

アジアにおける分権化と環境政策

序章

経済開発過程における分権化と環境政策

寺尾 忠能・大塚 健司

はじめに

経済発展による生活水準の改善および貧困の削減を達成しながら、環境資源の短期的、長期的な保全を実現するためには、経済発展を促進する政策やその成果を分配する政策だけではなく、経済発展の負の成果である環境問題に適切に対処する社会経済制度を、急速に変化する社会構造に対応させながら新たに構築していく必要がある。

本書の問題関心は、環境政策における中央地方関係、地方政府による環境政策、地方における環境政治など、アジア諸国で進展しつつある地方分権化が環境政策に与える影響にある。第1節では、2000年度以来われわれが継続してきた一連の共同研究の成果と関連づけながら、経済開発の過程における分権化と環境政策の研究をそのなかに位置づける。第2節では、発展途上国における民主化および分権化と環境政策との相互作用についての議論を簡単にまとめる。第3節では、本書の構成と論点を述べ、最後に第4節では本書のインプリケーションと課題についてまとめを行う。

第1節 「開発と環境」の政策過程と社会経済変動

本書における研究は、アジア諸国における環境政策を、その経済発展過程のなかに位置づけ、開発政策との関連および社会経済制度全体の形成過程との関連に注目しながら分析するという、2000年度以来継続してきた、一連の共同研究の延長線上で行われたものである。われわれの問題意識とその展開を説明することによって、本書の論点の背景を示したい。

アジア諸国を中心とした発展途上国の環境政策を分析するために、われわれはこれまで、一国レベルの総体的な分析を中心にした研究成果を2002年に発表した(寺尾・大塚編[2002])。われわれの関心は、環境政策を単独の政策領域として捉えるだけではなく、経済開発政策との関連性に注目して開発政策の一部として分析することを目指した。さらに、「開発と環境」という分野で独自の分析枠組みの確立を模索した。環境政策は、後発の社会政策であり、「後発性の利益」を利用して急速な経済発展を実現する東アジアの多くの発展途上国における、環境政策を分析するためには、そのような視点に立つことが必要とされると考えたのである。さらに、その成果では、経済発展の開始がより後発となったアジア諸国と社会経済制度に一定の共通性を持つ日本の事例に注目し、高度経済成長の末期から1980年代初めまでの産業公害対策を中心にした「日本の経験」を分析のための参照枠組みとして位置づけ、分析枠組みの形成のための参考とした。「日本の経験」を検討した部分については、地方自治体による公害防止協定の事例の発展途上国への適応可能性を検討した第2章藤倉論文「日本の地方公共団体の硫酸酸化物対策」(寺尾・大塚[2002: 37-78])のように、本書と関連する内容も含まれていた。

寺尾・大塚編[2002]全体としては、「日本の経験」は産業政策をはじめとした産業化を促進する「開発主義」とよばれる政策体系 政策手段が環境政策・対策の枠組みに強く影響を与え、その方向性を規定したことが明らかにされている。ただし、公害防止協定などのような日本で発達した個別の政策手段、

制度を発展途上国で利用しようとする場合にも、それぞれの社会経済的背景の違いに注意しなければ政策手段や制度が移転先で定着することは難しいと論じている。

さらに、寺尾・大塚編 [2002] では、経済開発過程における環境政策を独立した政策として分析の対象とすることの限界として、後発の公共政策や社会政策である環境政策を後発国において発達させる過程に存在する固有の問題をあげている。環境政策は、その他の多くの公共政策、社会政策と異なり、その性質上他の経済政策、他の社会政策と深い関係を持たざるをえない。それは、環境政策が他の社会政策のように比較的単純な所得分配の問題ではなく、経済活動の負の成果である「負の外部性」をいかに軽減し誰に負担させるかという問題だからであり、他の社会政策のように経済の正の側面である生産活動から分離して分配の側面だけに焦点を当てて論じることには限界がある。また環境政策は多様な関係者の複雑な利害を調整する問題でもあり、多くの関係者間の相互作用を重視する必要がある。急激に変化しつつある発展途上国において環境政策を分析するためには、特に他の政策との関連性に注目する必要がある。われわれは、このような立場を政治経済学的アプローチとしてとらえ共通の分析視角とした。

寺尾・大塚編 [2002] での主な残された課題は、「日本の経験」を参照枠組みとした分析が一国レベルの分析であること、現在の発展途上国が置かれているグローバル化という国際環境により深く考慮する必要があることであった。こうした問題意識と残された課題を受けた共同研究の成果が寺尾・大塚編 [2005] である。

