

R-RDIRI Forum -Working Paper- Series

地域環境マネジメントの政策手法と
リスクコミュニケーション

南 慎二郎

2025年 9 月

R-RDIRI Forum -Working Paper- No. 13



The Research and Development Institute of Regional Information

Ritsumeikan University
2-150 Iwakura-cho, Ibaraki, Osaka 567-8570 Japan

地域環境マネジメントの政策手法とリスクコミュニケーション

南 慎二郎*

【要旨】

本ディスカッションペーパーは、リスクコミュニケーションを基軸として地域における経済活動を包摂した環境マネジメントを推進するための政策手法を考察・追究することを目的とするものである。まず、地域環境政策を基軸として地域経済政策と一体として取り扱う必要性や、生活環境と労働環境を一体的に取り扱う必要性、経済循環の中で長期的に地域社会にもたらされる便益・費用を捉える必要性について明確とした。次に、アスベスト災害対策を対象事例として、直接規制と間接規制の効果についての議論から地域環境政策に求められる政策手法について検討を行い、その有効な手法としてのリスクコミュニケーションのあり方について整理を行った。そして、アスベスト対策のリスクコミュニケーションについて、その基本構図を明確とした上で、関係主体の中で主導的立場である公共部門の役割を地域環境政策の実行の基盤として位置づけた。

キーワード：地域環境政策，アスベスト，リスクコミュニケーション

I. 地域環境マネジメントの規範をめぐって

I. 1 望まれる地域社会のための政策

本論文はリスクコミュニケーションを基軸として地域における経済活動を包摂した環境マネジメントを推進するための政策手法を考察・追究することを目的とするものである。そこで、現代社会において身近な環境で広範に発生しうる環境汚染および労働災害・公害被害の典型といえるアスベスト災害を対象事例として検討を行う。

本論での地域環境マネジメントは地域環境政策を基軸として取り扱うものであり、地域環境政策は自然環境や生活・労働環境の保全・改善を実現すると同時に地域経済も良好な状態、つまり経済循環が過不足なく安定的で社会的費用の発生していない状態を実現するための主導的政策として位置づけられるものである。このことは次節にて明確とする。

経済や環境などの分野で、地域社会において様々な政策が求められ実施されている。個別具体の政策においては単独の目標達成(例えば大気汚染公害なら汚染物質濃度を基準以下に抑える)で完結することになるのだが、当然のことながら政策の本質的な目的は具体的なある一時点での物理現象としての目標達成ではなく、それによって得られる社会的便益を伴う成果(公害対策なら環境破壊・健康被害の予防の完遂)である。様々な個別具体の政策は、望まれる地域社会の実現を目標とした公共政策群として総括されるものであり、個々の政策の本質的な目的はこの「**望まれる地域社会の実現**」であると位置づけられる。

ただし、「望まれる地域社会」というだけでは曖昧で抽象的である。まずは主体である誰にとって望ましいかであるが、地域社会を構成する地域住民(法人も含む)が主体であるとするのが自然であろうし、特に議論上の難しさはないだろう。議論上の難しさは、地域住民にとって何が望ましいか、であり、いうなれば民主主義の実践の難しさである。地域住民の個人ごとに思想信条や

* 立命館大学政策科学部 授業担当講師

価値観、自身の健康状態や知識技能、家族構成や家計の状況など、様々な要素により公共政策に求める内容は異なるのが一般的であり、利益の最大化を求める個人らの対立を乗り越えて、地域社会としてどの政策を実行するか(どの政策に経費を配分するか)の合意形成に至ることで「望ましい地域社会」の内容が定まることになるだろう。

このような「望ましい地域社会」の具体化は、その時点での一定の共通的な基準(倫理・道徳、法制度、科学技術など)はあるとしても、その時代、その地域ごとで実行するしかない。地域内において、利害対立の調整・解消による合意形成を図り、それに従って地域住民である各主体の行動変容を促す動的な地域社会活動こそが「望ましい地域社会」の内容を規定していくものとして捉えられる。この動的な地域社会活動による「望ましい地域社会」規定の議論と、上述した政策の本質的な目的としての「望ましい地域社会の実現」を接合すると、公共政策は経済効果や環境保全等の何かしらの具体的物理的成果を得る類いのものだけではなく、その経済効果や環境保全の内容や成果目標をどう設定するか住民参加による合意形成のプロセスおよびその成果達成のための地域住民への公共部門の干渉も、公共政策の取り扱いの範囲・対象となろうし、現実においても政府自治体の活動はそれらの内容も取り扱っているのが実際であろう。この地域住民間の合意形成プロセスおよびそこから導出された地域住民が従うべき規範の定着化に関する公的活動が「望まれる地域社会の実現」のための政策の中核部分と捉えられる。

