

環境省 五十年史

令和三年十二月
(補遺版) 令和五年 七月

環境省五十年史編さんチーム

巻頭言

のフリをした祝福です

役所の省史にしろ、民間の社史にしろ、正史として纏めるとなると鯨張ったものになりますし、読み易い私史となるとどこまで信をおいて良いか、折角努力を注いだ以上役に立つものとはしたいが…どこでもある悩みです。

それでも何か欲しい。でっかいものでは、ギボンのローマ帝国衰亡史は、欧米知識人ならだれでも読んでいて自在に引用する。鯨岡兵輔環境大臣は、「経験に学ばない者は鶏人間だ！鶏は追っても追ってもやっぱり同じところにやってくる」と喝破されました。やはり50年の経験は残したい。

若い職員の方々にそう思っていただいたのは有難いし、職員OB等かつての関係者にも大変ご協力を頂いた、もっとも機会があれば一言ぶちたいと言うのがOBの性癖でしょうから左程気にしなくてもいいのかも知れませんが、とにかくこの50年史はそういう賜物です。

回顧、経過の記録も、所詮、筆者論者の思念の産物ですから、それぞれの知見、視野、精神等の深さ、広がり、高さを超えられません。どれほど役に立つか分かりませんし、論難される点があれば、私もその一員として責めを負いますが、せめてお汲み取り頂ければということが二つあります。

まず、環境庁・環境省が、「環境の保全こそは、行政が注力しないとイケない最も国民に密接した政策課題だ」と信じて懸命に取り組んできたことが浮かび上がればいいなあと思えます。力及ばずと言うことはあるにせよ、いつも人々に寄り添うという気持ちだけは持ち続けたと思えます。

そして環境庁・環境省こそ、大臣をヘッドに、副大臣、大臣政務官という政治家の司令官の指揮の下、忠実に、少数であってもそれなりに精強な職員スタッフが身を粉にしてきた役所であり、大臣等政治司令官のリーダーシップに大いに頼ってきた役所だということです。環境庁発足から様々な変遷を経てようやく築かれたワンチームだと思います。これが二つ目です。

未来は若い人のものであり、歴史、経験に拘泥すべきではありませんが、この二つなら、これから環境省に関わる方々、縁あってこの50年史をご覧になる方々にも共感につながり、将来への祝福となるのではないかと、僭越ですが、巻頭言のフリをして祈らせていただく次第です。

環境庁1期生、元環境事務次官

西尾哲茂



環境省五十年史の編さんに当たって

環境省五十年史編さんチーム

1. 経緯

1971（昭和46）年7月1日に環境庁が設置された。1981（昭和56）年には「環境庁十年史」が、1991（平成3）年には「環境庁二十年史」が、それぞれ発刊されている。しかし、環境省が設置された2001（平成13）年は、環境庁が設置されて30年の節目であったが、三十年史は作成されないなど、「環境庁二十年史」を最後に環境省の年史は作成されていない。このため、今般、環境庁設置50年目、環境省設置20年目に当たる2021（令和3）年に、「環境省五十年史」を作成することとした。

環境省あるいは環境行政の歴史については、前述の十年史や二十年史のほか、公害白書や環境白書等の文書によってたどることができる。しかしながら、担当職員の経験や思い、関係者との調整の経緯、環境庁・環境省が置かれた状況などは、必ずしも公表資料や行政文書には表れていない。そうした詳細を知るためには、その当時の人物から口述や文書により情報を入手する必要がある。環境省は中央省庁の中では比較的新しい官庁であるが、50年の節目を逃すと、環境庁設置当初からの歴史の証人の声を集めることは非常に困難になると思われる。この50年間の環境庁・環境省の足跡を振り返り、それを糧として、環境省の更なる飛躍につなげたい——そうした思いを持った環境省の有志職員により、「環境省五十年史編さんチーム」が組織され、環境省五十年史の編さんを行った。

本史の編さんに当たっては、業務時間の20%までを所属課室の担当業務以外の環境政策に寄与する活動に充てることのできるようにするための仕組み「霞が関版20%ルール」も活用しつつ、編さんチームのメンバーが、所属部署の業務の傍らで、部局や職種を超えて集い、構想、企画、調整、情報収集、編集等を行った。

2. 本年史の位置付けとコンセプト

上述のとおり、本年史は環境省有志職員から成る環境省五十年史編さんチームが編さんを行ったものである。

本年史のコンセプトは以下のとおりである。

- ・環境政策や環境省の取組の内容については環境白書等に委ね、そうした文献資料には残されていない情報を、オーラルヒストリー（口述歴史）として取りまとめる。その対象は、環境庁・環境省にとって重要な出来事とし、特に環境庁二十年史発刊以降の30年間に重点を置く。
- ・時間的な幅を持ったテーマについてのレビューや、オーラルヒストリーを補完する内容

等について、原稿の執筆をお願いします。

・環境省及び環境政策の 50 年間の振り返るための資料・データを整理して取りまとめる。

3. 構成

本史は、インタビュー記録及び執筆原稿から成る記録編と、過去 50 年間の出来事の年表、予算・定員・組織等の変遷、各年の白書等から成る資料編から構成される。

記録編については、環境庁・環境省にとって重要な出来事に関わった当時の担当職員や有識者計 42 名（のべ 72 名）を対象としてインタビューを行い、オーラルヒストリーを作成した。新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、対面でのインタビューは感染症対策に万全を期して行うとともに、一部のインタビューはウェブ会議システムを利用したオンライン方式で行われ、これにより、地方や海外に在住の方にも御参加いただくことが可能となった。さらに、有識者や民間の方を含め、6 名から寄稿を頂いた。

また、資料編では、環境と社会の 50 年を年表形式で振り返るとともに、歴代の大臣・副大臣・政務官・事務次官等、予算・定員・組織・国立公園の変遷を整理した。また、50 年間の環境白書等の表紙及び総説のテーマを並べ、更に白書で用いられたキーワードの出現頻度を集計し、年代別の出現ランキングと出現傾向の分析を行った。

4. 留意事項

インタビューの発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。また、寄稿文は環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。

年は西暦表示を基本とした。記録編では、原則として、各出来事・テーマの代表的な年を特定し、タイトルにかっこ書きで記載して、年代順に並べている。

インタビュー記録では、冒頭及び末尾に話し手を五十音順で記載するとともに、現役管理職が同席した場合は同席者又は聞き手として記載した。また、文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。組織名等の固有名詞については、略称が用いられた場合は発言ママを基本とし、必要に応じてかっこ書きで正式名称を補った。

寄稿文については、初稿を受領した日を「原稿受理日」、公表用の原稿を執筆者が確認した日を「最終確認日」として、各寄稿文の冒頭脚注に記載した。

細心の注意を払って編さんを行ったが、環境省及び環境省五十年史編さんチームは、読者が本史記載の情報を用いて行う一切の行為について、何ら責任を負うものではない。内容の誤り等により修正が必要になった場合は、修正した電子データを環境省ウェブサイトに掲載する。

以上

環境省五十年史 目次

巻頭言

環境省五十年史の編さんに当たって

記録編

記録編で取り上げた主な出来事.....	記録編-0
1. 環境庁設置からの流れ（1971年～）.....	記録編-01-1
2. 公害健康被害補償制度の変遷と課題（1973年～）.....	記録編-02-1
3. 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の累次改正による 規制強化について（1976年～）.....	記録編-03-1
4. フロン全廃に向けたオゾン層保護対策（1988年）.....	記録編-04-1
5. 地球環境部の設置（1990年）.....	記録編-05-1
6. 地球環境部発足、環境基本法制定に当たって（1990, 1993年）.....	記録編-06-1
7. 自動車環境対策の整備（1992, 2001年）.....	記録編-07-1
8. 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の 制定について（1992年）.....	記録編-08-1
9. バーゼル法の制定（1992年）.....	記録編-09-1
10. 環境基本法の制定（1993年）.....	記録編-10-1
11. 国民公園の管理（国民公園専門官設置以降）（1995年～）.....	記録編-11-1
12. 地方分権改革（1995年）.....	記録編-12-1
13. 水俣病政治解決（1995年）.....	記録編-13-1

14. 環境影響評価法の制定（1997年）	記録編-14-1
15. 気候変動枠組条約 COP3 と京都議定書の採択（1997年）	記録編-15-1
16. 化学物質対策の進展（1999, 2003, 2018年）	記録編-16-1
17. 循環・リサイクル法制（2000年）	記録編-17-1
18. 省庁再編（2001年）	記録編-18-1
19. PCB 特別措置法の制定と PCB 廃棄物処理体制の構築（2001年） ..	記録編-19-1
20. 新・生物多様性国家戦略の策定（2002年）	記録編-20-1
21. 土壌汚染対策法の制定（2002年）	記録編-21-1
22. 自然再生推進法の制定（2002年）	記録編-22-1
23. エネ特エネルギー需給勘定への環境省参入（2003年）	記録編-23-1
24. 地方環境事務所の設置（2005年）	記録編-24-1
25. 水俣病特措法の制定（2009年）	記録編-25-1
26. 生物多様性条約 COP10 の日本開催（2010年）	記録編-26-1
27. 東日本大震災への対応（2011年）	記録編-27-1
28. 原子力規制委員会の設置（2012年）	記録編-28-1
29. 原子力規制庁の組織文化の目指したもの（2012年）	記録編-29-1
30. 水俣条約の採択（2013年）	記録編-30-1
31. 地域循環共生圏（2014年）	記録編-31-1
32. パリ協定の締結（2015年）	記録編-32-1
33. 国立公園満喫プロジェクトの開始（2016年）	記録編-33-1
34. 気候変動適応法の制定（2018年）	記録編-34-1
35. 海洋プラスチック対策（2019年）	記録編-35-1
36. 環境省とともに歩んだ道のり	記録編-36-1
37. 温暖化対策税の導入（2012年）【補遺】	記録編-37-1

資料編

資料編一覧.....	資料編-0
I 環境と社会の五十年（年表）	資料編-1
II 歴代大臣等.....	資料編-35
III 予算・定員の変遷.....	資料編-37
IV 組織の変遷.....	資料編-41
V 国立公園の変遷	資料編-57
VI 環境白書で振り返る五十年	資料編-59

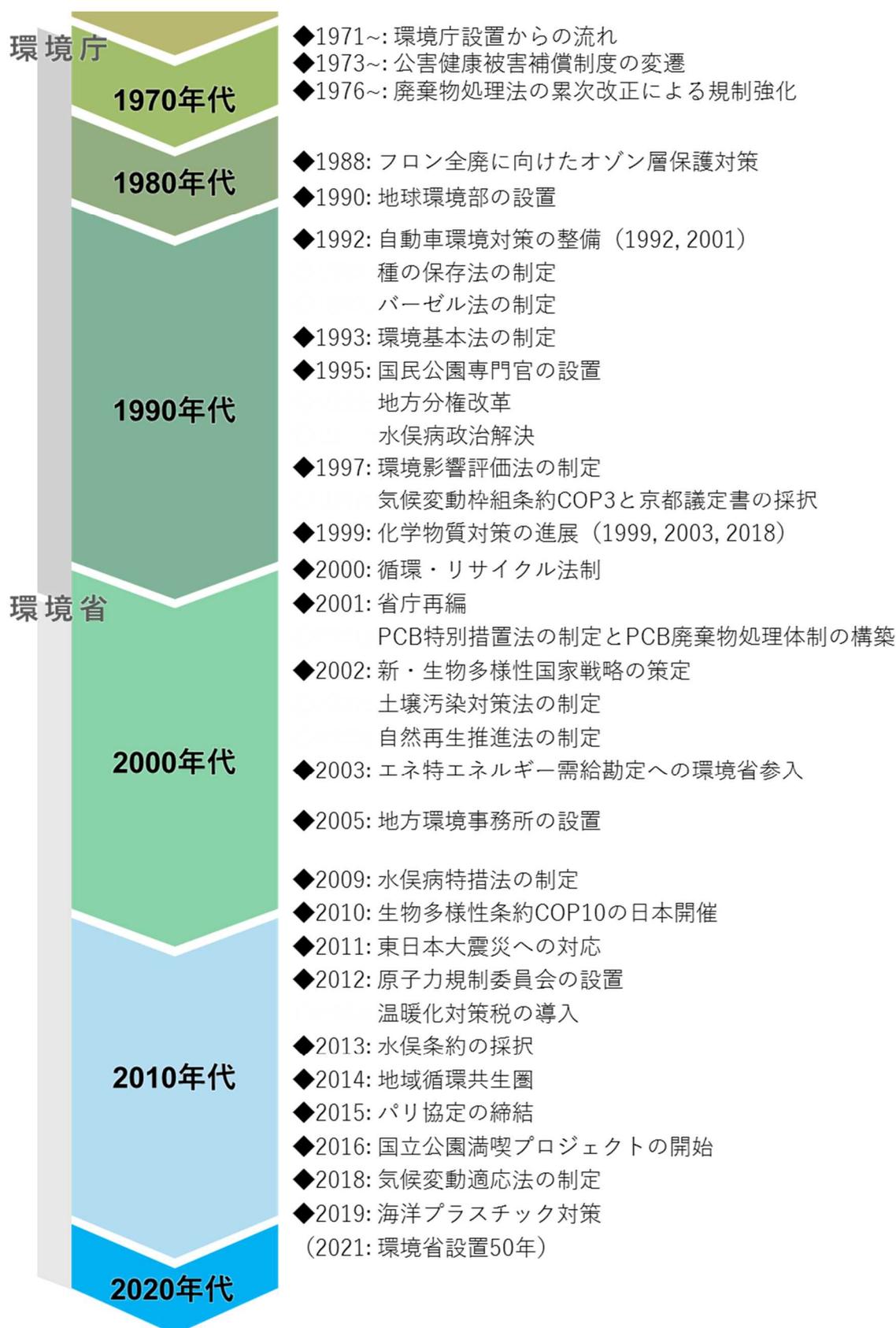
あとがき



環境省 五十年史

記録編

記録編で取り上げた主な出来事



環境庁設置からの流れ（1971年～）¹

話し手 西尾 哲茂 氏

◆ プロパー1期生として環境庁へ

私は、1972年に環境庁へ入り、当時の企画調整局公害保健課に配属されました。7月に四日市公害訴訟判決があって、入って半年ぐらいしたら公害健康被害補償法（公健法）を作ることになり、損害賠償保障制度準備室を設置するというので、私は局長のところに行って、入れてくださいと志願したんです。配属課に籍を置いたまま併任でその業務に入れてもらい、最初の本格的な仕事は光栄にも公健法立案の一端を担わせてもらいました。その後は併任併任で、忙しいところへとにかく引っ張っていかれるので、10年後に富山県庁に行くまではほとんど併任人生です。何かもめ出したら、併任で何時でも集められていました。

入った時は、幹部に実力がある人がたくさんいました。事務次官は梅本純正さんで、厚生事務次官から環境事務次官に横すべりし、後に内閣官房副長官になりました。厚生、環境の次官、官房副長官と、次官級を3つもやった、稀有な人だと思います。

それから、公健法をやった時の企画調整局長は船後正道局長で、大蔵省では花の1943年入省組のこの人が環境庁に来て次官になりました。そのうちにレジェンド橋本道夫さんが公健法の担当室長になったので、幹部はそろっていました。準備室を作る時、事務方はみんな二階級下げのような併任で、局の総括課の総括補佐で課長になる手前だった小川邦夫さんが室の補佐。通産省から来たしっかりした人で、最後は特許庁長官をやっていました。それから、公害保健課の総括補佐だったのに準備室の次席補佐になったのが、古川貞二郎さん。この人は厚生省で事務次官になって、後に官房副長官をやりました。秘書課長は菅野弘夫さんで、後に総理府の総務副長官、総理府の次官級になりました。当時の水質保全局長だった岡安誠さんも後に水産庁長官になりました。また、係長は5年上の太田義武さんで、その後は内閣参事官等をやって環境庁に戻り、環境省の初代次官になった人です。だから、上司には恵まれていたと思います。

公健法案を提出した時の長官は、後に総理になる三木武夫長官です。三木長官というのは、やはり風格ありましたよね。国会審議やっていたら、大体目つぶってね。公健法案の時は、島本虎三議員という当時野党で公害問題の第一人者として活躍した議員が5日にわたって質問に立った。この人が三木長官を見て、「長官居眠りをしておるようではありますが」と言ったら、三木長官はやおら起きて答弁席に行こうとするので、答弁資料を渡そうとしたら要らないと言って、「心眼はあ

¹ このインタビューは、2021年4月5日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

いています」と言って悠々と戻ってきたんで、みんな恐れ入ったという話です²。

◆ 環境庁ができて変わったこと

入庁したのは大学紛争も終息した頃ですけれども、時代の雰囲気はリベラルです。そんな中で、新しく始まる役所というのは魅力的でした。その時の世の中の環境庁に対する空気ですけれども、二代目長官の大石武一長官が、最初に、工事を途中までやっている南アルプススーパー林道を止めろと言って強硬な姿勢を示したので、マスコミ的にはこれは公害、自然破壊に対峙してくれる役所、月光仮面だということで、もてはやされたわけです。ただ、何も根回しをしないで言ったものですから、結局、後で立ち往生して、元へ戻ってしまいました。ですから、実際の施策としては空振りだったと思いますが、発足早々、国民の味方というイメージを持ってもらったというのは良かったと思います。



環境省内の会議室に掲げられている環境庁の看板

環境庁の設置法案想定問答では、「それまでは公害対策本部で各省調整して、公害国会で公害14法などを進めてきたが、公害対策本部というのは臨時的組織だから、やはり長期的な対応ができる組織が要る。だから、まず公害対策本部の調整機能に加えて、必要な実施事務を所掌する組織に衣替えする、各省に分かれている関係機能を一元化する」とあります。なるほど美しい。

実態については、環境庁は企画官庁か実施官庁かという問いがあります。そこで、事業を持たないのは中途半端ではとの問いには、基本的施策の企画立案をする企画官庁です、総合調整権を持つ調整官庁です、それから公害防止の根幹事務は実施まで含むので実施官庁です、とあります。実施官庁というのは何かというと、公害防止の規制権限は一元化するけれども実施事業は各省に残る、しかし総合調整権で対処するのだから、全体として実施官庁と言っているわけです。

私の整理では、実施官庁というのは、ある政策領域の全体を責任持って担任する官庁だと思えます。規制権限は一元化しているとは言うけど、立案だけして、実は機関委任事務で実態は地方公共団体がやっているわけです。しかも、それと対で動かしていくような事業は持っていないわけですから、実施官庁だと言ったって、領域全体を担任しているかということ、いっぱい欠陥があるのは当たり前。極めて不完全な実施官庁だと思います。佐藤栄作総理が公害国会をやって、

² <https://kokkai.ndl.go.jp/simple/txt/107104209X04019730718/99> (アクセス日：2021年12月20日)

その後、やはり環境庁を作ろうと言って環境専門組織を作ったことは、不完全であれ何であれ、非常に大きいと思います。ただし、十分な組織でなくても佐藤総理がやると言うから作った、その限界はあるわけです。それから、自然保護が合流したことは、後に決定的な相違をもたらしていると思います。だから、名称も公害対策庁じゃなくて環境庁だ。しかも、実施官庁としましたから、環境保護庁ではなくて、環境庁としたと思うんです。これは偶然と言えば偶然ですが、すごく発展性があった非常に良かった、ありがたいことだったと思います。ともあれ、環境庁という専門組織を作ったので、私たちとしては環境という領域を全部やる実施官庁になりたい、目指そうと思いますよね。

それでも、設置の際には「公害規制は環境庁に一元化、対策は他省庁に委ねて環境庁は調整機能のみ」で、ずっと来るわけです。環境庁設置法の時、私はいないから推測ですが、佐藤総理のイニシアティブで公害14法もやったし、環境庁も作りました。こうなると、役所同士では、それなりの組織は作らなきゃいかん、となります。規制関係は、実施事務は機関委任事務で地方公共団体にやってもらうわけですが、丸々環境庁に持っていきましようとする。ですから、公害規制は一元化できる。他方、事業関係の既存の権限とかまで純化しようとしたらとセッティングできない。それでこれは各省に置いたままで、調整権限ということにしたのだと思います。

調整権限というのは、結局、限界がある。戦前戦後ずっと縦割り官庁でやってくると、何か横串の役所があった方が良くないかと、段々みんな思うようになってくるわけです。要するに、縦割りの官庁が強くなってくると、省益ばかりだとか、縦で権限争いしているとか、みんな言いたくなるから、横串があった方が良く考えるわけです。そういうことで、総理府の外局として経済企画庁とか科学技術庁ができた。これは、長官に国務大臣を充てるけど、建前の所管は総理大臣だから、各省に威令が届くだろうということで、縦割りの省庁を調整する、そういう建付けになっているわけです。でも、背景に力を持たせないと、調整といっても空念仏です。ですから、経企庁は力を得るのに官庁エコノミストとして発信力を追求し、国土庁は日本の総合開発計画の創始者の下河辺淳さんの下で、国土計画で展開しようとしたんです。だけど時代が変わってしまい、環境庁だけが小なりといえど省に鞍替えをしたのだと思っています。

私は、古今東西、縦割り各省が強い体制のまま、横割りの調整官庁に仕事をさせる仕組みというのは、できたことはないんじゃないかと思っています。横割りのやり方で実効的なのは、アメリカの大統領補佐官や中国の国家発展改革委員会のように、優越権力に乗りかかっている場合だと思います。ですから、横割りに戦闘正面に向けなきゃいかんということで、官邸主導が出てくるのは良いんですが、それをやるならちゃんとスタッフィングをして、長期戦略でやらないとなかなか難しいと思います。

◆ 環境庁の総合調整とは

国土庁の設置法には、調整しか書いてありません。環境庁は、総合調整と書いてあるんです。調整は、要するに各省がいろいろ言っているのをまとめさえすれば調整です。でも、総合調整と

というのは、あるべき哲学の方向があって、そこに向けて調節をしていかなきゃいけないということです。その究極の発現が、勧告権みたいな形で現れてくるわけです。

何で環境庁はそうしたのかというのは、これは残っている記録もないですが、私の頭の整理ではなるほどと思うことがあります。国土庁の調整というのは、各省がこういう開発をしたいという、プラスの方向のものを、全体として進度を合わせましょう、役割分担をしましょう、効果的にやりましょう、ということでまとめればいいから調整なんです。符合が全部プラス、プラス、プラスというものを調節している。だけど環境庁は、環境容量だとかの要請を踏まえて、こういうふうにはまらないとだめですよと言える。結局、総合調整というのは、環境の理想の姿があって、各省に対して環境庁から、こうじゃなきゃいかんと言って調整をするところまでいくんだとなります。そうすると、環境庁のやっている調整は、プラスもあればマイナスもある。要するに各省がやろうとしていることにブレーキをかけることも含めての調整です。後づけかもしれないけど、私はそういう理論構築をしていました。哲学・理想を持ってやるから、環境保全上必要だけでも、進んでいないものがあつたら、各省にやらせるにしても、自分でやるにしても、何でもやれるんだ、こういうことの根拠になるはずだと、こう考えたわけです。

設置法を見ると、基本的政策の企画立案・推進とあって、企画があります、それから各省の環境対策の調整がありますと書いてあります。この2つだけ、企画と調整だけだったら、例えばアセス法案を作ろうと考えると、環境庁は企画で基本ルールを決めてくれたら後は各省でやります、権限は各省で行使しますと言われます。それから、いやいや調整しますよと言ったら、各省が発議もしてないのを何で調整して勝手に出てくるんだと言われます。ここを埋めているのは総合調整です。だから、企画から総合があつて調整があつたら何でもできるというのを我が方の梃子にしていたのです。でも、各省はそんなもの知るかと言います。認めさせても、だから何なの、それは大義を言っているだけでしょ、ということで、具体論では誰も「はい、従います」とは言わないから、結局、限界があつたんでしょね。

調整権限だけで、情報がないと弱点になることの典型的な例は、化審法（化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律）です。今は経産・厚労・環境で共管になっていますが、1973年に化審法ができた当時は新規化学物質の審査権限は通産・厚生で、環境庁は新規化学物質の審査届出を知らせてもらって、何か意見がある時だけ言うという形になったんです。だけど、要は環境庁には紙切れ1枚回ってくるだけ。化学物質を開発している人はこっち（環境庁）には来ないから、情報もない。これを直すのに、省庁再編まで30年掛かったわけです。

私は交通公害対策室長をやりましたけれども、あの時は、新幹線騒音・振動、在来線の騒音、航空機騒音とか基地の騒音、コンピューターとかヘリ騒音、一般・高速道路の騒音、低周波振動と、デパート状態です。これ、環境庁には一切権限ないんです。しょうがないから、運輸・建設・防衛、それからJR、関係公団も私は再三訪ねていきました。別に調整だからといって相手が協力してくれるわけじゃないので、相手の状況も勉強しましたし、こちらの被害の状況も縷々言い、可能な範囲でコツコツやりましょうねと言って進めていくしかありませんでした。

◆ 時代のパラダイム

環境庁設置で進展したことを一言で格好良く言えば、汚染との闘いに勝利したということだと思います。これがその時代のパラダイムだった。環境庁の限界は、先に言ったような役所の設計から出てきたところもありますが、パラダイムの力が衰えたんだと今となっては思います。

環境政策の歴史を振り返って、時代のパラダイムということで私がいつも整理しているのは、公害対策の前史時代というのは別にして、以後の時代はおおむね 20 年刻みで見たら見やすい。1972 年にストックホルムの人間環境会議があり、そこから汚染との闘いだと言って、みんなやり出しました。日本ではその前年に環境庁が発足していますし、そのちょっと前に公害対策基本法から、公害国会で大体公害関係法規は整っていますから、そこを起点として 20 年ぐらい汚染対策の時代となるわけです。

1974 年にはもうオゾン層破壊の話が出ていました。偉い人がいるもので、自然生態系の大家で大阪市立大名誉教授の吉良竜夫先生は、その頃既に、地球温暖化がオゾン層以上の大問題ですよと言っていました。今は測定とかエビデンスが少ないけれど、20 年も経てばみんな大騒ぎしますよ、と言いました。なるほど、ということですけど、やはり夜明け前、議論に向けてだんだん盛り上がってくる幕末の手前が、20 年の後半です。

そして 1992 年のリオの国連サミット。これで時代が変わって、国際時代、地球環境時代になって、そこから 20 年。この時代を彩っているのは、サミットとリオ宣言があって、翌年環境基本法を作って、環境省昇格は 10 年遅れますけれど、そういう時期なので、私はウィン・ウィン追求というのが時代のパラダイムとして良いんじゃないかと思います。

汚染との闘いの 20 年、ウィン・ウィン追求の 20 年。そうすると、2012 年からまた 20 年と思ったんですけど、2011 年に東日本大震災が起こって様子が変わります。それから既に 10 年経ち、この時代が第 3 の時期で、どうなるのだろうと思っています。

◆ 第一「汚染対策」の時代（1972 年～）

1972 年から 1992 年のリオ・サミットの前夜までの 20 年というのは、汚染との闘いの時代だと大体納得できると思うんです。しかし、実は環境庁がスタートした頃には、このパラダイムの頂点にたどり着きつつあって、20 年のうちの前半 10 年は何とかそれでやっていくのだけど、後半 10 年はこのパラダイムの力が、少なくとも日本では減衰してきていて、1992 年からの地球環境、ウィン・ウィンの時代になるまで非常に力が弱まったと思います。1971 年に環境庁ができて、さあ！と言うけれど、1967 年に公害基本法、1970 年に公害 14 法ですから、もう既にその時に公害規制というのは概成しているんですね。佐藤総理からすれば、1971 年の環境庁設置は仕上げだったので、頂点に立ったら、あとは下がっていくんです。

少し変調だな、ちょっとおかしいなと思いはじめたのは、1978 年に水質総量規制制度を導入した時です。水質総量規制の目標は、環境基準だとは書けないので、環境基準を横目ににらみなが

ら、下水道なんかの進み具合を見て、可能な範囲、と書いてあるんです。何やこれは、ちょっとおかしい。その後、アセスの苦戦もあり、地盤沈下総合立法で国土庁と数年ガチャガチャやったけどできない。湖沼法もその頃やり出したのですが、本来あれほど難航する内容じゃないのに、長いこと掛かっちゃいました。どうもいかん、何か力が落ちとる、ということですね。そこを整理すると、時代のパラダイムが薄れてきたのだらうということです。環境庁の当初設計の限界が露呈したということだと思います。公害規制の典型はエンド・オブ・パイプ・アプローチで、それのできるものは環境庁がスタートした時にほとんどできていたので、それだけでは上手くできないものばかり残っていたのに、そこを打破する方法がなかなか上手くできないで苦心したということです。

例えば、環境アセス法案に取り組んだ時、橋本さんが著書³で書いているように、事前によく調査、予測して、シミュレーションしたりして、ちゃんと環境容量で科学的にやる、ということに加えて、公表とか、意見聴取とか、ある種の民主主義プロセス、プロシージャを入れたのですけれども、それが世界大戦構造になってしまいました。鯨岡兵輔大臣の奮戦もあったし、後に環境事務次官になった清水汪さん、みんな色々やりましたけど、膠着状態にな



西尾 哲茂 氏

って、ちっとも進まない。9年間やってもだめというんで、最後に南川秀樹さんが閣議決定アセスでとりあえず一遍幕引きをして、その後、しばらく経って高部正男さん、寺田達志さんの時に法案ができます。できたのは良かったけど、その頃には日本の経済力も落ちちゃって、大規模な開発ってなくなっていたんですね。

