

ドイツにおける環境政策のイノベーション

—その源流から環境ガバナンスまで

坪郷 實

1 環境政策のイノベーションとは？

ドイツは、「環境先駆国」、「環境パイオニア国」として称揚される。特に、1970年代前半期の「環境政策の創出期」と1990年代末以降の「赤と緑の連立政権期」において、「先駆者の役割」を果たしたといわれる。ドイツは環境先駆国として、新しい環境政策の手段を世界に先駆けて導入し、環境政策のイノベーションの主導権を取る国の一つである。環境政策のイノベーションは、環境政治行政の革新と新たな環境政策の手段の開発という2つの側面を持っている。環境政治行政の革新は、環境省、グリーン・キャビネット、専門家委員会などの新たな組織の設置及び環境マネジメントの革新である。後者の環境政策の政策手段の開発に関して、たとえば、1970年代における世界初の環境ラベルである「ブルー・エンジェル」の導入、1990年代における「再生可能エネルギーの全量固定価格買取義務制」の実施を上げることができる。環境政策のイノベーションにより、環境政治行政の革新とともに、政策手段の開発と政策の導入により新たな技術革新が生じ、新しい環境政策の普及のメカニズムが世界規模で生じている。環境政策のイノベーションを通じて、インセンティブを与えることにより、企業の行動を変え、市民の生活スタイルを変えることにより、産業構造の転換と生活スタイルの転換を誘導する。こうした環境政策の開発と普及のメカニズムが働くことにより、環境適合的な「主導市場」⁽¹⁾が成立している。

本稿では、ドイツにおける「環境政策のイノベーション」について、その源流から環境ガバナンスの形成まで、概括的ではあるが、その展望を試みることにする。ドイツにおける環境政策の開始は、国際的なインパクトを受けた1970年前後の時期である。以下、2節では、「環境政策の源流」に触れ、3節では、「環境政策の創出」に関して、ブランド社会リベラル政権における統合的環境政策の展開を概観する。4節では、コール保守リベラル政権期と、シュレー

(1) Klaus Jacob/ Martin Jänicke, *Lead Markets for Environmental Innovations*, Heidelberg, 2008.

ダー「赤と緑」の連立政権期以降の「環境ガバナンス」の形成期における「環境政策のイノベーション」を論じる。最後に、5節において、「環境先駆国」ドイツのゆくえについて述べる。

2 環境政策の源流

(1) 大気浄化、河川保護、自然への配慮

ドイツの環境政策の形成史を分析したカイ・ヒューネメルダーは、ドイツにおいて、「大気浄化、河川保護、自然への配慮」という「長い伝統」があると述べている⁽²⁾。例えば、プロイセンにおける「営業衛生 (Gewerbehygiene) や悪臭や汚染に対する近隣保護 (Nachbarschaftsschutz) の伝統」は、第二次世界大戦後の大気浄化政策や河川保護につながっている。さらに、19世紀末に、工業化の副産物と自然圏の侵害に関する議論を通じて、「自然保護・郷土保護 (Natur-, Heimatschutz)」を創出する動きが始まった。1906年に天然記念物保護官庁が組織され、1909年に自然保護公園のための民間協会が創立され、さらに1921年には、ドイツで最初の自然公園が生まれた。

ナチス期においては、「自然と技術の対立の止揚」が宣伝され、ナチス的民族観からの「ドイツ国土の保全」が主張され、1934～36年の間に、多くの立法が行われた。その中に、「ライヒ自然保護法」が含まれている。同法は1935年に制定され、「天然記念物、景観地区、自然保護地域 (Naturschutzgebiete)、種の保全、一般的景観保護 (allgemeiner Landschaftsschutz)」というカテゴリー毎に保護すべき事項を体系化した。1935年自然保護法は、景観像や自然環境に該当するすべての計画や許認可に自然保護官庁が関与するという点で新しいものであった。

(2) ルールに青空を

第二次世界大戦後、環境問題やエコロジーが大きな政治争点として取り上げられたのは、1961年連邦議会選挙における社会民主党 (SPD) の首相候補者であったヴィリー・ブランドによる選挙キャンペーンであった。ブランドは、1961年4月28日にボンのベートーベン・ホールで開催された選挙集会で、『清浄な大気』、『清浄な水』、『低騒音』は、紙上の要求にとどまってはならない」と述べ、「ルール地域の空は再び青空にならねばならない」と主張している。ブランドの主張を、ノルトラインヴェストファーレン州政府のメイヤー州首相

(2) Kai F. Hünemörder, *Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950-1973)*, Stuttgart, 2004, S.25, 28-29.

