



Title	<翻訳> マーティン・イエニック「環境フローのガバナンス：国民国家を再生する必要」
Author(s)	吉田, 文和; 佐々木, 創; 行方, のな
Citation	経済學研究, 54(4), 93-107
Issue Date	2005-03-10
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/6035">http://hdl.handle.net/2115/6035</a>
Type	bulletin (article)
File Information	54(4)_p93-107.pdf



[Instructions for use](#)

< 翻 訳 >

## 環境フローのガバナンス

—— 国民国家を再生する必要 ——

マーティン・イエニッケ

吉田 文和・佐々木 創・行方 のな 訳

Martin Jänicke, "Governing Environmental Flows:  
*The Need to Reinvent the Nation State*" 2004.

### 要 約

まず、二つの基礎となる概念、すなわち環境国家 (environmental state) と環境フロー (environmental flow) について簡単に論ずることから始める。環境国家は、エネルギーから農業に渡るほとんど全ての政策を包含する。一方、環境フローを管理するためには (共同的な) ガバナンスという新たな概念が必要である。環境フローが通常地球規模の現象であるという事実は、経済と政治がグローバル化している時代において国民国家がまだ適切な役割を果たしうるのかという疑問を提起する。しかし、エコロジー的近代化が技術に基づいた政策によって追求されている限り、グローバルな状況においても国民国家は衰えることはない。しかしながら、環境ガバナンスには追加的な行政上・政治上の能力が必要である。私は、政府 (すなわち共同的な解決が必要な場合の最終的な責任を明らかにすること) と国民国家の両方を、グローバルな舞台におけるもっとも有能な集合的アクターとして再生することが必要であると結論する。

### 序論

環境フローを管理するためにはガバナンスの新たな概念が必要である。そこでの政府の役割は何か? 国民国家の役割は何か? 環境フローが通常地球規模の現象であるという事実は、経済と政治がグローバル化している時代において国民国家がまだ適切な役割を果たしうるのかという疑問を生じさせる。これらの主な疑問に取り組む前に、「環境フロー」と「環境国家」という概念の簡潔な紹介と議論を行いたい。

### 環境フローの浄化と削減

環境フローという概念は、Mol と Spaargaren (2003) によって導入された。この概念を使って、彼らは「製品と環境財のマテリアルフローを変えること」と、そのようなフローの「原因となり、それに伴う社会的関係やネットワーク」の

両方に焦点を当てた。この概念は経験的な調査や政策提言の分野でよりも、理論においてより重要であろう。理論的な概念としては、これは革新的で高度に発見的な可能性 (heuristic potential) を持つもののように思われる。環境にとって重要なマテリアルフローを形成しているさまざまな制度的状況を明確にすることは有用なことであろう (Adriaanse et al. 1997)。単一の排出、製品あるいは部門だけに焦点を当てるのではなく、このようなより広いアプローチを採用することによって、介入の範囲の拡大、最適化ができる。これには環境フローの連鎖における主な拒否権プレーヤー (veto players) の確認が含まれる (Jacob 2003, Tsebelis 2002)。

概念についての詳細な議論は行わないが、私はまず概念の焦点を環境への影響という面でマ

テリアルフローに合わせ、次にそのフローに影響を与えている社会的状況を分析しようと思う。環境への影響という面でのマテリアルフローはそれ自体複雑なものである！ それらには空間内での物質の移動（すなわち基礎的な素材、財、排出物）が含まれるだけでなく、複数の環境質の変化や他のマテリアルフローとの異なる結合が含まれている。環境は絶え間なく動いているので、環境フローはまた本質的に消費と生産のシステムの影響を受けていると同時に、人間に関わる環境と健康に影響する限り重要であるため社会的側面を持っている。

ベルリン自由大学においてわれわれはこれまで政策介入のモデルと関連して「マテリアルフロー」という概念を使用してきた（Jänicke 1995, Jänicke and Zieschank 2004）。さまざまな理由から、科学的なデータベースによって、環境影響をマテリアルフローに遡って追跡できるようになった。しかし環境内のマテリアルフローと潜在的な攪乱過程の両方を命名するために、環境フローというより包括的な概念を用いることには意味がある。環境フローという概念は、（もしそれらが環境へ与える影響に換算されたマテリアルフローだと考えるなら）、われわれが単純すぎる物質利用の概念（concept of material use）を使用して、「ファクター10」や「ファクター4」のような無差別な仮定を用いることになるのを防ぐことができる<sup>1)</sup>。これ

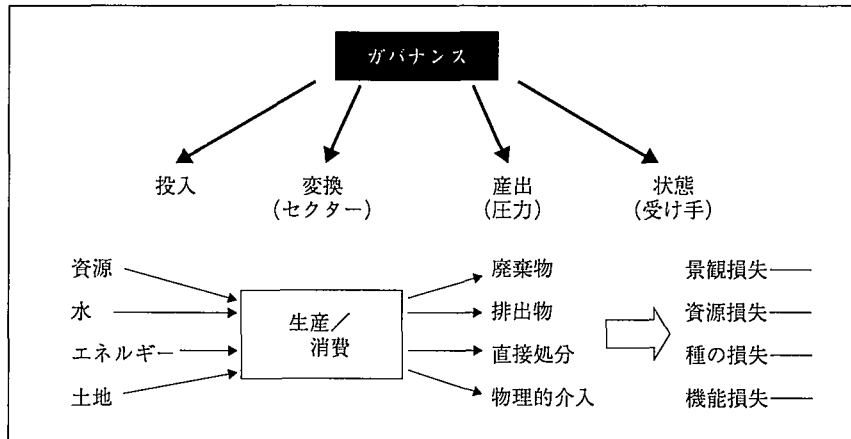
の多くは「トン数イデオロギー（tonnage ideology）」（重さにこだわること）に限定するものであり、極めて多様な形態をとるため、様々な監視や規制の形が必要とされる多様な種類の環境への影響についてほとんど言及しない。

「ファクター10」のような仮定を用いる代わりに、マテリアルフローの浄化と削減という仮定を置くことを提案する（後述）。「環境フローの浄化」はそれらの「削減」よりもはるかに重要なことであるように思われる。この仮定を用いるための理論的枠組みは、EU委員会の新たな「REACH（化学物質の登録・評価・認可及び規制）システム」、あるいはまたエネルギー消費量の削減がどの成果をもたらすにも必要条件である気候保全の分野になりうるが、化石燃料から原子力エネルギーにわたる様々なエネルギーミックスの浄化がさらにより重要である。長い間、脱物質化と「ファクター10」（あるいは4）のための理論的枠組みは廃棄物管理とリサイクルの領域であった。しかしながら、この領域が包含する環境フローの領域は狭すぎであり（10%以下）、資源管理の任務という過度の負担をかけるべきではない。

