

「持続可能性」の  
罫をこえて

# 反転する 環境国家

佐藤 仁  
Jin Sato [著]

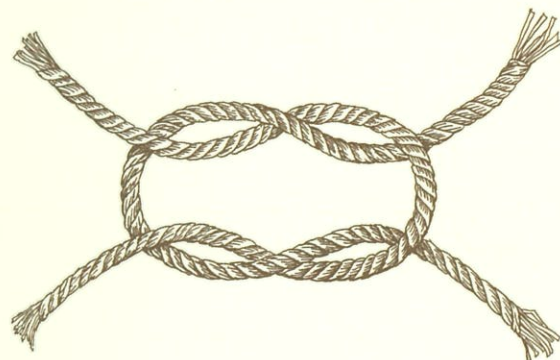


反転する環境国家  
「持続可能性」の罫をこえて



ISBN978-4-8158-0949-2  
C3031 ¥3600E

定価 (本体3,600円+税)  
名古屋大学出版会



## 環境政策のパラドックス

国家に依存した自然保護の急速な展開は何をもたらしたのか——。東南アジアをフィールドに、灌漑や森林、漁業資源をめぐる起る思いがけない「人の支配」への転化や、開発と保護が連鎖する関係をあぶりだし、その解決策を現場の人々のしたたかな戦略や日本の経験に見出す注目作。

名古屋大学出版会 定価 (本体3,600円+税)

佐藤 仁 [著]

名古屋大学出版会

序章	環境国家の到来	第5章	備える力 ——タイにおける共有地と自然災害
第I部	環境国家をどう見るか	第6章	手放す力 ——カンボジアの漁業と利権放棄
第1章	「問題」のフレーミング ——環境国家の論理基盤	第III部	反転をくい止める日本の知
第2章	環境を介した人間の支配 ——環境国家のメカニズム	第7章	文明の生態史観 ——京都学派と「下からの」環境国家論
第3章	包摂と排除 ——初期環境国家の形成過程	第8章	公害原論——被害者に寄りそう認識論
第II部	環境国家とアジアの人々	第9章	資源論——縦割りをこえた「総合」論
第4章	維持への力 ——インドネシアの灌漑施設と地域社会	終章	反転をほどく

## 序章 環境国家の到来

### I 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かけたころ、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）<sup>①</sup>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つた。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、もつ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つてきた。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つ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、当時と今のもつ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。表に見えている「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

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、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1）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、草の根普及活動用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。

しばしば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

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無いのに、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抱え、植林に精を出している。



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)。

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、むしろ村人たちを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、次の第一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持ち、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、南の国々ほもはや「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が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<sup>3)</sup>。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みられたように、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てしまった」(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<sup>3)</sup>。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ふ現象であった。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は特に注意が必要だ。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ったか。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 (Wage 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 (Duff 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（Neh Singh and Ovardia, eds. 2019）。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。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」を実施することであっても、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、今や個人個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、軍や自衛隊の活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。もつ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、米国の政治家にとつ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つたのだ。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つて以降、環境リスクに関する議論は置き去りにされていった。

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す、一九七〇年の環境庁の設置に至らしめた。

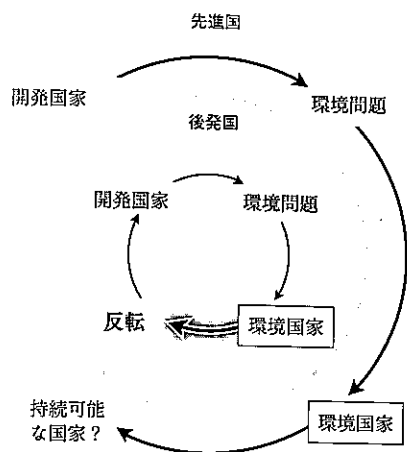
もっとも、日本の環境政策は決して順風満帆に進んできたわけではない。たとえば一九六〇年代から七〇年代にかけて「横浜方式」と呼ばれた横浜市と企業の個別契約に基づく公害防止協定は、大気汚染の大幅な抑制に成功したことで地方自治体の先進例として称賛されてきた。だがその後の検証では、横浜市の定める技術水準をクリアできなかった企業が他の地域に公害を移出していた事例が報告

されている(小堀<sup>2012</sup>)。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經ずに圧縮されたかたちで成長と環境保護の両立を目指すようになってはいけないうち後発諸国は、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行した先進諸国に比べて、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



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。

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

が相対的に長いものに対して、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

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し(＝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

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	カンボジア
	英国	ドイツ	日本	タイ	インドネシア		
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) ばい煙規制法制定 (1962) 公害対策基本法制定 (1967)	工業法制定 (1969) 国家環境委員会設置・ 国家環境保護基金向上 法 (1975)	開発監視・環境省設置 (1978)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)
1960~	39年 環境省設置 (1970)	34年 大気汚染対策等を目的 とし、運輸(1974) 連邦自然保護法制定 (1974)	39年 水質汚染防止法制定 (1970) 環境行政法 (1971) 自然環境保全法制定 (1972)	13年 科学技術環境省設置 (1978)	13年 環境監視・環境省設置 (1978)	13年 水質汚染に関する法令 制定 (1990) 大気汚染プログラム開 発 (1991)	13年 環境省設置・環境保全 法制定 (1996)
1970~	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)	環境法制定 (1997)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)
1980~	環境保護法制定・環境 アセスメント 規定 (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)	環境法制定 (1997)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)
1990~			環境省設置 (2001)	天然資源環境省設置 (2002)		環境省設置・環境保全 法制定 (1996)	環境省設置・環境保全 法制定 (1996)

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。  
 2) 横の矢印は、産業公害対策を中心に、包括的な環境法制定・水質汚染防止関連法制定・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)を大字で表記)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たうえで、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。これから見えていくアジアの「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に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。

表序一に見られるように、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も経験した日本には、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。



## 第1章 「問題」のフレーミング

— 環境国家の論理基盤

環境国家は自らの介入を正当化するために「問題」を切り取る。環境問題のある側面が選択的に強調され、問題の複雑性が単純化されていくフレーミングの過程には、どのような力が働いているのだろうか。資源の劣化や環境の汚染が促す問題の顕在化そのものは、関与の方法や解決の仕方を決定しない。環境国家の反転が生じるのは、国家の押しつけがましい介入ゆえではなく、受け入れる側の社会が同意せざるをえない巧妙なロジックが存在するからである。

### 1 マレーシアの森を壊したのは誰か？

それは一九八七年の夏の出来事である。当時一〇歳になる英国人の少年がマレーシアのマハティール首相に次のような手紙を書いた。

僕は一〇歳で、大きくなったら熱帯雨林の動物について勉強したいと思っています。しかし、あなたが木材業者を今のまま放っておけば、木は一本も無くなってしまいます。何百万という動物

も死んでしまいます。一握りの金持ちが何百万ポンドを得るために、こんなことをしているのでしょうか。僕は、とても醜いことだと思います。

マハティールの返事は次のようなものであった。

私たちの森から木材を切り出していることを辱めようとしている大人たちに、あなたが利用されていることの方が醜いことです。…：問題は、一握りの金持ちが何百万ポンドを稼いでいるということではありません。木を一本切り出すことは、少なくとも一〇人の貧しい人々に仕事をもたらし、おそらく彼らの妻一〇人と、その子供たち三〇人を支えていることとなります。加えて、金持ちは四〇%の所得税を払っています。この金持ちがいなければ、政府は税金を集められないだけでなく、伐採も行われなくなり多数の人々が職を失うことになるでしょう。…：

マハティールはさらに続けた。

木材産業は、このように多くの貧しいマレーシア人を助けています。あなたに熱帯動物の勉強をさせるために、彼らに貧しいままにしておくべきでしょうか。あなたの研究の方が貧しい人々の空腹を満たすより重要なのでしょうか。あなたが動物の勉強をするからといって、私たちは百万ポンドもの富を水の泡にするべきなのでしょうか。

(以上 Institut Analisa Sosial 1989)

この議論には、「マレーシアの森林減少」という同一の事象について、それぞれの立場に応じた複数の「事実」が含まれている。よって、二者択一方式で「どちらが正しいか」を科学的に実証することはできない。少年とマハティールは、双方とも有効な論点をもっているが、それらは出会うことなすれ違っていて対話が成立していない。少年の論点の一つは、マレーシア国内の富の不平等である。ところがマハティールは先進国と後発国の格差問題、そして人口問題に焦点をあてて議論を展開し、国家による森林政策の正当性を強調している。

複雑な状況の下で何を中心的な問題として位置づけるかを「フレーミング」(枠の付け方)と呼ぶ。フレーミングの仕方は、それが意識的なものであれ、無意識的なものであれ、問題の定義と解決において何が重要な情報で、何が重要ではないかを仕分ける強力な力をもっている。

右の一例からもわかるように、「環境問題」にもさまざまな側面があり、どの側面を重視するか(逆に、どれを無視するか)、そして「どの事実」が注目に値する重要なものであるかはその時々々の社会的文脈や国家のあり方が規定する。特に、さまざまな事実の組み合わせた「状況」には必ず解釈の余地が生まれる。問題とされる状況が視点の取り方によって多義的に解釈できるとき、どの解釈が科学的に正しいかを断定することはできない。このような状況では、論拠となる情報が増えても状況認識は「一つ」に収斂されない。というのも、そこで争われているのは必ずしも客観的な事実ではなく、事実認定の先に横たわる利害の分布や損得関係であるからだ。そこで、利害関係者はいまいる状況を利用して自分に有利なかたちで解釈を一つの方角にもっていかうとする。この綱引きを自分に

有利にしようとする行為が「フレーミング」である。介入の正当性が問われる政策論議は、さまざまなフレーミングの渦巻く言説空間であるといつてよい。

なかでも環境問題は、さまざまなフレーミングを可能にする解釈の幅がとりわけ広い。その広さは、問題のあいまいさや不確実性に由来する。地理学者ピアース・ブレイキーは、不確実性の要因として次の三つを挙げている(Baikie 1983)。第一は、環境の劣化を正確に、しかも長い期間にわたって測定したデータが入手困難であること。たとえば「森林減少」を論じる際、「森林」の定義が統一されていなくては「減少」の度合いを測ることはできない。第二は、自然と人間の相互作用によって生じる劣化現象を分析するときに、その中の人為的な要因を特定するのが難しいこと。第三に、当該の環境変化が何らかの対応を要する問題であるかどうか、専門家の間で著しい見解の相違が見られること。このように、不確実性の支配する多くの環境問題では「もつとデータを」集めるよりも、データの見方を変えなくては解決への動きが生じないことが多い。こうしたあいまいさの存在は、各種の専門家を擁する政府の権威を高め、環境国家を拡大する基盤を用意する。

第9章で見ていくように、科学的な不確実性は政府によって「何もしない」根拠に利用されることもある。ある人々にとつては、不確実性やあいまいさは、それ自身が政治的競争に役立つ材料なのだ。不確実性に、このような積極的な役割があるとなれば、かたくなにエビデンスを強調して「より多くの情報」と「確実な認識」を前提に政策を定めようとする従来型の研究姿勢は再考しなくてはならない。

## 2 ヒマラヤの森林にひそむ不確実性

不確実性の大きい問題に対処するときに、問題を取り巻く社会にはどのような動きが喚起されるか。ここではマイケル・トンブソンらのヒマラヤでの取り組みを紹介しよう。ネパールとブータンの国土の大部分を占めるヒマラヤ山脈での森林減少は、遅くとも一九世紀末ごろから国境をこえて問題視されてきた。ネパールにおける人口の爆発的増大が農民たちを山間の斜面に押しやり、森林の開墾を促し、その結果、山崩れや洪水が多発して、下流に位置するバングラデシュなどの近隣諸国で被害が拡大した、というのが従来の説であった。

