

第5章

後発国における「開発主義」と環境政策に関する考察

寺尾 忠能

要約：

環境政策の形成過程で直面する困難に関して、後発国としての特徴を二つの「後発性」という考え方をを用いて整理することができる。環境政策の公共政策としての「後発性」と、経済開発の「後発性」である。二つの「後発性」は、それぞれが経済開発過程における環境政策の形成過程に影響を与え、それを後発国の他の公共政策とも、先進国の環境政策とも異なるものとして特徴づける。「開発主義」は、経済開発の「後発性」を克服する手段の一つと考えることができる。本稿では、東アジア、東南アジアの多くの国々の経済開発を特徴づけた「開発主義」が環境政策の形成過程にどのような影響を与えたかを考察する。第1節では政策体系としての「開発主義」について説明し、その環境政策への影響を考察する。第2節では「開発主義」の背景にある経済開発の「後発性」と、環境政策の公共政策としての「後発性」について説明する。以上をふまえて、第3節では環境政策の形成過程が二つの「後発性」と「開発主義」によってどのような影響を受けるかを、第4節では環境政策の形成過程を特徴づける災害、事故、事件の影響について、第5節では環境政策の公共政策としての「後発性」がどのようにもたらされているかを考察する。第6節では、環境政策の国際的な相互作用を説明し、最後にグローバル化によって一国の環境政策が受ける影響を考察する。

キーワード： 開発主義， 後発性， 環境政策

はじめに

後発国における環境政策の形成は、さまざまな困難を伴う。環境政策の形成過程で直面する困難に関して、後発国としての特徴を二つの「後発性」という考え方をを用いて整理することができる。後発国が環境政策の形成過程で直面する二つの「後発性」とは、環境政策の公共政策としての「後発性」と、経済開発の「後発性」である。二つの「後発性」は、それぞれが経済開発過程における環境政策の形成過程に影響を与え、それを後発国の他の公共政策とも、先進国の環境政策とも異なるものとして特徴づける。

「開発主義」は、経済開発の「後発性」を克服する手段の一つと考えることができる。本稿では、東アジア、東南アジアの多くの国々の経済開発を特徴づけた「開発主義」が環境政策の形成過程にどのような影響を与えたかを考察する。第1節では政策体系としての「開発主義」について説明し、その環境政策への影響を考察する。システムとしての「開発主義」は、産業公害をはじめとする環境問題への政策対応を遅らせるが、「日本の経験」に見られるように、政策課題として取り上げられた後は、経済開発のための産業政策の枠組みをそのまま活用して、後追いの対策ではあるが、急速に汚染排出の削減を実現する可能性があることを示す。第2節では「開発主義」の背景にある経済開発の「後発性」と、環境政策の公共政策としての「後発性」を取り上げ、後発国において後発の公共政策を形成させることの困難さについて説明する。以上の議論をふまえて、第3節では環境政策の形成過程には「自然科学的事象」と、「社会問題」としての認識の拡がり、と、「政策課題」としての政治問題化の三つの局面があることを示し、二つの「後発性」と「開発主義」がどのような影響を与えるかを考察する。第4節では、環境政策の形成過程を特徴づける災害、事故、事件の影響について考察し、先進国と後発国とでその現れ方に違いがあることを示す。第5節では、二つの「後発性」のうち、環境政策の公共政策としての「後発性」がどのようにもたらされるかを考察する。公共政策としての「後発性」には政策としての「新しさ」を強調する側面があり、その「新しさ」が社会的関心を引きつけて政策形成を促進する要因となることを示す。しかし、その要因は「開発主義」を行う後発国では働かないことを明らかにする。第6節では、環境政策の国際的な相互作用を説明し、最後にグローバル化によって一国の環境政策が受ける影響を考察する。

第1節 環境政策とシステムとしての「開発主義」

末廣[1998]によれば「開発主義」には二つの特徴がある。一つは、後発国が政府の積極的な介入によって、先進諸国から技術を導入しながら、限られた人的資源を集中的効率的に動員・管理し、工業化の速度を速めること（「キャッチアップ型工業化」と呼ばれる）である。そのような急速な工業化の条件として、先進諸国ですでに開発された技術を導入することが可能であるといった「後発性の優位」の存在が主張される。この優位性を単なる可能性から現実の工業化の加速に転化させるためには、希少な資本や経営資源を集中的に導入するための制度的・組織的要因が必要であり、政府の市場経済への積極的な介入はそのための条件の一つとされている。