それから、自然環境保全是、環境庁にレンジャーの人たちが合流した時には、厚生省時代は片隅にあったものがスポットライトを浴びた、って思いました。今は生物多様性基本法が基本法ですけど、当時は自然環境保全法が基本法みたいで、自然保護憲章を定めるとかみんなやって、一時すごく盛り上がったんですけど、これもつかの間で、後が続きません。そうなると、公害と自然環境は木に竹を接いだみたいになってしまうのですよね。

あの頃、国立公園管理のためにもっと充実したいと思って、例えば入山料の議論なんかしたんですけど、上手く進まないんです。しょうがないから、美化センターによる駐車場料金とかもやったんですけど、いざやろうとなると、むしろ現地の山小屋の人とか、こちら側のはずの人も、各論ではどうも具合が悪いということになって、あまり展開ができなかった。結局、環境庁ができて自然保護行政を伸ばそうと言ったんだけど、そのバジェットもスタッフもなかったから、ちょっとやりようがなかったんじゃないですかね。

³ 「私史環境行政」1988、朝日新聞社

結局、公害対策は上手くいったけれども、公害克服が進めば進むほど、環境庁の存在感が薄くなっていく。後の橋本龍太郎総理は、環境庁の設置には自分も厚生政務次官として関わってきたが、どうも設計の限界だ、これはちょっと問題だったと言っておられました。

◆ 寄り合い所帯の功罪

プロパー職員と、先輩職員とか各省から来ている人との関係ですが、いろんな役所の文化もやり方もみんな違うし、思惑もあるから、意思統一もないですよ。ですから、いわゆる寄せ集めの弊害はありました。環境庁で何か検討を内部で始めたら、部内情報でも親元の役所にそれは言いますよ。それから、親元からも色々言ってきます。ですから、マスコミ的には、親元省庁の顔色を見るから環境行政はゆがんだと言うんですね。

だけど、他方では各省のやっていることはよく入ってくるわけです。それから、幹部も困った時は、「お前の親元だから何とかしてこい」とか言うんですよ。私は、それは卑怯だろう、都合の良い時だけ出身省庁とやらせ、都合の悪い時は出身省庁を見ていると非難する。それは無理というもので、出身省庁とほどほどの付き合いをするか、それとも一切知りませんと言うか、どっちかしか無理でしょうと言っていたんですが。

特に通産省から出向してきた人にはどうしても当たりが強かったです。環境庁を設置した時に通産省は、自分のところに立地公害局を作ったんです。でも立地政策と公害政策は裏腹ですから、環境対策局みたいなのを作ったのですよ。そこを防波堤にする。加えて環境庁に出向させる。と言っても技官の審議官が一番上で、あと国会対策で総務課長と国会担当補佐が来ていただけです。環境庁と通産省が一番当たるし、国会でやっているから、マスコミ的にはそれは通産省が悪いんだとなるので、だいぶ陰険でした。だけど、総務課の国会補佐には歴代、すごく優秀な人が来て、しっかり貢献してくれています。後に地球環境審議官になった近藤智洋さんだって、あそこの補佐に来てくれて、随分働いてくれました。だから、今はそういう積年のこだわりが取れて、正常化したというのは、非常に結構なことだと思っているんです。

他省から来ても、腹を決めてもらえば弊害も少ないわけです。典型的なのは、自動車公害課でした。今ちょっと構造は変わりましたが、ずっと運輸省から機械職の技官のエースが来て、すごく真剣に単体規制、マスキー法日本版をやってくれました。そのポストには、帰っても運輸省自動車交通局の技術安全部長とか、機械のトップになるような人が来ていました。だから、そういうところは非常に良いと思うんです。

今から思えば、いろんなバックグラウンドの人と仕事をしたので、いろんなものがあるということを見たことは財産だったと思っています。

◆ 伝家の宝刀、勧告権

勧告権は「伝家の宝刀」だけど、航空機と新幹線しかやってないじゃないか、今から見たら、

あれは何だったのだろうかと思議に思うのは当然だと思います。

環境省の勧告は、勧告してもだめなら内閣法6条の措置を総理に要請する、となっているんです。内閣法6条の措置というのは、総理が各省大臣を指揮すると書いてあるわけです。こんなの使ったことはないのですが、勧告をするというなら、勧告して失敗したら、これをやらなきゃだめですよ。指揮権というのは、ぎょっとするような大権です。それもついているから、確かに伝家の宝刀です。ですから、これは抜かない。抜かないことに威力がある。あるぞ、あるぞと見せて、居合いのような構えをして、抜かないのに威力はあるのだ、ということを書いて、私もそんなことを各省にも言ったし、各省の人も驚いていましたけれども、本当はなかなか簡単には使えないのです。

というのは、こんなの事前調整なしにできないですよ。やって失敗したら、本当に指揮権発動するんですか。発動すると言って総理のところに行って、おかしいと言われたら、大臣が辞めなきゃいかんですよ。だから、相手の情報とか事情とか知らないでできないですよ。そうすると結局、事前のやり取りをして、こんな勧告をするがやれるか、ということになる。だから多分、新幹線と航空機騒音は、だいぶ上手く調節したんだと思います。騒音規制法なんか作ったけど、新幹線・航空機は国だからそういう法律でやれない、けど何かやらないと具合が悪いということになって、勧告をする。勧告をして、障害防止対策をやる。そうしたら、大蔵省も予算を認める。多分、そこまで調節したんだと思います。だから、ああいう形のもの、その後、生まれていないのです。

◆ 閉塞感、停滞感の中で

当時はアセス法の頓挫が閉塞感をもたらしたと言われていました。私は、パラダイムが減衰したから閉塞状況になったのだと思いますけれども、アセスの法制化は、実は逆転満塁ホームランを狙うみたいな感じがあり、各省もそう思っていました。要するに、規制法でやる水準以上のことを、しかも大気だ、水だと区別しないで、自然も含めて一気にこれで勝負しようとしてきたと思うから、それは虫が良すぎると思って抵抗しますよね。それで頓挫した。庁内では、アセスが環境庁の足を引っ張った、お前たちは戦犯だとだいぶ言われました。各省がすごく警戒するから、地盤沈下総合立法だって、環境庁でやってもらおうと言う人は誰もいないじゃないか、湖沼法だって何年も掛かっちゃったじゃないか、もう法律はできないじゃないかと叱られました。

役所は法律出さなきゃだめだと言いますよね。法律を出すのが尊いわけじゃないのですけれども、法案に取り組むことで、自分たちが勉強して経験するのと、外向けの経験も大きい。各省とか、自治体とか、事業者とか、様々なステークホルダーと真剣にやり取りできます。そこで情報を得て、本当のことが分かるようになる、それが重要です。

閉塞状況の中でも良い仕事をしてもらったのは財務省から来た岡崎洋次官と、保健部の企画課長だった若林勝三さんです。あの人が公健法の第一種地域を全て解除していくということに踏み切ったのは、必要な仕事だったと思います。地味な仕事ですけど、時代の変わり目に、前から

引きずっているものを解決する、これ、誰も褒めてくれないからしんどいけれど、やはり大事な仕事だと思います。

◆ 第二「ウィン・ウィン」の時代の前半—環境庁最後の10年（1992年～）

1992年からの20年間、環境庁時代の最後の10年と環境省ができて最初の10年というのは、大体同じパラダイムの中にいたと思っています。前半は環境庁として、後半は環境省として取り組んだ。環境庁の時も実施官庁になりたいと思って、一所懸命やっていたわけですがけれども、環境省になったからそれはお墨付きもらったようなものです。ですから、それはなおさら良くなったと、こういうことだと思います。

この時代全体を眺めてみると、まず前半の10年はある面では順調で、リオ・サミットには、産業界、経済界、企業の人、大挙して行きました。それはお祭りのような盛り上がりだったのですけれども、世界中の人々と一緒に感激を共有して帰ってきたわけです。そうすると、みんなが21世紀に向けての明るいパラダイムというか、期待に染まってきたわけですね。産業界の人、環境もそう悪いものじゃない、これから両立してやっていく時代だと、みんな感化されたので、その空気で大きく動けたと思います。

リオで持続可能な開発、これはウィン・ウィンだと言ったから、産業界の人も乗ったわけだけど、あのテーマを出したのは、1984年の「国連環境と開発に関する世界委員会」（ブルントラント委員会）です。日本からは大来佐武郎さんが出ていました。そこで持続可能な開発とやった。これには実は日本は貢献しているわけです。1980年の国連ナイロビ会議で、環境庁長官の原文兵衛さんが賢人特別会議を作りましょうと言って、そこから動き出して、リオの時にサステナブル・デベロップメント、持続可能な開発が次の時代の、今も含めて多分100年ぐらいのパラダイムになったのです。ですから私は、この20年のパラダイムは、ウィン・ウィン追求という整理をしているんです。

この時代のことを簡潔に言っていくと、1993年が環境基本法。後に次官になった八木橋惇夫さんが局長で、後で議員になった増原義剛さん、大蔵省から来た増原さんが企画調整局企画調整課長で隊長です。小島敏郎さんと小林光さんと私が分隊長みたいになってやっていたわけです。それから、先般厚生労働次官で退官した鈴木俊彦さんが環境庁に来ていて、自動車NOx法の法制担当を終えて厚生省に帰るというのを、ちょっと待ってくれと頼み込んで、環境基本法の法制総括をやってもらったんです。非常に優れた人でした。環境庁時代としては、多分、空前の大部隊だったですね。

1997年はCOP3（気候変動枠組条約第3回締約国会合）、京都議定書の時代です。あの頃は、後に地球環境審議官になった浜中裕徳さんが主戦投手でした。COP3を京都に引っ張ったことで、大木浩さんが大臣になったのだと思います。あの議長をやれる大臣は外務省出身の大木さんだろうと言って、大木さんが来た。環境省になってから2回目の大臣になり、京都議定書の批准の時も大臣でした。大木大臣は京都議定書の申し子ですよ。

私は後方支援、輜重（しちょう）の方をやっていました。COP3が始まって、国際会議なんてとにかく百聞は一見にしかずだ、キャリアの人で国際会議に出る人は良いけど、国際会議ってどんなものかは見た方が良く決まっているから、みんな京都に行ってこいと言いました。資料を持っていく係とか、ロジをする係、色んな名目をつけて、3日行ったとかも含めて70何人出張させています。

1992年から10年間、環境省ができるまでの前半戦は、京都議定書もあったから戦闘正面は温暖化です。でも、意外に大きいのは、化学物質だと思っています。ダイオキシンが1990年初めに騒ぎになって、1990年代終わりにダイオキシン特措法ができます。それから、2000年にPCB使用安定器が小学校で破裂した事案があり、PCB対策事業につながっていくわけです。あの事件が起こった頃は、ダイオキシンをめぐって厚生省の水道環境部と環境庁で随分けんかしていたんだけど、PCBの時に、ちょうど向こうには適正処理推進室長の鏑木儀郎さんがいて、もう全面支援するから、とにかくやってくれと言ったら、彼が一所懸命全てやってくれて、あの辺から上手く修復できたような気がしますね。

1999年にはPRTR法（化学物質排出把握管理促進法）も制定されます。これは、温暖化対策法（地球温暖化対策の推進に関する法律）も一所懸命やって頂いた岡田康彦さんが大変苦勞して実現しました。その前の石坂匡身さんとか、財務省から来てくれた人は見識も広いし、力を発揮してくれます。

それから、総務課の補佐には通産省から来て、後に安倍総理の政務秘書官にもなられた今井尚哉さんがいて、私は親しかったし、PRTR法の時はだいぶ難儀したことがあって、向こう（通産省）に戻っていた今井さんとも話して調整してもらいました。

また、1999年は内分泌攪乱物質、環境ホルモンです。他にも神栖のヒ素中毒とか、旧軍の毒ガス事件とか、化学物質の問題というのは結構あったのです。

◆ 地球環境問題と全体の変化

1989年の閣僚会議申合せで、地球環境問題の範囲が温暖化、オゾン層、酸性雨、森林破壊、野生生物減少、砂漠化、海洋汚染、有害廃棄物の越境移動、開発途上国の公害の9つで各省セットになりました。9項目全部が課題だと思っていました。

でも、地球環境部ができた時の所掌事務は、組織令に「環境の保全（本邦と本邦以外の地域にまたがって広範かつ大規模に生じる環境の変化に係るものに限る。以下「地球環境保全」という。）」と、とんでもないことが書いてありました。これって、越境汚染と言っているだけです。ヨーロッパでは、酸性雨、北海酸性雨とかありましたし、海洋汚染もありますが、地球環境部を作った時にはそれしか書けませんでした。

環境基本法でも地球環境部に書いてある規定を引用したのが第1原案でした。

だけど、それでもいろいろ反対があったから、よし、それなら直してやろうと思って、今の規定にしたのです。要するに広範な事態だと書いて、オゾン層の破壊、海洋汚染、野生生物種の減

少、温暖化とか、広範な地球全球の事態で、国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに、人類の福祉と国民の健全な生活環境の保全に資するという「二重の独楽」だから国内法だ、というように規定したわけです。

何で温暖化、オゾン層破壊、生物種の保全、海洋汚染の4つが例示されているかですが、それは当時、地球環境基金(GEF)でこの4つをやっていたからです。その4つはGEFでも約束した、ある種の国際条約で約束したからということでOKだったわけです。

とにかく、環境基本法の前案では、地球環境部の所掌事務の規定ぶりでも反対があるならということで今のような案に直したわけです。

それが通って、次の組織令を直すタイミングで、地球環境部の所掌を環境基本法に書いたのと取り替えて直しました。各省には、環境基本法ができた以上、地球環境問題の定義が2つあるとおかしいじゃないですか、もともとの地球部にあるのと同じものだけど、誰が考えても基本法の表現が美しい、と言って直しました。

◆ 第二「ウィン・ウィン」の時代の後半—環境省最初の10年(2001年～)

中央省庁再編は官庁を大きくくりにするという方向で進んだわけですが、環境省だけがスタンドアロンみたいになって、省になったわけです。色んな力学が働いたわけですし、橋本龍太郎総理のイニシアティブも大きかったのですが、理論的に私の印象に残っているのは、内閣での学者の議論です。

京大の憲法学の先生だと思いますが、「どの省とどの省を一緒にしたらシナジー効果が出るかはいろんな案があって、どれが良いかは理屈では言えません。ただし、どの省とどの省を一緒にすると、問題が生じて国民の付託に応えられないかということから考えると、これは比較的一義的な答えが出ます。典型的なのは、環境、安全を担う省は独立した省でなければいけないんじゃないでしょうか」という趣旨のことを言ったのです。これは、理屈の上ではすごいバックボーンになったと思います。環境安全省にはならず環境省として独立しましたが、理論的には目からうろこでした。安全は統合しなかったですけど、その後、その最大の原子力が一緒になったというのは、やはり神の手が働いたと私は思いたくなるころはあります。

環境省になって、予算、組織定員、人事、何を取っても独立したわけです。その分野の、その領域の実施官庁にならなきゃいけない。ということは、自分でやらなきゃいけないわけですから、自分でやれるフル装備の役所にならなきゃいけない。そうでないと責任が果たせないというのが、この時の組織のテーマです。

もちろん、政策があって組織があるわけで、政策の戦闘正面は気候変動です。戦闘正面だから、浜中さんはもちろん、小林さんや、竹本(和彦)さんや、南川さんと、主戦投手をどんどん繰り出したし、それから、川口(順子)大臣とか、小池(百合子)大臣とか、バイリンガルの大臣も活躍をされました。

気候変動対策のためには、サステナブルデベロップメント、ウィン・ウィンが大事だとみんな

が言い、このための政策は 2000 年代に割と進んだと思います。2000 年にグリーン購入法、それからグリーン契約法、環境教育法、環境報告書を作らせる環境配慮法ができました。自動車の単体規制とか、低公害車というの、ある面では日本の自動車産業の興隆につながりました。だから、2008 年のオバマ大統領のキャンペーンが始まった時は、日本の環境対策に負けているからアメリカの自動車産業は弱いし、ジョブも少ない、グリーンジョブだ、グリーンニューディールだと、こう言ったぐらいですから、そこは役に立った。

私の最後の仕事は、家電エコポイントです。リーマン・ショックによるリセッションがあったので、家電エコポイントに予算がつきました。細かい仕掛けは、自動車 NOx 法の車種規制を編み出した内藤克彦さんが考えてくれたのですが、上手く経済対策の梃子ができて良かったです。色々な声はあったのですが、環境経済課を作っておいて良かったと思いますね。

この時代を築いたのは、やはり小池大臣ですね。あのクールビズというのは、空前のヒットです。それから、打ち水大作戦とか、いろいろやれば全部当たって、国民への普及啓発は盛り上がった。大変でしたけど、後で考えると、炭谷次官は、役所的なことをごちゃごちゃ言わないで小池大臣に力を振るってもらったというのは卓見だったと思っています。国民への普及啓発とか、社会の雰囲気盛り上げるといふには、発信力のある大臣がいらっしゃると本当にありがたいと思います。

この時に政治的にしんどかったのは環境税創設で、なかなかこれは成果が得られませんでしたけど、とりあえずは 2004 年頃にエネ特の共管化、2012 年に石炭石油税の改正で一段落はしました。そして今、再びカーボンプライシングが議論になっている、ということだと思います。

環境省ができてからの 2000 年代の 10 年間の、ウィン・ウィン、気候変動と並ぶ政策は、循環型社会、サーキュラーソーサエティです。環境庁の設計の時に最大の問題を残したのは廃棄物です。最初から廃棄物が環境庁にあったら、設計とか理論構成は変わっていたと思います。しかし、廃棄物ってすごくお金もかかるわけです。ちょうどあの頃、ごみ清掃行政から廃棄物行政に移る時だったので、予算も少ない環境庁に持ってきたら、それが負担で上手く動けなかったかもしれません。

だけど、その廃棄物がやってきた。その前年の 2000 年に循環型社会形成推進基本法を作るわけです。これは水局、農水省から来た局長だった遠藤（保雄）さんがすごく頑張って作った。それでリサイクル各法もできてくるということで、こっちが動き出したのは非常に良かったと思います。

私は、気候変動交渉もやっていないし、廃棄物も直接にはやっていなくて、他のいわば宿題潰しばかりやっていました。そういう類いのハイライトはアスベストです。アスベストは、2006 年 1 月からの通常国会で通常予算の審議の前に 1 週間、補正予算とアスベスト法で審議をやりました。救済法（石綿による健康被害の救済に関する法律）と一括法（石綿による健康等に係る被害の防止のための関係法律の整備に関する法律）、2 つ出して（通常国会で）冒頭処理するとなった。各省の見ている前で、環境省が出した法案と補正予算がセットで冒頭処理だということで、身に過ぎた大役でした。

その頃から、塚本直也さんがエコチル調査に着手しています。エコチル調査は、これから役に立ってくると思います。そろそろ効いてくると思うんですけど、やはり少し先を見通して、布石を打っておかないといかんですよね。

しかし、小さくてもフル装備に向けてどう引っ張ってきたかという点、岡田次官とか財務省から来ている人と、財務省そのものにも大変助けてもらいました。だからあの頃は、財務省との信義というのは絶対重要だと思って堅持していました。その後、震災の予算とかも、財務省はそれなりに見てくれたと私は思うんです。

振り返って、環境庁、環境省は弱小官庁だ、弱い、小さい、みんなそう思っているんですけど、私は言うほどは小さくないと思っています。環境庁時代に、地方支分部局とか、研究所とか、統計とか、そういうものは外して、霞が関で戦闘する部隊、とにかくヘッドクォーターに各省何人いるかを調べた。そうすると、環境省は500人から少しずつ伸びてくるぐらい。他方、大体の役所はヘッドクォーターが1,500人ぐらいです。少し大きめなのは、通産省、厚生省が2,000人ぐらいです。建設省は、地方の事業が主だから、1,000人ぐらいしかいなかった。そうすると、平均は3倍です。平均勢力として1,500対500ぐらいですが、各省は守備範囲が広いんだから、3対1だってこっちは戦闘正面に兵力を集めれば互角の戦いができる。環境庁時代の併任主義というのは、そういうことなんです。省庁再編でもっと差が開いたんじゃないかと、再編後の状況も同じように計算をやってみましたが、3対1よりはちょっと詰まったかもしれません。

ただし、併任主義にはすごい欠点があって、どうしても集められてくる人が偏る。そうすると、とにかくエースピッチャーは法案を1つやっただと思ってやれやれと思ったら、次にまた法案をやらされるということがある。これはへばる。だから、海外や大学のポストへの出向も取り混ぜて、できるだけ（へばらないように）工夫しようとして努力はしてきたんですけど、上手くできたかどうかということですよ。

◆ 第三「多様性」の時代（2011年～）

東日本大震災でがらっと変わっちゃいました。予算・定員も飛躍的に伸びて、仕事はきつかったと思いますけれども、それまでは実施官庁だけだったのが、実施官庁+事業官庁と言っていい状態に、2011年以降なっていくわけです。私が辞めた後、2010年からの第三の時代に事業が入ってきて、国際展開型、ウィン・ウィン追求型、ストック大事業で三大軸ができたので、これで展開している、今、そういう姿だと思います。ですから、環境という領域の実施官庁としてはきちんとなったと思います。

第二の時代から、この第三の時代は随分姿が変わってきたわけですが、そこでも変えてはいけないものがあると私は思っています。環境の仕事というのは、人と対している、自然と対している、要するに現実と対しているわけです。例えば、金融の仕事とかは、人間の作ったもの、会社とかお金とか人間の作ったシステムの中で動いているわけだけど、環境の仕事というのは、人と外界と接しているわけですから、そういう面では体裁よく宮廷を泳ぎ回る公家みたいな役所で

はだめですよ。環境省は、やはり人々を守って、夢をかなえていく、闘う役所だと、みんなが政策に一応賛同してくれる。そうするには、人の嫌がる仕事を逃げてはいけないし、常に先頭を進んでいくという気持ちで行くしかないと思います。

第三の時代の名前のつけ方ですが、最初の10年はがれきの処理とか除染をやっていたし、PCBもやっているし、災害廃棄物やっているから、「お片づけの時代」と思ったんですけど、最近、結構なことに、パリ協定が息を吹き返してきました。バイデン大統領になったし、日本はカーボンニュートラルを宣言するし。それから、今年、生物多様性（条約の締約国会議）を中国でやります。中国は生態文明だと言っているのだから、それなりの格好をつけてくるでしょう。

また、海洋プラスチックごみ問題、サーキュラーエコノミーが上手く浮上しましたよ。そうするとウィン・ウィン追求の軸も上がってくる。両方上がってくるというのは良いことです。だから、2011年ぐらいからの20年は、多様な政策の「多様性の時代」と（著書に）書こうかと思っています。

◆ 人事の在り方

私が地球環境部の課長をしていた時、地球環境問題がたくさん出てきたから、いろんな会議が行われるので部長に上げると、「これは大事だ、西尾君。こんな大事なこと環境庁が人を出さないでどうする」とおっしゃるわけです。何を持っていってもそうなるわけで、なるほどと思うことはたくさんあるのだけど、途中で腹が立って、あれも大事だ、これも大事だって、そんなのは誰でも言える。これは大事だけど、もうやっていられないからやらなくていい、やらなかったことについて俺が責任を持つ、というのが幹部じゃないかとうそぶいたことがあるんです。

実は、やらなくて良いという方が大変です。後で、何でだと言って叱られる時に責任取らなきゃいかんでしょ。だから、それは上の人の役割じゃないかと思うわけです。上の人が言わなきゃ、下の人はやらなくていいとは言えない。だって、責任取れない。自分がこれは放っておきましょうと言って、国会で局長が立ち往生したら、その責任は局長が取るのだから、そのリスクは上の人が取るしかないです。

だけど、そのことが分かっていない人がいることが問題です。人事をやっている時に不思議に思ったことがあって、浜中さんは技術系のよくできる人を外国とか、大学とか、すぐ外へ出しちゃうんですよ。何でよくできる人から出すんですか、と聞いたところ、良い人を出さなきゃ相手との信頼関係もできない、とおっしゃる。これは正しいんです。そればかりやると中が潰れるから、最後はバランスだけど、これは正しい、なるほどと思いました。浜中さんは、ある面でそういうメリハリという意味が分かっていたんだと思いますが、正直言うと、役人だけでなく、企業もそうかもしれませんけど、日本人って、あまりそこは分かっていない人がたくさんいるんですね。

人事のところちょっと頭を切り替えないといかんの、人と予算とだいぶ違うということですよ。予算とか事業というのは、中を取ってこの辺で、というのはできるんだけど、定員とか人事

というのはできないんです。ゼロサムになっていて、こっち取ったらあちはだめ、あっち取ったらこっちはだめになっているんですよ。

人事とか組織って、あんまり透明性ないじゃないですか。だけど、それはしょうがない。他の政策というのは、透明にすると、まあまあみんな満足、一応みんなしょうがないと納得するストーリーができるんだけど、人とか組織はできない。だから、これはそこを担当する人が腹の中に持っておく必要がある。きついことだけど。組織の運営とか人事に当たる人は、ある程度腹の中は冷たくて、捨てるところは捨ててなきゃだめです。

私は秘書課長を3年もやったし、官房長2年やって、次官もやって、人事は6年とか7年とか比較的長くやっていたんです。その時に心がけていた私の考えは、サムシングオールドとサムシングニューです。人事とか組織というのは、あんまり変化が大きいとみんなが不安になるから、大体は順当なのが良いんです。でも大体順当だと、ただなるようにしかやっていないだけだと思うから、どこか、なるほど伝統的なこういうことを大事にしているんだなというサムシングオールドを1か所。それから、あの人があんなことをやるの、えっとか、おやっと思うような、でもそういうのがあるんだなと思えるようなサムシングニューをシンボリックに1つ入れるんです。色んな声、要望、不満があっても、サムシングオールド1つと、サムシングニュー1つが入っていると、それぞれの人が安心するんですね。だから、できないことはできないんだけど、やっている人が気持ちよく安心するという手法はあると思いますよ。

◆ 今後の環境省に望むこと

フル装備ということでは上手くいったと思うんです。それは、作戦とか、自分の欲得で上手くいったのではなく、やはり時代のパラダイムに乗ってだと思えます。そうすると、専門家、自治体、環境NGO、マスコミとか、みんな助けてくれるわけです。

ただ、皆さんもそう思っていると思いますが、やはり経済官庁、事業官庁、産業界、企業の人ときちんと縁をつなぐことができたというのは大きいと私は思っています。他省とか、産業界、企業の幹部のところへは、常に頻繁に私の方から行くようにしました。電話をしたりとか、どこかで会ったりというよりは、自分が足を運ぶということを一所懸命していたし、来てくれた人には丁寧に対応する。局長室で民間の人を迎えた後は、帰りはエレベータホールまで必ず送っていました。具体的なやり方は変わりますが、今の時代の様子が分からないから、私にはアイデアがないけれど、気持ちの通じる方法を皆さんが工夫して、発展させてもらう必要があると思います。

もう一つは、一緒に働く皆さんが気持ちよく努力できるということです。私たちの時代、年末は御用納めとかなんかやったので、全ての職員だけじゃなくて、電話交換の人とか、委託も含めた運転手の人とか、そういう部屋にもお酒をぶら下げていって、一緒にお話をして、お話を聞いたりすることはしていました。風通しのいいことというのは一所懸命いつも言っているんですけど、職員全員はもちろん、一緒に働いている人を大事にするという気持ちです。私が次官にな

った時、環境省はこうあってほしいということで3つ挙げました。抽象的ですが、1つは誠実であれ、2番目は風通し良く、3番目は若々しく、です。こういうことをやっていけば、人の見る目、外から見てくれる目にも良いと思っています。

今後、環境省・環境省職員に求める役割をどう考えるかですが、これは三大課題を提示したいのです。それから、海外拠点の話があるから、4つかな。

1つは、今まで海賊ゲリラみたいなことをやっていたのがミニ陸軍になったわけですが、海賊型の時代にやっていたような仕掛けもまだ必要かもしれない。両者をにらんで、何を一番ポイントにするかということは、みんなで考えてほしい。上手く動く組織にするにはどうしたらいいか、というのが1番目ですね。

2番目は、廃棄物の世界でも、ウィン・ウィンで市場が回っていく新たなシステムを、誰か定式化してほしいということです。私がエコポイントをやった時は、環境に良いものだけど、最初は値段もモノも練れていないので使われない。それを強烈に後押ししていると、モノも使い手も良くなって、コストも下がってくるから、使う人が増えてくる。そうなるとどんどん増えて、環境製品が市場優位に立つ。これがウィン・ウィンの要諦ですけど、これを廃棄物の世界にそのまま持ってくれば、大量廃棄、大量リサイクルになっちゃう。リデュースという視点では、そのままの絵柄では上手く動かない。

3番目は地域循環共生圏です。私は現役の時、どちらかというところというのはあまり好きじゃなかったんです。こういうのって、政治的なエンジンというか、環境好きじゃない人でも、わーっとそっちに向かっていくようなエンジンとか、モチベーションをつけないと、全国を変えていくというのはできないわけです。環境ではない世界でも色んな動きがありますから、それとくっつけて一遍に動かす必要がある。例えば、自然公園の公共事業化というのは、当時公共事業の見直しがあり、鉄とコンクリートの公共事業から、緑と生き物の公共事業ですと言ったら、大蔵省からしたら、それはええじゃないか、となる。こうやってくっつけるわけです。それには知恵が要るんで、いつも世の中を見てなきゃいけない。こういうモチベーションがあるんじゃないか、こういうエンジンが欲しいな、というのを考えて世の中を見ていないと、その時に飛びつけない、ということが3つ目です。(※末尾に追加コメントあり)

