

4. 問題意識から方法論への展開

1 環境問題の背景と本質

環境アセスメントの分析において重要なことは、環境問題の背景にある問題の本質をみきわめることである。すなわち、分析の対象にしている公害・環境破壊は何が起因になって発生しているかということと、公害・環境破壊の結果どのようなことが生じるかということである。さらに現代の科学が持っている分析的アプローチから生ずる問題や工学的な安全性について再検討する必要がある。公害・環境破壊が発生している単なるフィジカルな現象だけに目を奪われてしまうと、本当に役立つ環境アセスメントを行なうことはできない。その現象が発生している地域の特異性、市場メカニズムの弊害、経済・社会における弱者問題、環境許容量や環境水準に伴う問題等との関連をも考慮する必要がある。さらに、このような視点の分析からどのようなメリットが生じるかを少しく述べてみよう。

① 一般的ではあるが、環境問題の分析者にたいして洞察力を深めるという働きがある。この洞察力の深化によって、環境問題に関連する広範な要因を取れんさせ、問題を正しく設定することができる。

② 対象としている環境問題の構造が明らかになることによって、どのような分析手法、モデルなどに適用すればよいかという決定が誤りなくできる。

③ 環境悪化の原因とそれによって生ずる問題の関連が解明されることによって、解決のための有効な政策の提案、ないしは代替案の提示が可能になる。

わが国のように市場メカニズムを主要な調整手段・制度としている自由主義・資本主義の国においてはとくに重要である。その理由は、どのようにして市場メカニズムや現在の制度によって環境悪化が生じているかを分析し、さらに、これらの制度による解決の可能性と限界を明らかにしたうえで有効な解決策を提言する必要がある。

しかし、政策の提案や問題の認識にあたっては、市場メカニズムに体系的な

修正を加えないならば、むしろ可能なかぎりこのメカニズムを有効に働かせるほうが、この制度のメリットをそこねたり、他に歪みを生じさせたりしないから、安易に直接的な規制を加えることは考えものである。そのような意味では「総量規制」を現在のやり方で導入することには大きな問題をはらんでいる。すなわち、この方法では環境にたいしてマイナスを発生させる権利を既存の企業が独占してしまうことになりかねない。市場メカニズムの最も長所とするところの自由競争にもとづく新規参入が行なわれなくなってしまう。たとえば、脱硫の公害防止に対する画期的な技術開発をした企業があっても、既存の企業で技術開発を怠ったものの既得の排出権利によって進出が阻まれてしまう。この場合、たとえば環境悪化を行なっているワースト・テンを何らかの方法で決めて、それを新しい企業と入れかえるというような措置がとられるべきであろう。

さて、環境問題の経済・社会的背景が重要になってくる例として、最近新聞をにぎわせている山岳地帯におけるスーパー林道をまず説明してみたい。以下、紹介する西表島（沖縄県）の道路建設による自然破壊は、自然保護の背景にあるいろいろな問題を提起してくれるよい例である。

ある地域においては、開発行為を一切ストップさせて環境保全を第一に考えることが望ましいかもしれないし、また、ある地域では、むしろ多少の自然環境破壊を伴っても道路を敷設することが地元住民にたいして医療環境をはじめとする生活環境には非常にプラスになるというようなこともありうる。著者も調査のために沖縄の諸離島で4カ月ばかり生活をして、僻地の医療問題がいかに深刻かを身をもって感じた。

西表島は沖縄本島について大きな島で面積 292.5 km^2 であるが、最近時の急速な人口流出で昭和47年現在1,675人であり、人口密度は $5.4/\text{km}^2$ と北ボルネオと比較可能なくらいで人口のきわめて疎な地域である。そして、この人口は、西海岸の上原・西表・白浜と東海岸の大原の部落とに二分され、島の中央部の山岳地域のジャングルによってそれぞれ976人と699人に分断されている。

