

公害健康被害補償法改正の政治過程

森 道 哉

- ・はじめに
- ・先行研究の論理構造
- 1. 公害健康被害補償法の改正に向けられた従来の関心
- 2. 政治学的観点からの説明
- ・分析視角

- 1. 政府の政策選好とその社会アクターへの係わり方からみた類型
- 2. アイディアと政治経済的要因との関係
- ・公害健康被害補償法改正の政治過程
- ・おわりに

・はじめに

1973年は、第一次石油危機と高度経済成長の鈍化の契機、また、福祉元年の年として知られる。一方で、これらと関連づけて語られることは少ないが、公害健康被害補償法（以下、公健法と略す）が制定された年（73.9.26、施行は74.9.1）でもあった。時の内閣総理大臣は田中角栄である。時代を象徴するものとして、また、政府の政策選好を示したものとして、彼が72年に発表した『日本列島改造論』（日刊工業新聞社）の要旨を升味準之輔の簡潔な整理から引用してみたい¹⁾。

「今後のわが国に必要な社会資本や福祉の充実をはかるためには、『適当に高い経済成長』ができる体制をつくらねばならないが、そのためには、公害型の重化学工業から知識集約型に産業構造を転換すると同時に、これまでの『成長追求型』の経済運営から、成長によって拡大した経済力を国民の福祉などに積極的に活用していく『成長活用型』の経済運営に切りかえねばならない。そして、成長活用型の運営を行うためには、『単年度均衡の考え方から脱して、長期的な観点に立った財政の均衡を重視』する積極財政が必要である。この積極財政は、社会資本の充実や教育・医療の改善、技術開発の促進のみならず、経済の高度成長を促す道である。こうして、成長活用型の経済運営は、『福祉が成長を生み、成長が福祉を約束する』好循環をつくりだす。」

この田中の考えは、69年5月に佐藤栄作内閣の下で閣議決定された「新全国総合開発計画」の延長線上にあって、一見、政府の政策を経済に収斂させようとするものではある。しかし、政府が同時に、福祉・環境の政策領

域でも対応を迫られたという意味において²⁾、73年を戦後日本の政治過程の転換点と見るならば、公健法の制定（以下、制定と略すことがある）とその改正（87.9.18、施行は88.2.28。以下、改正と略すことがある）をめぐる政治過程の事例は、「公健法の性格」に由来して、この転換点をおよそ70年代から80年代にかけての「線」、さらには「面」として検討しうる格好の素材となる。本稿の課題は、このような観点を背景に、被害救済・費用負担の仕組について世界でも例を見ない法制度と言われる公健法が、なぜ、地域指定の解除、及び、被害者の新規認定を認めないという方向へ改正されたのかを検討することである。

議論に先立って、公健法の性格とその背景について概観しておこう³⁾。戦後の公害問題は、およそ50年代後半に発生した。公健法と関連の深い大気汚染に関しては、重化学工業の発展に伴う煤煙や個人の自動車保有台数の急激な伸びによる排気ガスが主な原因とされ、二酸化硫黄（以下、SO₂と略す）二酸化窒素（以下、NO₂と略す）等が注目された。これらに対し、被害者の救済は、拳証責任を被害者側に求める民事責任制度（不法行為法）の枠組で処理されてきた。しかし、被害者による企業の過失と因果関係の立証の困難性、加えて、訴訟に伴う金銭的・時間的費用が高くつくこと等の事情を受けて、公害対策基本法第21条2項を根拠に公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法（69.12.15。以下、救済法と略す）が成立した。ただし、救済法は民事責任とは切り離して議論されたので、被害救済における民事責任制度の位置は従来通りであり、医療面に限定された応急的な「社会保障的制度」⁴⁾であった。

政府も様々な規制を始めたのであるが、煤煙や排気ガスの影響は残っており、その効果は相殺されていた。これを受けて、民事責任の要件を緩和した、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律（72.6.22）が制定され、さらに、四日市公害では被告企業6社に損害賠償責任を認めた津地裁四日市支部判決（72.7.24）が下される等の動きがでてきた。この判決では、汚染者責任と民事責任制度での被害救済の可能性が示されたので、その後は「民事責任を踏まえた」制度の構想が可能となった。具体的には、大気汚染物質と健康被害との相関を示す十分なデータが揃わない中で比較的蓄積されていたSO₂が参照され、「制度的な割り切り」⁵⁾を経ながらも、公健法が制定されることになったのである。ただし、「民事責任を踏まえた」という論理は、産業界への費用負担根拠を明確にし、公費負担を限定させる一方で、産業界による拠出金をもとになされる行政的解決としての性質を持ち、民事上の損害填補と費用支出と重なる可能性をも持つことになった⁶⁾。すなわち、公健法の性格は、「民事上の損害賠償と費用負担・損害填補について機能的に重複するために民事責任制度と接合してはいるが、公健法はあくまで民事責任制度から独立した行政上の救済制度であり、それが定める要件に従い、行政によって救済がなされる」⁷⁾という条件付の「生存権保障のいっそうの確実を期そうとする社会立法」⁸⁾となったのである。また、費用負担の考え方については、72年5月のOECD閣僚理事会会で採択された「環境政策の国際経済的側面に関するガイディング・プリンシプル」勧告に基づく汚染者負担原則（Polluter Pays Principle 以下、PPPと略す）の影響がある。PPPには公共経済学という理論的支柱があるが、元来の焦点は公害防止投資であって、被害者の救済のための費用負担問題とは切り離されている。公健法の場合は、「社会倫理的な意味」が入って費用負担問題も含めた「日本版」PPPとなっていることに注意が必要である⁹⁾。

しかし、制定と前後して大気汚染をめぐる状況は変わっていった。政府の規制により産業界が汚染物質除去や予防費用を投資していくにつれて、SO₂の値は減少していったのである。その結果、産業界は改正を要求することになったが、他方で、被害者はNO₂の値が横ばいであることから複合汚染の危険性を主張するようになった（図1参照）。しかし、こうした状況の変化だけでは、改正を十分に説明できない。制定直後のSO₂とNO₂の濃度

値の交差は、公健法をめぐる「紛争」の拡大の機会となりえたし、被害者救済の内容を拡充する可能性が皆無だったとまでは言えないからである。本稿では、何が改正の直接的な要因だったのかを探る。なお、用語について、「補償」は事後的な原状回復（損害賠償）を、「保障」は予防的な準備（社会保障）を意味しているとする、公健法は前者に近い制度であるが、その政治過程はこの中間を揺れたものとしても理解できるだろう¹⁰⁾。