「開発主義」のもう一つの特徴としては、各国に特有の工業化イデオロギーの存在があげられている。工業化を鼓舞するイデオロギーの存在は、イギリスの経済自由主義とは異なり、市場への政府の介入を正当化するものである。ドイツ、ロシアなどのヨーロッパの後発国から、今日の発展途上国へと繋がる特徴とされる。さらに、発展途上国においては、

経済的な目標というだけではなく、植民地支配からの政治的独立を達成した後の国民国家形成や冷戦への対応、共産主義勢力への対抗といった、政治危機を克服するための国家による市場経済と社会への介入、管理であった。「開発主義」は、それらの政治的な目的のために、計画的、集権的に資源を動員する体制という特徴を持つ。ただし、それらは社会主義計画経済のような、市場経済の全面的な国家管理ではなく、誘導的な手段による間接的な管理によって行われるものである¹。

村上[1992]は、政策体系、システムとしての「開発主義」の特徴として、以下のように述べている。村上の定義では、「開発主義」的政策体系とは、「私有財産制と市場経済を基本的枠組みとし、一人当たり生産・所得の持続的成長としてそれなりに客観的に計られる産業化の達成を目標として設定し、その目標達成に役立つと判断される限りで政府が市場経済に対して介入することを容認するような」政策体系である。政策体系としての「開発主義」の構成要素は以下のようなものとされる。(1)私有財産制に基づく市場競争の原則、(2)長期費用逓減産業を選定して産業政策を実施、(3)輸出指向の製造業を育成目標産業に選定、(4)小規模企業の育成、(5)分配の平等化により大衆消費中心の国内需要を育成する、(6)農地の平等分配を図る、(7)教育制度の充実、(8)公平で有能なネポティズムを超えた近代的な官僚制を作る。以上のうち、(1)から(4)が「狭義の産業政策」、(5)と(6)が分配政策、(7)と(8)が社会的インフラストラクチャ、とされる。このような政策体系としての「開発主義」においては、産業政策がその中心的な位置を占める。「開発主義」は市場メカニズムの資源配分機能を重視することを前提とするものであり、産業政策はあくまでも市場メカニズムの存在を前提とした政策介入である。

「開発主義」は上記の諸要素の相互連関によって補強される。選別的な産業育成が成功すると所得分配の不平等化を招き、社会の不安定化につながる。産業政策を中軸にした政策体系を維持するためには、分配政策も重要となる。一方、分配の平等化は大衆消費需要を創出して産業発展の基盤となりうる。産業政策と分配政策は相互に補強し合う。産業政策による工業化の成功のためには、教育の充実や有能な官僚といった社会的インフラストラクチャの整備も必要となる。また逆に分配の平等化は教育機会の拡大にも繋がり、さらに企業や官僚制への人材供給の基盤ともなる²。

第二次世界大戦後から高度経済成長期にかけての日本は、「開発主義」的な政策体系を採用することによる急速な経済成長の成功例と考えられる。日本においては、急速な経済成長は、産業公害や生態系破壊など、深刻な環境問題を発生させた。一方で、1970年代初め以降については、産業公害対策を中心とした環境政策によって環境問題を克服した成功例としても取り上げられる。産業公害対策に関する「日本の経験」を一つのモデルとして、発展途上国に適用できるという主張もある。産業公害対策に関する「日本の経験」からは、(1)政策に誘導された急速な工業化が、環境への負荷を大きくし、環境破壊、汚染が急速に進んだため、対策の遅れを招いたこと、(2)非分権的な政治的意思決定によって推進された

工業化が、環境汚染などの社会問題に対する認識の遅れと、場当たりの後追いの対策を招いたこと、(3)工業化のために用いられる産業政策の手段が、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、少なくとも短期的には、有効であったこと、(4)産業公害対策としての一定の成功が、自然資源や国土の長期的な利用計画への市民の参加や環境影響評価の制度化など、環境問題の根本的な解決とアメニティーの改善のために必要な分権的な意思決定の制度化を妨げるという副作用があったこと、などといった特徴が指摘できる。

