

ま え が き

経済開発が行われ経済成長が加速する過程では、市場経済の拡大と産業構造の転換にともない、人々の社会関係の組み替えが起き、それまでは顕在化していなかった多様な社会問題が発生する。同時に、人々と自然環境とのかわり方、経済社会の資源・環境との関係も大きく変貌し、組み替えられていく。

資源・環境にかかわる多様な問題が発生すると、政府、企業、市民がそれぞれ対応を試みる。経済開発の過程で、環境問題は比較的新しい問題としてとらえられてきた。公共政策の対象となり、環境政策という領域が生まれ、拡大し、定着していった。しかし、資源・環境問題の多くは、経済開発の初期から存在し、少なくとも局地的には顕在化していた。水質汚濁、大気汚染、廃棄物の増大、騒音、振動などが、日本ではまず公害問題、産業公害として認識された。さらに自然保護や身近な生活環境の保全などと合わせて、環境問題として定式化され、定着した。1980年代半ば以降は、国際社会の関心の高まりに伴って、温室効果ガスによる気候変動やオゾン層破壊、越境汚染問題などの地球規模の環境問題とも関連づけられるようになっていく。

環境問題の背後には経済開発があり、経済活動に利用するための自然資源に対する働きかけがある。環境問題とは、資源利用の負の影響に配慮しない不適切な利用と考えられる。環境問題についての自然科学的、工学的研究では、負の影響に着目し、それを切り取って、水、大気、土壌、廃棄物などに切り分けて、それぞれの媒体の物的な性質に着目し、対策を検討することに大きな意味がある。しかし、社会科学的研究では、環境問題がなぜ発生したのか、その背景にある経済開発と資源利用に着目されなければならない。さらに、あるひとつの経済開発、資源利用による環境問題が特定の媒体のみに

影響を与えるとは限らない。自然科学的な測定、分析に必要な水、大気、廃棄物などの媒体ごとの分化をそのまま採り入れるだけではなく、資源・環境を包括的にとらえる枠組みが必要となる。そのためには、私たちが資源・環境をどのようにとらえてきたのかを再検討することも必要であろう。

資源・環境を人々がどのようにとらえてきたかを一般的に考察することは容易な課題ではない。本書では、資源・環境にかかわる政策、制度、法、組織などに注目し、具体的な事例を取り上げ、その形成過程を実証分析することによって、資源・環境を人々と社会がどのようにとらえてきたのかを明らかにしようとしている。

十分な成果をあげられずに消えてしまった行政組織、失敗した政策、できの悪い法律が顧みられることは少ない。資源・環境政策に限らず、成功しなかった政策、失敗し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、その検証は多くの場合、容易ではない。法律、制度や組織として成立した場合も、その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。一国の資源・環境政策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、成功した政策に関心が集まるのは当然のことかもしれない。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。

われわれは、失敗例から得られる教訓だけに関心があるわけではないし、失敗それ自体を記録することだけに関心があるのではない。政策形成過程の起源に遡ることによって、ある出来事としての政策がなぜ、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したい。できの悪い法律がなぜ、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、それらは考察に値する問いである。政策形成過程における初期の「失敗」は、それ自体が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、政策形成過程の全体としてとらえるべきであろう。

宇井純は足尾鉍毒事件についての講演で、序章でも取り上げた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つ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」(1996年2月18日、田中正造大学での講演録。『救現』6号、1996年8月に収録)。足尾鉍毒事件は明治期に発生し、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、流域で再び被害が発生した。同時期に同じ利根川水系の下流の江戸川河口部で、本州製紙江戸川工場事件が発生していた。上流で鉍毒によって農民が受けた被害と下流でパルプ排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、適切な排水規制は行われず、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。わたしたちはなぜ過去の失敗を繰り返すのだろうか。歴史から学ぶことはなぜ容易でないのか。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のではないか。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る。

先に述べたように、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つたのか。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。東日本大震災、福島第一原発事故の後に、資源・環境問題を研究するわたしたちは、そのことを認識した上で、過去の経験について考察しなければならない。

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。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つたのかを、本書で具体的な事例に即して明らかにしていきたい。後発国において、後発の公共政策を形成するという問題については、序章で「二つの後発性」として考察している。

本書は、アジア経済研究所で2012年度と2013年度に行った「経済開発過程における資源環境管理政策・制度の形成」研究会の成果の一部である。2013年2月に発行した寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』（研究双書No. 605）に続いて組織した共同研究の成果に基づくものである。友澤悠季氏（立教大学）からは、資源・環境政策の形成過程の研究に不可欠である各種の資料の収集・整理・保管の状況について講演していただき、重要な示唆を得ることができた。共同研究の運営と本書の出版、編集は、研究会幹事の船津鶴代氏の協力と助言によって可能となった。最後に、現地調査や国内での資料収集の際にお世話になった方々、アジア経済研究所でこの共同研究の企画、運営にご協力いただきお世話になった方々、研究成果の審査、評価の過程で貴重なコメントをいただいた方々、有益な助言をいただいた編集部門の担当者の方々に、深く感謝したい。

2014年秋

編 者