

# 環境政策史——その挑戦と課題

---

喜多川 進

---

はじめに

- 1 環境政策史をめぐる想定問答
- 2 〈忘れられた環境経済学者〉華山謙

おわりに

はじめに

近年、環境経済学、環境政治学、環境法学、環境社会学、環境工学などの分野において環境政策研究<sup>(1)</sup>が発展してきた。とくに環境政策研究は、現状分析と将来予測を重視する環境経済学に牽引されてきた傾向がある。そのため、環境政策研究のなかでは歴史的な視点をもった研究はほとんど省みられてこなかった。この状況は、本誌の読者の多くが関わる、社会政策、社会運動などの歴史研究が精力的になされている分野とは大きく異なる。また、日本では都留重人や宮本憲一らにより歴史的視点による公害研究がなされてきたが、今日、それらの業績は十分に省みられてはいない<sup>(2)</sup>。

このように、環境政策の誕生背景、政策過程、その後の変遷の詳細を政治的・社会的・経済的文脈のなかに位置付けて歴史的に研究することは、ほとんど注目されてこなかった。そこで、われわれは環境政策を歴史的に考察する「環境政策史 (Environmental Policy History)」を提唱し、2010年に環境政策史研究会を設立した次第である。しかし、環境政策史の提唱は、読者にさまざまな疑問を喚起するものでもあろう。そこで、本稿を環境政策史にまつわる疑問に答えることから始めたい。その作業に引き続き、後半部では試論的な環境政策史研究をおこなう。

## 1 環境政策史をめぐる想定問答

(1) 環境政策史とは何か？

まず、環境政策史とは何かという問いから始めたい。筆者自身による環境政策史の定義は、次の

---

(1) 本稿では、このような経済学、法学、政治学、社会学や自然科学等の分野でなされてきた環境政策研究一般を「環境政策研究 (Environmental Policy Studies)」と称す。

(2) 都留、宮本らによる公害研究の動向については喜多川 (2013a) を参照。

ように移り変わっている。喜多川（2006）では、「主に一次資料に依拠し、環境政策の展開について叙述的説明をおこなう研究分野」（喜多川 2006, p.126）であった。そして、喜多川（2012）では、環境政策史は研究戦略でもありとし、喜多川（2013a）では、「環境政策の成立・展開を歴史的に解明する研究分野」（喜多川 2013a, p.76）としたうえで、マニフェストでもありとした。

現時点で筆者は、環境政策史とは環境政策の成立・展開を歴史的に考察する視座であり、マニフェストおよび戦略でもありととらえている（喜多川 2014）。その理由は、以下のとおりである。一次資料の利用は確かに重要ではあるが、必ずしもその利用にこだわる必要はないからである<sup>(3)</sup>。また、環境政策史を研究分野とすることは、学問の細分化に拍車をかけるような印象を与えてしまいかねないが、環境政策史にはそのような意図はない。基本的には、環境政策史の提唱を通じて、環境政策を歴史的な視点からみることに関心のある幅広い分野の方々による議論の場を創出したいと考えている。環境政策史に関して重要な点は、環境政策研究においてほとんど注目されてこなかった歴史的視点によって環境政策を新たにとらえなおすことにある。

## (2) 環境政策史はすでに存在しているのではないのか？

筆者が環境政策史を研究していると述べた場合、「環境政策史はよく見かけるものですよ」という反応に遭遇することがある。これは、講義および学術論文において、環境政策史という語がときおり使用されているためと考えられる。しかし、そこでの環境政策史とは、環境法および環境政策などの授業における、環境政策における重要な法令・事件等の時系列的解説を指す場合が多い。あるいは、環境政策に関する論稿中において、のちに考察対象とする事例の経緯を手短かに説明し、考察のための導入をおこなっているものも散見される。本稿で議論している環境政策史とはそれらとは異なり、資料（史料）に基づき環境政策を歴史的に考察するものである。

## (3) なぜ、環境政策史が必要か？

ここでは、環境政策史が必要とされる理由、あるいは、環境政策史を提唱する理由について、環境政策史と関連する分野である環境史、政策史、環境政策研究の大まかな傾向の把握を通じて検討してみたい。

**環境史の研究状況** 環境史は有史以来の環境に関わる歴史を研究する分野であり、歴史学の一分野として位置付けられていると言ってよいだろう<sup>(4)</sup>。ここでは、近年の環境史の専門誌に掲載されたUekoetter（1998）とDovers（2000）をてがかりに、環境史における環境政策研究の動向を考えてみたい<sup>(5)</sup>。

ドイツ環境史における優れた研究者であるUekoetterは、環境政策もまた環境史における考察対象になることを指摘した（Uekoetter 1998）。一方、生態学が出自の公共政策研究者であるDoversは、環境史学界の外側から環境史研究者に対して、歴史家が研究対象としにくい近年の環境政策も研究

(3) この点については、歴史学における一次資料偏重の問題点を指摘した竹中（1998）が示唆に富む。

(4) 環境史のレビューとしては、たとえばMcNeill（2003）参照。なお、喜多川（2013a）には、環境史に関するごく簡単なレビューがある。

(5) この点に関する詳細は、喜多川（2013a）を参照。

するように促した（Dovers 2000）。このように環境史学界の内と外から問題提起がなされたが、劇的な変貌を遂げている1980年代以降の環境政策が、その後、環境史家によって精力的に研究されているわけではない。それは、現代史のなかでも現在に近く客観視が難しい時期の研究を避ける習性（ハビトゥス）を多くの歴史家がつためであろう。また、1980年代以降の時期の資料は、歴史家にとって歴史研究の対象とみなされにくい。