寺尾・大塚編 [2005] では、環境政策の形成・実施（執行）過程を取り上げて開発政策など他の政策の展開と関連づけて、政治経済学的分析を試みるという問題意識を引き継ぎ、高度成長期から1970年代までの産業公害対策を中心にした「日本の経験」に関する議論を現在の途上国の環境政策を論じるなかで利用するための条件と限界を明確にすることという寺尾・大塚編 [2002] で残されていた課題を踏まえ、急速に変動する国際社会を与件として

現在の発展途上国の置かれているそれぞれの条件が、各国の環境政策や国際的な枠組みの進展にどのような制約をもたらしているかという視点を取り入れている。さらに寺尾・大塚編 [2005] では、東アジア諸国とインドの政策過程の分析、および環境規制の国際間の調整問題と国際機関内部の政策過程の分析を行っている。

以上を簡単にまとめると、本書は、産業公害対策および環境政策における「日本の経験」を参照枠組みとしながら一国レベルの政策過程の動態的な分析に力点を置いた寺尾・大塚編 [2002]、その問題意識と分析枠組みを受け継ぎながら、「日本の経験」に基づく分析の限界であるグローバル化の各国レベルの政策への影響に注目し、グローバル化そのものの分析である環境政策の国際的な側面の研究も含めた寺尾・大塚編 [2005] に続いて、一国内の環境政策の分析をより深めた、分権化と環境政策の分析をめざしたものとなっている⁽¹⁾。以上に述べたような関心から、寺尾・大塚編 [2002] と寺尾・大塚編 [2005] の分析視角と問題関心を引き継ぎながら、日本を含む東アジア諸国の事例を中心に分権化と環境政策との関係、相互作用についての分析を試みたのが本書である。

第2節 「開発と環境」の視点から見た分権化

「分権化」は、狭義には中央政府と地方政府との関係における「地方分権化」であるが、より広くは「意思決定の分権化」という意味でも用いられる。後者は、意思決定に参加する主体の増加と、決定される範囲の拡大を意味すると理解することができる。環境政策における分権化の議論においては、2つの側面のいずれもが重要な意味を持つ。本書においても、すべての章が狭義の分権化である地方分権化について何らかの形で論じているが、意思決定への参加の拡大というより広い意味での分権化にも関連する議論を展開している。

ここで、「分権化」に関する議論について、内藤 [2004] の整理を借りて見ておこう。分権化は「分散」(de-concentration)、「委譲・委任」(delegation)、「移転」(devolution)の3つに区分することができるとする。すなわち、「分散」とは、中央政府内における責任が、地域の支局や地方組織に分散されていることを指す。「委譲・委任」とは、地方政府が中央政府のエージェントとして存在し、中央の特定の機能を代行する役割を果たしていることを指す。そして、「移転」は、単なる業務の遂行のみならず、課税自主権などの権限が地方政府に委ねられるような状況を指すとされている。また内藤 [2004] は、集権化が問題で、分権化が万能というわけではないことに留意すべきとして、日本の富国強兵政策や戦後復興策、あるいは所得再配分を中心とした中央財政機能などにおける集権システムの果たしてきた役割を指摘する。そうして、「分権化の議論を進める上においては、集権制の持つ意義を認めつつも、それに勝るものとして分権化の根拠が明らかにされなければならない。分権化を進めていけば経済成長を加速させることが可能になるかもしれないが、他方で相対的に中央政府のコントロールが弱まるので、地域間格差を拡大させはしないかといったことが指摘できるため判断が難しくなる」(内藤 [2004: 59-60]) と議論を進めている。すなわち、どのような分権化が望ましいかは、各国の政治経済体制や経済発展段階などの実情によって、また解決すべき公共問題の性質によっても異なることが示唆されるのである。

アジアなど発展途上国における分権化、特に地方分権化は、EUをはじめとする先進諸国を対象に論じられている分権化の議論と重なる部分もあるが、異なった文脈を背景にしていることに留意する必要がある。たとえば、EU設立条約修正第3条bに取り入れられた「補完性原則」は、EUが排他的権限を持たない分野におけるEUと各加盟国との役割分担について、各加盟国によっては十分な成果が得られずEUが行った方がより良く達成されるものについてEUが取り組むというものである⁽²⁾。補完性原則をさらに拡張すれば、一国の中央地方関係においても、それぞれの政策分野においてできるだけ基層の自治体で取り組むという自治の原則と解釈できる。補完性原則は、権限の中