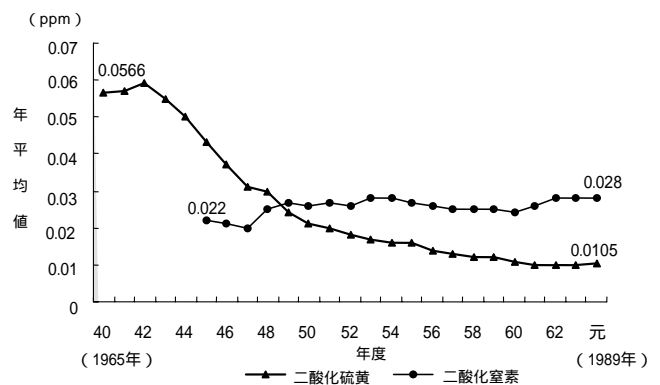


図1 二酸化硫黄（SO₂）と二酸化窒素（NO₂）の経年変化（一般環境大気測定局15局平均）

出典）環境庁『環境庁二十年史』ぎょうせい、1991、193頁から筆者作成

議論は以下のように進められる。まず、先行研究を概観した後、改正に関する仮説を検討し、問題点を示す（ ）。次に、環境、経済、福祉の政策領域における政府の政策選好を独立したものとして捉える分析視角を示し、それを背景にアイディア¹¹⁾と政治経済的要因（以下、諸要因と略す）との関連を記述するためのモデルを検討する（ ）。そして、公健法をめぐる政治過程を素描する（ ）。最後に、本稿の知見をまとめる（ ）。

．先行研究の論理構造

1．公害健康被害補償法の改正に向けられた従来の関心

公健法をめぐる政治過程について、とりわけ改正に焦点を合わせたものは少ない。この項では、公健法に直接的に言及した先行研究を二つに分けた上で、政治過程分析に引きつけて概観する。

第1の研究は、改正にあたり、中央公害対策審議会（以下、中公審と略す）が環境庁長官へ提出した最終答申「公害健康被害補償法第1種地域のあり方について」（86.10.30）の内容とそこでの審議の経過に対する批判を

展開した議論である¹²⁾。民事責任制度と行政救済制度という別個の法体系に基づいてなされてきた公健法の性格を踏まえて、主に疫学上の知見に基づいた因果関係をいかに立法政策に応用すべきかを論じている。

これらの議論は、公健法の性格の理論的支柱となっていたアイディア（本稿では次の二つに着目する。「民事責任を踏まえた」という表現、PPP）や、それを規定した法制度体系を考慮することの重要性を教えてくれる。それは、例えば、中公審環境保健部会の大気汚染と健康被害との関係評価等に関する専門委員会の報告書（86.4.4）が科学的見地から評価を下したのに対し、後に同部会に設けられた公害健康被害補償法制度問題小委員会での報告書（86.10.3）では、法制度論上の「翻訳」¹³⁾がなされたという見解の背景にみてとれる。政治過程分析との関係で注目したいのは、中公審の周辺における諸アクターの動向についての情報が相対的に少ないために、中公審の答申が決定的ではないという可能性も留保されうることである¹⁴⁾。そうだとすれば、より広い政治の文脈において制定から改正までを捉え直す必要があると考えられるのである。

第2の研究は、主に制定に寄与した諸要因に焦点を当てた議論であり、改正の政治過程を検討する際に諸要因比較の視座を提供してくれる。例えば、松野裕は、制定について、公害問題をめぐる紛争の拡大、地域限定的な対処、マスメディアの報道とそれによる世論の変化、外圧、最高裁の判断の転換や四日市判決の影響を受けての「損害賠償責任ルール」の転換、そして、そのルール下での「当事者間の最適ルールの選択」という過程を経たと観察し、「法制度が社会・経済の動きを規定し、またその動きが新たな法制度を生む連鎖過程の一環」として理解する¹⁵⁾。松浦以津子は、そのルールの変更に伴って強調されていた「民事責任を踏まえた」という表現が、以下の理由をして同床異夢を見せしめたとする。その理由とは、政府は被害者への補償給付の費用負担を財界・産業界に負担させること、被害者は裁判にかかる時間や費用を抑えること、そして、産業界は被害者同様に訴訟の抑止を望んでいたことと汚染者負担責任の追求を分散すること、である¹⁶⁾。また、救済法の経緯からの政治の動きを伝える小川他¹⁷⁾や、聞き取り調査によって改正についてのアクターの評価を調べているH・ヴァイトナー¹⁸⁾の研究もこの系譜と考えられる。

これらの議論は、アクターの動向をアイディアや諸要

因との関係において分析する点で本稿と関心を共有する。ただし、いずれの研究も各要因と制定との間の直接的な関係を論じているものの、その要因の重み付けについては並列的で、どの要因がより重要なのかには及んでいない。では、多くの要因を挙げる理由とは何だろうか。一つには、公健法が世界的に見ても逸脱事例であるならば、諸要因を広く探索すること自体が有用な作業ということである。さらにより重要と思われるのは、各論者によって従属変数としての制定や改正を固定する際に、公健法の性格の捉え方に幅ができることである。これが、

「原因」としての公害問題の不確実性から補償給付にかかわる環境基準をSO₂に限定させることになったこと、被害者救済の「方法」としての費用をPPPに基づいて企業の拠出金で賄うこと、「結果」としての患者の認定等の社会保障的な制度であること、に注意を向けさせるからである。改正という出来事は一つであるが、本稿は からの順に、環境、経済（「補償」）、福祉（「保障」¹⁹⁾）という政策領域にまたがることを政治問題化しやすい点として注目する。この3点に着目して制定と改正の政治過程を比較すると、制定時の主な争点と同床異夢を見ることになった の問題であったのに対し、改正時には全てが争点化したという違いが重要である。

2. 政治学的観点からの説明

本稿の問いは、「なぜ、公健法が改正されたのか」である。この問いは、制定を説明するとされる諸要因が改正を説明できるかどうかを比較することもでき、公健法に対してより影響を与えていた要因の絞りこみにつながる。すなわち、改正に目を向けるならば、アイディアや諸要因がどのように改正に結びついたのかについての検証が求められるであろうし、改正のタイミングの説明が必要であると考えられるのである。

これまでに改正の政治過程に焦点を当てた研究は少ないが、ここでは前項での考察やマスメディアの論調等を参考に、改正を説明すると考えられる仮説を検討してみよう。第1、第2の仮説は政府（しばしば官庁が指される）に、第3は財界・産業界に、第4は政府と財界・産業界の関係に、そして、第5は被害者団体と以上のアクターとの関係にそれぞれ着目している。なお、改正を予測させる指標として、70年代から80年代の大気汚染に関する事例の動向を参照しながら検討する。既述のように、公健法に基づく費用負担についてはSO₂を環境基準に採用

