

第5章

「後発の公共政策」としての環境政策の形成過程 — 初期環境政策の形成過程研究のための試論（Ⅱ） —

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論点を取り上げ、若干の考察を試みる。後発国の環境政策の形成過程に関わる「環境ガバナンス論」、「参加と社会的合意形成」、「後発性」、「初期の形成過程」といった論点のいくつかについて、歴史的な視点から環境政策を分析した先行研究を紹介しながら再検討する。第1節では、日本の環境政策を歴史的視点から分析した、公害史、環境社会学、環境政治学、環境法学等の先行研究を取り上げ、初期環境政策の形成過程がどのようにあつかわれているかを検討する。第2節では、「後発の公共政策」という環境政策の特徴が、その形成過程の初期でどのような問題をもたらすかを中心に、初期の政策形成過程の問題を検討する。第3節では、「後発性」に加えて、経路依存性等の要因が初期の政策形成に与える影響を検討する。第4節では、特に先進国と後発国の初期の政策形成過程の初期条件として重要な、政治体制を取り上げ、その違いが政策形成過程に与える影響を検討する。

キーワード：後発性、環境政策、開発と環境、公害史、環境法、日本

はじめに

公共政策とは、政府が行うあらゆる政策と定義される。すべての政策にそれぞれの始点がある。政策の形成過程を考察する際に、どの時点をその出発点と考えるかは不可欠な問いである。比較的新しい公共政策である環境政策では、現在の形もその形成過程の初期にすぎないかもしれない。

「後発の公共政策」である環境政策は、他の公共政策がすでに存在する狭間で形成され、発達してきた。環境政策の現状は、制度・政策と行政組織が持つ経路依存性に

よって、その形成過程から強い影響を受けていると考えられる。さらに、その形成過程の「初期」に注目することにより後発であることの意味と問題点をより明確に示すことができると考えられる。

ひとつの公共政策の形成過程を分析する場合、ある種の実体としての政策の主體的な発展としてとらえられることが多い。ある政策の現在の形態が、どのようなプロセスを経て形成されたかを中心に分析される。対象とされる公共政策は、現在はひとつの自明な実体として存在しているが、その形成の当初からそうであったとは限らない。むしろ、ある政策課題がひとつの政策領域として独立し、それを裏付ける制度と組織が形成される過程として、政策形成過程をとらえる必要がある。

本研究は、寺尾[2015b]で検討した後発国の環境政策の形成過程に関わる「環境ガバナンス論」、「参加と社会的合意形成」、「後発性」、「初期の形成過程」といった論点のいくつかについて、歴史的な視点から環境政策を分析した先行研究を紹介しながら再検討する。第1節では、日本の環境政策を歴史的視点から分析した、公害史、環境社会学、環境政治学、環境法学等の先行研究を取り上げ、初期環境政策の形成過程がどのようにあつかわれているかを検討する。第2節では、「後発の公共政策」という環境政策の特徴が、その形成過程の初期でどのような問題をもたらすかを中心に、初期の政策形成過程の問題を検討する。第3節では、「後発性」に加えて、経路依存性等の要因が初期の政策形成に与える影響を検討する。第4節では、特に先進国と後発国の初期の政策形成過程の初期条件として重要な、政治体制を取り上げ、その違いが政策形成過程に与える影響を検討する。

第1節 日本の「初期環境政策」を対象に含む先行研究

日本の環境政策の形成過程についての実証研究では、その初期についての考察は軽視されてきた。研究を行っている時点から振り返って、ひとつの公共政策が発展する過程として見ると、初期の環境政策は不十分なものであり、不完全なものである。研究を行う時点から見て、不完全、不十分な内容であることにより、研究対象として取り上げるに足らないものと見なされる。

法律学においては実務的な内容に関心が集中する傾向があり、現行ではない法律に対する関心は低い。法制度の歴史を研究する法制史においても、環境法が取り上げられることはあまりなかった。政治学の実証研究で、わずかな実証研究が見られるのみである。行政機関がまとめる政策史、通史では、その機関が設立される以前は「前史」というあつかいになる¹。

結局、初期の法制度が何年にできたことが取り上げられるだけで、不十分なもので

あったとされて、それ以上の考察はされない。その後改正される条項等をあげられる場合もある。しかし、なぜ、どのようにして不十分な内容の法制度が作られたのか、その背景は十分に明らかにされていない。

「開発と環境」という視点からは、産業公害対策、環境政策についての「日本の経験」は、ひとつの「参照枠組み」として、重要な事例となりうると考えられる。先進諸国の中でも、第二次世界大戦後の復興期とそれに続く高度経済成長期に急速な産業化と経済成長を実現した日本の経験は、「後発性の優位」を期待して政策的に誘導して産業化を目指す後発国が環境政策を進める上で、参考になる側面が相対的に多いであろう。特に、日本の環境政策形成過程の初期について、どのような要因で形成されたか、どのような困難に直面したかは、「開発と環境」という視点から重要な研究課題となる。産業公害対策、環境政策についての「日本の経験」を後発国の参照枠組みとして利用するためにも、初期の形成過程を明らかにし、考察することは重要であろう²。

