

アジアの環境権威主義

——依存関係からみた環境政策と反転——

佐藤 仁

はじめに

気候変動とそれに伴う災害を含めた環境問題は、アジア諸国の政治体制とどのような関係を形成していくのか。中国やベトナムといった社会主義諸国における環境分野での躍進は、これまで前提とされてきた民主主義と環境保全の親和性に疑いを投げかける。「環境政策は、すべからく人間社会を介して実施される」という当たり前の原点に立ち戻って環境政策を観察すると、そこには環境を守る行為が、その行為を遂行するために協力を仰がなくてはならない地域住民の自律性を束縛する事例が多いことに気づく。環境政策に束縛された経験をもつ地域住民は、国の環境保護事業に非協力的となり、保護政策そのものが裏切られることを本章では「反転」と呼ぶ。反転は、開発主義の遺制を残したまま急速に環境制度を整えた後発国でとくに顕著にみられる。

そうした反転のメカニズムを軽減していく回路に、国家と個人のあいだに多様な形で存在する中間集団がある。中間集団は人間社会が自然との関係だけでなく、国家との関係を調整するために形成した媒体であったが、開発はそれを弱体化させ、個人の自由と権利を保障する方向で展開してきた。環境政策の見直しとは、すなわち、こうした特徴をもった開発政策を見直していくということにほかならない。

日本を含む資本主義社会の繁栄を支えてきた民主主義は、いま本格的な脅威にさらされている。脅威の源泉のひとつは、イギリスのBREXITやアメリカのトランプ勢力の台頭にみられる保守主義の台頭、すなわち「国益」の前景化である。各国が「民意」として国益を追求する結果、貿易や安全保障など地球規模で「コモングの悲劇」が生じる可能性が高まっている。そして、中でも経済と安全保障優先の流れの中で優先度が低い地球環境問題は、「悲劇」に向かう可能性が最も高い課題であるといつてよい。

こうした中で、気候変動と、それに伴う災害を含めた環境問題が、アジア諸国の政治体制とどのような関係を形成していくのが本章の注目点である。貿易や安全保障が国益に直結するのに比べて、環境問題の影響は長期的で、問題に取り組むことで、誰が、どのような取り分を得られるのかという便益の分配も不確実である。狭い国益論に立てば、環境問題は経済成長の副作用に過ぎず、政策が優先的に対処すべき課題として認識されにくい。

政治体制と自然環境の関係を考えるうえで興味深いのは、中国やベトナムといった権威主義的国家が、環境保全で著しい成果を上げているという事実である。たとえば中国政府は2014年から、「環境保護法」、「大気汚染防止法」、「環境影響評価法」、「省エネ法」、「水法」、「海洋環境保護法」などの法律を相次いで改正し、2018年からは「環境保護税法」を新規施行するなど、環境関連法の整備を急速に強化している（ジェトロ2019）。電気自動車や再生可能エネルギー分野における躍進も目覚ましい。今や世界の電気自動車（EV）の半分は中国の道路を走り、電気バスに限ると、この割合はさらに高くなる（程塚2017）。もちろん、環境分野における中国の動向は自らの国益追求と無関係ではないし、地球規模の公益をめざして推進されているものでもないだろう。しかし、中国のように権威主義体制にある国が環境分野で先進的な役割を果たしつつある事実は、これまで暗に親和的と考えられてきた民主主義と環境保全の関係を疑わせるだけでなく、この分野における権威主義的アプローチの優越性すら示唆している。その気になれば抵抗勢力を力で抑え込むことができる権威主義的政権は、その上意下達政治シス

テムを強みにして、迅速な環境政策を実行できる可能性がある。

権威主義国家の環境分野における積極的な振る舞いに注目して、欧米の政治学者らが「環境権威主義」(environmental authoritarianism) という概念を提示するようになったのは、2000年代に入ってからである (Beesson 2010)。この概念は、権威主義国家に特有の上意下達の意味決定の速さと効果が、環境政策のタイムリーな実施に与える影響に光を当てる。深刻化する地球環境問題と頻発する大規模災害を前に、現在の政治体制はどのような対応と改変を迫られるのだろうか。

先進諸国をおもな対象としてきた環境政策史は、圧力団体に促される形で中央政府が主導する環境政策の裾野を徐々に非政府主体へと開放し、市民社会やNGOの参加を含む「環境ガバナンス」に至る過程として描かれてきた (松下編 2007)。政策決定への参加者の裾野を広げていく民主化のプロセスは、環境問題の発見と解決に大きく寄与してきた。裾野の拡大をよしとして、国家と社会の関係を密なものにする「環境ガバナンス」の規範は、過去の歴史をみると妥当する面が確かにあった。

たとえば日本では、1950年代以降に「公害」と呼ばれるようになった水質汚染、大気汚染、騒音の類は明治期の段階ですでに各地で顕在化し、地域住民を苦しめていた (小田編2008)。各地で顕在化していた公害が政策を動かすような「問題」にならなかったのは、当時の日本に「下からの声」を吸い上げる民主的な素地がなく、ほとんどの被害はもみ消されていたからであると考えてよい。公害研究の第一人者である宮本憲一は、この点をつぎのように看破する。「基本的な市民権よりも、企業にたいする忠誠心が先行する精神状況の下では、かりに被害が発生していても、市民は忍耐し、公害問題は表面化しない」(宮本2004, 257)。1960年代以降に公害問題が噴出するのは、それ以前に問題がなかったからではなく、いわば封じ込められていたからである¹。

