

リスク社会と彦根市の都市計画

小 松 秀 雄

Summary

Risk Society and System of the Comprehensive Planning for Hikone City

KOMATSU Hideo

In the former part of this paper, I reconsider and arrange the various theories of risk society. Sociologist Ulrich Beck in "Risikogesellschaft, 1986" and Anthony Giddens in "The Consequences of Modernity, 1990" claim that we enter upon the new stage of modernity which is called the reflexive modernity of contemporary risk society. This self-destructive phase of risk society is caused by new environmental problems, a nuclear war, economic disaster (the Great Depression etc.), atomic energy that we ourselves have manufactured. Then being based on the social constructionism of the system theory, Niklas Luhmann show how various risks divide people according to decision makers and those affected. And social philosopher François Ewald from the standpoint of the governmentality approach proposes the thesis that the modern welfare state (assurance society) insures people against some losses, protects individuals from economic disaster and environmental dangers. But Ewald also claims that we enter upon the new stage of assurance society and precautionary principle which may be called risk society.

In the latter part of this paper, being based on the working frame of reference of some theories of risk society I examine System of the Comprehensive Planning for Hikone City that is made up of the master concept, the master plan, the basic environment ordinance, the basic environment plan and regional action plan etc.. This System describes the direction and doctrine of civic life and city development, which the citizens of Hikone will lead up to the year 2010. Amidst great social transformation taking place in Japan what we have called the reflexive modernity of contemporary risk society, Hikone has encountered various problems. Thereupon Hikone government and citizens are trying to reform the social structures of Hikone from a global viewpoint and make Hikone "peaceful and active place to live" on a strong basis of co-operation between all members.

はじめに

都市計画と都市の環境行政にたいする観点（まなざし）も時代と国（地域）により多様であるが、近年はリスク学やリスク社会論の立場から再検討しようとする動向が注目されている。本稿では、まず1980年代からいろいろな分野に広がりつつあるリスク学やリスク社会論を概観し、都市計画と都市の環境行政を考察するための新しい枠組みを導き出してみる。次に、それらのリスク学やリスク社会論の枠組みに基づいて滋賀県彦根市の都市計画と環境行政を再検討してみたい。なぜ彦根市の事例を取り上げるのか、ここで手短かにその理由を説明しておく。まず筆者は、阪神・淡路大震災が発生した1995年（平成7年）3月から『新修彦根市史』の『現代史編』の編纂事業に執筆委員として参加しており、彦根市の都市計画と環境行政に関連する資料もある程度蓄積されたので、リスク学とリスク社会論の枠組みを応用して資料を整理し再考することにした。このような偶然の研究の機会を得たという理由に加えて、彦根市は、環境問題の実践的運動と多様な科学的研究の先進地域とも言うべき琵琶湖に面する、滋賀県東北部の拠点都市であり、リスク社会研究の事例にふさわしい都市であると考えられるということも重要な理由になるだろう。

1. リスク研究とリスク社会論

リスクに比べるとリスク社会という言葉は比較的新しい言葉であり、恐らく一般市民の間にはまだ余り浸透していないかもしれない。社会学のなかでも1986年にドイツのウルリヒ・ベックが『リスク（危険）社会（Risikogesellschaft）』というタイトルの本を出版して、大きな反響を呼んだ頃からようやく使われるようになった。日本では1995年の阪神大震災後、社会学の重要な研究テーマとして認知されるようになる。リスク（危険）に社会を付け加えただけの言葉であるけれども、学問にかぎらず人々の社会に関するまなざしや認知の変化を示している。まさに現代社会の特質を最もよく表現する言葉である。地域の公害問題を地球上の人類全体に関わるリスク社会の問題として捉え直していくことは、重要なポイントとなるだろう。これからリスク概念、リスク研究、リスク社会論の動向を眺めてみよう。

（1）リスク（risk）とは何か？

現在、マスコミや出版物のなかで「リスク（risk）」という言葉は、大体は「危険」といった意味合いでごく日常的に使われるようになっている。「投資にはリスク（危険）が伴う」などの文言に見られるように、株式投資や不動産投資などの経済行動にはその見返りとして多額の利益を手に入れる可能性がある反面では、大きな損失（損害）を被る可能性も否定できない。経済行動にかぎらず世の中の何らかの行為や出来事には、その結果として利益だけでなく損失が発生する可能性が確率論的にはゼロにならないようである。このように、「ある行為や出来

事に伴う損失（損害）の可能性」がリスクである。次の（２）におけるリスク研究の論述を先取りする形になるが、ここで今後の論述の焦点となるリスク概念を、リスク研究の諸学説に基づいてごく簡単に整理しておこう。

・リスクの最大公約数的定義：「リスクとは、生命の安全や健康、資産や環境に、危険や障害など望ましくない事象を発生させる確率、ないしは期待損失のことである。すなわち、ある行為や出来事によってもたらされる損失の可能性であり、損失の可能性は不確実性として確率論的に測定できる。」¹⁾

・リスクを構成する要因：「リスクを構成する要因には、危険事故（損失をもたらす直接の原因となる行為や出来事）、危険条件（危険事故や損失に影響を及ぼす様々な事情）、損失の被害者と加害者、損失（損害）そのもの（危険事故による対象物の機能低下や機能損失）などがある。」¹⁾

・リスクとリスクの構成要因との関連：「リスクの諸要因は便宜上線形的に表現すれば、およそ次のように関連し合う。危険条件→加害者→危険事故→損失→被害者。もちろん、実際にはきれいな線形を描いて関連し合うというよりも、非線形的に、あるいは複雑な連鎖の形で関連し合う。」¹⁾

・リスクと心理的側面：「安全（safety）とは、危険でないこと、心理的に安心していられる状態であり、反対に危険な状態、ないしはリスク状況があると（予想されると）、精神的には不安や心配や恐怖が伴う。」¹⁾

リスク（損失の可能性）がゼロで、予測の上でも実際にも損失はなく利益だけが発生するようであれば、これほど素晴らしいことはない。しかしながら、現代社会のいろいろな行為や出来事を見ると、必ずと言っていいほど多かれ少なかれ何らかの損失が伴っているようである。必ずしも損失を当事者が認知したり自覚したりしているとはかぎらず、第三者や科学者の立場から客観的に観察すると「誰かに、あるいはどこかに」損失は発生している。この点に関しては、日本の公害問題の歴史を見ればすぐに分かるだろう。

利益とか損失とか言っても、微妙な問題が絡んでいる。例え同じ行為と出来事の結果も、ある人と立場から見れば「望ましい（好ましい）結果」、つまり利益になるかもしれないけれども、他の人と立場から見れば「望ましくない（好ましくない）結果」、つまり損失になるかもしれない。行為と出来事の影響の範囲や度合い、あるいは結果の受け止め方は一様ではなく、千差万別であり得る。後ほど取り上げるが、現代ではリスクの発生する因果連鎖は複雑になっているし、加害者と被害者を明確に区別・特定できないケースが増えている。いずれにせよ、現代都市のリスク問題は複雑な様相を呈している。

（２）リスク研究とリスク社会（Risk Society, Risikogesellschaft）

さて、自然科学から社会科学まで多種多様な学問がそれぞれ固有のリスクを研究し、また研究成果を交換するための拠点として、1988年に日本リスク研究学会（The Society for Risk Analysis: Japan-Section）が設立された。この学会は、アメリカなどの欧米諸国が先行して設立

した世界的なリスク研究の学術組織である「Society for Risk Analysis」を構成する文字通り「Japan-Section」であり、学際的かつ国際的立場から多種多様な現代のリスクを研究するための拠点となっている。学会の十年余りの活動成果を集大成した日本リスク研究学会編『リスク学事典』が2000年に刊行された²⁾。リスク研究の現状、ならびに現代のリスク社会的状況がその事典から読み取れるので、参考までに事典の構成と内容をごく簡単に整理しておこう。

