

「初期」資源環境政策の形成過程

「後発の公共政策」としての始動

Formation Process of Resource and Environmental Policy in its “Early Stage”
the Beginning as a “Late-comer Public Policy”

寺尾忠能 編
アジア経済研究所



「初期」資源環境政策の形成過程

「後発の公共政策」としての始動

Formation Process of Resource and Environmental Policy in its “Early Stage”
the Beginning as a “Late-comer Public Policy”

寺尾忠能 編

アジア経済研究所

まえがき

本書は、アジア経済研究所で2018年度から2019年度に実施した「『初期』資源・環境政策の形成過程」研究会の成果の一部である。共同研究会が終了し、最終成果の加筆修正、編集作業に入った2020年春から、新型コロナウイルス（COVID-19）の日本国内での感染拡大による緊急事態宣言の発令があり、在宅勤務の拡大、公共図書館の休館や利用制限、現地調査の困難など、研究活動も大きな制約を受けることとなった。2021年1月現在も再び関東4都県をはじめとする多くの地域に緊急事態宣言が発令されている。

世界に拡大した新型コロナウイルス感染症は、凶らずも公共政策の重要な分野である公衆衛生政策に対する各国の体制と取り組みとその成果を横並びで顕在化させる機会となった。新型コロナウイルスへの対策は、まだ先が見通せない状況であるが、感染症対策の国際比較研究は、世界中の多くの研究者が今後取り組む重要な研究課題となるであろう。

本書でとりあげる資源・環境政策の形成過程は、とくにその「初期」において、公衆衛生政策と深くかかわっていた。現在、環境政策と呼ばれる公共政策の分野は、さまざまな内容を含んでいる。その政策形成の過程では、大気汚染、水質汚濁、廃棄物、騒音などの公害問題と森林、水資源、エネルギーなどの資源保全問題や生態系保全といった、それぞれ一部の領域が重複する複数の対象が「環境」という概念に組み込まれ、統合されていった。さらにその後、公共政策の対象としての「環境」の領域は拡大し続けている。

「初期」の重要な政策課題であった公害問題は、当初は健康被害を中心にとりあげられ、公衆衛生政策の一部の防疫や疾病対策の中に含まれていた環境衛生を拡張することによって対応が試みられた。経済活動に直接かかわる産業公害問題は、産業政策の対象ともみなされ、その政策手段を用いた対策も試みられた。公害対策はその重要性が高まるにつれて公衆衛生政策の中から独立し、ひとつの新たな政策分野としてあつかわれるようになった。さらに公害対策は、資源管理、自然保護などと合流し、「環境」という拡張された政策領域へと統合されていった。

全体に、産業公害による健康被害という切実な問題からはじまり、それを媒介

とした自然資源の不適切な利用の問題に関心が拡張され、個人の健康から人々の生活環境全体、経済社会を取り囲む「環境」へと政策の対象が広がり、さらに「環境」が意味する内容も国境を越えた地球環境、世代を超えた超長期の永続的な利用へと、空間と時間を広げていった。

以上のように、公衆衛生政策は公害対策の直接の源流にあたり、公害対策を包含した資源・環境政策はその流れを引き継いでいる。公衆衛生という、人々に健康被害をもたらす要因を除外する対策の中からより広い「環境」へと、政策領域が拡大していった。今日では、資源・環境政策と公衆衛生政策との関連が考察されることはあまりない。長い歴史をもつ公共政策である公衆衛生政策に対して、資源・環境政策は相対的に「後発の公共政策」である。資源・環境政策が当初は公衆衛生政策や産業政策などの既存の公共政策の中に取り込まれ、その一部分として始動し、ひとつの分野として独立していく過程がどのようなものであったかは必ずしも十分に解明されていない。

新型コロナウイルス感染症に対する世界各国の対応をめぐって、公衆衛生政策に対する政治体制の影響、権威主義と民主主義の違いがもたらす影響に関心が集まっている。政府による強い強制がしばしば必要となる防疫を、民主主義体制で社会的合意あるいは広範な政治的な支持を背景に実施することは確かに容易ではない。実際、権威主義体制下で厳しい統制によって防疫に成功した例もみられる。同様の議論は資源・環境政策でも近年、行われている。本書の第3章でとりあげる「環境権威主義」(authoritarian environmentalism) は、近年の中国政府の気候変動に対する積極的な取り組みの姿勢を背景に議論されている。2017年から2021年のアメリカのトランプ政権の気候変動政策をはじめとする多くの環境政策への消極的な姿勢と対比させることも可能であろう。こうした議論は1970年代の石油危機の時期にも活発に行われていたが、当時の権威主義体制の指導者たちは環境政策に熱心に取り組んだとは必ずしもいえなかったために、下火になっていた。第2章でとりあげる1970年代の台湾の水汚染対策も、権威主義体制下での資源・環境政策の形成過程と考えれば、一定の成果を残した数少ない事例とみなすこともできる。実際には、公衆衛生政策の防疫でも、資源・環境政策でも、強い強制力を伴う介入政策の導入と成功が民主主義体制よりも権威主義体制で実現されやすいとは必ずしもいえない。政治体制が公共政策の形成に与える影響は、

個別に事例研究を積み重ねることによって検討される必要がある。公衆衛生政策と資源・環境政策の各国での形成過程を比較検討することによって、それぞれの公共政策としての特徴や共通の課題をみいだすことも可能かもしれない。

権威主義体制ではない国々の中で、新型コロナウイルス感染症対策に現時点で最も成功していると考えられる台湾やニュージーランドはいずれも島国の小国であり、防疫に有利な条件をもっているが、少なくともその一部は日本にも当てはまる。ほぼ通常の日常生活を過ごしている台湾の人々の様子は、日本に住む私たちにも可能であったもうひとつの現在としてみせつけられているようにも感じられる。国外旅行が難しくなった台湾では、国内旅行が空前の活況を呈しているという。感染症が終息しないまま国内旅行を強力に推進した日本とは対称的な状況がある。今日の台湾と日本の政治体制には違いはあるが決定的な差はない。この間の防疫の対応の違いは、現在の政治体制や制度だけではなく、少なくともその歴史的な経緯をみる必要があることがわかる。資源・環境政策の形成過程を遡って歴史的経緯を明らかにするというこの共同研究の課題の必要性、重要性を再確認したい。

新型コロナウイルス感染症の拡大が顕在化したもうひとつの問題は、科学と社会の関係、科学的知識が政治的意思決定に反映される仕組みのあり方である。2011年の東日本大震災と原子力発電所の事故によって示されたこの重要な論点が、社会的に十分に議論され共有されないまま、再び私たちの前に現れた。本書の序章で論じているように、資源・環境政策の重要な構成要素の多くは、科学的知識によって原因と被害の因果関係が認定されなければ政策課題としてとりあげられることはない。また、その科学的知見が政策形成に生かされるためには、とくにその形成過程の「初期」においては、多くの困難があった。資源・環境政策の「初期」の形成過程を研究対象にとりあげることの重要性は高まっていると考えられる。

本書は、2010年度から2011年度にかけて実施した共同研究の成果である寺尾忠能編『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)、2012年度と2013年度に行った共同研究の成果である寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程—』(研究双書No.614)、さらに2015年度と2016年度に行った共同研究の成果である寺尾忠能編『資源環境政策の形成

過程—「初期」の制度と組織を中心に—』(研究双書No.638)に続いて組織した共同研究の成果に基づく。これらの研究会で、当初は研究会幹事として、後にオブザーバーとして運営と成果の取りまとめに貢献した船津鶴代(アジア経済研究所新領域研究センター)には、本書の元になった共同研究会にもオブザーバーとして参加し、今回も運営に貢献していただいた。また、安達一郎氏(独立行政法人国際協力機構緒方貞子平和開発研究所)には、研究会で外部講師として講演していただき、重要な示唆を頂戴した。また、現地調査や資料収集でお世話になった方々、アジア経済研究所において共同研究会の企画、運営でお世話になった方々、研究会成果の査読、評価の過程で有益なコメントをいただいた方々、編集、校正の過程で重要な助言をいただいた編集出版部門の方々に、深く感謝したい。

2021年早春
編者

目次

まえがき i

序章 「後発の公共政策」としての資源・環境政策の形成 ——「初期」と因果関係について——

寺尾 忠能 1

はじめに 1

第1節 公共政策の政策プロセスと資源・環境の政策課題 2

第2節 資源・環境政策の形成過程における「初期」の重要性 6

第3節 資源・環境政策の形成過程における因果関係 13

第4節 被害からはじまる政策形成 15

第5節 本書の構成と各章の要約 17

第1章 中国の初期環境外交と地球環境問題をめぐる国際交渉 ——「共通だが差異ある責任」原則の形成過程——

大塚 健司 23

はじめに 23

第1節 スtockホルム会議への中国代表団の参加 25

第2節 スtockホルム会議における中国代表団の立場と役割 27

第3節 オゾン層保護をめぐる国際交渉への中国の参加 30

第4節 モントリオール議定書の改正過程における中国の立場と役割 33

第5節 地球環境問題に関する中国の原則立場の確立 37

おわりに 40

第2章 台湾における水質保全政策の「初期」執行計画について ——台北地区水源汚染改善計画(1973-1984)を中心に——

寺尾 忠能 45

はじめに 45

第1節 水質保全政策の「初期」形成過程 46

第2節 台北地区水源汚染改善計画の概要 49

2-1 計画の対象地域 50

2-2 目的と位置づけ 52

2-3 工作小組の構成 54

2-4 執行の実態 55

2-5 計画の終了 58

第3節 翡翠水庫の建設と新キャンパス建設計画 59

第4節 台北地区水源汚染改善計画の背景 64

4-1 経済開発政策の転換 65

4-2 水污染防治法の第1次改正(1983年5月公布) 66

4-3 他プログラムとの関係とこの時期の水質保全政策の全体像 67

おわりに 69

第3章 アジアの環境権威主義 ——依存関係からみた環境政策と反転——

佐藤 仁 75

はじめに 75

第1節 環境権威主義の登場 76

第2節 反転する環境政策——民主主義と東洋的専制—— 78

2-1 民主主義は万能か 78

2-2 反転する環境政策 81

第3節	環境権威主義の諸側面——課題の性質と速度——	83
3-1	体制の性質	83
3-2	課題の性質	84
3-3	対応の速度	85
第4節	変化する依存関係	87
4-1	「開発主義」の遺制——中間集団の解体と創造——	87
4-2	「依存」構造の見直し	89
第5節	社会政策としての環境政策	92

第4章 環境配慮義務から代替案検討要件へ ——アメリカ国家環境政策法(NEPA)の再評価——

及川 敬貴 97

はじめに	97	
第1節	本章の問題意識と作業課題	98
1-1	本章の問題意識 ——なぜ史的考察の対象時期を拡大するのか?——	98
1-2	NEPAとFWCA	99
1-3	問題設定——NEPAの制度的な特徴とは何か?——	101
第2節	FWCAの環境配慮義務をめぐる裁判例	102
2-1	FWCAの環境配慮義務	102
2-2	Udall vs Federal Power Commission事件	104
第3節	FWCAとNEPAの関係	106
3-1	Zabel v. Tabb事件	106
3-2	Akers v. Resor 事件	107
3-3	Gillham Dam事件	108
3-4	その後の裁判例	110
おわりに	111	

第5章 日本における地球環境政策の萌芽

——「地球的規模の環境問題に関する懇談会」に注目して——

喜多川 進 117

はじめに 117

第1節 先行研究の検討 120

第2節 大来佐武郎と田中努

——「成長の限界」の「発見」から「地球環境」の「発見」へ—— 123

第3節 地球懇設立にむけて 127

3-1 着手 127

3-2 障壁——環境庁設置法—— 131

3-3 総理の「ご指示」 132

3-4 人選 133

第4節 地球懇80年報告書——地球環境問題の「発見」—— 135

第5節 地球懇82年報告書——国際的枠組の提唱—— 138

第6節 国際的枠組の設置提案とその後 146

おわりに 148

「後発の公共政策」としての 資源・環境政策の形成

——「初期」と因果関係について——

寺尾 忠能

はじめに

資源・環境政策の形成過程は、公共政策としてどのような特徴を持つであろうか。本章では、公共政策の一般的な政策プロセス、政策決定に関する議論を紹介し、その枠組みでは資源・環境政策の形成過程をとらえて分析するためには不十分であることを明らかにする。さらに、その原因として資源・環境問題に内在する本源的な不確実性と因果関係の不明確性が、その対策の形成過程において重要な影響を与えることを指摘し、問題の性質から切り離して政策プロセスとしてとりあげることの限界を明らかにする。そして、不確実性と因果関係の不明確性に加えて、資源・環境政策が「後発の公共政策」であることによる強い経路依存性が、政策形成過程の「初期」(the early stage) に焦点を当てた分析の重要性を示す。

さらに本章は、資源・環境政策の形成過程の「初期」とは、どのような時期なのか、なぜ「初期」に注目するのか、「初期」の分析がどのような意味を持つのかを示す。そして、因果関係の不明確さが政策形成過程にもたらす影響について考察し、因果関係の問題と深く関連する「初期」における被害放置の問題もとりあげる。最後に、本書の構成と各章の議論を紹介する。

本節では、まず公共政策の形成過程を「政策科学」として分析する宮川（2002）の、とくにその主要な内容と考えられる政策決定の部分を中心に紹介することによって、他の一般的な公共政策と比べて、資源・環境政策の形成過程にはどのような特徴がみられるかを明らかにしたい。

日本における公共政策学の代表的なテキストブックのひとつである宮川（2002）によれば、政策研究者の関心は大別してふたつの領域に分けられる¹。第1が、実態的政策問題、つまり現実に行われている具体的な政策の性質と、それをどのように解決するかに関心の中心がある分析である。第2が政策プロセス、政策がどのような主体（個人、集団、組織）によって、どのような影響力の作用のもとに、どのような段階を経て行われるかに関心を持つ研究である。後者の関心の対象である政策プロセスは、政策目的の達成のために行われる意思決定と、その実施にかかわる一連の行為のすべて、つまり公共政策の策定の中心的に担う政府だけではなく、その政策課題に利害関心を持つすべての個人、集団、組織の行為とその相互作用を含む。政策プロセスは、複雑な相互作用を含むものであり、その一連の流れは「政策決定」「政策実施」「政策評価」の3つの段階に分けることができる。さらに「政策評価」がフードバックされ、新たな「政策決定」が行われることによって政策プロセスは、ひとつのサイクルとして循環することができる。宮川（2002）で定式化される政策プロセスの主要な関心は、この3つの段階

1 「政策科学」(policy sciences) は第二次世界大戦後のアメリカで公共政策についての新しい学問として定式化されたが、最近では「公共政策学」(policy studies) と呼ばれることが多い。公共政策学の代表的なテキストブックである秋吉・伊藤・北山（2015, 7）によれば、「政策科学と政策研究・公共政策学は『公共政策を取り扱う学問』という広い意味では同じものであり、呼び名が変わっただけである」という。いずれも、「さまざまな学問を適用し」「理論モデルの構築と実証主義的分析」を行うことにより、「政策決定と実施のプロセスを研究する」という分野とされる。また、政策科学は「政策決定の改善について、とりわけ政策分析のあり方について」検討してきたが、政策研究・公共政策学は「より政策過程や政策内容について分析していった」という。政策決定に関して、秋吉・伊藤・北山（2015）では、合理性 (rationality)、利益 (interests)、制度 (institutions)、アイデア (ideas) を用いた多元主義、公共選択論、歴史的制度論などを解説している。ここでは、より古典的なアプローチを用いて政策形成過程をとりあげ、環境汚染への対策についても言及している宮川（2002）を参照して、資源・環境政策がどのように位置づけられるのかを検討した。

に集中している。

政策決定は、多くの場合、政策の目標が曖昧なまま、少ない情報のもとで、利害関心を持つ人々の不十分なコミュニケーションを通じて行われる。また政策への要求は変化し続けて、政策の課題も利害関係者によって十分に定義されず、政策決定者が定義し、利害関係者の要求の変化にあわせて再定義する。宮川（2002）によれば、政策決定は、①政策問題の確認、②政策アジェンダの設定、③政策案の生成、④政策案の採択、という4つの段階に分けられる。

政策プロセスは、政策によって解決される必要がある新たな問題が誰かによって認識されることによって始まるが、ほとんどの場合にそれは政策課題としてとりあげられることなく放置されて終わる（①政策問題の確認）。政策課題としてとりあげられ、政策アジェンダに設定されることに成功するか否かは、その問題の性質や問題を取り巻く状況によって左右される（②政策アジェンダの設定）。その問題から影響を受ける人々の範囲と密度、問題の可視性が、利害関係者が組織化される可能性に大きな影響を与える。また、以前に類似した問題が政策アジェンダに設定されたことがあるか否かが、その問題が政策アジェンダに設定される可能性に影響を与える。類似した問題がとりあげられた経験があれば、その問題も政策アジェンダに設定されやすく、逆にまったく新しい問題が政策アジェンダに設定されることは容易ではなく、利害関係の調整に長い時間を要する。一方で、重要な国家的価値、シンボルと結びついた問題も政策アジェンダに設定されやすい。この場合は、それまで政策課題としてあつかわれなかった新しい問題であることは、必ずしもマイナスの要因とはならない。政策アジェンダに設定されたのちに、法制度として具体化するための政策案が生成され、審議を経て採択される（③政策案の生成、④政策案の採択）。

宮川（2002）は、私的な市場活動によって解決できない場合に、その問題は公共政策の政策課題になるとして、そのような問題の古典的な例として、公共財と外部性をあげている。公共財はただ乗りを排除することが難しい（非排他性）ため、私的な市場活動によって供給できない。外部性とは、ある主体の経済活動が他の主体に正あるいは負の影響を与え、市場経済を通じて対価あるいは補償が行われない場合である。負の外部性の古典的な例として、大気汚染や水質汚濁のような環境汚染があげられている。宮川（2002）は、ほかに、政府以外の組

織によっては効率的、公正な解決策を策定することが困難な権利や法の適用といった問題が、政策アジェンダに設定されやすいこと、問題解決のために必要な技術が存在することが、政策アジェンダに設定されるための重要な条件となると述べている。

しかし、実際の資源・環境政策の形成過程は、その政策決定の部分だけを取り出しても、宮川（2002）の定式化のような形で進行する古典的な例、典型例にはなっていない。大気汚染や水質汚濁のような負の外部性の解決に、公共政策が必要とされることは明らかである。生産活動の副産物である汚染が処理されずに環境中に放出される場合、その費用は生産物の価格に含まれず、企業の私的費用と社会的費用が乖離する。企業の私的な経済活動による汚染が他の主体に損害を与えないために、公共政策による介入である規制が行われる必要がある。

外部性は、経済主体間の影響の授受の状態を経済学的な用語で記述し直したものであるが、環境汚染という問題が発生する理由を説明するものではない。外部性の言い換えである「市場の失敗」「価格の欠損」、外部性を説明するものとされる所有権の未設定、消費の非排除性も、それまで存在しなかった環境汚染がなぜある時点で発生するようになったか、それがなぜ解消されずに放置され、観察可能な状態にあるのかを説明しない²。環境汚染の発生は、新技術の採用や生産増による外生的ショックにより、自由財だった環境が生み出すサービスに希少性が生じたことを示していると考えられる。公共政策による規制が行われず、その状態が放置される要因として、因果関係が明確にされていないという問題が深く関わっている（松野2017,40-41）。この状況は、資源・環境政策の形成過程の特徴であり、その「初期」に顕著な問題でもある。因果関係の問題と、それに関連する被害の放置の問題について、詳しくは第3節で説明する。

宮川（2002）による①政策問題の確認、②政策アジェンダの設定、③政策案の生成、④政策案の採択、という政策決定の4つの段階を、宮川（2002）のほか、多くの教科書が公共政策の古典的な例あるいは典型例とする環境汚染の規制や資

2 公共政策、公共経済学、環境経済学の多くの教科書でも同様に、環境汚染を負の外部性の典型例としている。「コースの定理（the Coase theorem）」によれば、「外部性」は理論的には「加害者」と「被害者」の直接交渉により補償が支払われることによって解消される。これを妨げるものが「取引費用」であり、因果関係の不明確さもその構成要素のひとつと考えることができる。

源・環境政策に対しても、当てはめることは可能であろうか。宮川（2002）は、最初の局面である①政策問題の確認については多くを説明しておらず、政策によって解決される新たな問題が誰かによって認識されることは多いが、ほとんどの場合にそれは政策課題としてとりあげられずに放置されて終わるといふ観察を述べているにすぎない。しかし、自然科学的事象である環境汚染は、放置すれば自然に解消されるとはかぎらない。環境汚染による被害は、対策がとられなければ放置されるだけではない。むしろ、早い段階で対策がとられなければ、被害は深刻化し、拡大する場合がある。なお、「初期」における「被害の放置」については、第4節で説明する。

宮川（2002）の第1の「政策問題の確認」から第2の「政策アジェンダの策定」への局面の推移には、資源・環境政策が対象とする政策問題の多くで、とくにその初期で、因果関係が明確にできずに長い時間と労力を要する。そのあいだにも、環境汚染は自然科学的事象として進行する。被害が認識されていない状態、第1の局面「政策問題の確認」以前でも、自然科学的事象としては、被害は潜在的に進行し、拡大している場合もある。そもそも、因果関係が確定していなくても、ある程度はそれが想定されていなければ、被害が発生していても対策を検討することが容易ではなく、「被害」の発生そのものが確定されない。因果関係の解明が不十分である場合は、第1の局面「政策問題の確認」でさえも確実に達成されていると考えることはできない。

以上、政策決定を中心に、一般的な公共政策に関する分析の枠組みからみて、資源・環境政策の形成過程は、どのように異なるのかを考察してきた。それでは、資源・環境政策の形成過程には、どのような分析の枠組みが求められるのであろうか。そうした考察に進む前に、政策決定過程を取り出して分析するという政策科学の方法の問題点を、まず明らかにしておく。前述のように、政策科学では政策プロセスを、「政策決定」「政策実施」「政策評価」の3つに分けて分析する。しかし、少なくとも政策決定と政策実施を完全に分けて分析することには多くの問題があることは、宮川（2002）も認めている。具体的な政策の設計と実施は、交渉や妥協の過程であり、さまざまな主体の利害を調整する必要がある。そのような交渉、妥協は1回かぎりのプロセスとは限らない。むしろ、政策決定から政策の実施への移行を通じて継続するものと考えられる。そして、政策決定者は、

困難な妥協が必要な問題を、政策決定の段階では曖昧にして回避し、政策の実施の段階に先送りする傾向さえみられる。そのため、政策決定と政策実施を明確に区別することは難しく、両者は連続した過程とみなさざるを得ない場合がある。政策決定における基本的で重要な決定が、政策実施のプロセスまで先送りされる場合のおもな理由としては、①対立が政策決定の段階で解決できなかった、②政策を実施する機関にすべての情報が利用できるようになってから主要な決定を行うべき、③主要な決定を行う能力を政策実施機関が最もよく備えている、④新しい政策のインパクトは事前にはわからない、などがあげられている（宮川2002, 272）。

政策決定と政策実施が不可分であるという論点は、「後発の公共政策」である資源・環境政策ではとくに重要であろう。既存の公共政策の領域や組織との調整と複雑な利害関係の調整を必要とするため、上記の宮沢（2002）があげる4つの理由のいくつかが当てはまる場合もある。さらに、宮川（2002）が、まず研究者の問題関心の対象を、実体的政策問題と政策プロセスに分けたことについても疑問が残る。資源・環境政策の一部である環境汚染の対策を、外部性への対策とし、古典的な典型的な例とみなすことの問題はすでに指摘した。大気や水の汚染のような環境汚染は、理論的には市場の失敗としてとらえられる事例であるが、外部性という用語を用いた説明は、それがどのように発生し、なぜ解決されずに観察可能な状態で放置されているのかを説明しない。それを説明するためには、因果関係の不確定という問題を認識する必要がある。そして、因果関係の不確定性は、環境汚染、そして資源環境にかかわる問題の具体的な性質を考察しなければ、認識することが困難な問題である。

2

資源・環境政策の形成過程における「初期」の重要性

資源・環境政策の形成過程の「初期」とは、どのような時期なのか、なぜ初期に注目するのか、初期の分析がどのような意味を持つのかを明らかにしたい。

資源・環境政策の源流として、少なくともふたつの流れが考えられる。ひとつは水、森林、土地、土壌、大気、鉱物などの天然資源の利用にかかわる政策、資

源管理である。もうひとつは、公衆衛生、とくにそのなかの環境衛生である。資源管理は、有用な自然物である天然資源に対する働きかけにかかわる制度・政策であり、公衆衛生があつかうのは基本的には人々の健康にかかわる問題で、生活環境の悪化やそれに伴う伝染病などの疾病の拡大を防ぐことを目的とする公共政策である。

資源管理も公衆衛生も、古くから存在する公共政策の分野である。資源管理は、資源の効率的な利用を促すことが最も重要な目的であるが、不適切な利用や不十分な管理による負の影響を防ぐことも必要である。資源は材料であるとともに、手段でもある。自然物は人間がその有用性を認め、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。資源管理の関心は、人間の資源利用による負の影響が、環境を通じて間接的に他の主体に影響を与える場合も及ぶ³。一方、公衆衛生、そのなかでも環境衛生は、環境の要因によって決定される人間の健康と疾病についての対策であり、健康に影響を与える可能性のある環境の要因を評価し、制御するものである。生活環境の悪化による疾病だけではなく、生活環境を悪化させる要因を除去することにも、その関心は及ぶことになる。同様に、工場など、生産の現場での安全、労働災害の防止も、労働者が環境汚染の最初の被害者となることを防ぐという意味で、生活環境を悪化させる要因の除去と連続性のある問題ととらえることができる⁴。

ある主体の経済活動が自然環境を媒介として他の主体に与える負の影響は、当初は資源管理の延長として、あるいは環境衛生の延長としての対応が試みられる。先に述べたように、以前に類似した問題が政策アジェンダに設定されたことがあれば、その問題も政策アジェンダに設定されやすい。そしてまずは、従来の政策領域のなかでの対策が検討され、試みられる。しかし、従来の資源管理、環境衛生の政策領域の組織では、法制度を微調整したとしても、その権限と能力を大きく超えた新しい問題に対して有効な対策を行うことは難しい。とくに、自然資源を大規模に利用して、周辺環境へ大きな負荷をかける経済活動を制御し、規制

3 資源利用の負の影響について、日本の第二次世界大戦後の復興期に経済安定本部に設置された資源調査会で「資源論」の一部として議論されていた。資源調査会については、佐藤（2011）を参照。

4 友澤（2014）によると、のちに日本環境社会学会の創設に関わった飯島伸子の初期の研究で、公害問題と労働災害を連続する問題としてあつかっていた。

する権限を、当初は資源管理部門も環境衛生部門も持っていない。また、産業に対して環境への負荷を減らすための対応を採用させることも、生産工程や技術に対する知識も生産現場への立ち入り権限も限られる行政部門にとっては、困難である。そのような知識と権限を持ちうるのは、産業化を推進する産業政策を担当する行政部門だけである。

以上のように、資源・環境政策の形成過程の「初期」では、被害が拡大し、深刻化して早急な対策が求められると、既存の行政部門によって、個別の問題ごとに対症療法的な対策がとられるようになった。宮川（2002）が述べているように、以前に類似した問題が政策アジェンダに設定されたことがあれば、その問題も政策アジェンダに設定されやすく、逆にまったく新しい問題が政策アジェンダに設定されることは容易ではなく、利害関係の調整に長い時間を要する。まったく新しい政策領域として開拓するよりも、既存の政策領域の拡張として、既存の行政組織の一部に組み込んで対策を行う方が容易であり、早急な対策を求められる場合は後者が選択されやすい。

環境への大きな負荷をかけ、それを急速に増大させていった産業部門に対しては、産業化を推進する産業政策を担当する行政部門が、産業政策の延長上で、産業政策の諸手段を適用させながら対処した。資源・環境政策の「初期」に顕在化し、重視された環境汚染問題、産業公害への対策では、産業化を推進する部門との調整が必要となり、対策の遅れや、対策が進んだ後も産業政策に組み込まれた対策の副作用に直面し続けることになった⁵。資源・環境政策が直面する環境問題が複雑化し、既存の行政組織の拡張、微調整では限界がみえるようになって、独立した行政組織の設立が検討されてきた。

政策形成過程の「初期」とは、どのような時期を想定されるであろうか。まず、中央政府レベルでの環境汚染を規制する法律、あるいはその他の環境法、基本法などがない時期は、明らかに初期と考えられる。また、中央政府に独立した行政組織が設立された時期は、政策形成過程のひとつの区切りとして重要であろう。以上の区分は、資源・環境政策の全体としての形成過程をとりあげる場合である。また、行政組織が設立された以後も、個別の政策領域や資源・環境政策で、新し

5 日本の高度経済成長期の産業政策と資源・環境政策の関係については、寺尾（1994）を参照。

い分野を取り入れる際には、他の行政組織や資源・環境政策のなかの制度・組織との調整が再び必要とされる。既存の政策領域やそれに関連する広範な利害関係との調整を要することが、資源・環境政策の重要な特徴のひとつである。資源・環境政策を全体としてとらえる場合だけではなく、そのなかの個別の政策分野や、さらに細分化された分野をとりあげる場合でも、新たな調整過程を必要とする新規に付け加えられた政策領域であれば、その「初期」を改めて定義することも可能と考えられる。

資源・環境政策は「後発の公共政策」であり、経済開発政策など、すでに発達した他の多くの公共政策の制度と組織の存在を前提に、それらの隙間で形成されなければならない⁶。そのため、その形成過程には強い経路依存性が存在する。Pierson(2002)によれば、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が存在せず、経路依存性が強く、事象が発生する順序と配列が結果に対して重大な影響を与える。「後発の公共政策」である資源・環境政策は、すでに存在する他のさまざまな公共政策の狭間で、それらの政策に関連する多様な利害を調整しながら、新しい政策領域として形成される必要があるため、強い経路依存性を持つと考えられる⁷。その政策体系の現状を分析するためにも、形成過程の全体を把握する必要があり、とくにその初期の形成過程が全体に大きな影響を与えた可能性が高い。Pierson(2002)が主張するように、経路依存性が高い資源・環境政策を理解するためには、長期にわたる制度変化として、時間の

6 寺尾(2013, 4-5), 寺尾(2015, 7-8)を参照。なお、環境政策は「後発の公共政策」であるという指摘の初出は、おそらく植田(2002)の以下の記述である。「しかし、一般に環境政策は日本の場合がそうであるように、産業政策や地域開発政策に比べて後発の公共政策として始まったこともあって、成長や開発に価値をおく既存の法や行政財政システムに対抗できるだけの位置づけはなかなか与えられなかった。そのため特に初期の環境政策は、すでに行われている経済活動や開発行為を与件として、それが及ぼす環境や生命・健康への影響を成長や開発という価値に抵触しない範囲で、可能な限り緩和するという政策になりがちであった」(植田2002, 93-94)。また前記の寺尾(1994)が述べた、日本の高度経済成長期の終わりに発達した産業政策の手段を応用した産業公害対策は、環境政策が「後発の公共政策」であったことの帰結の一部でもある。

7 寺尾(2013, 19), 寺尾(2015, 10-11)を参照。環境規制政策の執行過程における経路依存性についての実証研究としては、スコットランドにおける水質汚濁規制をとりあげたKirk, Reeves, & Blackstok(2007)がある。また、Cole & Grossman(1999, 923-924)は、アメリカの1970年大気浄化法(the Clean Air Act of 1970)が直接規制(command-and-control)に重点をおきすぎていることが関係者に広く認識されながらも1977年の改正時に経済的手段などが導入されなかったことを説明する要因のひとつとして、経路依存性をあげている。

要素を取り入れた分析が重要となる。また、Mahoney(2000, 510-512)によれば、経路依存性が強い場合、歴史的事象の発生の初期段階のタイミングがその後の展開に影響を与え、初期段階の事象発生は文脈・状況依存的な性格が強く偶発性があり、過去の事象や初期条件だけでは説明が困難となり、初期段階に事象がひとたび発生すると、自己強化的な連鎖（正のフィードバック）によって強く方向付けられる⁸。

また、新しい法制度が制定されて既存の行政システムに付け加えられるだけでは、必ずしも十分に機能しない。「後発の公共政策」である資源・環境政策では、当初は多くの既存の政策領域で、それぞれに新しい領域を付け加えて対処していたが、実際に政策の決定と実施に必要な権限の多くは既存の政策領域と関連するものであり、他の行政組織がすでに行っている関連する政策が存在する。形成過程の初期の資源・環境政策では、権限が分散しているために、他の行政組織の政策との調整が必要となる。こうして、資源・環境政策を担当する独立した行政組織の必要性が高まり、その設立が政策課題として浮上する。

分散した権限を調整する機能を持つ中央政府の独立した行政組織が設立された後も、「後発の公共政策」である資源・環境政策では、権限の分散の問題は必ずしも解消されない。資源・環境政策は、独立した行政組織の設立後も、依然として権限の調整を必要とする。他の多くの行政組織、政策領域との権限の調整が行われなければ、政策を具体化し、実施することは困難になる。調整が十分に行われなければ、資源管理や公衆衛生などの他の公共政策を補完する役割にとどまるか、高度経済成長期の日本でみられたように経済開発のための産業政策の一部として機能することを容認せざるを得なくなる（寺尾1994）。おもに先進国で、そのような機能不全、機能の歪曲を防ぐための仕組みが検討され、導入された。EUなどで検討、導入された仕組みが「環境政策統合」であり、おもにアメリカで発達した仕組みが「総合調整」である。環境政策統合は、「持続可能な開発」を実現するための規範的な原則であり、運輸、農業などの非環境部門がその部門の政策の環境への影響を考慮し、政策決定の早い段階にそれを組み込む過程とされる。一方、総合調整では、環境にかかわる多くの省庁間の利害を調整し、多く

8 荒井(2012, 134-135)も参照。

の法律にまたがる政策課題の連関を確保するための独自の行政組織を、環境行政を担当する行政組織とは別に設置して行うものである（寺尾2015, 15-16）。

一方で、それまで存在しなかった「環境」(the environment) という政策領域の新しさ、取り組まれるべき政策課題としての新しさを強調することによって、社会的な関心を集めて限られた政治的資源を引きつけ、政治家の先乗りを競わせることによって、政策形成が一気に進む局面が存在する（及川2015, 寺尾2015, Elliot, Ackerman, and Milliam 1985）。日本の1970年の「公害国会」での多くの関係する法律の立法と改正がよく知られた例である。

資源・環境にかかわる諸問題に対する個別の政策対応の限界が明らかになり、新たな政策領域の創造による既存の権限の組み替えの必要性が認識され、政策課題として浮上する。「環境」(the environment) として新たにフレーミングされた政策領域は、まず先進国で新たな独立した行政組織の設立などの制度化により定着し、1972年国連人間環境会議などの国際会議やマスメディアの報道などを通じて後発国にも伝えられ、受け入れられていった。

宮川（2002）の政策科学による政策決定の4つの局面では、資源・環境政策の形成過程を十分にとらえることができないとすれば、どのような分け方が考えられるであろうか。資源・環境政策が取り扱う問題の性質を考慮して、以下の3つの局面に分けることを試みる。①「自然科学的事象」としての問題の発生、②「社会問題」としての認識の拡大と反応、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（寺尾2015, 20-23）。自然科学的事象としての問題の発生は、他の多くの公共政策の形成過程と異なった特徴であろう。人間が完全には制御できない自然物である「資源」への人為的な働きかけや経済活動が他者に負の影響を与える。負の影響は、大気、水、土壌などの媒介を通じて及ぼされる。長い時間を要する場合も、空間的な広がりを持つ場合もある。以上の過程には、本源的な不確実性がある。この不確実性は、因果関係の不明確性をもたらし、問題への公共政策による対応を困難としてきた。

多様な自然科学的事象が社会問題として認識されるためには、問題としての切り取り方、くくられ方が重要な要因となる。そこでフレーミングが行われる必要がある。局地的な環境汚染が「公害」として認識され、他の生活環境の悪化や生態系の破壊などの多様な事象とあわせて「環境問題」としてくくられ、認識され

るまでには、長い時間を必要とした。自然科学的事象としての環境汚染、生態系破壊などの現象それ自体は、古くから起こっていたにも関わらず、社会問題としては長年にわたって認識されてこなかった。また、身近な生活環境の悪化から地域全体の問題、一国レベルで取り組まれる課題、国境を越えた広がりを持つ問題、さらに地球規模での取り組みを必要とする問題などで、空間的な範囲を広げて、「環境」というひとつの問題としてくられ、認識されるようになっていった。そのような認識の広がりの出発点に、因果関係に対する科学的知見の蓄積と、因果関係に基づく規制などの導入に対する社会的な合意、さらには社会運動などの新たな社会組織の形成が重要な役割を果たしてきた。

温室効果ガスによる地球温暖化問題のように、自然科学的事象が直接に政策課題としてとりあげられることもあるが、多くの場合に社会問題として顕在化してから政策課題として取り組むべきものとして認識されてきた。社会問題が政策課題としてとりあげられるためには、さらなるフレーミングが行われ、既存の政策領域、政策体系、行政組織に当てはめることが可能かどうか、それが難しいならば、どのような範囲で切り取って政策課題として取り扱うか検討が重ねられる。実際に政策として制度化され、実施されるために、関係者の利害調整が行われ、社会的な合意が形成される必要がある。

他の公共政策一般と比較した資源・環境政策の形成過程の特徴は、自然科学的事象が必ず背後にあること、そのために本源的な不確実性を内在していることである。そこで、因果関係の不確実性という容易には克服されない問題が現れる。さらに「後発の公共政策」であるというもうひとつの重要な特徴とあわせて、その形成過程を複雑なものにしている。以上にあげた3つの局面は必ずしも単純に推移するものではなく、併存しながら重なりあって推移するであろう。自然科学的事象としての資源・環境問題の特徴は、社会問題化した後も、政策課題としてとりあげられた後も、継続して問題となりうる。そして、社会問題としての資源・環境問題は、政策課題となった後も重要な局面であり続けてきた。次節では、資源・環境にかかわる問題の性質と、とくに政策形成の「初期」に因果関係が不明確となることの原因について、さらに考察する。続く節で、資源・環境政策の「初期」の政策形成が被害の存在の確認からはじまることと、因果関係の問題との関連について考察する。

3 資源・環境政策の形成過程における因果関係

資源・環境問題においては、個別の被害の解決についても、政策的対応の導入のためにも、因果関係の解明が必要である。これは資源・環境政策に関連する問題の多くが、ある主体の経済活動が自然物を媒介として他者に与える負の影響として現れることに起因する。経済理論においては、これを負の「外部性」としてとらえられるが、外部性という用語では、なぜ問題がある時点で発生するか、なぜ解決されずに放置されるのかは説明されない。資源・環境政策が取り扱う諸問題は、市場経済の取引の「外部」というだけではなく、人間が完全には制御できない自然物を媒介とする影響であることが、経済理論による外部性という定式化では考慮されていない。環境汚染を例とすると、ある主体の経済活動による水や大気への汚染物の放出は、水の場合は河川、湖沼、地下水など、大気の場合は空気中の拡散と降下などを通じて、あるいはそれらに関連する自然資源の劣化を通じて、他者の財産や身体に負の影響を与える。そこには、人間が容易には認知できない本源的な不確実性があり、複雑な相互作用を伴っている場合も多い。一定の自律性を持った自然環境の物質循環と相互作用のすべてを正確に理解することは容易ではない。因果関係を確定するためには、本来は、他のあらゆる要因による影響の可能性を排除する必要がある。

このように、資源・環境政策にかかわる問題の重要な性質である自然物を媒介とした他者への負の影響、そしてそのことがもたらす因果関係の不明確性について、十分に考慮せずに、政策形成過程を理解することは難しいと考えられる。そのような問題の性質を、実体的政策問題として政策プロセスから切り離して、公共政策の政策過程として一般化することは適切ではない。それでは、因果関係の不明確性の問題は、政策過程のなかでどのように克服されてきたのであろうか。それぞれの具体的な資源・環境問題の因果関係に関する科学的知識の蓄積が最も重要であることはいうまでもない。さらに松野（2017）は、因果関係に関する社会的な合意が政策形成のために必要であると主張する。

まず、大気や水の環境汚染の場合を考えると、被害の存在が明らかであっても、因果関係が不明確であれば、汚染の排出を規制することは難しい。排出の規制は

生産活動を抑制し、排出削減装置の導入は生産費用を上昇させるにもかかわらず、排出の削減によって被害が確実に減少するのか、防止されるのかは不明確だからである。その結果、規制の導入は十分に正当化されない経済的負担を排出者に負わせるだけではなく、社会全体の経済的福祉を低減させる可能性がある。因果関係が不明確でも、被害が重大ならば、予防的な措置として規制を導入するという可能性はある。言論、集会、結社の自由、政治的自由が保障されて民主制が定着しているならば、社会的な圧力により、規制が導入される可能性もある。しかし、因果関係がまったく不明であれば、そのような状況でも、規制の導入についての社会的な合意は困難であろう。規制の導入のためには、因果関係の解明が最も重要な要件となる⁹。

自然科学の研究者らによる研究活動によって、因果関係がある程度確実なものとなった段階で、汚染排出者も規制の導入に同意せざるを得ない状況となる。被害の存在が明確であって民事訴訟の対象となれば、個別の被害についての因果関係が科学的に証明されていなくても、一定の蓋然性が示されれば、民法上の不法行為により損害賠償が認められる可能性が高まってくる。そのような状況では、技術的に可能で、経済的にも容認できる水準であれば、規制を導入してもらい、その範囲で排出しているという合法性を主張できる方が望ましいと考える排出者も増えてくる。個別の被害の因果関係を証明することは困難でも、疫学調査によって「疫学的因果関係」が示されれば、補償を受けられる可能性が、まず日本では四日市公害訴訟によって確定し、公害健康被害補償法による被害者救済制度が導入されて定着した¹⁰。こうして、因果関係について社会的な合意が形成され、定着することによって、政府による規制の導入も可能となる。

政策論として政策形成過程をみた場合に重要な問題は、因果関係の解明、その社会的な合意に長い時間を要し、そのあいだに被害が救済されず、拡大してしまったことである。その点は次節で説明する。

9 松野(2017, 41-42)を参照。松野(2017)は、因果関係の不確実が資源・環境政策の形成過程にとってきわめて重要な制約となることを指摘している。

10 四日市公害における疫学的因果関係論については、吉田(2002)を参照。

4 被害からはじまる政策形成

資源・環境政策の「初期」には、因果関係の不確実がその形成と発達の障害となる。因果関係の解明、確定が進まなければ、被害が発生していても対策が十分に行われずに放置される。因果関係の不確定がその形成過程の重大な障害となりうることは、他の公共政策と比較した最も重要な特徴である。被害の放置は、因果関係の不確定の問題がもたらす帰結といえる。

