignty over “their own resources” the Declaration also defines clear limits to that sovereignty. In this vein, the FCCC proposals for carbon emission control would require many states to change their domestic policies (United Nations, 2001b). This global regulatory innovation, once ratified and practiced would curtail the freedom of sovereign states to pollute the global atmosphere commons and force states to shoulder the costs. In the end, this simple injunction -- “reduce carbon emissions” -- may imply more massive societal and global changes than any preceding international agreement in history.

Similarly, regarding the means of achieving this end, Principle 10 of the Rio Declaration states: “Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens” at the appropriate level. It also stipulates that “each individual shall have...access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information

widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.” And Principle 11 demands that “States shall enact effective environmental legislation. . . .”

Agenda 21 specifies the “basis for action, objectives, activities and means of implementation” of the Rio Declaration’s broad principles (Chapter 1, Section 1.6) (United Nations, 2001c). The means include “strengthening the role of major groups” (including women, NGOs and others) (Section III). For instance, concerning the role of NGOs, Agenda 21 (Section III, Chapter 27, Section 27.1) says that formal and informal non-governmental organizations, as well as grass-roots movements, should be recognized as partners in the implementation of Agenda 21. It also says that “. . . independence is a major attribute of non-governmental organizations and is the precondition of real participation” (United Nations, 2001c).

Thus we can conclude that, in the name of global environmental needs, the Rio Declaration, the FCCC and Agenda 21 all infringe on the sovereign right of states to run their countries as they see fit. They call not only for GHG reduction, but for a vital civil society, something not always present among UNCED signees. Such changes may diffuse state decision-making power both upward toward more international compliance, and downward toward fuller citizen and NGO (non-governmental organization) participation (Sandel, 1996, 346-351). Hence, the UNCED agreements challenge many aspects of state sovereignty.

Subsequent meetings of the Rio Declaration, FCCC and Agenda 21 signatories have been called the “Conference of Parties” (COP). The Rio process reached its most cogent expression in COP3, the meeting in Kyoto that produced the “Kyoto Protocol.” This Protocol set definite standards for nations to meet, and proposed definite mechanisms by which to meet them. The industrial nations agreed in principle to reduce their individual output of greenhouse gasses (GHG) below their 1990 output levels by 2008-12. The EU committed to about 5 percent reduction (collectively), the US to about 6 percent, and Japan to about 7 percent.

Many nations, including Japan and the US, signed the Kyoto Protocol. But it would come into force only when ratified by 55 countries, including those producing 55 percent of industrialized CO₂ emissions. The European Union countries had expressed willingness to ratify, as had Japan. Conservatives in the US, however, bitterly opposed it. In testimony to Congress, one affiliate of the Cato Institute called the Kyoto Protocol a “useless appendage to an irrelevant treaty” (Committee on Small Business, 1998).

At the November 2000 COP 6 meeting, final decisions were deferred to a second session in 2001. In the Spring of 2001, the new US President George W. Bush declared that the Protocol was “fatally flawed” and withdrew the US from it altogether. Nations were to decide on ratifying the Protocol at COP6.5 in Bonn (July, 2001).³ However, US rejection seemed certain to drag Japan with it and doom the Protocol. After considerable hesitation, though, the Japanese state broke from its habits of complying with U. S. foreign policy and agree in principle to support and eventually ratify the Protocol. In doing so, Japan demonstrated its ability to say an independent “yes” in foreign policy.

And yet, the Protocol emerged weakened by the changes demanded by Japan. Why did Japan take this pattern of response?

Global games

As noted in the introduction to this volume, the responses of states to the challenges posed by climate change, proposed solutions were reached at many levels: adding new functions to carry out the solutions, sharing power with new actors, denial, resistance, and taking a leadership role, either to destroy, change, or lead the emerging global solutions.

In global politics, nation states face a “two-level game:” demands from the domestic polity, and pressures from the international system (Putnam, 1988). They have to adjudicate between the two levels. On both international and domestic levels political responses can be driven by either “rationalist” -- “universal” material interests -- or “constructivist” -- socially and culturally produced -- values (Keck and Sikkink, 1998, 4; Hannigan, 1995). New global norms may be imposed on a state by such rationalist factors as coercive international law or material loss from trade sanctions. On the other hand, global norms may seep into the minds and hearts of a state and its elites, through constructivist factors -- communication and persuasion changing what they see as right, possible and in their interest (Keck and Sikkink, 1998, 2-5). IGOs (International Governmental Organizations) and INGOs (International Non-Governmental

Organizations) have assumed increasing world authority, legitimacy and respectability as persuaders (Boli, 1999).

A similar range of factors appear in the domestic arena as well. Capital and labor, most prominently, may have been leading the state toward rapid growth, and consequently, high greenhouse gas (GHG) output (Schnaiberg, 1980; Schnaiberg and Gould, 1994). Victims' groups may challenge this coalition through protest and elections, with some success.

On the other hand, new values and beliefs conveyed through science, media, education and moral activist groups may be able to transform the interests and institutions of state and society in a more eco-friendly direction. The theory of ecological modernization expects that such shifts would occur and become institutionalized (Mol and Sonnenfeld, 2000). That is how many environmental NGOs see their mission. Such challenges may induce symbolic compliance from states that adopt new standards but do not practice them. They may add token citizens to their councils, but not listen to them. The reasons may be domestic pressures, where interest groups see compliance as a subterfuge to avoid criticism and potential economic sanction. Or states may respond with real changes, both in ways of production and consumption and in ways of making decisions. Distinguishing real from symbolic politics is a difficult task, and many responses that begin as symbolic over time grow teeth. Even a weakened Kyoto Protocol, for instance, may eventually grow into a strong global warming regime.

Taken together, these perspectives produce a four-cell typology of factors bearing upon state response (Figure 1, examples in cells).

Figure 1: Factors conditioning state response

		SOURCE	
		DOMESTIC	INTERNATIONAL
TYPE	RATIONALIST	Voter demand; economic interest group pressure;	Trade threat; bilateral treaty demands
	CONSTRUCTIVIST	NGO persuasion and education; scientific persuasion; Environmental Agency serious advocacy	UN ideology; peer normative example; scientific persuasion; shaming by INGOs

Did one of these factors, or some mixture thereof, transform Japan’s reaction to global warming?⁴

Phases of Change

In its industrial history, Japan’s environmental policies have passed through four major phases: “Polluter’s Paradise” (1800s to mid-1960s); “Polluter’s Hell” (mid-1960s to mid-1970s); “Maintenance or Retreat?” (mid-1970s to late 1980s); and “New Global and Local Demands” (1990s to early 2000s). This periodization, examined elsewhere in detail (Broadbent, 1998), frames our discussion of Japan’s response to climate change, occurring mainly in the last period.

In the earlier periods, pollution was largely a domestic matter. The Japanese government was closely wedded to the goal of rapid economic growth and paid little attention to complaints about pollution. By the 1960s, pollution had reached horrific

levels, such as the infamous Minamata mercury-poisoning episode. These human symbols of pollution illness congealed national sentiment and, as people took sources of pollution in their own communities seriously, stimulated hundreds of local pollution protests (Broadbent, 1998). Massive protests that carried the threat of electoral loss for the conservative ruling party -- the Liberal Democratic Party -- forced compromises and new policies from the government. Continued protests through the early 1970s further forced effective implementation and amelioration of the worst sources of air and water pollution. The era of domestic domination was immediate, visible pollution.

Reluctant Partner: the 1980s

The late 1980s ushered in the era of less tangible, long-range global pollution. At first, both the Japanese people and the government gave little credence to global environmental problems. The Japanese state showed great reluctance to shake its upward trajectory of growth with these international issues. Indeed, the purpose of the Japanese state continued to be to secure Japan's long-run economic prosperity, which meant increasing dominance of world markets and resources (Johnson, 1982). The Environmental Agency, however, alone within the Japanese state, tried to keep abreast of these issues and to take an active role in them.

In 1980, the Environmental Agency of Japan (EAJ) established a research group on global environmental problems. At the 1982 Nairobi Conference of the United Nations Environmental Program (UNEP), it presented its conclusions, suggesting that the

UN set up a special committee on the environment (Environmental Agency of Japan, 1994, 51). The resultant World Commission on Environment and Development issued the famous “Bruntland Report,” *Our Common Future* (World Commission on Environment and Development, 1987).

The EAJ did not control the government agenda, however. In the 1980s, the Japanese government exhibited great reluctance to recognize and act on global environmental problems (Kawashima, 1997, 114-19). Only US and European bans on ivory coupled with intense criticism from international NGOs, sufficed to get Japan to implement the CITES Treaty and ban the import of ivory in 1989 (Miyaoka, 1998, 176). Also in 1989 strong foreign pressure forced Japan to cut its drift-net deep sea fishing ships to 20.⁵ Finally in 1993, when the UN was about to adopt a moratorium on drift-net fishing, Japan ceased it altogether (Miyaoka, 1998, 177).⁶

At that time, Japan’s weak NGOs had little understanding of global environmental issues. They did not pressure the government to attend to the ozone layer problem. This sort of pressure came only from foreign actors, including international NGOs such as Greenpeace and WWF.⁷ Pressure from MITI kept the Japanese government from attending the initial Vienna meeting on stratospheric ozone depletion. Under threat of US trade sanctions, Japan finally signed the 1987 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (CFCs), and then ratified both Vienna and Montreal Protocols in 1988 (Kawana, 1995, 53; Schreurs, 1997a, 148). Despite MITI resistance, some ministries began planning the implementation of the Montreal Treaty on ozone depletion.

The Japan Development Bank introduced loan schemes to help reduce freon gas (1988), an ozone-depleting chemical, and nitrogen oxides (1989).

Despite these changes, the Japanese government still largely denied the thornier problem of global warming. As usual, the Environmental Agency took the first steps. Its 1988 Environmental White Paper presented Japan's first official recognition of global warming and set up a research group on the problem (Environmental Agency of Japan (Kankyocho), 1988, 43-121). Japan hosted the 1989 United Nations Environmental Program (UNEP) Conference on Global Environmental Protection. But Japanese representatives refused to go along with the Netherlands, Germany, and the UK in setting CO2 reduction targets. The government also excluded NGOs from participating in that conference.

By then, Japanese NGOs were becoming more assertive on global issues. Together with local branches of Friends of the Earth and other international NGOs, they held an alternative conference, calling the official one a "PR exercise." The NGOs labeled Japan the "number one destroyer of the environment in the Third World" (Schreurs, 1997a, 196, and footnote 46). This brought international attention to the role of Japan's Official Development Aid (ODA) in destroying tropical forests.⁸ As this incident illustrates, at this time, the Japanese government had hostile relations with domestic and foreign NGOs.

First Steps: the 1990s

By 1990, Japanese leaders were feeling embarrassed by international criticism, particularly for having been such laggards on international agreements to reduce ozone-depleting chemical. The OECD criticized Japan for its poor compliance with international environmental norms and its failure to include NGOs in its policy-making processes. It implied that if Japan wanted to be a player in international politics, it would have to meet OECD norms. In the face of this kind of international criticism and pressure, the Japanese government decided to keep closer pace with the international community (Kawashima, 1997, 116).

As globalization proceeds, international credibility becomes an increasingly important political asset for a nation. Moreover, the terms of credibility -- the norms -- become increasingly defined by the collectivity of nations and global actors in the international arena through "complex interdependence" (Keohane, 1996, 466).

Japan's trend toward conformity to global environmental norms quickly assumed institutional and political form. Around this time, Japanese politicians concerned about the global environment came together from many political parties to set up GLOBE, a forum for the discussion of global environmental issues. An LDP politician who had been an EAJ official, Aichi Kazuo, led this effort. The Prime Minister formed a new Ministerial Committee on Global Environmental Affairs, and appointed the Director of the Environmental Agency to chair it. This Committee formulated a 1990 Action Plan to

Arrest Global Warming. Though constituting a formal recognition of the problem, the “Action Plan” remained ambivalent about what practical countermeasures Japan should take. The Environmental Agency directed the National Institute for Environmental Studies (NIES) (established in 1974) to set up divisions and centers dedicated to research on global climate change.⁹

The Action Plan remained stymied, though, by perennial ministerial conflicts over environmental issues. As in the past, MITI defended Japan’s economic sovereignty and interests. Since the 1970s, MITI had sponsored successful conservation programs to promote efficient uses of energy. The inadvertent by-product of these programs had been the reduction of greenhouse gas (GHG) emissions. Japan had already achieved the highest carbon efficiency per unit of manufacturing output. Accordingly, MITI argued that Japan had already achieved more GHG reductions than other industrial countries, so that stabilizing GHG at year 2000 levels would suffice (Schreurs, 1996; Schreurs, 1997a, 151). The EAJ as usual took a more environmentalist viewpoint, and wanted Japan to reduce its GHG outputs to its 1990 level.

After the 1992 UNCED conference in Rio, many nations gradually signed and ratified the Framework Convention on Climate Change. Japan signed and ratified in May of 1993 (the 21st nation to do so). US President George Bush signed and the Senate ratified the FCCC. (By September 2000, 186 nations had signed). The FCCC signatories agreed to work toward a mutually agreeable, specific, binding, global GHG reduction plan. The Agenda 21 signatories agreed to produce their own National Action Plans to

accomplish this goal. Formal implementation of these plans awaited the formulation of acceptable international standards for greenhouse gas reduction, and then actual ratification by national governments and legislatures.

At UNCED, EAJ Director Miyashita announced -- evidently without prior approval by the Japanese government -- that Japan “might possibly” host the Third Conference of the Parties (COP3) who signed the Framework Convention on Climate Change (FCCC). Japanese negotiators are usually given no flexibility for on-the-spot compromises (Kageyama, 2000, 13). That Director Miyashita broke ranks in this way testifies to the centrifugal force of the newly emerging international norms so evident at UNCED. His announcement in turn set up expectations by other nations that Japan would indeed host COP3. To retain credibility, Japan came to feel compelled to follow through.

After UNCED, Japanese government agencies made a number of new policies and institutional changes to get ready to implement the FCCC and Agenda 21 agreements (once they were ratified). The government proposed a National Action Plan for Agenda 21 to implement these changes (passed in 1993).¹⁰ For example, the Environmental Agency (EAJ) took a number of steps to fulfill FCCC and Agenda 21 proposals. The EAJ created a Department of Global Environment (Chikyu Kankyo Bu) within the EAJ Planning and Coordination Bureau. The EAJ began to legitimize its proposals with the internationally current concept of sustainability (World Commission on Environment and Development, 1987). It urged the domestic reduction of greenhouse gasses, along with

research, technology, education and international cooperation to attain a “sustainable development” type society. To implement these proposals, the EAJ converted the old PCSC -- Pollution Control Service Corporation -- to new purposes. The PCSC had been created in the 1970s to give loans to small and medium businesses for environmental upgrading. Renamed the Japan Environmental Corporation (JEC -- actually an agency, not a corporation), in addition to its old duties, it began to give loans to environmental non-governmental organizations (NGOs). The EAJ also worked with the UN University in Tokyo to create the Global Environmental Information Center (GEIC).

These salutary programmatic and institutional changes had little immediate impact. MITI remained very skeptical of new greenhouse gas control measures and opposed them. In addition, Japan’s 1990s recession, by tightening government and business budgets, worked against the effective implementation of carbon dioxide reduction (Miller and Moore, 1990). An EAJ study in the early 1990s found very low corporate interest in compliance (Environmental Agency of Japan (Kankyocho, 1992, 130). MITI issued industrial CO₂ reduction guidelines in 1993, but they seemed to have little effect. As a result, from 1990 on, Japan’s carbon dioxide emissions climbed more rapidly than other ACID countries. By 1997 they surpassed Denmark, the Netherlands, and Germany (Flavin and Dunn, 1998, 115-29). Similar, though Japan’s automobile fuel was entirely lead-free (Organization of Economic Cooperation and Development, 1994, 101), its average auto fuel economy diminished, thus adding to greenhouse gasses (Flavin and Tunali, 1996, 39). In sum, Japan’s policy pronouncements had little effect. Its GHG pollution worsened during the early 1990s.¹¹

The disjuncture between lofty expressions of concern and little practical effect resembled Japan's domestic pollution politics in the mid-1960s (Broadbent, 1998; Broadbent, 2001). In both cases, Japan's pollution policies started as more symbolic than effective. They became effective only when faced with strong popular pressure or economic necessity. In the early 1990s, MITI and its business allies let the EAJ make largely symbolic pronouncements. They hoped to mollify domestic and foreign concerns that way, without the need for effective pollution control. As before, effective reforms awaited stronger political pressures.

Structural and Ideological Change: mid-1990s

Just at that point, new pressures appeared. Political changes shook the very foundations of the LDP-MITI-industrial "growth coalition." In 1993, for the first time in post-war history, opposition parties won control of the more powerful Lower House (Curtis, 1999). Politicians in these opposition parties were less tied to "construction state" (*doken kokka*) kickbacks for contributions (Masumi, 1995; Woodall, 1996), and hence could be more favorable to environmental protection. This electoral loss, coming on top of the loss of the Upper House in 1989, shocked not only the LDP, but the whole growth coalition. It threatened their institutionalized dominance. This crack in the elite power structure ushered in stronger environmental policies, along with strengthening Japanese civil society and democracy.

Once in power, the new ruling coalition started important environmental (and other) initiatives. In November 1993 the government set up the Japan Council for Sustainable Development (JCSD)¹² to work on meeting Agenda 21 goals. The Council reports to the UN on its progress. Following UNCED Agenda 21 guidelines, the Council was a “network” organization, including representatives from business, government, academia and a few NGOs -- World Wildlife Federation, People’s Forum 2001, and the Consumer’s Union. These NGOs had very strong ties to international NGOs, and to the UN. At the local level, many Japanese communities adopted the Agenda 21 scheme, producing plans for local conservation and the reduction of GHG emissions. In December 1993, the Council of Ministers for Global Environmental Protection finalized and passed the National Action Plan for Agenda 21.¹³

At the level of national policy, in November of 1993, Prime Minister Hosokawa asked the EAJ to prepare a revised Basic Environmental Law (the first revision of the 1967 Basic Law for Pollution Control since the 1970 Pollution Diet). The intention of the Basic Law was to provide an abstract general direction and framework for future environmental administration (Asahi Newspaper, November 12, 1993). The draft law stimulated vigorous debate in the National Diet (Environmental Agency of Japan, 1994, 89-98). In tone, the final product differed from its predecessor by containing many expressions of concern about sustainability and the global environment (Environmental Agency of Japan, 1994; Nihon Kankyo Kaigi (Japan Environmental Council) (editor), 1994).

The primary purpose of the 1993 Basic Law, according to the EAJ, was to “look after the environment, recognizing it as our essential life-support system which we should hand down to future generations” (Environmental Agency of Japan (Kankyocho), 1998, 11). Its main provisions included quality standards, impact assessment, economic measures, education, voluntary actions, information provision, research support, international cooperation on global environmental conservation, and financing mechanisms. This law formalized a shift in governmental consciousness from the idea of “pollution” (*kogai*) -- literally meaning “public nuisance” -- to that of the “environment” (*kankyo*), signifying the very context of life support. This conceptual shift indicated a very important cultural watershed -- that the government had adopted a new cognitive (true/false) and normative (good/bad) framework for evaluating environmental problems. Certain Japanese government agencies, such as the Foreign Ministry and the Environmental Agency, along with coverage by national media and the small but insistent voice of NGOs, had shifted the tenor of elite and public values some direction toward the new global environmental norms.

Critics said the Basic Law did not give sufficient weight to key issues like environmental assessment, citizen participation, and freedom of information (about corporate pollution). In December 1994, the Diet passed the Basic Environmental Plan, intended to give the 1993 Law more substance. The Plan systematically required ministries to devise regulatory means to attain the goals of the Basic Law. As usual, the EAJ and MITI fought over its content. The EAJ wanted to include strong substantive measures toward a sustainable society: mandatory environmental impact assessment,

environmental taxes and surcharges to pay for environmental protection, and freedom of information. MITI and the Japan Federation of Economic Organizations forced the removal of such measures (Schreurs, 2000). The 1967 Basic Law had gone through exactly the same political dilution process.

Even so, the 1994 Plan stimulated a number of institutional innovations. The EAJ created the Institute for Global Environmental Strategies (IGES), mandated to build international cooperation around practical solutions to environmental problems. IGES has conducted a variety of research projects on climate change, urban environmental management and other topics. Though legally an NGO, most of IGES' budget comes from the EAJ, so it should be classed as a quasi-NGO (QUANGO). According to one IGES officer (a retired EAJ official), it "probably would not have been created without climatic change being a problem" (Personal communication, 3/6/01). One purpose of IGES is to bring Japanese and foreign environmental NGOs into the policy-making process indirectly, by joining in IGES projects and workshops.

MITI had created its own environmental QUANGO, the Global Industrial and Social Progress Research Institute (GISPRI), in 1988. The Board of Directors is composed of presidents and other top officials from major Japanese industries. Under the pressure of new norms and evolving realities, GISPRI too began to conduct research on global climate change issues, and participate in related United Nations efforts (IPCC, FCCC). In addition, politicians from different political parties formed Global Environmental Action (GEA) to coordinate their support for environmental policy initiatives and to reach out to politicians and other groups around the world. Ex-Prime

Minister Hashimoto became the leader of GEA. However, several politicians who were members failed to get re-elected, showing that environmental issues were still not the top priority among voters.

The Basic Environmental Plan called for a “network” style of environmental regulation, bringing together government, business, labor and citizen NGOs to seek mutually acceptable standards and solutions (Ren, forthcoming). While sounding unrealistic to the Westerner, this approach built on earlier forms of Japanese business-government cooperation. Japanese politics has typically proceeded through dense elite networks that facilitate communication and negotiation (Broadbent, 2000b). Industrial sector associations had always negotiated the technical provisions of new regulations, including pollution control, for their own industry.

Under the Hosokawa cabinet, the domestic NGO community mushroomed and gained legitimacy. International NGOs entered Japan in greater force. Japanese NGOs also attempted greater engagement in the policy-making process. NGOs had been following a protest mode -- complaining about and resisting the environmentally destructive behavior of other actors. Instead, they began to do research and make their own alternative policy recommendations.¹⁴ Their increasing organizational capacity and self-confidence made them better potential partners for such network cooperation with business and government.

In 1994, the LDP regained control of the Lower House, though at an odd price -- a coalition government with its old enemy, the Japan Socialist Party. The LDP's certainty and legitimacy had been shaken by the 10 months in the opposition. Moreover, opposition parties now harbored realistic hopes of regaining power. Increasingly, the Democratic Party and the Social Democratic Party tried to build supportive constituencies. This included consulting with, and trying to represent, domestic NGOs and their policy proposals. However, opposition parties had only the power of suggestion in the Diet.

The effects of the Basic Environmental Plan continued despite the LDP's resumption of power. In 1995, the government enacted the Container Recycling Law, a measure that would reduce production and hence GHGs. In that year, the Japan Development Bank started making low-interest loans to help factories reduce their output of greenhouse gasses and to support recycling. The government convened many advisory councils on its environmental performance, and local governments developed environmental plans. Critics charged, once again, that these plans produced no substantive improvements (Asahi, 1993).

If the LDP's 1993 loss of the Diet had dented Japan's system of elite rule, the 1995 Hanshin (Kobe) earthquake strengthened the self-reliance of the people. The earthquake devastated the city of Kobe (shin) and parts of neighboring Osaka (han), killing many and displacing 300,000 people from their damaged or ruined homes.¹⁵ The superior performance of volunteer groups in rendering aid to victims the government

ignored greatly strengthened popular support for non-governmental, non-profit volunteer organizations (Bestor, 1998; Yamaoka, 1998; Yamauchi, 1998).

Since the 1970s, small special-topic domestic environmental groups had maintained a marginal existence. The localism of the Japanese environmental protest movements in the 1960s and 70s, coupled with public distrust of anonymous “cause” groups, and the practices of soft social control by elites, had prevented the formation of a solid environmental NGO sector. Domestic groups such as JATAN (Japan Tropical Forest Action Network) and People’s Forum 2001, as well as Japan branches of international groups such as Greenpeace and Friends of the Earth, supported by a few hundred subscribers and led by dedicated, but impoverished, activists, kept up a ferment of concern and critique.

In the 1990s, the NGO sector began to expand. Despite their size, these groups contributed to some significant environmental victories. New research-oriented domestic NGOs appeared, such as the Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACSES (Japan Center for a Sustainable Environment and Society), 1996). Spurred by the governmental turnover, and the 1993 and 1994 Basic Law and Action Plan, the Environmental Agency and the Ministry of Foreign Affairs started to foster the growth of domestic environmental NGOs. JACSES and some other domestic environmental NGOs enjoyed office space subsidized by the MOFA (very important in expensive Tokyo). Branches of international environmental groups, such as Greenpeace Japan and World Wildlife Fund Japan also increased their presence. World Wildlife Fund Japan and other NGOs obtained grants for environmental projects from the EAJ’s Japan Environment

Corporation (noted above). These NGOs slowly attained greater legitimacy in Japan, strengthened their international ties, and built stronger communication links with government and business-based environmental organizations.

Taking the Global Stage

Through the 1990s, scientific evidence, buttressed by successive reports from the UN's Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), increasingly supported the idea that global warming had anthropogenic causes. During this period, Japan also became increasingly enmeshed in the general norms of global interstate negotiations and agreements of many sorts (GATT, WTO, etc). Japan was exploring a global political role commensurate with its economic weight, and finding it involved both credibility and cooperation. Accordingly, Japan felt bound to honor EA Director Miyashita's unofficial announcement at the 1992 UNCED Rio meetings, that Japan "might" host COP3. In 1995, at COP2, Japan formally agreed to host COP3 in Kyoto in 1997.

During the ensuing preparations for COP3, the Japanese government felt, as host, that it should present a specific standard for greenhouse gas (GHG) reduction (Kawashima, 1998). Yet, as always, the EAJ and MITI disagreed on what it should be. The Environmental Agency wanted Japan to reduce its GHG emissions to 5% below its 1990 levels by 2010. But MITI demanded a 3% increase in GHG above 1990 levels by 2010, plus the construction of many new nuclear power plants, justified by MITI for their lack of GHG output.

In 1996 the Environmental Agency, spurred by the upcoming Kyoto Conference (COP3), helped domestic NGOs to set up the Kiko Forum. Modeled after the German Klima Forum, the Kiko Forum became a networking center for 225 Japanese NGOs concerned about global warming. Kiko Forum also affiliated with powerful international NGOs working on global climate change. These groups lobbied Japanese ministries for stricter GHG reduction standards. As a member of Kiko Forum, for example, the Japan Federation of Lawyers argued for a 20% GHG reduction by 2010.

The establishment of Kiko Forum further improved the situation of domestic NGOs in Japan. Kiko Forum got 30 percent of its funding from the Japan Fund for the Global Environment, a division of the Japan Environmental Corporation (under the EAJ). Still, faced with weak private philanthropy and public donations, Kiko Forum had to get 40 percent of its funding from foreign philanthropies and governments (Reimann, 2001).

Despite government ambivalence, the Japanese public increasingly took global warming seriously. By the mid-1990s, about 80% of the public reported high concern over global environmental issues (Schreurs, 1996) -- a sea change in parochial Japanese culture.

Facing this changing international and domestic situation, top Japanese business leaders worried about a repeat of the strong government guidance and court suits as in the 1970s. They wanted to avoid that. Accordingly, in June 1997 the Federation of Economic Organizations (FEO or Keidanren) announced a voluntary industrial GHG reduction plan (Kawashima, 1998). The voluntary agreements made by Japanese

industrial associations covered 60 percent of manufacturing firms. These agreements aimed for a 10 percent reduction in greenhouse gases by 2000, and a 10-20 percent reduction by 2010 (Flavin and Dunn, 1998, 123). Also, many Japanese companies have achieved ISO 14001 certification, testament to good environmental practices. Yet, businesses and municipalities still resisted paying for recycling, casting doubt on the depth of any business “voluntariness” toward environmental protection.

The Kyoto Conference (COP3) convened in December of 1997 (Takeuchi, 1998, Chp. 7). Concerning GHG reduction targets, the EAJ, wanting larger GHG reductions, had found allies in the Europeans, while MITI had allied with the conservative US position. In the end, they compromised. MITI made some concessions to the EAJ, partly to head off the even more stringent standards advocated by Germany.

As this outcome illustrates, the Japanese government found itself increasingly enmeshed in multiple global policy considerations. To get its way on one issue (especially for the non-hegemon) a country often had to compromise on another issue. Defending one aspect of sovereignty often meant conceding another aspect. The power balance between MITI and the EAJ was affected by the balance between the European Union and the US. As host of the upcoming COP3 in Kyoto, the Japanese government felt compelled to present tough, benchmark standards for the global the global distribution of GHG reduction responsibilities.

MITI opposed the EAJ’s proposed 5 per cent reduction (of 1990-levels by 2010), but -- showing how far the grounds of debate had shifted -- MITI lost! In the trilateral balance between Japan, the US and Europe, the green stance of Germany added strength

to the EAJ's domestic influence (Fisher, forthcoming, 3). The EAJ also successfully helped mobilize Japanese public opinion and civil society, through the Kiko Forum, in favor of its position.

As a result, at the Kyoto Conference the Japanese government proposed that the industrial nations all reduce their GHG by 5% below 1990 levels by 2008-2012. This proposal fell below the European Union proposal (at least 7.5% below 1990 levels by 2005, and 15% below by 2010), but was stronger than the US one (to return to 1990 levels by 2008 to 2012) (*New York Times*, Monday, December 1, 1997: D3). Japan's stance was quite progressive, considering that Japan had already taken far stricter energy conservation measures over the past two decades than had the US. The resulting Kyoto Protocol only committed nations to work toward acceptable GHG reduction goals in the future. Symbolically, though, the Protocol coalesced world opinion around the need to respond effectively to global warming.

Over the ensuing few years, more nations signed and some even ratified the Kyoto Protocol. Japan signed in April 1998. The United States, represented by vice-president Al Gore, signed in November 1998. All signees agreed to seek ratification from their home governments. By July 20th, 2000, 84 states had signed and 37 had ratified or acceded to the Kyoto Protocol (Nations, 2001b). However, the possibility of widespread ratification awaited agreement on the target goals of GHG reduction and use of trading and sinks for each country.

MITI, as usual more concerned about energy independence than about possible environmental disasters, argued that for Japan to reduce its GHG output by 5 per cent by 2010, it would need to build 20 more nuclear power plants (Hasegawa, 1998). But the

growing public resistance to new nuclear power plants made MITI's "nuclear solution" increasingly unfeasible.

At the Kyoto Conference the Japanese government had officially ignored the noisy NGOs. After the Kyoto Conference, though, it began to include them indirectly, though participation in councils of quasi-governmental organizations like IGES and GISPRI (Schreurs, 1997b, 329).¹⁶ Some of the NGO leaders invited into such councils have felt they exercised no influence there. But from the government point of view, the NGO voice has strengthened greatly. One senior Japanese government official with two years experience on environmental policy wrote, "The back-up of Japanese NGOs was also important. They gave the government moral support to use an explicit target to conclude the Kyoto Protocol. . . ." This, he said, was the first time that NGOs and the government had "shared the same goal." Cooperating with NGOs, he added, was becoming an important factor in the Japanese government's efforts to proceed with environmental policy (Kageyama, 2000, 31). That the government found "moral support" in NGOs indicates the extent to which Japanese elites were adopting a new, still uncertain normative framework.

Certainly, NGOs had reason to question their new networking with government and business. In the past, the government had often hand picked the members of advisory councils, choosing only those who would "rubber-stamp" government policy preferences. Improvements in Japanese environmental policy had required massive public and foreign pressure, not just advice from experts. Even under such public pressure, business gave at

best “quasi-voluntary cooperation” -- cooperation that worked only when backed by potential sanctions (Ren, forthcoming).

After holding COP3 in Kyoto, the concept of environmental sustainability penetrated very deeply into the thinking of the Environmental Agency (Imura, forthcoming). Environmental bureaucrats began seriously thinking through the kinds of changes a truly sustainable society would require. In his address to the 142nd Diet (1998), for instance, the Minister of the Environment said that global warming will raise air temperatures and sea levels, “shaking the foundations of human society.” The origin of this problem, he continued, lay in “mass production, mass consumption and mass waste.” Accordingly, he concluded, the solution must lie, not in piecemeal policies to protect parts of the environment, but in rethinking all societal systems and the bold construction of an “environmental protection style society” (*kankyo hozengata shakai*).¹⁷

In 1998, at the initiative of the EAJ, the Japanese Diet approved the Law for Promotion of Measures to Cope with Global Warming -- the world’s first law specifically for this purpose. As with most Japanese parliamentary laws, it did not contain strict standards or enforcement measures for industry (Fisher, forthcoming, 14). Rather, it encouraged local and national governments to take positive action in reducing GHG, such as by disciplined energy conservation. At the behest of MITI, the Diet also approved amendments to the Energy Conservation Law to set stricter efficiency standards, promoting energy efficiency in automobiles, other consumer products, homes and factories. This law reflected the continuing “turf war” between the EAJ and MITI to control climate change policy (Personal communication, former EAJ official, 3/6/01).

But by this time, however, even MITI had become more convinced of the reality of anthropogenic global warming. It was clear, for instance, that a rise in sea level of one meter would flood major parts of Tokyo (Environmental Agency of Japan (Kankyocho), 1998, 17). With the exception of Kyoto, Japan's major cities and industrial sites lie on flat coastal river deltas vulnerable to rising seas. The head of MITI's Environmental Policy Department told me, "It's going to be very hard for industry to reduce carbon dioxide as much as planned, [and]...their resistance is very strong. But MITI [will exhort them to do it and]... can override their resistance [eventually]." (Interview, MITI, December 14, 1998). This reinforces the notion that, as with Japan's energy conservation programs, a pragmatic recognition of necessity underlies some of Japan's environmental successes. This is not to *reduce* such policies to necessity, though, for the collective "recognition" of outcomes only arises from a conducive base of social organization and communication.

Publications from MITI's environmental organization, GISPRI, began to talk about sustainability and the "collapse" of the human social system in the 21st century, "should the degradation of global environment and consumption of limited natural resources continue in developed countries in pursuit of wealth . . ." (Global Industrial and Social Progress Research Institute, 2001).

In 2000, the Japanese government passed more GHG related laws, adding more standards for waste disposal, including marine disposal. In June 2000, the government passed the Basic Law for Formation of a Resource Recycling Society. This law sketched

out the full needs of a very resource-efficient, more sustainable, less GHG- emitting society. That same year, the government reorganized its ministries and agencies, combining functions, reducing their number, and making the Environmental Agency into the Environmental Ministry, a major boost in its status.

After the Kyoto Conference, the ensuing Conferences of the Parties continued to try to negotiate acceptable implementation rules for GHG reduction. Their efforts elicited angry resistance from American conservatives, including US Senators. The Sixth Conference of Parties (COP6), held in The Hague in November, 2000, was slated to set the final stage, where nations would agree to the final carbon reduction standards. According to prior agreements, ratification of the Kyoto Protocol could only proceed if nations producing a total of 55% of the industrialized world's greenhouse gasses signed it. COP 6 did not obtain sufficient consensus, so the UN scheduled a continuation (COP 6 bis) for July 2001 in Bonn. In March, 2001, shortly before the Bonn meeting, however, U.S. President George W. Bush declared the Kyoto Protocol “fatally flawed” and withdrew the US from participation in it (Revkin, 2001). At the time, U.S. withdrawal threatened any hopes that the Kyoto Protocol would be enacted. Producing 25 per cent of the world’s GHG, the U.S. was the key player. The Japanese public tended to side with the EU and criticize the arrogance of the US in rejecting the Kyoto Protocol (personal communication, former EAJ official, March 15, 2001).

At the July meeting in Bonn (COP 6 bis), the U.S. delegation mostly sat on the sidelines, neither participating in the Kyoto Protocol discussion nor presenting an alternative proposal. At the start of COP 6 bis, Japanese and Australian officials both

stated they would not agree to the Kyoto Protocol without the U.S. Since the U.S. produced 36.1 percent, Japan 8.5 percent and Australia 2.1 percent of the industrialized world's carbon dioxide, their total, 46.3 percent, would prevent reaching the goal of 55 percent of world emissions. This would have killed the Protocol outright (Omuta, July 16, 2001).

However, to everyone's surprise, at the end of the week of negotiations in Bonn after long wavering, Japan abruptly changed its position and agreed to seek ratification. On July 24, 2001, 178 countries signed the agreement to seek their own nation's ratification of the Kyoto Protocol and its provisions. This political milestone is now known as the "Bonn Agreement." German Environment Minister Juergen Trittin commented, "The Bonn conference was a breakthrough in saving the Kyoto Protocol. For the first time countries have committed themselves to a reduction in greenhouse gases" (Reuters, 2001). Among large industrial nations, only the United States refused.

Why did Japan change its stance and "save" the Kyoto Protocol? This resulted from three basic intersecting factors: Japan's desire for legitimacy within the multilateral (anti-US unilateral) consensus at COP 6 bis, domestic political changes, and hard bargaining. Japan's increasing involvement in European and world trade, plus its desire to play a more significant global political role, made it seek international credibility.

At this time, Japan had become increasingly engaged in global political issues and interstate negotiations. Success in this field, Japan's leaders increasingly realized, required international credibility. Japan yearned to take a global leadership role independent of U.S. preferences. Indeed, a famous Japanese politician had earlier demanded that Japan start saying "No!" to U.S. pressure (Ishihara, 1991). Due to its

legacy and Constitution, Japan could not take a global leadership role in setting world economic or military policy. But Japan had attained reknown for its earlier domestic policies. Moreover, the Kyoto Protocol had been “made in Japan.” So Japanese elites and public inclined toward staking Japan’s claim to global leadership on the Kyoto Protocol.

Defending the Kyoto Protocol became somewhat a matter of national pride. For the first time, Japan’s national identity merged with a symbol of popular global leadership. Even MITI became more convinced about global warming, and began to apply its pragmatic economic stewardship to the problem. Despite disagreement on details, MITI/EAJ agreement pushed the government forward on measures to cope with global warming -- the first steps to real change.

Second, a domestic political earthquake had occurred in early 2001. The LDP, seeking to boost its fading popularity, had agreed to allow ordinary party members to vote for the party leader (and thus for the Prime Minister [PM]). This new voting system resulted in the ascension of a “dark horse” challenger – Junichiro Koizumi -- to the post of party leader and PM. Koizumi had campaigned on the determination to weaken the entrenched “construction state” elites and reform the ailing Japanese economy. As PM, concerning the Kyoto Protocol, Koizumi had intended to mediate between the EU and the U.S. However, faced with a stark choice, he wanted to avoid criticism from the European Union and developing nations that supported the Protocol.

Third, MITI and Japanese businesses still opposed a radical reduction in greenhouse gasses. They claimed that Japan had already installed near the maximum in energy efficiencies (Nishiyama 2001). They pushed Japan to demand big concessions in

return for ratifying Protocol: dropping any penalties against a nation for not meeting its GHG reduction goals; using a facilitative approach to encourage compliance; and allowing Japan to deduct 3.8 percentage points of its 6 percent GHG reduction goal to counting carbon absorption by its forests. Counting the carbon absorption of forests had been a compromise sought by the US. That Japan won it greatly reduced its carbon reduction burden, thus weakening the short-term effectiveness of the Protocol.

Breaking with the U.S. and agreeing to seek ratification of the Kyoto Protocol at Bonn gave Japan a certain taste of independence in foreign policy. Long accustomed to following the lead of the U.S. in that realm, Japan had been frustrated at its junior role in international affairs. Ishihara, as noted above, had urged his country to say “No!” to U.S. policy leadership. By saying “Yes!” to the Protocol, Japan had also said “No!” to the U.S., and took a significant and positive step toward having an independent international voice.

Overall, similar concessions to other nations reduced the global greenhouse gas reductions to less than two percent. In contrast, U.N. scientists have argued that a 60 percent cut in GHGs is needed to avert disaster. Accordingly, environmental groups have taken to calling the Bonn agreement “Kyoto-Lite” (MacDonald, 2001). Greenpeace calculates that the flexibility mechanisms agreed to in Bonn will allow world GHG emissions to actually rise, not fall. But Klaus Toepfer, head of the UN Environment Program, believes that emissions will fall, but nearly as much as hoped. He said, “I am absolutely convinced that this is a very important basis for the future fight against global warming” (Reuters, 2001b).

Despite its initial weaknesses, then, the Kyoto Protocol's regulatory framework remains a very significant accomplishment. In normative terms, it strongly legitimates the concept of global warming and the need for action. Furthermore, the Bonn agreement has institutionalized the Kyoto Protocol as a global "fact," complete with annual U.N. review process where nations will have to report their progress. These are important steps toward creating a set of world-wide rules that fairly distribute the burdens of greenhouse gas reduction.

Discussion

The Japanese state did not make a unified response to global warming. As the preceding narrative illustrates, its responses differed by sector and changed over time. From the late 1980s to the early 2000s, Japanese state response moved through four phases: reluctance and resistance, symbolic response, domestic policy preparation and institution building, and finally an independent global policy engagement. We must ask, then, what caused this trajectory of Japanese state response?

We started with four general hypotheses about the causes of state response: domestic rationalist, international rationalist, domestic constructivist, and international constructivist. These hypotheses concern the modes by which the state changes its policies, the pressures it responds to and the sources of those pressures. In particular, they concern the relative capacities, motives and forms of mutual persuasion among the state, the business community, civil society, and international actors. Do one or more of these general hypotheses adequately explain Japan's trajectory of response? Must we seek other explanations?

In the “reluctant partner” phase, global warming had not yet become socially “constructed” as a problem in Japan. Outside of a few officials in the Environmental Ministry, and some activists and scientists, policy-makers and the public did not recognize “global warming” as a problem. Vociferous criticism by the few concerned actors, mostly international branch NGOs, stimulated little response. The lack of broad problem consciousness contributed, for instance, to Japan’s initial rejection of ozone layer depletion policies. In this case, MITI and business priorities for economic growth initially triumphed over environmental protection. It took “international rationalist” pressures, in the form of potential trade sanctions from the US, to bring Japan into conformity with the Montreal Protocol on reducing the use of ozone-layer depleting gasses.

In the “first steps” phase, the concept of global warming attained definitive international recognition as a serious problem at the 1992 UNCED Conference in Rio. Moreover, the Rio Declaration, FCCC and Agenda 21 posed distinct challenges and guidelines concerning how states would react to the problem. Japan signed the 1992 Rio Declaration and associated documents, as did the US and many other countries. Signature amounted only to agreement in principle, not commitment to action. But Japan (and many European countries) took the FCCC and Agenda 21 proposals with some seriousness. In Japan, the Environmental Agency took vigorous action within its limited capacities to facilitate response to these new agendas. However, MITI remained opposed to substantive concessions. Accordingly, the Japanese government’s early policies toward global warming were mostly symbolic gestures.

In the third phase, important structural and ideological changes in Japan's domestic political regime enabled a deeper recognition of global warming as a problem. Unprecedented 1993 electoral successes gave power to politicians less tied to the dominant elites and hence more favorable to environmental protection. The new regime rewrote Japan's basic environmental laws around the Rio principles of sustainability, including global warming. It set up policies and institutions to meet Agenda 21 goals by networking with citizens, including some NGOs. The Environmental Agency set up a key environmental "think tank" dedicated to finding solutions to global environmental problems. MITI followed suit by directing one of its existing think tanks to that purpose. The political parties formed their own coordinating organization for this purpose as well. Coincidentally, the 1995 earthquake gave citizens a stronger sense of self-reliance, invigorating civil society. With greater assurance and legitimacy, NGOs began to demand the fulfillment of Agenda 21 style participation in government decision-making. The more receptive ministries, Environment and Foreign Affairs, responded positively.

This phase is not well explained by the four hypotheses alone. Neither rationalist interest, group contention, nor constructivist change about global warming per se, seem to be the principle driving force. Rather, the core feature is a regime change resulting from longer historical structural and ideological trends, but spurred by sudden economic and geophysical shocks. This regime change then enabled the specific institutional, policy and ideological transformations in Japan needed to respond adequately to global warming. These changes in turn spread the legitimacy of and capacity for action on

global warming wider through Japanese society. In this way, they prepared the ground for Japan to take a more active role on the global stage.

In the fourth phase, a number of factors led Japan to take a more active international role in global warming negotiations. These factors included Japan's (partly economically motivated) desire to play a more prominent international political role, the national symbolism of the Kyoto Protocol, the growing scientific legitimacy of anthropogenic global warming, domestic political changes in Japan including a new electoral system and a strengthening civil society, and Japan's success in weakening (its own) proposed GHG reduction targets. A complex synergy of these factors led to Japan "saving" the Kyoto Protocol at Bonn in July 2001. Among the noted factors, we can observe examples of each of the four potential causes theorized at the start. Were some alone among them necessary and sufficient to produce the outcome? Clearly, global constructivist factors and rationalist played much more important roles in Japan's decision than in times past. Only a very detailed tracing of Japan's internal process of decision-making, though, could hope to permit a more astute weighing of their relative importance.

Conclusion

Japanese state response to global warming is a moving target, its causes and outcomes shifting over time. The major changes emerged as a kind of punctuated equilibrium. Environmental politics before the political upheavals of the 1990s were more driven by a domestic "treadmill" of economic interests, except when severely challenged by waves of protest around 1970. In general, civil society was weak and the

state exercised relative freedom to negotiate with business over policy priorities. This represented the tail end of the so-called “1955 Regime” -- consistent dominance by the LDP, the economic ministries, and big business interests, punctuated by occasional upheavals from local civil society. Under this situation, domestic economic nationalism largely shaped the political and economic agenda. At the major 1970 concession point, though, under intense citizen pressure reinforced by international criticism, the Japanese political system was capable of effective response. In sum, domestic rationalist factors largely explain this political situation, and account for the Japanese state’s initial refusal to participate in global climate change agreements.

A plate tectonic shift releases tensions between two plates, causing an earthquake. In like manner, domestic institutional changes allowed the Japanese state to align itself more closely to the policies demanded by a growing global problem – global warming. The fall of the LDP from Diet Control, of the Upper House (*Sangi'in*) in 1989 and of the more powerful Lower House in 1993 (*Shugi'in*), set off a chain of institutional, social and ideological transformations in Japan that are still in flux. The 1989 and 1993 electoral losses of the LDP resulted from the build-up of popular discontent – voters unhappy about the economy, LDP corruption and ineptness, and fears about the environment. This pressure forced the LDP into an effort to recoup disaffected voters through national, rather than local patronage, measures. For the first time, the LDP invited party members to vote on its selection of party leader. Accordingly, the growing political self-awareness of civil society, though not strongly targeted at global warming per se, played a crucial role in Japan’s eventual support for the Protocol at Bonn.

During this period, the global situation and Japan's involvement were also changing. Economically, Japan was moving to an increasingly multilateral trade regime, with stronger ties to Europe and Asia. As such, Japan's global economic interests pushed it deeper into a web of international ties and agreements bound by generalized global norms. To deal with this growing complexity, Japan's elites slowly became aware of the need to follow generalized norms, rather than just the dictates of bilateral ties. In order to stabilize this normative regime, Japan hoped to exercise more leadership and gain better credibility. Given its handicaps in other policy domains, the evolving global environmental regime became Japan's hope for global leadership. At the same time, climate science and Japan's geophysical vulnerability also encouraged support for the Kyoto Protocol. Through this process, international constructivist normative factors assumed causal significance increasingly equal to domestic factors, in determining Prime Minister Koizumi's decision to "save" the Kyoto Protocol in Bonn.

Overall, then, the Japanese case indicates a shifting mixture of causal factors at work. The adequate explanation of Japan's global warming politics moves from domestic factors to increasingly globalized factors. At the same time, it moves from more distinctly rationalist factors based on national economic prosperity, to increasing state reliance upon more constructed, normative factors as guides in dealing with an increasingly complex, uncertain global community and environment.

Acknowledgements

I am deeply grateful to the Pacific Basin Research Center for the funding to write this paper. I would also like to express my gratitude for helpful comments by John Montgomery, Nathan Glazer, David Frank, and others, and for research assistance by Chika Shinohara and Stephanie Devitt.

References

- Asahi. 1993. "How can we bring the Environment Basic Law to life?" *Asahi Newspaper*, November 14.
- , 1997. *No! Dokyumento Shimin Tohyo (No! Documents on citizen Referendum -- (x))*. Nagoya: Fubosha (?).
- Beck, Ulrich. 1992. *The Risk Society*. London: Sage.
- Bestor, Victoria Lynn. 1998. "Reimagining "Civil Society" in Japan," <http://www.us-japan.org/dc/cs.yamauchi.paper.htm>, fall. Feb. 16, 1999.
- Boli, John. 1999. "Conclusion: World Authority Structures and Legitimations," in John Boli, Thomas and George (eds.) *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press, pp. 267-300.
- Broadbent, Jeffrey. 1998. *Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2000a. "Japan's Nuclear Policy and Public Opinion," in Woodrow Wilson Center Asia Program (ed.) *Nuclear Energy Policy in Japan*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Asia Program, pp. 6-7.
- , 2000b. *The Japanese network state in US comparison: does embeddedness yield resources and influence?* Occasional Paper. Stanford University, Stanford, CA: Asia/Pacific Research Center. <http://www.soc.umn.edu/research/broadnet.pdf>.

- , 2001. "Social Capital and Labor Politics in Japan: Cooperation or Cooptation?" in John Montgomery and Alex Inkeles (eds.) *Social Capital as a Policy Resource*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Business Week. 1989. "Charging Japan with Crimes against the Earth," *Business Week*, 9 October: 108-112.
- Chasek, Pamela. 2001. *Earth Negotiations: Analyzing thirty Years of Environmental Diplomacy*. Tokyo: United Nations University Press.
- Committee on Small Business, US House of Representatives. 1998. *Kyoto Protocol: "A useless appendage to an irrelevant treaty,"* ed. Patrick Michaels.
- Cross, Michael. 1989. "Tokyo Nods its Head toward the Environment," *New Scientist*, 16 September: 24.
- Curtis, Gerald L. 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
- Deguchi, Masayuki. 1998. "A Comparative View of Civil Society," <http://www.us-japan.org/dc/cs.yamauchi.paper.htm>, fall. Feb. 16, 1999.
- Dunn, Seth. 2001. "Decarbonizing the Energy Economy," in Lester Brown, et al. (ed.) *State of the World 2001*. New York: W. W. Norton & Co., pp. 83-102.
- Environmental Agency of Japan (Kankyochō). 1988. *Environmental White Paper (Kankyo Hyakusho)*. Tokyo: Government of Japan.
- , 1992. *Environmental White Paper (Kankyo Hyakusho)*. Tokyo: Government of Japan.

- , 1998. *Working for the Environment -- An Introduction to the Environment Agency and Japan's Environmental Policy*. Tokyo: Planning Division, Global Environment Department, Environment Agency.
- Environmental Agency of Japan, Plan Coordination Bureau, Plan Coordination Office (Kankyocho Kikakuchoseikyoku Kikakuchoseika Hencho) (editor and writer). 1994. *Kankyo Kihonho no Kaisetsu (an Explanation of the Basic Environmental Law)*. Tokyo: Gyosei.
- Fisher, Dana. Forthcoming. "Beyond Kyoto: The Formation of a Japanese Climate Change Regime." In Paul G. Harris, ed. *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*. Seattle: University of Washington Press.
- Flavin, Christopher, and Seth Dunn. 1998. "Responding to the Threat of Climate Change," in Lester Brown, et. al. (ed.) *State of the World*. New York: W. W. Norton & Co., pp. 113-130.
- , and Odil Tunali. 1996. *Climate of Hope: New Strategies for Stabilizing the World's Atmosphere*. Washington, DC: Worldwatch Institute.
- Frank, David John, Ann Hironaka, and Evan Schofer. 2000. "The Nation-State and the Natural Environment over the Twentieth Century," *American Sociological Review* 65 (February): 96-116.
- French, Hilary. 2000. *Vanishing Borders: Protecting the Planet in an Age of Globalization*. New York: Norton.
- Global Industrial and Social Progress Research Institute. 2001. "Research and Study," www.gispri.or.jp/english/institute/research.html, April 20. 4/20/2001.

- Gore, Albert. 1993. *Earth In the Balance: Ecology and the Human Spirit*. Boston: Houghton Mifflin.
- Grubb, Michael, Christian Vrolijk, and Duncan Brack. 1999. *The Kyoto Protocol: A guide and assessment*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Hannigan, John A. 1995. *Environmental Sociology, A Social Constructivist Perspective*. New York: Routledge.
- Hardin, Garrett, and John Baden (ed.). 1977. *Managing the Commons*. San Francisco, CA: W.H. Freeman and Company.
- Harper, Charles L. 1996. *Environment and Society*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Hasegawa, Hiroshi. 1998. "Manyoushu de Yomareta Nara no kawa: Takai Daiokishin Osen (In Nara, the river written of Manyoushu poetry: High Dioxin Pollution)," *Aera*, July 27: 28-30.
- Imura, Hidefumi. forthcoming. "Chapter 3: Institutions and Interplays of Actors," in World Bank Institute (ed.) *Japanese Environmental Policy*. Washington, DC: World Bank.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. 2001. "Summary for Policymakers: A Report of Working Group 1 of the IPCC," <http://www.usgcrp.gov/ipcc/wg1spm.pdf>. United Nations. April 5, 2001.
- Ishihara, Shintaro. 1991. *The Japan that Can Say No*. New York: Simon and Schuster.
- JACSES (Japan Center for a Sustainable Environment and Society). 1996. *Environment and Sustainable Development in Official Development Assistance since the 1992 Earth Summit*. Tokyo: JACSES.

- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Kageyama, Takashi (Author). 2000. *Style Differences at International Negotiations: A Comparison Between Japan and the United States*. Occasional Paper, 00-06. Harvard University: Program on US-Japan Relations.
- Kajiyama, Shozo (editor). 1995. *Gomi Mondai Funso Jiten*. Tokyo: Resaikuru Bunkasha.
- Katz, Richard. 2001. "Japan's Convoy Capitalism," *Asia Wall Street Journal*, February 22: op-ed.
- Kawana, Hideyuki. 1995. *Dokumento: Nihon no Kogai, Dai12maki: Chikyu Kankyo no Kiki (Documents: The Pollution of Japan, Volume 12: Crisis in the Global Environment)*. Tokyo: Ryokufu Shuppan.
- Kawashima, Yasuko. 1997. "A Comparative Analysis of the Decision-making Process of Developed Countries toward CO2 Emissions Reduction Targets," *International Environmental Affairs* 9, no. 2, Spring: 95-126.
- , 1998. *Kokou Hendou Wakugumi Joyaku Dai3kai Teiyaku Kokkaigi -- Kosho Katei, Igi, Kongo no Kadai (Framework Convention on Climate Change, Third Diet Treaty Deliberations - Negotiation Process, Significance, Remaining Issues)*. Report. Tsukuba, Japan: Kokuritsu Kankyou Kenkyujyo (National Environmental Research Institute). 95 pp.
- Keck, Margaret, and Katherine Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.

- Keohane, Robert. 1996. "International Relations, Old and New," in Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, pp. 462-476.
- Krause, F., W. Bach, and J. Koomey. 1992. *Energy policy in the greenhouse*. New York: John Wiley and Sons.
- Macdonald, Alastair. 2001. "Obstacles to Kyoto remain—politics and people" Reuters News Service. Accessed at Planet Ark Environmental News, <http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm?newsid=11742&newsdate=25-Jul-2001>
- Masumi, Junnosuke. 1995. *Contemporary Politics in Japan*, trans. Lonny Carlile. Berkeley: University of California Press, p. 514.
- Meadows, Donella, and Dennis Meadows. 1971. *Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- Miller, Alan, and Curtis Moore. 1990. "Japan and the global environment: problem solver or problem maker?" <http://www.gwjapan.org/ftp/pub/policy/jec/jec5-5.txt>, October. June 5, 1998.
- Miyaoka, Isao. 1998. "More than one way to save an elephant: foreign pressure and the Japanese policy process," *Japan Forum* 10, no. 2: 167-179.
- Mol, Arthur, and David (editors) Sonnenfeld. 2000. *Ecological Modernization around the World: Perspectives and Critical Debates*. London: Frank Cass.
- Moore, Thomas. 1998. *Climate of Fear: Why We Shouldn't Worry about Global Warming*. Washington, D.C.: Cato Institute.

- Nagayama, Junya. 1998. *Daiokishin Osen Retto: Nihon e no Keikoku (Dioxin Pollution Archipelago: a Warning to Japan)*. Tokyo: Kanki Shuppan.
- Nishiyama, George. 2001. Reuters News Service. "Japan business body says hard to meet Kyoto target" Accessed at Planet Ark Environmental News, <http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm?newsid=11774&newsdate=26-Jul-2001>
- Nihon Kankyo Kaigi (Japan Environmental Council) (editor). 1994. *Kankyo Kihonho wo Kangaeru*. Tokyo: Jikkyo Shuppan Co.
- Omuta, Toru. 2001. "Tokyo: No U.S. no Kyoto deal." Asahi Newspaper. Asahi.com. July 16. Website: <http://www.asahi.com/english>.
- Organization of Economic Cooperation and Development. 1994. *Environmental Performance Reviews*. Paris: OECD.
- Ostrom, Eleanor. 1990. *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Pekkanen, Robert. 2000. "Japan's New Politics: The Case of the NPO Law," *Journal of Japanese Studies* 26, no. 1, Winter: 111-148.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42 (Summer): 427-60.
- Reimann, Kim. 2001. "Building Networks from the Outside In: International Movements, Japanese NGOs, and the Kyoto Climate Change Conference," *Mobilization* 6, no. 1, Spring: 69-82.

- Ren, Yong. forthcoming. "Chapter 12: Applicability of Japanese Experience in Environmental Management of Asian Developing Countries," in World Bank Institute (ed.) *Japanese Environmental Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Reuters 2001. Reuters News Service. "Climate conference ends with fine tuning." Accessed at Planet Ark Environmental News, <http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm?newsid=11807&newsdate=30-Jul-2001>
- Reuters 2001b. Reuters News Service. "Kyoto deal won't meet emissions target – UN official." Accessed at Planet Ark Environmental News, <http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm?newsid=11868&newsdate=02-Aug-2001>
- Revkin, Andrew. 2001. "178 Nations Reach a Climate Accord; U.S. only looks on," newspaper article, *New York Times* CL (July 24): A1, A7. New York.
- Sandel, Michael. 1996. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sawai, Masako. 1998. "Aomori Allows Spent Fuel Shipment to Rokkasho," *Nuke Info Tokyo*, Sept./Oct., No. 67: 1-2.
- Schnaiberg, Allan. 1980. *The Environment, from Surplus to Scarcity*. New York: Oxford University Press.
- , and Kenneth Alan Gould. 1994. *Environment and Society, The Enduring Conflict*. New York: St. Martin's Press.

- Schreurs, Miranda. 1996. "Domestic Institutions, International Agendas, and Global Environmental Protection in Japan and Germany," diss. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan.
- , 1997a. "Domestic institutions and international environmental agendas in Japan and Germany," in Miranda Schreurs and Elizabeth Economy (eds.) *The internationalization of environmental protection*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 134-161.
- , 1997b. "A political system's capacity for global environmental leadership: A case study of Japan," in Lutz Mez and Helmut Weidner (eds.) *Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse: Festschrift für Martin Janicke zum 60. Geburtstag*. Berlin: edition sigma rainer bohn verlag, pp. 323-331.
- , 2000. "Japan: Law, Technology and Aid," in William Lafferty and James Meadowcraft (eds.) *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies: A Comparative Assessment of National Strategies and Initiatives*. Oxford: Oxford University Press.
- Taguchi, Masami. 1998. *Gomi Mondai Hyakka II: Soten to Tenbo*. Tokyo: Shin Nihon Shuppansha.
- Takeuchi, Keiji. 1998. *Chikyu Ondanka no Seijigaku*. Tokyo: Asahi Sensho.
- Takubo, Yuko. 1997. "Emergence, Development and the Success of "Association for doing the referendum" in Maki," *Kankyo Shakaigaku Kenkyu* 3: 131-148.

- , forthcoming. "The Emergence, Development and the Success of the "Referendum Association" in Maki, Japan," in Jeffrey Broadbent and Vicky Brockman (eds.) *Social Movements in East Asia*. (under review).
- Ueda, Yasuharu (yasuharu.ueda@mofa.go.jp). 1998. panel for JASW in Washington DC, Japan's environmental agency. Press Club, Nov. 16.
- United Nations. 2001a. "'Rio Cluster" of U.N. Proceedings," <http://www.igc.org/habitat/un-proc/index.html>. United Nations. July 21, 2001.
- , 2001b. "Framework Convention on Climate Change," <http://www.unfccc.de/resource/convkp.html>. United Nations. July 21, 2001.
- , 2001c. "Rio Declaration," <http://www.igc.org/habitat/agenda21/rio-dec.html>. United Nations. July 21, 2001.
- Woodall, Brian. 1996. *Japan under construction*. Berkeley: University of California.
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.
- Yamagishi, Toshio. 1995. "Social Dilemmas," in Karen Cook, Gary Fine and James House (eds.) *Sociological Perspectives on Social Psychology*. Boston: Allyn & Bacon, pp. 311-335.
- Yamaoka, Yoshinori. 1998. "Shimin katsudo no Zentaizo to Shokatsudo (An overview of citizen activism)," in Yoshinori Yamaoka (ed.) *NPO Kisokoza 2*. Tokyo: Gyosei, pp. 1-28.
- Yamauchi, Naoto. 1998. "The non-profit sector in the Japanese economy: an overview," <http://www.us-japan.org/dc/cs.yamauchi.paper.htm>, fall. Feb. 16, 1999.

¹ On June 7, 2001, the National Academy of Sciences issued a new report, *Climate Change Science: An Analysis of Some Key Questions*, that confirms the findings of the IPCC 2001 report. The NAS report may be found at:

<http://www4.nationalacademies.org/onpi/webextra.nsf/web/climate?OpenDocument>

² Two other global agreements reached at UNCED, including the Convention on Biological Diversity, will not be discussed in this paper.

³ The first part of COP 6 was held in The Hague in November, 2000. The US demanded a postponement of any decisions to give the new Bush administration time to produce an alternative to the Kyoto Protocol. This granted, the second session of COP 6, sometimes called COP 6.5, convened in Bonn in July, 2001.

⁴ In understanding Japanese response, some comparison to the US is useful. Among the major industrial economies, the US has the world's highest *carbon intensity* (CO₂ emissions per unit of economic output) (Dunn, 2001, 84). The US is also highest in total tonnage and per capita output of CO₂ emissions (Grubb, et al., 1999, 27-36). In contrast, due to prior energy conservation measures, Japan has the lowest carbon intensity among the leading economies, though it still ranks about fifth in total CO₂ emissions (Dunn, 2001, 91).

CO₂ reductions face different political situations in the US and Japan. In the US, fuel and energy companies in particular lobbied against CO₂ reduction, strongly influencing Republican leadership. Owners of factories and power plants States fear these costs. President Bush has said that reducing carbon dioxide emissions might infringe upon the American way of life (Revkin, 2001). In Japan though, government

bureaucracies take a more proactive role, working with politicians and business to set collective policy.

⁵ *Time Magazine*, June 5, 1989; *Washington Post*, September 23, 1989: A22, as cited in (Miller and Moore, 1990).

⁶ *Washington Post*, October 31, 1989: A14.

⁷ Interview, Japanese NGO officer (JA), Feb. 22, 2001.

⁸ *Business Week*, 1989; Cross, 1989; Iinkai, 1995 (fifth printing); Schreurs, 1997a).

⁹ Webpages: <http://www.nies.go.jp>; <http://www.nies.go.jp/chikyuu/index-e.html>; <http://www-cger.nies.go.jp/index.html> (accessed June 7, 2001).

¹⁰ Webpage: <http://www.nies.go.jp/english/lib-e/agenda-e/contents.html>

¹¹ For the opposite point of view, see Fisher, forthcoming.

¹² Webpage: http://www.ecouncil.ac.cr/Template/Foxdb/ncsddb/ncsdout4.cfm?id_ncsd=58 (accessed June 7, 2001)

¹³ Webpage: <http://www.nies.go.jp/english/lib-e/agenda-e/contents.html> (Accessed June 7, 2001)

¹⁴ Interview, Japanese NGO officer (JA), Feb. 22, 2001)

¹⁵ EQE International Disaster Reports. Webpage: <http://www.eqe.com/publications/kobe/kobe.htm> (Accessed June 6, 2001).

¹⁶ Continued economic recession brought the LDP increasingly back into popular disfavor, making it more open to compromise (Katz, 2001). NGOs had long been

advocating legal recognition for incorporations and for non-profit status. To this, the increasing legitimacy of NGOs after the Kobe earthquake, the increasing presence of domestic and foreign environmental NGOs, and the rising tide of domestic movements against toxics and radioactivity added pressure. As a result, in 1998, the LDP passed the *Special Nonprofit Activities (NPO) Law* (Pekkanen, 2000). This law did not measurably improve NGOs' opportunity for tax-exempt status (Deguchi, 1998). But it allowed for easier NGO incorporation and removed some bureaucratic oversight. In so doing, the *NPO Law* weakened some of the barriers facing NGOs in Japan (described above). This further strengthened and solidified the civil society sector in Japan, including environmental NGOs.

¹⁷ This quote is from a speech given at the 142nd Diet by the Director General of the Japan Environmental Agency. Presented at EIC Netto, the Environmental Information and Communication Network (<http://www.eic.or.jp>) set up by the National Institute for Environmental Studies, a governmental agency (<http://www.nies.go.jp/index-j.html>).

4 章

**Pathways to Participation:
International and Domestic NGO “Voice”
in Japanese Climate Change Policy-Making.**

Jeffrey Broadbent,
Yutaka Tsujinaka
and Stephanie Devitt

paper presented at sunbelt XXVI International Sunbelt Social Network Conference
Vancouver, British Columbia, .Canada,
24 April to 30 April, 2006

Abstract

In 1992, the United Nations Conference on Environmental and Development in Rio promulgated agreements that established new global norms on environmental problems. Agenda 21 urged that governments allow greater direct political participation by non-governmental, non-profit organizations (NGOs/NPOs, hereafter NGOs) in the making of environmental policy. Direct participation, it assumed, would increase the “voice” and influence of citizens affected by environmental change, create “stakeholder democracy” and help resolve environmental problems. At the same time, though, critics charge that governments use formal participation as a “cover,” co-opting NGOs and legitimizing government policy. Since then, the government of Japan has allowed new environmental NGOs formal membership on advisory councils and a role in writing policy legislation. Taking up this case, we investigate the effect of formal participation upon substantive influence for Japanese NGOs in 1997 (just before the Kyoto Conference). Does formal participation improve or reduce an NGO’s chances of having “voice” (being heard by) and influencing the authorities? The changes occur at the turbulent confluence of global and domestic change. The results should depend upon the reasons. Does the state (composed of the government ministries) allow greater participation because officials believe the new global norms? Or to avoid sanctions from international governmental or non-governmental organizations? Or because domestic NGOs have acquired powerful resources, such as needed information or control over blocs of voters? Or has the state historically allowed participation by new citizen groups as a strategy of incorporation? Depending on the mechanism, the effectiveness of NGO participation could vary greatly. The 1997 Global Environmental Policy Network (GEPON) survey on global climate change policy-making in Japan provided data on NGO participation in the Central Environmental Advisory Council under the Environmental Agency. NGOs that gained “full” formal participation had: domestic origin, important resources (votes or information), pro-Japan orientation and few international contacts. Compared to participating NGOs, excluded NGOs exercised much more perceived influence within the whole issue domain. The Environmental Agency received vital information and attributed influence to all the NGOs equally. The results indicate that for NGOs, compared to formal participation, non-participation generates as much or more substantive influence over policy content. This contradictory outcome occurred due to the Japanese state’s attempt to govern by its historical domestic corporatist logic (co-opting moderate citizen groups) under conditions of globalization (increasing substantive influence for international organizations).

Introduction

Non-governmental organizations (NGOs) are becoming an increasingly potent political force around the world. Agenda 21, one of the global agreements reached at the 1992 Rio UN Conference on Environment and Development, promoted the participation of NGOs in environmental policy-making. Voting is a form of participation, but it works indirectly through elected representatives. The “representative” process may discount the urgent concerns of affected groups. Agenda 21 advocates *direct participation* in making policy by stakeholder groups on advisory councils and other ways. In this view, NGOs can be “moral stakeholders.” Agenda 21 assumes that direct participation will give stakeholder voices more influence over policy content, thereby improving its chances of solving critical problems.

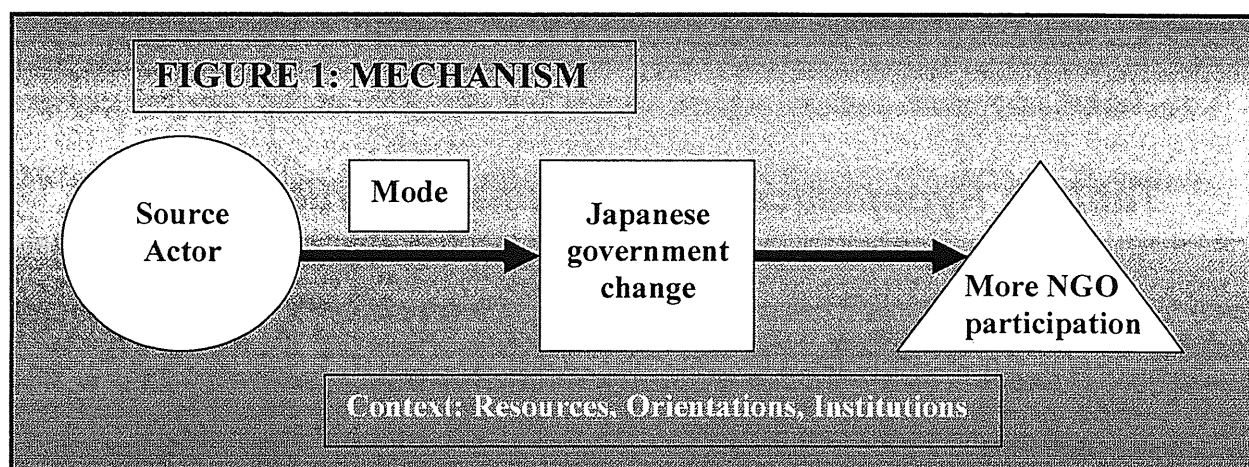
Direct citizen participation, while it evokes visions of participatory democracy, raises a host of issues {Mansbridge XXXX}. Ideally, formal participation should help citizen groups get the authorities to listen and take their concerns seriously. Some scholars, though, complain that NGOs, as special groups, are not representative, and by refusing to compromise they are inefficient -- they stalemate the policy-making process {Huntington et al XXXX}. Other scholars complain that participation is “fake,” that the state uses formal citizen participation as “cover” to co-opt the groups and legitimize its own policies. In Japan, critics say the government uses citizen advisory councils in this way, as an “invisibility cloak” (*kakuremino*) to hide government control.

Ineffective citizen participation involves the distinction between *formal* (superficial, *keishikiteki*) and *substantive* (effective, genuinely influential) participation (akin to Max Weber’s same distinction concerning rationality) {Weber XXXX}. The political and sociological

analysis of the concept of *power* revolves around this distinction {Weber XXXX; Alford & Friedland 197X; Lukes XXXX; Wrong XXXX}. Alford & Friedland, for instance, distinguish participation without power and power without participation {XXXX: XXX}. They reserve the latter concept for powerful business interests, but it may apply to NGOs as well. Summarizing much of the literature, Lukes distinguishes three “faces” of power: (genuinely) participatory, manipulated (by powerful interests) and hegemonic (control over public thought) {Lukes XXXX}. The growth of a sector of associations that can articulate and press for citizen interests, civil society, has long been acknowledged as crucial for democracy {deToqueville XXXX; Durkheim XXXX; Putnam XXXX}. The conditions under which citizens can effectively participate in politics remains an enduring and central issue in the social sciences.

Considering the case of Japan, this paper examines the pattern of participation by domestic and international NGOs in the Japanese government’s process of making climate-change related policy. When environmental movements arose in the 1960s, the Japanese state largely tried to ignore them. But by the 1990s, it was starting to allow them some formal participation, including joining government advisory councils and helping to write political legislation. What factors made the Japanese state allow this increased participation? And how effective is such participation? To be a real participant, an NGO must transfer vital information to and have influence upon the authorities. If participation in an advisory council and helping to write legislation gives an NGO direct “voice” to a ministry, then the “full” participant NGOs should have the highest scores on vital information and influence with that ministry. If, however, advisory councils are, as critics charge, merely “invisibility cloaks” (*kakuremino*), then “excluded” NGOs might attain more voice and influence.

From both practical and theoretical perspectives, one can think of a number of possible mechanisms that could bring about greater citizen participation around an issue. Mechanisms are sequences of behavior that bring about an effect {Tilly, et al. 2001}. We have expanded upon this concept to define three components of mechanisms. *Actors* – units that are the source of pressure or its target; *Modes* – hard and soft sanctions by which pressure is exerted; *Contexts* – larger “playing field” of resources, cultural orientations (beliefs, values, schema, etc.) existing institutions.



Pressure to allow more participation to environmental NGOs could have come from several different sources. It could have arisen from within Japanese government ministries themselves. This policy may be in accord with traditional strategies of co-opting rising social groups and demands, or could have been drafted with an eye to global leadership status. Alternately, the pressure may have come from a growing domestic civil society, either in the form of political threat, or due to the government’s need for citizen information and cooperation. Given globalization, the sources may also have been from outside of Japan, perhaps due to the new norms established by international governance bodies such as the United Nations, or

because of demands from international non-governmental organizations (INGOs) like Greenpeace or World Wildlife Fund.

The mode of change concerns the sanctions the source organizations used to cause the Japanese government to allow greater participation. In essence, these could be either “hard” (coercive, economic) or “soft” (persuasive, discursive). The hard mode lies at the heart of conflict (“realist”) theory, A dominates B using superior resources and strategies. In the soft mode, the axiom of neo-institutional (“constructivist”) theory, A persuades B based on superior norms, legitimacy, and knowledge {Keck & Sikkink XXXX; Jepperson & Meyers 1991}

Table One presents a general schema of these four alternative mechanisms (and subtypes).

Table 1: Hypothetical Mechanisms of Participation

		Mode	
		Hard (Conflict, Realist)	Soft (Neo-institutional, Constructivist)
Source	Domestic	H1A: Political threat from civil society H4A: Strategy of government ministries	H1B: Information and cooperation from civil society H4B: Institutionalized practices of government
	Inter-national	H2: Boomerang Effect—weak domestic NGOs appeal to INGOs or IGOs who pressure the state	H3: New international norms influence state officials

Following this logic, our research question may be stated as:

During the 1990s, what mechanism (combination of sources and modes of influence) brought about the participation of some NGO/NPOs but not others in the Japanese government climate change policy-making process?

Participation by citizen representatives in local and national government advisory councils (*shingikai*) has a long history in Japan. The Japanese government allows participation

by citizens on advisory councils (*shingikai*). There are over 800 *shingikai*, with a total of 16,000 seats. Until recently at least, participants have been mostly representatives of business associations, selected academic experts, and in particular, “Old Boys” or ministerial retirees now in business or civil positions. The 1990s saw the rapid growth of environmental NGOs. *Some* gained formal seats on government advisory councils, while others did not. Some helped to write environmental legislation, but others did not. Why did this pattern of participation occur, and was it trivial and symbolic, or effective?

To pursue this inquiry with some precision, we narrow our focus to a very specific issue - the relative participation and influence of climate-change related domestic NGO/NPOs and international INGOs in the Central Environmental Advisory Council (*ChuoKankyoShingikai*) under the Environmental Agency (In 1997, *Kankyocho*. Since the reorganization of 2001, Environmental Ministry or *Kankyosho*) of the Japanese government. First, we have to find out which types of NGOs sit on advisory councils and help write legislation. Then we have to explain the mechanisms that brought about this pattern of participation. We have developed four hypotheses about these mechanisms and present them below. Each hypothesis ends with a tentative prediction about what NGOs, if the hypothesis is valid, would be likely to get the most formal participation. Since many other variables may also affect these outcomes, such predictions have a “fuzzy” or uncertain status.

Hypothesis One A & B: Domestic Civil Society

In this scenario, citizen associations constituting civil society in Japan have the resources to force the government to include them in advisory councils and writing legislation. This source of participation is predicted by the application of resource mobilization theory, which claims that protest arises when groups have sufficient resources to be effective {Tilly 1978; McCarthy &

Zald 1977}. In Hypothesis 1A, it is “hard” resources such as control over blocs of voters that persuade the state greater participation to so-endowed NGOs. In Hypothesis 1B, the state seeks “soft” resources such as vital information and cooperation in carrying out environmental tasks and opens participation to NGOs that provide that. The domestic NGOs successfully use these resources to pressure the state to let them participate on environmental advisory councils. A foreign example of H1A would be the German Green party.