しているが、NO₂をそれに加えるかどうか争点となってきたからである。

第1は、環境庁の政治的影響力が低いために改正されたという「弱い環境庁」仮説である。これは、マスメディアの論調に多くみられる「環境行政の後退」に関する仮説であり、78年におけるNO₂の環境基準の緩和や改正において環境庁が産業界に押されたこと等が証拠に挙げられよう。しかし、71年に環境庁に実質的なNO₂対策が委ねられるようになってからの自動車排出ガス規制（いわゆる日本版マスキー法）等において果たした役割²⁰⁾を説明できない。たとえ環境庁が「弱い」としても、創設以降、組織に関する権限が縮小されていないことを考慮すれば、環境庁自体ではなく、他の要因との間の相対的な変化が原因であると考えられる。これらは区別される必要がある。

第2は、C. ジョンソン²¹⁾に代表される議論を敷衍して、政府、特に通産省が産業政策を牽引し、公害を省みることなく産業界を活性化させているために改正されたという「発展志向型国家の逆機能」仮説である。これは、公害問題を経済の側面から説明しており、また、前者の後者への従属の関係が前提されている。高度経済成長と公害問題との関係が念頭に置かれているのかもしれない。しかし、一面的な理解である。第1次石油危機後の経済状況が悪化している74年から76年にかけて改正大気汚染防止法によるSO₂の総量規制が設けられたことや、既述の70年代半ばにおける通産省や自動車業界の日本版マスキー法の実施への適応を説明できないからである。

第3は、財界・産業界の反対が激しいために改正されたという「財界・産業界の強い反対」仮説である²²⁾。これもマスメディアの論調に多いようであるが、これを支持する場合は、中公審の答申の内容が財界・産業界寄りであったこと等を指摘するであろう。しかし、財界・産業界の反対の動きは少なくとも制定の約1年半後には始まっており²³⁾、その後、改正まで反対してきているわけであるから、この仮説のみでは、なぜ、改正が87年だったのかについての説明ができない。また、自動車業界が排ガス対策で世界を先取りする動きをみせたことも説明できない。

第4は、D. オキモト²⁴⁾に代表される議論を敷衍して、改正の理由を中央省庁と財界・産業界の結びつきに求める「省庁と財界・産業界のネットワーク」仮説である。例えば、産業界との関係について環境庁が通産省と競合

するならば、歴史の浅い環境庁と産業界とのネットワークは弱いといえるのかもしれない。しかし、そこでのネットワークにおいて、誰が影響力を行使したのかを判定しにくいという問題を残しているし、後述するように、財界・産業界も一枚岩ではないことが説明できない。

第5は、政府の政策や産業界の活動に抵抗する被害者団体の影響力が低いから改正されたという「弱い被害者団体」仮説である。確かに、欧米と比べて全国的な規模の単一組織を持つ環境保護団体等が形成されておらず、また、地域限定的な組織が多く、政治や行政に与える影響も弱いのかかもしれない。しかし、社会運動論が示すように、この団体の影響力が弱いとしても、原因はそのリソースのみならず、それをとりまく諸要因に求められる可能性も残る²⁵⁾。

以上の各仮説が、改正を相当程度説明することは確かである。しかし、改正に影響を与えていると思われる要因が改正前に存在し、その意味ではいつ改正されてもおかしくなかったのであるから、その決定的な要因とまではいえないと考えられる。これは、改正と深くかかわる大気汚染をめぐる政治や行政の政策が揺れていたことと関連すると思われるが、重要なはいかなる条件でどの仮説が有効であるのかを明らかにすることであろう。

．分析視角

1．政府の政策選好とその社会アクターへの係わり方からみた類型

本稿では、政府の政策選好の組合せ（環境、経済、福祉）という観点を改正の政治過程の分析に導入する。これは、上述した条件を探る視点の一つにもなる。まず、このことの意義を明らかにするために、以上の仮説の特徴との関連で2点考察する。

第1は、経済と環境は対立するという評価を前提にした議論が多かったということである。確かに、その傾向があるとしても、必ずしもそれらが対立していないことは上記の検討から明らかである。これは、政府の政策選好に複数の独立したものが同時に存在していることの証左である。先行研究では政府の政策選好についての十分な説明がなされておらず、意識的あるいは無意識的に一つの政策選好、あるいは、省庁毎のセクショナリズムとして関連性のない政策選好として捉える傾向があった。本稿はこの点に注目する。前節において、公健法の性格

表1 政府の政策選好とその「統治」を高めるといふ観点からの社会への係わり方による環境政治の類型

環境政策	+	+	+	+	-	-	-	-	+	：政府介入的	-	：社会委譲的
経済政策	+	+	-	-	+	-	+	-	+	：政府介入的	-	：社会委譲的
福祉政策	+	-	-	+	+	+	-	-	+	：政府が協調的	-	：政府が対決的

筆者作成

の解釈には、環境、経済（「補償」）、福祉（「保障」）の政策領域が絡み合っていることを確認したが、冒頭で引用した田中元首相の言説をみても、政府の政策選好が改正に影響を及ぼしていないとは考え難い。彼の考えに呼応するように、制定時の争点が経済・費用負担の問題に集中していたからである。しかし、改正時には費用問題に加えて、環境基準、被害者認定についても争点となっていた。本稿では、公健法をめぐる政治過程を経済の問題に還元することなく、三つの政策選好がそれぞれ独立して改正に影響を及ぼしていると捉え直して、それらの組合せにおいて改正の政治過程の背景を理解しようとする。とはいえ、政府の政策選好は、国全体における、その意味において、マクロの公共政策運営上の概念として捉えられるので、それぞれが分かち難く結びついていることも確かである。また、本稿はあくまでも改正の政治過程に即した分析であるが、体制レベルの課題として見る場合には、「福祉国家の成長問題」を念頭に置く必要があるだろう²⁶⁾。

政府の政策選好は三つの政策領域と政府介入の姿勢との関係により、理論的には表1のような八つの類型が考えられる。表1は、あくまでも理念的な類型、かつ、相対的な基準であるが、+（政府介入的）と-（社会委譲的）を設定してみる²⁷⁾。環境政策については、政府が社会アクター（産業界・被害者団体等）に対して法律の制定等の規制的な側面を見せる場合に+、市場による外部不経済に対して不作為や放任である場合に-と判定される。経済政策については、政府が財政出動による総需要喚起政策（指標としては、インフラ整備等の公共事業費）をとる場合に+、総需要抑制政策、さらに進んで市場の機能に委ねようとする場合に-と判定される。福祉政策については、財政支出において社会政策（同、年金や医療等の社会保障費）を行う場合に+、それより限定的な政策に終始する場合に-と判定される。財政についてみれば、財政支出の内訳を経済と福祉とに区別して考えた方が政治過程の説明は豊かになると思われる。福祉元年以降の財政

