

# 政府の「環境価値」の位相

『環境白書』による把握に関する予備的考察

森 道 哉\*

## 目 次

1. はじめに
2. 資料としての『環境白書』
3. 『環境白書』に関する分析事例
4. 政府の「環境価値」の記述に向けて
5. おわりに

## 1. はじめに

本稿の課題は、第1に、「環境」<sup>1)</sup>として括られてきている問題群や政策群の内容をより立体的に記述するに際しての課題と方向性を検討することである。またそれとの関連において、第2に、『環境白書』を素材としながら、政府における「環境」に関する認識あるいは政策選好としての「環境価値」の諸相を概観する意義を強調しておくことである。

何が環境問題でなく、また環境政策ではないのか、と問いかけてみたくなるほどに、「環境」に関する事柄は日常生活や公共政策全般と結びつけて語られるようになってきている。

この状況認識との関連において本稿で留意しておきたいことが2点ある。第1は、環境と公害およびその関係性、もう少し詳しく言えば複数の個別の問題間および政策間の関係性をどのように捉えるかという点についてである。それらへの目配せの程度の異なる二つのイメージを考えてみよう。

---

\* もり・みちや 立命館大学大学院公務研究科准教授

一つは、公害問題が注目されて以降、多様な環境問題の登場に伴って五月雨的に「環境」が認知されるようになってきたため、戦後を通じた「環境」の全体像については共有しにくいものとなっているのではないかと、いうものである。これは、公害と環境における「連続性」としてのイメージということができる。もう一つは、多様な環境問題が発生してきたこと、また特定の環境問題に関心を寄せる NGO や NPO などの社会アクターが台頭してきたこと、そしてそれらと並行する形で公害問題への関心が相対的に低下したことなどによって、「環境」の外延が拡散し、内包は霧散しているのではないかと、いうものである。これは、公害から環境へという「移行」としてのイメージ、別言すれば、より小さく扱われる公害とより大きく扱われる環境の「分離」としてのイメージということができる。

こうしたイメージ化の進展は、様々な事象をある程度単純化することで「環境」の概要を掴みやすくする。またそれが複数あるということは、「環境」のわれわれへのインパクトの強さとそれに対する経験や議論の豊富さを物語っている。しかしながら、これらに関する限り、環境と公害が併存している「環境」の複雑さをかえって捨象し過ぎてているように見えはしないだろうか。環境を論じることにより、意図せずして、公害の存在の忘却を誘発する傾向があり、「環境」に包含される異なる政策領域としての公害と環境の性質の違いを埒外に置いているようにも見えてしまうということである。これを検討すべき課題の一つとして捉えるならば、これまでの「環境」の論じ方や蓄積された関連情報について、改めてどのように整理し、またどのように理解の深化に資していくのが問われてよいだろう。

このような意味で「環境」をめぐる様相を俯瞰するという関心を持つ場合、一般的に最初に取り組みされる作業は、争点化した問題の性質やそれに関係しているアクターの範囲、また問題に対して実施された公共政策の内容などに着目しながら通時的な記述を行うことであろう。例えば、広く読まれることが想定されているテキストを眺めてみても、記述に濃淡はあっても学問分野を問わず、より専門的な議論に入る前に上に述べたようなこ

と関わる概ね共通した「環境」の史的理解が示されているのである<sup>2)</sup>。例えば、およそ50年代から70年代半ば頃までが公害とそれへの対策の時代、そこから80年代半ば頃までがアメニティに関する議論などを含む環境とそれへの対策の時代、そしてそれ以降現在までが地球環境問題への注目をも含むようになった「環境」とそれへの対策の時代という具合である。

これらをおおいに有用かつ重要な作業と是認した上で検討しておきたいのは、平板な整理を行うがゆえに見落とされやすい点はないだろうかということである。テキストとしての記述上の便宜および「通時的な記述」という研究戦略上の制約に起因するのだけれども、例えば、個々の公害問題、環境問題の発生の時期や政策の内容を強調したまとめになりがちであること、取り上げた問題や政策の継続性の有無に関する言及が少ないこと、また実際には連関する複数の問題や政策の結び結び方への関心が低いこと、そしてより抽象度の高い関心との関係では「環境」以外の政策領域と関連付けて考察する契機に乏しいこと、といった点については、様々な分析視角の設定についての検討も行うことなどによって認識の偏りの可能性を記しておく必要があると考えられる。要するに、そのようなスタイルで記述する際には、その意義だけではなく限界への注意も喚起し、また併せて、「環境」をめぐる様相に関する重層的なイメージ<sup>3)</sup>を、どのようにまたどの程度可視化していくのかなどについても改めて考慮する必要があると考えるのである<sup>4)</sup>。

分析視角の補完の一例として、「環境」の実態の把握に関する議論を見ておこう。倉阪秀史は、環境政策の手段の選択およびその影響を考察する目的のために、物理的・社会的広がりという観点から、時間軸（短期 [short] ー 長期 [long] ー 超長期 [secular]）、空間軸（生活圏 [communal] ー 国家圏 [national] ー 超国家圏 [global]）、社会軸（特定行動 [individual] ー 特定様式 [sectoral] ー 普遍的 [common]）の三つの軸で立体的に捉え、「環境」を27に類型化している。典型例として、短期×生活圏×特定行動の類型は近隣騒音問題、中期×国家圏×特定様式のそれは工場排煙・排水

問題,そして超長期×超国家圏×普遍的のそれは地球温暖化問題が挙げられている<sup>5)</sup>。存在しうる事象を分析者の目的に沿って概念的に把握することにより,公害と環境が併存している状況を視覚的に伝えることに成功しているのである。もっとも,本稿では,以下に見るように,「通時的な記述」という範囲において可能な限り立体化を追求する議論を展開することになる。

以上,「環境」をめぐる様相の俯瞰の仕方に関わる議論の骨格を一瞥してきたわけであるが,本稿が留意しておきたいことの第2は,そうした議論には個々の事象を整理,記述する際に基準とされているものに共通点が見られるという点についてである。すなわち,基本的に政府が採った法律などの政策,あるいは分析者が当該問題に対して政府が採るべきであると想定している政策との絡みにおいてだという点である。では,このように分析の対象として立ち現れてきた政府自身は,戦後という期間においてどのように「環境」を見てきたのだろうか。このことについては,資料収集上の問題が影響しているにしても,先行研究ではほとんど問われてきていない。政府における問題の把握の程度や仕方などについて批判的に論じられることはあっても,政府の認識自体の有り様を自覚的に扱った議論はわずかにしか行われていないのである<sup>6)</sup>。本稿では,これもまた検討すべき課題と考え,記述の仕方に関する上述の議論も踏まえつつ,政府の「環境」に関する政策選好としての「環境価値」を概観するための準備作業を行う。