【第1章】 リスク学の領域と方法—リスクと賢くつきあう社会の知恵—

【第2章】 健康被害と環境リスクへの対応：〔概説〕 健康被害、健康リスク、環境リスク、環境リスクの概念の変化と次世代、グローバルリスクの登場

【第3章】 自然災害と都市災害への対応：自然災害のリスクマネジメント、まれな災害に備えつつ、暮らしの豊かさを求める—まちづくりとのかかわり

【第4章】 高度技術リスクと技術文明への対応：技術リスクと高度技術社会への対応

【第5章】 社会経済的リスクとリスク対応社会：社会経済的リスクの分析とマネジメント

【第6章】 リスク評価の科学と方法：リスク評価の科学的方法、システムズアプローチによるリスクの構造的把握

【第7章】 リスクの認知とコミュニケーション：リスク認知とリスクコミュニケーション

【第8章】 リスクマネジメントとリスク政策：リスク対応の戦略、政策、制度

事典の構成から分かるように、現代では化粧品や薬品による健康被害から始まって、工場と車の有害排出物による環境汚染、産業廃棄物と家庭のゴミによる環境汚染、地震や台風や火災などの自然災害と都市災害、原子力やバイオテクノロジーなどの高度技術による被害、交通事故や犯罪や戦争による被害、そして高度資本主義経済の様々な経済的リスク等の「損失（損害）の可能性」、すなわち多種多様なリスクが社会全体に広がっている。化粧品や薬品による健康被害はとりあえずは個人個人の使用とリスクの問題になるから、都市の環境問題とは直接結びつくことはないかもしれない。むしろ個人個人が使用した化粧品や薬品が家庭のゴミとして大量に排出され、ゴミ処理できなくなったときに初めて都市の環境汚染という公共の問題になるだろう。自然災害と都市災害の関連については、阪神大震災の際にしばしば「地震による被害は人災の問題である」として議論されたように、同じような地震や台風に見舞われても都市の生態学的・建築学的形態と防災体制などの危険条件の違いによって「損失（損害）の可能性」はかなり変わる。自然災害を都市災害として処理する都市の防災体制には、新幹線や原子力などの高度技術にたいする対応方法の問題も含まれるだろう。少なくとも都市生活と都市社会を守るという観点からすれば、自然の猛威と高度技術の脅威（環境汚染を含む）にたいする備えは都市の防災体制と環境政策のなかで適切に結合されていなければならない。さらに、都市では交通事故や犯罪が多発すると言われるが、ある人間が他の人間に加える危害の脅威にたいしても適切に対処しなければ市民生活は成り立たないだろう。もちろん、古今東西しばしば見られたような、「危険な人間」を摘発して隔離したり排除したりする治安装置を設置することの是非は社会的に議論されねばならないし、差別を助長するようなことがあってはならない。

『リスク学事典』の内容を概観すると、われわれ現代人は、どこにいても、何をするにして

も（反対に何をしなくても）「何らかの損失の可能性（リスク）」と無縁ではいられないことが分かる。孤島にいる自然人のような、汚染物質や廃棄物を出さない健康な生活を送っている人間であっても、不特定多数の誰かが環境汚染をしているかぎり被害者になるかもしれない。地球上の多くの人々の生活を豊かにしている高度技術文明が、実は知らぬ間にじわじわと地球環境を汚染している状況を想定するならば、誰でも加害者になると同時に被害者になる恐れがある。事典の第6章以降の「リスク評価の科学と方法」、「リスクの認知とコミュニケーション」、「リスクマネジメントとリスク政策」は、リスクに取り囲まれて生活している現代人が多種多様なリスクにどのように対応すべきかという基本的な諸問題に関する議論を整理している。

リスクが蔓延している、あるいはリスクに取り囲まれて生活していると言うと、いたずらに不安をかき立てるように思われる。ただ、自由主義社会のなかで、いろいろな選択肢から自分の意志で選択できる可能性が保障されるようになると、当然のことながら不確実性と不安も生まれる。最初から選択肢がなく、すべてが決定されてしまう状況の下では不確実性ということも、したがって「損失の可能性（リスク）」ということもあり得ない。そのように考えれば、自由と選択可能性があるから不確実性があり、リスクと不安（リスクにたいする不安）も生まれる。そこで、できるだけ不確実性とリスクを正確に認知し、できるだけ多くの人々に情報公開し、公の場で円滑なコミュニケーションを進めることが重要なポイントになるだろう。開かれた自由主義社会では、不確実性とリスクは必ず生まれるから、正確なリスク認知と民主的なリスクコミュニケーションが要請される。

（3）リスク社会（Risk Society）に関する社会学的研究

前の（2）では『リスク学事典』に基づいてリスク研究とリスク社会の状況を眺めてみたので、次に筆者の専門である社会学のリスク研究について触れておこう。現実の多様なリスク問題に関する研究の内容と蓄積については、事典が最善の手引き書になるから議論せずにおき、むしろここでは事典には掲載されていない社会学のリスク研究の独自な見方を取り出してみたい。また、リスク評価とリスク対応の焦点となっている予防原則の問題についてもごく簡単に言及する。

社会学の本格的リスク研究は法律学や経済学や心理学のリスク研究、あるいは自然科学のリスク研究に遅れ、ドイツ、イギリス、フランスなどのヨーロッパ諸国を中心に1980年代後半から始まり、1990年代から盛んになる。それらの研究を推進した主な学者と学説を整理すれば次のようになる。1980年代後半から、社会学の立場から初めて本格的に展開されたドイツのウルリッヒ・ベックの再帰的近代化論とリスク社会論。続いて、ベックのリスク社会論を批判的に発展させた、1990年代におけるドイツのニクラス・ルーマンのシステム論とリスク社会学、ならびにイギリスのアンソニー・ギデンズのモダニティ論とリスク社会論。そして、ベックやルーマンやギデンズとは異なる、ミシェル・フーコー独自の統治性論的社会研究に依拠して構築された、フランソワ・エヴァルド等の統治性論的リスク社会論と保険社会論。それらの社会的リスク研究と予防原則の議論の要点を手短に整理していこう。

①再帰的近代化（Reflexive Modernization）とリスク社会のグローバル化の段階

再帰的近代化とリスク社会という見方は、ベックとギデンズの社会学的リスク社会論において提唱されたユニークなものである。社会学的リスク社会論の創始者とも言うべきベックによれば、「私のいう再帰的近代化とは、発達が自己破壊に転化する可能性があり、その自己破壊のなかで、ひとつの近代化が別の近代化をむしろ、変化させていくような新たな段階である。

……このリスク社会という概念は、社会的、政治的、経済的、個人的リスクが、工業社会における監視や保安のための諸制度から次第に身をかかわす傾向があるような、そうした近代社会の発達段階を示している。」³⁾

再帰的近代化論の立場では、近代化は政治、経済、技術、社会、文化などの諸領域において直線的に進むものではなく、自己破壊を伴う形で弁証法的に、かつ非連続的に進んでいくというわけである。特に現代の軍事、資本主義経済、高度技術は自己破壊を引き起こす原動力になっている。ベックやギデンズ等が描き出そうとしていることは、大量生産と大量消費による地球環境の汚染と破壊、あるいは高度な近代兵器と核兵器を使用する、地球上の人類を破滅させるかもしれない国家間の戦争の姿である。このような自己破壊の姿が顕在化する段階の社会こそ、リスク社会であり、20世紀の後半になって出現しつつある。ベックは、主著である『リスク（危険）社会』においていち早く、1986年の刊行直前に起きた旧ソ連のチェルノブイリ原子力発電所の爆発事故を、リスク社会を象徴する出来事として挙げている。また、個人化と科学的合理性の諸問題に関しても、リスク社会の観点から克明に再検討している。

ベックやギデンズ等の議論で重要なポイントになっていることは、第一にリスク社会の世界的拡大（World Risk Society）であり、先進国の住民にかぎらず、アフリカの部族民や中南米の奥地の民族もリスク社会の影響からもはや逃れることはやできないという点である。第二に長期間の近代化の自己破壊を通じて環境と健康への悪影響が最初は目に見えない形で徐々に蓄積され、気がついたときには治癒できない恐れもある、つまり損害は不可逆的に蓄積され顕在化したときは元の姿には戻らない恐れもあるという点である。第三に既成の近代的な社会保障制度によるリスク対処が財政的にも困難になってきただけでなく、個人化の進行のために今や個人個人が多様なリスクに対処する責務を課せられるようになってきたという点である。結局、単純な近代化から再帰的近代化への変動過程においては様々な分野でグローバル化と個人化が進行し、富（正の良い財産）の生産と分配よりもリスク（負の悪い財産）の生産と分配が問題化する。そして、リスクをめぐる新しい争いと運動が顕在化するようになってきた。ベックとギデンズのリスク社会論にたいしては、ルーマン学派のシステム論者とフーコー学派の統治性論者は「社会文化構成的視点の欠落」と「統治性の視点の欠落」などの問題点を批判しているが、それらの議論に関しては機会を改めて検討してみたい。

②リスク認知の多元性と「加害者—被害者関係」の不確定性

最初の（1）のところでリスクとリスクの構成要因との関連について、便宜上線形におよそ次のように整理してみた。危険条件→加害者→危険事故→損失→被害者。その上で実際には

