

1996年度 博士論文

東アジア諸国における環境政策の
発展過程に関する比較研究

原 嶋 洋 平

①
報告番号 甲第 3701 号

1996年度（平成8年度）博士学位論文

東アジア諸国における環境政策の発展過程に関する比較研究

A Comparative Study of Environmental Policy Development Processes
in East Asian Countries

国際開発研究科 国際協力専攻

学籍番号 942205

氏名 原嶋洋平

指導教官 加藤久和教授

東アジア諸国における環境政策の発展過程に関する比較研究
A Comparative Study of Environmental Policy Development Processes
in East Asian Countries

原嶋洋平
Yohei HARASHIMA

目 次

はじめに.....	7
第1章 環境問題の国際的展開.....	8
1. 環境分野の国際協力 2. 南北関係	
3. 持続可能な発展 4. 研究の方向づけ	
第1章注	
第2章 研究の枠組み.....	29
第1節 東アジア諸国の現状.....	29
第2節 環境政策の意義.....	34
1. 「政策」概念 2. 「環境」概念	
第3節 先行研究の傾向.....	40
1. 初期の傾向 2. 最近の傾向	
第4節 研究の方法.....	45
1. 比較の意味 2. 比較の基準ないし尺度 3. 研究の手順	
第2章注	

第3章 日本環境政策（国別考察）	60
第1節 1970年代までの発展過程	60
1. 政治経済の概観	
2. 環境政策の発展	
第2節 1980年代以後の発展過程	77
1. 政治経済の概観	
2. 環境政策の発展	
第3節 発展過程の時期区分	88
第3章注	
第4章 韓国環境政策（国別考察）	102
第1節 1970年代までの発展過程	102
1. 政治経済の概観	
2. 環境政策の発展	
第2節 1980年代以後の発展過程	114
1. 政治経済の概観	
2. 環境政策の発展	
第3節 発展過程の時期区分	127
第4章注	
第5章 中国環境政策（国別考察）	140
第1節 1970年代までの発展過程	140
1. 政治経済の概観	
2. 環境政策の発展	
第2節 1980年代以後の発展過程	151
1. 政治経済の概観	
2. 環境政策の発展	
第3節 発展過程の時期区分	166
第5章注	

第6章 環境政策の比較分析.....	186
第1節 発展過程の共通点とタイムラグ（時間差）.....	186
第2節 各国にみる特徴の比較.....	196
第6章注	
第7章 経済成長と環境政策の関係.....	222
第1節 経済成長を表す指標群.....	222
第2節 国別考察.....	231
1. 日本 2. 韓国 3. 中国	
第3節 経済成長と環境政策の関係の比較分析.....	246
第7章注	
第8章 結論と展望.....	255
第1節 共通点と相違点.....	255
第2節 展望.....	256
1. 環境政策の収斂 2. 経済成長と環境政策のギャップ	
3. 国際的影響の増大 4. むすびー国際協力の展望ー	
第8章注	
参考文献.....	274
参考資料	

図表一覧

- 表 2-1 東アジア諸国（日本、韓国、中国）の概要
- 図 2-1 研究の手順
- 図 6-1 環境政策の比較年表
- 図 6-2 環境政策のタイムラグ（時間差）
- 表 6-1 環境政策の発展過程における相違点
- 図 7-1 経済成長率（3年移動平均値）
- 図 7-2 国民一人あたりのGDP
- 図 7-3 国民一人あたりのエネルギー消費量
- 図 7-4 エネルギー強度
- 図 7-5 日本の産業構造
- 図 7-6 韓国の産業構造
- 図 7-7 中国の産業構造
- 表 7-1 日本とのタイムラグ（時間差）
- 表 7-2 環境政策の各発展段階における経済指標

凡 例

B H N	Basic Human Needs
D A C	Development Assistance Committee
G A T T	General Agreement on Tariffs and Trade
G D P	Gross Domestic Product
G E F	Global Environment Facility
G H Q	General Headquarters
G N P	Gross National Product
I M F	International Monetary Fund
I U C N	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
J I C A	Japan International Assistance Agency
N E P A	National Environmental Policy Act
N G O	Nongovernmental Organization
N I E O	New International Economic Order
N I E s	Newly Industrializing Economies
O D A	Official Development Assistance
O E C D	Organization for Economic Cooperation and Development
O E C F	Overseas Economic Cooperation Fund
P P P	Polluter Pays Principle
U N C E D	United Nations Conference on Environment and Development
U N C H E	United Nations Conference on the Human Environment

UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development
UNEP United Nations Environment Programme
WHO World Health Organization
WWF Worldwide Fund for Nature

(但し、1986年以前は、World Wildlife Fund)

はじめに

1950年代には日本が、1960年代には韓国が、それぞれ高度経済成長の道を歩み出した。そして、日本は世界第2位の経済大国に、韓国もOECD（経済協力開発機構）の仲間入りを果たす。そして、現在、中国経済は他国に類例を見ない高度経済成長の途上にある。この間、環境問題は地球規模の広がりを見せており、その解決は急務となっている。1992年には、持続可能な発展（sustainable development）をテーマとした国連環境開発会議（UNCED）が開催され、環境問題に対する国際的な関心も高まっている。

相次ぐ急速な経済成長によって、相互に隣接する日本、韓国、中国が世界経済に占める地位も高まるとともに、この地域における経済活動が地球規模の環境に及ぼす影響は甚大となっている。

こうした状況を背景として、本研究は、経済成長との関わりのなかで、これら東アジア諸国における環境政策の発展過程を比較しようとするものである。

本研究の構成は、以下のとおりとなっている。まず、第1章では、環境問題の国際的な展開を概観して、研究の方向づけを行う。第2章では、研究の対象となる地域や環境政策の意義を説明したうえで、研究の方法ないし手順を示す。第3章から第5章では、日本、韓国、中国において環境政策がどのように歴史的な発展を辿ってきたかを国別に考察し、共通の基準をもって時期区分する。第6章では、同じ発展段階ごとに環境政策の比較を行う。第7章では、経済成長と環境政策の関係を考察して、その関係を比較する。そして最終章では、本研究によって解明された共通点及び相違点を整理して、これらが他のアジア諸国においても妥当するものかを検討する。そのうえで、持続可能な発展の実現に向けた環境分野の国際協力について展望している。

第1章 環境問題の国際的展開

第1章では、まず、環境問題の国際的な展開について、環境分野の国際協力、南北関係、持続可能な発展といった3つの視点から概観して、研究の方向づけを行いたい。

1. 環境分野の国際協力

今日の環境問題は、地球温暖化に代表されるように地球規模の広がりを見せている。こうした地球規模の環境問題を解決するためには、もはや一国のみによる対応策では不可能であって、国際協力が必須となっている^(注1)。

環境分野における国際協力の歴史は決して長くないが^(注2)、これにとってまず画期的な出来事となったのは1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議（UNCHE）であった。この会議での交渉は予想以上に難航したものとなったが、その主要な原因は南北間の異なった環境観にあった^(注3)。発展途上国側の主張によれば、環境破壊の責任は先進国側にあり、従って発展途上国の環境問題を解決するためには先進国が種々の形で援助を供与しなければならないことになる。こうした対立のなかで採択された人間環境宣言は、越境汚染防止のための主権制限の考え方（原則21）や、先進国から発展途上国に対する追加的な技術援助と資金援助の必要性（原則9、原則12）を確認するなど、その後の国際協力にとって重要な影響を与える26項目の原則を含んだものとなっている。

そして、この時期から、ラムサール条約（1971年）、世界遺産条約（1973年）、ワシントン条約（1973年）など、自然保護を中心に環境分野の国際条約も結実するようになっていく。しかしながら、こうした伝統的な国際条約の手法では、科学的な不確実性を伴い、利害の対立が激しい環境問題には十分対応しきれな

くなっていた。そこで、国際機関や国際会議の決議、原則、宣言、指針など強制力を持たないソフト・ローの手法が環境分野で多用されるようになってきている^(注4)。また、既存の国際機関がそれぞれの任務との関連で環境問題に関心を持つようになるとともに、国連環境計画（UNEP）のように環境問題をより専門的に取り扱う国際機関も設立されている^(注5)。

続いて1980年代になると、従来の環境問題に加えて、地球温暖化やオゾン層破壊などの地球環境問題が出現してきた。これらに対応するために、国際自然保護基金（IUCN）等の『世界自然保全戦略（World Conservation Strategy）』（1980年）^(注6)、米国政府の『西暦2000年の地球（The Global 2000 Report to the President）』（1980年）^(注7)、国連環境計画の「ナイロビ宣言」（1982年）など、環境分野の国際協力における新しい理念やアプローチが模索されている。そのなかで最も注目されたのが、「持続可能な発展（sustainable development）」を提唱した、環境と開発に関する世界委員会（The World Commission on Environment and Development：ブルントラント委員会）による報告書『我ら共有の未来（Our Common Future）』（1987年）であった^(注8)。

地球環境問題の対応策として、まず大きな成果となったのが1985年の「オゾン層保護のためのウィーン条約」である。この交渉過程でも各国の利害が激しく対立し交渉が難航したために、オゾン層破壊物質の生産及び消費に対する具体的な規制内容を持たない、一般的な義務を規定するだけの枠組条約をまず採択しただけであった。その後の科学的な解明の進捗に伴って、1987年のモントリオール議定書を皮切りとして規制は次々に強化されていった。こうした枠組条約の手法は、伝統的な国際条約と違って、環境分野の協力義務に関する一般的な義務を定めるとともに、その義務内容を厳格にして随時定期的に補完して一般的な適用を確保しようとする新しいアプローチとなっている^(注9)。一方で、

1985年のフィラハ会議を契機として、地球温暖化防止対策に関する国際的な検討も活発となっている。1989年のノールトヴェイク会議では、具体的な二酸化炭素（CO₂）の排出抑制目標をめぐる先進国間の見解が分かれるなかで調整が行われた結果、世界の環境大臣が全会一致でノールトヴェイク宣言を採択したのであった。

非政府組織（NGO）による環境問題への取り組みが、注目を浴びるようになったのもこの時期であった。政府機関とは対照的に、産業界など利益団体に影響されることが少ないなどの特徴を持ったNGOによって、1980年代後半になると自然保護債務スワップ（Debt for Nature Swap）といったユニークな取り組みも始められている^(註10)。

そうして、1992年にリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED）は、リオ宣言、アジェンダ21、気候変動枠組条約、生物多様性条約など多くの成果を得ている。しかし同時に、この準備過程では、南北間の対立ばかりでなく、先進国間の対立も表面化し、各国の利害の違いを反映した国家主権の対立が国際協力の実現にとって障害となっていることをあらためて強く印象づけるものとなった。

気候変動枠組条約の交渉過程では、温室効果ガス排出の安定化目標が最大の対立点であった。世界最大の温室効果ガスの排出国である米国は、国内産業への打撃そして失業増大を懸念して、EC諸国が提案した「おおむね2000年までに1990年の水準で安定化することを約束する」という定量的な目標は受け入れられないという強固な態度を堅持していた。米国の参加なくしては、条約交渉そのものが実質的に失敗に終わってしまうために、米国が受け入れることができる妥協案づくりが行われた結果として、やや抽象的な表現で安定化目標を盛り込むことで合意に達したのであった^(註11)。また、遺伝資源から開発されたバイオ・テクノロジーや医薬品による利益の配分が問題となった生物多様性条約

の交渉過程でも、医薬品などの産業界から圧力を受けた米国政府は条約署名を拒否したのであった^(注12)。

1970年代から環境分野における国際協力が緒について、着実に進展してきた。そして、1992年の国連環境開発会議（UNCED）を迎えて一つのピークに達したと見てよい。この間、一貫して、国際協力にとって最大の障害となってきたのは、各国の利害の違いを反映した国家主権の対立であった。これに対して、国際条約、ソフト・ロー、枠組条約、国際機関の活動、NGOによる自然保護債務スワップなど多様なアプローチによって、国家主権の対立を乗り越えようとする努力が払われてきたのであった^(注13)。

しかしながら、国家主権を前提とした現在の国際社会では、主権国家による合意がなければ、国際協力は実現し得ない。環境を破壊する活動に対して、国家を超えた国際機関が強制的に直接規制をすることはできないために、妥協を重ねてようやく定立された国際ルールの実施についても、各国の国内政策によってのみ実現するほかないのである。つまり、地球規模となった今日の環境問題を解決するための環境政策は、結局のところ、各国によって定立され、実施に移されなければならないのが現状である。

2. 南北関係

人類による生産と消費の活動が環境破壊の主要な原因となっている。しかし、世界の経済活動の4分の3以上が、世界人口の約15パーセントに過ぎない「北」の先進国に集中しており、「南」の発展途上国ではまだ多くの人々が貧困の状態にある^(註14)。

環境分野の国際協力では、南北が激しく対立してきたことは前述したが、その根底には、1960年代になって世に出た南北問題がある。先進国側は、南北問題を解決する中心的な手法として開発援助を行ってきた^(註15)。1970年代の「第2次国連開発の10年」では、政府開発援助（ODA）を国民総生産（GNP）の0.7パーセントとする国際目標が掲げられたが^(註16)、援助が十分な成果を上げていないことも次第に明らかになっていった。

これに対して、発展途上国側は、ラウル・プレビッシュの理論^(註17)に依拠して、GATT（関税と貿易に関する一般協定）に代表される既存の国際貿易体制の大幅な変革を要求するようになり、1964年には国連貿易開発会議（UNCTAD）に結集している。さらに、1970年代に入って間もなく発生した石油ショックは発展途上国側の資源ナショナリズムをいっそう強め、1974年の国連資源特別総会では天然資源の恒久主権の確立などを内容とする「新国際経済秩序（NIEO）の樹立に関する宣言」を採択したのであった。その後、1970年後半から1980年代にかけて、発展途上国の経済情勢が悪化し、これは累積債務問題という形で顕在化してきた。こうした苦境からの脱却が最優先の課題となって、発展途上国側の結束はやがて影を潜めていった。このように南北間の経済格差がいつこうに解消しないなかにあっても、一方で、アジアのNIEsそしてアセアン諸国や中国などのように急速な経済成長を始めた地域もあったことを忘れてはならない。

環境問題をめぐる南北間の対立が表面化したのは、1972年の国連人間環境会

議（UNCHE）であった。この時期は、発展途上国側が新国際経済秩序（NIEO）の樹立を求めて結集を強めつつあったときでもある。人間環境宣言では、「発展途上国では、環境問題の大部分が低開発から生じている」（第4項）と述べて、先進国の工業化と人口の増加と並べて、「低開発」が環境破壊の原因の一つとなっているという認識を示したことが注目される。これは、先進国では経済発展が環境破壊の原因となっているのとは対照的に、発展途上国では経済発展が環境破壊を解決する道であるというものであった。こうした認識に立って採択された人間環境宣言に規定された諸原則は、援助実施機関のなかに新しく環境部門が設置されたり、開発援助における環境配慮（環境評価）の制度化、あるいは環境プロジェクトの実施という形で具体化されるようになった。しかし、こうした環境問題への優先的な取り扱いも間もなく色褪せて、1980年代の後半まで脚光を浴びることはなかった^(註18)。

1980年代の地球環境問題の出現は、再び南北間の立場の違いを発展途上国の側に痛感させて、発展途上国が一つにまとまる足場を提供するものとなっている^(註19)。オゾン層保護のウィーン条約の交渉過程でも、南北間の対立が表面化し、その前文で「発展途上国の事情および特別な必要を考慮」することが明記され、これに続くモントリオール議定書ではより具体的に、発展途上国への特別な配慮として、規制物質の削減等の措置の適用を10年遅らせることができるとして猶予を認めている（第5条）。さらに、1990年の第二回締約国会議（ロンドン会議）では、発展途上国による規制措置の実施を可能とするために、資金協力と技術協力を行うことを目的とする制度を設けることで合意に達したことは画期的なことであった。これによって発足した多国間基金は、その直後の1991年から発足している地球環境ファシリティー（GEF）にも実質的に影響を与えている。

国連環境開発会議（UNCED）の準備作業の過程では、南北間の対立はよ

りいっそう先鋭化している^(註20)。ここで、発展途上国側の主張が集約されたものが、1991年の北京宣言（環境と開発に関する北京閣僚宣言）であった。国連環境開発会議の第二回準備会合が終了し、第三回準備会合を翌々月に控えた1991年6月に、中国政府は北京において「発展途上国の環境と開発に関する閣僚会議」を開催、41か国の発展途上国の代表が参加して、発展途上国側の結束を誇示している。当時は、準備作業も本格化し、南北間の対立点も明確となりつつある段階であった。

北京宣言では、「貧困」が環境破壊の大きな原因となっていることを再確認しており（第1項）、「環境問題は、そのみを分離して考察されてはならず、環境への関心を経済成長と発展という必要な原則と結びつけることにより、発展の過程と併せて議論される必要がある。この点については、発展途上国の発展の権利は完全に承認されなければならない、地球環境保護のための措置は、発展途上国の経済成長と発展を支援すべきである」（第3項）と述べて、「発展の権利（Right to Development）」を強調している^(註21)。この北京宣言の本質は、過去の環境破壊に対する先進国責任論にあって、「環境保護は、国際社会共通の関心事であるが、先進国は、地球環境の悪化に対して主要な責任を負っている。産業革命以来、先進国は、世界の天然資源を、持続可能でない生産及び消費パターンによって過剰に利用し、地球環境に害を与え、発展途上国に損害をもたらしてきた」（第7項）という。そして、発展途上国側は、環境と発展（開発）の問題に取り組むことができるような「新規のかつ追加的な資金」と「環境上健全な技術の特恵的かつ非商業的移転」が必要であるというものであった（第9項）。さらに、「環境保全に関する全地球的な努力の成功の鍵は、国際社会の最大可能な広範な参加である。これは、特に発展途上国に対する十分な、新規のかつ追加的な資金、及び特恵的でかつ非商業的な条件での技術移転の利用可能性を含む、横断的事項について、実質的な進展が見られるかどうか

かにかかっている」(第21項)と述べて、資金と技術がなければ何ら協力しないという態度に終始して、先進国側との対決姿勢を鮮明にしたのであった。これらの資金供与と技術移転の問題は、アジェンダ21、気候変動枠組条約、生物多様性条約のすべての交渉過程のなかでも最大の対立点となり、妥協が図られ、その一部は先送りとなっている^(注22)。

発展途上国の多くは、貧困から脱却し、あるいはその生活水準をより向上させるために、経済成長を望んでいる。また、先進国と比較して、国民一人あたりの所得水準が相対的に低いことから、環境保全に充てる資金を捻出することさえ困難であり、環境技術の開発や導入もままならない状態にある。こうした事情も、北京宣言に代表されるような発展途上国の側の主張にとっての背景となっている。しかしながら、今後の「南」の経済成長の可能性を考えると、発展途上国を抜きにして環境分野の国際協力の実現はあり得ない。

3. 持続可能な発展

今日の環境政策における共通の目標は、「持続可能な発展 (sustainable development)」である。この「持続可能な発展」という理念が定着するきっかけとなったのは、1987年に公表されたブルントラント委員会の報告書『我ら共有の未来 (Our Common Future)』であったことはつとに知られている。そして、1992年の国連環境開発会議 (UNCED) でも、この「持続可能な発展」の実現がテーマとして掲げられたのであった^(注23)。

先進国を中心として環境問題が顕在化した1960年代の後半になると、「宇宙船地球号」の危機が指摘されている^(注24)。そして、1972年に、ローマ・クラブが発表した『成長の限界 (The Limits to Growth)』では、「世界人口、工業化、汚染、食糧生産、及び資源の利用の現在の成長率が不変のまま続くならば、来るべき100年以内に地球上の成長は限界点に到達するであろう。もっとも起こる見込みの強い結末は人口と工業力のかなりの突然の、制御不可能な減少であろう。」^(注25)という結論を示したのであった。これは、「ゼロ成長」を求める考え方であると理解されるようになり、先進国に対する重大な警告となった。これとはきわめて対照的に、発展途上国では、「低開発」又は「貧困」が環境破壊にとって主要な原因となっていることが、1972年の人間環境宣言 (第4項など) のなかに盛り込まれていることは前にも述べたとおりである。そこで、環境保全と経済成長とは相矛盾するものであるのか、そうではなくて、環境保全にとって経済成長は必要なものであるか、といった環境と経済の関係についての認識の二重構造の落差を埋めるために「環境と発展 (開発)」が重要な論争のテーマの一つとなっていったのであった。

「持続可能な発展」という理念が最初に用いられたのは、1980年に発表された『世界自然保全戦略 (World Conservation Strategy)』であった。これは、国連環境計画 (UNEP) と世界野生生物基金 (WWF) からの委託と財政支

援によって、国際自然保護連合（IUCN）が作成した報告書である^(註26)。そして、国際機関、各国の政府機関、そしてNGOの協力によって作成されたものとして注目されたばかりではなく、発展（development）にとって「保全（conservation）」（ここでは、将来のニーズと願望を満たす潜在性を維持しながら、現在の世代に最大の持続可能な便益をもたらすように人間の生物圏利用を管理することをいう）が不可欠であることを明示したのものとして注目を集めている。この報告書の言わんとするところは、「環境を改変すること自体は自然であり、発展にとって必要な一部分であるけれども、このことはすべての環境改変が発展に結びつくことを意味するものではない（逆に、保全が発展を妨げるとは限らない）。人間が惑星のかなりの部分に改変を加え、大きく変化させてしまうことは避けられないことである。そのような変化が発展にとっての社会的、経済的な目的を実現するとは限らない。それが、生態学その他の環境面、そして社会的、文化的、倫理的な配慮がなされていないと、多くの場合、発展は悪い影響をもたらし、便益を減少させて、あるいはすべてが失敗に終わるであろう。保全の目的を実現できないことと、発展の社会的、経済的な目的を実現できないこと、ないしこれらを実現して持続することには密接に関係がある。ここで、世界自然保全戦略が目標とするところは、惑星を改変することが人類の存続と幸福を確保するものとなるように、保全と発展とを統合することにあるのである。」^(註27)という記述に集約されているといえる。そして、このなかでは、「持続可能な発展」は明確に概念規定されていないが、保全と発展の統合を導き出すような理念の一つとして「持続可能性」が用いられたのであった。

1980年代になって、従来の環境問題に加えて、地球環境問題が出現するとともに、発展途上国では累積債務問題など経済情勢が悪化したことは前にも述べた。こうした状況のなか、1983年に、地球規模の環境と発展（開発）に関する

長期的戦略を策定することを主要な任務として、ブルントラント委員会が発足したわけであるが、この委員会の審議において主要な論点となったのは、絶対的貧困とそこから派生するベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）の問題、公平性をどう捉えるか、先進国の浪費的な生活水準・ライフスタイルをどう位置づけるか、発展途上国の人口増加抑制策についての考え方、国際経済システムの変革の必要性と方向であった。そして、その報告書では、明るい未来の「希望」の側面を強調したものとなっており、全体として貧困と公平の問題をさらに強調し、現在の政策体系や制度・体制の民主化、特に国際経済の仕組みを改革することの重要性を訴えるものとなっている^(註28)。

ブルントラント委員会の報告書では、発展（開発）に伴う有害な影響ばかりに着目していた従来の環境政策だけでなく、すべての国が生産プロセスに資源の保護と強化を組み込み、あるいは適切な生活基盤と資源の公平な利用の両方を組み合わせるような新しいアプローチが必要であるという。そして、この新しいアプローチとして、「持続可能な発展」を位置づけたのであった^(註29)。

そして、ここでは、世界中の市民、特に政治指導者や政策担当者に呼びかけ理解されるためには、誰にも分かりやすい簡潔な定義づけが必要であるという判断のもとで、「持続可能な発展」とは「将来の世代のニーズを充たしつつ、現在の世代のニーズも満足させるような発展」と規定している。そして、この理念を実現するためには、社会がその生産能力を高めつつ、すべての人々がニーズを満たし、より良い生活を送る均等な機会を確保することができるような経済成長が必要であり、人口増加は生態系の生産力と調和したものとしなければならない。さらに、持続可能な発展は、地球上の生命を支えている自然システム（大気、水、土、生物）を危険にさらすものであってはならず、限られた資源を公平に利用し、技術開発の方向を変えて資源の枯渇を防ぐことが必要である。再生可能な資源については、自然の再生産能力の範囲内での利用でなけ

ればならず、再生不能な資源の利用には、それに代わる資源の利用可能性を考慮しなければならない。動植物を保存し、大気や水といった無料の財も資源として、自然への好ましくない影響を最小限に抑制することによって、生態系の全体的な保存を図らなければならないという^(註30)。

このブルントラント委員会の報告書をきっかけとして、世界中で、持続可能な発展論が活発に展開されるようになった。「持続可能な発展」に関する定義は実に多様である。例えば、経済学の立場から、「持続可能な発展」のさまざまな定義を引用したデイビッド・ピアス＝アニル・マーカンジャ＝エドワード・バーピアの『グリーン・エコノミーのためのブループリント (Blueprint for a Green Economy)』は、「(持続可能な発展の定義集)をみると、環境、未来性、公平性というキー・コンセプトについて、多くの定義がいかに共通点をもっているかがわかる。これらの3つの概念は、根底にあるひとつの基本的な考え方によって持続可能な発展に統合される。この考え方は、将来の世代に引き継がれる資源が、現在の世代の行動によって減少した場合には、現世代は将来世代に補償すべきであるというものである。」^(註31)と分析している。しかし、仮に、このような理解に立ったとしても、将来残すべき遺産の範囲などについていくつかの解釈が成り立つ余地を残している^(註32)。

また、より一般的な視点から、持続可能な発展論を精緻にレビューした森田恒幸＝川島康子「『持続可能な発展論』の現状と課題」によれば、これまで多方面から提案されてきた「持続可能な発展」の概念規定は、①自然条件を重視して規定された概念、②世代間の公平性を強調した定義、③社会的正義や生活質などのより高次の観点から展開したもの、の3つに類型化できるという^(註33)。

このように、今日でも、「持続可能な発展」という理念が何を意味するかについては、それをを用いる人によって幅があると言わざるを得ない。しかしながら、「持続可能な発展」の理念の前提にあるものは、『成長の限界』に代表さ

れるような環境保全と経済成長とを相矛盾するものとして捉えるのではなく、
貧困や低開発も環境破壊の原因となっているという認識が先ずあることに注意
を喚起しておきたい。こうした認識に立って、「持続可能な発展」が環境を保
全しながら、経済成長の道を探ろうとする概念であるという点で理解は一致し
ている。つまり、経済と環境の統合が、「持続可能な発展」の要点であるとい
うことができる^(注34)。

4. 研究の方向づけ

以上のように、環境問題が国際的に展開してきたなかで、我が国は工業先進国として経済活動を通じて地球環境に大きな影響を与えてきた。そして、韓国（大韓民国）も1960年代から経済開発を積極的に推進して、「漢江の奇跡」と呼ばれた経済的な成功を遂げ、OECD（経済協力開発機構）の仲間入りを果たす。さらに、1980年代になると中国（中華人民共和国）では「改革開放路線」が本格化して、現在は他国に類例を見ない高度経済成長の途上にある。その結果、日本だけでなく、韓国と中国を含めた東アジア地域（アジア大陸の東部、朝鮮半島、日本を含む地域）の経済規模は急速に拡大しており、この地域全体における経済活動が地球環境に与える影響は甚大となっている。東アジア諸国の現状については後に説明を加えるが、今後もこうした傾向は増大していくことは確実と見てよい。

そうして、これら東アジア諸国における環境問題の行方は、環境問題の国際的な展開という観点から見ても、きわめて興味深いものとなっている。そこで、本研究では、日本、韓国、中国の東アジア諸国における環境政策を比較しようとするものである。

さらに、本研究では、今日までの環境問題の国際的な展開を前提として、次のような視点を持って比較分析を進めていきたい。

まず、環境分野の国際協力は、前述のとおり、発展途上国の参加を抜きにしてあり得ない。南北間の対立はその発展の格差が主な要因となっており、発展途上国の協力を求めるにあたっては、これを理解することが大切である。今日では先進国に属する国々でさえ、一夜にして現時点の環境政策を築き上げたわけでない。南北間の環境政策の格差ないし先後を考えると、たんに現時点の環境政策を同時的に比較するだけでは不十分である。むしろ、各国における環境政策の「発展過程」に焦点をあてて、時間軸に沿って環境政策が発展してきた