議論の進め方は次の通りである。2節では,政府の「環境価値」を措定する際に『環境白書』を用いる意義およびその資料としての性質,特徴などを確認し,3節ではそれを用いた先行研究を検討する。4節ではそれらの含意を読みとりつつ,より包括的に「環境」をめぐる様相を俯瞰するための記述の視点を試論的に提示する。そして最後に5節では本稿の知見をまとめる。

## 2. 資料としての『環境白書』

本節では、『環境白書』の資料としての性質や特徴を紹介し、少なくともそれが研究上有意に政府の「環境価値」の表現の一つとして位置づけられることを示していく。

さて、本稿でいう『環境白書』（広義）は、1969（昭和44）-71年度に発行された『公害白書』のほか、72年度以降の『環境白書』（狭義）およびそれと『循環型社会白書』が合併した2007（平成19）-08年度の『環境・循環型社会白書』、またそれに09-10年度の『生物多様性白書』が合併した『環境・循環型社会・生物多様性白書』を含むものとして表記する<sup>7)</sup>。一見してわかるのは、本稿執筆時点において42年間に渡って継続的に発行されているという事実である（3節の表1も参照）。「環境」に関する一貫した公的な資料、とりわけ中央政府の動向を示すそれは多くはない。そのようななかで政府の「環境価値」の状態の「通時的な記述」に関心をもつ本稿からすれば、入手のしやすさと相まってそのこと自体が貴重である。

そもそも白書とは、1963年10月24日の事務次官等会議の申合せで決められた次の二つの要件を満たすものである<sup>8)</sup>。第1に、「中央官庁が編集する政府刊行物であること、したがって官職を付した個人名で編著するものを含まず、また非売品であっても広く頒布するものは含むが、部内資料は含まない。図書の形をとるものに限り、原則として月刊誌やパンフレット類は含まない」ものとし、第2に、「内容は政治経済、社会の実態及び政府の施策の現状について国民に周知させることを主眼とするもので、法令、制度等の解説書や単なる統計調査報告書、現業官庁における事業の紹介等は含まないもの」である。また、白書は「法律に基づいて国会に提出した報告書をそのまま刊行するもの」（法定白書と呼ぶ）と、「閣議に報告又は配布し、閣議の了解を得た後に公表する」もの（非法定白書と呼ぶ）とに大別されるが、『環境白書』は前者の系譜に位置づけられている<sup>9)</sup>。

とはいえ、こうした意図や区別に関係なく、白書全般については、当たり障りのない概要が述べられているだけであるという見方もあるのかもしれない<sup>10)</sup>。しかしながら、これは、各頁の文章が政府の関心の置きどころやその程度を物語っているということを等閑視している<sup>11)</sup>。例えば、環境事務次官を務める小林光は、「閣議決定を経るため、その(環境白書の=引用者注)文章やデータの各省間の調整は慎重なものであって、長時間を要する。一言一句に関して、各省の、いわば拒否権の対象になる。新年初に各省協議に出される草案には数百か所の意見が出され、調整終了は5月の上旬、そして、閣議決定が、6月の世界環境デー(6月5日)の頃、というのが通例である。このため、環境白書には歯切れの悪い箇所が散見されるが、逆に見れば、政府の公式見解として重いものであるし、この調整を機会に、新しい政策方向についての各省コンセンサスづくりが進むこともある<sup>12)</sup>」という。「全文が閣議決定された上で、国会に提出され、そして国民向けにも発売され<sup>13)</sup>るまでに、以上のような行政的かつ政治的な現実の過程を踏まえていることを考えれば、「環境白書は、政府の統一された意思の反映である。したがって、見方を変えれば、環境行政の自画像とも言える<sup>14)</sup>」というのも概ね首肯できる<sup>15)</sup>。この解説が執筆者の一人によるものであることを割り引いて評価するとしても、本稿でいうところの政府の「環境価値」が表出しているものということ是可以するだろう。前述のように、一貫した公的資料が乏しい政策領域としての「環境」を考えるならば、時系列的に環境と公害そしてその関係性についての傾向の析出を目的とする限りにおいては、ひとまず『環境白書』は資料としての限界や制約よりも意義が強調されるべきであるというのが本稿の立場である。

続いて、『環境白書』の構成とそれに付随する形で政府の「環境価値」という用語の二つの使用法について見おこう。それは、内容的に3本の柱からなる。本節冒頭に述べたように、最新版では三つの白書が一つにまとめられるなどの変化も見られ、一概には言えないのだけれども、t年版ならば、およそ、第1に、t-1年度における「環境」の状況に対する認識

の基調などに関する報告（総説，初期の版では序説），第2に， $t-1$ 年度において個別の分野で「講じた施策」に関する報告（各論：前半）<sup>16)</sup>，そして第3に， $t$ 年度において目指す環境の保全（かつ循環型社会の推進，生物多様性の保全及び持続可能な利用）のために「講じようとする施策」の提示（各論：後半）となっている<sup>17)</sup>。

本稿では，ここまで『環境白書』全体を政府の「環境価値」を表現するものとしてきているけれども（広義），より厳密に言えば， $t$ 年度版の総説と「講じた施策」は $t-1$ 年度の活動を中心とした実態の報告であるから， $t$ 年度で「講じようとする施策」の内容が政府の政策選好としての「環境価値」を示しているということになる（狭義）。したがって， $t$ 年度の政府の「環境価値」の達成度や進捗状況などを評価するという場合は，理論的には， $t-1$ 年度の「講じようとする施策」と $t$ 年度の「総説」および「講じた施策」との関係を見ることでチェックされるということになるのだろう<sup>18)</sup>。

ただし，先に見た事務次官等会議の申合せにおいては，「将来の見通し及び施策の方向（以下将来の見通し等という）については，付随的にふれるに止める」とされ，それに触れる場合は，「極力一般的抽象的な意見に止めるよう配慮するとともに，特に政府の重要な施策に関連する事項について具体的な将来の見通し等を述べようとするときは，既に政府の公式見解として決定されている範囲のものを除き事前にその要点について閣議の了解を経るようにする」としている<sup>19)</sup>。それだけに，「講じようとする施策」は一般論を述べたものにとどまるという見方もありえよう。しかしながら，裏から見れば，小林が確認しているように，政府の「環境価値」として吟味されたものが残っていると考えられるものである。こうした解釈の余地を残すという意味での一定の限界のほか，構成上のタイムラグを伴っているけれども，『環境白書』に代替するほどの一群の公的な資料が見当たらない以上，政府の認識，活動，そしてそれらの関係が示されているという点でその情報は重要であるというべきであろう。政府として毎年

