

第7章

環境政策

——環境の政治と住民参加——

第1節 課題と分析視角

1. 本章の課題

1980年代半ば以降、タイでは環境紛争が頻発し、政府が住民運動に譲歩して計画撤回や方針転換を宣言するケースが相次いだ。90年代におけるタイの国家—住民関係は、紛争の抑圧と対立から解決に向けた協調路線へと、大きく舵取りの向きを変えつつある。変化は制度的側面にも現れ、92年以後は公聴会開催や環境影響評価の実質化など、NGOや住民代表が公共の意思決定に参加する機会が開かれ始めている。

1990年代における「環境の政治」の展開は、「キャッチアップ型工業化」を推進してきたタイの開発体制に方向修正を迫る事象として注目に値する⁽¹⁾。「環境の政治」が、産業化の達成と危機管理を柱とする集権的な政治運営から、開発の負の側面に対処する分権型・参加型体制へ転換を促す、最大の推進力となっているからである。本章は、こうしたタイ政治の新たな局面を象徴する「環境の政治」について理解を深めるため、70年代の環境運動の発生から、その後住民運動が徐々に政策への影響力を強めていく過程を跡付けることを課題としている。

タイにおける「環境の政治」については、1980年代後半の紛争多発にともない、多様な視点からの研究が提示されてきた。代表的研究には、環境保全を名目としたユーカリ植林事業の拡大により、土地から農民が強制排除される仕組みを告発したローマン、アピチャイ、田坂らの報告があげられる⁽²⁾。またカイズやハーシュの研究は、80年代後半からの環境紛争を「資源をめぐる闘争」と捉え、資本主義拡大とともに稀少化する自然資源をめぐる、住民支配の権力構造がむき出しになる様相を描いた。カイズの研究は、環境と生活基盤の保全で関心の合致した都市中間層と農民が同盟を組み、官僚・資本家の権力に抵抗する階級闘争の図式を定置し、ハーシュもこれを中心一周辺理論による闘争モデルで説明を試みた⁽³⁾。

しかし、1990年代に入って運動側の交渉力が高まるにつれ、権威主義的な国家イメージを前提とする闘争モデルや階級論は説明力を失い、新たな分析視角がこれに取って代わりつつある。主流を占めるアプローチの一つは、ヘウソンなど民主化や市民社会論のコンテキストから環境運動に言及するものである。ただし、この議論はマクロの政治変動を主要な関心とするため、環境・労働・民主化運動を反対勢力のなかに一括し、運動ごとに異なる担い手や受益者の範囲、社会的認知の度合など、それぞれの性格に立ち入った分析は行っていない⁽⁴⁾。一方、タイの環境運動の特性に着目した最近の議論では、「環境主義」(environmentalism)の浸透説も有力である⁽⁵⁾。ここでいう「環境主義」とは、環境問題への関心が階層の枠を越えて広がり、この問題に絡めばあらゆる主張が規範として正当化されやすい状況を指す⁽⁶⁾。この立場を代表するハーシュの所説は、環境問題を契機に共通の問題意識や協力の気運が生まれ、旧来の対立軸であった官僚と市民、右派と左派、都市と農村間の亀裂が曖昧化して、周辺の住民の主張が中央の政治に登場する機会がもたらされたと指摘する⁽⁷⁾。

ハーシュのいう1990年代の「環境主義」の登場が、現在の変革要求を後押しする原動力であることに、疑問をさしはさむ余地はないであろう。またこの原理が、国際的に強力な正当化能力をもって各国の政治や発展パラダイム

に影響を与えている点についても、とくに異論はない。しかし筆者は、環境問題というイシューの正当化能力だけをもって、タイの80年代以降のダイナミックな運動の噴出・同盟軸の再編を説明するのは、変動過程の分析として不十分であると考え。理由は、ハーシュの分析が「環境主義」の拡大する経緯を十分に説明していないことに加え、「環境主義」の浸透から旧来の対立軸の解消・協調への流れがどのようにして生まれたか、その背景が明らかにされないからである。そもそも、タイ当局が社会運動を抑圧し続けていれば住民運動の拡がりには限られ、多様な同盟を形成する機会も生まれなかったことが予想される。また同じ環境問題への対応でも、タイの省庁間には大きなばらつきがあり、「環境主義」への呼応は一部の官僚組織や政党政治家が先鞭をつけたにすぎない。こうした背景を考慮するならば、タイにおける「環境の政治」の展開の分析には、権力側の選択に作用した条件を含めて「環境主義」に至る過程そのものの検討が必要と思われるのである。

2. 分析視角——政治的機会とアクター分析

社会運動理論の一つである資源動員論によれば⁽⁸⁾、社会運動の発生・展開の基盤をなすのは政治的機会の問題であり、それは政治体制の制度的な開放性や政治を掌握するエリートの安定度、エリート間同盟の有無や国家の抑圧性の度合いなどにより規定される⁽⁹⁾。さらにその政治的機会の変動を左右する要素は2種類あり、より安定的要素である行政や議会・市民参加の制度と、より流動的要素であるアクター間の勢力配置・同盟関係・訴えかけ戦略などが、それぞれ重要性をもつことになる⁽¹⁰⁾。この概念を本章におけるタイの事例に援用するならば、1990年代に環境運動が広範な社会的支持をとりつけ、制度に働きかける力を獲得するまでの過程に作用した政治的機会として、アクター間の勢力変化・同盟関係などと同様、行政や参加の制度化についても多面的に理解することの重要性が浮かび上がる。それは、市民社会論や環境主義論の先行研究が強調する運動の役割と同時に、その議論から抜け落ちた

要素である政府の制度的対応や政治家の役割、社会運動と政治の相互作用を分析することにほかならない。

以上のように分析視角を定め、本章は「環境の政治」に関わる主なアクターの動きとアクター間の関係に焦点をあて、タイ政治に新たな局面が生まれる過程について考察を進める¹¹⁾。具体的には、(1)環境テクノクラート、(2)政治家、(3)NGO¹²⁾、(4)民衆運動体、の4者を取りあげ、それぞれの発生、展開、相互作用の過程を跡付ける。運動側の主体をNGOと民衆運動体とに区別するのは、両者の目的や行為様式がそれぞれ異なる特徴を擁しているからである¹³⁾。例えば、前者が特定 이슈に専門知識を動員して働きかけ、制度改革や政治参加を促すことにその目的をおくのに対して、後者の運動は住民生活を脅かす計画への反対や事後の生活補償など、民衆生活に関わる権利の公正な扱いを要求することが多い。また前者の運動では、事実関係の評価や制度の欠陥をめぐる論争を巻き起こそうと意図しているが、後者は集団による直訴や座り込みをもっぱらの手段としている。両者の間には人的交流があり運動は相互補完関係にあるが、その手段を異にする点で区別が必要と考えられる。

以下では、官僚と運動側のアクターが個別に動いた1980年代前半までと、NGOや民衆の運動体の動きが活発化する80年代後半、そして官僚と運動側に相互作用が生じた90年代とに時期を3区分して、検討を進めることにしたい。

第2節 初期の環境運動と環境行政：政策理念の変遷

1. 環境行政の登場と1970年代の環境運動

タイにおける環境問題¹⁴⁾への初期の行政的取り組みは、1961年、サリット元帥がロンドンのスモッグ公害による死者発生のニュースに驚き、その防止

策を保健省に命じたことがその始まりとされる¹⁵⁾。その後、政府は63年1月に「車両等・工場からの排気ガスの危険性調査委員会」を組織し、同委員会は保健省衛生局や運輸省、工業省、警察といった官僚代表をメンバーにして、71年まで存続した。これに続く具体的措置に、64年の陸運局による排気ガス規制と69年の工場法改定があげられるが、後者は工業省による工場立ち入り検査や操業停止令の権限を強め、産業公害の管理を大きく進展させた。しかし、60年代の任命制による委員会活動は、政変の影響を受けやすい組織的な不安定さに加えて、官庁代表者を寄せ集めただけで、各機関に点在する政策の相互調整機能を欠いていた。国家の開発計画の要綱として61年に開始した国家経済（社会）開発計画（National Economic Social Development Plan、以下、開発計画と表記）でも、第1～3次開発計画（1961～76年）まで「環境問題」という政策認識自体が登場せず、領域の近接する資源問題の扱いも、最優先課題である経済発展の推進を目的に新たな資源開発と資源利用の効率化を進める、という論調が貫かれていた¹⁶⁾。

こうした行政の流れに若干の変化が生じる時期は、ストックホルムにおける国連人間環境会議の開催（1972年）と、国内における1970年代初めの環境運動や民主化の政治的影響力の高まりに符合する。72年、タノーム政権は「衛生・家族・環境方面のアドバイザー委員会」を任命し、その下に大気汚染管理の運営委員会を設立した。この委員会活動は活発で、大気汚染の法規制や環境規制を専門に扱う組織の必要性などを明記した短期・長期プランが提出された。同年6月、アドバイザー委員会の延長線上に、プラサート・ルチラウォン警察大将（Prasat Ruchirawong）を議長とする「国家環境管理委員会」が設立されるが、軍人政権が作ったアドホックな組織は、翌73年10月の学生革命後の政権交代で合法的基盤を失った。しかし、環境行政の整備を進める動きは、公害問題の発生と環境運動の盛り上がりによって後押しされ、むしろ73年以後の数年間で加速度的に進展していくことになる。とくに、73年にメークロン川流域で起きた水質汚染事件は、環境法の導入を決断したサンヤー政権下の議会に大きな影響を与えたといわれる。