非線形的に、あるいは複雑な連鎖の形で関連し合うという注釈を付け加えたが、まさしくリスク社会学が解明すべき主たる課題は複雑な非線形的な連鎖になるだろう。

ある行為や出来事が危険事故として認知されるためには、誰かがその事故によって損失を被ったという認知(評価)、あるいはどこかに被害が生まれたという認知をしなければならない。誰かが〈危険事故→損失〉の認知(評価)をし、さらに進んで加害者や被害者が区別され、事故発生の条件の調査が実施されるようになれば危険条件→加害者→危険事故→損失→被害者〉の認知も生まれるだろう。それらの認知(いわゆるリスク認知)を多くの人々が受け容れるようになれば、文字通り社会的なリスク現象が成立する。たとえ損害(損失)が出るような事故があっても、事故に関するリスク認知のないところにはリスク現象は成立しない。ある出来事や事故によって何らかの損害が発生している場合には誰かがリスク認知をすべきであるが、通常は利害関係者は自分の利害関心に基づいて認知し行動するために、リスク認知をめぐる多種多様な駆け引きや争いが起こりやすい。

ドイツのルーマンは1990年代になってシステム論的リスク社会学(『リスク社会学(Soziologie des Risikos)』1991年)を提唱している⁴⁾。非常に難解なシステム論に依拠した斬新なリスク社会学であり、今後の環境問題を社会的に研究するための枠組みを提供しているが、ここでは詳細な議論は差し控えたい。リスク(Risiko)概念と危険(Gefahr)概念の区別に関連する重要なポイントだけをかいつまんで取り出しておく。

リスク認知において、誰の意志決定によって事故と損失が発生したかを考えたときに、自分の意志決定によって事故が起こり自己の損失が発生したと認知(説明)するか、他者の意志決定によって事故が起こり自己の損失が発生したと認知(説明)するか。ルーマンによれば、前者のような認知(説明)のケースがリスク(Risiko)になり、後者のような認知(説明)のケースが危険(Gefahr)になるという。通常リスク理論とは用語の使用法が少し異なるが、リスク認知の重要性と多元性、「加害者—被害者関係」の不確定性と多元性をしっかりと見据えるために提唱した用語法である。誰かの認知(説明)から独立したリスク現象や危険現象はあり得ないし、誰がどのように認知し、またその認知をめぐりどのような駆け引きや争いが起きるのか。ルーマンの難解なシステム論の用語を使うと、あるシステムが固有のコードや図式に基づき「事象の損害発生の因果関係」を観察・説明することによって「リスクと危険なもの(との差異)」が存在するようになる。その際には「損害が発生した事象」の決定に関わったか否かによって「決定者にとってのリスク」と「非決定者にとっての危険」が分岐し、決定者と非決定者(被影響者)とは異なる仕方で観察・説明しているという。現代社会のリスク現象の特異性を鋭く究明するための斬新な用語法である。

②において述べたように、ルーマンのリスク社会論ではフーコー学派と同じく社会文化構成的観点からリスクを考えていくから、「リスクの客観的実在性」よりも「リスクに関する社会的認識のあり方」が研究の大切なポイントとなる。また、現代社会における科学や法・経済や政治のシステムの自己矛盾と限界、それにたいする市民の認識と運動も大きなテーマとなる。すなわち、現代の環境問題や健康問題などに関する科学者(専門家)のリスク認識・評価(観

察・説明の仕方)と市民(素人)のリスク認識・評価(観察・説明の仕方)との違いが社会問題になりやすく、リスクを拡大再生産する科学や法・経済や政治のシステムの制度にたいする信頼が揺らいでいき、市民の自律的判断が要求されるのに伴いシステムを横断するような、リスク解決のための実践的な改革運動が広がる可能性も高くなる。現代のリスク社会においては、バックが指摘したような、多元的な側面を持つ個人化とサブ政治の問題が研究と実践の重要なテーマになるわけである。

③近代的保険社会(Assurance Society)の危機と新たな現代的リスク社会の到来

近代的保険社会の危機と新たな現代的リスク社会の到来は、フランスのエヴァルドの統治性論に依拠する保険社会論的リスク研究等から導き出せる重要な観点である。それによれば、19世紀から20世紀中頃にかけて成立した「近代的リスク対処型の保険社会」が現在は動揺し解体の危機に瀕しており、それに替わって新たに現代的リスク社会が出現しつつある⁵⁾。言い換えれば、社会的連帯を基盤とする社会保険=保障によってリスクに対処しようとする社会から、できるかぎり個人の自由と責任(新自由主義)の原則によって多様なリスクに対処すべきことを唱える社会へと移行しつつある。

保険制度は、多数の人間が契約を結んでお金(保険料)を出し合い、「ある人の不幸な出来事による損失の可能性(リスク)」にたいして金銭的に補償する(保険金を拠出する)制度である。将来起こるかもしれない(不確実な)「損失の可能性」にたいして、多数の人々が協力して経済的に対処する方法が保険制度である。現在では生命保険、障害保険、失業保険、健康保険、年金保険などの各種の保険がそろっている。保険制度が維持存続するためには、次のような条件を満たさなければならない。社会現象の大量観察に基づくデータの収集、これらのデータから導き出される社会の統計的規則性(大数の法則の問題)、統計的規則性に基づく保険料と保険金の確率論的計算、多数の人々の経済的結合と社会的連帯、保険料を出し合う人々の善意(倫理性)。19世紀に入り統計学と確率論が各種の社会統計の調査に応用され人口統計や災害統計などのデータが蓄積されると、仮に個人個人に関して個別の出来事の発生を正確に予測できないにせよ、災害や事故による損害の発生率は計算できるようになる。そのときに初めて近代的な保険制度が整備され、災害や事故などによる損害賠償を金銭的に社会保障できるようになる⁶⁾。

ところがエヴァルド等によれば、20世紀の後半になって保険制度が維持存続するための基盤が崩れ始めている。すなわち、高度な技術の操作ミスによる原子力発電所事故などによる環境破壊、大地震による大都市の災害、現代の核兵器による大量殺戮は、統計的規則性に基づく保険料と保険金の確率論的計算を不可能にさせてしまう。いわゆる保険の免責条項に該当する出来事(面責危険)が増大するようになっている。また、技術が高度化し社会が複雑化しているために、加害者と被害者を特定できないし、区別できない事故と被害が増えている。さらに、先進国を中心に急速な高齢化と少子化が進み、特に社会保険制度を維持するための経済的基盤が損なわれつつある。結局、資本主義経済と高度な技術文明の発達をもたらした破壊的な作用

のために近代的保険制度の限界が露呈し、保険社会は危機に陥っており、現代の新たな「損失の可能性（リスク）」にたいして対応できないような段階に移行しつつある。そのような段階をリスク社会というわけである。そこには福祉国家の社会保障制度の問題も関連しているが、多様なリスクの顕在化に加えて少子高齢化と福祉行政需要の膨張圧力による財政赤字が増大しているために、福祉国家的社会保障制度を含む社会全体の近代的統治方式が破綻し始めている。それに替わって、新自由主義（ネオリベリズム）的統治方式を基調とするリスクの個人管理や私的団体管理への移行が進みつつある。エヴァルドのリスク社会論はベックやギデンズとは異なる近代的保険制度（社会的リスク管理制度）の危機という視点から構築されており、またルーマンのようにシステム論的な用語を使用しているわけでもないけれども、独自のリスク社会論的危機認識を打ち出している点では変わらない。

④ 予防原則（Precautionary Principle, le Principe de Précaution）をめぐって

エヴァルドは福祉国家と保険社会の生成と危機を研究するなかで予防原則の問題に関しても詳しく考察している⁷⁾。現在、近代的な福祉制度と保険制度では対応できない危険な出来事（現代的なリスク現象）が増加してきているために、福祉国家と保険社会が危機に瀕している。既成の近代的な制度では対処が難しい出来事にたいしては、例えば予防原則の立場からの対策も考えざるを得ない。1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議では有名なリオ宣言（27の原則）が採択され、その中の第15番目の原則が予防原則と呼ばれ、その後のいろいろな環境やリスクをめぐる会議でもくり返し引き合いに出されている。エヴァルドが予防原則を研究テーマとして取り上げるようになったのも、リオ宣言の後である。

リオ宣言の第15原則では次のように予防原則を宣言している。「破壊から環境を保護するために各国はそれぞれの能力に応じて広く予防的措置を適用しなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な損害が生じる恐れがある場合には費用効果的に有効な対策について、科学的不確実性を理由に対策の実施を延期してはならない。」⁸⁾この原則は様々な分野の活動や出来事にたいして適用され、損害を発生する可能性が高い場合には科学的な因果関係を特定できなくとも、未然防止のためにそれ相応の予防対策を実施しなければならない。いろいろな事例を想定できるが、何らかの生活用品をくり返し使用すると人体の健康が損なわれる可能性が高いと見なされたとき、仮に因果関係を科学的に確定できなくともその用品の製造を禁止するかどうか。一つの選択肢としては予防原則の立場に立たずに、損害や被害が発生しても科学的研究を進め因果関係が確定されるまでは禁止措置を延期するという対応策が考えられる。戦後の高度経済成長期に頻発した日本の公害問題（九州と新潟の水俣病など）を概観すると、当時の日本政府と関連企業の対応は明らかに予防原則を選択しない、つまり疑わしくとも因果関係を特定できないという理由から禁止したり処罰したりしない方式になっていた。そのために危険な製品や活動が禁止されないまま「半ば放置され」、被害が拡大して社会問題化してから事後的な措置を実施することが少なくなかったのではなかろうか。

