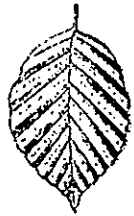




佐藤 仁
Jin Sato [著]

反転する 環境国家



「持続可能性」の
畏をこえて

序 章 環境国家の到来

1 二一世紀の「宣教師」

ラオスは経済発展の著しい東南アジア諸国の中でも最も素朴さの残る、筆者の好きな国だ。二〇一四年の春も終わりがけたころ、筆者はラオス北部の小都市ルアン普拉バンからガタガタ道を三時間ほど登った山の上に広がるホアイキン村の高台で、心地よい風に吹かれていた。この村では、国際協力機構（JICA）が気候変動緩和を目的とした森林保全事業を行っていた。森林を保全し、二酸化炭素の吸収量を増やすことで地球温暖化の抑制に貢献しようとする事業である。具体的には、地理情報システム（GIS）¹を駆使した精緻な土地利用図の作成、地元住民に対する二酸化炭素排出に関する知識の伝授、生計向上のための支援、植林や森林保護のグローバルな意義の啓発など、先端的な科学に基づく活動が熱心に行われていた。

筆者が驚いたのは、文字の読み書きさえ満足にできない村人たちに、地球規模の観点から森を守ることの大切さが教えられていたことであった。もちろん、基礎教育を受けていないからといって地球環境について知らなくてよいということはない。しかし、この場所にわざわざ外国から援助を投入するのであれば、もっと人々の生活ニーズに直結した医療支援や基礎教育をまずは充実させるべきではないか。あるいは、このような発想こそ近代化の病におかされた時代遅れの考え方なのだろうか。もやもやした思いを抱きながら、筆者は国際協力事業の現地スタッフが「カーボン（炭素）」について村人に語りかけている現場を眺めていた。

先進諸国が苦い経験を経てたどりついた地球の持続という理念が「プロジェクト」として現実化し、まったく異なる時間を経てきたラオスの奥地に降ってきた。自然を豊かに残してきた地域の人々が、自然を壊してきた先進国の専門家にその守り方を教わらなくてはならないという矛盾は、地球の資源と環境を守る活動が誰のためのものなのかを考える恰好の教材である。

いったいどのような力がラオスの山奥に暮らす人々と先進国の主導する環境保全事業を引き合わせたのだろうか。援助事業の現地スタッフによる奥地での環境教育の現場を見て、筆者はアニミズム信仰が一般的であった東南アジアの山地民にキリスト教がもたらされた一九世紀に思いをはせた。長旅の末にヨーロッパからやってきた当時の宣教師たちは、布教活動に加えて辺境の人々に文字を教え、医療を含めた生活支援に情熱を傾けた。時代は下り、現在、環境事業を外から持ち込むスタッフらの姿は、かつての宣教師と重なる。彼らは強い信念をもって、地球人としてのまっとうな振る舞いを後

発国の奥地に広めようとしているのだ。

当然のことながら、一九世紀と今とは時代背景が大きく異なるし、環境保全事業は宗教ではない。だが、当時と今のもっと重要な違いは奥地に乗り込む人々の動機ではない。気候政策に代表される地球規模の課題への取り組みを先導する先進諸国が、自分たちのつくり出した問題を解決するために後発国の奥地の人々の手を借りなくてはいけなくなったという関係性の変化である。植林をするにしても森を守るにしても、事業を実効あるものにするには後発国の現場にいる人々に頼らざるをえない。「持続可能性」という包括的な目標を打ち出した先進諸国は、社会基盤の整備すらままならない後発国を巻き込みながら、新しいタイプの「依存関係」を構築しつつある。それは互いを必要とする理由と関係のとり方が変わってきたということである。

たしかに植民地時代も宗主国は植民地の提供する原料に頼っていた。だが現代の依存構造は、先進国が「与える側」に位置する国際協力という善意の衣に包まれているのでわかりにくい。表に見えて「与える」「受け取る」という関係性の水面下で、実は援助する側も援助される側に依存しているという点が見えてこないのである。この依存関係をしっかりと意識化し、後発国の人々の側から力のバランスを回復することが、本書でいう「反転」のショックを和らげる一つの道であると思う。

政治的・経済的に優位にあるものが劣位にあるものに依存するという新しい関係性は、東南アジア諸国家の内部にも見て取れる。東南アジアにおいて山地の森林地帯は、長い間、平地の権力に対峙する反政府勢力の隠れ蓑になってきた。東南アジア地域で近代国家の装いが整いはじめたのは一九世紀



図序-1 左の世界と右の世界

出典) 啓発用ポスター「公平な利益の分配」(タイのバンコクに本部をおく国際機関 Regional Community Forestry Training Center がラオス用に制作したもの)。