赤字の原因について、公共事業費か社会保障費かという論争があるように²⁸⁾、政治過程における権力構造の違いを分析できると考えられるからである。また、法的手段による政策も含めてその基準には反映される。なお、公健法の事例で福祉の側面があまり出てこないのは、「生存権保障のいっそうの确实を期そうとする社会立法」という評価がある一方で、「日本版」PPPという経済に関するアイディアが効いているためであろう。政府の政策選好がどの程度の影響を改正に与えているかは、具体的に事例にあたるほかない。

第2は、アクター間の権力関係に焦点を合わせて分析する傾向があることである。検討したように、政府だけでも社会アクターだけでも改正の政治過程を説明できない。特に第5の仮説が示唆するように、アクターの活動を制約するアイディアや諸要因との関係と、アクターがアイディアや諸要因に働きかけるといふ関係を考慮して、政治過程を捉える必要がある。また、社会アクターからすれば、諸要因の構造には政府がどのような政策選好を有しているのかも含まれるのであり、この意味においてもその検討が必要と考えられる。本稿では、以上のことを意識しながら、「なぜ、改正されたのか」に迫る。その前に、次頁では記述モデルを検討する。

2. アイディアと政治経済的要因との関係

本稿では、歴史的に形成された制度（本稿の「諸要因」に相当）の存在を重視しつつ、アイディアの役割に関心を寄せるM. ウィア²⁹⁾に依拠したモデルを設定する。彼女の分析視角は、政策形成過程に焦点を当てたJ. キングドン³⁰⁾の「政策の窓」モデルを批判的に検討するなかで組み立てられているので、ウィア、キングドンの順に議論をみていく。

キングドンによれば、政策形成過程には相対的に独立した三つの「流れ」があるとされる³¹⁾。第1は「問題」の流れである。これは、考慮されるべき多くの問題の中から特定の問題が注目されるという流れである。その要

因は、調査の結果に基づく数値や指標、それを補強する大惨事や大事件、政府における既存のプログラムの評価 (feed back) による契機、の3点である。つまり、こうした要因の予期しない結果が、政策決定者の注意を引きつけるのである。ただし、問題は当該問題に限らず次々と発生するわけであるから、「参加者」の関心を長期間引きつけておくことは難しい。

第2は「政策」の流れである。これは、多くのアイデアの中から特定のそれが政策として提案され真剣に論じられるという流れである。ここでは政策企業家 (policy entrepreneur) と呼ばれる人々が自らの資源を投入しつつ、自身の選好に沿った政策を提出し、他の人々の説得にあたる。ある政策を検討するグループ内で生き残る政策の基準は、技術的実行可能性、専門家の価値観の一致、将来的な制約の予測、の3点である。すなわち、目的に対する技術的な課題がクリアされ、予算の確保や世論の賛同も期待でき、公平・平等といった価値観とも対立しないならば、その政策が生き残る可能性も高くなるというわけである。

第3は、「政治」の流れである。これは、多様なアクターが特定の活動を受容するようになるという流れである。その要因としては、政権交代や議会の議席配分の変化が考えられているが、世論 (national mood) も影響を及ぼすとされる。これらは、参加者間の取引を通じてなされる意思形成において、あるアジェンダ設定の促進要因、あるいは、制約要因となるのである。

以上の三つの「流れ」の合流の機会が「政策の窓」であり、その過程は「緩やかに連結した (loosely coupled)」ものとして捉えられている。「窓」は二つ存在し、「問題の窓」か「政治の窓」によって開かれ、政府関係者による「アジェンダの設定」が行われる。また、「政策」の流れは「選択肢の特化」を促進している。この合流の鍵は、本稿で言うアイデアであり、政策企業家は自らのそれを持って「問題」と「政治」の流れを待ち、好機を得たものが「決定アジェンダ」になるというのである³²⁾。

以上がキングドンの議論の骨子であるが、ウィアは、三つの「流れ」の独立性を問題にする。彼女は、キングドンが政策過程を検討する際に歴史に無関心な (ahistorical) 点や、三つの流れについて、合流の仕方の理解があまりに流動的であることから、そのような分け方をすることに限界があると指摘する。彼女は、「流れ」は蓄積された歴史的な (historical) 要因によって合流の

行方が規定されていると主張しているのである。何が問題であるのかと、それがどのように定義されるべきかという概念は、影響力のあるどのアクターが立てた政策かに依存することを強調し、一度その政策が採用されると、今度は後の政治を規定するという。しかしだからといって、その政策が決定論的に後の政治を規定するのではない。むしろ、政策において何が実行可能なのか、あるいは、可能でないのかに係わる認知や決定に影響を与えるということを主張しているのである³³⁾。つまり、ウィアによれば、どのアイデアが生き残るのかはその存在自体によって決まるのではなく、諸要因をどのようにアクターが戦略的に解釈するかによるのである。なお、その後、キングドンも一定の修正を試みるに至っている³⁴⁾。直接的にウィアの批判に応えたかどうかは別として、追加された事例研究では、政策過程を取り巻く諸要因を明示的にしたことを主張している。

・公害健康被害補償法改正の政治過程

これまでの議論を踏まえて、本稿における改正の政治過程の解釈について述べておきたい。の1項でみた第1の研究における改正への反対には、制定時に浮上した「民事責任を踏まえた」という表現と「日本版」PPPというアイデアが念頭に置かれていたが、分析の焦点が主に中公審にあった。しかし、これらのアイデアは、松浦が制定時の「同床異夢」を指摘したように他のアクターも認識しており、改正の分析では何が「同床異夢」を崩したのかが問われることになる。本稿では、まず、背景的には田中内閣から中曽根康弘内閣までに、政府の環境、経済、福祉の三つの独立した政策選好の変化があり、その結果、産業界の改正への動きに勢いがついたと考える。表1からみれば、類型Iは、冒頭に述べた田中内閣が当てはまるのではないだろうか。また、中曽根内閣は類型Iに当てはまるように思われる³⁵⁾。さらに、次の二つのアイデアが確固たる理論を構成しきれていなかったことも理由であると考え。まず、「民事責任を踏まえた」という表現については、「同床異夢」を見始めた時点で既に政治問題化する要素を含んでいたと考えられる。また、PPPが「社会倫理的な意味」を含んだ「日本版」ということも政治問題化を招いたと考えるのである。すなわち、先行研究の多くがアクター間関係における経済的な利益の側面から改正を説明するのに対