図1は環境フローのガバナンスの図式モデルを表している。図1に表示されたように、環境フローには一般的に四つの段階が含まれている。すなわち（1）環境資源の投入（2）生産と消費の変換過程（有名なOECDモデルの用語では「推進力（driving force）」の一部である）（3）負の環境影響の産出（OECDモデルの「圧力」（pressure））そして（4）結果としての景観、資源、種あるいはエコロジック的機能の環境状態（最終的な「影響」となる）。

環境政策の発展を同様に四つの段階に区別することができる。すなわち、スタート地点は目に見えて悪い環境の状態である。主なアプローチは、汚染の希釈（「高煙突拡散政策」）のようないくつかの非効率な対症療法型介入と組み合わせられた環境被害の補償と管理であった。次の段階では環境圧力のレベルを下げる努力が行

1) ファクター4やファクター10は、たんに汚染制御が不適切なケースの環境保護に関する原理に密接に結びついている。ファクター4/10の提唱者は、真の環境進歩が生産の実質的な脱物質化を要請しているという。ファクター4とファクター10は脱物質化の異なる目標に言及している。ファクター4は von Weizsäcker, Lovins, Lovins (1997)の著作で、物質通過量の75%の削減が必要とされている。ファクター10は脱物質化のより高遠な目標を立てている。ファクター10は2つの仮定をおく。第1は物質消費を地球規模で少なくとも50%削減する必要性である。第2に20%の世界人口が80%の世界資源を消費しているという平等上の理由から先進諸国は資源効率を10倍に高めるべきであるという。



出所 Janicke and Zieschank (2004)

図1 環境フローのガバナンス

われる。ここでは、主な政策的アプローチとして排出物と汚染に対する技術的処方が用いられ、大抵付加的な技術 (add-on technologies) を生じさせるものであった。基本的な考え方は生産と消費のシステムを、本質的には技術的な手段と技術的な処方によって、可能な限り環境から引き離すことであった。様々な理由によりこれはある程度しか可能でないことがわかった。このような取り組みの限界はたとえば農業やあらゆる種類の消散的な損失 (訳注：例えば、農薬の散布など) の分野において見ることができる。1990年代に初めて起こった第三段階では、環境政策は生産と消費のシステムの中で転換過程を生じさせるものとなった。ここでの総合的なガバナンスアプローチはこれまでで最も広範なものである。政策方針は (特定の環境影響に関連する) 技術的基準から、対話と共同に基づく部門ごとの戦略へと変化した。現代の環境ガバナンスについての議論は本質的には転換過程のガバナンスについての議論である。最終段階はマテリアルフロー以外の環境圧力がほとんどないので、マテリアルフローの投入の削減で何とかしうるかもしれない。リサイクルを含む効率的な資源利用を促すための投入財への課税は、そのような予防的な戦略にとっては妥当な方法でありえた。しかしながら、マテリアルフロー

の事前的な (ex-ante) 削減は必ず鉱山業、エネルギー産業、基礎的な工業あるいは建設業 (土地の投入の減少) のような強力な部門の重要性を低めることとなる。ここでは議論することができないが、多くの理由によりこのアプローチは非常に困難であることが明らかになっている。鉱物油への課税のほかには、OECD諸国における投入財への課税はわずかしかない。

それゆえ、生産と消費のシステム内における環境フローは、現代の環境ガバナンスにとって中心的な挑戦的課題であるし、依然として残されたままとなっているのである。環境政策をめぐる言説のこのような展開からいくつもの提案がもたらされた。最も重要なものは国連ヨハネスバークサミットで展開された「持続可能な生産と消費のパターンに関する枠組みプログラム」である。後者を実行しようとして、EU委員会は最近天然資源の持続的な使用について率先して取り組み始めた。

生産と消費の領域は環境フローの戦略的な「浄化と削減」にとって最も重要な分野である。環境フローのガバナンスは必然的に多数の利害関係者、多数の部門、多数のレベルのガバナンスとなるからである (図2を見よ)。環境への国家介入の伝統的な手段 (基準と課税の両方) はたとえば気候保全の分野 (強制的な関税、エ

エネルギー計算 (feed-in tariffs), あるいは日本の「トップランナー方式」のようなエネルギー効率基準) でまだ重要である。しかし同時に、社会とビジネス部門の中にある動機と革新の可能性をより上手に利用するための追加的なアプローチが必要である。したがって、あらゆる種類の現代の共同的なガバナンスは、特に「ヒエラルキーの影で」(Scharpf, 1998) 交渉することによる複雑な意思決定過程を回避するために、重要性を帯びてきている。これには部門毎の戦略と環境政策統合が必要である。

リオ会議に至る過程と1992年以降の環境政策改革に伴う経験の結果、ガバナンスのパターンはますます分化し、複雑になった。これは試行錯誤の過程であり、それはまだ続いている。

### 環境国家 = The Environmental State

環境国家という概念 (Mol et al. 2003) はこの関係で役立つだろう。まず、持続可能な発展の三脚アプローチ (three-pillar) の点から、現代のガバナンスのエコロジー的側面に対して可能な解決策である。この他に、環境国家は現代の政府が一般的に備えている性質である三つの部門横断的なメタ機能、すなわち複数の政策分野を決定する経済、社会的そしてエコロジー的メタ機能、の一つと関連する。

— 経済的メタ機能：これは歴史的に最古のもので、経済的発展と成長のために必要な規制枠組みとインフラストラクチャーを供給するためのものである。関連する政策分野 (経済的問題の他に) にはエネルギー、交通、農業、住宅、財政、研究そして教育が含まれる。主な政策立案者は産業組織、自由政党、保守政党である。

— 社会的メタ機能は社会保障と再分配 (福祉国家) の対策である。関連する政策分野には社会問題、労働市場、健康、教育、住宅、(公共) 交通そして消費者保護が含まれる。主な政治上の提案者は、労働組合、福祉組織、教会そして左翼政党である。