央への過度な集権を防ぎ、より基層となる自治体の自治を尊重するものである。空間的な広がりを持つ公共政策である環境政策においては、その個々の政策課題は中央集権的な意思決定を必ずしも必要としないものが多く、補完性原則に基づけば環境政策の多くの分野はより基層の自治体にゆだねて分権的な意思決定に基づいて行われることが望ましいことになる。しかし、発展途上国における分権化は、多くの場合に権威主義体制からの政治的自由化、民主化に伴って浮上した課題であり、必ずしも基層となる自治体が存在基盤を持ち機能することを前提として論じられているものではない。

また、アジアなどの発展途上国における分権化、特に地方分権化は、グローバル化が進展するなかで国際機関などが推進する一連の改革の一部として行われているという側面がある。World Bank [2005] は、地方分権化は地方の経済建設、特にインフラストラクチャーなどの基盤整備を促進することにより経済成長を促進し、医療・社会福祉や教育などの行政サービスの供給を活性化し、意思決定への参加を促進することで行政への監視を強化し地方政府のガバナンスを向上させると論じている。一方で、地方分権化は財政支出を拡大させる要因になるという懸念も示されている⁽³⁾。

環境政策における情報公開や公衆参加が、先進国のみならず、途上国にも広く受け入れられていることも、グローバル化による広義の分権化（意思決定の分権化）のプロセスとしてとらえることもできよう。その直接的な契機となったのは、1992年に開かれた国連環境開発会議で採択されたりオ宣言の第10原則において、(1)各個人の環境情報の入手および意思決定過程への参加の機会の確保、(2)国家による環境情報の公開と国民の啓発・参加の促進、(3)司法・行政手続きへの効果的なアクセスといった、情報・参加・司法に関する3原則が謳われたことであると考えられる。環境政策に関する情報・参加・司法に関するこの3原則を受けてEU諸国の間で締結されたのがオース条約であり、その背景には、中東欧諸国や新興独立国家の民主化において環境NGOが果たした役割が指摘されている（Petkova [2000]）。また、世界資源研究所（World Resource Institute: WRI）は、これら3原則を“access principles”

として注目し、その実際状況について、タイ、インドネシア、インドを含めた8カ国を対象に検証している(Petkova et al.[2002])⁴⁾。寺尾・大塚編[2005]においても、インドネシア、インド、中国における環境政策をめぐる情報公開や公衆参加の問題を扱っている。

行政学的な視点に立って、国際協力との関連からアジア諸国の地方分権化を分析した調査研究は多数存在する。その多くで、中央政府と地方政府との権限関係や財政構造が分析の中心となっている。各論として取り上げられることが多いのは、World Bank [2005]のように医療、教育などの行政サービスである。環境政策のなかで、地方分権化にかかわる国際協力の対象となることが多い分野は廃棄物管理政策である。都市の一般廃棄物管理、処理は地方政府の重要な施策であり、多くの財源を必要とする分野でもある。この分野では多くの研究があり、われわれがこれまで行ってきた共同研究においても、寺尾・大塚編[2005]の藤井美文論文(第8章)「タイにおける廃棄物問題の構造と国際協力の課題——タイ南部での協力事例をもとに——」で南部タイのハジャイ市における一般廃棄物管理へのJICAの国際協力の経験に基づき、地方自治体と地方の政治・社会構造が廃棄物管理問題の解決を妨げていることを明らかにしている。廃棄物管理以外の分野については、Ribot [2004]のような資源管理の分野においては一定の研究の蓄積が見られるが、発展途上国の地方政府の環境政策についての研究も、地方分権化による環境政策への影響の研究も、まとまった比較研究はほとんど見あたらない⁵⁾。本書を作成するための共同研究は、そのような空白を埋める成果となることをめざして行われてきた。

すでに述べたように、発展途上国において分権化は民主化の過程と深く関わっている。東アジアの多くの国々で、1980年代半ばから権威主義体制からの民主化、政治的自由化が進展してきた。権威主義体制下では、中央集権的な政治体制が構築され、地方自治は形式的なものにすぎない場合が多かった。権威主義体制からの民主化、政治的自由化の過程は、地方分権化を必然的にもたらした。逆に、民主化とは広範な政治参加の拡大を意味すると定義する

こともできるのであり、そのように定義すれば民主化は広い意味での分権化と同等の内容を含んでいると見ることも可能であろう。東アジア諸国における民主化の過程と環境政策の関連については、寺尾・大塚編 [2002] においても、寺尾・大塚編 [2005] でも、主要な分析対象のひとつであった。