ヒマラヤの自然環境が劣化していることについては、大半の専門家が合意している。問題は、それがどのくらい深刻なのか、という点であった。森林劣化の基本的な原因は、その地域の人口増加と、それにとまらぬ森林伐採に求められるのが一般的であった。具体的には、周辺住民の薪の採集ペースが森林の再生のペースを上回っているのかどうか、という点が着目され、論争の対象になってきた。この論争は、以下に述べるように、研究者やコンサルタントたちによる実にさまざまな推計値を生み出すことになった。

一九八〇年代の半ばにトンブソンらは国連環境計画(UNEP)の依頼で、ヒマラヤの森林生態系の問題についてのそれまでの知識を集成し、統一的な解決の方向性を示すという任務を課せられた。

ところが、調査を進めるうちにヒマラヤにかかわる研究者たちの間ですら「森林」や「森林減少」の定義が統一されていないことがわかった。周辺住民一人当たりの薪消費量の推計値では、推計者によって年間六〇kg〜四四kg、つまり最小値と最大値の間で六七倍もの差が見られ、持続可能な最高収穫量(保続収穫)の推計値ともなると一五〇倍の差が確認された。あくまで推測しかできない石油の埋蔵量などと比べて、目測できるはずの薪消費量推計値にこれほどの誤差があるのはどういふわけか。ここで新たに薪の消費量を調べなおしても、すでに山ほど存在する推計値の散らばりに埋もれてしまう。「一般的な応用科学の場合は、問題に不確実性が含まれているが、この場合は不確実性の中に問題が埋もれている」と彼らは考えた(Thompson and Warburton 1985: 116)。

そこでトンブソンらは、より厳密な調査を適用して不確実な情報を「客観的な一つの解」に収束させようとする従来型のアプローチを改め、不確実性や誤差そのものをデータとして扱うことにした。つまり、異常なほどに「誤差」が広がっている理由を説明し、データの不確実性を支えている制度的な源をたどってみることにしたのである。トンブソンらは、ヒマラヤ生態系の植生の変化からあえて目を離し、ヒマラヤの環境問題を取り巻くさまざまな社会組織(政府、援助団体やNGO)の「生態」を研究し、次のような問いを投げかける。「もし、森林の減少が言われているほど深刻ではないならば、森林の危機が差し迫っていると私たちを説得して得をするのはどういった人なのか」(Thompson and Warburton 1985: 133)。

「問題」がどのように定義されるかは、定義をする人が置かれている状況に応じて異なるってくる。

「置かれている状況」とは、人と自然との物理的な関係だけをいうのではなく、その人を取り巻く社会的・制度的環境をも含む。たとえば薪消費量の推定調査は「村人に尋ねる」という手法に頼ることが多いが、その時々々の季節や場所、家族構成、量を測る単位などによって、村人が口に出す数字は大きく変わる。そもそも、村人たちの薪をめぐる「ニーズ」は固定されているものではない。薪が容易に手に入るときは多く消費するし、手に入りにくくなれば少ない消費で凌ぐ。薪の消費量をいちいち記録している村人などいないし、彼らにしてみれば一口に「何kgの薪を集めているのか」と尋ねられても返答に窮するのである。

現地で用いられている度量衡の換算にも問題がつきまとう。とりわけ、政府が国有林に指定した森のそばに暮らす村人の中には、許可を得ずに薪を入手するという違法行為の摘発を恐れている者もいる。そこで、村人たちは、外部者によるインタビューに際しては、事実には忠実であろうとするよりも、聞き手との関係に応じたデータを提供するのである。その時々々に村人が提供するデータは、事実としては間違っているかもしれないが、彼らの置かれている状況や立場を反映したデータだと考えられる。事実として正しいこと (factually accurate) と、その場の置かれた社会状況を正しく反映していること (institutionally accurate) は、それぞれ別の意味をもつデータとして扱われるべきだ、とトンブソンらは主張する。

ヒマラヤの問題に登場する政府や国際機関をはじめとする外部組織は、それぞれの目的に合わせ「データ」を選択的に利用することで、問題の深刻さと広がりについての「イメージ」をつくり出し、「普及させ、自らの組織の存在価値を高めてきた。トンブソンらの研究は、援助団体のような「解決者」ですら、実は問題を構成する一部になってしまいう可能性を明らかにした。「問題」という言葉の響きが、現場で暮らす人々に私たちの目を向けさせ、解決者は問題があるおかげで利益を得ているという側面を忘れさせるのである。

トンブソンらの研究は、「調査を調査する」ことの重要性を明示した。事実はどうなっているのか、を問うのではなく、「問題」にかかわりをもつ人々は事実はどうあつてほしいのか、を問うた。不確実性がほとんどなく、科学的に唯一の結論が得られる場合であっても、受け手の置かれている社会的・地理的・歴史的な状況に応じてその解釈や意味づけは異なってくる。そうなれば問題の性質は、どの定義を選択するか(あるいは、しないか)に依存する。ある問題の「解決」は、一部の人々にとっては新たな問題をつくり出すことになりうるからだ。

### 3 フレーミングの基本パターン——境界線の綱引き

情報がいくら不確実であつても政策が実行されるということとは、事態をそれなりに把握し、特定の知識に正当性を与え、解決方法をめぐる議論を収束に向かわせるような何らかの仕組みが存在するはずである。この仕組みを明らかにする手始めとして、筆者は不確実性に一定の秩序を与えて視野を切

り取る境界線を規定する行為を「フレーミング」と総称し、次のように類型化してみた。

- (1) 問題の起点はいつか——時間と方向性のフレーミング
- (2) 問題はどこで起きているか——スケールのフレーミング
- (3) 問題はどうか解決すべきか——解決手段のフレーミング
- (4) 問題は誰のせいか——原因のフレーミング
- (5) この問題をそもそも取り上げるべきか——優先順位とコストのフレーミング

これらのフレーミングは、中立的で権限や負担の分配とは無関係に見えるからこそ強い浸透力をもっている。それぞれを以下に検討しよう。

#### (1) 問題の起点はいつか——時間と方向性のフレーミング

現在や将来の判断の善し悪しを決める際に、過去の出来事が参照されることはしばしばある。たとえば、私たちは「今日的な問題」と「古くからある問題」を無自覚に区別しているが、実は古くからある問題を最近発生した問題であるかのようにフレーミングすることがある。これは、言い換えれば、「問題の起点」をどの点に求め、そこから起算して現在に向かう方向性をどう読むか、ということである。「はじまり」を定義することは、それ以前に起こったことを視野の外に置くことに他ならない。

筆者がハワイに旅行した時にこんな話を聞いた。一九八〇年代後半から九〇年代のバブル絶頂の頃、日本の投資会社がこぞってハワイに進出し、周囲の木々を切り倒してリゾートを建設した。環境保護団体からの一連の非難に対し、観光業界側は「開発が行われている地域にはもともと森などなかった」と興味深い反論を提示した。たしかに、地域の住民の話や昔の写真などを総合すると、一九二〇—三〇年代頃のハワイでは山の木々がほとんど伐採され、土地は荒れ果てていた。なぜその時代にハワイで過剰な森林破壊が起こったのかは、それ自身が研究に値するテーマであるが、ここでの関心は、歴史的事実の「使われ方」である。つまり、現在の資源利用のあり方を正当化したり、批判したりする時の重要な根拠として、過去の資源利用が参照されている点である。右の例でいえば、昔からこの地域は「はげ山」だったのだから、その後自然再生した森林を少々伐採しても批判されるべきではないという論理である。

同様に、本章の冒頭で紹介したマハティールの議論では、英国の植民地政策による環境破壊を槍玉に上げ、最近の自国の森林政策を正当化しようとしている。このように、ある特定の時点に時間の区切りを設け、そのときの出来事やそれ以後の出来事に焦点をあてつつ、それ以前の出来事は触れずにおくのは一つのフレーミングである。それは、あまりにも日常的な営みであり、そのさりげなさゆえに、基準となる「はじまり」の設定時期の妥当性は吟味されないことが多い。<sup>1)</sup>

## (2)問題はどこで起きているか——スケールのフレーミング

特定の問題を「地球規模の問題」と定義するか「地域固有の問題」と定義するかで、問題を取り巻いている利害関係者と責任の所在は変わってくる。影響の範囲が地球規模で、その解決には国際社会の協力が必要になる「グローバル」な問題となれば、国家や国際社会が表舞台に出ることが求められるし、逆に「ローカル」な問題と断定されれば、一国内の地方自治体や地域の人々の責任に光が当たる。だが一つの問題がグローバルであるのか、ローカルであるのかは自動的に決まるわけではない。問題をグローバルに定義することが流行しはじめたのは、一九七二年のローマ・クラブによる「成長の限界」(メドウスほか1972)以降のことであろう。コンピュータや衛星からの情報を駆使した地球単位のモデルづくりが主流化すると、「グローバル・ヘルパーズ」と呼ばれる国連、世界銀行、国際調査研究機関などの役割が大きくなる。だが、問題の単位を「グローバル」な次元に設定すると、国やローカル・レベルにおける変化を看過してしまう可能性が大きくなる。末端の人々の現実を無視したアプローチを押し通せば、ローカルな多様性が単純化され、典型化される。たとえば国レベルの人口統計だけを眺めていては、実際の世帯レベルで子どもを産む産まないの判断がどのようになされているかを知ることができない。

逆に、本来は国家規模の問題が、たまたまある現場に表出したために「ローカルの問題」に仕立てられることもある。アフリカの植民地化された地域では、植民地政府によって条件のよい土地が囲い込まれ、土壌浸食に脆弱な土地が地元の農民にあてがわれた。しかし、当然のごとく問題化した土壌浸食は、農民たちの不適切な農法に由来する「ローカルの問題」であるかのようにフレーミングされ、問題を生み出した土地分配の政治的な分析はなおざりにされてきた(Blake 1985)。この場合の重要な視点は、どこで浸食や伐採が起きているかを見るのではなく、どこで起きているか、を見ることである。その地域だけの問題であるかのようにフレーミングされる「土壌劣化」や「森林減少」は、一次産品の貿易や国の徴税システム、土地所有権など、中央政府を主体とする、地域の外にある要因に規定されている。「ローカル」だけを見ると、問題の設定を誤るのはそのためだ。

## (3)問題はどうか解決すべきか——解決手段のフレーミング

解決手段のフレーミングは、解決手段を保有している組織が、自らの提案する解決策に問題を誘導しようとするときに持ち出される。科学技術の発達は、このタイプのフレーミングに大きな影響を与えてきた。自然環境のモニタリング手法に典型的に見られるように、科学技術の発達のおかげでたとえば大気や水質の汚染問題には技術的な解決の見通しが立つ場面も増えてきた。それゆえ、多くの環境問題は技術的に解決できると思われるようになったが、現実はその簡単ではない。不確実性を低下させるはずの科学技術が、むしろ不確実性を高めてしまった事例もあるからだ。

例を出そう。表1-1は、一九九七年から九八年にかけてインドネシアで生じた大規模な森林火災で、どれだけ森林が焼失したかを示すデータである(Hanwell 2000)。一見してわかるように、焼失