地域環境政策の場合、「望まれる地域社会の実現」に関わる本質的な目的は、自然現象や人為的な経済活動等が原因として生じる環境破壊や健康被害等の費用・損失の予防が第1(その上でしか豊かな自然環境等のプラスアルファ的な便益の享受は成り立たない)と考えられる。そのような費用・損失の発生というリスクを適切に理解し、そのリスクをいかに低減・消滅させられるか、の追究・対策推進が政策の中核部分となる。ここに該当するものとしてすでに一般的にも学術的にも認識・定式化しているリスクコミュニケーションが想定される。本論では地域経済と一体のものとしての地域環境政策のあり方を追究した上で、地域住民が自律的に望ましい地域社会へと向かう実効的な政策手法としてリスクコミュニケーションを論じていく。

I. 2 地域環境政策のあり方

本論での地域環境政策の取扱いは、その地域における生活環境の保全を主眼とする。では生活環境の保全は何をもって達成となりその状態を保持しうるかであるが、第一に日常的な社会生活(労働を含む生産活動と消費活動)が支障なく遂行しうることであり、第二にその社会生活によって起こりうる環境汚染や環境破壊による社会的費用の発生を無視しうる影響水準となるまで抑制することである。いいかえれば地域環境政策とは、その地域において環境汚染や環境破壊による健康影響・被害(労働災害・公害)が発生することなく(最小許容限度の設定・遵守)、なおかつ快適に生活することができる状態(必要最低限の充足)とするための政策ということになる。当然のことながら、被害予防や生活の維持のためには地球環境の保全も不可欠であり、狭い地域のみに関心で地球環境を考慮外とするものではない。

地域住民生活の経済の側面から改めて強調しておく、現代社会が資本主義体制であることを前提とすれば、生活のためには生産活動や労働によって所得を確保することが不可欠である。であるならば、地域経済がそれなりに好況(少なくとも定常)な状態でなければ生活が成立しないこととなり、地域環境を保全する意義も消滅する。それゆえに**地域環境政策と地域経済政策は一体的に取り扱う必要がある**。自然環境・生態系が豊かであろうが人工的な住環境や建築物群がどれほど立派で歴史的文化的価値があろうが、地域経済が衰退すればそこに住む人々の生活は維持で

きなくなり人口は減少し放置空き家となる家屋物件の比率が増加し、最終的には地域社会は崩壊する。自然環境・生態系も歴史の中で、農村や里山が典型的なものとして人間の存在が前提となる形に変化・構築されてきているので、人間の開発行為のみならず地域社会の崩壊によってもまた、自然環境・生態系は適切に管理されずに荒廃し破壊されてしまう。つまり、地域環境にとって地域経済は破壊者にも守護者にもなり得る存在であり、なおかつ地域環境は地域経済なくしては成立しない(地域空間の構成や資源供給の点から地域経済も地域環境なくしては成立しない)関係にある。であれば、地域環境政策は積極的に地域経済に干渉し、環境保全に適うと共に社会的に求められて収益性も確保しうる事業生産活動・産業構造・産業連関へと地域経済を調整・更新する主導的役目を担う存在として扱う必要がある。

そして、地域における環境と経済を一体的に捉える考えに則れば、生活の中には生産活動や労働が内包されうることとなり、**地域環境政策の対象においても生活環境と労働環境を一体的に取り扱う必要**が生じる。経済と環境の二分法が当を得ないと同様に、環境保全と労働安全衛生を法制度上で線引きするのは政務上しかたないとしても、個別に取り扱うことに拘泥するのは非合理となろう。そもそも、地域環境をある一定範囲の空間として捉えれば、その中に存在する住居内や生活環境と生産活動が行われる労働環境を区別することは難しくなる。環境保全と労働安全衛生の行政上の連携も求められるものである。

I. 3 地域社会における経済循環と便益・費用

空間と同様に時間の取り扱いも重要である。現時点で健康被害等の社会的費用が発生しておらず、地域経済もそれなりに好況な状態であったとしても、その状態が維持可能であるとは限らない。時間の概念も含めて地域経済・地域環境を考察する上でもアスベスト災害の事例は極めて示唆的である。アスベストはかつて奇跡の鉱物として重宝されたように、天然の繊維状鉱物としての耐火性等の機能性と大量に存在することによる経済性(安価)から社会経済にとって有用な資源として、主に建材用途で大量に消費されてきた。経済成長とそれに伴う都市化の中において、機能性の高い建築物を安価に建設する上ではアスベストは好都合であった。一方でアスベストは発がん性を有する有害物質であったが、その粉じんにはばく露してから概して数十年の長期の潜伏期間を経て発症する特殊性から、アスベストの大量消費が行われた時点では健康被害は現象化せず、有害性の側面が十分に取られずに大量消費が続いてしまい、現在も日本全国の建物に広範かつ大量に存在し、その管理・処理の対策の必要性および新たな健康被害の発生リスクに直面してしまっている。これは、ある時点での利益最大化や費用最小化の選択行動が、将来の費用を不可避のものとして蓄積・肥大化させてしまっている構図である。短期では合理的選択であっても長期で見れば愚行と評価されるものであり、この評価の違いは期間設定に依存する。

