

「後発性」のポリティクス



## 序 章

# 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

### はじめに

この共同研究の目的は、経済開発と資源・環境保全の関係を、東・東南アジアの産業化後発国と先進国を事例として取り上げ、資源・環境政策、制度の形成過程のそれぞれの特徴と、それを生み出した背景を明らかにすることである。

本章では、資源・環境政策が他の政策分野とどのような関係をもって形成されたかを分析するための参照枠組みとして、資源・環境政策・法・制度の形成過程について、他の分野の政策との関係を議論するための視点として、二つの「後発性」を取り上げて紹介する。また、「資源」と「環境」という問題のとらえ方が、どのような関係をもつかについて、後発性の議論と関連づけながら、整理を試みる。そうした作業によって、共同研究の全体で資源・環境政策の形成過程がどのようにとらえられているかの見取り図を提示し、各章の議論の紹介につなげる導入部としたい。

第1節では「資源」の広義のとらえ方と「環境」との関連、第2節では発展途上国における資源・環境政策の形成過程で直面する二つの後発性、第3節では資源・環境政策研究に時間軸をとり入れる重要性、第4節では資源・環境政策の国際的な伝播と相互作用、第5節では公共政策としての資源・環

境政策の特性と、公共政策としての後発性を克服する手段としての政策統合と総合調整、第6節では環境政策の形成過程についての整理、第7節では突発的な外生的ショックが資源・環境政策の形成に与える影響とその問題、第8節では公共政策としての後発性をもたらす要因を、それぞれ取り上げる。最後に、第9節で各章の議論を紹介する。

## 第1節 経済開発過程における「資源」と「環境」

1970年代の石油危機以来、資源問題は主として鉱物資源、とくに化石燃料の安定的な供給の問題として考察されてきた。地球環境問題が国際社会の重要な課題として登場してからは、エネルギー資源消費によって発生する二酸化炭素の抑制も重要な研究課題となった。一方、農地、森林資源、漁業資源など移動できないローカルな資源は、古くから経済活動によって利用されており、とくに発展途上国においてはそれらの資源の利用に直接に依存して生活している人々が現在でも多数存在している。

発展途上国が長期的に安定的な経済発展をめざすためには、さまざまな資源を適切に効率的に利用することが不可欠である。また地球規模の環境制約、資源制約の克服のためにも、発展途上国における資源の有効な利用が求められている。発展途上国におけるエネルギー、森林、土地、水、漁場など各種自然資源の有効利用について、「環境」への影響を念頭に政策研究として再構成する必要がある。

「資源」とは、材料であると同時に手段としてもとらえられる。経済開発過程における資源の役割について考察する資源論では、資源をエネルギーや鉱物など物的な自然物だけではなく、何らかの「働きかけの対象となる可能性の束」ととらえている。自然に存在する物質でも、それを利用する人間の働きかけがなければ、それは資源とはならない。資源論とは、そのような意味での資源と社会の活動とのかかわりのあり方を考察する、社会科学的研究

である。エネルギーや鉱物等の自然物だけを資源とみなす立場からは資源問題と環境問題は異なる問題であるが、資源を幅広く定義する資源論の立場からは、環境問題、環境政策は資源管理の問題の一部である。資源論では、資源の経済的有用性だけでなく、資源利用の負の側面も重視する。環境問題とは、水害等の自然災害と同様に、資源利用の負の側面の一部とも考えることができる。

以下、日本における資源論研究の試みとして、第2次世界大戦後の経済復興過程で資源の有効利用についての政策提言を行った資源調査会について簡単に紹介する。資源調査会の議論は、資源を鉱物やエネルギー等の物的な対象としてとらえてその有効な利用を追求するだけでなく、資源を上記のように広く定義して、その利用の負の側面を含む総合的な利用を考察した試みととらえることができる。日本では、資源をめぐる議論は、第2次世界大戦に敗戦するまで、国力増進のための手段としての資源を国内では動員し、さらに植民地への進出により確保するためのものが主であった。第2次世界大戦の敗戦によりすべての植民地を失い、多数の引き揚げ者を受け入れ、外国との貿易も制限された。GHQ天然資源局は日本の復興のため、国内に残された資源を有効に活用させようとして、日本政府の経済安定本部に資源委員会（後に資源調査会と改称）を1947年12月に設置させた。資源調査会には多方面の専門家たちが省庁横断的に参加し、他の政府機関から半ば独立して自律的に課題設定を行い、戦後の復興計画の立案を行なうと同時に、数々の提言をとりまとめ、首相に直接に勧告した。戦後復興の過程での資源調査会による課題設定と具体的な調査研究は、今日の発展途上国の経済開発、社会開発の課題と大きく重なるものであった。

資源調査会では、土地、水、鉱物資源、エネルギーといった個別の物的資源だけでなく、資源の「総合利用」についての検討が行われた。「自然の一体性」が意識され、資源の利用がもたらす負の側面である災害や資源の不適切な利用によって発生する産業公害の問題をその視野に入れている。さらに、資源概念の理論的研究、東南アジアの開発の方向性等について議論され

ている。土地、水、鉱物資源、エネルギーといった個別のセクターにおける数量的な現状把握を超えて、日本全体の資源の状況を総合的に議論するという方向が模索された。日本の社会が戦後復興から高度経済成長へと進み、資源にかかわる社会的、政策的な関心が、その有効利用よりも、海外からの大量の輸入による量的な確保へと限定されて行くにつれて、資源調査会における資源論の試みは、顧みられなくなっていった。

人々が働きかける対象としての資源に注目することによって、各地域に賦存する資源をどのように利用して開発を行おうとしてきたかを明らかにし、「可能性の束」としての資源がより有効に、公正に利用されるための対策を、それぞれの地域に根差した条件に基づいて、考察することが可能になる。限られた資源を有効に活用して経済開発をめざした第2次大戦後の「日本の経験」は、現在の発展途上国の経済開発政策に対して直接に有益なインプリケーションをもたらすことは困難であっても、各国・地域の状況と対比させるための参照枠組みを提供しうるであろう。

資源は、その経済的有用性という面から、古くから関心がもたれてきた。資源の保全は、自然資源、鉱物資源といった狭い意味での資源については、新しい問題ではない。しかし、上記のように資源は、事前にその性質として有用性をもつものではない。人間からの、社会からの働きかけによってその価値が見いだされる、という意味での「可能性の束」である。資源は、人々の社会からの「働きかけ」によって、経済的な価値だけにとどまらないさまざまな相互作用を生む。それらの作用の総体をとらえようという考え方が「資源論」であり、それは「開発」という文脈での資源について考察するためには、有益な枠組みを提供しうる<sup>(1)</sup>。環境破壊や自然災害もその相互作用の一部としてとらえることができる。資源論のような幅広い資源のとらえ方も、上記のように、必ずしも新しいものではない。