2. メークロン川公害問題と環境行政整備の進展

1973年5月、カンチャナブリー県のメークロン川流域で製糖工場の污水垂れ流しによる悪臭と魚の大量死が発生した。この1カ月前にトゥンヤイ・ナレースワン自然保護区における軍の密猟事件が発覚し、軍部独裁批判を展開する学生の運動が勢いを増すなか、チュラロンコン大学、タマサート大学、カセサート大学など主要な大学環境クラブがこの公害事件をとりあげ、社会的波紋を呼んだ。10月の学生革命後に成立した議会もこの事件を数回にわたってとりあげ、原因の究明を行った。その結果、この汚染の原因は、産業廃水への監督が実質的になされていない実態に加え、周辺集落の人口増による生活廃水、上流のダム稼働後の川の流量激減から複合的に引き起こされた問題であることが判明した。初の大規模公害への対処は政府主導で進み、製糖工場に生活を頼るサトウキビ農民と労働者、事業主への経済的打撃を回避するため、財源と公害防止技術の大半を政府が提供する形で決着した。監督官庁であった工業省は、タイ初の水質浄化プロジェクトをメークロン川流域で実施し、公営の污水处理施設を建設して同工場の污水をすべて引き取る体制を作った¹⁷⁾。ところが、汚染事故はこれにとどまらず、1974年2月、同じ工場の貯水池から污水が溢れ出し、同月チョンブリー県でも製糖工場が原因の新たな水質汚染問題が発覚した。度重なる公害の発生に、サンヤー政権は懸案事項であった体系的な法律の制定と、継続して問題に取り組む専門機関の設置を決断した。

1975年に成立した「国家環境質保全向上法」(Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B. E. 2518, 以下、環境法と表記)は、従前の調整を欠き不安定であった環境行政に制度的安定をもたらし転換点となった。草案作成には、アメリカ留学と海外視察を通じて先進社会の環境行政にも詳しくあった法学者のアドゥン・チャルーンウィチエン教授(Adun Charunwichien)¹⁸⁾が、法律起草委員会の議長として中心的役割を果

たした。この環境法導入により、これまで工場法や公衆衛生法・建造物管理法などに分散していた規制は体系化され、関係機関の協力体制作りや環境保全に関わる調査・計画立案・内閣への勧告を担う機関として、75年4月に首相府内に「国家環境委員会」(National Environment Board: NEB)が常設された。

初の環境法の理念は、NEBが新規事業を事前検閲することで公害発生の防止に重きをおくことを特徴とし¹⁹⁾、公害などが生じた際の事後処理は、工業省など既存の監督省庁の責任や首相の最終決断に委ねていた。また、公害発生源への対応は、メークロン川の処理パターンを踏襲し、中央省庁や首相による上からの「コマンド型解決」の発想が強く現れた²⁰⁾。同時に新法は、1975年発足のNEBに常設の「国家環境委員会事務局」(Office of the National Environment Board: ONEB)の機能を付与して、遂行能力の強化を図った。ONEB設立には、政策調整機関として性格の類似する国家経済社会開発庁(National Economic and Social Development Board: NESDB)が協力し、同庁からONEB事務局長として初代のプローム・パーニチャパック(Phrom Phanichaphakdi)と二代目カセーム・サニットウォン・ナ・アユタヤー(Kasem Sanitwong na Ayuthaya)が派遣された。同時期、環境に関わる調査と人材育成の機関として国立大学に環境研究所や環境学部が新設され、産業界も76年に環境エンジニア協会を創設した²¹⁾。

ところで、環境問題という新しい政策課題を担うNEBは、発足時の規定により、従来の官庁組織とは異なる特徴を備えていた。ひとつは、科学、工学、法律などの専門知識を要する職務の性質から、委員会には専門家や外部の関与が不可欠とされ、その構成に識者やビジネス代表、環境保護団体など民間組織の参加が当初から織り込まれたことである。もうひとつは、NEBとONEBが、タイ発電公社(Electricity Generation Authority of Thailand: EGAT)や森林局、工業省など紛争が起きやすい省庁のプロジェクトを審査する立場にあり、事業の再考を促した場合など、住民以上に他の官庁や政治家との間に軋轢を生じる事態を免れなかった点である。こうしたタイの環境

行政発足時の特徴は、政策資源をもつ官僚が異なる利害を代表する外部者と議論する場を準備し、外部からの支持が組織の正統性の維持に不可欠な状況を生み出した。これらは、後に環境行政側が外部からの参加や政策協力を積極的に受け入れる際の素地となる条件であったと考えられる。ただし、発足から1980年代まで環境運動の大勢と環境テクノクラートの接点は少なく、政策決定の過程に参加できる官僚外の環境保護団体や専門的識者は一握りの範囲に限られていた。

3. 学生運動の崩壊と環境運動の潜在化

環境行政の制度化が進む一方、1970年代前半に公害問題のイシュー化から法制定の流れに大きく途を開いた学生の環境運動は、その目標を徐々にイデオロギー的な内容へとシフトさせていった。メークロン川公害事件の政治的手応えを確認した後、彼らの批判の矛先は、75年2月のテムコ社鉱物採掘工場の権利停止要求に向けられた。事件は、パンガー県知事が県内の鉱物採掘事業についてタイ企業に名を借りた外国人が違法に行っている、と訴えたことをきっかけに明るみにでた。学生グループはこれを外国人による資源搾取の問題として大々的に告発し、その後政府は、手続きに不正があったことを確認して事業を没収し、公営企業化することで事態の収拾を図ろうとした²³。半年後、学生たちはチョンブリー県の石油化学工場の建設反対運動に打って出た。この頃になると、学生の主張は外国資本による搾取批判から転じて、資本主義体制自体の変革を唱える方向へ向かい始めた。近隣インドシナ諸国に社会主義化が及び始める国際情勢のなか、こうした学生グループのイデオロギー的先鋭化は、かつて学生を支持したビジネスマンや都市保守層の反感を招き、右翼によるテロ襲撃事件を生む土壌を提供した²⁴。

こうした空気のなか、1976年10月に軍のクーデタが起き、学生の運動の主要メンバーは、身の安全や信奉するイデオロギーのため、森（タイ共産党を意味する）の中に逃げ込んだ。その後、環境問題を含むあらゆる地方レベル

の紛争は、国家安全に関わる共産主義対策の枠組みで捉えられるようになり、76年から80年代前半まで、軍や警察当局による制圧の対象となった。この間、プーケット県のテナラム社工場建設や東北タイの塩害問題など、後に住民運動の種となる問題は進行していたものの、70年代前半とは異なり、住民が表に出れば逮捕や地元有力者などの脅迫に遭うことも多く、紛争自体が表面化しにくい状況が続いた。

4. 環境政策の理念的変遷

社会運動が非合法活動として押さえ込まれた時期、目まぐるしい政治変動のなかで環境政策の連続性を保障したのは、すでに発足していた環境行政組織であった。これには、初期の立ち上げに関わったキーパーソンが、一貫して1980年代まで環境行政を担当したことが、大きな意味をもった。なかでも、最初の環境法の中心的発案者だったアダウン・チャルーンウィチエン教授は、第1期から90年代に至るまでNEB委員として政策の統括にあたり²⁴、組織浄化や非官僚団体の参加拡大など、当初の理念の定着に重要な役割を果たした。また、二代目ONEB事務局長を長く務めたカセーム²⁵は、90年代にも科学技術環境省の事務次官補や事務次官を歴任し、政治的圧力をかいくぐって優れた行政的手腕を発揮した。こうした主要ポストの継続性は、環境分野に明るい専門家・テクノクラートの絶対数が不足するなか、行政組織の整備と人材育成を並行させる初期の行政の発展段階で、過渡的に生じた現象であったと考えられる。

NEB、ONEBの誕生後、一連の制度化の成果は、主として問題の政策的把握や理念のレベルに現れた。とくに、NEB発足後の国家経済社会開発計画の内容には、時期を追って問題に対する危機感の深まりや新たな資源保護戦略の策定、国際的潮流を取り入れた試みが反映されるようになった。1977～81年の第4次国家経済社会開発計画は、新環境法の理念に歩調を合わせ、開発の主要目標のひとつに環境の悪化や資源枯渇への対応を掲げた。同期間中

に環境影響評価（Environmental Impact Assessment: EIA）に関する部分的法改正、資源・環境の質に関する基礎データの整備も実施に移された。また第5次開発計画（82～86年）においては、首都への一極集中型発展がもたらした環境の悪化や森林面積減少に対して、地域限定や目標値つきで具体的な対策が示されるようになる。さらに、その後の第6次開発計画（87～91年）は、資源の豊富さに依存したタイの経済発展の限界を指摘し、より強い調子で資源利用と紛争・公害発生とのバランスをとる必要性を主張した。第6次開発計画では、「環境保全のための分権化」という概念が初めて導入され、官主導の政策から地域住民の参加へと、政策理念上の画期的な転換が表明された。中央から手の届きにくい南部や東北部で紛争が激化し始めたこの時期、テクノクラートの側から一足早く住民参加や住民による環境モニターの概念が打ち出されていた点は、特筆に値するであろう。

