

低炭素社会を見すえた環境政策と地域の役割

長崎大学環境科学部 教授 早瀬 隆 司

1. はじめに

鳩山イニシアチブでは2020年に90年比25%の温室効果ガスの削減を提唱し、さらに小沢環境大臣は2050年の温室効果ガス80%削減のためのビジョンを公表した。長期的な視点から低炭素社会を構築していこうとするとこのような大規模な排出量の削減が必要であり、地球レベルでの協調はいうまでもなく、国レベルでの税制等の制度的対応や技術開発促進政策が重要であるが、実際には地域における街づくりや社会経済の仕組みの変革が必要とされる。このような政策を生み出し対策を進めていくためには、社会経済という複雑かつ多様性を持つ対象を問題としていること、多様な利害が錯綜する多様な利害関係者の存在と彼らの持つ多様な世界観や価値観を前提としなければならないこと、科学的知見については不確実性と不確定性が残されることなどを踏まえたうえで、街の将来や社会的経済的仕組みの変革についての共通の理解や方向性を醸成していかなければならない。

本稿では、そのような認識から、コミュニティや参加の意義を考察し、具体的な取り組みの方向性と地域における実際の取り組み経験を踏まえた考察の結果を報告する。

2. 環境政策の形成とコミュニティ・参加

ハーバース (Habermas 1981) は、コミュニケーションと自由で自立的なアソシエーションの意義を主張している¹⁾。メルッチ (Melucci 1989) は、地球規模化し、個人化しつつあるポスト物質社会では個人や集団の意味表出の過程を自律的にすることの重要性を指摘している²⁾。環境問題の認識の根本に

ある人々の価値観の変化が、公共政策の意思決定に関わる従来の権威やプロセスの限界の認識につながるという指摘である。ダール (Dahl 1998; 中村 2001) は民主的な手法の優れている点を列挙している³⁾が、本質的な諸権利の保証、道徳的責任への自律 (無関心の回避)、人間開発、政治的平等の実現などは環境問題における議論にも関係が深い。レンとウェブラー (Renn and Webler 1995) は「公正さ」と「機能性」を有した対話のプロセスを主張している⁴⁾。フィオリノ (Fiorino 1990) が市民と専門家や行政との間での直接顔を合わせた議論の場の意義を主張している⁵⁾ことも重要である。アーンステイン (Arnstein 1969) は主権者たる住民が意思決定の主体であるべきであるという考え方を参加の果たすべき基本的な機能として主張している⁶⁾。また、lundgrenとマクマキン (Lundgren and McMakin 1998) は、一方的な意見の表明の機会を提供する公聴会のような場ではなく、参加者が必要な情報や参加者同士がお互いを理解する機会をもつような場の意義を指摘している⁷⁾。バイエルとケイフォード (Beierle and Cayford 2002) は市民参加に求める社会的目標を5項目指摘している。①市民の価値観を決定に統合すること、②決定の内容を改善すること、③競合する利益の間での衝突を治めること、④政府機関への信頼を構築すること、そして⑤市民への情報提供と教育、である⁸⁾。

我が国でも分権化は大きな課題になっているが、松下 (1996) は、官治・集権から市民参加や情報公開などを基調とした自治・分権への転換が緊急の課題であるとしている⁹⁾。坂本 (1997) は、権力が相対化されてしまった時代には、参加により多様な意

見を尊重しあうことにメリットがあることをあげている¹⁰⁾。今井（1998）は戦後社会で専門家と一般市民、生産者と消費者等の中で拡大した情報格差の解消が今後の大きな課題であると指摘し、参加により①情報の交換を活発にし、②自分自身の利益を守り、③地域の個性や活力のある町を作り出し、④個人の自発性や自立性を養成すると述べている¹¹⁾。井上（2001）は、参加により、他者を受容でき、個人権が確立され、情報交換が活発化されること¹²⁾を、また蒲島（1988）は市民の民主的な能力の育成への貢献を指摘している¹³⁾。

ここまで見てきた参加についての多様な議論より、地球温暖化対策や環境問題における市民の参加の持つ意義あるいは参加により社会にもたらされることが期待される効果を整理してみると以下の3点に整理できる。

第1に、参加は主権者であるあらゆる市民国民の意見を意思決定に反映する機会を実質化し、人々が直接政治に関わることにより価値観や嗜好を表現するとともに権利利益を保護する機会を提供する。これにより多様な意見が公正に尊重され、地域の個性が尊重される。