寺尾・大塚編 [2002] でまとめた「日本の経験」から得た論点は以下のようなものであった。(1)開発政策に誘導された急速な産業化が環境への負荷を急速に拡大し、環境破壊と環境汚染を急速に進行させたため、対策の遅れを招いたこと、(2)産業政策的手法に代表されるような非分権的で集権的な意思決定に推進された産業化が、環境汚染などの社会問題に対する認識の遅れと、政府が問題を認識した後での場当たりの後追いに終始した対策を招いたこと、(3)産業化の手段として用いられた産業政策的手法が、産業公害対策にもそのまま応用され、それらの対策手法が少なくとも短期的には、直接規制による産業公害対策において、後追いの対策という限界があるが、一定の有効性を示したこと、(4)産業公害対策に代表される環境政策の一定の成功、成果が、環境アセスメントの制度化や国土の長期的な利用計画への市民の参加など、環境問題の根本的な解決とアメニティー改善のために必要な分権的な意思決定の制度形成を妨げる側面があったこと、である⁽⁶⁾。

産業公害対策における「日本の経験」の一部として、地域住民の要求に動かされた地方自治体が取り組んだ先進的な環境政策、産業公害対策が効果を上げ、やがて中央政府にも採用されて、一国全体の環境政策を推進する原動力となったという見方がある⁽⁷⁾。中央政府に比べて、地方自治体は地域住民の要求に厳しく直面し、また首長が選挙で地域住民の審判を直接受けることにより、地域の環境政策に関して、中央政府よりもより早くより厳しい対策をとる強い誘因が働くと考えられる。多様な環境問題のなかで、問題の広がりや地域的な範囲と行政区分が適当に当てはまるとは限らないこと、地域住民の要求を受けたとしてもそれに対応する行政能力、人材、財源を地方自治体が持っているかどうか、といった条件が満たされなければならないが、以上のような「日本の経験」は地方分権化が進み地方政府の自立性と行政能力

が高まれば、地方の環境政策が推進されるという因果関係が存在しうることを示唆しているといえる。このような見方は、「日本の経験」から導かれる議論だけではなく、地方分権化と環境政策との相互作用としてより一般化された議論のなかでも述べられている。

松野 [2001] で論じられているように、それぞれの政策分野、政策課題ごとに、適切な地域的な範囲を設定して分権的に行う方がより効率的に意思決定できるはずである⁽⁸⁾。地方自治体の環境政策に関する「日本の経験」は、このようなきわめて一般的な情報の経済理論を根拠としていると考えることもできる。しかし、分権的な意思決定を有効に行うためには、様々な制度と組織が必要とされ、それを支える社会関係がなくてはならない。急速な経済発展の過程でそのような制度を形成させ、柔軟に運用させることは一般に容易ではないと考えられる。

寺尾・大塚編 [2002] で議論したように、高度経済成長期の日本の産業政策、環境政策の政策過程は、全体として見れば、中央集権的であり非分権的なものであった。しかし上記のように、第2次世界大戦後の制度改革によって導入された地方自治はすでに定着しつつあり、環境政策でも一定の成果を見せ、地方自治体の政策が中央政府の政策に影響し波及する事例も多く見られた。「日本の経験」からは、狭義の分権化である地方分権化がある程度進んでいたことが環境政策を推進する要因となった部分があると同時に、より広い意味での分権化である意思決定への広範な参加と、そのための条件でもある情報公開の進展が、産業政策的手法による環境政策の一定の成功によって結果として遅らせられたという側面も強調されなければならない。

しかし、地方分権化と環境政策に関する「日本の経験」のポジティブな側面も単純に一般化することはできない。多くの発展途上国の事例から、地方政府による「開発主義」とよぶことができる状況により、地方分権化が環境政策の推進を困難にする場合があることがわかる。特に中国において、それぞれの省政府が一国の中央政府のように独自の産業化政策を推進し、中央政府の環境行政部門が推進しようとする環境対策の執行を十分に行わないと

いった事例が見られる。中国においては、特に多くの国有企業が実際には省以下の地方政府の管理下であり、その収益が地方政府の財政と直結しているため、国有企業の収益を悪化させる要因となる環境対策を行わせることに對して、地方政府が熱心に行う誘因を持ちえないという構造的な問題がある。地方分権化がもたらしたこのような地方政府の「開発主義」は、中国よりも小規模ではあるが、本書で取り上げるような台湾の後進地域の地方政府でも観察することができる。

今回の共同研究では取り上げることができなかった韓国について、Lim and Tang [2002] は、民主化が環境政策を推進して環境政策担当部局の行政能力を高めたと結論づけているが、一方で民主化に伴って進展した地方分権化により中央政府の権限が低下して地方政府の行政責任を高めたことが、多数の地方政治勢力を巻き込んだ環境紛争を各地で発生させたと論じている。地方分権化が進んだにもかかわらず、地方政府には環境紛争に對処するための十分な能力もなく、紛争を有効に解決するための制度も整備されていなかった。韓国における民主化、地方分権化の過程で頻発した環境紛争は、中央政府の権限の低下により、権威主義体制下で抑え込まれていた地方の政治勢力間の争いが一気に表面化したことの表われと見ることができる。