ただし、1980年代までの環境行政は、公害防止面における進展があったものの、それ以上踏み込んで環境改善策を実施する権限はなく、他省庁から協力を得られない事態にもしばしば直面した。例えば、ONEBが繰り返し主張したEIAに関する法の抜本改正について、80年代に環境影響評価検討委員会が討議を重ねたが、他省庁の反対で通らず、とうとう92年までこれに着手することができなかった²⁹。こうした官僚内部の対抗関係も作用して、NEBが開発計画に示した表向きの理念と環境政策の現実が大きく乖離し、80年代の理念の実現には、外部からの新たな政治的推進力と世論の盛り上がりが必要とした。

以上、本節は環境行政制度がスタートする1970年代の経緯を概観し、学生革命前後に、民主化運動と一体化した政治色の強い環境運動が政治的機会を作り出し、環境法制定のきっかけを生んだことを指摘した。しかし、法制化や政策形成の過程という安定的要素においては、学生から距離をおいた専門家や経済テクノクラート・官僚が主に独占し、運動体と官僚は異なる論理に従うアクターとして、別個に動き続けた。76年10月に軍事政権が復活した後は、社会運動が全体に停滞したものの、その間に環境テクノクラートは政策

理念の面で80年代後半から90年代の変化に対応する準備を重ねていたと考えられよう。

次節では、環境運動が再び盛んになるブレーン政権期からチャーチャーイ政権期にかけて、新たな政治的機会が流動的要素を中心に訪れる背景について、市民運動を目指したNGOによるイシュー型運動と農民・地域住民によるモップ型運動に二分し、展開を追いたい。なお、後者の運動の名称は、座り込みや行進など集団による抗議活動を「モップ」と呼ぶタイの新聞などの用法に従ったものである。

第3節 1980年代における環境運動の新たな波

1. ブレーン政権とNGOのイシュー型環境運動

1980年に登場したブレーン政権は、開発と治安維持対策という二つの課題を融合し、80年代の政治に「半分の民主主義」をもたらしたことで知られる²⁷⁾。そのブレーン政権の新方針は、チャワリットら「民主的軍人」が構想に携わった首相府令66/2523のなかに具体化された。この政令は、左翼思想家プラサート・サップスントンの見解にもとづき、民衆の共産化の原因を官僚の腐敗や民衆抑圧、地方の貧困に求めたもので、あらゆる階級に一定の枠内で民主的政治参加を認めることで、共産勢力の拡大を妨げる軍の新戦略である²⁸⁾。ブレーン政権はこの延長線上に、首相府令66/2525や47/2529を発令し、汚職追放や都市の「進歩的」集団に国家安全を脅かさないかぎりでは政治活動を認める方針を発表した²⁹⁾。現実には、住民に対する暴力が地方でも減少に転じるにはかなりの時間を要したが、官僚に民主主義の価値を理解させようとする政府の方針により、80年代中葉には新たな社会運動の発生する余地が生まれた。

他方、前クリアンサク政権が始めた森にいる学生との和解策は、ブレー

ムにも引き継がれ、タイ共産党からの投降者を同胞とみなすという通達のもと、多くの元学生活動家たちが1979～80年前後にタイ共産党から離脱した。その後、彼らの一部はバンコクに本拠をおき市民運動をめざすグループや地方の開発ボランティア組織に加わり、農村の理解を深めた森での経験をもとに、新たな政治・社会活動を始めた。環境分野では、1983年以降に主要な環境NGOの設立が続き、環境保護活動に抜きんでた「野生生物基金」(Wild Life Fund)や「サイアム環境クラブ」(Siam Environmental Club)、公共の意思決定への参加を目指す「自然生態系復興プロジェクト」(Project for Ecological Recovery)など、専門性を備えたイシュー型団体が学生革命後の世代の参加も得て、次々誕生した。また地方の農村開発団体もこの頃からインフォーマルな話し合いを始め、団体相互のネットワーキングを進めたことが、後の運動の成長に大きく寄与した³⁰⁾(後掲表2参照)。

こうした変化のなかで起きたナムジョーンダム建設反対運動(1982～88年)は、1976年10月の政変以来、運動が政府から計画中止を引き出した最初の紛争として、その後の流れに多大な影響を及ぼした。タイ発電公社(EGAT)がカンチャナブリー県クウェーヤイ川地区にナムジョーンダム建設を予定したのは、79年に遡る。しかし、早くも82年には森林局やマヒドン大学環境学部長が計画に反対の声を上げ、予定地の保護林破壊の問題や地震が起きやすい地質学的条件についての懸念を公表した³¹⁾。これをマスメディアが大きくとりあげたことをきっかけに、ナムジョーンダムの反対運動は環境問題についての社会的論争を巻き起こした。とくに、森林を失った後の土砂崩れ、河川や海の汚染問題、追い出される住民の権利など、当時としては目新しいイシューが、新聞を通じて一挙に公開されることになった。ナムジョーンダム反対運動は、その初期には生態系と人間生活の関連について社会を教育する役割を果たし、同時に発電にともなう産業的利益と環境コストの対比によって工業優先の開発理念に疑問を投じる啓蒙型のアプローチを主に用いた³²⁾。

1983年4月、反対派の主張を裏付けるかのように、カンチャナブリー県で

地震が起き、住民の不安が強まった。このため政府は、急遽計画中止を宣言した。しかし3年後、EGATは再び同案の復活を図り、政府の審議は決定に向けて急速に動き始めた。状況を察知した住民やNGOは、ここで新たな運動戦略に打って出た。そのひとつは、地域のあらゆる層の支持を集結するため、政治信条や立場の違いにかかわらず、ダム建設反対の一点で同意が得られる者すべてに参加を呼びかける新たな動員方法である。

この方針から、車300台のデモ行進やポスター・ビラの配布、喪服着用による首相府前のデモや国立大学教員による署名運動など、多様な抗議活動が街中で進められた。このなかで、ナムジョーンダムの反対運動はかつて行動を共にすることのなかった地元商業会議所、学生団体、専門家集団と住民の多様な連合の成立を促し、その結果、資金や労力・発言力における運動資源は飛躍的に増した。これは、学生運動に対する1976年10月の弾圧から教訓を得た運動リーダーらが、参加者の安全確保を優先し運動にイデオロギー色をもたせないこと、また運動潰しの対象となる一握りの中心的リーダーを作らない方針を貫いた結果でもあった³³⁾。

ナムジョーンダム反対運動が採用したもうひとつの戦略は、国内の公的機関や高僧、ククリット・プラモートらの政治家をはじめ、外国メディア、国際NGOなど威信の高い支持者をあらゆる方面から探し出し、社会へのアピールを積極的に行ったことである。その結果、海外111カ国496団体から建設反対の声明が集まり³⁴⁾、反対運動は長期にわたって人々の関心を惹くニュースを提供し続けることになった。1988年4月、プレーム政権はとうとう計画凍結の発表へと追い込まれた。

運動参加者の動静を治安当局が注視していた1980年代に、ナムジョーンダムの建設反対運動が功を奏したことで、これ以後、住民運動に対する政府の態度は徐々に変化していく³⁵⁾。アクター間の相互作用や「環境主義」の背景に注目する本章では、ナムジョーンダム反対運動の政治的インパクトとして、次の2点を指摘したい。第1に、この運動が安全かつ民主的手段に則った市民運動のイメージを社会に提供したことである。とくにこれに先立つ86年、

南部で放射能漏れを心配する住民運動からテナラム鉱物精製工場への放火事件が起き、これがもとで強化された「住民運動＝暴力的」という既成イメージに対して、新たな運動の型を用いて反証した。第2に、ナムジョーンダムの建設反対運動が、政治体制を問題にした左翼的主張から意図的に離脱し、ひとつの具体的問題に訴えを限定したことの意味である。この訴えかけ戦略は、軍や警察の国内治安維持を理由とする強制介入の回避に役立ったとともに、運動参加者層に従来と異なる同盟を生み、運動の勢力強化と社会からの支持者の幅を拡げることに寄与した。

以上のように、軍部の治安維持政策に変化が現れたプレーム政権期には、そこで生まれた政治的機会を捉えて、中央の権力独占に挑戦するNGOを中心に、わずかずつ運動の政治的スペースを拡充しようとする動きが生じた。そのなかで最大の紛争となったナムジョーンダム建設反対運動は、考えの異なる社会の各層をひとつの 이슈に統合していく「環境主義」的運動の先駆けとなった。それは、非合法活動の扱いを受けてきた社会運動が、日常的な政治過程に定着していく条件を整えていく過程でもあった。

2. チャーチャーイ政権とマスメディアの役割

1988年8月、プレームの退陣表明により12年ぶりに民選首相によるチャーチャーイ内閣が実現した。官僚に頼らず顧問団を頼りに首相が主導権を握る政治スタイルを用いた同政権の政策には、チャーチャーイの息子クライサック・チュナワン (Kraisak Chunnawan) が主導した社会改革と、タイ国民党内の政党実業家のビジネス指向が共存し、前者による民衆運動の推進と後者の推進する民間企業による地方開発の進展が、凄まじい勢いで同時進行していた。そのため、この間の環境政策には相矛盾する内容が混在し、ビジネスと民衆の利害衝突が引き起こす混乱などから、環境紛争の噴出をこれまでもまして加速することになった。