の二酸化炭素を排出することで地球の温暖化を促している。
これに対して、対岸の「左の世界」には緑豊かなラオスの農村風景が広がっている。豊饒な森林は大気中の二酸化炭素を吸収し、産業廃棄物も少ないので空は青く澄みきっている。妙に開かれている空間には何も人工物がないのに、どこか人工的な印象を与える。人々はそこで大切そうに苗木を植え、植林に精を出している。

4
のことであるが、都市から遠く離れた山地が本格的に統治者たちの視野に入ったのは、この地域で西洋資本による森林伐採や鉱物の採掘が拡大した一九世紀後半以降であった。植民地化される以前の東南アジアでは、中央集権的な体制の確立も不完全で、森林や鉱物の管理は地方の領主に任されていた。ところが近代化の過程で中央政府が力を強め、西欧諸国の企業が新しい技術や制度を持ち込むようになると、辺境の自然は国家にとって有用な「資源」へと変貌し、地域の人々は国家のために資源を取り出し提供する労働力に成り下がっていった。
かつては、こうした困い込みから逃れるために国家との距離を保つことを良しとしてきたはずの山地の人々が、いまや政府の協力者となって援助機関による会合で行儀よく座っている。こうした状況は、国家権力がもはや地理的領域の隅々まで行き渡っていることを端的に表している。奥地に暮らす人々の多くは、これまで国家主導で行われてきた数々の大規模開発事業の犠牲になってきた人々であることを踏まえると、彼らの「協力」の真意を問いたくさえる。

先進国が主導して後発国で環境保全事業を行う前提を明らかにするうえで役に立つのが次のポスター(図序-)である。アジア各国で実施されている気候変動緩和事業では、草の根普及活動として地域の個別事情に合致したポスターが作成されており、これは「ラオス用」ということになる。しばしポスターの絵解きを試みよう。中央を流れる一本の川が世界を二つに分断している。開発が進んでいる右の世界(先進国や後発国の都市)では工場やビルが立ち並び、森林は残っておらず、自然環境の荒廃が進んでいる印象だ。盛んな経済活動は地域の大気を汚染しているだけでなく、多く

このポスターの見どころは何と言っても、ネクタイを締めたスーツ姿の「右の世界」の代表者とおぼしき紳士団と「左の世界」のラオスの村人が出逢い、互いの協力関係を約束しているかに見える前景部の描写である。紳士団は拍手をして協力関係を喜び、村人たちは手を合わせて感謝しているようだ。そこでは事業の合意書のようなものが取り交わされている。このポスターは、気候変動事業にかかわる先進国側の人々の認識をある意味で忠実に描き出している。

経済発展の「段階」がまったく異なる左右の世界の住民を、ラオスの奥地で引き合わせた力は何であったか。国家による開発から取り残されてきた奥地の人々が、なぜここにきて政府開発援助(ODA)事業の表舞台に立っているのか。それを考えるときに役立つのは、この絵が何を描いていないか、を想像してみることである。

牧歌的な雰囲気さえ感じさせる左の世界(＝ラオス農村)でも、現実にはダム建設を含む大規模な開発が行われ、場所によっては先進国よりも急激な速度で環境リスクが生み出されている。たとえば二〇〇五年から工事が始まり、世界銀行などの支援によって二〇一〇年から本格稼働が始まったナムトゥン2ダムは、その建設にともなって六千人以上の農民を移住させた大事業で、非政府組織(NGO)や市民グループから強い批判も受けた。発電量の九割以上が隣国のタイに輸出されるこのダムは、これといった輸出品のないラオス政府に貴重な外貨収入をもたらす。だが、メコン河の通航量増大にともなう漁業資源への打撃、銅の生産で知られるセボン鉱山における大規模資源開発に由来する環境への影響、そして二〇一八年七月二三日に発生したセーピアン・セーナムノイ・ダムの決壊事故

などを考えると、ラオスで行われているのは歓迎すべき「開発」ばかりではない。

次に描かれていないのは、ここで保護される森林、植林の対象になっている土地は誰の所有下にあるのか、という点である。ラオスに限らず、東南アジアでの植林の多くは、使い手のない国有地を政府が指定し、農民を動員して進めてきたものである。あるいはそうした国有地を企業が借り受けて商品性の高いゴムや油ヤシなどを大規模に植林するケースも多い。これらの植林は、地域の村人たちが求めたものではなく、むしろ村人たちが旧来の農地から追い出したり、焼畑の休耕地になっている場所を強引に占拠したりしてしまうことも多い。森林の保全と育成政策の影響は、森だけを見てはわからない。

このポスターは、こうした細かな詮索に堪えられるように作られたわけではもちろんない。しかし、次の第1章で詳しく見るように、状況が単純化されているからこそイメージは強い浸透力をもち、さりげなく人々の世界観を形成していく。世界観は政策となつて、いつしか現実化していく。ポスターが見せようとしているもの、背景に置き去りにしているものは、いわば新しい南北関係である。かつての北の宗主国によって南の植民地諸国は原料供給地とみなされた。地球を共有する住人という新たな自覚が芽生えてきたなかで環境対策を考えなくてはいけなくなった今日、南の国々はおもはや「取り替え」の利く存在ではない。どの国も、先進諸国にとって欠くことのできない依存先である。