だが、不確実性を増す昨今の気候変動と災害、感染症は、これまでのように参

1 日本の公害経験の中には、日本の民主化過程と深く関連する事象が多く含まれていた。足尾銅山における田中正造による直訴問題はあまりにも有名であるが、鉱害を契機に被害住民を結束させ、国や加害者となった企業を動かす方法の模索が行われたという点は、日本の民主化の歴史の一頁に加えてもよい出来事であった。日本を含む西欧諸国が戦後の長い期間にわたって醸成してきたのは変化に反応する文化であり、大衆が反応することで「問題」の大きさを為政者に知らせ、政策に反映させるという回路の発動であった。

加者の裾野を広げるというアプローチで対応できるかどうか疑わしい。問われるべきは、国家と個人のあいだに多様な形で存在する中間集団が、環境政策を通じてどのように強化されたり、弱体化させられるのか、という点であろう。

そこで本章は、アジア地域をおもな対象に、資源や環境をめぐる国家政策がどのような社会を作り出してきたのかを論じる。とくに環境政策が、多くの場合、人間社会を縛ってきた「反転」の事例に光を当て、資源・環境の管理をめぐる人間同士の依存関係という視点から環境政策の来歴を振り返る。

2

反転する環境政策——民主主義と東洋的専制——

2-1 民主主義は万能か

冷戦が終結したとき、ソ連や東欧の産業公害と自然破壊に、西側諸国の人々は愕然とした。旧共産圏の劣悪な環境事情は、技術的な停滞もさることながら、民主化の未熟という点に根本的な原因が求められた²。そして、民主主義は政治的理念として重要であるだけでなく、自然環境の保全においても重要であるという認識が広まるきっかけになった (Lafferty and Meadowcroft, eds. 1996)。これ以降、半ば暗黙の前提とされていた環境保全と民主主義の親和性は、先進国での環境政策の発達にあわせて明示的な常識となっていった。そこで想定されているのは、経済発展が中間層と民主主義を育み、その中間層は経済発展に伴う環境問題に反応する市民として行政に圧力をかけ、やがて環境問題も解決していくという好循環である (Beckerman 1992)。たとえば、ヨーロッパにおける環境政策分野の権威であるヤニックは、「環境政策が成功する前提条件として権威主義よりも民主主義のほうが優れていることは極めてもっともなこともあり、あえて説明を要さない」と言い切る (Janicke 1996, 71)。

もちろん、民主主義的な意思決定には費用もかかる。資源・環境問題の克服のために、政府は多くの関係者の多様な利害関係を調整する労力を払わなくてはな

2 たとえばソ連の崩壊を契機に、日本やアメリカが共同出資してハンガリーに本部をおく中東欧地域環境センター (Regional Environment Center for Central and Eastern Europe) は、民主主義の促進と環境保護を結び付けるために設置された国際機関である。

らない。資源・環境保全政策を有効に行うためには、必要な情報の公開と市民の参加による分権的な意思決定が必要になる。しかし、そうした費用も、支払う価値が十分にあるといえるのかもしれない。各国の政治体制の環境政策への影響をクロスセクション・データで分析した研究によれば、自由主義的、民主主義体制の政治指導者ほど、環境問題への取り組みに熱心であったという結果が出ている (Congleton 1992)。

一定の経済水準に到達した民主主義の国であれば、国際規範、メディアの圧力、市民社会の動きなどに押される形で、環境政策を効果的に進めるようになると結論してよいのだろうか。

近年の世界の状況を見ると、必ずしもそうとは言い切れない。民主主義と環境保全の親和性を前提にできない傾向が強まっているからである³。ひとつには、世界に民主主義を売り込んできたアメリカの環境分野での後退であり、社会主義経済の旗手ともいえる中国の環境分野での躍進である。

中国だけではない。同じように社会主義体制をとるベトナムは、1990年以降の東南アジアで、唯一森林面積を増大させた国として知られている (Corchard et al. 2017)。ベトナムは東南アジアで最初に、「環境へのサービス支払い」 (Payment for Environmental Services: PES) を政策に取り入れた国でもある (生方2018)。これは、自然環境が社会に対して提供するさまざまな便益 (サービス) に対して、サービスを利用する人がサービスの維持に貢献する人に支払いするという市場メカニズムであるが、社会主義国であるベトナムがいち早くこの制度を採用したことは注目してよい。経済発展が著しく環境負荷を加えているカンボジアやラオス、ミャンマーやタイなど、ほかの東南アジア諸国も権威主義的な政権が続いており、権威主義体制と自然環境の関係は今後ますます問われてくるにちがいない。

3 民主主義と環境問題の関係に関する懐疑論は1970年代にさかのぼる。政治思想研究の William Ophuls, 経済学史研究の Robert Heilbroner, 政治学研究の Ted Robert Gurr など、有力な研究者らは、地球環境問題を含む天然資源の制約を考えると、民主主義制度がその存続のために必要になる最低限の経済的な繁栄を保証できなくなると考えていた (Paehlke 1996, 18)。そして、民主主義的政治体制よりも権威主義体制による集権的な意志決定の方が、環境問題の拡大と資源制約に対処するためには有効であろうと主張した。この主張の背景には、1970年代前半の石油ショックに続く国際的な資源制約に対する悲観論があった。

かつて資本主義が社会主義に勝利し、世界史に新たな頁が開かれたのと同じような変化として、私たちは民主主義の劣化と権威主義への退行を目の当たりにしているのかもしれない。それは、格差や不平等に対する社会経済的な不満に促された変化でもあるが、災害や環境変化への対応が強化している動きでもある。

