

第1部

調査の概要

第1章

開発と環境

——「上からの環境対策」とその問題点——

藤崎成昭

アジア経済研究所が発展途上国環境問題総合研究事業を創設し、アジア諸国における環境問題の分析に本格的に取り組み始めたのは1991年であるから、早いものですでに6年の歳月が経過したことになる。そしてこの3月で合計和文10冊（本書を含む）、英文4冊の書物、20点に上る作業報告書を残し本事業は終了する。事業の成果の詳細については各々の書籍、報告書をご覧くださいとて、ここでは私たちが研究に取り組む上で共有してきた基本的な視点そして「上からの環境対策」という一つの作業仮説を提示しつつ、アジア諸国の直面している問題の特質に迫ってみたい。これは同時に本書の狙いをも示すものとなる。

I 環境問題に対する世の関心——Up and Down with Ecology

人間諸活動の拡大に伴い地域レベルの環境破壊に加え近年では地球規模の環境問題も顕在化してきた。人間生活をより「豊か」なものたらしめんため
の行為（開発）が結果的には人間の存在そのものをも脅かしかねないという
認識が生まれ、ここに環境という視点から開発が問われることになった。と

ここで人間の存在を前提とするとき、その行為が環境に何も影響を与えないことなどあり得ようもない。そもそも自然そのものがそれ自体変化を続けている主体であり、一定不変の状態が保持されているわけではない。したがって、いかに環境保全が大切だとはいえ、人間の活動の自然に及ぼす影響が全くゼロである状態を「理想」の状態と捉えるのは無意味である。人間にできることはせいぜいその活動の現世代および将来世代の環境条件に与える負の影響を最小化する程度のことであろう。

ダウنز（Anthony Downs）は、1972年に発表した論文“Up and Down with Ecology: The 'Issue-Attention Cycle'”で、環境問題を含めた多くの社会問題についての人々の関心、関心の強さは循環的に変動すると指摘していき⁽¹⁾る。折しも72年はローマ・クラブの『成長の限界』が発表され、他方ではストックホルムで国連人間環境会議が開かれた年であった。人々の、ないしは社会の「環境問題」とりわけ身近の公害問題への関心は、そのピークにあった。ダウنزの指摘のとおり、残念ながらこの関心の盛り上がりは長続きしなかった。たとえば翌73年の第1次石油危機をきっかけとして世界経済がスタグフレーションに陥ると、この経済的危機の解決こそが、とりわけ先進諸国にとっての最優先の課題となった。そして「環境問題」は多くが未解決のままであったが、世の関心は急速に他の問題、たとえばインフレと失業という、より短期的な課題に取って代わられる。

世界的に「環境」ないしは「環境問題」への「世の関心」が再び異常なほどに盛り上がったのが、1980年代後半から90年代の前半にかけての時代である。一般に環境問題は、(1)きわめて局域的な問題だが激症的な被害をもたらす問題（たとえば水俣病）、(2)より広域的で慢性的な被害をもたらしている問題（たとえば窒素酸化物による都市大気の汚染や国境をも越える酸性雨被害）、そして(3)地球規模の対処が要求される問題（オゾン層の破壊や地球温暖化）といった次元の異なる諸問題によって構成されていると考⁽²⁾えてよい。前回の、そして初めての関心の山（ピーク）であった70年代初頭においては、人々の関心は(1)に集中していた。たとえば水俣病は、そのあまりの惨状ゆえに、多くの途上

国政府高官をも戦慄せしめ、これら諸国が環境対策に取り組むきっかけとなった。80年代後半以降の今回の山（ピーク）にあっては、社会の関心は一挙に(2)そして(3)へと拡大した。周知のとおり、1980年代半ばに入り地球温暖化やオゾン層の破壊に関する報道が相次ぐとともに、特に先進諸国においては「地球規模の環境問題」への関心が急速な高まりを見せ、これが国連環境開発会議（地球サミット）開催に向けての大きな力となった。「環境問題」への関心は、92年の地球サミット開催時には、とりわけ先進諸国において、ダウンズの言う「多幸症的熱狂」（euphoric enthusiasm）の状態となる。このような状況を背景として、きわめて短期間のうちに具体的な対応策が次々と成立の運びとなった。「地球規模の環境問題」に限ってみても、オゾン層保護のためのウィーン条約およびモントリオール議定書、そして気候変動枠組み条約といった成果が残された。

