

公害防止協定と日本型政府介入システム

伊 藤 康

はじめに

高度成長期以降の日本の環境政策（汚染制御政策）は、経済に大きなダメージを与えずに環境を改善することに成功したと受け取られていることから、環境政策の1つのモデルとして大きな注目を集めているが、その中で地方自治体の公害防止協定が重要な役割を果たしたことが、多くの研究者から日本の特徴の1つとして指摘されている。水俣病等の公害が未だ完全に解決していないこと等を考えれば「日本の環境政策が成功した」という評価は疑問であるが、公害防止協定が環境政策において重要な地位を占めていたということは事実である。しかし、その果たした役割の大きさにもかかわらず、公害防止協定については、法律学の立場からその法的根拠や契約としての有効性等を論じたものはあるが、それが成立し有効に働いた社会的背景や政府介入システムとしての性質、その問題点等に関して論じたものは少ない。これらの点について論じることは、今後の環境政策を展望する上でも、日本の環境政策の経験を途上国に伝える上でも有益だろう。本稿においては、まず公害防止協定締結の経緯とその背景について述べた後、それが可能になるような介入システム自体が内在的に持つ問題点について考察し、公害防止協定の今後のあり方について検討を行う。

1 公害防止協定締結の経緯

戦後の日本の環境政策に関して論じた著作は、いくつかあるが、地方自治

体が先駆的に果たした役割が大きかったということは、ほとんどの著作において触れられている。中でも特に、法的拘束力を持たない「公害防止協定」の締結が日本に独自のものとして注目を集めている¹⁾。

公害防止協定とは、地方自治体が個々の企業との間に、法律や条例を根拠としない任意の合意に基づいて、地域の実情に則して公害防止策を定めた「協定」を結び、それを根拠に公害防止対策を進めるというものである²⁾。協定の形式としては大きく分けて、自治体と企業が往復文書の交換を行って公害防止の約束を取り付ける場合と、協定・覚書に両者が調印するという文字通りの「協定書方式」の2つに分けられる。協定の内容は、単なる理念的なものではなく、排出基準や緊急時の措置、モニタリング等の具体的な対策を定めたものが多い。また、そこで定められた排出基準は、ほとんどの場合国で定められた基準よりもかなり厳しかった。協定締結事業所数は下の表のように推移しており、一貫して増加しているのがわかる。

表 公害防止協定締結事業所数の推移

	1970	1975	1980	1985	1990
事業所数	854	8,923	17,841	25,817	37,000

出所：『環境白書』各年度版より作成

公害防止協定という方式は、1964年、横浜市に東京電力(株)が自社保有地の一部を電源開発(株)の石炭火力発電所用地として譲渡することに同意を求めてきたことに端を発している³⁾。横浜市は、1959年から根岸地区に約900ヘクタールの工業用地を造成し、ここに東京電力や日本石油等が立地することが決定したが、1960年にこの地区の医師会から、新しい工業用地の造成に伴って公害が発生する恐れがあるとして、公害対策を求める陳情書が市長に提出され、また公害反対の住民運動の組織がつくられ活発な活動を行った。横浜市は自ら調査を行ったが、その結果何らかの積極的な対策を講じなければ、当時既に深刻な汚染に悩まされていた川崎・鶴見地区と同様の被害を招くという予測が得られた。

1960年代初頭には既に全国各地で深刻な公害が発生していたが、それを

規制できる国の法律は、一応「ばい煙規制法」、「水質保全二法」などがあつたが、効果という点からは事実上全く未整備の状態、実際に被害や苦情が持ち込まれる地方自治体には、公害対策上独自の規制を行う法律上の権限はおろか、行政上の慣行でもほとんどなかった。当時は、地方自治体が法令の規制を越える上乗せ、あるいは横出し規制を条例によって定めることは、法律に違反し許されないと解される傾向にあつたのである。特に電力事業については、電源開発調整審議会の基本計画に沿つてその建設と運営が行われることになっており、これらは電気事業法に基づいた通産大臣の許可・監督権のもとにあつた。従つて本来であれば、横浜市は何ら口をはさむ余地はなかつたのである。