のように過去の世相や業務を振り返りかつ追加的に記述していくというスタイルをとっており、そこには同時代的な認識の積み重ねが表れているのである。

### 3. 『環境白書』に関する分析事例

では、『環境白書』は、どのような関心に基づいて議論の俎上に乗せられてきたのだろうか。上述のような意味でのネガティブな反応が予想されるなかであっても、学問分野横断的に眺めてみると、それを分析対象とした研究はわずかながらに存在する。本節では、「環境」をめぐる様相を俯瞰するという本稿の関心との関係においてそれらを紹介しつつ、そこで扱われている分析期間や「環境」の内容に関する整理の仕方に着目して若干の検討を加えておきたい。

前節でも言及した小林は、執筆の時点までにおける41年度分全ての『環境白書』を振り返るなかで、国会に対してだけではなく国民に対して訴えかけてきた問題の状況や政策の内容などを明示しようとした。時系列的な情報はサブタイトルの一覧(表1)を示す形で可視化しておき、初版の1969(昭和44)年度版と最新版としての2009(平成21)年度版を質的に比較することによって、「印象面で大きな違いがいくつもある<sup>20)</sup>」ことを政策担当者として述懐した。また、『環境白書』の作成の過程の機微や意義については前節で紹介されている通りだが、「環境白書のテーマの変遷」という節では、各年度版を駆け足で眺めつつ、実務的に顕著な変化と映る政策的な転換点やそこでの記述上の切り口、そしてそれらから得られた教訓などを叙述している。ただし、「環境」の継続的な変化に対する関心は見られるものの、問題群や政策群の関係性への認識については小林の記述から明瞭に読みとることはできない。もっとも、この点は、当面の問題に対処することが求められている現職の官僚による論考としての「環境」の読み方を提供していると見た方がよいのかもしれない。

政府の「環境価値」の位相（森）

表 1：環境白書サブタイトル一覧

年 度	白 書 名	サブタイトル
昭和44年版	公害白書	サブタイトルなし
昭和45年版	公害白書	サブタイトルなし
昭和46年版	公害白書	サブタイトルなし
昭和47年版	環境白書	環境政策の新しい座標
昭和48年版	環境白書	環境保全への新しいルール
昭和49年版	環境白書	新局面を迎える環境行政
昭和50年版	環境白書	昭和50年代の環境行政
昭和51年版	環境白書	試練と選択の環境行政
昭和52年版	環境白書	環境保全への新たな対応
昭和53年版	環境白書	環境行政の新たな展開のために
昭和54年版	環境白書	環境行政のより一層の進展を目指して
昭和55年版	環境白書	環境政策の進展をふりかえって
昭和56年版	環境白書	トータルな環境保全を目指して
昭和57年版	環境白書	幅広い環境政策の展開をめざして
昭和58年版	環境白書	恵み豊かな環境を将来に
昭和59年版	環境白書	成熟化する社会における環境問題への新たな対応
昭和60年版	環境白書	安全で快適な都市の環境を築くために
昭和61年版	環境白書	高度技術社会における環境保全
昭和62年版	環境白書	国土利用の新たな潮流と環境保全
昭和63年版	環境白書	地球環境の保全に向けてのわが国の貢献
平成元年版	環境白書	人の環境の共生する都市を目指して
平成 2 年版	環境白書	地球にやさしい足元からの行動に向けて
平成 3 年版	環境白書	環境保全型社会への変革に向けて
平成 4 年版	環境白書	持続可能な未来の地球への日本の挑戦
平成 5 年版	環境白書	環境と共に生きるための新しい責任と協力
平成 6 年版	環境白書	環境への負荷の少ない社会経済活動に向けて

平成7年版	環境白書	豊かで美しい地球文明を
平成8年版	環境白書	恵み豊かな環境を未来につなぐパートナーシップ
平成9年版	環境白書	地球温暖化防止のための新たな対応と責任
平成10年版	環境白書	21世紀に向けた循環型社会の構築のために
平成11年版	環境白書	21世紀の持続的発展に向けた環境メッセージ
平成12年版	環境白書	「環境の世紀」に向けた足元からの変革を目指して
平成13年版	環境白書	地球と共生する「環の国」日本を目指して (ルビ「わのくに」)
平成14年版	環境白書	動き始めた持続可能な社会づくり
平成15年版	環境白書	地域社会から始まる持続可能な社会への変革
平成16年版	環境白書	広がれ環境のわざと心
平成17年版	環境白書	脱温暖化 “人”と“しくみ”づくりで築く新時代
平成18年版	環境白書	人口減少と環境・環境問題の原水俣病の50年
平成19年版	環境・循環型社会白書	進行する地球温暖化と対策技術・我が国の循環型社会づくりを支える技術 3R・廃棄物処理技術の発展と変遷
平成20年版	環境・循環型社会白書	低炭素社会の構築に向け転換期を迎えた世界と我が国の取組・循環型社会の構築に向け転換期を迎えた世界と我が国の取組
平成21年版	環境・循環型社会・生物多様性白書	地球環境の健全な一部となる経済への転換
平成22年版	環境・循環型社会・生物多様性白書	地球を守る私たちの責任と約束 チャレンジ25

出典：小林光「40年間発行し続けている『環境白書』と白書に見る環境行政の自己像の変遷」『環境研究』NO.156, 2009, 56頁。平成22年版については、筆者加筆。

他方で、経済学者の葛西孝平は、「環境問題を解説する書の最高のものは『環境白書』である」<sup>21)</sup>としながらも、99(平成11)年版を中心に取り上げ、やや規範的な態度において、とりわけ国民(例として高校生、文系の大学生が挙げられている)にとって読みにくいものになっていることを、前節で見たようなその構成の特徴、分量の多さ、執筆の担当のあり方(「総説」は環境庁が担当し、「各論」は関係15府省庁委員会が担当する

[省庁名は当時のもの] および記述のミスなどを指摘しながら批判し、改善に向けての提言も行っている。そのなかでも、例えば、「講じた施策」の全6章<sup>22)</sup>について、各章の頁数を、「忘れてならないのは各論は過去の状況（10年度）及び施策であるということである」<sup>23)</sup>との但し書きを付けつつも、本稿でいう広義の政府の「環境価値」の濃淡がウエイト付けされたものと見なして論じている点や、「環境」に関する知識が蓄積されてくるなかで『環境白書』の静態的な「辞典化」が進んでいるとの指摘<sup>24)</sup>は、今後においても検証されるべき課題として、また「通時的な記述」および分析という観点からみて興味深いものとなっている。

