

公害国会の見取り図

森 道哉*

I. はじめに

公害・環境問題への中央政府における対応を振り返る際、1970年11月24日から12月18日まで開かれた「公害国会」に言及しないことはまずないといっ
てよい。その勢いを駆って1971年7月1日に発足した環境庁（現環境省）が
1982年に刊行した十年史でも、次のように述べられている。

第64回国会（臨時会）は、その招集の主目的を従来の法制では対処し得
ないような公害の状況の中で公害関係法制の抜本的整備を図ることとし、
公害問題に関する集中的な討議が行われたことから「公害国会」と呼ばれ
た。政府は、同国会に公害対策基本法改正案をはじめとする公害関係14法
案を提出し、そのすべてが可決成立したが、この14法案の内容は、当時の
公害とそれをめぐる社会的、政治的状況を反映した極めて広範かつ画期的
なものであった¹⁾。

そこで整備された主な内容は6点にまとめられ、第1に、公害対策に「経
済の健全な発展との調和」を求めた規定、いわゆる「経済調和条項」を公害
関係法から削除したことをもって、公害防止への国の基本的な姿勢を明確化
したことが挙げられている。そして第2に、「典型公害」に土壌汚染を追加
するなど公害の範囲を拡大したこと、第3に、大気汚染などに対して全国規

* 立命館大学大学院公務研究科准教授

制を導入したほか、規制対象物質の拡大を図ったこと、第4に、自然公園における規制の充実を図るなど自然環境の保護を強化したこと、第5に、公害の原因となる事業活動に厳しい規制措置を採り、公害防止事業についての事業者の費用負担義務を具体化・明確化したこと、第6に、地方政府に上乘せ規制の権限や基準遵守のための強制権限を委譲したこと、が続いた²⁾。

公害国会に向けられた関心の方向性や程度は、上記からもうかがえるように、二つに大別できる³⁾。第1は、公害関係14法案の内容やそこで用いられた規制手法の特徴および規制の密度に関するものであり、中央政府の職員や法律学、経済学、社会学などの専門家による活発な議論が行われていた。ここでの研究の進展が政策的帰結としての法律や施策に専門技術的な意味を与えたことは、公害・環境に関する議論への重要な貢献となっている。

また第2は、公害国会での審議の状況や議論の深化の程度に着目したものであり、健康被害者およびその支援団体やマスメディアなどによって論評されていた。包括的とは言えないまでも同時代史的に批評し続けていたことは、公害国会への当時の注目の高さを伝えているものとなっている。ただし、今日では歴史的な位置づけが定着した政治的なイベントと見做されているためか、当時の文脈や評価について言及することは少なくなっているようにも見える⁴⁾。

これらは相互に排他的ではなく、公害国会に至るまでの諸状況も含めて渾然一体となって言及されることも多いが、本稿では、相対的に考察が手薄と見られる第2の関心における議論との接続を意識しつつ、公害国会の政治過程への理解を深めるための作業を行う。具体的には、主に中央政府における公害規制の概要と過程を確認した後（Ⅱ節）、それを再検討するためのいくつかの問いと分析視角を提示し（Ⅲ節）、それらに答えることによって画期としての公害国会の略図を描く（Ⅳ節）。そして最後に、本稿の議論をまとめる（Ⅴ節）。

II. 公害国会と中央政府の公害規制

中央政府における戦後直後の「経済運営に当たっての環境上の配慮はやはり乏しかった。戦前の深刻な公害経験が反省として生かされず、公害行政の成果も引継がれなかった。経済の復興がまず最優先されたからである」と回顧したのは、1991年公開の環境庁の二十年史である。この引用を伴う「高度経済成長期に爆発的様相を示した環境問題」という項は、「汚染物質の発生量は経済成長率以上のスピードで増えていったと考えられる」ほか、「当時の政策も、結果としてみれば、環境への圧力となった」と分析する。水俣病、イタイイタイ病、また、より広域的な「公害列島」の問題としての大気汚染などが、反公害運動、マスメディア、そして「世論」の関心の高まりや地方政府の先駆的な取り組みを導き、最終的には公害国会での対応を含む中央政府の政策に影響を与えたことを示唆するのである⁵⁾。

こうしたいわば「正史」の行間を埋める研究がある一方で、異なる切り口、例えば反公害運動のような社会アクターの動向に着目した研究も積み重ねられてきた。筆者についていえば、ここに著された諸要因を考慮しつつも、社会に対する中央政府による政策の意図や行動を把握するための分析枠組みを構築し、公害国会の政治過程や環境庁の設置を含むその周辺事情について論述したことがある⁶⁾。これらには次節以降の議論の前提となる情報が盛り込まれているため、要旨を記しておきたい。

各種の公害の発生を受け、1940年代後半には地方政府が公害防止条例を制定するなどの対応に乗り出した。他方、中央政府では1950年代後半に入って漸く、経済調和条項のはしりてザル法と解されることになる公共用水域の水質の保全に関する法律および工場排水等の規制に関する法律（「水質二法」）ならびにばい煙の排出の規制等に関する法律を制定したに止まる。そしてその後は、各省庁が所掌事務に基づく場当たりの公害規制が続いた（表1参照）。行政活動が対立的に進められた様子は、1963年に通産省企業局に公害

表1：主要な公害対策に関する所管官庁の概要

区分	所管事項	関係法令	所管官庁
(1) 公害対策一般	公害対策の連絡調整 公害対策の企画立案	公害対策基本法	総理府 厚生省および関係各省
(2) 大気汚染規制	工場、事業所の排出ガス規制 自動車の排出ガス規制 家庭等の暖房ばい煙対策	大気汚染防止法 電気事業法、ガス事業法、鉱山保安法 道路運送車両法 道路交通法 大気汚染防止法(六気汚染防止法)	厚生省、通産省 通産省 運輸省 警察庁 (厚生省、通産省)
(3) 水質汚濁規制	工場、事業所の排水規制 船舶からの含油排水規制 下水道の放流水規制 水産資源保護のための規制 農業の取締	水質保守法 工場排水等規制法 鉱山保安法、水洗炭業法等 毒物取締法、潜掃法 港則法、海水油濁防止法 河川法 水産資源保護法 農業取締法	経済企画庁、厚生省、農林省、通産省、運輸省 厚生省、農林省 厚生省(終末処理場) 建設省 農林省 農林省 運輸省
(4) 騒音規制	工場、事業所、建設工事の騒音規制 自動車の騒音規制 航空機の騒音対策 その他騒音規制	騒音規制法 電気事業法、ガス事業法、鉱山保安法 道路運送車両法 航空交通法 航空騒音防止法 防衛施設周辺整備法 騒音取締法	厚生省および農林省、建設省 通産省 運輸省 警察庁 防衛施設庁 警察庁
(5) 地盤沈下対策	地盤沈下の基本対策 工業用地、地下水の採取対策 建築物用地下水の採取対策	工業用水法、工業用水事業法 建築物用地下水採取規制法	経済企画庁 建設省 通産省 農林省
(6) 振動、悪臭規制	振動、悪臭規制		厚生省
(7) 土地利用、施設設置の規制	土地利用、施設設置の規制		建設省
(8) 公害に関する施設整備等	公害に関する施設整備等		建設省、厚生省
(9) 公害に関する技術開発	公害に関する技術開発		建設省、厚生省、農林省、通産省
(10) 公害防止事業団法	公害防止事業団法		厚生省、通産省
(11) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(12) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(13) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(14) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(15) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(16) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(17) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(18) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(19) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(20) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(21) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(22) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(23) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(24) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(25) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(26) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(27) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(28) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(29) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(30) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(31) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(32) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(33) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(34) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(35) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(36) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(37) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(38) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(39) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(40) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(41) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(42) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(43) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(44) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(45) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(46) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(47) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(48) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(49) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(50) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(51) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(52) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(53) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(54) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(55) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(56) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(57) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(58) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(59) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(60) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(61) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(62) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(63) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(64) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(65) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(66) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(67) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(68) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(69) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(70) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(71) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(72) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(73) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(74) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(75) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(76) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(77) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(78) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(79) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(80) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(81) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(82) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(83) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(84) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(85) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(86) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(87) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(88) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(89) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(90) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(91) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(92) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(93) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(94) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(95) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(96) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(97) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(98) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(99) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省
(100) 公害防止特別措置法	公害防止特別措置法		厚生省、通産省

出典)『ジュリスト』458号、1970、229頁。

対策課が、また翌年に厚生省環境衛生局に公害課が置かれたことからもうかがえる。かたや政治の動きは遅れており、1965年に衆参両院に産業公害対策特別委員会が設置され、また社会党と民社党がそれぞれに公害対策基本法案を提出するという動きは出てきたものの、政権党の自民党および中央政府の反応は鈍かったのである。

筆者は、上記の期間を含む公害国会の開催に連なる過程を、中央政府の組織面での強化を軸に三段階に分けて捉えた。第1は、1964年3月の池田隼人内閣での閣議決定により、総理府に事務次官級の公害対策推進連絡会議が「公害対策に関し関係行政機関相互間の事務の緊密な連絡をはかり、もって総合的かつ効率的な対策を推進する」ことを目的として設置された段階である。池田退陣後の同年11月には、高度経済成長の歪みの是正を掲げた佐藤栄作内閣が発足していたものの初動は遅く、翌年10月に厚生大臣の諮問機関である公害審議会が公害行政の「総合調整」を内容とする「公害に関する基本的施策について」を答申したことでともかく前進した。それを受けて厚生省は、1966年11月に叩き台としての公害対策基本法（仮称）試案要綱（厚生省試案要綱）を提出したのである。