If Hypothesis One is valid, domestic NGOs with more resources (membership, budget), more vital information, more receipt of information and political support from other domestic organizations will gain more participation. As subsets of this hypothesis, Hypothesis 1A stresses the importance of hard resources (membership, budget) while Hypothesis 1B gives priority to possession of information.

Hypothesis Two: The “Boomerang” Effect.

When domestic NGOs are weak and the state does not respond to their appeals, they may “call for help” from international NGOs or international governmental organizations (IGOs). In this scenario, the INGO or IGO then applies “hard” sanctions to the government in question in an attempt to get it to become more receptive to the issue, if not to the specific NGO. Though just voluntary associations, international NGOs can sometimes bring costly sanctions to bear upon recalcitrant governments or corporations. These sanctions include pressure on important third parties such as the World Bank or the United Nations, as well as direct sanctions such as boycotts and international exposure and embarrassment. Under these pressures from abroad, states sometimes give in. They may improve the contested policy, and they may even allow more direct participation by stakeholder groups or NGOs. However, in the latter case, the newly participating NGOs might not be the ones that originally complained to the INGO (Katherine

Sikkink, personal communication). For instance, in the early 1990s the Japan branch of the international NGO named Friends of the Earth staged demonstrations criticizing the Japanese government's support for the World Bank's plan to fund India's Narmada Dam. This internationally-related pressure may have strongly contributed to Japan's eventual withdrawal of support from the plan.

If Hypothesis Two is valid, the Japanese state could react to international pressure in different ways. If the issue is not greater participation itself, the state could adjust the policy of complaint. If the issue is greater participation, the most obvious way to reduce the pressure would be to allow more participation to domestic (or foreign branch) NGOs with strong information and political support from INGOs and IGOs. However, the state might allow more participation, but only to favored NGOs.

Hypothesis Three: the Diffusion of New Global Norms

Realist perspectives focus on the coercive and material costs and benefits driving the policies of states. But constructivist perspectives argue that social institutions and cultural norms define their motivations, goals and actions. According to constructivist, or in sociology "neo-institutionalist" perspectives, a global culture defined by multilateral and international agreements affects state authorities and their decisions {Meyer, et al. 1997; Finnemore & Sikkink 1998}. In this view, states are relatively passive actors, continually accepting new global norms and agreements, rather than realist actors strategically and cynically pursuing their own interests. Constructivist scholars point to conferences and treaties such as the Beijing Conference on Women and many other protocols as examples of global culture {Finnemore & Sikkink 1998; Keck & Sikkink 1998}. Similarly, neo-institutionalist attribute the spread of environmental agencies around the world to this kind of normative diffusion {Frank, et al. 2001;

Meyer, et al. 1997}. Domestic and international NGOs can also gain recognition and legitimacy as the “diffusers” of the new global norms {Meyer, et al. 1997; Boli & Thomas 1999}. Kim Reimann argues that in the early 1990s, new international norms supporting citizen involvement in official development aid projects caused the Japanese government to increase its support for voluntary international development-related NGOs 1990s {Reimann 2001a; 2001c}. Japan is known for its sensitivity for foreign pressure (*gaiatsu*) and this sensitivity may extend to international NGOs.

The United Nations Conference on Environment and Development held in Rio de Janeiro, Brazil in 1992 was a global norm setting event of the first magnitude. Among the multinational agreements reached there, Agenda 21 urged that governments allow greater NGO participation in environmental policy making.

If Hypothesis Three is correct, the Japanese state would become generally more open to participation by all established environmental NGOs, domestic or foreign, not just a select few. Or, it might grant the most participation to the most internationally-connected NGOs, those that most express the new global norm.

Hypothesis Four A & B: The Logic of the State

In this scenario, the state is primarily driven by its own internal logic. In H4A, the state is an autonomous actor that pursues its own interests using instrumental realist strategies {Evans, et al. 1985}. In a realist approach, for example, Schreurs argued that the Japanese government’s global leadership on climate change issues in the 1990s reflected a calculated attempt to garner greater international legitimacy {Schreurs 1996; Maull 1992}.

But in H4B, the state follows the habitual practices defined by its institutionalized norms and values without much intentional, instrumental strategy {Schofer & Fourcade-Gourinchas

2001}. The political institutions which affect NGO participation are *statism* and *corporateness*. *Statism* is the degree to which powerful central bureaucracies rule politics {Jepperson & Meyer 1991}. *Corporateness* is the degree to which civic associations are incorporated into hierarchies under central leadership {Jepperson & Meyer 1991; Schofer & Fourcade-Gourinchas 2001}. Pluralist democracies tend to have low values on both of these dimensions. In corporatist democracies, though, central ministries make national policy by negotiation with the peak associations of hierarchies of civil associations (mainly business councils and labor unions). They may extend this practice to other types of associations such as NGOs {Schofer & Fourcade-Gourinchas 2001}. According to Schofer and Fourcade-Gourinchas,

In corporate countries, the state encourages *all* forms of collective organization as the main channel for political incorporation and usually provides generous support- provided associations are large, nationwide, democratically run, and structured in a centralized way that authorizes negotiation and bargaining with administrative institutions. (2001: 814) (Emphasis that of authors).

Schofer and Fourcade-Gourinchas' study found a highly significant negative relationship between statism and the amount of activity by new social movements such as environmental movements (2001: 820, Table 6). However, they found no significant relationship between corporateness and new social movement activity (Schofer & Fourcade-Gourinchas 2001). This implies that centralized bureaucracies deter the formation of civic associations, while corporatism does not deter them but organizes them for better control.

Neo-institutional scholars assume that institutions operate by their own autonomous logic. However, a realist perspective will see institutions as controlled and maintained by dominant elites for strategic purposes. The Japanese state with its strong national ministries is very statist. Japanese society with its distinct hierarchies of industrial associations and unions is very corporatist {Broadbent & Ishio 1998}. Whether prompted by instrumental strategies or

by habit, Japanese officials try to guide and manage the nation through statist and corporatist mechanisms {Broadbent 2003; Pekkanen 2000; Mastanduno, et al. 1989}.

If Hypothesis Four is correct, participation by NGOs will occur long before the 1992 Agenda 21. The state will use internal criteria to pick NGOs. If it is following a realist, conflict logic, it might give more participation to NGOs that pose the most political threat, in order to coopt them. Such NGOs would have more membership and budget. If the state follows a neo-institutional logic, thought, it would pick “like-minded” compliant NGOs with few international connections that would go along with that logic.

Data and Methods

Our assessment of NGO political inclusion uses the policy network approach. This was developed in the 1980s {Laumann & Knoke 1985} and extended to a comparative scale in the 1990s {Knoke, et al, 1996} including the senior authors of this paper. The Global Environmental Policy Network (GEPON) survey, designed and conducted by principle investigator Yutaka Tsujinaka of Tsukuba University¹, grew out of this stream of research. In 1998 Jeffrey Broadbent conducted follow-up interviews with several key respondents to ensure the accuracy of the data. Additionally, Stephanie Devitt sought the insights of several key Japanese environmental NGO actors and experts in 2001, as well as collecting biographical data on the NGO-respondents.

The GEPON survey attempted to interview 128 organizations in the Japanese climate change policy sector, selected by use of public record and expert panel as the key domestic business, bureaucratic, political, quasi-governmental, and NGO actors (Table 2). These 128 organizations constituted not a “sample,” but rather the entire “universe” of the policy domain --

all the major organizations engaged in global climate change issue in 1997 Japan. The survey sought out the most politically knowledgeable officer of each organization to respond for the organization.

Of the 128 targeted organizations, using face-to-face interviews the survey collected 103 completed questionnaires. The questionnaire also included 33 international governmental, economic, and non-governmental organizational actors, but only in so far as they had ties to the 103 domestic respondent organizations (Table 3).

In this paper, we focus on the responses of the fourteen NGO respondents (Table 4, Japanese names in Appendix A). These associations represented the major NGO actors in

climate change issues in 1997. Some of these associations were founded before the issues occurred, and had only a partial or indirect focus on them.

Table 2: Types of Domestic Organizations in GEPO	
Government	30
Political Party	8
Business	35
Union	1
Professional Group	2
Civil society/NGO	14
Quasi-Governmental Agency	6
Mass Media	7
Total	103

Table 3: Types of International Organizations in GEPO	
International NGOs	11
International Governmental	14
Quasi-Governmental Agency	6
Industrial Organizations	2
Total	33

Table 4: Civil Society Organizations in GEPO		
Acronym	Founding Date	Name (English)
CASA	1988	National Citizens Meeting for Considering Global Environment and Air Pollution
CUJ	1969	Consumers Union of Japan
ED90-00	1989	Earth Day 1990-2000
JANIC	1987	Japanese NGO Center for International Cooperation
JASON	1995	Japan's Save the Ozone Network
JCCU	1951	Japanese Consumers' Co-operative Union
JECO	1977	Japan Ecology Center
JELC	1991	Japan Eco-Life Centre
PARC	1973	Pacific-Asia Resource Center
PF2001J	1993	People's Forum 2001, Japan
UPPCAN	1993	Used Paper Problem Citizens Action Network
WBSJ	1970	Wild Bird Society of Japan
GPJ	1989	Greenpeace Japan
WWFJ	1971	World Wide Fund for Nature-Japan

The GEPON survey contains questions about organizational participation in five focusing on specific pieces of Japanese climate-change related legislation² plus one question on the various kinds of participation and pressure used by organizations. Within these six questions, we counted up the number of times an organization mentioned instances of participation on advisory committees and in helping to write legislation (Appendix C).

In order to discuss why certain environmental NGOs received invitations for political participation while others did not, we examined the organizational data collected through the GEPON surveys, conducted additional interviews, and compiled other information on each NGO. These data form variables that define the pathways to different kinds of formal participation. The limited number of cases in the GEPON data prohibits the effective use of statistical measures to test these variables. Rather, we have relied on the logic table (“truth table”) approach to comparative research, as articulated by Charles Ragin {Ragin 1989: Chapters 6-8}. In accordance with this approach, we constructed a “logic table” (Table 5) to compare each NGO as an independent case³. Each NGO had scores on a number of key independent variables (organizational type, domestic resources, Japan-orientation, domestic networks, and international networks), as well as on a categorical variable determined by scores on two participation variables indicating the type of formal participation. The table used in the body of this paper presents the variables as four categorical levels, zero, Low, Medium and High, in reference to the range of scores for that variable (for raw numerical scores, see Appendix B).

Variables

The organizational variables include networks of vital information and political support, among the 103 domestic organizations as well as with the 33 international organizations. We

also measured the organizations' reputation for influence and organizational resources- membership, budget, information-providing capacity, and the organizational form. Further information includes participation in policy-making events and degree of interest in different issues, but most of these are not used in this paper.

Organizational Forms.

Analysis of the survey data as well as NGO-biographical data identified four key organizational forms among Japanese NGOs: single-unit domestic (Type= S), international branch (Type= B), chapter (Type= C), and forum (Type=F) (Table 5). Domestic single-unit

NGOs, though they may possess small volunteer offices at multiple locations, politically exists as one single office and a highly centralized organizational structure. As demonstrated by Table 5, relatively few organizations have adopted this highly centralized organizational structure. Branch NGOs are simply Japanese branches of international or transnational NGOs such as Greenpeace and WWF. While such affiliates

Organization Name	Form of Organization
JASON	CHAPTERS
CASA	CHAPTERS
JCCU	CHAPTERS
UPPCAN	CHAPTERS
WBS-J	CHAPTERS
JELC	CHAPTERS
JANIC	FORUM
PF2001	FORUM
JECO	SINGLE UNIT
CUJ	SINGLE UNIT
PARC	SINGLE UNIT
GP-J	BRANCH
WWF-J	BRANCH
ED90-00	BRANCH

exist in many countries, within Japan, branch NGOs maintain a position as essentially foreign organizations vis-à-vis Japanese society, including domestic NGOs.

Many Japanese NGOs exist as a distributed set of chapter offices, bonded by one weak, over-arching structure. By adopting a chapter-structure, NGOs may maintain the community embeddedness of traditional Japanese neighborhood organizations and yet coordinate political

activities on behalf of a national constituency. The Japan Consumer's Co-operative Union (JCCU), which has maintained its *han* structure since 1958 (Suzuki, personal correspondence), most clearly depicts the organizational advantages of this chapter structure. Through this *han* structure, members work and identify with each other in a community setting while the Japan Consumer's Co-Operative Union umbrella organization lobbies on behalf of all *han* organizations at the national level (Suzuki personal correspondence; Kurimoto 1996). Furthermore, as national level NGOs, these groups have access to international political and NGO connections not as common for community-level NGOs.

“Forum” NGOs constitute the final NGO organizational structure adapted to the Japanese political and social context. While umbrella NGO coalitions from almost all countries have become commonplace at international environmental conferences, these umbrella coalitions take on increased value and meaning for Japanese NGOs. The fact that many such coalitions often develop into permanent global environmental NGOs, such as People's Forum UNCED's transition to People's Forum 2001 and the Kiko Forum's continuation as Kiko Network, *demonstrates this structure's unique significance. Specifically, as previously mentioned, the institutional structure of the Japanese government poses several obstacles for NGOs seeking non-profit status, information, or any other necessary resources (Yamakoshi 2001; Pekkanen 2000).* By transforming from a set of diverse NGOs with similar concerns issue to an NGO coalition entirely focused on that concern, Forum NGOs both weaken the obstacles faced by Japanese NGOs and fill a “niche” otherwise almost void within Japanese civil society (Forrest, personal correspondence). In working together, these Forum NGO members can share information, funding, and independent domestic and international networks. For example, the People's Forum 2001 (PF2001), a Forum NGO by-product of People's Forum UNCED, maintains numerous

domestic and international networks generated at UNCED and in the prior activities of founder Shunsuke Iwasake and relies on scholarly members for independent information.

Domestic Resources

Social movement scholars frequently discuss resources as a central factor in the sustained success of a movement (see McCarthy and Zald 1977; Keck and Sikkink 1998; McAdam, McCarthy, and Zald 1996). As previously discussed, cultural and institutional constraints largely hindered Japanese NGOs' capabilities to generate resources. However, we have identified two key domestic resources- relevant information and large budget and membership- that influence an NGO's political potential. Table 3 displays the availability of these resources to different NGOs. Japan's closed information policy and the lack of NGO funding for data collection have greatly curtailed the ability of many NGOs to acquire relevant information, thus prohibiting many from making independent contributions to policy dialogues. In fact, only the organizations that reported relevant information generation⁴ participated in advisory committees. Other organizations relied on government ministries, international NGOs (INGOs), or other secondary sources for their data. Similarly, the ability of an NGO to generate a large budget and membership within the harsh Japanese cultural and political context also resulted in forms of political participation.

Japan Orientation.

Climate change entered the Japanese political arena as a top-down process from international pressures. This mode of entry has created a divide among climate change NGOs between those created in response to this international attention and pre-existing NGOs who merely added climate change to their repertoire of advocacy. The latter tend to be more Japan-

oriented. For our purposes, the Japan-oriented measure stands as a composite of information from GEPON data, web-pages, and other sources aimed at establishing an NGOs' governing allegiance (either to the Japanese state or to IGOs). For an example, an NGO coded as highly Japan-oriented frames and focuses advocacy on the climate change problem as a chance for Japan to contribute to the world, and cultivates strong domestic (rather than international) political networks. Conversely, NGOs with a low Japan-orientation cultivate numerous international political and advocacy networks, frequently maintain web-sites in English or another foreign language, and primarily developed recently as a result of international pressures or events.

Domestic and International Networks.

We measure two types of networks: *Political support* -- a "harder" resource because it can cause politicians to lose elections; *Vital information* -- a "softer" resource relating to scientific knowledge, ideology & persuasion. These networks occur among domestic organizations and with international ones. Contact frequencies in international networks range from 0 to 17 for information and from 0 to 7 for support. Domestic network frequencies range from 1 to 31 for information and from 0 to 5 for support. The reported frequency of domestic and international networks indicates the strength of the network for a given NGO. In Figure One, a typical network diagram shows the political support ties of Japanese climate change related NGOs with other domestic and international organizations.

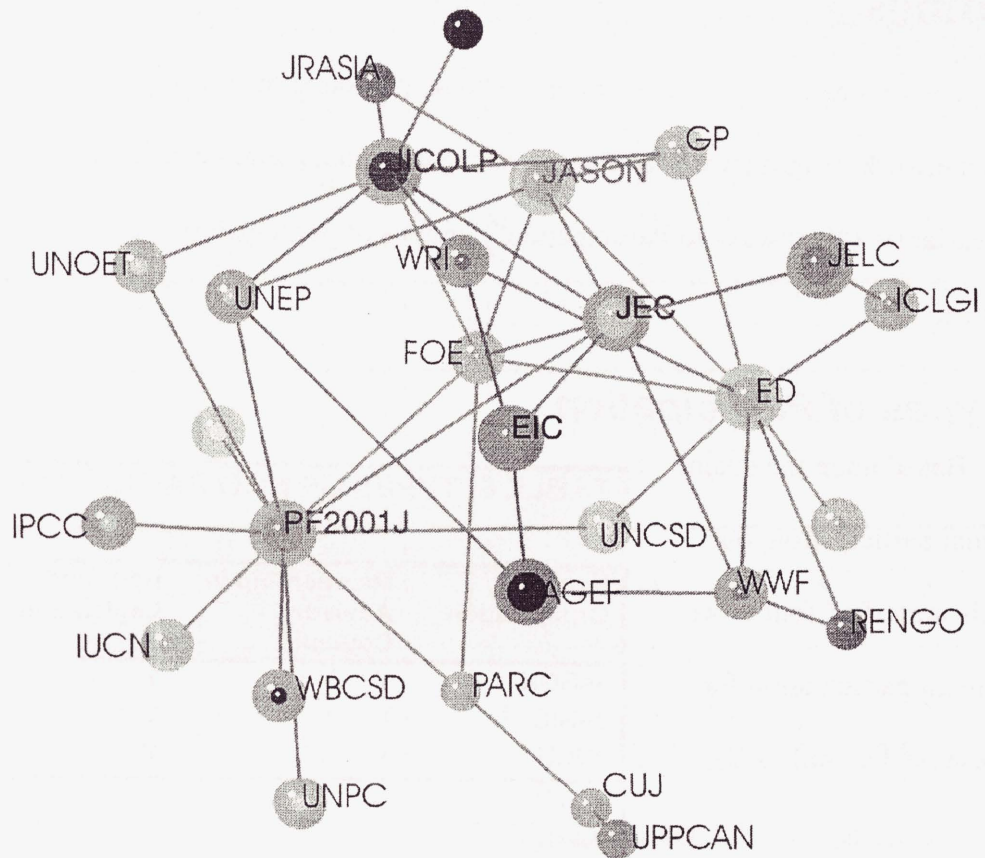


Figure 1 : Political Support Networks--
International Ties of Japanese NGOs

For acronym definitions, see Appendix

@Broadbent 2001

Findings

The findings include the typology of NGO participation, the organizational form of NGOs, network images (whole & cluster) of organizational relationships, logic table comparing NGO variables (“Pathways to Participation”), graphs of participatory types, and reputations for influence.

Types of Participation

Based upon the extent of formal participation, our analysis identified four types of political participation for Japanese NGOs: full (YY), political (NY), token (YN) and excluded (NN) (Table 6). This categorical variable defines the varying depth of formal participation by different NGOs – an outcome we want to explain.

TABLE 6: TYPES OF NGO PARTICIPATION			
Name of Organization	Membership in Advisory Council	Help Write Legislation	Participatory Type
JASON	Y	Y	FULL
JANIC	Y	Y	FULL
JCCU	Y	Y	FULL
JECO	N	Y	POLITICAL
WBS-J	N	Y	POLITICAL
CASA	Y	N	TOKEN
PF2001	Y	N	TOKEN
UPPCAN	Y	N	TOKEN
CUJ	N	N	EXCLUDED
JELC	N	N	EXCLUDED
PARC	N	N	EXCLUDED
GP-J	N	N	EXCLUDED
WWF-J	N	N	EXCLUDED
ED90-00	N	N	EXCLUDED

Pathways to Participation

If we put all these variables together into a single table, coding the numerical values for relative strength within each variable, we get a “logic table” that shows different combinations of variables that lead to different types of participation (Table 7). (For raw data, see Appendix B).

Table 7: Pathways to Participation													
Org Name & Founding Year	Domestic Resources						International Networks				Degree of Participation		
	Form	Own Info	Bud & Mem	Japan Orientation	Dom Info	Dom Sup	IGO Inf	IGO Sup	IN GO Inf	IN GO Sup	Advis. Coun.	Help Write Legis	Type
JASON '95	C	H	L	H	H	M	L	L	L	M	Y	Y	FULL
JANIC '87	F	H	M	H	H	H	M	L	M	L	Y	Y	FULL
JCCU '51	C	H	H	H	H	L	M	L	H	L	Y	Y	FULL
JECO '77	S	L	H	H	L	L	L	L	L	L	N	Y	POL
WBSJ '70	C	L	H	H	L	L	L	L	L	L	N	Y	POL
CASA '88	C	H	L	L	M	L	L	M	H	H	Y	N	TOK
PF2001 '93	F	H	M	L	H	H	H	H	M	M	Y	N	TOK
UPPCAN '93	C	L	L	H	L	L	L	L	L	L	Y	N	TOK
JELC '91	C	L	L	H	L	L	L	L	L	L	N	N	EXC
ED90-00 '89	B	L	L	L	L	L	L	L	M	H	N	N	EXC
GP-J '89	B	L	H	L	H	L	H	L	H	L	N	N	EXC
PARC '73	S	L	M	L	M	L	M	L	M	L	N	N	EXC
WAVE-J '71	B	L	H	L	L	L	L	M	L	L	N	N	EXC
CUT '69	S	L	M	H	M	L	H	L	L	L	N	N	EXC

Form: S = Domestic Single unit NGO; C= Domestic NGO with Chapters; F = Domestic Forum (umbrella) NGO; B= Local Branch (of foreign) NGO
Type: POL=Political; TOK=Tokenism; EXC=Excluded

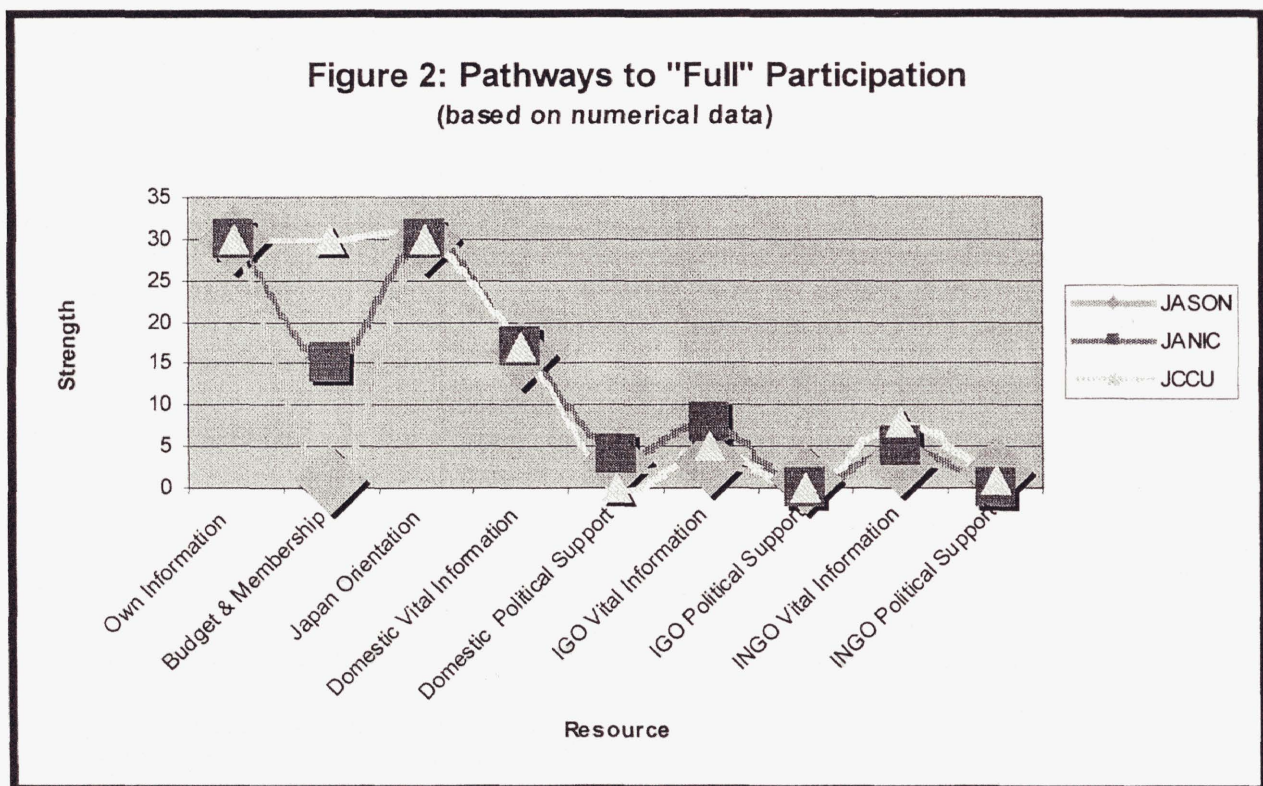
“Steps” on the Pathways

These logic table and figures reveal the general combination of variables associated with a given type of participation.

- **Full:** Domestic organizations, variance on budget and membership (indicating not relevant), high capacity to produce own new information, Japan-oriented, many domestic information ties, few domestic political support ties, few political support or information ties with IGOs and INGOs.
- **Political:** Domestic organizations, high on budget and membership and Japan-orientation, , low on all other variables.

- **Token:** Domestic organizations, two pathways. 1) Generate new information but not Japan-oriented (use universalistic criteria); 2) High on Japan-orientation but low on every other variable.
- **Excluded:** Domestic or foreign branch type organization, no new information of their own, not Japan-oriented (except JELC and CUJ), little domestic vital information ties (except Greenpeace Japan), no domestic political support ties, various values on IGO and INGO information and political support ties (Greenpeace Japan the highest).

To clarify the pathways for each type, we present graphs of the variable values that lead to each type of participation (Figure 2, 3, 4), each followed by an interpretation.

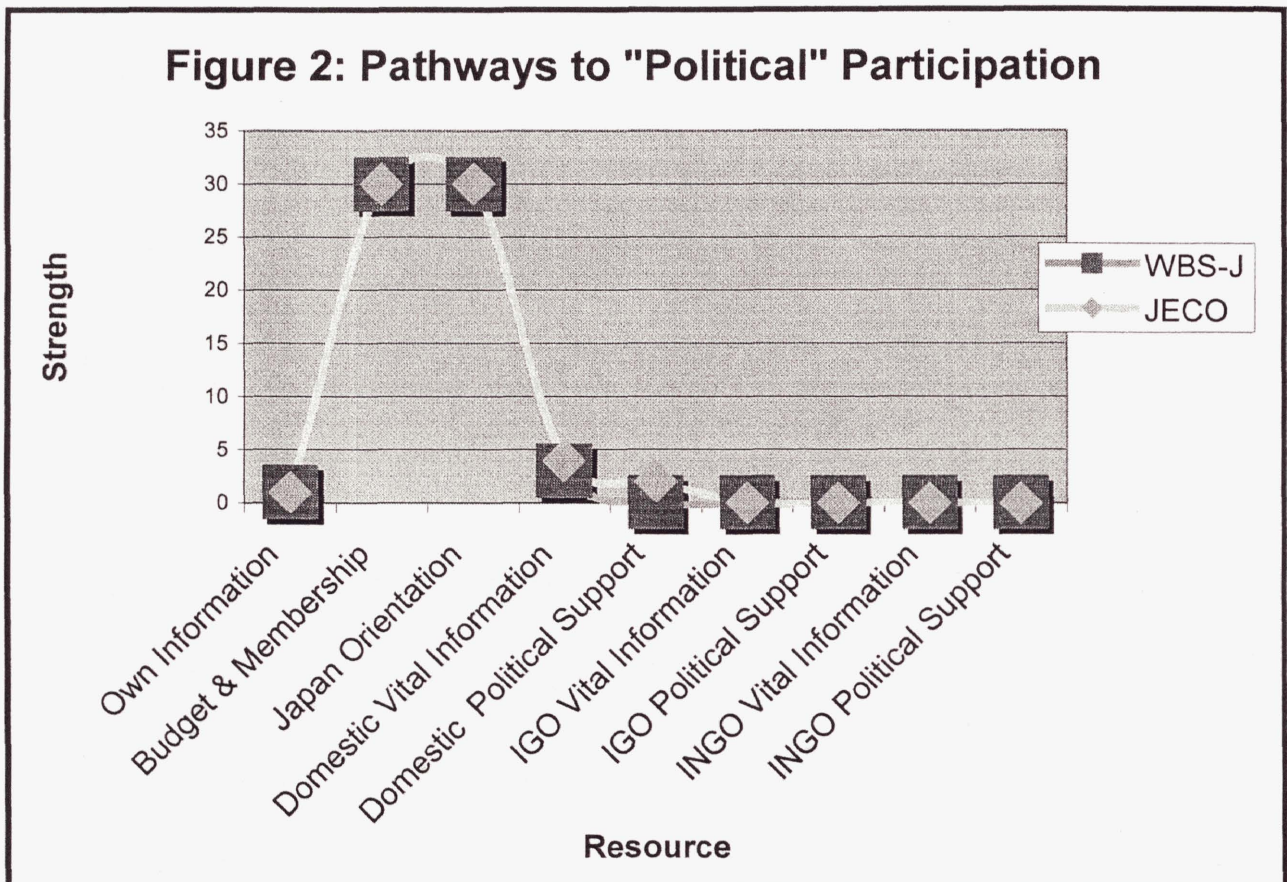


Full Participation

Fully participating NGOs participate in both advisory committees and writing legislation. We argue that this participation is largely due to their ability to generate information and foster domestic networks. While only JASON and JCCU rely on scholars for information, JANIC's primary focus on strengthening Japan's NGO sector positions "other NGOs" as a relevant independent information source. The three influential NGOs maintain high domestic information-network levels and JASON and JANIC both maintain high domestic support-network levels as well. Furthermore, JCCU holds the highest membership among GEPON respondents, with a total of over 14 million members in the numerous *han* chapters across Japan (Suzuki, personal correspondence). All three organizations also maintain a high Japan-orientation and focus advocacy on the betterment of Japan's environment, rather than the global environment at large. Figure 1 demonstrates JASON's networks with various organizations including domestic business associations.

Given the fact that JASON focuses advocacy primarily on ozone depletion, the organization's networks with Japanese chlorofluorocarbon producers reflect a Japanese collaborative and consensus-based, rather than antagonistic, approach to advocacy, which fits well within Japan's political traditions (see Ishio 1999). Furthermore, JANIC's numerous domestic NGO networks provide the NGO with legitimacy in the Japanese political system, and the influential inclusion of JANIC provides the NGO sector with a political voice. JCCU-Kobe's rapid public assistance after the Kobe earthquake of 1995 generated massive public support across Japan for JCCU as a whole (Yoshizawa 1999; Kakuchi 1995), thus providing the organization with a massive public constituency and political leverage rare among Japanese NGOs. In sum, influential NGOs maintain the information necessary for international legitimacy

and the consensus-based approach to Japanese policy necessary for domestic legitimacy, thus prompting their invited inclusion in both advisory committees and writing legislation.

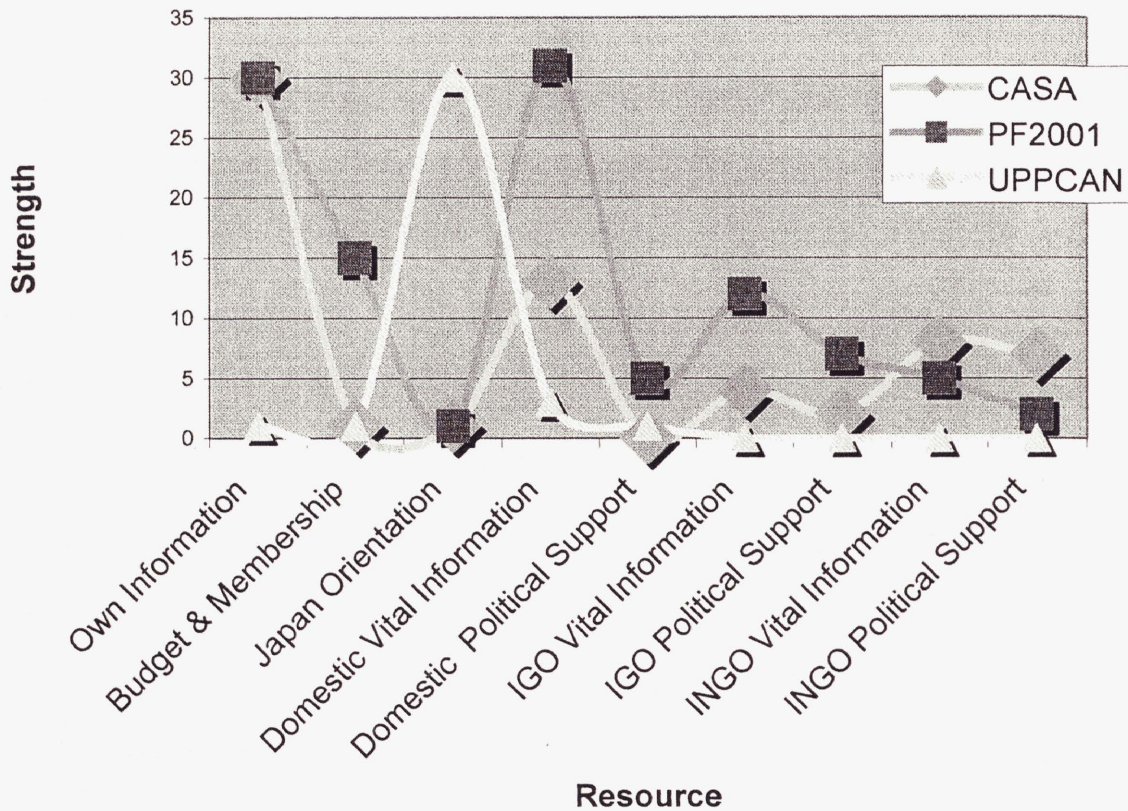


Political

We have identified NGOs selected only to help write legislation (not to sit on advisory committees) as *political* due to their domestic political resources and large constituencies. The capacity of WBS-J and JECO to help write legislation reflect their powerful and integral role within the Japanese political system. JECO and WBS-J both hold NPO status under article 34. They rely on ministries and members for information. They maintain some of the largest budgets and memberships of the GEPON respondents, as both JECO and WBS-J reported memberships

of over 50,000. Beyond the domestic legitimacy and political constituencies reflected in their massive memberships, the political NGOs maintain resourceful domestic political networks. For example, JECO has representatives on the advisory boards of JANIC and PF2001 (People's Forum 2001 2001; JANIC 2001), and JECO founder Takami Yuichi previously held a seat in the Diet (Forrest, personal correspondence). Given the Japanese social context, these networks further signify strong ties to the NGO sector and Yuichi's political party of affiliation, the Democratic Party of Japan. Furthermore, *political* NGOs maintain relatively benign advocacy focuses. For example, WBS-J, Japan's oldest NGO, focuses on nature conservation and frequently sponsors nature hikes for members (WBS-J 2001). JECO focuses primarily on food safety issues and the relationship between food safety and the environment. Finally, the political NGOs maintain almost no international networks. Thus, we argue that the Japanese government selects *political* NGOs to help write legislation largely due to their non-controversial positions, resourceful domestic networks, and the large political constituencies they represent.

Figure 4: Pathways to "Token" Participation



Token

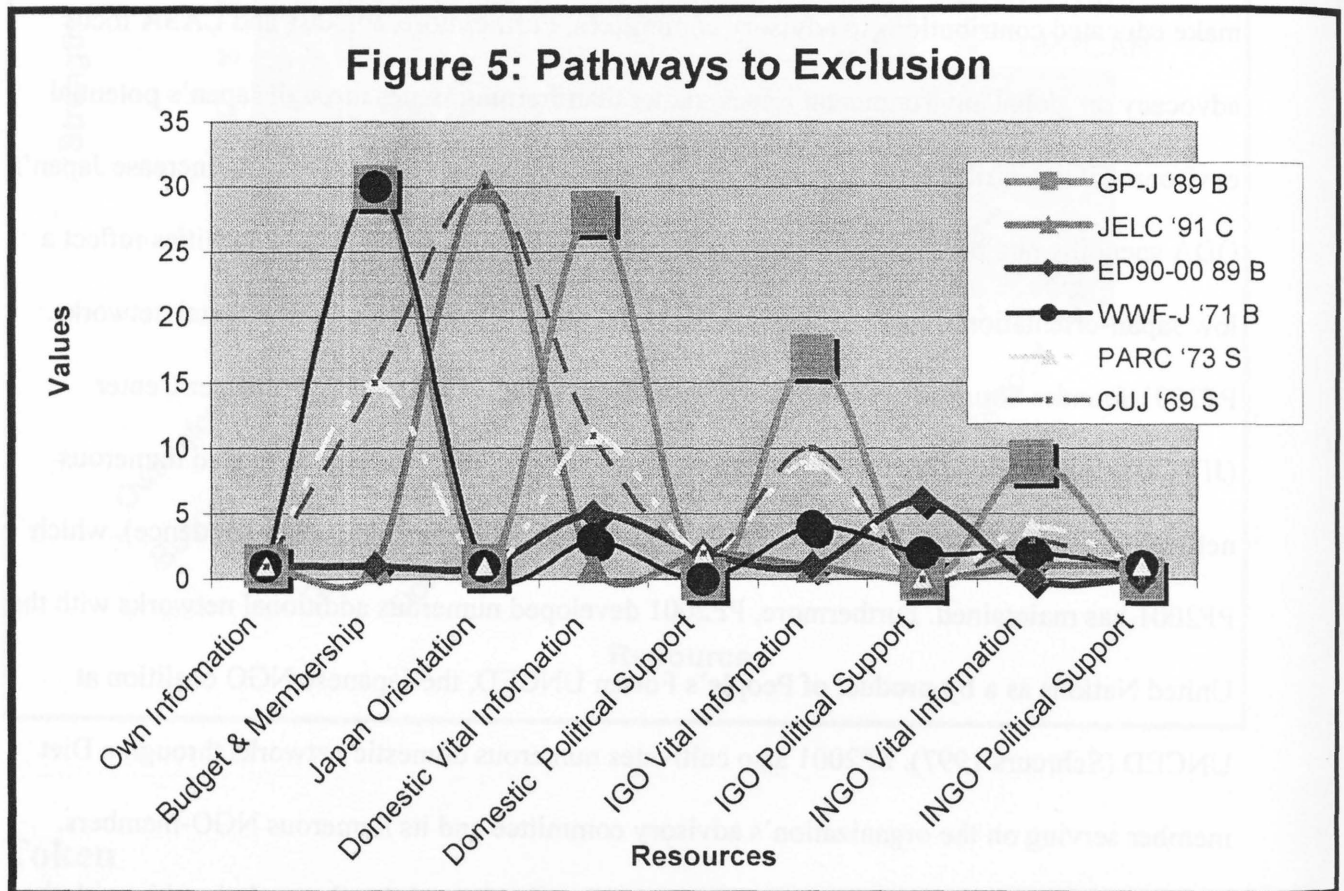
Token NGOs participated in advisory councils but did not report actually helping to write legislation. This signifies “participation without power.” We employ the term tokenism to reflect the common criticism that the Japanese government appoints NGOs to advisory committees as a political gesture, rather than as an effort to incorporate NGO perspectives {Schruers 1996}. Such NGOs maintained numerous international and domestic political networks [1]. For example, when Shunsuke Iwasake (founded of the Japan International Volunteer Center and People’s Forum 2001) participated in advisory councils on behalf of

PF2001 he felt that government council members did not listen to his critiques (Furusawa personal correspondence).

PF2001 and CASA maintain several characteristics that reflect 'token' political inclusion. Both rely on scholars and experts as a primary source of information, allowing the NGOs to make educated contributions to advisory committees. Furthermore, PF2001 and CASA focus advocacy on global environmental issues, rather than framing issues through Japan's potential environmental contributions. For example, PF2001 openly opposed proposals to increase Japan's ODA spending and remains critical of the ecological effects of ODA⁵. These qualities reflect a low Japan-orientation. Finally, PF2001 and CASA maintain numerous international networks. PF2001 founder Shunsuke Iwasake also founded the Japan International Volunteer Center (JIVC), an international development NGO, in the early 1980s. Iwasake cultivated numerous networks with the United Nations via JIVC activities (Forrest personal correspondence), which PF2001 has maintained. Furthermore, PF2001 developed numerous additional networks with the United Nations as a by-product of People's Forum UNCED, the Japanese NGO coalition at UNCED (Schreurs 1997). PF2001 also cultivates numerous domestic networks through a Diet member serving on the organization's advisory committee and its numerous NGO-members. Similarly, CASA has fostered numerous INGO networks through its close relationship with the Climate Action Network (CAN), a vocal and powerful Western NGO coalition working on climate change issues, and generated numerous domestic networks as an integral actor in the creation of the Kiko Forum, a Japanese Forum-NGO developed in 1996 to cultivate NGO participation in COP3 {Reimann 2001a}.

By allowing token membership on advisory committees to information-rich NGOs with numerous international political ties, the Japanese government successfully wards off

international criticism while maintaining its traditional political structure. Both NGOs embody international legitimacy in their numerous networks and information-generation capabilities. However, their international orientation and public criticism of Japanese policies prohibit the inclusion of *tokenism* NGOs in the actual writing of legislation.



Excluded

NGOs excluded from the two types of participation lacked information and resources relevant to the international or domestic political needs of the Japanese government. For example, CUJ, JELC, and PARC all rely on other NGOs, members, and government ministries, respectively, for domestic information. Furthermore, as demonstrated by Table 2, these organizations' low international networks, moderate domestic networks, and their low budgets

and memberships fail to provide the Japanese government with any political motivation for their inclusion.

The three branch-NGO GEAPON respondents, Greenpeace Japan, WWF Japan, and Earth Day 1990-2000 did not receive government-initiated inclusion for similar reasons. As demonstrated by Figure 1, these three branch-NGOs (GP-J and WWF-J being absent due to lack of any support ties with other domestic organizations) have not developed strong support networks with many domestic environmental policy actors. Furthermore, these three organizations rely on government ministries or other organizations for Japanese environmental data, and GP-J and ED 90-00 both have low budgets and memberships. WWF-J does have a membership of approximately 20,000 and has obtained NPO status under Article 34. Furthermore, all three NGOs maintain high international networks of information and support, presumably with their international parent-NGOs. Finally, these NGOs maintain a low Japan-orientation as organizations with stronger affiliations to their parent organizations than the goals of the Japanese government. Thus, we argue that the Japanese government views these branch NGOs as components of the adversarial INGOs responsible for the international criticism in the late 1980s. However, the inclusion of WWF-J in the Japan Council for Sustainable Development (JCSD) (JCSD 1997) does indicate that the Japanese government remains open, though reserved, to the future inclusion of these branch NGOs.

Perceived Influence

If formal participation gives power, as hoped for in Agenda 21, then the perceived influence of NGOs should follow their degree of participation from full through political and token to excluded as the most powerless. However, as noted above, critics and scholars question this assumption.

How to measure power or influence remains very controversial. Scholars have classically distinguished several ways to identify who holds power in a community: positional – those who hold formal office; decisional – finding those who make the actual decisions; and reputational – having a number of knowledgeable people identify those persons who have great influence {Lukes XXXX}. The policy network approach collects data that make possible all of these approaches. Here we use the reputational measure of influence to see whom the political community recognizes as having great influence. From the list of 103 domestic and 33 international organizations, the respondents (of 103 domestic organizations) checked off the “very influential” organizations in Japanese climate change politics. The total number of these checks gives the organization’s score for reputational influence. Table 8 shows the top ten domestic and international influential organizations by this measure. No domestic NGOs are among them, but they do include one international NGO – Greenpeace.

Table 8: Top Ten Organizations Reputation for Influence	
Score	Name of Organization
102	Environmental Agency, Global Environment Department, Planning & Coordination Bureau
102	IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change
95	UNEP-United Nations Environmental Program
94	Ministry of International Trade and Industry, Environmental Protection & Industrial Location Bureau
92	Central Advisory Council for Environment
83	Japan Federation of Economic Organizations
79	Ministry of International Trade and Industry, Agency of Natural Resources & Energy
78	Organization for Economic Cooperation and Development, Environmental Policy Committee
77	Greenpeace International
76	Environmental Agency, Air Quality Bureau

Among the fourteen domestic NGOs, those with the most participation did not attain the highest reputation for influence in the Japanese climate-change domain (Table 9). Both “tokens”

had higher reputations for influence than both “full” participation NGOs. Moreover, Greenpeace Japan had a higher reputation for influence than any domestic NGO.

Table 9: NGO Scores on Reputation for Influence		
Influence Score	Participation Status	Name of Organization
37		GPJ -- Greenpeace Japan
31		JCCU -- Japanese Consumers' Co-operative Union
27		WWFJ -- World Wide Fund For Nature-Japan
23		PF2001J -- People's Forum 2001 of Japan
21		WBSJ -- Wild Bird Society of Japan
20		CUJ -- Consumers Union of Japan
16		CASA -- National Citizens Meeting for Considering Global Environment and Air Pollution
15		JASON -- Japan's Save the Ozone Network
11		ED90-00 -- Earth Day 1990-2000
9		JELC -- Japan EcoLife Centre
8		JANIC -- Japanese NGO Center for International Cooperation
6		UPPCAN -- Used Paper Problem Citizens Action Network
5		JECO -- Japan Ecology Center
5		PARC -- Pacific-Asia Resource Center

Participation and the Environmental Agency

As the GEAPON survey concerned climate change politics, the opportunities for participation and writing legislation occurred through the Central Environmental Advisory Council (*Chuo Kankyo Shingikai*) or one of its sub-councils. This Council is administered by the Environmental Agency (EA). Accordingly, when we inquire into the effect of NGOs upon the authorities or the state, concretely we mean the Environmental Agency. If the Environmental Agency acknowledged receiving vital information from a given NGO, that would indicate a degree of effective “voice,” whether the NGO formally participated or not. By the same logic, if the EA considered the NGO to be especially influential, that would further strengthen the evidence for the NGO’s effective participation.

Analysis of the data showed a surprising result. Three bureaus of the Environmental Agency responded to our survey: the Planning and Coordination Bureau of the Global Environment Department, the Air Quality Bureau and the Water Quality Bureau. All three bureaus reported receiving vital information from and assigned particular influence to all 14 domestic NGOs (Table 10). These findings indicate a very attentive agency, listening closely to all sources of information from society. Formal participation on advisory councils or helping to write legislation did not provide an NGO with an advantage for substantive participation. To the EA bureaus, all the domestic NGOs provided vital information and had particular influence in the climate change policy domain.

Table 10: Environmental Agency Scoring of NGOs (Total for 3 Bureaus)		
NGO Name	Provides vital information	Is particularly influential
GPJ -- Greenpeace Japan	3	3
JCCU -- Japanese Consumers' Co-operative Union	3	3
WWFJ -- World Wide Fund For Nature-Japan	3	3
PF2001J -- People's Forum 2001 of Japan	3	3
WBSJ -- Wild Bird Society of Japan	3	3
CUJ -- Consumers Union of Japan	3	3
CASA -- National Citizens Meeting for Considering Global Environment and Air Pollution	3	3
JASON -- Japan's Save the Ozone Network	3	3
ED90-00 -- Earth Day 1990-2000	3	3
JELC -- Japan EcoLife Centre	3	3
JANIC -- Japanese NGO Center for International Cooperation	3	3
UPPCAN -- Used Paper Problem Citizens Action Network	3	3
JECO -- Japan Ecology Center	3	3
PARC -- Pacific-Asia Resource Center	3	3

These findings are puzzling. As just shown, all the NGOs inform and influence the EA's Global Environment Department Planning and Coordination Bureau. And, as shown in the

previous section, the full slate of 103 respondents deemed the same Bureau as the most influential in Japan's entire climate change policy domain. Then why did the same 103 respondents judge these "influential" NGOs, especially the ones that enjoyed formal participation, to have so little general influence in the policy domain?

Discussion

The finding that *formal* participation (membership in an advisory council, helping to write legislation) did not necessarily lead to *substantive* participation (providing vital information to the ministry, having influence over the ministry) complicates the evaluation of the original hypotheses. The analysis of "real" (substantive) citizen participation was our original goal, and we assumed that being a member of an advisory council or helping to write legislation would indicate this real participation. But our findings on the general and the direct provision of vital information and exercise of influence by domestic NGOs confounded that assumption. To satisfy our quest for evidence of "real" participation, these contrary findings force us to consider the impact of the hypothesized causal factors not only upon formal participation, as originally planned, but also upon substantive participation (the actual exercise of influence whether through formal channels or not). Consideration of two outcomes indicates a much more diverse field of causality.

Our findings indicate the counterintuitive conclusion that formal participation does not necessarily lead to substantive (perceived) influence. The political community (represented by our 103 respondents) judged that non-participating NGOs were more influential than participating ones. "Cooperative" NGOs attained participation, but NGOs that used "outsider" tactics had more influence. It seems that, concerning the content of policy, participation mutes the influence of critical voices. The findings pose problems for the optimistic expectations of

Agenda 21 on the effectiveness of formal participation. Formal participation may lead to a diminution of NGO effect upon government policy. Once accepted into membership, NGOs feel constrained to support the directions preferred by the overseeing ministry. If they do not, they will be excluded from the advisory council. “Non-Participation” on the other hand need not mean the absence of influence. NGOs as outside critics may be more effective than insider mild reformers in bringing about policy change.

But why then did the EA consider its participating NGOs to be influential and sources of vital information? Assuming the accuracy of the response, this finding indicates the intervention of institutional factors. Even if participating NGOs influenced the content of Environmental agency policy preferences, EA policy proposals are often rejected by more powerful ministries and the LDP. Thus, organizations with formal participation may be influential within the EA, but by their docile behavior, they are not able to pressure the other ministries and the LDP who hold the keys to policy approval. To the contrary, “outsider” NGOs that use “unruly” tactics evidently hold that power. Therefore, it is not surprising that the general political community thinks that foreign environmental NGOs and their Japanese branches are the most influential. NGOs that participated on advisory councils cannot engage in “outsider” tactics for fear of being excluded. But outsider tactics are recognized as more influential on the content of policy than participatory tactics. The influential outsider NGOs had many ties to international NGOs and IGOs. For this reason, we can say that the boomerang effect did work in Japan.

Corroborating other research, our findings indicate that the Japanese ministerial state follows a “corporatist” logic {Schofer & XXXX}. It solicits participation by strong domestic groups, but mainly if they are “cooperative.” Even though Japanese ministries themselves have many relationships with global GOs and NGOs, the ministries do not follow the international

norms promulgated by those groups. The ministries follow their own “logic” of selecting preferred NGOs, while excluding INGOs and their domestic branches. Global norms and examples from foreign NGOs and INGOs inspire and teach strategies to domestic NGOs, but these probably mostly consist of outsider tactics.

This study has advanced our understanding of the interplay between domestic and international norms in global policy implementation. Previous studies of the effects of new global norms upon domestic policy change have primarily focused on outcomes – did or did not a state adopt a new institution at the national level (e.g. {Frank, et al. 2000})? Our data permit examining the process and mechanisms by which new global norms get adopted and used, a perspective previously absent. By analyzing the attributes of Japanese NGOs selected for inclusion, we have developed an empirical foundation for critically re-examining the power of international realist and constructivist theories alone in explaining state implementation of global norms and policies. In addition, our analysis provides a basis for incorporating domestic-realist, social constructionist and state logic perspectives into analyses of the global/domestic political interface.

Examinations of Japanese NGOs, and specifically the sector’s recent growth, remain a relatively small field of study. Within this field, theoretical explanations have largely focused on international constructivist (Reimann 2001a, 2001c; Menju and Aoki 1996) and realist (Schreurs 1996, 1997; Arase 1994) perspectives. Our assessment necessitates a domestic theoretical focus as well, of both the “realist” and the “constructivist” or neo-institutional varieties. Specifically, we have demonstrated the tactical selection of Japanese NGOs for inclusion. The *full* NGOs’ cooperative, rather than antagonistic, approach to advocacy, we argue, demonstrates a strategic effort on behalf of the Japanese government to incorporate appropriate NGOs into the traditional

Japanese political system, rather than a willingness to adapt the Japanese political system to international policy-making norms. The attributes of *token* and *political* NGOs also support this argument, reflecting the traditional political hesitancy towards critical voices of dissent and the perpetual power of key political networks in Japanese politics. In sum, our assessment demonstrates the ultimate influence of the traditional Japanese political system over international pressures in the selection of NGOs for inclusion, thus supporting the domestic-realist perspective of hypothesis two.

Despite our explanatory focus on domestic-realist theory, we recognize that the political involvement of NGOs does not occur in a closed world domestic power struggles, but rather remains vulnerable to the pressures of the global polity in which the Japanese state exists. For example, Schreurs has demonstrated the strategic motivations underlying the Japanese state's increasing leadership role in global environmental politics (1996). In our data, the inclusion of NGOs capable of generating relevant information in both advisory committees and writing legislation, rather than those with little information but strong political networks, may reflect a desire on behalf of the Japanese state to include NGOs capable of generating legitimacy in both the international and domestic spheres. Reimann, on the other hand, focuses on the increasing international normative importance of a viable NGO community as the impetus for Japanese NGO support schemes developed in the early 1990s (2001c). These scholars have argued the pertinence of international realist and constructivist theories, respectively, in understanding contemporary Japanese global environmental policy. While we do not deny the ever-growing relevance of international motivations, either strategic or normative, we argue that the Japanese political system ultimately defines the means by which these motivations are allowed to infiltrate domestic politics. The exclusion of branch NGOs and the state's moderate political acceptance of

WWF-J, the only branch NGO willing to exist within the bureaucratic control of non-profit status, demonstrate the secondary role of international actors in Japanese global environmental policy implementation. Finally, the inclusion of two of the three NGOs in our sample with NPO status under Article 34 does support the corporatist constructs of domestic-constructivist theory. However, the exclusion of WWF-J, the only branch NGO with NPO status, and the inclusion of non-incorporated NGOs with diverse political resources reflect a state priority for strategic inclusion over the inclusion of incorporated NGOs.

The boomerang theory was developed by Margaret Keck and Katherine Sikkink to explain how NGOs in developing countries could sometimes influence their resistant governments {Keck & Sikkink XXXX}. It tends to rely on “realist” sanctions {Mastanduno, et al. 1989: 459; Hasenclever, et al. 1996}. As we have shown, the theory has some validity for Japan, but does not apply strongly because Japan, as a wealthy developed country, is less financially vulnerable to such sanctions than developing countries. The penetration and effect of new global norms depends heavily upon the domestic institutional structures. Global and domestic factors interact to produce a distinct pattern of change. Understanding of these distinct local institutions and patterns within a given country may help NGOs there to become more effective.

Evaluation of Hypotheses

Hypothesis One A & B: the Strength of Domestic Civil Society.

- *Hypothesis 1A based on “hard” resources is not supported for formal participation, but is supported for substantive participation.*
- *Hypothesis 1B on “soft” resources is supported for formal participation. It is also supported for substantive participation, but has a weaker effect than “hard” resources.*

Domestic NGOs with resources generated from within domestic civil society, especially “soft” resources -- the capacity to make new information and more domestic information ties -- gained more *formal* participation in the Environmental Agency’s advisory councils and policy-making processes. However, NGOs with more hard resources and no formal participation also provided vital information and exercised influence, indicating a considerable level of *substantive* participation. In the evaluation of the entire 103 respondents, the NGOS without formal participation had higher overall influence scores in the entire climate change policy domain. This outcome indicates the strength of domestic civil society within Japan in producing both formal and substantive participation.

Hypothesis Two: The “Boomerang” Effect.

- *Moderately Supported.*

Domestic NGOs with political support ties to INGOs or IGOs did not gain participation on advisory councils. But they did gain higher scores on reputation for influence than did participating NGOs.

Hypothesis Three: the Diffusion of New Global Norms.

- *Validity Unclear.*

Negative indicators: NGOs with international ties not participate and older NGOs participated before 1990s.

Positive indicators: Ministries (MOFA & EA) that allowed participation had many international ties and are known as “internationalist.” So, perhaps those two ministries were more affected by global norms

Hypothesis Four A & B: The Logic of the State.

- *Supported.*

NGOs participated before Agenda 21. The state picks NGOs to participate; the NGO cannot apply to become member. Only NGOs with specific qualities were granted “full” participation. This pattern indicates state logic choosing NGOs, but whether from strategy or institutional routine is unclear.

Conclusions and Future Directions

We have tested the relevance of international and domestic, as well as realist and constructivist, theoretical perspectives in Japanese global policy implementation. While each perspective maintains relevance in light of our findings, we have concluded that domestic-realist and institutionalist theoretical constructs best explain the differentiation among NGOs selected for inclusion in global environmental policy implementation, as well as their actual perceived influence. We have further inspected the differentiation between those NGOs selected to sit on advisory committees, write legislation, or both. Through the construction of these inclusion-types we have found that the Japanese state strategically selects different types of NGOs for different types of inclusion. More specifically, we found that information-rich and domestically networked NGOs received appointments to advisory committees. Benign NGOs incorporated under Article 34 with large domestic constituencies wrote legislation, despite failing to generate independent information, and non-incorporated NGOs with strong information resources and a cooperative approach to the state participated in both advisory committees and writing legislation. Thus, our findings demonstrate the Japanese state’s strategic effort to include NGOs capable of working within the confines of the traditional Japanese political system while generating international legitimacy for the Japanese state’s efforts.

However, our findings do not stand as a steadfast conclusion, but rather as a starting point for future research. On this specific case, we need to find out which NGOs wanted and asked for

inclusion advisory councils. We also need to verify that having more international ties leads to greater acceptance of global discourse.

Contemporary examinations of global policy largely focus on outcome-based assessments (e.g. Frank, Hironaka, and Schofer 2000; Finnemore and Sikkink 1998). Yet our findings demonstrate the continued relevance of domestic political systems in the differentiation of these outcomes. We believe that cross-national studies examining the processes of domestic policy development for global policy implementation would yield a greater theoretical explanation of the ongoing dynamic between international and domestic norms and policies in global policy implementation.



Notes

[1] The Used Paper Problem Citizen Action Network, which participated in advisory committees but not writing legislation, serves as the anomaly for our analysis. UPPCAN relies on members for data, maintains almost no international or domestic networks, and focuses advocacy almost entirely on Japanese ecological challenges. However, UPPCAN focuses primarily on recycling issues, which is a national concern since waste poses a major ecological threat to Japan's limited disposal space. We argue that UPPCAN's focus on recycling issues, rather than climate change or other global ecological issues, allowed the organization to participate in advisory committees based on different resources than those leading to participation for other *token* NGOs.

Works Cited

- Arase, David. 1994. "Public-Private Sector Interest Coordination in Japan's ODA." *Pacific Affairs*. 67(2):171-199.
- Boli, John, and George M. Thomas, eds. 1999. *Constructing World Culture, International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Boyle, Elizabeth Heger and Dongxiao Liu. 2001. "The Global Dynamics of Women's Rights: Sovereignty, Accountability, and the International Reform Strategies of States, IGOs, and NGOs." *Social Politics*.
- Broadbent, Jeffrey. 1998. *Environmental Politics In Japan: Networks of Power and Protest*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- _____. 2000. "The Japanese State in US Comparison: Does Embeddedness Yield Resources and Influence? Occasional Paper. Stanford University, Stanford CA: Asia/Pacific Research Center. <http://www.soc.umn.edu/research/broadnet.pdf>
- _____. Forthcoming 2003. "Protest in Thick Social Context: Japanese Environmental Movements and Vertical Networks." *Social Movement Analysis: the Network Perspective*. Mario Diani and Doug McAdam, editors.
- _____. Forthcoming. 2002 "From Heat to Light?: Japan's Changing Response to Global Warming." *Sovereignty Under Challenge: How Governments Respond*. John Montgomery and Nathan Glazer, eds. Rutledge, NJ: Transaction.
- _____. Forthcoming. "The Evolution of Japan's Environmental Policy Regime."
- Center for Global Environmental Research. No Date. Home Page.
< <http://www-cger.nies.go.jp/cger-e/cger01.html> > Retrieved June 3, 2001.
- Chanin, Clifford. No date. "Voice of the People: The Development of NGOs in Japan."
< www.us-japan.org/dc/cs.chanin.paper.htm > Retrieved March 20, 2001.
- Craft, Lucille. 2000. "Japan's Nonprofits Carve Out a Space of Their Own." *Japan Times Online*. Thursday, September 28. ,
< www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.p15?eo20000928a2.htm > Retrieved August 1, 2001.
- Conca, Ken. 1996. "Greening the UN: Environmental Organizations and the U.N. System." *NGOs, the UN, and Global Governance*. Thomas G. Weiss and Leon Gordenker, eds. Boulder, CO: Lynne Rienner. 103-119.
- Corliss, Mick. 2001. "Environment Reform Also Key: Koizumi Electoral Success Could

- Mean Greener Future.” *Japan Times Online*. Wednesday, July 25.
www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20010725b5.htm Retrieved August 10, 2001.
- Earth Day 1990-2000. No Date. “Earth Day 2000 Japan.”
www.earthday-j.org/english/about_edj.html Retrieved March 9, 2001.
- Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series (ESDSMS).
 1997. *Five Years After Rio: Innovations in Environmental Policy*. Washington
 DC: World Bank.
- Feinerman, James V. and Koichiro Fujikara. 1998. “Japan: Consensus-Based
 Compliance.” *Engaging Countries*. Edith Brown-Weiss and Harold K.
 Jacobson, editors. Cambridge, MA: MIT Press. 253-290.
- Finger, Matthias. 1994. “Environmental NGOs in the UNCED Process.” *Environmental
 NGOs in World Politics: Linking the Global and the Local*. Thomas Princen and
 Matthias Finger, editors. Rutledge: New York, NY.
- Finneomre, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics in
 Political Change.” *International Organization*. 52 (4): 887-917.
- Frank, David John, Evan Schofer, and Ann Hironaka. 2000. “The Nation-State and the
 Natural Environment Over the Twentieth Century.” *American Sociological Review*. 65
 (February): 96-116.
- Global Environmental Forum. No Date. Homepage.
<http://www.gef.or.jp/english/index.htm> Retrieved June 3, 2001.
- Global Environmental Information Center. No date. “NGOs and Climate Change in
 Japan.” <http://www.geic.or.jp/jp-ngo-cc.html>. Retrieved March 20, 2001.
- Government of Japan. 1997. “Institutional Aspects of Sustainable Development
 in Japan.” Based on the 5th Session of the Commission on Sustainable
 Development, April 1. www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/japan.htm. Retrieved
 April 11, 2001.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. 1996. “Interests, Power,
 Knowledge: The Study of International Regimes.” *Mershon International Studies
 Review*. 40 (2): 177-228.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ:
 Princeton University Press.
- Ishio, Yoshito. 1999. “Interest Groups’ Lobbying Tactics in Japan and the U.S.: the

Influence of Political Structures and Conflict on Tactical Choices." *Southeastern Political Review*. 27 (2): 243-263.

Japanese NGO Center for International Cooperation (JANIC). No Date.
<<http://www.jca.apc.org/janic/>> Retrieved April 26, 2001.

Japan Center for International Exchange. 1998. "New NPO Law Fosters Enabling Environment." <http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil_soc_monitor/april_98.html .> Retrieved March 20, 2001.

Japan Council for Sustainable Development (JCSD). 1997. "Report for the Rio +5 Process." <<http://www.ecouncil.ar.cr.rio.national/reports/asia/japan.html> .> Retrieved April 11, 2001.

Japan International Volunteer Center. No date. "The Evolution of Activities."
<<http://www.jca.apc.org/jvc/english20000/stp.html>.> Retrieved July 23, 2001.

Japan Consumer's Co-Operative Union. No Date. <http://www.co-op.or.jp/jccu/English_here/> Retrieved March 30, 2001.

Jepperson, Ronald L., and John W. Meyer. 1991. "The Public Order and the Construction Of Formal Organizations." *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds. Chicago, Il: University of Chicago Press. 204-31.

Kageyama, Takashi. 2001. *Style Differences at International Negotiations: A Comparison Between Japan and the United States*. Occasional Paper, 00-06. Harvard University: Program on US-Japan Relations.

Kakuchi, Suvendrini. 1995. "Co-ops Lead Help Mission for Quake Victims."
<www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/pubs/ica-mems/1995/1-2/kobe.html.> Retrieved April 10, 2001.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University.

Kiko Network. No Date. "Purpose of Establishing Kiko Network."
<www.jca.ax.apc.org/~kikonet/index-e.html> Retrieved June 21, 2001.

Koizumi, Junichiro. 2001. "Prime Minister's Policy Speech." *Japan Times Online*. Tuesday, May 8. <www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.p15?nn20010508b6.htm> Retrieved August 6, 2001.

Kurimoto, Akira. 1996. "Restructuring Consumer Co-Ops and Co-Op Principles." Reprinted on-line from *Review of International Cooperation*. 28 (2): 69-74.
<www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/pubs/review/ICA-Review-Vol--89-No--2--19961/Japan---Restructuring-Consumer-Co-ops--11.html> Retrieved April 10, 2001.

- Lipschutz, Ronnie D. 1996. "Chapter 3: Linking the Natural World: Global Civil Society and Social Learning." *Global Civil Society and Global Environmental Governance*. Albany, NY: State University of New York. 49-79.
- Mastanduno, Michael, David A. Lake, and G. John Ikenberry. 1989. "Towards a Realist Theory of State Action." *International Studies Quarterly*. 33 (4): 457-74.
- Maull, Hanns W. 1992. "Japan's Global Environmental Politics." *The International Politics of the Environment*. Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, eds. Oxford, UK: Clarendon. 354-73.
- McAdam, Doug. 1996. "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions." *Comparative Perspectives on Social Movements*. Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer Zald, eds. Cambridge: Cambridge University Press. 23-40.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Meyer Zald. 1996. *Comparative Perspectives On Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D. and Meyer Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory." *American Journal of Sociology*. 82 (6): 1212-41.
- Menju, Toshihiro and Takako Aoki. 1996. "The Evolution of Japanese NGOs in the Asia Pacific Context." *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*. Tadashi Yamamoto, ed. Tokyo and Singapore: Japan Center for International Exchange and the Institute for Southeast Asian Studies. 143-60.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez. 1997. "World Society and the Nation State." *American Journal of Sociology*. 103 (1): 144-81.
- Ministry of Foreign Affairs. 2001. "Gist of the Central Government Reform." On-line Article. <www.mofa.go.jp/about/hq/central_gov/gist.html> Retrieved August 10, 2001.
- Naito, Yuko. 2001. "Help Is On the Way: It Took a Disaster to Highlight the Need, But Now Volunteering Is Catching On Fast In Japan." Japan Times Online. Sunday, June 24. <www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.p15?fl20010624a1.htm> Retrieved August 1, 2001.
- Pekkanen, Robert. 2000. "Japan's New Politics: The Case of The NO Law." *Journal of Japanese Studies*. 26 (1): 111-48.
- People's Forum 2001. No Date. <<http://www.jca.apc.org/pf2001jp/top-e.htm>> Retrieved March 5, 2001.

- Potter, David. 1994. "Assessing Japan's Environmental Aid Policy." *Pacific Affairs*. 67 (2): 200-15.
- Reimann, Kim D. 2001a. "Building Networks from the Outside in: International Movements, Japanese NGOs, and the Kyoto Climate Change Conference." *Mobilization*. 6 (1): 69-82.
- _____. 2001b. "Riding the International Wave: Sustainable Development, Advocacy NGOs and Official Development Policy in Japan in the 1990s" Paper prepared for presentation at the International Studies Association Annual Meeting. Chicago, IL: 20-24 February.
- _____. 2001c. "The Spread of Global Civil Society in the 1990s: Domestic Structures, International Socialization and the Emergence of International Development NGOs in Japan." *Cornell University Workshop on Transnational Contention Working Paper #2001-05*.
- Rix, Alan. 1989. "Japan's Foreign Aid Policy: A Capacity For Leadership?" *Pacific Affairs*. 62 (4): 461-75.
- Schreurs, Miranda. 1996. "International Environmental Negotiations, the State, and Environmental NGOs in Japan." <www.gdrc.org/ngo/jp-envi-ngo.html> Retrieved March 5, 2001.
- _____. 1997. "Domestic Institutions and International Environmental Agendas in Japan and Germany." *The Internationalization of Environmental Politics*. Miranda Schreurs and Elizabeth Economy, editors. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 134-61.
- Schofer, Evan, and Marion Fourcade-Gourinchas. 2001. "The Structural Contexts of Civic Engagement: Voluntary Association Membership in Comparative Perspective." *American Sociological Review*. 66 (6): 806-28.
- Waphner, Paul. 1996. *Environmental Politics and World Civic Politics*. Albany, NY: State University of New York.
- WING, Wild Bird Society Japan. No Date. <www.wing-wbsj.or.jp/english/index_e.html> Retrieved July 25, 2001.
- Yamakoshi, Atsushi. No date. "The Changing Face of NGOs in Japan." Economic Institute. <www.gdrc.org/ngo/jpnngo-face.html> Retrieved March 5, 2001.
- Yoshizawa, Akiyoshi. 1999. "Kobe Earthquake and Disaster Relief Bill." Paper presented to the International Co-operative Alliance, Communications Committee Seminar on Lobbying. August 29, Quebec City. <www.coop.org/icacc/seminar99/kobe.html> Retrieved April 10, 2001.

Interviews and Personal Correspondence

Forrest, Richard. Telephone Interview with Stephanie Devitt. July 9, 2001.

Furusawa, Koyu. "Re: People's Forum 2001, Japan." April 25, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (A).

_____. "Re: Questions for JACSES and PF2001." July 25, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (B).

Reimann, Kim. "Kiko Forum Queries." June 21, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (A).

_____. "Re: Kiko Forum Queries." July 6, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (B).

Suzuki, Kazunari. "Response to your questions (temporarily)" April 13, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (A).

_____. "A Second Reply to your questions." April 23, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (B).

_____. "More Questions." July 19, 2001. E-mail Personal Correspondence With Stephanie Devitt (C).

_____. "Reply." July 23, 2001. E-mail Personal Correspondence with Stephanie Devitt (D).

Appendix A: Civil Society Organizations in GEAPON			
Acronym	Founding Date	Name (English)	Name (Japanese)
CASA	1988	National Citizens Meeting for Considering Global Environment and Air Pollution	地球環境と大気汚染を考える
CUJ	1969	Consumers Union of Japan	日本諸費者連合
ED90-00	1989	Earth Day 1990-2000	アース・デュー 1990-2000
JANIC	1987	Japanese NGO Center for International Cooperation	NGO活動推進センター
JASON	1995	Japan's Save the Ozone Network	ストップ・フロン全国連絡会
JCCU	1951	Japanese Consumers' Co-operative Union	日本生活協同組合連合
JECO	1977	Japan Ecology Center	日本・エコロジー・センター
JELC	1991	Japan Eco-Life Centre	ジャパン・エコライフ・センター
PARC	1973	Pacific-Asia Resource Center	アジア・太平洋資料センター
PF2001J	1993	People's Forum 2001, Japan	市民フォーラム
UPPCAN	1993	Used Paper Problem Citizens Action Network	古紙問題市民行動ネットワーク
WBSJ	1970	Wild Bird Society of Japan	日本野鳥の会
GPJ	1989	Greenpeace Japan	グリーンピース・ジャパン
WWFJ	1971	World Wide Fund for Nature-Japan	World Wide Fund for Nature-ジャパン

Appendix B: Organizational Data

Org Name	Budget (In US Dollars)	Members		Dom Info	Dom. Supp	IGO Info	IGO Supp	INGO Info	INGO Supp	Info Source
		Individual	Org							
ASA	\$3,000-5,000	450	60	13	0	4	2	8	7	Scholar/ Experts
BJ	\$30,000-100,000	6000	N/A	11	2	10	0	3	0	Other Orgs
190-00	\$1,000-3,000	N/A	N/A	5	2	1	6	0	0	Other Orgs
BJ	\$100,000- 200,000	5400	N/A	28	0	17	0	9	0	DK
NIC	\$30,000-100,000	900	100	17	4	8	0	5	0	Other Orgs
SON	\$10,000-30,000	30	40	16	3	3	1	3	2	Scholar/ Experts
CU	\$ >1,000,000	N/A	708	17	0	5	0	8	1	Scholar/ Experts
CO	\$ >1,000,000	55,000	400	4	2	0	0	0	0	Members
LC	\$1,000-3,000	70	17	1	2	1	0	1	1	Ministries
ARC	\$30,000-100,000	710	N/A	11	2	9	0	4	1	Ministries
2001	\$30,000-100,000	N/A	500	31	5	12	7	5	2	Scholar/ Experts
PPCAN	\$1,000-3,000	230	20	3	1	0	0	0	0	Members
BSJ	\$ > 1,000,000	51,000	209	3	0	0	0	0	0	Ministries
WFJ	\$200,000- 1million	20,000	1,000	3	0	4	2	2	1	Ministries

Appendix C: Participation Data

Organization Name	Advisory Committee Appointments						Writing Legislation					
	Gen.	Montreal	UNCED	ODA	Envi. Law	COP3	Gen.	Montreal	UNCED	ODA	Envi. Law	COP3
ASA	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
UJ	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
D90-00	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
PJ	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
ANIC	Y	N	N	N	N	N	Y	N	N	N	N	N
ASON	Y	N	N	N	N	N	Y	N	N	N	N	N
CCU	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	N	N	N	N
ECO	N	N	N	N	N	N	Y	N	Y	Y	Y	N
ELC	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
ARC	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
F2001	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	N	N
PPCAN	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
IBSJ	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	N	N	N
WFJ	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N

¹ Professor Tsujinaka acquired funding for the GEPON survey from the Japanese Ministry of Education, and used Japan's Central Survey Company to collect the data in April of 1997. Every effort was made to ensure that the most knowledgeable representatives from each organization completed the surveys on behalf of their organization.

² The GEPON surveys collected lobbying and political involvement techniques employed by NGOs in dealing with the Montreal Protocol and its resulting treaty, the 1992 United Nations Conference on the Environment and Development and its subsequent treaties, the 1993 Japanese legislation to increase ODA spending by 1 trillion yen (US \$10 Billion), the Basic Environmental Law (An ideological piece of legislation first passed in 1967 and updated to incorporate new national and international goals in 1994), and preparations for the COP3 conference in Kyoto. Appendix C provides each organization's responses to each of the five specific pieces of legislation, as well as the general responses. While not every NGO reporting participation in advisory committees and/or writing legislation also reported participation in the five specific pieces of legislation, every organization that reported no participation in the "general" category also reported no participation in each of the five pieces of legislation. Thus, the correlations between participation in general and specific legislation attests to the accuracy of the GEPON data.

³ Table 1 summarizes the data used to generate our conclusions. Appendixes B and C depict the raw data utilized in the creation of Table 1.

⁴ Only four organizations- CASA, JASON, PF2001, and JCCU- reported relying on scholars and experts as a primary data source. While JANIC and UPPCAN reported relying on members as their primary source of data, the nature of their work positions this information as relevant.

⁵ According to GEPON responses, the People's Forum 2001 participated in advisory committees for each of the five specific global environmental policies within the GEPON data except for the proposal to increase ODA by 1 trillion yen. This demonstrated the Japanese state's continued reluctance towards oppositional organizations.

Climate change policy-making in Germany: do politics matter?

Introduction

During the past decade Germany has attracted attention in many countries because of its environmental policies. Especially in Japan Germany has become a well studied case of proactive environmental politics. Germany become a forerunner in the conceptualization of the Kreislaufwirtschaftsgesetz, it has become famous because of its highly sophisticated separation and collection of garbage and recycling and last but not least it has changes its energy policy fundamentally. The introduction of the eco-tax, phasing out of nuclear power and the revision of the energy supply law characterise a profound change in the German approach towards the climate change issue since 1998.

Differences between national political outputs as well as outcomes have been explained among other things by differences between the degree of integration of leading interest groups into the policy-making process and their capacity to influence decision-making (Ringquist 1993; Susskind 1994). This approach is part of the debate on the preconditions of nation states' capacity for proactive environmental policy. The paper refers to this debate and will contribute to it by an quantitative analysis of the environmental policy network in Germany and the role interest groups play¹.

The paper will start with some remarks concerning the methodological and theoretical framework of our empirical research. Then the German network will be described in terms of it's size, composition and main interests. In part three the network will be analysed with regard to patterns of interaction. Interaction will be explored by three main variables, namely information exchange, co-operation and opposition. In a last step I will discuss the results with regard to the question who has voice in the German environmental network and will discuss explanations.