— エコロジー的メタ機能は環境の保護 (「環境国家」) を確実にするためのものである。関連する政策分野には (環境保護以外に) 研究と教育、消費者保護そして特に環境集約的な生産部門に責任のある政策部門の全てが含まれる。主な政治上の提案者は、環境 NGO、メディアの一部そしてグリーン政党 (他政党の一部) のみならず科学者の集団である。

何年も前に、Kloepfer が現代の国家のエコロジー的機能とたとえば「福祉国家」の機能を区別するために同様の方法で環境国家 (“Umweltstaat”) という概念を使用した (Kloepfer, 1989)。その後 Bruno Dente が、関係する全てのアクターとプレーする「ブローカー」として彼が「エコロジー的国家」と呼ぶものを「全てのレベルで資源消費を減らす考えを伴ったひとまとまりの複雑なゲーム」と記述することによって、その概念と資源フローの管理を結びつけた (Dente 1998:11)。この概念は環境フローガバナンスの中心としての環境国家の理解に大変近いものである。

環境フローと環境国家の次のような関係は特に重要だと思われる。すなわち、まず、環境フローは空気、水あるいは土のような環境媒体に対して異なる影響を与えるのみならず、たとえばエネルギー生産から化学産業へ、農業から建設業へなどセクターごとに異なる。

環境影響が問題となる限り、環境フローの管理は各部門に固有の論理を扱うこととなる。環境政策統合と部門の環境戦略は環境フローの浄化と削減に不可欠な部分である。もし環境問題の部門横断的な重要性について考えるならば、環境国家の概念は分析的に役立つものである。

第二に、生産と消費のシステム内で環境フローを管理することは、そのようなフローを引き起こし、また、影響を与えているアクターに対して厳格な役割と責任を与えることなしには、不可能である。より狭い法的枠組みの中で、意思決定過程における多くの拒否権プレーヤー

(veto players) と共に活動する政府と比べれば、小売業者や会社は大抵環境ストレスの原因となっている物質や製品の使用をやめるのが容易な立場にいる。また、もし政府と対象グループの間に緊密で協力的な関係があれば、産業アクターの革新の潜在能力は活性化し、よりうまく利用されうる。環境科学者、非政府団体あるいは他の市民社会アクターを含むことによってネットワークは拡大され、強化されうる。その結果環境フローのガバナンスは公的アクターと民間アクターによって通例成し遂げられる。

最後に、同様のやり方で、環境フローのガバナンスは国民国家を超えて広がることを意味する。原料、(半)製品、排出物、あるいは廃棄物のフローはしばしば国境を越える。従ってそれらの管理は国家的な政策に限定され得ない。結果として、環境フローのガバナンスは多レベルのガバナンスであり国民国家を超えたガバナンスと認識されなくてはならない。Dente と Kloepfer がグローバルな関係で環境国家の役割を強調した理由がここにある。

これら全てのことによって、現代の多部門、多利害関係者そして多レベルの環境ガバナンスの高度に複雑な像が浮かび上がってくる。図2は環境ガバナンスの異なる局面を図式的に表すことによってこの複雑性を描写することを目的

としている。すなわち政治的レベル（個人的なものから世界的レベルのものまで）、社会的アクター（市民社会、政府、そして企業）そして環境に敏感な経済部門（産業、エネルギー、交通など）である。もし関係するアクター間の関わりが、政府の産業への一方的な影響から（環境政策の初期のように）、政府への産業の強い影響（抱えられることさえある）や両者の様々な形の協力へと広がりうることを念頭に置かならば、事態はさらにもっと複雑になりうる。

### 政府を再生する

政府と国民国家の役割にとって主な挑戦的課題は三つあり、それらは全て強力でより効率的な環境国家という仮定と矛盾をきたすように思われる。第一の重要な挑戦的課題は環境ガバナンスの問題である。今日、環境財は多数の公的アクターと民間アクターによって生産されている。このことは部門とレベルを越えて非常に複雑なアクターの相互関係（actor-constellations）を生じさせ、しばしば「政府」の代用語と考えられているガバナンスという概念を生じさせた。政治的グローバル化、すなわち独立国民国家の役割を後退させるものであるといわれている政策のグローバル化（特に環境政策のグローバル化）が、第二の重要な挑戦的課題

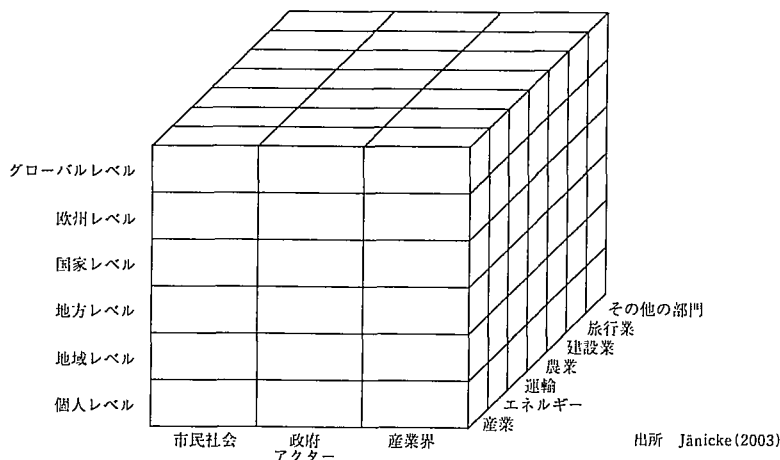


図2 環境ガバナンスの次元

である。最後に、経済的グローバル化という挑戦的課題がある。これは国際市場と多国籍企業の役割が国民国家の行動範囲へ圧力をかけていると言われていることである。

政治的・経済的グローバル化の過程における国民国家の役割に取り掛かる前に、環境ガバナンスの関連では全般的な政府の役割が再生される必要があることが重要である。たとえ自発的な協定が一般的な解決方法であったとしても、究極目的が最終的に達成されるということを誰かが確認せねばならない (OECD 2003)。これらのソフトな手段は、強力な規制介入（「ヒエラルキーの影での交渉」）という究極的な選択肢を含む政府の最終的な決定がなければうまくいかない。加えて、参加、「ボランティア行為」(“voluntarisation”)そして総体的合意のためには、適度な節度と専門的な管理能力によって補足されなければならない。市場の失敗のため、環境革新 (environmental innovation) とその普及にもまた政府の補助が必要である。部門の戦略と汚染産業の過渡期の管理には政府による政策が大きな役割を果たす必要がある。洪水や BSE のような問題が起こったとき、訴える先は主に政府である。1990 年代後半には、EU の指令と規制の 80% 近くがまだ「直接規制 (command-and-control)」という類のものだった (Holzinger et al., 2003)。