しかし何らかの公害防止対策を求める地元世論が非常に強かつたこともあり、横浜市は、先に市の造成した土地を東京電力に売却する際に結んだ契約書に、「東京電力が確保している土地を第三者に譲渡する場合には、市の同意を必要とする」という一項があることを楯にとり、石炭火力発電所建設に際し電源開発が市が求める公害防止対策をとることを迫り、それを土地譲渡への同意の条件としたのである。実はこの条項は、公害対策を念頭においたものではなく、横浜市のとつた協定という方式は、地方自治体には法的に何ら有効な手段がない時代にとつた、いわば「苦肉の策」だつたわけであるが、電源開発側はこの市の要求を受け入れて公害の未然防止策を行つた。電源開発が法的根拠のうすい協定を受け入れたのは、地元の反対運動が強かつたことの他に、前年に三島・沼津地区において閣議決定までされた石油化学コンビナートの建設が、地元住民の反対運動によつて中止されたことが大きく影響している⁴⁾。

これで協定方式による規制に自信を得た横浜市は、その後は必ずしも電発のときのように「土地譲渡に関する同意」といった根拠がないにもかかわらず、東電や日石と協定を締結していった。その数年後には東京都と東京電力の間で、大井火力発電所建設問題に関して、硫黄含有率の非常に低い重油の使用などを約した大気汚染防止策に関する当時としてはかなり厳しい協定が

結ばれ⁵⁾、公害防止協定はその後全国の自治体に急速に広がっていくことになる。当初は横浜や東京の事例のように、工場用地として公有地を分譲する際に、新規に進出してくる企業と締結するケースが多かったが、次第に既存企業との間にも締結されるようになっていった。

上述したように、はじめは任意の協定を利用して公害対策を進めるという方法は、ほとんど公害対策の権限がないにもかかわらず対策を講じなければならぬ地方自治体にとって、法律や条例が整備されるまでの「つなぎ」、あるいは法律に抵触するという批判を避けながら実効ある対策を講じるための「苦肉の策」であったわけだが、実際には1970年末の「公害国会」以降、国レベルで法律が整備され、また法律によって地方自治体が条例で国の基準よりも厳しい規制を行うことが認められるようになった後も、公害防止協定の締結数は増えつづけ、その環境政策における重要性は変わらなかった。これは以下のような理由によると考えられる。

まず行政側の事情として、良好な環境を保全するためには、地域の特性、更には個々の事例に則して対策をたてなければならぬが、法律や条例による一律的な規制では、そのようなきめ細かい対応は困難である。それに対して協定によるときは、自治体と個々の事業者との協議によって対策を決めることができるため、個々の事例に則したきめ細かい対応が可能になる。また、協定という方式の方が法律・条例よりも弾力的な運用が可能であり、日進月歩の公害防止技術の成果を取り入れやすいというメリットもあった。排出基準をもとに行う直接規制は、ひとたび設定された基準を達成してしまうと、企業にはそれ以上の汚染排出削減を行うインセンティブが働かないことが欠点としてあげられるが、協定という方式をとることによって、その欠点を一部緩和することが可能になったと言えるだろう⁶⁾。更に、地方自治体に根強くある他の自治体に対する「横並び意識」が、地域間の公害防止策の導入競争という状況をつくり、多くの地域に公害防止協定を普及させた一因となったと考えられる⁷⁾。もちろん、ある程度の成功を納めたところでは、地方自治体の側に純粋に技術的な問題も含めて様々な問題に対応する能力があった