公共財の管理に対して権威主義的な解決が必要になることは、かの有名な「コモンズの悲劇」論文でも定式化されていた。当該論文の著者ギャレット・ハーディンは、Injustice is preferable to total ruin(不公正の存在はシステム全体の崩壊よりまし)という言葉で論文を結び、格差や不平等は、全体システムを維持するための対価としてやむを得ないと主張した(Hardin 1968)。ハーディンが権威主義の必要性を提唱した頃、地球環境問題をめぐる議論はまだ理論的な可能性の次元にとどまっていた。その後、気候変動や災害の頻発、地球環境問題を理解する科学技術の発達などによって、国家は大きな力をもって問題への対応を迫られるようになってきた。

ハーディンの定式化から半世紀以上が経過し、私たち人類は資源・環境の管理において国家権力がどのような手段で自然環境に働きかけを行い、そこにどのようなリスクが伴うかについて議論できる経験的な材料を蓄積してきた。もはや論争は理論的可能性の次元を超え、実証的な次元に移りつつあるのである。そこで際立つのは、権威主義国家であるか否かにかかわらず、環境政策が十分な資源をもってしても失敗している事例である(Sato 2013)。筆者は東南アジアにおけるフィールドワークの成果によりながら、国家主導で行われる環境政策がどのようにして失敗の芽を宿し、どうすればそうした失敗を事前に食い止めることが可能になるかを検討した。ここで「失敗」というのは、環境保全のために実施された政策が、結果として自然環境の持続性を失わせている場合を指す。

具体的にとりあげたのは、権威主義的な政権が支配する東南アジアのタイ、インドネシア、カンボジアの3カ国である。タイの共有林、インドネシアの灌漑用水、カンボジアの内水面漁業資源管理をとりあげ、本来は人々に歓迎されるはずの資源・環境保全政策が時に「反転」し、事業実施地域の人々を苦しめることがあることを指摘した(佐藤2019)。「反転」の視点は、国の政治体制が民主主義的か権威主義的かを問わず、事業の性質が特定の権威を呼び込み、結果として国家に権限が集中し、人々の自律性が奪われる側面に光を当てるものである。民主的

な国の中でも、権威主義的なアプローチがとられることは往々にしてあるし、そのアプローチをとることが当然のものとして民意に支えられることも十分にありうる。環境政策の評価は、それゆえに政策決定のレベルよりも、現場のレベルで個別に行わなくてはならないのである。

2-2 反転する環境政策

すでに定義したように、「反転」とは自然環境を保全するための望ましい政策が、とくにその中心的な担い手となる地域の人々にとっては生活向上の制約要因になるような逆転現象を指す。「資源・環境政策」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、汚染抑制のための各種の技術開発、共有資源を国有や私有に変換するという所有権変更による保護などを含む。そうした手段に訴えるときの私たちの関心は、自然環境の保全に効果があったかどうかという側面に偏っていて、自然への働きかけが翻って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ばない。民主国家が権威主義的な政策を振りかざすとき、権威主義的な国家が民主的にみえる政策を打ち出すときのふたつは、反転のシグナルである。

先進諸国の中でも激しい公害を経験した日本で、環境先進都市として賞賛された横浜市の「公害防止協定」は、反転の例になることが最近の研究で明らかになってきた。この問題を掘り下げた経済史研究者の小堀聡によれば、公害防止協定は、資本力のある大企業しか参加の困難な前提に立脚しており、その結果、協定に入ることのできなかつた企業が別の場所で環境リスクを拡散させた（小堀 2017）。

環境政策は、このように投入部分だけを断片的に評価すべきではなく、出口の部分を観察しなくては十分なものにはならない。ここで自然環境の管理の政治的な「出口」をとらえた初期の研究として、水の支配をめぐる中国の権威主義の発達過程を論じたカール・ウィットフォーゲル（1896-1988）の議論に注目したい。

ウィットフォーゲルは、著書『オリエンタル・デスポティズム』（東洋の専制）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）。彼は、

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。雨水に頼る西欧とは異なり、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、農作業そのものよりも、その生産性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、それぞれにおいて多様な分業を必要とすることに目をつけた。

水力経済は、暦作りに不可欠な天文学の知識、人民の数を計算し、労働の記録を保存する算術の発達につながった。たとえば洪水を予防するためには、季節に応じて洪水の発生確率を予測しなくてはならず、そのことは数学や天文学の発達と密接に関連していた。知識だけではない。権力の浸透こそ水力経済論の要諦であった。ウィットフォーゲルの主張は、「大量の水は、大量の労働をもってのみ配水され、1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ない」(Wittfogel 1957, 18) との指摘に集約されている。環境決定論であるとして激しく批判されたウィットフォーゲルであったが、彼が治水に関して行った洞察は、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しうる射程をもっている。

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された人間は、国家に資する労働力として、たとえば戦争という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。多くの先進諸国では教育、雇用、医療、アクセスなど、人々の生活の質に大きな影響を及ぼす財やサービスの分配は、学校、企業、病院など個人と国家のあいだに位置する中間集団が、それぞれ独立の基準で行う。「独立」というのは、たとえば教育資源へのアクセスを失敗したからといって、その人が別の領域にある医療資源へのアクセスの際に優遇されることはないという意味である。それゆえに、ひとつの機関や組織によるさまざまな財・サービスに対する包括的・独占的な支配が起こりにくい。逆に言えば、こうした中間集団の自律性を超越するような権力が現れるとき、それは「専制的」なものになりやすいのである。そして、後で論じるように環境政策の反転は専制