この観点から、ガバナンスに対する共同的なアプローチには政府の追加的な能力が必要であるということもまた強調されるべきである。このような政府のモデルを開発するために必要な全ての行政上の負担は「驚くほど高い」ものとなりうる (Jordan et al., 2003, 222)。たとえば英国環境省は最近 42 の自発的な協定の交渉に 17 人の人員を充てた。

官僚的ルールを作る機構としての政府（規制活動を拡大する傾向を本質的に備えている）には限界が来たことは間違いない。生産と消費の領域には活発な環境自己規制の実際的な潜在能力もまた存在する。このような民間の行動の潜

在能力が現代的ガバナンスと政府を超えた舵取りに関する議論の出発点だった。われわれがビジネス部門における環境フロー、例えば生産の連鎖に沿ったフローや製品のライフサイクルなど、に影響を与えるという困難な仕事に取り組む場合、現代的ガバナンスは特に重要である。しかしながら、環境ガバナンスが次第に複雑になる中で、環境問題を解決するための最終的な責任の問題は決定的となってきた。もし皆に責任があるなら、誰も責任を取るべきではないだろう。この点では各国政府と機能上同等なものは何もない。その役割は変化したが、減らされたわけではないのである。

### 環境国家と政策の国際化

国民国家と各国政府に関しては同じ問題に直面している。すなわち、グローバルなガバナンスという関連で、国家の役割が変化し国家主権が喪失していることに疑いはないという問題である。しかし、これは環境国家が全体的に弱まっていると同じことであろうか。または主権の喪失が集合的政府の活動の新しい能力で埋め合わされるのであろうか。環境政策や環境フローのガバナンスがグローバル化圧力のもと、他の政策と異なるのであろうか。

さらに、WTO 規制や EU 域内市場規制、グローバルな環境政策の舞台におけるアメリカの現在の役割などによって各国の環境政策には実際いくつかの制限がある。しかし、国民国家が弱まっているという恐れは、これまでのところ実証的な研究により確認されていない。グローバルな環境ガバナンスにおける各国政府の役割を種々の実証的な研究に基づいていくつかの命題を述べてみたい。

**命題 1** グローバル化は先駆的な国にとって、少なくとも環境政策では政策舞台を創造している。そして、先駆的な国はグローバルな環境ガバナンスの発展において重要な役割を担っている。

特定の（高度の先進）国の先駆的な環境政策は、1970年代から可能になった。グローバル政策における小さな革新的な国の影響が、環境政策の分野において今日ほど重要となったことは決してなかった（Andersson and Liefnerink 1997, Jänicke and Weidner 1997, Jänicke and Jacob 2001, Andersson and Mol 2002）。この影響は、1992年のリオデジャネイロ会議や2002年のヨハネスバーグ会議で見られたようなグローバルな環境ガバナンスの発展という点で特に重要である。政治のグローバル化は政策競争という政策の舞台を創造し、そこで国の先駆的な役割に価値がある（Meyer et al., 1997）。OECDやUNEPのような国際機関だけでなく、すべてのグローバルネットワークもグローバルな環境政策で基準や競争にとって共通の基盤を提供する。規制の競争は国内の産業の技術革新を促し、または海外の政策を採用する圧力に反して「国家規制文化」をも生み出す。例えば日本の経済産業省による「トップランナー方式」など、省エネ製品の最近の規制競争は「グリーン保護主義」の様相を呈していることを示している。

## 命題2 国民国家はグローバルな環境政策の学

習と訓練の主体であると同時に対象でもある。

各国政府はどのように環境問題を解決するかという政策学習の主体である。同時に、各国政府は他の政府を観察し、最良の方法を探索している（Rose 1993, Bennett 1991, Kern et al., 2001, Tews et al., 2003）。したがって、成功した環境政策の革新、すなわち新たな制度、手段、戦略の導入はしばしば他の政府によって採用される。模倣することで改善されることは、水平的政策学習として考えることができる。それはグローバルな環境政策の開発と政策の収斂に重要な機能である。OECDやUNEPのような国際機関や特別な制度は、環境政策の核心の普及機関として重要な役割を果たす。この役割は、国際機関自身が政策革新を作り出すよりも重要だと考えられる。図3は、先駆的な国から世界へ（環境省やグリーン計画のような）環境政策の革新普及の例を示している。1990年代には普及の速度が増加し、リオの会議前後、環境政策の普及過程がはっきりと進んだ。これは、（政策パターンの収斂よりも後れて）能力に差が大きいままであったとしても、国家レベルの能力形成を含意している。

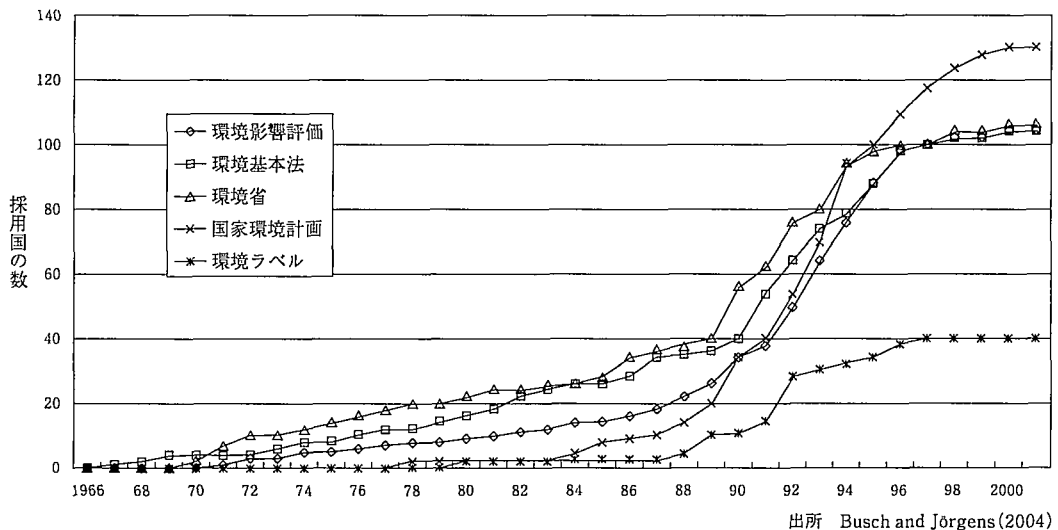


図3 環境政策革新のグローバルな収斂：5つの政策イノベーション事例



**命題3** グローバル化は政策の舞台で多様な影響を持つ。

移動発生源への課税や社会保障対策とともに、賃金への国際圧力はグローバル化の本質である(Scharpf 1998)。健康や安全基準のみならず環境基準は、(例えば WTO のように) それ自身にルールがあり、国際規制競争のなかで独自の論理を持っている。グローバルな舞台で環境大臣が協調行動を取るための条件は、他の政策と比較すると少なくとも不都合でないように思われる。環境政策は多レベルガバナンスに好都合な機会構造を用いることに関してかなり能力があることを示している。

