

H-5 地球環境リスク管理にかかるコミュニケーションと対策決定過程に関する研究

(1) 気候変動のリスク・コミュニケーションと対策決定過程

③ 基礎自治体の気候変動リスクへの取り組み状況と現代的環境リスクの特徴

財団法人生存科学研究所

辛島恵美子

平成 11～13 年度合計予算額 7, 205 千円
(うち、平成 13 年度予算額 1, 794 千円)

[要旨] 地球環境負荷低減が求められる今日、多様な気候風土に適合したライフスタイルの確立が改めて求められている。1992年に国際合意されたアジェンダ 21でもローカル・アジェンダの重要性が指摘され、近年の環境問題の性格の変化を受けて自治体でも環境政策を大きく変える努力が始まっている。国と都道府県の環境行政は当面の課題であるCO₂削減計画に関心を集中させているが、多くの基礎自治体の反応は鈍い。しかし基礎自治体の中でも環境問題に積極的な先頭集団では、むしろ環境問題も安全問題も経済振興問題も総合したライフスタイルの確立に関心をよせて、市と市民のパートナーシップの取組みなど自治力を涵養しつつ‘まちおこし’などの総合計画から変革していこうとする動きが目立つ。そうした意識の高い基礎自治体で気候変動問題を取上げている人々の間でも、そのリスクの科学議論にはほとんど関心を示さず、むしろ環境負荷低減の新時代に相応しいライフスタイルの確立の観点からコミュニティ内のコミュニケーションに多くの関心と努力を費やしていた。再開発やまちづくりに環境負荷低減策を積極的に組み込むことを奨励する政策は目前に迫るCO₂量削減対策としては効果的ではないものの、長期的に地球環境負荷低減の観点から見ればむしろ大きな底力を発揮しうるものであり、自治力や自立性を回復する将来性のある積極政策である可能性が明らかになった。

[キーワード] 気候変動、ローカル・アジェンダ、基礎自治体、環境政策、リスク・コミュニケーション

1. はじめに…研究の目的と方法について

地球温暖化を示唆する気候変動は現代の重大な環境問題の一つである。しかしこれまでの環境問題とどのような違いがあり、また共通性があるのだろうか。こうした問題に対して欧米社会、とりわけ米国社会では「リスク・コミュニケーション」を問題にするが、今までの対処策や決定手続きでは十分ではないのだろうか。文化的社会的諸条件の異なる日本社会では気候変動問題にどのように対処すればいいのだろうか。どのような点に特に留意すべきなのだろうか。こうした問題意識のもとで、国内自治体と地域社会の取組み動向とその特徴を調べることを目的とした。

研究方法としては、気候変動対策を含む近年の自治体の環境政策動向について一般資料を調査するとともに、ローカル・アジェンダ 21 策定に関連して話題性があり、評価も高い幾つかの自治体を選び、より詳しい地球環境リスクとりわけ気候変動リスクへの取組み状況を調査分析し、併せて自治体の気候変動を含む地球環境リスクの取組みの特徴を整理した。

1992年のブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議(以下UNCEDと略す)」は「地球サミット」とも呼ばれ、気候変動枠組み条約もこの会議の期間中に

150 国以上の署名で成立している。この国連会議で採択されたリオ宣言は俗に「地球憲章」とも呼ばれるように、この会議で地球環境問題が国際社会の中心的関心事の一つとして認知され、持続可能な開発(Sustainable Development)コンセプトを世界共通の目標とする国際的合意がおおむね成立した。その実現の為の各国行動計画が「アジェンダ 21」であり、その地方自治体版が「ローカル・アジェンダ 21」である。地方自治体版にまで言及したのは、現代社会の抱える問題の中には地域社会の人々の積極的参加を前提としなければ解決し得ないものが増えてきたとの認識が広まり、そのイニシアチブを地方自治体がとることを期待したことによる。ローカル・アジェンダ 21 で取り扱う対象は気候変動問題に限定されるわけではないが、強制力のない自主的計画であり、この策定過程を含む近年の環境政策の新しい動きは地球環境リスクへの自治体の取組みの特徴を比較するのに便利であり、自治体の動きを考える一つの尺度、ツールとして採用した。

2. 研究成果のとりまとめ

日本では環境政策一般及びローカル・アジェンダ 21 の取組みが都道府県と市町村(以下では基礎自治体とも表現する)とでは異なり、更に同じ気候変動問題を扱う場合でもその問題の受け止め方が大きく違うことが明らかになった。国や都道府県は地球環境問題のために新たな政策を提示し、気候変動問題については CO₂ 削減対策に関心を集中させている。しかし基礎自治体の平均的動向は、目の前に差し迫った関連課題、多くは福祉・厚生政策や経済振興政策にウエイトがあり、環境政策は中程度以下の関心事であった。さらに気候変動に関する知識はあっても実践行動には結びつきにくく、CO₂ 削減対策を採用する場合も、身近なゴミ問題や省資源、節電対策の発想が強く、総じて地球環境問題への実践的取組みは低調であった。(第 3 節)

