

環境リスク社会と環境情報民主主義-PRTR制度を事例として-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学文学部心理社会学科 公開日: 2010-03-09 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 寺田, 良一 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/8463

[原 著]

環境リスク社会と環境情報民主主義

—PRTR制度を事例として—

寺田 良一

要 約

近年、環境問題の中で、いわゆる「問題ホルモン」のような、潜在的で長期的な「環境リスク」的諸問題の比重が高まり、産業公害時代に効を奏した「直接的法規制」だけでは有効な対策となりえなくなってきた。こうした状況は、「予防原則」、環境情報公開、政策決定への市民参加といった、一連の環境民主主義的政策理念の必要性を喚起し、PRTR（汚染物質排出移動登録）制度等の新しい環境政策の制度化を推進させることとなった。すなわち、潜在的なリスクや環境負荷全般を低減していくために、企業等が排出している環境負荷情報を広く公開し、環境問題により敏感になっている市場経済の中で環境パフォーマンスの改善に向けた情動的な誘因を与えていこうとする制度である。小論においては、PRTRの制度化の経緯、効果を後づけ、その削減効果の要因を、企業行動の変容をもたらした「環境市場的誘因」と、その制度が環境運動の戦略に付与した新しい正当性、ないし「新しい環境問題のフレーミング」の両面から考察していきたい。

キーワード：PRTR、環境リスク、化学物質、情報民主主義

1. 問題の所在

一産業公害期の「直接的法規制」から
環境リスク時代の新しい環境政策へ—

周知のように、1960年代から1970年代初頭の高
度経済成長期に多くの深刻な産業公害が発生し、
公害被害者運動が全国規模で展開した。台頭する
革新自治体や広範な市民からの政治的圧力によっ
て、それまで一貫して経済成長推進政策を進めて
きた政府も、大幅な譲歩を余儀なくされ、「公害
対策基本法」など、当時としては世界でももっと
も厳格な公害規制諸法を施行するにいたった。
1970年代初頭の、「排出口」における「コマンド・

アンド・コントロール」規制（イエニッケ他、
1995=1998）、すなわち、排出基準を設け、違反
行為に罰則を科す「直接的法規制」は産業公害の
抑制に効を奏した。「排出口」での規制が当時問
題となっていた産業公害に有効に機能した大きな
理由は、その原因物質が、水銀、カドミウム、亜
硫酸ガスなど、比較的少数で、またそれらの排出
を抑制する技術的手段もかろうじて可能であった
ことなどである。また、水銀中毒や気管支喘息と
いった急性劇症中心の当時の産業公害被害は、そ
の科学的因果関係の究明には多くの困難が伴った
が、社会的にもその対策の切実さが認知されやす

く、公害対策を求める世論もかなり急速に高揚を見、政府の経済成長優先政策の正当性を揺るがすことができた。

ところが、近年問題となっている、環境ホルモン（内分泌かく乱化学物質）、化学物質過敏症（MCS：Multiple Chemical Sensitivity）、難分解性有機汚染物質（POPs：Persistent Organic Pollutants）など、多様かつ潜在的で、長期間の後に顕在化する「環境リスク」的諸問題に対しては、「排出口規制」だけでは十分とはいえなくなってきた。問題となる物質は、その数においても非常に多く、因果関係も完全に解明されていない。したがって、かつてのような因果関係の解明された比較的少数の原因物質を逐一規制する様式は、著しく有効性を減ずる。それらの多くは、重金属や農薬のような既知の有害物質や意図された毒性を持つもののみならず、溶剤やある種のプラスチックのように、生殖系や免疫系に対する未知の有害性がごく最近判明しつつある物質である。また、フロンガスや二酸化炭素のように、人体には直接有害でないが、オゾン層を破壊したり、温暖化をもたらしたりすることで、間接的に紫外線による皮膚がんを増加させたり、生態系を破壊する物質の存在も急速に問題化してきた。

こうした潜在的ないし未解明の「環境リスク」に対しては、既知の有害物質に対する直接的「排出口規制」に加えて、「予防原則」にもとづく新しい規制政策が必要になってきた。「予防原則」は、1992年の国連の「地球サミット」において「リオ宣言」の第15原則として公式に示された、科学的な確実性（科学的に立証された因果関係）が明確でなくとも、環境被害が予想される際には予防措置が採られるべきであるとする原則である。すなわち、単なる「未然防止」とどまらず、因果関

係が不確実ないし未知である環境リスクに対しても、そのリスクを極力回避する措置を講じるべきであるとする考え方である（柳、2005）。現代人は、およそ10万種類の合成された化学物質に囲まれて生活しており、その中の多くについて、何らかの程度でリスクが予測される。したがって、「予防原則」の考え方に立てば、まだ科学的因果関係としては不確実であっても、リスクの蓋然性の高い物質群を全体として生産や消費生活の家庭から排除ないし低減していくべきである。

では、それを可能にする政策手法として、「排出口規制」以外にいかなる方法や誘因があるのだろうか。通常、より新しい政策手法とされるのは、「経済的手法（誘因）」、「技術的手法」、「自主管理的手法」、「環境市場的誘因」、「情報的手法（誘因）」などである。