このようなコミュニティの配置であるため、西海岸と東海岸とを道路で結び

的な特徴をもっており一種の原始ネコであり、このことは進化したヤマネコがアジアに現われたころには琉球列島はすでに分離していたことを示す証拠である。

これは環境問題と開発がコンフリクトを起こした一例であるが、この調整のしかたを少しく考えてみよう。そこで、この道路工事中止によって誰がメリットを受け、誰がディメリットを受けるかということを考えてみよう。ディメリットを受ける人びとは、明らかに西表島の地域住民である。一方、メリットを受けるのは、この自然を残すことによる学術的な意味や日本で数少ない海洋性亜熱帯を、現在および後世の人びとに残しておくというベネフィットを受ける、いわば、将来生まれてくる人びとも含めて日本人全体であろう。このことは、いわゆる広域と狭域の利害コンフリクト紛争といわれる。

このようなことを認識すれば当然、メリットを受ける人びとがディメリットを受ける人びとを補償するという発想が生まれてこよう。具体的には、西・東海岸の両部落に生活施設をつくることによって、道路中止のディメリットを防げるから、一カ所余分につくるためのコストを国民全体が負担するような方法を考えるべきであろう。このように問題に対して〈実証編〉で後述するような

コンフリクト解決方法としての環境アセスメントとして展開されている。

この問題をまとめると表4-1のように集約される。

表 4-1 道路にたいするコンフリクトの評価

評価視点 評価主体	道路ができた時		道路を中止した時	
	メリット	ディメリット	メリット	ディメリット
広域的視点 (国民全体)	△ 観光	× 自然環境の破壊	○ 自然環境の保全	ナシ
狭域的視点 (西表住民)	○ コミュニティ施設の充実 病気等緊急時の対策が可能	× 自然環境の破壊	○ 自然環境の保全	× コミュニティの崩壊

つぎの例は、現代科学の持っている問題点であるが、昭和49年の9月1日の台風16号の豪雨によって日本でも一番おとなしいといわれる多摩川の堤防が決壊し、狛江市猪方地区の民家19軒が流出した。この事件は誰も予想だにできなかったことであり、その証拠に水位がかなり低くなったので都の災害対策本部が解散した直後、正確には45分後に、この事件は発生し、それから30分もたたない間に、4軒の家がつぎつぎと流されたのである。その後この事件にたいして新聞報道等でいろいろ論ぜられているが、本論との関連でつぎの2つのことを指摘することができる。

まず堰の設計者、担当者は「過去数10年の洪水記録を調べて設計し、本体を流されないように……また少しくらいの爆破ではビクともしない」(点は著者が印した)と語っていることがまさに裏目に出たのである。現在の治水技術からすれば構造物はできるだけ強いものがよいし、いったん弱点が生じたら更に補強するという考えである。また、今度の災害で明らかになった堤防と堰とのアンバランスは考慮の外といわざるを得ない。これだけの大きな構造物を河川のなかにつくるには川のシステムを変化させることが前提になるのであるから、いままで安定していた内堤の場所が新しい弱点となることを予測すべきであったし、また釜無川の信玄堤のように濁流や泥を防ぐバッファーを作るといって現在の工学で考えられているフェイルセイフ(著者はこれを剛構造のフェイルセイフと呼びたい)とは少し異なった観点からの柔構造のフェイルセイフの

思想を導入すべきである。

もう1つの問題は、堰堤を爆破する作業がもっと早く、大規模に、かつ適切な場所で行なわれていたならば、加藤迪氏（『中央公論』昭和49年11月号）も指摘しているように被害のすべてあるいは半分は食いとめられていたであろう。しかし、この作業を躊躇させたのは周辺の爆風による被害にたいする考慮もさることながら、水防活動は自治体の責任であるから、所有者の川崎市から水門の復旧にたいし補償を要求されれば日本で二番目に小さい狛江市のような自治体としては二の足をふまざるを得なかったであろう。このような考慮が働いて水門を直接大規模に爆破させずに、堰の端から30メートルなどという不適當な場所を選ばせたのかもしれない。このように一見、経済・社会問題とはまったく無関係と思われるような事件でも、その背景には地方自治体の財政問題と災害とが結びついていることを銘記すべきである。

このような問題意識をふまえて、環境問題の背景と本質についてつぎに少しく整理して述べてみたい。なお便宜的に、現代科学の持っている問題点、環境問題の経済・社会的な背景の重要性の2つにわけて述べているが、かならずしもこの分類にこだわる必要はない。