的な押し付けに力の源泉があるわけではなく、国家と個人が中間集団を介することなく、直接に結びついてしまうところにある。

3 環境権威主義の諸側面——課題の性質と速度——

すでに指摘したように環境を介した国家権力の浸透は、権威主義体制に特有のものと考えすることはできない。そうであれば、どのような条件が権威主義的な意思決定を呼び込むのであろうか。ここでは仮説的に3つの側面、「体制の性質」、「課題の性質」、「対応の速度」を考察してみる。

3-1 体制の性質

近年の環境権威主義論が特に注目するのは、政権の体質、とくに意思決定の特徴である。表3-1は、気候政策におけるアメリカと中国の意思決定メカニズムを比較し、それぞれの短所と長所を整理したものである。権威主義的な国家である中国では、決定力の強さに大きな特徴があり、民主国家であるアメリカでは、反対意見への感度がとりあげられている。この表が明示しているように、気候政策における民主主義の欠点は、選挙のサイクルに影響されて政治家の視野が短くなりやすいことや、意思決定システムの煩雑さに伴うスピードの緩慢さである。

表3-1がもうひとつ教えてくれるのは、「権威主義的政権」である中国における地方政府の裁量である。どれほど権威主義的な中央政府であっても、中央での決定を現場に徹底させるためには、地方レベルの政策担当者の協力が不可欠になる。中国のような一党独裁の国でさえ、地方政府の抵抗があれば政策が末端まで徹底することはない。この点は、権威主義国家の環境政策を考えるときに欠かせない視点である。

表3-1 アメリカと中国の気候政策比較

比較の観点	アメリカ		中国	
	長所	短所	長所	短所
権力の集中	権力のチェック	関係機関が互いを牽制しあうことに伴う権力の渋滞	共産党の統一的な指揮と国威統一に基づく資源配分の集中	同意なしの政策が麻痺する可能性。権力の抑制が効かない
現場の裁量	連邦政府と州政府の連携による一貫した規制政策の実施	選挙キャンペーンへの貢献を通じたあからさまな影響力	現場での実施と執行において地方の役人に裁量権がある	中央政府の政策を現場で実施する能力に欠ける。腐敗の蔓延
意思決定の裾野	公的機関、民間のいずれも政策に影響を与える回路をもつ	短期的な選挙の圧力が長期的な公益を損なう可能性	中央政府が長期的な視野から国益を考えて統一的に運営可能	一般大衆が政策に影響できる間口がほとんど開かれていない
中央と地方	連邦政府と州政府が密に連携して政策を実施する	50州と連邦制からなる規制構造の複雑さと煩雑さ	同意があれば中央政府は新政策をすばやく実施可能	中央政府の政策が地方政府に抵抗されることもある
専門家の役割	ほとんどの官僚は専門家の助言に耳を傾ける	専門家の助言は活用されないことが多い	専門的な助言はほとんどの場合求められ、活用される	政府関係者に近い専門家の影響力が大きくなる
異議申し立てへの対応	反対意見は正面から表明できる	金銭的な利害が公共の問題認知に影響し、混乱の元になる	あからさまな異議申し立てのない中で政府は強い決定が可能	公に対する批判は官僚の処遇にも影響

(出所) Gallagher and Xuan (2018, 81)をもとに一部加工。

3-2 課題の性質

課題の性質が、必然的に権威主義的な意思決定を呼び込むことがあるのは、アリストテレスの時代から指摘されている。船の安全な運航には、船長の権威に従うほかない。同様に、原子力発電所という施設も、多数の人に権限を分散させた形で運営できるものではない。太陽光発電などと比べれば、特定の専門家に大きく依存しながら運営される発電方式であるという点で、原発はそれ自体として権威主義的である (Winner 1986)。類似の論理で、大規模灌漑施設の設置や運営、気候変動に伴う災害対策といった大きなインフラ建設を伴う事業は、何らかの権威主義的な側面をもっていると考えてよい。一旦、大規模な施設が作られれば、その運用を滞りなくするために従わざるをえない構造が作られる。たとえば、製品を大量生産する施設は、そうした製品を引き受けてくれる市場を必要とする。

技術的な要請によって権威主義的な意思決定がとられる場面では、まさに技術的な要請によって、民主的な意思決定が無力化されることがある。ラングドン・ウィナーのつぎの指摘は、この論理がいかにか強力なものになるかを雄弁に語っている。

大きく複雑な技術システムに基礎をおいた社会では、実際的な必要という理由以外の道徳的理由は次第に時代遅れ、「理想論的」、そして不適切と思われるようになっていく。自由、正義、平等のための主張を掲げようとしても「結構なことだが、それは鉄道（または製鉄所、航空会社、通信システムなど）を動かす方法ではない」といった趣旨の議論に出会うと、すぐに無力化されてしまう（Winner 1986; 2000, 70）。

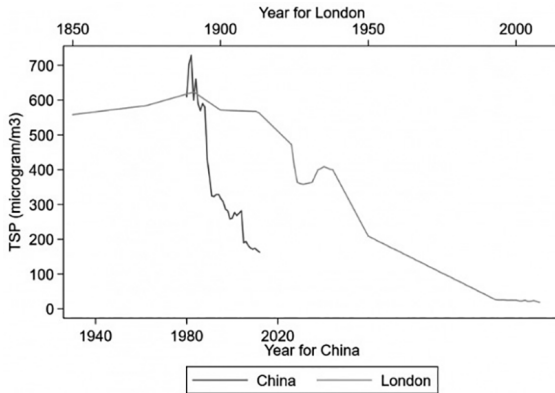
効率や技術的必然という異論が入る余地の狭い論理は、特定の選択に先立つ人間の経験、とくに分配をめぐる試行錯誤の過程を不問に付し、技術的な必要性に、ある種の権威を付与することによって、人々の意思を従属的なものに仕立てる。効率の概念は、手段と目的の関係を軸にシステム全体の機能を優先する論理である。それは少数者の犠牲は「やむなし」とする論理でもある。このように自然環境の管理で、課題の性質上、民主的な意思決定になじまないことがある。

