

# 「後発の公共政策」としての環境政策の形成過程における因果関係と社会的合意

寺尾 忠能

## はじめに

本書はアジア経済研究所で2020年度、2021年度に行った共同研究「資源環境政策の形成過程における因果関係と社会的合意」研究会の成果の一部にもとづくものである。アジア経済研究所では、ほぼ同様のメンバー構成で2010年度から共同研究を行っており、本書はオンライン出版を含めて6冊目、最後の出版物となる。本章では、一連の共同研究の成果でのそれぞれの「序章」で述べた議論をもとに、経済開発の過程における環境政策の形成を議論する際の1つの視点として、因果関係と社会的合意をどのように捉えることができるか、考察を試みる。その際に、これまでの共同研究で考察してきたさまざまな論点、アプローチのなかから「後発の公共政策」としての環境政策という議論を第1節でまず取り上げる。さらに「後発の公共政策」の特徴を明らかにするために以前参照した政策科学・公共政策学の政策決定過程についてのアプローチである「理念・アイデア」について第2節で取り上げ、政策過程の説明において因果関係の不明確さの議論の必要性を示す。そして一連の共同研究のなかでも考察した政治体制の重要性に関する議論の1つである「環境権威主義」を第3節で取り上げる。そして第4節では、それまでの各節で取り上げた「後発の公共政策」、「理念・アイデア」、「環境権威主義」の議論を関連づけ、因果関係についての社会的合意に関する議論の必要性を明らかにする。第5節では本書の第1章から第5章までの各章の議論を紹介する。

## 1 「後発の公共政策」としての資源環境政策

環境政策，あるいは資源環境政策は「後発の公共政策」(the late-comer public policy)であることを，この共同研究の一連の成果である研究双書の「序章」で一貫して主張してきた<sup>1)</sup>。まず寺尾（2013）では，後発国の環境政策の形成過程では，経済開発における「後発性」だけではなく環境政策に内在する公共政策としての「後発性」に注目する必要を論じ，それらを「二重の後発性」と呼んだ。経済開発における後発性は，周知のとおり後発国における産業化において，先進国が経験した政策や技術を政策的に導入することにより加速させ得るとする「後発性の利益」といった議論で用いられる。しかし，環境政策の形成については，後発性の利益（優位性）だけではなく，後発国であることの不利益についても論じられてきた。続く寺尾（2015）では，それぞれの「後発性」のもつ位置的な意味，使われ方の違いを考慮して「2つの後発性」と言い換えた。

環境政策に内在する「後発の公共政策」としての性格は，経済開発政策に代表されるような，すでに発達した他の公共政策の制度と組織が存在するなかで，新たに形成されなければならないという条件によって規定されるものである。公共政策としての後発性は，環境問題が経済開発の過程で比較的新しく顕在化した社会問題であることに由来する。多くの先進国で環境問題が社会問題化して政策課題として浮上した時期には，経済開発に関係する他のさまざまな公共政策が発達し，その制度と組織を確立していた。先行する公共政策の制度と組織がすでに存在するなかで，後発の公共政策は形成されなければならない。

ほとんどの公共政策の形成過程において，何らかの形で先行する他の公共政策

---

1) 寺尾（2013, 4-5; 2015, 7-8; 2019, 7-9; 2021, 6-12）, Terao（2021, 16-18）などがある。環境政策は「後発の公共政策」であるという主張は，日本を念頭においた植田（2002）がおそらくその初出である。植田は以下のように述べている。「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，すでに行われていた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）。

が存在したはずである。環境政策は現代の公共政策の体系のなかでもっとも遅く形成が始まった分野である。しかし環境政策においては、後発であったことによって単に政策形成過程の開始時期の相対的な遅さだけが問題となったわけではない。公共政策としての環境政策の対象である「環境」は、人間の経済社会を取り巻くものであり、経済社会と自然との境界そのものである。その境界上での複雑な相互作用によって媒介されることによって、ある人間の社会経済活動が他者や経済社会そのものに、多くの場合、負の影響を与える。公共政策としての環境政策の対象は広範であり、その領域はすでに他の多くの公共政策が対象としてきた領域と重なる部分が多い。そのため、環境政策の形成過程では既存の公共政策の領域との権限の調整が不可避となった。

さらに、環境政策が対象とする「環境」は人々の社会を取り巻くものであり特定の経済活動の利害に直接は結びつきにくい。そのため、「環境」の利害を代表する主体が、とくに政策形成過程の「初期」には、ほぼ存在しない。多くの人々に広く浅くかわる「環境」に関する利害関係は組織化されにくく、政策に利害関係をもち政策形成を後押しする集団、団体が存在しにくい。権限の分散は、環境政策の形成、実施の過程における重大な阻害要因と考えられてきた。他の多くの政策領域、行政組織との権限の調整が行われなければ、政策の具体化、実施は困難となる。多くの後発国や高度経済成長期の日本でみられたように、狭い意味での資源管理政策を補完する分野として機能するか、経済開発のための産業政策に従属してその一部分として機能せざるを得なくなる。

既存の多くの行政組織に関係する権限が分散しているという問題に対しては、先進諸国でもさまざまな対応が試みられてきた。EUにおける「環境政策統合」や、アメリカ合衆国における環境諮問委員会 (the Council of Environmental Quality: CEQ) による「環境の質」の確保を他の省庁間の交渉よりも高い次元におく調整の試みなどがある。しかし、一方で並行して経済開発を推進しなければならない後発国では、そのような政策統合あるいは省庁間調整の仕組みを導入し機能させることは容易ではない<sup>2)</sup>。