一方で、「環境」は公共政策の比較的新しい領域とみなされる。環境問題とは、大気のような必ずしも経済的に有価でない自然物を通じた、人間の社会経済活動に対する影響である。その影響は、人間社会の経済循環と、自然

の物質循環が接触、交差する境界領域において生じ、社会経済活動に逆流するものである。以上の議論を出発点として、「資源」と「環境」の関係については、この後に紹介する後発性の議論と関連づけて、第8節で再度考察する。

## 第2節 公共政策としての「後発性」と経済開発における「後発性」

経済開発を行いながら環境政策を形成する過程で直面する困難を二つの側面から整理することができる。まず、そもそも環境政策が、多様な公共政策の体系のなか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」(late-comer public policy)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、もう一つの後発性、「経済開発の後発性」(economic backwardness)がある<sup>(2)</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、独立した政策分野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。

環境政策が政策課題として浮上した時期には、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、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る。政策、制度としての後発性だけでなく、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めぐらせた縄張りのなかで、その隙間から新たに組織をつくり上げる必要があった。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<sup>(3)</sup>。

「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、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い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は結びつきにくい。したがって、その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。「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。すでにみたように、「環境」は多くの既存の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その困難がある。「権限の分散」は、環境政策の形成、執行の過程における重大な障害と考えられてきた<sup>(4)</sup>。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。

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なかで、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、国内需要に制約されない先進国の大きな市場への輸出に主導された産業化の可能性が開かれていることがあげられる。一方で、環境問題、環境政策に関連しては、「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。環境政策が後発の公共政策であるという条件が、後発国では先進国の場合以上に不利に働くと考えられる。急速な産業化をめざす後発諸国では、経済開発をめざす政策を環境政策よりも優先せざるを得ない。とくに後発国では、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、環境政策は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必要である。

発展途上国では環境政策の形成過程は、以上のような、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は、後発国においては先進国の場合よりも深刻化してあらわれやすい。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、「環境」という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まって生じるものである。生産活動の正の成果を分配する方策にかか

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、その費用を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もつ。発展途上国においては、二つの後発性によって、環境政策の他の経済政策、とく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、おも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3節 時間という要素と政策形成過程

Paul Pierson は著書『ポリティックス・イン・タイム』で、社会科学的研究に「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>(5)</sup>。Pierson はすべての社会科学的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。Pierson 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性)、「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。

Pierson の考え方を簡単に要約すると、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みられるような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もつ。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と、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。上述した二つの後発性の問題を、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かか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先行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み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思決定が、予期せぬ形で影響を及ぼすことがある。環境政策を一つの固定的な政策領域ととらえ、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。

Pierson 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、理論仮説を限られた時間軸のなか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。Pierson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も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み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め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は、二つの後発性としてとらえられる。以上の議論から明らかのように、後発性という考え方は、Piersonが提唱するような時間軸をとり入れた分析概念と深く関連している。理論化への指向をも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 経済開発の「後発性」と国際的相互作用

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得る。実際、産業公害対策における「日本の経験」を発信する試みにみられるように、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お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<sup>6)</sup>。「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>7)</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得ると主張されてきた。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<sup>8)</sup>。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と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>9)</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。

## 第5節 公共政策としての「後発性」の克服 ——政策統合と総合調整——

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。環境保全という利害関心は、特異なものと考えべきであろう。「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、境界線上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もつが、それは特定の価値を産み出すための目的だけに直接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もつだけである。つまり、「環境」は個々の主体の特定の経済活動の利害と、必ずしも直接には結びつかない。利害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、政治的、社会的な意思決定に際して優先順位が必ずしも高くないような利害である。経済学でいう「外部性」の一種による、「コモンズの悲劇」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」にかかわる利害を、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なかにつくられたとしても、「環境」にかかわるすべての利害を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つくることは必要であろう。しかし、「環境」にかかわる利害は幅広く、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、社会科学のなかでの「環境」の位置づけにおいても、考察することができる。たとえば、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一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、一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それぞれ成立している。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」をセクターの一つとはとらえず、経済全体の長期的な変化を包括的に方向づけるようなあり方が可能であろう。たとえば、「持続可能な開発」(sustainable development)に関する経済学的な考察は、そのような方向性をめざしていると考えられる。

環境政策は後発の公共政策として、既存の多くの政策領域とそれらを担当する行政組織が存在するなかで、政策・制度としても、行政組織としても形成されることは、すでに指摘した。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単に付け加えられるだけでは、十分に機能しない。すでにみたように、「環境」は多くの既存の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関連する政策をすでに行っている。他の政策領域、行政組織よりも遅い時期に(後発性)、それらと重なる分野で政策・法・制度を形成することによる困難がある。「権限の分散」は、環境政策の形成、執行の過程における重大な障害と考えられてきた。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<sup>40)</sup>。そのような機能不全、機能の歪曲を防ぐために、主として先進諸国で、いくつかの仕組みが検討され、導入されてきた。その一つは「政策統合」であり、もう一つが「総合調整」である。いずれも環境政策だけについて用いられる考え方ではないが、環境政策がその重要な事例であり、環境にかかわる領域で独自の議論が展開されている。

主としてEUで検討、導入されてきた仕組みが「環境政策統合」である<sup>41)</sup>。一般に、政策統合とは、異なる政策目的と手段を政策形成の初期から計画的に統合することであり、それによって政策間の矛盾を除去し、共通の便益を生むという効果を期待するものである（松下 2010, 22）。EUにおける環境政策統合は、「持続可能な開発」（sustainable development）を実現するための規範的な原則であり、運輸、農業等の「非環境部門」がその部門の政策による環境への影響を考慮し、それを政策決定の早期に組み込む過程、と定義される（森編 2013, 19）。環境政策統合の枠組みでも、新しく設立された環境政策担当機関は行政組織全体のなかでの地位が低く、政治的な力が弱いという問題を克服する手段として、行政組織構造の改革も構想されている。環境政策担当機関が省庁横断的に経済政策担当機関等の管轄領域に介入する「水平的な協調」と、内閣、大統領府、議会等が経済政策担当機関等に対してその部門の環境にかかわる戦略、計画、進捗状況、評価報告等の提出を義務づけ、介入する「ヒエラルキーのある水平的な協調」である。他の政策分野における一般的な政策統合と環境政策統合との違いは、政策目的間での価値目的の階層化であり、環境目的が他の政策目的に対して明確に優先される必要がある、とされる。具体的には、環境目的を非環境部門のすべての政策決定段階に組み入れ、予想される環境への影響を政策の総合評価に統合させ、前者を優先させることである。

