

序 章

資源環境政策の形成過程の考察のために

——「初期」の制度と組織を中心に——

寺尾 忠能

はじめに

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、その政策をどのようにとらえるかを左右する重要な問いである。比較的新しい公共政策である資源環境政策では、現在もその形成過程の初期にすぎないのかもしれない。「後発の公共政策」である資源環境政策は、経済開発政策等の他の公共政策の体系がすでに存在する狭間で形成され、発達してきた。資源環境政策の現状は、制度・政策と行政組織がも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。資源環境政策に関しては、むしろいくつかの政策課題がひとつの独立した政策領域として定義され、それを裏づ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。

第1節では、「後発の公共政策」という資源環境政策の特徴が、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2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3節では、とくに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4節では、以上の議論の背景として、日本の資源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、資源環境政策の初期の形成過程がどのように扱われているかを検討する。第5節では、第1章から第5章までの内容を要約して紹介し、それらの各章と本章の議論を関連付けることによって本書全体の内容を要約することを試みる。

第1節 初期の資源環境政策の形成過程

資源環境政策とは、資源管理とそこから広がった環境保全を含む公共政策の領域ととらえることにする。「資源」は材料であると同時に、手段としてもとらえることができる。経済開発過程における資源の役割を考察する資源論では、資源をエネルギーや鉱物等の自然物だけでなく、「働きかけの対象となる可能性の束」ととらえている（佐藤 2011）。自然界の物的対象でも、人間が利用するために働きかけを行わなければ資源とはならない。資源を広く定義すれば、環境問題も資源管理の問題の一部となる。資源環境政策には、資源管理政策だけではなく、公衆衛生政策の一部からも受け継いだ領域がある。後述するように、本書では一部で公衆衛生とのかかわりがある分野も取り上げるが、基本的には水資源、水産資源、廃棄物、大気等、物的資源とかかわる領域を中心に考察する。

公共政策の形成には、行政、立法に加えて、司法が裁判等を通じて重要な役割を果たす場合もある。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。政府内に新たな行政機関、組織が形成され、それらの各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。経済開発と資源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、政策形成過程の「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、それは水質汚濁、大気汚染、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、多くの場合、それは行政府が提案した法案に基づくものである。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、資源環境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。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得る（片岡 1997, 5-7）。いずれの理由であれ、法制度が正式に整備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、2004年の水俣病関西訴訟最高裁判決にみられるように、行政府はその責任を問われる可能性がある。

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、その理由を考察する必要がある。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、法制定の過程でなぜそれらの不備が見過されたのか、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、明らかにされる必要がある。さらに、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

あったことが、政策の形成や有効な執行を妨げ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、ひとつの契機であり、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理由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。法律がつく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つけられ、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¹⁾。

政策形成過程を政策の発展の軌跡とみると、十分な成果を上げられなかった初期の取組みには、研究対象としてあまり関心が向けられない。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せいなのか、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、これらを具体的に示さなければ、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、はじめから決めつけるべきではない。

初期の資源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。資源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。とくに健康被害では、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もなうことが多い。環境問題に

1) 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 1988, II-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 1988, II-162)。

は、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、そのような問題において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もつ。水、大気、土壌等の自然物を媒介することにより、環境問題には本源的な不確実性がある。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、リスクへの取組みという、政策対応にとって深刻な問題をもたらす。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2節 初期の政策・制度・組織と後発性、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みられる。したがって、資源環境政策は、その現状をみるだけでは、その特徴と背景を十分に理解することはできない。Pierson (2004) は、社会科学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にして政策が導入された要因を列挙する傾向があるが、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。とくに、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、長期にわたる視点からの観察が必要となる。

資源環境政策の「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。

経路依存性が強く長期にわたる過程では、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、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。

資源環境政策の形成過程に内在する「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。資源環境政策の形成過程を分析する際には、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は資源環境政策と関連する領域で資源環境政策より以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、資源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。

初期の資源環境政策形成の困難さは、そ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、資源環境政策の他の公共政策との関係を固定化する。

第3節 資源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3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3つの領域にかかわる公共政策は、複雑な相互依存をしながら機能している。Meadowcroft (2012) は、これらの3つの領域が「環境」(the environment) という第4の政策領域の出現によってどのような関係をもつようになったかを検討し、現在の民主主義国家の「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出した。そして、経済繁栄国家と環境国家との相互作用について、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挙げている。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）を挙げて

