

特集／開発と環境—アジアの経験と課題

特集／開発と環境—アジアの経験と課題

特集にあたって—アジア諸国の分権化と環境政策

寺尾忠能

東・東南アジア地域では、民主化の進展にともなって、中央政府と地方政府の関係においても、市民による政治参加の拡大という意味でも、分権化が進みつつある。後発の公共政策である環境政策が経済開発過程において既存の開発政策との関わりの中で、どのように進展していくのかを探る。

●分権化と環境政策

「分権化」は、狭義には中央政府から地方政府への権限委譲である地方分権化を意味するが、意思決定への市民の参加の拡大といった意味でも用いられる。さらに、公共政策・公共サービス供給への市場メカニズムの導入という意味で用いる場合もある。アジアなどの発展途上国における地方分権化とは異なる文脈を持つている。EUの「補完性原則」は、それぞれの政策分野で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。空間的な広がりが必要な意味を持つ公共政策である環境政策では、個々の政策課題は中央集権的な意思決定を必要としないものが多い。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、民主化にともなって実現されたものであり、基層となる自治体が十分な存在基盤を持っていない状況で行われている。

また、発展途上国における地方分権化は、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もある。世界銀行は、地方分権化が地方の社会基盤建設を促進し、医療、社会福祉、教育などの行政サービスを活性化し、意思決定への市民の参加を拡大させることで行政への監視を強化しガバナンスを向上させると主張している。環境政策における情報公開や公衆参加が、発展途上国においても広く受け入れられつつあることも、グローバル化による広義的分権化のプロセスと考えることができる。その契機は、一九九二年の国連環境開発会議で採択された「リオ宣言」の第一〇原則において、各個人の情報の入手および意思決定過程への参加機会の確保、国家による環境情報の公開と国民の啓発・参加の促進、司法・行政手続きへの効果的アクセスという

原則が謳われたことと考えられる。

●分権化と環境政策の「日本の経験」

アジアの発展途上国における分権化は、民主化の過程と深く関わっていた。多くの東・東南アジア諸国で、一九八〇年代半ばから権威主義体制からの政治的自由化・民主化が進展してきた。権威主義体制下では、中央集権的な政治体制が構築されており、地方自治は著しく制限されるか形骸化していた。そのため、民主化は同時に地方分権化をもたらした。また民主化は政治参加の拡大を意味し、意思決定への参加の拡大という広い意味での分権化に含まれるもの、その基盤となるものでもある。

産業公害対策における「日本の経験」は、現在のアジア諸国の環境政策の方向性に多くの示唆を与えてくれる。一九六〇年代から七〇年代の日本の産業公害対策から、分権化に関しては以下のような論点を導き出すことができる。産業公害対策の進展は、産業化の推進を環境保全よりも優先する中央政府に対して、環境汚染の被害を受ける

地域住民の要求に動かされた地方自治体は中央よりも厳しい規制や総量規制や公害防止協定などの先進的な取り組みを行い、一国全体の環境政策を進展させる原動力となった。日本の場合、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、自治体の首長が住民からの直接選挙で選ばれることにより、地域の身近な問題である環境問題に対して、中央政府よりも厳しい対策をより早く行う強い誘引が働いた。日本の経験は地方分権化が地方の環境政策だけでなく、一国の環境政策を進展させる可能性も示唆している。しかし、地方分権化によって実際に分権的な意思決定が行われるためには、様々な制度と組織、さらにそれらを支える社会的基盤がなくてはならない。急速な経済発展の過程で分権的な意思決定の制度を形成させ、適切に運用させることは容易ではない。

●「日本の経験」と発展途上国

産業公害対策における日本の経験は、全体として見ると中央集権的であり、必ずしも分権的な意思決定を基盤としたものではなかった。産業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、対策の遅れを招いた。また、政府と産業界との協調にもとづく、非分権的な意思決定による産業政策的な手法で推進された産業化が、産業公害のような社会問題に対する行政の認識を遅れさせ対策も場当たり的で後追い

のものになった。様々な限界はあったが、低利融資や法人税軽減など産業政策の手段を活用した産業公害対策は、緊急避難的には、直接規制による汚染削減を強力に後押しした。一方で、産業公害対策におけるそうした一定の成功、成果が、国土の長期的な利用計画への市民の参加や、環境アセスメントの法制化など、分権的な意思決定の制度を開発政策と環境政策に組み込むことを妨げる側面もあった。