表 1-1 焼失面積の推計値

推計した組織	組織分類	推計値 (ha)	推計期間	推計対象
森林省	政府	96,000	97年7月～同10月	インドネシア
環境省	政府	263,991	97年7月～同12月	インドネシア
インドネシア環境フォーラム	NGO	1,714,000	97年7月～同10月	インドネシア
森林火災予防プロジェクト	外国の援助機関 (EU)	2,300,000	97年7月～同10月	南スマトラ
森林火災総合管理プログラム	外国の援助機関 (ドイツ)	4,500,000	97年7月～98年5月	東カリマンタン
シンガポール大学 (CRISP)	学術団体	8,170,000	97年7月～98年5月	カリマンタンとスマトラ島

出典) Harwell (2000: 309) より筆者が抜粋・翻訳。

した森林面積の推計値は、推計期間が同一の調査だけを比べてみても森林省の発表した九万六千haから環境省の推計値である約三〇万ha、さらにはNGOの推計値である一七〇万haまでと驚くべき広がりがある。そもそも「森林」や「焼失面積」の基準が統一されておらず、そのあいまいさが操作を可能にした。

空間情報の統合的な利用を可能にする地理情報システム (GIS) 技術が国や大企業だけでなく、NGOをはじめとする一般の人々にとっても身近になったことで、インドネシアで起きる多くの森林火災が衆人環視の下に置かれることになった。その結果、火災の多くが国有地やプランテーション地から発生したことが実証され、これまでのように焼畑を営む農民たちを犯人に仕立てる政府の常套手段は封じられたかに思われた。しかし上の表が示唆するように、誰の目にも明確なはずのGISに基づく視覚的なデータは、人々の認識を「一つの真実」に収束させるどころか、「誰が犯人か」という責任論争を喚起し、事実に対す

る解釈の余地をかえって広げてしまった (Harwell 2000)。

このケースでは、火元が村人の畑ではなくプランテーション地帯であるとわかったために、その事実を不都合と感じる政府や地主による「別解釈」や「あら捜し」を誘発した点が重要である。プランテーションへの取り締まりを強化するという「解決策」は、そこから利益を得てきた関係者には都合が悪い。政府は、NGOによるGISを用いた厳しい追及に対して、「森林」や「焼失」の定義を巧みに操作して対抗しようとした。たとえばGISの技術的な信頼性の低さやプランテーション企業の多くが外国資本であることを指摘して、非難の矛先をそらし、責任逃れの戦略に出たのである。

一つに決まるはずの事実がかえって解釈の複数を生み出すのは、火災そのものが純粹な自然現象であつても、それを観察する人間が利害関係に染められた色眼鏡をかけて見ているからに他ならない。そもそも現場で火災を経験した農民たちの声は、「面積」という推計値には表すことができない (関連する議論として本書の第8章も参照)。火災をめぐる利害関係者たちにとって重要なのは技術によって真実を明らかにすることよりも、自らの政治的な立場を守り、自分たちの提供する解決手段 (山火事の場合であれば、植林、防火研修、煙害対策、消火、土地利用規制など) を活用できる環境を整えることなのである。

「解決可能性」が技術的に示されると、問題のもつ政治性が中和され、解決は誰の痛みともなわなないかのように演出される。しかし、そうした技術的な介入が問題をつくり出した構造を温存し強化しつつづける限り、「解決」は表面的なものになり、問題は反復されていく。問題の設定を問わずに解

決を急ぐことの落とし穴が、ここにある。

(4)問題は誰のせいか——原因のフレーミング  
 原因のフレーミングとは、問題の根本原因を特定のものに向かわせるフレーミングであり、解決手段のフレーミングと表裏一体をなす。すでに見たように、原因を定めることは、そのまま責任の所在と解決すべき立場にある人々、解決に必要な資源を芋づる式に決定するからである。ただし、原因のフレーミングと解決手段のフレーミングが異なるのは、前者が必ずしも特定の解決手段を想定しないところである。

自然災害は原因のフレーミングが盛んにやりとりされる典型的な事象である。一九八八年一月下旬に発生したタイ南部における大洪水を例に出そう。この洪水では死者が三五〇人を数え、倒壊家屋は五万戸を超えた。チャチャイ内閣(当時)は、森林の過剰伐採に対して高まる批判に応えるかたちで一九八九年一月一七日にとうとう商業伐採の全面的な禁止令を出す。これは、タイで二〇〇年近く続いてきた林業に対する事実上の廃業宣言であった。大洪水の直後に描かれた図1-1の風刺画は、過剰な森林伐採の責任を互いになすりつけ合う政府の役人や木材業者を描いたものであるが、「指差し」の終着点が最も立場の弱い村人になっていることを見逃してはならない。

このように自然災害を扱う場合、害の原因を自然の摂理に帰するか、それとも人為的な要因を大きなものとするかは、最も基本的なフレーミングの対立構造である。



図1-1 誰が森を破壊したのか?

出典) Daily News, 1988年12月15日。

これがなぜ争点になるのか。それは、問題が主に人為的なものであれば、特定の誰かに責任を転嫁できるからである。問題がすべて自然に由来するのであれば、神の為せる業として解決を諦めざるをえない。温暖化と気候変動の原因をどこまで人間活動に帰すべきかは一九九〇年代後半から盛んに議論されるようになった(藤倉2011)。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は二〇〇七年(第四次報告書)に温暖化の原因が人間活動である可能性を「九〇%」とし、二〇一三年の第五次報告書では「九五%」とした。気候学者の見解がこのように収斂するなか、懐疑論がなかなか消えないのには、それなりの理由があるのだろう。数千年、数万年のスケールで複雑に進行する気候変動に対して、人間は自らの体感に基づいて直感的に因果の判断を下してしまいがちだ。大衆が学者による複雑な説明よりも、シンプルで直感に訴える説明になびくという事実は懐疑論者をつねに有利にする(Koehn-

表1-2 「因果論」見取り表

行為/結果	予想できた	予想できない
目的のない行為	①媒介的原因	②偶発的原因
目的のある行為	③意図的原因	④副次的原因

出典) Stone (2002 : 191).

Baker 2019)。ここではどちらの肩をもつべきかを議論するのではなく、議論のつくられ方に注目してみたい。

政治学者のデボラ・ストーンは、問題の原因を突き止めようとする行為こそ政策論議の最も中心的な部分であると考え、「因果論 (causal stories)」の基本パターンを類型化した(表1-2)。ストーンの議論をやや修正して、環境問題分析に役立ててみよう。まず特定の結果を引き起こす「行為」には、目的をもつものと、もたないものがある。そして、結果には、予想できたものと、予想できなかったものがある。これら二つの因子を場合分けしたのが表1-2である。ただし、表の四つの場合分けは、必ずしも相互に排他的であるとは限らない。

表の意味を、わかりやすい②から解説しよう。「偶発的原因」論とは自然災害を典型的な例として、自然や天命など出来事の発生を偶発的な要因に帰する議論である。前述したインドネシア森林火災の例でいえば、火災はまったくの自然現象であり、それに対してできることは何もなかったという見解が②である。

次に象限③を見る。ここは、まさしく行為者が目的に沿って、特定の結果を予想して出来事を引き起こした場合である。出来事が有害で問題視されるようなものであれば、行為者は責任を追及されることになるし、行為の結果として「被害者」も出る。つまり、③はいわゆる「合理的行動」に基

づくフレーミングである。森林火災の例でいえば、プランテーション業者に土地を奪われた農民たちが腹を立てて放火した(だから、農民が悪い)、という説明が③になる。

①は、行為の主体自体は目的をもっていないが、媒介として特定の方向性をもった結果を出すように設計された「間接的」な原因論である。この場合、結果は予想の範囲内にあるが、媒介物自体には目的がないので、③とは異なっている。構造的に問題のある自動車が起こした事故の責任を論じるときに、運転者自身は事故を起こすつもりがなくても、車の欠陥から事故の発生が予測できた場合(「未必の故意」がこれである)。

最後に④であるが、ここには合目的な働きかけの「予想されざる結果」や副作用、不注意による思わぬ落とし穴など副次的要因を重んじる議論が含まれる。良かれと思って実施されたプロジェクトが思わぬ害を及ぼすことは、不確実性の高い環境分野でなくてもしばしば起こる。④でよく持ち出されるのは、「行為者の無知」である。再びインドネシアの火災の例を挙げると、環境配慮に欠ける農民たちの「原始的な焼畑」が問題視されるときに用いられるのが④のパターンである。もし、農民たちに近代的な農法の知識があれば、問題の発生は防ぐことができたという議論は、被害者を遠まわしに非難する典型的な論法であり、暗に「専門家」の立場を強めるレトリックとなる。

ストーンによると、政策論議とは①から④の中で自らの利害に沿った枠に「因果論」を引き寄せるための戦いである。二〇一一年の東日本大震災では原発事故の人災的な側面に大きな注目が集まった。津波そのものは自然現象であったとしても、津波が引き起こした原発事故の被害は初期対応のミ

スによって拡大したという因果論である。「自然災害」と称されるものが実は「人災」であるという報道は、因果論を②から他の、より人為的な象限に引き寄せる行為に他ならない。

この場合に注意を要するのは、「自然災害」という表現自体が一つの因果的判断を内包しているにもかかわらず、そうとは見えないところである。「自然のなせる業」と言い切ることで、政府は事後的な支援にその役割を限定することができ、そもそも問題を引き起こした責任からは逃れられることになる。本来とるべき予防措置をおろそかにしたことで生じた被害については、触れずに済ませることができるわけだ。こう考えると、災害の「説明のされ方」もまた将来の災害を呼び込む一因であると見ることが出来る。根本的な原因を明確にできなければ、過ちは繰り返されるからである。

#### (5)この問題をそもそも取り上げるべきか——優先順位とコストのフレーミング

優先順位のフレーミングとは、地球規模の課題群の中で、そもそも何から優先的に着手すべきかをめぐる枠付けのことである。複雑な地球規模の課題群を論じるときには、「すべき論」が先行しがちで、それにかかるコストの問題が背景に追いやられることも多い。そうしたなかで、たとえば環境保護にどれほどの時間とエネルギーを投資すべきなのかは自明ではない。そこにさまざまなフレーミングが入り込む余地が生まれる。

環境保護論者は地球環境の現状を悲観的に扱いつづけているが、現実にはあらゆる指標が改善に向かっていると主張した研究者に、統計学者ビヨン・ロンボルグがいる。彼は二〇〇一年の著書『環境

危機をあおってはいけない』の中で、平均寿命や食糧へのアクセス、飢餓の可能性など、あらゆる指標から見て人類が現在ほど繁栄している時代はないと断言する。「ロンドンの空気が一九三〇年以来、汚染物質を九〇%以上削減してきた」として、こうした改善がどれだけの人々の命を救い、健康維持に貢献してきたのかを強調した(Lomborg 2001: 11)。水質についてもおおむね改善傾向が見られるとするロンボルグは、悲観論者らの問題の誇張が環境保護団体の活動を正当化する材料にしかなくなっていないと糾弾する。

ロンボルグはリスクや問題の存在を否定したのではない。むしろ、そうした問題にかけられているコストを別の、もっと確実に問題解決できるような課題に振り向けよ、というのである。ロンボルグの計算によると、各批准国が京都議定書を遵守するために費やす一年間の予算を振り向けるだけで、毎年不衛生な水のせいで失われている二千万人の命を救うことができる。当然のことながら、彼の主張は大きな反響を呼び、とりわけ環境科学の専門家からは事実認識について手厳しい批判の集中砲火を浴びることになった。