地球サミット以降「環境問題」への「世の関心」は再びその下降局面にある。「世の関心」を映す一つの指標として、たとえば日本の主要新聞に登場し

表1-1 主要紙に見る環境関連報道の推移

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
(1) 環境問題									
N紙	51	112	714	1,133	1,321	1,539	932	608	662
A紙	37	87	456	787	1,186	1,538	936	828	760
M紙	4	17	95	124	229	298	280	519	637
Y紙	66	71	415	375	453	632	338	241	191
(2) 地球環境									
N紙	0	24	985	1,195	1,040	1,321	673	509	615
A紙	14	24	364	606	829	1,217	589	429	455
M紙	0	3	114	140	259	466	167	277	280
Y紙	35	40	524	376	427	697	244	211	158

（出所）日経テレコムを用いて検索した。各々「環境問題」「地球環境」という範疇にあてはまる記事の年間出現数である。検索にあたり小島道一（アジア経済研究所総合研究部、執筆時）の助力を得た。

た環境問題関連の記事数を検索してみれば、表1-1に示すように概ね顕著な減少傾向にある。人々の環境問題への関心は、ダウンスの「著しい進歩に必要な費用を認識する」段階、そして「一般市民の熱烈な関心が徐々に薄れてゆく」段階に移ってきているようである。環境問題は、一般に、これを認識するためにも、さらには具体的な対処に取り組むためにも、人に「視野の拡大・長期化」を求めるものである。しかしながら人は、同時により「短期的」な日常をも生きねばならぬ存在でもある。とするならば、ダウンズの指摘する「環境問題を巡る世の関心の循環的変動」は、景気循環と同様その山と谷を延々と繰り返していくに違いない。幸いなことに、これもダウンズの指摘するところだが、ひとつの山（ピーク）において成し遂げられた成果（たとえば法とその執行体制の整備）が次の谷の時代にあって機能することで、この循環は「上向き」のトレンドを有している。さらに言えば、社会の「熱狂」に惑わされることのない「谷」の時代こそ、この問題に関する「冷静」な分析を行なう絶好の時でもあろう。

Ⅱ 「上からの環境対策」とその問題点

1. 人間行動の帰結としての環境問題

さて次のような問いからスタートしよう。「そもそも環境問題の原因は何であろうか?」。答えは「人間行動」そのものである。こんな当り前のことから始めねばならないのは、環境問題というともすれば観察される「現象」に目を奪われがちで、そもそもの「原因」への考慮がおろそかにされる傾向があるからである。そこで、環境問題は人間の手によって引き起こされている問題だ、という点を最初に確認しておこう。観察される破壊や汚染といった現象はあくまで何らかの人間行動の結果なのである。地震や火山の爆発に伴う災害を自然災害（natural disaster）と呼び、それらを環境問題と区別する

のも、それが人為に起因するものではないからである。

さて、環境問題が人間行動の帰結であるならば、問われねばならないのは、人間行動そのもの、そしてこれを促す社会の「制度（インセンティブ構造）」ということになる。もちろんこれは、自然科学の立場からの被害の実態の把握、対策技術の開発といった活動の重要性を否定するものではない。しかし、ここで考えられなければならないのは、たとえば何らかの技術が存在するという事実と、これが社会に普及するという事実は、まったく別の次元の問題だ、という点である。ある社会でどのような技術が広く選択されるかは、あくまでその社会がいかなる問題「認識」を有し、その構成員にどのような「インセンティブ」ないしは「ルール」を提示しているかに依存する、と考えられるからである。たとえ自然科学による観察の結果、何らかの環境悪化の水準が同程度であったとしても、それはある社会にとっては重要な「問題」となり得るかもしれないが、他の社会にとっては必ずしもそうだとはいえないのである。さらに言えば、問題の「認識」では共通であったとしても、いかなる「インセンティブ」ないしは「ルール」が構成員に示されているかは社会によって大きく異なってくる。環境ないしは環境問題に対する認識と人間行動に関する社会科学の立場からの分析が求められるゆえんであり、私たちの研究もその一つの試みに他ならない。

