

終章

本書のインプリケーションと課題

寺尾忠能・大塚健司

本書は「開発と環境」をめぐる政策過程のダイナミズムを、東アジア諸国の開発過程に即して論じてきた。また本書全体を通じて、環境政策はそれ自体で独立した政策としてよりも、経済開発過程の問題として位置づけて論じることを目指してきた。したがって、われわれは環境政策の形成だけに関心をとどめず、環境政策の方向に影響を与える政策過程全体に目配りしながら、具体的な政策過程をとりあげて、結果として形成された政策の内容の分析を試みながら、その制度形成に与えた諸要因とそれらの相互作用を分析してきた。本章ではこうした作業をもとに若干のインプリケーションと今後の課題について検討する。

序章においては、本書が取り扱う範囲を限定する形で、その内容を示した。本書の各章は扱う範囲が多様であるが、環境問題を扱う社会科学的研究のなかである線引きをすればその範囲に収まるという意味である。この終章では逆に、本書の各章の内容を積み上げることによって、全体でどのような範囲を占めて、どのような新しい領域を作ることが試みたかを明らかにしてみたい。

1. 日本の経験の適用可能性と限界

本書全体を通じて、それぞれの論文が何らかの形で日本の経験について論じ、その意義と限界を明らかにしている。そのような作業によって、日本の経験の成功例とされている事例を部分的にとりあげたとしても、必ずしも他の地域への応用が可能になるとはいえず、長期的な視野から日本の経験をみると、成功例といわれている部分さえ必ずしも望ましい結果をもたらしたとはいいきれない場合が多いことが明らかになった。「開発と環境」という枠組みのなかで日本の経験をとらえることで、逆に日本の経験の限界が明らかになってきたともいえる。いずれにしても、他の地域への単純な移転は困難ではあるが、日本の経験はひとつの座標軸としては興味深い視点を提供してくれるものであり、後発国が急速に産業化を進めた過程での社会変動の一側面として、日本の産業公害対策の歴史を分析することは今後も重要な意義をもつであろう。

日本の経験についての詳細な検討は、藤倉論文（第2章）と藤井論文（第3章）で行っている。

第2章では、日本独自の環境政策手段としてよくとりあげられる公害防止協定と行政指導を、北九州、大阪、横浜の三市を事例として分析することによって、地方自治体、企業、市民、三者の相互作用が一定の条件では有効に機能し、環境対策の推進をもたらすことを明らかにしている。また第3章では、日本の大気汚染防止技術のなかで、硫黄酸化物対策（排煙脱硫）と窒素酸化物対策（排煙脱硝）の技術を比較しながら、環境産業をめぐる産業組織と規制のあり方、それぞれの技術の特性が規制政策の実現可能性と技術革新の方向に与えた影響を分析している。

寺尾論文（第1章）では、日本の経験について以下のような仮説をまとめている。(1)政策に誘導された急速な産業化は、環境への負荷を大きくし、環境破壊、汚染も急速に進行させたため、対策の遅れを招いた。(2)非分権的な

意思決定によって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、場当たりので後追いに終始した対策をもたらした。(3)産業化の手段として用いられた産業政策の手法が、少なくとも短期的には、直接規制による環境汚染対策において、後追いの対策の範囲ではあるが、有効性を示した。(4)産業公害対策の一定の成功には、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意思決定の制度形成を妨げる側面があった。

第1章で提示した日本の経験に関する議論について、第2章、第3章でそれぞれ検証している。第2章、第3章ではともに大気汚染のなかの硫酸化物対策をとりあげているが、それぞれの分析において産業政策の経験に基づいた行政指導を用いた直接規制が汚染の削減に有効であったことを明らかにしている。さらに第2章では、政府が民間企業の産業公害対策に対して行った経済的優遇措置や技術指導の有効性が検証された。一方で、第3章では、産業政策的な手法を用いた日本の産業公害対策が一定程度成功したことが、逆に後の環境制御の社会システム全体の形成・発展をゆがめた可能性があるという第1章で提示されたもうひとつの仮説について、技術形成や環境産業をめぐる政治経済学的分析をふまえて、確かめている。

また、小島論文(第4章)、大塚論文(第5章)、城山論文(第6章)では、日本の経験の背景にある諸条件が発展途上国では必ずしも当てはまらないケースがあることを明らかにしている。