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、環境国家が資源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おらず、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。Meadowcroft (2012) による環境国家という考え方は、「開発と環境」の視点からの政策形成過程の議論に適用するには不十分であろう。

資源環境政策の形成過程を環境国家の形成と関連づけるか否かにかかわらず、政策形成過程と政治体制との関係は検討に値すると考えられる。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、政治思想研究のウィリアム・オフルズ (William Ophuls)、経済学史研究のロバート・ハイルブローナー (Robert Heilbroner)、政治学研究のテッド・ロバート・ガー (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ていた。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思決定の方が、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ていた。

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 (Garrett Hardin) 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思決定に対する懐疑的な見解が、民主主義社会における資源環境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。資源環境保全の取組みは、経済成長を妨げる要因となり得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ではなかった。結局、資源環境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思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、環境問題への取組みに熱心であった。

資源環境政策の形成過程の初期には、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。一部の後発国で資源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資源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、シンガポールなどの一部の例外を除いて、権威主義体制下では、環境保全よりも経済開発政策が推進されてきた。また、資源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ろう。

資源環境政策の初期の形成過程を取り上げ、考察することによって、「環境」という概念がどのように政策過程に採り入れられていったかを描き出すことが可能になる。資源環境政策の形成過程の初期には、先進国において

も、「環境」という概念は今日のような形では一般的に使われていなかった。鉱工業による水質汚濁、大気汚染、廃棄物による汚染、都市の公衆衛生問題としての汚物管理等、以前から存在した個々の社会問題が、まず「公害」(environmental pollution)として切り取られ、さらには自然破壊や再生可能資源の不適切な利用等の問題と括られ、「環境問題」として範囲が確定されていった。そして環境問題の中にそれまで個別に政策対応されていた社会問題が括られて、資源環境政策として取りまとめられていった。そのような切り取り方、多様な問題の括られ方がなぜ選ばれたのか、他の可能性はなかったのかは、考察に値する問題であろう。

また環境という政策領域自体も変化し続けている。公害問題のような環境汚染の防止・回復から生活環境の包括的な保全へ、廃棄物管理から資源リサイクルおよび資源循環へ、自然保護から生物多様性の保全へ、汚染物の削減からリスク管理へと、それぞれの領域が拡大した。さらに、個々の国・地域の環境保全から地球環境の保全を視野に入れた、超長期的な視点を含む「持続可能な発展」(sustainable development)の実現が資源環境政策の目標として掲げられるようになっていく。「環境」の範囲も意味も変容するなかで、初期の政策形成過程を再検討することの重要性が高まっていると考えられる。Meadowcroft (2012) が主張するように、「環境国家」という新たな領域が想定できるとしても、先進国においても後発国においても、それは突然出現したものではない。「環境」という概念で切り取られた範囲を対象とする公共政策の形成は、自明の問題ではなく、解明される必要がある課題である。

第4節 日本の「初期」資源環境政策を対象に含む先行研究

日本の資源環境政策の形成過程についての実証研究をレビューし、その初期についてどのように考察されてきたのか検討する。日本の事例について

は、本書では独立した章として含むことはできなかったが、日本の政策形成についての先行研究をレビューすることによって、その初期がこれまでの研究でどのように扱われているかをみることにする。そして、この領域がこれまで十分に考察されてこなかったことを明らかにする。日本についての研究をレビューすることによって、初期の政策形成過程を考察する意義を示したい。

政策形成過程の研究を行っているその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みると、初期の資源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みなされる。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」という扱いになり²⁾、そこでは初期の法制度、政策、組織等が何年にできたかが取り上げられるだけで、それらは不十分なものであったとされ、それ以上の考察はされない。なぜ、どのようにして不十分な内容の法制度、政策、組織等がつけられたのか、その背景は十分に明らかにされない。

「開発と環境」という視点からは、産業公害対策、資源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2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めざす後発国が資源環境政策を進めるうえで、参考になる側面が相対的に多いであろう。とくに、日本の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、資源環境政策についての「日本の経験」を後発国の参照

2) 環境庁10周年記念事業実行委員会(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2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(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。