Our survey: methodological remarks

Empirical research on environmental policy using quantitative data is rare. Instead case studies are the mostly employed method of gaining information (Kern/ Bratzel 1996:53). Our survey intends to broaden the empirical database concerning environmental networks by using quantitative data from interviews with leading experts of the German network. For gaining data we prepared a preliminary list of organizations and institutions which are considered to be influential in environmental policy-making.² We then asked experts to review the list according to the organisations' influence. The result was a sample of 92 national organisations, which we combine into four categories:

- Government units, which include institutions of the executive as well as of the legislative like ministries, political parties in the parliament and advisory committees.
- Research units, which in the case of Germany include private and public institutes not only in the field of environmental research, but economic research institutes as well. 27 units are included in the sample.
- The third group are NGOs in the field of climate change policy. 9 were named to play an important role.
- The fourth group consists of 27 business and other associations, labour unions, foundations, and corporations.

We decided not to split up the four groups further for analysis out of practical reasons, i.e. the number of organisations in each group would have become too small. This decision implies that with the exception of the NGOs the remaining three groups are heterogeneous.

The survey was conducted in 2000 by telephone interviews³: We used the translated version of the Japanese questionnaire and adapted it to the German context as far as necessary in order to provide a database suitable for comparison between Germany and Japan⁴.

The questionnaire consists of three categories of variables:

- Variables concerning history and resources of the interviewed organisation,
- Variables concerning information exchange, co-operation and opposition with regard to 132 national and international actors in the field of global environment policy
- Variables concerning influence, interest and activities of the interviewed organisation.

The analysis of the data focussed on:

¹ The comparative research is under progress. The Ministry of Education Japan has sponsored the empirical research in Germany. The project is part of a joint research project headed by Yutaka Tsujinaka from Tsukuba University Japan.

² The compilation of the final list has been mostly done by Klaus Jacob of Free University of Berlin.

³ The telephone interviews lasted between 32 and 159 minutes each.

- Information's exchange and the existence of scientific communities, both of which are important for the professionalisation of relevant actors.
- Inter and intra group cooperation of the network in the policy-making process, which is regarded to be important for consensus building.
- Level of inclusiveness of the policy network.

Level of opposition between the main actors of the network, which might give us information about the conflict potential or rather the integrative potential of the network.

Capacity-building as a theoretical framework

In order to explain political outcomes, international comparisons of the environmental performance of nation states have proved to be useful (see Jänicke/Weidner 1995, Jänicke 1996) They indicate that the political orientation of the ruling party does not matter, but that political outputs of political systems highly depend on

- cooperation
- integration
- openness
- Political systems with a cooperative culture tend to be more efficient than those with conflictual structures. Conflicts are considered to waste resources in terms of time, money and intellectual energy. Moreover conflicts are considered to provoke fragmentation if the opponents are not successfully are integrated into the policy- process. Intra- and interpolicy cooperation is regarded to be important for policy innovations. It makes a difference what ministry is mostly in charge with environmental issues and it makes a difference too how environmental issues are communicated between the ministries involved. The political system should be inclusive, integrating all societal actors, since only integration and consensual proceeding offers best conditions for successful implementation. Openness of the political system refers to free and equal access to information and participation. Even though it remains open to discussion whether NGOs can play more than an additional role to state intervention in the field of global environmental policy, it is undeniable that the integration of NGOs in the policy process is enlarging the intervention capacity and the democratic legitimisation of the process (Brunnengräber/ Walk 1997: 71). The comparison of 17 countries demonstrates that

⁴ The Japanese questionnaire has been originally developed by Yutaka Tsujinaka and his colleagues from Tsukuba University.

countries like Germany, Japan, and Sweden belong to those countries which more or less have developed problem-solving capacity by cooperation and integration, even though they differ in the party affiliation of the ruling parties over the years. These results are based on case studies of the environmental performance between the beginning of the institutionalization of environmental policy since the late sixties and the early nineties.

The climate policy Network: Size and issues

The environmental policy making network in Germany developed in three waves with their peaks in 1949/ 50, 1972-1975 and 1990/ 1991. The first peak in 1949/50 was due to the democratization after the second world war. During these years unrelated to environmental issues interest groups and parts of the legislative and executive were founded. While between 1950 and 1970 only six organisations were founded, the number was 15 between 1971 and 1990. The years between 1972 and 1975 constitute the period of institutionalization of environmental policy in former West Germany, demonstrated by the first environmental program of the then ruling party, the Socialist Democratic Party, the anti-nuclear power plant movement gained momentum during these years. These developments influenced the foundation of environmental research institutes like the Wuppertal Institute for Climate Change Policy. The coincidence of the establishment of environment related organisations and institutions during those years is important with regard to the initiators of the foundations. Most of the leading persons had received their political socialisation in the context of the students movements or had been members of the environmental movement of the 70ies. The third peak with 10 new organisations established only in 1990 and 1991 might be partly a sideeffect of the reunification which gave an impetus to the institutionalization of environmental interests in former GDR. Besides this the increase might be considered in the context of the globalization of the environmental issue and the appearance of the climate change issue before the summit of Rio de Janeiro in 1992.

Today the network consists of 92 national organisations, which we combine into four categories:

- 29 Government units, which consist of institutions of the executive as well as of the legislative like ministries, political parties in the parliament and advisory committees. Even though former research indicates that the role of the government is small, an interesting point for analysis is whether the participation of the green party in the coalition government since 1998 does matter.

- 27 research units. They include highly engaged environmental research institutes as well as the nations`most famous economic research institutes, which mainly joined the climate change debate with research on the economic effects of the eco-tax.
- The third group are NGOs in the field of climate change policy. 9 were named to play an important role. Besides Greenpeace, all of the NGOs are nation-wide organisations dealing with environmental protection and ecology.
- The forth group consists of 27 interest groups from business, labour unions, foundations, and corporations. The variety of this group is broad, ranging from associations representing energy and car business, labour unions from the public sector to foundations sponsoring besides others environmental research.

We decided not to split up the four groups further for analysis out of practical reasons, i.e. the number of organisations in each group would have become too small. This decision implies that with the exception of the NGOs the remaining three groups are heterogeneous. The distance to the issue of climate change varies according to the main purpose of the organisation.

Table 1: The German Ecological Network

Type of organisation	Total number/A	Completed interviews / B	B (percent)	Group specific return rate (B/A) %
Governmental units	29	12	22,6	41,4
Research units	27	16	30,2	57,1
Other interest groups	27	17	32,1	65,4
NGO	9	8	15,1	88,9
total	92	53	100	57,6

Table 1 demonstrates that with the exception of the NGOs the network is balanced with close to equal representation of governmental units, research institutes, and other interest groups. The number of NGOs in the network is small, but most of them are big organisations with a long tradition in environmental policy like Greenpeace Germany, Germanwatch, BUND and NABU.

It has been argued that besides legal provisions, financial and human resources and access to information are the decisive preconditions for equal participation. The number of membership means influence on elections, money determines the number of technical and professional staff and may influence the forms of activities as well as the scope of campaigns. That is why it has become a common place to argue that the crucial point for equal participation in environmental policy is the access to resources. Our data concerning financial and personal resources of the network members provide us with some information: numbers of general members are not comparable, since multi-purpose interest groups and political parties can rely on high number of members, while single-point organisations like the NGOs have typically limited access to the general public. Their size highly depend on the tradition of civil society in a given country as well as on the level of environmental consciousness and engagement in society. On the other hand mobilization might be easier for NGOs since membership is homogenous and engaged in environmental issues only. When comparing the professional staff of all organisations of the network it becomes clear that the NGOs have the smallest number of employees who are responsible for performing "watch-dog" functions regard to the political process.

Table: number of employees in Germany who are responsible for performing "watch-dog" functions regard to the political process (in groups, %)

	Governmental Units N=11	Research Units N=13	NGOs N=8	Other interest groups N=16
1 - 10 persons	18,2	15,4	62,5	6,3
11 - 20 persons	0,0	7,7	25,0	12,5
21 - 50 persons	18,2	15,4	12,5	12,5
51 - 100 persons	9,1	7,7	0,0	6,3
101 - 1000 persons	18,2	0,0	0,0	0,0
over 1000 persons	9,1	17,7	0,0	25,0
not applicable	27,3	38,5	0,0	37,5

Table: number of employees in Germany who are in charge of the collection an analysis of technical data (in groups, %)

	Governmental Units N=11	Research Units N=13	NGOs N=8	Other interest groups N=16
1 - 10 persons	9,1	38,5	50,0	43,8
11 - 20 persons	18,2	7,7	12,5	12,5
21 - 50 persons	9,1	23,1	12,5	16,3
51 - 100 persons	0,0	0,0	0,0	0,0
101 - 1000 persons	9,1	0,0	0,0	6,3
over 1000 persons	9,1	7,7	0,0	0,0
not applicable	45,5	15,4	25,0	31,3

90% of the NGOs interviewed employ less than 50 persons in this function, 62,5% mention less than 10 persons. The same is true in the case of employees who are in charge of the collection and analysis of technical data. Here all NGOs with technical staff rely on less than 50 persons, while for instance 18,2% of government units and 6,3% of the other interest groups have more than 101 employees. Budget of NGOs is lower too, since they mainly depend on membership fees.

At the same time their case study on the eco-tax debate makes clear that NGOs have by far not been without influence in the decision making process (Krebs/ Reiche 1998). It was mainly due to the engagement of Greenpeace that the eco-tax issue gained momentum after 1994. We therefore may argue that it would be too easy to reduce the question of influence and access to the political process to resources only. According to the organisations of the network expertise and closeness to the government are considered much more important than resources. When asking about the most effective sources of influence the majority goes for a high quality of scientific and technical staff (41,5%), followed by good relations with the government (35,8%) and strong engagement in global environmental policies (34%), while capable policy staff plays less a role (22,6%). Resources like membership are mentioned by only 13.2%, quality, and quantity of the general staff by 15.1%, legal staff by 9.4%, and budget by 3.8% as an important precondition for influence. Resources therefore may play a smaller role than expected.

Climate Change Policy: Issues and Actions

Climate change policy since the early 90ies is based on international agreements like the Montreal protocol, the Kyoto protocol and the agenda 21. On the level of national reduction of green house gases, the issue of climate change policy is highly related to energy policy and the structure and quantity of energy consumption. In the case of Germany one crucial point for the ruling parties have always been the problem how to deal with the national coal production which represents strong economic as well as labor interests. Nuclear energy has been opposed from the beginning by strong citizens movements which succeed more than once in preventing the construction of a nuclear power plant. Dependence on oil is lower than in the case of Japan because of diversified dependence on oil from the North Sea, Russia and

the Middle East. Moreover as a national means of reducing energy consumption the introduction of the eco tax became one of the most intensively discussed national topics in the climate change discourse.

In the case of the eco-tax issue, our data support the typical cleavage between economy and ecology. Among the political parties, the Green Party, the Socialists (PDS) and the Social Democrats were in favour of the tax, but the Christ Democrats and the Liberal Democratic Party were only ready to support the introduction in the case of an EU-wide initiative (von Weizäcker 1999: 42; Repnik 1998: 43; Hustedt 1998: 45; Homburger 1998: 47). In the case of the research institutes the environment research institutes mostly were supportive, but the institutes in the field of economic research like the Hamburg Institute for Economic Research (HWWA) were neutral. The other interest groups again were divided over the issue with opposition from the Association of the Car Producing Industries (VdA), securities, and the Association of Lignite Industries (Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein), and support from the big labour unions, which expected positive effects of the eco-tax for employment (Putzhammer 1998: 41). Only the NGOs are unanimously in support.

Keeping in mind that resources are not equally distributed between the organisations of the network, the question arises how the members of the network became active for influencing the decision-making process.

We have asked the organisations what kind of activities they consider to be influential and what activities they have actually employed to influence the decision making process on the eco-tax introduction. The high engagement for the eco-tax issue is reflected by the broadest variety of activities the NGOs have employed for reaching their goal compared with the other three groups.

The main target in the policy-making process has been for all network members governmental institutions, including helping to draft the bill or even contacting the opposition parties. Only the NGOs have extended their activities to channels of directly and indirectly influencing the general public by contacting the mass media or organising mass meetings. Since resources are low we might argue that mobilizing the general public may compensate low numbers of members. This is especially true in the case of high environmental consciousness in society and a tradition of direct action as in the case of Germany where citizens movements have been active during the seventies all over the country and again after the Tschernobyl nuclear accident .

The Question of Power: Influence, Conflict and Cooperation

As mentioned before climate change policies divide the network in pros and cons, but this does not tell us the whole story. With regard to the policy-making process the crucial point is how opposite positions are mediated and integrated into the process. We therefore will have a look on conflict constellations and cooperation pattern.

To grasp conflict potential we have asked the organisations of the network what organisation they consider to be an opponent of their own organisation. The results are supporting our expectations but are at the same time amazing:

The data demonstrate that NGOs and interest groups are mostly involved in conflicts. NGOs name the highest number of organisations they consider to be opponent of their organisation, even though the difference with the other groups is not significant ($p=0.431$). Interest groups on the other hand are most frequently named as being opponents by the interviewed organisations, but only the difference of the frequency between the interest groups and the research institutes is significant. ($p=0.010$).

Table 3 Conflict patterns

	Mean number of organisations out of 48 named as opponents	Mean frequency of being named by 48 network members as opponents	Mean number of symmetric opposite relation
Governmental Units n=11	2,45	3,45	0,27
Research Units n=13	2,30	1,07	0,07
NGOs n=8	6,12	3,12	1,25
Other interest groups n=17	3,70	5,41	0,70

A look at the 10 national organisations that were named most frequently as opponents are the Association of German Electricity Suppliers (VDEW), the Association of Lignite Industries (Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein), Shell, British Petroleum and other organisations

related to energy suppliers interests. From group 1 (governmental units) the Ministry of the Environment, The Green Party and the Christ Democratic Party are named, but no research institute and no NGO.

In order to get an idea of the conflict pattern we will now explore the relative frequency one group has named the other as being opponent.

Table 4: Relative Frequency of Conflict

	Governmental Units	Research Units	NGOs	Other interest groups
Governmental Units	0.041	0.007	0.000	0.112
Research Units	0.021	0.053	0.019	0.072
NGOs	0.170	0.000	0.047	0.228
Other interest groups	0.085	0.019	0.156	0.088

The conflict pattern reflect the differences in positions, but it is amazing that the overall level of conflict is low. We can not find any open fragmentation of the network. The strongest opposition we can find between NGOs and interest groups NGOs, while NGOs have no problems with research institutes and only little with other NGOs. What may be interesting is that the governmental units do not mention any problem with the NGOs but name a relative high number of opposite organisations in group 4 (other interest groups). If the answers are reliable this raises the question whether the party affiliation of the government is crucial for the position of NGOs in the network. In their comparative research, Weidner and Jänicke (1995) did not found any case where party composition of the government did make any difference. Since in 1998 the Green Party joined the Social Democrats in a coalition government, the data may already reflect closer cooperation and less conflict between NGOs and government than under conservative majorities. The appearance of former environmentalists in public offices and the federal bureaucracy must be considered to be in favor for environmental networking between NGOs, environmental research institutes and the environmental administration. This argument is well supported by the data concerning information exchange and cooperation patterns.

Open access to information is important, because the number and diversity of information sources policy-making institutions make use of is crucial for the professionalisation of the network and the quality of political decisions. To be accepted by the network as an important information source implies influence. Moreover information exchange besides of its function of knowledge diffusion serves as an important step towards cooperation.

We distinguish between the number of information contacts mentioned by the organisations of the network (A), the frequency they were named as information source (B), and the number of organisations with whom they exchange information (C).

Table 5: Access to Information

	Mean number of organisations mentioned as information source (A)	Mean frequency of being mentioned as information sources (B)	Mean number of information exchange relations (C)
Governmental Units n=11	32,27	32,18	24,90
Research Units n=13	21,53	24,92	14,15
NGOs n=8	31,87	29,00	23,37
Other interest groups n=17	26,11	24,94	17,35

NGOs and governmental units name the highest number of organisations from which they get information.

Among the ten organisations with the highest number of information sources are the Ministry of the Environment, the Foreign Ministry, the Federal Environment Agency, the Green Party, Greenpeace, BUND, Germanwatch, the Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, but from business only the Association of Electricity Suppliers (VDEW).

Most of these organisations are among those who were most frequently named by other members of the network as information source as well. Among the top ten are again the Ministry of Environment, the Federal Environment Agency and the Green Party, and the country's three most important NGOs, leaving the other interest groups behind them. In both

perspectives NGOs and governmental units are mentioned more frequently than research units and interest groups. This is amazing, since in the case of the NGOs this demonstrates that they do not only depend on expert knowledge but that they are well accepted as independent sources of expertise as well. With regard to the professionalisation of the network we would have expected a leading role of the research institutes, but according to the data, they are even less involved than the other interest groups.

The number of information exchange relations supports this view. Again governmental units and NGOs are involved in more information exchange relations than the research institutes and the other interest groups.

When looking at the inter-group information contacts, we find the highest relative frequency of contacts between the government units and the NGOs. Unlike we have expected, NGOs do not depend highly on information from the research institutes in order to compensate weak resources, but have even more contacts with other interest groups, while the other interest groups too contact governmental units and NGOs more than research institutes.

Table 6: Relative Frequency of Information Contacts

	Governmental Units	Research Units	NGOs	Other interest groups
Governmental Units	0.669	0.636	0.739	0.631
Research Units	0.615	0.497	0.375	0.312
NGOs	0.761	0.500	0.797	0.625
Other interest groups	0.631	0.439	0.566	0.526

Table 6 demonstrates that in any cases the governmental units are most frequently involved in gaining and providing informations, but the network is inclusive with no significant differences between the groups in terms of information contacts.

Beyond a mere information exchange we have asked organisations about their supportive relations ⁵ with other members of the network. This question mainly aimed at the reconstruction of support coalitions in the national policy making process. Like expected, the

⁵ Since the expression „cooperation“ implies an equal relation between at least two partner, we prefer to use the term „support“ to indicate that an organisation may provide support without gaining any or vice versa.

correlation between information exchange and support is high, i.e. those who have many information exchange contacts, have many supportive relations too. Again we differentiate between the number of organisations, which each organisation mentions as supportive, the frequency the same organisation is mentioned as supportive and the co-operation relations, i.e. the number of organisations, which were named by organisations they consider themselves as supportive. Again the governmental units responsible for environmental policy are in the center of the network, followed by the NGOs:

Table 7: Cooperation pattern

	Mean number of organisations mentioned as being supportive	Mean frequency of being mentioned as supportive	Mean number of co-operation relations
Governmental Units n=11	15,36	16,27	4,72
Research Units n=13	10,69	12,00	4,69
NGOs n=8	10,62	15,37	5,62
Other interest groups n=17	14,41	11,00	5,52

In the group of those who support the highest numbers of other network organisations are the Foreign Ministry, the Federal Environment Agency and the Parliamentary Commission for Environment, Nature and Reactor Safety, the German Association of labour unions (DGB), the Wuppertal Institute, Germanwatch and the Association of Car Producing Industries (VdA) as well, i.e. members of all groups are represented. What is interesting is that the NGOs have equally strong co-operation relations with the governmental units than with the other interest groups. This means that even though conflictual relations between NGOs and interest groups are more frequent than with other groups of the network, cooperation coalitions between NGOs and interest groups exist. In the case of the eco-tax issue a strong coalition have existed between Greenpeace and the labour union for public services ÖTV.

Table 8: Relative frequency of support between the groups

	Governmental Units	Research Units	NGOs	Other interest groups
Governmental Units	0.421	0.294	0.330	0.262
Research Units	0.280	0.361	0.125	0.113
NGOs	0.170	0.144	0.453	0.191
Other interest groups	0.415	0.183	0.406	0.320

NGOs are as well integrated as the other groups. Even though they have opponents in the network mostly from the other interest groups, this does not have any consequences for information contacts and their support frequencies.

What does this mean for the position of each group in the network in terms of power? To explore this question we will have a look at the channels of influencing policy decision and the estimation of influence among the network organisations.

Among those 10 organisations with the highest reputation in terms of influence the most frequently mentioned are Greenpeace (3.37), the Wuppertal Institute (3.06), the Federal Environment Agency (2.96) and the Association of Car Producing Industries (VdA) (2.70). This corresponds to the data concerning information exchange and cooperation. Here too Greenpeace, The Wuppertal Institute and the Federal Environment Agency are among the 10 organisations with the highest reputation. The diffusion of former activists of the environmental movements in all of these organisations can be assumed to be in favour of policy concertation.

Explaining political output by policy networks

- The German contribution to global climate change politics has been highly appreciated internationally. German environmental policies have become a well studied model by environmentalists. Our data support the overall claim that especially energy policies is divided into environmental and economic interests. But the data demonstrate too that levels of conflict are low and cooperation and information exchange is not fragmented

along conflict lines, but that the network is open to new cooperation coalitions. This might explain that the political output like in the case of the eco-tax process is regarded as compromise only. German critics of German environmental policy continue to complain about the power of interest groups in the environmental policy making process. They argue that unrelated to the party affiliation of the ruling party, every government has to cooperate with interest groups from business in order to survive (Krebs, Reiche 1998: 141). In the case of the eco-tax introduction it has been a success of environmental interests that the tax has been introduced and that the introduction has been decoupled from the activities of the EU. From radical environmentalists position it has failed to become a means of ecological modernization, since the tax income will not be spent for environmental protection purposes.

When referring to the situation in other countries the critics might become more satisfied: the introduction of the eco-tax has made Germany part of the forerunners internationally. The data as well as case studies tell us that cleavages are not so deep as expected. The German network is open and it is pluralistic. All groups participate in the policy-making process. The degree of cooperation is high; the level of opposition is low, providing the network with favourable preconditions for cooperation and joint actions. Even though at least the eco-tax issue might have been controversial, the network has been open to new ecological coalitions and new cooperation patterns. The research institutes were influential in presenting proposals. Especially the study of the famous German Institute for Economic Research (DIW) which was conducted for Greenpeace in 1994 is said to have been extremely influential for the decision-making process. The labour unions have jointed forces with NGOs in favour of the introduction. Greenpeace for instance cooperated with the big unions of public services (ÖTV). The data support qualitative research according to which NGOs are integrated and an accepted part of the information and support network. They are considered even to be more influential than the other interest groups. This is supported by the answers in the interviews according to which inequality of resources does not matter as much as expertise and good relations to the government. Even though it has been argued that the NGOs are “low budget” organisations, they seem to compensate at least partly weak resources by employing mass media for their purposes, forming coalitions with research institutes and labour unions and targeting the government. During the 90ies influential members of the environmental movements became party politicians and influential members of research institutes and after 1998 of parliamentary and governmental institutions. Even though data suggests that political orientation does not matter, it is obvious that the relation between the NGOs and the

governmental units is stronger than with the other groups. At least for the German climate change policies since the mid 90ies besides policy style and political culture, the political closeness between the leading organisations of the network should not underestimated as a component which explains political outcomes.

- References:

- Brand, Ulrich 2000: Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. das Beispiel der biologischen Vielfalt, Münster
- Brunnengräber, Achim, Walk, Heike 1997: Die Erweiterung der Netzwerktheorien. Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat, in: Altvater, Elmar et al. (eds.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, pp.65-84
- Foljanty-Jost, Gesine 1997: Die Bedeutung Japans für die vergleichende Umweltpolitikforschung – vom Modell zum Auslaufmodell?, in: Mez, Lutz, Weidner, Helmut (eds.): Umweltpolitik und Staatsversagen, Berlin (edition sigma) pp.314-322.
- Howlett, Michael, Ramesch, M. 1995: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto, New York, Oxford (Oxford University Press).
- Jachtenfuchs, Markus, Hey, Christian, Strübel, Michael 1993: Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Prittwitz, Volker von (ed.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik, Opladen, pp.137-162
- Jänicke, Martin, Weidner, Helmut 1995: Successful Environmental Policy, A Critical Evaluation of 24 Cases, Berlin
- Jänicke, Martin 1996a Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors, in: Lafferty, William M., Meadowcroft, James (eds.): Democracy and the Environment. Problems and Prospects, Cheltenham, Brookfield, pp. 71-85
- Jänicke, Martin 1996b: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: Jänicke, Martin(ed.): Umweltpolitik der Industrieländer, Berlin, pp.9-28
- Jörgens, Helge 1996: Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Jänicke, Martin (ed.): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung- Bilanz – Erfolgsbedingungen, Berlin, pp.59-112
- Kern, Kristine, Bratzel, Stefan 1996:Umweltpolitische Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung, in: Jänicke, Martin (ed.): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung- Bilanz – Erfolgsbedingungen, Berlin, pp. 29-58
- Krebs, Carsten, Reiche, Danyel T. 1998: Der mühsame Wege zu einer „Ökologischen Steuerreform“, (Peter Lang Verlag)
- Krebs. Carsten, Reiche, Danyel T. 1998a: Der Einstieg in die ökologische Steuerreform, (Peter Lang Verlag)

- Rose-Ackermann, Susan 1997: Democracy and environmental policy: Reunified Germany as a cautionary tale, in: Mez, Lutz, Weidner, Helmut (eds.): *Umweltpolitik und Staatsversagen*, Berlin, pp.310-313
- Rüdiger, Wolfgang 1997: Comparing national climate policies: A Discourse approach, in: Mez, Lutz, Weidner, Helmut (eds.): *Umweltpolitik und Staatsversagen*, Berlin, pp.280-287
- Ringquist, Evan J.1993: *Environmental Protection at the State Level. Politics and Progress in Controlling Pollution*, Armonk, London
- Susskind, Laurence E. 1994: *Environmental Diplomacy. Negotiating more effective global agreements*, New York
- Putzhammer, Heinz 1998: Beschäftigungseffekte, in: *Politische Ökologie* 56, September/ Oktober 1998, p.41
- Von Weizäcker, Ulrich 1998: Im Prinzip ja, aber..., in: *Politische Ökologie* 56, September/ Oktober 1998, p.42
- Repnik, Hans-Peter 1998: Einführung nur EU-weit, in: *Politische Ökologie* 56, September/ Oktober 1998, p.43
- Hustedt, Michael 1998: Eine Reform, die diesen Namen auch verdient, in: *Politische Ökologie* 56, September/ Oktober 1998, p.45
- Homberger, Birgit 1998: Ökologische Lenkung und Nettoentlastung, in: *Politische Ökologie* 56, September/ Oktober 1998, p.47

NGOs in environmental networks in Germany and Japan: The question of power and influence

Introduction

A look at environmental politics since the 1990s in Germany and Japan indicates profound differences in initiatives these two countries have taken to deal with domestic and international environmental problems. With regard to the time of introduction of policies and institutions which are regarded to constitute forerunner function for other countries German initiatives started earlier. In 1986 an environmental ministry has been established (Japan: 2002), in 1996 the Kreislaufwirtschaftsgesetz (recycle law) has been implemented (Japan: 2000), in 1998 the eco-tax has been introduced (no introduction in Japan yet). Energy policy which is strongly related to climate policy has changed in Germany fundamentally after 1998 (Mez 2003). The introduction of the eco-tax, the gradual phasing out of nuclear power along with the promotion of renewable energy sources and the revision of the energy supply law characterize the German attempt to harmonize the reduction of green house gases and safety concerns for future generations. In contrast, the Japanese government mainly relies on the expansion of nuclear power to reduce green house gases and has been rather reluctant until now to improve preconditions for the promotion of renewables¹.

Differences between nations' policies like these have motivated a debate on the preconditions of proactive environmental policies. The debate has been stimulated by Susskind (1994) and Rinquist (1993) and has been elaborated by Jänicke and others, who have compared environmental policies of more than 20 countries (Jänicke, Weidner 1995). According to the capacity-building approach of Jänicke (1996b) which has been formulated as a result of the international comparison, differences in political output between nations may be explained *ceteris paribus* by the degree to which leading interest groups are integrated into the policy-making process and by their capacity to influence decision-making. This article follows this approach. It will argue that differences between German and Japanese environmental politics during the 1990s are due to differences in the composition and the working of the environmental policymaking networks in both countries. The main assumption is that the

¹ Kikuchi (2002: 25-26) argues that METI advocated successfully the Renewable Portfolio Standard (RPS) system when introducing the "Law on Special Measures concerning the Use of New Energy in Electric Power Companies" in 2002.

relative proactive role of German environmental politics can be explained by a highly integrated network, which includes all major actors in the environmental field. The article will explore this argument by focusing on the role NGOs play in the national environmental policy making networks in both countries. It will start with some remarks concerning the methodological and theoretical framework. Then, data concerning the position of NGOs in the policy-making network in both countries will be presented. Finally differences will be discussed in terms of available resources, civil society tradition, and policy style.

1. Theoretical framework and methodological remarks

For the explanation of differences in environmental policies between nations the capacity-building approach has proved to be fruitful (see Jänicke/ Weidner 1995, Jänicke 1996a and 1996b). According to this approach besides economic, cultural, and institutional framework conditions, the interaction between the actors concerned with environmental policies is one of the crucial factors determining political output. In contrast the role of parliaments, and what is even more interesting, the party composition of government seems to make less a difference (Jänicke/ Weidner 1995: 20). The mode of interaction of actors which promises best political output with regard to proactive environmental politics has been characterized by openness, integration, and cooperation. Openness refers to equal access to information and resources, while integration relates to the integration of interest groups in the decision-making process and implies the existence of participatory structures. Cooperation implies the existence of a cooperative policy style and relates to the will and skill of the main actors to cooperate with each other. Openness, integrative decision-making process and policy style will be employed here as the leading categories according to which we will analyze the environmental policy-making network in Germany and Japan²

In order to reconstruct the network, in both countries a preliminary list of representatives of organizations and institutions that have been members of institutions such as national advisory councils, parliamentary committees etc. or have been participants of COP conferences, important parliamentary hearings, etc. had been prepared first. We included only those individuals that were participants of more than one of the conferences, respective being member of more than one organization. We then asked experts from science, politics and

² The Japanese data were taken 1998/ 99 by the team of Yutaka Tsujinaka. For preliminary analysis of the data see Tsujinaka 1999a, 1999b. In Japan the team did use a written questionnaire, while in Germany the team of the author collected the data 2000 by using the reformulated Japanese questionnaire in telephone calls. Klaus Jacob from Free University Berlin and the author reformulated the Japanese questionnaire according to the German situation. In 2002 the author conducted face-to-face interviews with the Japanese NGOs in order to verify the data taken previously.

industry to assess our preliminary list in how far the identified actors are actually forming the environmental policy network. The result was a list of 92 actors in Germany and 109 actors in Japan who represent a broad range of different national organizations and institutions, which we classified into four categories: governmental representatives, researchers, representatives from NGOs, and business and business associations.

2. Comparing the eco-networks: composition and size

The history of the establishment of an environmental related policy-making network does not differ very much between Germany and Japan. In both countries the institutionalization of environmental politics started in the late 1960s, when the basic institutions of environmental administration were established. Both countries experienced strong environmental movements during the 1960s and the 1970s. But while in former West Germany the movements succeeded in becoming national movements, in Japan activities remained mostly on the local level (Lam 1999: 3-5, 14-17).

Between 1980 and 1993 the environmental movement in Germany experienced professionalization, and a gradual institutionalization (Rucht/ Blattert/ Rink 1997: 185). With the foundation of the Green Party (1980) the movement became part of the political system. While until the end of the 1970s the environmental movement strongly opposed state institutions, a gradual process of cooperation and exchange started to develop from the 1980s on. In Japan in the 1960s local movements of pollution victims and their supporters became engaged in fighting for recognition and compensation, but along with the expansion of air pollution in the big cities of Japan citizens started to join forces to battle the disruption of their local living environment. Unlike in Germany, in Japan these movements have remained locally based without any strong institutional background.

At the beginning of the 1990s in Japan and Germany new institutions dealing with global environmental issues appeared, reflecting the globalization of environmental policy due to the United Nation Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro, 1992. In both countries the number of NGOs has increased since then and the environmental administration as well as associations from business extended their activities towards global environmental issues. Today in Japan 109 national organizations and in Germany 92 organizations are considered to form the environment policy-making network, out of which in Japan 91 and in Germany 53 have replied our questionnaire.

Table 1: The ecological network in Germany and Japan

Type of organization	Total number/A		Completed interviews/B		B (%)		Group specific return rate (B/A) (%)	
	Japan	Germany	Japan	Germany	Japan	Germany	Japan	Germany
Governmental Units	33	29	28	12	30.8	22.6	84.8	41.4
Research Units	6	27	6	16	6.5	30.2	100.0	57.1
Interest groups	53	27	45	17	49.5	32.1	84.9	65.4
Mass Media	9	---	7	---	7.7	---	77.8	---
NGOs	8	9	5	8	5.5	15.1	62.5	88.9
Total	109	92	91	53	100.0	100.0	83.4	57.6

Source: own data, 2000.

What does Table 1 tell us about the composition of the networks?

- Numerically the German network is quite balanced with close to equal representation of governmental units, research institutes, and interest groups.
- In contrast the Japanese network is bipolar, consisting mainly of governmental units and interest groups.
- In Japan mass media are considered to be an independent actor in the network. In Germany they are regarded as dependent and are not included in the network. For practical reasons we will therefore skip mass media from the analysis.
- In both countries, at the national level NGOs are numerically weak.

If we have a look into the internal composition of the network we find more differences:

- In both countries governmental units consists mainly of institutions of the national bureaucracy. Only few institutions of the legislative are considered to be part of the network, even though their number is higher in Germany than in Japan.
- In Japan with the exception of *Rengô* and *Seikyô* (Coop) and the Japan Consumer Federation, only interest groups from business and corporations are considered to be part of the network.
- In contrast in Germany interest groups, which are considered to be part of the network, consist of a broad range of organizations from business, labor, religious institutions, and various non-profit foundations.

- Research institutes in Japan are so-called think tanks only and may not be considered to be independent from government's perspective on environmental issues, but are providing the government and the ruling party with supportive expertise (Noda 1996: 388-390).
- In contrast in Germany research institutes in the network consist of economic research institutes as well as of professional environmental research institutes like the Wuppertal Institute for Climate, Environment, and Energy or the Öko-Institut Freiburg, which are considered to be independent from government in terms of presenting more often than not policy proposals which are surmounting governmental policies. At least the Öko-Institut Freiburg has been founded explicitly in support for the environmental movement in the country.

To sum up: The Japanese eco-network may be called bipolar. The core consists of state institutions and business. In contrast the German network is pluralistic with research institutes supplementing state institutions and a broad range of interest groups taking part. In both networks NGOs are numerically weaker than the other groups. However even though the number of NGOs is low in both countries, in Japan the actors of the network consider the NGOs as relative weak, while in Germany they are regarded as pretty influential.

3. The position of NGOs in the eco-networks: describing the difference

The degree of integration of NGOs into the policy network can be considered to be of crucial importance for explaining differences in political outputs, since NGOs are able to provide alternative solutions, may mobilize the general public, or enrich the debate with expert knowledge. Participation of NGOs contributes to the democratic legitimization of political decisions and improves chances for implementation. Last but not least we may argue that the integration of NGOs in environmental policy-making influences the political options of nation states since they constitute a counterpart to economic interests and serve for balancing green and economic interests. Because of these reasons integration of NGOs into the policymaking process is widely accepted as a necessary precondition for proactive and democratic environmental policy at least since the Rio conference in 1992.

Research and data concerning NGOs in Japan and Germany indicate that NGOs in Japan play a minor role in environmental policy-making than in Germany (Schreurs 2002: chapter 3, Broadbent 1998: 337). To explore the reasons perhaps it is more important to look at their size than their total number. Size refers to the number of members, the number of staff available and financial resources.

The number of members constitutes influence on elections; money determines the number of technical and professional staff and may influence the forms of activities as well as the scope of campaigns. That is why it has become a common place to argue that the crucial point for equal participation in environmental policy is the availability of resources. In order to make comparison possible, here those NGOs are chosen for comparison, which belong to international green NGOs. Besides Greenpeace and WWF, NABU (Naturschutzbund Deutschland) and *Nihon yachô no kai* (WBSJ, Wild Bird Society Japan) are comparable since in both countries they are the oldest and most traditional organizations for nature conservation. The same is true for Kikô Network (*Kikô nettowaaku*) and Climate Alliance (Klimabündnis), which are both national network organizations, coordinating NGOs in climate change politics. All of these NGOs may be considered the biggest NGOs in both countries.

Table 2: Number of individual members (persons)

Name of Organization	Japan	Germany
Greenpeace	4,500	510,000
Friends of the Earth/ BUND	500	375,000
<i>Nihon yachô no kai</i> / NABU	54,500	385,000
WWF	37,000	243,000
Kikô Network / Climate Alliance (Klimabündnis)	168	430

Source: JANIC 2002: 56, 61, 67, 109; WBSJ 2004 (January): <http://www.wbsj.org/info/jigyoku/1998/index.html>; WWF Germany 2002: 16; own data from 2002.

Table 3: Number of staff (persons)

Name of Organization	Japan (a)	Germany
Greenpeace	15	120
Friends of the Earth/ BUND	18	85
<i>Nihon yachô no kai</i> / NABU	no data available	50
WWF	60	105
Kikô Network/ Climate Alliance (Klimabündnis)	6	14

(a) In Japan volunteers are included

Source: JANIC 2002: 56, 61, 67, 109; WWF Germany 2002: 19; own data from 2002.

Table 4: Income in 2001 per year (million Euros)

Name of Organization	Japan	Germany
Greenpeace	1.2	32.9
Friends of the Earth/ BUND	0.8	12.4
<i>Nihon yachô no kai</i> / NABU	11.6	16.0
WWF	12.5	19.9
Kikô Network/ Climate Alliance (Klimabündnis)	0.3	1.0

Source: JANIC 2002: 56, 61, 67, 109; WBSJ 2004a (January):
<http://www.wbsj.org/info/jigyoku/2002/report.htm>; WWF Germany 2002: 18; own data from 2002.

The data of Table 2, 3, and 4 indicate that Japanese national NGOs are definitely weaker than German NGOs in terms of resources. The difference may be considered to be especially decisive with regard to the availability of professional staff, which has been considered to be of crucial importance for the development of policymaking capacity. Japanese colleagues have argued that because of lacking resources Japanese NGOs are without any strong influence in environmental politics (see Hase 2002: 19-20; Megumi 2002: 342). However, compared with other actors in the environmental network German NGOs are considered as low budget organizations too (Krebs/ Reiche 1999: 241). This means that comparing NGOs in Japan not with NGOs in Germany but with other actors in their respective national network demonstrates that in any case NGOs have less resources than others actors. However, while in Japan weak resources correspond with the notion of low influence, in Germany despite weak resources NGOs are considered to be even more influential than interest groups and governmental institutions. This observation indicates that weak resources per se are not sufficient to explain political influence and strength. If despite weak resources NGOs gain influence, we may assume that they are provided with means of compensating their lack of resources. Lack of staff may be compensated by cooperation with influential actors, since they may offer information which NGOs are not likely to gain by themselves. Moreover cooperation with other NGOs may strengthen visibility by joint actions and mobilization power. The assumption therefore is that means of compensating weak resources are different in both countries.

Openness of the network: access to information

Access to information is important, because the diversity of information sources is crucial for both the professionalization of NGOs and an important precondition for participation. If resources are limited, cooperation with other actors with regard to information exchange may serve as a means of compensation of their weakness.

Table 5: With whom does your organization exchange information? (%)

	Japan	Germany
Governmental Units	31.7	56.9
Research Units	28.8	43.3
NGOs	23.9	56.6
Interest Groups	23.5	50.1

Multiple answers

Source: Own data (Japan 1998, Germany 2000)

With regard to information exchange, data demonstrate that in both countries the environmental administration is playing the leading role in information exchange (Table 5), i.e. bureaucratic institutions are most frequently mentioned as information source by the actors of the network. But while in Germany the NGOs are considered as information partners to the same degree, in Japan only 23.9% of the respondents exchange information with them, i.e. the integration of NGOs into informational relations is comparatively low. These data may indicate that NGOs in Japan are not expected to be able to offer valuable information. Moreover it may indicate that the level of information exchange between network actors in general is lower and is not playing the same role as in Germany. In any case, means to compensate weak resources by informational relations with other actors are limited for Japanese NGOs: according to our individual-based interviews members of NGOs exchange information with diet members of the Democratic Party, but not intensively with other NGOs. With the exception of WWF Japan, all Japanese NGOs we interviewed do not explicitly exchange information with other NGOs neither on the national, nor on the regional or local level. Moreover, the interviews demonstrate that internet, as a means of dispersing information between and among NGOs, is not as frequently employed in Japan as in Germany. Instead especially Greenpeace Japan and Friends of the Earth Japan mentioned that they solely depend on international organizations to gain information.

Table 6: Top ten ranking of being mentioned as information exchange partner

Japan	Germany
National Environment Agency	Ministry of Environment
METI	Federal Environment Agency
<i>Keidanren</i>	Wuppertal Institute
Japan Environment Corporation (JEC)	European Commission
UNEP	Ministry of Economics
Central Environment Council	German Institute of Economic Research (DIW)
Electrical Business Association	Öko-Institut Freiburg
Ministry of Foreign Affairs (Department of Economic Cooperation)	Social Democratic Party
National Technology Agency	Ministry of Research (BMBF)
New Energy and Industrial Technology Development Organization	Greenpeace

Source: Own data (Japan 1998, Germany 2000)

If we supplement these data with a ranking of those ten organizations (Table 6) in both countries, which serve as important information sources, it becomes obvious that in Japan the core of the information exchange network consists mainly of institutions of bureaucracy and *Keidanren*. NGOs are not included in the top ten. This again supports the assumption that in Japan NGOs do not play any significant role as information source. In contrast in Germany information exchange is pluralistic and broadly dispersed among NGOs, public administration, parties and interest groups. The data indicate that big national NGOs not only depend on external information sources but are mentioned as information sources as well. They are well integrated into the informational network. We therefore may conclude that for German NGOs the means for compensating weak resources by access to a broad range of information is more favorable than for Japanese NGOs.

Integration in the network: support pattern

Involvement in information exchange serves besides of its function of knowledge diffusion also as an important step towards cooperation. Intergroup support within the network in the policy-making process is regarded to be important for consensus building. Moreover

supportive relations might provide NGOs with resources and means of compensating weakness by building up opportunities for strategic coalitions and mobilization. Besides information exchange a crucial point for the position of NGOs therefore might be whether they gain support from other organizations of the network. Information about the pattern of mutual support in the network indicates moreover the degree to which NGOs are integrated into the network.

Table 7: Whom does your organization support? (%)

	Japan	Germany
Governmental Units	10.2	27.8
Research Units	7.8	19.9
NGOs	5.8	29.9
Interest Groups	6.5	23.1

Multiple answers

Source: Own data (Japan 1998, Germany 2000).

Table 7 indicates that the share of organizations, which support NGOs, is low in Japan compared with Germany. While in Germany 29.9% of the respondents mention NGOs when asked whom they support, in Japan only a mere 5.8% supports NGOs. The difference in support indicates fewer opportunities for Japanese NGOs to participate from resources of other actors. Among the ten organizations most frequently named in Japan are seven sections of ministries in charge with environmental policy, but no political parties in parliament and no NGOs. This corresponds to the data on information exchange (Table 6) according to which political parties do not play any significant role in the Japanese network, neither the ruling parties nor the opposition even though NGOs consider the Democratic Party, the Communist Party and the *Kômeito* as open to environment issues. Moreover our interviews with NGOs indicate that supportive relations are rare between national NGOs either, since they consider themselves to be too different from each other to cooperate. According to our interviews this is especially true for Greenpeace Japan. Only the big nature conservation organizations (*Nihon yachô no kai*, WWF Japan, and *Nihon shizen hogo-kai*) cooperate to a certain degree.

In contrast in Germany support between the members of the network is rather equally distributed. NGOs name the highest number of supportive relations among the groups of the network. When asked whom they support most frequently NGOs mention rather equally the environmental administration, research institutes, and interest groups. At the same time they

receive support from the environmental administration and research institutes, but the strongest mutual support relation can be found between the NGOs themselves (Table 8).

Table 8: Frequency of support between the groups in Germany

	Governmental Units	Research Units	NGOs	Other interest groups
Governmental Units	0.421	0.294	0.330	0.262
Research Units	0.280	0.361	0.125	0.113
NGOs	0.170	0.144	0.453	0.191
Other interest groups	0.415	0.183	0.406	0.320

Source: Own data (Japan 1998, Germany 2000)

Combining data concerning information exchange and support may lead us to the argument that the German network is more open than the Japanese one. NGOs are well integrated. Well established supportive relations with other NGOs indicate that NGOs may compensate weak membership by receiving support from other NGOs for joint action. This enlarges their capacity to mobilize for political campaigns and produces visibility in society. Moreover high involvement in cooperative relations with interest groups and the administration has proved to facilitate coalition building. This argument is supported by case studies concerning the decision making process on the introduction of the eco-tax (Krebs/Reich 1998: 190). In order to promote the introduction, Greenpeace cooperated with one of the largest labor union for public services (ÖTV), the Green Party cooperated with the union for those employed in construction, agriculture and environment services (Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt, IG BAU). BUND was supported by the National Federation of Young Entrepreneurs (Bund junger Unternehmer, BJU) in the case of the eco-tax introduction, but joined forces with the humanitarian organization of the Catholic Church Misereor in the case of exploring a concept for sustainable Germany. In the case of the promotion of renewable energy Mez (2003: 22) reports about the cooperation between environmental organizations and municipal distributors. Greenpeace Germany and the BUND have led campaigns to support providers of renewable energy. Coalitions like these imply an increase in mobilization, which can be seen as an opportunity to compensate weak resources in terms of gaining information, expertise, or membership.

To sum up: In both countries the NGOs are comparatively weak in number and in resources. However, German NGOs are integrated into a pluralistic network, consisting of big influential

core institutions of NGOs (Greenpeace, BUND), state (Ministry of Environment, Federal Environment Agency), and research (Öko-Institut Freiburg, Wuppertal Institute for Climate, Environment, and Energy). Cooperation between business and NGOs is increasing and has become visible by strategic coalitions between for instance BUND and BJU (National Federation of Young Entrepreneurs) (Weidner 1996: 206-207). In Japan NGOs are less integrated into the network. The core institutions of environmental policy making are restricted to bureaucracy and business. NGOs have less access to information and enjoy less support by other organizations than German NGOs.

The combination of all variables concerning the position of NGOs in the eco-networks of Germany and Japan supports former research on NGOs in environmental policy according to which NGOs in Japan are less integrated and influential than German NGOs.

4. Political outputs and the composition of networks: explaining differences between Germany and Japan

The reasons for differences between NGOs in Germany and Japan in terms of influence and power are shaped by distinctive historical, political and social aspects of the two countries and therefore diverse. Here only three aspects will be discussed, which have attracted broad academic interest:

- the meaning of resources
- the relevance of civil society tradition
- national policy styles.

The resources argument

It is a well-known argument that poor financial resources are the reason for the weakness of NGOs in Japan. The NGOs themselves employ this argument (Kobayashi/ Yukawa 1999: 138-139). There is no doubt that sufficient financial support is a necessary precondition for access to the political process, since money is needed to hire professional staff and conduct activities. Our data demonstrate that NGOs in Japan are indeed less well off than German NGOs. One reason is the relatively low number of members in the case of Japan. The size of membership influences financial income and the capacity of fund raising. Income from membership fees therefore can be assumed to be much lower in Japan than in Germany. Besides direct income, German NGOs are in a more comfortable situation than Japanese NGOs since they enjoy indirect support by receiving staff from the national program for provision of employment for the unemployed (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ABM).

Moreover NGOs are officially accepted as such kind of institutions where young men may work instead of joining the military service (*Zivildienst*). Because of this, NGOs in Germany may compensate poor staff by access to a young workforce which is said to be highly motivated. Another means of indirect financial support which German NGOs enjoy as registered non-profit organizations is that donations are exempted from taxation, which offers attractive financial incentives for donors to support NGOs. Because of these means of compensating weak financial resources by direct and indirect public support, we may conclude that German NGOs meet a more supportive social and political environment than the Japanese.

However, out of the following arguments it is questionable whether the difference between Japanese and German NGOs in terms of resources sufficiently explains differences in their power and influence.

First: like mentioned before, in comparison with the other actors in the policy-making network German NGOs are weak concerning their financial resources too. According to some authors also NGOs in Germany never gain equal opportunities for influencing the policy-making process because of a low budget (Krebs/ Reiche 1999: 291).

Second: during the 1970s, despite the lack of public financial support, citizen's movements in Japan have had a strong political impact. Unlike today these movements did not enjoy public support, they were mostly excluded by the local government from informational resources and were target of "soft control" (Broadbent 1998: 364). However, in those days high levels of pollution and environmental deterioration supported legitimization of social protest and politization of environmental issues in society, which provided them with influence.

Third: German NGOs have been able to compensate their relative weakness by strategic coalitions with research institutes and interest groups. Labor unions as well as influential interest groups and the Greens and Social Democrats have joined hands with NGOs in a variety of campaigns (see Weidner 1996). Cooperation and coalition building have served to compensate scarcity of resources and have provided favorable preconditions for expanding expertise and professionalization. In contrast, environmental groups have lost powerful coalition partners in Japan due to the dissolution of a leftist political network consisting of labor unions and leftist parties. While during the early 1970s anti-pollution movements received support from the local branches of *Sōhyō* and the political parties on the left, leading to the raise of so-called *kakushin jichitai* (progressive local governments), today the potential for coalition building is limited. The Democratic Party, which has been established by a

fusion of former Liberal Party and former Democratic Party in 2003, has declared in its “manifesto” the support for NGOs and civil society engagement, but it is too early to estimate the extent to which support can be expected. The Communist Party and the Social Democratic Party have been supportive on a case by case basis on the local level, but they have not developed into strong coalition partners of NGOs on the national level.

Fourth: the lack of means of compensating weak resources as a feature of Japanese NGOs has consequences for the forms of action they employ for reaching their goals. In Japan as well as in Germany, all network groups address most of their activities to the bureaucracy. However, in Germany NGOs are able to mobilize members of various organizations and ordinary citizens for direct actions like demonstrations and mass events. As a result NGOs attract attention of the general public and also called attention of the country’s mass media most frequently to their activities among the groups of actors within the network. This is possible because of the broad support base they rely on.

To sum up: These arguments indicate that restricted financial resources do not tell the whole story. The existence of means of compensating poor resources seems to be decisive for the power of the NGOs as well.

The civil society tradition argument

It seems that there exists a broad consensus concerning the rise of civil society in Japan. The overwhelming majority of the literature considers the 1990s as a watershed for civil society development. Especially the Kobe earthquake of 1995 is said to be the turning point making the Japanese people aware of the potential of civil society. Even though there is evidence of vibrant civil engagement since the Tokugawa era (Garon 2003), it has been argued that the strong Japanese state has hindered the development of powerful civil engagement. Until 1998, when the NPO law was promulgated, NGOs in Japan had met the strictest regulations in the “developed world” (Pekkanen 2001: 2). NPOs did not only depend on state authorities in charge with their application for state approval, but were profoundly discouraged by the lack of financial support and tax reductions for donations, severe requirements concerning the financial basis of the organization, and supervision and administrative guidance by the authorities (Schwartz 2003: 10-11). Bureaucrats decided which NPOs are allowed to exist and which not. The majority of groups which did not receive legal status experienced disadvantages with regard to the management of the group, taxation, and access to public subsidies. The arguments run that the ruling triad of LDP, national bureaucracy and business has left citizens with minimal influence even after the war, when the right to associate was

guaranteed to the people. The situation of NGOs may change in the future since with the introduction of the NPO law in Japan in 1998 the conditions for incorporation of associations have improved. However, unlike American researchers, who are quite optimistic with regard to the effects of the new law for the development of civil society in Japan (Pekkanen 2003), representatives of Greenpeace Japan, WWF Japan, Kikô Network (*Kikô nettowaaku*) and *Chikyû no tomo* the NGOs have been reluctant in the interviews we took to praise the law as a milestone. They consider the regulations concerning tax exemption still insufficient but acknowledge positive effects of gaining a legal approval with regard to public recognition of NGOs.

In contrast, in Germany a strong involvement of citizens in various associations has been observed since the middle of the 19th century with a relative permissive state. After the defeat in 1945 freedom of association was encouraged in the course of democratization policies. The German civil society has developed along the Swedish to one of the strongest in Europe, covering a broad scale of civic engagement like sports, leisure, welfare, environment, and city planning (Anheier/ Seibel 2001, chapter 6). Barriers to gain a legal status as a non-profit association are low. The local civil court is in charge with the approval as a non-profit organization, which is the precondition for receiving exemption from taxation, and tax deduction for contributions and donations.

We therefore may conclude that the development of civil society differs in both countries. However it would be too shortsighted to reduce the discussion on the specific influence of civic associations to the static perspective. The concentration on the state-NGO-relation which is prevalent in the civil society literature tends to victimize Japanese NGOs (Broadbent 1998, Pekkanen 2003). Even though compared with Germany the legal preconditions for civil engagement in Japan may be considered to be less favorable for NGOs even today, our data indicate that NGOs are not only victims of state control, but are actively shaping their role by themselves. It has been argued that due to the strong central state tradition, local NGOs more often than not even refuse to become engaged on the national level. But unlike in Germany local movements were not strongly engaged in networking with other local groups. Strong local movements like the movement against the establishment of an anti-nuclear power-plant in the city of Maki have not received much support from other local movements in the country. Moreover compared with German NGOs the big national environmental NGOs are based in Tokyo and have no elaborated network of local groups behind them. While BUND, Friends of the Earth, Greenpeace or WWF in Germany rely on regional and local branches of the organization, the biggest environmental NGOs in the country do not have local branches

and seem to be quite isolated from each other. They focus on lobbying activities, but not on networking and direct action. Our data indicate that cooperation and communication among NGOs is lower in Japan than in Germany. This might be explained by the fact that Japanese NGOs tend to focus on a special field of interest and are less comprehensive than German. For instance BUND is active in energy policy as well as in nature conservation and is cooperating with institutions in both fields. In contrast Kikô Network is active in climate change policy but does not cooperate with the *Genshiryoku shiryô-shitsu* (nuclear energy library), an umbrella NGO in the field of nuclear energy. This hinders cooperation

To sum up: the difference between German and Japanese NGOs in terms of influence and integration may be explained by differences in the tradition of civil engagement and more restrictive conditions for Japanese NGOs to develop beyond the state. But what also makes a difference is the internal structure of the NGO community. Unlike in Germany, the movements in Japan are less vertically integrated with regard to the local-central dimension, they are less comprehensive in terms of issues, and they are less involved in networking and supporting each other.

National policy style

It has been argued that a corporatist policy style favors successful environmental policy (Ricken 1995: 496-497). This implies a stable mode of consultation, communication, and cooperation in the policy-making process between the state and the big interest groups. Our data for Japan indicate that in the environmental field the pattern of corporatist policy style corresponds to the well-known exclusive pattern of business-state-relation.

In contrast, in Germany the network is integrating bureaucracy and interest groups from the business sector, but big green research institutes and NGOs as well. However the network does not indicate the existence of eco-corporatist policy-making pattern. The data support various case studies, according to which the German network is pluralistic one with a variety of changing coalitions and sub-networks (Weidner 1996: 222; Krebs/ Reiche 1999). The big interest groups from labor and business have lost influence in environmental politics while NGOs have increased their access to various environment related councils of the state and the countries. On the national level the core of the network is composed of organizations from all parts of the society, like the Wuppertal Institute for Climate, Environment, and Energy and the German Economic Research Institute (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW) as representatives of research institutes, BUND and Greenpeace as NGOs, and the Environmental Ministry and the Federal Environmental Agency as administration. They are

both the driving forces of cooperation and the key actors in ad-hoc-networks, which may change in their composition over time and issue.

Second: the German political system is open in terms of party competition. The Green Party is mentioned by 71% of the network organizations as information source. 36.5% support the party's environmental policy. Even though neither in Germany nor in Japan political parties are considered to be the core of the policy-making network, the Green Party in Germany has doubtless influenced the agenda-setting process by presenting innovative policies. Because of red-green coalitions in various countries since the 1980s the party has become able to increase the number of representatives of green interests in the public administration. Former green activists from the environmental movements have found their way into influential positions in the administration, research institutes, industry, and political parties, which can be rarely observed in such a high number in any other country – one exception might be the US.

In Japan we rarely can find former environmentalists in national administration and the ruling political parties, but we can find former bureaucrats in NGOs. In cases where such personalities gain influence they are helpful in building cooperation ties with bureaucracy and political parties, namely the LDP and the Democratic Party. They use their former connections with the bureaucracy and the leading political parties for the NGO's goals, but they remain bureaucracy centered.

To sum up: both systems are integrative, but the eco-network in Japan might be called exclusive without NGOs, while in Germany it is inclusive. This implies that consensus building is excluding opponents in Japan while integrating critical voices in Germany.

Conclusion

This article has started with the argument that the quality of environmental policies depends *ceteris paribus* on the degree green interest groups are integrated in the environmental policymaking network. The analysis of the data has demonstrated that in Japan the NGOs play a minor role in the network while in Germany the big national NGOs are well integrated into the network and are considered to play a significant role, even though in both countries NGOs can be considered to be the weakest actors in terms of resources in the national networks. The comparison suggests that what makes the difference is the availability of means to compensate weak resources. Compensation of weak resources depends on external factors as well as internal factors.

External preconditions refer to the quality of the network: In Germany, plurality of the composition of the network allows compensation of weak resources by coalition building

between NGOs and powerful actors from interest groups and research. Open access to various information sources supports professionalization and compensation of weakness. In contrast NGOs in Japan seem to be rather isolated inside the network with no epistemic community backing them up.

Internal preconditions refer to the capacity of NGOs to act open and inclusive. In Germany the big national NGOs rely on well-established institutionalized ties between the national, regional, and the local branches of the organization. The high degree of vertical integration supports mobilization power, lobbying activities, and political influence. Horizontal integration of NGOs compensates weak human resources by cooperation. In Japan the big national NGOs do not have strong institutionalized ties with other NGOs; they seldom do join forces for action. Networking among the NGO community appears limited.

Improvement of external as well as of internal preconditions seems to be of crucial importance for NGOs to qualify as independent professionals and become an accepted part of the policy-making process.

References

- ANHEIER, Helmut K. and SEIBEL, Wolfgang 2001. *The nonprofit sector in Germany: between state, economy and society*. Manchester: Manchester University Press.
- BROADBENT, Jeffrey 1998. *Environmental politics in Japan: networks of power and protest*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GARON, Sheldon 2003. 'From Meiji to Heisei: the state and civil society in Japan.' In: Schwartz, Frank and Pharr, Susan J. (eds.) *The state of civil society in Japan*, pp. 64-98. Cambridge: Cambridge University Press.
- HASE, Toshio 2002. *Nihon kankyô hogo undo*. (Environment movements in Japan). Tôkyô: Toshindo Publishing Company.
- JANIC (Kokusai Kyôryoku NGO Sentaa) (ed.) 2002. *Kokusai kyôryoku NGO dairekutorii 2002: Kokusai kyôryoku ni tazusawaru nihon no shimin soshiki yôran*. (Directory of Japanese NGOs concerned with International Cooperation). Tôkyô: JANIC.
- JÄNICKE, Martin and WEIDNER, Helmut 1995. *Successful environmental policy. a critical evaluation of 24 cases*. Berlin: Edition sigma.
- JÄNICKE, Martin 1996a. 'Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors.' In: Lafferty, William M. and Meadowcroft, James (eds.) *Democracy and the environment: problems and prospects*, pp. 71-85. Cheltenham: Brookfield.
- JÄNICKE, Martin 1996b. 'Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik.' In: Jänicke, Martin (ed.) *Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen*, pp. 9-28. Berlin: Edition.
- KIKUCHI, Hiromi 2002. *Japan's Energy Policy and Equity*. unpublished manuscript.
- KOBAYASHI Junko and YUKAWA Hideaki 1999. *Kankyô NGO o himotoku: ima motomerareru aidentitii*. (The expected new identity of environmental NGOs in Japan). Tôkyô: Kagaku kôgyônippôsha.
- KREBS, Carsten and REICHE, Danyel T. 1998. 'Der Agenda-setting-Prozess der Ökologischen Steuerreform.' (The agenda setting process in the eco-tax reform). In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, Vol. 2, pp. 145-278.
- KREBS, Carsten und REICHE, Danyel T. 1999. *Der Einstieg in die ökologische Steuerreform: Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas*. (Introduction into the eco-tax reform: rise, restrictions and implementation of an environmental issue). Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

- LAM, Peng-Er 1999. *Green politics in Japan*. London: Routledge.
- MEGUMI Sayuri 2002. 'Kankyô NPO no yakuwari.' (An introduction to environmental NGOs in Japan) In: Sôdo-sha nenkan henshû-shitsu (ed.) *Nihon kankyô nenkan*, pp. 341 – 343. Tôkyô: Sôdo-sha.
- MEZ, Lutz 2003. *Energy and climate change policy in Germany – perspectives on equity*. Munich. unpublished manuscript.
- NODA Makito 1996. 'Research institutions in Japan: from the perspective of the Asia Pacific intellectual network.' In: Yamamoto, Tadashi (ed.) *Emerging civil society in the Asia Pacific community: nongovernmental underpinnings of the emerging Asia Pacific regional community*, pp. 383-401. Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- PEKKANEN, Robert 2001. *Civil society and its regulators: non-profit organizations in Japan*. Paper prepared for Energizing Japanese Politics: New Tools for Citizen Participation, April 24, 2001, Washington, DC.
- PEKKANEN, Robert 2003. 'Molding Japanese civil society: state-structured incentives and the patterning of civil society.' In: Schwartz, Frank J. and Pharr, Susan J. (eds.) *The state of civil society in Japan*, pp. 116- 134. Cambridge: Cambridge University Press.
- RICKEN, Christian 1995. 'Nationaler Politikstil, Netzwerkstrukturen sowie ökonomischer Entwicklungsstand als Determinanten einer effektiven Umweltpolitik – ein empirischer Industrieländervergleich.' (National policy style, network structures, and economic development as indicators for an effective environment policy – an empirical comparison of developed countries). In: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, Vol. 4, pp. 481-501.
- RINGQUIST, Evan J. 1993. *Environmental protection at the state level: politics and progress in controlling pollution*. Armonk: Sharpe.
- RUCHT, Dieter and BLATTERT, Barbara and RINK, Dieter 1997. *Soziale Bewegungen auf dem Weg zur Institutionalisierung: zum Strukturwandel „alternativer“ Gruppen in beiden Teilen Deutschlands*. (Social movements on the way to industrialization: structural change of “alternative groups” in East and West Germany). Frankfurt am Main: Campus.
- SCHREURS, Miranda A. 2002. *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SUSSKIND, Lawrence E. 1994. *Environmental diplomacy: negotiating more effective global agreements*. New York: Oxford University Press.

TSUJINAKA, Yutaka 1999a. Gendai Nihon no meki dantai to seisaku nettowaaku – nichibeidoku hikaku jittai chōsa o ki ni shite (sono 5), chikyū kankyō seisaku ni kansuru

mikuro jōhō nettowaaku (= Interest Groups and Policy Networks in Contemporary Japan – comparative empirical survey on Japan, the US, and Germany (5th), Micro information networks in global environmental policies). In: Senkyō, No. 5, 1999, pp 9-14

TSUTINAKA, Yutaka 1999b. Gendai Nihon no rēki dantai to seisaku nettowaaku – nichibeidoku hikaku jittai chōsa o ki ni shite (sono 7), chikyū kankyō seisaku ni kansuru mikuro shien kyōryoku nettowaaku. (Interest Groups and Policy Networks in Contemporary Japan – comparative empirical survey on Japan, the US, and Germany (7th), Micro support and cooperation networks in global environmental policies). In: Senkyō, No. 7, 1999, pp 2-32

WEIDNER, Helmut 1996. 'Freiwillige Kooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik – auf dem Weg zum ökologisch erweiterten Neokorporatismus?' (Voluntary cooperation and alternative practices of conflict resolution in environment politics – the path to an ecological neo-corporatism?) In: Van den Daele, Wolfgang and Neidhardt, Friedhelm (eds.) *Kommunikation und Entscheidung*, pp. 195-231. WZB Jahrbuch 1996. Berlin: Edition sigma.

Internet Sources

WBSJ (Wild Bird Society Japan/*Nihon yachō no kai*)

2004 (January). Heisei 10-nen (1998-nen)-do (zai) nihon yachō no kai no katsudō to kessan no go-hōkoku. (Annual report on activities and the settlement of accounts of the WBSJ 1998): <http://www.wbsj.org/info/jigyō/1998/index.html>

2004a (January). Heisei 13-nen (2001-nen)-do (zai) nihon yachō no kai no jigyō to kessan no go-hōkoku. (Annual report on the business and settlement of accounts of the WBSJ in 2001): <http://www.wbsj.org/info/jigyō/2002/report.html>

WWF Germany 2002. WWF Jahresbericht 2002 (Annual report of the WWF 2002). <http://www.wwf.de/imperia/md/content/samples/bericht.pdf> (January 2004)

7 章

Gesine Foljanty-Jost

Who has voice?

The case of participatory equity in Germany and Japan

Introduction

The question who has voice refers to the participatory dimension of equity. It is related to distributional equity in so far as the experience or the expectation of being most affected by environmental deterioration may motivate people to call for participation. This has been the case in Germany as well as in Japan when citizens felt inequality in the distribution of environmental risk. In Germany those who were affected by the construction of nuclear power plants raised in protest since the 1970s. In Japan since the 1960s victims of air pollution strove for participation in anti-pollution agreements with local industries to define emission standards according to the local pollution level. In these cases being directly affected provided the groups with legitimation to demand participation opportunities. Their goals were primarily the reduction of health risks in their living surrounding, but not necessarily the improvement of the environment in general.

However this kind of groups of directly affected people provided impetus for the rise of new movements of concerned citizens who were not any more victims of environmental deterioration, but were concerned with a broad scale environmental issues. These groups have become active to supplement, correct, or change public environmental policies, but since the UNCED process and the conferences on the global environment during the 1990s they appear on the international level as well. Today a consensus exists even among governments that the integration of NGOs in the policy-making process is an important factor in international as well as national environmental politics. NGOs are accepted as interest groups that work for an improvement of environmental quality simply as concerned and informed citizens. Their legitimization has risen dramatically since the notion of civil society and civil engagement have entered the political agenda. NGOs are said to be able to provide alternative solutions, may balance economic interests or enrich the debate with expert knowledge. NGOs represent voters and thereby improve legitimation of political decisions. NGO membership are consumers who may influence the „greening“ of markets and products. The integration of NGOs into the policy-making process therefore is widely accepted as a necessary precondition for proactive and democratic environmental politics. We therefore may expect

that state agencies facilitate mobilization by providing a favorable environment for becoming engaged to NGOs.

However while political influence of actors from business on environmental policy decisions seems to be *selbstverständlich* (self-evident/ as a matter of course) in all societies, the power of civil actors, i.e. environmental NGOs cannot be taken for granted in all countries. Power and influence do not seem to be distributed equally in any case.

In Japan NGOs are considered to be relatively weak on the national level of policy-making, while in Germany NGOs are regarded as influential actors in environmental policy-making. The question therefore arises what makes the difference between power and influence German and Japanese NGOs exert in their given society.

This paper is to explore the preconditions for NGOs to raise voice and be heard in the domestic environmental policy-making process in Germany and Japan. Out of comparative reasons the paper will concentrate on national NGOs in both countries only, which implies that the focus is not on the access citizens have to the improvement of their local living environment. It will start with some remarks concerning the theoretical framework of the paper. I will then analyse the nature of the political system, availability of resources, and political opportunities with regard to the position of NGOs in the environmental policy making network in Germany and Japan and explore differences in their performance. The paper will close with the extraction of some preconditions for equal access to the policy-making process from my comparison.

1 Preconditions for Participation: political context and resources

NGOs in environmental politics are confronted with strong actors in the field, namely bureaucratic institutions, and leading interest groups from business. This implies that the preconditions for rising voice are shaped by at least three factors:

- Nature of the political system

The political system shapes the opportunities for NGOs to mobilize resources, defines the range of legitimate forms of participation and action, and influence their potential political success (Tilly 1978). The pluralistic composition of actors and access of well organized interest groups to the political process is considered to be favourable for civil participation. A competitive party system is influencing the political environment for NGOs since a plurality of political parties offers a variety of ideologies, values, and issues, which may facilitate availability of coalition partners for NGOs. The relative size of state intervention may influence the activities of NGOs by providing them with resources (Ash-Garner, R.

and M. Zald 1987). Employment programs for instance may support NGOs activities. Decentralized political structures have been regarded as favourable for environmental civil activities (Jänicke 1996:22).

- Availability of resources

State institutions rely on a highly professionalized staff, rich budget, and open access to information, while leaders from business may rely not only on material resources, but on their power as employers as well which provides them with strong arguments whenever environmental issues tend to restrict economic interests. Compared with these mighty actors, NGOs are weak in terms of resources. Resources refer to material and non-material resources. The former include money, organizational facilities, manpower, means of communication, etc.; the latter include legitimacy, loyalty, authority, moral commitment, solidarity, etc. (Jenkins, 1981: 117). In order to overcome relative scarce resources the crucial question is whether or not means of compensation are available for NGOs.

- Opportunities to balance power structures

Besides resources and the nature of the political system, the opportunities of NGOs to gain influence are shaped by political tradition and policy style. The degree to which a society is accepting political participation of NGOs as a legitimate form of civil engagement in policy-making corresponds to the tradition of civil society. The stronger the tradition is the more we can expect supportive legal provisions for citizens to participate in policy-making. However legal opportunities alone are not sufficient.. Like Zald and McCarthy (1980) have argued, cooperation and competition inside the NGO community play a role too. Cooperation between the big national environmental NGOs as well as between national NGOs and local groups or between local groups ought to exist in order to bring about commonly shared goals, to mobilize the public, and to compensate limited own resources. In contrast, competition concerning funds, membership, or acknowledgement among NGOs is critical since it may weaken the community and may invite fragmentation and conflict. Jänicke and others have extended this argument. They stress that a cooperative political culture, a tradition of consensus-building decision-making and intra- and interpolicy cooperation are decisive for the integration of NGOs into the policy-making process. Openness of the political system in terms of access to information helps to promote equal access to the policy-process as well (see Jänicke/Weidner 1995, Jänicke 1996).

2. The nature of the political systems

It has been argued that the greater the functional decentralization of a given political system, the more likely it is that citizens can effectively raise voice (Ash-Garner/ Zald 1987: 310). In the environmental field functional decentralisation typically is strong in issues closely related to local concerns like waste management, regional development, or traffic. If local or regional governments are powerful, environmental groups face favourable chances to press for their demands at the local or regional level. In contrast issues of national or international concern like climate change politics, are usually dominated by the government. Here NGOs face strong interests from business and bureaucracy when they are going to get involved. This means that according to issues NGOs meet different requirements to raise voice effectively.

In Japan the institutionalisation of environmental politics started during the 1960s when heavy air and water pollution pushed the government towards the establishment of new institutions of environmental politics. Japan became one of the forerunner in the formation of basic institutions of environmental administration. In 1967 the basic law for Environmental pollution control passed the diet and the environment council was installed as an advisory council for the government. In 1971 the Environment Agency was established. During the so-called pollution diet in 1972 the legal framework for pollution control was formulated. According to the strong centralism of the political system, local and regional governments in principle are in charge of implementation only. However they have some space to decide on local issues independently by ordinances. Since the major resp. the governor of towns, cities, and prefectures are elected directly, they are responsive to citizens demands as demonstrated during the 1970ies when in the most polluted regions candidates of the opposition forces were elected as head of the city or prefecture. Local governments which were under strong pressure of local citizens in those years took the initiative to define local emission standards stricter than those on the national level and supported citizens to participate in the formulation of anti-pollution agreements with local enterprises. However since political leaders on the local and regional level are more often than not politically „independent“ environmental issues failed to become decisive for party politics.

In Germany as a federal system, functional decentralization in environmental politics differs according to issues. Even though the countries are not in charge of policy-making in fields like air pollution, nuclear safety, and noise, in any case they indirectly participate in the decision-making process via the *Bundesrat* and the assembly of the ministers of the environment.

The countries and local governments are in charge with environmental policies especially with regard to traffic, energy supply, waste and water management, and regional development.

Unlike in Japan in Germany citizens engagement in environmental issues started not with typical local problems but with protest against nuclear power plants. Between 1970 and 1972 groups were formed by those who were directly affected by the construction of nuclear power plants or development projects. Since protest against energy politics has to be addressed to the national government, in Germany from the very beginning citizens have had to deal with strong institutions from the national bureaucracy and energy production. This is why even though local by origin, the early protest groups mobilized successfully nation-wide. (Batelle Institut 1975:22-23). Most of them organized as formal associations under the *Vereinsrecht*, in order to gain an accepted status in society. In order to reach their goals, groups joined hands and formed associations on the regional and national level. In 1972 the federal association of citizens groups for environmental protection (BBU) was founded to serve as the voice of local and regional groups. At latest from this time on, the local and regional groups were no single point-movements any more, but defined their goals broadly, namely environmental protection, access to information, protection of health (Batelle Institut 1975:138). They represented the reservoir of supporters for the institutionalisation of green interests after 1975. With the foundation of the Green Party and its success on the local and national level they became the base for the entry of green interests in the political party system.

Because of the different origins of citizens engagement in environmental issues the structure of NGOs' engagement in both countries remains different until today, even though in both countries new environmental NGOs become active in the early 1990ies in climate change issues. While in Germany the NGO community is vertically integrated and part of the national policy-making process, in Japan the community is more or less divided into local groups and national NGOs, with only the latter striving for influence on the national level. Numerically about 70% of the Japanese groups are locally based. On the national level 8 NGOs are considered to be part of the national environmental policy-making network besides 121 organisations from business, government, and research (Tsujiyaka 1997:1). In Germany we have identified 92 organisations (Foljanty-Jost 2004), out of which 9 are national NGOs. Therefore, the number of NGOs that are considered as part of the national network is small in both countries. They consist of the branches of international ENGOs like WWF and Greenpeace as well as of national NGOs. Even though the policy-making network in both countries does not differ in size, it differs in composition:

- In both countries governmental units involved in environmental politics consist mainly of institutions of the national bureaucracy from economy and environment. Only few institutions of the legislative are considered to be of relevance. In Germany the Green party and the Social Democratic Party (SPD) as well as the parliamentary commission for nature conservation, the environment, and nuclear safety are considered to be influential in environmental policy-making, while in Japan neither political parties nor GLOBE as an association of concerned diet members, are regarded as influential (Foljanty-Jost 2005) .
- In Japan interest groups in the network are mostly from business with the only exception of Rengo and Seikyô (Coop) and the Japan Consumer Federation.
- In contrast in Germany interest groups, which are considered to be part of the network, consist of a broad range of organisations. Besides business associations from electricity production, car production, or petrochemicals, the country's big labour unions, religious institutions and various foundations are considered to play a role too.
- Research institutes in Japan are so-called think tanks only, and may not considered to be independent actors, but are providing the government and the ruling party with expertise (Noda 1996: 388-390).
- In contrast in Germany research institutes in the network consist of economic research institutes as well as of independent professional environmental research institutes. One of the most influential is the Wuppertal-Institute for Climate, Environment, Energy and the Öko-Institute in Freiburg, which has been established explicitly in support for NGOs .

We may conclude that with regard to the composition of the given networks, in Germany the network is numerically quite balanced. It can be called pluralistic with close to equal representation of governmental units, research institutes, and other interest groups, not only from business, but from labor unions, religious institutions, and foundations as well (Foljanty-Jost, Jacob 2004). In contrast the Japanese network is numerically bipolar, consisting mainly of governmental units and interest groups from business.

This implies that the power relations NGOs face in both countries differs: The pluralistic composition of the network in Germany provides NGOs with a broad variety of cooperation partners, which are not stable but change from time and issue. Even though neither in Germany nor in Japan political parties are considered to be the core of the policy-making network, the mere existence of the Green Party in Germany has provided environmental interests with favourable environment. At least till 1998, when the Green Party/ Bündnis 90

formed a coalition government with the SPD, the mere existence of an alternative to conservative policy options supported the responsiveness of the political system to environmental concerns and environmental NGOs. After 1998, the relation between NGOs and the Green Party has become *spannungsreich (suspenseful)* from time to time, since especially the country's big NGOs like BUND, WWF and Greenpeace felt disappointed in the face of Green Parties compromises in environmental politics (Raschke 2001: 167). However, from a comparative point of view, openness and competitiveness of the party system and the potential of the Green Party of mobilizing voters for the environment has provided German groups since the early 1980ies with favourable conditions (Schreurs 2002:243)

Japan lacks a Green Party. With the exception of the short period of 1993 to 1996 the country is ruled by the conservative Liberal- Democratic Party (LDP). Politicians from the opposition parties complain that the party system is not open to environmental concerns. The LDP is able to dominate the agenda setting process, even though unlike the period till 1993 it is now part of a coalition government. The party has proved to be able to integrate demands from society to a certain degree into its policies like in the case of the new energy law, thereby securing its dominance and minimizing party competition. Since environmental issues are not attracting voters, the existing opposition party refrains from open environmental engagement, even though loose relations exist for instance between members of NGOs and the Democratic Party on an individual level (Interview with Togazaka Hideki, Democratic Party 16.10.2002).