あとは、海外拠点作りです。経産省のJETRO、自治体でも東京都はニューヨークに事務所を持っています。これが大事だと思うのは、キャリアの人は国際会議に行って、国際感覚はできると思うんですけども、ロジ部隊もいるでしょう。外務省の次官をやった藪中三十二さんは、ロジも大切にしないとだめだといつも言っています。ちゃんとやるために、ロジ部隊の要員をどうやって育てるんだということです。キャリアの人で先発投手になれる人はできるんだけど、先発投手だけで野球はできないから、そういう人を計画的に育てるためには、何かの形で海外拠点に対する手掛かりを作っておかないと、と思うのです。

たくさん言っちゃいましたけど、一応以上です。未来は若い人の手にありますと言って、最後を締めくくらせてもらいます。

※西尾氏からの追加コメント（2021年11月）

私は従来、環境側だけで強力なエンジンが求められないなら、いわば搦め手だけ、人口減・高齢化時代の日本の地方の諸問題、つまり、空き地・空き家、林業・耕作放棄地、災害に脆弱で、公共サービスを支えきれない集落が残されてゆき、かつてのインフラの老朽化が忍び寄るとすれば、従来の固定観念にとらわれずに、国土開発でなく国土再建の大事業が必要になるのではないかということがある、これと益々猛威を振るう風水害など、擾乱の度が大きくなっていく気候変動への適応が密接に絡み合ってくる筈なので、これを軸に何か考えられないかと思っていました。

ところが、2020、2021年という段階で、2050年カーボンニュートラルを目指し、2030年目標を大幅に強化する、それを地方で支えるために、地域脱炭素移行・再エネ推進交付金等により地方の脱炭素化を強力に進めるとなると、これは正に、大手門、正面戦線ができることとなります。

そうであれば、中長期を睨んで、この正面、搦め手の二方面の施策を動因、エンジンとしていけるという絵を描くことも不可能ではないかもしれない。そして、これを担っていくこととなる皆さんは幸せだ、ワクワクして取り組んで欲しいと思います。

— 了 —

話し手 西尾 哲茂 氏 元 明治大学法学部 教授

1972 年 環境庁入庁、2004 年 環境省大臣官房長、2006 年 総合環境政策局長、2008 年 環境事務次官、2009 年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

公害健康被害補償制度の変遷と課題（1973年～）¹

浅野 直人 氏

1 大気汚染による健康被害の救済制度

(1) 成立の経緯

1967年当時、全国の大気中の二酸化硫黄濃度は、一日平均で0.04ppm（現在の20倍）であった。その頃の四日市地区は1時間値ではそれが0.5ppmという高濃度であり、また西淀川地区では1969年の年平均値で0.083ppmという数値が記録されていた。そしてこれらの地域などでは呼吸器系の疾病が多発しており、その救済を図るために、1965年の四日市市の医療救済制度を皮切りに、地方公共団体の要綱等によって、健康被害者への医療費の補填等の救済が図られるようになっていた。そこで、1969年12月には、当面の緊急措置として、これらの大気汚染により健康被害を受けている者への医療費等の給付を行うための法律として「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（旧法）が公布された。この旧法は指定された地域で大気汚染により指定された疾病に罹患したと認定された被害者の方々に対して、医療費の自己負担分や医療手当を給付するものとされており、これらの給付に要する経費の50%は公費、50%は事業者団体からの拠出金でまかなわれていた。

しかし、その後も公害被害はさらに大きな社会問題となり、1970年にはいわゆる「公害国会」（第64国会）で公害対策関係法令が整備され、さらに1971年7月には環境庁が設置されるなど、国による公害対策が急速に進展しはじめた。また1972年6月には大気汚染防止法及び水質汚濁防止法が改正されて大気汚染の健康被害物質や水質汚濁の有害物質による人の健康被害について、排出事業者は無過失損害賠償責任を負わせることとされた。しかしこれによっても被害者は多大な労力と時日を費やして民事訴訟等の手段によって救済を求めるほかないので、被害者救済に万全を期するものとは言い難いと考えられていた。とくに、原因者が不特定多数で、民事的解決にゆだねることがきわめて困難とみられる都市や工業地域における著しい大気汚染による健康被害者救済の問題は当面速やかな解決を要する課題となっていた。このような状況の中で、大気汚染による健康被害者への迅速で手厚い公的救済の必要性が各方面から要望されることとなり、1972年4月から、中央公害対策審議会（中公審）に特設された費用負担特別部会のもとで新たな健康被害の補償制度の検討が開始された。検討が開始された直後の同年7月24日には津地裁四日市支部で「四日市ぜんそく訴訟判決」が出されたこともあって、新制度の検討は異例の速さで進められ、1973年4月の答申をうけて、同年9月には「公害健康被害補償法」（公健法）が成立、翌1974年9月から同法にもとづく新たな

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。（原稿受理日：2021年3月12日、最終確認日：2021年12月20日）

健康被害の補償制度が発足した。

(2) 公健法による健康被害補償制度の要点

公健法による大気汚染に起因する健康被害の補償制度は、一種の社会保障制度と考えられていた旧法と異なって、全国一本の「基本的には民事責任をふまえた損害賠償保障制度」（中公審答申）とされ、その際に重要な因果関係の考え方については、「四日市ぜんそく訴訟判決」（ただし裁判所の判決では医学的な意味でのぜん息でなく呼吸器系疾患の症候群を「ぜんそく」と表現して救済の対象としていた）で採用されたいわゆる疫学的因果関係の考え方や、同判決が採用した「個は集団に従う」（地域の住民集団が大気汚染によって健康被害を受けているなら、個々の住民の健康被害も大気汚染によるものと推定できる）との考え方が参考にされた。

すなわち、補償給付をうけることができるのは、相当範囲にわたる著しい大気の汚染が生じており、かつ大気汚染による疾病が多発していると判断された「指定地域」（第一種地域）に居住ないし通勤していたこと（地域指定要件と居住要件があること）によって、大気汚染に暴露したものと認められ、かつ一定の呼吸器系疾患（慢性気管支炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎及び肺気腫、の4疾病を指定疾病として指定）に罹患していることが必要とされるが、それ以上の因果関係の立証は要さない点は制度的割り切りとして理解するものとされた。

そして、以上の要件を満たしている者であることは、指定地域ごとに置かれる専門家により組織される認定審査会の意見にもとづいて指定地域を管轄する知事（あるいは政令で委任を受けた市長）によって認定される（ただし、水俣病などの特異疾患と異なり、大気汚染による非特異疾患については病状病態の変化がありうることから、認定に有効期間があり、認定更新や障害の程度の認定に際しても認定審査会の審査が行われる）ことになっている。

なお、民事責任をふまえたこととされたことから、公健法では、被認定者への給付内容が旧法に比べて大幅に充実され、医療の現物給付（これにより健保医療での自己負担がなくなる）や通院・入院手当の支給が行われ、障害補償費（なお被認定者が15歳未満の場合は養育する者に児童補償手当）が、男女及び年齢階層別に国民の平均賃金額を参考に毎年算定される額（平均賃金額の八割を目安とされる額）にもとづき、かつ疾病による障害の重症度のランク（特級から三級までに分かれる）に応じて支給される。さらに被認定者が認定疾病に起因して死亡した場合には、遺族への葬祭料と遺族補償手当（年金又は一時金）が支給される、ことになった。

さらに50%を公費負担としていた旧法と異なり、これらの補償給付に要する経費の八割は全国の大気汚染の固定発生源事業者からその硫黄酸化物排出量に応じて賦課される汚染負荷量賦課金（滞納の場合は税と同様に強制徴収されることもある）によってまかなわれ、残る二割は移動発生源の負担（自動車重量税からの引き当て）によるものとされた。また、認定審査会による被認定者等に係る個別の認定（被認定者資格の有無、障害の程度の判断、死亡の場合の認定疾病との関係の判断など）にあたっては法律学の知識も必要になるとされて認定審査には医療関係者のほかに法律専門家等も参加することとされた。

ただし、公健法でも、旧法の理念であった「疑わしきは救済」の考え方は踏襲されるものとされ、民事責任を踏まえつつ、被害者の福祉に必要な公害保健福祉事業を行う社会保障的役割

も内在させるという複雑な性格をもった、大気汚染による健康被害を対象とする補償制度が発足した。

このほか、公健法も旧法と同様に、大気汚染の影響による疾病（呼吸器系非特異疾患）を対象とする、これまでに説明した、第一種地域のほか、水俣病などの水質汚濁などによって生じかつ原因者が特定できるいわゆる特異疾患の救済を扱う第二種地域での救済制度をも取り入れた制度（この点については後述）とされた。

(3) 第一種地域指定解除と法改正

旧法での大気汚染による健康被害救済に係る指定地域は、横浜、川崎、大阪、北九州市などの12地域であり、被認定者数は13107名（1973年12月現在）であったが、新たな公健法のもとでは第一種地域としての指定地域が最終的には41市区町に拡大し、被認定者数も次第に増えて1987年12月末にはついに10万人を超えることとなった。しかし一方で、制度発足に際して第一種地域指定のための指標とされた二酸化硫黄による大気汚染濃度は、全国平均値でも、1972年度の0.022ppmから、1985年度には0.006ppmへと改善され、ほとんどの地域で環境基準を達成できる状態になっていた。

こうした大気汚染の態様の変化を踏まえ、第一種地域のあり方について検討する必要があることが主張されるようになった。そして、1983年11月の環境庁長官からの諮問をうけて、中央公害対策審議会が1986年10月に出した答申は、現在の大気汚染の状況の下においては、その影響が気管支ぜん息等の主たる原因とはいえなくなっているため、汚染原因者の負担によって、個人に対して民事責任を踏まえた補償を行う合理性は失われている、とし、第一種地域の指定をすべて解除し新規の患者の認定を行わないこととするとともに、既被認定者への救済は従来どおり継続する（このための費用負担の在り方を過去の汚染寄与分と現在の汚染寄与分にかけて見直す）こと、さらに健康被害予防事業などの施策をより推進すること等を提言した。

これにもとづいて、1987年9月に法律が改正され、第一種地域の指定解除、既存の認定患者の救済の継続、第5章の追加（健康被害予防事業として、大気汚染の影響による健康被害の予防に関する調査研究、知識の普及、研修や自治体が行う健康相談などの事業への助成等を行うことを行うこと）などが規定され、法令の名称も「公害健康被害の補償等に関する法律」（現行法）に改められた。そして、1988年2月末にはすべての第一種地域に係る地域指定が解除された。

ただ、制度発足の当時には硫黄酸化物以外の窒素酸化物や浮遊粒子状物質による健康被害のおそれがないわけでないものの、資料や研究データが乏しいことから地域指定の判断については硫黄酸化物で代表させるものとせざるを得ないとされていたこともあって、窒素酸化物等による汚染がなお深刻であるとして、二酸化硫黄の濃度の改善のみに着目したように見受けられたこの指定解除を批判する意見が被害者を支援する団体などから強く出されていた。さらに、この時期には、千葉、水島などで、被認定患者などを原告として固定発生源企業を相手として、また西淀川、川崎、名古屋南部、尼崎では固定発生源企業に加えて道路管理者をも

相手として、さらにまた、東京では道路管理者およびディーゼル自動車メーカーを相手としての、損害賠償や汚染物質排出の差し止め等を請求する大気汚染健康被害訴訟が次々に提起された。それらの請求の一部を認める下級審判決が出されていくとともに、それらの訴訟そのものは原告と被告の間での和解による解決が進んだのもこの時期の前後のことであった。なお、これらの訴訟で、一部ではあるものの、公害健康被害補償制度によって大気汚染の影響による疾病罹患と認定された事実によって、民事損害賠償訴訟での因果関係認定をも認められるとする判決が出された例もあったことは、制度に対する大きな誤解にもとづくものとして看過できないものがある。そして、現行法施行後も、窒素酸化物や浮遊粒子状物質による健康被害救済の必要を理由に、指定地域を再指定すべきとの要求が、2000年代初めころまでは、しばしばみられた。

現行法をうけて、1996年度からは環境保健サーベイランス調査が行われたが、調査対象地域における大気汚染物質濃度とぜん息有症率との関連性を示す結果は得られなかったとされている。また、2005年度から2011年度にかけては局地的大気汚染による健康影響に関する調査などが実施されたが、自動車排出ガスへの曝露とぜん息等の発症との関連性に一貫した結論は見いだせなかったとされている。

(4) 指定解除後の時の経過と公健法

1988年3月の第一種地域についての指定地域の解除によって新規の認定がなくなったことから、被認定者の平均年齢は毎年確実に上がっていくと共に、死亡や疾病の治癒による制度離脱者が増え、2021年3月末現在の被認定者の総数は29,942人（ピーク時の1988年7月は110,074人）にまで減少しており、その人数が二けたの人数に留まる指定地域が目につくようになってきている。このような状況を踏まえた今後の制度の効率的運用が課題である。

さらに、これ以外にも、その後の時間の経過によって大きなものになってきたと思われる課題は以下のような点である。

i) 補償給付のありかた

障害補償費は、賃金センサス（改定時期に利用できるデータは前年度分となる）とこれを補うための当年度の春闘賃金引上げ状況調査報告をもとにその80%を目安に毎年度末に次年度分の額が男女・年齢階層別に算定され、必要な改定が行われる仕組みとなっている。このために今日の感覚でみれば、男女の賃金格差が補償給付額にそのまま反映されるという問題点をもっていた。さらにまた、全地域の指定解除からすでに四半世紀が過ぎようとしており、被認定者は高齢化が進んでいる。今後、認定疾病罹患による減収の補填という損害賠償制度の考え方にに基づき、「超」高年齢層の被認定者には、どのような補償が適切なのかの検討が必要ではないか（かつて年少者が被認定者となった場合に児童補償手当を親権者に給付するとしていたことも想起されてよい）。また、遺族補償に関しても、被認定者の収入によって生計を維持されていた親族の存在を前提とする現行制度は公健法発足時にはそれなりの意味をもっていたが、それが今日もそのまま機能している場面はさほど多くない現実があるようにも思われ、ここでも新規認定停止後の時日の経過に伴う被認定者の「超」高

齢化にともなう課題がある。

ii) 死亡の指定疾病起因性の認定

新規認定がない現在では、認定更新、障害等級の定期的見直し、被認定者死亡時の認定疾病起因性の認定が認定審査会の意見を聴いて行われている。このうち、死亡認定は高額な遺族補償給付の可否につながるものであるだけに、認定結果への不服申し立ても少なくない。この場合の判断は、認定疾病とその続発症との関連を医学的観点及び法的観点から検討することになるが、他の原因の寄与によって、給付額を0%~100%とすることとされている。この際「疑わしきは救済」の理念が重視されるので、法的因果関係の判断に比べれば、指定疾病の死亡への寄与割合について、やや緩やかな判断が行われる傾向にある。それにしても「超」高齢で死亡された場合、もし肺炎を併発しておられるときは起因性が高く評価されるが、そうでない場合は低い評価になることがあるなど、公平性という点では疑問なしとしない場合に遭遇することも少なくない。このような年齢層では、補償で救済されるべき遺族の存否という点からみても制度発足当時とは事情が異なってきていることを考えるときには、ここでも一定の年齢を超えた方々については、状況の変化に対応させた制度の在り方を考えることが課題となっているように思われる。

iii) 費用負担の在り方

公健法は制度発足に際して、補償給付の経費を、当初検討されていた原料・燃料の硫黄含有量やあるいは事業者の負担能力に応じた負担案ではなく、汚染負荷量に応じた賦課金によってまかなうものとした。このことは、徴収手続きの煩雑さという欠点をもつが、地域の汚染状況に応じた負担を求めることにつながるとともに個々の事業者の排出削減を促す効果もあり、後者の点は、現在のカーボン・プライス(特に炭素税)の考え方の先駆けという意義をもっていったものとして大きく評価できる。ただし、公健法の汚染負荷量賦課金制度は、補償給付の財源としている点で汚染が減れば負担も減るというカーボン・プライス(炭素税)の考え方とは異なり、補償給付額が増えれば、排出削減努力にもかかわらず負担額が増えるという点で限界をもっていた。そして1988年の指定地域解除は、このようなことも大きく影響していた。ところで指定解除に際しては、事後の必要経費のうち固定発生源分(全体の八割)につき、さらにそのうちの六割を過去の汚染負荷の割合による賦課金により、また残る四割を現在の汚染負荷の割合での賦課金によってまかなうこととされた。しかし、指定地域解除から30余年を経て、公健法での大気汚染の指標とされた硫黄酸化物の各事業者からの排出の状況には大きな変化が生じており、現在分汚染負荷量がゼロないしこれに近い場合賦課金もゼロないし僅少という事業者が多数を占めるに至っている。この様な状況も踏まえつつ、補償の給付と、それに必要な原因者からの汚染負荷量賦課金の徴収が、安定的・効率的・透明性のある持続可能な形で継続されるよう取り組む必要がある。

2 水俣病の患者救済

(1) 法による水俣病の患者「認定」

1968年9月、政府は熊本水俣病が新日本窒素水俣工場の排水に含まれるメチル水銀化合物によるものであることを統一見解として発表（これに至る経過の分析・評価は、1999年12月にまとめられた国立水俣病総合研究センターの「水俣病に関する社会科学的研究会」報告書に詳しい）、翌1969年12月には、「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（旧法）により、水俣地域及び阿賀野川地域も救済対象の地域に指定された。水俣地域についていえば、1959年の厚生省「水俣病患者診査協議会」にはじまり、その後1961年の「患者診査会」、1964年からは熊本県の「水俣病患者審査会設置条例」による認定審査制度があったが、これを旧法の枠に引き継いだものである。

ただ、熊本水俣病患者と原因企業との間では1959年12月30日に見舞金契約が成立しており、さらにその後政府見解発表以降は、1973年3月20日の「熊本水俣病第一次訴訟」判決などを経て、同年7月9日に補償協定が成立していて、さらにこの協定は新たに「認定」された患者にも適用されるものとされていたことから、旧法による患者としての「認定」は、実質的には協定による補償給付の受給資格の確認のための機能を果たすものであった（この点は新潟水俣病についても同様であった）。しかし、この点についての明確な整理がないままに、1974年の公健法制定・施行に際して、旧法の第二種地域での「認定」の仕組みが、旧法時代に出された「疑わしきは救済」の理念を尊重した1971年8月7日の水俣病認定要件に係る事務次官通知を含めて引き継がれた。

(2) 重なる訴訟と新たな救済策さらに「政治的解決」へ

その後、1975年頃には、「認定」審査結果についての不満から検診拒絶などが生じて「認定」の遅れが生じ、1976年12月15日には認定の遅れについて行政訴訟としての不作為違法確認の熊本地裁判決が出されこれが確定した（なお、後には、この違法な不作為が不法行為にあたるとした国家賠償請求訴訟も起こされ、1991年4月26日に最高裁は行政不作為違法が直ちに不法行為の成立に結び付くものではないとしてこれを消極的に解する判断を示している（民集45巻4号653頁））。そこで、1979年11月には「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法」が公布され、知事による認定の行き詰まりを打開するための国による「認定」の仕組みも模索されたが、あまり大きな効果を生まなかった。なおこれに先だって、1977年7月1日には「後天的水俣病の判断条件」についての環境保健部長通知が出されたが、この判断条件と1971年次官通知との間の矛盾の有無に関しては、その後になって訴訟その他の場面で、長く論議が続くこととなった。

この1970年代後半頃から、「認定」を受けることができなかった患者からの訴訟が始まり、1979年3月28日の「熊本水俣病第二次訴訟」一審判決（1985年8月16日にその控訴審判決）では、「認定」を得ていない被害者への原因企業の賠償責任が、また、1987年3月30日の「熊本水俣病第三次第一陣訴訟」判決では、これに加えて、国の損害賠償責任も認められることと

なった。その後、未認定者を含む損害賠償請求訴訟が、東京、京都、関西をはじめ各地で合計 11 件もおこされることとなり、旧法や公健法による行政の認定に加えて、司法による未認定患者への法的救済を求める動きも拡がっていった（なお、司法による民事訴訟での「認定」は、個別の原告についてのメチル水銀に汚染された魚介類の大量摂食の有無などの個別の事情について、厳密な証拠調べ手続きを経たうえでの裁判官の証拠への自由な判断によって行われるために、行政による「認定」での判断よりも自由にされる傾向があることが今日に至るまでの大きな相違点と考えられる）。

このような状況のもとで 1991 年 11 月には、中央公害対策審議会が「今後の水俣病対策のあり方について」答申を出し、予算措置として行われてきていた 1977 年 4 月以降からの「治療研究事業」（認定申請中の患者の医療費自己負担分を補填）、1986 年 7 月以降からの「特別医療事業」（棄却者のうち一定の要件にある者へ医療費自己負担分を補填）の仕組みを拡充することが提言され、これに基づき、1992 年夏から水俣病総合対策事業が始められ、広く地域住民を対象とする健康管理事業や、水俣病と認められなくても四肢末梢優位の知覚障害を有する方々への医療費・医療手当を支給する医療事業が行われることになった。この中公審 1991 年答申は、水俣病発生当時の環境保健行政の不十分さが地域住民の健康に特別の問題を生じさせており、その解決が社会的要請となっていることから、原因者の損害賠償責任を基礎としない行政上の配慮が必要、との考え方に基づくものであった。

さらに、その後の 1995 年秋には当時の与党三党（自民・さきがけ・社会）で和解解決案が合意公表され、これを大部分の関係訴訟団体が受け入れて、1996 年 5 月までには関西訴訟以外のすべての訴訟が取り下げられ、いわゆる「政治的解決」が図られた（なお、1995 年 12 月には、政府としての反省の意を表明する当時の村山首相の談話が閣議決定を経て公表された）。これにより、総合対策事業の医療事業対象者（1996 年 7 月まで追加申請を受け付け）へは国・県の負担による医療事業による救済に加え、原因企業からの一時金（260 万円）（及び関係訴訟 5 団体への団体加算金）が支払われることになった。

(3) 「関西訴訟最高裁判決」と「特別措置法」及びその後

ところで、先の「政治的解決」に応じなかった関西訴訟原告らの 2001 年大阪高裁判決への上告について、最高裁は、2004 年 10 月 15 日に、水俣病の認定に関しては原判決の判断をそのまま引用し（法による認定とは別個に救済を受けうることがあると認め）つつ、水質二法等による規制権限不行使についての国の国家損害賠償法による責任を認めた大阪高裁判決を支持した（民集 58 巻 7 号 1802 頁）。これによって国の水俣病防止に関する損害賠償責任があることについては確定したが、これをうけてのこれまでの「政治的解決」による救済とは別の新たな救済の仕組みの導入が要求されることになり、その検討は難航した。

さまざまな経過を経て、結局、2009 年 7 月に議員立法による「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」（特措法）が制定され、同法は、前文で、公健法の「判断条件を満たさないものの救済を必要とされる方々を水俣病被害者として受け止め」るものとし、同法による救済措置の方針によって、「政治的解決」による救済を受けていなかった四

肢末梢優位の知覚障害を有する被害者への国・県の負担による医療費・医療手当のほか原因事業者の負担による一時金（210万円）（さらに関係団体へは団体加算金）が支払われることとされた（なおこのほか、特措法は、それまでに公的支援をうけている原因企業の分社化や指定法人に一時金の支給を行わせることをも定める内容のものであり、日本の法律としてはかなりユニークな内容も盛り込んでいた）。

水俣病問題については、このような政治的解決及びその後の特措法による解決を通じて、多くの被害者への救済が図られて現在に至ってはいるものの、その後も様々な訴訟が提起され、これをめぐる判決が出されている。

たとえば、2013年4月16日に、最高裁は、「裁判所の審理及び判断は、（中略）経験則に照らして個々の事案における諸般の事情と関係証拠を総合的に検討し、個々の具体的な症候と原因物質との間の個別的な因果関係の有無等を審理の対象として、申請者につき水俣病のり患の有無を個別具体的に判断すべきものである」として、「F氏訴訟大阪高裁判決」については認定をしなかった原判決を破棄差し戻しとし（民集67巻4号1115頁）、他方、認定を義務付けた「溝口訴訟福岡高裁判決」についての国などからの上告を退けている。その後、この最高裁判決における審理及び判断の考え方を踏襲した上での2017年11月29日の新潟水俣病の行政による認定をめぐる「新潟水俣病抗告訴訟」の東京高裁判決も、四肢末梢優位の感覚障害のみでかつ症状に変動がある場合であっても他原因であることを疑わせる事情がないときはメチル水銀の影響によるものである蓋然性が高いとして、原告らの請求を認容した。しかし、東京高裁は、翌2018年3月23日になって、民事の損害賠償請求訴訟である「新潟水俣病第三次訴訟」の控訴審判決で同居家族に水俣病特措法の一時金受給対象者がいること、四肢末梢優位の感覚障害のみがあること、症状に変動があることは、因果関係を否定に解する材料としうるとして先の「新潟水俣病抗告訴訟」控訴審判決とは異なる判断を示し、さらにこの判決について2019年3月5日に最高裁は上告を受理しないとの決定をしている（ただし、行政による認定の手続での判断と民事損害賠償の判断では異なる判断が可能と考えるかどうか、また淡水魚摂食による新潟水俣病には熊本水俣病と異なる特性があるかどうかについては、なお議論の余地がある）。

このほか、公健法制定に際して、旧法からそのまま第二種地域の制度を引き継いだ結果として、公健法によって水俣病と認定された被認定者が、公健法にもとづく補償給付を求めることが制度上は可能とされる問題も残されている。これまでのところでは、行政認定を受けた場合は補償協定による給付を受けることが普通であるものの、訴訟によって損害賠償を支給され、かつ、その後に公健法による認定を受けた被認定者が、公健法による補償給付を請求したところ、不支給処分を受けたためにその取消を求めた訴訟がある。この点について、2017年9月8日に最高裁は、損害賠償としての受給額を超える公健法給付部分について補償給付義務が残るとした2016年6月16日の福岡高裁判決を否定し、損害賠償請求訴訟で全額の賠償給付を受けた者には、公健法による補償給付の義務がないと判示した（民集71巻7号1021頁）。

このように、水俣病対策をめぐる論議が完全に整理されるにはなおおとらず、問題の最終的な解決にはなお時日を要する状況にある。

3 石綿健康被害の救済制度

耐久性、耐熱性、耐薬品性、電気絶縁性などの特性に優れているため広く使用されていた石綿には、悪性中皮腫や肺がんを起こす発ガン性があるが、吸入から 40 年近い潜伏期間を経て発症することが普通とされる。1972 年には ILO などにより石綿の人の健康への危険性が指摘されるようになり、1973 年には米国で吹き付け使用が禁止され、日本でも 1975 年には同様の措置が取られ、また、1989 年には大気汚染防止法によって規制が始まっている（同法は敷地境界線基準という画期的な手法を採用したことで重要であるが、その後 1997 年、2006 年、2020 年に改正されて、建物解体工事現場での被害防止のための規制が加わりさらに強化された）。しかし、石綿使用について、欧米では 2000 年までに全面禁止とされたが、日本ではそれが 2006 年とやや遅れた。

ところが 2005 年には、尼崎市で石綿を使用した資材を製造していた企業の従業員のみならず、工場周辺の住民の方々にも健康被害が生じていることが明らかになって、大きな社会問題となった。そして工場・事業場の労働者の石綿健康被害への救済は、労働災害の補償によって行われるが、一般環境の被害者の救済については適切な制度がなかったため、2005 年に「石綿による健康被害の救済に関する法律」（石綿救済法）が制定され、2006 年 3 月に施行された。

この法律の制定も社会的関心の高さを反映して、公健法と同様、かなりの速さで制度化が進められた。石綿救済法の対象となるのは、法制定当時は労災補償の対象とならない悪性中皮種と気管支又は肺の悪性新生物とされ、そして石綿の吸入により指定疾病にかかった旨の認定を受けた者（被認定者）、本法の施行前にこの指定疾病に起因して死亡した者又は申請をしないでこの指定疾病に起因して施行日以後に死亡した者の遺族に対し、医療費の自己負担分、月額 103870 円の療養手当が給付され、さらに死亡時には 199000 円の葬祭料が給付されることとされた。このほか、法施行前の死亡者や未申請の死亡者には、遺族へ 280 万円の遺族弔慰金と 199000 円の特別葬祭料が給付され、被認定者の存命中の給付受給額が死亡時にこの特別遺族弔慰金額に満たない場合はその差額が救済給付調整金として遺族に支給されることにされた。なおこの石綿救済法制度での患者認定は公健法とは異なり、独立行政法人環境保全再生機構が全国をまわって行い、認定に際しては、機構は、医学的判定を要する事項に関し、環境大臣に判定を申し出ることとされている。また、環境大臣は医学的判定に際して 中央環境審議会の意見を聴くものとされていて、このために環境保健部会に石綿健康被害判定小委員会が設置されている。また、この救済に要する費用は、石綿使用による社会的便益は広く多くの者が受けてきた、との理由で、広く労災保険のための拠出金の一部を充てることになっている。

この石綿救済法は、いわば緊急避難的に社会全体による迅速な救済を図るために制定されたものであり、さらに法制定当時に主に救済対象と考えられていたのは、潜伏期間が特に長く予後が悪い（概ね 2 年以内に死亡する）とされていた悪性中皮腫であったため、被認定者に係る暴露歴を問わないことや給付される療養手当等の額が一律の定額であることについても余り異論が出されなかった（もっとも肺がんについては暴露歴が問題であり、この点は労災補償のような勤務記録によることができないことから、肺がんの発症リスクを 2 倍以上に高める量の石綿暴露があったかどうかについて、主に画像所見などの症状所見によって判断することでこれに代えること