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³⁾。

日本については、今日では初期の資源環境政策の一部であったと考えられる産業公害対策に関して、「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2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、資源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もいえる宮本（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資源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」〔「公共用水域の保全に関する法律」（水質保全法）と、「工場排水の規制に関する法律」（工場排水規制法）の総称〕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年の「公害対策基本法」以前のおも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」がおもに取り上げられ、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——オータナティブな政治経済システムを求めて——」、とくにその「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

3) 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発表されている（及川 2003）。1960年代以前や第2次世界大戦以前についても研究がある（及川 2015）。

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、資源環境政策の重要な起点とみなしている。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・資源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)では日本の資源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その重要な起点とみ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、それらは重視されていない。

宇井（1988）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資源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（1971）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」として、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かかわった。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⁴⁾。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

4) 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、とく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。寺尾（2003）も同様の問題を論じている。

去の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録である宇井（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、過去の失敗の教訓が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。日本の環境社会学会の学会誌第1号に寄せた「環境社会学に期待するもの」（宇井1995）では、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広がる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。また、「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生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」（宇井 1996, 31-32）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」に水とかか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として単純化されない、「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わかる。

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）が挙げられる。飯島（2000）は、日本を中心として東・東南アジア地域とのかかわりや世界の先住民を視野に入れた環境問題の通史をめざしたものである。その視点の軸は、第1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2に「そのような時代ごとの加害－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、それは、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も含めた視点」である。つまり、「行政の環境対策だけでなく、被害者や住民の問題への対応が、事態の変革にどのように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、飯島は、資源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として想定している。とくに、被害者や住民の取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。日本の資源環境政策の形成過程については、「第5章 環境運動と環境対策」の「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3つの事例を取り上げ、中央政府の資源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（飯島2000）。

資源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⁵⁾。環境社会学の先行研究が主張するように、環境運動が資源環境政策の形成に重要な役割を果たしてきたことは明らかであるが、社会的な圧力のひとつとして政策形成の背景に重要だったのであり、法制度などの具体的な政策が形成される過程に個別に与えた影響を指摘することは困難である。とくに、政策提言の役割を担いうる環境運動団体が存在せず、漁業協同組合など地域の既存の社会組織やその連合体が運動を担っていた「初期」の政策形成において、環境運動の役割は限定的であったと考えられる。そうした状況にもかかわらず、政策形成が行われた背景はどのようなものだったかを考察する必要がある。

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（Science, Technology and Society : STS）、科学社会学でも日本の資源環境政策を取り上げた研究がみられる。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。

日本の資源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の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

5) 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」。

本の実証研究をサーベイしたうえで、おもに1960年代以降の日本の資源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みられるように、資源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当時の環境庁の影響力の弱さを指摘している。その背景にあるのは、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⁶⁾。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、環境庁が力をもっていなかったことを、資源環境政策の形成過程の限界を説明するおもな要因としている。また賀来（2001）の考察の対象とする政策形成過程はおもに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先行研究である。第2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政治史研究である。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、環境政治の研究者がほとんど対象としなかった1950年代から1960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⁷⁾。

6) 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。

7) 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

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（1995）は「第 I 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、おもに第 2 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日本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 年のばい煙規制法など、初期の環境法がも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」で歴史理解をもつことによって「法の役割と機能」を見出すという、法社会的、法政策学的な視点の重要性を強調している。また第 1 章の「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、循環基本法、環境影響評価法、水質汚濁防止法、大気汚染防止法、土壌汚染対策法、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。とくに、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、その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至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資源環境問題、政策の歴史がどのように扱われてきたかを概観した。資源環境政策

駆的な取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。

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いえない。とくにその初期の形成過程については、通史的な記述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、今日まで資源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。その内容から見て、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みられ、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－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2次世界大戦後の1951年に資源調査会が出した「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⁸⁾。ただし、制定された水

8) 北村(2011b, 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

質二法やばい煙規制法の内容については、それ以前に東京都など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⁹⁾。さらに、内水と村尾は、戦前の1939年の「改正鉱業法」が成立した過程を分析し、鉱害による被害の賠償に対する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年改正鉱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)は日本の初期の資源環境政策の形成過程を取り上げた先駆的な研究といえるが、政策研究の専門家ではなかった内水と村尾は、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はほとんど見当たらない。本書に含まれる共同研究は、その問題意識を少しでも継承することをめざすものである。

