

環境政策史研究確立に向けた一考察

平原 隆 史

1 研究の背景

地球温暖化のように、環境問題には将来の危険が不確実であったり、水質汚染のように地下水などを通じ土壌汚染を招くなどの意図せぬ効果があったり、将来予測や対策の想定範囲も正確に把握出来ないことが多い。加えて、地球温暖化のように本格的に問題が発生した場合、生態系だけでなく、生態系の破壊が既存の社会・経済システムを破壊に繋がり、人間活動は大きく制約を受けることになる。ここには近代以来の基本的な人権や政府の正当性の根拠となる、人間の生存と財産の保全が危機に曝されるという問題に結びついてしまうため、地球単位から地域単位まで政府や自治体は危険回避のための施策を実施せざるを得なくなる。

同時に、環境問題は広範囲に及び、かつ矛盾や対立する概念を同時に含みながら、政策担当者に対策を迫ることになる。例えば、地球的に問題が解決すると同時に地域独自の問題も解決するなどの異なる概念を同時に満たさなくてはならないことがよく起こる。そのため個別の対策は普遍性を持ちつつも、総合的な政策は特殊性をもって実施せざるを得ない。議論を明確にするために大気汚染を例に取る。

日本における大気汚染は、現在自動車による二酸化炭素や窒素酸化物、PM と呼ばれる微粒子による温暖化や健康への悪影響が議論の対象になる。しかし中国では、発電が石炭を中心に行われ、大気汚染防止のための施策（例えば、脱硫装置）が不十分で硫酸酸化物による健康被害や酸性雨などに苦しむことになる。しかも、この大気汚染が黄砂とともに九州地区を中心に西日本に悪影響⁽¹⁾を与えるなど越境汚染まで引き起こしている。その一方で問題の発生原因である大気汚染の対策技術の基本的原理は昔からあまり変わらない。燃料に含まれる燃焼時に大気汚染を引き起こすような物質を事前に除去するか、事後に汚染物質を拡散しないようにするか、汚染を引き起こさない別の燃料やシステムに替えるかの方法しかない。ただ、国や地域でどの技術を選択するか、さらにどの技術を選ぶと問題解決に最適となるのかはその国や地域の事情で異なる。例えば、先の自動車による対策も、日本と欧州では対策の実情が異なる。日本では低燃費車やハイブリットなどガソリンを中心としてその使用量を減らすことが対策であるが、欧州ではディーゼル車が二酸化炭素を減らすことが好感をもたれ、実際に普及した。それは、欧州では日本に比較して自動車道が整備されているために渋滞が少なく、そのためガソリン車より二酸化炭素がでないディーゼル車が環境対策として好まれたためである⁽²⁾。自動車はある程度の時速を維持出来れば、エネルギー効率が良くなるため汚染物質の発生も抑制出来る。しかし日本、もしくは経済

(1) 現在気象庁と環境省で観測を行い、黄砂の汚染状況をリアルタイムで状況を情報提供している。環境省の観測結果 (<http://www.env.go.jp/earth/dss/past/index.html> 平成23年7月15日アクセス)を見ると、2002年には九州を中心に飛来量は国の環境規制を超える汚染物質を観測している。

成長著しいアジア諸国のように渋滞が一般化している地域では、ディーゼル車の使用は、微粒子汚染物質を多く発生させ、健康被害を拡大させる。そのため日本ではガソリン車をベースに環境対策を考える事になった。

このように環境問題では、“think globally, act locally” と言う言葉⁽³⁾がよく使われるが、この言葉の環境問題で用いられるニュアンスと異なり、環境問題それ自身は地球規模ないしは普遍的であっても、対策は地域レベルでやらざるを得ないよう仕向けられている側面がある。先の大気汚染での例からも問題解決に地域の特殊性や経路依存性が深く関わっていることもこの側面を否定出来ない。経路依存性とは進化経済学や比較制度論の立場で良く言われることであるが、特定の国の仕組や制度の発展が、ある普遍的な単一の状態に収束することなく、むしろ歴史的な偶然的出来事と過去の政策的介入によって決定される事態をさす⁽⁴⁾。日本と欧州の自動車に関する環境対策の差は地域性の好例であるし、中国の石炭発電は国内に歴史的に比較的豊富な石炭があることが、LNGなどの先端的な火力発電に移行出来ないなどは歴史的な要因が技術選択を狭める経路依存性の好例である。さらに言えば、そうした地域特殊性や経路依存性があるために、どのような技術選択をすると環境負荷を下げるのか、現在の選択が最適なのかは分析すべき要因が多すぎて判断が付かないとも言える。その一方で、環境問題は選択の失敗が人類にとって決定的なダメージともなりかねないため、政策でも予防原則のように私権に強力な制約を用いている。そうした決定的な失敗を避けるために、出来る限り正確な判断を下すための方法が必要となる。