「持続可能性」という大目的のために、政治や経済の面では接近する機会のなかった先進国と後発

国とが協力体制をつくること自体は素晴らしい。だが、稀少な森林のそばに暮らしているがゆえに突如として地球規模の政策の表舞台に登場することになった人々に及ぶのは、協力によって生まれる便益だけではない。ここで地域住民の目線から環境政策を読み解いていくと、手放しでは喜べない負担の側面が見えてくる。

2 「反転する環境国家」とは何か

「歴史を通して繰り返しまられたように、まさに国家による森林保護こそが、地元住民を森林の敵にしまった」(ラートカウ 2012: 426)。これは、土壌、森林、水、気候などの自然環境を国家権力との関係で研究してきた環境史の大家、ヨアヒム・ラートカウの結論であった。

この主張には驚く人も多いだろう。というのも、気候変動に関する国際条約の批准にせよ、炭素税の導入や再生エネルギーへの補助金にせよ、環境保護に関心をもつ私たちの多くは、問題が国家による関与の過剰ではなく、むしろ不足にあると思ってきたからだ。資源利用や環境保全に国がもっと関与し、人員と予算を割くべきだと考える人は多いと思う。だが少し立ち止まってラートカウの洞察を噛みしめると、私たちは、国家が自然環境に投げ込む政策が現地社会にどのような波紋を引き起こしてきたのかをしっかりと見届けてこなかったことに気づく。差し迫った環境問題への対処も大事だ

が、「問題」を特定の方向で生み出す社会のあり方、そして「解決」が促す人間社会の変化の方が深刻なのかもしれない。なぜなら、その人間社会こそがまさに「何が解決すべき問題か」を決めているのであり、解釈の結果を引き受けるのもまた人間社会であるからだ。

問題解決のための政策には、自然保護区の設定や再生可能エネルギーへの移行、補助金や課税を通じた環境負荷の低い化学肥料の普及や汚染抑制のための各種の技術開発への補助金や課税、共有資源の国有化や私有化による保護などがある。そうした手段に訴えるときの私たちの関心は、自然環境の保全に対する効果の側面に偏っていて、自然への働きかけが人間社会の改変にどうつながっているのかという側面には及びにくい。それは、環境政策がすべからず人間社会を介して実施されているという基本的な事実を私たちが忘れているからである。

本書でいう「反転」とは、まえがきで述べたように自然環境を保全するために実施されたはずの政策が、その政策を仲介する地域の人々を翻弄し、その結果として地域の自然環境が持続性を失ってしまう現象であった。ここで、反転の影響が当該国の人々に均等にふりかかるわけではない点に注意が必要だ。環境保護事業を引き受ける現場の地域住民、たとえば厳格な保護対象になる森林のそばに暮らす人々、汚染への規制がかかる工場で働く人々、気候変動への適応策が実施される災害リスク地域に暮らす人々などは、反転に最も巻き込まれやすい人々である。

ところで「反転」という言葉の使い方には、いささか注釈が必要かもしれない。環境政策が裏目に出てかえって環境悪化が引き起こされるなら文字通り「反転」といえるだろうが、この因果を観察す

るには時間がかかる。本書がまず問題にするのは、国家による環境政策が、自然環境の管理に先立って、そうとはわからないかたちで人間社会の管理に転化していく可能性にある。こうした転化は、格差や不平等を拡大し、地域の人々の環境保全意欲を低下させ、さらなる環境劣化の引き金になりうる。

たとえば知的所有権を整備して農村に広がる生物多様性を「守ろう」とする働きかけは、地域の人々の視点からすれば反転の典型的な契機である。製薬に有用な遺伝子、バイオ技術、農業生産を向上させる種子などが発見され、それらが所有権によって「保護」されることで、その資源にアクセスしていた人々の手を離れ、政府や大企業に資源の支配権が移っていくことがある(Shiva 2015)。地域住民の伝統的知識を活用すべく、森から採れる非木材産品のマーケティングの機会を提供したところ、ビジネスが成功し外部の企業に主導権を奪われてしまう事例も報告されてきた(Dove 1993)。主導権が外部に移転されれば、地域住民の資源を守るインセンティブが低下するのも当然である。国家による知的所有権の整備は、現場にある生物多様性の保全というよりは、そこで生まれる利権の持ち主を「守る」効果をもつという意味で、自然環境を介した権力の集中化を促す可能性がある。この手の介入では経済的な利益よりも基本的な権利への目配りが欠かせない。