**命題4** 環境政策の後退と同じように、環境政策の革新はまず各国レベルで起きる。

20カ国についての専門家による調査のなかで、環境の問題と制限を抱える主な分野を探ろうとした。調査によると、最もしつこい環境の制約に直面しているのは、エネルギー部門であり、道路渋滞、農業、建設と続く(Jänicke and Weidner 1997)。興味深いことに、それらの部門は一般に激しいグローバルな競争に直面しておらず、例えば、実際はその反対に農業や発電、建設産業は国内需要に強く影響されているのが多くの場合である。さらに、(国内の公害産業によって影響を受ける) 国民国家は国際規制に反対することも時にはある。アメリカ、日本、イギリス、最近ではデンマークなども環境政策の革新者となるか落伍者となるかの二重の選択肢の例である。この選択肢の幅があるということは、少なくとも高度先進国にとっては、国民国家が一般的に弱体化しているという意見に再び矛盾することである。

**命題5** グローバルな環境ガバナンスは、各国政府の能力と創造力、及び政策の普及と調整の複雑な機能としての国際システムの両方に強く影響される。

もちろん、この各国政府の役割の(水平的な)

視点は、国際機関の(垂直的な)視点にとってかわるものではない。国民国家の転形は、国際政策のネットワークと機関の内での転形である。さらに、国際システムは政策の普及と調整において不可欠なシステムである。そのうえ、国際システムは環境政策の先駆的な役割や提携において重要で政策の舞台を提供する。

興味深い問題は、国際規制と先駆的な国の競争的役割のどちらがグローバルな環境政策の発展に寄与するかどうかというものである。ヨハネスバークサミットにおいて、(ドイツ政府に強く影響された) EUはその先駆的な役割を強調することによって、初めて(大抵は最小主義である)グローバルな合意を超えた。約90カ国の大きなグループと一緒に、EUは再生可能なエネルギーの急進的な政策(ヨハネスバーク再生可能エネルギー連合)に従う予定である。2003年にワールドウォッチ研究所は、国際的なグリーンNGOsと先駆的な国の緊密な協力で同じような提案をしている(Worldwatch Institute, 2003)。これは、これまでの対価を払ったのグローバルな合意よりも革新・普及策や競争圧力でより水平的な機能に焦点を当てた方向性である。

**グローバル経済下の環境国家**

国民国家の能力についての最も悲観的な議論は、グローバル経済が制限的役割を果たすのではないかという点に着目する。最も一般的な議論は、国家間でよりゆるい基準を設定する競争が繰り広げられるとする「最低辺への競争(RTB)」という仮定があり、その場合、環境政策のような分野での政府の地位は悪化する。

**命題6** 環境政策において「最低辺への競争(RTB)」はない。しかしなぜか?

いくつかの実証的な国家間比較研究によって、RTBという仮定は不適格とされた。この議論は大変重要であり、各国経済の競争における環

境政策の役割について多くの見識をもたらした。今日RTB仮定に反対する多くの議論が、知られている(Vogel 2001, Wheeler 2001, Drezner 2001)。厳しい規制のある国々と貿易をしている国や企業は、彼ら自身がさらに厳しい政策をとる傾向にあり(Eliste and Fredricksson 1998, Folijanty-Jost 1997), つまり最大の市場はかえって厳しい規制がなされている。環境政策のグローバル化は、世界市場の枠組みの一部を変化させている(Jänicke and Weidner 1997, Weidner and Jänicke 2002, Vogel 2001)。環境を重視する規制の競争は、時に各国経済にとって最初に規制したことが有利に働くこともある。グローバルな競争でこれは大きな潮流となり(Porter and v. d. Linde 1995, Wallace 1995), 「環境主導市場」の発展の本質である(Jänicke and Jacob 2001)。多国籍企業は、どこでも同じ基準を使う傾向がある(Wheeler 2000)。ゆえに、環境基準は一般に労働コストや税の違いより重要度は少なく、環境基準の違いは減少する傾向がある。

さらにRTB仮定に反対する最近の論文における先述の意見に加えて、3つの論点がある。第一に、環境問題がある程度一般的な技術的進歩の要因となりつつある。2010年の40%の技術革新は、環境改善に寄与するものであると予測されている(Faucheux 2000)。第二に、環境問題は、技術革新の国際競争において重要となっている。最後に、環境への直接規制(限界内での)は、国内産業保護や援助の点で依然として有効である。例えば、2003年のEU委員会が化学物質の包括的規制(REACH)の提案など、「グリーン保護主義」への異議もいくつかある。すでに述べた輸入品にでさえ省エネ効率を上げるといふ日本の経済産業省の進んだ「トップランナー方式」は、WTOルールに違反していると米政府に異議を申し立てられた(興味深いことにこれにより経済産業省のプログラムの拡大が妨げられることはなかった)。これら3つの論点は、(少なくとも)OECD諸国に、他

の諸国にも影響を与えうる先駆的な役割の存在を考慮することで、環境フローの規制を説得するために大変重要である。

**命題7** 環境政策に先駆的諸国は高い競争力を持っている。

『世界競争力報告』は、進んだ環境政策と国の競争力には高い相関関係( $R^2=0.89$ )があると報告している(Global Competitiveness Report 2000)。他の研究でも同様の関係が報告されている(Sturm et al., 2000)。もちろん、これらの相関関係は両者に因果関係があると証明するものではない。その因果関係は双方向的なものでありえるし、傾向と(一人当たりGNPなどの)第三の要因が関係し、競争力と進んだ環境政策の重要な説明要因となるかもしれない。しかし、このようなかなりの相関関係を考慮すると、伝統的な経済論議が説く競争力と大胆な環境政策の間に内在する矛盾をもはや主張できなくなる。「第三の要因」によるGNPと環境政策と経済競争力の強い相関関係は、以下の定式化によって説明できよう。高度先進国は、高い割合で認知された環境圧力とその圧力への高い対応力によって特徴付けられる。