し、本稿では公健法を維持するためのアイディアの構築が十分ではなかったという観点から説明する。それが、公健法の制度疲労を早めたと考えるのである。

以下では、この観点から改正の政治過程を素描する。

中公審の答申「公害健康被害補償法の実施に係る重要事項について」(74.11.25)は、疫学の知見を背景にSO₂濃度の年平均値が0.05ppm以上0.07ppm未満を「著しい大気汚染」とし、非特異性疾患（注2参照）である慢性閉塞性肺疾患の有症率が、自然発生率（大気汚染が極めて軽度の地域で見られる患者の発生率）の2 - 3倍である場合を合理的な補償給付の基準としていた³⁶⁾。この頃には、総量規制導入等の政府の政策や産業界の公害防止関連投資により、SO₂は年平均値0.02ppmを下回る水準になってきている（図1参照）。にもかかわらず、患者が増え続けるという状況に、財界には「疑問というか不安が当然あ」とったという。そのような中で、78年頃から有症分についての公費導入を求めるように動いている³⁷⁾。しかし、政府は、PPPを根拠にその動きを跳ね返している。また、補償給付の費用負担の内訳は、政令によって配分比率が決められたの後、施行令において全国の一定規模以上の煤煙排出企業（固定発生源）が8割を負い、自動車重量税（移動発生源）から2割が引当てられていた³⁸⁾（図2も参照）。これに関しては、固定発生源は前年度の排出行為を基礎とする単年度方式をとるために過去の行為が費用負担とは無関係となり、「実際の費用負担は原因者性

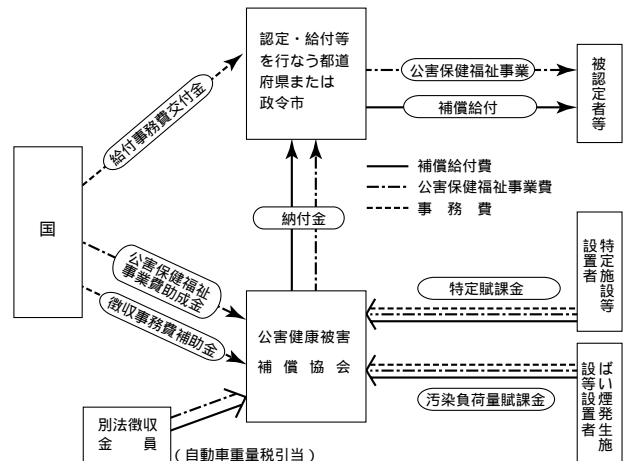


図3 費用の流れ

出典）小川邦夫・高橋達直・塚本弘『公害費用負担の理論と実際』財団法人通商産業調査会、1975、191頁。

が薄く」となるという問題³⁹⁾や、SO₂濃度が低くなるにつれて上記の負担割合で維持することの妥当性等が問われるようになった。このことは、産業界も一枚岩ではないということを示している。この背景には、公健法は民事責任制度と異なり、必ずしも加害行為と被害の間の因果関係が前提とされていないことがある。他方、被害者側からみると、それが「一種の公害税」として、「社会保障的な性格として被害者が受け取ってしまう効果を持った」のである⁴⁰⁾。このことは費用の流れの複雑さからも窺い知れよう（図3参照）。このような意味にお

費用種類		原因者	国	県または市
補償給付費 (13条2項支払費を含む)		全額 汚染負荷量賦課金 + 別法徴収 <自動車重量税引当>		
公害保健福祉事業費		1/2 汚染負荷量賦課金 + 別法徴収 <自動車重量税引当>	1/4	1/4
事務費	徴収関係 (協会)	一部(国の補助の残り) (汚染負荷量賦課金)	一部補助	
	給付関係 (県・市)		1/2	1/2

図2 第1種地域（非特異的疾患）関係費用負担比率

注）公健法第13条は、「補償給付を受けることができるものに対して損害の填補がなされた場合の補償給付の免責と（1項 - 引用者注）免責されることとなった場合の費用負担者の負担調整（2項 - 引用者注）について定めたものである」。詳細は、城戸謙次『逐条解説 公害健康被害補償法』ぎょうせい、1975、86-88頁を参照。引用は、86頁。

出典）小川邦夫・高橋達直・塚本弘『公害費用負担の理論と実際』財団法人通商産業調査会、1975、190頁。

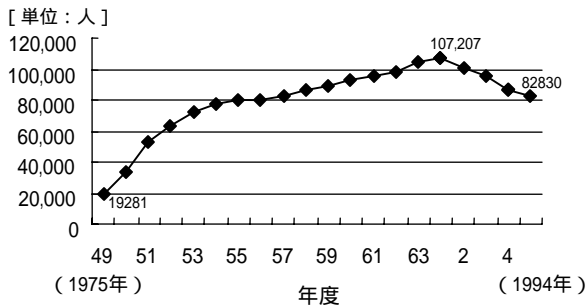


図4 第一種地域における被認定者の推移

出典) 公害健康被害補償予防協会編、『20年のあゆみ』ぎょうせい、1994、186-188頁から筆者作成

いて、改正の政治過程は「補償」と「保障」のあいだを揺れ続けることになったのである。

被害者認定については、「指定地域」「指定疾病」「暴露要件」という三要件をもって、機械的に因果関係が存在するとみなされて、障害補償費や医療費が給付される。しかし、例えば、「指定地域」について考えた場合、道路一本を隔てて、認定あるいは不認定となる制度の創設なので、状況が変わるとより大きな無理が生じる。後に、厚生省出身で環境庁に移って制定に携わった橋本道夫は「公健法の因果関係についての制度的な割り切りは、極端です。これは猛烈な空前絶後の割り切りです」⁴¹⁾と述べている。早急な被害者救済という観点から制定が迫られたにせよ、「制度上の割り切り」には公健法に時限性が内在されていたと考えられる。この点が、本稿の採る改正の直接の原因としての公健法の制度疲労である。制度を構想した橋本は、「いちばんフルに動いて、1000億円と言っていたのです」。「患者としては、75000から135000人の間。いま、ちょうど10万人ぐらいにきているわけです」⁴²⁾(図4、図5参照)。また、公健法への反動が大きいこともこの制度の構想者によって自覚されていたのである⁴³⁾。そうだとすれば、改正は来るべくして来たということであろう。

他方で、図1にあるように、被害者団体は、横ばい傾向にあるNO₂等の影響も無視できないとして、公健法の環境基準をSO₂濃度だけに求めることの妥当性を問うていく。光化学スモッグ被害が拡大していたからである。以上のような被害者団体と産業界との見解の相違は、その後も一貫して並行線を辿る。また、それぞれの立場から環境庁へ求められたのが、科学的根拠の明示ということであった。制定時には、NO₂を含む窒素酸化物(以下、NO_xと略す)の人体に及ぼす影響についての基礎的なデ

