

〈参考資料：環境ガバナンス〉

## 【 要約 】

『環境ガバナンス論』 松下 和夫 編著 (2007) 京都大学学術出版社会

文責：山田 利春

びわ湖を1つの流域にとらえ、その支流である和邇川（大津市北部）等の環境保全・持続可能な地域作りのために本書の要約を行いました。グローバル化が進む時、地球全体の環境保全・日本の環境政策等に関するガバナンスの部分は可能な限り省略しました。地域の環境問題にスポットを当てた時、本書には参考になることがたくさんあります。

(青字は要約者〈筆者〉の追加)

### はしがき

本書は、環境ガバナンスの理論的課題と実際の取り組みについての**最新の研究の到達点**を論じる。特に、環境問題解決に際しての非政府系アクターの役割、流域管理での利害調整と合意形成等を具体的ケーススタディに基づき論じる。

第Ⅰ部で、なぜ今日環境ガバナンスに注目するのか、その今日的意義、環境ガバナンスの分析視角、技術のガバナンスの構築等に関して、現在の到達点とその課題を明らかにした。

第Ⅱ部では、非政府系アクターとそれによってもたらされた環境ガバナンスの構造変化につき、NGOの役割、企業のCSRの背景と意義を明らかにした。また、環境リスクコミュニケーションにおける共通知識の諸課題を論じた。

第Ⅲ部では、流域管理を取り上げ、流域連帯の理論的可能性を論じたうえで、社会関係資本への投資の役割、関係主体間の利害調整をケーススタディに基づき分析した。

第Ⅳ部では、持続可能な都市形成のためのガバナンスを、第Ⅴ部では、環境ガバナンス論と実際の到達点についての評価と残された戦略的課題を明らかにし、最後に「重層的環境ガバナンス」の可能性を論じた。

## 第1部 なぜ今環境ガバナンスか

### 第1章 環境ガバナンス論の新展開 [松下 和夫・大野 智彦] P-3

1. **なぜ今環境ガバナンスか**：東西冷戦体制崩壊以降、経済のボーダレス化、グローバル化が進んだ。そして、人口の増加と経済活動の拡大に伴い、地球温暖化等の環境問題が深刻化し、生態学的・経済的相互依存関係が深まっている。経済活動がそれを支える生態系の維持能力を越え、自然や人々の生活・健康に被害を与えている。グローバル化と生態学的・経済的相互依存関係が深まる社会で、現在の環境問題を解決していくには、多様な主体と関連施策の連帯が必要である。多様化、重層化した環境問題に対処していくためには、新たな環境ガバナンスの必要性が高まっている。

本章ではガバナンスを「人間の作る社会的集団における進路の決定、秩序の維持、異なる意見や利害対立の調整の仕組み及びプロセス」としてとらえ、環境ガバナンスを上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」ととらえる。（以下、アンダーラインは筆者）

環境ガバナンスの今日的意義を、地域資源管理の観点からコモンズ論、社会関係資本との関連で論じ、都市レベルから地球レベルにおいて持続可能な社会を形成するための環境ガバナンスの現状と課題を明らかにする。

2. **ガバナンスの意味**：「ガバナンス」(governance)には、支配、政治、統括、管理、統治法(組織)、管理法(組織)等の訳語がある。環境ガバナンスは直訳すると「環境管理」「環境統治」になる。

伝統的ガバナンス論では国家が社会や市民、企業等を上から統治・管理するニュアンスが強かった。本書では、ガバナンスを「人間の作る社会的集団における進路の決定、秩序の維持、異なる意見や利害対立の調整の仕組み及びプロセス」としたが、国家と市民や市民団体、多様な主体の行動についての現代的な「ガバナンス」の含意が十分表現できない。この行為主体（アクター）は、法に基づく権力に寄らず、それぞれが重視する公共的利益の観点から、主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与している。そのようなプロセスを経て問題解決を図るのが「ガバナンス型問題解決」である。

3. **これまでの主要なガバナンス概念**：1980年代後半から1990年代に登場したガバナンス論の共通概念は、多様な主体の参加と協働、情報の公開とアカウンタビリティの確保、透明性のある意思決定プロセス等を重視する視点である。コーポレート・ガバナンス論、グッド・ガバナンス論等が存在する。

4. **コモンズ論、社会関係資本論と環境ガバナンス論**：森林や河川といった環境資源の管理をまず取り上げるが、資源の自然科学的知見のみならず、それをさまざまな形で維持・管理してきた社会組織や制度の在り方も重要で、すでに多くの研究蓄積がある。

4-1. **コモンズ論の潮流**：環境・資源管理のあり方に関して、広範囲の学問分野の研究者がコモンズ論の議論に加わってきた。1968年に生物学者ハーディンが人口問題に警鐘を鳴らすことを目的に、“The Tragedy of the Commons”の論文を著した。【所有権が明確に設定されていない牧草地に、牛を放牧する個人の利益最大化行動は、全体としてみれば過剰放牧による牧草地の荒廃という社会的損失を発生させるという比喻】。悲劇を避けるには対象の資源の私有化か国有化しかないという結論部分で、発展途上国では国有化が進んだ。それに対する批判として、1990年にオストロムは“Governing the

Commons”を著した。彼女は現地調査に基づいてコモンズの長期存立条件を打ち出した。

**4-2. コモンズ論とガバナンス論：**オストロムの長期存立条件は比較的規模の小さい、閉じた資源が念頭に置かれており、コモンズの外部をどのように論の中に取り入れるかが重要になる。コモンズに影響を与える政府等の外部の権力や制度等がガバナンスの名の下で行われている。コモンズ論とガバナンス論の架橋を井上 真は試み、「かかわり主義」を提唱している。地域森林の管理において、かかわりの深さにおいて、発言権や決定権を認めようとする理念である。

**4-3. 社会関係資本の潮流：**環境・資源管理に近年有益な知見を提供しつつあるのは、社会関係資本である。どのようにしたら自発的な環境・資源管理制度が可能かを社会関係資本は論じる。1920年代に農学校教師ハニファンが、学校運営にとって地域の参加が重要で、善意、連帯感、相互共感、社会的交際の蓄積等を社会関係資本としてはじめて説いた。

現在、社会関係資本論が盛んに論じられるようになったのは、イタリアの地方政府のパフォーマンスの違いを説明したパトナムの研究である。これに資源管理の側面で注目したのが、先のオストロムである。今後は、社会関係資本が環境・資源管理の状態に影響を与えるメカニズムを明らかにしていく必要がある。

**4-4. 環境ガバナンス論と社会関係資本論：**諸富 徹は環境ガバナンス論と社会関係資本論を独自の視点で架橋しようとしている。注目すべきは、社会関係資本の「水準を一定に保つようなガバナンスのあり方を考えることが出来る」としている点である。法制度が整備されたとしても、社会関係資本の蓄積のない地域では、多様な主体が参加するという事は、困難であろう。コモンズ論、社会関係資本論、環境ガバナンス論は共に、人と自然、人と人との関係を重視している点で共通している。