過程（プロセス）を比較（非同時的な比較）すべきである^(注35)。

そして、今日の環境政策にとっての共通の目標となっている「持続可能な発展」は、経済と環境の統合を要点とするものであった。環境政策の研究に際しても、環境政策そのものだけを取り上げるのではなく、経済成長との関係を常に明らかにしていくことが現在かせられた課題である。こうした視点を持つことは、今後の持続可能な発展論の展開にも多くの示唆をもたらしてくれる。そこで、本研究においても、「経済成長との関わりのなかで」、環境政策の国際比較を行いたい。

こうしたことから、本研究では、経済成長との関わりのなかで、日本、韓国、中国の東アジア諸国における環境政策の発展過程を比較していきたい。

第1章注

- (1) こうした環境分野の国際協力の必要性を唱える理論の一つとして、「共有地の悲劇 (The Tragedy of the Commons)」がある (See Hardin, Garrett (1968) *The Tragedy of the Commons*, *Science* Vol. 162, pp. 1243-1248.)。
- (2) Tolba, Mostafa K. and Osama A. El-kholy (eds.) (1992) *The World Environment 1972-1992*, Chapman & Hall, pp. 737-798. は、環境問題に対する国際的対応の歴史を紹介している。また、特に、国連における環境保護の取り組みの歴史を紹介したものに、Birnie, Patricia (1993) *The UN and the Environment*, Adam Roberts and Benedict Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World*, Clarendon Press, pp. 327-382. がある。
- (3) 環境庁長官官房国際課(1973)『国連人間環境会議の記録』環境庁、6～7頁参照。See also United Nations (1972) *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*(U. N. doc. A/Conf. 48/14/Rev. 1), pp. 45-48.
- (4) 山本草二(1993)「国際環境協力の法的枠組の特質」ジュリスト第1015号、145頁参照。環境分野のソフト・ローの代表的な例として、前述した「人間環境宣言」のほか、経済協力開発機構(OECD)の「環境政策の国際経済面に関する指針原則」(1972年)や「環境政策に関する宣言」(1974年)、国連環境計画(UNEP)の「2以上の国家が共有する天然資源の保全及び調和ある利用に関する各国のガイダンスのための環境分野における行動原則」(1979年)、そして、世界銀行をはじめ開発援助に関わる10の国際機関が共同して採択した「経済開発に関する環境政策及び手続宣言」(1980年)を挙げる事ができる。

- (5) 国際機関による環境問題の取り組みの概観をしたものとして、渡部茂己(1991)「環境の国際的保護と国際機構」国際関係研究国際関係編第11巻第3号、347～368頁がある。また、原嶋洋平(1996)「国連環境協力と国連環境計画(UNEP)」平成5/7年度科学研究補助金(重点領域研究「人間環境系」)研究成果報告書(B010-E13)『地球本位型社会へ誘導手法』31～38頁は、国際利害調整という観点から、国際環境協力における国連環境計画の問題点と限界を検討している。
- (6) IUCN, UNEP and WWF (1980) *World Conservation Strategy*.
- (7) アメリカ合衆国政府、逸見謙三＝立花一雄(監訳)(1980)『西暦2000年の地球(1)(2)』家の光協会(原典:U. S. A. Government (1980) *The Global 2000 Report to the President*)。
- (8) See The World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*, Oxford University Press, pp. 37-41.
- (9) 山本草二 前掲論文、145～150頁参照。
- (10) 自然保護債務スワップの最初の事例は、1987年に米国の国際的なNGOであるコンサベーション・インターナショナルがボリビアで、世界自然保護基金(WWF)がエクアドルで実施したものである。
- (11) 赤尾信敏(1993)『地球は訴える—体験的環境外交論』世界の動き社、103～117頁参照。また、気候変動枠組条約の交渉過程を紹介したものとして、Bodansky, Daniel (1993) *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, *Yale Journal of International Law* Vol. 18:451, pp. 451-558. がある。
- (12) 赤尾信敏 前掲書、147～153頁参照。
- (13) 岩間徹は、「国際環境法は、各国の個別利益の調整、関係国の共通利益の実現、国際社会全体の共通利益の実現、人類の共通利益の実現という

観点から国家主権を制限する方向で発展してきたといえる。」と分析している（岩間徹(1992)「国際環境における国家主権の位相」日本国際政治学会（編）『国家主権と国際関係論』有斐閣、124頁参照）。

- (14) 『世界開発指標 (World Development Indicators)』によれば、1993年現在、低所得国 (45か国) の国民一人あたりの国内総生産 (GDP) が380ドルであったのに対して、高所得国 (24か国) では23,090ドルであり、約60倍もの格差がある (See World Bank(1995) *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, Oxford University Press, pp.162-163.)。
- (15) 国際援助の起源と歴史を紹介したものとして、スティーブン・ブラウン、安田靖 (訳) (1993)『国際援助—歴史・理論・仕組みと実際』東洋経済新報社、3～52頁 (原典: Stephen Browne (1990) *Foreign Aid in Practice*) がある。
- (16) こうした国際目標は、世界銀行の依頼のもとで作成されたピアソン報告 (Commission on International Development (1969) *Partners in Development*) の内容を盛り込んだものであった (ピアソン委員会 (編)、大来佐武郎 (監訳) (1969)『開発と援助の構造—ピアソン委員会報告—』日本経済新聞社)。
- (17) ラウル・プレビッシュの理論を著したものが、ラウル・プレビッシュ、外務省 (訳) (1965)『新しい貿易政策を求めて—プレビッシュ報告—』国際日本協会 (原典: Raul Prebisch (1964) *Towards a New Trade Policy for Development*) である。
- (18) スティーブン・ブラウン 前掲書、32～34頁参照。
- (19) 西垣昭=下村恭民(1993)『開発援助の経済学』有斐閣、55頁参照。
- (20) 国連環境開発会議 (UNCED) に向けての準備過程の概要は、外務省

国際連合経済課地球環境室＝環境庁地球環境部企画課（編）（1993）『国連環境開発会議資料集』大蔵省印刷局、189～194頁に紹介されている。

- (21) 「発展の権利」が主張されるに至った背景を紹介したものとして、多谷千香子(1994)『ODAと環境・人権』有斐閣、106～143頁がある。
- (22) 例えば、気候変動枠組条約の第11条に基づく資金供与制度は、世界銀行に設置されている地球環境ファシリティー（GEF）に暫定的に委託されている（同条約第21条3）。
- (23) 「持続可能な発展」の原初的理論については、加藤久和(1990)「持続可能な開発論の系譜」大来佐武郎（監修）『地球環境と経済（講座地球環境第3巻）』中央法規、15～18頁に詳しく紹介されている。
- (24) ケネス・ボールドディング、公文俊平（訳）（1975）『経済学を超えて（改訂版）』学習研究社、430～448頁参照（原典：Kenneth E. Boulding (1968) *Beyond Economics: Essays on Society, Religion and Ethic*）。
- (25) ドネラ・メドウズ＝デニス・メドウズ＝ジャーガン・ラランダス＝ウィリアム・ベランズ三世、大来佐武郎（監訳）（1972）『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、11～12頁参照（原典：Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers and William W. Behrens III (1972) *The Limits to Growth*）。また、ドネラ・メドウズ等は、1992年にその後の研究成果をまとめた『限界を超えて（Beyond the Limits）』を発表している。ここでは、人間社会の資源や汚染のフローはすでに持続可能性の限界を超えてしまっているが、政策や慣行を改め、エネルギー利用効率を大幅に改善することによって限界を超えることができるという展望を示している（ドネラ・メドウズ＝デニス・メドウズ＝ヨルゲン・ラランダス、茅陽一（監訳）（1992）『限界を超えて』ダイヤモンド社、3～10頁参照）。

- (26) See IUCN *et al.*, *op. cit.*, p. 1. この『世界自然保全戦略(World Conservation Strategy)』を一般読者を対象として要約したものとして、ロバート・アレン、竹内均(訳)(1980)『世界自然保全戦略』日本生産性本部がある。また、国際自然保護連合(IUCN)等は1990年に、先の『世界自然保全戦略』のメッセージを拡大、強調する主旨から、『かけがえのない地球を大切に(Caring for the Earth - A Strategy for Sustainable Living-)』(1990年)を発表している(国際自然保護連合=国連環境計画=世界自然保護基金、世界自然保護基金日本委員会(訳)(1992)『新世界環境保全戦略・かけがえのない地球を大切に』小学館、12頁参照)。
- (27) IUCN *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-2.
- (28) 加藤久和 前掲論文、30~34頁参照。
- (29) World Commission Environment and Development, *op. cit.*, pp. 37-41.
- (30) See *Ibid.*, pp. 43-46.
- (31) Pearce, David, Anil Markandya and Edward Barbier(1989) *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan Publications, pp. 2-3.
- (32) See *Ibid.*, pp. 32-40.
- (33) 森田恒幸=川島康子(1993)「『持続可能な発展論』の現状と課題」三田学会雑誌第85巻第4号、8~11頁参照。
- (34) デイビッド・ピアス等も、「持続可能な発展を理解するのに基本的なことは、経済がわれわれが住んでいる環境から切り離されたものではない、という事実である」、「(環境と経済の)このような双方向の相互作用は、持続可能な発展の概念にとってまったく基本的なことである。経済は環境に影響を及ぼし、環境は経済に影響を及ぼすのである」と述べている(Pearce, David *et al.*, *op. cit.*, pp. 4-5.)。

(35) 藤崎成昭は、アジア諸国を実例に挙げて、「実際大気や水質に関するいくつかの指標をとって『環境の悪さ』を指摘することも可能であろう。しかしながらこの『現在の東京』あるいは『現在の日本』基準で評価した『環境の悪さ』は相当割り引いて考える必要がある。(中略)現在のアジア諸国・地域と比較されるべきは『現在の日本』ではなく『高度経済成長期の日本』でなければならない。当時の日本と同様にアジアは『暮らしの豊かさ』を求める人々で満ち溢れている。そして人々のこの欲求の爆発こそアジア諸国・地域高成長の源泉である。」といい、表現の違いはあるが、環境政策の発展の格差を認識する必要性を提唱している(藤崎成昭(1993)「地球環境問題と途上国」藤崎成昭(編)『地球環境問題と途上国』アジア経済研究所、19～22頁)。

第2章 研究の枠組み

第2章では、本研究で比較の対象とする日本、韓国、中国の東アジア諸国の現状を説明して、環境政策の意義についても検討する。そして、環境政策の国際比較に関する先行研究の傾向を再検討（レビュー）したうえで、本研究における研究の方法ないし手順を示したい。

第1節 東アジア諸国の現状

本研究において比較の対象として取り上げたのは、東アジア地域^(註1)に位置する日本、韓国、中国である。表2-1では、これら東アジア諸国の概要を表した代表的な指標をまとめている^(註2)。

この地域では、世界の陸地の7パーセント余りの国土面積のなかに、世界人口の約25パーセントに相当する人々が生活を営んでいる。今後も、中国では、その人口抑制政策にもかかわらず、人口の増大が予測される。他方で、これら諸国における経済活動を国内総生産（GDP）で見ると、1993年現在で合わせて4兆9,700億ドルに達しており、世界全体のGDPの21.5パーセントを占めている。さらに、1980年以降のGDPについての年平均の増加率（経済成長率）では、日本だけは4.0パーセントに止まっていたが、中国と韓国ではともに9パーセントを超えている。世界的な平均が2.9パーセントであったことを考え併せると驚異的であったといえることができる。こうした驚異的な経済成長によって、1990年現在には世界全体の15パーセントに過ぎなかったこの地域のGDPは、その世界的なシェアを一気に5パーセントも伸ばしたのであった。経済活動に欠かせないエネルギーの消費量は12億3,500万トン（石油換算）で、世界全体の15.9パーセントに相当している。

次に、環境問題に目を向けると、これら諸国における地球温暖化の主要な原因となっている二酸化炭素（CO₂）の総排出量では、1990年現在で10億トン（炭素換算）を超えており、世界全体の総排出量の17.7パーセントにあたる。この地域における、この二酸化炭素の排出量の伸びは急速で、1980年代の10年間における世界全体の増加率が14.9パーセントであったのに対して、これらの国々での増加率は48パーセントにも達している^(注3)。そして、今後の二酸化炭素排出量の見通しの研究もさまざま進んでおり、ビジネス・アズ・ユージュアル（Business as Usual）と呼ばれるケース（現状維持を想定した標準ケース）では、世界の炭素排出量が今後の30年間位は年率1.5から3.0パーセントで増大すると見るものが多い。しかし、OECD諸国に限ってみれば年率は1.0から1.4パーセントであるのに対して、急速な経済成長や人口増大が予測されている中国については年率2.0から4.0パーセントの増加が見込まれている^(注4)。そして、近い将来、中国はインドと並んで、世界最大の排出国となることが確実視されている。

また、酸性雨の主要な原因物質となっている硫黄酸化物（SO_x）については、1980年代を通して東アジア地域における総排出量は増加しているが、その内訳を見てみると日本と韓国ではその排出量が減少しているのとは対照的に、中国だけは大幅に増加している^(注5)。中国における硫黄酸化物の排出量は国民一人あたりに換算すると決して高い水準ではないが、1990年代に入っても確実に増加傾向にある^(注6)。大気中の二酸化硫黄の濃度でも、世界保健機構（WHO）等の調べによれば、東京とソウルでは1980年以降はともに低下しているが、北京だけは上昇傾向にある^(注7)。

このように、東アジア諸国が世界経済に占める地位を高めていると同時に、地球規模の環境に与える影響も増大傾向にあることは明らかである。加えて、個別で具体的な環境問題の状況を見てみると、これら諸国における環境問題の

密接な関係も分かってくる。

まず第1に、酸性雨問題である。中国では、その急速な経済成長によって硫黄酸化物(SO_x)や窒素酸化物(NO_x)の排出量が急激に増加しており、今後もこの傾向は続くと思われている^(注8)。これらの排出が原因となって発生する酸性雨は中国国内の大気汚染として深刻な問題となっている。さらに、硫黄酸化物や窒素酸化物の大気汚染物質は、季節風や局地風が合体して形成される大規模風によって長距離輸送されて、越境汚染を引き起こしている。そのため、中国で排出された硫黄酸化物や窒素酸化物はただ中国国内に止まらず、黄砂現象によって朝鮮半島や日本にももたらされる^(注9)。こうした中国に端を発する酸性雨の問題は東アジア諸国にとって共通の問題であり、韓国及び日本にも湖沼・土壌の酸性化、森林被害、建物・石像の被害、人体被害をもたらす可能性がおおいに潜んでいる^(注10)。

第2に、地球温暖化防止対策である。この対策における政策的対応として、共同実施(Joint Implementation)^(注11)が注目を浴びるようになってきている。これは温室効果ガスの排出抑制のコストに国ごとの格差があることに着目したもので、地球規模の排出抑制コストを低減すること(費用効果性)をその本質としている。さらに、地域環境の保全という副次的効果があるという利点も認められている。前述のとおり、中国では二酸化炭素排出量の急増が見込まれている一方で、高度な工業技術を既に多く導入している先進諸国と比べると、まだまだ工業技術の水準が低く、地球温暖化対策を実施する余地が多い。そのため、中国において早期に地球温暖化対策が実施されることが世界的な課題となっており、中国での共同実施プロジェクトを通じた先進国による対応も強く期待されているのである。とりわけ、先進諸国のなかでも、中国と地理的にも隣接し、さまざまな分野で密接な関係を持つのは他ならぬ日本である。そこで、日本と中国との共同実施プロジェクトの可能性が注目されている。

第3に、経済交流の活発化に伴う地域環境への相互影響である^(注12)。国際的な経済交流のタイプには、貿易、投資、そして経済協力がある。東アジア地域全体が急速な経済成長を遂げてきたことは前に述べたが、日本、韓国、中国の相互間の貿易や投資が占める割合も大きくなっている^(注13)。このことは、生産と消費のライフサイクルという視点で見たとき、相互の地域環境に悪影響を及ぼすことがある。個別の経済活動によって相手国にどのような環境影響を与えるものかの因果はきわめて複雑で、容易に解明できるものではないが、間接的ではあっても、貿易や投資を通じて相互の地域環境を脅かすことがあるといえることができる。さらに、政府開発援助（ODA）に代表される経済協力によって実施されるプロジェクトには、受取国の環境を犠牲してきた側面があったことも否めない。この開発援助に関して、中国は日本の開発援助にとっての最大の受取国であるとともに、中国側にとっても日本がDAC諸国のなかで最大の援助供与国となっており^(注14)、プロジェクト実施にあたって適切な環境配慮（環境評価）が強く求められている^(注15)。つまり、東アジア諸国間での経済交流は活発化しており、これに伴い相互の地域環境に悪影響を及ぼす蓋然性がいっそう高まっている。

以上のように、日本、韓国、そして中国の東アジア諸国が地球規模の環境へ及ぼす影響が増大しているばかりでなく、東アジア諸国の環境問題はきわめて密接に関連し合っている。

表 2 - 1 東アジア諸国（日本、韓国、中国）の概要

	日本	韓国	中国	小 計	世 界
人 口 (1,000人) 1993年	124	44	1,178	1,347 (24.5%)	5,501
国土面積 (1,000ha)	378	99	9,561	10,038 (7.5%)	133,690
年平均経済成長率 (%) 1980~1993年	4.0	9.1	9.6	—	2.9
国内総生産 (GDP) (10億ドル) 1993年	4,214	330	426	4,970 (21.5%)	23,113
エネルギー消費量 (100万石油換算 t) 1993年	418	108	709	1,235 (15.9%)	7,759

(注) () 内は、対世界比。

第2節 環境政策の意義

1. 「政策」概念

ここで、今まで定義することなく用いてきた政策 (policy) の概念について検討しておきたい。一般的な用法として、政策とは、「①政治の方針。政略。②政府、政党などの方策ないし施策の方針。」といわれる(新村出(編)『広辞苑(第4版)』)。環境政策は、公共政策 (public policy) の一種であって、一般的な用法のなかでは②にあてはまる。学術的な用法としての政策概念の規定については、今日まで、政治学者等を中心に様々な提案がなされてきた。しかしながら、結論的に言えば、政策概念はきわめて多様であって、厳密な定義を許さないものと言わざるを得ない^(註16)。

本研究は、普遍的に適用可能となるような政策概念の提案そのものを目的としたものではない。今までに提案されてきた代表的な政策概念を参照しながら、本研究の方向づけに従って考えることとしたい。

公共政策が政府の活動に関するものであることについては理解は共通している。現代社会においては、政府の活動はきわめて膨大であって、その大半は過去から営々と継続されてきた業務であるといつてよい。こうした政府の継続的な業務は、過去のいずれかの時点で決定された内容 (アウトカム) に従って行われてきているのである。しかしながら、ひとたび、新たな問題 (政策課題) の出現を認識したとき、あるいは既定の政策によっても問題の解決が図られないとき、時の政府は、既定の業務を見直すことの意向を示し、これに何らかの変更を加えようとするのである。こうした変更は、政府自身の自発性によるものばかりでなく、政党政治家、利益団体、国民などが政府に対して見直しを要求したことをきっかけとする場合もある。そうして、やがて、新たな内容が決定すると、それ以後、この新しい内容に従った業務が継続されていくのである。

こうした実態において、実際に多くの関心を集めるのは既定の業務を見直す段階であって、政策研究のほとんどもこの点に焦点をあてている。

政策概念について、その目的や価値を重視して規定するものがある。その代表的な例として、ハロルド・ラスウェル等は、「政策とは、目標、価値及び実践についての企画されたプログラムである」^(註17)という。こうした概念規定に対しては、特定の政府活動がどのような目標を持っているのかを確定することが困難であるという一般的な批判があるばかりでなく、前述したような政府における既定の継続的な業務とその見直しを区別をすることができないという問題点がある。「政策は、社会のための政策であれ、狭い範囲の結社の政策、あるいはその他の集団の政策であれ、諸価値を配分する決定と行為の網によって構成されているものである」とする、ディビッド・イーストンの定義に対しても同様のことが言える^(註18)。

これに対して、客観主義的な立場から明解に定義しているのがトーマス・ダイである。彼によれば、「公共政策とは何であれ政府が行い、又は行わないことを選択したことである」^(註19)といい、政府の作為と不作為を問題として、たんなる目的や価値は政策として重視しないとしている。この定義は余りに包括的であって、既定の業務の見直しばかりでなく、むしろ継続的な業務も含むものである。

我が国でも様々な定義が提案されているが、その代表的なものに、大森彌の定義があり、「政策 (policy) は、一般に個人ないし集団が特定の価値 (欲求の対象とするモノや状態) を獲得・維持し、増大させるために意図する行為の案・方針・計画である。とくに政治社会における政策 (public policy) は、社会次元での調整をこえる争点ないし紛争に対し統治活動を施すことによって、その一応の解決をはかる手段であり、この意味で社会の安定に関係づけられる統治活動の内容であると考えられることができる。」^(註20)と述べている。また、

これに類似するものとして、政策とは「政府がその環境諸条件または行政サービスの対象集団の行動になんらかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」^(註21)という西尾勝の定義もある。これらは、政府の活動に先立って準備される活動内容と、その内容に従って実際に行われる活動とを明確に峻別して、前者をもって「政策」と位置づけているのである。つまり、政策の内容とその内容に従った実際の活動とを区別しているところが特徴的である。

本研究は、時間軸に沿って環境政策の発展過程を比較し、経済成長のなかでそれぞれの政策を位置づけようとするものである。そのため、その重点は、ある政策から他の政策への移り変わりに置かれる。そこには、前の政策の限界や問題点と後の政策の必要性とがはっきりと現れてくる。そして、ある政策から他の政策へのめまぐるしい移り変わりの積み重ねないし集積が、全体として政策の発展過程を形づくっていくのである。こうした観点に立つと、やはり、本研究においても政府における既定の継続的な業務と、これの見直しとを区別しておかなければならない。そこで、基本的には、大森彌や西尾勝と同じように、「当面の政策課題に対して政府がその活動の案を示したものを「政策 (policy)」と定義しておきたい。そして、ある政策から他の政策へのめまぐるしい移り変わりによって、政府の活動は絶え間なく変化を続けており、こうした変化を捉えて「政策の発展 (policy development)」と呼ぶこととしたい。

2. 「環境」概念

環境 (environment) も、政策概念と同様に、きわめて多様な概念であると言わざるを得ない。前出の『広辞苑 (第4版)』によれば、環境とは、「①めぐり囲む区域。②四圍の外界。周囲の事物。特に、人間または生物をとりまき、それと相互作用をおよぼし合うものとして見た外界。自然的環境と社会的環境

とがある。」をいう。ここで、環境政策という場合の環境概念は、このうち②にあたることは明らかである。

日本でも世界でも、当初から環境問題という明確な認識を持ち合わせていたわけではなく、当初は大気汚染、水汚染、自然破壊などの個別の諸問題に直面して、既定の行政組織のなかで各機関がそれぞれの事務の範囲内でセクター別（部門別）に対応するようになる。こうしたセクター別の対応に問題点や限界が現れると、やがて環境政策として総合的なものとして捉えるようになっていく。こうした環境政策という言葉が登場した過程について、橋本道夫は、「環境政策という用語は、1960年代の後半、特に1970年前後から、明白に意識して用いられてきたが、それ以前においても環境政策という概念や用語が同じ意味で用いられていなくても、現在の立場からみると環境政策の一環とみなされ得るものが、初歩的又は原始的な段階として、時代と場所と機会に応じて生み出され、今日までの歴史的な経過のなかで、さまざまな形の相互関係を持ちながら、今日のかんりの程度に調整され、総合化され、統合された環境政策として生成発展し、今後もさまざまな時代と場所と機会を通じて発展していくという多角的な動的な過程にある。」^(註22)と述べている。そうしたうえで、環境問題に対するセクター別のアプローチのもつ環境に関する共通の問題の次元として「人間の行為によって直接的又は間接的に環境の構成や状態を変えるという段階」に着目した環境政策の定義づけを提唱している^(註23)。ここで注目しておかなければならないのは、「環境」そのものを厳密に定義することなく、時代と場所と機会に応じて変化していくものとして流動的に捉えている点である。

諸外国の法制度面をみても、環境とは何かについては、各国で捉え方が大きく異なっていることが指摘されている^(註24)。一方で、国際機関が取り扱う環境問題の範囲も様々である。例えば、国際的な環境保護に重要な役割を果たしてきた国連環境計画（UNEP）は設立当初から人間をとりまくすべての環境条

件を包括的に活動対象としており、産業公害問題の体験とそれへの技術的な対応の歴史を軸として発展してきた我が国等の環境問題の一般的な理解と異なっている^(注25)。また、世界最大の国際援助機関である世界銀行 (World Bank) が1984年に採択した「環境に関する政策及び手続」では、「世界銀行は、環境問題を、あらゆる生物、特に将来の世代を含む人類を取り巻く自然的及び社会的条件に関わる問題として、広範に解釈する」(第3項)と、これもまた広範囲に規定している^(注26)。

また、経済学の視点からは、環境は公共財であって、公害ないし環境破壊は、ある経済主体の活動が他の経済主体に不利な影響を与えるような「外部不経済 (external diseconomies)」であると理解されており、これを解決するためには外部不経済の内部化が要求されるのである^(注27)。

それでは、本研究の方向づけとの関連においては、環境政策が対象とする環境問題をどのように捉えるべきであろうか^(注28)。人間を含めた生物の生存を支えているのは、大気、水、土壌である。まず、これらの汚染ないし破壊は何よりも看過することはできないもので、環境問題にとって最も原初的なものといってよい(公害問題)。そして、次の段階になると、生物の生存そのものを直接脅かすものではないが、生物の生存にとってより望ましい状態を確保することが求められる。これらは、環境ないし生活の「質」の向上や改善の問題である。さらに、1980年代の中頃から出現した地球温暖化やオゾン層破壊といった地球規模の環境問題(地球環境問題)^(注29)がある。この地球環境問題は、それ以前の環境問題と比べて空間的な広がりを持つというだけでなく、将来の世代への影響という時間的な広がりを持っているという点で顕著に異なっているといえる。環境概念の体系化は論者によってさまざまであるが、このように公害問題、環境ないし生活の「質」の問題、そして地球環境問題の3つの類型に分けることも可能であろう。

環境概念は多様であって、時代と場所と機会に応じて変化していくものであると理解したとき、環境概念を敢えて厳密に定義づけすることは適當ではない。そこで、本研究では、ここで述べたような環境問題の3つの類型を基礎にして、各国の環境政策の発展過程において、時代と場所と機会に応じて、どのような種類の環境問題が当面の重点的な政策課題として取り上げられてきたかを明らかとしながら、環境政策の国際比較を進めていきたい^(註30)。こうした意味から、ここで分析の対象とする「環境政策」とは「時代と場所と機会に応じて取り上げられた当面の環境問題に対して、政府がその活動の案として示したもの」と定義しておきたい。

第3節 先行研究の傾向

1. 初期の傾向

環境政策の国際比較は、1970年代から始まった比較的に新しい研究領域である^(註31)。そして、欧米諸国において徐々にではあるが研究成果が蓄積された。こうした環境政策の国際比較に関する研究成果をレビューしたものに、デイビッド・ヴォーゲルの「環境政策の比較研究：文献のレビュー (The Comparative Study of Environmental policy: A Review of Literature)」^(註32)がある。これは、1980年代までに公表された環境政策の比較研究のなかから、代表的な研究成果を取り上げて、それらの傾向と問題点を指摘したものである。ここでは、まず、この論文を参照して、1980年代までの研究の傾向を概観しておきたい。