とされた)。

この制度による救済対象者は、労災補償の対象でない工場周辺等の一般環境での石綿被害者の方々と考えられていたが、しかしいわゆる「一人親方」(個人事業主であるため労災補償の対象にならない方々)も救済の対象となる。そして、これらの方々は下請負による労務従事の形態は、労災補償対象となる被用者と異ならないことが指摘されるようになり、主にこれらの方々を念頭に置いて、石綿救済法の運用についても、労災補償での石綿健康被害救済とのバランスを求める意見が強く出されるようになった。これらの意見については、労災補償の特別加入制度(労働者災害補償保険法33条以下)の存在を理由にやむを得ないとの指摘もあったが、やはり無視できないものがあった。そこで、2010年4月に中央環境審議会環境保健部会石綿健康被害救済小委員会では、労災給付では救済対象とされている「著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺」と「著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚」をも石綿救済法の救済対象にすることを答申し、同年7月からこのための改正政令が施行されて現在に至っている。このため、制度発足当時に比べれば、暴露歴の評価が重要になったわけであるが、さらに加えて、症状の程度や予後についても悪性中皮腫とは異なるものを含むこととなり、法制定時とは異なる要素を抱え込んだ救済制度になりつつある。一方、2016年12月に、中央環境審議会環境保健部会石綿健康被害救済小委員会は、「石綿健康被害救済制度の施行状況及び今後の方向性について」答申を出しており、その中で、上述のような制度の課題について両論併記の形で指摘した上で、この審議の中では基本的考え方を変える状況にあるとは結論されず、被認定者の介護等の実態調査を行った上で、当面は石綿による健康被害の迅速な救済を更に促進すべきとした

2021年3月現在、建設アスベスト訴訟の最高裁判決を受けて、関係省庁において対応が検討されているところである。今後とも、石綿による健康被害を取り巻く各種事情の変化に注視しつつ、救済制度についても引き続き議論を深めていく必要がある。

— 了 —

執筆者 浅野 直人 氏 福岡大学名誉教授

1966年九州大学法学部卒業、1972年九州大学大学院法学研究科博士課程中退、1980年福岡大学法学部教授、1987年福岡大学大学院法学研究科教授(併任)、2014年福岡大学名誉教授。

(所属・役職は2021年12月時点のもの。)

廃棄物の処理及び清掃に関する法律の累次改正による規制強化について（1976年～）¹

大塚 直 氏

環境庁設置から50年の歳月が過ぎた。筆者の手許には『環境庁二十年史』があるが、設置から日が浅くまだ初々しい印象のある同書と異なり、50年というのは重みのある年月である。中央環境審議会でお世話になっている筆者としても大変感慨深いものがある。本稿では、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下では、「廃掃法」という）の累次改正による規制強化について扱うことにしたい。

1 清掃法の特徴と廃掃法の制定

(1) 清掃法の特徴

廃掃法の前身である清掃法（昭和29年法律第72号）は、1954年に制定されたが、同法は3つの特徴を有していた。第1は、同法が公衆衛生の向上を目的としたことである。第2は、基本的に都市部（特別清掃地域）の家庭から排出される「汚物」を対象としており、市町村の全域を対象としたものではなかったことである。第3に、「汚物」の収集と処分は市町村の事務とされたが、市町村の個別の命令によって、「業務上その他の事由により多量の汚物を生ずる土地又は建物の占有者」に対して一定の場所への運搬・処分を命ずることができることもされていたことである。

しかし、このような清掃法の仕組みは、高度経済成長の下、産業廃棄物に当たるものが増加する中で、変更を余儀なくされることになる。都市部の家庭系の汚物の処理を基本的な対象としていた市町村の清掃事業では、（有害物質や処理困難物を含み、かつ大量に発生する）産業廃棄物を処理することはできず、上記の個別の命令も活用されず、事業者の多くは産業廃棄物の処理を十分に行わないこととなったためである。

(2) 廃掃法の制定

1970年にいわゆる「公害国会」で制定された廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）（昭和45年法律第137号）は、第1に、公衆衛生の向上とともに生活環境の向上を目的とし、規制の対象を「汚物又は不要物」としての廃棄物とした。第2に、事業系廃棄物については、事業者の処理の責務を規定し、中でも（事業系廃棄物のうち廃掃法第2条と政令で定める種類

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。（原稿受理日：2021年4月8日、最終確認日：2021年12月25日）

の廃棄物、及び輸入廃棄物である) 産業廃棄物については排出事業者責任を明定した。2年後に OECD 理事会勧告が出される汚染者負担原則(原因者負担原則)の考え方の採用である。環境汚染源として問題となり、量的・質的に市町村では対応できないことが理由とされた。当時、排出事業者にとっては、従来にない責任を突如負わされることに当惑したことが指摘されている。第3に、産業廃棄物以外の廃棄物のすべてを一般廃棄物とし、これについては市町村の処理責任を定めた。農村部での家庭系の廃棄物も市町村の清掃事業に組み込まれたのである。このように、廃掃法は、一般廃棄物に当たるものを原則とする清掃法の考え方は受け継いでいるものの、清掃法と異なり、産業廃棄物について事業者の処理責任を明確にするとともに、廃棄物のすべてを法律の対象とし、その処理責任について隙間のない体制を作り上げたことに大きな意義があったと言える。廃棄物処理基準、廃棄物処理施設の維持管理基準も設定され、廃棄物処理業については許可制、廃棄物処理施設については届出制がとられた。

2 廃掃法の改正の経緯

廃掃法は、その後、社会情勢に応じて、主に規制強化の観点から累次の改正を経てきた。その最大の原動力は、(修復のために600億円もの公費を投入する結果となった)豊島事件等を代表とする不法投棄の撲滅にあった。以下では、これ以外の改正も含め、各改正の主要点に言及する。

- (1) 1976年の改正(昭和51年法律第68号)は、75年の東京都江東区の六価クロムによる土壌汚染問題を背景として、産業廃棄物の処理に対する規制・監督の強化を図ったものであり、①最終処分場を新たに廃棄物処理施設として位置づけ、規制の対象としたこと、②委託処理の適正化を図るため、委託基準を設定するとともに、再委託を原則として禁止すること、③いわゆる措置命令の規定をおいたこと、④処理業の欠格要件の規定を入れたことなどの改正が行われた。
- (2) 1991年の改正は、廃棄物処理施設整備緊急措置法の改正とともに行われた(平成3年法律第95号)。このときの廃掃法の改正は、廃棄物の排出量の増大等により、最終処分場等の処理施設の確保が困難になり、また、不法投棄が社会問題化したことなどから、廃棄物処理体制の拡充強化を図ったものであり、①廃掃法の目的への廃棄物の減量化、再生利用の付加、②事業者、国民を含めた各主体の責務の強化、③廃棄物処理の計画化(市町村の一般廃棄物処理計画、都道府県の産業廃棄物処理計画、市町村長による多量一般廃棄物排出事業者の一般廃棄物減量化計画作成の指示、都道府県知事による多量産業廃棄物排出事業者の産業廃棄物処理計画の作成の指示)、④特別管理廃棄物制度の導入と特別管理産業廃棄物に対する廃棄物管理票制度(マニフェスト制度)の採用、⑤廃棄物処理業者の規制の強化(許可の更新制の導入と、収集運搬業と処分業の区分)と処理施設の規制の強化(設置についての届出制から許可制への移行)、⑥廃棄物処理施設の整備推進のための廃棄物処理センター制度の創設、⑦廃棄物の不法

投棄等を防止するための罰則の強化などがあげられる。さらに、⑧適正処理困難物について厚生大臣が指定し、市町村長が製造業者等に必要な協力を求める規定が導入され、また、⑨排出事業者は委託内容に応じて収集運搬業者と処分業者にそれぞれ委託しなければならないこととされた。

(3) 1992年改正（平成4年法律第105号）は、バーゼル条約に加入するための国内法として整備された特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（以下では、「バーゼル国内法」という。平成4年法律第108号）と同時期に行われた。この改正は、わが国で適正に処理できるもの以外の廃棄物の輸入を抑制するとともに、国内で生じた廃棄物のうち国内で適正に処理できるもの以外の廃棄物の輸出を規制するため、バーゼル国内法による措置に加え、有害か否かを問わず廃棄物全般について必要な規制を行ったものである。

(4) 1997年改正の背景も、1991年改正とかなり類似しているが、最終処分場の逼迫により、不法投棄等による環境汚染が生じ、廃棄物の処理に対する住民の不安が高まり、さらに最終処分場の逼迫につながるという悪循環を断ち切ることが必要であるとし、そのため、廃棄物の減量化・リサイクルを推進すると共に、施設の信頼性・安全性の向上や不法投棄対策等を講ずることを主眼としている。同改正の要点は、①廃棄物の再生利用について許可に代わる厚生大臣認定制度（再生利用認定制度）の新設、②廃棄物処理施設の設置の許可の要件及び手続の明確化・追加（生活環境影響調査の仕組みの導入）、③最終処分場の維持管理積立制度の新設、最終処分場の廃止確認の制度の導入、④廃棄物処理業の許可要件の強化、⑤廃棄物管理票制度の全ての産業廃棄物への適用と、電子情報処理組織（電子マニフェスト）の使用選択の創設、⑥都道府県知事等による生活環境の保全上の支障の除去等の措置の実施に関する規定の追加、⑦不法投棄の原状回復対策のための基金の産業廃棄物適正処理推進センターにおける設置、⑧産業廃棄物の不法投棄に対する罰則の強化などである。

(5) 2000年の廃掃法改正は、産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律の改正とともに行われた（平成12年法律第105号）。このときの廃掃法の改正は、処分場の逼迫の状況を打開するため、1997年改正で残された問題を扱った。この改正の最大の要因は、焼却施設、最終処分場の新規許可件数の著しい減少であった。特に産業廃棄物の最終処分場は、1997年改正までの数年は年間120～190件は新規の許可件数があったが（ミニ処分場を含めず）、1999年度にはミニ処分場を含めても26件になったのである（その後、2002年度は41件）。このような状況は、生活環境の悪化、経済活動への支障をもたらすことが予想された。また、不法投棄は小口多発化し、原因者によって原状回復されているものは3割にすぎなかった。このような廃棄物問題の状況を作り出した原因としては、当時大きな社会問題となったダイオキシン問題、環境ホルモン問題の影響、首都圏フェニックス計画の挫折などが考えられた（さらに、廃掃法の1997年改正により、ミニ処分場を全部施設設置許可対象としたこと、生

活環境影響調査を実施することとしたことが関連している可能性もあった)。このような状況に対処するため、2000年の改正では、公共の関与による産業廃棄物処理施設の整備の促進と、排出事業者責任の徹底の2つが打ち出された。改正の要点は、①国による基本方針の策定、②廃棄物処理センターにおける廃棄物の処理の推進、③周辺の公共施設等の整備と連携した、産業廃棄物処理施設の整備の促進、④不適正処分に関する支障の除去等の措置命令の強化、⑤産業廃棄物管理票制度の強化、⑥廃棄物の野外焼却の原則禁止、⑦処理施設の欠格要件の導入などである。②、③は公共関与の強化、④、⑤は排出事業者責任の徹底に関連する点である。また、⑧廃棄物全般に関する都道府県の廃棄物処理計画策定制度の創設、⑨都道府県が事務として行う産業廃棄物の処理の明確化、⑩多量排出事業者による処理計画の作成、都道府県知事への提出、実績の知事報告等の規定の追加、⑪廃棄物の適正処理のための規制強化（廃棄物処理業に係る許可の取消し等の要件の追加、廃棄物処理施設の設置に係る許可要件の追加、廃棄物処理施設の譲受け等の許可制度の創設）も行われた。

併せて、産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備に関する法律についても、優良な産業廃棄物の処理施設の整備を促進することを目的として必要な支援措置を講ずるための改正が行われ、廃掃法の改正とともに廃棄物の適正な処理体制を確保することとした。また、関連して、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成11年法律第136号）が改正され、犯罪収益の没収の対象に、廃棄物処理施設の無許可設置、不法投棄等が加えられた。

2000年は、循環型社会形成推進基本法制定をはじめとして、廃掃法改正を含めて循環分野の6つの法律が制定・改正され、この分野は環境法の中でも一大分野を形成するに至った。また、翌年に、中央省庁改革に基づき、廃棄物に関する所管が厚生省から環境省に移管されることになった。

(6) その後、廃掃法は2003～2006年に毎年改正された。

- 1) 2003年改正（平成15年法律第93号）においては、当時発覚した青森・岩手県境不法投棄事件を重要な契機として不法投棄の未然防止が強化されるとともに、規制改革の動きの中でリサイクルの促進等の措置がとられた。不法投棄の未然防止等の措置としては、①都道府県等の調査権限を拡充し、廃棄物であることの疑いがある物の処理について、地方公共団体の長は、報告徴収又は立入検査ができることとし、②不法投棄又は不法焼却の未遂罪を創設するとともに、一般廃棄物の不法投棄に係る法人両罰刑を創設し、③国の関与を強化し、国の責務を明確化し（広域的な見地から地方公共団体の事務について調整を行うこととする）とともに、都道府県の産業廃棄物に関する事務が円滑に実施されるよう、職員の派遣等の必要な措置を講ずることとし、また、環境大臣による報告徴収及び立入検査ができるようにした）、④国の廃棄物処理施設整備計画を廃掃法に法定化し、⑤廃棄物処理業及び廃棄物処理施設の設置の許可の手続等の適正化及び強化した（特に悪質な業者について、許可権者は、処理業又は処理施設の許可を必ず取り消さなければならないとするとともに、廃棄物処理業の許可に関する欠格要件を追加した。また、廃棄物処理業の

許可の有効期限を適正化した)。リサイクルの促進等の措置としては、⑥広域的なリサイクル等の推進のため、環境大臣が認定した者は、廃棄物処理業の許可を要しないこととし、また、⑦産業廃棄物処理施設の設置者に係る一般廃棄物処理施設の設置についての特例を置くなどの特例制度を整備した。この改正と同時に、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（平成 15 年法律第 98 号。産廃特措法）が制定された。また、政省令の改正により、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の収集運搬に係る規制の強化、牛海綿状脳症に係る産業廃棄物処理業の許可の特例の制定などが行われた。

- 2) 2004 年改正（平成 16 年法律第 40 号）は、広域的な廃棄物処理に係る紛争に対する国の役割強化の要請、不法投棄撲滅と優良業者の育成の必要などのほか、硫酸ピッチ問題、RDF 施設の爆発事故のような課題に対処するために行われた。改正の内容は、①国の役割を監督措置の部分でも強化するため、産業廃棄物の不適正処理事案が深刻化しているような緊急の場合における環境大臣の関係都道府県に対する指示の規定の創設、②廃止後の最終処分場跡地の土地形質変更時に都道府県知事への届出義務を課し、基準不適合時には変更命令を課する規定の新設、③廃棄物処理施設の事故時の応急措置の追加及び都道府県への届出の義務付け、④指定有害廃棄物（硫酸ピッチ）の不適正処理の禁止規定の創設、④不法投棄・不法焼却の目的での廃棄物の収集運搬に関する罰則規定の強化、⑤一般廃棄物処理施設又は産業廃棄物処理施設の設置の許可申請に係る生活環境影響調査書の添付の省略の特例の制定などである。なお、政省令の改正により、ミニ処分場等にかかる廃棄物の埋立処分基準の具体化・明確化が図られ、また、最終処分場の残余容量の定期的な把握及び記録・閲覧の義務付け、産業廃棄物の収集運搬に係る表示及び書面備え付けの義務付け、産業廃棄物処理業者の優良性判断に係る評価制度の創設、最終処分場に係る維持管理積立金の安定型産業廃棄物最終処分場への適用拡大などが行われた。
- 3) 2005 年改正（平成 17 年法律第 42 号）においては、岐阜市の椿洞の大規模不法投棄に対応して不法投棄の未然防止を強化するとともに、廃棄物の無確認輸出に対する取締りの強化がなされた。不法投棄の未然防止の強化のため、①産業廃棄物関係事務等を行う行政主体の見直し（保健所設置市に一律に事務を負わせるのではなく、事務体制が整備されていると判断されている市を政令で指定することとした）、②産業廃棄物管理票制度違反に係る勧告に従わない者についての公表・命令措置の導入、産業廃棄物管理票制度の罰則強化、産業廃棄物の運搬又は処分を受託した者に対する産業廃棄物管理票保存義務の設定、③無許可営業に対する抑止効果を強めるため、法人重課規定の創設、④不正の手段により許可を受けた者の取消事由への追加、⑤収集運搬業者及び処分業者が廃棄物の処理を他者に委託する際の規制の明確化が行われた。廃棄物の無確認輸出に対する取締りの強化としては、⑥無確認輸出についての未遂罪、予備罪を創設するとともに、不法投棄と同等に罰則が強化された。そのほか、廃棄物処理に対する信頼性の向上のため、⑦最終処分場の維持管理積立金制度が 1998 年 6 月以前に埋立処分が開始された最終処分場にも拡張されるとともに、⑧欠格要件に該当するに至った者についての届出の義務付けをした。

- 4) 2006 年の本法の改正を含む石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の改正法（平成 18 年法律第 5 号）では、石綿問題の発生に対応し、大量に生ずる石綿を含む廃棄物等の無害化処理を円滑に進めるため、溶融施設について新たに本法 15 条に基づく都道府県による施設の許可制度に位置付けるとともに、環境大臣の認定による特例制度（石綿含有廃棄物に係る無害化処理認定制度）を設けることとした。
- (7) 2010 年改正（平成 22 年法律第 34 号）においては、積み残された課題が全般的に整理された。
- (a) 排出事業者による廃棄物の適正な処理を確保するため、①排出事業者が産業廃棄物を事業所外で保管する際の事前届出制度が創設され、②排出事業者が産業廃棄物の運搬又は処分を委託する場合に、当該産業廃棄物の処理の状況に関する確認を行う努力義務が定められるとともに、③建設廃棄物について、元請業者を排出事業者として処理責任を負う原則を明確化した。また、④産業廃棄物管理票制度の強化、⑤産業廃棄物処理業者による委託者への通知義務の導入、⑥土地所有者等に係る通報の努力義務の導入も行われた。
- (b) 廃棄物処理施設の維持管理対策を強化するため、廃棄物処理施設の設置者に対し、①都道府県知事による当該施設の定期検査を義務付けるとともに、②当該施設の維持管理情報の公表を義務付けた。また、③許可が取り消された最終処分場設置者への維持管理等の義務付けの規定も置かれた。
- (c) さらに、①優良産業廃棄物処理業者認定制度の創設（許可の有効期間に係る特例）、②欠格要件における「無限連鎖」の見直し、③多量排出事業者に係る処理計画の作成・提出及び報告の義務の履行についての担保措置の導入、④国外廃棄物を輸入できる者の拡大、⑤熱回収施設設置者認定制度の導入、⑥産業廃棄物処理運搬業の許可制度の合理化も行われた。②は欠格要件に該当する場合の産業廃棄物処理業の義務的取消しに対する批判に一部応えるものであった。
- (8) 2015 年の廃掃法及び災害対策基本法の改正法（平成 27 年法律第 58 号）では、廃掃法に関して、次の点を追加、修正する改正が行われた。背景には、東日本大震災及びその後の災害の教訓・知見から、平時から災害廃棄物に備え、また、その平時の備えを災害発生後に実際に活用し実現するための制度的担保が必要なことが明らかになったことがあげられる。
- ①国、地方公共団体、事業者その他の関係者は、非常災害により生じた廃棄物の処理の原則に従い、災害により生じた廃棄物について、相互に連携・協力するように努めなければならないとした。②国、都道府県は、平時から、廃棄物処理の基本方針又は計画に基づき、災害廃棄物の適正な処理と再生利用を確保するための備えを実施することを定めた。③災害時における円滑かつ迅速な廃棄物処理を目的として、廃棄物処理施設の迅速な新設、柔軟な活用のため、手続を簡素化した。すなわち、非常災害の際の一般廃棄物処理施設の迅速な設置、生活環境影響調査の効率化のための規定を置くほか、災害廃棄物であるがれきを処理する場合に必要なと

なる都道府県知事への事前届出について、非常災害のために必要な応急処置として行う場合には、事後届出で足りることとした。

なお、同時に行われた災害対策基本法の改正により、①環境大臣は、特定の大規模災害の発生後、政府全体の対策と連携しつつ、災害廃棄物処理に関する指針を策定すること、②特定の大規模災害の被災地域のうち、廃棄物処理の特例的措置が適用された地域内の市町村長から要請があり、かつ、一定の要件を勘案して必要と認められる場合には、環境大臣が災害廃棄物の処理を代行することが定められた。

(9) 2013年10月、水銀に関する水俣条約（以下では、「水俣条約」という）が採択され、その締結のために、2015年、水銀による環境の汚染の防止に関する法律（以下では、「水銀環境汚染防止法」という）が制定されるなどしたが、廃掃法については政省令の改正にとどまった。政省令の改正に留まるが、相当の重要性を有するため、一言しておく。第1に、廃水銀等（金属水銀及びその化合物）が、外国為替及び外国貿易法に基づく措置により、輸出入の原則禁止に伴い、廃棄物として扱われることとなったが、その際、その有害性に鑑み、①水銀使用製品廃棄物のうち一般廃棄物から回収した廃水銀、及び②廃水銀を処分するために処理したものについては「特別管理一般廃棄物」、①廃水銀等、及び②廃水銀等を処分するために処理したものについては「特別管理産業廃棄物」に指定することとした。第2に、水銀又は水銀化合物を一定程度含む汚泥その他の環境省令で定める産業廃棄物を「水銀含有ばいじん等」として指定し、その処分等の基準を追加した。第3に、水銀使用製品に関しては、一般廃棄物については、関係機関の協力を得た回収スキームが検討されているが、産業廃棄物については、水銀又は水銀化合物を含む廃製品であって環境省令で定める産業廃棄物を「水銀使用製品産業廃棄物」として指定し、その収集運搬基準、処分等の基準を追加した。

なお、水俣条約上の水銀廃棄物は、「廃棄物」についてはバーゼル条約の定義が使用されるため、有価物も無価物も含む概念であり、わが国の廃掃法の廃棄物概念よりも広く、わが国の廃棄物以外の有価物も含む。そこで、同条約上は水銀廃棄物であるが、廃掃法上の廃棄物でないもの（水銀環境汚染防止法では「水銀含有再生資源」と称する。非鉄金属製錬由来のスラッジ等）については、同法により、①国は、その管理に係る環境汚染を防止するための技術指針を定め、必要に応じ、事業者に対して環境汚染防止のための措置を勧告し、また、②水銀含有再生資源を管理する者は、定期的に、管理状況等を国に報告することとした。

(10) 2017年改正（平成29年法律第61号）の背景となった問題は2つあった。第1は、ダイコー事件であり、第2は、いわゆる雑品スクラップ問題である。第1の事件は、2016年1月、食品製造業者等から処分委託を受けた食品廃棄物が、愛知県の産廃処理業者によって、食品として売却（横流し）されていたことが発覚した事件である。本件に関する対応策として、①虚偽記載のマニフェストに対する対応を強化すること、②電子マニフェストの活用により、不適正事案があった場合に行政機関が早期に実態把握をし、原因究明をすること、③許可取消後の

廃棄物処理業者等が廃棄物をなお保管している場合にも改善命令等が発出できるようにすることなどが考えられた。第2は、鉛等の有害物質を含む使用済電気・電子機器が混入した金属スクラップ（雑品スクラップ）について、かねて不用品回収業者による回収やスクラップヤードにおける不適正な処理・保管がなされ、火災や有害物質の漏出等による生活環境保全上の支障が発生してきたが、雑品スクラップは有価のものが少なくなく、廃棄物として規制することが困難であるという問題である。環境省はこの問題に関してまず、2012年の3・19通知で、使用済み家電製品の廃棄物該当性について、総合判断説を維持しつつ、有価であっても廃棄物であることの疑いがあると判断できる場合には、なお廃棄物とすることを宣明したが、これだけでは十分な根拠を持った規制ができないとの指摘が市町村からなされ、管理の適正化のため、法律による規制の必要が論じられるようになったのである。

改正法は、(a)適正処理、(b)雑品スクラップ対応、(c)その他に分けられるが、前二者は、上記の背景として述べた点と関連している。

(a) 適正処理

①市町村長、都道府県知事等は、廃棄物処理業の許可を取り消された者等が廃棄物の処理を終了していない場合において、これらの者が処理基準に適合しない保管を行っていると認められるときに、これらの者に対して必要な措置命令ができることとし、また、このような事業者等は、排出事業者へ通知することが義務付けられた。②産業廃棄物の収集・運搬・処分の事業の全部または一部を廃止した者、及び許可を取り消された者であって当該事業に係る産業廃棄物の収集・運搬・処分を終了していないものは、事業の全部または一部を廃止した旨を委託者に書面で通知することが義務付けられた。③環境省令で定める産業廃棄物を多量に排出する事業者（具体的には、特別管理産業廃棄物の多量排出事業者）に、紙マニフェストの交付に代えて、電子マニフェストの使用を義務付けることとし、また、産業廃棄物管理票に関する罰則を強化した。

(b) 雑品スクラップ対応

改正法は、④人の健康や生活環境に係る被害を防止するため、新たに「有害使用済機器」（雑品スクラップ等の有害な特性を有する使用済機器）という概念を設け、これらの物品の保管又は処分を業として行う者に対し、都道府県知事への届出、保管・処分基準の遵守等を義務付け、また、保管・処分基準違反があった場合等における命令等の措置を定めた。廃棄物に近いが、相当程度の資源価値を有する点が異なるため、廃棄物に準ずる扱いをし、届出制で足りるとしたのである。

(c) その他

⑤分社化等の後は、排出実態が変わらないにもかかわらず、産業廃棄物処理業の許可を別に取得するか、産業廃棄物処理業の許可を受けた処理業者に委託しなければならないことになっていることから、実質的に一体的に経営がなされていれば、「自ら処理」として処理業の許可を不要としてほしいとの産業界からの要望を受け、親子会社による産業廃棄物の処理に係る特例（「自ら処理」の拡大）をおいた。⑥また、届出を行い、特例として一

般廃棄物の処理を行うことができる産業廃棄物処理施設が、施設の維持管理基準等に違反した場合において、産業廃棄物処理施設としての停止命令等だけでなく、一般廃棄物処理施設としても停止命令等を行うことができることを明確化した。

3 廃掃法の度重なる改正と「産業廃棄物処理の構造改革」

以上、廃掃法の改正経緯を概観したが、1990年代以降の度重なる改正の骨格について記しておく。

1990年代以降、産業廃棄物に関しては、不法投棄等不適正処理の頻発、処分場の建設困難といった問題が生じ、環境行政はその対応に迫られた。豊島事件や青森岩手県境事件、椿洞事件など大規模不法投棄事件は、改正に大きな影響を与え、2017年に至っても、食品廃棄物の横流し事件が改正の契機となっている。では、この問題の根幹にあったものは何か。これについては、①廃棄物が「バズ」であり、産業廃棄物処理業が過当競争の状況にあることを背景として、排出事業者が適正な処理コストを負担するインセンティブがないため、②「安かろう悪かろう」という処理がなされ、優良処理業者が市場の中で優位に立てなくなり（悪貨が良貨を駆逐する状態）、そのために、③不法投棄等の不適正処理が頻発し、それが産業廃棄物に対する国民の不信感の増大につながり、④処分場の建設困難、処分場の逼迫、⑤さらなる不法投棄の増大という「悪循環」に陥るといった構造的な問題があることが認識されるに至った（厳密には、④は③のみを原因とするものではないなどの問題はあり、この構造が産業廃棄物の問題全てを表しているわけではない）。

このような構造を断ち切って、どのような社会が目指されるべきか。目指されたのは、i) 排出事業者が適正な処理コストを負担し（排出事業者による原因者負担の徹底）、最終処分が終了するまで処理に責任をもつとともに、ii) 排出事業者が優良事業者を選択し、市場において悪質業者を排除することによって、iii) 適正な処理を確保し、産業廃棄物に対する国民の信頼の下に、健全な循環型社会を構築することであった。出発点というべき i) は、環境法の基本原則である原因者負担原則の徹底と関連していること、そして、ここでは排出事業者による原因者負担が問題となっていることに注意されたい。

そのために、1990年代以降の改正では、5つの主要な改正をしてきたといえる。

第1は、排出事業者責任の強化である。これは、不法投棄が行われた場合において、処理業者と排出事業者の間に適法な委託がなされていても、一定の場合には排出事業者を措置命令の対象とする規定の導入（2000年改正）、マニフェスト制度の強化（さらに2017年改正における電子マニフェスト義務化）などに表れている。なお、2010年改正による排出事業者の処理状況確認努力義務規定導入もこの一環である。1991年改正における産業廃棄物の委託基準の強化による、三者契約から二者契約への転換もこの点と関係する。

第2に、規制対象等の変更に関しては、（法律ではないが）占有者の意思を重視していた通知の改正（廃棄物の定義の客観化。廃タイヤの定義に関する2000年7月の厚生省課長通知等。現在で

は、廃棄物の定義は令和3年環境規発第2104141号通知「行政処分の指針について」に定められている)、廃棄物の疑いがある場合の報告徴収・立入検査規定の導入(2003年廃掃法改正)、家電に関するいわゆる3・19通知及び廃掃法の2017年改正における有害使用済機器に対する保管・処分業者の届出義務、保管・処分基準の遵守義務の導入があげられる。

第3に、不適正処理対策として、処理施設に対する許可制の導入(1991年改正)、処理業者・処理施設の許可要件の強化、一定の悪質業者に対する許可の義務的取消しの導入、罰則の強化、不法投棄についての未遂罪、目的罪の導入、不法投棄による犯罪収益の没収などが行われてきた。行政処分の執行の強化(前記「行政処分の指針について」による)もこの点と関連する。