こと、そして市民が公害防止に取り組む行政の姿勢を支持したことが、これらの公害防止協定を締結することが可能になった前提条件であったことは言うまでもない⁸⁾。

一方企業の側は、行政との協定を順守することで、地域住民との摩擦を最小限に防ぐことができると期待したようである。(社)産業と環境の会が公害防止協定を実際に締結している企業にたいして1977年にアンケートを行ったが、それによると公害防止協定締結の事業活動上(社会的有用性ではない)のメリットとして、「関係当局との関係を円滑にすることができる」、「企業イメージの向上をはかれる」、「住民との関係をよくすることを通じて、新增設等にたいする理解が得やすくなる」といったことがあげられている⁹⁾。このことは、それ程当時の公害反対の世論が強かったことを示していると言えるが先の横浜市の例では、交渉のプロセスにおいて企業の側がそれなりの対応をしたときには、市民への説得を市側が引き受けたことが、企業との交渉が比較的スムーズに進んだ理由の1つとされている¹⁰⁾。

公害防止協定の対策上の効果としては、まず新しい規制手法が協定の中で試されるということがあった。新しい公害防止規制手法がまず協定中に盛り込まれ、これがやがて条例に取り込まれ、さらにこれが法律上の規制手段として定着していく事例は少なくなかった¹¹⁾。また、公害防止協定の中には単に順守すべき規制基準を明示する以外に、具体的に公害防止装置の設置を規定するものもあり、完全に確立されたわけではない公害防止技術に関しても、公害防止協定がそれを導入する契機となることもあった¹²⁾。公害防止装置の性質上、実際に運転することによってデータを積み重ねることが公害防止技術の進歩に不可欠であるが、公害防止協定による設置要請が、この効果を果たすことがあったと考えられる。これは場合によっては、企業に二重の投資を強いる可能性があるなど、経済的効率性という観点からは必ずしも効率的なことではなかったが、公害防止技術に関する進歩を促進する「効果」ということに関しては、文字通り「効果的」であったと言えるだろう。また、テレメータシステムの設置による汚染排出量の連続自動測定や立入調査権が協

定中に盛り込まれることも多く、協定の実効性を高めることが可能になった¹³⁾。

上述の公害防止協定に関するアンケートによると、公害防止協定の公害対策を行う上での役割、効果に関して、規制をする自治体、規制をされる企業の両者ともその社会的有用性は認めており¹⁴⁾、公害防止協定は多くの地域でそれなりの未然防止効果を果たしたと思われる。

2 公害防止協定締結の背景——日本の行政・企業間関係から——

ところで、公害防止協定がいくら法律的な根拠がない「紳士協定」で、たとえ順守しない場合の罰則規定がなかったとしても、それが締結され公表されれば、それなりの拘束力をもつ。企業は協定を順守しなかった場合には、何らかの社会的制裁を覚悟しなければならないからである。従って、公害防止協定によって実際に環境保全が可能になるような対策が行われるか否かは、協定を締結するまでの自治体と企業との協議及び交渉にかかっているが、その過程は一種の「行政指導」の過程であり、行政指導をある程度明文化したものが協定であるとも言える。

OECDは1977年に日本の環境政策に関するレビューを行ったが、その中で日本の汚染制御政策では排出基準が重要な意味を持ったとした上で、以下のように述べている。「排出基準は、強制というよりも、むしろ説得によって適用されている」、「産業による同意と協力は、善意だけに基づくものではない。これはまた、行政府が飴と鞭を巧みに使い分けることによって確保されているのであり、行政府は、加速度償却、資金調達、斡旋、許可等の面で、企業の要求に多かれ少なかれ応えることができるのである」、「基準は、自動的に適用される規定というよりも、むしろ汚染者と交渉する際に行政側の手中にある一つの武器として利用されている」¹⁵⁾。ここでは、戦後日本の環境政策（汚染制御策）の特徴の1つとして行政指導が重要な役割を果たしたということが指摘されたわけであるが、法律に基づかない行政指導が実質的な意味を持ったのは、言うまでもなく環境政策においてばかりではない。むしろ