このための方法として、環境問題に対する研究では学際的な研究や方法論を模索してきた。新制度論やポリシーミックスなどの議論などは、こうした学際的に共通に用いる手法として精緻化が進められてきたが、社会科学の各ディシプリン間での温度差や認識差などもあるため、共通した方法論による研究の深化がなされているとは言いがたい状況にある。なおポリシーミックスとは、複数の目標を同時に達成するための財政・金融政策等の組合せを財政学などで呼んできたものであり、環境政策では政策の実行性を高める目的による規制や税の組み合わせが論じられる⁽⁵⁾。さらにこれらの方法論を洗練するためには、多くの分析すべき事例から実際に分析を行うことが重要である。こうした認識から、環境問題に関わる人間の対応の歴史、つまり環境政策史により、過去の事例を分析出来るデータとして記述していく作業が必要である。

(2) 2つの議論を筆者が1つにまとめた。渋滞による大気汚染に関しては日引聡、有村俊秀『入門環境経済学』中央公論新社、2002年、147-168頁が大気汚染データをもとに議論しており渋滞が日本での大気汚染の元凶の1つに挙げている。また欧州でのディーゼル車普及の実態調査は経済産業省のクリーンディーゼル乗用車の普及・将来見通しに関する検討会が、三菱総合研究所に委託した平成17年の第5回検討会資料「欧州調査の結果について」(<http://www.meti.go.jp/committee/materials/g50127bj.html> 平成23年7月15日アクセス)の中で、欧州でも大陸部でのディーゼル車への環境的側面からの好感について分析がなされている。この2つの議論をまとめると論文の文章となる。

(3) 英語版のウィキペディアによれば、もともとはスコットランドの社会学者パトリック・ゲデスが1915年に発表した“Cities in Evolution”の一説で、それをいつ環境問題で使うようになったか、誰が言い出したかは不明としている。実際に環境問題でも、言い出した人物が人によって異なることが、検索エンジンの結果などを見ても明らかである。

(4) 金森久雄、荒憲治郎、森口親司編『有斐閣経済辞典第4版』有斐閣、2002年。「経路依存性」の項目参照。

(5) 前掲書参照。環境政策では、京都大学の諸富徹氏が多くの論文で議論している。

しかし残念ながら、環境政策史研究は未だ十分に確立されていない領域であり、その反面、環境に関わる研究者が必要性を認めている問題であるため、事例研究を蓄積しながら、同時に研究手法や方法論を洗練して研究を充実させていく必要がある。それには、歴史学としての位置付け、環境関連研究としての位置付け、など研究を確立するための方法論や用語の定義などの基本的な作業も進めて行かなくてはならない。本論文では、その研究の射程と範囲に関して、先行研究の検証と筆者の調査などと併せて議論を進めることを目的としている。

2 「環境政策史」にかかわる先行研究

環境政策史の研究は、日本では喜多川進が中心に研究を進めており、「環境政策史研究の動向と展望」⁽⁶⁾の中で、いくつかの特徴を論じている。

まず、先行するアプローチとして、環境変化の諸要因、環境変化に対する人間の態度変化、エコロジー思想、環境保護運動の歴史などを扱う環境史、公害や環境問題の変遷を追う公害史、生態系の荒廃と人間の生活及び経済活動との相互作用を論じる環境経済史を挙げている。公害史に関しては飯島伸子の議論⁽⁷⁾を借り、経済史、社会史、技術史、法制史などの領域からアクセスされてきたとしている。またこれらの先行する歴史研究は問題の経緯を追うため、1970年以降の研究が少ないのが政策研究と異なるとしている。

さらに、環境政策史を考える上で上位概念としての政策史の特徴を重視していて、主に一次資料に依拠した政策展開の叙史的説明、かつスナップショットではなく動画的な叙述であることの二点を重視している。喜多川は大嶽秀夫の意見を借りて議論しているが、筆者が政策研究の知見を加えて整理すると、政策には立案、議論、実行、監視、評価などの一連の過程が存在し、それが政策過程を形成するという政策過程論の議論を念頭に置いて動学的視点を強調していると考えられる。政策過程など動学的変化を記述するという観点では、政策論以外にも環境社会学でも同じようなアプローチを採った議論がある。例えば、古川彰は村落の景観変化など村落と森林の関わりの相互作用を「生活環境」の明治から昭和までの変化から論じている⁽⁸⁾。また環境経済史でも相互作用を論じることからも、動画的叙述、より一般的な用法でいえば動学的な記述は、環境政策史では重視されることになる。

ただし喜多川は一次資料のみを取り扱う研究とすると、これまでの多くの環境政策史研究は政策史研究誌で採択されている代表的論文が一次資料ではないため、厳密に一次資料にのみ絞ることには懐疑を示している。その反面、二次資料には執筆者の編集があるためバイアスがある危険を認め、一次資料を中心としながら、二次資料やインタビューなどで一次資料の正当性を担保すべきと同時に論じている。これは古川も資料だけでなく、フィールド調査で補完して調査することの必要性を説いている⁽⁹⁾ので、環境社会学でも同様のアプローチになる。また喜多川は叙史的志向に対する、研究者の説明志向から来る批判について、膨大な量の情報を、重要情報を選び出し、政策過程を再構成することにより、新たな知見を得られるものとして評価している。