日本については、今日では初期の環境政策の一部であったと考えられる産業公害対策については、「公害史」とされる分野でいくつかの重要な研究がある。日本の公害史の研究対象は、明治期に発生して長く被害が続いた足尾鉍毒事件と、第二次世界大戦後に顕在化した熊本県の水俣病事件に集中しており、これら以外の事件や問題についての研究は限られる。公害対策、環境政策の形成過程も視野に入れた研究としては、以下のようなものがある。日本の公害史の通史と言える宮本[2014]では、「第1部 戦後公害問題の史的展開」の中で、産業公害対策として初期の環境政策が取り上げられている。まず、「第1部 第1章 戦後復興と環境問題」の「第4節 公害対策」で、企業の対応、自治体（地方政府）の対策、国（中央政府）の公害対策が取り上げられている。中央政府レベルについては、具体的には1955年に当時の厚生省が国会への提出を試みたが挫折した「生活環境汚染防止基本法案」と、1958年に本州製紙江戸川工場事件を契機に成立した「水質二法」が取り上げられている。さらに「第1部 第2章 高度経済成長と公害問題—史上空前の深刻な被害の発生—」でも、「第3節 公害対策の始まり」として、企業、国（中央政府）、地方公共団体（地方政府）それぞれの公害対策が、1967年「公害対策基本法」以前の主な対策として取り上げられている。中央政府レベルについては、1962年の「ばい煙規制法」が主に取り上げられ、大気汚染の拡大を防ぐためには不十分なものであったとされている。「第1部 第3章 公害対策の展開—オルタナティブな政治経済システムを求めて—」、特にその「第2節 公害対策基本法—調和論と受忍限度論をめぐる対立—」で、1967年に制定された「公害対策基本法」を取り上げ、中央政府レベルの公害対策、環境政策の重要な起点と見なしている。第3章ではさらに「第4節 公害国会と環境庁の創設」で、公害対策・環境政策に関連する14の法案が成立した「公害国会」とされる1970年の第64臨時国会と、1971年の環境庁設立を取り上げている。さらに、続く「第1部 第4章 4大公害裁判」

で、1971年から1973年にかけて判決が下されたイタイイタイ病裁判、新潟水俣病裁判、四日市公害裁判、熊本水俣病裁判を取り上げて、産業公害対策に司法が果たした役割を述べている。

宮本[2014]では日本の環境政策の出発点をどの時点と考えるかは明確に示されていないが、以上から1967年の公害対策基本法制定から1970年の公害国会前後を、環境政策の重要な起点と見なしていると考えられる。1967年の公害対策基本法については、公害対策は経済発展を妨げない程度に留めるという「経済調和条項」を入れることで産業界の圧力と妥協して成立したものとして、その限界を指摘している。一方で、先進国の中でも早い時期に成立した環境保全のための基本法として、その立法には一定の評価を与えている。公害対策基本法やその他の多くの環境法に含まれていた経済調和条項は、1970年の公害国会で修正、廃止されている。4大公害裁判ではいずれも健康被害を受けて原因企業を訴えた原告が勝訴した。4大公害裁判の過程で、無過失責任や疫学的因果関係、共同不法行為等の法理が示され、産業公害の原因となった企業は、政府の規制があってもなくても、その責任を問われることが確定した。4大公害裁判は企業の公害対策への取り組みを促す重要な転機とされる。以上のような、中央政府、地方政府の政策と企業の対策の取り組みは、産業公害の被害者や大規模開発で生活環境を脅かされつつあった市民による激しい運動の圧力によって促されたものであったことが強調されている。

環境法、産業公害対策法の成立過程では、1967年の公害対策基本法については比較的詳しく研究されている。宮本[2014]でも、立法過程での政府、与党、野党、経済界等のやりとりが取り上げられている。以上のように、宮本[2014]は公害対策基本法以前の法制度についても比較的詳しく取り上げているが、他の多くの公害史、環境問題史の文献と同様、重視されていない。

宇井[1971a]は、1970年から1971年にかけて東京大学工学部の教室を利用して行われた公開自主講座「公害原論」の記録である。当時は上記の公害国会、環境庁設置、4大公害裁判等が進行しており、中央政府レベルでの環境政策が本格的に始動しつつあった時期である。この有名な講義録のなかで、宇井は当時裁判が進行中だった新潟水俣病、熊本水俣病、イタイイタイ病に加えて、足尾鉍毒事件に始まり日立煙害事件、本州製紙江戸川工場事件等、明治期、大正期から戦後復興期にかけての公害事件を取り上げ、企業や行政の対応を検討している。また、宇井[1971b]はこの時期までの公害対策について、歴史的な視点を持って分析することの重要性と、公害問題を劇化させてしまったことを「反省」する視点の必要性を強調している。産業公害対策の進展と同時代の考察における「反省」とは、半世紀近く後の現在の時点で社会科学が取りうる姿勢は、当時なぜ適切な対策がとられなかったのか、産業公害は必ずしも新しい問題ではなく、必要な対策も知られていたにもかかわらずなぜ実施されなかったのか、

その背景を明らかにするために、歴史的な視点を持って取り組むことと考えられる。

化学工学の研究者・技術者として、宇井は水俣病の原因解明に関わった。また、宇井は1972年の国連人間環境会議等の場で日本の公害問題を世界に紹介した³。公開自主講座公害原論で、宇井は産業公害が古くから存在し、問題として認識され、先駆者たちの取り組みが行われてきたことを明らかにする。過去にさまざまな対策が行われてきたにもかかわらず、高度経済成長期の日本で産業公害の拡大を防ぐことができなかったのはなぜか、過去の失敗が先駆的な対策が忘れられ、失敗が繰り返されたのはなぜか、宇井は問いかけ続けた。後年になってこの時期を振り返った宇井[1995]でも、宇井は歴史的視点と反省が当時重要だったと強調している。