ろ、戦後復興以降、特に高度成長期に、産業育成を目的として行われた産業政策において用いられてきた手法としての行政指導が環境政策にも持ち込まれたと言うべきだろう。

周知の通り、戦後復興期以降、官庁（特に通産省）は財政・金融政策等のマクロ的な介入とは別に、個々の産業毎に直接・間接に積極的な介入を行うことで産業の成長率を高め、あるいは「幼稚産業」を一人前の産業に育て上げようとしたが、その際に「行政指導」という、今日では半ば英語にまでなっている介入手段がしばしば用いられた。行政指導は、日本の政府介入の特徴の1つとしてあげられることが多いが、実は、行政指導に関して厳密な定義があるわけではない。その実態としては、法律的強制によらないで一定の目的を達成するために、官庁が管轄する業界に対して勧告、通達、助言、要望を行うが、それだけでなく業界団体と担当部局との間で頻繁にもたれる情報交換等の場でなされる非公式の示唆、更には業界のセミナーのような会に出席した官僚の発言が、勧告等に準ずる重要性＝実質的な意味を持つこともあった。このような実態を踏まえると、行政指導は「多数の目的と手段に関連する法令を援用した個別的な官僚制の行動ではなく、それ自体ひとつの行政制度となっている」という新藤宗幸の指摘が的確といえよう¹⁶⁾。すなわち、官僚制の有する補助や融資の権限、税制上の優遇措置、許認可権限、様々なサンクション権限、いわば「アメとムチ」が相互に関連した行政上の仕組み・制度となっているということである。このように「アメとムチ」を使い分けることによって、特定の産業に関して設定された目標を達成しようとする公式・非公式の政府介入システムの総体が「行政指導」と言えるだろう。

行政指導のような介入スタイルが可能になり、またそれが効果を持つためには、行政と業界・企業との間に何らかの共生的関係が生じている必要があるが、戦後の日本経済にはこのような関係が生じ得るような歴史的背景が存在していた。村上泰亮によれば、1930年代の初頭までは、担当官庁と業界の結び付きは、経済を縦断するほどの支配的な組織となっておらず、当時はむしろ、官庁よりも財閥本社の影響の方が強かったという¹⁷⁾。それが

1930年代の後半には、第2次大戦に備えて「国家総動員法」が制定されるなど、統制経済化が進められ、官庁と業界の結び付きが制度化された。敗戦後は戦時下の統制体制は解体されたが、不足気味であった外貨を国際競争力を強化できる分野に優先的に割り当てるために、「外為法」、「外資法」などによって外貨割り当て、外国資本・技術導入の規制が行われるなど、再び官庁と業界との結び付きは強まった。また産業合理化の推進のために、政府・民間企業・労働者間の合意形成を目的とする産業合理化審議会(後の産業構造審議会)が設立され、産業政策の策定にあたって政府と民間の間で意見交換を行う場が設けられることになった。上述のような歴史的背景に加えて、復興期から高度成長期にかけては、行政及び企業の両者に「何よりも復興、そして成長を」という先進工業国に追い付き追い越すという明確かつ共通の目標があり、そのためには先進国の技術や産業構造を取り入れる必要があるという大まかな事実認識が、行政と業界の間で一致していた¹⁸⁾。こうして行政と企業との間に共生的関係が形成され、行政指導が可能になる土壌が形成されたと考えられる。そして既にこの頃から、許認可を背景とした規制的な介入だけでなく、租税特別措置や財政投融資による低利融資などの誘導的手段を利用した行政指導が主として用いられていた。復興期を経て高度成長の時代に入ると、貿易及び資本の自由化の進展の過程で、直接的な介入の根拠は次第に縮小したが、これまでに築いてきた関係を利用して一層行政指導による介入が行われるようになった。チャーマーズ・ジョンソンによると、「行政指導」という言葉は1962年度の通産省の年報に初めて登場し、日本において行政指導が確立したのは、この時期とされている¹⁹⁾。こうしてひとたび形成された共生的関係は、多少の状況の変化があっても強固に存在し続け、行政指導による介入を行うことによって、共生的関係は一層強化された。

寺尾(1994)によると、産業政策によって形成されていた行政・企業間関係を利用して、産業公害対策においても直接的に個々の内容まで踏み込んで、行政と業界・企業とが協議するスタイルが選択されたという。また、日本の中央政府の産業公害対策が直接規制と同時に、公害防止投資にたいする低利