以上、日本の環境政策についての歴史的な考察をレビューすることによって、初期の政策形成過程に関する考察の必要性を再確認した。第1節から第4節まで、環境政策とかわるいくつかの要素を取り上げたことによって、

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僚は、いわば『拒否権』を持つことになります。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はいませんでした。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。

9) 「(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はずれだ。(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)。

初期環境政策の形成過程にかかわる議論について紹介した。本章で取り上げたそれぞれの要素についての議論はさらなる検討が必要とされる。

第5節 本書の構成と論点

以下、第1章から第5章までの各章の内容を要約する。個々の論文は各論を扱い、独自の論点からそれぞれの課題を検討しており、制度、政策形成過程の「初期」のとらえ方も本章とは必ずしも一致しないが、全体としては以上に述べたような問題意識、すなわち後発の公共政策、およびそれにかかわる制度、組織であること、初期の形成過程に着目することにより、それらの経路依存性を明らかにすること、政治体制とその変動と形成過程との関連に着目すること、に基づいた共同研究の成果である。以下の各章では、後発国である中国と台湾の資源環境政策、東南アジアの資源管理組織の形成過程と、先進国であるアメリカ合衆国、オーストラリアの資源環境政策の形成過程を取り上げている。

5-1 各章の内容

第1章「中国における環境公益訴訟と公衆参加——権威主義体制下での制度改革——」では中国における環境政策形成の過程で司法が果たしてきた役割を再検討する。中国は、共産党の一党支配による社会主義体制を維持しており、個人による言動や活動、さらには民間社会組織の活動に対して社会治安の維持やスパイ活動の取締まりという点から監視が行われている。また、国家によるマクロな経済コントロールにもかかわらず、地方レベルでは経済成長志向が強く、汚染企業が地方権力に庇護されることから、下からの参加や監督が権力から抑圧されることも少なくない。このような権威主義体制下の中国で環境公益訴訟がどのように行われ、それにはどのような役割と限界があるのか。またその中で、公衆参加はどのように行われており、その課題

は何か。本章では改正環境保護法での環境公益訴訟制度の導入を、法執行問題の解消に向けた制度改革ととらえ、その到達点と課題について、文献調査および実地調査によって明らかにした。改正環境保護法が施行された2015年には環境NGOによる環境民事公益訴訟が活発に提起され、行政処罰や刑事事件としての起訴を必ずしも前提条件としない、独自の公益訴訟が展開されている。しかしながら、環境公益訴訟を担うNGOがまだ多くないこと、また環境行政公益訴訟については、NGOが原告となることは想定されていないことなど、状況をボトムアップで解決していくには課題が多い。他方で、原告として環境公益訴訟に参加するNGOが限られているなかで、比較的新しく設立された地方のNGOが、情報公開データの監視や実地調査による汚染源の監視および科学的モニタリングをボランティアとともにやっていることは、新たな公衆参加の道へつながる可能性として注目される。

第2章「台湾における廃棄物管理政策の形成過程——1974年廃棄物清除法を中心に——」では、台湾の初期の廃棄物管理政策において重要であった1974年の廃棄物清除法が制定された背景を検討する。水質保全、大気保全と並んで、廃棄物管理は環境政策の早い段階から対策に取り組まれた。台湾では、初めての中央政府レベルの環境法として1974年に水污染防治法が制定された際、ほぼ並行して廃棄物清除法が制定され、続いて1975年に空気汚染防制法が制定された。まず、台湾の廃棄物管理政策の形成過程を、初期の一般廃棄物と事業廃棄物の管理を中心に概観する。続いて、廃棄物清除法の制定とその後の改正、制定時の問題点等を説明する。さらに、1974年の廃棄物清除法の立法過程でどのような議論があったのかを、立法院議事録等を用いて明らかにする。加えて、廃棄物清除法の立法過程を、同時期に成立した1974年水污染防治法、1975年空気汚染防制法と比較し、その特色を明らかにする。さらに、行政側で初期の環境法の立案を行った行政院衛生署環境衛生處の役割を示し、法制度の形成過程における行政組織の重要性を明らかにする。