「経済的手法」とは、典型的には温暖化防止のための「炭素税（環境税）」の新たな課税や「エコカー」に対する減税などの軽減措置、排出に対する課徴金や削減手段に対する補助金などの経済的誘因によって、排出削減を動機づけたり、排出権取引制度によって排出を抑制しようとするものである。環境負荷の多寡が直接コストに跳ね返るので動機づけ効果が大きいのが、政策手法が具体的に政治過程での決定を見なければ施行することができない。税の新設は、往々にして業界圧力団体の強力なロビイングによって強い抵抗に遭遇することが多く、現在の日本のような新自由主義志向の強い保守政権下においてはなかなか日の目を見ない。有害物質を用いたり排出したりしない技術革新を進める「技術的手法」は、それにより製造コスト自体が削減できるような場合などを除いて、やはり何らかの経済的誘因があることがその導入の一般的な条件となる。

一方、「経済的手法」、「技術的手法」に比べると、「自主管理的手法」、「環境市場的誘因」、「情報的手法（誘因）」は、政治過程での政策決定に依存する度合いが小さい。

「自主管理的手法」は、文字通り、法で義務づけられたものでなく、各企業や事業主体が自主的に行う排出や環境負荷の低減に向けた活動である。字義通り、各企業や事業者団体が自主的に作成した基準に従って使用物質や工程のチェックが行われる場合もあるが、ISO14001規格のように、外部の審査機関による認証を受ける形式が一般化してきた。もとより、これを実施することにより、公害を未然に防止しリスクを回避したり、将来予想される新たな規制に先んじて対応しておくことができるなど、企業自身にとってのメリットもある。しかし、それをするのが経営上もメリットであると感じられ、より強く動機られるのは、次に述べる「環境市場的誘因」や「情報的誘因」が伴う場合であろう。

「環境市場的誘因」とは、「グリーンコンシューマー運動」、「グリーン購入」、「社会的（環境的）責任消費・投資」などの形で行われている、消費や投資をする際に、価格や品質のみならず製造者の環境パフォーマンスを考慮して選別的に行うことにより、企業等のいっそうの環境配慮行動を動機づけることである。同様に、「情報的手法（誘因）」は、PRTR（Pollutant Release and Transfer Registers：汚染物質排出移動登録）制度などの環境情報公開制度を介して、市民・NPO、自治体等が各企業の環境負荷の多寡を把握し、「リスク・コミュニケーション」などの機会を用いてその低減を働きかけることである。「環境市場的誘因」の基礎となる環境パフォーマンス情報のかなりの部分も、PRTR制度等に由来している。

「排出口規制」、「経済的手法」、「技術的手法」が、規正法の制定や環境税の新設という、多分に時間のかかる立法、行政プロセス（「公」領域）の変化を待たなければならないのに対し、「環境市場的誘因」、「情報的誘因」においては、市場での購買や投資、市民・NPOによる環境面等での「企業市民」としての企業の社会的評価といった、「私」ないし「共」領域における多様なステークホルダーの活動が効果を発揮しうる。そうした意味で、「経済的手法」との対比でいえば、より「社会的手法」であるといってもよい。

このことがもう1つ重要な意味を持つのは、環境リスクを「定量的に」削減する効果においてのみならず、その「定性的な」側面、すなわち「リスクの定義づけ」主体としての市民や環境NPOの存在理由である。周知のようにU.ベック（1986=1998、23頁）は、「リスク社会」を、「リスクの（科学技術による）生産、分配、定義づけが問題となる社会」として性格づける。ベックは、直接は、「富の生産と分配」が一義的に問題となる「産業社会」との対比で「リスク社会におけるリスクの定義づけの問題化」を提起している。貨幣や土地など自明性の高い「富」と異なり、リスクは、「何がリスクか」が定義されなければならないからである。また、産業公害時代の有害性がよく認知された汚染物質と比較しても、今日の不確実で潜在的な「環境リスク」は、よりいっそう定義づけが必要とされるリスクである。

別のいい方をすれば、「リスク社会」においては、一目瞭然の「実態」としての環境問題に加えて、今はまだ不確実、不確定なさまざまな環境リスクを、社会的に緊急性が高く政策的対処の必要な「環境問題」として「問題構築」していく営為がより重要性を増す（ハニガン、1995=2007）。「排出口

規制」や環境税の対象となる物質（有機水銀や温暖化ガス）は、その深刻な有害性や対処の必要性について、すでに少なくとも最低限は十分に定義づけられ社会的に認知された物質である。しかしそれらは、数からいえば、ごく一部の有害物質に過ぎない。残りの圧倒的多数のリスクについては、まだ科学的な因果関係も、対処すべき根拠や優先順位も定まっていない。こうした性格を持つ環境リスク群について、幅広いステークホルダーが「問題構築」、「クレーム申し立て」をめぐって角逐を展開する過程の「社会構築主義的」分析が重要になりつつある。

このような環境リスク状況が、PRTRなどの環境情報公開制度、「予防原則」、「環境的意思決定への市民の参画原則」など一連の政策理念の革新を導いているといえる。中でも、PRTR制度は、1999年に制定された「化学物質排出把握管理促進法」（通称「化管法」、「PRTR法」）にもとづき、2001年度から施行され、日本の化学物質リスク削減政策に大きな転換をもたらした。本論文では、PRTR制度が企業の化学物質削減対策や環境運動の戦略に及ぼした影響と、その諸要因を分析していきたい。

