

Dara O Rourke,

Community-Driven Regulation: Balancing Development and the Environment in Vietnam.

Cambridge, Massachusetts and London,
England: The MIT Press,
2004, xviii+300pp.

すが わら すず か
菅原 鈴香

はじめに

本書は、ベトナムを事例として、経済発展を国是とする途上国において、産業発展に伴う公害問題にいかに対処し、経済成長と環境保護のバランスをいかに模索すべきかを検討したものである。ベトナムは、1986年のドイモイ（刷新）宣言後、90年代を通じて高い経済成長率を保ち、急速に経済発展を遂げてきたが、それに伴い大気汚染や水質汚染などの公害問題も顕在化してきた。しかし、環境保護以上に産業振興が重視され、また国家機関が資源・能力面で様々な制約を抱えるなか、予想に反しベトナムでは、公害問題が放置されずに、程度の差こそあれ有効に対処されている事例が存在した。著者はこうした事例を比較・検討することにより、ベトナムにおいて実効的な公害対策規制を可能とした要因や条件、プロセスを同定している。さらに、それらをもとに、ベトナムに限らず様々な制約を抱える途上国において、有効な公害対策規制を模索・検討し、実行していくための一助として「コミュニティ発動型規制」(Community-Driven Regulation：以下CDRと表記)を提唱している。

本書は全8章から構成されるが、内容的には3部に分けて考えることができる。第1は、本研究の背景の説明(第1章)であり、第2はベトナムにお

る開発と環境問題、および具体的事例分析(第2章から第6章)、第3はCDRの提唱とそれにかかる議論(第7章および第8章)である。以下、事例分析に触れつつ本書の議論の中心であるCDRを概観し、所感を述べたいと思う。

なお、本書の構成は以下のとおりである。

- 第1章 開発と環境の調和への挑戦
- 第2章 ベトナムにおける開発と環境
- 第3章 コミュニティーの結束力、外部組織との関係と公害問題への対応
- 第4章 企業の事業計画、利益と公害問題への取り組み 活動の動機・目的と公害問題への対処
- 第5章 複雑な利害関係・状況下にある環境問題 担当国家機関への働きかけ
- 第6章 情報整備、責任追及、政治的圧力がけ 非当事者外部組織の役割
- 第7章 コミュニティー発動型規制 コミュニティーによる警鐘と国家の対処・対応
- 第8章 勝算変更に向けての有利な者に対する規制 結論および政治的示唆

「コミュニティ発動型規制」
(Community-Driven Regulation)

本書の一番の論点は、環境問題、特に公害問題に対するCDRにある。産業化に伴う環境問題に関する既存の理論は、その実質的な規制に関し、国家や市場の役割・機能を個別に論じる傾向があった。しかし、著者の提示するCDRモデルは、環境問題の主要アクターとして、公害被害を受けているコミュニティ、規制を実施する国家、公害排出企業、さらに、メディアやNGOなど環境対策の行方大きな影響を与える外部団体の4者を考慮する必要があるとしている。さらに、個々のアクターの検討もさることながら、この4者間の関係・作用の重要性を示している。そして、有効な公害対策規制の実施に向けては、特に、コミュニティの役割、そこからの警鐘・働きかけが不可欠であるとしている。

