

ま え が き

公共政策としての資源環境政策の特徴のひとつは、その領域の不確定性にある。資源環境政策の範囲を定義することは可能である。さらに、大気、水、土壌、廃棄物、生態系保護など、媒体で区分して領域を細分化し、定義し直すことも可能である。そして、その政策の対象領域は拡大し続けた。先進国から後発国への産業化の伝播、後発国の急速な産業化、先進国の経済構造の転換、経済のグローバル化の進展などにもなって、国内の生活環境の破壊、産業公害、環境汚染から、越境汚染、気候変動、オゾン層破壊など、空間的にも時間的にも対象が拡大した。

資源環境政策は比較的新しい公共政策であるが、資源環境問題は現象としては古くから存在するものである。自然物は人々の利用の対象となることによって価値をもつ資源となり、自然資源の利用にともなう負の影響として、鉱害、公害、環境破壊といった問題が発生する。それらの問題と被害の発生は、資源の利用にかかわる社会経済的な関係の影響を受ける。

公共政策は政府、公共部門が国民生活の安定と向上、国富と社会的厚生を増大のために行う政策的介入である。資源環境政策が対象とする領域は、自然資源と社会の境界で社会経済活動が引き起こす相互作用の一部であり、市場経済の諸制度に委ねるだけでは制御することはできず、公共政策による介入が必要となる。自然資源と社会の経済活動の境界で起こる相互作用を制御する制度の設計と構築が、資源環境政策の役割と考えられる。資源環境政策は、他の多くの公共政策よりも遅れて政策領域として組み込まれた「後発の公共政策」である。したがって、資源環境政策はすでに存在する公共政策、とくに国富の増大をめざす経済開発政策など、既存の重要な公共政策がすでに存在するなかで形成される。そのため、資源環境政策の形成過程では、他の公共政策との調整が不可欠となる。

資源環境政策の対象となる領域は、空間的、時間的な広がりをもつ。科学的知識の拡大、技術の発展により、市場経済の活動が拡大し、自然資源の境界が動いたことにより、資源環境政策の対象領域は拡大した。地球規模の産業化、経済のグローバル化により、その対象領域はさらに拡大し、取り組むべき課題はさらに複雑になってきている。こうした過程で、資源環境政策は、その政策領域を確立しつつあるとみなされるかもしれないが、むしろ多様な政策目的をもつ多くの公共政策との複雑な調整を必要とする境界領域としての特性を、より際立たせつつあると捉えることもできる。資源環境政策は、独自の領域として確立された独立した政策としてみるよりも、自らの政策形成のためには他の公共政策の領域との調整が不可欠な、境界領域をもつ政策とみなす必要がある。

資源環境政策が領域を拡大させつつあるなかで行われている調整過程の背景を知るためには、その形成過程を研究対象に取り上げる必要がある。上述のように、独立した政策領域が確立され、発展していく過程としてみるだけではなく、資源環境政策の生成と新たな領域への分岐の過程において、他の公共政策との間でどのような調整が行われたか、資源管理政策や公衆衛生政策などの既存の公共政策の一部とみなされていた領域がどのようにして国家の統治術の対象としての「環境」(the environment)という枠組みに組み入れられていったのかを明らかにする必要がある。

「後発の公共政策」として既存の政策体系の隙間で生成した資源環境政策では、その形成過程は初期条件のわずかな違いによる影響を受けるという、経路依存性もちやすい。そのため、資源環境政策の形成過程の「初期」にどのような困難に直面し、克服したのか、その背景を検討することは、形成過程の全体像を理解するためにも重要となる。

さらに、「後発の公共政策」である資源環境政策の政策形成過程の初期では、多くの関係する多様な利害を調整する独立した行政組織が存在しない。「環境」という利害関心を代表する主体は存在しないか、存在しても政治的な力をもつことは困難であろう。そのため、初期の多くの試みは既存の公共政策や利害関係をもつ主体との調整の困難などによって、政策形成に挫折

するか、政策が実現されても必ずしも十分な成果を上げることができなかった。政策形成過程の初期に行われた、十分な成果を上げられなかった試みは失敗とみなされ、顧みられず、研究対象とされることは少ない。

この共同研究では、資源環境政策の形成過程の初期と、その経路依存性に着目し、各国の事例を取り上げて分析を試みている。先進国と後発国では、後発の公共政策としての初期条件が異なり、その経路依存性の現れ方もその影響を強く受けると考えられる。政府による公共政策という公共財の提供は、政治体制の影響も強く受ける。この共同研究は、異なる政治体制下の先進国と後発国を取り上げて分析することによって、資源環境政策の形成過程の全体像を浮かび上がらせるための基礎研究となることをめざしている。

本書は、アジア経済研究所で2015年度と2016年度に行った「経済開発過程における資源環境行政組織の形成過程」研究会の成果の一部である。2013年に発行した寺尾忠能編『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）、と2015年に発行した寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス——資源・環境政策の形成過程——』（研究双書 No.614）に続いて組織した共同研究に基づくものである。上記の2冊の研究成果の元となった研究会で幹事をつとめた船津鶴代氏は、今回はオブザーバーとして参加し、引き続き研究会の運営に尽力し、執筆者には含まれていないが議論に参加することで多大な貢献をしていただいた。また、鄭方婷氏（アジア経済研究所）、前嶋聡氏（立教大学）には、研究会で外部講師として講演していただき、重要な示唆を頂戴した。現地調査や国内での資料収集でお世話になった方々、アジア経済研究所においてこの共同研究の企画、運営でお世話になった方々、研究成果の審査、評価の過程で重要なコメントをいただいた方々、そして編集、校正の過程で貴重な助言をいただいた編集出版部門の担当の方々に、深く感謝したい。

2018年12月

編 者