

# 政策過程の「非形成」に関する実証的研究

— チッソ株式会社への金融支援策を事例として —

永松俊雄

## はじめに

### 1 研究の目的

本稿は、政策過程において課題設定がなされたにもかかわらず、政策立案がなされない、あるいは長期にわたり課題解決が先送りされるという政策の「非形成」について、事例を通してその要因を考察するものである。

政策過程論に、「課題設定」という段階を加えたのは、バクラックとバラツツ (Bachrach and Baratz) であった。彼らは、政策過程における権力行使の一形態として、政策決定者の価値や利害に対する潜在的ないし顕在的な挑戦を抑圧、妨害することにより、重要な問題が争点として顕在化しないよう押さえ込む、あるいは安全な争点に課題設定の範囲を制限する行動に着目し、「非決定<sup>1</sup>」権力という概念を提示した。「非決定」とは、意思決定者の価値や利益に関する潜在的あるいは明示的な挑戦を抑圧・阻止するために、「支配的な社会の価値、神話、政治的制度・手続きを巧みに使って、実際的意思決定を‘安全な’問題の範囲に限定しようとする慣行<sup>2</sup>」と定義される。これまでの政策決定論が「決定させる権力」を対象としてきたのに対し、「決定させない権力」すなわち政策決定に向かうベクトルとは逆方向の圧力が存在することを指摘したものである。

現在の政策過程論では、この「非決定」を乗り越えて課題設定がなされれば、その後は半ば自動的に政策決定へ向けて動き出すことが想定されている。しかし、現実には課題設定が必ずしも政策形成の始動力とはなり得ない場合が存在する。本稿では、解決すべき政策課題として公式に取り上げられたにもかかわらず、政策形成とは逆のベクトルを持つ圧力によって、解決のための政策が長期にわたって立案・決定されない状況を政策の「非形成」と呼ぶこととする。

事例の要件としては、第一に、解決されるべき政策課題として認知していることが、公文書や公式見解などの形で明らかにされていること、第二に、認知の表明から数年もしくはそれ以上、その課題に対する政策が立案されない、または応急的措置を繰り返すことによって政策課題の解決が先延ばしされていること、第三に、解決すべき問題が残り続け、または時間の経過とともに事態が悪化していることがあげられる。

本稿では、事例として水俣病の原因企業であるチッソ株式会社（以下、チッソ）への国の金融支援策を取り上げる。チッソへの金融支援は、1978年に閣議了解「水俣病対策について」によって国の政策課題として位置付けられたものである。しかし、課題解決のための政策形成は行われず、解決を先延ばしするための「当面の措置」が繰り返されることになり、課題設定から解決のための政策形成に至るまでに20年以上の歳月を要することとなった。その結果、抜本的な金融支援策が策定される直前

には、チッソの公的債務は元本だけで約1,500億円に達するに至ったのである。ここでは、国において熊本県債（以下、県債）方式によるチッソへの金融支援策が決定された1978年から抜本的金融支援策が決定された2000年までを検討対象とする。

## 2 分析の視座と枠組み

本稿では、政策過程について「行為者自身の視点からの行為の正確な意味の理解<sup>3</sup>」が不可欠との認識から、第一にアクターの視座を基本とし、政策過程を各アクターの諸行為の時系列的集積としてとらえることとする。アクターにとっての政策過程は、眼前の事実を確認しながら次のステップに進むためのルート確保を行うという意思決定と行為の連続に他ならないからである。

第二に、政策課題が認知されながら適切な政策形成が行われない「非形成」の継続を、相当の理由の存在を前提とする合理的行為の帰結とみなす視座から考察を行う。ここでいう合理性とは個人における主観的合理性と同義であり、かつ因果関係の連鎖を前提としたものである。事例は環境政策の範疇に入るが、森道哉が指摘するように「『環境』を冠する研究の多くは」「既して（中央）政府の政策への批判を中心として展開」されており、その結果「『政府』の活動に焦点を当てた分析がとりわけ少ない<sup>4</sup>」状況にある。事例を含む水俣病問題においても、被害の拡大と解決の遅れをもたらした原因として行政（官僚）の硬直性や無責任性があることについては、船橋晴俊、橋本道夫、宇沢弘文など各分野の研究者から指摘されてきたが<sup>5</sup>、一方で行政が何故そのような組織的対応をしたのかという研究は「空白地帯」の分野として残されているのが現状である。本稿では、このような行政の対応を合理的行為の帰結とみることによって、ブラックボックスへのアプローチを試みるものである。

これらの視座を踏まえ、本稿では、政策の「非形成」がどのような要因によって作り出されたかを(1) 国と地方の政府間関係、(2) 行政と政治との関係、(3) 社会における政策過程という3つの枠組みによって考察を行うこととする。これは、政策「非形成」の様態を、アクター（ミクロ）レベルから社会（マクロ）レベルまで多角的に検討することを意図したものである。そして、それぞれのレベルにおいて政策の「非形成」を助長する要因が存在していることを指摘し、それらが重なり合うことによって「非形成」が長期固定化されてきたことを検証する。

## 第1章 チッソ株式会社への金融支援の経緯<sup>6</sup>

本章では、1978年から開始される県債方式によるチッソへの金融支援がどのような経緯をたどったのかを、政策形成において中核的アクターであった国、熊本県、自由民主党環境部会水俣問題小委員会（以下、自民党水俣小委）の動きを中心に概観する。

### 1 チッソ（患者）県債の開始

チッソは1973年の水俣病患者との補償協定締結以降、補償金支払いが急増、1977年度末の累積損失は364億円にのぼり、会社の存続が危ぶまれる事態となった。当初、熊本県、水俣市は国による金融支援を強く求めていたが、国は直接金融支援を行うことはできないとして、熊本県が県債を発行し、それを原資としてチッソに対し融資を行うという金融支援策が、当面の措置として提示された。

「チッソ県債は誠に苦心の作ではあったが、不幸なことにこの案に対する地元熊本県側の評価は散々なものであった<sup>7</sup>。」事実、熊本県は当初、県債方式によるチッソ支援に強い難色を示した。当時

は患者の認定業務という困難を伴う機関委任事務に忙殺されるとともに、患者及び認定申請者の抗議と非難の矢面に立っていたからである。しかし、熊本県は最重要課題として要望していた認定申請者の認定業務を国も行うことを早期に実現させることを優先し、県債発行を了承することとなる。そして1978年6月20日の閣議了解により、県債方式によるチッソへの金融支援<sup>8</sup>と、当該県債の償還財源の確保が困難となった（チッソに不測の事態が生じた）場合には、国が所要の措置を講じることが確認されたのである。熊本県においては、「県債方式は、県側からすれば国の立場からすり替えられたありがた迷惑な代替策だ、県は緊急避難措置としてこれを受け入れたにすぎないという感覚が支配的<sup>9</sup>」であった。

熊本県が緊急避難的措置として受け入れた1981年度までの患者県債の発行は、県の意向に反して恒常化し、3年ごとに訪れる期替わりの都度、国と県の間で激しい攻防が繰り返されたが、結果として都合6回延長され、融資総額は患者県債だけで約900億円、全体で約1,500億円にも達する公的融資が行われることとなる。

## 2 設備県債

チッソは、1992年度には経常利益が約15億円にまで落ち込み、再び不測の事態が予想される状況になる。熊本県は国の責任において抜本的な対策を早期に策定するよう国に再三要請する。このため国は、1993年8月31日の水俣病に関する関係閣僚会議申合せにおいて、中長期的な観点からの支援策の早期成案化とともに、その成案化に至るまでの措置として、これまでの補償支払金総額と既発行患者県債との差額相当額約106億円の臨時特別県債発行等の方針を決定。また併せて、同年9月3日の閣議決定において、支援措置が「国の施策」として行われるものであること、万一不測の事態が発生した場合の県債償還財源については国において「万全の措置」を講ずることが明記された。これらは、県債方式によるチッソへの金融支援開始当初から熊本県が長く要望を続けていた事項であった。

しかし、国における中長期的支援策の成案化が遅れる一方で、早くも1994年9月期のチッソからの公的債務償還が困難となる状態となり、国は、当面のチッソの危機を打開するため、1994年9月13日の閣議了解等において2つの新たな対策を決定する。まず、未償還金のうち当時の財政投融資金利を超えるもの（約626億円）を一括償還、借換えることにより、金利負担の低減等を図る措置を取った。第二に、チッソの経営強化の観点から設備投資資金の融資を決めた。発行総額は100億円を限度とし、1994年からの5年間とされた。その方法は、熊本県が基金を国の補助を受けて設立、その基金を通じてチッソ設備投資資金を融資し、その融資に必要な原資は県債によって賄うというものであった。

## 3 一時金支払貸付金

他方、水俣病関係者の高齢化が進む中、「生きているうちに救済を」という声を背景に、村山内閣が水俣病問題の早期解決を政治課題として掲げ、政治主導による和解への道が模索され、1995年6月21日に与党合意が発表される。同年9月28日与党三党解決案が成立、主な患者5団体も同年10月30日までに解決案の受け入れを表明するに至った<sup>10</sup>。

この合意を踏まえ同年12月15日の水俣病に関する閣議了解によって、チッソが支払う一時金に係る貸付事業を行う財団を新たに設立し、その財団から5回にわたり計約317億円の貸付を新たに行うことになった。ここでも、熊本県は国に厳しく反発している。それは、①熊本県が作る新たな財団を通

して一時金支払いに必要な資金をチッソに融資する、②当該財団の融資に要する経費については、地域の再生・振興に不可欠との観点から熊本県にも負担を求めるものであったからである。