飯島・渡辺・藤川(2007)は、イタイイタイ病の歴史をとりあげた社会学の研究成果であり、イタイイタイ病を事例に、「被害の放置」がどのように行われてきたかを明らかにし、考察している。飯島・渡辺・藤川(2007)は、被害の放置を、まず未発見による無意識のものと、意図的なものに分ける。後者は、加害企業、行政、専門家も加わった否定行為によるものとして、「追加的被害」とする。さらに、そうした否定行為を「被害の否定」と「因果関係の否定」に分ける。イタイイタイ病のような健康被害においては、「被害の否定」は、その症状を加齢によって自然に起こりうるものであって被害ではないと主張するものであり、「因果関係の否定」は、それが被害であることを認めながらも、別の要因によって生じたと主張するものである。さらに、被害の存在を認めつつも問題を重視せず、結果として大きな問題を招く場合を、「被害の軽視」と分けている¹¹。

飯島・渡辺・藤川(2007)があげている「被害の放置」の原因について、あらためて考察する。これまでの本稿での因果関係と被害の放置についての議論では、まず無意識のものと意図的なものを区別せず、自然科学的事象としてあつかい、考察してきた。また因果関係に焦点を当てるとすれば、「被害の否定」と「因果関係の否定」を区別することにあまり意味がない。あるいはむしろ、区別することは難しいと思われる¹²。被害そのものの否定という加害者側の主張は、因果関係が不明確であるという状況であるからこそ可能であると考えられる。

さらに、飯島・渡辺・藤川(2007)があげる第3の要因である「被害の軽視」

11 飯島・渡辺・藤川(2007, 14-16, 210-212)。さらに被害者自身が健康被害を被害として認識せず、救済を求めない場合を「被害の潜在化」としている。

については、因果関係が明確になった後もそのような主張は可能かもしれないが、そのような対応によって被害が拡大した場合に、後で加害責任が問われる可能性が高いことが理解されていたならば、そのような主張は加害者にとっても合理的なものとはいえないように思われる。やはりここにも、将来の被害拡大の可能性についての科学的知識の欠如、あるいは認識の不足があり、因果関係の不明確さと密接に関係する問題が内在しているように考えられる¹³。

「被害の放置」を、公害問題の最も重大な特徴ととらえて考察した飯島・渡辺・藤川(2007)の問題意識は、松野(2017)および本稿も共有するものである。松野(2017)および本稿ではさらに、被害の放置は因果関係の不確定という政策形成過程の「初期」のひとつの特徴と深く結びついていることを主張する。被害の放置と因果関係に関するもうひとつの論点として、因果関係にふたつの側面があることを示したい。因果関係は、具体的にそれを明らかにする場面では、個別の被害の原因にかかわる因果関係と、原因と結果についての一般的な因果関係に区別できる¹⁴。もちろん、一般的な因果関係の確定は、個別の因果関係の認定の必要条件である。具体的な案件での被害の補償、救済、さらに場合によっては原因の除去、対策の導入においても、一般的な因果関係だけではなく、個別の事例ごとの因果関係が認定される必要がある。健康被害である公害病の場合、「公害病患者と認められるためには、その病気が公害病と認められ、その上で本人が、公害が原因で病気になったと認められるという二重の認定が求められるのである」(飯島・渡辺・藤川2007, 311)。

逆に、一般的な因果関係の確定も、個別の因果関係が認められる複数の事例を必要とする。また個別事例の因果関係の否定は、当該の被害者が補償、救済を受

12 飯島・渡辺・藤川(2007,15)でも、「因果関係の否定」が試みられる際に、「……別の要因として栄養不良や過労・加齢などが挙げられると、『被害の否定』との区別がつきにくくなる」と認めている。続けて、「このため両者はともに使われることが多い。関連して『まだ分からないことがある』という不明性の強調が大きな意味を持つことになる」と述べている。この「不明性」が、因果関係の不明確性にかかわる問題であろう。

13 さらに、飯島・渡辺・藤川(2007)による「被害の潜在化」についても、因果関係が明確になって加害責任が確定すれば、その多くの部分を防ぎうる問題と考えられる。

14 飯島・渡辺・藤川(2007, 311)でも、「因果関係の否定」のふたつの論点として「公害発生の全体的な関係」と「個別症例の原因」があると述べている。

けることを妨げるだけでなく、複数の事例が重なることによって、すでに認められていた一般的な因果関係の否定や、それを根拠に制定された補償、救済のための制度が廃止される可能性もある（飯島・渡辺・藤川2007, 311）。日本の四大公害裁判（イタイイタイ病、四日市ぜんそく、新潟水俣病、熊本水俣病の被害者による訴訟）が、民間企業の産業公害への対策と、公的な被害者救済制度と厳しい排出規制の導入を後押ししたことは知られている。しかし、環境汚染の被害者による民事訴訟で原告が勝訴するためには、個別の因果関係が認められる必要がある。一方で、厳しい排出規制を伴う資源・環境政策の導入のために、必ずしも個別の因果関係が確実に示される必要はない。ある程度の確実さで因果関係が示されていけば、社会的な圧力や世論の支持を背後に、行政による「割り切り」によって、救済制度や厳しい規制が導入されてきた（橋本1988, 173-174）。しかし、資源・環境政策の「初期」には、そのような「割り切り」による導入だけではなく、四日市公害訴訟にみられるように、裁判所の厳しい判決によって原因企業が経済的にも社会的にも制裁を受けたことをみて、規制や救済制度を被規制者の側が容認して、初めて導入された場合もある。個別の被害に関する因果関係を必要とする民事裁判によって進展した政策では、社会的合意によって進展した政策の場合よりも、因果関係の問題がより大きな制約となっていたといえる。

5 本書の構成と各章の要約

以上で、「後発の公共政策」としての資源・環境政策の形成過程の特徴を考察し、その初期における重要な要素として、因果関係の不明確さと、それに密接に関連する被害が顕在化するまで政策形成が進みにくいという問題について考察した。以下では、本書の各章での議論を紹介する。第2節で述べたように、資源・環境政策の全体としての形成過程についての「初期」だけではなく、そのなかの細分化された個別の政策分野においても「初期」を定義することは可能であり、意味があると考えられる。また、「初期」(the early stage) の時期区分とは別に、初期条件 (the initial conditions) を明確にすることが、経路依存性に考慮しながら政策形成過程の全体像を明らかにするためには重要となる。初期条件そのものは、

多様な内容を含みうるものであり、初期条件それ自体は、外生的ショックや偶発的な出来事によって導入される可能性がある。本書の各章でとりあげる初期条件も多様なものであるが、初期条件が政策形成過程に影響を与えることは、それぞれ確認できる。各章の議論は以下のとおりである。

第1章では、中国の環境外交が、「共通だが差異ある責任」原則を主張した背景を考察する。中国の初期環境外交は、国際社会への復帰・参画（国連加盟直後のストックホルム会議、天安門事件後のリオ・サミット）という大きな政治的動機に加えて、モントリオール議定書の改正過程をめぐる具体的な国際交渉の経験とおとして、地球環境問題の国際交渉に参加することが必要かつ重要であることを学び、環境外交を積極的に展開していく過程であった。また、モントリオール議定書の交渉過程において、現在の「共通だが差異ある責任」(CBDR)原則と通底する公平原則を掲げて交渉を行うことで、一定の排出削減の義務を負いながら、先進国から途上国および自国へ資金・技術援助の機会を得ていくことが、国内対策を展開していくうえでも重要であることを認識した。さらに、地球環境問題の解決に国際社会の一員として積極的に貢献することは、国際社会に対して中国の存在感と好感を高めていくうえでも重要であるという認識も得られた。今後、地球環境問題の国際交渉におけるCBDR原則の適用は、中国をはじめ新興国の経済発展につれて、先進国の「責任」よりも各国の「能力」を重視する方向への転換が進むことが予想されるが、中国に対しても対応能力が低い状態にある国々への支援に対する「責務」が問われるであろう。

第2章では、台湾の水質保全政策の「初期」をその執行過程に焦点を当てて説明し、台北地区水源汚染改善計画の概要を紹介する。1987年に行政院環境保護署が設置される以前の台湾の環境政策については、具体的にどのような施策が執行されていたのかは、政策の通史にほとんど記述されていない。第2章でとりあげる台北地区水源汚染改善計画は、最初の環境法である水污染防治法制定の前年の1973年7月に開始され、1984年6月まで11年間にわたって、中央政府と地方政府が協力して取り組んだ水質保全政策の実施計画であり、当時の水質の状況を把握するための調査研究だけではなく、汚染改善の執行計画であった。これらの「初期」の取り組みの実際を明らかにして分析することで、現在の政策がなぜ、どのようにして形成されたのかを理解し、その問題点を検討することができる

考える。さらに台北地区水源汚染改善計画の背景にあった翡翠水庫（ダム）の建設計画，経済開発政策の転換，1983年の水污染防治法の第1次改正，他の水質保全対策プログラムとの関係とこの時期の水質保全政策の全体像についても説明する。

第3章では，環境政策に束縛された地域住民は，国の環境保護事業に非協力的となり，保護政策そのものが裏切られることを「反転」と呼ぶ。気候変動と，それに伴う災害を含めた環境問題はアジア諸国の政治体制とどのような関係を形成していくのか。中国やベトナムといった社会主義諸国における環境分野での躍進は，これまで前提とされてきた民主主義と環境保全の親和性に疑いを投げかける。「環境政策は，すべからく人間社会を介して実施される」という認識を強く持って環境政策を観察すると，そこには環境を守る行為が，その行為を遂行するために協力を仰がなくてはならない地域住民の自律性を束縛する事例が多いことに気づく。反転は，開発主義の遺制を残したまま急速に環境制度を整えた後発国で，とくに顕著にみられる。そうした反転のメカニズムを軽減していく回路に，国家と個人の間にも多様な形で存在する中間集団がある。中間集団は人間社会が自然との関係だけでなく，国家との関係を調整するために形成した媒体であったが，開発はそれを弱体化させ，個人の自由と権利を保障する方向で展開してきた。環境政策の見直しとは，すなわち，こうした特徴を持った開発政策を見直していくということにはかならなかった。

第4章では，アメリカのニューディール期に制定された魚類・野生生物調整法（FWCA）を，「初期の公共政策」として指定する。同法は，1958年に改正強化され，ダム開発に際して，野生生物へも治水・利水と「等しい配慮」が求められるようになったものの，そうした法的要求を手掛かりとしても，開発官庁の裁量を司法的に統制するのは困難であった。この点が判明することで，「後発の公共政策」としての国家環境政策法（NEPA）（1970年制定）の歴史的な意味・意義，すなわち史的位相が，従来とは異なる形で浮かび上がってくる。すなわち，NEPAは単に世界初のアセス法であったというだけではない。同法は，「初期の公共政策」の限界（＝FWCAに基づく環境配慮義務の限界）を乗り越えて，開発官庁の裁量統制に役立つ，新たな法的仕組み（＝代替案検討要件）を確立したという意味で画期的であったといえるのである。そしてこのように解することで，環

境という価値の考慮から代替案の発案とその検討へ、というアセスの制度発展メカニズムの輪郭が浮かび上がってくる。

第5章は、1980年代から今日に至る日本の地球環境政策の「初期」段階を描いたものである。1980年に環境庁に設置された「地球的規模の環境問題に関する懇談会」という今日ではほとんど忘れられた組織に焦点を当てて、地球環境政策というものが環境庁においても政策課題として認識されていなかった時期に、「アウトサイダー」と呼ぶべきアクターが環境庁内で地球環境政策の誕生に貢献したことを解明した。「地球的規模の環境問題に関する懇談会」が1982年に発表した報告書の骨子は、地球環境政策についてのハイレベルな議論の場を国連に設置するという提案であり、これはのちに「環境と開発に関する世界委員会」(ブルントラント委員会)として結実する。ブルントラント委員会の報告書『Our Common Future』は、「サステイナブル・デベロップメント」という概念を世界に広めるとともに、1980年代末以降の地球環境問題への世論喚起のうえで重要な役割を担っており、そのひとつの基礎となった「地球的規模の環境問題に関する懇談会」は、貴重な働きをなしたといえる。日本の環境政策において1980年代は空白期であると評されることが多いが、この章では1980年以降の日本において、地球環境問題への政策的対応とのちの地球環境外交と呼ぶべきものが誕生していたことを示しており、1980年代はその後の環境分野における政策や外交を生み出す時期であったことを明らかにする。

[参考文献]

〈日本語文献〉

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 2015.『公共政策学の基礎[新版]』有斐閣.

荒井英治郎 2012.「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望—制度の形成・維持・変化をめぐって—」『信州大学人文社会科学研究』6:129-147.

飯島伸子・渡辺伸一・藤川賢 2007.『公害被害放置の社会学—イタイイタイ病・カドミウム問題の歴史と現在—』東信堂.

植田和弘 2002.「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』(岩波講座環境経済・政策学4)岩波書店 93-122.

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 189-218.
- 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.
- 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.
- 2002.『「開発と環境」の政治経済学をめぐる—政策と社会変動—』寺尾忠能・大塚健司編『「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 9-36.
- 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.
- 2015.「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.
- 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—』勁草書房.
- 橋本道夫 1988.『私史環境行政』朝日新聞社.
- 松野裕 2017.「環境問題の因果関係と動態性」『経済論叢』191(2): 37-52.
- 宮川公男 2002.『政策科学入門【第2版】』東洋経済新報社.
- 吉田克己 2002.『四日市公害—その教訓と21世紀への課題—』柏書房.

〈英語文献〉

- Cole, Daniel H. and Grossman, Peter Z 1999. “When is command-and-control efficient?: Institutions, technology, and the comparative efficiency of alternative regulatory regimes for environmental protection.” *Wisconsin Law Review* 5: 887-937.
- Elliot, E. Donald, Ackerman, Bruce A. and Milliam, John C. 1985, "Toward a theory of statutory evolution: The federalization of environmental law," *Journal of Law, Economics and Organization* 1(2) Fall: 313-340.
- Kirk, Elizabeth A. Reeves, Alison D. and Blackstock, Kirsty L. 2007. “Path dependency and the implementation of environmental regulation.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 25(2): 250-268.
- Mahoney, James 2000. “Path dependence in historical sociology.” *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- Pierson, Paul 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

中国の初期環境外交と 地球環境問題をめぐる国際交渉

——「共通だが差異ある責任」原則の形成過程——

大塚 健司

はじめに

地球環境問題をめぐる国際交渉過程において、先進国と途上国の対立をどのように克服するのかが、長らく焦点のひとつとなってきた。とりわけ「リオ・サミット」「地球サミット」といわれる1992年にリオ・デ・ジャネイロで開かれた国連環境開発会議（UNCED）を前後して、両者の対立が表面化したとされている。たとえば、UNCEDにおいて先進国が「途上国に応分の対策をとるように求める」のに対して、途上国は「結束して先進国の責任を追及し『開発の権利』を主張」するようになったこと（藤崎1993, 7-10）、同時期に交渉が開始された国連気候変動枠組条約（UNFCCC）においても同様の対立があったこと（沖村2000, 172-173）などが指摘されている。

こうした対立を背景にしながら、人類共通の地球環境問題に対応すべく明文化された原則が「共通だが差異ある責任」(Common but Differentiated Responsibilities: CBDR)である。UNCEDで採択された環境と開発に関するリオ宣言では第7原則に、UNFCCCでは第3条にそれぞれ書き込まれた。そして、CBDR原則は、「その後の条約交渉の南北関係を規定する役割を果たした」(沖村2000, 173)、「地球温暖化防止の制度を構成する制度要素構築のあらゆる局面で援用されてきた」(高村2008, 10-11)などと位置づけられている。

他方で、2015年にパリで行われたUNFCCCの第21回締約国会議（COP21）では、先進国と途上国の間の南北対立の様相に変化がみられた。先進国のみなら

ず途上国も参加する新たな枠組みとなったパリ協定では、CBDR原則を援用しつつも、先進国のみならず途上国も自国の削減目標を作成することが定められるなど、差異化の「転換」がみられる（高村2016; 2018）。また、リオ・サミットやUNFCCCの南北間の交渉においてリーダーシップを執っていた中国は、COP21において独自に気候変動対策支援のために、途上国へ200億人民元（当時約3700億円）を拠出することを表明した（鄭2016）。

このように、地球環境問題交渉における南北対立を背景に生まれたCBDR原則が揺らぎつつあるなか、CBDR原則の初期形成過程を確認しておくことは、今後の同原則ならびに途上国の地球環境問題解決へのコミットメントを展望するうえで有益であろう。そのなかでCBDR原則の旗振り役であり、いまや温室効果ガス排出量で世界最大となった中国が、気候変動対策に今後どのようにコミットメントをしていくかという関心からも、中国の環境外交の展開においてCBDR原則がいかにして提起され、また、それが確立していったのかを検証することは重要な研究課題である。

中国の環境外交は、中国の環境政策研究において手薄なテーマであり、かろうじて中国の当局の責任者による回顧録や一次資料としての政策文献集が発刊されている程度である。そのなかでOtsuka(2018)は、北東アジアにおける地域環境ガバナンスへの中国のコミットメントの変遷を辿りながら、CBDR原則の原型が1972年にストックホルムで開かれた国連人間環境会議（以下、ストックホルム会議）で提起され、オゾン層保護をめぐる国際交渉のなかで確立したことを指摘している。ただこの論文では、CBDR原則がどのような背景と意図のもとで生まれ、確立していったのかという分析が欠けている。

他方で、CBDRについては、国際環境法や地球環境ガバナンス研究において議論がなされてきた（Stalley2013; Pauw et al. 2014; 箭内2014; Lee2015）。そのなかで、CBDRはストックホルム会議以来、中国が途上国と協調して地球環境外交を進めるなかで、途上国の利益を守るための原則として確立してきたこと（Stalley2013; Pauw et al. 2014）、同時にその原則を地球環境外交において戦略的に使いながら自国に有利な条件を獲得しようとしてきたこと（Stalley2013）などが指摘されている。

そこで本章では、CBDR原則がストックホルム会議からリオ・サミットをめぐ

る国際交渉における中国の環境外交の展開のなかでどのように生まれ、確立していったのかという点について、環境政策史的アプローチ（喜多川2013）から、中国側の関連文献のみならず、国際環境交渉に関する先行研究や関連文献も参照し、多角的にその背景要因を中国の初期環境外交の文脈から検証する。なお、本論では、ストックホルム会議から中国が地球環境問題に関する外交上の原則と立場を確立するまでを中国の環境外交の初期過程ととらえ、おもな考察の対象とする。

以下、第1節と第2節では、地球環境外交の最初の舞台である1972年のストックホルム会議への中国の参加に焦点を当てて、中国政府がどのような意図で参加し、また、会議の場で代表団がどのような発言をしたのかを明らかにする。第3節と第4節では、地球規模で産業活動由来の化学物質を規制する初の国際環境条約であるモントリオール議定書の交渉過程に関する文献から、CBDR原則の原型となる考え方がどのように提起され、採用されたのかについて検討を行う。第5節では、モントリオール議定書加盟直後に確立した中国の「地球環境問題に関する原則立場」に注目し、そこにストックホルム会議からモントリオール議定書交渉に至る議論が、どのように集約されたのかについて検討を行う。最後に本章のまとめを行い、CBDR原則をめぐる今後の中国の環境外交の行方への示唆を導く。

1 ストックホルム会議への中国代表団の参加

1972年6月にスウェーデンのストックホルムで開催された国連人間環境会議（ストックホルム会議）は、特定イシューを掲げた国連初の会議であった。当時は東西冷戦のさなかであり、ルーマニアを除く旧東側諸国の参加を得られなかったものの、113カ国の政府代表、19の国際機関のほか、多数の非政府組織が参加した（マコーミック1998, 116; 王1999, 106）¹。そうしたなか、先進国だけでなく途上国も含め、「政治的、経済的、社会的に異なる体制下にある多数の国々」が、天然資源の保全、開発と環境の両立、国際環境協力、海洋環境保全、科学・技術・

1 旧東ドイツの投票権が認められなかったためボイコットしたとされている。会議参加国についてはUnited Nations(1972, 43)を参照。

教育・研究の利用を掲げる原則とその前文となる会議宣言、109の勧告からなる行動計画など、「多岐にわたる思想的な内容に合意できた」(マコーミック1998, 122) という点で、地球環境問題をめぐる国際交渉史上の画期的な出来事とされている²。

中国にとってストックホルム会議は、環境問題に関する国際交渉への初めての参加となっただけでなく、共産党政権による中華人民共和国の樹立後に参加した初めての国連会議となった。第二次世界大戦後に多国間の平和協調のための国際機関として1945年に発足した国際連合では、当初中国は旧国民党政府を代表としていた。それに替わって共産党政府が代表権を回復したのは1971年10月であり(太田1995, 138), その翌年に開かれたのがストックホルム会議であった。当時の中国は、1966年からはじまった反右派闘争を掲げる文化大革命によって破壊された外交活動について、周恩来総理主導で立て直しを図っていた(太田1995, 136)。ストックホルム会議へ政府代表団が派遣されたのも、周総理の決断によるものとされている(曲1997, 2)。また、ストックホルム会議の事務局長であったモーリス・ストロングから、中国の国連代表団長や外交部長に対して参加要請の働きかけがなされていた(王1999, 107)。この時に外交活動を立て直そうとしていた中国にとって、ストックホルム会議への参加は、国際政治舞台への復帰の好機としてとらえられたと考えられる。

他方で、中国代表団のストックホルム会議への参加は、周総理が代表団に対して「世界の環境状況と各国の環境問題の経済社会発展への重大な影響を理解し、これを鏡として中国の環境問題の認識をすべし」(国務院環境保護領導小組弁公室2010, 469; 曲・彭2010, 206) と訓示したとおり、当時から各地で深刻化しつつあった環境汚染の重大さを認識する契機となった(曲1997, 3; 曲2010, 16)。当時発生していた環境汚染問題として、たとえば1972年には、大連湾で黒い濁水が広がり5000ムー(1ムーは15分の1ヘクタール)余りの干潟の貝類が汚染された事件、北京の水源である官庁ダムの汚染によって魚に異臭が出た事件、松花江水系の支流である第二松花江で工場から垂れ流されていた水銀を含む魚介類を食べた漁民に水俣病に類似する症状が出た事件が挙げられる(《中国環境保護行政二十

2 スtockホルム会議で採択された宣言、原則、行動計画についてはUnited Nations(1972)を参照。

年》編委会1994, 5-6)。ストックホルム会議を経て、こうした自国の環境汚染問題の重大さを政府代表団が認識したことが、周総理はじめ政府指導層の耳に届き、翌年1973年の第1次全国環境保護会議の開催につながっていったとされている（曲1997, 3; 曲2010, 2; 《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 6）。

また、ストックホルム会議の成果として中国にとって重要であったのが、ストックホルム会議で設立が合意された国連環境計画（UNEP）に、初代から理事を派遣するようになったことである（王1999, 116-120）。中国はUNEPの理事会及び各種会議への参加をとおして、「世界に中国の状況を知らしめる」と同時に、「世界の環境状況を理解し、有益な知識や措置を学び、我が国の環境保護の強化と改善の参考」とすることができる情報を得られるようになった（王1999, 120）。ストックホルム会議の参加を経て中国は、UNEPという地球環境外交における重要な「窓口」（王1999, 120）を獲得することができたのである。実際、後述するように、この窓口は、後のオゾン層保護をめぐる国際交渉において重要な役割を發揮した。

2 スtockホルム会議における中国代表団の立場と役割

ストックホルム会議へは、唐克・燃料化学部副部長を団長、顧明・国家計画委員会副主任を副団長として、これら両部・委員会ほか、外交部、衛生部、冶金部、軽工業部、農業部、北京市、上海市の幹部などからなる30名以上の代表団が参加した（外交部・燃化部1972; 曲1997, 3）³。ストックホルム会議は、すでに1年前から27カ国で構成された準備委員会において、議題や制度・機関についての議論が行われており、会議前に宣言草案も作成されていた（マコーミック1998, 108-119）。中国は、外交部と燃料化学工業部が中心となって会議準備段階で会議参加国の立場や主張、宣言草案について検討を行い、当時の国際政治上の対立のもとで環境問題についての経験交流と国際協力を求めていくという複雑な「闘

3 外交部・燃化部（1972）の代表団メンバーに関する「請示」（指示伺い）では新華社を含めて31人、代表の1人として参加した曲（1997, 3）によると科学技術界を含めて40数名参加したとされている。

争]であるという認識を持ち、そのうえで、中国の方針として以下の5点を掲げた。
(外交部・燃料化学工業部1972, 207-209)

- ①第三世界と全世界人民の立場に立ち、彼らの反侵略、反略奪、反抑圧、公害反対の正義の闘争を支持すること。
- ②矛盾を利用しながら国際統一戦線を拡大するという方針⁴のもと、アジア・アフリカ・ラテンアメリカとともに、また中小先進国の支持を取り付けて、アメリカ・ソ連両国の覇権に打撃を与えること。
- ③環境問題の根源を指摘し、正確な方針、政策を採用することで、環境問題は有効に解決できるということを明らかにし、各国人民の環境保護・改善の闘争を鼓舞し、彼らの自信を高めること。
- ④アジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国の誤った観点や非現実的な幻想に対して説得工作を行い、原則性と柔軟性をあわせもち、重大な問題において原則を堅持して立場を明らかにし、非原則的問題においてはアジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国に適宜、配慮と支持を行うこと。
- ⑤「实事求是」⁵の考え方を適宜紹介し、我が国の環境問題に関する方針、政策と経験を宣伝し、我が国に対する侮辱や攻撃を断固として撤回させること。

このように、ストックホルム会議の準備段階において中国は、途上国・第三世界の立場に立ちながら環境問題に積極的に取り組む姿勢を示すとともに、自国の政策・方針・経験をアピールするという方針を固めたのである。

また、宣言草案については、「帝国主義による環境汚染の責任への言及がない」などの不満があるとしながらも、途上国の観点も一部は取り入れられていると評価した。そして会議では、途上国の立場に立って修正作業に参加するとともに、最終採決にあたって途上国の多数の意見に従い、中国が単独で採否を左右するよ

4 当時対立していた米ソを第一世界、他の先進国を第二世界、途上国を第三世界として、第一世界に反対しながら第三世界と連帯するという後に確立する外交戦略方針（太田1995, 136-139）を指すものと思われる。

5 「实事求是」とは、毛沢東の代表的な思想であり、「事実に基づいて真理を求める」という「漢書」に由来する言葉であるとされる（杉田1999）。

うな立場をとらないとした（外交部・燃料化学工業部1972, 209-210）。マコーミック（1998, 118）は、宣言草案に対する中国の役割について、「多くの途上国の立場は、中国の参加によって強まった」「そのほかの点では、中国代表は受け身の役割を演じた」という一方で、「中国は動議を提出して議論を蒸し返したが、それは会議終了後までに宣言文に合意するという配慮から否決された」「中国は議論の終了間際、合意の得られない原則はすべて削減すべきだと提案した。宣言が会議の最終日に評決に付されたとき、中国だけが承認しなかった」（マコーミック1998, 118-119）などとされている。

「多くの途上国の立場は、中国の参加によって強まった」とされるように、中国代表団が途上国・第三世界を代弁して主張したことは何だったのか。華季龍・外交部副部長が宣言草案の検討会議で発言した「基本立場と主要観点」には、①経済発展と環境保護（原文「環境維護」）の関係、②人口増加と環境保護の関係、③環境汚染の社会的根源問題、④資源保護問題、⑤公害反対、⑥国際汚染の賠償、⑦環境保護に関する科学技術の国際交流、⑧国際環境資金の調達と使用、⑨国際環境機構の設立、⑩国際間の環境保護と国家主権の問題、の10点が挙げられている（曲・彭2010, 15-17）。

このうち途上国の立場に関するものとして、第1に、途上国の開発権に関する主張がなされている。①において、「途上国は切実に民族経済を発展させる必要があり、近代工業、近代農業を確立し、経済上の完全な独立を実現し、国家の独立を保護・強化すること」により環境問題の解決を図なければならない、[すべての国家の環境政策は、発展途上国の利益を増進するものであって損害を与えるものであってはならない]と先進国を牽制した。

第2に、現代の環境汚染・破壊に対する先進国の責任に関する主張がある。③において、環境汚染・破壊の「主要な社会的根源は、資本主義の発展が帝国主義の発展につながり、独占的な資本集団が、高額な利潤を追求」してきたことであるとして、アメリカを中心とした先進国の責任を指摘した。とくにアメリカについては、当時進行していたベトナム戦争によって多数の住民や生物が殺傷され、深刻な環境破壊が進んでいると強く非難した。

第3に、国際的な資金調達は工業先進国が負担するとともに、米ソが独占している環境科学技術を無償で途上国に提供すべきという主張が挙げられる（⑥、⑦）。

第4に、国家主権を尊重すべきという主張である。⑩において、「いかなる国家も環境保護を口実に、他の国家の主権を侵害したり、内政干渉したり、他国の利益に損害を与えたりしてはならない」とした。後述するようにこれら4つの原則は、中国の地球環境問題に関する原則立場に引き継がれている。

他方、「合意の得られない原則」としては、大量破壊兵器の禁止に関する条文が挙げられる。これには、もともと途上国の多数意見が反映されていたとされているが、中国は修正を求めたものの合意を得られなかったとして、この条文を入れた宣言草案の採決に反対した。採決は、そのまま拍手承認で進められたが、採決の翌日に公開された宣言文では、この条文は入らなかった（出席連合国人類環境会議代表団1972, 216）。中国は宣言文の採決には、参加しなかったとされている（曲・彭2010, 189）。この件については、中国は核保有国であることから、ほかの途上国とは異なる立場をとったと考えられる（曲・彭2010, 190-194）。

なお、「受け身の役割を演じた」とされているものとして、たとえば、行動計画に関する採決が挙げられる。中国代表団は、宣言草案については修正作業にかかわったものの、行動計画案については委員会にすべて参加しておらず、「これらの提案内容は広範囲にわたり、条文が錯綜し、状況についてよくわからない」として採決に参加しなかったとされている（出席連合国人類環境会議代表団1972, 216）。そのほか、会議期間中に開催された委員会においても採決に参加しなかった場面は少なくなかった（曲・彭2010, 195-199）。

3

オゾン層保護をめぐる国際交渉への中国の参加

ストックホルム会議では、地球環境問題に関して多岐にわたる事項が議題にのぼり、準備会合ではロンドン条約（廃棄物その他の投棄による海洋汚染防止に関する条約）、世界遺産条約（世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約）、ラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）など具体的な国際条約についても検討がなされた（マコーミック1998, 113）。しかしながら、各国の産業活動に直接規制を適用する国際ルールを協議したのは、オゾン層保護に関する条約が初めてであった。

成層圏のオゾン層が、人為起源の化学物質であるクロロフルオロカーボン（CFC）によって破壊される可能性があるという科学的知見が報告され、それを受けて国際的な研究が開始されたのは1970年代であった⁶。CFCは化学的に安定した物質として工業生産され、冷媒、溶剤、スプレーなどに広く用いられていた。UNEPは1975年に、世界気象機関（WMO）の技術会議に資金提供を行い、1977年にはワシントンDCで行われた国際会議を後援して、「オゾン層保護のための世界行動計画」を発足させ、WMOを中心としてオゾン層の状況に関する科学的データの収集体制を構築した（マコーミック1998, 233; ベネディック1999, 63）。その後1981年にUNEPにてオゾン層保護のための国際協定に向けた作業が開始され、1985年にはウィーンにて43カ国の代表が参加する会合が開かれ、「オゾン層保護に関するウィーン条約」が採択された。ウィーン条約では具体的な規制措置は盛り込まれなかったが、関連する研究、モニタリング、データ交換に関する国際協力の枠組みを確立し、オゾン層破壊物質の規制のための議定書の協議への道を拓いた（ベネディック1999, 66-70）。

その採択直後に、南極のオゾン層に大きな穴（オゾンホール）があることが科学者によって明らかにされ、オゾン層保護の問題は国際社会において喫緊の課題として注目を集めた（ベネディック1999, 233; 横田2002, 106）。そして、2回のワークショップ、3回の議定書の交渉を経て、1987年には、「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」が採択された（ベネディック1999, 72-76, 97-106）。この議定書では、加盟国は5種類の特定フロンの消費量を1990年までに1986年の水準に凍結し、2000年までに50%削減すること、非加盟国から加盟国へのフロン関連製品の輸出入を規制すること、さらにハロンについても議定書が発効して、3年後に1986年レベルに生産を凍結することなどが定められた（マコーミック1998, 234; 横田2002, 107）。なおウィーン条約は1988年に、モントリオール議定書は1989年に、それぞれ発効した⁷。

6 1974年にリチャード・ストララスキとラルフ・シセローンが、アメリカ航空宇宙局のロケットから排出される塩素が成層圏オゾンを破壊するという研究をCanadian Journal of Chemistryに、同年にマリオ・モリーナとシャーウッド・ローランドが人為起源のCFCは分解されずに成層圏まで到達し、最終的には太陽光によって分解され大量の塩素を放出するという研究をNatureにそれぞれ発表した（ベネディック1999, 32）。

中国は、ウィーン条約が採択された会合にオブザーバーとして参加したものの、署名は行わなかった(王1999, 129)。また、ウィーン条約採択後のワークショップにはUNEPから、「途上国からの参加を奨励するために財政的支援がとられたが、全体的に無関心で中国とインドは代表者をほとんど派遣しなかった」とされている(ベネディック1999, 73)。

中国を含めていくつかの途上国が、モントリオール議定書草案の検討会議にて意見を出したものの(ベネディック1999, 124-126, 132-134)、本格的に国際交渉に参加したのは、モントリオール議定書採択から2年後に開催されたロンドン会議からであった。中国は1987年に採択された議定書に対して、「多くの重大な問題があり、多くの国家、とりわけ途上国の批判を受けていた」として、「もし議定書が修正されなければ加盟はできない」という立場を貫き、その結果「議定書の修正をめぐる外交闘争」において、「重要な役割を果たした」とされている。中国はウィーン条約にはロンドン会議後に「署名の時期は熟している」と判断して、その年の10月に署名した(国務院環境保護委員会1989, 50)。議定書については、1989年3月に開かれたロンドン会議以降、1990年までに行われた一連の会議にて改正案が検討され、中国は1991年6月の議定書第3回締約国会議にて署名した(ベネディック1999, 402-403;《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 334, 411-412)。1990年6月に改正された議定書では、1987年の規制物質については2000年までに全廃することに加えて、新たな規制対象物質の段階的削減も義務づけられた(横田2002, 110)⁸。また、後にみるようにその条件として、先進国から途上国への代替物質・技術の開発に対する資金・技術援助メカニズムが導入された。

7 UNEP ozone secretariat website at <https://ozone.unep.org/ozone-and-you>(2020年1月26日アクセス)

8 新たな規制物質として5種類以外のCFCと四塩化炭素を2000年までに、メチルクロロフォルムを2005年までに段階的に削減するとされた。条約文書についてはUNEP ozone secretariat websiteを参照。

4 モントリオール議定書の改正過程における中国の立場と役割

モントリオール議定書の改正過程において、中国は何をどのように主張し、それがどのように反映されたのだろうか。

第1に、オゾン層破壊物質の削減をめぐる「公平原則」を主張したことである。ロンドン会議では、「多く排出するものが、多く削減する」という公平原則」を掲げた（國務院環境保護委員会1989, 56; 王1999, 130）。また、ロンドン会議に続いて同年5月にヘルシンキで行われた第1回ウィーン条約・モントリオール議定書締約国会議では、オブザーバー資格で参加した中国代表団は、「オゾン層保護は国際社会の共同責任である」としたうえでつぎのように述べた。

「オゾン層を破壊するフロン物質の規制と削減の義務は、国際社会の公平な分担によるべきである。オゾン層保護のためにとる措置がもたらすさまざまな影響、たとえば経済面での影響は、国際社会各構成員が公正かつ公平に、そして、オゾン層の破壊に対して負う責任の大小及び経済発展水準などの要素を考慮したうえで請け負うものである。国際社会の一員として、われわれはオゾン層保護のために責任を負うべきであり、そのためいくらかの犠牲を払う。しかし、われわれは経済面での困難から、人類共同の環境を保護するために貴重な犠牲を払う途上国から商業利益を得るために、発展途上国に対して新たな経済面での削減をもたらす如何なる企図に対しては容認しがたいと言わなければならない」

（出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表團1989, 122）

ここでは、「先進国の責任」と直接明示されていないものの、「オゾン層の破壊に対して負う責任の大小」という文脈において、これまでオゾン層破壊物質を多く排出してきた先進国の責任を問うていることは明らかである。すなわち、中国が議定書改正過程で掲げた公平原則とは、国際社会の一員としてすべての国が環境保護の責任を有しながらも、環境破壊物質を多く排出する先進国と、経済面で不利な立場にある途上国の間での責任の分担に関する公平性を意味しており、こ

れは後の国際環境交渉で定着した「共通だが差異ある責任」という考え方と通底している。

第2に、上記の公平原則のもと、排出削減ルールの制定にあたっては、途上国への具体的な配慮として、資金援助と技術移転を求めたことが注目される。

中国代表団はヘルシンキ会議にて、「モントリオール議定書の趣旨と原則はよい、大部分の規定は受け入れられる」として、「途上国の特殊情況」について一定の配慮があることを評価しつつ、「いくつかの規定は甚だ不公平」であるとして、議定書締約国に対して不満を持つ途上国の「意見と要求を真剣に考慮する必要がある」と主張した（出席保護臭氧層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 126）。ここで中国代表団が述べたように、1987年の議定書で途上国への配慮が一定程度盛り込まれていた。すなわち、途上国のうち「オゾン層破壊物質の1人当たりの消費量が0.3キログラム未満の締約国」については「基礎的国内需要」を満たすためCFC規制に10年間の猶予を設けられた（ベネディック1999, 107-130; 横田2002, 107）。これは第5条1項に規定されたことから「第5条1項締約国」ともいわれる（高村2016, 239-240）。しかしながら、その後の観測・調査によってオゾンホールメカニズムに関する科学的知見が蓄積され、オゾンホールの拡大が深刻な状況にあることが判明するとともに、アメリカを中心に産業界による代替フロンの開発が進むなかで、議定書の改正作業において規制物質の拡大と期限の前倒しの検討が行われた（ベネディック1999, ; 横田2002, 108-110）。こうしたオゾン層保護のための規制強化という国際社会の抗えない流れのなかで、中国は科学的知見を尊重し、かつ規制強化が必要であることを認めながら（國務院環境保護委員会1989, 57）、上記の原則を掲げて途上国への配慮という形で具体的な措置を獲得していった。

具体的には、ロンドン会議にてCFC代替物質・技術の研究開発のための国際基金として、「オゾン層保護国際科学基金」の設立と「代替物質・技術の無償での移転と途上国への優遇的な支持」を訴え（國務院環境保護委員会1989, 56）、ヘルシンキ会議では、「オゾン層保護国際基金に関する提案」として中国代表団名で文書を作成した（出席保護臭氧層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 128）。そして、資金・技術援助の必要性について、他の途上国、UNEP、および開催国を中心に参加国から支持を取り付け、ヘルシンキ会議にて採択された「オゾン層

保護ヘルシンキ宣言」で一定の合意が得られた。すなわち、CFC代替物質の技術について「特に途上国への移転が緊急に必要とされている」とし、また、「ウィーン条約及びモントリオール議定書の未締約国の参加を奨励する」という点もふまえて、「途上国が関連科学情報、研究成果とトレーニングの機会を獲得することを促し、適切な資金メカニズムの構築と最低価格での途上国への技術移転と設備更新を促進することに同意する」という文言が書き込まれた（出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 125）。

第3に、以上のような要求は、中国は途上国を代表する立場としてだけではなく、自国のおかれた立場もふまえたものであるという点に留意する必要がある。ヘルシンキ会議から帰国した代表団は、報告のなかで以下のように提案している。

「われわれは積極的に国際技術交流活動に参加し、(外国の専門家を) 招へいし、(自国の専門家を) 派遣するという方法によって、適時この分野の科学技術の発展動向を掌握し、二国間あるいは多国間協力をとおして、国際経済援助を勝ちとり、経済貿易部をとおして適宜手配を行う」

(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 124)

このように資金・技術援助をとおしてCFC代替技術の研究開発に積極的になる背景には、ひとつは先述したような国際社会の規制強化の流れには抗えないという認識があり、「議定書には途上国の経済発展に不利な条文が存在するものの、現在オゾン層保護が喫緊となる情勢のもとで、(規制の) 緩和要求にこだわりすぎると世界の世論(の支持)を失いかねず」、また、「多くの部分でわれわれと工業先進国の間で議論が必要であり、もし長期にわたって非締約国となった場合には非常に不利である」(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 123)と考えられていたことが挙げられる。

もうひとつは、中国は途上国のなかでもCFCの消費が比較的多い国であり、かつ一定の生産能力を有している国でもあることが挙げられる。つまり、「我が国は大国の一つであり、今後CFC物質の生産と使用を図る際に、オゾン層保護は差し迫っている」として、積極的に代替物質の研究開発をしていくことが求められていると考えられていたのである(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護

代表団1989, 124)。

1990年6月にロンドンで開かれた議定書第2回締約国会議では、多国間基金の設置が合意され、翌年1月から議定書発効までは暫定的資金メカニズムが運用されることになった(松本2000, 32)。その後の中国のオゾン層保護対策への姿勢については、UNEPが1990年7月に発表した報告書をめぐるエピソードが興味深い。国際チームによる中国のオゾン層保護に関する調査研究の結果によると、今後3年間に中国で規制物質の段階的廃止を進めていくためには、追加的費用として約4200万ドルが必要であり、エアロゾルの代替、回収装置、実証プラント、新技術によってオゾン層破壊物質であるCFCとハロンの潜在的用途の削減が可能であるとされた。中国政府はこの報告書を受け入れ、議定書の第5条1項締約国に許された10年間の削減義務猶予を適用せず、新技術に移行することを表明したとされている(ベネディック1999, 229)。つまり、中国は、削減義務の猶予より、資金・技術援助による新技術への移行を前提とした削減義務を負うことを選択したのである。