環境政策は、先行した多くの公共政策が存在したその狭間で、それらの影響を

---

2) アメリカ合衆国の環境諮問委員会の形成過程と機能については、及川 (2003) が挙げられる。

受けて、既存の行政組織に分散した権限を調整しながら形成されてきた。したがって、環境政策の現状をみるだけでは、その特徴と背景を十分に理解することは難しい。Pierson (2004) が主張するように、多くの政策史研究はある政策の導入前後の短い期間のみを考察の対象とし、政策が導入された要因を列挙するが、多くの場合、短期的な分析では目前の変化に関心が集中して構造的な要因を把握出来ずに終わる。歴史的視点の導入の必要性を主張するPierson (2004) は、①「経路依存性」(path dependence: 正のフィードバックによる自己強化過程)、②「事象の順序(タイミング)と配列」、③「緩慢に推移する過程」、④「制度の起源と発展」という4つの論点を、時間的過程の考察にとりいれた。

政治現象や政策形成過程には市場経済のような自律的な調整メカニズムがないために経路依存性が強く、事象が発生する「順序と配列」が重要な要因となり得る。経路依存性が強く長期にわたる過程では、初期の些細で偶発的な出来事がその後の結果に大きな影響を与える可能性がある。政策形成過程は長期にわたる「緩慢に推移する過程」でもあり、短期的な切り口では重要な要因が見落とされやすい。環境政策の「後発の公共政策」という性格、その形成過程に内在する「後発性」は、「経路依存性」がもたらす「順序と配列」の問題と考えることができる。環境政策に先立って形成された経済開発政策など他の公共政策は、環境政策と関連する政策領域をすでに占拠していて、その形成過程に強い影響を与える。また環境政策の形成過程は長期にわたる「緩慢に推移する過程」でもあり、関係するアクターの役割と利害を必ずしも固定的なものと考えることができない。一見すると関係が薄い他の政策領域での過去の意思決定が予想できなかった形で、環境政策の形成過程に影響を与える場合もある。環境政策の公共政策としての後発性は、初期の政策形成の困難を増幅させると同時に、他の公共政策との複雑な関係を固定化させる。

一方で、環境問題が、その社会問題としての「新しさ」を強調することによって社会的な関心を集め、政策課題としての重要性が主張される場合もある。新しい社会問題として提示されることによって、自然資源の管理にかかわる所有と利用を中心とした既存の利害関係を組み替えて、公共政策として取り組まれるべき新たな課題とすることに成功すれば、政策形成が一気に進む可能性がある。

ここまでみてきたように、環境問題の社会問題としての「新しさ」は、公共政

策としての「後発性」として政策形成を妨げる要因になってきた。一方で、その「新しさ」が社会的な関心を引きつけ、政治家やテクノクラートの新しい政策分野への先乗りを競わせる、政策形成を進める要因ともなり得る<sup>3)</sup>。そのためには「環境」を新たな問題とするフレーミングがどこかの段階で行われる必要がある。

## 2

## 公共政策の決定過程 ——「理念・アイデア」と因果関係

寺尾（2021, 2-6）では公共政策の決定過程を研究する「政策科学」(policy sciences) の分析枠組みを紹介し、環境政策の形成過程の特徴はどのようなものであるかを考察した。本章では、政策科学と密接な関係をもち、「広い意味では同じもの」(秋吉・伊藤・北山 2015, 7) ともみなされる「公共政策学」(policy studies) の議論を加えて、公共政策のなかでの環境政策の形成過程の特徴を再度考察したい。

政策科学の代表的なテキストブックの1つである宮川（2002）によれば、政策研究の関心は大別して実体的政策問題と政策プロセスという2つの領域に分けられる。実体的政策問題の研究が現実に行われている政策の性質とそこでの問題解決に関心をもつものに対して、政策プロセスの研究は政策目的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すべてに関心をもつ。つまり公共政策の策定の中心にある政府だけではなく、その政策課題に関心をもち、利害関係をもつすべての個人、集団、組織の行為とその相互作用が関心の対象となる。政策プロセスの一連の流れは、政策決定、政策実施、政策評価の順に3つの段階に分けることができると考えられている。さらに政策評価が新たな政策決定に反映される過程もとりにいれることによって、政策プロセスを1つのサイクルとして循環するものと捉えることが可能になる。

多くの政策決定は、政策目標が曖昧なまま、限られた情報のなかで、特定の利

3) 「後発の公共政策」であることの「新しさ」が政策形成を進展させる可能性について、及川（2015, 214-216）では「環境」という一種のフレーミングが「後発の理念」として機能すると捉えている。寺尾（2015, 27-30）も参照。

害関心をもつ主体間の不十分なコミュニケーションを通じて行われる。宮川（2002）によれば、政策決定はさらに、①政策問題の確認、②政策アジェンダの設定、③政策案の作成、④政策案の採択という4つの段階に分けることができる。政策プロセスは、政策によって解決される必要があると考えられ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は取り上げられず放置されてしまう。その問題に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の組織化の可能性に影響を与え、政策アジェンダとされるか否かを左右する。また類似した問題が取り上げられたことがあれば、政策アジェンダにされやすいが、まったく新しい問題が取り上げられることは容易ではない。一方で、重要な国家的価値や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く、その場合はそれまで政策課題として取り上げられてこなかった新しい問題であることは必ずしも不利にはならない。むしろ新たな政策課題であるという認識が政治家や政策立案者らに取組みへの先取りを競わせる場合もある。

宮川（2002）は、市場経済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り得るとし、その古典的な例として公共財と外部性にかかわる問題を挙げている。公共財はフリーライダーの排除が難しいことから私的な市場での供給が難しい。外部性は、ある主体の経済活動が他の主体に影響を与え、その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、公害問題が挙げられている。

しかし、松野（2017）によれば、環境政策の実際の形成過程では、政策決定の部分だけを切り離しても「負の外部性」の古典的な例とみなすだけでは考察として不十分である<sup>4)</sup>。大気汚染や水質汚濁のような「負の外部性」の解決に公共政策による介入が必要とされることは明らかであろう。経済活動によって発生した汚染が処理されないまま環境中に排出され、その処理費用が生産物の価格に転嫁されず、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「負の外部性」である環境汚染が他の経済主体に損害を与える。これを防ぐた