「公害原論」というマルクス経済学の「原理論」、「経済原論」を思わせる名称は、理論化への指向をうかがわせる。しかし、宇井[1995]によれば当時は「不幸にして若いころ日本の社会科学の大方で流行した訓詁の学風におそれをなして以来、社会科学については拒絶反応を示すようになってしまった」ため、工学的な経験則で間に合わせてしまったという。一方で、「もちろん、経験則であっても、その整理と客観化は必要であり」、「最低限の理論化は、私自身の好みとは関係なく、今絶対に必要なのである」とも述べている。

また足尾鉍毒事件についての講演である宇井[1996]でも、足尾鉍毒事件と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、「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」と述べている。イデオロギーを背景にした教条主義的な理論化を批判しながら、経験則だけでは不十分であり、過去の失敗の教訓は簡単に忘れられることの問題を宇井も痛感していたことがうかがえる。環境社会学会の学会誌第1号に寄せた宇井[1995]では、「環境社会学に期待するもの」として、社会科学による公害問題、環境問題の理論化に期待しつつ、それを「問題解決型の学問」として社会学だけではなく、他の分野にも研究の余裕がひろがるようことを希望している。

この時期、宇井自身も「公害原論」の直接の延長となるような包括的な研究ではないが、専門分野である「水」について、人々との関わりの歴史に注目した社会科学的な考察を試みていた。宇井[1996]では、「応用化学と土木工学という、どちらも社会と技術のかかわりがきわめて強い分野で長く仕事をしてきた技術者が、その仕事の経験と自分のかかわった立場から、水と社会との関係をどう見ているか、その体験から水という命にとっても社会にとっても不可欠の物質とどうつきあっていくべきだと考えたかをまとめておくことは、意味があるだろうと思う」と述べ、「水の社会環境学」を構想していることを紹介している。「水の社会環境学」に水と関わる政策の形成過程がどのように含まれるのかは明示されていないが、運動論や経済体制論に単純化されな

い、技術の社会史といった視点から、政策形成史が構想されていたことがうかがわれる。

環境社会学における歴史的視点からの研究としては、飯島[2000]があげられる。飯島[2000]は、日本を中心として東・東南アジア地域との関わりや世界の先住民を視野に入れた環境問題の通史を目指したものである。その視点の軸は、第一に「公害問題や環境問題によって被害を受けてきたのは、また、その逆に、問題をひき起こしてきたのは、人間社会のどのような位置にあるひとびとなのか、それらの加害－被害関係の構成者は、時代の変遷とともにいくぶん変化しているが、どのような変化なのかという被害者と加害者の関係と人間社会の歴史における位置づけに関する面」であり、第二に「そのような加害－被害関係という静的切り口に対して動的なものであって、公害問題や環境問題を改善するためになされてきた広義の対策にかかわるものであるが、通常は対策という単語では語られない環境運動や環境行為を含めた視点」である。つまり、「行政の環境対策だけではなく、被害者や住民の問題への対応が、事態の変革にどのような影響力をもったのか、あるいは、いかに有効であったか、という視点」で、政策形成過程をとらえようとしている（飯島[2000:292-293]）。

以上のように、飯島[2000]は環境政策の形成過程を政府による政策だけではなく、より広い多くのアクターを含む政策過程を想定している。特に、被害者や住民の取り組みが政府や企業に対策を行わせるために圧力として重要であったことを強調している。日本の環境政策の形成過程については、飯島[2000]は「第5章 環境運動と環境対策」の第3節「3 環境政策と環境運動」で、1958年の本州製紙江戸川工場事件と「水質二法」の制定、1964年の静岡県沼津市、三島市、清水市の住民によるコンビナート建設計画反対運動と1967年の公害対策基本法の制定、4大公害裁判と1970年の公害国会による公害関連14法の制定という三つの事例を取り上げ、中央政府の環境政策の形成に被害者と住民の運動が圧力として重要であったと強調している。環境政策の形成過程における環境運動の重要性は、長谷川[2001]でも強調されている⁴。

環境社会学と隣接する分野と考えられる科学技術社会論 (STS: Science, Technology, and Society), 科学社会学でも日本の環境政策を取り上げた研究が見られる。立石[2011]では、イタイイタイ病、熊本水俣病、四日市喘息の対策という、初期に相当すると考えられる事例も取り上げている。立石[2011]ではそれらの事例を用いて「科学委託」という、行政が科学者に研究・審議を委託してその結論をもとに政策を決定する仕組みについて検討している。

日本の環境政策の形成過程を対象とした環境政治学の実証研究は少ない。畠山・新川[1984]は、挫折を続けていた環境影響評価法立法化の政治過程を分析した先駆的な研究である。賀来[2001]は環境政治学による日本の実証研究のサーベイした上で、主に1960年代以降の日本の環境政策の形成過程についても考察した。環境影響評価法

の法制化の度重なる挫折に見られるように、環境政策の形成を困難にしてきた最大の要因として、賀来[2001]は調整段階における環境庁の影響力の弱さを指摘している。その背景として、日本の政策形成過程、立法過程の特徴として、成立する法案に占める政府提案の法案の割合が高いこと、法案の提出以前に与党内、省庁間で行われる調整過程が重要な役割を果たすことを指摘している⁵。つまり、賀来[2001]は、日本の公共政策の形成における「前立法過程」の調整の重要性という条件下で、環境庁が力を持っていないことを、環境政策の形成過程の限界を説明する主な要因としている。また賀来[2001]の考察の対象とする政策形成過程は主に1971年の環境庁設立以後であり、その前の時期については第1節「環境政策の展開過程」でも1967年の公害対策基本法制定以後についてしか政策形成の経緯、背景を取り上げていない。