融資、公害防止設備に対する特別償却、固定資産税の減免など、産業政策における手段と同様の優遇措置を行い、かつ低利融資の主要部分を占める日本開発銀行による融資は通産省が窓口になり、実質的にその配分を決めていたことなどに着目して、それは「産業政策の一部としての産業公害規制」であったと述べている²⁰⁾。

上述の共生的関係は、中央官庁（特に通産省）と業界・企業の間について述べたものであり、特に寺尾の分析は、環境庁設置以前の通産省におけるエネルギー政策の一環としての燃料低硫黄化政策を念頭においたものであるが、一般に地方自治体と企業との間にも、中央官庁—業界・企業間ほどではないとしても、復興期から高度成長期にかけて工場誘致などの地域開発政策を通じて、かなりの程度共生的関係が生じていたものと思われる。そしてこの関係は、「縦割り行政」等に代表されるような中央官庁と地方自治体との密接な関係によって強化された²¹⁾。戦前から戦後にかけて日本が歩んできた歴史的背景と、その中で形成されていった「制度としての行政指導」が、地方自治体が公害防止協定という介入スタイルの多用することを可能にした土壌を築いたと言えるだろう²²⁾。

3 「官僚的環境政策」の功罪

「制度としての行政指導」は、当然行政の裁量を大きくするが、行政の裁量の幅が大きいということは、それだけ発生した問題にたいして迅速かつ柔軟な対応が可能になる。それまでの産業政策の経験を通じて官庁（地方自治体を含む）と業界が頻繁に連絡を取り合い、両者の間に共生的関係が生じているのであれば、政府介入の取引コストは小さくて済むので、可能性としてはそれを利用して行政指導を行い、予防の見地から対策を進めることが容易になるという面がある。

一方、行政指導は行政と企業との間で行われた交渉の過程が公開されず、記録も残されず、結果にたいする責任の所在も明らかでないことが大きな問題とされている²³⁾。それに大きく依拠した環境政策は、担当官（あるいは公

害防止協定の場合は首長)のパーソナリティといったものに大きく左右されやすい。従って、公害反対の強い世論がある場合には、たとえ法的根拠が乏しい時でさえ、上述の横浜や東京の事例が示すように、厳しい対策を柔軟に推し進める原動力となり得るが、公害反対の世論が弱まると企業に対して対策をとるように求める圧力も弱まってしまう。もちろん、どのような国においても、このような傾向は多かれ少なかれ存在する。しかし、法律に基づかない裁量の部分が大きいほど法律の壁がない分だけ、このような振幅も大きくなると考えられる。1970年代前半までの空前の公害反対の世論の盛上がり、石油ショック後の急速な沈静化の影響を日本の環境政策はそのまま受けてしまったが、それは上述のような行政の裁量の余地を大きくすることが可能な制度にその一因があったと言えるだろう。

すなわち、行政指導に大きく依拠した介入システム(制度としての行政指導)は取引コストが小さくて済むので介入を容易にし、その介入によって行政と企業間の共生的関係が一層強化され、更に取引コストを小さくするという効果を持つ。行政指導という介入形態は、密接な行政-企業間関係を前提とするが、同時にその関係をより強化する。これは行政が企業にたいしてより厳しい対策を求めることを容易にするが²⁴⁾、それと同時に企業の側から行政の側に対して規制を緩和するために働きかけるコストを小さくするという効果をも併せもつ。一般に、企業の方が市民よりも、日常的に行政と接触を行いやすい。市民が行政と交渉する際の取引コストは、企業に比べて相対的に大きく、情報公開等の何らかの制度的保証がない限り、市民の側は行政に影響を及ぼすということに関しては企業よりも不利である。

Weidner(1989)は、日本の環境政策を「官僚的環境政策」(technocratic environmental policy)の典型であるとし、日本が環境アセスメント法の制定に何回も失敗したことが、その特徴を最も象徴的に示していると述べている²⁵⁾。環境アセスメント法とは、開発を計画する際、開発行為がもたらす環境面への影響を様々な角度から事前に調査・予測し、その結果を公表して関係者の意見を聴取し、これを踏まえて開発計画の是非を決定するという