第3章「アメリカ合衆国における環境アセスメントの誕生——『適正配

慮』を越えて——」は、初期の制度形成過程に着目することにより、環境アセスメント（環境影響評価）にまつわる、これまで答えられてこなかった基本的な問いに答えようとしている。世界で初めて環境アセスメントを法定したのは、アメリカ合衆国の国家環境政策法（NEPA）（1970年制定）であった。しかしモデルがなかったわけではない。その「直截的な先駆」といわれるのが、1934年の魚類・野生生物調整法（FWCA）である。FWCAは、ダム開発等を手掛ける開発官庁に対して、野生生物保全への配慮を求めた立法として知られ、たとえば、保全関連の行政機関と開発官庁とが協議することを求めていた。この協議要件の活用により、多くの大規模ダムに魚道が設置されたという。そして、1946年と1958年の改正を経て、FWCAの中身は強化され、ついには、野生生物保全が治水・利水と「同等の配慮を受ける」と定めるまでに至る。そこで本章では、FWCAが制定された背景事情や法改正の内容をとらえ、そのうえで、同法とNEPAの中身を照らし合わせるという作業を行った。その結果、遅くとも1958年までに、FWCAは、ダム開発等に際して野生生物保全への「適正配慮」を求める制度を確立していたことが明らかになった。しかしそうした制度は、環境アセスメントではない。なぜならNEPAが規定するように、環境アセスメントでは、そうした「適正配慮」義務を越えて、代替案検討要件が導入されているほか、省庁間協議を越えて、広く公衆参加の仕組みを定めるなどの、環境アセスメントならではの特徴が備わっているからである。このように、FWCAからNEPAへという長期の制度発展過程に着目することで、後者で初めて制度化された環境アセスメントなるものの本質がいくつも浮かび上がってきた。

第4章「豪州クライメート・コミッションの廃止と非政府組織としての再建の試み」では、温暖化対策では後発国であったオーストラリアにおいて、行政組織が廃止された結果、非政府組織として再出発し、政府組織の役割の一部を代替している環境NGOの事例を取り上げ、その意味と限界を考察する。オーストラリアでは、2007年12月以降、ケビン・ラッド（Kevin Rudd）、ジュリア・ギラード（Julia Gillard）という労働党出身の首相のもと

で排出権取引制度をはじめとする気候変動防止政策が推進された。しかし、2013年9月の保守連合への政権交代によりトニー・アボット (Tony Abbott) が首相に就任するや、気候変動防止政策を取り巻く状況は一変する。アボットは首相在任期に労働党政権下での気候変動防止政策を次々と撤回したが、そのひとつがクライメート・コミッション (Climate Commission) という気候変動分野での啓蒙活動を行う政府組織の廃止である。その廃止後、クライメート・コミッションは1万人以上が参加したクラウドファンディングによりクライメート・カウンシル (Climate Council) という民間組織として生まれ変わった。そして、クライメート・カウンシルは、気候変動防止分野でオーストラリア最大の非政府組織に成長し、現在に至っている。この政府組織から非政府組織への転換が何をもたらしたのかを検討し、非政府組織化によりクライメート・カウンシルは活動の幅を広げ、当初の気候変動に関する啓蒙活動にとどまらず、オーストラリアの地方自治体の気候変動防止対策の支援も行うようになったことを明らかにする。アボットの意に反して、クライメート・コミッションの廃止は、オーストラリア最大の気候変動分野での非国家アクターであるクライメート・カウンシルとそれを支えるサポーターを生み出し、連邦政府の姿勢とは異なる地方自治体レベルでの気候変動防止政策を推進しつつある。政権交代により、前政権の政策が白紙撤回されていく例は少なくないが、そのような場合に国民は何をなすのか、政治家の意図を超えて何が生み出されうるのかを考えるうえで、ひとつの示唆を与える事例研究である。

第5章「深い統治——東南アジアの灌漑と国家権力の浸透——」では初期の資源管理制度の形成過程として東南アジア諸国の灌漑を取り上げ、その組織と制度の形成過程に国家権力がどのように関わったかを考察する。国家権力の拡張を論じるときに、しばしば論者が陥りやすいのが、国家権力と、それに抵抗する在野勢力という二項対立的な図式である。国家は警察や税務といった古典的な領域にとどまらず、福祉や教育などの領域で社会に深く入り込んできた。資源と環境の管理もまた、国家が社会と密接にかかわ