一方で、アメリカ合衆国で発達した仕組みが「総合調整」である。アメリ



カ合衆国の連邦政府には、環境にかか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、独自の行政機関が、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、個別の省益の一つであり、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」を確保することをめざす<sup>12)</sup>。

環境政策統合と環境政策における総合調整という二つのアプローチは、重なる部分もあり、それらによってめざされる具体的な行政組織・制度改革は結果として近いものとなるかもしれない。しかし、その考え方には違いも大きい。環境政策統合は、持続可能な開発という考え方に基づく規範的な議論であり、非環境部門に対して環境政策への強い統合を要請するものとなる。総合調整は、部門間の調整を原則としており、環境政策担当部門も調整の対象であって、その政策が常に優先されると決まっているわけではない。また総合調整は、環境政策統合と異なり、必ずしも規範的な議論ではなく、行政組織全体の構造に担保されることによって、その実現が想定されている。また、総合調整は権限の統合をめざすものではなく、権限のある程度の分散は前提とした上で、行政組織相互の情報交換と政策領域に関する議論を活性化させるという効果も期待される。そもそも、「資源」あるいは「環境」に関するあらゆる分野の権限を統合するという議論が実現可能とは考えにくい。

経済開発過程における環境政策が直面する二つの後発性のうち、後発の公共政策であることがもたらす問題克服の手段が、政策統合であり、総合調整である。もう一つの、経済開発の後発国であることがもたらす困難を考慮すると、後発国が政策統合によって後発の公共政策の問題を克服することは難

しいと考えられる。経済開発における後発性は、現実には開発政策を担当する行政機関が強い政治力をもって開発を推進するという形で現れる。そのような現実を前提にして、開発政策を担当する行政機関に環境政策統合を迫るには、強い政治力が必要であり、その権力がどのように得られるのかが問題となる。そのような改革を斬新的に行うことは難しい。調整に関しては、より柔軟で斬新的な改革により導入が可能であり、開発政策と資源・環境政策の対話が行われれば、何らかの成果が得られる可能性がある。

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みられるが、多くの先進国において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なかでは、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、現実には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、恣意的な政治介入とみなされる場合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って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なかに組み込んだものと考えることができる。

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せず、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かかわる分野で実

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」（「公共用水域の水質の保全に関する法律」（水質保全法）と「工場排水等の規制に関する法律」（工場排水規制法）を合わせた略称）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、水質にかか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、当時の総理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、総理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総理府の外局として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」にかかわる利害を他の経済的利害関係と同格かそれ以下におく「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、「環境影響評価法」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お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、なぜ行政機構のなか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6節 環境政策の政策形成

公共政策の形成にかかわる要因は多様である。資源・環境に関する政策・法・制度の形成過程の場合は、(1)政策・法・制度の体系としての整合性の要求、(2)諸外国における趨勢からの影響、(3)突発的な事件・事故などが引き起こす危機への対応、(4)政治家などのアクターがもつ理想・信念の表出、(5)市民による要求と社会的な圧力、などが要因としてあげられる<sup>13)</sup>。初期の資源・環境政策、環境法の形成過程では、先進国においても、環境保護運動や圧力団体が力をもっておらず、その進展が困難となった。初期の資源・環境政策、環境法は、突発的な事件・事故への対応が重要な要因となる場合が多い。後発国における資源・環境にかかわる政策・法・制度の形成過程では、先進諸国の初期の形成過程の場合以上に、環境保護運動や世論の社会的圧力は小さい場合が多い。環境政策の形成、環境法・制度の制定には、突発的な事件・事故による危機が生じていることも、社会的な圧力が顕在化していることも、重要な条件ではあるが必ずしも不可欠なものではない。上記のような諸要因は、発展段階が異なる各国のそれぞれの時期の政策・法・制度の形成過程で、どのように影響してきたかが、明らかにされる必要がある。

以上のような背景を前提に、資源・環境にかかわる政策・法・制度の形成過程に影響を与える諸要因の整理を試みる。まず、資源・環境にかかわる政策・法・制度の形成過程は三つの局面に分けて考察することが有効であろう。(1)「自然科学的事象」としての問題の発生、(2)「社会問題」としての認識の広がりと反応、(3)「政策課題」としての政治問題化と政策対応の制度化、である。

まず自然科学的事象として問題が発生することは、他の公共政策の形成過程とは異なる、資源・環境問題の特徴である。「自然」の事物への、意図するか意図せざるかにかかわらず、何らかの人為的な働きかけがさまざまな反作用を人々と社会にもたらす。それは、大気や水や土壌など、さまざまな

「媒介」を経て、時には長い時間をかけてもたらされるため、本源的な不確実性を伴う現象となる。空間的に拡がりをもち、長い時間を経た作用であることが多いため、被害が明らかになり、原因が示されて「社会問題」として認識されるまで時間がかかる場合が多い。

個々のさまざまな自然科学的事象が、社会問題として認識される際に、問題としての切り取り、括り、線引き（フレーミング）が行われている。大気や水の汚染や廃棄物の投棄が「公害」として認識され、生活環境の悪化や生態系破壊など多くの事象と合わせて「環境問題」として括られ、社会問題化していった。環境問題は、身近な生活環境から、地域の局地的な問題、一国レベルの全国的な問題、国境を超えた国際的な拡がりをもった問題、さらにはオゾン層破壊や温暖化のような地球規模の問題まで、空間的な範囲を拡げてとらえられるようになった。潜在的な問題が顕在化していく過程では、新たな科学的な知識の獲得と、社会運動等の新たな社会組織の形成が重要な役割を果たした。

「自然科学的事象」としての環境問題は、直接に政策課題として取り上げられることも考えられるが、ほとんどの場合、社会問題として顕在化してから、政策課題として認識される。温室効果ガスによる地球温暖化問題では、地球規模の拡がりをもつ問題であるが、問題としての認識は一部の科学者と政治家、先進国の一部の運動家には深刻な問題として認識されたが、多くの国々で社会問題として顕在化することなく、国際社会を通じて政策課題として顕在化している。しかしこれは例外的である。社会問題が政策課題として取り上げられる際にも、さらなるフレーミングが行われ、問題が切り取られ、既存の政策体系、行政組織にどのように当てはめるかが検討される。政策課題として取り上げられた後、実際に政策として制度化されるためには、関係者の利害の調整が行われ、合意形成が図られる必要がある。政策課題となった段階においては、コミュニティ自治、地方政府、中央政府、国際社会といった階層性があり、階層間での相互作用がみられる。