(6) 喜多川進「環境政策史研究の動向と展望」『環境経済・政策学会年報第11号』、2006年。

(7) 飯島伸子『環境問題の社会史』有斐閣、2000年。

(8) 古川彰『村の生活環境史』世界思想社、2004年。5章「森林管理の技法と生活思想」参照。

(9) 前掲書。

以上、喜多川の議論をまとめると、環境政策史では一次資料を利用することを基本として、二次資料を補完して動学的に政策過程を叙述することが環境政策史研究の方向性であるということになる。また歴史学からのアプローチでなく、環境政策研究の延長線上にある研究であることは、議論をまとめると明確である。

喜多川自身は昨年環境経済・政策学会での発表で、1970年代以降の研究を進めるべきであり、古くても明治以降の研究を進めた方がよいと主張している。これは、前掲の論文の主旨からすれば、近年の環境政策を整理し分析を深めるためと思われる。また、喜多川の他にも横浜国立大学を中心に環境政策史研究会などでも研究を行っているが、その講演会では明治以降の「学校林」について議論⁽¹⁰⁾を行っているので、環境政策研究の立場では近代以降の研究が進められていることが一般的になっている。

しかし、筆者はこの近代化以降の環境政策研究にこだわる必要はないと考える。それは、先にも論じたが環境政策には地域性や経路依存性の問題があるので、歴史的なアプローチを利用することは、環境政策の政策過程が地域性や経路依存性の要因にどれだけ影響を受けているかは、近代化以降だけでは計れない可能性も問題によっては存在する。そこには歴史的な重層性や、見えない関係として歴史的な要因が含まれる可能性が否定出来ないからである。

また今年2011年は国際森林年に当たるが、例えば林業の問題は生態系や土壌浸食や劣化の問題と結びついているので、ある意味で環境問題とも言える。加えて、林業史や林政史はすでに確立された研究領域であり、こうした研究を環境問題の視点から再構築、再考察することで得られる知見も大きいと思われる。これは漁業・農業・鉱業などの歴史でも研究の蓄積があるので同様に言える。問題は、動学的視点として政策過程を記述出来るかと言う問題であるが、環境政策史研究がそれだけで止まるべきかどうかを含めて、この問題について考えてみたい。

3 環境政策史研究としての林業史・林政史

先に挙げた「学校林」研究は、学校の経営維持のために明治期に設立された「学校林」が戦後の森林保全運動の核になっていった過程を論じたものであるが、仮に戦後も「学校林」が学校経営問題のままであれば、仮に学校林が結果として環境保全に役立ったとしても、環境政策史研究にはならないだろう。そこには積極的な森林保全が環境問題に含まれるという認識があればこそ議論が可能になっている。しかし、その線引きは非常に曖昧である。

ここに林業史や林政史が環境政策史研究としてなりうるかの「判断基準」が含まれていると思われる。日本における森林保全は、環境社会学の領域では非常に難しい価値判断が含まれている。先に「生活環境主義」⁽¹¹⁾という言葉を挙げたが、日本の場合、森林を守るために積極的に手を入れてきた歴史的経緯がある。基本的に日本の気候は温暖多湿であり、森林に手を入れないで原始的に守ろうとすると、1つ1つの木に十分な太陽があたらず大

(10) 横浜国立大学生物多様性アジア戦略事務局の環境政策史研究会ホームページ参照 (<http://www.bas.ynu.ac.jp/symposium/100917.html> 平成23年7月15日アクセス)。この第1回特別講演で東京大学の竹本太郎氏が学校林に関して講演を行っている。

(11) 例えば、鳥越皓之『環境社会学—生活者の立場から考える』東京大学出版会、2004年 の生活環境主義や commons の議論はこうした考え方を代表している。

木に育たないばかりか、ともに太陽光を得ようと枝葉を伸ばすために余計に日が当たらなくなり、共倒れしてしまう。それ故に、京都の北山杉などに代表されるように、下枝を適当に刈り取り日当たりを調整し、商品材としても売れるように直線の杉に育てたのはその好例である。またある程度大きくなれば、伐採し新しい苗を育てる。その結果、周辺の生態系の維持にも繋がっている。つまり、商業的観点と意図しない環境保全が同時に行われてきた。よって、環境を意図しているという線引きは非常に難しい。そのため、環境社会学ではこうした商業的な目的があっても、結果として環境保全に繋がる結果が得られる場合を「生活環境主義」と呼ぶことで広い意味での環境保全としたわけである。こうした問題は東南アジアでの適正な規模の焼畑⁽¹²⁾なども環境保全の性格を有するとして、「生活環境主義」から議論をしている。

こうした商業と環境の両論併記は、林政史や林業史研究でも同様である。林政史の総合的な研究として有名な所三男の『近世林業史の研究』でも、林業の歴史的概観として過剰伐採問題について記述⁽¹³⁾している。しかも環境より経済優先の問題としての江戸時代の林業という視点で議論をしているので、こうした問題は先の環境社会学の問題意識を先取りし、共有していると言える。

さらに所の指摘した熊沢蕃山の議論は、倫理学や思想から見た歴史論でも議論されており、倫理学では加藤尚武が「大学或問」や「集議和書」の記述⁽¹⁴⁾を、思想史では吉田俊純が山林政策の陽明学から来る独自性や幕府や岡山藩の政策への影響を論じている。熊沢蕃山の森林に関する思想について論じているものを加藤と吉田の指摘から抜き出したものが次のように⁽¹⁵⁾なる。