**命題8** (グローバル化した)開放国民経済は、規模と機会の両面で強い政府と特徴付けられる。

グローバル化が進展していることと関連した一般的な経済圧力に対する恐れ、特に開放的でグローバル化された国民経済において政府の役割が低下する恐れは、実証的研究で支持されているわけではない。例えば、経済開放したOECD諸国の公共支出は高い傾向にある(Cameron 1978, Garret 1998, Bernauer 2000を参照)と、国際比較の研究で報告されている。国際経済に結びついた国は、強い政府と広い政府活動をする傾向があると想定するのが妥当であろう。開放経済は、(1)国際競争力を伸ばすには、教育や研究開発、運輸などの分野でより

投資と公共政策などより良いインフラ整備を必要とし、(2)例えば、国内産業の保護の低さに伴う、急速な構造改革がもたらす補償上、分配上あるいは他の効果がなくてはならず、(3)グローバルスタンダードのような国際的な発展を採用するなどより多くのあらゆる種類の規制活動を必要とする。

**命題9** 新しい環境技術は、政府の援助によって誘導された国内の「主導市場」の中で作られる。

世界市場のエコロジー的近代化とともにグローバルなレベルの環境フローのガバナンスは、環境配慮の技術革新を主導するような国内市場の有無に左右される (Jänicke and Jacob 2001, Beise 2001)。主導市場とは、「国際規模の技術革新を早い段階で採用する国内の使用者があり、世界市場の中心となっている」ところである (Beise 1999, 4)。インターネットを主導する米国やFax市場を主導する日本、または携帯電話市場を主導するフィンランドは良く知られている例である。経験上、例えば、一人当たり国民所得の高さ、要求水準が高く進取の気概に富む購買者、品質の基準の高さ、さらなる技術革新への圧力などが主導市場を特徴付ける (F. Meyer-Krahmer 1999 を参照)。

しかし、環境技術を主導する市場は追加的な二つの要素によって特徴付けられる。第一に、環境配慮の技術革新はグローバルなニーズと関連する。これはグローバル市場に発達する可能性があるという意味である。グローバル市場に発達する可能性があることは、環境問題はグローバル経済で絶望的な状況ではないと私たちが理解することに役立つ可能性がある。第二に、環境技術を主導する市場は、ある国の消費者の高い環境配慮によって刺激されるだけではない。市場の失敗により、主導市場も (時に NGOs による) 特別な推進手段や市場への政治介入に左右される。

ここで再度、高度先進国と先駆的国の役割が決定的に重要である。経済がグローバル化する時代に、多国籍企業は、リスクのある新しい環境技術に市民の支援を受けられる生産拠点と、技術がグローバル市場で安くなり高度になるまで、高い価格の支払いと初期トラブルを許容してくれる革新的な購買者の両方を依然として必要としている。デンマークとドイツの規制は、エネルギー消費者が、グローバル市場で競争でき利益が出るまで、風力発電にまず高い価格を支払わせる有利な市場の条件を作った。いうまでもなく、風力発電の強みは、化石燃料や原子力のような発電から、環境フローを削減することである。

#### 留保点

しかし、先述の論点は、グローバルな舞台における環境国家の役割を過度に肯定的に誤解すべきではない。一般に、環境保護の分野はそれほど成功しているわけではない。そして生産と消費のシステムを内包した環境フローをガバナンスすることは、より困難であるとさえ証明されている。今までのところマテリアルフローの量は増加し続け、同時にそのフローの環境の質は著しく改善しているわけではない。しかし、問題はグローバル化が環境の進歩にとって本当に障害となるかどうかということである。

二つの重要な留保点を強調する必要がある。第一に、グローバル化の中で環境の質を保ち、良くしているのは高度な先進国だけである。発展途上国の状況は、依然として大変異なっている。第二の警告は、私たちの状況でもより重要なことである。環境分野の先駆的政策は、技術に基づいた政策アプローチがこれまで成功していると証明されていることである。産業拠点やライフスタイルの構造変化を達成することは大変困難であることを認めなければならない。この事例では、市場制度メカニズムと技術革新競争のシステムは使うことができない。このことが政策の選択の幅を制限する。

## 結論

それらの留保点を踏まえて、以下に結論を述べる。環境国家の(理論的)概念は、生産と消費のシステムを内包した環境フローの洗浄と浄化の面で、エコロジ的近代化のより広範囲なアプローチにおける政府の役割を論述するのに有益だと考える。このアプローチは、多くのレベル、分野、利害関係者のガバナンスを必要とする。この関係では、環境国家は環境ガバナンスの主体であると考えられる。

しかし、環境国家の三つの経験的な挑戦的課題がある。第一に、「環境ガバナンス」と呼ばれる複雑なアクター相互関係における政府の新しい役割である。第二に、政治のグローバル化におけるの国民国家の役割である。最後に経済のグローバル化におけるの国民国家の役割である。

全体的な結論は、グローバル化において政府の役割が変わっているということである。しかし、グローバル市場やグローバルなガバナンスが重要になったからといって、国家の役割は弱まっていない。「グローバル化の経済的次元は、各国が規制の基準を下げることにならず、結局はグローバル化の社会的・政治的次元で国家の規制の基準を強めようとした (Vogel 2001)」。各国の活動の範囲は時に減少するが、「共同した政府」は規制の力を拡大し調整してきている。先進工業国によって進められた先駆的政策、規制競争、技術競争が、グローバルな環境ガバナンスの発展で重要な役割を果たしている。

規制の伝統的な形式を超えて、生産と消費の領域における環境フローのガバナンスは、目的を持ち、協力的で参加型のあらゆる種のアプローチを必要としている。しかし、もう一度私が強調する点は、政府の役割は変化しているが減ったわけではないことである。効果的な協力アプローチは新しい管理能力が必要だ。今日、規制政策は明らかな機能を示すよりは潜在化している。しかし、規制政策の重要性は減少していない。最終的な責任を持つものとなると、(異な