都道府県レベルでは今日どこも策定済みであるが、基礎自治体でのローカル・アジェンダ 21 への関心はそもそも希薄で、自由策定であることから策定自治体はまだ 5%にも満たず、基礎自治体全体の傾向を推し量るには事例が少なすぎるのが実情である。ただし、そうした基礎自治体の中でも熱心に取組んできた幾つかの自治体を選び、その背景事情を含む詳細研究をしたところ、リスクの科学的根拠にはあまり深い関心を寄せず、CFCs のオゾン層破壊対策などで見られた欧米社会の特徴とは明らかに異なるが、これは気候変動問題が抱えている特徴に由来する可能性がある。環境政策に熱心な先頭集団の基礎自治体という限定つきの特徴であるが、地球環境リスクや気候変動リスクを知識として理解している人は少なくなく、市の行政内部にも、産業活動の中にも、一般の生活者の中にも核となって熱心に取組む人々がいて、新しい動きをリードし、また支えてきているが、気候変動問題を積極的に取上げ、取上げた施策の中には CO₂ 削減の代表的対策が多くあるにもかかわらず、リスク対策に熱心というよりはむしろ次世代の人々の生存条件も十分に考慮した新しい環境に調和したライフスタイルの確立を高く掲げ、具体的なまちづくりや市域振興計画、ゴミにしないですぐ使いまわし運動、マイバック運動やアイドリングストップ運動など新しいライフスタイルの確立とそれに向けての総合計画づくりやその実践活動の展開に多くの関心を寄せていた。つまり客観的には、所期目的をはっきり意識しながら弊害にも十分な注意を払って計画通りのよい結果を出そうというプラス思考の安全対策の発想とその実践活動の展開に見える。ただしそうした先頭集団の基礎自治体でも、まだ新しいライフスタイルが確立したといえるほどに地域社会にその活動が浸透しているわけではなく、継続性と一層の普及が今後の課題である。なお、そこには大きな壁があり、どう克服して一層の普及と継続性を維持するかが悩

みの種となっている。そうした事情もあって、リスクの認識(科学的議論も含む)や省資源・省エネルギーなどの対策内容に苦悩しているというより、よいと考える事を実践に移し継続する気概や意志力、ひいては習慣化する力に問題を見ており、関心も寄せている。その点でも草の根民主主義を基礎とする米国社会とは事情を異にし、同じ地球環境リスク対策であっても抱える課題の性格は大きく異なる可能性を指摘できる。(第4節、第5節)

同様に日本社会では危険の用語も計画レベルで「危険対策」などと使う習慣は無く、これまでも翻訳やコンテキストからみてリスク対策というべきところを、敢えて安全対策と読み替える人が少なくなかった。なぜそういう言い換えをしたくなるのか、これまで十分な説明がなされてこなかったが、今回の調査結果が示唆しているのは、単に耳障りのよい「安全」の言葉に代えたのではなく、そうすべき発想の違い、捉え方の違いが認められるためである可能性を示唆している。後ろ向きの対策ではなく、むしろ前向きの建設的安全対策として受け止めるのが日本社会の自然な受け止め方といえそうである。したがって特に専門的説明の不要な一般的議論に、専門的定量用語リスクを持ち込む必要性はないことを示唆する。しかし反面で、危険内容を冷静に議論して見極める力を養い損なえば、根拠の無い楽天主義に転落しかねず、また「21世紀型のものづくり」の半分の実力を養い損なうおそれのあることも忘れるべきではないであろう。(第5節)

3. 日本の地方自治体のローカル・アジェンダと気候変動問題への取組み状況

日本ではローカル・アジェンダ 21 策定は自主的なもので、かつ環境基本計画などもそれと認める方針を出していたため、それらの区別が難しい¹⁾。「ローカル・アジェンダ 21 策定状況調査」(環境省,2000)の一覧表で見ると(平成 12 年 5 月末時点)、都道府県(45)では「地球環境保全行動計画」か「地球温暖化対策行動計画」のいずれかの名称のものが大多数で、環境基本計画と一体のものとして提出したところは 8 自治体(2 割弱)に過ぎない。つまり、日本政府が作成したアジェンダ 21 は国連が示した項目をほとんどそのまま使って過去及び将来の政策を再整理して回答した形の総花的なものであるのに対して、都道府県では従来の環境政策では具体的な対策にまで踏み込んでこなかった地球環境問題に的を絞ったところが多くなっている。政府のアジェンダ 21 は対外的に日本の環境政策を説明するのに適しているのに対して、都道府県ではまずは都道府県民に説明できるものでなければならず、従来方式の踏襲では取り扱いが難しいと予想されている地球環境問題にテーマを絞って新しい試みを提示しているとも解釈できる。これに対して、もう少し地域住民の顔がはっきり見えるレベルの基礎自治体(政令指定都市を除く市町村数は合計で約 3230)の動きはこれとは異なる。そもそも多くの基礎自治体がローカル・アジェンダ 21 を策定してはならず(政令指定都市を除き、113 自治体が届出)、法定計画でもないため良く知らない場合すらまだ多い²⁾。4%にも満たない届出の中での傾向にすぎないが、環境基本計画をローカル・アジェンダとして提出しているのが約 6 割、アジェンダ 21 や行動計画、行動指針の名称をつけたものが 38 件で 3 割余、そのうち地球環境問題を表記に掲げたケースは 9 自治体である。

都道府県と基礎自治体のこの動きの違いは別の資料からも明かである。たとえば自治大臣官房地域政策室「平成 10 年度 地域政策の動向」によれば、都道府県の場合は別分野の政策との比較において、環境保全対策はトップではないものの、比較的高い関心を占める対策であり、その環境保全対策の中でも地球環境対策のウエイトは近年急上昇している。国の温暖化対策等の法的整備をそのまま反映しているように見える。しかし市町村(基礎自治体)では他分野の政策と比較