---

4) 以下の外部性および因果関係に関する議論については松野（2017）を参照しただけでなく、松野裕と継続的に行ってきた議論から多くを学んだ。



めに規制による介入が行われる必要がある。しかし、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にすぎず、環境汚染という問題が発生する原因を説明するものではない。外部性を言い換えた「市場の失敗」、 「価格の欠損」も、外部性を説明するものとされる所有権の未設定も、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り、それがなぜ解決されずに放置され、観察可能な状態にあったのかを説明できない。

「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って補償が支払われることによって解消され得る。それを妨げるものが直接交渉を行うための「取引費用」の存在である(因果関係の不明確さもその構成要素の1つと考えることができる)。環境汚染の発生は、自由財であった「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。環境政策による規制が行われず、汚染が放置されている状態がみられるようになる理由として、生産活動と汚染発生をあいだや汚染と被害をあいだの因果関係が十分に明確にされず、その解明に時間を要するという問題が深くかかわっていた(松野 2017, 40-41)。

環境問題において、個別の被害の解決でも、政策的対応が行われるためにも、生産活動による汚染の発生と、顕在化した被害との因果関係の解明が必要である。これは、他の多くの公共政策とは異なる、環境政策の政策過程の重要な特徴である。ある主体の経済活動による水や大気への汚染物の排出は、河川、湖沼、地下水などや空気中の拡散と降下等を通じて、関連する自然資源の劣化を伴いながら、他者の財産や身体に健康に被害を与える。これらの自然物や自然資源を媒介とした影響は、人間が容易に認識できない本源的な不確実性をもち、さらには複雑な相互作用を含む場合もある。自然環境の物質循環と相互作用の全体像を正確に把握することは困難である。因果関係を確定するためには、本来は他のあらゆる要因が影響を与えた可能性をすべて排除する必要がある。

このような自然環境にかかわる本源的な不確実性に伴う因果関係の不明確さは、環境政策の形成過程における他の公共政策と比べた際のもっとも重要な特徴である。この因果関係の不明確さを十分に考慮せずに環境政策の形成過程を理解することは困難であろう。このような環境政策の本質的な特徴を理解せず、「負の外部性」の古典的な例として定式化したとしても、その実際の政策形成過程の理解

をむしろ妨げることにつながりかねない。因果関係の不明確さは、環境政策の形成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環境政策に係る資源、自然環境の不確実性と被害の因果関係についての科学的な知識の蓄積は、初期の政策対応においてもっとも重大な阻害要因であった<sup>5)</sup>。さらには、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ったと考えられる(松野 2017)。

公共政策学における政策決定を分析する道具として、公共政策学のテキストブックである秋吉・伊藤・北山(2015)は「1つのRと3つのI」、すなわちモデルの背景にある「合理性」(rationality)を前提とし、①「利益」(interests)、②「制度」(institutions)、③「理念・アイデア」(ideas)、それぞれを用いた3つのアプローチを挙げている。公共政策によって問題を合理的な解決に導くことが困難である場合、公共政策の決定、実施の過程を説明する要因として、上記の3つの「I」を用いたアプローチが紹介されている。「利益」(利害関心)を用いたものとしては多元主義アプローチ、「制度」を用いたものとしては新制度学派のアプローチがよく知られている。以下では、それらに加えて比較的新しい「アイデア」(理念)を用いたアプローチについて簡単に紹介する<sup>6)</sup>。

もっとも古くから知られている多元主義アプローチでは、政策過程における各アクターのもつ利益、選好の相互作用の産物として政策を捉える。この立場では、政策過程を権力関係にもとづく上意下達によるものではなく、多様なアクターの多元的な権力構造のもとで相互作用によって政策決定を行う過程とみなす。政策過程を多くのアクターの利益の表出と捉えるこのアプローチは、制度の安定性を前提としており制度変化を説明することは困難である。また、政策内容と自己の利益に関する各アクターの認識が無視されていることや、なぜその時期に変化が生じたのかを説明しないことなどがこのアプローチの問題点として指摘される。以上のような多元主義アプローチへの批判を背景に、政策過程にかかわるアクターを取り巻く「制度」に着目する新制度学派アプローチでは、制度変化や政策

---

5) 日本の高度経済成長長期に前後する公害事件の多くがこれに当てはまる。飯島・渡辺・藤川(2007)によれば、訴訟を通じて政策形成に大きく影響した「四大公害」の1つであったイタイイタイ病事件においても、公害の被害が放置される過程で因果関係の問題が大きく影響していた。

6) 「理念・アイデア」については、秋吉・伊藤・北山(2015)に加えて荒井(2011, 53-54)を参照した。



形成過程と制度そのものの役割を重視する。

以上のように、各アクターは自らの「利益」を反映させるために政策決定への関与を試みるが、その行動はアクターを取り巻く「制度」による制約を受けるものと考えられている。しかし、アクターの行動は制度によって制約を受けながら利益を反映させるものだけではない。「利益」(interests)、「制度」(institutions)に加えてもう1つの「I」,「理念・アイデア」(ideas)が政策過程の分析に導入され得る。アイデアにもとづくアプローチでは、アクターの認識的要因、つまり知識やそれを源泉とする制度設計や制度改革に関する理念・アイデアを重視する。理念・アイデアとは、調査・研究にもとづく科学的知識の源泉として、政策の方向性と政策手段の選択に関する信念である。「理念・アイデア」は当初は「利益」と対立する概念と考えられたが、その後の研究では両者の関係、補完性についての考察が進められている。