る政治レベルで) 選出された政府以外にはない。気候変動から有害製品の拡散まで最も差し迫った環境問題に対して最終的に解決する保障を与えることは政府の役割である。政府はガバナンスの複雑性の陰に隠れるべきではない。

財政的資源、専門的能力、強制力に関する多くのレベルの環境ガバナンスにおいて国民国家に代わるものはないのである。通常、国家はまた、大変多様なグローバルであるとともに国内の専門的なネットワークの一部でありながら、関係の最も複雑な集合体である (French 2002, 141)。一般に、国家は最も視野が広く、不満があるときには「最初に訴えるところ」である (Willke 1992)。環境改善に不可欠な正統性に対する圧力が最も高い国家レベルにおいてとくにそうである。ブリュッセル(EU)やグローバルなレベルにおいてさえ、匹敵する公的圧力はない。最後に、グローバルなエコロジ的近代化において、最も重要な役割を果たすのは国家の改革システムと国内の主導市場である。

先駆的な国家でさえ、国家の環境政策が十分であるとはいえないことは疑う余地がない。しかし、環境フローを管理する大胆なアプローチは現存する国家の最善の策から始められるべきである。そして、もし政府や国民国家に代用品がなければ、最後に私たちは、異なったレベルで環境ガバナンスの政府の役割と能力を改善するよう始めるべきである。

## 解説

ここに訳出したマーティン・イエニッケの「環境フローのガバナンス」は、ヨーロッパ環境諮問委員会連合の2003年大会(フローレンス)の報告集『ヨーロッパにおける環境ガバナンス』(Environmental Governance in Europe)におけるイエニッケの報告「環境ガバナンスの両義性」を敷衍した論文で、EU内における環境ガバナンス論の到達点と文献を示すものである。1990年代の環境問題対処能力論 (environmental capacity building) から、二十一世

紀に入り環境ガバナンス論 (environmental governance) へと展開が見られる, その到達点を確認することができる。

イエニッケはベルリン自由大学環境政策研究所の所長を長年つとめ, 現在はドイツ政府の環境諮問委員会のメンバーでもある。理論面で, ドイツ社会民主党の綱領的テーゼである「エコロジー的近代化」の提唱者であり, ヨーロッパの環境政治学界のリーダーであるとともに, EU の環境政策に大きな影響力をもつ。

イエニッケのこれまでの業績は膨大であり, そのうち日本では, 『国家の失敗：産業社会における政治の無能性』(丸山正次訳 三嶺書房, 1992. 6vi, 323p), 『成功した環境政策：エコロジー的成長の条件』(長尾伸一, 長岡延孝監訳 東京：有斐閣, 1998.4 xii, 267p) が出版され, 個別の論文も邦訳されている(「政治システムの環境政策対処能力」(吉田文和・本田 宏訳) 『経済学研究』(北海道大学) 第46巻第3号, 1996年, 「グローバリゼーションにおけるエコロジー」(西平等訳) 東京大学『社会科学研究』第52巻第2号, 2000年, 「環境立国 二つ選択 「脱原子力」・「脱石油」へ向かうドイツのエネルギー政策」『無限大』第111号, 2002年)。

本論文では, 「環境国家」と「環境フロー」という概念を提起し, そこから「環境フローガバナンス」という新しい考え方を提案し, さらにグローバル化においても政府と国民国家がますます重要な役割を果たすために「国民国家の再生」というテーゼを強調している。「環境フローガバナンス」という提案は, これまでのマテリアルフローにとどまらず, 気候変動問題などへの対処を念頭においてエネルギー制御を含み, さらに技術的管理の枠を超えて, 社会的ガバナンスを展望した概念である。

本論文のもう一つの特徴は, 経済と環境問題のグローバル化に対して, 政府と国民国家の能力と役割を強調し, 再生する方向性を示している点である。この論点は, エレン・ウッド『資

本の帝国』(中山 元訳, 紀伊国屋書店, 2004年, 225頁)の「グローバル化のために, 伝統的な共同体や社会的ネットワークは力を失いつつある。それだからこそ資本主義のシステムを維持するためにも, 国家の果たす機能はますます重要になっている」という主張と重なっている。

ここに提出された各テーゼについては, 直ちに同意することが難しいものもあるし, 今後日本やアジアにおいてどう展開していくか, 注意深く検討を要する問題もある。しかし, グローバル化における今後の環境政策の分析枠組みと方向性を考えるうえで, 示唆に富むことは確かである。

#### 文献

- Adriaanse, A., Bringezu, S., Hammond, A., Moriguchi, Y., Rodenburg, E., Rogich, D., Schütz, H. (1997): *Resource Flows — The Material Basis of Industrial Economies*. Washington : World Resources Institute.
- Andersen, M. S., and Liefferink, D. (Eds.) (1997): *European Environmental Policy : The Pioneers*, Manchester : Manchester University Press.
- Andersson, M., and Mol, A. P. J. (2002): The Netherlands in the UNFCCC Process — Leadership between Ambition and Reality. *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics* 2: 49-68.
- Ashford, N. A. et al. (1979): Environment, Health, and Safety Regulation, and Technological Innovation. In : Hill, C.T. and Utterback, J. (Eds.): *Technological Innovation for a Dynamic Economy*. Cambridge, 161-221.
- Beise, M. (2001): *Lead Markets. Country Specific Success Factors of the Global Diffusion of Innovations*. Heidelberg/New York : Physica Verlag.
- Beise, M. (1999): Lead Markets and the International Allocation of R & D. Paper prepared for