The openness of the party system corresponds to the openness of human resource policies. In Germany former green activists from the environmental movements have found their way into influential positions in the administration, research institutes, industry, and political parties. In Japan we rarely can find former environmentalists in national administration and the ruling political parties, but we can find former bureaucrats in NGOs like in the case of Kankyô bunmei or Environmental Enlightenment. Kato Saburo, the president of this NGO is a former leading bureaucrat of the environment ministry, who founded the organisation after retirement. In cases where such personalities gain influence they are helpful in building cooperation ties with bureaucracy and political parties, namely the LDP and the Minshû-to. They use their connections with the bureaucracy and the leading political parties for advocacy activities (Interview with Kato Saburo 10.10.2002).

To conclude: even though in both countries functional decentralization is realized to some degree in some fields of environmental politics, differences in the original opponents of citizens protest caused different structures of NGO activities. With the government as

Addressed by their activities German NGOs have been forced to mobilize on the national level early. In this process they have met favorable conditions due to a high competitive party system which has supported environmental concerns and a pluralistic network of political decision-making, which allowed integration. In contrast Japanese ENGOs seem to be split even today into two types: those which are mainly local based and those which are striving for advocacy activities on the national level. They cannot rely on institutionalised green interests like a green party and have to act on the national level in a political context which is mostly dominated by the exclusive network of the bureaucracy, think tanks, and business.

3 Ressources as Precondition for Participation

In order to balance unequal power distribution between the actors in environmental politics, the mobilization and availability of resources is said to be decisive too. Resources may refer to membership, the number of staff available and financial resources, but to non-material resources as well like support or information.

3.1 Material resources

The size of membership is deeply connected with the prospective income of a NGO. Besides state subsidies and donations, membership fees constitute the financial base of activities. Moreover membership size influences capacity of mobilizing for demonstration or other forms of direct action. Finally membership size is decisive for political power since members are voters and may influence election outcomes. Money determines the number of technical and professional staff and may influence the forms of activities as well as the scope of campaigns.

In order to make comparison possible, those national NGOs are chosen which have correspondents in the other country. NABU (Naturschutzbund Deutschland) and Yachô no kai (WBSJ, Wild Bird Society Japan) are in both countries the oldest and most traditional organisations for nature conservation. Kikô network and *Klimabündnis* are both national network organisations, coordinating NGOs in the climate change policies. Greenpeace and WWF exist in both countries as national branches. All of these NGOs are the biggest NGOs in the given country.

Table 1: Number of Individual Membership

Name of Organisation	Japan	Germany
Greenpeace	5000 (2003)	530.000 (2003) (a)
FoE/ BUND	320 (2001)	391.123 (2003) (a)
Yachô no kai/ NABU	50.000 (2003)	390.531 (2003)
WWF	35.632 (2004)	258.000 (2003)
Kiko-Network/ Climate Alliance	427 (2001)	1260 (2004) (b)

(a) Mitglieder und Förderer

(b) Städte, Gemeinden und Kreise

http://www.greenpeace.or.jp/info/summary_html

http://www.greenpeace.org/multimedia/download/1/567589/0/Jahresrueckblick_2003.pdf

WBSJ 2003 (März), <http://www.wbsj.org/membership/ad.html>

<http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nabu/jahresbericht2003.pdf>

<http://www.wwf.or.jp/aboutwwf/report/2003jpn-anu-rep.pdf>

http://www.klimabuendnis.de/download/b_p2004_de.pdf

Table 2: Number of Staff

Name of Organisation	Japan	Germany
Greenpeace	17 (2003)	150 (2004)
FoE/ BUND	14 (2004)	85 (2001)
Yachô no kai/ NABU	No figure available	50 Jahre (2001)
WWF	43 (2004)	123 (2003)
Kiko-Network/ Climate Alliance (Klimabündnis)	10 (2004)	15 (2004)

(a) In Japan volunteers are included

http://www.greenpeace.or.jp/info/summary_html

<http://www.foejapan.org/about/staff.html>

<http://www.wwf.or.jp/aboutwwf/profile.htm>

Table 3: Revenue per year (million Euro)

Name of Organisation	Japan	Germany
Greenpeace	0,8 (2003)	38,6 (2003)
Friends of the Earth/ BUND	0,8 (2001)	13,3 (2003)
Yachô no kai/ NABU	12,0 (2003)	18,0 (2003)
WWF	8,2 (2003)	25,5 (2003)
Kiko-Network/ Alliance (Klimabündnis)	0,3 (2001)	1,2 (2003)

http://www.greenpeace.or.jp/info/summary_html

<http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nabu/jahresbericht2003.pdf>

<http://www.wbsj.org/info/jigyuu/2003/report.html>

<http://www.bund.net/lab/reddot2/images/content/ertraege.jpg>

<http://www.wwf.or.jp/aboutwwf/report/2003jpn-anu-rep.pdf>

http://www.klimabuendnis.de/download/b_p2004_de.pdf

The data support the general assumption that Japanese national NGOs are definitely weaker than German NGOs in terms of resources, even though we may not neglect differences among the Japanese NGOs. The data indicates that the traditional nature conservation organizations in Japan are better off than groups mostly involved in environmental protection. But even WWF and Yachô no kai are financially not as well off as their German counterparts.

Financial resources are membership fees, donations, and public support. In the case of Japan with the exception of WWF and Yachô no kai membership is small. Groups with small membership like Friends of the Earth or Climate network get only 10% of their income from membership fees, donations are rare in any case (Interview with Okasaki, Friends of the Earth 10.10.2002 and Hirata Kimiko, Climate Network 9.10.2002). The government has promulgated as late as 1998 a law concerning non-profit organisations (NPO hō) which is providing some tax reductions for donations, however NGOs remain skeptical whether the new provisions will improve the willingness of private donors to support them (Nihon bengo-shi rengō-kai 2001: 61). Since 1993 the Global environment fund (Nihon chikyū kankyō kikin), a ministry of the environment's organization, offers public subsidies to NGOs. Since this kind of support is for clearly defined projects only, NGOs cannot rely on it for regular staff. NGOs therefore mostly rely on volunteers, since they cannot afford plenty of professional staff. It is said that a

mere of 10 % are able to employ regular staff, out of which only 10% can offer a regular salary (Hirono 2004:65). The result is that only young people without a family are ready to work with NGOs for a while (Interview with Okasaki, Friends of the Earth 10.10.2002). Moreover this kind of public support seems to be limited to those which are said to be cooperative with the government. Organisations like Greenpeace Japan are considered to be too radical to gain any support (Interview Masashi Kimura, Green Peace Japan 7.10.2002). Another reason why mobilizing resources seems to be difficult for Japanese NGOs is that they do not rely on local networks. About 70% of the environmental groups in Japan are locally based, but since motivation to become engaged in environmental issues mostly derives from being directly affected, these groups do not have organizational ties with the big national NGOs. WWF and Yachô no kai are the exception.

In comparison German NGOs enjoy more favorable conditions for securing resources: supported by a long tradition of civil engagement in associations, membership is higher guaranteeing stable income from membership fees. Moreover, donating has a strong tradition and is encouraged by the taxation system which offers tax reduction for those who donate to non-profit-organisations. Greenpeace Germany for instance reports 90% of its income is from donations. Besides direct income, NGOs in Germany enjoy income for research projects conducted for governmental agencies, public subsidies and access to supplementary staff by indirect state support. Under state programs to fight unemployment NGOs have been allowed to apply for additional staff whose salary is subsidized by the government. Moreover, NGOs are accepted to receive young men who have been applied to serve in the civil sector instead of doing military service (Zivildienst). These young men are said to be highly engaged and a valuable workforce. Last but not least, the vertical integration of NGOs, i.e. the reliance of national NGOs like NABU or Greenpeace on local groups offers a rich reservoir of resource mobilisation capacity.

3.2 Non-material resources: Information and Support

Material resources like mentioned above may be supplemented or even compensated by non-material resources like involvement in information exchange, solidarity, and support.

Access to information is important, because the diversity of information sources is crucial for the professionalisation of NGOs and an important precondition for participation. Moreover information exchange besides of its function of knowledge diffusion serves as an important step towards co-operation. Solidarity and support between actors in the policy-making

process is regarded to be important for consensus building. Moreover supportive relations provide sources of influence and broaden opportunities for mobilisation.

- Information as a resource

In order to get information about the degree NGOs are integrated into information exchange among the influential actors in the national policy-making network, we have asked representatives of NGOs, interest groups, government, and research institutes in Germany with whom they exchange information. As a result, we can find a broad range of organisations involved in information exchange, including three big research institutes, the Social Democratic Party, and Greenpeace, but no business associations. (Foljanty-Jost 2004: 130). The data indicates that 31.87% of all actors exchange information with NGOs, while 29% mention NGOs as an important information source. We therefore may conclude that NGOs in Germany are well integrated in information exchange with the environmental related institutions of the administration and interest groups. However what is interesting is that NGOs have their highest density of exchange relations with other NGOs.

The acceptance of NGOs as valuable qualified information sources is also demonstrated by the fact that an increasing number of cases are reported where the environment administration has paid NGOs for expert knowledge (SRU 1996:233). The integration of NGOs into information network is supported by the Green Party in the coalition government since 1998. Since some leading members of the federal environmental administration and environment related commissions of the diet are formerly members of environmental think tanks or NGO staff, the informal information network has improved under the red-green coalition. Weidner (1996: 198) supposes that no other country has more leading positions in the environmental administration held by former environmentalists than Germany. Information flows are furthermore supported by the existence of an environmental publishing community. Since the 1980ies environmental journals *haben eine Auflage von (have an edition of ... copies)* more than 4 Mio., most of the daily newspapers and broadcasting stations rely on environmental experts for environmental reporting. This well developed information net has been considered to support NGOs in information diffusion. (Jänicke, Kunig, Stizel 1999:37). We therefore may conclude that NGOs in Germany are well integrated in the national environment related information network. Integration allows them to compensate weak resources.

The only comparable empirical data for Japan are from 1997 (Tsujinaka 1997). They indicate that in Japan no NGOs are among the ten most frequently named as information exchange

partners. In contrast to Germany, where the information network is pluralistic, in Japan the core of the information exchange network consists mainly of administration, Keidanren and the big national newspapers. However our interviews with representatives of NGOs indicate that with the exception of Greenpeace Japan all NGOs rely on good relations with the newspapers. With the exception of Greenpeace Japan which complained about unfair *behandlung* (**treatment, handling, approach**) by the mass media, especially the daily newspapers are said to contact NGO to gain information, even though environment related news are highly depending on the given journalist. Examples of supportive reporting of Asahi and Yomiuri Newspaper indicate that Japanese NGOs are able to compensate low resources by employing newspapers to promote green positions and diffuse information, but unlike German NGOs they do not have broad access to information sources in government, business, or think tanks.

- Support as a resource

Besides information exchange for NGOs a crucial point for gaining influence might be whether they gain support from other organisations of the network. Supportive relations offer opportunities for joint activities, mobilisation efforts, cooperation in campaigns and so on. Supportive relations with other actors may enrich the manpower of NGOs thereby compensating small professional staff. The pattern of mutual support in the network moreover indicates the degree to which NGOs are integrated into the network.

In Japan empirical research from 1997 indicates that NGO are rather isolated from cooperation and support (Tsujiyama 1997:4). The share of organisations which support NGOs is low compared with Germany (Foljanty-Jost 2004:). Among the ten organisations most frequently named in Japan are seven departments of ministries in charge of environmental policy, but no political parties in parliament and no NGOs. This corresponds to the data from information exchange according to which political parties do not play any significant role, neither the ruling parties nor the opposition even though NGOs consider the Democratic Party (Minshûto), the Communist Party and the Kômeito as open to environment issues. Especially the Democratic Party is regarded as supportive for environmental concerns. All organisations we have interviewed denied to have supportive relations to special political parties, but insisted that only individual contacts between diet members and their organisation exist.

In contrast in Germany NGOs enjoy support from governmental institutions as well as from other NGOs and even business. NGOs name the highest number of supportive relations among the actors of the network (Foljanty-Jost 2004:). Their support is rather equally

distributed between the environmental administration, research institutes and the other interest groups, but the strongest support relations we can find between the NGOs themselves. The argument is supported by case studies concerning the decision making process on the introduction of the eco-tax (Krebs and Reich 1998/ 1999). They demonstrate the openness of the network in terms of coalition building. In order to promote the introduction, Greenpeace has co-operated with one of the largest labour unions for public services (ÖTV), the Green Party co-operated with the union for those employed in construction, agriculture and environment services (IG BAU). BUND was supported by the Association of Junior Industrialists (BJU) in the case of the eco-tax introduction, but joined forces with the humanitarian organisation of the Catholic Church Misereor in the case of exploring a concept for sustainable Germany. Coalitions like these imply an increase in mobilization opportunity. German NGOs have compensated their relative weakness by coalitions with research institutes and interest groups. There are cases of cooperation between big NGOs and business, where NGOs serve as advisors in eco-campaigns, or cooperate in in-firm environmental assessment (Weidner 1996: 206). Labour unions as influential interest groups have joined hands with NGOs in the case of the introduction of the eco-tax. The German Institute for Economic Research (DIW) has prepared an influential survey on the eco-tax for Greenpeace.

Combining data concerning information exchange and support may lead us to the argument that the German NGOs are not only better off in terms of money, staff, and membership, but even may supplement these resources because of access to information and support. Due to the relative openness of the environmental policy-making network, NGOs are well integrated with a high involvement in cooperative relations with other NGOs as well with other interest groups and the administration. In contrast Japanese NGOs are less well off in terms of material resources available. Their opportunities to compensate weak resources are extremely limited. They are less integrated in information exchange networks and enjoy less supportive relations with other actors than German NGOs. While the low level of cooperation with other actors of the network corresponds to the image of Japanese NGOs to be marginalized in the policy-making process and therefore meets our expectations, it is remarkable that information exchange and support among the NGOs is not well developed either.

4 Opportunities to balance power structures

The structure of political opportunities refers to the conditions in the political system which either facilitate or inhibit civil engagement. Legal provisions for civil engagement

shape the chances, citizens have to raise voice in policy-making under equal conditions. Civil society tradition will determine the range of legitimate forms of participation in a given society.

4.1 Legal provisions

Both countries have experienced the rise of environmental associations already before the war. Early associations for nature protection and wild life preservation were formed as early as the late 19th century. In Germany these groups from the beginning enjoyed public support, since the freedom of association was broadly accepted under the Civil Code. In contrast in Japan those associations that were nonprofit, but not in the interest of the state were excluded from state permission (Pekkanen 2000: 116-117).

After the defeat in 1945 Germany as well as Japan introduced the freedom of association article in their postwar constitutions. The basic idea of strengthening civil society as precondition for democracy was similar in both countries, even though in principle in both countries means of direct democracy remained extremely limited to some defined cases only. Along with the institutionalization of environmental politics in both countries public hearings, public comments, and petitions have been introduced to provide opportunities for participation for environmental interests. On the local level referendums or *Volksbegehren/Volksentscheid* constitute a form of direct democracy, even though their binding power varies. However what differs is the capacity of NGOs to employ these means of participation for raising voice. Capacity is shaped by legal provisions concerning the status of NGOs. Here we find still big differences.

Table 4 Legal provisions concerning the activity of NGOs

Japan	Germany
Basis: NPO law 1998, revised 2001	Constitution Art.9, Civil Code, legal provisions of countries.
Object of legal provisions: 12 defined types of NGOs	Broad scale of organisations with non-profit status, not specified
Minimal membership: 10 Application, registration, and control by ministry in charge of Requirements for registration: non-profit, non-partisan, no political goals Non-profit status decided by bureaucracy	Minimal membership: 7 Application, registration, and control by local court, no external control of activities Requirements for registration: no-profit, philanthropic, charitable, support of the community Non-profit status decided by local tax agency
NGOs have to present report on finances and activities to ministry in charge at latest 3 months before the end of fiscal year for last and next year. In the case of delay: withdrawal of registration possible Reports can be made open	No reports required. Control only by membership Non-profit status from finance agency has to be renewed once in three years. No external control of finances required
Since 2001 for tax exemption admission of local finance agency required for specific NGOs Only NGOs with large scope of activities, with 70% of income to be reinvested for philanthropic purposes, with no cooperation with other NGOs etc. are eligible for tax exemption Tax exemption for donors only NGOs have to pay taxes on income	Non-profit organisations are totally exempted from tax-paying Exempted from tax is income up to 30680 € Donations are tax deductible according to the tax load of the donor.

Until 1998 under the Civil code, Article 37 Japanese NGOs have had to meet strict requirements in order to gain legal status, which were set by the ministry in charge. Application was linked with the requirement of a budget of up to 300 Mio.Yen and an income of 30 Mio.Yen per year. Those who received approval were asked to report on their activities regularly to the ministry in charge. Most of the ENGOs refrained from applying out of financial and political reasons. Most of the traditionally local based groups could not afford the financial requirements. Moreover especially those who were in opposition to environmental policies of the government were not ready to become controlled by the bureaucracy. The majority of ENGOs therefore remained legally non-accepted, only relying on private engagement.

In 1998 with the passage of the new Law to Promote Specified Nonprofit Activities (NPO law) for the first time since more than 100 years the conditions to receive legal status for NGOs improved. According to the explicit purpose of the law to promote civil engagement, requirements for application have become a mere „formality“ (Schwartz 2003: 208). Groups are not anymore subjected to bureaucratic screening and are now allowed to operate without administrative guidance. NGOs have to report on their activities and have to submit a plan for future activities, but financial requirements have been skipped. The procedure of approval has become more transparent and in 2001 donations from individuals have become deductible from income. It has become significantly easier for NGOs to gain legal status (Sato 2002: 5). This is why some observers are hopeful that the law will promote civil engagement in Japanese society by extending the opportunities to raise voice (Pekkanen 2000). However the big national NGOs remain sceptical. They agree that due to the new law it has become easier to gain legal status, thereby improving legitimization of the groups, but they complain that regulation concerning tax deductibility remain too rigorous. Groups do not expect an improvement of their financial resources due to the new legislation (Interview Hirata Kimiko, Climate Network). Recent reporting on the benefits of the NPO law support their scepticism. Between 2001 and 2004 only 0,13% of the incorporated NGOs have been authorized by the taxation agency and only 67 NGOs have applied for authorization. The reason is that requirements for authorization are still too strict, the tax deduction limit for donations is set too high (Japan Times 2.12.2004). It therefore might be adequate to argue that the Japanese bureaucracy has still reservations against strengthening the NPO sector (Vosse 2004:166).

In Germany under the *Vereinsrecht*, groups of at least 7 persons are eligible to apply for admission as non-profit organisations at the local civil court. Here lies a big difference to Japan where responsibility for admission lies with the bureaucracy. German NGOs have to

meet formal requirements as well. For instance once that they have received recognition as „*gemeinnütziger Verein*“ (NPO), they are obliged to report to the civil court in times when the new board has been elected by the general assembly. However, as long as they conform with the constitution no external interference in their activities is possible. As long as the non-profit status is accepted, tax reduction for donations and exemption from corporate tax is granted.

In comparison the history of public recognition of non-profit-organisations is short in Japan, while in former West Germany favorable legislation has supported the tradition of a vivid NGO community since many decades. Even though the legal framework to enable NGOs to make use of participation rights has been improved in Japan since 1998, regulations are still more favourable in Germany than in Japan. Even after the latest revision of the Japanese NPO law legal requirements to act independently from governmental interference and enjoy supportive tax exemption rules are more liberal in Germany than in Japan.

4.2 Civil society tradition

It has been argued that civil society tradition in Japan is short and is dating back only to the 1990ies when volunteers started to become engaged in the activities to support local reconstruction after the earthquake of Kobe (1995). As a reason for the lack of civil society tradition, state repression has been mentioned as well as the *okami ishiki* of the Japanese people or their reliance on the rulers (Sugimoto,Hirono 2004:63). Both arguments are employed to explain the lack of effective civic participation in Japanese society. What is referred to implicitly here is the small impact of citizens activities on national politics.

This view ignores the long tradition of citizens engagement for politics even though not in any case „successful“ like the *ban-the-bomb*-movement, the movement against the security treaty with the US or engagement in consumer cooperatives. Even though these movements did not institutionalize, they are part of a strong history of civil engagement on both the national and the local level since the 19th century (Yamaoka 1998). During the 1970ies participation (*jûmin sanka* or *shimin sanka*) has been widely discussed as a basic precondition for local politics. Groups of citizens all over the country became active against pollution and until today it is the local level, where NGOs are an accepted part of the environmental network. It has been the local level where referenda against the construction of nuclear power plants have been successfully initiated (Vosse 2004).

What is different from the German pattern of civil engagement is that local citizens in Japan are well engaged in the preservation of their local environment, but refrain from becoming

active on the national level (Matsushita 1999:142). According to our interviews big national NGOs themselves are not strongly motivated in building up strong supportive bonds with the local groups, because they focus on lobbying activities, but not on networking and direct action. Only WWF and Yachô no kai form coalitions.

We therefore may sum up: the difference between both countries with regard to civil society tradition is not the existence of tradition per se, but differences in the structure of civil engagement and time of public recognition and introduction of supportive legal provisions.

4.3 Policy style: Cooperation and Conflict

An inclusive policy style in combination with a tradition of consensus orientation is considered favourable for citizens to raise voice. Environmental policy issues are characterized by a high conflict potential, more often than not with strong contradictions between economic and green interests. This typical conflict constellation still exists in both countries, even though changes are under the way. Both Japan and Germany have a long tradition in cooperative policy style and pattern of corporatist policy-making. However while in Germany the corporatist pattern of policy-making may be considered to be inclusive, Japan represents a selective form of corporatism only between bureaucracy and business associations. Opposition forces like labor unions traditionally have been mostly excluded from the policy making process. Consensus building mostly included bureaucracy, the ruling party and business. The same pattern seems to be true for environmental politics. Our data as well as qualitative research on environmental policy-making in Japan (Schreurs 2002) indicate that NGOs are mostly excluded from cooperative relations, but from conflict as well, even though some changes can be observed: administrative councils (*shingi-kai*) are an important institution of policy concertation in Japan, since this is the institution where members of interest groups, bureaucracy, science, and media discuss policies, exchange views, and give recommendations to the ministry in charge of. While the underrepresentation of labor unions in economy politics related administrative councils is well known, in environmental politics, the number of NGO representatives has increased during the 1990ies. However their influence is considered to be still small. Climate Network, that has a member in the Central Environment Council (**chûô kankyô shingi-kai**) points out, that even though NGO representatives are nowadays appointed as members to the councils the dominance of the bureaucracy has not changed (Interview Hirata Kimiko, Climate Network 9.10.2002). Since the environment ministry is appointing the members, councils are said to support the view of the ministry only (Interview Kato, Saburo, Environment Enlightenment 10.10.2002,

interview Aoyama Teiichi, Environmental administration reform Forum, 14.10.2002). Organisations that send a member to a council have no illusion concerning their influence, but all of them stress that attending the councils meetings is crucial for gaining information and presenting views. This is the reason, why activists are hopeful that the appointment of NGO representatives into environment related committees will improve chances of NGOs to influence public opinion. But while improvements are under way, due to the appointment procedure of council members by the ministry in charge of the council, the tendency to exclude critical voices like Greenpeace Japan from the councils remains strong .

Tsujinaka (1999) has asked actors in the environmental policy-making network whom they consider as their opponent. The data does not reflect the typical conflict constellation between green interests and economic interests, nor any conflict at all. NGOs are not mentioned by any other actors as opponents. This could indicate a favorable environment for NGOs, i.e. they are considered to be cooperative. However as mentioned before NGOs rarely enjoy cooperative relations with other actors in the field, nor does it mean that they are part of information exchange relations. Since Greenpeace Japan is not mentioned as opponent by other actors either, even though the organisation is well known for its critical stance towards business and government, another interpretation could be that conflict potential is simply ignored.

In Germany business associations are most frequently named as being opponents by all interviewed organisations. Among the 10 national organisations that were named in our questionnaire most frequently as opponents we find eight representatives of economic interests like the Association of German Electricity Suppliers (VDEW), the Association of Lignite Industries (Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein), Shell, British Petroleum and other organisations related to energy production. Among the political parties the Christ Democratic Party and the Liberal Party are named, but NGOs are not among the ten most frequently named organizations. While the traditional conflict constellations still exist, cooperation instead of conflict has become the predominant form of interaction in the environment policy making network in Germany (Weidner 1999). Cooperation pattern has not yet developed into eco-corporatism, but is characterized by it's highly developed network structure with cooperation in issue-related flexible coalitions and subnetworks. (Weidner 1999: 223-224).

While in both countries cooperative policy style exists, in Germany cooperation is more inclusive than in Japan offering better opportunities to NGOs to participate.

What even worsens the opportunities is the fact that cooperation inside the Japanese NGO community is not well developed either. Among the big national NGOs only the big nature

conservation organisations (yachô no kai, WWF and Nihon shizen hogo kai) mention that they cooperate to a certain degree with each other. Greenpeace Japan and Friends of the Earth cooperate with international NGOs, but not with domestic groups. Even small NGOs like Kankyô bunmei (Environment enlightenment) do not strive for cooperation with other groups. Only the Climate Network is reporting cooperation with other groups. The predecessor Climate Forum (Kikô fôramu) succeeded in gaining support from the Consumer Association Seikyô and organisations from agriculture during the Kyoto process between 1996 and 1998 (Nihon bengoshi rengokai 2001: 46-47). After its dissolution in 1998, cooperation between Climate network and Seikyô continued, because Seikyô is a member of Climate network, i.e. cooperation here have a different meaning.

While there is no explicit conflict among the NGOs reported, no strong cooperation networks among them exist either. Lack of cooperation among the big national NGOs as well as between local NGOs and national NGOs implies that NGOs lack of means of compensating weak resources by coalition building and joint mobilization. The reasons are complex: as mentioned before national NGOs in Japan consider themselves as advocacy groups. They are mostly based in Tokyo and adress most of their activities to the bureaucracy. That is why for them it makes no sense to cooperate with local groups (Interview Katô Saburô, Kankyô bunmei, 10.10.2002, Hino Michio, WWF Japan, 14.10.2002). They do not rely on local branches like for instance Green Peace Germany with more **than ... local** branches and NABU with even 1500 branches all over the country.

Another reason is said to be the fragmentation of issues. Climate Network is working on global warming issues, they do not touch energy issues (Interview Hirata Kimiko, Climate Network, 9.10.2002). Division of labor between NGOs has disintegrative consequences: with regard to their goals NGOs consider themselves to be too different from each other to cooperate (Interview Okazaki Tokiharu FoE, 9.10.2002, Kimura Masashi, Green Peace Japan, 7.10.2002).

5. Outlook: Preconditions for Equal Access to the Political Process

In Japan and Germany as well as in other countries citizens are calling for access to the environmental policy-making process. In both countries environmental engagement started already before the war, but citizens raised voice in protest against environmental pollution mostly since the late 1960ies. Today they are no longer concerned only with their own living environment but with global issues as well. In both countries the involvement of advocacy type NGOs as one actor besides government and business has become widely accepted.

NGOs from Germany and from Japan took part in the recent climate conference in Johannesburg in 2002 indicating the official acceptance of civil actors in environmental politics.

However in Japan as well as in Germany national NGOs are still weak in number and in resources compared with the powerful actors from business and administration. But while in Germany data indicate that they are an accepted actor in environmental policy-making, in Japan they still meet uncomfortable conditions to raise voice in the environmental policy-making process.

Our comparison of the nature of the political system, NGOs have to deal with, availability of resources, and opportunities structures demonstrates that both, external as well as internal factors are decisive for the differences in the capacity of NGOs to raise voice.

External preconditions refer to the nature of the political system and opportunity structure. In both countries the basic legal provisions concerning political participation are not differing so much. What differs is the capacity of NGOs in both countries to make use of the participation means. One reason is the delayed promulgation of legal provisions in favor of civil engagement. Japanese NGOs have met restrictive conditions to gain legal status until 1998, while in Germany NGOs enjoy a long tradition of public support. Another reason might be the different nature of environmental policy making. In Germany the environmental policy-making network is pluralistic with interest groups from churches, labor, culture, and business, non-governmental research institutes, and bureaucratic institutions. Openness of input structures and a competitive party system increase the scope of various information sources, coalitions, and alternatives for NGOs. Information as well as support and cooperation may compensate weak financial resources and may serve for the professionalization of NGOs. Japanese NGOs are rather isolated in the national policy-making network. Even though changes are ongoing with regard to new forms of partnership between administration and NGOs and business and NGOs, according to our data, their integration in the environmental policy-making network is still weak. The bipolar structure of the network and the lack of party competition is supporting an political environment which is still not open to the discourse with citizens especially if they raise voice in protest. The exclusive policy style has allowed legal provisions, which have discouraged participation of green interests.

Internal preconditions to raise voice refer to the capacity of NGOs' community to act open and inclusive. Even if the nature of the political system is favourable, NGOs will have problems to succeed if they are not able to mobilize membership. Like mentioned above small membership of Japanese NGOs cannot be explained only by a lack of civil society tradition or

unfavourable legal provisions. In comparison a crucial point seems to be whether or not national NGOs are inclusive in terms of integrating local groups in their activities. In Japan as well as in Germany the majority of citizens involved in environmental issues starts their activities on the local level. However only in Germany strong institutionalized ties between the national, regional, and the local level have developed and form the backbone of the big national NGOs in Germany today. Local branches constitute the ground for mobilizing membership. Members provide the organisations with money, knowledge and with political pressure since they are voters. While local branches serve as basic units for recruitment, may offer local expertise, and closeness to the demands of the people, their national “mother” organisation works for their interests at national level. Both supplement each other and allows a combination of advocacy activities and direct action and political influence by voting.

Besides openness and integration among NGOs, inclusiveness may also refer to the issues NGOs are engaged in. Responsiveness to local issues as well as to national and global issues improves attraction. Moreover openness is a precondition for coalition building and cooperation with other NGOs. Both is decisive for compensating weak resources.

To conclude: Availability of resources is of extreme importance for NGOs to participate as well as basic legal participation opportunities. But in order to qualify as independent professionals and to become an accepted part of the policy-making process, cooperation, integration, and openness are even more important. Openness and inclusiveness might be considered the most important framework condition for raising voice, since it shapes power relations in the societal discourse. And both are important in the relation of NGOs with other actors in environmental politics as well as in the relation between NGOs themselves.

References

- Ash-Garner, R. and M. Zald 1987: "The Political Economy of Social Movements," in Zald, M. and J.D. McCarthy, eds. 1987: *Social Movements in an Organizational Society*, New Brunswick, NJ: Transaction Books.: 293–317.
- Batelle Institut 1975: *Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken*, Bonn.
- Committee on Japan's Experience in the Battle against Air Pollution 1997: *Japan's Experience in the Battle against Air Pollution – Working towards Sustainable Development*, Tokyo, no publisher.
- Foljanty-Jost, Gesine 1988: *Kommunale Umweltpolitik in Japan – Alternativen zur rechtsförmlichen Steuerung*, Hamburg (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg).

- Foljanty-Jost, Gesine 1997: „Die Bedeutung Japans für die vergleichende Umweltpolitikforschung – vom Modell zum Auslaufmodell?“, in: Mez, Lutz, Weidner, Helmut (eds.): *Umweltpolitik und Staatsversagen*, Berlin (edition sigma), pp.314-322.
- Foljanty-Jost, Gesine and Jacob, Klaus 2004: Does the network matter? Climate change policy-making in Germany, in: *European Environment*, 14, 2004, pp. 1-15.
- Hirono Ryôkichi 2004 (Interview with Hirono Ryôkichi): Kanyô NGO. NPO no kadai to tenbô (Tasks and Perspectives of Environmental NGOs), in: *Earth Guardian*, April 2004, pp. 62-65.
- Isono, Yayoi 1996: Umweltpolitik der Kommunen – Uir Arbeitsteilung von Zentralstaat und Kommunen, in: Foljanty-Jost, Gesine: *Ökologische Strategien Deutschland/ Japan*, Opladen (Leske + Budrich), pp.155-184.
- Jänicke, Martin 1996a: “Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors”, in: Lafferty, William M./ Meadowcroft, James (eds.): *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*, Cheltenham/ Brookfield, pp. 71-85.
- Jänicke, Martin 1996b: “Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik“, in: Jänicke, Martin (ed.): *Umweltpolitik der Industrieländer*, Berlin (edition sigma), pp. 9-28.
- Jänicke, Kunig and Michael Stizel 1999: *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*, Bonn (Verlag Dietz).
- Jänicke, Martin/ Weidner, Helmut 1995: *Successful Environmental Policy, A Critical Evaluation of 24 Cases*, Berlin (edition sigma).
- Japan Times 2.12.2004
- Jenkins, J. Craig 1981: „Sociopolitical Movements“. S. 81-153 in: *The Handbook of Political Behavior*, Volume 4. New York, London (Plenum Press).
- Krebs, Carsten/ Reiche, Danyel T. 1999: *Der Einstieg in die ökologische Steuerreform*, Berlin, Frankfurt/ Main (Peter Lang Verlag).
- Krebs, Carsten/ Reiche, Danyel T. 1998: „Der Agenda-setting-Prozess der Ökologischen Steuerreform“, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, Vol. 2/1998, pp. 145-278.
- Matsushita, Keiichi 1999: *Jichitai NPO seisaku. Kyôdô to shien no kihon ruuru „NPO jôrei“ no teian*, Tôkyô (Gyôsei).
- Nakai, Hirofumi 2002: *Yoku wakaruru NPO-hôjin no setsuritsu jitsumu* (Eine gemeinverständliche Darstellung der Gründungspraxis von NPOs). Tokyo: Dôbunkan.
- Nakamura, Yôichi (Hrsg.) 2001: *Nihon no NPO 2001* (Japanische NPOs 2001). Tokyo: Nihon Hyôronsha.

- Nihon bengoshi rengokai, *Kôgai taisaku kankyô hozen iinkai 2001. 21 seikai o hiraku NGO*. NPO (Akashi Shoten) Tôkyô.
- Noda, Makito 1996: "Research Institutions in Japan. From the Perspective of the Asia Pacific Intellectual Network", in: Yamamoto, Tadashi (ed.): *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community, Nongovernmental underpinnings of the emerging Asia Pacific regional community*, Singapore (Institute of South East Asian Studies etc.), pp. 383-401.
- Pekkanen, Robert 2000: "Japan's New Politics: The Case of the NPO Law," in: *Journal of Japanese Studies* 26 (1), pp. 111-148.
- Pekkanen, Robert and Simon, Karla 2003: The legal framework for voluntary and non-profit activity. In: Osborne, Stephen P. (Hrsg.). *The voluntary and non-profit sector in Japan: the challenge of change*, London: RoutledgeCurzon, S. 76-101.
- Raschle, Joachim 2001: *Die Zukunft der Grünen „So kann man nicht regieren“*, Frankfurt, New York (Campus).
- Ricken, Christian 1995: "Nationaler Politikstil, Netzwerkstrukturen sowie ökonomischer Entwicklungsstand als Determinanten einer effektiven Umweltpolitik - Ein empirischer Industrieländervergleich", in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, Vol. 4/ 1995, pp. 481-501.
- Ringquist, Evan J. 1993: *Environmental Protection at the State Level. Politics and Progress in Controlling Pollution*, London (Armonk).
- Sato, Iwao 2002: *Autonomy and Mobilization: Two Faces of Civil Society in Japan in the 1990s*, unpublished paper submitted to the Annual Meeting of the German Association for Social Science Research on Japan.
- Scheurs, Miranda 1996: "International Negotiations, the State, and Environmental NGOs in Japan", in: <http://www.gdrc.org/ngo/jp-envi-ngo.html>
- Schreurs, Miranda xxx: *Environmental Policy and Politics in the Advances Industrialized Countries: Japan, Europe, US Compared*
- Schreurs, Miranda 2002: *Environmental Politics In Japan, Germany, and the United States*, Cambridge (Cambridge University Press)
- Schwartz, Frank 2003: "Civil Society in Japan Reconsidered", in: *Japanese Journal of Political Sciences* 3(2), pp. 195-215
- SRU (Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen) 1996: *Jahresgutachten 1996*, Stuttgart. ODER
- SRU (Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen) 1996: *Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume*, Bundestags-Drucksache 13/ 4109.
- Sugimoto ..., Hirono 2004

- Tilly, Charles, 1978: *From Mobilization to Revolution*, Reading, Massachusetts (Addison-Wesley Publishing Company).
- Tsujinaka, Yutaka 1997: Niohn ni okeru chikyû kankyô seisaku nettowaaku no genjô, in: *Chûô chôsa-hô*, No. 482, Dec. 1997
- Tsujinaka, Yutaka 1999: *Civic society and civic organizations: Comparative analysis among Japan, Korea, Germany and United States*, *Election* 52, 4, 14-23 (in Japanese).
- Vosse, Wilhelm M. 2004: "Civil Society in Times of Depolitization", in: Foljanty-Jost, Gesine (ed.), *Japan in the 1990s. Crisis as an impetus for change*, Lit Verlag, Muenster, Hamburg, Berlin, Vienna, London.
- Weidner, Helmut 1992: *Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik - Eine Analyse der Instrumente der japanischen Umweltpolitik unter Berücksichtigung von Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland*. Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin.
- Weidner, Helmut 1996: Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik – Auf dem Weg zum ökologisch erweiterten Neokorporatismus?, in: van der Daele, Wolfgang, Neidhardt, Friedhelm(eds.): *Kommunikation und Entscheidung*, WZB- Jahrbuch 1996, Berlin (edition sigma), pp. 195-231.
- Yamaguchi, Tomohiko 1998: „Kankyô jûshi shakai e no tenkan no tame ni“, in: Yamaoka Yoshinori (ed.): *NPO kisô kôza 2 (Gyôsei)*, Tôkyô, pp. 135-160.
- Yamaoka, Yoshinori 1998: "On the history of the non-profit sector in Japan", in: Yamamoto, Takashi (ed.): *The non-profit Sector in Japan*, (Manchester University Press), Manchester and New York, pp.19-58.
- Zald M.N., McCarthy, J.D 1979: *The dynamics of social movements: resource mobilization, social control and tactics*, Cambridge, Winthrop.
- Zald M.N., McCarthy, J.D 1980: Social movement industries: competition and cooperation among movement organizations, in: *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, Vol. 3, JAI Press Inc., 1980, p. 1-20.

第Ⅲ部 環境政策、地球環境政策（邦文）

第Ⅱ部では、第Ⅰ部での一般的な政治社会の構造と変容の分析から、GEPON調査の焦点である環境政策に目を転じる。

8章 日本の環境政策の歴史：環境保護における日本の先駆者的役割の興隆と終焉

ゲジーネ・フォリヤンティ＝ヨスト

（翻訳 坪郷 實）

8章では、日本の環境政策のこれまでの推移を、ドイツとの比較を念頭において、検討する。各地で発生した「公害問題」への対処において、70年代の日本は、ドイツに比べ環境政策の先駆国とした。しかし、現在、形勢は逆転した。なぜそうしたことが生じたのか。政策の制度化、制度の複合性、国家の問題修復能力などの観点から、分析的に歴史を振り返る。

ゲジーネ・フォリヤンティ＝ヨスト教授（博士）は、ボン大学、東京大学、ベルリン自由大学にて、政治学、社会学、日本学を学ぶ。一九七八年から一九八三年の間、ベルリン自由大学東アジアゼミナール講師、一九八四年以後、国際交流基金、日本文部省、日本学術振興会（JSPS）、ドイツ学術交流会（DAAD）、フォルクスヴァーゲン財団、各研究奨学金により新潟と東京に研究のため滞在。一九八六年から九二年までベルリン自由大学環境政策研究所助教授（シニア・リサーチャー）。一九九二年以後、ハレ＝ヴィッテンベルク・マーティン・ルーサー大学現代日本の政治・経済・社会の教授。一九九九年、東京大学社会科学研究所客員教授、一九八八年から一九九八年まで日本研究社会科学学会会長、一九九六年以後、ヨーロッパ＝日本専門家協会（EJEA）理事、一九九七年以後、ドイツ・アジア地域研究学会理事。研究テーマ：教育・環境政策、特に政策の成功の条件。このテーマ領域において多数の著作。Kommunale Umweltpolitik in Japan, Hamburg 1988（『日本における地方自治体の環境政策』）；Ökonomie und Ökologie in Japan - Politik zwischen Wachstum und Umweltschutz, Opladen 1995（『日本における経済とエコロジー——成長と環境保護の間の政治』）；Ökologische Strategien Deutschland / Japan, Umweltverträgliche s Wirtschaften im Vergleich, Opladen 1996.（編著『ドイツと日本の環境保護戦略——環境適 合的経済の比較研究』）

8章 日本の環境政策の歴史：環境保護における日本の先駆者的役割の興隆と終焉

ゲジーネ・フォリヤンティ＝ヨスト

(翻訳 坪郷 實)

私が、一九七〇年代末に、日本における自治体の環境政策について博士論文を書くことを決めた時、このテーマを選択した動機は、ドイツにおいて日本の環境政策について積極的イメージがあったからである。このイメージは、一九七七年のOECD報告書によって生じたが、とりわけ日本における大気浄化政策における成功に基づいていた。一九七〇年代にドイツの環境担当の政治家や研究者が、日本の環境政策における成功の条件を研究するために、日本を訪れた。日本の環境政策は、環境政策の比較研究における一つの揺るぎない構成要素になっていた。(Jänicke und andere 1992, Jänicke/Weidner 1995, OECD 1977)しかし、ほとんど一五年たった今日、事情は逆転している。日本の環境問題の専門家や研究者は、循環経済・廃棄物法について、環境保護の経済的手段について、あるいはまた環境意識を形成するための社会的動員の戦略について、調べるためにドイツを訪れる。ドイツの廃棄物政策とエコマークである「ブルーエンジェル」は、日本の環境政策に影響を与えていると思われる。

このような観察は、ドイツにおける環境政策についての論争にとって日本の環境政策が持つ意義が変化したことを明らかにしている。日本が多年にわたりドイツにとって環境政策のモデルであった後、日本は今日あまり注目されない普通のケースになっている。

政治学的観点からは次のような問題がある。それは、なぜ日本が一九七〇年代に先駆者の役割を演じることができたのか、しかしなぜ日本は一九八〇年代に先駆者的地位を失い、なぜ日本は一九九〇年代に国際比較から見て地球環境政策において中位の位置を占めるにすぎないのか、という問題である。本論文は、この問題を調べ、日本の場合における環境政策の成功の条件を問おうとするものである。ここでは、成功という言葉を、環境政策の制度化の時点、環境政策の制度の複合性、そして環境政策の手段の問題適合性によって測定されるその国の環境政策の修得能力として理解する。これに加えて、環境政策の成功はまた環境政策の結果によって測定され、また環境の質の改善によって測られる。

この論文は、国際的な政策比較研究の成果、特に環境政策の比較研究に基づいており、この比較研究を環境政策における日本モデルの興隆と終焉の解明のために利用する。

1 環境政策の成功の条件——構造的要因と状況的要因

環境政策の成功あるいは失敗の条件について認識を得る方法として、国際比較を利用する。多様な国の環境政策の比較は、すべての産業国の環境政策が一九六〇年代末以後初めて新しい政策領域として制度化されたので、歴史の長い政策分野である社会政策あるいは労働市場政策の比較の場合よりも簡単である。社会政策などの場合は、それぞれの国で異なった特徴を持っており、問題構造も違い、国際比較はしにくい。これに対して、環境政策の問題構造は類似している、すなわち初期段階の国の環境政策はすべての国において大気汚染や水質汚染に集中的に取り組み、後に廃棄物政策、騒音防止、化学物質問題が加わった。もう一つの特徴は、いずれの国においても、たとえ異なる形であるとしても、政府、

自治体、経済界、住民が環境政策に関与している。それゆえ、アクターも、同様に比較可能である。

環境政策分析の国際比較は、ほぼ一九七〇年代から始められた。初期の研究は、記述的であり、調査対象の時期が短いという特徴がある。しかし、たいいていの研究は一九八〇年代に行われている。このような研究は、今や環境政策の決定過程、環境保護のための規制の実施についての比較研究を行っている(Kern, Bratzel 1996)。特に政策実施の研究において、環境政策の成功の条件についての問題が提起されている。日本、ドイツ、アメリカ合衆国の三カ国は、環境政策の国際比較において特に重要である(Jänicke 1996)。これらの国は、世界で最も重要な経済国である。いずれの三つの国も、相対的に長い期間にわたる環境政策の経験があり、環境政策において先駆的役割を果たすための最良の経済的前提を持っている。

比較環境研究の結果は、一致して環境政策の成功のための次のような規定要因を明らかにしている(Jänicke 1996)：

－問題構造：

問題構造という概念は、どのような形で人間が環境問題に関係しているのか、環境問題は解決可能なのか、物質的被害があるのか、誰が環境破壊に責任があるのか、加害者と被害者の間の力関係はどのようなものか、という多様な環境問題を含んでいる。社会の広範な部分あるいは有力な部分に直接的に該当し、その環境問題が解決可能であり、さらに環境問題が政治問題になる場合、成功の条件は良いと仮定される。

－アクター（担い手）：

環境政策が成功するために重要なのは、環境団体、政治制度〔政党や省庁〕における環境問題の専門家、市民社会における団体の、それぞれの強さ、専門的能力、組織形態、ネットワーク化の程度である。政治システムにおける環境政党の制度化は、その国の環境政策の成功のための前提ではない。野党もまた、同じ機能を引き受けることができるであろう。しかし、政党間競争の存在が、環境政策の成功を促進する。緑の党が存在する国において、環境政策のテーマは、より早く政党間競争や社会における政治論争の構成要素になる。しかし、その国の環境政策の成功のために重要なのは、緑の党の存在よりも、強力で専門的能力のある環境団体の存在である (Enloe 1975, Reich 1984)。

－状況的条件：

状況的構成要素とは、積極的な環境政策を行うことを促進する国レベルあるいは国際レベルでの出来事を意味する。たとえば、チェルノブイリ原発事故のような環境災害あるいはストックホルムや京都におけるような国際環境会議は、数多くの国において積極的な環境政策が行われるのに有用であったことが明らかである。もちろん、その前提は、事件を通じて国レベルで行動への圧力が生じ、該当する事件が世論で注目され、長期にわたって議論されることであった(Reich 1984)。

－システム要因：

システム要因とは、成功した環境政策にとって有用であったとみなされる政治システムの構成要素のことである (Jänicke 1996 : 9-28)。これに加えて、協調的政治スタイル(Vogel 1986, Badaracco 1985)と戦略能力があげられる。環境政策においても、ネオ・コーポラティズム〔団体統合主義〕的決定構造を持った国々の方が、紛争指向がより強い政治システム

よりも成功したように思われる。労働市場政策とは違って、環境政策においては労働組合ではなく、環境団体の代表者が政府や経済界と並んで第三の勢力である。環境団体が政府や経済界と利益対立の状態にあるか、あるいは政治過程から排除されている場合よりも、環境問題の専門家や環境組織の代表者が環境政策のプロセスに加わり、政府や経済団体と協力する場合の方が、環境政策の結果はよりよい。結局いわゆる「誰もが勝つ解決」、つまり経済界、政府、環境団体の合意による決定が実りのある前進を導くのであるから、多様な社会的利益集団の間の利益調整が、環境政策のような紛争の多い政治領域において特に重要である。裁判における環境政策の重要なアクター間の時間のかかる論争は、環境災害のような事例に限定されるだろう。すべてのアクターが協力して国の戦略能力を高める場合は、政治システムがビジョン設計という手段を持ち、そのビジョン設計過程にすべてのアクターが参加するということが前提になる。

2 一九七〇年代の日本の環境政策：政治システムにおける環境保護のための問題解決能力の拡大

産業国における環境政策の制度化を比較すると、日本、アメリカ合衆国、スウェーデンが、一九六〇年代末に世界的に見て国際的環境政策における先駆者であったことは明らかである。日本は、一九六七年にすでに公害対策基本法を可決し、一九六九年に環境白書を公表した最初の国であった。そして、一九七一年に、環境庁を創設した。これに続くスウェーデンにおける環境基本法の可決、環境官庁の創設、最初の環境報告の公表は、一九六七年から六九年の間であり、アメリカ合衆国においてはそれは一九六九年から七一年であった(Jörgens 1996, S. 76-77)。一九七〇年代の環境政策は大気汚染防止政策に重点をおいていた。当時の日本の環境政策の手段は、ドイツにおけるよりも革新的なものであった。つまり、日本は公害健康被害補償法や公害紛争処理法を導入した最初の国である。二酸化硫黄そして後には窒素酸化物排出の総量規制が、モデルとなっていた。日本において、排煙脱硫装置や排煙脱硝装置は、ドイツより早く企業によって導入された。この措置の結果は著しいものであった。一九七七年にOECDは、日本がひどい大気汚染に対する闘いに成果を上げたことを公表した。経済的業績能力はなんら制限されず、環境保護自体が一つの生産力になっていた。

一九七〇年代の大気汚染防止政策における日本の先駆者的役割は、当時の状況的条件から説明できる。すなわち、日本とアメリカ合衆国は、一九六〇年代にすでに深刻な環境問題に直面した産業国の中で数少ない国であった。日本の場合には、一九六〇年代末のエコロジー・ショックが環境政策にとって決定的であった。この年に、大気汚染で呼吸困難になり特別な病棟で酸素を「吸入する」日本人の写真が世界を駆けめぐった。数千人の日本人が慢性気管支喘息で死亡し、あるいは今日まで苦しんでいる。有毒な工場排水は、すさまじい規模でカドミウム中毒や水銀中毒をもたらし、その社会的結果は今日まで影響を及ぼしている。

環境危機への対応は、生活環境の破壊をもたらす社会的爆薬が認識され、そして環境浄化技術の革新を通じて事後的に処理されるという点では革新的であった。その結果として、しばらくの間企業の公害防止投資が増加した。新しく作られた公害防止協定という手段に

よって、住民運動は、地元の企業との交渉が可能になった。健康被害がない限り、公害紛争処理は、裁判によらない自治体による調停手続きの開設により期間が短縮され効率的に、裁判所を通さずに、事実上自治体に委ねられた。環境政策という新しい政策領域の制度化により、政治的行動への意志が示され、それは規制一覧表をまとめることにより具体化された。

第二の環境政策上の重要なショックは、一九七三／七四年の石油危機であった。それは、ほとんど完全に外国からの原料輸入に依存している産業システムの弱点を突然に意識させた。政治行政システムと経済システムの反応は、ここでは、時代遅れの産業構造を維持するのではなく、知識集約型産業部門重視の産業構造の転換を促進するという産業構造政策の実行であった。原料集約型産業の協調的な構造転換と産業生産の現代化により、経済成長とエネルギー消費を切り離す前提が創り出された。すなわち、国内総生産当たりのエネルギー消費の減少であった。結果として、日本は一九八〇年代に世界的に見て国内総生産当たりで最低のエネルギー消費水準であった。これにより、日本は、産業構造のエコロジ的に有意な現代化のモデルになった (Foljanty-Jost 1996)。

状況的条件、すなわち一九六〇年代と七〇年代における日本の政治経済システムの危機のみが、一九七〇年代における日本の環境政策の成功を説明するわけではない。ライヒ (1984) は、イタリアと日本の比較において、環境政策の成功にとって住民運動の存在が決定的であることを明らかにしている。やはりまたセブソにおいて環境災害が起こったイタリアとは違って、水俣、新潟、富山、四日市の公害は、環境破壊と闘うことを政治的テーマにする住民運動を引き起こした。この住民運動が、自治体、政府、経済界と並んで、環境政策の重要なアクターになった。大規模な被害が、経済界や政府に対する住民運動の倫理的、政治的力を強めた。何かやらねばならないという行動圧力がすべてのアクター集団に存在した。

—住民は、健康を害する環境破壊に脅かされていた。

—経済界は、公害病患者への差し迫った損害賠償という補償給付の圧力の下にあった。

—政府は、百万都市における自治体選挙で敗北するという圧力の下にあり、革新自治体が全国に広がるのではないかとという恐れ、また国政選挙で政権交代が生じるのではないかとという恐れがあった。

そのため、一九七〇年代までに、日本の環境政策においては、環境団体の参加のもとでそれぞれ競合する利益を代表する多元的なアクターの多様性が存在した。

私たちは、日本の政治システムが、利益対立を調整によって解決するということにより、環境政策の過程の中にすべてのアクターが参加することを可能にし、断片化を阻止する制度を持っていることを論じた (Foljanty-Jost 1996)。環境政策における調整の制度として、都道府県レベルと国レベルの審議会と、公害防止協定をあげることができる。環境政策過程への行政、経済界、住民の完全な参加は地方自治体レベルで行われ、しかもそれはドイツでは日本よりもかなり遅れて導入された公害防止協定という非公式な手続きを通じてである (Foljanty-Jost 1995)。国のレベルにおいて、住民運動は、たとえば審議会のような利益媒介の制度の中に入っていなかった。住民団体の代表者は、明らかに何らかの学識経験者として審議会に受け入れられもしなかった。市民活動は強力な全国組織を欠いていたのである。一九七〇年代の国レベルにおける環境政策は、通産省、環境庁、巨大な経済団体の間の交

渉過程を基礎にしていた。しかし、この過程は、地方自治体の経験や、投票者としての有権者についての地方政治家の関心を一貫して考慮にいていた。国レベルの交渉過程の成果は、公害対策のための一連のビジョンであった。共通の目標設定と、交渉によって決定される関係部門のための移行措置というやり方によって、当時の環境危機における競争条件的な行動障壁を回避した。チャーマーズ・ジョンソンによれば、一九七〇年代における環境保護規範の比較的迅速な定式化と、日本の産業による脱硫装置の導入は、市場の合理性に従うアメリカ合衆国のようなシステムと比較して、日本の政治・行政システムの計画合理性についての戦略的優越性によるものである。そのため、一九七〇年代の環境政策における日本の先駆者的役割は、政府と経済界に対する一時的圧力、強力な公害反対住民運動、利益媒介制度の有効性の重なり合いから根拠づけられる。

3 一九八〇年代：問題圧力の欠如と環境政策の停滞

一九七〇年代後半に、日本の環境政策の状況的な基本条件が明らかに変化した。大気汚染は改善された。大気汚染の問題は、世論において成功裏に解決されたと見なされた。しかも、新しい環境災害も起こらなかったし、重要な国際会議も開かれなかった。地方レベルで自民党が再びその議席数を安定化させ、他方多数の革新自治体首長は再選されなかった。環境汚染に対する地方の住民運動の数は減少した。ドイツのように公害反対住民運動の制度化は起こらなかったし、日本では政治的影響力のある全国的な環境保護団体は成立しなかった。さらに緑の党の創設もなされなかった。環境保護は、政党間競争のテーマにならなかったのである。

環境政策において、停滞の時期が始まった。政府によって、一九七七年と八八年の間に、一連の革新的な環境政策の決定が撤回された。たとえば、窒素酸化物の基準が緩和され、環境アセスメントの法制化は挫折した。最後に、公害健康被害補償制度もまた緩和された。

中曽根時代の明確なネオ・リベラリズムと共に、一九八〇年代初めに、国家の撤退が政治綱領にまで高められた。政府の介入モデルは、より強力に市場同調的になった。マッキーオン (1993, S.103) は、次のように一九八〇年代以後の政府の役割についての的確に要約している。「・・・政府が調整できるときは政府はそれに従う、政府が調整しなければならないときは調整する、政府が調整できないときは規制を撤廃する」。彼女はこれにより、一九八〇年代以後の環境政策における政府の変化した役割をも正確に述べている。したがって、加熱した「バブル景気」に沿って産業の資源消費が再び成長軌道を描いたとき、政府による環境保護のための介入は、行われないうままであった。

この決定は選挙結果に何の影響も及ぼさなかった。これは、世論調査によってもまた裏付けられているように、住民における物質主義的価値観への復帰を反映している。大平政権は、社会政策に重点を移した。窒素酸化物の負荷や塵埃負荷、河川の汚染と廃棄物処理のような他の環境問題が解決されたというにはほど遠いにもかかわらず、住民の関心はもはや環境政策ではなく、社会福祉と経済安定にあった。排気ガス浄化装置の導入が一定程度飽和状態まで達成された後、環境保護への産業投資は、明確に減少した。

ドイツとは違って、一九八〇年代の日本には、環境保護を政治争点とすることを要求する社会的勢力を欠いていた。それに対して、ドイツにおいては、一九八〇年代に緑の党の

創立以後、環境政策が政党政策の確固たる構成要素になった。緑の党を通じて、環境税や原子力エネルギーの危険性というようなテーマが広く議論されるようになった。一九八六年のチェルノブイリ原発事故は、一九八〇年代にドイツの環境政策の前進に決定的に影響を与えた事件であった。一九八六年に連邦環境省が創設された。そして、環境運動は頂点に達した。一九九〇年代初めに、ヨーロッパ連合（EU）において一千万人以上の人が環境団体に組織されており、そのうち約二百万人がドイツにおいてであった。

一九八〇年代における日本の状況的条件は異なっている。一九八六年のチェルノブイリ原発事故は、ドイツにおけるように世論になんらショックを与えなかった。日本の世論は、直接的な危険を感じず、日本の原子力発電所の安全性を信用した。何ら環境政策上の行動圧力を生じなかった。そして、圧力をかける影響力のある全国的な環境団体は存在しなかった。この時期の日本におけるNGOのメンバー数は、一七万人と見積もられる。

外からの環境政策的な問題圧力が存在しないので、省庁官僚制の内部の利害対立は強まった。したがって、エコ税の導入、環境アセスメントの法制化のような環境政策の革新は、通産省と環境庁の間の利害対立により挫折した。同様に公害防止計画は、一九八〇年代において具体的な環境保護の方向性を僅かしか示さず、むしろ断片化した行政の様相を呈している（Foljanty-Jost 1995 : 191ff.）。環境白書などによる膨大な情報と公害防止計画を基礎にした政治システムの戦略能力は、一九八〇年代には重要性を失っていた。大量の情報は依然として印象的なものである。しかし、白書の情報は、環境意識を促進するためには正確さを欠くものである。これは、期待されるべき住民の動員効果ももたらさなかったし、住民の参加機会にも影響を与えなかった。

磯野弥生(1994)は、公害防止協定も環境政策的意義を失ったことを述べている。住民運動は、一九七〇年代初めとは違って、企業との革新的な協定を実現するための力をもはや持たなかった。審議会への環境団体のかかわりは僅かなものであった。

それゆえ、一九八〇年代に環境政策の構造条件が継続しているにもかかわらず、政党間競争の欠如、問題圧力の欠如、全国レベルでの環境団体の弱さのため、環境政策の制度がもはや生産的に利用されないという事態に行き着いた、と論じることができる。

4 一九九〇年代の環境政策：問題解決能力の選択的利用

一九八八年のブルントラント報告とリオ・デジャネイロにおける気候会議〔地球サミット〕への準備は、すべての産業国にとって環境政策の新しい段階が始まったことを特徴づけるものである。一九七〇年代や一九八〇年代とは違って、今はもはや一国の環境問題の一国による解決ではなく、地球環境問題の解決のための各国の寄与が問題となっている。これに対応して、環境政策のアクターも拡大した。地球環境政策は、今日、NGO、多国籍企業、世界銀行あるいは国連環境計画のような国際組織、そして国民国家の間の交渉過程に基礎を置いている。もっとも重要な産業国であるアメリカ合衆国、EU諸国、日本はその経済的エコロジイの重要性から積極的に先駆者的役割を果たすことを期待されている。

日本において、竹下登政権の時期に環境政策の停滞が終わったことが明確になってきた。そのきっかけは、日本の捕鯨、流し網漁業、東南アジアにおける日本企業による公害輸出への国際的批判であった。宮沢喜一総理は、リオの気候サミットに際して、環境保護と経

済成長を調和化するために国際的に指導的役割を演じるという政府の意志を強調した。経団連と経済同友会は、維持可能な発展に企業が責任を持つという表明を採択した。

日本の環境政策の新しい発展は、制度的革新を生み出し、環境に負荷を及ぼすほとんどすべての大企業は、地球環境保護のための部門を新設した。さらにリオ会議の前に、日本の国会は、オゾン層保護法を可決した。閣議決定により一九九〇年に、行動計画において目標値が定められた。これによれば、一人当たり二酸化炭素排出量及び全排出量は二〇〇〇年までに一九九〇年水準に凍結されるべきである。続いて、一九九一年に再生資源利用促進法が、一九九二年に有毒廃棄物の輸出入管理法が作られ、さらに一九九三年に環境基本法が可決された（森島 1999）。日本の環境政策のイメージは、西側の研究者によっても積極的に評価されたこのような動きによって国際的に改善された（Maddock 1995, Schreurs 1994）。しかし、国際比較が示すように、日本はこの措置により再び他の産業国の水準に到達したにすぎない。一九七〇年代とは違って、日本は先駆者ではなかった。環境基本計画は一九九五年に策定されたが、イギリス、フランス、オランダ、カナダはすでに一九九〇年以後このような計画を定めていた。日本は、アメリカ合衆国、スペイン、スイスと並んで、まだ環境省のない最後の西側の産業国である。日本の憲法には、スウェーデン、オランダ、スイスなどとは違い、環境保護の条文が欠けている（Jørgens 1996, p. 78）。日本の環境政策は、産業諸国の環境政策の中で中位の位置にある。

この位置はどのように説明できるのだろうか。日本の環境政策のシステムの条件は環境政策のすべての時期で同一であった。変化したのは、状況的条件である。特に、環境政策上の行動圧力が変化した。一九六〇年代と七〇年代には、行動圧力は自国内から生じた。日本の住民の大部分は、直接に環境悪化に直面していた。大都市における生活条件は悪化していた。これが、広範な住民の社会的動員と政治化の原因であった。政府と経済界は、守勢にたたさされていたのである。

これに対して、一九九〇年代には、地球環境問題が問題になる。環境問題のグローバル化が、新しい動きを招いた。一九六〇年代とは違って、一九九〇年代の政府と経済界への行動圧力は、住民の運動によってではなく、外圧によって生じたのである。なぜかという点、日本政府は、他の産業国と同様に、リオの気候サミット以後、グローバルな資源を消費してきた代償として環境保護のために応分の寄与をするという国際的に強大な圧力のもとに置かれている。そのため、政府は、環境保護関連の開発援助プロジェクトへの出資を増大させ、環境政策の手段を国際的標準に適合させた。

東京商工会議所の報告によれば、経済界もこの行動圧力に留意した。一九九三年、トロントにおける環境マネジメント基準の国際的標準化のための最初の国際会議で、日本の代表者は、国内の標準化ないし国際的標準化に対して日本が対応しないという態度に出ることは競争に不利に働くだろうことを、初めて明らかにした。東京商工会議所によれば、遅くともこの時点で、輸出産業においては日本製品の国際標準（ISO）への適合なしには輸出に不利になるだろうという意識がすでにあった。最終的に、経団連と通産省は、一九九六年夏にほぼ同時に、ISO 14000規格を日本工業規格（JIS）に受け入れることを表明した。日本の経済界における環境保護の先駆者は、輸出競争力に基づいて日本経済の指導的地位にある産業、とりわけ自動車産業、電器部門、機械製造部門である。この環境保護のためのイニシアティブは、直接に政治的圧力によって引き起こされたのでも

なく、社会的圧力によるものでもない、むしろ変化した世界市場条件に適合することが不可避であることにより、特にヨーロッパ市場で競争力を喪失するのではないかという恐れによって引き起こされた。日本の産業がEUにおける発展に適応せず、国際的に互換性のある環境標準と環境管理を導入しない場合、輸出障壁が生じるのではないかということが恐れられている(1)。したがって、ISO14000とそれによる環境管理とエコ監査をめぐる国際的議論が、政治的規制よりも大きな行動圧力を生み出している(2)。その結果として、九州NECのゼロ・エミッション [循環型経営・廃棄物ゼロ] 工場構想のような革新的イニシアティブが生じた。

一九九〇年代前半における政府と経済界による環境保護のためのイニシアティブは、環境団体の実質的参加なしに生じた。NGOはメンバーが少なく、専門的能力も僅かであり、財政的にも弱い(大久保 1999, p.260)。環境団体は環境政策過程に僅かしか参加していない。協調的政治スタイルにおいては、環境政策でも、省庁官僚制と経済団体の優位という特徴が当てはまる。そのため、一九九〇年代における日本の環境政策には重要なアクター、特にNGOが欠けている。国際的な比較研究の結果によれば、日本が環境政策において指導的役割を失った理由は、日本の環境運動の弱さによって説明できる(Jänicke 1995)。地球環境政策は、各国のエネルギー・資源政策と密接に関係している。NGOは決して直接的な固有の利益を追求しないので、すなわちNGOは選挙結果あるいは経済的利益に左右されないで、NGOは国の環境政策を補完し、環境政策のテーマを拡大するという役割を果たす。それゆえ、NGOは、政党や経済団体とは違う観点に立っている。NGOは、環境政策的措置の形成やその実施に影響力を持つ。したがって、NGOの統合なき地球環境政策は、環境政策の観点を狭めることを意味する。これは、日本における環境保護関連の開発援助プロジェクトの実施においても、一九九九年までの日本における原子力エネルギー政策においても現れている(Taylor 1999)。

結論

一九六七年から今日までの間の日本の環境政策の成果の比較は、政治システムの構造的な条件が決して必然的に環境政策の成功のための十分な前提ではないこと、日本の政治システムがエコロジー的先駆者の役割を果たすための良き前提を持っていること、この国が積極的な環境保護のための長期間にわたる環境政策の経験、技術的ノウハウ、財政的前提を持っていることを、明らかにしている。協調的政治スタイルの伝統を通じて、日本の政治システムは問題解決のための能力が高い。

しかし、構造的な条件は、それを利用する経済的、政治的理由がある場合にのみ環境政策の結果に積極的な影響を与える。それゆえ、環境政策が実施される状況的条件が重要である。過去において、環境災害があるいは国際会議がこの機能を果たしていた。しかし、日本の環境政策の発展は、一国の環境危機が問題なのか、あるいは国際的な環境危機が問題なのかにより、環境政策の質に相違があることを、明らかにしている。一九七〇年代の日本において、この国の環境危機が環境保護のための社会的動員を呼び起こした。地方自治体レベルの政治過程は多元化した。地方自治体、省庁官僚制、住民運動、経済界が、環境政策の過程に関与したのである。協調的な政策形成の制度が、環境政策においても組み入

れられた。この条件のもとで、日本は国際的な環境政策において先駆者になった。この国の環境危機が終了し、大気汚染が改善されるに伴い、多元的な環境政策の過程も限定的なものになった。環境政策は、社会的利益集団の限定的な参加を伴うトップダウンの過程に変わった。一九九〇年代前半におけるこの政治スタイルの結果は、国際比較からみて革新的なものではなく、模倣的で反動的なものである。この時期に、日本は停滞の時期を経て産業国の水準に追いついた。

一九九〇年代末に、国際的環境政策における日本の新しい革新的役割のために有用でありうる修得過程が今や浮かび上がっている。

—NGOの増大は、日本社会における集合的修得過程を示唆し、環境意識の高まりを示唆している。

—NPO（特定非営利団体）法と情報公開法の可決により、政府は、NGO活動のための条件を改善した。

—アジェンダ二一を実施するという枠組みの中で、自治体は日本の環境政策におけるその革新的役割を復活させた。自治体は、市民の知る権利の改善や、地方自治体レベルの環境管理計画の策定と実施というイニシアティブを担う先駆者である（宇都宮 1996）。

—新潟県巻町の住民投票は、従来このような方法で国の政治システムにおいて実践されたことのないものであるが、自治体レベルで初めて直接的な政治参加が行われたことを標すものになった。ここでは、ローカルな政治文化の新しい端緒が明らかになっている。

—環境庁の環境省への昇格が予定されている。

日本におけるこのような新しい発展は、国の環境危機のみならず国際的發展もまた国民国家の環境政策の前進を呼び起こすことを明らかにしている。日本の環境政策のアクターは、再びより多元的になるであろう。このような変化が、日本における環境政策の制度や、環境政策の形成にどのような影響を及ぼすのかは、その結果を待たなければならない。

注

(1)朝日新聞一九九四年八月六日

(2)一九九六年一月三〇日ブリュセルにおけるNEC環境エンジニアリング（Ltd.）社長藤森敬三氏へのインタビュー

文献

Badaracco, Joseph L. 1985: *Loading the Dice. A Five-Country Study of Vinyl Chloride Regulation*, Boston.

Enloe, Cynthia H. 1975: *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective. Ecology in Power in Four Nations*, New York.