理念・アイデアには、①「世界観」、②「道義的理念」、③「因果的理念」という3つの階層的次元があるとされる。第1の次元である「世界観」は、アクターの考え方や言説に影響を及ぼす倫理的信念であり、文化に埋め込まれたものとされる。第2の次元である「道義的理念」は、アクターの認識枠組みである「認識パラダイム」に影響を与える信念であり、規範的機能をもつ。第3の「因果的理念」は、政策目標を達成するための手段に関する指針であり、ある特定の政策手段がもたらす結果についての因果関係に関し、おもに専門的知識や理論によってもたらされる「確信」を指す。倫理的な信念である「世界観」をもとに、問題の認識枠組みである「道徳的理念」が共有され、政策手段に関する因果関係についての知識を背景に「因果的信念」をもつ専門家のネットワークにより政策形成が行われる、と考えられる。

理念・アイデアによるアプローチは、原因と被害のあいだに地理的、時間的な隔たりが大きく、政策形成のために科学的な知識の国際的な共有、専門家集団の国際的なネットワークの形成が重要であった気候変動などの地球環境問題に対する政策形成過程の説明に有効なものであった。実際に、このアプローチが提唱された早い時期から、地球環境問題はその適用事例として研究対象とされてきた。しかし、理念・アイデアを構成する3つの階層的次元のうちの第三の「因果的信念」では、政策手段とその結果についての因果関係に対する確信を「信念」と呼んで

いるが、すでに紹介した松野（2017）の議論からみると、この「因果的信念」では環境政策の政策過程の説明には不十分である。多くの環境問題においては問題の発生についての認識、被害の認定、原因の特定など、政策手段の選択以前の段階で因果関係の不明確さ、不確実さが阻害要因となり、公共政策による対応を困難にしてきた。この因果関係の不明確さがもたらす困難は、環境政策の政策形成の「初期」において、より重大なものであった。

環境問題の発生、解明、対策の歴史をみると、早い段階の水、大気などの環境汚染、産業公害の問題で、因果関係の不明確さが政策対応を困難にしてきたことがわかる。環境汚染の問題の多くで、深刻な健康被害をもたらすとしても、被害の範囲は局地的なものであり、被害者の範囲も特定の階層に集中する傾向がある。被害の局地性と被害を受ける階層の特殊性により、まず被害の認識、社会問題としての広がりには時間がかかり、その間に被害を拡大させてきた。日本の高度経済成長期に前後して各地で発生した公害問題、とくに公害訴訟で知られる四大公害問題で、このような因果関係の問題は重大なものであった。

環境問題の原因の科学的な解明が進んだとしても、被害の拡大を防ぐための予防的な政策対応を行うためにも、因果関係についての理解と合意が必要となる。すでに発生した被害に対する対策だけではなく、被害の拡大を防ぐためにも、さらにはまだ被害が発生していない段階で予防的な対応を行う際にも、因果関係についての理解と「確信」が必要となる。とくに深刻な健康被害が拡大している場合や、予防的な対応においては、因果関係についての科学的な解明がまだ不十分な段階でも、早急な政策対応が必要となる場合がある。松野（2017）が主張するように、因果関係の解明は科学的な問題だけではなく、社会的な合意形成の問題として考える必要がある。

後発の公共政策としての環境政策についての議論ですでに述べたように、公共政策として後発であることは必ずしも政策形成を阻害するとは限らない。新しい政策領域であることを強調し、社会的な関心を引きつけ、政策立案者や政策を推進する政治家たちの「先乗り」を競わせ、政策形成を促進する可能性がある。実際には古くからある問題への再度の対応の試みや、遅れた対応であったとしても、それを新しい問題、新たな政策課題として再編成される場合もあり得る。このような問題としての「新しさ」を強調する場合にも、公共政策学における理念・ア

アイデアを用いた説明が当てはまる部分があると考えられる。またその場合にも、環境問題の因果関係については社会的な合意が形成されている必要がある。

## 3

## 権威主義体制下の政策形成過程としての「環境権威主義」

1970年代には、環境問題や資源不足が民主主義の実践に及ぼす影響について悲観的な見方が広まっていた。Paehlke (1996, 18) によると、William Ophuls, Robert Heilbroner, Ted Robert Gurrなどの有力な学者たちは、民主主義には最低限の繁栄が必要であり、資源が不足する未来にはそのようなレベルの繁栄は不可能であると主張した（ウィリアム・オフルスはエコロジーや資源不足に関する政治思想、ロバート・ハイルブローナーは経済思想史、テッド・ロバート・ガーは政治的紛争と社会的安定を専門とする研究者であった）。また、資源不足を克服するためには自由主義的民主主義ではなく、権威主義的な体制が効果的に秩序をもたらすと考えられた。当時の知識人たちの市場経済を基盤とした経済自由主義、資本制社会に対する懐疑と社会主義体制への共感が、その背景にあったと考えられる。また当時、Harding (1968) による「コモンズの悲劇」(the tragedy of the commons) という有名な議論が大きな影響力をもっていたため、自然資源や環境などの共有資源の管理に関する分権的な意思決定に対して懐疑的な態度をとる学者もいたと考えられる。現実には、権威主義的な指導者が環境政策を集中的に扱うことはあまりなかった。権威主義的な体制下では、むしろ政治的抑圧に対する国民の不満を和らげるような急速な経済成長を達成するために経済開発政策を優先する傾向がある。一方で、経済開発を推進するなかで環境問題を解決するためには、政府はさまざまな関係者の複雑な利害を調整する必要がある。したがって、資源環境問題を解決するためには情報公開と国民の参加を伴う民主的なプロセスの方が、権威主義的な体制よりも効果的であると考えられる。Congleton (1992) の国別データを使ったクロスセクション分析では、民主主義体制の政治指導者らは、権威主義など民主主義的ではない体制の政治指導者よりも環境問題への対策に積極的であることが示された。