また中国は、5月に行われたヘルシンキ会議の政府代表団の報告のなかで、「適切なCFC代替物質・技術が得られなければ、議定書の目標を実現することは中国として難しい」という点を締約国間で了解を得ることについて、議定書交渉を仕切っていたトルバUNEP議長は受け入れられると認識していることをふまえ、できるだけ早く議定書に参加すべきとしていた(出席保護臭気層郝爾辛會議的中国環境保護代表団1989, 123)。この条件についても、ロンドンでの第2回締約国会議にて議定書に盛り込まれた(ベネディック1999, 232-233)。中国代表団はこの会議において、中国側の意見が取り入れられたこと、途上国に対する不利な条項が削除されたことから、閉幕時に議定書に加盟することを表明した(《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 413-414)。

以上のように中国は、途上国としての公平原則を掲げるだけでなく、オゾン層保護への国際社会の圧力のもと、大国のひとつとして必要な代替技術開発を担保する一定の資金・技術援助メカニズムを獲得したうえで議定書に加盟したのである。

5 地球環境問題に関する中国の原則立場の確立

中国が「地球環境問題に関する我が国の原則立場」を國務院環境保護委員会第18回会議で審議・承認したのは、モンテリオール議定書に加盟した翌月の1990年7月であった(《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 414)⁹。この「原則立場」は、「我が国の環境外交事務を指導する重要な歴史的文書」であり、「各地方、各部門による環境外交活動のスコープ(原語「口径」)を統一」するものであるとされている(王1999, 152)。

この内容に立ち入る前に、この時期に原則立場が確立した背景について考察しておきたい。まず、中国政府内で環境外交が重要であるという認識が共有されてきたことが指摘できる。中国政府が明確に環境外交を展開することを提起したのは1989年10月に開かれた國務院環境保護委員会第16回会議であるとされている(王1999, 262)。この会議で同委員会主任の宋健國務委員(副総理クラスに相当)は、国際環境交渉のなかで、先に豊かになって南極のオゾン層を破壊してきたような先進国が、途上国・第三世界に圧力をかけ責任を押し付けることに対して、「第三世界と密に団結し、先進国と理も利も節度がある論争を行わなければならない」として「以降重要な国際環境会議にはわれわれは必ず参加し、環境外交を行わなければならない」と指摘した。

その後、前節でみたように、中国はモンテリオール議定書の改正過程において、途上国としての公平原則を掲げて資金・技術援助を引き出すことに成功し、「すぐれた成果を取めた環境外交活動」であったと評価されている(王1999, 131)。このことから、環境外交が対外的な交渉を経て合意された内容を、国内の対策として遂行するうえでも重要かつ有効であるという手ごたえをモンテリオール議定書の改正過程で得たことも、原則立場を積極的に確立する動機となったと考えられる。

また、この頃の中国では、「1989年以降、環境外交は回数が多く、規模が大き

9 この時期の会議文書が収録されている國務院環境保護委員会秘書処(1995)では、なぜか「原則立場」を審議承認した第18回委員会の記録は収録されていない。

く、レベルも高く、影響が広く」なってきたおり、モンテリオール議定書の改正交渉も含めて、「1989年から1990年10月の1年余りの間、我が国が参加した各種の国際重要会議は30回、派遣団数は約200、迎えた各国の来賓は100回近い」状況にあった。世界的にも1992年のリオ・サミットを控えた準備に加えて、気候変動対応、生物多様性保護、危険廃棄物の越境移動など重要な国際環境条約に関する協議がはじまっていた（王1999, 151-152）。このように地球環境問題をめぐる国際交渉が活発化し、内容も多岐にわたるようになったことから、今後の地球環境問題交渉に積極的に取り組むための対外的な原則立場を国内関係部門で合意・統一しておく必要性があったと考えられる。

さらに1989年に国内で起きた事件による外交面への影響も、この時期に原則立場を確立することを後押しした。1989年6月4日に北京の天安門広場で、政治改革を求める学生や市民を強制排除しようと軍が進入・発砲して多数の死傷者が出た。この天安門事件を受けて、主要先進国は中国に対して経済制裁を行った（高原・前田2014, 84-86）。この時期に原則立場が確立し、環境外交の指針が明確になったことで、「中国環境外交は西側の制裁を突破するうえで積極的な独特の役割を發揮した」（王1999, 155）とされている。とくに制裁解除のための西側諸国との接触の好機とみなされていたのが、1992年のリオ・サミットであった（外交部 1992 521）。

また、中国にとって環境外交は、実質的な対策を有利に進めるための交渉手段としてだけでなく、国際社会における中国の存在感を高める効果があると考えられていた。たとえば、モンテリオール議定書の交渉では、「中国は、モンテリオールでの討議でかなり貢献し、将来の加入にかかわる政府としての明確な意志を伝えた」という印象を与え、ロンドンでの第2回締約国会議では、先進国と途上国の間での意見の相違から暗礁に乗り上げていた資金メカニズムをめぐって、インド政府代表が原理原則を掲げて硬直した態度をとり続けているなか、中国政府代表は独自に記者会見を設定し、議定書に加盟する意志があることを明らかにし、議定書交渉を前進させたと評価される（ベネディック1999, 232-233）など、国際交渉における中国の重要な役割を印象づけることに成功した。こうした経験のなかで中国は、地球環境問題交渉の「積極的な参加者であり主人公」であると認識するようになった（王1999, 151-152）と考えられる。

このような背景のもと確立した原則立場は、5つの柱から成っている。その要点を以下に各項目の説明文を抜粋して記しておく（《中国環境保護行政二十年》編委会1994, 54-55）。なお、かっこ内は筆者による補足である。

①環境と経済の協調発展を堅持する。

途上国において、環境問題の多くは発展が不十分なことから起こるのであり、衣食住、衛生保健、教育のニーズを満たすことができないことから、途上国は発展に力を入れる必要がある。同時に、環境を犠牲にして経済発展をするのではなく、発展のなかで環境問題の解決を行い、問題の発生をしっかりと予防しなければならない。

②先進国は現代の環境問題の主要責任者である。

先進国は数百年の発展のなかで、大量の財と富を築きながら、地球に大量の汚染物質を排出して、温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、沙漠化、熱帯雨林の伐採、淡水資源の汚染などの現在に見られる環境問題を引き起こしてきた。先進国が主要な汚染物質の排出者であり、現代の環境問題の主要責任者であるのに対して、途上国は犠牲者であるから、先進国は途上国に対して現在進めている開発援助以外に、新たな、十分な、追加的な資金の提供を行い、途上国が地球環境保護に参加する努力を助け、環境保護による追加的な経済損失を補償し、優遇的で非営利的な条件で途上国に環境無害の技術を提供する義務がある。

③地球環境問題の解決には発展途上国の利益の擁護に注意しなければならない。

自然資源とその開発利用に対する途上国の主権の侵犯を許さない。たとえば、ある大国がCFC等の規制物質の削減を討論する国際会議において、世界各国が均等に削減することを主張したが、これは彼らの責任を（途上国に）押し付けるものである。そのうえで環境保護を開発援助の追加的条件としたり、新たな貿易障壁としたりすることに賛成できない。

④発展途上国の利益に符号する国際経済秩序を建立し、発展途上国の地球環境問題における役割を十分発揮しなければならない。

現在の国際環境交渉において、途上国の役割を無視する傾向があり、彼らの声は反映されず、彼らの権益は保障されていない。必要な措置をとり、途

上国が国際環境領域の活動と協力に十分参加できるようにしていくことが必要である。

⑤中国は積極的な態度で地球環境問題の挑戦を迎える。

中国は環境大国であり、人口が多く、国土が広く、国家の全体としての実力は比較的強く、経済発展の比較的大きな潜在力を有していることから、環境問題に対する態度は国際社会から（他国に比べても）よりいっそう重視される。中国は積極的に国際社会に参加し地球環境問題の解決に向けた各種の努力を行い、威信を高め、好印象を与える。中国は国際社会が行う地球環境問題の解決のための一切の努力を支持すると同時に、国内の環境問題をしっかりと解決することで地球環境問題の解決に貢献をしていく。

これら原則立場は、第2節で述べたストックホルム会議における中国代表団の発言で提起された途上国の立場としての主張と多くが重なっている。すなわち、①は途上国の開発権、②は先進国の責任とそれに基づく先進国から途上国への資金・技術援助の正当性、③は国家主権に対する不干渉として、すでにストックホルム会議で提起されていた。また、①から③の原則立場をふまえて、モントリオール議定書の改正過程で掲げられたのが公平原則（CBDR）であり、それによって、資金・技術援助のメカニズムを勝ちとったことで、④国際環境交渉における途上国の参加の確保と、⑤大国としての自覚と国内問題の解決、という原則立場を実現できるという手ごたえが得られたと解釈することができるだろう。このように、1990年に確立したこの原則立場は、初期中国環境外交のロジックを継承しつつ、直近のモントリオール議定書をめぐる国際交渉の到達点が集約されたものと考えられる。

■ おわりに

本章で明らかにしたように、中国の初期環境外交は、国際社会への復帰・参画（国連加盟直後のストックホルム会議、天安門事件後のリオ・サミット）という大きな政治的動機に加えて、モントリオール議定書の改正過程をめぐる具体的な国際

交渉の経験をとおして地球環境問題の国際交渉に参加することが必要かつ重要であることを学び、環境外交を積極的に展開していく過程であった。また、モントリオール議定書の交渉過程において、現在のCBDR原則と通底する公平原則を掲げて交渉を行うことで、一定の排出削減の義務を負いながら、先進国から途上国、および自国へ資金・技術援助の機会を得ていくことが、国内対策を展開していくうえでも重要であることを認識した。さらに、地球環境問題の解決に国際社会の一員として積極的に貢献することは、国際社会に対して中国の存在感と好感を高めていくうえでも重要であるという認識も得られた。

ここで興味深いのは、CBDR原則の前提となる、途上国の開発権、先進国の責任、そして、先進国から途上国への優遇的な資金・技術援助については、東西冷戦期のストックホルム会議で中国が西側陣営への対抗言説（イデオロギー）として提起した主張に含まれており、それがモントリオール議定書の国際交渉での成功経験をとおして、リオ・サミットを控えた国際環境交渉が活発になってきた時期に確立された原則立場に引き継がれていることである。すなわち、CBDR原則は、中国がイデオロギーとして提起した主張に端を発しながら、モントリオール議定書という具体的な国際環境条約の交渉のなかで、実利の伴う公平原則として発展したと考えられる。

Stalley(2013)は、中国は外圧を和らげるための「調整」は行っても、CBDR原則を下すことはないとしているが、本章で論じたように、CBDR原則が、中国環境外交の「成功体験」、すなわち自国の問題解決のための資金・技術移転を獲得したことに求められるとするならば、その能力が上がれば、原則の旗を下げなくとも、実質的に原則に固執する必要はなくなると考えられる。実際、2015年にUNFCCCのCOP21で米中合意もふまえて採択されたパリ協定では、CBDRが書き込まれたものの、先進国の「責任」よりも、各国の「能力」に比重をおいた適用を見て取れること（高村2018）、また、中国がCOP21において、途上国の気候変動対策支援のために独自の資金供与を表明したこと（鄭2016）が、そうした動きと軌を一にしていると考えられるであろう。今後、地球環境問題の国際交渉におけるCBDR原則の適用は、中国をはじめとする新興国の経済発展につれて、先進国の「責任」よりも各国の「能力」を重視する方向への転換が進むとともに、対応能力が低い状態にある国々への支援に対する先進国、新興国双方の「責

務」が問われるのではないだろうか。

もっとも本章で明らかにしたのは、中国の初期環境外交の文脈におけるCBDR原則の形成過程であり、CBDR原則が中国の立場を超えた地球環境問題の国際交渉における基本原則となっている今、先進国と中国の関係だけでなく、他の途上国からみた場合の形成過程についても、別途検討する余地はあるだろう。これは今後の研究課題として残されている。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 太田勝洪 1995.「対米接近・反ソ統一戦線」太田勝洪・朱建榮編『原典中国現代史 第6巻外交』岩波書店。
- 沖村理史 2000.「気候変動レジームの形成」信夫隆司編著『地球環境レジームの形成と発展』国際書院 163-194。
- 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): 75-97。
- 木原啓吉 1988.「オゾン層保護法とウィーン条約、モントリオール議定書—フロンガス規制の世界的動向」『ジュリスト』913: 44-48。
- 杉田雄二郎 1999.「实事求是」天兒慧・石原亮一・朱建榮・辻康吾・菱田雅晴・村田雄二郎編『岩波現代中国事典』岩波書店 446-447。
- 藤崎成昭 1993.「地球環境問題と途上国」藤崎成昭編『地球環境問題と発展途上国』アジア経済研究所 3-30。
- 高原明生・前田宏子 2014.『開発主義の時代へ—1972-2014』岩波新書。
- 高村ゆかり 2008.「国連気候変動枠組条約その他の環境法における基本原則の分析」環境法政策学会編『環境法政策学会誌第11号 温暖化防止に向けた将来枠組み—環境法の基本原則とポスト2012年への提案』商事法務。
- 高村ゆかり 2016.「パリ協定における義務の差異化—共通に有しているが差異のある責任原則の動的適用への転換」松井芳郎・富岡仁・坂元茂樹・薬師寺公夫・桐山孝信・西村智郎編『21世紀の国際法と海洋法の課題』東信堂 228-248。
- 高村ゆかり 2018.「パリ協定—その特質と課題」環境法政策学会編『環境法政策学会誌第21号 転機を迎える温暖化対策と環境法』商事法務。
- 鄭方婷 2016.「パリ協定—気候変動交渉の転換点」『アジア研ワールド・トレンド』246: 4-7。
- 松本泰子 2000.「地球環境保全のための資金メカニズムの在り方の検討—モントリオール議定書 多国間基金」『環境と公害』30(2): 32-39。
- 箭内彰子 2014.『「貿易と環境」における途上国優遇措置』箭内彰子・道田悦代編『途上国からみた「貿易と環境」—新しいシステム構築への模索』アジア経済研究所 187-210。
- 横田匡紀 2002.『地球環境政策過程—環境のグローバリゼーションと主権国家の変容』ミネルヴ

ア 書房.

〈英語文献〉

- Benedick, R.E. 1998. *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*. Enlarged Edition. Cambridge: Harvard University Press. (リチャード・E・ベネディック著 小田切力訳『環境外交の攻防—オゾン層保護条約の誕生と展開』工業調査会 1999年).
- Lee, Justin 2015. “Rooting the concept of common but differentiated responsibilities in established principles of international environmental law.” *Vermont Journal of Environmental Law* 17: 27-50.
- MacCormick, John. 1995. *The Global Environmental Movement, Second Edition*. Chichester: John Wiley & Sons (ジョン・マコーミック著 石弘之・山口裕司訳『地球環境運動全史』岩波書店 1998年).
- Otsuka, Kenji 2018. “Shift in China’s commitment to regional environmental governance in Northeast Asia?” *Journal of Contemporary East Asia Studies* 7(1): 16-34. (Published online 14 Aug 2018. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/24761028.2018.1504643>)
- Pauw, Pieter. Steffen Bauer. Carmen Richerzhagen. Clara Brandi and Hanna Schmole. 2014. “Different perspectives on differentiated responsibilities: A state-of-the-art review of the notion of common but differentiated responsibilities in international negotiations.” Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Stalley, Phillip 2013. “Principled Strategy: The Role of Equity Norms in China’s Climate Change Diplomacy.” *Global Environmental Politics* 13(1): 1-8.
- United Nations 1972. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. New York: United Nations.

〈中国語文献〉

- 出席臭気層削減会議の中国環境保護代表団 1989.「關於保護臭気層削減國際會議的總括報告」國務院環境保護委員會秘書處編 121-131.
- 出席聯合國人類環境會議代表團 1972.「中国代表團出席人類環境會議情況的總結報告」曲・彭主編 213-217.
- 國務院環境保護委員會 1989.「關於印發《關於參加保護臭気層倫敦國際會議的報告》」國務院環境保護委員會秘書處編 54-59.
- 國務院環境保護領導小組辦公室 2010.「周恩来總理有關環境保護的談話和講話」曲・彭主編 463-471.
- 國務院環境保護委員會秘書處編 1995.『國務院環境保護委員會文件匯編 (二)』北京, 中国環境科学出版社.
- 曲格平 1997.『我們需要一場變革』長春: 吉林人民出版社.
- 曲格平 2010.「前言: 不可忘却的紀念」曲・彭主編. 5-18.
- 曲格平・彭近新主編 2010.『環境覺醒—人類環境會議和中国第一次環境保護會議』北京, 中国環境科学出版社.

- 外交部 1992.「關於出席聯合國環境與發展大會方針和對策的請示」國務院環境保護委員會秘書處編1995. 520-523.
- 外交部· 燃化部 1972.「外交部，燃料部關於參加人類環境會議代表團人員組成的請示」(1972年5月16日) 曲· 彭主編 204-205.
- 外交部· 燃料化學工業部 1972.「外交部，燃化部關於出席人類環境會議方案的請示」(1972年5月21日) 曲· 彭主編 207-212.
- 王之佳 1999.『中國環境外交』北京，中國環境科學出版社.
- 《中國環境保護行政二十年》編委會編 1994:『中國環境保護行政二十年』北京，中國環境科學出版社.

台湾における水質保全政策の 「初期」執行計画について

—台北地区水源汚染改善計画(1973-1984)を中心に—

寺尾 忠能

はじめに

台湾の環境政策、環境行政は、中央政府レベルで独立した組織である行政院環境保護署が1987年に設置されてから30年以上が経過し、近年は回顧の対象となって通史に相当する出版物が発行されている。しかし、行政院環境保護署が設置される以前の時期については、いくつかの重要な法制度の制定と改正、行政組織の変遷、中央政府レベルでの方針、計画などについて言及されているのみで、具体的にどのような施策が行われていたのかは、ほとんど記載されていない。

行政院環境保護署設置の13年前の1974年に、中央政府レベルでの初めての環境法とみなされる「水污染防治法」が制定されていた。この法整備は、台湾の水質保全政策だけではなく、環境政策の重要な転換点のひとつと考えられてきた。さらに遡れば遅くとも1960年代半ばには、中央政府と台湾省政府、台北市政府で大気汚染対策、水質保全政策、廃棄物管理政策の具体的な取り組みと法制度の整備の検討がはじまっていた。本章では、この時期の水質保全政策の具体的な事例をとりあげて、その実態を明らかにし、その問題点と限界を示すことによって、環境政策の形成過程の空白を埋めて、その連続性、非連続性を検討するための基礎的な研究をめざす。

本稿でとりあげる「台北地区水源汚染改善計画」は、水污染防治法制定の前年、1973年7月に開始され、1984年6月まで11年間（1974年度から1985年度までの11年度）にわたって、特定地域に限られるものであったが、初めて中央政府と地

方政府が協力して取り組んだ水質保全政策の執行計画であった。記録をみるかぎり、台湾で初めての本格的な水質保全政策の執行計画であり、その法的、制度的な位置づけを変遷させながら11年にわたって継続された数少ない事例である。にもかかわらず、2012年の行政院環境保護署の25周年で各部署がそれぞれ発行した「25年紀實」の水質保護部門版である行政院環境保護署編(2012)に言及がない。水資源管理の通史である台湾省文獻委員會採集組編(2001)をみても、この計画についての言及はない。台湾の水質保全政策に関する先行研究にもほとんど言及されておらず、現状では政策史のなかにまったく位置づけられていない。

この計画は、当時の水質の状況を把握するための調査研究だけではなく、汚染改善の執行計画であった。この時期としては政策執行の実態が記録されている数少ない事例とみられる。本章の目的は、まず政策形成過程の最初期の空白を埋めることにある。「初期」の取り組みを分析することで、現在の政策がなぜ、どのようにして現在のような形で形成されたのかを理解し、新たな視点からその問題点を検討することができると考えられる。「後発の公共政策」である資源・環境政策の形成過程は経路依存性が強いと考えられ、初期の方向性がその後の政策形成過程を規定した可能性がある。

第1節では、台湾の水質保全政策の形成過程を、「初期」を中心に法改正に焦点を当てて説明する。第2節では、台北地区水源汚染改善計画の概要を説明する。第3節では、台北地区水源汚染改善計画と深く関連した翡翠水庫（ダム）の建設について、第4節では、経済開発政策の転換、1983年の水污染防治法の第1次改正、他の水質保全対策プログラムとこの計画との関係をそれぞれ示すことによって、この時期の経済開発政策と水質保全政策の全体像のなかでのこの計画の位置づけについて説明する。

1 水質保全政策の「初期」形成過程¹

台湾では、1960年代初めには、軽工業を中心とした輸出志向工業化の進展に伴って河川、湖沼、港湾などの水質汚濁が進行し、1960年代半ばには、水質保全政策の検討がはじまっていた。WHO(世界保健機関)の専門家が1958年と

1965年に台湾に派遣され、1958年には下水道設置計画の策定のために淡水河と基隆河の水質を調査し、1965年には水質保全のための行政機関の設置、水質保全のための法律の制定、各工場への排水処理設備導入のための行政指導などを提言した。これらを受けて、1967年に台湾省政府は政府内に台湾省水污染防治委員会を設置し、「水污染防治法草案」「台湾地区放流水標準草案」(排水排出基準と考えられる)を検討したが実現しなかった。台北市政府は1972年2月、条例に相当する「台北市水源汚染防止辦法」を公布した。また中央政府では1970年8月に經濟部工業局が「工廠廢水管理辦法」を公布した。この辦法は省令に相当し、鉦工業から河川への排水の暫定的な排出基準を定め、工場の設立登記時に排水処理計画を示すことを定めたが、条文が第7条までのごく簡便なものであり、担当する工業局も同年2月に設立されたばかりで、排水の規制を行う根拠も、執行を裏づける組織も、十分なものではなかった。1971年3月、中央政府の内政部衛生司から独立し、行政院衛生署が設立された。同時に署内に環境衛生處が設置され、水、大気、廃棄物による汚染への対策を、その他の環境衛生の分野と同時に担当した。また、1972年10月、飲料水の水量と水質を管理する「飲用水管理條例」が制定、公布され、中央政府では行政院衛生署が主管した。

1974年7月、水資源管理の法制度の一部であると同時に、中央政府レベルで初めての環境規制法でもある「水污染防治法」が制定、公布された。水污染防治法の目的は、「水汚染を防止して清浄な水資源を確保することによって、生活環境を維持し、国民の健康を増進する」ことと定められた。これを受けて1975年4月、經濟部は水污染防治法施行細則を決定、公布した。中央政府で水污染防治

- 1 水質保全政策の形成過程について、中央政府の行政院環境保護署によってまとめられた通史としては行政院環境保護署編(2012)がある。國立中央大學土木工程學研究所(歐陽嶠暉)(1988, 1991)は、行政院環境保護署に提出された委託研究であり、行政院環境保護署の設立直後の時点での通史を含む。劉翠溶(2009)は行政院環境保護署の設立前年の1986年以降の河川の水質保全を中心とした研究であるが、それ以前の時期についても言及がある。寺尾(2015)は、1974年の水污染防治法の制定についての研究だが、上記の資料等を参考に水質保全政策の形成過程についても言及している。
- 2 經濟部にはほかに、水資源に関しては水利政策を担当する水利司が部局とした存在した。水資源統一規劃委員会は、水資源に関する計画や調査等を行った。水資源管理の行政組織については郭振泰ほか(1994)を参照。經濟部にはほかに、工業区、工業用水、鉦工業排水を担当する部局である工業局、重化学工業や電力等の大規模な汚染排出源であった国営企業を担当する国営事業委員会も所属した。

法を主管する機関は、水資源開発を担当する水資源統一規制委員会を部局にもつ経済部となった²。一部の衛生に関する事項のみ、行政院衛生署が共管した。

1974年制定の水污染防治法では、鉱工業からの排水の規制について規定し、排出基準の設定と規制の執行は地方政府に委ねられていた。この法律によって、全国一律の排出規制や環境規制が設定、執行されるわけではなく、規制を実施する単位として「水汚染管制区」が設定され、それぞれの区内で排出基準が定められ、規制が行われた。水汚染管制区に設定されていない地域では規制は行われなかった。

水污染防治法は、1983年、1991年、2000年、2002年、2007年、2015年、2016年、2018年に改正された。第4節で説明する1983年の第1次改正では、中央政府の主管機関が経済部から行政院衛生署に移管された。また、地方政府が行っていた排出基準の設定を、中央政府が行うように変更され、中央政府の主管機関の権限が全般的に強化された。1991年の第2次改正では大幅な変更が行われ、主管機関が1987年に設置されていた行政院環境保護署になった。さらに、総量規制が導入され、汚染排出者からの費用徴収を可能にし、地下水、下水道も管理の対象に加えるなど、大幅な変更、拡張が行われた。違反に対する料料も大幅に引き上げられた。2000年の第3次改正は、台湾省政府の実質的な廃止に対応した比較的小規模な変更にとどまった。2002年の第4次改正では、再び大幅な変更が行われた。「行政程序法」の改正を受けて「公民訴訟」制度が導入された。また、料料が大幅に引き上げられ、非点源汚染の規制が強化された。2007年の第5次改正では、農民の負担軽減のため、畜産排水の基準超過に対する料料の上限の引き下げなどが行われた。2015年の第6次改正では、モニタリングの強化、企業の責任の明確化と罰則の強化などが行われた。その後、2016年に第7次改正、2018年には第8次改正が行われたが、汚染排出者からの費用徴収の対象の変更など、比較的小規模な改定であった。

法改正以外の重要な変更としては、1986年に発生した「綠色牡蠣事件」を受けて、翌1987年に制定された全国統一の排出基準である「放流水標準」による規制強化があげられる。全国統一の基準の導入は、1983年の水污染防治法の第1次改正で可能となっていたが、実施されていなかった。1970年代前半から半ばにかけて、水質保全政策などの環境政策が導入されたにもかかわらず、水質汚

濁の進行を含む生活環境の悪化は止まらず、1980年代半ばには、各地で産業公害への抗議や大規模開発に対する反対運動が激化し、政府は対策を迫られていた。

1986年1月に発生した緑色牡蠣事件は、南部の二仁溪河口の牡蠣養殖場で牡蠣が工場排水に汚染されて緑色に変色した事件で、汚染源とみなされた工場に対する漁民たちの激しい抗議がメディアで大きくとりあげられ、社会問題化した³。「自力救済」と呼ばれるこの時期の激しい公害紛争は、政府に対応を迫り、規制政策の制度的な整備と執行の圧力となり、水質保全政策に限らず、環境政策がこの時期に全体的に進展した重要な要因であった⁴。排水排出基準である「放流水標準」は、1991年に第1次、第2次改定、1997年に第3次、第4次改定、1999年に第5次改定、2000年に第6次改定、2001年に第7次、第8次改定、2003年に第9次改定、2007年に第10次改定、2009年に第11次改定、2010年に第12次改定が行われるなど、その後も改定が繰り返され、規制対象が拡大して、基準が強化されていった。

台湾の資源・環境政策については、行政院環境保護署がとりまとめた各種の通史でも、研究者による政策史でも、1987年の行政院環境保護署設立以前が詳しくとりあげられることは、ほとんどなかった。このため、中央政府の行政院環境保護署の設立以前を、資源・環境政策の全体としての「初期」ととらえて分析することに意味があると考ええる。本稿では「初期」のなかでも、中央政府レベルの最初の法制度であった水污染防治法が制定された1974年前後から、1980年代半ばまでを中心にとりあげる。以上でみたように、台北地区水源汚染改善計画が行われた1973年から1984年は、水污染防治法制定の前年から第1次改正の翌年あたり、水質保全政策の初期の執行計画であった。

2

台北地区水源汚染改善計画の概要

本節では、台北地区水源汚染改善計画の概要を明らかにするため、まず計画の

3 緑色牡蠣事件については、寺尾(1993, 168)、劉翠溶(2009, 234-235)などを参照。

4 この時期の「自力救済」と呼ばれた激しい公害紛争については、寺尾(1993)、Tang and Tang(1997)、陳(1999)、Terao(2002b)、何明修(2006)などの研究がある。

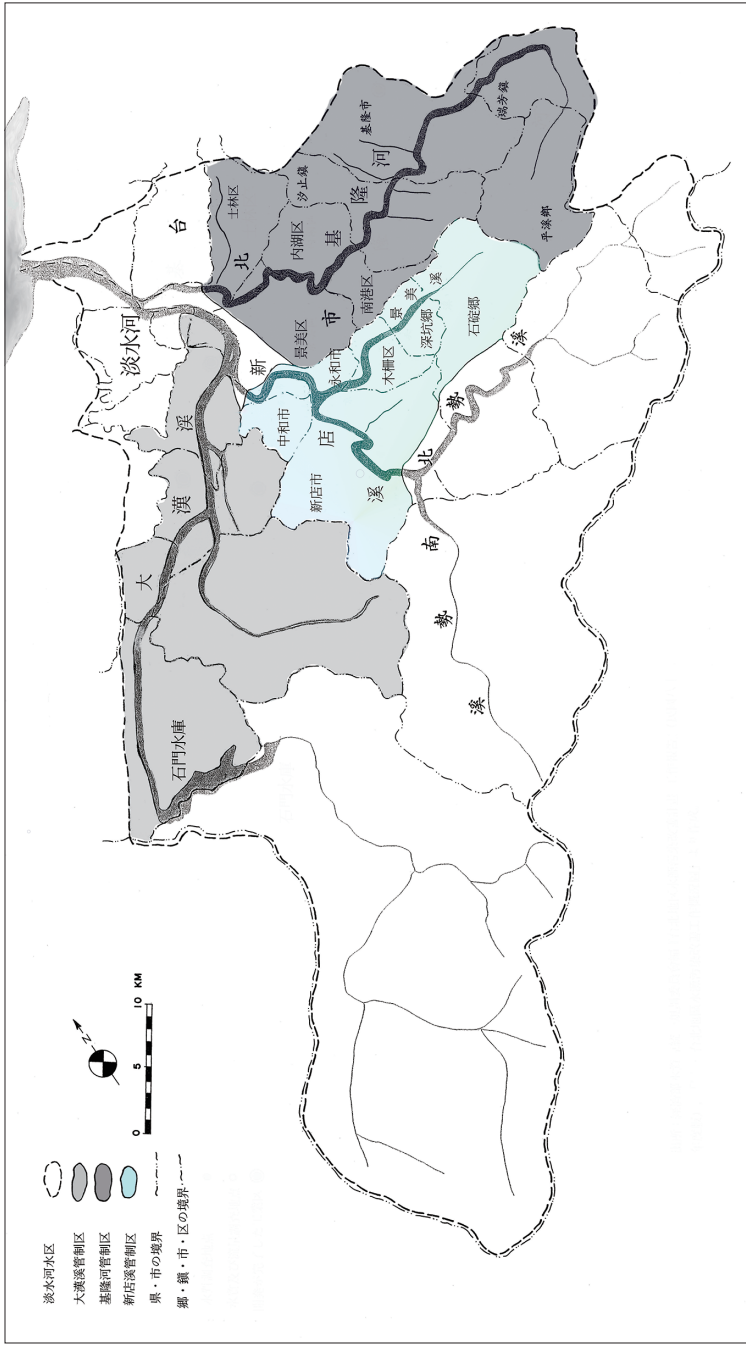
対象地域、計画の目的と位置づけ、関与した政府機関、執行の実態を示し、最後に計画が終了した経緯について説明する。

2-1 計画の対象地域

台北地区水源汚染改善計画が対象とした「台北地区」は、台北市（行政院直轄市、台湾省政府と同格の地方政府）と当時の台北県（当時は台湾省に属し、現在は行政院直轄市の新北市）、基隆市（県と同格の省轄市で台湾省に属する）を指し、その全体が淡水河水系のなかに含まれている。淡水河は、高屏溪と濁水溪に次いで台湾で3番目に広い流域面積（2726平方キロメートル）をもつ延長159キロメートルの河川で、基隆河、新店溪、大漢溪の3つの主要な支流がある。流域の上流の一部と、中流、下流部分が台北地区（台北市、基隆市と当時の台北県）に含まれる。淡水河の河口部は新北市淡水区にあり、流域の上流は、宜蘭県、桃園県、新竹県、苗栗県に及ぶ。一般的に淡水河と呼ばれる部分は、新店溪と大漢溪の合流地点より下流のみで、さらに下流で基隆河と合流して新北市淡水区で海に注ぐ。図2-1に、台北地区水源汚染改善計画が終了した1984年当時の淡水河流域の地図を示す。行政区域の区画と名称は当時のものである。淡水川の水系は、全体に南から北へ流れている。淡水河の主要な支流である新店溪の上流部分は、北勢溪と南勢溪に分かれる。この後1987年、北勢溪には後述する翡翠水庫が完成し、現在は流域の多くの部分はそのダム湖となっている。図2-1のほぼ全体を「淡水川水区」が占める。「水区」とは、水污染防治法に基づき中央政府が指定した流域の範囲である。淡水河の支流である基隆河、新店溪、大漢溪の流域に、それぞれ後述するように、台北地区水源汚染改善計画の期間中に水污染防治法に基づく排水規制の実施を可能にする「水汚染管制区」が設定された。

台北地区が台湾地区（中華民国の実効支配地域から、金門地区と馬祖地区を除いた区域）に占める割合をみると、面積では、台北地区は2457平方キロメートル（台北市272平方キロメートル、台北県2053平方キロメートル、基隆市133平方キロメートル）で、台湾地区の約6.8%を占める。計画が開始された時期の1974年末の人口でみると、台湾（中華民国の実効支配地域）全体で1592万7167人、台湾地区で1585万2224人に対して、台北地区は387万5632人（台北市200万3604人、台北県153万1336人、基隆市34万692人）で、台北地区の人口は台湾地区の約24.4%

図2-1 台北地区水源汚染改善計画の対象地域(1984年時点の淡水河流域)



(出所) 經濟部水資源統一規劃委員會編『台北地區水源汚染改善計畫 工作報告』(民國七十三年度版) 1984年, [圖一 台北地區水源汚染改善工作概況圖]より作成。

を占めていた。経済活動の指標として家計の可処分所得の合計額をみると、1974年に台北地区は881億7052万元（台北市545億199万元，台北県267億4952万元，基隆市69億1902万元）で，台湾地区（2703億3886万元）の約32.6%を占めた。つまり，台湾地区のなかで台北地区は，面積では約6.8%を占めるに過ぎないが，人口で約4分の1，経済活動で約3分の1を占めており⁵，人口と経済活動が集中して，水質への潜在的な環境負荷が大きい地域であった。中央政府の予算と人員が限られるなかで，台北地域が水質保全政策の初期の取り組みの重点地域として選ばれたことは偶然ではない。

2-2 目的と位置づけ

台北地区水源汚染改善計画⁶は，開始された1974年度から最終の1984年度⁷まで，経済部水資源統一規劃委員会によって各年度の『工作報告』（活動報告）が作成された。以下では，『工作報告』に沿って経過を辿る。

台北地区水源汚染改善計画は，1973年4月の行政院令（行政命令）に基づいて立案され（行政院函六十二内三〇四九および三四〇七号），1973年7月11日にその実施が確定した（院台六十二經五九一二号函）（『工作報告』1975年度，1，4）。この計画が開始された最初の年度には，まだ「水污染防治法」（1974年2月26日法案提出，7月2日制定）による法的根拠がなかった。計画の主要な目的は，台北地区の上水道の水源の水質保全であった。台北地区で人口が増加して経済活動が拡大することにより，水質への負荷が増大し汚染が進行しつつあった。一方で，飲用水などへの需要拡大に対処するため水資源を確保する必要があり，水質の改善が急務となった。また，上記の行政院令には，水汚染対策は河川の水質と水資源開発にか

5 行政院主計處編 [1975, 58-61]「總表二 台灣地區家庭所得分配按區域分」による。

6 「はじめに」で述べたように，台北地区水源汚染改善計画については，環境行政を回顧する資料にも，水資源開発の通史を記録した文献資料にも，まったく言及がない。1988年に行政院環境保護署に委託研究の報告書として提出された国立中央大學土木工程學研究所（歐陽嶠暉）（1988）は，1987年の行政院環境保護署の設立までの水質保全政策を回顧し分析，評価を行っているが，政策の沿革にも，重要な事項の年表にも，台北地区水源汚染改善計画についての言及はない。先行研究は発見できなかったが，唯一この計画についての言及があった劉翥溶（2009, 250-251）でも，用いている資料は『工作報告』の1977年度版のみで，1977年前半までの状況しか把握しておらず，終了年次も示されていない。そのため，この計画の全貌は明らかにされていない。

7 当時の台湾の会計年度は前年の7月から当該年の6月までであった。例えば，1974年度は1973年7月から1974年6月まで。

かわるものであるため、水利を主管する經濟部にこの計画を担当させたこと、また台北地区の河川汚染を改善する対策を行い、模範として示すよう水資源統一規劃委員会に要請したこと、などの説明があった（『工作報告』1974年度、9）。

計画を開始した1974年度は、鉱工業の個々の排出源の検査については、その法的根拠もまだ不十分であったためか、予備的な調査という性格が強かったが、行政指導により排出源に対して排水状況の改善を求めた。1974年7月の水污染防治法の公布後は、まず対象区域の一部が「新店溪水汚染管制区」に設定され、「新店溪工廠礦場廢汚流水標準」「水污染防治法施行細則」が定められ、1975年1月と5月に公告、施行された（『工作報告』1975年度、3）。対象区域は、淡水河の3つの主要な支流のひとつである新店溪とその支流である景美溪とその流域であり、新店溪のさらに上流部分の北勢溪、南勢溪とその流域は含まれなかった（図2-1）。これによって、水汚染管制区内では排水規制は法的な根拠をもつようになった。1974年の制定当時の水污染防治法では、全国一律の排水規制を行うことは想定されておらず、水汚染管制区に設定した河川流域や湖沼などでそれぞれの排出基準などが定められた。

1976年10月、12月には、それぞれ「基隆河水汚染管制区」および「淡水河水区、河川分類及水質標準」が公告されて淡水河のもうひとつの主要な支流であり都市化が進んでいた基隆河とその流域が水汚染管制区に指定され、水污染防治法に基づく規制対象区域が拡大した（図2-1）。そして活動の重点は、新店溪に加えて基隆河の水汚染管制区の鉱工業排水の改善と淡水河流域全体の水汚染防止のための基本資料の調査研究に拡大した。

台北地区水源汚染改善計画は、1979年には行政院の指示により新たに開始された「淡水河流域水污染防治規劃」のなかに組み込まれた。さらに1980年度からは淡水河の上流部分も含めて、1979年に行政院が決定した「台湾地区環境保護方案」に組み込まれて継続された（『工作報告』1984年度、13）。1983年には、淡水河の支流の大漢溪流域が水汚染管制区に加わり、流域を管轄する台湾省政府が「大漢溪水汚染管制区水汚染管制区廠礦排水之監導改善工作」を公告し、台湾省政府環境保護局がこれを執行した（図2-1）。

2-3 工作小組の構成

計画が実施された11年間に、工作小組の会合が40回にわたって行われた。工作小組の構成は以下のとおりである。經濟部水資源統一規劃委員會（水資会、代表者は主任委員，以下同様）が工作小組を招集し、行政院衛生署（環境衛生處處長）、内政部（技監）、經濟部水利司（副司長）、經濟部鈹業司（技正兼科長）、經濟部工業局（第七組技士）、台北市建設局（技正）、台北市環境清潔處（科長）、台湾省水污染防治委員會（水污会、工作小組請負人）、台湾省環境衛生試驗所（主任技師）、台北縣建設局（工商課技正）の各機関から代表者各1名と、専門家として范純一（国立台湾大学土木系教授）と楊萬發（国立台湾大学土木系教授）の2名が加わり、合計13名で工作小組は開始した。

機関のトップである主任委員が参加していた經濟部水資源統一規劃委員會（水資会）が、とりまとめ役として工作小組を召集し、この計画を推進した。翌年度（1975年度）は、以下の3機関、台北市環境清潔處、台湾省水污染防治委員會（水污会）、台湾省環境衛生試驗所が工作小組から外れて、代わりに以下の7機関、台北市環境保護局（代表者は技正兼科長，以下同様）、台湾省環境保護局北部防治中心（主任）、台湾省住宅及都市發展局（科長）、台湾省鈹務局（課長）、基隆市建設局（局長）、台北自來水事業處（科長）、自來水司第一区管理處（檢驗室主任）が加わった。また、専門家2名のうちの范純一（国立台湾大学土木系教授）が歐陽嶠暉（中央大学土木研究所所長）に代わった。こうして翌年度から委員は、合計17名となった。これは、地方政府などの再編成に伴う変更であったと考えられる（『工作報告』1984年度、附録㉗7）。

台北地区水源汚染改善計画の特徴は、中央政府が直接主導した汚染排出規制の執行プログラムであったことにある。ほかの多くの政策プログラムでは、環境汚染の状況の調査を行い、執行の計画を作成することをおもな目的としている。この時期の政策プログラムには、環境汚染の測定や取り締まりの経験に乏しい地方政府の機関を訓練する、人材育成という性格もあった。台北地区水源汚染改善計画については、調査の実施、計画の策定、地方政府の訓練だけではなく、台北地区の上水道の水源を汚染から守るという緊急の課題を実現するため、中央政府が例外的に直接取り組んだ重点計画であった。

2-4 執行の実態

台北地区水源汚染改善計画の対象地区での具体的な活動としては、鉱工業の事業所に対する立ち入り検査のほか、事業所の排水処理に関する技術的な指導、特定の観測地点での定期的な水質検査、恒常的な水質モニタリング施設の設置、上水道取水口の水質検査、水汚染管制区の排水基準の設定のための調査、対象地区の水質や排水処理に関する調査研究、水質の指標となる魚類などの水生生物の生態調査や汚染調査、長期的な水質改善計画の作成とそのための調査研究などであった。以下で、主要な取り組みのひとつであった鉱工業からの排水の水質検査について、概要を紹介する。

鉱工業からの排水については、水污染防治法により水汚染管制区に設定された流域で、台北地区水源汚染改善計画によりその地域を担当する行政機関が、多数の工場などの汚染排出源を、ほぼ半年ごとに訪問して検査を行い、個々の排出源が基準値に合格したか否かが記録された。対象は大規模事業所のみで、頻度も限られるが、同じ排出源を継続的に訪問し、排水の水質検査を行っていたことが確認できる⁸。

当初から対象としていた新店溪水汚染管制区では、11年間に合計22回（半年ごと）にわたって水質検査を行った。途中から対象に加わった基隆河水汚染管制区については、1977年度から1984年度までの8年間に合計16回（半年ごと）に行われた。1983年から対象に加わり台湾省政府環境保護局が担当した大漢溪水汚染管制区については、排水検査の回数、頻度に関して『工作報告』には記載がない。以下、新店溪と基隆河の水汚染管制区での検査についてのみ紹介する。