第2は、公害対策基本法の制定後で、政府の一元的政策、「総合調整」を推進するために閣僚による公害対策会議が設置された段階である。すなわち、1967年2月に発足した第2次佐藤内閣の下で公害対策推進連絡会議が「政府試案要綱」を作成したのを受けて、5月に同法案が閣議決定され、7月に国会で可決成立した時点である。政治的争点として浮上していた経済調和条項は、第1条において目的規定からは分離させつつも、同条第2項で生活環境の保全との繋がりにおいて規定されることとなった。数か月で議論が進展した理由としては、本法案が同年1月に行われた衆院選における自民党の公約の一つであったことや、事態を收拾する方向で中央政府内での動きが活発化していたことが挙げられる。その後も行政実務を推進したのは厚生省であったが、公害行政は同省内でも異質扱いとされたため自律的な活動は行

いにくかった。結果として、この間の活動は「世論」に理解されるには至らず、マスメディアの反公害の論調も増加していった。ただし、同省は機敏な対応が求められていた地方政府と共同戦線を張るなどの工夫をしたほか、同時期の四大公害訴訟における司法の判断を注視しながら能動的な対応も試みてはいたのである。

第3は、1970年7月の総理府への公害対策本部の設置および8月以降の公害対策会議の活動が始まった段階である。特に公害対策本部長には佐藤が、また副本部長には公害担当国務大臣として山中貞則が就き、それは佐藤内閣の「政治の姿勢」を示し、公害行政を「政治の名において」一本化しようとする意図から生み出されたものであり、はじめから「政治的」な制度として機能した。これは省庁ごとの行政的対応の限界を乗り越える動きであり、かつ反公害をアピールする革新自治体が都市部で席卷したことへの牽制を強める動きであった。それらに加えて、中央政府は世界的な公害規制の潮流も睨みつつ、公害関係法からの経済調和条項の削除に象徴される抜本的見直しを行ったのである。

以上のように、中央政府における公害規制は、省庁間対立をはらみながらも行政が先行した。しかし、一度政治の「問題」として自民党や政府で認識が広がり、かつ佐藤が決断すると、公害国会の開催（そして環境庁の設置という「調整組織の再構成」⁷⁾）まで急速に進んだのである。

Ⅲ. 公害国会再訪の視座

任意の政治過程を観察する際には、分析の視座を設定することで焦点を絞り、なぜどのように一定の帰結が得られたのかを明瞭に記述しようとする。言うまでもなく、それゆえに削ぎ落とさざるを得ない情報もまた多い。本節では、公害国会に関する問いを二つに大別した後、拙稿を含む先行研究との関係において本稿がどのような情報の拾い直し方を企図しているのかについ

でも述べていく⁸⁾。

第1の質問群は中央政府、とりわけ首相や閣僚など、執政での公害規制への関心に着目したものである。箇条書き風に記せば、次のようになる。①1970年以前にも四大公害などに見られる被害は悲惨な状況になっていたが、公害国会まで中央政府で統一的な対応が採られていなかった過程とはどのようなものか。②1970年に入って佐藤が公害に言及し出したきっかけとは何か、逆になぜそれまでは自らの政策課題として公害が認識されていなかったのか。③誰がどこでイニシアティブを取って公害規制の流れを作ったのか。④公害国会ではなぜ公害関係14法案が成立したのか、またその際に政治的争点となった経済調和条項はなぜ外れたのか、あるいは外されたのか。

第2の質問群は、執政以外のアクターの行動とそれらの執政への影響に関するものである。以下、第1の質問群と同様に記しておく。⑤アメリカ合衆国のR. M. ニクソン大統領の公害規制に対する考え方と日本への関心はどのようなものだったのか。⑥四大公害訴訟を通じて表明された司法の公害問題への意向はどのようなものだったのか。⑦野党は公害問題に対してどのような行動を採っていたのか。⑧公害規制の進展においていかにほどの「世論」の後押しがあったというのか。⑨加害者として現れた企業はどのような反応を示し、⑩それに諸規制で対応した地方政府の動きとはどのようなものだったのか。

第1の質問群が、Ⅱ節における時期全般、すなわち中央政府における公害規制の通時的な記述の肉付けに寄与するものだとすると、第2の質問群は、それらに共時的な視点を与えるものという関係にあるといえよう。本稿では、個々の問いに網羅的に答えることは企図しておらず、むしろそれらについては数多ある先行研究の成果に依拠しながら、あえて質問群の連関を意識した記述をすることによって、公害国会をめぐる政治過程を俯瞰的に捉え直そうとする。

こうした問題意識を共有しうる理論的な研究を概観しながら、本稿の視座

をより明確にしておこう。研究対象は公害国会に特化されているものではないが、J. ブロードベント⁹⁾やR. レン¹⁰⁾を挙げることができる。前者は、社会および政府のアクター間で展開する公害規制の政治過程に目配せをしながらも、分析上は社会運動への強い関心が著されていることに特徴がある。一方、本稿では中央政府における政策の意図や行動が焦点化される。また後者では、社会および政府のアクターの利益やそれらを取り巻く制度などの「環境」が共時的に分析され、かつそれらの補完関係が三角モデル (triangular model) として示された後、やや唐突にそれらが社会経済構造、社会規範、文化的価値に規定されていると整理される。他方、本稿では、「環境」がアクターに与える影響を考慮するという関心は共有するものの、社会アクターの共時的な分析は、中央政府の通時的かつ実証的な政治過程の研究と関連づけられる。

つまり、本稿の視座は、中央政府による公害規制の経過を、それを取り巻く「環境」との関係においていかに捉えるかという点に置かれているのである。L. B. スターンズとP. D. アルメイダ¹¹⁾の共同研究は、国家アクター (中央政府、野党、地方政府、司法) と社会アクターとの提携関係 (state-movement coalition) について、前者に積極的に着目している点で注目し得る。具体的には、官僚制の発達、選挙制度の有り様、国家内の権威の分散の程度といった政治的な構造が、各々の国家アクターの提携関係の形成への関わり方を規定しているということを複数の局面において描いており、政治過程の通時的かつ共時的な分析に関心を寄せる本稿により近い研究となっているといえる。なお、以上のような情報の処理の仕方の違いは、そこで依拠されている社会学や政治社会学の想定するモデルと本稿の関心の異同に起因しているものであり、ひとまず公害国会の理解に資するという点では相互補完的であると考えられる。

Ⅳ. 公害国会の政治過程の分析

1. 通時的な視座から

本項では、Ⅱ節で見た中央政府の公害規制における三つの「段階」の記述を意識しながら、Ⅲ節の第1の質問群（①～④）を検討する。政治、行政、そして両者の関係とその背景が明らかにされる。

(1) 佐藤首相の「社会開発」における公害規制の理念と現実

まず、①中央政府の公害問題への対応が統一的に採られていなかった過程を読み取るためには、池田内閣期の経済政策との対比を念頭に置いた上で、佐藤が産業公害などの「ひずみ」の問題を捉えての政策論として打ち出した「社会開発」の概念を踏まえておく必要がある¹²⁾。佐藤が池田の後を襲って首相になる約10カ月前の1964年1月には、公害対策は「Sオペレーション」(佐藤政権構想チーム)の第1回会合において、「新しい国家像」に関する「序論的討議」の一つとして取り上げられていた¹³⁾。佐藤の秘書官の楠田實によれば、「社会開発」は「政治的な、あるいは政策用語としては、斬新で、佐藤政治の方向付けとしては誠に適切」¹⁴⁾であって、池田の経済政策との線引きを一定程度可能にしながら「福祉国家」を進められるものと考えられた¹⁵⁾。こうして佐藤は首相就任と同時に「日本経済の安定成長をはかり、ヒズミの是正につとめる一方、さらに『社会開発』をおしすすめて」いくことをアピールできたのである¹⁶⁾。

1960年代後半は、「非改憲・対米協調・経済重視の政治」という意味での「保守本流」政治の成立と、高度成長の果実の分配が可能な条件下での「成長政治」(利益政治)の確立とが重なる安定した時期であり¹⁷⁾、また社会資本や社会保障の整備が整い始めると、翻ってその政策・制度維持するための「生活条件の政治化」が深化した時期でもあった¹⁸⁾。しかし、7年8カ月におよぶ佐藤の在職の間には社会保障などに関する政策課題が浮上しつつあ

て¹⁹⁾、公害問題への遅々とした対応は自民党の長期低落傾向になっていく要因ともなったのである²⁰⁾。1967年10月のいわゆる「黒い霧事件」にまつわる衆院選では、自民党は相対得票率で初めて50%を割っており、都市部での不評の高まりやそれを背景とした多党化の兆しが見え始めていた。こうして内政の看板としての「社会開発」は、掛け声倒れと評されるようになる。佐藤のブレーンの一人である千田恒がそれについて、「問題意識を示しただけで政策として消化するためのプログラムを欠いていたためであろう」と回顧した点は示唆的である²¹⁾。

以下で言及される佐藤のリーダーシップがどのようなものだったのかについては²²⁾、このようないわばマクロの政治的な文脈への佐藤自身の認知の有り様を考慮した上で、相対的にミクロな文脈としての公害規制のそれを考えていく必要があるだろう²³⁾。

(2) 佐藤首相の公害規制に対する認識

次に、②佐藤がいつから公害に言及し始めたのか、またそのきっかけは何だったのかについて検討したい。実は初版の『厚生白書』(1956年度版)は、前年の調査を踏まえて公害に言及している(いわゆる非法定白書だが、閣議了解は経ている)。また、1958年10月頃からは、岸信介内閣期や池田政権期における閣議決定、各種審議会の議論、そして開発計画などにおいても公害対策を想起させる文言が相当程度存在しており²⁴⁾、閣僚経験豊富な佐藤は、公害の状況を具に知る立場にあった。

しかしながら、別稿²⁵⁾でも論じたように、『佐藤栄作日記』(朝日新聞社、1997-99)から佐藤の公害への関心を探る限り、それが初めて著されるのは1967年6月となっている。頻繁に触れられるには、そこから暫く空いて、公害対策本部を設置する直前の1970年6月頃から環境庁設置が決まる1971年1月頃まで待たねばならなかった。前述のように、1967年7月には公害対策基本法が制定されており²⁶⁾、そこでの経済調和条項をめぐる角逐が直截に佐藤