2. ゲームのルールとしての「制度」

社会科学の立場からの環境問題分析の一つの焦点は、環境の破壊や汚染につながる人間行動の背景にある社会経済的要因は何かを問うことである。では、どのようにして環境問題分析に社会経済的要因を組み込むのか？この問いに答えるためのキー概念が「制度」である。「制度」とは何か？ここではノーベル経済学賞を授賞したダグラス・C・ノース教授の定義に従っておこう。教授はその著『制度・制度変化・経済成果』の冒頭で次のように述べている。

「制度は社会におけるゲームのルールである。よりフォーマルに言えば、制度とは人間の相互作用を形作る、人間の手で考案されてきた諸制約である。結果として、制度こそ、それが政治的であれ、社会的であれ、経済的であれ、人間の行い取り引きにインセンティブの構造を与えるものである。制度変化は社会の時間を通じての発展の様式を形作り、それゆえ歴史的変化を理解するための鍵となる」⁽³⁾。

教授の議論を援用するならば、制度、そして制度変化は環境問題を理解するための鍵でもある。何故か？この点を説明するために教授の議論をさらに敷えんしておこう。教授によれば「ゲームのルール」は次の三つから構成される⁽⁴⁾。

- (1) 公式的な成文ルール（憲法や法律）
- (2) 非公式的なルール、ないしは不文の行為コード（慣習や行動規範）
- (3) 執行のあり方とその有効性

さて、日本と東アジア諸国・地域の産業公害にまつわる経験をこの「ゲームのルール」という観点から検証しよう。両者の間にある問題の様相の相違が浮き彫りになろう。

3. 日本の経験と「ルールの欠如」

日本の経験で特筆されるのは、その産業化の過程で世界的に例を見ない深刻な公害被害を体験した点である。水俣の悲劇はその典型である。当時を振り返って気がつくのは、実は日本では「ルールの欠如」ないしは「無法状態」(lawlessness) ゆえに悲劇が繰り返されたという点である。高度成長期の日本人にとって工場から立ち昇る煙は「繁栄の象徴」であった。大気が汚染され健康被害が生じていても、人々は多くの場合いたって無頓着で「暮しの豊かさ」を追い求め今日を生きるのに忙しかった。「公害」という言葉すら社会に根づいたものとなっておらず、その被害を訴える人々の声に対する、企業、行政さらには一般市民の反応、対応はきわめて冷たいものであった。「工

表1-2 環境関連法の最初の制定

中	国	1979年	環境保護法（試行）
韓	国	1977年	環境保全法
台	湾	1974年	水汚染防治法
		1974年	廃棄物清除法
		1975年	空気汚染防治法
フ	ィ	1977年	Presidential Decree 1151, Philippine Environmental Policy
リ	ン	1977年	Presidential Decree 1152, Philippine Environmental Code
タ	イ	1975年	Improvement and Conservation of National Environmental Quality Act
マ	レー	1974年	Environmental Quality Act
シ	ア	1982年	Environmental Management Act
イ	ン		
ド	ネ		
ネ	シ		
シ	ヤ		

場から立ち昇る煙は繁栄の象徴」という意識は当時の日本社会を支配していた「不文の行為コード」そのものだった。「成文のルール」としての公害対策基本法が成立したのは1967年であり、しかもその「厳格な執行」が担保されるようになったのは、70年の同法の改訂以降のことと断言している。まさに「ルールの欠如」の中で日本では深甚な公害被害が生じたのである。