**政策史の研究状況** まず、日本における政策史研究の状況を簡単にみてみたい。主要なものだけでも、社会政策分野の大沢真理『イギリス社会政策史——救貧法と社会国家』（1986）、農業政策分野の森建資『イギリス農業政策史』（2003）、横山英信『日本麦需給政策史論』（2002）、林業政策分野の泉桂子『近代水源林の誕生とその軌跡——森林と都市の環境史』（2004）、技術政策史分野での中嶋毅『テクノクラートと革命権力——ソビエト技術政策史 1917-1929』（1999）、外交史分野の川嶋周一『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序——ドゴール外交とヨーロッパの構築 1958-1969』（2007）、財政史分野の井手英策『高橋財政の研究——昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』（2006）などがある。しかし、環境政策に関する政策史研究はほとんどみられない。

一方、海外の政策史研究においても環境問題がテーマとしてとりあげられることは必ずしも多くはない<sup>(6)</sup>。この国内外の傾向は、環境政策自体の歴史が、伝統的な社会政策、農業政策などに比べて浅いため、歴史研究の対象とはみなされていないことによると考えられる。

**環境政策研究の研究状況** 以下では、非常に粗いものではあるが、環境政策研究における歴史的な研究の動向を概観する。経済学者や自然科学者による環境政策研究のおもな関心は、現状分析と将来予測にあると言ってよいだろう。こういった関心は、彼らの強い問題解決志向による。そのような姿勢は極めて重要であるが、その反面、歴史的な関心は高いとはいえない。法学者は歴史的関心をもっており、立法史という分野も存在する。しかし、立法史はあくまでも訴訟における法令解釈のためのものである。そのため、訴訟との関連性が薄い法令は、法学者の研究対象とはなりにくい。したがって、法学者は歴史的関心を持つが、その目的と対象は極めて限定される。社会学者は、歴史的視点を有するものの、環境問題の構造や社会運動、環境正義などを研究対象とすることが一般的であり、環境政策やその展開を議論することは多くはない。

その一方で、環境政治学等の研究者による環境政策研究において、政策の歴史的展開に言及した研究も存在する。喜多川（2013a）において言及したように、歴史を描くことを重視してはいないが、歴史的な展開を記述した研究も散見される。そのような例としては、Weidner（1989）、Weidner und Jänicke（1998）、Andersen and Liefferink（1997）などがあげられる。これらの研究では、環境政策の歴史的展開が要領よく描かれているが、それらはのちにおこなわれる現状分析に先立つものとして位置付けられている。このように、歴史的な過程の考察に主眼が置かれていない点が環境政策史とは異なると指摘できるであろう。

**環境政策史の必要性** 以上みてきたように、環境政策史が対象とする1950年代あるいは1960年代以降の環境政策の展開については環境史、政策史、環境政策研究のいずれにおいても精力的に研究されているわけではない。大上段に構えた表現ではあるが、環境政策史の提唱は、歴史家と環

(6) 海外でなされているpolicy historyの研究動向については、喜多川（2013a）を参照。

環境政策史研究者のハビトゥスへの挑戦でもある。

ただし、環境政策史とみなすことのできる研究は、喜多川（2013a）で示したとおり少なくはない。しかし、それらの研究は、環境政治学、政治史、科学史などの分野での片隅でなされ、それらの研究者間での対話はほとんどなされていない状況にある。そこで、意図的に環境政策史なるものを提唱することによって、環境政策史という名のもとに議論の場を設定しようとするところにねらいがある。

なお、なぜ環境政策の歴史をみる必要があるのかという点については、のちの問い「環境政策史は何を目指すのか？」に対する答えのなかでの環境政策の実体および変容の解明に関する議論においても考えてみたい。

#### （4）誰に向けて語るのか？

環境政策史を研究戦略としてとらえた場合、この問いはきわめて重要である。もちろん歴史家あるいは歴史学に関心がある聴衆に語るということもありえるだろう。しかし、もともと現在の環境政策の課題を考えるなかで歴史的研究にはいった者は、歴史不在の環境政策研究に向き合うべきであろう。したがって、いま何をなすべきかに大きな関心をもつ一方で、これまでの歴史にはほとんど関心をもたない研究者、政策決定者、企業関係者、一般市民の心に響くように、歴史的な視点による環境政策の新しい見え方を伝える必要がある。

具体的にある政策を導入しようとした場合に、たとえその政策が学術的な見地からみて望ましいと判断されたものであったとしても、政策導入にあたってのもろもろの経緯に関する知見がなければ、政治の場での政策の具体化は困難であるとされる<sup>(7)</sup>。つまり、政策の導入にあたっては一種の政策技術のようなものが必要とされるが、環境政策史の成果は、その種の技術をこれまでの事例の詳細な分析から提示することができると考えられる。

#### （5）環境政策史は何を目指すのか？

単に歴史的な資料を用いたというだけではなく、環境政策史には歴史的視点からの新たな知見の提示が求められている。それによって、前述のとおり、これまで歴史的関心をもたなかった人々の関心を喚起することができる。歴史的に環境政策をみることで、意外な事実や問題構造を見出し、さらに新しいアイデアや仮説の提示をおこなうことで、環境政策をめぐる議論に一石を投じることができるだろう。

そのような研究の一例として、ここでは喜多川（2013b）をあげておこう。ドイツは近年の重要な環境原則のひとつである拡大生産者責任<sup>(8)</sup>の最初の実施国として高く評価されるが、保守連立のコール政権が拡大生産者責任を1991年に導入した背景には、環境保全よりも廃棄物処理部門の

(7) この点は、環境経済・政策学会2014年大会でのパネルディスカッション「環境政策史は何を目指すのか？」（2014年9月14日）におけるパネリスト朴勝俊氏の発言によるところが大きい。記して感謝したい。

(8) 拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility: EPR）とは、消費後に廃棄された製品の回収・リサイクル・最終処分等の責任をその製品の生産者に課すことにより、廃棄物の発生抑制やリサイクルを考慮した製品設計の促進を目的とし、1990年代にOECDによってその重要性が提起された政策概念である。

民営化や旧東ドイツ地域および欧州でのリサイクルビジネスの新規展開、さらに目前の総選挙での勝利といった経済的および政治的動機があったことを、本研究はドイツ連邦環境省の未公開文書なども用いて明らかにした。つまり、近年の重要な環境原則を体現したとされるドイツの環境政策の実体は、廃棄物処理分野における民営化推進という経済政策とリサイクルビジネスの発展を目指す産業政策の色彩の強いものであった。