こうした初期の傾向について、デイビッド・ヴォーゲルは次のように総括している。「比較環境政策の研究について最も顕著な傾向は、ケース・スタディによるものがほとんどであるということである。2か国以上の政策を検討し、共通点と相違点を列挙し、解明された相違点の解釈をするものがその典型である。統計学的な分析、相関的な方法論、時系列のデータとを組み合わせるような研究はなかった。(中略) (一例を除いて) 定量的なデータを用いた調査研究はみられない。この領域の研究では、インタビュー、文献調査、先行研究の解釈がその基礎となっている。こうした傾向は決して過渡的なものではなく、より定量的な分析へと変化する兆候はみられない。また、この領域での分析はアヒストリカル(歴史に無関心)なものとなる傾向が認められる。いくつかの国では環境政策の評価に関して歴史的な文献が豊富であるにもかかわらず、この領域ではこれらの成果を考慮に入れていない。ほとんどの場合、過去の20年のデータに基づいて比較をしており、よりタイムホライズンが短いものもある。

さらに、他の領域における公共政策の比較研究と対比すると、環境政策の比較研究は際立って叙述的になる傾向もある。我々が取り上げた研究のなかで、解明された共通点と相違点が生まれた要因を説明したり、比較公共政策又は比較政治における一般的な議論とを統合したものは稀であった。」^(註33)。

こうした評価に加えて、①国際比較の対象として取り上げられた国として、欧米諸国がほとんどであること、②多くの文献が狭い範囲の問題—特定の環境問題への政策的な対応や規制—に焦点をあてていること、を指摘している^(註34)。

さらに詳しく見ると、1970年代と1980年代とで研究の傾向に変化が現れている。まず、1970年代の研究成果は広範なフィールド・ワークを含んでおらず、環境規制についての国家的なアプローチを対比したり、公的な過程や手続を強調するものが多い。これに対して、1980年代になると、①複数の国の研究者が共同してスケールの大きな調査研究が行われるようになったこと、②政策決定過程の改善が目的とされるようになったこと、③公的な規制ルールやその構造に対する関心は薄れ、むしろ決定された政策がどのように執行されるのかという政策の実施段階に着目するものが増えてきた、といったそれまでにはない傾向が現れている^(註35)。

こうした環境政策の国際比較の積み重ねによって、環境政策のアイデアは国境を越えて他国に移っていつていることが次第に認識されるようになっていった。とりわけ、多くの場合、米国で生まれたアイデアが欧州諸国において採り入れられている。しかし、同じアイデアを基礎とした政策であっても、それがどのように形成され実施に至るかといった政策のスタイルについては依然として国ごとに違いがあることが指摘されている^(註36)。

2. 最近の傾向

1990年代になっても、欧米諸国を中心とした従来型の環境政策の国際比較は

続けられている^(註37)。しかし、同時に、地球環境問題への関心が高まり、「持続可能な発展」をテーマとした国連環境開発会議（UNCED）に象徴されるように環境問題をめぐる南北間の対立が先鋭化するようになったことは前に述べた。

こうした時代状況の変化に即応して、1990年代になると、地球環境問題への対応策に関する国際比較が登場するようになるとともに^(註38)、発展途上国を比較対象として取り上げる研究も多くなった。我が国でもこうした傾向が現れるようになり、この時期から発展途上国を対象とした環境研究が急増し、そのなかに国際比較に関するものが含まれている^(註39)。

さて、ここで東アジア地域を対象として含んだ国際比較研究に限って見てみたい。この地域における目覚ましい経済成長を反映してか、近頃その数は顕著に増えている。まず、1994年に発表されたディビッド・オコナーの『急速な工業化に伴う環境のマネジメント：東アジアの経験から学ぶ（Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience）』^(註40)は、日本、韓国、台湾、タイ、インドネシアを対象として制度的な側面を中心として環境問題の全般にわたって比較を行っている。とりわけ、この研究のなかで興味深いことは、定量的なデータを参照しながら、各国における環境問題の推移と経済成長との関係について冒頭（第1章）で言及している点である。こうした分析を通して、日本を除いた東アジア諸国では環境リスクがオーバーラップしているとともに、後発の利益（latecomer advantages）を享受していることを明らかにしている^(註41)。環境経済学を中心として定量的なデータだけによって経済と環境との関係を解明しようとする試みが多い一方で、前述のとおり、環境政策の国際比較ではそれまで叙事的な分析が多く、定量的なデータと組み合わせるものはなかった。その意味で、ディビッド・オコナーの研究は、こうした双方の接近を示す新しい傾向を持ったもの

とあってよい。

また、1993年の林良嗣等の「都市の広域化とモータリゼーションに伴う環境影響とその制御方法に関する国際比較」^(註42)は、ロンドン、東京、名古屋、バンコクの4都市を取り上げ、交通エネルギー消費の背景にある①経済発展、②所得上昇、③モータリゼーション、④都市化の速度、⑤道路、鉄軌道などの都市交通インフラの供給の困難、⑥渋滞といった因果メカニズムの分析を試みたうえ、それぞれの都市の置かれた発展段階に応じて、どのような環境制御方法が採られるべきかを検討している。これは定量的なデータ分析を基礎としながらも、環境制御方法という制度的な側面を照らし合わせ、一般的な法則性を導き出すことを試みている。

本研究にとっての基礎の一つとなっている、1995年の原嶋洋平＝森田恒幸の「東アジア諸国の環境政策の発展過程の比較分析」^(註43)も、時系列の経済指標を用いて、環境政策の歴史的な発展と経済発展との関係の分析を試みている。

その後に発表された、井村秀文＝勝原健の『東アジアの工業化と環境問題』^(註44)は、日本、韓国、中国を対象として、各種の統計資料を用いて、工業化、エネルギー需給、環境行政、環境財政など広範な視点から各国の環境問題を検討して、韓国と中国における日本の環境問題の経験の適用可能性を論じている。

東アジア諸国を含めた環境政策の国際比較はこれらに限られないが^(註45)、全体的には、従来は欧米諸国を中心として叙述的な分析が多くを占めていたこの領域の研究も、1990年代になって発展途上国を取り上げるものが増えているという変化がみられる。そして、研究の目的、方法ないし手順には違いがあるが、叙述的ないし定性的な分析と定量的なデータを組み合わせた研究が試みられるようになって、最近の新しい傾向となっている。こうした研究では、定量的なデータの持つ客観性やダイナミズムをとりいれながら、一方で定量化ができないような社会経済的な要因も説明することができるようになり、地球環境の時代

に有用なそれまでになかった展望をもたらす可能性をもっている。本研究も、こうした新しい研究の傾向に沿ったものである。

第4節 研究の方法

1. 比較の意味

本研究は、環境政策の国際比較に取り組むものである。そこで、具体的に、どのような方法ないし手順によって、比較を行うのかが問題となってくる。

比較するということを、一言でいえば、共通点と相違点を解明することであるといつてよい。しかしながら、学問的ないし科学的な意味における比較は、こうした共通点と相違点を明らかにするだけでは満足することはできず、こうした諸点が現れた理由を見出し、さらに未来を展望することにつながるものでなければならないことは常に指摘される^(註46)ところである。本研究においても、日本、韓国、中国における環境政策の発展過程についての共通点及び相違点を解明することにその多くの部分を割くことになるが、こうして解明された諸点が、他のアジア諸国においても妥当するものであるのかを検討したうえで、持続可能な発展の実現に向けた環境分野の国際協力について展望したい。

こうした目標を掲げた国際比較においては、一国だけの状況に取り組む場合とは違って、比較の対象となる国々に対して共通して適用することができる比較の基準ないし尺度が不可欠である。この点に関して、比較研究の方法を論じたマテイ・ドガン＝ドミニク・ペランシーの『比較政治社会学—いかに諸国を比較するか— (Sociologie Politique Comparative - Problemes et Perspectives)』は、「ただ一つの文脈、ただ一つの文化、ただ一つのシステムに観察の努力を集中する研究者は、文字通り、手探りで接近することができるが、比較研究者の場合は、自分が進むべき方向を決め、自分の一般的図式に組み込みうる類似点と相違点だけを個々の文脈の中で考慮することを可能とするような羅針盤なしには、国から国へと歩を進めることはできないのである。」^(註47)と述べている。すなわち、比較するに先立って、研究の方向づけと、その研究を

進めるうえでの羅針盤となるような一般図式を用意しておかなければならないのである。このうち、本研究の方向づけについては第1章においてすでに言及したとおりであり、次に問題となるのが羅針盤となるような一般図式—すなわち、比較の基準ないし尺度—である。

2. 比較の基準ないし尺度

本研究は、経済成長との関わりのなかで、環境政策の発展過程を比較しようとするものであることはすでに述べた。ここでは、各国における環境政策の発展過程を共通した基準ないし尺度をもって時期区分したうえで、環境政策の歴史的な発展及び経済成長と環境政策の関係について、環境政策の同じ発展段階（時期）ごとに相互に比較を行う。そのため、本研究にとっては、環境政策の時期区分のための共通の基準ないし尺度が最も重要となる。しかし、これまでに、日本、韓国、中国に限らず世界各国の環境政策を研究したものは数多く、その中でそれぞれの国における環境問題又は環境政策の歴史をいくつかの時期に区分したものは散見されるが、これらのほとんどは対象となった国だけの状況を念頭に置いたものであって、環境政策の国際比較で各国に共通して適用できるような時期区分の基準ないし尺度を規定したものは見当たらない。

そこで、こうした時期区分の基準ないし尺度を検討する必要性が生じてくるわけであるが、これを規定するにあたっての手掛かりの一つとなるのが、個別の環境政策のライフサイクルである。これに関して、ジム・マクニール＝ピーター・ヴィンゼミウス＝薬師寺泰蔵の『相互依存を超えて：世界のエコノミーと地球のエコロジーの統合 (Beyond Interdependence: The Meshing the World's Economy and the Earth's Ecology)』は、ほとんどの環境問題は、①問題の認識、②政策の策定、③政策の実施、④政策の管理、という4つの段階のライフサイクルを辿るものであると述べている。すなわち、環境政策は、特定の環

境問題が科学者や環境保護団体などによって指摘されることから始まるが、この最初の段階で著しい政治的不一致が生じる。市民は行動を要求し、関連産業はそれを拒否し、政府はとりとめのない検討を続けるのである（問題の認識）。そして、重大な事故が発生すると、論争の争点は、問題が本当に存在するのかという疑問から、それについて何をすべきかという問題に移行する（政策の策定）。個別の環境問題への対応策の実施は特定の産業や地域社会に重大なインパクトをもたらさうが（政策の実施）、いったんそれが軌道に乗ると国民の関心は徐々に薄らぎ、政府は日々の規制と管理の仕事に専心するというのである（政策の管理）^(註48)。こうしたライフサイクルにおいて、環境政策は、各国ごと、そして個別の環境問題ごとに、それぞれ違った段階にあり、常に変化が続いている。

こうした個別の環境政策のライフサイクルの積み重ねないし集積によって、環境政策の全体が歴史的な発展を辿ってきたとあってよい。さらに、こうした個別的なライフサイクルよりも大きく環境政策の全体にとっての転換点として、セクター別（部門別）の対応から総合的な対応への移行があることが指摘されている。橋本道夫は、米国における1970年の国家環境政策法（NEPA）、西ドイツにおける1971年の連邦環境プログラムと環境政策の宣言の例をあげて、「いずれもその法律の制定や、政策の宣言よりも先にそれぞれのセクト別の環境プログラムと法令と、政策が存在していたが、いずれもこの立法と宣言を出発点として総合的な環境政策を展開し始めている。」^(註49)と述べている。そのうえで、「環境政策への接近は、公害や、自然環境や、国土利用というセクトにおける問題の発生と、それに対応する政策の生成発展の事実と歴史を踏まえた一方で、その各々を正しく位置づけた上で総合化された一体的な環境政策の確立に努力しなければならない。」^(註50)と指摘している。すなわち、初期の段階では、大気汚染、水汚染、自然破壊などといった個別の問題ごとに別々（セ

クター別)に行われる政策的対応が、ある時期が来ると、何らかの形式によって総合化され、共通した基本原則のもとにおいて環境政策が展開されるように変化するというものである。

こうした指摘を勘案すると、次のとおり、環境政策の発展にとっての時期区分を設けることが可能となる。

〔胎動期〕 この胎動期は、文字通り、政府が個別の環境問題の存在を認識して、これに対して、ようやく政策的対応が立案決定されるようになる段階である。具体的には、個別の環境問題を解決するための環境関係法が制定されるなど、政府による環境保全の動きが初めて具体的に表面に現れた時期が、この段階に相当するものといつてよい。

〔整備期〕 この整備期は、個別の環境問題に対する政策的対応が相次いで立案決定され、これらの実施体制がセクター別に整備される段階である。個別の環境問題ごとの環境関係法の制定が相次いだり、環境問題を専門的に取り扱う行政組織の設置を、具体的なメルクマール(指標)として挙げるができる。

〔確立期〕 この確立期は、セクター別な対応によっても環境問題が解決しないために、より総合的な対応が要求され、多様な問題に共通する基本原則を策定することによって総合的な環境政策の確立が図られる段階である。実際には、総合的な環境政策は、環境行政の一元化あるいは環境政策の基本原則を規定した基本法の制定を通して、試みられる。

〔変容期〕 総合的な環境政策がある程度軌道に乗ると、それまで余り優先的な課題とされていなかった問題に優先順位が移ったり、社会経済的な状況の変

化に伴ってまったく新しい問題が認識されることがありうる。このように、環境政策が確立したことに伴って、政策課題として取り上げられる環境問題そのものが質的に変化する段階を、変容期として挙げておきたい。

このように、本研究においては、胎動期、整備期、確立期、変容期という基準を適用して、各国の環境政策を時期区分したうえで、同じ発展段階（時期）ごとに環境政策の歴史的な発展そして経済成長と環境政策の関係について比較したい。

3. 研究の手順

以上に述べてきたことが、本研究の方法についての基本的な前提であるといえてよいが、こうした前提に立って、さらに詳しく研究の手順を示すと、次のとおりとなる。

まず第1に、各国の環境政策がどのような歴史的な発展を辿ってきたかを、それぞれ国別に考察すること（国別考察）である。この国別考察は、この後の比較にとっての基礎となるものであって、各国の環境政策そのものだけを無規則に並べても不十分である。そこで、この考察では、各年代ごとに、時系列で、どのような政策的対応が立案決定されてきたかを見ることが中心を占めることになるが、その社会的な背景についても考察に含めていく。環境政策にとっての社会的な背景としては、大気汚染、水汚染、自然破壊といった環境問題の現象面と、それに起因する被害の発生や住民の反対運動などが典型的な例として挙げられよう。さらに、環境政策も他の公共政策から完全に独立したものではないことは言うまでもなく、各国における一般的な政治経済に関する諸制度との関係も見逃せない。各年代における政治経済の一般的な状況についても、それぞれの冒頭において概観しておきたい。

第2に、先の国別考察の結果を基礎として比較を行う（環境政策の比較分析）。すでに述べたとおり、ここでの比較分析では、同じ発展段階ごとに、環境政策の歴史的な発展を比較しようとするものである。これを通して、各国の環境政策の歴史的な発展のなかで、共通ないし類似の性質をもった事象を見い出すことができるであろうか、そして、こうした発展において各国間にどの程度のタイムラグ（時間差）が存在するのか、を示すことができる。さらには、各国の政治経済に関する諸制度の変化と照らしながら、環境政策の各発展段階ごとに各国それぞれのユニークな特徴を対比することによって相違点を導き出し、そうした相違の背景にある事情についても指摘したい。

第3に、各国における経済成長と環境政策の関係を考察して、その関係を相互に比較する（経済成長との関係の考察）。各国の経済成長あるいは工業化の過程を考察した文献も数多く、それぞれの視点に立って定性的又は定量的な分析が試みられている。しかし、やはり、経済成長について考察するには、全世界を通して客観的に同じ意味を持つ定量的な経済指標を用いることが最も適している。そこで、ここでは、主要な経済指標（具体的な経済指標の種類については、第7章第1節を参照）を基準として、各国における環境政策の各発展段階のもとで、どのような経済成長の動向を示したのか、あるいは経済成長の水準がどの程度であったかなどを検討する。そうして、こうした各国における経済指標の変化と環境政策の歴史的な発展との関係について比較したい。

そうして、結びにおいては、第1から第3までの考察の結果解明される共通点及び相違点を要約して、前述のとおり、これら共通点及び相違点が他のアジア諸国においても妥当するのかを検討し、環境分野の国際協力について展望してみたいと思う（国際環境協力の展望）。

以上、ここで示した本研究における研究の手順を整理すると、図2-1のとおりである。

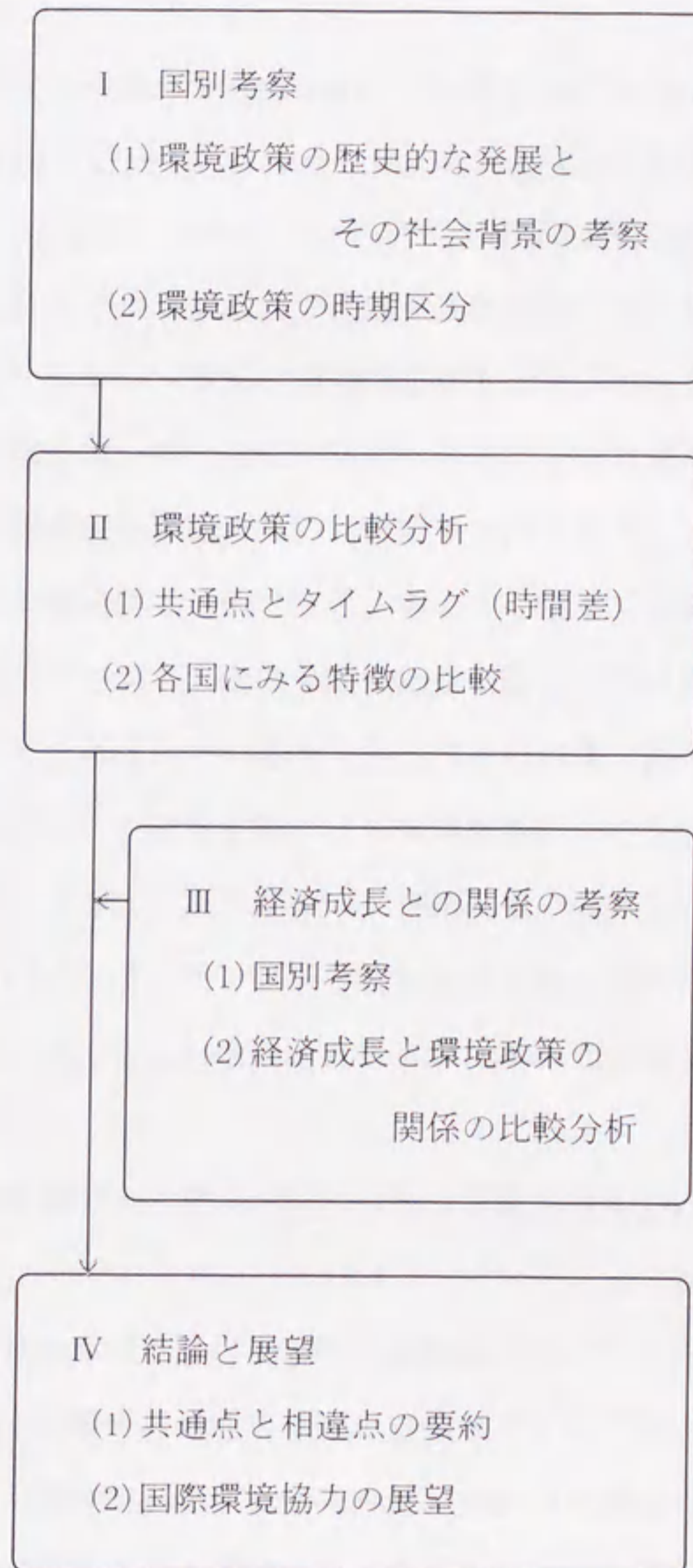


図 2 - 1 研究の手順

第2章注

- (1) このデータの出典は、World Bank (1995) *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, Oxford University Press, pp. 162-167. 資源エネルギー長官官房企画調査課 (編) (1995) 『総合エネルギー統計 (平成7年度)』通商産業研究社、374~377頁である。
- (2) 「東アジア」という用語の用法は必ずしも統一されていない。一般に、アジアの区分は、政治経済や文化などさまざまな視点から行われている。しかし、環境政策が取り組むべき相手方は「自然」であり、この自然的な実態を念頭に置くべきである。そして、自然を基礎としたアジアの区分によれば、アジア大陸の東部にある中国、朝鮮半島、そして日本列島が東アジアを構成しているのである (木内信蔵 (編) (1984) 『東アジア (世界地理2)』朝倉書店、3~6頁参照)。こうした区分は、政治経済や文化による区分から見れば、狭義の東アジアとあってよい。ただし、この区分によれば、モンゴルと朝鮮民主主義人民共和国 (北朝鮮) も東アジアの区分に含まれることとなるが、本研究ではこれらを含まないものとする。
- (3) 地球人間環境フォーラム (編) (1995) 『環境要覧1995/1996』古今書院、30頁参照。
- (4) 天野明弘 (1994) 『世界経済研究』有斐閣、242~244頁参照。
- (5) 科学技術庁科学政策研究所 (編) (1992) 『アジアのエネルギー利用と地球環境』大蔵省印刷局、334~339頁、346~348頁参照。
- (6) 中国国家環境保護局の『環境状況公報』の1989年版と1994年版によれば、中国における二酸化硫黄 (SO₂) の総排出量は、1989年で1,552万トン、1994年で1,825万トンで、5年間で約18パーセントの増加となっている。
- (7) See WHO and UNEP (1992) *Urban Air Pollution in Megacities of the*

World, Blackwell, p. 16, p. 32, p. 4.

- (8) 日本、韓国、中国の酸性雨の現状と予測については、環境庁大気保全局大気規制課(1995)『酸性雨の科学と対策』日本環境測定分析協会、103～126頁に詳しい。
- (9) 酸性雨の発生メカニズム及び環境影響については、植田洋匡(1990)「酸性雨」大来佐武郎(監修)『地球規模の環境問題<1>(講座地球環境第1巻)』中央法規、186～244頁に詳しい。
- (10) 1993年10月には、最初の「東アジア酸性雨モニタリングネットワークに関する専門家会合」が10か国の代表の参加によって開催され、以後、こうした酸性雨モニタリングネットワークの構築を向けた国際協力が推進されている。東アジアにおける酸性雨問題の取り組みの現状については、加藤三郎=滑志田隆=原宏=柳下正治(1995)「<座談会>東アジアの酸性雨問題と日本の役割」環境研究第99号、88～108頁のなかで言及されている。
- (11) 共同実施(Joint Implementation)の手法は、気候変動枠組条約の第4条の(a)と(b)に根拠を持つもので、地球温暖化防止のための政策及び措置を他の国と共同して実施すること並びに他の国による温室効果ガスの排出抑制の目的の達成への貢献について他の国を支援することをいう。共同実施の具体的なスキームについてさまざまな提案がなされているが、1995年の第1回締約国会議の結果、現在は、共同実施活動(Activities Implemented Jointly)という概念を用いて、パイロット・フェイズの段階ある(U.N. doc. FCCC/CP/1995/L.10.)。
- (12) 例えば、寺西俊一(1992)『地球環境問題の政治経済学』東洋経済新報社は、環境破壊の国際化について批判的な検討を行っている。
- (13) 国際通貨基金(IMF)の統計によれば、1994年における日本、韓国、

中国の輸出入額は次のとおりである。なお、()内は対世界比、単位は100万ドル (See IMF (1996) *Direction of Trade Statistics Yearbook*, IMF, pp. 157-159, pp. 267-279, pp. 275-277.)。

		輸出	輸入
日本	対中国	18,687	27,567
	対韓国	24,361	13,524
	(計)	43,048 (10.8%)	41,093 (14.9%)
	世界	397,005	275,235
韓国	対日本	13,523	25,390
	対中国	6,203	5,463
	(計)	19,726 (20.5%)	30,853 (30.1%)
	世界	96,013	102,348
中国	対日本	21,490	26,319
	対韓国	4,376	7,318
	(計)	25,866 (21.4%)	33,637 (29.1%)
	世界	121,047	115,681

- (14) 我が国の中国に対するODA実績は、1994年度で14億7,941万ドルで、前年対比で9.53パーセント増であった (外務省経済協力局 (編) (1995) 『我が国の政府開発援助・ODA白書・下巻 (1995年版)』国際協力推進協会、104頁参照)。
- (15) 1980年代中頃からOECDのDAC諸国のなかでも開発援助における環境配慮が重視されるようになってきている。1985年にはOECDが「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境影響評価に関する理事会勧告」

を採択し、各加盟国でも環境配慮手続がそれぞれ策定されるようになっている (See OECD (1990) *Development Co-operation:1990 Report*, OECD, pp. 57-71.)