が受け入れ、大気汚染問題に取り組んだ。西ドイツにおいてルール地域が地域環境問題への対応の「先駆者の機能」を果たしたのである。このことは、大気浄化と河川保護という「プロイセンの伝統」と関係があり、一連の調査研究が人間の健康に与える影響を明らかにし、大気汚染問題を早期に政治問題として捉えることを可能にした⁽³⁾。

他方、1960年代初めから、ヨーロッパ評議会、国連の諸機関、経済協力開発機構（OECD）、北大西洋条約機構（NATO）などの国際組織を通じて、「大気汚染・河川の汚染が人間の健康に及ぼす影響」についての認識が形成され、世界規模の環境危機が認識されるに至る。さらに、アメリカ合衆国の環境政策の取組が大きな影響を与えている。アメリカ合衆国ではヨーロッパより早くから環境汚染が政治的テーマになり、1969年と70年に、環境問題は新しい質を獲得するに至った。1969年に連邦環境政策法が制定され、連邦環境庁が設置された。1970年4月に「アース・デー」が開催され、「歴史上もっとも大規模な環境デモンストレーション」と言われた。国際的に読まれている雑誌『タイム』や『ライフ』によって環境保護や環境運動が取り上げられ、ヨーロッパの世論にもインパクトを与えた。1970年初めのニクソン大統領による環境プログラムに関する演説は、ヨーロッパに影響を与え、ゲンシャー内務相は、3月に「環境保護のための総合構想」をまとめることを告げた。同時に、ヨーロッパ評議会は、1970年を「ヨーロッパ自然年」とすることを表明した⁽⁴⁾。

「新しい社会運動」の研究者であるカール＝ヴェルナー・プラントは、「古い自然保護と郷土保護運動」との比較によって、1970年代の「新しい環境運動」の特徴を概略として次のように述べている。初期の自然保護（*Naturschutz*）と郷土保護（*Heimatschutz*）は、文化的概念であった。「自然そのもの」の保護が優先的な問題ではなく、産業化と都市化の裏面としての「自然や農業・手工業的歴史」に対するロマン主義に彩られた関係の保護が問題であった。この見方は、1960年代半ばに急激に変容をこうむる。産業的自然利用の帰結問題は、もはや「自然保護」問題ではなく、「環境」問題としてテーマ化される。レイチェル・カーソンの『沈黙の春』（1962年）、メドゥズらの『成長の限界』（1971年）のような衝撃的な著作に突き動かされて、産業的自然利用が人間の生活条件に及ぼす脅威が前面に出てくる。古い古典的自然保護のテーマは意義を失い、他方、新しい環境論争は、大気汚染と水質汚染、酸性雨、殺虫剤 DDT、廃棄物、都市における騒音・交通負荷、資源の枯渇のような問題に集中する。ここでは

(3) Ebenda, S.13, 60-61.

(4) Ebenda, S.13, 155, 159-160.

自然と社会の間の体系的な連関が重要になる。環境保護は、もはや本来の「本源的な自然景観の保護の問題 (Problem der Bewahrung von ursprunglichen Naturlandschaften)」として重視されるのではなく、「産業的生活の質」として概念化されるのである⁽⁵⁾。

1960年代末から1970年代初頭にかけて、地域における環境問題が、地球生態系の「危機」として把握され、「成長の限界」意識から、それまでの「進歩」概念の再考が迫られた。産業社会の発展が、地球生態系の「危機」をもたらし、地球生態系と産業社会の体系的な連関としての環境問題が意識された。

3 環境政策の創出⁽⁶⁾

(1) 上からの「環境政策の創出」

ドイツにおける「環境政策の創出」に関して、社会リベラル連立政権が、1969年から1970年の時期に、決定的に環境政策的転換を成し遂げたことに異論はない。しかし、ブランド首相は、1969年10月28日の政府声明において、なお1960年代のスタイルで「自然の保護、保養地、また動物にもっと注目しなければならない」と述べ、人間を「テクノ化した自動化した環境」から生じる健康へのリスクから保護すべき包括的な措置を約束した。

多様な個別現象としての環境問題を「政治的に重要な全体問題」として認識し、独自の政策分野として確立するという「環境という概念」の発見はいつどのように行われたのであろうか。1969年秋の連立交渉において、ゲンシャー内務相は、連邦内務省に「河川保護、大気浄化、騒音防止」局を移すことに成功した。内務省において、すでに1969年11月にはアメリカ合衆国の影響を受けて、英語の環境保護 (environmental protection) をドイツ語に翻訳して、その局は「環境保護 (Umweltschutz) 局」と名付けられた。ゲンシャー内務相が、外務省や首相府の異なる組織構想に対して、主導権をとることができたのは、「国土保全の権限」を持っていたからであった。しかし、当時は13の連邦省が環境政策上、重要な課題に関わっていたため、新しい制度を創設することにより全体の調整・統合が必要であり、「環境と健康のための閣僚委員会」と

(5) Karl-Werner Brand, „Umweltbewegung (inkl. Tierschutz)“, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hrsg.), *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945*, Frankfurt am Main/New York, 2010, S.223-224.