2. PRTR制度化の背景としてのアメリカのTRI

PRTR（汚染物質排出移動登録）制度とは、指定された業種の一定規模以上の事業所から排出および（産業廃棄物として）移動される有害化学物質情報の登録制度のことである。一般に、排出・移動データは国によって収集され、一般市民に情報公開される。

最も早くこの種の制度を導入したのは、オランダの「EIS：排出目録システム」（1974年制度化）である。しかしながら、この制度の主な目的は、

政府が環境政策決定の基礎資料とするためであり、今日的な意味での環境情報公開ではなかった。したがって、いわゆるPRTR制度の嚆矢となったのは、1986年に制度化されたアメリカの「TRI：Toxic Release Inventory」（有害物質排出目録）といえよう。法律としては、1978年に問題化した産業廃棄物由来のダイオキシンによる土壌汚染、「ラブキャナル事件」を契機として制定された土壌汚染対策法（時限立法）である、いわゆる「スーパーファンド法」（1981年）に由来する。同法が再授権（延長）される1986年に、高まる市民の「知る権利」要求に応えるべく付加された、「緊急計画ならびに地域社会の知る権利法」にもとづきTRIが施行された。TRIは、行政区単位の排出・移動データのみならず、個別事業所のデータにまで市民がアクセスできるようにした点で画期的であった。

「地域社会の知る権利」要求が高まった背景としては、「ラブキャナル事件」に象徴されるアメリカ等における1980年代の一連の有害化学物質汚染事件がある。ラブキャナル事件とほぼ時を同じくして、1980年代初頭に、カリフォルニアの半導体工業地帯（シリコンバレー）において、IC工場から漏出した有機塩素溶剤による深刻な水道水源地下水汚染（とそれに先行する工場内での労働災害）が問題化した。これに対して、「シリコンバレー有害物質連合（SVTC）」（1982年設立）などの草の根環境NPOが、排出情報の公開要求を行い、1984年には、排出情報公開条例がシリコンバレーを構成するサンノゼ市や周辺自治体で制定された。⁽¹⁾

1982年には、ノースカロライナ州ウォレン郡でPCBを含む産業廃棄物の処分場がアフリカ系住民のコミュニティに建設される計画が「環境人種

差別」として社会問題化し、反対運動に加わったアフリカ系の下院議員らが会計検査院に調査させたところ、有害廃棄物処分場の有色人種居住地域への偏在が明らかになった。この事件がきっかけとなって、いわゆる「環境正義（公正）」を求め新しい環境運動が高揚し、その中で排出情報公開要求も高まっていった（Bullard、1990、ブラード、1992=1993）。

アメリカにおけるPRTR（TRI）制定のきっかけとしてもっとも頻繁に言及されるのは、インディアナ州に存在するアメリカの農薬会社、ユニオン・カーバイド社ボパール工場の爆発事故（1984年）である。農薬原料のMICの漏出によって死者3千人以上、負傷者3万人という未曾有の被害を出したこの事件は、テキサス州の同社の工場が同様の漏出事故を起こしたこととあまって、国内に「地域社会の知る権利」を求める世論が高まる大きなきっかけとなった。

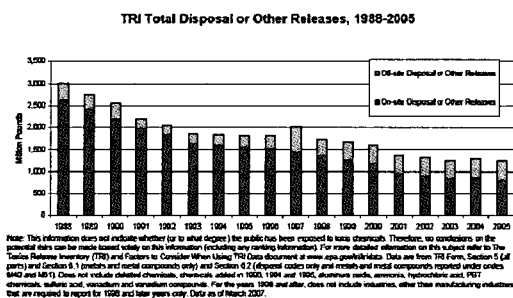
こうした一連の動きの結果として、「スーパーファンド法」再授權時の1986年に、「緊急計画ならびに地域社会の知る権利法」が付加されたのである。これにより、1988年以降、主要な事業所は、その6百数十種類（当初は3百数十種類）の有害化学物質の排出移動量を、白日の下に曝されることとなったのである。環境NPOの多くは、地元や関連企業のデータから、「全米ワースト排出企業」をアピールしたり、企業サイドでは、他企業に先駆けて指定有害物質の使用を中止したり削減したりすることを宣言し、「環境にやさしい」イメージ作りに心がける動きが盛んになった。

1989年の、石油タンカー、エクソン・バルディーズ号のアラスカ沖での座礁事故と大量の原油流出を契機として、企業の社会的責任（CSR）、コンプライアンス、情報開示を求める声が高まり、環

境的社会的に模範的な企業だけに投資する「社会的責任投資（SRI）」の事業化が進む中で、TRIの排出移動データは、企業の環境パフォーマンスを判断する一つの大きな指標にもなった。そのような状況の下で、TRIは効果を発揮し、図1に示すように、アメリカの有害物質排出移動量は、TRI施行後数年で3分の2程度に減少し、最新の2005年のデータでは、当初の40%レベル（60%の減少）にまでなっている。

図1. アメリカの「有害物質排出目録」データの推移（1988-2005）

(<http://www.epa.gov/tri/tridata/tri05/pdfs/eReport.pdf>)



3. 国連の化学物質政策の中のPRTR

—「リオ原則」、OECDの「PRTR制度化勧告」—

このような劇的な化学物質排出量の削減効果をもたらしたTRIの制度化は、地球温暖化、オゾン層破壊、生物多様性等、長期的で複合的な地球環境問題を正面から扱った1992年のリオデジャネイロの「地球サミット」においても、いくつかの原則へと反映されることとなった。