環境政策の形成過程では、自然科学的事象の発生が社会問題として認識さ

れて顕在化し、政策課題として取り上げられ、利害関係の調整を通じた合意形成によって政策として制度化される。他の公共政策と比較した特徴は、必ず自然科学的事象が背景にあること、そのため不確実性が存在すること、そして新しい問題であること、すなわち後発性である。三つの局面は、遷移するものではなく、自然科学的事象としての環境問題は社会問題化した後も政策課題となった後にももちろん継続するし、社会問題としての環境問題は政策課題となった後も継続する。

自然科学的事象から社会問題へ、社会問題から政策課題へと、局面が拡大し、環境問題は政策として制度化される。環境政策の形成過程を、この局面が展開する過程で、さまざまな要因が作用する過程としてとらえることができる。環境政策の形成を促進する要因は多様であるが、阻害する要因も多様である。公共政策としての後発性は、先にみたように、環境政策の形成を阻害する要因となり得るが、政策としての新規性が社会的関心や政策立案者らの関心を引き、利害関係者が少ないことがむしろ政策立案者に「先乗り」を競わせて、政策を推進する要因となる可能性もある。この場合に重要な条件としては、問題のフレーミングの斬新さと、範囲が適当であるか否かであろう。フレーミングの斬新さは、社会運動団体や政策立案者らの関心を引きつけるために重要であり、問題の境界線の設定による範囲の確定は、利害関係の範囲を規定し、政策形成過程における利害調整に影響を与える。ただし、以上のような公共政策としての「新しさ」という意味での後発性が政策形成を推進するためには、政治的な自由や民主主義が存在し、人々の社会的関心が政治、政策過程に反映される仕組みが存在し、十分に機能している必要がある。

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。あるいは、災害、事故、事件が発生することがきっかけとなって、

政治的危機が生じて、一種の社会的合意が無理矢理につくられると考えることもできる。では、なぜそのような形で、多くの公共政策、環境政策は形成されるのであろうか。

## 第7節 災害・事故・事件と政策形成

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政策が大きく進展する事例は、資源・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>44</sup>。資源・環境政策を事例とした分析もみられる。発展途上国における事例研究では、この分野を意識して行われたものは、まだあまりみられない。資源・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。二つの後発性が障害となってその進展が困難な発展途上国の資源・環境政策では、突発的な事件、事故により、その障害が一気に克服されて進展する場合が多いと考えられる。

すでに述べたように、環境政策の形成過程では、自然科学的事象から社会問題へ、社会問題から政策課題へと、局面が拡大するとみることができるが、それぞれの移行においてさまざまな要因が働く。自然科学的事象から社会問題への局面が拡大する過程では、科学的知識の獲得が最も重要であり、マスメディア等による知識や情報の普及も重要な要因となる。社会問題から政策課題への拡大では、社会運動やマスメディアの活動と、選挙などを通じた社会的関心の政策決定過程への反映が重要となる。さらに、政策課題に取り上げられた後の局面でも、政策立案当局と立法機関において利害調整などが進まず停滞する場合がある。また、政策課題の局面では地方政府、中央政府、

国際社会など、異なるレベルの間で進展の速度が大きく異なることもある。

いずれの局面における政策形成過程の停滞も、大規模な災害、事故、事件の発生によって解消し、政策形成につながる可能性がある。政策形成の過程が停滞する理由にはさまざまな可能性がある。大規模な災害、事故、事件の発生による環境政策の形成は、先進国においては自然科学的事象にとどまっていた問題が一気に社会問題、政策課題へと局面を拡大させる場合が多い。そもそも社会的に問題に対する認識が広がっていなかった場合である。システムとしての「開発主義」<sup>105</sup>を行っている後発国では、先進国ですすでに対策が行われている問題で、自国においてもすでに問題が発生して社会的に認識されながらも政策課題に取り上げられていない場合や、政策課題となっていながら利害関係の調整が行われず停滞していた問題が、大規模な災害、事故、事件の発生によってようやく政策としての優先順位が高まり、政策形成につながる場合が多い。あるいは、すでに形式的には制度化されながらも開発政策を優先するため実施されていなかった政策が、大規模な災害、事故、事件の発生によってようやく有効に執行される場合もある。

災害、事故、事件は、資源・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限界がある場合も多い。災害、事故による資源・環境政策の形成、進展の事例は、大きな外生的ショックによる政治的な危機が、ある種の社会的合意、あるいは政治的合意を形成させたと考えることができる。事件、事故による問題のフレーミングが、制度と組織の変化をもたらす。危機によって生じたそのような政治的、社会的合意は、その場しのぎのものであり、その時々入手可能な手段を用いた場当たり的な対策をもたらし、その経路依存性により後の政策の発達を結果として阻害する可能性もある。後発国において、政策課題の局面で停滞していた環境政策形成過程が大規模な災害、事故、事件の発生によって一気に制度化される場合、その限界が内在されることにより、後になってその弊害が現れやすい。システムとしての開発主義を行っている後発国では、開発政策がその他の公共政策よりも優位な位置をもち、後発の公共政策である環境政策が有



効に行われるためには、開発政策との調整が不可避である。災害、事故、事件の発生によって一気に制度化される場合、そのような調整過程が十分に機能せず、形だけの制度化に終わり、その後の有効な対策をむしろ阻害する可能性もある。

「日本の経験」をみても、最初の環境法である水質二法は、1958年6月に汚水によって水産物に損害を受けた千葉県浦安町の漁民と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カ月あまりでゼロから制定されるということはあるにない。実際、水質二法には長い前史がある。しかし、法制定の経緯をみるかぎり、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>66)</sup>。

水質二法の直接の前史をみるだけでも、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>67)</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1957年3月からは経済企画庁が、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、鉱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、交渉力をも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>18)</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>19)</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。水俣病の公式確認は1956年5月であり、その最初の政治問題化は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と重なっていた。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2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せ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、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、環境政策の歴史のなか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必要がある。

## 第8節 「後発性」をもたらすもの

### ——再び「資源」と「環境」をめぐる——

経済開発過程における環境政策の形成に関連する二つの後発性をめぐって議論を進めてきた。二つの後発性は、環境政策の形成過程を整理し、理解するために、ある程度有効な枠組みであると考えられる。それでは、それらの後発性はどのようにして生じていると考えられるであろうか。

経済開発における後発性は、産業化による経済成長が地理的、空間的に散らばりがあるかぎり、世界のどこかで、あるいは一国の内部においても、不可避に発生する。その生成は、その意味で自明のことである。歴史的にも、近代資本主義が発生したイギリス以外では、ヨーロッパ諸国でもフランス、ドイツ、ロシアなどは「後発国」と位置づけられる。一国のなかでも、地域的な格差は常に存在し、その緩和は重要な政策課題である。ただし、この経済開発の後発性を利用して急速な産業化をめざす開発主義的な政策を採用することは、すべての後発国がめざしたわけではないし、またその採用によって産業化に成功するとは限らない。経済開発の後発性は、開発政策を行う当局によって認識されなければ、政策に組み込まれることはない。