(6) 本稿の3節と4節は、坪郷實「ドイツにおける環境ガバナンスと統合的環境政策」長峯純一編『比較環境ガバナンス—政策形成と制度改革の方向性』(ミネルヴァ書房, 2011年), 214-238頁所収の2節と、坪郷實『環境政策の政治学—ドイツと日本』(早稲田大学出版部, 2009年)所収の第2章に基づき、再編し加筆したものである。詳しくは上記のものを参照されたい。

並んで、「環境問題のための局長常任委員会」が設置された。後述の1971年9月に連邦政府による最初の「環境計画プログラム」の「青写真（当時、内務省環境調整課のペーター・メンケ＝グリユカートによる）」となったのは、アメリカ合衆国の環境政策法と連邦環境庁の設立であった。さらに、西ドイツ基本法の改定により、「大気浄化、廃棄物処理、騒音防止」の分野は連邦と州が共に権限を持つ競合的立法の分野となり、連邦政府は、一連の立法により連邦レベルにおける統一的环境保護の基礎を作った⁽⁷⁾。このような行政組織の整備と共に、同時に、世論において新しい政治的テーマとして「環境保護」が議論されるようになる。新しい社会運動の一潮流である環境運動は、1969年から73年の間にその基礎を形成し、1970年代後半から1980年代に、「重要な社会的勢力」へと台頭する。

(2) 「環境計画プログラム」と統合的環境政策

プラント社会リベラル連立政権において、ドイツにおける統合的環境政策が、上述の国際的な動向のインパクトを受けて、政府主導の「上からの環境政策」として開始された。前述のように、1971年に最初の「環境計画プログラム」が策定され、統合的環境政策のための一連の政治・行政の仕組みが形成された。このプログラムは、下水と大気の質の改善のための長期的目標と、148の具体的な措置（法制度）を含む包括的な「環境計画」であった。この中で、100以上の法律制定が計画され、このうち54が予算化された。1976年の政策評価後、「改定環境計画プログラム」が作成された。環境政策の原則として、「汚染者費用負担の原則（PPP）、事前予防の原則、協力の原則」が規定され、「環境政策が公式に政策横断的課題であること」が規定された⁽⁸⁾。

環境政策を他の政策分野に統合する「統合的環境政策」のために、次のような制度がつくられた⁽⁹⁾。連邦内務省が環境政策の担当省になったが、環境政策の権限は、連邦国土経済省、連邦交通省、連邦防衛省、連邦青年・家族・健康省などに分かれていた。1972年に首相を議長とする「環境と健康のための内閣委員会」、内務相を議長とする「環境問題のための局長常任委員会」が設置

(7) Hünemörder, *Die Frühgeschichte*, S.154-156.

(8) Edda Müller, *Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-Liberale Umweltpolitik – (Ohn) Macht durch Organization?* Opladen 2.Auflage, 1995, S.63-66.

(9) Edda Müller, *Environmental Policy Integration as a Political Principle: The German Case and the Implications of European Policy*, Andrea Lenschow (ed.), *Environmental Policy Integration: greening Sectoral Policies in Europe*, London, 2002, pp.58-59, 65-67; Martin Jänicke, „Mehr Umweltstaat! Politikintegration unter Rot-Grün“, *Jahrbuch Ökologie 2006*, München, 2005, S.50.

され、連邦政府と州政府の調整のために、「連邦と州の環境相会議」が設置された。すでに、1971年には、「環境問題のための専門家委員会 (SRU)」が、環境政策に関する学術的提言、助言を行う機関として設置され、多くの創造的な活動を行い、現在まで継続して、統合的環境政策のために多くの貢献を行っている。1974年に、「連邦環境庁」が、調査研究と政策提言など専門的支援を行う官庁として設置され、のちの環境省設立後も、高度な政策助言を行う「決定的な」連邦機関として重要な役割を果たしている。

他方で、統合的環境政策を促進するために、1971年に「環境影響評価法案」の準備が行われたが、実現しなかった。この法案は、連邦内務省が他の省のプログラムを評価し、マイナスの環境影響を持つプログラムを予防する権限を与えるものであり、連邦内務省が他の省に対して「水平的影響力」を行使する制度である。この制度は、漸く1990年にEUの環境影響評価制度指令に基づき、実現した⁽¹⁰⁾。

