

ば、将来のストックの構造が環境の質を高めるようにフローのあり方を変えていかねばならないからである。

「豊かな社会」を実現し、その光と影が両者相俟って顕在化した今日、ここでは主に以下の2点をとりあげて、開発の理念を再考していくことにしたい。一つは、地球環境問題と関わって注目を集めるようになった Sustainable Development という概念である。いま一つは、厚生経済学や開発経済学など幅広い分野で研究を進めてきたアマルティア・センが提起している開発の理念である。

II 新たな開発理念の構成

1. Sustainable Development 概念¹⁾の展開

Sustainable Development が広く知られるようになったのは、ブルントラント委員会が1987年に出した報告書(“Our Common Future”)以来である²⁾が、この概念に関わる議論はそれ以前から展開していた³⁾。地理学の分野でも、Manning (1990), Redclift (1991), Wilbanks (1994), Owens (1997), Munton (1997), Sneddon (2000) など、1990年代を通じてこの概念に関する考察が進んでいる。

委員会の規定以降、共通に了解されるようになったのはこの概念が、①自然と人間の共生(地球という生態系の保全)、②南北問題の解決による人間どうしの共存、③現在の世代と将来の世代とのバランス、を図ることを目的としている点であろう。これは、これまでの日本において共有されてきた開発理念に環境の視点が加わったというだけではない。開発を考える際の視野をグローバルに広げ、さらに次世代をカバーするように時間の尺度を広げた点に特徴がある。

委員会は、Sustainable Development の柱として①貧困とその原因の排除、②資源の保全と再生、③経済成長から社会開発へ、④すべての意思決定における経済と環境の統合、という4点を提示した。これは、1992年に開かれた国連環境と開発会議(地球サミット)でのアジェンダ21に引き継が

れた。アジェンダ21は、Sustainable Development を実現するための世界の行動計画である(国連事務局, 1993)が、このなかでは各国政府や産業界の役割に留まらず、NGOや地方自治体の役割にまで言及している。地球サミットの特徴は、こうしたアジェンダ21や「環境と開発に関するリオ宣言」をまとめるだけでなく、その実施状況を監視し、推進する機関として持続可能な開発委員会(CSD)を設置したことであろう。これ以後、国際協定の締結など政府間の交渉が続く一方で、各国内では中央政府・地方政府を問わず、その政策形成に Sustainable Development の理念を反映させるような動きが生ずることになった。いわば、グローバルとローカルをつなぐ結節点にこの概念が位置していることになる。

2. A. センの理念と経済地理学への含意

セン(2000)は、「開発とは、人々が享受するさまざまな本質的自由を増大させるプロセス」(“Development As Freedom”)であるとみなしている⁴⁾。国民総生産の成長や個人所得の上昇、工業化、技術進歩、社会的近代化などを開発とみるのではなく、むしろこれらは社会の構成員が享受する自由を拡大する手段とみるわけである。これまでの開発では、人間が生産活動の手段として扱われるという問題があったが、センは目的と手段の転倒した関係を正して、人間の「潜在能力拡大としての開発」という理念を設定している⁵⁾。これは、Sustainable Development に関する議論が、環境と経済開発をめぐるものであると受けとめられ易いものに対して、問題構成の射程を広げ、人間にとっての開発の意味を再確認させるという役割を果たすことになった。

さらに、センの理念が経済地理学に対してもつ含意は、すでに1930年代にジンマーマン⁶⁾によって提起されていた資源に関する認識枠組みと、センの概念が交差するところにある。いうなれば、経済地理学の古典を、今日の問題に照らして再考するという課題につながるわけである⁷⁾。

ジンマーマンは、資源を物質ないし有形物とみる通説(ないし誤解)に対して、「物質、力、周囲

の条件、相互関係、制度、政策などの総合的合成物」とみていた。つまり、資源は関係するすべての要素の動的な相互作用から生成するとみたのである。この視点は、あるものが所与の時間と場所において、資源として機能する様式を理解させてくれる。したがって、ジンマーマンの定義からすれば、資源とは、人間の評価を反映し、機能と関連する抽象概念ということになる。ジンマーマンの資源概念が、環境を考える際に示唆を与えるという点については、すでに触れた(秋山, 1996)通りである。環境を環境資源として把握することによって、環境に関する問題を機能的な視点から幅広く考察できるという利点がある。

一方、センの「潜在能力」アプローチは、機能(人がなし得ること、あるいはなり得るもの)と、人がこれらの機能を達成する潜在能力をとりあげ、機能の客観的特徴に注目して、これらの機能を感情ではなく、評価にもとづいて判断するというものである。センによる潜在能力拡大としての開発という視点は、対象を資源ないし環境に設定することによって、ジンマーマンの資源概念を補完するものとなる。環境資源を評価する際、その潜在能力をも評価の対象とするという視点を新たに獲得できるからである。さらに、後にみるように、環境保全を進めていく際に一つのよりどころを提供することにもなっている。

センの研究が、経済地理学に対してもつ今ひとつの含意は、D. スミスのSocial Justiceに関する視点がセンのそれと重なることである。センが経済学と倫理学の交差する領域を研究してきたのに対して、スミスは地理学と倫理学の境界領域にある問題を研究してきた(Smith, 1994)。Social Justiceについて、人間の同一性、ニーズ、人権といった基礎概念に言及する考察(Smith, 2000a)は、センのそれと相似形をなしている。これまでスミスは、経済地理学において政策の選択問題を取り上げるとき、積極的に新しい価値前提を設定してきた。そこにセンの視点を重ねることで、価値の優先順位をめぐる考察をより明示的に広い枠組みのなかで扱うことが可能となろう。