このように、環境問題がどれほど重要な問題であるかは、「それ以外の問題」の重要性によっても決まってくる。だからこそ福祉や治安、外交や防衛など、さまざまな領域を包括的に所掌する中央政府には、優先順位のフレーミングを行う大きな権限が付与されるのである。政策に優先順位をつけて各省に予算配分をする財務省系の役所に大きな権限が集まりやすいのは、これが理由である。

「全体像」が見えていないのは中央政府は、まさにその理由で環境問題を放置して、被害を長引か

せてしまうこともある。「問題の切実さはわかるが、今はそれ以上に重要な問題がある」という論法が用いられるのはこの時である。後発国では、政治的な発言力の弱い農村に集中して現れる土壌劣化の問題や化学肥料にともなう健康問題などが、こうした後回しの対象になりがちだ。このように、コストという明確に数量化のできる指標があるときでも、何を優先すべきかの最終判断は特定の価値観に立脚したフレーミングに左右され、科学的な計算が一義的に決めてくれるものではない。誰がどのような基準で優先順位を決めているのか、専門家任せにせず一般市民が広い視角から政策の優先順位に関心をもたなくてはいけない理由がここにある。

以上、五つのフレーミングの類型を見てきた。環境問題は、人間ではなく自然を相手にしているぶん、自然科学の知見を動員すれば政治の介入を遠ざけることができるという印象を与えるかもしれない。しかし、上に見たように、「自然」に見える領域であるからこそ、絶好の政治的操作の対象となるのであり、利権争いの舞台にもなる。フレーミングは国家だけでなく、民間組織も自らの正当性を主張する際に行う行為であり、限られた議論のテーブルにどの問題を載せるのかを定める決定的な機能を果たすのである。

#### 4 フレーミングと環境国家

##### 「注目」はどう配分されるのか

これまで、熱帯林の減少を主な例にして、同じ問題がさまざまなかたちでフレーミングされる可能性を取り上げてきた。ここでは、もう一段視野を広げて、フレーミングの対象となる現象自体が問題化したりしなかったりする背景について考えておきたい。

環境問題に限らず、一般社会が注目する「問題」がいかに流動的であるかを指摘した古典的な論文が、政治学者アンソニー・ダウンスによる「エコロジーに一喜一憂——課題注目のサイクル (Up and Down with Ecology: The 'Issue-attention Cycle')」である (Downs 1972)。ダウンスによれば、「注目のサイクル」には、①問題の前段階、②危機的な問題の発覚と解決への熱狂的ムードの高まり、③本質的な問題解決のコストが高いことの自覚、④一般大衆の問題に対する関心の低下、⑤問題の事後段階、の五つのステージがある。多くの社会問題は、このようなサイクルを経て人々の関心領域から消えていく。ここでは問題が議論の俎上にはない「前段階」と「事後段階」とが質的に異なることに注意したい。問題が注目を浴びた段階で解決のために設立された市民社会や行政を含むさまざまな組織が、「事後段階」のステージでも残存しているからである。

環境国家が拡大を続ける理由の一つは、いったん環境を担当する行政機関が設置されると、そうし

た組織が「問題が継続していること」を思い出させ、注意を喚起してくれるからである。つまり、問題そのものの深刻化と、注目の度合いとは区別しなくてはならないということだ。その意味で、それまで一度も注目を浴びていない問題よりも、事後段階にある問題の方が再び表舞台に登場する可能性が高くなる。逆にいえば、省庁横断的な性質をもち行政的な枠にはまりにくい問題、専門組織がつくられにくいような問題は、注目が維持されにくく、政策課題から外れたり忘れられる可能性が高い。

すべての社会問題が同じようにこのサイクルを潜り抜けるわけではない。注目のサイクルを経験しやすい、つまり、いったんは注目されるがそれが長続きしない問題は次の三つの特徴を備えているとダウンズはいう。第一に、一部の人間だけが集中的に被害を蒙っていて、大部分の人々は直接的な被害を受けていないような問題、つまり継続的に問題の存在を知らせてくれるような被害者が少ない問題である。第二に、問題の生み出している被害が、大多数の一般大衆、あるいは少数の有力者たちに便益をもたらしている問題である。この場合、問題があることで得をしている人にとって「解決」は脅威になる。ゆえに問題の本質的な解決には権力の再配分を含む格差構造の変革が必要になる。第三に、大衆の目を釘づけにするほどのドラマティックな要素が内包されていないような問題である。問題の存在を一般大衆に思い起こさせるのはメディアであるが、彼らも読者や視聴者にとって退屈な問題を長い期間にわたって扱うことはできない。

しかるべき人々から、しかるべきタイミングで、しかるべき支持を得るために、「問題」はさまざまなフレーミングで提示される。補助金やプロパガンダ、規制や課税という手段で人々の生活に介入する政府にとって、フレーミングを巧みに演出することは、政策の正当化をしていくうえで不可欠である。ところが、人々は忙しく、その関心はうつろいやすいために、一つのテーマに注目を向けづけることが難しい。環境政策の持続性を維持するには、人々の「注目の持続性」を確保しなくてはならないのである。

#### フレーミングにおける「専門家」の翻訳作業

それでは、「問題」が何であるかがいまいいな状況において、人々の「注目」はどのように配分されるのか。ここでは、「専門家」と呼ばれ調査委員として国家に雇用される人々の役割が大きい。ここでいう専門家とは、当該問題についての専門的な知識をもつと社会的に認知されている人々のことであり、その多くは大学や研究機関に所属する研究者である。問題の理解や解決のために高度に技術的な知識が必要となることが多い環境問題では、専門家の役割は非常に重要である。というのも、気候変動や放射能汚染など一般に認識の難しい問題は、専門家という翻訳者を介してはじめて「環境問題」として成立するからである。

専門家による「翻訳」の多くは気候変動など、複雑でグローバルな問題をローカルなレベルに落とし込むときに力を発揮する。温暖化や気候変動が各地域の生活者にどのような意味をもつのかを理解するにはたしかに翻訳が必要だ。一方で興味深いことに、ローカルな問題をグローバルな文脈で理解されるような言語に翻訳することが必要になる場合もある。たとえばマレーシアのサラワクでは、一



九八〇年代の後半に、それまで木材伐採業者の迫害を受けてきた地元の狩猟採集民族であるプナンの人々がバリケードを張り巡らし、伐採業者の侵入に抵抗した事件があった。プナンの生活習慣や自然とのかかわりは文化人類学者などによってたびたび調査されていたが、著名な環境運動家が森に暮らすプナン人を「自然に生きる神秘的な人々」として描き、演出を加えた「翻訳」をしたことで国際世論の共感呼び、プナン人による抵抗運動が活気づいたことがある。特に、プナン人が伝統的に用いる薬用植物に関する知識は西洋の人々にとっても重要であり、その知識が近代化の波とともに消えつつある点が「翻訳」の中で強調された。今では当のプナン人までもが、森を守る理由として「薬用植物」を挙げるようになり、グローバルな問題のフレイミングがローカルな現場で再生産されるようになったのである (Brosius 1997)。

翻訳の中心的な役割を担う研究者にも特有のバイアスがある。研究者は学界でどのような流行があり、どのように振る舞うと誉められ、調査費用を負担する団体はどんな結果を期待しているか、といった社会的な環境に影響されるからだ。

専門家による翻訳がフレイミングの偏りを生む理由の一つは、論点を単純明快にしたいという欲望である。とりわけ専門家が一般大衆に向けて論点を示すときには、複雑な要素を削ぎ落としてシンプルにしなければ訴える力が弱まってしまう。かつてロバート・マルサス(一七六六—一八三四)が「人口論」において「人口は幾何級数的に(倍々ゲームで)増加するのに対して、食糧生産は算術級数的(一定の割合)にしか増加しない」と論じたことが、後々まで人間社会と資源の見方に大きく影響

した一つの理由は、論点がシンプルだったからである。複雑な現象を理解するときに欠かせないシンプルな表現形式は、その有用性と引き換えに視野外の要素を捨象してしまいがちだ。

政治学者のムレー・エーデルマンは「たいていの社会政策は、それに本質的な関心のない一般の人々によって支えられている」と核心を突く指摘をした (Eelman 1961)。わかりやすく、人々の価値観に合致するような論点は、無批判に受け入れられるということである。一般の人々がどこか遠い国の環境問題を議論する場合には、なおさらエーデルマンの指摘が当てはまるだろう。その意味でも、環境問題を一般の人々にわかりやすく「翻訳する」専門家の役割、そしてこの専門家を利用する国家の役割にはとりわけ注意を払わなくてはならない。

ここまでの議論をまとめよう。特定のフレイミングの浸透力に影響する要因は、①フレイミングによって示される論点のシンプルさ、わかりやすさ、②その時々々に支配的な社会風土との合致度、③エリートを含む社会の大多数に対して行動様式の大変な変更を迫らないこと、④吟味されにくく、反証もしにくいこと、であるといえる。こうした条件を満たすフレイミングは、そこに一つの政治的方向性を内在させながらも、そうとは気づかれにくいかたちで人々の中に浸透する。環境国家が拡大する基盤には、こうしたフレイミングが役割を果たしている。

### 環境国家は何をなぜ取り上げるか

具体的な環境問題を目の当たりにして、「何をすべきか」を考えたくなくなるのは自然の衝動である。

特に災害を含む差し迫った環境問題への行動には時間のゆとりがなく、変化を科学的に観察している余裕もない。しかし、だからこそ、ただ新しいデータを集めることに注力するのではなく、これまで言われてきたこと／されてきたこと、できるはずなのにできていないことなどを再検討し、問題を正しく設定する必要がある。何をすべきかの判断は、「状況はどうあるか」の理解を前提としている。問題が複雑で、多義的であるほどさまざまな「状況の見せ方」が生まれる。「何をすべきか」を急ぐ人々はこの多様性を忘れがちであるだけでなく、知らず知らず特定のフレーミングに乗せられやすい。

既存のフレーミングにやすやすと乗せられないようにするには、私たちが慣れ親しんでいる「問題」をどう説明できるか」という問いではなく、「そもそも、この問題を取り上げることになった背景には、どのような力が働いているか」を問わなくてはならない。「問題」の発生は、異なる立場にいる人々相互の認識や利害に対立が生まれたことを意味する。それゆえに、データの信頼性や妥当性を問うだけでなく、そのデータを集めさせた視点や力学を視野に収める必要性をこの章では論じてきた。フレーミングは、国家による資源・環境への働きかけに正当性を与え、そのお膳立てをする。民主的な国家では効果的なフレーミングができなければ、予算や人員を配分できないからである。

慢性化し、繰り返される社会問題の多くは、無意識のイデオロギーに支えられている。問題は、いつしか日常の一部になり、やがて「問題」としての地位を失う。一度つくられたイメージは、耳に心地よい言葉の連なりによって一段と強化され、「定説」の位置を確固たるものにしていく。それを覆

すことは容易ではない。この状況では単純に情報を増やそうとするのではなく、問題の設定を変え、視角を多様化することが必要になる。

「環境」は特定の人々にとって経験され、解釈されていること、そして、いかなる解決への行動も、そうした国家的・社会的文脈の枠の中で行われることを私たちは自覚しなくてはならない。環境国家の反転が、「これしかない」と政策の選択肢を強く限定して迫るとき、国家による「問題」のフレーミングを分析し、他の選択肢の可能性を押し広げることは、来るべき環境国家の時代に向けて誰もが実行できる準備である。