第4に、適正な処理施設の確保として、廃棄物処理施設設置手続の強化・透明化、優良な施設整備の支援、廃棄物処理センターなどの公共関与による補完などが行われてきた。

第5に、優良産業廃棄物処理業者の育成の制度化も行われてきた。

これらは「産業廃棄物処理の構造改革」と呼ばれている。この改革の目的は何とんでも不法投棄・不適正処理対策にあった。不法投棄・不適正処理の新規判明量は、1990年代後半の年40万トンから、2009年度以降はほぼ数万トンを下回るレベルにまで激減していることからすると、一わが国の産業自体に陰りが見られることも関連している可能性はあるものの—改革の目的はある程度達せられたとみることができよう。

特に、第1点のうちの排出事業者が適法な委託をしてもなお措置命令の対象となる場合があるとの規定については、ドイツの当時の循環経済廃棄物法を参考にしつつ導入されたが、排出事業者に対しては相当のインパクトがあったといわれている(さらに、産業廃棄物の不法投棄で苦しんでいた自治体からは、環境省の廃棄物担当者に感謝が寄せられ、それがPCB処理施設の地方での設置の理解増進等につながったともいわれる)。この措置命令の実施例はないものの、この規定を用いた行政指導などにより、不法投棄防止に大いに役立ったと考えられる。

4 今後の課題

最後に、厳密には本稿の対象外とも考えられるが、今後の課題について簡単に記しておきたい。

(1) このように廃掃法は不法投棄対策を軸として累次の改正をし、改革を進めてきた。一方資源の有効利用の問題については資源有効利用促進法や個別リサイクル法で対処し、循環型社会全体の問題は循環型社会形成推進基本法で対処してきた。

廃棄物処理業の許可の取得をリサイクル業者に求めることの負担などに関連して、リサイクル可能物を廃棄物から除くべきであるとする考え方もあり、従来から、不法投棄の防止と、リサイクル等の循環のいずれを重視すべきかが問題とされてきた。この点は、廃棄物の定義に関しても議論され、裁判例においても争われてきたが(水戸地判平成16・1・26とこれに対する平成17年環産発050325002号など)、環境省としては、基本的に不法投棄対策を一貫して重視してきたと考えられる。不法投棄の放置は、上記のような処分場設置困難を含む社会で

の悪循環に至ることになり、最終的に行政による（税による）対処を迫られることになるため、環境省の従来の方針は正しかったといえよう。

もっとも、広域認定制度の認定の要件が厳格すぎて活用しにくいなど、リサイクル等の循環を促進する観点からの批判・要請は、今日も続いており、不法投棄・不適正処理の量が激減した中で、環境省がリサイクル等の循環を重視する姿勢をどこまで取り入れるかの舵取りを求められている面はある。これまでの不法投棄防止のための試みを無駄にしない範囲で積極的に対応すべきであろう。

(2) また、既存の廃掃法の問題として、3点ほどあげておきたい。

第1に、法体系として、廃掃法は、機能的には循環型社会形成推進基本法の下にあるが、同法が2000年に制定された比較的新しいものであるため、その骨格となる考え方が廃掃法には必ずしも及んでいないという問題がある。基本法における拡大生産者責任の考え方はその代表的な例である。

第2に、廃棄物の定義の問題の延長として、廃掃法の有害使用済機器は、(有価ではあるが、有害性がありぞんざいに扱われる可能性が高い) 準廃棄物というべきものを規定することに成功したが、「機器」に限定され、また、「有害」性が健康及び生活環境被害に限定されたことになお制約があり、概念の拡大が期待される。これは、従来の取引価値中心主義の廃棄物の定義に風穴を開けたものとみられるが、有害性に着目した廃棄物の定義に関する国際ルール(バーゼル条約)と廃掃法の下での廃棄物の定義との隙間が発生する問題は、他の廃棄物にも生じうるのであり、有害であれば取引価値があっても規制できるとする国際ルールに、徐々に転換していくべきであろう。また、廃棄物の定義の裏腹の問題として、廃棄物終了の概念がEUでは個別品目に採用されている。一種の規制改革として、廃棄物終了を明確な概念として定める際にも、廃棄物の定義についての明確化が必要であり、両者についてはセットの議論がなされるべきであろう。

第3に、優良処理業者に対する規制緩和は、(廃掃法の) 法律のレベルでは、主に許可の有効期間を他の処理業者よりも2年延長したことに留まっており、全国的な認定に基づくメリットを与えることが検討されてよいであろう。

(3) さらにほかにも、近時、新たな課題が生じている。

第1は、循環管理の問題に対する対処は、第5次環境基本計画や第4次循環基本計画にも示されたように、地域の活性化も念頭においた「地域循環共生圏」の問題として、各地域で生じているいくつもの課題(気候変動や自然との共生も含まれる)を同時に解決する姿勢が求められることである。

第2に、EUにおけるサーキュラーエコノミー(循環経済)を国際規格(ISO)にする提案がフランスからなされており、これが認められると、わが国の企業も事業活動がこの規格に適合しているかを真剣に検討する必要性が生ずるおそれがあり、ひいてはわが国の循環型社会形

成推進基本法に言う「循環型社会」と「サーキュラーエコノミー」がいかなる関係にあるかを整理する必要が生じることである。EUで展開されたサーキュラーエコノミーにおいては、EUという単一市場において競争条件の公平を確保し、雇用を確保することを目指している点に特徴の1つがあり、わが国の循環型社会においても、このようなビジョンを含めていくことが望まれる。

第3に、従来から廃棄物等循環の管理と地球温暖化対策との関係については議論がなされてきたが、2020年には、菅総理大臣から2050年にカーボンニュートラルを達成することが宣言された。循環の管理を行う際にも、炭素の排出との関係を常に検討しなければならないことが出てくるであろう。カーボンニュートラルが目標とされる中で、廃棄物焼却や廃棄物発電をどう位置付けるかという問題も生ずる。

このように、今後の廃掃法による規制においては、不法投棄対策を軸としつつも、コスト面を含めつつ、資源循環とカーボンニュートラルを考慮した、廃棄物の循環管理を進めていく必要がある。環境省においても複眼的な対応が求められることになろう。

— 了 —

執筆者 大塚 直 氏 早稲田大学法学学術院 教授

1981年 東京大学法学部卒業、1986年 学習院大学法学部助教授、1993年 学習院大学法学部教授、2001年 早稲田大学法学部教授、2004年 早稲田大学大学院法務研究科教授（併任）。

（所属・役職は2021年12月時点のもの。）

フロン全廃に向けたオゾン層保護対策（1988年）¹

話し手 鈴木 克徳 氏

同 席 豊住 朝子 氏

◆ フロン全廃に向けた取組への関わり

私は1988年10月に国連アジア太平洋経済社会委員会から日本に帰ってきて、大気保全局企画課という地球温暖化問題とオゾン層保護問題を担当する部署の補佐になるようにという下命を受けて、特にオゾン層保護を中心とした対策を実施することになりました。

1988年5月にオゾン層保護法が制定され、環境庁では、それを受けて具体的に対策をいろいろ進めていく必要があるという話になっていました。ちょうど私が帰ってきた10月にオランダのハーグで会議があって、オゾン層保護に係るモントリオール議定書の規制強化、フロン（クロロフルオロカーボン類：CFC）全廃に向けた国際交渉のゴングがちょうど鳴らされる時期で、帰任してすぐに出張しろと言われて出ていった会議が、このモントリオール議定書の改正に関する最初の国際会議でした。

◆ オゾン層保護対策が始まった当時の背景、国内外の世論

1986年に南極にオゾンホールが発生していると公表されたことをもって一挙にオゾン層保護問題というのは進展しました。というのも、1985年にウィーン条約が採択されましたが、それまでにUNEP（United Nations Environment Programme：国連環境計画）で条約制定の交渉を開始してから5年、オゾン層破壊のメカニズムが発見されてから10年と、遅々として交渉が進まない状況にあったにもかかわらず、南極でのオゾンホールの発見後僅か2年で1987年にモントリオール議定書が合意されました。私が担当したのは、国際的にも国内的にも、南極のオゾンホールが大きな契機になって、オゾン層保護問題に対しての関心が盛り上がってきた、ちょうどそういう時期でした。

具体的には、フロン対策をどうしようかということを実際に考えていたのは、ほとんどが産業界の人だけでした。ちょうど温暖化問題が地球環境問題としてクローズアップされ始めた時期でしたが、当時はオゾン層破壊問題が地球環境問題の代名詞みたいな形で受け止められていました。

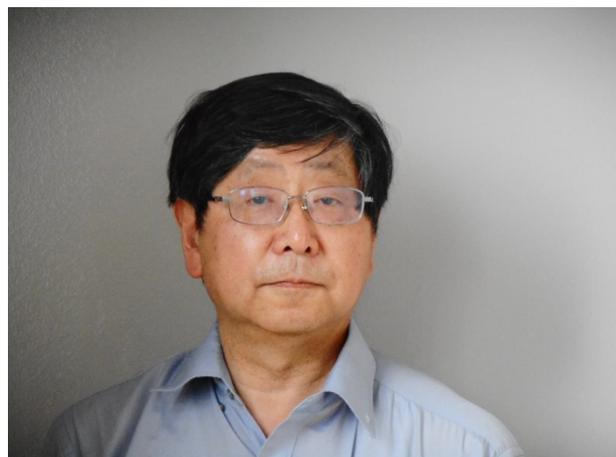
御存知かもしれませんが、当時は代替フロンと言われていたHCFC（ハイドロクロロフルオロ

¹ このインタビューは、2021年3月24日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

カーボン) がちょうど開発された時期とも重なっていて、米国 EPA (Environmental Protection Agency: 環境保護庁) のアイリーン・クラウゼン (Eileen B. Claussen) という当時の大気プログラム局長と、UNEP のトルバ (Mostafa K. Tolba) 事務局長の 2 人が中心になって、オゾン層保護対策の強化、CFC の全廃に向けた対策を推進しようという機運が国際的には非常に盛り上がっていた時期です。このような環境外交はちょっと珍しいことですが、この問題に限って言うと、米国、特に EPA が積極的に世界をリードしようとして働きかけた点に特徴があったと思っています。

◆ 他省庁、産業界との国内調整

当時の環境庁は、国内で公害問題にどう対処するかを考えていく中で、やはり科学的知見をベースにすることの重要性が強く私たちの頭の中に刷り込まれていました。そのため、オゾン層保護対策についても、まず科学的な知見を明確にすることが必要だろうという認識の下に、当時、オゾン層問題の世界的権威であったローランド (Frank Sherwood Rowland) 博士の愛弟子と言われていた東京大学の富永 (健) 教授を座長として、オゾン層保護対策の科学的知見に関する検討会を立ち上げて、こ



鈴木 克徳 氏 (写真は本人提供)

の分野での最善の知見を有する日本の科学者の皆さんに集まってもらって検討しました。

検討材料は UNEP が中心になって作った科学パネルの報告書で、それを日本国内で最善の知見を有する科学者の皆さんに検討・分析してもらって、科学パネルの報告書の内容が適切であるとの報告を取りまとめていただきました。オゾン層保護対策は進める必要があるという科学的な報告書をまず取りまとめて公表したことが非常に良かったと思っています。その結果、通産省からも産業界からも、オゾン層保護、フロン対策を行うことの必要性については、その後一切反論が出なくなっています。これは、非常に大きなポイントになったのだらうと思います。

また、フロン問題に関しては日本の権威であり、産業構造審議会、通産省関係のフロン対策の指導的立場を担われていた東京工業大学名誉教授の石川 (延男) 先生がおられて、私たちも石川先生の勉強会に招いていただき、産業界や通産省の人たちと一緒にフロン削減対策に関する最新の知見に関する情報を共有しながら、何ができるのかということとをずっと議論してきました。これは、通産省と環境庁と一緒に勉強をするという、気候変動の世界では当時見られなかった、割と珍しいケースだったのだらうと思います。

御承知のようにフロンというのは極めて便利なもので、冷媒、発泡剤、断熱材、洗浄剤の代表的な 4 つの利用分野があります。各国ごとに主たる利用分野は異なっていて、米国の場合はカーエアコンの冷媒が一番大きな分野であったし、日本の場合には洗浄分野が非常に重要な分野でし

た。特にコンピューターのプリント基板の洗浄に多く使われており、日本の産業界の人たちは、洗浄でフロンが使えなくなると日本の産業界は大打撃を受けるという非常に強い懸念をもっていました。日本が世界に冠たる精密機器の製造販売をできている理由というのは、CFC を洗浄に使えることによって生じている、これが駄目になったら日本の産業界が傾く、とまで言われて、こちらとしても非常に困惑しました。

当時、オゾン層保護に関しては科学パネル、影響パネル、技術パネルという3つのパネルでの国際的議論があったのですが、特に技術パネルに積極的に参画をして、ほかの国の技術者たちをきちんと説得できるのであれば、我々も日本は特殊なケースなのだ、CFC の全廃は難しいのだ、という話を受け入れましょうと提案しました。結果は、やはり説得できなかったので、産業界としても仕方がないという形になったと思います。1989年半ば過ぎぐらいから、通産省の方もやはり全廃の回避は難しいという認識がだんだん進んでいって、ではどうしたら良いのかという対策の議論になっていったと思います。

もう一つ、環境庁がやったことは、先行的な企業を大いに褒めたことです。フロン全廃を日本で最初に宣言したのはセイコーエプソンです。本社が諏訪湖のほとりにあって、諏訪湖の水をきれいにすることが、環境をしっかりと守ることが非常に重要、というのが当時の社長の基本的な考え方であり、地球環境問題にも積極的に取り組む必要があると、社長がフロン全廃を宣言しました。

2番目にフロン全廃を言ったのはNEC（日本電気株式会社）で、これはイギリス政府の作戦勝ちみたいなどころがあります。イギリスが1989年にサッチャー首相主導でオゾンの会議を開いたとき、NECを招いて講演をしてもらいました。そうすると、NECも世界のほかの企業と比べて後ろ向きなことは言えないので、フロンの全廃に向けて努力をするということを公表しました。

環境庁としては当時、セイコーエプソンとNECがこんなに頑張っている、すごいじゃないかということを、プレスを通じて大いに宣伝していく中で、ほかの企業も自分たちだけ反対をすることがしにくくなってきたように思います。企業の中にはやればできると言っている企業があるのだという状況認識をプレスを通じて作っていったことも、進展の1つの要因になっているのだろうと思っています。

◆ 規制や税制の優遇、普及啓発における環境庁の役割

規制では、生産量、消費量のクォータ（割当て）を業界に対してやったわけですが、残念ながらこれはほぼ全面的に通産省が決めていました。ただ、それに対して基本的な規制の考え方などには環境庁もかなり強く関与していました。

それから、税制上の優遇措置については、通産省と環境庁と共同で当時の大蔵省に対して提出をするという形で、連携をとって一緒にやっていました。

普及啓発活動では、環境庁、通産省ともに一生懸命やっていたと思いますが、国民に対しての、一般の人たちに対しての啓発活動というのは、やっぱり環境庁が中心になってやっていたと言え

と思います。通産省が、これは大切ですか、ここまでだったらできますとか言っても、企業擁護ではないかなかなか一般の人たちは信用してくれない部分があって、環境庁が、科学的な知見の部分もそうですけれども、ここまでは必要です、この部分は難しいです、ということにより、プレスを含めて一般国民の方々によりよく納得してもらえたのではないかなと思っています。具体的には、パンフレットを作ったり、また環境庁記者クラブの人たちとは率直に話ができたので、いろいろなことがあるたびに説明会をさせてもらったり、そういった中で、ある種、世論を作っていくようなプロセスというのがあったように思います。これは、そもそも環境庁の発足、あるいはそれ以前の段階から、通産省と環境庁の力関係の中で培われたものです。

私自身は、通産省とあまり喧嘩をしていたわけではなかったのです。割と珍しいケースかもしれないですが、主張はぶつけ合うけれども、憎み合うのはやめようと言って、お互い相手の主張は理解できるというような形で、通産省と環境庁とはそう険悪な関係ではなかったと思っています。この点については、前述の石川先生の影響が大きかったと思っています。

◆ モントリオール議定書に係る国際交渉

環境庁は、CFCを大気中に出さない、あるいはフロン類を大気中に出さないことが最も重要であり、例えば完全密閉で循環利用する、あるいは大気に放出しないで破壊するといったことがあり得るのではないかと1990年頃に主張しましたが、これは国際社会から認めてもらえませんでした。これが、国際交渉で私が一番残念だったことです。受け入れられなかった理由は、日本はできるかもしれないが、特に途上国において製造工程の管理とか、完全密閉構造とか、出てきたものを破壊するとか、そんなことができると思うのかと言われ、世界的にはとてもじゃないけどできないから、いわゆる蛇口規制をすることが必要だ、フロン類を作らないという措置が必要だと主張をされて、結局環境庁の主張は認めてもらえませんでした。

その後10年経って、2001年にもう一度フロン回収・破壊法の議論に携わった頃、一生懸命フロンの破壊技術認定などの政策を推進しました。10年経ってやっと破壊技術みたいなものが認知されるようになった、と感慨深いものがありました。当時は回収し破壊するという対策に積極的な国はほとんど日本だけでした。そして、さらにまた20年ほど経って、ライフサイクルマネジメントみたいな話が本格的に議論されるようになっていきます。1990年当時からちゃんと認められていたら、オゾンホール解消などでもう少し違った局面を迎えたのではと思うと、残念だったと今でも思っています。

オゾン層保護問題は地球環境問題の最初のケースですので、みんな試行錯誤だったのと、やっぱり当時はできることは限られているという認識だったと思います。途上国に対しての技術支援も十分に進んでいませんでした。何もない真っさらの状態の中で、急に製造工程のコントロールをするみたいな話というのは、当時の世界の環境外交担当者には何か夢みたいな話だと聞こえたのではと思います。日本の場合には、1970年代後半の水銀の完全クロード化の是非に関する議論などの経験があったから、何でもかんでも廃止をするということだけが良いわけではないとい

う認識が、当時の環境行政担当者の中にはありました。そのあたりが、やっぱり公害対策を含めての経験の違いなんじゃないかなと思っています。

もう一つ、オゾン層保護対策の国際交渉で一番苦労したのは、これが典型的な南北問題であったということです。途上国から、先進国のCFC規制は自分たちに都合の良いこと言っているだけじゃないか、先進国のツケを途上国に払わせようとしているのではないかと批判されました。CFCの製造は比較的簡単なのに対して、当時、HCFCの製造というのはなかなか難しく、一部の欧米の企業がほぼ独占するような形で製造していたという実態がありました。途上国からは、先進国が都合の良いことを言って、途上国に安価な冷蔵庫を使わせないつもりか、その結果食中毒とかが増えて多くの人が死んでも良いのかと随分と厳しく非難され、彼らの主張を正直否定できませんでした。

だからといって、CFCを作りたい放題作って結構ですよとも言えず、そういった中で苦肉の策で先進国が考え出したのが、モントリオール基金だったわけです。これは、途上国がHCFCを使うために、あるいは他の代替手段を使うために必要な資金の供給をしようということで作られたものであり、後々の地球環境ファシリティーのプロトタイプにもなった非常に大きな進展だったと思っています。

モントリオール基金の議論はすごく大変でした。CFC等を使用しないための追加的な費用をどのように算定するかとか、技術的な問題が山ほどある中で、一つ一つ解決していくようなプロセスがあったわけですが、何とかこのモントリオール基金を立ち上げることができたことは、地球環境問題への取組の非常に大きな一歩だったと思っています。

ただし、後で気がついてみたら、ループホール（抜け道）もいっぱいあって、私が世界銀行に勤めていた数年間の中でも、たくさんループホールが指摘されました。そのための体制整備として、UNDP（国連開発計画：United Nations Development Programme）が中心になって各国にオゾンユニットを作って、きちんと政府として管理するような体制を整備していきました。そういった成功、失敗の経験というのがありますけれども、やはりモントリオール基金ができたということが途上国を説得するとても大きなポイントになったのだらうと思っています。

◆ フロン全廃に向けての国際交渉

当時の日本はオゾン層に関する科学というのはまだ始めたばかりで、国立環境研究所が中心になって取り組んでいたのですが、世界的なオゾンの減少、オゾン層の破壊状況が、CFCを削減することによってどう変化するかを予測するモデルは、まだ持っていませんでした。世界全体としてどう削減すれば良いのか、日本はどこまで削減しなければいけないのか、という科学的な見地からの議論というのは環境庁だけではできなかったため、当時、オゾン層科学を中核的に進めていた米国航空宇宙局（NASA）のロバート・ワトソン博士（Robert Watson）と国際電話でいろいろ連絡を取って、どれだけの対策を取ったらどれだけの効果があるのかというシミュレーション結果をファックスで送ってもらい、そのデータを通産省とか産業界の人たちに見せて、これだけの

対策が必要であると説得できました。そういった連携を米国と図っていったことは、環境庁の国内における科学的優位性というものを示す上で、非常に役に立ったと思います。

フロン全廃に対して国内産業界はかなり消極的でしたが、欧米の方は積極的でした。日本の産業界の人たちからは、欧米が積極的なのは日本潰し、要するに日本からの精密機械、家電製品なんかの輸出を潰そうという、貿易政策的な意図もあるのではないかというようなことまで言われている中で、どうやって調整するのか、なかなか難しい話だったと思います。

当時、そもそも CFC 対策に対して極めて後ろ向きだった欧米の産業界、デュポン社（Du Pont、米国の化学メーカー）等が急に賛成に回って、EPA の後押しをしてフロンの全廃交渉に関わっていったというのは、結局 CFC から HCFC への、あるいはその後のオゾン層は破壊しないものの温室効果の高い HFC（ハイドロフルオロカーボン）への代替を国際的に進めようという企業戦略ではないか、フランスとか米国の企業を擁護するために、途上国でも製造されるようになった CFC を禁止して、途上国ではノウハウや特許権がない HCFC、HFC で独占的な販売をしようとしているのではないか、などの噂がありました。それに、環境保全という観点から UNEP のトルバ事務局長と EPA のクラウセン局長が乗ったのではないかというような話も、陰ではささやかれていました。そういった中であって、環境庁として一体どう取り組むべきかというのは悩ましいところではありましたが、一方で、やはりオゾン層を保護するという環境庁としての大義を追求することが非常に重要だろうということで、CFC の全廃に向けて環境庁として積極的に取り組んでいくという姿勢を貫かせてもらいました。

このフロン全廃交渉の中では、欧米との関係というよりも、途上国との関係が一番大きな山場であったわけで、最後まで残ったのはやはり中国、インドでした。アジアの国を説得するのは日本がやってくれと米国とか EU から言われて、そちらの方が欧米との交渉よりもっと大変だったかなと思います。中国はあるところで折れてくれたのですけれども、インドは 1990 年のモントリオール議定書第 2 回締約国会議までずっと反対をしていたので、第 2 回締約国会議が開かれたロンドンで、日本の環境庁長官にインドの環境大臣とバイで会談をしてもらって、何とかそこでインドを説得して、合意をしてもらいました。やはり日本の大臣にインドの大臣と会ってもらったというのが非常に効果的で、直接対面での交渉をしてもらって、説得してもらえたから、インドは最終的にのんでくれたのだと思います。あまり外には見えないかもしれませんが、それは日本の大きな貢献だったのだらうと思っています。

◆ 心残りがあった点、成功体験として感じている点

心残りというのは、さっきもお話をした、大気中に放出不い対策も取り入れられるべきという日本の主張が認められなかったことです。私が主張した当時は、そんなことは夢のまた夢だろう、日本だったらできるかもしれないけれど、ほかの国でできるはずがないと、一蹴されました。もう少し方策を考えて、モントリオール基金への各国の取組体制の整備みたいなものとセットで主張を行っていけば、違った結果を出せたのかもしれないと思います。

それから、成功体験とは言えないと思いますが、このフロン全廃問題というのは日本の環境対策の経験の中でも特筆すべきものだったと思います。私が国内交渉を始めた1988年、1989年頃というのは、日本経済に壊滅的な打撃を与えるつもりか、とまで産業界の人からは言われましたけれども、実際に全廃が決まった後、通産省からもCFCの全廃工程を2000年じゃなくてもっと早めるという明確なメッセージが出され、3年ぐらいした後になんか改めて聞いたところ、CFC全廃は全く問題ないと産業界の言い分が180度変わっていました。CFC全廃で一番問題視していたのがプリント基板の洗浄プロセスだったわけですが、水洗浄方式で何とかできますとか、無洗浄方式を開発したから全く問題ありませんというように、状況が180度変わりました。

フロン全廃が避けられないと分かった段階で、国内の弱電メーカーが自分たちの有する世界でトップレベルの技術者と資金とをフロン対策に投入したことによって、僅か数年でそれまで全くできないと言っていた洗浄分野でのフロン代替というものが、全く問題ないというほどに、劇的に変化をしたのではないかと推測しています。これは、自動車からのNOx（窒素酸化物）排ガス対策のケースと並んで、規制が技術革新を促進した典型的な例だと思っています。

もう一つ、非常に印象に残ったのは、外交交渉って何かという逸話です。オゾン層保護対策、地球環境問題についてイギリスがイニシアティブを取りたいということで、1989年にイギリスのサッチャー首相がロンドンでオゾン層保護対策の会議を開きました。イギリス政府はそのときに、この1年間でイギリスはCFCの使用量を半減させた、非常に大きな成果を挙げたと誇ったのです。それはすばらしいなと思い、一体どうしてそんなことが実現したのだろうか詳しく聞いてみました。その結果、実は1980年にOECDで決議をして、日本とか米国は1980年にスプレーへのCFCの使用を全部やめていたのに対して、イギリスは9年間放置をしておいて、1989年になって初めてスプレーへのCFCの使用を全部やめることにしたためにCFCの使用量を半減させることができたことがわかりました。9年間も日米に対して後れを取っていたのに、イギリス外交は1年間で半減しましたと結果だけを言って、堂々とその成果を誇るわけです。自分に都合の良いものを強調して見せる、自分に都合の悪いことは、嘘のない範囲でしゃべらない。ヨーロッパで長年にわたり磨かれた巧みな外交交渉というのは、こういう側面も持っているということを理解し、外交交渉の裏表をしっかりと見極める必要があると認識できたことが、1989年のロンドンの会議の大きな教訓だったと思います。

◆ フロン対策の成功要因

フロン対策がうまくいった1つの大きな要因というのは、温暖化対策と比べて、対象分野が非常に限定的だったということがあると思います。もともと人工物であり、使われる分野も、広いとはいえ限定的でした。だから、対策は温暖化と比べてずっと取りやすかったということがまず挙げられると思います。

もう一つは、よくも悪くも代替フロンができていたということが挙げられると思います。代替フロンをめぐる思惑にはいろんな側面があるのだと思うと思いますが、さはさりとても、

やはり代替フロンがなければ、このときこれほどスムーズには交渉は進まなかったでしょう。

そして、3 つ目の非常に大きな要因は、やはりモントリオール基金についての合意がなされたことだと思います。地球環境問題の交渉というのは、どうしても必然的に南北問題というものを引き起こします。そういった中であって、世界で初めてモントリオール基金というものに合意をして、途上国に対して然るべき配慮を示したことが、この交渉が成功する非常に大きな要因だったのだらうと思います。この基金ができたことが、後々の地球環境ファシリティーのプロトタイプにもなったこともあり、最大の決め手になった、というように私自身は思っています。

◆ 技術移転、人材育成の重要性

日本が世界に対して非常に優れている点は製造工程の管理技術であり、これをいかにしてほかの国に技術移転していくかだと思います。ライフサイクルマネジメントという話をするときに、製造工程管理をきっちりしていけるかということが、必須の要件になってきます。途上国でも管理体制の整備のためにオゾンユニットができたことによって、フロン類の管理に関するキャパシティ・ビルディング（能力開発）が進みましたけれども、ライフサイクルマネジメントをするのであれば製造工程管理、破壊技術を適用しようというのであれば破壊に至るまでのプロセス管理がどこまでできるかということが、キーになると思います。

完全密閉で使用できるものがあれば、必ずしも蛇口規制をする必要はなかったわけですが、そういった完全密閉構造でのリサイクルをするにしても、やっぱり工程管理がきちんとできないと進まないの、ライフサイクルマネジメントを進めていこうとするのであれば、そういった基礎技術をどこまできちんと移転できるかを考えることが必要ではないかと思っています。

例えば冷媒を回収するというスキームでは、自動車からの場合だと回収技術自体はそんなに難しくありませんが、1 台 1 台からフロンを抜き取る時に、どれだけ抜き取れるのか、どれだけが大気中に出るのかといったあたりは、きちんとした技術があるかないか、きちんとした技術者がいるかないかで、すごく大きな差が出てきます。だから、そういった技術者をきちんと養成できているのかが重要で、そうでないと、建前上は全部抜いていますと言ったところで、相当部分が大気中に放出されるケースというのが出てきます。

建物から回収するスキームの方はそれとは随分違ってきます。建物自体が古い場合には、配管がどうなっているか不明などの様々な問題があって、どれだけ効率的に抜取りができるのか容易でなかったりします。車とはまた違った意味での技術というものが必要であり、建物の形態とかに応じて、どこまでちゃんとできるのかをきちんと診断できるような技術者がやはり要るのでしょう。そういった技術者の養成、技術移転を、どこまでできるのが課題だと思います。

2001 年に出向先から環境省に戻ってきて環境保全対策課長になり、フロン対策も再度担当した時期があって、モントリオール基金を用いたプロジェクトとして、業界の支援を得てスリランカの CFC 対策のお手伝いをしました。モントリオール基金、あるいは UNDP や世界銀行等とうまく連携を取るによって、随分と技術移転という面で貢献できる余地があると思います。どん

なに立派な制度を作っても、実施（エンフォースメント）がうまくいかなければ、結局役に立たないです。エンフォースメントをきちっとするためには、それに見合った形での人材育成がどうしても必要です。人材育成という場合、一つはきちんと管理する行政側の人間の人材育成が必要であり、もう一つは、現場で実際に働く人の人材育成をきちんと進めることによって、初めてうまく歯車が回るのではないかなと思っています。

