

佐藤 仁 著『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、2019年、366ページ)

森 晶寿

京都大学地球環境学堂

1. 総評

本書は著者が大学院生時代に目の当たりにした、環境政策が人々の生活や生計を破壊し、却って自然環境の持続性を損なうというパラドックスを、人々の生活世界に視点を近づけ、あるべき国家を「下から」論じることに克服の糸口を見出そうとしてきた著者のライフワークの現時点での到達点といえる。

著者は、この課題に対して、『稀少資源のポリティクス』（東京大学出版会、2002年）でポリティカル・エコロジーの視角から分析を行った。その後、『開発と環境』（井村秀文・松岡俊二編、2002年）所収論文や、アッシャー著『発展途上国の資源政治学』（東京大学出版会、2006年）の翻訳では、資源の呪いの社会制度面の分析を、スマトラ沖地震の津波被害の回復事例ではコモンズ論の観点を踏まえた分析を、『「持たざる国」の資源論』（東京大学出版会、2011年）、『人々の資源論』（明石書店、2008年）では言説分析と比較歴史分析を行うなど、多面的な分析を行ってきた。

本書は、「環境国家の反転」という時間軸を伴った概念を創出することで、これら過去の著作で明らかにしてきた知見を再構築した。そしてその発生・拡大メカニズムを多様で性格も異なる資源—鉱物資源や森林に加えて、水資源や水産資源、土地—を対象とした分析を行い、それを踏まえた処方箋—環境国家の反転を緩和する措置の「思考の糧」—を提案している。この点で、著者の資源論の到達点を体現した著作とみることができる。

2. 本書の概要

本書は、序章、終章、および各3章から成るⅠ～Ⅲ部の計11章で構成される。

序章では、環境国家に本書の分析に合致した定義を与え、それが人間社会を再編成していく結果を分析することの意義を述べる。そして、開発と環境を互いに関連した連鎖反応と見なし、先進諸国の経験との対比において検討することで、後発環境国家において「環境国家の反転」が発生し加速するメカニズムを理論的に提示する。その上で、「環境国家の反転」を食い止める力として、「政策を受け入れる社会」（23頁）の育成に着目し、対応策に見通しを立てている。

第Ⅰ部は、環境国家が開発国家同様、政策を通じて人間社会の再編成を行う主体であることを提起する。第1章では、環境国家は介入を正当化するために、フレーミング、すなわち事象の選択的な切り取りと単純化を巧みに演出することを指摘する。第2章では、環境国家が統治領域を自然環境に拡張する過程で人間社会を国家の論理に巻き込み、国家に権力を集中させる「反転」のメカニズムとその帰結を概説する。そして第3章で、環境国家形成の初期時点までの国家と地域住民の関係性が、環境国家が反転する要因としての「特定の問題を取り上げることになった背景に働いている力」であることを、日本とタイの自然資源管理の史的分析から明らかにしている。

第Ⅱ部は、環境国家の反転のプロセスを、タイ・インドネシア・カンボジアにおける水（大規模灌漑）、土地（共有地）、漁業資源を取り上げて例証する。第4章では、典型的な「反転」が、政府が大規模灌漑を建設してコミュニティ灌漑を強引に置換して、その維持管理を放棄させるなど、地域社会の自立性を解体するとき呼び込まれ、

かつ地域社会の権力関係の編み込まれることによって地域に深く根を張ることが、インドネシアの大規模灌漑の事例を通じて明らかにされる。第5章では、後発環境国家が、環境保全や自然災害からの回復といった環境リスク管理の名の下に、地域社会の「備える力」の源泉たる共有地（コミュニティの共同利用地）を強制的に没収するプロセスを、タイの共有林とスマトラ沖地震の津波被害の回復の事例から描いている。これに対して第6章では、漁区システムの廃止という、国家による資源の囲い込みとは逆の政策もまた、資源アクセスの再分配を通じた広範な政治的支持の獲得と引き換えに「共同利用資源の悲劇」を通じて環境国家の反転を招きうるとの仮説を、カンボジアのトンレサップ湖の事例を通じて検証している。