連邦内務省は、環境適合的な産業と製品を発展させるために、経済部門の創造性を利用し、そのための経済的誘導手段を重視していた。しかし、産業部門が経済的政策手段に反対したため、その成果は、1976年に導入された軽度の排水課徴金制度に限定されていた。その後、連邦の環境政策は、排出基準を設定する法的規制政策にシフトしていく。その例は、1974年の大気浄化法であり、「利用可能な最良の技術 (BAT)」による排出削減を義務づけるものである⁽¹¹⁾。

このように、1970年代末に、環境計画や統合的環境政策の要素は、その起動力を失い、禁止と基準設定による法的規制アプローチに転換し、質的な中期・長期の目標の設定から詳細な技術的規定 (BAT) に基づく排出規制に替わった。環境計画プログラムは、1970年代末に影響力を失い、連立政党の組み替えにより1982年に成立したコール保守リベラル連立政権では継続されなかった⁽¹²⁾。

4 環境ガバナンス形成期における環境政策のイノベーション

(1) コール保守リベラル政権における環境政策のイノベーション

保守リベラル政権のヘルムート・コール首相は、社会リベラル政権に対して

(10) Müller, *Environmental Policy Integration as a Political Principle*, p.59.

(11) Ebenda, pp.59-60.

(12) Martin Jänicke/ Helge Jörgens/ Kirsten Järgensen/ Ralf Nordbeck, „Germany“, *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies*, OECD, 2002, p.118; Rüdiger K. Wurzel, „Germany“, Andrew Jordan / Andrea Lenschow (ed.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, 2008, pp.184-185.

「転換の政治」を対置したが、環境政策に関しては予想に反して、「転換ではなく、継続」であった。西ドイツ連邦政府は、予期せずして、「先導者」の役割を果たし、新たな「挑戦」に取り組んだ。しかし、市場経済的要因が重視され、政府による法的規制よりも政府と経済団体との間のより強力な協力的調整へと重点移動した⁽¹³⁾。

環境政策に関する政治・行政の仕組みのイノベーションとしては、1986年の「チェルノヴィリ原発大事故」をきっかけに連邦環境省が創出された。連邦環境・自然保護・原子炉安全省には、従来の内務省の権限と共に、連邦農業省の自然保護、連邦青年・家族・保健省の放射線と食品における化学物質の権限が移管された。しかし、連邦環境省の行政組織の構造は、依然として環境媒体（大気・水・土壌）中心の環境規制スタイルに沿ったものである。これは、他の政策部門へ環境政策の事項を統合する努力を制限するものである⁽¹⁴⁾。さらに、1987年に就任した、州環境相として実績のあったテッパー連邦環境相のもとで、新たな展開が行われた。

保守リベラル政権期の環境政策は、主に大気汚染防止、水循環保全、廃棄物管理に焦点を合わせ、注目すべき成果をあげている。他方で、交通、農業、エネルギー政策の分野では、十分な成果をあげられなかった。第1に、交通政策において、「触媒式排気ガス浄化装置の導入」による自動車の排気ガスの急激な削減に成功したが、多数の自動車を規制しても一般的に交通を制御するインパクトを与えられなかった。第2に、汚水浄化のための厳しい規制と投資により、表面水の質を改善することができたが、地下水汚染物のリスクを抑制し、種の喪失や農業活動が原因のビオトープの喪失を回避できなかった。第3に、伝統的な環境政策の分野におけるジレンマは、エネルギー政策に明確に現れている。1980年代初期に、大気汚染規制政策では、1983年の「発電所などの大規模燃焼装置からの排出ガス削減についての政令」により、発電所からの二酸化硫黄と窒素酸化物の排出削減に成功したが、エネルギーの需要供給構造に影響を与えることはできず、末端処理型技術がむしろ非効率な発電所の集中と集権化をもたらし、より分散的でエネルギー効率的な熱電併給システムや地域暖房システムは軽視された⁽¹⁵⁾。

(13) Helmut Weidner, Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung. Eine vorläufige Bilanz, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.47-48/1989, S.27.

(14) Wurzel, Germany, pp.188-189.; Heinrich Pehle, Energie- und Umweltpolitik: Vorprogrammierte Konflikte? Roland Sturm/ Heinrich Pehle (Hrsg.), *Wege aus der Krise?* Opladen, 2006, S.169-173.