制度であり、ほとんどの先進工業国において中央政府レベルで制定されている。日本においては、地方レベルでは多くの自治体で条例として制定されているが、中央政府レベルでは法律ではなく、1984年の閣議決定という中途半端な形で行われており、その対象事業の範囲の狭さ、情報公開や住民参加の不徹底、環境庁の権限・関与の低さなど、多くの点が批判されている²⁶⁾。この制度には、住民参加と情報公開の徹底が必要不可欠である。環境アセスメント法が制定されている多くの国で、それが環境保全に対して実効性をあげているとは必ずしも言えないが、中央政府レベルで日本に環境アセスメント法がないということは、情報公開と住民参加が不徹底であるということ象徴していると言える。Weidnerがいう「官僚的」という意味は、単に環境政策においても行政指導の果たす役割が大きかったということだけではなく、それに大きく依拠した介入システムが必然的にもつ非公開性という環境政策においては特に重大な欠点を指摘したものと見える。また、先の寺尾の指摘も Weidner の議論の延長上に位置付けることができるだろう。

4 まとめ

行政指導に大きく依存した環境政策には、上述のような交渉プロセスの非公開性という欠点があるわけだが、これまでに実際に締結されてきた公害防止協定を「官僚的環境政策」、あるいは「産業政策の一部としての環境政策」の典型と位置付けることは、必ずしも適切ではない。確かに公害防止協定は法律的根拠に基づいているわけではなく、また行政と企業との間に形成された密接な関係の存在を利用しているという点では産業政策における行政指導と同じであるが、少なくとも横浜市や東京都など初期の段階の事例では、行政の側が積極的に情報公開を行っており、そのような問題点が顕在化することではなく、この点においていわゆる産業政策における行政指導とは異なっている。Weidnerが指摘するように、むしろ初期の公害防止協定は、情報公開や市民参加という点で不十分な日本の中央政府の「官僚的環境政策」の欠点を補うという性格をもっていたのである。

最近になっても公害防止協定の締結数は依然として増加しつづけており、この方式は少なくとも形式的には、完全に日本の環境政策の手段として根付いているといえる。しかし、公害防止協定が締結されれば、それで環境保全が保証されるというわけではない。公害防止協定が法律に基づかないものである以上、情報公開及び住民参加が保障されないと、かえって行政及び企業双方にとっての「免罪符」にしかならず、有効な対策をとれない(とらない)可能性がある。例えば、汚染物質の排出基準を定める場合に、非常に緩い排出基準で協定が締結されてしまうようなことも考えられる。公害防止協定が締結されていることをもって十分な対策がとられているとみなすことはできない。情報公開の原則が貫かれているか、そしてそれがどのような内容なのかは問われなければならないのである。確かに、初期に締結された公害防止協定には情報公開の原則は貫かれたが、情報公開の原則は、公害防止協定それ自体が元来もつ性質ではない。情報公開が貫かれていない協定は、文字通り「官僚的環境政策」の欠点そのまま現われてしまう可能性が高い。また、法的根拠のない協定の方が、基準等を緩和するのは比較的容易である。

環境政策においては、地域ごとの事情・特性を考慮し、個別事例毎の弾力的運用が特に求められるので、法律による一律的な規制だけでは、良好な環境は維持できない。国による基準は、文字通り最低基準(汚染許容の最大限度)の役割しか果たさないし、条例でより厳しい基準を設けたとしても、必ずしも十分ではないだろう。その点で、行政指導に依拠した環境政策、更に公害防止協定が持つ重用性は今後も否定できない。OECDは1977年に続いて1993年に再び日本の環境政策にたいするレビューを行ったが、日本の環境政策の今後の課題として、環境アセスメントの法制化とあらゆる段階における情報公開の徹底をあげている²⁷⁾。公害防止協定が今後も効果を持ち、環境規制を緩和する方向に進ませないためには、文字通り情報公開や住民参加をどの程度実質化できるかにかかっているとと言えるだろう。