Smith (2000b) は、Sustainable Development

に環境的平等化や環境的正義の可能性をみているが、世代間の公平性を実現することには難点があるという。倫理に関するこれまでの考察を、環境倫理へ敷衍させたスミスの議論から種々の示唆を得ることができるが、開発と環境をめぐる問題へのスミスの考え方は、竹内(2001)が指摘するように実践的には大きい困難を抱えている。センの開発理念は、こうした困難に角度を変えて接近する試みの一つとみなせよう。

環境倫理について、地理学ではGerber (1997), Low and Gleeson (1997), Proctor (1998)などが考察を進めてきたが、センとスミスの倫理に関する視点はこれに示唆をあたえている。

III 環境管理の位相

1. 環境問題と空間スケール

環境の破壊は、人間が自然を利用する場合の必然的結果として、半ば不可避的であった。自然の事物や自然のプロセスに対して、生産という働きかけをする以上、環境の性格を変化させることは否めない。その上、不適切な自然の利用が継続すると、相当の規模の環境破壊をもたらす。1万年来の人類の歴史において、環境の破壊とそれから派生する被害は幾たびも繰り返されてきた。産業革命以前においてもその事例はめずらしいことではない。さらに、近代テクノロジーの登場が、こうした伝統的な資源利用の形態と規模を変えた。その結果、今日に至る産業化の過程で、多くの環境破壊が発生している。多様な生物の生態的なシステムで成り立っている自然過程を、適正に利用し保護するためには高度の科学的知見を必要とするが、科学的研究の成果はこれまでのところ「開発」への適用に偏り、保全への適用が稀少であったことは否めない。こうした跛行性をもつ科学技術の発展とその適用形態の結果として、地球環境問題が登場している。

20世紀における人類の画期は、宇宙空間から地球を客体として認識したことであろう。地球規模におよぶ環境問題の拡大が、科学技術の進展によ

る生産力の増大によってなされた反面、地球環境問題という認識もこうした科学技術の進展を踏まえたものであった。地球を可視的に客体として捉えるという経験が共有されていくにつれ、地球を Common Heritage of Mankind (人類の共同財産) とみなす価値観が、国境の壁をこえて広がっている。1960年代の後半に、国際政治の場に初めて登場したときには、理想主義的な価値観という以上の扱いをうけなかったものが、物質的な基盤の変化を通して、次第に国際的な環境政策に影響をもつようになってきた。

宇沢は、自然環境を社会的共通資本の一つとみなし、既往の社会的共通資本に関する研究に加えて、異なったスケールにおける環境問題へのアプローチを試みている。宇沢・茂木(1994)は、自然環境を社会的共通資本という枠組みのなかで分析するため、対象を自然資本・社会資本・制度資本⁸⁾に分類し、その上で、これら相互の関連を統合的に把握した。たとえば河川を事例にとると、自然環境はいずれもさまざまな形での人為的な変化を受けているので、自然資本としての河川の機能は、ダムや堤防といった社会資本によって大きく左右されるだけでなく、河川の管理に関する制度的な条件と密接な関わりをもつ。人工的に形成されたこれらの社会的共通資本は、自然環境と一体的な関わりをもち、その機能は、自然環境がどのような基準にしたがって維持・管理されているかによって規定される。宇沢(1995)は、このアプローチを地球環境にまで拡大し、社会的共通資本としての地球環境という視点から地球環境問題に接近している。

「人類の共同財産」の劣化という問題は、地球上に住む人間に共通の課題となっはいるが、その被害は等しく発生するわけではない。地球温暖化による海水面の上昇が、沿岸域の条件が脆弱な国や地域により大きい被害をもたらす確率は高い。また、社会階層の分化に対応した被害の階層差という問題がある。南北問題や一国内の地域問題を発生させるメカニズムは、環境問題の被害の発生にも作用してくる。地球環境問題という新しい問題の背後に、これまで社会問題を発生させたメカ

ニズムが存在しているため、問題発生の方が空間的スケールで重層性をもつとともに、被害の質も空間スケールによって異なるという点に留意しておく必要がある。

2. 環境管理の内実

今回の報告で用いる環境管理という用語は、二つの意味を備えている。一つは、環境資源の保全を指す。環境資源概念は、ジンマーマンの資源に関する規定を敷衍して設定したものである。いま一つは、環境リスクの管理を指す。後者をとりあげたのは、今日の環境問題の性格に対応するためである。

(1) 環境リスクの管理

1970年代までの環境問題は産業公害を主軸として展開し、空間的には局地性を帯びていたため、「多量、集中、短期、単独、确实」という性格をもっていた。1967年に制定された公害対策基本法では、事業活動その他の人間の活動に伴って生ずる汚染⁹⁾などによって、人の健康または生活環境に関わる被害が生ずることを公害とみなしている。いわゆる典型七公害を公害とみなす基準¹⁰⁾は、規制の対象として法制上設定したものであるが、その内容は設定時の時代的制約を受ける。

それに対して、1980年代以降の環境問題は空間スケールがグローバルからローカルにわたり、発生形態も第二次産業から第一・三次産業へ、さらには生活や都市活動へとパターンが拡大してきた。その結果、環境問題の性格も「少量、広域、長期、複合、不确实」なものへと変化するようになった。経済発展や所得水準の上昇がつづき、都市的生活様式が広範に普及していくにつれ、消費財の購入量は増大してきた。それが過剰消費に至ると、マイナスの効果として生活過程から出る廃棄物の量が増大する。そのため、消費者の選択行為が、環境問題と関わる程度が上昇してきたのである。

観光やリゾート整備も、新しいタイプの環境問題を発生させる要因として注目を集めるようになった(Cater, 1995; Goodall, 1995; Forsyth, 1997)。リゾート地を建設する過程で、建設工事が周辺の環境を破壊するという事例は、日本でも1980年代

