

環境公共政策論

Theory of Environmental Public Policies

環境問題の経緯と公共性

第2回

土木・環境工学科 5学期

教授 屋井鉄雄

本日の構成

- 従来の都市環境問題
- これからの政策の方向性(様々な価値)
- 様々な価値の対立を乗り越えるために
- 公共について考える視点

前週までの講義

○地球温暖化対策における国家や個人としての取り組みの他に、コミュニティや地域単位での取り組みの必要性を学んだ

⇒今週は、

- ①経済を優先することで生じた古典的な環境問題
- ②価値の多様化に伴う解決の難しさ
- ③公共性に関わる今日的な課題、について学ぶ



昭和46(1971)年「東京の公害」写真コンクール作品
(下の写真とともに、東京都のHPより)



昭和45(1970)年頃 江東区豊洲埠頭のコンビナート

環境公共政策論

従来の都市環境問題

従来の典型的な環境問題

- 工場や自動車からの大気汚染
- 開発による自然、生態系の破壊
- 工場等の土壌汚染、排水による河川・湖沼汚染
- 自動車や鉄道の騒音、振動被害
- 建物による日照、電波障害 等



BAQ2006, Yogyakarta



タイペイ

メガシティの大気汚染は未だ深刻な問題



ジャカルタ



マニラ Iwakura(2000)

アジアの大都市の交通環境問題



マニラ
工学と環境 I より

日本の公害訴訟の経緯

環境より優先される経済

- 日本の4大公害訴訟(昭和40年代に結審) :
熊本県水俣病訴訟、富山県イタイイタイ病訴訟、新潟県新潟水俣病訴訟、三重県四日市公害訴訟
- 大気汚染訴訟：供用差止、排出差止請求訴訟
排出差し止め請求の抽象性について
→差止却下、請求自体の適法判断（川崎一審H10）
行政は科学的、専門的知識に基づき、その方法を総合的に
選択できる立場にある（需要予測が大きく影響する）
→差止一部容認（尼崎一審H12）
- 大気汚染訴訟：損害賠償請求訴訟(国家賠償法)
和解条件の例→賠償放棄、沿道環境対策実施
(西淀川H10, 川崎H11)
将来の賠償請求は棄却→その時点の予測は問題とされない
(最大判S56) (過去の需要実態と影響が論点)

日本の公害訴訟の経緯

環境より優先される経済

- 東京大気汚染訴訟(1996年)
第一審判決(2002年)
：“面的汚染を否定”

第二審 東京高裁の解決勧告
(2006年)

被告である東京都は排ガス対策推進、
控訴せず
国、首都高速、ディーゼル車の
製造メーカー(トヨタ、マツダなど)
の対応が焦点であったが、

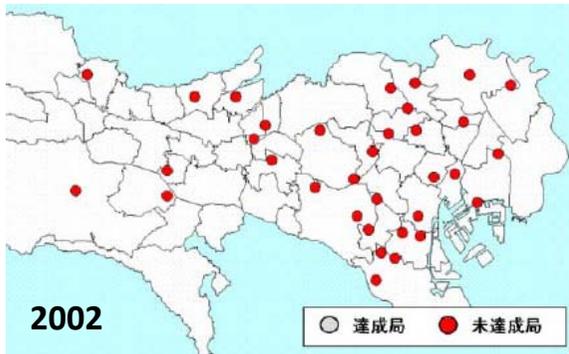
和解成立(2007年8月)した

- ・医療費助成制度の創設
- ・環境対策の実施(様々な交通対策)
- ・和解解決金の支払
- ・連絡会の設置



(2002/10/30 朝日新聞 朝刊)

SPM (浮遊粒子状物質) の環境基準達成状況



東京都では条例を制定し、一定の排出基準を満たさないディーゼル車両の走行を2003年10月以降禁止した。基準を満たさない車両は買い替えか、DPF (Diesel particulate filter: ディーゼル車微粒子フィルター) の装着を義務付けた。