1) 戦後の日本の環境政策について包括的に論じた主なものとしては、OECD(1977)、宮本(1989)、Weidner(1989)、秋山・植田(1994)、OECD(1994)

などがあるが、必ず地方自治体の果たした役割が大きかったこと、公害防止協定が実質的な効果をもったことが言及されている。また、1990年にヨーロッパの環境NGOの会議に出席した宮本憲一は、日本の環境政策の経験の中で公害防止協定が非常に関心を持たれたと述べている(宮本(1991))。

- 2) 自治体によっては、条例の中に公害防止協定締結の根拠を定めているところもある(原田(1994), p. 176)。なお、公害防止協定の中には、地元住民と事業所との間に締結されるものも増えているが、本稿においては検討の対象としていない。
- 3) 横浜市の最初の公害防止協定締結にいたる経緯については、産業と公害の会(1977), 『週刊エネルギーと公害』, No. 32, No. 33, No. 36, 1968.等を参照した。
- 4) 川名(1988), p. 32.
- 5) 寺尾(1994)によると、電力業界にとって、公害規制はコスト増になるのはもちろんであるが、その一方で燃料の低硫黄化の社会的要請が、通産省や国内の石油精製業界が電力業界に課している燃料面での制約から逃れて、火力発電用燃料の多様化を実現することで、割高な国内精製重油(=高硫黄重油)の使用を減らしてコストを引き下げる契機となり得ることが、協定締結の理由の1つとなった可能性があるという(pp. 314-319)。
- 6) 環境政策における手段の比較については、Bohm & Russel(1985)参照。
- 7) 村松(1988)によると、地方政府は意志決定に際し、他の地域をその基準として求めることが多かったという。彼はこれを中央-地方関係の枠組みとしての「水平的政治競争モデル」の中で捉えようとしている(pp. 69-76)。
- 8) Shibata(1989), p. 248.
- 9) (社)産業と環境の会(1977), pp. 187-188.
- 10) 『週刊エネルギーと公害』, No. 33, 1968. 10. 17.
- 11) 原田(1994), pp. 167-168.
- 12) 例えば、1968年に大阪府の公害対策審議会は、関西電力の堺火力発電所の増設が問題になった際に、その公害対策をとりまとめ、関西電力もそれを了承したのであるが、それには以下のような附帯意見がつけられていた。「堺発電所においても、すみやかに排煙脱硫を実施させる必要があると思われるので、さしあたって今回の増設分に関しては、あらかじめその実態を見込んで設計を行わせるべきである」(『週刊エネルギーと公害』, No. 39, 1968. 11. 28)。
- 13) (社)産業と環境の会(1977), p. 147.
- 14) (社)産業と環境の会(1977), pp. 179-186.

- 15) OECD (1977) (邦訳版), pp. 40-43.
- 16) 新藤 (1992), pp. 41-44. ただし, 行政指導あるいはそれを主要な手段とした産業政策が, 実際にどの程度効果があったのかは, 経済学者の間でも意見が別れている。森口 (1988) によれば, 日本の研究者に比べて, 外国の研究者の方が行政指導の役割を重視する傾向があるという (p. 254).
- 17) 村上 (1984), p. 97.
- 18) 村上 (1984), pp. 98-99.
- 19) Johnson (1982) (邦訳版), pp. 290-294.
- 20) 寺尾 (1994), pp. 334-341.
- 21) 日本の中央政府と地方政府の関係については, 政治学者の間でも議論が別れているようであるが, 中央と地方の関係が非常に密接であったことに関しては, 大方の同意が得られているようである (村松 (1988))。
- 22) ただし, 公害防止協定を締結するプロセスにおいて, 産業政策における行政指導では主役だった中央官庁 (特に通産省) と業界団体の果たした役割は明らかでない。少なくとも, 東電大井火力発電所建設に関する協定では, 通産省はほとんど関与した形跡がない (『週刊エネルギーと公害』, No. 33, 1968. 10. 17)。また, 地方自治体と企業の一般的な関係も必ずしも明らかでなく, これらを明らかにすることが公害防止協定に関するより詳細な研究のためには不可欠だろう。
- 23) 新藤 (1992), p. 135. 日本の行政指導のこのような点が非関税障壁だとして, その透明化が日米構造協議において求められた。なお, 村上泰亮は行政指導等の産業政策は, 業界内では平等であり, これが「仕切られた競争」をつくりだしたとしている。ただし村上自身が指摘しているように, これはあくまでも同一業界内だけの公平性であり, 他の業界との公平性を保障するものではなく, まして「消費者」は文字通り「蚊帳の外」であった (村上 (1984), pp. 86-107)。
- 24) 例えば, 横浜市における協定は情報公開の原則が貫かれていたが, 交渉を続けるうちに, 企業の方もこれまでであれば企業秘密として表に出てこなかったような資料も公開することがあったという (『週刊エネルギーと公害』 No. 69, 1968. 11. 28)。
- 25) Weidner は, 官僚的環境政策の特徴として, 1. 汚染制御手段の発展において, 法的根拠よりも技術的実現可能性が強調されていること, 2. 特定の領域にたいして, 明確な目的と手段の関係が設定され, 達成されるべきゴールが明確化されたこと, 3. 環境政策の目的を達成するために, 短期, 時には中期の期限