対象となった鉱工業の事業所の数については、新店溪水汚染管制区では、1974年度から1976年度までの第1段階前期に63事業所、1977年度から1979年度の第1段階後期に73事業所、1980年度から1984年度までの第2段階に65事業所と大きな増減はなかったが、この計画の期間中に転出、廃業した事業所と新規に対象に加わった事業所があった。業種別では、紡績が最も多く、電気鍍金、化学工業との3業種で全体の3分の2以上を占めた。食品工業、製紙はそれぞれ数件

8 最終年度となった1984年度版の『工作報告』の「附録」に、11年間の調査をまとめた記録が掲載されている。

であったが、水質への負荷は大きく、重要な検査対象であった。ほかには石炭などの鉱業であった。一方、新店溪から3年遅れて1977年度から開始された基隆河水汚染管制区では、1977年度から1979年度の第1段階では111事業所、1980年度から1984年度の第2段階では88事業所を対象とした。業種別では、化学工業が最も多く、食品工業、電気鍍金が次いで多く、紡績は少なかった。

水質調査の項目は、BOD(生物学的酸素要求量)、COD(化学的酸素要求量)、PH(水素イオン濃度指数)、SS(浮遊物質)、各種金属、硫酸、硝酸、フェノール類、大腸菌密度、色度、臭味、水温など、一般的な項目を網羅していた。また、排水量も調査し、各事業所に排水量の削減を指導していた。

新店溪では、1973年8月に台北地区水源汚染改善計画が開始される前、同年3月から4月にかけて、行政院衛生署による汚染源の鉱工業を対象とした調査が行われていた。鉱工業の101事業所で排水を検査したところ、そのうち52事業所が不合格となった。台北地区水源汚染改善計画では、このときに用いた排水基準を改定して検査をはじめたが、1年後には各方面からの要請を受けて見直しを行った。1974年12月に改訂された排水基準をみると、BOD、CODなど、いくつかの項目で基準値が緩められていた。とくにBODが50から100へ、CODが50から150に大幅に緩められていた(単位はmg/L)。これらは、日本の1971年の鉱工業の排水基準を参考にしたと説明されている。また、1983年5月の水汚染防治法第1次改正を受けて、同年8月に行われた行政院衛生署による公告では、台北市政府、台湾省政府の暫定値を用いるとされた。台北市政府の暫定値をみると、BODで200、CODで工場が260、鉱業が800であり、さらに緩い値となっている(単位はmg/L)。当初の排水基準が厳しすぎて現実的ではないと考えて、現場の実情にあわせたのであろうか。多くの事業所に高度の排水処理を行う設備を導入しなければ、あるいは、生産工程を大幅に変更しなければ達成できない排水基準を導入させることに大きな困難があったことがうかがえる。基隆河水汚染管制区については、排水基準の変更の記載はなく、新店溪水汚染管制区で1974年12月に改訂された基準値を当初から用いていたと考えられる。

各事業所の半年ごとの水質検査での合格、不合格についての記録をみってみる。期間中に排水基準の変更の記載がない基隆河水汚染管制区についてみると、1976年9月の第1段階第1回の結果は、サンプルを採取できた104件のうち、合

格は18件、不合格が86件で、合格率17%であった。1979年2月の第1段階の最終、第6回では、サンプルを採取できた60件のうち、合格は34件、不合格が26件で合格率57%となり、不合格の割合が大幅に低下した。第2段階については、1979年9月の第7回（第1段階からの通算回数）では、サンプル取得数62件のうち、合格が40件、不合格が22件で合格率64%であった。第2段階の最終、第16回では、サンプル取得数30件のうち、合格が16件、不合格が14件で合格率53%であった。第2段階には、転出、廃業などで検査数が大幅に減っている一方、不合格件数の低下は頭打ちになっていた。

新店溪水質汚染管制区についてみると、1973年11月の第1段階前期の第1回では、サンプル採取数46件のうち、合格が7件、不合格が39件で合格率が約15%であった。排水基準が見直された後の1975年2月に実施された第1段階前期第4回をみると、サンプル取得数47件のうち、合格が3件、不合格が44件で合格率が6%となった。しかし、つづいて1975年10月に行われた第1段階前期第5回では、サンプル取得数29件のうち、合格が10件、不合格が19件で合格率34%と大きく改善した。第1段階後期最後の1979年5月の第12回では、サンプル取得数54件のうち、合格が17件、不合格が37件で合格率31%であった。第2段階最終の1984年5月に行われた第22回では、サンプル取得数32件のうち、合格が16件、不合格が16件で合格率は50%に向上した。

排水処理設備の導入についてみる。新店溪水質汚染管制区では、1973年11月の第1段階前期第1回調査では、排水処理設備を設置していた事業所は20件、未設置だった事業所は43件、設置率は32%であった。第1段階前期の最終の1976年5月に行われた第6回には、設置率はすでに83%に達していた。以後、大きな変化はなく、第2段階最終の1984年5月に行われた第22回には設置率は83%であった。

基隆河水質汚染管制区については、1976年9月から10月の第1段階第1回調査では112件中、排水処理設備を設置していた事業所は52件、未設置だった事業所は60件で、設置率は46%であった。1979年2月から3月に行われた第1段階最後の第6回では、設置率は66%に上昇した。対象事業所数が112件から88件に減少した第2段階では、最初の1979年9月から10月の第7回では設置率が75%に達し、第2段階最後の1984年3月の第16回では、設置率は80%に達した。

以上をみると、検査の実施によって、いくつかの汚染排出源は排水処理設備を導入し、改善したことがわかる。しかし、11年間にわたって検査、監督、指導を続けたにもかかわらず、改善しなかった事業所もあった。不合格だった一部の事業所からは、料金を徴収していた。さらに、操業停止を命じられた事業所もあった。経済的な要因、景気動向に影響によって改善が進まなかった排出源もある。いくつかの排出源は活動を停止して、この流域から撤退した。また、水質の改善により、上水道の浄水設備の運転費用が低下したという（『工作報告』1975年度）。

『工作報告』には、執行の現場でさまざまな困難に直面していたことが記録されている。とくに、人員の不足は深刻だった。半年ごとの検査のほかにも、台北県政府、台湾省政府の環境保護局の人員が不定期で検査を行ったが、人員の不足により限界があった。予算も十分ではなかった。「暗管」と呼ばれる、地中に隠された違法な排水管をもった事業所もあった。検査が入る時には、違法な排水管からの排水を停止していた。排水処理設備を設置したとしても、大部分の事業所は排水処理によって発生する汚泥の脱水設備をもたず、最終的には汚泥を河川に投棄していた。これを規制する法制度は、整備されていなかった。また、家庭排水の増加も深刻になりつつあり、鉦工業の事業所を中心とした対策には限界があった。

2-5 計画の終了

台北地区水源汚染改善計画は、1984年度（同年6月まで）で終了した。『工作報告』には計画の終了の理由について、必ずしも明確には述べられていない。しかし、最終年度の『工作報告』には、水污染防治法の第1次改正によって、中央政府の主管官庁が水資源統一規劃委員会の所属する経済部から行政院衛生署に移管され、それに伴ってこの計画による水汚染管制区の汚染防止業務も、1985年度（1984年7月に開始）以降は経済部水資源統一規劃委員会から行政院衛生署環境保護局に移ること、その移行期の引き継ぎが重要であると述べられている（『工作報告』1984年度、2）。中央政府の所管官庁の変更が、この計画の終了、組み替えの直接の原因であったことは明らかであろう。

この計画の終了は、水污染防治法の第1次改正によって水質保全政策の位置づけが水資源管理から環境衛生行政へと転換したことにより、従来の行政の枠組み

が組み替えられ、台湾全体に及ぶ水質保全政策、環境政策の一部に移管されていったことを示唆している。先に述べたように、1979年4月に行政院が決定した「台湾地区環境保護方案」のなかの「改善水污染防治」の第1項目「加強督導管制及輔導工作」に、すでにこの計画が含まれ、環境政策の一部である水質保全政策の全国レベルでの取り組みに、この時点で組み込まれていた。この計画を経済部が担当し、水資源管理政策として実施する必然性は、この時点でなくなり、法的根拠も終了の前年度までには失われていた。

3 翡翠水庫の建設と新キャンパス建設計画

台北地区水源汚染改善計画が行われた期間は、翡翠水庫（ダム）が計画され、建設されていた時期と重なっている。翡翠水庫は台北地区の上水道の水源のひとつとして、新店溪の支流（上流部分の一部）の北勢溪が流れる翡翠谷に、台北区水道水第四期計画の水源として計画された。1971年に計画の検討がはじまり、1972年に初期計画が完成し、1974年にフィージビリティ調査が完了、1978年に計画案が確定して、1979年1月に計画が行政院で決定された。その後、1981年に建設が開始され、1987年に完成した（台湾省文獻委員會採集組編（2001）、第六篇上冊 425-447）。翡翠水庫の主目的は上水道への給水であるが、発電機能ももつ。集水面積は117平方キロメートル、総貯水容量は4億600万立方メートル、有効容量は3億4100万立方メートルである。

台北地区の上水道の主要な水源として、建設計画が進んでいた翡翠水庫の水質を保全するためにも、新店溪流域での水質保全の取り組みが必要であった。翡翠水庫の建設は、台北地区水源汚染改善計画が、翡翠水庫の建設と同時期に並行して行われた要因のひとつであったと考えられる。台北地区水源汚染改善計画が開始された1973年は、翡翠水庫の建設計画が立案された時期であり、建設計画が具体化されていた時期に遂行され、建設中の1984年に終了した。また、すでに述べたように、台北地区水源汚染改善計画の目的として台北地区の上水道の水質保全があげられており、その計画と翡翠水庫の建設が深く関連していたことは明らかである。

翡翠水庫の完成後は、台北市政府の機関として台北翡翠水庫管理局が設立され、ダム管理と運営を行っている。ダム湖の水質保全、水源の土地利用の規制などについても、台北翡翠水庫管理局が、「台湾省水庫蓄水範圍使用管理辦法」に基づいて行っている。また、ダムの集水区の管理に関しては、水源区を主管する台北水源特定区管理委員会が、台北翡翠水庫管理局と協力して、土地利用規制、水源保護、水質汚濁防止などを行っている。台北水源特定区管理委員会は、台湾省政府に所属する行政機関であり、台湾省政府建設庁長が主任委員、台北市政府副秘書長が副主任委員を務め、委員は内政部、經濟部、行政院衛生署から各1人、台湾省政府から6人、台北市政府から4人、台北県政府から2人、その他機関から2人の合計17人で構成され、1984年4月1日に発足した（台北水源特定区管理委員会は1999年に台湾省政府から中央政府の經濟部に移管され、さらに台北水源特定区管理局に改組された）。発足当初の主要な業務は、水源区での違法な耕作、違法建築の防止と水汚染事件の取り締まりであった（『工作報告』1984年度、105）。1984年6月末で終了した台北地区水汚染源改善計画の上流部分での業務の一部、とくに上水道の水源保全の取り組みを同委員会が実質的に引き継いだと考えることができる。

台北地区水汚染改善計画が終了した1984年に前後して、翡翠水庫の上水道の水源としての役割を大きく損ないかねない重大な建設計画の存在が明らかにされた。台北市内にある私立学校の実践家政経済専科学校（略称は実践家専。後に、実践設計管理学院をへて1997年から実践大学に改組）と中国文化大学が、翡翠水庫に隣接する傾斜地を開発して新キャンパスに分校を建設する計画であった。翡翠水庫の建設開始の翌年の1982年に、両校は中央政府の教育部から許可を得て、建設計画が開始された。キャンパス予定地は、翡翠水庫の堰堤の下流側であるが、台北市の上水道の取水のための堰堤の上流にあり、水道の水源地の汚染が懸念された。

行政院衛生署環境保護局長だった莊進源は、この計画を知り、当時の行政院政務委員（無任所の国務大臣に相当）で経済建設委員会委員だった費驊に報告し、建設の差し止めを上申した。学校側は反発し、下水処理などの対策を講じることを上申したが、莊は分校建設により周辺の開発が進み、水源が汚染されて台北市民の健康に影響が出ることを懸念し、計画の中止を再度上申した。この学校の背後

には政府中枢の有力者がおり、荘はさまざまな形で圧力を受けたと証言している⁹。台北市議会議員としてこの計画に反対した趙少康も、当時を回想し、両校と関係が深い政治家から圧力を受けたと証言し、実践家専の創設者で台湾省政府主席、副総統を歴任した謝東閔と、中国文化大学の創設者で元教育部長だった張其昀の名前をあげている。しかし、張其昀が教育部長だったのは1954年から1958年である。行政院衛生署や台北市議会議員に及ぶ政治力をもっていたのは、1984年5月まで現職の副総統だった謝東閔であったと推測される。副総統退任後も謝東閔は、国民党の幹部である中央常務委員会の委員を続けていた。趙少康は台北市議会で、楊金儼台北市長に対して両校の建設に反対することを迫り、市長は国民党中央常任委員会で蔣経国主席（総統）に、行政院で孫運璿院長に、この建設計画の問題点を説明するべきであると主張した。そして建設が中止されなければ、市議会で上水道関連の予算を通過させないと主張した¹⁰。

翡翠水庫周辺の上水道水源への新キャンパス建設計画は、1983年11月に新聞報道され、その問題点が明らかにされて、多くの市民、消費者団体などが反対を表明した（『聯合報』1984年11月8日）。新キャンパス建設計画は、翡翠水庫建設にあわせて定められた水源特定区を保全するための規則、行政命令や、水污染防治法、森林法、都市計画法台湾省施行細則などの法令に違反する恐れがあること

9 莊進源 (2012, 86-87)、莊 (2013, 158-159) を参照。莊進源 (2012)、莊 (2013) は初期の環境政策を担当した行政官による重要な回想録である。原著にあたる中国語版の莊進源 (2012) には学校名は書かれていないが、莊自身の訳による日本語版である莊 (2013) には「実践家政専門学校」のみ学校名が明かされている。中国語版で学校名を明かさなかったのは、莊に圧力をかけた政治家が誰なのか学校名から容易に推測できるからであろう。莊進源は行政院衛生署環境衛生處長、環境保護局長として、台北地区水源汚染改善計画の工作小組に参加していたが、回想録にこの計画についての具体的な言及はみられない。この翡翠水庫の水源地区の保全についての記述は、台北地区水源汚染改善計画と密接に関連するものである。

10 趙少康「水源保護第一 決淡水源區設校計畫」(呂理徳等編2011, 125-126に収録)。趙少康は、当時台北市議会議員で、後に立法委員、1991年6月から1992年11月まで第2代の行政院環境保護署長などを歴任する。当時は国民党の若手の論客として頭角を現していた。立法委員としては環境保護政策の推進、環境基本法の議員立法による制定を試みた。呂理徳等編(2011)は、行政院環境保護署が2011年の時点でまとめた重要な環境紛争、事件の記録であり、30の事例がとりあげられている。おもに当時の関係者、担当官へのインタビューを中心に記録している。そのうちの「第4章 汚染事件」のなかの「11. 淡水河汚染整治事件」(122～133ページ)に収録されている上記の文章は、趙少康へのインタビューに基づくものである。この「11. 淡水河汚染整治事件」には、1980年代後半以降の淡水河流域での水汚染対策の経験についての証言も記録されており、1984年に終了した台北地区水源汚染改善計画以後の動きを知ることできる。

が指摘された。当時は、1987年に戒厳令が解除される以前であり、民間の社会団体の設立は制限されており、国民党以外の野党も正式には存在できなかった。社会運動、環境保護運動も正式な団体を作ることが困難であったにもかかわらず、すでに述べたように、各地で環境汚染、産業公害への抗議運動や大規模な開発計画に対する反対運動が頻発しつつあった¹¹。1985年3月31日には、国立台湾大学環境工程研究所が主催する形で「公衆聴證会」(公聴会)が開催され、関係する政府機関、専門家、社会公益団体、水源の土地所有者、教育関係者などがこの問題について討論した(『聯合報』1985年4月1日)。同様の公聴会に相当する座談会を、民間の消費者運動団体である財団法人消費者文教基金会も開催し、行政当局や当事者、関係者を呼んで議論し、開発計画に反対する意見を伝えている(『聯合報』1985年4月26日)。公聴会の開催が法的な根拠をもつのは、1994年に「環境影響評価法」(環境影響評価法)が制定されて以降のことである¹²。開発の過程で影響を受ける当事者だけではなく、広く市民の意見を聞く場としての公聴会の開催は、市民の環境保護運動が制限され、環境影響評価も制度化されていなかった当時としては画期的なものであった。当時は、環境保護局が設置されたばかりの行政院衛生署が1983年7月に環境影響評価法案をとりまとめたが、経済建設委員会などの反対により法制化に失敗し、制度の法制化が頓挫していた時期であった。

以上のような市議会での追求と市民の圧力、地方政府や行政院内の衛生署環境保護局などの反対、法令や行政命令に違反するといった指摘を受けて、建設許可が取り消され、新キャンパス建設計画は中止に追い込まれた(『聯合報』1985年5月16日)。政治的な圧力に抗した議会、地方政府、中央政府の環境保護部門と市民の運動によって、台北地区の水源の水質を脅かす開発計画は中止された¹³。排水処理や傾斜地の土壌流出を防ぐ措置が徹底されていれば、新キャンパスの建設自体の水質への影響は軽減できたかもしれない。しかし、新キャンパス建設計画

11 激しい公害紛争についてはすでにあげた研究があるほか、民間団体に対する規制については寺尾(2001)、Terao(2002a)がある。当時は環境運動団体の設立は、民間団体としての登録と許可が求められ、実際には困難であった。そのため「基金会」(財団法人)として設立され、実質的に運動団体としても機能する団体もあった。

12 さらに、行政手続きとして「公聴会」よりもさらに公式であり、そこでの行政側の説明が守られなければ行政訴訟の対象となる「聴證会」が制度化されるのは、2001年の「行政程序法」(行政手続法)、2002年の「環境基本法」の制定以後のことである。寺尾(2013, 107,117)を参照。

は翡翠水庫周辺の開発を加速させかねず、排水排出規制の有効な執行が難しかった当時は、開発そのものを規制する以外に、水質の保全は難しかったと考えられる¹⁴。実践家専と中国文化大学の新キャンパス建設計画が社会問題になった時期は、台北地区水源汚染改善計画が終了する直前であった。新キャンパス建設計画の中止が決定された時期には、台北地区水源汚染改善計画はすでに終了していた。しかし、台北地区水源汚染改善計画が、台北地区の水質保全政策の実施のために、中央政府と地方政府の担当部門の連携を強めたことは、水質保全に対する市民の関心の高まりとあわせて、台北地区の上水道の水源を脅かす新キャンパス建設計画を中止に追い込む重要な役割を果たしたと考えられる。

台北地区の上水道の水源である翡翠水庫の水源地区での開発については、1985年に実践家専と中国文化大学の新キャンパス建設計画が中止に追い込まれた後も、資源・環境政策にかかわる政治問題が浮上した。台北市と東海岸の宜蘭県を結ぶ北宜高速道路が建設される際の環境影響評価で、翡翠水庫の水源地区に

-
- 13 1983年11月8日と1985年5月16日の聯合報の記事は、それぞれ「翡翠水庫豪難記」の「揭發篇」「緩解篇」として楊憲宏(1987, 45-54)に収録されている。楊憲宏は聯合報の記者としてこの問題を取材していくつかの重要な記事を執筆した。上記の二つの記事は、翁台生と楊憲宏の連名による署名記事である。なお、新キャンパス建設計画の中止は、1985年5月15日の国民党中央常務委員会において、蔣経国総統が国民党主席として翡翠水庫の水源での学校、娯楽施設等の建設を禁止するよう指示したことによって決定された。実践家専の創設者であった謝東閔はすでに副総統を退任していたが、国民党中央常務委員は続けており、この5月15日の中央常務委員会にも出席していたはずである。
- 14 若林(1997a, 165-168)には、蔣経国が1984年5月からの総統としての2期目の任期開始にあたって、1期目の副総統謝東閔を退任させて、李登輝を新たに副総統に選んだ背景が述べられている。若林(1997a)は、複数の候補者たちのなかで、謝東閔が最終的に後継者から外された背景として「謝東閔は特権を使って、自分がやっていた学校の用地を獲得しようとしたのが密告されて、副総統をおろされ、代わりに李登輝が台湾省主席から、内政部長も行政院副院長もやらず、二階級飛んで副総統になった」という消息筋の証言を紹介して説明している。1995年5月から1996年3月にかけての台北滞在記である若林(1997b, 336-337)にも同様の記述があり、出所は1996年3月12日の「Hさんへのインタビュー」とされている(若林(1997a)では「H氏へのインタビュー」とされているが、内容から同一人物であろう)。「学校の用地取得」は、その内容に微妙な違いはあるが、その時期からみて、ここでとりあげた実践家専と中国文化大学の新キャンパス建設計画を指すと考えられる。この問題が新聞報道で広く知られたのは1983年11月であり、謝東閔が副総統に再任されず退任することが発表されたのは1984年2月、任期切れによる副総統退任は1984年5月である。翡翠水庫と台北地区の上水道の水源汚染問題が、実際に謝東閔の退任に影響を与えたかどうかは不明である。逆に、上記のような謝東閔は、新キャンパス建設計画を自らの副総統としての政治力を使って強行しようとしていたという複数の証言から、1984年5月の副総統からの退任によりその政治力が低下した結果、1985年5月の計画の中止に影響を与えたとも考えられる。

ある坪林インターチェンジは、特定車両と緊急時のみ利用することに決まっていた。高速道路の開通による観光開発に期待した台北県坪林郷(現在の新北市坪林区)で、2003年9月13日にインターチェンジの一般車両への開放を問う住民投票が行われ、98%の賛成票を集めた。坪林郷政府は、この結果を背景に中央政府にインターチェンジの開放を要求した。行政院環境保護署が専門家を集めて組織する環境影響評価委員会は、坪林インターチェンジの開放は翡翠水庫の水源での観光開発を促進し、水質に重大な負荷をもたらす可能性があるとして反対し続けたが、地方政府からの圧力を受けて4回にわたって環境影響評価が繰り返され、最終的に2006年5月12日に条件付きで一般開放が認められた¹⁵。この過程で、専門家の意見よりも、住民投票を重視して環境影響評価制度を歪める決定を中央政府が行ったことに抗議して、2003年10月5日に郝龍斌環境保護署長が辞任した。1985年のキャンパス建設計画中止の際とは逆に、2003年からの坪林インターチェンジ開放をめぐる動きは、地方政府と地域住民の圧力が、中央政府の環境行政機関と専門家の意見を退けて、水源での経済開発を促したものであった。

4

台北地区水源汚染改善計画の背景

台北地区水源汚染改善計画の背景として、その開始と終了に深く関係したいくつかの要因をとりあげる。第3節で説明した台北地区の上水道の水源とする翡翠水庫の建設計画も、台北地区水源汚染改善計画の背景のひとつと考えることもできる。また、水資源の確保という計画のおもな目的には、1970年代初めの経済計画の転換がその背景にあった。そして、計画の終了の直接の要因は、1983年の水污染防治法の第1次改正であった。さらに、台北地区水源汚染改善計画と、並行して行われていた水質保護政策に関するほかのプログラムとの関係を示すことによって、この時期の政策執行計画の全体像を概観する。

15 地域住民の登録車両を除き1日最大4000台の車両に限定するという条件でインターチェンジの開放が許可された。北宜高速道路の坪林インターチェンジの環境影響評価の問題については、植田・陳(2006, 215-216)、姚祥瑞(2018, 150-155)を参照。

4-1 経済開発政策の転換

台湾の水質保全政策が、1970年代前半から半ばにかけて開始された背景には、当時の経済開発政策の転換があった¹⁶。中央政府は、水質保全政策を資源管理政策の一部として開始した。水資源の確保するために循環利用する必要がある、それを困難にする水質汚濁を防止することを政策目的とした。生活環境の保全は付随的な目的であった。

資源管理としての水質保全政策の開始の背景には、経済開発政策の転換があった。1972年に行政院長（首相に相当）に就任した蔣経国は、1973年に十大建設計画を発表して、インフラ建設と重化学工業化を推進した。当時、台湾の国民党政権は、中華民国としての国際社会での中国政府としての地位を失い、正統性の危機に直面していた。1971年に中華人民共和国の国連加盟に反発して中華民国は国連を脱退した。1972年にアメリカのニクソン大統領の訪中により米中が接近し、また日中の国交回復によって台湾は日本と断交した。1979年には台湾はアメリカと断交した。こうした国際社会での孤立、正統性の危機に対する国民党政権による対応のひとつが、台湾への大規模投資によるインフラ整備と重化学工業化政策、そして部分的な民主化、政治的自由化であった。中国大陸への「反攻」は、ずっと以前に困難になっていたが、この時期に台湾に根を下ろして台湾の開発に力を入れる姿勢を示すことで、政治的、経済的基盤を台湾に築き、政権の正統性を確保することをめざした。

水污染防治法制定当時の経済部長の孫運璿は、蔣経国の腹心として十大建設を推進していた。孫は国营台湾電力の総技術長を務めた技術者であり、世界銀行のアフリカでのダム開発プロジェクトに参加した経験があり、水資源開発に精通していた。1978年の蔣経国の総統就任を受けて孫は行政院長となり、1984年まで務めた。水資源開発政策の一部として経済部が担当することによって、水質汚濁問題が水資源確保を困難にして十大建設に影響を与えることを避けることが、水質保全政策を導入した主要な目的のひとつであったと考えられる。

しかし、早くも1970年代半ばから後半には、環境保護も重要な政策課題と位置づけられるようになった。1980年代初めの行政院衛生署環境保護局の設置

16 寺尾(2015, 136-137) を参照。台湾の経済開発政策については、佐藤(2007) 等の研究がある。

(1982年1月)、水污染防治法の第1次改正により中央政府の主管機関が經濟部から行政院衛生署に移管されたことで(1983年5月)、水質保全政策の位置づけが、資源管理から環境保護への変更が制度的に裏づけられた。ただし、それ以前から水質保全政策の位置づけの変化は、さまざまな形で起こっており、制度変化は、先行した実態の変化を事後的に承認した形となっている。

4-2 水污染防治法の第1次改正(1983年5月公布)

台北地区水源汚染改善計画が終了したおもな理由であった水污染防治法の第1次改正の内容と経緯について、以下で説明する¹⁷。

水污染防治法の第1次改正案は、1982年10月12日に立法院の院会(本会議)に提出され「一讀」が行われて、内政・経済合同委員会に送られ、同年11月11日、11月17日、12月1日に審議が行われ、院会に戻されて12月31日、1983年4月29日、5月3日、5月13日に「二讀」(逐条審議)が行われ、5月17日に「三讀」が行われて成立した¹⁸。

水污染防治法の第1次改正の主要な内容は、以下のとおりであった。まず、中央政府の主管機関を水資源統一規劃委員会が所属する經濟部から、1982年1月に環境衛生處を昇格させて環境保護局を設置していた行政院衛生署へと移管し、さらに主管機関の権限を全体に強化したことがあげられる。ほかには、制定時に明確でなかった「生活環境」の定義を明確にしたこと、規制の対象となる鉱工業排水の範囲を中央政府が指定できるようにしたこと、また排水基準の設定も地方政府ではなく中央政府が行うように変更したこと、河川に加えて海洋も規制の対象に加えたこと、違反に対する料金が引き上げられたこと、などがあげられる。「第2条4」で新たに定義された「生活環境」は「人間の生活と密接に関係する財産、動・植物及びその生育環境」とされた。

台北地区水源汚染改善計画の終了と関係が深い、中央政府の主管機関の変更について、立法院での審議の過程におけるおもな議論は以下のようなものであった。主管機関の經濟部から行政院衛生署への変更には、多くの立法委員が賛成したが、

17 1974年の水污染防治法の制定については、寺尾(2015)を参照。

18 立法院における法案の審議の慣行については、周萬來(2008)を参照。

移管によって水質汚濁の主要な排出源である鉱工業を監督する経済部の責任が、かえって不明確になることを懸念する意見が多数出された。また、水質汚濁の重大な排出源となっている多くの国営企業を管轄する国営事業委員会も、経済部の部局であることも指摘された。主管機関の変更を規定する第3条の改正案について、委員会で、中央政府の主管機関を行政院衛生署とする行政院案に加えて、鉱工業に関連する事項については、その事業を管轄する中央政府の機関もこれにあたと加筆する修正案が提出され、可決されて院会に送られた。この修正案が院会でも成立した。

水污染防治法の第1次改正案の審議の過程で、この時点ではまだ主管機関を代表していたにもかかわらず、水資源統一規劃委員会からは、委員会と院会への出席者がひとりもいなかった。経済部からは、次長や工業局からの出席者が説明した。水汚染統一規劃委員会は、すでに当事者としてあつかわれていなかった。

水污染防治法第1次改正案の審議が開始される約1年前、1981年9月22日から1982年4月28日にかけての空気汚染防制法の第1次改正案の審議過程で、すでに水污染防治法の中央政府での主管機関を経済部から行政院衛生署へ移管して、環境保護政策に関する権限を集約したいと経済部の次長が発言していた(1981年11月5日の立法院内政、経済、交通合同委員会での答弁)。空気汚染防制法の第1次改正案の審議と並行して、行政院衛生署環境保護局組織條例の審議が、1981年9月22日から11月17日にかけて行われており、その過程でも環境保護政策を担当する中央政府の機関を、行政院衛生署に設置する環境保護局に集約したい、そのため水污染防治法の改正でもそのように対応したいとの答弁が行われていた。行政院衛生署への環境保護局の設置が決まっていた時期、遅くとも1981年後半には、水污染防治法の主管機関の経済部から行政院衛生署への移管は、行政院では既定事項であった。

4-3 他プログラムとの関係とこの時期の水質保全政策の全体像

台北地区水源汚染改善計画は、水質保全に関して中央政府が取り組んだ最初の執行計画であった。この計画は法的基盤、位置づけを変更されつつ11年にわたって継続した。この計画と同時期、および終了後のほかのプロジェクトとの関係をみながら、この計画の位置づけを確認すると同時に、この時期の水質保全政策

の執行の全体像を示したい。

すでに述べたように、台北地区水源汚染改善計画が1973年8月に開始して最初の年度が終了した直後の1974年7月に、水污染防治法が成立し公布され、この計画における執行が法的な根拠をもつようになった。この計画の対象地域での規制の執行は、水汚染管制区が1975年に設定された新店溪と、1976年に設定された基隆河の対象区域で、台北市政府、台湾省政府によって実施された。違反者への料金の徴収などの処置は、その権限をもつ經濟部工業局が行った。

中央政府の行政院經濟建設委員会が行った、国家經濟建設計画の第7期六年計画（1976年から1981年）の一部として、水質保全政策に関して「水污染防治六年計画」が実行された。水污染防治六年計画は、主要な汚染源である鉱工業排水と都市部の生活排水への対策を行う計画であった。鉱工業への取り締まりのほかに、下水道の整備や工業区への集合排水処理設備の設置などの対策を行うものであった。台北地区水源汚染改善計画も、この水污染防治六年計画の鉱工業排水対策の一部分に組み込まれた。

水污染防治六年計画には、台北地区水源汚染改善計画のほかに、当時の高雄市と高雄県（2010年に合併して高雄市）で1975年9月から1977年6月まで行政院衛生署が主導して行われていた「台湾地区工業公害防治計画」、台湾省内10の主要河川などを対象とした台湾省政府による水污染防治計画綜合期画、台北市の水汚染防止と鉱工業の排水処理設備の改善と河川の水質検査、台湾地区全体での79カ所の水質モニタリング・ステーションの整備などがあげられていた（經濟部水資源統一規劃委員会1978, 4-5）。台湾省政府は、1978年から1981年まで「水污染防治四年計画」も実施していた（國立中央大學土木工程學研究所〔歐陽嶠暉〕1988, 3）。

南部の高雄市と高雄県で、2年間にわたり行われた台湾地区工業公害防治計画は、大気汚染対策、廃棄物管理を含む包括的な産業公害対策計画であり、水污染防治六年計画ではその水質保全の部分を取りあげて計画に組み入れていた。台湾地区工業公害防治計画は、2年間という比較的短期間のプロジェクトであり、水質汚濁対策を含む産業公害対策の執行計画であったが、規制の執行の準備としての計画の立案、さらにそのために必要な実態調査に重点をおいていたとみられること、地方政府の環境行政部門の訓練、人材育成に重点がおかれていたことなど、

台北地区水源汚染改善計画とは異なる性格をもっていた¹⁹。

水污染防治六年計画においては、台北地区水源汚染改善計画によって期待される効果として、台北地区における水資源の清浄な運用と生活環境の維持があげられていた。この時点までに、水資源管理に加えて生活環境の保全が台北地区水源汚染改善計画の主要な目的のひとつに加えられていたことがわかる。一方で、高雄地区での台湾地区公害防治先駆計画については、期待される効果として環境衛生の増進と人民の健康の維持があげられており、生活環境の保全以前に、健康被害を防ぐ必要が検討されていたと考えられる。

水污染防治法に基づく規制が行われる水汚染管制区は、水污染防治六年計画の時点では、台北地区水源汚染改善計画の対象に含まれた新店溪、基隆河のほかには、中部の烏溪、南部の北港溪、朴子溪、後勁溪に設定されていた。新店溪と基隆河のほかの水汚染管制区では、台湾省政府の台湾省水污染防治所が規制を執行した。

台北地区水源汚染改善計画が開始された1973年当時、台湾省は台湾地区から行政院直轄市である台北市を除いた地域であった。1979年7月からは、高雄市も行政院直轄市となり、台湾省は台湾地区から台北市と高雄市を除いた地域となった。台湾省政府が管轄した台湾省には、多くの主要河川があったが、この時期にはまだそれらの河川の多くには、水汚染管制区が設定されておらず、水污染防治法による規制の対象となっていなかった。

おわりに

1974年の水污染防治法の資源管理制度としての主要な内容を、台北地区水源汚染改善計画は先取りしていた。水污染防治法は、この計画による取り組みを追

19 台湾地区工業公害防治計画については、公害防治先駆計劃專案小組(1976)、行政院衛生署(1978)、莊進源(2012)、莊(2013, 154-155)を参照。当時、行政院衛生署環境衛生處長だった莊進源は、行政院秘書長(内閣官房長官に相当)の費驊から「中央政府で工業地区を選んで先駆的な公害防止業務を実施し、地方政府の参考に供するように」という指示を受けて、この計画を立案、実施したと述べている。計画には行政院衛生署のほか、經濟部、台湾省政府、高雄市政府、高雄県政府が参加した。

認する性格をもっていた。1974年の水污染防治法の制定は、台湾の水質保全政策の重要な転換点であり、多くの文献資料や先行研究で、この時点を時期区分に用いている。台北地区水源汚染改善計画を検討することにより、水污染防治法の制定以前から、水資源管理政策の一部としての水質保全政策の導入が構想されていたこと、また、その内容は水污染防治法にほぼ踏襲されており、水污染防治法は台北地区水源汚染改善計画に法的根拠を与えるものであったことが明らかとなった。特定の地域、流域を指定して規制を導入するという水污染防治法の内容も、日本の「水質二法」の影響を受けたものであるという指摘もあるが、台北地区水源汚染改善計画のような重点地区から排水規制を導入するという方向性を、そのまま追認しているとみることもできる²⁰。日本の水質二法との比較では、水質二法が水域指定によって排出規制を開始するまでに、3年あまりを要したことと比べて、水污染防治法では新店溪に最初の水汚染管制区は速やかに設置されていた。立法化以前に、必要な調査と準備が行われていたことがうかがえる。台北地区水源汚染改善計画も、そうした事前の調査、準備のひとつであったと考えられる。

一方、台北地区水源汚染改善計画の終了は、水污染防治法の第1次改正による主管機関の経済部から行政院衛生署への移管を受けたものであり、この計画がもっていた水資源管理としての性格が、最重点の課題ではなくなり、環境政策の構成要素としての水質保全政策としての位置づけが決定的になったことを意味している。しかし、水質保全政策の重点の水資源管理から生活環境保全への転換についても、1983年の水污染防治法の第1次改正よりも前、1979年に行政院が策定した台湾地区環境保護方案による計画の位置づけの変更により、あるいはそれ以前の1976年に水污染防治六年計画が開始された時点で、すでに終わっていた。水污染防治法の第1次改正は、その追認であったとみることができる。

水污染防治法には1974年の制定時から、水資源の清潔の確保につづいて生活環境の保護、国民の健康の増進が第1条に目的として記されていた。1983年の第1次改正で、主管機関が水資源開発を担当する水資源統一規劃委員会が所属する経済部から行政院衛生署に移管され、「生活環境」とは何か定義された。台

20 1974年の水污染防治法の立法過程で、立法委員により日本の水質二法について言及されていた。寺尾(2015)を参照。日本の水質二法(1958年の「水質保全法」と「工場排水規制法」の総称)の制定過程については、寺尾(2010)などがある。

北地区水源汚染改善計画においても、各年度の『工作報告』をみると、計画開始年の1974年度版には、計画の目的として水資源の確保が記されていたが、生活環境の保護についての記述はみられなかった。生活環境についての記載がみられたのは、1977年度版と1979年度版の『工作報告』であった。この「生活環境」についての記載は、1976年から開始された国家経済建設六年計画の一部として水污染防治六年計画が開始され、その目的に水資源の確保に加えて生活環境の保護が明記されたことと関係すると考えられる。生活環境の保護が水質保全政策の目的として重視されるようになったという変化は、1983年の水污染防治法第1次改正よりもずっと以前、1974年の立法から数年後には起きていたと考えられる。

水質の指標となる水生生物の調査は、魚類については流域の水質の等級づけのために1975年と1980年に行い、1981年11月からは調査対象を拡大して続した。水生生物の調査は、水資源の確保という政策目的には必ずしも求められないものであり、一般的な生活環境の保護につながる内容であったと考えられる(『工作報告』1984年度, 79)。

資源管理政策の延長として水質保全政策を開始しようとしたことの限界として、水質に関心を集中し、水質汚濁によって発生する被害に対する関心が十分に払われていないことも指摘できる。この計画が開始された1970年代半ばには、政治的自由が制限され、環境汚染による被害が発生していても、紛争として顕在化することはほとんどなかった。しかし、計画が終了する1980年代初めからは時期には、水質汚濁の発生源となった鉱工業と、被害を受けた農業、漁業などとの紛争が各地で発生し、顕在化しつつあった。この計画の対象となった流域でも、水質汚濁による農業や漁業などに対する被害は存在したはずであり、計画の終了直前には紛争として顕在化した事例もあったかもしれないが、被害や紛争は計画の視野に入っていなかったようにみえる。当時の水污染防治法による対応は、水資源の利用をめぐる産業間の調整としても十分ではなかった。政治的自由が制限され、人々の不満が顕在化しなかった状況で、中央政府によって導入された「上からの」資源・環境政策がもっていた限界と考えられる。

台北地区水源汚染改善計画は、執行計画として限界があったことは明らかである。しかし、重要な政策目的であった台北地区での飲料水の水源の保護については、一定の成果があったと考えられる。やや古いデータであるが、台湾の20の

主要なダムの1996年の水質では、翡翠水庫はおおむね上位の水質を記録しており、水質の富栄養化は軽度から中程度と、上水道の水源としての機能は保持されていた（歐陽嶠暉 1998, 202-203）。台北地区水源汚染改善計画にはさまざまな制約があり、その効果は限定的なものであった。それでも、並行して行われていたものも、終了後に引き継いだものも含めて、ほかのいくつもの政策プログラムとあわせてではあるが、翡翠水庫の水源を開発から守り、台北地区の上水道の水源を守るという最低限の目的は果たしたと結論づけることは可能であろう。以上のような作業と考察により、台北地区水源汚染改善計画は、1974年の水污染防治法の制定から1987年の行政院環境保護署設立までの水質保全政策の研究の空白を埋めて、その実態を知るために、重要な事例であったことは確認できたと考える。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 植田和弘・陳禮俊 2006.「台湾—循環型社会の構築に向けてのチャレンジ—」日本環境会議／「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書2006/07』東洋経済旬報社 215-219.
- 佐藤幸人 2007.『台湾ハイテク産業の生成と発展』（アジア経済研究所叢書3）岩波書店.
- 莊進源 2013.『台湾の環境行政を切り開いた元日本人—莊進源回顧録—』まどか出版.
- 陳禮俊 1999.「台湾における環境社会の変化—自力救済と公害紛争を中心に—」『東亜経済研究』58(2): 65-95.
- 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.
- 2001.「台湾—抑圧の対象から『台湾化』の担い手へ—」重富真一編『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究—』明石書店 330-353.
- 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.
- 2013.「台湾における環境影響評価制度の形成とその政治問題化」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 99-127.
- 2015.「台湾における水質保全政策の形成過程—1974年水污染防治法を中心に—」寺尾忠能編『「後発性」のポリテクス—資源・環境政策の形成過程—』アジア経済研究所 121-152.
- 若林正文 1997a.『蔣経国と李登輝—「大陸国家」からの離陸?—』（現代アジアの肖像5）岩波書店.
- 1997b.『台湾の台湾語人・中国語人・日本語人—台湾人の夢と現実—』（朝日選書580）朝日

新聞社.

〈英語文献〉

- Tang, Shui-yan and Ching-ping Tang 1997. "Democratization and Environmental Politics in Taiwan." *Asian Survey*, 37(3): 281-294.
- Terao, Tadayoshi 2002a. "Taiwan: From subjects of oppression to the instruments of 'Taiwanization'." In *The State and NGOs: Perspective from Asia*, edited by Shinichi Shigetomi, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Terao, Tadayoshi 2002b. "An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Case of 'Self-Relief'." *Developing Economies*, 40(3): 284-304.