2002



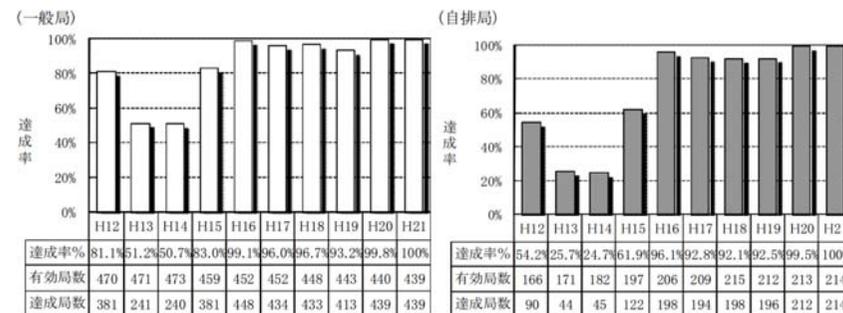
2005

環境基準達成率の推移

大気測定局

○2009年度末現在の大気測定局数は、全国で1,987局であり、内訳は一般環境大気測定局(以下「一般局」という。)が1,549局、自動車排出ガス測定局(以下「自排局」という。)が438局である。

○そのうち、自動車NOx、SPM法の対象地域内の測定局は一般局439、自排局214であるが、2009年ではすべて(100%)でSPMの環境基準を達成している。



出典:環境省

環境基準達成率の推移

PM2.5の平成22年度の達成状況

○環境基準(平成21年9月9日環境省告示第33号)により、PM2.5(微小粒子状物質)については、1年平均値が15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下であり、かつ、1日平均値が35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下であることと新たに定められた

○PM2.5は、粒径2.5 μm 以下と小さいため、肺の奥まで入りやすく、肺がん、呼吸系への影響に加え、循環器系への影響が懸念されている



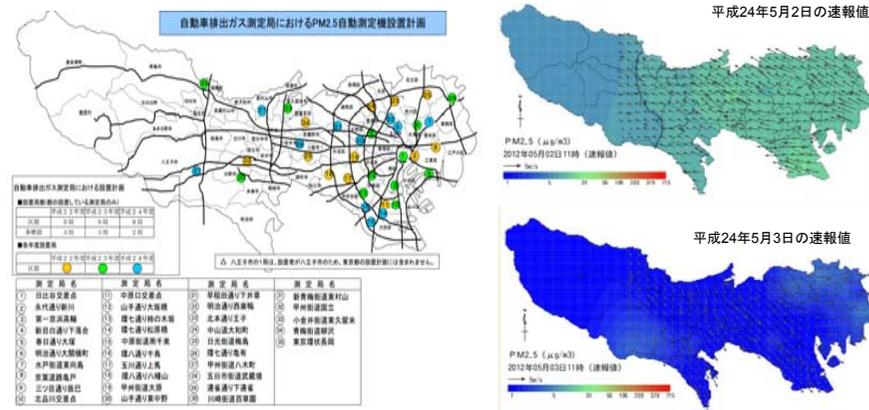
平成22年度の測定局は全国46局に留まる。神奈川、千葉、埼玉は各1局ずつ。東京は測定局がない

出典:環境省

東京都におけるPM2.5の観測体制

○東京都では、平成22年度からの3か年で、PM2.5自動測定機を全測定局(都内78局)に設置して、都内の大気環境中のPM2.5濃度の常時監視を実施予定

○基準達成は容易ではないが、生成過程は複雑で自動車だけではない



我が国の大気汚染問題

- SPMについては2000年代に半ばに、概ね解決したと考えられていたが、PM2.5については隣国の問題もあり、国内でも一定の排出があり、未だ未解決



道づくりをめぐる環境紛争の激化

- 東京外郭環状道路(外環)整備への反対(1960年代から70年代)により東京の環状道路整備は半世紀遅れることになった
⇒何が問題であったのか？(環境と工学 I)



東京の外郭環状道路の計画 (計画の進め方にも問題があった)



東京外郭環状道路の東京区間 (住宅密集地域への整備)



過去の道路事業などでは住民への説明が不足(1990年代後半)

道路訴訟にみる近年の司法判断

○自然環境への配慮と適切な手続きの必要性

- ⇒事業認定取消, 収用裁決取消訴訟(圏央道)
 - 一審(東京地裁, 2004.4): 事業認定・収用裁決の取消
→混雑緩和による公共性の根拠が乏しいとした
 - 二審(東京高裁, 2006.2): 地裁の判決取消
→公共の利益が騒音・大気汚染被害で失われる利益よりも大きい
 - 最高裁(2007.4): 確定

