

Policy Topics

自治体環境行政の現場から¹ The Environmental Administration of Local Government that is Changed for Environmental Measures from an Antipollution Measure

吉田 誠宏²

Yoshida Masahiro

はじめに

昭和40年頃、深刻な公害が社会的な問題としてクローズアップされ始めましたが、それから数10年、公害問題は環境問題という地球規模の社会問題へと移り、21世紀のスタート時には、「環境の世紀」と言われる変化がありました。

環境は、社会で対応する100年間の課題ですから、環境問題を解決するためには何をすればよいのか、見えにくい状況になっています。

私は昭和41年に大阪府に奉職し、以来、公害・環境行政に携わってきた経験から、問題が改善・解決される過程には、その促進と阻害の両者が横たわっていることに気付いています。

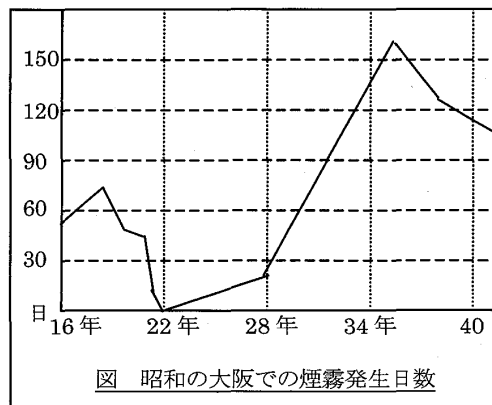
そこで、社会問題の前面にいる自治体行政が、ローカルからグローバルな問題へと変化する中で、どのような取り組みをし、取り組みをしていくかについて、現場での努力を報告します。

公害と環境とでは、被害と加害の関係でその本質が異なるため、解決を促進する方策は異なりますが、その解決を図ることを阻害する要因は同一です。人間界の仕組みや制度などのシステムが関与しています。そして、このことの研究、対応が必要であることを提起します。

1. 公害問題の実態

公害のうち、大阪府での大気汚染については、図に示すように「煙霧(視程が2Km未満)発生日数」記録が戦中の72日から終戦時には0日近くになり、昭和40年には100日を越えつつ石炭から石油(重油)への転換で、スモッグの発生へと変化しました。(気象台が毎日観測)

大気環境の状況は、産業や日常生活という人間活動が停滞した場合にどうなるか、敗戦という歴史がデータで証明しています。



スモッグは、大坂城の写真で示したように視界が悪くなる(200m先が見えない)だけではなく、硫黄酸化物による公害患者の発生原因になって公害訴訟が起こるとともに、革新知事の誕生や公害国会の開催など、社会変革をもたらしています。

この間の大阪府公害行政は、その担当者が、職場に寝袋を持ち込んで家に帰れない日々が続いて、例えば、関西電力火力発電

¹ 本稿は、2006年12月6日(水)に行われた総合政策学部講演会における講演内容の概要である。

² 演者は、40年近く大阪府環境行政に携わり、現在はNPO法人大阪府環境協会の副理事長

所への立ち入り検査では、門前で30分以上も入場拒否されるなど、今では考えられない拒絶・対決の姿勢が工場の常識であり、また、公害を否認して有害物質を排出する工場には、その事実を認めさせるために24時間測定するなどの苦勞に明け暮れていました。

一方で、どのような処理が適切かという改善技術が開発中であったため、メーカーと協働(今で言う癒着)して試行錯誤の公害防止装置を設置させ、その失敗への自己反省は苦い経験になっています。

そして、これらを糧に、強力に規制していくための新しい制度の開発・施行を進めました。現在の大気汚染防止法の規制方式(K値規制・燃料規制・立ち入り権限など)のベースは、このようにして生まれています。

しかしながら、公害苦情や被害者と直接対面する担当者はそうであっても、大阪府という行政内部では、国力増強・産業振興の掛け声の下、公害取締りの行き過ぎを批判する雰囲気もありました。このため、大阪府域で2万数千もあった発生工場への対策は、加害者と被害者の関係が明白である公害問題でも、工場の操業を重んじる風潮のため、遅々とした改善であったことは否定できません。

また、公害対策は、発生源への単なる規制だけで実効は見えません。規制される側が守れるよう、例えば、燃料重油中の硫黄分を下げるためには、石油連盟の協力(低硫黄重油の供給体制)が不可欠です。このため、大阪への重点供給(もちろん地域エゴ)の約束を取り付ける努力など、社会・経済システムへの対処も必要でした。