## 5. 持続可能な都市と環境ガバナンス

**5-1 都市の環境ガバナンスの重要性：**環境ガバナンスのあり方は、都市においても問われている。19世紀の後半、産業革命をきっかけとした人口の増加は、ロンドンに深刻な衛生問題を発生させた。日本国内では、1964年の『恐るべき公害』において、大都市の郊外としての大気や河川の汚染、騒音問題が詳述されている。

都市は水資源の開発のように、水源地域の環境破壊をもたらしている。農村から栄養分(人口と資源)を吸い取り、邪魔なもの(原子力発電等)や汚れもの(廃棄物)を引き取ってもらい発展している。都市型公害は技術的対策で、ある程度改善されてきているが、原因者と加害者が重なり合っている点に特徴がある。個別的環境汚染対策では不十分で、包括的視点に立つ改革が必要だが、エコロジカルな視点のみから導かれるものではない。

1つの答えとして「持続可能な都市」という概念がある。

**5-2 都市の環境ガバナンスの課題：**持続可能な都市論が基本とするのは、環境、社会、経済の持続可能性を総合的に担保するもので複雑な関連性を持つため、不確実性が存在する。ガバナンスのあり方は、少数の計画者中心のものから、多様で多元的な利害関係者の参加による協働型のガバナンスへと転換していく必要がある。原因者と被害者が重なり合う都市型環境問題では当然の帰結である。

## 6. 地球環境ガバナンスの構築と強化：省略

## 7. 環境ガバナンス論の課題：

本章では、環境ガバナンスを「上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治を合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら、積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」と捉えている。

第1の課題は、持続可能性の公準を環境ガバナンスのプロセスと制度にどのように取り込むことが出来るかだ。デビット・ピアスらは、自然資本と人工資本の代替可能性の程度に関する仮定に基づき2つに分類している。

①弱い持続可能性：現在存在する以上の総資本ストックを将来世代に移転することである。道路や機械、あるいは他の人工ストックを増加することによって、環境（自然資本）の喪失を相殺する限り、次世代に遺す環境（自然資本）は、少なくともよい。

②強い持続可能性：自然資本と人工資本の完全代替性を妥当な仮定としない。自然資本のいくつかは人工資本に代替されることを認めない。生命維持サービスを提供しているものは、置き換えることはできない。強い持続可能な発展は、資本の保全を要求する。

人間の生存に本質的なものを提供する資本を本質的自然資本として、弱い持続可能性と強い持続可能性を区別している。

第2の課題は、問題解決を図る民主的プロセスとは、いかなるものかを明らかにする事である。

①第1の要素は、情報へのアクセス権、意思決定における市民参加、環境問題に関する司法へのアクセス手続きの徹底である。情報公開制度や裁判などが利用できる権利が保障されていること。

②第2の要素は、環境問題の対処は地域からの取り組みが基本であることから、市民により身近なレベルでの意思決定を重視し、基礎的行政単位で処理できることは、その行政単位に任せるべきである。地方分権化の推進が必要である。

③第3の要素は、今日の環境政策においては、政策立案の段階から企業や市民と協働して問題解決に取り組むという協働原則にのっとることが、強調されるようになった。

協働活動を通して、相互理解・相互学習の効果が上がる。

④第4の要素は、多様な政策手段の活用とポリシーミックスを推進することである。

以上のような各主体の積極的関与と民主的なプロセスが保障されても、生み出される政策的・制度的対応が持続可能性を保障するもとは限らない。オルソンの古典的著作は、「合理的で利己的な個人は、共通の又は集合的利益を実現するには、行動しない」ことを明らかにしている。フリーライダーを防ぐ仕組みの設計も課題となる。

第3の課題は、環境問題が持つ空間的重層性に対処するガバナンス論を構想していく必要がある。空間的重層性は問題への対処を困難にしているという側面がある。例えば、特定地域での森林の管理は、地域固有の事情のみならず、国の林業政策、木材貿易の影響も免れない。

さらに、それぞれの空間的階層に存在するアクター間では、環境に対するものの見方や考え方が異なるという側面がある。たとえば、琵琶湖流域の水田から代掻き時に富栄養化物を含んだ濁った水が排出されるという問題は、マクロ的対応（濁水防止に向けた啓発的対応）とミクロ的対応（地域の野放図な水管理にせざるをえない、社会的・経済的背景）が異なることがある。

これらの課題に対応するためには、空間スケールごとに個別に論じられているガバナンス論を、環境という視点から縦につなげていく必要がある。

最後に環境ガバナンス論の課題に向き合い、議論を深めるために、更なる分析枠組みの発展が必要であることを述べる。環境ガバナンス論の具体的事例を対象とした場合、その主張に即した分析枠組みが、用意されていないのであれば、論としての魅力は半減する。

## 第2章 環境ガバナンスの分析視角 [武部 隆] P-33

1. はじめに：環境ガバナンスの4つの分析視角⇒持続可能な社会とは、社会経済の活動から生じる自然環境への環境負荷（環境からの資源採取と環境への排出・廃棄）を、自然が耐えうる自然の再生可能・自浄可能な範囲内に抑えながら、しかし、持続的な発展を可能とする社会の事である。環境ガバナンスの研究方法として、①契約論的な視点に立った環境ガバナンス、②社会関係資本の視点に立った環境ガバナンス、③リスク分散の視点に立った環境ガバナンス、④環境効率の視点に立った環境ガバナンス、等が考えられる。

### 2. 契約論的な視点に立った環境ガバナンス

2-1 完備契約・不完備契約とインセンティブ：環境問題を対象とした契約で、環境

配慮に関するインセンティブを契約に組み込もうとするものと組み込まないが、法律や組織・制度によって間接的に契約当事者に環境配慮に関するインセンティブを与えようとするものになる。例として、工場が煤煙を撒きちらしながら生産を行い利益を上げる一方で、地域の住民は煤煙により外部不経済を被っている状況を想定。

**2 - 2 煤煙防止投資と生産量の決定：**生産量の決定権を工場側が持っている場合と地域住民側が持っている場合とで、工場が煤煙防止投資をするかどうか異なってくる。工場が生産の決定権を持っている場合は、煤煙防止投資のインセンティブは働かず、地域住民側が生産の決定権を持っていた場合は、煤煙防止投資のインセンティブが生まれる（可能性が生じる）事になる。

生産量の決定権を住民が持つなど考えられないとする向きもあるが、NPO/NGO等の活発な環境監視活動により、企業もたまたま外部不経済に対する監視の目が厳しくなることが予想される。

(最終処分場への搬入車両の台数規制も生産量の決定と同様ではないだろうか。)

