

## 第6章

### 「後発の公共政策」あるいは「後発の理念」としての「環境」 — 初期環境政策の形成過程研究のための試論 —

寺尾 忠能

要約：

「開発と環境」とは、経済開発の過程における環境問題の発生、環境政策の形成、それらの展開を、社会科学的枠組みを用いて分析し、問題点を明らかにし、社会変動と政策対応の方向性を示すための研究分野である。本稿では、「開発と環境」の分析枠組みを検討する準備として、「初期」環境政策の形成過程に関わるいくつかのトピックを取り上げ、若干の考察を試みる。第1節では環境ガバナンス論と環境政策形成過程、第2節では環境政策における参加と社会的合意形成、第3節では「環境」および環境政策に関わる、公共政策としての後発性と、理念としての後発性、第4節では「初期」環境政策の形成過程の重要性について、それぞれ取り上げる。それぞれのトピックは、必ずしも恣意的に選ばれたものではなく、相互に関連づけることによって初期環境政策の形成過程を特徴づけるための材料となりうるものである。本稿では十分に行うことができなかった、そのような相互の関連づけは、今後の課題としたい。

キーワード：後発性、環境、環境政策、公共政策、開発と環境、環境ガバナンス

#### はじめに

経済発展とは、市場経済の自律的な拡大に伴う、経済構造の転換によってもたらされ、マクロ経済の急激な成長として表れる。経済発展の過程では、雇用形態の変化や人口移動も急速に進み、既存の社会関係が組み替えられる。

経済開発の過程における環境問題の発生、環境政策の形成、それらの展開を、社会科学的枠組みを用いて分析し、問題点を具体的に明らかにし、社会変動と政策対応の方向性を示す研究分野が必要とされている。それを「開発と環境」(Development and the Environment)という分野の定義としておきたい。「開発と環境」という分野の見取り図を描くための準備として、環境政策の形成過程、特にその初期の過程に関わるいくつかの課題を取り上げて考察する。

第1節では環境ガバナンス論と環境政策形成過程、第2節では環境政策における参加と社会的合意形成、第3節では「環境」および環境政策に関わる、公共政策としての後発性と、理念としての後発性、第4節では「初期」環境政策の形成過程の重要性について、それぞれ取り上げる。

## 第1節 環境ガバナンス論と政策形成過程

「ガバナンス」(governance)とは、本来「操舵する」、「舵取り」といった意味を持ち、統治主体が被統治者を誘導するという行為を表すとすれば、ミシェル・フーコー(Michel Foucault)が論じたような統治術としての「統治性」(governmentality)の一種と見なされうる<sup>1</sup>。「ガバナンス論」には、「環境ガバナンス論」の他に、企業統治を論じる「コーポレート・ガバナンス論」、国際関係論における「グローバル・ガバナンス論」、国際開発における「グッド・ガバナンス」等の議論がある。これらのガバナンス論に共通する考え方として、中央集権的な統治主体が必ずしも存在しない中で、多様な主体の参加と協力によってある種の秩序が形成されている状態をとらえていることがあげられる。

環境ガバナンス論では、他のガバナンス論とはやや異なった文脈で「ガバナンス」という用語が使われていると考えられる<sup>2</sup>。環境ガバナンス論以外のガバナンス論では、複数の主体が参加し、協力することによってある種の秩序が形成される。ただしあくまでも、統治主体の統治能力に問題がある場合(国際協力における「グッド・ガバナンス」)や、集権的な統治主体が存在しない場合(国際関係論におけるグローバル・ガバナンス論)、経営者を複数の所有者(株主)が間接的に制御する場合(コーポレート・ガバナンス論)のように、集権的な統治が困難な場合の代替的、間接的な統治術と見なすことが可能である。