## 第2章 環境を介した人間の支配

—環境国家のメカニズム

元来、無主であるはずの自然環境は、いかにして国家の管理下に入るのか。またその過程で、地域社会はどのような影響を受けるのか。森林や牧草地といったローカルな資源も、現場の地域社会をこえて交易や税制、所有権、近隣の開発事業など、国家レベルの動きに影響を受ける。本章では、国家が資源の支配を介して人間社会を国家の論理に巻き込む反転の順序やメカニズムを明らかにし、そこに公正さを問うべき新たな政策領域が生まれている状況を浮き彫りにする。

### 1 環境国家による色づけ

#### 可視化による統治

多くの後発国では、国家と社会が何ら交渉することもないままに、自然環境を介した国家権力が拡大している。序章で見たように、その歴史は先進諸国が一〇〇年以上かけて歩んできたプロセスを大幅に圧縮したものである。それゆえに、自然環境保護に高い意識をもつ市民社会の未成熟、あるいは性急な資源開発にともなう災害に無防備な国が多い。特にラオスやカンボジア、ミャンマーといった

東南アジアの後発国では、大規模開発の多くが外国企業の手によって行われているだけでなく、環境問題に対する制度や技術面での解決手段まで外国や国際機関から輸入されている。これらの環境政策の多くが現場では機能していないことは、外から持ち込まれる制度を根づかせることがいかに難しいかを教えてくれる。

本章では、自然の支配を企てる国家が、どのような方法や順序で行ってきたのか、アジアを中心に、世界各地の事例を参照しながら考察を進める。そして、自然環境の支配を通じて人間と人間の関係のあらゆる側面に国家の支配が及ぶようになったことが、どのように反転の契機となったのかを、環境国家の形成過程の中に見出す。

序章で述べたように、環境国家とは、ある客観的な臨界点をこえたときに突如として誕生するものではなく、自然環境への国家介入が、森林や灌漑といった特定のセクターの開発から、持続可能性や環境保護といった多面的な次元に拡張する過程で生まれる。象徴的な指標は、総合的な環境政策を司る中央省庁の設立、その活動に正当性を与える法律の制定、関連する規制や再分配の制度化、環境にかかわる専門家の育成や啓発活動の活発化などであった(Ditt et al. 2016)。だが、環境国家の作用は、こうした制度面の充実を見ていてわかるものではない。環境を糸口にした介入が社会に生み出す波紋の方を見なくてはならないのである。

近代国家が、その最初の作業として人種や職業、宗教などに応じて国民を分類して統治対象の可視化を試みたように、自然環境への介入も、まずは対象の可視化を必要とした(Scott 1998)。人間社会

を取り巻く「環境」は、騒音や悪臭などで局所的に感知することはできても、まとまった政策領域としての求心力をもたない。そうした公害が「経済開発」のためにはやむをえない必要悪と受け止められている間は、地域ごとに任せるべき問題として片づけられるがために、環境政策が国家政策として主流化しにくいのである。

可視化の手段には、自然環境の場所や動向をモニタリングするための地図や統計の整備といった知的なインフラをはじめ、具体的な問題の原因や解決に関与する住民組織の育成や彼らの行動範囲に関する法律など、幅広い技術や制度も含まれる。温暖化問題の可視化では、二酸化炭素排出権への価格付けが重要な役割を果たすが、排出源の特定はもちろん、申告の方法や売買のシステムづくりなど、付帯的な制度の整備は排出権取引にかかわる国には負担のかかる作業になる。

国家が統治する地域に「グリーン（森林）」や「ブラウン（汚染）」といった色づけをするのも可視化の方法になる。目に見えない自然環境に色の「くくり」が与えられて、具体的な政策分野としてまとまりが出てくる。たとえばグリーンは森林を想起させ、生物多様性を含めた植生の保全と結びつけられるだけでなく、「緑の党」に代表される環境保護主義の代名詞に使われることもある。これらの色彩シンボルが、一般大衆ではなく、国連をはじめとする政策立案の上流から派生したことを考えると、色づけによる政策領域の同定と国家権力の浸透とは、何か密接な関係がありそうである。

### 自然環境の政治的操作

第1章でも見たように環境問題は、そもそも何が本質的な問題であるのかがわかりにくい。だからこそ環境保全にともなう負担が見えにくく、政治的な操作の対象にされやすい。何よりも政策が反転してしまった場合の被害が政治的発言力の弱い弱者に集中しがちなことが、自然環境を権力操作の安易な標的に仕立てている。

資源や環境の操作によって生まれる利益が正当な手続きを経て税として国に納められれば、公益促進の財源になる可能性がある。しかし、本来は国庫に回収されるべき歳入が、特定のエリートの私腹を肥やすことに向けられてしまう事例は後を絶たない。たとえば日本が東南アジア諸国から大量の原木を輸入して「環境テロリスト」と揶揄されていた一九七〇年から八二年の間、フィリピンにおける林業部門からの税収は、申告された木材製品（丸太、製材、ベニア、合板）の輸出金額全体のわずか一四・八%にしかならなかったという（黒田1989）。同じ時期のマレーシアのサバ州では三七%、インドネシアでも二八%であったという報告と照らし合わせると、超過利潤の多くが国庫ではない別の場所に流れていたと考えざるをえない（Repetto and Gillis, eds. 1983）。

一方で、税収に反映されない資源の利潤は、別の回路を通じて権力の強化に役立っている可能性がある。スハルト大統領時代（一九六七—八八）のインドネシアでは、豊富な森林と石油をめぐる利権が政治利用された。なぜ汚職の道具として森林が選ばれたのか。それは単にその商業価値が高いからというだけではない。豊かな森林は都会から遠く離れた奥地にあつて、その利用実態が人目につき

くいからである。政府は伐採にあたって企業が支払わなくてはいけない伐採賦課金をわざと低く抑えて、企業に十分な利益が流れるようにする一方で、水面下では利潤の一部を大統領の推進する開発事業に向けたり、直接政府に「上納」させたりするような仕組みをつくっていた(アッシュャー2006)。こうすれば国会の場で公にしづらい事業に対して、秘密裡に資金を回すことができる。為政者にとつては立法府の監視を受けずに権力基盤を固める原資を手に行けるわけだ。スハルト支配下のインドネシアでは森林の現金化によって生まれた莫大な富が航空機産業に振り向けられた。

伐採賦課金を相場よりも安く設定した影響は、経済面だけにとどまらなかった。企業の伐採範囲は不必要に広がり森林減少は加速した。莫大な石油収入もこれと同じようなメカニズムで国庫を迂回して、大統領が直轄する軍へと不正に供与された。権力基盤を確かなものにするために、国軍の掌握は不可欠だったからである。

国家の取り締まりを恐れる大企業が人々を「操作」で欺く例は日本でもある。二〇〇六年に広く報道された神戸製鋼のばい煙排出データ改ざんや、昭和電工による排出データ改ざん事件では、いずれも「国の指導を恐れて」汚染物質を過少申告する仕組みが数十年にわたって常態化していたことがわかった。このように虚偽の情報を用いて「環境にやさしい」イメージを操作する「グリーン・ウォッシュ」と呼ばれる行為は、環境問題に関心の高い投資家を欺く目的で、欧米でも広く行われている(Lyon and Maxwell 2011)。

開発国家が利権を得るために統治の対象とする領域は、かつての天然資源やインフラから、大気や

気候、水といった人々の生活の基盤を構成する自然環境へと拡張した。自然の乱開発を阻止し、汚染を抑制する目的で課されたはずの規制が、利権政治の道具に変貌することがあるのも環境国家の一つの特徴といえるだろう。このように広い範囲に及ぶ政府の規制と、それに対応しようとする企業や人々の反応に「反転」の原因があるとすれば、その予防策は国家の介入が資源や環境の性質に応じてどのように社会との関係を築いてきたのか、という歴史的な理解から導かれるに違いない。

## 2 国家による統治領域の拡張

### 資源管理から環境管理へ

元来、それぞれの地方に固有の統治機構に任されていた自然資源は、どのような経緯で国家の管理下に取り込まれてきたのだろうか。日本を含むアジア諸国の歴史から振り返ってみよう。

まず、一九世紀後半にアジア諸国で近代国家が生まれると、その財源確保のために森林や鉱物などの資源が、輸出可能な「商品」として見出される。第3章で見えるように、日本の場合、財源に窮していた明治政府は森林を現金化するために急いで官有林の払い下げを実施した。鉱物も同様である。金銀などの稀少金属はもちろん、近代産業の根幹となる鉄や銅の開発が中央政府の主導で展開していく。



資源の商品化にやや遅れて始まるのが土地や漁業資源の国家管理である。土地が稀少で戦国時代から検地の伝統があった日本は例外的にこの段階を早く通り過ぎた。土地は国のお墨付きの下に登記され、地籍図の一部に組み込まれ、地租産出の根拠にされる。時代が進んでくると、こうした経済的な利害に基づく制度だけでなく、国境管理、国土の保全や環境保護など、より大きな「公益」の観点から国家の介入が強まる。水や大気汚染の規制から最近の気候政策への展開は、国家の関与の広がりを如実に物語っている。政府やその集合体である国際連合は、いまや宇宙資源の使い方までも議論しはじめた。自然環境に対する国家の支配能力は所与ではなく、関心の拡張に対応するかたちで後からついてきたと見るのが正しいだろう。

世界的なレベルで環境国家が形成されはじめたのは一九七〇年代である。一九七二年のストックホルムで開催された国連人間環境会議は、後発国を含む世界中の国々が環境政策の制度を整える契機となった。東南アジアを見てみると、たとえばマレーシアでは一九七四年に包括的な環境規制を定めた環境質法 (Environmental Quality Act 1974) が定められ、タイでも一九七五年に同様の法律が制定された。フィリピンでは一九七〇年代後半に、インドネシアでは八〇年代前半にそれぞれ環境リスク管理のための本格的な法律・行政制度の整備が進んだ。ベトナムではやや遅れて一九九〇年代から、カンボジアは九〇年代後半から環境政策を整える。いずれの国でも、制度面の充実とは裏腹に執行(エンフォースメント)に大きな課題があったが、経済協力開発機構(OECD)の国々や世界銀行などから専門家や資金の面で多額の援助をうけて環境保護に乗り出したことは共通している。

表2-1は、タイの自然環境行政史から環境国家の発達を時系列的に整理したものである。この表は「自然の支配が人間の支配へと転ずる」メカニズムの解明に役立つ。自然資源の管理は、インフラ整備や生産物に課される税、資源の分布に関するデータ基盤の充実といった狭い意味での「環境部門」をこえる統治的含意をもつことがわかる。

ところで国家はその時々において、人間の支配を見据えながら自然環境の支配を進めようとしてきたわけでは必ずしもない。たとえば一九九〇年代以降に問題化する生物多様性劣化や環境汚染、森林減少といった事象は、担当の各行政機関によって人間の支配とは無関係の純粹な「環境問題」として取り上げられてきた。ところが問題に対する介入の「意図」と「効果」は、必ずしも直線につながってきただけではない。効果の範囲は、意図や動機の背景にある視野よりもはるかに広がっている。たとえば、ある地域の森林保護事業が森林の被覆面積を拡大することに成功しているも、事業地に暮らしていた先住民が土地を追われ、別の場所を不法に開墾し、かえって森林減少をもたらす場合がある。私たちが注目すべきは、介入の動機よりも、介入の効果なのである。