また、韓国とほぼ同じ時期に権威主義体制からの民主化、分権化が進展した台湾についても、Tang and Tang [2006] では、地下水の違法な汲上げがもたらす地盤沈下への対策を事例にして、Lim and Tang [2002] とはやや異なった側面から分権化が環境政策に与えた負の影響を明らかにしている。権威主義体制下では地方政府は中央政府の命令に従わざるをえなかったが、民主化によって実質的に引き起こされた分権化によって、それぞれの地域の政治構造、水産養殖業者の利害などを重視するようになり、1980年代後半に中央政府が地下水汲上げ規制を試みた際には地方政府がその執行を十分に行わなかった。民主化に伴う分権化が利害関係の調整を困難にし、環境政策の執行を困難にした。

しかし、Tang and Tang [2006] の議論はこのような分権化の負の側面だ

けにとどまらない。彼らは、このような側面は短期的な悪影響であり、長期的には民主化と分権化が政策を推進したと評価している。地盤沈下による洪水などの被害がマスメディアで報道されることにより市民の関心が高まった。また、中央政府内での機構の改革，地方の大学，研究機関による利害関係の調整と地下水利用を減らすための技術革新への協力，地方政府の担当者の政策執行への意欲を高めるような制度改革，水産養殖業者らが業界団体を組織し自主的取組みを始めたことなどによって，地盤沈下対策が急速に進んだ。民主化，分権化は，問題への社会的な関心の高まりと，これまでは政策に参与しなかった主体の意思決定と執行への広範な参加をもたらし，その圧力が問題解決に必要な制度改革と組織改革を可能にした。Tang and Tang [2006] の分析は地盤沈下対策以外の環境政策に対しても多大な示唆を与えてくれると考えられる。

以上に見たように，アジア諸国における民主化，分権化と環境政策との関係は多様な側面を含むものであり，単純な図式化は難しいと考えられる。ただし，最後に紹介したTang and Tang [2006] で示された民主化，分権化が環境政策に与える長期的な影響は興味深い議論であり，今後他の地域の事例や環境政策の他分野での事例研究によって詳細に検討されるべきであろう。民主化，分権化に伴う環境政策の進展に対する負の影響が短期的なものであって長期的には好影響をもたらすことを定式化することができるならば，これまでの議論を包括的に総合化する可能性があるからである。

つまり，民主化，分権化が進むだけで自動的に環境政策が推進されるのではない。権威主義体制の弱体化，終焉がもたらしたある種の権力の空白は，それまで抑圧されてきた地方政府と地方政治勢力に自立性を付与することによって混乱をもたらし，その結果として紛争が頻発して解決されずに放置される場合も，地方政府により「開発主義」が追求される場合もある。また，権威主義体制によって顕在化しなかった地方政府の行政能力の低さが露呈される場合もある。いずれも環境政策の進展を阻害する要因となりうる⁽⁹⁾。

しかし，民主化，分権化には，マスメディアなどの活動の活発化により身

近な環境問題に対する市民の関心を高め、意思決定への市民の広範な参加を促し、そのために必要な行政情報を公開させる圧力が、本質的に備わっていると考えられる。民主化、分権化のそのような社会的圧力は、長期的には、環境政策の推進に必要な新たな制度や組織を生み出す革新の原動力となりうる。また、民主化、分権化が進展しつつあっても、そのような制度や組織の革新がまだ起きていなければ、必ずしも環境政策が推進されるとは限らないのである。

第3節 本書の構成と論点

以下、本書は6章からなり、第1章から第4章まではアジア各国の分権化と環境政策の現状と課題に関する、第5章と第6章は日本の地方自治体による環境政策の経験に関するケース・スタディである。

第1章は、インドネシアの地方分権化と環境政策について論じたものである。インドネシアでは1998年のスハルト大統領の退陣後に地方分権化の大きな流れができ、そのなかで環境問題と環境政策が展開されている。ここでは、地方分権化が環境問題にどのようなインパクトを与えているかを、森林や水産資源といった天然資源をめぐる問題、公害問題、廃棄物処分問題についてそれぞれ検討している。その結果、スハルト政権期に考えられていたように、地方分権化や住民の資源へのアクセスを高めることで資源の適切な利用や汚染防止が進むとは限らないこと、逆に地方政府の環境管理能力の欠如から規制が適切に執行されなかったり、天然資源開発により短期的な利益を得ようとする動きが強まったりしたことが明らかにされている。ただし、地方分権化による環境問題への影響は、問題の分野によって共通する部分と異なる部分とがあることに留意が必要である。またインドネシアの教訓として、地方レベルの職員の能力向上、中央地方各政府の権限の明確化、地域住民の資源へのアクセスに関する能力向上などがあげられている。