ひとつは、規制行政の不完全性という問題である。第4章から第6章におけるケース・スタディから明らかのように、アジアの発展途上諸国においても規制が導入され、中国のように近年強化されている国もある。しかしながら、発展途上諸国における規制行政にはいくつかの問題点が指摘されている。ひとつは、規制の公平性が確保されていないケースがみられることである。たとえば、フィリピン、インドネシア、インドにある鉛りサイクル産業のうち環境負荷の大きなインフォーマル・セクターに対しては規制が適用されず、しかもインドではそのためにインフォーマル・セクターのバッテリーの価格

競争力が高いという状況がある（第4章第3節）。また、中国では工業汚染源規制の適用による即時的な経済社会への影響に配慮して一部規制を緩和ないし猶予する措置がとられ、そのことが（あくまで可能性としての指摘にとどまるが）規制の公平性を損ねていないか懸念されている（第5章第2節）。また、上記の問題と一部関連するが、インドや中国の例のように、規制の執行が徹底されていないという点がある（第4章第3節、第5章第3節、第6章第3節）。以上のような点は、規制行政の権威ないしは信頼を揺るがす問題であり、こうした問題が解決しないかぎり、直接規制にしても公害防止協定のような協定方式による間接規制（これは行政と企業の間における信頼関係が前提である）にしてもうまく機能しないであろう。

また、日本の公害対策経験で成功例とされている典型のひとつに、硫酸化物対策のような開発主義的な産業政策手法がしばしばあげられるが、こうした日本の産業政策が実施されたときと比べて、発展途上国では産業構造や産業組織のあり方が異なる場合があることにも留意が必要である。たとえば、東南・南アジアの鉛リサイクル産業のように広範なインフォーマル・セクターが存在する場合（第4章第3節）や、中国のように産業構造改革を進めつつ環境汚染対策に取り組まなければならない場合（第6章第5節）には、日本のこうした経験は無効にすらなりうる。また、産業政策をめぐって政府と企業の間でのコミュニケーションを可能にした業界団体という産業組織についても発展途上国でもそれが同じように存在ないしは機能するとはかぎらない（第4章第4節）。さらに、環境汚染防止技術の開発メカニズムや供給システムもまた日本と異なる可能性が示唆されている（第5章第5節）。

さらに、政治社会的背景の違いがある。日本の経験においてはインフォーマルな汚染規制や社会的圧力の存在が重要な役割を果たしたことがしばしば指摘されており、また台湾や韓国のように民主化が環境政策において重要な役割を果たした例もみられる（第1章第4節）。たとえば、社会主義体制を維持する中国においても（もっとも最近では中国も権威主義的体制であるという議論があるが）、先発工業諸国におけるこうした経験を踏まえて、社会的圧力

を増大させるような社会実験を行っているものの、依然としてマスメディアや行政情報に対する統制がみられ、結社に対する事実上の規制があるなかでは、おのずと限界がある（第5章第4節）。また、地域住民による汚染源の監視についても、教育水準の低さや汚染企業と地方行政の相互利害関係のために、十分に機能しない可能性が示されている。ただ、後者の問題については、地元の環境NGOによる草の根レベルでの試みなど注目すべき動きも報告されている（第4章第3節、第5章第4節）。

最後に、現在の発展途上国がおかれている国際的な政治経済条件が1960年代、70年代当時の日本とは大きく異なる点を指摘しておかなければなるまい。第4章第4節や第6章でも指摘されているように、国際貿易の進展、援助や市場をとおした国際環境協力活動の展開や関連する国際ルールの遵守という文脈のなかで、発展途上国は国内の環境対策に取り組まなければならない。また、オゾン層の破壊や地球温暖化といった地球規模の環境問題をめぐる国際政治の動きとも無関係ではいられない。そうしたなか、欧州と比べてまだまだ未成熟な東アジアの環境レジームを再編し、まずは日本といくつかの発展途上国が共通の制度設計を積み上げていくことが求められている（第6章第1節、第5節）。

2. 政策過程と政治経済学的アプローチ

以上のような分析は、環境政策を政策過程としてとらえて、経済開発の過程のなかでのダイナミズムを描くという本書全体に共通した分析視角がもたらしたものである。第2章以下のそれぞれの論文が、環境政策の形成そのものだけをとりあげて分析するのではなく、実施過程にも注目して、背景としての社会経済制度や技術開発との相互作用のダイナミズムを描き出した。

これまでの多くの環境政策研究は、既存のディシプリンを使って環境政策という対象を分析するものであった。たとえば、環境法学では法律の条文の

形成過程やその内容の分析、環境経済学では市場の不完全性を是正するための公共政策のひとつとしての環境政策の効率性分析、などが代表的なものとしてあげられる。環境政策を対象とした既存の分析の多くは、政策の決定過程と政策の内容を分離し、その一方のみをとりあげているものが多く、実施（執行）過程も視野に入れた分析は少数にとどまる。本書では、政策の決定・実施過程の分析と政策内容の分析を同時に行うことを目指した。