Foljanty-Jost, Gesine (Hrsg.) 1996: *Ökologische Strategien Deutschland/Japan. Opladen* (『ドイツと日本の環境保護戦略』)

Foljanty-Jost, Gesine 1995: *Ökonomie und Ökologie in Japan - Politik zwischen Wachstum und Umweltschutz*. Opladen. (『日本における経済とエコロジー——成長と環境保護の間の政治』)

磯野弥生 1994: 「自治体の環境政策になにが求められるか」『法律と広場』47,3, 11-18

- Jänicke, Martin und andere 1992; 2.Aufl. 1993: *Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel? Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970 bis 1990)*. Berlin. (『産業構造の転換による環境負荷の軽減――32の工業国の調査研究』)
- Jänicke, Martin, Weidner, Helmut 1995: *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin.
- Jänicke, Martin 1996: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: Jänicke, Martin (Hrsg.) *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklungen, Bilanz, Erfolgsbedingungen*, Berlin, 1996, 9-28. (『環境政策の成功条件』『工業国の環境政策――発展、成果、成功の条件』所収)
- Jörgens, Helge 1996: Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Jänicke, Martin (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklungen- Bilanz- Erfolgsbedingungen*, Berlin 1996. 59-112. (『環境政策の制度化の国際比較』同上所収)
- Kern, Kristine, Bratzel, Stefan 1996: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung, in: Jänicke, Martin (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklungen, Bilanz, Erfolgsbedingungen*, Berlin 1996, 29-58. (『国際比較における環境政策の成功』同上所収)
- Maddock, R. 1995: Environmental security in East Asia. *Contemporary Southeast Asia* 17 (1), 20-37.
- McKean, Margret A. 1993: State Strength and the Public Interest, in: Allison, Gary D.; Sone, Yasunori (eds.), *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca, London 1993, 72-104.
- 森島昭夫 1999: 「地球温暖化対策に関するわが国の政策」『ジュリスト』増刊1999, 5月, 130-136.
- 大久保規子 1999: 「NPO活動と環境保全」『ジュリスト』増刊1999, 5月, 260-265.
- Reich, Michael R. 1984: Mobilizing for Environmental Policy in Italy and Japan, *Comparative Politics* 16: 379-402.
- Schreurs, Miranda A. 1994: Policy laggard or policy leader: global policy making in Japan. *Journal of Pacific Asia* 2, 10-17.
- Taylor, Jonathan 1999: Japan's global environmentalism: rhetoric and reality, in: *Political Geography* 18 (1999), 535-562.
- Vogel, David 1986: *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London
- 宇都宮深史 1996: 「地方自治における環境行政の基本的枠組みと方向」『環境研究』10, 1996, 160-165.
- Wallace, David 1995: *Environmental Policy and Industrial Innovations*, London.
- Weidner, Helmut 1996: *Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik. Eine Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik*. Berlin. (『成功した環境政策の基本要素』)

9章 各国の地球環境政策と気候変動問題のゆくえ：21世紀のシナリオ

国立環境研究所 川島康子

地球環境政策、とりわけ大気圏・気候変動問題への政策的な対応とは何か、国際的な取り組みの経緯、各国の政策意思決定の相違、そして21世紀における気候変動問題の行方と市民の果たす役割について分析する。

9章 各国の地球環境政策と気候変動問題のゆくえ：21世紀のシナリオ

国立環境研究所 川島康子

はじめに

私達は、18世紀末の産業革命以来、化石燃料のエネルギーを利用して今日のような豊かな生活を築いてきた。多くの先進国では、今後ともエネルギー消費量の増加が予想されており、途上国でも、当然のことながら、先進国以上の速さでエネルギー需要が増加すると考えられている。

ところが、近年、このような大量エネルギー消費に基づいた活動を続けていると、地球の気候システムに変化が生じてしまうということが分かってきた。それが気候変動問題である。本稿では、気候変動問題のメカニズムと同問題に対する今までの国際的取り組み、そして、主要先進国の気候変動の交渉に対する政策決定要因を分析した上で、今後、市民が気候変動問題に対していかなる役割を果たしうるかについて論じる。

地球環境問題は、市民にとってはあまりにも規模が大きすぎ、自分とは関係ない話なのではないかという印象を抱かれがちである。しかし、気候変動問題の解決には、実際には市民の意識が不可欠である。本稿は、地球レベルと市民のレベルとのリンケージを確認し、市民の役割の重要性について理解を深めることを目的とする。

1. 気候変動問題とは？

気候変動問題とは、化石燃料を大量に燃焼することなどによって大気中の二酸化炭素（CO₂）濃度が上昇し、地球の平均気温が上昇する現象を指す。CO₂の大気中濃度は、産業革命以前には280ppmほどで安定していたが、現在ではすでに370ppmほどにまで上昇している。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の報告書によれば、このまま何の対策も講じなかった場合、100年後には、平均気温が2.5度℃上昇すると予想されている。100年に2.5度ではたいしたことではないと思われがちだが、これは地球平均であるため、地域によっては、それ以上に極端な温暖化あるいは寒冷化が起り、その結果、降水量・降水パターンの変化といった気候の変動を通じて、農作物への影響、伝染病地域の拡大、生態系破壊、といった影響が生じるおそれがあると考えられている。また、海水の膨張により海面上昇が生じ、小島嶼諸国や低地が水没するおそれがある。

このように、気候変動は、私達が今まで当然と思っていた自然の営みを人為的に変えてしまうかも知れないという前代未聞の問題であるにもかかわらず、対策の方は思うように進んでいない。気候変動問題の解決を困難にしている原因は主なものだけでもいくつか挙げられる。まず、第一には、現象が複雑で、科学的なコンセンサスが得られにくいことである。19世紀末からアレニウスらによって気候変動の可能性は指摘されていたがⁱⁱ、大気中のCO₂濃度が上昇しているということがハワイにあるマウナロア山の観測所の観測結果から明らかになってきたのは1970年代である。その後も、CO₂濃度の上昇が本当に気候変動を生じさせるのか、あるいは、気候変動が本当に人類にとって望ましくないことなのか、といった主張があり、そもそも気候変動を「問題」として認識するかどうかの段階で議論されてしまっていた。近年では、気候変動問題を「問題」として扱うところまでは、ほぼ合意が得られてきているが、気候変動の科学的知見を疑う主張は現在でも時折見受けられる。

第2の点としては、影響が長期にわたって徐々に現れるために、人々が緊急の課題として危機意識を抱きにくいことである。海流の流れなど一部の影響については、ある閾値に達すると突然変化すると予想されているものもあるが、多くの現象は、長い時間をかけて少しずつ変わっていくと考えられ、ある日気付いたら昔と全く違っていた、という状況が想定される。軍事

によって対立するグループが異なっていたからである。まず、先進国と途上国という大きな分裂があった。途上国にとっては、今後エネルギーを使って経済発展を実現することが最優先課題であり、問題となっている気候変動は、今まで先進国が好き放題化石燃料を消費し、現在のゆたかな生活を築いたことによるのであるから、あくまで先進国が解決すべき問題であると途上国は主張した。これに対して、先進国は、途上国の主張を認めながらも、今後、経済発展に伴い排出量を急激に増やしていくのは途上国であるから、対策の程度は比較的緩くても構わないので途上国にもなんらかの義務を求めべきであるとした。

さらに、先進国と途上国のそれぞれのグループの中でも、意見が分かれていた。先進国の間では、オランダやドイツをはじめとして欧州が厳しい削減目標を規定すべきであると主張した。反対に米国やオーストラリアは、厳しい目標には反対した。日本やイギリスは厳しい目標は重要としながらも欧州の主張する削減目標は非現実的であり、世界総 CO₂ 排出量の 4 分の 1 弱を一国で排出する米国が加盟しなければ意味がないとした。他方、途上国の間でも、さまざまな意見の相違があった。海面上昇が心配されるマーシャル諸島やツバルなどの島国は、小島嶼諸国連合 (AOSIS) というグループを組み、先進国に対して厳しい対策を求めたが、石油の輸出に国の経済が依存しているサウジアラビアやクウェートなどの産油国は、先進国が対策を取ると石油の消費量が減ると予想されることから、先進国の排出量抑制に反対し、気候変動の不確実性を強調した。また、CO₂ 排出量が増えている植林などにより CO₂ 吸収量が十分増えれば大気中濃度は増加しないわけだが、このような吸収量を考慮するかについて、アフリカのように植林を望む途上国はこのような議論を歓迎したが、ブラジルやマレーシアのように、森林伐採を含めた国土開発を計画している途上国は、排出量のみ議論にとどめようとした。さらに、途上国の中でも韓国やメキシコのように先進国の仲間入りをしようとする途上国は、先進国に厳しい義務をもうけることに消極的であった。

このような混乱した議論の結果、1992 年 5 月に採択されたのが、気候変動枠組条約である^{iv}。この中の 4 条 2 項では、先進国及びロシアや東欧等の旧計画経済国（合わせて附属書 I 締約国と呼ばれる）に対して、「CO₂ その他の温室効果ガスの人為的な排出の量を 1990 年代の終わりまでに従前の水準に戻すことは、このような修正に寄与するものであることが認識される」ことを念頭において「温室効果ガスの人為的な排出を抑制すること並びに温室効果ガスの吸収源及び貯蔵庫を保護し及び強化することによって気候変動を緩和するための自国の政策を採用し、これに沿った措置をとる」という義務を規定した。つまり、政策をとることが義務であり、その結果排出量の安定化目標に達成しなくても義務違反にはならないと解釈される文章となったのである。^v

この条約は 1994 年に発効し、翌年 1995 年には、ドイツのベルリンにて、第 1 回締約国会合 (COP1) が開催された。ここでは、条約が気候変動の抑制には不十分であるとして新たな交渉を開始することが議題となった。条約では、2000 年以降の先進国の排出量に関しては何も書かれていないため、そのことについて議定書あるいはその他の法的文書を作成することになったのである^{vi}。それから 2 年間かけて議定書交渉が進められた。

議定書交渉では、条約交渉で見られたのと同様の国家間対立が再燃し、厳しい交渉となった。多くの先進国では、1990 年以降も排出量が増加しており、排出量を 2000 年までに 1990 年の水準に戻すという条約の目的にさえ達成することが困難になっていた。他方、ロシアやバルト 3 カ国、東欧などの旧計画経済国では、1990 年前後に市場経済制に移行して以来、経済活動が混乱し、CO₂ 排出量は 3 割ほど減少していた。そのおかげで、附属書 I 締約国全体では、どうか排出量は減少方向にあった。多くの途上国は、先進国が排出量削減を実現しなければ、途上国の義務については話し合わない、という態度であったこともあり、先進国ができるだけ厳しい削減目標を設定することが、議定書交渉の主眼であった。EU 諸国は、2010 年までに 1990

年よりも15%削減すべきとしたのに対して、日本や米国は、15%削減は現実的ではないと批判し、より緩やかな削減・安定化目標を主張した。そのような交渉の結果、1997年に京都で開催された第3回締約国会議（COP3）でようやく採択されたのが京都議定書である^{vii}。ここでは、条約の附属書I締約国は、2008年から2012年までの5年間、各々決められた量にまで、CO₂やメタン（CH₄）をはじめとする6種類の温室効果ガス排出量を削減・抑制することになった。例えば、日本は、2008-2012年の間、1990年の排出量よりも6%少ない量に排出量を抑えることになった。米国と欧州はそれぞれ同じ期間に7%、8%減らすことになった。^{viii}また、新たに植林や森林伐採をした場合には、その量に応じてCO₂排出量から足し引きできることになった。さらには、自国内で排出削減が困難な場合には、他の国での削減分を購入して自国の排出削減分として算定できる3種類の制度（共同実施、クリーン開発メカニズム、排出量取引、合わせて京都メカニズムと呼ばれる）が認められることになった^{ix}。

しかし、枠組条約や議定書で定められた規定や制度を実行に移すためには、詳細なルールを決める必要があった。また、技術移転等条約に規定されていながら十分実施が見られていない項目や、途上国の参加等条約にも議定書にも扱われていない課題も残されていた。このような検討課題について、翌年の締約国会議（COP4）では、2年間かけて合意が得られるよう協議を進めるというブエノスアイレス行動計画^xが採択された。

1999年以降、ブエノスアイレス行動計画に基づき、COP6に向けた新たな協議が開始された。COP6は2000年11月にハーグにて開催の予定である。ブエノスアイレス行動計画についてどれだけの合意ができるかによって今後の気候変動への取り組みに向けた行動の進展が変わってくると考えられている。また、京都議定書が発効するためには、主要な先進国が批准する必要がある。現在、多くの先進国は大きな環境会議が予定されている2002年の発効を目指して批准を急いでいるが^{xi}、最大の排出国である米国が批准の見通しがたっていないことが最大の懸念材料となっている。

3 気候変動問題に対する意思決定

気候変動は、世界共通の問題である。どの国にとっても気候変動が生じれば直接・間接的に影響を受ける。また、どの国にとってもCO₂を削減するという事はエネルギーの利用形態を変えることになるため、できることなら国内での対策は最小限にとどめたいという思いが生じる。しかしながら、実際には、国際交渉における各国の態度には、大きな違いがある。なぜ、そのような違いが生まれるのだろうか。主要国の態度はどのように形成されたのだろうか。ここでは、今まで気候変動の交渉で最も重要なプレーヤーである日本、米国、欧州に焦点をあて、各国での政策決定過程を辿る。

3-1 日本

日本は、1970年代末までには大気汚染や水質汚濁といった公害型の環境問題をある程度克服し、1980年には環境問題は解決したという雰囲気があった。しかし、1980年代後半から、海外で酸性雨やオゾン層破壊といった国境を越える環境問題が関心を集めるようになるにつれ、日本もなんらかの形で地球環境問題の議論に関わらなければならないと考えられるようになった。1980年に環境庁長官の私的懇談会として「地球的規模の環境問題に関する懇談会」が発足し、また、トロント会合が開かれた1988年に設置された「地球温暖化問題に関する検討会」では、日本としての行動に向けた指針作りなどが提言され、翌年発足した「地球環境保全に関する関係閣僚会議」では、日本が地球環境問題全般に積極的に取り組むことが確認された^{xii}。しかし、総論には積極的な日本も、CO₂排出量の目標値設定については、実現が困難として難色を示した。ノルトヴェイク会議では、米国やイギリスとともに、「2000年までに90年レベルで安定

化」という目標を含めた宣言文に反対した数少ない先進国であった。その主な理由としては、日本は他の先進国と比べても省エネが進んでいるために、「19XX年からX%」といった同割合での削減目標は日本にとって不利ということであった。

しかし、翌年、イギリスを含め欧州諸国が相次いで排出量に関する国家目標を設定し始めたのを見て、日本政府内でも国家目標としてのCO₂排出量目標値設定が本格的に検討され始めた。検討の結果、1990年10月には、「2000年までに一人あたりCO₂排出量を1990年レベルで安定化、さらに技術革新が進展すれば総排出量を安定化」という目標を掲げた地球温暖化防止行動計画を公表した^{xiii}。

1991年初めから開始された条約交渉においても、目標値の設定には基本的に賛成であったが、米国の意向を常に留意した。交渉の中盤には、各国で自主的に実現可能なレベルの目標を定め、後でその到達度をチェックするという「Pledge and Review」案を提案したが、これは、目標値設定を主張する欧州諸国と、それに反対する米国の双方を取り持つ仲裁案としての意味もあった。この案は、積極派からは、目標値から後退するものとしてあまり支持されず、以降議論されることはなかったが、結果的には、最終的に合意された文章と意味するところは似ていたといえる。

1994年の条約発効後、日本では地球環境問題への関心がさらに高まる。また、外交政策、特にアジア地域における国際貢献のあり方の中で、地球環境問題の位置付けが重視されるようになる。そこで、1995年に開催されたCOP1において、日本は、2年後あるいはそれ以降の締約国会議を招致する考えがあることを公表した。2年後の締約国会議、つまりCOP3を招致するという事は、議定書の採択に関してホスト国としての責任をもつということでもあるため、この後、日本国内において議定書交渉への関心は高まっていく。政府内では、従来までは環境庁と通産省がこの問題を担当していたが、日本で経験したことのない規模の国際会議を招致するという事で外務省が関与するようになり、さらには水田から発生するCH₄や森林による吸収に関する議論が含まれるようになってきたために、農水省も関わるようになった。産業界も、日本が会議を招致することにより厳しい目標値を飲まされるはめになるのではと心配し、関心を持った。環境保護団体は、諸外国での環境保護団体の活動のやり方を参考にし、複数の環境保護団体をまとめた気候フォーラムという新たな組織を結成し、意見の統一を図るようになった。

1996年7月にジュネーブにて開催されたCOP2において正式にCOP3招致を公表した後、日本は難しい立場におかれることになる。ホスト国としては、できるだけ気候変動抑制に効果のある議定書案を出したいところであるが、先進国の中でも一人当たり排出量の少ない国であることもあり、1990年を基準とした場合の削減は、他の先進国と比べると比較的難しいといわざるを得ない。また、ホスト国としてCOP3を成功させるということは、議定書が無事採択されるということであり、採択されるためには、一番最後まで難色を示しそうな米国に議定書を承認させなければならない。したがって、排出量の抑制に最も消極的な米国の意向を重視せざるを得ない。

そのような立場において、議定書交渉中、排出量の削減目標案を提出しなければならなくなったが、国内の意見調整に戸惑い、なかなか日本としての意見が出せずにいた。1997年8、9月にかけて最終調整をしたが、通産省は産業界の反対から安定化（2010年までに1990年レベル）が精一杯としたのに対して、環境庁は、経済モデルを用いて、追加的に対策を十分に実施すれば6から8%の削減は可能とした。外務省は外交上の立場から、欧州が15%削減を主張していることからしても、5%削減は最小限必要として、6.5%削減を主張した。この対立は9月中続いたが、最後には官房での調整が入り、日本案として以下のような数量目標を提案した：

5%削減を基本とするが以下の3つのいずれかの条件に相当する国は、それに合わせて目標を調整してよい。(a) 1990年のGDP当たりの排出量(A)が全附属書I締約国でのGDP当たりの排出量(B)よりも少ない場合には、削減割合(%)は $5\% \times (A/B)$; (b) 1990年の一人当たりの排出量(C)が全附属書I締約国での一人当たり排出量(D)よりも少ない場合には、削減割合(%)は $5\% \times (C/D)$; 1990年から1995年までの人口増加率が附属書I全体の人口増加率を上回る場合には、上回る分だけ考慮されるべき^{xiv}。

このような提案をして交渉の最終局面に臨んだが、ここでは、目標数値以外の検討課題で、数量目標に影響を与えるものに関する状況が刻々と変わった。例えば、対象とする温室効果ガスとしては、CO₂だけでなく、CH₄や亜酸化窒素(N₂O)、そしてハイドロフルオロカーボン(HFC)、パーフルオロカーボン(PFC)、六フッ化硫黄(SF₆)という微量ガスが含まれた。また、森林の増加といった吸収源の変化も推定に含まれることになった。さらには、排出量取引等の京都メカニズムが検討され、自国以外の場所での削減を自国の削減分として推計することが可能となった。そのために、今まで国内の排出量だけを考慮していた数量目標案はほとんど意味をなくし、最後は、日、米、欧のハイレベルでの交渉によって最終数値目標が決定した。

議定書採択後、日本は、やはり京都議定書の発効に全力を尽くすことがホスト国としての責任であるとし、国内で批准に必要な立法作業を進めるとともに、国際面では、米国が批准できるように、排出量取引等の制度の整備に向けて具体的な検討を行っている。

3-2 米国

気候変動問題が国際政治的な議題として扱われるようになった1980年代には、米国は、気候変動の議論のリーダー的役割を担っていた。1988年の夏の異常気象による世論の関心の高まりや、米国上院エネルギー委員会公聴会におけるハンセン博士の発言等を契機に、気候変動の現象と影響の解明を重視した米国は、1988年のIPCC設立に中心的役割を果たした^{xv}。しかし、1989年のノルトヴェイク会議などにおいては、条約の中で具体的なCO₂排出量の目標値を設定することに反対した。

翌年4月、米国は、気候変動に関するホワイトハウス会議を開催した。環境関連の会議を主催するという事で、積極的な態度に政策転換したのかとも思われたが、そこで米国政府が主張したのは、科学的な不確実性が残されている段階では、経済的な負担となる排出量規制の約束を避けべきであること、また、気候変動対策が、先進国の経済活動を停滞させるために、貿易を通じて途上国を経済的に荒廃させる恐れがあるという内容であった^{xvi}。

その後の一連の条約交渉において、米国は、気候変動問題の重要性に理解は示しながらも、現象が解明されてから適切な対策を講じるべきことや、気候変動以外にも役立つ政策(no regret policy、後悔なき政策)から徐々に着手すること、さらに、CO₂の排出量のみならず、植林による吸収やCH₄などCO₂以外の温室効果ガスを考慮する方法(包括的アプローチ)を主張した。

その態度は、条約交渉の最終段階まで変わらず、一貫して、条文中に何等かの目標値が含まれているならば、条約には署名しないという態度を取った。その米国の強い意向が反映され、条約4条には、目標達成が義務とはならないような文章が承認された。そのような経緯から、1992年の条約採択時点では、米国は、CO₂排出量安定化を約束したのではなく、条文どおり安定化を目指して政策を取るということを約束したのだ、ということを強調した。^{xvii}その後、1993年4月になって、新しくクリントン政権が発足したのを受け、米国は初めて全温室効果ガスの総量を2000年までに1990年レベルに回帰させる目標を設定したが、その目標は、CO₂に限定

せず全ての温室効果ガスの総量安定化としており、CO₂のみに関する排出目標値の設定には、ここでも反対している。

1995年のCOP1では、米国は、中国やインド、ブラジルといった主要な途上国にも何らかの対策を求めるべきであると主張し、また、先進国が途上国で気候変動プロジェクトを実施し、その対策の一部を先進国の分として算定する制度の試行期間としての共同実施活動を開始するよう求めた。共同実施活動については多くの先進国の支持を得て開始が決定したものの、途上国の参加については、途上国からの強い反発を得て、議定書の中には途上国に新たな義務をもうけない、ということがベルリン・マンデートに明示された。

その後、議定書交渉では、米国国内での意見調整にとまどった。クリントン大統領は気候変動問題に熱心であり、ホワイトハウス内に気候変動タスクフォースを設置し、米国がこの問題でリーダーシップを発揮する方策を練ろうとした。また、1996年のCOP2において正式に「法的拘束力のある」議定書を目指すことに合意し、その年の冬には排出量取引を正式に提案した。排出量取引が認められれば、米国にとっては、必ずしも国内で削減しなくてもよいという柔軟性が残されるという利点がある。また、米国内では硫黄酸化物(SO_x)の排出量取引が成功していたという経験もあり、排出量取引が費用効果的な方法という自信を持っていたということもあった。

しかし、国内では、石炭・石油業界、自動車・鉄鋼・紙パ産業等が、CO₂削減対策は米国の経済成長を破綻させるとして強く抵抗した。地球気候同盟(Global Climate Coalition, GCC)という産業系NGOを設立し、気候変動が起きるといふ科学的知見が不確かであることを強調し、大掛かりなキャンペーンを打ち出した。連邦議会でも、エネルギー産業が政治的影響力をもつ州から選出された議員は、その支持基盤を守るために、業界の強い反対意見を反映するような議会決定を後押しした。当時、議会が共和党が多数を占める議会であったことも影響した。1997年7月にはバード・ヘーゲル両議員が提出した決議案が採択されたが、この決議は、米国の産業界に経済的影響を与えるような議定書には米国は批准しない、また、主要な途上国に対しても意味ある義務を迫っていない議定書にも支持しない、という内容のものであった^{xviii}。このような議会の強硬な態度から、議論の中心は、対策費用の大きさに移った。CO₂削減量が米国のGDPに与える影響である。そこで、米国政府は、複数のエネルギー・経済モデルを採用して、さまざまなシミュレーションを実施させ、結果を比べた。このような検討を行い、1997年夏ごろまでにはなんらかの数量目標の提案を目指していた米国政府がようやくその提案を発表したのは10月中旬であった。その提案は、CO₂、CH₄、N₂Oの3種類の温室効果ガス排出量を1990年レベルで安定化、というものであり、また、排出量取引を認めさせることが重要課題となっていた。COP3では、途上国の参加を強く主張したが、数量目標に関する交渉に時間を費やされたために、途上国の義務は議定書には盛り込まれなかった。

このような京都議定書に対して、議会は、「このままでは批准できない」という態度を示しており、一年後のCOP4の時期に署名手続きは済ませられたものの、批准のめどはたっていない。特に、2000年は、大統領選の年でもあることから、COP6までに米国として重要な政策決定はできない状態にあり、今後も京都議定書発効まで難航する見とおしである。

3-3 欧州連合 (EU)

欧州諸国は、国際交渉においては、EU内で調整した上でEUとして単一の態度をとっているが、それぞれの国内では異なった事情があり、EU内での調整をしばしば困難にしている。EUの中でも、オランダやドイツ、デンマークは、厳しい目標設定を主張している国である。

オランダ政府は、早くから気候変動問題に関心を示し、1985年のフィラハ会議等、科学者だけの間で議論されていた時期から、政府関係者が問題の重要性を認識していた。いち早くリー

ダーシップを示すために、1989年、大気の問題に関する国際会議を4月にハーグで、11月にはノルトヴェイクで主催し、問題を政治のアジェンダとして広める役割を果たした。特に、ノルトヴェイク会合では、今後のCO₂排出量に関する具体的な削減目標値が議論となったが、その際、オランダは、条約とは切り離して、独自の国家目標として、1994/95年までに1989/91年のCO₂排出量レベルで安定化させるという目標を確認した。これは、その年の5月に発表された環境白書「国家環境政策計画(National Environmental Policy Plan, NEPP)」に基づき、議会の承認を受けたものであった。その翌年の1990年6月には、それを改正した計画(NEPP-Plus)が議会で認められ、新たな目標として2000年までに1989/90年レベルの3~5%削減を掲げた^{xix}。その後の条約交渉では、排出量削減目標を明記すべきという態度を取り、最後まで米国に反対して目標値設定を主張した国であった。

一方、ドイツは、1980年代中頃までは、環境問題全般に対して特に関心を有している国ではなかったが、80年代後半以降、国内の森林が酸性雨の被害を受けて枯れるといった出来事がきっかけとなり急激に環境保全に関心を示すようになり、気候変動問題についても、他の先進国に先んじてその重要性を認識するようになっていた。1987年には、「地球大気保全のための予防手段」委員会(Enquete Commission)が連邦議会によって発足し、1990年に提出された委員会の報告書では、温室効果ガスの削減目標に関する具体的な目標値は示されていないが、「ドイツ連邦共和国は、全ての温室効果ガス排出量の大幅な削減に向けて、国際的、国内的な努力が払われる」べきと勧告している^{xx}。それ以来、ドイツは常にCO₂削減に積極的な態度を維持してきた。1990年6月には、連邦議会はCO₂排出量を2005年までに1987年レベルの25%を削減するという国家目標を設定した。また同年10月、旧東ドイツとの統合に伴い、この目標を25~30%削減に上向き修正した。

他方、イギリスは、ドイツやオランダなど他の欧州諸国と比べると、気候変動問題への関心はあまり高くはなかった。CO₂排出量に関する具体的な目標値設定については、慎重な態度を維持し、1989年のノルトヴェイク会合でも、CO₂排出量の目標値設定に対する態度を留保している。しかし、1990年6月にはイギリスも2005年までにCO₂、CH₄等温室効果ガス排出量を1990年レベルに戻すことを国家目標として掲げ、同年10月には、イギリスはその他のEC諸国とともに、CO₂排出量を2000年までに1990年レベルで安定化するというEC全体の目標設定に合意、それに伴い、イギリスの国家目標についても、他国が目標を達成するという条件つきで目標年を2000年に前倒した。

条約交渉では、イギリスは、原則として目標値を条文に含めることに賛成していたが、それよりもできるだけ多くの国、特に米国の賛成を得られる条約の作成が重要であると主張する部分は、むしろ日本に近い態度をとっていた。交渉の最終局面で、目標値を含めた案を支持するEC諸国と、明確な目標値の含まれた条約は受け入れられないとする米国の間で仲裁に入り、明確な目標値より漠然とした文章を折衷案として提案したのはイギリスであった。

条約発効後も、オランダは気候変動に積極的な姿勢を取り続けたが、その主張とは裏腹に、実際の排出量は1990年以降増加しており、言動の不一致に悩んでいる^{xxi}。1990年の冬がとりわけ暖かかく暖房用エネルギー消費量が少なかったため、1990年と比較すると排出量が伸びてしまっているように見える、と説明しているが、条約の目標である2000年までに1990年レベルでの安定化は困難との見とおしである。このようなことから、オランダ国内では、条約発効以降、理想を掲げた今までの目標設定から、実際に目標達成に必要な対策が経済活動に与える影響が注目され始めた。オランダでは、商業活動が主幹産業であるため、産業界は、貨物の輸送に必要なエネルギーへの課税措置等は、オランダの企業の国際競争力を損なうとして、オランダで導入するなら他の国と協調するよう求めた。

一方、ドイツは、1990年の東西ドイツ統合の結果、旧東ドイツ地域で褐炭を燃やした発電施

設や効率の悪い旧式の製造施設を停止させたために、主に旧東ドイツ地域で CO₂ 排出量が急激に減り、順調に排出量が削減できていた。また、1995 年には COP1 をベルリンに招致し、積極的な誘致活動の結果気候変動枠組条約事務局がボンに設置されることになり、世論の関心を高めた。同じように、イギリスでも、従来、国内の石炭産業を維持するために発電に国内石炭を用いてきた政策を転換し、石炭から北海の安価な天然ガスに移行したことから、エネルギー消費量は増えながらも、CO₂ 排出量は減らせていた。イギリスでは世論の関心はなかなか高まらなかったものの、歴代の環境大臣がこの問題で積極的になることで国内、あるいは EU 内でのリーダーシップを握ろうとして前向きに取り組んだ。

議定書交渉の中盤から終盤にあたる 1997 年 3 月、EU の議長国となったオランダは、EU 全体として「附属書 I 締約国一律 15%削減」案をまとめることに成功した。EU としては EU 全体として目標を達成することとし（ただし、EU 全体として 10%削減分までしか合意できていなかった）、EU 内の各国にはそれぞれ異なる削減割り当てを掲げていた。この配分の前提となったのは、オランダのユトレヒト大学が中心となった算定で、産業部門や民生部門など部門ごとに GDP あたりの排出量など最も適切と思われる指標を用いて削減目標を計算していた^{xxii}。その結果、ドイツの 25%削減からポルトガルの 40%増加まで差異のある目標を設定していたため、この提案は、EU 以外の国からは、「削減率が非現実的。EU 内でも 15%削減の見とおしがないのに、なぜ他の国に 15%削減を求められるのか」、「EU はどの国も同じ削減率を主張しているのに、EU 内では削減率に差異があるではないか」などと批判された。COP3 では、EU の議長国はイギリス、オランダ、ルクセンブルグの 3 カ国共同で、非 EU 先進国から批判されながらも EU 強硬路線を維持していた。しかし、排出量取引や森林の吸収源の話が急激に進むにつれ、日本と同様、EU 内での調整に手間取るようになり、最終局面では EU 内は混乱した状態となった。議定書には、最終的には EU が主張していたよりも少ない削減率である 8%削減で落ち着いたが、それは EU 内での調整の結果というよりは、日米 EU という 3 極のハイレベルでの調整で決まったと考えられる。

京都議定書採択後、欧州は、日本と同様、できるだけ早い発効を目指している。特に、オランダは、COP6 をハーグに招致し、国内での世論の関心を再度高めようとしている。

4 市民の果たす役割

「日本が賛成した」、「米国が反対した」などという表現は、国家を行動主体の単位とすることを仮定した見方である。しかし、実際には、国の中でも政府や産業界、世論など、さまざまな行動主体が関連し合って、国としての決定がなされる。^{xxiii} 本稿では、なかでもとりわけ市民の果たす役割を分析することを目的としているため、ここでは、国の決定に直接・間接的に、いかなる形で市民の活動が影響を及ぼしうるかを検討する。

まず、前節で概観した日本、米国、欧州の政策決定を、政策決定要因ごとに分けて、比較してみたのが表 1 である。ここで掲げた政策決定要因は、1993 年のインタビュー調査で得られたものを基にしている^{xxiv}。第 1 には、気候変動の影響の大きさがある。つまり、気候変動が将来生じたときの被害への不安が大きければ大きいほど、対策に積極的になる、ということである^{xxv}。第 2 には、対策費用である。気候変動対策に必要な経済的費用が小さければ小さいほど、対策には積極的になれる、ということである。IPCC 第 3 作業部会で見られるさまざまな経済・エネルギーモデルによる対策の限界費用の比較分析は、対策費用の大きさが決定のための重要な根拠となることを念頭に進められている研究である。また、第 1 要因と第 2 要因を比べる費用便益分析のような考え方も含まれる。第 3 としては、国内政治がある。世論が関心をもったり、国家主席や国会議員などの政治的指導者が関心をもった場合には、国として積極的な対応

をとることが想定される。最後に、国際政治がある。外圧がかかったり、気候変動問題で国際的リーダーシップをとることが重要と考えられる場合には、国として積極的な対応をとる、ということである。

表1を見ると、それぞれの要因について、日本、米国、欧州でさまざまな状況が存在していたことが分かる。気候変動という現象に対する恐れについては、日本と欧州がほぼ認めており、どうにかしなければならないという点で同じような考え方をしていたのに対して、米国においては、まだ科学的不確実性の大きさを主張する声が見られていた。気候変動では、どの国もIPCC 報告書という共通の科学的知見を得ていたにもかかわらず、その認識に差があった理由については、後でふれる。

対策費用については、欧州の中に何もしなくてもCO₂排出量が減る国があり、厳しい削減目標を主張することを容易にしていたという特徴がある。その反対に、日本は、一人当たり排出量、あるいはGDP当たり排出量という面では先進国でもトップクラスにあり、これ以上の排出量削減が困難な状況にあり、気候変動問題に積極的になりたくても厳しい削減目標を主張できない立場にあった。米国では、一人当たり排出量で見た場合には先進国の中でもとりわけ高い状況にあるが、エネルギー価格が安いために、産業界にとっても、あるいは一般市民にとっても、省エネに必要な投資への経済的見返りは少ない。

国内政治についても、状況は各国で異なっていた。米国の市民の中には、エネルギーは安くても当然であり、国際法で各国のエネルギー消費量を決定することは国の主権に反するという意見が出されていた。エネルギー大量消費を前提とした生活様式が定着しているため、少しでもエネルギー価格が上昇することに対して強く反発する世論が存在した。米国は、一般的には環境保全に関心を持ち、環境保護団体の影響力も強いと言われるが、気候変動のように、エネルギー消費と関連する問題に対する関心は決して高いとは言えない。

市民が関心を持たず、産業界が強く反対していたために、議会も京都議定書には抵抗する態度を決めた。特に議定書交渉の最終段階では、ホワイトハウスは積極的であったにもかかわらず、産業界と世論の影響を受けた議会が強硬に反対した。米国の消極的な態度が、民主主義の手続きを経て、形成されたのである。

これに対して、日本と欧州では、市民が多かれ少なかれ、気候変動に関心を持ち続けていた。

1980年代後半に市民が強い関心を示したのは、欧州のオランダやドイツであった。特に、ドイツでは、酸性雨の被害などがきっかけとなって地球レベルの環境問題に対する関心が高まった。1995年のCOP1招致の時点で関心はピークに達した。世論の関心が連邦議会の政治家にも伝わり、議会が気候変動政策に常に前向きであったことが、ドイツの積極性を後押ししていた。反対に、イギリスでは、欧州の中でも世論の関心が低い方であったこともあり、気候変動について言及するのは環境大臣以外にはあまり見られていなかった。

一方、日本では、環境問題への関心は1990年代以前はあまり高くはなかった。しかし、その後、1992年のリオ・デ・ジャネイロで開催された地球サミットなど世界の流れに影響を受けて徐々に関心が高まり、1997年に京都会議を招致したのをきっかけに、気候変動への認識が急速に高まった。環境保護団体という団体の存在も、それまでは日本ではなじみが薄かったが、京都会議に向けて一般市民に受け入れられるようになり、知名度も上がった。政治家の中でも関心を持つ議員が現れ、1997年には、日本がCOP3でリーダーシップを取るよう主張する超党派の議員グループが結成され、独自の排出量削減目標案を提案した。

最後に、国際政治に関しては、それぞれ異なった意味合いを持っている。日本にとっては、今後の外交の切り札のように考えられ始めていた。先進国の間では、環境で対等に渡り合えることが首脳サミットなどでも重要であると考えられ、また、途上国に対しては、環境ODA（政府開発援助）を増やして、特にアジア地域における協調を見出そうとしていた。欧州では、欧

州統合の動きに合わせて、欧州内での指導権争いの一つに環境問題が用いられるようになっていた。特に、オランダのような小国は、経済関係の議題では発言力がないために、環境問題に目をつけ、気候変動問題でも最も積極的な発言をしている。イギリスは、リーダーというよりはむしろ、大陸ヨーロッパとは違うという外交スタンスを維持していることもあり、米国と欧州との間の仲介役という役に徹していた。

このように他の国が意味合いは異なりながらも国際政治を配慮した決定を行っているのに対して、米国は、気候変動を国際政治として利用する態度には出ていなかった。気候変動でリーダーとなる意欲もなく、途上国に対しては、日本の「国際貢献」という考え方とは逆に、中国やインドなど主要途上国にもなんらかの義務を負わせるべき、と、先進国と同等の扱い方をしていた。他の先進国から、目標に合意するよう圧力がかかっても、国内が支持していないことについては承知しないという態度を崩さないのが米国であった。

さて、このような4つの異なる要因の中で、市民はいかなる役割を果たしているのだろうか。まず影響を及ぼすのは、当然ながら国内政治である。オランダやドイツのように、世論が関心をもっている国では、議定書交渉の場においても、国は積極的な態度を取ろうとする。日本も、京都で会議を開催する頃になると世論が関心を持ち、その結果、日本としてできるだけのことをやろうとする積極性を持つことができた。世論が関心を持つと、政治家や官僚も関心を持たざるを得なくなる。多くの先進国では、選挙で環境が争点の一つにもなりつつあり、候補者は、環境にやさしい政策を公約として掲げるようになってきている。反対に、米国では、大統領が積極的になりホワイトハウス会議を開催するなどして世論の関心を高めようとしたが、関心は高まらず、その結果、米国として厳しい排出量目標を提案することはできなかった。

しかし、市民の果たす役割はこれだけではない。対策に必要な経済的費用に対しては、2つの違った側面で影響を与える。第1に、市民の声は、費用が高くても、それを了承して実行に移す原動力となる。第2には、市民の行動によって、対策費用自体を下げることができる。

前者としては、例えば、省エネに必要な税制や補助金に対する世論の支持がある。日本やドイツでは、太陽光発電パネルや燃費のよい自動車などの購入に対する補助金が利用されている。また、環境税あるいは炭素税に対する受け入れ度も、米国と比べるとその他の国の方が拒否の声は比較的小さかった。日本では、京都会議を招致し世論の関心が高まるにつれ、費用のかかる対策を含めて積極的な議論が交わされた。このような動きは、長期的には、第2の市民の役割につながる。多数の市民が環境保全に役立つ制度や技術の導入を求めると、それらの費用は次第に下がり、環境に関心のない残りの市民も、気付かないうちに用いるようになっていく。社会全体にとってみれば、対策に必要な費用が下がってくることになり、国としては、より厳しい排出量削減目標を提案できるようになる。つまり、市民の意志が、対策費用を変えていくことができるのである。

それでは、世論の関心の高さはどのような要因から来るのだろうか。気候変動は、複雑な現象であるため、一般の市民には理解しづらいということについては、どの国でも同じである。IPCC 報告書を多数の市民が読むというようなことはどの国でも期待できないだろう。

第1には、市民の暮らしが成り立っている基盤の違いがある。日本のように資源がなく、気候変動問題が取り上げられる前から省エネが美德とされてきた国の市民と、資源が枯渇するという意識を持たずにエネルギーを使える国の市民では、自ずから、気候変動対策の受け入れやすさは違ってくる。第2には、情報の量と内容の違いがある。ドイツや日本のように、締約国会議の招致が世論の関心を高めるきっかけとなることがある。反対に、米国では、COP3 前には、産業界が新聞紙やテレビのコマーシャルを用いて、気候変動が科学的に不確実が高く、途上国が参加しないようなフェアではない京都議定書には反対すべきというキャンペーンを打ち上げた。市民は自分が目にする情報をもとに判断するため、そのようなキャンペーンが米国市

民に与えた影響は大きいと推測される。米国で気候変動の科学的知見に対する不信感が高いのも、対策に反対する主体がその主張を正当化することを目的として、気候変動の不確実な部分をことさら強調したということがあった。第3としては、他の環境問題との兼ね合いがある。市民は多くの問題に一度に関心を持つことは困難である。日本では、気候変動への意識が高い代わりに、野生生物の保護などに対する意識はまだ低い。逆に、米国では、国内の自然保護地区の拡大などには関心が高く、寄付を惜しまない。環境問題の間でも優先順位がつけられるという状態が生じるのである。

表 5-1 日米欧の気候変動問題への積極性および意思決定要因の変化

	日本	米国	EU
国際交渉における国の態度	1990年頃から気候変動問題を重要課題として扱ってきたが、EUと米国との間を仲裁する立場に身をおき、議定書交渉では1990水準から5%削減を基準として国ごとと異なる目標を提案。	科学的知見の解明などには多額の予算を費やしているが、国内の排出量削減に関しては、一貫して消極的な態度を維持している。京都議定書交渉では、1990年水準で安定化を提案した。	1980年代から一貫して厳しい削減目標を主張している。議定書交渉では1990年水準より15%排出量削減を提案した。
気候変動による影響への懸念	気候変動が生じることへの異議はほとんど聞かれなかった。しかし、それで日本がひどく影響を受けるというよりは、他の国に与える影響が食糧輸入などに響くのではという不安や、何か起きるかも知れないという漠然とした不安が持たれていた。	乾燥による農作物への被害が予想されているが、国内では、「本当に気候変動が生じるのか」「気候変動が本当に悪いことなのか」という部分で意見が分かれており、科学的不確実性が高いという意識が高かった。	気候変動についての認識は高かった。しかし、その結果欧州が悪影響を受けるというよりは、地球全体で何らかの被害が生じるというおそれを抱いていた。ドイツでは、科学的に不確実であっても行動すべきとする「予防原則」が重視された。
対策コストの推定	省エネが進んでいるため、排出量削減の限界費用は比較的高い。ただし、エネルギー輸入国として、省エネ努力が常に求められる背景があった。また、省エネ技術の輸出が促進され新たなビジネス機会となる可能性があった。	日本や欧州と比べると排出量抑制に必要な限界費用は低い。これは、安価なエネルギー資源を用いた産業や一般の生活が成り立っていることによる。しかし、国内の石炭・石油業界の政治力が強く、エネルギー消費量を減らすような政策の導入は困難。	ドイツの1990年東西統合により、旧東独における排出量が激減している。英国においても、石炭の使用から天然ガスに移行した結果、CO ₂ 排出量が減っている。そのため、欧州の他の国で排出量が増加すると推定されても欧州全体では削減が可能と推定されていた。

国内政治、世論の関心	1990 年頃から国際的関心の高まりの影響を受け、地球環境ブームとなる。政治の場においても、自民党が関心を持った。さらに京都会議前には、政府内、及び一般国民の間での関心が高まり、日本として積極的に取り組むべきという雰囲気があった。	条約交渉時は、エネルギー関連産業に支持基盤を持つブッシュ大統領の消極性が国の態度につながったとされたが、議定書交渉時においても、クリントン政権自身は積極的に取り組もうと努力したが、議会の強い反対に会い、米国のリーダーシップを阻んだ。	オランダでは、首相や環境大臣が気候変動で指導力を見せようと積極的になった。 ^{xxvi} ドイツでは、連邦議会の委員会の役割が決定的影響を与えた。その後 COP1 招致などで国民も関心を高めた。 イギリスでは、サッチャー首相が個人的関心から政府に取り組むよう要請した。 ^{xxvii}
国際政治	1980 年代に経済大国となって以来、「国際貢献」のあり方が課題となっていた。気候変動をはじめとする環境分野での支援は、格好の題材であった。 ^{xxviii} また、先進国の間では、米国の意向を尊重する従来の対米外交政策が影響を及ぼし、EU との間の仲介役に徹した。	冷戦後、唯一の超大国となった米国では、気候変動の問題で指導権を取る必要を感じていなかった。また、湾岸戦争やコソボ紛争といった軍事的介入以外は、米国は国際政治の場で孤立主義的な態度を強めており、気候変動問題においても、欧州や途上国からの外圧によって態度を変えることはなかった。	オランダは環境問題で欧州内での指導権を取る意欲を持っていた。 ドイツでは、日本と同様、第 2 次世界大戦敗戦国として、軍事的な国際貢献が困難な中で環境問題は積極的になれるテーマであった。 イギリスは、他の欧州諸国からは距離をおき、英語を母国語であることを利用して、米国の説得役を務めた。

5 今後の課題

気候変動問題への対応は、議定書の採択で終了したわけではなく、21 世紀においても引き続き取り組んでいかなければならない。全世界の排出量の増加傾向が変えられるまで、長期にわたって、途上国を含めた取り組みが必要となる。ここでは、今後の国際レベルでの交渉日程をもとに、特に市民社会において今後期待される役割についてまとめる。

まず、最も目先の課題は、京都議定書の発効である。2002 年には、1992 年に開催された国連環境開発会議の 10 周年にあたることから大規模な地球環境会議が開催される予定であるが、その年に合わせて京都議定書が発効するよう、各国が批准を目指すのが一つの目標とされている。しかし、そのためには、京都議定書に掲げられた数量目標を達成するのに必要な措置が国内で実施されている必要がある。

この時点においても、市民の役割は重要である。例えば、ドイツでは、1999 年、産業界には税率を下げるなどの妥協をしながらも、電力料金やガソリン価格の上昇につながる環境税を導入した。また、翌年 2000 年には、太陽光発電や風力発電を促進するための補助金制度を導入した。このような経済的手段の導入には、市民の理解が支えとなっている^{xxix}。最近では、ドイ

ツでは失業問題など環境以外の問題がより緊急の課題として関心を集めているが、それで環境への関心が消えたというわけでもなく、むしろ、奥深く根付いたと言われる。

日本でも、京都会議の後は、気候変動の話題はあまり新聞にも取り上げられなくなり、人々の関心も京都会議時ほどではなくなっているが、それでも、CO₂排出量を削減する政策に関して、一般的に支持は得られている。近年では、電力事業の自由化に向けた動きに合わせて、ドイツと同様に、自然エネルギーを優遇する制度をもうけようとする動きが見られている。市民の動きが、国の気候変動に対する態度に、さまざまな意味で影響を与えている。特に、日本では京都議定書前にはほとんど真剣には取り上げられなかった環境税の議論が最近聞かれるようになってきているが、このような税制改革は、環境保全にはコストがかかることを市民が納得した社会でなければ実現しない。風力発電など環境によいとされる技術は、通常の技術（例えば、風力発電に対する火力発電）よりも費用がかかることが多いため、敬遠されがちということがあるが、高い電力料金を払ってもよいので導入してほしいという声が高まれば、環境によい技術が導入されることになる。

運輸部門においても、近年、変化が見られている。従来までの通常ガソリン車から、よりCO₂排出量の少ない車が販売されるようになり、それが、通常車よりも価格が高いにもかかわらず、業界の予想以上に売れている。大量生産できるようになれば、それだけ開発コストや生産コストが下がり、生産者への利益が増えると同時に車の価格が下がる。価格が下がれば、より多くの人買い求めるようになる。より多くの人を使用するようになれば、運輸部門のCO₂排出量は当初の予想よりも低くなり、その結果、日本が京都議定書の削減目標を達成できるようになるのである。実際、近年では、欧州や米国の自動車産業も、ハイブリッド車や電気自動車など新たなタイプの車の開発・販売を目指してしのぎを削っている。

また、京都議定書に掲げられた2008年から2012年までの目標に達成することは重要であるが、気候変動問題は、2012年に先進国が議定書の目標を達成したからといって解決するわけではなく、2013年以降、さらなる削減に取り組まなければならない。議定書の目標は第1歩でしかないのである。また、今後は、排出量が増えてくる途上国に対しても、より強固な義務が与えられることになるだろう。先進国と途上国との関係が、今後さらに具体的に議論されることになることが予想される。

将来、気候変動が解決に向かう経緯として、2つのシナリオが考えられる。xxx一つは、技術革新に依存するシナリオである。ここでは、先進国で再生可能エネルギーや燃費効率の高い自動車、IT革命による物資輸送量の低減などが進み、CO₂排出量の削減が技術によって克服される。これに対して、別のシナリオは、技術による克服に限界が見え、途上国での対策に頼ることになるパターンである。本稿ではほとんど途上国にふれる機会がなかったが、今後、CO₂排出量増加の大半は急激な経済発展を遂げている途上国で見られることになる。途上国では、先進国と比べて効率の悪い技術を用いていることが多いため、単に先進国の技術を途上国に移転するだけでCO₂排出量は減ると推定されている。しかし、ここで問題となるのは、公平性である。前者のシナリオでは、主要な技術革新は先進国で実現すると予期されるため、先進国でCO₂を減らすという意味で先進国は過去の排出量に対して責任を取ることはできるのだが、先進国はさらに高度な経済構造に発展し、先進国と途上国との格差を広げることになる。他方、後者では、先進国の技術が途上国に移転されるために、技術水準という意味では南北格差は縮小するが、気候変動の解決を全て途上国での排出削減に依存することになり、そもそも現在の気候変動問題を引き起こした先進国ではほとんど対策を講じないことになる。いずれのシナリオにしても、気候変動問題における今後の最大の課題は、気候変動対策と、途上国における持続可能な発展のあり方、そして、先進国と途上国との公平性への考慮のバランスとなる。

2つのシナリオが両立するケース — 先進国で革新的な技術開発が進むと同時にその技術

が途上国にも普及する一に至る事態があるとすれば、それは、気候変動が極めて深刻な水準にまで達し、地球最大の問題として人々が直面する場合だろう。そのようなケースが近いうち実現することは考えにくい、それに類似した状況を作り出すとするならば、市民の意識の向上に依存するしかないだろう。人々がこの問題について真剣に考え、自分の行動を変えていったならば、社会のエネルギー消費構造は自ずから変わっていく。そして、それは将来の排出予想量を下げ、より厳しい削減目標を掲げる国の意欲を高める。排出量削減が必ずしも経済発展の障害とはならず、むしろ新たな産業育成になるということが先進国で身を持って証明されなければ、途上国で排出量抑制の政策が受け入れられるとは考えられにくい。気候変動問題解決に向けた世界の挑戦は、市民一人ひとりの意識次第であるといっても過言ではない。

i IPCC (1995) *Second Assessment: Climate Change 1995. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, WMO/UNEP.

ii Arrhenius, Svante (1896) *On the Influence of Carbonic Acid in the Air Upon the Temperature of the Ground*, *Philosophical Magazine*, Vol.41 No.251, pp.237-277 が、温暖化を示唆した初期の研究として知られている。

iii IPCC (1990) *Climate Change: the IPCC Assessment*, Cambridge: Cambridge University Press.

iv United Nations (1992) *The United Nations Framework Convention on Climate Change*.

v 気候変動枠組条約の交渉過程、およびその結果としての条約の解釈について、詳細は Bodansky, Daniel (1993) "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary," *Yale Journal of International Law* 18, p.513 ; または、Mintzer, Irving and A. Leonard eds. (1994) *Negotiating Climate Change, the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press を参照。

vi 会議が開催された場所の名をとってベルリン・マンドートと呼ばれる。FCCC/CP/1995/7/Add.1 を参照。

vii United Nations (1997) *The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

viii 議定書交渉の詳細については、Grubb, Michael, Christiaan Vrolijk and Duncan Brack (1999) *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*, The Royal Institute of International Affairs, London: Earthscan ; あるいは、Oberthür, Sebastian and Hermann Ott (1999) *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin: Springer を参照。

ix 共同実施 (joint implementation) とは、議定書 6 条に定められた制度であり、ある国 A がある国 B の温室効果ガス削減のための事業に資金的・技術的支援を行った場合に、排出削減は国 B で実現したとしても、その一部を国 A の削減分として算定できることになっている。国 A も国 B も附属書 I 国であった場合には、共同実施となり、片方が非附属書 I 国 (途上国) である場合には、12 条のクリーン開発メカニズム (clean development mechanism, CDM) となる。これに対して、17 条に規定された排出量取引 (emission trading) は、排出量に上限が定められた 2 つの国またはその他の認められた主体の間で、許可された排出枠の一部を取引するもの。

× FCCC/CP/1998/16/Add.1参照。ここでは、以下の6項目について議論することとなった。(1)資金供給メカニズム、(2)技術開発・移転、(3)条約4条8, 9項(途上国への気候変動による悪影響、および気候変動対策が途上国経済に与える悪影響の対処)、(4)共同実施活動(共同実施の2000年までの試行期間)、(5)京都メカニズム、(6)第1回議定書締約国会議の準備(特に、議定書に規定された義務の遵守措置、および、気候変動抑制に必要な政策・措置)。

xi 議定書25条に議定書の発効要件が決められている。55カ国以上の条約締約国が批准していることに加えて、附属書I国の総排出量の55%以上を占める数の附属書I国が批准していることが発効に必要な要件。そのため、附属書I国の総排出量の約37%を占める米国が批准しなくてもその他の大方の附属書I国が批准すれば発効するが、米国の批准が要であることには変わらない。

xii その意思是、例えば、1989年9月に開催された「地球環境保全に関する東京会議」等にも現われている。ここでは、地球環境問題の中でも気候変動、熱帯林破壊、発展途上国の公害、の3点にしぼって討論が行われ、「不確実性を減少させるための地球環境問題に関する科学的知見を収集することと並行して、現在および将来の世代に対する危険を避けるための必要かつ適切な対策を直ちに採るべきである」という議長サマリーを発表した。

xiii 日本政府(1990)『地球温暖化防止行動計画』。

xiv FCCC/AGBM/1997/Misc.1/Add.6参照。

xv シュナイダー、S. 著、内藤正明・福岡克也監訳(1990)『地球温暖化の時代』ダイヤモンド社、pp. 222, 223を参照。

xvi トッピング Jr., J. (1991) 「地球温暖化に関する合衆国の法と政策」 『環境研究』 No.82, pp.67-80.

xvii Reinstein, Robert (1993) "Climate Negotiations," *The Washington Quarterly*, Winter, pp.79-95.

xviii Senate Resolution 98 (1997).

xix Minister for Public Housing, Physical Planning and the Environment, Minister for Economic Affairs, Minister for Agriculture, Natural Resources and Fisheries, and Minister for Transport and Waterworks (1989) National Environmental Policy Plan ; Minister for Public Housing, Physical Planning and the Environment, Minister for Economic Affairs, Minister for Agriculture, Natural Resources and Fisheries, and Minister for Transport and Waterworks (1990) National Environmental Policy Plan - Plus.

xx Public Relations Department of the German Bundestages ed. (1989) *Enquete Commission of the 11th German Bundestag on "Preventive Measures to Protect the Earth's Atmosphere - An International Challenge.*

xxi オランダやその他の国の排出量の増減に関しては、条約事務局に提出される国別報告書(national communication)を参照。

xxii Blok, K. Phylipsen, D., Bode J.W. (1997) *The triptique approach. Burden differentiation of CO₂ emissions reduction among European Union Member States.* Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving, Universiteit Utrecht, 97040を参照。

xxiii どのレベルでの説明が対外政策には最も適切かということについては、例えば Allison, Graham (1962) *Essence of Decision*, New York: Longman を参照。また、国の決定が国内政治と国際政治との双方の許容範囲で決定するという理論については、Putnam, Robert (1988) “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer, pp.427-460 ; Evans, Peter, Harold Jacobson, and Robert Putnam eds. (1993) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press を参照。

xxiv 川島康子 (1994) 「地球環境問題における政策決定過程の日米比較分析」『計画行政』第 17 巻第 3 号、pp. 64-78 に用いられた決定要因をここでも取り上げた。

xxv このように科学的知見が国際レジームの形成に決定的影響を与えるという考え方が epistemic community の研究で見られる。例えば、Haas, Peter (1989) “Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control,” *International Organization* Vol.43, No.3 Summer, pp.377-403 を参照。

xxvi 欧州諸国の緑の党の勢力に関しては、例えば、Richardson, Dick and Chris Rootes (1995) *The Green Challenge*, Routledge を参照。

xxvii Maddison, David and David Pearce (1994) *The United Kingdom and Global Warming Policy*, CSERGE Working Paper ; Grubb, Michael (1991) *Energy Policies and the Greenhouse Effect*, The Royal Institute of International Affairs を参照。

xxviii Fermann, Gunnar (1992) *Japan in the Greenhouse: Responsibilities, Policies and Prospects for Combating Global Warming*, The Fridtjof Nansen Institute, Norway ; Fermann, G. (1994) *Political Leadership and the Development of Problem-solving Capacity in the Global Greenhouse: Prospect of Germany, Japan and the United States Towards the 21st Century*, The Fridtjof Nansen Institute を参照。

xxix この環境税も、税収は社会保険の補填に充てられるため、必ずしも環境保全への支持が環境税の導入につながったとは言えないが、その後、再生可能エネルギーへの補助金制度の導入など、税体系全体を環境保全型に変えていく計画をたてている。

xxx シナリオの導出方法については、川島康子 (1997) 「気候変動問題の解決に向けた国際交渉の今後の行方 - シナリオを用いた調査手法の開発とその結果 - 」『環境科学会誌』10(4) pp. 301-312 を参照。

初出 レヴァイアサン2000年秋号 「地球環境政治と市民社会」特集気候変動問題のゆくえ：21世紀のシナリオ 国立環境研究所 川島康子

国立環境研究所 研究員 (社会環境システム部) 1967生まれ

東京大学教養学部卒、工学博士 (東京工業大学、1997年)

博士論文「気候変動問題解決に向けた国際協調の可能性に関する研究」

気候変動問題 (温暖化など) の国際政治学・社会科学的な研究の第一線で活躍。

世界各国での国際会議、国際交渉に出席。実際に日本の気候変動政策に関与するほか、世界的な政策の評価チームにも参加。

10章 韓国の地球環境政策ネットワーク：日本との比較

廉載鎬（高麗大学）ほか

10章 韓国の地球環境政策ネットワーク：日本との比較

廉載鎬（高麗大学）ほか

1 地球環境政策の情報交換ネットワークの分析

1) 地球環境政策の核心的情報交換ネットワーク

地球環境政策はマクロ、ミクロの環境問題が相互に結合しており、関連機関も広範囲にわたるのみならず、国レベルの専門的で政治的な、多様な情報交換を必要としている。地球環境政策をめぐって情報交換の分析結果をみると全体的に、環境関連の政府省庁である環境省地球環境課(G1)と環境保全局(G81)、そしてマスコミやNGO最も多い接点を形成している。マスコミの場合多様な組織と接触しており、さまざまなNGOが地球環境政策の情報交換関係において役割を果たしている。

図 10-1 地球環境政策の核心的情報交換ネットワーク

注) 1. 本地球環境情報ネットワークは 104 の機関を対象に相互連関関係を分析した結果で、相関性があまりにも複雑であったために、一定レベル以上の連関関係(cut off value 40)を有する機関のみを対象として図式化したものである。つまり 40 の機関以上の組織と連関関係をもつ組織のみが示されている。

表 10-1 図に示されている組織の具体的な名称リスト (情報交換)

組織名	関係 網の 数	組織名	関係 網の 数	組織名	関係 網の 数
環境省地球環境課(G1)	16	連合通信(M8)	8	グリーンファミリー運動連合(N15)	5
農林省環境農業課(G25)	3	ハンギョレ新聞(M81)	27	韓国資源再生再活用協会(N23)	7
外交通商省環境科学課(G8)	5	国民日報(M83)	26	韓国グリーンクロス(N82)	6
産業資源省資源政策室(G14)	4	京郷新聞(M84)	27	韓国環境政策評価研究院(T7)	6
環境省自然保全局(G81)	27	MBC(M85)	15	対外経済政策研究院(T11)	4
毎日経済新聞(M2)	26	環境運動連合(N1)	11	全国経済人連合会(E1)	7
東亜日報(M3)	8	経済正義実践連合(N7)	15	大韓商工会議所(E3)	7
中央日報(M4)	20	環境保全協会(N9)	7	ハンナラ党(D5)	21
KBS(M6)	13	緑色消費者連帯(N18)	12	LG製油(F84)	10

2) 地球環境政策情報交換ネットワークの核心的情報媒介の役割(freeman between-ness centrality)：いかなる組織が地球環境の情報交換において媒介の役割を演じるのか。

地球環境情報交換ネットワークにおいて重要な媒介の役割を担当している組織は地球環境情報交換の中間性(betweenness)の分析を通じてわかったが、その分析結果は表のとおりである。表に示されているように、分析した結果、地球環境情報交換ネットワークにおいて正規化(normalization)した指数の値は、環境省地球環境課が 11.76 で最も高く、これで核心的な媒介の役割を担当する組織は環境省地球環境課であることがわかる。これは地球環境の情報交換で情報交換の流れをコントロールするのは環境省地球環境課であることをあきらかにしている。つまり地球環境の情報交換で環境省地球環境課は最も大きな架橋の役割を演じているといえよう。

このほかにもマスコミが重要な架橋の役割を担当していることがわかったが、東亜日報(5.26)と毎日新聞(5.06)が環境省地球環境課に次ぎ、情報交換の架橋の役割を担当している。そして環境省の大気保全局と外交通商省の環境科学課の場合も、NGOのなかでは環境運動連合が情報交換で重要な架橋の役割を演じている。

表 10-2 地球環境情報交換ネットワークにおける媒介アクター

組織名	中間性 (between)	正規化した中間性(normalization between)
環境省地球環境課(G 1)	474.21	11.76
東亜日報(M3)	211.88	5.26
毎日経済新聞(M2)	203.82	5.06
環境省大気保全局(G 2)	174.91	4.34
外交通商省環境科学課 (G8)	144.80	3.59
韓国環境政策評価研究 院(T7)	121.11	3.00
現代重工業(E3)	117.59	2.92
ハンナラ党(D5)	99.19	2.46
環境運動連合(N1)	84.74	2.10
K B S (M6)	81.95	2.03

- 注) 1. 示された数字は指数の値を表し、指数の値が高いほど高い中間性を有する。
2. 地球環境政策に影響力を及ぼしていると評価される 65 の機関を対象に中間性を分析した結果である。

つまり地球環境政策の情報交換ネットワークを形成している主な組織のなかで、組織と

組織の間の情報を媒介する役割を担当する主要な組織は政府省庁、マスコミ、頭脳組織、政党、NGOなどであることがわかる。

3) 地球環境政策のスター(star)組織とチーフ(chief)組織

スター組織はアクターがほかのすべてのアクターから受けるすべての関係の数または比率を意味する。つまり地球環境政策の情報交換と関連して、ほかの組織から注目される組織といえる。そしてチーフ組織はアクターがほかのすべてのアクターに送るすべての関係の数または比率を意味するが、情報提供において核心的な役割を演じる組織のことである。分析結果をもとにスター組織とチーフ組織を把握してみると以下の表のとおりである。

表 10-3 地球環境政策の情報交換におけるスター組織とチーフ組織

組織名	indegree	outdegree	Nindegree	Noutdegree
毎日経済新聞(M2)	22.00	64.00	34.38	100.00
東亜日報(M3)	26.00	54.00	40.63	84.38
中央日報(M4)	26.00	51.00	40.63	79.69
ハンナラ党(D5)	27.00	48.00	40.19	75.00
環境省地球環境課(G 1)	45.00	47.00	70.31	73.44
経済正義実践連合(N7)	9.00	46.00	14.06	71.88
環境運動連合(N1)	24.00	40.00	37.50	62.50
K B S (M6)	30.00	38.00	46.88	59.38
韓国資源再生再活用協会(N23)	15.00	36.00	23.44	56.25
韓国公害管理研修院(N8)	28.00	34.00	43.75	53.13
韓国環境政策評価研究院(T7)	38.00	34.00	59.38	53.13
グリーンファミリー運動連合(N15)	27.00	34.00	42.19	53.13
外交通商省環境科学課(G8)	27.00	33.00	42.19	51.56
農林省環境農業課(G25)	20.00	33.00	31.25	51.56
大韓商工会議所(E3)	26.00	33.00	40.63	51.56
国民会議(D1)	33.00	26.00	51.56	40.63
環境省大気保全局(G2)	41.00	16.00	64.06	25.00
環境省水質管理局(G4)	35.00	15.00	54.69	23.44
全国環境管理人連合会(N6)	32.00	7.00	50.00	10.94
気象庁気象研究所(T3)	41.00	5.00	59.38	7.81

注) 1. indegree や outdegree が 50%以上を占める組織をまとめたものである。

地球環境政策過程において専門的、政治的な情報交換が行われるが、スター組織は相手組織から注目される組織である。ここであきらかになったいくつかの特徴を分析してみると次のとおりである。

2 地球環境政策の支援協力ネットワーク

1) 地球環境政策の核心的支援協力関係ネットワーク

地球環境政策における支援協力関係のネットワークを分析すると図のとおりである。ここでの特徴は、密接な関係がある核心的なネットワークは、図に示されているように12の組織の支援協力関係によって形成されているということである。そのなかでも、マスコミとの支援協力関係が最も活発であり、またNGOとの支援協力関係も目立っている。

図 10-2 地球環境政策における支援協力関係のネットワーク

注) 1. 本地球環境政策支援協力ネットワークは104の機関を対象に相互連関関係を分析した結果で、相関性があまりにも複雑であったために、一定レベル以上の連関関係(cut off value 30)を有する機関のみを対象として図式化したものである。つまり30の機関以上の組織と連関関係をもつ組織のみが示されている。

表 10-4 図に示されている組織の具体的な名称リスト (支援協力)

組織名	関係網 の数	組織名	関係網 の数	組織名	関係網 の数
環境省地球環境課(G1)	3	毎日経済新聞(M2)	10	緑色交通運動(N3)	1
農林省環境農業課(G25)	2	文化日報(M82)	3	経済正義実践連合(N7)	3
ハンナラ党(D5)	8	京郷新聞(M84)	11	環境保全協会(N9)	3
LG製油(F84)	2	MBC(M85)	3	グリーンファミリー運動連合(N15)	3

2) 地球環境政策の核心的支援協力の媒介の役割(freeman betweenness centrality) :

いかなる組織が地球環境の支援協力において媒介の役割を演じるのか。

地球環境支援協力ネットワークにおいて主要な媒介の役割を担当している組織は表のとおりで、正規化(normalization)した指数の値は、環境省地球環境課が25.46で最も高いことがわかった。これで環境省地球環境課は情報交換でのみならず、支援協力でも核心的な媒介の役割を演じていることがあきらかになっている。

表 10-5 地球環境支援協力ネットワークにおける媒介アクター

組織名	中間性 (between)	正規化した中間性(normalization between)
環境省地球環境課(G 1)	1026.50	25.46
毎日経済新聞(M2)	420.81	10.44
環境省大気保全局(G2)	249.94	6.20
外交通商省環境科学課(G 8)	233.45	5.79
全国経済人連合会(E 1)	224.97	5.58
グリーンファミリー運動連 合(N15)	217.02	5.38
ハンナラ党(D5)	201.62	5.00
農林省環境農業課(G25)	180.79	4.48
保険福祉省保険局(G23)	179.49	4.45

- 注) 1. 示された数字は指数の値を表し、指数の値が高いほど高い中間性を有する。
 2. 地球環境政策に影響力を及ぼしていると評価される 65 の機関を対象に中間性を分析した結果である。

つまり地球環境政策の支援協力ネットワークを形成している主な組織は政府省庁、NGO、マスコミ、政党、などが担当している。

3 地球環境政策の影響力行使のネットワーク

1) 地球環境政策の影響力行使のネットワーク

図 10-3 地球環境政策における影響力行使のネットワーク

- 注) 1. 本ネットワークは 104 の機関を対象に相互連関関係を分析した結果で、相関性があまりにも複雑であったために、一定レベル以上の連関関係(cut off value 30)を有する機関のみを対象として図式化したものである。つまり 30 の機関以上の組織と連関関係をもつ組織のみが示されている。

表 10-6 図に示されている組織の具体的な名称リスト (影響力)

組織名	関係網の数	組織名	関係網の数	組織名	関係網の数
環境省地球環境課(G 1)	3	中央日報(M4)	10	緑色消費者連帯(N18)	1
環境省企画管理室(G 3)	1	連合通信(M8)	10	韓国資源再生再活用協会(N23)	1
産業資源省貿易協力課(G 11)	8	ハンギョレ新聞(M81)	9	市民環境研究所(N81)	2
気象庁応用企画課(G 21)	2	国民日報(M83)	4	自民連(D3)	15
農林省環境農業課(G 25)	2	京郷新聞(M84)	25	ハンナラ党(D5)	11
環境省自然保全局(G 81)	1	MBC(M85)	2	全国経済人連合会(E1)	7
毎日経済新聞(M2)	4	全国環境管理人連合会(N6)	11	中小企業共同組合中央会(E4)	4
東亜日報(M3)	12	環境保全協会(N9)	2	韓国電気公社協会(B1)	2
韓国製紙工業連合会(B8)	1	韓国環境政策評価研究院(T7)	1		

2) 地球環境政策の影響力ネットワークの核心的媒介の役割(freeman betweenness centrality): いかなる組織が地球環境政策の影響力関係において媒介の役割を演じているのか。

表 10-7 地球環境政策の影響力ネットワークにおける媒介アクター

組織名	中間性(between)	正規化した中間性(normalization between)
東亜日報(M3)	451.95	11.21
環境省地球環境課(G 1)	292.22	7.25
KBS(M6)	263.48	6.54
中央日報(M4)	211.45	5.24
自民連(D3)	158.32	3.93
国民会議(D1)	144.80	3.60
韓国環境政策評価研究院(T7)	144.44	3.58
連合通信(M8)	131.73	3.28

- 注) 1. 示された数字は指数の値を表し、指数の値が高いほど高い中間性を有する。
 2. 地球環境政策に影響力を及ぼしていると評価される 65 の機関を対象に中間性を分析した結果である。

つまり地球環境政策の影響力ネットワークにおける媒介機能では、マスコミが目立っているのが特徴である。また政党の役割も目立っている。

3) 地球環境政策の影響力ネットワークにおけるスター組織とチーフ組織

表 10-8 地球環境政策の影響力ネットワークにおけるスター組織とチーフ組織

組織名	outdegree	indegree	Noutdegree	Nindegree
東亜日報(M3)	45	39	70.31	60.94
自民連(D3)	41	18	64.06	28.13
中央日報(M4)	40	37	65.50	57.81
連合通信(M8)	40	26	62.50	40.63
ハンナラ党(D5)	39	22	60.94	34.38
K B S (M6)	38	41	59.38	64.06
農林省環境農業課(G 25)	34	14	53.13	21.88
環境省地球環境課(G 1)	30	44	46.88	68.75
環境省大気保全局(G 2)	16	39	25.00	60.94
国民会議(D1)	18	38	28.13	59.38
全国環境管理人連合 会(N6)	14	39	21.88	60.94
産業公害研究所(N 13)	16	32	25.00	50.00

- 注) 1. indegree や outdegree が 50%以上を占める組織をまとめたものである。

図 10-1 地球環境政策の核心的情報交換ネットワーク

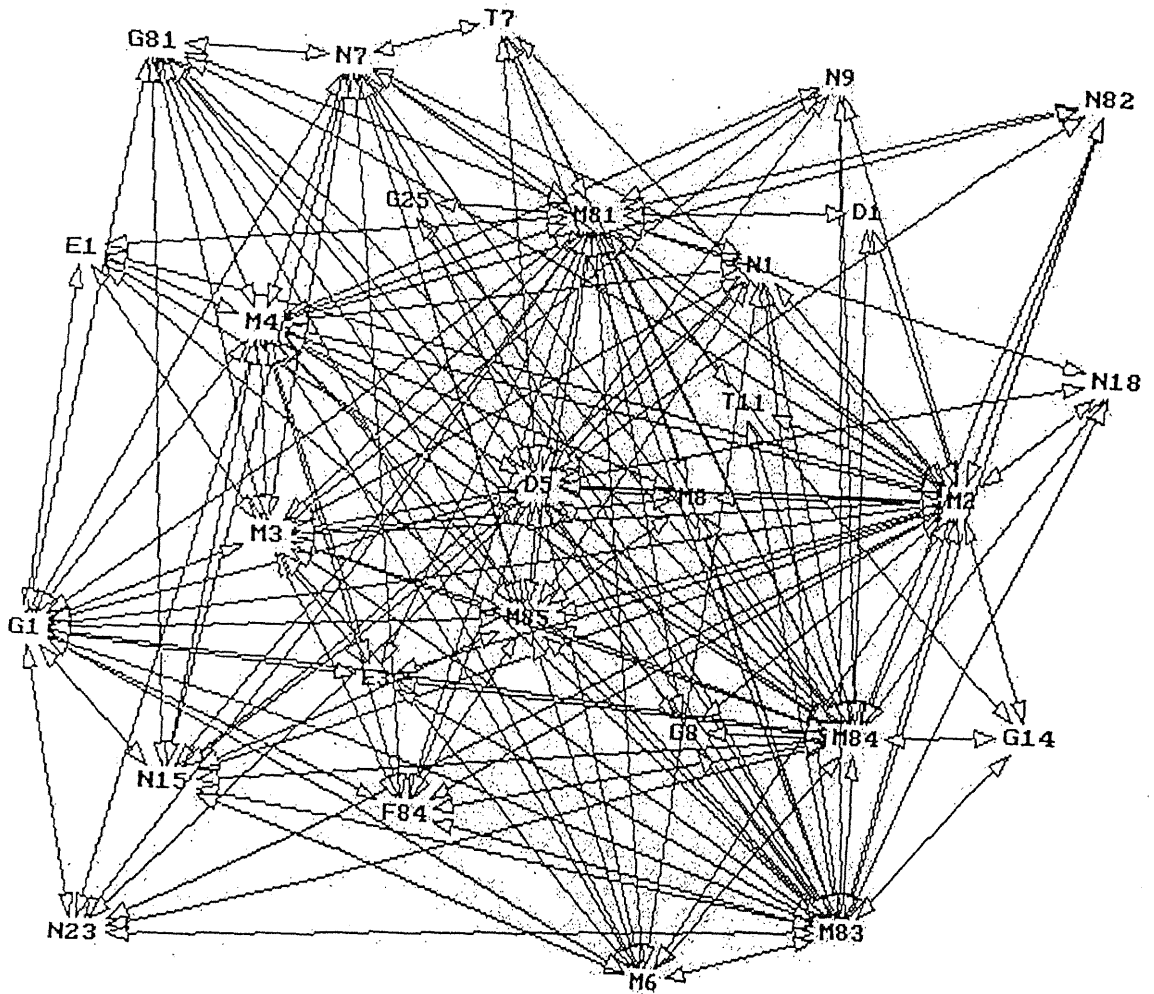


図 10-2 地球環境政策における支援協力関係のネットワーク

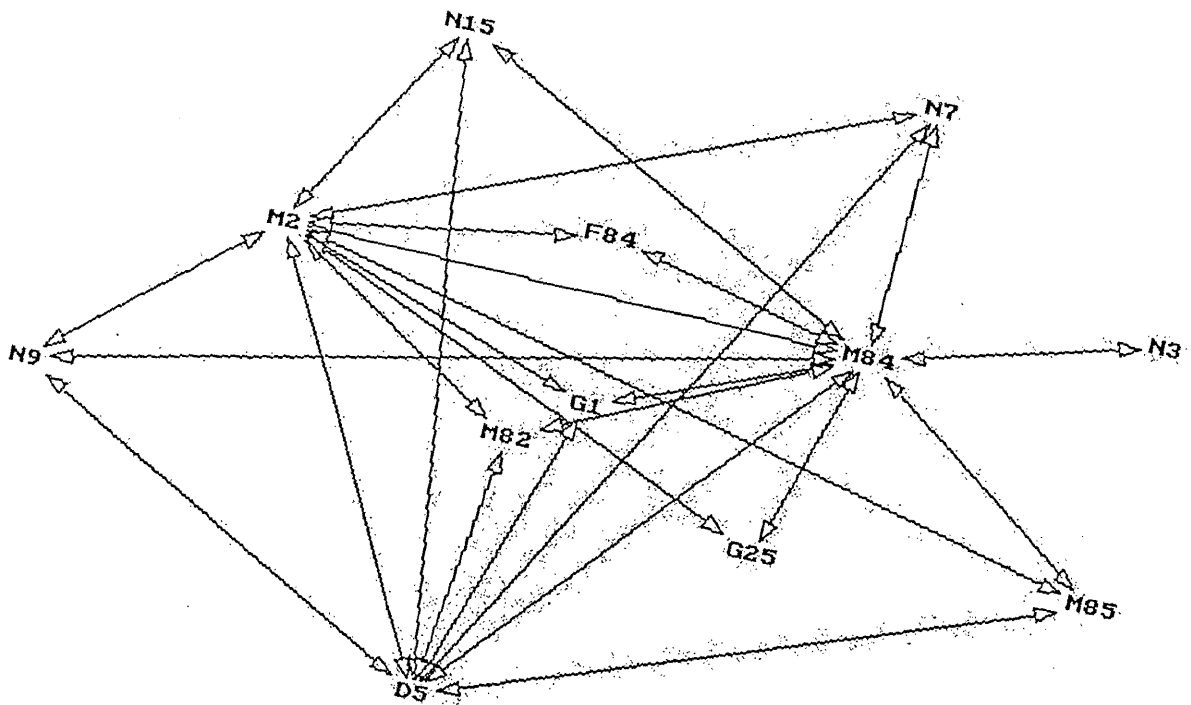
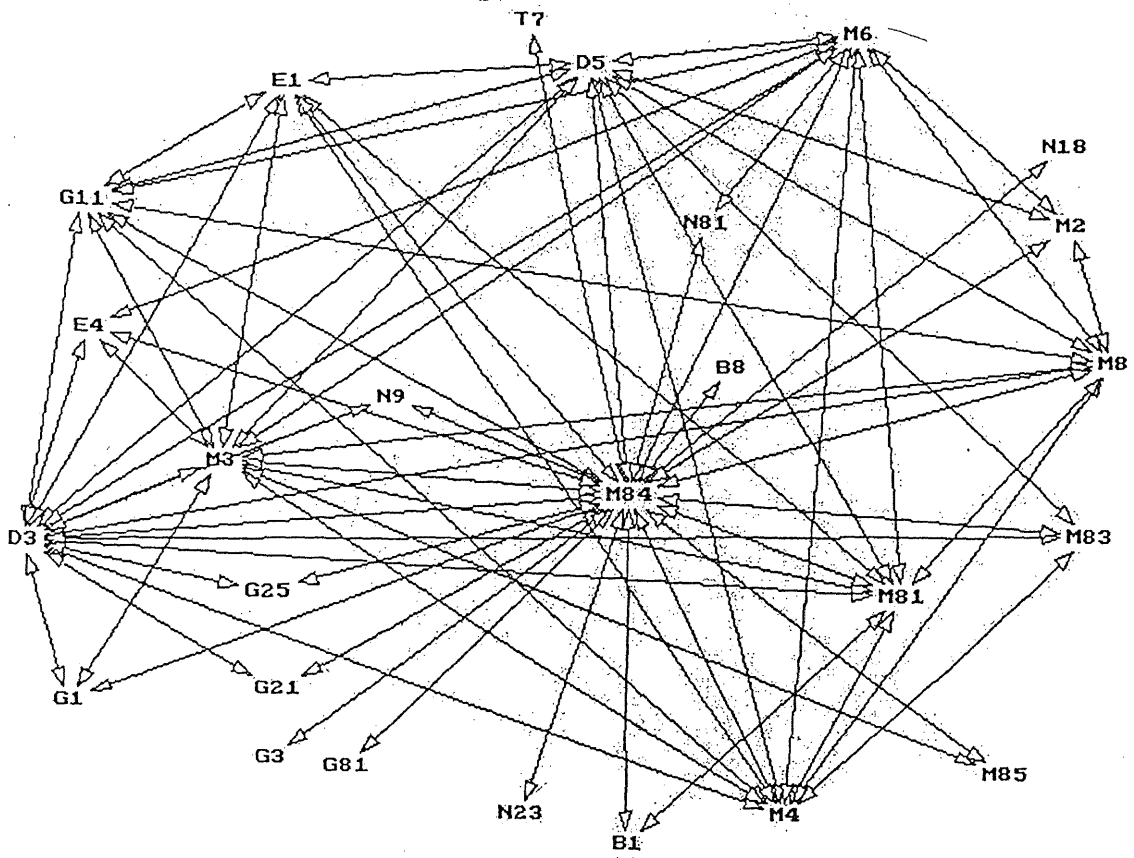


図 10-3 地球環境政策における影響力行使のネットワーク



11 章 アメリカの地球環境政策ネットワーク：日本との比較

アンニャ・クルキ、ミランダ・シュラーズ

辻中豊、久保文明

訳 仙保隆行

本章では、アメリカの地球環境政策ネットワークを分析し、日本や韓国と比較する。

11章 アメリカの地球環境政策ネットワーク：日本との比較

アンニャ・クルキ、ミランダ・シュラース

辻中豊、久保文明

訳 仙保隆行

はじめに

歴史的にみて、米国は環境政策の分野においては指導的立場にあった。米国の環境政策および制度は1960年代に確立され、公害問題への対応を模索していた他国のモデルとなっていた。だが最近では、地球環境問題に対する米国政府の積極的な行動は、あまり見られなくなっている。特に、1990年代の後半は、米国の地球環境政策の停滞時期であった。米国政府は、気候変動を抑制し、持続可能な開発を促進させるための政策措置を採ることに消極的な姿勢を見せている¹。このような地球環境政策の停滞の背景として考えられる1つの理由は、地球環境問題への対応に比較的積極的な姿勢を見せるホワイトハウスと、経済的な理由からそれに反対する議会が政治的に対峙し、効果的な政治的決断を下せないことである。またもう一つの理由としては、地球環境問題に関して、政府に対して情報提供やロビー活動を行う政策コミュニティ自身が、環境問題に対する認識および対応をめぐって、大きく分裂していることが挙げられる。この分裂のせいで、気候変動や持続可能な開発といった地球環境問題の図式が、政策決定者の目には非常に錯綜したものに映っているのである²。

本稿の目的は、米国地球環境政策ネットワーク調査(以下、“US-GEPON”と表記)を日韓の同調査の結果と比較参照し³、米国の地球環境政策ネットワークの特性を描き出すことにある。すなわち、米国では誰がこの政策ネットワークの参加者であるのか、とりわけ環境団体および環境シンクタンク、企業および産業利益団体がいかに米国の地球環境政策の決定過程に影響を行使しようとするかを検討する。US-GEPONとは、より広範な4カ国(日米独韓)国際比較調査プログラム(辻中豊主査)の一環であり、その目的は、地球環境政策ネットワークの構造と機能を国際比較することにある。本論では、米国の調査チームが収集したデータを日本および韓国の同種のデータと比較考察する⁴。最初は、政策議題設定過程に関連した政策ネットワークという概念の理論的予備考察を行い、次に、地球環境政策ネットワークにおけるアクターの抽出において我々がどのように専門家のレフェリーの助力を得、調査を遂行したかについて簡単に説明する。最後に、主として環境NGOと産業利益団体の2つに焦点をあてて日本および韓国と比較分析し、米国の地球環境政策ネットワークの特性および日韓との共通点を明らかにする。

1. 理論上の背景

ここ数十年ほど、政治学者の間では、政治過程に影響を及ぼす上での政策ネットワークの役割に対する関心が増してきている(伊藤・田中・真淵 2000、278-294頁)。「政策ネットワーク」(Knoke, Pappi, Broadbent, and Tsujinaka 1996)、「イシューネットワーク」(Hecklo 1978)、「政策コミュニティ」(Kingdon 1995)、「政策独占体」(Baumgartner and Jones 1993)、「アドボカシーネットワーク」(Keck and Sikkink 1998)、「専門的認識コミュニティ」(Haas 1990)など、こうした現象を説明する言葉が大勢あることを見ても、政治学者の間での関心の増大を見て取れる。これらの定