予防原則を選択した場合は、損害発生の可能性が高いと判断した製品や活動に関しては事前

に、あるいは早めに禁止したり改善の処置を当事者に命じることになる。製造メーカーは当該製品の製造を禁止したり、被害者が因果関係を立証できなくともすでに発生している損害を賠償しなければならない。予防原則は損害発生の立証責任を被害者から加害者に移行させる立場でもある。このような予防原則がリスク社会的現象とどう関連するのだろうか。地球環境の汚染や人類の健康破壊などの損害には、空間的な広がりや大きさや時間的な蓄積の長さの点から見て不確定要素が多すぎ、損害発生の仕組みや因果関係が科学的に確定できない事例も少なくない。そのような状況にたいしては、科学的解明を待つことにして何もしないままで放置するわけにはいかない。むしろ、疑わしい製品を使用しない、あるいは疑わしい活動や製造を禁止するといった、良好な環境と健康を保全したり創出する行動を選択すべきだろう。世界の先進国の流れは予防原則を選択する方向に向かっているが、日本の政府と企業と市民はいささか流れに乗り遅れているように思われる。

2. リスク社会論から見た彦根市の都市計画と環境行政

これまでの論述から、現代のリスク社会現象を考える際にリスク認知（説明、評価）が非常に重要な焦点となることが分かった。まず、「資本主義社会の自己破壊作用がいろいろな領域に顕在化し、再帰的近代化の段階になり、リスク社会が出現しつつある」、あるいは「現在、近代的保険社会の基盤が崩れリスク社会が出現しつつある」といった歴史社会的認知（評価）をすべき時代かもしれない。次に、そのようなマクロな認知のなかで個別の地域と生活の状況において、〈危険条件→加害者→危険事故→損失→被害者〉の認知（評価）を適切にしなければならぬだろう。さらに、予防原則の立場に立脚して、仮にリスク現象の因果関係を科学的に確定できなくても、危険な事象が発生する可能性や疑いがある場合には適切な予防的措置を執るべきである。ここでは、彦根市の都市計画と環境行政に関する様々な資料を参照しながら、前述の複数の社会学的リスク社会論の知見を臨機応変に適用するやり方で彦根市の都市計画と環境行政のリスク認知と環境リスク対策の特徴を再検討してみたい。したがって今回は、統治性論的リスク社会論の観点だけに依拠して彦根市の都市計画と環境行政の統治方式を批判的に考察することは差し控えたい。高度経済成長期から多数の公共事業と社会保障事業を実施せざる得なくなったために市の財政負担が増大し、またバブル崩壊後は経済の低迷が続き財政状態が非常に悪くなってきており、世界的な新自由主義（ネオリベリズム）の潮流の影響もあってリスク管理の行政を個人や私的団体へ移し替えていく動きが現れていることだけは指摘しておく。

（1）彦根市の都市計画と環境行政の歴史的概観

彦根は、戦国時代の徳川家を支えた有力な家臣だった井伊家によって江戸時代の初めに築かれた彦根藩の城下町であり、江戸から京都や大阪に入る要所を占める、戦略的に重要な位置づけを与えられた幕藩体制下の都市でもあった。幕末に活躍した大老井伊直弼などを輩出したが、明治維新の廃藩置県後は市町村制に基づき新しい彦根町として再出発し、昭和12年（1937

年)に市制を施行し彦根市となった。その後は周辺の町村を合併しながら面積と人口ともに少しずつ増大し、現在は人口が12万人前後に達し琵琶湖東北部の拠点都市になっている。

本稿の焦点とも言うべき都市計画とそれに基づく環境行政を取り上げなければならないが、現在のような市政のための本格的な都市計画が作成されようになったのは、昭和45年に彦根市都市計画審議会が設置されてからであり、その時に策定された「総合発展計画(案)」も結局は日の目を見ないまま見送られた。昭和49年に新たに設置された彦根市総合発展計画審議会において再度計画の見直しと作成が行われ、ようやく昭和53年(1978年)に策定された「彦根市総合発展計画(約10カ年計画)」が市議会と関係機関の承認を得て、翌年から市政の指針としての機能を果たすようになった。その後は、「総合発展計画 彦根ルート2001計画(前期計画と後期計画から成る約10カ年計画)」(昭和62年策定)、「総合発展計画 ひこね21世紀創造プラン(約10カ年計画)」(平成13年策定)という形で進んできた。昭和53年以前は都市計画がなかったのかと言えば、もちろんそれ相応の市政の指針となるべき計画らしきものはあったわけで、市制施行以来毎年のように刊行されてきた彦根市勢要覧には、大ざっぱな形ではあるがその時々都市計画が書かれている。彦根市にかぎらず日本の市町村レベルの本格的な自治体計画が策定されるのは、地方自治法と都市計画法の改正が行われ地方自治体レベルのコミュニティと生活圏が国政のテーマとなる昭和40年代以降である⁹⁾。日本の国政と地方行政の流れのなかでは、彦根市は特別に進んでいたり遅れていたりしたわけではなく、大きな流れに沿うようにしながら独自の計画を策定し行政を実施してきたと言えるだろう。

さて、市勢要覧を参考にして総合発展計画以前の彦根の都市プランらしきものを概観しておこう。幸いにして第二次世界大戦による大きな戦災も受けなかった彦根市では、市勢要覧(昭和24年版)によると、昭和24年に滋賀大学本部と経済学部が設置され、「将来の学術都市を約束されるに至って産業文化を基盤とする観光、学術、衛生の総合として凡ゆる施策が着々と実現せられ最もすぐれたる健康地として文化と政治を結びつけ、平和と繁栄のために大きな飛躍を遂げるため、市民の意気は昂揚の一途を辿っている」¹⁰⁾という状況にあった。市勢要覧は文字通り「市の状勢(情勢)」に関する市(地域集合体)の自己認識とそれに基づく施政方針の概略を外に向かって分かりやすく書き記した冊子であり、その時々市の状態と行政の方向を知るための手頃な資料である。24年の市勢要覧における市の自己認識と市政の基本方針は、言語表現面は時代に応じて変化するが本質面は現在まで持続している。そのような観点から昭和20年代以降の彦根の市勢要覧を眺めると、市政の基本的な方向と変化を指摘できる。昭和30年代に入ると、東名高速道路と東海道新幹線の建設の過程で工業化と近代的な都市建設に向けての政策や自己認識が市勢要覧にも現れてくる。昭和38年(1963年)の市勢要覧では、「自然の風物と景勝豊かな琵琶湖のほとり、古い歴史とともに育まれた城下街彦根は、……名神高速道路彦根インターチェンジ、国鉄新幹線の完成も間近く、工場、観光施設もつぎつぎと誘致建設され、近代都市の様相が一步一步実現してまいりましたことは、この上もない喜びであります」¹¹⁾という自己認識と市政に関する、明るく力強い語りが前面に出てきている。城下町の誇りを持ち合わせた、このような彦根独自の近代化政策は、昭和53年に策定された彦根市初めて

の「総合発展計画」でも「歴史と自然を生かし、風格と魅力あるまちづくり」の謳い文句を掲げて継承され、近代的都市建設のための諸事業が進められた。そして、昭和最後の時期に策定された「総合発展計画 彦根ルート2001計画」の「前期基本計画」（昭和63年～平成7年）まで基本的には踏襲されている。

それでは、市民の健康を含む広い意味での環境問題にたいする彦根の市政とその歩みはどうなっているのだろうか。琵琶湖のほとりに面した風光明媚な、城下町の伝統を持つ観光都市、学術文化都市、衛星都市という自己認識は景観や環境に関する感受性を鋭いものにしており、近代化政策の下で発生する産業公害や都市特有の病気などについては、必ずしも画期的なものとは言えないがそれ相応の対応をしてきたように思われる。紙幅の都合上詳しい論述はできないが、昭和20年代におけるマラリヤなどの伝染病、30年代における工場の公害、昭和40年代以降の琵琶湖の汚染と都市の廃棄物処理などの時代を画する「健康と環境の問題」にたいする取り組みを通じて「観光、衛生、学術文化」をスローガンとする都市づくりを進めてきた。とりわけ昭和40年代からの、旧城下町をクリーンにするゴミ追放運動と環境美化運動、琵琶湖の環境を保全するための合成洗剤追放運動などが彦根の環境行政を主導してきた。その成果として、市レベルでは昭和50年前後から新型のゴミ処理施設が次々と新設・増設され、彦根市を含む滋賀県レベルでは54年に「琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」が制定された。これらの環境保全運動の高まりのなかで、「わたくしたち彦根市民は……水と緑の美しいまちをつくりまします」という環境にやさしいまちづくりの文言を掲げた「彦根市民憲章」が昭和52年に制定され、現在の環境行政の基盤が確立されたと言える。ただし、このように、都市の近代化政策の見直しが絶えず行われ環境行政の形が整備されてきたとは言え、昭和62年策定の「総合発展計画 彦根ルート2001計画」の「前期基本計画」までは、リスク社会論と予防原則のまなごしはほとんど見られない。言い換えれば、近代化政策の全面的な見直しと新しい基本方針の構築は見出せない。平成8年からの「後期基本計画」になって、ようやくリスク社会論と予防原則の枠組みへの変換が行われるようになってきたと思われる。