の頭を公害規制に振り向けていた可能性はある。逆になぜそれまで佐藤に公害問題が響いていなかったのかといえ、1964年3月の池田内閣の閣議決定によって公害対策推進連絡会義が設置されはしたものの、それは未だ行政の問題であって政治の問題ではない、あるいは局地的な地域の問題であって大局的な日本の問題ではないと考えていたことが大きな理由であると考えられる²⁷⁾。

ちなみに、佐藤との密な意思疎通が著された楠田の日記において最初に公害に関する記録があるのは1967年7月で、公害対策基本法が審議されていた頃にあたる²⁸⁾。政策論としての「社会開発」において公害規制の必要性が挙げられていたことは既に述べたが、1960年代半ばの時点では佐藤のブレーンたちの間で課題とされただけで、実質的にこの政策領域は佐藤の自家菜籠中のものとはなっていなかったのであろう。ともあれ、この時期に主観的にも客観的にもわかりやすい形で佐藤の公害への関心が高まったのは確かなようであるが、その後の公害国会までの佐藤の沈黙は、かえってその開催につながる道を用意することになったといえよう。すなわち、公害規制に関する実質的な議論が行われた1968年12月から翌年8月にかけての第61回国会（常会）、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法が制定された1969年11月から12月にかけての第62回国会（臨時会）、さらには公害紛争処理法が制定された1970年1月から5月にかけての第63回国会（特別会）といった関心の高まりによって²⁹⁾、地ならしはかなりの程度済まされていたのである。

確かにこうした傍証のみで、佐藤が公害問題への認識を深め、公害規制に乗り出した契機を特定するのは困難である。ただし、第2の質問群のなかでも⑤、⑥、⑦の政治過程が、それぞれ独立に佐藤に対策を促していた可能性があることとの連関において理解を深めることはできそうである。ここでは予告に止めて、分析はそちらに譲る。

(3) 公害規制における中央政府内でのイニシアティブ

では、このように公害国会の開催への機運が熟しつつあるなかで、③公害問題を統一的に処理しようというイニシアティブはどこで誰が取っていたのだろうか。1970年7月末に公害対策本部長となる佐藤は、先の議論に連なる5月中旬の時点では、省庁間の連携を内閣でコントロールできると踏んでいたようである。しかし、佐藤が具体的な公害規制を行わないなか、7月上旬には副本部長に指名される山中が閣議での「各省バラバラの構想発表」に対して強い不満を漏らし、「問題ごとに個別に協議したいと」各大臣に協力を要請するという一幕があった³⁰⁾。同月内に設置された、「問題」の議論を深め、施策を進めるための公害対策本部は、規制に向けての区切りになったといえよう。

他方で、川名英之は、その働きは認めながらも、8月上旬に動き出した関係閣僚による公害対策会議での公害関係14法案に関する検討会議が、10月までに7回開催されたことの影響が大きいとする³¹⁾。佐藤が自らの指導力を頼みにして動かなかった約3カ月間および8月以降の展開を考えれば、政治的な調整を行う同会議が課題設定とその持続に一役買っていたというのも首肯できる。ただし、この種の閣僚会議の設置は中央政府において頻繁に見られるもので、決定的な影響力を持っていたといえるか否かを相対化するための検証を要する。川名も着目するように、二つの組織を車の両輪と見て、関係性を論じつつ理解が深めた方がよいだろう。

次に、そのような組織の形成を前提としながら、誰が舞台回しを行っていたのかを考えよう。上述あるいは後述のように、佐藤が公害規制に一定の関心を持っていたのは間違いないが、情熱を注ぎ続けたのは山中であった。自民党の派閥でいえば山中は河野一郎派ながらも、佐藤からの信任を得た後、公害規制のイニシアティブを取ろうと動いていたと思われる³²⁾。他方、行政面でリードしたのは、公害対策本部、わけでも厚生省からの出向者であった城戸謙次主任審議官（前公害部長）と14省庁からの部下24名だろう。そこ

には同省公害課長補佐の任にあった古川貞二郎も出向していたが、「役所としては面白い組織」で「問題ごとにいわばアメーバのように自由に人が動いた。つまり縦割り行政の打破」が行われていたという³³⁾。また、「公害行政の経験がある人は、ほとんどおらず、本当に素人集団だった。しかし、みるみるうちに強い集団になった。やはり追い風が吹いていたのが大きかった」ともいう³⁴⁾。山中は公害六法などを勉強した上で時折同本部に顔を出しては職員を鼓舞し、他方で職員は関係省庁との難交渉に山中の意向を背にして臨んだこともあったとされるが³⁵⁾、このエピソードは、そこに政治と行政の緊密な連携があったことをよく伝えている。

なお、公害国会を除く時期において公害規制の実務をリードしたのは、厚生省の橋本道夫であろう。奇しくも橋本は、公害国会直前の1970年9月から2年間、経済協力開発機構（OECD）の環境委員会事務局において環境局環境計画官などを務めていた。政府はなぜ公害規制の主軸を公害国会前に海外出張させたのだろうか。6年余り同省環境衛生局公害課長を務めた後の人事異動であったが、外務省からの出向要請を受けたという³⁶⁾。「実際の公害のことをやった人がいないから来てくれということになってね、OECDで」と橋本は語り³⁷⁾、また本人が望んだ事柄であることを含む私情も著書に著されているものの、全般的に記述が薄くこの文脈を解釈するのは難しい³⁸⁾。

（4）公害関係法からの経済調和条項の削除

以上の議論からは、政治と行政が双方において公害規制への体勢を整えようとしていた様子がうかがえる。ここでは、通時的な視座からの最後の問いとして、④公害関係14法案が公害国会で成立した際になぜ経済調和条項が外れたのか、あるいは外されたのかを吟味しておこう。例えば、法律における経済調和条項の発端としての水質二法が放置され続けたことを、飯島伸子は、「日本に限りません。行政の取る手なのです」と述べていた³⁹⁾。「放置」から約10年後にそれが公害対策基本法にも盛り込まれた際の議論の動向や経緯

は、公害審議会や厚生省試案要綱、そして政府試案要綱などでの加筆修正を通覧することで理解できるが⁴⁰⁾、それがさらに約3年経ってから「外れた」のかあるいは「外された」のかは、捉え方が異なる微妙な問いである。

これに対する答えは、観察者の権力観に基づいた印象形成に依存する部分があるだろうし、本稿の他の問いを通じた政治過程の検証も求められる。少なくとも複数の見方があったことは、経済調和条項が削除される見通しが伝えられた最中に、その削除よりも公害対策の内容の充実とその実行が大事なのだという注文がつけられたことや⁴¹⁾、厚生省から政府案が「骨抜き」になっているとの反発が出されて議論が混乱したこと⁴²⁾からもうかがえる。

本稿では、佐藤が国会で経済調和条項の削除に直接的に言及した点に着目しておきたい。「私は、いままでも経済成長の必要なことはしばしば説いてまいりました。しかし、経済成長が必要だといっても、これは何といっても人間生活の充実、福祉のための手段だ、その意味において経済生活の発展が必要なんだと、その手段であるという点を明確にしておかないと困るのではないか、かように思います。いわゆる公害基本法を今度修正していただきま御審議をいただいておりますが、この修正も原案、もとの案だと、どうもそこらの手段と目標が混淆していて明確さを欠いているんじゃないか、だからその点はむしろ疑問が残らないように削除すべきだろうというので、今回削除したのであります。どこまでも経済成長はお互いの生活の福祉のための手段である、これの考え方に徹して、そして経済成長をはかっていかないことには、ただ単に経済成長と福祉、これを選択的にどちらを選ぶかと、こういうような設問ではこの問題は解決しないのであります」⁴³⁾として、佐藤は自らが公害規制の主導的な立場に在ることを表現し、「社会開発」の実現に向けての姿勢を崩してはいなかった。公害国会直後に、自民党が政務調査会名で公害関係14法案の解説書を出すという「問題」の鎮静化への念の入れようだったことも踏まえると⁴⁴⁾、佐藤および自民党としては、この時点で「疑問が残らないように」するために、経済調和条項を「外した」と捉えるのが無

理のない解釈であろう。

急いで付け加えておきたいのは、経済調和条項に関する議論はその削除で終わったわけではないということである。とりわけ経済学の観点から寺尾忠能が、水質二法やさらにその制定の起源となった本州製紙江戸川事件、また水俣病の補償と救済をめぐる今日までの三権の判断の相違の関係などについて論じた点は重要であろう⁴⁵⁾。すなわち、公害規制に関する価値判断の「パラダイムの転換」としてのその削除という一定の成果と⁴⁶⁾、それにもかかわらず水俣病の裁判上の「補償と救済を求める被害者の運動の重要な根拠」として、それが今日まで実質的な影響力を持ち続けていることとの関係は問われ続けねばならないと考えられるのである⁴⁷⁾。

(5) 小括

本項では、Ⅱ節における通時的な記述の問題意識を引き継ぎつつ、執政の長たる佐藤とその周辺のアクターの公害規制への関心や行動の推移を書き込んできた。そこでは第1に、佐藤の政策論としての「社会開発」における内政の柱の一つに公害規制は掲げられていたものの、初期の具体的な対応は行政に委任していたこと、しかし、政治の問題として捉えるや否や、主に山中に対策を委任しながら機運の高まりを見定め、公害国会を乗り切ったことが確認された。ただし第2に、水質二法において埋め込まれた経済調和条項を時の首相として公害対策基本法にも反映させた点は、その改正によって削除はしたものの禍根を残すものとなっていることもわかった。

2. 共時的な視座から

本項では、Ⅱ節および前項の経過を念頭に置きながら、Ⅲ節の第2の質問群(⑤～⑩)を検討していこう。中央政府が公害規制を行う際に、日米関係、司法の意向、野党および支持団体の動き、「世論」の動向、企業の活動、そして地方政府の規制などどのような関係を取り結んでいたのが明らか