「環境対人間」という対立構造は、気候変動や砂漠化などの文脈で、私たちになじみのある問題の立て方である。しかし、この問題設定に基づいて人間社会が環境に作用した結果が、その反作用として呼び込む新たな「人間対人間」の関係(「意図せざる反転」)について、私たちはあまりに無頓着ではなかつたか。環境を汚染する企業の活動を規制によって一時的に制限するという単純な話であれば「反転」という新たな表現を持ち出すまでもない。公益のために一部の人々の自由が制限されるのは想定内であり、民主的な国家であれば規制に対する異議申し立ての機会もある。しかし、後発国の奥地で暮らす人々が環境保護の名の下に暮らしを大きく制限されるとき、それを問題にする人はほとんどおらず、当事者らに異議申し立ての機会が与えられることも少ない。

環境保護と経済開発は表裏一体である。資源の大量消費を前提として、工業化と富の生産に向けて国家主導で組織構造全体を組み替えていく体制を開発主義、そのような開発主義をとる国々を「開発国家」と呼ぶ(末廣 1998)。開発国家をめぐる議論は政府の介入の最小化および自由市場の最大利用を唱えるネオリベリズムと一線を画しながら展開してきた(Wade 2013)。第3章で見られるように、日本やタイでは一九世紀末の近代化の時代に開発国家の端緒があり、日本の場合は一九五〇年代に、タイの場合は一九六〇年代の開発計画が整備されるところで開発国家としての装いが一応の完成をみる。

開発国家の登場から二〇年ほどが経過して現れたのが環境国家である。「環境国家」の概念は筆者のオリジナルではない。先進諸国を対象にした研究で用いられてきた「環境国家(Environmental State)」とは、環境分野を総括する省庁が設置され、各種の環境関連法を統合するような基盤的な法律が整備され、環境に関する国際条約の批准や専門家の育成などを行うようになった国家であると定義されてきた(Duit et al. 2015; Meadowcroft 2011)。

だが、この定義は制度的な装いを重視している点で、制度と実態の乖離が著しい後発国に当てはめるにはふさわしくない。そこで本書では「環境国家」を、「特に地域の人々から見て）環境保護や資源の持続可能性確保を目的に行われる介入の影響が、自然環境だけでなくその地域の人々の暮らし全体に及ぶようになった国家」と定義してみることにする。すなわち土地や森林、水や気候への介入を通じて人間社会に影響の範囲を拡張するような国家である。農村人口の割合が高く、自然環境との直接的な関連が強いアジアの後発国では、多くの地域がなんらかの側面で環境国家的介入を受けているといつてよい。

ところで、政策のスローガンなどから国家の方向性を読み取ることのできる開発とは異なり、ある国家が「環境国家」かどうかを客観的に示す基準はない。環境国家の定義が一定しないのは、その影響を強く受けやすい地域住民の視点を中心に置く本書のスタンスからすると当然である。環境国家の影響は同じ国家の中でも住んでいる場所や生業に応じて多様であり、決して均一に及ぶわけではないからである。議論の対象になる個別の自然環境の特性や地域の文脈に配慮しないと、環境国家論を振りかざしても個々の現場には響かない。ただし大きな傾向としては、自然資源への依存度が高い後発国の後発地域ほど、上からの環境保護のインパクトは大きく、地域住民に降りかかる反転が生じる可能性も高いといえるだろう。

開発国家をめぐる議論においては、工業化や民族主義といったスローガンに表出する国家の意図的な力点（＝開発主義）が研究者たちのもっぱらの考察対象になってきた（Nan Singh and Oviata, eds.

2016）。だが、本書の唱える環境国家論は、人間社会を生態系の一部とみなしてエコ運動を推奨するような政府主導の「環境主義」を追うものではない。そうではなく、そうした環境主義が結果として、どのように人間社会を再編成していくかに注目する³⁾。意図ではなく結果に着目するというこの違いはとても大きい。

森林、水、土壌、大気や気候、エネルギーや生物多様性へと、国家が積極的に関与する範囲を一方的に広げてきたにもかかわらず、「環境国家」が誕生することの政治的・社会的な意味を捉える視点がこれまでの研究に不足していた理由は二つ考えられる。

第一は、自然環境を扱う諸学の専門特化である。特に自然科学と社会科学の分断は、自然と人間の交流関係の全体像を曇らせ、自然環境の研究は自然科学の領分、という偏った観念を定着させてしまった。環境専門家と呼ばれる人の多くは環境そのものの変化を捉えることを得意とする。それゆえに、社会科学の専門家が主導する開発事業に環境の専門家が呼ばれて「環境影響評価」を実施することとはあっても、環境の専門家が主導する環境保護が人間の生活に与える影響を評価する必要性はほとんど認識されてこなかった。

第二は、「行為の意図をこえた影響」まで見届ける余裕を与えない、近代社会に特有の合目的な発想である。フランスの哲学者ミシェル・フーコー（一九二六―八四）は、人は特定の行為を行う理由のほうはよくわかっている、行った行為が引き起こす帰結まではわかっていないと指摘した（Dreyfus and Rabinow 1982: 187）。その通りである。国家の振る舞いも、人の行為と同じように、その