最新の都市計画に関する考察は次の（2）に譲ることにして、ここでは転機となった平成8年の「後期基本計画」を取り上げておく。市制50周年（昭和62年）の節目に策定された「総合発展計画 彦根ルート2001計画」では、高齢化、都市化、高度技術化・情報化、国際化などのキーワードによっていささか楽観的な視点から1980年代の社会経済情勢の変化を把握しながら、「明日に向かって息吹のみなぎるまち」（冒頭の謳い文句）の実現をめざして中長期の基本構想・基本計画と短期の実施計画を設定していた。すでに指摘したように、計画に盛り込まれた諸事業を見るかぎり近代化の基本路線を受け継いだ感が強く、リスク社会論と予防原則のまなごしはまだはっきりとは現れていない。ところが、平成8年策定の「後期基本計画」になると謳い文句は変わらないものの、社会経済情勢と市勢に関する認識が大きく変わり、地球規模での環境問題の顕在化と少子高齢化による人口構造の急速な変化を非常に厳しい目で見つめるようになっていく。昭和から平成の年号に移る1990年以後に発生した、バブルの崩壊と経済の低迷、並びに阪神・淡路大震災と地下鉄サリン事件などの一連の出来事は日本の地域社会にも

深刻な影響を及ぼし、行政と住民のまなざしと認識を深刻な色合いに変えてしまったようである。

(2) 彦根市の環境行政に見られるリスク認識

昭和期の最後に策定された「彦根ルート2001計画」の期間も終わり、現在は平成13年に策定・公表された「ひこね21世紀創造プラン」の総合計画の時代に入っている。この総合計画が公表される二年前（平成11年）には「彦根市環境基本条例」が制定され、また総合計画と並行する形で「彦根市環境基本計画および地域行動計画」と「ごみ（一般廃棄物）処理基本計画」などが策定されている。(1)において終戦後の市勢要覧、その後の市勢要覧と総合発展計画を概観したが、最新の総合計画と環境基本条例を見ると時代の客観的情勢と自己認識は明らかに変容してきたことが分かる。ここでは、それらの一連の計画と条例に掲げられている言葉や文章などに注意を払いながら、計画を支えているまなざしと自己認識をリスク社会論の立場から再検討するために、最初に長くはなるが計画の基本的な骨組みとなる文言を引用してみよう。リスク社会に関するまなざしと認識には論者によって微妙な違いがあり、ギデンズはいわゆる環境問題にとどまらず戦争やファシズムのリスクも重要視しているし、エヴァルドは保険社会と福祉国家という近代固有の社会的リスク管理方式の危機の観点からリスク社会的諸問題を論じようとしている。とりあえず環境をめぐるリスクに限定して彦根市の一連の計画と条例を再考していこう。

「基本構想《将来都市像》：（最初に彦根の自然と歴史に関する文章がある……）これら自然資源、先人から連綿と受け継いできた数々の資産を生かしつつ、私たち市民自らが新しい彦根を紡ぐ主体となってそれぞれの個性を発揮できるような、成熟社会にふさわしい魅力と個性あるまちづくりを推進します。……人とまちが一つの輪になって、「市民がつくる安心と躍動のまち彦根」の実現を目指します。1. 人権が尊重され、誰もが安心して暮らせる福祉のまちづくり 2. 良好な環境が整った、快適で安全・安心なまちづくり…… 5. 人とひととの交流をひろげ、市民文化を創造するまちづくり」（『ひこね21世紀創造プラン』より）¹²⁾

「基本計画2. 良好な環境が整った、快適で安全・安心なまちづくり：私たちが常に良好な環境で暮らすためには、地球温暖化や酸性雨等の地球規模での環境問題が日常生活と深い関わりを持っていることを意識し、まず自らができることを考えて行動し、継続していくことが大切です。このため、市民、事業者、行政等の協働のもと、環境への負担を最小限に抑えた社会システムへの転換を目指し、安全で安心できる快適な生活を支える都市環境基盤の整備を進めます。」（『ひこね21世紀創造プラン』より）

「21世紀が、環境への負荷を低減し、持続可能な社会を実現するための重要な世紀であるとの認識をもち、環境保全のための行動の輪が広がっていくことを願ってやみません。そのためには「彦根市環境基本計画および地域行動計画」の実行ある取り組みが不可欠であり、市自ら率先して計画の推進に努めてまいりたいと考えております……。」（『彦根市環境基本計画およ

び地域行動計画』より)¹³⁾

「今、わたしたちは便利で快適な生活を求める中で、公害問題や自然の後退だけではなく、地球規模の環境問題や、深刻な化学物質汚染、生態系への影響など、多様な、そして時間的・空間的広がりを持つ環境問題に直面しています。このような状況において、より良い彦根の環境を保全、創出し、恵み豊かな環境を将来の世代の市民に引き継いでいくためには、私たち一人ひとりが日常生活や事業活動を見なおし、共通の理念と目標をもって今日の環境問題に取り組んでいかなければなりません。」(『彦根市環境基本条例』より)¹⁴⁾

環境問題に関連する上記の一連の計画と条例は相互に連携する方式で制定されたり策定されたりしている。例えば、総合発展計画の基本構想における五つの柱は人権尊重と福祉の充実、快適で安全な生活環境、活力とにぎわい、市民の学習と人材育成、交流と文化創造という言葉に整理できるだろう。第二番目の快適で安全な環境づくりは、それ以前に制定された環境基本条例と連携するために設定され、《将来都市像》の基本構想となっている。そして、環境基本計画と地域行動計画は環境基本条例に基づきながら、総合発展計画の長期的な基本構想の理念を実現するために作成された実践的な計画である。

さて、上記の計画と条例に出てくる地球温暖化、酸性雨、地球規模での環境問題、化学物質汚染、生態系への影響、時間的・空間的な広がりを持つ多様な環境問題等の言葉は従来の都市計画にはほとんど見られなかったものばかりであり、地域社会を取り巻く環境問題に関する見方や考え方の変化を象徴しているのではなからうか。彦根の都市計画関係の行政文書という言葉と文章は、日本から遠く離れた地域の住民であるベックとギデンズとルーマンが学術専門書のなかで指摘しているリスク社会の諸現象を指し示している。紙幅の都合上引用できなかつたが計画と条例には、次のような自己反省を含むリスク社会論的認識が随所に、しかも具体的に表現されている。

リスク社会現象は我々自身、特に日本のような先進国の人々の経済活動と日常生活を通じて作り出されたものであり、生活の物質的豊かさと便利さとともに生まれた危険な事象である。リスク社会のテーマとなる環境に関しては、「彦根市環境基本計画および地域行動計画」の「1. 基本的なはなし」において生活環境と自然環境と歴史および文化環境などの従来の地域の身近な環境に加えて地球環境を計画の範囲に含めることを強調し、それを踏まえて「5. 地球を守るためになすべきこと」では危険な地球環境問題として地球温暖化、砂漠化、熱帯林の減少、酸性雨、オゾン層の破壊が取り上げられ、危険性について詳しく説明されている。そして、衣食住全般にわたり便利で快適な生活を求めて努力してきた結果、ある程度は期待した生活を実現できた反面では予期せぬ危険な諸問題も拡大・深化してしまった。日本人が戦後の近代化の過程で作りあげた大量生産・大量消費の社会システムによる自己破壊が、大気汚染や水の汚濁や緑の枯渇などの形で顕在化していることを冷静に認識し反省しようとしている。自己破壊の危険性たるや、地球規模の広がりを持つと同時に、地域社会どころか人類と地球全体を破壊するほどの威力を持ちうるかもしれない。したがって、現代と地域という限定された時間と空間

を超えたりリスク社会現象の自己破壊と不可逆性の脅威にたいする警告が発せられており、放置したまま何の対応や努力もしないときは自己破壊が進み取り返しがつかなくなり、最悪の場合生存できなくなる恐れがある。現在の自分たちの生活が楽しければそれで良いというわけではなく、将来の世代の生活にたいする責任を自覚して、より良い環境の保全と創出のために生活を見直しながら将来に向けて行動しなければならない。誰でもが加害者にもなりうるし、反対に被害者にもなるかもしれない。