- (16) 山川雄巳(1984)「政策研究の課題と方法」日本政治学会(編)『政策科学と政治学』岩波書店、7頁参照。また、下村郁夫(1996)「政策概念の探究(上)」自治研究第72巻第2号、103~115頁は、今までに提示された政策の代表的な定義に検討を加えている。
- (17) Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan (1950) *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, Yale University Press, p. 71.
- (18) デイビッド・イーストン、山川雄巳(訳)(1976)『政治体系—政治学の状態への探究—(第2版)』ぺりかん社、136頁(原典: David Easton (1971) *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* 2nd ed.)
- (19) Dye, Thomas R. (1992) *Understanding Public Policy 7th ed.*, Prentice-Hall Inc., pp. 3-4.
- (20) 大森彌(1981)「政策」日本政治学会(編)『政治学の基礎概念』岩波書店、130頁。
- (21) 西尾勝(1995)「省庁の所掌事務と調査研究企画」西尾勝=松村岐夫(編)『政策と管理(講座行政学第4巻)』有斐閣、40~42頁。
- (22) 橋本道夫(1979)「環境政策論(第2回)」かんきょう第19号、81頁。
- (23) 前掲論文、81頁。
- (24) 宇都宮深志(1984)『環境創造の行政学的研究』東海大学出版会、92頁参照。
- (25) 加藤久和(1982)「UNEPの活動現況—環境管理と環境法を中心として—」加藤一郎(編)『公害法の国際的展開』岩波書店、242頁参照。

- (26) 世界銀行の「環境に関する政策及び手続」は、環境問題の範囲として、さらに具体的に、「大気、水、土壌の汚染及びそのような汚染を制御する措置、再生可能な資源の管理、資源の浪費、又は、例えば施設の多目的利用、物質のリサイクル及び土壌浸食の制御により資源利用の効率性を改善する措置。とりわけ絶滅のおそれのある生物種の独特の生育環境の取り扱い。並びに、人類の美術的及び文化的遺産の保護又は略奪。」(第3項)を挙げている。
- (27) 今井賢一＝宇沢弘文＝小宮隆太郎＝根岸隆＝村上泰亮(1971)『価格理論 I』岩波書店、163頁、181頁参照。
- (28) 環境法の視点から環境概念の体系化を試みたものとして、畠山武道(1993)「新しい環境概念と法」ジュリスト第1015号、106～111頁がある。
- (29) 地球環境問題(global environmental issues)の概念については世界的に統一されていない。日本の環境基本法(1993年)では、「人の活動による地球全体の温暖化又はオゾン層の破壊の進行、海洋の汚染、野生生物の種の減少その他の地球全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に係る環境」をもって地球環境と定義している(第2条第2項)。そして、有害廃棄物の越境移動に伴う環境汚染、酸性雨、砂漠化、森林(熱帯林)の減少もこれに含まれると解釈されている。本研究においても基本的にこうした理解に立って「地球環境」を用いたい。
- (30) 具体的には、東アジア諸国では相次ぐ急速な経済成長に伴って発生してきた公害問題が当初における重点的な政策課題となっており、その後広がりを見せた。そのため、本研究では各国の公害対策に主な焦点をあてるところから始まっている。
- (31) 問題の性質上、自然科学から社会科学、人文科学まで幅広いディシプリンで研究が行われているが、ここでは自然科学系の専門性の高いものは

対象外とする。

- (32) See Vogel, David (1987) *The Comparative Study of Environmental Policy: A Review of Literature*, Meinolf Dierks, Hans N. Weiler and Ariane Berthoin Antel (eds.), *Comparative Policy Research*, Gower Publishing Co. Ltd., pp. 99-170.
- (33) See *Ibid.*, pp. 102-103.
- (34) See *Ibid.*, pp. 103-104.
- (35) See *Ibid.*, pp. 105-108.
- (36) See *Ibid.*, pp. 153-157.
- (37) 例えば、Heiderheimer, Arnold J., Hugh Hecllo and Carolyu Teich Adams (1990) *Comparative Public Policy*, ST. Martin's Press, pp. 308-344. は、米国、欧州諸国そして日本を対象として環境規制の内容及びその実施状況について比較を行っている。
- (38) こうした例の一つに、川島康子(1994)「地球環境問題における政策決定過程の日米比較分析」計画行政第17巻第3号、64～78頁がある。
- (39) 藤崎成昭＝作本直行(1992)「日本における発展途上地域研究：1989～94・テーマ編・環境」アジア経済第36巻第8号、160～193頁は、我が国における発展途上国の環境問題に関する研究を振り返っている。
- (40) O' Connor, David (1994) *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*, OECD.
- (41) See *Ibid.*, pp. 21-47.
- (42) 林良嗣＝土井健司＝富田安夫＝スパラット・リティカ＝加藤博和(1993)「都市の広域化とモータリゼーションに伴う環境影響とその制御方法に関する国際比較」文部省重点領域研究「人間環境系」N36B-02班(代表浅野直人)(編)『都市の広域化と環境変化の国際比較(個別論文集)』、

14～40頁。

- (43) 原嶋洋平＝森田恒幸(1995)「東アジア諸国の環境政策の発展過程の比較分析」計画行政第18巻第3号、73～85頁。
- (44) 井村秀文＝勝原健(編著)(1995)『東アジアの工業化と環境問題』国際東アジア研究センター。
- (45) この例として、韓国対外経済政策研究院(1993)『韓・中環境協力に関する研究』韓国対外経済政策研究院、片山淳一郎(1994)「『環境』と『産業発展』の両立要件—日本と韓国における大気汚染問題と自動車排気ガス規制—」国際協力研究第10巻第2号、5～34頁、Dwivedi, O. P. and Dhirendrak K. Vajpeyi (1995) *Environmental Policies in the Third World: A Comparative Analysis*, Greenwood Press. Kato, Kazu (1996) *Legal Frameworks for Environmental Governance in East and Southeast Asian Countries (East-West Center Working Paper's (Environmental Series No. 47))*, East-West Center. などがある。
- (46) 「(比較研究にとって) 肝心なことは常に、見いだされた相違の理由を理解すること、すなわち、諸変数間の一定の関係を確認し、論理的な秩序を発見し、原因を検出し、未来を想像することにある。」(マテイ・ドガン＝ドミニク・ペランシー、桜井陽二(訳)(1983)『比較政治社会学—いかに諸国を比較するか—』芦書房、203頁参照(原典: Mattei Dogan et Dominique Pelanssy (1981) *Sociologie Politique Comparative - Problemes et Perspectives*)。これに対して、多くの比較政策研究においては、各国それぞれのユニークな特徴を比較することを通じて、一般化をめざすよりは、個別ケースの全体像の特徴をこの比較を通じて捉えようとする傾向に傾倒する傾向をもっていると指摘されている(大嶽秀夫(1990)『政策過程』東京大学出版会、167頁参照)。

- (47) マテイ・ドガン他 前掲書、27頁参照。
- (48) See MacNeil, Jim, Pieter Winsenmius and Taizo Yakushiji (1991)
*Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and
the Earth's Ecology*, Oxford University Press, pp.133-134.
- (49) 橋本道夫(1979)「環境政策論(第1回)」かんきょう第18号、68頁。
- (50) 前掲論文、69頁。

第3章 日本の環境政策（国別考察）

第1節 1970年代までの発展過程

1. 政治経済の概観

現代日本の政治制度は、第二次世界大戦後にその基本的な枠組みがつくりあげられている。戦前の日本では、明治憲法（大日本帝国憲法）に基づいて天皇統治を原則としており、民主主義の要素はかなり限られていた。とりわけ、昭和に入ってから、軍国主義的な勢力の支配が強まると、こうした要素は実質的に姿を消してしまっている。これに対して、戦後、米国を中心とした連合軍占領軍総司令部（GHQ）によって政治と経済の両面にわたって民主化政策が実施された^(註1)。GHQの強力な指導と圧力のもとで1947年に成立した日本国憲法では^(註2)、それまでの天皇主権を排して国民主権を採り、国民の代表たる国会を中心とした政治制度に改めることを示している。具体的には、国会議員のすべてを国民の公選によって選出するものとし、国会を「国権の最高機関」と位置づけている（第41条、第43条）。併せて、行政権を天皇から内閣に移すとともに、議院内閣制を詳細に定めたのであった（第65条乃至第75条）。裁判所も天皇から独立して、違憲審査権という重大な権能を与えられている（第76条、第81条）。

GHQによる政治の民主化は、従来の内務省を頂点とした中央集権的な中央地方関係にも及んでいる。新憲法の制定に先立って知事公選制が導入され、内務省もやがて解体されるなどの改革が押し進められた^(註3)。新憲法では、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は「地方自治の本旨」に基づいて定めると規定して、地方自治制を採用したのであった（第92条）。地方公共団体の長及び地方議会の議員の公選制（第93条）、条例の制定権（第94条）も明文化さ

れている。これらは、地方公共団体を中央政府の地方行政の手段としてしか位置づけていなかった戦前の中央地方関係を根本的に変更したものであった^(註4)。その後も機関委任事務や団体委任事務を通じて、実質的に地方は国の機関としての多くの役割を担っているが、戦後新しく出現してきた社会問題に直面して、国（中央）に先駆けて地方独自の政策的な対応を生み出す素地となっている^(註5)。

こうした政治の民主化とともに、財閥の解体、農地の改革、労働者の解放といった経済の民主化も占領政策の重要な課題であった^(註6)。労働者の保護と労働組合の組織奨励のために（旧）労働組合法（1946年）及び労働基準法（1947年）が制定されて、新憲法でも労働関係に関する基本的な法原則と権利を明らかにしている（第27条、第28条）。また、1945年と1946年の二次にわたって農地改革が実施されて、不在地主のすべての所有農地と一定規模以上の在村地主の所有農地を強制的に買い上げて地主的土地所有が改められ、自作農の創設を進めた。そして、経済の民主化にとって最も直接的な措置が、財閥解体であった。1880年代から政府高官と関係の深かった政商が官営事業の払い下げをうけたことをきっかけに財閥が形成されるようになった。そして、三井、三菱、住友、安田に代表される財閥が日本経済の大部分を占めるに至り、大きな影響力を持っていた。これに対して、まず、財閥資産の凍結措置、そして持株会社整理委員会によって財閥の中核となっていた持株会社が解体させられたのであった。さらに、戦前戦後を通じて合併等によって拡大していた大企業を解散や分割させる経済力集中の排除が行われ、将来に向かっては「公正かつ自由な競争を促進」するための私的独占禁止法（1947年）まで制定されたのであった。こうした改革は東西冷戦を背景として大きく緩和されることになるのだが、産業の各分野において一社だけ飛び抜けて大きな企業はなくなり、その後の企業間競争の活発化をもたらす基礎となっている。GHQの民主化政策には問題点な

いし限界も指摘されているが^(註7)、やがて迎えることとなる高度経済成長の源泉となったという側面は否定できない。

GHQの占領は、1951年のサンフランシスコ講和条約によって幕を閉じている。当時、政治的には保守と革新が拮抗していたが、1955年の保守合同によって自由民主党が誕生した以後は、日本の政権は38年にわたって自由民主党が担当することになる（55年体制）。同時に、1957年の神武景気を皮切りに日本経済は高度経済成長の時代に突入していった。1960年に誕生した池田勇人政権は、国民経済の規模を10年間で倍増することを目標として掲げた「国民所得倍增計画」を打ち出し、1967年にはこれを達成している。こうした高度経済成長を支えたのは、鉄鋼などの基幹産業の合理化と石油化学工業の育成である。いわゆる太平洋ベルト地帯を中心として鉄鋼、石油化学コンビナートなどの新規の産業立地が行われるとともに、地域格差の是正などをねらった地域開発（拠点開発）も活発となっている^(註8)。その反面で、高度経済成長が物価上昇や公害問題などの新しい社会問題を惹起したのもこの時期であった。

1970年代になると、ニクソン・ショック（1971年）とそれに伴う急激な円高、石油ショック（1973年）に直面して、日本経済は深刻な不況に転じる。この不況が回復するのは、1970年代の終盤まで待たなければならなかった。

2. 環境政策の発展^(註9)

(1) 1960年代まで

(a) 地方公共団体の対応

日本では明治中期には、すでに環境問題が発生している^(註10)。なかでも、田中正造の活躍とともに知られているのが足尾銅山（栃木県）の鉱害問題である。1877年に民間（古河市兵衛）に払い下げられた足尾銅山では産銅高が急増した結果、銅山の排水や精錬所の排ガスが原因となって、銅山周辺及び渡

良瀬川の農漁業に甚大な被害をもたらして、激しい住民運動が起こっている^(註41)。こうした鉱害問題は、別子銅山、小坂鉱山、日立鉱山でも発生していたが、日本政府は本格的な鉱害対策を採ることはなかった。やがて、第一次世界大戦後になると、工場数が急増して、大阪市のばい煙など大都市で大気汚染や水汚染が発生して、住民に被害が現れたこともあった。しかしながら、間もなく戦時体制に突入したために公害問題を認識する余裕などなくなっており、日本の環境政策が胎動したのは第二次世界大戦の後であるといつてよい。

戦後の産業復興に伴って、大都市を中心として公害が局地的に発生するようになっていく。当時の東京では、「昭和23～24年ころから、(墨田区の旧中川)沿岸の工場が再開するにつれ、川は再び汚れはじめ、25年ころには、子どもたちが泳ぐ姿も次第に見られなくなった。沿岸には、吾妻製鋼や、ライオン油脂をはじめ、金属や皮革の工場が密集し、それらの排水が川へ流れるようになった。また、住宅や中小工場が増えるにつれ、それらの下水もまた、旧中川へ排水されるため、川は急速に汚染され、川底にはヘドロがたまり、悪臭を発生、”死の川”となっていた。」^(註42)という状態が生まれていた。こうした状態に危機感を抱いた地元住民は、公害防止を求める苦情や陳情を繰り返している。当初は、公害問題は地域的な課題と理解されており、住民の要望に応じて地方公共団体が公害防止条例を制定するようになった。その最初が、1949年の「東京都工場公害防止条例」である。これに続くように、1951年には神奈川県が、1954年には大阪府が、1955年には福岡県が相次いで公害防止条例を制定したのである。この時期の公害防止条例は、いずれも特定の工場や事業場から生ずる騒音、振動、粉塵、ばい煙、廃水などにより工場周辺の人又は物に被害が及ぶことの防止を目的として、工場の設置や操業の取締りを期するものであった。その取締りの手法としては、公害関連施設の設置について事業主に届出義務を課すとともに、違反状態を是正するために知事に改善勧告などの権限を定める

ものが多かったが、先の東京都工場公害防止条例のように工場の新増設の認可制（第4条）など強力な規制措置を持ったものもあった^(註13)。また、東京都では、「騒音防止に関する条例」（1954年）と「ばい煙防止条例」（1955年）を追って制定して、排出基準の設定（ばい煙防止条例第4条）など個別の問題に応じたより細かな手法を示している。地方公共団体における公害防止条例の制定はその後全国に広まっている^(註14)。こうした地方公共団体の対応は現行憲法が規定した地方自治制に依拠したものであり、公害問題についてほとんど無自覚の状態にあった国（中央）の行政とはきわめて対照的であった。

(b) 四大公害の発生

1950年代中頃からの高度経済成長は全国各地で大気汚染や水汚染などを惹起させている。世界的にも有名となった日本の四大公害（熊本水俣病、四日市ぜんそく、イタイイタイ病、新潟水俣病）のいずれもが1960年代初頭までの短い期間に相次いで顕在化したものであった。

まず、水俣市（熊本県）で後に水俣病と呼ばれる奇病の発生が正式に確認されたのは1956年であった。当初は、その原因を科学的に特定することができず、原因物質について諸説が入り乱れて論争が続いていた。ようやく、1962年になって、水俣病の原因物質が新日本窒素（現チッソ）の水俣工場が排出する汚水に含まれる有機水銀であることが実質的に解明されたのである^(註15)。こうした水俣病患者の多くは漁業従事の貧しい世帯に集中しており、水俣地域のなかで当時大きな存在であった新日本窒素を相手どって責任を問う運動を起こすことは大変困難な状況にあって、患者救済は遅々として進まなかった^(註16)。こうしたなかで、1965年には、新潟市近くの阿賀野川流域での水俣病集団発生が発表されたのであった。水俣の場合と違って、新潟の水俣病患者には早い時期からすでに彼等を支援する人々がいて、比較的早いテンポで原因企業と見られた

昭和電工を相手どった損害賠償請求訴訟の提起など患者救済の運動が展開されている^(註17)。水俣と新潟では相互に協力、刺激し合いながら、患者救済の運動が活発となり、多くの関心を集めるようになった。そうして、ようやく1968年になって、水俣病の原因についての政府統一見解が示されたのであった。

また、1955年頃から富山県神通川流域で多発するようになった激しい疼痛を伴う奇病（イタイイタイ病）についても、その原因が特定されないまま患者救済が行われていなかった。地元の医師が早くから主張していた鉍毒説が徐々に裏付けられるようになり、神通川上流の三井金属鉍業所の事業活動に伴って排出されたカドミウムがイタイイタイ病の主要な原因であるとの厚生大臣の見解が示されたのも1968年になってからであった^(註18)。

戦後になって石油化学コンビナート育成が着手され、新しく工場が集中するようになった工業地帯でも汚染が重大であった。石油の燃焼に伴って大気中に放出される硫黄酸化物（SOx）が急増して、周辺住民の健康を害する。また、工場廃水の増加が主要な原因となって、それまで小規模に発生していた程度の赤潮が年ごとに工業地帯の地先海域等で発生回数が増大し、とくに1965年以降は赤潮発生水域の広域化、発生回数の増加、発生期間の長期化の傾向が見られるようになっていた^(註19)。こうしたなかでも、三菱系企業が中心となって1955年から石油化学コンビナートが形成されるようになった四日市市（三重県）における被害はきわめて深刻なものとして注目された。水汚染が原因となって異臭魚問題がまず現れ、1958年頃にはこの地帯でとれた魚が引き取り拒否にあったりしている^(註20)。さらに、1961年頃からは、大気汚染によって、強いぜんそく発作をもつ患者（四日市ぜんそく）が多発して、患者救済を要求する運動が始まったのであった^(註21)。

これら公害被害に対する原因企業の民事責任はいずれも司法の場で争われている。それとともに、こうした被害の実態が知られるようになるにつれて、新

規の工場立地を拒否しようとする住民運動の新しい形態を生み出したのであった。静岡県が計画した沼津市、三島市、清水町にまたがる石油化学コンビナート建設に対して、様々な層の住民が強く反対する運動を起こし、1964年、遂にはコンビナート建設を断念させている。それまでの事後救済を目的とした住民運動とは違って、この反対運動は公害発生そのものを防ごうとする新しい形態のものとなった^(註22)。各地で地域開発が活発であった当時ではこの反対運動によるコンビナート建設断念は画期的であって、その後の住民運動に大きな影響を及ぼしている。

(c) 公害対策基本法

全国で公害被害が顕在化し、公害や開発に反対する住民運動が盛り上がったなかで、ようやく国（中央）の公害対策の動きが表面に現れてくるようになる。その最初が1958年に制定された水質保全二法（「公共用水域の水質の保全に関する法律」及び「工場排水等の規制に関する法律」の総称）であった。この制定にとって直接的な契機となったのは、同年に起きた本州製紙江戸川工場での乱闘事件である。この工場が汚水を流したことで東京湾の魚貝類に被害がでたことに抗議する浦安漁業組合の漁民約700人が工場構内になだれ込み、乱闘になった^(註23)。前述のとおり、東京都にはすでに公害防止条例が存在していたにもかかわらず、こうした事件が発生したことは当時の公害対策が十分でないことを明らかとするものであった^(註24)。この事件はマスコミばかりではなく、国会でも取り上げられ、それまでにも進められていた水質保全に関する立法の動きに拍車をかける結果となった^(註25)。これに続いて、先の四日市の例に代表されるように工業地帯における大気汚染状況が悪化してため、1962年には「ばい煙の排出の規制等に関する法律」（ばい煙排出規制法）も制定されている^(註26)。しかしながら、ばい煙排出規制法にしても、先の水質保全二法にしても、共通

して、指定地域（水域）制度がとられていたために、その指定に手間取ったばかりでなく、未指定の地域（水域）の汚染は放置されたままであった。さらに、これらの法律によって定められている排出基準ないし水質基準は濃度規制であって、工場数の増加に伴う汚染の絶対量の増加を食い止めるには不十分であった。

このように国の公害対策が立ち遅れていたなかで、厚生省環境衛生局に「公害課」（1964年）が、通産省企業局に「公害対策課」（1963年）がそれぞれ設置されている。そして、1964年には公害対策に関する関係行政機関相互間の事務の緊密な連絡をはかり、総合的かつ効率的な対策を推進するため、総理府に公害対策推進連絡会議も置かれている。これらが日本政府において環境問題を専門的に取り扱う行政組織の最初であった。さらに、東京オリンピックを前にしての墨田川の水質改善対策が実施されたり、地盤沈下防止を目的とした「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」（1962年）、企業側の自主的な公害防止を財政的に援助するための公害防止事業団の設立（1965年）、そして、水俣病やイタイイタイ病など公害病患者への医療費等の支給を行う「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（1969年）などの対策が採られるようになったが、これらは個別的かつ事後対処的な対策がほとんどであった。

こうした個別的かつ事後的な対策に対して、予防措置を中心とした計画的、総合的な行政によってこれを対応すべきものであることが痛感されるようになっていた。また、公害の対象範囲、公害発生源者の責任、国や地方公共団体の責務の明確化など施策推進の前提となる基本原則を明らかにすべきであるという声が高まっていた。こうして、1967年になって、日本で最初の総合的な環境関係法である「公害対策基本法」が制定されたのであった^(註27)。

まず、公害対策基本法は公害対策の目的を健康保護と生活環境の保全の2つに分けて（第1条）、健康保護については絶対的な要請としたのに対して、生

活環境の保全については「経済の健全な発展との調和」を配慮することを規定した（この経済調和条項は批判を浴びることとなり、後の公害国会において削除された）。そして、公害を大気汚染、水質汚濁、土壌汚染（これも公害国会で改正されたもの）、騒音、振動、地盤沈下、悪臭として定義し（第2条）、ついで、事業者、国、地方公共団体、住民の責務を明らかにしたうえで（第3条乃至第6条）、政府は公害の状況等に関する年次報告を国会に提出することとした（第7条）。そして、行政上の目標として、人の健康を保護し、生活環境を保全するうえで維持することが望ましい基準として大気汚染、水質汚濁、騒音に係る環境基準を導入している（第9条）。

国の施策としては、汚染物質の排出基準の設定、土地利用や施設設置の規制、緩衝地帯など公害防止施設の整備の推進等を定め（第10条乃至第17条）、地方公共団体については、国の施策に準じた施策及び当該地域の条件に応じた施策を実施するものとしている（第18条）。また、現に公害が著しいなどの特定地域においては公害防止のために公害防止計画を策定できることとしている（第19条、第20条）。さらに、公害紛争の処理と被害者救済のための必要な措置を講じるものとし（第21条）、公害防止事業について事業者の負担を定め（第22条）、地方公共団体に対する財政措置（第23条）や事業者に対する助成（第24条）を定めたのであった。

この公害対策基本法で最も基本的な施策となった環境基準は、環境汚染が発生源の集積による汚染の絶対量の増加であるということに着目したもので、それまでのように一つ一つの排出源の規制だけを問題とするのではなく、集積した環境汚染全体をとらえて望ましい水準に規制しようとするものであった^(註28)。この環境基準の第一号となったのは、大気汚染の原因となっている硫黄酸化物(SO_x)に係る環境基準であった。この設定にあたっては、産業界から経済成長を阻害し、国際競争力を低下させ、失業を招来するものとして強い反対があっ

た。これに対して、通産省を中心として、同年、燃料の低硫黄化対策を併せて決定することで、公害対策とエネルギー政策が一致して、硫黄酸化物による大気汚染の防止にあたったのであった。ついで、一酸化炭素に係る環境基準（1970年）、浮遊粒子物質に係る環境基準（1972年）も設定されている。他方、水質汚濁の場合には健康保護に関するものと生活環境の保全に関するものに分けられ、生活環境の保全に関するものについては、大気汚染の場合と異なり、水域ごとの利用目的に応じてそれぞれの水域の特性を考慮して環境基準が設定されることとなって、1970年に水質汚濁に係る環境基準が設定されている。

そして、公害対策基本法の規定に従って、早速、1969年から厚生省を中心に編まれ閣議決定された『公害白書』（後に、現在の『環境白書』に改題される）が刊行されている。この公害白書の作成は、たんに国会に対する報告の意味ばかりでなく、それが発表されることにより事業者、住民の別を問わず一般国民の公害の現状に対する理解と認識を深める機会を与えることも考慮したものであった^(註29)。それまで、任意ないし随時に行われてきたこうした情報公開が、これによって制度化されたのであった。

(2) 1970年代

(a) 公害国会

1972年度版の『環境白書』の表現をそのまま借りれば、当時の環境問題は「爆発的様相」を呈していた^(註30)。1970年頃には、東京都における大気汚染状況が最も深刻な状態にあって、光化学スモッグが発生して、杉並区の立正高校の生徒が目眩をおこして倒れるという事件まで起こっている^(註31)。また、田子の浦、洞海湾、東京湾、川之江海域のヘドロ問題など水汚染も各地で深刻であった。こうした状況に対して、1960年代から多くなっていた公害や開発に反対する住民運動も、1970年代に入ると、支援する層が厚くなり、その中心的な担

い手も地方の農漁民から都市住民に移っていった^(注32)。先の四大公害問題そして大阪国際空港の騒音問題をめぐる訴訟も始まり、法曹界などからは基本的権利としての環境権の確立が提唱されている^(注33)。マスコミもこうした公害問題を連日のように取り上げ、公害対策の強化を要求する国内世論はピークに達したといっても過言ではなかった。

同時に、この時期、国際社会でも先進国を中心に環境問題に対する関心が高まっており、間もなく国連人間環境会議（UNCHE）を迎えるときであった。米国ではニクソン大統領（当時）が1970年に「環境汚染防止に関する教書」

（環境教書）を議会に提出して汚染防止を訴えたが、そのなかで「全く不注意にも、我々は環境コストを無視することによって、無頓着な汚染者に対して、より良心的な競争相手に対する経済的に有利な立場を与えてきた」と強調している。これは、急速な経済成長の途上にあった日本の公害ダンピングを暗に批判するものであって、事実上、日本政府に対して公害対策の強化を要求する外圧として働いたのであった。

こうした国内外からの要求に直面して、先に制定された公害対策基本法を根幹として、個別の問題ごとの具体的な対策を確立することが焦点となった。1968年には、従来のばい煙排出規制法に代えて「大気汚染防止法」が制定されていたが、当時の環境行政は、厚生省、通産省、建設省、農林省、経済企画庁など複数の省庁がそれぞれの事務の範囲内で公害問題に取り組んでおり、公害対策の決定にあたっては原則として関係省庁の合意が必要とされ、そのための調整に手間取ることが多かった。世論もこうした「バラバラな行政」の弊害を指摘するようになり^(注34)、公害対策基本法の制定過程のなかでも公害行政の一元化が議論されたが、国会で附帯決議されただけに終わっている。公害対策基本法の制定以後の3年間については、大気汚染防止法などの若干の例を除いて、公害対策はこれといった進展はなかった。

そこで、佐藤栄作総理（当時）の政治的な判断によって、総理を本部長として、各省庁からの出向職員によって構成される「公害対策本部」の設置が1970年7月に閣議決定され、きわめて異例な形で公害対策の具体的な検討が進められるところとなり、同年11月のいわゆる「公害国会」（第64回臨時国会）を迎えることとなった。この公害国会は、公害対策基本法の全面改正など公害関係諸法案を審議したもので、併せて14の公害関係法が制定又は改正されている^(注35)。ここでの改正点は多岐にわたっているが、そのうち主要なものは次のとおりであった。

まず第1に、当初から批判の多かった公害対策基本法のなかの「経済調和条項」（第1条、第9条）を削除するとともに、カドミウム等による汚染が問題となっていた土壌汚染を規制の対象となる公害の範囲に新たに加えている。

第2に、それまで指定地域（水域）制度だけを対象として実施されてきた大気汚染防止法や水質保全二法を改めて、新しい大気汚染防止法（一部改正）及び水質汚濁防止法（新規立法）では国土の全域において規制を実施するとした。また、規制の遵守をはかるために、これらの規定に従って設定される排出基準の違反者に対して直ちに刑罰を科しうる直罰主義が採用されている。さらに新規の立法（人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律）によって、事業主にも刑罰を科すことができるようになった。

第3に、従来、公害問題の直接的な原因となっていた工場や事業場が主な規制対象となっていたが、産業廃棄物、自動車、農薬、毒物劇物といった汚染をもたらすおそれのあるものについても、それぞれの規制法の改正によって公害防止のため規制の対象としている。

第4に、地方公共団体の権限強化を挙げることができる。国の立法が整備されるにつれて、地方公共団体における在来の公害防止条例との関係が問題視されるようになっていた^(注36)。この議論の決着がつかないまま、1967年に東京都

で誕生した革新知事のもとで制定された東京都公害防止条例（1969年）が法令を上回る厳しい規制基準（上乘せ基準）を定め、あるいは燃料規制や装置措置を盛り込むなど画期的な内容を含んだものであったが、それだけに法令と抵触しないかとの疑問が提起されていた^(註37)。しかしながら、公害対策の強化を要求する世論は高く、この条例の方向性は世論に歓迎されるどころなっていた。こうした世論に支えられた地方公共団体の独自の対応に突き上げられた形で、公害国会では公害対策の権限の一部が地方公共団体に委譲されている。具体的には、大気汚染防止法と水質汚濁防止法において、排出基準の上乗せ基準（但し、硫黄酸化物は除く）の権限が都道府県知事に与えられ、また、環境基準の類型についての具体的なあてはめを都道府県知事に委任するよう改正したのであった。

(b) 環境庁の設置

公害国会によって個別の問題ごとの具体的な対策がほぼ出揃い、公害対策そのものの体系化が相当程度に進んだとあってよい。しかしながら、公害国会における論戦のなかで指摘された問題点の幾つかを残したままであった。そのなかで焦点となったのが公害行政の一元化であった^(註38)。前に述べたように、バラバラな公害行政への批判があり、公害対策基本法の制定にあたって「公害行政の一元的運用については、さらに検討を加え、改善を図ること」が附帯決議されている。そして、総理を本部長とする公害対策本部を設置して公害国会に臨んでいる。しかし、公害行政の一元化を求める声は止まらず、公害国会でも環境保全省構想が野党から提唱されていた。そこで、1971年度予算案の概算決定にあたって、環境庁の設置についての佐藤栄作総理の裁断が下されたのであった。

この総理の裁断を受けて、環境庁の権限と事務の範囲についての検討が進め

られた結果、環境保全に関する行政を総合的に推進することを主たる任務とする「環境庁」（大臣級）が総理府の外局として1971年7月に設置されるに至ったのであった（環境庁設置法第3条）。この検討の過程では関係省庁間の調整が難航し、厚生省の自然公園関係及び農林省の鳥獣保護関係の事務の移管は実現をみたが、通産省の電気ガス事業あるいは建設省の下水道関係事業の移管は見送られた。そのため完全な形とはならなかったが、環境庁の設置によって公害行政の一元化問題が決着している。

