世界の幸せをカタチにする。
Creating Peace & Happiness for the World
Musashino University
武蔵野大学 学術機関リポジトリ
Musashino University Academic Institutional Repository

私の体験的環境政策論

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2022-04-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 一方井, 誠治 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/1788

私の体験的環境政策論

My experiential environmental policy theory

一方井　誠　治
Seiji IKKATAI

まえがき

私は、大学卒業後、1975年に環境行政を担当する環境庁（2001年から環境省）に入り、そこを中心に30年間仕事をし、その後は大学で環境問題の研究と教育に携わってきました。武蔵野大学では学部と大学院で、環境政策論をはじめ、環境経済学、環境経営論、環境マネジメント論、地域環境政策論、持続可能な発展研究、環境対策研究などの授業科目を担当しました。本稿では、大学で実際に講じた環境政策論をベースに、私が感じてきたこと、考えてきたことなどを大幅に付け加えて、改めて、環境政策とは何かということを考えたいと思いました。なお、実際の授業では、環境政策の法制度などの事実関係を中心に話をしましたが、本稿では事実関係はできるだけ簡潔に記述し、環境政策に関し私が個人的に経験したこと感じたことを中心にとりまとめたことをお許し願いたいと思います。

環境問題は、現在、かつての地域的な公害や自然破壊の問題から、今や人類文明自体の持続可能性の問題にまで拡がりつつあります。もとより、私自身、環境行政の現役の時代にそれらの問題に十分に対処できなかったという力不足を痛感しており、現在においても、必ずしもすべての分野で的確な処方箋を持っているわけではないのですが、武蔵野大学を定年退職するこの機会に、自分の体験をベースとした環境政策論を残すことが、次に続く方々の環境問題への新たな取り組みへの何等かの参考になればと思い、本稿を執筆させていただく次第です。

第１講　環境問題の本質は何か

（環境庁を志望した私の原点―二つの幸せのカテゴリー）

私が大学に入学したのは1970年ですが、その前の中学、高校生の頃、休みの日にはよく自転車で家の周辺を回っていました。当時の練馬区の石神井付近は、まだ農家や畑が多く残っており、場所によってはかなり広い雑木林なども散在していました。その雑木林や畑の間をあてもなく走ることは大変ワクワクすることで、季節ごとに変わる景色を楽しみ、時としてまだ牛なども飼われている農家を覗き見ることなどは、何度回っても飽きることはありませんでした。

武蔵野大学教授

受理日：（2022年 2月14日）
発行日：（2022年 2月28日）

大学では、経済学部に多くの人が進学する東京大学の教養学部文科Ⅱ類というところに入ったのですが、その頃になっても自分が将来どのようなところに就職し、どのような仕事を一生の仕事にするかイメージが定まりませんでした。ただ、自分がどのようなことに幸せを感じるかということについては、漠然とではありますが、次のような考えを持つようになりました。すなわち、人間の幸せには大きく分けて二つのカテゴリーがあるのではないかというものです。

第一のカテゴリーは人間社会の中での幸せです。その中には家族や親族のつながりのなかで暮らす幸せをはじめ、学校や近所の人たちとの付き合いの人間関係からくる幸せがあります。また、当時は、高度経済成長に伴って、はじめてテレビが、電気冷蔵庫が、自家用車が一般家庭に入りはじめた時代でした。そのような人間社会が生み出す便利な生活用品を購入し自由に使える幸せは、或る意味大変刺激的で鋭い幸せであったと思います。

しかしながら、一方で、この種の幸せとはかなり質の違う第二の幸せのカテゴリーがあるということを強く感じていました。それが、先に書いた雑木林や池をひとり自転車や徒歩で訪れ、自然と向き合う幸せです。その当時私が暮らしていたところには、武蔵野の三大湧水地として江戸時代から知られた三宝寺池を擁する都立公園があり、学校帰りなどはそこに寄り道をして夕暮れ時を過ごし、暗くなってから家に帰ることも多くありました。雑木林にしても三宝寺池にしても、もとより手つかずの自然ということではありませんが、そこで出会う野生の鳥の親子が、夕暮れの茜色の空を脈々と映した水面を連れ立って泳ぐ様などを見るたびに感じる、何かホッと安心するとともに、自分を振り返り内省させられるような心持にさせられる、地味ではあるけれども深い幸せというものが確かにあると感じたのです。

私にとってこの二つの幸せは、どちらもとても大切なもので、どちらが欠けても自分が本当に幸せにはなれないと強く感じていました。

しかしながら、私の子供から大学生時代の昭和30年から40年代はまさに戦後日本の高度経済成長期であり、東京の郊外も住宅開発などが急速に進んでいる時代でした。そのため、確かこのあたりにあったと記憶していた雑木林や農家に行くと、そこが新しい住宅地や事業場になっているということが多々あったのです。いわば、自分にとって欠かせない二つの幸せの要素のうち、第一のカテゴリーの幸せは時代とともにどんどん増えていくものの、第二のカテゴリーの幸せが時代とともに減っていくという実感があったのです。

そのような中で、大学の2年生の1971年に、国の機関として、環境庁という環境の保全を専門の仕事とする官庁が創設されたということを知りました。当時はまだ具体的な仕事の内容まではわからなかったものの、この新しい役所は、自然を守り、私が第二の幸せのカテゴリーの幸せの減少を食い止めるそんな仕事を目的とするところではないかと思ったのです。また、大学の経済学部に進学した私は、シカゴ大学から戻ってこられて間もない宇沢弘文教授のゼミに入り、ゼミの内容の難しさに往生しつつ、ゼミ後に毎回ある飲み会で、宇沢先生が語る自動車公害をはじめとする環境破壊問題などの話を聞くにつれ、自分の一生の仕事としての就職先を環境庁にしようと思い定めたのです。

（パチンコと三宝寺池）

学生時代、また環境庁に入ったあと、学校や役所から家に戻るべく石神井公園駅を出た私に

は二つの選択肢がありました。駅前のパチンコ屋さんに入るか、15分ほど歩いて三宝寺池に寄るかです。当時はまだ現代のようなパソコンやスマホによるゲームは一般的ではなく、パチンコやマージャンが身近な娯楽でした。大学生になってはじめて経験したパチンコのギャンブルの刺激は大変魅力的で、そこではあっという間に時間が過ぎ、夜遅くなってパチンコ屋さんを出ることも珍しくありませんでした。しかしながら、パチンコではなぜか勝っても負けても、一種のむなしさを感じつつ家路につくのでした。

一方、三宝寺池に向かい、そこで夕暮れ時を過ごして家に戻るときは、なぜかとても心が満たされて幸せな気持ちで家路につくのでした。それでは、私はいつもパチンコ屋さんではなく、三宝寺池に行ったかというと、そうではなかったのです。感じとしては、パチンコ屋さんに行く方がずっと多かったような気がします。

私がなぜ、こんな話をしたかというと、人間は、目の前で選択を迫られたとき、頭では理解していても、心や身体がついていかない場合があるということ、それが環境問題の解決を極めて難しくしている大きな要因のひとつではないかと思うからです。すなわち、同じ時間を費やしても、その後の満足感・幸せ感は圧倒的に公園で過ごした時の方が高いということは、頭ではわかっているのですが、実際には刹那の鋭い満足感・幸せ感を求めてパチンコ屋さんを選択してしまうのです。地球環境問題がなぜこんなに解決が遅れているのかという背景には、人間自身のもつこのような相矛盾する性格があるということを私達はしっかりと自覚することが必要だと思います。

（自己の経験に縛られる自然観）

私たちは、生まれて以来、自然に接し、また学校でも学習し自然というものを理解していると思っています。しかしながら、それぞれの人が持っている「自然」のイメージはすぐれて個人的な体験によって形成されていると私は感じてきました。例えば、明治時代の作家、国木田独歩の小説「武蔵野」には次のような自然についての情景描写があります。

「真直な路で両側とも十分に黄葉した林が四五丁も続く処に出ることがある。この路を独り静かに歩むことのどんなに楽しかろう。右側の林の頂は夕照鮮やかにかがやいている。おりおり落ち葉の音が聞こえるばかり、あたりはしんとしていかにも淋しい。前にも後ろにも人影見えず、誰にも遇わず。もしそれが木葉落ちつくしたころならば、路は落葉に埋もれて、一足ごとにがさがさと音がする。林は奥まで見すかされ、梢の先は針のごとく細く蒼空を指している。なおさら人に遇わない。いよいよ淋しい。落葉をふむ自分の足音ばかり高く、時に一羽の山鳩あわただしく飛び去る羽音に驚かされるばかり。」

この文章を読んで、私自身がイメージした雑木林の路の情景は、間違いなく自分自身が小学生の頃、西武新宿線の小平駅から雑木林とススキの原を抜けて、萩山にある小学校附属の農園に通ったときの体験と、それ以降の自転車でめぐった雑木林の体験によって形づくられたものでした。独歩は私より80歳年上であり、彼が体験した武蔵野の雑木林の風情は私が実際に体験したものとは間違いなく既に異なっていたと思いますが、その違いを具体的に実感すること

は不可能でした。

このことは、同じ自然に関する文章を読んでも、人によって、時代によって異なるイメージが醸成されるということを意味します。それは、これからの時代の自然の保全という観点からは大変困ることではないかというのが私の懸念です。すなわち、有史以来、地球の自然は人間によって大きく改変されてきており、比較的人間の手の入っていない自然は急速に減少しています。したがって、時代が下がるにつれ、手つかずの自然という面からは、自然はいわば劣化をしていくわけですが、それぞれの時代に生まれた世代はそれぞれの時代に残った自然を体験しつつ自然のイメージを形成していくわけです。そのため、改変された自然をもとの自然に戻そうというような自然保全のインセンティブは、時代を経るにつれ、弱まっていくのではないかというのが私の問題意識です。

なお、武蔵野の雑木林に関しては、これが江戸のエネルギー消費需要を支えた二次的な薪炭林として形成されてきたという事実は留意しておく必要があります。時として手つかずの自然は美しくも人間にとっては厳しい面もあるのですが、武蔵野の雑木林と畑がおりなす風景は、江戸時代の人間と自然とが持続可能なシステムのなかで折り合って形成されたものであり、当時から何か厳しい自然保護規制のもとに維持されてきたものではないということです。その意味で、雑木林の保全や保護に関しては、経済的に必要とされない社会システムのなかでの自然保護はどうあるべきかという課題を我々に示していると言えます。

もとより、文献や過去の写真等により、手つかずの自然や全盛期の武蔵野の雑木林などを頭で理解することは全く不可能ではないかもしれませんが、多くの人々の実感に基づく自然観をそれで置き換えることは難しいように思います。このことも、自然保全、環境保全を図るうえでの大きな課題のひとつであると思います。

（建前と本音）

よく環境関係の国際会議にいくと、首脳演説のなかで「自分たちだけではなく、子ともや孫たちのためにも良い地球環境を残そう」というような演説が聞かれます。それはそれで大変もっともなことなのですが、なぜそのような一見あたりまえのことが演説で強調されるのでしょうか。

世の中にはよく、総論賛成、各論反対ということがあります。たとえば、貧富の格差の是正が必要というテーマがあったとして、それを総論として賛成しても、いざそれでは自分自身がより貧しい人に何らかの支援を迫られると、「それはちょっと待ってくれ」となることが多いのではないでしょうか。

環境問題についても、省資源・省エネルギーの重要性はつとに言われており、それに真向から反対する人は少ないのですが、私自身、年老いた母親などには夏は涼しく、冬は暖かく過ごしてほしいという思いがあり、母親の部屋の温度をあえて28度や18度に設定することはありません。また、自分自身のことに関しても、建前としては、環境問題の深刻さや現在のライフスタイルを大きく変更しなければ人類の将来が危ないということは理解していても、自分が死ぬまではなんとかなるのでは、という思いが頭をよぎることがあるのも事実です。

このことの背景には、人間の寿命が、気候変動問題などの比較的長期のスパンの問題に比べ

てとても短いこと、目の前の問題には瞬時に対応するのに比べて、将来の問題については対応が鈍くなりがちという人間固有の性格が関係しているのかもしれません。もちろん、このことは、人によっても異なりあまり一般化してはいけないと思いますが、人には建前と本音があり、通常は本音が建て前に優先してしまうということが、環境問題の解決を難しくしているもう一つの要因のではないかと感じています。

（都市化の進展と自然との距離）

人間と他の野生動物との最大の違いのひとつは、人間は都市をつくりそれを一貫して増大させてきたことです。日本でも東京や大阪をはじめ大きな都市がありますが、地方においてもそれなりの都市が形成され、多くの人々がそこで暮らしています。それは人間が発達させてきた経済・雇用とも密接に関係しており、第二次大戦後の日本でも多くの若者が仕事を求めて地方から東京などの大都会に集まるようになり、そこで定着をしていきました。また、都市での生活はある意味快適で便利であり、老後の住処としても医療設備も整った都会は最適な場所との考えも定着してきているように思います。

問題は、都市の生活が、人間をして一動物としての環境の重要性を認識する機会を失わせているのではないかという懸念です。野生動物であれば、住む場所は原則として水や食べ物が容易に得られるところに限られます。しかしながら、都市に住む人間は、物流その他のインフラにより、水や食べ物は遠くの場所、場合によっては国外の地から運ばれてきます。しかも、多くは、それがどのように作られ、運ばれてきたかも含めて正確に認識することなく、お金さえ払えば、それらのものが手に入る仕組みになっています。

そのため、本来、人間は環境という大きな自然の中でその生命を維持しているという自覚が知らず知らずのうちに薄れ、自分の身の回りに農地や森林や川などがなくてもそれが不思議ではないという感覚が生まれてきているように思います。ちょっと極端な例かもしれませんが、以前、小学生がよく使うジャポニカの学習帳事件と言われることが起きました。この学習帳には表紙に昆虫や花の拡大写真が使われていたのですが、あるとき、この昆虫の写真が気持ち悪いので、花の写真だけにしてほしいという要望が生徒や保護者に加え先生からも学習帳のメーカーに寄せられたと言われています。メーカーは困惑したのではないかと思いますが、結論として、お客様第一ということで、昆虫の写真使用を中止し花の写真のみの表紙にして、この問題は一旦収まりました。

しかしながら、この事件はかなり深刻な問題を私たちに提示しているのではないかと思います。それは、花と昆虫は自然界のなかできわめて重要な役割を担っており、花に集まる昆虫なくしては多くの植物は受粉せず、実もできず次代に生をつなげることができないのですが、そのような自然のメカニズムをしっかりと学習すべき小学生の時代に、花はきれいだからＯＫだが、昆虫は気持ち悪いからＮＧというような印象をあたえる教育をしていて良いのかという問題です。

あるいは、一時、蚊がデング熱の媒介になるのではないかという懸念のもとに、公共の公園で徹底的に農薬を散布してそのような昆虫を駆除したという報道もありました。もちろん、科学的な根拠のもとに、一時的な措置としてそのようなことがあってもよいかと思いますが、

「公園の緑はＯＫだが昆虫はＮＧ」というような考えが一般化するのは、きわめて偏った自然観が人々に定着することではないかと私は心配しています。かつてレイチェル・カーソンがその著「沈黙の春」で描いた世界です。

その意味では、都会生活にあっても、一定水準以上の自然を体験できる場所や時間を必ず確保するシステムを作ることが現代社会における重要なポイントではないかと私は感じています。

（科学技術の発達とその方向）

毎年ノーベル賞の発表が大きな話題となるように、私達は科学技術の発達は人間の文明の発展に欠かせない重要なものとの認識のもとに育ってきたように思います。もとより、現代の私たちの生活を支えているものは、ほとんどすべての分野でこれまでの科学技術の発達の恩恵を受けているといっても過言ではないと思います。水道栓を動かせばきれいな水がいくらでも使え、スイッチをいれるだけで部屋の冷暖房が出来、あまつさえ世界中の食べ物がスーパーマーケットで手にはいるなど、これらを支える膨大なインフラを含め、その例をあげるときりがありません。

しかしながら、ノーベル賞が、兵器にも多用されるようになったダイナマイトの発明で財をなしたアルフレッド・ノーベルの遺言により創設された事情にもあるように、科学技術の発達はすべて、もろ手をあげて望ましいもの・重要なものと理解することは正しくないと思います。特に、人類史上、地球環境や資源の制約が明らかになってきた今日、科学技術の発展が地球環境にどのような影響を与えるかという検討なしに科学技術の発展を無批判に受け入れることにはより慎重になるべきではないかと私は考えています。

例えば、日本では2021年の11月現在、リニア新幹線の建設が既に始まっています。ニュースで取り上げられるときは、東京と大阪を１時間ちょっとで移動できる夢の技術として報道されています。しかし、この技術は本当にこれからの時代必要とされる望ましい技術と言えるでしょうか。私がこの技術の活用に反対である理由は、リニア新幹線が、輸送機関としてエネルギー効率が、現在の新幹線よりも悪いからです。すなわち、たしかに東京―大阪間の移動時間は新幹線よりも早くなるのですが、それに要するエネルギーは一人当たりに換算して３倍程度になるのではないかと言われています。これからの時代、資源にしてもエネルギーにしてもより少ない資源・エネルギーで必要な財・サービスを生み出していかなければならないというときに、今までよりも多くのエネルギーを要するような公共インフラを長期にわたって社会にビルトインすることは避けるべきだと私は考えます。

もうひとつの例は、現在、米国の民間会社が進めている宇宙旅行ビジネスです。これもこれまでない新たなビジネスですが、時間あたりのエネルギー消費量・温室効果ガスの排出量は極めて高いツアーになることは間違いないと言われています。もとより気候変動問題などが既に解決されており、そのような恐れがなければよいのですが、現時点では世界の気候変動の進行が止まっておらず、世界で温室効果ガスの削減が急務とされているなかで、このような、気候変動をさらに悪化させるような新規ビジネスを行うことはおかしなことだと私は考えています。

さらに、エネルギー関係の技術の問題について欠かせない議論は、原子力発電をどうするかということです。私自身は、原子力発電は、非再生可能資源を燃料にしていること、また、放

射性廃棄物の管理が難しいことから、ハーマン・デイリーの持続可能な発展原則の第２原則及び第３原則に抵触しており、これは今後使用をやめ、再生可能エネルギーに代替していくべきだと考えています。しかし、それに対して、おなじ原子力でも核融合の技術であれば放射線の問題や廃棄物の問題は軽減されるので、そちらの技術に注力すべきだという意見があります。私はそれの考えにも反対です。その理由は、人間はあまりに大量のエネルギーを自由に使うことができたとしても、それを賢く使うことができるほど賢い存在ではないと考えるからです。それは核兵器がこの現代においてもいまだ大量に存在していることにも表れています。

私自身は、太陽光が地球にもたらす毎年のエネルギーを人間以外のすべての生物と謙虚に分かち合いつつ、その範囲内で人間の文明を維持していくことが、結果的にもっとも安定した文明につながるのではないかと考えています。また、その世界は決して暗く停滞した社会ではないと考えています。そのような社会では、限られた資源やエネルギーを如何にしてうまく使うかという面での技術開発や社会システムの模索は引き続き行われると思いますし、結果として、一定のエネルギーや資源を大事につかう文明は、エネルギーや資源を浪費的に使う文明よりもより上質で安定した文明になると確信しています。

第２講　環境政策を担う組織と人

（環境政策を担う組織）

学生時代一種のあこがれをもって1975年に入った環境庁ですが、当時の環境庁は、多くの省庁の環境関連部局の職員が集まってできた寄合所帯といわれ、職員の数も四百名ほどの組織で、何万という職員を要している霞が関の既存のなかでは飛びぬけて小さい役所でした。私自身は学生時代の思い入れもあり、自然保護を担当する部署に配置されることを期待していたのですが、私が受験した経済職での採用者のポストは自然保護分野では少なく、私も公害健康被害補償制度を担当する環境保健部に配属されました。

ここでは、公害健康被害を受けた患者さんたちに給付する資金を原因企業等から集める仕組みの詰めを行う作業などを担当していました。ただ、この仕事を通じて、公害によって被害を受けられた患者さんの実態等に直接触れることができ、日本の環境行政の原点とも言われている水俣病などについて改めて勉強できたことは、後々思い返してみても、環境庁の職員のスタートの場所として、とても意義のある経験ができたと思います。

この当時は、まだ環境庁が設立された1971年からまだ数年後という時期で、激甚公害の対応に追われていた時代でした。また、全国の観光自動車道路の開発や大規模な工業立地などで自然破壊が問題とされていた時代でした。そのため、環境行政は、「公害対策基本法」と「自然環境保全法」を基礎とした「公害の防止」と「自然保護」の二つの政策を二枚看板としていました。

このような状況を反映し、環境庁内の組織としても人事や会計などを担当する大臣官房組織のほかは、環境政策の総合調整や公害健康被害対策を含めた「企画調整局」公害政策を担当する「大気保全局」と「水質保全局」、自然保護を担当する「自然保護局」の１官房３局が設けられました。

その後、激甚公害が一段落すると、代わって都市生活型公害が顕著になり、さらには地球環

境問題が大きな政策課題となるなかで、環境庁の組織も変わっていきました。ただし、霞が関の組織は必要があればどんどん設立が認められるというものではなく、全体的には国家公務員を減らしていくという「総定員法」のもとで、新たな部局の設立は既存の組織のスクラップアンドビルドが原則とされていました。また、2000年には、当時27の独立した、いわゆる縦割り官庁がひしめき合っていた中央官庁の組織をおおよそ10の大くくりの組織に再編するという、中央省庁の大再編が行われ、環境庁もその大波のなかで、独立の官庁として残るか、他の大官庁と合併するかという議論にさらされましたが、最終的に、独立の官庁として存続することになり、今日に至っています。そのタイミングで、当時の厚生省が所管していた廃棄物行政が新たな環境省に移管されました。

その結果、2021年現在の環境省の組織としては、時代の要請にあわせて、発足時から１局増え、大臣官房のほかは、「地球環境局」、「大気・水局」「自然環境局」「環境再生・資源循環局」の１官房、４局の体制となっています。ただし、局長級の組織として、かつての企画調整局にあたる「総合環境政策統括官」の組織が設けられています。また、「環境再生・資源循環局」は、資源循環と国の放射能汚染対策を一元化することを目的に2017年に、「資源循環・リサイクル部」を格上げする形で設置されたものです。

（環境アセスメント法案と鯨岡大臣）

環境庁に入って５年目の1980年夏、私はその後異動していた企画調整局の計画調査室から環境管理課の環境影響評価係長というポストに異動しました。ここは、当時の環境庁の最大の懸案といってもよい環境影響評価法案の作成を担当する部署でした。そのころ、米国はいち早く国家環境政策法を策定し、国家主導の環境アセスメント制度を開始し、主な欧州諸国も次々とそれにならっており、日本も公害の後追い行政から公害や自然破壊の未然防止行政に転換しなければならないという世論を背景に、環境庁がその法律案を作成していたのです。

通例、このような大きな法案を作成するときは、担当課を中心に、庁内から20名を超える兼務の職員が指名され、通称「タコ部屋」と言われる法案作成チームが作られます。法案作成の際は、庁内での調整はもとより、関係省庁との折衝、内閣法制局での審査、与野党の国会議員との調整などの多くの業務が行われ、数か月の間、チーム員は連日役所での泊まり込み作業に従事することになります。私も夜はアルミパイプとビニールテープでできた折り畳み式の通称「ボンボンベッド」を手当してもらい、支給された毛布にくるまって執務室の片隅で仮眠をとる毎日でした。そのころの覚えている楽しみは、弁当ですませた夕食のあと、庁舎の地下にあった守衛さんたちが使う風呂をつかわせてもらい、湯上り後、ペヤングのソース焼きそばを夜食として食べることでした。また、この数か月の間は、土曜も日曜日もなく、現金で支給された給料袋が封を開けられることなくそのままいくつもカバンに入っているという状況でした。

肝心の法案の作成は、予想どおり難航をきわめました。もともと霞ヶ関のなかで、明らかな環境保全のポジションをとっているのは環境庁のみで、その他の省庁はニュアンスの差こそあれ、既存の行政のルールのなかに環境庁の権限が新たに参入してくる環境アセスメント法の策定には慎重な立場でした。なかでも、電源立地を所管している当時の通産省はその許認可の過程で環境庁長官や住民の意見を聴かなければならないという仕組みは電源立地をきわめて難し

くするおそれがあるとして経済界もまきこんで激しい反対をしていました。

ただ、霞ヶ関の関係省庁のなかでの当時の法案調整においては、理屈を戦わせ決着を図るというある意味官僚のプライドをかけた調整が行われたことは特記しておきたいと思います。すなわち、当時の政府もこの環境アセスメント法が重要法案であるという認識のもとに、法案調整の最終段階で、各省庁の局長クラスを集め、内閣の内政審議室の清水室長を座長とした法案調整のための局長会議を何度か開催し残された問題を詰めたのです。普通、局長クラスの会議というと、それまで下から積み上げた調整をもとに行う、いわゆる異議なしを確認する「シャンシャン」会議が通例だったのですが、この会議は、決着がつくまで議論を続けるという真剣勝負の会議で、その場で議論に負ければそこで決着という、まさに局長個人としての力量が問われるという、はたから見ていても、緊張感のある、或る意味恐ろしい会議だったのです。

このときこの会議の議長をつとめられた清水汪さんは、前職の大蔵省関税局長からこのポストにつかれた方で、その公正かつ公平で、かつ飄々とした議長ぶりは当時まだ係長だった私の記憶にもあざやかに残っています。なお、清水室長は、この会議の成果も評価されたのだと思いますが、その後、環境庁の企画調整局長・環境事務次官をつとめられました。私が深く尊敬する先輩官僚のおひとりです。

この会議により、霞ヶ関の省庁内での法案がようやくまとまり、法案は国会に提出されることになりました。しかしながら、法律上は明記されていないのですが、法案を国会に提出するにはもうひとつ大きな関門がありました。それは与党の関係部会が了承しなければ役所は国会に法案を提出することができないという慣例です。

予想されたことではありますが、環境影響評価法案が自民党の環境部会に提出された際、環境部会の議員だけではなく、法案に反対するいわゆる商工族議員も大挙して部会に来て、法案に対して反対を唱えたため、法案は部会の了承を得ることができず、デッドロックに乗り上げたのです。これには私を含め環境庁の職員はまさに頭を抱えたわけですが、その後ほどなく環境部会が法案の提出を了承することになったのです。その当時私は、それがなぜなのか疑問のままだったのですが、のちになってその疑問がとけました。

当時の環境庁長官は鯨岡兵輔大臣で、この方は台東区の下町から選出された衆議院議員でした。普通、大臣ですと局長や審議官、せいぜい課長くらいまでを相手にするもので、その下の課長補佐やましてや私のような一介の係長などは相手にしないものなのですが、鯨岡大臣は、この法案が国会に提出されたあと、またその後々まで、法案作成の慰労などと何かと口実を設けて、私を含めた環境庁の若手職員を昼食に招待してくれるような方でした。そのなかで、後日、当時の鯨岡大臣は、環境影響評価法案が自民党の環境部会でデッドロックに乗りあげたとき、当時の鈴木善幸総理大臣のところに、環境庁長官の辞表を懐に入れて直談判に行かれたことを伺いました。鯨岡大臣は、「転ばぬ先の杖」という表現でこの法案が日本の未来のために絶対に必要なものであることを鈴木総理に訴え、もしこれが自民党の商工族の横やりで国会に出せないということであれば、自分は環境庁長官を辞めると鈴木総理に迫ったのだそうです。それに驚いた鈴木総理は、商工族議員を押さえ、結果として法案は国会に提出されることになったのです。

鯨岡大臣は、その生涯に何冊もの本を書かれ、私を含め環境庁の若手にも贈呈してくれまし

た。その一冊である「名こそ惜しけれ」という本の「私の信条」の冒頭に書かれていた文章の一部をご紹介したいと思います。

わが国の歴史の中で「政治」は「士」（さむらい）の仕事であった。
（中略）
恥ずかしいことには堪えられない。辱めをうけるくらいなら、むしろ死んだ方がいい。という思想が、「士」の思想であり、「士」の行為の全ては、ここから発すべきとされた。
金銭は町人の支配に属していた。町人の支配する金銭に「士」は無縁であった。金銭に無縁であることに、むしろ誇りをさえ感ずるのが、「士」であった。士農工商の階級を明確にし、それぞれに特長と生甲斐を与えたのが、徳川時代の社会であった。
米を中心とする経済社会から、貨幣中心の経済社会に移り、封建社会から、近代社会に移って、士農工商の階級区分は無くなったが、民衆の権利を集約代表する職業的政治家は思想的に「士」の流れをくむ階級と見なされ、自分達も自らそう思うことに誇りを感じてきた。また、そうなればこそ民衆は政治家を尊敬した。
現代の政治社会の頂点に立つ者は言うまでもなく「総理大臣」である。「名こそ惜しけれ」という「モラル」の原点に立つのは、総理大臣であるというのは、実にこの謂いである。

もとより現代の政治は士（さむらい）によって行われているわけではなく、選挙によって選ばれる首長や議員です。そしてその政治家と共に具体的な政策を作り、実施していくのが公務員の仕事です。鯨岡先生のこの言葉は、当時まだ若手の公務員のひとりであった私の胸にも深く響きました。なお、鯨岡大臣はその後派閥に属さず無所属を通されたのですが、政治家生活の最後、皆に推されて衆議院の副議長をつとめられました。当時派閥政治の全盛期でポストを争っていた人々からも一目置かれる存在であったからだと私は感じうれしく思いました。なお、鯨岡大臣が職をかけて国会に提出した環境影響評価法案ですが、その後の国会審議で再び反対派の抵抗にあい、時間切れ廃案となり、実際に法制化されたのは、1992 年の地球サミット開催後の1997 年のことでした。その間、廃案となった法案をベースに、法律ではないもののせめて閣議決定ベースで環境アセスメントを実施しようと奮闘され、それを実現したのが、その後環境庁の事務次官となられた清水局長でした。