表2-1の右端は介入の社会的効果を列挙した列である。特定の資源の国家管理には、必ずといってよいほど排除と包摂の両方の論理が含まれており、第1章で見たような「問題」の原因とされる人々と「解決」を担当すべき人々の仕分けが行われる。ここで重要なのは、関係者はもともと平等な地点からスタートするわけではないという点だ。経済力はもちろん、民族、ジェンダー、居住地の地理的特徴、言語などにおいて多様で格差のある状態に、こうした介入が「上乘せ」されるのである。



表2-1 自然環境への介入動機、可視化の手段、社会的効果

自然環境の側面	介入動機	可視化の手段	介入の社会的効果
木材や鉱物など商品としての資源	歳入増加, 紛争予防	法律と個別科学	排他的権利概念の導入と現地住民の労働力化
土地など地租としての資源	財源の安定化, 境界紛争の予防	地籍図と統計, 徴税	「国富」概念, 臣民の創生, 地籍による排除と包摂
水や魚など動き回る, 生産への投入となる資源	生産量の拡大, 作物輸出	インフラ施設, 住民組織化, マーケティング	重点地域とそれ以外の経済格差, 指揮系統の確立
保護対象としての資源	国際規範, 国威発揚, 国土保全	種別の地図, 境界決めとパトロール	国有地の拡大と周辺民の圧迫, 農村への国家権力浸透
エネルギーとしての資源	エネルギー安全保障, 電力供給, 工業化加速	法律に基づく土地の囲い込み, 各種インフラ	大量資本投入の必要にともなう負債の増加, 環境劣化
生物多様性, 大気や土壌など近接的な人間環境	健康の維持と公害の予防, 観光の促進	知的所有権制度の整備, 施設近代化, 健康, 汚染物質のモニタリング	科学的知見に基づく「安全メカニズム」の導入, 健康と環境の質の意識化
気候や放射線など外環的な人間環境	国際規範の遵守, 災害の予防, 安全確保	モニタリング, 教育・啓発, 排出権への価格づけ	科学的知見の特権化, 国内資源の国際管理化, 自然の商品化, エネルギー構造の転換

出典) 筆者作成。

特に、「土地」という目視できる資源の管理から、生物多様性の劣化や放射能汚染のように、目に見えない「許容量」の世界への移行は、人々の教育水準や認識力などの高さを前提としている点で、すでに存在する格差をいっそう大きなものにする可能性が高い。

もちろん、すべての国が表2-1の順序の通りに介入の対象を広げていくわけではなく、地域の条件に応じた順序の違いや影響力の多様性はある。たとえば、フィリピンではスペイン統治時代に行われた水に関する規制が国家における環境介入の最も初期の例である (Magtolis and Indab 2008)。人口に対して土地が豊富に存在する東南アジアでは、労働力の確保が優先され、土地に私的所有権を設定する登記事業は煩雑なために後回しにされがちであった。これに対して先述したように土地が稀少な日本では、土地登記に関する中央政府の関与は根強く存在してきた（詳しくは本書第3章）。近年では先進諸国で環境国家の退行が見られるとする指摘もある。環境社会学者のアーサー・モルは環境関連省庁の職員数の推移分析から、多くの先進国で環境国家の飽和や退行が見られるとした (Mor 2016)。多額の援助資金が流れ込む後発国では当面のあいだ拡張期が継続するであろうし、依然として身の回りの天然資源に依存している人々が多数に上る地域での環境国家の影響力は絶大である。

自然環境の諸側面が統治の対象として取り込まれていく速度は、変化に対応しなくてはいけない人々にとっては切実な問題である。アジアの後発開発国であるラオスやカンボジアでは、タイや日本など一九世紀末に近代化を始めた国々に比べて、表2-1にある一連のプロセスが大幅に圧縮されて進行している。しかも、中国の経済発展に牽引された資源需要は、利権としての採掘権・開発権の価

値を著しく高め、特にカンボジアでは政權維持のために、森林などの生み出す資源利権が裏で政府高官などに分配されているとの報告もある (Global Witness 2009)。中国、タイ、ベトナムの企業などが行う農村への直接投資は、鉱業などの資源部門だけでなく小農の多い土地を主な標的に、ゴムやサトウキビといった換金作物栽培を持ち込む大規模な土地利用の転換を促している。その速度は急激で、二〇一二年に出版されたベルン大学 (スイス) の調査では、直近の一〇年間だけでラオスの土地に対する直接投資の案件は五〇倍にも増加し、国土面積の五%が取引対象地になっているという (Schroder-Weger et al. 2012)。これら後発国の政府は、ある特定の地理的範囲で事業者に免許や契約によって独占的な営業権を与えるコンセッション方式を通じて、大規模に土地を切り売りし、その経済成長を支えている。

人間社会への強制力という点では、来るべき気候変動への本格的な対応が最も大きな力をもつかもしれない。顕著な異常気象にともなう中東地域での食糧価格の暴騰、北極の氷河が溶けたことで表出した海底資源に対するカナダ・米国・ロシア間の競争、そして二酸化炭素排出への規制がもたらす技術開発競争の激化は、中国政府による太陽光産業への大規模補助金に対抗する米国の報復関税など、エネルギー分野での対立を喚起している (Bashy 2018: 53)。災害の頻発も私たちに対応を迫る。将来の津波への備えとして日本の東北沿岸に巨大な防潮堤が建造されたことは日本人の記憶にも新しい。このようなインフラの更新による気候変動への適応策は莫大な支出をとまうだけでなく、海辺の景観や漁港の形状にも影響する。

### 国家と民衆のせめぎあい

図2-1は国家が支配する領域の変化を概念的に図示したものである。国家による資源化と管理対象の拡張は決して一方的に滑らかに進んできたわけではない。点線で囲った部分の内部は、縮小傾向にある民衆の領域であり、領域の境界線上では民衆と国家がさまざまな対立や交渉を繰り返してきた。国家と民衆のせめぎあいが最も激しく現れるのは、地域住民が伝統的に利用していた土地や天然資源へのアクセスをめぐる点である。ここで表現されている民衆の領域の縮小は、量的な意味での縮小ではない。第5章や第6章で見られるように、政府による「抱き込み」にあった人々は、制度上は国家の管理下に置かれていたとしても、共有地を設定するなど自らの自律的な領域を維持していくからである。

第3章で見られるように、日本では入会闘争というかたちで国家と民衆の衝突が全国的に発生した。また明治期になって鉱業が発達すると、水の利用や汚染をめぐる住民と企業・行政の対立が各地で先鋭化した。かの有名な足尾銅毒事件だけではない。一九世紀末の岩手県釜石では、大渡川の漁場から大量に引水した採掘・製錬工場に激高した漁民たちが大挙して水路を閉鎖したことを受けて工場の側が被害を裁判所に訴えた (早坂 2013)。そこでの争点は、工場が製鉄業を行うにあたって、地元漁民の慣行としての漁業入会権を認めるかどうかであった。漁民側の敗訴に終わったこの裁判は、明治期の日本各地で国家権力を背景とした殖産興業政策と地元民による資源利用との対立がすでに常態化し、そのつと警察権力の介入などを通じて国家による周辺住民の鎮圧が行われていた事実を反映して

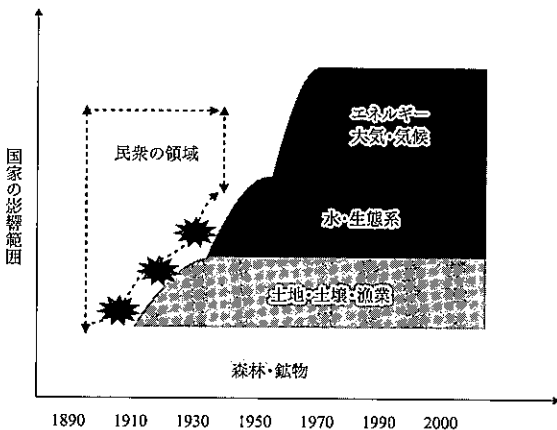


図2-1 環境国家の拡張と民衆領域の縮小

出典) 筆者作成。

いる。

近代化のプロセスでは、国家が民間企業と結託する場合が多い。最初の水俣病患者の報告が一九五三年に行われ、一九六八年のチッソによる公害認定までにあれほどの時間がかかったのは、経済開発を優先したい勢力が、産業界だけではなく学界や省庁などに遍在していたことの証左である。問題はこうした国家権力を背景とした企業と住民の対立が生じたときに、どちらに軍配が上がるかという点ではない。なるべく表立った係争を繰り返さないようにさまざまな手段を講じて資源管理を行政システムの内側に取り込んでいく国家が、それによって自らをどのような権力装置に変貌させていくのが問題である。

天然資源への行政の介入は、つねに住民の権利を侵害し、排除するわけではない。たとえば大気汚染の規制に行政が乗り出す場合、一部の民間企

業の公害排出行為に規制をかけることで、きれいな空気を享受する住民の権利を政府が保障していることになる。このように紛争や汚染に対する行政の介入は一般住民を助けることもある。しかし、視点を大きくとれば、それまで人々の自治の下に置かれていた公共空間の用い方に中央政府がさまざまなルールを強制しながら、その影響領域を間接的に拡大してきたとの解釈も成り立つ。ここでの大事なポイントは、政府による影響領域の拡大が必ずしも政府の意図によるものではない場合もあるという点である。

貧富の格差が激しく、少数民族や貧民がスケープゴートになりやすい後発国で環境を担当する役所は、ルールを守らない住民による環境破壊を非難し、環境保護の名目で資源の囲い込みを強化してきた。国立公園や野生動物保護区といった国の直轄地の指定は、その典型である。油井正昭と古谷勝則が実施した世界規模の調査(油井・古谷1997)では、北米とオーストラリアで一九世紀に始まった国立公園の設置が、二〇世紀初頭には他のヨーロッパ諸国と南米へ、そして戦後はアフリカ諸国へと急速に広がった様子が跡づけられている(図2-2参照)。

こうした政府の直轄地の内部において、少数民族の迫害や公園内部での盗伐を含むさまざまな権利漁りが繰り返されてきたことについては、その一端をすでに紹介した。国際機関の試算によれば、野生動物保護の目的で設置される排他的な保護区に国立公園の面積を加えると、二〇一七年の段階で地球上の陸地面積の約一五%が自然保護を名目とした囲い込みの対象になっている(世界銀行HP)。中でも国土面積の四割以上が保護区になっている国はベネズエラやスロベニア、ブルネイなど一〇か国

されるようになる。

科学に基づく教育の普及は、一方で現地住民らが身近に接していた森林や河川などの生活資源についての暗黙知を無効化する効果をもち、人々はますます国家の提示する科学的な形式知に依存するようになる(笹岡2010)。たとえば、暗黙の縄張り意識は、住民が中央政府と共有林の範囲設定について交渉する材料としては不十分であり、彼らも汎地球測位システム(GPS)などの技術を用いてはつきりと確認できる境界情報を地図に落とす必要がでてきた(梶本2013)。人々は、自らの生活空間を守るために、地図の読み方と使い方を学ばなくてはならなくなったのである。

二〇〇〇年代に入ると「ランド・クラブ」は、さらに拡張して「グリーン・クラブ」(Green Club: 緑の争奪)として新たに注目されるようになった。それは環境保全に資するという理由で、食糧や燃料生産のための土地が収奪されていく事象を指す(Fairhead et al. 2012)。たとえばパーム椰子プランテーションの生産拡大は、バイオ燃料の商業生産のためではなく、炭素中立な燃料を生産する目的で正当化される。このような企業や国家による「緑の衣」をまとった介入は、すべて科学的知識を前提としており、科学の動員と運用なくして政策が実施できない状況はあらゆる分野に広がっている。