環境情報の公開や環境政策決定における市民の参画原則に関する「リオの第10原則」には、「環境問題は、適切なレベルでの、関心を寄せるすべての市民の参画によって最適な対処がなされる。

国レベルでは、有害物質情報を含め、公的機関が持つ環境関連情報に個人が適切にアクセスできるようにすべきである。」と述べられている。また、「予防原則（precautionary principle）」（予防的アプローチ：precautionary approach）についても、その「第15原則」において、「環境を保護するため予防的措置は、各国において、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれのある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない。」と謳われた。

これらの原則とともに、「アジェンダ21」では、より具体的な目標が定式化された。とりわけ、化学物質リスクの削減については、その「第19章」において、(a) 化学物質リスクの国際的アセスメントの拡大と推進、(b) 化学物質の分類と表示の共通化、(c) 有害化学物質とリスクの情報交換、(d) リスク削減プログラムの確立といった諸目標が掲げられた。これらの中で、「(c) 有害化学物質とリスクの情報交換」が、具体的にPRTR制度の目標であることはいうまでもない。後述するように、こうした「国連環境開発会議（UNCED）」の目標設定の下に、1996年、「国連経済協力開発機構（OECD）」が加盟各国に対し「PRTR制度化の勧告」を発したのである。

やや蛇足になるが、ここでの他の目標設定も、今日PRTRに劣らず重要な国際的な化学物質リスク削減政策を導く理念になりつつある。(a) リスク・アセスメントの推進と (c) 削減プログラムの確立という目標は、2002年のヨハネスブルク・サミットにおいて、「SAICM：Strategic Approach for International Chemical Management（国際化学物質管理戦略的アプローチ）」として政策化さ

れた。これは、国連が、2020年までに加盟各国において化学物質生産と使用が人間生活に及ぼすリスクを最小化するよう、各国に行動プログラムの策定（目標2006年）を求めたものである。

また、(b) 化学物質の分類と表示の共通化は、2003年に国連が提起した、「GHS：Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals（化学品世界共通分類絵表示）」につながる目標である。すなわち、これまで有害性の分類基準も表示法も各国でまちまちであった化学物質の分類と有害であることの絵表示を統一し、グローバル化した今日の世界経済の中で国境を越えて流通する化学物質の情報をより正確に市民に公開、提供しようとするものである。⁽²⁾

2006年に制定され、本年から施行されているEUの新しい化学物質管理政策、「REACH（Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals）規制」も、予防原則に立ち、企業側に事前の安全性立証責任を課す（国から企業への立証責任の転換）、利用者、消費者への情報公開等を原則とした新しい政策理念にもとづいた規制であることが注目されているが、リオ・サミット以来の方向性を大いに反映しているといえる。

PRTR制度は、単独の制度というよりも、このような一連の、国連が推進しつつある包括的、長期的な化学物質リスク削減プログラムの一環として位置づけられ、それらとあいまって2020年前後を目標としたグローバルなリスク削減を達成するための重要な手段であるといえる。

PRTRの制度化は、アメリカでの導入から2・3年後の1990年前後に、すでにデンマーク（1989年：最初のデータ収集年、以下同じ）、イギリス（1991年）、ノルウェイ（1992年）、カナダ、ベルギー

(1993年)などが制度を導入したが、欧米のみならず、世界の工業国にPRTR制度を広く普及させるきっかけとなったのは、「地球サミット」の提言を受けて、その加盟各国に早急な制度化を促した1996年の「OECD（国連経済協力開発機構）によるPRTR制度化の勧告」であった。すなわち、世界の主要な工業国からなるOECDの加盟国（30カ国）は、全世界の富の約3分の2を生産しており、それは同時に、世界の約3分の2の化学物質リスクを排出していることにもなるからである。OECD勧告を受けて、メキシコ（1997年）、オーストラリア（1998年）、韓国（1999年）、日本（2001年）など、欧米以外の工業化した諸国がPRTRを制度化した。排出移動量の報告を課す対象物質も、アメリカの666物質からオーストラリアの90物質まで幅があり、報告を義務づけられる業種も国によって異なるが、PRTR制度の目的自体は、大枠で各国とも共通している。

日本のPRTR制度を検討する前に、OECD勧告におけるPRTRの目標として提示された新しい政策原則を見ておきたい。OECD（2000:17）には、以下のような主だった目標が述べられている。第1は、「市民の知る権利を実現する」ことである。「環境情報民主主義」の制度化といってもよい。第2は、「汚染の予防の機会を確実にし拡大させる」こと、すなわち「予防原則」の徹底である。第3は、「よりクリーンな生産を推進させる」こと、すなわち「環境市場的誘因」を強化していくことである。第4は、「環境政策決定における市民参加の推進」であり、「知る権利」、「環境情報民主主義」の拡大と平行した、「環境参加民主主義」の実現である。第5は、「対処すべき対象（たとえば汚染集中地域や特定の化学物質）と優先順位の確定」とされている。これは、「予防原則」に