（公害防止行政を支えた橋本局長）

私が環境保健部に入った当時、部長をされていたのが橋本道夫先生でした。橋本先生は、もともと大阪大学の医学部を出られたお医者さんで、大阪府で公衆衛生の仕事をされていたのですが、当時、公害健康被害対策を担当していた厚生省の公害課に呼ばれ、1971 年に誕生した環境庁の環境保健部長として引き続き対応に当たっていたのです。橋本先生は、環境庁に来られるまで、ハーバード大学大学院で公衆衛生を学び、また、OECDでも大気保全にかかる環境管理計画官、政策調整審議官の仕事をされていました。1973 年に策定され、公害健康被害者を迅速に補償・救済する世界に類をみない制度と言われた「公害健康被害補償法」は橋本先生のそのような深い知識と経験が大きな土台となったと思います。

私が何より驚いたのは、橋本部長は、私達若手が登庁する頃にはすでに部長室で何やら仕事をされていたことです。普通、上司が早く登庁すると部下はそれより早くこなければいけないというのが常識だった時代ですが、橋本部長は「自分が定時よりも早く来るのは自分自身の勉強と頭の整理のためであり、そのために他の人が定時より早く来る必要はない」と言われていました。当時はまだパソコンはおろかワープロもまだ一般的ではない時代で、橋本部長はカードに英文タイプライターで何やら打ち込んでおられました。つまり、もともと大変な知識と経験を持たれた方だったわけですが、その方にして日々の勉強を怠らないというその姿勢に、公務員になったばかりの私は深く感銘を受けました。

「公害健康被害補償法」という法制度は、公害健康被害の地域指定や公害患者さんの指定などで、疫学的な考え方や原因者責任論だけではない保険的な考え方など、従来の法律論だけではきわめて制定が難しい制度でした。この制度を法学者の力も借りながら策定された橋本部長は、その後、大気保全局長に異動されました。このポストは従来までは事務官のポストとされており、技官である橋本先生がこのポストにつくことは異例のことでした。ただ、庁内では橋本先生の実力からそれは当然という雰囲気でした。

大気保全局長時代、橋本先生が取り組まれたのが、窒素酸化物の環境基準の改定問題でした。いうまでもなく、環境基準は環境行政、環境政策の基本となる重要な柱です。これが緩いとそれを達成目標とする規制基準やその他の施策も緩くなり、結果として維持することが望ましい環境水準が保たれないことになります。しかしながら、一方で、この環境基準は、産業界をはじめ関係する利害関係者にとってはその対策コストを含め大きな影響がありますので、その基準は科学的な根拠を持つことが必要とされます。

当時策定されていた窒素酸化物の環境基準は、激甚公害時代の厳しい世論の背景もあり、世界的な基準と比べてもかなり厳しい値が策定されていました。それに対して、当時の産業界からその値の科学的根拠が十分ではないのではないか、もっと緩和すべきではないかとの強力な反論が提起されたのです。これに対して、大気汚染による健康被害を受けた公害健康被害者は、当然ながら見直しや改定に強く反発しました。そのような状況のなかで、環境基準の策定や改定の権限をもつ環境庁の判断が問われたのです。

結論から言うと、窒素酸化物の環境基準は年平均値 0.02ppmから0.02ppm～0.03ppm（１時間値の１日平均値は0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内又はそれ以下）という幅を持った値に改定されました。なお、当時通産省は、産業構造審議会の答申を根拠に0.05ppmを強く主張していましたが、改定された値はそれを大幅に下回るものでした。この改定値は、その当時の科学的根拠をすべて調べた上で橋本局長自身が、この値で十分国民の健康は守られると判断したものでした。この間、橋本局長は科学的な根拠に関する情報を詳細に調べ、環境庁内での大臣や官僚はもとより、公害患者団体、産業界、国会議員、地方自治体等、あらゆる関係者と誠心誠意調整を尽くされました。この間の事情はここではご紹介する紙幅はありませんが、橋本大気保全局長に対する「環境基準を何故改定しようとするのか」という国会での質問への橋本局長の答弁をご紹介したいと思います。

昭和48年のNO_2の年平均値0.02ppmという基準は、当時全く乏しい科学データのもとで、

四日市のような後手にまわることなく予防しようという目的で、公衆衛生の理想をかざして大胆に粗く踏み切って判断されたものだ。当時の社会や政治の嵐のような情勢のもとでその気持ちは痛いほどわかる。しかし、環境基準の基礎になる判定条件と指針は専門委員会の責任だが、環境基準として決定したことについて、行政としての責任は環境庁にある。この環境基準については、行政としては適切な判断を欠いていたと私は考える。先輩を批判することになり申し訳ないが、そう判断せざるを得ない。環境基準の批判や不適切なことについては環境庁がまいた種なので、それをかりとるのは環境庁が自らの手でかりとり、改める必要があると判断した。

この環境基準の改定は最後までもめにもめ、公的な手続きが終わったあとも、公害患団体からの激しい抗議にさらされましたが、橋本局長は最後まで公害患者さんたちと正面から向き合い、誠心誠意理を尽くして説明をされ、夜中の12時にようやく終わった会議は、警察の介入を要請することなく、患者さんたちの多くは橋本局長となごやかに別れの挨拶をして別れたといいます。環境基準ン改定という難しい仕事を、きちんとした科学的な根拠を見失うことなく関係者を説得しきった橋本局長の姿は、或る意味環境政策の根本を体現するものだったと私は感じました。

環境基準改定を成し遂げた橋本局長は当時の山田環境庁長官の再三の慰留にもかかわらず、大気保全局長の職を自ら辞され、環境庁を退職されました。

橋本局長は、その著書のなかで、若いころ、先輩から次のようなことを言われたということを書かれています。「役人は自分でこの仕事をしたいからといってポストを求めるものではない。招かれて行き、惜しまれて去るという身の処し方を今後よく心得ておくように」。

もとより、時代は変わり、このような考え方が唯一正しいとは言えない面もあろうかと思いますが、橋本局長は、その力量を周りから認められまさに、必要とされる部署に招かれていき、惜しまれて去るという教えを体現した方だったと思います。橋本局長は既に亡くなられましたが、私はそのような橋本局長の生き方に強い影響を受けました。

（規制緩和と大島大臣）

私が環境庁で仕事をしていた時代は、トップの大臣は長くて２年、短いときは半年くらいで交代しました。もとより環境庁長官に任命される大臣は、環境の保全を第一の任務として仕事をされるわけですが、正直言って、中には環境保全よりも経済界の意向の方に気を使われているのでは感じられる大臣もおられました。そのような中で、私の記憶に鮮明に残っているのが、青森県から選出されていた大島理森大臣です。

大島大臣は、1995年から96年にかけて環境庁長官をつとめられたのですが、この頃は、経済の活性化を目的に、全国的な規制緩和の動きが強まっていたころで、環境行政にも多大な影響が及びました。当時、私は企画調整局の環境管理課長をしていたのですが、一連の規制改革のひとつとして、発電所の立地に際しての環境庁関連の規制に関する許認可の簡素化の案が、取りまとめ役の経済企画庁から示されたのです。いうまでもなく、発電所は、激甚公害時代そ

の大きな原因のひとつでした。それを防止すべくひとつひとつ積み重ねられてきたのが、その当時の環境規制でした。

霞ヶ関の行政の調整の場では、合意できない案件があったときは、係長にあげて折衝し、そこでも調整がつかないときは、課長に上げ折衝し、さらにそこでも決着がつかない場合は局長に上げられます。この案件は、当然、係長レベルでは調整がつかず、課長折衝となったのですが、私は、これは環境政策の根幹にかかわる事態であるとの危機感をもって、大気保全局とも連携をとりつつ、この簡素化の案は受け入れられないとの立場を崩しませんでした。そのため、この案件は局長レベルでの折衝ということになったのですが、当時の局長は、私の説明を聞き、局長折衝を了解してくれました。ただ、局長折衝をするまえに、大臣のお考えを伺っておこうということになりました。

その時の大臣が大島大臣でした。大臣室で、局長は簡単に経緯を話し、詳しい説明は私が行いました。私はそれまで、大島大臣に直接ご判断を伺うような機会がなく、その時がまさに初めてだったのですが、公害の防止のためには、この規制緩和は環境庁としては到底受け入れられないことを力説しました。それを聞いた大島大臣は、間髪を入れず、「てめえら、一歩も引くんじゃねえぞ」といわれたのです。

当時、規制緩和は政府の基本的な方針でしたし、折衝相手の経済企画庁の背後には通産省がいて、そのまた背後に強力な政治圧力団体でもある電力業界がいることは明らかでしたので、内心では、大臣がどのようなご判断をされるか私は不安でした。そのため、大臣のこの発言を聞き、安心するとともに、大変感激しました。

その後、局長は経済企画庁の担当局長と面談し、大臣の意向を伝え、環境庁としてはこの規制緩和案は絶対に受け入れられない旨の話をしました。同時にこの件は、当時の環境庁の事務次官にも報告しました。ほどなくして、経済企画庁からは、規制緩和案を全面的に取り下げるとの連絡がきました。後に、この背後には、局長折衝とは別に事務次官から経済企画庁の官房長への強い働きかけがあったことを知りました。

環境と経済との確執は、環境影響評価法案をはじめ、これまでも環境行政において大きな影を落としてきました。その中で、若手の課長の説明を聞き、電力業界からの圧力にも顧慮することなく、間髪をいれずに環境規制の堅持を明言された大島大臣の姿勢に私は感銘しました。大島大臣は、その後、科技庁長官、農水大臣を経て、皆に推されて衆議院議長になられましたが、私としては、是非、総理大臣になって環境行政を引っ張って欲しかったといつも思っていました。

（公害防止計画の解除と地元議員の反応）

環境行政で欠かせない仕事のひとつに、関係の国会議員への説明・報告・根回しがあります。これも私が環境管理課長の時代ですが、公害がひどい地域は、下水道などの公共事業の優先採択や補助率の上乗せなどを行い、迅速な公害防止を図るという国の「公害防止計画」制度があり、その仕事を担当していました。そのうちの、とある町に策定されていた公害防止計画策定地域の指定を、地元の自治体の奮闘により公害状況が改善したので、解除することになったのです。このような場合、法律で定められているわけではありませんが、その地域から選出

されている与党の国会議員の先生方に事前にその旨を説明するのが慣例でした。

私は、その地域の大気質や水質の改善状況を示したデータをそろえ、議員会館に出向き、地元の国会議員の先生に、公害防止計画地域指定の解除の説明を行いました。環境庁は公害の防止や自然環境の保全を仕事とする役所です。そのため、環境の状況が改善し公害防止地域が解除されるということは、褒められるとまでは思いませんでしたが、特に問題となることは予想していませんでした。

ところが、説明を聞いた国会議員の先生の反応は予想と違いました。「この公害防止地域が解除されると補助率の上乗せなどはなくなるんだろ？それじゃだめだ」と言われたのです。「いや、先生、この資料にあるように、この地域はこんなに環境状況が改善されていますので法律上も当然、解除ということになります」「（解除は）だめだ、だめだ、そんな資料、役人は鉛筆をなめるのが仕事だろうがー」、私はあっけにとられて、しばし言葉を失いました。一方で、資料を改ざんしろと平気で言い放つ、なんという情けない理不尽な先生なのだろうとの思いが私の顔にでていたのだろうと思います。私が、そのまま黙っていると、その議員は、「いいのか？このままで？俺が電話をすればお前は恥をかくぞ？いいんだな？」というと、目の前の電話器から環境庁の官房長に電話をしました。「おい、お前のところから、言うことを聞かない変な課長が来ているぞ、ちょっと来い」そこまでするのかと私は驚きました。しばし、気まずい空気が流れましたが、私が相変わらず押し黙っていることに業をにやしたか、「もういい、帰れ、お前のことはこれからもずっと見ていくからな」という捨て台詞を背に私は議員会館から退散しました。

環境庁に戻って、直ちに、官房長室に報告にいくと、官房長はまだ自室におられました。どうも、あの電話をかけたあと、官房長には「もう来んでええ」という電話があったようです。実は、当時の官房長と、この議員は同郷で、昔からの付き合いがあり、官房長はこの議員の性格や行動をよく知っているという関係でした。私が退散したあと、その議員と官房長との間でどのようなやりとりがあったのかわかりませんが、官房長は私の報告を聞き、「まあ、気にしなくていい」と慰めてくれました。ただ、担当課長として、結果として与党の国会議員の先生を怒らせ、官房長にまで迷惑をかけたという思いが残りました。同時に、例え自分はどうなっても環境行政の筋は通さなければならないという、いわゆる国家公務員としてのプライドは強く感じていましたので、自分の行動自体には後悔はありませんでした。

しかしながら、実際の世の中は、リーズナブルで品行方正な人ばかりではありません。そのなかで、特に、法律を通すときに避けてはとおれない国会議員の先生方とどううまく付き合うかということは、官僚の永遠のテーマであるように思います。すなわち、少々理不尽なことを言う国会議員の先生方でも、それをうまくいなし、さばいて、結果として行政としての筋も通すという、高度な？官僚の能力は私には欠けていたように思います。一言で言えば不器用な官僚ということですが、これはこれで自分に正直に生きるうえで仕方がないことだったと思います。

ちなみに、この公害防止計画地域指定の解除は、予定どおり行われました。その過程で、官房長の口添えもあり、この地域を地盤とする他の与党の国会議員の先生に解除を支持していただけたことはうれしいことでした。また、下水道の整備をはじめ、地元で公害防止対策に奮闘された当時の町長さんを訪ねたところ、大変歓迎していただき、昼食に、地元の名産の蠣の鉄

板焼き、といっても畳一畳くらいある大きな鉄板にスコップで蠣を載せるという豪快な鉄板で焼いた蠣をお腹一杯ふるまっていただいたことはとても有難い記憶として残っています。

第３講　環境基本法とはじめての環境基本計画

（新たな環境基本法制定の機運）

私が環境庁に入庁した当時の環境政策の柱は、「公害防止」と「自然環境の保全」でした。その時はこれが当たりまえのこととらえていましたが、一方で、いずれは「公害防止」が実現し、役割を果たした環境庁は縮小されていくのではという考え方もあったと思います。しかしながら、公害患者さんを生んだ激甚公害のあとは、70年代には、交通公害や廃棄物問題などの都市生活型公害が顕在化し、さらに90年代に至って海洋汚染や地球温暖化、生物多様性の保全など、地球環境問題が大きな政治課題に上がってくるなど、環境政策が対応すべき範囲は拡大の一途をたどりました。

そのため、かねてより、1967年に策定された「公害対策基本法」と1976年に策定された「自然環境保全法」をそれぞれの根拠とした「公害防止」と「自然環境の保全」という２枚看板ではなく、それらを「環境」という観点から総合的・体系的に扱う新しい「環境基本法」が必要ではないかという声が環境庁内ではありました。

しかしながら、多大な労力を投入したものの国会で廃案となってしまった環境アセスメント法案のトラウマや、オイルショック後の経済不況を背景とした環境よりも経済が重要というような世間の風潮を背景にした環境庁の冬の時代には、ここで下手に環境庁が新たな法案を提案すると、霞ヶ関の力関係から、かえってこれまで積み上げてきた環境庁の権限すら守れないという状況に陥るのではないかという恐れもあり、なかなか新たな法案の作業にとりかかることが出来ませんでした。

そのような状況のなかでチャンスが巡ってきたのが、1992年にブラジルでの開催が決まった「環境と開発に関する国連会議」通称「地球サミット」でした。この会議は経緯をたどれば、1972年にスエーデンのストックホルムで開催された、史上はじめての環境に関するすべての国に呼びかけて開催された「国連地球人間環境会議」後の10年目の1982年にＵＮＥＰの特別理事会で、それからさらに10年後の1992年に開催することが決定された会議でした。

奇しくも、この会議の直前のベルリンの壁やソビエト連邦の崩壊により東西冷戦の緊張が緩和され、これからは人類の共通の敵である環境破壊にすべての国が一致して対応する希望に満ちた時代になるとの、高揚した気分が世界に拡がっていた時代でした。いわば、ひさびさに環境の分野に世界的な風が吹いていたという状況でした。当時、環境問題に多大の支援を惜しまなかった元総理大臣の竹下登先生をはじめとするいわゆる環境派の政治家のお力も借り、環境庁はこの大会議の場で「日本は新しい時代に新しい環境基本法を策定した」と言えることを目標に、新たな環境基本法の策定作業を開始したのです。

（公害対策基本法から環境基本法へ）

当時、新たな基本法を策定すべき必要性としては、①環境問題の構造変化、②行政分野の総合化と行政範囲の国際化、行政対象・行政手法の拡がり、がありました。特に、環境問題の構

造変化として自覚されていたのが、公害対策や、自然環境の保全は別々のものではなく、環境という視点からは総合的、体系的に対応していくべきものということ、また、環境問題が一部の事業者の違法ともいうべき事業活動から起こるものというよりは、通常の事業活動や国民の日常活動から起こるものへと変化してきたため、それに対応しうる新たな法体系や政策手段の導入が必要となるということでした。

特に、当時政治的にも急速に注目が集まってきていた地球温暖化をはじめとする地球環境問題に対応するためには、これまでのような規制的手法を中心とした行政手段から環境税などの市場メカニズムを活用した経済的措置へと行政手段を拡大していく必要があるとの認識も環境庁内で高まっていました。また、これまでの環境行政が、単に国や自治体の活動のみならず、企業の環境保全活動、市民や民間の環境保全団体の地道な活動が果たしてきた役割も大きいことから、環境教育・環境学修や民間活動の支援などについても基本法にきちんと位置付けるべきとの認識も高まっていました。

（環境基本法の制定経緯）

通常、法律を新たに作成したり大きな改正をするときには、主管する行政部局だけではなく、外部の識者を入れた審議会にその内容について諮問しその答申を踏まえて法制化を行います。環境基本法の場合は、その元法となる法律が公害対策基本法と自然環境保全法であり、それぞれの行政分野に対応して別々の公害対策審議会と自然環境保全審議会が設置されておりましたので、まずはその双方の審議会にあらたな基本法は如何にあるべきかとの試問を行い、ついで、双方の審議会の合同部会と具体的な内容を審議する環境基本法制小委員会を1992年7月に新たに設置しました。

法案作成を主管する環境庁は、この小委員会を舞台に経済・労働団体、自然保護団体、公害患者団体、関係省庁等のヒアリングを行うとともに20回にわたる審議を行い、同年10月に答申案文をとりまとめ、環境庁長官に答申しました。審議会での主要論点は、①環境政策の計画的総合的推進のありかた、②経済的手法を環境基本法制にどのように位置づけるべきか、③環境影響評価を環境基本法制にどのように位置づけるべきか、④情報提供・情報公開についてどのように扱うか、の4点でした。

法案は、内閣法制局の審査・与党自民党での議論・了承を経て1993年3月に閣議決定・国会提出されました。この法案は、衆議院の委員会、本会議を可決・通過し、参議院の委員会も可決・通過したのですが、その直後、当時の宮沢内閣の不信任決議が可決となり衆議院解散となったため、法案は自動的に廃止となったのですが、その後成立した細川内閣のもとで、無修正のまま国会に再上程され、1993年11月に可決成立しました。

この法律は、経済的措置に関する条文の書き方などで、当時の環境庁と通産省の間で大きな問題となったのですが、総じて、1992年の地球サミットの開催と世界的な環境保全ブームの中で与野党対立法案とはならず、政権が交代するという未曽有の事態が生じたにもかかわらず、成立にまで至ったことは大変有難いことでした。

この法律の内容な意義については、他の多くの優れたテキストや研究書がありますので、ここでは法案の主なポイントのみ列挙します。①環境問題の特質に即した画期的な目的条文を規

定したこと、②３つの新たな理念を規定したこと、③施策の策定等に係る指針を新たに規定したこと、④環境基本計画の策定を規定したこと、⑤経済的措置を環境政策のひとつに位置付ける条文を規定したこと、⑥環境影響評価の推進について必要な措置を講ずる旨を規定したこと、⑦経済的措置を環境政策のひとつに位置付ける条文を規定したこと、⑧環境の負荷の低減に資する製品等の利用の促進について規定したこと、⑨環境の保全に関する教育、学習等、また民間団体等の自発的な活動を促進するための措置について規定したこと、⑩情報の提供について規定したこと、⑪地球環境保全等に資する国際協力等について規定したこと

（環境基本計画策定の意義）

環境基本法の策定の④であげた「環境基本計画」は、いわゆる国の環境保全にかかるおおむね向こう10年間の公式の計画であり、法律に基づき策定が国に義務付けられる計画で、これは当時の環境庁の悲願でもありました。つまり、それまでは、国の法定計画として、「経済計画」や「全国総合開発計画」などの開発側の計画は存在していたものの、それに対抗すべき国の環境保全側の計画が存在していなかったのです。

そのため、私自身、環境庁の計画調査室をはじめ所属した部署で多くの開発にかかわる国の計画の協議を受けたのですが、そこには多くの開発事業が書き込まれていても、それに対してできることは、「○○の事業を行うにあたっては、環境の保全に配慮するものとする」といういわゆる「配慮条項」を書き込むのがせいぜいで、国の環境にかかる基本的な計画が無い中で、真正面からそれらの事業に異議等をとなえることは大変難しいという実感を持っていました。したがって、このような国の新たな法定計画を作成するということは、当然、それまでの国の法定計画との整合性が問われ、その整合性を確保する必要がありますので、関係省庁との間で公式の協議・調整を行うことになりますので、国の環境保全の基本計画を作成するということは、そのような実質的な政策調整の場を作るという意義がありました。

この環境基本計画の策定に当たっても、先の基本法同様、この内容を、新たに設置された環境保全審議会に諮問し、答申を踏まえて基本計画の案を策定し、閣議決定にまで持っていく必要がありました。この作業についても、法案の作成のときと同様、庁内の各部局から併任の職員が集められ、私自身は、その事務的なとりまとめの現場責任者となりました。

（環境基本計画の新たな策定プロセスの模索）

これまで、環境庁はこのような計画がなかったので、すべては初めての作業でした。もっとも、正確にいうと、環境庁創設間もないころ、「環境保全長期計画」を先輩方が苦労して作成したことがあるのですが、これは法律に根拠を持たない環境庁独自の計画でしたので、他省庁はそれを尊重したり協議をしなければいけない義務もありませんでしたので、全く相手にされなかったと聞きました。それに比べて今回の環境基本計画は国の法定計画で最後は閣議決定をするため、関係省庁は必ず協議に応ずる義務がありましたので、逆にいうと大変厳しい対応が予想されました。

私自身は、この新しい環境基本計画を策定するにあたり、今後の日本、そしてひいては世界の環境保全に資するような全く新しい良い計画を作りたいと思っていました。そのため、まず

は庁内各部局から集められたチームのメンバーと共に、限られた時間ながら「環境保全とは何か」、「持続可能な社会経済の発展とは何か」というような基礎勉強から始めました。できるだけ多くの参考になりそうな文献を読み、皆で議論しました。

また、審議会では「環境基本計画小委員会」で審議されることになったのですが、その委員長には、かつて環境アセスメント法案の政府内調整の指揮をとられ、のちに環境庁の企画調整局長・事務次官をつとめられた清水汪元次官がつかれました。当時、官庁の出身者がこのような審議会の委員になることはめずらしいことではなかったのですが、いわゆる出身官庁の色がつくことを懸念してか、委員長のようなポストは大学の先生などの学識者がつくことがほとんどでした。しかしながら、環境基本計画は、これまでの公害対策と自然環境保全に加え、都市生活型公害や地球環境問題を加えるという幅広い内容を含んだものであり、政府部内での協議も難航が予想されたこともあり、かつての内政審議室長時代、難航していた政府部内の環境アセスメント法案の調整で、公正かつあざやかな対処をされ政府部内の評価も高く、かつ事務次官という要職をつとめられた経歴がそのような人選に至ったものと私は理解しました。

さて、通常、このような審議会の審議をする際、当時の官僚の常識としては、審議会の諮問段階ですでに答申案が出来ていることがあたりまえという雰囲気がありました。これはある意味、審議会の委員をつとめている学識経験者に対してかなり失礼なことであり、諮問に対する回答はすでに楽屋裏で用意されており、あとは適当に審議会の意見を差支えない範囲で取り入れながら、既に官僚側で多省庁とも調整済みの答申案の方向に誘導していくというやりかたでした。もちろん、何事も早めの準備は大事なことであり、不測の事態を避け、できるだけ時間効率的に結論を出すという意味では、それなりに意味があり、それが優秀な官僚という評価もあったと思います。

しかしながら、今回の環境基本計画は全く前例のないものであり、いわゆる官僚主導のものであってはならないと私は感じていました。もとより審議会では産業界の代表も入っており、通常非公開で行われる審議の場でひたすら環境保全に消極的な議論をされてしまうのではないかという懸念もあったのですが、それを公開の場で議論すれば、理屈にあわない反対のための反対の意見は通らなくなるのではないか、それ以上に環境保全団体や市民の代表の委員からの新しい意見などを積極的に活かしたいと思ったのです。

そのため、審議に入るに当たって、二つの方針を決めました。ひとつ目は、答申案がまったく用意されていない段階から審議を始めたことです。二つ目は、審議会の審議を記者も入れた公開の場とすることです。このような方針は、関係省庁の関係者も審議会には参加しており、同時並行で関係省庁とも計画案の協議・調整を行うことから、事前に関係省庁とも事前に了解を取っておく必要がありました。

一つ目の方針は、今回の計画が初めてのものであることもあり、なんとか了解が得られたのですが、二つ目の方針はほとんどの省庁から強硬に反対されました。理由は、「そんなことをしたら、自分達の審議会も公開にしなければならないではないか」というものでした。現在でこそ、ほとんどの審議会は記者や市民に対して公開のものになっているのですが、その当時は、審議会の審議は非公開であることが常識で、一連の審議の最後に記者会見に答申を大々的に発表するというのが行政のやり方だったのです。

ただ、それは理屈の上でもそれが正しいとすることはなかなか難しいものであり、私としても何とか少しでも審議会の審議の公開を進めたいと思いましたので、妥協案を考え、審議会の審議そのものは公開しないものの、一回の審議会が終わるごとに委員会の清水委員長と事務方責任者の私（一方井）が記者会見を行い、その日の審議の状況について説明し質問を受けるということにこぎつけました。結果として完全な公開ではなく、審議会の部分公開ということになりましたが、これは政府の審議会の公開のまさにはじめてのものであったと思います。

そのようにして、第１回目の審議会の小委員会が開催されました。資料としては、Ａ４の紙一枚に、今後審議していただきたい項目を４つあげただけで、それをもとに自由な討論をしてもらいました。その後、清水委員長とともに記者会見に臨み、その場でどのような議論があったかを委員の名前は伏せましたが、できるだけ詳細に説明し、質問を受けました。そのような委員会と記者会見を初回を含めて20数回開催したのですが、毎回、多くの記者が取材に来てくれました。

次に、審議会の途中で一般の方々からコメントをもらうパブリック・コメントを企画しました。これについては、そもそも審議の途中で国民の意見を求めるというやり方自体が前代未聞のことでしたし、関係省庁から、「環境庁は、まだ生煮えの答申案を公開するのか？」という非難めいた意見が寄せられましたが、これは、すべての責任は環境庁が負うということで押し切りました。

途中段階の答申案はまだ細かいところまでは書き込んでいない、まさに作成途上のものでしたが、このパブリック・コメント自体が当時めずらしかったこともあり、大きな話題となり、全国から3000件を超える意見が寄せられました。それを答申案にそった分野ごとに分類したうえで、その一つひとつに対してそれをどう扱うかというコメントをつけて、とりまとめ、その資料を公開しました。

答申案は、審議会の審議と併行して関係省庁との協議も行われます。ただでさえ、仕事量が多いのに、かつ、さらに多くの意見をあえて求め、それに対応することは正直、仕事を増やすことになり、一瞬、後悔が頭をよぎったことも事実です。しかしながら、審議会ではやや劣勢だった環境税などの経済的措置について反対の意見とともにそれ以上の賛成意見が多く寄せられたこと、また、審議会では全く触れられていなかった金融における環境配慮の意見が出されたことなど、後半の審議会にこのパブリック・コメントが与えた影響は大きく、結果的にこのパブリック・コメントは、よりよい環境基本計画を作成するという観点からは、大変よかったと感じました。

また、事務方がどんどん答申案を主導して答申案をまとめていくというよりは、審議での意見を極力とりいれていくというやり方は、審議会の議論をより論理的にかつ活性化させたのではないかと思います。

環境基本計画の答申案は、そのような経過をたどりながら、20数回の審議を重ね、1994年の12月に取りまとめられ、環境庁長官に答申され閣議決定に至りました。その間、委員会の議長として時として意見の対立する議論を公正かつあざやかにさばき、記者会見にもすべてつきあっていただいた清水委員長には、私は大変感謝しています。清水委員長はすでに亡くなられましたが、事務方の作業をいつも温かく見守り時として励ましてくださる尊敬すべき大先輩

として今も深く心に残っています。ちなみに、清水委員長は、その功績により瑞宝重光賞を受けられたのですが、通常皆が会費を出し合ってお祝いの会を開催するのが普通だった時代に、この授賞はお世話になった皆様のおかげだからという理由でそのお祝いの会の費用は全額自分で負担されたことを覚えています。

