

## 第6章

### 経済開発と環境政策の形成過程に関する課題と考察

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、社会科学的に意味のある枠組みを用いて分析し、問題点を具体的に明らかにしつつ、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」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節では発展途上国の環境政策が直面する「二重の後発性」、第2節では環境政策の国際的な伝搬と相互作用、第3節では時間軸の重要性、第4節では総合調整の問題、第5節では突発的な外生的ショックの影響と問題を、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「開発と環境」という分野を特徴づけるための材料となりうるものである。本稿ではおこな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、時間軸、総合調整、開発と環境

はじめに

「開発と環境」をめぐる諸問題は、経済開発過程の多様な社会変動のひとつの側面である。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、社会科学的に意味のある枠組みを用いて分析し、問題点を具体的に明らかにしつつ、社会変動と政策対応の方向性を示すような、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。現状では「開発と環境」は独立した研究分野として成立していないが、その見取り図を描くための準備としていくつかの課題を取り上げて考察してみたい。

以下では、「開発と環境」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節では発展途上国における環境政策の形成過程が直面する「二重の後発性」、第2節では環境政策の国際的な伝搬と相互作用、第3節では環境政策研究に時間軸を採り入れる重要性、第4節では環境行政における総合調整の問題、第5節では突発的な外生的ショックが環境政策の形成に与える影響とその問題を、それぞれ取り上げる。

## 第1節 「後発の公共政策」と「経済開発の後発性」

発展途上国において環境政策を作り出す過程では、多くの困難に直面する。その困難を二つの側面に整理することができる。まず、そもそも環境政策が、多様な公共政策の中で後発の政策であること、公共政策としての後発性があげられる。さらに、「後発の公共政策」である環境政策を経済開発の後発国において形成させるという、もうひとつの後発性がある<sup>1</sup>。

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ている。環境政策は、その形成過程で公衆衛生、労働安全、福祉など他の社会政策や、経済開発のための産業政策の一部として開始され、それらの既存の制度を利用して発達した後で、独立した政策となって発達してきた。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中で比較的新しく社会問題化したことによる。

公共政策としての後発性は、環境政策の形成、発達過程に大きな影響を与えている。環境政策が必要とされた時期には、すでに発達していた他のさまざまな公共政策、社会政策、産業政策が作り出した制度の狭間で、それらの枠組みの存在を前提として形成された。政策、制度としての後発性だけではなく、環境政策を担当する組織は行政組織としても行政府内で後発となり、既存の行政組織が張り巡らせた縄張りの中で、その隙間から新たに組織を作り上げる必要があった。環境政策は、独立した領域的な縄張りを明確に持つ分野ではない。環境政策は、既存のほとんどの公共政策、社会政策、産業政策と何らかの関わりを持ち、それらを調整することによっ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中で、一から立ち上げることは困難な作業となる。

発展途上国におけるもう一つの後発性は、国際的な経済開発のなかでの歴史的な後発性である。すでに経済発展を実現した多くの先進諸国が存在する国際秩序の中で、経済開発を進めることは、「後発性の利益」という議論でよく知られているように、有利な条件となることが多いと考えられている。先進国で開発された技術の移転や、先進国の大きな市場への輸出による産業化の可能性が開かれていることがあげられる。一方、環境問題、環境政策に関連しては、いわゆる「公害輸出」や多国籍企業による資源収奪を背景に「後発性の不利益」も強調される傾向がある。環境政策の形成過程において重要なことは、先進国

の場合以上に、環境政策が「後発の公共政策」であるという条件が後発国では不利に働くことである。後発の産業化を目指す国々では、経済開発を目指す政策を環境政策よりも優先せざるを得ない。特に後発国では、産業政策をはじめとする経済開発のための諸政策が重視され、それらに従属せざるを得ない。後発国では政治的な安定のためにも、急速な産業化、経済成長をめざした経済開発を政策的に推進せざるを得ない場合が多い。「後発性」は経済、社会全体の発展を規定する歴史的、国際的な条件の総体であり、多様な側面からその正負を評価することが可能である。「後発性の利益」の議論も「不利益」の議論も、それぞれの視点が総体としての後発性のひとつの側面であることを意識して用いる必要がある。