立ち、これまでのように官僚制組織や専門家組織のみならず、「知る権利」の拡大により広くリスク情報を共有した、市民、NPO・NGO、事業者等のステークホルダーの「環境参加民主主義」的な「リスクの定義づけ」、「リスク・アセスメント」、「リスク・コミュニケーション」、政策や対策の優先順位づけをめぐる開かれた公論形成、環境ガバナンスを進めることといってもよい。

4. 日本におけるPRTRの制度化とその効果

日本においては、1996年のOECD勧告を受けて、神奈川県と愛知県における2年間のパイロット・スタディを経て、1999年に「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」（通称、「化管法」、「PRTR法」）として制定された。

制度化の審議の過程で、上述のOECDの目標の第1に掲げられた「知る権利」、とりわけ個別事業所の排出データの公表に関しては、企業側から難色が示され、さりとて、それではPRTR本来の形にはなりえないので市民側からの公表要求が対立したと伝えられる。結局、「知る権利」は法の中に明記されず、個別事業所データは、「公開」、すなわち無条件に自動的に公表されるのではなく、「開示」、すなわち、市民などからの請求があって初めて有料でデータを提供する形となった。PRTRの本来の趣旨からいえば、「知る権利」として無条件に公開すべきであり、不徹底な形となったのは否めないが、実質的には個別データへの一般市民のアクセスも、PRTRの情報提供を行う環境NPOの活動によって可能になっている。⁽³⁾

制度の概要を見ると、届出（および国による推計）対象となる化学物質は、人体や動植物への有害性、およびオゾン層破壊物質を基準として選定

5. 排出削減効果の要因としての「環境市場的誘因」と「新しい環境問題フレーム構築」

では、日本において、このような有害化学物質の顕著な排出削減が見られた要因は何であろうか。大枠として、2つの仮説を考察したい。

第1は、「環境市場的誘因」とでも呼ぶべき仮説である。

すなわち、たとえば1990年代後半から、ドイツや北欧諸国など環境先進国の多いEUにおいては、域内での環境規制強化にともない、「環境ダンピング」による安価な輸入品の流入を防止するため、域内への輸出企業にISO14001規格（国際標準化機構が認証する環境マネジメント・システムの国際規格）の取得や「RoHS規制」（たとえば電機製品からの鉛やカドミウムの排除）の遵守を求めるようになった。また、1989年の、アラスカ沖での石油タンカー、「エクソン・バルディーズ号」の原油流出事故以降、環境保全の推進、情報公開などの「企業の社会的責任（CSR）」を強化する気運が強くなり、そうした責任をきちんと果たしている企業のみ投資を限定する「社会的責任投資（SRI）」の活動も活発になってきた。いわば、収益性のみならず、企業の社会的倫理性や環境負荷削減の姿勢自体が問われる、「社会的・環境的市場」が形成されてきたといえる。

そうした一連の動きの中で、さらにPRTRにより、各企業の排出情報が白日の下に曝されることになり、企業は「社会的責任を果たしている」自己イメージを確立、維持することにいっそう腐心するようになったといえる。いかえれば、環境負荷を削減することが、「環境にやさしい」企業イメージを形成することで、間接的にはあるが、環境保全と経営が両立する条件が生まれたのである。さらには、PRTRデータを参考にしながら化

学物質の排出を削減し、よりクローズドなシステムの中で回収、循環させることなどにより、より直接的に経費の削減を可能にした例も報告された。このような、「環境と経営の両立」の志向を強化した「環境市場的誘因」が、PRTRによって排出削減が進んだ1つの要因であると考えられる。

第2の仮説は、「新しい環境問題フレームの構築」仮説ともいうべきものである。

先述のように、アメリカにおいては、PRTR（TRI）によって有害化学物質のリスク配分が有色人種のコミュニティに不均等に偏在することが明らかになり、そうした「環境人種差別」を撤廃する「環境正義（公正）」の運動が新たに台頭したのであった。それとあいまって、環境情報の公開を進め、情報の平等な配分や共有を基盤として「リスクの定義」や優先順位づけを含めた環境政策決定に広く市民が関与し、透明性を高める「環境情報民主主義」、「環境参加民主主義」が求められた。これらの新しい環境問題のフレーミングは、草の根環境運動のみならず、「グリーンピース」、「WWF」などの世界的なアドボカシー（政策対案提起、世論喚起）環境NPOによっても正面から取り上げられ、環境運動の新たな潮流を築きつつある。PRTRの成果は、こうした運動の台頭がもたらしたものとも考えられる。

結論を先取りすれば、筆者は、日本でのPRTR制度化と排出削減というその成果を見ると、第1の「環境市場的誘因」仮説がより直接的な要因であり、第2の「新しい問題フレーム仮説」は、環境市場が有効に機能する基盤を強化するという意味で基礎的な要因ではあるが、短期的にはより間接的な要因であると考えられる。というのは、筆者は最初のPRTRデータが公開された2003年初頭以

来、折に触れてPRTR関係の市民集会や学習会に出席し観察したが、アメリカと比較するとより同質性の高い地域社会の構造のためか、排出データ自体にはしばしば現れる「リスク配分の不均等性」自体には、それを特に重大な問題と見なし、その解決を運動の目標とするような志向性はあまり見られなかった。しかしながら、PRTRによって可能になった（かつては官僚制機構や企業に独占されていた）情報の平等な配分や市民参加の機会拡大によって、環境運動の新たな影響力行使の可能性を展望する傾向が見られる。

