

石見徹著

『開発と環境の政治経済学』

東京大学出版会 2004年 ix+237pp.

まつおか しゅんじ
松岡俊二

I 本書の目的、特徴と構成

本書は「開発と環境」というテーマを論じるにあたって、2つの大きな目的を設定している。

第1の目的は、先進国と途上国の対立の根本に存在すると考えられる環境保全と経済発展は互いに対立するのか、両立は可能なのかという疑問に答えることである。その際、この疑問を解く鍵として持続可能性をめぐる諸問題を検討するとしている。

第2の目的は、開発と環境にかかわる政策決定は不確実性のもとでの意思決定であり、「公正」とは何かといった哲学的、倫理学的問題と関連してくるが、政策を選択したり採用したりするうえでのこうした基本的な理念を明確にすることである。

第1の持続可能性にしろ、第2の「公正」の問題にしろ開発と環境をめぐる諸問題のなかで極めてオーソドックスな基本的問題であり、こうした問題を正統派経済学ではない見方あるいは切り口からアプローチするところが本書の大きな特徴である。また、正統派的ではないが、著者はつとめて事実や統計に基づいた議論の進め方をしており、対立する見解も一方に偏らず取り上げられており、バランスのとれた叙述が行われている。この意味で、途上国の開発問題や環境問題に関心のある人にとって本書は格好の入門書といえよう。

本書は以下に掲げるように合計8章より構成されているが、大きく2つに分けられる。まず第1章から第4章において、経済成長や経済開発にともなう貧困、経済格差や環境問題が検討され、持続可能な経済成長とは何か論じられている。続いて第5章

から第8章において、発展途上国の環境問題、環境政策のあり方、地球環境問題が議論され、最後に結論が述べられている。以下では、評者の興味に基づいて本書の概要紹介と批評を行う。

- 第1章 はじめに
- 第2章 貧困と経済格差
- 第3章 「成長の限界」
- 第4章 持続可能な経済成長
- 第5章 発展途上国の環境問題
- 第6章 環境政策の争点
- 第7章 地球環境問題
- 第8章 結び

II 持続可能な経済成長とは何か

第1章「はじめに」において、著者はブルントラント委員会報告（1987年）の有名な持続性の定義である「持続可能な開発とは、将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求を満足させるもの」を引用し、これは経済学で有名なパレート最適の考え方を世代間に適用したものであるとしている。さらに、「これ以上厳密な定義にこだわる必要はないだろう」（2ページ）としているが、はたしてそうであろうか。

ブルントラント委員会の持続可能性定義とパレート最適を結びつけるのであれば、実のところ問題は「現在世代の欲求水準を低下させることなしに、将来世代の欲求水準を改善できない」ということであり、現状では将来世代の満足水準を低下させることでしか現在世代の満足水準を維持できないのではないか、という疑問がわいてくる。

「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求を満足させる」開発を持続可能な開発と定義したことにより、ブルントラント委員会報告は持続性定義の主流となったが、同時に持続性をめぐる最も重要な論点である世代間対立を隠してしまったのではないかという疑念が残る。本書も第4章において、割引率の問題として世代間の公平性と環境問題を論じているが、「要するに、割引率の水準が環境に対して、有利に働くか不利に働くかは、一概に決め難い」

(121ページ)と必ずしも明確な回答はないとしている。

もちろん、ブルントラント委員会は現在世代内の貧困や格差などの分配上の不公正を正すことにより、また科学技術の進歩と国際間移転により、現在世代も将来世代も満足させる持続可能な開発が可能であるとしている。だとすれば、貧困や格差の是正はどのようにすれば可能なのか、先進国から途上国への技術移転はどのようにすれば適切にかつ効果的に促進可能なのが論じられなければならない。

Ⅲ 社会的能力の形成

本書も第2章において「貧困と経済格差」が、第3章において人口、食料、エネルギーに焦点を当て「成長の限界」が論じられている。以下では途上国の開発と社会的能力という観点から第2章について批評する。

著者はここで、歴史的な傾向としての貧困化（窮乏化）を否定しているものの、経済成長と（国内）格差についてはクズネッツ仮説に言及しつつ、経済成長につれ経済格差が拡大するか縮小するかは、所得統計のあいまいさもあり、一概にはいえないとしている。また、南北格差についても、19世紀の初めから1970年代初めまで一貫して拡大する傾向にあったが、過去30年間ほどはむしろ縮小する兆候もみられるとし、「格差が開いたかどうかは、何を指標にして論じるか、どの時期に着目するかによって結論が違ってくるので注意しなければならない」（43ページ）としている。

しかしながらこうした格差をどのようにすれば是正できるのかについては、援助の効用について、その測定は難しいということが述べられているだけで、多くのことは語られていない。本書の目的で記述したように、著者によれば直接的な政策を述べるよりも、政策選択の基礎にある理念を重視したということであろう。しかし、援助を援助国の利他主義か国益かといった理念だけで論じても、援助と経済格差との関係が明らかになるわけではない、といった不満を讀者は持つのではなからうか。「援助より貿易