こうして船出した環境庁がまず直面した重大な事件は、1972年の四日市公害訴訟の第一審判決で企業側の民事責任が認定され、被害患者側がほぼ全面勝訴したことであった。この四日市判決はさまざまな方面に影響を及ぼすこととなるが、早速その影響が現れてきたのが当時進行中であった公害被害者救済制度の見直しであった^(註39)。すでに「公害に係る健康被害の救済に関する臨時措置法」（1969年）に基づいて公害病患者に対する医療費等の支給が行われていたことは前に述べたが^(註40)、その支給の性格づけが曖昧で、財源にも限界があった。そして、その後、大気汚染及び水汚染による公害被害について、公害発生源の事業主に対する無過失損害賠償責任制度（1972年）が採用されている。こうした事情に加えて、四日市判決の患者側勝訴を受けて、責任の分散と訴訟の抑止のために産業界側が積極的に政府に働きかけた結果^(註41)、1973年に、民事責任を踏まえた損害賠償保障制度として「公害健康被害補償法」が制定されたのであった。これによって、汚染物質の排出量などを基準として公害発生源企業が負担する費用を主要な財源とした公害病患者に対する医療費等の給付が実施されるようになっていく。この制度は、1972年にOECDが提案した汚染者負担の原則（PPP）の考え方を日本的な解釈を交えて反映したのもであった。

四日市判決が企業側の責任を認定したことは、産業界にとっても公害防止の

必要性を強く認識させるきっかけとなった。公害対策基本法の制定の頃から公害防止施設に対する税の減免、政策的な融資、公害防止事業団の事業などによる企業への助成措置も拡充されつつあり、1970年代前半は企業の公害防止投資も急増している。とりわけ、四日市判決後の1974年から1976年の3年間について見てみると民間企業の設備投資総額に占める割合が20パーセント近くまで上昇し、金額でも毎年1兆円近くに達している。これは、石油ショック後の不況期にあった日本経済にとっても特筆すべき事態であった^(註42)。これに伴って、日本における公害防止技術の開発も進み、排煙脱硫装置に代表される公害防止施設が一気に普及していったのであった^(註43)。

また、環境庁の設置に伴う大きな変化は、自然保護にも現れている。これを強く印象づけることとなったのは、環境庁の主導による尾瀬自動車道路の工事中止であった。自然公園制度と鳥獣保護を中心として戦前から始まっていた自然保護行政は「自然公園法」(1957年)や「鳥獣保護及び狩猟に関する法律」(鳥獣保護法)(1963年)など戦後になっても進展を見せていたが、公害対策とはまったく違った動きを見せていた。しかし、これらが環境庁に移管されると、それまで自然公園法、鳥獣保護法、温泉法など個別的行われてきた自然保護行政を見直し、総合的な保全が提案されている。この提案を受けて、1972年には、自然環境保全を図るための基本方針を定め、特に指定した自然環境保全地域内を保全することを主要内容とする「自然環境保全法」が制定されている^(註44)。この法律では、おおむね5年ごとに自然環境基礎調査(緑の国勢調査)を実施することを求めており(第5条)、1975年に第一号が公表されたことを皮切りに刊行されてきたこの調査結果は、『環境白書』と並んで環境情報を国民に対して提供するものとなっている^(註45)。

もう一つ、環境庁が設置早々に取り組むこととなったのが、自動車の排出ガス規制であった。この問題については、1966年から運輸省の行政指導による濃

度規制が始まっており、1968年の大気汚染防止法の制定に伴い同法に基づく許容限度として実施されるようになっていた。しかし、高度経済成長に伴って自動車の保有台数は急増していたために、自動車の排気ガスはますます大きな大気汚染の原因となっていた。1970年代になると、東京都の牛込柳町交差点の住民の体内に排気ガス中の鉛が異常に蓄積しているという事実が公表され^(註46)、国民の間にショックが広がり、マスコミもこれを大きく取り上げた。他方で、日本車の主要な輸出先でもある米国においては、マスキー法（1970年大気清浄法改正法）が成立しており、自動車の排出ガス中の一酸化炭素（CO）、炭化水素（HC）、窒素酸化物（NOx）を1970年型車レベルから90パーセントも引き下げるというきわめて厳しい規制の方針が表明されていたのであった。

環境庁の設置とともに、自動車の排出ガスの許容限度の設定権限が運輸大臣から環境庁長官に移されている（環境庁設置法第4条）。そして、産業界が反対するなか、日本においても米国のマスキー法が予定している厳しい規制と同程度の規制を行う基本方針を決定したのであった。通産省においても、日本工業規格の改訂により自動車ガソリンの加鉛量を逐次低減していくガソリン無鉛化対策を決定する対応を見せている。このとき最も注目されたのは、「窒素酸化物の平均排出量の値を0.25g/Km以下とする」目標値の実施時期であった。この目標値の実現には技術的な裏付けが不可欠で、環境庁も自動車メーカー各社へのヒアリングを重ねている。同時に、日米両国における排出ガス規制強化ばかりでなく、1970年代の急激な円高による輸出車のコスト削減、石油ショックに対応するための燃費向上という難問を抱えていた自動車メーカー各社は激しく競い合って技術開発を押し進めていたのであった。企業間の激しい技術開発競争の末、1972年には、本田技研工業と東洋工業が相次いで世界に先立ってマスキー法を達成可能なエンジンを開発している。これらに続いて、自動車メーカー各社とも1976年までに窒素酸化物に関する当初目標値に対応する技術開発

に成功していた。こうして、この目標値はいわゆる「(昭和)53年度規制」として1976年に告示され、1978年(継続生産車は翌1979年)から実施に移されたのであった^(注47)。

そのほかに、「悪臭防止法」(1971年)及び「振動規制法」(1976年)が制定されており、そして、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部が改正されて指定地域(水域)内における汚染物の総量規制(1974年と1978年にそれぞれ改正)も採用されている^(注48)。このように、公害対策基本法の制定から短期間のうちに、個別の問題ごとの公害規制ばかりでなく、環境庁の設置そして公害被害者救済制度にまで徹底した対策が打ち出されている。

第2節 1980年代以後の発展過程

1. 政治経済の概観

1980年代以降も政治制度の基本的な枠組みには大きな変化はみられない。戦後一貫して、日本の政治は制度的に民主主義に依拠しており、その政策も民主主義のもとで立案、決定、実施されてきたといえることができる。しかしながら、欧米の民主主義と比べると、日本の民主主義の歴史はまだ浅く、十分に定着していないという側面はある。とくに選挙運動は、候補者が一方的に有権者に働きかける形になっており、有権者にとって自主的に行動する余地はきわめて乏しいことが指摘されている^(註49)。こうしたなかで、1960年代末から1970年代にかけて噴出した住民運動ないし市民運動は、選挙された代表者を介した従来の民主主義制度に加えて、政治における住民の直接参加を要求するものとなった。これらの運動は、公害や開発に関するものばかりではなく、都市施設の整備、消費者保護、反戦平和など多様な争点をめぐって繰り広げられたものである。こうした住民の要求に真先に対応したのは住民に最も近い立場にある地方公共団体であったが、初期の段階においては対話集会、市民集会あるいは広聴、広報機能の拡充といった相談ないし情報提供機能の充実が試みられた。さらに、地方公共団体の長期計画や事業計画の策定へ市民参加が制度として試みられるようになる。具体的な参加方式は従来の審議会方式を踏襲しその枠をひろげたものから、市民委員会、市民協議会を設置して計画策定作業を大幅に委ねるものまで多様である。こうした地方公共団体の高次の政策や計画への市民参加に加えて、個々の事業について立地周辺住民との協議を中心とする住民参加も試みられている^{(註50) (註51)}。やがて、こうした対応が蓄積されるようになり、1980年代になると、条例や要綱の形式による住民参加ないし市民参加の制度化が多く地方公共団体に広まるようになったのであった^(註52)。

他方、国民所得倍増計画を達成した日本経済は、国民総生産（GNP）で自由世界第2位となっていた。これに伴って、国民も生活が豊かになったことを実感しつつあった。しかし、1979年に発生した第二次石油ショックは徐々に日本経済を揺さぶり、1980年代前半には戦後最長の不況に陥っている。さらに、この時期に経常収支の赤字が定着した米国が日米間の貿易摩擦を問題視するようになったことが加わって、1980年代前半の日本経済は内憂外患に見舞われた冬の時代と呼ばれている^(註53)。

また、石油ショックは日本の対外政策を大きく変えるものでもあった^(註54)。資源の乏しい日本では、この石油ショックをきっかけとして、資源全般の安定的な確保が対外政策の最重点課題として浮上していた。一方で、石油ショック後の世界的な不況は、米国をはじめとする主要な援助供与国における経済の低迷、発展途上国における累積債務問題の顕在化をもたらしていた。こうした国内外の状況を背景として、日本は経済援助を資源確保のための外交手段として用いるようになり、同時に、国際社会からは経済援助の拡大を強く求められたのであった。1979年のソ連のアフガニスタン侵攻によって国際情勢の緊張度が高まると、日本は「総合安全保障」の考え方を対外政策の中心的な理念として前面に打ち出している。この考え方は、防衛と経済援助を結合しようとするもので、経済援助は外交手段としての性質をますます強めている^(註55)。対外政策の変化を受けて、経済援助の中核をなす政府開発援助（ODA）は厳しい財政難のなかでも別枠の扱いを受け、累次の中期目標に従って急速にその実績を伸長させていった。その結果として、1989年になると、日本は初めて米国を抜いて世界最大の援助供与国となるに至っている^(註56)。

ようやく、1987年頃から内需増加に伴って日本経済は急速な回復に転じ、この内需型の景気拡大基調は1991年のバブル崩壊まで続いたのであった。間もなく、1993年になって、7政党連立による細川護熙政権の誕生と同時に、38年間

にわたって自由民主党が政権を担当してきた55年体制が幕を閉じたことで、日本の政治は重大な転換期を迎えたところである^(註57)。

2. 環境政策の発展

(1) 1980年代

(a) 環境影響評価法案の廃案

公害や開発に反対する住民運動を端緒として、1960年代後半から1970年代中頃にかけて相次いで打ち出された公害対策は効果を上げ、大気汚染や水汚染が大幅に改善されるようになった。これには、とくに四日市判決以後、公的助成措置を活用して公害防止投資を増やし、積極的な技術開発も行った企業の対応も大きく貢献していることは見逃せない。1976年から1977年にかけて日本の環境政策をレビューしたOECD（経済開発協力機構）の環境委員会は、その結果を「日本は、数多くの公害防除の戦闘を勝ちとったが、環境の質を高めるための戦争ではまだ勝利を納めていない」と要約したことはよく知られている^(註58)。ここでは、日本における公害対策がおおむね成功したことを明確に指摘しており、日本自身にとっても公害対策の効果をあらためて認識させるものとなった。

このことを反映して、1977年度版の『環境白書』は、「これまで環境行政は、社会の時代的要請にこたえるべく公害、自然破壊の防止対策が主体とされてきたところであるが、今後の問題として、国民の精神を豊かにし、地域の文化を向上させるために、都市景観や歴史的環境が大切にされ、更に広く、音とか色彩とかの感覚的な生活の快適さが破壊されないような社会を育てていくことが必要である」とむすんで^(註59)、環境政策が新しい段階に移行しつつあることを初めて指摘している。やがて、1979年頃から「快適な環境（アメニティ）づくり」が政策課題として提言され、さまざまな施策も提案されるようになってい

る^(註60)。ここに至って、公害対策を中心としてきた環境政策の課題が大きく変化したといつてよい。

しかしながら、日本経済が安定成長の時代に入ると、汚染状況が改善され、新規の開発も沈静化していたこともあって、それまで環境政策の発展に大きな影響を与えてきた住民運動の盛り上がりも影を潜め、生活実践のなかで生活の質を良くしようとする運動に変わっていった^(註61)。そして、「湖沼水質保全特別措置法」(1984年)など若干の進展が見られるが、日本の環境政策もやがて停滞の時期を迎えてしまう。

まず、このことを一般に印象づけることとなったのは、二酸化窒素(NO_2)に係る環境基準の改訂であった^(註62)。公害対策基本法の規定に従ってこの環境基準が設定されたのは、光化学スモッグの発生などによって環境問題が爆発的様相であった1973年のことであった。これに対して、基準設定の科学的な根拠に誤りがあり、国際的にみても厳しすぎる基準であるとの批判が1975年頃から表面化するようになった。産業界もこの批判を支援する形をとって、環境庁もこの基準にあらためて科学的判断を加えることとした。こうした最新の科学的判断の結果を受けて、1978年に、二酸化窒素に係る環境基準が従来の2~3倍に緩和、改訂されることが決定されたのであった。

さらに、環境政策の停滞を最も象徴しているのが、環境影響評価(環境アセスメント)の法制化の問題であったといつてよい。よく知られているように、1969年に米国で国家環境政策法(NEPA)が制定され、連邦政府の関わる開発行為等に環境影響評価が義務づけられたのを嚆矢としている。日本においては、環境影響評価の前身ともいふべきものが行われたのは1961年頃であったと言われるが、住民の参加や情報の公開といった厳密な意味での環境影響評価は制度化されていなかった^(註63)。そして、米国のNEPAと四日市判決をきっかけとして、この制度の本格的な検討が始められ、国の公共事業に対してあらか

じめ環境影響の検討を行うよう義務づけ、地方公共団体にもこのような要請をした「各種公共事業に係る環境保全対策について」という閣議了解が1972年にだされた。続いて、公有水面埋立法などの事業に関するいくつかの個別法に環境配慮条項が盛り込まれたのであった。

前に述べたとおり、戦後間もなくから、公害防止に先駆的な役割を果たしてきた大都市を中心とした地方公共団体は、その後も、「横浜方式」と呼ばれるようになった企業と地方公共団体との間における公害防止協定の方式を活用するなど、それまでに見られなかった先進的な手法の導入に積極的であった^(注64)。そして、1976年に川崎市（神奈川県）が「川崎市環境影響評価に関する条例」を制定したのを皮切りに、北海道（1978年）、神奈川県（1980年）、東京都（1980年）がそれぞれ環境影響評価条例を制定し、これらに続いて全国の数多くの地方公共団体が要綱という形式によって環境影響評価を制度化していったのであった^(注65)。それまで国（中央）が個別的に示してきた制度内容と大きく違って、こうした地方公共団体における環境影響評価の制度化の多くは、それぞれの方式は一様でなかったが、住民の参加と情報の公開に関する手続きを重視するものであった^(注66)。

国（中央）における環境影響評価の法制化のための準備も、1974年頃から環境庁によって始められており、1976年から何度か具体的な法案の国会提出がはかられていた^(注67)。ところが、産業界側はこの制度によって訴訟や紛争が多発し、開発事業計画の実施が遅れることを恐れて激しく反対した。他方で、法制化を支持する側でも、妥協によって不十分な制度となることによって開発事業計画の実施に免罪符を与えることとなりはしないかとの危惧が生まれていた。こういった議論の末、1981年になってようやく国会に提出された「環境影響評価法案」も1983年に廃案に追い込まれてしまった。翌1984年、政府は、「環境影響評価の実施について」という閣議決定を行い、国の事業に統一的な環境影

響評価を行わせることで決着したのであった。こうして、閣議決定、個別法、そして地方公共団体の条例と要綱、という3つの形式による環境影響評価制度が定着している^(註68)。このように、1960年代後半からの一連の公害対策とは独立した、未然防止という新しい発想に立った環境影響評価法案が結局廃案に至ってしまったことは、1980年代前半においては環境政策が大きな進展を見なかったことを物語っている。

(b) 地球環境の時代

すで述べたとおり、1980年代になって、国際社会のなかで地球環境問題が出現している。日本においては、それまで環境政策の中心はもっぱら国内の公害対策であって、国際的な環境問題についての関心は決して高まっていなかった。

1973年に採択されたワシントン条約について、日本政府は早い時期に同条約を署名していたにもかかわらず、その批准や実施に移ったのは署名後7年も経過した1980年になってからであった。さらに、批准後も、日本はワシントン条約によって取引が規制される品目ないし種のうち、トカゲ、ウミガメ、クジラなど一時は14種まで留保を付していた。また、1980年代に入ってから本格的な議論が始まったオゾン層破壊問題においても、米国、カナダ、北欧諸国がフロン使用に禁止に積極的であったのとは対照的に、E C諸国、(旧)ソ連とともに日本は、フロン使用とオゾン層破壊との関係が当時まだ科学的に明確ではなく、国内産業界の強い抵抗を背景として、フロンの使用禁止に反対を表明していた。そうして、1985年に、オゾン層保護の枠組条約にあたるウィーン条約が署名のために開放されたときも、日本政府による署名は見送られ、その後に具体的な規制内容を定めたモントリオール議定書とともに1988年に批准するという比較的遅い対応であった^(註69)。

当時すでに驚異的とも言われた経済成長を果たし経済大国の仲間入りをした

ばかりであった日本のこうした対応は、国際的な環境問題に熱心ではない国であるという印象を広く与えるものであって、国際的な環境NGOなどから批判的となることが多かった^(註70)。

これに対して、国内では米国政府の『西暦2000年の地球 (The Global 2000 Report to the President) 』(1980年)が契機となって、1981年に「地球的規模の環境問題に関する懇談会」(環境庁長官の私的諮問機関)が設置され、地球環境問題の全般にわたる検討が始められていた^(註71)。そして、1987年のブルントラント委員会の報告書(『我ら共有の未来 (Our Common Future) 』)が発表されたのをきっかけに、地球環境問題が国際政治の舞台で議論されるようになったことに呼応して、1989年のアルシュ・サミットの前に、「地球環境保全に関する閣僚会議」の設置、地球環境問題担当大臣の任命、環境庁に地球環境保全室の設置などやや性急に地球環境問題に対応する行政組織が整備されたのであった^(註72)。

この時期、多くの先進国の経済が低迷しており経済援助の増加に難色を示していたなかで、日本だけでは、1980年代の対外政策の変化を受けて着実にODAの実績を伸長させていたのであった。そこで、地球環境問題に直面した国際社会が日本に対して期待するようになったのは、発展途上国がかねてより強く要求していた環境分野の追加的な資金援助において大きな役割を担うことであった^(註73)。

1989年6月、アルシュ・サミットを翌月に控えて、日本政府では、地球環境保全に関する閣僚会議において発展途上国に対する環境分野の援助の拡充を申し合わせ、環境問題が主要な議題となったアルシュ・サミットでは、「今後3年間(1989年度～1991年度)に環境分野の援助を3,000億円程度を目途として強化すること」を表明したのであった^(註74)。さらに、1991年7月に開催されたロンドン・サミットでは、要請主義を弾力的に運用し、政策対話などを通じて環

境分野における援助プロジェクトを積極的に展開することなどを内容とした「新環境ODA政策」を表明している。こうした環境分野の援助政策の表明に従って、環境分野のODAの実績も、1989年度に1,293億円、1990年度に1,654億円、1991年度に1,127億円と目標値を大幅に上回り3年間で4,000億円に達している^(註7.5)。

併せて、1980年代に入って、この時期、個別の援助プロジェクトに伴って発生する発展途上国の地元環境への悪影響や住民の移住問題などに対する日本国内での批判も高まっている^(註7.6)。すでに世界銀行など国際援助機関は援助プロジェクトにおける環境評価手続を検討、着手しており、OECDが援助プロジェクトにおける環境影響評価に係る勧告ないしガイドラインを相次いで示したことの影響を受けて、日本の主要な援助機関である国際協力事業団(JICA)及び海外経済協力基金(OECF)が、それぞれ援助プロジェクトにおける環境配慮の制度化を進めるようになった^(註7.7)。

このように、1980年代、特にその後半になって、発展途上国の環境問題を含めた地球環境問題が日本の環境政策における重要な政策課題となっており、地球環境の時代に突入したとあってよい。

(2) 1990年代

地球環境問題の出現は、1980年代前半にやや薄れかけてきたとも言える環境問題に対する国民一般の関心を再び高めるものとなった。地球環境保全に関する国内法の整備も進み、1988年に「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」、1992年に「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」など国際環境条約に関する国内法が整備され、地球温暖化については「地球温暖化防止計画」を1990年に政府が決定して、二酸化炭素(CO₂)の排出抑制に関する具体的な目標を世界に向けて明らかにしている。野生生物の保護について

も「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」が1992年に制定されて、特定種の取引規制だけでなく、その生息地の保護及び積極的な保護増殖事業など、野生動植物種が生態系の構成要素であることを踏まえた新しい対策を打ち出している。こうして、1992年の国連環境開発会議（UNCED）を迎え、「持続可能な発展」を理念としたリオ宣言をはじめとして各宣言ないし条約の採択に参加した。このとき、日本政府は、1992年度より5年間にわたり、環境分野への二国間及び多国間の援助を9,000億円から1兆円を目途として大幅に拡充することを主要な内容とする環境分野の援助についての新たな目標を表明している。国内においても、同年6月に閣議決定した「政府開発援助大綱」のなかで基本理念の一つとして、先進国と発展途上国が共同で取り組むべき全人類的な課題として「環境の保全」を掲げ、「環境と開発の両立」を原則としたほか、重点事項として「環境問題、人口問題等の地球的規模の問題には、先進国と発展途上国との協力によって対処することが重要であることに鑑み、これらの問題に対する発展途上国の努力を支援する」（3(2)イ）ことを掲げたのであった。

国連環境開発会議とそこで示された持続可能な発展という理念は、それまでの公害対策基本法及び自然環境保全法を中心とした環境政策を見直す直接的なきっかけとなるものであった。それまでは比較的に限られた汚染発生源を直接的に規制しようとするものであったために、日常的な市民の活動に由来する汚染の集積や間接的に環境に悪影響を及ぼすような活動を変えていくことは難しかった^(註78)。そして、主に国民の健康保護をもたらす公害の規制に重点を置いていた公害対策によっては、地球規模という空間的な広がりや将来世代にもわたるといった時間的な広がりを持つ利益を保護することに限界があった。さらに、1980年代後半から重要となった環境分野の国際協力に関する法的根拠も整備されていなかった。こうして、1993年に公害対策基本法が廃止されるとともに、

「環境基本法」が制定されたのであった^(註79)。

環境基本法は、環境の保全について基本理念を定め、ならびに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的にかつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的として掲げている（第1条）。ついで、その基本理念として、①環境の恵沢の享受と継受等（第3条）、②環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等（第4条）、③国際的協調による地球環境保全の積極的推進（第5条）を規定している^(註80)。そして、基本的な施策としては、従来の公害対策基本法にあったものに加えて、環境基本計画（第15条）、環境影響評価の推進（第20条）、そして経済的措置（第22条）を規定したことが注目される。これらのうち、環境影響評価及び経済的措置については実質的に今後の検討課題にとどまったが、環境基本計画については、早速、翌1994年から具体的な内容の検討が始められている。

1994年に閣議決定した「環境基本計画」では、今後対応すべき環境問題の特質として、環境そのものを分野別にではなく総合的にとらえることの必要性を唱え、先にも述べたように、通常の事業活動や日常生活一般による環境への負荷に起因する部分が多く、地球規模の空間的な広がりや将来世代にもわたる時間的な広がりを持つ問題となっていることを確認している。1960年代に制定された公害対策基本法が典型7公害に限定していたことを思い併せると隔絶の違いが明らかである。

そして、健全で恵み豊かな環境の恵沢を現在及び将来の世代が享受できるようにしていくとともに、人類共通の生存基盤である有限な地球環境を将来にわたって維持することを基本的な考え方として示して、循環、共生、参加、国際的取組という4つを長期的な目標として掲げている。環境基本法において残さ

れた課題を解決するとともに、いかに環境基本計画に盛り込まれた内容を実現していくかが、今日の環境政策にとって最重要な課題となっている。

第3節 発展過程の時期区分

ここまで時系列に見てきた日本の環境政策を、第2章第4節に示した基準に従って、時期区分すると次のとおりとなる。

胎動期（1949年～1954年）＝日本では明治中期に足尾銅山の鉍害問題などが発生しているが、やがて戦時体制に突入したために環境問題を認識する余裕はなくなり、日本の環境政策が胎動したのは第二次世界大戦後であった。戦後の産業復興に伴って、都市を中心に局地的な公害が発生している。当初、公害問題は地域的な課題とされて、住民の要求に応じて地方公共団体が公害防止条例を制定している。その最初が1949年の「東京都工場公害防止条例」であった。その後、神奈川県（1951年）、大阪府（1954年）などが公害防止条例を制定して、この傾向が全国に広まっている。このように、地方公共団体が政策主体となって環境政策が胎動したのであった。

整備期（1955年～1964年）＝1955年からは石油化学コンビナート育成施策、国民所得倍増計画などによる高度経済成長が始まった。この頃、熊本の水俣病や富山のイタイイタイ病の発生が報告されている。そして、1958年に発生した本州製紙での乱闘事件は国会でも取り上げられ、同年、いわゆる水質保全二法が制定されている。これは、住民運動が直接的な契機となって環境政策が展開した象徴的な事件であった。その後も、各地の公害被害は増加の一途を辿った。四日市ぜんそくの多発（1961年）など各地の石油化学コンビナート地帯では大気汚染が顕在化して、遅ればせながら「ばい煙排出規制法」（1962年）も制定されている。この1960年代には、沼津市、三島市、清水町の石油化学コンビナート建設反対運動など公害や開発に反対する住民運動が激化していった。そし

て、このように環境政策が立ち遅れていたなか、1964年に厚生省環境衛生局に初めて公害課が設置されたのであった。

確立期（1965年～1974年）＝この時期、高度経済成長にあつて公害被害も全国に蔓延していった。国内世論は勿論のこと、米国大統領の環境教書（1970年）のなかの公害ダンピング批判などに直面して、1967年には「公害対策基本法」が制定され、公害対策が本格化した。続いて、「大気汚染防止法」（1968年）、硫酸化物に係る環境基準（1969年）、燃料の低硫黄化対策（1969年）、水質汚濁に係る環境基準（1970年）、そして公害国会（1970年）における公害関係14法案の制定又は改正を経て、1971年には環境庁が設置された。加えて、主要輸出先であった米国のマスキー法（1970年）による自動車の排出ガス規制や四日市公害訴訟の患者側勝訴（1972年）などを経験した結果、企業による環境投資や技術開発が著しく増進し、公害被害者救済のための「公害健康被害補償法」（1973年）や乗用車排出ガス規制の強化をはかる「（昭和）53年度規制」（1976年）も実現していった。さらに、それまで公害対策とは違った動きを見せていた自然保護行政も環境庁に一元化され、「自然環境保全法」（1972年）によってより総合的な保全が図られるようになっていく。このように、「公害対策基本法」の制定から短期間のうちに徹底した対策が打ち出されている。

変容期（1975年～）＝OECDが1977年に公表した日本の環境政策レビューは「日本は数多くの公害防除の戦闘を勝ちとったが、環境の質を高めるための戦争ではまだ勝利を納めていない」と結論づけている。こうして、それまでの公害対策の効果を認識するとともに、従来の公害問題とは質的に違った環境問題が取り上げられるようになった。環境行政も「快適な環境（アメニティ）づくり」などの新しい取り組みを始めている。しかし、それまで環境政策の発展

に大きな影響を与えてきた住民運動は影を潜め、環境影響評価法案の廃案（1983年）に象徴されるように、停滞の時期を迎えてしまう。これを経て、1980年代中頃から地球環境問題への関心が高まり、日本も国連環境開発会議（UNCED）の成果を踏まえて「環境基本法」（1993年）が制定されるとともに、今後の環境政策の基本的な考え方を明らかとした「環境基本計画」（1994年）も閣議決定されている。