3-3 対応の速度

環境権威主義の優越性を示唆するエビデンスのひとつは、中国における大気汚染対策の速度である。図3-1は、産業化して以降のイギリスのロンドンと中国の大気浄化にかかる速度を表現したものであるが、中国の加速度的なキャッチアップが強調されている。

近代化と開発の時代は、国家によるトップダウンと意思決定により、工業化に軸足をおく「開発主義」と呼ばれる体制をとる国がアジアではとりわけ多かった（末廣2000）。先進諸国の多くは、1960年代から1970年代にかけて深刻な環境問題に直面し、産業公害対策を充実させるために大きく舵を切ることになる。環境政策を専門にする省庁が各国で作られ、水、大気、土壌を過度な開発の脅威から守るための制度が徐々に充実していった。

図3-1 産業革命時のロンドンと比較した中国における
大気浄化の速度



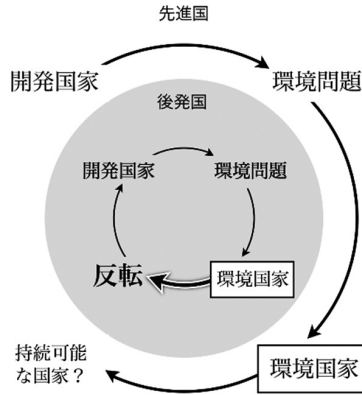
(出所) How China is cleaning up its air pollution faster than the post-Industrial UK By Thomas Stoerk/Bio/Published: May 17, 2018.
<http://blogs.edf.org/markets/2018/05/17/how-china-is-cleaning-up-its-air-pollution-faster-than-the-post-industrial-uk/>

ここで重要なのは、後発諸国の多くは発展速度の速さゆえに、開発国家の時代の制度と考え方をそのまま環境政策に反映させる場合が多いという点である。図3-2の外円は、先進国が開発優先の時代から、環境問題の顕在化を経て「環境国家」になり、いま持続可能な国家経営をめざす段階になったことを表現している。「環境国家」とは、「環境専門省庁の設置、環境基本法の制定、専門人材の育成システムの確立、国際環境条約の批准などが整った国」のことである (Duit et al. 2015)。

他方で、後発諸国の円はその内側にあり、開発国家から環境国家への距離と時間が圧倒的に短い。先進諸国では、産業公害対策の法律が網羅的に整備されるまでに約30年の時間を要しているが、中進国や後発国では、その半分以下の時間で主要な制度が整備された (佐藤2019)。その速度の急激さゆえに、地域住民はしばしば中央政府の環境政策に翻弄され、その結果として国の進める環境保全に協力するインセンティブを失う事例が後を絶たない。環境を守るはずの国の政策が、政策と自然資源のあいだをつなぐ地域住民組織を壊してしまうことで、結局、環境保全も達成できないという負のスパイラルが生じてしまうのである。

このような「反転」に着目した分析が示唆するのは、開発主義の前提を温存し

図3-2 先進国と後発国の反転速度のちがい



(出所)佐藤(2019, 18)

たまたま、そこに環境政策を性急にかぶせることの限界である。後発国では開発そのものの速度を緩める方策を検討しなくてはならない。それは当然のことながら、地域ごと、課題ごとに取り組むべき問題になる。本章では、その手掛かりとして、政策速度のいわば「調整弁」として機能してきた中間集団に着目し、権威主義的な環境政策の暴力を緩和する方向性を模索してみたい。

4 変化する依存関係

4-1 「開発主義」の遺制——中間集団の解体と創造——

近代化と開発政策がもたらしたのは、経済成長と富の増大やそれに伴う環境破壊だけではなかった。近代化と開発の歴史は、個々人を自立させ、土地の制約と地縁集団の慣習、血統や氏族の縛りから解放した一方で、国家への依存を深めつつ、個人をとりまく中間的な集団を弱体化させる効果をもった。たとえば明治維新後の日本では、地方共同体が基礎単位になっていた相互扶助の秩序を中央政府のもとに編入する動きが加速し、天皇の恩恵を前面に打ち出す国家による「恤救規則」(1874)の成立がその典型である(池田1994)。ヨーロッパでは、個人の解放と同時に、教会、同業組合、地域社会といった中間的な集団の解体が進んだ(中

島2015, 50)。新しく中間集団が作られることがあったとしても、それは国の働きかけによって作られるものであって、地域集団の内発的な働きかけによって作られたものではないものが多い。たとえば、国家主導の灌漑施設が集中的に建設された1960年代から70年代にかけて、アジア各国では灌漑を維持管理するための水利組合が作られた。これらは国家の開発を支援するために、政府が上から外挿的に作りこんだ組織である。

民主的な国家にも権威主義的な側面があり、その逆もまたしかりとなれば、国家という単位で問題をとらえようとするものの限界が明らかになる。環境権威主義が大きな力を発揮するのは、国家が直接的に個人に結びつき、個人がおかれている中間的な集団の帰属をはぎとって影響力が全面化するからである。その意味では、後発国の奥地で行われる環境事業であるほど全面化する傾向がある。というのも、そうした奥地ほど土地や森林、河川といった身の回りの天然資源への人々の依存度が高いと考えられるからである。