チャーチャーイ政権成立から間もない1988年11月、スラートターニー県を

中心に南部9県で洪水による土砂崩れが起き、700名以上の死者・行方不明者を出すという未曾有の惨事が生じた。災害の原因は、森林伐採による山林の保水能力の減少にあることが明らかにされ、ナムジョーンダム問題前後のメディアによるキャンペーンと合わせて森林破壊が社会生活にもたらす影響の深刻さを、多くの人が実感的に理解するようになる。南部の大惨事を重くみた政府は、89年に経済林を除く民間企業による森林伐採権の原則停止を命じ、「国家環境年」のキャンペーンを開始した。メディアに対しては、テレビ全チャンネルの夜の時間帯に5～45分の環境番組を放映するよう要請し³⁶⁾、環境番組の制作で名高いサーンサン・メディア財団の設立にも、当時の首相府相が財団代表として加わった。同財団が作成した「民衆の舞台」(Wethi Chaoban)、「異なる視点」(Mong tang mum)と題する番組は、問題に直面する民衆が官僚と対面交渉する企画で、官僚と住民が直接対立する場面や専門家による政府批判などをそのまま放映し、官僚を畏怖する政治文化の根強い農村住民を啓蒙する「民主主義の学校」の役割を果たした³⁷⁾。90年代に生まれる「環境主義」の基礎である「公共財としての森林・生態系」というイメージの定着には、それまでの紛争や災害の繰り返しと、チャーチャーイ以後の積極的な環境宣伝・マスメディア政策が有力な国内的要因として影響を与えたと考えられる³⁸⁾。

3. ポピュリスト的政策とモップ型運動

こうしたチャーチャーイ政権の社会に開かれた姿勢は、かつての左翼知識人であり、首相アドバイザーも務めた息子クライサックが主導していたことは、広く知られた事実である。1989年から始まった地方巡回型の閣議も、クライサックが政治学者チャイアナンの案を取り入れて生まれた政策と報じられている³⁹⁾。「民衆に選ばれた政権は民衆に近づく政治を行うべきだ」との宣言で開催された巡回閣議は、洪水被災地の南部を皮切りに各地での地方開発計画を打ち上げ、とくに東北・北部での会議は問題に直面した一般民衆が

首相や閣僚と直接交渉できる場を提供した。89年4月、コーンケンで巡回閣議中のチャーチャーイ首相は、クライサックの仲介で農民グループと面会し、保護林からの立ち退き問題と旱魃・借金問題の討議を行うとともに、その場で可能な対応策を約束した。この後、チャーチャーイ政権は、保全林内の農民の権利問題に関する委員会を組織し、官僚と民衆組織に加えてNGO側ネットワークである「NGO-CORD」の3者をそのメンバーとした。また、このときの貢献から、「NGO-CORD」はNGOとして第7次国家経済社会開発計画の作成に参加する権利を獲得した。

チャーチャーイ政権の首相府には、その後も個々の問題解決を求めて閣僚との交渉を求める農民グループが殺到した。1989年に同政権が対応したゲーンクルンダムの建設反対運動も、当初に声をあげたNGOや学生団体より、非エリートの地元住民が大きな役割を担い、政治家を利用した運動であった。89年、スラートターニー県クロンヤイ地区のダム建設計画に許可が下りた直後に、大学環境クラブ連盟がこの計画に反対を表明し、続いてNEBも環境影響調査のやり直しをNESDBに勧告した。また反対運動に共鳴する地元の一部官僚も、NGOと住民の連絡を助けるボランティア組織を結成したが、こうした都市エリート中心の反対運動は、政府に決定を翻させるだけの決定的インパクトをもつに至らなかった。その危機感から、その後の運動展開の主体は、建設予定地の下流域で生活する住民が握ることになり、彼らは過去に稼働したダム周辺で農作物や関連産業への打撃が大きかった事実を求心力に、数々の抗議活動を繰り広げた。新聞には、地元テレビ局前での1万人を超える行進の様子が報道され、建設道具の破壊といった暴力行為の可能性を匂わせる住民側通告が連日メディアを通じて流された。

政府はこれに対して、住民代表をEGATなどの官僚組織と同列におく臨時の委員会を設置し、フィージビリティ調査に直接参加させることで解決を図ろうとする。ところが、この紛争は、住民が地元国会議員など一部の政治家を味方につけ、建設の賛否をめぐる内紛がタイ国民党内に及ぶに至って、急速に収束へ向かうことになった。与党内分裂による政権の維持を危ぶんだ

チャーチャーイは、クライサックの助言を聞き入れ、1990年7月にとうとう計画中止を宣言した。ゲンクルンダムの反対運動に関しては、NGOは地域住民による政治家への接近や暴力を辞さない手段から距離をおき、住民には手の届かない政府調査の批判やデータ収集、政治家との連絡など側面的支援を受け持った。

環境行政面におけるチャーチャーイ政権の役割は、具体的な法制化・制度化が行われなかったため不明瞭である。むしろ政権内の実業家の意向で、環境規制の緩和を打診したために、環境テクノクラートからは強い反発を買っていた⁴⁰⁾。空前の経済ブームに乗った同政権のビジネス重視の姿勢は、前述のクライサックらの環境政策との矛盾を印象づけ、後に政権の命取りとなるスキャンダルを招く遠因ともなった。とくに1989～91年は、民活による「経済林」構想（85年立案）がユーカリ植林事業の形で進行し、製紙ビジネスが農民を定住地から強制排除する深刻な社会問題が各地で起きていた。その最中、首相顧問の一人であったキティ・ダムヌーンチャーニワニット（Kitti Damnoenchanwanit、タイ有数のアグリビジネスグループであるスンプアセン財閥代表）の経営するスワン・キティ製紙会社が、保全林に不法侵入していた事件が大きく報じられた。これにキティとつきあいの深いサナン農業相も関与していたという報道が加わり、このスキャンダルは政権に大激震を与えた。その後は、保全林に土地をもつ閣僚や政治家のリストが暴露され、この事件は地方開発事業に政治家・官僚と経済界の癒着関係が深く関わっている内情を世に知らしめた⁴¹⁾。

結局、相次ぐ汚職のニュースによりチャーチャーイ政権は正統性を失い、1991年2月にスチンダー陸軍司令官が決行したクーデタにより、同政権は崩壊する。しかし、クライサックの主導した社会政策は、90年以降の「環境の政治」の展開にとって重要ないくつかの政治的機会を開くことになった。そのひとつに、ポピュリスト的ともいえる手法で同政権が社会勢力の政治参加を促した政策があげられる。これにより、民衆主体のモップ型抗議が各地で噴出し始めるとともに⁴²⁾、政治家と民衆運動が直接交渉を行うスタイルがメ

ディアを通して急速に広まった。クライサックの社会政策に資した社会背景として、80年代後半から急速にテレビが農村に普及した点も重要である。また、チャーチャーイ政権時の紛争解決手段として編み出された官僚、政治家、運動（住民）の3者会議や委員会は、制度化の試みがなされなかったため、その後に継続しなかった。しかし、90年代に入って、住民主体の運動がもっぱら閣僚に直接交渉で解決を迫る傾向は、明らかにチャーチャーイ政権時代から先鞭がつけられた現象と解することができるであろう⁴³。

本節では、1980年代の環境運動の成長について、NGOと民衆運動体それぞれの誕生と展開、動員戦略を中心に描写した。制度的仕組みづくりという安定的要素の変動が主流を占めた70年代と比べて、80年代の政治的機会に影響を与えたのは、国家が住民を抑圧する度合いの減少と、政治的リーダーシップの変化、これを踏まえた運動側の戦略的対応といった流動的要素であった。80年代後半の流れを要約すれば、プレーム時代にNGOのイシュー型運動が社会的支持を取り付けることに成功し、チャーチャーイ時代には民衆によるモップ型運動が政治家にアクセスする手段を確保したという大雑把な変遷をみてとれる。チャーチャーイ政権が崩壊した91年2月の軍クーデタ後は、軍による緑化計画（東北タイ緑化計画など）の強行により地方の環境紛争の表出は若干の揺り戻しの時期を経ることになる。しかし92年以降は、再び中央の政治舞台で住民やNGOの運動が頻繁に主張を展開する時代が訪れることになる。

第4節 1990年代における住民参加型運動の制度化とモップ型運動

1. 1992年の環境法改正とNGOの参加・支援の制度化

1991年のクーデタ後、そして「軍服を着た首相」就任に民主化勢力が反旗を翻した92年5月政変事件の後に、任命制の暫定内閣として政治運営を担ったのは2度にわたるアーナン政権であった。アーナン暫定政権時には数々の新法や法改正がなされたが⁴⁴、その一つにテクノクラートと専門家が主導した92年の環境法抜本改定があった。

最初の環境法から10数年を経過し、規制強化を支持する世論が強まるなかで進んだ1992年の改定作業は、主な作成者の代替わりも反映して、新しい制度的試みを盛り込むことに力が注がれた⁴⁵。これにより環境行政部門は、その予算・人員を大きく拡充し、環境行政の遂行に障害となっていた省庁間の利害衝突における交渉能力を飛躍的に増大させた（表1）。また、官僚外集団の環境保護活動への参加についても、かつて第6次開発計画のなかで提出された理念を上回る制度的位置づけが与えられることになった。

これに先立ってNGO代表は、1991年8月、次の5項目を記した要望書を第1次アーナン政権に提出していた。それらは、(1)開発におけるNGOの役割への政策的な支持、(2)官僚組織を開発NGOに協力させる政策、(3)NGOの発足・運営に対する便宜の供与、(4)NGOに正統性を与える法の制定、(5)NGO活動を支える基金設立と企業献金への税制優遇措置から成り、政府がNGO活動に制度的支援と正統性を与えることを要求していた⁴⁶。その後、NGO活動家が民主化運動の一翼を担った5月事件を経て、NGOのアーナン政権に対する発言力はさらに増大した。また法改正に携わった専門家やテクノクラートの目指す方向性もNGO側の要請と重なり、「1992年環境法」は90年代の「環境の政治」の全面展開に制度的支えを与える重要なきっかけと