る領域として措定されなくてはならない。この章では、灌漑建設というインフラ事業を通じて、国家権力が地域住民に歓迎される場合に着目し、灌漑を介した国家権力の浸透メカニズムを読み解く枠組みの提示を試みる。東南アジアにおける大規模灌漑は国家主導の公共事業として、農業の近代化と歳入の確保に大きく貢献してきた社会基盤であるが、その維持管理が国家と社会の関係に与えてきた影響に光が当てられることは少ない。「維持管理」には、伐採、雑草駆除、草地の造成、流量測定器の設置や管理、堆積土砂の浚渫、ポンプ場の管理など多様な作業が含まれる。何よりも、そうした業務に継続的に従事する労働者の労務管理や資金調達 の制度設計をしなくてはならない。維持管理の過程に注目すると、国家と社会は互いに敵対するのではなく、互いを必要とする相互依存の関係にあることがわかる。マイケル・マンのインフラ的権力 (infrastructure power) の概念を援用し、国家が領域的ではなく、社会との関係において「深さ」のある権力行使をしていくさまを読み解く。インフラの維持管理がいつそう大きな課題として浮上してくるであろうアジアの未来に、国家—社会関係論は新たな枠組みを必要としていることを示す。

5-2 本章の議論と各章との関連

以上に要約した5つの章の各論と本章の議論とがどのように関連するかを、あらためて論じることにより、本章のまとめとしたい。

第1章 (中国)、第2章 (台湾)、第3章 (アメリカ合衆国)、第4章 (オーストラリア)、第5章 (東南アジア) は、異なった分野、領域を取り上げているが、いずれも資源環境にかかわる政策、制度、組織の形成過程の「初期」に注目することを試みている。ここでいう「初期」とは、政策、制度、組織の形成過程を全体としてみたときに限らず、その各論としての個々の領域を取り上げた場合の初期である。したがって、第1章の中国、第4章のオーストラリアのように、最近の形成過程を初期として取り上げる場合もありうる。形成過程の初期に注目することによって、それぞれの政策、制度、組織の形

成過程において、経路依存性がどのように現れたのか、あるいは経路依存性をもたらす問題（権威主義体制等）がどのように克服されたかといった議論につなげることが可能となった。

後発の公共政策、後発性に関しては、各章でその形成過程を取り上げている政策、制度、組織の領域による内容の違いはあるが、それぞれの章の中で論点として取り上げている。後発であることとは、他の政策、制度、組織の領域に対する相対的な順序、関連する他の領域がすでに存在するなかでの形成過程であることに注目する論点である。後発性の現れ方は、対象とする政策、制度、組織の特性だけでなく、政治体制との関連性から強く影響を受ける。そのことが各章の事例を並列することによって浮かび上がる。

第1章の中国の事例は、権威主義体制下での法執行という制約の中で環境公益訴訟が直面する後発性の問題ととらえられる。第2章の台湾の事例では、権威主義体制下での環境法の形成過程が既存の経済開発政策とその転換に影響を受けるといふ、後発性の問題がみられる。第3章のアメリカ合衆国の事例では、環境影響評価（環境アセスメント）制度の初期過程を、代替案の検討義務に注目することによって、既存の開発政策に対する後発性が克服される過程として考察している。第4章のオーストラリアの事例では、相対的に遅れた政策領域であった気候変動防止政策を担う後発の行政組織が、政権交代という政治過程の影響を受けて、公的部門から民間部門へと移管される過程を分析している。

第5章の東南アジアの事例は、第1章から第4章までとは大きく異なる領域を対象としているが、経路依存性、政治体制、後発の政策領域といった論点から、他章での議論と関連を見ることができる。第5章で取り上げる大規模灌漑は、その導入時点では新しいインフラ技術であり、技術変化に対応するため制度形成の過程を分析していると考えられる。そこで引き起こされている変化は、資源の領域の拡大であり、資源に対する統治を通じた国家の社会への浸透の進展である。資源管理政策と環境政策は深く結びついており、資源管理の領域の拡大が環境という新たな政策領域を生み出した。

経路依存性が強く長期にわたって推移する過程では、初期の些細で偶発的な出来事とその後の過程、結果に大きな影響を与えている可能性がある。第5章は資源をめぐる国家と社会の関係が形成、変容する過程で、灌漑を通じた権力の拡張、集中という経路が作り出された可能性を指摘している。