平野[2003]は「初期」の政策形成過程を対象とした数少ない研究である。第二次世界大戦後の復興期に、経済安定本部に設置され資源政策を構想したシンクタンクである資源調査会が1951年に当時の首相に対する勧告として発表した「水質汚濁防止に関する勧告」が行われるまでの経緯を、当時の議事録を用いて紹介し、中央政府の省庁間や業界団体の利害関係や背景を分析した。平野[2003]は「戦後日本環境政治史(序)」と題されており、その後の時期となる、環境政治の研究がほとんど対象としなかった1950年代から60年代半ば頃までの公害対策基本法制定以前についても研究の構想があったと考えられるが、平野の急死によりこの研究の続きが発表されることはなかった⁶。

環境法研究では、「初期」のものに限らず、環境法の形成過程についての独立した研究はあまり見られないが、教科書等のほとんどで通史的な説明があり、政策形成過程についての一定の考察を含むものも見られる。阿部・淡路編[1995]は「第1章 環境法の生成」で1967年の公害対策基本法以前の環境法についても取り上げて考察している。大塚[2002]は、「第I編 環境法の基礎」の「第1章 わが国の公害・環境法の歴史」で、主に第二次世界大戦後の公害法、環境法の歴史を比較的詳しく取り上げており、通常はあまり詳しく取り上げられない最初の環境法である1958年の水質二法の形成過程についても詳しく紹介している。また、各論にあたる「第III編 国内環境法」でも、1962年の「ばい煙規制法」等、初期の環境法が持っていた限界について説明している。北村[2011a]では、歴史についての独立した章は設けられていないが、「第1部 総論」の「第1章 環境法の学習にあたって」では、「VI. 環境法と歴史」で歴史理解を持つことによって「法の役割と機能」を見いだすという、法社会学的、法政策学的な視点の重要性を強調している。また第1章では「V. 環境法と開発法」で開発法との関連性を考察することの重要性を説明している。そして「第2部 各論」では、環境基本法、環境影響評価法、水質汚濁防止法、大気汚染防止法、土壤汚染対策法、廃棄物処理法等の各分野の主要な法律が制定される前の前史をそれぞれ取り上げ、制定までの

経緯と背景を説明している。特に、最初の環境法である水質二法については、北村[2011a]でも比較的詳しく経緯を説明しているが、副読本にあたる北村[2011b]では制定の契機となった本州製紙江戸川工場事件と当時の社会的背景、法に内在する問題点とその後の1970年水質汚濁防止法にいたる展開を詳しく説明している。

以上、公害史、環境社会学、環境政治学、環境法学において日本の環境問題、環境政策の歴史がどのように扱われてきたかを概観した。環境政策の形成過程については、いずれの分野でも関心が高いとは言えない。特にその初期の形成過程については、通史的な技術においては歴史的事実としては必ず言及されるが、考察の対象として取り上げられることは例外的であった。

内水・村尾[1971]は、宇井たちの公開自主講座「公害原論」の初期と同時代に発表された重要な政策史的研究であるが、今日まで環境政策の形成過程の研究史の中に十分に位置づけられていない。その内容から、上記の分類では「公害史」としてとらえられるべきかもしれない。著者の内水護と村尾行一は当時、それぞれ地学と林政学の若手研究者であった。内水と村尾は、明治期の足尾鉍毒事件から同時代の高度経済成長期の公害対策までの行政府、立法府、経済団体等の動きを議事録等の一次資料を用いて分析し、「公害政策史」としてまとめている。内水と村尾は公開自主講座「公害原論」の宇井たちと交流があったと見られ、影響が考えられるが、その視点は独特なものである。

内水と村尾は「戦後の公害立法はいつも後手々々で、『世論』・運動におされて政府一官僚がやむなく妥協的に制定したもの、だから、あれこれの公害立法は『世論』・運動の一定の成果として獲得したもの、というハナシをよくきくが、これはどうも“二〇世紀の神話”と思えてならない」と述べる(内水・村尾[1971:109])。そして、1958年の水質二法と1962年のばい煙規制法の制定過程をそれぞれ取り上げて、一次資料を用いた分析を行った。水質二法の場合では、第二次世界大戦後は1951年の資源調査会「水質汚濁防止に関する勧告」からずっと省庁間で水質汚濁に関する規制法をめぐる調整が続いていたことを明らかにし、1958年の本州製紙江戸川工場事件によって突貫的に法案が作成されたのではなく、長い交渉過程で準備された法案が事件を契機に実現したことを明らかにした⁷。ただし、制定された水質二法やばい煙規制法の内容については、それ以前に東京都等の地方自治体で制定されていたより厳しい規制を含む条例の適用をむしろ妨害するものであったとして、厳しく批判している。内水と村尾は、経済官僚により、公害規制法として立法された法制度が産業高度化政策の一環にすり替えられたと主張する⁸。さらに、内水と村尾は、戦前の1939年の改正鉍業法が成立した過程を分析し、汚染の賠償について無過失責任制の採用等、被害者の救済に先駆的な内容を含んでいたことを明らかにし、戦後の水質二法やばい煙規制法はむしろ1939年改正鉍業法よりも後退した内容であったと主張している。

内水・村尾[1971]は日本の初期環境政策の形成過程を取り上げた先駆的な研究と言えるが、政策研究の専門家ではなかった内海と村尾は、以後このような研究を行っていないし、問題意識を引き継いだ研究者はほとんど見あたらない。平野[2003]は数少ない例外であろう。