さまざまな依存関係を決するのは、権力の構造や利害関係者の思惑だけではない。依存関係が壊されたり、形成される「速度」が重要である。この速度が速すぎれば、一般大衆は変化に対応し、適応する時間をとれないだけでなく、変化の意味を咀嚼することもできずに、中央政府の言うままに従わざるをえなくなる。ここで政府の暴力的な政策に市民社会が反対運動を展開し、政策の速度をおとさせることはありうる。

ただし「市民社会」は、ここでいう中間集団と同じものではない。中間集団は元来、特定の地域に対し、組織の存続や機能を守るための集団であり、単なる個人の集合体ではなかった。インターネット社会に代表される個人の集合体も含む市民社会は、組織を継続させる内在的な力をもっていない場合が多い⁴。もちろん、そうした市民社会でもNPO法人などを組織し、環境運動の重要な一部を担っていくことは考えられる。ただ、そうした法人格も国家の存在と承認を前提としている。

4 エミール・デュルケムは二次的集団を個人と国家のあいだに位置し、「様々な職業、様々な身分の集合体」で、それぞれとくに国家との関係において自律性を維持していることをその特徴としている（デュルケム1974, 97）。

4-2 「依存」構造の見直し

アフリカの資源・環境政策という文脈で環境政策の政治的分析を行ったマッケンジーは、グローバルな環境規範に取り込まれた国家が、その内部にもっていた紛争解決メカニズムなどを弱体化させ、資源・環境をめぐる人間の安全保障はかえって脅かされていると主張した (Johnson 2019)。ここで、グローバルとナショナルの両方で展開する環境政策が、入れ子構造をなしながら、お互いを強化したり、弱めたりする状況を「依存」の概念で整理するとどうであろうか。

近代化と開発は、個人の自由を束縛する生業の要求から解放し、選択の自由を拡張する過程であったが、それは生業と日常生活の表裏一体をなしていた中間集団の弱体化や解体を伴っていた。近代化に伴って土地に規定される檀家制度が弱体化する傾向は、その典型例である。他方で、近代化がこれらの中間集団を形成・強化してきた面も認めないわけにはいかない。農協や漁業といった協同組合の類はそれであろうし、労働組合や商工会議所などの企業に紐づいた共同体なども、そうである。だが、資本主義社会における一連の社会変化、とくに計画的に実行される変化が、個の解放と生産者としての自立をめざして行われてきたことには異存がないであろう。

森林の保全や灌漑の利用は、特定の場所に紐づけられた活動である。だが、個の解放と移動性の促進を伴う「開発」は、資源管理の基礎的な社会集団の維持とは相性が悪い。経済発展の著しい東南アジア地域で、コミュニティへの権限委譲がうまくいかないことが多いのは、まさにこの理由による⁵。

ウィットフォーゲルの言う「無慈悲な国家権力」もまた一般大衆の労働力に依存してなくては、大事業も達成できない。事業実施の際の現場の「依存先」であるところの一般大衆の組織力、意欲、能力などが伴わなければ、いかにボトムアップで民主的な装いをもった事業でも前に進まないのである。

すでに指摘したように、環境政策をめぐる論点として忘れられがちなのが、いかなる環境政策も自然環境に影響を与える前に、人間社会の改変を伴うという点

5 江戸時代の領主が農民の逃散を恐れたように、配下の農民・労働者がいなくては権力の行使は行き場を失う。権力の集中と、それに伴う国家の自立にばかり注目していると、それを底辺で可能にしている依存の構造がみえてこない。この視点の転換は、権威主義と環境問題の関係を考えるうえで極めて示唆的である。

である。対象が森林であれ、気候であれ、組織的な働きかけをしようと思えば、人間社会の制度や技術を工夫して働きかけを行うほかはないからである。人間社会の自然への依存は、環境問題の発生によって自覚されることになったが、自覚が追いつかないのは自然環境をめぐる人間同士の依存関係である。

たとえば、気候変動をとりあげてみよう。気候変動がどれほど重要な問題であるかを一般の人々が感知することは難しい。暑い、寒いといった体験は、その瞬間の直観に導かれるものであって、数千年という時間スケール、地球という空間スケールで生じていることを推し量るには頼りにならない。そうなると、人々はどうしても科学者に判断を依存しなくてはならない。

そもそも環境の変化が「問題」として立ち現れる背景には、どのようなメカニズムが働いているのであろう。日本の公害の場合は、謎の病気が発覚し、その原因究明の過程で自然環境に排出される毒害が突き止められ、その毒害を排出してきた企業や工場に責任を求めるという形で「問題」に対する理解が深められてきた。環境問題の発見は、さまざまな人間集団の依存構造が発見されていく過程でもあった。河川の汚染はどれだけの人々が日常的に河川と漁業資源に依存してきたかを広く知らしめ、真の原因特定を迷宮入りさせた社会的背景には、チッソ工場が生み出してきた富と、日本全体が産業界に頼るといふ相互依存の構造があった。

こうした依存構造は、これから述べる人間社会の依存構造の組み方として民主主義と権威主義の話題につながる。依存関係は権力と影響力の源泉であると同時に、それはうまく組むと相互扶助の領域にもなる。じつはこの領域がもっとも濃密に発達してきたのが、国家と個人をつなぐ中間集団であり、具体的には地域社会、学校、組合などの、コミュニティである。それは地域社会が、個人では支配できないような資源を集団で協働して管理・利用しなくてはならなかったからである。権威主義的環境政策の弱点は、この領域を飛ばして、国家と個人を直接につないでしまうところにある。個人と国家の直接的な接続は、個人の立場を国家に従属的なものに仕立てる。

国家は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、1990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純粋な人間の支配

