

序 章

本書の問題意識と構成

寺尾忠能・大塚健司

多くの発展途上国において、経済開発と環境保全の両立は困難な課題となっている。経済開発が成果をあげている地域においても、停滞を余儀なくされている地域においても、環境保全の問題はそれぞれ異なった形で深刻化してきている。

経済開発が遅れ、貧困の克服が今なお重大な課題である、サブサハラ・アフリカや南アジアでも、土壌の劣化による生産性の低下など、環境保全の問題が深刻になっている。またインドでは産業化が停滞していた時期にも、産業公害の問題は発生していた。旧社会主義国の市場経済化の過程においても急激な社会構造の変化と制度変化が、汚染の問題や資源の収奪的な利用を引き起こしている。

台湾、韓国に代表されるような東アジアの中進国では環境問題の深刻化に対する民衆の反発は、権威主義体制の崩壊の時期とも重なり、政治体制の転換に一定の影響を与えるほどの社会的な重要課題のひとつであった。

環境破壊は発展途上国の経済開発の過程で、それぞれの社会の急速な構造変化の影響を受けながら、環境破壊自体も社会変動を引き起こし、複雑な相互作用をなしている。「開発と環境」の課題は、経済開発と環境保全との調和という形で単純化できるものではなく、開発という社会変動の一部分に適切に関連づけて論じられる必要があり、そうでなければ実際に長期的な環境保全の課題を実現することも困難であろう。

とくに発展途上国における問題として環境保全を論じる場合、経済開発の後発者であることがまず重視されなければならないであろう。その社会変動の速度の速さも、経済の潜在的な成長可能性の高さも、人と物の広範囲な移動、技術や知識、制度の移転、地球規模の情報ネットワーク化の加速によってもたらされている。環境問題の現れ方も多かれ少なかれ、後発者であることの影響を受けざるをえない。温暖化に代表されるような地球環境問題が国際政治の課題にとりあげられるなど、問題認識の同時代性が各地域の独自の政策課題に反映されることも重要である。

本書全体の目的は、日本および東・東南アジア（東アジア）を中心とした発展途上国の経済開発過程において、環境政策の形成・実施過程、さらにその受容・変容過程のダイナミズムをとらえることにある。とくに東アジアのなかでも産業化に先行した日本で発生した産業公害とそれへの対策の経験について分析することによって、東アジアをはじめとする発展途上国において「開発と環境」の課題に対処する際の参照例とできるように、その一般化可能性と特殊性を明らかにすることを同時に試みている。発展途上国の研究のためにとくに日本の経験をとりあげて比較研究のひとつの軸にするよう試みる理由としては、日本の高度経済成長期の急速な経済成長、後発国の産業化のパターンが、発展途上国の産業化の過程と重なる部分があり、日本は早い時期に産業化に成功した後発国のひとつの例として位置づけることが可能と考えるからである。ただし、これまで安易に日本の経験の移転が主張されてきた。ある程度の定式化を行い、その限界を明らかにする作業がなければ、日本の経験を活かすことも困難である。

経済開発にともなう環境破壊のなかでも、とくに産業活動に起因する汚染とその制御の問題を中心にあつかう。森林・土壌など自然資源の劣化それ自体は本書ではとりあげない。そうした問題が重要ではないからとりあげないのではなく、共同研究としていわゆる公害、汚染の問題に今回は集中したためである。

本書が検討の対象とする政策の課題とは、簡単にいえば東アジアを中心と

する発展途上国の開発過程における環境破壊をいかにして克服するかである。政策の目的、到達点は、長期的な環境保全の調和のとれた開発を行うこと、それを可能にするための制度、体制の構築である。本書では、政策手段として技術的対応と制度設計の相互作用をとらえる。ここでとりあげる政策とは、狭義には政府が行う施策であるが、それだけにとどまらない。また政府が行う施策に限定するとしても、その決定過程や実施過程には多くの当事者が関与し、相互に働きかけながら政策過程を形成する。本書の関心の対象は、そうした政策過程に関わる多数のアクターが形作る相互作用の全体に及ぶことになる。

環境政策だけを単独でとりあげてその形成・実施過程を分析することには限界がある。とくに「開発と環境」の政策課題について、いわゆる環境政策だけに関心を集中させて分析するのでは、十分な議論を行うことはできない。少なくとも経済開発を進めるための政策との関連を軽視することはできない。環境政策は、それ自体で独立した政策としてよりも、常に経済開発の問題と関連づけて論じられるべきであろう。われわれの関心は、環境政策の方向を決定づける政策過程の全体にあり、いわゆる環境政策の形成だけを論じることを目指すものではない。