東アジア、東南アジアの諸国では、程度の差はあるが、何らかの形で「開発主義」的な政策体系を採り入れて経済開発を行ってきた。「開発主義」は、工業化を推進するため、政府と産業界との情報交換を通じた産業政策による経済開発を推進する、一連の政策体系である。経済開発に関する意思決定は、政府と産業界との交渉と、行政指導を通じた誘導を中心として行われる。経済開発に関する意思決定から、市民の意見や選好は排除される。急速な工業化がもたらす負の側面である産業公害などの環境破壊が、市民の生活環境を悪化した後も、政府に政策課題として取り上げられず対策が遅れ、汚染の拡大を防ぐことができなかった。システムとしての「開発主義」は、産業公害をはじめとする環境問題への政策対応を遅らせるが、「日本の経験」に見られるように、政策課題として取り上げられた後は、経済開発のための産業政策の枠組みをそのまま活用して、後追いの対策ではあるが、急速に汚染排出の削減を実現する可能性もある³。

第2節 「後発の公共政策」と「経済開発の後発性」

経済開発の過程で環境政策を形成する際に直面する困難を二つの側面に整理することができる。第一に、環境政策が多様な公共政策の体系の中で後発の政策であること、公共政策としての後発性があげられる。さらに、「後発の公共政策」である環境政策を経済開発の後発国において形成させるという、もうひとつの後発性、経済開発の後発性がある⁴。

環境政策は、先進国においても発展途上国においても、他の公共政策、社会政策が形成された後に形成されている。環境政策は、その形成過程で公衆衛生、労働安全、福祉など他の社会政策や、経済開発のための産業政策の一部として開始され、それらの既存の制度を利用して発達した後で、独立した政策分野となって発達してきた。この公共政策としての後発性は、環境問題が経済発展の歴史の中で比較的新しく社会問題化したことに由来すると考えられる。環境政策が政策課題として浮上した時期には、すでに発達していた他のさまざまな公共政策、社会政策、産業政策、開発政策が作り出した制度が存在する中で、それらの枠組みの存在を前提として形成される必要がある。政策、制度としての後発性だけでなく、環境政策を担当する組織は行政組織としても行政府内で後発となり、既存の行政組織が張り巡らせた縄張りの中で、その隙間から新たに組織を作り上げる必要があっ

た。環境政策は、独立した領域的な縄張りを明確に持つ分野ではない。環境政策は、既存の多くの公共政策、社会政策と何らかの関わりを持ち、それらとの調整によって初めてその政策目的を達成できるような、特殊な政策課題を持ち、政策として独特の位置づけを必要としている。そのような政策を、関係する他の政策のための既存の制度、行政組織が存在する中で、一から立ち上げることは困難な作業となる⁵。

「環境」とは、人間の経済社会を取り巻くものであり、経済社会と「自然」との境界そのものであり、その複雑な相互作用が、その特質の背景にある。人間の経済社会を取り巻く境界として、「環境」は人間のあらゆる活動と関連を持つが、それは特定の価値を産み出すための目的に結びつくものではなく、通常は人間の社会全般に広く浅い関連を持つだけである。つまり、「環境」は個々の人々の特定の経済活動の利害に直接は結びつかない。利害関心のあり方が広く浅いことは、環境に関わる利害関心を主に反映して行動する主体が存在しにくいことにつながる。「環境」は多様な利害関心のひとつというよりも、多くの主体の多様な利害に関連しながら、通常は意識されないか、重要視されないような利害である。

環境政策・法・制度が新たな領域として、新たな利害を反映させるものとして成立したとしても、既存の政策領域の体系の中に、後から単純に付け加えるだけでは、十分に機能しない。すでに見たように、「環境」は多くの既存の政策に関係する領域を含んでおり、既存の政策領域と対応する行政組織が関連する政策をすでに行っている。他の政策領域、行政組織よりも遅い時期に、それらと重なる分野で政策・法・制度を形成することによる困難がある。「権限の分散」は、環境政策の形成、執行の過程における重大な障害と考えられてきた。他の多くの政策領域、行政組織との権限の調整が行われなければ、政策の具体化、執行は困難となる。あるいは、多くの発展途上国や、高度経済成長期に日本で見られたように、狭い意味での資源管理政策を補完する分野として機能するか、経済開発のための産業政策に従属してその一部としてのみ機能せざるをえなくなる⁶。

発展途上国におけるもう一つの後発性は、国際的な経済開発のなかでの歴史的な後発性である。すでに経済発展を実現した多くの先進諸国が存在する国際秩序の中で、経済開発を進めることは、「後発性の利益」という議論でよく知られているように、有利な条件となることが多いと考えられている。先進国で開発された技術の移転や、国内需要に制約されない、先進国の大きな市場への輸出に主導された工業化の可能性が開かれている。一方で、環境問題、環境政策に関連して、「公害輸出」や多国籍企業による資源収奪を背景に「後発性の不利益」も強調される傾向がある。環境政策が「後発の公共政策」であるという条件が後発国では、先進国の場合以上に不利に働くと考えられる。急速な工業化を目指す後発の国々では、経済開発を目指す政策を環境政策よりも優先せざるを得ない。特に後発国では、産業政策をはじめとする経済開発のための諸政策が重視され、環境政策はそれらに従属せざるを得ない。後発国では政治的な安定のためにも、急速な産業化、経済成長をめざ