〈中国語文献〉

- 郭振泰等1994.『我國水資源管理機關組織與職掌之研究』台北: 行政院研究發展考核委員會.
- 國立中央大學土木工程學研究所〔歐陽嶠暉〕1988.『水質保護政策與執行評析』台北, 行政院環境保護署.
- 1991.『水質保護問題與策略』台北, 行政院環境保護署.
- 何明修 2006.『綠色民主—台灣環境運動的研究—』台北, 群學出版.
- 公害防治先驅計劃專案小組 1976.『公害防治先驅計劃中間報告書』台北, 公害防治先驅計劃專案小組.
- 經濟部水資源統一規劃委員會 各年度版.『台北地區水源汚染改善計畫 工作報告』台北, 經濟部水資源統一規劃委員會.
- 經濟部水資源統一規劃委員會 1978.『台灣水污染防治』台北, 經濟部水資源統一規劃委員會.
- 劉翠溶 2009.『近二十年來(1986-2006)臺灣河川汚染的防治』黃富三編『海, 河與臺灣聚樂變遷—比較觀點—』台北, 中央研究院台灣史研究所 229-289.
- 呂理德等編 2011.『中華民國重大環境事件彙編』台北, 行政院環境保護署.
- 歐陽嶠暉 1998.『水環境問題檢討與政策』歐陽嶠暉・黃勉善編『新世紀環境保護政策(厚生白皮書—環境保護篇)』台北, 財團法人厚生基金會 197-213.
- 台灣省文獻委員會採集組編 2001.『臺灣地區水資源史』台中: 臺南投市, 台灣省文獻委員會.
- 行政院環境保護署編 2012.『行政院環境保護署水質保護處25年紀實』台北, 行政院環境保護署.
- 行政院衛生署 1978.『公害防治先驅計劃工作報告』台北, 行政院衛生署.
- 行政院主計處編 1975.『中華民國臺灣地區個人所得分配調查報告 中華民國六十三年』台北, 行政院主計處.
- 楊憲宏 1987.『受傷的土地——一個記者的公害現場觀察筆記—』台北, 圓神出版社.
- 姚祥瑞 2018.『臺灣水庫治理—翡翠水庫的經驗—』台北, 蘭臺出版社.
- 周萬來 2008.『議案審議—立法院運作實況—(第3版)』台北, 五南圖書出版.
- 莊進源 2012.『莊進源回憶錄』台北, 前衛出版社.

アジアの環境権威主義

——依存関係からみた環境政策と反転——

佐藤 仁

はじめに

気候変動とそれに伴う災害を含めた環境問題は、アジア諸国の政治体制とどのような関係を形成していくのか。中国やベトナムといった社会主義諸国における環境分野での躍進は、これまで前提とされてきた民主主義と環境保全の親和性に疑いを投げかける。「環境政策は、すべからく人間社会を介して実施される」という当たり前の原点に立ち戻って環境政策を観察すると、そこには環境を守る行為が、その行為を遂行するために協力を仰がなくてはならない地域住民の自律性を束縛する事例が多いことに気づく。環境政策に束縛された経験をもつ地域住民は、国の環境保護事業に非協力的となり、保護政策そのものが裏切られることを本章では「反転」と呼ぶ。反転は、開発主義の遺制を残したまま急速に環境制度を整えた後発国でとくに顕著にみられる。

そうした反転のメカニズムを軽減していく回路に、国家と個人のあいだに多様な形で存在する中間集団がある。中間集団は人間社会が自然との関係だけでなく、国家との関係を調整するために形成した媒体であったが、開発はそれを弱体化させ、個人の自由と権利を保障する方向で展開してきた。環境政策の見直しとは、すなわち、こうした特徴をもった開発政策を見直していくということにほかならない。

日本を含む資本主義社会の繁栄を支えてきた民主主義は、いま本格的な脅威にさらされている。脅威の源泉のひとつは、イギリスのBREXITやアメリカのトランプ勢力の台頭にみられる保守主義の台頭、すなわち「国益」の前景化である。各国が「民意」として国益を追求する結果、貿易や安全保障など地球規模で「コモンズの悲劇」が生じる可能性が高まっている。そして、中でも経済と安全保障優先の流れの中で優先度が低い地球環境問題は、「悲劇」に向かう可能性が最も高い課題であるといつてよい。

こうした中で、気候変動と、それに伴う災害を含めた環境問題が、アジア諸国の政治体制とどのような関係を形成していくのが本章の注目点である。貿易や安全保障が国益に直結するのに比べて、環境問題の影響は長期的で、問題に取り組むことで、誰が、どのような取り分を得られるのかという便益の分配も不確実である。狭い国益論に立てば、環境問題は経済成長の副作用に過ぎず、政策が優先的に対処すべき課題として認識されにくい。

政治体制と自然環境の関係を考えるうえで興味深いのは、中国やベトナムといった権威主義的国家が、環境保全で著しい成果を上げているという事実である。たとえば中国政府は2014年から、「環境保護法」、「大気汚染防止法」、「環境影響評価法」、「省エネ法」、「水法」、「海洋環境保護法」などの法律を相次いで改正し、2018年からは「環境保護税法」を新規施行するなど、環境関連法の整備を急速に強化している（ジェットロ2019）。電気自動車や再生可能エネルギー分野における躍進も目覚ましい。今や世界の電気自動車（EV）の半分は中国の道路を走り、電気バスに限ると、この割合はさらに高くなる（程塚2017）。もちろん、環境分野における中国の動向は自らの国益追求と無関係ではないし、地球規模の公益をめざして推進されているものでもないだろう。しかし、中国のように権威主義体制にある国が環境分野で先進的な役割を果たしつつある事実は、これまで暗に親和的と考えられてきた民主主義と環境保全の関係を疑わせるだけでなく、この分野における権威主義的アプローチの優越性すら示唆している。その気になれば抵抗勢力を力で抑え込むことができる権威主義的政権は、その上意下達政治シス

テムを強みにして、迅速な環境政策を実行できる可能性がある。

権威主義国家の環境分野における積極的な振る舞いに注目して、欧米の政治学者らが「環境権威主義」(environmental authoritarianism) という概念を提示するようになったのは、2000年代に入ってからである (Beesson 2010)。この概念は、権威主義国家に特有の上意下達の意味決定の速さと効果が、環境政策のタイムリーな実施に与える影響に光を当てる。深刻化する地球環境問題と頻発する大規模災害を前に、現在の政治体制はどのような対応と改変を迫られるのだろうか。

先進諸国をおもな対象としてきた環境政策史は、圧力団体に促される形で中央政府が主導する環境政策の裾野を徐々に非政府主体へと開放し、市民社会やNGOの参加を含む「環境ガバナンス」に至る過程として描かれてきた (松下編 2007)。政策決定への参加者の裾野を広げていく民主化のプロセスは、環境問題の発見と解決に大きく寄与してきた。裾野の拡大をよしとして、国家と社会の関係を密なものにする「環境ガバナンス」の規範は、過去の歴史をみると妥当する面が確かにあった。

たとえば日本では、1950年代以降に「公害」と呼ばれるようになった水質汚染、大気汚染、騒音の類は明治期の段階ですでに各地で顕在化し、地域住民を苦しめていた (小田編2008)。各地で顕在化していた公害が政策を動かすような「問題」にならなかったのは、当時の日本に「下からの声」を吸い上げる民主的な素地がなく、ほとんどの被害はもみ消されていたからであると考えてよい。公害研究の第一人者である宮本憲一は、この点をつぎのように看破する。「基本的な市民権よりも、企業にたいする忠誠心が先行する精神状況の下では、かりに被害が発生していても、市民は忍耐し、公害問題は表面化しない」(宮本2004, 257)。1960年代以降に公害問題が噴出するのは、それ以前に問題がなかったからではなく、いわば封じ込められていたからである¹。

だが、不確実性を増す昨今の気候変動と災害、感染症は、これまでのように参

1 日本の公害経験の中には、日本の民主化過程と深く関連する事象が多く含まれていた。足尾銅山における田中正造による直訴問題はあまりにも有名であるが、鉱害を契機に被害住民を結束させ、国や加害者となった企業を動かす方法の模索が行われたという点は、日本の民主化の歴史の一頁に加えてもよい出来事であった。日本を含む西欧諸国が戦後の長い期間にわたって醸成してきたのは変化に反応する文化であり、大衆が反応することで「問題」の大きさを為政者に知らせ、政策に反映させるという回路の発動であった。

加者の裾野を広げるというアプローチで対応できるかどうか疑わしい。問われるべきは、国家と個人のあいだに多様な形で存在する中間集団が、環境政策を通じてどのように強化されたり、弱体化させられるのか、という点であろう。

そこで本章は、アジア地域をおもな対象に、資源や環境をめぐる国家政策がどのような社会を作り出してきたのかを論じる。とくに環境政策が、多くの場合、人間社会を縛ってきた「反転」の事例に光を当て、資源・環境の管理をめぐる人間同士の依存関係という視点から環境政策の来歴を振り返る。

2 反転する環境政策——民主主義と東洋的専制——

2-1 民主主義は万能か

冷戦が終結したとき、ソ連や東欧の産業公害と自然破壊に、西側諸国の人々は愕然とした。旧共産圏の劣悪な環境事情は、技術的な停滞もさることながら、民主化の未熟という点に根本的な原因が求められた²。そして、民主主義は政治的理念として重要であるだけでなく、自然環境の保全においても重要であるという認識が広まるきっかけになった (Lafferty and Meadowcroft, eds. 1996)。これ以降、半ば暗黙の前提とされていた環境保全と民主主義の親和性は、先進国での環境政策の発達にあわせて明示的な常識となっていった。そこで想定されているのは、経済発展が中間層と民主主義を育み、その中間層は経済発展に伴う環境問題に反応する市民として行政に圧力をかけ、やがて環境問題も解決していくという好循環である (Beckerman 1992)。たとえば、ヨーロッパにおける環境政策分野の権威であるヤニックは、「環境政策が成功する前提条件として権威主義よりも民主主義のほうが優れていることは極めてもっともなこともあり、あえて説明を要さない」と言い切る (Janicke 1996, 71)。

もちろん、民主主義的な意思決定には費用もかかる。資源・環境問題の克服のために、政府は多くの関係者の多様な利害関係を調整する労力を払わなくてはな

2 たとえばソ連の崩壊を契機に、日本やアメリカが共同出資してハンガリーに本部をおく中東欧地域環境センター (Regional Environment Center for Central and Eastern Europe) は、民主主義の促進と環境保護を結び付けるために設置された国際機関である。

らない。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思決定が必要になる。しかし、そうした費用も、支払う価値が十分にあるといえるのかもしれない。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・データで分析した研究によれば、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という結果が出ている (Congleton 1992)。

一定の経済水準に到達した民主主義の国であれば、国際規範、メディアの圧力、市民社会の動きなどに押される形で、環境政策を効果的に進めるようになると結論してよいのだろうか。

近年の世界の状況を見ると、必ずしもそうとは言い切れない。民主主義と環境保全の親和性を前提にできない傾向が強まっているからである³。ひとつには、世界に民主主義を売り込んできたアメリカの環境分野での後退であり、社会主義経済の旗手ともいえる中国の環境分野での躍進である。

中国だけではない。同じように社会主義体制をとるベトナムは、1990年以降の東南アジアで、唯一森林面積を増大させた国として知られている (Corchard et al. 2017)。ベトナムは東南アジアで最初に、「環境へのサービス支払い」 (Payment for Environmental Services: PES) を政策に取り入れた国でもある (生方2018)。これは、自然環境が社会に対して提供するさまざまな便益 (サービス) に対して、サービスを利用する人がサービスの維持に貢献する人に支払いするという市場メカニズムであるが、社会主義国であるベトナムがいち早くこの制度を採用したことは注目してよい。経済発展が著しく環境負荷を加えているカンボジアやラオス、ミャンマーやタイなど、ほかの東南アジア諸国も権威主義的な政権が続いており、権威主義体制と自然環境の関係は今後ますます問われてくるにちがいない。

3 民主主義と環境問題の関係に関する懐疑論は1970年代にさかのぼる。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 など、有力な研究者らは、地球環境問題を含む天然資源の制約を考えると、民主主義制度がその存続のために必要になる最低限の経済的な繁栄を保証できなくなると考えていた (Paehlke 1996, 18)。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。この主張の背景には、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あった。

かつて資本主義が社会主義に勝利し、世界史に新たな頁が開かれたのと同じような変化として、私たちは民主主義の劣化と権威主義への退行を目の当たりにしているのかもしれない。それは、格差や不平等に対する社会経済的な不満に促された変化でもあるが、災害や環境変化への対応が強化している動きでもある。

公共財の管理に対して権威主義的な解決が必要になることは、かの有名な「コモンズの悲劇」論文でも定式化されていた。当該論文の著者ギャレット・ハーディンは、Injustice is preferable to total ruin(不公正の存在はシステム全体の崩壊よりまし)という言葉で論文を結び、格差や不平等は、全体システムを維持するための対価としてやむを得ないと主張した(Hardin 1968)。ハーディンが権威主義の必要性を提唱した頃、地球環境問題をめぐる議論はまだ理論的な可能性の次元にとどまっていた。その後、気候変動や災害の頻発、地球環境問題を理解する科学技術の発達などによって、国家は大きな力をもって問題への対応を迫られるようになってきた。

ハーディンの定式化から半世紀以上が経過し、私たち人類は資源・環境の管理において国家権力がどのような手段で自然環境に働きかけを行い、そこにどのようなリスクが伴うかについて議論できる経験的な材料を蓄積してきた。もはや論争は理論的可能性の次元を超え、実証的な次元に移りつつあるのである。そこで際立つのは、権威主義国家であるか否かにかかわらず、環境政策が十分な資源をもってしても失敗している事例である(Sato 2013)。筆者は東南アジアにおけるフィールドワークの成果によりながら、国家主導で行われる環境政策がどのようにして失敗の芽を宿し、どうすればそうした失敗を事前に食い止めることが可能になるかを検討した。ここで「失敗」というのは、環境保全のために実施された政策が、結果として自然環境の持続性を失わせている場合を指す。

具体的にとりあげたのは、権威主義的な政権が支配する東南アジアのタイ、インドネシア、カンボジアの3カ国である。タイの共有林、インドネシアの灌漑用水、カンボジアの内水面漁業資源管理をとりあげ、本来は人々に歓迎されるはずの資源・環境保全政策が時に「反転」し、事業実施地域の人々を苦しめることがあることを指摘した(佐藤2019)。「反転」の視点は、国の政治体制が民主主義的か権威主義的かを問わず、事業の性質が特定の権威を呼び込み、結果として国家に権限が集中し、人々の自律性が奪われる側面に光を当てるものである。民主的

な国の中でも、権威主義的なアプローチがとられることは往々にしてあるし、そのアプローチをとることが当然のものとして民意に支えられることも十分にありうる。環境政策の評価は、それゆえに政策決定のレベルよりも、現場のレベルで個別に行わなくてはならないのである。

2-2 反転する環境政策

すでに定義したように、「反転」とは自然環境を保全するための望ましい政策が、とくにその中心的な担い手となる地域の人々にとっては生活向上の制約要因になるような逆転現象を指す。「資源・環境政策」には、自然保護区の設定や再生可能エネルギーへの移行、補助金や課税を通じた環境負荷の低い化学肥料の普及、汚染抑制のための各種の技術開発、共有資源を国有や私有に変換するという所有権変更による保護などを含む。そうした手段に訴えるときの私たちの関心は、自然環境の保全に効果があったかどうかという側面に偏っていて、自然への働きかけが翻って人間社会の改変にどうつながっているのかという側面には及ばない。民主国家が権威主義的な政策を振りかざすとき、権威主義的な国家が民主的にみえる政策を打ち出すときのふたつは、反転のシグナルである。

先進諸国の中でも激しい公害を経験した日本で、環境先進都市として賞賛された横浜市の「公害防止協定」は、反転の例になることが最近の研究で明らかになってきた。この問題を掘り下げた経済史研究者の小堀聡によれば、公害防止協定は、資本力のある大企業しか参加の困難な前提に立脚しており、その結果、協定に入ることのできなかつた企業が別の場所で環境リスクを拡散させた（小堀 2017）。

環境政策は、このように投入部分だけを断片的に評価すべきではなく、出口の部分を観察しなくては十分なものにはならない。ここで自然環境の管理の政治的な「出口」をとらえた初期の研究として、水の支配をめぐる中国の権威主義の発達過程を論じたカール・ウィットフォーゲル（1896-1988）の議論に注目したい。

ウィットフォーゲルは、著書『オリエンタル・デスポティズム』（東洋の専制）の副題を「全面的権力の比較研究」(Comparative Study of Total Power) とした。治水という事業が、水をめぐる国家と民衆の協働を契機として、いかに全面的で無慈悲な権力につながっていくのかを論じたのである（Wittfogel 1957）。彼は、

まず社会秩序が分業のあり方と密接にかかわっていることを、アダム・スミスの『国富論』を引きながら指摘する。スミスはその分業論において、農業が工業に比べて発展の度合いが遅いのは、農業部門が分業に適さない仕事から成り立っているためであるとした。雨水に頼る西欧とは異なり、東洋の農業が灌漑を基盤にしているところに着目したウィットフォーゲルは、農作業そのものよりも、その生産性に決定的な影響を与える水の管理に着目し、導水のために必要な工事と、洪水の防止のために必要な工事が、それぞれにおいて多様な分業を必要とすることに目をつけた。

水力経済は、暦作りに不可欠な天文学の知識、人民の数を計算し、労働の記録を保存する算術の発達につながった。たとえば洪水を予防するためには、季節に応じて洪水の発生確率を予測しなくてはならず、そのことは数学や天文学の発達と密接に関連していた。知識だけではない。権力の浸透こそ水力経済論の要諦であった。ウィットフォーゲルの主張は、「大量の水は、大量の労働をもってのみ配水され、1つの場所で治水される。そして、この労働力は、調整され、規律化され、指導されなくてはならない」(Wittfogel 1957, 18) との指摘に集約されている。環境決定論であるとして激しく批判されたウィットフォーゲルであったが、彼が治水に関して行った洞察は、森林や漁場など、自然の支配と人間の支配の関係を広く説明しうる射程をもっている。

資源を管理するためには、その資源を管理する人間の管理が必要になる。管理の過程で飼いならされた人間は、国家に資する労働力として、たとえば戦争という場面でも役に立つようになる。治水から伸びていく権力の回路は、こうして全面化していくとウィットフォーゲルは主張した。多くの先進諸国では教育、雇用、医療、アクセスなど、人々の生活の質に大きな影響を及ぼす財やサービスの分配は、学校、企業、病院など個人と国家のあいだに位置する中間集団が、それぞれ独立の基準で行う。「独立」というのは、たとえば教育資源へのアクセスを失敗したからといって、その人が別の領域にある医療資源へのアクセスの際に優遇されることはないという意味である。それゆえに、ひとつの機関や組織によるさまざまな財・サービスに対する包括的・独占的な支配が起こりにくい。逆に言えば、こうした中間集団の自律性を超越するような権力が現れるとき、それは「専制的」なものになりやすいのである。そして、後で論じるように環境政策の反転は専制

的な押し付けに力の源泉があるわけではなく、国家と個人が中間集団を介することなく、直接に結びついてしまうところにある。

3 環境権威主義の諸側面——課題の性質と速度——

すでに指摘したように環境を介した国家権力の浸透は、権威主義体制に特有のものと考えすることはできない。そうであれば、どのような条件が権威主義的な意思決定を呼び込むのであろうか。ここでは仮説的に3つの側面、「体制の性質」、「課題の性質」、「対応の速度」を考察してみる。

3-1 体制の性質

近年の環境権威主義論が特に注目するのは、政権の体質、とくに意思決定の特徴である。表3-1は、気候政策におけるアメリカと中国の意思決定メカニズムを比較し、それぞれの短所と長所を整理したものである。権威主義的な国家である中国では、決定力の強さに大きな特徴があり、民主国家であるアメリカでは、反対意見への感度がとりあげられている。この表が明示しているように、気候政策における民主主義の欠点は、選挙のサイクルに影響されて政治家の視野が短くなりやすいことや、意思決定システムの煩雑さに伴うスピードの緩慢さである。

表3-1がもうひとつ教えてくれるのは、「権威主義的政権」である中国における地方政府の裁量である。どれほど権威主義的な中央政府であっても、中央での決定を現場に徹底させるためには、地方レベルの政策担当者の協力が不可欠になる。中国のような一党独裁の国でさえ、地方政府の抵抗があれば政策が末端まで徹底することはない。この点は、権威主義国家の環境政策を考えるときに欠かせない視点である。

表3-1 アメリカと中国の気候政策比較

比較の観点	アメリカ		中国	
	長所	短所	長所	短所
権力の集中	権力のチェック	関係機関が互いを牽制しあうことに伴う権力の渋滞	共産党の統一的な指揮と国威統一に基づく資源配分の集中	同意なしの政策が麻痺する可能性。権力の抑制が効かない
現場の裁量	連邦政府と州政府の連携による一貫した規制政策の実施	選挙キャンペーンへの貢献を通じたあからさまな影響力	現場での実施と執行において地方の役人に裁量権がある	中央政府の政策を現場で実施する能力に欠ける。腐敗の蔓延
意思決定の裾野	公的機関、民間のいずれも政策に影響を与える回路をもつ	短期的な選挙の圧力が長期的な公益を損なう可能性	中央政府が長期的な視野から国益を考えて統一的に運営可能	一般大衆が政策に影響できる間口がほとんど開かれていない
中央と地方	連邦政府と州政府が密に連携して政策を実施する	50州と連邦制からなる規制構造の複雑さと煩雑さ	同意があれば中央政府は新政策をすばやく実施可能	中央政府の政策が地方政府に抵抗されることもある
専門家の役割	ほとんどの官僚は専門家の助言に耳を傾ける	専門家の助言は活用されないことが多い	専門的な助言はほとんどの場合求められ、活用される	政府関係者に近い専門家の影響力が大きくなる
異議申し立てへの対応	反対意見は正面から表明できる	金銭的な利害が公共の問題認知に影響し、混乱の元になる	あからさまな異議申し立てのない中で政府は強い決定が可能	公に対する批判は官僚の処遇にも影響

(出所) Gallagher and Xuan (2018, 81)をもとに一部加工。

3-2 課題の性質

課題の性質が、必然的に権威主義的な意思決定を呼び込むことがあるのは、アリストテレスの時代から指摘されている。船の安全な運航には、船長の権威に従うほかない。同様に、原子力発電所という施設も、多数の人に権限を分散させた形で運営できるものではない。太陽光発電などと比べれば、特定の専門家に大きく依存しながら運営される発電方式であるという点で、原発はそれ自体として権威主義的である (Winner 1986)。類似の論理で、大規模灌漑施設の設置や運営、気候変動に伴う災害対策といった大きなインフラ建設を伴う事業は、何らかの権威主義的な側面をもっていると考えてよい。一旦、大規模な施設が作られれば、その運用を滞りなくするために従わざるをえない構造が作られる。たとえば、製品を大量生産する施設は、そうした製品を引き受けてくれる市場を必要とする。

技術的な要請によって権威主義的な意思決定がとられる場面では、まさに技術的な要請によって、民主的な意思決定が無力化されることがある。ラングドン・ウィナーのつぎの指摘は、この論理がいかにか強力なものになるかを雄弁に語っている。

大きく複雑な技術システムに基礎をおいた社会では、実際的な必要という理由以外の道徳的理由は次第に時代遅れ、「理想論的」、そして不適切と思われるようになっていく。自由、正義、平等のための主張を掲げようとしても「結構なことだが、それは鉄道（または製鉄所、航空会社、通信システムなど）を動かす方法ではない」といった趣旨の議論に出会うと、すぐに無力化されてしまう（Winner 1986; 2000, 70）。

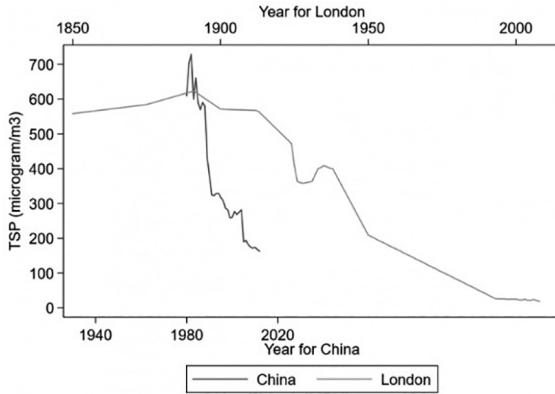
効率や技術的必然という異論が入る余地の狭い論理は、特定の選択に先立つ人間の経験、とくに分配をめぐる試行錯誤の過程を不問に付し、技術的な必要性に、ある種の権威を付与することによって、人々の意思を従属的なものに仕立てる。効率の概念は、手段と目的の関係を軸にシステム全体の機能を優先する論理である。それは少数者の犠牲は「やむなし」とする論理でもある。このように自然環境の管理で、課題の性質上、民主的な意思決定になじまないことがある。

3-3 対応の速度

環境権威主義の優越性を示唆するエビデンスのひとつは、中国における大気汚染対策の速度である。図3-1は、産業化して以降のイギリスのロンドンと中国の大気浄化にかかる速度を表現したものであるが、中国の加速度的なキャッチアップが強調されている。

近代化と開発の時代は、国家によるトップダウンと意思決定により、工業化に軸足をおく「開発主義」と呼ばれる体制をとる国がアジアではとりわけ多かった（末廣2000）。先進諸国の多くは、1960年代から1970年代にかけて深刻な環境問題に直面し、産業公害対策を充実させるために大きく舵を切ることになる。環境政策を専門にする省庁が各国で作られ、水、大気、土壌を過度な開発の脅威から守るための制度が徐々に充実していった。

図3-1 産業革命時のロンドンと比較した中国における
大気浄化の速度



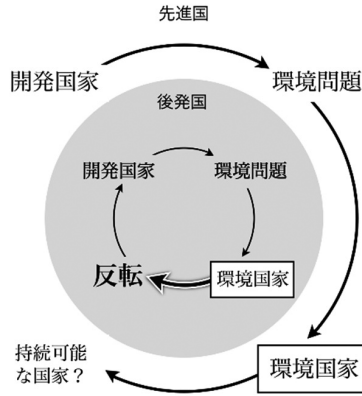
(出所) How China is cleaning up its air pollution faster than the post-Industrial UK By Thomas Stoerk/Bio/Published: May 17, 2018.
<http://blogs.edf.org/markets/2018/05/17/how-china-is-cleaning-up-its-air-pollution-faster-than-the-post-industrial-uk/>

ここで重要なのは、後発諸国の多くは発展速度の速さゆえに、開発国家の時代の制度と考え方をそのまま環境政策に反映させる場合が多いという点である。図3-2の外円は、先進国が開発優先の時代から、環境問題の顕在化を経て「環境国家」になり、いま持続可能な国家経営をめざす段階になったことを表現している。「環境国家」とは、「環境専門省庁の設置、環境基本法の制定、専門人材の育成システムの確立、国際環境条約の批准などが整った国」のことである (Duit et al. 2015)。

他方で、後発諸国の円はその内側にあり、開発国家から環境国家への距離と時間が圧倒的に短い。先進諸国では、産業公害対策の法律が網羅的に整備されるまでに約30年の時間を要しているが、中進国や後発国では、その半分以下の時間で主要な制度が整備された (佐藤2019)。その速度の急激さゆえに、地域住民はしばしば中央政府の環境政策に翻弄され、その結果として国の進める環境保全に協力するインセンティブを失う事例が後を絶たない。環境を守るはずの国の政策が、政策と自然資源のあいだをつなぐ地域住民組織を壊してしまうことで、結局、環境保全も達成できないという負のスパイラルが生じてしまうのである。

このような「反転」に着目した分析が示唆するのは、開発主義の前提を温存し

図3-2 先進国と後発国の反転速度のちがいを



(出所)佐藤(2019, 18)

たまま、そこに環境政策を性急にかぶせることの限界である。後発国では開発そのものの速度を緩める方策を検討しなくてはならない。それは当然のことながら、地域ごと、課題ごとに取り組むべき問題になる。本章では、その手掛かりとして、政策速度のいわば「調整弁」として機能してきた中間集団に着目し、権威主義的な環境政策の暴力を緩和する方向性を模索してみたい。

4 変化する依存関係

4-1 「開発主義」の遺制——中間集団の解体と創造——

近代化と開発政策がもたらしたのは、経済成長と富の増大やそれに伴う環境破壊だけではなかった。近代化と開発の歴史は、個々人を自立させ、土地の制約と地縁集団の慣習、血統や氏族の縛りから解放した一方で、国家への依存を深めつつ、個人をとりまく中間的な集団を弱体化させる効果をもった。たとえば明治維新後の日本では、地方共同体が基礎単位になっていた相互扶助の秩序を中央政府のもとに編入する動きが加速し、天皇の恩恵を前面に打ち出す国家による「恤救規則」(1874)の成立がその典型である(池田1994)。ヨーロッパでは、個人の解放と同時に、教会、同業組合、地域社会といった中間的な集団の解体が進んだ(中

島2015, 50)。新しく中間集団が作られることがあったとしても、それは国の働きかけによって作られるものであって、地域集団の内発的な働きかけによって作られたものではないものが多い。たとえば、国家主導の灌漑施設が集中的に建設された1960年代から70年代にかけて、アジア各国では灌漑を維持管理するための水利組合が作られた。これらは国家の開発を支援するために、政府が上から外挿的に作りこんだ組織である。

民主的な国家にも権威主義的な側面があり、その逆もまたしかりとなれば、国家という単位で問題をとらえようとするものの限界が明らかになる。環境権威主義が大きな力を発揮するのは、国家が直接的に個人に結びつき、個人がおかれている中間的な集団の帰属をはぎとって影響力が全面化するからである。その意味では、後発国の奥地で行われる環境事業であるほど全面化する傾向がある。というのも、そうした奥地ほど土地や森林、河川といった身の回りの天然資源への人々の依存度が高いと考えられるからである。

さまざまな依存関係を決するのは、権力の構造や利害関係者の思惑だけではない。依存関係が壊されたり、形成される「速度」が重要である。この速度が速すぎれば、一般大衆は変化に対応し、適応する時間をとれないだけでなく、変化の意味を咀嚼することもできず、中央政府の言うままに従わざるをえなくなる。ここで政府の暴力的な政策に市民社会が反対運動を展開し、政策の速度をおとさせることはありうる。

ただし「市民社会」は、ここでいう中間集団と同じものではない。中間集団は元来、特定の地域に対し、組織の存続や機能を守るための集団であり、単なる個人の集合体ではなかった。インターネット社会に代表される個人の集合体も含む市民社会は、組織を継続させる内在的な力をもっていない場合が多い⁴。もちろん、そうした市民社会でもNPO法人などを組織し、環境運動の重要な一部を担っていくことは考えられる。ただ、そうした法人格も国家の存在と承認を前提としている。

4 エミール・デュルケムは二次的集団を個人と国家のあいだに位置し、「様々な職業、様々な身分の集合体」で、それぞれとくに国家との関係において自律性を維持していることをその特徴としている（デュルケム1974, 97）。

4-2 「依存」構造の見直し

アフリカの資源・環境政策という文脈で環境政策の政治的分析を行ったマッケンジーは、グローバルな環境規範に取り込まれた国家が、その内部にもっていた紛争解決メカニズムなどを弱体化させ、資源・環境をめぐる人間の安全保障はかえって脅かされていると主張した（Johnson 2019）。ここで、グローバルとナショナルの両方で展開する環境政策が、入れ子構造をなしながら、お互いを強化したり、弱めたりする状況を「依存」の概念で整理するとどうであろうか。

近代化と開発は、個人の自由を束縛する生業の要求から解放し、選択の自由を拡張する過程であったが、それは生業と日常生活の表裏一体をなしていた中間集団の弱体化や解体を伴っていた。近代化に伴って土地に規定される檀家制度が弱体化する傾向は、その典型例である。他方で、近代化がこれらの中間集団を形成・強化してきた面も認めないわけにはいかない。農協や漁業といった協同組合の類はそれであろうし、労働組合や商工会議所などの企業に紐づいた共同体なども、そうである。だが、資本主義社会における一連の社会変化、とくに計画的に実行される変化が、個の解放と生産者としての自立をめざして行われてきたことには異存がないであろう。

森林の保全や灌漑の利用は、特定の場所に紐づけられた活動である。だが、個の解放と移動性の促進を伴う「開発」は、資源管理の基礎的な社会集団の維持とは相性が悪い。経済発展の著しい東南アジア地域で、コミュニティへの権限委譲がうまくいかないことが多いのは、まさにこの理由による⁵。

ウィットフォーゲルの言う「無慈悲な国家権力」もまた一般大衆の労働力に依存してなくては、大事業も達成できない。事業実施の際の現場の「依存先」であるところの一般大衆の組織力、意欲、能力などが伴わなければ、いかにボトムアップで民主的な装いをもった事業でも前に進まないのである。

すでに指摘したように、環境政策をめぐる論点として忘れられがちなのが、いかなる環境政策も自然環境に影響を与える前に、人間社会の改変を伴うという点

5 江戸時代の領主が農民の逃散を恐れたように、配下の農民・労働者がいなくては権力の行使は行き場を失う。権力の集中と、それに伴う国家の自立にばかり注目していると、それを底辺で可能にしている依存の構造がみえてこない。この視点の転換は、権威主義と環境問題の関係を考えるうえで極めて示唆的である。

である。対象が森林であれ、気候であれ、組織的な働きかけをしようと思えば、人間社会の制度や技術を工夫して働きかけを行うほかはないからである。人間社会の自然への依存は、環境問題の発生によって自覚されることになったが、自覚が追いつかないのは自然環境をめぐる人間同士の依存関係である。

たとえば、気候変動をとりあげてみよう。気候変動がどれほど重要な問題であるかを一般の人々が感知することは難しい。暑い、寒いといった体験は、その瞬間の直観に導かれるものであって、数千年という時間スケール、地球という空間スケールで生じていることを推し量るには頼りにならない。そうなると、人々はどうしても科学者に判断を依存しなくてはならない。

そもそも環境の変化が「問題」として立ち現れる背景には、どのようなメカニズムが働いているのであろう。日本の公害の場合は、謎の病気が発覚し、その原因究明の過程で自然環境に排出される毒害が突き止められ、その毒害を排出してきた企業や工場に責任を求めるという形で「問題」に対する理解が深められてきた。環境問題の発見は、さまざまな人間集団の依存構造が発見されていく過程でもあった。河川の汚染はどれだけの人々が日常的に河川と漁業資源に依存してきたかを広く知らしめ、真の原因特定を迷宮入りさせた社会的背景には、チソ工場が生み出してきた富と、日本全体が産業界に頼るという相互依存の構造があった。

こうした依存構造は、これから述べる人間社会の依存構造の組み方として民主主義と権威主義の話題につながる。依存関係は権力と影響力の源泉であると同時に、それはうまく組むと相互扶助の領域にもなる。じつはこの領域がもっとも濃密に発達してきたのが、国家と個人をつなぐ中間集団であり、具体的には地域社会、学校、組合などの、コミュニティである。それは地域社会が、個人では支配できないような資源を集団で協働して管理・利用しなくてはならなかったからである。権威主義的環境政策の弱点は、この領域を飛ばして、国家と個人を直接につないでしまうところにある。個人と国家の直接的な接続は、個人の立場を国家に従属的なものに仕立てる。

国家は人間の支配を見据えながら、自然環境の支配を進めようとしてきたわけでは必ずしもない。たとえば、1990年代以降に問題化する生物多様性劣化や環境汚染、森林減少といった事象は、担当の各行政機関によって純粋な人間の支配

とは無関係の「環境問題」としてとりあげられてきた。ところが、これらの問題に対する介入の「意図」と「効果」は、必ずしも一致してきたわけではない。効果の範囲は、動機の背景にある視野よりもはるかに広がっている。たとえば、ある地域の森林保護事業が森林の被覆面積を拡大することに成功していても、事業地に暮らしていた先住民が土地を追われ、別の場所を不法に開墾するような場合がある。私たちが注目すべきは、介入の動機よりも、介入の効果なのである。

特定の資源の国家による管理には、必ずといってよいほど排除と包摂の論理が含まれており、そこには「問題」の原因とされる人々と「解決」を担当すべき人々の仕分けがある。ここで重要なのは、人々はもともと平等な地点からスタートするわけではなく、経済力はもちろん、民族、ジェンダー、居住地の地理的特徴、言語などにおいて実に多様で格差のある状態に、資源政策という介入が上乘せされる点である。とくに、「土地」という目視できるアクセス範囲の限定から、生物多様性の劣化や放射能汚染のように、目にみえない「許容量」の世界への移行は、人々の教育水準や認識力などの高さを前提としている点で、すでに存在する格差をいっそう大きなものにする可能性が高い。

自然環境の諸側面が統治の対象として取り込まれていく速度は、変化に対応しなくてはいけない人々にとっては切実な問題である。アジアの後発開発国であるラオスやカンボジアでは、タイや日本など19世紀末に近代化をはじめた国々に比べて、一連のプロセスが大幅に圧縮されて展開している。国家と個人を媒介する中間的な集団が成熟する以前の段階で、環境政策が入り込むということである。

東南アジアの後発国で顕著な資源需要は、中国企業に牽引される形で採掘権・開発権の価値を著しく高め、カンボジアなどでは政権維持のために、森林などの生み出す利権が裏で政府高官などに分配されているとの報告もある (Global Witness 2009)。中国、タイ、ベトナムの企業などが行う農村への直接投資は鉱業などの資源部門だけでなく、小農の多い土地をおもな標的として、ゴムやサトウキビといった換金作物栽培を持ち込むことで大規模な土地利用の転換を促している。その速度は急激で、2012年に出版されたベルン大学 (スイス) の調査では、直近の10年間だけでラオスの土地に対する直接投資の案件は50倍にも増加し、国土面積の5%が取引対象地になっているという (Schönweger et al. 2012)。このように、東南アジアの後発諸国では、自然を資源化するおもな担い手は、中国

やベトナムといった近隣の新興国であり、政府はある特定の地理的範囲や事業範囲において、事業者が免許や契約によって独占的な営業権を与えられるコンセッション方式で大規模に土地を切り売りし、その経済成長を支えている。

人間社会への強制力という点では、来るべき気候変動への本格的な対応がもっとも大きな力となるかもしれない。顕著な異常気象に伴う中東地域での食料価格の暴騰、北極の氷河が溶けたことで表出した海底資源に対するカナダ、アメリカ、ロシア間の競争、そして二酸化炭素排出への規制がもたらす技術開発競争の激化は、中国政府による太陽光発電への大規模補助金に対抗するアメリカの関税導入などをまねき、エネルギー分野での貿易戦争も孕む対立を喚起している（Busby 2018, 53）。また、津波への備えとして日本の東北沿岸にみられる巨大な防波堤の建設は、私たちの記憶にも新しい。このようにインフラの更新による気候変動への適応策は莫大な支出を伴う。

資源・環境分野における国家権力の拡大は、直ちに地域コミュニティの役割の縮小を意味するものではない。どのような国家政策も最終的には、地域のレベルで実施されなくてはならないし、予算節約の観点からも各種の権限や裁量を地方に委譲することは国家にとっても合理的な選択になるからである。

5 社会政策としての環境政策

環境政策は、すべからく人間社会を介して実施される。しかし、この単純な事実が、環境政策の論者の意識に上ることはほとんどない。自然環境そのものを扱う研究者や技術者も、この点をほとんど顧みてこなかった。もちろん、環境をめぐる国際条約が批准されたり、されなかったりという面で、人間社会の利害や駆け引きが話題に上ることは多い。しかし、国際的に合意され、実施にいたる「成功した」環境政策も、その実施プロセスにおいて人間社会に影響を与えないわけにはいかない。環境政策は人に何をしたのか。この一見当たり前の問いにあえて光を当てるのは、環境政策の評価が自然環境の質にばかり向けられてきたからである。

本章では、環境政策が民主的な外見をもちながら、権威主義的な押し付けを現

場にもたらすことがあることを指して、それを「反転」と呼んだ。とくに開発国家から環境国家への移行がすばやく生じた後発諸国では、この傾向が顕著である。だが「権威」の源泉は政権の体質にだけ由来するわけではない。本章では、むしろ現場の文脈を規定する課題の性質や速度の問題が大きな役割を果たす可能性を指摘した。環境政策が権威主義的なアプローチを要求し、社会がそれをやむ得ないものとして受け入れれば、いつしか環境に限らず政治の領域一般で権威主義への免疫ができてしまう。ウィットフォークルが水の管理を通じて国家権力が全面的に広がる様子を描いたのは、まことに先見的であった。かつて国家権力の防波堤として機能した中間集団は、国家の近代化と個人主義の重視の過程で、むしろ国家権力を浸透させる手段に成り代わっているものも多い。

自然環境を乱開発から守り、それを持続的に保全することそのものに異議を唱える人は少ないであろう。問題は、それがほかの価値に比べてどれくらい優先されるべきかという点である。ほかの重要な価値、たとえば人権やまっとうな経済生活を営む展望などが、環境保護によって犠牲になるとときには、こうした論点が浮上してくる。

国家は、戦争や災害などのさまざまなリスクを想定して、いざという時のために計画と施策を予見的に講じる。急な対応を要する大規模災害は、必然的に権威主義的な意思決定を呼び込む。ゆえに一連の「想定」は、特定の前提に基づくモデルやシミュレーションに基づくものが多く、そこには不確実性が隠れ蓑になって、権力者の利害が刷り込まれることがある。気候変動と、それに伴う災害の頻発化は、科学的な知識と結びついて国家の権限を否応なく大きなものにするであろう。自然環境の不確実性と脅威の大きさは、今後も予見的な政策を正当化する手段になっていくにちがいない。

災害に備えるという営みは、本来、国家を構成する地域社会の一人ひとりの力に依存しているはずである。その正当性もまた、人々からの支持によって成り立っているはずである。標準化と規格化によって未来の予測可能性を高めようとする国家の計画に対して、現場で政策を受け止める人々は、自らの「備え」のためにその計画を裏切っていくことがある。国家にとっては災害を予防するための開発計画を精緻化しても、かえってそれが反転してしまうことがあるのは、まさに現場の多様性を看過しているからである。

民主主義か権威主義かという二項対立的な発想は、われわれを間違った方向に導いてしまう。権威主義的体制は国家の目標を定めて、そこに向けて諸資源を強力に動員できる点では優れた政治体制である。しかし、その動員の目的は自然環境の持続とは正反対に向かうこともありうるし、国家の秩序を脅かすとされる少数者の権利が犠牲にされることもある。民主的な国家は、さまざまな場面における人々との対峙の経験を通じて、少数者への配慮の必要性を学び、自らの制度を充実させてきた。国家の体質が直ちに環境政策の性質を決定するわけではない。むしろ、課題の性質がどのような政治的介入を呼び込むのかという点が重要な点である。

かつて国家の枠内で、防波堤として、あるいは国家とは別の資源配分機構として機能していた中間集団が、国境を越えて連帯していく可能性もないわけではない。企業やNGOもまたひとつの中間集団であると考えれば、国境を越えた連帯はすでに生じている。ただし、環境政策という公共財の提供にあたっては、こうした個別の中間集団、とくに営利企業の自主的な活動を待っている余裕はない。今こそ、現場の生活者の視点に密着した中間集団のあり方を再考するときである。

近代化と開発によって失われた中間集団の機能とは、どのようなものだったのか。どの機能が市場や政府に代替され、どの機能が失われたものなのか。こうした問いに応える中間集団の歴史的な総括が、私たちが最初に着手すべき作業になる。そして、その作業の先に見据える目的は失われた中間集団を無批判に復活させることではなく、生存維持にかかわる重要な次元で人々の依存関係に立脚した制度空間を、国家権力とは一定の距離をおいた自律的な形で建設することである。

[参考文献]

〈日本語文献〉

生方史数 2018.「環境問題に向き合うアジア—後発性と多様性の中で」遠藤環・伊藤亜聖・大泉

啓一郎・後藤健太編『現代アジア経済論—「アジアの世紀」を学ぶ』有斐閣。

小田康徳編 2008.『公害・環境問題史を学ぶ人のために』世界思想社。

小堀聡 2017.「臨海開発、公害対策、自然保護—高度成長期横浜の環境史」庄司俊作編『戦後日本の開発と民主主義—地域にみる相克』昭和堂。

佐藤仁 2019.『反転する環境国家—持続可能性の罫をこえて』名古屋大学出版会。

ジェトロ 2019.「中国における環境影響評価制度の最新動向」.

https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/118343c2a331cd9f/20180067.pdf

末廣昭 2000.『キャッチアップ型工業化論—アジア経済の軌跡と展望』名古屋大学出版会.