第2に、人々の学びと自己開発の機会を提供する。参加は情報や意見の交換と共有を可能にし、利害の直接的な対立についても理解する機会になる。これは環境問題の解決に際しての一つの規範である公平性を具体化する基礎となる。さらに、住民の環境汚染問題への主体的な取組への意欲を掻き立て、意識の向上と科学的情報の共有化をも促し、政策への理解と自主的な取組の推進に大きく貢献する。

第3に、社会の中での信頼関係を強化する機会を提供する。双方向のコミュニケーションによる確かめ合いを可能にし、関係における透明性を向上させる。これは、行政や利害関係者等への信頼あるいは連帯感を育成し、環境問題の解決にも寄与する。さらに、地域での関係やコミュニティ作りを促進し、ひいては地域の活性化のための基盤を育成する。

さらに長期的視点からの革新的な政策の形成が必要とされる地球温暖化対策のような課題を念頭に置

くと、市民の役割が一層重要な意味を持つことになる。その理由は従来の政策形成過程の持つ限界である。わが国では一般的に、漸進的（incremental）な政策形成が主で革新的な政策、あるいは長期的な戦略に基づいた政策形成について経験が極めて乏しい。保守的で強力な官僚機構が強い力を持っていること、及び長期的な政策を練るための情報収集等を行う専門的な機関がないあるいは機能していないことが大きな要因である。このような場合、科学的不確実性を排除することができず、かつ多様な利害が錯綜する中で社会を変革するような意思決定を必要とする気候変動問題などについては国際会議等において何らかの意思表示が必要であるとか、何らかの国際約束をする必要があるとか、そのような外圧によってしか政府部内での新たな地点までの合意が形成されるためのエネルギーは生じてこない。長期的な戦略に基づいたわが国独自の主体的な温暖化政策など生じてくる余地がない。この背景には、政治は一般に長期的かつ社会変革的な政策には及び腰であり、官僚は「科学的不確実性の存在のもと」で他の社会経済的な活動に制約を加えたり、社会を変革する必要があるような政策について合意形成するための各省共通の規範も手段も持ち合わせていないことがある。判断の共通の規範として今あるのは「過去の経験の踏襲や経緯の尊重」である。

また、地方自治体は、一般に国の施策方針の枠内でしか政策が前進しない、より端的にいうと国の政策の実施機動的な役割（たとえば補助金のとりまとめと配分）に甘んじて（機関委任事務制度の名残、さらにいうと明治憲法下の中央と地方の関係の名残）いるのが現状である。

ここまでの観察に基づくと、多次元的でかつ豊かな位相を持つ科学的不確実性を含む気候変動問題のような課題への解答は、いままでの慣習的なプロセスに期待できない。また、社会の価値観の変化は人々のニーズを多様化し、同化より差異を求める時代へと変化させている。このような時代には、政府に対して多様な期待が交錯する。かつての「経済成長」のような一方向的で単色の政策目標で満足を得る人

たちの割合は減少し、政府に対する信頼は低下する。

それは政府（地方自治体を含む）を補完する政策企画のための異なるプロセスや仕組みが必要とされていると解釈することが出来る。権威であるべき市民と政府との間での信頼関係を構築していくためには、多次的な分野で行われている各種政策形成の過程で、市民との間での交流と確かめ合いの機会をもち、市民の持つ価値観や期待を政策形成の中に取り込んでいく努力が最低限必要とされよう。市民の持つ多様な価値観や期待を集約していくことができ、またそれを政策に結び付けていくことのできるような過程はどのようなものなのかについての知見の拡大が必要である。

3. 環境問題の変質とパラダイムの変化

我が国の環境政策は、環境衛生政策を基盤として公害対策の要請から発展した。公害対策基本法（現「環境基本法」）に定める典型7公害という言葉に見られるごとく、人の健康や財産に対する被害を生じるような大気の問題、水質の問題など個々の媒体ごとの現象をとらえて個別法制度を整備し、科学的知見に基づく環境基準を定めてそれを達成するために計画的に諸対策を動員していくという、いわゆる科学立脚型の公害対策を推し進め、極めて効率的に短期間で深刻な問題を解決してきた。日本の環境政策はその成果故に OECD をはじめ世界でも高い評価を受け途上国の対策のための模範とされた時期もあった。しかし、今日本の環境政策はどちらかというところ世界の動きに取り残され、その後塵を拝しているかのような印象を与える。この大きなブレーキは日本の環境政策の背景にある文化的な特徴にも関係していると思われるが、その要因として環境問題やその議論の仕方において生じた大きな変化があることを指摘しておかなければならない。

