

寺尾忠能 編

『環境政策の形成過程』

——「開発と環境」の視点から

研究双書 No.605



日本では高度経済成長期に重なる一九五〇年代末から七〇年代前半にかけて、激しい産業公害が発生した。対策を求める住民運動が各地で頻発して、民間企業の

公害対策と政府の環境政策が進展すること、産業公害は速やかに克服されたとされる。「日本の経験」を発展途上国における環境政策の形成に役立てることが可能であるという考え方があり、国際協力に関する議論でもしばしば言及される。先進国の環境政策の経験を発展途上国に伝え、活用するためには、政策対話を可能にする一定の枠組みが必要であろう。

一九七一年から東京大学工学部で公開自主講座「公害原論」を十数年にわたって主催した宇井純は、一九七〇年当時の公害問題に関する多くの論考に講評を求められたことを後に回顧して読むに値するものは少なかつたが、それらには必ず二つの共通する要素があったと述べている。それは「問題の歴史的發展にふれてきたか否か」と「これまで公害を激化させてしまったことへの反省があったか否か」であった。

今日私達にも、環境政策の歴史的發展を知ることは重要な意味を持つ。環境政策は、先進国においても他の多くの公共政策よりも後に、それらが政策分野として確立されてから形成されてきた。環境政策は「後発の公共政策」である。環境政策は、既存の公共政策や経済開発政策の政策体系、法制度や行政機構や民間企業や組織との相互作用がすでに形成されているなかで、その隙間のなかで形成されていった。初期は、公衆衛生、食品衛生、労働安全などの公共政策や、経済開発のための産業政策の政策手段を利用しながら、環境政策は形成された。この公共政策としての後発性が、環境政策の形成過程のさまざまな困難の大きな要因となっている。すでに経済開発を促進する政策体系が確立している状況下で環境政策は形成されなければならなかつた。

今日私達にも、環境政策の歴史的發展を知ることは重要な意味を持つ。環境政策は、先進国においても他の多くの公共政策よりも後に、それらが政策分野として確立されてから形成されてきた。環境政策は「後発の公共政策」である。環境政策は、既存の公共政策や経済開発政策の政策体系、法制度や行政機構や民間企業や組織との相互作用がすでに形成されているなかで、その隙間のなかで形成されていった。初期は、公衆衛生、食品衛生、労働安全などの公共政策や、経済開発のための産業政策の政策手段を利用しながら、環境政策は形成された。この公共政策としての後発性が、環境政策の形成過程のさまざまな困難の大きな要因となっている。すでに経済開発を促進する政策体系が確立している状況下で環境政策は形成されなければならなかつた。

環境政策の形成過程は、先進国と後発国との比較を通じて、環境政策の形成過程のさまざまな困難の大きな要因となっている。すでに経済開発を促進する政策体系が確立している状況下で環境政策は形成されなければならなかつた。環境政策の形成過程は、先進国と後発国との比較を通じて、環境政策の形成過程のさまざまな困難の大きな要因となっている。すでに経済開発を促進する政策体系が確立している状況下で環境政策は形成されなければならなかつた。

問題を未然に防ぐことが可能であるという意味で「後発性の優位」が存在する。一方、後発国ではその「後発性」により経済開発を政策的に促進する政策が先進国よりも容易に行いうることもあり、経済開発が環境保全よりも優先されやすい。発展途上国の環境政策の形成過程には、以上のような二つの後発性、すなわち公共政策としての後発性と産業化の後発性もたらす、「二重の後発性」によって条件づけられる。環境政策は他の多くの公共政策、経済開発政策の影響を受けながら形成される。特に発展途上国においては、その傾向が強まる。環境政策が直面するさまざまな課題がなぜ存在するかを理解するためには、ある程度の長さの時間軸を通じてその形成過程を取り上げ、分析する必要がある。宇井純が一九七〇年時点の公害研究に重要だった要素としてもうひとつあげた「反省」は、当時の同時代の公害問題に直接は関わりを持たない現在の私達にとっても重要な意味を持つ。現在の時点からの「反省」とは、多くの環境問題がなぜ、いかにして放置され、可能であったはずの対策がなぜ遅れたのかを問い直し、明らかにすること、読み替えることができる。

本書は、以上のような問題意識から、発展途上国の環境政策の研究者と、関連する分野である環境政策の研究者が参加して組織された共同研究の成果である。第一章（大塚健司）では、中国の一九八〇年代から九〇年代にかけて、環境政策の総合調整機能を担った国务院環境保護委員会の変遷を取り上げ、その機能が後の環境行政にどのような受け継がれているかを明らかにしている。第二章（船津鶴代）では、タイの外資系企業が立地する大規模工業団地における二〇〇〇年代の公害訴訟を取り上げ、その背景にある環境行政組織の機能不全を明らかにする。第三章（寺尾忠能）では、台湾の環境影響評価制度の発達により、公害紛争と環境行政との関係が、一九八〇年代末から九〇年代初めにかけての環境政策形成期とは大きく変わったことを示す。第四章（喜多川進・山梨大学生命環境学部）では、一九八〇年代の西ドイツの保守政権下で、なぜ容器包装廃棄物のリサイクル政策が形成されたかを、産業界と政治家の利害関係を分析して明らかにしている。第五章（及川敬貴・横浜国立大学大学院環境情報研究院）では、一九〇〇年前後から一九二〇年代のアメリカ合衆国での環境行政組織改革を、その後のニューディール期の環境政策の歴史と位置づけ、「保全」の概念の変遷と環境行政組織改革とを関連づけている。

以上のような分析を元にさらに事例研究を積み上げ、先進国と発展途上国が共通して直面してきた経済開発と環境保全の課題を浮かび上げ、明らかにすることが今後の課題である。

（寺尾） ただよし／アジア経済研究所 環境・資源研究グループ