国内での人材育成についてですが、国際的な交渉をする人材と現場で実施する人材は分けて考える必要はないと私自身は思っています。もちろん外務省、外交官もいるけれども、やっぱり環境省の人間がそのどちらも担当するというところで考えていただいて良いのかなと、私は思います。

国際交渉では、やはり経験の積み重ねと、それから相手が何を考えているのかをどこまで読めるかが重要です。気候変動交渉をしていた際につくづく思ったのは、他国の場合、同じ人間が10年、15年と交渉を続けている一方で、日本はしょっちゅう交渉を行う人が変わります。これをやっていると、やっぱり日本はほかの国に勝てないという問題があると思っています。私は、フロンの国際交渉に3回関わったことがあります。そういった中で、ほかの国のいろんな人たちが何を考えているのかとか、あの交渉担当官はあんなことを言っているけど、実はこうじゃないかとか、そういうことも分かってきます。あるいは、あの交渉担当官はあんなことを言っているが本当は何をを考えているのだろうね、みたいな話もお互いにできるようになります。

外交交渉をやるということは、ある程度継続性を保てないとやはり太刀打ちできないと思います。引継ぎだけでは対応できません。特に国際関係の問題というのは、顔と顔でつながっている部分がたくさんあることも考えないといけないと思います。例えば2年やって一旦抜けても、また後で戻ってくるというような、ある程度反復、継続するような人事プロセスというのを考えないと、国際問題、外交交渉みたいな話では活躍できないと思います。これは一個人の問題というよりも、環境省自体の国際問題に関する取組姿勢と、中長期的な人事戦略ということで、しっかり考えてもらわなくてはいけないと思っています。

◆ おわりに

日本がかなりの額を拠出しているような活動における日本のプレゼンスというのが、やはり低いと思います。これは、オゾン層の問題に限らず、あちこちで指摘をされている話なので、そのあたりを少しずつ改善していけると良いのではないだろうかと思っています。環境省の職員が全部それをやっていたら大変かもしれないのですけれど、そういったことに関心を持つ人を探してきて派遣をするような方策が進むと良いと思います。

産業界は、フロンの話をいろいろ言っていたけれども、じゃあ、モントリオール基金を使って何かやりますかと言ったら、みんな尻込みしてしまって、なかなか巻き込むのが大変でした。もっと積極的に、そういった方面で出てきてくれると良いなと思います。そういった意味で、いろんな関係者の尻をたたく仕事も、やってもらえると良いのかなと思います。

話し手 鈴木 克徳 氏 特定非営利活動法人持続可能な開発のための教育推進会議(ESD-J)理事、
日本 ESD 学会 副会長

1976 年 環境庁入庁、1998 年 財団法人日本環境衛生センター酸性雨研究センター所長代理、2001
年 環境省地球環境局環境保全対策課長、2002 年 国際連合大学高等研究所上席研究員（環境省大
臣官房付）、2007 年 金沢大学特任教授（環境省大臣官房付）、2010 年 辞職、金沢大学教授（～2018
年）。

同 席 豊住 朝子 氏 環境省地球環境局地球温暖化対策課フロン対策室長

（所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

地球環境部の設置（1990年）¹

話し手 加藤 三郎 氏 ・ 浜中 裕徳 氏

◆ 地球環境問題との接点

——まず、お二人の地球環境問題との関わりについてお聞かせください。

○加藤 私は、1990年の地球環境部設置の直前は、1年足らずですが、環境庁長官官房の国際課長というポストにいました。やがて地球環境部ができ、そちらに移ることになります。国際課の前、1987年から1989年までは保健企画課長というポストにいました。当時は大気汚染に関わる公害健康被害補償制度の大改正のための法改正を国会に提出していきまして、主として国会対応の仕事に就いていました。この大改正が一段落する頃、庁内では地球環境問題に関する国際会議への対応がいろいろ生じていました。保健企画課長でありながら、若い時から国際経験が深かったからか、それらの国際会議に出席することを仰せつかり地球環境問題が主要なテーマになった、1989年7月のアルシュ・サミットにも参加しました。

国際課長は1989年の9月からですが、このときはもう既に地球温暖化対策の前しょう戦のような仕事を始めていました。翌年の1990年7月に地球環境部ができ、地球環境部長ということになるわけですが、国際課時代から、地球温暖化を中心とする地球環境問題に取り組み始めていたということです。

○浜中 私は、地球環境部が設置される少し前は、大気規制課長をしていました。窒素酸化物対策といった国内の公害対策が主な仕事で、酸性雨問題や、液状PCB廃棄物の高温焼却処理、当時世間的に大きな問題になっていたアスベストなどの特定の有害大気汚染物質の規制について、大気汚染防止法改正などにより取り組んでいました。

地球環境問題については、モントリオール議定書を受けて成立したオゾン層保護法²を大気保全局で所管していた関係で、大気規制課長時代の1989年にヘルシンキでの議定書の締約国会議に参加したことがあります。それから、地球温暖化に関する検討会が1989年ぐらいから大気保全局企画課で開催されていて、モントリオールで開催された国際会議に日本から専門家として出席された茅陽一東京大学名誉教授から「これは大変な問題になりますよ。」というホットな報告を拝聴したりもしました。

¹ このインタビューは、2021年3月5日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

² 特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律

ただ、それはあくまでもそういった関わりが部分的にあったということで、地球環境部設置には直接には関わっておらず、地球環境部が設置された後に、加藤初代部長の下で企画課長に任命されてからいろいろと携わったということです。

◆ 地球環境部の設置前夜－世界を巡る動き

——地球環境部の設置が検討された頃の当時の世界情勢はどうだったでしょうか。

○加藤 地球環境部の設置は 1990 年ですが、地球環境問題についての環境庁の関わりは 1970 年代からと、私は思っています。

どういうことかというと、1972 年に開催された国連人間環境会議いわゆるストックホルム会議は、できたばかりの環境庁にとって非常に大きな地球環境への取組でした。

当時環境庁長官だった大石（武一）さんがこの会議で行った演説は国内的にも国際的にも注目され、重要なインパクトがあったと思います。

その後、鯨岡（兵輔）さんが環境庁長官だった 1980 年に『地球的規模の環境問題に関する懇談会』いわゆる『地球懇』が設置されました。設置のきっかけはアメリカのカーター大統領の 2 期目の選挙の際に作成された『西暦 2000 年の地球』というレポート³です。今から 40 年ぐらい前のものですが今日的な問題の多くに触れている立派なレポートで、それが朝日新聞のトップ記事で出たとき、鯨岡長官が「我々もしっかり勉強しなくちゃいかん。」というので地球懇を作ったわけです。座長は大来（佐武郎）さん（元外務大臣）で、浜中さんのお話にも出てきました茅先生もメンバーでした。当時の国際課長で後に経済企画庁の事務次官になられた田中（務）さんが担当課長で、私は国際課でその事務をやっていました。

その地球懇から生まれた成果の一つが、後年『ブルントラント・レポート』と呼ばれる報告書を公表することになる『環境と開発に関する世界委員会』の設置です。専門の委員会を設置して環境開発問題を検討すべきだと、日本が 1982 年に国連 UNEP の会議で提案し、基金もかなり拠出してブルントラント委員会を作ったのです。この委員会は 3 年間活動し、1987 年には先ほど申し上げた有名なレポート、『Our Common Future』というレポートを東京で発表し、その中で『持続可能な開発とは何か』という概念を明確に打ち出していくわけですね。それ以降、



加藤 三郎 氏

³ 2000 年までの 20 年間に予想される総合的な環境への影響は、人口、経済成長、資源等の見通しに深刻な影響を与えるおそれがあるとした内容のレポート。

持続可能性、サステイナブルという言葉が、国際的にも国内的にも重要なキーワードになり、それが 1992 年 6 月のリオ・サミットにも結びついていき、さらに、今の SDGs (Sustainable Development Goals) にもつながっていくということです。

即ち、地球環境部は 1990 年に突然に生まれたのではなくて、環境庁としてその 20 年近く前のかかなり早い段階からこの問題に深く関わり、ある部分ではリーダー的な役割も果たすことができていたといったことが、地球環境部を生んだのだと思います。

——加藤様ご自身もストックホルム会議に出席されたと伺っておりますが。

○加藤 ええ。末端ではありますけども。実は、国際課ができたのはストックホルム会議の直前でした。そのホヤホヤの課の末端ではありましたが、大蔵省出身の平尾（照夫）課長や後に IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change: 気候変動に関する政府間パネル) などで活躍された平石（尹彦）さんなんかと一緒にストックホルム会議に対する環境庁側の準備をしました。大石代表のストックホルム演説では私の出したアイデアも幾つか取り入れていただいたと覚えています。

○浜中 加藤さんからお話のあった地球環境問題に関する様々な先駆的な動きもさることながら、私にとって特に深く印象に残っているのは、当時の世界の緊張関係でした。

当時（1980 年代の半ばまで）は、米ソ対立の冷戦構造が厳しい時代でした。私は 1970 年代後半に 3 年ほど、加藤さんの後を継いで OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development: 経済協力開発機構) の日本政府代表部の書記官としてパリに滞在していたのですが、夜寝ている間にソ連の戦車がライン川を越えてパリまで来るのではないかと、そんな悪夢というか妄想みたいなことが、しかし、必ずしも全く絵空事とは思えない、そのくらいの厳しい対立が当時の生活実感として実際にありました。

いつ核戦争が始まってもおかしくはない、というようなところがあったのが、だんだんと変わって行って、とうとう冷戦構造が崩壊する、ベルリンの壁も壊れるというような中で、地球環境問題が国際政治の表舞台に一気に登場してきた。オゾン層の破壊、熱帯林の破壊、酸性雨の問題、あるいはドイツでの緑の党の進出等の環境政治の高まりとか、そういったいろいろな動きが一気に国際政治の中心舞台に出てきた。そんな印象を持っています。

◆ 地球環境部の設置前夜 – 国内の状況

——地球環境問題に対する当時の国内の状況はどうだったでしょうか。

○加藤 地球環境問題に関する当時の国内状況はどうだったかという、今ではちょっと想像しにくいのですが、すごく燃えていましたね。いろんな意味で。

世論の支持もありましたけども、自民党国会議員の中に「環境族」と言われる環境問題に非常に熱心で敏感に国際的な流れをくみ取っていた人たちが出てきたことが大きいです。そのグループのトップが竹下（登）さん（元内閣総理大臣）で、地球環境問題に携わったときは総理の座を降りてらっしゃいましたけれども非常に熱心に向き合っておられて、ある時には「これから後、私は何年生きるかも知らないが、余生の全てをこの問題に捧げる。」とまでおっしゃっていましたね。そんなことですから環境族の先生方も安心してついていけたということですね。

例えば、1989年にパリで開催されたアルシュ・サミットで、「地球環境問題が大きなテーマになるから環境庁からも随行者を出せ。」と大騒ぎしたのは自民党の環境族の方々です。かなりの抵抗があったらしいですが、「環境庁から人を出さなくてどうするんだ。」といった一コマがあって、当時保健企画課長だった私が、アルシュ・サミットに出席をするというようなこともありました。

要するに、政治の風景が今とは随分違っていた。党が違ってもしろいろな方たちも動いて下さった。それが地球環境部を作り上げるうえで必要な政治的な世論の盛り上がりを支えてくれたという感じがします。

さらに、この頃、世界の学会が、重要な科学的成果を出し始めたということも後押しになりました。例えば、オゾン層破壊については、日本の南極観測隊も含めて実際にオゾン層が破壊されていることが実証された。それは学者だけの世界でとどまったのではなくて、産業経済的にも世界的に大きな意味を持った。地球温暖化についても、1985年頃は数十人の気象学者が「このまま行くと大変なことになる。」なんて言っていたのが、科学的な知見としていろいろと出てきた。その結果、WMO（World Meteorological Organization；世界気象機関）とか UNEP（United Nations Environment Programme；国連環境計画）が拾い上げて IPCC を組織していく。単に政治的な思惑だとか社会的な世論だけではなくて、科学的にしっかりとしたベースができてきたというタイミングで地球環境部ができたのではないかなと思うのです。

○浜中 それから、日本では 1980 年代は第二次オイルショック後の経済的に非常に向上した時期でした。そのような中で、日本はもっと世界に貢献しろという声が強くなってきたというのも大きかったと思います。軍事力による貢献が難しいのなら、せめてお金でといった考えで、チェックブック・ディプロマシーという言葉も使われました。

また、日本は公害対策先進国で脱硫・脱硝技術などの環境技術があるのだから、それを生かして世界に貢献すべきだといった議論が自民党の環境族の方々を中心に盛り上がっていました。中国に対しても、中国の公害問題を解決することは日本にとってもプラスだ、酸性雨対策にも貢献するといった議論もあったように思います。

そんなことが地球環境部を作ろうという動きを促進した要因だったのかなと思います。

○加藤 私にとってちょっと忘れられないことがあります。それは、サダム・フセインがイラクからクウェートに侵攻していった 1991 年の湾岸戦争。アメリカに徹底的にやられてイラク軍

が撤退するときに、油田や種々の施設に火つけたり、アラビア湾に油を流したりしました。これが湾岸環境問題ということになり、日本のテレビでも大々的に報道されました。

そうしたら自民党から、「日本が貢献しなくちゃ駄目だ。軍事では貢献できないから、環境対策には貢献しろ。」ということで、どのくらい大気や海が汚れたのか、生物がどのくらい被害を受けたのかとかを調べることになりました。私は当時、地球環境部長としてリオ・サミットの準備に忙殺されていましたが、とにかく湾岸に行けということになって、戦争終了の直後に、外務省、通産省、水産庁等々の十数人の日本政府調査団の団長格として行きました。

そのとき、市民団体の方々も、「自分たちも貢献しなくちゃいかん。」「自らアラビアに行って油をくみたい。」「油まみれになった野鳥を救いたい。」とかの動きがあり、幾つかの市民団体は実際に行ったりもしました。そのくらい、一般市民も地球環境問題に強く関心を持ち、日本も貢献しなくてはいけないという熱意がふつふつと沸いていたということですね。

そういった社会の熱気も、地球環境部の設置とか、1992年のリオ・サミットで貢献しなくてはいけないといった、そういう大きな力になったのだらうと思います。言うなれば、地球環境部の設置は、全体的な世論や自由民主党の中の政治的な意思、それからメディアや国民的な関心、そういったものが、当時の私たちを支えてくれたのだと思っています。

◆ 動き始めた地球環境部

——地球環境部が設置されてからのご苦労について、お聞かせください。

○加藤 地球環境部ができて、わずか3か月後の10月に、浜中さんや柳下（正治）環境保全対策課長の労作である地球温暖化防止行動計画が決定されました⁴。法律が何もないのに、温暖化対策をやろうという計画ができたのです。地球環境部という部はできても企画課と対策課の2つだけでしたので、温暖化防止行動計画を作るのも大変でした。安原（正）さんという力強い企画調整局長と自民党との後押しとかがあって、今読んでもおかしくない温暖化防止行動計画が完成したのだと思っています。

この温暖化防止行動計画はすぐ英訳して、いろいろな国際会議に持ち込みました。地球環境部といった組織が中央政府にできたのは、世界広しといえども多分日本が最初だと思いますし、温暖化防止行動計画を作ったのもかなり早い方でした。オランダの環境省から「日本はどのようなことをやっているのか。」とかの電話が私のところに入ったりしたくらいです。当時の日本の地球環境対策は国際的にも注目され、環境庁は相当の国際的なリーダーシップを取っていたのです。

⁴ 地球環境保全に関する関係閣僚会議決定

○浜中 私は、地球環境部設置の大きなポイントは、環境庁長官に地球環境問題担当大臣という役割が与えられ、その下に地球環境問題に取り組む役所の組織ができ、指定職たる地球環境部長とその指揮下で動く組織が業務を開始した、ということだと思います。それまでも国際課とか大気保全局にも地球環境に関わ



浜中 裕徳 氏

るユニットはあったのですが、それぞれが種々の課題を抱えていて、地球環境問題はその中のワン・オブ・ゼムでした。ところが地球環境部はもっぱら地球環境問題に取り組む、その点で大きく変わったのだと思います。

1992年にリオデジャネイロで開催された『地球サミット（国連持続可能な開発会議）』も地球環境部にとって非常に大きな出来事でした。

この準備プロセスでは、温暖化に加えて生物多様性、砂漠化、熱帯林、水産物の乱獲などいろいろと新しい課題が出てきました。その中で国内のNGOや市民団体等の様々なセクターの方々との新しいプロセスづくりができたこと、まずそれが印象に残っています。私自身もそれまで公害行政に携わっていました。公害被害者の団体の方々が環境庁にやってきて、非常に厳しく問い詰められるといったことがよくあったのですが、そういう関係とは違って、何か同じ目標に向かって一緒にやろうじゃないかというところがありました。

条約交渉では、いろいろな紆余曲折がありましたけれども、結果としてまとめ、『リオ宣言』とか『アジェンダ21』などが正式に採択され、持続可能な開発の原則が国際的に合意されました。このような動きが翌年の1993年の環境基本法にもつながっていったと思います。

環境基本法は基本的には公害対策と自然環境保全対策が統合されたものですが、その中で地球環境保全の位置付け、地球環境保全のための政策の考え方も明記されました。後に、基本法に基づいて、環境基本計画が作られることとなりますが、それも併せて、政府の中で地球環境保全を組み込んだ環境政策の内容や環境行政の役割が改めて定義され、地球環境保全行政と環境庁の役割が総論として明確化されたとは私は受け止めています。それが地球環境部というものを作った非常に大きな成果だったのではないだろうかと思います。

○加藤 今の浜中さんのお話のとおり、リオ・サミットでは、温暖化や生物多様性あるいは砂漠化だとかのいろんな問題がテーマになりました。そして、そういう問題の検討には政府だけでは進められない、いろいろなステークホルダーに加わってもらわないと駄目だという認識が世界的に定着しつつありました。それで条約交渉会議の席にNGOたちを招きました。これは『リオ・プロセス』と言われました。NGOは正式メンバーではないのですが、発言も認められました。GreenpeaceとかWWF（World Wide Fund for Nature：世界自然保護基金）とか、あるいは

Friends of the Earth とかも一緒に条約交渉の場にいました。

当時の私は、何で私の隣に Greenpeace の人間が座っており、しかも手を挙げて発言までしているのは何ごとだみたいな思いがあったのですが、その交渉会議に何回か出ているうちに、彼ら NGO は非常にポジティブな役割を果たすのだということに気がついたのです。私が役所を辞めて NGO になるのは、そこの気づきから始まるのです。大げさに言うと、私の人生を変えたと言ってもいいくらいです。役所を辞めたら NGO になろう、日本で NGO を作ろうというふうに思ったのは、まさにそのリオだったわけです。

○浜中 加藤さんご指摘のリオ・プロセスですが、日本でもいろいろな政策を決定する前に、公開して一般の方の御意見を伺うというパブリックコメントとか、そういうことが徐々に行われるようになっていったのですが、実際に世界では、それよりももっとずっと積極的に一般的に行われるようになっていました。

北海道大学の三上（直之）先生がリーダーシップを取られ、昨年（2020年）12月頃に札幌市で実施されたオンライン方式での気候市民会議は、やってみたら非常に面白いことになったと聞いています。そういう、もっと実質的な議論や意思決定への市民の参加、これが今後の課題になるのだらうと思います。いずれにしても、リオ・プロセスというのは、その重要なきっかけを作った。国際社会では、そういう方向に沿って、いろいろな改革が進んできている。これは私たちとしては忘れてはいけないことだらうと思います。

○加藤 今の浜中さんのお話に一点追加しますと、地球環境部ができたときに、国立公害研究所だったのが、国立環境研究所に同時に変ったのです。その後の国立環境研究所の各部門の先生方の活躍を見ていると、非常によかったなと思います。国立公害研究所のままだったら、恐らく今日のように国際社会に貢献することが十分にできなかったのではないかなと思います。そして、それより少し後れますけれども、浜中さんが理事長を務められた IGES（Institute for Global Environmental Strategies：地球環境戦略研究機関⁵）という研究機関、この国立環境研究所と IGES という2つの日本を代表し、国際的にも評価の高い環境分野の研究機関が、この辺から育ち始めたというのはとっても良かったなと思います。

◆ 新しい経済社会の創世における環境政策の重要性

——地球環境部ができた頃には環境対策と経済対策の軋轢といった問題はなかったのでしょうか。

○加藤 それはもちろんありましたね。当時の通産省にとってエネルギー問題は非常に大きな部

⁵ 地球環境問題に焦点を当て、アジア太平洋の視点から戦略的な政策研究を行う国際的な研究機関

門ですから、通産省としてもエース級の人材を配置して、がんがん攻めてくるという感じでした。一方、環境庁は安原さんの下で非常に頑張る。安原さんは大蔵省出身だから、通産省とか外務省も安心して話ができる人、そういう気持ちもあったかもしれません。

私自身は、「経済はどうでもいい、環境さえよければいい。」なんて、当時も今もさらさら思っていないけども、当時よく部内では「エネルギーが出張って、環境が引っ込まされるようなことは絶対駄目だ。」と口癖のように言っていました。

環境と経済、決まり文句は両立とか調和ということですが、私は、むしろ環境が先に立って新しい経済社会を作らなくてはいけないと、今は思っています。環境省も、大臣を前に押し立てて、環境政策の重要性を政治の中枢に訴え続けてもらいたいと思っています。

○浜中 経済界とか通産省、現在の経産省から見た環境庁、環境省というのは、いろいろ変遷があったのだろーと思います。最初は何か異端児みたいな感じで、彼ら何やるのかなというところが1970年代まであって、ある程度危機的な状況を脱した後は、そろそろ大人の対応をして良いよねという感じが出てきた。

そういう中で、地球環境問題が出てきたときに、大きなところではお手並み拝見みたいな感じもあったのでしょうか、通産省はエネルギーを所管していましたので、具体的にどうするのかと不信感を伴った目でみられていたと思います。(地球温暖化防止)行動計画についても、大枠はまとめたのですが、具体的に規制まで含めて省エネ対策をどうするのか、再エネはどうかといったようなことを、具体的な数値目標を作ってやろうとうところまで行ったわけでは必ずしもありませんので、そこは警戒しつつも、いろいろと具体的にどのように出てくるのかなと、様子を見ていたというところがあったと思います。

他方で、環境基本法ができたときに、基本法を制定する政府部内の作業を非常に力のあった企画調整局の企画調整課長が中心になってやっています、当時の通産省の環境立地局の課長さんと非常にうまくやっていました。基本法の考え方を踏まえる形で当時の通産省が新たな地球環境時代の産業環境ビジョンというのを作ったのですが、多分、通産省の立場としては、そういう新たなビジョンを持って産業界に対する指導的立場に立ちたいということだったのだと思います。それを受けて経団連が自主行動計画を作るというような流れになっていきました。これらの動きは今日の環境省の立場から見ると課題が残るのかもしれませんが、総論としては、通産省も新たな時代の経済産業行政をどう進めるか、産業界に指導力を維持するかという観点からは、一定の連携プレーというのもあったように思います。

◆ 更なる挑戦を

——お二人の数々のご活躍を伺ってきましたが、心残りの点などがございましたら、後輩へのエールといった意味でも、是非お聞かせください。

○加藤 心残りというよりは私自身への課題としても、やはり環境と経済の本当の意味の両立、つまり、生命と暮らしの基盤を護りながら、人が安心して生き、持続的に活動できる経済社会を作りたいことを追求し続けてほしい、続けたいと思っています。

私が今から半世紀以上前に役人になった厚生省公害課のときから、ずっと経済分野の人達から「環境対策や公害対策をやると日本の経済は悪くなる。程々にしとけ。」とよく言われました。そのような主張と戦って役所時代を過ごし、今の NPO の立場になっても同じ問いに向き合っています。

これは何も日本だけの特別な問題ではなくて、アメリカも京都議定書を 2001 年に蹴っ飛ばしてしまったわけですが、その理由はアメリカ経済に悪影響を与えるからということでした。トランプ大統領は「地球温暖化なんてでっち上げだ。」といったひどいことを言い続けた。日本はよっぽど常識的ですけども、この問題は相変わらず残っていると思います。

新しく首相になった菅義偉さんは、『2050 年カーボンニュートラル』を掲げていますが、現在の小泉（進次郎）大臣にしても、非常に苦労しながら 21 世紀における環境と経済の関係を追及しているのではないかと私は推測しています。菅政権が掲げた『2050 年カーボンニュートラル』に政府だけでなく社会全体が真剣に取り組んでいくことを期待しています。日本の社会に、日本の人たちに、そのポテンシャルはあるわけですから。

○浜中 私も基本的に同じように考えています。地球環境部ができたことによる成果については先ほど申し上げたのですが、他方で、そこで出てきたいろいろな課題をどこまで実際に取り組むことができたのかということについては考え込んでしまいます。例えば、先ほども話題になりましたが、いろいろなステークホルダー、産業界の方も含めた市民社会のいろいろな構成員が、新しい社会を作っていくことに自ら貢献する、自主的に参加する、そういったところがどこまでできたのかと。

現在、脱炭素という大きな方向があり、さらに循環型の持続可能で強靱な社会や経済システムが求められ、そしてコロナ禍を経て、さらに分散型の社会経済システムが希求されていると思います。そういう社会にリデザインするには、現在の社会や経済システムを基本から作り直していかないといけないわけですね。しかも脱炭素という点からすると、かなり急いでそういう課題を実現していく必要がある。これからの環境省、あるいは環境省だけでなく政府全体だと思いますが、こういった課題にぜひ意欲的、積極的に取り組んでいただきたいと思っています。

さらに、こういう新しい経済社会システムを作るといふ大きな目標に対して、それをいかにして実現するかということ、そのプロセスがより大きな問題だと思います。社会の様々な構成主体が、お互いに連携していろいろやってみることが極めて重要だろうと思います。

ここ七、八年、取り組んできた JCLP (Japan Climate Leaders' Partnership 日本気候リーダーズ・

パートナーシップ⁶) というグループでは、去年(2020年)の10月に2030年の再エネ割合を50%にしようという非常に高い目標を掲げた提言を出しました。これは、グローバルなサプライチェーンの中で日本が生き残っていくためには再エネがちゃんと手に入る状況になっていないといけないという危機感に支えられた、かつ非常によく分析された結果です。先ほどお話しした札幌での気候市民会議も然りです。いろいろな問題についていろんな方がよく勉強し、熟知した方々が増えてくる、そういった方々にこういう方向がいいのではないかという意見をどんどん出して頂く、そういった世の中にしていかないと、新しい経済社会システムというのはなかなかできないのではないかと思います。

これは大変大きな課題ですけれども、ぜひ環境省の皆さんには、そういったところに挑戦していただきたいと思います。それが今、私が感じている課題です。

○加藤 最後に一言。今日は地球温暖化問題を中心にお話ししましたが、地球環境問題というのはこれだけではありません。私が今心配しているのは生物の問題、化学物質、最近はマイクロプラスチック問題です。

でも、これらが大きな問題として、正当に、真面目に取り上げられるようになって本当に良かったなと思っています。本日は、そういうことを一応踏まえた上で、気候変動問題を中心に地球環境部の設置についてお話をしたということになるかと思います。

— 了 —

話し手 加藤 三郎 氏 株式会社環境文明研究所 所長

1966年 厚生省入省、1987年 環境庁企画調整局環境保健部保健企画課長、1989年 長官官房国際課長、1990年 企画調整局地球環境部長、1993年 退官。

浜中 裕徳 氏 公益財団法人地球環境戦略研究機関 参与

1969年 厚生省入省、1995年 環境庁企画調整局地球環境部長、2001年 環境省地球環境局長、2001年 地球環境審議官、2004年 退官。

(話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。)

⁶ 持続可能な脱炭素社会実現を目指す企業グループ。加盟企業数201社(2021年11月22日時点)。

地球環境部発足、環境基本法制定に当たって (1990, 1993 年)¹

渡辺 修 氏

私は、1988年7月に厚生省から長官官房長に出向し、1993年6月に事務次官を退任するまで、公務員生活の最後の5年間に環境庁で過ごしました。「地球環境部」発足と「環境基本法」制定の2つの事柄は、私の公務員生活の最後の5年間で最も記憶に残っています。また、「地球環境問題」の取り扱いに関する極めて不都合な実態を、この身で日々痛感したところから始まります。

一つは、地球環境問題が日を追って大きな問題になっていくのに、環境庁においては、官房国際課を中心に、企画調整局や大気保全局など関係部局と連絡しつつ、何とかかんとか対応していたことでした。また、重要な判断事項があると、環境庁長官の私的諮問機関として、大来佐武郎さんを座長とする「地球的規模の環境問題に関する懇談会」でお知恵をお借りしていました。公害問題については「中央公害対策審議会」、国立公園等の自然保護については「自然保護審議会」という法定の審議会があるのに、こんなに重要な世界的問題として連日のように難しい判断を迫られる地球環境問題には法定審議会がない。この二つの大きな課題は、常に私の脳裏を離れませんでした。

森幸男事務次官の下で2年間官房長を勤めた後、1990年7月に自然保護局長に転じました。しかし、僅か半年足らずで、山内（やまのうち）企画調整局長が急死された後を受けて、企画調整局長を拝命しました。官房長に就任して最初の1年の間、最も頻繁に官房長室に顔を出した職員は、加藤三郎国際課長でした。目的は、地球環境問題の対処についての協議でした。こうした個別の問題のほかに、官房長にとって毎年定例の大きな仕事は、翌年の予算と組織定員の要求とその実現のための査定官庁との協議です。