しかし近年では、権威主義体制が環境政策を促進する可能性についての議論が復活している。最近の中国の気候変動問題への対応などを念頭に、権威主義的な体制のもとではトップダウンで環境政策が推進される可能性があるとする「環境権威主義（権威主義的環境主義）」(authoritarian environmentalism) が議論されている<sup>7)</sup>。この環境権威主義は、1970年代の民主主義体制に対する悲観論とは異なり、権威主義体制下での環境政策の発展の積極的な可能性を論じたものである。Gilley (2012, 288) によると、環境権威主義とは「環境面での成果を向上させるために、有能で腐敗していないエリートが配置された少数の行政機関に権限を集中させる公共政策のモデル」である。また、環境権威主義では、政策形成の過程で産業界のアクターとしての影響力が排除されていることも指摘しておきたい。環境権威主義は、政策形成における効果的なトップダウン方式であるだけでなく、環境保護を権威主義体制維持の正当化に利用するという新しい特徴をもっているのである。さらにHan (2015, 811) は、環境権威主義の特徴として、次の3点を挙げている。すなわち、①主要な政策立案者が国民の無知と不合理、フリーライダー問題、即時行動の必要性などの理由から環境問題は国家とテクノクラートの領域に属すると認識していること、②政治エリートが政策立案と実施のプロセスを支配していること、③リーダーシップと問題認識が環境政策立案と実施に影響を与えていること、である。

環境権威主義の議論の対象国の多くは後発国である。「環境」が公共政策の課題として浮上した時期に先進諸国では民主主義が定着していた一方で、後発国の多くは権威主義体制下にあったか、民主制への移行期にあった。先進諸国において「環境」にかかわる政策の形成過程は民主制を前提にしたものであったが、後発国の多くにその条件を当てはめることはできない。後発国における「環境」にかかわる政策の形成過程を、先進諸国との違いを意識しながら考察するためには、権威主義体制下の政策形成を民主制下と対比させることは重要な視点となり得るであろう。環境権威主義の事例としては多くの後発国が取り上げられているが、近年とくに中国が注目を集めている。地球温暖化対策に対する中国の姿勢は、

---

7) 環境権威主義については、Beeson (2010) のほか、多くの理論研究、実証研究がある。この一連の共同研究でも佐藤 (2021) で環境権威主義を取り上げている。

当初はまず後発国として、先進工業国の過去の温室効果ガス排出の責任と後発国の経済開発の権利を主張するものであった。しかし近年では、中国の経済規模が拡大し、世界経済に占める割合が拡大するなかで、技術開発や資金投入、低開発国への協力を打ち出すなど、積極的な姿勢に転じている。一方で、中国と並ぶ温室効果ガスの大排出国であるアメリカ合衆国は、2017年から2021年のトランプ政権で気候変動枠組み条約からの離脱を表明した。民主主義体制のアメリカで、民意を反映した政策として地球温暖化への取り組みからの離脱が決定される一方で、権威主義体制の中国がこれに積極的な姿勢をとりはじめたことが、環境権威主義の議論を勢いづかせていると考えられる。環境権威主義の議論の問題点と限界について、詳しくは次の節で扱う。

権威主義体制下の特定の公共政策の形成過程についての先行研究は、環境政策に関するものに限らず、あまりみられない。エリカ・フランツ (Erica Frantz) による政治学からみた権威主義についての解説書では、権威主義の生存戦略を扱った第7章が関連すると考えられるが、そこで解説されている内容は権威主義体制での抑圧に代わるものとしての何らかの直接的な利益供与による権威主義体制への抱き込み、取り込みであり、公共政策の展開を通じた体制維持については取り上げられていない (フランツ 2021, 第7章「生存戦略」)。

体制への積極的な支持を必ずしも必要としない権威主義体制は、なぜ公共政策を行うのであろうか。その政策過程にはどのような特徴があるのだろうか。もちろん、体制を維持するためには最低限の行政サービスの提供が不可欠である。権威主義体制下においても、新たな問題が顕在化すれば政策課題として取り上げて対応する必要性が生じるかもしれないが、社会運動などによる社会的圧力がほぼ存在しないために政治的自由が保障された民主制の場合よりも問題の顕在化が遅れ、政策立案者の問題の認識が遅れ、政策形成への取り組みが遅れる可能性が高いと考えられる。

環境権威主義の議論では、以上のような問題を環境政策の推進が体制維持の正当化に利用されているとみなすことによって説明しようとしていると考えられる。権威主義体制において環境政策の推進はなぜ、どのように体制維持の正当化に利用できるのだろうか。その背景には、地球環境問題の重要性に対する国際社会での共有があると考えられる。気候変動対策としての温室効果ガスの排出削減は、

一国の経済発展に対して、長期的には技術革新の促進や新たな産業の創出などの潜在的な利益をもたらすと考えられるが、短期的には利益をもたらさない。環境権威主義の議論で対象とされるような、産業化の後発国での多くでは、気候変動への対応は経済発展を阻害する要因となり得る。権威主義体制の政治的リーダーらが対策に取り組むとすれば、国際社会で認められ、評価されることにより自らの権威を高め、体制維持を正当化することが重要であると認識しているからだと考えられる。また、気候変動対策など地球環境問題への対応は直接投資を引き寄せて経済成長を促進し政治的な安定をもたらす効果も期待できる。地球環境問題については、因果関係に関する信念、それも政策手段とその結果についてだけではなく、問題の発生と原因についても含めた信念が、国際社会で合意された後の段階で政策対応が行われたと考えられる。地球環境問題以外でも、国民統合の政治的シンボルとしての固有の自然資源、生態環境を守る主体としての国家と、守護者としての政治的リーダーといった構図が意識されている可能性もある。いずれにしても、これらの条件が存在し得るのは1980年代後半以降の状況下であろう。