第2章は、タイの環境政策と地方分権について、タイの資源環境政策に関するレビューを踏まえて、タクシン政権時代に行政の透明性と説明責任を増すために立案された各種計画に着目して、官僚のインセンティブから、その特徴と課題を明らかにすることを試みている。その特徴としては、地方分権の名のもとに実質的には中央権力の地方分散が進められてきたこと、計画の重層性ゆえの混乱が見られること、行政の現場においてインセンティブの欠如が見られること、などが明らかにされている。また切実な政策課題としては、県レベルの環境政策を統轄する天然資源環境県担当官（PEO）の行政能力の向上、中央レベルでの計画の基礎となる地方の実態に関する基礎的情報収集システムの構築、県や自治体における資源環境というアジェンダの主流化、環境行政に関する監督と執行の権限の分離の解消などが指摘されている。そして、今後の研究課題として、地方分権化と環境政策の関係を、組織だけではなく、具体的な業務（資源環境管理）に即して丁寧に見ていくことを展望している。

第3章は、中国の地方環境政策に対する上（中央）から下（地方）へ展開されている監督検査活動について考察したものである。中国では地方政府は中央政府に従属する国家機関とされているものの「上に政策あれば下に対策あり」と揶揄されるように、地方政府は地方本意の利益を優先した行動をとることが少なくなく、環境政策においても例外ではない。中央関係機関は地方レベルでの環境政策を改善するために監督検査活動を強化してきているが、2000年代に入り、大規模な環境汚染事故が相次ぎ、また全国の広い範囲で依然として違法行為が見られる。他方、監督検査活動の展開に伴い、環境監察制度の整備が進められており、中央の環境行政を司る国家環境保護総局は地方政府の介入を避けて独自の出先機関を設置した。一連の監督検査活動が展開するなか、地方における環境行政能力の向上、企業による環境汚染防止投資の拡大、人々の環境問題解決要求行動の活発化などの変化が見られる一方で、環境汚染状況の改善がなかなか進んでいない。地方政府や企業のインセンティブとそれをとりまく政治経済構造の改善を図る必要が示唆される。

第4章では、台湾の西海岸の中南部に位置する雲林縣の事例を中心に、地方政治と地方環境政策について論じている。権威主義体制下において地方自治は形骸化しており、民主化、政治的自由化が地方政府の自立性を高めて地方分権化をもたらした。地方分権化に伴って地方政府の環境政策は多様性を示している。台湾における経済開発の後進地域である雲林縣では、分権化により相対的な力を増した地方政府が経済開発を環境保全に優先させ、中央政府の命令に従わずに不必要なごみ焼却炉の建設を取り止めなかった。しかし雲林縣においても、焼却炉建設問題が贈収賄事件につながり縣長（県知事に相当）が逮捕されたことをきっかけに、長く地方政治を支配してきた国民党が次の縣長選挙で敗北し、環境保護派として知られる政治家が縣長に就任した。環境問題への取組みは地方政治を動かす重要な要因のひとつとなった。以上の事例から、分権化は短期的には環境政策を妨げる要因になりうるが、市民の環境保全への関心を高めて参加を促進することによって、長期的には環境政策を推し進める要因となりうることが示唆される。

第5章では、1970年代前半に日本のいくつかの地方自治体で導入された硫酸化物に関する総量規制を事例として、いかなる条件下で地方において革新的な環境政策の導入・普及が可能となるかについて考察している。日本におけるこのケースは、国による実効性のある環境政策が不在であるなか、地方自治体が環境政策を独自に実施することを幅広く認める「地方分権」があれば、各地方自治体が様々な試行錯誤を積み重ねるなかで経験が蓄積し、その経験を基礎として国が迅速な政策を導入できることを示唆している。他方、地方自治体が適切な政策を立案し、実施するためには一定の能力が必要であり、とりわけ総量規制を伴う環境政策においては、汚染物質の排出量や環境中濃度に関するモニタリングやシミュレーションなど技術的な基礎が必要とされる。日本においては、そうした技術的な側面については、地方の研究機関が重要な役割を果たしてきた。すなわち、革新的な環境政策の導入にあたっては、地方自治体の創意工夫と能力だけでなく、地域全体の研究能力や行政事務遂行能力が重要な鍵を握る。