1995年11月7日の熊本県議会環境対策特別委員会では、県に負担を求める理由は地域振興にすり替えられており納得できない、今回の一時金支払いも（患者認定業務と同様）機関委任事務の延長線上にあり、負担はゼロにすべきである等の意見が出され、環境庁に強く再検討を求めている。その結果、①所要の地方財政措置や不測の事態が生じた場合の保証、②国・県の負担割合の変更（当初の4：1から85：15）がなされるなど国が譲歩したため、和解の重要性に鑑みればやむを得ざる措置として、受け入れが決定された。

#### 4 新たな臨時措置

1996年に入ると、再び今後の支援のあり方がクローズアップされてくる。この時期には、すでにチッソの公的債務残高は1,300億円を超えており、償還が困難になることが確実視されていたからである。これに対し、国は次のような措置を取ると発表する。その内容は、①1994年と同様に一括繰上償還、借換えによる金利負担の軽減等を行う、②水俣・芦北地域の発展に貢献する環境配慮型の先端技術の研究開発を支援する基金を、熊本県が新たに設立する。チッソ等地元企業及び同基金は、共同で当該先端技術開発を行う新会社を水俣市に設立し、立ち上がり期（3年間）は、新会社の研究開発費への補助を行う（これは事実上、チッソの子会社に対する研究開発費補助を意味する）、③患者県債の発行を今後3年間延長する、というものであった。

これに対しても、地域振興という名のチッソ支援であること、これを行っても再び3年後には償還が困難になることは明らかであること、チッソ支援であれば、ヘドロ県債（立替債）<sup>11</sup>も借換えの対象とすべきである等の理由から、熊本県は強い反発と不満を表明。これを受けて、中長期的な観点からの支援策の検討については、①開議了解において、チッソの経営状況を踏まえつつ、中長期的な観点から検討を行い、適時適切に対処する旨明記する、また平成10年度に検討を行って速やかに結論を得たいとの文書を、環境庁長官から知事あてに発出する、②研究開発補助にかかる熊本県の負担については、適切な財政措置を講じるよう政府部内で調整を図ることが国から示された。

#### 5 抜本的金融支援策

このような経過を経て、1997年7月4日付けで石井環境庁長官から熊本県知事あてに「本日の開議了解にいう中長期的な観点からの検討に関しては、①更に踏み込んだ施策を検討して行きたい、②期替わりを待つことなく、平成10（1998）年度に検討を行って速やかに結論を得たい」という文書が発出されたが、その後も国において抜本策の具体化が進められることはなかった。

膠着した状況の中で、1998年11月27日の水俣小委において、政治的解決に向けて取り組む方針が決定され、今後の議論の叩き台という趣旨で「松岡試案」が示される。同試案のポイントは、国がチッソの公的債務のうちヘドロ県債、患者県債（約1,010億円残）相当額を、普通株式を時価で取得するという方法で出資する。チッソはその資金で公的債務を一括返済する。株式管理等のために国が総理府に水俣・芦北再生委員会（仮称）を設置し、そこで取得株式を10年以内に売却、その売却金から出資分を国庫に返納するというものであった。これは、チッソを国の監督下に置くという大胆な提案であったが、常に破綻が危惧されていた従来の県債方式と比べれば、確かに抜本策と呼べるものであ

た。その後、水俣小委で継続的に各省庁とのやり取りが行われたが事態は進展せず<sup>12</sup>、平成10年(1998)度中に抜本策が策定されることはなかった<sup>13</sup>。

6月熊本県議会においては、環境庁が約束期限を守らなかったとして、県債発行が否決されることが確実視される情勢となる。この切迫した事態を受け、自民党は、関係省庁に6月熊本県議会までに政府案を策定するよう命じる。自民党の厳しい姿勢を受けて、急きょ関係省庁間で政府案の検討、取りまとめが行われ、6月熊本県議会直前に政府の抜本的支援策案が示されることになる。その案のポイントは、①チッソは一定の算定式に基づき、経常利益から患者補償金支払い及び経営基盤の強化に必要な額を除いた額だけを償還する(ある時払い方式の導入)、②県債償還の不足分については、国の一般会計からの補助金及び地方財政措置により手当てする、③一時金貸付金のうち、国庫補助金相当額(約270億円)についての返済は不要とする、というものである。熊本県議会は少なくとも当分の間はチッソが破綻しない案が提案されたことを評価。その後、チッソ再生計画や金融機関の約350億円の債権放棄、及びセーフティネットにかかる地元の協力等の詳細が決められ、2000年2月8日の閣議了解で正式決定をみたのである。

これが果たして抜本策かという議論はある。しかし、これまで応急措置的な措置が繰り返されてきたことを鑑みれば、それに比して抜本的なものであることは確かである。各省庁間で抜本策の素案策定に要した期間は2週間にも満たないが、そこに至るまでに20年以上の時間を必要としたのが、チッソへの抜本的金融支援策策定の道程であった。

## 第2章 政府間関係(中央政府と地方政府)

チッソへの金融支援問題については、当面の措置としての県債方式からどのような支援策に変えていくかという問題であり、患者認定や補償問題などのように患者に直結した問題ではなかったこと、仕組みが複雑で行政関係者でなければ内容の理解が容易でないこと等の理由により、直接的には熊本県が患者団体や水俣市を含む地元代表として国と対峙する構図となっている。従って本稿では、まず、事例における中核的アクターであった国と熊本県の間で繰り返された交渉の検討を通して、考察すべき論点を抽出する。

### 1 政府間の交渉ゲーム

事例の政策形成過程は、国と熊本県というアクター間で20年以上にわたって行われた交渉ゲームの側面を持っている。市場では供給されないサービス(チッソへの金融支援)を誰がどのようにして供給するか(あるいはしないか)を決める政府間交渉である。1978年以降、ほぼ3年ごとに繰り返されてきたこのゲームは、環境庁が早期に抜本的な対策を講じることを条件に、県債方式の継続という環境庁案を熊本県が承諾するという繰り返してであった。

この繰り返しゲームが何故続いたかを検討するために、まず、チッソ支援の抜本策策定に関する国と県の行動の選好順位がどのようなものであったかを確認する。表1は、協力、非協力という二分法による国と熊本県の行動選好を表したものである。

まず「国が要望に応える」というのは、熊本県の要望に沿う形で国が抜本的な対策を講じるというものであり、「国が要望に応えない」は従来通りの県債方式を継続することを意味している。国が抜本策を作る場合には、当然チッソは存続することになる。また、国が従来の県債方式を継続する場合

表1 国と熊本県の行動の選好順位

国の行動	熊本県の行動	結果	行動の選好順位	
			国	熊本県
(協力)	①県は国に協力する	チツソが存続	2	2
(1)国が要望に応える	②県は国に協力しない	チツソが存続	3	1
(非協力)	③県は国に協力する	チツソが存続	1	3→4
(2)国が要望に応えない	④県は国に協力しない	チツソが倒産	4	4→3

(注) 国と熊本県の行動の選択順位は、互いに相手の行動を予測し、行動のもたらす利害得失を勘案したうえで決定しているものとする。

には、熊本県が国に協力すればチツソは存続するが、協力しない（県債発行を拒否する）場合には、チツソは倒産することになる。

国からみれば、現行方式を継続することは一時的な対応ではあるが、すでに関係省庁には認知された方式であり、抜本策を作るような困難さはない。従って、熊本県の協力によって現行方式の継続が可能になる③が国としては最も望ましい。次にチツソが倒産する④の場合は、国の責任問題が浮上すること、今後の患者の医療費等の補償をどうするか、水俣・芦北地域の経済社会への影響をどうするか等、様々な問題が出てくることから、これが最も避けたいケースである。また、仮に国が抜本策を作る場合には、県の財政的、人的協力を得た方（①）が、得ない方（②）より国にとっては、当然メリットがある。

他方、熊本県からみれば、国が県に負担を強いることなく「国の施策として」抜本策を策定、実施する（②）が最も望ましく、次にある程度の財政的協力を行う（①）ことになっても、抜本策ができない（②）より望ましいことになる。国が抜本策を作らない場合にも、チツソが倒産すること（④）は避けたいので、それよりは国の要請に従って協力する（③）の道を選択することになる。

つまり、双方ともに相手にだけ協力させてチツソを存続させる（国にとっては③、熊本県にとっては②）が最善の戦略であり、お互い協力しあうのが次善の策ということになる。最悪のケースがどちらも協力しないでチツソが倒産する場合である。

事例におけるゲームでは、相手の出方如何に拘わらず、ある戦略を選んだほうが得になる「支配的戦略」は存在しない。双方の力関係が拮抗している繰り返しゲームにおいては、信頼には信頼で、裏切りには裏切りで答える「応報戦略<sup>14)</sup>」が最も優れているとされている。そして学習効果を通じて、お互い譲り合って次善の策である①の選択肢に次第に収斂していくと考えられる。しかし、事例の場合にはそうならなかった。その理由は行為者が対等でなく、強者（国）と弱者（熊本県）のゲームであったことに起因している。チツソ倒産の影響も、国にとっては一企業、一地方の問題にすぎないのに対し、熊本県にとっては重大かつ深刻な問題となる。熊本県が「応報戦略」ではなく国を信じるという「お人好し戦略」を選ぶのは、県が信頼（協力）すれば国もその信頼に応じてくれるだろうという「返報性の規範<sup>15)</sup>」を期待してのことである。そのために、国は熊本県の要望には応えない（抜本策は作らない）が県は国に協力する（③）という、国にとって最も望ましい結果に終わっていたのである。