(15) Müller, Environmental Policy Integration as a Political Principle, p.58; Helmut Weidner/

統合的環境政策との関係で重要な環境政策のイノベーションは、廃棄物政策と気候保護政策において展開された。廃棄物政策では、1986年の「容器包装物に関する政令」により、「廃棄物の発生抑制」が優先され、製品の生産から廃棄段階までの「生産者責任」が明確にされた。さらに、1996年の「循環経済・廃棄物法」により、生産者にとって、「長期間の耐久製品、少ない種類の素材の使用、より害の少ない製品」の開発が利益になる制度が導入された。しかし、他方では、ヨーロッパ委員会が主導した自動車回収リサイクルに関する指令の例が示すように、ドイツ自動車産業の圧力によってEU指令の実施の先延ばしが行われた。この実施にはEUからの圧力が不可欠であった⁽¹⁶⁾。

国際的なレベルにおいて、1980年代末に、気候保護政策の議論が始まった。気候保護のためには、政策分野横断的な発想が必要であり、従来の末端処理型技術は温室効果ガスの削減のために機能しない。主にエネルギー効率の向上、省エネルギー、再生可能エネルギーのような非鉱物資源による代替を必要とし、低炭素型の新たなシステム技術への転換を必要とする。特に、エネルギー政策、運輸政策、農業政策の持続可能でない構造を問題とするものである。これについては、連邦環境省が連邦政府の二酸化炭素の削減目標に関して準備を行い、計画・調整の担当になった。1990年6月に、2005年までに1987年水準から25%削減する目標を承認し、ドイツ統一後は、1990年水準から25%削減に強化された。しかし、エネルギーと運輸を担当する省の抵抗により、この計画の実施は困難であった。そのため、ヨーロッパレベルと国際レベルにおける気候保護政策の展開による「上からの圧力」が重要であった⁽¹⁷⁾。

環境団体は、1970年代から重要な問題提起と広範な運動を展開し、環境政策の推進力であった。ドイツにおいては、環境団体の複合的なネットワークが形成されている。環境団体数は400を超え、会員は人口の5～7%に達する。会員数が多く影響力を持っている4大環境団体として、ドイツ環境・自然保護同盟(BUND, 会員約40万人)、グリーンピース(ドイツ支部, 会員約45万人)、ドイツ自然保護同盟(NABU, 会員・支援者約45万人)、ドイツ世界自然保護基金(WWF)があげられる。旧東ドイツのローカル・イニシアティブのネットワークである「緑のリーグ(連盟)」は、「ローカル・アジェンダ21」の活動に熱心

Martin Jänicke, Vom Aufstieg und Niedergang eines Vorreiters. Eine umweltpolitische Bilanz der Ära Kohl, in: Götrik Wewer (Hrsg.), *Bilanz der Kohl. Christlich – liberale Politik in Deutschland 1982-1998*. Opladen, 1998, S.204-206.

16 Müller, Environmental Policy Integration as a Political Principle, p.61-62; Weidner/ Jänicke, Vom Aufstieg und Niedergang eines Vorreiters, S.206.

17 Müller, Environmental Policy Integration as a Political Principle, p.62-63.

である。環境団体のBUNDと「カトリック教会発展支援組織 (Misereor)」が1996年に刊行した報告書『将来能力のあるドイツ』⁽¹⁸⁾は、「持続可能な発展」に関する議論を促進するために影響力を持った。

ドイツの環境政策の推進力に関して、1990年代に大きく変わったのは、「グリーン企業」やエコロジー志向の経済団体が新しいアクターとして登場したことである。環境保護関連の技術が重要な産業になり、環境関連の雇用が増大している。このような動向から、政府・経済団体・環境団体の三者協力が行われている。また2000年ころから、産業規模の自主的取り組みや自主協定が増大している。ドイツ産業連盟 (BDI) は、気候保護政策において重要な役割を果たしており、2000年11月に連邦政府とBDIの間で気候保護のための協定が締結されている。

(2) 「赤と緑」の連立政権以後の環境ガバナンス

西ドイツにおいて、「環境と開発に関する世界委員会 (ブルントラント委員会)」による「持続可能な発展」概念は、他のOECD諸国に比べると注目を浴びなかった。この時期の連邦政府の動きは、1992年の地球サミットに向けての準備に限定されていた。関連して、1990年の統一後、統一ドイツにおいて基本法が改定され、第20a条に「国の目標」として、「環境保護と将来世代への責任」が明記されたが、直接的な政策インパクトを持たなかった。