山川は国の元なり。近年、山荒れ、川浅くなれり。これ国の大荒なり

山谷の深長なるは、大雨の時に出来る勢は、所に住者よく知れり、川流大水の時の勢も、水辺の老民ならで委はしらず。或は池の堤、或は川堤をせんと思ふ時、其所に住なれたる老人、又は才覚ある者を呼で、其情を尽させて聞、又傍示を立て相談し、物のあるべく事のなるべきやうにする時は、他の害なくして堅固なり

乱世を待たず、政にて山茂り川深くなる事あらん與

これらの視点に共通することは、山が荒れることが国家の荒廢の元であり、その対策は地元をよく知る人物や専門家に任せる方が確実とし、できれば政策で山林河川の回復は出来ないかと説いている。これ以外にも蕃山は戦国時代の復興によって山林を過剰利用した

(12) 井上真『焼畑と熱帯林』弘文堂、1995年 参照。井上は過度の焼畑が環境破壊に繋がり、「焼畑＝環境破壊行動」という認識となり、政府が対策をし、結果、もともとと節度ある焼畑を行っていた農民を追い込む構造になったと指摘している。

(13) 所三男『近世林業史の研究』吉川弘文館、1980年の94-95ページに掛けて、熊沢蕃山や田中丘隅などの過剰伐採その原因について記述し、過剰伐採の問題を論じているほか、幕府や各藩の事例から随所で過剰伐採とその対策について論じている。

(14) 加藤尚武『ヒトと技術の倫理』日本放送出版協会、1993年参照。中でも江戸時代の森林保護思想が特に詳しい。

(15) 「山川は国の元なり…」と「乱世を待たず…」は加藤前掲書の指摘。「山谷の深長なるは」は吉田の指摘。

ことが、洪水の増加など荒廃を招いたと論じ、明らかに環境政策としての視点での自己の哲学を提示したことになる。また、熊沢蕃山は岡山藩の政策にも参画し、幕府が寛文6年(1666)に老中連名で発令した「諸国山川掟」⁽¹⁶⁾にも影響を与えている。これはまさに単なる林政史研究ではなく、環境視点を含む環境政策史研究となりうる可能性を含んでいる。

特に熊沢蕃山の事例は、蕃山の思想や経験が、幕府の政策への影響の可能性が残されているのは明らかに「政策史」の政策過程の動学的記述に従っている。所が諸国山川掟はそれまでが、対処療法的で軽微罪だった植林への違反を、河川の総合対策と重罰化へと政策内容を変えたと言いつつ指摘しているように、政策過程の変化が認められる。ここに蕃山の思想や対策が影響を受けたかは、一時資料を中心とした資料により、政策過程を再検討、分析を行い、証明する必要がある。

また、蕃山や諸国山川掟は、山林の過剰利用を否定する政策でもあり、あきらかに商業や産業優先から、山林保護優先というように環境保護の概念を含んでいる。そこで、林業史や林政史が、環境政策史として利用出来る可能性として、商業や経済価値を超えて、別の価値を優先して政策が実行されているかを証明する必要がある。

蕃山の場合は、民を救済するという朱子学と、実際に民を救うために行動を起こすという陽明学、さらに個人的に森林の過剰利用が環境、さらには民・社稷に悪影響を起こすことへの先の朱子学と陽明学の思想が合わさり、森林保護を優先する思想となったが、これはかなり独自の発想であり、これをもって環境政策史の基準とすると、多くの林業史は環境政策史として利用出来ない。

そこでこれまでの議論を整理しながら考えると、林業の外部費用が無視されて、結果、洪水などの社会的ジレンマを引き起こすというのは現在の環境政策に繋がってくる。林業の外部費用や外部効果であるが、まず植林は保水・土壌浸食防止の機能を有するという外部効果をもち、過剰伐採はこの機能を破壊し、家屋や田畑を失わせ、人命を奪う可能性を持つ。さらに商業主義が進めば、過剰伐採が進むため個人が利益を追求すればするほど、社会全体で洪水などの被害を受けやすくなり、結果、自分にも損失が出るという社会的ジレンマをもたらすと言いつつ換えられる。このように産業育成や促進だけでなく、社会全体の福利を維持するために、産業の抑制や利潤がほとんどでない対策を行った時にも環境政策史の範疇として扱うことは妥当と考える。そうでなければ、先の学校林の話は事例として適当ではなくなる。また、この基準を置けば、先行する社会史や経済史・産業史の研究も環境政策史として分析対象とできる。これにより研究事例を増やすことが出来、政策判断の材料が増え、有効な政策の実現に繋がるであろう。