このゲームから逃れるためには、行動の選好順位の変更が必要になるが、事例の場合には熊本県がその変更を行ったのである。すなわち、これ以上国が約束を守らないならば、熊本県は県債を発行しない、チッソが倒産しようともそれは全て国の責任であるという決意のもとに、③と④の順位を入れ代えたのである。

後述のように、熊本県が行動の選好順位を変えることは容易ではなかったが、最後にはこれまでのゲームは終わり、新しい行動の選好順位によるゲームが行われた。この場合には、国には支配的戦略は存在しないが、熊本県には支配的戦略が存在することになる。すなわち、国が約束を守ろうと守るまいと協力しないこと（②と④）が望ましい行動となる。熊本県の選択肢が決定しているので、国の選択肢は必然的に②か④のいずれかとなり、②を選ぶことが合理的選択となる。現実においては、国は約束を守る（②を選択する）ことを表明した上で、次に、より①に近い形にもっていくよう、熊本県との条件交渉を行ったのである。

## 2 ブラックボックスへのアプローチ

前項の考察からいくつかの検討すべき論点を導き出すことができる。第一に、何故国は熊本県の要請に応えない（政策「非形成」）という行動を選択したか。第二に、何故熊本県は長期間行動の選好順位を変えることができなかつたのか、第三に、熊本県はどのようにして行動の選好順位の変更を行ったのか、ということである。以下、当項で第一の論点について、次項以降で第二、第三の論点について考察する。

国の政策「非形成」という行動選択については、まず国のチッソへの金融支援に対する「認知・評価」にその基本的理由を求めることができる。行動は課題認知・評価の結果だからである。しかし、政策過程においては、行政（事例の場合は国）から外部に流れる情報は極めて限られている。そこで、能動的アクターはブラックボックスから出てくる情報（アウトプット）をもとに行政の課題に対する認知・評価を判断する必要が生じる。

なお、意思決定プロセスをアクターから見える外面的な様相からとらえ直す際に、政策課題の認知・評価は、官僚の主観的価値基準（利害得失）に基づいていることに留意する必要がある。ここでは社会への純粋な奉仕者としての判断を「公共の奉仕者」、各省庁などの特定の組織や個人の利害得失に基づく判断を「組織的個人」としての判断と便宜的に表現する。例えば、セクショナリズムを排し、各省庁が一体となって政策を遂行すべきだと考えるのが「公共の奉仕者」としての判断である。他方、自省庁の財源や権限確保のために他省庁とやり合う、あるいは課題解決が組織や個人にとって特に利益をもたらさないような場合には関与したくないと考える、これが「組織的個人」としての判断である<sup>16</sup>。

ここでは政策課題について、「公共の奉仕者」としての判断・評価を「対応すべき／すべきでない」という義務的表現を用い、現実を踏まえた「組織的個人」としての判断・評価を、主観的価値基準に基づく裁量的判断であることを示す意味で「対応可能／困難」と表現する。対応可能は積極的な態度、対応困難は消極的な態度と対応することになる<sup>17</sup>。

これらを踏まえた上で、行政の対応を起点として意思決定プロセスを逆にたどるアプローチを、事例に則して記したものが表2である<sup>18</sup>。これは、チッソへの抜本的金融支援を国の施策として策定してほしいという、熊本県の政策要求に対して、国が積極的または消極的という態度（行動）を示す場

表2 国の具体的行動、対応水準・目標、課題の認知・評価

態度	具体的行動	対応水準・目標	課題の認知・評価
①積極的	・国が主体として政策立案、実施 →現行法対応または立法等による新たな制度の創設	・課題の解決	国の課題 →対応すべき →対応可能
②消極的	・現行法での対応困難等を理由に当面の措置で対応 ・地元主体の仕組みづくり →一部補助金等の支援措置等	・解決の先送り ・課題解決を県等に委ねる	国の課題 →対応すべき →対応困難
積極的	・国が主体または県と協力して政策立案、実施 →現行法対応または立法等による新たな制度の創設(例えば実施は県に委任)、県への支援措置等	・課題の解決	国・県双方の課題 →対応すべき →対応可能
④消極的	・現行法での対応困難等を理由に当面の措置で対応 ・地元主体の仕組みづくり →一部補助金等の支援措置等	・解決の先送り ・課題解決を県等に委ねる	国・県双方の課題 →対応すべき →対応困難
⑤消極的	・対応せず	・課題の抹消	県の課題 →対応すべきでない

(注)「課題の認知・評価」欄の矢印の上段は、「公共の奉仕者」としての判断、下段の矢印は「組織的個人」としての判断である。

合の意思決定プロセスの連鎖を概略化している。

では、熊本県の要望に対し、抜本的金融支援策への動きが具体化してからの国の対応についてみていくこととする。熊本県は、患者県債発行当初から国の責任で対策を講じるよう要望していたが、国において抜本策(中長期策)について正式な言及がなされたのは、県債方式によるチッソ支援が開始されてから15年を経た1993年8月31日の水俣病に関する関係閣僚会議申合せが初めてであった。そこでは、中長期的な観点からの支援策の検討について「速やかに成案を得るべく、関係省庁において検討を進める」とされた。検討して抜本策を策定するとも、検討するだけで策定はしないとも解釈は可能であるが、通常は後者の意味で使われる。事実、2年後の1995年12月15日の閣僚了解では「(前略)関係省庁において、同社の経営状況を踏まえつつ、速やかに検討を行い、適時適切に対処するものとする」、その2年後の1997年7月4日の閣僚了解においても、「関係省庁において、同社の経営を踏まえつつ中長期的な観点から検討を行い、適時適切に対処するものとする」という表現の繰り返しにとどまり、中長期的観点からの支援策の成案化について、具体的な進展はみられなかった。1996年12月、



熊本県は「抜本的なチッソ支援策の早期策定を求める意見書<sup>19)</sup>」を国に送っているが、その中で「国において抜本的なチッソ支援策を講じられるよう再三にわたり要請してきたところである。しかるに、未だその方策が提示できる目途すら示されていないことは誠に遺憾である」と記している。抜本策（中長期策）策定について、国は消極的対応に終始してきたというのが熊本県側の理解であった。

さて先の表2でいえば、消極的態度で解決を先送りする場合の「課題に対する認知・評価」をみると、②と④のいずれかになる。②と④の違いは、国がこの問題への対応を国の専管事項と考えているか否かだが、その答えは1978年6月20日の閣議了解に記されている。そこでは、国の「金融支援措置」の内容は、関係金融機関に対する協力要請と、熊本県がチッソへの金融支援を行うために発行する地方債の資金運用部による引受け、そして県財政への配慮とされている。つまり金融機関と熊本県が行うチッソ金融支援を国が支援するという表現である。したがって、先の表2でいえば④、すなわち「国・県双方の課題」「解決されるべき課題ではあるが、国での対応は困難」が国の認識・評価であったことがわかる。この国の認識・評価が長期にわたり固定化されていたことが、熊本県の要請に国が応じない、すなわち政策形成が進まなかった最も基本的な要因となっていたのである<sup>20)</sup>。

### 3 曖昧さのトラップ

当項では、何故熊本県は長期間、行動の選好順位を変えることができなかつたのか（何故その認識のずれは長期間調整されなかつたのか）、それを拒んでいた要因は何か、という第二の論点について検討を行う。

利害が対立するアクターの場合には、事例のように課題に対する認知・評価そのものがアクター間で違うことが普通だが、その認知・評価が調整される（双方歩み寄って利害の調整を図る）場合とそうでない場合がある。事例の場合には、国も熊本県も少なくとも解決されるべき課題としては認識していた。そうでなければ、国が閣議において対応策を決めることもなかつたし、熊本県も県債方式に協力することはなかつたはずである。国と熊本県は、チッソ支援問題を行政によって解決されるべき課題であるという認識を共有しつつ、しかし「誰が主体的に対応すべき課題か」という点について、その認識が大きく異なっていたのである。すなわち、中央政府（国）と地方政府（都道府県、市町村）間における曖昧な責任の所在、事例では国と熊本県の役割の不明確さが認識のずれを長期にわたり固定化させ、課題の解決を遅らせる大きな要因として作用していた。

国と地方自治体の役割分担の曖昧性については、機関委任事務制度がそれを助長する主因の1つになってきた。2000年に地方分権一括法が施行されるまでは、この機関委任事務<sup>21)</sup>は都道府県の事務の約8割を占めていた。この制度は「クライアント支配<sup>22)</sup>」のツールとしての役割を果たしてきたが、地方分権推進委員会第一次勧告（1996年12月20日）<sup>23)</sup>においても、機関委任事務制度が弊害として、国と地方公共団体との上下・主従の関係、首長が地方公共団体の代表者としての役割に徹しきれない、国と地方公共団体との間で行政責任の所在が不明確、などの問題点を指摘している。

機関委任事務に対して独立組織としての発言権を有しないことが、地方自治体の行政としての自立性、独自性を弱めるとともに、実質的権限を大きく制限していたことは事実である。加えて大半の地方自治体は財政基盤が弱いため、財源の多くを地方交付税交付金と国庫支出金に依存していることから、財源面からも国と地方は、上下・主従の関係にあった。

地方自治体が国の地方執行機関でもあるという二重構造は、行政責任の所在を極めて不明確なもの

とする。事例で言えば、チッソに対する金融支援の責任主体は国なのか熊本県なのか、それとも水俣・芦北地域の市町なのかという問題である。

水俣病問題について、行政の責任を問う議論はこれまで幾度となく繰り返されてきた。しかし、行政（国、熊本県、水俣市）の中の誰が、何時、どのような対策を取るべきであったか、すなわち個別具体的不作為の責任主体はそれぞれ誰であったかを検証する試みは、これまでほとんどなされてこなかった。研究者の間でも、国、県、市の違いは問われることなく「行政」という括りで扱われてきた。誰が何をすべきかという基本的な事項が明確にされない「曖昧さ」がここに存在している。