### 3. 社会関係資本の視点に立った環境ガバナンス

**3 - 1 社会関係資本の充実：**環境関連の社会関係資本の充実とそのための条件整備を指向し、それによって持続可能な社会を達成しようとするものである。社会関係資本は「信頼や互恵性に基づいた重層的なネットワークの厚みによって特徴づけられる」が、福祉・社会教育、環境改善のような社会的課題の達成をより確実にしていくことが期待される。ここでは、非営利団体について考察を加える。

**3 - 2 事例：公益法人制度改革⇒省略**

**3 - 3 非営利法人論から見た考察⇒省略**

### 4. リスク分析の視点に立った環境ガバナンス

**4 - 1 リスクに関する知識別・受容性別にみた各種環境問題：**リスクは、望ましくない事象が生起する確率の大きさと、それによってもたらされる被害の大きさから構成される。リスク分析は「リスク評価」「リスク管理」「リスクコミュニケーション」という3つの要素を含んでいる。

具体的な環境リスク問題を扱う時には、リスクに関する知識が確実か、リスク問題が一般住民に受け入れられるか等の問題が存在する。横軸にリスクに関する知識の確実性、縦軸にリスクに対する受容性を取り、4つの象限に分けて考察する。(池田 三郎)

①象限：「リスクに関する知識が確実」、「リスクに対する受容性が一致」はリスク分析の手法が適用でき、工学的・応用科学的な方法での解決が可能となる。例、水道水と塩素消毒の発がん問題。メチル水銀と水俣病発祥のケース。

②象限：「リスクに関する知識が不確実」、「リスクに対する受容性が一致」は、リスク計算の精度を高める努力が必要である。例、生態系の破壊防止や生物多様性維持の問題。

③象限：「リスクに関する知識が不確実」、「リスクに対する受容性が不一致」は、リスク分析に対応できない。例、遺伝子組み換え作物。

④象限：「リスクに関する知識が確実」、「リスクに対する受容性が不一致」は、リスクコミュニケーションが最も必要とされる分野。例、原子力発電、牛海綿状脳症がある。

**4 - 2 事例：牛海綿状脳症 (BSE) の場合⇒④象限**：「リスクに関する知識が確実」、「リスクに対する受容性が不一致」は、「リスク評価」「リスク管理」「リスクコミュニケーション」から成るリスク分析が有効となる可能性は残されている。リスクコミュニケーションを繰り返して、①象限に移行出来ればいい。国民には食品に関して、「安心食品信奉者」（牛の全頭検査）と「非安心食品信奉者」（牛の標本検査）とに分かれる。「非安心食品信奉者」の割合が、圧倒的に多いと牛の標本検査が選ばれるであろう。

## 5. 環境効率の視点に立った環境ガバナンス

**5 - 1 環境効率性の向上**：「環境効率性」とは、「環境負荷量（環境からの資源採取量と環境への排出量・廃棄量）」単位当たりの「経済活動量」を指すことにする。環境ガバナンスの立場からは、経済活動は環境受容量以内にする事が求められ、それを目指して環境効率性が絶えず追求されなければならない。エコロジカルな経済活動が必要である。エコ対応技術を生み出す制度的枠組みを考える。

**5 - 2 インセンティブ（動機づけ）から見た排出削減技術の採用**：排出汚染物質の排出削減技術の開発を例に、どのような制度的要因が当該企業の排出削減技術の開発に有効であるか、3つのケース（①排出基準・数量規制、②排出課徴金・排出税、③譲渡可能排出許可証）について考える。

## 6. むすび：環境ガバナンス論の構築に向けて

最後に4つの分析視角を統合する方法について、スケッチする。4つの分析視角を横に統合する。統合のレベルは、地域レベル、国レベル、多国間レベル、全地球レベル等。まず、問題にしようとする環境問題をリスクに関する知識別・受容性別にどの象限に入るリスク問題化を類型化する。そこへ他の分析視角の必要なものを加えていく。

縦の統合化は、地域レベル、国レベル、多国間レベル、と縦に重層化する。これらので、より一層現実を適切に反映する可能性がある。そして、重層化した構造を揺り動かす環境ガバナンスはなにかを突き詰めることが大切である。

### 第3章 真のエコロジーを生む技術ガバナンス [内藤 正明] P-55

1. いま技術ガバナンスがなぜ問題か？今日の環境問題は、20世紀以降の「科学技術」も大きな要因の1つである。技術の急速な発達、これまでの社会規範や倫理を越えるような問題を提起し始め、科学技術の新たなガバナンス論が高まってきた。「科学技術の公共性」が論じられている。

近代の技術開発は、技術者個人の意味決定に占める割合は小さく、科学技術者の属する組織の意思が強く支配する。その意味で、「公共の視点から新たに科学技術のガバナンスを求める」ことは、緊急を要する。

科学技術は一端スタートすると制御しがたいところがある。軌道を変えるには、社会そのものの変化が不可避ということになる。地球の危機的状況を回避するための「社会変革の方向と、これと連動する科学技術のあるべきガバナンスを見出す」事が中心命題である。

#### 2. 技術のもたらした功罪

2-1 現代の科学・技術の経緯：ここ50年は3つの時期に分かれる。

- ①1950~60年の現代科学が一気に発展した時期で「科学技術楽観論」が広がった。
- ②1980~2000年頃の数々の問題が顕在化し、「科学技術非観論」が広がった。
- ③2000年以降 技術にはメリットとデメリットがある。その得失を総合的に勘案して、適正な形で活用することが肝心である。

2-2 科学・技術のもたらした副作用とは：現代技術がもたらした副作用として大きく2つに分けると、①「資源の枯渇」「環境の悪化」等の「自然」との関係性に対するものがある。その最たるものは、二酸化炭素による地球温暖化である。②いま一つは、科学技術の「人間・社会」に対する影響である。工業先進国では蛇口をひねれば水が出て、自然の恵みを実感しがたくなった。便利になり、お金さえあれば目的が達せられるようになった。

3. 技術の副作用がなぜ生じたか：科学技術が19~20世紀に軍事、経済面で発達した。20世紀にはいっても、国家、権力者によって軍事技術、産業技術が人々の幸せとは無関係に急速に発達した。技術を所有する巨大企業が利益を享受し、負の影響が一般市民や自然生態系にかかってくる。これが今日の地球環境問題の根源である。

本来は、国民・市民を代表するはずの国や地方自治体等の公共体も、巨大企業の既得権益擁護に努めた。

#### 4. 技術の新たなガバナンスの試み

4-1 新たなガバナンスを模索する試み：巨大技術を統治する巨大企業とその他の主体の

利益が大きく乖離するようになって来た時、新たなガバナンスの要請が高まった。

(1) 巨大技術への問題提起⇒最初の波は 1970 年代に、工業先進国と途上国間での利益衝突によって生じたものである。衝突を避けるために ITDG のシューマハによって提案された中間技術の概念である。その後、適正技術、地域技術等の概念が次々に提案され、代替技術に至る。しかし、実際に実施してみると先進国からの援助が無くなると、スクラップになるケースが多かった。