1960年代および1970年代の環境政策は、目前の環境問題に対症療法的に対応するという意味で「エンド・オブ・パイプ型環境政策」であったが、1980年代以降は「市場創造型環境政策」に変容している<sup>(9)</sup>。この環境政策の変容は、ドイツのみならず1980年代に先進国に生じ、その後、先進国から各国に拡散した可能性がある。したがって、草創期以降の環境政策の展開の考察を通じた、環境政策の変容過程とその要因の解明も環境政策史に課せられたテーマのひとつである。

また、環境政策は、経済政策、産業政策、開発政策、社会政策などの伝統的な公共政策に比べて後発の公共政策である（寺尾 2013, pp.4-5）。そのため、環境政策は伝統的な公共政策とのせめぎあいのなかで形成されてきた。したがって、環境政策史を研究する場合、それらの先発する公共政策との関連をも視野に入れる必要がある。と同時に、分野の垣根を越えてさまざまな公共政策分野の研究者との対話をおこない、それらの分野における政策史および政策分析の成果からも学ぶ必要がある<sup>(10)</sup>。

さらに、都留、宮本らによる日本の公害研究の業績を再発掘するとともに、宮本憲一『戦後日本公害史論』（2014）、友澤悠季『「問い」としての公害—環境社会学者飯島伸子の思索』（2014）などの近年の日本における公害史の業績を国際的な環境史の文脈のなかに位置付けることも求められる。

環境政策史が目指す、いまひとつの点は学問のあり方とも関わるものである。それは、環境政策史を通じてさまざまな環境政策研究を架橋するというものである。この点について、次のふたつの模式図から考えてみたい<sup>(11)</sup>。

環境問題が注目されるなかで、経済学、法学、政治学、社会学、工学、自然科学のなかにそれぞれ環境問題を研究する分野、すなわち、環境経済学、環境法学、環境政治学、環境社会学、環境科学、環境工学といった分野が誕生した（図1）。しかし、日本の例を考えれば、1990年代以降、特に社会科学分野における環境諸分野の学会設立後、各分野が方法論的な精緻化を進めるなかで、各分野間の隔たりが大きくなったように見受けられる。図1は、分野間の連携が必ずしも十分ではない状況を表している。

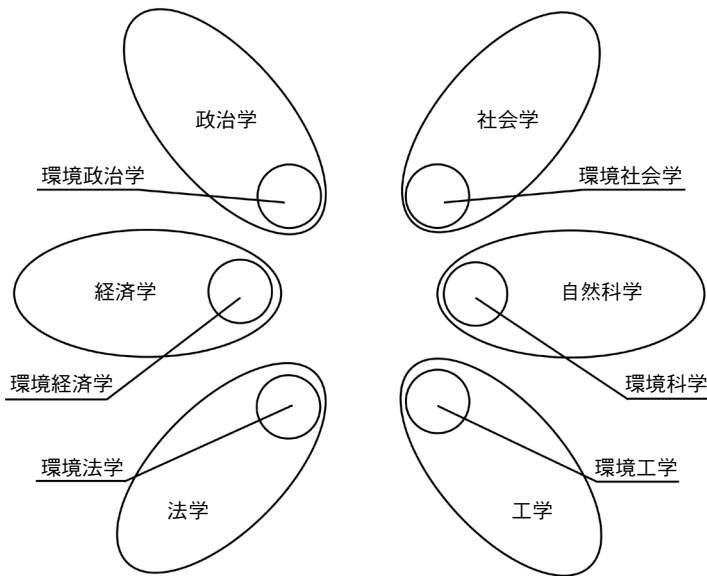
このような環境諸学を架橋するうえで、ひとつの可能性をもつのが歴史的視点であると考えられる。図2は、環境政策史によって環境諸学が架橋される様子を表している。周辺部に政治学、経済学、法学といった個別の学問分野がある点は図1と同様である。灰色部と白色部から構成されるその内側に、環境政治学、環境経済学、環境法学といった環境諸学が位置付けられている。

環境政策研究は、環境社会学、環境科学、環境工学、環境法学、環境経済学、環境政治学のなか

(9) この点に関する詳細は、喜多川（2013a, p.87）を参照。

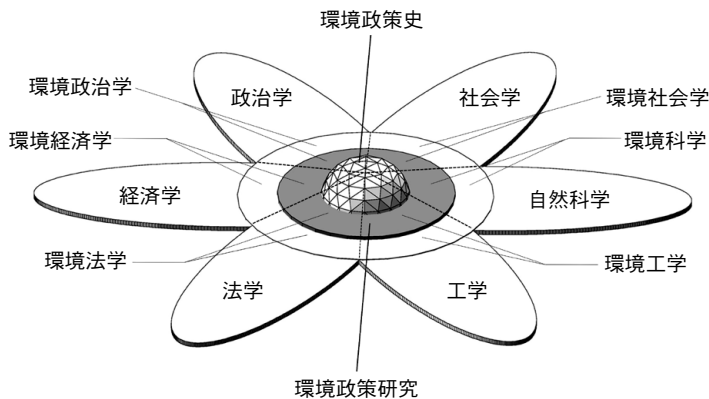
(10) 非常にテクニカルな点ではあるが、いずれの分野の雑誌に投稿するかという戦略もさまざまな分野の研究者と対話をおこなう際に念頭に入れておく必要がある。

(11) これらの図のより詳細な説明は、喜多川（2013a, pp.88-89）を参照。



出典：喜多川（2013a, p.89）

図1 環境諸分野の発展と分化



出典：喜多川（2013a, p.89）

図2 環境政策史および環境政策研究の位置付け

の政策論に関する部分であり、灰色で表示されている。そして、環境政策史は、環境政策研究のなかの一部を歴史的視点によって架橋するものとして、環境政策研究のなかの一部を基盤とした球体部として描かれている。球体という形状は、歴史研究を含むことによる研究の広がりを見せている。このように、環境政策史は細分化が進む環境諸学のなかで、さまざまな分野との議論を通じた分野横断を目指している。