発展途上国では環境政策の形成過程は、以上のような「二重の後発性」、後発の公共政策を、後発国において形成させる、という条件に規定されるものである。後発の公共政策という条件の環境政策形成に対する阻害的側面が、後発国においては先進国の場合よりも深刻化されてあらわれる。また、経済開発の後発国であることそのものも、経済開発を優先せざるをえないという、重大な阻害要因を内在させている。

環境政策の形成過程とは、ある独立した領域の公共政策が政策分野として確立されていく過程としてよりも、後発の公共政策が既存の利害関係や制度、行政組織の隙間の中から、利害関係を調整する過程としてとらえられる。環境政策をある時点の特定の領域としてとらえて分析すると、以上に述べたようなさまざまな問題が切り捨てられてしまう。環境政策を分析するためには、歴史的な視点が不可欠であろう。さらに、発展途上国の経済開発を対象とする場合にも、時間という要素を取り入れることが不可欠である。発展途上国の環境政策の分析には、環境政策の特質からも、経済開発の過程での問題という意味からも、時間軸を取り入れた歴史的な視点が必要となる。

また、これまでの議論から明らかなように、発展途上国における環境政策の形成過程は、環境政策を独立したひとつの政策分野として取り上げ、その自律的な発展として描き出そうとすると、重大な論点を見落とすことになる。他の経済政策、公共政策、特に経済開発に関わる政策との関連を重視し、分析する必要がある。経済開発の文脈から離れても、環境政策は生産活動に関わる政策に強く従属する性質を持つ。環境汚染は経済理論で言う「負の外部性」の典型例であり、その防止や除去は、それを生み出す生産活動と不可分の関係にある。

環境汚染は、それ自体独立して発生するものではなく、何らかの生産活動にともなって生じるものだからである。生産活動の正の成果を分配する方策に関わる社会政策の多くは、生産活動からある程度は切り離して、独立した活動として分析することが可能である。しかし、生産活動の「負の成果」をいかに軽減し、誰が負担するかをあつかう環境政策は、他の社会政策よりも経済活動、経済政策に強く従属する性質を持つ。発展途上国においては、二つの、あるいは二重の後発性によって、環境政策の他の経済政策、特に開発政策へ

の従属性がさらに強まってしまう。環境政策は独立した政策としてのみ取り上げて分析の対象とするのではなく、初めから他の経済政策や社会政策、開発政策との関連性を意識して分析する方が、全体像をつかみやすい。以上に述べたように、環境政策には、主に分配をあつかう他の社会政策とは大きく異なった性質があり、それは発展途上国の開発という文脈でより強調されるが、一般的なものでもある。環境政策の分析に、経済開発論の視点を取り入れることは、先進国も視野に入れた環境政策論においても、有効であろう。

## 第2節 環境政策の国際的相互作用と「後発性」

発展途上国において環境政策を形成する困難を克服するためには、先進国の経験を参考にすることが有用となりうる。実際、産業公害対策における「日本の経験」を発信する試みに見られるように、国際協力の場合などで、さまざまな形でそのような取り組みが行われてきた。そもそも「日本の経験」とは、経済開発のモデルとして提唱され、国際協力の文脈で提示されてきたものである。世界銀行などの国際機関が示す、新古典派経済学に基礎を置く自由貿易と規制緩和を手段とする、市場経済を重視した経済政策の導入、構造調整政策に対する対案として、市場経済育成のための一定の政策介入を認める経済開発政策を「日本モデル」として提唱されていた。「日本の経験」は、開発政策における「日本モデル」をさらに社会政策や経済発展にともなう社会変動全体にまで拡張した議論と考えられる。産業公害対策における「日本の経験」はそのような背景をもって、1980年代末から盛んに議論されてきた<sup>2</sup>。

日本の高度経済成長は、政府が主導して経済開発を行い、成功させた事例として、経済開発のモデルとなりうる主張されてきた。日本経済の長期にわたる停滞により、そのような議論も広がりを見せないが、急速な産業化による経済成長がもたらした産業公害、環境問題については、その克服のモデルとしての「日本の経験」は、依然として主張されている。日本では高度経済成長の過程で「四大公害」に代表される著しい環境破壊、健康被害が発生したが、産業公害対策、環境政策の取り組みが始まってからは急速に克服されたという主張である。一方で、日本の経験は経済開発の成功の影で著しい環境破壊という負の成果をもたらしたという教訓として伝えられるべきであるという主張もある。この二つの側面は表裏一体であり、発展途上国に対するインプリケーションとしては、健康被害の悲惨さと汚染削減の技術的な成功だけではなく、なぜ当初から対策が採られずに被害が拡大したのか、抜本的な制度改革がなぜ行われずに技術的な対策が志向されたのかなど、多様な側面を詳しく検討した上で伝えられなければならない<sup>3</sup>。