(2) 地球益を指向する動き⇒ この 20 年の間に、「企業益」と「地球益」間の乖離が認識され、ステークホルダーとして、将来世代や生態系が加わった。営利第 1 の企業は、CSR 等があっても地球益の開発は不可能で、新たな議論が始まっている。

**4 - 2 新たなガバナンスを目指す試みの頓挫：**技術とは社会に益するものだという科学技術楽観論への反省から、これまでの技術を再考する試みがなされてきた。しかし、いくつかの活動は休止し、頓挫している。

**4 - 3 真のテクノロジー開発のためのガバナンスの萌芽：**近年になって、バイオ、IT 等がもたらす社会的影響が無視できなくなり、技術倫理の議論が高まった。これらは当事者が存在するが、地球環境問題では、ステークホルダー（将来世代、途上国の人々、自然の生態系）が、共通のテーブルに着けず議論を困難にしている。新たな方向を模索するものとして（1）体制内の変革、（2）体制外の変革がある。

## 5. これからの技術ガバナンス主体としての市民

**5 - 1 市民技術の提案：**ガバナンスの主体が企業や軍であり、技術者に意思はなくその組織のために技術開発が進められてきた。市民が技術開発の主体（スポンサー）になる必要がある。「地球にやさしい」技術は、途上国や市民が統治出来る共通項が多い。

**5 - 2 事例：**中国の自立型バイオエネルギー生産と環境保全技術⇒中国農村部では、各家庭の家畜や人の糞尿によるメタン発酵を中心としたバイオエネルギーの利用がなされてきた。小規模中間技術としての自立型バイオエネルギー生産は、技術その物が優れているわけではなく、それを受け入れた社会のシステムのあり方が、技術の内容やレベルとマッチしていたために成功した。

## 6. 市民技術による持続可能な地域社会の形成

**6 - 1 持続可能な社会の定義：**世界の異常気象による気候変動に対して、「人間の活動（資源消費と環境負荷）を地球の容量以下に抑える」というのが十分条件であるが、石油文明とも言われる現代社会の仕組みを変えることは難しい。

**6 - 2 持続可能な社会の具体的目標：**「二酸化炭素排出」を持続可能社会の代表指標として、京都議定書の6%という目標があり、滋賀県は2030年に半減を目指した持続可能社会を提示した。2007年6月のハイリゲンダム・サミットでは、日本は2050年までに排出量50%削減の「美しい星」を提案した。(これらの提案は、3.11東日本大震災と福島原発事故で、どこかへ行ってしまった。ダイオキシン問題で日本中が沸騰したのに似ている状況が続いている？ 日本のエネルギー問題は、5年間位の冷却期間において再度議論することが必要ではないか)

**6 - 3 持続可能な社会の2つの選択肢：**「現在の工業化社会の豊かさを前提に、主に技術発展に依拠して問題解決を図る」立場と「地球を有限な世界として、“人は生物の一種”であることを受け入れて、生態学的法則に従って循環共生社会を再構築する」立場である。

**6 - 4 〈もう一つの技術〉で支えられる持続可能社会：**大規模先端技術に支えられた都市型モデルと人力や畜力に支えられた途上国モデルの中間的で、もう一つの市民技術に支えられた環境共生社会モデルが考えられる。

**7 我が国の持続可能社会像を目指す事例：**日本における地域レベル・県レベルの事例。

**7 - 1 丹後・持続可能な地域作り：「手づくりエコトピアの挑戦」：**バブル崩壊を受けて、自然共生型公園を市民参加でつくるというコンセプトで出発。2002年NPO結成で700名を超える人員で、波見川流域全体をエコビレッジ化するという大きな目標を掲げた。  
①バイオマス利用：丹後の地は冬の積雪が多く、自然エネルギーは木質バイオマス。拠点施設のセミナーハウスは、予定地のヒノキを使い、給湯や暖房に雑木林を20年サイクルで循環伐採して利用する。  
②農生産：2003年に「ぐうたら農学校」を開校し、放置された里山や田畑を自然農法・有機農業で取り戻し、再生活動を実践している。

**7 - 2 滋賀県の持続可能社会像作り：**びわ湖を中心に「環境こだわり県」をうたい、その社会像を模索する検討が2007年より始まった。

①目標：「脱温暖化」CO<sub>2</sub>50%削減、「びわ湖再生」水質を昭和40年代前半レベルに。  
②将来像を描く手法：「しがの持続可能な社会像」は、可能な限り数理モデルを用いたもの。人口、産業活動、ライフスタイル、技術の将来予測値、経済指標等。  
③二つの道の組み合わせ：ここで求められた「CO<sub>2</sub>削減計画」は〈先端技術〉と〈自然共生型〉を組み合わせ、全体として目標を達成した状況を描いている。〈先端技術〉は、ハイブリット車、高効率エアコン、高断熱住宅、ヒートポンプ給湯等。  
〈自然共生型〉は、木質バイオマス、徒歩や自転車利用社会、地産地消の食生活等。

④選択の行方：地域住民が選択できるように、両方の対応策を組み合わせた。(自然共生) に比重を置く。

⑤実現への道筋と手法：2030年だけのゴールを示した。道筋はこれからの課題。

## 8 技術ガバナンスのこれから：

科学技術の方向を決定づけるのは、これまでは主に開発側の理念であった。今、「誰のための技術か」が問われている。結論は、「社会全体が可能な限りの豊かさの中で、その長期的な存続を可能にする科学技術は、真の“市民又は社会”のガバナンスによって形成されるもの」であるということである。本テーマは、まだ議論が始まったばかりだ。発展を期待したい。

(全体として、技術発展のデメリットに比重があるように思われるが、筆者だけの感想だろうか。科学技術の発展で多くの豊かさがもたらされ、平均寿命も大幅に伸びた)。

## 第2部 非政府アクターと環境ガバナンスの構造変革

### 第4章 地球環境ガバナンスの変容とNGOが果たす役割：戦略的架橋

[松本 泰子] P-85

省略

### 第5章 企業と持続可能社会：CSRの役割 [小畑 史子] P-113

1. はじめに：企業が環境に影響を及ぼすことは論を俟たないが、法に基づかないガバナンスの形態が表れている。CSR(企業の社会的責任)がそれである。企業のCSRは場当たり的に陥ることもあるが、企業の持続可能を図りながら、地球規模、あるいは、地域的環境を持続可能なものとする道を模索することである。

#### 2. CSRの現状

2-1 過去の議論と現在の議論：過去の「企業の社会的責任」は、スポーツ選手育成のように「おまけ」の活動だったが、現在は本業に組み込まれ、環境を考えずに利益追求に走る企業は、製品ボイコットなどに直面するようになった。

2-2 国際的な動きと我が国の動き：欧米におけるSRI等活発な動きがみられるが、日本は少し遅れている。消費者団体やNGO等の資金力が弱く、アルコールやギャンブルに関係した企業に投資しないというキリスト教会をバックにしたアメリカのような動きは少ない。標準化や国際規格に対する日本人の不信感もある。