して、環境保全政策は中位に位置付けられ、環境保全対策の中での地球環境問題への関心は大中小の三ランクに分ければ、中と小の間ぐらいである。この傾向は福岡県内 79 自治体(県内の 81.4% に該当)の環境担当者へのアンケート調査結果²⁾(以後は「福岡県内調査」と略)でも認めることができる。地球温暖化は環境ホルモンと並んで担当者の関心を引いているが、実践行動となると 3 万人以下の市町村(回答数の約 67% に該当)では何もしていないとの回答が圧倒的である。温暖化防止対策に相対的に熱心な首長のいる自治体を対象としたアンケート調査³⁾(1997 年 12 月の COP3 京都会議にむけて展開された「自転車による列島横断エコリレー」において首長が地球温暖化対策の努力をすると署名した市町村と、環境自治体会議のメンバー自治体の総計 1413 に対して発送して 1355 通回収した郵送アンケート調査であり、以後「熱心な基礎自治体調査」と略)でも地球温暖化対策を実施している自治体は約 3 分の 1 であり、実施率は人口規模の小さい自治体ほど低い結果が出ている。「現在地球温暖化防止のために実施している施策や行動の種類に関する自由回答」でその傾向を詳しくみると、多様な施策を温暖化防止対策として列挙していて、全ての環境対策は何らかの意味で温暖化防止策にも役立つというほど多様性が目に付く。その中でも高い実施施策は「省エネルギーと節電対策(昼休みの節電、エレベーターの使用抑制、冷暖房の適性化)」であり、それを担保している「率先行動計画」、他には「広報・啓蒙活動」「ゴミの分別・リサイクル」「アイドリングストップ」「グリーン購入」などである。ちなみに同時に環境政策一般の調査も実施していて、「廃棄物の再生・資源化」68%、「フロン回収・破壊」51%、「生活排水・農業排水処理の徹底」48%の回答率であった。「福岡県内調査」でも環境政策の最大の関心事はゴミ問題関連であった。グリーン購入は直接にはリサイクル問題と深く関係し、不景気続きの自治体財政事情は何処も厳しく、節約は差し迫った課題でもある。したがって温暖化防止対策として掲げる対策群も、別事情で推進しなければならない課題の読み替えとも解釈できる。「熱心な基礎自治体調査」では温暖化防止対策実施上の悩みに関する自由回答も集計している。それによれば、悩みのトップは「資金不足、人手不足」であり、「省エネルギーや新エネルギー対策には膨大な費用がかかり、予算も削減傾向の今日とても手が回らない」との記載が目につく。実施施策に「節約以外の省エネルギーや新エネルギー対策」がほとんど出てこない事とも一致する。これら CO₂ 削減効果が比較的に見えやすい対策が財政上困難であることから、規模の大きな基礎自治体でも「普及啓発活動」が主要対策である。財政問題の他に法的権限も無い以上、啓蒙活動以外にできるのは自治体職員自身で可能な節約対策であり、率先行動計画にしているところも少なくない。件数だけをみれば低公害車購入自治体も少なくない。ただし一台以上購入していれば実施施策と回答できるのであり、苦しい財政状況を反映して規模の大きい自治体ほどその実施回答は多い。また「危機意識の欠如」の回答も多い。背景に住民の啓蒙対策が意識されているものもあるが、庁内の環境政策への理解や合意形成が意識されている場合も少なくない。これらアンケート調査を総合すると、不況が長引いている近年では、地球温暖化問題に関する知識を政策担当者たちはそれ相応に持っているものの、予算は縮小傾向にあり、温暖化対策や地球環境問題のように住民にもわかりにくく、政策効果の測定も困難なテーマに有限の資金と人材を投入しかねている姿が現われており、それを危機意識の欠如とも意識しているようにみえる。そうした条件は規模の小さい自治体ほど厳しく立ち現われており、適切な財政的法的根拠が与えられない以上、基礎自治体としては国や県がどこまで本気でこの問題に取り組むのか様子を見ていると読める。

4. 先端的な取組みをしている基礎自治体の特徴

ローカル・アジェンダ 21 を含む環境政策決定過程において積極性と活動のユニークさ⁴⁾ から詳細調査対象とした基礎自治体は大阪府豊中市、熊本県水俣市、東京都日野市である。

(1) 大阪府豊中市(人口約 39 万人：大阪市に隣接し、そのベッドタウン的性格が強い)

1993 年に環境基本法が成立した後、豊中市でも 1995 年に環境基本条例を制定し、1999 年 3 月に環境基本計画とアジェンダ(正式名「豊中アジェンダ 21…地球環境を守るとよなか市民行動計画」)を策定した。ユニークな点は市民環境会議の結成とその位置付けである。環境基本条例策定過程で環境団体からの市民参加の道の指摘を条例に反映させたことを契機に、市域の公・私両セクターの主要組織をほとんど含む加盟団体(150 余)と一般市民とから構成された「とよなか市民環境会議」を結成し、その環境行政上の位置付けは「基本条例のもとで市民環境会議はアジェンダ 21 のもとに行動を展開し、市行政は環境基本計画のもとに行動する」という両輪関係とした点であり(図 1)、これが豊中市の「市と市民のパートナーシップ」の一つの形である。