第2節 初期環境政策の形成過程

公共政策の形成には、行政、立法に加えて、場合によっては司法も、重要な役割を果たす。行政には、中央政府と地方政府があり、中央政府の中にも多くの省庁がある。そして場合によっては、政府内に新たな行政機関、組織が形成される。それらの政府機関が問題に取り組み始め、市民社会や民間企業との相互作用を経て、公共政策が形成される。

経済開発と環境政策との関連を検討する「開発と環境」という研究分野においては、環境政策の「初期」を、中央政府レベルでの最初の環境法が制定された時期と、とりあえず定義することに意味があると考えられる。多くの場合、それは水質、大気、騒音等を規制し、廃棄物を管理する産業公害対策法であった。

中央政府レベルでの初期の環境法は立法府により制定されるが、ほとんどの場合、それは行政府が提案した法案にもとづくものである。議員立法等の手続きで制定されるとしても、行政府との調整が行われなければ、それが実効性を持つ法制度の基礎となることは難しい。

多くの発展途上国で、法制度は政策が実効性を持つよりもずっと以前に制定されてきた。多くの先進国においても、初期の環境法の制定は必ずしも十分な成果を上げることができなかった。そのような状況に対して、十分に整備された法制度はすでに存在していたが十分に執行されなかったという解釈と、法制度自体に不備があり実効性を持っていなかったという解釈がありうる（片岡[1997:5-7]）。いずれの理由であれ、法制度が正式に形成された後に産業公害等の環境破壊とその被害の拡大を防ぐことができなければ、行政府は何らかの形でその責任を問われる可能性がある。日本の水俣病事件において、1958年に「水質二法」が成立し、翌年に公布されて以降の時期については、中央政府は有効な対策をとらずに被害を拡大させた責任があることが、2004年の水俣病関西訴訟最高裁判決により認定されている。「水質二法」については、水質汚濁を規制する法制度として不十分なものであり、様々な問題が内在されていたと指摘されている。にもかかわらず、行政府はそれを使うべきだったと司法により断罪されていると言える。そのような意味で、最初期の環境法にもとづく規制の執行が有効に行われなくても、それが制度として不完全な部分を内在していたとしても、法制度

が正式に成立し、公布された時点で、政策はすでに開始されていたと考えるべきであろう。

初期の環境法が成立、公布された後、行政府は本来、速やかにそれを執行する行政組織を中央政府内と地方政府に設置・拡充し、人員を配置し、予算措置を講じて、有効な対策を開始しなければならない。それができなかつたとすれば、その理由について考察される必要がある。また一方で、法制度に内在する不備に不十分な執行の原因があったのならば、法制定の過程でなぜそれらの問題が見過ごされたのか、あるいは問題の存在がわかっていたのになぜ軽視されたのかが、明らかにされる必要がある。環境保全よりも経済発展を重視したといった一般論だけではなく、どの関係者にどのような利害関係があったのかを具体的に明らかにされる必要がある。

初期の環境法の制定は、明らかに一つの契機であり、対策を進める重要な機会であった。そのような機会が失われたのはなぜかを明らかにすることは、社会科学の重要な課題のひとつであろう。それらの初期の法制度が、むしろ高まった社会的な関心を抑え込むものとして機能していたという指摘もある。法律が作られることによって、対策がとられるという期待だけが植え付けられ、直接の被害を受けた当事者以外の人々の関心をむしろ薄れさせるという場合もある⁹。

「失敗の歴史」そのものが重要なのではない。ある取り組みが「失敗」であったから特に関心を持たなければならないと主張するものでもない。政策形成過程を政策の発展の軌跡と見ると、初期の取り組みにはあまり関心がおよばない。対策が不十分であったとして、そもそもこの程度で十分だと考えていたためなのか、知識や技術が不足していたのか、長期的な視点が不足していたのか、具体的に示されなければ、その事例を取り上げる意味はない。経済発展を環境保全よりも優先させたという説明では単純化しすぎている。その時点で最善を尽くそうとした、にもかかわらず何らかの理由でできなかったのではないかと、という仮定から出発するべきではないか。当時の認識では関係者はその程度で十分だと考えていたと、初めから決めつけるべきでない。

初期の環境政策の進展を阻んできた最大の障害は、因果関係の不明確さであった。環境政策の形成過程を歴史的に見ても、そのことは明らかである。特に健康被害では、汚染を受けてから疾病として顕在化するまでに長い時間がかかり、他の原因による疾病との区別が困難となる場合もあり、因果関係の確定には科学的な困難をとまなうことが多い。環境問題の中にも、騒音・振動や景観破壊のように因果関係が明白な問題も含まれるが、そのような問題でも個人や社会が完全には制御できない自然物を媒介にしているという、他の環境問題と共通する性格を持つ。水、大気、土壌等の自然物を媒介とすることにより、環境問題には本源的な不確実性を持つ。自然物を媒介することに起因するこの不確実性は、原因行為と被害の因果関係の確定を困難にする。また、リスクへの取り組みという、政策対応にとって困難な問題をもたらす。騒音・振

動のような因果関係が明白で直接的な影響でも、それが原因となる健康被害については、因果関係は必ずしも明確に主張できるとは限らない。因果関係について科学的に証明されるか、不完全な証明でも社会的に合意が形成されることが、政策形成のために必要となる。