1998年の連邦議会選挙において、与野党が交代する政権交代が行われた。社会民主党と90年同盟・緑の党による初の「赤と緑」の連立政権は、連立協定において「持続可能な発展のための戦略」を策定することを明記した。しかし、2001年3月までは、この戦略づくりは始動しなかった。そのため、連邦議会が主導権をとり、2000年1月に政府に対して、連立協定に明記されている「持続可能な発展のための戦略」を策定し、「持続可能な発展のための委員会」を設立することを求めた。他方、2000年4月に「連邦と州の環境相会議 (UMK)」がこのアピールを支持し、このプロセスに州が参加する必要性を強調した。このような動きを受けて、シュレーダー連立政権は、2000年7月に連邦レベルにおいて「持続可能な発展のための戦略」を策定することを決定した⁽¹⁹⁾。

この戦略を策定するために、首相府長官を議長とする「持続可能な発展のための次官会議 (グリーン・キャビネット)」と、15名までのエコロジー、経済、

(18) BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)/Misereor (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, 1996.

(19) Jänicke/ Jürgens/ Jürgensen/ Nordbeck, „Germany“, p.119; Wurzel, Germany, pp.184-186.

社会問題の専門家や代表からなる「持続可能な発展のための委員会」が設置された。2001年春から活動が開始され、大きくは2度、社会的対話が行われ、2002年4月にこの戦略が作られた。この戦略は、地球サミットで課せられた国レベルの「アジェンダ21」に該当し、ドイツにおいては1970年代以来の新たな「統合的環境政策計画」であった。「世代間公正、生活の質、社会的結合（連帯）、国際的責任」という4つの座標軸が明記され、持続可能な発展は三本柱「エコロジー的次元、経済的次元、社会的次元」で構成され、成果のある経済発展を、エコロジー的、社会的に適合させるように設計することが必要であり、政府のみならず、経済・社会の多様なアクター（主体）が、この問題に取り組む時に成果をあげられると述べている。さらに、「持続可能な発展」のマネジメントのための制度配置が整備されている。この「ドイツのための展望——持続可能な発展のための戦略」は、2002年に策定され、すでに2004年と2008年にこの戦略の「進展報告書」が作成されている⁽²⁰⁾。連邦統計庁が、定期的にモニタリングを行い、持続可能性の指標に関する報告書を作成し、公表している。連邦議会においては、「持続可能な発展のための議会諮問委員会」が活動している。2009年5月以降、政府の各省からの法案に対して持続可能な発展への「影響評価」（持続可能性検証）を行う制度が開始されている。この戦略の策定により、新たな環境ガバナンスの構造が形成されている。

(3) ローカル・アジェンダ21と政策統合

ここで、この戦略に先行して、重要な二つの動きがあったことに注目しておきたい。第1に、連邦レベルに先んじて、州レベルにおける「アジェンダ21」戦略の策定と自治体レベルにおける「ローカル・アジェンダ21」の策定の動きが先駆的な活動となったことである。「連邦と州の環境相会議（UMK）」は、州と連邦の間、州間における環境政策の調整機関であるが、「持続可能な発展」をUMK議定書として定式化し、1997年6月にこれを環境政策の主導原理として採用した。州における「アジェンダ21」戦略の策定に関しては、バイエルン州とニーダーザクセン州が主導している。州レベルにおいて、多様なアクターとの社会的協議が行われ、部門別の社会的協議のために、「環境同盟」が作られている。企業団体と州政府の間の協定は、「環境同盟」や「環境協定」と呼

(20) Bundesregierung, *Perspektiven für Deutschland. Unser Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin, 2002; Bundesregierung, *Perspektiven für Deutschland. Unser Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004*, Berlin, 2004; Bundesregierung, *Perspektiven für Deutschland. Unser Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2008*, Berlin, 2008.

ばれている。これは、法的規制よりも合意形成の手法をとるものであり、環境マネージメント活動を含んでいる⁽²¹⁾。

自治体レベルにおける「ローカル・アジェンダ21」の活動は、他のヨーロッパ諸国と比較して遅れたが、「ローカル・アジェンダ21のためのケーペニック宣言」を出して開始された。連邦環境省と自治体の連合団体が、1997年に共同声明を出し、州に「ローカル・アジェンダ21促進センター」が設置され、1990年代末によりやくブームを迎える⁽²²⁾。