（環境基本計画の主なポイント）

ここで、簡単に環境基本計画のポイントについて、以下箇条書きで、触れておきます。

＊　４つの長期的目標を明示
　・循環
　・共生
　・参加
　・国際的取組
＊　汚染者負担の原則を閣議決定文書で初めて明示
＊　国の事業者、消費者としての環境保全に向けた取組の率先実行を明記
＊「廃棄物・リサイクル対策」「生物多様性の確保」「化学物質のリスク管理」、「環境保全上健全な水循環」などの新しい政策の方向を明示

この中では、特に、「汚染者負担の原則（PPP）」を閣議決定文書に初めて明記したことが鮮明に記憶に残っています。PPPは、1972年にOECDが加盟各国に出した勧告であり、それは当然日本にも向けられていたのですが、その頃の日本は公害対応の最中で、公害対策にかかる費用を補助金や低利融資の形でかなり支援しており、その勧告をそのまま受け入れることは難しかったという事情があり、当時の通産省がPPPの文言を閣議決定に書くことにかたくなに反対してきたのです。そのような経緯もあり、この環境基本計画でもその文言の記載に反対したのです。

それに対して、真正面から異を唱えたのが、委員会の委員の天野明弘先生でした。天野先生は、かねてより国際経済学者として有名な先生でしたが、その後環境経済学者としても多くの業績を残されていました。普段はおだやかでやさしい先生なのですが、委員会のあとで、天野先生に「PPPは通産省が絶対にダメだと言っていて、基本計画に書き込むことは難しそうです」という旨のお話を私がしたところ、「これからの環境政策の指針たる環境基本計画に、環境庁はこのような基本原則すら書き込めないのですか？」と静かながら怖い顔と迫力で私に言われたのです。私は、そのとき現実の中で妥協に向かおうとした自分を心から恥じ、覚悟を決めて通産省と再折衝しました。結果的に最後に「等」という言葉をねじ込まれましたが、PPPは初めて閣議決定文書である環境基本計画に書き込まれました。

天野先生は、その後私が京都大学に移り、「低炭素化時代の日本の選択」という本を出版したとき、真っ先にそれを読んでくださり、ご自分が主宰されているセミナーに呼んでくれました。天野先生もすでにお亡くなりになりましたが、そのときの穏やかな優しいお顔と、PPPのときに私を叱られたときの怖いお顔が今でも忘れられません。

（環境基本計画の残された課題）

環境基本計画はその後約６年毎に改定をされ、現在に至っています。

第２次計画　平成12年（2000）策定　　11の戦略プログラムの策定

第３次計画　平成18年（2006）策定　　テーマは環境、経済、社会の統合的向上

第４次計画　平成24年（2012）策定　　低炭素、循環、共生に安全の視点を追加

第５次計画　平成30年（2018）策定　　地域共生循環圏を提唱、SDGsを位置付け

残された課題としては、以下のような点が上げられます。

・当初、指標の開発が間に合わず、その後順次一部の指標は導入されてきたが依然十分なものではないこと

→毎年、進展状況のチェックを行うとともに、６年ごとに計画本体の見直しを行っているが、数値を示した目標がないと適切な進行管理は難しい

→また、経済社会の持続可能性が改善しているのか悪化しているのかの評価がないと、政策展開にあたっての迫力を欠く

・環境税などの新規の個別重要施策は、計画制定時の合議では調整がつかないこと

・環境基本計画と、環境の保全事項を定める環境保全を主目的にしない国の他の計画との間の関係がかならずしも明確に規定されていないこと

→国の他の計画のうち、専ら環境の保全を目的とするものは、環境基本計画の基本的な方向に沿って策定・推進します。また、国のその他の計画であって環境の保全に関する事項を定めるものについては、環境の保全に関しては、環境基本計画の基本的な方向に沿ったものとなるものであり、このため、これらの計画と環境基本計画との相互の連携を図ります。（平成12年策定第２次環境基本計画第４部第４節）

・予算の裏づけがないこと

・環境基本計画の策定に対する国民的な関心は必ずしも高くないこと

・国連に対しては、持続可能な発展の国家戦略としての位置づけとしているが、国内的に国家戦略としての位置づけが弱いこと

第４講　環境白書の作成と広報

（唯一２回勤務した計画調査室）

30年にわたり在籍していた環境庁（省）ですが、その間、１度だけ同じ課室に所属したことがあります。それが、「計画調査室」です。この室は環境白書を作成することがメインの仕事で、それ以外は関係省庁の経済計画や全国総合開発計画などの計画の協議の窓口の仕事などでした。最初は1977年に、係員として環境白書の一部を担当し「化学物資の審査規制法」についてそのしくみや意義について書くとともに、当時、OECDから戻られた環境庁の加藤三郎さんが提唱されていて、まだ一般にその概念が拡がっていなかった「アメニティー」について書きました。

二回目は、1995年でこのときは、室長として環境白書作成全体の指揮をとらせてもらいました。国家公務員は、米国などの公務員と異なり、自分でポストを求めるのではなく、上司がその適正等をみきわめて次のポストを決める仕組みになっています。その意味では、当時の上

司も私が何となく、環境白書の作成などの計画や調査の分野での仕事が向いていると判断されたのかもしれません。

（環境白書が果たしてきた役割）

環境白書は、法律にもとづいて政府が毎年作成し、国会に報告することが求められている閣議決定文書です。環境基本法第12条では以下のように書かれています。

- 政府は、毎年、国会に環境の状況及び政府が環境の保全に関して講じた施策に関する報告を提出しなければならない。
- 政府は、毎年、前項の報告に係る環境の状況を考慮して講じようとする施策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない。

環境白書は総説と各論に分かれていますが、その政策形成に果たしてきた役割としては以下のようなことが上げられます。

- 本来は、環境の状況を記述しこれに関して講じた施策と講じようとする施策について報告することが役割、しかしながら、環境基本計画が無い時代は、以下の役割

① 時代を反映・先取りした総論（総説）

・政府内の世論づくり、政策の事前論争の場としての役割

・閣議決定文書という性格を活用した合意形成の場としての役割

・国民にむけての環境行政のメッセージとしての役割

② 個別の環境問題の状況と対策の動向の記録としての各論

・毎年あまり代わり映えしないが、継続的資料としての価値はあり

・ただし、各省庁の施策のモザイクという一面もあり

なお、一般には環境白書と呼ばれていますが、正確には、その根拠法の策定の進展に伴い、名称が次のように変遷しています。

公害白書（昭和44年版～昭和46年版）→環境白書（昭和47年版～平成18年版）→環境・循環型社会白書（平成19年版～20年版）→環境・循環型社会・生物多様性白書（平成21年版～）

（環境白書の作成過程）

環境白書の作成は、前年の白書の5月頃の国会提出が終わったあとの夏から始まります。まずは、次回の白書の総説のテーマをどうするかを室内で議論します。私が室長になって1年目の1995年の夏は、まさに地球サミットが終わって間もない頃で、「持続可能な発展」との概念が世界に拡がり、環境庁でも環境基本法の策定が行われた直後の時期でした。そのため、メインのテーマは、環境と経済の関係に焦点を当て、「環境への負荷の少ない社会経済活動に向けて」にしました。そのテーマに沿って、どのような項目で総説を構成するかを定め、まずは庁内の合意形成を図ります。

ただし、この段階ではまだ具体的な内容は固まっていないので、それほど大きな反対意見等はなく、最後は大臣にまで報告し了解をもらいます。その意味では、その時々の白書のメインテーマは室長がかなり自由に定めることが可能となります。

メインテーマが定まると、早速執筆に入ります。私が最初に係員として白書を書いた頃は、総説は、100％室員が分担して内容を調査し分析し、自分で執筆していました。しかし、次第に内容的にも広く深いものが求められるようになり、私が室長として担当した白書では、その一部を外部の研究所に委託して原案を作成してもらうというようなこともされ始めていました。

ただ、いずれにしても室長以下、すべての室員が全体の責任を負って白書を執筆することは変わらず、白書の執筆に当たる期間は、できるだけ他の業務を減らし場合によっては、庁舎の外に会議室を借りて、図書館などから借りた本を大量に持ち込み執筆に専念することもありました。２年目の室長のときは、自分自身で執筆するのは、総説の最後の「むすび」の部分で、あとは室員が書いた文章のチェックを行っていました。一方、各論については、庁内はじめ関係各省の担当部局に執筆を依頼しそれをとりまとめる作業を並行して行いました。

さて、数か月の執筆を経てとりあえず総説の原案がまとまると、庁内での協議に入ります。もとより総説のテーマは庁内の専門担当部局の政策に関わる部分が多いので、事実関係の訂正も含めて意見をもらいます。それが終わるといよいよ関係省庁との協議に入ります。環境白書は閣議決定文書ですので、環境庁が原案を執筆した文章で自分に都合の悪い内容な表現を見過ごした場合、それはそれぞれの省庁として公式に認めたことになってしまうため、真剣に協議に応じざるを得ないのです。これが、いわゆる閣議決定する法定白書の特徴です。

特に、環境庁と通産省は昔から意見が合わないことが多く、協議は難航することが多々ありました。協議は、まず紙の資料を相手に渡したあとは電話で行うことになるのですが、お互い折衝に時間がかかることがわかっているので、協議を始めるのが深夜の２時からということもありました。協議の仕方も最初は「○○ページから△△ページまで全部削除ね」から始まって、最後は具体的な文言の詰めで終わります。

ただし、係員レベルから始まった協議がそこで整わないと室長補佐、室長、それでも合意に至らないと課長、局長とレベルが上がっていきますが、白書ではそこまで上がることはめったにありませんでした。

関係省庁協議が終わると法律上は閣議に上げ、国会への提出という段取りになるのですが、その前に慣例として通過しなければならないのが与党の環境部会での了承というプロセスです。通常はそれほどもめることはないのですが、たまたま私が白書を担当していた時期に、自民党、社会等、新党さきがけの連立政権の時代がありました。その場合は、それぞれの党の環境部会に出向いてその了承を得るのですが、社会党の部会である国会議員の先生が、白書の一部の記述についてどうしても納得されず、あわや了承が得られないかという事態がありました。そのとき、私は担当室長として局長の補佐をしていたのですが、局長はおもむろに、その先生のところに行き、何やら耳打ちをしてその先生とともに一度部屋を出てまた戻ってきました。その後何事もなかったかのように白書は了承されたのですが、この局長は当時財務省から環境庁に来られた方で、その後事務次官になられ、私も大変お世話になった大変力量のある方だったのですが、その国会議員の先生と部屋を出られて、その先生に何を語られたのかは今でも謎のままです。

与党審査が終了するといよいよ閣議決定、そして国会提出となります。その際、白書は衆参両院の全議員に配布され、主だった議員には個別にご説明に伺います。国会は年間を通じて膨

大な資料が議員の先生方に配布されますので、よほど環境問題に興味のある先生でないと実際に白書を読むことはないのが実情ですが、あるとき、ご説明にいった先生に冒頭「今回の白書、全部読みました」と言われ驚いたことがあります。その後の先生とのやりとりでそれは嘘ではないことが分かり、大変感銘を受けた次第です。

（白書の出版と広報：スタジオジブリへのアプローチ）

白書の作業の最後のプロセスが出版と広報です。当時は白書の印刷と出版は大蔵省印刷局でした。国会提出の白書は文字通り白表紙で何のデザインもほどこされていないのですが、一般の書店に並ぶ白書の表紙はそれまで印刷局が複数の表紙デザイン案を提案してくれて、それの中から環境庁が選ぶというやり方でしたが、正直、そのデザインは、幾何学的な模様が主で、書店で思わず手にとってみたくなるような、魅力的なものではありませんでした。

環境白書を国会に提出するということは、直接的には国会議員の先生に提出するわけですが、その真の目的は、国民の皆様に読んでいただくということです。つまり、白書は国会に提出することが目的ではなく、最終的に国民の皆様に読んでいただいてナンボということになります。

そのようなこともあり、室長になって２年目、私は当時大ヒットした映画、宮崎駿監督の「となりのトトロ」の画像を環境白書の表紙にできないものかと考えました。できれば、総説と各論を横にならべたとき、つながったひとつの絵になるような映画のひとシーンを使えないものかと妄想したのです。ただ、私は宮崎監督ともスタジオジブリとも何のつてもありませんでしたので、スタジオジブリの電話番号を調べ、広報担当の方にお電話をして、まずは当方の希望をお伝えし、とにもかくにもある日の夕方の５時頃だったと思いますが、面談の約束をし、室の係長とともに二人で中央線沿線のスタジオジブリに伺いました。

広報担当の方は、とても感じの良い方で、初めて伺った私達に丁寧に接してくれたのですが、さすがに肝心の「となりのトトロ」の絵を白書の表紙に使わせてほしいとの当方の希望については、これまでそのようなことは一切行っておらず、ご要望にはお応えできず申し訳ないという趣旨のお話をされていました。私も、内心、それはそうだろうなあと、半分以上諦めかけていました。

そのとき、私達３人が座っていたテーブルに「何やっているの？」と声をかけた人がいました。その時は、その人が誰かも知らず、後からわかったのですが、宮崎監督の映画の名プロデューサーの鈴木敏夫さんだったのです。鈴木さんはそのまま私達のテーブルに座り込み、話はいつか環境問題になりました。鈴木さんは環境問題にも大変関心が深く、私達も白書の表紙の件はすっかり忘れて環境問題の話で盛りあがりました。そのとき、何と、そのテーブルの横をたまたま通りかかった白髪頭の宮崎監督が「君たち何しているの？」と立ち止まり、そのまま私たちの話の輪に加わったのです。宮崎監督は、鈴木さんにもまして環境問題に関心が深く、話はさらに盛り上がり、気が付くと、時間はすでに夜の９時頃になっていたと思います。その時、私はふと我に返り、そもそも何のために私達がスタジオジブリにお邪魔したのかを思い出しました。

今から思うと冷や汗ものですが、宮崎監督と鈴木プロデューサーという超大物を前にして、

私は臆面もなく、用意していた「となりのトトロ」のいちシーンが印刷されていた本の、絵を取り出して、この絵を今度出版する環境白書の表紙に使わせてほしいとお願いしたのです。その絵は、さつきとめいの二人が、小高い丘から夕陽かがやく雑木林や畑を眺めている、私が大好きなシーンでした。それに対し、驚いたことに宮崎監督はこともなげに「ええよ」といったか「いいよ」といったか、ともかくＯＫと即答したのです。それに逆に驚いたのが鈴木さんで、即座に、「監督、それはダメです。」と監督のＯＫを遮ったのですが、ちょっと考えて、「キャラクターが入ったものはダメですが、別の背景画であればご協力しましょう」と言ってくれたのです。私は第一希望はかなわなかったものの、とにもかくにも「となりのトトロ」の絵を白書の表紙に使わせていただけることになったことが大変うれしかったのですが、さらに「すみません。環境庁としては予算は全くないので、無料でその背景画を使わせていただけますでしょうか」という厚かましいお願いをしました。それに対して鈴木さんは、「結構です。是非おつかいいただき、環境白書を皆さんに読んでもらってください」と言ってくれました。環境問題を間にはさんで、それまで接点がなかった環境庁とスタジオジブリとの間で心が通じ合った瞬間でした。本当にありがたいことでした。

（白書の出版と広報：その後の怒涛の展開）

もうひとつ、初めてチャレンジしたのが漫画版環境白書でした。それまで、一般への普及のひとつとして、図版でみる環境白書などは作成していたのですが、売れ行きはいまひとつでした。そのため、子供が読んでも面白く読め、手軽に買って読んでもらえるような白書を作りたいと思ったのです。それまで白書は何となくお堅いイメージで、漫画などで読んでもらうのは不謹慎というような雰囲気がありました。しかしながら、多少正確性や情報量が劣っても、まずは少しでも内容が伝わらなければ意味がないと考え、白書の漫画化を引き受けてくれる漫画家を探し、総説の内容を子共にもわかりやすい漫画に描いてもらいました。この漫画も印刷局に出版してもらったのです。この漫画版白書は予想以上に好評を博しよく売れました。

先のスタジオジブリへの訪問に同行してもらった係長は、大変アイデアが豊富で実行力のある職員でした。当面の目標の表紙の件、漫画版白書の件の目途がつくと、それに満足せず、新たなアイデアを室長である私に矢継ぎ早に提案してきました。

まず、いまでは使われていませんが、当時は人気のあったテレフォンカードにスタジオジブリで使わせていただいた背景画を印刷して作成、また、当時ようやく出始めていたＣＤに環境白書を入れたＣＤ版環境白書を作成し、さらに近くのＦＭ局に白書を売り込み白書の宣伝をしてもらいました。また、一枚のカレンダーに白書の総説のポイントを書き込んだカレンダー版環境白書を作成し、全国の小学校に配布しました。きわめつけは、ミュージカル版環境白書の提案でした。さすがにこの提案を受けたときは、予算をどうするか悩んだのですが、彼はとある劇団と話をつけて総説を踏まえた脚本を作ってもらい、それを全国の自治体に売り込むことで、その上演費用を自治体に賄ってもらい、予算ゼロでそのミュージカルを実現したのです。結果としていくつもの自治体がこのミュージカルを上演してくれ、私もそれを見に行ったのですが、大人の自分が見ても十分に面白く、子供たちが大変喜んでくれていたのは白書の責任者としてとてもうれしいことでした。

（環境白書の概要）

これまで白書の政策プロセスや広報のやりかたなどについて述べてきましたが、大事なのは、やはりその内容です。ちなみに、私が室長で担当した平成６年（1994 年）版白書では、環境と経済の長期的な関係について、国立環境研究所の森田恒幸博士自身が作成されたシミュレーションモデルで解析としていただき、その結果を白書に盛り込みました。また、環境にやさしい生活文化について、環境文明研究所の加藤三郎所長の支援も得てとりまとめました。また、平成７年（1995 年）版環境白書では、当時内外で発表されつつあった環境と文明の関係に関する研究を踏まえて、文明の発展と地球環境問題についてとりまとめました。これは、地球環境問題は文明の基盤を危うくする重大問題であるとの危機感を伝えたいと強く思ったからです。

それぞれの内容をすべて伝えるには、環境白書そのものを読んでいただくしかないのですが、ここではそれぞれの白書の目次と私自身が書いた総説の「むすび」を以下掲載させていただきます。

１．平成６年版環境白書総説目次

序章 人口・社会経済活動の趨勢と物質・エネルギー循環等にみる環境
　第１節 世界と我が国の人口と社会経済活動の長期な趨勢
　第２節 物質・エネルギー循環等に見る環境負荷の現状と課題
第１章 環境にやさしい生活文化への模索
　第１節 近年の生活行動様式による環境への負荷
　第２節 ライフスタイルの新しい風
　第３節 環境にやさしい生活文化への模索
第２章 健全な経済社会の発展を支える環境保全
　第１節 環境保全と経済活動
　第２節 環境保全型産業活動への変革
　第３節 意識と行動の一致に向けて
第３章 持続可能な経済社会の構築に向けた日本の挑戦
　第１節 国際社会からの期待と我が国の貢献
　第２節 環境と経済を結ぶ新たな努力
　第３節 地方公共団体の新たな環境政策への取組

むすび

宇宙から見る地球は、暗黒の宇宙の中に浮かぶ青い水惑星であるという。宇宙から帰還した飛行士は例外なくその存在の神秘について述べている。

その地球上に人類が初めて誕生してからおよそ百万年余が経過したといわれている。私達は過去の数万世代にわたる祖先の夢と努力がこめられた歴史と文化を引き継いで現代に生きて

いる。

日本は、変化に富んだ美しい四季に恵まれた地域である。日々の平和な暮らしが、明日も続き、私達の子孫もまた、巡る四季の中で平和にそして心豊かに暮らしていくことを皆が願っている。

それを可能にしてきた地球の環境が、二酸化炭素の増大による温暖化や森林の急速な減少さらには酸性雨などの問題によって現在脅かされつつある。

その根本的な原因は、私達自身の活動そのものにあるということが次第に明らかになってきた。そして、資源やエネルギーなどを大量に使い、不用物を大量に廃棄する現在の生活様式を将来にわたって続けていくことは極めて難しいのではないかとの予感を多くの人が持ち始めている。それは、私達の現在のものの見方や考え方、そして具体的な生活行動様式のすべてについて、大きな変革が迫られていることを意味している。

しかしながら、現在の生活様式、生活習慣を変えることは容易なことではない。また、地球の環境のバランスを崩さない生活様式や経済社会の仕組みがどのようなものであるか、その全体像は必ずしも明かではない。さらに、地球環境のバランスの崩れは必ずしも目に見える形で今日明日の差し迫った課題として把握できず、その将来的不確実性が私達の思いきった行動を妨げているという面もある。

このような状況の中で、現在の社会経済の流れを変えようという動きが着実に芽生え、そして成長しつつある。例えば国際的に見ると、1992年（平成4年）6月に開催された国連のサミットであり、国内的に見ると翌平成5年11月に成立した環境基本法である。ここでは、地球上の環境は限られたものであり、それは現在の世代のみならず将来の世代とも共有していること、人類共有の生存基盤であるただ一つの地球環境を壊さないためには、先進国と途上国とがそれぞれの責任を果たしつつ、協力して現在の社会経済を接続可能なものに変革していく必要があることが強く認識されている。

これらの内外の動きにも呼応して、我が国でも、消費者や企業を始めとする多くの社会構成主体が様々な分野で持続可能な社会に向けた先進的な努力を始めている。

今回の報告では、今後の社会経済の変革の鍵となると考えられる私達の消費行動を中心とした生活文化とそれを支える産業界の動きについて環境保全の面から現状を概観するとともに今後の展望を試みた。特に消費行動については日常のライフスタイルが直接的・間接的に身の回りの環境や地球環境にどれほどの負荷を与えているかについてできるだけ定量的に把握するよう努めた。また、環境保全につながる考え方や実践例については、内外の事例のみならず、過去の事例についても考察を試みた。

これらの事例を見ていくと、人類の長い歴史の中で、今日の先進工業諸国における生活文化や産業活動は、ありふれたものではなく極めて特異な時代的特徴を持ったものであることが見えてくる。逆に、これまでの先人の知恵や慣習を振り返ってみると、環境にやさしい持続可能な経済社会は決して目新しいものではなく、彼らの知恵や慣習の中にその多くの要素を見つけることができる。

今日の私達の生活文化や産業活動における時代的な特異性とは何だろうか。

それは、序章でも見たように、有史以来最も多量の資源やエネルギーなどの使用に支えら

れ、しかもその使用の増加の速さが歴史的に見て未曾有の水準にあり、限界が見えつつあること、そしてなによりも、このような生活文化や産業活動によって地球規模での環境問題が引き起こされていることが明らかになってきていることである。

問題は、このような特異性が、私達の日常において実感として認識されにくいことであるが、その理由はどこにあるのだろうか。

その第一は、私達の生活様式を支えている物やサービスが身の回りの環境を越えて広く地球規模にまでかかわってきているため、私達の生活様式が引き起こす環境への負荷の把握が難しくなってきていることである。これまで物やサービスの交易は、私達の生活を豊かにかつ便利にし、経済を発展させてきた。しかしながら、このことは、一面で私達の日常の生活とそれを支える自然生態系と切り離すという結果をもたらしてきた。特に大都市における生活は、水や食物、エネルギーを始めとする各種消費財の生産、さらには廃棄物の処理などが普段の生活の場から遠く隔たった場所で行われており、そのあるものは貿易を通じて世界とも密接につながっている。このような広範で複雑な現代の経済社会の仕組みの中では、自分たちの消費活動が地球規模での環境に対し、具体的にどのような影響を与えているかを実感することは極めて難しい。

第二は、歴史的には特異なことであっても、今日の経済社会は継続的拡大を前提として成り立っているため、私達自身、どうしてもそれを当然のこととして第一に意識しがちなことである。そのため、例えば、今日の経済不況のように生産・消費が伸び悩み、経済成長率が停滞する場合には、消費や投資を少しでも高め、経済の量的拡大による雇用の確保、所得の向上等を図ることが当面の現実的な社会の目標と考えられやすい。これに対し、今日の経済社会が引き起こしている地球規模での環境問題は時間的にも長期的なズレを伴う場合も多いため、例えば二酸化炭素による温暖化の場合、その明らかな被害を被るのは将来世代の話であるとすれば、その切実感は目前の不況問題に比べどうしても低くなるという面がある。

一方、かつての人類の歴史のほとんどの時代は現代と比べれば、資源・エネルギーの使用量を始め、物質的には極めて変化の少ないものであり、かつ、空間的にも広がりの少ない世界であったものと思われる。例えば、我が国の江戸時代は、エネルギー的にも物質的にも閉じた社会を形成しており、そこでは、人間の行為とその環境への影響、また、環境が人間に与える恵みや脅威は地域の人々が比較的身辺に実感できるものとなっていた。このような社会では、人間による環境への負荷が自制され、また、そのような自制行為が一種の合理性を有し、それが慣習となり、結果として環境にやさしい社会、いわゆる持続可能な社会が形づくられていたといえよう。

もとより、現代は江戸時代ではない。かつての江戸時代には相対的に少なかった自由と物質的な豊かさが現在あり、価値観も多様化している。このような現代の経済社会を私達はどのようにして持続可能なものに変えていけるのだろうか。

そのヒントは、先に見たように先人のライフスタイルからも多くのものを得ることができるが、何よりも、現在芽生えつつあるライフスタイルの新しい風の中に、また環境にやさしい企業行動、そして、新たな環境ビジネスの動きの中に見いだすことができる。

環境にやさしく持続可能な経済社会への移行は、一方で、私達自身が、ものの見方や考え方

を環境にやさしいものに変えていくべきことを意味している。また、それに伴って現在の大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会の仕組みを大きく変革していくことを意味している。

このことは、特に先進工業諸国においては、例えば、様々な物をなるべく長持ちさせて使うこと、あらゆる資源をできるだけリサイクルして使うこと、無駄を徹底的に排除することなどを通じ、物質的な生産や消費の面から見た成長の低下をもたらすことも予想されるが、それをもって直ちに社会の発展を阻害するもの、あるいは社会の沈滞化をもたらすものと見るのは誤りであろう。

今日消費者の間で芽生えつつある新しいライフスタイルの風は、決して強制されたり無理強いされて現れてきているのではない。様々な試行錯誤、困難を経ながらも、環境とライフスタイルのあいだの複雑な関係を探りつつ、自らの自発的な考え方や生き方の中で自由に選択されてきたものである。

産業界の動きやエコビジネスについても同様である。消費者の新しい動きを敏感に察知し、持続可能な社会に向けた企業のあり方を主体的に模索し、環境の保全と企業の存続・発展とを新たな発想や技術の下で積極的に結び付ける新たな企業家精神こそが社会を変え、社会を活性化させる。

その意味で、消費者による新たなライフスタイルの模索と産業界による新たな生産様式の模索が噛み合ったとき、環境にやさしい生活文化に支えられ内容の変化を伴った、持続可能で健全な経済の発展の道が見えてくるのではないだろうか。同時に、このことは、近年の経済不況を環境保全型の新たな投資や消費によって梃いれすることにもつながるという側面があることも指摘されよう。また、第２章で見たように、環境投資は、環境保全はもちろんのこと長期的な経済の健全性を支えるための不可欠の要素であることにも留意すべきであろう。

行政の役割は、行政の各局面で自ら環境保全面での配慮を徹底して行うとともに、現在見られる新たな風をさらに大きな波に、そして大きな流れとすることである。言い替えると、社会構成主体のそれぞれの努力を適切に噛み合わせる仕組みを作ることである。そのためには、例えば、環境問題に係る様々な情報を整備し、それを的確に提供する仕組みを強化すること、環境保全コストを適切に反映させるため、環境にやさしい物やサービスにはより少なく、環境に負荷を与える物やサービスにはより多くの経済的コストが払われるような経済の仕組みを作っていくこと、長期的な視野のもとに環境投資が計画的に行われていくよう配慮することなど多くの課題がある。また、経済社会の国際的な相互依存が進んでいる今日、地球環境問題を的確に解決していく上で、国際社会との協力や調整が今後ますます重要性を増してこよう。

今日最も必要とされていることは、政府はもとより、産業界、市民団体、地方公共団体をはじめとする多様な社会の構成員の持続可能な社会に向けた活動をより効果的にまた有機的な連携のもとに発展させていくことであり、すべての社会構成員の具体的な行動を呼び起こすような道しるべが示されることである。現在策定が進められている環境基本計画はまさにそのような役割が期待されている。

環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築とは、かつての江戸時代に戻ることでもなければ不便な生活を嘆くような社会をつくることでもない。社会の全ての構成主体が地球的な視野に立って持続可能な社会を自らの英知と行動によって選び育てていくとき、その社会

での暮らしは、今日以上に美しくまた心豊かなものとなろう。

２．平成７年版環境白書総説目次

第１章 文明の発展と地球環境問題
　第１節 地球生態系における人間の位置
　第２節 古代文明と環境
　第３節 現代文明と地球環境問題
第２章 アジア・太平洋地域の持続可能な発展
　第１節 アジア・太平洋地域の環境の現状
　第２節 アジア・太平洋地域の21世紀の環境の展望
　第３節 アジア・太平洋地域の持続可能な発展と我が国の役割
第３章 次世代から見た日本の環境ストック
　第１節 土に見る我が国の環境
　第２節 平地自然地域、里地自然地域に見る我が国の自然環境
　第３節 地球温暖化の環境影響
第４章 持続可能な未来につなぐ効果の高い環境対策の展開
　第１節 環境対策の効果を高める視点
　第２節 環境と貿易
　第３節 環境と市場
　第４節 環境と情報
　第５節 地方公共団体、消費者、産業界等の新たな取組とその連携
　第６節 持続可能な未来につなぐ環境基本計画