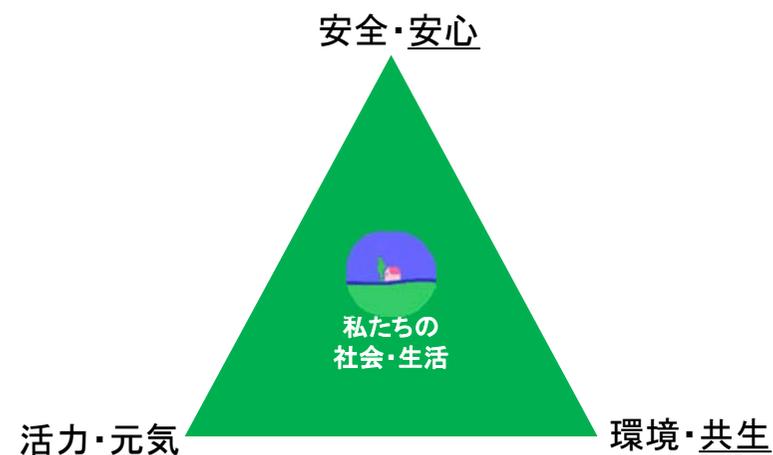
○適切な計画事前評価の必要性

- ⇒不許可処分の取消訴訟(静岡県伊東市)
 - 県道の拡幅計画(180m区間, 11m幅から18m幅へ)
 - 一審: 住民の請求棄却(建築確認)
 - 二審(東京高裁, 2005.10):
 - ずさんな需要予測に基づく都市計画決定は無効
 - 無効な都市計画に基づく不許可処分は無効
 - 都市計画決定を無効とする高裁レベルで初の判決
その後, 最高裁の判断により二審判決で確定(2008.3)

環境公共政策論

これからの政策の方向性は？

社会の課題と将来の方向性



講義中の課題

- 安全・安心、環境・共生、活力・元気などのどれを、今後の社会では重視することが良いと思うか。個人的な意見として順番を付けよ。
- これら以外に別途重視すべき事柄があると思う場合は、それを加えて順番を付けよ。（講義終了時に提出）

環境公共政策論

様々な価値の対立を乗り越えるために

高速道路の造り方(米国の場合)



ウェスティングハウス橋 (Lincoln H, PA)
混雑緩和のために谷を越えた(1932)



マーサー島の蓋かけ区間 (I90, WI)
シアトル近郊の住環境に最大限
配慮した設計で高速道路を整備した



サイドリングヒル (I68, MD)
線形確保(高速化)のため山を崩した



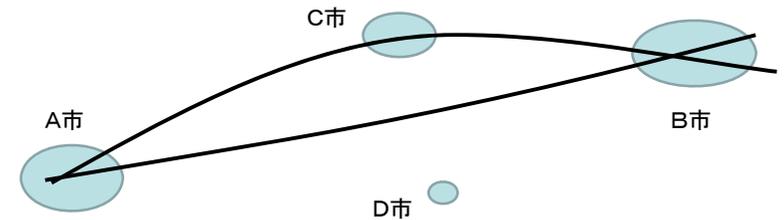
グレンウッドキャニオン (I70, CO)
(自然を出来る限り傷つけずに道路を通した)

様々な価値の対立構図

○高速道路のルート選定における公平性と効率性

- 効率性 (社会厚生関数の最大化, 環境は制約条件)
- 公平性 (地方部にも近づけた路線選定が必要)

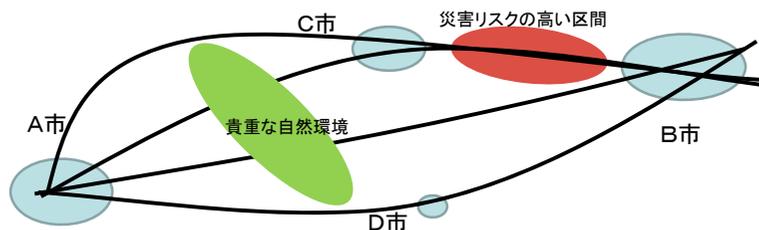
功利主義: ベンサム(最大多数の最大幸福)
→ 消極的功利主義 カウフマン, ルーマン
被害を受ける人の被害総額を最小化する解の採択