第2に、シュレーダー政権のもとで、政策統合、特に「環境政策とエネルギー政策の統合」が行われたことである。そのために、「エコロジー的税制改革」、「再生可能エネルギー促進法改定」など、環境政策のイノベーションが実行された。SPDと緑の党の間で締結された連立協定において、「エコロジー的近代化は、自然的生活基礎を保護し、多くの雇用を創出するためのチャンス」であるとし、目標として「経済的に成果を上げることのできる、社会的に公正な、エコロジー的に適合的な発展」、つまり「持続可能な発展」を明確にしている。気候保護政策との関連で、エネルギー政策と環境政策の統合が重視され、さらに、効率的で環境適合的な交通政策、食の安全と有機農業を促進する農業転換があげられている。このような環境政策のイノベーションにおいて、緑の党や環境団体の政策提言が果たした役割が大きい。例えば、「エコロジー的税制改革」については、グリーンピースの委託研究調査報告書『エコ税—袋小路か、王道か?』（ドイツ経済調査研究所、1994年）、環境団体（BUND、NABU）の提案（1995年）、緑の党の「エネルギー税法案」提出（1995年）などが先導者の役割を果たしている。

エネルギー政策と環境政策の統合に関しては、第1に、合意形成を基に新しいエネルギー政策を策定することを通じて「脱原発」が決定された。第2に、再生可能エネルギー促進法（固定価格による全量買取義務制）が改定され、さらに熱電併給システムの拡大が行われた。第3に、「エコロジー的税制改革」が実施された。この改革は、石油税を段階的に引き上げ、電力税を導入して、その税収を基本的に賃金付帯費用（年金保険料）の引き下げに使うという「税収中立的」に設計されている。「賃金付帯費用の引き下げを雇用創出のインパクト」にし、「エネルギーへの課税により省エネルギーの動機づけを行う」という二重の目標がある。この税制は従来の「労働要因への課税」から「環境要因

(21) Jänicke/ Jörgens/ Järgensen / Nordbeck, „Germany“, p.119; Wurzel, Germany, pp.130-133.

(22) 坪郷『環境政策の政治学—ドイツと日本』, 136-139頁

への課税」へと、新しい税制設計への転換を意味している⁽²³⁾。

さらに、1999年のボンからベルリンへの首都移転のときに、連邦環境省の中央局はベルリンに移転し、環境媒体毎の局はボンに残った。2007年に連邦環境省は、中央局、気候変動・再生可能エネルギー・国際協力局、原子力安全局、水管理・廃棄物管理・土壌保護局、環境と健康・大気質・産業立地の安全と運輸局、化学物質の安全局、自然保護局という六部門に編成替えが行われた。気候保護政策は首相の優先課題と位置づけられ、例外であり、二酸化炭素削減のための省間ワーキンググループが設置されている。連邦環境省の気候変動政策における権限は、2002年連邦議会選挙後（政権継続）、連邦経済省の再生可能エネルギー局が連邦環境省に移管され、強化された。他方、連邦環境庁は、1990年代半ばに、環境媒体（大気、水、土壌）横断的な部門へと編成替えが行われている⁽²⁴⁾。中央局、環境計画・持続可能性戦略局、健康的環境保護・エコシステム保護局、持続可能な生産と製品・廃棄物経済局、化学物質の安全局、排出量取引・ドイツ排出量取引所の六部門編成である。

5 環境先駆国ドイツのゆくえ

ドイツは「環境国家」、「環境先駆国」として、環境政策のイノベーションに取り組み、環境行政の新しい仕組みを構築し、環境ガバナンスを形成してきている。環境政策においては、「持続可能な発展」に向けた「トップダウンによる転換」としての政策統合と、地域レベルの「現場」における具体的な問題解決をする「ボトムアップ志向」という両者による固有のダイナミズムが働くことが重要である。「トップダウンによる転換」は、コール政権期においては、気候保護政策が展開され、シュレーダー政権においては、エネルギー政策と環境政策の統合が行われ、首相のリーダーシップが果たした役割が大きい。さらに、「持続可能な発展のための戦略」との関連では、「持続可能な発展」が「シェフ（首相）の仕事」であることが明らかにされ、「グリーン・キャビネット」、「持続可能な発展のための委員会」、「持続可能な発展のための議会諮問委員会」など新たな機関が設置されている。さらに、2009年から、すべての省に対して「法律・法案の持続可能な発展への影響評価」を行う制度が始まっている。「ボトムアップ志向」に関しては、自治体における政策開発、環境団体による政策提言活動、経済団体による気候保護政策の取り組みなどが展開されている。

(23) 坪郷『環境政策の政治学—ドイツと日本』、89-92頁

(24) Wurzel, Germany, p.189.