これらの議論は、『環境白書』自体を俯瞰し、その内容や構成を評価するという関心から組み立てられているが、それに加えて、より下位に位置づけられる「環境」の個別の政策領域に関する分析との関連でそれを扱っている研究もある。例えば、社会学者の倉重加代は、環境負荷が中心部から周辺部に遠隔化され、不可視化される、すなわち外部転嫁されているという構造を先行研究の検討から引き出し、その事例としての「海」が、初版から最新版としての08（平成20）年度までの『環境白書』において、どのように政府の認識において「内部化」が進められてきているのかを問うている。記述としては、1節でも触れた諸議論を含む「環境」の時期区分との関連において、「海洋環境に関する言説」の語られ方の独自性を提示しようとしている。そして著者自身の時期区分に沿いながら、政策や世相の動きとの関係において、用語および記載内容の変化、より詳細には、新たに登場した用語や消失した用語、また調査主体や領域に関する記述の有無および記述が無くなったタイミングなどを丁寧に調べている。

その上で、「理念上あるいは政策上は海の内部化が進んでいるが、認識としては（実体を表面化させないという意味で）海は外部のままであり、理念や政策と認識とのズレを見いだせる。抽象的な表現をすることで問題の実体が不明瞭になり、問題との距離を読み手に与えかねない」<sup>25)</sup>と、下位の政策領域としての海洋環境政策における政府の「環境価値」を結論し

ている。こうして『環境白書』における記述の内容の一定のブレが指摘された後、倉重の関心は白書の成り立ちへも向けられる。「白書もまた、厚生省や環境庁と事業官庁との利害関係の中で発表されてきたのであろうということである。白書を見る限り、海洋汚染に関しては、特に、水産庁との利害関係が大きかったのではないかと推測される」と<sup>26)</sup>。本稿は、『環境白書』を「政府の『環境価値』」として捉えることに意義を見出そうとしているけれども、その作成の過程自体が問題になりえていることを示唆する倉重の指摘は、情報がどの程度収集できるかは不明瞭にしても、研究資料としての基盤を問うものであり、小林による『環境白書』の作成過程の解説や葛西の批判的な見方などとの関連において常に意識しておかねばならない重要な事柄であろう。

政治学者のD. A. ホールは、その過程にも関心を持ちつつ、80年代後半からのアジア諸国の環境危機に対する日本の貢献を強調する政府とその批判者の見解の相違を浮かび上がらせた。『環境白書』は、前者の立場、つまり政府の「環境価値」を追跡する際の手段の一つとして扱われ、90年代の動き、特に90(平成元)年版と99年版の内容を比較するなかで記述の力点ないし表現に連続性と非連続性の両面が見られることを指摘している<sup>27)</sup>。具体的には、両者の見解の隔たりが大きいと見る3点、すなわち日本の海外の環境問題へのかかわり方、とりわけネガティブな側面(「公害輸出」など)への言及の有り様、また公害問題に対する日本の経験の発展途上国への意義(日本を優良な環境政策のモデルとして扱うことをめぐる見解について)、そして、政策決定過程における紛争の諸相(環境庁[当時]、通産省[当時]、外務省などの関係)に焦点を当て、倉重と同様に、そこで用いられているレトリックや抜け落ちた論点などが分析されている。ホールの分析は、『環境白書』の章立てにしたがって複数の下位の政策領域を想定し、通時的という意味では限定的ではあるにしても、共時的な議論を展開している点において、より立体的かつ包括的な研究となっているといえる。

以上は質的な分析を軸に据えた研究が中心であるが、これらの分析者の議論の特徴を備えつつ、計量的な視点から議論しているのは総合学習と環境教育・食教育などを研究する増澤康男・小郷友美である<sup>28)</sup>。増澤・小郷は、環境教育の素材としての『環境白書』に着目した議論を行っている。具体的には、文部省（当時）の環境教育指導資料と関係する「生活環境」という用語がどのように登場しているのかを、5年度分<sup>29)</sup>の環境省ウェブサイトの情報をもとに論じている。その際には、『環境白書』は形態が異なる場合もあるため<sup>30)</sup>、件数ではなく「『相対記載頻度』（各巻の総字数当たりの記載頻度）」<sup>31)</sup>という比率を採用してその傾向を地球環境問題、環境教育、環境影響評価、環境リスクといった用語との比較において把握している。各用語の出現する比率が徐々に同率になっていく様子が明らかにされており、葛西のいう「辞典化」が進行しているようにも見える知見を引き出している。

また、「生活環境」が、5年度分の『環境白書』において、どのような論旨との関係で掲載されてきているのかについても、「問題」として捉えられている事項（大気汚染、水質汚濁など）、その「対策理念」（経済と環境との調和、快適な環境の創造など）、そして、社会の意識もしくは白書での考え方（「意識」）の3点における推移に注目して新たな関連事項の拡大などが分析されている。これらの作業を経て、増澤・小郷は、「生活環境」は公害が規定されることによって決まってきたという関係を強調し、「『保全すべき生活環境』に対する我々のイメージは、多くの場合、意外と貧困なのではないか」<sup>32)</sup>としている。この点は、環境基本法2条に基づく本稿の冒頭で述べた公害、環境、「環境」の整理と同様の認識にあるといえよう。

本節で紹介した議論の多くは、着目する問題や用語における時系列的な変化に着目して政府の「環境」に関する問題認識や政策選好としての「環境価値」に接近し、程度の差こそあれ「環境」をめぐる様相における継続と断絶の両面を捉えるものとなっている。これらは、1節で述べたような、

素朴な「連続性」でも「移行」ないし「分離」でもないイメージを導き出すに至っているのである。これは、さまざまな媒体からの情報を用いた断片的な情報ではなく、『環境白書』という長期的かつ体系的な資料を用いることによって明らかにされたことである点は強調されてよい。にもかかわらず、以上の議論においては、第1に、『環境白書』を資料として扱うことに関する意味づけについては十分に語られておらず、第2に、問題群と政策群の関連性や記述の仕方などについてもそれほど関心がないように見える。1点目については前節と本節で言及してきているので、次節では2点目について検討することにした。

#### 4. 政府の「環境価値」の記述に向けて

本節では、先行研究の検討から得た知見をより体系的に捉え直し、『環境白書』を解釈する際の視角に求められることは何かについて考察する。本稿のいう「通時的な記述」への関心は長期的に関心事項を捉えていくことを要請するけれども、第1に、分析に際しての視野の確保の観点から、第2に、それを意識した記述(論)の展開という観点から注目しておきたい研究がある。以下では、この二つの観点に関する議論の含意を確認し、その後、本稿の趣旨に沿う範囲で「通時的な記述」に関する手がかりを素描する<sup>33)</sup>。1点目の考え方については、P. ピアソンの議論が参考になる<sup>34)</sup>。