むすび

現代文明に生を受けた私たちは、まさにそのただ中にいるために、その文明が客観的にどのような特徴を持っており、どのような結果につながるのかを改めて自覚することが難しいように思われる。

地球上の生命の営みは人類の歴史をはるかに越えた時間的スケールがあり、人類の歴史はそれに比べるとごく最近のものにすぎない。しかし、一人の人間の一生から見ればとてつもなく長い時間の中で、これまで多くの文明が生まれ、繁栄・衰退を繰り返しつつ、現代の文明へと人類の歴史が引き継がれてきた。しかしながら、南北問題をその背景に有しつつ近代から現代にかけてこの数世紀の間に、爆発的な人口の増加と経済発展を遂げてきた人類社会は、有史以来初めて、地球的規模での資源や環境の限界が見えつつあるとの共通認識を抱くに至った。かくして私たちは、自らの社会のありかたを改めて自らに問い直すことを迫られたのである。

もっとも、歴史の中でこれまで多くの文明が盛衰したこと、さらにいえば、これまで多くの生物種の盛衰があったことを考えれば、農耕文明、工業文明を経て大量生産・大量消費・大量

廃棄形の社会経済活動や生活様式が定着した今日の文明を、持続可能なものへと変革していくことは必ずしも容易ではないかもしれない。しかしながら、私たちは、地球温暖化の問題などで深刻な影響を受けるような事態に、人類とその文明を委ねることのないよう、真剣な努力を払う責務がある。

このような問題意識から、今回の報告では、環境と文明との関係を取り上げ、人類の進化や古代の文明などを環境の面から振り返りつつ、現代文明の持つ歴史的な意味合いや問題点を探り、併せて今後の社会のあり方について考えてみた。

第１章で見たように、人間は地球生態系の中の一生物種としてこの地球上に誕生したが、環境との関係で現在の人間の活動を評価すると、人間は他の生物とは異なった特殊な存在となってきていることが理解される。一方で、古代文明についての考察からは、文明は気候・森林などの環境に依存して存立していたこと、同時に、文明はその回りの環境に種々の負荷を与えてきたこと、そしてある文明は、人間の営みにより生存の基盤である環境を、一定限度を越えて損なったことが、その衰退の要因のひとつとなったと見られていることなど、文明と環境とは深い関わりを持ってきたことを学ぶことができる。

ところで、自然界は、その中での恒常性を保つ仕組みを巧みに備えていると言われている。すなわち、その生命維持装置の中で、何か都合の悪いことが起きても、自動的にそれを打ち消すような逆の作用が働き、全体としてはそのバランスを保つような仕組みである。人の身体の中に最初に見いだされた自然界のこの仕組みは、ホメオスタシスとして知られている。

ひるがえって現代文明を見ると、省資源・省エネルギーなどの対策により一定の成果はあげてきたものの、環境への負荷の増大を自ら抑制するような社会経済的な仕組みがこれまで充分に組み込まれていたとは言いがたい。事実、人間社会の活動による環境への様々な負荷は、地球的規模で見れば、有史以来、増大の一途をたどった。特に、近代から現代にかけては、地球全体にその活動領域を拡張することでその速度をさらに速めつつ、ついには人類の生存基盤として一体不可分である地球環境に、取り返しのつかない影響を及ぼすおそれを生じさせるに至っている。

比喩的に言えば、人類が作り上げてきた現代文明は、自然界での約束事である生存・発展の基本的ルールを十分に理解せず、結果として基本的ルールに沿わないまま、これまでゲームを続けてきたようなものだといえよう。その結果、地球環境という人類存続の基盤を損い、ゲームの続行に支障を及ぼすおそれが生じているのである。

それでは、現代文明が自然界のルールに沿ってこなかった点とはどのようなものであろうか。それは大きく分けると次の２点があげられよう。

第１の点は、自然界から得たものは自然界が受け取りやすい形で、また、自然界が受け取れる範囲で自然界に返さなければならないということを守らず、いわば自然界の循環を阻害するような行為を拡大させてきたことである。つまり、自然界でうまく循環できない物質、あるいは循環しきれないような量を環境中に滞留させてきたことである。

第２の点は、自然との共生を適切に図ってこなかったことである。人類は自然の中の一生物種であり、その自然のメカニズムの中には人類がいまだうかがいしれない未知の部分も多い。その中で、人類は近年において爆発的にそのシェアを拡大し続け、その過程において多くの生

物種の絶滅がもたらされてきたことである。

これらの問題が引き起こされてきた要因を経済的な側面から見ると、人間の活動による環境への負荷に伴う社会に生じる費用についての認識が明確ではなく、適切な環境対策が十分に行われてこなかったことから、これらの費用が市場メカニズムの中に適切に織り込まれないまま活動が続けられてきてしまったことがあげられよう。

これらの問題は、結果として不適切な環境利用を助長し、人類社会の活動自身により、自らの生存の基盤である地球環境が損なわれるおそれがあるとの今日の事態をもたらしたものと考えられる。

一般に、ルールに沿わない活動により、一時的に大きな利益を得たように見えることがあっても、長い目で見れば、それは決して割のよい行為ではない。現代文明もまさに同じである。そのため、今からでもルールに沿わない活動を改める必要がある。

もっとも、ことはそう容易ではない。なぜなら、現代の文明は上記のような自然界のルールに沿わない活動を前提にしてその経済社会システムが構築されてきたため、これを改めることは個別の利害関係が絡み、また、景気や経済成長の問題とも密接な関わりを持つからである。そのため、新しい社会経済メカニズムの構築には痛みも伴うのである。つまり、個人的には環境コストを負担したいと思い、また、循環型の生活をし、他の生物との共生を図りたいと思っても、それを受け止める社会的、経済的な仕組みをそれに合ったものとする広範な努力が必要なのである。

我が国は平成５年に環境基本法を制定し、翌平成６年にこれに基づく環境基本計画を策定した。これは、我が国の社会を環境への負荷の少ない持続的発展が可能なものに変革する意思を内外に示したものであり、自然界の基本的ルールに沿った経済社会システムの構築の出発点となるものである。

環境基本計画では、「循環を基調とする経済社会システムの実現」、「自然と人間との共生の確保」、「環境保全に関する行動に参加する社会の実現」、「国際的取組の推進」が４つの長期的目標として掲げられた。また、これらの目標の実現に向け、環境利用のコストを価格に織り込むことなどを求めたOECD等の汚染者負担の原則を踏まえ、各種措置の実施費用を汚染者が負担するなど、各主体が責任ある行動をとるとの考え方を基本とし各種施策を進めることとされた。今後は、これらの基本的考え方の下に個別の具体的な対策を一つひとつ作り上げ、実行していくことにより、持続可能な社会のための新しい社会経済メカニズムを形成していくことが求められている。

特に、世界とのつながりを強めつつ急速な経済発展を遂げ、いまや地球環境への負荷という面でも、また経済的な面でも、国際社会において大きな影響を有するに至った我が国は、自ら率先して持続可能な経済社会を作っていくことはもとより、これまで公害対策等で培った経験や技術の蓄積等も踏まえ、環境と開発の両立に向けた開発途上地域の自助努力を支援することを始め、積極的に世界に貢献していくことが求められている。中でも第２章で見たように、急速な成長を続け、深刻な環境問題も予測されているアジア・太平洋地域における持続可能な社会作りについて、我が国が果たすべき役割は、今後一層高まってこよう。また、第３章で見たように、私達の身の回りの環境についての状況を正しく認識することも重要である。

現在すでに、国・地方公共団体のみならず、事業者や市民団体など多くの人々が、環境基本計画で掲げられた考え方に沿って様々な環境対策に取り組んでいる。今回の報告の第４章では、社会のあらゆる主体がこのような環境対策を進めていく際に、より一層その効果を高めていく視点を持つことが重要であることを訴えた。これは、地球温暖化を始め今日の環境問題の性格の変化を考えると、今後は時間や人的・予算的な制約の中で、対策の効果を少しでも高め、持続的発展が可能な経済社会の仕組みをできるだけ早く構築していくことが求められているからである。ただし、このような効果を定量的に評価する方法などはいまだ確立しておらず、今後の課題であるが、その際、環境に係る費用や効果の中には、貨幣による評価になじまないものも多くあることは十分認識しておく必要があろう。

環境基本計画で示された長期的目標は、いわば自然界の基本的ルールに沿った形で人類が持続可能な発展をしていくための道筋を示したものといってもよいであろう。もとより環境と経済がどのようにうまく統合され、また先進国と開発途上国との貧富の差が緩和され、持続可能な社会が形作られていくのか、その全体像は十分に見えているとは言えない。しかし昨年の報告でも見たように、早目の環境投資が環境保全とともに長期的な経済の健全性を支え、21 世紀環境と経済との両立を実現する可能性があり、また、国際的にも技術開発の推進やライフスタイルの変革などの具体的方策についての熱心な検討が続けられている。さらに、科学的知見の一層の蓄積に向けた努力もなされている。

私たち一人ひとりが環境の大切さを深く自覚し、持続可能な経済社会とそのシステム作りに向け、人類がその知恵と創造性を発揮することができれば、発展が環境に種々の負荷を与えることも多かったこれまでの文明とは質的に違う社会の発展が可能となり、豊かで美しい地球文明を築いていくことが可能となるに違いない。

国、地方公共団体、事業者、市民団体をはじめ、現代に生を受けた私達すべてが、人類の未来に向けて果たすべき役割は大きく、そして重い。

第５講　富山のリゾート開発と自然保護

（突然の異動通告）

ひとつのポストにおける国家公務員の任期は、通常は２年が標準ですが、時には１年、または３年ということもあります。ただ、私が過ごした30 年余の中で一度だけ、予期せず半年弱で異動したことがあります。

もともと、私は自然保護の仕事ができることを期待して環境庁に入ったのですが、私が入った経済職という事務官のポストは当時の自然保護局にはほとんどなく、入庁して12 年間、自然保護関係の仕事はしたことがありませんでした。それがようやく1987 年の10 月に自然保護局企画課の総括課長補佐というポストに異動することになりました。私としては、ようやく念願のポストについたということで、張り切って仕事をしておりました。当時は、総合保養地域整備法といういわゆるリゾート法が策定され、バブル景気の金あまりの経済のなかで、全国の都道府県で、一か所を目途にリゾート計画をとりまとめ、それを国が低利融資や規制緩和で後押しをするという仕組みが整備され、観光開発に全国が沸き立っていた時代でした。

リゾート法では、それぞれの都道府県を窓口として具体的な開発計画が策定され、それを国

が審査・認定して、各種の優遇措置をとることとされました。その際、国の審査で大きな問題となったのが、いわゆる自然保護と開発とのあいだの調整でした。もとより、リゾート開発の適地としては、風光明美で自然の豊かな地域が望まれるわけですが、それらの候補地の多くはすでに国立公園や国定公園などに指定されており、一般的には開発が困難な地域も多かったのです。そのため、政府内の審査においても、観光開発のメリットを重視するいわゆる開発官庁と自然保護を重視する環境庁とのあいだの調整が大きなポイントの一つとなったのです。

そのため、私は自然保護の担当として、環境庁に持ち込まれる国立公園内のリゾート開発の計画に対して厳しい対応を行っていました。そのような対応をしていた３月のある日、私は人事を統括する秘書課長に呼ばれ、４月から急遽富山県に出向することを通告されました。富山県に出向すること自体は、すでに私の１年上の先輩が出向しており、特段不思議なことではなかったのですが、その出向のポストが、その先輩が担当していたポストではなく、富山県のリゾート開発担当であるということを知り驚きました。いわば、その当時やっていた仕事と全く逆の仕事をすることになったのです。しかも私としては、念願の自然保護のポストについてまだ半年もたっていない頃ですから、何故このタイミングで私が、という複雑な思いがあったことは事実でした。

（富山県のリゾート開発の歴史）

しかしながら、公務員は異動の辞令がおりれば、よほどの事情がない限りそれを拒否することはできませんし、するべきでもないと私が思っていました。覚悟を決めて富山での仕事を始めるにつれ、それまでの富山県のリゾート開発の歴史が次第に分かってきました。

富山県は中部山岳国立公園の麓にある、優れた山岳景観を持つ地域です。もともと、古くから、3000メートルを超える立山を中心とした山岳信仰が盛んであり江戸時代には全国から信者が登山に訪れ、一種の山岳観光拠点としての歴史を有していました。その後、第二次世大戦後の経済成長の時代に入り、電力需要の急激な増大とともに、黒部川上流に巨大な黒部ダムが計画され、幾多の困難を経てダムは1963年に完成しました。

そのときの、開発ルートなどを手掛かりに、一大観光ルートとして、ダムで出来た黒部湖を挟む立山黒部アルペンルートが計画された。かつて山岳信仰の登山者が歩いて登った山に自動車道路が建設され、さらにロープウエーとケーブルカー、さらに北アルプスを貫くトンネル内のトロリーバスなどを組み合わせた、当時としては画期的な山岳観光ルートが1971年に開通したのです。このルートには全国から年間100万人を超える多くの観光客が訪れることとなりました。

このとき、当時でも国立公園だったこの地域の観光開発を進めたのが当時の厚生省国立公園部から富山県に出向したレンジャー（自然保護管理官）だったと聞きました。その話を聞いて、事実関係は分かりませんが、私がこのタイミングで環境庁から富山県への出向することとなった理由が分かったような気がしました。

（リゾート適地の調査）

ともあれ、公務員は法律に違反した仕事を命ぜられる場合は別として、組織として与えられ

た任務は誠実に果たす義務があります。そのため、私は立場こそ環境庁とは異なりますが、富山県そして日本のために、自然とも調和した素晴らしいリゾート開発を行おうと覚悟を決めました。しかしながら、その時点ではそのリゾート開発を具体的にどこで行うか、誰を開発主体にするかなどは一切決まっていませんでした。そのため、私はリゾート開発担当の管理職である主幹として、まずは富山の国立公園のなかで、どこがリゾート開発の適地であるかの調査から始めました。

ただ、私自身は山を歩くこと自体は好きでしたが、低山の経験がほとんで、高い山は環境庁の仲間と富士山に登ったことがあるくらいで、ましてや富山の山や国立公園については、ほとんど知識がありませんでした。そこで、県の自然保護課の中堅の自然保護官に案内をしてもらい、何回が候補となりそうな場所を含む調査をさせてもらいました。その過程で、立山の雄山や剣岳なども登らせていただき、改めて富山の山の美しさ素晴らしさ厳しさを認識しました。

さて、リゾートホテル建てる立場からすると、できるだけ景色のよい国立公園でもその中心部分にホテルを建てたいわけですが、国立公園の保全の立場からは、そのような地域はすでに特別保護地域として開発禁止の措置が取られており開発の余地はありません。そのため、現実路線として、第３種特別地域で開発適地がないかを調べました。その結果、称名滝を挟んで弥陀ヶ原の対岸にある大辻山の斜面の一角に、石臼平という、ちょっとした平地があることを見出しました。そこをホテルの建設をするとその斜面の上側と下側を合せて約３キロのスキーゲレンデが取れそうなこともわかりました。もとより、そこから見る立山の雄山や剣岳の雄姿はすばらしく、ここであれば、国立公園の自然と調和した良いリゾート開発ができそうな気がしました。

そのためこの地を候補地として、ホテルやスキー場などのあらあらの構想を図面に落とし、それをもとに、環境庁の自然保護局、そして開発主体となる民間の不動産会社や総合商社などに開発の認可の可能性や資金の拠出の可能性について折衝を行うべく、上司である県の企画調整室の室長とともに、東京に何回も出張しました。その努力が実り、自然保護局の局長からは、その構想についてほぼＯＫの感触をもらい、民間会社も２社、具体的な開発候補地として富山に来てもらうまでになりました。

ところが、話がかなり具体的になってきた頃、石臼平の近くに昔からある山小屋のご主人に、挨拶も兼ねてそのリゾート開発の話をしたところ、思いがけない答えが返ってきたのです。「石臼平にホテルを建てるのはやめた方がいい。あそこは、50 年に一度大雪崩が起こるどころだ。あれが起こるとすべてが吹っ飛ぶ。だからこそあそこには昔から誰も建物を建てない」と言われるのです。これは重大な情報でしたので関心を持ってくれていた民間の２社にも伝えました。リゾート地での安全性の確保は投資者にとっても見過ごせない要素でしたのでこれが問題となりました。さらにこれに追い打ちをかけたのが、ちょうどそのころからバブル景気に陰りが見えてきて、全国で開発競争が過熱する中で、首都圏からも関西圏からも比較的遠い、富山でのリゾート開発が果たして成功するかということについて、投資者が厳しい目を向けるようになったことです。

結果的に、現地まで足を運んで具体的な検討にまで入ってくれていた２社とも、富山県でのリゾート開発の投資を断念することになりました。富山のリゾート開発の現場の責任者として

仕事をまかされ、約１年自分なりに一生懸命やった積りだったのですが、結果は失敗ということになりました。もちろん、富山県の中沖知事にはその都度報告をあげていたのですが、最終的に２社の投資断念を伝えるのはつらい報告でした。中沖知事は旧自治省のご出身で途中から知事に転じたのですが、普段の生活は質素ながら仕事には厳しく、県民には大変人気のある方でした。

普段は知事に案件をあげると「もう少し検討してみなさい」といくつもの宿題がでて、なかなかＯＫが出ませんでした。この報告のときも、もう少し検討しなさいというような指示も覚悟していたのですが、知事は私の話を静かに聞き、非難めいたことは一切言われず、追加の指示はありませんでした。ただ、県庁内で私は、「富山のリゾート開発に失敗した人」というレッテルが張られ、「彼は本心ではリゾート開発に反対でわざとそれを失敗させたのでは」とか、「彼はもう役に立たないので環境庁に戻される」という噂もあったと人伝てに聞きました。私自身もそう思われても仕方がないなと思い、通常、国から県庁に出向した職員は、２年目からは課長職に登用され、さらに２年つとめるという通常のコースはいずれにしても無理だろうなと考えていました。

しかしながら、４月からの新たな人事異動が発表されると、私は総務部の学術国際課長に発令されていました。このポストは、富山県内の私立の幼稚園から大学までの研究教育と富山県の国際交流関係を担当するもので、いわゆる環境行政とは直接関係するものではありませんでした。ただ、私は富山県に出向する前に米国のワシントンの日本大使館に３年つとめていたので、国際関係は多少は心得がありましたし、そもそも教育研究分野は私自身興味が持っている分野でしたので、その後の２年間、私はこのポストで大変楽しく貴重な経験を積ませてもらいました。今から思うと、中沖知事は１年間、私の仕事ぶりを見て、或る意味、私の適性を見抜き、このポストに私をつけたのだろうと思います。その意味で、１年目の仕事は失敗したものの、その後新たなポストを用意していただいた知事には私は大変感謝しています。

（全国のリゾート開発のその後）

全国的なリゾート開発は、三重県、福島県での最初の構想認定をはじめとして、多くの自治体でさまざまな大型開発が行われました。その中には、当初、比較的順調な経営状況を示したものもありましたが、1991 年２月のいわゆるバブル崩壊とその後の景気低迷による影響を大きく受け、多くのリゾート開発が赤字となるなどの弊害が顕在化しました。

（自己の経験から感じたリゾート開発の課題）

経済開発と環境保全との関係は、今日においても大きな課題です。もとより、人類社会としては、そのバランスをうまくとりながらこれからも、それぞれの地域の発展を図っていく必要があります。

ただし、環境は一度破壊されるとその復元は極めて困難なこと、また、経済開発についても、その見通しを誤ると経済的にも大きな損害を被ることが実感されました。特に、リゾート法によるリゾート開発の本事例については、バブル景気を背景に多くの企業がその資金の投資先を競ってリゾート開発に求めていたところにその原動力がありました。その意味では、一時

の経済や景気による判断で投資先を判断するのではなく、望ましい社会インフラの整備に資する長期的な投資は如何にあるべきかという視点を常に持つべきとの感想を持ちました。

富山県のリゾート開発に関しては、期待された仕事としては失敗と言われても仕方がないところですが、地元の方のアドバイスを受けてリスクのあるところでの開発を回避し、中途半端な投資を行わず、その後のバブル崩壊後の経済的な破たんをもたらさなかったという意味では、結果的に良かったのではないかと筆者は考えています。

第６講　健全な水循環に見る省庁間の政策形成と内藤連三さん

（水循環に関する素朴な疑問）

私が水質管理課長に異動した平成９年（1997 年）には、環境庁発足以来の水質保全局が設置されていました。入庁当時はそのことに特段の疑問はなかったのですが、一時のひどい水質汚濁の状況がおさまり、環境における水問題の全体がわかってくると、改めて以下のような疑問が湧いてきました。要は、多くの水行政がばらばらに所管されていて、水循環という自然の大きな流れのなかで、行政がその対応に後れをとっているのではないかという問題意識です。

- 発電用水などで水が大量にとられ、途中の河川にほとんど流れていない区間があるのはおかしくないか
- ダムや護岸などで河川の自然の生態系がどんどん劣化していくがこれでよいのか。干潟も開発で減っている。
- 都市河川の垂直護岸は美観的にも生態的にもこれで良いのか
- 水質の改善には水量の多寡が決定的に重要だがそれが水質行政に組み込まれていないのはなぜか
- 河川や湖沼の水質改善と周辺の土地利用との関係もばらばらだ
- 都市部ではヒートアイランド現象が起きているのに、雨水はどんどん下水に流していくのは変ではないか、地下水も昔にくらべて減っている
- 大規模な流域下水道は本当に効率的か、また水の本来の循環を妨げている大きな要因ではないのか
- 川と人との関係がだんだんと希薄になってきている気がするのは寂しい
- そもそも水行政はなぜこんなにばらばらに所管されているのか

（環境基本計画における新たな記述）

おりしも、私が担当し平成６年（1994 年）に作成した第一次の環境基本計画では、総論として、「環境上健全な水循環」というキーワードのもとに、以下のような記述が盛り込まれていました。

第１章　環境への負荷が少ない循環を基調とする経済社会システムの実現

第２節　水環境

１　環境保全上健全な水循環の確保

過疎化、高齢化が進行している地域を中心に森林、農地等の環境保全能力の維持が困難な地域が発生し、都市化の進展に伴う雨水の地下浸透の減少により湧水が枯渇し、水

利用の各段階において水環境への負荷等が生じている。これらにより、水の自然的循環の態様に変化が生じており、このため、以下の施策を推進する

（ⅱ）健全な水循環機能の維持・回復

健全な水循環機能の維持・回復を図る必要がある。このため、森林については、複層林施業や天然林施業等の適正な森林整備を通じて保水能力の高い森林の育成に努めるなど適切な維持管理を進める。また、水を貯留するとともに地下水かん養能力等を有する水田等の農地の適切な維持管理を進める。河川、湖沼等の自然浄化能力の維持・回復を図るため、水質、水量、水生生物、水辺地等の保全を進める。また、都市域における健全な水循環を確保するため、下水処理水等の効果的利用及び緑化、透水性舗装や浸透ますの設置等による雨水の適正な地下浸透を進める。海域においては、自然海岸、干潟、藻場、浅海域の適正な保全を推進するとともに、自然浄化能力の回復に資するよう、必要に応じ、人工干潟・海浜等を適切に整備する。

（平成６年（1994年）当時の各省庁水行政所管の状況）

一方で、その当時の日本の水行政に関する所管状況は、以下のとおりで６省庁にわたっていました。

（１）環境庁	水質保全行政	水質基準・排出規制の策定、湖沼水質保全計画の策定 ＜公害対策基本法、水質保全法、湖沼水質保全特別措置法等＞
（２）国土庁	水資源行政	長期水需給に係る全国計画の立案 ＜国土庁設置法＞
（３）厚生省	水道行政	水道水質基準の策定、水道事業の許認可 ＜水道法、特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法等＞
（４）建設省	河川・海岸行政	河川の災害防止、河川の適正な利用、河川環境整備、海岸の防災、整備・保全 ＜河川法、海岸法等＞
	下水道行政	流域別下水道整備総合計画の策定、下水道の整備 ＜下水道法＞
（５）農水省	農業用水行政	農業用水の確保 ＜慣行水利権＞
（６）通産省	工業用水行政	工業用水の合理的確保、地下水の水源の保全 ＜工業用水法＞

（環境庁内での勉強会の立ち上げと中央環境審議会での審議）

「環境上健全な水循環」という問題意識のもとに、政府部内のばらばらな水行政を体系的でより良いものに代えていけないかという模索が、私の前任の水質管理課長のもとでも行われていました。その間の状況を以下にまとめます。

・平成６年10月　　環境庁内に「水ビジョン懇談会」を設置
・平成７年８月　　同懇談会が「水ビジョン懇談会報告」をとりまとめ
→水環境を水質面のみならず、水量、水生生物、水辺地等を含む総合的なものとしてとらえ、「地域の個性を映す場としての水環境」、「自然の健全な水循環の中における水環境」という二つの観点を打ち出すとともに、地方自治体による地域水環境計画の策定を提言
・平成９年２月　　環境庁内に改めて「健全な水循環の確保に関する懇談会」を設置

このような状況のもと、私は平成９年（1997 年）７月、環境計画課長から水質管理課長に異動し、翌平成 10 年１月　上記懇談会報告書「健全な水循環の確保に向けて～豊かな恩恵を永続的なものとするために～」をとりまとめました。この報告書では、自然の水循環系の中で重要な役割を果たしている地下水に着目しつつ、具体の流域における施策推進に向けた基本的考えを示すとともに、流域を単位とした関係者の連携の下、水循環を総合的に診断・評価し、これに基づき水循環回復計画を策定することなど、効率的な施策の推進と具体的な施策のありかたについて提言しました。

（関係省庁連絡会議の設置）

以上の環境庁内での検討は、新たな行政の働きかけを他省庁に行う上での、霞ヶ関でいう、いわゆる「弾込め」という準備行為でした。つまり、他省庁と議論をするうえであらかじめ理論武装をしておくという考え方です。弾込めを終えた私は、新年早々に、健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」の設置にとりかかりました。

実は、水行政にかかる関係省庁連絡会議自体は、全くベースがなかったわけではなく、一年に一回、開催をされていました。しかしながら、その内容は、それぞれの省庁が年明けに、次年度に確保した予算の概要を報告し合うというもので、特段の議論もない形式的なもので、各省庁にとってそれほど重要性のある会議ではありませんでした。

そのような状況の中で、環境庁が「健全や水循環系の構築」という新しいテーマで新たな行政体系を構築しようではないかという提案を行ったわけです。もとより、その前には第１回の環境基本計画の策定があり、その中に「総説」として「健全な水循環系の維持・構築」という文章が盛り込まれておりましたので、関係省庁としては、全く初耳というわけではなかったと思いますが、必ずしも、すべての省庁が、環境庁のそのような動きを予想していたわけではなかったと思います。

そのため、最初に私が関係省庁を回ったとき、担当課長さんの反応は、総論としては賛成してくれる人も多かったものの、一方で、環境庁に対する警戒感も高いものがありました。つまり、何をどう決めようとしているのか、既存の権限を侵そうとしているのではないか、そもそも誰が議長をするのか、環境庁が議長をするつもりか、それではとても賛成できないなどの意見でした。

たしかに、先にみたように、水行政については、それぞれの省庁がそれぞれの法律に基づいて行政を行っており、その構造を環境庁が環境の観点から大きく変えようとしているのではな

いかという警戒感は理解できるものがありました。その時、助け舟を出してくれたのが国土庁の水資源課長でした。その方は私より少し年次が上の建設省から出向されていた技官の方だったのですが、「健全な水循環という視点で現在ばらばらの行政を再構築するべきではないか」という趣旨に賛同してくれたのです。

もとより、私自身も各省庁が最も気にしているそれぞれの省庁の権限自体を変えようという積りはなく、関係省庁が忌憚なく意見交換をすることにより、それぞれの省庁自身が「健全な水循環」という観点から自分の行政を見直し、政府全体として、水行政を体系的・整合的なものとするということが狙いでした。その方針のもと、国土庁の水資源課長は、

「わかりました。それでは私の下に企画官がいます。彼をその連絡会議の議長ということではなく、進行役にしましょう。つまり、国土庁の課長としての自分を含めすべてのメンバーは対等な立場として参加することにしましょう」と言ってくれたのです。

実は、国土庁と環境庁は、当時、総理府に所属しており、形式上すべての省の調整権限を有しており、その意味ではこのような省庁横断的な会議を行う場合、議長役を務めることは必ずしもおかしなことではないのです。ただし、それは、例えば国土庁や環境庁の本来の役割である「水資源行政」や「環境保全行政」に関することであれば問題ないのですが、今回の「健全な水循環」というテーマは、いわゆる「開発と環境」の双方にかかわるテーマですので、当然のこととして議長役をするということは想定されていなかったのです。今から考えるとまさに「持続可能な発展」という行政テーマの具体化の問題といってもいいかもしれません。

（関係省庁連絡会議の開催）

ともあれ、連絡会議は半年弱の準備期間を経て平成10年（1998年）８月に設置が合意され、９月に第１回の会議が開催されました。

会議のメンバーは原則、課長としました。実際、霞ヶ関において、課長職は大変重い責任を負っていますし、各省庁の設置法は基本的に課の単位ごとに定められています。また、国家公務員は法律に反したり、公務員に相応しくない行為をしたりしない限りは辞めさせられることはありません。その意味では、異動の権限は形跡的には大臣にあり、実質的には上司にあるとはいえ、課長がいったん腹を決めて行政にあたれば、上司の局長や次官といえども、それを覆すことはかなり難しいと言えます。したがって、「健全な水循環」のような具体的な問題を熟知している担当課長がきちんと議論したうえで納得して自らの担当分野の行政を変えることができれば、それが一番望ましいと言えるのです。当時の参加メンバーは以下のとおりです。