国と地方の役割分担については、1949年のシャープ勧告<sup>24</sup>において示された三原則（「行政責任明確化の原則」、「能率の原則」、「市町村優先の原則」）が一つの指標となる。この原則から言えば、事例にもみられる「同時に地方の問題でもある」という国の主張は、責任の明確化とは逆行する。政策の地方への影響のみに着目すれば、国防や外交ですら地方に影響を与えるという意味で「同時に地方の問題」と解し得る。しかし、政策の責任主体は地域の影響だけではなく、政策の持つ性格やその政策の効率的執行、あるいは政策を執行し得る資源を有する行政機関はどこかといった諸点を踏まえて総合的に判断されるべきものである。

国と地方自治体が制度として分かれている以上、組織目的、すなわち対応すべき守備範囲と対応のレベルはできる限り明確にされる必要がある。「曖昧な守備範囲」は、行動の結果としての責任を曖昧にし、責任回避の発生と問題放置という事態を生じさせる。そして、この「曖昧さ」というトラップが、国の認識と熊本県との認識のずれ（パーセプション・ギャップ）、そして両者の行動の選好順位が長期にわたって固定化した大きな要因となっていたのである。

#### 4 熊本県の対応

ここでは、熊本県はどのようにして行動の選好順位を変えることができたのか、という第三の論点について検証する。

1998年9月熊本県議会において「中長期策については、12月議会に間に合うよう案が出てこなければ患者県債等の審議はしない」とされた。これがその後の抜本策策定に大きな影響を与えたことは前述のとおりである。しかし、1982年12月、1987年12月、1993年6月熊本県議会においても、それぞれ次期県債発行を認めない、あるいは特別の決意をもって望む趣旨の決議が採択されていたのである。同じ行動によってもたらされる結果が、1998年とそれ以前とでは何故異なるのか。結論から記せば、熊本県は段階的に責任の所在の明確化を図り、最終的に国がこの問題の責任主体であることを認めさせることができたために、その段階で初めて「国が抜本策を作らなければ、チッソが倒産しようとも熊本県は国に協力しない」と国に認識、理解させることができたのである。

なお、チッソ支援問題に関して、熊本県執行部と県議会は担う役割は異なるものの、国に対する姿勢は同様に強硬なものがあつた。それは水俣病問題そのものに対する国の対応への不満や不信をその背景としている。県債方式によるチッソ支援が開始された1978年当時、水俣病の未処分申請者は4,600名（同年2月末）を超え、さらに増えることが予想される状況にあり、熊本県だけでは対応困難として、国も直接認定業務を行うよう強く要望が繰り返されていたものである<sup>25</sup>。しかし、国は熊本県の要望に応えようとしなかったことから、前年の1977年3月熊本県議会では、「極めて厄介な事を県に全面的に押しつけている<sup>26</sup>」として、水俣病認定業務の返上決議がなされる<sup>27</sup>という異例の事態

にまで発展していた。

しかし、熊本県の業務の大半は機関委任事務であり、財源もその大半を国に依存していることから、国は熊本県執行部の行動を制限する様々な「抑止力」を持っている。一方、熊本県議会は機関委任事務に関しては何の権限も持たないが、逆にそれだけ地方議会に国の支配が及ばない、一定の独自性が確保されているといえる。したがって、熊本県議会が県の考えを明確に主張し、県執行部が国との継続的交渉を行う形になっていた。

熊本県の国に対する働きかけのほとんど全ては、責任主体の明確化に費やされたといえるが、チッソ支援に関する熊本県の国への要望は大別すれば、①チッソへの貸付のために発行する県債の償還について、チッソに不測の事態が生じた際に国が100%保証すること、②チッソ金融支援が国の施策であることを明確にすること、③国が抜本的なチッソ金融支援策を策定すること、である。チッソへの抜本的金融支援策が策定されるまでの約20年間のうち、実に15年間は①と②に費やされた。

熊本県は、まず不測の事態が生じた際の県債償還にかかる国の100%保証を、1978年当初から最重要課題として国に要望している。「国において所要の措置を講ずる」という1978年の閣議了解以後、熊本県は県債発行を審議する議会ごとに国に要望を繰り返している。国は強い支配力を行使していたので、チッソの償還が滞れば国は必ず熊本県に負担を求めてくることが予想されたからである。1982年に入り、同年度までの措置とされた県債発行の継続が避けられない情勢となったため、熊本県議会は、同年12月議会において、国が速やかに誠意ある措置を取らない限り6月以降の県債発行には応じられないことを決定する<sup>20</sup>。その強い決意を受け、1983年関係閣僚会議において環境庁長官が「熊本県財政にいささかの支障もきたさないよう国側で十分な対応策を講じる」旨発言し、同会議申合せで、万一チッソに不測の事態が生じた場合には「国において所要の対応策を講ずる」とされた。

その後は再び長い膠着状態に入るが、チッソの経営は次第に深刻化し、従来の算定方式による融資だけでは不測の事態が予想される状況となる。熊本県議会は1993年6月議会において「(前略)以上2項目(①県債発行を国の責任において国の施策として行うこと、②県債の償還については国において100%保証すること)について、次期県債発行時までには回答を求めるものとし、理解し得る回答なき場合は、次期県債発行を認めないものとする」旨決議する<sup>21</sup>。それを受けて、1993年9月3日閣議決定において「国の施策として」「国において万全の措置を講ずる」という文言が明記されることになる。これは県債方式を継続しつつ融資額を拡大することを熊本県に了承させるための見返り措置という意味合いを持っていた。これまで繰り返された「国から誠意ある回答がなければ県債を発行しない」という決意や要望活動は、これらの文言明記を勝ち取るために必要なステップだったのである。

なお、「国の施策」と明記されてから抜本策が策定されるには、さらに5年以上の歳月を要することになる。その理由の1つは、患者団体との紛争状態の終結、和解が大きな争点となり、1995年に和解が成立して一時金支払いのスキーム作りと実施が、熊本県にとっても当面の懸案となったためである。1997年、国が金利平準化や新たな財団を経由したチッソへの迂回的補助という応急措置を提示したことに、熊本県が反発。国が、閣議了解において「中長期的な観点から検討を行い、適時適切に対処するものとする」ことを明記するとともに、中長期的な観点からの検討を約束する環境庁長官文書が発出されることになり、その後の経緯は第1章5のとおりである。

熊本県が国との交渉ゲームにおいて行動の選好順位を変えるためには、「国の施策として」対応されるべき課題であることを、国(官僚)に認めさせる必要があった。閣議における文言の明記は、そ

のために不可欠だったのである。そして「国の施策として」の明記が、中長期（抜本）策に関しては「平成10（1998）年度に検討を行って速やかに結論を得たい」という環境庁長官文書につながり、それが熊本県の行動の選好順位の変更を可能とし、長く繰り返された政府間の交渉ゲームを終わらせる大きな要因となったのである。

### 第3章 行政と政治

前項までは、事例における中心アクターであった国と熊本県に焦点をあてて、政府間関係という枠組みでの考察を行った。当項においては、行政と政治との関わりの観点から、この事例を検討する。まず第一に行政の持つ執行機能と政策形成機能、第二に行政と政治の関係について考察を行う。なお、事例が国の政策に関するものであることから、ここでいう行政とは各省庁（官僚）を指しており、政治とは国会（国会議員）のことを指している。また、行政における執行機能とは、法令、制度の遵守や政策の執行をいい、政策形成機能とは法律の制定や改廃、あるいは新たな政策の立案などの立法政策的活動を意味している。

#### 1 ダブルスタンダード

当項では、行政の持つ執行機能と政策形成機能に着目した検討を行う。まず事例において、執行者あるいは政策形成者として国がどのような考え（スタンス）を取っていたかを検証する。国がこれまで主張してきた、チッソへの国の直接支援ができない法制度上の理由は、次のとおりである<sup>30</sup>。

- ① 資金運用部資金法第7条により貸付先が国・地方公共団体等に限定されている。
- ② 国の一般会計からの貸付については個別の法律に基づくものであるが、民間企業への直貸しの例はない。
- ③ 民事協定に基づく補償金支払いのための融資は、財政投融资機関の貸付対象外。
- ④ 国の債務保証による貸付は、民間企業の債務保証を原則として禁止されていることから困難。

他方、熊本県が県債方式によりチッソに貸付を行うことについては、国は次のような理由により可能としている<sup>31</sup>。

- ① 地方財政法第5条では、出資し又は貸付けを行う場合の目的又は相手方についての規定はない。
- ② 地方債を貸付金の財源とする場合には、将来の見通しが立っていることが必要と考えられるが、今回の貸し付けは、将来その返還を可能ならしめるための措置。万一、チッソが返還できないこととなった場合にも国において十分な措置を講ずるよう配慮することとされていることから、同条の規定の趣旨にも適合する。

以上が現行法令、制度を遵守するという、行政における執行機能から提出された理由である。なお、既存の制度の枠組みでは解決されない場合には、法改正または特別立法等により新しく制度を作る必要が生じる。それらの行為は行政における政策形成機能に属するが、そこでも国は以下のような理由で、国によるチッソへの直接の金融支援は困難としている<sup>32</sup>。