要するに、リスク社会の到来を見極め、市（行政）と事業者を含む社会のすべての構成員が加害者であると同時に被害者でもあることを自覚しようとしている。その上で、後世に及ぼす損失をできるかぎり少なくするために、すなわち現在の構成員が加害者となって後世の人々が被害者とならないように、環境保全と環境にやさしいまちづくりに取り組むことを表明している。昭和12年に市制施行以来の彦根市の市勢要覧と都市計画を概観すると、琵琶湖と旧城下町への愛着と誇りという核心は変らないものの、言語表現に見られる「市勢の客観的状态と自己に関する認識」の急激な変貌に改めて驚かされる。リスク現象の恐ろしさと巨大さについての警告とともに、人類全体と地球環境への配慮がこれほど明確に言語表現されたことに時代の変化の激しさを感じてしまう。

（3）リスク社会の構成員の責務をめぐって

それでは、環境の危機的な状況（環境リスク）にたいして地域社会の構成員はどう対応したら良いのだろうか。環境問題に関する彦根市の計画と条例においては、適材適所の方式で市（行政）と市民と事業者の責務が一般理念として宣言されたり、あるいは行動目標として個別具体的に説明されたりしている。例えば、「彦根市環境基本条例」の「各種団体の連携責務」において地域社会を構成する行政、市民、市民団体、事業者が果たすべき責任に関して次のように宣言している。

「市の責務：1. 良好な環境の保全と創出に関する基本的・総合的施策を策定、実施し、評価すること。2. 良好な環境を保全するための調査研究を実施すること。3. 市民・市民団体・事業者が行う良好な環境の保全と創出に関する施策や行動に協力協働すること。」

「市民の責務：1. 住み良い生活環境を築くため、自らの行動によって互いに配慮し、日常生活の中で、環境への負荷を減らすこと。（2. 市の責務3と同様の協力協働の宣言。）」

「市民団体の責務：1. 多くの市民が参画できるように体制づくり、情報提供、活動機会の充実等を図ること。（2. 市の責務3と同様の協力協働の宣言。）」

「事業者の責務：1. 事業活動によって良好な環境を阻害しないように、自ら適切な措置を講じ、積極的に環境保全対策を進めること。2. 環境への負荷を減らすように努めること。（3. 市の責務3と同様の協力協働の宣言。）」¹⁴⁾

「彦根市環境基本条例」は全体として基本理念や基本的な施策を宣言する文章になっており、

地域社会の構成員の責務に関しても上記のような一般的な語り方を通じて取り組んでいく方向を指し示しているにとどまっている。「ひこね21世紀創造プラン」においても「良好な環境が整った、快適で安全・安心なまちづくり（環境保全型の持続可能な社会と資源循環型の持続可能な社会の構築など）」のためには市民、事業者、行政等の協力協働と役割分担が欠かせないことを強調しているが、各構成員の個別の具体的な実施計画と行動計画にはほとんど触れていない。基本理念や指針は非常に高邁な文言から構成されており、予防原則を保持しているように見受けられる。ただ、立派な思想を表明するだけでは実効力のある計画にはならないから、「彦根市環境基本計画および地域行動計画」と「ごみ処理基本計画」においてかなり細かい実践的な目標と計画が取り上げられている。ここでは、前者の「環境基本計画および地域行動計画」の「4. 良好な環境を守り創っていくために」と「5. 地球環境を守るために」を中心に検討してみたい。まず「4. 良好な環境を守り創っていくために」の行動計画では五つの基本方向、そのなかにそれぞれ二つの目標、それらに対応する合計25の具体的な個別目標が設定されているが、個別目標が実際の市民生活と事業者の経済活動と市の行政活動の実践的目標に関連する。例えば、それらの個別目標は次のような分かりやすい環境指標を設定している（それぞれ目標となる数値も掲げられているが省略する）。

市民1人あたりの都市公園面積、主な河川の快適基準達成率、国の主な環境項目の環境基準達成率、公共の自転車駐輪場の利用率、化学物質の排出などに関する事業所の情報公開率、公共施設における透水性舗装導入箇所数、ビオトープの創出箇所数、ホテルの確認場所数、彦根で大切にすべき生物リストの作成分類数、平地部の緑（樹木）の率、まちづくり総合支援事業の整備率、特別史跡彦根城跡保存整備事業の進捗率、環境マップづくりの取り組みグループ数、保存樹木の登録数、公共・公益クリーンエネルギー自動車の普及状況、環境チェック表の利用状況、1人1日あたりのごみ発生量、リサイクル率の状況、グリーン購入ネットワークへの加盟団体数、環境市民団体の登録団体数、こどもエコクラブとクラブ員の数、環境情報コーナーの設置箇所数、環境パートナー委員会に選任された市民の数。

25の個別目標と環境指標には主に市の行政と事業者が責任を持って取り組むべき責務が多いとは言え、一般市民が改めて自分の日常生活を見直し今までのライフスタイルの変更を迫るような責務も少なくない。その最たるものが環境チェック表の利用状況であろう。この環境チェック表は各家庭において実践する省資源と省エネルギーの点検表であり、「20の環境配慮行動チェックシート（1ヶ月）」の見本が作成されている。「シャワーの出っぱなしを1分間やめる」、「冷暖房の使用時間を1日1時間短くする」、「使用していない部屋の電灯は必ず消す」、「毎日の買い物で買い物袋を受け取らない」等の市民が衣食住の生活行動に際してチェックすべき20の項目がある。毎日実行できた項目には○を付けて○の数を計算していく。○の合計数に応じて「20～16個：目標達成です！！」、「15～10個：あと少しです！」、「9～1個努力してみてください」、「0個：地球が泣いていますよ」などの讃えたり警告する文言が与えられている。このような環境チェック表を実施している世帯の数を500、1000と増やしていくことが個別目標として掲げられている。チェック表と関連する目標として、1人1日あたりのごみ発生

量が設定され、今後10年間で現在の1140グラムから930グラム程度に減らすといった廃棄物減量行動の計画が盛り込まれている。いずれも立派な行動計画であるけれども、果たして実際にどれだけの成果が上がるのだろうか。市民一人ひとりの自主性に任されているかぎり遅々として計画が進まず、いつまで経っても目標を達成できない恐れもある。行政と市民団体などが環境保全のキャンペーン運動をしたり、模範となる市民や団体や事業者などの表彰制度を含む、何らかの規制力のある方策を考案し実施していくべきであろう。もちろん、その際には市の職員と市民団体が自分の職場や家庭において率先して環境チェック表等に基づく環境保全の行動の模範を示さなければならぬだろう。筆者は以前、環境問題に取り組む先進自治体を自負する「西宮市エコプラン」を調べたことがあるが¹⁵⁾、西宮市以外にも、市民や事業者に見本を示すべく率先して良好な環境の保全と創出のために行動している市役所が増えているように思われる。

日常生活と地域社会から地球環境へ視野を広げて、地球環境を守るために彦根市の構成員はどう行動したらよいか。グローバルな視点から環境保全と創出の行動計画を設置しているのが「環境基本計画」の「5. 地球環境を守るために」である。視点がグローバルなレベルに拡大したとは言え、計画と目標の内容は前述の「4. 良好な環境を守り創っていくために」とほとんど重なっているため、重複を避け環境教育と環境学習の問題を取り上げてみたい。リスク社会論のまなざしには、グローバルな無限大の空間の視点とともに現在と過去と未来を見据えた時間の無限大の視点が含意されている。過去からの正負の遺産を引き受け負の遺産をできるだけ改善すると同時に、未来へ良き遺産を引き渡し残していくことも現在のすべての構成員に課せられた重要な責務である。そのための鍵を握るのが環境教育と環境学習であろう。このテーマについては前述の25の個別目標のなかに、環境問題に係わる市民団体や事業者や子どもクラブなどを増やしていくことが含まれていたが、地球環境の視点からも次のような行動計画が考案されている。市の行政と市民団体は環境講座を開催したり環境体験学習を実施し、それらを受けて市民は年齢や性別を問わず環境学習会に参加する。また、事業者は従業員の環境学習を進めることが謳われている。現代のリスクの空間的広がりや時間的蓄積を考えたとき、未来を背負う子どもたちの環境学習と環境教育が非常に大切な行動計画になるだろう。筆者は「西宮市エコプラン」を調べたときに西宮市の環境学習と環境教育についても考察したことがあるが、地域の小学校ではかなり環境学習の取り組みが進んでおり、また子どもたちの全域的なエコクラブもグローバルな立場で活発に活動している¹⁶⁾。そのエコクラブの活動の様子はインターネットなどを通じて情報発信されている。彦根市でも「4. 良好な環境を守り創っていくために」においてエコクラブ4団体50人が活動していると紹介され、個別の行動目標として今後10年間に二倍くらいに増大させることが提案されている。大人たちは家庭と地域と職場において自ら環境学習するとともに、子どもたちに環境学習する機会を積極的に提供しなければならないだろう。それは予防原則の立場の拡大にもつながるだろう。既述のように環境リスク対策の基本理念を表明するときは予防原則の理念を宣言するような高邁な文言になりがちであるが、本当に予防原則を選択できるかどうかは具体的な問題状況に直面したときに試される。そ