CDRモデル構築に材料を提供したのは、本書の

なかで検討された6事例からの教訓である。事例は、具体的に以下の点で公害規制の有効な実施に向け、コミュニティの果たす役割の重要性を指摘している。第1は、環境保護規制が実際に適用されるにあたっての、コミュニティによる圧力・後押し的重要性である。ベトナムでは、ドナーやNGOによる支援の下に、1993年および94年に環境保護に関する一連の法律が整備されたものの、それらは諸々の制約のため機能していない場合も多い。事例は、環境汚染に晒されているコミュニティが積極的に関係機関に対し陳情や働きかけを行った場合に、初めて法律が実効力を持つに至ったことを示している。第2は、公害対策規制実施のプロセスに関するものである。ベトナムに限らず経済成長が最優先課題である途上国においては、経済・産業を担当する機関に比し、環境問題を担当する国家機関の権限は相対的に小さく、またその立場も弱い場合が多い。公害対策としてある程度の成果をあげた事例では、コミュニティから関係機関への働きかけを端緒に、その後の協議、対立、交渉などを経て、環境問題担当機関・部局の存在意義や正当性への認識が自他共に徐々に深化し、その過程を通じてこうした組織の能力強化につながったことが示されている。第3は、コミュニティの「警報器」としての役割の重要性である。ベトナムの環境問題担当機関・部局はまだ十分な資源や能力を持ち合わせず、また収賄行為が急増している政治土壌のなかで、こうした機関は、公害対策を怠る企業すべてに対し有効な取締りを行うには至っていない。有効な公害対策実施に結びついた事例においては、コミュニティによる公害状況に対する警鐘が、環境問題担当機関・部局による調査や取締り対象企業の絞り込みを可能とし、また企業側も、抜き打ちの立ち入り検査への危惧から公害対策を以前より重視し始めた過程が明らかにされている。こうしたコミュニティからの働きかけは、国による上からの公害規制を補完・補充し、より包括的・実効的な規制を可能とするものと位置づけられている。

ベトナムを含め多くの途上国では、有効な公害対策規制の実施を、国家あるいは市場のみに委ねるこ

とは難しい。こうしたなか、事例からの教訓を下に著者が提唱しているCDRモデルは、特にコミュニティの果たす役割に着目しているが、その強調点はコミュニティの重要性のみではない。国側の実効的な公害規制の欠如、企業側の公害問題への無関心・無責任体制は、近隣コミュニティ住民や工場労働者の公害被害の深刻化という悪循環を形成しかねない。CDRモデルは、公害規制の実施にコミュニティがより積極的・戦略的な役割を担うことにより、悪循環の下では分断されている、コミュニティ、国家、企業、メディアやNGOなどの主要アクター間に協議・交渉のプロセスと相互作用を引き起こす関係構築を図るものである。それはさらに、これらの相互作用を通じて、各々の公害問題に対する意識と対処能力を強化するという、実効的な公害規制に向けての好循環の形成を促すものである。

しかし、CDRが有効に機能するかどうかは、アクターの性質にも左右される。著者は、コミュニティ、国家、企業、メディアやNGOなどの外部団体各々につき、CDRの実効的機能を促進する要素を事例から抽出している。まず、コミュニティに関しては、その能力、結束力、コミュニティ外との関係の有無とその性質が、コミュニティによる公害規制に向けての発動力の程度、その後の交渉プロセス・結果に大きく作用すると結論づけている。能力には、メンバーの法的知識、権利意識、公的機関や企業への陳情・不服申し立て手続き、効果的戦略、交渉術についての知識や経験が含まれる。結束力は、コミュニティにどの程度集団対応を可能とする歴史的経験やアイデンティティ、緊密な社会関係が形成されているのか、内部の利害対立の有無などに関連するものである。外部組織との関係は、企業や環境担当部局に対し、例えば共産党、メディアやNGOなどコミュニティのバーゲニングパワーを高めるために活用可能な人脈の有無やその強弱が関係してくる。当然、コミュニティの能力、結束力、外部組織との関係が強いほど、CDRは望ましい方向に作用する。

環境問題を担当する国家機関に関しては、その能力、他の国家機関、企業、コミュニティとの関係、

そして機関としての独立性 (autonomy) の程度が CDR の有効性を決定づける鍵であるとしている。環境問題担当機関の能力には、有効な環境対策実施に必要となる資金・技術・人的資源などの有無が含まれ、これらが不十分な場合には有効な対策実施は望めない。また、ベトナムのように社会関係や人脈が大きく作用する社会では、環境問題担当機関と他の機関・団体との関係の強弱やその性質は、CDR の有効性に大きく作用する。しかし、場合によっては、こうした関係が有効な公害対策実施の足かせとなる場合もある。そのため、それを相殺するものとして、環境問題担当機関に政策決定や実施に関し、ある程度の独立性が保障されていることが前提となるとしている。

