

## 終章

# 本書のインプリケーションと今後の課題・展望

寺尾忠能・大塚健司

### 1. 本書のアプローチ

前書、寺尾・大塚編『「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—』の終章において整理したわれわれの問題意識と、そこで残された課題のいくつかを引き継いで、新たに加わった研究者とともに行った共同研究の成果が本書である。前書から受けついだ主な問題意識として、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、「日本の経験」の位置づけをもとにした政治経済学的な分析を試みる、といったものであった。前書の終章に述べた残された課題として主なものは、「日本の経験」を軸にした途上国の開発過程における環境政策に関する議論とその限界をふまえた、議論の拡張に関わるものであった。前書で主に取り上げた東アジアという地域、産業公害対策という範囲を超えた問題を、「日本の経験」を軸に導かれた前書の枠組みでどのように取り扱うのか、また「日本の経験」の時代的な制約をどう克服するのか、という問題である。後者の時代的な制約は、人と物の移動と情報伝達の手数と量・頻度が飛躍的に拡大した最近の国際社会を与件にして、経済開発の過程における環境政策のより現実的な分析をいかに行うかという課題への挑戦である。本書の個々の論文が直接にこのような国際社会の変化を背景にした分析だけ

を行っているわけではないが、本書全体に通底する問題意識としてそのような条件は共有されているものである。

本書は、前書と比較して分析対象地域を拡大し、各国ごとの分析を行う論文の対象国を増やし、取り扱う問題の範囲も拡張して前書で考察の中心とした産業公害対策以外の分野も取り上げている。これは、上記のような国際社会の急速な変動を前提とした議論を目指した結果である。

対象とする地域と扱う問題の範囲が拡大したが、本書の各論文は基本的なアプローチに共通する部分をもつように心がけている。ここでいう基本的なアプローチとは、経済学、政治学、行政学、社会学などのディシプリンを意味するのではなく、本書のように個々の論文が多様なディシプリンを背景に用いながらも共有する問題意識、研究対象に対する関わり方といった部分で共有するものである。

とくに環境政策についての共同研究においては、多くの場合、大気、水、廃棄物、騒音、土壌などの「汚染を媒介するもの」(媒体：メディア)ごとの自然科学的、技術的な特徴を重視し、メディアごとに共同研究を組織する例が多くみられる。自然科学の研究においては、そのような形での対象へのアプローチは有効性をもつ場合が多いであろうが、社会科学による共同研究は必ずしも汚染の媒体の自然科学的な性質に縛られるものではない。

すでに序章において、いくつかの既存研究を取り上げてその問題点を指摘し、本書との立場の違いを強調することで、本書のアプローチの特徴を明らかにするように試みた。あらためて要約すると、本書ではそれぞれの論文が環境政策の形成・実施過程を取り上げて、その政策形成の方向や執行の有効性などに関わる問題点を抽出し、それらを特定の関係主体(アクター)の役割や特定の制度的な要因に帰着させて説明するだけでなく複数のアクターと制度の相互作用に注目し、環境政策と経済開発政策の全般的な関連を意識しながら、対象として取り上げた政策過程が経済開発過程とどのように関わっているのかを掘り下げて分析することを目指しているといえる。

## 2. 事例研究の論点整理とインプリケーション

本書は、前書（寺尾・大塚編 [2002]）に引き続き、アジアにおける環境政策の形成・実施過程を分析の対象としながら、前書よりも対象国を広げると同時に、国内の社会経済的要因のみならず、国際的な諸要因をも視野に入れて、事例研究を行ってきた。以下、本書の事例研究を通して明らかになった論点について、大きく国内的要因と国際的要因に分けて整理を行い、若干のインプリケーションを抽出しておきたい。

### (1) 国内的要因——環境政策の実効性とその条件をめぐる——

本書の第1章から第8章までは主に各国の環境政策過程について分析を行ったものであり、対象国・地域は、日本（第7章）、韓国（第6章）、中国（第1章、第4章）、台湾（第5章）、インドネシア（第2章）、タイ（第8章）、インド（第3章）である。これら各章では、各国における環境政策全般、あるいは大気汚染対策、工場排水などの工業汚染対策、都市廃棄物対策、放射性廃棄物対策などの環境政策を取り上げ、その形成・実施過程について、さまざまな要因を視野に入れてそれらの相互作用にみるダイナミズムを解明しようと試みている。そのなかで共通の論点となっているのは、各国における環境政策の実効性とその条件である。