「環境市場の誘因」がより直接的な要因となっていることは、たとえば以下のような調査結果やデータから類推することができる。

環境省環境保健部環境安全課が、PRTRデータ採取初年度の2001年から2002年度にかけて実施し、10%以上の排出削減を達成した1018社から回答を得た「PRTR届出対象化学物質の排出量削減に関するアンケート調査」によれば、削減の理由は、「事業内容の変更・縮小」（44%）、「削減対策の実施」（39%）、「算定精度の向上」（15%）などとなっている。制度施行初年度から削減を達成した企業のすでに4割が、意識的に削減を試みたといえる（環境省、2004：17）。また、同調査報告書は、削減率の高い企業ほど「削減対策の実施」を削減理由に挙げた割合が高いこと（環境省、2004：18）、企業規模が大きいほど「削減対策の実施」を削減理由に挙げた割合が高いこと（環境省、2004：22）、全体の68%が、「削減対策の実施」を他からの要請等によってではなく、「自主的に行った」としていること（環境省、2004：47）を示している。これらから、一般にISO14001規格取得により早期に取り組み、「環境にやさしい」企業イメージづくりにより大きな関心を寄せる

（「環境市場」により敏感な）大規模企業が、やはりより大きな割合で排出削減に取り組んだことがうかがわれる。

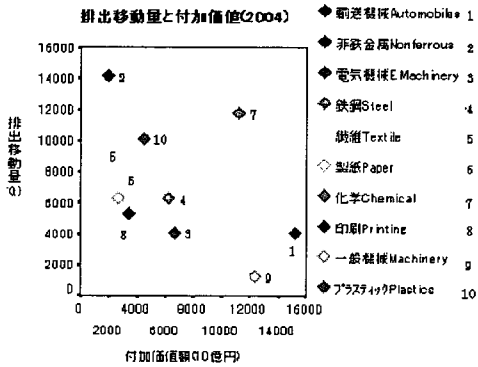
このことに関して、やや間接的な推論になるが、フロイデンバーグ（Freudenburg、2004）が提起した、産業セクターごとの化学物質環境負荷排出の「不均等性」もPRTR（TRI）データから引き出すことができる。フロイデンバーグは、アメリカのTRI排出データを利用して、産業セクターごとに有害物質排出量に相当の偏りがあることを指摘し、その事実から、排出削減対策の遅れた産業分野については、いわゆる「エコロジカルな近代化」の余地が残されていることを論証した。図4は、同様の分析を、筆者が日本のPRTRデータと鉱業統計を用いて行った結果である。横軸が各産業セクターごとの経済的付加価値であり、縦軸がPRTRデータに示された各産業セクターの排出移動総量である。

これを見ると、より大きな経済的付加価値をより少ない汚染排出量で生産している産業セクターは、相対的に図の右下に位置する輸送機械（自動車産業等）、一般機械、電気機械などであり、逆に、より大きな汚染排出量でより少ない経済的付加価値しか生産していない産業セクターが、図の左上に位置する、非鉄金属、プラスチック、繊維などであることがわかる。これらの産業セクターの一般的な性格としては、自動車や家電製品など、燃費、排気ガス、電力消費量などにおける環境負荷が常に消費者の厳しい選択の目に曝されている、最終消費財生産により近い産業セクターと、逆にそれらから比較的遠い、工業原料や素材を生産するセクターとの差が出ていると見られる。すなわち、前者の方が、より「環境市場的誘因」に敏感にならざるを得ないがゆえに、環境

パフォーマンスを改善する動機づけがより強く働くということである。⁽⁴⁾ また、輸出依存傾向の強いこれらの産業セクターは、環境先進地域EUのRoHS規制、REACH規制等、新しい国際的化学品政策に適應するという喫緊の課題を抱えており、PRTR物質の削減対策もその一環として強く意識されていることは想像に難くない。⁽⁵⁾

図4. 産業別に見たPRTR排出移動量と付加価値(2004)

(資料：『平成16年鉱業統計表』、経済産業省経済産業政策局調査統計部、2006)



一方、第2の「新しい環境問題フレームの構築」仮説についていえば、2003年の第1回のデータ開示以来、「有害化学物質削減ネットワーク」、「WWFジャパン」、「エコロジカルケミストリー研究会」、「化学物質問題市民研究会」、「ダイオキシン問題国民会議」等の国内の主要な化学物質問題関連の環境NPOが繰り返しPRTRデータの検討や、そこに見られるダイオキシン、環境ホルモン、アスベストなど、その時々問題化した有害物質などの排出源やリスク分布について学習会や問題提起を行ってきた。それらのタイトルや検討課題を見ると、有害化学物質の分布の地域的不均等性それ自体を社会的公正、不正義として取り上げた

ものはあまりない。自治体の中でも、神奈川県のように、PRTRデータを用いて県内、とりわけ工業地帯が集中している川崎市や横浜市におけるリスク分布を県民に提供し、企業に削減努力を求めたり、市民にリスクコミュニケーション活動を奨励したりする例はあるが、アメリカの「環境正義(公正)」運動やその是正(「環境人種差別撤廃」)政策のように、リスク分布が各コミュニティの社会階層や所得分布とどうリンクするかといった観点からデータを活用する事例はほとんどない。これは、日本の地域社会において、たとえばアスベスト製造工場の周辺のように、リスクの偏在はあるものの、それが歴史的な差別構造や格差構造に基づいて生じた顕著な事例はあまりないためであろう。したがって、PRTRデータの開示によって、不均等性それ自体が社会的公正として「環境運動のクレーム」や「環境問題の新しいフレーミング」になっている顕著な事例はこの間見出せなかった。