＜発足当時のメンバー＞
- 環境庁　水質保全局　水質管理課長
- 国土庁　長官官房　水資源部　水資源計画課長
- 厚生省　生活衛生局　水道環境部　水道整備課長
- 農林水産省　構造改善局　計画部　地域計画課長
- 農林水産省　林野庁　指導部　治山課長
- 通商産業省　環境立地局　産業施設課長
- 通商産業省　資源エネルギー庁　公益事業部　電力技術課開発振興室長

・建設省　　河川局　河川計画課長
・建設省　　都市局　下水道部　流域下水道課長

会議では、最初に以下の３つの事項について合意しました。すなわち、①今回の連絡会では、それぞれの省庁の権限を変えるものではないこと、②ただし、会議ではそれぞれの権限を超えて自由に議論出来るものであること、③会議の結論は皆の合意の上で決めるが、最終的には各省庁が合意した要綱のとりまとめを目指すこと、です。

特に②の合意は、互いの権限を越えて他省庁の行政については、基本的に批判はしないという霞ヶ関の暗黙のきまりごとを超えるものでしたが、そこを確保しないと新たな行政の再構築はできないということは、各担当課長は共通に理解をしていました。

通常、この種の会議は、長くても２時間というのが常識でしたが、この会議では、３時間を超えることもめずらしくありませんでした。これは、法律の協議や閣議決定文書の協議など、協議が法律で義務付けられていない会議の会議時間としては異例のものでした。その理由は、後程述べたいと思います。

同連絡会議は、平成10年９月を第１回会合として、11年10月６日までの14ヶ月間に15回の会合が開催されました。なお、私自身は、平成11年（1999年）７月、水質管理課長から地球環境部企画課長に異動しましたが、関係省庁連絡会議は、私の後任課長のもとで、平成11年10月、「健全な水循環系構築に向けて（中間とりまとめ）」を報告・公表しました。主な内容は以下のとおりです。健全な水循環系を「流域を中心とした一連の水の流れの過程において、人間社会営みと環境の保全に果たす水の機能が、適切なバランスの下にともに確保されている状態」と定義するとともに、その施策の基本的な方向性や対応策のイメージを提示

○　健全な水循環構築のための施策の基本的方向（要旨）

・流域の視点の重視
　上流域から下流域という面的広がり、地表水と地下水とを結ぶ立体的広がりを考慮
・水循環系の機構把握、評価及び関連情報の共有
　問題点の抽出と、その問題点に即した効果的、効率的な施策を講じる必要
　流域の各主体が水循環系の情報を共有することも必要
・流域における各主体の自主的取り組みの推進
　流域ごとに施策は異なる、各主体が連携し自主的に取り組むことが必要
　各主体の合意において、流域ごとに水循環健全化に向けた計画の策定を期待

○　水循環系の問題点と対応策のイメージ

①　水循環系における問題点

ア　通常時の河川流量の減少、水需給の逼迫、渇水の頻発、渇水被害ポテンシャルの増大
イ　都市型水害の多発、洪水被害ポテンシャルの増大
ウ　非常時の用水確保の困難化
エ　水質汚濁の進行と新たな水質問題の増大
オ　地下水位低下、湧水枯渇、地盤沈下

カ　都市におけるヒートアイランド現象の一因
キ　生態系への悪影響
ク　親水機能の低下、水文化の喪失

②　対応策のイメージ（抄）

ア　流域の貯留浸透・涵養能力の保全・回復・増進（水を貯える、水を育む）
・森林の適正管理による水源涵養機能の維持増進
・河川護岸等の再自然化による浸透能力増進
・雨水貯留浸透施設の整備

イ　水の効率的活用（水を上手に使う）
・節水、水利用の合理化
・下水処理水等の河川還元
・用途間の水転用

ウ　水質の保全・向上（水を汚さない・水をきれいにする）
・生活排水負荷を抑制するための住民の取組支援
・森林、農地、水域における保全・浄化昨日の維持・向上
・取排水地点の再編等による取排水システムの最適化

エ　水辺環境の向上（水辺を豊かにする）
・都市域、集落内の水面確保
・河川・水路等の維持流量、環境用水の確保
・環境との調和に配慮した施設整備

オ　地域づくり、住民参加、連携の推進（水とのかかわりを深める）
・農業用水路等の環境保全に向けた地域ぐるみの対応の促進
・流域内の各種主体間や上下流の連携・協力、住民主体の取組の促進
・水文化の保存、再生、創出

（中央環境審議会における審議と意見具申）

関係省庁連絡会議に参加した各省庁は、それぞれの審議会に今回の内容を試問してその内容を行政に反映させる作業を行いました。環境庁では以下の作業を行いました。

・平成10年11月　　平成９年11月から審議が開始された地盤沈下部会での議論を踏まえ、水質部会及び地盤沈下部会での合同審議を開始

・平成11年４月　　両部会の報告を踏まえ、中央環境審議会が「環境上健全な水循環に関する基本認識及び施策の展開について（意見具申）」をとりまとめ・公表

（第２次環境基本計画への盛り込み）

それらの関係省庁の作業を経て、平成12年（2000年）12月に閣議決定された第２次環境基本計画では、「環境問題の各分野における戦略的プログラム」のひとつとして、「環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組」が盛り込まれました。ここでの記述は平成６年12月に策定された第１次計画と比較するとかなり具体的なものとなっており、関係省庁連絡会議での議論

や審議会での議論の積み重ねがその重要な基礎となったのです。

（「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」その後）

同連絡会議は、平成11年10月に中間とりまとめを作成・公表後、さらに13回の会合を重ね、平成 15 年（2003 年）10 月に「健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて」をとりまとめ公表しました。主な内容は以下のとおりです。

○　水循環の健全化に向けて実践している主体に対し、どのような目標やプロセスで実際に取り組むかについて、地域が主体的・自立的に考え、具体的な施策を導き出すための基本的な方向や方策のありかたを提示

○　この間、寝屋川流域（大阪府）と神田川流域（東京都）を対象として水循環系再生構想を策定

（「健全な水循環行政」展開の背景）

以上説明したように、「健全な水循環」という複雑な利害関係が絡む省庁横断的な政策課題が、「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」といういわば非公式な課長会議での活動を基礎として曲がりなりにも展開し、閣議決定文書である環境基本計画に盛り込まれ、さらに同連絡会議により、健全な水循環系構築の具体的な計画策定のための共通の手引書が策定されるに至りましたが、このような展開は、行政の中ではあまり一般的な展開とはいいがたい出来事でした。なぜなら、多くの行政は複雑な利害関係を背景に、法律形成を軸として展開するのが常であり、そのような強いインセンティブを持たない調整はなかなかまとめる力が働かないからです。その中で、このような連絡会議が機能した背景としては以下のようなことが考えらます。

○　連絡会議が設置された平成 10 年（1998 年）は橋本内閣での省庁再編論議が本格化してきた時期であり、見通し不透明な中で、建設省、国土庁を中心に、水行政のある程度の一元化を軸に省庁再編を有利に進めようとの考え方が存在していたこと、ただしこのような一種のドライビングフォースは、再編の議論が終わり、平成 13 年（2001 年）一月から新たに再編された府省が発足するに至り、将来的には水基本法の制定もといった当時の熱気とともに、急速にクールダウンしたという面があったことは否定できない。

○　上記のような政治的背景は別としても、特に、建設省河川局はかねてより水行政に環境の視点を盛り込むことに熱心であり、権限上の問題は別として環境庁と多くの点で問題意識を共有していたこと、また、国土庁も従来の水資源開発を重視する方向から水の合理的利用の方向に行政の舵を切り替える必要を感じていたこと

○　このような状況の中で、水基本法などの法案協議では、かえって権限の問題等で各省庁がかたくなな態度をとることが予想されたところ、それぞれの権限はいじらないという前提の下での自由な意見交換と共同作業による段階的な合意形成手法が、きわめて広い主体をカバーする水循環問題に適していたという面があったこと

○　特に、連絡会議の当初メンバーの中で、とりまとめに大きな位置を占めた国土庁、及び建設省に人材がそろっていたこと

（今後の課題）

○　健全な水循環に係る流域ごとの具体的な計画づくり

○　関連データーの整備、共有

○　地方自治体、NPO、地域住民等様々な主体が参加する仕組みづくり

○　土地利用に関する計画、まちづくりに関する計画、防災に関する計画、環境保全に関する計画、森林に関する計画、農地に関する計画等との関連分野の計画との整合

→もう一段ランクアップした法律、組織レベルの対応の検討を期待

7．「水循環」をめぐるその後の展開

・2008年（平成20年）　「水制度改革国民会議」、「水循環基本法研究会」発足

・2009年（平成21年）　「水循環基本法案要綱」の公表

・2010年（平成22年）　「水制度改革議員連盟」（中川秀直代表：超党派）創設

「水政策推進議員連盟」（民主党）設立

↓

「水循環基本法案」の公表

・2014年（平成26年）　「水循環基本法」（議員立法）「雨水の利用の推進に関する法律」（議員立法）の成立

（矢作川沿岸水質保全協議会の内藤連三さんのこと）

私が水質管理課長になってしばらくして、矢作川沿岸水質保全協議会の事務局長の内藤連三さんが突然、私のところに訪ねてこられました。恥ずかしながら、私はそれまで矢作川沿岸水質保全協議会のことも内藤さんのことも知りませんでした。

内藤さんは、資料をもとに手短かに協議会の活動について説明し、「そのうちいつか、現地を見に来てください」と言って帰られました。その後、ネットその他の資料でこの協議会や内藤さんのことを調べると、実にユニークな活動をしている民間団体で、しかもその活動が着実に成果をあげていることを知りました。

矢作川は、長野県に源を発し、岐阜県を流れて愛知県の三河湾に注ぐ日本では中くらいの規模の河川です。特に、愛知県を流れる矢作川の沿岸は、かつて東洋のデンマークと言われるほど豊かな田園地帯だったと言われています。それが、戦後の高度経済成長に伴う、矢作川沿岸で多くの企業等が立地し、それを原因とする水質汚濁により、川は汚染され、沿岸農地の被害や三河湾の漁業被害が顕在化しました。それに対しで昭和40年代に地元の自治体や農民、漁民が集まって「矢作川沿岸水質保全協議会」を結成したのです。自治体は入っていますが、いわゆる実質的なＮＧＯ団体のはしりと言ってもいいかもしれません。

その事務局で中心的役割を果たしたのが、当時明治用水につとめていた内藤連三さんだったのです。内藤さんは若いころは「鬼の連三」と恐れられ、公害を出している企業に怒鳴り込みに行ったり、裁判に訴えたりと激しい活動をしていたと言います。これは私が内藤さん本人から聞いた話ですが、何度抗議しても排水対策をしてくれない畜産農家に業をにやして、ある日、豚舎の出入り口を開けて、豚を外に追い出し「ざまあみろ」と溜飲を下げて、翌朝様子を

見に行くと、豚は餌を欲しさに皆、自分から豚舎に戻っていたと言います。「あれには参った」と内藤さんは苦笑い。また、或る時は矢作川の汚濁で死滅したアサリを持って、きちんとした対応をしてくれない市の市長室に、漁民のおばさんと陳情に行った際は、そのおばさんに「おい、滑ったふりをしてぶちまけろ」と耳打ちをして、見事、市長の前で腐ったアサリをぶちまけたと言います。いずれのエピソードも決して誉められた話ではないのですが、それを淡々と話す内藤さんには何とも言い難いたくまざるユーモアと魅力がありました。

しかしながら、内藤さんは、「自分たちの活動の目的は、あくまで矢作川の水質を良くすることで、激しい活動をすること自体が目的ではない」ことに思い至り、どうすれば安い費用で水質を改善できるか模索を続け、ついに「矢作川方式」と呼ばれる簡易水質浄化装置を考案したのです。これは企業や事業場との排水路の途中に、安価な竹そだを沈めたプールを作り、そこに排水を通すことで、劇的に汚濁物質を除去するというものでした。

内藤さんは、この矢作川方式を沿岸の工場や事業場に作る働きかけを続けたのですが、途中で、できるだけ早い段階でこれらのところに働きかけをすることが大事だということを痛感し、開発に関しいろいろな許認可の申請が出され、事前に情報が入る県知事に、「矢作川沿岸の開発情報を非公式に教えて欲しい」との直談判に行ったといいます。もとより知事はそれに応ずる必要はなくむしろ最初から拒否すべき話だったかと思うのですが、おそらくはその間、内藤さんがやってきた矢作川の水質浄化にかける情熱やその活動のことを周囲からもれ聞いていたのかもしれません。その依頼を内々の紳士協定として受けたといいます。法律上のことは別として、矢作川の水質改善というその一点で、内藤さんの依頼を受けた知事は、その意味では内藤さんに劣らずなかなかの人物だったと私は思います。

これが実現した背景には、内藤さんの活動が次第に形になり現実に矢作川の水質が改善してきたこと、沿岸の工場や事業場における評判も良かったことがあったのではないかと思います。事実、矢作川方式は、全国の自治体のみならず、国連環境計画（ＵＮＥＰ）も注目することとなり視察団が矢作川を訪れるようになったのです。

私自身も、内藤さんの招きを受けて、現地を見に行ったことがあります。その日は前日に雨が降り、矢作川は泥水で濁っていました。ところが、工事現場から、竹そだを沈めたプールを経て、矢作川に注ぐ排水の水が、明らかに川の水よりきれいだったのです。何とも不思議な光景でした。その後、私は協議会が開催している研究会に参加しました。この研究会には、矢作川沿岸の企業や事業者、開発関係者などが集まり、どうすればより安い費用でより高い水質改善効果が出せるかという研究発表を行っていました。この研究会には大手の建設会社の支店長クラスの方も参加されており、研究会後の懇親会では、「内藤さんという人は不思議な人なんですよね。普通、ＮＧＯといえどもこれだけ力を持つようになると、何かしら企業との癒着のようなことがあってもおかしくないんですが、内藤さんにはそれがないんですよね」という声も聴きました。

内藤さんには、いくつもの名言があります。いわく「ＮＧＯでも何でも10年やって成果が上がらにゃ、それはやり方が悪い」。いわく「国や県の馬鹿どもをうまく使わにゃいかん」。

内藤さんは、企業と協力した研究会の開催ばかりでなく、川の上流と下流との強力・交流にも力を入れました。すなわち、夏には上流地域の小学生を下流の海岸に招待し、逆に海岸近く

の下流の小学生を上流の山のキャンプに招待したりしたのです。さらに、中流地域の小学校が川の水質検査を地道にやっているという話を聞くと、その支援もしていたと聞きました。また、晩年は矢作川をめぐる廃棄物問題にも関心を寄せその対策にも尽力されていたといいます。それらの業績が評価され、1999年に創設され秋篠宮殿下が参加された第１回の「日本水大賞」を受賞されたことは、それまでの内藤さんの活動を知る関係者のひとりとして大変うれしいことでした。

内藤さんは、70歳を過ぎて体調を崩され亡くなりました。その死は地元の新聞でも大きく報道され、葬儀には多くの関係者が集まりその死を悼みました。内藤さんとは環境庁で、また、現地で何度もお会いしましたが、矢作川の沿岸を上流から下流まで歩きつくした赤銅色の皺の深い顔で何ともいえない魅力をたたえたそのお顔を今でも時々懐かしく思い出します。同じ環境保全を目指す仕事をしているものの一人として、私が今でも大変尊敬している民間人のお一人です。

第７講　環境基準の制定とリスクアセスメント

（水質環境基準の追加策定）

環境庁・省に在籍していたとき、一度だけ環境基準の策定を担当したことがあります。いうまでもなく、環境基準は環境保全の基本施策のひとつです。法制的には、省令で策定することができます。つまり、環境大臣さえ了解すれは、他省庁の了解を得る必要はありません。すなわち環境基準は環境庁（省）の一存で策定することができるのです。これは、激甚公害を起こしてしまったかつての歴史のなかで、環境保全行政が経済の利益にややもすれば押されがちであったという教訓のもとに、公害対策基本法で定められたという経緯があります。一方で、環境基準はもとより国民の健康と良好な環境を守るための政策手段ですが、経済や企業活動に及ぼす影響も大きなものがあります。その意味で、環境基準の設定は環境庁（省）にとって大変重い責任があります。

環境基準は、大気や水質など環境の要素ごとの環境の基準を決めるものですが、それを超えると直ちに健康被害が起こるような水準には設定されていません。ちなみに、法律上の定義は以下のとおりです。「政府は、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染及び騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準を定めるものとする」これは、環境基準は「維持されることが望ましい基準」であり、行政上の政策目標。したがって最大許容限度、人の健康を維持するための最低限度ではなく、それよりも進んだところを目標とし、その確保を図っていこうとするものであることを意味します。なお、水質汚濁の人の健康の保護に関する環境基準は全公共用水域に一律に適用され、かつ、ただちに達成維持するものとされています。また、「第１項の基準については、常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなされなければならない」と規定されており、科学的な調査の進展に応じた人体等に対する新たな影響の判明や新たな汚染の発見等にもとづき改定されることになっています。

（当時の水質環境基準等の状況と追加指定の背景）

平成９年（1997 年）当時の健康保全項目としての水質環境基準項目は、水俣質となった有機水銀など23 項目で、環境基準設定には至らないもののその挙動を監視する必要がある要監視項目が25 国目ありました。その要監視項目の中で、環境中の存在濃度がその指針値を越えているものが、ホウ素　フッ素、硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素、ニッケル等だったのです。

（策定の手順）

法律の策定と同様、このようにな政策決定を行う場合には審議会に諮問して専門的な検討を経る必要があります。そのため、先ずは、中央環境審議会水質部会環境基準専門員会で以下のような項目につき審議を開始しました。

① 汚染濃度の高い地域における要因の検討（自然要因の考慮等）
② 実験室内出の動物実験、適応現象等の生物学的研究の検討
③ 汚染度の異なる地域についての疫学的調査の検討
④ 経験的に証明されている有害濃度、労働衛生上の許容度を基礎とし、一定の安全度を見込む検討
⑤ WHOや水道水質基準等との整合性

その結果、検討の結果、フッ素、ホウ素、硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素の３項目を水質環境基準として追加策定することになりました。ちなみに、追加物質で懸念された健康影響は以下のとおりです。

○ フッ素　：斑状歯
○ ホウ素　：食欲不振・嘔吐
○ 硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素　：メトヘモグロビン血症

（担当課長としての認識）

環境基準の設定という、環境行政の根幹の仕事をするにあたり、私は改めて仕事をするうえで、以下のような認識を固めました。ある意味、若干肩の力が入っていたかもしれません。

・ 環境基準の設定は我が国の環境を保全し国民の健康を守る上で最も重要な施策のひとつであること
・ 特に健康項目については、人体に少しでも影響が出てはならず、国民の健康が100％守られる値に決めねばならないこと
・ したがって基準値については、十分な安全率を見込むべきこと
・ この基準設定に伴ってどれほどの対策コストがかかるかということによって基準値が甘くなったりしてはならないこと
・ 逆にいえば、コストは算出・考慮しないこと
・ 産業界等からの圧力には負けてはならず、きちんと説得すべきこと

（策定に当たっての問題点）

審議会では、新たな項目の追加に際して、以下のような問題点が指摘されました。特に、ホウ素とフッ素は海水中の濃度がもともと高いため、河川の下流部のいわゆる汽水域で、上・中流部での環境基準の数値をそのまま適用すると、永遠に基準が達成されないことになってしまいます。また、基準設定に伴って必要となる対策やそのコストについては、環境庁としての責任はないのですが、そのもたらず影響についてもひととおりチェックしたのです。

- ホウ素やフッ素は海水中の自然濃度が高いため、河口等における適用の考え方をどう整理するか
- 特に、次の排出規制の段階で工場等からの海への排水規制についてどう考えるか
- 硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素と農業との関係
- ホウ素とめっき工業との関係、フッ素と製鉄業との関係等

（関係業界等からの働きかけ）

上記で、予想したとおり、ホウ素の環境基準設定に関するメッキ業界と、フッ素に関する鉄鋼業界からの働きかけがありました。

ホウ素はメッキを行うときのメッキ液の中に含まれているのですが、メッキ業界は必ずしも大手の企業ではなく、中小企業がその多くの仕事を行っていたのです。そのため、私のところには、当時東京選出の与党の国会議員が東京のメッキ業界の代表をともなって面会に来られたのです。国会議員への対応は、国家公務員にとって大事な仕事のひとつです。特に、与党議員の場合は法律の制定にあたりお願いをしなければならない立場ということですので、無碍に断ることはできません。

ただ、このとき来られた国会議員の先生は、大変紳士的で、環境基準の制定における国民の健康の保護にかかる私の原則論を静かに聞いてくれました。また、中小企業の代表のかたも大変控えめな方でした。私の方からは、逆に、その対応に関しては、通産省の中小企業庁などでの公害防止機器の補助や低利融資の活用をしていただくようにお願いをしました。その意味で、メッキ業界の方から激しい反対を受けたということはなかったのですが、その言葉の端々から、環境基準の制定が、実際生身の中小企業の経営に直接影響を及ぼすものであることを肌で実感した瞬間でした。

フッ素に関しては、業界からの直接の面談依頼はなかったのですが、通産省の関係課から問い合わせがきました。話を聞くと、大手の鉄鋼メーカーは従来高炉からの出る、一種の廃棄物である鉱滓を路盤材として活用しているのが、環境基準の設定により鉱滓からのフッ素の流出でそれが出来なくなることを懸念しているというものでした。それはそれで、理解はできることではあったのですが、結論としては、その対応は業界の方でお願いしたいということで、環境基準の設定自体には変更がない旨を伝えました。

なお、硝酸性窒素・亜硝酸性窒素については、かねてより農水省でもその問題に気が付いており、お茶やニンジン畑における施肥のやり方等についても検討を進めていることを確認しました。

（水質環境基準の策定、公布）

フッ素、ホウ素、硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素の３項目について、最終的に審議会の答申を得て、環境庁告示を行いました。当初の担当課長としての認識は、それなりに貫けたと思いましたが、その一方で、以下のような感想を持ちました。

- 水質環境基準の基準値策定は、極めて安全サイドに立ったものであったこと
- 特に、ホウ素及びフッ素は海水中には自然に高濃度に含まれているものであり、いわゆる有害化学物質というジャンルからはややはずれており、本当にここまで基準設定をして規制をかける必要があるのかは、もうぎりぎりのところとの印象
- このような規制をかけることによるコストは全くといってよいほど考慮されなかったし、すべきでもないと思っていたが、今後、リスクが比較的低い（と思われる）物質について追加指定していく場合、それでよいのかという疑問は残ったこと
- 物質を増やして個別にモニタリングをしていくというやり方はもはや限界に近い
- 水道水質基準と公共用水域の水質基準は同じに設定されているがこれは合理的か

（環境基準の設定に関する今後の課題）

上記のような感想をもとに、今後の課題を自分なりに整理すると以下のような課題が上げられます。

- これまでの伝統的な考え方は、有害物質は人体影響上の閾値をもち、それより低い値に環境上の濃度を維持するということであったが、発がん性等をもつきわめて多くの化学物質が存在する現在、このような有害物質ひとつひとつの環境基準、規制基準を定めてモニタリングしていくという手法はもはや限界に達している。
- その観点からいうと、当時の社会情勢からはやむを得ざる点はあるものの、典型的な発がん性物質のひとつであるダイオキシンについて個別の立法を行い、予算的にも特別扱いとしたことは疑問が残る。少なくとも個別の物質が問題になるたびに新しい法律をつくることは適当ではないと思われる。
- そのため、今後の方向としては、いわゆる「リスク管理」の考え方にたち、全体的な環境リスクを下げていくというアプローチに徐々に変えていく必要がある。
- ただし、リスク・ベネフィットの原則から、対策費の多寡のみが対策の優先度を決定付けることが適当かどうかはケース・バイ・ケースで慎重に判断する必要があろう。
- また、現在の環境基準は人への健康影響を設定のよりどころとしているが、将来的には生態系への影響の観点をより多く組み入れる必要がある

（参考）

１．環境行政におけるリスクマネジメント

（１）平成８年版環境白書での記述

・環境政策と環境リスク

「特に、有害物質に発がん性が認められるときには、従来のように人間が取り入れる量を一定の許容量以下に抑えれば安全という考え方では十分に対処できなくなった

ことから、こうした問題を解明する科学的方法と政策的対応のあり方が大きな問題となった」

「環境政策における環境リスクの意義としては、①不確実性を伴う環境問題について科学的知見に基づいて様々な環境への予測、評価して、政策的判断の根拠を明らかにすることができること、②多数の物質あるいは要因に対する政策と取組の優先順位を客観的に明らかにすることができること、③大気、水等のクロスメディアの汚染や各分野の対策を横断して、より効率的、整合的に環境リスクを削減できること、があげられる」

・環境リスク対策の手順

①有害性の確認（定性的評価）

②量－反応評価（定量的評価）

③暴露評価（定量的評価）

④リスクの判定

・環境リスク管理の原則

①ゼロリスクの原則

閾値のある物質についてはこの原則が適用

閾値のない物質については達成が困難

②リスク一定の原則

すべてのリスクの大きさを一定レベル以下に抑える

WHOの飲料水ガイドラインでは生涯リスク10万分の１以下のリスクは実質的に安全とみなそうという考え方に立つ

③リスク・ベネッフィットの原則

様々な環境リスクについてリスク・ベネッフィット分析を行い、その大きさによって許容される環境リスクを求めたり、対策の優先順位を決定したりする考え方。リスク削減のための対策によって生じる費用と、リスク削減によって得られる便益が比較衡量される

第８講　英国の環境アセスメント

（人事院の短期留学制度への応募）

今でこそ、外国で勉強したり生活をしたりすることは、若い人々にあまり人気がないという話を聞きますが、私が環境庁に入った1975年の頃、私自身はいつか外国で勉強したり暮らしてみたいと思っていました。その背景には、子供時代、グリム童話やオスカーワイルドの幸福の王子などの絵本を読んで、日本とはずいぶん違う都市の景色や暮らしのことを何となく身近に感じ、実際はどのようなところだろうと興味を持っていたこともあったような気がします。

その当時、環境庁では２年の長期留学制度と半年の短期留学制度がありました。これは人事院が試験を行ういわゆる国費留学で、長期留学では外国の大学院に行って修士号をとることが可能でした。私は、私はまずは長期留学を目指して庁内の選抜試験を受けたのですが、残念ながら、入庁から５年以内という期間に合格できず、６年目から受験が可能となる短期留学の選

抜試験を受けたところ、幸い最初の試験で合格し、半年間外国で勉強するチャンスを得ることができました。

そのため、どこに勉強にいこうかと考えたのですが、その頃環境庁での最大課題が環境アセスメント法の制定でした。私自身、環境管理課の評価管理係長としてその業務に取り組んだのですが、この試験に合格した時点では、いまだ法律は国会で成立していませんでした。そのため、既に国内の環境アセスメント制度を確立している欧米の実態を調べたいと考えました。実は、環境庁に入る前、大学の４年生のとき、私は初めての海外旅行として、英国で約３週間の語学研修と１週間の欧州旅行をしており、その際、研修先のオックスフォード市でのホームステイの体験等から、そこで垣間見た英国の都市のたたずまいや郊外の田園風景に大変感銘を受け、英国の環境アセスメント制度に大きな関心がありましたので、留学先は、英国の環境省を希望しました。

短期留学はその年度内で完結しますので、昭和56年の４月から翌年の３月までに半年間の留学を終えなければなりません。したがって、遅くとも10月には出発しないと半年官の留学期間はとれないことになります。ところが、春が過ぎ夏が過ぎても一向に受け入れの返事が来ません。私もさすがに焦り、人事院を通じて何度か催促の連絡をしていたところ、ようやく９月の下旬になって、環境省ではなく、ロンドン市の中にあるいくつもの区のひとつであるランベス区の都市計画局から、10日間だけなら受け入れても良いという連絡が来ました。

希望する英国の環境省ではなく、何故地方自治体のひとつのランベス区からの受け入れ連絡なのか、また、半年の受け入れを希望したにもかかわらず何故10日間なのか疑問は尽きなかったのですが、人事院の担当官はこともなげに、「折角受け入れてくれるのだから、先ずは行って居座れ」とのアドバイスでした。私もここまできたらそれしかないかということで、とにもかくにもその数か月前に結婚した家内とともに英国に旅立ちました。1981年の10月10日のことでした。

（英国の状況）

ここで、当時の英国の政治状況等について触れておきたいと思います。何故なら、このことと、その後実際に研修で体験した英国の環境アセスメントの実態はそのことと密接な関係があったからです。

＜政治状況＞

・　当時は、1979年に就任した保守党のサッチャー政権の３年目
・　サッチャー政権は、前の労働党政権下におけるインフレーションと不況の激化、大規模なストライキ等のあとを受け、改革政権として誕生
・　イギリス産業の再生強化に向け、国有産業の解体、高金利政策等を実施中
・　政策や行政組織内部も大きく揺れていた時代

＜地域と住居＞

・　外交官ほどお金に余裕もないので、とりあえずロンドン都心から地下鉄ジュブリーラインで15分ほど北西に離れたフィンチリー駅近くのB&Bに滞在しながらアパート探しのため不動産屋等を当たる。適当な物件がなく、夕刊紙の「イヴニング・スタンダード」の貸し

間欄をチェック

・ B&Bのごく近くに２DKの家具つき貸しアパートを見つけ、家主と直接交渉し契約・引越し。アパート自体は装飾のある重厚な古い石造り、ただし内部はかなり手を入れてあり、トイレにびっしりと絨緞が敷いてあったのにはびっくり
・ アパート住人同士の交流はほとんどなし。ただし、滞在中に家内が通ったコインランドリーでは、当時英語がほとんど話せなかった彼女に、地元のおばさんが親切に使い方等を教えてくれた由
・ 米国に比べて一般の庶民層の生活は質素。２世帯分が左右対称に一棟となっている、セミ・デタッチト・ハウスも多い。内部は客間とファミリールームが一体となった居間とそれぞれの寝室、ただし台所・ユーティリティー部分は日本の住宅に比べるとゆったりとしている