## 4

### 理念・アイデア、因果関係、 後発性の議論からみた環境権威主義

権威主義体制下の公共政策についての政策過程を「利益」を用いた多元主義アプローチだけで説明することは困難であろう。そもそも政治的自由が著しく制限された権威主義体制下の政策決定を多元主義的なものと考えerことは適切とは考えにくい。また、権威主義体制の「制度」による制約は、アクターの行為を強く拘束するだけではなく、公式の制度に必ずしもとづかない権威主義体制下の権力構造も考慮する必要がある。制度論アプローチのみを用いた分析は制度の背後にある権力関係の影響を強調した一面的な説明に陥りかねない。実際に、権威主義体制下の公共政策は、政治的リーダーのトップダウンによる上意下達で決定されるものが多いかもしれない。しかし、環境権威主義の議論でも、実際の事例を分析した実証研究でも、政治的リーダーだけではなく、政治的エリート、テクノクラートの役割も重視されている。



環境政策の立案のように専門的、科学的な知識を必要とする政策過程では、一般に理念・アイデアを用いたアプローチによる分析が有効であると考えられる。さらに、権威主義体制下の環境政策の形成過程では、社会運動などによる社会的圧力はほぼ存在しない。一方で、政治的リーダーによるトップダウンだけでは有効な対策を打ち出すことは難しいと考えられる。専門家と政治的エリート、テクノクラートらの理念・アイデアの共有で説明される事例は存在すると考えられる。

以上の議論からみて、環境権威主義の議論の問題点、限界について考察を試みる。まず環境権威主義の限界として、政策評価の軽視、あるいは不在が挙げられる。政策科学の紹介で説明したように、政策プロセスの一連の流れは政策決定、政策実施、政策評価という3つの段階に分けることができると考えられている。権威主義体制下では政治的リーダーとテクノクラートの協力などによって、テクノクラートによる素早い政策立案、強力なリーダーシップにより関係者の利害を軽視した政策決定を行うことが可能になると、環境権威主義の議論では考えられている。後発の公共政策である環境政策においては、権威主義体制下であっても、多様な利害関係者が存在し得る問題も、既存の多くの行政組織に権限が分散する問題も存在する。理念・アイデアはそれらを克服する説明要因として用いることができるかもしれない。また、政策実施の段階でも、強力なリーダーシップと官僚機構は機能し得るであろう。

しかし、政策が実施された後に、その結果を評価し、不十分であれば修正し、一定の成果が得られたとすれば次の類似した政策課題にも同様の政策を適用するためには、適切な時期に政策評価が行われ、当該の公共政策の実施における有効性と効率性が問われなければならない。権威主義体制下であっても、まったく有効性がない、失敗に終わった公共政策を継続することは困難であろう。しかし十分な成果を上げず、実施過程と政策手段の有効性、効率性に疑問がある政策でも、政策評価が十分に行われなければ、修正されずに継続される可能性がある。権威主義体制下では、政策の失敗や有効性への疑問を表面化するような中立的な政策評価の実施と公表は、体制の維持の正当化を揺るがしかねず、実行されない可能性が高い。また多くの権威主義体制下では、社会運動などによる社会的な圧力は存在しないため、社会的に高い評価を受けていない政策でも継続されやすい。

さらに、環境権威主義の議論で軽視されていることとして、環境政策の形成過

程における社会的合意の重要性を挙げる必要がある<sup>8)</sup>。地球環境問題が国際的に認識され、共有される以前は、環境問題の多くは一国の国内問題、さらにはそれぞれの被害が発生、顕在化した地域の局地的な問題であった。国境を越える汚染である越境汚染の問題がまず認識され、地球全体の環境問題の存在が知られるようになり、政策課題として国際的に共有されるのは1980年代後半以降のことである。政策対応の取組みもまず先進国の一部で始まったが、その段階では多くの後発国は経済開発を優先した。ローカルな問題であった局地的な環境汚染問題に政策対応が行われるためには社会的な合意が必要である。権威主義体制下では、社会運動による社会的な圧力は不在である。多くの権威主義体制ではその正当性を補うものとして、部分的なものではあるが選挙を行っている。部分的なものであっても民主的な選挙が行われていれば、そこで反映される民意が社会的な圧力となる可能性もある。しかし、環境問題の解決には、民主的な選挙だけでは不十分である。人々の環境問題への関心とよりよい生活環境への選好は、民主的な選挙だけでは必ずしも十分に反映されないことは、先進諸国の経験からも明らかであろう。政治的な自由と民主制が保証されていない権威主義体制下での環境政策の政策過程には、根源的な不確実性をもつ問題が存在しており、政治的なリーダーシップと官僚制が機能したとしても、多様な環境問題のすべてを効果的に解決できるとは考えられない。とくに、問題の顕在化、原因の解明、政策決定などの段階で、本来ならば複雑な利害関係の調整が必要な環境汚染問題などのローカルな環境問題において、環境権威主義で議論されているようには、権威主義体制は十分に機能しないであろう。

環境権威主義の議論の対象とされる産業化の後発国では、先進諸国の多くがずっと早い段階で対応したローカルな環境問題である環境汚染、産業公害問題と、先進諸国がその後で対応したグローバルな問題である気候変動などの地球環境問題について、同じ時期に並行して対応することになった。後発国では、国際社会による評価を求めて、あるいはグローバルに展開する多国籍企業の直接投資を呼び込むために、本来先に解決されるはずであったローカルな環境問題を後回しに

---

8) 寺尾（2002）は、環境政策の形成を社会的合意形成の過程として考察している。松野（2017）も同様の視点から、因果関係についての社会的な合意形成の重要性を指摘している。

して、地球環境問題への取組みを優先させて進めている可能性さえ検討されなければならない。環境権威主義の議論では、そのような環境問題、環境政策の歴史的、国際的な重層性は十分に考察されていない。

以上、本章では「後発の公共政策としての環境政策」、「理念・アイデアによる政策決定」、「環境権威主義」という3つの議論を紹介し、因果関係の不明確さの問題と、その克服のための社会的な合意形成の問題を使って、3つの異なる議論を関連づけ、環境政策の形成過程がどのような特徴をもち、その分析のためにはどのような視点が必要か、考察を試みた。