第3章注

- (1) 1945年10月、連合軍最高司令官のダグラス・マッカーサーは幣原喜重郎首相（当時）に対して、婦人の解放、労働組合の組織奨励、教育の自由化と民主化、秘密的弾圧機構の廃止、経済制度の民主化、といういわゆる「五大改革指令」を指示している。
- (2) 佐藤功(1990)『日本国憲法概説（全訂第四版）』学陽書房、52頁参照。
- (3) 地方自治制の歴史を簡潔に紹介したものとして、阿部斉＝新藤宗幸＝川人貞史(1990)『概説現代日本の政治』東京大学出版会、171～179頁がある。特に、占領下で行われた地方制度の変革の過程に焦点をあてたものとして、天川晃(1987)「占領と地方制度の改革」坂本義和＝R. E. ウォード（編）『日本占領の研究』東京大学出版会、315～347頁がある。
- (4) 日本国憲法と日を同じくして、地方自治制の基本法たる「地方自治法」（1947年）が制定されている。
- (5) 地方独自の対応を生んだ主役は、東京都や大阪府などの革新自治体であった。革新自治体は1955年頃から増えはじめ、1963年と1967年の地方統一選挙では爆発的に全国に広まったのであった。しかしながら、1971年の頂点として、1975年以降は減少している。
- (6) GHQが経済の民主化を重要視したのは、戦争の要因ともなった日本の不当な国際競争力を正常化しようとするものであった。この不当な国際競争力とは、「地主的土地所有のために低廉な労働力供給の源となり、財閥経営方式は労働者に主従意識を強め、労働組合の団結権禁止・劣悪な労働条件などが労働コストの低下をもたらし、商品価格を国際価格以下に押し下げて」いたというものであった（竹前栄治(1983)『GHQ』岩波書店、172～173頁参照）。
- (7) 阿部斉他 前掲書、7～8頁参照。

- (8) 有沢広巳(監修)(1994)『昭和経済史(中)』日本経済新聞社、225～228頁照。
- (9) 日本の環境政策の全般にわたって、橋本道夫(1979)「環境政策論(第3回)ー環境政策の生成(その1)ー」かんきょう第20号、35～43頁、橋本道夫(1980)「環境政策論(第4回)ー環境政策の生成(その2)ー」かんきょう第21号、49～57頁、橋本道夫(1980)「環境政策論(第5回)ー環境政策の生成(その3)ー」かんきょう第23号、31～38頁、橋本道夫(1980)「環境政策論(第6回)ー環境政策の生成(その4)ー」かんきょう第25号、47～54頁、橋本道夫(1980)「環境政策論(第7回)ー環境政策の生成(その5)ー」かんきょう第26号、88～96頁、そして、飯島伸子(1979)『改訂公害・労災・職業病年表』公害対策技術同友会を参照していることをお断りしておきたい。
- (10) これに先立つ近世の公害史を紹介したものとして、安藤精一(1992)『近世公害史の研究』吉川弘文館がある。
- (11) 足尾銅山の鉍害問題に関する文献は数多いが、神岡浪子(編)(1971)『資料近代日本の公害』新人物往来社、東海林吉郎＝管井益郎(1984)『通史足尾鉍毒事件1977-1984』新曜社、147～176頁、清水みゆき(1995)『近代日本の反公害運動史論』日本経済評論社、などがある。
- (12) 東京都(1979)『東京百年史』ぎょうせい、1121～1122頁。
- (13) 原田尚彦(1988)「地方公共団体の公害対策と条例の法理」原田尚彦＝荒秀(編著)『公害防止条例・自然環境保全条例』学陽書房、9頁参照。
- (14) 1962年のばい煙排出規制法の制定前後までに制定された地方公共団体の公害防止条例の数は都府県10、市19を数えた。その後、さらに地方公共団体の公害防止に関する責任と権限を明確にした1967年の公害対策基本法の制定までに制定(改訂を含む)された条約数は府県15、市2を加え

ている（戸引達(1970)「公害防止条例—その全国的概観と問題点」ジュリスト第458号、262頁参照）。

- (15) 水俣病の原因解明の過程を、熊本大学医学部の活動を中心として、紹介したものに原田正純（1972）『水俣病』岩波書店がある。
- (16) 飯島伸子によれば、「水俣市民は、かくて、あらゆる層が、チッソの直接的間接的支配のもとにおかれていた。この状態は、水俣病がチッソに責任あるものと判明し、被害者がこれを問題化するまで続いた。換言すれば、水俣病の被害者は、水俣病の問題でチッソの責任を問う行動を起こす前に、チッソに従属する水俣地域の拘束からの脱出をはからなければならなかった。」と分析している（飯島伸子（1984）『環境問題と被害者運動』学文社、178頁）。
- (17) 前掲書、198頁参照。
- (18) イタイイタイ病の原因解明の過程を紹介したものとして、小林純（1971）『水の健康診断』岩波書店がある。
- (19) 環境庁（編）（1972）『環境白書（昭和47年版）』大蔵省印刷局、162頁参照。
- (20) 田尻宗昭(1972)『四日市・死の海と闘う』岩波書店は、当時の四日市沿岸の伊勢湾の水汚染や漁業被害の実態を紹介している。
- (21) 四日市市は、1965年に公害関係療養審査会を設立して、正式に「公害関係医療給付制度」による市費での医療給付を独自に始めている。この制度の内容は、吉田克己(1969)「被害者保護—被害者に対する補償」佐藤竺=西原道雄（編）『公害対策1』有斐閣、349～362頁に紹介されている。
- (22) 飯島伸子は、沼津市、三島市、清水町のコンビナート建設反対運動について、「環境問題において、被害者側から発生源に対して投げかけられ

た最初の強打は、地域住民による公害予防闘争としてであった。その後、さまざまな地域でさまざまな形で展開される至った重要なきっかけをつくった闘争であった。」と評価している（飯島伸子 前掲書、206頁）。

- (23) 『朝日新聞』1958年6月11日付朝刊参照。
- (24) 本州製紙乱闘事件の後、金沢良雄は、「この事件は、2つの点で特色がみられるのであり、また、それを通じて、今後の対策に当たって考慮すべき問題が見出される。その一つは、東京都には、工場公害防止条例が存在していたにもかかわらず、この事件がおこったということである。その二は、加害者側が東京都内であり、被害者側は、東京都だけでなく、千葉県にも及び、むしろ千葉県の漁民の被害のほうが大きいと思われるということである。」と指摘している（金沢良雄(1958)「工場汚水の問題」ジュリスト第158号、12～13頁）。
- (25) 水質保全二法の制定経過について紹介したものとして、平井宜雄＝山田信彦(1968)「水汚染の規制」加藤一郎（編）『公害法の生成と展開』有斐閣、105～112頁がある。
- (26) 野村好弘(1968)「大気汚染の規制」加藤一郎（編）『公害法の生成と展開』有斐閣、59～68頁は、ばい煙排出規制法の制定経過を紹介している。
- (27) 公害対策基本法の制定の背景と経過については、蔵田直躬＝橋本道夫(1967)『公害対策基本法の解説』新日本法規出版、1～122頁に詳しく紹介されている。
- (28) 前掲書、154頁参照。
- (29) 前掲書、148頁参照。
- (30) 環境庁 前掲書、1頁参照。
- (31) 『朝日新聞』1970年7月18日付朝刊参照。
- (32) 飯島伸子 前掲書、147頁参照。

- (33) 日本弁護士連合会が1970年に発表した「環境権確立のための提言」の内容については、仁藤一(1971)「環境権の提唱」ジュリスト第492号、228～234頁に紹介されている。
- (34) 例えば、『毎日新聞』1970年7月5日付朝刊は、「公害対策問われる政府—水質・経企、下水・建設、工場は通産、バラバラな行政、健康優先も歯切れ悪い」と題する特集記事を組んで、この点を指摘している。
- (35) 公害国会において制定又は改正された法律は、「公害対策基本法（一部改正）」、「公害防止事業費負担法（新規立法）」、「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律（新規立法）」、「大気汚染防止法（一部改正）」、「騒音規制法（一部改正）」、「道路交通法（一部改正）」、「水質汚濁防止法（新規立法）」、「海洋汚染防止法（新規立法）」、「下水道法（一部改正）」、「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（新規立法）」、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（新規立法）」、「自然公園法（一部改正）」、「毒物及び劇薬取締法（一部改正）」である。
- (36) 当時は、地方公共団体の公害防止条例は法令の空白部分についてこれを補足する第二次的な規制の手段であるべきものと一般に理解され、在来から存在してきた公害防止条例の規定のうち、そのかなりの部分は、国の法令による規制に吸収されるべきものと解された（原田尚彦 前掲論文、13頁参照）。
- (37) 東京都公害防止条例の制定経緯とその内容については、川浪嘉明(1970)「東京都公害防止条例」ジュリスト第466号、30～34頁に詳しい。
- (38) 組織研究の視点から環境庁の設立の過程を分析したものとして、今村都南雄(1976)「組織の分化と抗争」辻清明（編）『行政と組織（行政学講座）』東京大学出版会、40～57頁がある。

- (39) 松浦以津子(1984)「公害健康被害補償法の成立過程(二)」ジュリスト第822号、83頁参照。
- (40) 松浦以津子(1984)「公害健康被害補償法の成立過程(一)」ジュリスト第821号、29～35頁参照。
- (41) 松浦以津子(1984)「公害健康被害補償法の成立過程(三)」ジュリスト第824号、97頁参照。
- (42) 三橋規宏＝内田茂男(1994)『昭和経済史(下)』日本経済新聞社、59頁参照。
- (43) 排煙脱硫装置の設置状況を見てみると、1972年頃から急速に増加し、1975年度末で設置数は1,033基、処理能力で9,314Nm³/hに達している(環境庁(編)(1977)『環境白書(昭和52年度版)』大蔵省印刷局、62頁参照)。ちなみに、1970年度末の排煙脱硫装置の設置数は90基に過ぎなかった。
- (44) 今村都南雄 前掲論文、57～82頁は、自然環境保全法の制定過程を組織研究の視点から分析している。
- (45) 自然環境保全法に基づいて、1973年には「自然環境保全基本方針」が閣議決定されている。また、1994年度末現在で、原生自然環境保全地域は5(5,631ha)、自然環境保全地域は10(21,593ha)、都道府県自然環境保全地域は516(73,405ha)が指定されている。
- (46) 『朝日新聞』1970年5月22日付朝刊参照。
- (47) 環境庁大気保全局(編)(1984)『逐条大気汚染防止法』ぎょうせい、411～427頁は、特に自動車排出ガス規制の経緯について紹介している。
- (48) 大気汚染については1974年に(大気汚染防止法第4条の2、第4条の3)、水質汚濁については1978年に(水質汚濁防止法第4条の2乃至第4条の5)が改正されて総量規制が採り入れられたが、大気関係では硫黄酸化物(24地域)と窒素酸化物(3地域)、水関係では広域的閉鎖系水域

(3 地域、うち瀬戸内海は特別法による)における化学的酸素要求量 (COD) について導入されている。

- (49) 阿部斉他 前掲書、206頁参照。
- (50) 前掲書、199頁参照。
- (51) こうした住民運動ないし市民運動がもたらした影響について、山川雄巳は、「1960年代後半から70年代前半にかけての特徴は、都市問題・環境問題などをめぐる『直接民主主義的』な、あるいは『参加民主主義的』な運動の噴出である。この市民運動の歴史的経験は、日本の民主主義をより地についたものにする効果があったとあってよいようだ。」と評価している(山川雄巳(1994)『政治学概論〔第2版〕』有斐閣、197~198頁)。また、新藤宗幸も、「1960年代末の激しい住民運動を契機として、自治体における市民参加は、かなり成熟をみてきた。」と指摘している(阿部斉他 前掲書、202頁参照)。
- (52) 住民参加の基礎となる情報公開制度について条例制定の一番乗りは山形県最上郡金山町の「金山町公文書公開条例」(1982年)であった。都道府県レベルでも、この1982年に神奈川県と埼玉県が情報公開条例を制定している。
- (53) 三橋規宏他 前掲書、110頁参照。
- (54) 日本の対外援助政策の変化のパターンを分析したものとして、稲田十一(1985)「発展途上国と日本—対外援助政策の変容過程—」渡辺昭夫(編)『戦後日本の対外政策』有斐閣、285~314頁がある。
- (55) 前掲論文、289~312頁参照。
- (56) 外務省経済協力局(編)(1994)『我が国の政府開発援助・ODA白書・上巻(1994年版)』国際協力推進協会、1~42頁は、これまで40年間の日本によるODAの歩みを回顧している。

- (57) しかし、この細川連立政権は、連立に先立って、「国の基本施策についてこれまでの政策を継承する」ことを合意しており（『朝日新聞』1993年7月29日付朝刊参照）、55年体制の終焉は国政の内容に必ずしも重大な転換を伴うものではなかった。
- (58) See OECD (1977) *Environmental Policies in Japan*, OECD, p. 83.
- (59) 環境庁 前掲書（前注43）、77頁。
- (60) 1979年度版の『環境白書』は、初めて「快適な環境を求めて」と題する章を設けている（環境庁（編）（1979）『環境白書（昭和54年版）』大蔵省印刷局、67～90頁参照）。
- (61) 飯島伸子 前掲書、222頁参照。
- (62) 政策科学の視点から、二酸化窒素（NO₂）に係る環境基準の改訂の過程の分析を試みたものとして、橋本道夫（1981）「環境政策論（第9回）—NO₂環境基準の改訂—」かんきょう第27号、69～78頁がある。
- (63) 日本の環境影響評価の歴史と制度の概要については、森田恒幸（1994）「日本の制度」原科幸彦（編）『環境アセスメント』放送大学教育振興会、138～151頁に紹介されている。
- (64) 原田尚彦によれば、公害防止協定とは「地方公共団体が公害が発生するおそれのある事業活動を営む事業者と公害防止に関する措置につき折衝し、事業者に各種の公害防止措置を約束させる協定のことである」と定義され、その法的性質については紳士協定説と契約説の2説に大別される（原田尚彦（1989）『行政法要論（全訂第二版）』学陽書房、186～190頁参照）。
- (65) 地方公共団体の条例、要綱による環境影響評価に関する文献は数多いが、大塚直（1992）「わが国における環境アセスメント（上）」NBL505号、18～24頁、淡路剛久（1996）「自治体における環境影響評価制度への取組

みと法制化」ジュリスト1083号、46～53頁などがある。

- (66) 例えば、川崎市環境影響評価条例では、関係住民（開発行為が実施されることによって環境に影響を受ける関係住民）に対して環境影響評価について説明会を開催すること（第10条）、関係住民その他環境影響評価書について意見を有する者は市長に意見書を提出することができるとしている（第11条）。
- (67) 1976年から1980年までの間における5度の環境影響評価の法制化過程に政治学的な分析を加えたものとして、畠山弘文＝新川敏光(1984)「環境行政にみる現代日本政治」大獄秀夫（編）『日本政治の争点』三一書房、233～280頁がある。
- (68) 閣議決定に基づく環境影響評価については、大塚直 前掲論文、18～20頁に詳しく紹介されている。
- (69) 川島康子は、米国との比較の視点から、オゾン層問題における日本の対応（政策決定過程）に影響を与えた要因として、オゾン層問題についての世論の無関心に象徴される国内政治（従来「環境問題」は1960年代の四大公害に象徴される公害問題であり、大気汚染や水質汚濁等、身近な問題には地域的な住民運動が起きていたが、オゾン層問題には関心が寄せられなかった）と、ウィーン条約に署名する便益が低く評価されたこと（オゾン層破壊メカニズム等の科学的知見に疑いを持っていた、また、オゾン減少により増加が予想された皮膚ガンという被害が、黄色人種の日本人には理解されなかった）の2つを挙げている（川島康子(1994)「地球環境問題における政策決定過程の日米比較分析」計画行政第17巻第3号、64～78頁参照）。
- (70) 赤尾信敏(1993)『地球は訴える－体験的環境外交論』世界の動き社、273頁参照。

- (71) この「地球的規模の環境問題に関する懇談会」の報告書は、環境庁（編）（1988）『地球的規模の環境問題に関する懇談会報告書・地球化時代の環境ビジョンー地球環境問題への我が国の取組ー』大蔵省印刷局として刊行されている。
- (72) 環境庁（編）（1989）『環境白書（平成元年版）』大蔵省印刷局、43～120頁も、初めて「地球環境問題と我が国の貢献」と題する章を設けている。
- (73) 原嶋洋平（1996）「我が国の開発援助と環境問題」平成5／7年度科学研究補助金（重点領域研究「人間環境系」）研究成果報告書（B010-E13）『地球本位型社会への誘導手法』59～65頁は、日本の開発援助における環境問題への取組みについて紹介している。
- (74) ODAにおける環境分野の定義について、日本では、「環境・公害、上下水道、都市衛生、水資源開発、林業・森林保全、防災等」としている（外務省経済協力局（編）（1989）『我が国の政府開発援助・上巻（1989年版）』国際協力推進協会、129頁参照）。
- (75) 外務省経済協力局 前掲書（前注56）、238頁参照。
- (76) こうした批判を受けて、外務省経済協力局（編）（1992）『我が国の政府開発援助・上巻（1992年版）』国際協力推進協会、50頁は、「80年代後半以降、環境に対して、世界的に急速な関心の高まりが見られた。開発途上国においても、経済発展が進み、我が国がかつて経験したような産業・都市公害が顕著となり、また、貧困国を中心として人口増加や貧困のゆえに森林伐採や過放牧、土壌の劣化が進み、今や生活条件の悪化及び自然環境の劣化は誰の目にも明らかとなっている。環境への関心が高まる以前は、我が国のみならず他の援助国においても、環境への視点が必ずしも十分とはいえず、現在の水準から見れば、援助案件実施に際し

て環境配慮が十分組織的かつ徹底して行われていたとはいえないであろう。」と述べて、開発援助が発展途上国の環境を犠牲にしていた側面があったことを認めている。

- (77) 援助実施に際しての環境配慮は、OECDのなかのDACにおいて1980年代中頃から取り組まれてきた。この影響を受けて、JICAとOECFはそれぞれ担当者を置いたり、ガイドラインを公表するなどして、環境配慮を実施に移している（外務省経済協力局 前掲書（前注56）、246～247頁参照）。
- (78) こうした問題の代表的な例として、廃棄物問題と自動車からの窒素酸化物（NO_x）があり、前者については1991年に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（廃棄物処理法）が大改正され、後者については1992年に「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」を制定している。
- (79) 環境基本法の制定の背景と経過については、環境庁企画調整局（編著）（1994）『環境基本法の解説』ぎょうせい、72～111頁に詳しい。
- (80) 環境基本法が掲げた基本理念について紹介したものとして、森島昭夫（1994）「環境基本法の理念」環境情報科学第23巻第3号、2～6頁がある。

第4章 韓国の環境政策（国別考察）

第1節 1970年代までの発展過程

1. 政治経済の概観

韓国は、南北分断の状態のなかで1948年に建国している。南北分断という政治的な緊張のなかにあつて、韓国社会内での抵抗や混乱の発生が結果として北朝鮮の立場を有利にしてしまうという「北の脅威」がその後の韓国社会を支配するようになり^(註1)、その結果、反共と国家安全保障に重点が置かれた。韓国政治は「一つの独裁政権が現れたと思えばすぐ他の独裁政権がそれを引き継ぐという循環」と評価されることがある^(註2)。政権を掌握した各時代の指導者は、みずからの政権維持をねらつて憲法の改正を繰り返し、憲法改正は1950年から1979年の30年間に7回を数えている^(註3)。まず、終身大統領への就任を企図した李承晩（初代の大統領）は不正選挙問題などによって指導力を失い、1960年には国務総理となった張勉が実権を掌握している。この張勉政権は、1961年の五・一六軍事革命によって僅か10か月で崩壊してしまう。間もなく、朴正熙が実権を掌握して憲法を改正、1963年には大統領に就任したのであつた（第三共和国）。

朴正熙政権が直面した最大の課題は経済再建であつた。朝鮮戦争（1950年～1953年）の後、復興需要と米国からの援助によって活況を呈した韓国経済も、農村の疲弊、慢性的な貿易収支赤字、米国援助をめぐる政経癒着など危機的な状況にあつた^(註4)。これに対して、朴正熙政権は、経済政策の立案と実施に協力的な権限を持つ経済企画院を創設して、経済開発を意欲的に推進した。1962年には、第一次経済開発5か年計画を策定し、最初の計画的な工業団地として慶尚南道の蔚山に工業団地（蔚山工団）を着工している。そして、この時期、輸

出によって経済成長を現実のものとするとともに、政権と密着な人間関係をもつ企業経営者に対して輸出振興措置（金融など）を採った結果「財閥（チェボル）」による寡占状態の形成という、現在の韓国経済の基本的な特徴がつけられたのであった^(註5)。しかし同時に、朴正熙政権による強力な経済開発は中央への権力集中を招いてしまう。1972年には、前年の米中接触を契機として開始された南北対話のため国論統一の必要があるとして、国会の解散、政党及び政治活動の中止、憲法の一部停止などを主要な内容とする「10月維新」宣言が発表されたのであった。

前述のとおり、韓国の憲法は再三にわたって改正されてきたが、憲法上の政治制度は、三権分立に立脚した大統領制を原則としてきた。立法は国会（張勉政権時を除いて一院制）、司法は大法院を頂点とする法院にそれぞれ帰属している。そして、大統領が行政権を行使して、行政府を統轄するのである。大統領の権限に属する重要な政策を審議する機関として、大統領及び国务委員（大臣）によって組織される国务會議（内閣）が設置されている。しかしながら、1980年代末の民主化に至るまで、三権分立が十分に機能しないまま、時の政権によって統治が行われてきたのが現実であった。とりわけ、朴正熙政権下の維新体制で改正された憲法（第四共和国）では、立法府が行政府に従属するという現象まで生じている^(註6)。

また、制定当初から憲法（第96条）では地方自治制を規定し、1949年には「地方自治法」によって地方議会の議員及び地方自治体の長は選挙を通じて選出されることが定められた^(註7)。しかしながら、1961年の五・一六軍事革命の後、全国の地方議会は解散されてしまう。そして、「地方自治に関する臨時措置法」が制定され、地方自治制が実質的に停止となっている。この臨時措置法は、地方自治体を①道、ソウル特別市、直轄市、②市、郡の2種類として、地方自治体の長は大統領が任命するものとした。こうした地方自治の不在は虚

泰愚政権のもとで1988年に地方自治法が改正されるまで続いたのであった。

さらに、建国以来、長い間、韓国では言論が厳しく統制されてきたことはつとに知られている^(註8)。建国直後、李承晩はただちに「言論團束」なるものを発表し、言論統制を打ち出している。次の張勉政権では言論統制が解除される方向に一旦は向かったが、朴正熙政権になって再び言論統制が行われる。1963年には「新聞、通信等の登録に関する法律」が制定され、新聞、雑誌、通信などの発行施設基準を定め、行政官庁である文化公報部に登録（実際には、許可制と同じような性格を持っていた）するよう要求したのであった。その後、維新体制では、大統領緊急措置令の発動などを通じて言論統制はますます強化され、政権に関する一切の議論は禁止、言論が極端に制限されたのであった^(註9)。

1970年代に入ると、重化学工業化とセマウル運動（農業近代化運動）が開始されている。こうした朴正熙大統領による統治は韓国に「漢江の奇跡」と呼ばれた高度経済成長をもたらしたが、その反面で、過度な権力集中は国民の間に多くの不満を生み出していった。それらは蓄積され、1979年になって釜山と馬山で大規模な反政府運動が発生し、同年10月には朴正熙が殺害されて、18年間続いた朴正熙政権は終焉したのであった。

2. 環境政策の発展^(註10)

(1) 1960年代まで

韓国では、第二次世界大戦後も朝鮮戦争が勃発して、とても環境問題を認識できる状態にはなかった。韓国で環境問題が認識されるようになるのは1960年代になってからであった。1961年に実権を掌握した朴正熙は、経済開発を推進して、1962年には第一次経済開発5か年計画を策定したことは前に述べたとおりである。この計画に従って着工された蔚山工団の起工式では、朴正熙大統領（当時）は「工場の黒い煙が空に立ち込める日、それが国家発展の象徴である」

と発言して、工場の排煙は経済開発を示すものであって、経済開発にとってはむしろ望ましい贅沢なものであると位置づけていた。この発言は、当時の韓国政府が、いかに経済開発を重要視していたかを物語っている。

しかし、韓国において環境問題に対する関心がまったくなかったわけではない。ちょうどこの時期、日本では、水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそくの発生が既に報告されており、公害被害がきわめて深刻な状態に陥っていた。こうした隣国日本の状況に影響されて^(註11)、保健社会部のもとで「公害防止法」の草案づくりが行われ、1963年になって同法が制定されるに至っている。これは、「大気汚染、河川汚染、騒音又は振動による保健衛生上の危害を防止し、国民保健の向上を期すること」(第1条)を目的としたもので、特別に指定した公害防止区域内にある工場はすべて保健社会部長官に申告するよう義務づけることを主要な内容としたものであった。この公害防止法の制定は、韓国の公害防止にむけた動きが具体的に表面に現れた最初ということができる。しかし、この法律自体が未整備であり、法施行のための財政的あるいは人的裏付けに欠け、あるいは一般に公害についての認識不足、無関心もあって、公害規制に十分な努力が払われたとはいえない状況にあって^(註12)、実効性を持ったものではなかった。

その後、政府主導による経済開発計画によって韓国経済は輸出産業を中心として成長を続けている。その結果、公害問題が顕在化し、1960年代後半になると公害問題の認識が被害住民だけでなく国民一般にも広まっていったのであった^(註13)。国家の経済開発計画に従って、1960年代以後に建設された工業団地の大部分は、港湾に適した東海岸及び南海岸に集中しており、韓国における公害被害は、まず、こうした工業団地において相次いで発生したのであった。

韓国最初の計画的工業団地となった蔚山(慶尚南道)では、小さな漁港を中心に半漁半農の生活を営んでいた漁村に、工業団地のほかに港湾施設、工業用

水用ダムなどの付帯施設が建設された。その後1970年代初頭までには、蔚山工団には、石油精製工場を軸として石油化学コンビナート、窒素肥料工場、造船工場などが次々と建設されている。工場が稼働しはじめた当初から大気汚染がひどく、まず農作物に被害が発生している^(註14)。1967年からは、蔚山工団の中や周辺の果樹園からの収穫量が減少している。その後も、蔚山火力発電所が排出するばい煙が原因となって、1971年には視力障害という健康被害も発生するに至った。工場廃水による水汚染もひどくなり、高麗化学や蔚山無機などの化学工場から排出された有害化学物質が原因となって付近の河川で奇形魚が発見されるという事態が生じた。これらの事態に直面して、被害住民は被害を訴え、移住を要求したり、企業を相手どって損害賠償を求める訴訟を提起するなどの反公害運動を起こしている。当初は、被害の拡大にもかかわらず、被害住民による反公害運動は政府や企業ではまったく問題とされることはなく、政府は公害を規制しようとはしなかった。むしろ、これらが反政府運動として取り扱われる始末であった。1970年代を通じて、蔚山では継続的に反公害運動が展開されている。やがて、現実的な対応として、公害発生源の企業が被害住民に対して補償金を支払うことで、集団移住が行われた^(註15)。

蔚山工団と同じく慶尚南道にある昌原工団と馬山工団でも公害問題が顕在化し、1969年には、これらの工業団地に囲まれた鎮海湾の汚染が原因となって漁業被害が発生している。義昌郡雄東面の漁民等は、漁業被害について汚染発生源の鎮海化学を相手どって損害賠償請求の訴訟を提起している。さらに、鎮海湾の汚染は治まることはなく、1972年になると赤潮の発生が確認され、その範囲は拡大していった。また、全羅南道の麗川工団がある光陽湾では、1972年以後、湾内の貝類養殖場に工場廃油が流れ込んで、莫大な漁業被害をもたらしている。1977年になると、南海化学の大規模化学工場が稼働したため大気汚染がさらに深刻化し、眼病や皮膚病の健康被害が発生している。こうした公害被害

に対しても、蔚山工団の場合のように、その場凌ぎともいえる、汚染発生源の企業による補償と被害住民の一部移住の措置によって解決が図られたのであった。

こうした経済開発による公害問題ばかりでなく、ソウルをはじめ都市の大気汚染や水汚染も発生していた。朝鮮戦争の後、国民の多くが大都市での生活に一種の憧れをもつようになり、その結果、都市への人口集中が促進され、これに伴う輸送手段の都市地域集中の現象が公害発生の主要な原因となっていた^(注16)。その結果、韓国の大気汚染状況は他国の水準をはるかに凌駕するようになって、その汚染状況の趨勢は、ソウルの場合、1965年に比べて1970年には住宅地区からの亜硫酸ガス平均濃度が約16倍、二酸化窒素が1968年には1965年よりも約3倍、粉塵は1965年より1967年には約10余倍に増加している^(注17)。