(1) 環境「問題」の変質

汚染物質問題を例にとってみると、近年の環境問題は公害の時代の問題と異なり、「発生源は工場事業場にとどまらず、移動発生源さらには一人一人の消

費の過程や廃棄の過程にまで分散広域化し」、「排出された汚染物質が大気や水といった環境の媒体の間を複雑に挙動することを前提とし、場合によっては成層圏まで移動することも考慮に入れ」、「影響のいきつく先は人の健康への影響や生活環境への影響だけではなく生態系の保全への影響まで広がり」、さらに「その影響は短期的直接的なものにとどまらず長期的蓄積的なものに広がる」という特徴を持つ。このような問題は、それ故「科学的不確実性」が大きく、「利害関係者」が多様であるという特徴をもつ。池田（1997）は、このような問題に対応するためには、リスクを受容すべきか拒否すべきかを選択できるような地域の存在が必要になると指摘している¹⁴⁾。我が国が立脚していた科学的行政の範囲をこえ、科学的不確実性のなかで、論争や確執をのりこえた環境リスクの管理のための選択をいかに実現していくかが問われるようになっているのである。

(2) 議論のパラダイムの変化

公害対策時代の環境政策の議論は「いかにして環境基準を達成するか」という立て方であった。しかし、今われわれは「いかにして環境への負荷を最小化できるか」を議論するように変化した。環境基準を達成してもなお、あるいは環境基準の有無にかかわらず、我々人間の活動から生じる環境への負荷を小さくしなければならないという考え方が中心になった。これは環境基本法（1992）の制定によって、公害対策時代の「環境保全上の支障の防止」に加えて「環境の保全」そのものが政策目標として位置付けられたこととも関係しており、「持続可能な開発」という概念の登場により「永続性」という理念が共有されたこととも関係がある。つまり、環境保全上の支障が生じることを立証せずとも、環境への負荷を最小化するための努力を講じていこうとする趣旨である。

このパラダイムが変化したことにより、我々は新たな課題に直面する。それは、互いに競合する多様な価値の中でどの価値を優先すべきかという選択を迫られるという課題である。コベネフィット対策という言葉がもてはやされつつあるように、一般的

にある環境への負荷を削減しようとするれば他の環境への負荷に付けを回すことになる。水質汚濁対策のための水処理施設はエネルギー消費により地球温暖化対策にとって新たな負荷になりかねず、また廃棄物量の増加にも無縁ではない。温暖化対策のための自動車の燃費の向上対策は、軽量化による事故の被害を拡大しかねない。「環境基準」として告示されたものは政府全体、あるいは国民全体の優先的な課題として認識され、優先的な取り組み課題とされてきたが、環境基準の有無にかかわらず環境への負荷を最小化していこうとする際にはこのような環境問題間での、さらには環境問題と社会問題や経済問題との間での競合の問題を無視することができない。

この競合関係の中でどのような問題を優先すべきかは、地域の環境特性と深い関係があり、ここでも地域での選択の重要性があらためて認識されることになる。

4. 長崎県地球温暖化対策協議会と行動計画

市民の持つ価値観や期待を地域やコミュニティーで集約し、競合の問題を乗り越え、それを政策に結び付けていくことのできるような過程を従来の政策形成の仕組みを補完するものとして実現していくために、長崎県では「長崎県地球温暖化対策協議会」を設置し取り組んだ。

地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）の第26条で、多様な主体による参加や協働により地域での地球温暖化対策を推進することを目的とした組織である「地球温暖化対策地域協議会」の組織が規定された。環境省のホームページに掲載されている地球温暖化対策地域協議会登録簿によると、2008年10月6日現在で、279団体の地球温暖化対策地域協議会が登録されている。登録簿に掲載されている地球温暖化対策地域協議会を都道府県別に分類すると表1のようになる。大阪府の19団体を筆頭として、47都道府県全てに少なくとも1団体以上の地球温暖化対策地域協議会が設立されている。

長崎県地球温暖化対策協議会は、当初県がイニシアチブをとり準備された。有識者や産業部門、生活

表1 都道府県別地球温暖化対策地域協議会設立数

(2008年10月現在)

北海道	16	埼玉県	6	岐阜県	3	鳥取県	3	長崎県	2
青森県	6	千葉県	7	静岡県	13	島根県	2	佐賀県	1
岩手県	4	東京都	12	愛知県	14	岡山県	6	熊本県	6
秋田県	3	神奈川県	8	三重県	5	広島県	8	大分県	5
宮城県	6	山梨県	5	滋賀県	1	山口県	12	宮崎県	3
山形県	4	長野県	8	京都府	8	香川県	2	鹿児島県	4
福島県	9	新潟県	3	大阪府	19	愛媛県	1	沖縄県	2
茨城県	7	富山県	5	奈良県	1	徳島県	2		
栃木県	10	石川県	11	和歌山県	2	高知県	1		
群馬県	8	福井県	3	兵庫県	5	福岡県	7		