の後半に特に顕著にみられたところである。一方、リゾート地や観光地でのレクリエーション活動が不適切な場合、農山村の環境を損傷させる結果となりかねない。

かつて産業公害が進行していた時期には、生産という局面に主として焦点をあてていた (Stafford, 1985) のに対して、新しく展開してきた環境問題には、流通・消費・廃棄までを視野に入れて対応する必要がある。今日の環境問題は、生活者自身の消費のパターンや生活様式のあり方とも深く関わっているからである。

生活の主体である市民が、環境問題を認識し、保全行動をとるためには、まず、①対象を把握し、②それにもとづいて問題に対する態度を形成したのち、③意思決定に至るという一連の段階がある。すぐれた保全行動を生み出すためには、問題の現象形態のみにはとらわれず、対象の広がりや深さを把握することが出発点となる。態度の形成では、環境改善のニーズが高まるという一般的な態度から、さらに進んで代替案の探索と比較を視野に入れることが課題となる。これらを前提として、意思決定においては選択の幅を広げることである。環境問題のうちの、ある現象に対応した選択にとどまるのではなく、対象を問題群としてとらえ、その克服を目的に選択肢を組み合わせることは、今日とりわけ重要な課題となる (Colten, 1998 ; Eden, 1998)。

環境保全への市民参加という点から見て、上のような課題をもふくんだ環境政策の形成に関連するのは、かつてOECDによって提起された予見的環境政策である¹¹⁾。ここでいう予見的環境政策とは、「ある計画や事業が環境にいかなる影響をおよぼすかを事前に予見し、それを計画や事業の決定にフィードバックさせて公害や自然環境の破壊を未然に防止する」ことであると定義された。OECDによる予見的環境政策とそこでの環境影響評価 (EIA) の位置づけは、従来日本で議論されてきたEIAの狭義・広義双方の目的に該当する。狭義のEIAは、ある事業の環境への影響を予測し、環境悪化を最小限にするための対策をたてることとみなされていた。いわゆるテクノロジー・アセスメ

ントの立場である。これに対して、広義のEIAといわれるものは、事業内容を一般に公開し、少数意見を反映させ、当該プロジェクトの修正や廃止の機会を与えることとみなされていた。後者のEIAは現実には実施されてこなかったが、1990年代にはこれの実現にむけた議論が展開されるようになった (Lidskog and Soneryd, 2000)。

こうして、環境問題への対応も、事後的な対応から事前的な対応へと変わりつつあり、予防原則 precautionary principle が環境政策の射程に入ってくるようになった状況下では、環境リスク概念の導入は不可欠であろう (中西, 1995)。「人の生命・健康や環境に望ましくないことが発生する可能性 (すなわち環境リスク) を、合意を図りつつ、どのように管理するか」という課題は、現代における環境問題の性格からみて避けて通れない。これは、社会の中でリスク・コミュニケーションをいかに図っていくかという課題につながっていく (Walker, 2000)。市民がリスクを評価するためには、環境関連情報の公開が欠かせない。しかも、情報の意味内容を適切に伝達するという説明責任を果たす体制も必要となる。そのため、リスク管理の達成効果を高めるためには、環境政策の実施過程と監視過程にこれまでとは質の異なった市民参加を要することになる (Thompson, 1997 ; Owens, 2000)。

他方、市民がリスクを評価する際には、いかなるリスクを受け入れるかという点の意思決定が、リスク評価の基本をなす。これをつきつめれば、我々は何のような生活を営むかという問いに到達する。これまでのさまざまな「開発」行為は、一面でリスクを減少させるという機能を果たしていたから、これからの生活においていかなるリスクを受け入れるかを決定することは、今後、いかなる開発を目指すかという問いに間接的に答えることでもある。このため、環境リスクの管理は、開発理念の吟味と併行させることによって達成効果を高めていくであろう。

(2) 環境資源の保全

ジンマーマンの資源概念を環境に適用すると、環境資源として単に個別の環境構成要素をとりあ

げのではなく、対象を生態的なシステムとして捉え、その機能に注目することになるので、環境資源の捉え方は広がってくる。この視点からすれば、環境保全とは環境の構成要素それ自身だけでなく生態系の機能を保全することをも意味する。保全 conservation とは、利用 use と保護 protection を含んだものという理解（沼田，1994）にたてば、現状に手を触れないようにすることが環境保全のすべてであるといった捉え方は、環境保全を狭く捉えすぎていることがわかる。環境資源の利用とは、主に環境資源の機能を利用することを意味するし、機能の劣化が生じている場合、それを回復するための行為も環境保全に含まれる。機能の面から、新たな環境を創出していくことも環境保全の一翼を担うであろう（Reed, 1995）。

環境の機能については、生産力・同化能力・安定性という3類型をはじめとして、研究者によって捉え方は多様である（秋山，1999）。いずれの類型によるにせよ、自然環境の特性から確認された機能は、自然環境だけでなく人工環境にも適用できる。1997年10月にイギリスで開かれた研究会議では、イギリスとオランダを事例として沿岸域管理が主題としてとりあげられた¹²⁾。これは、地球温暖化によって海水面が上昇することになれば、沿岸域はさまざまな影響を受けるので、それへの対応を沿岸域管理という枠組みで検討するために、自然科学と社会科学の研究者が共同で取り組んだものである。

このなかでは、coastal resilience（沿岸の回復力）という概念がキーワードとなっている。現実の（あるいは潜在的な）機能を失うことなく、沿岸域が外部からの力にどこまで対応し得るかを計る指標として coastal resilience という概念を扱っているが、それは自然システム・社会経済システム双方の分析で用いられている（Kleinほか，1998）。この一連の研究では、resilienceのみならず、resistance, vulnerability といった概念も自然・社会双方の研究で用いられた¹³⁾。