しかしながら、この間、PRTRとそれに関連した「予防原則」、「(有害物質の)代替原則」、「情報公開」や決定手続きの透明性など、内外の新しい「環境情報民主主義的」環境政策理念に関しては、しばしばその意義やそれに沿った環境政策の転換の必要性などについて言及されている。その理由として、大きく二つの側面が区別されるように思われる。

第1は、先にリスクの分配の「不均等性」が、社会階層や所得階層との関連性という点で問題にされることはほとんどないと述べたが、あちこちにリスクの不均等な「ホットスポット」が存在することはしばしば問題として取り上げられ、その発見を可能にしたPRTR制度の意義が強く認識される点である。格差や差別といった関係的な社会

的公正とは直接はいえないが、そこここにリスクのホットスポットを作り出し、当該住民に相対的に大きな環境負荷を課している個々の事業所（ないし監督する立場にある行政）の責任を追及する根拠が、PRTRデータによって提供されたわけである。すなわち、PRTR制度の手段的な存在理由の認知ということができる。

第2は、PRTRの制度化が、これまでさまざまな困難を抱えていた参加民主主義志向の環境運動の戦略に、いわば国際的な正当性や運動の根拠を与えたことである。本来企業や行政とともに対等なステークホルダーであるべき住民であっても、かつては環境情報のほとんどが企業と行政によって独占されていたがために、自前の情報をもって対等に企業や行政と対話や交渉をすることが非常に困難であった。住民や環境NPOにとって、PRTRデータの公表は、上記のように手段的な意味で対等性を担保したのみならず、PRTRは、住民がリスク・コミュニケーション（「リスクの定義づけ」）や環境政策決定に主体的に参画することを正当化したという、規範的側面を持つ。住民や環境NPOは、対等なパートナーたるべきで、そうすることがリスクをより効果的に削減することにもつながるのであり、PRTRはそれを可能にする対等な情報基盤を提供するのである。PRTR制度は、日本においては、こうした政策決定への参加、「リスクの定義づけ」等における対等性の担保、住民の立場から潜在的リスクを最大限回避するために選好される「予防原則」という政策理念、情報公開や透明性のさらなる拡大等を要求する根拠として、環境運動の新しいフレーミングを提供しているといえる。

筆者が、PRTR制度が「環境情報民主主義」的な「新しい環境運動フレーミング」を提供しえた

ことを、「間接的ではあるがより基礎的な」要因であると述べたのは、繰り返すが以下のような理由からである。PRTRの制度化により企業に有害物質の排出削減に力を注ぐよう直接的に動機づけたのは、「環境市場」によりセンシティブになった、企業の「環境市場的誘因」であったが、「環境市場的誘因」は、自動的に働くものでも強化されるものでもない。いうまでもなくそれは、「グリーン・コンシューマー運動」、「バルディーズ原則」、「社会的責任投資」など、かつての経済的価値のみを基準に機能した市場に、環境保全、地域貢献、人権尊重といった企業の社会的倫理的パフォーマンスを加味させていく戦略を推進した環境アドボカシー運動の1つの成果に他ならない。「環境市場的誘因」は、強力な環境運動・NPO、市民の活動なしには存在し得ないのである。

6. 結 語

PRTR制度の導入の経緯とそれと関連した一連の政策理念を後づけ、PRTR制度の実際の有害化学物質排出削減効果を検証し、削減効果の社会的要因（「環境市場的誘因」と「新しい環境問題フレーム構築」）を検討してきた。

その前提となる環境問題の新しい状況とは、さまざまな潜在的な環境リスクがひたひたと迫り来る、今日の「リスク社会」的状況である。いまだ被害の全貌が顕在化しているわけでも、その因果関係が明らかにされているわけでもない多様な「環境問題」に対して、第1に、それらを未然に防止するという原則（「予防原則」）に立って、第2に、なおかつそれらがだれにとってどういう意味で重大な「環境問題」であるかについての、開かれた公論形成を通じてリスクの「定義づけ」していく参加民主主義的な環境ガバナンスの必要性

が、「リオ・サミット」以来繰り返し説かれてきた。それを体現したPRTRという新しいタイプの環境政策が制度化され、それがいくつかの国々において顕著な成果をあげていることは、環境政策における市民参加、情報公開、「予防原則」といった新しい環境政策理念が、具体的に化学物質による環境リスクの削減という形で有効に機能していることを示している。

とりわけPRTRは、これまで官僚制組織や企業セクターなどに比べて対等な情報基盤を持たなかったがゆえに、ステークホルダーでありながら環境政策決定や「環境リスクの定義づけ」に有効に関与し得なかった市民や環境NPOを、大いにエンパワーした制度であったといえる。しかしながら、それにもかかわらず、現状ではこの制度はいまだ化学物質関係の専門的環境NPOの間ではしばしば取り上げられるものの、津々浦々の草の根環境運動に至るまで十分に活用されているとはいえない一面もある。化学物質のリスクという、その解釈に多くの場合専門家の介入が必要とされるテーマであることや、専門家が定義する確率論的な定量化されたリスク解釈と、たとえば化学工場の周辺住民が抱く心理的な不安感や不公平感を含めたいわば定性的なリスク感覚とのずれも、大きな問題として残されている。そうではあるが、PRTRという事例は、深刻化する環境リスクという問題が、情報や決定手続きにおける社会システムの透明化を推進し、そうした制度革新がより有効な環境対策となりうるという重要な事例を提示していると思われる。