すでにライフサイクルアセスメントのような考え方も一般的になっているものと思われるが、必要・有用とされる製品・サービスを供給する際には、**生産・流通・消費・廃棄の経済循環の全過程**における費用・便益およびそれに関わる労働者・消費者らをはじめとした社会への影響を全体的に考察することが要請される。このことが現代経済の規範の一つとして扱われるべきと思われる。本論ではこのような規範を実践すべきだったが失敗した一例であり、なおかつ現在進行形で新たな被害拡大・費用の将来負担の増加リスクに直面しているアスベスト災害を事例として、経済活動との関係に重点に置いての地域環境政策のあり方とその有用な政策手法としてリスクコミュニケーションを取り扱うものである。

II. 地域環境政策としてのアスベスト対策の手法をめぐって

II. 1 規制の自律性と他律性

地域環境政策としての現在の日本におけるアスベスト対策の焦点は、過去に使用され建築物等に含有しているアスベストの適正処理であり、防じん対策の徹底でアスベスト粉じんを飛散させない・人にばく露させないことを原則としての、既存アスベストの把握・管理・廃棄処分の推進である。ただし、既存アスベストの大半が含有していると考えられる建築物には民間・私有財産のものも多く、それらの使用禁止は私的所有権への介入となるので困難さが伴う。現実的には建物所有者が解体・改修工事を行う際にアスベスト対策の徹底を求めることが中心的取り組みとなる。

被害予防に関するアスベスト対策は、労働法制では労働安全衛生法および石綿障害予防規則を中心に、環境法制では大気汚染防止法を中心に、遵守すべき規則は概ね整備されそのための技術も一定の確立・存在をしている状況にはある。しかし、アスベスト対策は通常の労働衛生対策や公害防止・環境汚染対策と同様に、解体・改修工事といった生産活動(解体工事の場合でも未使用の土地が再生産されることから「開拓」と同様の生産活動と捉えられる)の遂行上に不可欠なものではない。アスベスト対策をせずに健康被害を引き起こそうが、解体工事自体は完了しうるため、アスベスト対策は余計なコストとして扱われて節約されてしまう一般的傾向があると捉えられる。この傾向を前提としての、行政による対策遵守徹底のための監督指導や法規制上の実効性に関する不十分さに改善の余地は大いにあるものの、直接的な規制強化や厳罰化以外にも対策遂行のための手段を講じる必要性があり、本論文ではこの直接規制以外の部分を中心的に扱う¹⁾。

履行義務や禁止事項、罰金の伴う直接規制は、規制対象となる当事者にとっては政府による他律的規範である。課徴金・課税制度による「外部不経済の内部化」を目的とした経済的手段による政策も、その行為自体は禁止されていないことから直接規制とは区別されるものであるが、負担額の設定次第で実質上禁止に近い取扱いともなり、少額であろうと金銭負担を強制されるものであることから他律的規範に該当する。他律的規範といっても、ルソー的に言えば近代以降の民主的な政府による統治においては社会の一般意志の反映であることから、源流は人民側からの自発的なものとは捉えられるものの、それが過去の社会において先立ってルールとして固定化したものであれば、現在の当事者個人にとっては外的制約である。これに対して、直接規制以外となれば端的に間接規制であり、補助金や減税措置などによる奨励的な経済的手段や、教育・指導・相互交流やナッジなどの人間の知識・思考・心理に作用して対策の重要性・必要性の認識を醸成する政策手段が主に該当するだろう²⁾。これら間接規制(特に後者)は自らで対策が必要と認識するように促すことで自発的・内発的に対策を実行・改善をしていくことを求めるものである。これは外部が起点ではあるのだが、食物を摂取して自身の血肉とするのと同様に、自身の内部に取り込まれた情報や経験といった要素が元になって認識が構築され、その認識によって対策の必要性やそれを実施すべきと判断する思考が発生することになるから、間接規制は自律的規範による取り組みを促進する政策手法と位置づけられる。

他律的規範の場合はあくまで外部からの制約であるため、監視や罰則適用が常時行われていなければ、本人に対策を遵守するインセンティブは生じない。むしろ、対策遵守に費用が生じるために対策不履行や規制逃れのインセンティブの方が先行して発生してしまい、規制強化と規制逃れが繰り返されたり、規制逃れ(安価に解体請負)の悪徳業者の進出・定着を引き起こしたり、不正が横行してしまえば規制遵守のための監視・指導に係る行政経費の肥大化を引き起こしたり、さらにこの規制逃れが望ましいというインセンティブが生じている状態であれば結局はアスベ