義の間にはいくつかの重要な使用上の相違があるものの、あえて共通の考え方を抽出すると次のようになる。

「今日、政策領域の多くは科学的および技術的な複雑性を増しているため、広範なアクターからなる政策を中心としたネットワークが全体として政治決定に影響を及ぼすことが多い。政策ネットワークから発する様々な行動、情報、アドバイス、政策アイデアこそが、いかにイシュー（政策問題）が社会全体および政策決定者に理解されるかを方向付け、また、政策決定者の選択肢である政策オプションの決定を促していくのである」。

たいていの場合、多数のアクターから成る政策ネットワークが総体として科学的、技術的に、また社会的な文脈に基づきイシューを深く理解している。その果たす役割には、問題の原因と結果のさらなる理解や政策の構築及び体系的な解決策が含まれる。政策ネットワークは、ある場合には、シンポジウムの会場や学会、その他の情報交換などの頻繁な交流を通して、政策イシューに対する理解を共有化させ、特定の行動に対するコンセンサスを発展させ得る。しかし、社会・経済上の異なる利害および価値観を反映して、政策ネットワークも分裂していることの方が多い。政策ネットワークの構成の相違は、環境問題の深刻さの認識や特定行動の有効性の相違へとつながり得る。米国の地球環境政策ネットワークの事例が示しているように、政策ネットワークのコミュニティが分裂していると、ネットワークが政策の方向性に影響を及ぼすことは困難となる。というのは、多数の政策ネットワークが採るべき行動について相互に対立するような図式を政策決定者に提示するからである。現在の米国の場合は、強力な産業利益団体というアクターが、これまでのところは、米国経済への脅威を強調することで議会に気候変動の抑制というイシューを前向きに取り組ませることを阻止するのに成功している⁵。ただ同時に、規模の大きい専門的な環境 NGO も、温室効果ガスの排出による地球規模の気候変動が引き起こす脅威という産業利益団体とは異なったイメージを米国の社会全般および政策決定者に提示するのに躍起になっている。

ダウズ (Downs 1972)によって提示された、イシューへの関心呼び起こす古典的パターンによると、たいていのイシューはほとんどの期間、関心は専門家集団という比較的限定された小規模なコミュニティに留まっている。時間や資源は限られているので、社会や政策決定者の関心を喚起できたとしてもそれは非常に小さいものである。政策決定者の関心をひこうとしている専門家グループは、問題が政治アジェンダに成り得るような方法を探っている一方、他のグループは現状の継続を望み、気候変動のようなイシューが政治アジェンダ（具体的な政策議題）となるのを阻止しようとする。

イシューに関する代表的な枠組みは、イシューがいかにして社会や政策決定者のマジョリティに認識されるかを説明しようとする。それによると、イシューの定義がアジェンダを設定する過程およびその後のダイナミクスにとって死活的に重要であるという。シャットシュナイダー (Schattschneider 1960)は、この点を強調した最初の人物である。彼は「政治における論争は、論敵同士があらかじめイシューの定義に同意しているような大学間ディベートとは違い、オルターナティブの定義それ自体が最高の権力である。反対者がイシューの定義に同意することはほとんど有りえない。なぜなら、権力はイシューの定義に関わっているからである」と主張する⁶。現在の支配的なイシューの定義が変化するとき、新たなアクターが政治過程に登場し、専門家だけの

狭い領域からより広い政治アリーナに 이슈ーが移行し得るのである。したがって、政策の変化を主張するグループは社会のより広い層にアピールしアジェンダに乗るように、 이슈ーを定義しようとする⁷。

地球規模の気候変動に関心のある米国の環境活動家は、この問題に緊急性を感じてもらおうべく政策決定者に様々な働きかけを行っているものの、それがいまのところまだ実を結んでいないと感じていることだろう。しかし彼らは、政治の風向きが変化し、自分たちの提起している政策措置の機会の窓が開かれる希望をもちつつ、問題が社会全般および政策決定者に認識されるよう様々な取り組みを続けている。他方で、気候変動に関して政府による規制的な措置が採られないことを望んでいるグループは、議会のアジェンダとなるのを阻止するよう、地球温暖化問題をイメージづけようとしている。気候変動抑制が社会にとって重い経済負担となる一方で便益が不明であり、しかもその科学的メカニズムについて疑問が残る、というように政策決定者が解釈している限りは政策の変化に向けて十分な支持が得られない。しかし、気候変動抑制のための措置が新たな産業の参入を刺激することで新たな経済機会を提供し、それが環境に優しい生活様式を生み出すというように認識されれば、あるいは、法律策定者が、気候変動が環境にとって脅威であると納得させられれば、力のバランスを必要な政策措置をとるのに十分なほどシフトさせることが可能であろう。

敵対者が執拗に反対しているときに、 이슈ー（政策の問題）はいかにしてアジェンダ（具体的な政策議題）となるのであろうか。さまざまな要因があるが、まずは、危機の認識が長年無視されていた 이슈ーへの関心を引き起こすことが挙げられる。南極大陸におけるオゾンホールが発見がその事例である。1985年にオゾンホールが発見された後、オゾン層の破壊は主要な国際的政治 이슈ーとなり、実際にモントリオール議定書の採択につながった。政策論争において、新たな科学的発見はどちらかにとって有利な状況をつくりだす。次に、選挙の結果としての政治地図の変化や指導者の交代、政治のリーダーシップによって採られた新たな政策路線を根拠付ける決定などが挙げられる。これらが、新たな 이슈ーをアジェンダにのせる機会の窓を提供するのである。今日、米国においては環境 NGO のコミュニティは次の大統領選挙および議会の選挙を待っている。なぜなら、選挙の結果が米国の地球環境政策に対する自分たちの影響力に大きなインパクトを与えるかもしれないと感じているからである。

2. 米国地球環境政策ネットワーク（US-GEPON）調査の概略

US-GEPON調査を展開する上での最初の課題は、米国における地球環境政策ネットワークのアクターを抽出することであった。というのは、この GEPON 調査は日米独韓の4カ国で大気圏を中心とした地球環境政策の決定に最も重要なアクターを100以上抽出し、それらの相互関係、関係構造を探ることを終局的な目的とするからである。米国の政治システムはかなり複雑なので、この課題は容易ではなく、いくつかの段階を踏まえる必要があった。まず始めに、久保文明（慶応大）が1997年を中心として、『インサイドEPA（環境保護庁）』という米国の環境政策の動きを追っている影響力のある著名な情報誌や『アウトルック』『インサイド議会』といった政治・議会情報誌、更に『ワシントンポスト』『ウォールストリートジャーナル』の中から、大気圏を中心として地球環境全般の問題を扱った記事に現れたアクターをすべてリストアップした。次に、久保と辻中は地球

環境問題に詳しいと見られる米国の8人の専門家を同様の方法でリストアップし、彼らに、先にリストアップした292のアクターについて影響力のレベルを評価してもらった⁸。また、彼らには、この292のアクター以外にも重要なアクターがあれば加えてもらうことにした。その結果、リストは少し拡大した。

この評価プロセスにおいて、中レベルから高レベルの評価（専門家のレフェリーから24ポイント満点中、少なくとも6ポイント以上の評価）を受けたアクターが、インタビューチームの対象となり、その数は178にまで絞られた。この中には個人及び団体として二重にカウントされたものも含まれた。というのは、リストの中には、個人あるいは個人の役割の大きな団体も存在したからである⁹。個人及び団体の視点を同時に取り入れようとする過程で実りのある議論も展開されたが、団体が調査に協力してくれる時間を考慮して、二重カウントの事例は取り除いた。こうして、さらに団体数は160に減り、インタビュー（ワシントンD.C.地域）および郵送調査（ワシントンD.C.以外の地域対象）によって回収された調査事例数は、最終的に60となった。これは当初リストアップされた団体数のほぼ3分の1（37.5%）である¹⁰。この回答率は日本の81.1%、韓国の54.5%と比しても極めて低く、回答組織にも一定の偏りがあることに注意する必要がある。

以下の表に示されているのが、専門家のレフェリーから少なくとも6ポイントの評価を受け対象となった組織種類別のアクターの数および、インタビューし成功した組織数である。環境NGOと産業利益団体の数がレフリーの選出数より相対的に多くなっており、インタビュー自体に積極的であったことが伺われる。

表 11-1. 団体種別毎の組織数

団体種別	専門家レフェリーによる選出数 (N/%) *	インタビュー成功数 (N/%)
政治家	38 21.0%	8 13.3%
行政機関**	64 35.4%	12 20.0%
環境NGO	14 7.7%	12 20.0%
産業利益団体	28 15.5%	19 31.7%
シンクタンク	22 12.1%	8 13.3%
企業	6 3.3%	1 1.7%
メディア	9 5.0%	0 0.0%
計	181 100%	60 100%

*レフリーにより6点以上の得点をえた組織数。
**行政機関には連邦政府機関とホワイトハウスの両方を含む

3. 米国の地球環境政策ネットワーク：誰が参加者か？誰に影響力があるか？

地球環境政策ネットワークには、政府内の環境政策決定過程に直接参加するアクター（大統領や環境保護庁、議会など）と政府外のアクターの両方が含まれている。政府外のアクターは直接、政府関係者と接触するか、ロビー活動やデモンストレーション、情報普及、教育といったより間接的な手段によって政策決定過程にアクセスを試みる必要がある。

はたして、米国の地球環境政策ネットワークには、誰が、どのような組織が参加しているのだろうか。表 2 は日米韓の分野ごとの選出された組織数の比較である。国によってレフリー数が異なる（日韓 6、米 8）が比較を可能にするために標準化し、レフリー得点が平均 1 点以上の組織数を挙げてある。これによって、大気圏地球環境政策ネットワークの参加者の規模や種類の比較が一応可能となる。

表 11-2 分野ごとのアクター選出数（レフリー評価 1 点/1 人以上）

	米国		日本		韓国	
	実数	比率(%)		比率(%)		比率(%)
政党他	32	21.5	4	10.3	6	5.2
政府官庁 [ホワイトハウス]	50[14]	33.6[9.4]	12	30.8	23	20.2
審議会 [地方政府]	[9]	6	2	5.1	3	2.6
NGOその他	12	8.1	4	10.3	27	23.7
産業利益団体*	20	13.4	8	20.5	23	20.2
シンクタンク	11	7.4	3	7.7	13	11.4
大企業	6	4	1	2.6	11	9.6
マスメディア	9	6	5	12.8	8	7
合計	149	100	39	100	114	100

*ここで「産業利益団体」とは、経済・業種別団体、労働組合、専門家団体等の生産者団体を指す

まず気づくことは、米国での選出組織数の多さである。米国 149 に対して、韓国 114、日本 39 である。しかしネットワークの規模には人口規模や地理的規模、政治制度など他の多くの要因が関連するであろうから、あえて言えばここでは日本の少なさが印象的である。人口が6分の1の韓国と比べた場合、米国のアクター数は多いとは言えず、少ないといってよい。

種類別に見れば、米国では大統領府を含む政府官庁が3割以上、ついで議会の委員会や政治家が2割、NGO以外の利益団体が1割強と続く。日本では、政府官庁3割、ついで経済的な利益団体が2割、メディア、NGOとなり、韓国ではNGOがトップで2割強、政府官庁、経済的な利益団体が各2割である。各国の個性が見られる。選出された組織の数の上から見れば、米国は議会・政治家の比重が大きく政府内のアクターの比重が半分を越える。韓国では逆に政府外のNGOや産業利益団体の比重が大きいことになる。日本は中間である。

表 11-3 レフリーによる団体種別影響力評点比較 (日米韓)

団体種別	米国	日本	韓国
政党および議員組織	48.3	29.4	73.3
ホワイトハウス	48.8	—	—
政府官庁および政府組織	35.8	23.3	58.3
審議会および私的諮問機関	—	24.4	50.6
その他の政府系機関	—	15	—
州および地方レベルにおける政治家・組織	30	8.3	—
環境NGO	37.1	12.8	47.8
産業利益団体	32.5	25	42.2
シンクタンク	26.3	23.9	56.7
企業	30	10.6	69.4
メディア	57.9	27.8	64.4
国際NGO	—	25	—
国際機関	—	27.8	—
(単純)平均値	38.5	21.1	57.8

表 11-4 調査団体の相互評価による団体種別影響力評点比較 (日米韓)

	米国	日本	韓国
政党および議員組織	29.1	15.72	34.54
ホワイトハウス	37.3	—	—
政府官庁および政府組織	18.9	19.4	29.27
審議会および私的諮問機関	—	25.63	27.21
環境NGO	25.8	8.06	20.58
産業利益団体	19	14.23	15.82
シンクタンク	16	12.58	24.45
企業	—	13.11	16.91
メディア	—	21.95	46.69
国際NGO	—	14.44	22.4
国際機関	30.3	22.86	31.8
(単純)平均値	25.2	16.8	27

資料：US-GEPON Q.22 J-GEPON Q.24 K-GEPON Q.24

表 3 は、8 人のレフリーによる影響力の評価得点である。表 4 は、調査対象である組織相互による影響力の評価得点である。前者は専門家、情報通による評判、後者は当事者同士による評判である。後者の米国調査はインタビューの成功組織にやや偏りが見られ、産業利益団体や NGO の比重が高いことは既に触れた。また、米国では企業、メディアが対象から外れ、国際・国内 NGO の区別がない。

2 つの調査結果はほぼ一致する。米国での議会およびホワイトハウスといった政府内の実質的な政策決定者の評点の平均は高く、順位でもホワイトハウスがレフリーで 2 位、相互評価で 1 位、政党・議会は 3 位、3 位である。他方で政府外の組織の評点は一般に低い。唯一の例外は専門家レフ

リー評価でのメディア（1位）である。また興味深いことに、専門家レフェリーが地球環境政策の形成に関与している米国の（大統領府を除く）連邦省庁に対して、全体として与えた影響力評点は平均以下で高くはない（順位はレフリー5位、相互6位）。

ただし、これはあくまで平均値のことであって、いくつかの連邦機関は気候変動政策分野において非常に影響力があるとされた。例えば、環境保護庁（EPA）及びEPA長官、EPAの政策企画評価局、大気および放射線局、大気計画局などは非常に高い影響評点をマークした。また、エネルギー省や国務省、あるいは国務省の中でも、地球問題局といった特定の部局も影響力が高いとされた。さらには、8人の専門家レフェリーは、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）といった、国際機関を重要なプレイヤーとして認識した。

気候変動問題や他の地球環境問題に関して、米国内で活発に活動している非政府組織は多岐にわたり、イデオロギ的にも分割される。専門家のレフェリーは影響力のあるプレイヤーだと考えられる環境NGOや産業利益団体、およびシンクタンク、企業を多数リストアップした。ここで興味深いのは、専門家レフェリーは、政治過程への影響力は地方政府、シンクタンクや企業よりも環境NGO（4位）や産業利益団体（6位）のほうがあると考えている、ということだ。このことは調査対象組織の相互評価でも同様に裏付けられた。環境NGOは平均以上の得点（4位）を得ており、ついで産業利益団体（5位、但し平均以下）が続き、政府官庁やシンクタンクの平均をやや上回っている。

ここで、US - GEPON調査結果を、日本や韓国と比較して米国の地球環境政策ネットワークの特性をある程度描きだしていきたい。

表から分かるように日本では、レフリーおよび相互評価の両調査ともにおいて平均を越えているのは、国際機関（レフリー2位、相互2位。以下同様）、審議会（6位、1位）、メディア（2位、3位）、政府官庁（8位、4位）の4つであり、他の組織、例えば、産業利益団体や政党は一方で高くとも他方では平均を下回っている。環境NGOや企業は両調査ともにおいて低い。

韓国では、メディア（3位、1位）、政党など（1位、2位）、政府官庁（4位、4位）の3組織が両調査で平均を越えている。産業利益団体、企業、環境NGOは両調査ともで平均以下である。

この両国と比べれば、米国の環境NGOは相対的な影響力が強く、産業利益団体はともに平均以下であり日本並であると推察することができる。

米国の政治システムは世界で最も多元的であるというより敷衍した解釈からみれば、この事実は予想以下と考えることができる。日本と比べて、米国の環境団体やシンクタンクは巨大でその数も多いということはよく知られている。しかし、それに対抗する組織も大きく互いに相殺している可能性も考えられる。重要なことは、データは先にみたように環境政策ネットワークのコミュニティが他の2国より単純にみれば大きいことは確かに示しているものの、政府外で実際に影響力があると認識されているセクターの平均値は他国比で高いわけでないし、そこに含まれるアクターの数も少数に留まる、ということである。それゆえに全体として政府外の組織はあまり影響力があると見られていない。他国との比較でもメディアや環境NGOの地位は高いといえる、その他はそうでない。特に影響力があるとされた少数の環境NGOや産業利益団体、企業は、他の組織から情報交換のターゲットとされ、実際以上に目立った地位にある可能性がある。

以下では、気候変動やオゾン層破壊、持続可能な開発といった地球環境問題に取り組んでいる強力な環境NGOおよび産業利益団体に焦点を当てる。これらは、連邦政府の外部から地球環境問題に関する行政および議会の行動に影響を及ぼすことを継続的に試みているアクターであり、実際高く評価され、目立った地位にある。

4. 主導的な政府外の専門家集団

米国内における気候変動問題に関して、環境NGOと産業利益団体のどちらがより影響力があると考えられているのか。すでに見たように環境NGOは国内の他アクターとの比較でも、日本、韓国との比較でも産業利益団体より重要な位置にある。ではなぜ、環境NGOは影響力があると考えられているのか。ここでこの間に直接答えることはできない。次のステップであるネットワーク構造分析を待つ必要がある。ここでは、目立った地位にある少数の団体の属性を検討し、影響力と関連する可能性のある、両者の態度、戦略上の相違に注目して調査結果に言及してみよう。

われわれは、アクターの影響力を(1)自身での評価(2)他団体からの評価を元に定義した。ただ、影響力の評価には秘匿性も伴うので自己認識の次元における影響力評価については、「産業利益団体 VS 環境団体」といった集合的なレベルでしか言及できない。最初の影響力の次元は、影響力の自己認識が外界からの評判と一致するかどうかを検討する際の材料を提供してくれる。また、他のアクターからの認識は、組織の重要性を再確認ないしは再評価する上でのヒントとなる。

調査の一環として、インタビューの対象者には自分の所属する団体の影響力の程度を、1から5(1が影響力ゼロを表す)の5段階で点をつけてもらうことで評価してもらった。類似の基準で、他団体への影響力の評価もしてもらった。

産業利益団体も環境NGOもともに、自らを適度に影響力があると評価している。利益団体の影響力評点は2.79(10点満点で4.48)で、環境NGOは3.14(同5.35)であった。

表5は、産業利益団体及び環境NGOの影響力評点である。われわれが協力を依頼した専門家による評価、全平均データ、利益団体だけによる評価、環境NGOだけによる評価—といった項目ごとに平均値を算出した¹¹。

表 11-5 影響力のある産業利益団体および環境NGO

表5を見ると、4つの評価集団で影響力があると評価される環境NGO及び産業利益団体はほぼ

専門家レフェリー(注)	全調査参加団体	環境NGO	産業利益団体 ^b
産業利益団体: 1. 地球気候連合 (16) 2. 全米石油機関 (15) 3. 全米自動車工業会 (15)	産業利益団体: 1. 地球気候連合 (1.58) 2. 全米石油機関 (1.50) 3. 化学工業連合 (1.38)	産業利益団体: 1. 地球気候連合 (2.16) 2. 国際商工会議所 (2.08) 3. 全米石油機関 (1.41)	産業利益団体: 1. 全米製造業連合 (2.10) 2. 地球気候連合 (1.94) 3. 化学工業連合 (1.94)
環境NGO 1. 環境防衛基金 (21) 2. 自然資源防衛評議会 (20) 3. 世界資源研究所 (18)	環境NGO 1. 環境防衛基金 (2.23) 2. 自然資源防衛評議会 (2.06) 3. 世界資源研究所 (1.71)	環境NGO 1. 環境防衛基金 (2.83) 2. 世界野生生物基金 (2.75) 3. 全米野生生物連合 (2.58)	環境NGO 1. 環境防衛基金 (2.31) 2. 自然資源防衛評議会 (2.31) 3. 自然保護 (1.68)

注: 専門家レフェリーから受けた影響力評点の最大値は24.

共通であり、逆に言えばほんの少数でしかないことがわかる。これらの組織が米国内における地球環境政策ネットワークの非政府組織の中で主導的な構成アクターであるといえるだろう。その中でまず環境NGOを列挙すると、環境防衛基金(全ての項目で最高ランク)、自然資源防衛評議会(専門家レフェリー、全平均、産業利益団体で2番目の評価)、世界資源研究所(専門家レフェリーおよび全平均で3番目の評価)となる。さらには、調査結果によると、これらの影響力評点の高い環境NGOは同時に情報交換の回数も多い。情報交換と影響力の相関は高く、その相関係数は0.892であり、有意水準は0.01であった¹²。

これら3つの環境NGOは規模が大きく、知名度もあり、予算も巨大である。環境防衛基金(今年、名称を「環境防衛」に変更した)は、約30万人の会員をもち、予算は2780万ドル(1998)である。スタッフの数は、科学者、経済学者、弁護士などの専従職員75名以上を含む170名を数え、団体の理念、目的として「将来世代を含む全ての人々の環境権(きれいな空気、水、健康に良い食品、生態系の多様性)をまもることである」ことを掲げている¹³。気候変動、海洋汚染、漁業資源の乱獲、化学物質の毒性の暴露、生物多様性といった分野における政策決定、調査に、「環境防衛」は活発に関与している。またこの団体は多数の会員に支えられた市民ベースの組織であると同時に排出権取引といったような洗練された政策提言を行うことでも知られている。

世界資源研究所は会員制度をとっていない研究機関である。この研究所の理念は「現在および将来世代にとっての地球環境をまもれるような暮らし方に、人類社会を変革すること」であり、主要な研究テーマは気候変動や生物多様性および環境政策決定過程に対する市民のアクセスの拡大である¹⁴。世界資源研究所は自身を非営利研究機関と位置付けており、目標は政策および制度変更に資する、客観的かつ信頼に足る情報を提供することである。この組織の日々の活動を資金的に支えているのは各種の財団および企業からの寄付金である¹⁵。また、世界資源研究所は世界各地に広範な提携機関のネットワークを張り巡らせており、その中には世界銀行や国連といった国際機関も含まれる。

自然資源防衛評議会は会員数40万人である。1999年の予算は30,00万ドルであった。この団体は気候変動問題を地球にとって最も危急で、しかも解決困難な課題と位置付けている。「当初、われわれの社会は、その後気候変動を引き起こす化石燃料の恩恵をふんだんに受けていた。化石燃料会社は気候変動の証拠を打ち消すべく、ロビー活動、啓発活動、研究に莫大な資金を投入しており、人々の多くは地球温暖化は観念的な概念であり、差し迫った脅威ではないと考えている。ただ、人類起源の温室効果ガスが地球の大気を暖めているという科学的証拠が今日ますます増えつつあり、それにつれて、人々も、地球温暖化を阻止しなければならないことを確信しつつある。現在、科学者の大半および多くの政策決定者、企業の指導者たちは、問題は地球という惑星が温暖化しているかどうかではなく、どの程度温暖化しているのか、ということに同意している。もちろん、最も重要な課題はいかに温暖化を阻止するかということだが」。自然資源防衛評議会の地球温暖化防止のためのキャンペーンは多岐にわたる。彼らは、クリントンおよびゴア政権を説得して、電力会社および自動車起源の温室効果ガスの排出を減らすための行動をとらせようとし、地球温暖化のメカニズムおよびそれが引き起こす結果、あるいは気候変動条約をめぐる政治過程や温室効果ガスの排出を抑制し得るテクノロジーに焦点を当てた公教育に関与している。さらには、「上院は向こう数年間京

都議定書を批准しないだろう」¹⁶とみながらも上院に批准を迫り続けている。

興味深いことに、環境NGOによる環境NGOの影響力評価の順位づけは、他とは少し異なっている。最も影響力のある団体が環境防衛基金となっているのは共通しているが、2番目に世界野生生物基金(WWF)、3番目に全米野生生物連合(NWF)となっているのが特徴的である。おそらく、他の環境NGOはこの2つが巨大な会員数を誇っておりそれが議会に対して最も影響力を発揮し得ると感じているのだと思われる。この2つは会員数において全米で1位と2位の環境保護団体である。WWFの会員数は全世界で500万人を誇り、米国内に限っても100万人を数える¹⁷。1936年に設立されたNWFは400万人の会員を抱えており、46の州に支部をもっている¹⁸。なお2つとも、気候変動に関するプログラムをもっている。

産業利益団体の場合には、全く異なった図式となっている。最も影響力あると考えられる産業利益団体は、地球気候連合(GCC)、全米石油機関(API)、化学工業連合(CMA)、全米自動車工業連合、全米製造業連合である。これらの影響力ある産業利益団体は、長年、環境には有害だとみなされてきた産業(製造業、化学産業、自動車産業、石油産業)である。これら利益団体における影響力の強さの源泉は、少なくとも部分的には、経済的に重要なコミュニティを代表していること及び強大な資金力から説明可能である。

GCCは気候変動に関する科学的および政策的論議に企業が参加するのを調整するために1989年に組織された。会員となっている企業の業種構成は幅広く、電力会社、鉄道会社、輸送業、鉱山会社、工業、小企業、石油および石炭会社が名を連ねている。会員数も23万と巨大であり、政治的ウェイトは議会に置かれている。GCCは気候変動に関して合衆国政府が採ろうとする規制的行動に対する反対の急先鋒である。彼らは気候変動問題に関して次のような立場を表明している:「気候変動政策は調査研究を含む自主的取り組みに重点が置かれるべきであり、また先進国だけでなく発展途上国を含む全ての国が参加すべきである。京都議定書が要請しているような非現実的な削減目標および達成年限は、米国経済及び全ての米国の家庭、労働者、成人、子供に深刻な影響を及ぼすことなしには実現不可能である」¹⁹。明らかにGCCの関心の重点は、気候変動といった環境上の文脈ではなく、規制の可能性といった経済的な文脈に置かれている。従って、彼らはその主張にあるように、温室効果ガスの削減に向けては、自主的取り組みのみを支持し、また途上国を含めた全ての国の参加を求めている。また彼らは、自主的取り組みではない政治的な枠組みによる解決は米国産業の競争力を損ない、容認できないほど経済を失速させてしまうと考えている。さらに、そもそもGCCは、近年の大気の温暖化が二酸化炭素などの温室効果ガスの排出によるものかどうかはまだ科学的に十分実証されたとはいえないという考えだ。よって、さらなる調査研究が必要である、と主張するのである。

産業団体は気候変動問題の分野において強力なプレイヤーである。化学産業団体(CMA)は米国およびカナダの化学工業の利害を代表しており、数百もの企業が会員となっている。CMAは当該産業の利害に関わるような地球環境問題についての調査研究を支援するうえで積極的に関与している。例えば、彼らは、10の技術実行パネルをもっており、そこを通じて化学産業の存立を脅かしかねないような地球環境問題に関する研究プログラムを後援している。大気化学技術実行パネルは、オゾン層破壊や地球温暖化、光化学スモッグ、粉塵問題に化学物質がどう関わっているかという研

究を現在、履行している。このようにCMAは地球環境問題に関する研究への企業スポンサーの分野で指導的な役割を果たしている。

もうひとつの影響のある産業利益団体は、全石油産業の利害を代表する米国石油機関（API）である。その使命はアドボカシー、分析、基準の作成、情報提供、教育と多岐にわたっている。APIは気候変動の規制についてはGCC同様、反対の立場である。彼らは「われわれが得ている気候変動に関する科学による理解では、京都議定書で定められた目標年次、削減目標を達成するためには相当な経済的コストが必要になる」という考えだ²⁰。そしてやはりGCCと同じ、自主的な取り組み、さらなる科学研究が必要という認識である。また規制的措置は、失業を生み出し、産業にとっても個人にとってもコストを上昇させてしまうと主張している。

米国地球環境政策ネットワークにおいては、埋めがたいイデオロギー的な溝がある。影響力のアクター同士が気候変動問題の解釈についてほぼ反対の立場をとっている。多数の産業利益団体にとっては、地球環境問題の争点は経済的な文脈のものであり、彼らの目的は製造コストを上昇させ、産業の競争力を損ないかねないような規制の導入を阻止することである²¹。逆に、環境NGOは地球規模の気候変動問題は、非常に深刻な環境問題として捉えている。彼らによると、温室効果ガスの排出を削減するための社会的経済的コストは必要だとされるが、対策が採られることなく科学者が警告したように地球の温暖化が進行したときに要請される長期的なコストと比較すれば、結局は安く済むものとして短期的な経済コストは正当化される。

5. 争点の優先度における相違

US - GEPON調査はまた、産業利益団体と環境NGOでは関心のある争点領域に大きな違いがあることも明らかにした。そしてこの相違は日本や韓国より深刻である。産業利益団体の最も関心のあった争点領域は京都議定書及び1990年大気浄化法の修正であるのに対して、環境NGOは気候変動、アジェンダ21、熱帯雨林破壊、生物多様性、酸性雨、海洋汚染と幅広い。

調査の対象としてリストアップする際に、主として気候変動問題に関連した記事に登場したアクターを選択した関係上、利益団体も環境NGOも共通して気候変動問題に高い関心を示している。しかしながら気候変動に関連して採られるべき政策措置についてはその優先順位は大きく異なる結果を示した。双方とも、省エネの推進および公共交通機関への転換、途上国への援助といった措置については関心を示したが、「炭素税」ではその度合いが分かれた。産業利益団体は炭素税に高い関心を示し（そして恐らくは反対の立場である）たのに対して、環境NGOのそれに対する関心は驚くほど低い。彼らが炭素税に反対するのは、経済へのインパクトからである。また、環境NGOが炭素税にあまり関心を示さなかったのは、恐らくは、炭素税が実現される政治的可能性の低さと一般会員へ訴える魅力に乏しいという事情からであろう。しかしこうした相違は日韓では見られないものである。

他の事例では、産業利益団体および環境NGO双方とも環境問題としてのエネルギー生産に高い関心を示しているが、電気事業の規制緩和という政策措置への関心の度合いは大きく異なる。利益団体は78.9%が強く、ないしは非常に強く関心をもっていると答えたが、環境NGOは33.3%にとどまった。日韓、特に日本ではその差（71%対55%）は小さい。

アジェンダ 21 も、産業利益団体と環境NGOの立場を比較する上で興味深い事例を提供してくれる。前述したように、気候変動問題については双方とも高い関心を示したが、持続可能な開発という争点領域については異なっている。1992年に環境と開発に関する国連会議（通称、リオサミットあるいは地球サミット）が開催され、そこで持続可能な開発を促進するための国際アクションプランが国際条約として採択された。米国も署名したその条約はアジェンダ 21 と呼ばれる。その中身は持続可能な開発を促進させるために国家が国内および海外で採るべき行動を規定しており、①社会的・経済的要素②開発のための資源の保全と管理③主要な社会構成員の役割の強化④実施手段の4部で構成され、全40章から成っている。環境NGOにとって、アジェンダ 21 は重要な争点領域であり、全ての団体は米国の条約への署名に賛成の立場を採っており、アジェンダ 21 に沿った具体的な行動を採らせるべく政府に働きかけている。反対に、産業利益団体はアジェンダ 21 には無関心であり、19団体のうち2つしかなんらかの行動をとらなかった。この相違は多くのことを物語っている。彼らにとってアジェンダ 21 は脅威でもなく新たな投資機会を提供するものではないので、具体的な重要性は希薄である。それに対して、環境団体にとっては推進するに値する重要な争点領域となっている。というのはアジェンダ 21 は社会経済活動をより地球に優しくなかつ南北間に公平な方向に再構築することを模索しているからだ。

また面白いことに、環境NGOも利益団体も、オゾン層破壊や砂漠化についてはそれほど関心を示していない。おそらく双方にとって、オゾン層破壊問題は、すでに国家間に合意の枠組みができあがっているので過去の問題とみなしているのであろう。砂漠化については、国内の問題というより海外の問題なのでそれほど関心をひかなかったと思われる。しかし、日韓の両セクターではいずれも米国より高い関心を引いている。

海洋汚染、生物多様性、熱帯雨林破壊に関しては、少しは産業利益団体の関心をひいたようだ。

以下の表6では、争点領域及び政策措置で、NGOと利益団体で一致したところと一致しなかったところを日韓との比較を踏まえて示した。

表 11-6 政策領域及び政策措置に対する関心

政策領域	政策措置	米国		日本		韓国	
		環境NGO	産業利益団体	環境NGO	産業利益団体	環境NGO	産業利益団体
地球温暖化		66.7	73.7	63.6	81.0	93.3	71.4
	炭素税の導入	25.0	63.2	54.5	61.9	60.0	71.4
	途上国への援助	50.0	42.1	45.5	52.4	33.3	42.9
オゾン層破壊		25.0	10.5	63.6	66.7	60.0	35.7
	酸性雨	41.7	26.3	45.5	42.9	60.0	71.4
海洋汚染		41.7	15.8	36.4	52.4	33.3	35.7
	途上国への技術移転	33.3	10.6	27.3	52.4	80.0	57.1
熱帯雨林の破壊		75.0	10.5	63.6	33.3	73.3	14.3
生物多様性		83.4	21.1	36.4	33.3	93.3	14.3
エネルギー		50.0	47.4	63.6	85.7	86.7	64.3
	電気事業の規制緩和	33.3	78.9	54.5	71.4	40.0	71.4
砂漠化		25.0	0.0	36.4	28.6	46.7	21.4

米国内における現在の政治的環境は環境NGOよりも産業利益団体の方が議会により声が届いているようである。現実に気候変動問題も持続可能な開発についても議会内でそれほど積極的な取り

組みがなされていないからである。

6. 政策決定過程への影響力行使の戦略

この調査には、米国における政策決定過程の理解のヒントとなるような次のような問題意識が含まれている—1)情報交換をしているか、また情報交換の相手と接触しているか 2)環境政策決定過程に影響を及ぼすにはどのような行動が効果的か 3)環境NGOと産業利益団体とでは、環境政策過程への影響力行使の戦略に違いがあるか—。

利益団体および環境NGOはともに、ホワイトハウス、上院下院、連邦の省庁などの環境政策決定者へ影響を及ぼすために複数のチャネルを利用している。このことは、政治過程の公開性と支配的な政策決定グループという概念が欠如していることを意味している。また、両者の間には、環境問題をフォローするのに利用する資源という点で、あるいは情報の集め方、普及のさせ方という点で、重要な相違が存在している。

産業利益団体と環境NGOでは、環境政策の情報をフォローするのに割当てる資源の量も異なる。例えば、環境NGOの50%が環境政策の展開を把握するためにはりつけさせる人員は7名以下と答えているが、利益団体では58.8%が2名以下と回答している。この相違は、団体の理念、目的の相違から説明可能だ。環境NGOの最優先の関心事項が環境問題であるのに対し、産業利益団体はより広範な目標のうちのわずかを占めているに過ぎない。彼らにとっては環境問題への関心は、雇用、事業コスト、商取引の規制といった他の問題ほど強くはないように思われる。

産業利益団体と環境NGOとでは情報の集め方も異なっている。利益団体は国内起源の情報の方を重視するのに対して、環境NGOは国内起源と同様に海外ソースの情報も重要視している。海外からの情報は教育ないしは説得のためのキャンペーンを強化するものとみなしているからであろう。概して、環境NGOの方が重要な情報源が何かということに関して意見の一致が見られる。一方、産業利益団体は情報源が分散している。特に興味深いのは、環境NGOが連邦政府及び外国政府からの情報よりも、協力関係にある国内外の団体から多くの情報を受けているのに対して、利益団体は自団体の会員企業から、または連邦政府及び外国政府から多くの情報を受けていることである(表7参照)。日韓と比べても、国内での環境NGOの協力団体への依存は相当大きく、また専門誌や学者の情報源としての意義もやや大きい。産業利益団体では、日韓と大きな違いは見られないが、国内では協力組織、海外では外国政府の比重が日韓より大きい。

表 11-7 国内及び海外の情報源(日米韓比較)

	環境NGO (%)			産業利益団体 (%)		
	米国	日本	韓国	米国	日本	韓国
国内	1. 協力団体 (91.7)	54.5	33.3	1. 連邦政府 (68.4)	90.5	64.3
	2. 連邦政府 (75)	81.8	53.3	2. 学者・専門家 (47.4)	38.1	50
	3. 学者・専門家 (58.3)	27.3	66.7	3. 協力団体 (47.4)	9.5	21.4
	4. 専門誌 (50)	9.1	40	4. 組織の会員 (36.8)	42.9	0
				5. 専門誌 (36.5)	38.1	71.4
海外	1. 協力団体 (83.3)	81.8	86.7	1. 外国政府 (42.1)	4.8	—
	2. 専門誌 (58.3)	—	33.3	2. 学者・専門家 (36.8)	23.8	35.7
	3. 学者・専門家 (50)	45.5	26.7	3. 協力団体 (36.8)	38.1	21.4
	4. 外国政府 (33.3)	9.1	13.3	4. 専門誌 (31.6)	28.6	64.3

産業利益団体と環境NGOの政府に対する影響力行使の戦略を比較するために、京都議定書に関して両者が採った行動を比較したい。双方とも環境政策形成に重要なアクターであるホワイトハウス、上院及び下院の環境関連委員会、連邦政府の省庁といったところと日ごろから接触している。しかし、共通点と同時に興味深い相違も存在する。例えば、産業利益団体も環境NGOもホワイトハウスと情報交換すると回答しているが、環境NGOの方は直接環境に関わるアクターだけとしか情報交換しないのに対して、利益団体はホワイトハウスの中のより多くの部署と情報交換している。この違いはおそらく、産業利益団体が環境NGOよりも多くの問題に関与しており、また、政策過程に対する有効的な影響力行使のありかたについて両者が違った考えをもっていることからきているものと思われる。彼らは環境の状態そのものにはあまり関心を示さず、環境政策から派生する財政上ないしは規制上の帰結に直接的な関心をもっている。このことは、利益団体が日常的に予算管理局と情報交換していると答えていることからわかる。それに対して、環境NGOはそう回答してはいない。

環境NGOも産業利益団体も連邦省庁と接触する上で共通した2段階戦略を採っている。両者とも省庁の長官と同時に政策関心と直結するより下位の部局と選択的に情報交換を行っている。しかし両団体のやはり興味深い差異が見られる。利益団体は環境基準の作成・適用といった争点に大きな関心を有しているので、環境基準を施行する部局と日常的に情報交換している。また、環境NGOは国立大気科学センター及び米国国際開発局（USAID）と情報交換をしているが、産業利益団体はこのどちらとも行っていない。逆に、彼らは運輸省と日常的に情報交換していると答えているが、環境NGOの情報交換の対象にはなっていない²²。

両団体とも、上院・下院と情報交換しているが、その中でも対象として最も多く挙げられたのが予算決定に関与している委員会（上院および下院決算委員会）と、上院エネルギー・天然資源委員会や上院環境と公共事業委員会および下院資源委員会、下院科学委員会などのような環境問題を扱う委員会である。

産業利益団体と環境NGOとの間の相互の情報交換のやり方にも興味深い相違が存在する。相互の情報交換の形態は非対称となっているのである。調査の結果では、環境NGOと情報交換を行っ

ていると答えた産業利益団体の方が、産業利益団体と情報交換をしていると答えた環境NGOよりも数が多い。ただし、彼らは団体は影響力が大きいと認識されている数少ない環境NGOとの間でしか情報交換をしていない。明らかに、環境NGOは他の環境NGOとの間で情報交換を行う方を好んでいる。質問表に載っている環境NGOのうち、他の環境NGOから情報交換の対象とされたのは58%にのぼる。

最後に調査結果の考察という範囲を超えるが、重要な検討課題を1つ提起しておきたい。それは、政策過程に対する影響力行使におけるこれらの違いが、いかに政策決定者の注意を喚起する上での効率性の違いに結びついているかという問題である。

結論

US - GEPONの調査結果は、日韓との対比においても米国における地球環境政策ネットワークがイデオロギ一的に分裂していることを裏付けた。その分裂の中心は環境NGOと産業利益団体との間に存在する。地球環境政策に影響を及ぼそうと活発に活動しているアクターのコミュニティは非常に大きく、政策決定者を説得するために様々な行動をとっていることが、調査の結果明らかとなった。ただ、実質的に政策決定過程で影響力があると認識されている団体はほんの一握りである。これらの影響力ある諸団体は、気候変動に関して反対の立場をとっており、そのことが現在の米国の気候変動への対応の手詰まり状態を説明する一つの要因である。また、調査の結果、産業利益団体も環境NGOも、米国政府の政策過程において、影響力ある重要なアクターとして政府内の多数の機関を同様に挙げているものの、政府の行動に影響を行使するうえで利用するチャンネルに若干の相違が認められた。最後に、調査は、インタビュー対象の産業利益団体がその関心を気候変動や他の国内大気汚染問題の中でも極めて狭い領域に絞っているのに対し、環境NGOは持続可能な開発や熱帯雨林破壊問題などのより広範囲の問題にも関心があることを明らかにした。

他方で、いわゆる米国の政治過程を特徴づけるとされる多元性に関しては、この比較調査は必ずしも明確ではない。政策ネットワークのアクター数の絶対値は3カ国で最大であるが、韓国と比べて他の要素を加味すれば大きいとは言えない。政府外と政府内のアクターの影響力の評価でも、米国がもっとも政府内のアクター評価が高く、政府外、社会的アクターの影響力が低い。その中では、環境NGOと産業利益団体の対抗が既にみたように激しく、対立は硬直的であるようである。日韓においてのほうが、政策関心の共有の上での競合という多元主義的な政策過程のようにも観察できる。

この点と関連して最後に確認しておけることは、米国だけが「多元主義的特殊性」や「政策ネットワーク性」を示すのではないという点である。政策ネットワークのアクターの規模や種類、それぞれの種類別の影響力、行動パターンなどに各国の個性は観察されるが、基本的なこうしたネットワークの分野別の構成要素やおおよその規模や行動方式などに共通性がみられる。本調査の妥当性、すなわち、こうした概念・分析枠組みの3カ国での適用可能性を示唆している。

以上のような基礎的な観察は今後、ネットワーク分析などの構造的分析によって、つまり各アクターの関係構造と影響力・政策出力の比較などによってさらに検証されることになる²³。

註

¹ (e.g. Grubb 1999; Oberthür 1999; Hempel 2000)

² (Rosenbaum 1998: 334-364)

³ 日韓の調査結果の概要と分析については、『選挙』1999年第52巻第2,3,5,7,8の各号、および辻中豊編『地球環境政策ネットワーク調査（日本）J-GEPONコードブック』エル・デー・ビー1999年、辻中豊編『地球環境政策ネットワーク調査（韓国）K-GEPONコードブック』エル・デー・ビー1999年を参照

⁴ 米国調査チームの構成は以下の通りである；

コーディネーター：Miranda Schreurs

プロジェクトマネージャー、データ分析およびインタビュアー：Anja Kurki

主たるインタビュアー：Tadashi Okimura

インタビュアー補佐：Ken Cousins and Allison Morrill

⁵ (次の文献を参照：Crenson 1971; Gaventa 1980; Litfin 1994)

⁶ E. E. Schattschneider (1960:68)

⁷ (Baumgartner and Jones 1993)

⁸ 調査協力を依頼した8人の専門家の所属組織次のような構成になっている；学術研究機関、環境団体、シンクタンク、エネルギー省、ホワイトハウス気候変動タスクフォース、下院

⁹ (John Chafee、上院環境及び公共事業委員会前委員長の事例など)

¹⁰ 郵送ないしはヒアリング等による米国政治エリートのアンケート調査は、困難を極めた。14団体が直接、インタビューを拒否し、他の多くはインタビューを申し込む手紙や電話に答えないという形で、調査への協力を拒否した。例えば、議会組織の事務局のいくつかは、いかなる調査にも参加しないというのがうちの方針である、という返答をよこしてきた。こうした事情が、研究者やマーケット分析者らの分析手法としてアンケート調査を頻繁に使用するような分野で、調査への対応を困難な作業にしているのであろう。

¹¹ ここでは、影響力評点の補正值を使用している。この補正值とは、組織が相互に評点を与えた得点に、事前に影響力があるとされた組織がその中に含まれる比率を掛けた値である。この補正值を使うのは、補正しないままでは、少数の組織から「かなり影響力がある」と認識された組織の重要性を過大評価してしまうからである。

¹² インタビュー対象者には、132団体のリストのうち情報交換を行っている組織にマークしてもらおうと同時に個々の団体の影響力を評価してもらった。団体項目を環境団体および産業利益団体に絞った場合には、相関係数はさらに高い(.939)。

¹³ http://www.edf.org/AboutUs/g_mishstat.html

¹⁴ <http://www.wri.org.wri.html>

¹⁵ 出資している財団および企業は、マッカーサー財団、ケロッグ財団、フォード財団、デュポン社、フォード自動車財団、GE財団、ジェネラルモーターズ財団、ノースイースト電力会社である。

¹⁶ <http://www.nrdc.org>

¹⁷ <http://www.panda.org> and <http://www.worldwildlife.org>

¹⁸ <http://www.nwf.org>

¹⁹ <http://www.globalclimate.org/policy-00-0301%2021st%20century.html>

²⁰ <http://www.api.org/globalclimate/apipos.htm>

²¹ 労働組合もまた、様々な規制が雇用水準に否定的な影響を及ぼしかねないことから、地球気候変動問題を経済上の文脈から捉える傾向がみられる。

²² こうした相違は、われわれが団体の選択過程でいくらかの偏向があったことにも求められるであろう。調査対象となった産業産業利益団体の多くは、石油産業や自動車産業の利害を代表していたのに対して、いくつかの環境NGOは技術交流を通じた途上国援助に関心を示していた。

²³ 『選挙』第52巻（1999年）、第5-8号の辻中豊ほかの論文を参照。

参考文献

Dahl, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University

Press, 1982).

Downs, Anthony. "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle," *Public Interest*, Vol 28, 1972, pp. 38-50.

Baumgartner, Frank and Brian D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

Crenson, Matthew. *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971).

Gaventa, John. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley* (Urbana: University of Illinois Press, 1980).

Grubb, Michael with Christiaan Vrolijk and Duncan Brack. *Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999.

Haas, Peter. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation* (New York: Columbia University Press, 1990).

Hecl, Hugh. "Issue Networks and the Executive Establishment," in Anthony King, ed., *The New American Political System* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), pp. 87-124.

Hempel, Lamont C. "Climate Policy on the Installment Plan," in Norman J. Vig and Michael E. Kraft, eds., *Environmental Policy*, fourth edition. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2000).

Keck, Margaret and Kathryn Skikink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

Knoke, David, Jeffrey Broadbent, and Yutaka Tsujinaka. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in US, Germany, and Japan* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

Litfin, Karen. *Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation* (New York: Columbia University Press, 1994).

Oberthür, Sebastian and Hermann Ott. *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century* (Berlin: Springer, 1999).

Rosenbaum, Walter A. "The United States and Climate Diplomacy: The Emerging Politics of Global Environmentalism," in *Environmental Politics and Policy*, fourth edition. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998), pp. 334-364.

Schattschneider, E.E. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960).

伊藤光利・田中愛治・真淵勝『政治過程論』有斐閣、2000年。

久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』東京大学出版会、1997年。

久保文明「地球温暖化問題」『AERA MOOK 新国際関係学がわかる』朝日新聞社、1999年。

辻中豊ほか「現代日本の利益団体と政策ネットワーク：日米独韓比較実態調査を基にして（その1）から（その12）」『選挙』第52巻1号から12号。

12章 日本の地球環境政策における影響力関係の政策事例分析：温暖化防止行動計画、環境ODA予算、環境基本法

仙保隆行

本章では、1990年代に生じた重要な地球環境政策の決定事例を取り上げ、そこでのアクターの相互作用から類推されるネットワーク構造とアクターの役割を抽出する。他方で、GEPON データが示唆するネットワーク構造やアクターの役割とそれらを体系的に比較検討することから、日本の影響力構造を推論し、かつ、GEPON データのもつ意義について検証する。

0. 序	278
0.1 課題設定	278
0.2 調査方法上の留意点	278
1. 政策事例分析	278
1.1 「温暖化防止行動計画」	278
1.1.1 アクター間の相互作用の展開	278
1.1.2 争点の推移	281
1.1.3 事例が示唆するネットワーク構造およびアクターの役割	281
1.2 「環境ODA予算の増額」	281
1.2.1 争点：各アクターの立場	281
1.2.2 相互作用の展開	282
1.2.3 事例が示唆するネットワーク構造およびアクターの役割	282
1.3 「環境基本法」	282
1.3.1 アクター間の相互作用の展開	282
1.3.2 争点の推移	282
1.3.3 事例が示唆するネットワーク構造およびアクターの役割	282
2. J-GEPONデータによる分析	283
2.1 J-GEPON マクロデータが示唆するネットワーク構造	283
2.2 J-GEPON 政策事例アンケート調査による示唆	283
3. 団体の影響力をめぐる諸学説の検証	283
結論	283

12章 日本の地球環境政策における影響力関係の政策事例分析：温暖化防止行動計画、環境ODA予算、環境基本法

序

0.1 課題設定

ここではGEPONにおける「他者評価影響力」に関する諸データに、個別の政策事例分析による「経験的影響力」に関する考察を併せて、団体の影響力をめぐる従来の仮説を立体的に検証する。

政策事例は、J-GEPONにおける政策事例アンケート調査に登場した5つの事例のうち、国内政治過程が主要な舞台である「温暖化防止行動計画」および「環境ODA予算の増額」「環境基本法」の3つの事例。

被説明変数は、GEPONデータで示された影響力評点と事例分析で示された影響力の実態。目標は、従来の仮説を検証する中で、「ネットワーク構造の相違」がもっとも有力な説明変数として提示できること。

0.2 調査方法上の留意点

「エネルギーと環境 総覧」を使用して、そこに出てきた記事からわかったことを主に参考とした。

「エネルギーと環境 総覧」の記事に登場しなかったNGO等の行動はアンケート調査のデータで補った。

マスコミの政策過程への関与はそれ自体、記事になることがなく特定することが困難なため除外した。

1. 政策事例分析

1.1 「温暖化防止行動計画」

「地球温暖化防止行動計画」は、温暖化対策を計画的・総合的に推進していくための政府方針と今後取り組むべき対策の全体像を明確にしたもので、1990年10月の地球環境保全に関する関係閣僚会議において採択された。背景には、1988年ごろから、サミットや国連環境計画等で地球温暖化問題が取り上げられ、この問題が急速に国際的な関心事項となっていたことが挙げられる。以下、「地球温暖化防止行動計画」が策定されるに至る政治過程を、「アクター間の相互作用の展開」および「争点の推移」に分けて事例分析を行う。

1.1.1 アクター間の相互作用の展開

80年代の後半になると、国際機関やサミットなどで地球温暖化問題が取り上げられる機会が増え（説明注挿入）、そうした動きに触発されて、国内でも温暖化に対応する動きが出てきた。

環境庁ではまず88年5月に、庁内大気保全局に「地球温暖化問題に関する検討会」を設置、9月には事務次官をヘッドにした「地球環境保全企画推進本部」を発足させる。通産省では、9月に、立地公害局主導で「温室効果問題検討委員会」ができる。同じころ外務省でも、国際協力事業団の中に「環境援助研究会」を設置する。さらに官庁だけでなく、自民党内でも、9月に環境部会の下に「地球環境問題小委員会」が設置される。これは、地球環境問題そのものが多くの省庁にまたがり、環境庁の指導力だけでは限界があるという認識からだ。後述するように、環境部会主導型への反発が商工部会から出てくることになる（「週刊エネルギーと環境」, No. 1022）。

それでは各アクターがこの問題をめぐってどのような相互作用を展開していったのか。

まず 88 年 9 月から 10 月にかけて、自民党環境部会という場で、関係省庁にヒアリングが行われた。対象となったのは、外務、通産、気象庁、海上保安庁、科学技術庁、農水省、文部省、大蔵省、厚生省。内容は、地球環境問題に関するこれまでの取り組み事例の紹介や今年度および来年度の予算要求の概略説明程度（「週刊エネルギーと環境」, No. 1027）。ほぼ同じころ、自民党商工部会でもヒアリングが行われたが、そこでは通産省は、地球環境問題への取り組み方針を明らかにした。また、環境部会に地球環境小委員会が設けられたことに関して、商工部会の議員の間から「この問題は全党的に対処すべき重要問題なので、政調会長直属の委員会を設けたらどうか」という意見がかなり出た（「週刊エネルギーと環境」, No. 1026）。こうした声を反映して、実際に 89 年の 7 月、党政調会長直属の「地球環境問題特別委員会」ができることになる。

政府でもアクター間の相互作用の場が設定される。翌年の 89 年 5 月、竹下首相（当時）は、12 日の閣議で「地球環境保全関係閣僚会議」の設置を指示、事務局は環境庁が務めた。既に 88 年の 9 月、環境庁の音頭で「関係省庁連絡会議」が既に設置されていたものの、情報交換にとどまっていた（「週刊エネルギーと環境」, No. 1022）。したがって、これ以降、この「地球環境保全関係閣僚会議」が政府による相互作用の場となる。

89 年 6 月、さっそくこの「地球環境保全関係閣僚会議」の初会合が開かれた。初回は、現状認識と当面の地球環境保全に関する施策の基本的な方向が話し合われ、「地球環境保全に関する施策について」という申し合わせ事項が了承されたにとどまった（「週刊エネルギーと環境」, No. 1062）。2 回目の「地球環境保全関係閣僚会議」は 10 月に開催され、地球環境保全に関する各省庁の全般的な情報の窓口を明確化するとともに、現在の調査研究、観測・監視、技術開発に関する各省庁の取り組み状況が報告された（「週刊エネルギーと環境」, No. 1078）。

政府と平行して自民党内でも「地球環境問題特別委員会」を舞台に「ヒアリング」という形態の相互作用が行われた。各省庁から取り組み状況を一通りヒアリングした後、業界へのヒアリングが行われた。その中で特に重要だったのが、10 月に行われた電気事業連合会へのヒアリングである。なぜなら、発電部門からの CO₂ 排出量は排出総量のほぼ 3 分の 1 を占め、電力会社各社による発電のための燃料構成の選択が、今後の温暖化対策の鍵の 1 つであったからである。ここで電事連は、今後のわが国の二酸化炭素排出抑制の目標値に関して、次のような見解を表明した；①CO₂ 排出量の削減はもちろん、凍結も困難。むしろ、自分達の技術を世界に広げることにより貢献すべき②CO₂ の一律的な削減および課徴金制度などには明確に反対。根拠として、過去における日本の CO₂ 対策の優位性を挙げた（「週刊エネルギーと環境」, No. 1078）。

これまでは、自民党部会や政府閣僚会議を媒介とした、与党・官庁・経済団体の相互作用をみてきたが、官庁と業界団体との直接交流はどうなっていたのか。一般にすぐ思いつくのは審議会だが、それ以外にも「懇談会」という形で、官庁と業界団体の直接的な交流も行われている。例えば 89 年 12 月、松永（当時）通産相と鉄鋼連盟会長との懇談会が行われた。鉄鋼業はエネルギー多消費産業の代表格である。同相はこの懇談で、地球温暖化対策への協力を鉄鋼業界に要請した。これに対して鉄鋼連会長は、他国よりも省エネが進んでいることを理由にこれ以上の国内での対策は困難として、発展途上国への技術協力により対策を行いたいと答えた。と同時に、鉄鋼連盟内に「地球環境問題対策委員会」を設置することを約束した。

また、90 年 5 月には、環境庁長官と経団連との懇談会が行われた。経団連側から環境庁

側へ、「CO2 の一律カット（省エネの達成度を考慮せず、各国に同じ CO2 削減目標を課すこと）は不公平」、「政府一体の対応」、「疑わしきは罰するという観点で対策をとるといっても全体として非効率的な対応になることもありうるので慎重に対処すべき」、という3点が伝えられた。一方環境庁は、「地球環境少負荷型の企業活動」、「地球環境問題の解決を新しいビジネスチャンスと捉えた企業努力」を要望するとともに、経団連側からの要望に対して、「一律カット方式には賛同していない」「CO2 削減対策では通産相とのすりあわせも急いでおり政府部内の方針を一本化していく」「経済成長との関係では、適切な対策をとれば CO2 安定化と両立することで通産相の考え方と一致する」と回答した（「週刊エネルギーと環境」, No. 1104）。

ここで、通産省と環境庁との間で、経済界との相互交流の仕方の相違に注目したい。通産省の場合は、業界団体を通じてきめ細かな注文を伝えているのに対して、環境庁の方は、総合経済団体である経団連を通じて意見交換を行っている。こうしたネットワークの相違と影響力の相違との関連についての検証は後ほど行いたい。

さて 90 年 6 月、第 3 回「地球環境保全に関する関係閣僚会議」が開かれて、以下の決定事項が了承された。

- ①今年 9 月末を目途に政府として当面の「地球温暖化防止行動計画」を策定、
- ②行動計画の枠組みとし「CO2 等温室効果ガスの排出の安定化時期と安定化のレベル」などの目標を設定する
- ③行動計画に②の裏付けとなる各種対策を盛り込む
- ④長期的な視点として「世界規模での 100 年程度の社会経済ビジョン（地球再生計画）を検討」（「週刊エネルギーと環境」, No. 1109）

①は総合的な枠組みであり、③の各種対策は②が前提となっている。したがってこの中で最も重要な争点は②の「CO2 等温室効果ガスの排出の安定化時期と安定化のレベル」に関する政府としての目標値であった。この時点までは、通産省と環境庁、両者の主張の調整は行われていない。

通産省の見解は、「最大限の省エネ努力と可能な限りの再生エネ、原子力の導入を図っても、2000 年度までに CO2 排出量の 1988 年度比 18%増はやむを得ない」というもの。それに対して、環境庁は、「経済成長率 4%を前提としても、大胆なエネルギー需給構造の変革を行えば、2000 年度までに CO2 の現状凍結は可能」と主張していた（「週刊エネルギーと環境」, No. 1107）。通産省の見解には、国内でのエネルギー効率化の努力には限界がある、とした経済界の要望が反映されている。

この第 3 回「地球環境保全に関する関係閣僚会議」以降、総理府の内政審議室主導の下で、政府方針が決定されることになった。ただ事務方は環境庁が務めることになっており、実質の調整の主導は環境庁によってなされことになった（「週刊エネルギーと環境」, No. 1109）。実際に 9 月、環境庁により、「地球温暖化防止行動計画」の第一次案を関係 19 省庁に提示されたが、このときは自主的な CO2 排出目標値はまだ示されなかった。

「地球温暖化防止行動計画」が事実上、決定されたのは、90 年 10 月 18 日に開催された、自民党地球環境問題特別委員会であった。そして、同月 23 日の第 4 回「地球環境保全に関する関係閣僚会議」で「温暖化防止行動計画」が正式決定された（「週刊エネルギーと環境」, No. 1126）。内容を見てみると、重要な争点であった CO2 の排出目標値について、「主要先進国がその排出抑制のために共通の努力を行うことを前提に」という条件で、次のような 2 段階で進めるとしている。①国民一人当たりの CO2 排出量を 2000 年に概ね 1990 年水準（炭素換算 2.5t）で安定化、②新エネルギー、CO2 固定化等の革新的技術開発などが現

在予測される以上に進むことを条件にCO2排出総量が2000年以降概ね1990年水準(約3.1t)で安定化するよう努める(「週刊エネルギーと環境」, No. 1126)。

1.1.2 争点の推移

この決着の内容をどう評価できるか。もういちど、環境庁と通産省の両者の主張を振り返ってみると、環境庁は「2000年までにCO2の現状凍結は可能」とし、通産省は「2000年度まで1988年度比18%増はやむをえない」としていた。結論をいえば、やはり通産省寄りといえるであろう。なぜなら、CO2の排出目標値が「国民一人当たりの」という表現となっており、その結果、人口増を勘案すると2000年の排出目標値が1990年比6%増になってしまうからである。さらに、比較の土台が「90年度」となっていることが注目される。なぜなら、通産省の主張である「88年度比18%増」は「90年度比」とするとそれだけで「8%」となるからである。誤差はほんの2%であり、こうした決着のされ方から判断して、産業界の意を受けた通産省の主張がより反映された、と結論づけることが可能である。

1.1.3 事例が示唆するネットワーク構造およびアクターの役割

「国内の環境対策」という政策テーマの性格から、官庁の重要なアクターは、通産省と環境庁である。

産業界との交流の仕方は、通産省は鉄鋼連盟など業界別団体と、環境庁は総合経済団体である経団連とである。

争点(CO2の削減見通し)の推移の考察では、通産省および経済団体の主張がもっとも反映されている。環境庁は、政府全体としての調整スキームの事務方および調整の土台となる温暖化防止行動計画を作成した。先鋭な対立点で通産省に譲ったが、全体の枠組みの土台構築の主導権は握っていたという意味で環境庁も重要なプレーヤーである。また、自民党は政策を構想し提案するという役割は果たしていないものの、要望を吸い上げそれに正当性を付与させる過程の最終決定権限を握っている、という意味で、その影響力は決して小さくはない。また、環境庁が全体の枠組みの土台構築の主導権を握るのを後押しした。ただこれは、自民党というより、環境問題に熱心な「竹下」という個人の存在が大きい。また情報の発信源ではなく、受け手である。

環境NGOは重要なアクターとして政策過程に関与していない。

1.2「環境ODA予算の増額」

1992年6月12日、日本政府は地球サミットの竹下(当時)総理演説の中で、環境ODAを97年までに1兆円に増額することを公表した。開発援助を環境配慮の面から見直す動きは国際的にも広がっていたが、日本国内ではどのような過程で争点として浮上したのか。まず、この国内過程への主要な参加者であるアクターの立場を概観した後、「アクター間の相互作用の展開」を「争点の推移」に注視しつつ、みていきたい。

1.2.1 争点:各アクターの立場

争点は、環境ODA増額自体についてのスタンスである。国内環境問題における主要アクターの環境庁および通産省は、88年6月にすでに研究会や懇談会等で、この問題を検討していた。環境庁長官の私的諮問機関である「地球的規模の環境問題に関する懇談会」は、ODAにおける環境関係予算の引き上げ(要請主義の弾力的運用含む)などをあげており、通産省では大臣官房長の主催する「地球問題への日本の貢献を考える」研究会で、環境庁レポートと同様に環境ODAの拡充をうたっていた。いつもは環境庁の主張と食い違うことの多い通産省が、同調した背景には、国内環境対策よりも海外への技術協力を優先したい産業界の意向があったといわれる。

これに対して、「予算の増額」に常に反対する大蔵省は、やはりこの環境ODA増額についても同様に慎重な姿勢を示した。また、ODAの主要な所管官庁である外務省は、ODAをてこに、国連で

の投票行動に一定の影響力を与えることに国益を見出しており、したがって環境よりも開発を重視している途上国(国連で多数を占めている)に配慮する立場から、積極的に賛成の立場ではない。ただ、同時に国際貢献という点から、大蔵省ほど反対ではなかった。この大蔵省と外務省以外は基本的に環境ODAの増額に賛成であった。

以下、こうした立場の違いがどのような相互作用を経てどう決着したのかを分析する。

1.2.2 相互作用の展開

1.2.3 事例が示唆するネットワーク構造およびアクターの役割

ODAが絡むため、重要なアクターとして、大蔵省、外務省が登場している。

国内の環境対策という争点では、対立していた通産省と環境庁だが、ODAの環境関連予算の増額というテーマに関しては、国際環境協力の重視という観点から見解が一致した。財政の緊縮という点から唯一抵抗していた大蔵省だが、政治主導で押し切られた。

環境庁は経団連を通じて産業界と接触している。

政策決定は、基本的に自民党の強力なバックアップの下、環境庁が主導したといえる。この「環境庁主導型の政策決定」に対する反発は当然ながら強かったが、環境庁内に「地球環境部」が設置されるなど、自民党の後押しのもと、環境庁の役割が徐々に認められていった。

自民党は、要望を吸い上げそれに正当性を付与させる過程の最終決定権限を握っている、という点と、環境ODA増額に抵抗していた大蔵省を抑え、環境庁主導の政策決定を後押ししたという意味で、大きな影響を及ぼした。ただこれも、「温暖化防止行動計画」のときと同様、環境問題に熱心な「竹下」という個人の存在が大きい。また、これはいわば「予算の増額」という政策であり、複雑な法案や政策措置を作成するというものではなかったため、イニシアティブを発揮しやすかったということもあろう。

実際に政策の行方に影響を与えたかどうかという点からすると、環境 NGO は重要なアクターとして政策過程に関与していない。しかし、マスコミに名前が登場するようになったことに示されているように、環境庁長官と懇談会という形で交流したり、環境庁と外務省に対し、申し入れ書を提出したりと、政策過程への入力行動が世間の注目を浴びるようになってきた。

1.3「環境基本法」

1.3.1 アクター間の相互作用の展開

1.3.2 争点の推移

1.3.3 事例が示唆するネットワーク構造およびアクターの役割

「温暖化防止行動計画」の時と同様、「国内の環境対策」という政策テーマの性格から、官庁の重要なアクターは、通産省と環境庁である。

通産省は、書面で直接、業界団体に対して政策措置への協力を要請できる。

争点の推移を見ると、環境税などの経済的手法の活用、環境アセスメントの法制化、環境行政の進め方、いずれも通産省、経済団体の主張が通った形となっている。

環境庁の審議会では、経済団体以外の団体へのヒアリングも行われたが、それらの主張は反映されず、また、参加した数も少なかった。一方、他のNGOは、委員やヒアリングでの審議会への参加はできず、もっぱら、環境庁への要望書の提出、という形で参加が行われた。しかし、やはりその主張は反映されなかった。

2. J-GEPONデータによる分析

2.1 J-GEPON マクロデータが示唆するネットワーク構造

通産省は非回答ないしは非回答に限りなく近い(環境立地局の出次[指摘する側]は情報交換・支援協力ともゼロ、資源エネルギー庁は情報交換が5[回数]で支援協力が1[回数])、「堅い」ネットワークデータには登場しない。

自民党は支援協力の出次がゼロで入次も9(全体中 36 位。情報交換の出次が 101 で2位だったのと比べると著しく少ない(表3参照))なので、支援協力のネットワークデータには関係密度の高いアクターとして登場してこない。

「緩やかな情報交換」では、マスコミや環境NGOも関係密度の高いアクターとして登場している。ただしそれでも通産省とは関係密度が高くない。

情報ではメディア、主要政党、NGO は中央、また一部は中枢の一角を形成したが、支援協力では、メディア、政党、NGO はより周辺的な位置にある。

情報では、通産省は一部部局の非回答もあり、やや中央から離れ、エネルギー、経済団体、企業、シンクタンクと近い位置を占める。支援協力でも同様、中央から遠い。これらは非回答を考慮して修正して推論する必要がある。例えば、資源エネルギー庁、環境立地局はアクター別の影響力評点では、それぞれ4位と2位という高い位置を占めている。それゆえ、実際は、緩やかな支援協力の環境関連省庁Ⅰか同Ⅱのいずれかに属しているのではないかと推定される。その場合、こうした官庁群と業界・企業との関係密度は上昇したであろうと推定できる。

情報では、経団連や東京電力は中央の一角をしめ、企業、業界団体、各省庁を束ねるハブの位置を占める。支援協力では、全体として多塊・多元的に分散しているなかであって、官庁と企業・業界を結ぶ橋の役割の位置にある。

2.2 J-GEPON 政策事例アンケート調査による示唆

政策事例分析の元になったエネルギー・環境関係の専門誌の記事には登場してこなかったが、いくつかの環境 NGO も省庁への接触、マスコミへの情報提供という形で政策過程に関与しようとした形跡は認められる。しかし、官庁や自民党が達成度を「大部分」ないしは「すべて」と回答しているのに対して、環境 NGO の方はほとんどが「半分」か「わずか」であることから、十分な成果はあがっていない。

3. 団体の影響力をめぐる諸学説の検証

結論

—メモ—

作業進行状況

- 環境 ODA および環境基本法の事例記述が途中
- 団体の影響力に関する諸仮説による説明力の検証はこれから
- 序の文章化は途中。結論部分はこれから
- 本全体の「ねらい」と章および各節冒頭の「問題設定」文章との整合化はこれから

事例の整理・記述方法と、主題・枠組みとの関連付け

- 主題・枠組み
 - ・「独立変数」⇒相互作用の頻度・形態、ネットワーク構造
 - ・事例分析で明らかにできる部分
 - ⇒相互作用の形態
 - ・GEPONデータ⇒相互作用の頻度・関係密度、ネットワーク構造
 - ・「従属変数」⇒経験的影響力、影響力評点(他者評価)
- 事例整理・記述方法
 - ・「相互作用の形態」と「影響力の実態」との関連付けが明確にわかるような小見出し分類
 - ⇒「相互作用の形態」「影響力の実態」「相関の検証」
 - ⇒「アクター間の相互作用の展開」と「争点の推移」に分けて事例整理
 - ⇒「相互作用を行う主体」=アクター;「相互作用が行われる場」=アリーナ、と規定。
 - ⇒「相関の検証」を「小括」で
- 以上の事例整理・記述方法と主題との対応付けを序の部分に記述

13章 フロン回収・破壊法成立過程にみる市民団体と与党議員とのネットワーク
仙保 隆行

問題設定	286
◇主題	286
◇分析枠組み	286
1. フロン問題の概要	288
2. 法案成立過程の事例	289
2-1 法制化か自主的取組か	289
2-1-1. フロンネット結成まで	289
2-1-2. 自民党環境部会における審議	291
2-1-3. フロンネットの行動	292
2-1-4. 官庁の反応	293
2-2 フロン単独法か自動車リサイクル法との一体化か	294
2-2-1. 与党の動き	294
2-2-2. フロンネットの行動	295
2-3 法案成立へ向けた最後の調整過程～フロン回収費用徴収のタイミングをめぐって	296
2-3-1. 自民党内における調整	296
2-3-2. 与党PT内における合意形成過程	297
2-3-3. フロンネットの行動	299
3. 分析—なぜ、市民団体と環境派自民党議員とのネットワークが形成され、なぜそれが有効に機能したのか—	301
結論	302

問題設定

◇主題

GEPONのデータが示すところでは、業界と官庁との協調関係が政策決定の中心だったが、最近、そうした通説を覆す事例がでてきた。2001年6月15日に成立した「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律」(以下、「フロン回収破壊法」と略す)をめぐる政治過程がその興味深い事例である。

「フロン回収破壊法」とは、廃棄された業務用空調機器、冷凍機およびカーエアコンに残留している冷媒用フロンの回収と破壊の責任をメーカーに課す法律である。家庭用エアコンと冷蔵庫に使用されている冷媒用フロンに関しては、2001年4月に施行された家電リサイクル法において既にその回収及び破壊がメーカーに義務付けられている。残った業務用冷凍機とカーエアコンに使用されている冷媒フロンの回収・破壊の実効ある仕組みづくりが課題とされていた。この問題に取り組む代表的な市民団体である「ストップフロン全国連絡会」は、回収・破壊をメーカーに義務付ける法制化を求め続けてきた。一方、官庁および業界団体は、自主的取り組みで十分として法制化に反対してきた。それが1999年に入って、自民党の中の環境政策に真剣に取り組む議員と「ストップフロン全国連絡会」とのネットワークが構築され、さらに「ストップフロン全国連絡会」を中核としたNGOのネットワーク組織である「フロンガス回収・放出禁止の法制化を目指す市民のネットワーク(略称「フロンネット」)が誕生して以来、急速に法制化に向けて事態が動き出し、2001年6月に「フロン回収破壊法」が成立するに至った。

この法案成立事例は、1)与党である自民党の政策過程への参加がNGOに一部認められた、2)産業界と官僚および自民党経済産業部会の連合に対して、いくつかの妥協は強いられたものの、NGOと自民党環境部会の連合がイニシアティブをとって法案が成立したという2点において、従来の官庁と業界団体中心の政治過程とは異なった特徴を示した。

そこでここでは、政治過程の最初の段階でNGOと自民党環境部会のネットワークがいかに構築されたのか、その後この連合がなぜ産業界と官僚および自民党経済産業部会の連合と伍していったのか、を考察する。その際の分析枠組みとしては、政治的機会構造論を利用する。なぜなら、市民団体である、「ストップフロン全国連絡会」は93年の設立以来、一貫して同じ行動、すなわち、与野党議員へのロビー活動、官庁へのアプローチ等を行ってきたにも関わらず、98年以前はフロン回収・破壊の法制化に対して大きな影響を与えることはできなかったからである。なぜ99年頃からにわかに法制化へ向けて動き出したのかを説明するには、市民団体側の資源動員等の「プッシュ」要因よりも、政治的機会構造の変化による「プル」要因に着目する必要がある。もちろん、市民団体のプッシュ要因も重要ではあるが、政治的機会構造の変化の中で考察すべき一要因であろう。

以下、政治的機会構造論による事例適用の分析枠組みを述べた後、フロン問題の概要を説明し、「フロン回収破壊法」の成立過程の事例を提示し、最後に、政治的機会構造の変化という観点から、事例を分析し、政策成立にNGOが大きな役割を果たした要因を探りたい。

◇分析枠組み

まず、「政治的機会構造」の定義をしておきたい。最初に「政治的機会構造」概念をつくりだしたアメリカの政治学者 Peter Eisinger は、都市の政治環境と、黒人マイノリティの抗議活動の発生や抗議の強度との相関を説明する上で、「政治的機会構造」を「諸集団が権力にアクセスし政治システムを操作できる程度」と定義した¹。また、90年代に入って精力的に「政治的機会構造論」の研究を行っている Tarrow, S は、「社会的または政治的行為者が、社会運動を行うために自らの内的資源を使うようにさせたりさせなかつたりするような、一貫したシグナル」²と、運動を行う行為者の認知をも踏まえてもう少し広く「政治的機会構造」を捉えている。本論では、これらの定義を参考にしつつも、予め厳密に定義するのではなく、「運動体である市民団体の活動に影響を与える全ての外部環境」と定義しておくことにする。

さて、政治的機会構造論は被説明変数によって、運動の発生・運動の強度・運動の帰結と政策へのインパクト・動員や伝播のタイミング・運動戦略など、いくつかの種類に類型化される³。そもそも、政治的機会構造論という分析枠組みは、社会学的な観点から、社会運動の盛衰を大きなタイムスパンの中でとりあげる際に利用されることが多い。しかし本論では、1つの法律が成立する過程における市民団体の関わりという、比較的短いタイムスパンに分析の対象を集約する。したがって、類型上、運動の帰結と政策へのインパクトが被説明変数ということになる。

以下本論では、フロン問題の概要に簡単に触れたあと、事例として「フロン破壊回収法」の成立過程をとりあげ、市民団体と自民党議員とのネットワークがどのように構築され、それが法案成立に向けてどのような役割を果たしたのかに焦点をあてて、詳細に観察していく。そして最後に、法案成立に市民団体が大きな役割を果たした要因を、政治的機会構造としての環境要因という観点から分析する。

1 成 元哲・角 一典「政治的機会構造論の理論射程」『ソシオロギス』、No.22、1998、p.105

2 同上,p.106

3 同上,p.109

1. フロン問題の概要

「フロン」は、冷蔵庫や空調機器などの冷媒に使われたり、断熱材や半導体洗浄に使われている非常に便利な物質である。しかし上空に達したフロンはオゾン層を破壊してしまうという性質がある。オゾン層が破壊されると紫外線透過量が激増し、皮膚がんの原因となってしまう。そこで、1988年、「モントリオール議定書」によって1995年までに生産禁止とすることが国際的に決まった。その対象物質が特定フロンと呼ばれるCFC(フルオロカーボン)である。しかし95年までに製造されたCFCは冷媒や断熱用途として冷蔵庫等製品中に残存しており、それら製品の廃棄のピークが1999年頃だとされ、後数年で全て廃棄されると予測されている。

また、CFCの代替として開発されたHCHC(CFCと比較してオゾン層破壊係数が小さい。モントリオール議定書で2020年までに生産)やHFC(オゾン層破壊係数はゼロ)は、地球温暖化の原因物質であり、CO₂と比較して温暖化係数は格段に高い(HCFCは1700倍、HFCは1300倍)。モントリオール議定書で規制されなかったHFCは、京都議定書の規制対象物質となった。

以上のように、フロン問題とは、大気中にフロンを放出し続けることで引き起こされるオゾン層破壊および地球温暖化問題のことであり、できるだけ早く、フロンを回収・破壊する仕組みを構築する必要がある。この問題に取り組む市民団体は、フロンを利用しているメーカーにその回収・破壊を義務付ける法律が必要だと主張し、政府は業界の自主的取り組みで十分だと反論し続けてきた。しかし自主的取組だけではフロンの回収に実効が上がらないことを示すデータに説得される自民党議員が増えると、次第に法制化やむなしという流れが大勢を占めることになった。すると今度は経産省および自民党経済産業省は、自動車リサイクル法の中でフロンの回収・破壊も一体化して扱うべきだと主張するようになり、フロンネットと自民党環境部会は、フロンは独立した法律体系で扱うべきと反論した。また、法制化が前提となってくると、フロンを回収・破壊する費用の負担方法が争点としてクローズアップされるようになった。