公共政策としての後発性についても、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、必然的なものであるとも考えられる。それがどのように生成されたかを考察することは無意味であろうか。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。むしろ、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という意味で、重要な作業

であろう。

すでに述べたように、環境政策の形成過程では、少なくとも三つの局面が考えられる。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<sup>20)</sup>。「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」というきわめて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」とは明らかに異なる枠組みで「資源」問題としてとらえられる可能性は存在したが、広く受け入れられることはなかった。「資源」というフレーミングがもつ、古くからある鉱物やエネルギーに限定された狭い印象が強く残ったことが、その受容を妨げたと考えられる。さらに1970年代初めの石油危機による狭い意味での「資源」問題の再浮上は、この古い枠組みとしての「資源」のフレーミングを固定する、決定的な役割を果たした<sup>21)</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来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ことを背景に、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。

宇井純が強調し続けたように、「公害」は決して新しい問題ではなく、産業化の初期から顕在化しており、技術的な対策が可能であることは古く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<sup>22)</sup>。環境問題を、その問題として「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、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<sup>23)</sup>。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。環境問題の問題としての「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。しかし一方で、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。

ただし、そのような問題としての「新しさ」が政策形成を促進する要因は、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、背景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、そのような前提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」がもつ優位性は、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、第4節で述べたような国際的な相互作用、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をおいて、後発国

でも同様の問題設定の枠組みが採用される。後発の公共政策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、政策過程において、この環境政策として固定化された枠組みから逃れることは困難となる。

## 第9節 本書の構成と論点

以上、資源・環境政策の形成過程を、二つの後発性という視点から考察した。以下、各章の内容を要約する。個々の論文はそれぞれの各論であり、独自の論点に集中して論じているが、全体としては以上に述べたような問題意識を共有している。発展途上国である中国、タイ、カンボジアについては近年の出来事を、中進国である台湾と先進国であるドイツ、アメリカについては過去の歴史的な出来事を取り上げている。いずれの章も、政策・法制度・組織の形成について、とくにその初期の過程に焦点を当てた実証研究である。資源・環境政策は、関連する他の政策や行政組織が存在するなかで形成されるために、その初期段階でとくに大きな困難に直面する場合が多く、またその困難がその後の形成過程を強く規定する場合が多い。先行研究の多くは政策がある程度定着して以降の時期だけを取り上げる傾向があるが、それでは不十分であろう。

第1章では、「中国では環境政策の形成・発展がみられるのに、なぜ環境災害が頻発しているのか」という問題意識から、災害対応と政策形成の「重層化」のプロセスに着目して、2005年に発生した松花江水汚染事故の事例を考察する。この事件では、工場爆発事故により下流地域の水道水源である河川に有毒物質が漏出したことが約10日間隠され、事故処理過程のなかで国家環境保護総局長が引責辞任を迫られるという事態に及んだ。この災害対応過程のなかで、上からの監督検査活動という既存の政策フレームを通した環境安全リスク管理の強化、応急計画の策定による事故情報の迅速な伝達の制度

化、問責制という国家行政機関の責任者や業務従事者、企業の責任者に対する責任追及の制度化などがなされてきた。このうち環境安全リスク管理は同事件を直接の契機にして展開されたものであるが、応急計画については同事件より2年前に発生したSARSという公衆衛生事件への対応が契機となっており、松花江水汚染事故は環境汚染に関する象徴的な突発的事件の「失敗のモデル」となったことを指摘する。また同事件後に全国的な環境安全リスク管理が強化されたにもかかわらず環境汚染事故は依然として頻発しており、しかも幹部問責制度の強化は地元政府の情報開示を委縮するような作用をもつようになっていること、さらに同事件の地方当事者の責任追及があいまいにされている可能性があることなど、問題の根本的な要因に切り込むような政策展開にはつながっていないことを指摘する。

第2章では、「タイ2011年大洪水」を契機に、資源環境政策のなかでは大きな展開のあったタイの水資源管理政策を取り上げる。とくに、「大洪水」の後、タイの水資源管理政策にどのような経緯から従来の緩慢な制度変化を破る変革が生じたのか、それがなぜ政争の対象へと転じていったのか、を論じる。またタイの水資源管理政策の要にある「局支配」が持続する背景を考察する。タイの水資源管理政策は、分節化した担当局間の複雑な権限の整理・統合が課題とされ、1997年以降は制度改革が試みられた。しかし2000年代には、政治的不安定から改革の遅滞が目立っていた。しかし、タイ史上最大の経済的被害を記録した「大洪水」を機に、2011-2013年まで、新たな水資源管理組織の創設（National Water Policy and Flood Committee: NWPFC）や短期治水計画の実施、長期治水総合計画の策定といった大きな動きが生じている。しかし、局レベルで迅速に実施された短期治水対策に対して、新たな水資源管理組織NWPFCの意思決定は、政治家中心の計画策定や長期治水総合計画の入札をめぐる不透明性が指摘され、組織創設からわずか3カ月で行政訴訟を起こされ、2014年1月現在も反政府運動の攻撃対象となっている。このように、タイの政治的不安定から、政治家中心の水管理組織の再編は先行きが危ぶまれ、古くからの局中心の政策だけが安定的に政策を進めているこ

とを論じる。

第3章では、カンボジア・トンレサップ湖の漁区システムの撤廃がもたらしうる影響を、資源をめぐる国家と社会、その関係に影響を与えてきた資源関連部局の相互関係に着目して検討する。カンボジアでは、政治的な支持を取り付けるための誘因として資源アクセスが利用されてきた。そのためのメカニズムが森林や漁場など特定の資源を採掘・利用する権利を指すコンセッションであった。資源アクセスの操作は多くの場合、政治家や高級官僚と一体化した一部のエリートに利権を集中させる形で行われてきた。ところが、カンボジアのトンレサップ湖では2012年に、それまで100年以上機能してきた区画漁業権の制度が完全に撤廃され、区画の多くは零細漁民に開放された。地域住民による漁業資源への日常的な依存度が高いトンレサップ湖では、漁区撤廃という懐柔策の効果は大きく、だからこそ政府は歳入の面でもGDPという面でも相対的に小さいトンレサップ湖の漁業資源に繰り返し介入してきた、というのが本章の仮説である。一連の介入の背景には、水産局が属する農林漁業省と新興勢力として力を強めてきた水資源省との間の部局間権力争いがあった。政府による漁区撤廃の介入が選挙のタイミングに符合してきたことは単なる偶然とみるべきではない。こうした懐柔策の社会的、環境的な効果は、地方分権の推進や民主化というスローガンのオペラートに含まれたまま検証されてこなかった。本章では、住民が喜ぶ政策は、より巧みな統治の技法として、注意深い検討が必要であることを論じる。