第3節 初期環境政策、公共政策としての後発性、経路依存性

資源・環境政策は、すでに先に存在していた他の多くの公共政策の影響を受けて形成される。また、政策形成過程には強い経路依存性が存在し、各国で制度や行政組織に違いも見られる。したがって、資源・環境政策は、その現状を見るだけでは、その特徴と背景を十分に理解する事はできない。Pierson[2004]は、社会科学研究における歴史的視点、長期にわたる観察の重要性を強調している。Pierson[2004]によれば、多くの政策史研究は政策の導入前後の短い期間のみを考察対象とし、政策が導入された要因を列挙する傾向がある。そのような短期的な分析では、目前の変化に関心が集中し、構造的な要因を把握することができない。そして、歴史的な背景を探る動画的な視点が必要であると主張する。特に、人々の社会、経済とそれらを取りまく自然との境界線上で発生する資源・環境問題と、それに対する政策の形成過程の分析には、特に長期にわたる視点からの観察が必要となる。

環境政策の「後発性」の問題は、Pierson[2004]による社会過程の時間的次元の議論とも対応させることができる。Pierson[2004]は、合理的選択論を批判しながらも、その分析道具は時間的過程の考察にも有効であると主張し、「経路依存性」(path dependence: 正のフィードバックによる自己強化過程)、「事象の順序(タイミング)と配列」(issues of timing and sequence)、長期間の分析を要する「緩慢に推移する」過程("slow-moving" processes)、「制度の起源と発展」(problems of institutional origins and change)という4つの論点を、合理的な諸個人の戦略的相互作用に焦点を当てる経済理論を用いながら、時間的過程の考察に取り入れようとした。政治現象や政策形成過程には市場経済に存在するような調整メカニズムがないために経路依存性が強く、事象の発生する「順序と配列」が重要な要因となる。

経路依存性が強い長期的にわたる過程では、初期の些細で偶発的な出来事が、その後の結果に重大な影響を与え続けている可能性がある。また、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、短期的な切り口で事象をとらえようとすると、重要な要因が見落とされる。「制度の形成過程」は、合理的選択論が想定するような、ある主体の合理的な意思決定によって計画されるものと考えより、多様で複雑な相互作用による構造的な影響によって、制度自体が変化、発展していくものと

してとらえるべきである。

環境政策に内在する「後発性」は、「経路依存性」がもたらす「順序（タイミング）と配列」の問題と考えることができる。環境政策の形成過程を分析する際に経済開発政策や産業政策など他の公共政策との関連性に注目する必要がある。それらの公共政策の制度と組織が環境政策と関連する領域で環境政策よりも前に確立されており、その形成過程に強い影響を与えるからである。また、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く、アクターの役割や利害を必ずしも固定的なものと考えることができない。また、一見すると関係が薄いように見える領域で過去の意思決定が予期されなかった形で影響を与える場合もある。

初期の環境政策形成の困難さは、環境政策の公共政策としての後発性によって増幅される。公共政策としての後発性は、上記のように「経路依存性」がもたらす「順序と配列の問題」の一種と考えることができる。そして、先に存在していた他の多くの公共政策の影響を受けて形成されるという、初期の政策形成の困難さが、再び経路依存性によって、長期にわたる「緩慢に推移する」過程という性質を通じて、環境政策の他の公共政策との関係を固定化する。

第4節 環境政策の形成過程と政治体制

Meadowcroft[2012]は、現代の民主主義国家の多様な役割を、「安全保障国家」(the security state)、「経済繁栄国家」(the prosperity state)、「福祉国家」(the welfare state)という三つの領域に分類した。「安全保障国家」は、内政の維持と対外的な脅威に対処する機能に対応する。「経済繁栄国家」は、経済成長の推進と国家財政の機能に対応する。「福祉国家」は、教育、失業保険、年金、医療保険等、福祉サービスの供給という機能に対応する。それら三つの領域に関わる公共政策は、複雑な相互依存を持ちながら機能している。Meadowcroft[2012]は、これらの三つの領域が「環境」(the environment)という第四の政策領域の出現によってどのような関係を持つようになったかを検討し、現在民主主義国家の「環境国家」(the environmental state)という側面を明らかにしようとした。そして、「環境国家」との最も重要なリンクを「経済繁栄国家」との間に見いだした。そして、「経済繁栄国家」と「環境国家」との相互作用については以下のように考察している。「経済繁栄国家」による「環境国家」への潜在的な影響として環境への支出の増加（あるいは減少）、経済成長による環境負荷の増大（あるいは減少）、環境に関するイノベーションをあげている。逆に「環境国家」から「経済繁栄国家」への潜在的な影響としては、経済成長の加速（あるいは低下）、技術的イノベーションの促進（あるいは阻害）、グリーン産業の活性化（あるいは減退）

をあげている。

Meadowcroft[2012]の考察は「後発の公共政策」というとらえ方との類似性があるが、「環境」が後発の政策領域であることには特に注目しておらず、政策形成における他の政策との相対的な「順序と配列」がもたらす問題については議論していない。したがって、考察されている「経済繁栄国家」と「環境国家」の相互作用についても、「環境国家」がすでに形成された状態を前提にしており、「環境国家」が環境政策の体系化等によってどのように形成されるかは視野に入れられていないし、その形成に「経済繁栄国家」がどのような影響を与えるかも考察されていない。

1970年代、環境問題の拡大と資源制約の影響と民主主義との関係について、悲観的な議論が広まっていた。Paehlke[1996:18]によれば、政治思想研究の William Ophuls、経済学史研究の Robert Heilbroner、政治学研究の Ted Robert Gurr 等、有力な研究者たちが、民主主義制度は最低限の経済的な繁栄を保証する手段を必要としており、当時予想されていた深刻な国際的資源制約を前提にしては、そのような最低限の水準を維持することは困難であろうと主張した。そして、民主主義的政治体制よりも権威主義体制による集権的な意志決定の方が、環境問題の拡大と資源制約に対処するためには有効であろうと主張した。