部門の代表等よりなる委員で構成された諮問機関的な性格のものとして発足した。平成16年12月22日に第1回の会合が持たれた。

4.1 長崎県地球温暖化対策協議会の目的と行動計画の性格

第1回の協議会の場において協議会の機能や性格について激しい意見の交換があった。「企業も含めた地域住民からのアイデアや提案を吸い上げ、一つ一つを施策に結びつけていく」ことを実践してみる場にすべきであるという意見提案が参加委員のなかから強く主張された。そのようなプロセスを実現することにより、市民の持つ多様な価値観や期待を集約して政策に結び付けていくことのできるような場や過程を実現し、長期的かつ低炭素社会に向けた社会変革に結びつくような温暖化対策に取り組んでいくことのできる地域行政と市民との新たな関係の構築が期待されるからである。事務局である県は固執することなく柔軟に対応し、協議会の参加者の主張や自主性が尊重されることとなった。その後選出された公募委員も加えて、第2回の協議会において確認された協議会の目的は、「地球温暖化問題とそれに対する対策に関する地域での共通の理解を醸成し、その共通の理解に基づき地域における個々人の力を対策に結集する」と再整理された。そして、県の行政計画としてではなく協議会が主体的に県民としての行動計画の作成に取り組むこととなった。

4.2 協議会の組織

4.2.1 協議会委員の構成

第1回の協議会の段階で招集された委員の内訳は

表 2 に示す。「事業者団体」は商・工・農業関係の連合会や協会の代表であり、「大手企業」はエネルギー関係を含む県内大企業からの代表である。「民生家庭」には婦人団体や家庭生活関係の団体に加え地球温暖化防止活動推進センターや地球温暖化防止活動推進員の代表が含まれる。行政は市長会などの県内の行政機関の集合組織の代表である。

表 2 地域協議会発足時委員内訳

分 類	参加委員数
事業者団体	14
大手企業（公社を含む）	5
民生家庭関係	7
大学	3
行政関係	4
報道	1

第 1 回の会合では、協議会の構成についても議論された。そして県民から公募で一般市民を委員に加えるべきであるとの意見があった。これを受けて委員の公募が行われ、16 名（男 8 名女 8 名）の県民からの公募委員が各年代から選ばれた。応募資格は、「20 歳以上の長崎県内在住で、地域における環境保全活動等、環境保全に関する何らかの活動歴を有し、地球温暖化防止活動に取り組む意欲と環境行政について広い関心を持っている方」であった。公募市民は第 2 回の協議会から参加することとなり、協議会は総勢 50 名で構成された。委員の属性を、①一般市民、②行政関係、③産業関係、④環境関係市民団体、⑤教育・研究機関関係者、⑥地球温暖化防止活動推進員、⑦都道府県地球温暖化防止活動推進センター関係者、⑧その他の 8 属性に分類したとき、長崎県地球温暖化対策協議会は、7 属性で構成されている協議会に該当する。このような協議会は、全国の協議会 279 団体へのアンケート結果（最終調査票回収部数は 159 部、回収率は 57.0%）と比較すると、9 団体存在していることが確認された。長崎県の地球温暖化対策協議会は、全国的に見ても、多様な主体の参画という意味で際立った特徴を持つ組織であるといえることができる。

4.2.2 長崎県行政の位置づけと関与

事務局が設置されている協議会は 147 団体（279

団体中）確認されており、事務局が設置されていないのは 7 団体のみであった。147 団体の事務局の体制を見てみると、5 割以上が、事務局は「行政（都道府県・市町村等）が担当している」と回答している。多くの地球温暖化対策地域協議会は運営面において行政からの支援を受けているということがわかる。

協議会における長崎県の位置づけについても議論があり変化があった。当初は、県がいわゆる行動計画の原案を作成し、協議会は年間に数回招集され有識者等としての立場からそれに対して意見を述べるという関係が想定されていた。この場合、結果として作成される計画は議会の承認手続きを経て行政的な計画として位置づけられることが予定されていた。しかし、協議会の機能についての議論の関連から、長崎県環境部環境政策課も協議会の委員の一員として位置づけられるとともに、一方で「協議会の議論の具体的な場を提供すること」、「情報を提供すること」等の事務局の役割を果たすものとして整理されることになった。つまり、計画に関して言うと、長崎県は協議会が作成し自主的主体的に推進していく計画を支援する立場にとどまるという理解である。