第6章では、これまで日本の公害対策や環境政策の経験のなかであまり語られることがなかった、下水道整備と工場排水処理の経験について、大阪市を事例にして考察している。下水道整備による工場排水処理を行うことのメリットとしては、下水道使用料の徴収による排水の質と量の把握が節水や水の再利用への動機となりうること、技術力や資金力の乏しい中小企業の排水対策に効果的であること、工場排水処理と家庭雑排水処理を相互補完的に行うことができることなどが指摘されている。また、留意点としては、重金属や強酸性廃液が流入しないか、流域下水道の整備により河川の流水が枯渇しないか、建設コストの回収費用を調達し汚染者負担の原則が貫かれるよう適正な下水道料金を設定できるか、などがあげられる。また日本の経験において重要な点は、財政措置と技術支援において、中央と地方の役割分担ができていたことである。発展途上国への国際協力にあたっては、技術的なノウハウだけではなく、中央地方関係を視野に入れた検討が不可欠であろう。

第4節 本書のインプリケーションと課題

本書で試みたような、発展途上国における分権化と環境政策との関係、相互作用についての比較研究は、資源管理の分野に限ったものをのぞけば、これまでにほとんど存在しなかった。本書の比較研究から導かれるインプリケーションと課題として、以下のようなものが考えられる。

第2節で紹介したTang and Tang [2006] の議論に即して整理すれば、第1章から第4章までの東アジア諸国（インドネシア、タイ、中国、台湾）の事例分析は、それぞれが異なった側面を論じながらも、いずれも分権化が環境政策に与えた負の影響を強調したものになっている。それぞれが分析している国々で分権化の内容、民主化との関わりにも違いがあるが、分権化が少なくとも短期的には、中央地方関係に何らかの混乱をもたらし、環境政策の推進を妨げる要因となっていたことが明らかになった。その理由となるのは、

地方政府の行政能力の不足や欠如である場合も、地方政府が経済開発に過度に邁進して環境政策を犠牲にする地方の「開発主義」による場合もあった。地方政府の行政能力に問題がある場合でも、「開発主義」による場合と同様、地方環境政策を担う地方政府、地方行政官、地方政治家たちに適切なインセンティブを与える制度と組織が不在であることをうかがうことができる。

地方分権化およびより広い意味での意思決定の分権化は、その定義上、権力関係の組替えを意味している。環境政策にとって外生的に行われた組替えである分権化によって生じた新たな権力構造が、環境政策をはじめとする多様な公共政策と社会政策の適切な執行、発達に適したものである必然性はどこにもないのである。

第5章、第6章で取り上げた「日本の経験」からは、地方分権化あるいは地方自治の定着と地方自治体の能力の育成が環境政策を発達させる大きな要因となりうることが示唆されている。第2節で説明したように、「日本の経験」は全体として見れば明らかに非分権的な意思決定のもとで行われた環境政策であるが、その弊害を地方自治が補っていたことが、本書で取り上げた分析によって改めて明らかにされたといえるであろう。

また第1章のインドネシア、第2章のタイおよび第6章の日本の経験で示唆されているように、環境政策と地方分権化の関係は、対象業務分野ごとに異なりうることも重要な論点である。すなわち、環境政策と地方分権化の関係を解明するには、各国・地域の社会経済条件のみならず、業務分野の特徴に適した中央・地方の費用負担および事業分担のあり方について探求してることが求められるであろう。

第1章から第4章までで取り上げた東アジア諸国においても、「日本の経験」に見られるような分権化の環境政策へのポジティブな影響がないわけではない。再び Tang and Tang [2006] の議論に戻ると、分権化は短期的には環境政策の進展を阻害する要因になるとしても、長期的には意思決定への市民の参加と情報公開やマスメディアの活動が市民の環境問題への関心と意識を高めて、その社会的圧力が社会制度の革新と社会関係の組替えをおこし、

環境政策の発達を促す要因となりうる。分権化と民主化が意味するもの自体が、そのような制度変化と革新をもたらす条件となりうる。われわれの分析事例からも、そのような長期的な変化の方向性を見出すことは可能であろう。しかし、そのような長期的な変動についての本格的な分析は本書が取り扱う範囲を超えている。