ピアソンは、因果関係の現れ方について、原因(cause)に関する時間的射程(time horizon)と結果(outcome)に関するそれを、短期×短期(自然現象に引き付けた例として、竜巻)、短期×長期(巨大隕石の衝突)、長期×短期(地震)、長期×長期(地球温暖化)という時間構造に着目して類型化した。つまり、原因および結果それぞれの形成のされ方を注意深く観察してやることを提案しているわけである。そのなかでも、社会科学の研究の多くが短期×短期の枠において行われていること、また注意を

払っていなければそのような形で進められやすいことを論じながら、原因の開始と結果のそれとの間における大きく緩慢に推移する過程（big, slow-moving processes）を考慮した他の3類型の研究の重要性を語っている。ピアソンがそれらを扱うことを強調するのは、時間的射程の設定を短くすることによって分析者がここで述べてきたような構造的な要因を見落とすことを懸念するからだが、本稿の関心にあるような記述のスタイルを念頭に置く場合には、とりわけ重要な指摘になっていると考えられる。

なお、時間的射程の設定ということに関しては、仮に短期と見なされる事象があるとしても、それに対する分析の時間を延ばして再検討を行うなどするならば、それを長期の研究と捉えることも可能だと考えられる。短期、長期の定義はその意味で相対的なものであると考えられ、ピアソンもまた、それは分析者がどのように問題を設定するかに左右されるということを強調している。また、そのような視角の設定は、政府（政策担当者）の政策選好の変遷（の可能性）などを検討していく際にも求められるだろう。より具体的に言えば、中央政府レベルのアクターがどのように問題群を認識し、それに対してどのような公共政策を配ってきているのかを見る場合にも有意な視点であるということである。政府の「環境価値」は、理論的にはここでいう原因としても結果としても扱うことができるが、本稿ではまずは『環境白書』に表れているそれを長期的かつ体系的に把握する基盤についての検討を進めているわけである。

以上のようなピアソンの時間的射程に関する主張は、分析者のそれらへの取り組みを促すやや規範的な要求も含んでいるけれども、T. G. ファレットティとJ. F. リンチは、その含意を汲み取りながら質的分析の方法論、記述論のレベルに落とし込んで検討している<sup>35)</sup>。彼女たちの共著論文を参照しながら、2点目の考え方について示唆を得たい。

ファレットティとリンチは、文脈（context）と因果メカニズム（causal mechanisms、変数の連関）の関係およびこの関係の因果関係（causation）に対する重要性については十分な理解がされてきていないという。ここで

文脈は、初期の諸状態が因果メカニズムを通して一定の範囲と意味の結果に至る配列の諸相と定義され、他方で因果メカニズムは、ある所与の文脈において、どのようにまたなぜ仮説化された原因が特定の結果に寄与するのかを説明する移植可能な概念 (portable concepts) と定義される。より詳細に言えば、先行研究においては、因果メカニズムを媒介変数の鎖と捉えることによってそれを因果関係の証明と直線的に結び付けて考えることが多いけれども、同じ因果メカニズムでも置かれた文脈が異なれば異なる因果関係を導くことを示しながら、一定の過程の結果は予め決定し得ないという主張をしているということである。こうした定義に基づいた研究から彼女たちが引き出そうとしているのは、信頼できる因果的な説明は、分析者が因果メカニズムと文脈の相互作用に注意を払う場合においてのみ可能になるということである。

ただし、文脈が重要であるというにしても、ピアソンの研究を踏まえると、時間的射程との関係におけるその理解の仕方、特にその始点と終点への考え方が重要になってくる。ファレットティとリンチは、E. S. リバーマンの議論を援用しながら<sup>36)</sup>、文脈の重要な側面における継続と変化を描くためには、隣接する諸制度、背景状況、あるいは外的要因などの多くの文脈的な層 (contextual layers) における諸作用 (actions) に基づいて時代区分を位置づけることを提案している。そして、政治的な文脈が層化される傾向にあり、またいくつかの因果メカニズムは離れた層の相互作用によって特徴づけられたりするのであれば、通時的な分析における時代区分は、種々の層における様々な過程の始点と終点の組み合わせであるべきであるとモデル<sup>37)</sup>を提示している<sup>38)</sup>。要するに、多様に層化している文脈の関係性を背景に置きながら分析対象としている因果メカニズムを見ることによる因果関係の特定の必要性が説かれているわけである。

ファレットティとリンチの研究でいう文脈的な層には、顕在化ないし潜在化している複数の問題や公共政策の配置状況なども含まれていると考えられる。本稿との関係でいえば、分析対象とする「環境」に関するある問題

とそれに対する政策についての因果メカニズムは、それらと併存する上述したような文脈的な層との関係において因果関係が特定されるという議論の展開が想定できるだろう。具体的には、倉重やホールが扱ったような「環境」におけるより下位の複数の政策領域における政治が、相互に関連している可能性を排除しない形での記述が模索される必要があるのである。

以上の議論を踏まえれば、本稿が目指す記述のスタイルとは、政府の「環境価値」という観点からに限られるけれども、「環境」に関する問題を追跡し、かつ複数の政策領域の布置連関を考慮した共時的な理解も深めていくというものになる（なお、本稿では便宜上、公害、環境、「環境」という形で極めて単純化して表現しているに過ぎず、それぞれにおける下位の政策領域の存在は想定しうる）。前節までの議論で明らかにしたように、『環境白書』を概観することはその具現化に寄与すると考えられるのである。

本稿で言及した先行研究においては、「通時的な記述」ととの関係において視野を広くするという意図は読み取れるものの、必ずしも理論的に記述することへの関心を持って体系的に論じられているわけではなかった。しかしながら、時間的射程の理解の仕方と因果関係の特定における文脈の重要性をしたピアソンおよびファレッティとリンチの見方によれば、本稿冒頭に記した「環境」に関する素朴な「連続性」および「移行」ないし「分離」という二つのイメージや（図1, 2参照）、前節で概観した分析事例が見落としていたものの捕捉、そしてその結果としての時代区分の変更などについても議論できるかもしれない。政府において、何が「環境」の問題や政策として認識され続け、何が視野から外れあるいは外されたのか、より詳細には問題が解決した結果として記述されなくなったのか、未解決にもかかわらず意識的に削除されたのかあるいは無意識のうちに削除されたのかなどを視野に入れた、「環境」をめぐる様相の「通時的な記述」の可能性が出てくるということである。本節の検討から本稿が獲得したイメージは、図2との関係において図3として表記しておく。点線部分に着