表1 環境関連局の予算の増加（1976～98年）
 —工場局と環境関連局などの比較—
 （単位：パーツ）

	工場局	環境関連局 ¹⁾
1975年	38,614,425	—
1976年	12,562,400	3,031,900
1978年	17,565,800	25,467,300
1980年	28,635,425	26,910,600
1982年	73,901,900	29,640,900
1984年	57,172,700	31,849,000
1986年	58,406,700	38,048,800
1988年	68,806,600	48,072,500
1990年	157,516,400	85,439,000
1992年	454,890,300	1,032,047,300
1994年	525,714,400	1,530,170,000
1996年	596,365,400	3,616,027,400
1998年	681,033,500	5,592,881,800

（注） 1） 環境関連局は、1976～79年首相府内のONEC、80～92年MOSTE内のONEC、93年以降の環境関連3局を指す。

（出所） 官報各年版。

なった。

1992年環境法改正の具体的要点は、次のとおりである。第1には、ONEBの限定的な権限から生じた問題を解決するため、組織自体の性格を政策調整機関から、環境管理を一部実施する機関に転換させたことである。これを受けて、科学技術エネルギー省は科学技術環境省（Ministry of Science, Technology and Environment: MOSTE）に改組され、そこに環境質推進局、公害管理局、環境政策計画局が新設された。この改正により、EIA通過後の事業所などの検査における公害管理局の調査・勧告権限が工場局に肩を並べ、汚染発生者への操業停止命令も、首相ではなく科学技術環境大臣を通じて発動できる形に変更が加えられた。公害管理の理念としては、汚染者負担原則（Polluter-Pay-Principle）を導入し、従来の公害の事前防止という観点から汚染者責任を明確化する方針へ転じた⁴⁷⁾。第2に、官僚外集団の参加につい

て、環境NGOの登録・助成事業を定め、NGOの制度的承認を行った。同時に、企業などが環境投資する際にも利用できる環境基金を創設し、その一部の用途に環境NGO活動への助成を加えた。また地方の環境行政については、地方分権化の流れを先取りし、県ごとの環境計画策定や一部の環境予算を執行できる権限を認めた。

法改正の同年、コーンケン県ナムボン川で精糖工場の火事とパルプ製紙工場の排水による水質汚染と魚の大量死事件が起きた。その際には、新環境法の適用により初のMOSTE大臣による操業停止命令が発動され、公害管理局

表2 タイの主要な環境NGO

団体名	設立年
文化財・自然保護協会（環境官僚・識者の団体）	1973
自然資源と環境保護連合（学生団体）	1973
自然資源と環境保護委員会16機関（学生団体）	1979
CAREタイ支部	1979
サイアム環境クラブ	—
野生生物基金	1983
持続可能な自然資源管理計画	1983
サーンサン・タイ協会（別称Magic Eyes）	1984
自然生態系復興プロジェクト	1984
NGO-CORD（NGOネットワーク）	1986
雨の滴財団	—
農村開発研究所、むら財団	1988
地方・コミュニティ開発研究所	1989
インドシナとビルマの生態系復興計画	1990
スーブ・ナカサティエン財団	1992
タイ国野生動物の生命を救う財団	1992
タイ環境研究所財団	1993
TEDNET（環境NGOネットワーク）	1995
Think Earth財団	—
もうひとつの産業ネットワークキャンペーン	—
ラックタイ財団（CARE傘下）	1997

（注） 全国規模の問題を扱う首都内の団体に限定。名称や形態の変更があった場合は、前身となる最初の団体設立年を示した。

（出所） NGOダイレクトリーなどの連絡先から筆者調査。

による工場への立入検査、住民運動を支援するNGOへの助成など、改正法の実効性が早速に発揮されることになった。

新環境法の成立後、1980年代まで別個に動いてきた環境行政とNGOは、急速にその距離を縮める動きを強めた。公聴会やEIAの会議が慣例化したことで、MOSTEメンバーとNGOが日常的に顔を合わせる機会が生まれただけでなく、両者は政治性の強くない分野で共同事業による協力を模索し始めた。そのひとつは、環境NGOが情報交換とネットワーク作りのために90年から開催してきた大規模シンポジウム「環境ステージ」の事務を、94年から環境質推進局が受け持ったことに現れている。同局は企画の一般向け広報や企業の寄付金集めの窓口として、シンポジウムの動員規模の拡大に貢献する役割を担った。また環境政策計画局は、95年からアダウン教授を中心に初の20年間の環境マスタープラン作成（Policy and Prospective Plan for Enhancement and Conservation of National Environment Quality 1997-2016）に取りかかり、その委員会のメンバー27名のうち10名をマスコミやビジネス・NGOの代表に割り振った。さらに、長期の環境保全・復興計画を示す指針として、地方公共団体には資源管理の実施を任せ、NGOには環境モニターとボランティア集結、環境意識への働きかけを任せるという役割分担と分権化が、行政の中心的理念として明確に規定された⁴⁴⁸。

これと同時並行して、MOSTEはいくつかの住民運動にもデータの提供やNGO助成を通じた支援を始めている。ナムポン川の度重なる汚染事故では、1996年頃から公害管理局が他省庁の公表しない汚染データを発表し、汚染者である工場に対して公有池の汚泥除去など厳しい対策を迫っている。また、ラヨン県の有害廃棄物処理場の建設反対運動に際しても、政治決着により建設計画が棚上げになった後、計画の再燃を懸念する住民の求めに従って環境保護区の指定を行った。こうした一部の環境テクノクラートと外部の運動体が、90年代に政策面の協力を実現し始めたことは、官僚による住民運動の抑圧の減少とともに、タイにおける「環境の政治」の進展を強く印象づけている。

ここで注意を喚起したいのは、1992年の環境法改正と最初の環境法成立時の状況が少なからず似ており、92年の法改正が75年と同様、民主化運動による政変で生まれた暫定政権時に可能となった事実である。また2回の環境行政制度の転換において、運動が改革の機会をもたらしたものの、新制度のデザインを描いたのは専門家とテクノクラートであった点でも、その過程は類似している。これからさらに敷衍すれば、タイの環境行政の拡大は民主化運動と連動しており、環境運動や紛争の増大に歩調を合わせてその制度化が進み、環境行政組織の仕事や予算も拡大する、という安定的要素と流動的要素の間のやや特殊な関係構造が形作られていた、といえよう。

2. 1990年代後半のモップ型運動の噴出

他方、チャーチャーイ政権以降に増えた、制度を介さず迅速な政治的解決を求めるモップ型の運動も、1990年代後半には全国で日常的にみられる現象となった。グルーク大学プラパート講師の調査によれば、民衆の集団的抗議は90年代に入って飛躍的に数を増し、争点の中心も労働問題などから環境・資源問題へとシフトした。78年や82年には紛争イシューの9～11%にすぎなかった環境・資源問題は、95年に全体の44%と最多数を占めるに至る⁴⁹（表3）。この数字の解釈には、環境問題の広域化という実態だけでなく、モップ型運動の担い手が「環境主義」を利用し始めた側面も見逃せない。運動を起こす側にとって、自らの生活基盤維持に関わる問題を環境問題として訴えることは、資金集めや広範な層からの支持を取り付けることに有利な条件として働いたからである。実際、モップ型運動が「環境主義」的な訴えかけ路線を強化するなかで、90年代に入ると政府が運動の要求に譲歩し、事業計画の撤回や国家補償を約束するケースが、続々と成立していくことになる（年表参照）。

1996年3月26日、モップ型運動の連合組織である「貧民フォーラム」⁵⁰（Samatcha Khon Chon）は、1万人を超える抗議者を首都に動員し、首相官

表3 行進・座り込みによる抗議件数の変化 (単位: 件数)

抗議イシュー	1978年	1982年	1990年	1994年	1995年
環境・資源問題	4	7	58	276	334
労働問題	17	14	21	46	53
農産物価格・借金問題	6	8	17	49	19
官僚の不正・怠慢	2	11	5	147	110
人権	1	3	6	—	—
その他	12	18	63	470	238
合計 (件)	42	61	170	988	754

(出所) Prapart Pintopteng, *Kanmuang bon Thong Thanon* [路上の政治], Bangkok: Krokek University, 1998, p. 39 (図4) より作成。

邸前で長期の座り込みに入った。運動側は、住民の訴えが無視されてきた56の問題(環境汚染や住民立ち退きにつながる公共事業の中止, 労働災害や損害補償など)について、政府が早急に解決策を提示し、漸次実行に移すことを要求した。時のバンハーン首相は、当初「モップ」と直に交渉することに消極的であったが、抗議者のなかから死者が出た後、とうとうフォーラムとの直接交渉に応じた。バンハーンの後に政権を引き継いだチャワリット首相は、バンハーンより積極的にモップ型運動に対処する姿勢をみせ、97年にはフォーラムが持ち込んだイシューの解決に約46億バーツの予算措置をとることを約束した。都市での人気を欠いたチャワリット政権の場合、こうした運動への対応は「地方住民に支持される」新希望党というイメージ作りのため、政治的駆け引きとして運動側へ近寄る意図を表したものといわれる。