第Ⅲ部は、環境国家の反転を食い止める糸口を、日本で発案された研究や戦後日本の経験の中に見出している。第7章は、『文明の生態史観』を代表とする京都学派のアジア環境研究を「下からの」脱国家論として捉え直す。そしてその根本にある棲み分けと平行進化の発想とその延長線上にある「内に向かう発展」を、グローバル化の対立軸として打ち立てておくことの必要性を説く。第8章は、宇井純が『公害原論』などを通じて問題としてきた「知の階級制」、すなわち現場の実態に即した総合的・経験的な知識（暗黙知）がより抽象化された部分的・数量的知識（形式知）に圧倒・黙殺される問題を再提起し、大学が暗黙知を守っていく責任を果たすべきことを主張する。第9章では、日本の戦後復興計画の中核であった経済安定本部の中に新設された資源委員会（後の資源調査会）を取り上げ、それが自律的に課題設定する権限を行使して、地域住民の生活視点を持った資源の総合利用計画を策定しようとした点に、現代環境国家の反転を緩和する措置の「思考の糧」を見出している。

そして終章で、第Ⅲ部での検討結果を踏まえて、「反転」の抜本的原因を開発国家と環境国家に通底する「現場に何らかの不足を見出し、外からその不足を埋め合わせるための資源を持ち込むというエートス」（284頁）にあると看破する。その上で、環境政策を支えている「問題の立て方」を地域に生きる人々の視点から民主化していく方策の重要性を説き、環境国家の時代に求められるべき思想として、バランスの取れた「良い依存関係」、すなわち「依存先が適度に分散されている

ために、1つしか依存先がない場合に比べて極端な支配や専制に結び付きにくい状態」（286頁）の構築を提唱する。そのための最初の一步として、「反転」を支えているわれわれの固定観念を「ほどく」ことを主張している。

3. 本書の新規性と貢献

著者は本書の貢献を、(1)言説分析と比較歴史分析を通じた、環境政策を真に社会科学的な課題にしていくための理論的見通しの構築、(2)フィールド調査による反転の現場の事例分析、(3)問題解決の見通しを日本の経験から導き出す政策的貢献、の3点にあると整理している（vii頁）。

このうち最初の2つは、ポリティカル・エコロジーの学術分野における貢献と評価することができる。ポリティカル・エコロジーは、人間と環境との相互作用に関する支配的な理解の仕方に挑み、支配的な説明とは異なる関係性の説明の構築に用いる方法論や分析枠組みを拡張することを目指す（McCarthy, Perreault and Bridge 2015, p. 620）。そして現場レベルの環境変化（ミクロな観察）を、歴史も含めたマクロな要因から説明することを分析方法として採用し、資源アクセス権をめぐる競争や環境変化がもたらす政治的分化を分析対象とする（石曾根・王・佐藤 2010）。近年では、ポリティカル・エコロジーの観点から世界各地でフィールド調査が行われ、人々から資源アクセス権が奪われていくメカニズムの文脈や歴史の検討が行われるようになってきている。本書の第Ⅰ部と第Ⅱ部での「環境国家の反転」概念とこの概念の実証分析は、開発国家が環境国家へと移行した後も、開発国家と同様に、人々の資源アクセス権を奪う形で人間社会を再編成すること通時的法則として示した点で、この学術分野に新たな分析視角を加えたと評価することができる。

本書の真骨頂は、第3点の問題解決の見通しを、ポリティカル・エコロジーという単一の学術分野を超えて、日本の文明論や「弱者に奉仕する学問」、地域住民の生活視点を持った資源論から導き出した点にある。

ポリティカル・エコロジーでも、国家と人間社会との間の知識の格差や「知の階級制」、ガバナンスにおける主体間の権力格差は重要な検討課題とされてきた（Leff 2015）。対応策として、地元の経験や歴史に根差した環境知に着目し、広範な