にされる。

(1) ニクソン大統領と公害規制

まずは、⑤ニクソン大統領の公害規制への考え方が、佐藤内閣のそれと与えた経過と影響を点検する。これについては、「アメリカからの外圧」を論じた松野裕の整理が幸便である⁴⁸⁾。国際連合においても環境問題への関心が高まるなか⁴⁹⁾、ニクソンは1970年元日の特別声明で公害対策を扱い、また11月の中間選挙での支持獲得に向けて2月に公表した公害特別教書では、公害対策に費用をかけてこなかった企業を批判した。これらの動きは、日米繊維交渉が激しさを増すなかで、日本の企業に向けられたメッセージでもあったという。また松野は、ニクソンが8月に議会に送った公害報告(白書)の一節のなかで、国際貿易における汚染防止費用が競争力に影響していること、またいわゆる汚染者負担原則(Polluter Pays Principle [PPP])をOECDで議題にすることを検討中であること、さらに二国間協力では日本を第一の相手に挙げたことも確認している。

この後には、R. E. トレイン・米大統領環境問題諮問委員長が山中と意見交換を行うのだが、10月には佐藤がトレインと議論したことに加えて、定期的に公害規制に関する会合を開くことを佐藤の方から提案し、さらにニクソンと直に話す意思も見せたのである。この間の9月に、自動車の排気ガス規制で有名なマスキー法が成立していたことも、両国が公害規制への関心を高める契機となったであろう。

こうしたアメリカ側の考え方およびそれへの佐藤内閣の反応と、佐藤による公害対策本部設置に関する山中への急な指示の出し方の時期が符合することをもって、松野は「外圧」が公害国会開催に決定的な重要性を持っていると主張する。そのように考えると、山中が公害国会召集日前日に公害対策の法整備を国際的立場で行いたいと述べていた文脈は理解しやすい⁵⁰⁾、また、佐藤が第64回国会を公害国会と位置付けながらも、所信表明演説で繊維

交渉や別の重要外交課題としての中国との国交に関して触れていたことは、ニクソンの動きを気にしていた、あるいは気にせざるをえなかった状況を示唆しているものと了解できる⁵¹⁾。実際ニクソンは、公害関係14法案が参議院に送られ、「連合審査」が始まった頃にあっても繊維の輸入制限問題などに言及していた⁵²⁾。佐藤政権は複数の政策領域での「外圧」を感じつつ、(加えて、他の問いにおける条件も考慮しつつ、) 戦略的に公害規制を進めたように見える⁵³⁾。

(2) 四大公害訴訟と最高裁判所の姿勢

次に、「外圧」とは独立に中央政府の公害規制を促したと考えられる⑥司法の公害問題への意向について述べる。ここで取り挙げたいのは、1967年から1969年にかけての四大公害の提訴と1971年から1973年にかけての結審、そしてそれらの中央政府への政治的な影響というよりも⁵⁴⁾、その流れを作った司法内部での議論動向および見解の表明の仕方と時期についてである。

松野は、「損賠賠償責任ルールの転換」という観点から、1970年3月12日および13日と1971年2月の民事事件担当裁判官会同における石田和外最高裁判所長官と矢口洪一民事局長(後の最高裁判所長官)の言動に着目している⁵⁵⁾。本稿との関係では、1回目の会議が対象となる。まず、石田が民事事件担当裁判官57名に向けて「(中略)各地の裁判官諸君は一生懸命に励んでいるが、伝統的な法解釈、運用だけでは十分な審理は期待できない。いまや新しい解釈方法が必要である。そのうえで立って、公正に審理し迅速・適切な解決を図ることが民事裁判に与えられた重要な課題である」⁵⁶⁾と述べ⁵⁷⁾、また、その1週間後の衆議院法務委員会では、民社党の岡沢完治の質問に答えて矢口が因果関係・過失認定に関する挙証責任の転換と疫学的方法の導入という新たな考え方を明らかにしたことが重要だと考えられる⁵⁸⁾。それから約9ヵ月後の公害国会で公害関係14法案が衆議院を通過する間際においても、再び岡沢の質問に矢口が「新たな考え方」を最高裁の意見として表明したのである⁵⁹⁾。

この時点での中央政府は、個々の公害について無過失責任の導入を検討しながら挙証責任の転換の実現に「努力する」という、いわば「後ろ向き」の答弁をしたと評されることがある⁶⁰⁾。しかし、総括的な国会審議でのこうした議論は、三権の公害規制および被害者救済への見方の一致を促す転換点になったと見ることができる。

また、この間に「公害はつまり政治の貧困なんだ」と語る石田が、「迅速な解決」を強調し続けたことの影響は大きいと考えられる。石田は1963年6月に最高裁判事になったが、1967年6月には四大公害訴訟が「極度の難訴訟」として地裁に現れ始め⁶¹⁾ていた。そして1969年1月に長官になると、被害者による因果関係の立証が至難であることへの対応が求められたのである。石田が定年退官する1973年8月にはその全ての訴訟が結審している⁶¹⁾ことと、公害国会で公害関係14法案が成立したことおよび（本稿の射程は超えるが）被害者への医療補償などを規定した公害健康被害補償法が1973年10月に成立していることとは、無関係ではないだろう。

(3) 政党、特に野党と公害規制

続いて、中央政府の公害問題への対応を国会内外で非難し続けていた⑦野党がどのような行動を採っていたのかについて検討していこう。ここでは、社会党を主たる対象としていることを予め断っておく。

1970年頃の野党の動きは、次のようなものである。社会党、民社党、公明党の3党は6月から複数回の国会対策委員長会談、書記長会談を持ち、「『反政府運動の支柱』」になるべく、公害国会の開会に向けて共同戦線を張っていた⁶²⁾。そして、9月には、保利茂官房長官が公害国会を「開くよう努力している」と述べるという成果も得た⁶³⁾。

ただし、その共同戦線は安定的なものではなかった。12月上旬には公害国会の最中にもかかわらず、社会党内の右派と左派の確執が露わになるというお家事情も手伝って、野党内での足並みの乱れにつながっていったのであ

る⁶⁴⁾。こうしている間も進行していた国会運営に関する与野党の協議の中身は一層見えにくいだが、野党が会期延長と法案の修正を天秤にかけて自民党と対峙しようとしたことなどが伝えられている⁶⁵⁾。もっとも、公害による被害が切迫したものとなっているという認識は広く共有されていたこともあって、年内決着の方向で落ち着いたように思われる。佐藤に見込まれて公害国会を仕切っていた山中に言わせれば、公害国会で公害関係14法案を一気に通したことは、この問題については「イデオロギーを超えたナショナル・コンセンサスがあったということだろう」となる⁶⁶⁾。

以下では、公害国会論議の文脈では言及されることの少ない、角度の異なる二つの論点について副次的に検討しておきたい。第1は、なぜ野党は1960年代後半に公害規制の動きを活発化させていったのかである。これに答えるには、野党が政策を具体的に推進するためには政府および自民党の譲歩を引き出さねばならないが、それが難しいなかにあってもこの政策領域で先行していた経緯と理由を考えておく必要がある。先行例の一つには、Ⅱ節で触れた1965年に公害対策基本法案を提出したことが挙げられよう。

さて、この時期は、いざなぎ景気とその果実を背景に、自民党が中選挙区制に対応する形で個別利益の分配を得意とする組織化と政策決定のスタイルを固めつつあった⁶⁷⁾。そうした意味で分配に適さない負のイメージの公害や、「環境」のような公共財は、自民党が関心を向けにくいものであった。一方、野党からすれば、すぐ後に述べるような留保は付くが、「持ち場」にし得た数少ない具体的な政策領域の一つだった。加えて、この政策領域が、一時的なものであれ、叢生する革新自治体（後述の問い⑩参照）との連携を視野に入れることが望めたものであったことも野党にとって魅力的であった。その「高揚感」は、例えば、当時の自らの活動を評価した社会党の党史からも伝わってくる⁶⁸⁾。約半年に及ぶ野党の意欲的な公害国会の開催への姿勢は、基本的にこの文脈を踏まえておく必要があるだろう。

とはいえ、その社会党から見ても、冷戦下のイデオロギー論争を前面に打

ち出した党運営にあって、実は公害規制は主たる政策領域とは捉えられてはおらず、さらに党内の路線対立も激しさが増してくると、もはやそうした党のアピールについていけない、都市部の有権者や住民運動（後述の問い⑧参照）の要望の受け皿にはなり得なくなった。同党からすれば、勢力の退潮の傾向は、利益集団の多様性や多党化の進展の影響もあったと考えるのかもしれないが⁶⁹⁾、支持を失う素地を作った一因は同党の言動にあっただろう。

こうして制度的に、また政策的に主要な政党に放置されやすい政策領域として公害問題とその規制が現れる一方で⁷⁰⁾、イデオロギー政治の背後では利益政治が着実に浸透していたわけである⁷¹⁾。詰まるところ、自民党内では執政から見て分権的な力が働く環境があり、かつ国会での論戦を活躍の場としつつあった野党の「要求」を受けていたにもかかわらず、公害関係14法案を公害国会に辿り着かせることができたのは、長期政権を敷いていた佐藤というリーダーを戴いていた巡り合わせも影響しているのであろう⁷²⁾。

第2に検討しておきたいは、1点目と関連しながらも相対的にミクロの関心に属するもので、「一気に」行われた公害国会での審議の進め方についてである。具体的には、自民党は一括審議を提案し、公明党はそれに原則として同意し、民社党は態度を保留し、社会党は「分散審議」を望んだが⁷³⁾、結果としてどのように自民党が譲る形で「分割審議」と「連合審査」という形式になり⁷⁴⁾、また短期間での審議を行うことになったのかという問いである（表2参照）。審議の充実を理由とする野党3党による会期延長の要求のほか、自民党では一部の法案（人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律案、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律案）について反対者を抱えていたため、公害関係14法案は継続審議、また廃案になる可能性も指摘されていた。しかし、次年度の予算編成を睨んだ時期であることも考慮すれば、形式にはこだわり過ぎずに政府が国会に集中的かつ一括での審議を期待したことは理解できようし、自民党は相対得票率において陰りが見えるとはいえ、多くの議席を持っていたため、可決は優に可能であった。他方、野党3党は、