産業公害対策、環境政策を国際的に発信する試みは、1972年にスウェーデンのストックホルムで行われた国連人間環境会議をはじめとして、1992年のリオ・デ・ジャネイロの地球サミット、2002年のヨハネスブルグ・サミットなどでたびたび行われてきた。そのよう

な国際的な発信の試みは、国内において歴史的な形成過程を振り返り、再構成する試みと並行して行われるべきであろう。先進国に置いてさえ、各国の環境政策は歴史的な検証を可能にするほど十分な長さを持っていない。各国の経験を、それぞれに固有の社会経済的文脈を考慮しながら、比較検討することは、有益であろう。

### 第3節 時間という要素と環境政策の形成過程

ポール・ピアソンは著書『ポリティックス・イン・タイム』で、社会科学研究に「時間」という要素を取り入れることの重要性を強調している<sup>4</sup>。ピアソンはすべての社会科学研究が歴史研究でもあるべきと主張しているのではない。これまでの研究は、理論的にも実証的にも、時間軸をあまりに軽視していたと主張されている。ピアソンは、新古典派経済学から発達した合理的選択理論を批判しながらも、その分析手段を取り入れながら、時間的過程の考察を行おうとしている。合理的選択理論に加えて、「経路依存性」（正のフィードバックによる自己強化過程を示すシステムの特長）、事象の順序（タイミング）と配列、長期の観察を必要とする「緩慢に推移する過程」、制度の起源と発展という、四つの新たな視点、手法を時間的過程の考察に用いようとしている。

ピアソンの考え方をごく簡単に要約すると、以下のようにとらえられる。政治的決定過程や政策形成過程には市場経済における調整機能は存在しない。そのためそれらは経路依存性が強く、事象が発生する順序や配列が、結果に重要な影響を持つ。当初の些末な事象の影響が増幅されることによって、結果に対して重大な影響を与えることがある。さらに、政策形成過程のような長期間にわたる「緩慢に推移する過程」では、短期的に切り取った切り口だけから事象をとらえ、分析しようとする、決定的に重要な要因を見落とす可能性がある。また、制度の形成過程は、ある主体の合理的な意思決定によって計画的に進展し、発展していくものとしてとらえられるとは限らない。

「開発と環境」にかかわる政策過程の研究も、必ずしも歴史研究ではなく、歴史的視点を重視した政策研究、社会科学研究である。上述したような二つの、二重の後発性の問題を、ピアソンが提示している枠組みと関連づけて理解することが可能である。後発性とは、経路依存性がもたらす順序（タイミング）と配列の問題ととらえられる。開発政策や産業政策との関わりが重要となるのは、「後発の公共政策」である環境政策の形成過程ではそれらの選考する政策がすでに領域として確立されており、その執行機関が行政府内で重要な地位を占めていて、自らの領域の権限、権益を脅かしかねない新たな政策に対して、影響力を行使しようとするからである。

さらに、環境政策の形成過程は「緩慢に推移する過程」である場合が多いために、関係するアクターの役割や利害関係を必ずしも固定的なものと考えすることはできない。一見すると関係が薄いと見られる領域やアクターが環境政策と無関係に行った過去の意味決定が、

予期せぬ形で影響を及ぼすことがある。環境政策をひとつの固定的な政策領域にとらえ、その発展、発達の過程だけに関心を集中して議論すると、重要な影響を見落としやすい。環境政策は長期にわたる緩慢に推移する過程であり、いくつかの限られた事象に関心を集中させる場合を除き、それを特定の主体による合理的な意思決定によって計画的に推進されているものと考えすることは困難である。

ピアソンが指摘するように、社会科学を人間の行動の普遍的な法則として定式化し、理論仮設を限られた時間軸の中で検証する研究に限定する立場では、環境政策の形成過程を十分にとらえることはできない。普遍的な法則よりも人間の行動とその相互作用に関する限られた範囲でのメカニズムを特定することが重要である。一方、歴史的制度論などの歴史研究はある時点の制度の固定的な特徴に議論を集中させ、その一般化に対して懐疑的な態度を示している。ピアソンは、そのような限定を妥当としながらも、社会科学としては、時間的次元のなかで頻発している一定の因果的過程を特定することによって、少なくとも限定的な一般化、すなわち特定の時間、空間以外にも拡張する可能性を持った議論を指向する必要性を主張している。また、歴史的制度論が制度を固定的にとらえ、制度変化に十分に関心を示していないことも、社会科学の立場から見て重大な限界であろう。社会科学に時間的次元を取り入れることで、これらの議論の隔たりをうられる可能性がある。