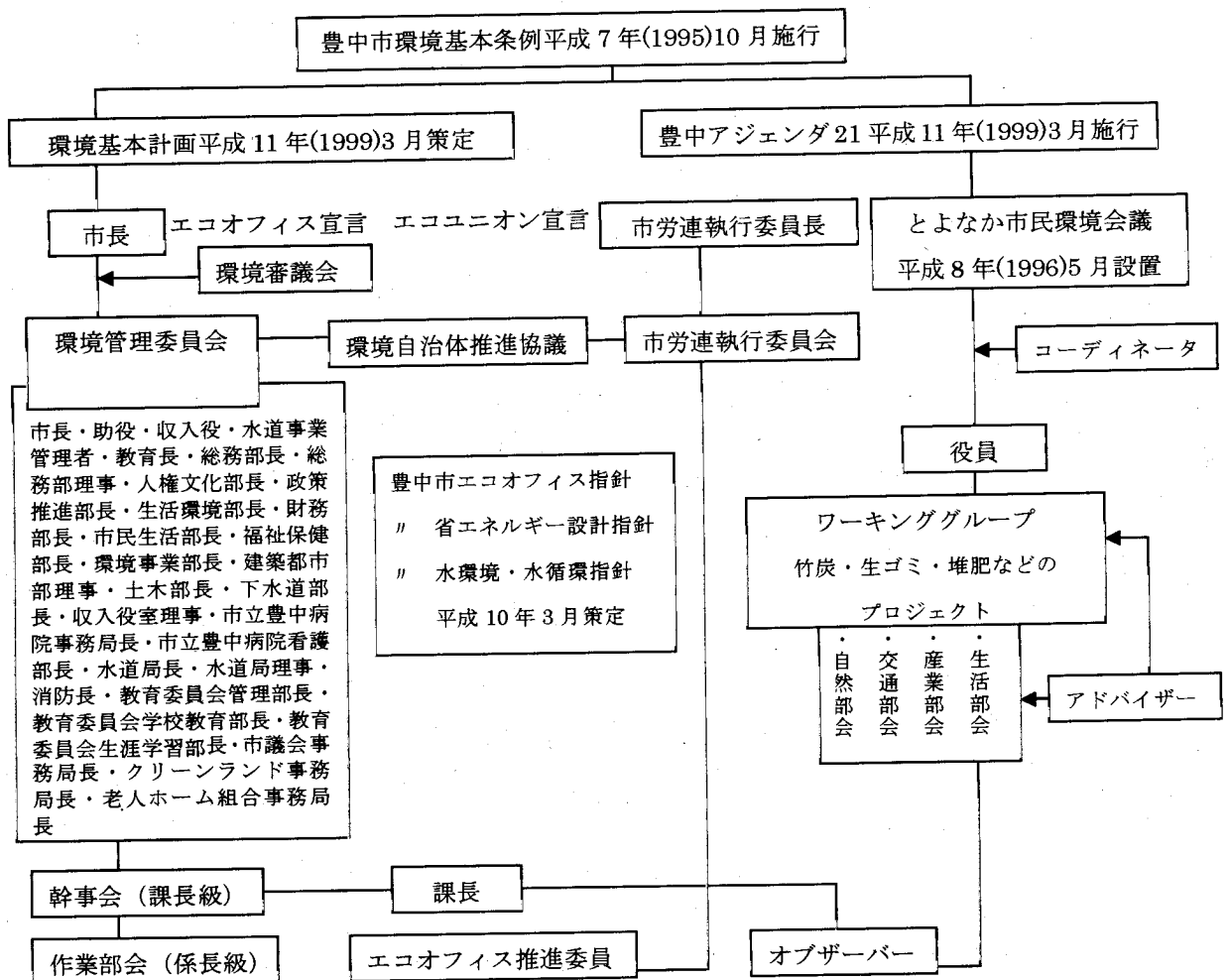


図 1 豊中市の環境行政の推進体制(豊中市環境報告 2000 年度中間報告より; 2001 年 10 月)

しかもこの市民環境会議は地球環境問題を取扱う組織として発足し、アジェンダ 21 策定が初仕事であった。1996 年発足当時は翌年末に地球温暖化防止対策の COP3 京都会議が予定されていた。そのため当面の課題として地球温暖化防止対策に焦点を定めている。しかし当然のことな

がらメンバーは素人であり、市民環境会議ではまず基礎的な知識を学ぶための勉強会「豊中環境塾」(連続講座方式)を実施し(1997.5月～8月;参加延べ人数は530人)、これらに参加した人々を中心にアジェンダ 21 作業部会への参加希望者を募っている。公募や推薦により集まった人々は産業(エコインダストリー)部会、交通(エコトラフィック)部会、生活(エコライフ)部会、自然(ビオトープ)部会に分かれ、各部会には20～30名前後の人々が集まり、月一回の学習会や見学会を開催し、率先行動も同時に進めて市民の反応をじかに感じつつ考える1年半('97年9月～'99年3月)を経て豊中アジェンダ 21 として持続的に取り組める行動メニュー101を提案した。その間の活動は全国的に高い評価を受けて表彰された(1998年12月環境庁の地球温暖化防止活動大臣表彰、1999年2月地域省エネルギー実践活動優秀事例として省エネルギーセンター会長賞)。こうした動きが可能であったのは国の環境基本法や環境基本計画策定以前に実質的にその内容を先取りした具体的指針等の策定実績があり、後から法的根拠に沿って形式を作り直したことから、他の自治体にはないユニークな組織づくりが可能であったといえる。