さらに、分権化がもたらす短期的な混乱を回避し、長期的な制度変化と革新を生み出さうような社会的な条件をすべての発展途上国が共通に持っているのか、持ちうるのかという課題も設定できるであろう。各国の比較研究を行う以上、そのような問題意識を持つことは重要である。ただし、そのような比較分析は、長期的な変化をとらえる歴史的な視点だけではなく、それぞれの対象地域の社会構造を把握し、各地域の構造変化を共通に把握する枠組みを持つ必要がある。いずれも今回の共同研究では到達できなかったが、今後の課題としておきたい。

〔注〕

- (1) 一連の共同研究のこれまでの成果としては、他にもTerao and Otsuka eds. [2007] などがある。
- (2) 「補完性原則」については、臼井 [1995] などがある。またミクロ経済理論においては、中央地方関係において可能な分野では地方分権が望ましいことの根拠として、行政活動において情報収集の費用が発生することを第一にあげている。地方分権の経済学的説明としては、たとえば井堀 [1999] の第10章「地方分権」がある。
- (3) World Bank [2005] の分析対象国は、中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、タイ、カンボジアである。
- (4) その他の対象国は、チリ、ハンガリー、メキシコ、南アフリカ、ウガンダである。
- (5) Ribot [2004] の対象国は、ボリビア、ブラジル、カメルーン、中国、インド、インドネシア、マリ、メキシコ、モンゴル、ニカラグア、セネガル、南アフリカ、タイ、ウガンダ、ジンバブエとなっている。
- (6) 産業公害対策における「日本の経験」についてのより詳しい議論は、寺尾 [1994] を参照。
- (7) たとえば、植田 [1993]、およびO'Connor [1994] などがあげられる。われ

われの共同研究においても、寺尾・大塚編 [2002] の第 2 章「日本の地方公共団体の硫酸化物対策 高度経済成長期に実施された公害防止協定と行政指導」(藤倉良論文)において、地方自治体による独自の産業公害対策として高く評価されている公害防止協定について、横浜市、大阪市、北九州市の事例を取り上げて詳細に分析している。

- (8) 松野 [2001] は、井堀 [1999] と同様に情報の費用をその根拠にあげている。
 (9) 以上にあげたような権威主義体制からの転換期における混乱について、Terao [2002] では、台湾の公害紛争処理の事例に即して「制度の空白」と論じている。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 井堀利宏 [1999] 『政府と市場 官と民の役割分担』 税務経理協会。
 植田和弘 [1993] 「台湾の環境政策と日本モデル」(小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境 東アジアの経験』アジア経済研究所 253-267ページ)。
 臼井陽一郎 [1995] 「EUにおけるサブシディアリティの原理と協調的連邦制の概念」(『ソシオサイエンス』第 1 号 67-80ページ)。
 寺尾忠能 [1994] 「日本の産業政策と産業公害」(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 265-348ページ)。
 寺尾忠能・大塚健司編 [2002] 『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム 日本
 の経験・東アジアの課題』アジア経済研究所。
 編 [2005] 『アジアにおける環境政策と社会変動 産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所。
 内藤二郎 [2004] 『中国の政府間財政関係の実態と対応 1980～90年代の総括』日本図書センター。
 松野裕 [2001] 「環境政策と地方自治体」(『財政学研究』第29号 28-34ページ)。

<英語文献>

- Lim, Joon Hyoung, and Shui-yan Tang [2002] “Democratization and Environmental Policy-Making in Korea,” *Governance*, 15(4) pp. 561-582.
 O'Connor, David [1994] *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experiences*, Paris: Development Centre of the OECD (寺西俊一・吉田文和・大島堅一訳『東アジアの環境問題 「奇跡」の裏側』東洋経済新報社 1996年)。
 Petkova, Elena, with Peter Veit [2000] “Environmental Accountability beyond the

- Nation-State: The Implications of the Aarhus Convention,” Environmental Governance Notes, Institutions and Government Program’s Publication Series, April, Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Petkova, Elena, Crescencia Maurer, Norbert Henninger, and Frances Irwin, with John Coyle and Gretchen Hoff [2002] *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision Making for the Environment (Based on the Findings of the Access Initiative)*, Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Ribot, Jesse [2004] *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington, D.C.: World Resource Institute.
- Tang, Ching-ping, and Shui-yan Tang [2006] “Democratization and Capacity Building for Environmental Governance: Managing Land Subsidence in Taiwan,” *Environment and Planning A*, 38(6), pp.1131-1147.
- Terao, Tadayoshi [2002] “An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Cases of ‘Self-relief,’ ” *Developing Economies*, 40(3), pp.284-304.
- Terao, Tadayoshi, and Kenji Otsuka eds. [2007] *Development of Environmental Policy in Japan and Asian Countries*, New York: Palgrave Macmillan.
- World Bank [2005] *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, Washington, D.C.: World Bank.