様々な価値の対立構図

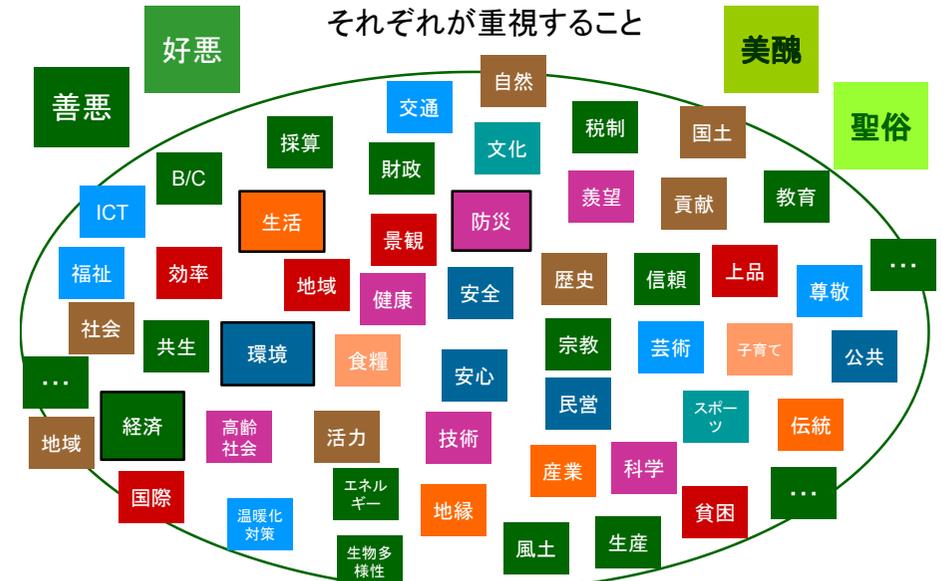
○人間に対する効率性, 公平性の観点に加えて,
自然環境への配慮, 防災等を重視するなら,
異なるルートになるかもしれない

⇒ 自然環境(緑色)への影響や災害リスクの少ないルートを選ぶ



個人の様々な価値

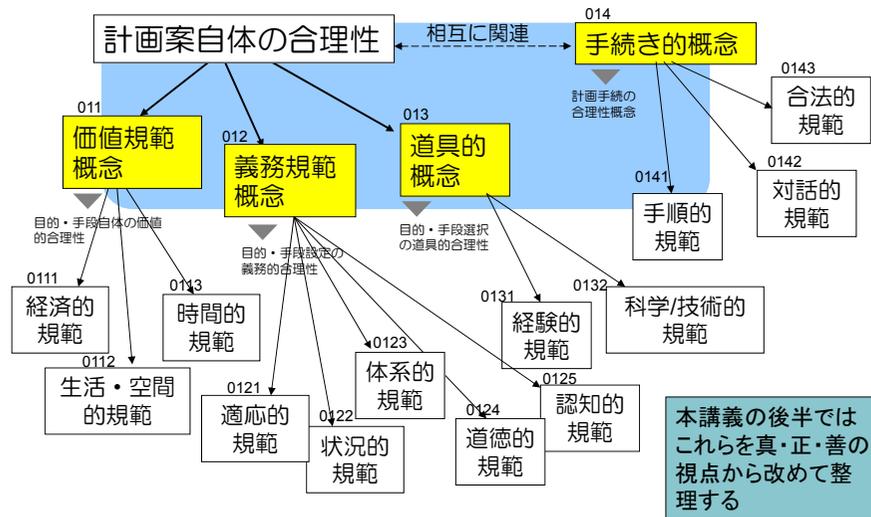
それぞれが重視すること



善悪・美醜・聖俗の判定: 価値相対主義の対象, 個々の価値が対立, 社会として一定の手続きのもとで結論を出す

合理性を構成する概念体系について

人々の幅広い価値は4つの合理性概念に分類できる（坂井・屋井，2008）



環境公共政策論

公共について考える視点

義務規範としての「公共」

公共性と公共心

・ 公共性:

「広く社会一般に利害・影響を持つ性質。特定の集団に限られることなく、社会全体に開かれていること」(大辞林)

「広く社会一般に利害や正義を有する性質」(広辞苑)

・ 公共 (Public) は明治以降に導入された概念で、日本では、公=おおやけ(大家)であったことから、公共=官(国や地方自治体)を示す伝統に重なった。一方、Public は公衆(公衆浴場など)として新たに定着した。

・ 新たな公共や公という考え:

一方、欧米ではコモンのように、元々、住民達が守る公共があった。我が国でも、近年は官(公的)と民(私的)の中間的な位置づけの、新たな公や公共が登場してきた

⇒そのような人々の行為を支える精神: 公共心, 利他心

公共心を考える際の視点

(共有地の悲劇型環境問題やNIMBY問題からの転換)

- ① 将来世代や将来地域社会の視点
- ② 他地区の人々や広域社会の視点
- ③ 過去の人々や文化・伝統の視点
- ④ 現在の人々のコミュニケーションの視点

⇒これらの視点で、社会、経済、環境、防災等のありかたから「政策、計画」を考えることが「共有地の悲劇型」環境問題の解決に対して求められる。

⇒日常的にみられる、総論賛成、各論反対(NIMBY)の構図の克服が環境公共政策論の課題である(利己的⇔利他的)