(6) いかにして環境政策史を研究するのか？

喜多川（2013a）で述べたように、環境政策史の方法自体は新しいものではない。一次資料も含む文献研究、オーラル・ヒストリーなど従来の歴史研究で採用されてきたものを活用できる。とはいうものの、多くの環境政策研究者や学生諸兄にとっては、一次資料の収集方法および利用法をはじめとして、環境政策史

研究のための方法は自明なものではない。したがって、短期的には環境政策史を学ぶためのテキスト、啓蒙書作成も後進の人々への道しるべを提示するうえで重要である。

このような作業と並行して、環境政策史研究の実践を進め、研究成果自体から環境政策史の具体像を示すことも求められる。日本の事例を対象とする環境政策史研究は、資料の制約から難しいというイメージをもたれることもあるが、小堀（2010）はそのような状況のなかでひとつの可能性を示すものである。

また、日本の環境政策史研究のためのひとつの手がかりとして、特定の個人に焦点をあてた研究もありうる。この種の研究というのは、これまでの環境政策研究のなかではほとんど馴染みのない

ものである<sup>(12)</sup>。しかし、そういった個人に注目した研究を通じた環境政策あるいは環境問題に関する考察も、環境政策史研究の一環として位置付けられることを次節において試論的に検討してみたい。

## 2 〈忘れられた環境経済学者〉華山謙

華山謙（はなやま・ゆずる、1939–1985）は、あらゆる経済学的手法に通じた稀有な研究者であり、経済学を基本としつつ学際的なアプローチで環境問題に対峙したその歩みは、日本の環境経済学の開拓者のひとりと呼ぶにふさわしい。「ゴミ収集車同乗記」（『公害研究』第1巻、第3号、pp.28–37）などに代表されるように、環境問題が発生している現場での調査を重視する一方で、現場で得たものを幅広く身につけた経済学的素養によって理論的に考察する研究者であった。華山はノーベル経済学賞に輝いたレオンチェフのもとに留学し、国際的な活躍も期待されていた。しかし、その矢先の40歳代半ばでこの世を後にしたため、その学問的系譜がほとんど継承されず、今日では顧みられることは少ない<sup>(13)</sup>。華山のおもな経歴は、以下のとおりである<sup>(14)</sup>。

- 1939年 東京都生まれ
- 1962年 東京大学農学部農業工学科卒業
- 1967年 東京大学大学院農学系研究科修了
- 1970年 東京大学農学部農業工学科助手
- 1971年 東京工業大学工学部社会工学科助教授（交通・資源開発講座）
- 1979年 東京工業大学工学部社会工学科教授（資源環境計画講座）
- 1985年 逝去

華山の歩みとその主要業績を概観したものとしては岡本（2014）がある。そのため、詳細はそちらに譲る<sup>(15)</sup>。ここでは、ごく簡単に華山の研究者としての歩みを振り返ってみたい。

華山は、農学部での大学院生時代に、当時、農業工学科助教授であった新沢嘉芽統（しんざわ・かがとう）に「理論経済学の勉強を徹底的に強要」された（岡本 2014, p.204）。新沢は農業土壌を専門としながらも経済学的研究に努めた研究者である。新沢のもとでの学びは、その後のダム補償研究や土地政策研究という華山の研究テーマを規定しただけでなく、現場の調査を徹底しておこなう彼の研究態度に大きな影響を及ぼした。華山と新沢は共同研究をおこなっており、その成果は

(12) 環境政策研究としておこなわれたものではないが、友澤（2014）および小堀（2013）は、特定の個人に焦点を当てた注目すべき研究である。

(13) なお、東京工業大学の社会工学科で華山研究室の助手を務め、華山との共著『都市と水資源—水の政治経済学』（1977）の著者でもあった布施徹志も不慮の死を遂げている。

(14) 華山の経歴については岡本（2014, p.201）を参照し、華山の著作の著者紹介で補完した。

(15) 岡本（2014）は、岡本（2009）に基づくものである。なお、華山の業績リストと代表的な業績に関する解説を収めたものとしては、岡本（1986）がある。

新沢・華山『地価と土地政策』（1970）および同書に大幅改訂を施した新沢・華山『地価と土地政策（第二版）』（1976）に結実した。

大学院生時代に発表した地代論に関する論文によって注目されるようになった華山の研究は、都留重人の知るところとなった。後年、都留は華山を「あたたかい心と冷静な頭脳のはたらきとを兼ねそなえた社会科学者の典型」と高く評価していた（都留 1986, p.72）。1963年には、創設された公害研究委員会のメンバーにもなり、都留や宮本らとともに公害に関する共同研究に取り組んだ。そして、都留の推薦もあり、華山は新設後まもない東京工業大学の社会工学科に助教授として迎えられた（岡本 2014, p.204）。

以下では、華山の代表的な著作である2冊をとりあげ、その業績の今日的意味を考えてみたい。

### 『補償の理論と現実—ダム補償を中心に』（1969）

華山謙『補償の理論と現実—ダム補償を中心に』（1969）は博士論文に基づくものであり、最初の単著であり主著といえるだろう<sup>(16)</sup>。本書の構成は、次のとおりである。

はしがき

序論

第一章 補償問題の本質

第二章 わが国における補償問題の歴史的展開—ダム補償を中心に

第三章 水没補償の実態

第四章 水没移転者の実態（一）—職業の選択

第五章 水没移転者の実態（二）—移転先の選定、住宅の取得、補償金の使途、階層

第六章 生活再建措置

第七章 残存地および残存者の問題

第八章 公共補償と関連公共事業

第九章 補償交渉と反対運動

第十章 漁業権の消滅補償

ダム建設に伴う水没や工場用地埋立のための漁業権の放棄に伴う補償問題は、戦後日本の高度成長が生み出した大きな問題のひとつであった。本書「はしがき」冒頭に示された華山の次の言葉は、それを如実にあらわすものである。「補償問題は、戦後のわが国が世界に類をみないといわれる高度成長を遂げる過程においてひき起こした、多くの軋轢のなかでも最も深刻なものの一つである」（p.iii<sup>(17)</sup>）。そして、おもな分析対象がダムであるのは、「被補償者の生活変動が最もドラスチックな形をとってあらわれるのが、ダム事業だからとの理由による」（p.4）。