(2) 1970年代

(a) 公害課の設置

1960年代後半から政府が造成して工場が集中した地域そして人口が集中した都市で公害問題が顕在化したことを受けて、1970年代に入ると政府の対応にもようやく変化が見られるようになる。それまで、韓国の行政組織のなかで公害防止を専門的に取り扱うところはなく、保健社会部をはじめ建設部、内務部、農林水産部、商工部などの部処がそれぞれの事務の範囲内で公害防止を取り扱っていた。1967年になって、個別的に対応されていた公害防止に関する事務の調整をねらって、保健社会部環境衛生課のなかに公害係が設置されている。当初、公害係の人員は僅か若干名に過ぎなかったが、1970年には「公害課（担当室）」に昇格するとともに、初めて公害防止に対する予算措置が講じられたのであった^(注18)。これが、韓国で最初の公害を専門的に取り扱う行政組織となっている（1975年には、公害課は水質保全課と大気保全課に分離されている）^(注19)。

¹⁹⁾。しかし、この公害課も公害防止法が規制対象としている公害（大気汚染、水質汚染、騒音、振動）だけを取り扱うに過ぎず、それ以外の公害対策は従来どおり他の部処において個別的行われていたままであった。

これら国（中央）による対応の変化とは対照的に、地方自治法が実質的に停止されていた状況下において、地方自治体で公害防止にむけた独自の対応が現れることはなく、むしろ公害防止には無関心でさえあった。ソウル特別市だけは当時すでに公害防止を管掌する部署を持っていたが、その他の地方自治体ではこうした部署が置かれていなかった。具体的な公害問題に直面したときにも、先に述べた蔚山工団の公害被害の場合では、蔚山市は住民の移住対策事業に関する独自の方針を打ち出すことはなく、国（中央）が決定した対策事業についての地方自治体の負担を履行するだけであった^{（注20）}。

保健社会部に公害課が設置されたことに伴って、政府によって公害に関する実態調査が行われ、大気汚染や水汚染が深刻化していることが確認されている。こうした実態調査がきっかけとなって、公害防止の機運が高まり、それまで実効性を持たなかった公害防止法が1971年になって大幅に改正されている^{（注21）}。この法律改正によって、特定の汚染物質について排出許容基準が初めて設定されるようになった（第3条、施行令別表3）。また、従来は、特別の公害防止区域内の工場に対して排出施設の申告を義務づけるという形式的な内容であったが、改正法では排出施設の設置についての許可制を採用したのであった（第4条）。つまり、社会保健部長官が定める一定規模以上の排出施設を設置しようとするときは、社会保健部長官の許可を受けなければならないとされたのである。このような規制遵守を確保するため、排出施設又は排出防止施設の改善命令（第6条）、施設の移転命令（第7条）、操業停止命令（第8条）、排出施設の設置許可の取消し（第9条）などの制裁措置も盛り込まれている。さらに、改正法では、国又は地方自治体が都市の開発、産業立地の選択及び整備

に関する施策を策定したり、あるいはこれを実施するときは、その付近の地理、気象、水利、産業分布、その他必要な事項を調査しなければならないとして、公害事前対策を定めている（第16条）。当初はこの公害事前対策の具体的な方法について定められることはなかったが、1980年代になって本格的に実施されるようになった環境影響評価制度の原型となっている。このような排出施設設置の許可制ないし公害事前対策に見られるように、1971年の公害防止法改正は、旧法の事後対策中心の考え方を事前対策中心へと転換を試みたものであった。

こうした公害対策の展開とは別ではあったが、この時期、「国土建設総合計画法」（1963年）、「都市計画法」（1971年）、「国土利用管理法」（1972年）など公害防止と密接に関連する法律も整えられ、とりわけ、1971年の都市計画法は、都市周辺の自然環境を保存し、あるいは都市住民の健全な生活環境を確保するために、都市開発を制限する開発制限地域（グリーン・ベルト）の指定制度を採用したものであった。早速、1971年以後、ソウル首都圏からグリーン・ベルトの指定が順次開始されるようになり、現在までに主要14都市でグリーン・ベルトが指定されており、都市を取り囲むように森林が残されている^(註22)。

しかしながら、公害防止法が改正されたとは言っても、排出許容基準はかなり緩やかなもので、蔚山工団など工場が集中した地区での公害被害は依然深刻な状態のままで、改正法も既存の公害を解消するには不十分な内容であった^(註23)。また、公害防止法を中心とした韓国の環境政策には、①公害現象はいろんな分野にわたっており広範囲に生じるだけでなく、その防止には技術的に相当な専門性が要求されることから、すべての公害現象を一つの法で規制するにはかなりの無理がある、②公害対策は国又は地方自治体が長期的計画をたてて、これによって確実に遂行していかなければならないものであるが、公害防止法にはこれを義務化した規定がないこと、③公害防止予算に関する規定がないこと、④土壌汚染、地盤沈下などに関する規制がなされていないこと、⑤全国に

ついて一律に排出許容基準を定めているだけで、地域性を全く考慮していないこと、などの問題点が指摘されていた^(注24)。

(b) 環境保全法

1970年代後半に入っても、重化学工業化を中心とする経済開発と都市化は進行し続け、公害問題が治まることはなかった。ソウル首都圏の大気汚染や河川汚染、そして臨海工業団地の環境汚染はいずれも増大していた^(注25)。例えば、1975年には、工業団地からの工場廃水が流れ込む馬山、鎮海、三千浦の海岸線に毒水帯と呼ばれる複合的な水汚染の現象が現れ、その沿岸養殖漁業に潰滅的な打撃を与えたことは特筆される^(注26)。

一方、朴正熙政権への不満が高まる社会状況で、当初は被害住民を中心に繰り広げられていた反公害運動のなかに知識人達が参加するように変化している。1978年には、釜山の洛東江の河口堰建設計画に対して自然環境を守ろうとする学界、言論界、文化界の人々が集まって洛東江保存会を結成して、知識人を中心とした新しいタイプの反公害運動も始まったのであった。

こうした変化のなか、1975年12月、韓国原子力研究所とソウル大学校環境大学院が共同して「韓国における国家発展と人間環境に関する会議」を開催し、知識人が学際的な見地から環境問題へ警鐘を鳴らしたことは、韓国政府にも影響を与えたという^(注27)。この会議から約1年を経過した1977年1月に行われた朴正熙大統領の年頭教書では初めて環境問題に言及している。これは、韓国の環境政策にとって画期的な出来事となった^(注28)。そこでは、今や我々は工業先進国の轍を踏むことなく、環境問題に関心をもつべきである旨が述べられていた。これに呼応して、同年3月には、社会保健部のなかに次官直属の独立した環境管理官が任命され、環境企画課も新しく設置し、そこで新しい環境関係法の草案づくりが行われている^(注29)。このように、韓国では、社会内発的な形で

公害問題ないし環境問題が注目されることはなく、外国の事情に精通している知識人達が、環境問題についての先覚者として、社会に呼びかけていく形をとっていったのである⁽¹²³⁰⁾。

間もなく、1977年12月には、公害防止法に代えて「環境保全法」が制定された。それまでの公害防止法は、大気汚染、水質汚染、騒音、振動だけを対象として、一個の法律によって対応しようとするものであった。これに対して、新しい環境保全法は、環境に関する基本的な事項は一個の法律に統合して、その他の事項は個別の問題ごとの法律で規定するという折衷主義をとったもので、大気汚染、水質汚染、土壌汚染、騒音、振動、悪臭などの異なる汚染原因を一つの法律に統合している⁽¹²³¹⁾。

環境保全法は、まず、大気汚染、水質汚染、土壌汚染、騒音、振動又は悪臭等による保健衛生上の危害を防止し、環境（自然環境及び生活環境）を適正に保全することによって、国民の保健向上に寄与することを目的としたうえで（第1条）、従来の排出許容基準に加えて、基本的な施策として、快適な環境を保全し、環境汚染から人の健康を保護するのに必要な行政上の目標として環境基準を導入している（第4条）。これが具体化されて、翌1978年にはカドミウム、生物化学的酸素要求量（BOD）、化学的酸素要求量（COD）など水質に係る環境基準を、1979年には二酸化硫黄（SO₂）に係る環境基準がそれぞれ定められている。さらに、地方自治体の長（市・道知事）に対しては地域環境の特殊性を勘案して必要であると認められる場合には、社会保健部長官の承認を得て、別途に地域環境基準を設定できるとしている（第4条第3項）。また、従来は、汚染物質の濃度規制であった排出許容基準についての規定で見直され、総量規制の考え方が採り入れられた⁽¹²³²⁾。具体的には、人口及び産業の集中によって環境汚染が顕著な又は顕著になるおそれのある地域として指定された環境汚染防止のための特別対策地域（第7条）内で事業場が密集している区域に

において、排出される汚染物質を総量で規制できるとして、総量規制の途を開いたのであった（第26条、第36条）。

ついで、排出施設の使用規制（第14条乃至第25条）、大気保全のための燃料使用の規制及び自動車排出ガスの規制（第27条乃至第32条）、指定地域内の騒音、振動の規制（第33条乃至第35条）、水質汚染、土壌汚染をもたらす諸行為の禁止ないし規制（第36条乃至第42条）、産業廃棄物処理の規制（第50条乃至第52条）と包括的に環境保全のための規制措置を講じている。さらに、環境汚染による紛争の調停手続を導入し（第53条乃至第59条）、環境汚染を防止するための事業についての事業者の負担を定め（第43条乃至第46条）、地方自治体等に対する環境保全事業についての国庫補助（第62条）も定めて、部分的であるが物損及び人損についての汚染者の無過失責任も認めている（第42条、第60条）。

また、この時期、内務部においては自然保護活動が行われるようになり、先の環境保全法でも自然環境調査に関する規定が置かれ、特別に保全が必要な地域については建設部が所管する国土利用管理法に従って自然環境保全地区として土地利用を規制する途も開かれた（第9条）。続いて、翌1978年には「自然保護憲章」が大統領によって宣布されている^(注33)。これらは、自然保護を環境政策のなかに位置づけた最初であった点で注目しなければならない。

このように、急速な経済開発と都市化による公害被害の拡大を背景として制定されることになった環境保全法は、従来の公害防止法には見られなかった新しい政策的な対応に途を開くものであった。しかし、当時は朴正熙政権下の維新体制にあって権力が行政府に集中しており、政策の立案決定に国民が参加する方策は認められていない。まだ経済開発が国家の最優先課題とされていた当時では、限られた資金や人材が環境保全に十分充てられることはなかった。さらに、環境保全法に明文化された対策のなかでも、地域環境基準や総量規制は

直ぐに実施に移されることはなく、自然環境調査と自然環境保全地区の指定が
実際に行われるのも1986年になってからであった。

第2節 1980年代以後の発展過程

1. 政治経済の概観

1979年の朴正熙大統領の死後、実権を掌握するようになった全斗煥は、翌1980年になって大統領に就任している。このときに改正された憲法（第五共和国）では、大統領制に議院内閣制の要素を加味し、国会の国政調査権を復活させるなど従来よりも国会の機能を強化したものとなっている。しかし、大統領の非常措置権（第51条）、国会解散権（第57条）、重要政策の国民投票付議権（第47条）などを認めており、実質的に大統領に権力を集中させたままであった³⁴⁾。そして、光州事件に代表される政治的な混乱のなかで出発した全斗煥政権は、早速、言論機関の統廃合を行い、反政府的な記者等の解職を求めるなど言論統制を断行し、これを正当化するための「言論基本法」まで制定している³⁵⁾。韓国経済も1979年の石油ショック、そして朴正熙大統領死後の政治的な混乱などの影響を受けて、1980年には史上初のマイナス成長に陥ったが、1985年以降の「三低（ウォン安、原油安、国際金利安）」現象の出現によって急速に好転している。1970年代後半の急速な経済成長、そして1980年代前半の経済的な低迷は、企業間の再編成を促して、企業間の格差を広げるなど経済力の集中をますます増長させる結果を招き、「財閥（チェボル）」中心の一群の人々が経済力を蓄積した反面で、とり残された大衆庶民も多く生んでいた³⁶⁾。

こうした全斗煥政権のもとでは、大小様々な反政府運動が活発となり、民主化要求の世論がますます高まっている。このような世論に抗しきれず、全斗煥大統領の任期満了そしてソウルオリンピックを間近に控えて、政権与党の次期大統領候補であった盧泰愚は、1987年6月27日、①大統領直接選挙制への改憲、②政治家の赦免、復権、③政治犯の釈放、④言論の自由の保障、⑤地方自治制の実施、⑥大学の自治の実現、を主要な内容とする「国民の大団結と偉大な国

家への前進のための特別宣言」(民主化宣言)を發表して民主化要求に応えることを決断したのであった。この民主化宣言に沿って憲法(第六共和国)が改正され、翌1988年には直接選挙によって盧泰愚が大統領に就任している。この民主化宣言は、韓国政治の大きな転換点となっている^(註37)。

このときの憲法改正では、基本的人権に関する規定を詳細にしたほか、それまで大統領の権力を象徴するものであった非常措置権と国会解散権を廃止して、大統領の権力に制限を加えたことが最も特筆すべき改正点であった。大統領を補佐する国務総理が行政各部を統轄して(第86条)、政府の権限に属する重要な政策については大統領、国務総理、国務委員(大臣)によって構成される国務会議において審議される(第88条)という制度の基本部分に大きな変化はない。立法府にあたる国会は一院制でその一部は比例代表制を採用しており、政府ばかりでなく国会議員にも法律の提出権を認めている(第52条)。さらに、大統領、国務総理、行政各部の長などに対する弾劾訴追権を国会に与えて、権力の抑制と均衡を図っている(第65条)。これに伴い、司法府の独立性も高まり、従来まで大統領任命の委員によって構成される憲法委員会が管掌していた違憲審査を、独立した憲法裁判所に移したのであった(第111条)。

他方、1961年以来、実質的に停止されてきた地方自治制についても民主化宣言に沿って見直しが行われるようになり、1988年になると地方自治法が全文にわたって改正されている^(註38)。この改正に従って、韓国の地方自治体は、①特別市、直轄市、道、②市、郡、区の2種類によって構成されることとなった。そして、地方自治体は法令の範囲内においてその事務に関して条例を制定することができるようになり(第15条)、地方自治体の長に規則制定権を認めている(第16条)。このとき、同時に、「地方議会議員選挙法」が制定され、1992年には32年ぶりに地方議員の選挙が実施された。これに対して、地方自治法第86条の規定によれば地方自治体の長は選挙によって選出されるようになっていたが、

その附則第5条は第86条の規定にかかわらず別の法律で定められるまで政府が任命するという暫定的な措置を盛り込んでおり、このときの地方自治制の復活も不完全なものであった。実際に、地方自治体の長の選挙が行われるのは、金泳三政権のもとで実施された1995年6月の統一地方選挙を待たなければならなかった^(註39)。

このように盧泰愚政権は、民主化宣言に沿って、大統領の権力を大幅に制限し、政治制度が改善されている。加えて、それまで言論統制の根拠となっていた言論基本法を廃止するなど言論の自由も大幅に保障されるまで変化している^(註40)。しかし、民主化政策は、一面で労使紛争、賃金上昇、国際競争力の低下、貿易赤字の増加、住宅価格の高騰、犯罪の増加などの弊害をもたらしたという側面もあった^(註41)。国会でも政権与党が過半数を確保できず（与小野大）、盧泰愚政権による政権運営は難航してしまう。その後、1992年12月の大統領選挙によって金泳三が選出され、張勉政権以来の文民政権が誕生している。この金泳三政権は矢継ぎ早に改革措置を断行して、現在に至っている^(註42)。

2. 環境政策の発展

(1) 1980年代

(a) 環境庁の設置

1970年代における公害被害の拡大は、従来どおり保健社会部が環境行政の調整機能を担うことの限界を明らかとしていた。そこで、1979年5月に、朴正熙大統領が環境保全のための行政組織の新設を指示したことを受けて、政府内部で新しい環境行政組織の在り方に関する議論が活発化している。これは、保健社会部が部内に新しい機構を設けることを主張したのに対して、多くの専門家達が保健社会部の部内では環境政策を効果的に実施することが困難になるという反論をするという形をとっていた^(註43)。結局、全斗煥政権に代わった1980年

1月になって、保健社会部の外庁として、環境保全に関する事務を管掌するための「環境庁」（次官級）を設置することで決着したのであった（政府組織法第39条第2項）。この環境庁の設置に伴って環境行政組織の独立性は高まったとあってよいが、従来どおり、自然保護は内務部が、水汚染防止は社会保健部が、土地利用は建設部が、農薬管理は農林水産部など、それぞれ管掌した状態のままのものがあつた。

また、同じ1980年10月に、全斗煥政権の下で改正された第五共和国憲法では基本的人権に関する諸規定の見直しも行われ、その第33条は「すべての国民は、きれいな環境で生活する権利を有し、国家及び国民は環境保護に努めなければならない」と規定して、環境権を明文化している。韓国における環境権論は、米国ないし日本における環境権論の影響を受けて1970年代から憲法学者を中心にすでに展開されていた。韓国における環境権の憲法明文化は、「（1979年12月26日に）韓国環境問題協議会（KEAF）が忘年会を兼ねた第六次会議の座に、当時憲法改正特別委員会委員であつた故鄭熙燮議員（元保健社会部長官）を招いて、改憲案に環境権条項を新設しようとの打合せを行い、上記KEAFのメンバーである慶熙大学校具然昌教授の試案を磨いて移牒したのがきっかけとなつたのである。」¹⁵⁴⁴ というエピソードが紹介されているところからも分かるように、外国の事情に精通していた知識人達の呼びかけによって実現したものであつた¹⁵⁴⁵。

こうした知識人達の呼びかけは、韓国の環境政策の発展に大きく寄与している。この時期、先進諸国で採用ないし検討が行われていた先進的な環境政策の手法が知識人達を通じて韓国にも採用されている。その代表的な例が、環境影響評価制度と排出賦課金制度である¹⁵⁴⁶。

まず、環境影響評価制度の原型となつたのは、1963年の公害防止法が規定した公害事前対策（第16条）であつたことは前に述べている。そして、この環境

影響評価制度が法律上で初めて制度化されたのは1979年に環境保全法が改正されたときであった^(註47)。このとき、その第5条に、「都市の開発、工業港又は道路の建設、水資源開発、その他大統領令で定める環境保全に影響を与える事業に関する計画を策定する行政機関の長は、大統領の定めるところにより、当該計画が環境に与える影響を評価し、これに関して事前に社会保健部長官と協議しなければならない」と規定されている^(註48)。この時点では、行政機関が行う事業に限られていたうえ、社会保健部長官との協議を義務づけるほかには環境影響評価の具体的な方法等が示されなかった。その後、1981年になって、ようやくその具体的な方法等が政府によって示されるようになって、翌1982年から本格的に実施に移されている^(註49)。このとき、環境影響評価の対象事業は公共団体と政府投資機関にまで拡大されたが、民間事業には適用されなかった。環境影響評価が民間事業に適用されることになったのは、1986年に環境保全法が改正されてからである^(註50)。しかし、このように適用対象の事業が段階的に拡大されていったにもかかわらず、1990年代になるまで環境影響評価の手続において住民参加の機会には保障されていない。

もう一つの例が、排出賦課金制度である。1981年の環境保全法の改正によって、当時、米国のコネチカット州などで実施されていた排出賦課金制度を新しく採り入れている（第19条の2）。一定の要件の下で、排出許容基準を超えて汚染物質を排出する事業者に対して、その超過率、排出期間、汚染物質の種類、発生量などに従って算出される排出賦課金の納入を義務づけるというものである。そして、この排出賦課金は環境汚染防止基金に納められ、公害被害者救済や公害防止施設投資などの用途に充てられる（第62条の2）。これは、汚染物質の排出そのものを減少させると同時に、排出許容基準に代表される環境規制の確保手段として位置づけられているところに特徴がみられる（ノンコンプライアンス・フィー）。本格的に排出賦課金制度が実施に移されたのは1983年に

なっからであり、漸次、対象となる汚染物質の種類が拡大されてきている^(註51)。

このように、政権交代に伴って、1980年代に至って、環境庁の設置、そして環境権の憲法明文化、環境影響評価制度、排出賦課金制度など環境政策に進展が見られる。当時は、前述のとおり、まだ厳しい言論統制の下にあったにもかかわらず、環境庁設置直後の1982年からは『環境保全』（後に、現在の『環境白書』と改題される）が定期的に刊行されるようになって、環境情報が公開されるようになったことは重要な進展として加えておきたい。

(b) ソウルオリンピックの開催決定

全斗煥政権の初期に最大のニュースとなったのは、ソウルオリンピックの開催決定であった。1981年9月にオリンピック開催が正式に決定して間もなく、様々な分野においてオリンピックの成功に向けた諸施策が始まっている。環境政策においても、1981年に「環境保全長期総合計画（5か年計画）」が樹立され、環境保全予算の増額が盛り込まれている。1980年現在で121億ウォン（国家予算の0.19パーセント）であった環境庁の予算は、1985年には421億ウォン、1988年には733億ウォン（国家予算の0.42パーセント）とそれまでより大幅に増額されている。一方、環境行政組織の面でも、1986年には、環境測定管理事務所として地方に6か所（ソウル、釜山、光州、大邱、大田、原州）設置されていた出先機関を環境庁の支庁と改組して、地方別の環境測定業務だけでなく、水系などを基礎とした影響圏別環境管理の確立、汚染物質の排出施設の指導点検を行うようになっている。

環境政策において最も注目されたのは、ソウル首都圏の大気汚染問題であった。ソウルの大気汚染状況は1979年頃に最も深刻化しており、その主要な原因となっていたのは自動車の排出ガス、工場のばい煙、そして韓国特有の家庭用

暖房（オンドル）用練炭からの窒素酸化物や亜硫酸ガスであった。この問題に対して、韓国政府は、従来の二酸化硫黄（SO₂）に係る環境基準に加えて、1983年には二酸化窒素（NO₂）、一酸化炭素（CO）、浮遊粉塵（TSP）、オゾン（O₃）、炭化水素（HC）に係る環境基準をそれぞれ定めている。

併せて、燃料の使用規制が実施されるようになり、これが韓国における大気汚染防止の中心的な対策となっていくた。この燃料の使用規制には、燃料の硫黄含有基準、固体燃料の使用禁止、清浄燃料（LNG：液化天然ガス）の使用義務化が挙げられる^(註52)。すでに、1979年の環境保全法の改正の時点で、燃料用油類の硫黄含有量の基準と規制に関する規定が設けられていたが（第27条の2）、1980年代に入ると重油及び軽油の硫黄含有基準が定められている。同時に、1981年から大気汚染が著しい大都市と工業団地を対象として低硫黄燃料を供給する計画（低黄油供給計画）が実施に移されたのであった。そして、1985年になると、ソウル、仁川、釜山、大邱、大田など大都市の工場で固体燃料（炭薪）の使用が禁止され、1988年からはソウルで一定規模以上の熱供給施設に対してLNGの使用が義務づけられている。その後も、LNGの使用義務化の対象となる熱供給施設の規模や対象地域が漸次拡大され、重油と軽油に係る硫黄含有基準も強化されている^(註53)。また、ソウルの大気汚染の原因の一つとなっていた自動車の排出ガスに対しては、1977年の環境保全法の制定時点ですでに特別な規定が置かれていたことは前に述べたが、ソウルの大気汚染改善の一環として、1987年には、一酸化窒素（CO）、炭化水素（HC）、窒素酸化物（NO_x）に係る乗用車の排出ガス規制が大幅に強化され、新型車には三元触媒方式が導入されるようになっている。このような対策の結果、他の都市と比べて突出して汚染物質の排出量が多かったソウルの大気汚染状況は改善され、他の都市並まで低減している^(註54)。

続いて、環境庁が直面した社会的な事件が、慶尚南道の蔚川郡温山面で集団

発生した奇病（いわゆる温山病）であった。1960年代末に公害が深刻化し社会問題となっていた蔚山工団に隣接する温山面は、1974年に非鉄金属の工場団地として指定された。やがて、東海パルプ、双龍精油など十数社の工場廃水や排煙が原因となって、1970年代末には温山工団でも地元の農漁業に被害が現れている^(註56)。この時期、すでに隣接している蔚山工団では公害被害住民の集団移住対策が議論されており、その影響もあって温山工団においても間もなく移住対策を要求する動きが被害住民のなかから生まれている。1980年代には温山面の住民も結束して、政府、地方自治体、企業を相手に移住対策の要求を強めていった。1982年に発足した韓国最初の市民環境団体である韓国公害問題研究所も、蔚山・温山工団の公害を大きく取り上げ、被害住民の移住対策に取り組んだのであった^(註56)。

そうして、1985年1月になると、『韓国日報』（1月18日付）が初めて温山面の奇病発生を「韓国公害問題研究所の発表によると、温山地区の500人のイタイタイ病の症状がみられる」と報道したことをきっかけとし、温山病は全国的な関心を集めるようになり、韓国でも初めて公害病が発生したのではないかと騒がれた。これに対して、環境庁はさっそく調査団を現地に送り込んでいるが、一貫して「公害病ではない」と否定した。しかし、こうした全国的な関心の高まりが韓国政府の対応を急がせた結果、同じ1985年10月には環境庁は「蔚山・温山工団住民移住対策」を発表するに至っている^(註57)。これによって、蔚山・温山工団の公害被害住民のうち移住を希望する8,000世帯を3年間にわたって移住させることし、その費用は政府、地方自治体、企業が負担することが決定されたのであった。

このように、韓国では公害被害に対する企業責任は十分に明らかとされないまま、公害被害住民の移住対策というその場凌ぎともいえる個別的な対応が採られてきた。しかしながら、早い時期から物損を中心としてであるが公害発生

源の企業を相手どって損害賠償請求訴訟も提起されている^(注58)。こうした公害訴訟が積み重ねられ、1984年6月には、鎮海化学公害訴訟で大法院が法的因果関係を蓋然性によって認定して、汚染発生源である鎮海化学に対してのり養殖場の被害についての民事責任を認める判決を下したことは画期的であった^(注59)。

(2) 1990年代

(a) 環境処の設置と環境政策基本法

1987年の民主化宣言そして1988年のソウルオリンピック後の安定経済成長に伴って、それまでの経済開発最優先から環境と開発の調和が提唱されるように変化している^(注60)。民主化宣言直後に改正された第六共和国憲法の第35条では、従来の「きれいな環境で生活する権利」を「健康でかつ快適な環境で生活する権利」に改めている。この環境権は一般的に具体的な権利とは解釈されていないが^(注61)、公害防止ばかりでなく、生活の「質」の向上や快適性の追求といった新たな環境政策の課題に積極的に取り組もうとする実践意思を明らかにしたものであった。そして、この時期、環境保全に対する韓国政府の優先順位が高まったことを表しているのが、環境庁が「環境処」に改組されたことである。それまでの環境庁（次官級）は1990年1月に環境処に昇格され、処の長には国務委員（大臣）が当てられることになった。これは、各部処に分散されていた環境関連業務を体系的に総合調整しようとしたもので、併せて、廃棄物管理や地球環境問題といった新しい課題に対応する機構も環境処内に新設されている。

このときに、環境政策の基本法としての役割を担っていた環境保全法はそれまで頻繁に改正が提案されており、個別の環境問題ごとの下位の法律も整備されていなかった。これらに加えて、民主化という韓国政治の大転換のなか、あらゆる分野における政策転換を受容するという状況にあった^(注62)。こうした状況を背景として、韓国政府は環境保全法の内容を個別の問題ごとに分離、規制の