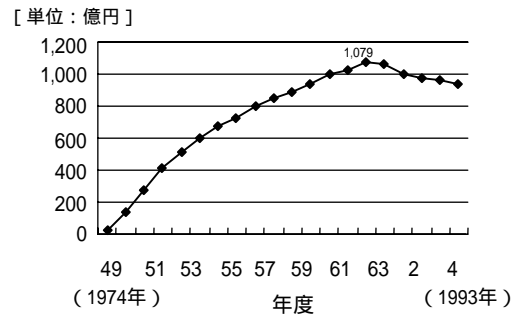


図5 第一種地域における納付金納付額の推移

出典) 公害健康被害補償予防協会編、前掲書、192-196頁から筆者作成

ータが世界的に不足しており、国内の測定体制も未整備であったために、地域指定の指標たりえなかった⁴⁴⁾。その後、75年の10月から12月にかけて環境庁が川崎市、芦屋市、西宮市で行った「自動車沿道住民健康影響調査」(77.8.4)では、NO_xの健康への影響が強いと判明すれば、地域指定の要件にすることを患者や関係自治体に回答していた⁴⁵⁾。こうした動きに対し、同調査結果の出る前の77年2月に、日本経済団体連合会(以下、経団連と略す)は、福田赳夫首相と石原慎太郎環境庁長官宛の意見書を政府・自民党に提出するという動きをみせていた⁴⁶⁾。その後も、79年4月に経団連等の経済団体は、自民党三役へ地域指定解除の要望をし、「公害健康被害補償法改正問題の今後の取り組み方」という内部文書をまとめつつ、反発を強めていったのである⁴⁷⁾。この頃の環境庁内部には混乱が見られる。環境保健部長が、NO_xを地域指定に含めないという旨の発言を衆参両院での公害対策・環境保全特別委員会でする一方で、上村千一郎環境庁長官がそれを打ち消すような発言をしているからである⁴⁸⁾。この部長発言には公害病患者の抗議活動も激しくなり、地域指定解除について審議会に諮問するという方向へと軌道修正している。なお、その後、環境庁長官になった土屋義彦、鯨岡兵輔も「地域指定」を解除しない旨の発言をしている⁴⁹⁾。ここまでの経過を見る限り、環境庁と財界・産業界の間に協力関係があったとまでは言えないであろう。

ここで経団連は、鈴木善幸内閣の下で進められている第二次臨時行政調査会第三部会における行政改革に戦場を移す。80年12月に経団連環境安全委員会は、NO_xの総量規制等に関して、「環境行政の合理化に関する要望」をまとめて提出し、結局は同部会で受け入れられるところとなる。中曽根首相に渡された83年3月の最終答申で

は、『第1種指定地域の指定及び解除要件の明確化を図るとともにレセプト審査の強化等により療養の給付の適正化を進める』と明記され、事実上、『現行制度の再検討』ということになった⁵⁰⁾。その後、84年10月には環境庁長官から申し出たの経団連との懇談がもたれたこと⁵¹⁾や、85年2月の衆議院予算委員会集中審議では中曽根首相が見直しに積極的な姿勢を示したこと⁵²⁾等の動きは、政府の政策選好に変化があったことを推測させる。

環境庁は沈黙を続けていたが⁵³⁾、の1項でも見たように、中公審環境保健部会の専門委員会に「科学的な見地からの評価」を求めることになる。86年4月の専門委員会報告書の結論部分では、NO₂についてなんらかの影響を及ぼしていることは否定しないまでも、疫学的に有意な結果が出ておらず、大気汚染以外の諸因子の影響が考えられるので、大気汚染の影響は顕著なものとは考えられないとしている⁵⁴⁾。その後、作業小委員会の検討を経て、同年10月に環境保健部会に提出された原案では、従来の患者には引き続き補償給付を行うが、新規の患者認定は行わないこととなった。理由は、現在（＝当時）の大気汚染の下ではその影響が気管支喘息等の主要原因とはいえず、汚染原因者の負担により、個人に対して民事責任を踏まえた補償を行う合理性は失われているからであるとされた。また、政府と財界・産業界が負担し、公害健康被害補償予防協会に500億円の環境基金を新たに創設して、保健事業を進めることとなった⁵⁵⁾。その論理は、「民事責任をふまえた」という表現が個人に対して補償するほどのことではなく、地域としての保健事業に移していくということであった⁵⁶⁾。この結論をめぐっては、異例の中公審総会が開かれるに至った。そこでは地域指定解除に反対する委員もあり、早急に環境保健施策を行うことを求める「会長談話」を添付して、稲村利幸環境庁長官に提出された。これらの動きの中で、環境庁は「地域指定」の全面解除を行っていったのである⁵⁷⁾。

・おわりに

本稿の問いは、「なぜ、公健法が地域指定の解除、及び、被害者の新規認定を認めないという方向へ改正されたのか」であった。本稿では、その直接的な原因として、第1に、公健法の制度疲労の内在性を指摘した。その限界値は、認定者数と補償給付金にかかわる企業による納付金納付額の水準が目安にされていたのであった。第2

に、制定時にあらゆるアクターが「同床異夢」を見た「民事責任を踏まえた」という表現と、費用負担の方法を規定することになった「日本版」PPPという二つのアイデアが政治問題化を避けられなかったという点を直接的な原因とした。確かに、先行研究の見解同様にアクター間関係を分析することの重要性も確認できたが、本稿ではそれらを規定するアイデアと諸要因、とりわけ公健法自体に着目したのである。この試みは、松野のいう「法制度が社会・経済の動きを規定し、またその動きが新たな法制度を生む連鎖過程の一環」の過程の論理構造を精緻化するものといえる。また、この事例を検討することは、相対的に独立した経済、福祉、環境という政府の政策選好の組合せという観点から、戦後日本の70年代から80年代までの政治過程を捉える試みでもあった。

とはいえ、多くの課題が残されている。理論面と実証面のそれぞれについて簡単に述べておきたい。第1は、

で設定した分析視角についてである。1項の議論は、政府の政策選好というマクロ公共政策運営上における分析であり、2項のそれは、一事例の政治過程の分析という意味でマイクロの分析である。1項と2項の関係をより明確にすることが必要と考えられる。第2は、で十分に言及することのできなかった政府の政策選好の変化についての記述を充実させることである⁵⁷⁾。