環境政策に関する社会科学研究においても、時間的次元のなかの一定の因果的過程を特定することによる限定的な一般化が重要であろう。環境政策がなぜその形成過程でさまざまな困難に直面してきたことは、これまでの実証研究から明らかであろう。発展途上国における環境政策の形成過程の困難を、本稿では二つの後発性、あるいは二重の後発性としてとらえられると主張した。ピアソンが提唱するような理論化への指向を持った実証研究の積み重ねにより、さらなる論点整理が行われる必要がある。

#### 第4節 総合調整とその担当機関

環境政策の特徴を「後発の公共政策」として、ここまで議論してきた。他の公共政策と比較した環境政策の特徴はその「後発性」だけではない。「環境」、環境保全という利害関心は、特異なものと考えらるべきであろう。「環境」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、その複雑な相互作用が、その特質の背景にある。人間の経済社会を取り巻く境界として、「環境」は人間のあらゆる活動と関連を持つが、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い関連を持つだけである。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、環境に関わる利害関心を主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ひとつというよりも、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。経済学で言う「外部性」の一種による、「コモングの悲劇」と呼ばれる結果をもたらすような、集合的な利害である。

このような「環境」に関わる利害を、個別具体的な規制等の制度に反映させるためには、数多くの法律に書き込まれ、多数の行政機関により執行される必要がある。環境行政を担当する省庁が行政機構の中に作られたとしても、「環境」に関わるすべての利害をその省庁が代表することはできない。環境政策を担当する行政機関を作るとは可能であり、必要であろう。しかし、これまで述べてきたように、その特性を反映して「環境」に関わる利害は幅広く、それを代表する機関を設置して、それらを個別の利害と並列させても、十分に政策に反映させることは難しい。「環境」という利害のあり方は特定の領域にとどまるものではなく、多様な個別利害を調整するような、包括的なアプローチを必要とするものだからである。

以上のような議論は、社会科学の中での「環境」の位置づけにおいても、考察することができる。例えば、経済学においては、数学的な基礎を重視する純粋理論を除けば、さまざまな経済セクターのそれぞれに対応する実証研究を中心とした分野が形成されている。金融、農業、都市、貿易など、さまざまなセクターについての研究が、それぞれの分野を形成している。環境経済学をそのようなセクターを対象とする経済学の分野のひとつと考えることも可能である。それでは、開発経済学はどうであろうか。発展途上国の経済開発は、ある種の経済の全体であり、ひとつのセクターととらえるには大きすぎる。開発経済学の内部で、経済のセクターを対象とする農業経済学や国際貿易論や金融経済論による研究が成立している。開発経済学はむしろ、経済史や比較経済体制論のように、経済全体の通時的な変化や、複数の経済体制との比較といった、セクター別の分野とは異なる位置づけで分類されるべきであろう。環境経済学も、「環境」をセクターのひとつとはとらえず、経済全体の長期的な変化を包括的に方向付けるようなあり方が可能であろう。例えば、Sustainable Development に関する経済学的な考察は、そのような方向性を目指していると考えられる。

アメリカ合衆国の連邦政府には、環境に関わる多くの省庁間の利害を調整し、多くの法律にまたがる政策課題の連関を確保するような、独特の行政機関が、環境政策の実施機関とは別に設置されている。環境政策を実施する機関である環境保護庁（Environmental Protection Agency: EPA）とは別に、大統領府内に環境諮問委員会（Council of Environmental Quality: CEQ）が設置され、環境保護庁を含む個別の省庁の省益を超えた、「環境の質」を確保するための横断的な調整を行う。このような役割は「総合調整」機能と呼ばれる。環境保護庁が実施する「環境の保護」は、個別の省益のひとつであり、他の多くの省庁の省益と同列にある。環境諮問委員会は、それらの省庁よりも上位の政治レベルで、各省庁の利害である省益を調整し、個別の法制度を関連づけることにより、より上位の利害である「環境の質」を確保することを目指す<sup>5</sup>。