研究の方法としては、望ましい環境政策とは何かを抽象的に論じるだけにとどまらず、できるだけ具体的な政策過程（環境政策全体の体系、個別の汚染対策、国際的レジームなど）をとりあげて、制度形成に影響を与えた要因とその相互作用を詳しく分析する、というものである。どのような要因をとりあげ、またどのような相互作用に注目するかということは、対象とする政策課題をどう定義づけ、またその課題を解くために政策過程の範囲をどこまで視野に入れるかによって当然異なりうる。重要なのは、対象とする政策課題のメニューや政策実施の結果得られた一次的な成果を論じるだけではなく、そのプロセスと背景となる社会経済制度にも注目することによって、政策過程のダイナミズムをとらえることである。このような作業によってこそ、ある「経験」の普遍性と特殊性を明らかにすることができよう。

本書の構成は以下のとおりである。

まず、第1章（寺尾論文）では、経済開発過程における環境問題、環境政策を分析するための枠組みをつくるためには、どのような議論が前提として必要になるのかを検討する。そのため、「開発と環境」の研究をひとつの分野として定義する試み、さらに理論的な背景としてどのような議論が必要になるかを検討し、政治経済学的アプローチを提唱する。またとくに、近年急速な経済成長を実現してきた東アジアにおける開発と環境の問題を考え、今後経済開発を進展させていく他の発展途上国への参考とするために、日本の経験をどのように位置づけて論じることが可能かを検討する。

第2章（藤倉論文）と第3章（藤井論文）は、日本の公害対策経験についての詳細な事例研究を踏まえ、日本の経験の発展途上国への適用可能性ないしはインプリケーションを論じる。

第2章では、高度経済成長期の日本において地方公共団体の硫黄酸化物対策がなぜ成功したのかについて検討する。ここでは、企業に対する行政指導を行った大阪市、企業といち早く公害防止協定を締結した横浜市、および同じく企業と公害防止協定を結んだがその社会的背景が横浜市とは対照的な北九州市をとりあげる。そして、行政・企業・市民の三者間のダイナミズムを明らかにしながら三市における対策とその成功要因である社会的背景を相互に比較検討したうえで、これら日本の経験の発展途上国への適用可能性を論じる。

第3章では、日本で比較的短期間で大きな成果をあげた硫黄酸化物対策と窒素酸化物対策をとりあげ、規制的対応と技術開発のダイナミックプロセスに注目して経済学の産業組織論的視点から分析を行う。また、こうした短期間で成果を生んだ直接規制と技術開発を軸とする政策の有効性が、その後のよりいっそう複雑な環境問題へ対処する契機を失った可能性について議論を行う。そうして、成功した日本の経験のノウハウのみならずその後の政策への影響を踏まえて発展途上国への政策的インプリケーションを検討する。

第4章（小島論文）、第5章（大塚論文）、第6章（城山論文）ではアジアの

発展途上国における環境政策の事例分析を行い、日本の経験の発展途上国への適用可能性ないしは日本の経験を適用する際の前提となる諸条件の特質について論じる。

第4章では、発展途上国で対策が困難となっている中小企業やインフォーマル・セクターの公害問題を取りあげ、それらが主な担い手となっている廃カー・バッテリーなどを原料とした鉛リサイクル産業の公害対策を検討する。世界における鉛リサイクルの趨勢および日本における同産業の歴史的発展についてのレビューを踏まえ、フィリピン、インドネシア、インドの現状について事例分析を行う。そして、日本の鉛リサイクルに関する経験が発展途上国における鉛リサイクル産業の公害対策にどのように適用できるかについて検討する。

第5章では、1990年代後半以降に中国で強化された工業汚染源規制の実施過程を分析し、その規制政策の実効性とそれを規定している諸条件を探る。まず、規制強化の過程および規制システムの特徴を明らかにする。次に、その適用・実施状況について検討したうえで、規制執行の実態に迫る。また、日本の公害対策経験において社会的圧力の果たした役割の重要性に注目し、その中国的特質を明らかにする。さらに、工業排水処理施設の導入状況を手掛かりに規制強化に対する企業の対応状況を分析する。そうして、日本の公害対策経験の適用可能性を議論する際の前提となる諸条件の中国的特質と課題を検討する。

第6章では、国内のみならず国際的にも重要課題となっている中国の石炭燃焼問題を取りあげ、その問題に対する国際的な試みがなぜうまくいかないのかについて分析を行う。まず、東アジアにおける環境レジームの形成と特質を明らかにしたうえで、そうした背景のもとに行われる援助や市場をとおした中国の石炭燃焼改善に関する国際協力活動を検討する。そして、国際環境協力活動の実効性を規定する国内条件と国際的条件について検討を行い、日本の経験を相対化しつつ、中国において対策の実効性を確保するための条件を探る。第6章は、一国のある政策課題を軸にして、ナショナル、リージョ

ナル，グローバルな空間的次元における諸条件の相互作用に接近する試みであり，本書のなかでも最も解を得るのが難しい応用問題を取りあげている。

最後に，終章において，以上から得られるインプリケーションと今後の研究課題について検討を行う。