## 5 各章の議論の紹介

以上のような問題意識を共有しながら、本書の第1章から第5章までの各論では、それぞれに論点を設定して議論を深めようと試みた。以下では本書の各章での議論を紹介する。

第1章では、本章のおもに第2節で取り上げた因果関係に関する議論を、「エビデンス」(科学的証拠)に焦点を当てて論じ、さらに「理念・アイデア」にもとづく政策形成との関連についても考察している。メコン流域の越境水資源管理をめぐる対立と協調を取り上げ、2019年の干ばつの要因をめぐる国際的な論争に注目して、「エビデンス」がどのように協調的な流域ガバナンスに寄与し得るのかについて検討する。国際環境ガバナンス論では、科学と政策のインターフェースのモデルとして、単線モデルと共創モデルが議論されてきた。2019年の干ばつをめぐる因果関係については、アメリカのシンクタンク Stimson Center (SC)の研究チームによる単線モデルの立場に立つ主張が拡散性の高いメディアから発信され、メコン下流諸国に非協力的と批判されてきた中国への国際的圧力が高まった。他の機関等からも単線モデルの立場からの反論を受けたことで、中国は、下流諸国から長年要求がなされていた通年のリアルタイムの水文データをメコン河委員会 (MRC) に提供することとなった。ここからわかるように、SC研究チームの主張がエビデンスとして中国とMRCの協調関係構築に単線的につながったのではなく、SC研究チームの主張が有力な英字紙をとおして拡散され、それに

よって巻き起こった国際的な論争が、中国への圧力となって協調関係に結びついたと考えられる。流域諸国および関係主体間での信頼関係の構築を進めるためには、メコン流域を舞台に重層的な協力枠組みのなかでそれぞれ行われているエビデンスの生産、検証、共有の場を統合していくような、新たな科学－政策のインターフェースの場を創出していくことが必要であることを指摘する。

第2章は、本章のおもに第3節で取り上げた環境権威主義にかかわる議論を、民主化以前の台湾について検討するものである。台湾の環境政策に関する従来の研究では、1980年代後半以降の民主化の進展が政府の環境政策を後押ししたことが強調されてきた。これに対して第2章では、国民党による権威主義体制のもとでも環境政策が実施されていたことに着目し、公衆衛生政策の一部である環境衛生が環境政策の原型となったことを確認した。また、中央政府で環境政策の最初の担い手となった行政院衛生署（現在の衛生福利部）が1971年に設立された経緯について検討し、その設立は政治的な意図によって行われた地方制度の変更がもたらした意図せざる結果であったことを明らかにした。また、本章で説明した環境権威主義の議論と「理念・アイデア」による政策形成の議論が、権威主義体制下の台湾での環境政策の原型となった環境衛生の形成過程に適用可能であることを示した。さらに、台湾の事例を検討することによって、環境権威主義の議論と権威主義体制下の政策形成の限界を明らかにした。

第3章では、資源環境問題を、「人間対自然」の二者関係ではなく、「自然を媒介とした人間と人間」という三者関係で捉える視点に立ち、人間と人間の間を取り結ぶ媒介が主体の意図を形作るかのように作用する場面から、資源や環境をめぐる紛争の性質を一段深いレベルで理解する手がかりを探る。従来の環境社会科学では、人間がものごとを認識したり、その意志を貫徹したりする手段全般としての媒介が、独自の機能を果たすという発想はほとんどなかった。これに対して第3章では、環境紛争を軽減していく鍵は、主体の意図の誘導だけにあるのではなく、媒介の果たし得る独自の機能に主体－客体に加えた第三項としての役割を付与することにある、との立場をとる。その上で、媒介のもつ規律力に注目した初期の研究を紹介し、人々の協力や対立の底流で非人間主体が一定の役割を果たし得ることを確認する。また、日本の入会紛争の代表的事例である小繋事件を素材に、所有権という媒介が森林をめぐる関係者の闘争に果たした役割を論じる。

また、マクルーハンのメディア論を参照して、媒介の捉え方は局面に応じて変化することを論じ、その変化が権力の分布に与える影響を考える。さらに、ポランニーの議論に依拠して、形式経済と実体経済とが分離していく様子のなかに資源環境問題にかかわる格差が生じる本質を見出す。その上で、二者図式に捉われてきた近代の枠組みを相対化して、環境をめぐる争いを小さく治める選択肢を展望する。「後発の公共政策」としての資源環境分野は、後発であるがゆえに先行する公共政策によって配置された利権構造への介入が前提になる。このとき資源環境にかかわる問題は、自然に介入する人間という二者関係の図式ではなく、自然に対してすでに介入している主体（さらにそれにかかわる既存の公共政策）とそこを新たな政策領域として捉える主体（それにかかわる「後発の公共政策」としての資源環境政策）という三者関係として捉える必要がある。この捉え方は、資源や環境をめぐる利害対立が先鋭的な形で生じる環境紛争の場面でとくに必要となることが示される。

第4章では、自然公園法や種の保存法における財産権尊重条項を取り上げる。従来、「この法律の適用に当たっては、所有権その他の財産権を尊重する」といった財産権尊重条項の定めがあることで、規制を嫌う土地所有者の意向が優先され、保護区の指定が進まないといった問題が指摘されてきた。その一方で、この条項がいかにして日本の自然保護法の上に存在するようになったのかは明らかではない。第4章では、この条項が最初は1950年制定の文化財保護法の上に、次いで1957年制定の自然公園法の上に現れた歴史的経緯をたどる。考察の結果、この条項がGHQによる日本の民主化の遺産として捉えられること、「開発の一九五〇年代」という時代の産物であった可能性を指摘する。また、財産権尊重条項がそもそも厳密な法的検討作業を経ていない可能性と、自然公園法における財産権尊重条項の政治色の濃さを指摘する。その上で、かりに財産権尊重条項が緻密な法的検討の賜物であるとする立場をとるのなら、そう論ずるための立法事実が示されなければならないことを論じる。財産権尊重条項の来歴から、自然公園法という自然保護にかかわる法制度の中心に位置する制定法が文化財保護法からみた「後発の公共政策」に当たるという事実が浮かび上がる。文化財保護法は広義の自然保護法に含まれるが、その周縁的な存在と考えられてきた。文化財保護法を自然公園法に影響を与えた存在として自然保護法の法制度のなかに位置づけ直す