ト対策が徹底されずに新たな健康被害を発生させてしまう(アスベスト災害の予防失敗してしまう)ため、自発性・内発性の欠落した直接規制のみでの外的制約での対策追究では対処療法的で根本解決ではなく、社会経済的に望ましい結果を導くのは困難と考えられる。

ただし、ここで直接規制のみの他律的規範による対策遂行の問題点を指摘しているのだが、だからといって間接規制にのみ依拠すべきかといえばそうではない。むしろ、間接規制による自律的規範による取り組みを促進するためには適切な制約や強制力の伴った直接規制が必要不可欠といえる。規制の自律性と他律性の観点から実効性の高い対策の手法として、間接規制を主として直接規制と適切に組み合わせる方向性が導き出される。直接規制の意義も、一定の厳罰や制約が設定されていることによってその対策が厳重に取り組むべき社会的意義のあるべきものとして認識させるもの、対策遵守することが当然の行為として(規制逃れの方が多大な費用負担や非難を被るものとして)各当事者が選択行動できるための条件整備するものとして、直接規制は自律的規範を醸成しそれに基づく選択行動の実行化のための基盤づくりのための政策手法として取り扱われるべきであろう。

II. 2 リスクコミュニケーションのあり方について

自律的規範を醸成するための主な政策手法としては間接規制が位置づけられ、特に当事者が参加型で科学的な情報を獲得して、自らの問題として能動的に考えて自律的に行うべき対策を実践していくことを直接促進する手法として、リスクコミュニケーションが有効であると考えられる。ただし、リスクコミュニケーションという言葉や手法は日本においてもすでに定着しているものと捉えられるが、本来の意味内容や取扱いが正確に扱われていない場合も見られる。具体的にはリスクコミュニケーションといっても公的機関や専門家による一方的な説明・説得や科学的で正確な情報発信の重要性が中心的に扱われるパターン(後述する初期型リスクコミュニケーション)である。これは日本におけるリスクコミュニケーションの認識の遅れや実践するための基礎的条件が不十分な状態であることを示しているものとも思われる。

すでに和書としてリスクコミュニケーションをタイトルに冠した書籍が何冊も出版されている中で、例えば福田充『リスクコミュニケーション』(平凡社新書、2022年)では大規模災害を想定した危機管理の領域の議論であるため、「リスクコミュニケーション」の定義も「危機を防ぐために、様々なメディアを用いながら危機についてのコミュニケーションを実践し、そうした社会教育を通じて意識を共有し、議論しながら、リスクに対する政策のあり方について合意形成していく過程全体」という具合に、合意形成といってもメディアや教育を通じての行政や専門家による情報発信とそれによる意識の共有化で実現(発信側からの一方向の作用)というニュアンスが強い形になっており、特にそのスタンスが明確に表れる第2章「人々の意識を変え、行動につなげるには」では間接的なお願い表現や恐怖や権威を利用していかに人々を説得するかが主要な議論の一つとなっている(人々は客体的存在であり、「コミュニケーション=説得」の取扱い)など、近年の書籍でも初期型リスクコミュニケーションの傾向が強いものも見られる³⁾。

そもそものリスクコミュニケーションの定義は立場や領域や論者によって様々ではあるが、現代型のリスクコミュニケーションの原点としてはアメリカのNational Research Council(NRC)の1989年報告書*Improving Risk Communication*での定義が挙げられる⁴⁾。その定義は「個人、集団、組織間での情報および意見の相互交換プロセス。リスクの特性に関する種々のメッセージや、関心、見解の表明、またはリスクメッセージや、リスク管理のための法的および制度的取り決めへの反応などを含む」であり、相互交換プロセスとあるように一方的な情報提供だけではなく参

加者が主体的に意見を交換するニュアンスを含むものである⁵⁾。近年のアメリカ環境保護庁 (USEPA) のリスクコミュニケーションの定義では「健康、安全、環境に対するリスクについて、人々 (聴衆) が独立した判断を下すために必要な情報を提供することを目的としたコミュニケーション」といったものであり、「独立した判断 (independent judgements)」の部分から人々の主体性が重視されているものといえる⁶⁾。