日本や欧米諸国の経験を知り得る立場にある東アジア諸国・地域では事態は些か異なる展開を見せている。たとえば、中国政府が産業公害対策の重要性に着目する契機となったのは1972年の国連人間環境会議だった、と伝えられている。「周恩来総理と他の党と政府の指導者は代表団の帰国報告を聞いて以後、国内の環境問題をこれ以上放置することはできない、すぐに政府が取り組む仕事として議事日程にのせるよう指導した」⁽⁵⁾。表に示したとおり東アジア諸国・地域では比較的早くから環境関連法規の整備が進められてきた。すなわちこれら諸国・地域で起きている産業公害問題は、日本とは違い、少なくとも公式的成文ルールに関する限り「ルールの欠如」に起因するものではない。では、これらの国々・地域における問題の真の所在は奈辺であらうか？

4. 「下からの環境対策」 vs. 「上からの環境対策」

再び日本の経験を振り返ってみよう。先に指摘したとおり、高度成長期の日本にあっては工場から立ち昇る煙は「繁栄の象徴」であり、これが当時の日本人一般の「不文の行為コード」を形作っていた。しかし、このような意識は、多くの悲劇を経験した後にはあるが、劇的な変化を遂げる。公害反対の声が巷に溢れ、「くたばれGNP」というスローガンが新聞の見出しを飾ることとなる。人々の意識、態度の変化はまず身近の行政機構である地方自治体を動かし、公害防止条例の制定・強化そして企業との公害防止協定の締結、等となって結実する。そして政府の姿勢をも変化させる。1970年の「公害国会」を契機として政府の手による本格的な産業・都市型公害対策が進められることになる。日本の経験では、まず人々の意識、態度の変化が先行し、これを受けて関連法規の整備が行なわれた。つまり、非公式的なルールの変化がまず生じ、次に公式的なルールが制定、執行される、という経過を辿った。いわば「下からの」環境対策の進展であり、公害反対という人々の意識、社会の行為コードに支えられ、補完されることで、法の執行が強力に担保されたのである。このような日本の経験を「下からの環境対策」と呼んでおこう。

これに対して東アジアの国々・地域での事態の展開は「上からの環境対策」と形容できるものである。先進国の経験に鑑み、政府による環境関連法規の制定が先行するからである。しかし、法律つまり公式的なルールが制定されれば、それで環境保全という所期の目的が十全に達成されるわけではない。ここでの問題には二つの側面が見いだせよう。

5. 「上からの環境対策」の問題点

第1に公式的なルールが非公式的なルール（社会の行為コード）によって必

ずしも十分に支持されておらず、そのため法（公式のルール）の執行が効果的に行なわれ難い、という面である。広範な貧困層の存在を前提とする時、社会の行為コードがどうしても「環境よりも成長優先」という傾きを持ってしまふのは、ある程度避け難いところであろう。せつかく厳しい規制を設定しても、これがたとえば外資の敬遠するところとならないか、と心配する政府当局者は数多い。また、いわばその日暮しの状況にある地場の中小企業にとっては、環境対策にかかわる費用の負担は、その死活にも直結する問題ともなる。1992年にアジア経済研究所がタイ政府と共同で実施した「企業の環境意識と環境対策に関する調査」では、ある工業団地で調査員が拳銃で追い払われるという事態にも直面した。同調査の一つの結論は「タイの製造業経営者の間では、一般にタイの環境問題に関して、かなり広範に「対策が必要である」という認識が共有されている。しかし、自社が環境対策をとることに関しては、大企業の多くが積極的姿勢を示しているのに対して、中小企業の過半数はその必要性を認めていない。さらに中小企業は、大企業よりも環境対策をとるに際して自社の抱えている障害が大きいと感じている」というものであった。⁽⁶⁾

第2は、法（公式のルール）が「上から」与えられるものとして制定され、必ずしも住民の意識や意思（非公式のルール）を反映するためのものとはなっていない、という側面である。近年アジア諸国で生じている各種の公害紛争、環境紛争では明瞭に人々の「自らの健康と暮しを守りたい」という意思が示されている。ところが「上から」与えられるルールは必ずしも人々の健康や暮しを守るものとして機能しているわけではない。法の定めた罰金を支払って垂れ流しが続けられ、法定の基準（例えば排出基準、環境基準）は満たされているということが公害被害を顧慮しない理由となる。タイの森林問題に関する次のような指摘もある。「森林局の緑化計画は、住民を造林に参加させるというよりも、住民から森林を保護するという意識にもとづいており、住民の利益と生活を考慮した緑化計画ではない」⁽⁷⁾（傍点——筆者）。「少なくとも公害による健康被害を出さない」という最低限の「法の精神」が活かされ