＜食べ物＞

・ フィッシュ・アンド・チップスはどこにでも。ジャガイモが主食の一つと実感
・ 日本食材は都心近くに専門店があり、秋には秋刀魚も入荷
・ 外で食べる分にはイタリア料理が比較的安くておいしかった印象。ラーメンや焼きそば系は日本とかなり味が違う。インド料理店はさすがに多い
・ 秋から冬は、街中では焼き栗売りの姿
・ 役所のキャフェテリアで日本式に昼食をとっていると、隣の人に注意をうける。さすがマナーの本場

＜クリスマス＞

・ 街中のデコレーションはまさに「西洋の本場」の雰囲気
・ 英国皇室御用達のデパート「ハロッズ」でも全商品５割引セールを実施
・ 米国人とはちょっと違う国民性、クリスマスの日に招かれた静かな夕食
・ 大晦日のトラフルガー広場は例年カウントダウンで大騒ぎの様子、我々も旅行先のエディンバラの時計台広場で群集に押されてあわやの事態

＜交通＞

・ 国内の移動はもっぱら鉄道とバス。時間は比較的正確だが、窓は汚れているなどサービスの面ではいまひとつ、スペインの鉄道の方がサービスは上
・ 自動車の通行は左側通行で日本と同じ、郊外では交差点がロータリーになっていて信号がないところが多い。かつて馬車の時代、鋭角にはまわりづらかったことがその沿革とか

＜国立公園等＞

・ 湖水地方に代表されるようにヒースの茂る比較的なだらかな丘が連なる二次的自然の景観のところが多い。英国風景の典型のひとつ
・ ナショナルトラストで保護されている地点が多く、景観保護、歴史的建造物等に対する英国民の強い思い入れを実感
・ 国中至る所にＢ＆Ｂの存在。豪華な家も多く、その後の家族構成の変化等から民宿に転用しているとの印象

（当時の英国におけるアセスメント制度）

最初に概要を説明します。

英国では、環境アセスメントに関する独立した法律はなく、「都市農村計画法」によって、開発に係る実質的な環境配慮を実施しています。同法は、都市及び農村を含む全国的総合土地政策を定めるもの。県レベルで策定する「基本計画」町村レベルで策定する「地域計画」及び個別の開発に際して町村レベルの地方計画庁が行う「計画許可」の３段階で環境保全上の配慮を行うこととされています。

基本計画では、将来的な幹線道路網の整備、都市再開発の重点地域、緑地の確保等が明らかにされますが、その際の環境保全の観点からの考察は重要な要素になっています。地域計画では、さらに詳細な土地利用計画が土地利用図として明らかにされますが、その際、それぞれの開発予定計画について環境保全上の指針が示されます。

これらの計画策定の要所では、住民への情報の公開、意見の受理、必要に応じた地方審問等が行われます。

「計画許可」の段階では、より具体的かつ詳細な検討がなされます。すなわち、計画許可の申請書が地方計画庁（原則として町村レベル）に提出されるに当たり、公害の防止、景観の保全、樹木の保護等の環境保全上の諸側面が他の検討要素と並んでチェックされます。担当官は個別の環境規制を満足するものとなっているか等を審査し、その過程で公式・非公式に開発申請者と協議を行い必要な資料の提出を求めます。申請に対する決定はほとんどの場合地方計画庁における都市計画委員会に諮られ、そこで最終的に決定されます。この間、住民への情報提供、環境保全団体と地方計画庁との協議等が行われます。

特に問題の大きい大規模プロジェクトについては、環境大臣自らが地方庁の計画許可手続きに介入し、「公審問（public inquiry）」を行うことが出来ることとされています。これは、環境大臣が必要と認める計画申請については地方計画庁に代わって環境大臣が自ら計画許可に関する決定を行う権限があり、その際に開催される公開の審問であり、これが実質的な環境影響評価の役割を果たしています

公審問は環境大臣が任命する審査官によって主催され、公審問終了後、審査官が環境大臣に対し意見を提出し、環境大臣が最終決定を行いますが、その決定は法律上、審査官の意見には拘束されません。多くの公審問は２，３日で終了しますが、後に述べるような大規模な開発許可になると半年以上を要するケースがあります。

（ランバス特別区と都市計画局）

つまり、環境アセスメントを含めた具体的な「計画許可」を行うのは国ではなく、ランベス区などのいわゆる基礎自治体なのです。それが、環境アセスメントの研修を希望する私が環境省ではなく、具体的な開発案件を抱えていた当時のランベス区が私が受け入れた理由だったのです。

それでは以下、当時のランベス区の状況を説明したいと思います。

ランバス特別区はロンドン市の下にある33の特別区のひとつ。人口は約 27 万人ロンドンのほぼ中心、テムズ河の南岸に位置しています。区の中心はブリクストン、約１世紀少し前のビ

クトリア時代には、海運における荷揚げ地のひとつとして、現在のロンドンの中心地シティーと勢力を二分するほど豊かな地区だったといいます。ブリクストンにあるエレクトリックアベニューや保全地区にある美しい住宅群はその栄華の名残りです。その後物資の輸送が海運から自動車などに移るにつれ、ブリクストンは次第にさびれ、低所得者層が流入し有色人種比率は四分の一以上となり、ランバス特別区はロンドン市の中で最も財政状態の苦しい団体になりました。

1981年２月の統計では、男性の平均失業率が12％に達し、同年４月には暴動が発生し、商店や自動車が焼打ちにあいました。いわば、「美しい」ロンドンの持つ他の一面である、もろもろの問題点が集中的に現れている地区、これがランバス特別区でした。

1981年３月末現在、ランベス特別区のスタッフの総員は現業労働者を入れて約８千人、私の研修を受け入れてくれた都市農村計画法を所管する都市計画局のスタッフは111人でした。

（ランバス特別区都市計画委員会）

1981年10月19日の午後、私はランベス特別区の都市計画局に初めて出向きました。当日はじめて都市計画局のトップである首席計画官（後に局長に昇格）にお会いし、私を受け入れていただいたお礼を言いその勢いで、あつかましくも来年２月頃までの間ここで勉強させていただけるとうれしい旨のお願いをしました。50年配の温厚そうな主席計画官はちょっとびっくりしたようでしたが、アジアの彼方からきた若者の事情を察したか、それを了解してくれました。あとから考えると実にあつかましいお願いだったのですが、本当に有難いことでした。彼は、私が使ってよい机とその上にある電話をあてがってくれ、また私の世話をしてくれるスタッフを紹介してくれました。その日は、ランベス区の基礎資料などをもらうとともに、ランベス区でまさに進んでいた再開発とそれに関する公聴会のスケジュールなどの説明を受け、それでとりあえずは宿舎に戻る予定にしていました。ところが、「今日は、これから都市計画委員会があるけれども、見に来るかい？」とのお誘いがあり、私は二つ返事でそれを傍聴させていただくことにしました。

（計画許可に関する都市計画委員会）

当日の議題は、まさに計画許可申請に係る審議でした。委員会の開始は夜７時15分からとのことで。委員会に先立ち午後４時30分から約30分間、委員会の委員長と首席計画官以下役所のスタッフと当日の議題35項目の確認と打合わせがありました。このうち決定を要するものは21項目ありました。その後、委員会開会に備え、私は、スタッフと一緒に役所のカフェテリア方式の食堂で夕食をとりました。

委員会はブリクストン駅前に近いタウンホールで開催され、出席者は所属議員（17名のうち当日の出席者は13名）、役所のスタッフ、傍聴の住民、プレス関係者でした。議員のタイプは典型的な英国紳士風からヒッピーの仲間風まで老若男女様々で、タイミングをはかりつつ実に精力的に発言します。驚いたことに、傍聴の住民からも挙手があり、委員長は議員の発言を優先しながらも、適宜、傍聴者の発言を許しながら議事を進めます。議題が身近な地元のまちづくりに関することでもあり、皆真剣そのものでした。

休憩もなく４時間ぶっ通しで議論が続けられ、最後の項目の決着がつけられたのは夜中の午後 11 時 15 分でした。この委員会に計画許可の決定が持ちこまれるまでには議員や役所スタッフ、住民との間の非公式な会合の積み重ねがあったようですが、それにしてもこれだけの議題をこの時間内に処理した手際は見事でした。部屋の片隅には、飲み物とビスケットなどが用意され、皆、適宜席をはずしてはそれをつまんでいました。

委員会の開催が夜中であるのは、住民の傍聴の便宜を図っているためで、ちなみに財政難の折から超過勤務手当ては無しとのことでした。後日この委員会の委員長に「先日の委員会は大変民主的に運営されていて感銘を受けた」と言ったところ、ややジョーク気味に「私としてはちょっと民主的過ぎると思っている」との返答がありました。

なお、この委員会は２ヶ月に一回の割合で開催され案件を処理しているとのことでした。

（コインストリート開発計画に係る第２次公審問）

＜経緯＞

さて、英国の環境アセスメント制度の概要を説明したように、需要な案件については、環境大臣が公聴会の開催という形で介入する制度があり、ランベス区と隣のサドックにまたがる再開発計画については、まさにその公聴会がロンドン市庁舎で開催されていました。この開発地区であるコインストリートは、ロンドンのほぼ中心部、テムズ河の南岸に位置する面積 4.6 ヘクタールの地区で、かつて水運が主流だった頃は大変栄えた地区でした。現在はロンドンウイークエンドテレビ局の他、いくつかの建物があるほかはかなり広い空き地となっており、この地区で再開発を行おうと、６申請人から11の計画許可の申請がランバス特別区とサドック特別区に対して提出されたのです。

これらの申請は地理的にも内容的にも相互に重複しており、利害関係も対立していたため、環境大臣が介入権限を発動。1979 年５月から同年 11 月まで公審問を開催。審査官は「ウイークエンドテレビ局の拡張を除き、他の申請はすべて許可すべきでない」との意見を環境大臣に提出しました。これに対し環境大臣は1980 年７月に「この地区の開発計画はより総合的な観点から見直すべきである」としてすべての計画申請を不許可としました。これを受けて、本開発計画のいわば本命たる大手の民間不動産会社グレーコート不動産は、不非許可となった開発計画の若干の手直しを行い、再び同地区の開発に係る計画申請書を両特別区に提出したのですが、環境大臣は直ちに、前回同様、介入権限を発動しました。その理由として、①当該地区の面積が広いこと、②開発可能性が高いこと、③ロンドンの中心部に位置していること、④テムズ河の景観の重要な要素になっていること、の４点をあげました

この第２次公審問は私が渡英した1981 年４月から開催されることとなっていたのですが、開催初日、グレーコート不動産の計画案に反対するグループが公審問の開催を実力で阻止したため、審査官の判断により、公審問は中止され、同年９月まで延期されることとなったのです。

この実力阻止には、最初の計画許可が出された時点ではロンドン市は保守党が政権を握っていて、開発による経済効果を重視するグレーコートの案に対し協力的な姿勢をとっていいたこと、一方で公審問開催の時期、目前にロンドン市の地方選挙が控えており、開発による住宅供給を重視する労働党が政権をとることが予想されていたという背景があったと言われていま

す。実際、選挙は労働党の勝利となり、それまでグレーコートの案を支持する資料を作成してきたロンドン市の担当スタッフは一転してグレーコート案に対して批判的な資料の作成を要求される事態となったと聞きました。

（公審問の構成と運営）

公審問は、審査官と審査官が指名した住宅担当及び建築担当の２名の補佐官の３人が中心となって運営されます。公審問においては事前に登録されたメンバーというものはなく、出席したものが事後的にその日の正式メンバーとなります。ただし、実際には主な利害関係グループがそれぞれ弁護士を雇い、いわば常連メンバーとして席を占めています。私が実際傍聴した、いわば第２次の公審問の主なグループは以下のとおりです。

① グレーコート不動産
計画地域に地所を持ち、この地域にオフィスビルを中心とした一連のビルを建てることを内容とした計画案を申請。弁護士の中でも最上級の勅撰弁護士（クイーンズカウンセル）を雇用

② ロンドン市
現在はグレーコー案には基本的に反対の立場を取っているが、勅選弁護士を雇用

③ ランバス特別区
当該地区の大部分が区域内にあり、本計画申請に係る本来の計画庁。特別区議会は労働党が過半を占め、当該計画に対しては住宅供給をより重視すべき戸の主張をしており、自らも計画案を提出。また、グレーコート案がテムズ河の景観を損なうという主張の急先鋒

④ サドック特別区
計画の一部が同区にまたがっている。グレーコート案には基本的に賛成であるが、細かい点については反対している。勅選弁護士を雇用

⑤ ウオタールーグループ連合
コインストリート地区はウオータールーの一地区であるが、この周辺住民からなる各住民グループが連合を作り、グレーコート案に対抗し、住民の立場から住みやすく環境の改善となる地区の開発を唱えて独自の開発計画を申請。連合会の会長はこの地区の長老がつとめ公審問にも常勤している事務弁護士（ソリシター）を雇用

公審問は原則として毎週火曜日から金曜日まで午前10時から午後５時まで（金曜日は午後２時半まで）ロンドン市庁舎の２階会議室で開催されます。さすが英国と思ったのが、午前11時と３時に必ずあるティータイムの休憩です。議論がどんなに白熱していても、廊下をカランカランとベルを鳴らながら飲み物や軽食を売るワゴン車が来ると、皆、一斉に休憩し、思い思いに飲み物や軽食を購入するのです。もちろん、それとは別に、昼食時間は適宜１時間ほどとられます。

公審問にはプルーフ・オブ・エビデンスと呼ばれるそれぞれのグループの主張とその裏づけの書類が提出されます。討議される項目は、経済問題、労働問題、コミュニティー問題、景観問題等ひろい範囲にわたります。どの項目のどの書類について討議するか、どの証人を何時呼ぶかというような進行の交通整理は審査官が各グループの代表とその都度話し合って決定します。各書類は進行管理官に提出・登録され、当日の朝あるいは事前に出席者に配布されます。補完的な資料などは討議の最中に配布されることもあります。

ちなみに、前回の審理では、約700種類の書類が提出・登録されたとのことで、それらの書類は公審問の部屋にうずたかく積まれていました。また、書類だけではなく、景観をシュミレーションした写真や詳細な立体模型等も部屋に持ち込まれていました。

書類は、各グループから提出される場合であっても原則として個人名で作成されており、作成者本人が読み上げます。その間、それを支持する弁護士が適宜、口を挟んで論点を明確にしたり、あまり重要でないところを飛ばしたりします。書類の読み上げは朝から開始され、たいていは昼までに終わるが午後にずれこむこともあります。その後、各グループの弁護士によりクロス・イグザミンエーションという反対尋問がなされます。回答は作成者自身が行いますが、回答に詰まったり、反対尋問が不適切であった場合には作成者側の弁護士が発言を求め、助け舟をだすなど、全体的に裁判の形式によく似ています。

（議論の焦点）

本公審問における焦点は、ロンドン中心部に位置する本開発をオフィス中心の開発とするのか、住宅やコミュニティーを重視した開発とするのかというものであり、それに劣らない論点が都市景観論争でした

ただし、景観の良し悪しについて立派な判断基準等があるかというとそうでもなく、「そもそもそのような一律的な判断基準など存在しない」という主張から始まっている書類があったように、景観については、かなりケース・バイ・ケースであり、主観的な意見も堂々と述べられていることが印象的でした。少なくとも、景観問題は多様なりとも主観的要素を含むが故に検討に値しないという雰囲気は全く感じられませんでした。

公審問は前述したとおり、誰でも参加できます。そのためもあってか、連日の公審問の傍聴者は必ずしも多くはありませんでした。すなわち、意見を公の場で明らかにすることが制度的に確保されているため、野次を飛ばすものもなく、住民の意見はウオータールー連合を通じて着実に公審問に反映されているという印象でした。

なお、1981年の９月から開始された本公審問は、約半年の見込みで行われていたが、その終結を見ることなく私は、２月に英国を離れました。以下の記述は、その後、ネットなどを検索して得た本再開発のその後の結果です。

（コインストリート開発計画その後）

先の公審問は、結局、開始から約１年を経て終結。環境大臣はグレーコート不動産とウオータールー連合の両者から出された代替案の両者をともに承認しました。これは両者の折衷案にゴーサインを出したもと思われます。

（注）再開発された地区を対岸より望む。ロンドン・アイという観覧車が作られている。

1984 年、グレーコート不動産は、地域住民の意向を踏まえ、地所の一部をロンドン市に売却しました。しかしながら同市はサッチャー政権の下で廃止となったため、その土地をウオータールー連合を母体に新たに設立された非営利団体「コインストリートまちづくり連合（Coin Street community builders）に譲渡しました。

この団体は、ロンドンで最も地価の高い地域で多くの住宅を建設しました。かつて大きな論争となった二つの開発を調和させたこの開発はこの地域に活気を取り戻し、環境は劇的に改善され多くの観光客をもこの地に引き寄せることとなりました。

（英国流の開発・まちづくりセンス）

約半年のロンドン滞在を経て戻った東京で目についたのは、次々と建てられていく高層建築の工事のクレーンでした。ロンドンで今なお屈指の高層建築のひとつであるセントポール寺院の見晴らし台から眺めた当時のロンドンの街にはこのクレーンがほとんど見当たりませんでした。

人によっては、ここに英国の相対的な沈滞を感じ取る向きもあるかもしれません。しかしながら、ロンドンの再開発は決してなおざりにされているわけではなく、その開発が果たしてロンドンの環境や地域に改善をもたらすか、よりよい景観の維持につながるか等について関係者が真剣に議論をしている事実を私は知りました。

ちなみに、聞いた話では、かつてロンドンのピカデリーサーカス地区の再開発の話が持ち上

がった際、大変な時間と費用をかけて検討をした結果、この地区は現在の形態のまま保全するとの方針が出されたのだそうです。このエピソードは、英国民のまちづくりや景観に対する主体的な取組の意欲を表して躍如たるものがあると思います。

対して、日本のまちづくりでは、これほど地域住民が自分たちのまちづくりに主体的に関わる制度や習慣が薄いように感じられます。その背景には、英国では、その地域の開発はどんなものであれ、原則として町村レベルの地方自治体がその計画許可の権限を有していることがあげられるように思われます。

もっとも、英国においてもこのような議論を尽くして決定に至るというやりかたはあまりに時間と費用を使いすぎるという意見があり、より効率的な環境アセスメントのやり方を模索する動きも見受けられました。

いずれにせよ、少なくとも、コインストリートの公審問を肌で感じた者としては、それが、後日、具体的な開発に活かされ成功を収めたという事実を知り、我が国としても英国のまちづくり・開発のセンスに学ぶところが多いと感じた次第です。

第９講　米国の環境行政の長所短所

（米国ワシントンの日本大使館への赴任と当時の米国の状況）

1982年の２月末に英国での短期留学を終えた筆者は、２か月余の準備を経て同年の５月に外務省に出向し、環境問題担当の二等書記官として米国ワシントンの日本大使館に赴任しました。基本的に、国家公務員は希望を述べることはできても自分でポストを選ぶことはできず、異動は上司の差配によります。ただ、30年余の公務員生活の中で一度だけ、自分の意志でポストが決まったことがあります。英国の短期留学が決まったあと、私は秘書課長に呼ばれ、英国の短期留学のあと大使館に出向させる予定だが、米国ワシントンの日本大使館とフランスパリのＯＥＣＤ代表部のどちらの仕事をやりたいかと聞かれたのです。

当時の私にとって、米国の首都ワシントンとフランスの首都パリはどちらも住んでみたい魅力的なところでした。ただ、大学の４年に英国のオックスフォードで３週間のホームステイをしその後ロンドンでの半年の短期留学が決まっていた私は、まだ足を踏み入れたことのない米国での仕事の方をやらせてもらいたい旨の返事をしたのです。

＜政治状況＞

私が赴任した当時、米国は、民主党カーター大統領から代わった共和党レーガン大統領の最初の任期２年目でした。そのころの米国は、大幅減税、財政支出削減、金融引き締めを軸とした景気回復策、いわゆるレーガノミクスを強力に推進していました。日本の環境庁にあたる環境保護庁長官には、化学会社の役員だったゴーサッチ（後に離婚によりバーフォードに改名）女史が任命され、環境予算の減額等も進められ、米国の環境政策にとっては冬の時代だったと言えます。

＜地域と住居＞

住居としては、楽しみつつあちちこちら探した結果、日本人があまり住んでいない大使館から車で20分ほどの、バージニア州フォールスチャーチの一軒家を借りました。リスが庭に来、

夏には蛍が飛び交う緑豊かな環境で、隣人同士の自然な交流が根付いている住宅地でした。私と家内が引っ越しをしてほどなく近隣の住民がもう一軒引っ越しをしてきた家族とともに、顔合わせのネイバーブロック・パーティーを開いてくれ、さらに各家が時々自分の家を時間を決めて解放しお互いに訪ねあうオープンハウス、初めての出産を控えた家内を囲んでベビー用品などをプレゼントし励ますベイビー・シャワー、最後日本に帰る前に隣の家の家族が開いてくれたフェアウェル・パーティー等々、米国の心温まるコミュニティーでの交流を実感した次第です。

そもそも、この地区は、私のような二等書記官でも借りられる家賃でもわかるように、ワシントン周辺地域としては、それほど高級な住宅地ではなく、どちらかというと平均的な「アメリカの家」が建っている地域なのですが、日本の住宅地とはかなり違いがありました。すなわち、その普通の家が、お客様用ダイニングルーム、リビングルームに加え、家族用のファミリールーム、家族用ダイニングキッチン。そして４つのベッドルームと書斎、と日本の感覚からいうと十分豪邸という感じでした。さらに灯油を惜しげもなく使うセントラルヒーティング。リモートコントロールドアで出入りできる車庫。に庭の枯れ木を切って使う暖炉等々日本では一般的ではない設備がありました。

＜暮らしの時間＞

当時、日本ではまだ完全週休２日には移行していなかったのですが、こちらでは、完全週休２日の生活でした。ちなみに、仕事でのカウンターパートのひとつだった国立公園局では一日10時間４日勤務と一日８時間５日勤務のどちらでも好きな方を選べる選択制度になっていました。

午後４時半には、米国の役所の一般職員はほとんど帰宅。課長等管理職が残るというパターンでした。それまで、日本の環境庁で深夜に及ぶ慢性的サービス残業を経験していた日本との違いを実感しました。日の暮れるのが遅い夏の夕方には、勤務を終えた人々が家族とともに公園でバーベキューを楽しむ姿が良く見られ、国立公園では、熟年カップルの旅行客が目立ちました。また、現在もそうかはわかりませんが、当時は、クリスマス前の１週間は役所でもオフィス内でのパーティーがよく開かれていました。

＜食べ物＞

まずもって日本と比べて肉の安さ。特に牛肉の安さに驚きました。ただし日本のようにさしが入ってやわらかいものではなく、赤身肉の塊という感じて美味しくなく、いつしか肉を買うののであれば、牛肉ではなく鶏肉や豚肉を買うようになりました。外で食べるポテトフライの塩のきつさ、店で売られている極彩色のケーキとその猛烈な甘さにも日本との違いを感じました。一方で、スーパーマーケットでも日本からの牛肉など日本人好みの肉をそろえているところもあり、やはり「品質の良くおいしいものは高い」というのが結論でした。

他方、日本よりもよかったと感じたのが果物の豊富さと安さでした。特に日本では高級品としてなかなかたくさんは食べられないさくらんぼを、ひとひとつ自分でピックアップして安く買えたことまた、当時のレートで日本円で3000円弱（今のレートでは1500円くらい）で蟹の食べ放題の店があり、日本からのお客さんを連れていくと大変喜ばれました。ただ、日本人はどうしてもカニ脚の最後の方まで丁寧に身を出して食べるのですが、地元の人たちは、同じ脚

でも細い脚には目もくれず一番太いところだけを食べて、どんどんお代わりをするという日米の食べ方の差がありました。

＜ゴミ・リサイクル＞

すべてのごみをちょっと大きめの金属性ごみバケツに入れさえすれば、台所のごみから金属類まで、何でも収集してくれます。これをどうやって処理しているのか興味を持ち、日本からの訪問者とともに見学に行ったのですが、ワシントンの郊外の処理場で、トラックから降ろしたごみをひたすら埋める方式でした。土地の広い米国ならではのやりかたです。一方でガレージセールは盛んで、引越し時にはあちこちで張り紙が出ていました。

＜自動車＞

車検はガソリンスタンドで行い、ブレーキや方向指示器などの安全装置の確認と排ガス検査くらいであっという間に終了しました。そもそも、運転免許の取得は、免許所持者の同乗を条件に路上での練習が可能で、試験場では自分が乗っていった車に試験官が乗り込み、そのあたりを一回りして終わりでした。もちろん簡単なペーパーテストはありますが。要は、車の運転は、自動車の整備も含め基本的に自己責任で、事故は保険でビジネスライクに処理するという感覚でした。なお、中古車価格は日本よりも高い印象を受けました。

一方で、排気量5000ccフルサイズの車が一応の標準で、借家探しをするときにお世話になった不動産屋さんは、キャデラックで客を案内していました。もとより米国は日本よりはるかにモータリゼーションが進んでおり、ライフスタイルも社会構造も自動車に依存してり、その意味では環境負荷も大きい社会だったのですが、その背景には、日本よりはるかに安いガソリン価格があったと思います。

一方で、ワシントンでは、一部地下鉄やバス路線もあったものの、ほとんどの通勤は自動車に負っていたこともあり、いったん大雪が降ると、事故の回避ということもあるのでしょうか、朝から早々とを国の機関が臨時休業を宣言し、民間企業もそれに連動して一斉に休業してしまうという一種の合理性もありました。

（大使館での仕事）

＜カウンターパート＞

環境問題担当の二等書記官としての私の仕事の米国でのカウンター・パートは下記のような部署でした。日本では、原子力発電所の規制関係の業務は当時の科学技術庁が主として担当していたのですが、そこからは大使館への出向者がいなかったこともあり、環境庁から出向していた私が担当しました。

最も頻繁に行ったのが環境保護庁で１週間に一度は定期的に、窓口の国際部門の担当官のところに通っていました。それに次ぐのが内務省の国立公園部と魚類・野生生物局でした。当時は気候変動問題はそれほど行政問題としては大きく扱われておらず、それよりも酸性雨問題などが国際的な環境問題として大きく扱われていました。

日本との違いを感じたのが、自然保護行政が内務省の管轄で、環境保護庁とは全く別の組織となっていたこと、環境白書を作成するのが、独立委員会の「環境問題諮問委員会」だったことです。また、酸性雨や地球温暖化問題なども環境保護庁ではなく日本でいう外務省である国

務省の管轄でした。日本では公害被害の激化や自然環境の破壊などの社会問題を受けて、環境庁にそれらの担当を一元化したという経緯があったのですが、米国では逆にそのような一元化の動きが見られなかったのは何か意外な感じがしました。

① 環境保護庁（EPA）
→大気汚染・水質汚濁防止、化学物質管理、環境アセスメント、廃棄物処理、下水道等の行政
② 環境問題諮問委員会（CEQ）
→環境報告書の作成
③ 内務省　・国立公園局
→全米で300箇所を超える国立公園等の管理等の行政
・魚類・野生生物局
→野生生物の保護・管理、原生保全地域等の管理等の行政
④ 国務省
→海洋汚染、地球温暖化問題等の行政
⑤ エネルギー省
→原子力規制問題等の行政

＜情報の選択と送付＞

大使館の日常業務での基本は情報の収集と発信で、具体的な項目をあげると以下のとおりです。情報源としては、国の各機関が出すプレスリリースですが、一方で、それらについて論評する新聞や雑誌の情報も欠かせません。特に地方紙ではあるのですが、地元のワシントン・ポストは米国の政治家や世論に対しても大きな影響力があると言われており、日本から総理がワシントンに訪問したときには、ワシントンポストの代表者に挨拶をするというのが慣例となっていました。

事実、同紙は、選挙ともなると連邦議会の議員の勤務評定のような記事を特集し、どの議員が環境問題に積極的でどの議員が消極的かなどのデータを市民に提供していました。そのため、私も、大使館に出向くとまずはワシントンポストをチェックし、これぞと思う記事を翻訳し、若干の解説を加えて、本国に送付をしていました。もとより英語は私はそれほど得意ではなかったのですが、そのような作業は若干なりとも英語力の向上に役立ったような気がします。

① ワシントンポスト等の新聞記事の翻訳・解
② EPA等のプレスリリースの解説送付
③ 環境関係ジャーナルの送付
④ カウンターパート等との面談による情報の送付
⑤ 会議の出席・出張等の報告

＜各種会議への出席、講演や視察等＞

大使館での３年間の間には多くの会議やイベントがありました。特に記憶に残っているのが、米国連邦議会上院委員会から日本の公害健康被害補償制度のヒアリングを受けたことです。当時、どちらかというと米国が日本の経験から学ぶというよりは、米国の制度や行政の仕組みを学ぶという分野が多かったのですが、この分野はあまり誇るべきことではありませんが、日本の方が米国にはない制度を創設しており、上院の委員会はその仕組みに大変興味を持っていたのです。