デュルケム, エミール 1974. 宮島喬・川喜多喬訳『社会学講義—習俗と法の物理学』みすず書房.

中島道男 2015.「デュルケムの「国家—中間集団—個人」プロブレマティーク」『日仏社会学会年報』26: 47-67.

程塚正史 2017.「中国における爆発的なEV普及と近距離・高頻度交通サービスの可能性」『JRIレビュー』6 (45): 90-112.

松下和夫編 2007.『環境ガバナンス論』京都大学出版会.

宮本憲一 2004.「日本資本主義と公害」三宅明正／高野和基編『展望日本歴史23歴史の中の現在』東京堂出版.

〈英語文献〉

Beckerman, W. 1992. "Economic Growth and the Environment: Whose Growth? Whose Environment?" *World Development* 20: 481-96.

Beesson, M. 2010. "The Coming of Environmental Authoritarianism." *Environmental Politics* 19(2): 276-294.

Brain, S. and V. Pál. 2019. *Environmentalism under authoritarian regimes: myth, propaganda, reality*. New York: Routledge.

Busby, J. 2018. "Warming World: Why Climate Change Matters More than Anything Else." *Foreign Affairs* 97(4): 49-55.

Cochard, R. et al. 2017. "Extent and causes of forest cover changes in Vietnam's provinces 1993-2013: a review and analysis of official data." *Environmental Reviews* 25 (2): 199 -217.

Congleton, R. D. 1992. "Political Institutions and Pollution Control." *The Review of Economics and Statistics* 74(3): 412-421

Duit, A. et al. 2015. "Greening Leviathan: the rise of the environmental state?" *Environmental Politics* 25 (1): 1-23

Gallagher K. S., and X. Xuan. 2018. *Titans of the Climate: Explaining Policy Process in the United States and China*. Cambridge: MIT Press.

Global Witness. 2009. *Country for Sale: How Cambodia's Elite has Captured the Country's Extractive Industries*. Phnom Penh: Global Witness.

Hardin, G. 1968. "The Tragedy of Commons." *Science* 162: 1243-1248.

Janicke, M. 1996. "Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors." in Lafferty, W. and J. Meadowcroft. eds. 1996. *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar.

Johnson, M. 2019. "Strong (green) institutions in weak states: Environmental governance and human (in) security in the Global South." *World Development* 122: 433-445.

Lafferty, W. and J. Meadowcroft. eds. 1996. *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*.

Edward Elgar.

- Paehlke, R. 1992. "Environmental Challenges to Demographic Practice." in Lafferty, W. and J. Meadowcroft. eds. (1996) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar.
- Sato, J. ed. 2013. *Governance of Natural Resources: Social Purpose of Materials in Nature*. United Nations University Press.
- Schönweger O., Heinimann A., Epprecht M., Lu J., Thalongsechanh P., 2012: *Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments*. Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern, Bern and Vientiane: Geographica Bernensia
- Winner, L. 1986. *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology*. The University of Chicago Press. (吉岡斉・若松征男訳『鯨と原子炉—技術の限界を求めて』紀伊国屋書店2000年).
- Wittfogel, K. 1957. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press. (湯浅赳男訳『オリエンタル・デスポティズム—専制官僚国家の生成と崩壊』新評論1995年).

環境配慮義務から代替案検討要件へ

—アメリカ国家環境政策法 (NEPA) の再評価—

及川 敬貴

はじめに

環境影響評価とは、「あるプログラムやプロジェクトを始めようとするにあたり、それが環境に与える影響を、事前に、調査・予測・評価して、これに基づき一定の環境配慮の手立てを決定に反映させようとするシステム」であり、「このシステムを社会制度・法制度としたもの」を、環境影響評価制度ないし環境影響評価法制度という（浅野2011, 3）。環境アセスメントとは、環境影響評価の別名であり、単にアセスと呼ばれることもある。

世界初の環境アセスメント法は、1970年にアメリカで産声を上げた。国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）である。本章では、後に世界各国のアセス法の範となったこの法律について、つぎのように問う。NEPAはいかにして生まれたのか。どのような点がイノベティブであったのか。そして、何よりも、同法によって、環境はいかなる意味でより手厚く保護されると考えられたのか。NEPAの立法過程に関する研究はいくつもある（例：及川2003）が、同法によるアセスの制度化が、いかなる意味で、公共政策上のエポックメイキングであったのか、を直截に指摘するものは少ない。そこで、本章では、史的考察の対象時期を、連邦議会への関連法案の上程以前にまで拡張し、初期の公共政策との対比を行うことで、NEPAが環境政策史の平面にどのような制度的イノベーションをもたらしたのかを、より克明に捉えることをめざす。

本格的な検討作業に入る前に、「はじめに」の中身を少しだけ敷衍しておきたい。ついで、NEPAとその「直截的な先駆」と評される法律（本章では、これを「初期の公共政策」と措定する）について簡単に紹介し、最後に、本章で扱う作業課題について述べる。

1-1 本章の問題意識

——なぜ史的考察の対象時期を拡大するのか？——

NEPAは、ひとつの法案を母体とするものではない。1960年代に連邦議会へ上程された複数の法案が合流して生まれたものである（及川2003）。そのひとつがH.R.6750であり、これは、当時すでに数十年の運用経験があった、魚類・野生生物調整法（Fish and Wildlife Coordination Act: FWCA, 1934年制定）の修正法案として上程されたものであった（及川2003, 108）。そのため、Andrews（2006, 174）などの主要な先行研究においても、FWCAはNEPAの「直截的な先駆」(a direct forerunner and precedent) と評されている。

ところが、両法の中身を一瞥すると、奇妙なコントラストに気がつく。一方で、これら法律には、資源開発の際の環境配慮をどの程度求めるかという点において、温度差があるようにみえる。FWCAは、1958年の時点において、ダム開発に際して、野生生物保全を治水・利水と「等しく考慮する」よう求めていた。日本の環境影響評価法が、現在でも「適切な環境配慮」を確保するのみであることにかんがみても、先進的な環境配慮要求規定であるようにみえる。ところが、FWCAを「直截的な先駆」としているはずのNEPAには、これに対応する規定が見当たらない。NEPAは、開発行為に付随する環境影響の特定を求めているものの、いかなる配慮をするべきかについては何も定めていないのである。NEPAという各国のアセス法の範となった制定法に、当時すでにFWCAで制度化されていた先進的な環境配慮義務の規定が含まれなかったのは、なぜなのだろうか。

他方で、NEPAに基づくアセスの「核心」と目されてきたのが、開発行為の代

替案の検討を求める仕組み（以下、代替案検討要件）である¹。今でこそ、各国のアセス制度で必須の要素となっているものの、この要件はそもそもどのような経緯で世界初のアセス法の一部となったのだろうか。FWCAに同様の規定を見つけることはできない。ちなみに、代替案検討要件がNEPAに基づくアセスの「核心」であるという評価についても、何がいかなる意味で「核心」なのかにかかわる説明は、先行研究において十分に提供されていないようにみえる。

NEPAにおける環境配慮規定の欠如。そして、その一方で、同法の「核心」としての代替案検討義務の際立った存在。本章では、この奇妙なコントラストの背景変数、すなわち、NEPAが生まれた経緯を、FWCAの運用状況も含んだ、長期の制度発展過程として描き出していく。そうすることで、初期の公共政策としてのFWCAとの対比における後発の公共政策としてのNEPAとそれに基づくアセスの制度的な特徴、つまり、制度イノベーション的な意味・意義が、これまでよりも明確な形で浮かび上がってくると考えたものである。

1-2 NEPAとFWCA

アメリカ環境法の主要な部分は、1970年からはじまる10年間、いわゆる「環境の10年」に整備された（畠山1999）²。清浄大気法の大改正（1970年）、清浄水法の大改正（1972年）、種の保存法の制定（1973年）、有毒物質規制法の制定（1976年）、国有林管理法の制定（1976年）など、主要な連邦法の整備が一気に進んだのである。この10年の幕開けを飾ったのが、「マグナカルタ以来もっとも重要とされる環境保護立法」(クローニン＝ケネディ 2000, 184) と評された連邦法のひとつ、すなわちNEPAの制定（1970年1月1日）であった。

NEPAの第102条(2)(c)は、世界初の環境アセスメント条項として知られ、その趣旨や内容が世界各国へと伝播していった。実際の規定はつぎのとおりであり、1970年の制定以来、変わりが無い。

1 大塚（2016）をはじめとする環境法の基本書でも、そのような理解が共有されている。

2 当然のことであるが、「環境の10年」以前にも、森林や水、そして野生生物などの自然資源の保全（conservation）をめざした連邦法が皆無だったのではない。むしろそうした法律の数は増加する一途であった。そして「環境の10年」を迎えるまでに、その層が相当に厚くなっていたことは、Andrews(2006)や畠山（1992）などの日米での主要先行研究からも窺われる。魚類・野生生物調整法（FWCA）もそのひとつであり、ニューディール初期の1934年に制定された。

=====
第102条 連邦議会は、次の事項を可能なかぎり最大限に達成することを定め、
命ずる。

(1) 略

(2) すべての連邦機関は、

(a), (b) 略

(c) 人間環境の質に重大な影響を与える立法の提案、その他の主要な連邦政府の提案行為に関するすべての勧告または報告には、……次の各号に関する詳細な報告書を含めること。

(i) 提案行為が環境に与える影響

(ii) 当該提案が実施された場合、回避し得ない環境上のあらゆる悪影響

(iii) 提案行為の代替案 (alternatives)

(iv) 人間環境の局地的、短期的な利用と長期的な生産性の維持、向上との関係

(v) 提案行為の実施に関連して発生する、不可逆的で回復不可能な資源の消失

=====
アメリカでは現在でも、この規定に基づいて、年間100件を超える数のアセスが行われ、開発事業にともなう環境影響の緩和措置が採用されたり（防音壁や柵の設置など）、事業計画そのものが変更されたり（事業規模の縮小や立地の変更など）する例が頻繁に見受けられる（及川・森田2014）。そして、この連邦法に基づくアセスの「核心」と評されてきたのが、代替案検討要件である（下線部）。

他方で、NEPAの「直截的な先駆」といわれるのが、FWCAの1958年改正法（当初法の制定は1934年）である³。FWCAは、ダム開発などの水資源開発事業を手掛ける開発官庁に対して、魚類や野生生物の保全へ配慮するよう求めており、た

3 Andrews(2006, 174) は、「FWCAはNEPAの直截的な先駆 (a direct forerunner and precedent) となった」と述べている。この叙述には脚注などが付されていないが、そうした評価がなされる背景には、1969年2月17日の連邦議会において、のちにNEPAへと育ったH.R.6750が、当初、FWCAの修正法案として上程されたことがあるだろう（及川2003, 108）。

例えば、そうした開発官庁は、事業計画段階で野生生物保全を所掌する連邦機関などと協議を行わねばならない。Andrews(2006, 174) によれば、この協議条項が活用された結果、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年の改正を経て同法は格段に強化され、ついには、ダム開発などに際して、野生生物保全が治水・利水と「等しい配慮 (equal consideration) を受ける」と定めるに至る (第1条)。

1-3 問題設定——NEPAの制度的な特徴とは何か？——

及川 (2019) では、各種の1次・2次資料に依拠しながら、FWCAの環境配慮義務が強化された経緯を辿り、同法とNEPAの条文構造を比較検討したうえで、NEPAの制度的な特徴について、つぎのように指摘した⁴。

「FWCAは、水資源開発において、野生生物保全が治水・利水と「同等の配慮を受ける」ことを法目的として掲げ (第1条)、さらに、その保全のための措置等を具体的に記載した報告書や勧告が、開発官庁によって「十分に配慮」されるものとしていた (第2条 (b))。保全の観点からは、強力な実体的性質を備えた規定であるようにみえるが、開発官庁が「配慮した」と言いさえすればそれ以上を求めることは難しい。… (中略) …

これに対して、NEPAに基づくアセスについては、FWCAの適正「配慮」義務を越えた代替案検討義務を掲げた点に、その最大の制度的特徴を見出せようである。すなわち、代替案検討義務であれば、少なくとも代替案を検討しなければならず、そうしなければNEPA違反となり、違法とみなされよう。そして、ここであらためてNEPAの第102条 (2)(c) を読んでみると、代替

4 本章も同様であるが、及川 (2019) は、いわゆる「経路依存性」の考え方に依拠しながら、長期にわたって「緩慢に推移する」制度発展の姿を捉えようとしたものであり、Pierson(2004) やThelen(2004)、それに喜多川 (2015) や寺尾 (2019) などと同様の試みといえよう。「短期的に切り取った切り口だけから事象をとらえ分析」するのではなく (寺尾2015, 11)、長い時間のなかに位置づけてこそ、NEPAの歴史的な意義が浮かび上がってくると考えたものである。こうしたねらい、すなわち、スナップショット的な分析からは引き出せない、長期的な制度発展のメカニズムをとらえるという問題意識は、広く共有されはじめており (Maher 2008; 寺尾 2013; 2015; 喜多川 2015; 西澤・喜多川2017)、本章はそうしたベクトル上の一研究とも位置づけられよう。

案が alternative ではなく、alternatives という複数形で記載されている周到さに気がつく。代替案を複数検討しなければ、やはり違法となるのである」
(下線は筆者による)

こうした指摘・立論は、不合理とは言い切れない一方で、法律の規定ぶりの対比から引き出された推測でしかない、とも評し得そうである。そこで本章では、FWCAの環境配慮義務をめぐって生じた法的紛争にかかわる司法判断をとりあげ⁵、この義務が開発官庁の裁量を統制するための有効な手段となり得たのかどうかを検証したい⁶。もしも、その義務が司法裁判所にとって、そうした裁量統制の有効な手段となり得ていなかったとすれば、上記の下線部の推測は、合理的な推論の域へと近づくことになる。

2 FWCAの環境配慮義務をめぐる裁判例

本節では、FWCAの条文構造をもう少し詳しく紹介・説明し、そのうえで、同法の環境配慮義務について言及したおそらく唯一の連邦最高裁判決の紹介・説明へと進む。

2-1 FWCAの環境配慮義務

FWCAは、全9条からなるが、全体の文量の70%以上が、第1条と第2条で占

-
- 5 邦語の先行研究では、FWCAがまったくとりあげられていないわけではないが、多くても数行程度の紹介・説明にとどまることが多い。関連判例を複数とりあげるのも、おそらく本章が初めてのようと思われる。
 - 6 なお、アセスの制度化は、アジアの途上国の多くでも完了しており、今後は、制度をいかに改良するかが課題となるだろう（作本2014、寺尾2013）。その際に、先進国の制度運用状況から多くを学べることは否定しないが、初期の制度形成過程からも多くの、そしてより本質的なことを学べるはずである。とくに、世界各国のアセス法の範となった制定法（＝NEPA）について、代替案の検討が同法に基づくアセスの「核心」と評される理由・背景事情を捉えられれば、その検討を法令で義務づけるための議論の深化が期待できよう。わが国では実際に、そうした議論が求められているところであり、おそらく同様の状況は、アジアの途上国でも存在しているように思われる。それゆえ、本章を通じて得られる知見は、国や地域のちがいを越えて、制度としてのアセスの意義や意味を見つめ直すための材料となるのではないだろうか。

められている。量的な点はさておき、その中身が、本章の目的との関係でも重要なので、以下、これらふたつの条文内容を中心に紹介・説明したい。

(1) 野生生物保全への「等しい配慮」(第1条)

1934年に制定された、当初のFWCAのなかに、環境配慮義務は見当たらない。こうした規定が入ったのは、1948年改正時が最初である。1948年改正法は、開発官庁のなかでも、とくに、陸軍工兵隊 (Corps of Engineers: COE) が所管するダムなどの運用に当たって、野生生物とその生息地へ「十分な配慮」をするよう命じていた (第5A条)。1958年改正によって、この要求が強化され、法目的としてつぎのような規定がおかれたものである (第1条)。

「野生生物保全は、水資源開発プログラムにおけるその他の諸要素と等しい配慮を受けるものとする」(下線は筆者による)

そのうえで、1958年改正法では、省庁間協議やその際における「十分な配慮」を確保するために、つぎのような仕組みが構築されていた。

(2) 「具体的な」勧告の作成とそれへの「十分な配慮」(第2条)

FWCAの1946年改正によって、開発官庁は、ダム開発などの着手に先立ち、魚類・野生生物局 (Fish and Wildlife Services: FWS) などと、野生生物保全のあり方に関する協議を行わなければならなくなった。省庁間協議要件であり、1958年改正でも、その基本構造に変更はない。

しかし1958年改正では、協議の流れやそこで用いられる資料などについての定めが加えられた。第2条 (b) である。1946年法のもとで、FWSは、野生生物保全のための勧告を作成するとされていたところ、1958年法では、そうした勧告の内容が「具体的である (specific)」ことが求められるようになった。そして、開発官庁は、そうした具体的な勧告に「十分に配慮する」するよう義務づけられたのである。そのうえで、第2条 (c) は、当初の開発事業の修正権限を付与し、同条 (d) では、(FWSの報告書や勧告のなかで示された) 上述の損害防止措置を実施するための費用が、当該水資源開発事業の一部となることが認められた。

以上、FWCAの環境配慮義務が強化された経緯を駆け足で辿ったが、より詳しい経緯や細かな条文構造などについては、及川(2019)をご覧ください。以下では、「FWCA」と記す場合には、1958年改正法を意味するものとして、叙述を続けていく。

2-2 *Udall vs Federal Power Commission* 事件

FWCAを引用しながら、ダム開発に実質的なストップをかけたのが、1967年の*Udall vs Federal Power Commission*事件判決である(以下「ユーダル事件判決」という)⁷。この事件では、ダム設置認可の適法性が問われた。ダムを設置するには、1920年連邦電力法(Federal Power Act)に基づき、連邦動力委員会(Federal Power Commission: FPC)から認可を得なければならない。ワシントン州を流れるスネーク川上流には、当時すでにくつものダムが設置されていたところ、FPCは1964年に、さらにもうひとつのダム設置を認可した(以下「本件認可」という)。しかし内務省が、サケ(salmon)などの魚類保護の観点からの調査が不足しているなどとして、本件認可の違法性を指摘し、訴えに及んだものである。原審(358 F.2d 840)では、本件認可は適法とされたものの、連邦最高裁は、この判決を破棄し、FPCに対して、本件認可の手続をやり直すように命じた。

ユーダル事件判決の決め手となったのが、連邦電力法に定められていた、つぎのふたつの要件である。ひとつは、公益適合性確保要件であり、認可の付与にあたって、FPCは、ダム開発事業による

「水域の改善(improving … a waterway) ……が公益の観点から(in the public interest) ……正当化し得るものである」

ことを、認定しなければならないとされていた。

もうひとつは、計画適合性要件であり、やはり認可の付与にあたって、FPCは、提案されたダム開発事業が、水域の改善や開発、通商上の利活用、ならびに、

7 387 U.S. 428 (1967)

「レクリエーション目的等を含んだ、その他の有益で公的な利用 (other beneficial public uses, including recreational purposes) を目的とする総合計画に適合したものである (will be best adapted)」

ことを、認定するとされていたものである。

ユーダル事件判決は、これらの要件の認定過程において、魚類・野生生物保全という観点からの検討が十分になされていないことを問題視し、上記の結論へと至った。そして、そうした結論を補強するための材料として、FWCAを引用したものである。FWCAが引用された理由は述べられていないが、連邦電力法には、魚類・野生生物保全への直接的な言及が見当たらない。そのため、それへの明確な言及がなされている連邦法、すなわちFWCAを登場させたと考えるのが素直な解釈であろう。法廷意見は、FWCAの規定をそのまま引用した後に、

「水資源開発事業の一側面として、野生生物保全が検討され、かつ評価されねばならないことは明白である (Certainly the wildlife conservation aspect of the project must be explored and evaluated)」

と述べている⁸。

このようにして、ユーダル事件判決は、FWCAを引用したものの、同法に基づく環境配慮義務の性質は不明なままであった。ただし、Bean and Rowland (1997) のように、上記のような文脈で引き合いに出されたことをもって、同法が形式的な遵守以上のものを求めていることが示された、と解する先行研究も存在する。そして実際に、この事件で問題になったダムを設置は、この連邦最高裁判決が契機となってとりやめられてしまった。そのため、右の先行研究によれば、FWCAの重要性が次第に高まっていくと考えた者も当時は少なくなかったという。

8 387 U.S. at 444 (1967).

FWCAの重要性は次第に高まっていくに違いない。こうしたユーダル事件判決（1967年）直後の、やや楽観的な見立てを一変させたのが、1970年のNEPAの制定であった。NEPAの制定によるアセス制度の登場は、NEPAを遵守すれば「自動的」に、FWCAの環境配慮義務をも履行したことになるかどうか、という問題を生じさせたのである。

3-1 *Zabel v. Tabb* 事件

NEPAの制定後に、初めてFWCAの適用問題にかかわる判断を行ったのが、*Zabel v. Tabb* 事件判決である（以下「ゼイベル事件判決」という）⁹。争いの原因となったのは、フロリダ州のボカ・シエガ湾内にある美しい干潟であった。この干潟を手に入れた開発業者が、11エーカーにわたって、それを埋立てようと目論んだのである。この開発事業に対しては、地域コミュニティなどから反対の声が多数上がり、州当局が開発許可を拒否したものの、当該拒否処分は州裁判所によって違法と判断され、開発業者は連邦法に基づく埋立て手続に着手した。航行可能域での浚渫や埋立てに関しては、1899年の河川港湾法（Rivers and Harbors Act）の規制が及ぶ。そうした浚渫や埋立てを行おうとする者は、同法第10条に基づく許可を取得しなければならない。

許可権者である陸軍工兵隊（COE）はこの開発事業について、1966年末、地元セント・ピーターズバーグ市で公聴会を開催した後、1967年2月28日付で、埋立てを不許可とする決定を下した。その理由は、①ボカ・シエガ湾の魚類・野生物へ顕著な悪影響を及ぼす、②FWCAの目的に沿わない、③地域コミュニティや州当局から異議が唱えられている、④公益に適合しない、というものである。

この決定に対して、開発業者が訴訟を提起した。開発業者は、本件許可申請の許諾に際してCOEが考慮できるのは、提案された浚渫・埋立てが船舶の航行に

9 430 F. 2d 199 (5th Cir. 1970 cert. denied, 401 U.S. 910 (1971)).

及ばず影響のみであると主張したのである。連邦地方裁判所はこの主張を認めた
が、COEは控訴し、控訴審の第5巡回控訴裁判所は、河川港湾法のもとで環境保
全関連事項を考慮し得るかどうかについて、正面から判断した判例・裁判例は見
当たらないとする一方で、つぎのように述べた。

「環境保全が連邦政府全体としての政策であることは、少なくとも、つぎの
ふたつの制定法において明白に示されている。FWCAとNEPAである」

そのうえで、同控訴裁判所は、ユーダル事件判決の「水資源開発事業の一側面と
して、野生生物保全が検討され、かつ評価されねばならないことは確かである」
という部分（前掲）を引用するなどして、原審判決を覆し、COEの決定を適法な
ものと判断している。

3-2 *Akers v. Resor* 事件

ゼイベル事件判決の結論は、確かにFWCAにも依拠していたが、同法に基づ
く環境配慮義務の性質は不明なままであり、また、NEPAとの関係についての言
及もなされていない。しかし、ゼイベル事件判決が下されてから2年後、ふたつ
の法律の関係に言及しながら、公共事業によってもたらされる悪影響の緩和計画
策定を命ずる判決が現れた。1972年の*Akers v. Resor*事件判決である（以下「エ
イカーズ事件判決」として引用する。）¹⁰。

エイカーズ事件で問われたのは、陸軍工兵隊 (COE) による河川拡幅事業の是
非である。COEはテネシー州北西部を流れるふたつの河川について、河川拡幅
事業を行うことを検討し（以下「本件事業」という）、1971年3月には、同事業の
実施に伴って発生するであろう、魚類や野生生物への悪影響を緩和するための計
画（以下「1971年の緩和計画」という）を策定した。そして、同年同月には、
NEPAに基づく環境影響評価書も完成させ、そのなかで、特定の緩和措置につい
ても言及していたものである。しかし、1971年の緩和計画や環境影響評価書に
記載された緩和措置では、FWCAやNEPAによって求められているような環境

10 339 F. Supp. 1375 (W.D. Tenn 1972).

保全が達成されないなどとして、地元のハンターなどが訴えを提起した。

連邦地方裁判所は、著名な連邦最高裁判決である1971年のオーバートン公園事件判決¹¹を引用しながら、制定法上の手続的な要件に適合するかどうかという観点から、本件事業に関連する一連のCOEの行為を審査することを宣言した。そのうえで、本件事案における「制定法」のひとつであるFWCAについて、同法でCOEのような開発官庁に求められているのは、野生生物保全関連の機関と「真摯に (in good faith)」協議することと、そうした機関から供される保全関連の勧告を「適切に考慮する (give due consideration)」ことであると述べ、これらの要件に照らして、1963年の緩和措置報告書が十分な内容であったのかどうかは「かなり疑わしい (quite arguable)」と評したものである。この1963年の報告書に対しては、そのなかで言及された緩和措置が不十分極まりないとして、魚類・野生生物局 (FWS) などから強い意義が表明されていたが、それにもかかわらず、COEは、同報告書を下敷きにして、1971年の緩和計画を策定していた。

このようにして、FWCAに言及したうえで、裁判所は本件事案におけるもうひとつの「制定法」であるNEPAをとり上げ、これらふたつの制定法の関係について、

「FWCAは、NEPAに適合するように、解釈され、かつ運用される」

と述べた。そして、NEPAが環境保全という目標を達成するために、あらゆる連邦の計画の改善を求めていることを指摘し、そのことからすれば、FWCAはCOEに対して、新たな緩和計画を策定することを求めているという意味で解釈されなければならない、としたものである。

3-3 Gillham Dam 事件

Bean and Rowland(1997)によれば、ゼイベル事件判決とエイカーズ事件判決が下された当時、論者のなかには、FWCAとNEPA とが相乗効果をもたらす、あるいは共生的であるといったような見通しを示す者もあったという。しかし

11 *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 U.S. 402 (1971).

1971年の *Gillham Dam* 事件判決（以下「ギラムダム事件判決」という）¹²は、そのような見通しが楽観的に過ぎることを示唆するものであった。

この事件では、陸軍工兵隊 (COE) によるダム開発事業の差止めが求められた。環境保護団体などの原告らは、当該ダム事業が環境に及ぼす悪影響がNEPAやFWCAに適った形で評価などされていないことを問題視し、裁判所に対して、それらがなされるまでは、当該事業を進行させないよう求めたのである。しかし、ゼイベル事件やエイカーズ事件とは異なり、ギラムダムに関しては、訴訟提起時すでに事業全体の3分の2が完成していた。そのため、事業の着手前であればともかく、事業が完了しそうな状況においても、NEPA違反などを理由とする訴訟が認められるかどうかという点について、裁判所がどのような判断を下すのかが注目されたのである。

審理にあたった連邦地方裁判所は、原告らの請求を認め、COEに対しNEPAに基づく適法な環境影響評価書が作成されるまで、当該ダム事業を進行しないよう命じた。そして、そうした結論に至る過程で、FWCAとNEPAの関係にも言及したものである。原告らは、請求原因のひとつとして、FWCA違反をも挙げていたが、裁判所は、それが請求原因となるかどうかは「疑わしい (doubtful)」と述べ、当該ダム設置計画の策定が訴訟提起時から数えて13年も前であるという事実を指摘し、今になってCOEに対し、FWCAに基づく省庁間協議を命ずるのは「合理的ではない (unreasonable)」とした。そのうえで、同法とNEPAとの関係について、

「後者 [=NEPA] の規定を誠実に遵守するのであれば、被告は、魚類・野生生物法 [=FWCA] により求められるあらゆる要素について、自動的に考慮する (automatically take into consideration) ことになろう。被告に対して、ふたつの法律 [への服従] を別々に要求するのは不合理である」

という見解を示したのである¹³

12 *Environmental Defense Fund v. Corps of Engineers*, 325 F. Supp. 749 (E.D. Ark. 1971), *injunction dissolved*, 342 F. Supp. 1211, *affirmed*, 470 F. 2d 289 (8th Cir. 1972).

13 325 F. Supp. 754.

3-4 その後の裁判例

エイカーズ事件判決（1972年）以降も、NEPA違反とFWCA違反を理由として事業の差止めなどを求める訴訟はいくつも提起された。*Environmental Defense Fund v. Froehlike*, 473 F. 2d 346 (8th Cir. 1972) ; *Country of Trinity v. Andrus*, 438 F. Supp. 1368, 1383 (E.D. Cal. 1977) ; *Save Our Sound Fisheries Ass'n v. Callaway*, 387 F. Supp. 292 (D.R.I. 1974) ; *Cape Henry Bird Club v. Laird*, 359 F. Supp. 404 (W.D. Va.), *aff'd*, 484 F. 2d 453 (4th Cir. 1973) などである。しかし裁判所は、ギラムダム事件判決に倣って、それらの請求を退け続けた。

NEPAに基づくアセスの手續を遵守すれば自動的にFWCAで求められている環境配慮もみたすことになるという、ギラムダム事件判決の考え方を踏襲したものである。

Bean and Rowland(1997)によれば、こうした状況を批判する学説も散見され、かつ、ギラムダム事件判決の考え方を再吟味する機会はその後も幾度も訪れたものの、1980年代に入ってから、裁判所の姿勢に変化はなかったという。たとえば、*Texas Comm. on National Resources v. Marsh*事件判決¹⁴は、

「NEPAやFWCAは、COE(陸軍工兵隊)に対し、当該事業に伴って発生するあらゆる悪影響を緩和するような計画の採用を求めてはいないし、FWS(魚類・野生生物局)からなされたあらゆる提案を採用するよう求めているものでもない。むしろ、COEは、FWSによって表明された見解を「真摯に考慮 (serious consideration)」しさえすれば、それらふたつの制定法上の要求を満たしたことになる。……連邦最高裁は、環境関連の要素を『考慮する』ことと、そうした要素に対して特別な重要性を付与することとは意味が違うと明言してきた」

と述べている¹⁵。

14 736 F 2d. 262 (5th Cir. 1984).

15 736 F 2d. at 268 (1984).

おわりに

前節の検証作業から窺われたのは、FWCAに定められた環境配慮義務の履行を司法上確保することの難しさであった。この点が判明したことで、及川 (2019) の、

「NEPAに基づくアセスについては、FWCAの適正「配慮」義務を越えた代替案検討義務を掲げた点に、その最大の制度的特徴を見出せそうである。すなわち、代替案検討義務であれば、少なくとも代替案を検討しなければならず、そうしなければNEPA違反となり、違法とみなされよう」

との指摘・立論は、単なる推測から、合理的な推論へと、半歩ないしは一步、近づいたものといえよう。この推論もふまえつつ、FWCAとの比較から引き出し得る、NEPAの制度的な特徴をいくつか指摘し、本章冒頭の問い—NEPAによるアセスの制度が、いかなる意味で、公共政策上のエポックメイキングであったのか—への回答にかえる。

(1) なぜNEPAには環境配慮義務規定が見当たらないのか？

ギラムダム事件判決は、NEPAの諸規定を誠実に遵守すれば、自動的にFWCAの環境配慮義務が充足されるという考え方を示した。そして前節の最終項でふれたように、後続する裁判例も明確な理由を示すことなく、この考え方（以下「自動的充足論」という）を支持したものである。

しかし学界では、こうした裁判所の態度への批判は少なくなかった。ふたつの法律の要求が同一であるとは考えにくい、というのが理由である。すなわち、FWCAは、ダム開発などにあって、「野生生物保全是、……その他の諸要素と等しい配慮を受けるものとする」と明言し（第1条）、そのうえで、FWS（魚類・野生生物局）に対し、野生生物への悪影響を防止する措置を「具体的」に記した勧告の作成を、そして、開発官庁には、右の勧告に「十分な配慮」をすることを義務づけていた（第2条 (b)）。「十分な配慮」だけであれば、程度問題として片

づけられる可能性もあるが、「等しい配慮」や「具体的」な勧告への配慮となれば、程度問題と同一視するのは難しい。FWCAの要求は、単なる手続というよりはむしろ、実体的な要求ともいえそうである。実際、NEPAについては、1978年のバーモント・ヤンキー事件判決（Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. National Resources Defense Council, 435 U.S. 519 [1978]）によって、その法的な性質が明らかとなった。同判決において、連邦最高裁は、同法上のアセスは、「本質的には手続的である」との見解を示したのである¹⁶。

学説による理論上の批判はさておき、そもそもギラムダム事件判決は、ふたつの法律をどのように読んで、自動的充足論を導き出したのだろうか。同判決は、その理由を述べていない。あたかも、当然にそのように考えられる、ないしはそう考えるべきとしているかのようである。そこで、この問いを念頭におきながら、NEPAを再読してみると、同法第101条が、環境配慮義務の趣旨を包含している可能性に気がつく。すなわち、FWCAのようなダイレクトな規定ぶりではないが、第101条の「国家環境政策宣言」は、つぎのようにして環境保全に配慮した意思決定を行うことを、連邦政府全体の責務として定めている。

この規定ぶりからみると、FWCAの環境配慮義務の趣旨が、第101条に取り込まれているという解釈も可能かもしれない。上述のバーモント・ヤンキー事件判決でも、この第101条は、「実体的な目標（substantive goals）を定めた」とと解されていた¹⁷。FWCAの環境配慮義務を実体的なものと捉える学説と、連邦最高裁によるこの第101条解釈とは（奇妙に）平仄があうものであり、このことも、「FWCAの環境配慮義務の趣旨が、第101条に取り込まれている」という解釈をサポートするものであろう。このように考えてくると、なぜNEPAに環境配慮義務規定が見当たらないのかという問いへの暫定的な回答を示せるように思われる。文言としては見当たらないが、同法第101条にその趣旨が取り込まれている、というのが、その回答である（ただし、この「暫定的な回答」は、さらなる立法過程研究によって裏づけられて、初めて合理的な推論の域に達しよう）。

16 435 U.S. 519, 558 (1978).

17 435 U.S. at 558 (1978).

=====

第101条

- (a) 連邦議会は、人間活動が自然環境……に及ぼす影響……が甚大であること、および、人間の全面的な福祉と発展にとって環境の質の回復・維持がきわめて重要であることを認識し、……あらゆる実行可能な方法と措置を用いて、人間と自然が生産的な調和のうちに存在しうる状態を創出・維持……することが、連邦政府にとっての……継続的な政策であることを宣言する。
- (b) この政策を遂行するために、……あらゆる実行可能な方法を用い、連邦の計画・機能・プログラム・各種リソースを改善・調整して、次の各項に掲げる国家目標 [=すべてのアメリカ国民に対する良好な環境の確保や、歴史的・文化的・自然的遺産の保存、それにリサイクルの最大限の達成など] を追求することは、連邦政府の継続的な責務である。

=====

(2) 代替案検討要件はなぜアセスの核心なのか？

野生生物への「等しい配慮」や「具体的」な勧告への配慮などの規定ぶりから、FWCAの環境配慮義務が手続的というよりはむしろ、実体的な要求である、と論ずることはできなくはないだろう。しかし繰り返しとなるが、これはそのようにも論ぜられるということにすぎない。ユーダル事件判決、ゼイベル事件判決、それにエイカーズ事件判決（以下「ユーダル事件判決など」という）はいずれもFWCAを引用するものの、同法に基づく環境配慮義務の性質については何も語らなかった。ギラムダム事件判決の自動的充足論に抗いような判例法理は、ユーダル事件判決などによっては提供されていなかったのである。FWCAの環境配慮義務は、司法裁判所が開発官庁の裁量を統制するための直截的な手掛かりとはならなかったものといえよう。

環境配慮義務をめぐる、こうした手詰まり状況のなかで登場したのが、NEPAという制定法であり、同法に基づくアセス制度であった。ここで今一度、NEPAの構造に注目してみると、同法第101条の国家環境政策（=FWCAの環境配慮義務の趣旨を取り込んだと考えられる条項）を実施する手段として、第102条に基づ

くアセス制度が設けられていることに気がつく。環境配慮義務であれば、価値の考慮にとどまるところ、代替案については、立地にせよ事業の構造や規模にせよ、開発官庁側が何らかの具体的な構想を示さなければならない。つまり、検討を施す以前に、発案が求められていることになる。「代替案の検討」というフレーズは、代替案の発案とその検討というふたつの要素をあわせもったものとして意識されなければならないものといえよう。

第102条の代替案検討義務は、こうした要求内容をもつがゆえに、司法裁判所に対しても、環境配慮義務のような「程度」問題だけではなく、「検討したか・しなかったか」という観点からの審査を可能とさせるものとなった。*Center for Biological Diversity v. National Highway Traffic Safety Admin.*, 508 F.3d 508 (9th Cir. 2007) など、代替案の検討の是非が問われたNEPA訴訟は、枚挙に暇がない。また、NEPAの施行規則でも、「あらゆる合理的な代替案が…厳密に探求され、かつ客観的に評価されるものとする (rigorously explored and objectively evaluated)」と定めており、この規則は、1970年代後半までの関連判例を整理・分析し、そのエッセンスをとり入れて策定されたものである(及川2003: 189-191, 258-259)。

本章の冒頭でふれたように、NEPAは世界で初めてアセスを制度化した制定法として知られている。この史的事実をさておき、数十年という長い時間の流れのなかにNEPAを指し示してみると、人間による開発行為に付随する環境影響をどのように扱うか、という根本的な問いとの立ち向かい方を劇的に変更したのが同法であったように見える。すなわち、法政策面からみた場合の同法の歴史的な意義は、単に世界で初めてアセスを制度化したという点だけではなく、FWCAという「初期の公共政策」に定められた環境配慮義務の限界を越えて、司法裁判所に対して代替案検討要件を「核心」とする、より強力な裁量統制を可能とさせるアセス制度を確立したところにあると解されるべきではないだろうか。

(3) アセスの制度発展メカニズム——価値の考慮から代替案の検討へ——

動画というよりはコマ送りであったかもしれないが、本章では、FWCAからNEPAへの制度発展を、連続的に捉えることを試みてきた。そうした作業をとりあえず完了した現在、筆者の脳裏には、アセスなるものが「野生生物やその生息

地という価値の考慮から、そうした価値へ影響を及ぼす開発行為の代替案の発案・検討へ」と発展していく、というメカニズムのようなものが浮かんでいる。こうしたメカニズムの存在は、アセス制度の評価や今後の制度設計のあり方を検討するための助けとなるのかもしれない。すなわち、それに照らして、各国ないしは各地域は、各々のアセス制度がそうした発展過程のどの辺りに位置するのかを知ることができるだろうし、今後の制度設計がいかにあるべきかをも、より具体的に思い描けるだろうからである。

ただし、この制度発展メカニズムを提示するにあたっては、NEPAに基づくアセス制度にかかわる最新の運用状況をふまえておかねばならないだろう。及川・森田 (2014, 98-100, 110) で簡単に紹介・説明したように、近年のアメリカでは、ひとつか・複数かという代替案のカテゴリーだけではなく、「環境の観点から好ましい代替案か・そうではない代替案か」というカテゴリーが存在し、それがNEPAに基づいて準備される環境影響評価書の格付けと連動する仕組みが構築・運用されている。そして、未公開の先行研究によれば、近年のアメリカでは、この「環境の観点から好ましい代替案」(Preferred Alternative: PA) という仕組みを手掛かりとしながら、環境行政機関が、対立的というよりもむしろ、開発官庁と協働するようにして、アセス制度を運用しはじめていているという (張 2015)。この新たな代替案カテゴリーに関する調査・分析を加えて、上に示した制度発展メカニズムをアップデート・改善していくことで、今後、「環境アセスメントの制度発展メカニズム」なるものを提示できるのかもしれない。筆者には荷が重いような気もするが、挑戦してみる価値はあるように思う。

[参考文献]

〈日本語文献〉

浅野直人 2011.「環境影響評価法の改正と今後の課題」環境法政策学会編『環境影響評価——その意義と課題』商事法務.

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.

——— 2019.「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——」寺尾忠能編『資源環境政策の形成過程——「初期」の制度と組織を中心に』アジア経済

研究所.

- 及川敬貴・森田崇雄 2014.「米国環境アセスメント制度をめぐる近時の動向——環境審査とNEPA訴訟を中心に」『環境法研究』(39): 87-116.
- 大塚直 2016.『環境法BASIC 第2版』有斐閣.
- 喜多川進 2015.『環境政策史論——ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』勁草書房.
- ジョンクローニン・ロバート ケネディ ジュニア 2000. 野田知佑監修・部谷真奈美訳『リバーキーパーズ——ハドソン川再生の闘い』朝日新聞社.
- 作本直行 2014.「アジア諸国の環境アセスメント制度——ミャンマーの2012年環境保全法と2013年第4次環境アセスメント法案の検討を中心に」『環境法研究』(39): 57-86.
- 張丹 2015.「環境アセスメントの実効性確保に関する考察—アメリカにおける環境審査制度を対象として—」修士学位論文, 横浜国立大学大学院環境情報学府.
- 寺尾忠能 2013.『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.
—— 2015.『「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.
—— 2019.『資源環境政策の形成過程——「初期」の制度と組織を中心に』アジア経済研究所.
- 西澤栄一郎・喜多川進 2017.『環境政策史——なぜいま歴史から問うのか』ミネルヴァ書房.
- 畠山武道 1992.『アメリカの環境保護法』北海道大学図書刊行会.
—— 1999.「アメリカ合衆国の環境法の動向」森脇昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊 環境問題の行方 新世紀の展望2』有斐閣 332-337.