市民環境会議を実質的に支えてきた人々は地球温暖化リスクを問題にしながらも、リスク内容は規定の条件と受け止め、それ以上の科学的疑問を持たないように見えた。とりわけ「もったいない」「物を大切に使い切る」価値観を経験している中高齢者にとっては節約もリサイクルもリユースも当然の事と受けとめ、1970年代から公害問題の他に資源枯渇問題が繰返し指摘されてきており、今日の地球環境問題はそうした現代文明の当然の帰結として、行動の軌道修正への取り組み活動に関心が移っている。つまりその活動はCO₂削減対策には違いないが、それは最初の登山口の特徴であって、大量生産・大量消費・大量廃棄という近代産業社会の軌道修正に連動するライフスタイルの転換ないしは確立に関心があり、多くの人々が気軽に取り組める課題を行動計画として取上げていた。

(2) 熊本県水俣市(人口約3万人:水俣川を囲み、山村、農村、漁村、市街地から構成)

ローカル・アジェンダ 21 策定状況調査によれば環境基本計画がローカル・アジェンダ 21 として届出されているとある。しかし特徴的なのは環境基本計画の直接的根拠となっている水俣市総合計画である。その策定には「みなまた 21 プラン市民会議」メンバー(31名:うち10名は団体や地域推薦)を公募し(1994年7月)、その他に、地域の若者たちを中心に1991年3月に結成した「寄ろう会みなまた」組織や「市長と語る地域懇談会」など多くの組織や手法を駆使して広く市民を巻き込みながら1995年9月に総合計画を策定し終えた。立場の違いや思いの違いが複雑で分裂的な人間関係を作りだし、タブーが多くて素直に語れないといわれて長い水俣市であったが、吉井新市長が公式に過去を謝罪し、改めて水俣市民全員に向かって人間関係の再生(もやいなおし)を誓い、その呼びかけではじまった新しい動きの一つである。新しい水俣市を市民全員で作ってほしいとの願いから上記のような策定方法を採用したのであり、リーダーシップは市長と市役所がとった。直接の動機こそ地球的視野からのものではないが、環境面でつまずいた水俣だから環境面で世界一を目指すという大目標を掲げ、環境基本計画はこの大きな市の目標を環境面から書き直したものであり、当然に地球環境問題や温暖化対策も考慮している。記録も徹底していて、たとえば市役所の省エネルギー対策関連の記録には削減目標設定こそないがマイカー通勤のガソリン量まで含めて掲載して公開し、資源ごみ類の分別数の多さと回収された資源の質の高さは全国的に有名である。また環境マイスター制度や学校版・家庭版 ISO 登録制度、コミュニティ

単位の地区環境協定など、市民の自主的協力を前提とした諸制度をたくさん用意して成果を着実に積み上げつつあり、他地域の人々の見学者が絶えず、それが一つの評価、成果として市民の励みにもなっている。環境問題の恐ろしさを身にしみて感じている点に注目すれば、環境リスク対策ともいえるのであろうが、前面に出ているのはまちおこしであり、新しい水俣市再生である。

(3) 東京都日野市（人口約 16 万人；大都市近郊に位置し、田園的景観もまだ残る地域）

日野市のユニークな動きは環境基本条例の直接請求事件に端を発する。1994 年 5 月に「環境基本条例制定運動委員会」が発足するが、直接の動機はある市議会議員の選挙公約を果たすためであり、当初の関係者はその政党関係者であった。しかし学習会活動の賛同者を広く呼びかけて「市民がつくる環境基本条例の会」に拡大し、10 月から直接請求の署名活動を実施して 15,046 筆の有効署名を集めて市に提出した。6 期目の革新市長森田喜美男は日頃から自治を説き、住民運動を育ててきた実績がある。しかしこの時は否定意見を付けて 1995 年 1 月議会に提出した。野党の多い議会は逆にこれを取り上げ、多くの修正を加えた野党修正案として可決した。形式的には直接請求による環境基本条例が成立したものの、目玉ともいえる市民参加条件などではかなりの箇所が修正され、条例で義務付けた環境基本計画策定に市民参加がどの程度実現するかは市の判断に委ねられた状態で、争点はそこに移った。市は 96 年 8 月には若干名の市民公募者を入れて環境基本計画検討委員会をスタートさせたが、97 年 4 月の新市長就任までは動かないも同然であった。この間、地域では直接請求にかかわった人々を中心に環境基本計画づくりについての勉強会やフォーラムなどを開いて審議の展開を見守っていた。