した経済開発を政策的に推進せざるを得ない場合が多い。「後発性」は経済、社会全体の発展を規定する歴史的、国際的な条件の総体であり、多様な側面からその正負を評価することが可能である。

発展途上国では環境政策の形成過程は、以上のような、後発の公共政策を後発国において形成させる、という条件に規定されるものである。後発の公共政策という条件の環境政策形成に対する阻害的側面は、後発国においては先進国の場合よりも深刻化されてあらわれる。また、経済開発の後発国であることそのものも、経済開発を優先せざるをえないという、重大な阻害要因を内在させている。

環境政策の形成過程とは、「環境」というある独立した領域の公共政策が政策分野として確立されていく過程としてよりも、後発の公共政策が既存の利害関係や制度、行政組織の隙間の中から、利害関係を調整する過程としてとらえられる。環境政策をある時点の特定の領域としてとらえて分析すると、以上に述べたようなさまざまな問題が切り捨てられてしまう。

環境汚染は、それ自体独立して発生するものではなく、何らかの生産活動にともなって生じるものである。生産活動の正の成果を分配する方策に関わる社会政策の多くは、生産活動からある程度は切り離して、独立した活動として分析することが可能である。しかし、生産活動の負の成果をいかに軽減し、誰が負担するかをあつかう環境政策は、他の社会政策よりも経済活動、経済政策に強く従属する性質を持つ。発展途上国においては、二つの「後発性」によって、環境政策の他の経済政策、特に開発政策への従属性がさらに強まってしまう。環境政策は独立した政策としてのみ取り上げて分析の対象とするのではなく、初めから他の経済政策や社会政策、開発政策との関連性を意識して分析する方が、全体像をつかみやすい。以上に述べたように、環境政策には、主に分配をあつかう他の社会政策とは大きく異なった性質があり、それは発展途上国の開発という文脈でより強調されるが、一般的なものでもある。環境政策の分析に、経済開発論の視点を取り入れることは、先進国も視野に入れた環境政策論においても、有効であろう。

第3節 環境政策の形成過程

公共政策の形成に関わる要因は多様である。資源・環境に関する政策・法・制度の形成過程の場合は、(1)政策・法・制度の体系としての整合性の要求、(2)諸外国における趨勢からの影響、(3)突発的な事件・事故などが引き起こす危機への対応、(4)政治家などのアクターが持つ理想・信念の表出、(5)市民による要求と社会的な圧力、などが要因としてあげられる。初期の資源・環境政策、環境法の形成過程では、先進国においても、環境保護運動や圧力団体が力を持っておらず、その進展が困難となった。初期の資源・環境政策、環境法は、突発的な事件・事故への対応が重要な要因となった場合が多い。後発国における資

源・環境に関わる政策・法・制度の形成過程では、先進諸国の初期の形成過程の場合以上に、環境保護運動や世論の社会的圧力は小さい場合が多い。環境政策の形成、環境法・制度の制定には、突発的な事件・事故による危機が生じていることも、社会的な圧力が顕在化していることも、重要な条件ではあるが必ずしも不可欠なものではない⁷。

上記のような諸要因は、発展段階が異なる各国のそれぞれの時期の政策・法・制度の形成過程で、どのように影響してきたのであろうか。資源・環境に関する政策・法・制度の形成過程では、上記のような多様な要因が考えられ、それらが相互に関連しながら、作用していると考えられる。それらの諸要因がどのように関連しているか、経済開発の過程ではその相互作用にどのような特徴があるのか、明らかにする必要がある。

以上のような背景を前提に、資源・環境に関わる政策・法・制度の形成過程に影響を与える諸要因の整理を試みる。まず、資源・環境に関わる政策・法・制度の形成過程は三つの局面に分けて考察することが有効であろう。(1)「自然科学的事象」としての問題の発生、(2)「社会問題」としての認識の拡がりと反応、(3)「政策課題」としての政治問題化と政策対応の制度化、である。