すでに初期型と区別しているように、このような現代型のリスクコミュニケーションに至るまでに発展の歴史がある。Leiss (1996) によると三段階に区分され、フェイズ 1 (1975~84 年) は何かしら避けようのない判断をするための科学的なリスク評価・リスク比較情報の提供が中心的内容で、奈良由美子の整理では「リスクデータ開示の時代」、「企業や行政がリスクを分析し、その科学的データやリスクと便益の比較結果などを市民に開示・説明することが主な内容」だった。続くフェイズ 2 (1985~94 年) では 20 世紀に発展したマーケティングや広告の手法を活用して聞き手側の信頼を得ることで説得することをコミュニケーションとする時代である。奈良の整理では「受け手ニーズと信頼の時代」、「受け手の求める情報を提供することと信頼を得ることを重視」としている。そして 95 年以降のフェイズ 3 に至ると、説得のコミュニケーションからリスク管理に関わる当事者間の社会的交流による合意形成のコミュニケーションへと変化し、有意義な当事者間交流、そして有効な規制枠組の受け入れというプロセスを重視するものとなる。奈良の整理では「相互作用プロセスの時代」、「説明するだけでなく相手の意見や考えを聞きながら合意をめざすコミュニケーションが重視」としている⁷⁾。Leiss (1996) に先行して、Fischhoff (1995) はリスクコミュニケーションの発展段階を 7 段階 (①リスクに関する正確な数値の獲得、②その数値の伝達、③その数値の意味の説明、④過去に受け入れられた類似リスクの提示、⑤人々にとって良き判断を提示、⑥人々を親切に扱う、⑦人々をパートナーとする) に整理しており、Leiss は自らの整理とは、①②がフェイズ 1、③~⑥がフェイズ 2、そして⑦がフェイズ 3 に概ね対応しているとしている⁸⁾。

以上の整理を改めてまとめると、Leiss (1996) の三段階ではフェイズ 1 および 2 は初期型の一方向の情報発信に該当し、フェイズ 3 に至ってようやく当事者間の相互作用や特に聞き手側・受け手側の主体性を重視した現代型のリスクコミュニケーションへと発展したと捉えられる。Leiss の設定では 1995 年以降がフェイズ 3 としているのだが、これは実践レベルでの歴史の区切りと捉えられ、Leiss (1996) の論文ではフェイズ 3 のケーススタディとしてカナダで 1995 年に起こった 2 つの事例 (ビニール工場のダイオキシン汚染の事例と塩素工場での大規模災害発生等の最悪の事態想定事例) を取り上げている⁹⁾。上で触れたように、学術的には NRC の 1989 年報告書の時点には現代型のリスクコミュニケーションが共通認識となったものと考えられる。同時期の 1988 年に USEPA が発信したパンフレット「リスクコミュニケーションの 7 つの主要ルール」も現代型のリスクコミュニケーションの原型と捉えられ、それは次の通りである¹⁰⁾。

- ① 人々を正当なパートナーとして受け入れて関わること。
- ② 注意深く計画を立て、自らの取組を評価すること。
- ③ 人々の具体的な関心に耳を傾けること。
- ④ 正直、率直、オープンであること。
- ⑤ 他の信頼できる資源 (組織や人々) と調整し協力すること。
- ⑥ メディアのニーズに応えること。
- ⑦ 思いやりを持って、明瞭に話すこと。

「人々を正当なパートナーとして」が冒頭の①に出ていることが象徴的に双方向で、⑤から第

三者的な専門機関・専門家も交えての並列的關係でのコミュニケーションのイメージであろう。情報発信や説明会の実施に留まらず、双方向型の当事者間の交流が行われることにより当事者それぞれで主体的に何らかのリスク問題に関する認識を構築(少なくとも知識不足や誤認をなくす)し、より良い方向にそれぞれの判断や行動の変容を図るというこの過程が、リスクコミュニケーションの主に取り扱う範囲であろう。

Ⅲ. アスベスト対策のリスクコミュニケーション

Ⅲ. 1 アスベスト対策のリスクコミュニケーションの基本構図

アスベスト対策のリスクコミュニケーションに議論を絞ると、まず政策的な取り組みとしてすでに環境省より建築物等の解体等工事に際してのアスベスト対策のリスクコミュニケーションのガイドラインが発信されている¹¹⁾。このガイドラインは解体等工事が実施される状況に絞ってのリスクコミュニケーションの取扱いなので、ここでのリスクコミュニケーションの定義は「解体等工事における石綿飛散に係るリスクや飛散防止対策の内容と効果などに関する正確な情報を、発注者または自主施工者と工事の元請業者及び下請負人が周辺住民等や地方公共団体等関係機関と共有し、相互に情報や意見を交換して意思疎通を図ること」とされ、工事の発注者等の責任者と周辺住民等との「双方向のコミュニケーションの実施」や、それに地方公共団体等関係機関も加えての「情報交換、討議、信頼関係の構築」が強調されている¹²⁾。実際にアスベストが取り扱われ防じん対策が実施される工事では、義務的に必ずリスクコミュニケーションが求められるものといえる。これに加えて、大規模自然災害のような予期せぬ突発的な出来事によって建築物が倒壊するなどアスベスト粉じんの飛散が発生する問題(災害アスベスト問題)を考慮した場合、防災教育の様に災害時を想定したシミュレーション的なリスクコミュニケーションも求められるものと考えられる。