(英語文献)

- Andrews, Richard N.L. 2006. *Managing the Environment, Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy*. 2nd ed. New Heaven: Yale University Press.
- Bean, Michael J. and Melanie J. Rowland 1997. *The Evolution of National Wildlife Law*. 3rd ed. Westport: Praeger.
- Maher, Neil M. 2008. *Nature's New Deal: The Civilian Conservation Corps and the Roots of the American Environmental Movement*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Thelen, Kathleen 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

日本における地球環境政策の萌芽

——「地球的規模の環境問題に関する懇談会」に注目して——

喜多川 進

はじめに

「『宇宙船地球号』の汚染防止」「専門家集め検討会」「環境庁積極的姿勢に転換」。これらは、1980年8月4日付『朝日新聞』夕刊1面トップの見出しである¹。日本の地球環境政策は、1980年代末の地球環境ブームのなかで生み出されたと考えられがちである。だが現実には、1980年の時点ですでに、日本では地球環境問題に対する政策的対応が着手されていたのであった。日本の環境政策を語る際にほとんど言及されることはない地球環境政策の萌芽の過程を描き、その環境政策史上の意味を考察するのが本稿の課題である²。

深刻な環境破壊を背景として、日本政府は1970年代に、環境法令の整備や環境庁（現・環境省）³の設置といった環境政策の制度化を進めた。そのなかで、スウェーデン政府の提唱による国連人間環境会議（通称、ストックホルム会議）の開催（1972年）は、環境問題のみならず天然資源管理、さらには人口・居住問題までも対象とする国際的な議論へと日本政府を巻き込むことになった。外務省の金子熊夫らを中心とする同会議の担当者は、「人間環境」というテーマにまったく見当がつかない状況からその準備に携わった（金子1998, 33-34）⁴。しかし、結局のところ国連人間環境会議での日本政府のおもな成果は公害対策の経験の紹介に

1 以下、全国紙はすべて東京版を用いている。

2 環境政策史については、喜多川（2015）および西澤・喜多川編（2016）を参照。

3 以下、本稿における組織および役職の名称は、本文で言及した当時のものである。

とどまり、総合的な政策を構想する機会とはらなかった（宮田2011, 127-128）。日本政府が中国への牽制を意図して提案した核実験禁止提案は同会議の環境宣言に採択されたものの、10年間の商業捕鯨禁止提案に賛同できなかった日本は、国際的な資源管理もテーマとされたこの会議において、世界の潮流から取り残されてしまった⁵。そして、同会議終了後は石油危機の影響もあり、「ストックホルム会議であれだけ高まった日本政府や日本人の環境熱も、嘘のように冷めてしまった」（金子1998, 39）とされる⁶。その結果、ストックホルム会議は、日本政府が地球規模の環境問題に主体的に取り組む契機にはならなかった⁷。1970年代には、ラムサール条約（1971年採択）、ワシントン条約（1973年採択）といった地球環境分野の国際条約が発効したが、日本政府による批准が1980年代以降であった点もそのような日本政府の姿勢を反映しているといえる⁸。

日本政府のそのような姿勢に変化が生じたのは、1980年代である。1970年代後半から1980年代にかけて、日本の環境政策は後退あるいは停滞したと論じられる（宮本2007, 11, 34; 宮本2014, 496; 寺西1994, 211, 219; 倉阪2014, 38-39; 大塚2020, 14-15）⁹。それは、環境庁が目指した環境影響評価法制化の通商産業省（現・経済産業省）および産業界の反対による度重なる挫折、二酸化窒素の環境

4 鈴木（1982, 17）は、金子が国連人間環境会議の準備段階で重要な役割を演じたと記している。なお、1970年代から1980年代にかけては、環境問題に関する国際的取り組みのほとんどが国連関連であったことから、日本政府内では外務省国際連合局がこの種の問題の主要な担当部署であった。金子も当時は国際連合局の職員であった。

5 この点については、国連人間環境会議での日本政府の動向に関する貴重な歴史研究である樋口（2013）を参照。

6 金子のこの個人的見解と、つぎに示す1970年代から1980年代にかけての外務省での環境分野への人員配置状況は関連しているように思われる。環境庁から外務省国際連合局に外向した星野一昭は、「私は80～83年までの3年間、外務省に初代で外向しました。当時、外務省の国連局の総括課に班員が私1人だけの環境班がありました」（加藤・小林・竹本・浜中・星野2012, 22）と述懐している。また、外務省からの国連環境計画（United Nations Environment Programme: UNEP）への派遣に関しては、UNEP創設時には金子が派遣されたものの、同氏によればその後は少なくとも1992年までの期間には同省からの派遣はないとされる（金子1992, 75）。担当者や派遣者の多寡がすべてではないが、当時の外務省にとっては環境問題が重要課題ではなかったといってよいだろう。

7 この点は、日本政府の主体的な地球環境外交の起点を国連人間環境会議とせず1980年代末ととらえる阪口（2011）の見方とも一致する。

8 久保（2019, 47-48）は、ワシントン条約は1986年までは「貿易規制であるから外為法等既存の水際規制での対応で十分とされ、環境庁の関与の余地はほとんどなかった」としている。宮田（2011, 138）にも同様の記述がある。

基準の緩和、公害健康被害補償制度における被害者救済スキームの後退などのためである。だが、より詳細に1980年代の動向をみると、1980年代初頭に日本政府内での地球環境問題への着手を確認できる。それは、「地球的規模の環境問題に関する懇談会」¹⁰（以下、「地球懇」と称す）が、1980年9月に環境庁長官の私的諮問機関として設置されたことによる。日本の環境政策を論じる際に、地球懇が言及されることはほとんどなく、この組織は忘れられた存在となっている。

地球懇が発表した報告書をふまえて、国連環境計画（United Nations Environment Programme: UNEP）管理理事会特別会合¹¹にて行った日本政府の提案が、国連の特別委員会である「環境と開発に関する世界委員会」(World Commission on Environment and Development: WCED. 通称、ブルントラント委員会¹²)の発足につながったとされる¹³。しかし、地球懇の設立経緯、その活動の実態、さらにブルントラント委員会設置に至る経緯の詳細は、これまでほとんど研究されていない。この地球懇の設立とその後の展開過程の分析は、過去の出来事の単なる掘り起こしではなく、最終的には1980年代から今日に至る、日本の地球環境政策および地球環境外交における成果と問題点の提示につながるものである¹⁴。

9 元環境庁官僚であった倉阪のつぎの記述は、1970年代後半から1980年代にかけての日本の環境政策をめぐる状況を表しているといつてよいだろう。「環境庁の最重点課題とされ、環境庁の限られた人員をつぎ込んで作業を行った環境影響評価制度の法制化の挫折は、この時期の環境政策の発展自体を阻害することとなった」(倉阪2014, 39)。

10 3-4で述べるとおり、当時の環境庁設置法の制約から「地球環境問題」という用語を使用せず、「地球的規模の環境問題」という表現を採用した経緯がある。そのため、本稿では「地球的規模の環境問題」と「地球環境問題」を同義とみなしている。環境庁が地球懇の英語表記をAd Hoc Group on Global Environmental Problemsとしていることから、「地球的規模の環境問題」が「地球環境問題」を指していることは明らかである。環境庁による地球懇の英語の表記については、注53および本章末尾の参考文献リストを参照されたい。

11 この会合は、国連人間環境会議(いわゆるストックホルム会議)10周年を記念するものとして1982年5月にナイロビで開催された。

12 WCEDは、委員長を務めたグロ・ハーレム・ブルントラント(Gro Harlem Brundtland)にちなみ、ブルントラント委員会と称されることが多い。ブルントラントは、ノルウェー首相や世界保健機関(WHO)事務局長を歴任した。

13 たとえば、環境庁企画調整局企画調整課編(1988, 361-362)を参照。

14 1982年以降の日本の地球環境政策および地球環境外交における成果と課題については、別稿にて検討する。

1 先行研究の検討

地球懇におけるキーパーソンは、結論を先取りすれば、大来佐武郎と田中努であった¹⁵。大来は、経済企画庁の官僚などを経て外務大臣を歴任し、当時、国際的に知られたエコノミストであった。一方、経済企画庁の官僚であり、のちに経済企画事務次官となった田中は、1979年から1982年にかけて、出向先の環境庁で長官官房国際課長を務めた¹⁶。第3節で述べるとおり、地球懇設置というアイデアは田中によるものであった。本節では、地球懇、大来、田中に関する先行研究の整理をとおして、本研究のねらいをより明確に提示したい。

地球懇自体を対象とした研究はこれまで存在しない。そこで、ここでは、本稿で考察対象とする1980年から1982年に至る初期の地球懇について、地球懇が設置されたという事実のみの記述にとどまらず、ある程度の記述を行っている文献をとりあげる。

初期の地球懇について記している文献のなかで、真っ先に参照すべきものは、川名英之著『ドキュメント日本の公害〈第12巻〉地球環境の危機』であろう。川名は、田中の環境庁国際課長在職時には、毎日新聞の環境庁・環境担当記者であった。同書はそのカバーのそでの説明によれば、「膨大な取材メモ、聞き書きノートや資料をもとに書き下ろした」ものである。それゆえ、川名(1995b, 8-14)は、個々の事実のソースを示してはいないものの、田中の動向にも注目しつつ、地球懇が発表した報告書の概要を織り交ぜながら、地球懇設置からブルントラント委員会創設に至る経過を記述している。

地球懇について一定の言及を行った文献は、川名(1995b, 8-14)以外にも存在する。しかし、それらは、地球懇の事務局を務めた環境庁職員が、地球懇が発

15 大来佐武郎に関する文書の所蔵状況を筆者に教えてくださったのは、小堀聡氏(名古屋大学)である。それ以外にも小堀氏からはさまざまなご教示をいただいた。また、環境庁国際課長を務めた田中努氏存在を教えてくださったのは、一方井誠治氏(元環境省、現武蔵野大学)である。両氏に心より感謝したい。本章の草稿に対して重要なコメントをくださった伊藤康氏(千葉商科大学)、友澤悠季氏(長崎大学)、辛島理人氏(神戸大学)、沼尻晃伸氏(立教大学)、今泉飛鳥氏(埼玉大学)にもあわせて感謝したい。

16 大来と田中の経歴については第2節参照。

表した報告書の内容を紹介しているものがほとんどである。その種の文献としては、たとえば、田中自身によるものや、田中のもとで課長補佐を務めていた中島興基が記したものをあげることができる(田中 1981, 1982; 中島 1981, 17)。一方、学術的な文献のなかで、1980年から1982年に至る初期の地球懇について言及しているものはわずかである。宮田(2011, 135-138)は、1980年に発表された地球懇の報告書内容の一部を紹介している¹⁷。また、Ohta(1995, 140-144; 2000, 97-99)は、田中(1981, 7-8)にほぼ沿うかたちで、1980年の地球懇報告書の主要内容を紹介し、その報告書がブルントラント委員会設立につながったことを述べている¹⁸。さらに、江澤(2006a, 70-72)は、1982年に発表された地球懇の報告書の章立てと内容の一部を紹介し、日本環境政治の研究者であるSchreurs(2000, 118; 2001, 200; 2002, 162=2007, 129)は、日本における気候変動問題への科学的対応や地球環境問題への政治動向を回顧するなかで、地球懇の報告書(1982)に基づく原文兵衛環境庁長官(当時)のUNEPでのブルントラント委員会設置提案について、簡潔に言及している。このように、地球懇の設置経緯とその初期の活動をバランスよく述べたものとして、川名(1995b, 8-14)の右に出るものはない。日本政府の地球環境問題着手の大きな流れをジャーナリストらしく描くというねらいは、川名(1995b, 8-14)において達成されているが、地球懇の設置およびその後の展開、さらに地球懇の環境政策上の意味を史資料に基づいて明らかにする作業は、研究者に委ねられているといってよい。にもかかわらず、ブルントラント委員会の設置につながったという文脈で時折触れられる以外は、地球懇はほぼ忘れられた存在であり、これまで研究対象にはなっていない。

さて、大来佐武郎に関するこれまでの研究としては、たとえば、モーリスー鈴木(1991, 240-247)、浅井(1997)、佐藤(2012)、小堀(2014)、杉田(2018)などがある。これらの業績に共通するのは、いずれも大来が1963年に経済企画庁を退官するまでの時期を考察対象としている点である。これまでのところ、1964年4月(日本経済研究センター理事長就任。表5-2参照)以降の大来の歩みに焦

17 宮田春夫は環境庁および出向先の外務省で国際的な環境問題に関する業務にも従事し、のちに新潟大学教授を務めた。

18 Ohta(2000, 97-99)における地球懇に関する記述は、田中への言及がない点を除けばOhta(1995, 140-144)とほぼ同じである。

点を当てた学術的な業績は存在せず、そのため地球懇での大来に注目した研究はない。ジャーナリストの小野による大来の評伝は、1964年以降の大来の歩みについても記述してはいるものの、地球懇に関しては簡単な紹介にとどまっている(小野2004, 455)。

地球懇との関連で田中努に言及している文献としては、前述の川名(1995b, 8-14)以外にはわずかであり、川名(2016, 1), Ohta(1995, 143), 江澤(2006a, 67-68, 71, 78-79; 2006b)が存在する程度である¹⁹。

以上をまとめれば、これまでの研究において地球懇に焦点が当てられることはなく、大来および田中の地球環境政策とのかかわりについても、学術的に考察されてはいない。そこで、本稿では、1980年から1982年にかけての地球懇の動向に光を当て、田中や大来といった個人の動向にも目配りしつつ、地球懇設置に至る過程と地球懇での議論内容について検討し、日本の地球環境政策の萌芽の過程を明らかにする。そして、この地球懇の初期の活動がもつ環境政策史上の意味をも考えてみたい。

ところで、日本の環境政策に関するこれまでの歴史的研究のほとんどは、1970年代までの公害対策を対象としていた²⁰。その一方で、1980年代以降の環境政策が歴史的に考察されることはほとんどない。本稿は、日本の環境政策の全体像を理解するための小さな一歩であり、地球環境政策という新たな視角から、日本の環境政策を見つめ直そうとするものである。

本稿では、以上の諸点を解明するために、関係者への聞き取り調査とあわせて、国立公文書館および外務省外交史料館所蔵の公文書、さらに省庁での内部利用のために作成された白表紙と呼ばれる報告書などの一次資料を用いて研究を進めた。その管理の不十分さゆえに日本では公文書を利用した環境政策研究は困難である

19 サステイナブル・デベロップメントという概念が世界に定着するうえでの田中の役割を、川名は高く評価している。田中という「一個人の果たした役割が世界の地球環境に対する取り組み方に影響を与えるような重要な結果をもたらした」ことへの感銘が『ドキュメント日本の公害(全13巻)』および『世界の環境問題(全11巻)』の執筆のきっかけになったと川名は述懐している(川名2016, 1)。なお、江澤誠は、1980年から1981年にかけてのUNEP会合の様子などについて田中にインタビューしており、その内容は江澤(2006a, 78-79; 2006b, 234)に収められている。

20 たとえば、宮本(2014), 新嶋(2015), 伊藤(2016), 小堀(2017a)を参照。なお、小堀(2017a)は横浜市の飛鳥田市政における公害対策と自然保護の対立の実態を明らかにしている。

とみなされてきた。そのような状況にあつて、上記の公文書などを利用することで、これまでの研究状況に一石を投じるものとなれば幸いである。

2

大来佐武郎と田中努 ——「成長の限界」の「発見」から「地球環境」の「発見」へ——

前節で、地球懇におけるキーパーソンは田中と大来であると述べた。本節では、地球懇設立に至るまでの両者の関係のみをみよう²¹。

田中と大来の略年譜を、以下の表5-1および表5-2に示す。田中が1961年に経済企画庁総合計画局計画課に異動した際の総合計画局長が大来であり、ふたりはそれ以来親しい関係にあった。その後、田中は大来の推薦によりオランダで学んだのち、日本人初のOECD(Organisation for Economic Co-operation and Development: 経済協力開発機構)職員²²となり、国際経験を積んだ。

表5-1 田中努略年譜

1936年	出生
1959年	経済企画庁入庁
1961年	経済企画庁総合計画局計画課(総合計画局長は大来佐武郎)
1964年	Institute of Social Studies (ハーグ), Economic Planning Course 修了
1964年-1968年	OECD事務局経済局(パリ)職員
1972年-1976年	OECD日本政府代表部(パリ)一等書記官, 参事官
1979年-1982年	環境庁長官官房国際課長
1982年-1993年	経済企画庁調整局国際経済第一課長, 調整局長, 物価局長, 経済企画審議官等
1993年-1995年	経済企画事務次官
1995年-2007年	中央大学総合政策学部教授

(出所)著者不詳(2007, 181)および田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日, 於: 田中氏自宅)。

21 大来はブルントラント委員会において重要な役割を演じるが、本稿が対象とする期間では、地球懇運営上のリーダーであった田中に比べてその活動は目立たない。そこで、ここでの大来に関する説明は必要最小限にとどめた。

22 日本のOECD加盟は1964年であり、田中は日本の加盟後まもなくOECD職員になったことになる。

表5-2 大来佐武郎略年譜

1914年11月	出生
1957年8月	経済企画庁総合計画局長
1962年5月	経済企画庁総合開発局長
1963年11月	経済企画庁退官
1964年4月	日本経済研究センター理事長
1968年11月-1969年10月	世界銀行国際開発委員会(ピアソン委員会)委員
1969年6月	ローマ・クラブ常任委員
1972年6月	国連人間環境会議出席
1972年5月	『成長の限界』監訳
1973年3月-1977年3月	海外経済協力基金総裁
1977年7月	参議院選, 落選
1979年11月-1980年7月	外務大臣
1980年7月-1981年12月	対外経済関係担当政府代表
1980年9月	地球懇座長就任
1984年7月-1992年	WWF日本委員会会長
1984年10月-1987年4月	ブルントラント委員会委員
1987年4月	ブルントラント委員会報告書(<i>Our Common Future</i>)刊行
1989年9月	地球環境問題に関し, 日本政府が初めて主催する国際会議「地球環境保全に関する東京会議」議長を務める(日本政府と国連環境計画が共催)
1992年6月	リオサミット出席
1993年2月	逝去

(出所)大来佐武郎追悼文集刊行会編(1994), 小野(2004)。

大来の追悼文集における田中の追悼文は、両者の関係を如実にあらわしているので、長くなるが引用してみたい²³。なお、この追悼文は、大来の合同告別式において関係団体代表のひとりとして田中が挨拶した際のものである。

昭和36年2月、経済企画庁入庁後2年近く経ったころ総合計画局計画課に配属になった。その時の局長が大来さんで親しく御薫陶を頂いた。大来さんはその後総合開発局長に御転任になったが、ある日、オランダに留学しないかというお話を頂いた。大来さんはオランダのティンバーゲン教授と御懇意で、オランダ政府留学生として推薦して頂いたものであった。書類

23 引用における「/」は、原文での改行を示す。以下、同様。

の提出、面接を済ませ、準備もそこそこに慌ただしく出発した。／留学先のハーグの社会科学研究所で数ヶ月たった頃、日本が加盟したばかりのOECD事務局で日本人のエコノミストを探しているという話が東京から伝わってきていた。そんなある日大来さんから電報が来て、パリに行つてOECDの経済局長^{ママ}に面接を受けよとのことだった。とるものも取り敢えずにパリに行き、OECD事務局を訪ねて面接を受けたら採用が決まった。OECD事務局には4年間勤務した。／日本に帰ってきてしばらくした頃、大来さんから、今度ローマ・クラブの日本研究チームというのを作るから参加せよとのご指示を頂いた。ローマ・クラブはその頃発足したばかりで、世界の問題（プロブレマティックと呼ばれていた）を分析して解決策を探るため、東大の茅陽一さんを主査にして研究を始めようというものだった。大変勉強になったが、しばらくして二度目のパリ勤務に出かけてしまったこともあって、たいした貢献も出来なかったのが心残りであった。／大来さんはその頃「インターフューチャーズ」と呼ばれるOECDの未来研究プロジェクトの推進役として推進委員会の議長に就任されたので、しばしばパリでお目にかかる機会に恵まれた。ある晩などはワシントンから早朝パリに着かれ、拙宅で着替えされたまま議場に向かい議長席につかれたこともあった。得意の居眠りもされずに見事に議長を務められたのは流石であった。／帰国後しばらくして環境庁に国際課長として出向していた時、ストックホルムの国連環境会議後十年を記念する国連会合がナイロビで開かれることになり、同会合に向けて地球環境問題に取り組むことになった。そのためにハイレベルの懇談会を組織しようと考えた時、真っ先に思い付いたのは大来さんにその議長になって頂くことだった。幸い快諾を頂く事が出来、以来大来さんは環境分野でもめざましい御活躍をされた。その機縁をつくる事が出来たのは嬉しかったが、ただでさえ超多忙な大来さんに余分の負担を御掛けすることになったのではないかもおそれている。

(田中1994, 19-20)

田中が地球規模の問題に関心を抱いたきっかけは、大來の指示によるローマ・クラブ²⁴の日本研究チームへの参加や『成長の限界』²⁵の翻訳であった。大來は、『成長の限界』の方法論上の課題を認めつつも、同書でなされた成長に限界があるという問題提起をローマ・クラブの常任委員として高く評価していた（大來1972, 2-3）。大來は、「成長の限界」なるものを日本でいち早く「発見」し、その「伝道師」となったのであった。

ところで、追悼文のなかで言及されていたインターフューチャーズとは、1975年5月の宮澤喜一外務大臣によるOECD閣僚理事会での提案を受けて、1976年から1978年にかけて、パリのOECDに設置された時限的な組織であり、日本の経済企画庁からは事務局員が派遣され、その運営にあたった。（大來1980, vi-vii）。

大來はインターフューチャーズのチェアマンに就任したため、当時、OECD日本政府代表部勤務の田中との仕事上の付き合いは続いた²⁶。また、のちに地球懇メンバーとなる大島恵一（東大工学部教授・原子力工学）は、1974年から1976年にかけて、OECD科学技術政策局長を務めており（大島1983, 付・2）、その間に大島と田中はパリで親しくしていた²⁷。

さて、1979年に他省庁への出向の時期を迎えた田中は、環境庁に異動することになった。環境庁への出向を田中自身が希望していたわけではなく、それは偶然であった²⁸。その環境庁で田中は、「地球環境」という問題を「発見」することになる。

24 イタリアの実業家アウレリオ・ペッチェイ (Aurelio Peccei) を中心に、「地球の有限性」という共通の問題意識をもつ欧州の知識人10数人がローマで初会合を開き、1968年に発足した。まもなく、日本から大來佐武郎、小林宏治 (日本電気名誉会長) らがメンバーに加わった。

25 ローマ・クラブの委嘱を受けて、マサチューセッツ工科大学のデニス・メドウズ (Dennis Meadows) らがシステムダイナミクス的手法を利用してとりまとめた研究である。人口増加や環境汚染などの現在の傾向が続けば、100年以内に地球上の成長は限界に達すると警鐘を鳴らした。各国で翻訳され、世界各国で1000万部が出版される超ロングセラーとなった。日本語版の監訳者は大來であるが、翻訳全体の調整役は田中であった (大來1972, 5)。のちに地球懇の委員になる丹下健三、大島恵一、茅陽一もローマ・クラブの日本人メンバーであった。

26 1977年の参議院選出馬のために、大來はインターフューチャーズのチェアマンを辞任した。後継のチェアマンは宮崎勇であった。

27 田中努氏聞き取り調査第1回 (2018年10月24日, 於: 田中氏自宅)。

28 田中努氏聞き取り調査第1回 (2018年10月24日, 於: 田中氏自宅)。この環境庁への出向については、宮崎勇から話があったと田中は記憶している。

3 地球懇設立にむけて

3-1 着手

田中は、1979年7月20日付けで、環境庁長官官房国際課の課長に就任した²⁹。国際課は、環境庁設置の翌年1972年5月に長官官房内に設置された部署であった（環境庁10周年記念事業実行委員会編1982, 392）。それ以来、この課長ポストは、ほぼ経済企画庁からの出向者によって占められていた。

当時の国際課のおもな仕事は、大気保全局、水質保全局、自然保護局などの国際業務のサポートであった。また、同課は、環境庁の毎月の活動を *Japan Environment Summary* という英文冊子にまとめ、国連やOECDでの広報活動も担当していた。田中が着任するまでの国際課は、固有の事務は少ない部署であった。

当時、環境庁国際課長の仕事のひとつは、毎年5月にケニアのナイロビで、1週間ほどにわたり開催される国連環境計画の管理理事会会合への参加であった。田中がこの管理理事会会合に初めて参加したのは、1980年5月であった。この会合での目立った任務は国際課長にはなく、1週間のあいだ顔を出せばよいものであった。OECDで先進国間の国際的な議論に馴染んでいた田中は、国連環境計画の会合で日本の役割がまったくなかったことに愕然とし、環境問題において日本が国際的に重要な役割を果たす必要があると考えるようになった。ちょうどそのような時期に刊行されたのが、『西暦2000年の地球（原題: *The Global 2000 Report to the President*）』であった。同書は、カーター大統領の命を受け、ホワイトハウス直属の環境問題諮問委員会（Council on Environmental Quality: CEQ）が、国務省と共同で作成したレポートであり、世界の人口の急増、貧富の差の拡大、食糧難、森林の減少、砂漠化の拡大、大気中の二酸化炭素量の増大、フロンによるオゾン層破壊、酸性雨などに警鐘を鳴らしたものである。田中は『西暦2000年の地球』のなかに、『成長の限界』につながるものも感じつつも、『成長の限界』にはなかった実証性を見出した。と同時に、彼は環境庁が地球環境問題に直ちに取り組む必要性を痛感した³⁰。

29 田中は1982年7月2日まで国際課長を務めた（環境庁20周年記念事業実行委員会編1991, 524）。

田中が監訳した『西暦2000年の地球』の「監訳者あとがき」には、「[1980年]³¹ 7月24日にアメリカで報告書が発表された直後に[日本] 生産性本部の清澤さんから翻訳のおすすめを受け作業にとりかかった」(アメリカ環境問題諮問委員会・国務省編1980, 193) とある。そして、これはのちに、国際課によって翻訳され『西暦2000年の地球』(田中努監訳, 日本生産性本部, 1980年12月) として出版される。ただし、それ以前に田中は国際課員に対して、環境庁長官をはじめとする庁内での説明の際に用いる『西暦2000年の地球』の日本語版要約の作成を指示していた³²。その日本語版要約は、全15ページの「『2000年の地球』報告(主要調査結果と結論)(仮訳)」(環境庁長官官房国際課) として8月には完成していた³³。

ちょうどその頃、鯨岡兵輔が環境庁長官に就任していた³⁴。田中は、鯨岡に環境庁が地球環境問題に取り組む必要性を説明しようと考えたが、着任したばかりの鯨岡長官はとくに多忙でなかなか時間がとれず、実現したのは8月であった。役所の手順に従うと、課長が官房長に説明し、その後で官房長が長官に説明するが、それでははかどらないと田中は考え、彼が直接、長官に説明した³⁵。そして、鯨岡長官は即座に地球環境問題の重要性を理解した³⁶。ただし、環境庁設置法にかかわる問題(次項参照)があるので、どのように進めるかは懸案になった。また、庁内には、環境庁は国内の環境問題を扱うべきである、地球環境問題は環境庁の仕事ではないといった声もあったという³⁷。

30 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日, 於: 田中氏自宅)。田中は『西暦2000年の地球』を読んだ際に「これだ」と感じたとのことである。

31 以下,[] で括られた部分は、筆者による補足であることを示す。

32 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日, 於: 田中氏自宅)。

33 以下、本節で年表記がない場合は1980年を指す。

34 鯨岡兵輔の環境庁長官在任期間は、1980年7月17日から1981年11月30日である。

35 この時、田中は前述の日本語版要約を用いて、鯨岡に説明した。

36 鯨岡は環境問題解決に熱心な政治家であった。彼の姿勢は、環境庁発足10周年にあたっての「経済は、しよせん手段であって、人間の健康はどんなに細心の注意を払っても注意しすぎということはない」(『朝日新聞』1981年7月1日付夕刊) という訓示に明らかである。内閣改造による鯨岡の環境庁長官退任が予想された際には、自然保護団体のみならず、野党の民社党議員(中村鋭一)も鯨岡長官の留任を求めるほどであった(『朝日新聞』1981年10月23日付朝刊; 『朝日新聞』1981年11月14日付朝刊)。環境影響評価法案の国会提出が困難になった状況で、鯨岡が自らの環境庁長官辞任と引き換えに同法案の国会提出を鈴木善幸首相に迫ったエピソードもよく知られている(川名 1995a, 189-190)。

田中は、地球環境問題への着手に向けた具体的な構想も考えていた。1980年8月4日付の『朝日新聞』は、その構想を伝えている。本稿冒頭で触れたとおり、夕刊1面トップのこの記事には『『宇宙船地球号』の汚染防止』『専門家集め検討会』『環境庁積極的姿勢に転換』という見出しがつけられていた。

人口爆発や飢え、砂ばく化、熱帯雨林の伐採など地球的規模で広がる環境破壊に対し、最近、各国で関心が高まっているが、環境庁も、この問題と本格的に取り組むため、来年度から、専門研究者による「国際協力検討会」をつくり、汚染の現状調査、将来予測、対策などについて研究する方針を固め、準備に入った。捕鯨問題に対する国際的批判が高まるなど、わが国の「環境外交」のあり方が問われているときだけに、同庁としてはこの検討会が集めた資料と結論をもとに環境問題をめぐる国際協力を強化することになっている。…（中略）…こうした地球環境の汚染に対し、これまで最も関心を払っているのはアメリカで、カーター大統領の指示にこたえて、このほど環境問題諮問委員会と国務省が協力してまとめた「21世紀への進歩——2000年の地球」は、「もし現在の傾向が持続すれば西暦2000年の世界は現在より汚染が拡大し環境が劣化する」と悲観的予測を述べて各国に警告した。／また大統領諮問委が毎年発表している「環境白書」では、米国内の環境問題だけでなく「地球環境」の章を設けて地球上の森林の将来、クジラをはじめ野生の動植物の保護、海洋汚染など多方面にわたって取り上げている。／これに対してわが国の環境庁が公表している「環境白書」は、国内の公害、自然破壊の現状と対策の紹介に大半を費し、国際協力には若干ふれるだけで地球規模の汚染問題はほとんど無視している。／一方、最近では発展途上国の住民の間から、わが国の進出企業による「公害輸出」を批判する声があがっており、わが国への木材輸出による原生林の破壊などが指摘されるようになった。そのため、環境庁も、他国での環境破壊や地球汚染に対し、これまでのように閉鎖的な姿勢をとりつづけることは許されなくなった。／これまで地球上の森林保護については林野庁、

37 以上、田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於：田中氏自宅)。

大気中の炭酸ガスの増大による気象変化については気象庁、さらに個々の環境汚染については特定の学者といった具合で、ばらばらに研究が進められ、これらを1カ所にまとめて幅広い情報を集約する機関はなかった。それだけに環境庁は、この検討会の設立には意欲を燃やしており、56年度は地球規模の環境問題の現状と将来の展望、国際機関の対応、わが国のこれまでの取り組み方などについて調査をし、57年度からは、砂ぼく化現象や海洋汚染など個別問題について詳細な調査をすることにしている。

(『朝日新聞』1980年8月4日付夕刊)

地球環境問題が環境庁の『環境白書』では、ほぼ無視されているという批判、さらに海外での環境汚染に対して、環境庁が閉鎖的な姿勢をとり続けているという指摘は、一種の「よそ者」ゆえに環境庁の状況を客観視しえた田中の認識を表しているといつてよいだろう。じつは、この記事が掲載された翌日、田中は大蔵省(現・財務省)の担当者呼び出され、予算関連事項を事前にマスコミに漏らしたのではないかと詰め寄られ、記者の取材に応じたただだと突っぱねたという³⁸。環境庁が地球環境問題に取り組むためには予算獲得が必要であったが、その見通しは立っていない状況であった。

地球環境問題を扱うことについては、「国際課の本来の仕事ではない」「余計な仕事をしている」などの庁内の雑音に気づいてはいたが、田中は、はねのければいいと考え、気にせずに取り組んだ。環境庁が地球環境問題に消極的だった背景には、公害をはじめとする国内問題に注力すべきという考えがあったためである³⁹。1980年当時は、二酸化窒素の増大による光化学スモッグ対策、大型トラックの排ガス規制、5回も失敗した環境影響評価法制化といった国内の環境問題への対策が環境庁にとって喫緊の課題であった(『朝日新聞』1980年8月2日付朝刊)。『環境庁十年史』(1982年)に記載されている1972年度から1981年度にかけての環境庁の重点事項は、公害・環境汚染防止、自然保護、環境保全に関する調査研

38 田中によれば、この記事は木原啓吉記者の取材に応じたものであった(田中努氏聞き取り調査第2回(2019年6月28日、於:田中氏自宅))。

39 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於:田中氏自宅)。

究に集約できる（環境庁10周年記念事業実行委員会編1982, 343-367）。それを裏づけるように、500ページ以上に及ぶ『環境庁十年史』において、地球環境問題に関する記述は地球懇の活動紹介をはじめとする10ページ程度にとどまっている⁴⁰。さらに、1980年代を顧みて、「ある〔日本の〕環境庁の官僚は『1980年代には、われわれは国際的な環境問題よりも国内の環境問題に関心を持っていたのだ』と語った」(Schreurs 2002=2007, 102) という⁴¹。

このように、地球環境問題への着手は容易ではなかったが、最大の障壁は環境庁設置法であった。

3-2 障壁——環境庁設置法——

環境庁は、1971年7月に、総理府の外局として設置された組織である。環境庁の任務については環境庁設置法3条が、「環境庁は、公害の防止、自然環境の保護及び整備その他環境の保全を図り、国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するため、環境の保全に関する行政を総合的に推進することをその主たる任務とする」と定めていた。同法4条は所掌事務及び権限を定めており、そのおもなものを列挙すると、環境の保全に関する基本的な政策の企画・立案・推進、関係行政機関の環境の保全に関する事務の総合調整、いわゆる公害の防止、自然環境の保護及び整備などであった。また、「環境庁の所管行政に係る国際協力に関する事務を行なうこと（外務省の所掌に属するものを除く。）」(同法4条4項)とされており、環境庁は国際的な事務を行いうるものの、あくまでも環境庁の所管行政に係る国際協力に関する事務に限定されていた⁴²。したがって、当時の環境庁設置法に従えば、環境庁が地球環境問題なるものを扱うことは困難であるというのが庁内の大方の見解であり、田中もそれを覆すことはできず、当時は、「問題の重要性のほうはるかに卓越している」という反論しかできなかった⁴³。なお、地球環境問題を所管事項に含めるためには環境庁設置法改正が必要になるが、省庁の

40 一方、『環境庁二十年史』(環境庁20周年記念事業実行委員会編 1991)の各論部では、環境保全一般、大気保全等、水質保全等、環境保健、自然保護に続き、地球環境保全という独立した章が設けられており、『環境庁十年史』が刊行された1982年からの約10年のあいだの変化がうかがわれる。

41 1980年代の環境庁には国際的な環境問題よりも国内の環境問題を重視する傾向はあったものの、田中は自身の環境庁国際課長在職中に、地球環境問題に協力してくれる人が増えてきたと述懐している(田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於：田中氏自宅))。

設置法改正は容易にできるものではなかった。

この環境庁設置法をめぐる問題を一気に解決したのが、鈴木善幸総理の「ご指示」であった。

3-3 総理の「ご指示」

前述のとおり、田中から地球環境問題に環境庁が取り組む必要性を説かれた鯨岡は、直ちに事の重大さを理解した。ただし、環境庁設置法の制約があるため、強行突破しかないと考え、鈴木総理と面会して話をしようということになった。一介の課長が総理と面会するということはありえないことであり、大臣であっても予約がなければ総理と会うことはできなかった。そこで、田中の知り合いであった当時の官邸の秘書官をお願いして、鈴木総理に時間を確保してもらった。その結果、9月12日に鯨岡と田中は鈴木総理と面会することになり、前出の官邸の秘書官も陪席した。鯨岡が『『2000年の地球』報告（主要調査結果と結論）（仮訳）』などを用いて説明を行ったところ、鈴木総理は、地球環境問題が重要であることを理解した。その後、鯨岡が地球環境問題を環境庁で扱ってよいというご指示を総理からいただきたいと発言したところ、鈴木総理は了承し、指示を与えた。このように、総理が「指示」を出す場合には、通常、官房長が指示を仰ぐなど一定の手順が必要になるが、そのような手順はこの時には無視された⁴⁴。鈴木総理が環境庁（長官）に地球環境問題の検討を指示したことは、直ちに鯨岡の記者会見により明らかにされ、下記の通り、9月12日の夕刊で報じられた。

鈴木首相は12日閣議後、鯨岡環境庁長官と会談し、西暦2000年以降の地球規模の環境問題について環境庁で調査、検討するように指示、鯨岡長官はさっそく学者らを集めて諮問委員会をつくり、年内にも一応の取りまとめを報告すると約束した。…（中略）…環境庁はこの米国の報告書を取り寄せて要約を作り、鈴木首相らに配布、説明するとともに、来年度から①

42 前掲『朝日新聞』1980年8月4日付夕刊記事において、会の名称が「国際協力検討会」になっていたのは、環境庁設置法を意識したものであったと考えられる。

43 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於：田中氏自宅)。

44 以上、田中努氏聞き取り調査第1回、第2回(2018年10月24日、2019年6月28日、於：田中氏自宅)。

専門研究者による「国際協力検討会」の設置②汚染の調査予測などに本格的に取り組むための予算要求をしていた。／ところが、この報告書を読んだ首相は問題の重要性と日本での早急な取り組みの必要を痛感、「日本としてどういうことができるか検討せよ」と鯨岡長官に指示した。／鯨岡長官はこのあとの記者会見で「さっそく専門家の人選を事務当局に指示した。月内にも発足させ、年内には一応の報告を取りまとめたい」と述べた。（『朝日新聞』1980年9月12日付夕刊）

この総理の「ご指示」によって、環境庁設置法にかかわる問題が解決した。なお、当時は、通商産業省をはじめとする他の省庁は、まだ地球環境問題の所管には関心をもっていなかったとされる。

3-4 人選

9月12日の総理の指示に基づき、環境庁長官の委嘱により、9月26日にこの地球環境問題に関する検討を行う組織が設置された（地球懇1980, 21）。なお、当時の環境庁内には、「地球環境問題」は環境庁設置法の範囲を超えるので適当ではないとの意見があり、この組織の名称として「地球的規模の環境問題」という語が採用されるに至った⁴⁵。

地球懇委員も同日発表された（『朝日新聞』1980年9月27日付朝刊）。なお、地球懇の事務局は環境庁国際課におかれ、その運営を田中が取り仕切った。

じつは、田中は、地球懇委員の人選を鈴木総理の指示の前から進めていた。それまでは、環境庁とはほとんど関係がなかった大来を地球懇の座長にすえたのも、田中の意向であった。当時、日本で国際的に通用する人は少なく、経済分野では大来が日本を代表していたといっただけで、地球環境問題でも同じような役割を果たしようと、田中は考えた。また、『成長の限界』の翻訳を通じて地球環境問題に関心を抱くようになったきっかけを与えたのは大来であったので、自分が環境庁で地球環境問題に取り組む以上、大来にも尽力してほしいというのが田中の望みであった。したがって、田中が大来の座長就任を着想したのは、自然な流れ

45 田中努氏からの電子メールによる回答(2020年7月29日および2020年10月12日)。

であった⁴⁶。そして、当時、外務省にあった大来の対外経済関係担当政府代表のオフィスに田中は赴き、「これからは地球環境問題にも力を貸してください」と依頼したところ、大来は快諾した⁴⁷。また、田中は物事をまとめて前に進める大来の力を評価していた。田中によれば、大来は役人出身ということもあり、直感的に落とし所を理解していたのであった⁴⁸。

その他の地球懇委員を当時の肩書と専門分野とともに記すと、今西錦司（京都大学名誉教授、生態学者）、梅棹忠夫（国立民族博物館館長、民族学）、大島恵一（東京大学教授、原子力工学）、加藤一郎（東京大学教授、民法）、茅陽一（東京大学教授、制御・システム工学）、近藤次郎（国立公害研究所長、航空工学、環境科学）、丹下健三（東京大学名誉教授、建築家）、林修三（自然環境保全審議会会長、元内閣法制局長官）、林雄二郎（トヨタ財団専務理事、未来学）、和達清夫（中央公害対策審議会会長、気象学）という錚々たる顔ぶれであった。前述のとおり、田中はパリで大島と懇意にしていた。また、田中にとって、茅とはローマ・クラブ日本研究チーム以来の知り合いであり、林雄二郎は経済企画庁の先輩という間柄であった。丹下は公害問題に関わっていたことがあるうえ、大来、大島と親しい関係にあった。今西と梅棹に白羽の矢を立てたのも田中であつた⁴⁹。

田中の方針は、地球環境問題に関する議論をするにあたり最適の人材を集めるというものであったため、中央省庁の懇談会、審議会の委員の人選では各局からの推薦に基づくという通例に反することになり、庁内に波風が立ったという⁵⁰。なお、田中は林修三と和達とは地球懇設置以前に面識はなく、両氏は庁内の各局から推薦されたものと考えられる⁵¹。

以上の経緯を経て設置された地球懇は、1980年内の報告書完成に向けて動き出した。

46 田中努氏聞き取り調査第2回(2019年6月28日、於：田中氏自宅)。

47 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於：田中氏自宅)。本章第2節にて引用した田中(1994)には「ハイレベルの懇談会を組織しようと考えた時、真っ先に思い付いたのは大来さんにその議長になって頂くことだった」とある。

48 田中努氏聞き取り調査第2回(2019年6月28日、於：田中氏自宅)。

49 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於：田中氏自宅)。

50 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於：田中氏自宅)。

4

地球懇80年報告書
——地球環境問題の「発見」——

1980年9月12日の鈴木総理の指示に基づき、9月26日に設置された地球懇は、10月9日（第1回）、10月30日（第2回）、11月10日（第3回）、11月27日（第4回）、12月19日（第5回）に会合を開催し、12月20日に「地球的規模の環境問題に対する取組みの基本的方向について」と題する報告書を鯨岡環境庁長官に提出した⁵²。現在までのところ、これら5回の会合の議事録の所在は確認されていないが、第1回から第5回までの地球懇会合の主要議題は、つぎの表5-3のとおりである。