本来の自然環境と完全な人工環境の間には、人間が自然に手を加えて作り出した水田群のような自然環境と人工環境の合成物が、人工化の程度を

異にして多様に存在している。これらをその機能に注目して、同じ尺度で比較できるところに環境資源概念にもとづく環境評価の特徴がある。環境保全行為とは、こうした評価をもとにして環境の質を高めていくことを指している。

環境の質を高めるという視点からは、対象を環境的屬性によって①自然生態系、②人工化された生態系（人工生態系）、③人工物の集積系、という3つに区分できる。①の自然生態系は、種の多様性の保存にみられるように、自然環境の複雑な構造そのものを保存することが目標となる。そのためには、ゾーニングなどによって、全体として自然環境への影響を極力なくするような保全策をとることが必要である。②の人工生態系は、自然が本来もっていた多くの安定化因子を欠落していることが多いので、場の維持を自然の修復機能だけに依存するのでは不十分である。ここでは、人間の意識的な働きかけが必要で、復元や修復のためにミティゲーションがとりあげられるようになっている。③の人工物の集積系において安定化を目的とする場合は、こうした集積系の内部に生態系と類似した仕組みを設けることが課題となる。都市再開発によるリダンダンシーの確保など、そこに新たな環境創出の可能性を探る必要が生じている。こうした枠組みを実践に反映させるうえで景観生態学の果たす役割は大きいが、ここ十数年の間に、しだいにその認識が広がるようになってきた（秋山，1997）。

3. 環境の価値と評価

環境の価値は、従来、環境機能の中で商品化されたもののみが市場で評価されてきた。そのため、環境の経済的評価は、環境が本来供えている機能からみてかなり低いものであった。こうした欠陥を克服するために、市場では評価されていない環境の価値についても経済的な評価を行なうという試みが進んでくるようになった。

環境の価値は、利用価値と非利用価値に分類され、利用価値は直接的な利用価値と間接的な利用価値に細分される。これまで市場で評価されたのは、このうち利用価値の一部にすぎない。残余の

利用価値は評価されなかったが、さらに利用価値から派生したオプション価値も評価の対象には入っていない。オプション価値とは、現在は利用しないが将来利用することがあるかもしれないため、利用できる形で残っておいて欲しいという意味の価値である。これは、環境資源の潜在的な価値を示したものといえる。非利用価値には、評価する主体が利用するわけではないが、次の世代が利用する可能性を残しておきたいという点から派生する遺贈価値や、環境資源を利用はしないがそこに存在し続けることを評価するという存在価値が含まれる。

環境経済学では、環境の構成要素やその機能に関する自然科学の研究成果を、上のような各価値に接合するため、環境資源が生み出す産出物やサービスを分類・評価している (Turnerほか, 1998)。従来の経済的評価では、利用価値の評価手法は確立していたが、非利用価値を評価する手法は未発達であった。それを行なうために、環境資源が生み出すサービスという分析概念を開拓してきた。

こうした環境の経済的な価値を貨幣タームで計る場合、環境資源の機能に対する評価の程度によって経済的価値の評価は大きく異なる。たとえば湿地は、長い間、「無用の土地」・「不毛の土地」とみなされ、他の土地利用への転換対象でしかなかった。そのため、これまでに多くの湿地が埋め立てられている。その湿地が、自然生態系として生物生産量が高く、種の多様性を維持する上でも貴重な存在であるとして保全の対象になり始めたのは、まだ近年のことである。つまり、環境資源の機能に対する評価は、環境資源についてどれだけ広くかつ深い理解をもっているかに依存する。そのため、環境に関する情報を収集・整理・伝達するという一連の過程を、社会的インフラストラクチャーとして整備することが重要となつてこよう。自然環境については、まだ未知の領域が相当大きいので、環境学習のシステムを構築する際には、環境研究と連携する経路の設定が欠かせない。環境情報のコミュニケーション過程を、環境管理のなかへいかに位置づけ、その達成効果を上げるかという点について、現在は多くの試行錯誤が続い

ている状況にある。

IV 環境政策の質的变化

1. 環境保全行為の射程

地球サミットで、Sustainable Developmentの概念が積極的に受けとめられたことから明らかなように、「自然と人間の共生」は理念としては一般に共有されるようになった。しかし、その具体的な態様については解釈が多岐に分化している。人間が自然を利用する際、無計画に土地を掘り返したり、水域を埋め立てるといった過去に一般的であった「開発」に向かうのではない、という点については合意が形成されつつある。ところが、代替的な開発の考え方が共有されないところでは、消極的に「開発」を拒否するという以外の方策を構想できないケースもみられる。こうした状況を克服していく点に、環境計画の積極的な意義がある。

既往の環境計画は、環境管理が規制を中心としたものであったのを反映して、対象や範囲は狭く限定されていた。しかし、環境管理に経済的手法が導入されてくると、経済政策との接触領域を考慮に入れるのは不可避となった (Rosen, 1998 ; Bennett, 2000 ; Petts, 2000)。開発政策との調整は、EIAの実施に際して部分的には行なわれていたが、開発のあり方に踏み込んで構想するまでには至っていない。環境計画がこうした役割を担っていくためには、環境問題の捉え方にまで立ち返った考察を必要としよう (Gandy, 1996 ; Bryant and Wilson, 1998)。

環境保全には、すでに触れたように利用と保護が含まれる。問題は、いかなる対象をいかなる態様で利用し、いかなる対象をいかなる態様で保護するか、という点であろう。ラムサール条約では、登録された湿地の「賢明な利用」が謳われているが、登録以前の利用状況と登録後の保全計画は、各国・各地域の自然・社会条件が異なるから、登録地によって多様性を帯びている。そのため、この実施過程の事例を比較することが、ここでの課