- ① チッソの患者補償は不法行為による民事上の損害賠償であり、国が直接チッソを支援することは患者補償を肩代わりすることになり、汚染者負担の原則（PPP: Polluter Pays Principle）<sup>33</sup>の観点から困難。
- ② チッソのみを対象に異例の措置を取ることは、民事責任を遂行するために経営危機に陥ってい

る他の企業との関係から困難。

特に、国が強く主張してきたのがPPPである。県債方式によるチッソ支援が作られた1978年、この問題に関わっていた福島譲二（衆議院議員：当時）も、「公害原因者負担のPPP原則の壁は厚く、支援策を見出すのは至難のことであった<sup>34</sup>」と述べている。

PPPは、汚染物質を出す者は、公害を起ささないよう、自ら費用を負担して必要な対策を行うべきであるという考え方であるが、日本では環境汚染が生じた場合の環境復元費用や被害者救済費用もPPPの概念に含まれることが通例である<sup>35</sup>。

PPPが公費による直接支援を制限していることに対する国の考えは次のとおりである。「水俣病患者に対する補償については、原因者たるチッソ株式会社の責任において完遂されるべきであるが、昨年（1978年）6月20日の閣議了解のチッソ株式会社に対する金融支援措置の実施は、これによってチッソ株式会社の責任遂行が確保されると期待されるのであるから汚染者負担の基本的考え方に沿うものである<sup>36</sup>。」つまり、現行制度上、国は直接貸付はできないが熊本県であればできる。その貸付によってチッソによる患者補償の完遂が可能となるものであるからPPPに反しないという解釈である。

これまでの検討は国の執行機能に着目したもののだが、行政は法律や制度そのものを自ら作り出す政策形成機能を有している。このような立法政策的裁量行為は国会の手続きを経由しない委任行為と解釈されている<sup>37</sup>が、このことは行政が状況に応じて執行者と政策形成者いずれの立場を取ることでもできるという、ダブルスタンダードの自由をもたらしている。

政策形成機能を考慮すれば選択肢は増えることになるが、国は現行法令の運用秩序を極力乱さないような応急措置（当面の措置）を取るという執行者としての立場で対応している。この立場に立つ限り、既存の制度が想定していない事態が生じた場合には、国では対応が困難になる。そして執行者に徹する「引きこもり」現象が生じ、問題の深刻化や解決の先のぼしといった状況が生まれることになる。「制御可能と思われるものだけを選び出し、その限られた変数のみによって決定主体が一方的に決定状況を単純化して再構成する<sup>38</sup>」という増分主義者の指摘は、現実をとらえたものである。

なお、ここで行政と司法との関係について付言する。特に水俣病問題を始めとする公害問題などでは、行政が被告となる裁判にかかる司法のあり方が大きな問題となったためである。

第一に、日本では行政活動の是非が司法の場に持ち込まれること依然として少ない。重要な政策課題にかかる裁判ほど長期化する傾向があるが、これを戦い抜くことは原告（通常国民だが）にとっては著しい困難を伴う。水俣病の訴訟においても、一審の地裁判決が下されるまでに19年を要した例がある。このような問題について司法による解決を求めること自体、原告にとっては膨大な時間と精神力と財産を消費するものである。このことは、法令解釈の大半は事実上、行政によって占有されることを意味する。行政の担当官が法的にできないといえ、それが最高裁判決と同等の効力を有する状況が生じているのである<sup>39</sup>。

第二に、日本では立法政策の不備は立法府の問題として司法の守備範囲外に置かれることが通例であり、従って行政の政策形成機能についても裁判には馴染みにくい。水俣病の訴訟においても、「法律により権限を与えられていなければ、行政機関はそれを行使できない。法律による行政の原理である。当時は水俣病などの公害健康被害を想定した法律や条令はなかったため、裁判所では、当時制定されていた法律や条令に照らして審理が行われた<sup>40</sup>」と、小島敏郎（環境庁保健企画課長：当時）が述べているように、司法は専ら執行者としての行政の責任を問うことになる。なお、小島が「立法機

関に対して立法の作為義務というものが考えにくい」と述べているように、立法府と同様に行政の立法政策の不作为に対しても、司法はそれを正面から扱うことが難しい。したがって、一般住民が原告で行政が被告となり、長期化している裁判については、判決によらず「和解」勧告を行うケースが増えている。これは、判決ではなく和解を契機とした政治決断という立法的措置をもってその解決を図ることを意図したものである。このように、行政の政策形成に関しては司法による抑止力が働かないことが、行政の自由裁量を一層強固なものにしている。

## 2 行政と政治

行政に政策形成機能を発揮する誘因が存在しない場合、立法府、すなわち政治家の役割がクローズアップされてくる。水俣病問題においても、1995年の与党三党合意をもとに行われた患者団体との全面和解による紛争状態の終結は、村山首相から与党の政調会長に指示がなされ政治主導によってもたらされたものであった。事例においても、政治家の本格的参画が1つのトリガーとなり、抜本的支援策の策定が行われている。

政策形成において重要なことは、誰が政策立案主体になるかということである。政策課題が認知されると、それに対してどのような対応を取るか（あるいは取らないか）検討作業が開始されるが、現在、日本において立案した政策を直接実現化し得る組織は2つしかない。1つは各省庁からなる政府であり、もう1つは与党、その中でも自民党である。

したがって、能動的アクターは官僚、政治家（与党、特に自民党）双方に政策立案の働きかけを行うことが通常である。能動的アクターは政策過程において手続き上必ず通らなければならないイネビタブル・ポイント（inevitable point）に焦点をあて、それを段階的にクリアすべく努力を傾けることになる。例えばその1つが自由民主党政務調査会（以下、自民党政調会）である。各省庁によって策定され、関係省庁で合意が得られた政府原案の場合でも、事前に自民党政調会、具体的には下部機関である各部会やその中の小委員会に付され、そこで了承を取り付ける必要がある。各部会で了承されたものが政調会から総務会にまわされ、最終的に自民党の了承した政府案となる。国会審議事項であれば、それが国会に議案として上程され、可決されるという手順である<sup>4)</sup>。

事例においても、熊本県は国（具体的には環境庁）と長い交渉ゲームを続ける一方で、政治家への働きかけを当初から積極的に行っている。熊本県が、県選出国會議員や自民党水俣小委メンバーなどに説明や陳情に向くのは、政治家による官僚への働きかけだけでなく、課題解決のために自民党内における所要の議論や手続きを進めてもらうためである。この熊本県の情報提供活動は、プリンシパル（政治家）とエージェント（官僚）間に生じる「エージェンシー・スラック<sup>5)</sup>」の解消を目指す行動ともいえる。

行政内部で政策形成が止まっている場合には、政治家の動向、より具体的には自民党の動きが状況を変える1つの大きな要素となるが、事例におけるキールート上のポイントの1つは、自民党水俣小委であった。水俣小委は1990年、当時の自民党の福島謙二政調会副会長が中心となって設置をみたものである。メンバーは熊本県選出国會議員、現及び元環境部会長などで構成されている。

1998年の特に後半に、水俣小委は活発な活動を展開する。熊本県が12月県議会に間に合うよう抜本策を策定するよう国に強く要望し、併せて自民党にも要望していたからである。水俣小委は国に対して早期に抜本策を作るよう再三指示を出す。一方、環境庁は抜本策の策定は困難という執行者とし

での立場を維持し、膠着状態が続くことになる。

このような国（官僚）の頑なな態度にも相応の理由がある。第一に、行政としての継続性、統一性の確保である。政治家の要求にその都度応えては、社会的公平性が損なわれることも事実である。したがって政治家の圧力に対して、官僚は半ば条件反射的に防御する傾向があり、また専門知識を活かした抵抗には相当なものがある<sup>43</sup>。

第二に、国の内部事情がある。国では「〇〇省としては」という表現が一般的に使われるが、あくまで各省庁は会社でいえば部や局にあたる政府の一組織にすぎない。これは、国は各省庁に分立していることを自ら認める発言であり、企業や地方自治体では通常見られない現象である。

松橋晴俊は次のように指摘する。「環境政策の理想を実現するような厳しい制御努力を法案として準備しても、政府内の各省庁との折衝において合意を形成できず、政府案としてとりまとめることができない<sup>44</sup>。」金融支援協議会は、内閣官房、環境庁、大蔵省、通商産業省、自治省（いずれも当時）、熊本県で構成されていたが、内閣官房は同協議会の取りまとめ役であり、通産省はこの問題は環境庁の所管事項であるというスタンス、自治省は熊本県を擁護する立場を取っていた。抜本策策定に最も抵抗していたのが大蔵省である。大蔵省からみれば、水俣病は特定された1つの地域課題に過ぎない。事実、抜本策においては、国の一般会計からの補助金と地方財政措置による手当は、8：2となっている。熊本県にすればいずれも国の支出となるが、大蔵省からみれば国が8割、地方が2割という理解となる。地方交付税は国の財源ではなく地方の財源であり、自治省の管轄だからである。

これまでのチッソ支援をめぐる議論の際に、環境庁が間際になって案を出してくるのは、そのような切迫した状態にまでならないと大蔵省の合意を取り付けられなかったという事情があった<sup>45</sup>。

同年11月27日の水俣小委において、チッソの株式を国が取得し公的管理下に置くという「松岡試案」が提示される。これはメガ政策と政策内容の骨格が政治家によって示されたことを意味する。政策は、メガ政策と政策内容に大別されるが、事例でのメガ政策は、応急措置ではなく抜本的な措置を取る、PPPを堅持するといった政策方針のことであり、政策内容とは現行の法令規則の解釈でいくか、特例措置でいくか、特別立法でいくか、あるいは補助金か、税制の優遇措置か、低利融資かといった行政の技術的手法が問題となる部分である。