新市長体制になると、検討委員会は素案作りを事務局に命じ、事務局はその作業を市民ワーキングチームに委ねることを決めた。この作業チームの公募に対して応募者は 109 名となったが全員参加で素案づくりを開始し(97.10)、一から勉強して原案を書き上げている(98.8)。ただし、これには庁内公募で集められた市職員が一緒に参加してサポートしていたことも特徴といえよう。市民の素案を公式の検討委員会で検討し、市側も議会も検討して制定された(99.9)。対他比較から言えば、市民の主導と仕掛けに市行政が後から乗った形である。しかしこの一連の動きはこの時だけに終わらず、むしろこれを皮切りに市の計画策定の公募には毎回多くの市民が応募し、都市マスタープランづくりには中学生から 80 代までの多様な公募市民と庁内公募チーム併せて総勢 200 名が関与した。また市民の関心と協力で市はごみ収集法の大転換を図り、ごみ半減を一挙に実現している。つまり市民側に一過性に終わらせない柔軟でねばり強い動きがあるばかりでなく、受身にまわった市行政側にも最初の百人を超える市民による計画策定作業を庁内公募チームの結成で支援した実力があつた。事務局を増やさずに市民の動きを支えるための庁内公募の市職員(必然的に多様な部署の人々の集団)を集めて当てることはそれなりの歴史が無くてできるものではなかった。

何かの要求にはそれなりに差し迫った動機があつたとしても、日野市の動きはリスク対策といった発想ではない。人口規模や地理的特徴など様々な要素が重なっているためであろうが郷土意識が強く、日野市にとって何が大切かという点で政党間の深い対立さえも超えて共同する伝統があるという。実際に環境問題が発端となつて大きな動きとなつたが、環境問題だけに関心があるわけではないことはその他の計画にも多くの市民が参加している実績を見ても明らかである。

5. 新しい環境リスクの特徴と気候変動環境問題の特徴

日本では「危険」用語の心理的射程が比較的狭く、遇害の可能性がかなり濃厚になってから使うことが多い。そのため行動する前からその行為結果を予想して適切な対策を準備することを指して「危険対策」とは呼ばず、むしろ伝統的には「安全対策」「安全確保策」と言ってきた。実際にリスク対策をしばしば安全策と読み替えてもきた。その関係を「安全を図る行為プロセス」の形で図示したのが図2である。経済補償ばかりでは不十分と考えられるようになって問題化しているのであるが、歴史的にリスク対策といえば保険対策と長く考えられてきた⁵⁾。現代でもリスク対策は事前プロセスの課題である。しかし安全対策の観点からみるならば、事前プロセスではまず行為・行動の直接的動機ともいべき「所期目的」の成就計画があり、その計画行為に関連して予想される「弊害」を考慮して、様々な案を検討して最終的に「所期目的」と「害の無いこと」の二つの目的を同時に成就できる最終実践計画をつくりあげる作業と整理できる。その計画が実践プロセスで実行されてはじめて「結果」がでる。両方の目的が達成されてはじめて安全であったといいうるのであり、何もしなければ弊害などあるはずもなく無事には違いないが、それを「安全」とはいわない。実践プロセスとは現場での実行プロセスであり、優れた計画がある場合でも想定外の事態に遭遇することを覚悟する必要がある、実践者の臨機応変な能力と運次第で、ヒヤリハットする経験をしながらも無事に目的を達する結果もありうるし、悲惨な事態に陥って緊急救助支援体制が働く結果もありうる。事後プロセスは、トラブルがあった時は勿論であるが上首尾に終わった時も計画や実践上の反省やメンテナンスを含む復旧プロセスとして、安全対策上不可欠なプロセスである。

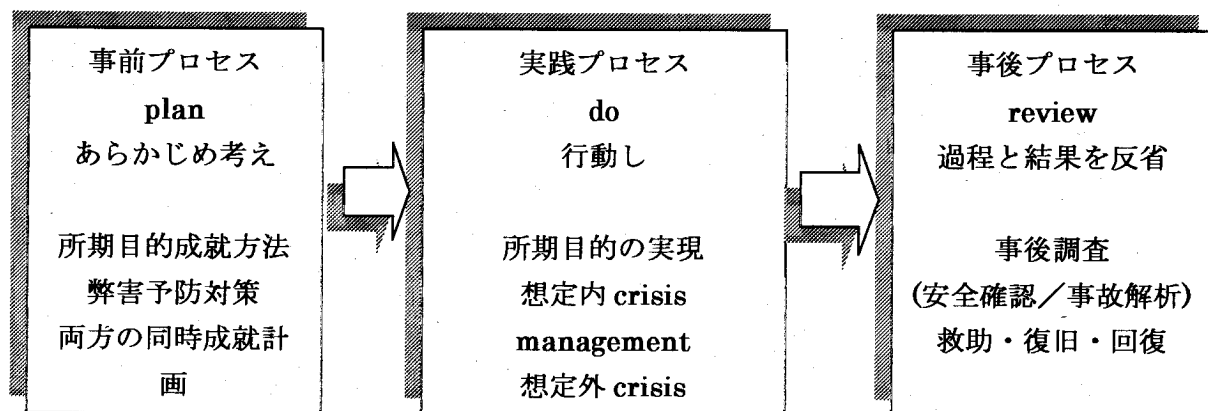


図2 安全対策の基本手順

リスク対策を検討する際に、過去の他者の経験も含めて当該行為にかかわる知識が豊富であれば、それを参考に質の高い計画がつけられるであろう（過去から学ぶことから始める型: research & application 型⁶⁾）。しかし新規の行為行動となれば、そのリスク性をあらかじめ正確に見通すことは容易ではない。所期目的成就計画も容易とはいえないが、その弊害の予想となれば一層難しい。歴史的にはそうした際の慎重なやり方として「段階方式」が知られている。つまり被害を最小に抑える為に制御の単純なものから、徐々に複雑なものへとステップを分けて実践し、様子を観察しながら必要な知識を蓄積し、最後に目的のものに挑戦するやり方である。実践プロセスで、