アジア各国の環境政策において中心となっている政策手段は直接規制である。そこでアジアにおける環境政策の実効性を検討するにあたっては、直接規制の執行が大きな焦点のひとつとなる。そして、直接規制の執行状況そのものだけでなく、それをとりまく社会経済的な要因について分析が行われている。この問題は前書（寺尾・大塚編 [2002]）に引き続き、本書においてもいくつかの章で議論されている。

また、環境政策の実効性に関する議論として、最近の環境政策研究のなかでよくみられるのは、いかなる政策手段を選択するのか、あるいは政策手段

をどのように組み合わせるのか、というものであろう。本書においても、直接規制以外に、経済的手段（汚染物質排出課徴金、環境税、排出権取引、助成措置など）、情報的手法（情報公開）などの政策手段に着目している。そして本書では単に政策手段の選択とその直接的な効果だけではなく、それらがどのようにして各国で導入されてきたのか、また現実にはどのように実施されているのか、という点について議論を行い、環境政策手段の導入・実施過程の分析において各国の社会変動との関連に注目してきた。

一般に、環境政策手段の選択については、直接規制のみではなく、経済的手段その他との適度な組み合わせ（ポリシー・ミックス）が望ましいとされるが（第1章）、本書の事例研究をとおしてアジア各国においても直接規制を中心としながらも、経済的手段や情報的手法が取り入れられていることが明らかにされている。しかしながら、直接規制そのものにせよ、経済的手段や情報的手法を取り入れたポリシー・ミックスにせよ、環境改善に一定の役割を果たしていることは認められるものの、その実施・執行状況は必ずしも理想的でないことが本書の多くの事例研究において指摘されている。その要因としては、規制執行を担う地方レベルの環境行政能力が低いこと、あるいはその能力に地域間格差があること（第2, 3, 5章）、経済的手段の前提となる市場経済メカニズムが十分に機能していないこと（第1章）、政治的な理由から情報公開が制約されていること（第4章）などがあげられている。直接規制を中心とする環境政策体系をとっている以上、その規制執行を末端で担う地方レベルの環境行政の役割は重要であり、とくに地方分権化を進めている国や地域においては地方環境行政能力の向上が重要課題となるであろう。また、その規制執行を補完する経済的手段や情報的手法などについて実効性を高めていくには、市場経済化や政治的自由化・民主化の進展状況、あるいはコミュニティの役割（第3章）などが重要な要因となることをこれら事例研究は示唆している。

また、第7章では、ある政策手段の直接効果よりも他の政策手段や要因に目を向ける必要性が、日本の排煙脱硫技術開発への助成措置をめぐる政策過

程の分析を通して指摘されている。とくに、環境技術開発への助成措置を効果的に実施するための産業と行政の関係を構築する必要性が指摘されていることは、産業構造の近代化を急ぐアジア各国で、今後、環境産業政策をどのように実施すべきかを考えるうえで示唆に富む。

さらに、環境政策の実効性を考えるうえで、環境政策の実施体制、すなわち環境政策のガバナンス（環境ガバナンス）のあり方も大きな焦点であり、本書でも、マスメディア（第4、6章）、コミュニティ（第3、8章）、インフォーマルセクター（第8章）、NGO（第2、4、5、6章）など多様な主体の参加の状況を具体的に検討するなかで、この問題を論じている。なお、グローバルなスケールにおける環境政策過程への多様な主体の参加については後述するように第10章が扱っている。

アジア各国において環境政策過程における多様な主体の参加が必要とされており、実際に多様な主体の参加のもとで直接規制や経済的手段が実施に移されていることが本書の事例研究によって明らかにされている。しかし、その参加の状況は、国家の政治体制、地方レベルでの政治経済構造、コミュニティの歴史的発展、マスメディアやNGOへの規制の相違によってさまざまであることが示唆されている。そのなかで、東アジアのなかでも先行して政治的民主化を遂げ、経済開発における成功が注目されてきた台湾と韓国において、必ずしも民主化によって環境政策が順調に展開されているとはいえず、とりわけ地方レベルでは「開発主義」（第5章）や「成長連合」（第6章）といった政治経済構造が温存されていることは、今後もアジアにおける社会変動と環境政策の関係を考えるうえで重要な論点となるであろう。