平時の解体等工事にしても災害時にしても、リスクコミュニケーションにおいては各当事者や関与者の存在や立場(利害や使命的役割)を前提として、目指すべき目標であるアスベスト対策の適正な実施を志向していくことになる。その関係性をまとめたのが図1である。

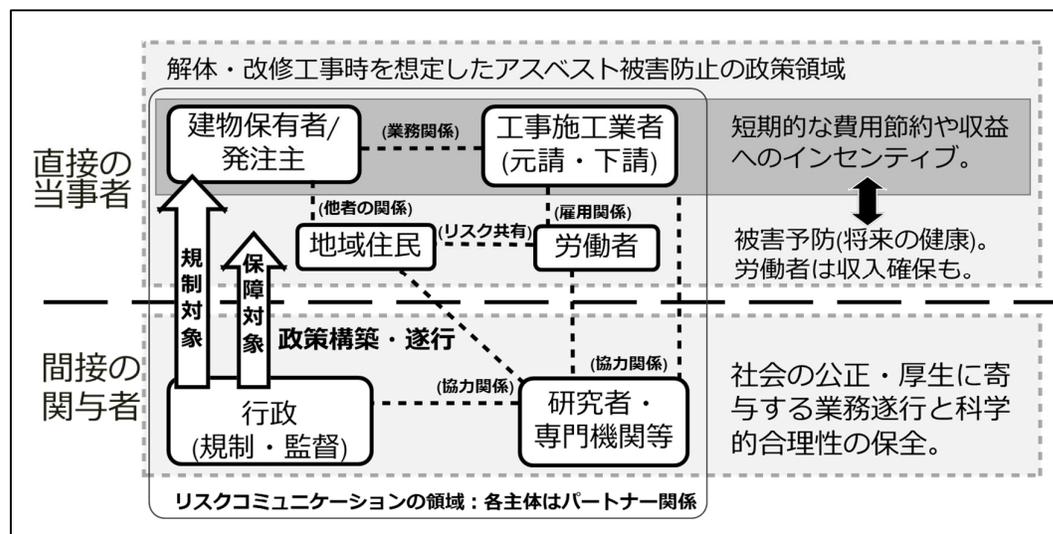


図1 アスベスト被害防止対策における当事者と労働衛生・環境政策の関係
出所:筆者作成。

関係者は概ね 6 つの主体的立場に分類され、直接の当事者としてはアスベストを保有し取扱いする存在で規制対象として対策履行の責任主体である「建物所有者/発注者」と「工事施工業者」の 2 者(自主施工主の場合は一体)、アスベストに関する災害予防政策(労働安全衛生および環境保全)で保護されるべき主体である工事現場の周辺の「地域住民」および工事現場で作業に従事する「労働者(一人親方を含む)」の 2 者が挙げられる。間接の関与者としては規制・監督の権限を行使する責任主体である「行政」と、法・政策・分析・除去技術等の科学的専門性を有して適切な対策推進の助言や地域住民らのリスク認識の手助けなどで補助的役割を担う「研究者・専門機関等」の 2 者が挙げられる。「研究者・専門機関等」には専門家個人や大学・研究所や専門性の高い業務に特化した企業、それに環境保全や労働安全衛生等をテーマとする NPO 等の非営利な法人組織なども含まれるだろう。

この 6 つの主体(自主施工主の場合は 5 主体)は地域環境政策を軸とすれば 3 つの立場に整理される。立場①は「政策の構築・遂行」であり、政策を作成・構築して遂行していくことに関係する主体である「行政」とそれを科学的・専門的知見等で協力する「研究者・専門機関等」が該当する。立場②は「政策の保障対象」であり、人々の健康を守る労働衛生・環境政策の各法律の目的からここでは「地域住民」と「労働者」が該当する。立場③は「政策の規制対象」であり、ここではアスベストの保有や取扱をして健康被害のリスクを発生させてしまう「建物所有者/発注者」と「工事施工業者」が該当する。この 3 つの立場の全てが関わって交流して相互作用を図ることがアスベスト対策におけるリスクコミュニケーションの基本型となろう。

表 1 リスクコミュニケーションの 3 つの立場・6 つの主体

3 つの立場	6 つの主体	行動原理や目的、要求
立場①「政策の構築・遂行」 【間接の関与者】	「行政」 「研究者・専門機関等」	政策の作成・構築・遂行 科学的・専門的知見等で協力
立場②「政策の保障対象」 【直接の当事者 1】	「地域住民」 「労働者」	生活環境保全・健康 所得・労働環境保全・健康
立場③「政策の規制対象」 【直接の当事者 2】	「建物所有者/発注者」 「工事施工業者」	工事費用の節約、社会的責任 収益確保、社会的責任