2. 公害時代から環境時代へ

公害白書が環境白書に名称変更したのは、環境庁が昭和47年からですが、大阪府はその11年も後のことです。これは、公害を環境という名称に変えないだけという、府の公害行政の怠慢ではありません。重大な公害問題が、環境問題の中の1つになってしまうとして、公害対策が後退させられるという府民感情があったからです。

一方、この11年間で、ゴミ処理問題と自動車排ガス問題が社会問題として取り上げられ、市民も加害者という認識が持たれるようになりました。またこの問題は、工場という単一の悪者が発生源という加害・被害の関係ではなく、社会全体が取り組まなければならない事象という理解もなされました。

しかしながら、規制的手法については、被害者に直面する地方自治体の担当者が改善を重ねたため、ゴミや自動車の問題も、それに困っている人々は、同様の改善が公害部局で可能であると思って、公害行政の怠慢を指弾していました。

このような指弾に対して、私は公害部局内部で、「矢面に立つな」という誘導をしていました。これは、ゴミや自動車の問題は社会的な問題として対処すべきものですが、公害部局が指弾の前面に立って言い訳すれば、都市計画や商工などの他部局は涼しい顔で逃れられ、そこでの発奮が生じなくなるからです。組織の外を見ずに組織の中を見た私の行為は、もちろん、担当部局の「行政不作為」であると思っていますが。

地方自治体は、国の省庁よりも組織柔軟性があると思われていますが、行政は、従前の例によるという流れに安住しやすいものです。この組織の中で、枠を壊すことに

は努力が必要です。規制的手法についても、平成12年の三宅島噴火による二酸化硫黄の高濃度出現の際に緊急時発令を行わなかったこと(行政不作為)や、GECでは平成16年から光化学スモッグ対応の瞬時停電が始まったこと、現実濃度と乖離した一酸化炭素の環境基準の運用など、現在も公害対策手法の遺物が散見できます。

このため、環境問題に対する政策手法として、直接規制的手法に加え、枠組規制的手法、経済的手法、自主的取組手法、情報的手法、手続的手法のベスト・ミックスが必要になっています。

3. 持続可能性の時代へ

公害では、その被害対象を「生活環境」として定義されていますが、環境の定義は、環境基本法においても明確に表示されていません。環境という言葉は、生活環境や自然環境・地球環境だけではなく、経営環境や宇宙環境などとともに、人間関係の状態を表す場合の家庭環境や職場環境でも用いられています。

そして、公害時代での公害行政も、組織や担当者が置かれた環境によって行政力の強弱が生じています。単に規制行政にだけ努力すればいいのではなく、置かれた環境への様々な働き掛けが必要であったように。

ところで、化学物質による健康への影響については、食品添加物やシックハウスなどの幅広い原因があります。また、対応策についても、サプライチェーンなどのように市場を通じた有効な取組が、行政の場以外で様々に確立されつつあります。環境問題を扱う自治体では、その守備範囲と環境政策手法の自問を続けています。

例えば、地球温暖化対策での二酸化炭素

の削減は、自動車NO_x法での固定発生源と移動発生源の割り当て方式が通用しません。新たな既得権が存在しています。また、持続可能性(Sustainability)という「S」について、ロハス(LOHAS=健康と持続可能性の生活様式)の「S」は環境行政が対応しているのですが、2002年にヨハネスブルク・サミットで小泉首相が提唱した「ESD(持続可能な開発のための教育)」の「S」は、平和や労使関係などの人間関係も含まれているため、自治体の環境部局はその対応に苦慮しています。

世界の富の分配図を見れば、富裕者に属する日本での努力は明らかに必要です。一方、敗戦の歴史を繰り返すような、産業・日常生活での活動の停滞という大気汚染対策は愚かです。

これからの環境行政は、人間界での秩序である社会・経済システムを視野に、『知・技・権・財』という4つのバトル環境に注目して、環境の世紀に対応していかなければなりません。社会・経済システムの中での様々な関係性について、その改善に努めなければなりません。

この努力は、T字型の人間(それぞれの専門を深めた「I」字型と専門外への感受性を持った「一」字型の合体)が為し得ると考えています。それで、これからを担う皆さんは、幅広い環境に対応するT字型人間になって、持続可能性を追求してください。