とは無関係の「環境問題」としてとりあげられてきた。ところが、これらの問題に対する介入の「意図」と「効果」は、必ずしも一致してきたわけではない。効果の範囲は、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ても、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するような場合がある。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。

特定の資源の国家による管理には、必ずといってよいほど排除と包摂の論理が含まれており、そこには「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ある。ここで重要なのは、人々はもともと平等な地点からスタートするわけではなく、経済力はもちろん、民族、ジェンダー、居住地の地理的特徴、言語などにおいて実に多様で格差のある状態に、資源政策という介入が上乗せされる点である。とくに、「土地」という目視できるアクセス範囲の限定から、生物多様性の劣化や放射能汚染のように、目にみえない「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。

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19世紀末に近代化をはじめた国々に比べて、一連のプロセスが大幅に圧縮されて展開している。国家と個人を媒介する中間的な集団が成熟する以前の段階で、環境政策が入り込むということである。

東南アジアの後発国で顕著な資源需要は、中国企業に牽引される形で採掘権・開発権の価値を著しく高め、カンボジアなどでは政権維持のために、森林などの生み出す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、小農の多い土地をおもな標的として、ゴムやサトウキビといった換金作物栽培を持ち込むことで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、2012年に出版されたベルン大学 (スイス) の調査では、直近の10年間だけでラオスの土地に対する直接投資の案件は50倍にも増加し、国土面積の5%が取引対象地になっているという (Schönweger et al. 2012)。このように、東南アジアの後発諸国では、自然を資源化するおもな担い手は、中国

やベトナムといった近隣の新興国であり、政府はある特定の地理的範囲や事業範囲において、事業者が免許や契約によって独占的な営業権を与えられるコンセッション方式で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もっとも大きな力となるかもしれない。顕著な異常気象に伴う中東地域での食料価格の暴騰、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、アメリカ、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発電への大規模補助金に対抗するアメリカの関税導入などをまねき、エネルギー分野での貿易戦争も孕む対立を喚起している（Busby 2018, 53）。また、津波への備えとして日本の東北沿岸にみられる巨大な防波堤の建設は、私たちの記憶にも新しい。このように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伴う。

資源・環境分野における国家権力の拡大は、直ちに地域コミュニティの役割の縮小を意味するものではない。どのような国家政策も最終的には、地域のレベルで実施されなくてはならないし、予算節約の観点からも各種の権限や裁量を地方に委譲することは国家にとっても合理的な選択になるからである。

5 社会政策としての環境政策

環境政策は、すべからく人間社会を介して実施される。しかし、この単純な事実が、環境政策の論者の意識に上ることはほとんどない。自然環境そのものを扱う研究者や技術者も、この点をほとんど顧みてこなかった。もちろん、環境をめぐる国際条約が批准されたり、されなかったりという面で、人間社会の利害や駆け引きが話題に上ることは多い。しかし、国際的に合意され、実施にいたる「成功した」環境政策も、その実施プロセスにおいて人間社会に影響を与えないわけにはいかない。環境政策は人に何をしたのか。この一見当たり前の問いにあえて光を当てるのは、環境政策の評価が自然環境の質にばかり向けられてきたからである。

本章では、環境政策が民主的な外見をもちながら、権威主義的な押し付けを現

場にもたらすことがあることを指して、それを「反転」と呼んだ。とくに開発国家から環境国家への移行がすばやく生じた後発諸国では、この傾向が顕著である。だが「権威」の源泉は政権の体質にだけ由来するわけではない。本章では、むしろ現場の文脈を規定する課題の性質や速度の問題が大きな役割を果たす可能性を指摘した。環境政策が権威主義的なアプローチを要求し、社会がそれをやむ得ないものとして受け入れれば、いつしか環境に限らず政治の領域一般で権威主義への免疫ができてしまう。ウィットフォークルが水の管理を通じて国家権力が全面的に広がる様子を描いたのは、まことに先見的であった。かつて国家権力の防波堤として機能した中間集団は、国家の近代化と個人主義の重視の過程で、むしろ国家権力を浸透させる手段に成り代わっているものも多い。

自然環境を乱開発から守り、それを持続的に保全することそのものに異議を唱える人は少ないであろう。問題は、それがほかの価値に比べてどれくらい優先されるべきかという点である。ほかの重要な価値、たとえば人権やまっとうな経済生活を営む展望などが、環境保護によって犠牲になるとときには、こうした論点が浮上してくる。

国家は、戦争や災害などのさまざまなリスクを想定して、いざという時のために計画と施策を予見的に講じる。急な対応を要する大規模災害は、必然的に権威主義的な意思決定を呼び込む。ゆえに一連の「想定」は、特定の前提に基づくモデルやシミュレーションに基づくものが多く、そこには不確実性が隠れ蓑になって、権力者の利害が刷り込まれることがある。気候変動と、それに伴う災害の頻発化は、科学的な知識と結びついて国家の権限を否応なく大きなものにするであろう。自然環境の不確実性と脅威の大きさは、今後も予見的な政策を正当化する手段になっていくにちがいない。

災害に備えるという営みは、本来、国家を構成する地域社会の一人ひとりの力に依存しているはずである。その正当性もまた、人々からの支持によって成り立っているはずである。標準化と規格化によって未来の予測可能性を高めようとする国家の計画に対して、現場で政策を受け止める人々は、自らの「備え」のためにその計画を裏切っていくことがある。国家にとっては災害を予防するための開発計画を精緻化しても、かえってそれが反転してしまうことがあるのは、まさに現場の多様性を看過しているからである。