の意味でも、いろいろな環境体験学習を通じて予防原則をしっかりと体得していくべきだろう。

大人と子どもが手を携えて実践する環境教育と環境学習の輪が着実に広がれば環境チェック表を利用する市民が増加し、25の環境指標もより良い方向に上昇していくことだろう。環境問題に関する地域の教育と学習は、「ひこね21世紀創造プラン」の四番目の軸である「明日の彦根市を担う人を育むまちづくり」とも重なる、すべての市民の大切な責務である。

おわりに

環境問題は時間、空間、理論、実践などのいずれの側面から考えても、非常に「困難な問題」である。18世紀後半のイギリスの産業革命から始まる近代の経済的発展は、人類史上初めて空前の大量生産—大量消費の体制と豊かな生活を作り出したけれども、同時にいろいろな分野で自己破壊的な作用を生み出している。これほど「両刃の剣」という言葉がぴたりと当てはまる姿もないくらい、近代化の力はプラスとマイナスの現象を世界全体に広めている。近代化の「両刃の剣」は、200年余りにわたり地球規模で進歩と破壊を押し進めてきたわけであり、時間的長さと同空間的広がりから考えると「消すことが不可能なほどの正負の遺産」を残している。1960年代から70年代にかけて日本では多くの地域で公害問題が噴出し社会的な関心を集めたが、21世紀の初めの現在、公害問題を一つのリスク問題として包み込むような、巨大なリスク問題群が地球全体を覆っている。

現在、世界規模のリスク学会が組織され、自然科学から人文社会科学までほとんどすべての学問が、多種多様な環境問題とリスク問題に取り組んでいる。社会学においても1980年代になってようやく本格的に環境問題の研究とリスク研究がスタートし、1990年代に入り理論的な枠組みも少しずつ整備されるようになってきている。環境社会学に続いてリスク社会学が、社会的に、かつ社会的に認知される日もそう遠くはないだろう。このような学問活動と並んで、ないしはそれ以上の速さと強さでもって地域における環境活動も実践されている。彦根市は琵琶湖に面した滋賀県東北部の拠点都市であり、戦前からの都市づくりと戦後の琵琶湖をめぐる環境保全運動の蓄積を持ち、彦根の環境保全と創出活動は評価すべき点が多いように思われる。今後は日本と世界の他の地域と連携しながら、環境活動を進めていくことを期待したい。環境問題は現代のリスク社会における社会意識とライフスタイルの問題であると同時に、地球上のすべての個人と集合体が避けて通れない実践的課題でもある。予防原則は損害の発生を未然に防ぐ行動の原則でもあり、損害を引き起こすようなライフスタイルと諸活動を改めるべき原則にもなるだろう。今回は統治性論的リスク社会論とその応用研究の問題について十分に議論することはできなかったけれども、機会を改めてフーコー学派ないしは統治性論のリスク研究を取り上げ、統治性論の観点から彦根市や西宮市の都市行政を再検討してみたい。

注

- 1) リスクの最大公約数的定義、リスクを構成する要因、リスクと心理的側面に関しては、主に日本リスク研究学会編『リスク学事典』（TBSブリタニカ、2000年）の「【第1章】リスク学の領域と方法」を中心にして近見正彦他『現代保険学』（有斐閣、1998年）や山口光恒『現代のリスクと保険』（岩波書店、1998年）などを参考にしてまとめてみた。
- 2) 『リスク学事典』（TBSブリタニカ）の編集委員と執筆者の一覧を見ると理工系と農学系の諸科学、および医学関係の専門家が多く、そこに経営学、商学、経済学、法律学、心理学の専門家が加わっている。残念ながら筆者と同じ社会学の専門家はほとんどいない。社会学は人文社会諸科学のなかでは19世紀の後半に確立された後発の科学であるが、リスク研究に関しても同じことが言えそうである。
- 3) ベック、ギデンズ、ラッシュ（松尾精文他訳）『再帰的近代化』（而立書房、1997年）12～16頁）。この本はベック、ギデンズ、ラッシュの共著であり、必ずしもまったく同一の方法論と立場から書かれた本ではないけれども、ルーマン、フーコー、エヴァルドたちと比べると類似した言説になっている。リスク社会論の基本となるのは有名なベック（伊藤美登里他訳）『危険社会』（法政大学出版局、1998年）であるが、本稿に引用した部分はベックの文章であり、『危険社会』とともに社会学的リスク社会研究の基本となるものであろう。また、ギデンズのリスク社会論の基本文献には『近代とはいかなる時代か？』（松尾精文他訳、而立書房、1993年）などがあるが、ギデンズの「リスクと信頼の関連づけ」はルーマンの有名なシステム論的およびメディア論的「信頼論」の影響を受けているようである。その点に関しては、丸山正次「リスク社会における不安と信頼—U・ベック、A・ギデンズの視点を中心にして—」（『法学論集47』山梨学院大学、2001年）などでも指摘されている。
- 4) ルーマンのリスク社会論に関連する主な著作と論文を挙げると、Luhman,N., 1991, *Soziologie des Risikos*, Walter de Gruyter.（英訳版 *Risk: A Sociological Theory*, 1993）、土方透&アルミン・ナセヒ編『リスク—制御のパラドクス』（新泉社、2002年）、山口節郎『現代社会のゆらぎとリスク』（新曜社、2002年）、小島剛「リスク社会論の検討—個人化とシステムの限界—」（『ソシオロジ』第46巻第3号、社会学研究会、2002年）などがある。ルーマンは環境運動と環境問題研究の先進国ドイツで研究活動していただけであり、『リスク社会学』を提唱する前からシステム論の立場からエコロジー問題を論じた本（土方昭訳『エコロジーの社会理論』新泉社、1987年など）を執筆している。なお、ルーマンのリスクの社会理論に関しては、小松丈晃が、「〈リスク〉の社会理論—ルーマンの社会学的リスク理論の射程」（『社会学年報』第27号、東北社会学会、1998年）などの一連のシステム論的リスク研究において様々な角度から詳細に再検討している。小松氏は、ベックのリスク社会論に見られる「社会文化論的ないしは社会構成論的視点の不十分さ」に対してもシステム論の立場から批判的に考察している。ミシェル・フーコーが論述した「ディスクール（言語表現）の秩序」から考えても、リスク（*Risiko, risk*）というまなざしと言語表現は特定の社会文化秩序（エノンセとディスクールの秩序）をベースにして生成される。すなわち、「20世紀後半以降の現代」という特定の社会文化秩序に基づいて構成される、独自の社会文化的構成体（エノンセとディスクール）である。自然現象や周囲の環境の客観的事実に対する直接的な反応によって生まれる「自然な言語態」ではない。
- 5) フランソワ・エヴァルドの保険社会論とリスク社会論に関しては次の文献を参照してもらいたい。① Ewald, F., 1996, *Histoire de l'État Providence*, Grasset.（1986年の大著『福祉国家』のコンパクト版）、② Ewald, F. (ed.), 2001, *Le Principe de Précaution*, Paris, P.U.F.（1996年の『フランス社会学年報（L'Année sociologique）』第46巻第2号の「特集リスクと合理性に関する研究（Études sur le risque et la rationalité）」をベースとする文献）、③ Burchell, G. (ed.), 1991, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf.（エヴァルドの「保険とリスク」の論文所収）、④ Dean, M., 1999, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Sage Publications.（エヴァルドと類似したフーコー学派的立場であり「リスクと再帰的近代化」他のテーマの論述）、⑤ 中山竜一「標準と正義」（『人文学報』第76号、京都大学人文科学研究所、1995年）、⑥ 川野英二「「保険社会」と「リスク社会」の間に—社会学におけるリスク研究—」（『年報人間科学』第19号、大阪大学人間科学部、1998年）、⑦ 山家歩「リスク社会論批判：統治性論の立場から」（『年報社会学』第14号、関東社会学会、2001年）

など。ベックやギデンズやルーマンとは異なり、フーコー学派（仮に学派があるとして名づけるならば）の研究者は、①と②のような福祉国家と保険社会の視点に加えて、③と④の題目にもなっている統治性の視点からリスク社会にアプローチする。なお、フーコーは初期の『狂気の歴史』（1961年）において自由と平等の理念とは裏腹に精神異常者を分離・排除する近代社会の巧妙な装置を社会史的に解明し、『監視と処罰』（1975年）前後の諸論文において19世紀以降の「危険な人物や事象にたいする監視と保安装置」をリスク社会論風に考察しているが、統治性の問題が明確にテーマ化されるのは『監視と処罰』以降である（拙稿「ミシェル・フーコーのテクノロジー論（序論）」『神戸女学院大学論集』第48巻第2号、2001年を参照のこと）。