4 事例研究としての「風の松原」

前章では林業史や林政史を環境政策史として利用可能かを論じてきたが、別の事例か

(16) 岩波日本史辞典 CD-ROM 版によれば、「諸国山川掟」は川流保全のため草木根掘禁止、川岸の山の土砂流れ防止のための植林、新田畑・焼畑抑止を主要な内容とする、とある。この掟を決めた老中は所の前掲書によれば、久世広之、稲葉正則、阿部忠秋、酒井忠清である。吉田が前掲書(41ページ参照)でも指摘しているが、これらの老中の中では久世広之をはじめ多くの幕閣が蕃山に師事している。この掟が出された時、蕃山は逼塞を余儀なくされていたが、掟の内容は蕃山が岡山藩(1657年まで番頭として参政している)で先行した対策と類似している。この2点から完全に影響力がないと考えるのは難しい。また掟の背景は所前掲書が詳しい。

ら検証する。

秋田県能代市は人口6万人弱⁽¹⁷⁾の県の北部に位置する都市である。これという産業はないが、異なる3タイプの発電施設がある。まず日本海に面して、東北電力の能代火力発電所がある。これは石炭とバイオマス⁽¹⁸⁾を燃料とした珍しいタイプの火力発電所で、総出力120万kWという火力としては高出力の1993年に稼働を始めた新しい発電所である。そのバイオマスを使った発電所が市内の別の場所にある。JR五能線と奥羽本線の分岐駅である東能代駅前に、バイオマス専用の発電所⁽¹⁹⁾がある。

能代森林資源利用協同組合が平成19年から稼働させているもので、最大3,000kWの出力がある。また、東能代駅を挟んだ場所に平成22年より、菱秋木材株式会社が廃木材や未利用材を利用したバイオマス発電を行う施設を稼働し、最大990kWの出力がある。

さらに能代火力発電所を海岸線沿いに南に下がったところに、東北電力のグループ企業である東北自然エネルギー開発株式会社が600kWの風車24基からなる出力14,400kWの能代風力発電所を建設、平成13年より、営業運転を開始している。

このように能代市には、再生可能エネルギーや自然エネルギーを使った発電施設が集中している。しかし経済特区であるとか、特別な政策を実行しているわけでもないし、環境研究を行うものでもあまり知られているとは思えない。筆者も実際に現地に資料収集を行う際に気が付いたくらいであるからだ。

例えば、これら発電施設は地図(図1)上で見れば、半径3km程度の同心円にすべて



図1 能代市北部の地図⁽²⁰⁾

(17) 能代市ホームページ (<http://www.city.noshiro.akita.jp/> 平成23年7月18日アクセス)によれば、総人口は平成23年6月末で59825人。

(18) 平成22年から未利用材をバイオマス利用している。詳細は東北電力のホームページに説明がある(<http://www.tohoku-epco.co.jp/ICSFiles/afldfile/2010/11/15/ab.pdf> 平成23年7月18日アクセス)。発電量などのデータも東北電力のホームページを参照。

(19) バイオマス発電の説明については、日本自然エネルギー社のバイオマス発電に関するホームページ参照(<http://www.natural-e.co.jp/powerplant/biomass.html> 平成23年7月18日アクセス)。



図2 風の松原遠景⁽²¹⁾

の施設が点在している。しかもこの発電のすべてに、自然エネルギーや環境問題への配慮が見られるのは、偶然なのであろうか。

そこで図1の左上にある「風の松原」(図2)⁽²²⁾に注目する。これは能代の火力発電所の西側に沿って、東西1km、南北14kmの松林の帯が存在している。約760haの面積にクロマツ約700万本が松林を形成しているが、これは美保の松原や天橋立よりもはるかに大きな規模である。この松林が「風の松原」(以下、カッコなし表記)と呼ばれるものである。現在では社団法人日本の松の緑を守る会が1983年に「21世紀に引きつぎたい日本の名松100選」に指定するなど、松原の優れた景観として様々な優秀景観に指定されている。こうした自然を能代市では観光に活かすべく努力している。筆者が平成22年12月訪れた時、風の松原まで公共交通機関がタクシーしかない状態だったので、風の松原まで案内を頼んだところ運転手に珍しい所に行くと言われてしまった。よって、能代市が思っているように観光地としては上手く行っていないと思われる。

このように現在では、観光地としても利用出来ないか模索している風の松原であるが、元々は日本海から吹き付ける強烈な冬の風を防ぐ防風林として意図されたものである。つまり商業価値を目的としない植林の典型例と言える。先述の能代市の風の松原の説明によれば、歴史的な経緯は次の表にまとめられる。

(20) インターネット上のYahoo!地図を元に、位置関係がずれないように関係施設の場所をPhotoshopElements6.0を用いて書き入れ筆者が編集。なお地図の該当URLは(<http://maps.loco.yahoo.co.jp/maps?lat=40.21094629&lon=140.13626165&ac=05202&az=&z=15> 平成23年7月18日アクセス)。

(21) 筆者が能代火力発電所玄関口から撮影(平成22年12月8日)。印刷加工用にWordの画像編集機能でグレースケール化している。

(22) 風の松原の説明については、前掲の能代市ホームページ参照。特に詳細な説明は、<http://www.city.noshiro.akita.jp/c.html?seq=1103> 参照(平成23年7月18日アクセス)。ここには簡単な歴史的経緯の説明がある。他の松原との比較は、天橋立観光協会(http://www.amanohashidate.jp/area_hashidate.html)と財団法人静岡観光コンベンション協会の説明(http://www.shizuoka-cvb.or.jp/tour_guide/jp/maps/miho.php)を参考にした。これらの説明を読み比べても風の松原は明らかに規模が大きい。