本質は狙いや意図ではなく、意図をこえた帰結の方にあると筆者は考えている。

環境国家の影響は、制度から技術、インフラ整備、そして教育を含む価値観の領域にまで及び、私たちの生活を包み込んでいる。再生可能エネルギーの開発と普及、災害対応型のインフラ整備、環境税、土地の利用制度、排出規制、生態学や気候変動のモニタリングなどの科学的知識の導入や海外からの技術協力は、自然環境を介した国家による人間社会への侵入経路の例である。

資源を保全し、自然環境を守ることを名目にした諸事業は、先進国と後発国、都市と農村とを問わず世界各地で展開し、今や個々人の意識にまで入り込んできた。気候変動や災害という待ったなしの環境課題は、軍や自衛隊の出動を常態化させつつある。

私たちの取り組むべき「問題」の核心は、久しくいわれているような個別の原料資源の枯渇や環境汚染、あるいは廃棄物の不法投棄などだけではない。もっと短期的に文明の存続を危うくするのは自然環境の劣化そのものよりも、その問題をめぐる国家の為政を通じて形成される権力の再配置とその社会的余波の方ではないか。たとえば資源が枯渇するかもしれないという強迫観念は、人々を保守化させ、国を戦争へと向かわせるかもしれないし、極度の汚染は大量移住を招き、周辺地域の政情を不安定にするかもしれない。このように、資源や環境に関する問題は、そこに働きかける社会や文化と切り離して考えることができない。自然環境の変化が問題になるかならないかはその劣化の有無や度合いにかかわらず、社会の側が決めることだからだ。

3 連鎖する反転

反転は突如として現れるのではなく、予兆がある。歴史的に見ると「反転する環境国家」を呼び込む出発点となってきたのは、開発国家による経済成長優先の政策である。重化学工業に依存しながら急激な経済成長を遂げていた日本では、人口過密という条件も重なって、環境リスクの問題が劇的なかたちで顕在化し、「公害先進国」の汚名に甘んじるところまでいつてしまった。メチル水銀を含む工業廃水が地域の第一次産業を破壊し人々を苦しめた水俣病がその例である。急速な経済開発が引き起こす環境劣化や資源の乱用は、人々の福祉と生活水準の向上を最終目標としていた開発国家の反転と読みなおすことができる。

こうした開発国家の反転は一九六〇年代に入ると世界各地で顕在化した。米国ではレイチェル・カーソン（一九〇七―六四）による『沈黙の春』が農業における化学物質の使用を強く戒める内容で一世を風靡したのを皮切りに、行き過ぎた開発のあり方を反省し、環境の保護を目指す草の根運動が巻き起こった（カーソン 2004）。環境保護のための各種法令や政策の整備が急速に進んだ米国は、一九七〇年代の段階で、世界で最も先進的な環境志向の国であると評価されるまでになった（シュラーズ 2007）。

米国における環境政策の萌芽には国家の利害が密接に絡んでいた。ベルリン自由大学の政治学者ミ

ランダ・シユラーズによれば、米国の政治家にとって一九六〇年代のベトナム反戦運動、黒人差別撤廃に向けた市民権運動、そして女性の地位向上運動などの一連の反体制運動の矛先をそらす手段として環境問題は便利に映ったのだ。民族や政治的な派閥をこえる環境問題は、魅力的な政策課題であった。もっとも、環境分野におけるアメリカの先進性は一九七三年のエネルギー危機の際に失われ、石油確保が安全保障問題として優先度の高い課題となって以降、環境リスクに関する議論は置き去りにされていた。

日本は、草の根の市民運動が大きな役割を果たした点で米国と共通している。一九五〇年代までは問題の科学的因果関係すら確定できないなかで苦戦を強いられた市民による公害反対運動も、一九六三年には三島と沼津での新産業コンビナートを中止に追い込むなど、成果を見せはじめようになる。水俣病やイタイイタイ病をめぐる裁判は、大衆に行政と闘争する方法を学ばせる効果をもち、やがて市民社会は社会党や共産党、労働組合などの支持も得ながら、地方自治体の重い腰を上げさせるほどに成長する。公害問題の全国化はいよいよ中央政府を動かし、一九七〇年の環境庁の設置に至らしめた。

もっとも、日本の環境政策は決して順風満帆に進んできたわけではない。たとえば一九六〇年代から七〇年代にかけて「横浜方式」と呼ばれた横浜市と企業の個別契約に基づく公害防止協定は、大気汚染の大幅な抑制に成功したことで地方自治体の先進例として称賛されてきた。だがその後の検証では、横浜市の定める技術水準をクリアできなかった企業が他の地域に公害を移出していた事例が報告