本書においては、環境政策それ自体を独立した対象としてとらえて既存のディシプリンを応用して分析するという方法をとっていない。環境政策は、その他の多くの社会政策、公共政策と異なり、他のほとんどの経済政策、社会政策と無理なく何らかの形で関連づけることができる。それは、環境政策が他の社会政策のよう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、誰が負担するかという問題だからである。したがって、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には問題がある。また、自然環境や資源といった所有権者を想定、確定しにくい対象を扱うと同時に、科学的知識の不完全性や予測に対する不確実性を内包せざるをえないため、他の社会政策の場合よりも利害関係やそれを引き受ける主体が曖昧であり、より多くの関係主体の相互作用を視野に入れる必要がある。したがって環境政策は、独立した政策としてとりあげるよりも、他の政策との関連を意識しながら分析するほうが望ましい。

環境政策を独立した対象としてとらえずに政策過程としてとらえる、ということの意味は、関心をもつ範囲や、分析する対象をできるだけ限定しないことである。これはアド・ホックに他の分野との関連づけを試みることを意味しない。政策をプロセスとしてとらえることで、できるかぎりダイナミズムの全体をとらえようとするのである。

本書におけるわれわれの関心は、開発過程における環境政策のダイナミズムをとらえることにあった。開発の過程におけるある種の公共政策をとりあつかう分析は、政治経済学的アプローチと呼ぶことができる。ここでいう政

治経済学とは、経済政策の政治過程の分析という限られた意味ではなく、政策過程のダイナミズムに関わる多様な主体間の相互作用を、それぞれの主体が有するインセンティブの織り成す構造を基盤として分析するものである。上記のように利害関係の主体を限定せず、制度形成のダイナミズムを論じるためには、主体間の相互作用は複雑なものとならざるをえず、政治経済学的アプローチによる分析は有効であろう。

3. 残された課題

序章で述べたように、本書では、経済開発過程における環境政策として、主に産業公害対策をとりあげ、日本の経験が東アジアを中心とした発展途上国における課題の解決にとってどのような意義と限界があるのかを明らかにしてきた。本書の各章における分析対象は、主に東アジアという地域、産業公害という対象で括られるものであるが、本書でとりあげなかった地域や、産業公害以外のより広範な問題についても、本書における分析が適用できるか否か、また本書の分析の主軸となっている日本の経験については、どこまで他の地域や産業公害以外の環境問題の分析に妥当性があるのかという課題が残される。

産業公害対策における日本の経験は、いわゆる高度成長期という日本の現代史のある一時期に限定したいくつかの事例にとどまっており、またとりあげた発展途上国の問題についても、多様で複雑な現実からすればある一面をとらえたものにすぎない可能性もある。今後は、本書で試みたように、高度成長期の日本と現在の発展途上国がおかれている状況の違いを十分に考慮に入れた比較分析をさらに積み上げていくとともに、高度成長期以降における開発と環境をめぐる日本の対応とその条件についても明らかにしていくことが必要であろう。とりわけ、本書で指摘してきたように、高度成長期以降の日本で展開されてきた環境政策自体に限界がみられるなかでは、そうした問

題の構図を明らかにすることは発展途上国に対する日本の経験の有効性と限界を議論するうえでも欠かせない。そうしたうえで、発展途上国の抱える多様で複雑な問題についてもさまざまな角度からとらえて、日本の経験との比較分析を行っていくことが求められる。

また、発展途上国が直面している開発と環境の問題を考える際に重要な点は、人と物と情報の移動の速度と頻度が急速に高まった現在の国際社会の状況（いわゆる「グローバリゼーション」）を考慮せざるをえないということである。高度成長期の日本では単なるローカルな問題として対処するだけであつたのが、現在の発展途上国では（もちろん現在の日本もそうだが）同じ問題であっても、貿易、援助、その他のさまざまなボーダーレスな動きを介してより大きな空間的次元におけるダイナミズムの作用をますます無視することができなくなっていると考えられる。そうしたとき、必ずしも日本の過去の経験との比較が有効とはかぎらないケースが出てくるであろう。そのような問題にアプローチするためには、日本の経験を他の先進諸国との国際比較などをおして相対化しつつ、ローカルからグローバルなレベルを貫く政策過程のダイナミズムをとらえることが必要である。こうした試みは本書では未だ部分的なものにとどまっている。有効な分析枠組みのさらなる模索と具体的な分析作業については今後の課題としたい。