第4章では、台湾の水質保護政策の形成過程を概観し、台湾で最初の環境法となった1974年の水污染防治法に内在したさまざまな問題と、その制定過程について分析する。水污染防治法は1974年という比較的早い時期に制定されている。当時の台湾は権威主義体制下であり、言論の自由はなく、マスメディアの報道も制限されており、環境保護運動も社会団体の組織も厳しく弾圧されていた。そのような状況でなぜ水污染防治法などの初期の環境法が制定されたのか。その要因としては、(1)重化学工業化、国内資源開発を重視した政策への開発政策の転換、(2)第2次世界大戦後初めての国政選挙が行われ、



台湾で選出された議員が議会で発言する機会を得て、政府に対する環境問題への対策と立法化を要求したこと、(3)国際社会における環境政策重視の趨勢、があげられる。とくに台湾で新たに選出された議員たちは、中国大陸で1948年に選出されたまま改選されていなかった「万年議員」とは異なり、台湾の社会問題をよく知り、選挙の改選圧力を受けていた。開発政策の転換と国政選挙の開始は、台湾が国際社会での地位を失いつつあったことで権威主義体制が変容を迫られていたことによる。しかし、政治的自由化の成果としての環境法の制定には、重大な限界があった。法制度自体の不備と執行の不完全さにより、水質汚濁の拡大は続いた。法制度が改善され、排出規制が実効性をもつようになるのは、政治的自由化、民主化が進んで公害紛争が激化し、それを受けて環境行政組織が整備される1980年代半ば以降であった。1974年の立法化の時点で、それ以前の日本を初めとする先進国の環境法の失敗を学び、修正することができたにもかかわらず、同様の失敗を繰り返してしまった。

第5章では、ドイツ容器包装令の成立過程を取り上げる。容器包装廃棄物の発生抑制を目的としている容器包装令は、容器包装廃棄物の回収における事業者責任の明確化、それを受けた経済界による容器包装廃棄物の回収・リサイクルシステムの「デュアル・システム」の創設ゆえに先進的と評される。本章では、容器包装令の成立における公聴会の位置付けを明らかにするため、公聴会議事録を分析し、以下の点を明らかにしている。まずBMU（連邦環境省）にとって公聴会は実質的な議論の場ではなかったことである。またBMUにとって容器包装令成立のために必要な要件は、(1)経済界によるデュアル・システムの設立によって公共部門が回収・分別する廃棄物から容器包装廃棄物を除外し、公共部門が処理する廃棄物量を著しく減少させ、州の廃棄物非常事態の解消に貢献することと、(2)容器包装令が州政府の閣僚によって構成される連邦参議院で賛成を得ること、であった。そのためには、州側が要求していた飲料容器のリターナブル率維持とともに、経済界の提案のままでは容器包装廃棄物の焼却を著しく進めかねないデュアル・システムに対

して、州の要求どおりにマテリアル・リサイクルを課すことが必要であった。1990年5月の段階で第1の要件に見通しをつけたBMUは、関係者の意見が集約される公聴会を修正のための舞台としたと考えられる。本事例は、拡大生産者責任導入の先進例という環境政策としての一面をもつ一方で、リサイクル産業の発展を意図した産業政策でもあり、その意味で環境政策と産業政策が統合されている。公聴会とその後の修正提案を通して、以下の点が明らかになった。すなわち、経済界がめざしたのは、目標や制限のないリサイクル推進による環境政策と産業政策の統合である。一方、BMUがめざしたのは、マテリアル・リサイクルの優先およびリターナブル率という目標設定によるリユースの推進という枠組みのなかでの環境政策と産業政策の統合であった。BMUが、デュアル・システムによる即効性ある廃棄物対策を基本としつつも、容器包装令成立の鍵を握り、廃棄物問題に頭を悩ませていた州の要求に配慮しなければならない事情が、両者の姿勢の違いを生んだ。

第6章はニューディール期のアメリカにおける保全政策の形成過程を分析する。この時期のアメリカでは、保全の名の下に、電源開発事業、灌漑事業、植林事業等の多種多様な政策が同時並行的に進められていたが、それによって、事業の重複や省庁間紛争が頻発し、ひいては予算の無駄遣いや資源利用環境の悪化が生じるという事態が問題視されるようになった。これに対処するために、ルーズベルト政権（FDR政権）は、アメリカ政治史上初の本格的な環境（当時は保全）行政組織改革に着手する。当時提案され、一部は実施にまでこぎつけた組織改革のアイデアは、次の二つであった。一つは、保全が複線化する状況下において、権限の一定程度の分散を認め、何らかの方法で政策調整を図ろうとするものであった。ルーズベルト政権では、連邦政府内に小規模のスタッフ機関を設置し、これに保全に関連する施策・事業を俯瞰する責務とそれに必要な権限を与え、バラバラに進みがちな保全関連の政策を調整していくことが試みられた。もう一つは、権限を一カ所に統合してしまうという、単純かつ古典的なやり方である。このアイデアは1930年代以前にも唱えられてはいたが、ニューディール期に初めて、政権の公式政策の

一部としてとり入れられた。具体的には、巨大な保全省の設置である。本章では、当時の1次資料（例：ホワイトハウス内部で交わされたメモ）に多くを負いながら、これらの二つの方策が一部実施され、一定程度の成果を上げながらも、歴史の表舞台から消え去っていった経緯を辿り、「保全」という古くからの理念が、当時の行政組織改革の契機となるとともに、障害ともなっていた状況を指摘する。その上で、1960年代から1970年代にかけての環境行政組織改革が、「環境 (environment)」という、新たな「後発の理念」の活用によって実現したという仮説を示し、環境をめぐる権限の分散への対処のあり方が、「後発性」の議論と絡めて、検討するべき課題であると論ずる。

以上、各章の議論を紹介した。各章では、それぞれの地域で資源・環境政策の異なった領域を対象として取り上げており、全体として直接の国際比較をめざす共同研究ではない。本章では、二つの後発性という考え方を使って、経済開発過程における資源・環境政策の形成についての見取り図を描くことを試みたが、各章のすべての議論が直接に二つの後発性と結びつけられるものではない。本章でここまで議論してきたように、拡張された意味での資源政策も、環境政策も、ある特定の自明の対象に対する独立した政策としてとらえるだけでは不十分な領域である。以上の6つの事例研究によって、先進国と、中進国、発展途上国が共通して経験してきた経済開発と資源・環境保全の相互作用に関する実態の分析を通じて、資源・環境にかかわる政策分野がいかにして見いだされ、利害関係が組み替えられ、政策領域として認知され、社会に定着しつつあるかを描き出すことができると考えられる。以下、各章の内容の一部を用いながら、事例を対比させることによって、それぞれの議論をどのような方向から深めていくことができるかを検討してみたい。