しかし、水俣小委では関係省庁から松岡試案の法的問題点の指摘及び抜本策策定が困難という回答が繰り返され、再び膠着状態に入る。6月熊本県議会が近まった5月下旬、自民党内で6月熊本県議会開会までに政府案を策定させることが決まる。「作れないではなく、作れ」という指示である。これは、関係省庁に政策形成機能を発揮する環境を作り出すという意味で、重要なトリガーとなった。5月25日から各省庁の幹部による異例の協議が深夜まで続き、6月2日までに概ね決着<sup>46</sup>、6月9日には関係閣僚会議が開催され、政府案が正式に了承されることになる。なお、この政府案は、特別立法ではなく現行制度の枠内（解釈）で考え出されたものであった。

これらの事実は、抜本策がこれまで策定されなかったのは、メガ政策の立案自体が行政の自由裁量に委ねられていたことが一因となっていたことを示している。各省庁間の調整がつかない、あるいはつけなくてもよい状況にあったために、すでに省庁間で合意されている方法プラス $\alpha$ というレベルを国の方針とすることで落ち着いていたのである。元環境庁環境保健部長の橋本道夫は、「科学的因果関係究明に偏した行政・政策の方針と、各省の所管権限をめぐるセクショナリズムのもたらした大きな失敗である<sup>47</sup>」と、水俣病問題にかかる省庁間の利害調整の困難さを述懐している。大蔵官僚経験

を持つ福島知事（当時）も、患者団体との和解や抜本策といった「水俣病問題の解決には政治的圧力が加わらねば役所ベースでは解決しない<sup>48</sup>」と、官僚の限界を予見していた。

政策「非形成」を「行政と政治」という視角から考察すると、官僚が政策形成機能を発揮する誘因が存在せず、また立法府が課題解決に必要とされる機能を発揮していない状態が重なり合っていたことがわかる。

#### 第4章 社会における政策過程

前項まで、まず中核的アクターに着目した「行政」という枠組みの中で、次に立法政策的視点から「行政と政治」という枠組みで事例を検討してきたが、当項ではこれまでの考察を踏まえつつ、政策過程を社会という枠組みの中でとらえて考察する。

##### 1 ステイクホルダー（利害関係者）

政策形成においては、行政（官僚）も組織（個人）としての利害を持つという意味でステイクホルダーといえるが、ここでは、行政以外の直接的アクターについての検証を行う。国、熊本県を除く事例の中核的アクターはチッソであり、会社の存亡に関わることであるだけに積極的に動いている。国や熊本県への定期的な経営状況報告や陳情、県債が議論される県議会の厚生常任委員会、環境対策特別委員会開催初日にチッソ幹部が県議会を訪れることは、恒例行事となっていた。また、自民党の環境部会の主な国会議員に対する陳情や熊本県議会の環境対策特別委員会所属議員への陳情も事あるごとに行われている。

1999年6月に政府が抜本策を提示した後も、チッソは分社化案<sup>49</sup>の実現化を図ろうとしている。分社化とは、多額の負債とそれを管理する機能だけを本体に残し、事業部門は切り離して新会社を設立する、新会社の利益は本体を通して公的負債の償還にまわすというものである。しかし、これは水俣病を引き起こした加害者としてのチッソを債務とともに本体に残し、新会社に実質的機能を移すことによってその社会的、道義的責任から逃れようとする行為ともみなすことができる。また、患者補償や債務返済しか行わない会社はいつでも倒産可能な状態にあることから、国はチッソの分社化案を拒否している<sup>50</sup>。チッソは同年11月25日の水俣小委でも分社化と10年間の公的負債の償還猶予を求めたが、いずれも将来の検討課題という位置付けで事実上拒否されている<sup>51</sup>。

このように、チッソの行動規範は、企業を最も望ましい形で存続させるために可能なあらゆる手段を取っている。これは水俣病が発生し、その拡大原因になった50年前のチッソの行動規範と特段変わるところはない。しかし、これはチッソだけが特別というわけではなく、企業の一般的行動原理である。

政策課題によっては、企業行動が政策形成（または非形成）に重要な役割を果たす。事例においてもチッソの行動は関係アクターに一定の影響を与えはしたが、行政（国や熊本県）がその影響を受けることは事例の性質上ほとんどなかったといえる。水俣病という許されざる社会事件を引き起こしたチッソにはすでに独力で問題を解決する力はなく、その対策のために多くの人的、財政的資源を投入してきたのは、国や熊本県であった。また、チッソは公的支援がなければ直ちに倒産する状況に置かれており、行政に対して十分な圧力を行使し得る立場にはなかったためである。

チッソの行動は、主に政治家に影響を与えている。チッソと自民党環境部会の関係は数十年続いて



おり、中にはチッソ寄りの議員もいる。チッソの主張は、現在は利益を患者補償と公的債務返済に回しており、設備投資もままならず厳しい企業間競争に勝ち残れない、患者補償を完遂し公的債務を速やかに返済するためにも、企業体質の強化が急務であるという主張であった。つまり、当分の間公的債務を返済しない、もしくはその額を少額に抑え、内部留保に回させてほしいということである。この主張について、水俣小委メンバーやメインバンクの日本興業銀行（当時）などの関係金融機関は一定の理解を示した。そして、抜本策の詳細が決められる際に、定められた算式に基づいて一定の内部留保が認められることになったのである<sup>52</sup>。

チッソ以外のステイクホルダーとしては、患者団体、水俣市があげられる。両者とも国や熊本県に対し、チッソが患者補償を完遂できるよう定期的に要望を行っている。水俣市は小さな漁村からチッソの城下町として発展を遂げた。チッソは、現在でも多くの水俣市民の生活を支えている企業である。また患者団体にとっても、チッソが倒産すれば直ちに誰が医療費等の補償を行うのかという問題が生じる。このような事情から、地元関係者は「どういう形であれチッソが永久に存続してもらえばいい（水俣病患者平和会会長石田勝）<sup>53</sup>」すなわちチッソ存続による患者補償の完遂を臨んでいたのである。そして、地元関係者の利害を熊本県が代表する形となり、国との交渉が続けられた。熊本県と患者団体などの地元関係者が対立するような場面はなかったが、それは患者認定などの機関委任事務を行う国の地方執行機関としてではなく、独立した地方自治体として、地元利益に基づいて行動することができたためである。

## 2 社会的アクター

行政（国）の政策形成機能が立法府から委任された行為であれば、それを監視するのは一義的には立法府（政治家）ということになるが、では政治家優位の体制になれば全てがうまくいくかといえば、そうはならない。前節で、メガ政策の長期にわたる「非形成」の理由を、行政の政策形成機能を発揮する誘因の不存在と立法府の不十分な活動に求めたが、政治家が積極的になれないことにも、相応の理由が存在する。政治家も、党利や選挙区から選出された政治家としての利害を持っているからである。福島譲二は、水俣病問題にかかわることが政治家にとっては「火中に栗を拾うだけ」であるとして、与党自民党の国会議員で本格的にこの問題に首をつっこもうとした議員は皆無と断言している状況だったと回顧している。また「私自身この課題に奔走しその解決に努力したものの、その結果は水俣における得票数は衆議院議員六期の議席を重ねる選挙の都度減少するという、まさに火中に栗を拾い火傷を負い重荷を背負わされただけであった<sup>54</sup>」と記している。国民の行動は政治家の行動と無関係ではない。住民間の対立が激しい課題については、特にそうである。このようなマイナスの政治的リスクを伴う政策課題について、政治家が関与することを躊躇し、あるいは中立的態度を取る原因は、政治家に影響力を持つ企業や団体、選挙区の住民（国民）が作り出しているのである。

かかる状況の中で、官僚、政治家、国民など全てのアクターに対し、強い影響力を持つのがマスコミである。新聞やテレビなどをうまく活用することはアクターにとって大きな力となる。「実際問題、現代社会では、ある問題に対して、世論がどのように分布しているのかを国民が知る方法として、マスコミの報道に頼らざるを得ない以上、マスコミが作り出す世論は重要な意味を持つ。その意味では、世論とは、マスコミが「これが世論である」というもの<sup>55</sup>」ということもできる。また、マスコミの報道が政策決定に少なからぬ影響を与えた事例は数多く見られることから、「エリートレベルに対し

ては、かなり大きな影響力を有している<sup>54</sup>』と考えられている。宮川公男も、このような影響力の重要性はいくら強調しても強調しすぎることはない、と述べている<sup>57</sup>。実際、マスコミの情報は、人々にとって自らの考えや行動を決めるための簡便かつ欠かせない判断材料となっている。

国が消極的な姿勢を取っている政策課題の場合、マスコミの関心の有無は大きな影響を与える。しかし、水俣病問題は「どうしても地方の事件ということで、例えばHIVなどに比べるとマスコミの取り上げ方も弱かった<sup>58</sup>。」船橋晴俊も、(市民の)社会意識における公害問題に対する関心の薄さとマスコミの報道の少なさが相互促進的に作用して、そのことが行政に対する批判的関心と監視作用を弱め、行政の病理の増殖の外的要因になったと指摘している<sup>59</sup>。

事例をはじめ、水俣病問題について継続的に取材を行っていたのは熊本日日新聞であり、熊本県内においては同新聞などの報道が県民の関心の喚起に一定の役割を果たした。しかし、その影響力はあくまで地元に残る。国政の場合には、東京でどれだけニュースとして取り上げられるかが問題となる。しかし霞ヶ関の記者クラブは、この問題については関心を示さず、新聞の全国版の記事になることは稀であった。したがって、中央マスコミは官僚や政治家に大きな影響を与える世論形成や話題の周知という点において、ほとんど影響力を発揮することはなかった。