まず自然科学的事象として問題が発生することは、他の公共政策の形成過程とは異なる、資源・環境問題の特徴である。「自然」の事物への、意図するか意図せざるかに関わらず、何らかの人為的な働きかけが、さまざまな反作用を人々と社会にもたらす。それは、大気や水や土壌など、様々な「媒介」を経て、時には長い時間をかけて、もたらされるため、本源的な不確実性を伴う現象となる。空間的に拡がりを持ち、長い時間を経た作用であることが多いため、被害が明らかになり、原因が示されて、「社会問題」として認識されるまで、時間がかかる場合が多い。

個々の様々な自然科学的事象が、社会問題として認識される際に、問題としての切り取り、括り、線引き（フレーミング）が行われている。大気や水の汚染や廃棄物の投棄が「公害」として認識され、生活環境の悪化や生態系破壊など多くの事象と合わせて「環境問題」として括られ、社会問題化していった。「環境問題」は、身近な生活環境から、地域の局地的な問題、一国レベルの全国的な問題、国境を超えた国際的な拡がりを持った問題、さらにはオゾン層破壊や温暖化のような地球規模の問題まで、空間的な範囲を拡げて捉えられるようになった。潜在的な問題が顕在化していく過程では、新たな科学的な知識の獲得と、社会運動等の新たな社会組織の形成が重要な役割を果たした。

自然科学的事象としての「環境問題」は、直接に政策課題として取り上げられることも考えられるが、ほとんどの場合、社会問題として顕在化してから、政策課題として認識される。温室効果ガスによる地球温暖化問題は、地球規模の拡がりを持つ問題であるが、問題としての認識は一部の科学者と政治家、先進国の一部の運動家には深刻な問題として認識されたが、多くの国々で社会問題として顕在化することなく、国際社会を通じて政策課題として顕在化している。しかしこれは例外的である。社会問題が政策課題として取り上

げられる際にも、さらなるフレーミングが行われ、問題が切り取られ、既存の政策体系、行政組織にどのように当てはめるかが検討される。政策課題として取り上げられた後、実際に政策として制度化されるためには、関係者の利害の調整が行われ、合意形成が図られる必要がある。政策課題の中で、コミュニティ自治、地方政府、中央政府、国際社会といった階層性があり、階層間での相互作用が見られる。

環境政策の形成過程では、自然科学的事象の発生が、社会問題として認識されて顕在化し、政策課題として取り上げられ、利害関係の調整を通じた合意形成によって、政策として制度化される。他の公共政策と比較した特徴は、必ず自然科学的事象が背景にあること、そのため不確実性が存在すること、そして新しい問題であること、すなわち「後発性」である。三つの局面は、遷移するものではなく、自然科学的事象としての環境問題は社会問題化した後も政策課題となった後にももちろん継続するし、社会問題としての環境問題は政策課題となった後も継続する。

自然科学的事象から社会問題へ、社会問題から政策課題へと、局面が拡大し、環境問題は政策として制度化される。環境政策の形成過程を、この局面が展開する過程で、様々な要因が作用する過程として捉えることができる。環境政策の形成を促進する要因は多様であるが、阻害する要因も多様である。公共政策としての「後発性」は、先に見たように、環境政策の形成を阻害する要因となりうるが、政策としての新規性が社会的関心や政策立案者らの関心を引き、利害関係者が少ないことがむしろ政策立案者に「先乗り」を競わせて、政策を推進する要因となる可能性もある。この場合に重要な条件としては、問題のフレーミングの斬新さと、範囲が適当であるか否かであろう。フレーミングの斬新さは、社会運動団体や政策立案者らの関心を引きつけるために重要であり、問題の境界線の設定による範囲の確定は、利害関係の範囲を規定し、政策形成過程における利害調整に影響を与える。ただし、以上のような公共政策としての「新しさ」という意味での「後発性」が政策形成を推進するためには、政治的な自由や民主主義が存在し、人々の社会的関心が政治、政策過程に反映される仕組みが存在し、十分に機能している必要がある。

環境政策は、大規模な災害、事故、事件の発生が直接のきっかけとなって大きく進展することがある。これは、そのような突発的な外生的ショックが、短い時間での政策的対応の必要性を生じさせ、上からの政治的リーダーシップなどによる政策形成や改革を行わざるをえない状況が作り出されたと解釈できる。あるいは、災害、事故、事件が発生することがきっかけとなって、政治的危機が生じて、一種の社会的合意が無理矢理に作られると考えることもできる。では、なぜそのような形で、多くの公共政策、環境政策は形成されるのであろうか。