企業についても、前二者と同様、その能力とコミュニティや諸々の国家機関との関係に加え、市場の動向やその企業が市場に占める地位が、CDR の方向性を大きく決定づけるとしている。企業の能力には、公害対策検討・実施に必要な技術および組織・管理両側面で適正な能力が備わっているかが鍵となる。企業が近隣のコミュニティとどのような関係にあるか、例えば住民は工場の労働者かどうか、原料供給者であるか、単に消費者かどうか、さらには、当該企業は国営企業か、外国資本に依存しているかどうかなども、コミュニティからの陳情や要求、また環境問題担当機関による取締りや指示に対する企業の対処・対応に影響する。さらに、NIKE の事例のように、世界市場を睨んだ企業活動の場合には、企業イメージが売り上げ動向を左右する。企業の市場に占める地位や市場動向は、企業による環境問題への取組みに大きく作用するとしている。

最後に、CDR が有効に機能するためのメディアや NGO など外部団体の役割と性質については、こうした外部団体が、どの程度コミュニティと密接な関係を持ち、その利害を代弁し得る能力を持つか、また、どの程度、国家機関や多国籍企業など国際社会での政策決定に影響を与えるためのネットワークや戦略を持っているかにかかっているとしている。

現実には、CDR モデル内のアクター間の作用を

常に正方向へ向かわせるための条件が 4 主要アクターすべてに揃っていることは稀である。しかし、こうした条件を念頭に各アクターの性質を検討することにより、CDR を全体として有効に機能させるため、あるアクターに欠けている条件をどのようにすれば補完可能か、あるいは、他のアクターの働きかけや強化により代替可能か、どのような関係構築が必要かなどの議論が可能となるとしている。

以上のような議論を展開した後、ベトナムには CDR が機能する土壌があり、また実際成果をあげている例はあるものの、現状では次のような限界があることも指摘している。第 1 は、コミュニティが公害問題に警鐘を鳴らし、関係機関に対する働きかけを行っている場合においても、大気汚染や水質汚染による被害が自明なケースに限られており、また事後対処にとどまり、被害が即時にはわかりにくい性質の公害や予防措置まで射程に入れたものとはなっていないことである。第 2 の限界は、環境改善のために公害排出の元凶である工場移転を要求し、それを効果的・戦略的に実現する能力を持つコミュニティは、より立場の弱いコミュニティに公害問題を押し付ける可能性を持つことである。第 3 は、現状では、コミュニティが積極的役割を果たし、CDR がある程度の成果をあげている例においても、コミュニティの公害対策規制実施への参加や関わりはあくまで非公式なものと捉えられている点である。

こうした限界を克服し、CDR の持つ潜在力を発揮させるため、著者は以下のような政策提言を行っている。第 1 は、コミュニティの役割を評価し、環境政策策定やその実施状況のモニタリングにコミュニティをより積極的に関与させると同時に、コミュニティの能力強化を積極的に図る政策を採ることである。第 2 に、環境問題担当諸機関の組織・能力強化と関係諸機関の調整メカニズムの強化、アカウンタビリティの向上である。第 3 は、国内・国際 NGO の役割を積極的に評価し、その活動を側面支援するため、こうした団体の権利の明確化を含めた法的基盤整備である。第 4 に被害を受けたコミュニティがそれに対する正当な補償要求をで

きるよう法整備を行うとともに、法律家によるプロボノ活動の推進や法律扶助制度の整備をすることである。さらに、第5として、有効な公害対策規制の実施においては、情報へのアクセスが鍵を握るところから、環境アセスメントに関する情報公開や、またインドネシアのPROPER (Program for Pollution Control Evaluation and Rating: 公害規制実施度評価・格付けプログラム) の例のように、各企業の環境保護政策実施度を市民が評価し公開する制度の試行が考えられる。こうした情報公開や市民評価や情報提供は、関係者間の協議・交渉を促進し、また、企業にも公害対策実施へのインセンティブを与えるものと考えられる。そして、ここで提示したCDRモデルやそれに基づく政策提言はベトナムに限らず、今後の環境対策を議論・実施していくうえで非常に有効なものであると結論づけている。