地球懇（1980, 21）によると、第5回会合までの期間に、国連の各種機関の報告、国連主催の国際会議の報告、『西暦2000年の地球』やローマ・クラブ報告書などのレビューも行われていたことがわかる。

つぎに、地球懇80年報告書の内容をみてみよう。本報告書で地球的規模の環境問題とされたのは、人口、食糧、生態系（森林、砂漠、土壌、動植物）、海洋・水、大気・気象、エネルギー、化学物質、人間居住などである。なお、大気・気象問題のなかで、化石燃料の消費増大による炭酸ガス濃度の増加が言及されている（地球懇1980, 14-17）。

本報告書は、「基本的認識」「政策の基本的方向」「今後の検討課題と検討の進め

-
- 51 田中努氏聞き取り調査第1回（2018年10月24日、於：田中氏自宅）。林修三は、1966年に厚生省の自然公園審議会委員に就任して以来、自然保護行政に関わっていた（環境庁10周年記念事業実行委員会編1982, 335-336）。1972年の自然環境保全法の制定にともない、それまでの自然公園法に基づく自然公園審議会は廃止され、1973年に自然環境保全審議会が設置された際に、林は自然環境保全審議会の初代会長に就任しており、地球懇発足時もその任にあった。一方、中央気象台長、気象庁長官、日本学術会議会長、日本学士院長を歴任した和達は、公害審議会（1965年設置）とその後継組織の中央公害対策審議会（1967年設置）の会長を務めていた。和達は、中央公害対策審議会での思い出として自動車排気ガス問題をあげている（環境庁10周年記念事業実行委員会編1982, 333）。1974年に自動車排気ガス中の窒素酸化物規制の強化をめぐって中央公害対策審議会が紛糾した際には、同氏は会長として事態の收拾にあたった（『読売新聞』1974年12月28日付朝刊）。
- 52 地球的規模の環境問題に関する懇談会「地球的規模の環境問題に対する取組みの基本的方向について」1980年12月20日。以下、本報告書を「地球懇80年報告書」あるいは「地球懇（1980）」と称する。なお、地球懇の1980年および後述の1982年の報告書は、いずれも環境庁内の資料として簡易製本された「白表紙」と呼ばれるものである。この2つの報告書は、のちに環境庁編（1988）に収められている。

表5-3 地球懇合会での主要議題(第1回から第5回)

会合名	開催日	主要議題
第1回	1980年10月9日	問題全般について自由討議
第2回	1980年10月30日	人口, 食糧, 森林, 砂漠, 動植物の問題について専門家等より説明および討議
第3回	1980年11月10日	エネルギー, 化学物質, 大気・気象, 海洋, 水, 土壌の問題について専門家より説明及び討議
第4回	1980年11月27日	①国連環境計画(UNEP)の活動について(国連環境計画計画局次長代理セラ氏, 同局環境管理部次長崎村氏) ②報告案の検討
第5回	1980年12月19日	報告案の採択

(出所)環境庁10周年記念事業実行委員会編 (1982, 302-303)。

方」という3章構成であり, 地球懇の審議経過などの記述を含み全25ページである。「政策の基本的方向」は, 「(1) 世界的対応」と「(2) わが国の対応」に分かれている。「世界的対応」におけるおもな取り組みは, 以下のとおりである。

- ・地球環境の保全があらゆる国の利益となることについて共通の理解を深める。
- ・生態系を破壊するような開発行為を避け, 環境の保全と両立しうる開発につとめる。
- ・開発援助の内容を地球的規模の環境保全の立場から見直し, 必要な配慮を加える。
- ・モニタリングを含む各種プロジェクトの実施におけるUNEPをはじめとする国連の活動を支持し, 既に合意されている決議, 勧告, 行動計画の実施を促進する。
- ・OECD, 政府間首脳レベル会合等においても地球的規模の環境問題を積極的に取り上げ検討を行う。

(地球懇1980, 6-7)

一方, 「わが国の対応」におけるつぎの記述は, 日本が地球環境問題に取り組むべき理由を示している。エネルギー, 食糧, 木材などの資源政策の一環として, 地球環境政策がとらえられていたことがうかがわれる。

とくに、わが国はエネルギーをはじめ食糧や木材などの対外依存度が高く、これらの供給を確保するとともに、地球的規模の環境破壊を防止するためにも世界の土壌や森林の保全に積極的に寄与すべきである。さらに、国内の環境保全に成果をあげつつあるわが国として、その経験を生かし、地球的規模の環境問題の解決に貢献することは、きわめて望ましいことである。(地球懇1980, 8)

ここで言及された日本の経験の一例として、「省資源および資源再循環の技術と仕組みの開発」(地球懇1980, 9) があげられている。また、「とくにアジア地域における極度の低所得者層の解消、人口の安定化、居住環境の改善および自然環境と資源の保全に貢献する」(地球懇1980, 8) とし、アジアに注目していた。さらに、この海外の居住環境の改善、環境と資源の保全などに配慮するように日本企業に求めた。そして、地球環境問題への対応をとおして、日本の開発援助の内容を見直し、国際協力活動の強化を狙うと記されていた。

以上のように、地球懇80年報告書は、地球環境問題というものを周知し、世界および日本国内における地球環境政策の方向性を示すものであり、総論的な内容である。この時点では、地球環境問題というものが政策課題として広く認識されていなかったため、報告書の内容が総論の色彩を帯びるのは当然であり、また、そのような方向性を示す議論に十分な意義があった。なお、「地球的規模の環境問題の多くは、生態学的に脆弱な熱帯・亜熱帯に生ずることもあって非可逆の過程である」(地球懇1980, 12) という記述に象徴されるように、地球懇80年報告書では、地球環境問題は日本国内での問題ではなく、熱帯・亜熱帯の国々の問題としてとらえられていたように見受けられる。なお、本報告書は英訳され、OECDでは*Okita Report*として紹介され、国連でも配布された⁵³。

ところで、地球懇80年報告書の刊行がひとつの契機となった竹内均、木原啓吉との対談で、大来は、「経企庁に勤めていたころから経済計画と取り組んできました。短期、中期、長期の三つがありますが、環境庁レポート(筆者注:地球懇80年報告書を指す)は世界全体の長期展望です」と述べている(『朝日新聞』1981年1月12日付朝刊)⁵⁴。大来は計画を立てる目的を、「当座の政策を長期的な見通しのもとで決定するための道しるべ」(モーリスー鈴木1991, 245) と認識して

いた。したがって、長期的な視点にたつて地球環境問題を検討した、1980年から1982年頃までの地球懇は、大来にとっては地球環境問題における「計画」を立てる場であったといえよう。大来は、「経済計画を作成することそれ自体が、種々の官庁や企業あるいは国民一般に、教育的な効果を生み出す」(モーリスー鈴木1991, 246)と考えていたが、1982年に発表された地球懇の報告書における提言は、のちのブルントラント委員会設置につながり、その成果として、サステイナブル・デベロップメントが国際的に周知されたことを考えれば、政財官界や国民への教育効果を生み出したといえることができる。

5

地球懇82年報告書 ——国際的枠組の提唱——

地球懇のふたつめの報告書である「地球的規模の環境問題への国際的取組について——国連人間環境会議10周年に当たって」⁵³は、全27ページであり、鯨岡を引き継いだ原文兵衛環境庁長官⁵⁴に1982年4月8日に提出された。本報告書が扱っている主要な検討対象は、いずれも章のタイトルになっている「資源・エネルギーと環境」「開発援助と地球環境」「地球環境保全のための調査研究と教育」、そして「地球環境保全のための国際的枠組」である。

「資源・エネルギーと環境」では、産業部門での一層の省資源・省エネルギーの促進、家庭部門での省資源・省エネルギーの積極的な推進と、そのための「人々の意識の変革、技術開発、社会システムの改革」(地球懇1982, 7-8)を訴えている。「開発援助と地球環境」では、開発援助における環境への十分な配慮、とくに日本の経済界に対して、途上国での投資時の環境保全に関する具体的な行動指針の策定(地球懇1982, 13)を求めている。「地球環境保全のための調査研究と教育」

53 英訳されたその報告書が、Ad Hoc Group on Global Environmental Problems(1980)である。

54 経済史家の浅井良夫は、「計画好きの大来」(浅井1997, 42)と評している。

55 地球的規模の環境問題に関する懇談会『地球的規模の環境問題への国際的取組について——国連人間環境会議10周年に当たって』1982年4月8日。以下、本報告書を「地球懇82年報告書」あるいは「地球懇(1982)」と称する。なお、英訳されたその報告書はAd Hoc Group on Global Environmental Problems(1982)である。

56 原文兵衛の環境庁長官在任期間は、1981年11月30日から1982年11月27日である。

においては、学校教育、社会教育などにおいて環境教育の「一層の強化充実を図り環境保全に関する世論を高揚する」必要性が説かれていた（地球懇1982, 17）。

地球懇82年報告書において最も注目すべき点は、「地球環境保全のための国際的枠組」である。本報告書のほぼ最後の箇所には、「これらの地球環境保全に関する諸課題を超長期的な地球の将来の環境像の展望と南北双方を包含した全世界的な視野の下に検討することを任務とし、世界各国の政策決定に大きなインパクトを与え得るようなトップレベルの国際的研究及び協議の場を設けることが必要である」（地球懇1982, 21）との記述がある。この「トップレベルの国際的研究及び協議の場」とは、南北問題をテーマとしたブラント委員会や、軍縮を扱ったパルメ委員会といった国連の特別委員会をモデルとしたものであった⁵⁷。そして、本報告書刊行翌月の1982年5月には、原環境庁長官が、この「トップレベルの国際的研究及び協議の場」に相当する委員会の設立を国連環境計画管理理事会特別会合⁵⁸にて提案し、最終的には他国の協力も得て、この研究・協議の場は国連環境特別委員会として実現した。この国連環境特別委員会とは、のちに「環境と開発に関する世界委員会（いわゆるブルントラント委員会）」と呼ばれ、1984年から1987年にかけて時限的な組織として設置されたものである。ブルントラント委員会の報告書『地球の未来を守るために（原題 *Our Common Future*）』はサステイナブル・デベロップメントという概念を世界に広めるとともに、1980年代末以降の地球環境問題への世論喚起のうえで重要な役割を担ったことはよく知られている。

では、とくにこの「国際的枠組」が、どのように地球懇82年報告書に盛り込まれたのかという点に注目して、報告書の作成過程をみることにしたい。

地球懇は、80年報告書が刊行された翌月の1981年1月には、第6回会合を開催した。第6回会合以降の地球懇の開催状況は表5-4のとおりで、米国のシンクタンクのレスター・ブラウン所長、『西暦2000年の地球』のジェラルド・バーニー研究ディレクターのほか、OECD環境局長で、のちにブルントラント委員会事

57 田中努氏聞き取り調査第2回（2019年6月28日、於：田中氏自宅）。

58 前述のとおり、この会合は国連人間環境会議（いわゆるストックホルム会議）10周年を記念するものであった。

務局長になるジェームス・マクニールといった地球環境分野での著名人が地球懇の会合に招聘されたことがわかる。

このなかで国際的枠組の実現に向けての転機となるのが、1982年1月14日開催の第12回会合であった。この会合では、国連環境計画事務局長のモスタファ・トルバ (Mostafa Tolba) による講演もなされた。そして、この第12回会合の席上で、ナイロビで開催される国連環境計画管理理事会特別会合に日本政府代表として参加予定の原環境庁長官から、この特別会合に向けての提言を地球懇からいただきたいとの要請がなされた。これを受けて大来座長は、大島 茅、近藤 林 (雄二郎) を提言作成のための起草委員に指名した (地球懇1982, 27)。これ以降、地球懇のふたつめの報告書作成に向けた動きが本格化した。

まず、地球懇の事務局を務める国際課職員が、各委員と面談して提言に対する意見をうかがい、その後、2月15日⁵⁹から24日にかけて、各委員の意見のとりまとめを行うという計画が立てられた⁶⁰。そのため、1月末から2月中旬のまでの期間に、国際課長と同課課長補佐らが地球懇の全委員のもとを訪問する日程調整がなされた。若干の例を示せば、梅棹忠夫とは2月1日に国立民族博物館にて藤森[昭一]⁶¹ 次官、田中課長、中島[興基] 課長補佐が、今西錦司とは2月2日に今西の自宅にて日下部[甲太郎] 審議官⁶²、田中課長、中島課長補佐が、それぞれ1時間ほど面談するというものであった⁶³。

聴取した各委員の意見をふまえ、第1回起草委員会 (2月25日開催) および第2回起草委員会 (3月19日開催予定) にて起草委員会提言案の作成、第13回地球懇会合 (3月31日開催) にて審議、第14回地球懇会合にて原長官に対して提言というスケジュールが設定された⁶⁴。そして、実際にこの予定どおりに提言づくりは

59 以下、本節で年表記がない場合は1982年を指す。

60 [環境庁国際課]「『提言』の作成について(案)」[日付不詳](国立公文書館「地球的規模の環境問題に関する懇談会 起草委員会資料」平24環境00515100)。作成日は、本文書が[環境庁国際課]「地球懇の提言に係るヒアリングについて」1982年1月29日(「地球的規模の環境問題に関する懇談会 起草委員会資料」)に続いて綴られていることと本文書の内容から、1982年1月29日から2月上旬と推測される。

61 以下、フルネームについては大蔵省印刷局編「職員録(上)」(各年版) から補足した。

62 環境庁「職員録」(昭和56年12月1日)によると、日下部は自然保護担当の長官官房審議官であった。

63 [環境庁国際課]「各委員に対するインタビュースケジュール(アポイントメント取付)」1982年1月29日(「地球的規模の環境問題に関する懇談会 起草委員会資料」)。

表5-4 地球懇会合での主要議題(第6回から第13回)

会合名	開催日	主要議題
第6回	1981年1月26日	①環境庁長官の国連環境計画(UNEP)等訪問について(報告) ②今後の取組について討議
第7回	1981年4月16日	①OECD環境委員会設立10周年記念パネル会合報告：国際課長 ②地球的規模の環境問題の考え方と今後の検討課題について討議 ③米国レポート「地球の未来：行動のとき」の紹介
第8回	1981年6月5日	①地球的規模の環境問題(米国地球監視所長レスター・ブラウン氏による講演及び討議) ②UNEP第9回管理理事会報告：国際課長
第9回	1981年7月23日	「2000年の地球」(米国「2000年の地球」研究ディレクター、ジェラルド・バーニー氏による講演及び討議)
第10回	1981年9月10日	①OECDの環境政策(OECD環境局長ジェームス・マクニール氏による講演および討議) ②不確実性下の政策選択：茅委員 ③国立公害研究所の取組：近藤委員
第11回	1981年11月5日	①地球的規模の環境問題の哲学：林雄二郎委員 ②OECD地球的環境・資源問題ワークショップ報告：国際課長
第12回	1982年1月14日	環境と開発(国連環境計画(UNEP)事務局長、モスタファ・トルバ氏による講演及び討議)
第1回 起草委員会	1982年2月25日	「地球的規模の環境問題への国際的取組について」(案)について
第2回 起草委員会	1982年3月19日	同上
第13回	1982年3月31日	「地球的規模の環境問題への国際的取組について」(案)を採択

(出所)地球懇(1982, 25-27)。

進められた。

さて、第1回起草委員会は、2月25日の午後4時から6時まで開催された。「地球的規模の環境問題に関する懇談会 提言起草委員会(第1回)議事次第」によると、各委員からのヒアリング結果と地球懇80年報告書が資料として配布され、さらに、参考資料として、国連人間環境会議における大石武一環境庁長官(当時)の演説内容、プラント委員会報告『南と北』などが配布された⁶⁵。

では、原長官から依頼された提言に関する、第1回起草委員会におけるやりと

りの一部を、以下でみてみよう⁶⁶。

1. 討議要旨

大島：提言の目的は日本代表の演説作成か。

答：演説の土台となるものを作る。

茅：演説のスタイルは現状説明と提案の二本立か。

答：しかり。現状説明は行政ベースで作成。

大島：提案には実のあるものが必要である。／UNEPに対する日本の
寄与をPRする必要がある。

大来：国際的枠組の提案については資金の裏付けがいる。

答：金は出すが口は出さないという従来路線を変更する。／提案の「目
玉」が必要である。

大来：想定される費用は。

答：2年かかるとすると10億 [円] 位かかる。出資については、大臣
が積極的提案を表明している。[日本政府] インターフューチャ
ャー⁶⁷ (ママ) では400万ドルの1/4, ブラント委員会では400万
ドルの1/10を出資した。このような出資は、貿易摩擦解消への
解答にもなる。

大島：ハイレベルの委員会についてUNEPはどう考えているか。

答：計画は前からあったが、発足はおこなわれている。予算を要しない政
府間会合を提唱している国もある。

… (中略) …

大来：ODA5ヶ年倍増⁶⁸との関連は。

64 前掲[環境庁国際課]「『提言』の作成について(案)」。

65 [環境庁国際課]「地球的規模の環境問題に関する懇談会 提言起草委員(第1回) 議事次第」1982年2月25日(「地球的規模の環境問題に関する懇談会 起草委員会資料」)。

66 [環境庁国際課]「地球的規模の環境問題に関する懇談会 第1回起草委員会討議要旨」1982年2月25日(「地球的規模の環境問題に関する懇談会 起草委員会資料」)。以下の「答」は事務局による返答と考えるのが妥当である。なお、引用文には、読みやすさを考慮して、適宜句読点を付した。以下、同様。

67 インターフューチャーズを指す。

答：特別委の予算は外務省要求となるが、現状では消極的である。

ODAとも関連するはずである。

…（中略）…

大来：国際的研究機関として国連大学を活用できないか。

答：抽象的表現の方がよい。

…（中略）…

2. 今後の進め方

大来：次回（3月19日16-20時）までに、事務局で案を作ってほしい。

茅：総花的ではまずい。

林〔雄二郎〕：日本の提案という視点が必要。

…（中略）…

近藤：提案部分はまとめて記述するとともに、特別委の提唱が浮かび上がるようにする。

このやりとりのなかの大来と近藤の発言から、国際的枠組、すなわち特別委員会の提案が起草委員会内ですでに共有されていたことがうかがわれる。したがって、国際的枠組の設立提案を念頭において、地球懇82年報告書の作成が進められていたことになる。

また、第1回起草委員会では、国連特別委員会設置のための日本政府の拠出が話題になっていた。じつは、少なくとも1982年の1月以降に、この特別委員会の設置や拠出をめぐる、環境庁と関係する各方面との交渉が行われていた。その一部はつぎのように新聞紙上でも確認できる。

まず、原環境庁長官は1月29日の閣議後記者会見において、同年5月にナイロビで開催される国連人間環境会議10周年の特別会議にて、地球環境に関する特別の国際委員会設置を提案することを発表した。そして、「既存の国連機関から独立した特別委員会設置構想については外務省がかねてからトルバ国連環境計画事務局長と折衝を進めて」いることもあわせて報じられた（『毎日新聞』1982年1月30日付朝刊）。また、「欧米から好意的反応。国際環境委、実現へ一歩」という

68 日本政府が1981年1月にODA第2次中期目標でなかで、1981-85年のODA実績総額を1976-80年の総額の倍以上に増やすとしたことを指す。

見出しの2月22日付け記事は、「原長官によると、特別委は、南北問題に取り組んだプラント委員会や軍縮問題のパルメ委員会などをモデルにした構想」とされ、「5月のUNEP特別会議で、特別委の設置に必要な経費の半分を日本が負担する用意があるとの方針を示すことを考えており、その方向で政府部内の調整を進める。そして、特別委が出来たら、日本からは大来佐武郎元外相をメンバーに送り込みたい考えだ」(『朝日新聞』1982年2月22日付朝刊)とかなり具体的に報じている。

では、この報道内容を当事者の文書で跡づけてみよう。外務省外交史料館所蔵の『特別委員会』について(メモ)と題された文書は、特別委員会の創設について、環境庁は外務省と合議済みとするとともに、最近の動きとしてつぎの事実を伝えている。

(1) 1982年1月13日、トルバ事務局長来日の際に、原環境庁長官は将来の地球の環境像を探る特別委員会の設置(政府間会合による検討に加え独立に設置するもの)を提唱された。外務省小宅[庸夫]審議官は事務局長に対し、特別委員会のメンバー[に]日本が加わることには関心がある。経費負担については検討してみる旨伝えた。…(中略)…(3) 1982年2月10日、環境庁国際課長が外務省国連局企画調整課長(2月1日新任)と会い、本件経緯を説明するとともに、引き続き協力方要請し、両者は経費見積りを含めさらに検討することに合意した⁶⁹。

トルバは1月14日に、地球懇で講演するために日本を訪問していたが、地球懇会合の前日にはトルバに対して、原環境庁長官は5月の国連環境計画の会合で日本が特別委員会設置を提案する旨を表明する一方で、外務省の審議官はトルバが関心を示す経費負担に言及するとともに、委員メンバーを日本から送り込みたい意向を伝えていたことがこの文書より明らかである。また、当時、外務省でこの環境特別委員会の事案を担当するのは国連局企画調整課であったが、田中はその

69 [環境庁][『特別委員会』について(メモ)][日付不詳](戦後外交記録[国連環境計画環境展望文書政府間準備委員会]2016-1413, 外務省外交史料館)。ただし、欄外上部に「2/23 環境庁長官に事務方がブリーフ済」という書き込みがある後掲[環境庁][外務大臣への要望事項][日付不詳](戦後外交記録[国連環境計画環境展望文書政府間準備委員会]2016-1413, 外務省外交史料館)に本文書は添付されているため、本文書の作成日は1987年2月23日あるいはその直前であると考えられる。

課長と交渉していたこともわかる。

また、この「『特別委員会』について(メモ)」が伝えるところによると、特別委員会に必要な経費として、トルバが1982年2月17日付公電で日本側に伝えてきた額は、1年間で作業する場合は300万ドル、2年間で作業する場合は450万ドル程度というものであった⁷⁰。さらに、スイスはこの特別委員会に対して、ジュネーブの会議場と事務所を無償提供する用意があるとしており、特別委員会設置をめぐり、この時点で他国も動き出していたことがわかる⁷¹。

トルバから伝えられたとする、上記の特別委員会に要する経費額などを受け、環境庁は「外務大臣への要望事項」をまとめた。それは、1982年5月のナイロビでの国連環境計画管理理事会特別会合でのハイレベルな委員会の設置提案について、「従来から外務省の方でもお骨折り願っていると聞いているが、今後とも外務・環境両省庁で協力して行きたいのでよろしく願います」としたうえで、「特別委員会を設置するとなると経費がかかる(2年間で約10億円程度かかると聞いている)。環境庁としてもできるだけのことをしたいが、何分にも国連関係なので外務省に格段のお骨折りをお願いしたい。財政事情困難な折ではあるが、環境分野での国際協力の推進のため、また、国際社会での日本の積極的姿勢を示すためにも、できるだけ多額の拠出を行い得ようご協力をお願いしたい」と要請した⁷²。

以上のように、地球懇82年報告書の作成と並行して、国際的枠組の実現に向けた外務省や国連環境計画との交渉も行われていたのである。

ところで、大来は事務局に対して、この報告書の文案を、第2回起草委員会(3月19日開催)までに作成するように要請している。したがって、事務局ベースで地球懇82年報告書は作成され、地球懇の委員は事務局案に対して若干のコメントを行うという通常の審議会、懇談会の手順が踏まれていたことがうかがわれる。

70 前掲[環境庁][「特別委員会」について(メモ)]。なお、当時の為替レートは1ドル235円程度なので、450万ドルという額は、2月25日の第1回起草委員会での事務局回答の「10億[円]」とほぼ一致する。

71 前掲[環境庁][「特別委員会」について(メモ)]。

72 以上は、[環境庁][外務大臣への要望事項][日付不詳](戦後外交記録[国連環境計画環境展望文書政府間準備委員会]2016-1413, 外務省外交史料館)。ただし、環境庁の用箋に記された本文書欄外上部には「2/23 環境庁長官に事務方がブリーフ済」という書き込みがあるため、本文書は1987年2月23日あるいはその直前に作成されたと考えられる。

地球懇82年報告案は、第2回起草委員会（3月19日開催）を経て、第13回地球懇会合（3月31日開催）で了承された。この会合は環境庁で開催されたが、外務省経済局国際経済第二課の真鍋〔浩平〕課長補佐と国連局企画調整課の星野〔一昭〕課長補佐が傍聴しており、真鍋が作成した会議録が現存している⁷³。出席した委員は、大来、和達、大島、林修三、林雄二郎の5人であり、環境庁から長官、事務次官、企画調整局長ほか各局長が参加したとある。その会議録によれば、事務局作成の文案に対する委員からのコメントは、文言の些末な修正がほとんどであるが、ここではふたつのコメントを紹介する。まず、和達はこの報告書に「結び」を追加するように指示した。1982年報告書において、国際的枠組の提案のあとに「むすび」という短い文章があるのは、この指示によるものと考えられる。また、大来は、おもに発展途上国の状況を論じている第3章の表題を、「開発と環境」から「開発援助と地球環境」にすべきであると発言した。海外経済協力基金総裁時代に、海外への援助に携わった大来らしい発言であるといえる。その一方で、大来をはじめとする各委員による報告書の文章自体に対するおもな貢献は、このような文言の修正であったと推察される。大来に限っていえば、彼に期待されていた役割は、座長として地球懇報告書をまとめることと、報告書完成以降の国際舞台で日本代表を務めることであった。

6 国際的枠組の設置提案とその後

地球懇82年報告書は、1982年4月8日に原環境庁長官に提出された。その後の展開については別稿にて詳細に論じるため、ここでは簡潔に記しておきたい。この報告書を受けて、原長官は日本政府代表として、1982年5月11日にナイロビにて開催の国連環境計画管理理事会特別会合において、つぎのように国際的枠組

73 外務省経済局国際経済第二課『「地球的規模の環境問題に関する懇談会」第13回会合』1982年4月1日起案（戦後外交記録「国連環境計画管理理事会特別会合」2013-2990、外務省外交史料館）。星野は環境庁からの出向者であり、当時、外務省国連局で環境問題を担当していた。なお、この第13回地球懇会合については、環境庁が作成した会議録の存在は現時点では確認されておらず、廃棄された可能性が高い。

の設置を提案した。

これまで私が申し上げた事柄を含めて地球の環境保全に関する諸施策を長期的かつ総合的な視点から検討する機関として、私は、将来の環境政策のための指針を提示する特別委員会の新設を提案したいと思います。／この特別委員会の任務は、21世紀の地球環境の理想像を模索するとともに、これを実現するための戦略を策定することであり、この任務にふさわしい高い識見と深い洞察力を有する世界有数の学識経験者を委員会の構成員として招致し、所期の目的を達成することは、世界の環境保全という見地から極めて有意義であると考えます。

(「国連環境計画管理理事会特別会合における原日本政府代表一般演説」昭和57年5月11日、10-11ページ)

この国連環境計画管理理事会特別会合での提案は、紆余曲折を経たものの、最終的には他国の協力も得て、国連の特別委員会であるブルントラント委員会として実現した。日本は同委員会への最大の資金拠出国となるとともに、大来を委員として送り込んだ。そして、同委員会は、サステイナブル・デベロップメントというコンセプトや地球環境問題の実態の世界規模での周知に貢献することになる。

さて、地球懇82年報告書作成と国連環境計画での特別委員会の提案をもって、田中は環境庁での勤務を終えた。経済企画庁から環境庁国際課長への出向は2年間で慣例であったが、田中は在任期間を1年延長したのであった。田中は「国際課の仕事が面白かった。自分は新しい仕事を始めてしまい、それが2年で終わらなかったのが個人的にも継続を希望し、経企庁と環境庁の双方がそれで良いということになった。それで、課長を3年間務めた」と述懐している⁷⁴。

74 田中努氏聞き取り調査第1回(2018年10月24日、於: 田中氏自宅)。田中は、自分は国際課では地球懇の仕事しかやっていないとあってよいと語っている。当時、環境庁に地球環境分野の人材がほとんどいなかったため、通例に反し課長自身が動かざるをえなかったとのことである。

おわりに

本稿では地球懇の初期の活動に焦点を当て、日本での地球環境政策の萌芽の過程を描いてきた。まず、これまでの内容まとめてみよう。

『西暦2000年の地球』に触発され、地球環境問題の重要性を痛感した田中は、同書の翻訳を課員に指示するとともに、この問題に環境庁が着手するための方策を練った。1980年当時の環境庁設置法は、環境庁の地球環境問題への政策的対応を困難にしていたが、鯨岡長官や鈴木総理の力添えを得て、同法をめぐる問題も乗り越えた。その際、環境政策の推進に理解があった鯨岡の存在が大きく作用した。そして、田中は人脈を駆使して、環境庁内に地球環境問題に関する議論の場である地球懇を組織した。

地球懇80年報告書は総論的内容であったが、地球環境問題がまだ自国にとっての問題として認識されていない段階で、いち早く警鐘を鳴らすものになった。そして、同報告書は、英訳ののちに、OECDや国連などで配布され、地球環境政策における日本の存在をアピールするものになった。一方、地球懇82年報告書の眼目は、国際的枠組設置の提言であり、それは、国連環境特別委員会（ブルントラント委員会）として結実した。1982年1月以降には、地球懇報告書作成と並行して、この国際的枠組の実現のために不可欠な外務省や国連環境計画との調整や交渉が行われていたことも明らかになった。

田中は地球環境政策に最適の人材であったが、その能力は組織内の計画的な教育のなかで獲得されたものではなかった。すなわち、大來の推薦による海外留学やOECD勤務の成果として国際的な経験を積み、大來の依頼による『成長の限界』の翻訳およびそれにかかわる研究に従事するなかで地球環境問題への感性が培われた。

田中による地球環境という 이슈の「発見」に重要な貢献をしたのは、「成長の限界」を「発見」した大來であるが、地球懇での大來の存在は82年報告書完成までは必ずしも目立たない。しかし、田中によれば、大來抜きでは地球懇は成立しえなかったという⁷⁵。地球環境問題への政策的取り組みを訴える日本政府内の組織のヘッドが大來である意味は大きかった。すなわち、国内で地球環境が

重要な問題であると広く認識されるためには、政財界に支持される大来が存在が必要であり、国際的枠組を国連に設置するうえでは、当時、日本人としての国際的知名度が群を抜いて高かった大来をおいてほかに適任者はいなかった。

つぎに、本稿で検討してきた地球懇の初期の活動が、環境政策史においていかなる意味をもつのかを考えてみたい。

第1に、まさに「アウトサイダー」⁷⁶であった田中が、環境庁に地球環境政策という新しい風を吹かせたのであり、日本の地球環境政策は、当時の環境庁の主流である公害対策とは異なるところから芽生えたことがあげられる。1980年前後は、他省庁と同様、環境庁においても地球環境問題は取り組むべき政策課題としてほとんど認識されてはならず、環境庁のプロパー職員ではなく経済企画庁からの出向者である田中が、この問題に取り組むことになった。伊藤（2016, 190）は、環境保全技術の開発においては、アウトサイダーを許容するような制度設計こそがイノベーションを誘発するとしているが、政策の革新においてもアウトサイダーが重要であることを本事例は示している。そして、アウトサイダーであった田中は、既存の枠組にとらわれず新しい対象に大胆な手法で挑んだという意味でイノベーターとしての役割も果たしたといえる。

第2に、日本では公害対策や国内環境政策が後退あるいは停滞していた1980年代初頭に、地球環境政策が萌芽した点があげられる。地球環境政策は1980年代末に重要な政策課題になったが、本稿はそれに先立つ日本政府内の動きを明らかにした。

第3に、今日では忘れられた存在といってよい地球懇が、地球環境政策において重要な役割を演じたと指摘できる。それは、地球懇の報告書をひとつの契機として国連環境特別委員会（ブルントラント委員会）の設置が提案され、同委員会が刊行した報告書である*Our Common Future*が、サステイナブル・デベロップメントというコンセプトや地球環境問題の実態の世界規模での周知に貢献したためである。ブルントラント委員会設置に貢献した日本は、1980年代に地球環境外交において一定の地位を築きかけた。しかし、離陸したばかりの日本の地球環境

75 田中努氏聞き取り調査第1回、第2回(2018年10月24日、2019年6月28日、於：田中氏自宅)。

76 環境政策におけるアウトサイダーの重要性を論じたものとしては、伊藤(2016, 163-164, 188-190)、小堀(2017b, 114)がある。

外交は、1980年代後半に早くも挫折を迎えるのであるが、その点については別の機会にあらためて論じたい。

新たな問題が予見される場合に、予防的な対応ができるかという点に地球の将来はかかっているといってよい。本事例は、たまたま好条件がそろったがゆえの希有なものであり、他のケースに応用できるとは軽々にはいえないものの、目の前での問題発生以前に政策的対応に着手したこの経験には一筋の光を見出しうる。そのためにも、地球懇の事例の成果と課題をさらに明らかにし、そこから学ぶ必要がある。

【付記】本稿は、科学研究費補助金（基盤研究C: 17K00684, 20K12281）による成果の一部である。

〔参考文献〕

- 〈日本語文献〉
- 浅井良夫 1997.「経済安定本部調査課と大来佐武郎」『成城大学経済研究所研究報告』11: 1-82.
- アメリカ環境問題諮問委員会・国務省編 1980. 田中努監訳『西暦2000年の地球』日本生産性本部.
- 伊藤康 2016.『環境政策とイノベーション——高度成長期日本の硫酸酸化物対策の事例研究』中央経済社.
- 江澤誠 2006a.「Sustainable Development(SD)が獲得した『権威』の源泉——グローバル・ガバナンスの視座から」博士論文, 横浜国立大学大学院環境情報学府.
- 江澤誠 2006b.「『環境と開発に関する世界委員会』発足の経緯に関する一考察」『環境科学会誌』19(3): 233-237.
- 大来佐武郎 1972.「監訳者はしがき」ドネラ・H・メドウズ, デニス・L・メドウズ, ジャーガン・ラングズ, ウィリアム・W・ベアランズ三世. 大来佐武郎監訳『成長の限界——ローマ・クラブ「人類の危機」レポート』ダイヤモンド社 1-5.
- 大来佐武郎 1980.「インターフューチャーズと私」OECD編, 小金芳弘監訳『世界の未来像(上巻)』日本生産性本部 v-viii.
- 大来佐武郎追悼文集刊行会編 1994.『志在千里——大来佐武郎追悼文集』大来佐武郎追悼文集刊行会.
- 大蔵省印刷局編(各年版).『職員録(上)』大蔵省印刷局.
- 大島恵一 1983.『工学と技術革新』大島恵一先生退官記念会.
- 大塚直 2020.『環境法第4版』有斐閣.
- 小野善邦 2004.『わが志は千里に在り——評伝大来佐武郎』日本経済新聞社.

- 加藤三郎・小林光・竹本和彦・浜中裕徳・星野一昭 2012.「特集：環境庁設立40周年 第一部環境行政の40年を振り返る 座談会 その2 国際環境政策」『環境研究』165: 19-34.
- 金子熊夫 1992.「『かけがえのない地球』の20年——環境外交の理想と現実」『外交フォーラム』5(5): 70-75.
- 金子熊夫 1998.「『地球環境』概念の誕生とその発展過程——体験的環境外交論」内藤正明・加藤三郎編『岩波講座地球環境学10 持続可能な社会システム』岩波書店 27-51.
- 川名英之 1995a.『ドキュメント日本の公害（第11巻）環境行政の岐路』緑風出版.
- 川名英之 1995b.『ドキュメント日本の公害（第12巻）地球環境の危機』緑風出版.
- 川名英之 2016.「現代文明は危機に瀕している——温室効果ガスを大幅に減らしながら経済を成長させることはできる（川名英之氏に聞く、『世界の環境問題全11巻』緑風出版）」『図書新聞』3238: 1-2, 1月16日.
- 環境庁企画調整局企画調整課編 1988.『環境白書（昭和63年版）』大蔵省印刷局.
- 環境庁編 1988.『地球化時代の環境ビジョン——地球環境問題への我が国の取組』大蔵省印刷局.
- 環境庁10周年記念事業実行委員会編 1982.『環境庁十年史』環境庁.
- 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.
- 喜多川進 2015.『環境政策史論——ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』勁草書房.
- 久保はるか 2019.「環境省の研究——試論(1)」『季刊行政管理研究』167: 36-56.
- 倉阪秀史 2014.『環境政策論第3版』信山社.
- 小堀聡 2014.「1950年代日本における国内資源開発主義の軌跡——安藝皎一と大来佐武郎に注目して」『大阪大学経済学』64(2): 123-144.
- 小堀聡 2017a.「臨海開発、公害対策、自然保護——高度成長期横浜の環境史」庄司俊作編『戦後日本の開発と民主主義——地域にみる相克』昭和堂 71-104.
- 小堀聡 2017b.「日本の公害対策」中西聡編『経済社会の歴史——生活からの経済史入門』名古屋大学出版会 112-114.
- 阪口功 2011.「日本の環境外交」『国際政治』166: 26-41.
- 佐藤仁 2012.「戦後日本の対外経済協力と国内事情——原料確保をめぐる国内政策と対外政策の連続と断絶」『アジア経済』53(4): 94-112.
- 杉田菜穂 2018.「大来佐武郎の人口論——経済発展の最も基礎的な要件は人間の能力である」『人口学研究』54: 43-55.
- 鈴木武夫 1982.「ストックホルム国連人間環境会議の思い出」『環境研究』39: 14-20.
- 田中努 1981.「地球的規模の環境問題に対するわが国の対応」『環境研究』33: 4-9
- 田中努 1982.「国連人間環境会議10周年に当たっての地球規模の環境問題に関する懇談会の第2次報告について」『環境研究』39: 29-37.
- 田中努 1994.「大来さんの思い出」大来佐武郎追悼文集刊行会編『志在千里——大来佐武郎追悼文集』大来佐武郎追悼文集刊行会 19-21.
- 著者不詳 2007.「田中努教授略歴ならびに著書目録」『総合政策研究』15: 181.
- 寺西俊一 1994.「日本の環境政策に関する若干の省察——アジアNIEsへの教訓として」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 203-227.
- 中島興基 1981.「国際的環境問題について」『環境技術』10(1): 14-18.

新嶋聡 2015.「佐藤栄作内閣の公害対策——『経済開発』と『社会開発』の調和をめぐる葛藤」『中央史学』38: 58-77.

西澤栄一郎・喜多川進編 2016.『環境政策史——なぜいま歴史から問うのか』ミネルヴァ書房.

樋口敏広 2013.『『環境大国』日本の原点?——一九七二年ストックホルム人間環境会議と日本の環境外交』波多野澄雄編『冷戦変容期の日本外交——「ひよわな大国」の危機と模索』ミネルヴァ書房 256-278.

モーリスー鈴木, テッサ 1991. 藤井隆至訳『日本の経済思想』岩波書店.

宮田春夫 2011.『人類共同体のための国際環境政策』ブイツーソリューション.

宮本憲一 2007.『環境経済学新版』岩波書店.

宮本憲一 2014.『戦後日本公害史論』岩波書店.

〈未公刊文書〉

1. 文書館史料

「環境庁国際課」[「地球的規模の環境問題に関する懇談会 起草委員会資料」国立公文書館 平24 環境00515100.

戦後外交記録「国連環境計画管理理事会特別会合」2013-2990 外務省外交史料館.

戦後外交記録「国連環境計画環境展望文書政府間準備委員会」2016-1413 外務省外交史料館.

2. その他政府文書

環境庁長官官房国際課「『2000年の地球』報告（主要調査結果と結論）(仮訳)」1980年8月.

環境庁「職員録」昭和56年12月1日 環境庁（国立国会図書館所蔵）.

「国連環境計画管理理事会特別会合における原日本政府代表一般演説」(昭和57年5月11日, ケニア国ナイロビ).

地球的規模の環境問題に関する懇談会（地球懇）[「地球的規模の環境問題に対する取組みの基本的方向について」1980年12月20日.

地球的規模の環境問題に関する懇談会（地球懇）[「地球的規模の環境問題への国際的取組について——国連人間環境会議10周年に当たって」1982年4月8日.

Ad Hoc Group on Global Environmental Problems. 1980. Basic Directions in Coping with Global Environmental Problems, December 20.

Ad Hoc Group on Global Environmental Problems. 1982. International Cooperation in Coping with Global Environmental Problems: Commemorating the 10th Anniversary of the U.N. Conference on the Human Environment, April 8.

〈英語文献〉

Ohta, Hiroshi. 1995. "Japan's Politics and Diplomacy of Climate Change." Ph.D. Dissertation, Columbia University.

Ohta, Hiroshi. 2000. "Japanese Environmental Foreign Policy." *Japanese Foreign Policy Today*, edited by Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, New York: Palgrave Macmillan 96-121.

Schreurs, Miranda. 2000. "Japan: Law, Technology, and Aid." In *Implementing Sustainable Development*:

Strategies and Initiatives in High Consumption Societies, edited by William M. Lafferty and James Meadowcroft, Oxford: Oxford University Press 112-141.

Schreurs, Miranda A. 2001. "Shifting Priorities and the Internationalization of Environmental Risk Management in Japan." In *Learning to Manage Global Environment Risks Volume 1: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain*, edited by William C. Clark, Jill Jäger, Josee van Eijndhoven, and Nancy Dickson, Cambridge: MIT Press 191-212.

Schreurs, Miranda A. 2002. *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press. (長尾伸一・長岡延孝監訳『地球環境問題の比較政治学——日本・ドイツ・アメリカ』岩波書店 2007年).

執筆者一覧

^{てら お}寺尾 ^{ただしよし}忠能 (序章, 第2章)

アジア経済研究所新領域研究センター環境資源研究グループ主任研究員

^{おおつか}大塚 ^{けんじ}健司 (第1章)

アジア経済研究所新領域研究センター環境資源研究グループ長

^{さとう}佐藤 ^{じん}仁 (第3章)

東京大学東洋文化研究所教授

^{おいかわ}及川 ^{ひろき}敬貴 (第4章)

横浜国立大学大学院環境情報研究学院教授

^{き たがわ}喜多川 ^{すすむ}進 (第5章)

山梨大学生命環境学部准教授

—執筆順, 所属は刊行時—

〈表紙写真〉

千島湖（翡翠ダム湖）の鱒魚島（ワニ島），台湾新北市
写真：アフロ（Crocodile island; Taiwan）

訂正履歴

（2022年7月5日）コピーライト表記を修正しました。

「初期」資源環境政策の形成過程
——「後発の公共政策」としての始動——

EPUB版 2021年3月29日発行
オンデマンド版 2021年3月31日発行

編者 寺尾忠能
発行 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2
（電話）043-299-9735

©Tadayoshi Terao, The Author and IDE-JETRO 2021 無断転載を禁ず

ISBN 978-4-258-04648-5