官房長就任の1988年の11月には、UNEPとWMOにより気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が設立されました。IPCCの設置を契機に、翌1989年7月のパリのアルシュサミット、1990年7月のヒューストンサミットにおける経済宣言において、環境問題が多く部分を占めることになりました。

1989年7月のパリサミットにおいて初めて地球環境問題が主要議題の一つとなることが判明

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。（原稿受理日：2021年5月20日、最終確認日：2021年12月16日）

しましたので、大学時代同期の外務省の林貞行経済局長に掛け合いました。当時経済局長は首相の「シェルパ」を務めていました。竹下総理のご意向もあり、初めて環境庁からサミットの事務方として加藤三郎さんの参加が認められました。このサミットの少し前に、リクルート事件を契機に、竹下総理よりサミット後に退陣の意向が表明されましたが、「総理を辞するにあたってこれだけはやっておかなければならない」として、我が国が世界の環境問題に的確に貢献するため、「内閣に閣僚会議を速やかに設置すべき」との指示がなされ、総理が主宰し関係 19 省庁の大臣、自民党役員から構成される「地球環境保全に関する閣僚会議」が 5 月に設置されました。

その第 1 回の閣僚会議において、橋本龍太郎自民党幹事長から、環境庁設置法では地球環境問題への取り組みが明確に規定されていないので、設置法の改正を検討すべきとの発言がなされましたが、法改正には時間がかかるので、内閣に地球環境問題担当大臣を置くこととされ、総理から青木正久環境庁長官が指名されました。私が環境庁に出向した時の大臣は、堀内俊夫さんでしたが、1988 年の 12 月に青木さんに交代されていました。竹下総理は、かねて国際的な環境問題が重要になるとのお考えから、新聞記者の出身で国際問題に堪能な青木さんを大臣に指名されたと承知しています。

こうした実情を背景に、1989 年の夏、翌 1990 年度の組織要求において、庁内の関係組織を統合して、企画調整局に 2 課 1 室から成る「地球環境部」の設置を要求し、その結果、認められました。当時、組織定員の審査は行政管理庁行政管理局で行われていましたが、1978 年 4 月から 2 年間行政管理局に出向していた時に机を並べていた、2 年先輩の行管（行政管理庁のことを指す）プロパーの方（百崎英氏、後の総務事務次官）が行政管理局の審議官をされていて、政府内における動向を背景に、スクラップの内容やスクラップ案の提出時期などについて深い理解を示してくれました。

私は、1990 年 12 月に、（前述のとおり）突然、企画調整局長になりましたが、I P C C の報告書関係の仕事を始め地球環境関係のテーマに追われるようになりました。翌 1991 年 7 月には、安原正次官が退任されて、企画調整局長も僅か 7 ヶ月で事務次官に就任しました。その頃には、大臣の私的諮問機関のままでは、地球環境問題に十分な対応ができないとの感を深くするようになり、公害問題だけでなくもっと広く環境問題全体を審議の対象とする法定の審議会を設置する必要があると考えました。そこで、自然保護問題も間違いなく環境問題ですから、公害対策審議会と国立公園審議会からそれぞれ半数程度の委員の方による合同会議を開催して、地球環境問題への対応を図るため、「環境基本法」（仮称）を新たに策定することについて、両審議会委員のご意見を伺うこととしました。その上で、かねて極めて優秀と認めていた小林光さん（後の事務次官）を始め省内の優秀な人材と、大蔵省から企画調整課長に見えていた増原義剛さん（後に衆議院議員）や厚生省から出向していた鈴木俊彦さん（後の厚生労働事務次官）ら出向組も含めて、チームを作り、基本法作りに精を出してもらいました。

公害対策基本法に触れることはご法度であるとの空気が当時あって、大先輩から電話で大変きついご忠告がありましたが、公対法で今なお必要と認められる条文は必ず残しますからとお答えしてご理解を頂きました。勿論新しく地球環境問題をも含む新法を作る以上、環境審議会の新設のほか、様々な新しい条文が必要になりました。また、かつて橋本幹事長が指摘された「環境庁設置法」の改正も当然必要になりました。そのうち特に印象に残っているのは、新しい基本法の中に、「環境基本計画」作成の条文が設けられたことでした。地球環境問題を始め広く環境の保全に関して、環境庁が中心になることを意味する条文だったからです。

この「環境基本法」は、関係省庁との協議を終えて、1993年の通常国会に提案され、森仁美官房長を中心に、担当の八木橋企画調整局長たちのご努力で、順調に国会審議が進み、衆議院で約34時間にわたる審議の後、政府案が「環境の日」を定める1条項を追加されて本会議で全会一致で可決されました。これを受け、参議院では約24時間の審議の後、衆議院で修正された案に、「国及び地方公共団体の協力」について定める1条項を追加した形で、同法案は環境特別委員会において全会一致で可決され、参議院本会議、そして衆議院本会議での再可決を経て成立の運びとなっていました。しかし、突然、内閣不信任決議案が上程されて衆議院解散となり、参議院本会議での採決が行われませんでした。私は、6月末日をもって事務次官を辞し、八木橋さんに後を託しました。幸い、環境基本法は、その年のうちに成立を見ましたので、安堵した記憶があります。

なお、特に私の記憶に強く残っていることは、竹下総理のサミットに関連してのご指示と、橋本龍太郎さんの終始変わらぬご支援です。

地球環境部の新設に関しても、かねて自民党の行財政調査会の会長として環境庁出向前からお世話になっておりました関係で、組織要求に当たって、事前に幹事長室にご説明に伺いましたが、いきなり「何で地球環境局の要求をしないのか」と言われ、庁内組織全体の改編となり、先ずは部の要求をお願いします、と申し上げてご了解を頂きました。行政管理局の組織審査に当たっては、百崎審議官が自民党の状況をも勘案されて、スクラップの在り方に深い理解を示して下さい、大いに助けられました。年末に、百崎審議官が大蔵大臣に就任しておられた橋本さんに大きな組織要求についての審査結果をご報告した時、橋本さんからよくやったとお褒めに預かった旨、後日話してくれました。また、何年も後に、管理官時代に親しくしていた年次の若い西村さん（行管の次官から会計検査院長になられた方）に聞く機会がありましたが、「その件は、組織査定の悪い例には挙げられていない」と伺い、安堵しました。

その後、橋本総理の下で行われた大規模な省庁再編の際、2001年4月、厚生省から廃棄物行政を引き継いで、環境庁が環境省となり、地球環境部が地球環境局となったことを知り、感無量でした。

執筆者 渡辺 修 氏

1960年 厚生省入省、1988年 環境庁長官官房長、1990年 自然保護局長、企画調整局長、1991年 環境事務次官、1993年 退官。

自動車環境対策の整備（1992, 2001年）¹

話し手 西尾 哲茂 氏 ・ 山本 昌宏 氏

——1992年の自動車NO_x制定当時の大気環境状況、当時の目標、当時想定していたNO₂（二酸化窒素）の環境基準達成状況の改善見込みについてお話を聞かせてください。

○西尾 1986年ごろだと思いますが、当時、警察庁からの出向者である課長補佐が、日比谷公園で最初の低公害車フェアをやるんだと言ったときのこと、今でもよく覚えています。あれをきっかけに低公害車フェアをずっとやっていくことになった。あれはよかったと思いますね。すばらしいことだった。というのは、あれを環境庁がやったおかげで、自動車に関するステークホルダーが集まって、そこで情報を得ることができるようになった。



西尾 哲茂 氏

た。いろいろな話をするチャンネルを持っているのはすごく大事なことだと思います。

その後、私は1989年に交通公害対策室長になりましたが、当時はやっぱりNO₂の環境基準達成状況が政治的にものっぴきならない状態でしたね。

NO₂の環境基準は、最初に設定されたのが1973年ですけれども、あのときはデータが非常に少ないので、鈴木武夫先生（中央公害対策審議会大気部会窒素酸化物等に係る環境基準専門委員会委員長）が、やっぱり大事を取って0.02ppmでセットしました。けれども、これは極めてある面では非現実的。どこでも人が住んでいれば超えちゃうようなレベルだったですね。橋本道夫先生（大気保全局長）が、その後1978年に改定されて、0.04から0.06ppmということになりましたけれど、これは緩めたんじゃないかということで、非常に政治的非難も浴びました。

その後、1981年には大気汚染防止法で総量規制で固定発生源の規制強化をして、7年間で達成することとしていたわけです。つまり1987年が達成目標ですけれども、当時、東京、横浜、大阪では、非達成の割合が7割ぐらいだったんですね。全然駄目ということで、中期展望という目標を立てて、3年間で総合対策をすることとしたんですけれども、3年間では何も進まな

¹ このインタビューは、2021年2月24日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

いですよね。

それじゃ困ったというので、また新中期展望ということで更に5年を目標とした。すると今度は1991年のデータで見たら、3地域で非達成が9割を超えているんですよね。むしろ悪化した。

当時乗用車のマスキーマスク規制をがんがんやったので、NO_x（窒素酸化物）は大分下がるだろうと思っていたんですが、日本のモータリゼーションはちょうどこの頃、バブルの時期に大きく伸びていまして、またモーダルシフトもあり、ディーゼルトラックによる物流の大きな伸びをこの時は読めていなかったというのが原因だと思います。

そこでインパクトのある施策を打たなきゃいけないということで、実現可能で強烈的な案をひたすら考えて、環境庁内の議論で車種規制ができないかということになって、強烈的な案だから、ある程度リードタイムも必要ということで2000年を目標に考えたということです。

その効果をどのくらい見込んでいたのかというと、当時の調査によると、東京23区とかの地域内の車と地域外の車の排出割合を見たら、実は75%が地域内の車だということが分かった。NO_x法でやってみるに、横浜・川崎までエリアとして連携すれば、実は八、九割はもう地域内の車ということが出来る。ですから、当時から「流入規制をしなければ」とか、「特定の地域の車だけ対象とするのはけしからん」という声もたくさんありましたけれど、実はそんなことはない。地域内の車で排出をほとんどカットができるということになった。

2000年に目標を達成するには、単体規制で排出量の1割はカットできるので、さらに三〜四割のカットが必要だったんですけども、車種規制でカットできるのは一〜二割、その他は総合対策で数%をたたき出す計算で、7年のリードタイムで何とかしようということでスタートしたのが、当初のNO_x法ですよね。

- 山本 低公害車フェアのことについて少し補足しておきますと、本当に予算も何もない状態から、警視庁の音楽隊に御協力いただいたりして、イベントを予算なし手弁当で作りました。ただ、それが後々のエコカーフェアといったところにつながっていったんだなということは、感慨深いものがあります。

——車種規制を環境庁内で議論されたときのご様子、どういう議論を経て今のよう形になったのか、もう少し詳しくお話しいただけますか。

- 西尾 検討会を始めたときにはいろいろな案が出てまして、①事業所ごとに使用する車両の抑制を図る案、②車種規制、③乗り入れ規制という案も一応中間報告には書きましたけれども、まあ、これはできる見込みはなかったですね。というのは、物流にシフトして、物流改革だという時期に、そこに削減割当を与えるというのは、結局は、事業活動量を制限しろという話ですよね。

業が回っていくという手だてを環境庁が作れるのか。どこにも手がかりはなかったですね。

それから、流入規制は、さっき言ったように当時の試算ではあまり大した量ではなかったんですよ。また、日本は外環道路が今でこそありますが、あの頃は環状道路がほとんど整備されていなかったの、そんな状態で都心への乗り入れに規制をかけても、物流を逃がす先がないという話になりました。

やっぱり、そうすると車体単体をターゲットにするしかないということになります。しかし、トラックを買い替えるといったって、運送業界ってそんなにもうかっている業界でもないの、実現可能かという話になります。

ちょうどあの頃、もともとトラック運送って B to B の仕事だったのが、B to C になりかかってきた時期でして、運送会社のイメージ、環境対策やっていますというイメージも大事だということで、実はトラック業界でも排ガス性能のいい車に換えてもいいよという雰囲気も出始めていた時期でした。

やっぱり一番難しいのは、これを商売にしている青ナンバーの人たちで、メーカーは自分のところで輸送ができなくなっても、安い運送会社に頼めばいいかもしれませんが、運送業界というのは運送自体が商売ですから、「車を取り替えろ」、「全部買い替えろ」と言われたら、仕事ができなくなってしまうんです。そこで、軽油引取税の一部を、あのとき 150 億円ぐらいだったと思うんですけども、振興助成金ということで、トラック業界等にお金を回す仕掛けで代替車両の面倒を見てもらうというアイデアもあり、これで車種規制はやれるというふうに考えたわけです。

しかし、いざ施行されるとなると、「道一本隔てて、自分のところだけの自動車が取られちゃうよ、ひどいよ」と言って、テレビや新聞でも反対の大キャンペーンがありました。言い換えれば「ひどいよ」と言われるぐらい効く強烈な施策だったということです。

——自動車 NOx 法には関係省庁、対象地域の自治体、企業、患者団体といった様々なステークホルダーがいる中、どのような調整が行われたのでしょうか。

○西尾 患者団体側からすれば、「すぐやれ」、「こんなのじゃ足りない」ということになるでしょう。地方公共団体も、低公害車の導入については一生懸命やってもらえたんですけども、それ以外の部分については、地方公共団体の環境部局だって、実は自動車についてはほとんど手がかりを持っていないんですよ。

ですから、自動車 NOx 法では、地方で公安委員会とか陸運局といった行政機関を集めた協議会を作って、削減計画ではその意見を聴くことが書いてあります。これは、いかにも各省の出先が地方団体のやることに口出しをするように見えますけれど、実は逆で、これによって地方公共団体に初めて招集権ができたんです。

——通産省あるいは運輸省あたりの反応はどうでしたか。

○西尾 自動車 NOx 法には、事業所管大臣が指導するという条文が入っているんですね。それから、総量削減基本方針についても、主務大臣がみんなで寄り集まってやるというふうになっています。これは、従来の規制法をやってきた人たちからすると、公害規制は環境庁に一元化しているので、規制法に各省の権限なんか書くのはとんでもないという反応もあったのを、乗り越えたわけです。

基本方針、総量削減計画、車種規制も何とかみんなで合意した後も、事業者指導のところでもさっさもいなくなりました。国会への提出期限の一月前、もうぎりぎりのタイミングで各省調整も決戦の様相を呈していたんですけれども、「みんなでやるんだ」ということで、方針転換をしたら、各省は、そこは理解してくれまして、そういうことなら協力するということになって、関係者への根回しもこちらで統一ペーパーを作ったら各省協力してくれることになった。ということで、各省は抵抗というより、一緒に担いでくれることになったんですよ。

——次に 2001 年の NOx・PM 法への改正ですが、自動車 NOx 法制定から 10 年が経ち、大気環境はどう変わっていたのか、NOx だけではなく PM（粒子状物質）も規制対象にすることとなったことと、さらに対象地域に愛知県、三重県も追加することとなった経緯をお聞かせください。

○西尾 2000 年頃ですが、一般的に言えば、一般局は NOx は 9 割方達成できていていい感じだったんですけれども、自排局は達成率が 3 割から 6 割ぐらいで、NOx と PM ではっきり差が出ていましたね。

PM については DPF（ディーゼル微粒子除去フィルター）をどうやって入れていくかというのが課題でした。当時 PM 対策として考えた三本柱というのは、①単体規制を強化していく。それから単体規制を強化したものを、②NOx 法みたいなもので使用過程車の代替を加速させたい。環境性能のいいものを税制優遇して普及させる。それから、当時はまだまだ普及していませんでしたが、③EV（電気自動車）とか低公害車の普及をやる。この三本柱でやると考えていました。問題は、単体規制のところの NOx と PM トレードオフで、NOx を下げると同時に PM も下げるのが難しいというこのトレードオフをどうするか。最後はやっぱり DPF ができるかどうかにかかっているという状況でした。

あと、あらゆることをやろうというので、VOC（揮発性有機化合物）とオフロード規制もやることにしました。私は、オフロード規制は手をつけただけで、後任の小林光君がやってくれました。

当時とにかく単体規制をガンガンやらなきゃいけないということで、小泉純一郎総理に世界で一番厳しい規制をやると言って旗を振っていただいたわけです。特に PM で 1994 年に短期規制が入った後、長期規制が 97 年～99 年、その後、新短期、新長期と続いていくのですけれども、長期規制は、実は 2000 年以降しばらくして随分効果が出てきたので、やっぱりいけるんじゃないかと感じていたわけです。

それから、自動車 NOx・PM 法の対象地域に愛知県と三重県を入れた理由ですが、尼崎大気汚染公害訴訟、それから名古屋南部大気汚染公害訴訟でも、裁判所が原因として「NOx が違うんだったら PM だろう」という趣旨の判決をされて、こうした裁判所の見解も考慮して追加することになった。地域として一体となって取り組む観点から、愛知県と三重県はセットとして入れることにしたというわけです。

——自動車 NOx 法、自動車 NOx・PM 法ともに業界団体からの反発はすさまじいものであったと聞きますが、実際にはどのような感じだったのでしょうか。

○西尾 業界団体は大変でしたよ。トラック協会などこれまでほとんど環境省と縁のない団体ですからね。そもそも誰と話をすればいいのかというところからのスタートでした。

また、中販連²という中古車販売の業界団体からも、「ひどい目に遭う」と言われましたが、確かに大変。こちらはうまい手も打てませんでした。よく我慢してくれましたよね。

それからディーゼル乗用車は、ヨーロッパが強くてヨーロッパから輸入車を扱う輸入商組合からもいろいろと言われましたね。

○山本 今のお話ですが、2000 年頃に、全体的には 2010 年ぐらいには環境基準を達成できそうだという見通しが持っていたというのは、やっぱり必要な手がしっかりと打たれてきた、単体規制をかなり強烈にやっていただいたというのが、すごく大きかったのかなと思います。環境基準の達成という意味では、もうこのときにほぼ道筋はしっかりついていたんだなということを改めて感じた次第です。



山本 昌宏 氏

——NOx 法と NOx・PM 法で車種規制をやる際、平均使用年数よりもやや厳しいぐらいの年限を使用年限として設定していたと思いますが、その年数を定めるときにどのような議論があったのでしょうか？あらかじめ、平均使用年数を考慮しつつ、中古車も含め自動車の使用年限の上限を定める等のソフトランディングを図るような案はなかったのでしょうか？

○西尾 それは本質でして、新車は単体規制で強化できるけれど、使用過程車をどうするか、ど

² 社団法人日本中古自動車販売協会連合会（現在は一般社団法人）

うやって乗り越えるかが大きな課題でした。あらかじめ何年使用可能というのもいいアイデアだと思いますが、それが日本で可能かということとリンクして考える必要がある。個人の持っている車について、あらかじめ寿命が決まっているというのは、輸入車や改造車のケースを考えると日本ではなかなか難しいんじゃないでしょうか。

私がやっていた頃は、東南アジアは単体規制で EURO3（EU の排気ガス規制）をしっかりとやるというのが、大体の感覚でした。中国は「できた」、ベトナムとかタイは「何とかやりたい」、ミャンマーは「そんなものは到底不可能」と言って、その目標をみんなで相談しているような状態でした。

使用年限の話に戻りますが、NO_x 法では、平均使用年数から算出しました。トラックの使用年数を 9 年としたときに、毎年アウトになる車がどのくらい出てくるのか、それでグラフを描いていって大体何年ぐらいで古い自動車の代替ができるかを考えながら設定しました。

NO_x・PM 法の時も基本設計は同じで、単体規制を片方でにらみながら、無理のない台数がアウトになって、一番効果の大きいのはこのぐらいだということを頭に置いて、平均使用年数よりはちょっとみんな努力してくださいねという説明をしていました。

——2007 年の改正では、局地汚染対策と流入車対策がメインであったと認識していますが、これらの対策を導入したきっかけとしてはどのような背景があったのでしょうか？

○西尾 ああの改正の頃には大体みんなやり尽くしていたんですよ。オフロード規制までやって、対策はやり尽くしたので、2010 年に概略としては達成できるという見通しはあったんですけども、上位何局とかいうところまで完全達成できないと、そこで、やっぱり局地対策というのが必要と考えるのは当然の流れだったと思います。

それから、自治体にもいろいろキャンペーンとかに取り組んでもらい、低公害車の普及にも随分協力してもらいましたが、やっぱり自治体には権限がないわけです。法律に書いていないので、これを書くというのも当然の流れだったと思います。

あと、実は最初、90 年頃に NO_x 法をやった時から局地対策というのはいろいろと考えていて、何かできないかと交差点の改良とか、光触媒で NO_x の除去効果を持つようなパネルを高速道路の防音壁のところに貼ってはどうかとか、交差点に建っている建物の壁にペイントしてはどうかとか、根粒バクテリアが NO_x を吸収するので、それを使って土壌で吸着するアイデアとかもいろいろと議論しました。

実際に導入した例としては、日立造船さんに頼んで、東京湾の埋立地のトンネルのところでトンネル脱硝というのを導入したりしましたね。土壌脱硝も大和町交差点でやっていますね。

あと、局地で基準を超えているところも限られていて、川崎の産業道路、環八の松原橋とか大体 3 か所か 4 か所が未達成として残ってたんですよ。前者はほとんど特殊車両トレーラーなどの大型トラックによるところが大きくて、港から運んでくる 20 トン超のトレーラーの排出量ってものすごく多いですから、これを事業者指導でやるのは効果がある。

もう一つは、北京の大気汚染対策では、ナンバー規制だとか、場合によっては車検を出さないとかまでやっています。その他成功例としてはロンドンのコンジェスチョン・チャージというのがありますね。何で東京・大阪ではできないのかと言われることがありますが、これ、やっぱり乗用車は渋滞を避けるから、大気汚染対策だけでなく渋滞対策にもなるということを見んなが理解すれば、こういう規制はできると思うんですよね。

最初のNOx法をやったとき、その後も渋滞はあったのかもしれませんが、大気汚染に焦点が当たっていた。大気汚染対策としてやると被害者が片方にいます。そしてそれに対して、強い規制を打ったら、片方で事業をやっている人、自動車の関係の業界の人は困ります。「それでも環境対策だから我慢しなさい」という構図になっているんですけども、北京やロンドン・コンジェスチョン・チャージみたいに渋滞対策とセットであれば、運転している人だって渋滞はないほうがいいのでメリットがある。これ、バンコクとか東南アジアの都市にはどこもかなり共通している問題だと思います。

——NO₂、SPM（浮遊粒子状物質）が環境基準を達成し、NOx・PM法が役割を終えたというような声もありますが、どのようにお考えですか。また、EVあるいはFCV（燃料電池自動車）なども含めて、自動車環境対策が今後どのような方向に向かうべきかについてお聞かせください。

○山本 まず、今日、西尾さんの話を聞いて、改めてやっぱり当初の制度設計というのが、単体規制を非常にうまく使って、それを梃子にして、そこの車種代替をかなり厳しくやることで、本当に目に見える効果をもたらしたんだというのを改めて感じました。

さっき西尾さんがおっしゃったように、まだ単体規制の部分は、ヨーロッパ等も足並みをそろえて、そこを一步リードするような形で、継続しているという意味では継続しているのですが、この夏も答申は出ておりますけれども、ほぼ大気環境の改善という意味では、もう到達したのかなと受け止めています。ですから、車が新しいものに置き換わることによる効果というのはもうほとんど余力がないのかなというのが正直なところです。むしろ今進んでいるような電動化がどのように進むのかという方が、はるかに大気汚染対策としても大きくなってきているのかなと受け止めています。

それで、私が自動車環境対策課長の時、2007年改正を受けて、当時から重点対策地区が指定されていない中で、今後対策をどう進めていくんだということを考えたときに、自然体で見ていると、月日がたってどんどん代替が進んでいく、単体規制の効果が積み上がっていくというのが一番効く、もう2010年度を目標とするNO₂、SPMの環境基準をおおむね達成というのは十分見込まれるという中で、残るのは局地、局所的なものだろうという状況でした。

局所対策を法改正で盛り込んだといいながら、区域を決めて、そこに集客するような施設が新たにできるときには、そこに対して一定の規制がかかるというような仕掛けなんですけれども、そんなに都合よく改善したい局所に施設が建つということもなかなか具体的にはなかった。

あるいは当時、各省協議の過程でどうだったのか分からないですけど、かなり地域は限定してやるべきだという、区域をできるだけ絞った形で制度は運用すべきというようなことになっていたものですから、なおそういった絞った区域で該当するような手だてが取れるところというのが出てこなかったということもあるのかなというのは感じていました。

だから、当時もかなり先行きが難しいなと思いながら、時間が経てば経つほど一方で代替していく効果が出ていくわけで、大気は良くなって、御案内のとおり、もう今年なんかは、完全に測定局で見れば達成できているという状況まで来ています。

今、ちょうどまた次の自動車排出ガス総合対策をどうするのかという議論を正に審議会でお願ひしているところです。さっき申し上げたように電動化の今後の進む見通しというところも、そこをどれだけ後押しできるかとか、それから西尾さんからもありましたけれども、電動化と今言っているのは乗用車の部分で、重量車の部分は、まだどういうことにしていくのか、なかなかはっきりした絵が描けていません。電動車、EV で全部をカバーするというわけにもいかない部分がありますので、FCV だとか水素を使ったものだとか。そういった点も含めて、いろいろな展開があるかと思いますが、取りあえず制度改正に関しては、そのような受け止めを私にはしております。今後どうするのかというのは、審議会でお願ひをいただきながら、一定の方向を来年度の適切な時期には出していかなきゃいけないと思っていますので、本日の議論も参考にさせていただきながら考えたいと思っています。

○西尾 EV は、大局的に見れば、これから絶対にこれになるのに決まっている。1990年代からそう言っていました。確か内燃機関はエネルギー効率三十数%程度しか出ませんけれども、火力発電所って四十数%うまくやれば出るわけですね。それで、電源構成も考えると、結局EV化すれば3倍ぐらいCO₂対策になるはずだということも昔から分かっていた。

電気自動車化は、「もっと早く着手を」と言っていましたけれど、できなかった。10年も20年も前には飛びつかなかったのは仕方ないと思いますが、この先、気になるのはトラックですね。いろいろな技術、それはEVに換えて水素だとか、いろいろなことをやらなきゃいけないし、日本ではできるかもしれない。それだけでなく、中国、インド、東南アジアで買えるトラックでもできる対策技術を進めていったら、ある程度の成長を確保しながら、温暖化対策にもなるというビジョンを描いてリードできて、これは大きな効果があると思いますね。



電気自動車 NAV ((株)東京アールアンドデー 提供)

電気自動車としての最高性能を目指して、新日本製鉄(株)(当時)と(株)東京アールアンドデーが、公害健康被害補償予防協会(当時)の基金を活用して共同開発、1990年5月に発表。

——最後に今後の若い環境省の方々に伝えるべき教訓等ございましたらお願いします。

○西尾 今の人は大変だと思うんです。というのは、今は何でもネットで検索できますし、私がやってきた時代より格段に情報量が多くて、外国の事情とかも知る機会も多いわけですね。情報量は、昔は役所がかなりたくさん持っていたんですけど、今や役所だけじゃなくて企業や NGO とか民間でもみんな大体同じような情報を、たくさん情報を持っているんですね。その中で物を考えていこうとすると、大変しんどいと思います。

そこで、私はやっぱり施策の大局を見ることが重要と思うんですよね。やっぱり全体の大局観というか相場観というのは、いつも頭に置いていてほしいというのが1点。

もう一つ、現場は見なきゃいけないんですけど、やっぱり十分な基礎知識というんですかね、現場主義というのは基礎知識があって、体系的な考察というのが背景にあった上でやらなきゃ駄目ですよ。

環境省で働いている人は、誠実さと勉強は一生懸命やっているんですけども、もうちょっと実際の相場観とか幅広い教養とかというのを、私も含めてやっぱり磨いていかないと駄目だなと思いました。

○山本 今日、西尾さんのいろいろなお話を聞いていて、改めていろいろと気づかされることもあったなと思っています。

特に手がかりのないところに物事ってなかなか作れないというのは、おっしゃるとおりで、今回この NOx・PM 法にしても、各省をどう巻き込んだかという部分ですね。要は、環境省で抱えているとにっちもさっちもいかない部分を、うまく各省を巻き込むことで実現しているところだとか、あるいは単体規制というのは、先ほどどちらかというところと別の世界で別の論理で動いているところもあるので、そこをうまく使ってやっていくというような。環境省のできる分野で物事を具体化していくというようなところですね。

今回の(2020年度3次)補正予算の80億円の補助金、正にEVに対する補助金なんですけど、もともと自動車に対する直接的な補助というのは、ほとんど環境省が手出しできない、自動車の世界では手出しできないところなんですけれども、今日、西尾さんから御紹介がありましたけれど、昔の低公害車フェアに始まって、いろいろこのEVの取組も含めて、環境省は、実はやれるところでゲリラ的にいろいろなことを重ねてきております。そういった積み重ねが、結局今回の補助金を経産省と連携する形で、相手と打ち合うんじゃなくて、うまく同じ土俵でというところでやれたというのは、それも随分長い歴史の積み重ねがあつてのことかなと。

あと、今回の補助金の話は、やはり2050年カーボンニュートラルということで、きちっとしたピン留めがされたということは大きかったと思います。総理が宣言されて、今度、温対法を改正して、それを法律に位置づけようとしていますけれども、そういう明確な視点があると、そこに行き着くために何が必要なのかということで具体の議論ができるので、ぶれない点がある

というのは大きいのかなと思っております。

当面、我々その補助金を活用して、しっかりとした取組をとということなんですが、今日いただいた中では、確かに乗用車の世界はライフスタイルを変えて、脱炭素型の選択を皆さんにしていただけるように、いかにこの予算を有効に使っていろいろなものを打ち出していけるのか。また、その次にこの予算を使ってどういう施策につなげていくのかということをしっかり考えていきたいと考えております。