4.3 社会変革を視野に置いた行動計画作成のプロセス

長崎県の行動計画は、協議会が諮問機関的な位置づけで専門家として高所からの意見を述べるのではなく協議会のメンバーの自主的主体的な活動により作成するという位置づけである。計画の成否は協議会メンバーの活力がいかに関与されるかという点に大きく依存する。このような点を配慮して、協議会における行動計画の作成プロセスは決定手続き的な色彩の濃い会議方式ではなく、作業のなかで容易に意見表明が行われ、相互に意見交流が行われるワークショップ方式を主体として進められた。公募による一般市民も交えた 50 名の協議会は、その議題や進め方についても参加者間で議論した。

4.3.1 バックキャストイング手法の採用

会議ではバックキャストイングの手法を用いて議論を進めることとした。環境的に持続可能な長期的

将来（2050年）の汚染レベル・環境負荷を議論し、その達成のために望ましい長期的ビジョン（将来の姿）を議論し、その将来に到達するために必要な、適切な政策を特定する。ここでは、2050年に現状からの二酸化炭素排出量を70%削減するという水準で将来の環境への負荷を特定し、その様な削減を可能にするような将来の社会の姿を描き、そのような姿に到達するために現時点から10年程度の間に実施しなければならない行動を議論した。バックキャストイングの手法を採用することにより、社会のドラステックな変革に結びつくようなアイデアを創出し提供することが期待され、斬新な政策を得る機会になることが期待される。また、ステークホルダー間での議論によって設定される将来の姿は、その後の議論における利害や意見の交錯を裁定するためのある意味では共通の規範としても作用しうる力を持っていることがわかった。議論を整理するための判断の基準として働いた。

4.3.2 ワークショップ方式の採用

バックキャストイングによる議論のプロセスはワークショップ方式で進められた。将来の社会についての目標やイメージについてメモに記入してもらい、それをグルーピングして整理したうえで、再度将来の社会の目標やイメージについて話し合ってもらった。一人ひとりの意見が声の大小に関係なく同じ1枚のメモとして扱われ、大人数のために必要とされる長時間の会議による疲労も回避できた。また、行動計画の対策案の提案までの過程は、2つの部会に分けて平行して議論した。主として交通問題やエネルギー問題について議論を扱う「交通・エネルギー部会（29名）」と吸収源や有機性廃棄物の関係を議論する「農林・バイオマス部会（20名）」である。各部会でそれぞれ4回のワークショップを開催した。

第1回のワークショップは、「情報共有」、「長期的な将来の削減目標量の共有」、「長期的な将来の社会の目標やイメージの明確化」の順に作業をした。情報共有のためにはIPC報告に基づき現状と影響等に関する知見や、英独仏など各国での削減目標量

に関する動向の情報を提供した。情報提供をもとに、約50年後の長期的な視点から将来の温暖化ガス排出量をどの程度削減する必要があるか、そのような削減を実現した将来の社会の姿（イメージ）について話し合ってもらった。その結果は事務局である県庁職員と長崎大学環境科学部の協力で整理し、第2回目のワークショップで説明された。

第2回目のワークショップは第1回ワークショップで協議会委員からだされた質問事項に対する事務局からの情報提供から始められた。そして第1回に描きだされた将来の社会の目標やイメージを実現するためにこれからの10年間に取組んで行くべき対策についてメモ出し方式で議論をおこなった。提案された具体的対策は、交通エネルギー部会で235件、農林バイオマス部会で156件に上る。

第3回ワークショップでは、各委員から出された具体的対策について、問題点や競合する利害について意見を提出しあった。協議会は自律的組織であるからこの具体的対策についての提案に対する課題や利害衝突についての意見をもとに、具体的対策をどう取り扱うかの方針も協議会で決めた。①具体的提案が第1回のワークショップで議論した将来の社会像に矛盾するものについては計画から除外する、②具体的提案に対して課題等が指摘されその解決に更なる議論が必要なものについては将来的課題として保留項目のリストに入れる、③実施上の課題についての指摘の無いもの及び課題についての指摘はあったが解決の可能性について合意の得られたものについては「具体的対策」として計画に取り上げる、というものである。

第4回のワークショップでは、提案された具体的対策をもとに第3回ワークショップで決定した方針に基づいて各提案の取り扱いを決定した。そして具体的対策として計画に取り上げるもの及び将来的課題の保留項目のリストに入れるものを拾い出した。

4.3.3 地域ヒヤリング等の実施

部会での4回のワークショップ結果をもとに、会長及び副会長が県庁各部局の関係各課・室に対する

ヒヤリングを実施した。県民の自発的な行動への協力を要請するとともに、実施上の課題などについて詳細な情報を把握することが目的である。さらに両部会での作業成果をひとつのものに集約する作業を行ったうえで第4回の地域協議会を開催した。この段階で対策を考えるうえでの基礎でもあり共通の規範としての役割をも担った「将来の社会像」は11分類に集約された。さらに、その後も整理され最終的には9分類となった。また具体的対策については111件抽出された。