ことは、財産権尊重条項をめぐる今後の法改正のベースとなり得る。また、GHQによるトップダウンで導入された財産権尊重条項については、戦後日本の民主化の遺産と捉えられてきた。しかし、近年の「環境権威主義」の議論を踏まえば、むしろトップダウンによる強権的な政策形成の一例と捉えることにより、権威主義体制下の政策形成と比較しつつ考察するという方向性も考えられる。

第5章では、自動車環境対策が雇用喪失を招くと主張する「雇用喪失説」を考察する。事例として、過去半世紀の日本の自動車環境対策における代表的な雇用喪失説である、1970年代の自動車排出ガス規制と、2020年代の電気自動車（EV）シフトを取り上げ、両者の比較を通じて、雇用喪失説の登場背景と実態の変化を明らかにする。分析を通じて、1976年度自動車排出ガス規制における雇用喪失説が「経済成長主義」と「環境主義」の対立から生まれたものであったのに対して、EVシフトにおける雇用喪失説は、「経済成長主義」と「環境リアリズム」の対立から生まれていることが明らかになる。また、EVシフトが日本の自動車メーカーにおける大量の雇用喪失を発生させる、という議論が一定のリアリティをもつ一方で、EVシフトからプラスの経済的影響を受けると考えられる幅広いネットワークの存在が、雇用喪失説を主張することの有効性を低下させていることを論じる。あわせて、EVシフトと環境リアリズムそれぞれの問題を展望する。1976年度自動車排出ガス規制の事例から、「後発の公共政策」であった環境政策と「環境」に十分な配慮をしない経済政策や産業政策など先行する公共政策のせめぎ合いが浮き彫りになる。

本章第2節の「因果関係」と「理念・アイデア」は第1章が、本章第3節の「環境権威主義」は第2章が、本章第1節「後発の公共政策」としての資源環境政策は第3章、第4章、第5章が、それぞれおもに取り上げた。さらに、「理念・アイデア」については第2章でも、「環境権威主義」については第4章でも、「後発の公共政策」については第1章、第2章でも、関連する議論を行っていることができる。以上の3つの視点がどのような関係をもち、全体として資源環境政策の形成過程に関する議論のなかにどのように関連づけることができるかは、本章第4節で論じている。以上、「理念・アイデア」と因果関係、「後発の公共政策」としての資源環境政策、「環境権威主義」という3つの視点と、本書全体の議論との関係について簡単に説明しながら、各章の議論を紹介した。以上の3つの視点、



とくに「後発の公共政策」としての資源環境政策の形成過程の考察を深めるためには、さらに事例研究を積み上げる必要がある。それは今後の課題としたい。

#### [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 2011.『教育法研究の課題と方法——静態的法制研究から動態的法制研究へ』『教職研究』4: 25-81.
- 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) 93-122, 岩波書店.
- 及川敬貴 2003.『アメリカ環境政策の形成過程——大統領環境諮問委員会の機能』北海道大学図書刊行会.
- 2015.『ニューディールと保全行政組織改革——改革はいかにして始まり、そして頓挫したのか?』寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス——資源・環境政策の形成過程』189-218, アジア経済研究所.
- 佐藤仁 2021.『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』寺尾忠能編『「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』アジア経済研究所.
- 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』265-348, アジア経済研究所.
- 2002.『「開発と環境」の政治経済学をめぐって——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』9-36, アジア経済研究所.
- 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』3-29, アジア経済研究所.
- 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』3-42, アジア経済研究所.
- 2019.『資源環境政策の形成過程の考察のために——「初期」の制度と組織を中心に』寺尾忠能編『資源環境政策の形成過程——「初期」の制度と組織を中心に』3-32, アジア経済研究所.
- 2021.『「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』寺尾忠能編『「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』1-21, アジア経済研究所.
- フランツ, エリカ (上谷直克・今井宏平・中井遼訳) 2021.『権威主義——独裁政治の歴史と変

貌』白水社 (Erica Frantz, *Authoritarianism: What Everyone Needs to Know*, New York: Oxford University Press, 2018).

松野裕 2017.「環境問題の因果関係と動態性」『経済論叢』191(2), 4月: 37-52, 京都大学.

宮川公男 2002.『政策科学入門 〔第2版〕』東洋経済新報社.

### 〈外国語文献〉

Beeson, Mark 2010. “The coming of environmental authoritarianism.” *Environmental Politics*, 19(2): 276-294.

Congleton, Roger D. 1992. “Political institutions and pollution control.” *Review of Economics and Statistics*, 74(3): 412-421.

Gilley, Bruce 2012. “Authoritarian environmentalism and China’s response to climate change.” *Environmental Politics*, 21(2): 287-307.

Han, Heejin 2015. “Authoritarian environmentalism under democracy: Korea’s river restoration project.” *Environmental Politics*, 24(5): 810-829.

Harding, Garrett 1968. “The tragedy of the commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality.” *Science*, 162(3859): 1243-1248.

Kirk, Elizabeth A., Alison D. Reeves, and Kirsty L. Blackstock, 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.

Paehlke, Robert 1996. “Environmental challenges to democratic practice.” In *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 18-38, edited by William M. Lafferty and James Meadowcroft, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

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

Terao, Tadayoshi 2021. “Resource and environmental policies during economic development: formation of latecomer public policy in late industrialization.” In *Origins and Evolution of Environmental Policies: State, Time and Regional Experiences*, 15-32, edited by Tadayoshi Terao and Tsuruyo Funatsu, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

©Tadayoshi Terao 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>