注

- 1) 升味準之輔『現代政治1955年以後（上）』東京大学出版会、1985、224頁。
- 2) この三つの政策領域の関係については、理論面で「統合」する試みも進められつつある（例えば、広井良典「社会保障政策と環境政策の統合」『社会政策研究』1、2000、8-28頁、同「比較福祉・環境政策序説 福祉政策と環境政策の統合に向けて」『千葉大学経済研究』16巻3号、2001、623-655頁）。本稿は、政治過程の様相の分析においては各政策領域を相対的に独立したものとして捉える立場であるが（Lowi, Theodore J., Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy, *Public Administration Review* 30:1970, pp.314-325. 等のロウイの著作を参照した）、他の政策領域の影響を排除しないし、公健法の事例と環境、経済、福祉との関係に関心がある。
- 3) 公健法の性格、及び、制定に関しては、原田尚彦『行政責任と国民の権利』弘文堂、1975、片岡直樹「公害健康被害補償法の特質 第1種地域について」富井利安・伊藤護也編『公害と環境法の展開』法律文化社、1987、49-81頁、城戸謙

- 次『逐条解説 公害健康被害補償法』ぎょうせい、1975、小川邦夫・高橋達直・塚本弘『公害費用負担の理論と実際』財団法人通商産業調査会、1975、環境庁10周年記念事業実行委員会『環境庁十年史』ぎょうせい、1982を参照した。公健法は、大気汚染、水質汚濁による健康被害の多発地域として、個別的な因果関係の特定に困難が伴う「非特異性疾患」にかかる第1種地域（東京・大阪等、11都府県41地域）と原因物質が特定されている「特異疾患」にかかる第2種地域（熊本・新潟の水俣病等、6県7地域）に分けている。本稿では、改正の主たる議題であった複合汚染に係る第1種地域について言及している。
- 4) 片岡、前掲書、52頁。
- 5) 橋本道夫『私史環境行政』朝日新聞社、1988、191-192頁。公健法の制定と改正に深く携わってきた橋本氏（元環境庁大気保全局長）には聞き取り調査を行った（2002年6月25日）。
- 6) 片岡、前掲書、66頁。アクターの費用負担の割合とその流れについては、後掲の図2と図3も参照。
- 7) 同上、67頁。
- 8) 原田、前掲書、129頁。
- 9) 小川他、前掲書、149-153頁。
- 10) 概念の整理では、武川正吾・佐藤博樹編『企業保障と社会保障』東京大学出版会、2000も参照した。なお、公健法の性格は、全く同じというわけではないが、基本的には労働者災害補償保健制度に近似したものとされる（小川他、前掲書、145-148頁）。
- 11) 『政治学事典』（2000、成文堂）によれば「行為主体の思想もしくは信条」を指す。政治過程の分析では学問で主流になっているパラダイムや理念に着目する。例えば、ある国の経済政策における背景的な経済学理論（新古典派経済学、ケインズ経済学等）の役割が観察される。
- 12) 清水誠「公健制度の後退と今後の公害問題」6-10頁、磯野弥生「公害行政と中央公害対策審議会の役割」11-6頁、塚谷恒雄「地域指定解除と疫学的因果関係」28-32頁、牛山積「因果関係論」17-21頁、吉田亮「複合汚染にかかわる健康影響調査結果からの検討」33-39頁、吉村良一「公害における因果関係」22-27頁（以上、『法律時報』59巻2号）、神戸秀彦「公害健康被害補償法改正の問題点と課題」『法律時報』60巻2号、69-74頁、片岡、前掲書を参照した。
- 13) 片岡、前掲書、74頁。
- 14) 「情報が相対的に少ない」と述べたが、参照した文献が雑誌所収の小論文という紙幅の制約も理由と思われる。なお、審議会と政治の関係については、大蔵、労働、農林水産の政策領域を比較論的に扱ったSchwartz, Frank J. *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, Cambridge University Press, 1998. も参照。
- 15) 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、51-70頁。引用は、68-70頁。
- 16) 松浦以津子「公害健康被害補償法の成立過程（1）（2）（3・完）」『ジュリスト』821号、29-35頁、同822号、80-5頁、同824号、91-7頁（以上、1984）。
- 17) 小川他、前掲書。
- 18) Weidner, Helmut, 1989, An Administrative Compensation System for Pollution-Related Health Damages, in Tsuru, S and H. Weidner, eds., *Environmental Policy in Japan*, Edition Sigma, pp.139-165.
- 19) 既に公健法の性格を確認したように、純然たる社会保障制度ではない。しかし、「この制度が一種の社会保障制度だと思っておられる方も相当あるのではないかと思います」（加藤一郎・橋本道夫・森島昭夫・香川順「公害健康被害補償法の改正問題（座談会）」『ジュリスト』877号、1987、78-110頁。引用は、94頁。）という見解にもあるように、少なくとも擬似的な「保障」としての争点が存在していたということであろう。
- 20) 川名英之『ドキュメント日本の公害 環境庁』第2巻、緑風出版、1988、222-326頁。
- 21) Johnson, Charmers A., *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982（矢野俊比古[監訳]『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982）。特に、pp.283-284（邦訳314-316頁）を参照。また、Nakamura, Akira, *Environmentalism and the Growth Machine: The System of Political Economy and "Kogai" Control in Japan*, *Governance* 5-2, 1992, pp.181-196もこの仮説の系譜に位置付けられる。通産省の排ガス規制の促進についての概観には、通商産業省通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史』第10巻、1991、330-332頁を参照。
- 22) この議論を延長すれば、産業政策において政府の強さよりも特に長期信用銀行を介しての民間部門の役割を重視するK. カルダーの議論に接近するのかもしれない（Calder, Kent E., *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*, Princeton University Press, 1993（谷口智彦[訳]『戦略的資本主義 - 日本型経済システムの本質』日本経済新聞社、1994））。しかし、既に見たように、日本版マスキー法への対応において政府の自動車業界への意思が相当程度通っているとするならば、それは一定の反証事例となるだろう。また、公健法の事例においては、彼が別著Calder, Kent E., *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1946-1986*, Princeton University Press, 1988（淑子カルダー[訳]『自民党長期政権の研究 - 危機と補助金』文藝春秋、1989）で述べていた「危機と代償の力学」の動きの程度に関しても留保が必要である。彼の言う保守政権における「危機」の3回目の波が含まれる時期であるが、この事例においては、政府と民間が互恵的な関係において動いたというよりも、松浦（前掲論文）の言うように「同床異夢」を見つつ、それぞれが独自