一方、環境ガバナンス論においては、ガバナンスは複数となりうる。環境ガバナンス論では、統治主体である中央政府が存在するにもかかわらず、政府は、あえて企業・産業、市民社会・住民・NGOなどと同列であるような立場を取り、多様なアクターの一つであるかのように振る舞おうとする。政府が他のアクターを、命令あるいは操作し、制御するという統治術の形を必ずしも取らない。政府は他のアクターとまったく同列な存在ではないが、中央政府・地方政府によるガバナンスだけではなく、社会運動・NGOによるガバナンス、産業界によるガバナンスなどが並列する。その全体がひとつの環境ガバナンスと見なされうる。

環境ガバナンス論において、政府はなぜそのように振る舞うと想定されるのであろうか。行政府の中で、環境行政部門は、「後発の行政組織」であり、経済開発、産業化を推進する既存の行政部門よりも力が弱い。また環境行政によって行われようとする政策は、経済開発、産業化を推進する政策と多くの場合、対立する内容を含む。政府の環境行政部門は、そのような劣勢を、社会的な圧力や世論の支持を背景に乗り越えて自らの目的を実現しよ

うとする。

市民社会・運動団体・NGOの側から見ると、選挙によって政権交代を実現するか、与党を政策変更することなどによって、環境政策に自らの利害を反映させることは容易ではない。環境政策は選挙の争点の一つとはなりえても、その優先順位は必ずしも高くなく、環境保全に関わる利害は、フォーマルな選挙制度によっては反映されにくい。NGOなどは、政府の環境行政部門に働きかけ、共闘関係を結ぶことによって、政策に自らの利害を実現させようとする。両者の意見は必ずしも常に一致しないが、開発・産業化を推進する勢力に対抗する場合は、共通した利害関係を持ちうる。

環境ガバナンス論は、ガバナンス論を「環境」に単に当てはめただけではなく、独特の文脈で用いていると考えられる。コーポレート・ガバナンス論、グローバル・ガバナンス論、グッド・ガバナンスのいずれも、ある組織や国家の統治全体を論じている。一方、環境ガバナンス論では、その一部にすぎない「環境」に関わる統治のみをみつめている。しかも、「環境」は政策領域としての独立性が低く、「環境」に関わる利害は環境政策担当部門だけで完結しないため、経済開発等、他の政策領域を担当する政府部門との利害調整が不可欠となる。この違いが、環境ガバナンス論に独特の議論を行わせている。環境ガバナンスにおいて、他のガバナンス論とは異なり、一つの統治にはおさまらない理由はここにある。環境ガバナンスは統治術というだけでなく、環境行政担当部門による政府の他の部門との交渉、駆け引きという側面が加わっている。

このような環境ガバナンス論は、民主主義制度が機能し、市民社会が成立していると考えられる先進国の状況を元に構想されている。そのような前提が必ずしも成り立たない後発国でも、環境行政部門はこれに近い行動を取り、その意図せざる結果として「公共圏」のような空間を、部分的、一時的なものであれ、作り出す場合もあると考えられる。

## 第2節 参加と交渉による社会的合意形成としての環境政策

環境ガバナンスの議論は、環境政策を交渉による社会的合意形成の一種ととらえていると見なすことができる。以下では、環境政策はどのようにして交渉による社会的合意形成としてとらえられるのかを簡単に説明する。

環境政策とは、自然資源・環境の利用による資源配分の歪みを是正する政策介入ととらえることができる。政府の政策介入としての環境政策としては、まず汚染排出に対する規制があり、それはさらに汚染排出源に対する直接的規制と、課税や補助金支出、譲渡可能な排出許可証の設定等の経済的手段による間接的規制がある。環境政策の範囲は、汚染排出の規制や廃棄物管理だけではなく、自然保護や歴史的景観保全等、幅広い分野が含まれると考えられている。環境政策の範囲は「環境」、「環境問題」をどのように定義するかによって変わる。