以下、事例提示部分では、法制化の是非が争点だった段階、フロンを単独の法体系で扱うべきか自動車リサイクル法と一体化させるべきかが争点となる段階、費用負担の方法が争点の段階、と3つに大きく分けて、フロン破壊・回収法成立過程をおっていくことにする。

2. 法案成立過程の事例

2-1 法制化か自主的取組か

2-1-1. フロンネット結成まで

ストップフロン全国連絡会は、フロンの回収と破壊をメーカーに義務付ける法律を成立させることを目的に 93 年に設立された。それ以来一貫して法制化を目指して、官庁および与野党に様々なアプローチをしてきたが、自民党および官庁はまったく動かなかった。業界の自主的取り組みをみてから必要とあれば法律を含めて検討しようというスタンスをとり続けたのである⁴。

風向きが変わってきたのは、97 年 12 月の温暖化防止京都会議でオゾン層破壊係数ゼロとして生産が禁止された特定フロンの代わりに使用されていた代替フロンが、温室効果ガスとして規制の対象となってからである。実はフロン問題は 88 年のモントリオール議定書で決着が着いた問題という認識をされがちであり、他の環境 NGO から問題関心をもちられることは少なかった。しかし、京都会議を境に、温暖化問題に取り組む他の NGO が、ストップフロンの活動に関心をもちようになったのである。これが運動の広がりへの一つの契機となった。

また、98 年秋、与野党へのアプローチを続ける中で当時 1 年生議員であった自民党河野太郎衆議院議員と出会ったのが、その後の政治過程上大きな意味をもった。河野議員は「太郎塾」と呼ばれる環境政策に特化した政策集団を主宰していた。「太郎塾」とは 97 年 8 月、京都会議を前に、官僚以外の対案づくりを模索していた河野議員が、環境 NGO や学生と協力して政策づくりを始めたことをきっかけに発足したパーソナルかつボランティアのシンクタンクである。その後シンクタンク研究員や企業の環境担当者など、社会人もこの太郎塾に加わっている。環境に熱心な議員でも、通常では、NGO からアプローチがあつて初めて当該分野に反応し始めるものである。しかし、彼の場合は最初から環境 NGO と協力して官庁に対抗する環境政策づくりをおこなっていた。こうした体制を整えていた自民党議員は河野太郎議員だけであろう。ストップフロンの唯一の専従事務局員であった桃井貴子氏は、河野太郎議員および太郎塾メンバーとともに、フロンの回収・破壊を目的とした法制化を目指して戦略を練ることになる。

法制化へ向けた第一歩となったのは、99 年 7 月 21 日に開催された、フロン会議である。超党派の国会議員、関係省庁、市民団体が一堂に会し、フロン回収に関する意見交換をしようというもの。もともとは「市民がつくる政策調査会」という市民団体に所属する人物が個人的に提案したもので、最大のねらいは自民党議員に法制化に向けて動いてもらうことであつた(前出、桃井氏へのヒアリング)。これを桃井氏が河野議員に提案すると、会議開催に向けて動き出すことになった。河野議員事務所の政策秘書と協力して、開催趣意書を作成し、それをもとに自民党商工関係から賛同議員を多数集めた上で、通産省に話をもっていくなど、着々と準備を進めた⁵。

フロン会議当日には、衆参合わせて 18 名の国会議員および 12 の市民団体が参加し、省庁は通産省オゾン層保護対策室、通産省機会情報局自動車課、環境庁大気保全局広

⁴ フロンネット事務局、桃井貴子氏へのヒアリング、2001 年 5 月 18 日

⁵ 同上

域大気管理室、環境庁企画調整局地球環境部から担当者が参加した⁶。そして、司会進行は、河野議員自らが勤めた。会議では、自動車業界の自主的取り組みに任せた回収システムは94年から開始されたのにも関わらず、フロン回収率が98年現在で7%でしかないことが明らかになった⁷。当初から市民団体は法制化の必要性を訴えていたが、会議で発言した全ての国会議員も、党派を問わず、自主的取り組みでは回収の実効が上がらない実態を目の当たりにして、フロン回収の法制化の必要性を主張するに至った。ただ、省庁側は法制化にはあくまでも抵抗した。しかし会議終了後の記者会見の中で河野議員は、「自民党内に設置され、現在休眠中の「フロン問題小委員会」の再開や、超党派議員による議員連盟の創設などを呼びかけていく」と述べて、今後の法制化へ向けて積極的に動いていく決意を示した⁸。

このフロン会議は本来継続させるつもりであったが、何度開いても同じ結果に終わる可能性が高かった（官庁は法律をつくることに反対）、1回で終わった。あとは政治主導で、議員がどう法律をつくっていくかが重要であり、議員をうごかすためには、いろいろな議員に対してわかりやすい形で動くことが重要という認識に至った。そこから、NGOがネットワーク化して法制化を目指すということをアクションとしてやっていこうということになり、フロン回収・放出禁止の法制化を目指す市民のネットワーク（略称「フロンネット」）の構想につながった⁹。

また、フロンをめぐる国際的な動きも、法制化を目指す気運を高めた。99年11月から12月3日まで、北京で開催された第11回モントリオール議定書締約国会合において、「CFC（特定フロン）管理戦略」が採択された。これは2001年7月までに各国がCFCの回収戦略を策定し、UNEP（国連環境計画）事務局に提出するというものである。これには日本政府も賛成の立場をとっており、なんらかの形でCFCの回収戦略の強化を迫られることになったのである。市民団体にとっては、こうした国際的な動きは、フロン回収のための法制化を求めていく後押しとなった。

⁶ フロン会議の参加者は以下の通り：

[衆議院議員]⇒愛知和男（自民）、大野由利子（公明）、小杉隆（自民）、小林守（民主）、佐藤謙一郎（民主）、鈴木恒夫（自民）、藤木洋子（共産）、細川律夫（民主）、松崎公昭（民主）、谷津義男（自民）、河野太郎（自民）

[参議院議員]⇒浅尾慶一郎（民主）、奥村展三（さきがけ）、加藤修一（公明）、桜井充（民主）、福山哲郎（民主）、山下栄一（公明）、山本一太（自民）

[市民団体]⇒ストップ・フロン全国連絡会、ストップ・フロン群馬、ストップ・フロン川崎、気候ネットワーク、市民立法機構、地球環境政策フォーラム、人類生き残り研究会、足温ネット、グリーン交通研究会自動車リサイクル部会、市民運動全国センター、足立地球の会、市民がつくる政策調査会

[省庁]⇒ 通産省オゾン層保護対策室 河野室長、小林回収指導班長
通産省機会情報局自動車課 川村企業流通班長
環境庁大気保全局広域大気管理室 一瀬室長、太田室長補佐
環境庁企画調整局地球環境部 谷津室長、他2名

（肩書き、所属いずれも当時）

（「フロン問題に関する会議 議事録」、河野太郎事務所作成、1999年7月21日）

⁷ 『フロン問題に関する会議 議事録』、河野太郎事務所作成、1999年7月21日

⁸ 『週刊エネルギーと環境』、No.1577、エネルギージャーナル社

⁹ 前出、桃井氏へのヒアリング

以上の経緯から、2000年2月24日、フロンネットの設立会合が開催された。合わせて、「決断を迫られる日本のフロン管理戦略」と題したミーティングを開き、法制化の必要性を改めて訴えた。この日は多数の環境NGOに混じって国会議員15名(代理出席含む)も出席し、法制化へ向けた積極的な発言がなされた¹⁰。

2-1-2. 自民党環境部会における審議

2000年2月23日、法制化へ向けた動きの画期がやってきた。この日、自民党の環境部会でフロン問題がとりあげられたのだ。通常なら、議題としてとりあげられても官庁の説明に対して議員から問題点を鋭く突くような質問がなかなか出ない。したがってせっかくとりあげられた課題も下火に終わってしまうことが多い。ところがこの日は、「業界の自主規制で十分」とする通産省の説明に対して、河野太郎議員がフロンネットの準備した資料を示して「回収は進んでおらず、通産省の対策では不十分である」と発言し、フロンガスの回収・破壊義務づけの法制化を主張したのである。この発言で部会の雰囲気は一変し、環境部会としてフロン問題を解決すべく法制化に向けて作業部会を設置することになった¹¹。

環境部会でフロン問題が議題にあがった経緯は、当時の亀井静香自民党政調会長が議員立法案件を募ったところ、環境部会長(当時)だった山本公一議員がフロン回収・破壊法を提案したとのことである¹²。また、当時フロンネット事務局であった桃井氏によると、99年7月に開催されたフロン会議が大きな影響を与えたといえる。山本環境部会長自身はこのフロン会議に出席しなかったが、当時政調代理であった谷津義男議員が出席しており、彼と自民党政調職員の安本恒己氏とは古いつきあいであった¹³。安本氏は部会への議題提出に大きな影響をもっている。さらに、安本氏の「循環基本法をつくったから次はフロンだと思っていた」という認識も環境部会でフロン問題がとりあげられた要因の1つであろう¹⁴。

3月22日の環境部会では、いよいよフロンガス対策小委員会の設置が決まった。そしてその最初の活動は、NGOからのヒアリングであった。この小委員会に出席したフロンネットの中核メンバーであるストップ・フロン全国連絡会西園大実氏と気候ネットワークの須田春海氏らは、フロン・代替フロン類放出禁止へ向けて(1)生産・使用禁止、(2)漏洩防止、(3)回収・破壊、の3つの対策の柱を念頭に、法制化の議論を進めてほしいと報告した¹⁵。そして今後もフロンネットにはオブザーバーとして委員会に参加することが認められた(ただし、ヒアリングをおこなう間だけで、政策を起草する段階からは自民党議員のみの参加)。自民党環境部会では、かつて「動物愛護法改正」の審議の時にNGOを交えた経験があるが、各種業界が広く関与する地球環境問題の分野でNGOと一緒に法案づくりを行うというのは画期的なことといつてよいであろう。フロン問題に関する環境庁の政策担当者も、自民党が部会にNGOを参加させたのには驚いていたという¹⁶。

こうして自民党は、この環境部会フロン対策小委員会を主要な舞台として、本格的にフロン回収義務付けの法制化へ動き出すことになった。5月11日の会合では、全国で他県に先がけてフロン回収を罰則付きで条例化した兵庫県環境局長、及び群馬県でフロン回収・

10 『フロンネット通信』、創刊号

11 『フロンネット通信』、創刊号

12 河野太郎衆院議員へのヒアリング、01年9月25日

13 前出、桃井氏へのヒアリング、01年5月18日

14 同上

15 『フロンネット通信』、No.2

16 前出、桃井氏へのヒアリング

破壊を一体事業として行っている自動車解体業者からヒアリングが行われた¹⁷。兵庫県環境局長は、条例規制を行っている府県が少ないため不公平感があるとして、自治体の立場から強く法制化の必要性を訴えた。また、群馬県の自動車解体事業者は、県内の25%の使用済み自動車を引き取り、エアコン装着車からは全てフロンガスを回収していることを報告した。しかしその他の解体事業者に流れるものはほとんど回収を行っていないのが実態であり、環境対策は規制を強化していくことが今後必要な措置であることを主張した¹⁸。

以上のように、少なくとも自民党の環境部会では、すでにこの段階では、業界の自主的取り組みに任せていたらフロンの回収・破壊が進まないとして、法制化を前提として、フロン回収の実態や今後の課題などを把握するためのヒアリングを行うようになっていた。

2-1-3. フロンネットの行動

フロンネットは2月24日の創設以来、フロン破壊・回収法成立に向けて積極的に活動を開始した。設立間もない3月上旬、自民党の政策担当者や環境庁広域大気管理室と会合を重ね、また自動車工業会や通産省も訪問するなど、有力なアクターと積極的に交流した。そして、前述したように、環境部会のフロンガス対策小委員会へオブザーバー資格で参加することが承認され、制度的な政治過程へ参加する手段が得られた。さらに、国会議員の協力の下、フロンの回収・破壊の現状に関する勉強会やシンポジウムを開催するなど、フロン問題の世論への広がり企図した戦略・行動をとった。

フロンネットと自民党議員とのネットワークという点で最も重要だったのは、環境部会や勉強会等に関する事前の打ち合わせ会合であった。例えば3月30日、山本部会長(フロン対策小委員会委員長兼任)とフロンネット事務局との会合がもたれたが、そこでは3月22日の環境部会を踏まえた今後の課題が話し合われた。山本部会長は、「まずは、世論の高まりが必要。また環境部会の議員たちの知識も、河野議員以外はほとんどの人がフロン問題に関してマイナーで、なぜフロン回収が必要なのかをよく理解していない人が多い。まずは、議員になぜフロン回収が必要であるかを知ってもらわなくてはならない」と述べた¹⁹。

このような会合の積み重ねによって、NGOが主催する勉強会やシンポジウムが単なる普及・啓発ではなく、法制化へ向けた政治過程上の重要な戦略となったのである。例えば、4月13日に開いた勉強会では、「フロンの回収・破壊処理の現状について」と題して、ボランティアでフロンの回収・破壊事業を行っている群馬県の自動車解体事業者が「フロンの回収・処理義務づけ法の制定と数的管理によるフォローアップが必要だ」と訴えたのだが²⁰、この同じ人物が、今度は5月11日の環境部会フロン対策小委員会のヒアリングで報告するのである。勉強会と公式な党の政治過程が結びついている例である。

勉強会の内容が小委員会に反映されるだけでなく、逆に、小委員会の内容が勉強会に反映されることもあった。5月11日の小委員会では、既述の通り、群馬県の解体事業者のほか、全国で初めてフロン回収を罰則付きで条例化した兵庫県環境局長がヒアリングで報告したが、5月16日に開催された勉強会では、罰則付きのフロン回収条例をもっている自治体として神奈川県を担当者が報告を行った。小委員会のヒアリングで報告した兵庫県の担当者と同様に、「地球環境問題は一地域で対処する問題ではなく、国全体として取り組ま

¹⁷ 『フロンネット通信』、No.5

¹⁸ 同上

¹⁹ 前出、桃井氏へのヒアリング

²⁰ 『フロンネット通信』、No.4

なければ不公平感がある」と主張した²¹。

6月25日の衆議院選挙に向けて国会議員たちは選挙モードに入ってしまった、小委員会の活動も小休止状態になったが、6月17日にシンポジウム「フロン放出禁止の法制化に向けて」を開催するなど、フロンネットの活動は継続された。このシンポジウムでは、もはや、自主的取組か法制化か、という問いではなく、どのような法制化が望ましいかがテーマであった。第1部では、環境庁広域大気管理室室長補佐、長野県中古自動車リサイクルセンター、静岡県フロン回収事業協会がそれぞれの立場からフロンの回収・破壊の現状について報告した。第2部では、フロンの回収や破壊のための処理費用がどこからも負担されず回収を行っていない事業者の声を集めたビデオが放映された後、フロンネット法制化検討チームから、最も効果的な法律の在り方の提案がなされた。提案のポイントは、回収・破壊のための費用負担のあり方で、フロン使用製品をユーザーが廃棄する際に、引き取り業者に回収・破壊費用を支払う方式よりも、フロン使用製品を販売する際に予め回収・破壊費用を内部化しておく方が不法投棄を回避し、回収・破壊業者に確実に費用がまわる点で望ましい、というものである。この意見に対しては、会場から問題点も指摘されたが、さらなる議論を積み重ね、より良い制度の在り方を追求しようという結論に落ち着いた²²。

衆院選挙明けの最初の勉強会は7月25日に開催された。ここでは、オーストラリアの環境NGOが飛び入りで参加し、オーストラリア上空のオゾン層破壊を訴えた。次に、江戸川区が自動車解体業者と協力して行っている廃自動車からのフロン回収・破壊事業の報告がなされ、最後に、東京都環境局地球環境担当課長が都のフロン回収・破壊の取り組みが報告された。地方自治体やフロン回収・破壊事業者による現状報告という形での勉強会はこれが最後となり、10月2日に開かれた第5回勉強会は、フロンネットが作成したフロン放出禁止法律案のお披露目となった。これは次節で触れる。

2-1-4. 官庁の反応

市民団体であるフロンネットと協力して議員立法を目指す、自民党環境部会の動きに対して、官庁はどのような反応を示したであろうか。

この問題領域に関して主要な官庁は環境庁と通産省だが、両方とも当初は法制化には反対の立場であった。しかし、環境庁は自民党議員の何人かがフロンネットと協力して法制化へ向けて具体的な動きが始まると、この動きを支持した。フロンネット設立ミーティングの際の、「2月23日の環境部会で通産省の取り組みがウソだということが暴露された。法制化に向けては、環境庁からも“議員立法でやって欲しい”との意向を受けており、部会に小委員会を作って検討していきたい」という河野議員の談話にもそのことは示されている²³。

一方、通産省は一貫して、「業界の自主的取り組みを見守る」という姿勢である。通産省も環境庁同様、3月に環境部会を中心に法制化を目指す動きが始まってから衆院選挙まで表立った動きはしなかったが、水面下では山本部会長への執拗な説得工作を続けたという（前出、桃井氏へのヒアリング）。官庁から議員への説明は、議員からの質問要請で行われる「レクチャー」と、官庁側から議員へ、法案の“理解”を獲得するために行われる「レクチャー」の2種類がある。前者の場合は、議員会館の事務所から政治家の秘書が政府控え室に電話をかけてアポイントメントをとるのだが、後者の場合は、官庁の側から事務所に電話をかけてきて「この件で説明にあがりたい」ときりだしてくる。しかし、山本議員は度重なる通

²¹ 『フロンネット通信』、No.5

²² 『フロンネット通信』、No.6

²³ 『フロンネット通信』、創刊号

産省からの、業界の自主取り組みで十分、とする「レクチャー」に対しても首を縦に振ることはなかった²⁴。ここはフロン対策の法制化に向けて、自主的取組で終わるか、法制化へ向けて確固とした動きとなるか、分水嶺となる局面であった。山本環境部会長が、通産省の説得に応じなかった背景には、日頃のフロンネット事務局との打ち合わせ会合の中で、自主的取組では不十分であることを示す客観的かつわかりやすい資料を提示され続けてきたことがあげられよう。さらには、自分だけではなく、河野議員、谷津議員など他の自民党議員も法制化に積極的であり、この動きが面的広がりをみせていたことも山本議員を決心させた要因と思われる。

衆院選挙明けの7月、山本議員への説得を断念した通産省は、自主的取組で十分、とする路線から、フロンの回収・破壊は自動車リサイクル法の中で一体的に扱われるべき、と方針を変更することになった。その現われが、7月28日に開始された、産業構造審議会自動車リサイクル小委員会における自動車リサイクルの法制化に向けた動きであった。法制化が避けられないのであれば、フロン単独の議員立法よりは、自分たちの所管の法律に吸収させてしまおうということである。

したがって、次の段階は「法制化か自主的取組か」ではなく「フロン単独か自動車リサイクルと一体か」となった。

2-2 フロン単独法か自動車リサイクル法との一体化か

2-2-1. 与党の動き

自民党のフロン対策小委員会は衆議院選挙後、名称をフロン回収・破壊対策小委員会と変え、主として、フロン破壊・回収法に関わる主体へのヒアリングを中心に継続された。8月2日の委員会では、いよいよフロン単独の法制化への最大の反対勢力である日本自動車工業会と日本自動車販売協会連合会へのヒアリングが行われた。カーエアコンからのフロンの回収実態の説明の中で自工会は、フロン回収は自動車リサイクルの流れの中で一体的に行うもの、だとして、フロンガスだけを対象とする法律には消極的な姿勢を見せた。これに対して自民党の河野太郎議員は、(1)ごまかしの数値は使うべきではない(2)代替フロンを考慮すべきである(3)フロンはフロンで法制化すべきである、と意見を述べた。このような意見が出る背景には、フロンネットとの緊密な打ち合わせ、情報のやりとりがあったことはいうまでもない。

自民党小委員会は、引き続き9月27日には、日本冷凍空調工業会と日本冷凍空調設備工業連合会に対してヒアリングをおこなった。日本冷凍空調工業会とは、業務用の冷凍冷蔵庫や製氷機・冷水機や、店舗やビル用のエアコンなどのメーカー団体である。このメーカー団体が扱っている各種業務用機器もカーエアコンと並んでフロン回収の対象となっている。ヒアリングでは、こうした業務用機器の種類と形態を説明し、冷媒として使われているフロンの回収量を説明したが、業界としてフロン回収への関与はそれほどないことを強調した。また日本冷凍空調設備工業連合会は、使用者への啓発が最重要と主張した。法制化の是非に関してはこのヒアリングでは述べなかったが、この団体の立場は、フロン回収を進めるためには法的に義務化することが必要だ、というものである²⁵。

10月5日のヒアリングでは東京都および自動販売機工業会、全国清涼飲料工業会に対してヒアリングを行なった。東京都によるフロン回収・破壊の実態報告は、フロンネット主

²⁴ 前出、桃井氏へのヒアリング

²⁵ 『フロンネット通信』、No.9

催の第4回勉強会でも行われている。このヒアリングでも、自治体の条例だけでは限界があり、メーカーの責任を明確に位置づけ、自治体に負担のない法律をつくってもらいたいと訴えた²⁶。

フロン回収・破壊対策小委員会のヒアリング作業はこの10月5日のヒアリングで全日程を終えた。これ以降、フロンネットは直接参加することができない法案起草作業および自民党商工部会との折衝段階に移った。

10月中旬、環境部会フロン回収・破壊対策小委員会の中に法案起草チームが発足し、11月7日には論点整理を行い、9日には骨子案について議論した²⁷。その中身のポイントは、①回収法の対象物質・機器を、業務用冷凍空調機器とカーエアコンと定め、そこで使用された冷媒フロンとした点、②オゾン破壊係数がゼロの代替フロン(HFC)も対象とした点、③フロンの処理費用をプールする基金の設立を想定した点、だ(同上)。また、量的に相当量ある断熱用途のフロンに関しては、回収技術が確立されていないとして、今回は法制化の対象にはならなかった。

こうした環境部会側の動きに対して、11月初頭、自民党商工部会内に自動車リサイクル小委員会が発足した。この小委員会の事務局長である大村秀章衆院議員は、環境部会の法案起草チームの会合にも最初から参加をしており、環境部会と商工部会との調整が開始された。

当初、商工部会側は、現在、通産省の諮問機関である産業構造審議会で自動車リサイクル法が議論されていることを理由に、フロン単独の法制化に反対していた。さらに、フロンの回収・破壊にかかる費用の徴収、負担方法に関して、自動車廃棄時にユーザーが回収・破壊費用を負担する排出時負担方法を主張し、新車販売時に費用を上乗せして徴収して基金化する環境部会側の案に反対した。しかし、11月17日に開催された衆院環境委員会参考人質疑において、自工会副会長の鈴木氏が、両法案が相反しないことを条件に、フロン回収立法が自動車リサイクル法に先行することについて容認する発言をし、また、連立与党を組む公明党が独自のフロン法案を11月30日に発表するなど、フロン回収法案先行やむなしという情勢が大勢をしめると、方針を転換して、フロンの前倒し単独法制化を容認する立場をとるようになった²⁸。ただし、環境部会が提案している費用負担方法には反対し、あくまでユーザーの排出時負担を主張し続けた。

2-2-2. フロンネットの行動

フロンネットは自民党にさきがけてフロン回収・破壊法案を作成し、9月16日にホームページ上で公表した。そして、10月2日の第5回勉強会で発表した。この勉強会には国会議員が18名参加しており(代理出席含む)、その中には、自民党環境部会の法案起草チームの中核メンバーである河野太郎衆院議員、谷津義男衆院議員も含まれていた。また、衆院環境委員会委員長の小林守議員(民主党)も参加していた。フロンネットの独自法案も自民党環境部会が準備しつつある法案と同様、フロンの回収・破壊費用の徴収・負担を予め新車販売時に上乗せしておくデポジット類似方式と規定している。ただ自民党案が業務用冷凍機およびカーエアコンの冷媒用フロンを対象をしぼっているのに対してフロンネット案では、断熱用途のフロンも対象としている²⁹。このフロンネット独自案は、衆院環境委員会

²⁶ 同上

²⁷ 『週刊エネルギーと環境』、No.1622

²⁸ 『読売新聞』、01/02/03

²⁹ 『フロンネット通信』、No.9

委員長をだしている民主党の環境部会でも説明された³⁰。またその他の政党に関してもフロン回収の法制化の必要性や独自の市民案についてロビー活動を行った³¹。

またこれまでフロンネットは、勉強会やシンポジウムの開催を通じて自民党だけでなく、99年のフロン会議に参加して以来関心のある民主党、公明党、社民党の各議員たちと問題意識の共有をしてきた。その成果ともいえるのが、11月17日に開催された衆院環境委員会参考人質疑である。参考人として陳述したのは、鈴木孝男氏(自動車工業会副会長)、西園大実氏(群馬大学助教授・ストップフロン全国連絡会代表)、浦野鉦平氏(横浜国立大学教授)、小林悦夫氏(兵庫県県民生活部環境局長)の4人であり、フロンネットはオブザーバー参加した。この参考人質疑において、自工会副会長の鈴木氏以外の3人は早期の法制化を求める意見を述べた。さらにフロン回収の単独法制化に消極的な鈴木氏に対して全政党の議員が一斉に「フロン回収を義務化する法律が早急に必要だ」としてその姿勢を迫及した³²。それでも一貫して鈴木氏は、自民党をはじめ各党が検討している「基金案」(基金を設置して回収や破壊にかかる費用をメーカー等から徴収し、そこから確実に回収事業者処理の費用が流れるしくみ)については難色を示した。しかし前述したように、自動車リサイクル法と両立できることを条件に、フロン回収を義務付ける法案を前倒しで制定する必要性については認めざるをえなかった。

この日の衆院環境委員会参考人質疑は、「自民党や公明党といった与党も含めた」全政党の議員が足並みそろえて、フロン回収・破壊法制化の必要性を主張した点で、その後のフロン法案をめぐる政治過程に与えた影響は大きかった³³。これ以降の争点は、フロン破壊・回収法の前倒し成立を前提とした、費用の徴収・負担方法に絞られることになった。

2-3 法案成立へ向けた最後の調整過程～フロン回収費用徴収のタイミングをめぐって

2-3-1. 自民党内における調整

2000年11月から行われていた環境部会と商工部会との調整は、年が明けても膠着状態のままだった。その時点までに合意されたのは、自動車リサイクル法より前倒しでフロン回収法を成立させること、CFCやHCFC(特定フロン)およびHFC(代替フロン)を使用する業務用冷凍空調機、カーエアコンを対象とすること、遅くとも2002年4月から実施すること、といった点であった。しかし、カーエアコンからのフロン回収システムをどうするかについては依然として合意されていなかった。環境部会側は新車販売時に上乗せ徴収して基金化しておき、フロン回収業者が、フロン破壊業者である自動車メーカーに回収したフロンを渡した時に、第三者機関が管理する基金から回収費用を受け取るという仕組みを主張していた。それに対して経産部会側は、自動車を廃棄するときに、ユーザーがフロン回収業者に費用を支払う方式を主張して譲らなかった。前払いか後払いか、それが最後に残った最大の争点であった。

しかし自民党は、国対や政調会が、2001年7月に予定されている参議院選挙向けのPR材料の1つとして重視、早期の成案化を両部会に求めていた³⁴。この時期、えひめ丸事件

³⁰ 同上

³¹ 同上

³² 『フロンネット通信』、No.11

³³ 前出、桃井氏へのヒアリング

³⁴ 『週刊エネルギーと環境』、1636

の処理をめぐって森首相(当時)の支持率がさらに急落しており、党としてはどんなことでも選挙を戦うPR材料にしたかったのである。

2001年1月25日、自民党本部政調代理室において、環境部会と経産部会それぞれの主要メンバー間で協議が行われた。この席で経産部会で自動車リサイクルワーキンググループ座長を務める細田博之議員は、「第三者機関なんて必要ない。今はいい機関でも、いずれKSD(ケーエスデー中小企業経営者福祉事業団)みたいになったらどうするのか」と主張。これに対して山本公一環境部会長が「法律で規定するから大丈夫だ」と反論する一幕があった³⁵。結局、費用負担をめぐって議論は平行線のままだった。

こうした事態を憂慮した亀井久興政調代理が、合意にむけた努力を伊藤達也経産部会長に要請したこともあり³⁶、山本議員と細田議員と3人での会談の場を3月9日に改めて設定した。会談は議員会館の細田事務所で行われ、15分程度話合われた。

まず会談の冒頭で、次のようなやりとりが交わされた；

細田議員、伊藤議員：「スムーズに自動車リサイクル法に移行できるようにしたいと考えている。自民党は業界のことも考えないといけない。特に愛知県では業界からいろいろ言われる議員もいる」

山本議員：「わたしはこの話を始めるとき、加藤紘一から「おまえのようなしがらみのない人間でないとこの問題はやれない」と言われた。議員立法としてキチンとやる」

そして、最大の争点である費用負担のあり方について；

山本議員：「排出時負担だと、新車に買い換える金持ちは費用を払わず、廃車になるような中古車しか買わないような金のない者だけが費用を支払うことになる。金のない者に廃車にする時 2、3000円払えといっても払うはずがない。フロンは無色無臭の気体だから簡単に抜ける。NGOでも廃車時負担ならフロンを抜くといっていた。ものの考え方としておかしいのではないか」

細田議員、伊藤議員：「わかった。第三者機関にはこだわらないのか」

山本議員：「メーカーにしっかりやってもらえるのであればこだわらない」

といったやりとりがあった³⁷。こうしたやりとりから判断すると、この日の会合によってわずかではあるが、事態打開に向けて動き出したといつてよいであろう。またこの日、本会議場において、公明党環境部会長である田端議員から山本議員に、自民党・公明党・保守党による与党フロン法プロジェクトチーム(以下、「与党PT」)を発足させてほしいという要請があった(同上)。この提案の背景には、与党内でのすりあわせ作業という目的も当然あったが、選挙対策も多分に兼ねていたといつてよいであろう。参議院選挙に向けて議員立法の実績をPRしたいのは公明党も一緒だからである。

2-3-2. 与党PT内における合意形成過程

前述した経緯から与党PTの初会合が3月16日に開かれた。メンバーは自民党が山本公

³⁵ 『読売新聞』、01年2月3日

³⁶ 「伊藤達也先生への説明」、環境省による報告ペーパー、2001年3月6日

³⁷ 「山本先生と細田先生・伊藤先生との会談」、その場に出席していた環境省担当者による報告資料、2001年3月9日

一環境部会長、河野太郎同代理、清水嘉代子環境基本問題調査会会長代理、伊藤達也経産部会長(第4回目以降)、公明党が田端正広環境部会長、青山二三衆院議員、保守党が小池百合子政調副会長(第1回～3回)、入澤肇農林・環境部会長、松浪健四郎衆院議員(第4回目以降)。最初は顔合わせと座長の選出のみであり、自民党山本環境部会長が座長に選出された。この与党PTは4月25日の会合まで計8回開催されることになる。

3月21日に開催された第2回会合から本格的な議論が開始された。この日は山本座長から昨年の11月以来環境部会で議論されてきた法案のたたき台をもとにした、法律案の基本的考え方が提示された。これは経済産業省産構審での議論や経産部会側との折衝を踏まえて、山本議員のイニシアティブで若干修正した山本私案といった性格のもの。昨年の11月のバージョンでは、カーエアコンからのフロン回収業者への費用の支払いは「第三者機関(基金)」を通じてと明記してあったが、この日提出された山本私案では、「拡大生産者責任」の考え方を取り入れ、自動車メーカー等が回収業者に適正な費用を支払い、その費用は自動車ユーザーが自動車メーカーに支払う仕組みとする」として、「第三者機関(基金)」という表現がなくなっている。また、「自動車ユーザーへの請求の方法は、…自動車メーカー等が柔軟に対応できるようにする」と規定して、経産部会側にある程度配慮した内容になっている³⁸。

合意に向けて大きく動いたのは、3月30日の第4回与党PTであった。この日は、山本私案にもとづいて公明党が修正案を提示した。2000年11月末に公表したものを修正したものだ。これまでの公明党案は回収費用はユーザーから直接請求し、破壊費用は第三者機関から支払われるとしていたが、修正案では、回収費用を破壊業者に請求できるとした。ただし、回収・破壊費用のユーザーからの徴収方法・タイミングは自動車メーカーの判断に委ねている。山本私案を丁寧に法案文化したものといつてよいであろう。ただ、附則に、ユーザーの費用負担の必要性や自動車リサイクル制度との整合性を図ることを明記するなど、自動車業界・経産部会側により配慮した内容となった。この第4回与党PT会合からは、自民党経産部会長の伊藤達也議員も参加していて、この公明党修正案を経産部会にもちかえって議論し、再度、提案することになった。

自工会へのヒアリングを経て、第6回会合(4月13日開催)、第7回会合(4月20日)と、公明党修正案に対する意見交換が行われた。そして4月24日に施行時期を除いて経産部会側と調整がつき、翌日の25日、第8回PT会合においてほぼ与党原案がまとまる。そして施行時期も含めて5月11日に与党内で最終合意される。しかし実は、第6回会合のときに経産部会から出された修正要求が結局はそのまま全て通った形であった³⁹。なお、経産部会側から出された修正要求は、以下の通りである；

自動車リサイクル法との関係：

○自動車リサイクル法が施行された場合に、フロン法のカーエアコンに係わる規定が消滅または吸収されることを、附則において明確化する。

費用徴収方法：

○…自動車リサイクル法における費用徴収方法に関する今後の検討に対し予断を与えないものではないことを附則において明確化する。

自動車製造者等の費用支払い：

³⁸ 「フロン回収破壊法案の調整状況について」、自民党環境部会長、党環境部会拡大環境関係役員会配布資料、3月2日

³⁹ 前出、桃井氏へのヒアリング

○正当な理由がある場合に、フロン類回収事業者からの費用請求を拒絶できるようにする。

○フロン類回収事業者が回収したフロンを自動車製造業者等に直接引き渡し、フロン類回収業者は回収・運搬費用を自動車製造業者から受け取れるようにする。(施行までの準備を考慮すれば、現行の実態(自工会ルート)を踏襲すべき。また、自動車リサイクル法でもこの仕組みを目指しているところ。この結果破壊証明書は不要となる。)

○カーエアコンに関するフロン回収料金は一律の公定料金ではなく、各フロン類回収業者が国の定める一定の方法による算定したものとする。

施行時期:

○カーエアコンに係わる規定は、「別に定める法律」にて施行時期を規定。

所管関係:

○経済産業大臣を主務大臣に加える⁴⁰。

これらの修正要求によると、自動車リサイクル法との整合性、特に、費用徴収方法の先延ばしを附則に明記すべきとした点、フロンの引き取り・回収費用の支払い条件はメーカー規定とした点および、カーエアコン部分だけ施行時期を先延ばしせよ、という3点がポイントである。最初のポイントは既に山本私案や公明党修正案で経産部会側に妥協していた内容であった。そこをより徹底させたとともに、新たな修正要求を行い、与党法案に反映させたことになる。

これら経産部会側の修正要求に対して、メーカーにフロンの引き取り義務を負わせた拡大生産者責任の原則は死守できたとして、「フロン回収破壊の実効性を上げるため、これまで、環境部会で検討されてきた仕組みに概ね沿ったものになっていると考えております」と要求を飲んだ判断を述べている⁴¹。

NGOであるフロンネットはこの与党合意案に関して機関紙上で、「回収のインセンティブを与えるために、回収業者はフロン回収することによってメーカーに請求できる方法を死守した形となりました。自動車業界の大きな抵抗を受けての、価値ある合意だと言えましょう。」と一定の評価を与えつつも、自民党経産部会側の様々な主張を受け入れたことで、フロンの回収が進まない不安も覗かせている⁴²。

その後この与党合意案は6月12日に衆議院を通過し、3日後の15日に参議院で可決され、「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律案」(「フロン回収・破壊法案」)が成立した。

2-3-3. フロンネットの行動

フロンネットは自民党内調整、与党内調整過程には直接参加できなかったものの、環境部会側の山本議員、河野議員とは密接に連絡をとって、情報を入手したり、意見交換をしていた。また他の自民党環境部会関係議員へもたびたびロビー活動を行い、公明党や民主党の環境部会関係議員とも接触を保っていた⁴³。さらに、環境部会の法案起草作業を裏

⁴⁰ 以上、経産部会長から環境部会長への「論点メモ」2001年4月10日より

⁴¹ 「フロン回収破壊法案の検討状況について」、環境部会長山本公一議員から環境部会長代理河野太郎議員に宛てたメモ、2001年4月25日

⁴² 『フロンネット通信』、No.19

⁴³ 前出、桃井氏へのヒアリング

で支えていた環境省地球環境局とも会合を重ねていた⁴⁴。

こうした政党・官庁との相互作用だけでなく、自動車メーカーに対してフロン問題に関するアンケート調査を行い、結果を公表したり(01年2月14日)、自工会の中核企業であるトヨタ自動車と意見交換をして(01年3月15日)その内容を公表したり、メーカーや世論喚起へ努めた。こうした公的な政治制度との接触以外の活動がどれほど法案成立に影響を与えたのかは判断が難しいが、自民党環境部会の中心議員との絶えざる相互作用が大きな影響を与えたと判断することはできるであろう。

⁴⁴ 同上

3. 分析—なぜ、市民団体と環境派自民党議員とのネットワークが形成され、なぜそれが有効に機能したのか—

以上、「フロン回収破壊法」成立過程を見てきたが、その中で市民団体である「フロンネット」が大きな役割を果たすことができた環境要因としてまっさきに挙げられるのは、「時間」という要素であろう。すなわち、業界の自主的取り組みが94年に開始されてからある程度期間が過ぎ、その結果を検証することができるようになっていたのである。政治過程上重要な局面で「フロンネット」が与党自民党の環境部会所属議員から支持を受けたのは大きな要因がこの否定しようのない論拠であった。

ただこれまでであったら市民団体側がこのような説得力あるデータをもっていたとしても、公的な政治過程にインプットするのは困難であった。ここで、環境NGOと協力して官庁に対抗する環境政策づくりを模索していた河野太郎という国会議員が「自民党内」に存在したことが、大きくクローズアップされてくる。彼の存在がなければ、フロン会議もあのような形で開催することは難しかったであろうし、その後の自民党環境部会所属議員の間における支持の広がりといった展開も望めなかったであろう。いわば、河野太郎という個人的な1国会議員の存在が、最初の自民党内における「政治過程への窓」を提供したといえる。

また、こうした市民団体による自民党内政治過程へのインプットの流れを加速した環境要因としては、自民党政調職員の「循環社会基本法の次はフロンだ」という問題意識や、フロン対策を国際機関に提出する期限が迫っていた（北京合意）ことも挙げられよう。そして、法案成立の最終段階ともいえる、自民党内の環境部会と経済産業部会との折衝では、2001年の参議院選挙が迫っていた中で国対筋や政調がPR材料の1つとしてフロン回収・破壊法案の成立を重視していたこと、与党として連立を組んでいた公明党が法案成立を目指していたこと、といった当時の政治情勢が大きな影響を与えた。

ただ、これらの環境要因の中でも、最初に挙げた2つ、すなわち、「時間の要素」と「自民党内で最初の政治過程の窓を開いた議員の存在」が最も重要な政治的機会構造であろう。この2つのどちらが欠けてもその後の法案成立促進要因を生み出すことはなかったであろうし、この2つの結びつきは99年以前にはなかったものである。

その一方で、市民団体自体の要因ももちろん無視できないものがあった。事例の中で見てきたように、フロンネットは自民党環境部会とのネットワークを活用し、勉強会やシンポジウムの場でフロン回収の現場の声を国会議員に届けたり、フロンネット自身の意見を主張した。そして、こうしたフロンネットの活動は、環境部会や衆議院環境委員会におけるヒアリングの人選を見てもわかるように、制度的な政治過程にも反映された。また、部会や国会での質問案作成でも協力し、議員へのロビー活動も積極的に行った。このようなフロンネットの戦術選択や、アポイントメント取り、資料作成準備、現場での議員への説明・要請等の働きかけ行為を支える諸活動は、市民団体自体の資源動員によるものといえる。またそれを可能としたのが温暖化問題を対象とした環境NGOとの連携であった。京都会議で代替フロンも温室効果ガスとして規制の対象となり、温暖化を対象とした環境NGOとの連携の可能性が広がった。こうしたフロンネットの諸活動の集積が、局面局面で、山本議員をして経済産業省からの説得や自民党経産部会との折衝で妥協させなかったものと考えられる。

しかし、このようなフロンネットの活動が功を奏したのは、前述したようないくつかの重要な政治的機会の変化がそのきっかけを提供したからであることを忘れてはならない。フロンネットの説得力のある主張も、最初に自民党内における政治過程の窓が開かれなければ、法案成立に結びつかなかったであろうし、「ストップフロン全国連絡会」が「気候ネットワー

ク」と合流して「フロンネット」として基盤を拡大できた背景には、京都会議で代替フロンも温室効果ガスとして規制の対象となり、温暖化を対象とした環境 NGO との連携の可能性が広がったことが挙げられる。

ただし、一旦政治的機会が訪れた後は、市民団体自身の戦略構想力、戦術選択等の資源動員が重要な要因である。

結論

「フロン破壊回収法」成立過程の事例分析の結果、法案成立に市民団体であるフロンネットが大きな役割を果たした環境要因として以下の諸点が挙げられる；

- ・業界の自主的取り組みが開始されてからある程度期間が過ぎ、その結果を考察することができるようになっていた。
- ・環境NGOと協力して官庁に対抗する環境政策づくりを模索していた国会議員が「自民党内」に存在していた。
- ・自民党政調職員のフロン問題に対する積極的な問題意識
- ・環境派自民党議員の面的広がり
- ・フロン対策を国際機関に提出する期限が迫っていた(北京合意)。
- ・京都会議で代替フロンも温室効果ガスとして規制の対象となり、温暖化を対象とした環境 NGO との連携の可能性が広がった。
- ・2001年の参議院選挙が迫っていた中で国対筋や政調がPR材料の1つとしてフロン回収・破壊法案の成立を重視していた
- ・連立与党の公明党が法案成立を目指していた

そしてこれらの政治的機会要因の中でも最初の2つが特に重要な要因である。なぜなら、残りはこれら2つの要因があって、初めて次のステップを進める促進要因であったからである。

結論としては、政治的機会の変化がなければやはり市民団体の政策反映における影響力は限定される。しかし、政治的機会が訪れても、それを積極的に利用しようとする意識と実現に向けた戦術・戦略構想力、実行力が伴わなければ、有効に活用できないであろう。その意味で、政治的機会構造が、市民団体にとってプラスに作用するように変動したときは、市民団体自身の資源要因が重要といえる。

14 章 自民党新環境族の形成と崩壊

村井恭（筑波大学）

本章では、前章の動向とは逆に、トップレベルの政策ネットワークの中で、突然あらわれ、一時期重要な役割を果たした自民党内の新環境族が、どのように登場し、退場していったかを分析する。

14章 自民党新環境族の形成と崩壊

村井恭（筑波大学）

はじめに

1980・90年代、日本の地球温暖化防止政策において、最も注目されたのが、自民党新環境族の登場であった。従来自民党は、環境アセスメント法制化の挫折に象徴されるように、環境政策に対して冷淡な態度をとってきた。このためか、利益誘導とは縁遠く、族が形成されにくいと思われていた環境政策の分野に、積極的に地球環境政策を推進し、環境庁を支援する勢力、すなわち「族議員」が現れたことは、一種の驚きをもって受け止められていた。しかし、環境政策を支持する新しい、強力な政治勢力となると期待された新環境族は、族としての恒常性をもてないまま、崩壊の道を進んでいくことになった。本節では、まず自民党新環境族の登場から崩壊までを時系列的に追跡し、続いてなぜ新環境族は短命に終わってしまったのかを、彼らがどのような権力基盤の上に成り立っていたかに着目することで、説明を試みる。

1 自民党新環境族の出現と崩壊

ここではまず、自民党新環境族の登場と崩壊までを、時系列的に追跡していくことにする。自民党新環境族の起源を探ると、主に2つの流れがあったことに気づかされる。地球環境政策以前から環境問題に関心を持っていた流れと、竹下登を中心とする流れである。まず第1の流れとしてあげられるのは、地球環境問題以前から自民党環境部会に所属していた議員達である。自民党政務調査会には環境庁に対応して環境部会が設置されており、環境政策に関わる案件を扱っていた。しかし地球環境問題登場以前、ここに所属する議員は猪口孝・岩井奉信の族議員の研究によって「族議員」としてカウントされないほど、党内では弱小勢力であった¹。所属する議員の数は少なく、1980年代の環境アセスメント法制化では、環境部会長に環境アセスメント法制化に反対する財界出身の議員が就任するような有様で、自民党内では冷遇されている存在であった。

ところが1980年代後半、地球環境問題が国際政治レベルで重要な争点として浮上してくると、にわかに活動が活性化し始める。これには自民党環境部会地球環境問題小委員長に就任した小杉隆をはじめとして、環境庁長官経験者である鯨岡兵輔、北川石松なども含まれていた。彼らが、地球環境問題に関心を持つ契機となったのは、温暖化問題に先行するオゾン層保護のためのフロン規制問題であった。この頃の彼らの地球環境問題への関心の強さを示す例に、フロン規制問題における国内法整備をめぐる環境庁との対立がある。「オゾン層保護のためのウィーン条約」（1985年）「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」（1988年）が採択されたのを受けて、環境庁と通産省では1990年7月1日から開始される予定の国際的な規制のための国内法整備のため、1987年から折衝を開始し、

¹ 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究』日本経済新聞社、1987。

1988年1月22日、合意に達して「オゾン層保護のための特定物質の製造の規制などに関する法律案（仮称）」を作成した。ところが、1月26日の自民党環境部会にこの案が提示されると、環境部会所属の議員は、この案を批判した。すなわち、彼らは、①環境保護を旨とすべき法律なのに通産省所轄になっている、②生産規制は通産省だけの専管事項ではない、③環境行政上重大な判断事項なのに党にまったく相談していない、とし、同法律案を批判した。小杉隆は「我が国はフロン生産量や環境への放出量が世界のトップクラスという実態。欧米諸国のほとんどはフロン規制を環境部局が担当しているのが常識なのに、今回のような環境庁の弱腰は目に余る。これでは環境庁無用論が国民から出てきても当然と思う」と環境庁を厳しく非難した²。結局この法案では、環境部会で批判の対象となった通産省所轄については特に修正を受けることなく、法案は同年5月国会で成立し、環境部会の要求は受け入れられなかった。しかし、彼らは続く温暖化問題に活動の焦点を定め、1988年9月13日には環境部会に新たに地球環境問題小委員会を設置し、ここを組織的拠点に、後述する竹下登を中心とする勢力とともに、本格的な活動を開始する。

第2に、竹下登を中心にした流れである。既に第3章で多少述べたが、竹下は自民党内で地球環境問題に対して最も熱心な議員の一人であった。彼が地球環境問題に関心を持つようになったのは、首相在任中にまでさかのぼる。1987年に「中曽根裁定」で次期首相に指名され、同年11月首相に就任した竹下は、「世界に貢献する日本」をスローガンに掲げた。この「世界に貢献する日本」というテーマは、まったくの政治的レトリックというわけではなかった。その一つは、カンボジア和平への関心である。竹下は首相在任中、ひそかに外務省に対し、日本がカンボジア和平を仲介する可能性について検討するよう指示を出している。これが後に1991年に開催されたカンボジア和平東京会議、1992年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）主導によるカンボジア和平、自衛隊のPKO参加という一連の成果へと結実していくことになる³。しかし、竹下が首相在任当時は、まだその可能性が検討され始めた段階であり、彼はカンボジア和平の他に「世界に貢献する日本」にふさわしい政策課題はないかと模索していた。そこで注目したのが、地球環境問題である。1988年にカナダ・トロントで開かれた先進国首脳会議に出席した竹下は、欧米の首脳が地球環境問題について熱心に議論しているのを目の当たりにし、関心を強めるようになった。竹下が首相退陣直前に地球環境問題関係閣僚会議の設置を指示し、それが実現したことは既に述べた通りである。そして首相辞任後も彼は独自に地球環境問題への勉強を続け、自民党地球環境問題特別委員会が設置されるとその最高顧問におさまるなど、活動を継続させていた。そして竹下派に属する議員を地球環境問題のために動員するようになる。1990年10月の「地球温暖化防止行動計画」の決定の背景に、弱小派閥出身の海部首相を竹下派が支えるという派閥事情があったことは、すでに述べたところである。ただし、この竹下の熱心さは、単に彼が地球環境問題への関心が強かったというだけではない。竹下には、

² 『週刊エネルギーと環境』No.992, 1988.2.4., 2-3頁。

³ 五百旗頭「日本外交」『国際問題』1997年。

地球環境問題で主導権を握ることで、リクルートスキャンダル後の個人的名誉回復を図り、政治的求心力を再び高めるという野心をにじませている部分もあったのである⁴。

自民党新環境族は、当初この 2 つの流れが明確に分かれておらず、両者が混ざり合いながら一つの「族」を形成していた。彼らは 1988 年や 1989 年頃は各官僚機構からヒヤリングを行ったり、アルシェサミット（1989 年）に出席する首相に要望書を提出する程度に止まっており、それほど目立つ活動はしていなかった。しかし、1990 年に入ると、本格的に地球温暖化防止政策に登場するようになる。「地球温暖化防止行動計画」において、彼らの介入が環境庁と通産省の行き詰まっていた折衝を打開し、二段階に分かれたものの、まがりなりにも「2000 年までに 1990 年レベルで安定化」の目標値を掲げさせたこと、また温暖化対策に消極的な石油連盟と対立したことなどは、既述の通りである。

さて 1991 年に入り、温暖化枠組み条約の条約交渉が開始されると、彼らは日本の国内の利害調整に従事するのみではなく、国際レベルにおける温暖化防止レジームの形成戦略にさえ関心を示すようになる。それが最も顕著に表れたのが、気候変動枠組み条約の政府間交渉会議（Intergovernmental Negotiating Committee、以下 INC と表記）における「プレジアドレビュー方式」問題（以下、「P&R 方式」と表記）である。1991 年 2 月から開始された気候変動枠組み条約の政府間交渉会議は、先進各国共通の二酸化炭素排出目標値の設定を主張する欧州・日本と、これに抵抗するアメリカとの対立で早くも難航する兆しを見せていた。世界最大の二酸化炭素排出国であるアメリカが条約に参加しなければ、条約そのものが空文化する恐れがあるため、いかにしてアメリカが認めるレジームを形成するかが、条約交渉の焦点となっていた。そこで日本政府は、両者の対立を打開するため、1991 年 6 月にジュネーブで開催された INC 第 2 回会議（INC2）（6 月 19 日～28 日、以下ジュネーブ会議）において、「P&R 方式」を提示した。この提案はジュネーブ会議が開催される直前の 6 月 12 日に外務省の赤尾信敏地球環境問題担当大使を中心に各省庁担当者が勉強会を開いた際の議論を基に原案を作り、14 日には関係各省庁に配布、そしてジュネーブ会議の初日に赤尾大使ら現地代表団が提案を決定したものであった。それによれば、①各国は条約批准後 3 ヶ月以内に温室効果ガス抑制の戦略、目標値、エネルギー、産業、農業、森林などの各分野の具体策を誓約し、公表する、②他国の専門家からなる審査チームが定期的に現地調査し、報告する、③途上国の誓約には 1 年間の猶予期間を置く、という内容になっていた。つまり「P&R 方式」とは、各国が可能な範囲のことを自主的に国際公約し、それを審査することを目的にしていた。一説によれば、この方式を提唱したのは通産省で、関係各省庁との折衝においても「欧州も賛成している」と関係省庁を説得したという⁵。

しかしこの提案は、国内外から批判が集中した。グリーンピースや世界自然保護基金など国際的環境団体は、ジュネーブにおける条約交渉において、各国統一の排出削減目標の

⁴ 毎日新聞 1992 年 4 月 26 日第 2 面。

⁵ 朝日新聞 1991 年 7 月 25 日第 5 面。

設定放棄につながりかねず、二酸化炭素排出削減に消極的な米国などに荷担するものであるとして、日本に対し痛烈な批判を浴びせた⁶。特に日本案が非難されたのは、イギリスやフランスなどと比べて、後退した内容のためであった。イギリスやフランスも日本の「P&R方式」と類似の方式を提起していたが、両国が同方式採用の前提条件として「先進国がCO2排出量を2000年までに1990年レベルにまで安定化させる」ことを共通目標として明記していたのに対し、日本案は「三ヶ月以内の制約」や「他国の専門家による審査団」は両国と共通していたもの、共通目標にまったく触れていなかったのである⁷。

一方、日本国内からは、自民党から批判が起こった。提案が国際的な非難を浴びたこともさることながら、この提案が愛知環境庁長官を始め自民党環境関係議員にも一切知らせず承諾を得ないままジュネーブ会議に提示されたため、「官僚機構の独走」に対する反発を惹起したのである。この「P&R方式」批判の先頭に立ったのは、自民党新環境族であった。7月25日に開かれた自民党地球環境問題特別委員会においては、この方式をめぐって議論が交わされた。政府側として出席した環境庁、通産省、外務省の官僚は「合衆国、中国、ソ連が参加しなければ、条約の意味が無い」としてこれらの国々に受け入れやすい内容であることを強調したが、党側は、①規制について中身が無くては意味が無い、②排出規制に消極的な米国を説得しようとする時に、これに手を貸すような方式の提示は日本に対する疑念を招く、③欧州共同体のような統一的な規制目標を条約に盛り込むよう主張すべきであると反駁した。もちろん、愛知長官を始めとする自民党関係議員に事前の相談がなかった点にも批判が集中した。結局この日の委員会では世界をリードすべき日本にとってふさわしいものではないとして「P&R方式」の了承を見送り、政府側に対し再検討を要求した⁸。

さらに、この問題に対する新環境族の活動は国内に止まらなかった。7月31日に愛知環境庁長官が訪米し、ライリー米環境保護庁長官、ゴア上院議員などと会談した。席上、愛知は日本が統一的目標設定に賛同することを表明、国際条約交渉において米国とは一線を画して欧州諸国と足並みをそろえることを明確にすると共に、米国に対して日本の行動計画と同様に二酸化炭素排出量を2000年までに1990年水準に安定化するという明確な数値目標を設定するよう要求した⁹。続く8月7日の自民党地球環境問題特別委員会においては、先進国間の共通目標の設定を条約交渉における日本政府の基本方針とすることを決定した。この会合においては、先に訪米した愛知長官が、来年の大統領選挙時には米国が

6 毎日新聞 1991年8月13日第4面：『週刊エネルギーと環境』No.1164、1991.8.1.、6頁。

7 毎日新聞 1991年8月13日第4面。

8 朝日新聞 1991年7月26日第3面：環境NGOの主張は、彼らがジュネーブ会議の会場において共同で発行している“ECO”という日刊紙を通じて表明された。“ECO”は、各国代表の宿泊するホテルや会議場の各国代表の控え室などにも配布され、時として各国代表が他国の代表団の動向などを知る情報源となる。“ECO”は、1997年12月のCOP3京都会議でも発行された。

9 朝日新聞 1991年8月31日第1面。

方針を転換する可能性があるとの感触を得たとの認識を示し、このことが決定に影響を与えたという¹⁰。

結局、8月27日に開かれた自民党地球環境問題特別委員会において、9月からナイロビで開催されるINC第3回会議（INC3）においては、先進国共通の二酸化炭素排出目標設定を要求することを再確認すると同時に、政府側から提出された「目標設定の約束とその実施方法」と題する政府提案を承認した。それによれば、①すべての国が温室効果ガスの排出を抑制する、②特に先進国は、その手法や出発点が異なることを意識しつつ、できるだけ早く、例えば1990年レベルで二酸化炭素の排出量の安定化を図るべく最大限の努力を行う、③上記目標の達成を確保するための実施方法として「P&R方式」を提案するとなっていた¹¹。「P&R方式」が維持されている点からも分かるように、政府側と自民党側との妥協的内容ではあるものの、②に示されるように、日本政府がINCにおいて削減目標の明確な提示を主張することを求めており、フランスやイギリスの提案とほぼ同等の内容になったことが見て取れる。すなわち、「P&R方式」をめぐる一連の政治過程とその帰結は、以後の温暖化防止の条約交渉において、米国など「消極派」に属すると見られていたグループと一線を画して欧州を中心とする「推進派」に属するという日本の立場を再確認したという意味で、国際的に重要な意思表示であった。この事例は、新環境族が国際志向性が強い族でもあったことを良く示している。ただし、「P&R方式」そのものは新環境族のアイデアではなく、また国際的な非難を浴びた後に「P&R方式」への関心を示したことを考えれば、国際志向性が強いと同時に、受動的な側面も持っていたといえる。

さて1992年に入り、地球環境サミットが目前に迫って、地球環境ブームが訪れると、自民党新環境族の数は急速に膨れ上がっていく。自民党の環境部会所属議員は1992年の段階で小委員会まで含めると200人を超え、自民党政務調査会で最大規模の部会にまでの上昇があった。古参の環境部会所属の議員である小杉隆が「ひと昔前は、環境部会の議員が4、5人しか集まらなくて、開けないこともあった。いまは多いときは4、50人は集まり、部屋に入り切らんときもあるんだからねえ¹²。」と語り、事務方である環境庁からは「昔は自民党環境部会といっても、小さい部屋に10人も集まればいいほうだった。それが最近見る間に増えて、先生方の顔も覚えられないほど¹³」という声さえ聞かれるほどに、自民党内にも地球環境ブームは確実に波及していった。

そして、この自民党内における「地球環境ブーム」の画期点の一つになったのは、1992年2月3日の自民党環境基本問題懇談会の結成である。竹下登元首相の肝いりで結成されたこの懇談会はインフォーマルな議員の集まりという体裁をとっていた。しかし同懇談会には、会長として橋本龍太郎（厚相、蔵相、幹事長）¹⁴、顧問として竹下登（首相、蔵相、

¹⁰ 朝日新聞 1991年8月7日第3面。

¹¹ 日本経済新聞 1991年8月28日夕刊第2面。

¹² 毎日新聞 1992年3月16日第2面：『週刊エネルギーと環境』No.1168., 1991.9.5., 8頁。

¹³ 『AERA』1992.6.2., 7頁。

¹⁴ この橋本龍太郎の会長就任は、竹下登の指示によるものであった。この背景には、竹下

幹事長)、海部俊樹(首相、文相)、委員として小淵恵三(幹事長、官房長官)、後藤田正晴(官房長官)、三塚博(通産相、政調会長)、村田敬次郎(通産相、政調会長)など閣僚経験者や党の要職を歴任した議員たちがそろっていた(カッコ内は過去の経歴)¹⁵。そして設立趣意書において、「これまでの環境行政を抜本的に見直し、環境先進国にふさわしい強化策を検討しなければならない」と宣言した¹⁶。この環境基本問題懇談会は、1993年2月に環境基本問題調査会となり、私的な議員の集まりから自民党政務調査会の正式な機関へと「昇格」することになる。

ともあれ同懇談会は、第1回会合(2月3日)で当面の活動目標を環境基本法の制定に置くことを確認した。続く第2回会合(2月28日)、第3回会合(4月2日)においては、独自の環境基本案作成について議論が交す。これらの会合は、非公式の集まりであることを理由に、委員以外の国会議員や官僚を出来る限り排除するかたちですすめられた。そして5月11日に同懇談会は環境基本法の自民党案を発表、公表する。その中では①環境政策関連の行政組織の一本化への見直し(=事実上の環境省構想)、②環境税導入を含む財政・税制・金融の諸措置、③環境アセスメントの法制化、④地球環境保全のための国際貢献(ODAの増額、民間団体への支援など)が提起されていた。ともあれ、新環境族はこの年の秋の臨時国会における環境基本法制定に活動の焦点を定め、環境庁と連携しつつ攻勢を強めていく。彼らの積極的攻勢に対しては、党内商工族からは「環境を水戸黄門の印箋のようにして、有無を言わさぬようなやり方はやめてほしい」と反発が出るほどであった¹⁷。

しかし、この懇談会の設置は自民党環境関連議員にとって一つの分岐点になった。すなわち、この懇談会に参加しない議員があった。というより、懇談会の設立にあたって事前に相談のなかった議員たちがいた。これには、地球環境問題が政治争点化する前から環境問題に関わっていた議員に特に多かった。例えば行動計画の承認や「P&R方式」の修正にも参加していた小杉隆衆議院議員、元環境庁長官の北川石松衆議院議員、同じく元環境庁長官鯨岡兵輔衆議院議員などは加わっていなかった。1991年の段階で、武村正義環境部会長によって懇談会の人選が開始されていたときには、北川や鯨岡などの名前がリストアッ

派における派閥内対立があったともいわれる。当時竹下派内では竹下と小沢一郎経世会会長代行との関係が次第に悪化しつつあった。竹下の意図は、小沢のライバルであった橋本を環境基本問題懇談会の会長に就任させて新環境族のイニシアティブを握らせることで、小沢を牽制することにあつたといわれる。新環境族のイニシアティブを橋本に握らせれば、新環境族を新たな権力基盤を確立しようとしている竹下派の内部において、橋本の政治的立場を相対的に強化することができる。また国際貢献問題においても、国内でも反発の根強い軍事的貢献を主張する小沢に対し、それほど国内的反発の強くない地球環境問題による国際貢献を主張すれば、小沢を牽制できるというわけである。

¹⁵ 『週刊エネルギーと環境』No.1190, 1992.2.13., 2-3頁: 毎日新聞 1992年3月1日第3面。

¹⁶ 板垣英憲「日本官僚の腐敗の構図: 第13回環境庁」『実業界』1998年2月号、92-96頁。

¹⁷ 『AERA』1992.6.2.9頁。

プされていたが、橋本会長から名簿が戻ってきたときには、名前が消えていたという¹⁸。鯨岡などは竹下の新環境族を指して「環境部会長ですら、アセス法案に反対し、四面楚歌だった。自然保護にあんなに反対だったのに、なぜ急に変わったのか。不純に見える¹⁹。」と不快感を隠さなかった。この新環境族の分岐は、同懇談会が竹下派の牙城となっており、竹下の個人的名誉回復のための族という性格が強いことの反映でもあったようである。

しかし新環境族にとって、党内最大派閥の竹下派が中核になっていることが、非常な強みであることに変わりはない。竹下が、自らの政治的求心力の回復という文脈の中に、地球環境問題を位置づけていたことは、すでに述べた。この観点からすれば、竹下の戦略は巧妙であった。まず、地球環境問題は、秘書の自殺にまで及んだリクルートスキャンダルによるダーティなイメージを払拭し、クリーンなイメージを売り込むのに望ましい争点であった。また、地球環境問題は日本の国際貢献の側面からいっても、ふさわしいものに思われた。湾岸戦争における日本の対応があまりに稚拙であったことが契機となり、日本はいかに国際社会に貢献すべきかという論争が、この時期の日本外交の焦点となっていた。1992年には自衛隊を国連の平和維持活動に参加させる PKO 法案が国会に提出され、与野党の激しい攻防の末成立した。しかし、この法案が激しい対立を惹起したことにも示されるように、軍事的手段によって国際貢献を果たすことには、まだ根強い抵抗感があった。この点、日本の国際貢献の手段としての地球環境政策の推進というアイディアは、軍事的手段による国際貢献に抵抗感の強い世論にも、受け入れやすいものであった。地球環境政策は、竹下にとって政治的立場を強めるための絶好の政策アイディアだったのである。

また、竹下は地球環境政策を推進するための権力基盤にも事欠かなかった。竹下は自らが領袖を努める竹下派の権力を最大限に生かしていた。1992年当時、竹下派は衆参両院あわせて106人を擁する自民党内の最大派閥であった。前年の1991年11月5日に発足した宮沢政権は、同年10月の自民党総裁選挙で宮沢派に竹下派、河本派の支持を受けて誕生した内閣であり、竹下派の影響力が強い内閣であった。閣僚ポストの上でも、竹下派は優遇されており、6ポストを獲得、大蔵・通産・外務の主要3ポストのうち、蔵相に竹下派の羽田孜、通産相に同派の渡辺恒三がそれぞれ就任していた。また党務については幹事長に綿貫民輔、国会では国会対策委員長に梶山静六、衆院予算委員長に高鳥修と、重要ポストの多くが竹下派によって占められていたのである²⁰。

この人事配置が、どこまで地球環境問題を考慮に入れたものであったかはわからない。しかし少なくとも、地球環境政策の推進の上で、非常に有利な配置になっていたことは確かである。竹下派が羽田孜を送り込んだ大蔵省は、地球環境対策に必要な財政的・税制的措置のため重要な官庁であり、特に竹下が途上国の環境対策のための基金の設立や環境税の導入を考えていたため、なおさら重視しなければならないポストであった。渡辺恒三が

¹⁸ 毎日新聞 1992年4月14日第3面。

¹⁹ 『AERA』1992.6.2.7頁。

²⁰ 『国会便覧』平成4年度版：『AERA』1992.8.4., 17-19頁。

大臣に就任した通産省は、地球環境政策が産業政策・エネルギー政策と必然的に調整を迫られることから、当然重視しなければならないポストである。また、コジェネレーション（廃熱を利用するための設備）などエネルギーを有効利用するシステムをビル建設に導入する政策に重要な建設省の場合、大臣のポストこそ明け渡したものの、そもそも建設省と関わり合いの深い建設族が、竹下派が旧田中派からその支配権を受け継いだ格好になっていた。つまり、地球環境問題でポイントとなる官僚機構には竹下派の影響力が及ぶような巧妙な人事配置がなされており、「環境シフト」とよばれる体制になっていたのである²¹。他の派閥にしてみれば、「地球環境ブーム」を背景に、地球環境政策が好ましいとのムードが流れている状態では、地球環境問題を派閥紛争に利用するわけにもいかず、竹下派に正面きって対抗することは難しかった。

その竹下自身はといえば、1989年の首相退陣以後、地球環境問題に関わりながらも、自身は裏方に徹し、表だって行動することはほとんどなかった。しかし、1992年に入ってから表舞台での活動が目立つようになる。竹下にとって最高の晴れ舞台となったのは、東京で開催された地球環境問題賢人会議である。この会議は、同年6月に開催される予定であった地球環境サミットで採択される「アジェンダ21行動計画」の実施資金の問題、特に途上国への地球環境問題対策資金について、事前に討議するために開催された。当時、「アジェンダ21行動計画」を作成していた地球サミット準備会合は、資金負担問題をめぐり先進国と途上国の対立で難航していた。賢人会議を提唱したストロング地球環境サミット事務局長のねらいは、各国政府に拘束されない私的な立場で参加する「賢人」による会議を開催することで、この問題の行き詰まりを打開することにあつた²²。賢人会議は1992年4月15日から17日まで、地球環境サミットのストロング事務局長を議長とし、カーター元米大統領、マクナマラ元世界銀行総裁・元米国防長官、ウルステン元スウェーデン首相、リー・クアン・ユー元シンガポール首相など17カ国29人の「賢人」を集めて華々しく開催され、17日「環境と開発資金に関する東京宣言」を採択した。会議では、1月に地球環境サミット事務局が提示した年間1250億ドルに上るといわれる途上国の環境対策資金の負担が最大の焦点となり、この負担先をめぐって先進国の「賢人」と途上国の「賢人」とが対立し、結局この問題に関しては、先進国と途上国の資金配分については合意が成立しないまま地球環境サミットに先送りとなった。しかし、先進国の政府開発援助の増額、技術移転計画の増加、税および課徴金の検討など6つの提言を提示するなど一定の成果も得た。

この会議において、竹下はストロング地球環境サミット事務局長の依頼で、海部俊樹元首相、平岩外四経団連会長などとホスト役を努め、名誉議長に就任した。そして6月17日東京宣言後の記者会見で、新たな環境対策基金の設置構想を打ち上げ、また一方環境税の

²¹ 毎日新聞 1992年11月11日第9面。この内閣人事が地球環境問題のみを意識した布陣ではないことは、当然である。地球環境問題とは関わりなく、大蔵省、通産省は内閣において重要なポストであり、建設省との関係は本文中でも触れたように竹下派が旧田中派から受け継いだものであり、竹下派の権力基盤であった。

²² 読売新聞 1992年6月18日第15面。

導入について『地球の再利用』との感覚で検討を始めるべきだ』との見解を示し、先の基金とリンクさせる形で企業が任意に抛出するかわりに税制上の優遇措置を与える手法を提起、さらに「炭素税」を導入している国もあるとも主張、また「(日本の)環境行政の全面的見直しが必要」と環境庁の環境省格上げに含みを持たせたとも思われる発言をするなど、地球環境問題に対する積極的な態度をアピールしている²³。賢人会議がとりあえず国際的に「成功」との評価を得たこともあって、竹下はいよいよ地球環境問題における政治的比重を強めていくかにみえた。

このように、党内最大派閥の竹下派を中核に一時は 200 人を超える議員を集め、独自の環境基本法案も作成し、秋の臨時国会における環境基本法制定に向けて攻勢を強めていた自民党新環境族であったが、環境基本法案の作成途中であっけなく崩壊していった。直接の原因は、佐川急便事件という政治スキャンダルの発生と、小沢グループの離党による竹下派の分裂である。まず、佐川急便スキャンダルである。1992 年 2 月、特別背任の容疑で逮捕された渡辺弘康佐川急便元社長が、東京地方検察庁の取り調べの中で、1989 年の参議院選前に 5 億円を金丸信自民党副総裁に渡していたと供述、金丸がそれを認め、8 月 28 日副総裁を辞任、9 月 28 日には収賄の容疑で東京地方検察庁から略式起訴されたことから、佐川急便事件は政界への汚職事件として発展していった。金丸が受け取った 5 億円は、自らが会長を務める自民党経世会、つまり竹下派の議員数十人に渡されたと推測されたことから、竹下派議員はたちまち汚職追及の対象となった。社会党を中心とする野党は、9 月の臨時国会で金丸の議員辞職、証人喚問を要求し、自民党を追及、このため竹下派は国会における防戦に追われることになる。その結果、竹下派を中核とする新環境族は、同じ国会に上程することを目指していた環境基本法案にエネルギーを割くことができなくなってしまったのである。そして新環境族は、9 月 29 日自民党環境部会において秋の臨時国会における環境基本法制定を断念することを表明する。

続いて新環境族に追い討ちをかけたのが、竹下派の分裂と新党ブームに至る政界再編の影響である。先の佐川急便スキャンダルと 10 月 24 日の金丸信の議員辞職を契機に、竹下派では経世会の後継会長をめぐる紛争が勃発した。従来の小沢一郎会長代行の独断専行に不満を抱いていた竹下登・梶山静六・小淵恵三・橋本龍太郎などを中心とする反小沢グループは、これを機に小沢批判を開始、次期会長候補に小淵恵三元官房長官を擁立し、羽田孜蔵相を推した小沢グループと対峙した。10 月 28 日、竹下派総会で小淵恵三が新会長に決定されると、これを不服とした小沢グループは同日政策集団「改革フォーラム 21」を結成、12 月 8 日には竹下派を離脱、新派閥「羽田派」を結成する。羽田派＝小沢グループは、折りから過熱化していた政治改革論議において自らを「改革派」と位置づけ、小淵派をはじめとするグループを「旧守派」と位置づけて攻勢にでる。また一方、羽田派＝小沢グループとは別に、自民党内では政治改革の推進を主張する武村正義を中心とする若手改革派のグループが台頭していた。そして 1993 年 6 月 18 日、羽田派が宮沢内閣不信任案に賛成票

²³ 毎日新聞 1992 年 4 月 18 日第 1 面：読売新聞 1992 年 4 月 18 日第 1 面。

を投じたことで不信任案は可決、解散総選挙となった。羽田派＝小沢グループは自民党を離党して新生党を結成、武村正義のグループも離党して新党さきがけを結成、1992年の参議院選挙で初の議席を獲得した日本新党とともに、政治改革を標榜して総選挙に臨む。この流れが、総選挙における自民党の過半数割れ、8月4日の細川護熙を首班とする非自民連立政権の成立へとつながっていくのは周知の通りであろう²⁴。

この竹下派の分裂と政界再編成は、自民党新環境族を直撃した。既述のように、自民党新環境族、特に環境基本問題懇談会に参加した議員には、竹下が個人的名誉回復と党内での発言力の強化を狙った側面があったため、竹下派所属の議員が多かった。これが、新環境族が党内で大きな政治的比重を持ち得た理由でもあったのだが、佐川急便スキャンダルと竹下派の分裂騒動後は、むしろ弱点に転嫁してしまうことになった。前述の竹下派の派閥内紛争と竹下派の分裂、そして羽田派＝小沢グループの自民党離党により、新環境族に属する議員が羽田派＝小沢グループとともに自民党を離党し、また武村正義をはじめとするグループも自民党を離党したことで、新環境族は分裂する。新環境族の一員であった愛知和男は羽田派＝小沢グループへ加わり、最終的には自民党を離党して新生党へ参加、同じく新環境族の一翼を担っていた武村正義も自民党を離党して新党さきがけを結成、環境基本問題調査会会長である橋本龍太郎は反小沢＝小淵派に参加して自民党に残留と、それぞれ離散していった。当時、竹下の派閥の領袖としての求心力は著しく低下しており、愛知和男などは、環境関係の財団の設立をめぐり竹下と対立し、「環境は自分のものと思っているのか」と竹下を批判するような状態であったという²⁵。

結局、自民党新環境族は自民党分裂後、地球環境問題における政治的比重を著しく減じていくことになった。環境基本法制定においては、もはや環境庁を支援するどころではなく、環境基本法が1993年3月に自民党環境部会で承認された頃には、環境アセスメント条項や経済的手法についての条項など、経済団体・業界団体や通産省などの抵抗で後退してしまった内容を取り戻すことはできなくなっていた。自民党分裂後、自民党環境基本問題調査会はその数を減らし、小淵恵三や橋本龍太郎、後藤田正晴、海部俊樹といった結成時に会に所属していた自民党内有力者も、会を辞任してしまった。そして1994年以降は、往時の勢いを完全に失ってしまった。自民党環境部会に所属する議員は、一時は200人を超えていたにもかかわらず、1994年の時点でせいぜい20人程度にまで逆戻りし、同部会の小杉隆は「結局、金にならないことに、議員は興味を示さないんだ」と嘆いた²⁶。COP京都会議が開催される1997年頃には、自民党内から「政治家、族議員は行政改革や政治スキャンダルで環境問題どころではなくなった。国際社会がやっているから、つきあいでやっているだけ。竹下さん一人が、政治家と経済界で組織している『地球環境行動会議(GEA)』

²⁴ この竹下派の分裂騒動と政界再編については、大嶽秀夫「自民党若手改革派と小沢グループ」『レヴァイアサン』第17号、1995、7-29頁；黒田三郎『永田町本日も反省の色なし』ベストブック、1995；北岡伸一『20世紀の日本1：自民党』読売新聞社、1995。

²⁵ 諏訪雄三『日本は環境に優しいか』評論社、1997、110頁。

²⁶ 朝日新聞1996年6月2日第4面。

を動かしている²⁷」などと評されるていたらくであった。彼らはもはや温暖化防止政策の主権を握ることもなく、前面に登場することもほとんどなくなってしまうのである。

2 自民党新環境族の構造的脆弱性

なぜ自民党環境族は短命に終わったのか。ここでは、彼らの権力基盤を分析することで、この問いに答えることにする。まず、彼らの族形成のインセンティブについての分析から始めよう。自民党議員が新環境族に参加するのには、総じて以下の 5 つの理由があったと思われる。このうち、第 1 と第 2 の理由がオーソドックスな族形成の理由であるが、それ以外は他の族議員にはあまりみられない理由であった。第 1 に、票と政治献金の獲得可能性である。すなわち、まず政治資金の観点からいえば、成長産業として期待される環境保護産業からの政治献金が期待された点、同様に環境 ODA の増額によってその配分過程に介入する可能性があった点、また票の獲得可能性の観点からいえば、環境問題に敏感だといわれる都市部の学生や主婦層からの票を獲得できる可能性が大きかった点である。また、たとえ環境政策から直接的な形で政治資金や票は得られなくても、地球環境政策によって「行政が環境規制のアミをかぶせるかどうかで、業界は全然違ってくる。政治資金の流れに直結する話²⁸」であることから参加する議員もいた。自分が積極的な「環境派」議員になるかどうかは別として、環境政策の流れは把握しておく必要があるという側面からも、新環境族に参加する理由は存在していたわけである。ただ票と政治献金の獲得可能性は、後述するように新環境族の権力基盤として確立するまでには至らなかったようである。第 2 にイデオロギー的な理由、ないしは環境政策という政策領域への高い関心である。本稿の冒頭で、新環境族には、地球環境問題が政治争点化する前から自民党環境部会に所属していた議員と、地球環境問題が争点化した後に所属した議員の 2 つの流れがあると指摘した。イデオロギー的に理由から新環境族に参加したのは、主に前者のグループからなっていた。すなわち、北川石松、鯨岡兵輔、小杉隆など、地球環境問題が政治争点化する前、1970 年代や 1980 年代から自民党環境部会に所属していた議員である。彼らは環境部会で環境政策・公害対策に長らく携わったというキャリアパスを経て、環境問題に強い関心を持つようになった議員達であり、環境主義的なイデオロギーを幾分強く内面化させていたように思われる。もちろん、彼らを環境主義者＝エコロジストと呼ぶのはあまり正しい表現ではない。彼らには、欧州のエコロジスト政党のような反体制的性格や大衆動員の要素が希薄である。55 年体制下で反公害運動と連携した社会党と比べても、これと同じ意味で異なる性格を持つ。彼らの場合、現体制内での環境問題の解決を図っていたという意味で、強いて言えば「穏健な環境主義」とでもいうべきイデオロギーを内面化させていたように思われる。イデオロギー的なインテンシティーを幾分強く持っていた分、彼らは地球環境問題の政治争点化した後、「地球環境ブーム」という一時的な流行に「便乗」するかたちで環境