図1:「環境」に関する「連続性」のイメージ

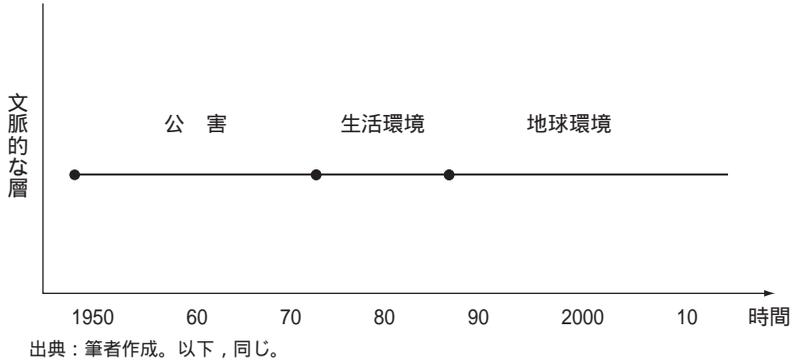


図2:「環境」に関する「移行」ないし「分離」のイメージ

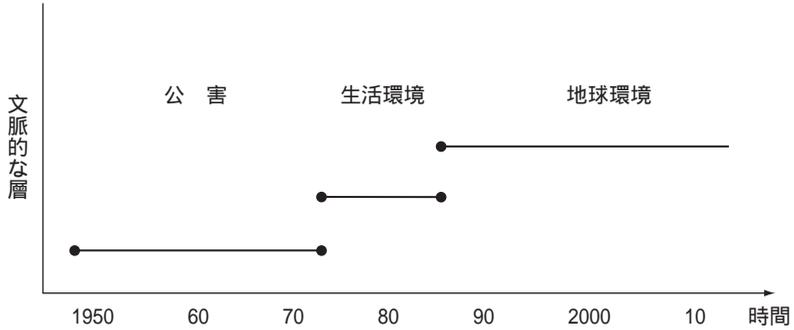
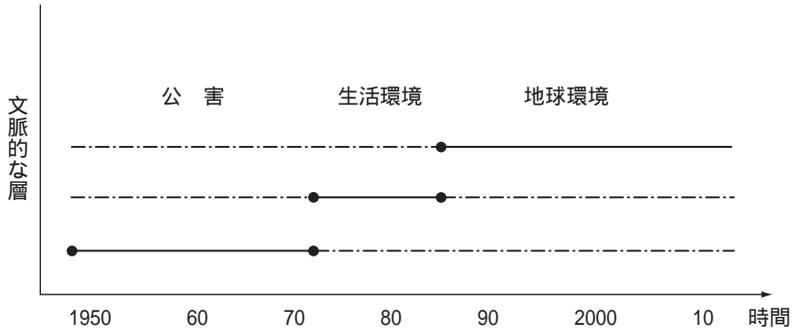


図3:「環境」に関する「層化」のイメージ



目した分析の可能性を探る必要があるというのが本稿の含意である。実際には実線部分の始点と終点のより詳細な再検討のほか、点線部分は実線として表した方が適切な理解という部分もありうるが、それは『環境白書』の内容分析によって実証されるべき課題といえるだろう。

## 5. おわりに

本稿は、先行研究における「環境」の有り様に関するイメージや記述の仕方についての考察を踏まえつつ、第1に、継続的な公的資料であることや入手のしやすさなどの観点から、『環境白書』が政府の「環境」に関する問題意識あるいは政策選好としての「環境価値」を読み解く鍵になり得ることを強調し、また第2に、複雑化の一途を辿っているように見える「環境」の諸相をより立体的に捉えるための「通時的な記述」の方向性を、分析の時間的射程および「環境」の文脈の捉え方の工夫という観点から探ってきた。時代区分の再解釈の可能性の議論などを含む本稿は、戦後の日本の政治過程を「環境」という側面から捉え直すための試みの一つとしても位置づけることができるだろう。

このような予備的な考察を行ったのは、古くはM. クレンソンが都市の権力構造の共時的な比較研究を通じて公害問題（大気汚染）における「非決定」の様子を析出した際に見られたように<sup>39)</sup>、(とりわけ)「環境」に関する研究の成否は、まずは分析者が潜在化していると考える「状況」をいかに「問題」と位置づけて可視化の程度を高めた記述を行うかにかかっているけれども、特に通時的な研究との関連において、必ずしもそうしたことへの関心が払われてきていないと考えたためである<sup>40)</sup>。ピアソンの指摘から汲めるように、存在は認知あるいは想定されていても光が当てられていないような部分に、それを当て直すことは決定的に重要なのである。

- 1) 環境基本法2条を参考にしつつ、本稿で広義において環境という場合には鍵括弧を用いる。公害は相対的に狭義の問題とすることができ、「環境」の部分集合であることを意味する。また、本稿で単に環境と記す場合は、「環境」から公害を除いたものを指しているものとする。環境省総合環境政策局総務課編『環境基本法の解説[改訂版]』ぎょうせい、2002、172-174頁も参照。
- 2) ひとまず、社会学、政治学、法律学、政策学・経済学における整理をごく一部ではあるけれども、例示しておきたい。船橋晴俊「環境問題の社会学的研究」飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊編『講座環境社会学』1巻、有斐閣、2001、29-62頁、賀来健輔「日本の環境政策と政策形成過程」長谷川公一編『講座環境社会学』4巻、有斐閣、2001、237-269頁、大塚直『環境法[第3版]』有斐閣、2010、3-25頁。倉阪秀史『環境政策論 環境政策の歴史及び原則と手法[第2版]』信山社、2008、14-66頁。
- 3) こうした指摘は、次の文献においても見られる。関礼子・中澤秀雄・丸山康司・田中求『環境の社会学』有斐閣、2009、222頁。二つのイメージと本稿による追加的なイメージについては、行論との関係により、4節にて図示することにしたい。
- 4) 筆者も同様の整理を行ったことはある。十全な議論とはいえないまでも上述の課題を意識しながら取り組んでいる。森道哉『戦後日本の環境政治』(博士学位請求論文、立命館大学)、2003、同「地方分権と環境政策の戦後」『TOYONAKA ビジョン21』12号、2009、34-39頁を参照。なお、以下で述べていくような筆者のスタンスとは異なる部分があるようだが、環境政策の歴史的な研究の重要性を強調しているレビュー論文としては、次を参照。喜多川進「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・政策研究の動向と展望』東洋経済新報社、2006、121-135頁。
- 5) 倉阪、前掲書、244-248頁。そのほか、倉阪は環境問題の程度という観点から政策手法についても論じている。同、248-251頁。
- 6) 分析の期間はより限定的であるが、同様の関心の下で筆者が論じたものとしては次を参照。森道哉「高度経済成長期の環境政治 政府の政策選好における『環境価値』の刻印(1)(2・完)」『政策科学』11巻1号、2003、141-152頁、同11巻2号、2004、59-68頁。
- 7) 本稿では、紙媒体で発行されているもののほか、環境省HPのなかの「環境白書、循環型社会白書、生物多様性白書」<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/>における情報も参照している。最終確認日2010年10月18日。
- 8) 大蔵省印刷局編『大蔵省印刷局百年史』3巻、1974、666-669頁。
- 9) 『公害白書』および93(平成5)年度までの『環境白書』は公害対策基本法7条に、それ以降の『環境白書』は環境基本法12条に、そして、07-08年度、09-10年度の『環境白書』においては、それぞれ循環型社会基本法14条や生物多様性基本法10条にも基づいて発行することが義務付けられてきた。
- 10) この見方に連なる痛烈な皮肉としては、環境汚染の実態や環境に関する科学技術政策のあり方などについて国会で意見を求められた宇井純(東京大学助手)の発言がある。これは、『環境白書』発行初期の受け止め方にとどまらない見解と見立てて、やや長くなるが周辺事情も含めて記しておく。