1970年代前半の石油ショックに続く国際的な資源制約に対する悲観論がそれらの議論の背景にあったと考えられる。加えて、当時広く知られていたギャレット・ハーディンの著名な「コモンズの悲劇」(the tragedy of the commons)で議論された集合的な意志決定に対する懐疑的な見解が、民主主義社会における環境・資源問題に対する悲観論に影響を与えたと考えられる。

実際には、権威主義体制の指導者たちの多くは、資源・環境問題への取り組みよりも産業化と経済発展の推進に重点を置き、生活環境の悪化に対する社会の不満を抑圧し続けた。資源・環境保全の取り組みは経済成長を妨げる要因となりうると考えられていたことがその理由のひとつであったが、それだけではない。資源・環境問題の克服のためには、政府は多くの関係者の多様な利害関係を調整する必要がある。これは権威主義体制においても容易なことはなかった。結局、資源・環境保全政策を有効に行うためには、必要な情報の公開と市民の参加による、分権的な意志決定が必要であった。各国の政治体制の環境政策への影響をクロスセクション・データで分析した Congleton[1992]によれば、自由主義的、民主主義体制の政治指導者ほど、環境問題への取り組みに熱心であった。

初期環境政策が形成された時期には、ほとんどの先進諸国は民主主義国家であった。一方で、後発国の多くは、環境問題に取り組み始めた初期には、権威主義体制下にあった。政策形成の初期の政治体制は、その形成過程に影響を与えたと考えられる。一部の後発国で環境政策の形成が始まった1970年代半ばには、上記のように、権威主義

体制下での環境政策の進展に対して期待する論者もいたが、大局的にはそのような現象は起きていない。実際には、民主主義国よりも権威主義体制下で、環境保全よりも経済開発政策が推進されてきた。また、すでに述べたように、環境政策の形成には、「環境」という新しい価値、理念に対する社会的な合意、あるいは環境汚染と被害の因果関係についての社会的な合意が形成される必要がある。政治的自由、言論の自由が制限された権威主義体制下で、そのような社会的な合意を、市民の利害関心を反映する形で形成することは困難である。

第5節 まとめと今後の課題

第1節では日本の環境政策を歴史的視点から分析した、公害史、環境社会学、環境政治学、環境法学等の先行研究を取り上げ、初期環境政策の形成過程がどのようにあつかわれているかを検討し、第2節では「後発の公共政策」という環境政策の特徴が、その形成過程の初期でどのような問題をもたらすかを中心に、初期の政策形成過程の問題を検討した。第3節では、「後発性」に加えて、経路依存性等の要因が初期の政策形成に与える影響を検討した。そして第4節では特に先進国と後発国の初期の政策形成過程の初期条件として重要な、政治体制を取り上げ、その違いが政策形成過程に与える影響を検討した。

日本の環境政策についての歴史的な考察を簡単にレビューすることによって、初期環境政策の形成過程に関する考察の必要性を再確認し、内水・村尾[1971]や平野[2013]のような先駆的な研究の意義も明確にすることができたと考える。以上のような考察は、「後発の公共政策」としての環境政策を、経済開発の後発国で形成することの諸問題を再度整理し、再構成するための準備として行われた。

環境政策と関わるいくつかの要素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。本論文で取り上げたそれぞれの要素についての議論は、今後さらなる検討が必要とされる。それぞれの要素は、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つた、そのような相互の関連づけは、今後の課題としたい。