を」というUNCTADのスローガンについてもそうである。現実の援助政策の場では、すでに途上国の貿易能力の形成を支援する援助のあり方にも焦点が当てられてきている。

かかる観点からしたとき、著者がAbramovitz (1986)の社会的能力 (social capability) 論を『『社会的能力』とは何か、それがいかにして形成されるか、があらためて大きな疑問として残る』（47ページ）としてのみ紹介しているのは、いささか残念である。

社会的能力については、国連開発計画 (UNDP) のように個人的能力、組織的能力そして社会的能力として論じるやり方もあるが、私どもの21世紀COEプログラム (社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点) では、政府、企業 (民間営利)、市民 (民間非営利) という社会的アクターとその関係性より社会的能力は定義されるとしている。いわばガバナンス的アプローチである。また、社会的能力の形成は、制度変化と動的関係にあり、経済成長と環境質の変化を反映した社会的アクターの能力形成や社会的アクター間の関係性 (社会関係資本) の構築が社会的能力を向上させ、さらに社会的能力の向上が制度の変化を引き起こし、またこうした制度の変化がさらなる社会的能力の形成を促がすのである [松岡・朽木 2003; 松岡ほか 2004]。

こうした社会的環境管理能力と制度 (制度の束) を社会的環境管理システムと名づけると、社会的環境管理システムは、経済システム、環境システムとともに社会システムを構成するサブ・システムと考えられる。社会システムの発展は、経済システム、社会的環境管理システム、環境システムという3者の相互規定関係のなかで展開していく。

途上国の開発と環境を論じるに際して最も重要なのは、途上国が歴史的に形成してきた制度や知識をふまえ、途上国自身による社会的能力の形成の道筋を明確にすることであり、こうした社会的能力の形成を有効かつ効率的に支援していく先進諸国からの開発援助のあり方を明らかにすることである [松岡 2004]。

こうした社会的能力を重要視する観点からすると、

本書の第5章では環境対策の担い手として、政府、住民組織（住民運動・NGO）、企業という3者の社会的アクターの重要性が指摘されており、興味深い。3者の関係性へもう一步踏み込んだ考察があれば、社会的能力という概念に近づく。さらに、政府・行政組織の稼働能力との関係で制度の問題がふれられているが、開発過程における制度をどのように理解するのかは、ダグラス・ノース（Douglass C. North）にふれるまでもなく、近年の開発理論においては大きなポイントであり、この点ももう少し突っ込んだ説明、考察が望まれる。

IV 途上国の環境問題

著者は第5章において、「途上国で起こっている環境悪化の要因はさまざまであるが、大別すると2つの種類に分類される。その1つは、先進諸国の経済発展パターンを短期間で経過すること、いわゆる『圧縮された経済発展』から生じる。もう1つは、近代的な経済発展に移行（「離陸」）する以前の状態から派生するもの」（124ページ）としている。

前者は圧縮型工業化にともなう環境問題であり、後者は貧困と環境破壊の悪循環にともなう環境問題である。以上のように著者の見解をまとめると誤解をまねくかもしれない。本書で著者は慎重に「圧縮された経済発展」と述べ、そのなかに工業化による大気汚染問題や水質汚濁問題だけでなく、都市化にともなう自動車公害やゴミ問題も含めているからである。

一般に途上国の環境問題は、貧困型環境問題、工業型環境問題、消費型環境問題という先進諸国が歴史的に順番にたどってきた3つの環境問題が一度に発生していると論じられることが多い〔井村・松岡・下村 2004〕。しかし、本書の展開はやや異なり、貧困型環境問題は経済成長の「離陸」以前の問題とされ、急激な経済発展にともなう問題として工業型環境問題と消費型環境問題が議論されている。

本書の第2章で論じられている経済成長と格差の問題をどのように理解するのか、とりわけ圧縮された経済成長と地域格差との関係をどのようにみるの

かという点にかかわるが、タイの東北部にしる中国の内陸部にしろ、急激な経済成長のなかで経済格差や地域格差は急速に拡大し、なかなか縮小に向かうのは難しい問題である。こうした私の見方からは、途上国、特に東アジアの環境問題は急激な経済成長にともなう貧困型環境問題、工業型環境問題、消費型環境問題という3つの問題の並存として認識することが重要であり、このことが先進国とは異なる途上国特有のグリーン・イシューとブラウン・イシューとの関連を作り出していると考えられる。