- の方向へ動いていた可能性がある。
- 23) 内田公三・岡崎洋・猿田勝美・館正和・松永嶺雄・後藤彌彦「公健制度と協会業務20年の回顧と展望（座談会）」公害健康被害補償予防協会『20年のあゆみ』ぎょうせい、1994、129-162頁。引用は、140頁。
- 24) Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*, Stanford University Press, 1989（渡辺敏〔訳〕『通産省とハイテク産業 日本の競争力を生むメカニズム』サイマル書房、1991）
- 25) 例えば、成元哲・角一典「政治的機会構造論の理論射程社会 - 運動を取り巻く政治環境はどこまで操作化できるのか」『ソシオロギス』22号、1998、102-123頁。なお、本事例では「全国的な規模の単一組織」に関連して、「全国公害患者の会連合会」の存在を忘れてはならない。
- 26) この点については、武川正吾『社会政策のなかの現代 - 福祉国家と福祉社会』東京大学出版会、1999、160-77頁に示唆をえた。
- 27) この図の背景には、Lowi, op. cit.の以下の類型を参考にしている。それは、政府による「強制」の概念を契機として、強制の可能性（近い 遠い）と強制の適用の在り方（個人に対して、直接か 間接か）の軸による類型化である。
- は「規制」、は「再分配」、は「分配」、は「システム維持」であった。この図では、「統治」を高めるという目的からみて、+と-は政府による「強制」の内容として考えている。また、これにより、政府は自らの政策選好の実現化を目指すことも可能と考えられる。この図に関する筆者の議論は、「環境政治における政府の政策選好」『政策科学』10巻1号、2002、131-141頁を参照。
- 28) 例えば、真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、1994、292-298頁。
- 29) Weir, Margaret, Ideas and the Politics of bounded innovation, in Steinmo, Sren, Kathelen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press, 1992, pp.188-216.
- 30) Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, 1984.
- 31) キングドンのモデルの詳細な研究については、笠京子「政策決定過程における『前決定』概念」『法学論叢』124巻4号、1988、91-125頁を参照。
- 32) 以上の決定過程の全体像は「前決定過程（『アジェンダの設定』過程と『選択肢の特化』過程）」「権威的選択」「決定の執行」（Kingdon, op. cit., pp.2-3）として理解されている。この「前決定過程」内の二つの過程は、時間的に重複して存在しうるとされる。また、アジェンダとは「政府の公職者及び彼らと密接に関係している政府外の人々が特定の時期に真剣に注意を払う問題、主題のリスト」を指す。以上の訳出は、笠、前掲論文、105-106頁に依拠している。
- 33) Weir, op. cit., pp.191-192. また、ウィア論文を所収しているSteinmo, Thelen and Longstreth, eds., op.cit.の諸論文も参照。このような議論は、政治制度とアクターの相互作用に着目する「新制度論」を背景にしている。その観点からみて、アイディアの浮上を諸要因との関係で論じているGorges, Michael J., 2001, New Institutional Explanation for Institutional Change: A Note of Caution, *Politics* 21(2), pp.137-145.の整理が幸便であし、秋月謙吾「利益・制度・イデオロギー 政治的結果の説明要因の新たな模索」『法学論叢』131巻2号、1991、1-31頁も有益である。
- 34) Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd. Ed.), Hyper Collins College Publishers, 1995, pp.209-230. なお、キングドンの修正点は、マーチとオルセンの議論動向と通じるものがある（March, James G. and Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions*, The Free Press, 1989, pp.28-30.）
- 35) 同じ内閣においても、その政策選好が変化することもあるだろう。でも触れるが、紙幅の関係もあり、本稿ではその変化を詳細に記述できない。別稿を起こしたい。
- 36) 牛山、前掲論文。以下に記述する、公健法の改正を概観するものとして、環境庁20周年記念事業実行委員会『環境庁二十年史』ぎょうせい、1991、特に第2章を参照。
- 37) 内田他、前掲座談会、143頁。
- 38) 小川他、前掲書、181-218頁。
- 39) 片岡、前掲論文、67頁。
- 40) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989、178頁。費用負担問題の詳細な分析については、除本理史「大気汚染と環境費用負担問題（上）（下）」『東京経大会誌』221号、157-183頁、223号、219-239頁（以上、2001）を参照。
- 41) 加藤他、前掲座談会、81頁。また、橋本、前掲書にも度々同様の見解が述べられているし、聞き取り調査でも確認した。
- 42) 同上、81頁。
- 43) 橋本、前掲書、168-171頁。
- 44) 川名英之『ドキュメント日本の公害 環境行政の岐路』第11巻、緑風出版、1995、33頁。NOx規制の変遷については、通商産業省通商産業政策史編纂委員会編、前掲書、第15巻、1991、353-356頁も参照。
- 45) 関係自治体の多くは、後においても地域指定解除に慎重な姿勢を取っている。例えば、『朝日新聞』1986年10月4日、同28日、1987年1月30日、同31日を参照。
- 46) 同上、33-35頁、同『ドキュメント日本の公害 交通公害』第9巻、緑風出版、1993、210-212頁。
- 47) 川名、前掲書、1995、37-38頁。
- 48) 同上、40頁。
- 49) 同上、42-43頁。
- 50) 同上、43-45頁。
- 51) 『朝日新聞』1984年10月2日。被害者はこの懇談会に抗議

している。また、この頃、自民党の一部からは「環境庁将来不要論」がでる等、環境庁をめぐる状況は変化している（以上、同紙）。

52) 『朝日新聞』1985年2月20日夕刊。

53) 川名、前掲書、1995、46頁。

54) 加藤他、前掲座談会、97頁。

55) 川名、前掲書、1995、50-51頁。

56) 加藤他、前掲座談会、93頁。

57) 本稿校正中の2002年10月29日に、気管支ぜんそく等を患う東京23区内の住民が東京地裁に提訴した、いわゆる「東京大気汚染訴訟」の判決がなされた。その内容の概要は、自動車メーカーの加害責任は認めず、国と都に賠償を命じるというものである。注目されるのは損害を認められた7人のうち、1人は公健法の新規認定が88年に打ち切られた後に発症した17歳の女性未認定患者が含まれていることである（『朝日新聞』2002年10月29日、同30日を参照）。環境省環境保健部長

は、NO_xと健康被害との因果関係についてははっきりしておらず、調査中としているが（『日本経済新聞』2002年11月11日）。その後の動きとして、国と首都高速道路公団は判決を不服として控訴の方向であり、原告側も控訴するとみられている。石原慎太郎都知事は「自動車排ガス規制の強化と被害者救済が、いま本当に必要な行政の使命だ」と述べ、控訴しない方針を明らかにしている（『朝日新聞』11月8日夕刊）。公健法をめぐる紛争は終わっていないのである。

[付記] 本稿は、財団法人損保ジャパン環境財団（旧財団法人安田火災環境財団）の学術研究助成及び立命館大学政策科学会研究支援費による研究成果の一部である。橋本道夫氏には貴重なお話を伺う機会を、また、草稿段階では関西行政学研究会において報告する機会（於京都大学、2002年7月20日）を与えられ、有益な助言を頂戴した。以上の方々と諸機関に対して謝意を表したい。過誤は筆者に帰す。