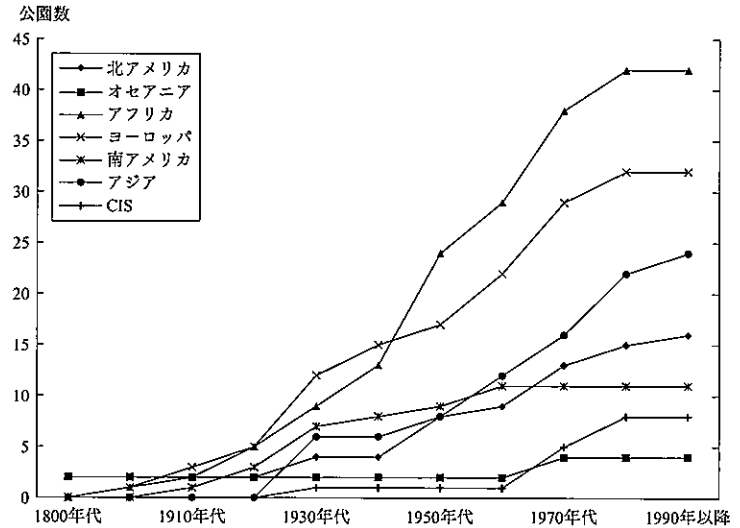


図2-2 世界各国の国立公園(新規)設置状況

出典) 油井・古谷(1997)を基礎に筆者作成。

を超え、囲い込みによりその地に居住していた住民が締め出される例は世界中で報告されている(Brockington and Geoe 2006)。人口が増加している地域では、こうして押し出された住民が移住先の住民との間で土地争いを展開する。

時間の経過とともに行政の関心は、森林や土地といった固定された資源から、水やその他の動的な自然環境へと拡張し、介入のための技術も洗練されてくる。特に、生物多様性や気候変動といった人々の日常生活と直接には結びつかない課題に取り組む必要が生じると、政府の力点は民衆を教育し、啓蒙することへと移る。その結果、「環境教育」の名の下に、各地の農村で地球環境問題や二酸化炭素排出の問題などが知識として普及



## 3 「人間支配」のメカニズム

## ウィットフォーゲルと全面的権力

水や森をめぐる政府や人々の争いは、対象となる資源や環境に限った問題であるとみなされがちである。しかし、天然資源に対する国家権力の介入は、しばしば漁業や林業といった当該部門をこえて、他の領域まで統治の射程に収めていく。資源管理の体制こそが社会全体の体制づくりの基礎になっているという先駆的な議論をしたのはドイツ生まれの中国研究者カール・ウィットフォーゲル（一八九六—一九八八）であった。

ウィットフォーゲルは一九五七年出版の著書『オリエンタル・デスポティズム』（東洋的専制）の副題を「全面的権力の比較研究 (Comparative Study of Total Power)」とした。治水という事業が水をめぐる国家と民衆の協働を契機として、いかに全面的で無慈悲な権力につながっていくのかを論じたのである (Wittfogel 1957)。ウィットフォーゲルの治水分析は、資源の支配がどのようなメカニズムで人間の支配へとつながるのかを鮮やかに示す最も初期の業績であり、ここで詳しく検討しておきたい。

ウィットフォーゲルは、まず社会秩序が分業のあり方と密接にかかわっていることをアダム・スミスの『国富論』を引きながら指摘する。スミスはその分業論において、農業が工業に比べて発展の度合いが遅いのは、農業部門が分業に適さない仕事から成り立っているためであるとした<sup>①</sup>。雨水に頼る

西洋とは異なり、東洋の農業が灌漑を基盤にしているところに着目したウィットフォーゲルは、農業そのものよりも、その成否に決定的な影響を与える水の管理に着目し、導水のために必要な工事と、洪水の防止のために必要な工事が、それぞれ多様な分業を必要とすることに目をつけた。

農業は果たしてスミスが指摘したように「分業のしづらい」業種といえるだろうか。ウィットフォーゲルは水力社会の運営に必要な土木を中心とする種々の準備的作業が、容易に分業化できる特性をもっていると主張する。そして、いずれの大事業の根底にも特定の知識が動員されていた事実を見出す。水力経済の組織者は、厩作りに不可欠な天文学の知識を発展させたが、それは労働者たる人民の数を計算し、作業の記録を保存する算術の発達とも密接に関連していた。なるほど「水力社会の支配者は彼らが大組織者であったがゆえに、大建設者であり、彼らが大記録保持者であったがゆえに大組織者であった」(Wittfogel 1957 = 1995 : 80) である<sup>②</sup>。「大量の水は、大量の労働をもつてのみ配水され、一つの場所で治水される。そして、この労働力は、調整され、規律化され、指導されなくてはならぬ」という大規模灌漑の特性は、水の管理をはるかにこえる影響力をもつてきた (Wittfogel 1957 = 1995 : 18)。

資源を管理するためには、その資源を管理する人間の管理が必要になる。管理の過程で飼いならされた人間は、国家に資する労働力として、戦争の場面でも役に立つようになる。治水から伸びていく権力の回路は、こうして全面化していくとウィットフォーゲルは主張した。人間が自然を克服する可能性を見限る環境決定論であるとして後に激しく批判されたウィットフォーゲルであったが、彼が治

水に用いた洞察は、森林や漁場など、自然の支配と人間の支配の関係を広く説明できる射程をもっている。

資源管理の様態から政治や社会を説明する研究は、近年も一部の研究者に引き継がれている。中国新疆ウイグル自治区の歴史をひもといた歴史学者のジャッド・キンズレーは、その地域で一九九〇年代から先鋭化している民族対立が、実は二〇世紀初頭から始まった資源開発に導かれたものであると結論した (Kinzeley, 2018)。資源の開発と輸送の前提となる探査、採掘、加工、鉄道をはじめとするインフラ整備が、時間をかけて同じ地域に上塗りされ、開発事業の層となって資源のある場所とない場所の格差を著しく拡大したという分析である。人々の目を奪う民族対立は、資源開発がもたらした格差と不平等の表層部分に過ぎないというわけだ。いったんつくられた経済的基礎は、次の投資を呼び込む好条件となり、次々に利益を生み出す機会を拡張させ、やがてはそれが政治的な力と連動していく。資源を介した国家の介入は、ウィットフォードが見たように、人の訓練を通じて面的に広がるだけでなく、上塗りされる投資によって時間的にも蓄積していく傾向がある。

### 民衆の抵抗

天然資源の開発が可能にした経済機会の地理的な広がりや歴史的な積み重ねから取り残された人々が、ただちにその分配構造を変えるのは難しい。しかし、国家権力もまた資源と人々のネットワークを介して利益を得ているとすれば、民衆はその回路を巧みに遮断することで効果的な抵抗を見せるこ

とがある。

どういうことか。たとえば政治学者のティモシー・ミッチェルは、西欧社会におけるエネルギー供給の歴史から、石炭と石油という化石燃料に対する社会の依存形式が民主主義に与えた影響を分析した (Mitchell 2011)。薪を中心とする森林資源にエネルギーを依存してきた長い時代、人類の燃料源は各地に散在していた。ところが燃料としての石炭の発明は、エネルギー資源とそれを掘り出す人々を特定の地理的空間に凝集させることになった。そうして集まった人々がなぜ民主主義の基盤になるのか。それは産業化にともなうあらゆる面での石炭への依存が、労働者の不満が喚起するサボタージュやストライキの威力を増し、その脅威を体感した資本家や権力者が労働者の声に耳を傾けざるをえなくなったからである。ミッチェルはいう。さまざまな結節点をもつネットワークに支えられている近代産業は、そのどれか一つが機能不全に陥ると工程の全体が麻痺してしまう。ミッチェルはフランスの鉄道会社の労働組合員の「二ペニーの価値もない物体を放り込むだけで我々は機関車を止めてしまうことができるのだ」という発言を引用し、権力の側が労働者の声に耳を傾けざるをえない産業構造に光を当てた (Mitchell 2011: 23)。

このように労働者と資本家の権力関係という視点で整理すると、石炭から石油への移行は単なるエネルギー転換ではなかった。石炭と比べて高い石油の移動性は、労働者の交渉力に不利に働いたからである。運搬にコストがかかるゆえに特定の生産地との密な付き合いが避けられない石炭と比べて、輸送コストが安い石油は、最も安価な地域から効率的に運んでくることができるので、経営者は同一



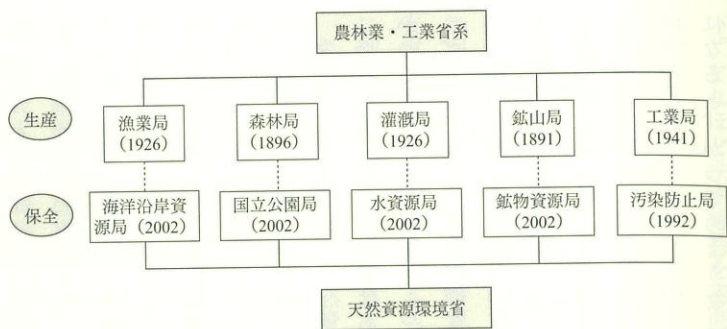


図2-3 タイにおける自然環境担当部局——生産系と保全系

出典) 筆者作成。

地域における労働者との交渉に縛られなくて済む。また主たる掘削作業が地下で行われる石炭と、製錬その他の人的作業が地上で行われる石油とでは、動員される労働者の数に圧倒的な違いが出る。しかも地上の労働者は地下の暗闇での活動に比べて監視の目にさらされやすい。ミッチェルは、木材、石炭、石油のそれぞれが利用と採掘に必要とする労働環境の違いに注目し、民衆の抵抗が最も効果をもつ条件を備えた資源は石炭であったと結論づけた。民衆の抵抗が効果を発揮したのは、産業界のエリートが決定的なたちで炭鉱労働者に依存するという構造があったからに他ならなかった。

### 行政機関同士の牽制

開発国家に対抗する力は、ストライキなどを通じた下からの労働運動にのみ求められるのではない。実は、行政府の内部にも開発にブレーキをかける組織が存在する。企業や政府による乱開発を抑える組織として一九七〇年代ごろから各地で設置されてきた、環境保護を主たる任務とする政府機関である。そうした機関はたとえば環境アセスメント制度を導入し、大規模開発が政治的な理由によって無制限に展開されることのないよう、お目付け役としての機能を期待されている。

しかし、政治家や官僚にとって富を生み出す開発と、短期的には富に貢献しない環境保護の推進力を比べると、後者の弱さは自明である。経済発展を急ぐ後発国ではなおさらそうだ。特に、もともと生産と開発を促進するために整備された行政や法律に環境保全の制度を上乗せしたところで、ただちに効力を発揮するものではない。

たとえばタイにおける自然環境関連省庁を分類すると、図2-3のようなになる。生産を主な目的とする農林業・工業省系の部局(上段)は、いずれも一九世紀の終わりから二〇世紀初頭に設置された部局であり、いまや既得権の網を張りめぐらせている。

これに対して、環境保全を目的に設置された天然資源環境省系の部局(下段)は軒並み一九九〇年代以降に設置され、すでに出来上がっていた既存の法律と行政上の管轄に矛盾のないかたちで組織化された。そのため、これらの後発部局の権限は自動的に制約されたものになる。たとえば一九四一年に設置された工業局と一九九二年に設置された汚染防止局を比較した場合、前者は工場への立ち入りや操業許可を与える重大な権力をもつものに対して、汚染防止局に与えられている権限は、工場の外における汚染物質のモニタリングのみである(Saito 2013)。