が区切られ、厳格に監視されたこと、の3つをあげている(Weidner (1989), pp. 529-530)。ただし、これが何故「官僚的」なのかは、必ずしも明らかでない。

- 26) 秋山・植田(1994), pp. 239-241. なお、閣議決定とは別に、都市計画法、公有水面埋立法、港湾法、工場立地法などのいくつかの個別法、及び各省庁の行政指導でアセスメントの手続きが部分的に取り入れられているが、閣議決定による制度と同様な問題点が指摘されている。
- 27) OECD (1994), p. 190.

参考文献

- 秋山紀子・植田和弘「日本の環境政策の展開と新たな課題——アジア諸国へのインプリケーション——」(小島・藤崎編(1994)所収)。
- P. Bohm & C. S. Russel, "Comparative Analysis of Alternative Policy Instrument", (in A. V. Kneeeze & J. L. Sweeney, *Handbook of Natural Resource and Energy Economics vol. I*, North Holland, 1985.)
- 原田尚彦『環境法(補正版)』弘文堂, 1994.
- チャーマーズ・ジョンソン(矢野俊比古訳)『通産省と日本の奇跡』, TBSブリタニカ, 1982.
- 川名英之『ドキュメント日本の公害 第2巻環境庁』, 緑風出版, 1988.
- 小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境——アジア新成長圏の課題——』, アジア経済研究所, 1994.
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』, 東京大学出版会, 1984.
- 宮本憲一『環境経済学』, 岩波書店, 1989.
- 「日欧環境会議とEEB」『公害研究』, Vol. 20, No. 3, 1991年1月。
- 森口親司『日本経済論』, 創文社, 1988.
- 村上泰亮『新中間大衆の時代』, 中央公論社, 1984.
- 村松岐夫『地方自治』, 東京大学出版会, 1988.
- OECD, *Environmental Policies in Japan*, OECD, Paris, 1977. (国際環境問題研究会訳『日本の経験——環境政策は成功したか——』, 1978.)
- OECD, *Environmental Performance Reviews JAPAN*, OECD, Paris, 1994.
- 新藤宗幸『行政指導——官庁と業界の間』, 岩波書店, 1992.
- (社)産業と環境の会『公害防止協定の社会的役割・機能に関する調査研究』, 1977.

寺尾忠能「日本の産業政策と産業公害」(小島・藤崎編(1994)所収).

T. Shibata, "Pollution Control Agreement: The Case of Tokyo and Other Local Authorities", (in Tsuru & Weidner (1989)).

S. Tsuru & H. Weidner (eds.), *Environmental Policy in Japan*, edition sigma, Belrin, 1989.

H. Weidner, "Japanese Environmental Policy in an International Perspective: Lessons for a Preventive Approach", (in Tsuru & Weidner (1989)).

(一橋大学助手)