民主主義か権威主義かという二項対立的な発想は、われわれを間違った方向に導いてしまう。権威主義的体制は国家の目標を定めて、そこに向けて諸資源を強力に動員できる点では優れた政治体制である。しかし、その動員の目的は自然環境の持続とは正反対に向かうこともありうるし、国家の秩序を脅かすとされる少数者の権利が犠牲にされることもある。民主的な国家は、さまざまな場面における人々との対峙の経験を通じて、少数者への配慮の必要性を学び、自らの制度を充実させてきた。国家の体質が直ちに環境政策の性質を決定するわけではない。むしろ、課題の性質がどのような政治的介入を呼び込むのかという点が重要な点である。

かつて国家の枠内で、防波堤として、あるいは国家とは別の資源配分機構として機能していた中間集団が、国境を越えて連帯していく可能性もないわけではない。企業やNGOもまたひとつの中間集団であると考えれば、国境を越えた連帯はすでに生じている。ただし、環境政策という公共財の提供にあたっては、こうした個別の中間集団、とくに営利企業の自主的な活動を待っている余裕はない。今こそ、現場の生活者の視点に密着した中間集団のあり方を再考するときである。

近代化と開発によって失われた中間集団の機能とは、どのようなものだったのか。どの機能が市場や政府に代替され、どの機能が失われたものなのか。こうした問いに応える中間集団の歴史的な総括が、私たちが最初に着手すべき作業になる。そして、その作業の先に見据える目的は失われた中間集団を無批判に復活させることではなく、生存維持にかかわる重要な次元で人々の依存関係に立脚した制度空間を、国家権力とは一定の距離をおいた自律的な形で建設することである。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 生方史数 2018.「環境問題に向き合うアジア—後発性と多様性の中で」遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編『現代アジア経済論—「アジアの世紀」を学ぶ』有斐閣。
- 小田康徳編 2008.『公害・環境問題史を学ぶ人のために』世界思想社。
- 小堀聡 2017.「臨海開発、公害対策、自然保護—高度成長期横浜の環境史」庄司俊作編『戦後日本の開発と民主主義—地域にみる相克』昭和堂。
- 佐藤仁 2019.『反転する環境国家—持続可能性の罫をこえて』名古屋大学出版会。

ジェトロ 2019.「中国における環境影響評価制度の最新動向」.

https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/118343c2a331cd9f/20180067.pdf

末廣昭 2000.『キャッチアップ型工業化論—アジア経済の軌跡と展望』名古屋大学出版会.

デュルケム, エミール 1974. 宮島喬・川喜多喬訳『社会学講義—習俗と法の物理学』みすず書房.

中島道男 2015.「デュルケムの「国家—中間集団—個人」プロブレマティーク」『日仏社会学会年報』26: 47-67.

程塚正史 2017.「中国における爆発的なEV普及と近距離・高頻度交通サービスの可能性」『JRIレビュー』6 (45): 90-112.

松下和夫編 2007.『環境ガバナンス論』京都大学出版会.

宮本憲一 2004.「日本資本主義と公害」三宅明正／高野和基編『展望日本歴史23歴史の中の現在』東京堂出版.

〈英語文献〉

Beckerman, W. 1992. "Economic Growth and the Environment: Whose Growth? Whose Environment?" *World Development* 20: 481-96.

Beesson, M. 2010. "The Coming of Environmental Authoritarianism." *Environmental Politics* 19(2): 276-294.

Brain, S. and V. Pál. 2019. *Environmentalism under authoritarian regimes: myth, propaganda, reality*. New York: Routledge.

Busby, J. 2018. "Warming World: Why Climate Change Matters More than Anything Else." *Foreign Affairs* 97(4): 49-55.

Cochard, R. et al. 2017. "Extent and causes of forest cover changes in Vietnam's provinces 1993-2013: a review and analysis of official data." *Environmental Reviews* 25 (2): 199 -217.

Congleton, R. D. 1992. "Political Institutions and Pollution Control." *The Review of Economics and Statistics* 74(3): 412-421

Duit, A. et al. 2015. "Greening Leviathan: the rise of the environmental state?" *Environmental Politics* 25 (1): 1-23

Gallagher K. S., and X. Xuan. 2018. *Titans of the Climate: Explaining Policy Process in the United States and China*. Cambridge: MIT Press.

Global Witness. 2009. *Country for Sale: How Cambodia's Elite has Captured the Country's Extractive Industries*. Phnom Penh: Global Witness.

Hardin, G. 1968. "The Tragedy of Commons." *Science* 162: 1243-1248.

Janicke, M. 1996. "Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors." in Lafferty, W. and J. Meadowcroft. eds. 1996. *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar.

Johnson, M. 2019. "Strong (green) institutions in weak states: Environmental governance and human (in) security in the Global South." *World Development* 122: 433-445.

Lafferty, W. and J. Meadowcroft. eds. 1996. *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*.

Edward Elgar.

- Paehlke, R. 1992. "Environmental Challenges to Demographic Practice." in Lafferty, W. and J. Meadowcroft. eds. (1996) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar.
- Sato, J. ed. 2013. *Governance of Natural Resources: Social Purpose of Materials in Nature*. United Nations University Press.
- Schönweger O., Heinimann A., Epprecht M., Lu J., Thalongsengchanh P., 2012: *Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments*. Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern, Bern and Vientiane: Geographica Bernensia
- Winner, L. 1986. *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology*. The University of Chicago Press. (吉岡斉・若松征男訳『鯨と原子炉—技術の限界を求めて』紀伊国屋書店2000年).
- Wittfogel, K. 1957. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. Yale University Press. (湯浅赳男訳『オリエンタル・デスポティズム—専制官僚国家の生成と崩壊』新評論1995年).