アメリカの環境諮問委員会の他にも、環境政策の実施機関以外に、このような総合調整を行うことを想定した独立した組織を設置した例が見られるが、多くの先進国においても必ずしも成功していない。発展途上国においては、すでに述べたような二つの後発性、あるいは二重の後発性があり、環境政策を担当する行政機関が十分な役割を果たすことができない場合が多い。環境政策担当機関は、経済開発を指向する政府の中では、権限も政治力も限定され、有効な政策を打ち出し、実施することは困難となる。発展途上国の環境政策においてこそ、より高い政治レベルでの総合調整を行う行政機関が必要と考えられるが、現実にそのような機関を行政機構に組み込む改革を行うことは容易ではない。

先進国においても発展途上国においても、環境政策の重要な進展は、多くの場合、トップダウンで強力な政治的リーダーシップにより実現されることが多い。しかし、そのようなトップダウンによる政策導入や機構改革は、恣意的な政治介入でもあり潜在的には弊害も大きく、政策としても実効性をともなう定着するとは限らない。アメリカの環境諮問委員会のような高い政治レベルでの総合調整は、トップダウンによる政策導入を制度化し、行政機構の仕組みの中に組み込んだものと考えられることができる。

環境政策が導入された当初は、環境政策を担当する独立した行政機関は存在しない。環境行政を担当する組織は、公衆衛生や産業育成などをおもな業務とする行政機関の内部の部局として誕生することが多い。環境行政が導入された当初から、担当部局が設置された省庁の内部でも、その上位の中央政府の行政機構全体でも、何らかの調整が行われなければ、「環境」のような多様な利害と関わる分野で実効性のある政策を進展させることは困難である。「日本の経験」では、最初の環境法となった「水質二法」が制定された1958年時点では、水質に関連する業務は多くの官庁に分散していた。水質二法は、それらの権限を集中させることはなく、水質に関わる多くの個別の法律はそのまま残され、行政機構も再編成されなかった。水質二法の基本部分である水質保全法は、内閣府にあった経済企画庁が所管した。そもそも経済企画庁は、経済政策に関する調整機関であり、その内部に設置された水質保全局は、水質保全政策の実施機関であると同時に、内閣府にあることにより多くの省庁の利害を調整する総合調整機関としても機能することが可能であった。この調整機能は、1971年に独立した環境政策担当行政機関として初めて内閣府内に設立された環境庁にも受け継がれた。しかし、日本の環境政策の形成過程では、総合調整は有効に機能しなかった。

総合調整を否定し、「環境」に関わる利害を他の経済的利害関係と同格かそれ以下に置く「経済調和条項」が、水質二法とそれ以降のほとんどの環境法に書き込まれていたことが、そのような調整を困難なものとしていたと考えられる。1970年のいわゆる「公害国会」で多くの新たな環境法の制定と同時に、既存の環境法の経済調和条項はすべて削除されている。しかし、経済調和条項が削除されて以降も、総合調整は機能せず、産業政策を担当する省庁からの強い圧力により、環境アセスメント法を初めとする多くの重要施策の導入

を断念し続けた。「日本の経験」の教訓は、明確に上位の政治レベルに置かれた行政機関でなければ、環境政策の進展のための総合調整を行うことは困難ということである。総合調整がなぜ機能しないのか、なぜ行政機構の中に制度的に組み込まれないのかは重要な研究課題であるが、実証研究は十分に積み重ねられていない。

## 第5節 災害・事故・事件と環境政策の形成過程

環境政策は、大規模な災害、事故、事件の発生が直接のきっかけとなって大きく進展することがある。これは、そのような突発的な外生的ショックが、短い時間での政策的対応の必要性を生じさせ、上からの政治的リーダーシップなどによる政策形成や改革を行わざるをえない状況が作り出されたと解釈できる。

こうした事例は、環境政策だけではなく、多くの公共政策において観察されている。アメリカを中心とした公共政策学(Public Policy)においては、「災害と公共政策」(Disaster and Public Policy)という分野が提唱され、一定の研究の蓄積がある<sup>6</sup>。環境政策を事例とした分析も見られる。発展途上国における事例研究は、この分野を意識して行われたものは、まだあまり見られない。環境政策の進展は、先進国においても発展途上国においても、さまざまな偶然によって引き起こされる場合が多い。突発的な出来事がきっかけとなる事例は、その最も典型的なものであろう。災害、事故、事件は、環境政策の進展に重要な役割を果たすことがあるが、そのような形で導入された政策には大きな限界がある場合も多い。