環境ガバナンス⁽²⁵⁾は、より多様なアプローチを吸収して、「合意形成、広範囲な目標（経済的、社会的、エコロジー的）、問題解決のための戦略形成、市民社会アクター（主体）の参加」が重視される。環境ガバナンスの新しいアプローチとして、主に、「目標志向、結果志向のガバナンス」、「各政策分野への環境政策の統合という統合的環境政策」、「多様な主体による協力ガバナンス」が議論されている。このような環境ガバナンスは、「持続可能な発展」という目標を実現する戦略として位置づけられる。

環境先駆国ドイツにとっても、EUの環境政策は大きな影響力を持っている。ドイツは、EU指令により、「戦略的環境影響評価制度（SUP）」を2005年6月に導入したが、EUの実施期限を1年過ぎていた。「化学物質の登録・評価・認可及び制限に関する規則（REACH）」に関しても、EUのイニシアティブによるものである。他方、ドイツは、EUの枠組みを活用しながら、気候保護政策において、温室効果ガスの削減の具体的な目標を提示し、気候変動枠組条約締約国会議において、主導権を発揮している。

ただし、ドイツの環境政策の課題として、1980年代から議論している「高速道路の100km/h速度制限」は、世論の反対もあり、実現していない。また、シュレーダー政権第2期（2002～5年）において、期待されていた「エコロジー税制改革の第2期」は実施されなかった。なお、大連立政権期の2009年に新たに「自動車税」が導入されている。

現在、EUレベルにおいて「第3次産業革命」が提起されており、「持続可能な産業政策」の議論が行われている。これとの関係で、マーティン・イエニッケとクラウス・ヤーコブ⁽²⁶⁾は、「持続可能な産業政策」ないし「エコロジー産業政策」について問題提起を行っている。持続可能な産業政策が、長期的に「経済と豊かさ」を保証する。経済政策的には、省エネルギー・知識集約型技術によるエコ効率的イノベーションを選択する新しい生産性モデルの構築が必要であり、環境政策的には、資源消費と成長を切り離し、生態系への負荷を軽減することが不可欠である。教育が重要であり、工程や生産物のエコ効率性を高めるために、知識集約的で高度な能力が不可欠である。そのための前提として、政策づくりのための政治行政の条件を改善し、政治の戦略能力を高める必要がある。彼らは、EUがこのための「先駆者の役割」を果たすこ

(25) Martin Jänicke / Klaus Jacob (ed.), *Environmental Governance in Global Perspective*, Freie Universität Berlin, 2006.

(26) Martin Jänicke/Klaus Jacob, „Die dritte industrielle Revolution“, *Internationale Politik*, Oktober 2008, Nr.10/63. Jahr, S.32-40.

とを期待している。

注記で挙げた以外の参考文献 (一部のみ)

坪郷實「福祉国家と環境問題」齊藤純一編『福祉国家／社会的連帯の理由』(ミネルヴァ書房, 2004) 所収, 119-151頁

—「環境ガバナンスと政策づくり—環境目標と環境指標をめぐって」足立幸男編『持続可能な未来のための民主主義』(ミネルヴァ書房, 2009年) 所収, 127-146頁
諸富徹・浅岡美恵『低炭素経済への道』(岩波新書, 2010年)

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), *Die Umweltmacher. 20 Jahre BMU – Geschichte und Zukunft der Umweltpolitik*, Hamburg, 2006.

Engels, Jens Ivo, *Naturpolitik in der Bundesrepublik: Ideenwelt und politische Verhaltensstile in Naturschutz und Umweltbewegung 1950-1980*, Paderborn, 2006.

Fritzier, Marc, *Ökologie und Umweltpolitik*, Bonn, 1997.

Jänicke, Martin, *Megatrend Umweltnovation: zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat*, München, 2008.

Jänicke, Martin / Kunig, Philip / Stitzel, Michael, *Lehr- und Arbeitsbuch Umweltpolitik*, Bonn 2. aktualisierte Auflage, 2003.

Jordan, Andrew / Schout, Adriaan, *The Coordination of the European Union*, Oxford, 2006.

Koch, Hans-Joachim / Hey, Christian (Hrsg.) *Zwischen Wissenschaft und Politik: 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen*, Berlin, 2009.

Pehle, Heinrich, *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: ausgegrenzt statt integriert?* Wiesbaden, 1998.

[追記：現メルケル保守リベラル政権は、2010年秋に、シュレーダー「赤と緑」の連立政権の「脱原発の決定」に対して、原発を「過渡期に必要な技術」として利用する観点から、「脱原発の時期を延長すること」を決定した。しかし、2011年3月11日東日本大震災後の福島第一原発における事故のため、その直後の14日に、メルケル政権は、この「原発稼働期間の延長を3ヵ月凍結する」ことを決定した。これにより、原発の安全性を総点検し、古い原発は廃炉される予定である。同時に、メルケル首相は「再生可能エネルギーの時代への道」について述べている。ヨーロッパにおける「原子力エネルギーのルネッサンス」の見直しが始まっている。]