いずれの事例研究も、「資源」と「環境」の境界にかかわる議論をあつかっていると考えることができる。2005年の中国の事例（第1章）では、水資源の飲料水としての利用が、工場の突発的な事故による水汚染によって妨げられる。2011年のタイの事例（第2章）では、洪水という水資源の負の側面

への対策をあつかい、突発的な洪水によって長く続いた局支配を超える新たな行政組織に組み替えられようとしている。2012年のカンボジアの事例（第3章）では、漁業資源を管理する制度が政治的、経済的な条件の変化にとまって大幅に組み替えられ、資源の過剰な利用と生態系への影響が懸念されている。1974年の台湾の事例（第4章）をみると、初期の環境政策として形成された水汚染対策の法制度では、環境保全よりも水資源の利用という側面が強調されている。1991年のドイツの事例（第5章）では、容器包装廃棄物を資源として再生させるリサイクルが制度化される過程を描き出している。1920年代から30年代のアメリカの事例（第6章）では、保全の名の下に行われていたさまざまな政策を統合するための新たな行政組織がつくられたが、定着しなかった。各章のいずれの事例も、狭義の資源の利用や保全としてのみとらえられる政策ではなく、広義の資源あるいは「環境」にかかわる政策が扱われている。以下、この章での資源・環境政策の形成過程の整理で用いたいいくつかのトピックと、各章の議論との関連づけを試みる。

中国（第1章）とタイ（第2章）は、ともに突発的な事故や災害が資源・環境政策に与えた影響を考察している。中国では、水質汚染事故への対応が環境安全リスク管理の制度の形成を促したが必ずしも有効に機能せず、同時に導入された幹部問責制度の強化が情報開示を萎縮させてしまった。また、タイの事例では、突発的な災害により新たな行政組織が形成されたが、十分に機能していない。一方、台湾の事例（第4章）では、突発的な事件、事故が起きなくても水質保全政策が形成されたがほとんど機能せず、重金属汚染による「緑色牡蠣事件」が発生して初めて、実効性がある執行が可能になるように法改正が行われている。これらの事例は、後発国がその後発性ゆえに先進諸国の経験から問題を早く把握し、早い段階で対策をとることが可能であったにもかかわらず、突発的な事件等による政治問題化が起きなければ、政策対応が進まなかったことを示唆している。

アメリカの事例（第6章）も、タイの事例と同様に、「保全」にかかわる政策を統合する行政組織の形成が試みられたことが取り上げられているが、

十分に機能しないまま、歴史の表舞台から消えてしまった。しかしアメリカの事例は行政組織の乱立を解消するための行政改革が政権内部から試みられた事例であった。それは保全の概念の拡大による対応の挫折であると同時に、政策統合の失敗ともとらえられる。アメリカでは、1960年代から70年代にかけて「環境」という新たな理念によって、かつての「保全」と同様の政策課題が後発の公共政策として提示され、政策・制度として、行政組織としての定着に成功し、政策の総合調整の制度化が行われるようになった。

一方、ドイツの事例（第5章）では、資源リサイクル政策が環境政策としてよりも、リサイクル産業を育成する政策として推進されたことが示されている。このように「後発の公共政策」である環境政策が、他の公共政策の一部として推進される事例は、経済開発を進めている発展途上国だけではなく、先進国でもみられることが確認された。これは後にEUを中心に展開される環境政策統合とは逆の、産業政策への環境政策の従属である。この状況から現在の環境政策統合への転換は、発展途上国においては容易ではないと考えられる。

「資源」から「環境」への問題設定の推移は、いずれの事例でも観察される。しかし「環境」が新しいフレーミングとして政策形成に十分な機能を果たすためには、政治的自由と民主主義が前提条件として存在する必要があると考えられる。多くの発展途上国や、かつての中進国ではその条件が十分に備わっていなかったため、政策形成の途中の段階で停滞したままの状態が続いていた。そうした条件下で、突発的な事故による政治問題化が政策形成を促していると考えられる。

今回取り上げたなかでは最後発国であるカンボジアの事例（第3章）では、天然資源へのアクセスの操作による分配の操作が、貧困層の生計に対して依然として大きな影響を与えていることが示されている。天然資源への人々の依存が依然として強い状況下では、政治的自由化、民主化は政府に対して資源アクセスの政治利用の誘因を与えた。水産資源の事例においては、生態系への影響や資源そのものの過剰な利用による劣化が懸念されているが、「環

境」という新たなフレーミングが政策形成に影響をもつ段階には到っていないことがわかる。

以上、各章の事例を用いて、この章で取り上げた「後発性」や、「資源」と「環境」にかかわる議論との関連づけを試みた。さらに事例研究を積み上げて、以上のような作業をより深める必要があるが、それは今後の課題としたい。

[注]

- (1) 経済開発過程における資源の役割に注目した資源論については、佐藤（2011b）を参照。「環境」ではなく「資源」の問題としてとらえることにより、人々の資源に対する働きかけが行われて、その作用として起こるさまざまな問題の一つとして環境問題をとらえることが可能になり、経済開発の過程での環境問題をとらえるためには有効な視点と考えられる。
- (2) 「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。
- (3) 環境政策の公共政策としての「後発性」については、寺尾（2013）を参照。寺尾（2013）では本章で取り上げる「二つの後発性」を「二重の後発性」と呼んでいる。「二つの後発性」には、それぞれに政策形成過程に対する正と負の側面があり、その組み合わせはさまざまな可能性がある。本章では、「二重の後発性」と呼ぶことで発展途上国における環境政策形成過程の負の側面のみを強調する印象を与えることを避けるため、「二つの後発性」とした。
- (4) 「権限の分散」の問題については及川（2003, 2-12）で主に日本の環境行政を事例に論じている。また佐藤（2011a, 66-68）では、資源・環境行政において部局間の権限義務が断片化する理由として、行政の縄張りが歴史的な順序のもとづいて徐々に固定化してきたことをあげている。
- (5) 本節は寺尾（2013）第3節を元に、Paul Piersonの時間軸に関する議論として再構成し、「後発性」に関する議論に拡張したものである。Pierson（2004）を参照。環境政策研究と時間軸に関する議論としては、喜多川（2013）も参照。
- (6) たとえば、OECD（1977）がよく知られている。
- (7) 寺尾（1994）、寺尾・大塚編（2002）などを参照。
- (8) 宇井（2002）などがあげられる。
- (9) 寺尾（2003）などで、「日本の公害経験」の海外への発信に際しての問題について考察している。