次の段階として、広く県民の声とアイデアを反映させるために、この集約された作業成果を素案として、県内10箇所地域ヒヤリングを行った。また、県庁のホームページを通じてパブリックコメントの募集も行った。地域ヒヤリングなどで聴取された意見等は107項目に及んだ。これらは整理して第5回の協議会に示され協議会の共通の規範と整理方針に基づき対応が協議された。また、リストにあげられた具体的な行動提案に対して一人ひとりの協議会の委員がどのように取り組む意思があるのかについても書面で意見聴取を行った。

以上のような議論と作業を踏まえて、第6回地域協議会には「(仮称)長崎県地球温暖化防止対策行動計画(案)」が提示された。

4.4 行動計画の概要

行動計画(2006)は、県の行政的な計画ではなく、県民の集約としての性格を持つ協議会の自主的な計画である。行動計画の概要についての理解のために、具体的な行動提案の目標であり議論の際の共通の規範としての役割を担うこととなった将来の社会像を表3に示す。

表3 50年後に目指すべき社会像

(1) 自然の恵みを活かした脱化石エネルギー源の利用促進
(2) 地産地消の推進等自立した地域における循環型街づくり
(3) 子どもも大人も共に知り、共に学び、共に考える
(4) 自発的もったいない運動
(5) 公共交通機関の魅力の増大と充実
(6) 交通手段の優先順位の変化に応じた環境にやさしい街づくり
(7) みんなで作る健康な森づくり
(8) 街でも村でも緑あふれる生活
(9) 温暖化対策に係る研究開発の支援

4.5 行動計画策定後の協議会活動

協議会は作成した行動計画の実施推進の仕組みとしても機能している。個人あるいは個別の委員レベルで実行が可能な行動項目については各委員からの申告に基づき毎年度「実践計画」を作成し、実施し、その結果を点検している。一方、委員同士の間で、あるいは外部との間で協力が必要であるような項目については、毎年度「重点項目」として選定し、共通の課題として協力して取り組むこととしている。これまでに重点項目として取り上げて、具体的な行動に結びついているものには、「市町における協議会の立ち上げと連携」「県内一斉のノーマイカーデーの実施」がある。前者は、市民の持つ多様な価値観や期待を集約し、それを政策に結び付けていくことのできるような場を市や町にも創出することを目的としている。県の協議会の場での経験をより広く市や町のレベルまで伝えていくこと、そしてお互いに協力しながら県内での温暖化対策を進めていくことを狙いとしている。県内各市町に協議会の設立を働きかけており、ほぼ全ての市町に協議会が設立された。そして2008年度から協議会間のネットワークを構築するための地球温暖化対策ネットワーク会議を開催している。

また、2008年度より協議会の主催でノーマイカーデー運動を呼びかけた。2009年度は7月7日及び12月10日～12日の2回4日間の呼びかけで、18074人が参加し、ガソリン36000リットルの節約と二酸化炭素83tの排出抑制に結びついた。まだ効果は小さいが、今後はインセンティブ制度の創設も検討し一層本格的に実施していく方針である。無謬主義の伝統が残る行政部内では、「公共輸送機関による代替的な輸送をどうするか」、「公共輸送機関での積み残しを出したらどうするか」、「事故の際の責任は」など責任分担や回避をめぐる神経質な議論が起こりがちで、なかなかノーマイカーデー運動の実施にいたらなかった。しかし、協議会の場では市民が自らの主体的な責任で取り組むノーマイカーデー運動であるという共通の理解のもとに、想定される混乱は行政の責任に帰するのではなく市民自らの責任

で受け止めることとし、予想外に容易に実施に結びついた。協議会のような場が創造され、主権者である市民が主体的に取り組んだからこそその成果である。なお、ノーマイカーデー運動の究極の目的は公共輸送機関や徒歩自転車等による通勤を主とした街づくりを進めることであり、ノーマイカーデー運動を通して、公共交通機関や徒歩自転車等による通勤行動の障害になる制度や施設などを発見し、改善していくことにより、自動車に頼らない街づくりに結び付けていくことである。

5. 新たな仕組みとしての長崎県地球温暖化対策協議会の考察

市民の持つ価値観や期待を地域やコミュニティで集約し、競合の問題を乗り越えて社会を変革していけるような新たな政策に結び付けていく過程、しかも従来のシステムを補完するような過程として機能することを目指して長崎県地球温暖化対策協議会は運営されてきた。長期的な視点から革新的な政策を導入することを視野に入れ、そのなかで県民の知恵や思いを、そして力を対策に結集することを目指してきたのである。この経験を振り返り評価考察を加えてみたい。