表 2：第64回国会に提出された公害関係法律案一覧表

件名	先議院				後議院				公布月日 および 番号
	提出	委員会 付託	委員会 審査	本会議 審査	送付	委員会 付託	委員会 審査	本会議 審査	
公害対策基本法の一部を改正する法律案	11.27 衆	12.3 公害	12.10 可	12.10 可	12.10 参	12.10 公害	12.18 可	12.18 可	12.25 132
道路交通法の一部を改正する法律案	11.27 衆	11.27 地行	12.10 可	12.10 可	12.10 参	12.10 地行	12.18 可	12.18 可	12.25 143
騒音規制法の一部を改正する法律案	12.1 衆	12.1 公害	12.10 可	12.10 可	12.10 参	12.10 公害	12.18 可	12.18 可	12.25 135
廃棄物処税法（修正により題名が「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に改められた）	12.1 衆	12.1 社労	12.10 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 社労	12.18 可	12.18 可	12.25 137
下水道法の一部を改正する法律案	12.1 衆	12.1 建設	12.9 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 建設	12.17 可	12.18 可	12.25 141
公害防止事業費事業者負担法案	12.1 衆	12.1 公害	12.10 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 公害	12.18 可	12.18 可	12.25 133
海洋汚染防止法案	12.2 衆	12.2 運輸	12.9 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 運輸	12.17 可	12.18 可	12.25 130
人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律案	12.2 衆	12.2 法務	12.10 可	12.10 可	12.10 参	12.10 法務	12.18 可	12.18 可	12.25 142
農業取締法の一部を改正する法律案	12.2 衆	12.2 農水	12.9 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 農水	12.18 可	12.18 可	46.1.14 1
農用地の土壌の汚染防止等に関する法律案	12.2 衆	12.2 農水	12.10 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 農水	12.18 可	12.18 可	12.25 139
水質汚濁防止法案	12.2 衆	12.2 商工	12.10 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 商工	12.18 可	12.18 可	12.25 138
大気汚染防止法の一部を改正する法律案	12.2 衆	12.2 公害	12.10 修可	12.10 修可	12.10 参	12.10 公害	12.18 可	12.18 可	12.25 134
自然公園法の一部を改正する法律案	12.2 衆	12.2 社労	12.10 可	12.10 可	12.10 参	12.10 社労	12.18 可	12.18 可	12.25 140
毒物及び劇物取締法の一部を改正する法律案	12.2 衆	12.2 社労	12.10 可	12.10 可	12.10 参	12.10 社労	12.18 可	12.18 可	12.25 131

- (備考) 1 衆=衆議院、参=参議院を表わす。
 2 各欄の数字は、それぞれの年月日を表わす。
 3 委員会付託の法務=法務委員会、地行=地方行政委員会、社労=社会労働委員会、農水=農林水産委員会、商工=商工委員会、運輸=運輸委員会、建設=建設委員会、公害=(衆)産業公害対策特別委員会、(参)公害対策特別委員会を略したものである。
 4 委員会審査、本会議審査の欄の可=可決、修可=修正可決を略したものである。

十分な審議のための会期延長の要求や審議の場の数を打ち出すことによって、有権者に拙速な帰結を導いたように見えないことを望んでいたのだろう⁷⁵⁾。

「十分な審議」と絡めてもう少し掘り下げておきたいのは、この国会ではそもそも公害関係法は15本が提案される予定だったが⁷⁶⁾、それらに対応できるだけの力量を持ったメンバーを、野党、主に社会党は確保できていたのかということである。一般論として議論を尽くすという姿勢、例えば、社会党の理念のかつ大局的な観点からのそれは正しかったのかもしれない。しかしながら、国会の各委員会において、野党議員の出席状況は閑古鳥が鳴く状態だったというのであれば⁷⁷⁾、「分散審議」に持ち込んで複数の局地線を戦う体力があったのかについて疑問の余地が残る。先に見たように、社会党は、公害関係14法案の成立は自身の成果だという筋立てでこの国会を捉えようとしたのかもしれない。しかしながら、マスメディアから、イデオロギー的な抽象論はできても、(自民党も含めてであるが)法案の具体的な内容に対する不勉強ぶりが強調されていることおよび不活発な審議状況や、その後の政令、予算による政策の実質化の確保に向けての議論で注文をつけられたことなどは、「十分な審議」の可能性への疑義という本稿の見方を傍証する⁷⁸⁾。確かにこの頃は、野党が仕掛けた華やかな論戦もあった⁷⁹⁾。しかし、自らの対外的な影響力に対する主観的認識と客観的認識についてのズレは相当程度残っていたと考えられる。このように、野党の活動への解釈には幅があるわけだが、この時期の国会でのそれへの学術的な評価は定まっていないこともあり⁸⁰⁾、この点の考察は以上で止めておく。

(4) 労働組合、住民運動、マスメディア、そして「世論」と公害規制

やや遠回りした論述になるが、ここでは、社会党や民社党の支持団体としての労働組合と、それとの関連で論じられることのある住民運動の公害問題およびその規制との関わりをマスメディアの活動を通じて検討するなかで、

⑧「世論」の動向を吟味することにしたい。

反公害の立場で活躍したのは、住民運動、革新自治体、そしてマスメディアであって、野党や労働組合は脇役に過ぎなかったという升味準之輔の指摘を考えると始めよう⁸¹⁾。1960年代前半から半ばにかけての労働組合は、1959年のいわゆる「三井三池争議」の結果を受けて「政治主導」から「経済主導」への転換、すなわち産業別に統一して賃上げを目指す春闘路線を確立させていった⁸²⁾。升味は、労働組合が企業別であることが「企業擁護」の立場を採る制約となってしまう、弱腰な対応に終始したとする。この頃には、「合化労連」出身の太田薫を議長とする「総評」が、1970年度の重要課題として従来への活動の反省の上に企業の責任追及と地域住民の運動の拠点となることを決め、自らを公害追放会報のトップバッターと位置づけて、「同盟」、「中立労連」、「新産別」との「労働四団体」の共闘を試みていたのだが、升味はその効果についても疑問符をつけている⁸³⁾。中央政府と各党において公害規制への道筋がそれなりにつけられつつあった10月という時期は、労働組合の対応の遅さへの不満を惹起し、そのような解釈をもたらしていたのかもしれない⁸⁴⁾。

また、宇井純は、1959年の水俣における被害に対する漁民のチッソへの抗議に対して、労働組合が会社よりも早い時期に漁民批判を展開していたという事実に基づき、「特権階層」で同質的な集団としての大企業の労働者と多様な背景を持つ住民運動のメンバーの質の違いを断じた⁸⁵⁾。示唆的なのは、この流れのなかで起きた1962年4月から翌年1月まで続くチッソ水俣工場での「安定賃金闘争」に関する小林直毅の「メディア言説」の分析である。この労働争議は、最終局面において太田が調整に乗り出すほどの位置を占めた「第二の三井三池」であったがゆえに耳目を集め、会社と労働組合（および組合間）、そしてそれらの関係性はマスメディアを通して伝えられた。しかしながら、そこで併存した「水俣病」は、一定の報道は行われたものの「闘争」から切り離され、潜在化していたというのである⁸⁶⁾。

「潜在化」について同様の見方をする飯島伸子は、公害、労働災害、消費

者被害などに対する自身の重厚な研究に依拠して、「顕在化しないというのは、事実としては存在するけれども、人々が知らない状態だと思えます」としている。しかし一方で、「公害を発生させた側が顕在化させるということはまずありえないわけで」あるから、「被害者の側が証拠をつかんで運動を広げマスメディアに訴えるという図式があって、初めて大きく問題が顕在したんだと思うんですね」とも回顧している⁸⁷⁾。

1960年代に住民運動が拡大したのは確かで、地方政府による公害規制の拡充への期待もあり得たが⁸⁸⁾、小林は、各種のデータベースやアーカイブの内容分析から、1968年9月に政府が水俣病を公害病と認定し、原因がチッソ側にあるとする統一見解が発表される前までは、「公害」の「報道空白期」だったと論じる。地元の新聞が取り上げこそすれ、大手新聞ではたいして報じられていなかったのである⁸⁹⁾。

そうだとすると、升味はマスメディアの役割を評価したけれども、1950年代から60年代前半にかけて労働組合の取り組みが弱いなかで公害は地域において激化し、反公害の住民運動は先鋭化していたにもかかわらず、人口に膾炙していたとまではいえないのかもしれない⁹⁰⁾。もちろん、反公害運動で活躍した庄司光や宮本憲一といったオピニオンリーダーの言動や、彼らによって書かれた『恐るべき公害』(岩波新書、1964)などの文献が、「世論」における公害への理解を深める契機になったことは間違いない⁹¹⁾。ただし、公害およびそれを取り巻く「環境」がアクターに持つ影響について考えてみれば、実践的な活動から見えた「世論」と編成されたメディアの言説から見えた「世論」には、相当程度のズレあったと考えるのが妥当だろう⁹²⁾。

もっとも、「報道空白期」を過ぎた後、1960年代後半からは新聞記事のデータベース検索を行うと、「公害」の件数は増加し、公害国会前にはさらに急激に増すことが確認できるようになる。内容からは公害訴訟などが「報道空白期」を脱するのを媒介していたことや、大手新聞も社説で持論を示すようになっていったことがうかがえる。一例を挙げれば、『読売新聞』でも、「深