補償問題に関しては、本研究以前には、法学者によるものと補償交渉を担当する実務家によるも

(16) 管見の限りでは、小森（1997）および宮野（1997）、さらにのちに触れる萩原（1996）が『補償の理論と現実』についてその内容にまで踏み込んで記述している、数少ない近年の文献である。

(17) 以下、華山の著作からの引用に際しては、引用頁のみ示す。



のがあったが、それらには被補償者に対する実態調査が欠けていた。そのような研究状況をふまえて書かれた本書は、徹底した被補償者の実態調査に基づいている。そして、本書は、農学部で学んだ農村調査の手法と農業工学の知識、さらに経済学、法学などが総合されたものであり、学際研究のさきがけということもできよう<sup>(18)</sup>。

本研究は、ダム建設による水没移転者の移転前後での生活変動の実態を調査したものであり、「筆者の7年間の苦闘の結果である」(p.ix)。ダム建設により移転した1,150世帯について華山が訪問し、そのうち730世帯で十分な聞き取りがえられた。ごく少数の例外を除いてほぼすべての訪問調査を自身でおこなっている。調査の対象としたダムは40にのぼるが、このうち8つのダムについては移転者全員の悉皆調査をおこなっている。30歳にしてこの調査を400頁に及ぶ大著にまとめあげた筆者の執念と力量には、驚くばかりである。この執念の背後には、華山の次の思いがあったと考えられる。

筆者はこの書物において、被補償者の納得をえながら補償問題をスムーズに解決する方策を具体的に提起するという姿勢を一貫してとっている。この姿勢を総資本の利益に奉仕するものと批判されれば、筆者はそれを一面において認めないわけにはいかない。しかしそのような言葉のやりとりとは無関係に、いわゆる公共事業はつぎつぎに着工され、誰かが補償問題を取り上げなければ、少数の弱い被補償者に犠牲が強いられる危険があり、あるいは補償問題の煩雑さを避けるために、国や地方団体が事業の規模や形を矮小化して多数の国民に無駄な負担をかける危険がある。筆者の提案は、現在の体制の中でこれらの犠牲と無駄を最小限に食い止めたいという願望から出たものである。提案の有効性はこれから試されるわけであるが、少なくとも本書が、お互いの無知のために起きる起業者と被補償者との間の混乱と憎しみとを、多少なりとも軽減することに役立てればと考えている。(p.v)

ここで華山は、本書に対して投げかけられるであろう批判についても言及している。しかし、八ッ場ダム反対運動の担い手であった萩原好夫の次の言葉は、この批判が当たらないことを物語っている。『補償の理論と現実』刊行以前の1967年以来、華山と親交があった萩原は言う<sup>(19)</sup>。

『補償の理論と現実』は華山先生が残された遺産である。この本こそ私の生涯をかけたダム闘争の指針ともいべき多くの教訓を与えてくれた記念すべき著書であり、今後もダム補償で苦しむ人々のための道案内を果たすであろうと考える。(萩原 1996, p.135)

さて、調査内容は、移転前後での職業、所得、耕地面積、住宅規模などの変化から、土地、家屋、

(18) 経済学のみならず、農村調査の手法も指導教官であった新沢が華山に「手を取り足をとって」教え込んだものであった (p.x)。

(19) なお、華山のダム補償研究を萩原に紹介したのは、福田起夫であった (萩原 1996, p.133)。萩原 (1996) は、辻清明、佐藤武夫とならび自身にとってダム問題の師であった華山の『補償の理論と現実』の内容について10頁以上も割いて記述している。

立木、生活費などへの個別の補償金額、さらに補償金の使途にも及ぶ。そして、補償金額が少ない人達の生活再建がうまくいっていないことが明らかにされた。本書の主張は、次のようにまとめられている。

今日において正当な補償を実現するためには、補償を受ける人々の生活に関する実証的な調査が不可欠であること、被補償者の生活権に着目し、その発展的な再現をはかるためには、財産の評価額のみによった補償では不十分で、一定期間の生活費を含む生活補償が必要であること、さらにこれらの金銭補償に加えて、被補償者の生活再建を容易にするための行政的な生活再建措置および関連地域開発が必要であること、などである。(p.373)

政府による具体的な生活再建のための取り組みがまったくなされていない状況にあって、代替農地の造成をはじめとする生活再建策の重要性をこのように華山は力説した。

次に、丹念な現地調査の成果といえる、ふたつの興味深い点を紹介してみたい。

調査より明らかになった、当時のダム建設反対運動が必ずしも民主的に進められたものではなかった事実を省み、9章3節では補償交渉を能率よく進めるものとしての被補償者組合なるものを考案し、その組合員の資格、組合の交渉権限、組合に対する国の保護など詳細な規定を提案している。

さらに、ダム建設による水没は免れるが、間接的な損失を被る人々に対する配慮も必要であることを主張し、7章では残存地および残存者という一般には補償の対象とならぬ人々が被った損失をも考察対象としている。

いまでは広く認識されている、公共事業の名のもとになされる人々のさまざまな権利の侵害や環境破壊を華山は見抜き、公共事業研究と補償問題研究の統合の必要性にいち早く気付いていた。本書で展開された議論は、ダム、干拓、埋立のみならず、基地、住宅団地、工業団地、道路など公共事業に伴う補償、被害調査につながるものである。

華山は、補償問題の難しさは、「補償を受ける人々の全生活にかかわっていることによる」(p.4)と述べた。現在の日本に目を転じれば、突然の原発事故により住み慣れた故郷を離れ、各地に離散を強いられている人々、さらに汚染された地域に残存している人々にとっての補償問題は、まさに全生活にかかわる問題である。この困難ではあるがいち早く解決せねばならない補償問題を考えるうえで、執念ともいえる姿勢で目の前の問題と格闘しつつ、学際的研究を進め、具体的な政策提案をした華山の研究に立ち返ることも意味あることではないだろうか。