第4節 災害・事故・事件と環境政策

大規模な災害、事故、事件の発生が直接のきっかけとなって政策が大きく進展する事例は、環境政策だけではなく、多くの公共政策において観察されている。アメリカを中心とした公共政策学（Public Policy）においては、「災害と公共政策」（Disaster and Public Policy）という分野が提唱され、一定の研究の蓄積がある⁸。環境政策を事例とした分析も見られる。発展途上国における事例研究は、この分野を意識して行われたものは、まだあまり見られない。環境政策の進展は、先進国においても発展途上国においても、さまざまな偶然によって引き起こされる場合が多い。突発的な出来事がきっかけとなる事例は、その最も典型的なものであろう。災害、事故、事件は、環境政策の進展に重要な役割を果たすことがあるが、そのような形で導入された政策には大きな限界がある場合も多い。

すでに述べたように、環境政策の形成過程では、自然科学的事象から社会問題へ、社会問題から政策課題へと、局面が拡大すると見ることができるが、それぞれの移動において様々な要因が働く。自然科学的事象から社会問題への移動では、科学的知識の獲得が最も重要であり、マスメディア等による知識や情報の普及も重要な要因となる。社会問題から政策課題への拡大では、社会運動やマスメディアの活動と、選挙などを通じた社会的関心の政策決定過程への反映が重要となる。さらに、政策課題に取り上げられた後の局面でも、政策立案当局と立法機関において利害調整などが進まず停滞する場合がある。また、政策課題の局面では地方政府、中央政府、国際社会など、異なるレベルの間で進展の速度が大きく異なることもある。

いずれの局面における政策形成過程の停滞も、大規模な災害、事故、事件の発生によって一気に解消し、政策形成につながる可能性がある。政策形成の過程が停滞する理由には様々な可能性がある。大規模な災害、事故、事件の発生による環境政策の形成は、先進国でも発展途上国でも見られる。ただし、先進国では自然科学的事象にとどまっていた問題が一気に社会問題、政策課題へと局面を拡大させる場合が多い。そもそも社会的に問題に対する認識が広がっていなかった場合である。システムとしての「開発主義」を行っている後発国では、先進国ですでに対策が行われている問題で、自国においてもすでに問題が発生して社会的に認識されながらも、政策課題に取り上げられていない場合や、政策課題となっていながら利害関係の調整が行われず停滞していた問題が、大規模な災害、事故、事件の発生によってようやく政策としての優先順位が高まり、政策形成につながる場合が多い。あるいは、すでに形式的には制度化されながらも、開発政策を優先するため実施されていなかった政策が、大規模な災害、事故、事件の発生によってようやく有効に執行される場合もある。

さらに、後発国において、政策課題の局面で停滞していた環境政策形成過程が大規模な災害、事故、事件の発生によって一気に制度化される場合、その限界が内在されることに

より、後になってその弊害が現れやすい。システムとしての「開発主義」を行っている後発国では、開発政策がその他の公共政策よりも優位な位置を持ち、後発の公共政策である環境政策が有効に行われるためには、開発政策との調整が不可避である。災害、事故、事件の発生によって一気に制度化される場合、そのような調整過程が十分に行われず、形だけの制度化に終わり、その後の有効な対策をむしろ阻害する可能性がある。

第5節 「後発性」をもたらすもの

経済開発過程における環境政策の形成に関連する二つの「後発性」をめぐって議論を進めてきた。二つの「後発性」は、環境政策の形成過程を整理し、理解するために、ある程度有効な枠組みであると考えられる。それでは、それらの「後発性」はどのようにして生じていると考えられるであろうか。

経済開発における「後発性」は、工業化による経済成長が地理的、空間的に散らばりがある限り、世界のどこかで不可避免的に発生する。その生成は、その意味で自明のことである。歴史的にも、近代資本主義が発生したイギリス以外では、ヨーロッパ諸国でもフランス、ドイツ、ロシアなどが「後発国」と位置づけられることは、「開発主義」に関する節でも述べた通りである。一国の中でも、地域的な格差は常に存在し、その緩和は重要な政策課題である。ただし、この経済開発の「後発性」を利用して急速な工業化を目指す「開発主義」的な政策を採用することは、すべての後発国が目指した訳ではないし、またその採用によって工業化に成功するとは限らない。経済開発の「後発性」は、開発政策を行う当局によって認識されなければ、政策に組み込まれることはない。