まる公害に対する危機感が全国的に高まっている折から、政府はぜひ、「早期開会」に踏み切るべきである」と述べるようになっていったのである⁹³⁾。

以下では、「報道空白期」は言うに及ばず、戦後直後から一貫して地域に即して活動していた企業と地方政府について考察する。

(5) 企業、特に大企業、財界の公害対策

まず、⑨加害者として現れた企業という文脈では、中小零細企業という財務体力の異なる公害発生源を含めた分析が必要であるという見解はあったものの⁹⁴⁾、多くの場合、チッソのような大企業が想定されていたことを確認しておきたい。大企業の観点からいえば、その集合体としての財界、例えば、「経団連」が、公害対策基本法が国会で議論の俎上に載せられつつあった時期に提出していった、「公害政策に関する意見」(1965年11月)、「公害対策の基本的問題点についての意見」(1966年10月)、そして、「公害基本法案要綱に関する要望」(1967年7月)という三つの建議がそれらの所見を掴む上で重要である⁹⁵⁾。

すなわち、財界は、中央政府と地方政府に対して工場立地の不適切さが公害を招いているのだという趣旨の責任転嫁をしながら同法に経済調和条項を組み込もうという、いわば同法を骨抜きにする形での決着を望んでいたのである⁹⁶⁾。これを裏づけるかのように、神岡浪子はこの頃の政策形成過程を、大企業の中央政府への圧力のかけ方という観点から鋭く描いている⁹⁷⁾。そうした財界の姿勢は、公害対策基本法が制定された後も公害国会前まで反対意見でまとまっていたと考えられる⁹⁸⁾。それを反映するかのように、概ね公害規制に強硬な姿勢をとる財界とそれに対して弱い自民党という評が伝えられがちであった⁹⁹⁾。公害対策を企業に求めると、その負担分が製品に上乘せされて物価に反映されてしまいかねないために躊躇したのだという理解であろう。

ただし、1970年頃になると、中央政府の企業や財界への対応は弱気¹⁰⁰⁾な

ものから強気なもの¹⁰¹⁾に変わったことも報じられるようになった。これは、山中が情熱を傾けていた公害対策本部設置後の中央政府の公害規制の動きと符合する。他方で、財界は公害国会直前になって名より実をとれるものと判断して戦略的に公害関係14法案への反対を取り下げたとされるが¹⁰²⁾、事業者負担における事業の範囲、負担の比率およびそこでの事業者間の負担比率などをめぐって財界内の意見が必ずしも一致するわけではなかったし¹⁰³⁾、「理想主義的で、成長優先を諫める討議」¹⁰⁴⁾も見られるようになっていた。こうした点も踏まえてみると、中央政府が、度重なる友好団体の反対意見を背にしながら機を逸さずに経済調和条項を外し、かつ公害関係14法案を通し切ったことは、政治の判断と見るのが適当である。

(6) 地方政府、特に革新自治体と公害規制

最後に、⑩公害防止条例の制定などで企業からの汚染物質の排出に対応していた地方政府の動きとその中央政府への影響の有無や程度を検討したい。わけでも社会党、共産党の市長を戴く地方政府、いわゆる革新自治体では上乘せ、横出し条例にとどまらず¹⁰⁵⁾、1964年には横浜市と電源開発の間で、また1968年にも東京都と東京電力との間で公害防止協定という手法を編み出すなど、現場に即した柔軟な対応が求められてきた。公害国会前について見れば、例えば、公害対策本部ができた直後の1970年8月には東京都知事の美濃部亮吉が佐藤への面会を申し入れ、また9月には都議会の論議を経て都独自の規制強化も打ち出すといった積極的な活動を展開した¹⁰⁶⁾。

革新自治体の存在意義や限界については多くの先行研究があるが¹⁰⁷⁾、ここではその活動の周辺を概観する。まず、中央政府における1960年の全国総合開発計画やその2年後に制定された新産業都市建設促進法との関連において地方政府が「工場誘致条例」という産業政策も盛んに行っていたこと、さらには後者の条例の方が先んじていたという事実を指摘しておきたい。もちろん、1963年3月に前任者の在任中まで運用されていた「工場誘致条例」を

廃止した横浜市長の飛鳥田一雄などの注目すべき事例はあるが、地方政府が置かれた制度的かつ構造的な制約により、それらの多くが産業政策と公害規制の二兎を追いかげざるをえなかったという点は重要だろう¹⁰⁸⁾。こうした複雑な状況は、革新自治体および野党そしてそれらの支持組織としての労働組合との間に、時には共有しきれない利益や考え方、また非対称な支持関係が存在したことを示してもいるのである¹⁰⁹⁾。

当時の議論には、中央政府というよりも個別の地方政府の置かれた状況を捉えようとするものや理想的な規制の在り方などについて語ろうとするものが多い。この文脈で現場に身を投じた、あるいは投げざるを得ない状況に置かれた関係者の目線からもまた、公害をめぐる状況の全体像は掴みにくかったことが想像できる¹¹⁰⁾。そのような状況認識があったからこそ、公害問題とその規制の現状を把握するために学際的な研究が盛んに行なわれ、また学会誌においても学際的な執筆陣が揃えられていたのだろう¹¹¹⁾。公害規制に関する政治や行政の研究に政府間関係論の成果が加えられて、より客観的な分析が見られるようになったのは、1970年代の研究が整理される1980年代頃からであった¹¹²⁾。

(7) 小括

本項では、中央政府が公害国会に臨む際に影響を与えたと考えられる論点について整理し、若干の検討を加えてきた。それによって、第1に、アメリカ合衆国および司法の意向と野党の活動の活発化が、それぞれ佐藤の公害規制への関心が高まる時期と重なること、また第2に、社会党や民社党とその支持団体としての労働組合および住民運動における公害問題の位置づけの違いを、マスメディアのそれらの取り上げ方という観点から見ることを通じて、各アクターの「世論」の形成の程度への影響の有り様を確認できたこと、他方で第3に、戦後復興から高度経済成長を支えた企業、特に大企業、財界による公害規制への硬軟合わせた姿勢や地方政府の公害規制と地域開発

における制度的制約が、中央政府に一定の影響を与えていた可能性があることなどが示唆された。

V. おわりに

I 節からⅢ節で本稿の問題意識を確認した後、Ⅳ節1項では中央政府の公害規制の通時的な分析を行い、それらを踏まえたⅣ節2項では共時的な理解も深めた。そうすることで、公害国会の見取り図はより詳細なものとなったと考える。最後に、以上の議論の連関を整理し直すことで本稿を閉じよう。

まず、Ⅱ節で見た三つの全ての「段階」において、⑩企業の公害規制からの回避と、⑨地方政府、とりわけ革新自治体における公害規制の実施をめぐる攻防が持続低音のように流れていたことが改めて確認できた。⑦野党もまた、第1段階から公害規制に取り組む姿を見せることができた。例えば、社会党は公害規制という政策領域を自らの得意分野かつ革新自治体との協力関係を得る機会と捉え、コミットメントを深めたのである。しかし、イデオロギー的な活動が中心で、公害規制への取り組みは実質的には従属的な位置に止められたという限界があった。この間にも公害問題は深刻になっていたが、⑧被害者の抗議としての「世論」は潜在化しがちであった。中央政府における対応は省庁による対処療法的なものであり、かつ労働運動との連携も十分ではない状態において、反公害の住民運動の取り組みだけでは、政治的な要求は弱かったのである。

しかし、第2段階前後において四大公害訴訟が始まると、マスメディアの報道に被害状況が取り上げられ始め、以降、公害国会まで「世論」は大きく動いていく。そして、②公害規制は俄かに佐藤の意識にも上るようになっていた。①佐藤は政権に就いた時から「社会開発」の理念を掲げてはいたものの、具体的な政策には乏しかった。しかし、この段階では、④経済調和条項を容れたとはいえ、公害対策基本法の制定という成果を得た。そのことは、

かえって佐藤との意識から公害国会を遠ざけたようにも見えるのだが、公害国会前の三つの国会では野党が攻勢を強めるなかで公害関係法が成立しており、公害国会に向けた地ならしは行われていったのである。

そして、総理府に公害対策本部が置かれた第3段階の直前頃からは、⑤世界における公害規制の動きを睨んだニクソンの考え方や、⑥四大公害訴訟の実務において苦慮していた裁判官の心の内を汲み取った最高裁判所の意向との距離を測りつつ、③山中を仕切り役として、佐藤は本腰を入れることとなった。そうした条件の下で公害国会は短期集中で行われたが、自民党だけではなく野党も公害規制の扱いを得意としていなかったことを踏まえると、それぞれがコミットできる時間は長くはなかったともいえる。こうして耳目を引いた公害関係14法案は、合意争点とってよいほどの状態で国会を通過したのである。この帰結は、1971年の環境庁設置や1973年の公害健康被害補償法成立にも寄与することとなるが、同時に、経済調和条項の削除という成果が、今もって被害者の救済と補償をめぐる問題に影響し続けている意味を考える必要がある。

公害国会は、本稿の文脈のみならず、内外の多くの研究において日本の公害・環境問題の「画期」と位置づけられている。しかしながら、今日においては公害関係14法案の意義と限界に注目することはあっても、研究などを進める上での所与の条件として扱い過ぎてはいないか。こうして本稿の関心は、公害国会の帰結のみならず、その政治過程を再検討することに置かれた。またその際には、通時的な視座に加えて、自覚的に共時的なそれを導入し、加えて可能な限り連関を記すことでより立体的な公害国会像を提示しようとしたのである。具体的には、佐藤政権の公害規制への取り組みの経過および関連アクターの動向ならびにそれらの関係性を俯瞰する試みを行った。「画期」は、検討してきた諸要因を過大ないし過少に評価することなく、また継続と変化の両面を見落とすことなく、布置において了解される必要がある。

謝辞

本稿は、「昭和時代 第2部 戦後転換期(1965年～79年)公害(下)」『読売新聞』2012年4月28日付朝刊の作成前勉強会での報告および質疑応答から多くの示唆を得ている(2012年3月8日、於読売新聞東京本社)。拙稿を通して疑問点をお寄せいただいた上(Ⅲ節参照)、考察の機会を与えていただいた高木雅信氏(文化部次長)および出席者の皆様に厚くお礼を申し上げる。また、この勉強会と関連して、古川貞二郎氏(元内閣官房副長官)には、公害対策本部の様子を中心とするお話をうかがい、諸資料の行間を読む手掛かりを与えていただいた。記して謝意を表したい。言うまでもなく、ありうる全ての誤りは筆者の責任である。