しかし、現在も頻発する政治家との直接交渉による解決は、迅速である代わりに政権交代に影響されやすい欠点をもっている。とくに、政権ごとの対応の変化が激しい住民への補償問題については、被害の程度と全く関わりなくもっぱら政治的駆け引きが、補償をしたりしなかったりする決定の決め手となっている。実際、チャワリットの退陣後、モップが引き起こす混乱を警戒するチュワン政権(1997年～)は、「貧民フォーラム」やその他のモップ型組織の分裂・弱体化を図るとともに、補償問題ではチャワリット内閣の決定した項目を中止、その他の計画中止などの決定事項も翻すという事態が続

いている。

こうしたモップ型運動とチュワン政権の反目状態が示すように、政治家と民衆運動の関係は依然として先行き不透明であり、議会や行政制度を飛び越えて頻発する民衆運動を政治家や行政がどのように位置づけ対処していくかは、今後に残された重要な課題である。

第5節 まとめと今後の課題

最後にもとの問題設定に立ち返り、タイにおける「環境の政治」と住民参加制度の展開について若干の整理と省察を行い、結びにかえたい。本章は、1990年代のタイの国家－住民関係の変化を象徴する「環境の政治」の出現について、政治的機会やアクターの動き、それらの相互作用に焦点をあてて、検討を試みた。70年代から90年代前半までの過程を鳥瞰すると、「環境の政治」へ至る過程には二つの異なるアクター間の関係の軸が形作られていたことがわかる。

そのひとつは、制度に関わる安定的要素の変動を担う環境テクノクラートと学生運動／NGOという二つのアクターの関係であり、両者は政変や政策の変遷にともない、関係を徐々に変化させつつある。既述のように、環境制度を改正する機会には常に民主化運動が主導した政変後に訪れたが、その内容面の変革は、主に環境行政を助ける専門家とテクノクラートが担った⁵¹⁾。すなわち、市民運動論や「環境主義」論が強調する運動側の役割は、少なくとも92年までは制度改革に着手するきっかけ作りの側面に限定され、運動側がテクノクラートのもつ方針の決定権に深く介入していく余地はなかった。

ただし、NGOや住民の参加制度は、官僚が許容する範囲で徐々にその枠を拡げてきた。環境紛争の増大と連動して発展する傾向をもつ環境行政の特殊性から、紛争の頻発により行政組織が飛躍的に拡大した1990年代に入って、環境テクノクラートとNGOなど官僚外勢力との協力関係構築は徐々に明示

的になった。とくにNGOの一部は、参加型意思決定を保証した92年以後の環境行政の枠組みのなかで、制度上明確な地位を得ており、こうした官僚外勢力が制度や政策面での意思決定に本格的な影響力を行使し始めるか否かは、もっぱら今後の両者の相互作用の展開にかかっていると考えられる。

「環境の政治」に関わるもうひとつの重要な流れは、政治家と民衆のモップ型運動およびNGOの3者間に生まれた頻繁な相互作用の軸である。とくに、チャーチャーイやチャワリットら、環境紛争の多い地方に集票基盤をおく政治家がモップ型組織と結びつきを強めてきた傾向から推察されるように、クーデタや政変による政権交代から政党政治の定着へと政治形態の移行が進む過程で、これらの勢力間の関係を主とする流動的要素が、新たな政治的機会の変動をもたらしている。その際、1980年代以降の「環境主義」的な運動の興隆とメディアによる環境宣伝は、これらのアクター間に共通の言語や土壌を生む推進原理として作用した。ただし、中央政治の場に地方の紛争を持ち込むモップ型抗議活動に対処する行政や政治家の対応は場当たりの一貫性を欠き、現状ではこれを制度的に吸収していくための方策は示されていない。

「環境主義」の普及とモップ型運動の頻発には、プレームとチャーチャーイ期以後にメディアの果たした役割が、決定的に重要であった。しかしメディアはしばしば、運動側の宣伝手段としても、政治家が運動を潰すための手段としても使われるため、「環境の政治」における役割を定置することは難しい。また、1990年代の後半に視聴率の高い環境番組が政治的圧力により相次いで停止された事実が示すように、現状ではメディアの政治的独立性は完全には保証されていない。

以上で概観したように、前者の官僚-NGOによる制度変革の動きと後者の政治家-民衆・NGOの交渉型政治は、各々のスタイルを用いた「環境の政治」により参加型の試みを拡げてきたといえる。しかし、今後に残された最大の課題は、こうして作られたNGO・住民参加による環境行政や意思決定の制度的試みが、はたして環境の悪化それ自体をくい止める手段になりう

るか、という問いに集約されるであろう。

例えば、環境行政とNGOが推進した地方分権化の方針により、1997年成立の新憲法は、タンボン行政区や地方公共団体をゴミ処理や環境資源管理の実施主体に定めた。しかしこれが実施に移された段階で、地方の一部有力者や住民が地方公共団体に影響力を行使し、資源破壊を進めてしまったような場合、これに何らかの歯止めをかけることのできる仕組みは、まだ提示されていない。今後増える可能性のある住民参加が引き起こす環境破壊、住民同士の紛争に対処する手だてを新たに見いだすことが必須であろう。

また、「1992年環境法」による汚染者負担原則の導入後、この条項を用いた裁判が一件も進展しなかった事実が物語るように、企業活動や公共事業による環境汚染の責任追及は、これまでほとんど手がつけられなかった分野である。従来は、問題解決を求める住民運動に対して、企業や政府が多少なりとも補償をすれば免罪符とされ、大気汚染を引き起こした企業が周辺の学校に窓の隙間塞ぎテープをつけて回るような対症療法で事が済まされてきた。しかし、住民の被害や不安の原因である環境汚染の原因究明や汚染者責任を問う措置をとらないかぎり、住民の運動は同じイシューをめぐる被害が起きるたびに延々と繰り返されることになる。その意味で、汚染の原因に働きかける措置として、公害管理局や工場局が98年に入って、ナムボンのパルプ製紙工場に製造工程の変更を命じたり、水質汚染を起こす内陸部のエビ養殖の経営禁止に踏み切る形で企業責任を問い始めたことは、注目される動きである。

「環境の政治」が推し進めた参加機会の増大と管理制度の整備が、制度としての民主化を軌道に乗せる手段としてだけでなく、環境汚染の改善や資源の保全に実際役立つかどうか、制度の真価が問われる正念場を迎えるのは、これからである。

[注]—————

(1) 末廣は、タイなどの発展途上国における開発主義の要件が、反共などの危機

管理体制とキャッチアップ型工業化の要請にあったと論じ、冷戦の終焉後に前者の危機管理体制は存立根拠を失い、民主化の流れに向かう側面があることを指摘した。詳しくは末廣昭「発展途上国の開発主義」(東京大学社会科学研究所編『開発主義』〈20世紀システム 4〉 東京大学出版会, 1998年) 1~4, 38~40ページを参照のこと。

- (2) Larry Lohmann, "Peasants, Plantations and Pulp: The Politics of Eucalyptus in Thailand," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 23, No. 4, October-December 1991, pp. 3-17; Apichai Puntasen et al., "Political Economy of Eucalyptus, Business, Bureaucracy and the Thai Government," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 22, No. 2, 1992, pp. 190-197, 201-205. および田坂敏雄『ユーカリ・ビジネス・タイ森林破壊と日本一』(新日本新書 46) 新日本出版社, 1992年, 14~63, 170~193ページ。
- (3) Charles Keyes, "Hegemony and Resistance in Northeast Thailand," in V. Grabowsky ed., *Regions and National Integration in Thailand 1892-1992*, Wiesbaden: Harrassowitz, 1995, p. 178; Philip Hirsch, *Political Economy of Environment in Thailand*, Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1993, pp. 8-22; do., *Seeing Forest For Trees: Environment and Environmentalism in Thailand*, Chiang Mai: Silkworm Books, 1997, pp. 25-32.
- (4) K. Hewison, "Of Regimes, State and Pluralities, Thai Politics Enters the 1990's," in K. Hewison et al. ed., *Southeast Asia in the 1990's*, Sydney: Allen & Unwin, 1993, pp. 170-173.
- (5) Ubonrat Siriyuvasak, "Environmental Discourses in The Thai Media," *Asian Review*, Vol. 6, 1992, p.130; Hirsch, *Seeing Forest For Trees*…〔前掲注(3), 以下前掲を略記〕, pp. 1-7; do., "The Politics of Environment: Opposition and Legitimacy," in K. Hewison ed., *Political Change in Thailand, Democracy and Participation*, London: Routledge, 1997, pp. 179-194. Attachak Satayanurak, *Kansuksa Phromdaen Khwam Ruu thang Prawatisat dan Niwedwilhya lae Singwedlom* [生態学と環境の歴史における知のフロンティア], Chiangmai: Department of History, Chiangmai: Chiangmai University, 1998, p. 12.
- (6) Hirsch, *Seeing Forest For Trees*…〔注(3)〕, pp. 15-34.
- (7) P. Hirsch, "The Politics of Environment…〔注(5)〕," pp. 179-180, 192-193.
- (8) 資源動員論は、社会運動を群衆の引き起こす暴発的な騒動とみなす大衆運動論など、古い社会心理的運動理論を批判し、紛争行動のもつ合理性や日常的・制度的行動との連続性を強調して生まれた社会運動理論(長谷川公一「社会運動の政治社会学—資源動員論の意義と課題—」〈『思想』第737号, 1985年11月〉128~132ページ)であり、社会運動が日常的な政治過程に転じる条件の分