しかし、何らかの定義による「環境」が物的に破壊されること自体が「環境問題」となるのではない。ある主体の活動によって生じた「環境」への影響が、他の主体や、活動した主体自身も含む社会全体に対して悪影響を及ぼすことによって初めて「環境問題」となる。悪影響を受ける主体は、同世代の他者に限らず、将来世代も含まれる。また、悪影響は何らかの確定的な状態ではなく、リスクが高まるという形で不確実に及ぼされる場合も多い。環境問題とされる問題群はさまざまな特徴づけが可能であるが、重要なことは、ある主体の活動によって発生する悪影響が直接的なものではなく、資源の破壊を通じて、「環境」とよばれる人間が完全には制御できないものを媒介して、他者に及ぼされるという点である。環境問題は何かに媒介されて発生する。環境問題を媒介するものは、大気、水、生物等の自然資源であり、また土壌、土地や廃棄物などのストックが、相互に作用しながら複雑に介在する。

環境問題を媒介する自然資源は、人間が完全に制御することはできない。それは二つの意味での制御不可能性を持つ。第一に、「自然」であることによる本源的な不確実性、制御不能がある。われわれは自然資源の変化を完全に知ることはできず、そこに存在する不確実性から逃れることはできない。この不確実性は、汚染排出と被害の因果関係の特定を困難にする場合が多い。第二に自然資源に所有権を確定することが難しいことによる、制御不可能性がある。所有権が確定されない資源は、それを利用する主体がそれにとまらぬ費用を負担する誘因がないため、過度に利用され、十分に保全されない。人間の経済活動の経済社会、市場経済の外部に及ぶ悪影響が、自然を媒介して再び人間の社会に及ぼされるという問題である。市場経済の外部という意味で、経済学でいう「外部性」が、その性質を特徴づけていると考えられる。「外部性」の問題は、個人でも社会（市場経済）でも、制度・政策によっても、完全には制御できない。

環境政策とは、以上のような性質を持った環境を適切に管理するためにはどのような形が望ましいかを決め、その実現を目指すこと、およびそのための制度設計のプロセスと考えることができる。環境政策をその決定・実施プロセスの社会的な基盤を含めて定義すると、政策を決定・実施する主体は必ずしも中央政府・地方政府とその関連団体、国際機関等の公的な団体に限られる必要はない。環境政策の核心部分は、環境の利用に関する社会的な合意形成のプロセスにあると考えられる。

環境の過度な利用を防ぎ、継続的な利用を確実に実施するためには、科学的、経済的な情報が開示され、継続的な利用が可能な範囲内で、人々がどのような形での利用を選好するかが表明され、それを何らかの方法でとりまとめた実現可能な利用計画が作成され、それが実行されなければならない。環境影響評価は、特定のプロジェクトに関してではあるが、環境の状況や利用計画による影響に関する情報を事前に収集し、それを関係者に広く公開して、集会的な意思決定の判断材料にするものである。収集され、開示された情報を利用して、関係しうる人々ができるだけ参加して、各自の選好が反映されるような合意形

成プロセスに基づいて、一定の地域の環境全体について統合的な利用計画が作成されることが望ましい。

環境政策は、環境の利用に関する社会的な合意形成の仕組み、あるいは合意そのものと考えることができる<sup>3</sup>。そして、政府の役割は、環境の利用に関する社会的な合意形成を可能にするために、必要な情報を提供し、合意形成のための調整、工商の過程で一定の調停者として機能することを見なすことができる。政府は、当事者資格、正統性、社会的信用の獲得が民間の調停者では難しい場合に、問題を克服する重要な主体となる。

### 第3節 「後発の公共政策」としての環境政策／「後発の理念」としての「環境」

環境政策は「後発の公共政策」である。環境政策は、先進国においても発展途上国においても、他の公共政策、社会政策が形成された後に形成される。その形成過程では、公衆衛生、労働安全、福祉など他の社会政策、公共政策や、経済開発のための産業政策の一部に組み込まれて開始され、それらの既存の公共政策のために整備された制度、政策手段を利用して発達し、その後で独立した政策分野となった。この公共政策としての後発性は、環境問題が経済発展の歴史のなかで比較的新しく社会問題化したことに由来すると考えられる。