日本の地方自治体による先進的な取り組みは、中央政府による産業政策的手段による公害対策の限界を補った。しかし、以上を一般化して現在の発展途上国に適用することは容易でない。発展途上国において地方分権化が、地方政府による「開発主義」と呼ぶことができる状況をもたらし、地方分権化により地方政府が環境保全をむしろ軽視する事例も多数見られる。中国ではそれぞれの省政府がまるで一国の中央政府のように独自の産業化政策を推進し、中央政府が要求する環境対策の実施を十分に行わないといった例が見られる。中国では、多くの国有企業が実際には省以下の地方政府の管理化にあり、その収益が地方政府の財政と直結していたため、国有企業の収益を悪化させる要因となりうる環境対策を行わせることに対して、地方政府が誘因を持てないという構造的な問題がある。

韓国では、民主化は中央政府の環境政策担当部門の整備を促進し、その行政能力を

高めたが、一方で民主化にもなつて進展した地方分権化により中央政府の権限が低下し、多数の地方政治勢力を巻き込んだ地方環境紛争が発生している。地方分権化が進んだにもかかわらず、地方政府には紛争に適切に対処する能力がなく、紛争を有効に解決する制度も整備されていなかった。中央政府の権限低下により、権威主義体制で抑え込まれていた各地方の政治勢力間の争いが一気に表面化した。韓国とはほぼ同時期の一九八〇年代半ば以降、権威主義体制からの民主化、分権化が進んだ台湾でも民主化にもなつて進展した地方分権化が、経済的後進地域の地方政府の開発主義を中央政府が抑えることが困難になり、環境政策の執行を困難にした事例も見られる。

アジア諸国における地方分権化が環境政策に与える影響は、マイナスの側面だけではない。以上のような地方分権化の負の側面は短期的な悪影響であり、長期的にはアジア諸国でも民主化と分権化が環境政策を推進しているのと同じことである。マスメディアが自由化されて報道により市民の環境保全への関心が高まり、中央政府内で機構が改革されて環境政策の優先順位が高まり、地方政府でも地域住民の意識の高まりにより経済開発だけでなく環境保全へも重点を置かざるを得なくなり、またそれまで政策に関与しなかった地域社会の多くの主体が環境政策に関わる意思決定と執行に関与するようになる。行政の能力向上と市民

からの圧力の強化は、その効果があらわれるまでに時間がかかるが、長期的には環境政策を推進すると考えられる。

以上のように、アジア諸国における民主化、分権化と環境政策との関係を単純に図式化して論じることは難しい。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わけではない。少なくとも短期的には、民主化の過程で生じた権力の空白を統治機構、新たな制度構築によって埋める作業が間に合わない内に、権威主義体制下で抑え込まれていた多様な政治勢力が暗躍することで様々な混乱が生じる可能性があり、環境政策においてもそのような混乱が阻害要因になりうる。環境紛争がそれぞれの地域社会で解決されずに放置される場合も、地方政府による「開発主義」が過度に追求される場合もある。権威主義体制下では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。一方で、民主化、分権化は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進し、必要な情報を行政に公開させる圧力が備わっていると考えられる。そうした圧力が、長期的には環境政策の推進に必要な新しい制度や行政組織を作り出す原動力となりうる。つまり、民主化、分権化が見かけ上は進展しているとしても、そのような制度と組織の革新が起きていないければ、必ずしも環境政策が推進されると

は限らないのである。公共政策の中でも後発の分野である環境政策が進展するためには、すでに存在してきた様々な政策との調整が不可欠となり、新たな制度と組織の革新が必要となる。

●市場メカニズムの利用

分権化は、地方分権化、意思決定への参加の拡大の他にも、公共政策への市場メカニズムの導入という意味でも論じられる。環境政策においては、汚染排出課徴金（税）、排出許可証（排出権）取引など、いわゆる経済的手段の導入がその重要な例であろう。政府と産業界・企業との交渉に基づき環境保全に関わる協定も、経済的手段の一つとされることがある。

課徴金、排出許可証取引といった狭い意味での経済的手段は、汚染排出の限界削減費用を各排出源で一致させるという意味で、効率的な排出削減を実現できる。仮に複数の排出源で限界削減費用が異なる場合は、限界費用が高い方の排出源の排出量を増やして、低い方の排出源の排出量を同量減らせば、全体でより低い費用で同量の排出削減を達成できる。汚染排出に対する課税の場合にはすべての排出源の限界削減費用が税率と等しくなる。排出許可証取引の場合は、すべての排出源の限界削減費用が許可証の市場価格に一致する。直接規制によって限界排出削減費用を各排出源で一致させることは困難である。

経済的手段は、費用を最小化するという意味で効率的な手段であるにもかかわらず、先進国でも産業公害対策として一般的に用いられているとは言い難い。課税は排出源に新たな負担を強いるため、導入が政治的に難しい。排出許可証取引制度は、許可証の初期配分をオークションで決める場合は課税と同等の負担を排出源に強いる一方、許可証を無償で与える場合、各排出源の負担は初期配分に依存し、適切な配分を社会的合意に基づいて決定することは容易ではない（直接規制の総量規制では譲渡不可の排出許可証を無償で与えている）。