政治的・経済的・社会的な力との相互作用を通じた人々と生態系との間の関係への影響 (Horowitz 2015) や、参加型のマッピングによる「下からの」知の生産とそれを通じた人々のエンパワーメントの可能性に関する研究 (Bryan 2015) も進められてきた。

またポリティカル・エコロジーの観点からの国家改革ビジョンとして、自由民主主義国家のエコロジー的な刷新による緑の民主主義国家への移行も提唱されている。緑の民主主義国家とは、エコロジー的リスクによって影響を受ける可能性のあるすべてのものが、リスクを発生させる政策や決定の作成に参加するか、自身の利益を代表する実効的な機会を持つことを、国家の憲法的枠組みや適正手続きの中に実践的な形で具現化した国家と定義される (Eckersley 2004, pp. 242-243)。そして市民が能動的なエコロジー的市民として、エコロジー的持続可能性と社会的正義の増進を保障するために国家を能動的に再構築し、監視する役割を担うようになり、自由民主主義国家の規制的理念の中心にあったシティズンシップ、民主主義、領土権、主権の間の伝統的な強固な結びつきを緩め、漸進的で実験的で合意形成を重視し、地域事情にも考慮する形で民主主義を脱国民化すれば、国家主権と対立することなく越境的環境問題にも対応できるようになると主張されている。

これに対して本書は、既存の国家と人間社会の関係性を前提とするのではなく、それを抜本的に変えて人々の選択肢を増やし自律性を高めることで、地域の固有の生態系という身の丈にあった生計を営めるようになることを、日本の言説や経験の検討結果を踏まえて提唱する。そして1節を割いてエコロジー経済学や環境権威主義などの環境持続性を優先する主張からの「想定される反論」(289-292頁) に対する想定問答を行うことで、本書の主張の力点が、そもそも環境権威主義を必要としない努力を行うことにあることを強調する。

4. 残された課題と今後の展望

本書は著者のこれまでの研究の集大成として公刊された印象を強く受ける。このため、読者が本書を踏まえてさらに研究を進展させることは容易ではないように見える。

その上で、敢えて残された課題を挙げるとすれば、次の2点が想定される。

第1は、「環境国家の反転」概念の適用範囲である。本書は、「環境国家の反転」の起源を環境国家形成の初期時点までの国家と地域住民の関係性に求め、開発・環境政策から反転に至るまでの時間が短い後発環境国家では、反転に対して開発国家的対応がなされるためにサイクルが加速する傾向があるとする(19頁)。そこで、開発主義の思想に基づいて開発が進められた東南アジア諸国を事例に、この仮説の妥当性を検証している。

ところが現在、東南アジア諸国に限らずほぼすべての後発国が、国際社会から開発と環境の統合的運営を求められ、環境国家への移行を後押しされている。この中には、開発主義の思想を採用しなかった、あるいは開発主義を国家発展の要素の一部としてしか取り入れられなかった国家も存在する。こうした国々でも「環境国家の反転」は起こるのか、起こるとすればその態様はどのようなものになるのか。この点の検討は、「環境国家の反転」の普遍性を検証する上で不可欠ではないかと想定される。

第2は、「環境国家の反転」を緩和し克服する具体策である。本書では、事業主体と求心力の現場への分権化・分散化とそれを担うことのできる地域に根差して中間組織の育成、地域社会の結束力・対応力の強化、開発政策への環境保全政策の内包(によるマイナスの最小化)を、具体案として提案している(279-280頁)。そしてスマトラ沖地震の津波被害の回復プロセスで、ムック島では国際機関やNGOの支援を受けた村人が政府との交渉力を底上げされた事例を取り上げ、その有効性を示唆している(164頁)。