#### 3. 環境のグローバル及びローカルな側面とCSR

「環境」と「労働」は、CSRの重要な柱とされるが、日本では「環境」の面が評価され「労働」の面が遅れている。それは、日本が企業内組合で、内部の情報が外に出にくく、労働CSRの受益者が当該企業の労働者と家族に限られるためかもしれない。CSRは受益者だけへの「説明責任」でなく、ローカルな一般市民（消費者、株主、NGO等）への説明責任も打ち上げている。

#### 4. 国家法とCSR

EUではCSRはコンプライアンスを超えた部分としているが、日本の経団連は「法令順守」はCSRで最も力を入れている点となっている。国家による法政策は、必要により罰則という「規制」を設けることが伝統的かつ一般的である。しかし、環境問題は直接的規制以外に多くの予防的、自主的手段が取られている。これらの環境法政策は、CSRと調和的である。（労働組合のCSRにたいする取り組みは遅れている）

#### 5. むすび

CSRの必要性を論じて来たが、新たなガバナンスとしての役割、伝統的ガバナンスと両立しうるものであることが分かった。

### 第6章 環境リスクコミュニケーションにおける共有知識の役割 [吉野 章] P-129

1. はじめに：1991年京都市左京区のごみ焼却場建設は、京都市がごみ焼却場の建設を強行し、6年近い裁判闘争が行われた。しかし、住民側は建設を止めることが出来ず、住民にとって、京都市に対するぬぐいがたい不信感が残された。開発と環境保全を巡る社会的合意形成がいかんにか形成されるかは、環境ガバナンスにおける重要な問題の一つである。 開発は便益と環境リスクをもたらし、それが関係主体間に不平等に分配される。そして、冷静な話し合いに至らず、強行的な解決が図られる。

（筆者はこのような場合、住民紛争に発展したととらえるが、本章では、リスクコミュニケーションの失敗ととらえ、対立の下になる認識や価値観の違いを認めることが大切で、「共有知識」になっていないとしている）。

本章では環境リスク情報の不完全性と特殊性ゆえに、開発者と住民の間に、お互いの不安や認識が共有になっていない場合に、開発計画をめぐって対立と不信感が助長されることを示し、これが「共有知識」となれば、どのような改善がみられるか、又、共有知識はいかにして形成されていくかについて検討する。

#### 2. 環境とリスクコミュニケーション

2-1 開発をめぐる力のゲーム：ある地域に突然持ち上がった開発計画に住民が反対

するか否かをゲームとして考える。開発が進めば住民に $-d$ の被害が生じ、開発者に $B$ の便益が発生する。住民が反対すれば、開発者の便益は $-C$ だけ目減りし、住民に $-c$ のコストが発生する。開発者は開発を行う (IN) か、諦める (OUT) を決定する。OUT を選択した場合は何も起こらず、両者の利得は (0, 0) になる。IN を選択した場合、住民は、反対する (AG) か、受け入れる (CO) を決断する。住民が AG を選んだ場合、住民は $-c$ のコストで、開発の中止を求める運動を起こすことになる。最後は力の強い方で決着する。

**2-2 環境リスク情報の不完全性とリスク認知の多様性**：米国 NRC は 1989 年に *Improving Risk Communication* と題した報告書を作成しリスクコミュニケーションの難しさを説明している。①リスク情報の不備と不確実性、②リスク情報認知の特殊性と多様性、③リスクに対する価値評価の多様性、④リスクに関する利害の不平等と分配等のさまざまな要因があり、リスクコミュニケーションは不全に陥る可能性がある。

リスクは「(ハザードの発生確率) × (ハザード)」で評価され、リスク情報が不完全不確実である理由は、ハザード識別の難しさ、暴露推定の難しさ、ハザード発生確率の不確実さ等がある。また、報告書はリスク認知の多様性にも言及している。

### 3. 開発をめぐる対立と不信

**3-1 開発者にとって開発計画開示の意味**：開発者は開発計画が安全だと確信しても、それを発表したら、住民の反対で計画の実行が危うくなることを心配する。一方、住民は自らを合理的で柔軟であると理解し、開発者の説明を聞けば、開発計画が安全かどうかを識別できるが、開発者を完全には信用できない。

この場合、2者は別々のゲームをしている。開発者は計画を開示するかどうかは、(ゲーム1) 住民が不合理で計画に反対する可能性が一定割合以下であれば開示する。

**3-2 住民にとって開発計画開示の意味**：住民側は、計画が開示されればその時に、開示されなければ、開発が始まった時に何故開示したか、しなかったかを考える (ゲーム2)。住民の推論は、開発者が住民の安全性を高く評価しているならば、開発が安全か危険かに関係なく、知らせるはずであるし、そうでなければ、安全な場合のみ開示するであろう。

ここで、開発者が計画を開示しない行動をとったとする。この場合、開発者は、住民が不合理で計画に反対する可能性が一定割合以上であると判断し、住民側は、(ゲーム2) を想定し、危険を隠すために計画を開示しない行動をとったと確信する結果になる。(以下、ゲーム理論で確率等の数式を用いた説明が行われているが、タイトルだけを記す。経済数学が得意な方は本文を読まれることをお勧めする。)

### 3-3 不信の醸成と固定化：省略

## 4. 合意形成におけるリスクコミュニケーションの可能性：省略

4-1 共有知識の理論：集合の理論で、ある事象の確率等の数学的解を求めている。

4-2 開発をめぐる対立と不信の共有知識による理解：同上・省略

4-3 共有知識の形成：同上・省略

## 5. むすび

地域住民に一方的な環境リスクの不安をもたらす開発を題材として、開発側と住民との解決方法を検討した。開発は突如として始まるケースが多く、その場合、激しい反対運動が起こり、お互いが消耗するまで対立が続く場合がある。不安や認識に対して共有知識があると対立は解消する。**環境リスクコミュニケーション**について改めて定義する。

「環境リスクコミュニケーションとは、環境リスクの関係主体が、自らの認識と懸念を関係主体に伝え、それを相互に確認することであり、その目的は、関係主体の情報分割を共有知識とし、合理的な合意形成を達成するための前提条件を確保することである。」

## 第7章 流域連帯とコースの自発的交渉 [浅野 耕太] P-153

上流と下流の流域経済問題について、コースの定理を基に、理論的検討を行っている。パレート最適やナッシュ均衡等経済学的基礎がないと理解が難しく、この章は省略する。

## 第8章 流域ガバナンスを支える社会関係資本への投資 [大野 智彦] P-167

1. はじめに：1997年の河川法の改正に象徴されるように、日本の流域管理は大きな転換点を迎えている。流域管理は科学的不確実性、地域固有性、空間的階層性といった特徴があり、統一的な管理を困難にしている。本章では、社会関係資本を協働型流域ガバナンスに向けた1つの社会的条件として位置づけ、流域公共政策について具体的事例で検討する。