### 『環境政策を考える』(1978)

環境政策分野での華山の重要な業績でありながら、これまでの華山をめぐる議論のなかでほとんどとりあげられていないのが、華山謙『環境政策を考える』(1978)である<sup>(20)</sup>。本書は、雑誌

(20) その例外が岡敏弘である。岡は華山『環境政策を考える』と華山・布施『都市と水資源——水の政治経済学』を中西準子『都市の再生と下水道』とともに、「私が暗中模索をしていた時期に、現実に役立つ限りで経済理論を利用すればいい、そして、うまくやれば利用できる経済理論はあるということを教えてくれた」ものとして紹介したうえで、「これらの中には経済学者にとってのヒントがいっぱいある」としている(岡 1999, p.237)。

『公害研究』に発表した論稿をベースにしつつ書き下ろしを加えて、岩波新書として刊行されたものである。本書の構成は、次のとおりである。

はしがき

I 成長と環境悪化の日本の特徴

- 1 資源の収奪と環境破壊
- 2 都市化と環境の悪化

II 消費者主権と環境

- 1 ごみの場合
- 2 自動車の場合

III 土地の私有権と環境の保護

- 1 土地利用規制
- 2 海外プロジェクトと環境の保護

IV 環境政策と民主主義

- 1 社会的費用論
- 2 環境政策の基本構造

あとがき

以下、本書の構成に従い、内容を概観してみよう。

「はしがき」では、〈成長か環境か〉という問いについて考えるという、本書の課題のひとつが提示される。ただし、華山はこの問いに短絡的に答えるのではなく、〈成長か環境か〉という二者択一の問いが産業界側から繰り返して発せられる理由を考えようとした（pp.i-vii）。

つづく1章では、戦前および戦後の日本の工業化の過程をみることから、環境保全に対立するのは経済成長ではないことが明らかにされる。華山の主張を敷衍すれば、環境保全に対立するのは、資源の徹底的な収奪と廃棄物の集積をおこないうる企業の〈自由〉、さらに、その〈自由〉に対する国家の支援である。

この私企業の自由とそれに対する国家の支援が、〈成長〉という言葉とすりかえられているというのである。なお、ここで華山は、企業の生産活動が自ずと環境破壊を起こすと言っているのではない。コントロールなき企業活動における資源収奪を批判しているのである。

ところで、かりに資源収奪的な経済活動が環境破壊を起こしているとしても、すべての経済活動を支配しているのは消費者の選択であるから、戦後日本の環境破壊は消費者の選択の結果であるという見方も存在する。そこで、2章では、経済活動において生産者よりも消費者に主権があることを意味する、消費者主権という経済学上の概念が検討される。

その際、家庭から排出される廃棄物問題、さらに自動車公害という、消費者の関与が明らかな事例がとりあげられている。そして、家庭系廃棄物の量および質に関する分析から、市場で主権を発揮しているのは消費者ではなく生産者であると結論付けている。さらに、自動車排ガス規制の事例から、技術情報を独占的に所有するとともに、行政に規制緩和の圧力をかけうる生産者が消費者よ

りも圧倒的に優位に立っていることを示している<sup>(21)</sup>。

3章で扱われる事例は、自然保護における土地所有権の問題である。われわれの社会では土地の私有権が認められているために、保存が必要とされる自然環境もそれが私有地である場合に開発されてしまうという事例が多発する。本章に、この土地所有権問題が位置付けられているのは、ここで発せられる〈開発か保存か〉という問いが、〈成長か開発か〉という設問と根を同じくするからである。

そして、土地利用をめぐる計画および規制が、自然保護のために有効に機能していない実態が、内外の事例を通じて明らかにされる。その実態を踏まえて、華山は開発権の買収、地役権の設定をはじめとする自治体による土地所得手法を提案している。農学部時代に土地政策研究にも従事していた華山らしい考察が展開されている。こうした検討から、自然保護のためにも、そして開発促進のためにも使えるという、土地利用規制がもつ二面性が明らかにされる。この二面性に対する華山の答えは次のとおりである。

土地利用計画がこの二面性を克服するためには、計画が科学的根拠を持ち、その決定プロセスが民主的なものであることが不可欠である。その意味で、土地利用計画の基本的な性格は、環境アセスメントと重なる部分が多い。すなわち、現場の土地利用を変更することが、住民の環境にどのような影響をもたらすか、そのことを科学的に明らかにすることによって私権に対して加える規制の権限が説得力を持ち、またその影響を考慮に入れたうえで、住民の選択がどれだけ民主的に行なわれるかによって、実際上の効果が決まってくるであろう。(p.135)

3章の前半では個人の権利と環境問題の関連が検討されたが、後半で議論されるのは〈国益〉とも関わる環境問題であり、その素材は原油中継備蓄基地CTS (Crude-oil Transshipment Station: CTS) という海外プロジェクトである。原油は中東などから超大型タンカーで輸送されるが、わが国の港湾事情では超大型タンカーを受け入れることができなかった。そこで、超大型タンカーで輸送した原油を中型・小型タンカーに積み替えるとともに、備蓄機能ももつ施設であるCTSが必要になる。石油危機を受けて石油備蓄への要請が高まった時代状況がこの問題の背景にあった。当時、鹿児島県と沖縄県にCTSが設置されていたが、日本国内での増設は地域住民の反対などにより困難な状況にあった。そのため、南太平洋のパラオでのCTS建設が計画されていた。問題は、CTS建設によりパラオのサンゴ礁が破壊される点にあった。

当時、CTS建設推進側が主張していた、CTSによる石油の輸送コスト低減、石油備蓄拠点としてのCTSの必要性などの諸点が、さまざまなデータや著者の試算に基づき、論理的にひとつひとつ論破されていく。そして、パラオに限らず、海外でのCTS建設の根拠は「かなり薄弱なものである」(p.161)と結論付けられている。さらに、パラオに限らず、海外のCTSの候補地では近代的な土地