ただ、この制度は、当時の行政官が学者の力も借りながらものすごく苦労して作った結構説明が難しい制度なのです。その説明の依頼を受けたときは若干気が重かったのですが、大使館でこれを説明できる担当官は自分しかいないということで、覚悟を決めて、出来るだけの資料を英訳して、想定される質問の答えなども準備しました。実際どのようなやりとりがあったかは現在ではあまり覚えていないのですが、案内された部屋のドアを開けた先に、十数人の上院議員がテーブルについており、入ってきた私を一斉に眺めたその一種の威圧感は今でも鮮明に思い出します。

もう一つ記憶に残っているのが、当時の中曽根総理大臣が参加して米国で開催されたウイリアムズバーグサミットの仕事です。外務省での仕事は、俗にいうサブの仕事とロジの仕事があります。サブというのは、その会議の共同声明などの内容をあらかじめ詰めていく表方の作業です。一方でロジというのは一連の会議で必要な会議場の確保や食事の手配、参加者の送り迎えの自動車の手配その他の裏方の仕事です。私は外務省の上司のもと、そのようなロジの仕事を、開催の半年前から担当しました。

もとよりサブの仕事は容易ではありませんが、ロジの仕事もある意味際限がなく簡単な作業ではありませんでした。面白かったのは、会議が近くなってくると、会場となるホテルの中で各国の事務室が設置されるのですが、その仕事ぶりがお国ぶりを反映していたことでした。仕事の合間に他国の事務局を覗く機会もあったのですが、いつも忙しそうにしているのが日本とドイツで、何か気楽そうにしているのがイタリアの事務室でした。例えば、日本やドイツでは米国が用意した馬車に要人が乗るとき、どちら側からどう乗るかまでを細かく図に落としたりするのですが、たまたまそういう話になったときのイタリアの大使館のひとの反応は、「そんな、どちらかから乗るかなんてのはそのときの状況で偉い人が勝手に決めるので予め決めておく必要はないよ」というものでした。なるほど、そういう考えもあるよなーと、妙に納得した覚えがあります。

ウイリアムズバーグサミットでは色々なハプニングもあり、武勇伝も聞きました。普通サミットには総理大臣の他には大蔵大臣（現在の財務大臣）と外務大臣の３人が出席するのですが、このサミットには、米国の立場からは想定されていない通産大臣（現在の経済産業大臣）が来られていたのです。サミットでは多くの会議が併行して開催されるのですが、たまたま、米国主催の会議で日本の通産大臣の席が用意されていない会議にその通産大臣が来てしまったという事態があったのだそうです。とは言え、そのときその会議を担当していた外務省の担当官は、それまでの経験上、まず来ないことが予想された途上国の大使の席の名札を勝手に剥がして、「大臣ここにお座りください」と案内して事なきを得たのだそうです。そのこと自体は

あまり褒めたことではありませんが、その担当官の胆力と判断力に感銘した次第です。

ひとつ記憶に残っているのが、モンタナ大学からの招待を受けて日本の環境行政について学生たちの前で講演を行ったことです。もとより大勢の聴衆の前で英語で講演などしたことはありませんので、これも気の重い仕事だったのですが、その原稿づくりを大使館で秘書をしてくれていた地元米国人のスーザンがとても助けてくれました。

原稿を作る際に、日本語で最初の原稿を書くか、英語で書くか迷いましたが、あえて英語で原案を作ることにしました。そうしないといざ、人前で話すときに英語がスムーズに出てこないと思ったからです。スーザンは数日をかけて、私のへたくそな英語を、その表現をできるだけ残しつつ、とにもかくにも米国人が聞いて理解できる英語に直してくれたのです。おかげで、その後その修正した英語で練習しても最初の私の原稿のニュアンスが残っているので、とてもやりやすかったのを覚えています。

もっとも、或る意味大変苦労して準備した日本の環境行政についての講演だったのですが、質疑応答でまず質問されたのが、「日本はクジラをまだ獲って食べているそうだが」という、講演では全く触れていなかったクジラ問題でした。これは全くの想定外で想定問答も作っていなかったのですが、相手の質問の意図は理解しましたので、腹を決めて、日本は古くからクジラを捕獲してきたこと、クジラは油や肉だけではなくあらゆるものを利用してきたこと、近年ではクジラの生息調査に力をいれ、絶滅のおそれのないものを捕獲していること、クジラを獲る地元ではクジラの恵みに感謝しクジラを供養する手厚い文化があることなどについて、つたない英語ながら出来るだけ説明をしました。私の回答が完璧なものだったとは思いませんが、私の話にうなずきながら聞いてくれる学生も多く、そのあとさらにこの問題に突っ込みを入れる学生はいませんでした。そのとき、文化の違う人の間でも、誠意をもってきちんと説明をすることの大事さを改めて感じた次第です。

３年間の米国滞在中、多くの国立公園や歴史公園等を出張で訪問しました。いずれのところも事前に公園の管理事務所に連絡を入れ、その公園の特徴や管理方針について話を聞かせてもらいました。大使館の同僚は、国立公園に行くのに出張で行けるのはうらやましいという反応でしたが、それは環境庁で環境保全の仕事をしていることの有難さを実感したときでもありました。事実、米国と日本とでは公園をめぐる条件の違いはありますが、日本にとっても参考になることが多々ありました。その点については後程触れたいと思います。

① UNEP（国連環境会議）と合同での「環境の日」のホスト
② 米国連邦議会上院委員会での公害健康被害補償制度ヒアリング
③ 環境アセスメント国際会議
④ ウイリアムズバーグサミット
⑤ モンタナ大学からの招待講演
⑥ 国立公園等の視察（イエローストーン、グレイシャー、エバーグレーズ、グランドキャニオン、ザイオン、クレーターレイク、ヨセミテ、レインボーブリッジN.M.等）

＜日本からの出張者のサポート＞

大使館の仕事で欠かせないのが、日本からの出張者のサポートです。ただし、大使館員として公式にサポートできるるのは基本的に国会議員や国家公務員、それもある程度の役職以上の者と決まっていました。もっともこの当時は国立大学の教職員は全員文科省所属の国家公務員でしたので、大学の先生の調査のサポートなどもさせていもらいましたが、現在は、そのサポートの対象からはずれています。

担当としてやはり気をつかうのは、２年に一度日米合同企画調整委員会のため、日本から環境庁長官が来られるときです。メインの行事は、カウンターパートの環境保護庁の長官との会議なのですが、大臣が滞在されている間の空き時間に視察を入れることも担当書記官の仕事でした。外務省の慣れた人だと、あまりスケジュールをつめつめにせず、適当にゴルフを挟んだりしてワシントンの滞在を楽しんでいただくというスタンスでしたが、ゴルフもへたくそな私は、どちらかというと環境行政に直接かかわるような生真面目な視察先を多く詰め込んでしまい、ただでさえ時差ボケでお疲れの大臣をさらに疲れさせてしまったのではという反省が今ではあります。

５月の連休時など、国会議員の先生たちがどっと外遊される時期になると、大使館の手も足りなくなり、自分の直接担当ではない国会議員の先生のサポートに回ることもあります。あまり詳しいことは賭けないのですが、国会議員の先生も大変真面目でしっかりと仕事をされる方とそうでない方と両方おられるということを知りました。

① 環境庁長官のワシントン訪問
　　・EPA長官との会談の準備・サポート
　　・魚類・野生生物局付属パタクセント鳥類研究所視察等
② 日米合同企画調整委員会
　　・会議の事前準備
　　・担当課長のサポート
⑦ 関係省庁の課長、課長補佐クラスの会議出席等のサポート
　　・相手先のアポイント、同行等
⑧ その他地方自治体、大学の先生等のサポート
　　・同上
⑨ 国会議員の先生のサポート
　　・会議でのサポート、買い物等

（米国環境行政の強みと弱み）

３年間の大使館勤務の経験から、ものすごくおおざっぱに言うと、公害対策などの分野での行政は日本の方が対応が進んでいる反面、自然保護分野の行政では学ぶべき点が多いと感じました。ただ、歴史的に米国の国立公園は、は営造物公園という、国の所有地が多く、その意味では公園内での開発規制や営業規制などがやりやすいという、国立公園の構造的な違いがありますので、ただちに日本にそれを適用するわけにはいきません。それでも、国立公園局の組織

が充実しており、本部にはレンジャーのトレーニング施設があったり。各公園の管理事務所では資料室等が充実していて、研究者も多く活用しているなどは、日本でももっと学ぶべき点ではと感じました。また、日本の国立公園のレンジャー数とは２桁近い人数の差があることも驚きでした。それを背景に、自然解説制度が充実しており、演劇専門家を解説員として雇用しレンジャーとして再教育もして利用者の解説にあたるという事例もあると聞きました。また、公園ごとに各種の解説員つきの体験参加コースが多く用意されていることも感心しました。

一方で、日本では野生生物課というひとつの課に当たる組織が、米国では魚類・野生生物局として、国立公園局と並ぶひとつの大きな局となっていたのが印象的でした。この局は、原則人が立ち入れない原生地域を管轄しており、絶滅のおそれのある鳥類の人工繁殖施設をもつパタクセント鳥類研究所や大型動物の研究所はじめ全米に４つの大きな野生生物研究所を有していました。担当官と話をしていても、魚類・野生生物局の職員は、自分達こそ、自然保護の本流だとのプライドが感じられました。

なお、日本では環境保護団体と国の行政官が人事でクロスすることはありえませんが、米国では、局長以上の職員はポリティカル・アポインティーという大統領の指名制度があり、民間の自然保護団体の長が国立公園局長になることも珍しくはありませんでした。その意味では、環境ＮＧＯの社会的な地位は日本よりも高いものが感じられました。

他方、公害分野の行政では問題があり、特に廃棄物行政では多くの問題が噴出していました。すべてを比較したわけではありませんが、一般的に、日本よりもゆるい環境基準、排出基準が定められており、特に、廃棄物の管理が極めてゆるく、1978 年にはダイオキシン汚染に係るラブカナル事件が起こっています。これは、先のワシントンでの廃棄物処理場でゴミをひたすら埋め立て処分していたのでもわかるように、国土が広いが故の歴史的な課題であるとも言えます。ただし、米国はラブキャナル事件を教訓に、廃棄物による土壌汚染については、国が対策を講じその費用を土地所有者に請求するという、通称スーパーファンド法を1980 年に制定していました。

（日本と違うアプローチの化学物質の管理）

日本では、それまで環境基準の策定に関しては、いわゆるゼロリスクの考え方で行ってきました。すなわち、日本の環境基準をクリアしていれば、その汚染物質にかかる健康被害はゼロであるという考え方です。これはそれらの物質は健康被害に関しては一定の閾値があるという前提に立っていました。しかしながら、世の中には発がん性物質や放射性物質など、そのような考え方では管理しきれない物質が存在します。

その意味で、米国では発がん性物質については、膨大な情報が蓄積されており、どの物質ではどれくらいの暴露でどれくらいのリスクがあるかという情報をもとに政策が立案されていました。そのため、これこれの規制の場合はこれくらいの死亡リスクがあるということを明らかにしつつ、具体的な規制レベルを検討するというアプローチが一般的に行われていました。これは、原則、ゼロリスクの考え方で行政を行ってきた環境庁の職員としては、大きな驚きでしたが、なるほどそのようなリスク管理のやりかたも一理あるとの感想を持ちました。

（法律・制度制定の制定プロセスの違い）

もうひとつ、日本との大きな違いを感じたのが、法律・制度の制定プロセスです。日本の場合は、法律は基本的に行政府が準備し内閣法制局が既存法律との整合を徹底的にチェックし国会に提出するのですが、米国は法律は基本的にそれぞれの議員が立案し、相互の調整を行いつつ連邦議会で議論され、最終的に似たような法案は一本化され制定されます。

平たく言うと、まずは法律をつくってしまい、問題があれば訴訟等の結果をもみながら修正していくというアプローチです。よく言えばフロンティアスピリットがあり。悪くいえば出たとこ勝負の感があります。実際、先に言及したスーパーファンド法もその後多くの訴訟が起こされ、修正されていったと聞いています。

（ポリティカルアポインティー制度の問題）

先に、国立公園局長の事例でも触れたように、米国の行政機関では、局長以上のポストは基本的に政治任命であり。時々の政権により任命者がドラスチックに交代します。現在はわかりませんが、当時の環境保護庁では、内部からの昇格は課長クラスまでとのことでした。そのため、大統領が変わり、政党が変わると政策が大きく振れる傾向があります。

一方で、国立公園局長の事例のように、民間の環境保護団体との交流人事が実現するというポジティブな面もあります。いずれにしても、大統領の意向がよりダイレクトに行政組織に反映するシステムであり、日本のような官僚機構としての力は弱いとの印象がありました。

（議会・新聞の役割と力）

当時、レーガン政権は予算行政管理庁を中心に財政支出の大幅削減を行っていました。それに対して連邦議会が審議の過程で増額修正を行ったのです。日本では考えられない展開でした。一般的には民主党は環境保全に賛成、共和党は反対という傾向があると言われているのですが、こと環境問題になると必ずしもそのような党派でくっきりと賛否がわかれるのではなく、共和党でも環境問題を重視したり、民主党でも経済問題を重視したりと議員の判断はかなり個人によりました。

また、中間選挙において、ワシントンポストが環境関係議員の評価を新聞紙上で行い、具体的な応援キャンペーンを行いました。さらに、反環境派とみなされた化学会社の出身であるバーフォード長官に対し、ワシントンポストが徹底的な更迭キャンペーンを行い、バーフォード長官は任期半ばで辞任したという出来事もありました。

要は、議会や新聞の力が相対的に日本よりも米国の方が力があるというのが私の印象でした。

（環境研究者の層の厚さはさすが）

公害や廃棄物問題で多くの問題を抱えていた米国ですが、環境研究者の層の厚さはさすがと感じました。日本では当時、環境白書は基本的に環境庁の職員が自ら調査・分析し執筆していたのですが、米国では環境白書担当のCEQ（環境問題諮問委員会）という専門機関があり、そこには博士号を有する多くの職員が専門的な分析を行っていました。私もいつしか、そこの上級研究員と親しくなり、当時米国で試行が始まっていた、排出量取引制度である、ばい煙取

引制度についての共同論文を執筆し、日本の環境専門誌に投稿しました。

その後、米国は京都議定書や生物多様性条約などを締結してこず、2021年のバイデン政権になってようやくパリ協定に復帰したという状況をたどっています。そこには、かつてニクソン政権やカーター政権の時代に世界の環境政策をリードしてきた面影はありません。しかしながらIPCC（気候変動にかかる政府間パネル）などに関する研究者の分野では一貫して世界をリードする人材も輩出していることは特記すべきと思います。

（意外と硬直的な行政組織）

米国の環境行政組織を見たとき、私がひとつ疑問に思っていることがあります。それは、米国環境保護庁の設立が1970年、日本の環境庁の設立が1971年であり、この半世紀の間に欧州や日本の環境担当行政機構は大きく変わってきたにもかかわらず、米国の行政組織はあまり大幅な変化がみられないことです。

特に、日本の場合、公害問題から地球環境問題に重点がシフトするにしたがい、地球環境部の創設、地球環境局の創設、地球環境審議官の設置と組織を改組してきたが、米国では地球環境問題は国務省が中心になって対処しており米国環境保護庁の相対的な地盤沈下が進んでいる印象があります。また、国立公園局や魚類・野生生物局とEPAを統合するような動きも見られないのは若干理解に苦しむところです。

もしかすると、これは、どちらかというと官僚主導の政策が強い日本や欧州とくらべて、大統領と議会の力が官僚機構よりも格段に強いという米国の特殊性に起因しているのかもしれません。

（帰国時の感想）

1985年7月、私はワシントンでの3年余の日本大使館赴任を終えて日本に帰国しました。帰国してしばらくは、米国でのある意味人間的な暮らしのリズムに比べて、霞ヶ関での昼夜を問わない激務に強い違和感を感じました。

米国民は一般に、少なくとも日本人より時間的なゆとりをもって人生を楽しんでいるとの感慨を改めて持ちました。一方で国立公園などでは、白人カップルの多さに比べて、黒人カップルはほとんど見かけず、米国の貧富の差を垣間見た思いがありました。また、ワシントン郊外の私の住んでいた地域など、米国の平均的な住宅地は総じて日本の住宅地よりも自然環境がよく、多くの米国人は、自らの浪費型ライフスタイルを自覚していないと同時に自分たちは自然を愛する国民と認識していると感じました。その意味で、米国は気候変動問題や生物多様性の問題、浪費的なライフスタイルの問題などの環境問題のみならず、国内の格差問題なども含め、国としては多くの問題・課題を抱えているとの感想を持ちました。しかしながら他方で、私個人の経験ながら、3年間暮らしで感じた、普通の米国人のコミュニティーの、私のような外国人に対する懐の深さや親切心あるれる人のよさは今でも強く心に残っています。

第10講　京都議定書をめぐる攻防

（京都議定書発効までの経緯）

本講を記述するに当たり、気候変動問題への国際的な対応の歴史について、以下に簡単にまとめておきたいと思います。現在（2022年１月）は、パリ協定のもとでの国際対応となっていますが、今回の話は、或る意味その基礎となった京都議定書が日本でもなんとか批准（締結）に至ったときの話です。

1988.6　先進国首脳会議（トロント）「地球温暖化問題の重要性を確認」
1988.11　気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の設立
1992.5　国連総会で国連気候変動枠組条約を採択
1994.3　同条約の発効
1997.12　COP3（京都）京都議定書の採択（各国の締結に必要な細部は積み残し）
1998.11　COP4（ブエノスアイレス）COP6で運用ルールの最終合意を目指すことを確認
2000.11　COP6（ハーグ）京都議定書の交渉決裂
2001.3　米国が京都議定書離脱を表明
2001.7　COP6再開会合（ボン）京都議定書運用ルールの基本合意
2001.11　COP7（マラケシュ）京都議定書国際法文書の正式合意
2002.6　日本が京都議定書締結
2004.10　ロシアが京都議定書締結
2005.2　京都議定書発効

（COP6（2000.11）の交渉決裂）

1997年に京都で採択された京都議定書は、その内容がきわめて難しいこともあり、採択時点では、各国が批准（締結）できるだけの詳細が詰め切れず、その詰めが2000年11月にオランダのハーグで予定されていたCOP3まで持ち越されていました。そのような状況の中、私は、1999年の７月に地球環境部の企画課長に異動しました。地球環境部での勤務は1990年の調査官以来、２度目の勤務となりました。

COP6の開催が迫る2000年の７月、森内閣の発足に伴い、環境庁に川口順子長官が就任しました。川口大臣は、もともと通産省の出身で、そのときは既に退官されて民間企業のサントリーの役員をつとめていたのです。もとより国会議員ではない民間人がいきなり大臣になるということは制度上は可能で、他省庁を含めた政府全体としては前例もあったのですが、環境庁長官の事例としては初めてでした。その背景には、難航が予想されるCOP3への対応に際して、英語ができる国際感覚のある人が望ましいこと、産業界から強い反対論のある京都議定書の詰めにあたり産業界の声も理解している通産省出身者であること、一方で女性でフレッシュな印象のある人を内閣に入れたいという森総理の考えなどもあったのではないかと推察されます。

事実、当時の新聞では、女性の環境大臣ということで好意的な反応の一方、「国会議員でない官僚あがりの女性大臣で気候変動のような難しい環境問題で各省とわたりあえるのか」とか「結局、通産省出身で環境ではなく、経済界寄りの判断をするのではないか」などとのネガ

ティブな反応もありました。

川口大臣が来られてひと月後の８月、北九州市でUN/ESCAP環境大臣会合がありました。各国の代表がホテルの大会議室に集まり、討論し共同声明をつめていくのですが、慣例にしたがい、川口大臣は開催国の環境大臣として、議長をつとめられました。私はひな壇上の大臣のとなりで、議長の補佐役をしていたのですが、実に堂々とした議長ぶりで、議事進行もすべて英語で自然にこなされていることに感心しました。こんなことをいうとまことにおこがましいのですが、それまでほとんどの大臣は英語を話されず、、国際会議でも、事前の準備は基本的に事務方が行い、そのシナリオに沿って大臣には日本語でご発言いただき、当時通訳するというイメージが強かったのですが、川口大臣は全く違いました。

その後、11 月に開催されるハーグのCOP6でとりまとめの議長を担当するため、事前の調整に各国の間を走りまわっていたオランダのプロンク環境大臣が川口大臣を訪ねてきました。おそらく、そのときがプロンク大臣と川口大臣との初対面だったと思います。その後、COP6の直前の10 月に事前の調整を行う非公式閣僚会合がハーグで開催されたのですが、この二回の面談機会で、川口大臣はプロンク大臣に強い印象を与えたことが推測されます。というのが、その非公式閣僚会議の直後、プロンク大臣から川口大臣に、COP6で設置する４つの小グループ会合のうちの「京都メカニズム小グループ」の議長をつとめてほしいとの依頼が来たのです。これまで、私が知る限り、京都議定書採択時の開催国としての全体会議の議長をつとめた大木大臣を除いては、気候変動のCOPの会議におけるそのような会議での実質的な役割を日本の環境大臣に求めて来た例はありませんでした。

当時、京都議定書を詰めるうえで残された重要な問題が、「途上国の資金援助問題」、「吸収源問題」、「京都メカニズム問題」、「遵守制度問題」の４つだったのですが、その中でも詰めが難しいとされていた「京都メカニズム問題」の1グループの議長をプロンク大臣が川口大臣に依頼したということは、この人であればその重責を果たせるという確信がプロンク大臣にあったからだと思います。

この提案に対して、外務省は消極的でした。「この問題はなかなか合意が難しく、もしまとまらない場合は、日本の議長の采配が悪かったということなりかねないので、辞退しておいた方がよいのでは」という意見が環境庁にも伝わってきていました。それをどうするかの会議が大臣室で開かれたのですが、その席で川口大臣は、「外務省のご意見はわかりましたが。私はやってみたい」と言い切られたのです。

ただし、川口大臣は一方で現実的なご判断もされました。すなわち、今回の議長役は多くの国が参加する、いわゆるマルチの会議で、そのような会議での議長経験は自分には不足しているので、外務省のプロパーで現在ニューヨークの国連代表部の次席大使をされているマルチ会議の専門家である赤坂大使を自分の補佐につけて欲しいということを逆に外務省に申し入れたのです。

川口大臣は、高校生の頃AFSという高校生の米国派遣プログラムに応募し米国に１年留学したのを皮切りに、その後、通産省に入省されたあともイエール大学で修士号を取得し、また、ワシントンの世界銀行や日本大使館に勤務され、英語の実力は折り紙つきでした。しかしながら、大臣自身が、「私は英語は多少はできるけれども環境問題は知識・経験が足りない」

と言われ、事務方とともに環境問題について猛勉強されたのです。特にこの京都議定書は、専門的で細かい論点が多々あり、平日、大臣の空いている時間を事務方とともにすべてこの勉強に充てても、とても間に合いそうにありませんでした。そのため、週末、大臣の休みの日も朝から晩まで、大臣就任を機にわざわざ借りた六本木のアークヒルズのマンションに事務方がお邪魔し、昼はお手伝いさんが作ってくれるカレーライスを食べつつ勉強に没頭したのです。

できる限りの準備を終え、ハーグに旅立つ大臣に、「人類の良心が発揮されきっとうまくいくと思います」と、大層なお声がけをしつつお見送りをしたのを覚えているのですが、実際の会議は難航しました。それは、もとより川口大臣が議長をつとめた小グループの采配差配が悪かったなどということではなく、原則論に立ち気候変動への効果的な対処を貫こうとするＥＵと米国を含む、それに対して経済影響なども考え慎重な立場のその他の国々の間とのギャップが最後まで埋まらなかったことが大きな原因でした。

私は、役所で現地からの情報に気をもみながら、関係する国会議員の先生方に経過報告などをしていたのですが、最後の最後で英国の代表がなんとか会議を合意に導こうと全体会議の議長をつとめたプロンク大臣の妥協案をもって各国の間を走り回り、一時は妥協成立かという情報も流れたのですが、結局合意はできなかったとの情報を得ました。背景としては、この会議でＥＵの代表をつとめた、ドイツの緑の党の党首でもあるトリッテン環境大臣が米国や日本を含む、いわゆるアンブレラグループとの妥協に強硬に反対し、最後時間切れになったことがあったようです。

これは会議としては、合意に失敗したということなのですが、さすが長年の国際会議の知恵で、こういう時は、失敗と言わず、会議を一時中断するという表現をします。ともあれ、会議は中断され、川口大臣の日本に帰国されました。

ここで、当時の会議で何が大きな問題点となったか、以下にまとめておきたいと思います。

＜主要論点と結果＞

①途上国問題

→資金問題が先進国と途上国との間での最大の焦点に。追加的資金の必要性についてはコンセンサスが得られたものの資金の目的、規模、運営主体等の詳細について合意が得られず。産油国対策、技術移転等でも議論がまとまらず

②吸収源

→吸収源の獲得クレジットの制限、自然影響と人為影響の分離が焦点に。EU及び途上国は、獲得クレジットの規模が大きくなりすぎることや科学的不確実性等に対する懸念から、吸収源の追加的活動の第一約束期間への適用に対して慎重姿勢。

→しかし、第１約束期間への適用を前提に、先進国間で、一部の国が過大なクレジットを獲得することとならないよう制限を加えるとともに、省エネルギー対策が進んでいる我が国については目標達成に当たり必要な吸収量を確保するとの方向で妥協の可能性も探られたが、最終的には合意に至らず。

③京都メカニズム

→補足性、CDMの対象事業の制限、CDM執行理事会の構成等が争点に。

→補足性については、最終局面においては先進国間に歩み寄りがみられたが、執行理事会の構成については、先進国と途上国との間で意見の収斂がみられず。CDMの対象事業については、リストを作成し制限することはしないとする一定の方向性。原子力や吸収源事業については対象とすべきではないとの意見がありまとまらず。

④遵守制度

→今回の一体交渉の中で、遵守委員会、特に不遵守に対し罰則を課すことを決定する執行部の委員構成が最大の焦点のひとつに。議長案ではＧ７７及び中国の主張寄りの案となっていたところ日本を含む先進国が反対

（COP6決裂後の動き）

ハーグで開催されたCOP6の会議で、京都議定書の詰めが成功し、各国の批准（締結）作業が開始され、京都議定書の発効が見えてくると期待していた環境庁の関係者は、大変失望しました。このころの新聞の論調は、会議の決裂を受けて、日本でも「京都議定書は空中分解か」というような報道がなされていたのを覚えています。

しかしながら、この会議の直後から、このような状況を「何とか打開しようとする国際的な動きが出ていたのです。当時、米国は民主党のクリントン政権であり、副大統領はいわゆる環境問題に造詣の深いアル・ゴア議員でした。一方で、その年に行われた大統領選選挙で、民主党の候補として立ったゴア副大統領は、共和党のブッシュ候補破れ、翌年からは京都議定書に反対の意向を示していた共和党が政権を担うことが決まっていました。もとより、先のハーグ会議では京都議定書の詰めをめぐって米国はＥＵと対立をしたのですが、このまま京都議定書が暗礁に乗り上げるよりは、現在の状況のまま、大統領の残り少ない任期中に強引に京都議定書を批准（締結）してしまおうかとの検討もなされたやに聞きましたが、さすがにそれは無理だろうと断念されました。

ここで、ＥＵを中心に、何とか京都議定書の発効を進めるべく、中断された会議を再開しようとの各国の動きが活発化したのです。それまで環境庁の長官のもとに各国の大臣から直接電話がかかってくるということは聞いたことがなかったのですが、欧州各国、米国の環境大臣や代表から電話がかかってくるようになったのです。時には２国間ではなく、数か国の大臣が電話で一斉に会議ということもありました。当然時差がありますので、時間が決まると通常の勤務時間外であっても、大臣室に事務方も集まりスピーカー機能で大臣どうしの会話を傍聴させていただき、記録を作るというようなこともやりました。ただ、特にマルチの電話会議は相手の声もききづらく、事務方としては情けないことですが、会議が終わったあとで英語の達人である川口大臣に内容を改めて確認するというようなこともありました。

ともあれ、このような動きは画期的なことでした。これまで大きな国際会議の事前準備は、公式の補助会合などの場で環境庁の事務方と外務省の環境問題担当大使やその事務方が行ってきて、大臣にはある程度内容が固まったものを改めてご説明するという形だったのが、事前準備、それも公式のおのではなく、非公式の打ち合わせや意見交換が各国の大臣どうしで行われたのです。そのとき、はじめて、ＥＵや米国はこのようにして事前に、公式のルート以外にも、インナーとよばれるコアメンバーの大臣どうしで非公式な連絡をとりあって会議の準備を

していたこと、そのインナーのメンバーに川口大臣がはじめて迎えいれられたのだな、ということが理解されました。つまり、それだけ川口大臣は、短期間の間に、語学力はもとより交渉の相手として信頼され認められたのだと私は感じました。

いずれにしても、ハーグでの合意失敗の後、EUを中心になんとか早期に再開会合を開き、京都議定書を発効させようという機運が急速に盛り上がっていました。このような状況の中、2001年の１月、中央省庁再編が行われ、環境庁は環境省に衣替えすることとなり、私も、このタイミングで地球環境部の企画課長から大臣官房の政策評価広報課長に異動することとなり、この問題は後任の課長に託されることになりました。

その後、2001年の７月にCOP6の再開会合が気候変動条約事務局があるドイツのボンで開催されることとなりました。当然、私自身は政策評価広報課長の仕事をしていたわけですが、その会議がもう始まるという３日前、私は官房長に呼ばれ、その会議への出張を命ぜられました。聞けば、同時期に総理大臣が出席する経済サミットが開催され、そこで気候変動問題も話合われるため、担当課長がそちらに同行せざるを得ないので、ボンの会議には、直前まで担当していて、事情もわかっている私（一方井）に行ってほしいということでした。私は、地球環境の企画が用意してくれた関係資料を抱えて、急所ドイツへ向かう飛行機に飛び乗りました。