III 所感

CDR議論を中心として、本書は、途上国の環境問題、特に産業化に伴う公害問題にいかに対処すべきかを検討するうえで、多くの興味深い示唆を提供したものと積極的に評価されるべきものであろう。

まず本書は、国家や市場が先進国で想定されるようには機能していない途上国の政治的・経済的特殊性と限界を認識したうえで、それらを部分的に代替・補完する実効的な公害対策規制の担い手を探っている。そして、そうした担い手を探る際にも、抽象的理論のみに拠るのではなく、ベトナムを事例として公害問題対処に向け既に現場で試みられている具体的プラクティスを追うことにより、有効な公害対策規制の潜在的担い手を同定している。その意味で、こうした議論のもとに提唱されたCDRは、公害対策規制の担い手や方策をより包括的に検討し、また、ある社会の持つ固有性と潜在的能力を重視したより実効性・持続性の高い方策の検討を可能とすると思われる。また、本書は、国家・市場以外の公害対策規制の担い手の特定のみならず、こうした担い手を動機づける条件、および異なる担い手間に望ましい関係構築や相互作用を生むプロセス・メカニ

ズムを事例から明らかにし、CDRモデル構築に活用している。これによりCDRモデルは、ベトナム、途上国に限らず、先進国をも含めて、ある社会において公害対策規制が実効的に機能しない理由をより詳細かつ適切に検討する共通の土台を提供し、有効な公害対策規制に向けての比較研究、政策提言を促進する一助となると考えられる。

しかし、本書には主に事例分析の限界から、以下のような問題もみられる。その第1は、コミュニティへの着目という点における、事例分析とCDRを提唱した結論部分との齟齬である。既に見たように、著者の提唱するCDRは、公害対策規制の策定・実施におけるコミュニティの役割を重視している。しかし、本書前半の事例分析は、必ずしもコミュニティに十分着目したものはなっていない。例えば、コミュニティの性質を事例間で比較検討した第3章では、調査された6事例のうち5事例が言及されたが、著者が一番関与したと言明しているNIKEの事例は取り上げられず、よって本件に関連するコミュニティの状況が具体的に把握できない。逆に、第6章では、NIKEの事例に特化して、企業の環境改善努力を引き出したアクターやプロセスが議論されているが、そこでは、コミュニティの性質や役割以上に、メディアやNGOが議論の中心となっている。結果として、本事例に関与した具体的コミュニティのイメージやその果たした役割、メディアやNGOの関与を通じたコミュニティの性質や能力の変化、およびコミュニティと環境担当機関や企業との間の関係・作用にかかわる変化を十分捉えることが難しくなっている。

第2点目は、事例分析において歴史的・社会的コンテキストへの考察が不十分と思われる点である。第3章から第6章の各章は、コミュニティ、国家、企業、メディアやNGOなど、公害対策規制にかかわる異なるアクターに焦点を絞り、各アクターの性質・関与と公害問題・対策の展開プロセスの関係を調査事例の比較を通じて検討している。これにより、有効な公害対策実施を促進する条件・要素をアクターごとに抽出することには成功しているが、例えば、なぜ、あるコミュニティには望ましい条件が欠け

ているのか、あるいは、なぜ、あるコミュニティと環境問題担当機関の間には望ましい作用関係が生まれにくいのかなどを分析・理解する視座が十分に提供されているとは言い難い。リーダーシップや人脈の存在の有無、また都市と農村の違いなどいくつかの要因は指摘されてはいるものの、6事例の違いは、各コミュニティの置かれた歴史的背景や社会的文脈の違いに根ざすものも多いと思われる。ベトナムのコミュニティや国家の性質の特殊性には触れているものの、それはあくまで北部低地の農村社会を

想定したものであり、異なる地域に点在する6事例すべての前提とすることは難しい。各事例につき、もう少し歴史的・社会的背景の違いに踏み込んだ分析がなされれば、CDRの実効性につき、より厚みのある議論展開が可能となったと思われる。

こうした限界はあるものの、本書は、様々な制約を抱える途上国の産業発展と公害問題を考えるうえで、新たなフレームワークと政策論を提供した貴重な書と言えるであろう。

(ロンドン大学東洋アフリカ研究所人類学博士課程)