注記

- 1) 環境庁10周年記念事業実行委員会編『環境庁十年史』ぎょうせい、1982、56頁。
- 2) 環境庁10周年記念事業実行委員会編『環境庁十年史』、57-58頁。
- 3) 二つの関心への一定程度の資料的なまとまりを維持しているものとして、ここでは、「[資料] 公害国会をかえりみて——公害法案審議のあとづけと、新法の概要問題点」平和経済計画会議編『資料平和経済』1971年4月号を挙げておく。
- 4) 試みに最初の白書である1969年版『公害白書』から2011年版『環境・循環型社会・生物多様性白書』までの「キーワード検索」ができる環境省の「白書検索」で「公害国会」を打ち込むと、33件がヒットする(<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/>最終確認日2012年11月8日)。ここでは公害国会後の1971年版から2011年版までが対象となっているが、毎年度のようにその用語に触れられているわけではないことはうかがえようし、ここでは近年になって記述が減っている点だけを述べておく。こうした分析に関する筆者の関心については、森道哉「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」『立命館法学』333・334号(下巻)、2011を参照。
- 5) 環境庁20周年記念事業実行委員会編『環境庁二十年史』ぎょうせい、1991、414頁。なお、司法のこの間の動向も重要であるが、四大公害訴訟については、別途「公害に係る健康被害の救済」という「節」が充てられている(同38-45頁)。
- 6) このくだりの基になった拙稿は次のとおりである。分析枠組みに関しては、森道哉「環境政策をめぐる「紛争」の過程と構造——分析枠組の構築に関する考察」『政策科学』8巻1号、2000を、それに拠った記述の例としては、同「環境政策をめぐる「紛争」の変容——環境価値追求の制度配置と基本法の変化」『政策科学』8巻2号、2001、同「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、同11巻2号、2004を参照。
- 7) 今村都南雄「組織の分化と抗争」辻清明編『行政学講座4 行政と組織』東京大学出版会、1976、48-54頁。なお、後に公害対策本部を発展的に解消して設置される環境庁は、公害国会の会期中にも「環境保全省」として言及されている(第64回衆議院産

業公害対策特別委員会 6号、1970年12月11日)。

- 8) 松野裕「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」『経済論叢』157巻5・6号、1996。著者の記述は、分析対象の「制度」自体の理解というよりも「成立過程」のそれに置かれているように思われる（もちろん、後者を通じて前者をよりよく把握することが目指されている）。別稿（森道哉「公害健康被害補償法改正の政治過程」『政策科学』10巻2号、2003）の執筆時には、公害健康被害補償法に引きつけて読んでいたが、公害国会に関する研究という観点から読み直すことによって、むしろ本節の質問群の例示および次節の議論において参照できることがわかった。なお、公害国会に関する言及は、「公害」、「環境」を冠したテキストブックや法律専門誌などを含めて枚挙にいとまがないが、通史の例としては、川名英之『ドキュメント日本の公害』1-2巻、緑風出版、1987-1988を挙げておく。
- 9) Jeffrey Broadbent, *Environmental Politics in Japan : Networks of Power and Protest*, Cambridge University Press, 1998. See Chap. 3.
- 10) Yong Ren, Japanese Approaches to Environmental Management, *International Review for Environmental Strategies* 1-1, 2000.
- 11) Linda Brewster Stearns and Paul D. Almeida, Formation of State Actor-Social Movement Coalitions and Favorable Policy Outcomes, *Social Problems* 51-4, 2004.
- 12) 千田恒『佐藤内閣回想』中公新書、1987、119-122頁。
- 13) 楠田實（和田純編・校訂／五百旗頭真編・解題）『楠田實日記——佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』中央公論新社、2001、863頁。
- 14) 楠田『楠田實日記』、864頁。
- 15) 加茂利男『日本型政治システム——集権構造と分権改革』有斐閣、1993、70頁。
- 16) 楠田『楠田實日記』、928頁。
- 17) 加茂『日本型政治システム』、67-68頁。
- 18) 土山希美枝『高度成長期「都市政策」の政治過程』日本評論社、2007。
- 19) 加茂『日本型政治システム』、68頁。
- 20) 河野康子『日本の歴史24 戦後と高度成長の終焉』講談社、2002、222-224頁。なお、菊池信輝「列島改造と福祉元年」『同時代史研究』4号、2011、21頁は、田中角栄の政策の諸側面の連関を捉える文脈のなかではあるが、佐藤が低い評価を受ける理由に関する議論を行っている。
- 21) 千田『佐藤内閣回想』、122頁。
- 22) 1967年3月に佐藤内閣が「新経済社会発展計画」の閣議決定した際にも「社会開発」の推進が望まれていたことは、経済企画庁編『新経済社会発展計画』および八塚陽介編『新経済社会発展計画の解説』日本経済新聞社、1970からうかがえる。また、この文脈の詳細は、それを前後する計画としての「中期経済計画」、「経済社会発展計画」および「経済社会基本計画」との連関を視野に収めるため、宮崎仁編『経済社会基本

計画の解説』日本経済新聞社、1973なども参照する必要があるだろう。

なお、1968年6月には、田中角栄幹事長の主導によって自由民主党都市政策調査会が『都市政策大綱』を公刊している。中央政府と自民党および自民党有力者間の権力争いを反映しているものであるが、本稿との関係とえば、政治家が公害規制を自らの政治的な課題として認識し始めていたことを裏書きする資料という見方ができる。

- 23) 村井良太「佐藤栄作と『社会開発』論——戦後民主主義の一基層」『創文』509号、2008。
- 24) 国立国会図書館調査立法考査局編『公害問題に関する資料集』国立国会図書館調査考査局、1966。
- 25) 森「高度経済成長期の環境政治（2・完）」。
- 26) 公害対策基本法の政治過程については、蔵田直躬・橋本道夫『公害対策基本法の解説』新日本法規出版、1967のほか、奥平康弘「公害対策基本法立法過程の批判的検討」『ジュリスト』367号、1967に詳しい。これらは、この法律論に限らず、中央政府レベルの環境政策の決定過程に関する資料としても重要であろう。
- 27) 川名『ドキュメント日本の公害』2巻、102頁。佐藤は、外交問題としての沖縄返還交渉、日米繊維交渉にも取り組んでいた。それぞれの政策領域での政治過程の詳細は、関連先行研究を参照。
- 28) 楠田『楠田實日記』、57頁。
- 29) 大沢素夫「公害二法案の論点」『立法と調査』32号、1969、同「論議を呼んだ公害問題」『立法と調査』39号、1970などを参照。
- 30) 『毎日新聞』1970年7月5日付朝刊。
- 31) 川名『ドキュメント日本の公害』2巻、102頁。他方、松野「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」、59-60頁は、公害対策本部の設置を重視する。
- 32) 楠田『楠田實日記』の499頁および518頁に見られる評価を基にした筆者の解釈である。また、290頁では沖縄返還問題における「親佐藤派の核」とまで言われており、佐藤の信任が厚かった様子がうかがえるエピソードである。
- 33) 古川貞二郎『霞が関半生記——5人の総理を支えて』佐賀新聞社、2005、98-99頁。
- 34) 『読売新聞』2012年4月28日付朝刊。
- 35) 古川貞二郎氏へのインタビュー（2012年3月12日、於古川氏事務所）。
- 36) 橋本道夫『私史環境行政』朝日新聞社、1988、157頁。
- 37) 橋本道夫氏へのインタビュー（2002年6月25日、於損保ジャパン環境財団）。
- 38) 橋本『私史環境行政』、156-158頁。また、『朝日新聞』1970年7月31日付夕刊は、各省庁が公害対策本部への人材を出し惜しんだとの評を伝える一方で、同本部職員が橋本の出向を嘆いて、「公害、公害で張り詰めていたのに、糸を切られたタコのようなだ」と漏らした様子も報じている。
- 39) 飯島伸子「公害問題の諸類型」エコノミスト編集部編『高度経済成長への証言（下）』

- 日本経済評論社、1999、294頁。
- 40) 議論の経過や動向については、蔵田・橋本『公害対策基本法の解説』に詳しいが、幸便な整理としては、六車明「環境と経済——基本法を創るものと基本法が創るもの」『慶應法学』7号、2007、576-580頁がある。
 - 41) 『読売新聞』1970年11月23日付朝刊。
 - 42) 『読売新聞』1970年11月24日付朝刊。
 - 43) 第64回参議院公害対策特別委員会、地方行政委員会、法務委員会、社会労働委員会、農林水産委員会、商工委員会、運輸委員会、建設委員会連合審査会第1号、1970年12月11日。
 - 44) 自由民主党政務調査会編『第六十四臨時国会成立公害関係法律とその解説』自由民主党広報委員会出版局、1970。
 - 45) 寺尾忠能「資源利用の利害調整としての水質保全政策——水俣病事件と水質二法を中心に」寺尾忠能編『経済開発過程における環境資源保全政策の形成』アジア経済研究所、2009。
 - 46) 大塚直『環境法 [第三版]』有斐閣、2010、235頁。大塚は、経済調和条項の削除が公害・環境法における第1のパラダイムの転換とすれば、1993年制定の環境基本法における持続可能な発展の概念の導入が、第2のそれにあたると整理している。
 - 47) 栗本京子「景観と身体的健康——公害対策基本法改正過程の追跡に基づく景観施策停滞の分析」『人間文化論叢』8巻、2005は、景観法の制定の遅れを経済調和条項の削除の文脈のなかで読み解くが、それにしたがえば、公害国会での議論動向がその後の環境法制の内容にも影響を残したという見方が十分にできる。なお、法律学的に問題を掘り下げようとするものとしては、六車明「環境と経済——生活環境から環境一般へ(2)」『慶應法学』11号、2008を参照。
 - 48) 松野「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」、60-62頁。筆者の解釈については、森「高度経済成長期の環境政治(2・完)」、63頁および67頁も参照。
 - 49) 例えば、『公害白書』1971年版の総説第2節の「1. 国際連合を中心とする環境対策の進展」および「2. 経済協力開発機構(OECD)における環境保全に関する事業の拡充強化」の項を参照。「環境」が国際的なテーマになりつつあること、また日本もそれに積極的にコミットしていた意図をうかがうことができる。
 - 50) 『読売新聞』1970年11月23日付朝刊。
 - 51) 『読売新聞』1970年12月7日付朝刊。
 - 52) 『読売新聞』1970年12月11日付夕刊。同12月6日付朝刊も参照。
 - 53) 時期はやや後ろにずれるが、楠田『楠田實日記』、562頁がこのあたりの事情について語っている。
 - 54) 法的解決に道を拓く際の争点化の試みにおいて弁護士が果たしてきた役割も大きい。日本弁護士会として意識的に公害問題に取り組み始めたのは、静岡県島の三島・沼津地