（ボンでの再会会合）

COPなどの国際会議では、通常、会議が開かれるホテルに代表団事務室が開設されます。私は、外務省の地球規模問題課長とともに、サブロジ担当の共同室長をつとめました。サブロジとは会議の内容的な調整と庶務的な調整の双方を指す外務省用語です。具体的には、川口大臣の二国間会議のアレンジを含むスケジュール調整、朝一番の説明、各担当からの報告電報の管理、関係省庁との調整、同行記者や国会議員、NGOへの説明等々です。

会議後半に入り、川口大臣が各国の代表とトップ交渉になり、深夜の交渉が続きました。会議自体は、予想どおり簡単には合意にいたらず、最後の段階になってもいくつもの主要論点が合意に至らず残されていました。

川口大臣は、その交渉の合間を縫って、ボンから３回、当時の小泉総理大臣に電話で報告をしました。私は大臣の補佐役として、東京の総理大臣秘書官と連絡をとりその電話をかける時間調整をしていました。最初の電話のときは総理との電話ですので、私は遠慮して電話のある部屋から出ていたのですが、２回目の電話のときは、何故か川口大臣が私に、ここに居なさいというジェスチャーをされたのであえて大臣が電話をされる脇に立っていました。

ことのときの電話は、まさにこれから最後の交渉に臨むその直前のタイミングでした。大臣はまず官房長官に電話をし、次に総理と話を始めました。「私はこれから最終交渉に入りますが、EUは強硬な主張をしています。ただ、もし、EUの主張を日本が飲まなかったということで交渉が壊れる場合は、私はEUの主張を丸のみしますが、総理、それでよろしいですね」と言い放たれたのです。川口大臣の思わぬ発言に、私はその場で鳥肌が立ったのを鮮明に覚えています。電話ですので、総理の返事は私には聞えませんでしたが、大臣が間髪を入れずに「ありがとうございます。それではそれでやらせていただきます」と返事をされたのを聞いて、総理が「それでやれ」と指示されたことを確信しました。

大臣と総理との電話でのものすごいやりとりの余韻もさめないまま、川口大臣は政府代表団皆が集まった会議に臨みました。ここでは、京都議定書をできるだけ実効性あるものとしようというEUの主張に近い環境省と外務省、それに対し経済の影響や原子力発電の気候変動対策への有効利用などを主張する経済産業省などの主張が真っ向から対立しました。本来、国際会議に臨む際、このような主張の違いについては事前に各省庁の間で調整し、「政府対処方針」としてとりまとめ、会議に臨むものなのですが、この京都議定書の場合は、国内での経済界の強硬な京都議定書反対論を背景に経済産業省と環境省の意見は最後まで一致せず、ほとんどの主要論点が整理されないまま会議に臨んでいたというのが実態でしたので、このような状況になることはある意味当然でした。

そのような議論を黙って聞いていた大臣は、最後にこのような発言をしました。「皆様方の主張はよく分かりました。ただ、私はこれから最終交渉に臨みます。時間もありませんので、その交渉については、すべて私に任せていただきますがそれでよろしいですね」と、静かなものいいながら、ものすごい迫力でした。その場は静まりかえり、政府代表団には省を代表する次官クラスの省審議官も出席していたのですが、さすがに大臣が毅然としてこのような発言をされた後に、「私はそれには反対です」と発言するメンバーはいませんでした。大臣はその後EUはじめ各国の代表との最終交渉に臨み、予定の時間を大幅に超えた深夜、難航をきわめた京都議定書交渉は、基本合意に達しました。

交渉では、結果的にそれまで強硬だったＥＵもかなりの妥協をし、一方で日本も原子力発電所問題などの主張をやめるなどの妥協をし合意が成立したのです。以下にこの会議で成立した基本合意の内容の概要をまとめておきます。

＜再開会合での基本合意の成立＞

①途上国支援

→条約に基づく基金として、気候変動特別基金を設置し、京都議定書に基づく基金として、京都議定書適応基金を設置

②京都メカニズム

→補足性については、定量的な制限は設けないものの、先進国の削減目標の達成について、京都メカニズムの活用は国内対策に対して補足的であるべきであり、国内対策は目標達成の重要な要素を構成するものとして合意

→排出量の売り過ぎ防止措置として、締約国は予め排出枠の90％又は直近の排出量のうちどちらか低い方を留保する必要

→共同実施、CDMについては、原子力は控える

③吸収源

→森林管理の吸収分については、国ごとに上限を設ける（日本は上限枠が13百万トンーＣ（3.86％）となり、3.7％分を確保）

④遵守

→削減目標を達成できなかった場合の措置として、超過した排出量は、1.3倍に割り増しした上で次期排出枠から差し引く、また、遵守委員会の構成は先進国対途上国

との割合が４：６に

（川口大臣への各国からの評価）

ともあれ、COP6の再開会合は合意に達し、最終日の真夜中、会議は閉会式に入りました。私は、政府代表団事務室にあった本会議場のモニター画面でその様子を見ていました。このような国際会議では、最後に議長が、その会議でキーとなった何人かの人を指名して発言を促すのですが、この会議の議長であったプロンク大臣が、その一人に、川口大臣を指名したのです。その際、「あなたは、自分が正しいと信じることを終始一貫して主張された。今、あなたの主張が正しかったことが証明された」というような趣旨の発言をしました。これは、米国が離脱してしまったあと、川口大臣は、単にＥＵの主張に反対したのではなく、気候変動の実効ある対策のためには、最大の温室効果ガス排出国である米国が戻ってくる余地を残しておくべきとの趣旨の主張をしていたことを指していたのだと私は理解しました。川口大臣は、それに対して控えめな謝辞を述べたのですが、会場からの拍手は一番大きかったように思います。

翌日の朝の地元のドイツ紙の朝刊には、一面に川口大臣の写真が大きく載っていました。

ドイツ語は私はさっぱりわからないので、外務省の人に聞いてみると、「京都議定書の分解を救った立役者」という趣旨の見出しだと教えてくれました。ちなみに、決裂はしたものの、COP6における川口大臣の京都メカニズム小会合議長の采配ぶりは公平で先進国、途上国双方の信頼を高めたとの評価を関係者から聞きました。

（川口大臣への個人的な感想）

川口大臣は、各国との交渉以上に国内関係省庁との厳しい交渉に直面しました。しかし小泉総理をはじめとする国内のキーパースンと密接な連携をとりつつ国際、国内双方の合意をもたらした行政力、政治力に私は感銘しました。特に、土壇場において、京都議定書をめぐる政治力学の本質を見極め、腹を据えた対応を行ったことは見事でした。

会議後、多くのNGOは京都議定書が基本合意に達したことは評価しながらも森林の吸収源の扱いには科学的根拠があいまいであり、国の目標達成に下駄をはかせるものだとの厳しい批判を行いました。その主張そのものにはもっともな点あったと私も思います。ただし、川口大臣は、それは百も承知の上、それを強く主張することにより、その他の反対論を押さえ込んだものと私は理解しました。

国際交渉においても、最後にものをいうのはやはり「人」だという感慨をもちました。先進国、途上国を問わず、見識ある発言には皆一目置かれます。今後、日本が国際環境問題に貢献していくためには、川口大臣のように、インナーの調整に参加しうる人材の育成は極めて重要だと感じました。

（その後の京都議定書の動きと日本の課題）

ともあれ、ボンでのCOP6再開会合における基本合意をもとに、2001年の暮れに開催されたCOP7において、京都議定書の内容が正式に固まり、それをもとに各国の議定書の締結（批准）が始まりました。ただし、日本ではその合意内容について経済界は未だ不満があったこ

と、また、米国が京都議定書から離脱したことなどを背景に、政府部内では、日本の締結に難色を示す動きもあったのですが、そこは小泉総理の強いリーダーシップの下、2002年の6月に日本は京都議定書を締結しました。一方で京都議定書の締結に消極的だったロシアも2004年10月にようやく京都議定書を締結しました。その裏には京都議定書の発効でロシアの天然ガス需要が高まるとのEUの説得があったと言われています。2005年2月に京都議定書は発効しました。

京都議定書の一連の政策形成過程において、最後の最後に川口大臣の奮闘により、一定の役割を果たしたものの、全体的に見れば、日本は政府部内での足並みがそろわず、国際交渉において、戦略的な対応、建設的なリーダーシップをとることに失敗したといっても過言ではないと思います。また、日本は2005年の京都議定書の発効後、京都議定書目標達成計画を策定したものの、炭素税や国内排出量取引制度といった有効な政策は盛り込まれず、温室効果ガスは増加を続け、京都議定書の目標達成が危ぶまれたのですが、議定書の第1約束期間が始まる2008年に偶然発生した、いわゆるリーマンショックと世界的な景気後退の影響で日本の温室効果ガスの排出量が大幅に落ち込み、結果的に日本は京都議定書目標は達成されることとなりました。

京都議定書は、2012年の第一約束期間に終了するため、それに続く新たな議定書の策定が進められました。しかしながら、その議定書の採択を予定していた2009年のコペンハーゲンでのCOP15では、交渉が決裂したため、新たな議定書の開始は2020年まで先送りされ、2013年から2019年までは京都議定書を延長することとされました。

しかしながらEUが主導した京都議定書延長に日本は反対し、新たな議定書等が策定されるまで、日本は京都議定書の延長期間の枠組みから離脱することとなりました。当時、なぜ日本がこのような選択をしたのかについては、十分な説明がなく、私自身は、日本のこの離脱は大変残念なことと考えています。

その後、2015年にパリで開催されたCOP21で京都議定書のあとの国際枠組みとして、「パリ協定」が合意され2020 年からその運用が始まっていますが、2022年の2月現在、日本はいまだに基本となる温室効果ガスの削減政策手段を導入できていないというのが私の見方です。

第11講　持続可能な発展とドイツの気候変動政策

（地球サミットでの「持続可能な開発」）

現在でこそ、「持続可能な発展」や「持続可能な社会づくり」などという言葉は普通に使われていますが、私が環境庁に入った1975年当時は、正直聞いたことがありませんでした。それが世間に広まったのは、1992年の環境と開発に関する国連会議（通称地球サミット）に向けて世界から召集された賢人会議、通称「ブルントラント委員会」の「我ら共通の未来」の報告書が1987年に公表されたとき以来だと思います。

「持続可能な開発（発展）とは、未来の世代が自分たちの欲求を満たすための能力を減少させないように、現在の世代の欲求を満たすような開発（発展）である」という概念は、1972年にストックホルムで開催された地球人間環境会議以来の、環境か開発かという先進国と途上国との激しい対立の橋渡しをするものとして、地球サミットの場においても広く受け入れられ

たという意味で、政治的には評価されるべきものだったと思います。

ちなみに、日本ではこの「sustainable developemennt」という英語は、地球サミット当時は、「持続可能な開発」と訳されていたことが多かったのですが、日本語の「開発」という言葉のニュアンスはどちらかというとハードな開発がイメージされるのに対して、英語の「developmennt」は、能力開発というようなソフト面も含むより広いニュアンスの言葉ですので、その後、「持続可能な発展」という言葉に収束してきたものと理解しています。

ともあれ、ブルントラント委員会の定義は、環境が優先か経済が優先かというようなきわめて合意が難しい論争に一石を投じ、環境と経済をうまく折り合わせることで、先進国も途上国も、共によりよい世界を作れるのではないかという希望が生まれた時代だったと思います。その背景には、直前に東西冷戦が終わり、世界は、人類同士の軍備拡張競争から、人類の共通の敵である環境破壊に向けて新たな戦いを挑む時代になったのではないかという一種の高揚感もあったと思います。

ただ、現時点から考えると、正直、この時点での私自身の「持続可能な発展」の理解は十分なものではなかったと思います。

（日本の「持続可能な発展に係る国家戦略」）

地球サミットには、私自身、日本の環境政策を世界にアピールする「ジャパン・デー」担当として参加をし、帰国して間もなく地球サミットで採択された「アジェンダ 21」の翻訳作業にとりかかりました。

翻訳は、公式には外務省と環境省の共訳だったのですが、実際には、環境省内の英語の得意な職員を総動員してとりかかりました。「アジェンダ 21」は、副題が「持続可能な発展の人類の行動指針」とされているように、先進国、途上国も含め数年間の外交交渉の末に採択されたものだけあって、内容的にも英語的にも難しく、翻訳は難航しました。もちろん、英語の翻訳は外注することも可能だったのですが、環境分野の英語は専門的なものが多く、内容をある程度把握している者が翻訳した方が、結局一番正確で早いという判断になったものです。この翻訳の編集は。専門書を扱っている小さな出版社にお願いしたのですが、その会社は全体のトーンをそろえるため、翻訳上のばらつきについて、詳細にチェックし翻訳者等に指摘してくれ、大変助けられたことに今でも感謝しています。

私はこのとき、地球環境部で調査官をしていたのですが、事務的な責任者として、この作業と併行して、アジェンダ 21 で各国に求められていた「持続可能な発展にかかる国家戦略」の策定にとりかかりました。アジェンダ 21 は 40 章にわたり、環境、経済、社会の 3 分野にまたがる持続可能な発展の具体的な方向が盛り込まれている膨大な資料で、どの項目も重要な内容ということで、とりあえず、その項目と同じで構成で、日本の国家戦略を作成しようと思ったのです。

当時は、そのやりかたが当然のように感じていたのですが、その後作成された各国の戦略を見たとき、それは、あえて言えば「拙速」なやりかたであったと感じています。なぜなら、アジェンダ 21 は先進国、途上国の双方の問題意識をすべて盛り込んだ行動指針であり、どの項目も重要ではあるものの、国ごとに発展度合や環境保全上の問題の深刻さも異なりますので、

「戦略」として考えたとき、当然、国ごとに重点的にやらなければならない項目の優先度などが異なってくるからです。

内容が広範な分野にまたがっていましたので、実際の執筆作業は、環境庁の担当部局だけではなく、広く政府の他省庁に依頼し、それを環境庁で編集するという形で進みました。

出来上がった原案を再度関係省庁と協議をし合意を得たうえで閣議決定し、「持続可能な発展に係る日本版アジェンダ21」として1993年に公表するとともに国連に送付しました。これは地球サミット後、世界の中でも最も早い国家戦略のひとつだったと思います。

しかしながら、これは日本の中でも、ほとんど話題にもなりませんでした。それは、或る意味当然でした。よく言えば、アジェンダ21の内容に沿って、それでは日本ではその項目について現在何をやっていてどのような方向を目指すのかということを淡々と叙述したということなのですが、悪く言えば、日本は持続可能な発展ということをどのようにとらえていて、その観点から日本はどこに弱点があり、その弱点を克服するためには何をしなければならないのかという深い分析をしないまま、機械的に必要な項目を埋めていくという作業をしてしまったのです。また、政府の担当官が自らの行政を記述する際は、どうしても自分の行政を正当化しがちという、いわば霞ヶ関バイアスというべきものが当時もあったということではないかと、霞ヶ関を離れた今では思います。

今から思えば、日本は公害防止などは進んでいたのですが、気候変動問題への対応などは遅れており、エネルギー問題なども含めてそのあたりの議論もしっかり行った上で基本的な政策の方向を定めるべきだったのですが、当時は、その基盤となる「持続可能な発展」とはどういうことかという議論も十分ではないままに、表面的な議論と作業をしてしまったという忸怩たる思いがあります。

（強い持続可能性の考え方との遭遇）

その後私は、2003年にに環境省の政策評価広報課長から、財務省の神戸税関長へ異動しました。これまで財務省から環境庁に出向した事例は多くあったのですが、逆に環境庁から財務省に出向した人事はなく、私が初めての事例でした。これは、2001年の中央省庁再編に伴い、環境庁が環境省に昇格し、形の上では対等の立場になったことから一方的な出向ではなく、相互交流の出向が望ましいということになったのではと私は理解しました。

その２年後、本来ですと、また環境省に戻ることが想定されていたのですが、実際の異動はそうならず、私への異動内示は、京都大学経済研究所教授というものでした。もっとも当時は京都大学も国立大学法人となっており、以前のように、国立大学はすべて文部省所属という形にはなっていませんでしたので、辞令ひとつでの政府内異動ではなく、形の上では、国家公務員をいったん辞職をして、京都大学に採用してもらうということになりました。

これまた、あまり前例のないことで、当初は大変とまどったのですが、その後、次第に状況がわかってきました。つまり、京都大学の経済研究所も法人化のあと、文科省からの補助金がどんどん減っており、何か新たな枠組みを構築して研究体制を強化することが求められていたのです。その時、経済研究所所長の佐和隆光先生が考えられたのが、「先端政策分析研究センター」の新設でした。その趣旨は、「霞ヶ関の役人は政治家や企業などを相手の切った貼った

の仕事はうまいけれども基礎的な勉強が足りていない。逆に、経済研究所の研究者は、理論的なもっともらしい話はうまいけれども、現実世界を動かすことの難しさを理解していない。そうであれば、その両者を混ぜ合わせて、共同で政策研究をすれば、両者ともに利益を得るのではないか」というものでした。制度の説明としては、強制はされなかったものの、霞ヶ関から来た官僚は、京都大学で博士の学位をとることが望ましいということでした。

その趣旨にそって、私は、財務省、経済産業省、内閣府、国土交通省からの官僚とともに、京都大学の経済研究所に赴任しました。そこでは、２年の任期つきの教授となり、そこで経済研究所の若手の研究員と研究チームをつくり、日本企業の温室効果ガス削減対策を中心に研究を開始しました。ただし、それこそ、基礎的な勉強が足りていないという自覚はありましたので、まずは、環境経済学を中心に関係ありそうな内外の文献をひたすら勉強しました。

前置きの話がやや長くなりましたが、その勉強の過程で、「強い持続可能性」の考え方に遭遇したのです。

それまでは、「持続可能な発展とは」という問いに対しては、「ブルントラント委員会の定義」というものが反射的に答えとして私自身でていたのですが、世界の研究者のなかには、そこで思考停止せず、さらにその先を考えた続けた先駆者がいたのです。それが、米国のハーマン・デイリーという研究者です。

デイリーは1938年生まれで、私より一回り以上年配の方ですが、1972年のストックホルムの地球人間会議開催の頃には、すでに経済学者としてのスタートを切っていました。彼はエコロジーや哲学、自然科学にも深い興味と知識を持っており、その頃から、経済学とは単にＧＤＰの成長を求めるための学問ではなく、自然の営みによる持続可能性をベースとした経済学の構築に強い意欲を持っていました。彼は、同じような考えを持つ研究者とともに、経済成長は永遠には続かず、持続可能な発展をとげるためにはいずれ「定常経済」に移行しなければならないという研究活動を行っていました。

しかしながら、1970年代は、米国の経済が繁栄していた時代であり、デイリーの「定常経済」は、人類の技術開発をはじめとする無限の発展・成長の可能性を否定するものだとして、特に、市場機能を基礎とした自由経済を信奉する当時のアメリカの主流派経済学者からは強い反発を受けたといいます。

そのような中、デイリーは、持続可能な発展について、次のような３つの条件を提示しました。

○再生可能な資源（大気、水、土壌、森林等）は、それが再生できるペースで使うべきこと
○再生不可能な資源は、それが再生可能な資源で代替できるペースで使うべきこと
○廃棄物や有害物は、自然が受け入れ浄化できるペースで排出すべきこと

この三つの条件を学会などで発表した際、聴衆からは「これは、持続可能な発展とは、持続可能な行動をとるべきと言っているようなもので、一種のトートロジー（同義反復）ではないか」との質問を受けたといいます。

私は、このエピソードを聞いたとき、私自身の環境庁時代の関係省庁とのやりとりを思い出しました。というのは、私が現役時代よくあった環境庁と通産省との間では、次のようなやりとりがよくありました。「環境庁は炭素税が必要だというが、そんなことをしたら経済に悪影響がある。環境庁は炭素税を入れても経済に悪影響がないということを保証できるのか」、一

方で、「通産省は経済が重要で炭素税などは入れられないというが、このまま経済が成長し続けた場合でも、地球環境が破壊されないという保証はできるのか」という議論です。

つまり、デイリーに対するコメントは、論理的にはたしかにそのような面があると思うのですが、逆にいうと「持続可能な行動をとっていかなくても、何故、世界は持続可能だと判断できるのか」という再反論には答えられないという面があるように私には思えます。

いずれにしても、デイリーのこの「持続可能な発展の３条件は」それまで私がきちんと理解していなかった「持続可能性とは何か」という疑問に正面から答えるものであり、深く納得したのです。そして、この条件は、環境経済学では「強い持続可能性」と定義されていることを知りました。

「強い持続可能性」とは、「人間の経済成長には「最適な規模」があり、自然資本は人間の福祉の究極的な厳選であることから、森や海など自然資本の制約を超えて成長することは不可能である」という考え方です。一方、「弱い持続可能性」とは、「自然資本は人間の福祉の決定要因のひとつであり、自然資本は、その他の人口資本等で代替可能である」という考え方です。

普通にこの二つの考え方を聞くと、何となく「強い持続可能性」の方が正しいような気がするのですが、人類の実際の歴史を振り返ると、古代から現代にいたるまで、基本的にはずっと「弱い持続可能性」の考え方に立って、現代文明は形づくられてきたということに気が付きます。実に、人類の発展と言われてきた多くのものは、自然資本を人工資本に置き換えてきたものであるからです。

しかしながら、まさに1972年にローマクラブが公表した「成長の限界」という本が、世界に向けて、成長自身が持つ地球環境や資源の観点から問題点を提起したその時代に、デイリーは、「弱い持続可能性」から「強い時速可能性」に社会のパラダイムを転換すべきという明確な問題提起を行ったのです。

実は、私はデイリー教授にお会いしたことがあります。日本の旭硝子財団というところが1992年から「ブループラネット賞」という地球環境の保全に貢献した研究者に賞を出しているのですが、2014年の第23回に、デイリー教授が米国の生物学者ジャンセン教授とともに同賞を受賞されたのです。当時私は同財団の同賞選考委員をつとめており、その授賞記念のレセプション等でご本人と話をすることができたのです。デイリー教授はとても温厚できさくな方で、私は改めてデイリー教授のファンになるとともに、日本の民間企業の財団とはいえ、日本がデイリー教授の業績を高く評価したことを心から嬉しく思いました。

（ドイツの気候変動・エネルギー政策）

さて、2005年の夏から京都大学の経済研究所で、経済研究所の若い研究者とともに、日本企業の温室効果ガス削減対策について、アンケート調査などによる実証研究を始めたのですが、ちょうどその当時、EUが温室効果ガスを対象とした大規模な排出量取引制度を開始していました。いわゆる欧州排出量取引制度です。EUは、1997年の京都議定書の採択当時は、域内共通炭素税を導入する方針だったのですが、それが加盟各国間の同意が得られず、次善の策として域内の排出量取引制度の導入に方針を転換し、それが実施に移されていたのです。

温室効果ガスの削減には、つとにこのような経済的措置が有効と言われており、1990年代

はじめの北欧諸国をはじめとして、炭素税は欧州各国の間で徐々に広まってはいたのですが、域内の全加盟国を対象にこのような大規模な排出量取引制度が導入されたのは画期的なことでした。この背景には、共通炭素税の導入はEUの中で全会一致の必要があったものの、排出量取引制度は多数決で導入できたとの制度的な事情があったと言われています。

ともあれ、日本の気候変動政策を論ずるに当たっても、このEUの新しい制度について、詳しく知ること、また、その対象となった企業の対応などについても調べる必要があると強く感じました。そのため、年間の研究計画の中で、EUの当局者へのヒアリング調査と排出量取引制度の対象となっている企業へのヒアリング調査を組み込みました。その際、手助けしてくれたのが、京都大学の植田和弘教授のところに訪問されていたご縁で知り合ったEU社会経済委員会のユニット長のエリック・ポンテウ博士とドイツのカッセル大学のスベン・ルドルフ博士でした。

そのため、当初、欧州調査ではまずEU本部のあるブラッセルを訪問し、ついで周辺の国の企業調査というスケジュールを組んでいました。また、EUではポンテウ博士のオフィスを訪問する一方で、EUの環境局にもアポイントをとり、気候変動担当官のところにでもヒアリングを行いました。そのとき、知り合ったのがドイツの環境省からEU環境局に出向されていたサイモン・マー博士でした。

そのような調査を行っていく中で、日本の消費者庁の2008年の国民生活審議会の資料に「諸外国の持続可能な発展に関する国家戦略」という興味深い資料があることを知りました。そこでは、アジェンダ21を契機とする各国の持続可能な発展に関する国家戦略の概要が記されていたのですが、その中のドイツの国家戦略を読んで私は心底びっくりしました。ドイツの国家戦略は2002年に策定されたのですが、その「基本的な考えかた」のなかに、なんと、ハーマン・デイリーの持続可能な発展の3原則が記述されていたのです。それまで私は、この原則は、研究者レベルの概念としては確かに論理的で私自身は極めて納得度の高い原則だったのですが、一方でこれを現実の政策に反映させることは極めて難しいのではという印象を持っていました。なぜなら、これは現実の世界の経済において主力となっている、石油会社や発電会社などを正面から敵にまわしかねない内容を含んでいたからです。

それが、ドイツのすべての政策の上位計画にあたる持続可能な発展にかかる国家戦略に堂々と書き込まれていたのです。これは私にとって極めて衝撃的でしたが、同時に、それまでドイツの気候変動・エネルギー政策に対して抱いていたある疑問が解けた瞬間でした。

ドイツは1998年にいわゆる保革逆転の政権交代があり、それまでながらく政権を担ってきたキリスト教民主同盟からドイツ社会民主党と緑の党の連立政権へと政権が移行したのですが、それ以降、脱原発と脱化石燃料の双方を基本方針として2050年に向けた再生エネルギーを中心としたエネルギー構造に変革する、いわゆるエネルギー大改革の方針を打ち出していました。日本でもそうであったように、普通に考えて、化石燃料を再生可能エネルギーに代替していく過程で、原子力発電は二酸化炭素を出さない発電方式として、化石燃料の代替電源という捉え方があっても不思議ではありません。

確かに、チェルノブイリの原子力発電事故のあと、ドイツは原発廃止の世論が高まりました。しかしながら、それだけでは、日本においても東日本大震災での福島の原発事故の後でさ

え、原発の廃止には踏み切れない日本の状況を見るにつけ、何故、ドイツはこれほとまでに原発廃止を国の方針と決められたのだろうかと、いまひとつ私が腑に落ちなかったのです。

しかしながら、2002年に策定していた国家戦略に既にハーマン・デイリーの3原則を盛り込んだということは、ドイツは化石燃料も原子力発電も、ドイツの将来にとって持続可能なエネルギー源ではないという判断をしたことと整合します。その意味で、ドイツはなんと論理的な思考をする国なのだろうと私は感嘆したのです。

もちろん、原発の廃止を決めた背景はそれだけではなく、ドイツの環境省でヒアリングをした際、私が聞いたのは、「50％は原発が大規模な事故を起こす可能性、30％は再生可能エネルギーに比べて将来にわたりコストがかかりすぎること、20％はテロの対象となる可能性があること」がドイツが脱原発する理由ということでした。

いわば、ドイツはやみくもにエネルギー改革をしているわけではなく、理論的なバックボーンとして、ハーマン・デイリーの持続可能な発展の3原則を持っているということを知った次第です。

（日本の持続可能な発展に関する国家戦略）

ひるがえって、日本の国家戦略はどうでしょうか。先に地球サミットのあと日本は日本版アジェンダ21をいち早く策定し、国連に報告したことを書きましたが、その頃日本は同時並行で環境基本計画の策定作業を行っており、その最初の計画が1994年に閣議決定されたのです。そのため、詳しい経緯はわからないのですが、その後の日本の国家戦略としては、この環境基本計画がそれにあたるものとして、国連に報告されているのです。

確かに、環境基本計画は閣議決定文書であり、持続可能な発展の概念もあつかってはいるのですが、その策定過程を見ても、あくまで環境省が原案を作り、環境大臣が任命した審議会で審議し、関係府省と協議の上で作成されるものであり、政府部内では、決してすべての政策の上位計画ではなく、「環境保全」という一分野の政策にかかる計画と認識されています。これでは、エネルギー政策や経済政策など、持続可能な発展概念に関するすべての政策をきちんと議論し決定することは困難であると言わざるを得ません。

私は、今からでも日本の持続可能な発展の方向性について、エネルギー政策や経済政策等も含めて再度議論しなおし、改めてすべての政策の上位計画となる『日本の持続可能な発展に関する国家戦略』を策定する必要があると考えています。また、その前提として、日本はハーマン・デイリーの持続可能な発展の3原則をきちんと議論し、位置づけ、今までの『弱い持続可能性』の考え方から『強い自足可能性』の考え方に軸足を移すべきと考えています。

（あとがき）

本稿は、これまで武蔵野大学で10年間にわたって私が講じてきた「環境政策論」のレジュメをもとに、それを文章化したものです。ただし、まえがきでも述べたように、この授業は、環境政策のすべてを体系的に説明したものではなく、私自身の環境庁や環境省、さらには他の行政組織や大学などのなかでの個人的な体験をベースとしています。

もとより、学問としての環境政策論の視点から見ると、本稿は、足らざるところがたくさんあります。しかしながら、あえて、自分の体験を語った背景には、これまで行政の場で実際に行ってきた自分自身の仕事への反省と、自分が持つ理想や希望を現場で活かしきれてこなかったことへの忸怩たる思いがあります。その思いが、若い学生さんをはじめとする読者に伝わり、これからの環境政策を考える際の何等かの参考となれば、これほどうれしいことはありません。

なお、文中の内容についての間違いはすべて筆者の責任に帰するものです。ご指摘をいただけると幸いです。