また、学識者(大学教員やシンクタンクの研究員)の社会的機能も重要である。学識者は、特に政府の諮問機関である各種審議会、あるいは各種委員会、研究会において、答申や報告内容の形成に中心的な役割を果たしている<sup>60</sup>。そこでは、学識者は専門性と中立性を備えた人材として位置付けられている。加えて、学識者は社会問題について専門的、中立的な立場から、国民に対して必要な知識、情報を提供するという社会的役割も担っている。最もバイアスの少ない貴重な情報を提供し得ると考えられるが、その分野に精通した学識者であり、社会におけるアクターの中でも専門性と中立性を兼ね備えた重要な人的資源となっている。

なお、水俣病問題でも、特に水俣病の原因解明や病像論の分野において、学識者(専門家)は重要な役割を果たしてきたが、事例について関心を持ち、実質的に影響力を行使した学識者は皆無であった。

政策過程を多くのアクターが存在する社会的枠組みでとらえると、官僚や政治家、利害関係者といった直接的アクターだけではなく、その他のアクターの行動も政策過程に様々な影響を与えることがわかる。しかし、政策課題に関して直接利害関係を持たないアクターの関心は薄いのが通常である。加えて政治家を始めとする他のアクターはそれぞれの利害得失に基づいた行動を取ることから、能動的アクターはしばしば孤立無援になりやすい。その結果、行政と能動的アクター間で繰り広げられるパワーゲームの様相を呈し、相対的弱者たる能動的アクターは、交渉に長い時間と持てる資源を可能な限り投入することになるのである。

### 3 共有化された行動規範

事例においても、官僚、政治家、利害関係者や国民など直接、間接のアクターは、全て主観的合理主義(あるいは主観的功利主義)という同質の行動規範のもとに行動していることがわかる。人々に受け入れられ日常生活にも深く浸透しているこの行動規範は、個々人の自由競争を通して経済社会に新たな技術や変革をもたらし、人々の経済的繁栄の原動力となってきた。しかし、この行動規範は、物事が全てうまくいくことを保証しているわけではない。ハーディンは、人々がこのような価値規範

に従えば、結果として破滅の道をたどる場合があることを「共有地の悲劇<sup>61</sup>」として紹介している。これは、個人の利害得失に基づく行動の集積が社会的損失をもたらし、その損失が社会の構成員である個々人に再分配され、結果として個人が当初得た利益を上回る大きな損失を受ける場合があることを示したものである。

事例における政策「非形成」の継続を、個々人の行動レベルにまで分解して観察すれば、主観的合理主義という社会において最も基本的な秩序の1つとされる行動規範からもたらされた社会的ジレンマの一形態ということがわかる。主観的合理主義に基づく結果、官僚は「公共の奉仕者」ではなく、「組織的個人」として行動し、政治家も自らの利害得失に基づき行動する。事例における抜本策は、約270億円の国への償還を免除する形での国費投入と、ある時払い方式の導入を立法措置ではなく現行制度の枠内（解釈）で処理している。これは、国が現行制度及びPPPの観点から不可能であると繰り返し主張してきたこと<sup>62</sup>である。しかし、主観的合理主義が社会共通の行動規範とするならば、官僚は他の国民と同じように、その時々の中での状況の中で組織や個人の利害に誠実に対応してきた結果とみなすことができる。それは組織的個人の利益に反していたからである。

他方、間接的アクターも自らの個別利害に専ら関心を寄せる結果、多額の国費投入など議論されるべき多くの問題を含む政策であるにもかかわらず、関心を持つようなことはほとんどなかった。このような社会問題への無関心や社会的行動の欠如は、行政の自由裁量の枠をさらに広げ、政策課題の放置や不適切な対応を増大させる方向に作用する。船橋晴俊は、行政が政策課題にうまく対応できない場合があることを、「市場の失敗」と類比的な意味で「政府の失敗」、あるいは「行政の失敗」と呼んでいる<sup>63</sup>。事例においては、国が自ら設定した基準や条件に必要以上に固執してしまうバイアス（係留効果）の長期固定化が見られるが、これは社会が期待するような行政機能は、実際には社会からの抑止あるいは社会による監視という適切な緊張関係を前提として発揮されるものであることを示している。この社会の持つ抑止力や監視作用は、各アクターの社会の構成員としての意識が集積して形成されるものである。従って、各アクターの社会への関心が薄れるにつれて行政にとってのフリーゾーンは増大する。

別の観点からいえば、官僚、政治家、国民間における社会的責任の分配問題としてとらえることができる。日本では、社会的課題についての対応責任は行政が担うべきものと考えられており、国民（住民）の社会的責任はほとんど議論されることがなかった。これは、行政の立法政策機能が立法府からの委任行為と解釈されるのと同様に、国民（住民）が本来果たすべき社会的役割と責任を行政に委任しているとみなすことができる。しかし、あるアクターだけが結果責任を問われる状況は、そのアクターの行動を自己防衛的なものとする。逆に、結果責任を問われないアクターの行動は社会性のないものとなる。このような状況は「行政の失敗」というよりむしろ「社会の失敗」ともいべき性格を有するものである。

共有化された社会規範そのものが生み出した悲劇、それが水俣病問題であり、本稿で取り上げた事例においても、関係アクターにひたすら膨大な時間とエネルギーを費やすことを求めたのは、他ならぬ社会そのものだったとも言えるのである。

#### おわりに

本稿では、政府のチッソに対する抜本的金融支援策を事例として、長期にわたる政策「非形成」に

ついて多角的な検討を試みた。その中で、まず政策形成を阻害する圧力に対して、能動的アクターの視点からキールート開拓のためのいくつかの要点を抽出した。それは第一に政策課題の対応（責任）主体の確定、第二に、行政（事例の場合は国）の政策課題に対する認知・評価への対応であった。事例でもみられるように、執行者への「ひきこもり」が生じる場合には、行政を取り巻く外部環境を変えない限り政策形成は進まない。したがって、立法府を構成する政治家が課題解決の必要性を理解し、自ら政策形成を行うか行政に政策立案を迫るか、どちらかの行動を取るよう働きかけを行うことである。第三に、政策形成のキールートの中でもイネビタブル・ポイントと呼ばれる地点にその課題を持ち込むための働きかけ、第四に政策立案者に対する断固たる意思表示、そして第五に社会的アクターの動員等であった。

事例のように、その解決を個々のアクターの努力に任せることも可能ではある。しかし、個別アクター間の交渉やパワーゲームという視点を離れて、この問題を社会という枠組みの中でみれば、政策「非形成」が実際には基本的な社会秩序の1つである主観的合理主義がもたらした社会的ジレンマという側面を合わせ持つ。わが国においては事例のように隘路に落ちて深刻化、悲劇化する政策課題の真の解決を図るための調整システムは、残念ながらない。しかし、個々人の努力による解決の現実的困難さを踏まえれば、新たなシステム（制度）の検討、導入がより賢明な社会的解決法であろう。近年、行政組織において総合的な政策調整システムの導入が図られつつあるが、行政システム内部の調整にとどまらず、社会という枠組みにおける政策課題への総合的な調整システムのあり方を検討、構築していくことが、政策形成や課題解決の長期にわたる先送りを防ぐために必要とされているのである。

(注)

- 1 Bachrach, P and Baratz, M. S. (1963) "Decisions and Nondecisions", *American Political Science Review* 57, pp.632-642
- 2 Bachrach and Baratz (1963) pp.632
- 3 宮川公男 (1994), 『政策科学の基礎』, 東洋経済新報社, pp.335
- 4 森道哉 (2000), 「環境政策をめぐる『紛争』の過程と構造—分析枠組みに関する考察」, 『政策科学』 8巻1号, 立命館大学政策科学会, pp.159
- 5 例えば, 船橋晴俊 (2000), 「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任性のメカニズム」, 相関社会科学有志編『ヴェーバー・デュルケム・日本社会—社会学の古典と現代—』, ハーベスト社, 船橋晴俊編 (2001), 『加害・被害と解決過程』講座環境社会学第2巻, 有斐閣, 橋本道夫 (1999a), 『環境政策』, ぎょうせい, 橋本道夫編 (1999b), 『水俣病の悲劇を繰り返さないために (水俣病に関する社会科学研究会報告書)』, 中央法規出版, 宇沢弘文 (1999), 『ゆたかな国をつくる』, 岩波書店などを参照のこと。
- 6 この章は, 熊本県 (2001), 『「チッソ株式会社に対する金融支援措置」についての経緯』, 熊本県, pp.1-95及び熊本県議会 (各定例会), 『熊本県議会議事録』, 熊本県, に基づき作成した。
- 7 福島讓二 (1997), 「私と水俣病」, 水俣病訴訟弁護団編『水俣から未来を見つめて』, 熊日文化情報センター, pp.279
- 8 患者 (チッソ) 県債と呼ばれるこの方式の概略は次のとおりである。まず, 関係省庁 (総理府, 環境庁, 大蔵省, 通商産業省, 自治省: いずれも当時) と熊本県副知事を構成員とする「チッソ株式会社

に対する金融支援措置に関する協議会（以下、金融支援協議会）」で、チッソの経営状況を精査のうえ、融資所要額について協議する。熊本県知事は、そこで決まった所要額に基づき予算を計上、熊本県議会に上程、県議会は内容審議のうえ可決するという流れである。発行した県債の償還期限は30年（うち5年据置、元利均等半年賦償還）とされ、患者県債の発行は1981年度までとされた。