なお少し細かな点にふれると、本書で東アジア諸国の「大気汚染の監視体制は1980年代後半から1990年代に拡充された」（149ページ）の表現は少し誤解を生む可能性がある。こうした表現は、シンガポール、韓国、中国には妥当であるが、マレーシアやタイはかろうじて1990年代後半であり、インドネシアやフィリピンについてはいまだに全国的な大気汚染観測網は整備されていないのが実態である〔松岡ほか 2000；松岡・朽木 2003〕。

V 持続可能な環境政策

第6章では、環境問題を解決する環境政策のさまざまなタイプが論じられている。ひとつは、「1970年代初頭から『市場の失敗』に対して積極的に取り組まれ、それなりの効果をあげてきたのが、政府による直接規制」（159ページ）である。さらに市場メカニズムを利用する手法である排出税と排出権取引である。

一般的に今日の環境経済学では、環境政策の類型を政府のポリス・パワーに依拠した直接規制（command and control：CAC）、市場的手法（market based instruments：MBIs）、民間の自発性に依拠した自主的アプローチ（voluntary approach：VA）という3つに分類することが多い〔松岡 2000〕。直接規制のなかには欧米に多い技術基準型規制と日本の大気汚染対策にみられる排出基準型規制がある。市場的手法には、本書でも述べているように、欧州で多い排出課徴金（排出税）とアメリカで多い排出権取引制度がある。自主的アプローチには、自主協

定、片務的公約や民間協定などがある〔松岡 2004〕。

多くの環境経済学の教科書において直接規制は静学的効率性において市場的手法より劣るといわれているが、必ずしもそうではない。本書では必ずしも十分な展開がなされていないが、直接規制は局所的汚染問題などに関しては有効な政策手段である。例えば日本の大気汚染防止法の場合、各排出源に対する排出基準がK値規制や総量規制値としてはっきりとしており、さらに都道府県知事に操業削減を命じる権限を与えるなどが明確に規定されており、政策目標である環境基準の達成を十分に担保できる制度となっている。

逆に、効率的手法として推奨されている排出課徴金制度では、規制当局は適切な課徴金水準を決定するために、個々の排出源の限界削減費用に関する情報収集が必要であり、こうした取引費用を考慮したとき、必ずしも効率的だとはいえないのである。さらに、排出権取引制度は経済理論的に直接的に市場メカニズムを活用する点において、最も効率的な制度とされているが、実際には排出権取引が一部の地域に集中した場合、特に上流域や風上地域に排出権が売却された場合、これらの地域で汚染が悪化し、環境基準の達成が困難となる可能性があり、排出権の取引できる市場範囲を規制せざるを得ない。こうした規制は、排出権取引制度の重要な部分である広範な市場の成立を妨げることとなる。

したがって、実際の環境政策においては直接規制と市場的手法を組み合わせると一つの政策プログラムとすることが現実的であるといえよう。その意味では、本書の著者が繰り返し述べているように、「あらゆる場合に妥当する普遍的な答えはない」（159ページ）のである。

VI 最後に

本書は「開発と環境の政治経済学」というタイトルの下、経済成長や経済開発にともなう貧困、経済格差や環境問題が検討され、持続可能な経済成長とは何か論じられ、発展途上国の環境問題、環境政策のあり方、地球環境問題が議論されている。最初

に述べたように、非主流派の見方であるが、著者は事実に基づき議論を進めており、また異なった見解については双方の主張をバランスよく紹介している。初心者にとっては良い入門書である。

逆に初心者向けのバランスを重視したために、開発と環境に関する問題を専門的に研究し、実際の援助事業などにもかかわってきたものからすると、ある種の食い足りなさを感じることも事実である。これはある意味で、本づくりとして仕方のないところであろうが、次回作では著者のいう「相互に理解可能な原理原則」（220ページ）を骨太に提示されることを期待したい。

文献リスト

<日本語文献>

- 井村秀文・松岡俊二・下村恭民編 2004. 『環境と開発』日本評論社.
- 松岡俊二 2000. 「途上国における環境政策の効率的実施とは何か?」『国際開発研究』第9巻 第2号 17-37 国際開発学会.
- 松岡俊二編 2004. 『国際開発研究』東洋経済新報社.
- 松岡俊二ほか 2000. 「環境管理の社会的な能力形成に関する東アジア諸国の比較研究」『東アジアへの視点』秋季特別号 76-231 (財) 国際東アジア研究センター.
- 松岡俊二ほか 2004. 「社会的環境管理能力の形成と制度変化」『国際開発研究』第13巻 第2号 31-50 国際開発学会.
- 松岡俊二・朽木昭文編 2003. 「アジアにおける社会的環境管理能力の形成」IDEトピックレポートNo.50 アジア経済研究所.

<英語文献>

- Abramovitz, M. 1986. "Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind." *Journal of Economic History* 46 (2) 386-405, reprinted in M. S. Seligson and J. T. Passe-Smith eds., *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Inequality*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993.

(広島大学大学院国際協力研究科教授/21世紀COEプログラム「社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点」拠点リーダー)