出所：筆者作成

社会的災害や環境政策の議論においては公害や労働災害における加害・被害の関係性から、暗に守るべき正しい規制が存在していることを前提として、正義の遂行である政策実行者と人々に被害をもたらす悪事を行う規制対象者とを正負の関係として、前者が後者に対して一方的に規制を行って不正や不都合な結果を防止するという構図での見方が一般的と思われる。これに対し、リスクコミュニケーションの双方向型で相互作用プロセスの思考やそれに至るまでの背景は重要な視点を提供している。

それは第一に、「政策の構築・遂行」の立場からの一方的な知識や考え方の押し付けでは、受け手側が真に納得して自発的に連携・協力し、政策が理想的に成功した状態に至るとは限らないことである。むしろそれでは反発や不調和が生じてしまうことはリスクコミュニケーションのあり方の発展の歴史が示しているであろう。第二に、「政策の構築・遂行」の立場である行政や専門家・科学者が常に万能で真理を体現しているわけではないことである。これも人類史における科学の

発展の歴史が明示している通りである。行政や専門家・科学者は常に自分が誤る可能性があること、そもそもケース毎で当事者の置かれている諸事情や心の内が最たるものとして、未知のことや認識・思考不足があり得ることを肝に銘じ、謙虚に他の立場の当事者・関係者と並列の関係・パートナー的意識で接しコミュニケーションを図ることによって、自らも知見や経験を重ねて政策をアップデートしていくことも求められるであろう。つまり、リスクコミュニケーションを取り扱う上では累積・循環による**流動的進化**の性質に着目する必要がある。

Ⅲ. 2 アスベスト対策のリスクコミュニケーションの基盤としての公共部門

以上のアスベスト対策のリスクコミュニケーションの主体構成や流動的進化の構図において、やはり関係主体の取りまとめや主導的役割を担うのは、実際のアスベスト対策における「政策の構築・遂行」の中核となろうその地域の公共部門（地方自治体・労働局）と考えられる。自治体の担当部局の積極的なアスベスト対策のリスクコミュニケーションの実践例として、大規模な公共施設の解体工事でのアスベスト対策の取り組みのグッド・プラクティスである東京都の旧築地市場解体工事が挙げられる（この事例については別稿のDPにてすでにまとめており、詳しくはそちらを参照されたい）¹³⁾。この事例の自治体担当者の取り組みの要点を整理すると、「ローカル・ルール」の作成・周知・更新」と「リスクコミュニケーション」の2点の追求とその循環的關係にあった。ローカル・ルールには仕様書のような明文化された書類も含まれるが、本質的にはその解体工事現場で、工事に関係するすべての当事者の健康を守ることに重点を置いたアスベスト飛散・ばく露の徹底防止のために遵守・実行すべきありとあらゆるルールであり、法規制や仕様書に明記されているものに限定されない。このローカル・ルールは、現場での実態や工事の進行に際して顕在化した問題点を、現場に従事する自治体職員や労働者や第三者的に協力する専門家の間で共有化し、当事者間で意見を出し合って改善方法を見出してフィードバックする形で常に更新されるものであり、このフィードバックの過程や更新されたローカル・ルールの周知・共有認識化はリスクコミュニケーション活動を通じて推進されたものであった。

旧築地市場解体工事において有効なアスベスト対策を実践できたことについて、様々な要素や条件が作用したものではあるが、大きな要点としては行政の担当部課とその職員がアスベスト対策の徹底を積極的に取り組む形で主導的役割を担ったことが決定的であっただろう。Ⅱの1での「規制の自律性と他律性」の議論と連動するが、自律的に各当事者が対策の必要性を理解・認識して社会的費用の防止や社会的便益の向上が遂行されることが理想であったとしても、法律や美德・倫理等の価値感といったその社会集団・組織内で依拠すべき基準の共有化や、罰則や課徴金のような強制力がなければ、個々の主体が自発的に必要とされる対策やそのための作業に取り組むための基礎的条件が欠落した状態にあると捉えられる。つまり、対策遵守やそれを求める個人がマイノリティであれば、所属する組織やコミュニティが望ましいと認識していない行為についての負担を求めることから、所属する組織やコミュニティに対して反抗する行為、和を乱す行為と扱われてしまう状態である。そのような所属する社会・組織からの制約により、各主体は全くの自由意志での行動選択はできない。それ故に権力の要素は各主体の対策遂行の成否を規定するものとして無視できないのである。

公害問題やアスベスト災害のような社会的災害について、被害者が原告となって裁判で行政の責任を問う際にも、「規制権限の不行使」が争点となることが一般的である。このことが象徴的なように、強制力の伴う法規制の設定や監督指導の実行は公権力体である行政の義務といえるものであり、行政による法規制や権限の設定は民主的手続きによってコントロールされることは前提