自然資源管理、組織を考える上で社会関係資本への注目が集まっている。パットナムの定義によれば、「調整された諸活動を活発にする信頼、規範、ネットワーク」である。

諸富は持続可能な発展の基盤として、社会関係資本を位置づけ、ガバナンスのあり方を検討する必要性を示唆している。本章では、事例として滋賀県大津市の瀬田川流域の取り組みを取り上げる。

### 2. 社会関係資本形成と公共政策

2-1 社会関係資本形成と公共政策に関する既存の議論：(注、社会関係資本⇒Social

**Capital⇒SC)** SCは物理的な社会資本と違って、政府による投資が困難である。これはSCが人々の直接的なコミュニケーションを重ねる中で形成されることを考えれば当然である。しかし、SCを増加させる公共政策として、間接的な方法があり、市民活動への補助、NPOへの補助や委託事業、教育の充実、情報通信インフラの整備等があげられる。

**2-2 社会関係資本の類型:** SCには、①内部結束型 (bonding) と②橋渡し型 (bridging) がある。すでに知り合いである人々をより近づけるのが①で、それまで知り合いで無かった集団を結びつけるのが②である。①はそれがいかに豊富に蓄積されたとしても閉鎖的で、非社会的集団を生む恐れがある。双方のタイプがバランスよく存在することが望ましい。地域の水管理は①で良好に行われるが、隣接地域との調整などは、②が必要になる。「流域連帯の支援」と言った時、①は自治会や市民団体であり、これを破壊しないように②への支援が有効と考えられる。

### 3. なぜ流域連帯が必要か

・流域連帯が求められる背景と、・SCへの政策的投資として流域連帯をとらえる意義を述べる。ここでの「流域連帯」とは、流域を単位とした住民団体のネットワークをさす。

**3-1 流域ガバナンスの転換:** 流域管理の主体が協働型へと転換しつつある。「地域の特性に応じた河川管理」を目指して、1997年に河川法が改正された。しかし、それが有益な結果を生み出すとは限らない。

**3-2 協働型流域ガバナンスを支える社会関係資本 (SC):** 流域住民が主体となったネットワーク、流域連帯の存在が注目される。流域連帯には様々なタイプがあるが、河川に関する社会関係が地域に蓄積され、河川に対する関心が高まり、社会関係を重ねる中で成員間での信頼関係が醸成され、円滑なコミュニケーションが期待されるようになる。

**3-3 実際の河川政策における社会関係資本への着目:** 流域管理におけるSCの必要性や日常的信頼関係の重要性は、国土交通省も考えを取り入れることを考えている。「淀川水系河川整備計画原案」に示されている。

### 4. 流域連帯支援の実際

**4-1 施設の概要:** 流域支援の具体的事例として「ウォーターステーション琵琶」の取り組み事例を取り上げる。2003年7月に大津市の瀬田川左岸に国土交通省近畿地方整備局の事務所に隣接して設立された。2階建施設で2005年の利用率は月平均58.6件、369人が利用している。(2012年、7月の数字を聞いたところ、45件、1727人で、7月にイベントがあり、利用者が多くなったとの回答を得た。)

4-2 これまでの支援内容：流域連携支援業務は、琵琶湖河川事務所の職員が直接行うのではなく、広報・企画会社に対して国土交通省が業務委託する形で行われていた。

支援の具体的内容は、①施設提供や施設利用に伴う広報支援で無償。②交流・連帯、協働のコーディネーター、「様々な活動に参加し、団体の士気を高めるだけでなく、連帯・協働に向けたコーディネート企画の情報源として活用」③ネットワークを中心に住民運営による流域連帯拠点作りの呼びかけを行った。

## 5. 「支援」の効果：聞き取り調査から

初期の活動調査で、「流域拠点作り呼び掛け」は、外して、継続的利用者 14 団体の代表者に下記の事を聞き取り調査した。

5-1 団体の概要：今回調査の対象となった団体の概要は、数十人程度で地域での里山整備、環境教育を行う団体が多かった。代表者の平均年齢は 59.6 歳。

5-2 形成された団体間ネットワーク：「ウォーターステーション琵琶」をきっかけに、新たに形成されたネットワークについて尋ねた。（これは SC への政策的投資の結果として、新たに形成された橋渡し型社会関係資本と位置づけることが出来る）。平均 1.86 団体がネットワーク形成した。例として、ヨシ笛の演奏を行うグループ K の代表者は、「ウォーターステーション琵琶」を会場として、何度かコンサートを行い、グループ C の代表者と 30 名程度で新たなグループ活動を開始した。

5-3 利用の契機：4つの団体が「施設利用・広報支援型」をきっかけに利用を始めた。「無料で場所を借りることが出来る」・「きれいなピラを作ってくれる」等。

「オープニングイベント型」10 団体で最も多かった。オープニングイベントの際に団体として、展示したり模様し物を行ったことがきっかけ。

5-4 期待される支援のあり方：ウォーターステーション琵琶にどのようなことを期待しているか聞いた。「施設利用・広報支援型」が 9 件、「協働・コーディネート」に該当するものが 5 件、その他 2 件であった。

「施設利用・広報支援型」では、機材の充実や各団体に対する資金援助、施設利用。「協働・コーディネート」では、更なるネットワークの拡大。各団体が一堂に会するようなイベントの企画。ウォーターステーション琵琶事務局中心に。

5-5 利用の契機、施設への要望と新たに形成されたネットワーク：省略

## 6. 考察

「ウォーターステーション琵琶」で行われている、流域連帯支援の具体的内容を調査したところ、①「施設利用・広報支援型」、②「協働・コーディネート」、③「住民主体の拠点作り」の 3 類型を抽出できた。聞き取り調査の結果、①、②の連携

支援が、市民団体間の橋渡し型社会関係資本（SC）の醸成に有効に働いていることが明らかになった。物理的、制度的環境を整えるとともに、コーディネート能力の人材の確保や育成が必要である。短期的な連携支援策は、既存の社会関係に混乱をもたらし、連帯を阻害してしまう可能性をはらんでいる。