---

21) ただし、消費者は何もできないと華山は言っているのではない。のちの4章での議論ともかかわるが、消費者に議会で主権を発揮することを説いている。

所有権が確立されておらず、土地は集落の共有財産とされている場合も多い。そのような地域における土地利用形態の決定のための地域住民の合意形成のあり方をも華山は問うている。この点については4章においてあらためて論じられる。

4章では、まず、現実の環境問題に対する経済学の有効性が検討される。そこでは、さまざまな経済理論の限界が示されている。また、華山自身が取り組んだ、東京都江東区における公害被害の経済的評価調査が紹介されている。この研究では、各経済主体が公害被害により支出した金額を調査し、それらの積み上げによって公害被害が経済的に評価されている。したがって、ここで算出された公害による経済的損失には、貨幣換算が困難な精神的苦痛や肉体的苦痛などは含まれていない。華山が自認しているように、「この調査によって得られた結果は、真実の被害実態を明らかに過小評価したものである」(p.176)。そのうえで、華山は公害被害の経済的評価の意味を次のようにとらえている。

公害による被害の経済的評価というものは、ピグー<sup>(22)</sup>が考えたような、それ自体が経済政策の対象となる実体ではなく、住民が公害に反対して立ち上がる時、その運動の中で、公害の実態を明らかにすることを通じて運動を強化し、公害発生源者に対して公害防止投資を要求する上で、その要求の正当性を強化する、極めて実践的な概念だと考えた方がよい。(p.183)

今日においても、環境被害の経済的評価をこのような理解のもとでおこなうことも可能であろう。その一方で、精神的・肉体的苦痛、失われた景観などに関する評価方法については、環境経済学等の学問のなかで、あるいは具体的な補償のなかで問われていくべきである。

本書末尾では、環境政策における参加および民主主義の問題が議論されたうえで、本書全体の総括として、次の3つの環境政策の基本戦略が提示される。

ひとつめは、環境権を基本的人権のひとつとして位置付けることである。そして、「住民参加を通じて、あるいは議会によって、くり返しくり返し、これ（筆者注：環境権）を侵すものに対する戦いを挑むことである」(p.204)。

ふたつめは、企業の生産および投資活動を積極的に介入・コントロールするというものであり、そのための手法として、「廃棄物に関する生産工程の公開、新投資に関する環境アセスメントと住民参加などの政策」(p.205)があげられている。

さらに、3点目として、租税制度と社会資本形成のメカニズムの民主化の必要性が主張される。これは、「地域のことは、地域の住民が決定する」(p.206)ことにより、国や自治体による資源収奪的な公共事業の抑制を狙ったものである。

では、今日に生きるわたしたちに本書が語りかけていることについて考えてみたい。

〈成長か環境か〉という問いが繰り返し産業界からなされるという華山の問題提起は、今日の日本において再考されるべきものである。それは、いまだに日本では、環境保全への取組みを斥ける

---

(22) ピグー（Arthur Cecil Pigou, 1877-1959）は、厚生経済学の始祖とされる経済学者である。

ために〈成長か環境か〉という問いが発せられているからである。そして、福島原発事故以後の日本においてその傾向は強まり、原発なくして成長はないという立場から、以前にも増して〈成長か環境か〉という二者択一の問いが投げかけられているように見受けられる。そして、「原発は二酸化炭素排出が少ないので環境に優しい」という言説は、この問いを複雑なものにしている。

〈成長か環境か〉という問いにおける〈成長〉という語が〈原発〉にすりかえられた場合、それによって何が隠されようとしているのかについて、わたしたちは華山の視座を手がかりに注意深く考える必要がある。企業の〈自由〉を支えているのは、もはや国家のみではない点についても、わたしたちは思いをめぐらすべきだろう。

3章では、CTS建設が日本の〈国益〉の名のもとに進められようとしていることから、〈国益〉とは何かという問題提起もなされている。エネルギー、生物多様性など、今日、環境問題との関わりで語られることの多いこの言葉が指す内実についてもあらためて考える必要がある。

また、環境政策における民主主義および参加のあり方を模索していた華山の議論は、今日の視点からみると、近年の熟議民主主義論につながるとしても言い過ぎではないだろう。熟議民主主義のためのさまざまな手法を華山の眼差しから見つめなおすことにも意味があるのではないだろうか。

1978年に書かれたものでありながら、のちに実現されたさまざまな環境政策上のアイデアが本書には散りばめられている。それらのアイデアは、華山の社会工学的視点によるものと言ってよいだろう。たとえば、企業の生産活動で発生する廃棄物を監視するものとして華山が提唱している「ネガティブ・フローチャート」(p.25)は、製品の生産・使用・廃棄段階等での資源消費量や排出物量の定量化手法として定着しているライフサイクル・アセスメント(Life Cycle Assessment: LCA)に通ずるものであり、有害化学物質の排出・移動を把握し公開する制度である環境汚染物質排出移動登録(Pollutant Release and Transfer Register: PRTR)とも関連する。また、今日では広く定着している「ごみ収集の有料化」(p.75)の提唱もそのひとつである。

なお、当時の時代状況を反映したものであると考えられるが、4章では生産手段を公有化するという古典的な意味での社会主義への一定の期待が述べられている。これは、都留重人や宮本憲一による、公害・環境問題を解決するための体制・システムの探求にも通じるものとして理解できる。いかなる体制・システムが望ましいのかは、いまだ答えが出ていない問いである。

## おわりに

本稿では、まず環境政策史の概要に関して議論したうえで、今後の環境政策史研究のための試論を展開した。

『環境政策を考える』の冒頭で華山は、「この小さな書物の中で私が試みようとしているのは、環境政策を考える上での視座をつくることである」(p.i)と述べている。華山のように環境政策と対峙してきた先達の歩みを振り返る作業は、福島原発事故を経て混迷のなかにある日本において、現実をよりよく認識するとともに、私達はどこへ向かうべきかを考えるうえでのひとつの礎石となるであろう。