題に対して示唆をあたえることになろう。

「開発」に適用された近代技術は、対象の機能を限定して生産性を上げるという性格をもっていた。資本装備率を上昇させれば、それだけ生産性は上がったから、効率性を尺度とした開発の推進は、対象の多様な性格を評価することなく、自然の大規模な改変を導いた。こうした経験に照らしてみれば、生産性を評価する尺度を多元化させることが問題克服の一つの柱となるであろう。労働生産性や資本の生産性とならんで、資源の生産性への着目である。環境資源が供えている機能を損なうことなく、その潜在能力を発揮させるというのがこの生産性を評価する基本となる。そして、これを実践につなげるためには、前章でふれたように、対象をその性格によって分類し、類型の差に応じて異なった対応を図っていく必要がある。

たとえば、自然生態系はその存在が地球上の環境を維持し、安定化させるという機能を持ち、また生物の多様性を保持するという機能も備えている。この生態系は、人間の発育と同様に、成長期から成熟期へと発達過程を段階的に通り、その過程で種の多様性は増大していく。また、系の安定性や抵抗力は、成長期の系では低い、成熟期の系では高い。したがって、ゾーニングによって開発行為を規制する場合、成長中で高い生産性をもつ系と、高い安定性をもつ成熟した系を区別して、対象地域における保全のルール（優先順位づけを含む）を設定しなければならないであろう。

資源の生産性を高めていくためには、これを実行し得る技術が欠かせない。近代技術の多くが開発の技術に偏っていたことはすでに触れたが、今日の課題に照らしてみると保全の技術に対する潜在的なニーズは高い。保全技術のイノベーションは、問題克服のいま一つの柱であろう。近年、環境の復元や修復についてミティゲーションがとりあげられるようになってきたが、その内容は、①開発行為による被害の減少、②被害を受けた場合は復元、③不十分な場合は同等の環境を創出する、というようにレベルによって差異がある（栗原、1994）。環境の損傷の程度には差があるから、失われた機能を回復する手だてもまた異なる。保全

の技術がこれに応えるためには、環境研究の進展とそれへの連携が必要となろう。

こうしてみると、環境保全行為は積極的に自然に働きかける側面をもつことがわかる。専門家による環境の診断と失われた機能の回復や強化、その後の継続的な維持管理という一連の過程は、保全事業と呼ぶのがふさわしいが、その内容からも明らかなようにこれは経済活動の一環をなす。このように、環境保全行為は、開発と環境の関係を二項対立的に捉えるという枠組みをこえた広い射程をもつに至っている。

2. 広義の環境政策への転換

環境保全行為の射程が広がるのと併行して、1990年代には環境政策も大きく転換した。1980年代の後半から、地球環境問題が国際政治の重要な課題として登場していたが、1992年の地球サミット以来、地球環境問題に関する国際的な環境政策では、従来にない新たな制度設計が進んできた。国内でも、環境庁はリオ宣言やアジェンダ21を踏まえて、1993年に環境基本法を制定した。また、これに基づいて1994年に環境基本計画を策定している¹⁴⁾。その内容は、広義の環境政策というべきものになり、従来、地域政策がカバーしてきた領域と重なる部分が広がっている¹⁵⁾。これは、環境政策が広義のものに転化したことの必然的な結果であろう。

環境基本法と環境基本計画の成立後、都道府県や政令指定都市で環境基本条例の制定や環境基本計画の策定が始まり、さらにこの動きは市町村に広がった。ここでも、その内容は広義の環境政策を体現している。地方自治体の場合は、環境政策と都市・地域計画の重なる領域が拡大している。環境を機軸にして従来の都市計画や都市政策を見直すという動きは、すでに欧米で進んでいる（Rome, 1998; Roo, 2000）が、日本で成長管理やコンパクトシティなどの考え方を生かし得るかどうかは、都市計画と環境計画の重複領域を制御する仕方にかかっている。

また、1990年代の動きで注目されるのは、地方自治体において地球環境問題を解決するための行動計画を立てていることである。これは、アジェ

ング21のなかに、地方自治体の役割が銘記されているのを受けたものである。ローカルアジェンダと呼ばれるこの計画は、日本だけでなく、地球サミットに参加した国の自治体に広がっている (Eden, 2000)。

従来、日本の地方自治体が策定する計画に地球的問題が明示的に取り上げられることはなかったが、地球サミットはこの伝統を変革する重要な契機となった。この計画をもつ自治体の住民が、現在どこまでこうした事実を知っているかは明らかでないが、少なくともグローバルとローカルの結びつきを具体的に構想する手がかりを得たことは確かであろう。これは、住民が環境との関係でどのような価値判断の下に行動するか、という価値の選択問題に直面することでもある。しかも、上のような問いかけは、開発理念をめぐる問いと相似形をなしている。開発理念を構想する場合の新たな手がかりとして取り上げたA. センの視点は、ここで環境管理を考察する際にも示唆をあたえる。問題への計画的対応すなわち計画の立案と実施は、人間の自由を拘束するという受けとめ方をされる場合がある。それに対して、センの理念に沿って考えれば、環境保全への取り組みが、自由の新しい条件を作り出すように計画を構想する、という視点が生まれよう。これは、環境保全への計画的な取り組みが抱えてきた難点の一つを克服するものとなる。

V むすび

「窮乏からの脱却」と「先進資本主義国へのキャッチアップ」という二つの開発理念が歴史的役割を終えた現在は、開発理念の空白期にある。それにもかかわらず、現実にはこうした理念にもとづく開発事業が続いている。開発行為を支配する慣性を断ち切り、新たな方向へ向けて再編成するためには、開発理念に立ち返った考察が不可欠であった。