表1 風の松原の歴史⁽²³⁾

1670年	野代（能代の旧名）の医師，長尾祐達，海岸砂防策を唱える。
1711年	回船問屋，越後屋太郎右エ門，自費で黒松植栽。
1724年	出戸町，鍛冶町，新町（当時の能代中心部）飛砂で埋まる。
1797年	郡方砂留吟味役，栗田定之丞，海岸砂防林の植栽に着手。
1822年	賀藤景林，能代木山方兼務。砂防林造成も担当。
1833年	賀藤景林，76万本植了。
1858年	賀藤景林の子，景琴この年まで30万本植栽。

表1の経緯を見ても分かるが、元々は防砂や防風の目的で民間が考えていた松林であった。それを栗田定之丞が秋田藩とは無関係に防風林作業をしていたものを、後に藩が郡方砂留吟味役として制度化⁽²⁴⁾し、明治に近い時期まで防風林として植栽を続け、今の風の松原の原型が出来上がっている。

これは、まさに環境問題対応の政策過程と呼ぶべき事例である。まず、民間の計画であったのが、藩行政の一部として制度化し、しかも対策は松材による殖産ではなく、飛砂被害を抑制するための政策対応であり、藩からの予算が投入されている。また飛砂防止は、森林保全というより自然環境改造に近い発想であり、その点でも環境政策研究の題材として議論するのにふさわしいものである。

しかも、こうした事例はあまり一般的ではない。秋田藩と接する津軽藩を例にあげる。黒瀧秀久によれば、津軽藩も幕府や他の藩同様に、洪水防止や軍事的理由から林地保護を行っている。洪水防止や山崩れ防止や他藩との緩衝地域に伐採制限を行う山を「留山」⁽²⁵⁾と呼び、一般的に行われてきた。津軽藩が独自のものは、初代津軽為信が藩を起す際に南部家から独立したために、両藩の間は明治維新に到るまで不仲が続き⁽²⁶⁾、他藩より軍事緩衝地域としての留山が多いという点である。こうした留山は「立山」と呼ばれ、他の留山が環境改善した場合、入山や伐採制限が解除される（これを一般に「明山」という）のに比べて、立山では一切の制限が解除されないままであった⁽²⁷⁾。また行政も財政問題として勘定奉行、地域問題として郡奉行、山の管理に山奉行、材木管理は材木奉行などを設置しているが、これも他藩に同様の制度がある。しかし、津軽藩には砂留吟味役なる職制は存在しないし、そうしたことを行政の職制とはしていない⁽²⁸⁾。黒瀧のまとめによれば、秋田藩は領内の林地面積が全体の75%、津軽藩は67%とやや津軽藩が林地面積は狭いが、気候や植生は白神山地を挟んでいて共通点も多い。津軽藩にも「潮風除林」と防風林がある⁽²⁹⁾

⁽²³⁾ 前掲の風の松原のホームページより抜粋。資料自身は能代市史編さん室『能代市史 資料編 近世一』（1995年）、『栗田定之丞文書』（能代市史資料第30・31号、2002年）などから作成したものと思われる。

⁽²⁴⁾ 詳しい経緯は、前掲『栗田定之丞文書』に記述されている。

⁽²⁵⁾ 詳細は、所前掲書。

⁽²⁶⁾ 文政4年（1821）には「相馬大作事件」が起きている。

⁽²⁷⁾ 黒瀧秀久『弘前藩における山林制度と木材流通構造』北方新社、2005年参照。

⁽²⁸⁾ 前掲書、第1章「弘前藩における山林制度」による。

のだが、秋田藩のように行政組織化されなかった。今でも、津軽半島は日本海からの風が強く吹き付ける地域であるが、同じような自然環境を有しながら対策や行政組織に違いが出来ることは、研究に値するテーマであるし、そこには経路依存性などの問題が含まれていると想定出来、環境政策史ならでのテーマであると考えられる。

しかも、こうした防砂林や防風林は現在の林政研究や林政史研究では傍流に位置していて、研究が少ないことも問題になる。そこで現在の林政研究の標準テキストを概観する。まず日本では、遠藤日雄の編集した『現代森林政策学』（日本林業調査会、2008年）を例示する。この本でも、自然環境問題としての林業など、いわゆる留山目的としての水の涵養とか保水、河川政策とのリンケージなどの問題を挙げているし、国立公園問題などでもそうした議論が見て取れる。また自然環境保全に関わる歴史の項目でも留山は記述されている。しかし、防砂林や防風林は保安林の項目の一部に散見されるだけであり、自然環境保全の歴史の中でも取り上げられていない。風の松原が事例として珍しいことを考えれば、この扱いは仕方がないと言えるが、林政研究や林政史研究から、風の松原のような事例は抜け落ちる危険性が高い。