環境政策は、すでに発達していた他のさまざまな公共政策、社会政策、産業政策、開発政策がつくり出した制度が存在するなかで、それらの枠組みの存在を前提として形成される必要があった。環境政策を担当する組織は行政府内で「後発の行政組織」となり、既存の行政組織が張りめぐらせた権限の縄張りのなかで、その隙間から新たに組織をつくり上げる必要があった。他の公共政策とは異なり、環境政策は独立した領域的な縄張りを明確にもつ分野ではない。環境政策は、既存の多くの公共政策、社会政策と何らかのかかわりを持ち、それらとの調整によって初めてその政策目的を達成できるような、特殊な政策課題を持ち、政策として独特の位置づけを必要としている。そのような政策を、関係する他の政策のための既存の制度、行政組織が存在するなかで、一から立ち上げることは困難な作業となる。

「環境」(the environment)とは、人間の経済社会を取り巻くものであり、経済社会と「自然」との境界そのものであり、境界線上の複雑な相互作用が、その特質の背後にある。人間の経済社会を取り巻くものとして、「環境」は人間のあらゆる活動と関連をもつが、それは特定の価値を産み出すための目的に結びつくものではなく、通常は人間の社会全般に広く浅く関連をもつだけである。つまり、「環境」は個々の人々の特定の経済活動の利害に直接には結びつかない。利害関心のあり方が広く浅いことは、「環境」にかかわる利害関心をおもに反映して行動する主体が存在しにくいことにつながる。「環境」は多様な利害関心の一つというよりも、多くの主体の多様な利害に関連しながら、通常は意識されないか、重

要視されないような利害である。

環境政策・法・制度が新たな領域として、新たな利害を反映させるものとして成立したとしても、既存の政策領域の体系のなかに、後から単純に付け加えるだけでは、十分に機能しない。「環境」には多くの既存の公共政策に関係する領域を含んでおり、既存の政策領域と対応する行政組織が存在し、関連する政策をすでに行っている時期に、それらと重なる分野で政策・法・制度を形成することに、環境政策の形成過程の本質的な困難がある。他の多くの政策領域、行政組織との権限の調整が行われなければ、政策の具体化、執行は困難となる。あるいは、多くの発展途上国や、高度経済成長期に日本でみられたように、狭い意味での資源管理政策を補完する分野として機能するか、経済開発のための産業政策に従属してその一部としてのみ機能せざるをえなくなる。

以上に見たような「公共政策としての後発性」はどのように生じていると考えられるであろうか。あらゆる政策が同時に形成されることはあり得ない以上、先発者と後発者の発生は必然的なものであるが、公共政策の体系のなかで、環境政策がなぜ、どのようにして「後発の」政策として形成されてきたのかは、考察に値すると考えられる。環境政策とはどのような公共政策であるのかを、その源流にさかのぼって考察することも、重要な作業であろう。

環境政策の形成過程では、さまざまな自然科学的事象が社会問題、さらには政策課題として局面を展開するためには、いくつかの問題が選択され、切り取られ、範囲が確定されて、一つの出来事として括られなければならない。この括られ方、切り取られ方には、多様な可能性がありうる。「環境」というフレーミング以外にも、すでに存在した「資源」という括り方を拡大して、現在私たちが「環境問題」と考えている範囲のほとんどを広義の「資源」問題として覆うという可能性も存在した。「環境」という枠組み以前には、多くの国で「公害」という形で当初は問題が認識されていた。健康被害が想起される「公害」というネガティブな枠組みから、より広範な現象を含み、ポジティブな印象に転換が可能と期待された「環境」へと認識の枠組みの転換が図られたと考えられる。一方で、「資源」という枠組みを拡張し、その「総合利用」として自然災害と環境破壊をそのなかに包摂する試みは十分に成功しなかった。同様の自然科学的事象が、「公害」や「環境」とは異なる枠組みで「資源」問題としてとらえられる可能性も存在したが、定着しなかった<sup>4</sup>。「資源」という既存の枠組みを拡張した、広義の「資源」の総合利用といった枠組みが定着することとはなかった。「資源」という枠組みでは、その物的形態の所有と利用にかかわる主体に関する議論がその考察の中心となり、土地所有のような古くからある関係に基づく、所有者と利用者だけの問題ととらえられやすい。一方、「公害」問題や「環境」問題といった枠組みは社会的な関心を集めた、社会問題、さらには政策課題として定着した。また、石油危機以後、狭義の「資源」の古い枠組みが依然として社会的な関心を強く引きつけていたことも、広義の「資源」の定着を妨げたと考えられる。