## (2) 国際的要因——環境政策のグローバル化と国際環境協力をめぐって——

本書は、国際的な環境政策過程についての事例研究のほか、いくつかの各国分析においても国内的要因のみならず、国際的な要因を視野に入れていることが特徴となっている。ここでは、こうした国際的要因に関する論点整理とそのインプリケーションをまとめておきたい。

序章でも紹介したように、環境政策の国際的側面として、環境政策のグローバル化に関する議論がある。本書ではこの問題をめぐっては、先進国を中心に国際的潮流として受容されている環境政策手段がアジアの発展途上国でどのように実施されているのか(第2, 4章)、環境基準の調和化がどのようなプロセスを経て進んでいるのか(第9章)、また開発と環境をめぐる世界共通のガイドラインの策定過程にどのような問題と可能性があるのか(第10章)、という点について議論が展開されている。

まず、国際的な潮流となっている環境政策手段の実施過程について、第2章と第4章では、それぞれインドネシアと中国において世界銀行の支援により導入された企業の環境対策に関するレーティングを取り上げて分析が行われている。まず、導入過程をみると、各国ともに世界銀行の支援を受ける前から工業汚染対策を模索しており、そのなかで、汚染企業の名簿を新聞紙上などで公開して世論の批判にさらすことによって、汚染企業の環境対策を促すことが試みられていることは興味深い。これは企業の環境汚染対策が思うように進まない状況に対して、政府がトップダウンでインフォーマルな汚染規制メカニズムを導入した例である。次に、実施過程をみると、インドネシアでは世界銀行のモデルが想定していたような株式市場や消費者の選択といった市場メカニズムをとおした対企業圧力についてはインドネシアでそれほど大きな要因となっておらず、むしろ周辺住民の圧力を受けた経営者の意識向上が企業の環境対策のインセンティブにつながったとされている。この点は、先述した第3章のインドにおける工業汚染対策の事例のなかで、行政による不完全な規制執行を補完するうえでコミュニティの役割が重要であるとの指摘と通じる点である。また、中国では少なくとも株式・金融市場については導入時点から時期尚早として考慮されていない。しかも、中国ではレーティングプログラムの実施責任主体はあくまで地方政府であり、企業の環境管理能力よりも行政の環境管理能力の方が重要な要因であるとされている。以上のように、同じモデルをもとにしたプログラムであっても、各国の環境管理体制、市場経済化の状況、政治社会的な諸要因によってその実施の

され方は異なることをこれらの事例は示している。また、第4章でも指摘されているようにこのプログラムの試みが環境改善にどのような影響をもたらすかについては今後の継続的な調査研究が必要である。

次に、環境政策のグローバル化に関する重要な争点である環境基準や環境ガイドラインの国際的調和化を論じているのが、第9章と第10章である。それぞれ「自動車関連規制の国際的調和化」と「世界ダム委員会勧告における多様な主体の参加」といった異なるイシューおよび視点からではあるが、いずれもグローバル・スタンダードの可能性と限界についてそれぞれの政策過程を詳細に検討するなかで議論を行っている。第9章では、日米欧間で先行している自動車関連規制の調和化の過程を国際行政学的な視点から整理を試みており、そのうえで、アジアにおける最新動向を踏まえたインプリケーションを提示している。それによると、自動車関連規制は日米欧に続いてアジアにおいても段階的に国際的調和化が進んでいるとしながらも、各国の生産構造の相違が反映されると考えられる燃焼品質基準については国際的調和化の主な障害要因となっているとされている。また、第10章で取り上げられている世界ダム委員会勧告は、国際機関、研究機関、政府機関、NGOなどからなる多様な利害関係者が参加して策定されたダムと開発に関するガイドラインであるが、建設業界、発展途上国、さらには世界銀行からも支持されなかった。そこに至る経緯を検討するなかで、技術的問題をクリアし、説明責任を果たしつつ透明性の高い議論を十分な時間をかけて合意形成を進めることができれば、あらゆる利害関係者の参加による国際的環境政策過程の新たなモデルとなる可能性がある旨を指摘している。経済開発・経済活動の対象は必ずしも一国にとどまらないグローバル化の時代において、環境基準あるいは環境ガイドラインの国際的調和化は今後ますます重要な課題となるであろう。しかし、一般に国際環境政策過程は国際機関や先進国が中心となっており、発展途上国の役割についてはネガティブな側面で議論されることが少なくない。国際環境政策過程におけるアジアの役割、あるいは地球環境政策のアジアにおける具体的な展開については今後の研究課題として残されている。