「先進資本主義国へのキャッチアップ」という理念は、後発の資本主義国として出発した日本にと

って、近現代を貫くモチーフとなっていた。経済発展が進んで成熟した段階を迎えても、上のような事態が続いていることは、ほぼ100年を支配した理念からの脱却が容易でないことを示している。「窮乏からの脱却」という理念は、「先進資本主義国へのキャッチアップ」よりも長い射程をもち、これまでの人類史を貫いてきたといえる。20世紀後半に「窮乏からの脱却」を果たした先進資本主義国は、いわば未踏の領域に踏み込むことになったのである。それゆえ、新たな状況のなかで試行錯誤が続くことは否めない。

インド出身で、発展途上国のおかれた現状を熟知しているA. センの開発理念は、これら二つの理念をこえた積極性をもっている。自由を基盤においた、人間の「潜在能力拡大としての開発」という理念は、新たな状況のもとで試行錯誤を続ける先進資本主義国に示唆をあたえる。しかもそれだけではなく、環境を捉える視点にも新機軸を示すものであった。

開発理念の空白期に、代替的な理念として登場したSustainable Development概念は、今日広く知られるようになったとはいえ、カバーする範囲が広いため、現実への適用に際して漠然とした印象をあたえていることは否めない。それをより明確にし、政策形成にも用いるため、現在、この指標づくりが進んでいる。また、中央政府・地方政府の双方で、環境計画が策定され、実施段階に入ったところも少なくない。これらの環境計画では、多くの場合、Sustainable Development概念が計画の柱として導入されている。そのため、今後、一定の期間を経ると、この概念の実践上の有効性を確認する事例が得られることになろう。

1990年代には、環境政策においてさまざまな制度設計が進み、それ以前とは一新された状況を迎えた。この結果、環境政策は広義の性格を備えるに至っている。本報告では、環境政策の動向を踏まえつつ、より広い枠組みとして環境管理に焦点をあて、そのなかで環境リスクの管理と環境資源の保全をとりあげた。これら性格の異なる二つの領域で、現在、共通に直面しているのは、環境に関する既往の価値意識が変革を迫られていること

である。

環境リスクの管理に関する領域では、「われわれは、どこまでのリスクを受け入れるか」という問いかけに直面している。また、環境資源の保全に関する領域では、「環境の価値をどう評価するか」という問いが登場してきた。いずれも、従来の環境に関する価値意識の延長では、望ましい回答を得ることは困難である。それを克服する手がかりの一つが、開発理念の再考であった。これらの問いは、直接・間接に開発と接点をもっている。そのため、「われわれはいかなる開発を進めていくのか」という問いに答えていくことが、これらの問いに逆方向から答えることを意味する。環境を基軸にして開発を再考するというのがSustainable Development概念の積極性であったが、環境管理が抱える内実に立ち入ってみると、両者が補完的な関係にあることを理解できる。環境をめぐる新たな問いが続く限り、開発理念の再考は環境管理の合わせ鏡として機能していくことであろう。

(滋賀県立大学 環境科学部, 2001年10月13日受理)

注

- 1) 環境基本法では、Sustainable Developmentを持続的発展と表現しているが、このほか持続可能な開発(ないし発展)、維持可能な開発(ないし開発)など、論者によってさまざまな表現がみられる。Sustainable Developmentの多義性からみると文脈によって表現を使い分けるのが望ましいが、ここでは表現の錯綜を避けるため、原語表記のまま用いる。
- 2) これは、環境を損なわない形で開発を進めることが可能であり、それを実現すべきだという考え方であり、これによって、古くから対立的に捉えられてきた環境と開発を、両立させ、統合していこうとするものであった。この概念はそれ以前からも唱えられたことはあったが、この委員会の報告で指導理念として確立された形となった(加藤, 1993)。
- 3) 加藤(1989)は、1980年代におけるこの概念の形成と展開をまとめている。この概念はいまだ抽象的な性格を帯びていて、政策形成との間に距離があるため、具体的な尺度を示す指標づくりが進んでいる。竹本・森口(1998)は、1990年代におけるこの概念

の展開と代表的な指標を紹介している。

- 4) センにあっては、自由は、開発の目的でもあり、手段でもある。手段としての自由として、センは以下の5項目をあげている。①政治的自由、②経済的便宜、③社会的機会、④透明性の保証、⑤保護の保障。
- 5) セン(1998)は進歩の測定において、人々がもつ自由が強化されたか否かを基準とする。そして、開発の達成は、人々のもつ自由な力に全面的に依存するとみるのである。
- 6) ジンマーマンの“World Resources and Industries”は、1933年に初版が、1951年に改訂版が出ている。この改訂版は、1953年に日本語訳(『E. W. ジンマーマン 世界の資源と産業』時事通信社)が出たが、現在は絶版となっている。1964年にハンカーが、ジンマーマンの著書の第一部を部分的に削除したり加筆して編集したものを“E. W. Zimmermann's Introduction to World Resources”として出版した。石光の訳書(1985)は、これを翻訳したものである。
- 7) ジンマーマンは、経済学と文化地理学との新しい統合の試みとして本書をまとめたとしている。経済地理学のなかで、文化の意味と役割を考察したという点で先駆的な業績といえる。さらに、資源の機能的な概念をまとめる際に、知識の重要性を指摘するなど、その射程は現在の経済地理学研究に及んでいる。
- 8) 各類型には以下のような要素が分類される。
自然資本：大気・森林・水・土壌・河川・海洋
社会資本：道路・鉄道・ダム・電力・上下水道
制度資本：教育・医療・司法・金融制度など
- 9) 公害対策基本法では、①大気汚染、②水質汚濁(水質以外の水の状態または水底の底質が悪化することをふくむ)、③土壌汚染、④騒音、⑤振動、⑥地盤沈下(鉱物の採掘のための土地の掘削によるものを除く)、⑦悪臭、を公害としていた。
- 10) 公害対策基本法では、①社会的に問題となっている程度が大であること、②人の健康や生活環境に直接的な被害をあたえるものであるため、基本的な対策が急がれていること、③集積による弊害が深刻化していて、その被害にかかわる因果関係の立証や受忍限度の判定の困難なものであること、などを判断基準として対象を設定していた。
- 11) OECDは、1979年に第2回閣僚レベル環境委員