「公害」は決して新しい問題ではなく、産業化の初期からすでに顕在化しており、技術的な対策が十分に可能であったことは早い時期から認識されている場合が多かった。にもかかわらず、長年にわたって制度的、政策的な対応が十分に行われなかったために、同様の問題を地理的に拡大しながら繰り返してきた。「環境」問題を、新たな問題としてその「新しさ」を強調することによって社会的な関心を集め、社会問題、政策課題としての重要性が主張される、という方向が確定した。新しい問題として提示されることにより、狭義の「資源」にかかわる所有と利用を中心とした利害関係を組み替え、狭義の「資源」問題など他の分野との線引きを行い、公共政策の新たな課題とすることに成功したと考えることができる。技術の変化により、「資源」の利用の規模が拡大し、その影響は所有者と利用者を超えて、「負の外部性」として広く社会問題へと拡大していったことが、その背景にあった。

「環境」の問題としての「新しさ」は、すでに述べたような公共政策としての「後発性」として、環境政策の形成を妨げる要因となった。一方で、その問題としての新しさは、社会的関心を引きつけ、政治家の新しい分野への先乗りを競わせるという、政策形成を促進する要因ともなり得る。利害関係者が少ない、あるいは利害を代表する主体が存在しないことは、政治家や社会運動団体に先乗りを競わせ、さらには利害調整をむしろ容易にする可能性もある<sup>5</sup>。

及川[2015]は、アメリカ合衆国の1920年代に拡大した「保全」の理念が、1930年代の保全省設置構想を実現できなかったことと、1970年前後に実現した環境行政組織改革とを対比させている。「保全」は1930年代にはすでに古くからある理念となっていて、森林局等の既存の行政組織も自らを「保全」機関と自負していたため、分散していた権限の統合が進まなかった。1970年前後には「環境」という新しい、「後発の理念」が登場し、後発であるがゆえに既存の諸価値の序列から無縁であり、「環境」を冠する行政組織を新たに設立することに対する抵抗が少なかったという。そうしてNEPA（国家環境政策法）が制定され、「環境」が初めて国家政策の基本に据えられ、その理念を実現する方策の一つとして、CEQ（環境諮問委員会）という政策調整機関が設立され、さらにEPA（環境保護庁）が設立された<sup>6</sup>。「理念としての後発性」が、既存の行政組織との利害の調整を容易にしたと考えられる。

ただし、問題としての新しさが政策形成を促進する要因として機能するためには、人々の社会的関心を引きつけ、拡大させ、それを政策課題に反映させるような、政治的自由と民主的な政治制度が、前提条件として存在しなければならない。経済開発政策によって急速な産業化をめざしている後発国では、そのような条件は必ずしも成立しない。経済開発の「後発性」によって、公共政策としての「後発性」と表裏一体の政策としての新しさをもつ優位性は、生かされることが困難となるであろう。先進国において「環境」という新しい領域として政策課題が設定されると、国際的な相互作用、相互連関の働きによって、

並行して、あるいは何年かの間隔において、後発国でも同様の問題設定の枠組みが採用される。新たに見いだされた政策領域、政策分野としての環境政策という枠組みが、国際的に共有されることによって固定される。後発国は、その政策形成過程において、この「環境」政策として先進諸国で固定化された枠組みから逃れることは困難となり、その後発の公共政策としてのさまざまな困難を、引き受けざるをえない。

