

複雑な現実、分かりやすい説明

上河原 献二

環境政策・計画学科

私は、環境法・政策などを教えています。法律・政策は、異なる考え方の人々がぶつかり合って、論争の中で形成されていきます。その過程を導く合意と対立の強さ・弱さは、様々ですが、論争の結果として現れる制度（法律・政策）は多かれ少なかれ妥協の産物です。完全な制度ということではなくて、対象案件と社会の変化に伴って、更なる論争の中で変化していきます。従って制度の対象とする環境問題とその解決策を巡る論争を理解することは、環境法・政策を深く学ぶ上で重要です。しかし、それは、成立した制度だけを学ぶより複雑です。限られた時間、つまり一コマ 90 分の中で、複雑なことを初学者に伝えるには工夫が必要でしょう。この原稿の依頼をいただいたのをよい機会として、初めて非常勤講師を引き受けて以来、「制度の要点と複雑な現実をどう伝えるのか」についてどのように取り組んできたのか、そして今どのように考えているのかについて述べます。

私が初めて授業を持ったのは、2003 年後期、ある大学院の地球環境条約についての特論においてでした。当時は環境省の行政官でした。行政官は地球環境条約のもとで開かれる国際会議において多様な意見の対立など複雑な現実に出会うのです。そのことを分かってもらいたくて、授業の冒頭に「現実には複雑だ」ということを話したところ、ある大学院員生から「いきなり「複雑だ」と言われても困る。複雑な現実を分かりやすく説明するのが教師の役割だろう。」という趣旨のことを言われました。以来、講義において「複雑な現実をどのように伝えるのか」という問題に直面してきたように思います。

「自然界には人間に理解可能な秩序が存在する」というのが自然科学の前提だといいます（A. マクグラス）。この世界を構成する物質を表す周期律表は美しいと、中学生、高校生時代に思いました。また人間社会にも一定の秩序があって、それは法律のような規則や慣習によって現されています。しかし、それらは自然法則のように常に貫徹するものではありません。もっと緩いもので、それらを支える人々の認識には一致とともに対立があり、地域や時代と

ともに変化します。社会科学において、利益の「合理的選択」という前提に立って物事を単純化して理論化する方法論も有力です。しかし、多くの政策分野において、「何が利益なのか」は自明ではありません。政策の前提となる状況がどうなっているのか、政策の結果何がもたらされるのか、理解するには学習と知識が必要です。「知識が利益を定義する」のです（E. ハース）。しかも、「何が利益か」は立場によっても異なります。余りに単純化された「理論」は、環境問題についての、100 を超える多数の考え方の異なる国々による多数国間の条約交渉の現実からは離れています。

そのような複雑な問題を伝えることはせずとも、会議が決定したことだけ、成立した制度だけを伝えればよいとの立場もあります。多くの法律に関する教科書はそのような立場で書かれています。しかし、それはいわば「勝てば官軍」の史観にもなりかねません。一例を挙げましょう。「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引の規制に関する条約」（ワシントン条約）では、1989 年以来、アフリカゾウの個体群すべてが、絶滅のおそれがある商業目的の取引が原則禁止される附属書 I に掲載する決議が採択されました。それは密猟による個体群の減少が激しかったケニアなど東部アフリカ諸国には妥当な政策でした。しかし、個体数が安定ないし増加して、一部では間引きも必要でかつ象牙貿易の収益を自然保護の財源に充てていたジンバブエなどの南部アフリカ諸国からは強い反対がありました。そして 1997 年の締約国会議において、南部アフリカ諸国の個体群は附属書 II（国際取引を管理すべき種）に復帰しました。しかし、それらの個体群についても象牙の国際取引は禁止されたままで、論争は今日まで継続しています。マスコミでは、ケニアなど東アフリカの状況だけを取り上げて、「象牙の密猟が続きアフリカゾウの個体群が減少している」ことが語られ、南部アフリカにおいて、場所によっては個体群が増えて農作物や地域住民に被害が出て、個体数調整が行われている場所もあるということは報道されない場合が多いのです。話しが複雑になると読者・

視聴者に分かりにくくなると考えられているのかもしれない。ただ、最近では、ゾウに関する「人間と野生動物の衝突 (human-wildlife conflict)」が増えていて、そのことは国際環境団体の web-site でも取り上げられるようになっていきました。さらに、最近では、残念ながら密猟の猛威が南部アフリカ諸国にも及びつつあること、その背後には所得の増加しているアジア諸国における象牙への需要があることが指摘されています。ますます状況は複雑化しています。