会で「予見的環境政策に関する宣言」を採択した。ここで、土地利用計画、産業工程、製品、都市形成の改善、効果的な立法、資源対策、環境教育、国際的環境問題に関するOECDにおける協力、環境悪化の防止を援助するため発展途上国に対する協力、などとならんで環境影響評価の制度化を予見的環境政策を確立するための重要な柱としている。

- 12) この成果は、1998年発行の“The Geographical Journal”第163巻第3号に7本の論文を集め、特集として掲載されている。
- 13) 環境機能という面からみて、同じ尺度で評価できるという次元をこえ、研究方法論のレベルで両者を統合しようとする試みもある。Batterburyほか(1997)やZimmerer(2000)などは、それを異種混合研究(hybrid research)とよんでいる。
- 14) 1994年に策定された環境基本計画は、状況の推移をみて5年後に見直すことになっていた。5年が経過して、見直しの作業が始まり、2000年に改訂版が出ている。
- 15) 1998年3月に決定された5番目の全国総合開発計画(『21世紀の国土のグランドデザイン』)と同じ年に出た環境白書は、「21世紀に向けた循環型社会の構築のために」をテーマとし、その内容は両者の重なる領域がかなりのものであることを印象づけた。

文 献

- 秋山道雄「環境政策における資源・空間概念の意義」(所収 環境経済・政策学会編『環境経済・政策研究のフロンティア』東洋経済新報社、1996年)。
- 秋山道雄「地域環境問題」(所収 経済地理学会編『経済地理学の成果と課題 第V集』大明堂、1997年)。
- 秋山道雄「沿岸域管理の課題と方法」(所収 阿部泰隆・中村正久編『湖の環境と法』信山社、1999年)。
- 宇沢弘文『地球温暖化の経済学』岩波書店、1995年。
- 宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本——コモンズと都市——』東京大学出版会、1994年。
- 大来佐武郎監修『地球の未来を守るために(Our Common Futureの日本語訳)』福武書店、1987年。
- 加藤一郎「環境と開発——持続的発展と今後の課題——」『ジュリスト』No.1030、1993年。
- 加藤久和「『持続的開発』概念の形成と今後の発展について」『環境科学会誌』第2巻第1号、1989年。
- 栗原 康「沿岸域のエコテクノロジーを考える」『用水と廃水』第36巻第12号、1994年。
- 国連事務局監修『アジェンダ21——持続可能な開発のための人類の行動計画——』海外環境協力センター、1993年。
- ジンマーマン、E. W.『資源サイエンス』(石光 亨訳)三嶺書房、1985年。
- セン、A.『福祉の経済学』(鈴木興太郎訳)岩波書店、1988年。
- セン、A.『自由と経済開発』(石塚雅彦訳)日本経済新聞社、2000年。
- 竹内啓一「書評 D. M. Smith: Moral Geographies: Ethics in a World of Difference」『駒沢地理』第37号、2001年。
- 竹本和彦・森口祐一「『持続可能な発展』という概念」(所収 内藤正明・加藤三郎編『岩波講座 地球環境学 10 持続可能な社会システム』岩波書店、1998年)。
- 中西準子『環境リスク論』岩波書店、1995年。
- 沼田 真『自然保護という思想』岩波書店、1994年。
- Batterbury, S., Forsyth, T. and K. Thomson “Environmental transformations in developing countries: hybrid research and democratic policy,” *The Geographical Journal* 163 (2), 1997.
- Bennett, P. “Anti-trust? European competition law and mutual environmental insurance,” *Economic Geography* 76 (1), 2000.
- Bryant, R. L. and G. A. Wilson “Rethinking environmental management,” *Progress in Human Geography* 22 (3), 1998.
- Cater, E. “Environmental contradictions in sustainable tourism,” *The Geographical Journal* 161 (1), 1995.
- Colten, C. E. “Industrial topography, groundwater, and the contours of environmental knowledge,” *The Geographical Review* 88 (2), 1998.
- Eden, S. “Environmental issues: knowledge, uncertainty and the environment,” *Progress in Human Geography* 22 (3), 1998.
- Eden, S. “Environmental issues: sustainable progress?,” *Progress in Human Geography* 24 (1), 2000.
- Forsyth, T. “Environmental responsibility and business regulation: the case of sustainable tourism,” *The Geographical Journal* 163 (3), 1997.