- 区における反公害運動の翌年の1964年とされる（日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編『日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会資料1』1巻、2011、2頁）。
- 55) 松野「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」、57-59頁。
 - 56) 山本祐司『最高裁物語（下）——激動と変革の時代』講談社+a文庫、1997、46頁。
 - 57) 矢口は、「後になると、最高裁事務総局が下級審の裁判官を集めて訴訟の検討会を開くとすぐ『個別の訴訟への干渉』などと批判されかねなかったが、これは公害問題に対する世論の関心もあって多くの成果を生んだ」という。この経緯もあって、「会合ではどういふふうに訴訟技術を使えば事態を打開できるか、意見交換したわけで、結論は担当裁判官が自由に判断することにかわりはない」と強調している（矢口洪一『最高裁判所とともに』有斐閣、1993、65-67頁）。山本『最高裁物語（下）』、77頁も参照。
 - 58) 第63回国会衆議院法務委員会第8号、1970年3月20日。
 - 59) 第64回国会衆議院法務委員会第4号、1970年12月8日。少なくともこの時期は、司法が積極的な動いたように見える。松野「公害健康被害補償制度成立過程の政治経済分析」、59頁は、「最高裁と政府の連携関係」の可能性の有無の検討の必要性について注記しているが、筆者は最高裁と政府および自民党との関係をどのように見るかが重要であるとする。まずは、1960年代後半の最高裁の諸判決とそれに対する自民党の不満、とりわけ幹事長だった田中角栄のそれとのなかで石田長官人事を考える必要があるのだろう（山本祐司『最高裁物語（上）——秘密主義と謀略の時代』講談社+a文庫、1997、355-380頁）。
 - 60) 『読売新聞』1970年12月9日付朝刊。
 - 61) 山本『最高裁物語（下）』、50頁および78頁。
 - 62) 『朝日新聞』1970年6月1日付朝刊および夕刊、8月12日付朝刊、8月16日付朝刊。なお、当初は野党4党による共闘の動きがあったが、9月に入ると共産党は距離を採ってそれらの批判に回っている（『朝日新聞』1970年9月9日付朝刊）。
 - 63) 『朝日新聞』1970年9月5日付朝刊。
 - 64) 『読売新聞』1970年12月4日付朝刊。
 - 65) 『読売新聞』1970年12月8日付朝刊。
 - 66) 『読売新聞』1970年12月11日付朝刊。
 - 67) 建林正彦『議員行動の政治経済学——自民党支配の制度分析』有斐閣、2004。
 - 68) 月刊社会党編集部『日本社会党の三十年』日本社会党中央本部機関紙局、1976、615頁。
 - 69) 月刊社会党編集部『日本社会党の三十年』、428-429頁。
 - 70) この点については、選挙制度の影響を強調する議論（Frances M. Rosenbluth and Michael F. Thies, *Political Economy of Japanese Pollution Regulation*, *American Asian Review* 20-1, 2002）と都市政策の形成の不備を強調する議論（土山『高度成長期「都市政策」の政治過程』）がある。

- 71) 大嶽秀夫『高度成長期の政治学』東京大学出版会、1994、44頁。
- 72) 待鳥聡史『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房、2012、39頁を参照。ちなみに、『朝日新聞』1970年9月9日付朝刊は、自民党総裁選4選目への佐藤の意欲、派閥の領袖の支持やその他議員、そして野党の弱さなどから佐藤の安定感を解説している。
- 73) 『読売新聞』1970年11月12日付朝刊。
- 74) 『読売新聞』1970年11月23日付朝刊。
- 75) 『読売新聞』1970年12月7日付朝刊。
- 76) 15法案のうち悪臭防止法については見送られた（『読売新聞』1970年12月6日付朝刊）。ただし、第65回国会で成立している。
- 77) 『読売新聞』1970年12月9日付朝刊。
- 78) 『読売新聞』1970年12月2日付朝刊、同8日付朝刊、同13日付朝刊などを参照。
- 79) 若宮啓文『忘れられない国会論戦』中央公論社、1994、150-169頁。公害国会直後の余勢を駆って、第65回国会において、社会党書記長の石橋正嗣が通商産業大臣の宮沢喜一を追い込んでいく様子が描かれている。
- 80) 待鳥『首相政治の制度分析』、40頁。待鳥聡史「誌上論争 解題 議会研究と国会研究の間で」『レヴァイアサン』35号、2004も参照。
- 81) 曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会、2007、148-150頁を参照。
- 82) 例えば、久米郁男『労働政治』中公新書、2005、171-173頁を参照。
- 83) 升味準之輔『現代政治 一九五五年以後（上）』東京大学出版会、1985、160頁。
- 84) ただし、公害国会直前において、総評は財界を批判している（『読売新聞』1970年11月21日付朝刊）。
- 85) 宇井純『公害原論（新装版 合本）』亜紀書房、2006、114-116頁。
- 86) 小林直毅「メディア言説としての安定賃金闘争と水俣病」『大原社会問題研究所雑誌』630号、2011。
- 87) 飯島伸子「公害問題の諸類型」、283-284頁。
- 88) マーガレット・マッキーン「市民運動とデモクラシー——アメリカ人のみた日本の市民運動」『市民』10号、1970。
- 89) 小林「メディア言説としての安定賃金闘争と水俣病」。
- 90) 土山『高度成長期「都市政策」の政治過程』、41頁は、「市民・住民運動」は「ときにメディアでドラマとしてはなばなく取り上げられても、政党や政治家、学会、マスメディアの政治部においては亜流ないし低次の政治としての扱いに長くとどまっていた」とする。
- 91) 飯島「公害問題の諸類型」、296-297頁のほか、菅井益郎「(コラム) 公害史」石井寛治・原朗・竹田晴人編『日本経済史5 高度成長期』東京大学出版会、2010、青山彰

- 久「公害と環境」新藤宗幸・松本克夫編『雑誌『都市問題』にみる都市問題Ⅱ——1950-1989』岩波書店、2012を参照。
- 92) 反公害運動におけるオピニオンリーダーたちの活躍とその限界を語り、そうした経験の現代への含意を論じた最近の優れた議論としては、次を参照。Simon Avenell, From Fearsome Pollution to Fukushima : Environmental Activism and the Nuclear Blind Spot in Contemporary Japan, *Environmental History* 17-2, 2012.
- 93) 『読売新聞』1970年6月4日付朝刊。
- 94) 神岡浪子「公害——二重構造の公害問題」『都市問題』56巻8号、1965。
- 95) 六車「環境と経済」、576-580頁。
- 96) 升味『現代政治 一九五五年以後 (上)』、153-158頁。
- 97) 神岡浪子「公害——対決の姿勢 (1) (2・完)」『都市問題』58巻4号、同7号、1967。
- 98) 『読売新聞』1970年11月21日付朝刊。
- 99) 『朝日新聞』1970年11月25日付朝刊も参照。こうした状況は、政治と企業の癒着の存在といった見方にもつながりやすいだろう (宇井『公害原論 (新装版 合本)』、33-35頁)。
- 100) 『毎日新聞』1970年7月5日付朝刊。
- 101) 『読売新聞』1970年11月21日付朝刊。
- 102) 『読売新聞』1970年12月8日付朝刊。
- 103) 「提言」『週刊財経詳報』1970年12月7日号、「(東風西風) 公害国会で試される財界」『中央公論』1971年1月号などを参照。
- 104) 菊池「列島改造と福祉元年」、22頁は、東京電力社長で経済同友会代表幹事を務めていた木川田一隆が一度ならずこうした趣旨を述べていることを、1967年3月に佐藤内閣が「経済社会発展計画」の破たんから「新経済社会発展計画」の閣議決定に向かう文脈で位置づけている。
- 105) 北村喜宣『自治体環境行政法 [第6版]』第一法規、2012、11頁。
- 106) 『朝日新聞』1970年8月5日付朝刊、9月8日付夕刊。
- 107) 進藤兵「革新自治体」渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004などを参照。
- 108) 曾我・待鳥『日本の地方政治』、特に4章を参照。なお、『立法と調査』17号、1966において並べられた、「新産業都市建設の現状」と「公害の現状と対策の方向」という論考は、「二兎」を追う地方政府とその与件としての中央政府におけるこの時期のジレンマを映し出しているように見える。
- 109) 土山『高度成長期「都市政策」の政治過程』、5章を参照。
- 110) 宮本憲一「現代資本主義と公害」『ジュリスト』458号、1970のように、同時代的に公害を「体制」というマクロの視点から包括的に論じた研究があったことも忘れるべきではない。
- 111) 佐藤簾・西原道雄編『公害対策 (Ⅰ) (Ⅱ)』有斐閣、1969、日本行政学会編『公害

行政』勁草書房、1968などを参照。政治学における状況は、大嶽『高度成長期の政治学』、44-46頁を参照。

- 112) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、1981、同『地方自治』東京大学出版会、1988、ステイブン・R. リード（森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治 [訳]）『日本の地方政府間関係——都道府県の政策決定』木鐸社、1990などを参照。