(きたがわ・すすむ 山梨大学生命環境学部准教授)

〔謝辞〕 環境政策史研究会のメンバーとの日頃の議論に対して、感謝の意を表したい。とくに、新しい視点をご教示いただいた佐藤仁氏と瀬戸口明久氏にお礼申し上げたい。なお、本稿は、文部科学省科学研究費（基盤研究（C）：課題番号26512007）から支援を受けた。

〔参考文献〕

- 泉 桂子（2004）『近代水源林の誕生とその軌跡—森林と都市の環境史』東京大学出版会。
- 井手英策（2006）『高橋財政の研究—昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』有斐閣。
- 大沢真理（1986）『イギリス社会政策史—救貧法と社会国家』東京大学出版会。
- 岡 敏弘（1999）『環境政策論』岩波書店。
- 岡本雅美（1986）「華山謙—一人の環境科学者の軌跡」『公害研究』第16巻，第1号，pp.67-71。
- 岡本雅美（2009）「華山謙の未完の航跡」『環境と公害』第39巻，第1号，pp.44-49。
- 岡本雅美（2014）「華山謙 その未完の航跡」宮本憲一・淡路剛久編『公害・環境研究のパイオニアたち』岩波書店，pp.201-214。
- 川嶋周一（2007）『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序—ドゴール外交とヨーロッパの構築 1958-1969』創文社。
- 喜多川進（2006）「環境政策史研究の動向と展望」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会年報第11号環境経済・政策研究の動向と展望』東洋経済新報社，pp.121-135。
- 喜多川進（2012）「研究戦略としての環境政策史」『環境経済・政策学会2012年大会報告要旨』（2012年9月15日，東北大学）。
- 喜多川進（2013a）「環境政策史研究の動向と可能性」『環境経済・政策研究』第6巻，第1号，pp.75-97。
- 喜多川進（2013b）「ドイツ容器包装廃棄物政策に関する環境政策史的考察」寺尾忠能編『環境政策の形成過程—「開発と環境」の視点から』日本貿易振興機構アジア経済研究所，pp.129-174。
- 喜多川進（2014）「環境政策史は何をを目指すのか？（パネルディスカッション）」『環境経済・政策学会2014年大会報告資料』（2014年9月14日，法政大学）。
- 小堀 聡（2010）『日本のエネルギー革命—資源小国の近現代』名古屋大学出版会。
- 小堀 聡（2013）「原子力政策黎明期における「対米依存」の論理—経済企画庁原子力室阿部滋忠に注目して」『唯物論研究』第123号，pp.22-35。
- 小森治夫（1997）『日本型地域開発—水と土地の分化と総合の視点から』文理閣。
- 竹中 亨（1998）「西洋史学と実証」『西洋史学』第191号，pp.204-211。
- 都留重人（1986）「弔辞華山謙君」『公害研究』第15巻，第4号，p.72。
- 寺尾忠能（2013）「「開発と環境」の視点による環境政策形成過程の比較研究に向けて」寺尾忠能編『環境政策の形成過程—「開発と環境」の視点から』日本貿易振興機構アジア経済研究所，pp.3-29。
- 友澤悠季（2014）『「問い」としての公害—環境社会学者飯島伸子の思索』勁草書房。
- 中嶋 毅（1999）『テクノクラートと革命権力—ソビエト技術政策史 1917-1929』岩波書店。
- 萩原好夫（1996）『ハッ場ダムの闘い』岩波書店。
- 華山 謙（1969）『補償の理論と現実—ダム補償を中心に』勁草書房。
- 華山 謙（1978）『環境政策を考える』岩波書店。
- 華山謙・布施徹志（1977）『都市と水資源—水の政治経済学』鹿島出版会。
- 宮野雄一（1997）「水源地域対策の理論と行財政制度—水源地域対策特別措置法を中心に」『岐阜大学地域科学部研究報告』第1号，pp.13-47。
- 宮本憲一（2014）『戦後日本公害史論』岩波書店。
- 森 建資（2003）『イギリス農業政策史』東京大学出版会。
- 横山英信（2002）『日本麦需給政策史論』八朔社。
- Andersen, Mikael Skou and Duncan Liefnerink (eds.) (1997), *European Environmental Policy: The Pioneers*,

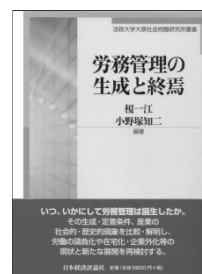
- Manchester: Manchester University Press.
- Dovers, Stephen R. (2000), "On the Contribution of Environmental History to Current Debate and Policy," *Environment and History*, Vol. 6, No. 2, pp.131-150.
- McNeill, John. R. (2003), "Observations on the Nature and Culture of Environmental History," *History and Theory*, Vol.42, Issue 4, pp. 5-43.
- Uekoetter, Frank (1998), "Confronting the Pitfalls of Current Environmental History: An Argument for an Organisational Approach," *Environment and History*, Vol. 4, No. 1, pp.31-52.
- Weidner, Helmut (1989), "Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung: Eine vorläufige Bilanz," *Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament)*, B47-48, pp.16-28.
- Weidner, Helmut and Martin Jänicke (1998), "Vom Aufstieg und Niedergang eines Vorreiters. Eine umweltpolitische Bilanz der Ära Kohl." in Göttrik Wewer (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl: Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*, Opladen: Leske und Budrich, pp.201-228.

# 大原社会問題研究所叢書

2014年  
最新刊

## 『労務管理の 生成と終焉』

榎一江・小野塚知二編著 日本経済評論社



### 『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』

2013年 法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著 法政大学出版局

### 『福祉国家と家族』

2012年 法政大学大原社会問題研究所・原伸子編著 法政大学出版局

### 『農民運動指導者の戦中・戦後一杉山元治郎・平野力三と労農派』

2011年 横関至著 御茶の水書房