ない。そしてその一方で、住民の生活を犠牲にした「環境保護」が推し進められようとする。

環境問題に関しては後発性の利益はまず認識面で機能する。この点は、筆者がすでに何度となく指摘してきたところである。⁽⁸⁾多くの政府が比較的早い段階で関連法規の制定を進めてきたという事実こそ、その一つの証左である。さらに1994年にアジア経済研究所が中国、タイで実施した両国の「一般国民の環境意識に関する調査」では、人々の環境問題に対する関心の予想外の高さが浮き彫りとされた。⁽⁹⁾同調査の結果は本書で詳細に紹介する通りであるが、一つ確認しておきたいことは、人々の意識は必ずしも「工場から立ち昇る煙は繁栄の象徴」一辺倒というものではない、という点である。世界的にみても稀なほどの急速な産業化の進むアジア諸国・地域だけに、その負の副産物である環境汚染の広がり懸念が生じるのも当然ではある。しかし、これら諸国・地域が日本の経験とはかなり異なる道を歩んでいる、あるいは歩みつつあるという点も十分考慮されてしかるべきであろう。⁽¹⁰⁾

〔注〕

- (1) Downs, A., "Up and Down with Ecology: The 'Issue-Attention Cycle'," *The Public Interest*, No. 28, Summer 1972, National Affairs Inc., New York, 1972, pp.38-50. なお、ダウنز (Downs) のモデルについては Dunlap, R. E., "Trends in Public Opinion Toward Environmental Issues: 1965-1990," Dunlap, R. E. et al. eds., *American Environmentalism: The U. S. Environmental Movement, 1970-1990*, pp.89-116 も参照。
- (2) 竹内啓「地球環境問題の経済学①」(『日本経済新聞』1990年9月1日付朝刊)。
- (3) North, Douglass C., *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p.3.
- (4) North, *op.cit.*, p.4.
- (5) 小島麗逸「大陸総汚染の危機——中国——」(藤崎成昭編『発展途上国の環境問題——豊かさの代償・貧しさの病——』アジア経済研究所 1992年) 14ページ。
- (6) 田坂敏夫『熱帯林破壊と貧困化の経済学——タイ資本主義化の地域問題——』御茶の水書房 1991年 138～139ページ。

- (7) 船津鶴代「企業の環境意識と環境対策の実態——海外共同調査の結果から——」(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 1994年) 95ページ。
- (8) 例えば、藤崎成昭「地球環境問題と途上国」(藤崎編『地球環境問題と発展途上国』アジア経済研究所 1993年) 3～30ページ。奈良大学社会学部平岡義和助教授より環境経済政策学会等の場で、「後発性の不利益」の存在についてご指摘をいただいた。「後発性の不利益」が存在することはご指摘のとおりであり、筆者も同上論文で若干の言及を行なっている(30ページの注26)。なお、筆者は平岡助教授の論文を2点取り上げ短評を加えたことがある(『アジア経済』第36巻第8号 1995年8月 164ページ)が、後に同助教授の他の多くの論考を読む機会を得、評が必ずしも正確ではなかったことに気づかされた。この機会を借り、平岡助教授に深くお詫び申し上げる。
- (9) 「平成7年度発展途上国環境問題総合研究報告書——中国・タイ環境意識調査の集計表——」アジア経済研究所 1995年9月。
- (10) 本稿は、藤崎成昭「地球環境と南北関係——「地球の未来」考——」(植田他著『新しい産業技術と社会システム』日科技連出版社 1996年) 191～230ページ、および同「開発と環境——「上からの環境対策」の問題点——」(『アジア研ワールド・トレンド』[アジア経済研究所] 1996年6月号) 2～5ページ、を基に修正・加筆したものである。