被害を抑える工夫をしながら知識を効率的に蓄積するとの意味からこれを「行動しながら学ぼうとする型：learning by doing 型⁶⁾」と呼ぶことにすると、もう一つの典型的学び方が「青天の霹靂型：a bolt from the blue 型⁶⁾」である。つまり事後プロセスにおいて失敗経験から反省的に学ぶ方式である。衝動的に行動する幼児的行動パターンは論外としても、事前に予想できる限界を覚悟するならば、この方式で学ぶことは避けがたい。ところが現代社会が抱える問題の中には青天の霹靂型では人類存亡の危機となりかねない手遅れも予想され、しかも過去の知識や経験もたいて役に立たない問題が出現してきている。その典型事例が CFCs によるオゾン層破壊予言(1974)であった。CFCs を大量生産して使用しつづければ、やがてオゾン層が破壊されて生物に有害な紫外線が降りそそぎ、皮膚癌発生確率が上昇すると予言された。しかし歴史的に経験の無い事態の予測であり、予測段階では未だオゾン層破壊にまで到っていないと計算されていて、科学的な実証もできない。決定的な被害を回避したければ CFCs の使用を止めるしかないが、その証拠もない科学的予測に社会はどう判断し行動すべきなのかを問われたのである。この種の問題に対しても現実問題としては「learning by doing」で対処するほか無いのであるが、科学技術の種類や製品の普及速度や効果の大きさなどを考慮すれば、事前プロセス段階での検討内容をもっと技術的に高度化精緻化し、責任体制も明確にしていかなざるを得ないことにもなる。そのためには関係者がパートナーのような基本的に対等な信頼関係を前提に協働的に動くことが前提とならざるを得ず、そうした一朝一夕では築き上げられない課題も含めて新しい取組み体制の特徴を「リスク性を探究することから始める型：looking-for-risks & selecting 型⁶⁾」と呼ぶことにする。当時すぐにその使用停止を決定した社会は米国とスウェーデンだけであった。しかし大気圏を上昇する CFCs に国境は無く、米国は科学的証拠を探しつつ国際世論を喚起する努力を重ね、結果として 1985 年にオゾン・ホールを南極上空で観察したとの論文が発表される直前ではあったが、科学解明の為に国際的協力体制を確立し、同時に規制案も協議してゆこうという趣旨の国際条約を欧米社会のメンバーを中心にして成立させた。さらに 1990 年代に入ると CFCs がオゾン・ホールの原因であったことも実証され、国際的な使用停止規制の合意もできて 1995 年にはこれを最初に予言した科学者たちにノーベル化学賞が贈られた。気候変動問題はこれに次ぐ第二のテーマとして国際的テーマとなったものである。したがってそのやり方もかなり踏襲され、1992 年の国際条約締結となった。

しかし CO₂ と人工物質 CFCs とでは抱える問題はかなり違う。国境が問題にならないガス状物質の点で共通するが、CO₂ は人為的に生産されるばかりではなく自然界でつくられ利用される物質でもある。またエネルギー革命で実現した現代産業社会において人為的な CO₂ 発生量が多いことは明らかであるが、その対策となると社会のメカニズムに広く深くかわり、公平な規制自体が難しく、また規制効果の検証も難しい。しかも決定的被害は次世代の人々の生存条件に係るといわれ、現世代の要求を満たしながら同時に次世代の要求を損なわないように解を見出すことも難しいが、同世代間の負担分担も経済活動と密接に関係するだけに国際・国内レベルの双方で利害対立する調節の難しい課題となっている。それでも大口の排出源規制は技術的には容易であるものの、大気や水質汚染が既にそうであるように、早晩、大口排出者の規制だけでは効果が上がらなくなり、生活の見直しからの排出抑制が問題にならざるを得ない事も明らかである。アジェンダ 21 の中でローカル・アジェンダ 21 が強調されたのもそういう認識があったからである。