- 6) 統計学と確率論の「社会文化的影響力ないしは構成力」に関する研究は近年（1980年代以降）注目されているが、フーコーのエピステーメ論や知の考古学＝系譜学の立場に基づき、統計学と確率論が有する「社会文化的構成力（社会認識と社会制度を構成する力）」を論述したものが多し。例えば、セオドア・ポーター（長尾政勝他訳）『統計学と社会認識—統計思想の発展1820-1900年—』（梓出版、1995年）、イアン・ハッキング（石原英樹・重田園江訳）『偶然を飼いなす—統計学と第二次科学革命—』（木鐸社、1999年）、福井幸男『知の統計学2』（共立出版、1997年）、『現代思想2000 vol. 28-1 [特集] 確立化する社会』（青土社、2000年）など。
- 7) エヴァルドは注5)の文献②において予防原則をリスク社会論などの視点から議論している。近代的な保険制度は、現代の予防原則やかつての「Prévoyance」の原則よりも「Prevention (Preventive Action)」の原則を中心にして社会的なリスク対応を組み立てている。この保険制度においては、注6)で述べたように統計学と確率論の社会的応用の拡大を背景にして、社会の個人や団体にふりかかる危険な事象の計算可能性、帰責可能性、補償可能性が想定されている。なお、日本における予防原則の紹介と研究は次の文献を参照してもらいたい。大竹千代子「Precautionary Principle」（『水情報』20-5、2000年）、同「欧州の予防原則ワークショップ（1）」（『水情報』21-12、2001年）、同「欧州の予防原則ワークショップ（2）」（『水情報』22-1、2002年）、村山武彦「環境リスク管理における予防原則の考え方」（『予防時報』211号、2002年）など。
- 8) 1992年のリオ宣言の予防原則は、注7)の大竹千代子と村山武彦の論文のなかで取り上げられ議論されている。また、環境問題に関するインターネットのいろいろなホームページのなかでも紹介されている（The Precautionary Principle in Action: A Handbook First Edition～Written for the Science and Environmental Health Network～など）。
- 9) 日本の自治体計画とコミュニティ政策の変遷に関しては、日本都市センターが刊行している次の一連の研究成果を参照してもらいたい。『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と自治的コミュニティの展望～』（平成13年3月）、『コミュニティ・近隣政府と自治体計画～その軌跡と展望～』（平成14年3月）、『自治体と総合計画～現状と課題～』（平成14年3月）。また、自治体の総合計画とコミュニティ政策は国の総合開発計画等のいわゆる国土計画の展開と密接不可分な領域であり、国土計画のその時々大きなテーマや課題に対応する形で変化している。本間義人『国土計画を考える』（中央公論新社、1999年）と下河辺淳『戦後国土計画への証言』（日本経済評論社、1994年）は現代までの日本の国土計画の変遷と多くの問題点を明治時代以降の大きな歴史の流れのなかで把握しており、大変に参考になる。
- 10) 昭和24年の市勢要覧における彦根市の自己認識（自己イメージ）は、戦前の市勢要覧とも類似しており、また戦後の市勢要覧の基調ともなっている。もちろん、時代によって言語表現の色彩が変化するけれども、彦根市の自己認識ないしはアイデンティティを支える一般的なキーワードは観光、学術、文化、自然環境、歴史的伝統などである。彦根の歴史と風土に即していささか恣意的に言い換えれば、琵琶湖、彦根城、城下町、井伊直弼、浄土真宗、先進的農業地帯、彦根高商（滋賀大学経済学部）、近江絹糸などになるかもしれない。浄土真宗という特定の宗教を表す言葉が出てきたが、織田信長と一向宗との長期間の壮絶な戦いからも想像できるように、中京地区、北陸地区、そして琵琶湖周辺の浄土真宗の広がり強さは外から見ると驚異である。
- 11) 昭和30年代の高度成長期の市勢要覧には、近代化政策を表す言語表現が頻出する。高速道路と新幹線が彦根市域を通ることになり、それに伴いかつての城下町にも近代化の波が押し寄せる。実際に昭和

40年代から旧城下町の近代的改造が急速に進められ、広い舗装道路と鉄筋のビルから構成される近代的な都市に再編されていく。近代化の時代には確かにそれ相応の言語表現が市勢要覧の主役のようになるけれども、バブル崩壊後の自己反省の時代になると戦前から昭和20年代の市勢要覧における言語表現の中核をなすものが現代的言語表現の色彩を帯びて復活し始める。

- 12) 最も新しい彦根市総合発展計画である「ひこね21世紀創造プラン」は200頁余りの大部なものであり、「市民がつくる安心と躍動のまち彦根」を謳い文句にしている。最初に30頁ほどの「基本構想」があり、それに続いて五つの基本計画がそれぞれ20～30頁程度の分量で説明されている。社会保障を含む広い意味でのリスク対応計画は「第1章人権が尊重され、誰もが安心して暮らせる福祉のまちづくり」と「第2章良好な環境が整った、快適で安全・安心なまちづくり」を基軸にしてすべてのまちづくりを連携する方式で組み立てられている。本稿で取り上げている環境リスク計画に関連する部分は後者の第2章である。
- 13) 「彦根市環境基本計画および地域行動計画」は次の六つの部分から構成されている。「1. 基本的ななし」、「2. 彦根市の環境の現状と課題」、「3. 彦根市のめざすべき姿と計画の考え方」、「4. 良好な環境を守り創っていくために」、「5. 地球環境を守るためにすべきこと」、「6. 計画をすすめていくために」。この計画は彦根市環境審議会が中心になって策定したものであり、計画の趣旨について中島一市長が冒頭で次のように述べている。「この条例（彦根市環境基本条例）に基づき、総合的体系的な環境施策の推進と地域の各主体が地球環境保全をも視野に入れた行動を展開していくために本計画を策定することといたしました。……今回策定した本計画は、総合発展計画（「ひこね21世紀創造プラン」）の理念を実現するための環境面における基本計画、行動実践計画であり、……。」
- 14) 前記の環境基本計画と同様に「彦根市環境基本条例」は次の六つの部分から構成されている。「目的・定義・基本理念」、「各種団体の連携責務」、「良好な環境を保全し創出するための基本的施策」、「市民参画」、「推進体制等」、「彦根市環境基本条例全文」。六つの最後の部分には前文と33の条文が含まれているが、前文において基本条例の趣旨を次のように語っている。「（彦根を取り巻く環境に関する18行ほどのリスク社会論的現状認識に続けて）このような認識の下に、地域の特性を生かしたうのおいのある快適な環境の創出と、豊かな生態系を育み、かけがえのない恵みを与えてくれる琵琶湖と山並みの保全に努めていくとともに、地球環境も視野に入れた持続的発展が可能な社会の実現を目指して、ここに彦根市環境基本条例を制定する。」
- 15) 拙稿「リスク社会と西宮市の環境問題」（『自発的な市民活動と新たなまちづくり』西宮市地域研究助成金による報告書、2002年5月）。西宮市は平成10年（1998年）10月に「西宮市役所エコプラン」を策定し、「環境自治体」の実現のために環境に配慮したグリーン購入や省資源・省エネルギーや廃棄物の減量化などの取組を進めた結果、その努力が実って平成13年（2001年）3月に「ISO14001」（国際環境管理規格）を認証取得した。この「ISO」はInternational Organization for Standardization（国際標準化機構）の略称であり、世界共通の基準に基づき国際的な評価を受けたことにより「環境負荷の低い自治体組織の実現」、「効率的な行政運営の実現」、「環境先進都市としてのアピール」、「職員の環境保全意識の向上」が期待できるだろう。さらに、平成15年3月の西宮の市政ニュースと地域情報紙によると、平成15年度にはこれまでの環境問題の取り組みを次世代に引き継ぐために全国初の環境学習都市宣言を行うとのことである。
- 16) 西宮市における環境学習と環境活動に関しては、前記の注15)の拙稿を参照してもらいたい。西宮市のLEAF（子ども環境活動支援協会）は、Learning and Ecological Activities Foundation for Childrenの略であり、市民と事業者と行政のパートナーシップに基づくNPOである。また、西宮市や彦根市だけでなく日本全体でも地域の環境教育と環境学習が盛んになってきているが、平成13年（2001年）に刊行された日本生態系協会編『環境教育がわかる事典』（柏書房）ではいろいろな角度から環境教育を取り扱っている。

〔本稿は神戸女学院大学研究所、2002年度研究助成金による研究成果である〕

（原稿受理 2003年4月7日）