行政が流域連帯支援を進める場合、面的拡大、垂直的拡大をどう進めるかという課題がある。さらに地縁団体との関係も存在する。

## 第9章 流域水管理における主体間の利害調整：矢作川の水管理を素材として

[大田 隆之] P-197

1. はじめに：愛知県矢作川の流域での水質保全活動の事例を取り上げ、流域水管理における主体間の利害調整について論じる。同流域では、高度経済成長期に深刻化した水質汚濁により被害を受けた農業者と漁業者が、中・下流流域の自治体と協力して、矢作川沿岸水質保全対策協議会（矢水協）を結成して、活動を行っている。協働型環境ガバナンスを論ずる上で意義がある。
2. 矢作川の水質汚濁と矢水協
  - 2-1 矢作川の水質汚濁問題：高度成長期に上流では山砂利採取による未処理の排水、中・下流域の機械工業、都市化による廃水、又、上流のゴルフ場造成による排水などが汚濁要因になった。そして農業・漁業者がノリ養殖、あさり養殖等で被害を受けた。高度成長期に経済発展を重視した政府の姿勢が背景にある。
  - 2-2 矢水協：1969年に19団体で発足し、現在は全流域自治体（岡崎市、豊田市、西尾市、等）18、農業団体4、漁業団体18の40団体で維持されている。矢作川流域の水質調査、対策、陳情、指導援助等が行われている。矢水協は専任機関として事務局が設置され、会員団体から職員が出向している。上流の自治体は産業活動推進であり、中・下流は水質汚濁の被害者である農業・漁業者が含まれ、利害対立関係がみられる。任意の団体であるが、専任機関として、事務局が置かれており、会費を徴収している。
3. 矢水協を検証するための理論的フレームワーク：社会科学のオルソンの集合行為論からの検証。内容は省略。
4. 矢水協の結成と活動による費用負担問題
  - 4-1 組織形成とインセンティブ：
    - (1) 農業者・漁業者の狙い⇒農業者・漁業者には、矢水協結成で次のような3つの狙いがあった。①水質保全活動の一定の成果が得られるまで、被害者に限定して組織化を呼び掛けた。（加害者も加わった組織は目的や活動が妥協的になる）。②自治体に矢水協へ

の参加を呼び掛けた。(役所を巻き込まないと、問題の解決は無理。役所は政治家や企業に弱い。汚濁防止を実現するためには、法規制等の自治体行政が不可欠、水道水供給の主体)。③上流、中流、下流が協力して流域一帯で水質保全を行う狙い。(相互理解で、対立関係の解消へ、)。目的達成のため広い視野を持って組織化を行い活動を展開した)。

(2) 流域自治体が参加する理由・背景⇒中・下流自治体には3点、上流には、2点の理由があった。①水道水供給主体として、水質汚濁による水質への懸念。②水不足の回避。③公害防止や環境保全のための行政の推進。これは、上流自治体も同じでこのころすべての自治体が、次々と公害担当課が設置されている。上流には地域経済の活性化問題があった。

(3) 会員団体に対する集合財とインセンティブ⇒農業者の狙いと流域自治体は、目的を同じくし、水不足を回避するための水質汚濁防止と水質保全を集合材としていた。また、それ自体がインセンティブであった。

#### 4-2 会費負担問題とその克服：

(1) 費用負担問題⇒矢水協はスタート当初、明治用水土地改良区に属する人物がリーダーとして引っ張っていたが、人件費が問題となり、会費を倍にしてリーダーを事務局専任職員として、人件費と自動車等の購入、活動費が予算から支出されるようになった。

(2) 会員団体間での会費割り当ての原則⇒2001年の会費割り当ては、52の会員団体で農業4団体が29%(418万円)、漁業20団体が15%(217万円)、流域自治体は28団体56%(812万円)を負担している。流域自治体で5割強負担しているが、自治体の人口数をベースにしている。利水量を反映する受益者負担原則と人口の大きさを反映する汚染者負担原則が適用されたと推察される。

#### 5. むすび

住民運動を基盤とする矢水協の水質保全活動は、流域規模の組織化を実現し、水質保全と言う共通の集合材で、各々にとって意義のあるインセンティブを提供し、高い成果を上げた。費用負担問題に関しても、自主防衛組織と言う特徴を保持しながら、会員相互間の利害調整と合意形成を通して、受益者負担・汚染者負担の原則に基づいて、問題を克服した。

## 第IV部 都市の環境ガバナンスを改善する

### 第10章 サステイナブル・シティづくりのためのガバナンス [吉積 巳貴]

P-227

1. **はじめに**：都市は持続可能な発展（Sustainable Development）をするために大きな役割を担っている。都市を起因として生じる問題が、地球の持続可能性を阻んでいる。例えば、大量消費活動によるエネルギーや資源の過剰消費、自然の浄化作用を越える汚染物質の排出、また、失業問題、経済問題、社会問題等が地球全体の持続的発展を危機におとしましている。都市の持続可能性を実現することは不可欠である。⇒以下第10章は、目次のみとして省略する。
2. **サステイナブル・シティづくりの潮流**
3. **サステイナブル・シティづくりのための政策統合**
4. **サステイナブル・シティづくりの市民参加**
5. **おわりに**：サステイナブル・シティづくりの先行研究と事例の分析を通して、サステイナブル・シティづくりの概念や取り組みについて整理した。従来の縦割り行政や形式的な一方通行方の市民参加を是正するモデルを提案した。これを実行するためには、市民や行政の意識改革と政策統合、意見の合意形成、指標作り、行政システムの改革等数多くの課題がある。

## 第11章 途上国都市の環境ガバナンスと環境援助：タイの LA21 プロジェクトを素材として [礪波 亜希・森 晶寿] P-253 省略

## 第12章 環境ガバナンス論の到達点と課題 P-275 松下 和夫

今までの論考を踏まえて、環境ガバナンスの到達点と課題を明らかにする。流域管理と言う課題を取ると、多様な主体と関連施設の連携が必要である。すなわち、河川の水質と水量の保全と管理、河川をめぐる生態系の保全、上流・下流間の利害関係と費用負担問題、国や自治体等の河川管理主体と農業・漁業組合あるいは地域住民との合意形成と協働関係の構築等の課題がある。

（本章は各章のまとめと到達点、課題を論じ、最後に空間的重層性を持った環境問題に対処するガバナンス論を、構想として進めていく必要性を指摘している。）

## 第13章 環境政策の欠陥と環境ガバナンスの構造変化 P-291 植田 和弘

### 1. はじめに

現代環境問題の新しい特質と現行環境政策の欠陥を明らかにすることで、環境問題・環境政策が一種の構造変化を起こしつつあることをまず確認する。20世紀最後の四半世

紀は、世界的に環境政策が急速に発展し、評価されるべき面もあるが、欠陥も露呈した。

地球環境問題の出現を未然に防止できなかったし、生物多様性の危機は、人間の生存基盤を危うくしかねない段階に達している。

環境政策はなぜ失敗するのか、どこに欠陥があるのか、を明らかにするためには、環境の利用、破壊、保全に主体が、いかなる経済的・社会的・政治的關係を持っているかを解明することが不可欠である。

## 2. 現代環境問題の特質

環境ガバナンスを論じるには、環境の状態の評価や環境問題の現代的特徴を正確に把握しておかなければならない。人間は産業革命以降の工業社会において、自然改造能力を急速に高めた。反面では、人間社会のエコロジー基盤を破壊し、存続そのものを危うくする環境問題を生み出してきた。その現代的特質を見ると、