として、そうして定まったルールに基づいて、各主体は否が応でも規制権限を有する行政に従わざるを得ない。それゆえに行政が一方的・機械的に不条理・不合理な権力行使とならないためにも住民自治の実践やその具体的活動の一つとしても位置付けられるリスクコミュニケーションが必要といえるものであり、同時にリスクコミュニケーションを実践して導出された守るべきルールを制度化して遂行させるのにも行政の活動が必要とされる関係にある。このように、公共部門が「望まれる地域社会の実現」に資する内容での規制権限の行使は、アスベスト対策のリスクコミュニケーション、ひいては地域環境政策の実行の基盤として位置づけられる。

Ⅲ. 3 地域環境政策におけるリスクコミュニケーションの政策手法の展望

本論ではアスベスト対策を対象事例とし、地域環境政策を推進するための政策手法としてのリスクコミュニケーションの検討を行ってきた。ここでの結論的な議論は煩雑となることを避けるため、公共部門、特に行政の役割に焦点を絞るものとした。リスクコミュニケーションの基本構図で示した通り、関係する主体は行政に限られるものではなく民間部門や中間的な存在とも連動することで望ましい対策の取り組みが実現するものと考えられる。そのような各主体の役割や連動による流動的進化の理論的検討や事例研究・実証については今後も継続的に取り組んでいく所存である。

付記

本研究は JSPS 科研費 JP18K11766（平成 30 年度基盤研究 C、研究代表者：南慎二郎）の助成を受けたものです。

[注]

- 1) 対策の実効性や規制の不十分さに関する議論については別稿で主に扱った。南、2023 年。
- 2) 南、2017 年。
- 3) 福田、2022 年、20 ページ。なお、福田においても最後に「連帯するためのリスクコミュニケーションを実践するためには、公衆たりえる市民の醸成が不可欠」といった議論をしているなど、日本の社会や人々(群衆)が現代型のリスクコミュニケーションを実践するには未成熟という取扱での書籍内容とは捉えられる。同書、187 ページ。
- 4) 奈良、2023 年、11 ページ。
- 5) ここではこの NRC の 1989 年報告書の邦訳本に依る。National Research Council 編、1997 年、365 ページ。
- 6) USEPA のサイトより。<https://www.epa.gov/risk-communication/learn-about-risk-communication>（最終更新日：2025 年 9 月 20 日）
- 7) Leiss, 1996, pp. 85-94. 奈良、2023 年、14~15 ページ。
- 8) Fischhoff, 1995, pp. 137-145. Leiss, 1996, pp. 85-94.
- 9) Leiss, 1996, pp. 85-94.
- 10) US EPA, 1988.
- 11) 環境省、2022 年。
- 12) 同上、4~6 ページ。
- 13) 南、2023 年。

[参考文献]

Fischhoff, B., “Risk Perception and Communication Unplugged -Twenty years of process”, *Risk Analysis*, 15(2), 1995, pp. 137-145

Leiss, W., “Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545, 1996, pp.85-94
National Research Council 編, 林裕造・関沢純監訳, 『リスクコミュニケーション 前進への提言』, 科学工業日報社, 1997 年
US EPA, *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, 1988 (https://archive.epa.gov/care/web/pdf/7_cardinal_rules.pdf (最終確認日:2025 年 9 月 20 日))
環境省, 「建築物等の解体等工事における石綿飛散防止対策に係るリスクコミュニケーションガイドライン 改訂版」, 2022 年
奈良由美子, 『リスクコミュニケーションの探究』, 放送大学教育振興会, 2023 年
福田充, 『リスクコミュニケーション』, 平凡社新書, 2022 年
南慎二郎, 「社会的災害対策の実効性と当事者行動の制度経済学的分析(上) —リバタリアン・パターナリズムと社会的秩序—」, 『政策科学』, 25 卷 1 号, 2017 年, 73~84 頁
南慎二郎, 「大規模公共施設のアスベスト除去工事における対策の徹底とリスクコミュニケーション—東京都旧築地市場解体工事での事例—」, 『R-RDIRI Forum -Working Paper-』, 10, 2023 年, 1-10 頁

Policy Approaches and Risk Communication in Regional Environmental Management

Shinjiro MINAMI

Abstract:

This discussion paper aims to examine and explore policy approaches for promoting environmental management that encompasses economic activities in local communities, with risk communication as its core approach. First, it clarifies the need to integrate regional environmental policies with regional economic policies, the need to address both living and working environments holistically, and the importance of considering the long-term benefits and costs to the local community within the economic cycle. Next, using asbestos disaster prevention as a case study, it discusses the effectiveness of direct and indirect regulations, examines the policy approaches required for regional environmental policy, and clarifies the role of risk communication as an effective method. Finally, it clarifies the basic framework of risk communication for asbestos countermeasures, and positions of the public sector as the foundation for implementing regional environmental policy.

Keywords: regional environmental policy, asbestos, risk communication