されている(小堀2017a)。首都圏における環境政策の「成功」は、公害リスクの高い施設を受け入れられた地域から見ると反転そのものであった。

一方、こうした先進諸国のような経験を経ずに圧縮されたかたちで成長と環境保護の両立を目指さなくてはいけない後発諸国は、まったく異なる文脈に置かれていた。近代国家の構造が植民地時代に形成された国々は、独立後も植民地時代の搾取の構造を維持した。政治的な硬直や腐敗の悪習は技術革新の風土を妨げ、各地でくすぶる環境問題を告発する市民運動や、その告発を取り上げるメディアの発達を阻害した。多くの後発国は、社会運動の蓄積、各種セクターの役割分担と調整の体制、思想的推進力を提供する知的エリートなどを欠いていたのである。後発国における環境政策は、産業化を推進するためのさまざまな政策を優先する前提で進められなくてはならなかった。

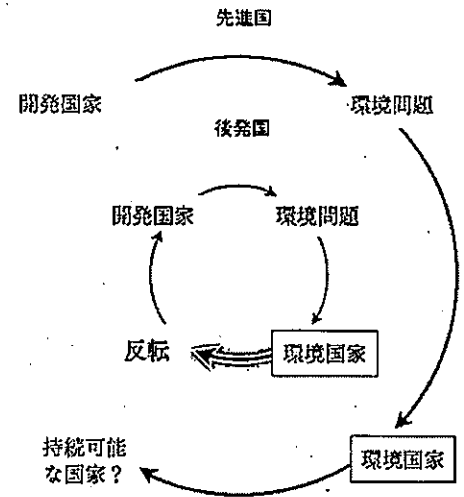
インドネシアのスハルト大統領(在職一九六八―一九八)や、フィリピンのマルコス大統領(在職一九六五―一九八)といった、一九八〇年代から九〇年代にかけて開発国家を主導したリーダーが退場したあとも、上からの計画と動員を求める開発国家のスタイルは、そのまま環境国家の時代へと引き継がれた。開発国家から環境国家への移行に時間的な間隔がほとんどない後発国では、むしろ当然の結果であったといえるだろう。開発国家から環境国家への軸足の移動が相対的にゆっくりと進んだ先進諸国に比べて、司法制度や教育水準が不十分で、社会的格差の大きく残る後発国での急激な環境政策は、それを受容する地域の事情によって反転してしまう傾向が強いのである。

ここまで環境国家の反転を議論の中心に置いてきたが、視野をより大きくとれば、この反転はより

が相対的に長いのに対して、後発の国々はその時間が短いという速度の違いである（図序1でいえば曲線が短い）。このサイクルが特に速いペースで展開している東南アジアの中進国・後発国では、かつての先進国のように反転を開発の副作用ととらえてじっくり取り組む余裕がない。開発政策と環境政策は同時に進行しなくてはならない。その結果、乱開発・過剰開発が生み出す環境問題が顕在化して、それへの対応として生まれる環境国家、そしてその環境国家が生み出す反転に対する開発国家的対応という一連のサイクルは加速していく傾向がある。

後発国のサイクルが速い理由は、開発と環境の統合的な運営に対して国際社会の援助と後押しがあること、そして、この動きの加速に抵抗する勢力がほとんど育っていないことである。開発も環境保護も、先進国に比べてより圧縮された時間の中で達成しなくてはならない後発国では、ただでさえ深刻な社会・経済的格差があるところに、環境政策を通じてその格差がさらに拡大する可能性が持ち込まれる。

表序1は、産業公害に帰因する環境問題に対し、本書で事例として取り上げるタイ、インドネシア、カンボジアが環境政策の軸となる諸制度（環境官庁の設立や環境基本法の制定など）を一通り揃えるまでに要した時間を代表的な先進諸国と比較して示したものである。日本やタイは、ストックホルムで国連人間環境会議（一九七二）が開催される前後に環境制度の体制づくりに着手し、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開かれた「環境と開発に関する国連会議（リオ・サミット）」（一九九二）の前後にはグローバルな課題も意識した本格的な環境国家に成長する。これに対してカンボジアは、一九



図序-2 加速する後発環境国家の反転

出典) 筆者作成。

サイクルが完成するというわけだ。

この図は従来の研究に欠けていた二つの点に光を当てる。一つ目は、開発と環境を互いに関連した連鎖反応とみなしていることである。開発の反転が環境政策を呼び込むところまではよく知られているが、環境政策の反転が、インフラ整備など技術的な対策を核とする「さらなる開発」を呼び込む回路はあまり議論されていない。

大きなサイクルの一部であることがわかってくる。一連のサイクルを概念図としてまとめたのが図序1である。開発国家による経済開発はその副作用として公害をはじめとする環境劣化・資源乱用をもたらす。そうした副作用を抑え込む目的で立ち現れるのが環境国家である。ところがこの環境国家も資源・環境政策を実施する過程で人間社会に改変をもたらす（「環境国家の反転」、新たな解決策を招来する。この「解決策」はそもそも環境問題を生み出した開発主義の思想からもたらされる。ここで一つの