①経済活動領域が拡大し、技術的能力が発達したことに伴い、自然や生命を根底から破壊する危険が現実のものとなって来た。地球の気候変動や遺伝子操作は、自然や生命と言う自然法則に従って来たものが、人為による根本的改変が可能になろうとしている。我々はリスク社会に生きており、リスクの認識と制御、社会システムを問う科学技術の発展過程を、環境ガバナンスの対象領域に入れなければならないことに留意する必要がある。

②環境問題が、個別的対処療法では解決しがたい、構造的に生じる問題が中心になって来たことである。自動車公害は技術的対策だけでなく、都市構造や交通体系の改革なしに無くせない。こうした社会経済システムの構造改革なくして解決しえない問題が現代環境問題の中心になって来た。

③環境影響の空間的・時間的スケールが拡大したことに伴う問題がある。気候変動問題や残留科学物質問題などは、その影響が時間軸上において、超長期に及ぶと考えられる。対応する環境ガバナンスで重要なことは、環境問題が多様化・複雑化しただけでなく、互いに関連を持つことが多くなったことである。総合的把握が不可欠で、環境問題を生み出す経済活動の相互関係が深まったことである。

## 3. 環境政策の欠陥と環境ガバナンスの課題

3-1. 環境政策の欠陥：環境政策は産業政策、公共政策と比べハンディを負っているというべきで、成長や開発に価値を置く法や行財政システムに対抗出来る位置づけは、与えられなかった。（環境政策は水俣病等の被害が深刻になった1960年代以降である）現実の環境政策が、あるべき姿から乖離し、その欠陥が指摘されている。3点を挙げる。

①予防・予見ではなかったことである。環境破壊を未然に防止できず、不可逆的な被害を発生させ絶対的損失を発生させた。

②問題を発生する原因をなくす方向での政策で無く、問題が発生してから事後的に対処

する対処療法だったことである。例として、水や大気の規制強化の結果、汚泥やダストが増加し、廃棄物問題や土壌汚染問題が深刻化した。

③政策が個別的・選択的で総合的でなかったことである。限定された地域で効果を上げたとしても、徐々に進行する汚染物質の蓄積への対処は不十分であり、相互調整されない場合は、費用の割に効果が上がってこないという問題が起こる。

こうした環境政策の質的变化の進行は、環境政策の効果を益々失わせることになる。政府が失敗する原因を明らかにしておかねばならない。

**3-2. 政府の失敗と環境ガバナンスの課題：**環境政策において政府が失敗する原因については、不完全な情報等様々な要因が挙げられている。日本では対処療法的で、硫黄酸化物の削減等では効果があった。公害防止の緊急対策としては効果があったが、産業構造の転換への取り組みの遅れにもつながった。たとえば、

環境産業に公的支出が行われ、環境・産業複合体と呼ばれる現象である。ごみ処理や下水道等の分野にそのような現象がみられる。環境効果の大きい合理的な技術が選択されるガバナンスのあり方が課題となる。

政府の環境政策が失敗するケースの多くは、①現在の行財政システムが環境破壊を促進するシステムになっている場合、②環境保全のための公共政策を推進する上で、行財政システムが貧弱な場合である。

土建国家として公共事業が引き起こす環境破壊は、①公共事業がその現場での必要量を越えて、政官財癒着の下で事業費が拡大され、不必要な公共事業が拡大して環境破壊が生じやすい事、②公共事業によって整備される社会資本に対するニーズをいかに評価するかと言う問題がある。ごみ焼却場建設では、施設に対するニーズを大きく見積もり、廃棄物の発生抑制や資源化策が勘定に入れられていないことがある。③公共性も重要で、環境の価値が評価される仕組みが弱いと環境破壊が生じやすい。

過密と過疎の問題は、環境破壊を促進し易く、環境保全を困難にする。国レベルの行政組織が地方にも系列化され、地域環境管理も分断化されるが、分権化の進行は、自治体が環境政策の主体となることを求めている。

#### 4. 持続可能な発展の重層的環境ガバナンス

**4-1. 持続可能な発展：**国連の「環境と開発に関する委員会」が1987年に発刊した報告書 *Our Common Future* において持続可能な理念を提起してから、20年経った。この理念は、環境的持続可能性を重要な構成要素としつつも、経済的・社会的持続的可能性をも追求していく理念である。環境と開発を包括的・統合的に扱った環境ガバナンスが問われている。

報告書は「将来世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと」と定義されており、持続可能性の概念の本質を、時間軸上の側面

から言い当てている。この概念に2つのルーツがある。1つは、人間社会は自然との関係において、自然を維持しながら持続可能な形で利用するという自然利用における規範的意味である。もう1つは、開発のプロセスと成果を測る尺度を転換し、環境だけでなく社会的、経済的にも持続可能なパターンと言う意味である。

持続可能な発展論は、検討されるべき理論的実践的課題が多い。持続可能な都市と農村、持続可能な地域社会とグローバル社会の関係等が問われる。

**4-2. 持続可能な地域社会から重層的環境ガバナンスへ：**持続可能な発展は、環境や資源の持続不可能な利用と拡大する南北問題格差が問題となる中で提唱された。現代環境問題は、重層的環境ガバナンスの構築が課題になっている。

都市の持続可能な発展は、農村を始め他の諸地域との関係の中で存在し、都市単独で環境的持続可能性を確保することはできない。身近な環境問題と言われるごみ問題にも重層的環境ガバナンスを見ることが出来る。日本各地でリサイクルのために集められた資源は、中国へも輸出され、国内リサイクルシステムが経済的に成り立たなく事は問題である。

気候変動問題でも重層性を見ることが出来る。グローバルに取り組まれるべき問題ではあるが、各国での温室効果ガスの削減の公共政策、地域からの温暖化防止策が進まなければ課題は進まない。

## 5. おわりに

環境ガバナンスにある種の構造変化が起こりつつある。それは、地球環境問題の出現に伴って生じた現代環境問題の新しい様相に対応しようとしたものであるとともに、これまでの環境政策の欠陥を克服する試みにつながるからであろう。持続可能な発展の重層的環境ガバナンスの動きが、既存の制度や組織をどのように変容させ、環境をめぐる政治的・経済的・社会的諸関係にどのようなダイナミズムを生み出すかについて、注意していかなければならない。

以上

びわ湖の西側に位置する、大津市北部は北に向かって大きく広がって行く日本最大の湖と、雄大な比良山系に囲まれ、自然豊かな景勝地だ。ところが、昔から不法投棄が絶えず、近年大量の残土が近畿圏から持ち込まれるようになり、和邇川上流に汚染土壌処理施設が許可された。その結果、1日千台近いダンプカーが行き来している。これらの環境破壊や乱開発を止めたいと、筆者自身のために本書を要約したが、同じように環境問題に関心がある方々にも参考になればと思う次第である。経済理論や経済数学は省いて出来るだけわかり易い要約に心掛けたつもりだが、能力不足、推敲が不十分である点をご勘弁いただきたい。

2012.8.31