- 9 福島（1997）pp. 280
- 10 この骨子は、①チッソが救済を求める者のうち一定要件を満たす者に対して一時金を支払うこと、②国・県は、遺憾の意など何らかの責任ある態度を表明すること、③救済を受ける者は、関係する紛争を取り下げ等を行うことにより終結させること、④国・県は、総合対策医療事業の継続及び申請受付再開、チッソ支援、地域再生・振興のための施策を行うこと、であった。
- 11 ヘドロ県債（立替債）とは、水俣湾において有機水銀で汚染されたヘドロが堆積している地域の埋め立て事業が実施された際に、チッソ負担分について県が全額立替払いを行った際に発行した約300億円の県債のことをいう。チッソは5年据え置き30年償還という県債償還条件にあわせ、県に返済するというものであった。
- 12 1998年12月の熊本県議会環境対策特別委員会では、県議会の要請に国が応えていないとして、12月発行の患者県債は継続審議となった。この事態を受けて、水俣小委の松岡利勝小委員長から、「平成10年（1998）度中の抜本策の成案を目指し、最大限の努力をする」旨の文書が熊本県議会あてに届いた。
- 13 1999年3月31日付け環境庁企画調整局長名で「チッソ支援の中長期的な観点からの検討に関しては平成9（1997）年7月4日付けの環境庁長官文書に沿って、懸命に努力してきたところであるが、残念ながら未だ結論を得るに至っていない。環境庁としては、自由民主党水俣問題小委員会における議論を十分認識しながら、今後とも長官文書に沿って早期に結論が得られるよう全力を尽くす所存である」という文書が熊本県知事あてに届くことになる。
- 14 応報戦略についての実験では、囚人のジレンマゲームにおけるアクセルロッド（Axelrod R.）が行ったコンピュータによる戦略トーナメントが有名である。
- 15 末永俊郎・安藤清志編（1998）、『現代社会心理学』、東京大学出版会 pp. 160
- 16 中野実は、政治的影響力を①集合的影響力、②個人的影響力、③非人格的影響力に区別されるべきであると主張している（中野実（1992）、『現代日本の政策過程』、東京大学出版会 pp. 8-9）。草野厚も「意思決定者としての個人を念頭に置くのか、あるいは組織とするのか」を留意すべき点としてあげているが（草野厚（1997）、『政策過程分析入門』、東京大学出版会 pp. 42）、本稿では必要ある場合を除き、組織的個人という形で包括的に扱うこととする。
- 17 「公共の利益」自体、個人の主観的解釈に委ねられるために必ずしも自明ではないが、本稿ではこの厳密な定義づけを目的とするものではないので、ここでは言及しない。
- 18 表2では、「国・地方双方の課題」の場合であって、国が「対応すべきでない」とする欄はないが、それは結局地方で解決されるべき課題と判断されたことになることから、「地方の課題」に含めることとする。また、国として「対応すべきでない」と判断されることを「対応可能」として取り組むケースは、現実には考えにくいので、その欄も省略されている。
- 19 熊本県議会（1996）、『熊本県議会議事録—平成8年12月定例会』、pp. 260-261。
- 20 熊本県議会は、このような国の考え方を水俣病問題を地域振興の問題にすりかえるものであるとして非難している。熊本県と国との間には当初から政策課題に対する認知・評価に大きなギャップが存在していた。（熊本県（2001）、『「チッソ株式会社に対する金融支援措置」についての経緯』、熊本県、pp. 64, 71）
- 21 この制度は「組織形整」と呼ばれる手法の1つである。（伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）『政治

- 過程論』、有斐閣 pp.180)
- 22 クライアントに対する組織対応の基本的特徴については、田尾雅夫(1993)、『組織の心理学(新版)』有斐閣、pp.29-32を参照されたい。
- 23 <http://www.soumu.go.jp/news/961226c.html>, 2001.11.20
- 24 北海道自治政策研修センター「地方分権時代における自治体の機能と責務」  
<http://www.pref.hokkaido.jp/soumu/sm-hjisc/jichi/dai2-1-123syoun.htm>, 2001.11.6
- 25 熊本県議会(1978)、『熊本県議会議事録—昭和53年3月定例会』pp.484
- 26 福島(1997) pp.279
- 27 熊本県議会(1977)、『熊本県議会議事録—昭和52年3月定例会』pp.447-448
- 28 熊本県議会(1983)、『熊本県議会議事録—昭和57年12月定例会』pp.246
- 29 熊本県議会(1993)、『熊本県議会議事録—平成5年6月定例会』、pp.256-257
- 30 熊本県(1995) pp.8
- 31 熊本県(2001) pp.108-110
- 32 熊本県(1995) pp.8
- 33 OECD(経済協力開発機構)・汚染者負担原則実施勧告(汚染者負担の原則の実施に関する理事会勧告)採択(1974.11.14)
- 34 福島(1997) pp.279
- 35 白石重明は、OECDで主張されているPPPと我が国のPPPはその本質を異にしていると述べ、OECDのPPPを経済的アプローチ、日本のPPPを規範的アプローチと呼んで区別している。(白石重明(1990)、『PPP(汚染者負担の原則)—経済的アプローチと規範的アプローチ—』、『産業と環境90・9』通産資料調査会、pp.19-24)
- 36 熊本県(2001) pp.108-110
- 37 中邨章・竹下謙編著(1984)、『日本の政策過程—自民党・野党・官僚—』、梓出版社、pp.34
- 38 白鳥令編(1990)、『政策決定の理論』、東海大学出版会、pp.47
- 39 スティーブン・R・リード(Steven R. Reed)は、『日本では、裁判所の判例のない分野については、中央省庁が法律解釈の広範な権限を持っており、しかも断固それを守ろうとしている(所管する法律の優先解釈権)。(中略)各省庁は、その解釈が裁判所に持ち込まれないかぎり、法律を解釈する権限を有しており、その公式的解釈の幅は狭いものになりがちである』と記している。(スティーヴン・R・リード(1990)、『日本の政府間関係—都道府県の政策決定過程—』、森田朗・荒川達郎・西尾隆・小池治訳、木鐸社、pp.50)
- 40 小島敏郎(1997)、『水俣病問題政治解決についての考察』都留重人、鈴木武夫、清水誠編『環境と公害』VOL.26 NO.3 WINNER 1997、岩波書店、pp.44
- 41 政党政治の視点を踏まえた日本の政策決定の制度的枠組みについては、村川一郎(2000)、『政策決定過程』、信山社、が詳しい。
- 42 「エージェンシー・スラック」は、本人である政治家が代理人である官僚の行動を効果的に「監視」できないために生じるものだが、それを生み出す要因として①情報の非対称性、②政治家の関心の限定性、③「本人(政治家)」の複数性、があげられる。(伊藤・田中・真淵(2000) pp.264-267)
- 43 例えば、水俣小委は国ではなく自民党内の一組織だが、これに対しても水俣病対策に対する政治の影響力が増大することを懸念し、官僚はその設置に強く反対している。福島(1997) pp.278
- 44 飯島伸子編(1993)、『環境社会学』、有斐閣、pp.75
- 45 環境庁企画調整課調査官の岩野正史は日経産業新聞(1998.7.10)の取材に「もはや官僚の手に負

える問題ではない」と答えている。

- 46 熊本日日新聞 (1999. 6. 2)
- 47 橋本道夫 (1999a), 『環境政策』, ぎょうせい, pp.264
- 48 福島 (1997) pp.278
- 49 熊本日日新聞 (1999. 11. 19)
- 50 熊本日日新聞 (1999. 11. 18)
- 51 朝日新聞 (1999. 11. 26)
- 52 熊本日日新聞 (1999. 12. 1)
- 53 毎日新聞 (1998. 11. 26)
- 54 福島 (1997) pp.276
- 55 前田壽一編 (1999), 『メディアと公共政策』 芦書房, pp.67-68
- 56 前田 (1999) pp.21
- 57 宮川公男 (1995), 『政策科学入門』, 東洋経済新報社, pp.136-137
- 58 松野信夫 (1997), 「水俣病－和解と今後の課題」 都留重人, 鈴木武夫, 清水誠編『環境と公害』 vol.26 no.3 winter 1997, 岩波書店, pp.40
- 59 松橋 (2000) pp.204
- 60 諮問機関は、国家行政組織法第8条に基づき個別の法令によって設置される公的機関であり、現在は200を超える審議会等が設置されている。
- 61 Hardin Garret, The Tragedy of Commons, Science 162, 1243-1248, 1968  
(<http://dieoff.org/page95.htm>, 2001. 10. 13)
- 62 熊本日日新聞 (1999. 6. 12)
- 63 飯島編 (1993) pp.74

## A Study in “Non-policymaking”

## – The Case of the Financial Support of Japanese Government for Chisso Co. –

NAGAMATSU Toshio

Although a political issue has been recognized treated by the government, policymaking for it is sometimes postponed over a decade. The power of disturbing policymaking is certainly existed. In the paper, “non-policymaking” indicates that policy process after agenda setting does not advance for some reasons. The purpose of the case study is to analyze why “non-policymaking” occurs and how secure the route to proceed with policy process.

The financial support policy of Japanese Government for Chisso Co. is picked up as a case of the continuation of “non-policymaking” in Japan. In the paper, “Non-policymaking” is examined from several aspects, because it is formed by various factors in Japanese society.

- (1) Relation between national government and prefectural government.
- (2) Relation between administration and politics.
- (3) Policy process in society.

It points out what factors produce effects on “non-policy-making” and those overlap and fixation disturb to policy making process for a long time.