二つ目は、最初にこのサイクルを経験する先進諸国の、開発・環境政策から反転に至るまでの時間

表序-1 環境政策の骨格が整う速度の国際比較

年代	先進国			中進国・後進国		
	英国	ドイツ	日本	タイ	インドネシア	カンボジア
1950~	水法制定 (1951) 大気浄化法制定 (1956)	連邦水管理法制定 (1957)	水質二法制定 (1958) 公害防止法制定 (1962) 公害対策基本法制定 (1967) 大気汚染防止法制定 (1968) 水質汚濁防止法制定 (1970) 環境影響評価法制定 (1972)	工場法制定 (1969) 国家環境委員会設置・ 国家環境保護法制定 (1975)	開発総論・環境省設置 (1978)	環境保全・環境省設置 (1986)
1960~	39年	34年	39年	13年	13年	4年
1970~	環境省設置 (1970)	大気汚染対策等を目的とした連邦大気法制定 (1974) 連邦自然保護法制定 (1976)	水質汚濁防止法制定 (1970) 環境影響評価法制定 (1971) 自然環境保全法制定 (1972)	国家環境委員会設置・ 国家環境保護法制定 (1975) 環境法制定 (1978)	環境省設置 (1982) 環境管理基本法制定 (1982) 人口環境省設置 (1985) 環境影響評価法制定 (1986)	環境保全・環境省設置 (1986)
1980~	都市農村計画 (環境アセスメント) 規則 (1988)	環境影響評価法制定 (1990)	環境基本法制定 (1993) 環境影響評価法制定 (1997)	環境法制定・アセスメント義務化 (1992)	水質汚染に関する法令制定・環境省設置 (1988) 大気汚染プログラム法制定 (1991) 環境管理法改正 (1997)	環境保全・環境省設置 (1986)
1990~	環境影響評価法制定 (1990)	環境影響評価法制定 (1990)	環境基本法制定 (1993) 環境影響評価法制定 (1997)	環境法制定・アセスメント義務化 (1992)	水質汚染に関する法令制定 (1988) 大気汚染プログラム法制定 (1991) 環境管理法改正 (1997)	環境保全・環境省設置 (1986)
2000~			環境省設置 (2001)	天然資源環境省設置 (2002)		大気汚染と健康公害の管理に関する法令 (2000)

出典) 筆者作成。

注1) この表では中央政府のレベルにおける制度・組織を取り上げており、地方における制度・組織は除外している。

注2) 緑の矢印は、産業公害対策を中心に、包括的な環境法制定・水質汚濁防止関連法制定・大気汚染防止関連法制定・環境影響評価法の制定・環境関連の行政組織設置の5項目 (各項目の最初のものを太字で表記) がすべて揃うまでの期間を示す。

九〇年代後半に急速に制度を整え、表面的には網羅的な環境政策を備えた国になった。先進国や国際機関の専門家が多く入り込み、法制度の面で大きな支援を行ったからである。だが制度が整うことと、制度の実効性とは区別しなくてはならない。というのも、多くの後進国では完備された制度に比べて現実が明らかに追いついていないからである。

そうした留保をつけようと、大まかな傾向として先進国と後進国とを比較すると、日本をはじめとする先進国では問題発生から制度の構築までに三〇年以上の時間を要しているのに対して、後進国ではそれが大幅に圧縮されている様子がわかる。わざわざ速度の違いを強調するのは、環境リスクの大きさが発生する速度に応じて変わってくると考えられるからだ。「反転」の負担がどれだけ人々を苦しめるかも、速度が影響する部分が多い。本書がアジアの発展途上地域を主な対象として議論を進める理由は、それらの地域の開発が遅れているからではなく、まさに変化の速度が速いからである。

一連の反転が問題として自覚された後に出てくる「次なる政策」も、そこだけをとれば政策の進歩に見えるかもしれない。これまで環境に配慮してこなかった国家が、環境政策を重視するようになるのは、そこだけを切り出せばたしかに進歩に見える。だが、この思考枠組みに囚われると、そもそも問題を生み出した構造的な要因に目をつぶり、目前の課題に技術的に対応するという対症療法的なアプローチが優先される。たとえばボイラーを備えた既存の工場に脱硫装置を設置すれば、工場から排出される有害物質を低減できることは間違いない。だが、なぜその場所に汚染対策を必要とするような工場が立地されているのかという、より根本的な問題に環境政策の担当者が口を出すことはまれ

である。環境対策が行われても、環境対策を必要とさせた開発優先の精神はそのまま維持されるのである。ここに反転を招き入れる本質的原因がある。

4 反転をくい止める力

先進諸国で見られた草の根の環境運動は、開発主義の暴力性を軽減させる抵抗力として機能した。日本では公害の経験を通じて、メディア、裁判所、研究者など、住民を側面支援する層が徐々に形成されていったのである。これから見ていくアジアの「環境国家の反転」が日本でそこまで顕著に生じなかったのは、国家の政策を受け止める社会の側の力が一九六〇年代から七〇年代以前の時代じつくりと醸成されたからだと考えられる。