「日本の経験」を見ても、最初の環境法である水質二法は、1958年6月に大規模な衝突事件を起こしてメディアの注目を集めた、本州製紙江戸川工場事件が直接の契機となって、その年の12月に成立している。初めての中央政府レベルの環境規制法がわずか6ヶ月あまりでゼロから作成されるということはあるにすぎない。実際、水質二法には長い前史がある。しかし、法制定の経緯を見る限り、本州製紙江戸川工場事件がその直接の契機であったことは明らかである。本州製紙江戸川工場事件が起きていなければ、この時期に水質汚濁を規制する法律が成立したとは考えられない<sup>7</sup>。

水質二法の直接の前史を見るだけでも、水質汚濁を規制、防止する法律は、関係省庁の間で数年にわたる不調に終わった調整があったことがわかる。水産資源保護の立場から水産庁が、公衆衛生の立場からは厚生省が、それぞれ長年にわたって、水質汚濁を防止する法律の制定をめざして関係省庁と交渉していた<sup>8</sup>。1953年12月には、厚生省が幹事役となった「水質汚濁対策連絡協議会」が開かれ、関係省庁が参加して規制法制定を視野に入れた交渉が行われていた。その後、厚生省は前面に立つことをやめて、代わって経済企画庁が、法制定に向けた省庁間交渉をとりまとめる役割を担ったが、鉦工業育成を担当する省庁からの強い抵抗を受け、法案をまとめて国会に提出することはできなかった。頓挫していた省庁間の交渉が短い期間で決着したのは、本州製紙江戸川工場事件がメディアに大き

く取り上げられて社会的関心を集め、水質汚濁を防止する法律が存在しないことの問題が広く認識されたことが大きかった。具体的には、国会の委員会に省庁間交渉を行っていた関係省庁の担当官らが呼び出され、議員からの質問を受けて、次期国会までには法案を提出するとの約束をさせられたことが、水質二法の成立の最も重要な要因であった。国会という場での約束により、省庁間交渉の期限が切られた。しかし、交渉の期限が切られた結果、交渉力を持ったのは鉱工業育成の立場から法案に抵抗していた通商産業省であった。「経済調和条項」をはじめとする、水質汚濁規制の実効性を妨げるようなさまざまな条項を盛り込んだ修正案をほとんどそのまま飲み込んだ法案を、経済企画庁は提出せざるをえなかった<sup>9</sup>。

水質二法は、今日では典型的な「ザル法」として知られ、実効性がほとんどなかったと評価されている。むしろ実効性をともなった規制が実施されることを遅らせるための時間稼ぎとして機能したという評価もある<sup>10</sup>。水質二法が機能しなかったことにより、高度経済成長期に産業公害による水質汚濁は有効な対策がとられないまま拡大し続けた。その最も重大な帰結は、水俣病の拡大であろう。水俣病の公式発見は1957年であり、水質二法の制定につながる省庁間交渉が行われていた時期であった。有機水銀が原因物質であることは科学的に確定していなかったが、この時期に水銀を含んだ排水を有効に規制することができていれば、健康被害のさらなる拡大を防ぐことができたはずであった。また、第二の水俣病である、阿賀野川流域での新潟水俣病の発生を防ぐことも可能であったかもしれない。実際には、水質二法が内在していたさまざまな制約により、水銀の排出規制は、原因企業の工場が問題となった工程を廃止する以前には、実施されることはなかった。規制は行われなかったわけではないが、被害の拡大を防ぐためには間に合わなかった。2004年の水俣病関西訴訟最高裁判決では、水俣病の被害を拡大された国の責任が確定したが、その根拠となったのは水質二法であった。「ザル法」であり、有効な規制を行うことは難しかったが、それでも適用していれば被害の拡大を防ぐことができたとして、司法は判断した。水質二法は、水俣病の拡大を防ぐことができなかった法律として、環境政策の歴史の中にその名を残すこととなった。

水質二法の事例から、突発的な事故、事件への対応から形成された制度には重大な欠陥が残る可能性があることがわかる。突発的な外生ショックへの消極的な対応からは、十分な改革、問題の取り込みができない場合がある。外生的ショックと環境政策の形成過程との関係とその問題点について、発展途上国での実証研究を積み重ねること必要がある。