- the 5. ASEAT Conference "Demand, Markets, Users and Innovation : Sociological and Economic Approaches", Sept. 14-16, Manchester 1999.
- Bennett, C. J. (1991): What is Policy Convergence and What Causes it? *British Journal of Political Science* 21, 215-233.
- Bernauer, T. (2000): *Staaten im Weltmarkt : Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung*. Opladen : Leske + Budrich.
- Busch, P.-O., and Jörgens, H. (2004): *Globale Diffusionsmuster umweltpolitischer Innovationen, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU Report* (forthcoming). Berlin.
- Cameron, D. R. (1978): The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis. *American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Dente, Bruno (1998): Towards Sustainability : Instruments and Institutions for the Ecological State, Paper presented at the Fifth Workshop of the Concerted Action "The Ecological State", Florence, European University Institute, May 25, 1998 (Draft).
- Drezner, D. W. (2001): Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review* 3(1), 53-78.
- Eliste, P., and Fredriksson, P. G. (1998): *Does Open Trade Result in a Race to the Bottom? Cross Country Evidence*. Unpublished MS (World Bank).
- Faucheux, S. (2000): Environmental Policy and Technological Change ; Towards Deliberative Governance. In: Hemmelskamp, J., Rennings, K., and Leone, F. (Eds.): *Innovation-Oriented Environmental Regulation : Theoretical Approaches and Empirical Analysis*. Heidelberg, New York : Physica, 153-171.
- Foljanty-Jost, G. (1997): Die Bedeutung Japans für die vergleichende Umweltpolitikforschung — vom Modell zum Auslaufmodell?, in : Mez, L. and Weidner, H. (Eds.): *Umweltpolitik und Staatsversagen. Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse*. Berlin : Edition Sigma, 314-322.
- French, D. A. (2002): The Role of the State and International Organisations in Reconciling Sustainable Development and Globalization. *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics* 2, 135-150.
- Garrett, G. (1998): *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- World Economic Forum (2000): *Global Competitiveness Report 2000* (K. Schwab, M. E. Porter, J. Sachs), New York : Oxford University Press.
- Hettige, H., Huq, M., Pargal, S., and Wheeler, D. (1996): Determinants of Pollution Abatement in Developing Countries : Evidence from South and South East Asia. *World Development* 24 (12), 1891-1904.
- Jaffe, B., Peterson, S. R., Portney, P. R., and Stavins, R. (1995): Environmental Regulation and Competitiveness of U.S. Manufacturing : What does Evidence Tell Us? *Journal of Economic Literature* 33 (1), 136-63.
- Jänicke, M. (1990): *State Failure. The Impotence of Politics in Industrial Society*. Cambridge : Polity Press.
- Jänicke, M. (1995): Kriterien und Steuerungsansätze ökologischer Ressourcenpolitik, in: Jänicke, M, Bolle, H.-J., Carius, A. (Eds.): *Umwelt Global*, Berlin, Heidelberg, New York : Springer, 119-136.
- Jänicke, M. (2003): The Ambivalence of Environmental Governance. In: Meuleman, L., Niestroy, I., Hey, Ch. (Eds.): *Environmental Governance in Europe*, The Hague : RMNO, 59-62.
- Jänicke, M. Binder, M., and Mönch, H. (1997): "Dirty

- Industries" : Patterns of Change in Industrial Countries. *Environmental and Resource Economics* 9: 467-491.
- Jänicke, M., and Jacob, K. (2001): Global Environmental Change and the Nation State : Lead Markets for Environmental Innovations, Paper, presented at the Conference "Global Environmental Change and the Nation State," Berlin 7-8 December 2001.
- Jänicke, M., and Weidner, H. (Eds.) (in coll. with Jörgens, Helge) (1997): *National Environmental Policies : A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin, Heidelberg, New York : Springer.
- Jänicke, M., and Zieschank, R. (2004): Zielbildung und Indikatoren in der Umweltpolitik, in : Wiggering, H. and Müller, F. (Hrsg.): *Umweltziele und Indikatoren*, Berlin, Heidelberg, New York : Springer, 39-62.
- Kern, K., Jörgens, H., and Jänicke, M. (2001): *The Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 01-302.
- Kloepfer, M. (Ed.) (1989): *Umweltstaat*, Berlin, Heidelberg, New York : Springer.
- Meyer, J. W., Frank, D. J., Hironaka, A., and Schofer, E., and Tuma, N. B. (1997): The Structuring of a World Environmental Regime, 1970-1990. *International Organization* 51 (4), 623-651.
- Meyer-Krahmer, F. (1999): Was bedeutet Globalisierung für Aufgaben und Handlungsspielräume nationaler Innovationspolitiken? - In: Grimmer, K. Kuhlmann, St., and Meyer-Krahmer, F. (Eds.): *Innovationspolitik in globalisierten Arenen*. - Opladen : Leske u. Budrich : 43-74.
- Mol, A., Spaargaren, G., Bruyninckx, H., Oosterveer, P., van den Burg, S. (2003): "Governing Environmental Flows". Re-inventing the State in Global Modernity, Position Paper for the International Conference on "Governing Environmental Flows", June 13-14, Wageningen, 1-11.
- Mol, A., Spaargaren, G. (2003): Towards a Sociology of Environmental Flows.- Paper for the International Conference on "Governing Environmental Flows", June 13-14, Wageningen, 1-27.
- OECD (2003): *Voluntary Approaches for Environmental Policy*, Paris : OECD.
- Porter, M. E., and Van der Linde, C. (1995): Green and Competitive : Ending the Stalemate. *Harvard Business Review* 9/10, 120-134.
- Rose, R. (1993): *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, NJ : Chatham House.
- Scharpf, F. W. (1998): Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, In: Kohler-Koch, B. (Eds.): *Regieren in entgrenzten Räumen*. - Sonderheft 29 der PVS. Opladen : Westdeutscher Verlag, 121-144.
- Sturm, A., Wackernagel, M., and Müller, K. (2000): *The Winners and Losers in Global Competition. Why Eco-Efficiency Reinforces Competitiveness : A Study of 44 Nations*. Chur/Zürich : Verlag Rüegger.
- Tews, K., Busch, P.-O., Jörgens, H. (2003): The Diffusion of New Environmental Policy Instruments. *European Journal of Political Research* 42, 569-600.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York/Princeton: Russel Sage.
- Vogel, D. (2001): Is There a Race to the Bottom? The Impact of Globalization on National Regulatory Policies. *The Tocqueville Review /La Revue Tocqueville*, Vol XX II, No.1, 163-173.
- von Weizsäcker, E., Lovins, A. B., and Lovins, L. H. (1997) *Factor Four*. London : Earthscan.
- Wallace, D. (1995): *Environmental Policy and*

- Industrial Innovation. Strategies in Europe, the USA and Japan.* London : Earthscan.
- Weidner, H., and Jänicke, M. (Hrsg.) (2002): *Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries.* Berlin u.a. : Springer.
- Wheeler, D. (2001): *Racing to the Bottom? Foreign Investment and Air Pollution in Developing Countries.* *Journal of Environment & Development* 10 (3), 225-245.
- Willke, H. (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft.* Frankfurt a. M. : Suhrkamp.
- Worldwatch Institute (2003): *State of the World 2003,* New York, London : Norton.