析には適合的な理論である。本章が援用したマッカダムらの議論は、最近の同理論の焦点である「政治的機会・資源動員・フレーミング」問題に関わっている。詳しくは、Doug McAdam, "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions," in D. McAdam, J. D. McCarthy and M. N. Zald eds., *Comparative Perspectives on Social Movements, Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.などを参照。

- (9) McAdam, "Conceptual Origins…〔注(8)〕," pp. 10-13, 26-29.ならびに B. Klandermans and J. C. Jenkins, "The Politics of Social Protest," in B. Klandermans and J. C. Jenkins eds., *The Politics of Social Protest*, Minnesota: University of Minnesota Press, 1995, p. 4.を参照。
- (10) Gamson and Meyer, "Framing Political Opportunities," in McAdams, McCarthy and Zald eds., *Comparative Perspectives on Social Movements*…〔注(8)〕, pp. 277-283.
- (11) 本章のアプローチは、先行研究のなかでは、Prutisan and Maneerat, "Non-governmental Development Organizations: Empowerment and Environment," in Hewison ed., *Political Change in Thailand*…〔注(5)〕, に最も近いが、行政や政治家の役割、運動とそれらの相互作用についてより強調している点で相違している。また国際的な環境主義の影響やその吸収について論証するのは難しいため、本章は主に国内の出来事やアクターに即して説明を行った。
- (12) 本章は、1970年代から90年代まで人脈的には一部連続するタイの社会運動団体について、次のような類型化を行った。70年代から存在する環境保護運動を先導した団体のうち、政治目的との境界線が引けない初期の学生中心の環境運動は「学生運動」と呼び、メンバーシップの限られたクラブ的要素の強い官僚や専門家・上層エリートの団体については「環境保護団体」と称した。前者の多くと後者の一部が、1983年前後に農村開発・環境問題などイシュー別の専門化を遂げ、社会的働きかけを行うために団体再編を行うが、この時点をもって環境NGOの開始時期とみなす。NGOという言葉がタイで初めて適用された時期は定かでないが、81年頃からNESDBが農村開発を進めるために農村開発団体と相談を始め、84年に「政府組織(GO)と非政府組織(NGO)の農村開発のためのタスクフォース」を立ち上げた時点で、概念的には確立していたと考えられる(Prudhisana and Maneerat, "Non-governmental Development Organizations…〔注(11)〕," p. 201)。なお、NGOに関するこの時期区分は、Green World Foundation, "Bon Honthang Toosuu Sip Pii Khabuankan Singwedlom Thai-Sarub Bot Rian leo Kao Too Pai" [タイの環境運動闘争10年の歩み：教訓に学び前進しよう], Lok si khiao, November-December 1995; Prudhi-

- san and Maneerat, "Non-governmental Development Organizations... [注(11)]"の分析にも一致している。
- (13) Funatsu Tsuruyo, "Environmental Disputes in Thailand in the First Half of the 1990s, Movements in Urban and Rural Areas," in Nisihira Shigeki, Fujisaki Shigeaki et al. eds., *Environmental Awareness in Developing Countries, The Cases of China and Thailand.*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1997, pp. 239-240.
- (14) 本章で扱う環境行政の範囲には次の限定がある。上述のように、公害問題を中心とする「環境問題」という政策課題がでるのは1970年代以降のことであり、それ以前にもあった問題は、資源・土地問題や衛生問題などの範疇で対処されてきた。それらは個々に歴史が長く、経緯が複雑なうえ、住民運動と森林局、保健省、工業省、内務省などとの関係は、個々の省庁で時期ごとに異なる。各々の問題について別扱いが必要という判断から、本章は環境行政を最狭義に捉え、国家環境委員会(NEB)とその事務局の管轄する行政に範囲を限定している。ただし、他の官僚組織の管轄する問題でも、後に触れるユーカリ植林計画のように環境政策全体や国一住民の関係に大きく影響する紛争が生じた場合、部分的にとりあげたものもある。
- (15) Panya Sukhathibodi, "Kodmai Wa Duai Kananurak Singwedlom lae Saphayakorn Thamachat" [自然資源と環境保全の法律について], Bangkok: Saengjan phim, 1984, p. 9.
- (16) 第1次計画後期などには、急激な人口増による資源の消耗・不足を憂慮する指摘も一部あるが、それらも人口抑制と資源開発、政府の土地管理により問題を解消できると考えていた点で、経済開発的視点の域を出ないものである。
- (17) "Raingan Prachum Sapha Nitibanyat haeng Chat" [国家立法議会議事録], chut thi 2 khrang thi 10 [1974年3月1日], pp. 413-414.
- (18) アドゥン・チャルーンウィチエン教授は、アメリカで国際法の博士を修めた後、タマサート大学で教鞭をとっていた。UNESCOの世界遺産保護活動などに携わった経験をもち、NEB在任中にはシルパコン大学学長も務めた。
- (19) Panat Thasaniyanon and Somnuk Rapthong, "Ekasan Prakop Kanbanyai ruang Kodmai Singwedlom Chabab Mai" [新環境法に関する講義資料], Bangkok: unpublished paper, 1992, p. 1 (Pre-Audit/Post Auditの章)。
- (20) アドゥン教授によれば、最初の環境法の成立時には次のような政治状況が判断に作用した。もし環境法でNEBに操業停止や環境改善の実施に関わる強い権限を与えれば、既得権限を侵された他省の強い反対にあうだけでなく、当時の世論が嫌った独裁主義という誹謗中傷が生じて環境法は通過しないことが予想された。産業界の反対が依然強い中で、民主化の気運を捉えて環境法を成立させるには、他省庁の既得権を脅かすことなく、大きな問題が生じた際は誰も

が異議を唱えないトップの首相責任で対応することが相応とされる状況であった(1999年2月のインタビュー)。

- (21) チュラロンコン大学の環境研究所発足は1975年、マヒドン大学の環境学部は73年に研究課プログラムができた後、76年に学部に昇格した(Atthacak, *Kan-suksa Phromdaen Khwam Ruu thang Prawatisat*…[注(5)], p. 24)。
- (22) タイ民衆の闘いの記録編集委員会編、『血の水曜日—軍事クーデタとタイ民衆の闘いの記録—』亜紀書房、1977年、105～112ページ。
- (23) D. Morell and Chai-anan Saumudavanija, *Political Conflict in Thailand, Reform, Reaction, Revolution*, Cambridge: Mass Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981, pp. 172-176.
- (24) アドゥン教授のNEB在任は、正確には規定上可能な連続2期を務め、その後一期あけてまた2期務めるというパターンを1976年から99年まで繰り返している。
- (25) カセーム・サニットウォン・ナ・アユタヤーは、アメリカで自然科学分野の学士・経済の修士号を修めた後、1976年まで4年間のNESDB勤務を経て、ONEBの事務局長補佐(76～77年)、事務局長(77～84年)を務めた。その後、84～89年は科学技術エネルギー省の次官補佐、科学サービス局長を経て、92～98年まで科学技術環境省次官に就任していた。
- (26) 当時の数次にわたるEIA検討委員会に参加したバナット・タサニヤノン氏へのインタビューにもとづく(1998年5月、バナット氏の自宅オフィスにてインタビュー)。
- (27) Chai-anan Samudavanija, *Rat*[国家], Bangkok: Chulalongkorn University, 1987, pp. 268-269.
- (28) Mana Kesonsiri, *Kham Banyai ruang Nayobai Kantosu phua Aochana Kommunist tam Kham Sang Samnak Nayokratmontri thi 66/23 lae 66/25*[首相府令66/23と66/25にもとづくコミニストに勝利する闘争のための政策に関する講義], Bangkok: Po Samphan Phanit, 1983, pp. 5-19, 69-74.
- (29) *ibid.*, pp. 76-84.
- (30) Prudhisarn and Maneerat, “Non-governmental Development Organizations…[注(1)],” p. 201. ちなみに「自然生態系復興プロジェクト」の先駆けとなる組織は83年に生まれ、正式発足は1986年である。また、東北タイの農村開発NGOの調整組織である「NGO-CORD」の正式発足は88年である。
- (31) Sarakhadi, “Banthuk 10 Pii khong Khuan Namjon” [ナムジョーンドム10年の記録], *Sarakhadi*, pii thi 4, chabap thi 38, 1995, pp. 181-188.
- (32) Ubonrat, “Environmental Discourses…[注(5)],” pp. 131-132およびPrudhisarn and Maneerat, “Non-governmental Development Organizations…[注(1)],” p. 202.