公共政策としての「後発性」についても、あらゆる政策が同時に形成されることはあり得ない以上、必然的なものであるとも考えられる。ならば、それがどのように生成されたかを考察することは無意味であろうか。公共政策の体系の中で、環境政策がなぜ、どのようにして「後発の」政策として形成されているのかは、考察に値すると考えられる。むしろ、環境政策とは、どのような公共政策であるのかを、その起源に遡って考察するという意味で、重要な作業であろう。

すでに簡単に述べたように、環境政策の形成過程では、少なくとも三つの局面が考えられる。様々な自然科学的事象が社会問題、さらには政策課題として局面を展開するためには、いくつかの問題が選択され、切り取られ、範囲が確定されて、一つの出来事として括られなければならない。この括られ方、切り取られ方には、多様な可能性がありうる。「環境」というフレーミング以外にも、すでに存在した「資源」という括り方を拡大して、現在私たちが「環境問題」と考えている範囲のほとんどを覆うという可能性も存在した。そもそも「環境」という枠組み以前に、多くの国で「公害」という形で当初は問題が認識されていた。「公害」という極めてネガティブな枠組みから、より広範な現象を含んでポジテ

ィブな状況へと変換が可能な「環境」へ、認識の枠組みが移ったと考えられる。一方で、「資源」という枠組みを拡張し、その「综合利用」として自然災害と環境破壊をその中に包摂する試みは十分に成功しなかった。同様の自然科学的事象が、「公害」や「環境」とは明らかに異なる枠組みで「資源」問題として捉えられる可能性は存在したが、広く受け入れられることはなかった。「資源」というフレーミングが持つ、古くからある鉱物やエネルギーに限定された狭い印象が強く残ったことが、その受容を妨げたと考えられる。さらに1970年代初めの石油ショックによる狭い意味での「資源」問題の再浮上は、この古い枠組みとしての「資源」のフレーミングを固定する、決定的な役割を果たした⁹。

「資源」という既存の枠組みを拡張した、広義「資源」の综合利用といった枠組みは定着することができなかった。一方、「公害」問題や「環境」問題といった枠組みは、社会的な関心を集めたことを背景に、社会問題、さらには政策課題として定着した。狭義の「資源」の古い枠組みが依然として社会的な関心を強く引きつけたことも、広義の「資源」の定着を妨げたと考えられる。

「環境」問題を新しい問題として、その「新しさ」を強調することによって社会的な関心を集め、社会問題、政策課題としての重要性が主張される、という方向が確定した。その問題としての「新しさ」は、すでに述べたような公共政策としての「後発性」として、環境政策の形成を妨げる要因となった。しかし一方で、その問題としての「新しさ」は、社会的関心を引きつけ、政治家の新しい分野への先乗りを競わせるという、政策形成を促進する要因ともなりうる。利害関係者が少ない、あるいは利害を代表する主体が存在しないことは、政治家や社会運動団体に先乗りを競わせ、さらには利害調整をむしろ容易にする可能性もある。

ただし、そのような問題としての「新しさ」が政策形成を促進する要因は、人々の社会的関心を引きつけ、拡大させ、それを政策課題に反映させるような、政治的自由と民主的な政治制度が、背景として存在しなければならない。システムとしての「開発主義」を行っている後発国では、そのような前提条件は成立しない。経済開発の「後発性」によって、公共政策としての「後発性」と表裏一体の政策としての「新しさ」が持つ優位性は、活かされることが困難となる。

第6節 環境政策の国際的相互作用と「後発性」—今後の課題として

ここまで、「開発主義」とその前提条件である経済開発の「後発性」と、環境政策に内在する公共政策としての「後発性」を中心に論じてきた。いずれの議論も、基本的には一国レベルの政策形成に関わる問題として捉えることができる。一方で、環境政策の形成過程には、国際的な相互連関が重要な役割を果たす。また、国内でも地方政府と中央政府、地方政府間の相互作用も、重要である。

先進国において、いくつかの自然科学的事象が「環境問題」として括られて、社会問題、政策課題へと局面が拡大し、政策として制度化された。「資源」など既存の枠組みや、他の枠組みとして定式化される可能性はなくなり、「環境」という「新しい」政策課題として取り込まれることになった。「環境」問題という定式化も、国際的な相互作用を通じて、多くの後発国でも受け入れられた。

自然科学的事象としての環境問題とは、そもそも地理的な境界線を容易に越える問題である。地方政府の行政区画も国境も、環境問題の把握と対策にとって、必ずしも有効な境界とはならない。国境を越える越境汚染や、温暖化などの地球環境問題に対しても、何らかの対策が必要とされ、様々な取り組みが行われている。