#### 第4節 「初期」環境政策の形成過程と公共政策としての後発性

発展途上国の資源・環境政策の形成過程に対して、先進国の過去の事例と経験はどのような形で参考になりうるのであろうか。一般に、あらゆる政策形成過程において、政策に限らずあらゆる規範・制度・組織の形成過程において、先例は何らかの参考になりうる。資源・環境政策においては、その政策に内在するいくつかの特徴が、先進国の事例を参照することの重要性を高めていると考えられる。その内在する特徴とは何かを明らかにすることにより、資源・環境政策の形成過程を研究することの意義を説明したい。

失敗した政策、十分な成果をあげられずに消えてしまった行政組織、出来の悪い法律が考察の対象となることは少ない。資源・環境政策に限らず、成功しなかった企ては考察の対象とはなりにくい。その記録、資料は残りにくく、その検証は容易ではない。法律、制度や組織として成立した場合も、目的を十分に達成できずに短期間で消滅したものは、研究の対象になりにくい。ある特定の政策、制度、組織等の発展のみに関心があるとすれば、その初期の必ずしも成功しなかった試みよりも、成功した事例に関心が集まるのは当然かもしれない。しかし、一国の資源・環境政策にとどまらず、経済開発と資源・環境政策のかかわり方を考察する「開発と環境」の視点からは、通時的、地域横断的な考察が必要であり、初期の企てがなぜ、いかにして失敗したか、その背景は、成功した試みの背景と同様に、解明すべき重要な課題である。

失敗例から得られる教訓だけが重要と主張するわけではなく、失敗それ自体を記録することだけに関心があるのでもない。政策形成過程の起源に遡ることによって、ある政策がなぜ、どのようにして政策領域として形成され、確立されていったかを明らかにする必要がある。出来の悪い法律がなぜ、いかにしてつくられたのか、その政策はなぜ、どのようにして失敗したのか、その組織はなぜ存続しなかったのか、それらの問いは考察に値すると思われる。政策形成過程における初期の「失敗」は、それ自体を完結した出来事としてとらえるべきではない。初期の失敗を含めて、一つの政策形成過程の全体としてとらえるべきであろう。

明治期以来の「公害」に対する初期の取り組みとして重視していた宇井純は、足尾鉍毒事件についての1996年の講演で、1958年の本州製紙江戸川工場事件との関連を指摘しながら、以下のように述べている。「戦後、公害問題ということが、永いこと過去の問題とし



てしか考えられなかった、あるいは過去の問題と現実をつないで調べてみようという動きが少なかったのはなぜであろうか。これは失敗の歴史だと思うのです<sup>7</sup>。足尾鉍毒事件は明治期に発生し流域の農業を中心に深刻な被害をもたらした。その後も十分な対策がとられずに放置されたため、1958年に源五郎沢堆積場で鉍滓の決壊事故が起き、流域の農業に再び被害が発生した。同じ時期に、同じ利根川水系の下流にあたる江戸川河口部では、最初の環境法である「水質二法」制定の契機となったことで知られる本州製紙江戸川工場事件が発生していた。しかしこの時、上流で鉍毒によって農民が受けた被害と下流でパルプ廃水によって浦安などの漁民が受けた被害が結びつけられ、歴史的に関連づけられることはなかった。さらに、本州製紙江戸川工場事件を契機に制定された水質二法は不十分な内容にとどまり、適切な廃水規制は行われず、1956年に公式確認されていた水俣病の被害の拡大を防ぐことができなかった。