強化や新たな環境対策を盛り込んだ環境政策基本法案と個別の問題ごとの法案を作成して、これらの法案が1990年8月に国会を通過し公布された^(注63)。

こうして制定された「環境政策基本法」は、環境権に関する憲法第35条の理念を具体化し、国家の環境政策の基本理念と方向性を示して、各問題ごとの個別法に関する共通する事項を定めたものである^(注64)。ここで掲げられている基本理念(第2条)は、「人間と環境との間の調和と均衡の維持」を強調しており、経済開発最優先からの脱却を印象づけるものとなっている。そして、環境保全における国、地方自治体、事業者の責務を明文化し(第4条、第5条)、特に政府に対しては、毎年、国会に主要な環境保全施策の推進状況に関する報告書を提出するように義務づけて『環境白書』の刊行が法律上の根拠を持っている。

そして、環境政策基本法では個別法に関する共通事項を定めているが、そのなかで重要な位置を占めているのが汚染原因者の費用負担責任(第7条)である。これは文字通りOECDが提案してきた汚染者負担の原則(PPP)の考え方を表したものである。前に述べたとおり、韓国ではすでに排出賦課金制度のように汚染者負担の原則の影響を受けた対策が一部導入されていたが、この原則によれば効率的に汚染発生を抑制できるばかりでなく環境保全に必要な資金を捻出することができるという点が注目され、環境政策基本法でも重要な原則として明文化されたのであった。この規定に従って、1991年には大規模ビル又は軽油車の所有者を対象とした環境改善負担金制度が採用されたほか、汚染者負担の原則が最も活用されるようになったのが廃棄物管理の分野であった。韓国では都市部を中心に廃棄物の発生量が年々増加し続け、1990年頃には国民一人あたりの生活廃棄物の発生量は先進国の2倍近いレベルにまで達していた^(注65)。それまで、汚物清掃法(1961年)や廃棄物管理法(1986年)など対策が示されていたが治まることはなかった。民主化宣言後の環境政策の方向転換は

快適性にも目を向けるものであったことから、廃棄物問題に対する関心も高まっていた。そこで、1992年に廃棄物管理法が全文改正されるとともに、廃棄物回収処理費預置金制度（1992年）、廃棄物処理費負担制度（1993年）、そして1995年には「ごみ従量制（生活廃棄物の排出量に応じて料金を課すもので、専用ゴミ袋の販売を通じて料金を徴収している）」といった経済的な手法が廃棄物管理に相次いで採り入れられている^(注66)。その結果、韓国における廃棄物の発生量は1991年をピークとして減少傾向に転じている^(注67)。

また、環境政策基本法は環境影響評価制度（第26条乃至第28条）も取り上げている。これらの規定は原則的には従来の制度を受け継いだものであるが、その対象事業の範囲が拡大されたほか、住民意見の聴取手続（第26条第2項）が盛り込まれたことは画期的な変化であった。これら環境影響評価に関する規定は分離されたうえ、改善を加えて「環境影響評価法」として1993年に制定されている^(注68)。

さらに、環境政策基本法は複数法主義（個別の問題ごとに法律をつくるもの）を採用したものであり、同時に、「大気環境保全法」、「水質環境保全法」、「騒音・振動規制法」、「有害化学物質管理法」そして「環境汚染被害紛争調整法」が制定され、主要な問題ごとの法律が出揃っている^(注69)^(注70)。そして、先の環境政策基本法が自然環境保全の基本原則を定めたことを受けて（第25条）、1991年には自然環境保全基本計画や自然生態系保全地域などを盛り込んだ「自然環境保全法」も制定されている。続いて、1994年には同法第11条に基づいて、自然保全と開発の調和を保ち、生物多様性と自然生態系の均衡の維持を目的として掲げた10か年（1994年～2003年）にわたる「自然環境基本計画」を策定している。

(b) 環境問題の現状

このように環境関係法が体系化される一方で、1990年代に入ってから水汚染など環境汚染をめぐる事件事故が姿を消したわけではなかった。1989年と1990年には続いて、ソウルの水源地で重金属や発癌性物質が検出されるという事態が起きている。続いて、その翌年の1991年に洛東江で発生したフェノール流出事件は、洛東江を水源としている大邱市民の健康を脅かす重大な事件として大きく報道されている。これは、洛東江の亀尾工団にある斗山電子が未処理のフェノールを流出させてしまった結果、大邱市の水道水から悪臭が発生してきたものであった^(註71)。この洛東江では、この後も水汚染事故が1993年と1994年に相次いで発生している。もともと水資源が豊富ではない韓国では水汚染が発生し易い状況にあって、韓国政府もこれに対して漢江、洛東江、錦江、榮山江の四大水系を中心として水域別地域を単位とした影響圏別環境管理（環境政策基本法第23条、水質環境保全法第28条）を行うようになっていた。また、1994年12月に環境処が「環境部」に昇格した際には（政府組織法第38条の2）、それまで建設部と社会保健部が管掌していた上水道及び下水道に関する業務を環境部に移管して、水汚染防止行政の一元化もさらに進めている。それにもかかわらず、こうした環境汚染をめぐる事件事故が後を絶たないことは、環境政策に対する政府の優先順位が高まった反面で、主要な汚染発生源である企業側の対応には問題があることを示している。財閥（チェボル）を中心とした寡占傾向が強い韓国では、国内における企業間の競争は活発ではなく、それぞれの分野で国内的に圧倒的なシェアをもつ企業にとっては環境汚染による企業イメージの低下などは考慮の対象となりにくい。このような韓国経済の特徴が、かえって環境政策の実施にとってマイナスとなっている^(註72)。

かたや、一般の国民のなかには、迷惑施設が自分達の身近に置かれることを嫌悪するといったNIMBY（Not In My Backyard）現象が顕著になっている

^(註73)。1991年にソウル近郊の金浦で竣工した金浦衛生埋立地では市民が埋立地への廃棄物の搬入拒否運動を展開した結果、一年近くにおわたって搬入が滞るといふ事態が起きている。一般国民の側でのこうした現象も環境政策の実施にとっての妨げとなっており、具体的な対策の遅れの原因となってしまう。

韓国では、このように環境政策の実施面にまだ問題点を残しており、全体の傾向としては1980年代中頃から改善しているとはいえども、大気汚染や水汚染の状況は現在まだ先進国のレベルにまで低減していない^(註74)。これらの公害問題に加えて、生活の「質」の向上や快適性の追求、そして地球環境問題に対しても同時に取り組まなければならないというのが韓国の現状である。

こうした現状のなかで、1987年以降の民主化に伴う地方自治制の復活そして言論統制の撤廃は、環境政策にも重大な変化をもたらしつつあることが注目される。前述のとおり、それまでは地方自治体で公害防止にむけた独自の対応が現れることはなかった。1977年の環境保全法では地方自治体にも地域環境の特殊性を勘案して地域環境基準を設定する途を開いていたにもかかわらず（第4条第3項）、これまで実際に地域環境基準が設けられたことはなかった。しかし、地方議会の議員及び地方自治体の長が選挙を通じて選出されるようになって、必然、各地方で市民の要求が地方行政に反映される度合が高まっている。環境政策においても、1996年になって、早速、ソウル特別市及び大田広域市において独自の環境基本条例を制定するという新しい動きが現れている^(註75)。併せて、『朝鮮日報』を代表的な例として、マスコミ各社による環境保全キャンペーンが活発となっており、「ゴミのリサイクル運動」や「河川の支流を生かす運動」などが展開されている。こうした地方自治体やマスコミの対応は民主化以前には見られないものであって、今後の環境政策の実施に与える影響は多大であろう。

第3節 発展過程の時期区分

ここまで時系列に見てきた韓国の環境政策を、第2章第4節に示した基準に従って時期区分すると、次のとおりとなる。

胎動期（1961年～1969年）＝韓国では第二次世界大戦後も朝鮮戦争が勃発して環境問題を認識できる状態になく、韓国の環境政策が胎動したのは1961年に朴正熙大統領が政権を掌握した後になる。朴正熙大統領は経済開発を意欲的に推進して、第一次経済開発5か年計画を策定した（1962年）。この頃は、経済開発にとって、工場の排煙はむしろ望ましい贅沢なものと認識されていた。間もなく、1963年には最初の環境関係法である「公害防止法」が制定されているが、その財政的あるいは人的な裏付けに欠けており、実効性を持っていなかった。

整備期（1970年～1979年）＝1967年頃から蔚山工団の大気汚染が原因となって農作物被害や健康被害が発生していた。しかし、韓国政府は公害規制に乗り出すことはなく、被害者運動をむしろ反政府運動として取り扱い、現実的な対応として公害発生源の企業が被害住民に補償金を支払うことで集団移住の措置を採っていた。このほかにも、鎮海湾の赤潮発生（1972年）など、政府が造成して工場を集中させた地域そして人口が集中した都市を中心に公害が顕在化していった。農村地帯ではセマウル運動（農業近代化運動）が展開され、韓国経済が高度経済成長期に突入した。この間、環境行政は多数の部処が管掌していたが、これらを総合調整するために保健社会部環境衛生課に公害係を新設（1967年）、同係は1970年に公害課に昇格している。

確立期（1980年～1989年）＝全斗煥大統領が誕生した1980年の前後、光陽湾の汚染による眼病や皮膚病（1977年）、洛東江の河口堰建設反対運動（1978年）など重要な公害問題が発生している。これに対して、1977年には「環境保全法」が制定され、水質に係る環境基準（1978年）、二酸化硫黄に係る環境基準（1979年）が相次いで設けられた。自然保護も環境政策のなかに位置づけられ、1978年には「自然保護憲章」が宣布されている。さらに、1980年には保健社会部の外庁として環境庁（次官級）を設置して、第五共和国憲法の環境権規定、環境影響評価制度（1982年）、排出賦課金制度（1983年）など環境政策の充実をはかった。間もなく、ソウルオリンピックの開催が正式決定（1981年）して、ソウルの大気汚染が重要な問題として取り上げられている。政府は、1979年頃最も深刻化したソウルの大気汚染を改善するために、低黄油（＝低硫黄燃料）供給計画（1981年）、乗用車の排出ガス規制強化（1987年）、LNGの使用義務化（1988年）などの対策を施した。そして、環境庁が直面したもう一つの重要な問題は温山工団の奇病であった。1985年には「温山面の奇病」集団発生が全国的な関心を集めている。この事態に対して、環境庁は公害病の発生を否定して、住民の移住対策を示したのであった。

変容期（1990年～）＝1987年の民主化宣言そして1988年のソウルオリンピック後の安定経済成長に伴って、それまでの経済発展最優先から環境と開発の調和が提唱されるように変化している。1990年に環境庁は環境処（大臣級）に昇格し、第六共和国憲法では「健康でかつ快適な環境で生活する権利」を規定して、生活の「質」の向上や快適性の追求など新たな政策課題を明らかにした。これに呼応して、国の環境政策の基本理念と方向性を提示するため、「環境政策基本法」（1990年）を制定している。続いて、大気環境、騒音振動、水質環境、有害化学物質そして自然環境を対象とした個別法を制定し、個別の問題ご

との法律が出揃っている。しかし、その後も、洛東江のフェノール流出事件（1991年）や金浦衛生埋立地の搬入拒否運動（1992年）などの事件事故が姿を消すことはなく、大気汚染や水汚染の状況もまだ先進国のレベルにまで低減していない。最近になって、地方自治体が独自の環境基本条例を制定したり、新聞各社が環境保全キャンペーンを展開するなどの新しい動きが現れている。

第4章注

(1) 尹景徹は「韓国政治の民主化問題において最大のジレンマは、北に体制を異にする共産主義政権を相手にしなければならないところにある。

(中略) 一方、韓国の歴代政権のなかには、この北の脅威を利用して自らの政権維持の盾とすることがあった。」と分析している(尹景徹(1986)『分断後の韓国政治』木鐸社、479頁参照)。また、慎斗範は、このような「北への脅威」を、「分断のイデオロギー」と呼んでいる(慎斗範(1993)『韓国政治の現在—民主化へのダイナミックス』有斐閣、10頁参照)。

(2) 慎斗範 前掲書、4頁参照。

(3) 憲法の制定過程から改正される度ごとの、政治的及び社会的背景と、改正された内容を紹介したものとして、崔龍基(1991)「大韓民国」樋口陽一＝吉田善明(編)『解説世界憲法集第3版』三省堂、283～290頁がある。

(4) 1950年代の韓国経済に米国援助が残した弊害として、「第1、に余剰農産物の売却が食糧価格の下落をもたらし、農村を疲弊させたことである。『春窮』、『絶糧農家』という言葉に象徴される状況が毎年展開した。第2、に消費財工業の育成に重点がおかれた結果、中間財・生産財工業が大きく立ち遅れたことである。これは産業間の有機的連関性を欠如させることで、その後の慢性的な貿易収支赤字の原因となった。第3に、膨大なアメリカ援助をめぐり、政権と結託した企業人の不正蓄財、寄生部門の肥大化、国民の過消費風潮などが発生したことである。とくに政経癒着による企業の発展は、国民の間に根強い反企業感情を形成していったことは注目されなければならない。」と説明している(野副伸一(1990)「成長の軌跡」渡辺利夫(編)『概説韓国経済』有斐閣、45～72頁参

照)。

- (5) 服部民夫(1987)「韓国工業化の政治経済学序説」服部民夫(編)『韓国の工業化—発展の構図』アジア経済研究所、13頁参照。
- (6) 1972年の「10月維新」宣言の後に改正された憲法では、大統領選挙は「統一主体国民会議」で行い(第39条)、国会議員の三分の一は大統領の推薦で「統一主体国民会議」が総括して賛否の投票を決定するとされている(第40条)。また、大統領に国会解散権(第59条)を与え、国会の国政調査権を削除している。
- (7) 西尾昭は、1988年までの韓国の地方自治法制の推移を、発展期(1949年～1960年)、沈滞期(1961年～1971年)、中断期(1972年～1979年)、復活期(1980年～1988年)の4つの時代に区分している(西尾昭(1988)「韓国における地方自治法の改正」同志社法学第203号、3～8頁参照)。
- (8) 韓国の言論統制の歴史を紹介したものとして、彭元順(1991)『韓国のマス・メディア』電通、167～188頁がある。
- (9) 韓国で言論が厳しく統制されてきたことの原因は、「歴代の政府は、国が独立して日がまだ浅く『国造り』の大きな事業をかかえて、未だ、そのしっかりとして基礎が出来あがっていないため言論による無制限な批判や攻撃に耐え得ないということと、また、それに北に出現した共産政権との対立で、特に韓国動乱(朝鮮戦争)以後は、その脅威に対処せねばならない事情を理由として、マス・コミの言論活動に対する制約は、結局、不可避なものであると主張してきた。」と説明されている(彭元順 前掲書、169頁)。これらの主張のうち、とりわけ後者は、先に述べた「北の脅威」を時の政権が利用したものといってもよい。
- (10) 韓国の環境政策については、全般にわたって、李進＝原嶋洋平＝李東根＝森田恒幸(1995)「日本と韓国の環境政策の発展過程の比較分析」環境

科学会誌第8巻第2号、181～192頁を参照していることをお断りしておきたい。

- (11) 「(韓国政府が)公害防止法の制定に踏み切ったことは、隣国日本の状況に影響されたものと思われる。すなわち、その時期における日本では、いわゆる『四大公害裁判』をはじめ、産業の発達に伴う公害による人的・物的被害が表面化した時期である。特に、水俣病に関する詳細なマス・コミによる報道は、公害の恐ろしさに対する一般国民の認識を広く芽生えさせることとなり、それに引きずられた政府の法的対策として、本法が現れたものと思われる。」(金圭夏(1983)「大韓民国における環境法の展開—日本法継受の一環として—」阪大法学第127号、134頁)。
- (12) 木村実(1982)「韓国」加藤一郎(編)『公害法の国際的展開』岩波書店、309～310頁参照。
- (13) 盧在植(1990)「韓国における環境汚染問題」公害研究第20巻第2号、30頁参照。
- (14) 蔚山地区の環境汚染の実態をレポートしたものに、金丁勗(1991)「韓国の蔚山・温山工業団地における多国籍企業活動の環境的側面」公害研究第21巻第1号、15～25頁、そして、韓基陽(1996)「蔚山の産業公害とその実態」公害研究第25巻第3号、50～54頁がある。特に、金丁勗は、蔚山・温山工団に多国籍企業が多く進出しており、韓国企業よりも多国籍企業の方がより多く進出しており、韓国企業よりも多国籍企業の方が多くの公害物質を排出していることを強調している。
- (15) 公害被害住民の移住対策事業のプロセスを紹介したものに、鄭徳秀(1995)「蔚山・温山公害被害住民対策事業」公害研究第25巻1号、52～58頁がある。鄭徳秀は、ここで、「移住対策事業が公害の解決をめざしたものではない(中略)。移住跡地も工場用地となっており、蔚山工業

団地の場合、2001年まで造成する計画であって引続き工場が立地していく予定である。移住はやむをないとしても、移住跡地を遮断緑地化するなど何らかの公害対策が必要であったが何もおこなわれていない。」と厳しい批判を加えている。

- (16) 盧在植 前掲論文、30頁参照。
- (17) 亀井利明(1977)「公害と環境汚染」亀井利明(編)『韓国の工業化と環境問題』関西大学経済政治研究所、143頁参照。
- (18) 1970年度における公害防止予算は26億ウォンで、国家予算全体の0.005パーセントに相当する小さな規模であった。
- (19) 具然昌(1991)『環境法論〔改訂版〕』法文社、679～687頁参照。
- (20) 鄭徳秀 前掲論文、59頁参照。
- (21) 1971年に改正された公害防止法の内容について紹介したものとして、木村実 前掲論文、318～323頁、そして、池田敏春(1977)「韓国における環境規制」亀井利明(編)『韓国の工業化と環境問題』関西大学経済政治研究所、193～225頁がある。
- (22) 韓国環境部(1995)『環境統計年鑑』韓国環境部、19頁参照。
- (23) 具然昌 前掲書、670～671頁参照。
- (24) 亀井利明(1977)「韓国の公害に関する法制」亀井利明(編)『韓国の工業化と環境問題』関西大学経済政治研究所、183～184頁参照。
- (25) 1970年代中頃までの韓国の環境汚染状況を紹介したものに、コン・シユク・ピョ(1976)「急激な経済発展による社会投資の要請」環境研究第6号、15～22頁がある。
- (26) 亀井利明 前掲論文(前注17)、152～153頁参照。
- (27) この会議がその後の韓国における環境保全総合対策を樹立、推進させた面で画期的一大転換点をなしたといわれている(盧在植 前掲論文、30

頁参照)。

- (28) 具然昌 前掲書、671頁参照。
- (29) それ以前の1974年にも、社会保健部は公害防止法の改正を提案していたが、他の政府機関(部処)の抵抗にあって実現しなかった。このときの新法の草案づくりは、このときの改正案に基づいて行われたものであった(前掲書、672頁参照)。
- (30) 加藤雅信(1982)「韓国における公害及び環境問題」環境研究第15号、62頁参照。
- (31) 具然昌 前掲書、675頁参照。
- (32) 前掲書、694～695頁参照。
- (33) 前掲書、797～710頁参照。
- (34) 尹景徹 前掲書、422頁参照。
- (35) 彭元順 前掲書、174頁参照。
- (36) 服部民夫 前掲論文、22頁参照。
- (37) 盧泰愚は、民主化宣言はそれまでの権威主義的体制の終焉と民主主義時代の開幕を確約したものであると述べている(盧泰愚、鄭淳日(訳)(1987)『普通の人々の時代』サイマル出版会、2頁参照)。
- (38) 1988年の地方自治法の改正内容については、西尾昭 前掲論文、8～25頁に詳しい。
- (39) 1995年6月27日、前年に制定された「統一選挙法」に従って、35年ぶりに統一地方選挙が実施され、与党民自党が大敗している。
- (40) 彭元順 前掲書、175頁参照。
- (41) 「盧泰愚政権の民主化政策は、一面で労使紛争を招来し、急激な賃金上昇は国際競争力を低下させ、貿易黒字を増やす結果となった。住宅価格の高騰も市民の強い不満を呼んだ。また、犯罪の増加も増大する社会不

- 安に追い打ちをかけた。」（『朝日新聞』1995年3月25日付朝刊）。
- (42) 金泳三政権のもとでの改革措置を紹介したものに、小此木政夫(1993)
「金泳三・高すぎる支持率の危険」中央公論7月号、40～45頁がある。
- (43) 具然昌 前掲書、683～684頁参照。
- (44) 盧在植 前掲論文、34頁。
- (45) 金圭夏によれば、「大韓民国における環境権の観念および理論は、直接にアメリカからではなく、日本を通して入ってきたものである。そして、日本における環境権論の影響のもとに、大韓民国における『環境権』の観念が定着し、理論が展開した。そして、大韓民国における『環境権』観の定着が、現行憲法における環境基本権規定採用の要因となった。ただ、日本において未だ実定法化されていない環境権が大韓民国において環境基本権として規定されたことには、アメリカにおけるすでに環境権が実定法化されていることの影響が認められよう。」と環境権の継受を分析している（金圭夏 前掲論文、145頁参照）。
- (46) 筆者が1996年6月29日に韓国環境部を訪問した際、金鐘敏氏（環境政策室政策総括課）からのヒアリングによれば、環境影響評価制度及び排出賦課金制度は学界などの知識人を通じて早い時期から採用された代表的な例であるという。
- (47) See Ministry of Environment, Republic of Korea (1996) *The Development of Environmental Policy*, pp. 6-7.
- (48) 金圭夏は、環境影響評価についても、「環境影響評価制度も、環境権におけると同様、日本より先に法律化されており、それにはアメリカの制度の影響も認められようが、しかし、その論理の多くが日本から継受されたもの。」と述べている（金圭夏 前掲論文、151頁）。
- (49) See Ministry of Environment, Republic of Korea, *op. cit.*, p. 8.

- (50) この当時の韓国における環境影響評価制度の実態を、ゴルフ場開発を素材として、日本と台湾の環境影響評価制度と比較しながら紹介したものに、林邦能＝恒川篤史＝蔡攻静＝李東根(1990)「日本・韓国・台湾におけるゴルフ場開発と環境アセスメント制度」造園雑誌第53巻第5号、377～382頁がある。
- (51) See Ministry of Environment, Republic of Korea, *op. cit.*, p. 6, p. 12.
- (52) See *Ibid.*, p. 6, p. 12.
- (53) こうした燃料の使用規制の結果、全国の燃料消費量のうち70から80パーセントが低硫黄燃料によって占められるようになった。LNGの使用は1988年から1993年の間に71.3パーセント増加している。1993年になってからは、ソウル、仁川など主要都市における二酸化硫黄の濃度は、世界保健機関(WHO)によって勧告された基準をようやく満たしている
(See *Ibid.*, p. 6, p. 13.)。
- (54) 韓国の『1995年版環境白書』に掲載されている統計によれば、1980年代にはピーク時に二酸化硫黄(SO₂)の濃度は0.094ppmであったが、1988年までにそのレベルは0.062ppmまでに下がっている(韓国環境部(1995)『1995年版環境白書』韓国環境部、35頁参照)。
- (55) 温山工団の環境汚染の実態を調査したものとして、原田正純＝堀田宣之＝韓茂道(1987)「温山工業団地(韓国)の環境汚染」公害研究第16巻第4号、51～59頁がある。
- (56) 鄭徳秀 前掲論文、54頁参照。
- (57) 鄭徳秀によれば、「政府をして移住対策を急がせたのは1985年1月に『韓国公害問題研究所』の調査によって『温山病』が明らかになったことが大きな原因であったと思われる」という(前掲論文、55頁)。
- (58) 韓国における環境訴訟の判決やあるいはそれをめぐる研究者の議論等に

は、日本の法解釈学の影響がかなり濃厚にみうけられる。因果関係をめぐる蓋然性説、違法性ないし故意・過失をめぐって新受忍限度論、環境権論等の枠組みがもちいられた議論が展開されてきた（加藤雅信 前掲論文、72頁参照）。

- (59) 鎮海化学損害賠償事件の大法院1984年6月12月判決については、李尚圭(1993)『環境(公害)判例の研究』三英社、75～82頁でその詳しい評釈が加えられている。
- (60) このような環境政策の方向転換は、自然に出来たのではない。環境汚染の状況、経済成長の程度、生活水準の向上、国民の環境意識水準、環境専門能力の伸長、環境問題に対する国際的動向など、いろいろな要因が相互作用して出来上がったものである（盧在植 前掲論文、31頁参照）。
- (61) 韓国における現在の環境権の意義及び法的性格については、金哲洙(1995)『第5全訂新版憲法学新論』博英社、374～379頁に詳しい。
- (62) 韓国環境部の担当官へのヒアリングによれば（前注46）、環境政策基本法が制定された時点は政治的に大きな動きがあったときで、多くの法律が一举に国会を通過しており、そのなかに環境政策基本法も含まれていたのが実態であった。
- (63) 1990年代初頭の韓国の環境法について体系的に紹介したものに、Lee, Tae Hee and Norbert W. Sugayan Jr. (1991) *Environmental Law of South Korea*, J. Andrew Schlickman, Thomas M. McMahon, Nicoline van Riel and Sindley & Austin (eds.), *International Environmental Law and Regulation*, Butterworth Legal Publishers, pp. S. Kor2-31. 木村実(1993)「韓国の環境法と行政制度」野村好弘＝作本直行(編)『発展途上国の環境法・東アジア』アジア経済研究所、121～155頁、などがある。

- (64) 環境政策基本法を紹介したものとして、南博方＝李源(1992)「韓国の環境政策基本法」ジュリスト第1009号、62～67頁がある。
- (65) 盧在植 前掲論文、33頁参照。
- (66) See Ministry of Environment, Republic of Korea, *op. cit.*, pp. 5-6.
- (67) 韓国環境部 前掲書、189頁参照。
- (68) 1993年の環境影響評価法の内容を紹介したものとして、尹錫春(1996)「韓国における環境影響評価法の制定—日本（特に、東京都）、アメリカの法制度と比較して—」早稲田法学会誌第46巻、207～271頁がある。ここで、尹錫春は、同法の問題点として、第一に事業者が事業実施という結論の下で事業計画を完成された後、環境影響評価を実施することになると、制度自体が開発を正当化する免罪符的なものになってしまうおそれがあること、第二に環境影響評価書の協議内容を住民に通知する手続がなく、それゆえ協議内容に対する住民の異議申立制度が認められていないことを指摘している。
- (69) これらの個別法の主要な内容は、木村実 前掲論文、130～137頁に紹介されている。また、特に、環境汚染被害紛争調整法を紹介したものには、南博方＝李源(1992)「韓国の環境汚染被害紛争調整法」ジュリスト第1010号、71～77頁がある。
- (70) これらのほかに、この時期に制定された主要な環境関係法には、「海洋汚染防止法」（1991年）、「資源の節約と再活用促進に関する法律」（1992年）、「廃棄物の国家間移動の規制に関する法律」（1992年）、「汚水・糞尿及び畜産廃水の規制に関する法律」（1991年）がある。
- (71) 洛東江のフェノール流出事件の顛末については、服部民夫(1993)「韓国—大邱水質汚染事件—」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、113～138頁が詳しく紹介している。

- (72) 洛東江のフェノール流出事件に関して、服部民夫は、「環境政策は国内の産業構造に制約されるということである。つまり、もし、同社生産品の市場で同社が圧倒的なマンモスでなく、対等な競争企業があれば、同社の環境汚染のイメージダウンは競争企業のビジネス・チャンスとなり売上高を伸ばすことになったであろう。(中略) 独寡占状況の下では、環境汚染のみならず不祥事などによって企業のイメージが低下しても、企業は操業を続けることができる。逆にいえば、競争状態があることによって企業は外部条件に敏感にならざるを得ないのである。」と、環境保全にとっての企業競争の必要性を指摘している(前掲論文、129頁)。
- (73) 韓国環境部 前掲書、221頁参照。
- (74) 前掲書、5～9頁参照。
- (75) 環境政策における地方自治体の役割に期待したものとして、鄭會聲(1994)『地方自治時代の環境政策』韓国環境技術開発院、そして、Chung, Sae-Wook (1995) *The Role of Local Governments in Environmental Protection*, Gun Young Lee and Hyun Sik Kim (eds.), *Cities and Nation: Planning Issues and Policies of Korea*, NANAM International Publications, pp. 478-497. などがある