公共の問題をおのが問題として 感心すること

和辻哲郎「風土」(1929年)

…さらにまたこの種の政治家によって統制された社会が、その経済的の病弊のために刻々として危機に近づいて行くのを見て、それは「家の外」のことであり、また何人かが恐らく責めを負うであろうこととして、それに対する明白な態度決定をさへも示さぬ、すなわち社会のことは自分のことではないのである。というのは、この人の生活がいささかもヨーロッパ化していないということである。

洋服と共に始まった日本の議会政治が依然として甚だ滑稽なものであるのも、人々が公共の問題をおのが問題として関心しないがためである。城壁の内側における共同の生活の訓練から出た政治の様式を、この基盤たる訓練なくしてまねようとするからである。「家」を守る日本人にとっては領主が誰に代わろうとも、ただ彼の家を脅かさない限り痛痒(つうよう)を感じない問題であった。

我が国で公共心を将来に亘り保つこと

(1) 小さな政府の問題(経済面):

過度な規制緩和は人々に、身勝手な風潮を蔓延させた?

(cf. マクファーソン1977、アダムスミス)

(2) 強い政府の問題(安全保障面):

テロとの闘い等、強い政府に国民を頼らせると、自ら守る意識を低下させる? (cf. ファーガソン2012、トクビル)

⇒「西欧では、城壁によって外敵からまちを守ることで培われた公共性概念が、日本ではお上意識が強く、誰が領主になっても家の中さえ守れば良いと考え、公共心は生まれなかった」と過去に言われた(和辻哲郎1929)。「よらしむべし知らしむべからず」曲解の弊害(福沢諭吉)

⇒目の前の人助けという公共心は今でも高いものの、(1)、(2)のもとでは、より未来への想像力を伴う公共心は維持しづらい

三澤勝衛の風土論

1885-1937

- 自分の住む郷土にどのような風土があり、どのような人間の営みがあるのかを深く知ること、自分の郷土の深さ、郷土の大切さに気が付いたときに、隣村にも同様にかげがえのない風土と共に生きている人々の歴史があり、世界中どこにいてもかけがえのない歴史があると理解する。また、その風土に合った産業が持続する産業である。それを興すことで産業振興につながると考える。

(内山 節、未来についての想像力、2009年) 31

公共心は「未来への想像力」

土木学会百周年宣言でもこの点を明示

公共心は未来への想像力次第

公共心は、身の回りの他人の迷惑に配慮する心に留まらず、将来の世代・社会のために今現在配慮すべき心、すなわち「未来への想像力」を源とする。

これから必要な公共心は、地球環境への長期的な対応や災害に強い地域を将来に亘り形成する不断の努力など、自分や家族の安全・防災意識を超え、将来に向け安全な地域や社会を構築することに関心を持ち尽力する心

「未来への想像力」が必要な理由は、①科学技術が万能で無いことから専門家だけに判断を任せず、国民自らがリスクを理解・判断する必要があり、②現世代の判断が将来世代・地域に影響するためその判断の責任を有し、③過去の文化・歴史を将来世代へ継承し、未来に残す責任を有するため

宿題

- 本日の講義を踏まえ、日本人の公共心や公共性に関する考え方について、特に自分や自分の周りの人々を念頭に、現在の問題や今後の課題を簡潔に論ぜよ。

(A4版で2枚以内)

⇒次回の講義(4月30日)の開始時に提出

まとめ

- 我が国も古典的な公害問題を抱えた時代があり、その後環境に配慮するようになってきたが、未だに課題は残る
- 環境公共政策では、人々が未来への想像力(現代社会に必要な公共心)を保ち、次の世代や他の地域へ配慮できることが必要

⇒そのことで、多様な価値の対立を乗り越えて解決に向かうことが可能であるかもしれない

(そのために、地域の計画制度など地域単位の仕組みが必要:後日講義)

演習1(討議)

(1)地域という単位で温暖化対策という長期の取り組みを進める意義はあるのか？

(2)気候変動と個人のCO2排出とは直接関係はないと思われるが、地球上の皆がそのように考えると総量の削減は難しく、温暖化を緩和することは難しいだろう。これをどのように考えるか？

(3)原発事故のリスクが残っても、その影響が国内に留まるなら、日本が原発を再開してCO2排出量を大幅に減らす方が、地球全体への貢献になるという考えもある。どう思うか？

⇒上記の各々を簡潔に論ぜよ(答案用紙使用)