地球温暖化対策は「環境への負荷」をできるだけ低減させることにより推進される。しかし、そのための施策体系は未成熟で、環境基準や排出規制のような法規制的強制力のない領域で発生原因者に自発的な排出削減対策を講じさせていくための何らかの起動力をどこかに求めなければならない。協議会は県内の主要な社会的経済的諸団体の代表や個人である各委員が社会的な説明責任を果たす場としての性格を持っている。それは各団体や個人が環境への負荷量を強制によるのではなく自発的に削減するためのひとつの起動力の役割を果たす結果となった。但し、そのような機動力を生み出すためには、企業や各部門の代表者等社会経済システムを支える立場にある者と長期的な将来の環境に不安や関心を持っている市民という異なる想いや価値観を持つ多様な主体がひとつの場に集まること、またそこで共通の規

範や理念が共有できること、という二つの条件を満たすことが必要である。ここでの経験は、協議会には負荷量削減の起動力を生み出し、行動のための方策について協議し、そのような行動を広げていくための行動を起し、そしてそれが県民的な運動に成長するという道筋を実現する機能を担うツールとして期待することができることを確認させた。長期的かつ革新的な施策についての議論を可能にするため、ここではワークショップとバックキャスティングの手法を用いたが、なかでもバックキャスティングは異なる意見や利害を持つものの中で議論を進めていく際のひとつの共通の目標を提供することにより、その目標が議論の際の規範としての重要な役割を果たすことがわかった。

また、主権者としての市民の集まりであるこの協議会は、従来の行政部内で議論されて企画推進されていた政策の形成過程に新たな影響を与えることがわかった。行政主導の政策形成では、行政部局の各部局の利害に関連するような政策についての合意の形成は一般に難しい。環境政策なかでも温暖化対策のための政策は一般に産業政策、交通政策等他の行政各分野に広範に利害が交錯する。環境対策の推進を阻む理由として、例えばノーマイカーデーの導入のための議論に際しては、ノーマイカーデーの実施により公共輸送機関への振り替えによる積み残しが生じないか、公共輸送機関の増発の計画をどうするか、増発によるコストや事故のリスクは誰の責任に帰するのか、などの議論が持ち出されることが通常である。無謬性や厳格な公平性や責任を重視する文化の残る行政部局内ではこのような議論を無視することはできず、ノーマイカーデーの実施のための大きな障壁となりうる。しかし、市民の集まりである協議会は、市民の「自発的な意思」によりノーマイカーデー運動を開始することを決定した。公共輸送機関の代表や行政の代表も協議会のメンバーである。バス会社は積み残しに備え自発的に利用者数の変化の把握に努め、行政は市民の主導する運動を支援することとなった。この例に見られるように、協議会は従来の行政部局内での政策議論の位相やパラ

タイムを変化させるような力を行使しうる可能性を持ちうる。

さらに、問題の共有からその地域に関わる関係者がともに同じ情報を共有し、行動計画を作っていくという早期段階からの政策立案に参加する今回の協議会のプロセスは、行動計画の実施段階において積極的に地域の政策に関わっていくという市民としての役割や、地域を支える一員であるという認識を育む機会になった。さらに、様々な関係者が一堂に会し協議会の場に参加したという機会は、同じ地域という場の中で同じ環境を共有し平等に自然へのアクセスの権利を持つ市民として、地域の多様な主体の意見を聞き共有する機会を創造し、地域のことを自ら考え多様な利害関係のなかで問題解決策を模索することができるという新しい社会への関わり方について、参加した委員が認識できる機会であったということもいえる。市民の学びや啓発、地域での連帯や結束に貢献する。

一方、協議会が環境政策の推進のための従来のシステムを補完して地域において価値やリスクの取捨選択をしていく機能を果たすためにはいくつかの課題にも遭遇した。

第1に、十分に公平な参加の機会を実現することの困難さである。公募委員は16名に過ぎず県民一般の代表としてははなはだ少数である。人数や任期(現状では2年)のあり方についても検討が必要である。また、パブリックコメントなどの補完的な意見集約過程を活用することが必要である。ここに集まる50人の委員と事務局としての県庁職員の間での信頼感が高まるにつれて、「その他の県民」から遊離していきはしていないかという危惧が生まれ、その他県民との間に広がる格差を認識せざるを得なくなる。

第2に、多様な委員が合意に至るためのルールや手続きを持っておくことがきわめて重要な課題である。協議会の規約もあるが、そこでは議論の結果は過半数で決すること以外に実質的な規定はない。将来に向けた対策などの議論においては多様な利害や価値観が交錯する。そのような場合に安易に多数決で決したり個人的な利害や好き嫌いの範囲でしか議