経済的手段を利用する場合も、各排出源の排出量のモニタリングは必要になる。排出への直接の課税ではなく、その原因となる物質、例えば硫酸酸化物の場合は燃料の硫黄分、主要な温室効果ガスである二酸化炭素の場合は炭素の利用に課税すれば、モニタリングの費用を下げるができる。行政組織の執行能力に問題がある発展途上国では、直接規制よりもこの炭素税のようなタイプの経済的手段の方が、実効性が高いという議論がある。世界銀行などの国際機関は一九八〇年代以降、途上国の行政改革の一環として、資源利用の受益者負担拡大などと並行して、環境政策への経済的手段の導入も推進している。しかし、炭素税のような方式の経済的手段を利用できる規制対象は、一部の大気汚染物質に限られ、すべての規制対象で利用できる手段ではな

い。現実の実施例を見ても、先進国が発展途上国に限らず、排出源が汚染排出を引き下げるインセンティブとなるような十分に高い税率を設定している例は見られず、多くは排出削減よりも財源調達を主な目的とし、直接規制と組合わせたポリシー・ミックスにより機能する制度となっている。

●社会的合意としての環境政策

経済開発の過程で新興の公共政策である環境政策を進展させるためには、様々な経済政策、社会政策の中で、環境政策が適切な地位を得て、その優先順位が高められなければならない。いかなる政策でも、既存の政治勢力が政治的に受け入れなければ導入されない。新たな公共政策であり、既存の政治勢力の利害関係の中では優先順位が低い環境政策の場合には、特に広く市民の支持を集めなければ実現されにくい。民主化、分権化は、短期的には既存の政治勢力間の争いを顕在化させて混乱をもたらず場合も、彼らの利害関心が制御・調整されなくなり経済開発を過度に促進する場合もある。しかし、より長期的には、市民の意思決定への参加を促進し、報道の自由化や情報公開により市民の意識を高め、環境政策の進展につながる圧力を内在している。そのような圧力を高め、環境政策の制度と組織の革新を促す必要がある。

政府から市場への分権化という意味での市場メカニズムの導入は、環境政策におい

ても、その効率的な実施のための手段となりうるが、その導入は多くの発展途上国において政治的に困難である。直接規制を実施する場合も、経済的手段を導入する場合も、有効な実施には適切なモニタリングが欠かせない。長期的には、環境行政組織の行政能力を高めて有効に執行が行われなければ、法制度だけが整備されても効果はない。しかし多くの発展途上国で環境行政組織の行政能力を高めることは短期的には容易ではなく、環境行政だけではなく政府部門全体での長期的な課題である。

一方で、民主化・分権化が生み出す市民社会と市場の圧力は、発展途上国における政府の行政能力の不足を補完する可能性もある。行政による規制の執行が十分に行われていなくても、すべての排出源が規制を遵守せず汚染をたれ流すわけではない。世界銀行の研究グループによると、排出源を取り巻く地域社会の所得や教育水準が高く、市民からの圧力がある排出源ほど、規制の執行が不十分な場合でも、汚染の排出を削減して規制を遵守する傾向がある。また世界銀行などは、行政が違反を指摘しても従わなかった排出源のブラック・リストを公開することによって、規制を遵守させる圧力をかけるというプログラムをインドネシアなどで成功させている。これは株式市場や消費者への評判を通じて規制の有効性を担保することをめざした制度である。

多くの発展途上国において、環境政策は

民主化・分権化という大きな社会変動の中で進展しつつある。環境保全という利害を政策として実現させていくために、産業公害対策・環境保全を求める社会運動が重要な役割を果たしてきた。民主化が進展しなければ社会運動を行うことは難しい。政治的な民主化と社会運動は並行して相互に影響しながら進む場合が多い。環境保全を求める社会運動も、民主化・分権化の産物であると同時に、民主化を進める要因の一つとなる場合もあった。以上に見たように、環境政策には市民の政治参加と社会的合意に基づく公共政策としての側面がある。環境政策の政策過程は、政府、産業界、市民の環境保全に関わる交渉に基づく社会的合意として行われなければならない。効率的で効果的な政策手段が存在しても導入されず、導入されても十分に機能しないであろう。

(てらお ただよし／アジア経済研究所
新領域研究センター)

《参考文献》

- ①寺尾忠能「開発と環境」の政治経済学をめぐって―政策と社会変動―寺尾忠能・大塚健司編『開発と環境』の政策過程とダイナミズム』アジア経済研究所、二〇〇二年。
- ②寺尾忠能・大塚健司「経済開発過程における分権化と環境政策」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所、近刊。