少なくとも詳細調査した自治体で熱心に活動している人々の多くが地球温暖化リスク、地球環

境リスクで受け止めていることは大量生産・大量消費・大量廃棄の行動パターンの反省であり、その軌道修正の必要性を自覚して、まずは足元の行動から変えようと文字通り「think globally, act locally」の活動であった。大量生産・大量消費・大量廃棄という価値観の歴史はまだ日も浅く、「もったいない」「物を大切に」「最後まで大切に使い切る」という発想はまだ日本の中高年の人々にとっては当然なこととして受け入れられる価値観でもある。そのため、リスクの認識と結びついていると言うより、安全や健全の感覚に近いものを感じており、リスク対策というよりリスク対策をも含む総合的な安全対策という説明の方が受けとめている内容に近い。そして住民の顔が見える基礎自治体では環境リスクやその対策としてのライフスタイルの転換というより前面に出ているのはむしろ「環境問題をも含めたこれからの私たちのまちづくり」の動きであり、その背後には、無責任な奢れる消費者であることを辞め、事実をよく見つめて将来世代のことも考えて新しい時代に相応しい生活の仕方を楽しみながら工夫してゆく自立的で自主的な行動の重要性を自覚して新しいライフスタイルを確立しようとする動きがあった。そのため彼らの多くが感じている問題点は地球環境リスクについての科学議論をベースにしたコミュニケーションというよりも、従来の受身で奢れる無責任な消費者のままの多くの人々にこの新しい動きをどう伝えるかであり、新しい行動を始める自立的な意志の力や継続力にかかわる社会的、人間的関心をベースにする問題であった。その一つのやり方が暮らしやすいまちづくりや安全で快適なまちづくり、活力あるまちづくりのような理想像を高く掲げ、従来のように役所に全面的に任せるまちづくりの発想ではなく、市と市民が一緒になって望ましい理想像を議論し、それに向けて一歩ずつ前進して行く「結果ばかりでなくプロセスをも大事にした自主的自治的なまちづくり」の動きである。市と市民のパートナーシップという言い方が流行っているのもこうした新しい動きの模索の一例である。一言でいえば自主的に動ける人々の輪を広げる課題であり、その過程で編み出した具体的手法を「地元学」⁷⁾の形にまとめて世に問うている人々もいるし、「環境自治体」⁸⁾というコンセプトもそういう問題意識の自治体からの運動であった。それが環境マネジメントシステムやISO14000取得などの流れをも作っている。そうした背景事情もあって、選ばれる課題は多くの市民が関心を持って運動の輪に入ってきてやすいもの、長続きできる改善運動などであり、CO₂対策を掲げるにしても、その削減効率の関心よりは自主的自治的に動く習慣が定着しやすいテーマに向かう。したがって活動している人々全員が地球環境リスクまで視野を広げているわけではなく、関心事も多様である。その結果として、言葉だけ美しく並べただけで実態の伴わない計画と見かけの上では区別がつけにくいところがある。しかし明らかに違うのは「自主性や自治力」という言葉でくくられる中身であり、それを上手く表現する指標が見つからず明確に表示できないが、少なくとも詳細研究対象の積極的な取組みに成功している基礎自治体に共通する点はその点である¹⁾。形は各々異なるが、そう自覚した人々が活動の中心にあり、しかも行政内部に、産業活動の中に、一般生活者の中に一定数いるという点であり、また基礎自治体の性格が異なることからその動き方は各々異なるものの、その動きの基本的構造は「リスク性を探究することから始める型：looking-for-risks & selecting 型」の特徴を共通に持っており、関係者が基本において対等の信頼関係を構築して協働的に動こうとしている点で共通していた。さらにいえば、まちづくりよりもむしろそうした市と市民の関係、立場の異なる市民と市民の関係づくりに、より多くの関心が向けられていた。しかし科学ベースのリスク議論にほとんど強い関心を寄せない傾向が気候変動問題に限ったものではなく、先端的なリスク性の発見には一般的に消極的で、将来うまく

いかなる可能性をめぐる議論を好まず回避し、もっぱら欧米社会で受け入れたら規定の条件として受け入れる追随型の姿勢につながっていくのであるとすれば、少なくとも事後プロセスにおける失敗事例を冷静に見極める社会的能力を意識的に涵養しない限り、今後の 21 世紀型の新しいものづくりに挑戦する力の半分以上を養成しそこなうおそれがあることを示唆してもいる。

6. 引用文献

- 1) 辛島恵美子、J. Seizon and Life Sci. Vol.12B, p81-113(2002)
「豊中市の環境政策と地球的環境リスクへの対応の可能性」
- 2) 環境管理システム研究会 (1999 年 7 月)
・『市町村の環境行政に関する調査…平成 10 年度アンケート調査』
- 3) 環境フォーラムジャパン・環境自治体会議事務局 (1999 年 10 月)
『グローバルアクション展開のための環境政策実施状況調査、地球温暖化対策実施状況・グローバルアクション実施状況調査報告書』
環境フォーラムジャパン・環境自治体会議事務局 (1999 年 3 月)
『グローバルアクション展開へ向けて…自治体へのグローバルアクション展開のための基礎調査と行動の推進報告書… (グローバルアクション展開のための環境政策実施状況調査、フォローアップ調査等の結果概要)』
- 4) 財団法人地球・人間環境フォーラム (1999.3)
『ローカルアジェンダ 21 策定状況及びその内容等に関する調査報告書』(平成 10 年度環境庁委託)
- 5) 辛島恵美子、保健物理 Vol.35(4),p473-481 (2000)
「言葉「リスク」の歴史と今日的課題」
- 6) 辛島恵美子、J. Seizon and Life Sci. Vol.11B, p59-73(2000.12)
「安全学からみた現代的環境リスクの特徴と位置付けに関する研究」
- 7) 吉本哲郎、現代農業 (200 年 5 月号)
『現代農業…特集：地域から変わる日本、地元学とは何か』
- 8) 自治研作業委員会報告、自治労自治研中央推進委員会(1991 年 10 月)
『環境自治体をめざして』

[研究成果の発表状況]

(1)誌上発表(学術書・書籍)

- ①辛島恵美子、J. Seizon and Life Sci. Vol.11B, p59-73(2000.12)
「安全学からみた現代的環境リスクの特徴と位置付けに関する研究」
- ②辛島恵美子、J. Seizon and Life Sci. Vol.12B, p87-113(2002.2)
「豊中市の環境政策と地球的環境リスクへの対応の可能性」

(2)口頭発表

- ①環境社会学会第 21 回セミナー(2000.6)
「現代リスク問題からみた基礎自治体と市民の新しい関係の構築の特徴」

(3)出願特許

なし

(4)受賞等

なし

(5)一般への公表・報道等

なし

(6)その他成果の普及、政策的な寄与・貢献について

なし