発展途上国において環境政策を形成する困難を克服するためには、先進国の経験を参考にすることが有用となりうる。産業公害対策、環境政策を国際的に発信する試みは、1972年にスウェーデンのストックホルムで行われた国連人間環境会議をはじめとして、1992年のリオ・デ・ジャネイロの地球サミット、2002年のヨハネスブルグ・サミットなどでたびたび行われてきた。そのような国際的な発信の試みは、国内において歴史的な形成過程を振り返り、再構成する試みと並行して行われるべきであろう。先進国においてさえ、各国の環境政策は歴史的な検証を可能にするほど十分な長さを持っていない。各国の経験を、それぞれに固有の社会経済的文脈を考慮しながら、比較検討することは、有益であろう。

経済のグローバル化に対応して、各国の経済政策はその範囲を国土全体から特定の都市や周辺地域を含むリージョンへと、その空間的範囲を調整するという、新しい動きが見いだされている。環境政策は経済開発政策に従属する受動的な側面を持つ。経済政策の空間的範囲の調整に対応して、環境政策も何らかの空間的調整が必要とされる。地方政府、中央政府、国家間の環境政策に関する重層的な相互作用は、基本的にはそれぞれの行政的な範囲、境界線を前提としたものであった。地方政府の環境政策は、都市政策の一部でもあるが、グローバル化した経済を前提にした都市政策について、新たな考察が必要とされる。環境政策の対象とする範囲の、経済のグローバル化に合わせた調整という問題は、新たな課題である。環境政策の形成過程の研究対象としても、今後の課題である。

-
- 1 「開発主義」に関する以上の議論は、末廣[1998]に基づく。
 - 2 以上のシステムとしての「開発主義」については、村上[1992]に基づく。
 - 3 「開発主義」と環境政策、および環境政策に関する「日本の経験」については、寺尾[1994; 2002; 2003]を参照。
 - 4 「後発性の利益」が環境政策において働きうるのかは、当時の台湾を念頭に（寺尾[1993]）で検討している。経済開発の後発性全般に拡張した議論としては（寺尾[2002]）がある。
 - 5 環境政策の公共政策としての「後発性」については、寺尾[2013]を参照。
 - 6 日本における産業政策としての環境政策については寺尾[1993]、および寺尾[2002]、産業間の資源利用調整策としての水質保全政策については、寺尾[2010]で論じている。
 - 7 葉俊榮[1993]、Elliot, Ackerman, and Milliam[1985]を参照。
 - 8 Birkland[1997; 2006]などの研究がある。
 - 9 広義の「資源」概念を用いた「資源論」については、佐藤[2011]等による再評価が行われている。

参考文献

日本語文献

- 佐藤仁[2011]『「持たざる国」の資源論—持続可能な国土をめぐるもう一つの知—』東京大学出版会。
- 末廣昭[1998]「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所編『開発主義』（20世紀システム4）東京大学出版会, 13~46 ページ。
- 寺尾忠能[1993]「台湾—産業公害の政治経済学—」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—東アジアの経験—』アジア経済研究所, 139~199 ページ。
- 寺尾忠能[1994]「日本の産業政策と産業公害」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境—アジア「新成長圏」の課題—』アジア経済研究所, 265~348 ページ。
- 寺尾忠能[2002]「「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—日本の経験・東アジアの課題—』アジア経済研究所, 9~36 ページ。
- 寺尾忠能[2003]「『日本の公害経験』はいかに伝えられたか」『アジア研ワールド・トレンド』, No. 88, 2003年1月, 18~21 ページ。
- 寺尾忠能[2010]「資源利用をめぐる産業間の利害調整としての水質保全政策—日本における『水質二法』の成立過程を中心に—」, 未公開。
- 寺尾忠能[2013]「『開発と環境』の視点による環境政策形成過程の比較研究に向けて」寺尾忠能編『環境政策の形成過程—「開発と環境」の視点から—』アジア経済研究所, 3~29 ページ。
- 村上泰亮[1992]『反古典の政治経済学 下巻』中央公論社。

中国語文献

- 葉俊榮[1993]「大量環境立法—我國環境立法の模式、難題及因應方向—」『臺大法學論叢』第22卷第1期。

英語文献

- Birkland, Thomas A., [1997] *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A., [2006] *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Elliot, E. Donald, Bruce A. Ackerman, and John C. Milliam, [1985] “Toward a theory of statutory evolution: The federalization of environmental law,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 1(2), pp. 313-340.