過去の失敗の経験は簡単に忘れられる。歴史から学ぶことは容易ではない。人々の環境意識が高まることは、問題への対応を迫る社会的な圧力となり、政府や汚染発生源の対策を進める重要な要因であった。しかし、環境問題は社会が問題を認識するだけでは解決されない。環境問題の多くは、その発生のリスクが事前に認識されていたにもかかわらず、避けられなかった。そこには、わたしたちの社会に内在する構造的な問題があると考えられる。そのような構造的な問題を明らかにし、その原因を解明することが、資源・環境にかかわる社会科学的研究の重要な課題であろう。

資源・環境問題は必ずしも新しい問題ではない。古くから存在した問題が、公害として認識され、新たに環境問題として定着していく過程で、過去の失敗の経験が十分に活かされていない。とくに産業化の後発国においては、先進国の失敗を認識し、回避することが可能であったにもかかわらず、少なくとも部分的に失敗を繰り返している。先進国においても、問題そのものは決して新しくはないにもかかわらず、十分に対策が行われず、長年にわたって放置されてしまった。わたしたちはなぜ過去の失敗から十分に学ぶことができなかったのか。そして現在に生きる私たちも、いまだ顕在化していないだけで、さまざまな領域で失敗を繰り返し続けていると考えるべきだろう。

初期の環境政策が失敗を繰り返したのは、多くの場合、対策に問題があるとわかっていたにもかかわらず、当初は不十分な対策を行わざるをえなかったことに原因があった。産業公害の存在は産業化の早い時期から知られていて、対策が可能であることも知られていたにもかかわらず、長年にわたって放置されてきた。そして、対策が始まった後も、その初期には不十分な対策しか行われなかった。それは、環境政策が「後発の公共政策」であるという事実によって説明することができる<sup>8</sup>。

「後発の公共政策」である環境政策は、資源や公害といった既存の枠組みとは異なる、新たな政策領域として定式化されていった。「環境」は「後発の理念」であり、新たな行政組織の形成に対する既存の行政組織の抵抗を小さくした。また「環境」は新しい問題関心

として広く社会的関心を集めることが可能であった。実現された環境政策担当部門は、政府の行政組織の外にNGOや市民、マスメディア等の味方を作り、それらの外部からの社会的な圧力を利用することによって、政策の実現を目指した<sup>9</sup>。環境ガバナンス論は、以上のような状況を想定していると考えられる。産業化の後発国において、後発の公共政策である環境政策を形成させること、その困難な課題をいかにして行うか、先進国での経験、過去の成功や失敗がどのように活かされたか、あるいは活かされなかったのかが、具体的な事例に即して明らかにされる必要がある。

## 第5節 まとめと今後の課題—「開発と環境」の視点による初期環境政策の形成過程

第1節では環境ガバナンス論の特徴を説明し、第2節では環境政策を社会的合意形成としてとらえることによって、環境ガバナンス論の理論的な解釈となりうることを示した。第3節では、環境政策を「後発の公共政策」ととらえる場合と、「環境」(the environment)を「後発の理念」としてとらえる場合で、環境政策の形成過程の異なった側面を考察できることを示した。そして第4節では初期の環境政策形成過程で見られる「失敗」について取り上げ、それは第3節で議論したように環境政策が「後発の公共政策」であることに起因することを示した。また、第1節と第2節で議論した環境ガバナンス論が想定するような、環境行政組織が行政組織の外部からの社会的な圧力に期待して政策の実現を目指す背景にも、同様の公共政策としての後発性があることを示した。

以上、いくつかのトピックを取り上げることによって、初期環境政策の形成過程に関わる議論について紹介した。それぞれのトピックは、今後さらなる検討が必要とされる。それぞれのトピックは、必ずしも恣意的に選ばれたものではなく、相互に関連づけることによって初期環境政策の形成過程を特徴づけるための材料となりうるものである。本稿では十分に行うことができなかった、そのような相互の関連づけは、今後の課題としたい。「開発と環境」は、環境政策研究としても、開発研究としても、新たな分野である。開発研究の立場からは、環境という取り扱いにくい問題をどのように議論に組み込んでいくかという作業である。環境政策の形成過程の「初期」に注目することにより、先進国と後発国の政策形成過程を同列にあつかい、比較検討することが容易になると考えられる。初期環境政策形成過程の研究により、環境政策研究はその視野を大きく広げる可能性を秘めていると考えられる。