「実は、私不勉強で環境白書を読んでおりません。と申しますのは、政府刊行物を読む

ひまがただいませません。実際にいろいろな公害をとめるために走り回るほうが先でございまして、読む気が起こらないというのが正直なところでございます。まあ必要があればときどき読みますけれども、もし環境をきれいに保つためには金がかかるというようなことが書いてあるとすればなおさら読む気がしない。しかし、この議論はすでに一九七〇年に経済学者のシンポジウムが日本で開かれたときに、外国の学者が言っておったことであります。こういう議論が出てくるよという注意がされていたことであって、それがどうやら経済企画庁あたりを経て環境庁まで行き渡ったのだなという程度の感想しか持ち合わせておりません。どうも国とかそれから一部の県、全部とは申しませんが、かなりの県レベルの公害対策行政というのは、公害をなくすことが目的なのではなくて、世論がきびしくなったから、企業に納得して少し遠慮してくれということが目的であるような感じをさえ受けるものであります。つまり実に及び腰であります。権限の範囲内でやろうと思えばできることを、ちょっと考えればできることを、わざとやらないのではないかという実例が実にございます。

それからもう一つ、基準をきびしくしてまいりまして、たいがいの大企業は基準の中におさまります。たとえば毎日何百キロかの鉛を出している製鉄所でも、多量の海水を使ったり排水を出しているために、それで薄めてしまえば、どんなきびしい基準をつくっても PPM はちゃんと基準の中におさまります。そこで総量規制の問題が出てきたわけですが、こんなのは昭和三十三年の水質二法のときからずっと議論されておりまして、いまごろ出てくるのがおかしいのです。

公害問題については、歴史的に調べてきますとずいぶん事情がはっきりするという面がございまして、環境白書とか政府文書の一つの特徴は、決して歴史的な振り返り方をしないという点でございます。去年に比べてことしはこれだけよくなったということが書いてあっても、十年前に比べてどうか、五十年前に比べてどうかということは決して書いてないのが政府の文書の特徴であります。おそらくそういうものを印刷すること自体、ヘドロ公害をふやすことになるのではなからうかという気がいたします。」第71回衆議院科学技術振興対策特別委員会14号、1973年6月6日（国会会議録検索システムより引用。注15も同じ。）

- 11) それにもかかわらず、頻繁に引用されるくだりがあることは興味深い。代表的なものとしては、「もはや戦後ではない」と述べた56（昭和31）年の『高度経済成長白書（日本経済の成長と近代化）』（非法定白書）が挙げられよう。政府の認識を示しているとの受け止め方があるからこその反応であろう。しかし、そのように白書を扱うにしても多くは象徴的な意味をもたせる表現として断片的に引用することにとどまっており、継続的にそれ言及しながら議論が行われることは稀であった。このこととの関係でいえば、本稿は、白書を用いることでどの程度「政府の見解」を議論できるのかに関する白書論（試論）という側面もあるといえよう。もっとも、本稿と同様の関心を持っていることがうかがえる研究はある。「環境」に関するものは次節で扱うとして、他の政策領域における最近のまとまった議論としては、例えば次を参照。広井多鶴子『『問題』としての核家族 白書にみる少年非行の原因論』『実践女子大学人間社会学部紀要』3集、2007、79-97頁、原直行「戦後日本の農村像 農業白書の記述から描かれた農村像」『香川大学経済論叢』82巻

1・2号, 2009, 47-85頁。

- 12) 小林光「40年間発行し続けている『環境白書』と白書に見る環境行政の自己像の変遷」『環境研究』NO. 156, 2009, 54-61頁, 引用は59頁。なお, 小林は, 環境庁採用の2期生であり, 「白書を二回執筆する機会を得たほか, 毎年欠かさず, その編集に協力・参画してきた」(55頁)というほどに, 一貫して『環境白書』の作成に携わってきている人物である。なお, 本稿校正中の2011年1月7日付で小林は事務次官を退任している。
- 13) 同上, 59頁。
- 14) 同上, 60頁。
- 15) 環境庁設置法案が国会で議論されていた際, 音田正己(関西労働文化教育研究所理事長)が意見を述べたなか『環境白書』の作成に関する内容があるけれども, 小林の見解とはニュアンスが異なる。以下のような見方は, 「縦割り行政の弊害」などに関する批判的な議論との関係で現在でも根強くあるのかもしれない。