- (10)日本における産業政策としての環境政策については寺尾（1993）および寺尾（2002）、産業間の資源利用調整策としての水質保全政策については寺尾（2010）で論じている。
- (11)環境政策統合については松下（2010）、森編（2013）等を参照。
- (12)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。ただし、中央省庁の再編以後の日本の行政組織において、総合調整は異なった意味で用いられている。
- (13)Elliott, Ackerman, and Millian（1985）、および葉俊榮（1993）を参照。
- (14)Birkland（1997）、Birkland（2007）などの研究がある。
- (15)末廣（1998）は「開発主義」を以下のように説明している。「途上国の『開発』という言葉は、特定の国家目標に向けて国民を動員していくための基本スローガンにすえたという意味で、開発は一つの政治イデオロギーである。そして、このスローガンをてこにして、個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を最優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的・人的資源の集中的動員を管理を行う方法を、ここでは仮に『開発主義』とよんでおきたい」（末廣1998, 18）。
- (16)淡路（2003）、大塚（2002）、北村（2011a）、北村（2011b）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。
- (17)北村（2011b, 329-331）「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、また北村（2011a, 44-45）では、「ところで、浦安事件が発生したのが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」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、以下の本文で説明するように、実際には決して何も準備がない状態から数カ月で法案を成立させたわけではない。
- (18)本州製紙江戸川工場事件と水質二法の成立過程については、寺尾（2010）を参照。
- (19)宇井（1988）などがあげられる。
- (20)環境問題とフレーミングについては、佐藤（2002）で論じられている。
- (21)広義の資源概念を用いた資源論については、佐藤（2011b）等による再評価が行われている。
- (22)宇井（1988）では、大正期の日立銅山の大气汚染対策や岐阜県の荒田川の工

場排水対策などの先駆的な取り組みが取り上げられ、それらの成果が忘れ去られたことが、第2次世界大戦後の激甚な産業公害の発生につながったと述べている。また宇井（1996）では、明治期から第二次世界大戦後まで続く足尾鉍毒事件と、1958年の本州製紙江戸川工場事件を取り上げて、「戦後、公害ということが、永いこと過去の問題としてしか考えられなかった、あるいは過去の歴史と現在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。」と述べている。

- (23)「公害」は、明らかに「資源」とも「環境」とも深く関連する概念である。日本では1970年前後に「公害」という概念が急速に広まったが、70年代半ば以降は「公害」から「環境」へと社会的関心が移り、政策課題としても公害対策から環境政策へと、問題のとらえられ方が変化していったと考えられる。しかし、「公害」に代わって「環境」という問題のとらえ方が一般化することによって、「公害」は環境問題の一部と考えられるようになり、行政が定義する大気汚染、水質汚濁、騒音等の「典型7大公害」とそれに起因する健康被害として、その範囲を狭くとらえられるようになった（友澤2014）。本章での「資源」と「環境」についての議論の中で「公害」は、被害者と加害者の存在が明白であるような問題に限定すれば、資源の不適切な利用あるいは資源利用の負の側面としてとらえることができる。公害問題の社会科学研究は、公害を被害と加害の社会関係としてとらえることから始まっている。しかし、第5節での議論から明らかのように、公害も自然と人間社会の境界で起こる問題であり、加害者が自然に働きかけ、大気・水・土壌等の自然物を媒介として、他者に負の影響を及ぼす問題である。自然物が媒介することによる因果関係の不確実性が環境問題を他の社会問題との違いを特徴づける。因果関係の不確実性が存在しなければ、被害加害関係は自明となり、環境問題と刑法上の犯罪のような他の社会問題の区別は困難になる。そのような意味で公害問題は社会問題として環境問題と同様の構造を持っている。ただし「公害」は、所有と利用の問題としての「資源」の延長としてとらえる方が原因と結果の前後関係がより強調されるため、環境問題の一部としてよりも、より適切と考えられる。また、この本源的な不確実性と因果関係を克服し、被害加害関係を立証することが、民法の不法行為の枠組みを前提とする公害対策では必要であり、その過程で科学的知識と研究・教育機関、研究者の社会的なあり方が問われてきた。



〔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.
- 宇井純 1988. 『公害原論』(合本) 亜紀書房 (原著は1971年).
- 1996. 「地球環境時代における足尾鉍毒事件の意味」(特集: 田中正造大学開校10周年をむかえて) 『救現 田中正造研究とわたらせネットワーク』(6).
- 2002. 「日本の公害体験」吉田文和・宮本憲一編『環境と開発』(岩波講座環境経済・政策学2) 岩波書店 61-89.
- 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.
- 2010. 『生物多様性というロジック——環境法の静かな革命——』勁草書房.
- 大塚直 2003. 『環境法』有斐閣.
- 喜多川進 2013. 「環境政策史研究の動向と可能性」『環境経済・政策研究』6(1) 3月: 75-97.
- 北村喜宣 2011a. 『プレップ環境法』[第2版] 弘文堂.
- 2011b. 『環境法』弘文堂.
- 佐藤仁 2002. 「『問題』を切り取る視点——環境問題とフレーミングの政治学——」石弘之編『環境学の技法』東京大学出版会 41-75.
- 2011a. 「資源の断片化と国際協力への新視角」東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学研究系編『シリーズ<環境の世界>3 国際協力学の創る世界』朝倉書店 54-69.
- 2011b. 『『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.
- 末廣昭 1998. 「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会 13-46.
- 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.
- 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.
- 2002. 「『開発と環境』の政治経済学をめぐる——政策と社会変動——」, 寺尾・大塚編 2002 9-36.
- 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』(88) 1月: 18-21.

- 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——」未公刊.
- 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』(199) 4月: 37-38.
- 2013. 「『開発と環境』の視点による環境政策形成過程の比較研究に向けて」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』アジア経済研究所 3-29.
- 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.
- 友澤悠季 2014. 「『問い』としての公害——環境社会学者・飯島伸子の思索——」頸草書房.
- 松下和夫 2010. 「持続可能性のための環境政策統合とその今日的政策含意」『環境経済・政策研究』3(1) 1月: 21-30.
- 森晶寿編 2013. 『環境政策統合——日欧政策決定過程の改革と交通部門の実践——』ミネルヴァ書房.

<中国語文献>

- 葉俊榮 1993. 「大量環境立法——我國環境立法模式、難題及因應方向——」『臺大法學論叢』22(1) 12月: 105-148.

<英語文献>

- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Chatastrophic Events*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- 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) Fall: 313-340.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 1977. *Environmental Policies in Japan*, Paris: OECD.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press. (ポール・ピアソン, 粕谷裕子監訳・今井真士訳『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)