- (33) ナムジョーンの運動でこの方針を主張した「自然生態系復興プロジェクト」のウィトゥーン・ブムボンサージャルーン氏とのインタビューにもとづく。ウィトゥーン氏自身は1976年の直後からラームカムヘン大学で学生運動に参加した経歴をもつ（1998年8月、「自然生態系復興プロジェクト」オフィスにてインタビュー）。
- (34) Green World Foundation, “Bon Honthang Toosuu Sip Pii…[注(12)],” 1995, p. 14.
- (35) この他、ナムジョーンダムの建設反対運動については、都市型NGO・専門家と地元住民が先駆的に連携した運動として評価する研究も多い。この反対運動を取り上げた先行研究は多く、主要なものとしては、P. Hirsch and L. Lohman, “Contemporary Politics of Environment in Thailand,” *Asian Survey*, Vol. IXXIX, No. 4, April 1989; Green World Foundation, “Bon Honthang Toosuu Sip…[注(12)]”; Prutisan and Maneerat, “Non-governmental Development Organizations…[注(11)],”などを参照されたい。
- (36) Ubonrat, “Environmental Discourses…[注(5)],” p. 130.
- (37) 東北タイのナムボン川運動を率いる住民たちは、これらの番組から住民が運動を起こせる状況を知り、官僚との交渉の方法や口上を覚えたと話している。
- (38) タイで環境意識を根づかせる政府側の試みと環境意識の定着の様子については、これを環境意識の制度化と捉えたFunatsu Tsuruyo, “Environmental Awareness in Thailand, ‘Institutionalization’ of Environmental Problems and the State of the Save the-Nature Boom,” in Nisihira, Fujisaki et al. eds., *Environmental Awareness in Developing Countries…[注(13)]*を参照のこと。
- (39) *Sayamrat Sapdawicharn*, pii thi 35, chabap thi 50, pp. 10-11の記事にもとづく。
- (40) 1999年2月のアドゥン教授へのインタビューにもとづく。
- (41) 田坂『ユーカリ・ビジネス…[注(2)]』100～101ページ。
- (42) Prapart Pintopteng, *Kanmuang bon Thong Thanon* [路上の政治], Bangkok: Kroek University, 1998, p. 28.
- (43) チャーチャーイ政権の官僚無視の手法と、政治を社会勢力に対して急激に開こうとする姿勢が軍や官僚勢力には危険な賭けと映り、これがクーデタの速因となったとの分析も提出されている（Chai-anan Samudavanija, “Old soldiers never die, they are just bypassed, The military, bureaucracy and globalisation,” in Hewison ed., *Political Change in Thailand…[注(5)]*, p. 52）。
- (44) アーナン政権時に環境関連で改定・新法が定められたものには、野生動物保護法、エネルギー保護推進法、非喫煙者の健康保護法、有害物管理法などがある（Green World Foundation, “Bon Honthang Toosuu Sip Pii…[注(12)],” p. 26）。ただし、鉱物法のように、結果として環境保全と反対の事態を招いた法

律も含まれたという評価がある。

- (45) 1992年法改正に向けた準備は、元NESDB長官として過去の開発政策が招いた環境負荷への憂慮を表明したサノ・ウーナクーン(Sanoh Unakun)副首相がリードし、草案作成委員会の議長には科学技術環境省大臣のパイチット・ウェアアタウィークン(Phaichit Uathawikun)を任命した。パイチットは、主な法案作成者として元タマサート大学法学部長のパナット・タサニヤノン(Phanat Thasaniyanon)を選んだ。パナットは、98から99年の環境法改正過程でも、引き続き主要な発案者を務めている。
- (46) Green World Foundation, “Bon Honthang Toosuu Sip Pii…”〔注(12)],” p. 16.
- (47) Panat and Somnuk, “Ekasan Prakop Kanbanyai…”〔注(19)],” pp. 2-3.
- (48) MOSTE, *Nayobai lae Phaen Kansongsoem lae Raksa Khunnaphap Singwedlom haeng Chart pho. so. 2540-pho. so 2559* [仏暦2540-2559年国家環境質の保全推進に関する政策と計画], 1997, pp. 2-3, p. 10.
- (49) Prapart, *Kanmuang bon Thong Thanon*…〔注(42)], p. 39.
- (50) 貧民フォーラムは、1991年に発足した東北タイ小農会議を前身に、ここから分かれて1995年に結成された (Green World Foundation, “Bon Honthang Toosuu Sip Pii…”〔注(12)],” p. 23)。決別の理由は、主に運動の方針をめぐるものであり、東北タイ小農会議が政府と協力的関係を結ぶことを決断し、中央での座り込み運動を行わないとした一時期の方針転換に反対したリーダー層が新たに貧民フォーラムを組織した(1998年8月、コンケン県役所前の座り込み時に行ったバムルン・カヨター、ウィラボン・ソーパーへのインタビュー)。
- (51) 1997年7月の金融危機に端を欲した経済危機から、97年9月の新憲法成立、それにともなう98-99年の環境法改正への動きも、政変という形さえとらなかったが、同様の政治力学が働いたことがみてとれる。しかし「民衆の定めた憲法」と銘打たれた憲法後の法律改正では、作成案が出た後に公聴会を開催し、そこでNGOや外野の識者の意見が反映される余地がある点で、作成過程にも参加の余地を生む変化が観察される。

年表 環境行政の

政権	主な法整備・制度変化	決定主体
サリット政権 (59年)	1963年 排気ガスなどの危険性調査委員会設置	官僚
タノーム政権 (63年)	1964年 陸運局の排気ガス規制 1969年 工場法 (75年と92年に改定)	官僚 官僚
サンヤー政権 (73年)	1975年 国家環境質向上保金法成立 1976年 国家環境委員会設置 1975年 工業省内に工場局設置	海外留学の官僚, 政治家
ターニン政権 (76年)		
クリアンサック政権 (77年)	1978年 環境アセスメント規定の制定 1979年 科学技術省創設と国家環境委員会事務局の移管	官僚, 識者
ブレーム政権 (80年)	1981年 アセスメントを行う計画に関する細則	
チャーチャーイ政権 (88年)	1989年 地方巡回閣議 住民代表と首相が対面する姿を放映	政治家, アドバイザー
アーナン政権 (91年) アーナン政権 (92年)	1992年 環境法改正, 環境基金創設 (50億バート) 公害防止重点地域設置と地方へ権限委譲 1992年 科学技術「環境」省改組と公害3局設立	政治家, 官僚, ビジネス代表
チュワン政権 (92年)	1992年 有害物質規制法 1992年 タイ環境研究所設立	
バンハーン政権 (95年)	8次計画作成にNGO代表が参加 1996年 地方行政区 (tambol) 法人化, 議会選挙	政治家, 官僚, 識者, NGO
チャワリット政権 (96年)	1997年 長期環境政策 (97-16) 策定にNGO参加 新憲法国会通過	政治家, 官僚, 識者, NGO
チュワン政権 (97年)	環境法改正作業にNGO参加	

(出所) 新聞, 各種資料より筆者作成。

変遷と主な環境運動

主要な環境運動・イシュー	政府の対応
<p>1973年2月 チェンマイ自然公園のレーダー設置反対</p> <p>1973年4月 トウンヤイ保護区密猟事件の発覚</p> <p>1973年5月 メークロン川製糖工場汚染、魚の死滅</p> <p>1975年 TEMCO鉱物採掘工場の権利停止要求</p> <p>1975年2月 外国人による資源搾取を学生が訴える</p> <p>1975年8月 チョンブリの石油化学工場建設反対運動</p>	<p>→1973年 政府が処理場設置、再汚染</p> <p>→1975年 政府が公営企業化</p>
<p>1979年 テンタラム鉱物精製工場建設計画開始</p> <p>1980年 東北タイ塩田による塩害悪化</p> <p>1983年～ 主要NGOの発足</p> <p>1986年6月 テンタラム工場焼き討ち事件</p> <p>1982～88年 ナムジョーランド建設反対運動</p> <p>1978～88年 Ko Jo Ko計画に農民の抗議激化（91年の小農会議発足へ）</p> <p>1989年 バクムダム建設反対運動</p> <p>1990年 ゲンクルダム建設反対運動</p> <p>1990年 NGOによる環境会議開催、以後毎年開催</p> <p>1991年 クロントイ化学工場爆発事故と廃棄物の不法投棄、爆発事故の化学廃棄物をカンチャナブリに放置</p> <p>1991年8月 NGOがアナン首相にNGOへの制度的支援を提案</p> <p>1992年～ ナムボン川汚染、農業・漁業への被害</p>	<p>→1980年 首相府令/1992年鉱物法</p> <p>→1988年 ダム建設計画撤回</p> <p>→1992年 廃止の決定と後処理</p> <p>→1994年 建設され補償要求へ</p> <p>→1990年 建設計画取りやめ</p> <p>→1995年 本格的な処理決定</p> <p>→1993～98年 数次の操業停止、調停</p>
<p>1992年 シーチャン島採石工場汚染と土地取得不正問題</p> <p>1992年 ラーチャブリの産廃処理場建設（GENCO社）</p> <p>反対運動</p> <p>1993年 クロントイ化学工場爆発（2回目）</p> <p>1993年 東北タイ小農会議の大規模座り込み運動</p> <p>農業大臣との批准書交換</p> <p>1994年～ ゲンスアテンダム建設反対運動</p>	<p>→1992年 許可取り消し</p> <p>→1996年 計画中止</p>
<p>1994年 バクムダム住民補償要求</p> <p>1995年 タイ環境開発ネットワーク（TEDNET）結成</p> <p>1995年 ハンドン・ゴミ発電所計画</p> <p>1996年4月 貧民フォーラム座り込み、交渉-47問題</p>	<p>→1995年 計画中止</p> <p>→1996年 閣僚が交渉に応じ、抗議者に滞在の便宜を図る</p>
<p>1997～98年 貧民フォーラム座り込み、交渉-125問題</p>	<p>→1997年 チャワリット政権中に18件は解決済み。90件は交渉中。17件は進展なし。（6億5098万バーツの支払いと2億3750万バーツの予算措置約束）</p>