日本のように一九七〇年代には基本的な環境政策の体制を整えていた先進諸国とは異なり、後発諸国の環境対策は遅れて開始した。そもそも「開発国家」自体が遅れて出発したからである。東南アジアの場合は、国家開発計画が立案されて、先進国からの援助も活用しながら体系的な開発が始まったのは一九六〇年代のことであった。政治家にとっては、開発の速度を遅らせかねない環境対策を充実させるよりも、道路や橋、鉄道や学校を作るといった目に見える開発を進めた方が票集めに有効である。こうした前提条件に先進国からの「解決策」が上塗りされると、社会の側、とりわけ地域住民の

側に政策を受け入れる能力が育たないので反転が生じやすくなる。

現在の後発国の環境政策の進捗を見て気づくのは、先進諸国が後発国への援助と引き換えに課すこととの多い条件、たとえばジェンダー配慮、環境配慮、住民参加、透明性、持続可能性などを、経済開発にまい進していた時の先進国は、どれ一つ満たせていなかったという事実である。先進国では行政の発案でこれらの条件が整ってきたわけではなく、市民からの突き上げによる長く熾烈な交渉過程を経て、一つ一つ達成されてきたのである。

表序「I」に見られるように、日本が四〇年かけてつくり上げた環境保全の制度を後発国はその半分以下の時間で完備するに至っている。これを「後発性の利益」と呼んで後発国が効率的に追いついた証と見ることもできる。あるいは、開発と環境の垣根が消失して、「持続可能な開発」が政策として現実化していると評価することもできるかもしれない。環境アセスメントのような規制政策がいち早く導入されることで、開発の行き過ぎを抑制し、速度を落とすという効果が見られた後発国もあったに違いない。だが、開発志向の国家が、そのまま環境政策を内部化しようとする、制度は充実しても開発主義的な実態は変わらず、そもそも環境政策を呼び込んだ根本的な問題は手つかずのままにされる。

先進諸国が環境国家になった過程から得られる教訓は、技術や制度の進歩的な側面よりも、急激な変化を受け止められる社会が醸成されたプロセスの方にあると筆者は考えている。多くの後発国は「政策を受け入れる社会を育む」という大事な経験をとばして性急に環境管理の体裁を整えた。開発

事業の環境への影響を評価する制度は多くの国で存在する。しかし、環境政策の社会的影響を評価する制度は存在しない。だからこそ、そこに生じる「反転」には歯止めがきかないのである。

開発国家から環境国家へ移行するにあたって先進国と後発国の間に生じた時差は、双方においていびつな人間と自然の関係を形成した。グローバル化は、それぞれ異なる自然環境との間で固有の関係を築いてきた人々どうしを出会わせることで、価値観や行動原理のすり合わせを強要する。国土の七割近くが森林である日本で、なぜ輸入木材に頼って家を造らなくてはいけないのか。その一方で、森が豊かに残る東南アジア奥地の村人は、なぜ生物多様性保全のために、自らの居住地を追われなくてはならないのか。本章の冒頭に述べたラオスの村人と先進国の人間を引き合わせた論理も、同じ地球の住人の間に見られる「時差」が生み出した歪みの一部であると考えるとよい。

現代の後発国ほどの速度ではないにせよ、高い人口密度と厳しい資源制約の中で、アジアで最も激烈な公害を経験した日本には、その経験を他の国々に伝えていく使命がある。もちろん、日本に特有の経験と知恵があるからといって、ただちにそれを諸外国の文脈に当てはめようとするのは危ない。本書で紹介する三つの系譜は、日本においてすら広く受け入れられ実践されたアイディアというわけではないからだ。何よりも、地域の文脈をふまえない介入こそ「反転」の元凶であるというのは本書の立場でもある。それでも日本の知にあえて着目するのは、反転を回避する参照軸としてこれらの三つの知が時空をこえた有用性をもっていると考えたからだ。政策は地域の文脈に依存するが、問題の立て方は地域の枠に制約されるものではない。

戦後から高度成長期の時代に編み出された日本の知は、現代の環境ガバナンス論以上に国家権力の問題を鋭敏に嗅ぎとっていた。本書で取り上げる三つの知は、当時の日本よりもさらに暴力的なかたちで「反転」が見られる東南アジアに、今こそ必要な「問題認識」のための座標軸を提供しているように思われる。

反転する環境国家の時代はアジアの各地でいま本格的な幕開けを迎えている。開発から環境へという国家の力点の移り変わりに、地域の人々の視点から一本の筋を通してみることで、私たちは環境保護が私たちの生活に何をもたらすのかを批判的に展望する地点に立つことができるのである。