- 1 環境庁 10 周年記念事業実行委員会編[1982]では、1971 年の環境庁設立以前についても公害対策を中心に戦前から第二次世界大戦後の高度経済成長期までの政策形成過程に関してそれなりに紙幅を割いていたが、環境庁 20 周年記念事業実行委員会編[1991]では、環境庁設立以後に重点を置き、それ以前についての記述は大幅に削られている。
- 2 アメリカ合衆国については、環境政策の形成過程についての実証研究が、政治学を中心に多数が発表されている(及川[2003])。1960 年代以前や第二次世界大戦以前についても、研究がある(及川[2015])。
- 3 日本の公害問題を海外に伝えた先駆者であり、後発国でその経験、特にその失敗が活かされることを望んだ宇井が、日本の公害をとらえるためには歴史的視点が必要であると主張したことは示唆的である。また宇井[2002]では公害の経験を伝えることの困難さを述べている。
- 4 長谷川[2001:1]によれば「(前略) 加害－被害関係を政策論に媒介するのが、環境運動の重要な役割である」。「環境運動の果たしうる多面的な役割に注目する運動論的な視座は、環境経済学や環境法学には希薄な、環境社会学に独自の視点であり、これに独自のアイデンティティを与えているとみることもできる」。「欧米でも日本でも、環境運動は環境社会学の『生みの親』的な存在である」。
- 5 また賀来[2001]は、畠山・新川[1984]以後の動きを含めて、環境影響評価法の法制化の 1976 年の最初の試みから、1997 年の 7 回目の試みで成立するまでの政治過程を分析している。
- 6 平野[2003]が取り上げた資源調査会については、佐藤[2011]等で「資源論」の先駆的な取り組みとして再評価されている。資源論における再評価が、平野[2003]の一部を引き継いでいると考えることもできる。資源論については Sato[2013]も参照。資源論と環境政策の関係については、寺尾[2015a]で検討している。
- 7 北村[2011b:44-45]は、水質二法の制定過程について「ところで、浦安事件（本州製紙江戸川工場事件の別名：引用者）が発生したのが 6 月で、水質二法が制定されたのが 12 月というように、法案作成はかなりの『突貫工事』だったように推測されます。政治状況を考えれば、とにかく制定することが重視されたのではないのでしょうか。そうしたことから、関係者の間でとりあえず合意できる範囲で制度化されたように思われます。そうなると、規制される側の利益を代表すると考えられる経済官庁は、いわば『拒否権』を持つこととなります。内閣提出法案の場合は、すべての省庁が賛成しなければならないからです。当時は、政治的にも、環境価値は重視されていませんでした。そこで、法律の内容は、必然的に緩くなったのです」と述べて、制定の背景を推測している。
- 8 「(前略) 官僚－とくに経済官僚がどんなにススデルかはわかってもらえたと思う。だが、私どもが一番舌をまいたのは、彼ら官僚がススデルことではなく－これはいわば当たり前のこと－彼らが公害規制立法をスラリと産業高度化政策の一環にすりかえた、その腕のサエになんだ。骨抜きだ、なんて批判はとんだ見当外れだ。(中略) ザル法という批判もほぼ同様。しかも、あんな法律がザル法でなくて水ももらさずガッポリ汲み上げるバケツ法だったら、とてもおそろしいことになっているはずだ」(内水・村尾[1971:126-127])。
- 9 宇井によれば、「規制する法律がないから取り締まれない」であった官庁の言い分が、水質二法ができると「法律はたしかにできたけれど、政令による水質基準ができるまでは取り締まれない」に変わっただけだった(宇井[1971: 257])。宇井は「法律一本で世論三年」という「経験則」を立てて、はじめから対策の遅れの言い訳として、あるいは人々の関心をそらすために、政府は不完全な法制度を導入したのではないかと指摘した(宇井[1971:162])。

参考文献

【日本語】

- 阿部泰隆・淡路剛久編[1995]『環境法（第3版）』（有斐閣ブックス），有斐閣。
- 飯島伸子[2000]『環境問題の社会史』（有斐閣アルマ），有斐閣。
- 宇井純[1971a]『公害原論 I, II, III』，亜紀書房。
- 宇井純[1971b]『私の公害闘争』（潮新書 77），潮書房。
- 宇井純[1995]「環境社会学に期待するもの」，『環境社会学研究』第1号，96～99 ページ。
- 宇井純[1996]『日本の水はよみがえるか』（NHK ライブラリー36），日本放送出版協会。
- 宇井純[2002]「日本の公害体験」，吉田文和・宮本憲一編『開発と環境』（岩波講座環境経済・政策学 第2巻），岩波書店，61～89 ページ。
- 内水護・村尾行一[1971]『加害者としての国家—公害政策史—』，亜紀書房。
- 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。
- 大塚直[2002]『環境法』，有斐閣。
- 片岡直樹[1997]『中国環境污染防治法の研究』，成文堂。
- 賀来健輔[2001]「日本の環境政策と政策形成過程」，長谷川公一編『環境運動と政策のダイナミズム』（講座環境社会学 4），有斐閣，237～269 ページ。
- 環境庁 10 周年記念事業実行委員会編[1982]『環境庁十年史』，ぎょうせい。
- 環境庁 20 周年記念事業実行委員会編[1991]『環境庁二十年史』，ぎょうせい。
- 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[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。
- 立石裕二[2011]『環境問題の科学社会学』，世界思想社。
- 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[2015a]「経済開発過程における資源・環境政策の形成—二つの『後発性』がもたらすもの—」，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，3～42 ページ。
- 寺尾忠能[2015b]「「後発の公共政策」あるいは「後発の理念」としての「環境」」，寺尾忠能編『資源環境政策に関わる法制度・行政組織の形成と運用』（調査研究報告

書), アジア経済研究所 2015年, 75~86 ページ。

長谷川公一[2001]「環境運動と環境政策」, 長谷川公一編『環境運動と政策のダイナミズム』(講座環境社会学 4), 有斐閣, 1~34 ページ。

畠山弘文・新川敏光[1984]「環境行政にみる現代日本政治」, 大嶽秀夫編『日本政治の争点—事例研究による政治体制の分析—』, 三一書房, 233~280 ページ。

平野孝[2003]「戦後日本環境政治史(序) —昭和24年の水質汚濁規制勸告—」, 『龍谷法学』, 第36巻第1号, 2003年6月, 1~71 ページ。

【英語】

Congleton, Roger D. [1992] “Political Institutions and Pollution Control,” *Review of Economics and Statistics*, 74(3), pp. 412-421.

Dryzek, John S. [1997] *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.

Hardin, Garrett [1968] “The Tragedy of the Commons,” *Science*, 162, pp.1243-1248.

Pierson, Paul [2004] *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.

Meadowcroft, James [2012] “Greening the State?” in Paul F. Steinberg and Stacy D. VanDeveer (eds.), *Comparative Environmental Politics: Theory, Practice, and Perspectives*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, pp. 63-87.

Paehlke, Robert [1996] “Environmental Challenges to Democratic Practice,” in William M. Lafferty and James Meadowcroft (eds.), *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 18-38.

Sato, Jin [2013] “Towards the Dynamic Analysis of Resources,” in Jin Sato ed. *Governance of Natural Resources: Uncovering the Social Purpose of Materials in Nature*, Tokyo: United Nations University Press, pp.1-14.