これらの方策の有効性は、現在の日本の状況から逆説的に再確認することができる。日本ではこれまで自治体や協同組合などの中間団体が提供してきた公共サービス—水供給や種子開発とその知的財産権保護、共同購入・共同販売、公設卸売市場の開設、土地利用規制などが、種子の多様性の維持や、個別の生業従事者の価格交渉力強化し、農地・山林・漁場の保全に寄与してきた。しかし、グローバル化の名の下に多国籍企業が母国政府を通じて世界各地で規制緩和を推進する中では、日本国内でもこれらの公共サービスの供給は困難になっている。結果、これらの国民にとっての目に見えにくい資産は失われつつある(堤2018)。

東南アジアでこれまで実施されてきた分権化・

分散化や地域社会の結束力・対応力の強化のための政策改革は、著者が指摘するように、必ずしも人々の資源アクセスや選択の多様性を増やすようにデザインされてきたわけではなかった。人々が関与したいと思う経済価値の高い資源に対する権利は委譲されず、また人々も、国家の枠組みに入れられることでさまざまなルールに縛られるのを嫌がったためである(290-291頁)。

また分散型の事業主体が供給するサービスは、個別には小規模なことから規模の経済性が働きにくく、あるいは外部性の存在などにより営利目的での運営が困難な性格を持つことなどから、コストが高くなりがちである。そして高コスト構造は往々にして、説明責任の欠如や不透明な意思決定を招き、汚職や癒着を免れない。

近年急速に普及しつつある小規模太陽光発電システムを例として挙げれば、採用する地域が増え、あるいは各地域での自給自足レベルを超えて規模を拡大するまでに成長すれば、規模の経済による費用低下を享受できるようになる。そうなれば、規模を拡大して、スマートフォンの充電—その用途は往々にしてネットバンキングを通じた生産的な活動や教育目的よりは、余暇と余興に向けられがち(Rahman and Ahmad 2013)—などの個人消費だけでなく、生業や生産活動での活用も可能となるであろう。

ところが、こうした変動制電源が広範に普及し、送配電ネットワークへの接続が拡大すると、既存のシステムと齟齬をきたすようになる。そして両者を併存させるには、既存のシステムの改革が必要となる。日本の電力システムの文脈に即していえば、既存の電力会社が地域独占的に運営している送電網へのアクセスの自由化や双方向型電力グリッドの強化、電力システム全体の蓄電能力の強化などのインフラシステムの組み換えだけでなく、既存の電力システムを構築・強化するために投資してきた核燃料サイクルの見直しや、産業界や「インフラ的権力」(140頁、原出所 Mann 1984, p. 189)に取り込まれた発電所立地周辺自治体や住民との経済的・社会的結合の解きほぐし(Mori 2019)、需要反応型価格の導入などを通じた消費者の電力消費慣行の変更といった、既存システムからの便益を享受している利害関係者の再編成を伴うことになる。このため、既得利益を奪われる利害関係者から激しい抵抗を受けることになる。特に既存システムから便益を享受している

利害関係者が強い政治的権力や経済力を持つ多国籍企業や国家と結合している場合、その解きほぐしは容易ではない。

環境政策統合は、環境保全の観点から開発政策やインフラ整備計画の見直しを義務付けることで、開発政策への環境保全政策の内包を促し、こうしたインフラシステムの組み換えを推進することが期待されていた。実際に欧州委員会では、中長期計画や政策形成の初期段階からインパクトアセスメントの実施を義務付けることで、環境持続性を強化する観点からインフラ整備を進めるようになってきた。しかし政策統合の実効性を担保したのは、インパクトアセスメントという新たな政策形成プロセスではなく、欧州連合が市民の高い支持を受けて設定した達成期限を明示した温室効果ガス排出目標と再生可能エネルギー目標であった(森 2013)。日本でも福島原発事故後にエネルギー政策と気候変動政策の統合が試みられた。しかし、利害関係者間の利害が大きく食い違う中では政策目標を決められず、環境保全政策を内包することはできなかった(森 2014)。このことは、「開発国家のエートス」を克服した国家では環境政策統合は開発政策への環境保全政策の内包を促すものの、環境政策統合が「開発国家のエートス」の克服には力不足であることを示唆する。また同時に、インパクトアセスメントという政策形成手続きに影響を及ぼす政策手段を導入すること、利害関係の大幅な変更を伴う制度改革を行うことの政治的・経済的・社会的費用は全く異なることを示唆する。