- Gandy, M. "Crumbling land : the postmodernity debate and the analysis of environmental problems," *Progress in Human Geography* 20 (1), 1996.
- Gerber, J. "Beyond dualism : the social construction of nature and the natural and social construction of humanbeings," *Progress in Human Geography* 21 (1), 1997.
- Goodall, B. "Environmental auditing : a tool for assessing the environmental performance of tourism firms," *The Geographical Journal* 161 (1), 1995.
- Klein, R. J. T. et al. "Resilience and vulnerability : coastal dynamics or Dutch dikes?," *The Geographical Journal* 164 (3), 1998.
- Lidskog, R. and L. Soneryd "Transport infrastructure investment and environmental impact assessment in Sweden : public involvement or exclusion?," *Environment and Planning A* 32, 2000.
- Low, N. P. and B. J. Gleeson "Justice in and the environment : ethical uncertainties and political practices," *Environment and Planning A* 29, 1997.
- Manning, E. W. "Sustainable development, the challenge," *The Canadian Geographer* 34 (4), 1990.
- Munton, R. "Engaging sustainable development : some observations on progress in the UK," *Progress in Human Geography* 21 (2), 1997.
- Owens, S. "Negotiated environments? : needs, demands, and values in the age of sustainability," *Environment and Planning A* 29, 1997.
- Owens, S. "Engaging the public : information and deliberation in environmental policy," *Environment and Planning A* 32, 2000.
- Petts, J. "The regulator-regulated relationship and environmental protection : perceptions in small and medium-sized enterprises," *Environment and Planning C : Government and Policy* 18, 2000.
- Proctor, J. S. "Geography, paradox and environmental ethics," *Progress in Human Geography* 22 (2), 1998.
- Redclift, M. "The multiple dimensions of sustainable development," *Geography* 76 (1), 1991.
- Reed, M. G. "Cooperative management of environmental resources : a case study from northern Ontario, Canada," *Economic Geography* 71 (2), 1995.
- Rome, A. W. "William Whyte, open space, and environmental activism," *The Geographical Review* 88 (2), 1998.
- Roo, G. de "Environmental conflict in compact cities : complexity, decisionmaking, and policy approaches," *Environment and Planning B : Planning and Design* 27, 2000.
- Rosen, C. M. "Costs and benefits of pollution control in Pennsylvania, New York, and New Jersey 1840-1906," *The Geographical Journal* 88 (2), 1999.
- Smith, D. M. *Geography and Social Justice*. Blackwell, 1994.
- Smith, D. M. "Social justice revisited," *Environment and Planning A* 32, 2000a.
- Smith, D. M. *Moral Geographies : Ethics in a World of Difference*. Edinburgh : Edinburgh University Press, 2000b.
- Sneddon, C. S. "Sustainability in ecological economics, ecology and livelihoods : a review," *Progress in Human Geography* 24 (4), 2000.
- Stafford, H. A. "Environment protection and industrial location," *Annals of the Association of American Geographers* 75 (2), 1985.
- Thompson, M. "Security and solidarity : an anti-reductionist framework for thinking about the rest of nature," *The Geographical Journal* 163 (2), 1997.
- Turner, R. K., Lorenzoni, I., Beaumont, N., Bateman, I. J., Langford, I. H., and A. L. McDonald "Coastal management for sustainable development : analysing environmental and socio-economic changes on the UK coast," *The Geographical Journal* 164 (3), 1998.
- Walker, G. "Urban planning, hazardous installations, and blight : an evaluation of responses to hazard-development conflict," *Environment and Planning C : Government and Policy* 18, 2000.
- Wilbanks, T. J. "'Sustainable Development' in geographic perspective," *Annals of the Association of American Geographers* 84 (4), 1994.
- Zimmerer, K. S. "The reworking of conservation geographies : nonequilibrium landscapes and nature-society hybrids," *Annals of the Association of American Geographers* 90 (2), 2000.

Evolution of Development Ideas and Environmental Management

AKIYAMA, Michio

After the beginning of Japanese full-scale modernization in the latter half of the 19th century, there have been two values, "Emergence from Poverty" and "Catch-up with Advanced Capitalist Countries" which have been appreciated extensively as principal ideas for development. We may say that "Emergence from Poverty" was the national problem, when life style and production went down to a minimum through World War II. These two ideas have played the role of pulling up the economy to a high level since the recovery of prewar level in the mid-1950s.

While a high economic growth came to an end through two oil crisis in the 1970s, the Japanese economy itself was reformed. From that times economic development of Japan continued further, though the long-term goal since the Meiji era for over a century has been nearly attained. Therefore, since the beginning of 1980s it has been clear that development ideas have finished their historical role. The Japanese economy and its surrounding have changed on a large scale, so it is necessary to rethink what new developments should be made.

In this paper, we are concerned with (1) the Sustainable Development concept and (2) the development idea instituted by Amartya Sen so as to rethink the traditional development idea. After discussion of the difference between these new concepts and old development ideas, we inquired about the correlation between these new concepts and economic geography.

The development idea of A. Sen, who comes from India and is familiar with the present state of affairs in developing countries, is above the old development idea explicitly. The idea of man's "Development as Capability Expansion" founded on freedom, suggests that advanced capitalist countries keep trying through trial and error the ways under the new circumstances. Moreover, this idea has shown a new viewpoint to recognize environment.

The Sustainable Development concept, which appears for the alternative in an interregnum of a development idea, is widely known today. However, there is no denying the fact that this idea gives a vague impression, as its sphere of treatment is of a very wide range. Indicators of the Sustainable Development concept are now being prepared to clarify it and employ for policy-making. Moreover, there are not a few governments, both central and local governments, which have made basic environmental plans and have entered upon the implement stage. The Sustainable Development concept is introduced as the nucleus of these plans in many cases. At stated periods, we will be able to get some cases to confirm a practical effectiveness of this concept.

Then, after recognizing that it was necessary to pay regards to the difference of spatial scales in studying environmental problems, we took up the subject of environmental management for discussion. The term "environmental management" can be defined here as (1) environmental risk management, and (2) the conservation of environmental resource. Regarding environmental risk

management, we showed following two facts. Firstly, it becomes indispensable to introduce the environmental risk concept through qualitative change of environmental problems. Secondly, environmental risk management has a noticeable effect in parallel with the investigation of the development idea. Regarding the conservation of environmental resource, it is shown that the application of Zimmermann's resource concept to the environment extends the meaning of environmental resource. In this case, environmental conservation is nothing less than raising the quality of environment on the basis of an estimate of environmental resource. Therefore, we have pointed out that system-designing to estimate the quality of environment (constructing social overhead capital) is important for environmental management.