さらに、環境政策の国際的側面として、国際環境協力に関する議論が第8章でなされている。とりわけ日本の対アジア環境協力において、日本の経験の有効性が主張される場面が少なくない。そうしたなかで、発展途上国の現状や欧米諸国の経験との比較を踏まえて、日本の経験を相対化し、日本が成功／失敗した経験の条件を明らかにすることが、アジア諸国の環境政策を考えるうえで重要である。第8章ではタイの地方中核都市における都市廃棄物対策への日本の国際協力の現場に携わるなかで、タイの現状、日本の経験、欧米の戦略などを広く視野に入れて、タイの地方中核都市とその周辺地域への分別収集とリサイクルの仕組みを移転する試みを展望している。これはまさに現在進行中の政策実験の調査研究として、今後のアジアにおける環境政策研究の新しい方向として注目してよいであろう。

### 3. 課題と展望

本研究では、東・東南・南アジアにおける環境政策について、国内の社会経済的要因のみならず、国際的要因にも着目し、それらの相互作用としての社会変動をとらえながら、政策の形成・実施過程の分析を試みてきた。これは寺尾・大塚編 [2002] において用いた方法論を引き継ぎつつも、新たにグローバル化という国際的な動向を明示的に分析枠組みに取り込もうとする試みである。

本研究の作業を通して、対象となる地域・国、争点（イシュー）、事例いずれも拡張され、アジアの環境政策に関する国際比較研究として一定の蓄積ができたことはまず大きな成果であるといえる。また、本研究において新たに取り入れたグローバル化という視点も、各国の社会構造、制度構造、社会変動との関係において有機的に関連づけながら、環境政策過程の分析枠組みのなかに取り込むことができたと考えられる。今後とも、アジア各国社会は現時点の状態にとどまることなく、変容し続けていくであろう。そうしたなか、これまで取り上げた環境政策過程をさらに継続して観察すると同時に、新た



な事例を取り上げて、事例研究を通じた知見を絶えず蓄積していくことが望まれる。

一方、本研究により明らかにされた環境政策過程の問題点をいかに今後の各国、地域、あるいはグローバルな環境政策の改善につなげていくのか、ということについては、一部の論考を除き十分に議論を深めることができなかったことは課題として残されている。これは本研究が当初から望ましい政策体系の解明に焦点をあてるのではなく、その現実の過程に焦点をあてたことからくる限界であるのかもしれない。しかしながら、われわれは現実の政策過程の具体的な分析なくして、現実的な解は得られないという点については確信するところである。本研究においても、いくつかの論考が、現地政府、国際援助機関、NGOなどによる新たな試みに注目しているが、おそらくこうした一種の「政策実験」について、政策の現場と研究の現場が相互にフィードバックしながら、その過程を分析していくことがわれわれに出来ることかもしれない。

環境政策の形成過程、執行過程において、社会的な合意の形成が必要となる場合がある。この点は前書（寺尾・大塚編 [2002]）のなかでも論じており、社会的合意形成は前書と本書を通じた重要なキーワードのひとつである。環境政策における社会的合意形成の重要性については、本書のなかではとくに、第6章、および第10章で論じている。社会的合意形成を可能にする一般的な条件については、この共同研究全体の課題であるが、この点については少なくとも本書では必ずしも明示的に論じていない。

環境政策と社会変動の関係を考察するために、社会運動は重要な要素である。本書ではとくに第5章で環境政策に関わる社会運動のうち重要な位置を占める反原発運動を取り上げている。また、社会運動のなかでもとくに反原発運動は、原子力開発をめぐる問題の構造が各国でほぼ共通とみなすことができるため、原子力政策と反原発運動については国際比較を行うことが比較的容易とみられてきた。本書第5章で取り上げている韓国の事例も、そのような国際的な文脈から比較、検討される可能性がある。また、反原発運動以

外の運動も含む、環境政策に関わる社会運動全般を、環境政策との関連のなかで、途上国の経済開発との関わりを適切に位置づけたうえで、分析される必要がある。

日本を含む東アジア、とくに北東アジアでは、環境政策の国際協調や国際環境協力に関する国際的な枠組みづくりの試みが、他の地域と比べて大きく遅れている。本書で行ったアジア諸国の環境政策に関する基礎研究が、国際的な環境政策形成を展望するために必要な情報の一部を提供しうるであろう。