論ができない場合には、委員相互の間での理解の共有や信頼関係の構築には至らない。異なる価値観や好みを持つ多様な委員が合意に至るためのルールや手続としては、なお工夫が必要である。議論の方法、道筋についても協議会で議論をしてから進めることも重要である。

第3に、協議会の議論の際に必要な情報をどのように提供すべきかについても課題が残る。第1回目の部会で将来の削減目標量を議論する前には「気候変動問題についての科学的な知見」と「将来のシナリオについての科学的知見」等についての情報提供の時間をとった。また、科学的知見、あるいは政策上の知見について何らかの質問や疑問が提出された場合にはその場であるいは次回の部会あるいは協議会の機会までに返答のための情報提供を行うこととしてきた。これらより決定や判断のための科学的基盤を十分に提供共有することについては可能な限り配慮されていると肯定的に評価できる。しかし、どのような情報を提供すべきか、また情報の質については作成者の価値観やフレーム、意図された情報提供ではないのか等、事務局側の主観にとらわれない中立的な情報となっているかどうかという点について十分な配慮が必要である。

第4に、参加した個々人が他者の主観や意見を学ぶという機会も重要である。当初、行政への不満を口にしていた参加者が、協議会の参加を重ねることで行政の事情にも触れることができ、意見交換を通して柔軟な姿勢に変化してきたことも観察された。しかし、決して十分であったわけではなく、不幸な衝突も時に生じる。学びと自己開発のための社会的仕組みとして改善を加えながら機能させていくことが今後の課題である。

最後に、県レベルでの協議会は、地域性を十分に反映するという意味からはやはり限界がある。より住民に近い行政としての市町の自治体レベルで同様の機能と目的を有する協議会が生み出され、参加の意義を理解しながら運営されるならば、活動は拡大され、より開かれた公平な機会が確保され、より多くの意見表出の機会が確保され信頼の拡大が期待で

きる。県レベルでの協議会はこれら基礎自治体レベルでの協議会と連携を確立した組織として運営されることが望ましい。

参考文献

- 1) Habermas, J. 1981: 河上倫逸他訳『コミュニケーション的行為の理論』未来社, 33-4.
- 2) Melucci, A. 1989: 山之内靖・貴堂嘉之・宮崎かすみ訳 1997『現在に生きる遊牧民—新しい公共空間の創出に向けて』岩波書店 24,230-33.
- 3) Dahl, R. A. 1998: 中村孝文訳 2001『デモクラシーとは何か』. 岩波書店, 60-83.
- 4) Renn O. and Webler T. 1995: "Fairness and Competence in Citizen Participation. Kluwer Academic Publishers", 2pp,17-33,35-86.
- 5) Fiorino, D. J. 1990: "Citizen Participation and Environmental Risk-A Survey of Institutional Mechanisms", Science, Technology, and Human Values 15 (2), 226-243
- 6) Arnstein, S. 1969: "A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners", 35, 216-224.
- 7) Lundgren R. E. and McMakin A. H. 1998: "Risk Communication-a Handbook for communicating environmental, safety and health risks", Battelle Press, 277.
- 8) Beierle, T. C. and Cayford, J. 2002: "Democracy in Practice-Public Participation in Environmental Decisions", 9-20
- 9) 松下圭一 1996:『日本の自治・分権』, 岩波新書.
- 10) 坂本義和 1997:『相対化の時代』 岩波新書.
- 11) 今井弘道 1998:『「市民」の時代』, 北海道大学図書刊行会.
- 12) 井上達夫 2001:『現代の貧困』, 岩波書店.
- 13) 樺島郁夫 1988:『政治参加』, 東京大学出版会.
- 14) 池田三郎 1997:『リスクアセスメントおよびリスク管理の推進方策, 環境庁リスク対策研究会監修, 化学物質と環境リスク—これからの環境保健を考える—』, 化学工業日報社, 79-94.

その他参考文献

- 平岡俊一 2005:『地球温暖化対策地域協議会の現状と課題』, 立命館産業社会論集, 第40巻第4号, 107-123
- 長崎県地球温暖化対策協議会 2006:『長崎県ストップ温暖化レインボープラン』
- 佐和隆光 2000:『市場主義の終焉—日本経済をどうするか—』, 岩波新書.
- 末石富太郎 2000:『安全とリスクの違い』, 日本リスク研究学会編, リスク学辞典. TBSブリタニカ, 16-7.
- ウルリヒベック 1986: 東廉・伊藤美登里訳 1998, 『危険社会—新しい近代への道—』, 法政大学出版局.