環境科学概論Ⅱにおいて、私は二コマを分担していますが、その一コマでは、「持続可能な開発」という考え方の一般論を学び、もう一コマでその応用としての「アフリカゾウ論争」を学んでいます。「アフリカ」といっても国々の社会状況は異なり、アフリカゾウ個体群の状況も異なるということが要点了。そして、「持続可能な開発」の反対にある「資源の呪い」(天然資源があることがかえって紛争を引き起こすこと)という概念を提示し、「持続可能な開発」には「良い統治」が必要であることを学びます。そして、複雑な状況には「全面輸出入禁止」のような単純な政策ではなく、国ごとの異なる状況に対応した政策の組み合わせが必要であることを学んでほしいと願っています。学生が書いた試験の答案を見てみると、ある程度の学生はそのことを理解してくれるようです。状況の一部分を切り取って単純化する言説がしばしば流布しますが、それを鵜呑みにせずに、できるだけ複雑な状況を把握して自分の頭で考えてもらいたいと思います。事実を単純してあるいは科学的知見に背を向けて大衆受けを狙って対立をあおるポピュリズムが威力を振るっているからこそそう思います。「複雑な現実を理解できるようになることが国際協力の前進」です(E. ハース)。

ただし、限られた授業時間の中で、論争にこだわり過ぎるべきではないでしょう。第一に、初学者である学生は、まず制度の概要を知りたいはずで、論争については、その応用問題として扱うべきでしょう。また現実の世界には、対立と混乱がありますが、それを強調しすぎると、聞き手に否定的な印象を与える可能性があります。制度が成功していることと、ある程度バランスを取って提示すべきでしょう。またポピュリズムには、事実より人々が寄り添いやすい感情に訴えかけているという意見があります。そのことを反面教師として学ばなければな

りません。現実社会は複雑で、政策論争には苦い面もあるというのが大人の話ですが、しかしそのような困難な先にある希望も語らなければ、学生が心を開いて聞くことにはならないのでしょうか。例えば、気候変動対策に関する国際政策調整は長い間困難を抱えていますが、他方で世界で再生可能エネルギーが急速に普及していることは、希望の一つです。また授業の「分かりやすさ」の強調には危険な面もありますが、授業の「面白さ」は大事なのでしょうか。

普段の講義では、①制度(法律・政策)の対象としている環境問題の状況、②どのような議論を経て制度が成立したのか、③成立した制度の概要はどのようなものか、④制度の運用において、どのような課題がありどのような議論がなされているのか、について学びます。しかし、あまり複雑な説明は、初学者である学生には迷惑でしょうから、要点を絞った説明をしなければなりません。三つから四つほどの柱立てにまとめるべきなのでしょう。

以前、法学部・法科大学院で地球環境条約を土曜日に非常勤講師として教えていたころは、全面的にパワーポイントを使っていました。一コマの講義で、一つの条約について制度変化を 80 枚ほどのスライドで説明していました。その方式では包括的な説明ができるのですが、情報過多だったろうと思います。また、スライド資料を配付しての授業では、学生は話を聞くだけになります。

そこで、本学の講義では、学生に多少なりと作業をしてもらうべく配布資料は4枚ほどのレジюмеとしています。図表は別途数枚配るか、モニター画面に映しています(テレビモニターは気を付けないと見にくい場合があるようです)。レジюмеの特に重要な箇所は空欄にして、そこは、板書ないしパワポ・モニター画面で、学生に穴埋めさせています。また、学生が緊張感を維持するように、一回の授業で4回ほど質問をしています。比較的答えやすい質問、例えば、「この分野に関して最近ニュースで話題になったことは何か?」といったことを聞いてみます。そして、出欠確認の意味も込めて、授業の終わり 10 分ほどは、授業の要点についてレスポンス・ペーパーを学生に書かせています。

一コマ 90 分の授業で扱える分量には限りがありますが、授業外の自習が単位取得の前提になっているはずで、自習のため、一つには教科書・参考書が重要だと思います。教科書を読ませるためには、授

業内での明示的な教科書の活用をもっとする必要があるのかもしれないとも思います。論点をより深く学ぶには、課題図書も大事でしょう。環境政策学では、環境政策が産業へ影響を与え変化を引き起こすのかという動的な過程を理解してもらうため、有名なポーター仮説論文（1995）とその簡潔な解説が掲載されている三橋規宏監修『よい環境規制は企業を強くする』（2008年）を読ませています。課題図書の頻度をあと少し増やすことも私にとっての課題です。

論争のある案件について自ら考え判断する力を養うには、自ら調べ、意見をまとめ、発表し、他者の発表に対して質問するアクティブ・ラーニングも有効でしょう。分担している後期の環境政策学の授業で、今年から、最後の二コマを使って、分担する先生と協力してアクティブ・ラーニングを導入する予定です。学生達が班毎に自ら調べ、自ら判断して、時間制約の中ではありますが、多様な論点について意見を述べてほしいと思います。

最後に、当然のことですが、法律・政策は常に変化し続けるので、教師も常に学び続ける必要があります。