---

<sup>1</sup> 「統治性」については、フーコー[2007]、フーコー[2008]等を参照。

<sup>2</sup> 環境ガバナンス論については、松下・大野[2007]、植田[2007]を参照。松下・大野[2007]では、コーポレート・ガバナンス論、グローバル・ガバナンス論、グッド・ガバナンス等、他のガバナンス論も紹介しているが、環境ガバナンス論との違いは強調されていない。また、環境ガバナンス論をコモンズ論や社会関係資本の議論との関連づけを試みている。

<sup>3</sup> 寺尾[1994]等を参照。

<sup>4</sup> 佐藤[2011]等での「資源論」の議論を参照。

<sup>5</sup> Elliot, Ackerman, and Milliam[1985]は、1960年代末から1970年前後のアメリカ合衆国における環境政策の進展において、「環境」という新しい理念が果たした役割を論じている。

<sup>6</sup> 及川[2015]を参照。アメリカの環境行政組織については、及川[2003]も参照。

<sup>7</sup> 宇井純による1996年2月18日、田中正造大学での講演録。『救現』6号（1996年8月）に、宇井純「地球環境時代における足尾鉍毒事件の意味」として収録。

<sup>8</sup> 低開発国における初期環境政策の形成過程の研究としては、寺尾[2015]等がある。

<sup>9</sup> 例えば、台湾の中央政府の環境行政部門である行政院環境保護署も、環境政策の推進のためには、市民の参加の拡大が重要であるとの姿勢を示している。行政院環境保護署が作成した王之帆編[2014]によれば、温室効果ガスの排出削減やリサイクル、リスク管理の推進を例に、コンセンサス会議等の手法を用いた市民参加が環境政策の実現のために重要であると主張している。また、個々の汚染排出事件の解決でも、市民参加の手法を用いた事例を紹介している。

## 参考文献

### <日本語文献>

- 植田和弘[2007]「環境政策の欠陥と環境ガバナンスの構造変化」, 松下和夫編『環境ガバナンス論』, 京都大学学術出版会. 291~307 ページ。
- 及川敬貴[2003]『アメリカ環境政策の形成過程—大統領環境諮問委員会の機能—』, 北海道大学図書刊行会。
- 及川敬貴[2015]「ニューディールと保全行政組織改革—改革はいかにして始まり, そして挫折したのか?—」, 寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程—』, アジア経済研究所, 189~218 ページ。
- 佐藤仁[2011]『「持たざる国」の資源論—持続可能な国土をめぐるもう一つの知—』, 東京大学出版会。
- 寺尾忠能[1994]「日本の産業政策と産業公害」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—アジア「新成長圏」の課題—』, アジア経済研究所, 265~348 ページ。
- 寺尾忠能[2015]「台湾における水質保全政策の形成過程—1974年水污染防治法を中心に—」, 寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程—』, アジア経済研究所, 121~152 ページ。
- フーコー, ミシェル[2007]『安全・領土・人口—コレージュ・ド・フランス講義 1977-1978年度—』(高桑和巳訳), 筑摩書房。
- フーコー, ミシェル[2008]『生政治の誕生—コレージュ・ド・フランス講義 1978-1979年度—』(慎改康之訳), 筑摩書房。
- 松下和夫・大野智彦[2007]「環境ガバナンス論の新展開」, 松下和夫編『環境ガバナンス論』, 京都大学学術出版会. 3~31 ページ。

### <中国語文献>

- 王之帆編[2014]『保護環境的公民進行式—環境政策 via 公民參與—』, 台北: 行政院環境保護署。

### <英語文献>

- Elliot, E. Donald, Bruce A. Ackerman, and John C. Milliam [1985] “Toward a theory of statutory evolution: The federalization of environmental law,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 1(2), pp. 313-340.