「第五, 日本で公害が社会問題となっておりますが, このことは, 環境汚染に関する認識と評価に関しまして, なかなか国民各層の間に一致が見られないということの意味するものだと考えられます。環境庁が設置されましても, 国民的合意が成立せず, あるいはまた各省間でなかなか合意が得られないということになりますと, 環境の保全を推進することはきわめて困難ではないかと考えられます。たとえば, 日本では昭和四十三年度からいわゆる公害白書というものが出されておりますけれども, これの作成過程は, 言うまでもなくいろいろ各省の意見を調整いたしまして, だれも反対をしない部分だけお書きになっているのじゃないかという気がするのです。どうもこの性格がはっきりしない, 一本太い線が通っていないように私は考えます。それに対しまして昨年出ましたところのいわゆるアメリカの環境白書, エンバイロンメンタルクオリティーでございますが, これは昨年日本に参りました(米国大統領環境問題諮問委員会委員長ラッセル・E. = 引用者注)トレインが委員長でつくったものでございますが, 日本の公害白書とは非常に中身が違っております。私は, せめて日本の公害白書もこのアメリカのエンバイロンメンタルクオリティー(*Environmental Quality*. 1970年から継続的に発行されている = 引用者注)程度の次元の高い, 非常に指導性のあるものであってほしいと考えます。もちろん私は, 日本の国家公務員の方々がアメリカのそれらの人たちに比べてまさるとも劣らないと思っておりますけれども, 先ほど言いましたような, つまり合意ということがだれも反対のない線できまるというふうなことが多くございますので, どうも皆さん方の実力が十分生かされていないように考えるわけでございます。」第65回衆議院内閣委員会公聴会1号, 1971年5月10日。

- 16) 各論の目次は, 96年に第1次環境基本計画が閣議決定されて以降, 「基本的には, 計画の実施状況の報告書としての役割を与えられることとなったため」, 「年を通じて変更されることなく安定的に継承されて」きている。小林, 前掲論文, 59頁。なお, この計画に関する筆者の整理は, 次を参照。森道哉「環境基本計画」中山充・横山信二編『地域から考える環境法』嵯峨野書院, 2005, 45-47頁。
- 17) 『環境白書』の構成に関する議論については, 3節でも扱う次の議論も参照。葛西孝平「[書評]環境庁編『環境白書』」『平成11年版 環境白書』をよんで『経済経営論集』34巻2号, 1999, 99-109頁。

政府の「環境価値」の位相（森）

- 18) ここでは、「評価」に関する情報に言及しつつ、『環境白書』以外の公的な資料を本稿がどのように見ているのかについても補足しておく。まず、国の行政機関は、2001（平成13）年6月に成立した行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）に基づいて政策評価を実施することが定められている。例えば、最近の環境省の動向としては、06-11年度を対象とする「環境省政策評価基本計画」及び「平成22年度環境省政策評価実施計画」に基づく前年度の施策の事後評価が挙げられよう（環境省『平成21年度環境省政策評価書』2010年9月）。本稿は努めて『環境白書』の内容分析の準備に焦点を絞っているけれども、こうした一定の期間における資料などもまた政府の「環境価値」を検討する際の重要な情報と考えている。
- 19) 大蔵省印刷局編，前掲書，668頁。
- 20) 小林，前掲論文，57頁。
- 21) 葛西，前掲論文，99頁。
- 22) 1章「環境への負荷が少ない循環を基調とする経済社会システムの実現」172頁，2章「自然と環境との共生の確保」44頁，3章「公平な役割分担の下でのすべての主体の参加の実現」35頁，4章「環境保全に係わる共通の基盤的施策の推進」64頁，5章「国際的取組の推進」50頁，6章「環境基本計画の効果的実施」5頁。同上，103頁。
- 23) 同上，103頁。
- 24) 同上，105頁。
- 25) 倉重加代「海洋環境保全に関する言説の変遷 『環境白書』の分析を通して」『鹿児島女子短期大学紀要』45号，2010，75-87頁。引用は，85頁。
- 26) 同上，86頁。
- 27) Derek A. Hall, (Survey article) Japan's Role in the Asian Environmental Crisis: Comparing the Critical Literature and the Environment Agency's White Papers, *Social Science Japan Journal* 4-1, 2001, pp. 95-102.
- 28) 増澤康男・小郷友美「『生活環境』の捉え方の変遷 環境省ウェブサイトの環境白書（1969～1999）を利用した分析」『兵庫教育大学研究紀要』22巻，2002，59-64頁。
- 29) 69（昭和44），79，89（平成元），98，99年版。
- 30) 89年まではA5版，90年から99年まではA5版2冊組み，00年から現在まではA4版。また，頁数も69年版の約250頁から90年代後半の版における約1000頁まで大きな開きがある。
- 31) 増澤・小郷，前掲論文，61頁。
- 32) 同上，63頁。
- 33) これらは近年精力的に行われている質的研究の方法論，記述論に関する議論のごく一部に過ぎず，また本稿で網羅的に論じる用意はない。詳細なレビューについては他日を期したい。
- 34) Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004. See esp. Chap. 3. (粕谷裕子監訳『ポリティクス・イン・タイム 歴史・制度・社会分析』勁草書房，2010)
- 35) Tulia G. Falleti and Julia F. Lynch, Context and Causal Mechanisms in Political

Analysis, *Comparative Political Studies* 42-9, 2009, pp. 1143-1166. また、これと関連する文献としては次を参照。Tulia G. Falleti, Theory-Guided Process-Tracing: Something Old, Something New, *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association* 17-1, 2006, pp. 9-14.

- 36) Evan S. Lieberman, Causal Inference in Historical Institutional Analysis: a Specification of Periodization Strategies, *Comparative Political Studies* 34-9, 2001, pp. 1011-1035.
- 37) Falleti and Lynch, *op. cit.*, pp. 1157-1158. See, Figure 2.
- 38) この観点を含み、かつ文脈的な層の現れ方の順序に着目した研究の有意さを示そうとする著者のコンパクトな実証研究としては、Tulia G. Falleti, A Sequential Theory of Decentralization; Latin American Cases in Comparative Perspective, *American Political Science Review* 99-3, 2005, pp. 327-346. を、また、より包括的なものとしては、Tulia G. Falleti, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2010. を挙げておく。同様の関心からの筆者の議論については、次を参照。森道哉「戦略的な環境規制? アスベストをめぐる政治過程」『香川法学』28巻1号, 2008, 43-129頁。
- 39) Matthew A. Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution*, Johns Hopkins University, 1971.
- 40) この議論との関連では、例えば、環境社会学者の長谷川一が、可視的な問題(スパイクタイヤ公害)と不可視的な問題(地球温暖化)を事例として扱い、それへの政府の取り組みの程度は、問題および被害の可視性、対策の緊急性、そして技術的対策の容易さに依存すると論じている点が示唆的である。ただし、主として前者が地方政府の対応を、また後者が中央政府の対応を取り上げているという違いがある点は、議論の進め方によっては注意が必要であろう。「環境問題を可視化させる 環境社会学と環境政策」日本公共政策学会編『公共政策学会年報 1998』有斐閣, 1998。

#### 付記

本稿は、科学研究費補助金若手研究(B)「戦後日本の環境政治の比較事例分析」(課題番号 19730109)の研究成果の一部である。