## 第6節 今後の課題

以上、いくつかのトピックを取り上げる形で、「開発と環境」に関わる政策について、主にその形成過程における問題点を示した。それぞれのトピックは、今後さらなる検討と実

証研究が必要とされている。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「開発と環境」という分野を特徴づけるための材料となりうるものである。本稿ではおこなうことができなかつた、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。環境政策研究の側からは、開発研究の成果と論点を取り入れることによって、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。共同研究の成果を今後とりまとめるための準備としたい。

- 
- <sup>1</sup> 「後発性の利益」が環境政策において働きうるのかは、当時の台湾を念頭に寺尾[1993]で検討している。経済開発の後発性全般に拡張した議論としては、寺尾[2002]がある。
- <sup>2</sup> 寺尾[1994]などを参照。
- <sup>3</sup> 寺尾[2003]などで、日本の公害経験の海外への発信の問題について考察している。
- <sup>4</sup> Pierson[2004]を参照。
- <sup>5</sup> 総合調整、およびアメリカ合衆国大統領府の環境諮問委員会については、及川[2003]、及川[2010]を参照。
- <sup>6</sup> Birkland[1997]、Birkland[2007]などの研究がある。
- <sup>7</sup> 淡路[2003]、大塚[2002]、北村[2011a]など、環境法のテキストブックのほとんどで、日本で最初の中央政府レベルでの環境法である水質二法の成立を取り上げ、本州製紙江戸川工場事件がその直接のきっかけであったことを説明している。
- <sup>8</sup> 北村[2011b]「第11章 水質汚濁防止法、第I節 水質汚濁防止法前史」では、水質二法について「数ヶ月で法案を成立させるために、担当であった経済企画庁がかなりの譲歩を余儀なくされたことは、容易に想像できる」と述べている。制定された水質二法の内容から、経済企画庁が著しく譲歩したことはあきらかであるが、実際には決して何も準備が無い状態から数ヶ月で法案を成立させたわけではない。
- <sup>9</sup> 水質二法の成立過程については、寺尾[2010]を参照。
- <sup>10</sup> 宇井[1988]などがあげられる。

## 参考文献

(日本語文献)

淡路剛久[2004]「環境法の生成」阿部泰隆・淡路剛久編『環境法[第3版]』有斐閣, 1~28ページ。

宇井純[1988]『公害原論(合本)』亜紀書房(原著は1971年)。

宇井純[2000]「公害における知の効用」栗原彬・小森陽一・佐藤学・吉見俊哉編『言説一切り裂くー』(越境する知3)東京大学出版会, 49~72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[2010]『生物多様性というロジック—環境法の静かな革命—』有斐閣。

大塚直[2003]『環境法』有斐閣。

北村喜宣[2011a]『プレップ環境法[第2版]』弘文堂。

北村喜宣[2011b]『環境法』弘文堂。

佐藤仁[2012]「『自然対人間』の二項対立を超えて—自由を回復するための道具—」『科学』第82巻第1号, 100~105ページ。

寺尾忠能[1993]「台湾—産業公害の政治経済学—」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—東アジアの経験—』アジア経済研究所, 139~199ページ。

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[2002]「「開発と環境」の政治経済学をめぐって—政策と社会変動—」寺尾・大塚編[2002], 9~36ページ。

寺尾忠能[2003]「『日本の公害経験』はいかに伝えられたか」『アジア研ワールド・トレンド』, No. 88, 2003年1月, 18~21ページ。

寺尾忠能[2010]「資源利用をめぐる産業間の利害調整としての水質保全政策—日本における『水質二法』の成立過程を中心に—」, 未公開。

寺尾忠能[2012]「資源・環境の視点からの開発論の再構成」『アジア研ワールド・トレンド』, No.199, 2012年4月, 37~38ページ。

寺尾忠能・大塚健司編[2002]『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム—日本の経験・東アジアの課題—』アジア経済研究所。

(英語文献)

Birkland, Thomas A., [1997] *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington D.C.: Georgetown University Press.

Birkland, Thomas A., [2006] *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*,

Washington D.C.: Georgetown University Press.

Pierson, Paul [2004] *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press. (訳書：ポール・ピアソン，粕谷裕子監訳・今井真土訳『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』勁草書房，2010年)