今日の国家による権力の全面化は、かつてのように住民の所有権をあからさまに侵害し、強引に接収するようなかたち

をとることは少ない。むしろ特定の政策にお墨付きを与える知を特権化することで、その政策を取り巻く利権構造を固定化するかたちで社会に深く入り込む。たとえば生物多様性の劣化や気候変動といった、規模が大きくメカニズムの複雑な課題は、科学の力を借りなければその「問題性」を見定めることができない。逆にいえば、地域住民は、その土俵に乗って理解することを通じてしか交渉すらできなくなってしまうのである。環境国家の用意する「土俵」とはどのようなものか、もう少し考えてみよう。

### 「安全メカニズム」

今日、多くの環境国家はある共通した仕組みを介してその影響領域を拡張する。その仕組みとは、かつてフランスの哲学者ミシェル・フーコーが「安全メカニズム」と呼んだものである。「安全メカニズム」とは、犯罪や疾病などの社会的に不都合な現象をなくすにあたって、望ましくない現象が最善の努力を尽くしてなお生じるときの条件に応じた「正常値」を定めることから始まる。そして、「現象に対して否という法を課すのではなく、いわば受容可能な範囲に現象を局限すること」を統治の課題にする（フーコー 2007: 81）。

森林の伐採や鉱物の採掘など、空間的に限定されている資源利用への規制ならば、それを手がける国家の意図もわかりやすい。しかし、生物多様性や大気などの複雑な対象へと国家の影響が及ぶようになると、かつてのような「盗むな、伐るな」という単純な排除の論理だけでは政策を実施できない。どれほど秩序維持を志向する為政者であっても犯罪や疫病をゼロにできないのと同じように、大気や森林の管理においても完全に人々の悪い影響を退けることはできない。この場合、資源や環境の利用はゼロかイチかではなく、一定の幅をもった「許容範囲」の中で定めなくてはならない。犯罪予防の領域であれば、一定程度の人は法律に違反するであろうという統計的な蓋然性に基づき、それでも全体として許容範囲の中に危険な行為が収まるよう国家は努力をする。「許容範囲」を画定するうえで、犯罪の発生率という不都合な現象だけでなく、それを場所や時間などに応じて「正常な値」に抑え込むための費用も計算に入る。つまり、統治のまなざしは個別資源の管理からシステム全体の安定へと移行し、そこで「これ以上は望ましくない」という境界線の範囲内に資源利用が収まるように制度を工夫するのである。

本書のテーマである自然資源の管理に即していえば、多くの集落が存在する地域に排他的な国立公園を設置する場合、一部の地域住民が禁止区画に立ち入ることを統計的に予見したうえで、地域住民の生活ニーズにある程度配慮した仕組みを構想するのが「安全メカニズム」の発想に近い。環境汚染の問題でも同じように考えることができる。汚染物質の排出量をゼロに抑えることが現実的ではないときに課題になるのは、技術水準や生産主体のインセンティブをにらみながら、汚染する者とされる者双方にとって許容できる範囲を決めることなのである。

フーコーは、この安全メカニズムの原初的な働きを一九世紀のヨーロッパにおける天然痘の撲滅過程に見た。天然痘の予防接種は、病原菌を寄せつけないようにするのではなく、ワクチンを通じて自



らの体内に病原菌を取り込むという逆転の発想に立脚している。人の体内に人為的に抗体をつくるという考え方は、当時の医学界の常識からすれば突飛な発想であった。小さな疾病を意図的に患うことで、大きな病気が完全に予防できるようになるこの技術を、フーコーは許容量の巧みな操作に基づく「安全メカニズムの典型」とみなす(フーコー2007: 74)。こうして個人レベルで病を抑え込むことができるようになると、次に個々人の年齢や居住地、職業などに応じて罹患率や死亡率を推定できるようになり、リスク対応がより科学的・統計的な作業に変貌してくる。許容量を定める機能が官僚や国のお墨付きを得た科学者に集中する傾向が強まるわけだ。

環境国家は、自然環境への国家介入によって喚起される人間関係の変化という「現象」でありながら、いつしか特定の意図を内包する「規範」にもなっていく。つまり、自然と人間のあるべき関係について政府や科学者が、ある種の「正常値」を定め、そこに向けて人々を誘導するようになるのである。一国の森林面積はどのくらいあるべきか、その中で国立公園の面積はどのくらい確保すべきか。エネルギーはどの程度まで自給すべきか、汚染はどの程度まで許容されるべきか。こうした一見「中立的な目標」は、決して中立的とはいえない効果を現場に及ぼす。

環境国家の安全メカニズムは、一見すると自然環境を利用する住民の実情を踏まえた穏健なメカニズムであるように見える。しかし、許容範囲の設定は行政が独占的にこれを行う権限をもつことを見逃してはならない。東南アジアにおける森林保全政策の系譜の中では、国立公園等の厳格な保護を「正常」とみなして、その周辺や内部で焼畑移動耕作を行う人々を不適格や無能力とみなす文化が確着くことに成功していった。

このように考えると、環境国家の性格をつくるのは政策的に決められた許容量に対する現場の反応の仕方であるといえそうだ。国家と現場の意見が相容れず激しい対立が見られるときもあれば、お上のお達しに人々が素直に従うこともあるだろう。許容量をめぐるせめぎあいには、東日本大震災を経験した日本人にとっても切実な問題である。放射線への不安は、市民による放射線量の自主的な計測を促し、各地で汚染の程度に関する膨大なデータが生み出されるようになった。しかし、どの程度の汚染がどのような健康被害をもたらすのかという危険領域の線引きについては、結局のところ国の定める基準に頼らざるをえない。計測器を手にした人々は、あくまで数値が許容範囲内であるかどうかを自ら確認する手段を得たにすぎないのであって、その許容範囲の定義をめぐる主体的な権力(パワー)を手にしたわけではなかったのである。

#### 4 支配を媒介する自然環境

環境国家の権力の全面化によって、自然環境は新たな正義の領域として立ち現れた。格差や公正の

対象となるテーマは、もはや貨幣や政治的権力の分配だけではない。環境国家は、農村においては生業と密にかかわり、都市においては水や大気を通じて健康、そして国家のレベルでは災害やエネルギー供給と密接な関係があるという意味で、人々の生活の基盤に影響する。自然の恵みの配分、自然を維持するための負担の配分が、正義の課題として新たに登場したのである。

開発国家にとって、自然環境は長らく原料の供給源、もしくは廃棄物の捨て場としてしか認識されてこなかった。さらに技術の発達は自然と人間の体感距離を引き離したために、環境が国家の介入対象として意識化されるタイミングは遅かった。公正さを論じるべき政策課題として俎上に乗せられるのは、所得の配分、さまざまな権利や負担の配分といった、個人の「分け前」が問題になるような領域に絞られてきた。

自然環境をめぐる人間同士の関係において正義や公正さが問題になるのは、統治の対象となる水や空気、土地や森林といった環境が、地球を隅々まで覆い尽くしているにもかかわらず、それを利用したり、汚したり、きれいにしたりする権能と負担が不均等に分布しているからだ。土地や水が無制限に入手できるのであれば、いくら土地を占有しても、そこに正義の問題は生じない。しかし、現実には農業に適した土地は限られているし、きれいな水も限られている。だからこそ人は争い、企業は利潤を得る機会を求め、国家権力はそこに介入し、国際機関は問題解決のために動くようにする。

政治哲学者マイケル・ウォルツァーは著書『正義の領分』(Walzer 1983)の中で、支配の構造を媒介するのは「社会的財(social goods)」であると指摘した。ここで「社会的財」とは、人々の間で分

配・操作できる財のことで、(天性の資質のように)特定の個人に内部化されておらず、その分配には他者との協力が必要になるような財を指す。ウォルツァーは言う。

支配の手段は社会に依じて異なるかたちで形成されている。出自や血筋、不動産、資本、教育、神の恵み、国家権力、これらはいずれも、いずれかの時代のどこかのタイミングで、特定の人々による他の人々の支配を可能にした。……支配とはつねに何らかの社会的財の組み合わせによって媒介される……私たちはこうした社会的財を理解し、うまく手なずけなくてはならない。

(Walzer 1983: XV)

ウォルツァーのアイデアを援用して自然環境を一つの社会的財であると考えてみよう。自然環境の統治が問題になるのは、統治の生み出す利権の一部が高い転用可能性をもって、それゆえに支配が全面化する傾向があるからである。たとえば大きな土地の支配ができれば、そこから政治的・経済的な利権獲得の可能性が広がる。なるほど有能な政治家や官僚が政治の領域で大きな影響力を発揮するのは職務の範囲内であろう。しかし、その政治家が不透明なかたちでその権益を政治以外の領域に拡大すれば、歯止めのかかない専制へとつながる。ゆえに、分配上の帰結がわかりにくい自然環境への介入は、とりわけ注意が必要なのである。

何をもって「正義」と考えるかは、時代や社会に応じて議論の分かれるところであろう。しかし、極端な不正義が何であるかについては、広く共有されている(Sen 2010)。大量虐殺、人権侵害、構造

的暴力などの極端な不正義は、中央の権力者によってつくり出されるだけではない。その土台には、そうした力を暗に支えてしまっている大衆がいる。環境国家の批判とは、それを下支えしている私たちの考え方や行動に対する批判として返ってくるのである。

開発国家は、資源の大量消費がもたらす環境破壊の側面を無視して、国家の近代化と経済成長にまい進した。開発が生み出す富は、そうした負の側面をかき消すほど眩しかった。環境国家は大規模開発と、経済優先の仕組みへの反省から発達したはずだった。だが、ここでは環境保全の過程が人間社会に与える影響について慎重に検討されなかった。それが問題化しなかったのは、環境保全の底流で人間の規律化が進んでいてもそうとは気づきにくかったからであろう。加えて、不利益を被る人々が政治的な弱者だったからでもある。しかし、国家による自然環境への介入が全面化した今日、不正義をそのまま放置することはできない。不平等や格差、貧困などを放置して経済開発を進めることが革命や社会的動乱を招くことがあるように、公正さに配慮しない自然環境政策は、生態系を持続させないだけでなく、特定の人々を苦しめる可能性があるからだ。

自然環境をめぐる人間と人間の関係を分析していくうえで国家の位置づけがとりわけ重要になるのは、自然の資源化による開発が自然環境に影響し、その環境を守るための政策が再び資源化のプロセスに影響するという一連の過程で国家に権力が集中していくからである。かつて「地域」を象徴する存在だった共有林や灌漑などのコモンズは、「コミュニティ林」や「コミュニティ灌漑」という聞こえのよい名前を与えられて、公の認定を受けなければ成立できなくなった。現代社会では資源を開発

するときも守るときも、あるいは、そのどちらがよいかを決めるときでさえも、国家の介在と承認が避けられない。

環境国家は、本来意図していたはずの自然環境そのものの管理をこえて、人間社会のあり方全般に影響を及ぼす。それは、私たちが森林や水といった自然の一部を対象にした個別的な環境政策に取り組んでいけばよかった時代を通り過ぎ、地球規模の気候変動につらなる自然環境全体とわたり合わなくてはいけない時代に入り込んでいることを意味する。このような変化の中で、権力にとって都合のよい方向に自然環境が変化するように働きかけて、人間同士の対立や協調を促す存在こそが環境国家なのである。