さらにアメリカでの標準テキストとして、Sample & Cheng の“Forest Conservation Policy”を挙げて同様に論じる。アメリカでも、日本同様、過剰伐採による森林資源の枯渇防止としての森林保全が、日本と同じく1600年代の植民地時代に地主達によって行われている⁽²⁹⁾。また、コミュニティでの共有林など、日本との類似性が見られるが、防砂林や防風林の議論はほとんど見られない。その意味で、日本の林政研究とアメリカの林政研究は歴史的経緯を踏まえてかなり類似している上に、過剰伐採など問題は中心課題として取り扱うが、防風林や防砂林など直接環境改造を目的とするような議論は傍流でほとんど取り扱われないことがわかる。

これまでの議論を整理すると、林政史から資源の過剰利用の抑制などの施策で環境政策史研究に役立つ可能性があることがわかるし、これは現在の途上国の実情を考えると途上国での環境を踏まえた森林政策にこうした研究が比較研究として役立つ可能性がある。しかし、風の松原のように直接的な環境対策としての林政史の知見は、郷土史の一部として埋没する可能性も高くなる。これは、現在の林政研究の動向から防風・防砂の役割が小さくなっている事から、研究関心が向けられず今後も抜け落ちる可能性が高い。そのため環境政策史それ自身が、隣接している領域や重複している領域で、脇に追いやられている研究に再度焦点を当てる可能性を持っている。そうした視点からも、研究対象を近代中心としなくても、近代以前の事例からも得られる知見は少なくないであろう。

加えて、防砂林や防風林は歴史的に必ずしも珍しいものでもない。財団法人日本緑化センターが発表した『日本の松原物語』（2009年、PDF ファイル。ネット上で公開されている）では、センターが全国の松原について調査していて、防風林や防砂林は奈良時代から造営され、江戸時代に本格化している。先ほどの津軽藩以外にも、「潮風除林」は幕府や薩摩藩で実施され、「潮除林」として盛岡藩、平藩、「風潮林」として水戸藩、「浜松留林」

(29) 財団法人日本緑化センター『日本の松原物語』2009年（PDF ファイル）参照。ダウンロードは http://www.pinerescue.jp/jiten/matsu/books/m_story/index.html より可能（平成23年7月18日現在）。

(30) これはR・F・ナッシュ編著、松野弘監訳、岡島成行解説『アメリカの環境主義 ―環境思想の歴史的アンソロジー―』同友館、2004年などでも過剰伐採対策としての森林対策の歴史的経緯が指摘されている。

として高知藩（高知藩には「潮霧困林」と呼ばれるものもある）など、日本の北から南に至るまで、政策として実施されている。その実績に比して歴史研究はあまり多くない。

また、現在の能代市が発電において環境志向を持ったものになっているのも、風の松原の伝統が、市民の共通知識としてもたれているので、自然エネルギーの利用に対する親和性が高くなっている可能性も考えられる。これは能代市の経路依存性になっている可能性も否定出来ない。そのため、近代と近代以前の環境意識の連続性や、それが意思決定に与える影響など環境政策史を考える上では、重要なテーマであることは間違いない。

5 結論と今後の課題

風の松原の例でも分かるように、環境政策史研究で近代以降の研究を強調することは、隣接領域の研究題材を再評価する観点からも望ましくない。むしろ隣接研究領域で手の付いていない研究に、新たな解釈を与える道が残されているので、もっと積極的に近代以前の研究を進めて良いと思う。このように筆者は環境政策史の研究範囲を時代で狭める必要はないと考える。それは能代市の環境問題への現状の対応が、江戸時代の風の松原などの施策にどの程度影響を受け、それは地域性によるものか、経路依存性のある要因には普遍的に言えることなのかを論じるためにも、近代以前と近代以後、戦前・戦後など歴史の連続性と非連続性が議論される問題での、一つの解になる可能性がある。これらの理由を持って、環境政策史は研究範囲を時代で狭めることは必要ないし、これにより環境政策を構成する各要素の歴史的重層性なども明確になるだろう。

また喜多川が動学的視点や一次資料の重視を説いていることは、筆者も同意する。これは隣接領域の研究、ここでは林政史を挙げたが、他にも漁業や農業などでの歴史研究は多くの一次資料が残されている。しかし議論の深化のため課題を課すべきであると考え。先にも環境とは何かという問いかけで、外部性と社会的ジレンマを挙げたが、環境ならではの特徴を有する必要性を証明する必要がある。アメリカの林業が長期的利益を出すための森林保全であり、日本でも木曾などは商業的価値を高めるための森林保全の側面があったことは否定出来ない⁽³¹⁾。歴史的な森林保護政策もよく調査すると、実は産業保護の機能の方が大きいということもあるかもしれない。そこでは、木材価格の歴史的な資料を集め、対策にかかる費用も行政が記録に残すことも多いので、外部性より商業的価値が高いかどうか検討する必要があるだろう。

また環境経済史などとの差別化のためにも、風の松原での秋田藩の対応と津軽藩の対応の違いなどは、非常に重要になる。一次資料として『栗田定之丞文書』など多くの資料があり、津軽藩だけでなく他藩の行政関連資料の読み込みを進めることにより、環境問題に対する行政組織の変化や政策過程の変化と独自性を追うことが重要である。先の林業の事例では環境経済史研究にとどまる危険性が高い。経済だけでなく、それに関わる人々の動きに着目して初めて環境政策史と言える。