注

(1) そもそもこれらの地域においては、工場で火災等が発生した場合の緊急出動に備えて、消防

署には工場から排出や備蓄に関する情報が提供されていた。また工場労働者は、労働安全衛生の観点から、工場内で使用される化学物質についての「知る権利」が認められていた。SVTCが情報公開を要求したのは、こうした既存の制度の一般市民への拡大適用であった。詳細は、寺田（2000）を参照のこと。

(2) 今日でも、PRTR制度施行後、指定有害化学物質についてはMSDS（物質安全性データシート）を添付することが義務づけられているが、GHS制度においては、ゆくゆくは家庭で使用する洗剤や殺虫剤などの化学物質を含んだ商品にも、世界共通のどくろマークや人体が傷つけられるマークなどを使用した有害性絵表示とMSDSが表示されることが計画されている。

(3) NGO法人「有害化学物質削減ネットワーク」(<http://www.toxwatch.net/>)は、全国の排出データを一括して開示請求し、地域、企業、事業所、化学物質等から排出移動データが検索できるウェブサイトを提供している。また「エコケミストリー研究会」(<http://www.ecochemi.jp/>)は、定量的データであるPRTRの排出・移動量に毒性係数を乗じてリスクの大小を示し、各自治体のリスクマップや順位等の情報を提供している。

(4) フロイデンバーグは、産業セクターごとに環境負荷の偏りが生じる原因として彼（および筆者）が想定する社会的要因に対する反論として、それぞれの産業が本来持つ環境負荷産出の必然性をあげている。すなわち、非鉄金属やプラスチック（石油化学）産業は、精錬や石油精製の過程で、必然的に組み立て産業等とは違ってより大きな汚染物質を排出せざるを得ないという点である。それに対してフロイデンバーグは、

同一産業分野内部を比較しても、そこにかなりの排出量の差異が見られることを根拠として、「エコロジカルな近代化」の余地を主張している。

(5) ここにあげたデータは、直接には、付加価値あたりのPRTR物質の排出移動量が、産業セクターの性格により顕著な差異を見せることを示しており、おそらくは「環境市場的誘因」の大小をそこから類推することができるが、この間のPRTR物質の排出移動データの推移についていえば、全体の傾向を反映して、各セクターともかなりの削減を達成している。

文 献

- ベック, U., 1986=1998, 東廉他訳, 『危険社会』, 法政大学出版社.
- Bullard, R. D., 1990, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press.
- ブラード, R.D., 1992=1993, 「環境的公正を求めて」, ダンラップとマーティグ, 『現代アメリカの環境主義』, ミネルヴァ書房 (1992=1993) 所収.
- Freudenburg, W. R., 2004, "Toward Resolving the Conflict between 'Environmental State' versus Environmental Collision Perspectives: Considering the 'Double Diversion'". Paper presented at the 2004 RC24 Conference in Seoul, Korea.
- ハニガン, J., 1995=2007, 松野弘他訳, 『環境社会学—社会構築主義的観点から—』, ミネルヴァ書房.
- イエニッケ, M. 他, 1995=1998, 長尾伸一他訳, 『成功した環境政策』, 有斐閣.
- 環境省, 2004, 『PRTR届出対象化学物質の排出量削減に関するアンケート調査』, 環境省環境保健部環境安全課.
- 環境省, 2007, 『PRTRデータを読み解くための市民ガイドブック2005』, 環境省環境保健部環境安全課.
- OECD, 2000, *Presentation and Dissemination of PRTR Data: Practice and Experiences*, OECD.
- 寺田良一, 2000, 「たたかう環境NPO—アメリカの環境運動から—」, 鳥越皓之編 『環境ボランティア・NPOの社会学』, 新曜社.
- 柳憲一郎, 2005, 「化学物質管理法と予防原則」, 『環境法研究』 30号, 35-50頁, 人間環境問題研究会編, 有斐閣.

Environmental Informational Democracy in the Age of Environmental Risk Society : Examining the Implementation of PRTR

Ryoichi TERADA

ABSTRACT

As potential environmental risks such as endocrine disrupters have become more and more serious among environmental issues, so-called “command-and-control” direct regulation, which once functioned well during industrial pollution era, alone does not seem to be an effective measure. This situation, instead, led to necessity for series of new policy ideas such as “precautionary principles”, environmental information disclosure, and public involvement in policy-making, implementing new environmental policies like PRTR (Pollutant Release and Transfer Registers). The objectives of PRTR to give informational incentives to business to improve their environmental performance in the context of environmentally oriented market, disclosing information on environmental burdens each of them is emitting. In this paper, after outlining the background and effect of PRTR, I will examine the cause that successfully prompted business to reduce their pollutant release from two aspects; “environmental market incentives” that motivated behavioral change among business, and “new environmental movement framing”, or new legitimacy, that PRTR bestowed to environmental movement strategies.

Key Words: PRTR, environmental risk, chemicals, informational democracy