²⁷ 諏訪、前掲、110 頁。

²⁸ 毎日新聞 1992 年 3 月 16 日第 3 面。

部会に参加した議員に対し、違和感を抱いていたようである。竹下派を中心に結成された自民党環境基本問題調査会のメンバーから外されたときに、鯨岡兵輔が「環境部会長ですら、アセス法案に反対し、四面楚歌だった。自然保護にあんなに反対だったのに、なぜ急に変わったのか。不純に見える」と述べ、さらに後述するように社民連の田秀夫と超党派での環境派議員の連携を模索しようとしたのは、その現われであろう。彼らの場合、竹下派出身の議員や「地球環境ブーム」に「便乗」して環境部会に参加した議員に比べれば、イデオロギー的な関心がより強かったように思われる。第3に、国際貢献問題とのリンクである。1990年の湾岸戦争を契機に噴出した先進工業国による日本批判＝日本の強大な経済力と国際的政治経済秩序維持への消極性との間のギャップへの批判に対し、何らかの対応を迫られていた。地球環境問題への対応は、国民的合意形成の容易さ、経済成長と公害問題解決を両立させた経験、イメージの良好さ、捕鯨問題以外には対外的な反対が少ないことなど、日本の国際貢献の手段として適当なものだと考えられた。彼らが1989年のアルシェサミットに出席する宇野宗佑首相に手渡した「アルシェサミットに向けての地球環境問題に関する申し入れ」の中で「わが国は国際社会のなかでその経済力にふさわしい貢献を果たすべきであるが、地球環境保全こそ我が国が先導的役割を果たさなければならない」と主張していたのは、この点を裏書きする²⁹。また、竹下が「世界に貢献する日本」の文脈で地球環境問題を把握していたことも、同様である。第4に、「調整族」として新環境族の役割への期待である。地球環境問題が、複数の政策領域間の調整を必然的に迫られる政策領域である点に着目し、地球環境問題を軸に複数の官庁間の調整の役割を担えば、官僚機構に対して政治的リーダーシップを発揮する余地が拡大できるであろうと期待がかけられたのである。

そして第5に、竹下登元首相の政権復帰への野心である。この点は、これまで述べてきた新環境族形成のインセンティブの議論と重複する部分がある。ここでは、両方の特徴を視野にいれて論じていくことにしよう。リクルート事件以来、政治の表舞台からは身を引いていた竹下であったが、自民党内では隠然たる影響力を保持していた。1989年の海部内閣や1991年の宮沢内閣は、竹下派の支援のもと誕生した内閣であり、首相官邸と竹下派の「権力の二重構造」をマスメディアから批判されながらも、依然として大きな政治的比重を占めていた。その竹下が、再び政治の表舞台へ復帰し、政治的比重をさらに強化する梃子として把握していたのが、地球環境問題であった。先に検討した族形成の4つのインセンティブのうち3つは、その試みと符合する。地球環境問題と国際貢献問題とのリンクについて言えば、PKO問題をめぐって国会が紛糾していたように、国際貢献問題は当時日本外交における緊急の課題となっており、地球環境問題を政策課題として提起するには絶好のタイミングであった。また、「調整族」の可能性についても、政権復帰後の官僚機構に対して政治的リーダーシップの行使する余地を拡大し、地球環境問題以外の政策課題に

²⁹ 自民党地球環境問題特別委員会「アルシェサミットに向けての地球環境問題に関する申し入れ」平成元年（1989年）7月4日。

も「応用」できる可能性も持っていた。政治資金と票の獲得可能性については、言うまでもないであろう。さらに、族形成のインセンティブとは異なるが、地球環境問題が持つクリーンなイメージが、リクルートスキャンダルのダーティイメージを払拭する効果を持つことが期待されていたことは、前述のとおりである。これらのすべてが、竹下の意図の下、操作されていたわけではなかろう。しかしこれらの要素が、竹下の政権復帰への試みに繋がっていることもまた否定できないように思われる。「一つのものに複数の意図を絡める」のが政界の定石であるのなら、新環境族にこれだけの政治的含意を絡めた竹下の戦略は、まったく巧妙なものであったといわざるを得ない。

そして、竹下は自派の議員を新環境族として動員していた。例えば、新環境族には、族の中でも中核的存在となっていた「5人衆」といわれるメンバーがいた。「5人衆」を構成しているのは、竹下登自身に、愛知和男、青木和久、武村正義、橋本龍太郎であり、すべて竹下派の議員で占められていた。これら「5人衆」のうち、竹下以外のメンバーは、竹下に代わって表舞台で地球環境問題にコミットし、党内での調整や官僚機構への働きかけなどを行う役割を果たしていたのである。さらに、自民党環境基本問題懇談会結成の際に、小杉隆や鯨岡兵輔などを排除したことは、竹下派と新環境族との関係を「純化」させることに一層貢献した。竹下派の「数の論理」が新環境族の党内での発言力拡大に貢献していたことは、時系列的分析で述べた通りである。

むろん、新環境族には竹下派とは別の流れも存在していた。小杉隆や鯨岡兵輔など地球環境問題以前から環境部会に所属していたグループは、竹下派のグループとは相対的に独自の立場から活動していた。特に自民党環境基本問題懇談会結成メンバーから外された後は、社民連の田秀夫などを誘って超党派の「本家」環境派の結集さえ模索していた。しかし、彼らとて、竹下派の「数の論理」を背景に活動し、それゆえに影響力を強めることができたことは否定できない。竹下はまだ本格的に地球環境問題に取り組む前の1988年1月に、彼らがフロン規制の国内法整備を問題視したときは、規制を所轄するのが通産省になっていることなどに批判を加えたものの、彼らが批判した点に変更を加えることはできず、結局環境庁の「弱腰」を批判しただけで終わっている。それに比べると、小杉隆も参画した「行動計画」の閣議決定や「P&R方式」問題などで一定の成果を収めることができたのは、やはり竹下派の後ろ盾があってこそのことであった。

以上のように、竹下派と関係の深かった新環境族であったが、竹下派と新環境族との関係は、あくまで「非対称的^{アサイメトリック}」であった。新環境族は竹下派の政治的比重の大きさに依存していたが、竹下派の方は地球環境問題のみに依存しているわけではなかった。実際、竹下派は地球環境問題とは関係のないところでも、着々と勢力を拡大していた。竹下派が田中派から受け継いだ建設業界との関係は其中でも最も重要なものであり、竹下派は1990年代に入ってから同業界との関係を足がかりに勢力を拡大していた。例えば、北海道における竹下派の進出は、その一つである。それまで北海道における自民党の地盤は地崎宇三郎、中川一郎が掌握しており、竹下派にとって北海道での拠点作りは旧田中派時代からの

懸案であった。1990年以降、竹下派は北海道進出に着手する。その戦略の中心は、建設業界の票固めであった。まず1990年2月の衆議院選挙において、竹下派は北海道1区で松浦昭を擁立、同派は建設業界に対し、東京の本社を通じて支持者名簿を届けるよう指示、名簿を基に直接電話を入れてチェックし、松浦支持でなければ、再度本社に協力を求めるという態勢を徹底させるなどして松浦候補を支援した。「山口組の上陸作戦のようだった」とも評されたこの選挙で松浦は当選、同じ選挙区の渡辺派・佐藤静雄は落選した。また1992年7月の参議院選挙でも、竹下派は北海道進出を図る。それまで参議院北海道区では高木正明（竹下派）と岩本政光（宮沢派）の2人が議席を分け合い、前者が第1次産業、後者が第2次産業というように地盤を分けて「棲み分け」を図ってきたが、第1次産業の衰退に危機感を抱いた高木陣営がこの棲み分けを無視、竹下派は橋本龍太郎、羽田孜、渡辺恒三、奥田敬和などを北海道入りさせて高木を支援、「それまで7対3で岩本だった建設業界の票が、今回は高木陣営に雪崩を打った」（平野明彦・北海道議会議員・岩本政光陣営選挙対策本部長）結果、高木は当選し、岩本は落選した。

竹下派と建設業界との密接な関係については、榎原泰明伊藤組会長が「業界は、金丸、竹下、小沢さんに陳情し、それが予算配分につながってくるのです」と率直に語っていることからわかるように、公然の事実であった³⁰。竹下派は公共事業の配分を媒介に、自派の候補者の支持基盤を培養、勢力拡大を図っていたのである。つまり、竹下派はすでに建設業界という確固とした支持基盤を確立しており、それを地歩に着実に勢力を拡大していた。そのため、必ずしも地球環境問題にまで手を広げる必然性はなかった。新環境族の活動は、竹下派に「利益」は与えるが、それは竹下派が新環境族に与える「利益」ほど大きなものではなかった。換言すれば、竹下派は必ずしも新環境族に依存する必要はなかったが、新環境族は竹下派に強く依存していたのである。

さて、一時は200人を超える議員を集めた自民党新環境族であったが、環境基本法案の作成途中であっけなく崩壊していった。直接の原因は、佐川急便事件というスキャンダルの発生と、小沢グループの離党による竹下派の分裂である。竹下のイニシアティブで族が形成され、彼の派閥の議員を中心に構成され、彼のリーダーシップで活動していた族議員ただだけに、スキャンダルの発生と派閥の分裂が族に与えた影響は決定的であった。ただ、これらの要素は、新環境族を崩壊させた直接のきっかけにすぎない。そもそも新環境族は、族として継続的に活動するためには構造的な弱点を抱えていた。

では新環境族は、なぜ「族議員」としての恒常性を保つことができなかったのか。この点を族の形成要因についての分析を参考に、少し詳細に検討してみよう。一般に「族」を形成する要因として指摘されるのは、票および政治献金という物質的利益の獲得可能性と、イデオロギーである³¹。しかし、新環境族はいずれの要因にもそれほど深く立脚していなかった。前者の場合、差別的な利益配分の可能な政策領域でなければ、票や政治献金を獲得

³⁰ 『AERA』1990.8.4、17-19頁。

³¹ 猪口・岩井、前掲：中野実『日本の政治力学』日本放送出版協会、1993。

する支持基盤を培養することは難しい。しかし、そもそも環境政策は利益配分の非排他性・非公共性を特徴とする公共財供給の典型例であるため、その余地は少なかった。もっとも、公共財供給にともなう「フリーライダー問題」を回避する機会がなかったわけではない。オルソンが指摘しているように、フリーライダーを回避する手段の一つは、成員に対し「選択的誘因（セレクトティブインセンティブ）」を配分することである。この観点からいえば、前述したように環境 ODA および環境保護産業に注目して新環境族に参加した議員たちがそれに相当する。将来的にその増額が見込まれる環境 ODA は、その配分過程に参入することで、クライアントからその見返りとしてレント（超過利潤）を徴収することができる。また環境保護産業が将来成長すれば、それを新たな政治資金源として開拓することも可能になるであろう。すなわち、新環境族のなかには、環境政策の「利権政治化」をねらった議員が存在したのである。しかし、事柄の性質上、明確なことは断言しかねるが、環境 ODA・環境保護産業いずれの場合も、将来的な見込みの域を出ないままで、確固とした支持基盤として確立できないままに終わったようである。新環境族の一人であった小杉隆が、自民党環境部会所属議員が最盛期には 200 人を超えていたにもかかわらず、1994 年の時点でせいぜい 20 人程度にまで逆戻りしたことを嘆き、「結局、金にならないことに、議員は興味を示さないんだ」と述べたのは、この点を示唆していると思われる。

また、環境 NGO との連携に関しても、視野に入れられていなかった。最大のネックは、公共事業に反対する環境 NGO—もう少し正確には地域住民運動—の存在である。既に述べたように、そもそも竹下派は建設族を掌握し、建設業界を支持基盤として培養してきた派閥であった。このため、公共事業に反対する地域住民運動が発生し、問題が先鋭化すれば、竹下派は必然的に環境 NGO と衝突せざるをえなかった。特に、ネットワーク化によって環境 NGO の糾合が進み、その中に公共事業に反対する環境 NGO が参加するようになると、場合によっては公共事業問題が環境 NGO 全体の問題となることすらあった。本章第 2 節で言及した地球サミットにおける日本政府と環境 NGO の対立はその典型例であろう。天野礼子・長良川河口堰に反対する会事務局長の「ジャパン・デー」での発言に対し、建設省などとともに反対したのは自民党建設族であった。長良川河口堰問題めぐる自民党建設族と地域住民の反対運動の対立が、環境 NGO 全体の問題として先鋭化したのである。竹下派と人的に重複している部分の大きな新環境族にしてみれば、竹下派のもう一つの側面である建設族としての立場を無視するわけにはいかなかった。「環境」と「開発」でジレンマを抱え込むことになるような環境 NGO との連携は、むしろ避けるべきことだったのである。

一方、イデオロギーの側面からみれば、それが政党システムの対立軸を形成するほどの重大なイデオロギー対立を反映するものでない限り、イデオロギーを梃子に凝集性を維持することは難しい。イデオロギー的な族として典型的な文教族の場合、文教政策が保革対立を直接的に反映している政策領域であり、自民党のレーゾンテートル（存在意義）に関わる問題であったからこそ、メンバーはイデオロギーへのコミットメントを軸に族として結集することができたのである。しかし、いずれの政党も環境問題を争点として提示して

いる状態では、環境主義をもって他の政党との明確な差違を強調することは困難であり、メンバーが環境主義へのコミットメントを深めるインセンティブを欠いていた³²。また、このイデオロギー内面化の難しさは、新環境族のキャリアパスの側面からも説明できる。新環境族は、自民党の専門部会に所属し、そこで経験を積み、政策知識を蓄積させつつ族議員として成長していくタイプの族議員ではなく、一時的な地球環境問題の盛り上がりに関心を持った議員の集団に過ぎなかった。すなわち、環境主義的なイデオロギーを強く内面化する契機を完全に欠落させたままであり、そのチャンスが得られないまま崩壊していったのである。結論すれば、新環境族は、票および政治資金の側面からも、イデオロギーの側面からも、族議員としての恒常性を維持するための基盤を決定的に欠いていたのだといえる³³。

結局、自民党新環境族の凝集性を支えていたのは、竹下の派閥の領袖としての求心力と、地球環境サミットの開催を背景にした「地球環境ブーム」、すなわちキングドンの指摘するところの「ムード」³⁴であったと結論することができそうである。このため竹下派が分裂して派閥の長としての求心力が低下し、また地球環境サミットが終了して「ムード」が後退してしまえば、新環境族が衰退してしまうのも当然だったといえる。従来の族議員とは異なる権力基盤の上に立っていた自民党新環境族は、その権力基盤の崩壊と運命をともにしたのである。

3 野党の動向、および1993年以降の政党システムの検討

さて、本論ではこれまで政党の動向に関しては、自民党、特に新環境族の活動に焦点を当てており、それ以外の政党についてはほとんど触れていなかった。本節では、1988年から1994年までの自民党以外の政党と地球環境問題との関係について論じることとする。ところで、本節で分析対象となる1988年から1994年は、55年体制崩壊の時期であり、政党システムが一気に流動化した時期であった。政権構成に着目してみても、自民党単独政権（1987年11月、竹下登首相：1989年6月、宇野宗佑首相：1989年7月、海部俊樹首相、1991年11月、宮沢喜一首相）→非自民連立政権（1993年8月、細川護熙首相：1994年4月、羽田孜首相）→自社さ連立政権（1994年7月、村山富市首相）というように、頻繁な内閣の交代を特徴とする時期であった。このほかにも、新党の結成や解散、政党の合同が

³²一方、日本において環境主義を明確に標榜する政党として新党さきがけがあげられる。しかし、98年の参議院選挙の結果（選挙区・比例区いずれも0）とその後の党の解散という経緯を見る限り、この争点の提示は政党システムにおける対立軸の形成、および有権者へのアピール両面において、イデオロギー的差別化に成功しているとは思われない。

³³平成10年11月19日現在、自民党環境基本問題調査会には、28人の議員が参加しているが、かつて参加していた小淵恵三、三塚博、竹下登、橋本龍太郎などはすでに参加していない。同調査会のメンバー一覧に関しては、自民党ホームページ「自由民主党役員表」(<http://www.jimin.or.jp/jimin/jimin/yakuin-5-9.html>)。

³⁴ Kingdon, *op.cit.*, pp146-149。

半ば常態化した。本論では、便宜的に自民党単独政権期（竹下・宇野・海部・宮沢内閣）、非自民連立政権期（細川・羽田内閣）、自社さ連立政権期（村山内閣）の3つの時期に分けて分析することにする。

まずは、自民党単独政権期（1988年から1993年まで）の野党各党の動向について論じてみることにする。筆者の知る限り、野党が最初に地球温暖化問題に関心を示したのは、1989年のことである。フランス・アルジェで先進国首脳会議が開催される直前の6月27日、社会党、公明党、民社党、社民連は共同で「きれいな日本とかけがえのない地球のために」と題する申し入れ書を発表し、サミット出席予定の宇野宗佑首相に提出した。同申し入れ書は「3つの目標」「5つの基本政策」からなり、国際的立場からの積極的貢献、地球環境保全に立脚した国内対策の再構築などを提起していた³⁵。また1990年には、公明党から環境省設置構想が提起されている。同年1月9日に公明党の石田委員長が環境省格上げ構想を提起、また同年度活動方針でも「生活者の政党」を前面に出し、「生活」と「環境」の重視を強調した。これに対し、自民党の塩崎総務庁長官が4月10日の記者会見で「生活環境省」構想を提起した（もともと、塩崎は翌日の国会答弁で同発言を否定している）。当時、自民党が1989年の参議院選挙で敗北して過半数割れを起こしていた。自民党としては、環境政策を軸にして公明党を抱き込み、社会党からの切り崩しを図ったものと思われる³⁶。この後、同構想は自然消滅ぎみに立ち消えになったが、自民党と公明党がいわば自公連合の「接着剤」として環境問題を考えていたことは、注目されてよいであろう。さらに1992年の参議院選挙では、社会党、公明党、民社党、共産党、社民連すべての政党が選挙公約の中に何らかの形で地球環境問題への対応を掲げて、選挙戦に臨んでいる。

そして1992年に環境基本法の策定が開始され、1993年の第126国会に同法案が提出されると、各党ともそれぞれ政府・自民党の提出した環境基本法案を批判、また社会党と共産党は独自の環境基本法案を国会に提出した。まず社会党は1993年3月18日、独自の環境基本法案を衆議院に提出した。同社会党案では、環境権の明確化や経済活動に対する環境保全の優位の明記、環境省の創設、環境アセスメントの法制化などであり、また同時に軍縮促進、原発の段階的廃止も含まれていた。また公明党は同4月19日「環境基本法案に対する見解」を発表した。同見解において、同党は政府・自民党案に一定の評価を与えながらも、具体的な内容に乏しく実効性に疑問があると批判、環境アセスメント法制化の明確化、環境行政機能の見直し・強化などを求めるよう要求した。共産党は、4月19日「環境基本法に対する修正案大綱」を発表した。同大綱では、環境アセスメント法制化、環境保全のための事業活動への規制強化、地球的規模の環境保全のための多国籍企業への規制などが提起されていた。共産党は、同大綱を基にした環境基本法修正案を国会に提出して

³⁵ 社会・公明・民社・社民連「きれいな日本とかけがえのない地球のために：3つの目標・5つの基本政策」1989年6月27日。全文は、日本社会党政策資料集成刊行委員会・日本社会党政策審議会編『日本社会党政策資料集成』日本社会党中央本部機関紙局、1990、1282頁。

³⁶ 『エネルギーと環境』No.1103、1990.5.10、2-3頁。

いる。しかし野党各党の要求はほとんど政府・自民党の入れるところとならず、わずかに国会答弁において、環境アセスメント法制化について宮沢喜一首相から将来の導入を視野に入れて検討するとの言質を引き出しただけに終わった。社会党と共産党の提出した修正案は、いずれも衆議院環境委員会で否決された³⁷。

さて1993年までの野党の動向を概観してきたが、率直に言ってこの時期の野党は、地球環境問題において、あまり大きな役割を果たしたとはいえないように思われる。それには、次の3つの理由が考えられる。まず第1に自民党新環境族の存在である。もし自民党が地球環境問題に消極的な態度をとっていれば、野党各党が地球環境問題で積極的な態度を示して政府与党との差別化を図り、政府与党を攻撃する争点として有効だったかもしれない。しかし野党各党は、自民党新環境族に完全に主導権を奪われる形になっていた。環境問題に積極的な族議員が政権与党内で活動してしまえば、野党各党としては環境問題で差別化を図って自民党を攻撃することは難しかった³⁸。第2に、地球環境問題が野党結束を図る争点とはなりにくかったことである。最大の問題は、地球温暖化問題と関連の深い原子力問題をめぐる社会党と民社党との対立であった。社会党は各地の反原発市民運動と連携し、また反核・反原発を掲げる自治労を最大の支持基盤としていたのに対して、民社党は電力業界の労働組合である電力総連を有力な支持基盤の一つに抱えており、原子力発電推進の立場を採っていた。このため、もし地球温暖化問題が浮上すれば、両者の間で妥協を成立させることは難しかった。この後原子力問題は、社会党から党名変更した社会民主党や、鳩山由起夫率いる民主党においても地球温暖化問題への対応の限界を形成していくことになる。公明党は、(少なくとも1992年に政界再編の可能性が表面化するまでは)地球環境問題を軸に連合を形成するのであれば、1990年の環境省構想で示されたように、野党各党ではなく、自民党と連合を形成する選択肢も残されていた。また、もし地球環境問題を軸

³⁷ 環境基本法の国会審議と野党の動向については、環境庁企画調整局企画調整課『環境基本法の解説』ぎょうせい、1994、89-111頁。

³⁸ 西ドイツでは、1990年の連邦議会選挙で、緑の党が当選者0の惨敗を喫した。地球環境問題が政治争点化した結果、キリスト教民主同盟や社会民主党、自由民主党なども地球環境問題への対応を唱え、緑の党の存在意義が薄まったことが原因であったといわれる。この点、自民党と野党との関係に多少似ているようにもみえる。ただし、この緑の党敗北の原因としての政策的差別化の失敗については、筆者には多少の異論がある。この1990年の連邦議員選挙において、最大の争点となったのは、東西ドイツ統一問題であった。選挙では、コール率いるキリスト教民主同盟が早期統一を主張したのに対し、シュレーダー率いる社会民主党が早期統一に慎重な姿勢を示していた。結果は、キリスト教民主同盟の大勝、社会民主党の敗北であった。ナショナリズムの台頭を警戒して早期統一に慎重な態度を示していた社会民主党であったが、ドイツ統一気運が盛り上がる中で、有権者には社会民主党が統一に消極的な態度を採っているものとして受け止められたのが、敗北の原因であったといわれていた。この点を考えれば、地球環境問題が統一問題にかき消されてしまったというのが、緑の党敗北の原因であったように思われる。この後、緑の党が党勢を盛り返し、1998年の選挙で議席を回復して社会民主党との連立政権を樹立したことを考えれば、地球環境問題による他の政党との差別化の失敗は、たとえ1990年の選挙でそれがあつたとしても、緑の党にとってそれほど致命的なものではなかったように思われる。

にした野党共闘に共産党が加われば、公明党がイデオロギー的理由から野党共闘を拒否する可能性も考えられた。つまり、地球環境問題を軸に野党共闘を形成しようとしても、野党各党を一本化することは困難であり、地球環境問題で政府・与党と対決することは難しかったのである。第 3 に、当時の野党最大の関心事が、政治改革問題を軸にした政界再編にあり、地球温暖化問題への相対的関心が希薄だったことである。地球環境問題と異なり、政治改革問題は（多少の温度差はあるものの）野党各党が一致して自民党に対決できる争点であった。ましてや自民党から小沢グループが分離して新生党を結成し、自民党下野→非自民連立政権の可能性が生まれていたのであるから、野党としてはなおさら政治改革問題に集中せざるをえなかった。野党各党の間では、当面は政治改革問題が最優先課題であり、地球環境問題は後回しにならざろうえなかったのである。

さて、1993 年 7 月の衆議院選挙で自民党は過半数を獲得できずに敗北、8 月に日本新党の細川護熙を首班とする非自民連立政権＝新生党、日本新党、新党さきがけ、社会党、公明党、民社党、社民連 7 党連立政権が発足した。本論で呼ぶところの非自民連立政権期の開始である。しかし各党間のイデオロギー的対立は解消されたわけではなく、これに新生党の小沢一郎と新党さきがけの武村正義の対立など各政党リーダー間の個人的確執まで加わって、政権基盤は不安定であった。端的に言って、同政権は非自民勢力による政権の成立を第 1 とした内閣であり、各党が合意できる唯一の争点である政治改革問題を抛り所にして統合を保っていた政権であった。このため、1994 年 1 月 29 日に政治改革法案が国会で成立して政治改革問題が一段落すると、各党間の対立が顕在化し、政権は不安定化した。1994 年 2 月 3 日に細川護熙による国民福祉税構想が提起したが、社会党と民社党の反発で翌 4 日に細川は構想を撤回した。同構想の背景には、連立内部での意思決定が新生党の小沢一郎と公明党の市川雄一の独断で行われていることに対し、社会党・民社党が反発したことがあった。そしてついに 1994 年 4 月、首相の細川護熙は辞意を表明、細川内閣は崩壊した。同月、新生党の羽田孜を首班とする連立内閣が成立する。しかし同内閣は社会党が連立を離脱したため、羽田政権は衆議院で過半数にとどかない過小規模連合・少数連立政権となり、細川政権よりも一層弱い政権基盤しかもてなかった。羽田内閣は成立後、過小規模状態を解消するため社会党との政策協議を行うが両者は決裂した。そして同年 6 月 25 日、国会における内閣不信任案が不可避となったことを受けて、羽田内閣は総辞職した。羽田内閣崩壊後、後継内閣形成に向けて焦点となったのが、社会党の動向であった。自民党は社会党に接近、社会党委員長村山富市を首相とし、羽田内閣で閣外協力に転じていた新党さきがけを「かなめ政党」とする内閣構想を提起、すでに 4 月に連立を離脱していた社会党がこれに同調する姿勢を見せていた。これに対し新生党の小沢一郎は自民党を離脱した海部俊樹元首相を首相候補に擁立して自民党の分裂を図る。結局 6 月 30 日に行われた首班指名選挙で村山富市が首相に指名され、8 月に自民党、社会党、新党さきがけの連立政権が発足する。以上が、非自民連立政権期の簡単な概略である³⁹。

³⁹ この細川政権および羽田政権の概略については、主に東大法・蒲島郁夫ゼミ編『新党全

さて、非自民連立政権期において環境問題の観点から注目しなければならないのは、環境基本法の成立である。前述のように、環境基本法案は1993年4月に第126国会に提出されていたものの、政治改革をめぐる対立で国会が紛糾し、6月18日に内閣不信任案の可決・成立、これを受けて宮沢喜一首相が衆議院を解散したため、環境基本法案は審議未了・廃案となっていた。宮沢内閣の後を襲い、8月に成立した非自民7党連立政権の細川護熙首相は、先に廃案となっていた環境基本法案を次期国会に上程し、成立させる意向を示していた。1994年8月25日の衆議院本会議の代表質問において、社会党の赤松広隆衆議院議員が環境基本法案についての首相の考えを質したのに対し、細川首相は「前国会で、衆参両院におきまして十分審議が尽くされ、修正を経て全会一致で可決されたものでございますし、これを次の臨時国会に再提出をし、その早期成立をぜひお願いをしたいと思います。」と答えた⁴⁰。また8月28日の参議院本会議の代表質問において、社会党の久保亘参議院議員が同様の質問をした。特に久保は、先の政府提出法案に環境アセスメントと環境権が明記されないことについても触れ、細川首相の態度を質した。これに対し細川首相は、「環境権の明記などの御意見もあったわけでございますが、広く有識者から成る関係審議会の答申を踏まえて作成されましたこの法案は、前国会で衆参両院におきまして法技術的にも、また表現ぶりも含めて十分審議が尽くされ、御指摘の点も含めまして、いろいろな御意見を調整の上修正されて全会一致で可決をされてきたものでございます。したがって、この全会一致で可決されてきた法案を次の臨時国会に再提出をして、ぜひその早期成立をお願い申し上げたいと思っております。」と答え、前政権の提出していた政府案を再提出するとの態度を示した⁴¹。そして細川内閣は、先の3月12日に宮沢内閣が閣議決定した法案に、衆議院で追加された第10条（6月5日を環境の日とすることを規定）および参議院で追加された第40条（国および地方公共団体が環境保全で相協力することを規定）を加えたものを、環境基本法案として9月24日に閣議決定、第128国会に提出した。法案は10月13日に衆議院環境委員会に付託、10月26日には採決が行われ、全会一致で可決、10月26日には衆議院本会議でも全会一致で可決され、参議院に送付された。法案は10月29日に参議院環境特別委員会に付託され審議を開始、11月10日に全会一致で採択、11月12日の参議院本会議でも全会一致で可決され、環境基本法案は成立した⁴²。

以上が細川内閣における環境基本法の制定過程である。このように細川政権は、自民政権が政府案として提出しながら審議未了・廃案となっていた法案を、そのまま再提出して可決成立させた。ここで注目しなければならないのは、前国会では、社会党が環境権や環境アセスメント、反原発などを規定した独自の修正案を提出、また公明党も環境権の明記や環境アセスメントの法制化を求めていたが、細川政権に参加した両党は、同内閣が再

記録・第1巻：政治状況と政党』木鐸社に依拠した。

⁴⁰ 『官報・号外：第127国会衆議院会議録第5号』、平成5年8月25日、14頁。

⁴¹ 『官報・号外：第127国会参議院会議録第6号』、平成5年8月27日、7頁。

⁴² 環境庁企画調整局企画調整課編、前掲、108-111頁。

提出した環境基本法案に、特に修正を加えることはなかった点である。この両党の態度は、非自民連立政権に参加しなかった共産党が、第126国会で提出していた環境基本法修正案を第128国会で再度提出し、衆議院環境委員会及び参議院環境特別委員会で否決されていたのとは、対照的であった。社会党・公明党の「転向」の背景にあったのは、連立政権内部での対立を回避しようとする思惑であった。両党が前国会で要求していた環境アセスメント法制化や環境権の明記、また社会党が特に求めていた原発の廃棄などは、同じく細川政権に参加していた新生党との対立を惹起する恐れがあったのである。「非自民勢力による政権の確立」と「政治改革」を唯一の拠り所に結集していた非自民連立政権にとって、せめて政治改革法案が成立するまでは、余計な対立を回避したいとの意向が働いていたのだと思われる。

さて非自民連立政権の後を襲ったのは、村山富市首相を中心とする自社さ連立政権であった。本論における自社さ連立政権期の開始である。同政権は、1994年6月に成立した第1次村山内閣、1995年8月に成立した第2次村山内閣を経て、1996年1月には社会民主党（1994年に社会党から党名変更）の村山に代わり、自民党の橋本龍太郎が首相に就任して第1次橋本内閣が成立、1997年4月には社会民主党と新党さきがけが閣外協力に転じ、自民党単独で第2次橋本内閣が成立するなど、3度にわたる内閣の変更はあったものの、自社さ連立の枠組みは変わらず、意外に長期化した。最終的には1998年5月、日米ガイドライン法案問題や政治改革問題をめぐる自社の対立が決定的となり、同年6月1日に社会民主党と新党さきがけが自民党に対し閣外協力解消を正式に通告、自社さ連立政権は崩壊することになるが、閣外協力の時期も含め、自社さ連立政権の枠組みは足掛け4年近くも維持されたのである。

自社さ連立政権の枠組みが意外な「長期政権」となった理由の一つは、自民党と社会民主党が相互に譲歩を行い、イデオロギー的距離を詰める作業を行ったことにあると思われる。その最も代表的なものが、社会民主党による安保・自衛隊容認である。社会党（党名変更はこの後）は自社さ連立政権・第1次村山内閣成立直後の1994年9月3日に開かれた第61回臨時党大会で政策文書「当面する政局に臨むわが党の基本姿勢」を採択、日米安保体制と自衛隊の容認を正式に宣言した。ちなみに同政策文書では原子力発電所の容認も合わせて採択されている⁴³。これに対し、自民党の側も社会民主党が要求に対して譲歩を行っている。その代表的なものの一つが、水俣病未認定患者救済問題であった。社会民主党は、社会党時代から水俣病患者の被害者団体と連携し、未認定患者に対する補償を求めていた。そして連立政権が成立した1994年の秋から自民党との間で補償のための折衝を開始、翌1995年5月27日に開かれた第62回臨時党大会でも、水俣病未認定患者救済問題を次期国会で実現を目指す重要課題とすることを決議していた⁴⁴。自民党は当初社会民主党の要求に

⁴³ 「当面する政局に臨むわが党の基本姿勢」1994年9月3日。全文は、『月刊社会党』1994年10月号、No.472、11-20頁。

⁴⁴ 『月刊社会党』1995年7月号、41頁。

難色を示し、社会民主党が提示した解決策とは別の独自案を検討していたが、最終的には独自案を見送って社会民主党の解決案を受け入れる方針を固め、与党3党は1995年6月21日に解決案で合意した⁴⁵。熊本や新潟などの被害者団体も1995年末までに与党3党案の受け入れを決定し、国や県に国家賠償を求める訴訟を取り下げたことで、水俣病問題は発生以来40年ぶりに政治決着したのである⁴⁶。どちらかといえば社会民主党の方が自民党に歩み寄りすぎたとの見解もあったが、どちらが譲歩しすぎたかはともかく、両者が一定の譲歩を行ったことは確実であり、そのことが自社さ連立を維持しつづけるポイントになったものと思われる。

しかし一方、地球環境問題については、自社さ連立政権は必ずしも積極的ではなかった。詳しくは第5章のCOP3京都会議に向けた国内政治過程の分析で述べることにするが、本節ではその多少議論を先取りする形で、同政権の地球環境問題への対応について述べてみたい。自民党では、既に新環境族は崩壊し、環境部会所属議員は20人を切るほどに減少していたため、商工部会などの相対的比重が強まり、地球環境問題などに政治的リーダーシップを発揮するだけの基盤を欠いていた。社会民主党は、水俣病補償問題など旧来の公害型問題には熱心なところを見せたが、地球環境問題についてはそれほど積極的ではなかった。1994年12月の与党政策者会議において、環境基本計画が提出された際に、社会民主党が同計画について、地球環境問題への比重が大きき水俣病など公害型の環境問題についての配慮が足りないと批判したのは、その現われであった。特に地球温暖化問題については、先に論述したように原子力発電所の容認を党大会で採択したものの、地方党组织において反原発住民運動との連携を継続するところもあり、場合によっては党中央組織と党地方組織の対立を惹起する恐れがあったため、できれば回避したい争点であった。新党さきがけは、「環境重視」の政治理念を掲げ、環境問題への対応をアピールすることで、自民党と社会民主党との間で埋没しがちな同党の存在感を誇示しようとした。中国における植林事業（いわゆる「緑のPKO」）やフランス領ムルロア環礁における核実験への抗議行動などはその代表的な例である。しかし新党さきがけの「環境重視」は、行動主義的な傾向が強く、地球温暖化問題のような高度な政策専門知識を必要とする問題に対処するだけの準備ができていたわけではなかった。一方自社さ連立政権期に最大野党であった新進党（新生党・民社党・公明党を合わせて結党）も、地球環境問題に対して経営側とさほど変わらない見解を示していた民間大企業労組を基盤にしていたこと、旧新生党議員と旧公明党議員の対立をはじめとする党内対立が激しく地球環境問題に対応する余裕がなかったことから、あまり大きな役割を果たすことはなかった。自社さ連立政権期、政党システム全体として見れば、地球環境問題に積極的で、かつ十分な権力基盤に恵まれた勢力に欠いていたのであ

⁴⁵ 田中昭一「ようやく開かれた水俣病問題解決の序章」『月刊社会党』1995年6月号、6-13頁：朝日新聞1995年6月17日第3面：同6月21日第10面：同6月22日第5面：同6月22日夕刊第2面。

⁴⁶ 朝日新聞1995年12月15日第1面。ただし、国家賠償責任を追及して大阪高裁で係争中の関西訴訟（患者58人）は、この時点でも和解に至っていない。

る。

まとめ

以上、1988年から1994年までの政党政治を、自民単独政権期・非自民連立政権期・自社さ連立政権期に分け、各政党の地球環境問題への対応について論じてきた。自民単独政権期では自民党新環境族のイニテアティブが突出しており、野党各党は大きな役割を果たせなかった。非自民連立政権は、基本的には地球環境問題で独自色を出すことはなく、前政権を引き継ぐだけで終わった。自社さ連立政権期は、政府与党・野党いずれにも地球環境問題を積極的に推進する勢力を欠いていた。そして自民党新環境族崩壊後、強力な政治的リーダーシップが発揮された場面は、ついに現れなかったのである。

15章 地球環境問題の国内過程を事例としたGEPONの検証

目次

はじめに.....	328
1. 事例分析～「温暖化防止行動計画」.....	329
1.1 問題の認識と対応の開始.....	329
1.2 争点としての「CO2 排出量削減見込み」.....	330
1.3 争点が決着するまでの過程.....	332
1.4 市民団体の行動と達成満足度.....	333
1.5 小括—事例が示唆するネットワーク構造及びアクターの影響力	333
2. 事例分析～環境基本法.....	335
2.1 法案成立に至る全体の流れ.....	335
2.2 環境アセスメントの法制化をめぐって.....	336
2.3 経済的手法の活用.....	337
2.4 環境行政の進め方.....	337
2.5 市民団体の行動と達成満足度.....	338
2.6 小括—事例が示唆するネットワーク構造及びアクターの影響力	338
結論.....	340

はじめに

GEPON調査が行われた96年-97年という年は、地球環境問題をテーマとする市民団体の活動が徐々に世間の注目を集めつつある時期である。ただこれらの市民団体は、実際の政策への影響力という点からは、その活動が実ったとは必ずしもいえない状況であった。なぜ、市民団体は影響力を十分発揮できないでいたのか。GEPON調査は、地球環境問題領域に関連したアクターをほぼ網羅しており、影響力とネットワーク関連諸データとの関係を分析することが目的である。しかしここでは、環境市民団体に焦点をあて、環境市民団体にとっての「政治的機会構造」という観点から、GEPONの諸データの解釈を行いたい。

ところで、GEPONのネットワーク分析では「影響力評点」を主な被説明変数としている。しかし、他者評価を中心としたこのような静態的な分析は、確かに影響力の全体の傾向を把握できるが、その反面、実態を捉える上で不十分な面もある。そこでまずはこの点を補うために、地球環境問題に関わる国内政治過程の事例分析を行う。経験的影響力によってGEPONネットワーク分析によるデータと照らしあわせることで各アクターの影響力の実態により近づくことが可能となろう。また、事例分析によって、J-GEPONデータの弱点の補強、すわなち、調査に非協力的なアクターの調査をも行える。

政策事例は、J-GEPONにおける政策事例アンケート調査に登場した5つの事例のうち、地球環境問題の国内対策に関わる「温暖化防止行動計画閣議決定」(90年10月23日)および「環境基本法国会で成立」(93年11月12日)の2つの事例を選んだ。特定の環境政策に対する市民団体の行動についての情報は、一般全国紙はもちろん、専門誌においても非常に限られている。そこで、J-GEPONのアンケート調査に使われた事例なら、マスコミに登場しなかった市民団体の、特定の政策に対する立場や採った行動等をある程度把握であろう。

こうして、事例調査とGEPON調査をつき合わせて、影響力の実態と最も関連性のあるGEPONのデータ項目を抽出し、これを、環境市民団体にとっての「政治的機会構造」を示す指標として提示することが本稿での目的である。

1. 事例分析～「温暖化防止行動計画」

「地球温暖化防止行動計画」は、温暖化対策を計画的・総合的に推進していくための政府方針と今後取り組むべき対策の全体像を明確にしたもので、1990年10月の地球環境保全に関する関係閣僚会議において採択された。背景には、1988年ごろから、サミットや国連環境計画等で地球温暖化問題が取り上げられ、この問題が急速に国際的な関心事項となっていたことが挙げられる。以下、「地球温暖化防止行動計画」が策定されるに至る政治過程の概要を述べる。

1.1 問題の認識と対応の開始

80年代の後半になると、国際機関やサミットなどで地球温暖化問題が取り上げられる機会が増えてきた。例えば、88年6月のカナダ開催のトロントサミットにおいて、初めて首脳会議の場で地球温暖化問題がとりあげられ、翌89年のフランス開催のアルシュサミットにおいては冷戦後の主要な議題として、地球環境問題、特に、地球温暖化問題にかなりのスペースが割けられた。また、88年11月にはUNEP（国連環境計画）とWMO（世界気象機関）共催による「気候変化に関する政府間パネル」（IPCC）創設のための初会合が、スイスのジュネーブで開催された。

こうした国際的な動きに触発されて、国内でも温暖化に対応する動きが出てきた。環境庁ではまず88年5月に、庁内大気保全局に「地球温暖化問題に関する検討会」を設置、9月には事務次官をヘッドにした「地球環境保全企画推進本部」を発足させる。通産省では、9月に、立地公害局主導で「温室効果問題検討委員会」ができる¹。さらに官庁だけでなく、自民党内でも、9月に環境部会の下に「地球環境問題小委員会」が設置される²。

これら政府および与党内の様々な組織は、国際会議への対応という形で検討策を練っていくことになる。例えば、88年11月2日、環境庁大気保全局の「地球温暖化問題に関する検討会」が第1回中間報告を行政府として初めてまとめたが、これは88年11月9日から11日まで開催される予定のUNEP（国連環境計画）及びWMO（世界気象機関）共催による「気候変化に関する政府間パネル」創設準備会合³への日本政府としての対応として位置付けられていた。この国際会議のポイントは、88年6月末に開催されたカナダ政府主催の「大気変動に関する国際会議」（トロント会議）における「2005年までに世界のCO₂排出量を20%削減する目標を掲げるべき」という行動提言への対応であった⁴。参加国の大勢は「20%削減目標値を設定すべし」であったが、環境庁大気保全局のこの中間報告は、「CO₂放出量の20%削減目標は時期尚早」という見解であった⁵。この時点で、通産省立地公害局や資源エネルギー庁も独自の検討を開始しているが、この点に関して、大きな食い違いは

1 「週刊エネルギーと環境」、No.1008

2 「週刊エネルギーと環境」、No.1022

3 「週刊エネルギーと環境」、No.1018

4 同上

5 同上

まだなかった⁶。

1.2 争点としての「CO₂ 排出量削減見込み」

国際会議への対応として開始された日本の温暖化対策は、国際会議でCO₂抑制など厳しい宿題ともいべき決議がなされると、それへの国内対応をめぐって、環境庁と通産省の立場の違いが表面化してくるようになる。

89年の5月に開催されたUNEP管理理事会において、「地球気候変化に関する国際的な枠組み条約を早期に制定する必要がある」との決議が採択されたが、権威ある国際機関が地球温暖化に関する条約の必要性を明確に決議したのはこれがはじめてであった⁷。この決議には「IPCCの中間報告がまとまる1990年10月ごろから直ちに地球温暖化枠組み条約に関する外交交渉に入る」ことも盛り込まれ、条約の作業時期を明示したことがポイントであった。そして、枠組み条約への対応とは、CO₂の抑制目標と目標年限の明確化およびその水準に対しての立場を明確化させることを意味した。

UNEP管理理事会後、国内では、89年7月に予定されていたフランス・アルシュサミットへの対応として、地球温暖化対策への国内における取り組みが本格化した。これまでの国際的な流れから、地球環境問題、とりわけ、地球温暖化問題が前回のトロントサミット以上に大きくテーマとして取り上げられることが確実だったからだ。そこで、地球環境保全に関する閣僚会議の初会合が6月30日に行われた。これは先月の5月12日に竹下首相の指示で設置が決まっていたもので、背景には、それまでばらばらに対応していた地球環境問題への対応を政府として一体的にとりおこなうという意図があった。それまで総合的な窓口として「関係省庁連絡会議」はあったものの、情報交換の場にとどまっていた⁸。また、6月21日には、自民党環境部会の下に設置していた「地球環境問題小委員会」を政務調査会直属の「地球環境問題特別委員会」に昇格させた(同上)。

7月に開催されたアルシュサミットでは、経済宣言の中において「環境」に関して、サミット史上最大のスペースが割かれた。その中でも地球環境問題、とりわけ地球温暖化問題は主要なテーマとしてとりあげられ、CO₂の抑制、枠組み条約・議定書の必要性が合意された。この合意内容は、それまでの温暖化問題に関する国際会議の議論の範疇であったが、首脳が集うサミットという場で合意された政治的な意味は大きかった⁹。そして、このアルシュサミット以降、焦点は条約等の性格や役割など具体的な中身に移っていった。

こうした国際的な流れは、国内における対応をさらに活発化させた。89年10月、第2回「地球環境保全関係閣僚会議」の会合が行われ、地球環境保全に関する各省庁の全般的な情報の窓口を明確化するとともに、現在の調査研究、観測・監視、技術開発に関する各省庁の取り組み状況が報告された¹⁰。また、通産省資源エネルギー庁は、改定作業中の長期エネルギー需給見通しの中間まとめをとりおこない、公表した。この中間とりまとめは、1988

⁶ 「週刊エネルギーと環境」、No.1030

⁷ 「週刊エネルギーと環境」、No.1057

⁸ 「週刊エネルギーと環境」、No.1061

⁹ 「週刊エネルギーと環境」、No.1065

年－2000年と2001年－2010年の経税成長率を各々年率4%・3%の前提でエネルギー需要の推計を行った上で、この需要を満たすエネルギー供給の組み合わせとそこから想定されるCO₂排出量を試算したもの。それによると、原子力を2000年以降70基程度、あるいは天然ガスを現状の7.6倍という非現実的な数字にしない限り、横ばいにすることは不可能という結果になったと報告した¹¹。

政府と平行して自民党内でも「地球環境問題特別委員会」を舞台に温暖化問題への対応が本格化した。8月から9月にかけて、各省庁から取り組み状況を一通りヒアリングした後、業界へのヒアリングが行われた。その中で特に重要だったのが、10月に行われた電気事業連合会（以下「電事連」）へのヒアリングである。なぜなら、発電部門からのCO₂排出量は排出総量のほぼ3分の1を占め、電力会社各社による発電のための燃料構成の選択が、今後の温暖化対策の鍵の1つであったからである。ここで電事連は、今後の日本の二酸化炭素排出抑制の目標値に関して、次のような見解を表明した。

①CO₂排出量の削減はもちろん、凍結も困難。むしろ、自分達の技術を世界に広げることにより貢献すべき

②過去における日本のCO₂対策の優位性に鑑み、CO₂の一律的な削減および課徴金制度などには明確に反対。¹²

エネルギー供給構成の見通しおよび、電事連のこうした意向を背景に、通産省はCO₂排出の安定化には、消極的な姿勢を鮮明にしつつあった。

一方、温暖化問題に関する国際的な動きはさらに進んでいた。11月上旬、CO₂排出抑制の水準を決める国際会議がオランダのノルドベイクという都市において同国主催で開かれた。ここで、「先進工業国は世界経済の安定的発展を確保しつつ遅くとも2000年までに「安定化」を達成する」「安定化」の数量的レベルと時期はIPCCでの検討結果を待ち、1990年11月の第2回世界気候会議で検討する」というCO₂排出抑制に関する国際合意（ノルドベイク宣言）が採択された¹³。「CO₂排出安定化」の国際的合意は、国を代表して集まった政治家の国際会議としては初めて、という点でこの合意は画期的であった¹⁴。

このノルドベイク会議への対応およびそこでの合意をめぐって、通産省と環境庁の相違が表面化してきた。通産省は、計量的試算を前提に「性急なCO₂規制は世界の経済・社会に深刻な打撃を与える」と主張した。それに対して、環境庁は、「技術革新の可能性やそれによる経済成長への寄与が盛り込まれていない。世界経済を2020年で1980年比10%でも経済成長が可能だと反論した¹⁵。こうして、温暖化問題への国内対策として、「CO₂排出量削減見込み」は重要な争点として浮上した。

10 「週刊エネルギーと環境」、No.1078

11 「週刊エネルギーと環境」、No.1082

12 「週刊エネルギーと環境」、No.1078

13 「週刊エネルギーと環境」、No.1080

14 「週刊エネルギーと環境」、No.1081

15 「週刊エネルギーと環境」、No.1082

1.3 争点が決着するまでの過程

前述したように、ノルドベイク会議で合意された、安定化の数量的レベルと時期に関する国際会議は、1990年11月に開かれることが決まった。そこでそれへの対応として、90年6月、第3回「地球環境保全に関する関係閣僚会議」が開かれ、以下の決定事項が了承された。

- ①今年9月末を目途に政府として当面の「地球温暖化防止行動計画」を策定
- ②行動計画の枠組みとし「CO₂等温室効果ガスの排出の安定化時期と安定化のレベル」などの目標を設定する
- ③行動計画に②の裏付けとなる各種対策を盛り込む
- ④長期的な視点として「世界規模での100年程度の社会経済ビジョン（地球再生計画）を検討¹⁶

通産省の見解は、「最大限の省エネ努力と可能な限りの再生エネ、原子力の導入を図っても、2000年度までにCO₂排出量の1988年度比18%増はやむを得ない」というもの。この見解の背景には前述したように、長期エネルギー需給見通しの裏づけがあるという自負とともに、国内でのエネルギー効率化の努力には限界がある、とした経済界の要望が反映されている。それに対して、環境庁は、「経済成長率4%を前提としても、大胆なエネルギー需給構造の変革を行えば、2000年度までにCO₂の現状凍結は可能」と主張していた¹⁷。

第3回「地球環境保全に関する関係閣僚会議」以降、総理府の内政審議室主導の下で、政府方針が決定されることになった。ただ事務方は環境庁が務めることになっており、実質の調整の主導は、一応は環境庁によってなされことになった¹⁸。ただ、実際は、8月2日に通産省が「総合エネルギー対策推進本部」を省内に復活させて、エネルギー長期需給見通しの数値の妥当性を国民および産業界に訴えようとしたことを見ても¹⁹、環境庁の主導性が発揮されたとは言い難い。

「地球温暖化防止行動計画」が事実上、決定されたのは、90年10月18日に開催された、自民党地球環境問題特別委員会であった。そして、同月23日の第4回「地球環境保全に関する関係閣僚会議」で「温暖化防止行動計画」が正式決定された²⁰。内容を見てみると、重要な争点であったCO₂の排出目標値について、「主要先進国がその排出抑制のために共通の努力を行うことを前提に」という条件で、次のような2段階で進めるとしている。①国民一人当たりのCO₂排出量を2000年に概ね1990年水準（炭素換算2.5t）で安定化、②新エネルギー、CO₂固定化等の革新的技術開発などが現在予測される以上に進むことを条件にCO₂排出総量が2000年以降概ね1990年水準（約3.1t）で安定化するよう努める²¹。

この決着の内容をどう評価できるだろうか。結論からいえば、やはり通産省寄りといえるであろう。なぜなら、CO₂の排出目標値が「国民一人当たりの」という表現となってお

¹⁶ 「週刊エネルギーと環境」,No.1109

¹⁷ 「週刊エネルギーと環境」,No.1107

¹⁸ 「週刊エネルギーと環境」,No.1109

¹⁹ 「週刊エネルギーと環境」, No.1114

²⁰ 「週刊エネルギーと環境」,No.1126

²¹ 「週刊エネルギーと環境」,No.1126

り、その結果、人口増を勘案すると2000年の排出目標値が1990年比6%増となってしまうからである。さらに、比較の土台が「90年度」となっていることが注目される。なぜなら、通産省の主張である「88年度比18%増」は「90年度比」とするとそれだけで「8%」となるからである。誤差はほんの2%であり、こうした決着のされ方から判断して、産業界の意を受けた通産省の主張がより反映された、と結論づけることが可能である。

1.4 市民団体の行動と達成満足度

一般紙、専門紙には登場しなかった市民団体の行動を見るために、GEPONの政策調査アンケートを検討してみたい。

表1の団体種別毎の集計²²によると、市民団体はこの政策事例に関して、政党や官庁への接触など、いくつかの行動をとっている。しかし、フォーマルな政治過程への関与を表す質問項目である「法案作成手伝い」「データ・情報提供」の、市民団体がとった行動に対する割合は小さい。また政府官庁や政党等と比較しても明らかに小さい。経済団体は行ったと回答した団体数はゼロとなっているが、これは政策事例を検討してみれば実態を反映しているとはいえない。さらに、目標達成度を見ると、他の3団体種と比較して最も小さくなっている。

以上から、「地球温暖化防止行動計画」過程における市民団体の政策反映努力は成功したとはいえず、政府官庁、政党、経済団体と比較して、実際の影響力も低かったと結論づけることができる。

1.5 小括—事例が示唆するネットワーク構造及びアクターの影響力

以上みてきた事例から、以下のことがいえる。

争点(CO₂の削減見通し)の推移の考察では、通産省および経済団体の主張がもっとも反映されている。環境庁は、政府全体としての調整スキームの事務方および調整の土台となる温暖化防止行動計画を作成した。先鋭な対立点で通産省に譲ったが、全体の枠組みの土台構築の主導権は握っていたという意味で環境庁も重要なプレーヤーである。また、自民党は政策を構想し提案するという役割は果たしていないものの、要望を吸い上げそれに正当性を付与させる過程の最終決定権限を握っている、という意味で、その影響力は決して小さくはない。また、環境庁が全体の枠組みの土台構築の主導権を握るのを後押しした。ただこれは、自民党というより、環境問題に熱心な「竹下」という個人の存在が大きい。また情報の発信源ではなく、受け手である。

産業界との交流の仕方は、通産省は鉄鋼連盟など業界別団体と、環境庁は総合経済団体である経団連とである。

一方、環境NGOは重要なアクターとして政策過程に関与していない。地球環境問題への対応の開始のきっかけは、環境市民団体からのインプットではなく、国際的な動きである。

表1 政策への関与・行動・達成満足度の団体種別集計—「地球温暖化防止行動計画」作成過程

²² 政府官庁、政府系機関、審議会等、政党等、経済団体、企業、財団法人、NGO、マスコミ、その他、の10分類の中から、政府官庁、政党等、経済団体、NGOの4種を選択

		政府官庁		政党等		経済団体		NGO	
母集団数		18	%	8	%	21	%	13	%
行動									
与党との接触									
1	行った	3	17	3	38	0	0	2	15
2	行わなかった	10	56	2	25	13	62	4	31
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
野党との接触									
1	行った	3	17	3	38	0	0	2	15
2	行わなかった	10	56	2	25	13	62	4	31
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
省庁との接触									
1	行った	5	28	4	50	3	14	2	15
2	行わなかった	8	44	1	13	10	48	4	31
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
人を介して政党行政に									
1	行った	2	11	2	25	0	0	2	15
2	行わなかった	11	61	3	38	13	62	4	31
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
法案作成手伝い									
1	行った	3	17	3	38	0	0	1	7.7
2	行わなかった	10	56	2	25	13	62	5	38
8	非該当	5	28	2	25	8	38	7	54
データ・情報提供									
1	行った	4	22	2	25	1	4.8	1	7.7
2	行わなかった	9	50	3	38	12	57	5	38
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
大衆集会									
1	行った	0	0	1	13	0	0	0	0
2	行わなかった	13	72	4	50	13	62	6	46
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
他団体との連合									
1	行った	0	0	0	0	1	4.8	0	0
2	行わなかった	13	72	5	63	12	57	6	46
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
何もしない									
1	行った	0	0	0	0	5	24	1	7.7
2	行わなかった	13	72	5	63	8	38	5	38
8	非該当	5	28	3	38	8	38	7	54
目標達成度									
1	ゼロ	0	0	0	0	1	4.8	1	7.7
2	一部	1	5.6	0	0	0	0	2	15
3	半分ぐらい	0	0	1	13	2	9.5	0	0
4	大部分	3	17	1	13	0	0	1	7.7
5	すべて	3	17	2	25	0	0	0	0
6	わからない・答えない	3	17	1	13	5	24	1	7.7
7	該当しない	3	17	0	0	5	24	1	7.7
8	言及なし	5	28	3	38	8	38	7	54

2. 事例分析～環境基本法

公害対策基本法は、汚染源である工場に規制をかけて基準違反をとりしめる法律で、長年日本の環境政策の中心となってきた。しかし、1980年代以降顕著になってきた地球環境問題や生活公害は、基準違反とはいえない日常生活の集積からおこるものであり、それまでの行政手法では十分な対処ができなくなってきた。それゆえ政府は公害対策基本法に変わる新たな環境政策を再構築する必要に迫られた。こうした背景から1993年11月、環境基本法が制定即施行されることになるのだが、この法律ができあがる政策過程で争点となったのが、環境と経済との両立をどう担保するか及び総合的な環境行政の枠組みをどうつくるか、の2点であった。前者に関連する政策課題としては、規制的手法に代わる環境税や課徴金などの経済的手法の採用を基本法の中で明記するかどうかという問題や環境アセスメントの法制化を明記するか、等が挙げられる。また、後者に関連する政策課題としては、公害・自然環境・地球環境を1つの法体系で取り扱うような総合的な環境行政の器づくりを目指すのか、それぞれの分野に対応した3つの法律による並立構造を目指すのか、が問われた。

以下、この環境基本法が成立するまでの過程の概要をこれらの争点に注目しつつ整理したい。

2.1 法案成立に至る全体の流れ

まず問題への取り組みの開始から見ることにする。

環境庁長官が中央公害対策審議会と自然環境保全審議会に「地球化時代の環境政策のあり方について」を諮問したのは91年12月であった。この背景には、翌年の92年6月に予定されていた「環境と開発に関する国連会議（地球サミット）」への対応が念頭に置かれていた。ここでは、対症療法的な公害・自然保護行政から、より高いレベルの環境行政を目指す、とされた（「週刊エネルギーと環境」、1182）。そして92年7月、両審議会の下に合同で「基本法制小委員会」が設置され、環境基本法の理念の整理の仕方や想定すべき「環境」の範囲が議論された。

一方、通産省も同年6月に、産業構造審議会・総合エネルギー調査会・産業技術審議会合同による特別部会の初会合を開き、地球環境問題への総合的な対応のあり方について、全省的な検討を開始した。この審議会は経団連の会長が議長を務め、構成メンバーには、経済団体の日経連、経済同友会、日本商工会議所、関西経済同友会の代表が名を運ねるとともに、電気事業、鉄鋼連盟、石油連盟、自動車工業会、製紙連合金などの主要業界が加わり、さらに連合や主婦連にマスコミ各社なども含まれていた。しかし、市民運動関係者はメンバーに入っていなかった。通産省が主導するこの審議会では、三位一体、すなわち、経済成長とエネルギーの安定供給確保と環境問題をバランスよく達成するという理念を実現する枠組みづくりと具体的な対策メニューが目指されることになった²³。

自民党の取組は92年2月に、環境行政の新たな政策体系を総合的に検討する目的で「環

²³ 「週刊エネルギーと環境」、No.1208

境基本問題懇談会」(会長：橋本太龍太郎前蔵相)を設置するところから始まった。そして4月の会合では、①地球緑化国民運動の推進、②15日から開催する「地球環境資金賢人会議」に臨む基本方針、③(地球)環境保全基本法の制定など新たな環境政策体系のあり方―などを議論した。

その後、同年の7月から10月にかけてそれぞれの検討の場でヒアリングや本格的な議論が行われ、10月20日に、環境庁の中央公害対策審議会および自然環境審議会が「環境基本法制のあり方について」を環境庁長官に答申した。これを受けて環境庁は翌日の21日に開かれた自民党政調の環境部会でこれを説明し、法案作りに対する協力要請を行った。そして翌年の93年3月5日、その1ヶ月前に自民党政務調査会に設置されたばかりの環境基本問題調査会で実質的に了承され、9日、政調環境部会および総務会で正式に承認された。そして最終的に12日の閣議にて「環境基本法案」が決定・了承されるに至る。

2.2 環境アセスメントの法制化をめぐって

92年8月、環境庁の中央公害対策審議会企画部会と、自然環境保全審議会自然環境部会の合同部会においてヒアリングが行われた。ヒアリングの対象になったのは、日本労働組合総連合会(以下「連合」)、経済団体連合会(以下「経団連」)、全国公害患者の会連合会の3団体である²⁴。ここで、環境アセスメントに関して連合と経団連から意見が述べられた。連合は「環境に与える全行為を対象に、計画時の環境評価の義務づけなどを盛り込む必要がある」と主張し、経団連は「閣議決定に基づき企業は実際的なアセスを実施しており、十分な効果を上げている。現在のアセスで問題が起きていることではないのに、今回改めて議論する必要があるだろうか」と連合と対立する主張を展開した²⁵。経団連は、9月29日に開催された自民党の環境部会拡大役員会におけるヒアリングでも同様の主張を展開した²⁶。

環境庁及び通産省自体はどのような立場だったか。92年9月21日に開かれた環境庁の審議会「基本法制小委員会」に通産省立地公害局長が説明者として出席し、「アセスメントは各都道府県などで特色ある手続きを持っており、事業者との連携を図り、十分な成果をあげている」と主張した。これに対しては、審議会の委員から、「環境アセスメントは先進国は日本を除いて大半の国が法制化しており、早く法制化すべきだ」という反論が出された²⁷。そして同月28日に開かれた通産省の企画小委員会では、今度は環境庁企画調整局長が出席し、「環境影響評価は定着しており、具体的措置については経済社会情勢の変化を見て対応すべき」と法制化に含みをもたせる主張を展開した²⁸。

結局、この問題に関しては、第19条の「環境影響評価の推進」規定の中で、重要性を指摘するのみで、法制化を明記するところまではいかなかった²⁹。

²⁴ 「週刊エネルギーと環境」、No.1214

²⁵ 「週刊エネルギーと環境」、No.1214

²⁶ 「週刊エネルギーと環境」、No.1221

²⁷ 「週刊エネルギーと環境」、No.1222

²⁸ 同上

²⁹ 「週刊エネルギーと環境」、No.1243

2.3 経済的手法の活用

経済的手法の活用で主要な政策課題とされたのは、環境税の是非である。この問題に対して反対の急先鋒は経団連である。前述した92年8月の環境庁の合同部会におけるヒアリングでも、自民党環境部会におけるヒアリングでも、環境税に関しては明確に反対した。

環境庁は92年9月25日の答申素案の中で、「地球温暖化問題等は大規模発生源や特定行為の規制を中心とする従来の規制的手法では実効に限界がある。従って、・・・課徴金（税）やデポジットシステムなどの経済的手法の活用を図り、各主体が環境の保全に適合した行動をとることが必要」という意向を示した³⁰。それに対して通産省は、①高税率にならざるを得ないためそれが経済成長や物価上昇に悪影響をもたらす、②1のみの導入は国際的産業移動を招きかえって世界全体でのCO2増を招きかねない—との問題点をあげ、これらの課題の解決が影響を甘受する国民的なコンセンサスが必要だ、と主張した³¹。

この争点は最終的には、具体的な措置を行う際の前提条件や留保条件を条文自体に織り込むという異例の規定ぶりで落ち着いた。それぞれ、自分たちに有利な解釈をしているが、「環境税導入に一定のクサビを打ち込んだ」という通産省の評価の方が妥当なのではないか。

2.4 環境行政の進め方

環境庁は環境基本法をまとめるにあたって、従来の「環境」の概念を広げて、公害・自然環境・地球環境を一体化、1つの法体系による総合的な環境行政の器づくりを指向していた。

それに対して、通産省は現行の公害対策・自然環境法体系を維持しつつ、これに地球環境対策の必要最低限を新たにカバーするという、いわば3つの法律による並存構造を望んでいた。また、通産省は個別施策の積み上げ、技術開発によるブレークスルーを志向していた。例えば、92年9月に開かれた産業構造審議会・総合エネルギー調査会・産業技術審議会合同による特別部会会合において、①地球環境問題は従来型公害対策とは異なる、②エネルギー関連施策が当面の基本となるべき、③環境調和型の企業行動を促進することが重要、④技術によるブレークスルーが必要不可欠—といった基本認識を中間的な検討結果としてまとめている³²。さらに通産省は個別施策の例として、10月に開かれた合同会議企画小委員会において、「環境に関するボランティア・プラン」を披露した。そして実際に、10月12日付で経団連や日本商工会議所、業界団体など合計87団体に書面を送付し、同プランを参考にして、各個別企業がそれぞれの個性や性格を十分に生かした環境に配慮したボランティア・プランを策定するよう要請した³³。

こうして、実際には、総合的な環境法体系から個別施策を導き出していく、という環境

³⁰ 「週刊エネルギーと環境」、No.1222

³¹ 「週刊エネルギーと環境」、No.1229

³² 「週刊エネルギーと環境」、No.1219

³³ 「週刊エネルギーと環境」、No.1224

庁の意向とは裏腹に、通産省は「環境に関するボランティア・プラン」などのように次々と個別施策をつくりあげてしまい、環境基本法のカバーする領域を侵食していった。調整前には残っていた「環境基本計画以外の国の計画との調和」条項や、基本計画に盛り込むとしていた実施大綱の規定が削除されたことがこうした状況を象徴している³⁴。

2.5 市民団体の行動と達成満足度

ここでも、一般紙、専門紙には登場しなかった市民団体の行動を見るために、GEPO Nの政策調査アンケートを検討してみたい。

表2の団体種別毎の集計によると、市民団体はこの政策事例に関して、政党や官庁への接触など、いくつかの行動をとっている。しかし、フォーマルな政治過程への関与を表す質問項目である「法案作成手伝い」「データ・情報提供」の、市民団体がとった行動に対する割合は小さい。この項目は政府官庁や政党等と比較しても明らかに小さい。経済団体は行ったと回答した団体数はゼロとなっているが、「地球温暖化防止行動計画」のときと同様、政策事例を検討してみれば実態を反映しているとはいえない。こうしたフォーマルな政治過程への参加が限られていることの裏返しとして、「大衆集会の開催」や「他団体との連合」といった項目で、他の3団体種と比較して最も大きな割合を示している。逆に、目標達成度を見ると、他の3団体種と比較して最も小さくなっている。

以上から、「環境基本法」成立過程における市民団体の政策反映努力は成功したとはいえ、ず、「地球温暖化防止行動計画」のときと同様、政府官庁、政党、経済団体と比較して、実際の影響力も低かったと結論づけることができる。

2.6 小括—事例が示唆するネットワーク構造及びアクターの影響力

以上の事例から、以下のようなことがいえるのではないか。

争点の推移を見ると、環境税などの経済的手法の活用、環境アセスメントの法制化、環境行政の進め方、いずれも通産省、経済団体の主張が通った形となっている。

相互作用の形態という点からすると、通産省は、書面で直接、業界団体に対して政策措置への協力を要請できていたことが影響力との関連では重要である。

環境庁の審議会では、経済団体以外の団体へのヒアリングも行われたが、それらの主張は反映されず、また、参加した数も少なかった。一方、他のNGOは、委員やヒアリングでの審議会への参加はできず、もっぱら、環境庁への要望書の提出、という形で参加が行われた。しかし、やはりその主張は反映されなかった。

表2 政策への関与・行動・達成満足度の団体種別集計—「環境基本法」作成過程

³⁴ 「週刊エネルギーと環境」、No.1243

		政府官庁		政党等		経済団体		NGO	
母集団数		18	%	8	%	21	%	13	%
行動									
与党との接触									
1	行った	2	11	4	50	2	9.5	3	23
2	行わなかった	12	67	2	25	15	71	4	31
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
野党との接触									
1	行った	1	5.6	5	63	0	0	3	23
2	行わなかった	13	72	1	13	17	81	4	31
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
省庁との接触									
1	行った	5	28	5	63	9	43	4	31
2	行わなかった	9	50	1	13	8	38	3	23
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
人を介して政党行政に									
1	行った	0	0	3	38	1	4.8	2	15
2	行わなかった	14	78	3	38	16	76	5	38
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
法案作成手伝い									
1	行った	3	17	4	50	1	4.8	1	7.7
2	行わなかった	11	61	2	25	16	76	6	46
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
データ・情報提供									
1	行った	2	11	3	38	3	14	0	0
2	行わなかった	12	67	3	38	14	67	7	54
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
大衆集会									
1	行った	0	0	1	13	0	0	3	23
2	行わなかった	14	78	5	63	17	81	4	31
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
他団体との連合									
1	行った	0	0	0	0	2	9.5	2	15
2	行わなかった	14	78	6	75	15	71	5	38
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
何もしない									
1	行った	1	5.6	0	0	2	9.5	1	7.7
2	行わなかった	13	72	6	75	15	71	6	46
8	非該当	4	22	2	25	4	19	6	46
目標達成度									
1	ゼロ	0	0	0	0	1	4.8	0	0
2	一部	0	0	0	0	2	9.5	2	15
3	半分ぐらい	1	5.6	1	13	0	0	1	7.7
4	大部分	3	17	1	13	3	14	2	15
5	すべて	3	17	2	25	0	0	0	0
6	わからない・答えない	4	22	1	13	3	14	0	0
7	該当しない	3	17	0	0	7	33	2	15
8	言及なし	4	22	2	25	4	19	6	46

結論

以上、事例分析を行ってきたが、2つを通して主要アクターのネットワークの実際に関しては以下の知見が得られた。

1) 諸官庁は、部会のヒアリングを通して自民党と、閣僚会議の下部組織およびあらゆる事前調整の場面で電話や書面などで他省庁と、審議会および私的懇談会で経済団体および業界団体と関係を構築し、重要なプレーヤーとして政策過程に関与している。

2) 自民党は政調会部会のヒアリングを通して、官庁、経済団体と関係し、政策の実質的な最終承認という形で政策過程に関与している。ただし、ヒアリングという性格上、情報は発信する側より受ける側である。

3) 経団連は、部会のヒアリングを通して自民党と、審議会および私的懇談会を通して諸官庁と関係する。

これらから、影響力の実態について明らかになったのは、以下の5点である。

① 官庁同士の折衝、官庁と業界との折衝が「政策形成」過程の中核である。

② 自民党は、最終的な承認という形で関与し、それなりに影響力がある。しかし、政策を形成する初期の段階から関与しないので、実際の政策の中身への関与という意味での影響力は高くない。

③ 産業界の死活に関わる争点に関しては、常にその意を受けた通産省に押し切られてしまう。ただ、環境庁は、自民党環境部会の後押を受けて、環境政策の総合的な器づくり、あるいは進め方の枠組みで他の官庁をリードした。

④ 実際の政策の中身への関与という意味でのNGOの影響力は低い。

⑤ 国内の地球環境問題への対応を促進させる原動力は、国際的な動きである。

これらの結果に対して、政策事例が示した影響力の実態と GEPON の影響力評点データとは、ほぼ一致する結果となったといえる。ただし、自民党に関しては、「政策への正当性の付与における最終的な承認者」という点、および「環境庁がリーダーシップを握るのを後押する」という点を考慮して、影響力評点データ（29点、15位）より実態の方が上という判断もできる。

「堅い」ネットワークデータでは抜け落ちた通産省（環境立地局、資源エネルギー庁）および「支援協力」関係で抜け落ちた自民党は、以上見てきたように、政策過程において他のアクターと高い密度で関係を結びつつ重要な役割を果たしている。また、成果はあがらなかったとはいえ、いくつかの環境 NGO は政策過程に関与しているので、それらのアクターが抜けている「堅い（情報交換も支援協力も）」ネットワークおよび「支援協力（堅いも緩やかも）」ネットワークよりも「緩やかな情報交換」ネットワークが一番、政策過程の実態を反映している。実際、政策事例の分析では、官庁の中で環境NGOと一番接触していたのは環境庁であり、「緩やかな情報交換」ネットワークのデータにも反映されている。

「支援協力」という言葉にはどうしても政策的によりコミットした関係を想起させてしま

うことが、次数の少なさという結果を招いた原因と考えられる。

したがって、「緩やかな情報交換」ネットワークにおける位置、および緩やかな情報交換の次数、が市民団体にとっての政治的機会構造を意味し、次数の少なさが政策反映努力の帰結＝失敗につながっている、と結論づけることが可能である。

紛争のように突発的かつ視覚に訴える問題と比べると、気候変動は緊急性がなく、一般市民には「問題」として意識されづらい。

さらに、第3の点として、対策費用の大きさがある。気候変動を抑制するためには、CO₂の排出量を減らさなければならないのだが、そのためには、エネルギー消費量を減らさなければならなくなるために、総論賛成、各論反対、となりやすい。先進国は、すでにかなり多くの排出量に達しているにもかかわらず、いまだ減少方向に転換する兆しは見えない国が多い。一方、途上国の排出量は、急激な経済発展に伴い増加し続けている。そこで、誰がどれくらい減らすのかという負担配分について合意が得られにくいのが、気候変動問題解決の障害となっている。

2 今までの国際的取り組みの経緯

気候変動問題に関しては、現在2つの国際法が存在する。1992年に採択された気候変動枠組条約と、1997年に採択された京都議定書である。

気候変動への関心の高まりは、1980年代後半に見られるようになった。1988年には異常乾燥がきっかけとなり、米国で気候変動が大きく取り上げられるようになった。ちょうどその時期にカナダのトロントにて「変化する地球大気に関する国際会議」が開催された。この会合は、問題解決のために、自然科学者だけでなく政策決定者も参加し、具体的な指針を示した初の会合として重要な会合であった。ここでは、全地球の目標として、2005年までにCO₂排出量を1988年レベルの20%削減、長期目標として50%削減を勧告しており、この目標はその後、トロント案と呼ばれるようになった。また、トロント会合の直前には、同地で先進国サミットも開催されたが、地球規模での環境問題に取り組むという内容が宣言に盛り込まれ、それ以来、先進国サミットではその宣言文中に必ず環境問題が言及されるようになった。

気候変動を未然に防ぐために、ただちに行動を開始すべきである、というトロント会合での声に対し、行動に移す前に、本当に対策をとらなければならないほど深刻な問題なのか科学的知見を集積する必要があるという主張が出されたことから、1988年秋に設立されたのがIPCCである。IPCCでは、世界各国から各分野の研究者が集まり、気候変動の現象解明や影響評価に関する研究をレビューし評価する作業が開始された。また、翌年11月には、オランダのノルトヴェイクで閣僚級会議が開催され、約70か国の環境大臣が集まった。そこでは、CO₂の排出量に関する目標値を設定すべきである、と主張するオランダやスウェーデンなどの積極派と、一律の削減目標の設定に反対する米国や日本などの消極派とが対立した。その閣僚宣言では、排出量の目標値に関する文言に議論が集中し、最終的には、「CO₂の排出およびモントリオール議定書（オゾン層保護のために、オゾン破壊物質の生産・消費を規制した議定書）に含まれないその他の温室効果ガスを、世界経済の安定的発展を保証しつつ安定化させる必要性を認識する」という文章で合意された。

その間、IPCCの中では科学的知見が徐々にまとまり、1990年8月に公表されたIPCC第1回評価報告書では、特段の対策が取られない場合、CO₂等の排出量が大幅に増加し、全地球の平均として来世紀中の温度上昇は10年間で約0.2~0.5℃、2025年までに現在より約1℃、来世紀までに3℃の上昇があり得ること、また、長寿命の温室効果ガスの濃度を現在の濃度に安定化するためには、人為的な排出の60%以上を直ちに削減する必要がある旨警告されたⁱⁱⁱ。その後、1990年秋にジュネーブで開催された第2回世界気候会議では、会議声明の中で、多くの先進国ではエネルギー部門からのCO₂排出量を、2005年までに少なくとも20%減少させられるだけの技術が存在することなど、IPCC報告書の知見を再確認した上で、1992年の署名を目指して、条約及びそれに関する法的措置についての交渉が直ちに始められるべきであると勧告された。その勧告を受け、1991年から本格的な条約交渉が始まった。

この交渉は、大変難航した。気候変動問題に関する議論にはさまざまな側面があり、各側面