さらにこうした研究が着実に積み重ねることにより、環境政策のケーススタディの事例を蓄えることになり、自国だけでなく他国の環境政策の精緻化に役立つかもしれない。そのためにもこれまでの問題点の議論を進めながら、実際の研究も行う必要があるだろう。

(31) 所前掲書や古典的な研究としては徳川義親の『木曾林政史』林野会、出版年不詳などがある。

筆者は、昨年大学から研究助成のお蔭で、秋田藩と岡山藩の関連の資料を集めることができた。これを元に防風林・防砂林政策の政策過程を分析することで歴史的な重層性を明らかにすることが今後の研究の1つとなるだろう。また能代における環境政策理念の歴史の変遷、熊沢蕃山思想が岡山藩の林政に与えた影響など、具体的なテーマでの研究を今後進めていこうと考えている。この研究の中で、事例研究を増やすだけでなく環境政策史研究を同時に精緻化することが今後の課題である。

あとがき

本論文は平成22年度千葉商科大学学術助成金（共同研究）による研究の成果である。この助成により岡山・能代・弘前など現地調査を行い、現地でしか入手出来ない貴重な資料が収集出来た。この場を借りて感謝の意を表し、あわせて結語としたい。

参考文献（登場順）

- 日引聡, 有村俊秀『入門環境経済学』中央公論新社, 2002年
金森久雄, 荒憲治郎, 森口親司編『有斐閣経済辞典第4版』有斐閣, 2002年
喜多川進「環境政策史研究の動向と展望」『環境経済・政策学会年報第11号』, 2006年
飯島伸子『環境問題の社会史』有斐閣, 2000年
古川彰『村の生活環境史』世界思想社, 2004年
鳥越皓之『環境社会学—生活者の立場から考える』東京大学出版会, 2004年
井上真『焼畑と熱帯林』弘文堂, 1995年
所三男『近世林業史の研究』吉川弘文館, 1980年
加藤尚武『ヒトと技術の倫理』日本放送出版協会, 1993年
吉田俊純『熊沢蕃山』吉川弘文館, 2005年
岩波日本史辞典 CD-ROM 版
能代市史編さん室編集『能代市史 資料編 近世一』1995年
能代市史編さん室編集『栗田定之丞文書（一）』（能代市史資料第30号）, 2002年
能代市史編さん室編集『栗田定之丞文書（二）』（能代市史資料第31号）, 2002年
黒瀧秀久『弘前藩における山林制度と木材流通構造』北方新社, 2005年
遠藤日雄（編集）『現代森林政策学』日本林業調査会, 2008年
V. Alaric Sample & Antony S. Cheng, Forest conservation policy: a reference handbook, California: ABC-CLIO, Inc., 2004
R・F・ナッシュ編著, 松野弘監訳, 岡島成行 解説『アメリカの環境主義—環境思想の歴史的アンソロジー』同友館, 2004年
徳川義親『木曾林政史』林野会, 出版年不詳

—Abstract—

The Study for establishment of environmental policy history

Takashi Hirahara

For the purpose of deepening and improvement of environmental policy study, there is the movement that is going to aim at the establishment of the “history of environmental policy” study. An environmental policy cannot remove historic influence in policy choice including the local characteristic and path dependence. In the precedent study of the history of environmental policy, some researcher emphasizes a viewpoint of the dynamics and the description mainly on the primary document, and there is movement to be able to go ahead through the study after the modern times when the acquisition of the document is easy for the accumulation of the example. However, I believe it to solve the problems such path dependence and historic multilayer characteristics, and problem that only have insufficient answers in proximity domains such as the history of forest policy too insufficient to lead an answer from modern history. For effect improvement and the elaboration of the environmental policy, I am convinced it is necessary to re-evaluating and re-analyzing adjacent domain researches from the viewpoint of policy process, and environmental policy history’s originality at the same time.

現在、環境政策研究の深化と充実を目的として、「環境政策史」研究の確立を目指そうとする動きがある。環境政策には地域特性や経路依存性など、政策選択において歴史的な影響を排除出来ない問題がある。そのため歴史的な要請ではなく、環境政策の精緻化や実行性向上という観点からも、政策評価の事例研究として環境政策史の役割は大きくなってきている。環境政策史の先行研究では、動学的視点と一次資料を中心とした叙述を強調し、事例の蓄積のためにも資料の入手が容易な近代以降での研究を進めるべきとする動きがある。しかし筆者は秋田藩における防風林の歴史に見られるように、林政史などでも十分に研究されていないテーマや、経路依存、歴史的重層性などの問題に答えるためにも近代に研究範囲を狭める必要もなく、環境経済史などの隣接領域を環境政策の視点、とりわけ政策過程から再分析・再評価を行い、隣接他領域との研究との差別化を図る努力を説いた。これにより研究の質を高め独自性を発揮しつつ、環境政策の実効性向上と精緻化に繋がる事例研究を質量ともに確保出来ることに繋がると論じた。