公共政策という公共財の提供は、国家・政府がその主要な主体である。しかし、公共財の提供を地域社会、市民社会が担う場合もある。政治体制の変化は、資源環境にかかわる政策、制度、組織の形成過程にも大きな影響を与える。第1章と第2章は、公的領域が権威主義体制下にあった場合の後発の政策領域での政策・制度の形成過程を取り上げている。第1章の中国の事例では、公衆参加の拡大がボトムアップによる下からの法執行によって権威主義体制の問題の一部を克服する可能性を論じている。第2章の台湾の事例では、権威主義体制下での部分的民主化が政策、制度の形成をうながす圧力となったと主張している。

第3章のアメリカ合衆国の事例では、環境影響評価制度の導入過程で公衆参加の確保が、後発の政策領域であることの克服にとって重要であったことを論じている。第4章のオーストラリアの事例でも、民主的な政権交代によって廃止された後発の行政組織が、市民の参加によって後継組織によって受け継がれ、その機能が継承されるという特異な事例が取り上げられている。第5章の東南アジアの事例では、新しい政策領域である大規模灌漑の管理の過程で、国家が地域社会によび込まれ、新たな国家-社会関係が構築される様子を描き出している。

以上、政策、制度、組織の初期形成過程、経路依存性、後発性、政治体制とその変動の影響という視点から、第1章から第5章までの議論を先取りして、本章と各章との、第1章から第5章までの各章の関連性を述べてみた。これらのキーワードの関連づけから、初期の形成過程に注目することによって長期にわたる変動の経路依存性を明らかにすることができること、後発性に注目することによって他の政策領域との関連性を明らかにできること、政治体制とその変動と関連づけることによって逆に後発性が形成過程に与える

影響がより明確にとらえられることなどが主張できる。本書の各章を合わせた全体として、これらの主張を一定程度は裏づけるような内容になっているとすれば幸いである。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 阿部泰隆・淡路剛久編 1995.『環境法 第3版』有斐閣。
 飯島伸子 2000.『環境問題の社会史』有斐閣。
 宇井純 1971.『私の公害闘争』潮出版社。
 —— 1988.『公害原論 合本』亜紀書房。
 —— 1995.「環境社会学に期待するもの」『環境社会学研究』(1):96-99。
 —— 1996.『日本の水はよみがえるか——水と生命の危機 市民のための「環境原論」』日本放送出版協会。
 —— 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 第2巻』岩波書店。
 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。
 —— 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、そして頓挫したのか？」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。
 大塚直 2002.『環境法』有斐閣。
 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『講座 環境社会学 第4巻——環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣。
 片岡直樹 1997.『中国環境污染防治法の研究』成文堂。
 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。
 —— 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。
- 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.
- 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。
- 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。
- 長谷川公一 2001. 「環境運動と環境政策」長谷川公一編 『講座 環境社会学第4巻——環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣。
- 畠山弘文・新川敏光 1984. 「環境行政にみる現代日本政治」大嶽秀夫編著 『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。
- 平野孝 2003. 「戦後日本環境政治史（序）——昭和24年の水質汚濁規制勧告をめぐる諸勢力の構想と対抗」『龍谷法学』36(1)6月:1-71.
- 宮本憲一 2014. 『戦後日本公害史論』岩波書店。

<英語文献>

- Congleton, Roger D. 1992. "Political Institutions and Pollution Control." *Review of Economics and Statistics* 74(3): 412-421.
- Dryzek, John S. 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. New York: Oxford University Press.
- Hardin, Garrett 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162(3859): 1243-1248.
- Meadowcroft, James 2012. "Greening the State?" In *Comparative Environmental Politics: Theory, Practice, and Prospects*, edited by Paul F. Steinberg and Stacy D. VanDeveer. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Paehlke, Robert 1996. "Environmental Challenges to Democratic Practice." In *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, edited by William M. Lafferty and James Meadowcroft. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Pierson, Paul 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sato, Jin 2013. "Towards the Dynamic Analysis of Resources." In *Governance of Natural Resources: Uncovering the Social Purpose of Materials in Nature*, edited by Jin Sato. Tokyo: United Nations University Press.