そこで持続可能性への移行(トランジション)研究では、環境持続性を実現する革新的技術に着目し、それが時間をかけて既存の社会—インフラシステムの中に普及していく中で、物的インフラだけでなく、規範や知見、法規制、制度などの社会を構成するシステムがどのように移行していくのか、とりわけ環境的にも社会的にも持続可能なもの移行させることができる戦略やガバナンスを解明しようとしている。この点で、著者の目指す問題志向(problem-oriented)を強く意識した視角を提供していることは間違いない。

ところが、トランジション理論は、技術の社会構築論(social construction of technology)や進化経済学、新制度理論(neo-institutional theory)などの形式知に基づく支配的な学問体系を基礎としている(Geels and Schot 2010)。しかも1つの

確立した学問分野として支配的な学術分野からも認知されるために、個別具体的な事例研究の重要性を強調しつつも、抽象化・普遍化志向も併せ持つ。このため、ポリティカル・エコロジーを学問の基礎に置く著者の志向と必ずしも整合的であるわけではない。

とはいえ、著者の研究が、学術分野としての志向の相違を超越し、地域住民の生活を豊かにする観点から、こうした戦略性と実践性を持った研究と交じり合えば、著者の目指す「弱者に奉仕する学問」(244頁)が「立身出世に役立つ学問」へと昇華するのではないだろうか。

参考文献

- Bryan, Joe 2015. "Participatory mapping." In Perreault, Tom, James McCarthey, and Gavin Bridge (eds.) *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Oxon: Routledge, pp. 249-262.
- Eckersley, Robyn, 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge: The MIT Press. (松野弘監訳、『緑の国家：民主主義と主権の再考』、岩波書店)。
- Geels, Frank W. and Johan Schot. 2010. *The Dynamics of Transitions: A Socio-Technical Perspective*. Oxon: Routledge.
- Horowitz, Ledh S. 2015. "Local environmental knowledge." In Perreault, T., G. Bridge and J. McCarthy (eds.) *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Oxon: Routledge, pp. 235-248.
- Leff, Enrique, 2015. "The power-full distribution of knowledge in political ecology: A view from the South." In Perreault, T., G. Bridge and J. McCarthy (eds.) *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Oxon: Routledge, pp. 64-75.
- Mann, Michael 1984. "The autonomous power of the state: Its origins, mechanism and results," *European Journal of Sociology*. Vol. 25 No. 2. pp. 185-213.
- McCarthy, James, Tom Perreault, and Gavin Bridge 2015. "Editor's conclusion." In Perreault, T., G. Bridge and J. McCarthy (eds.) *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Oxon: Routledge, pp. 620-629.
- Mori, Akihisa 2019. "Temporal dynamics of infrasystem transition: The case of electricity system transition in Japan." *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 145. pp. 186-194.
- Syed M. Rahman and Mokbul M. Ahmad 2013. "Solar Home System (SHS) in rural Bangladesh: Ornamentation or fact of development?" *Energy Policy*. Vol. 63. pp. 348-354.
- 石曾根道子・王智弘・佐藤仁、2010、「発展途上の開発と環境：資源統治をめぐる近年の研究動向」、『国際開発研究』、第19巻、第2号、3-16頁。
- 堤未果、2018、『日本が売られる』、幻冬舎新書。
- 森晶寿、2013、「欧州委員会のインパクトアセスメント—統合的政策決定プロセス実現の政策革新—」、森晶寿編著、『環境政策統一日欧政策決定の改革と交通部門の実践—』、ミネルヴァ書房、91-113頁。
- 森晶寿、2014、「気候変動政策とエネルギー政策の統合—なぜ日本では進まないのか?」、京都大学地球環境学堂編、『地球環境学—複眼的な見方と対応力を学ぶ』、丸善、66-78頁。