重量車の世界をどうデザインしていくのかという、先ほどおっしゃっていただいたような大局観、大きな相場観を持って、どう考えるのかというのを、若い世代の方々とも一緒に考えていけたらと思っております。ありがとうございました。

— 了 —

話し手 西尾 哲茂 氏 元 明治大学法学部 教授

1972年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房長、2006年 総合環境政策局長、2008年 環境事務次官、2009年 退官。

山本 昌宏 氏 環境省水・大気環境局長（2021年7月より環境省参与）

1985年 厚生省入省、2017年 環境省環境再生・資源循環局次長、2018年 環境再生・資源循環局長、2020年 水・大気環境局長、2021年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の制定について（1992年）¹

森 康二郎 氏

◆ はじめに

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（以下「種の保存法」と略称）は1992年5月に成立、翌1993年4月から施行された。国内及び国外の絶滅のおそれのある種の保存を目的とし、個体の捕獲、譲渡等の規制、生息地の保護、保護増殖の推進など総合的な施策を講じるための初めての法制度であり、本法の制定は鳥獣保護行政から野生生物行政への展開の大きな節目となった。

以下、法制定の背景、法案の検討と立案、関係機関・団体との協議調整、国会での審議、法の施行とその後の展開と、流れに沿って見ていきたい。

◆ 立法の背景

1971年の環境庁設置以来1980年代の半ばまで、野生生物に関しては鳥獣の捕獲規制や狩猟の管理など鳥獣保護法をベースとした施策が主体であった。そのうち絶滅のおそれのある鳥獣については、米、ロ、豪との二国間渡り鳥等保護条約の国内法である特殊鳥類法により、相手国及び本邦の絶滅のおそれのある鳥類（特殊鳥類）の譲渡等及び輸出入の規制が講じられ、またトキ、タンチョウ、イリオモテヤマネコ等一部の希少種については、天然記念物行政との調整を経て保護増殖事業が実施されていたが、いずれも特定の種を対象にした取組みに留まっていた。

一方、我が国は1980年にワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約、英語略称：CITES）に加盟したが1980年代半ばには、密輸個体の流通など我が国の条約履行体制をめぐる国際的な批判が高まっていた。環境庁は科学当局として附属書改訂等に対応する中で、条約事務局とも緊密な情報交換が行われるようになり、国としての絶滅のおそれのある野生生物の保護の強化が課題として認識されるようになった。

1980年代の後半はバブル経済の最盛期を迎えており、各地で大規模開発が進行、公共事業や

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。（原稿受理日：2021年5月20日、最終確認日：2021年12月24日）

リゾート開発などをめぐり、イヌワシ、オオタカ、サツキマス、ムニンノボタンなど希少動植物の保護が焦点となる事例が多発していた。1984年には閣議決定された要綱に基づく環境アセスメントの運用が開始され、影響評価の技術指針では自然公園等の保護地域とともに、貴重な野生動植物の生息地も調査と評価の対象に掲げられた。

◆ 野生生物課の設置と緊急に保護を要する動植物の選定調査の開始

1986年版の環境白書の総説が、「特に絶滅のおそれのある種については、早急に適切な保全対策を講じていく必要がある」と述べているように、絶滅のおそれのある種の保護が全庁的な課題とされる中で、同年7月、鳥獣保護課が野生生物課に改められ、日本版レッドデータブック作成を目的とする緊急に保護を要する動植物の選定調査が開始された。

同調査は3ヵ年の計画で開始されたが結果発表まで実質的に4年を費やした。調査にあたっては野生生物保護対策検討会が設置され、哺乳類、鳥類、両生・爬虫類、淡水魚類、昆虫類等の分類群ごとに設けられた分科会で、候補種のリストアップ、生息状況の評価とカテゴリー分け等の作業が進められた。分科会には分類学研究者や専門家が参加しており、学会等のネットワークを通じてアマチュア研究者も含む幅広い学識者、専門家が協力した。

このような全国的な専門家の協力体制は、第3回自然環境保全基礎調査の一環として1984年から開始された動植物分布調査（全種調査）で構築されていたもので、本調査での種の選定評価作業は、全種調査による種の目録や分布データ整備とあいまって実施された。

◆ レッドリストの公表

調査での絶滅のおそれのある種のカテゴリーは、当時のIUCN（国際自然保護連合）レッドデータブック（初版）に準じて、「絶滅」、「絶滅危惧種」、「危急種」、「希少種」及び「絶滅のおそれのある地域個体群」と定められた。

選定結果は1989年12月にまず、哺乳類、鳥類、爬虫類、両生類及び淡水魚類の種のリスト（レッドリスト）として公表された。絶滅種としてニホンオオカミなど計20種、絶滅危惧種はイリオモテヤマネコ、アホウドリ、ホクリクサンショウウオ、イタセンパラなど計49種、危急種はアマミノクロウサギ、オオタカ、リュウキュウヤマガメなど計50種、希少種としてヤマネ、ダイトウオオコウモリ、マガン、アオウミガメ、ゼニタナゴなど計139種が掲載された。（ここでの種には亜種も含む。以下同じ。）

なお、植物については並行してNGOの日本自然保護協会と世界野生生物基金日本委員会（現在のWWFジャパン）により野生植物の重要な生息地及び保護上重要な種を選定する調査が進められており、同年11月に「絶滅」「絶滅危惧」「危急」「現状不明」の各カテゴリー、計677種が「保護上重要な植物種」として公表されている。

我が国で初めてのレッドリストへの反響は大きく、絶滅のおそれのある動植物への社会の関

心が高まったが、一部の種については選定の妥当性への批判もあった。

◆ CITES 国内法の制定と CITES COP8 京都会議の招致

一方ワシントン条約では、第6回締約国会議（1987年 オタワ）で対日非難決議が提出される（不採択）など日本の条約履行体制への批判が高まるなか、1987年12月に希少野生動植物の種の譲渡等の規制に関する法律（以下「CITES 国内法」と略称）が施行された。条約附属書Iについて、個体や部分、加工品の譲渡等を原則禁止し、特例的に輸出入が認められた個体等は登録を義務付け流通管理することで水際規制の抜け穴を防ぐもので、取引規制に限られてはいたが施策の対象が特殊鳥類から世界の幅広い動植物種へ大きく拡大した。

1989年10月にはスイス ローザンヌでワシントン条約第7回締約国会議が開催され、全ての原産国のアフリカゾウが附属書Iとされた。また、この会議では京都市での1992年第8回締約国会議（COP8）の開催が決定された。条約履行体制に関して国際的に批判されることが多かった我が国として、諸外国の政府関係者、専門家、NGOなどに、実際に日本で実態を知ってもらう機会とすることも意図し、条約事務局とも相談して招致したものであった。

◆ 絶滅のおそれのある種の保護に係る体系的な法制度の検討・立案へ

レッドリスト発表翌年の1990年5月から1991年3月にかけて「野生生物保護管理検討会」が設置され、今後の野生生物施策のあり方全般についての幅広い議論が行われた。1991年秋の報告書は、絶滅のおそれのある種の保護を目的とした体系的な保護制度を検討すべきとし、その要素として種指定に基づく捕獲採取、譲渡等、輸出入の規制、生息地の指定と保護規制、保護増殖事業等を挙げている。

こうした次の施策展開の前提として、レッドリスト掲載種についてその特徴や生態、危機の現状等を取りまとめたレッドデータブックの刊行が急がれていた。専門家による個々の掲載種の記述、担当者による全体取りまとめを経て、1年半後の1991年5月に脊椎動物編、同11月に無脊椎動物編が刊行され、制度検討のための環境が一定整った。

同年10月には自然環境保全審議会に対し「野生生物の保護に関し緊急に講ずべき保護方策について」の諮問がなされ、並行して法案の検討が開始された。

法案の立案にあたっては、以下のような点が意識されていた。

- ①絶滅のおそれのある種の保護を法の目的として示す。
- ②鳥獣だけでなく幅広い動植物種を対象とする。
- ③既存の特殊鳥類法、CITES 国内法も取り込み、国内及び国外の絶滅のおそれのある種の保護を一本の法律にまとめる。
- ④国内産の種については、個体の捕獲、譲渡等の規制だけでなく、生息地保護規制、保護増殖のための事業をセットにした総合的な枠組みとする。

⑤各省庁、地方公共団体、民間が参加できる仕組みとする。

制度の大まかなイメージは前記の検討会で示されていたが、法案立案過程では、既存の自然環境保全関係法制度やレッドデータブックでの考え方などを参照しつつ、条文作成が進められた。

外国産の種にかかる個体の譲渡等の規制は、既存の CITES 国内法のしくみがほぼ引き継がれた。なお、個体の登録事務については定型的業務であり、指定登録機関の制度を設け民間法人に行わせることとされた。生息地の保護に係る規定は、自然公園法や自然環境保全法の枠組みに準じたものとされた。保護増殖事業は法的に位置づけ、他省庁、地方公共団体及び民間も事業を実施できることとされた。また法運用の骨格的事項を定める基本方針は、政府全体での閣議決定事項とされた。

法案作成過程では、審議会での審議だけでなく学会や自然保護 NGO との意見交換も行われた。

1992 年の初め頃は生物多様性条約の政府間交渉が大詰めの段階に入り、3 月には京都でのワシントン条約締約国会議、6 月にはリオデジャネイロでの国連環境開発会議が予定され、国内外で野生生物保護、生物多様性への関心が大きな高まりを迎えていた。そうした中、日本自然保護協会、WWF ジャパン等の主催による「滅び行く日本の野生生物を守る」シンポジウムが 1 月 18 日に開催され（環境庁からも担当官が参加）、10 項目の提言が行われた。海洋種や地域個体群の指定、学会、NGO 等による種指定の発議など対応が困難なものも含まれたが、基本的には法整備を支援する立場からの提言であった。

◆ 各省協議

条文は法制局審査を経て 1992 年 2 月末頃に原案が固められた。2 月 24 日には自然環境保全審議会において「野生生物の保護に関し緊急に講ずべき保護方策について」の答申が取りまとめられ、ほぼ同時期に法案の各省協議が開始された。国会への法案（閣法）提出期限は 3 月末頃で時間はあまりなかった。

相手省庁は十数省庁に及んだが、なかでも公共事業や産業活動にかかわる省庁との協議は難航した。第一次質問には 500 を超える問いが寄せられ、再質問、再々質問まで繰り返された。主に問われたのは、そもそも法制定が必要なのか、絶滅のおそれの定義、国内希少種の選定や生息地指定の基準、種や生息地の具体的な指定見込みや対象地域、行為規制における適用除外の範囲等々であった。絶滅のおそれや種指定に関しては、定量的な判断基準が強く要請されたが、当時は国際的にも絶滅のおそれの定量的な判断指針は未整備であり、なかなか議論がかみあわなかった。

質問のやり取りを経て意見提出の段階に至ったところ、論点への十分な説明がなされていないとして、第三章、生息地等保護区に関する規定の全文削除の要求が主要省庁から提出された。生息地の保護は法案の重要な立脚点で削除はありえず、協議は膠着状態に陥った。

その頃、京都ではワシントン条約締約国会議が開催され、アフリカゾウ保護問題への関心が集まっていた。そこに一部の報道で法案の難航状況が伝えられ、これを潮目に協議が動き出した。第3章はそのまま残し論点は覚書で確認という形で協議が整ったのは3月25日前後、提出期限ぎりぎりであった。

主な論点の決着は以下のとおりであった。

- ・法施行後5年以内における国内希少種の指定は、旧特殊鳥類約40種、鳥類以外はレッドデータブック絶滅危惧種のうち20種程度に限定。
- ・国内希少種の選定や生息地等保護区の指定はあらかじめ関係省庁と協議、その際、個体数や生息地の減少状況等を可能な限り数量的なデータで示す。
- ・漁業対象の水産動植物は種指定の対象から除外。
- ・実施計画が決定済み等の事情がある公共事業や公益事業等の予定区域は、生息地等保護区等の指定対象から除外。
- ・国有林に関しては、保護林制度による野生動植物保護の取組みを尊重。
- ・捕獲、譲渡及び生息地での各種行為規制の適用除外行為の確認。

なお、ワシントン条約管理当局（通産省貿易局）及び天然記念物主管部局（文化庁）とは早い段階から調整を進めた。実務的な擦りあわせが主で大きな対立点はなかった。

◆ ワシントン条約第8回締約国会議（京都会議）

京都会議は1992年3月2日から13日の日程で開催され、南部アフリカ諸国のアフリカゾウの附属書Ⅱへのダウンリスティングが最大の焦点であった。日本政府としては、附属書Ⅱ掲載種を持続可能な形で活用することがワシントン条約本来の趣旨と、発言の機会がある度に訴えたが最終的には附属書Ⅰが維持された。

また、本会議に臨むにあたっては、水際規制の抜け穴を防ぐCITES国内法の措置を引き継ぐとともに、ワシントン条約ではカバーしていない国内の絶滅のおそれのある種の保護を図る種の保存法案を閣議決定し、国会に提出したことを京都会議の会期中に各国に向けて報告し、我が国の条約への積極的な姿勢をアピールすることを当初のねらいとしていたが、前述したような各省協議の状況から間に合わすことができなかった。

◆ 国会審議の経過

法案は1992年3月27日に閣議で了承され、同日付で国会に提出された。実質的な審議は、衆議院は4月21日の環境委員会、参議院は5月27日の環境特別委員会の各一日で、5月29日参議院本会議において全会一致で可決成立、6月5日に公布された。

衆参の委員会審議では岩垂議員、堂本議員などから、絶滅のおそれの定義がわかりにくい、レッドデータブックと比べ指定見込み（5年で60種）は少なすぎる、国際希少種はCITES附

属書Ⅱも含めるべき、種指定等における学会、NGO等の提案も認めるべき等が質された。生物多様性条約（5月22日採択）を踏まえ生態系全体の保全のための包括的な保護法制とすべきとの議論も出たが、法案自体に反対するものではなく、両委員会とも附帯決議を付して全会一致で可決された。附帯決議は両院ほぼ共通で、主な内容は以下のとおり。

- ・種の選定、生息地等保護区の選定にあたり、国内外、官民を問わず、有識者や各種機関の知見を積極的に聴取
- ・国際希少種はCITES附属書Ⅰに限らず選定
- ・国際希少種は個体の部分、派生物、加工品も規制対象に含めることを検討
- ・野生動植物の種の保存の実施体制の整備に努めるとともに、科学的調査、研究を強化
- ・絶滅のおそれのある種の保護の普及啓発、環境教育への積極的な取り組み
- ・野生生物原産国への国際協力の推進
- ・関係省庁、地方公共団体等の連携強化

なお、参議院においては上記に加え、

- ・生態系の機能を健全に保つための総合的対策を検討

が付加された。

◆ 法施行まで

法案成立後、翌1993年4月1日の施行に向けて、まず11月27日に第6条の種保存基本方針が閣議決定された。基本構想として、種の保存の必要性や施策の基本的な考え方を述べた上で、国内希少種等の選定要件、生息地等保護区の指定方針、保護増殖事業計画に定めるべき内容等を明らかにしている。論点であった国内希少種の選定要件は、個体数の定量的な把握が困難な場合も想定して定められた。

1993年2月10日には政令（施行令）が定められ、旧法廃止に伴う措置として、旧特殊鳥類34種が国内希少種に、旧CITES国内法の外国産の種が国際希少種に指定された。なお旧特殊鳥類については、一部基本方針の選定要件に合致しない種（レッドデータブックの絶滅危惧・危急ランク外など）が除外された。3月29日には規制の適用除外行為などの細目を定めた施行規則が制定され、4月1日の施行に至った。

◆ 施行後の進展と波及

（国内希少種の指定）

施行翌年の1994年に鳥類を除く最初の国内希少種として、哺乳類2種（イリオモテヤマネコ、ツシマヤマネコ）、魚類1種（ミヤコタナゴ）、昆虫類1種（ベッコウトンボ）、植物2種（レブンアツモリソウ、キタダケソウ、いずれも特定国内希少種）の計6種が指定された。以降、1995年に爬虫類1種（キクザトサワヘビ）、両生類1種（アベサンショウウオ）、淡水

魚類 1 種（イタセンバラ）、1996 年に昆虫類 3 種（ヤシャゲンゴロウ、ヤンバルテナガコガネ、ゴイシツバメシジミ）、1997 年に植物 2 種（ホテイアツモリ、アツモリソウ）、1999 年に植物 3 種（アマミデンダ、ヤドリコケモモ、コゴメキノエラン）と続いた。1990 年代の指定は合わせて鳥類 39 種、鳥類以外 18 種で、多くが法制定時に想定されていた種であった。

2000 年以降も 02 年 5 種（淡水魚類、昆虫類、植物）、2004 年 10 種（哺乳類、植物）、2008 年 8 種（昆虫類、植物）、2009 年 1 種（哺乳類）、2011 年 4 種（昆虫類）、2012 年 1 種（植物）と増加ペースは緩やかであったが、生物多様性条約 COP10（2010 年）の愛知目標を受けて取組みが強化され、2015 年以降指定数は大きく増加している。

（生息地等保護区の指定）

生息地等保護区の指定は、1994 年 2 地区（ミヤコタナゴ、キタダケソウ）、1996 年 3 地区（ベッコウトンボ、ハナシノブ（2 ヶ所））、1998 年 1 地区（キクザトサワヘビ）、2003 年 1 地区（イシガキニイニイ）、2006 年 1 地区（アベサンショウウオ）と断続的に進められたが、その後は 2018 年の 1 地区（アベサンショウウオ）で中断している。

面積はキクザトサワヘビ保護区の 600ha が最大で、他は数 ha から百数十 ha、国土全体ではごく一部にとどまっている。

（保護増殖事業と野生生物保護センター整備の進展）

保護増殖事業は従来からトキ、タンチョウ等について予算措置で事業が実施されていたが法施行を受けて、1993 年にトキ、アホウドリ、タンチョウ、シマフクロウの 4 種について新たに保護増殖事業計画が策定された。その後保護増殖事業計画は、1995 年にツシマヤマネコ、イリオモテヤマネコ、ミヤコタナゴ、イタセンバラ、キタダケソウの 5 種、1996 年イヌワシ、アベサンショウウオ、ベッコウトンボ、レブンアツモリソウ、ハナシノブの 5 種、1997 年ゴイシツバメシジミ、ヤンバルテナガコガネの 2 種、1998 年ノグチゲラ 1 種、1999 年オオトラツグミ、アマミヤマシギの 2 種と継続して策定されており、これらの大部分は他省庁（国交省、農水省、文科省）と共同での策定となっている。

なお、河川管理や農村整備などの行政では本法制定をきっかけに、保護増殖事業への参画だけでなく所管の各種事業においても動植物の生息への配慮が進められ、政府全体で生きものとの共存に向けた取組みが進められるようになった。

野生生物保護センターについては、1990～91 年の野生生物保護管理検討会で「全国的に重要な生息地を中心に調査研究と一体で保護管理を推進するための施設」の整備が提起され、法案制定と並行して 1991～92 年度予算で佐渡、釧路の 2 地区の整備が進められた。佐渡トキ保護センターは 1993 年 5 月、釧路湿原野生生物保護センターはラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）釧路会議（COP5）開催中の 6 月に開設された。

その後、1995 年西表野生生物保護センター、1997 年対馬野生生物保護センター及び北海道

海鳥センター（羽幌町）、2000年奄美野生生物保護センター及び猛禽類保護センター（山形県八幡町）、2002年ウトナイ湖野生鳥獣保護センターと全国で整備が進み、専門知識を有する職員の配置も段階的に進められた。トキを始め各地の保護増殖事業で業務の拠点となっている。

（ラムサール条約第5回締約国会議（釧路会議））

種の保存法とは少し離れるが、前段で触れ、同時期に開催されたことからラムサール条約釧路会議について紹介する。

1989年頃、環境庁からの内々の打診を受けた釧路市がラムサール条約締約国会議の誘致に積極的に動き出した。環境庁としても、国内における湿地やラムサール条約に対する関心を高めるとともに、アジアで初めて締約国会議が開催されることによりアジアにおける湿地保全やラムサール条約の締約国増につながると考え、積極的に支援した。

ただし、前述したワシントン条約京都会議の誘致は政府全体として取り組んだのに対し、ラムサール条約釧路会議は環境庁が一步先に出ていたため、京都会議準備室は外務省に設けられ各省から人員が集められたが、釧路会議準備室は環境庁内に設けられた。

1993年6月に開催された釧路会議への釧路市の貢献は大きく、特に延べ5千人を超す市民がボランティアとして参加し、そのホスピタリティは参加各国代表団や条約事務局から高く評価され、釧路会議は成功裏に終了した。

また、環境庁が期待していたとおり、釧路会議を契機として、国内の湿地保全への関心が高まり、アジア地域のラムサール条約締約国も増加した。

（現地組織の整備）

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保護は全国的観点からの施策であり、その事務は基本的に国が行うこととされた。このため環境庁としての現地組織の強化が求められ、法施行に合わせて1994年7月、従来の国立公園管理事務所を国立公園・野生生物事務所と改め、所内に野生生物科を置く組織改組が行われた。これが現地における野生生物分野の組織拡充の出発点となった。

— 了 —

執筆者 森 康二郎 氏

1974年 環境庁入庁、1998年 環境省自然環境局野生生物課長、2001年 JICA インドネシア生物多様性保全プロジェクト チーフアドバイザー（環境省大臣官房付）、2003年 国際連合大学高等研究所上席客員研究員（環境省大臣官房付）、2004年 退職。

バーゼル法(特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律)の制定(1992年)¹

話し手 梶原 成元 氏 ・ 小林 正明 氏 ・ 森下 哲 氏

——バーゼル法の制定に向けた当時の環境庁の体制や、国内外の状況を教えてください。

○梶原 僕はタイ (UN ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : アジア太平洋経済委員会) から帰国した後、1991年9月から担当していました。

当時の役職は、水質保全局企画課海洋汚染・廃棄物対策室の室長補佐で、廃棄物処理法に基づく最終処分の基準と海洋汚染防止法に基づく海洋投入処分の基準を作っていた。上司である室長は、厚生省でゴミをやってきた人がおられて、最初は岡澤 (和好) さんで、次に同じ衛生工学の木下 (正明) さん。もう一人の補佐が松井 (佳巳) さんでした。

○小林 私は梶原さんより少し前ですね。私は企画課で局の総括補佐という立場でいました。バーゼル法は2年越しとか、結果的に臨時国会まで行きましたけれども、本当は1991年には国会に出しているはずだったけど遅れました。1990年の年末にはもう中公審 (中央公害審議会) の答申も成っていて、各省の中で先行して検討していこうということだった。それでいよいよとなったら、外務省がいっぱい条約批准案件を抱えているわけです。その順番でバーゼルは入らないという通告があって提出が1992年に遅れました。

局長は、農水から来られていた武智 (敏夫) 局長から香川県知事にもなられた真鍋 (武紀) 局長に代わったのですが、おまえは総括の仕事はしなくていいからこれをやれと言われて、係長が米谷 (仁) 君で、2人でほとんど掛かり切りになっていた。管轄としては、中身は梶原、法律は私という感じでした。

答申については、その後下水道部長になった岡久 (宏史) 補佐が任されていました。いろいろな人が活躍していたという感じです。

○森下 私が海ゴミ室 (海洋汚染・廃棄物対策室) に参加させていただいたのは1992年の4月1日からです。通産省への出向から戻ってきたら、このバーゼル法はまさにリオサミット (1992年) が始まる前にしっかりと形を作れという指示がある中で、同時並行で廃棄物処理法の施行令が改正ということになっていて非常に大変でした。

¹ このインタビューは、2021年2月10日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任によるものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

○小林 当時は幹部も強い思いがあって、総動員でやっていた。それこそリオサミットと重なっていて、リサイクルというのが社会的なテーマになってきたというのは背景としてありました。

当時は廃棄物の輸出入に関する事件は海外にいっぱいありました。ヨーロッパ、アフリカはいっぱいあって、インド洋の話もあったし。セベソ²のもそうだし。でも、日本ではあまりなかったですね。実態としてなかったかどうか

は疑わしいけれども、少なくとも見えなかったと思います。有害物を日本に持ってきてわざわざ処理するということは考えにくかったような気がする。それに基本的に日本は一応先進国としての制度があるから、そもそも資源と呼ばれて動いているものは廃棄物処理法の外で規制を受けずに動いていて、一般の公害法の規制だけを受けている。それと同じで、出自が外国であろうと日本であろうと同じだから、それをとやかく言うのはリーズナブルじゃないという整理だと思います。輸入をむしろ戦略的に捉えようとするのはそれから 20 年ぐらいたってからだよ



小林 正明 氏

○森下 当時は国際環境条約というのがまだよく知られていない時代だったのですが、バーゼル法はしっかり環境庁が存在感を示して国際条約の対応についてやった実績の 1 つでもあって、その後も大きな財産になったんじゃないかなと思います。

○小林 環境庁の役割を考える中で、バーゼル法って何なのだとあれこれ考えていました。ふと思ったのは、海外に物を輸出したときに大気汚染とか水質汚濁を起こすか、要するに公害の輸出になるかならないか、これは海外版環境アセスメントだと思ったのです。

—法案の作成はどのように進められたのでしょうか。

○小林 当時は、ごみなのかリサイクル物なのかで、どこの省庁が担当するかという議論が変わってきますから、多くの関係省庁が関わっていて、国会に提出する法案の骨格がなかなかまとまらなかった。というのは、ごみの問題なら国内規制の主役は厚生省、貿易は通産省となるが、海外のごみ問題は環境庁の出番でもあると考えた。結構異例な出来事として、当時の自民党の梶山静六国対委員長から、関係省庁（通産省・厚生省・環境庁）から 3 人ずつ出して法案をま

² イタリア北部の都市・セベソの農薬工場で起きた爆発事故で生じたダイオキシンなどを含む汚染土壌が行方不明となり、その後、フランス北部で発見された事件。

とめる議論をせよという指示がありました。それで、連日木下室長と私と、米谷君が出て毎日決まった時間に集まって延々と議論しました。まとまらないかなと思っていましたし、変な妥協をするよりは出さない選択もあると思っていましたが、何か法案の骨格みたいなのがまとまりました。進め方としてはかなり異例の手続でしたけれどね。

○森下 法制局で、3省が並んで3人の法制局参事官による合同審査を受けたという、これもすごいことでした。

○小林 互いに譲らず法案の主管が決まらないので、異例な進め方になりました。法制局の環境庁担当参事官が、本当にサポートしてくれた。警察庁の人ですけれども、これは法律論として筋が通っていないから書けない、これは筋があるから書ける、俺が部長を通すみたいない感じで助けてくれた人です。どこが勘どころかというと、環境大臣の輸出確認行為を位置づけたところですが、そこら辺は、中立的な立場で実質的にいろいろ示唆してくれて、あのおかげで何とかやれたというところがすごくあると思います。

○森下 法制局審査は、農水省から来られていた補佐と米谷さんと私がメイン。当時は朝10時に法制局に集合して、帰ってくるのが夜の11時で、それから、作業して、1時か2時ぐらいにできたというので通産省と見せっこしたりする。

○小林 だから、夜中明け方までに何ができるかという話で、向こうは多分役所にいて書いているメンバーと法制局に行っているメンバーが2チームできるのだけれども、こちらは1チームしかない。同時並行で廃棄物処理法の施行令改正もあったから。あれはしんどかったね。

○森下 (退庁時間が) 大体午前4時か5時で、5時になったらもう泊まろうかなという感じだったですかね。

○小林 法案を具体化する作業の中で、次第に議論の焦点がはっきりしてきました。我々は、環境問題も重要性が増してきたので、関係省庁がばらばらに取り組むのではなく、極力環境庁に一元化すべき、つまり、環境は一元化しなければいけないと言っていたのだけれども、通産省は手続的にも貿易を一元化しなければいけないと言っていて、「環境一元化」対「貿易一元化」みたいな構造になっていきました。しかし、これは海外に出るときに環境への影響をチェックしなければいけないという条約で、失敗したらというか、制度が未整備の国に行って環境上おかしなことが起こったら、輸出した貨物を取り戻さなければいけない。結構大変な仕事です。

○梶原 実際、木下さんと話したことがあるけれども、事件が起こったらどうするんだ、誰が海外の環境を見に行くんだ、本当に行けるのかという議論をしていた記憶があるものね。

○小林 でも、バーゼル法制定後、間もなくして（日本への）シップバックの第1号³が起きた。確かお正月だったのかな、環境省職員がフィリピンのマニラまで行ってシップバックを宣言してくるようになった。

——バーゼル法制定の意義についてはどのように考えますか。

○梶原 これは森下さんが大変苦労されたところなのですが、バーゼル条約の附属書にある有害特性の表に、爆発性、引火性、感染性とか、いっぱいあるわけですが、国内法では消防法だったり、他の法令で対応するものがいっぱいある中で、環境庁がやっていたのは本当に小さかったのです。そういう意味で環境の概念が一気に拡大した。あれは非常に大きな変化だったと思います。当時は感染性廃棄物はもう課題になっていたから、特管物（特別管理廃棄物）に感染性廃棄物を入ったのだけれども、感染性以外の話については廃棄物処理法も十分対応できていなかったと思います。爆発性なんか、試験方法は、鉄管試験といいますが、鉄のパイプの中に物質を入れて、熱をかけて、何度で爆発するかというものでした。



梶原 成元 氏

○森下 サービス告示⁴にも書きました。

○梶原 あれはすごいことだったと思いますよ。条約附属書を日本風にカスタマイズした。詳細は全部森下さんをお願いしたのだけれども、実は世界中であれをちゃんと施行できている国はないのではないかと思います。あのサービス告示を英語にして条約事務局に持っていったわけです。これでどうだと渡したら、条約事務局は本当に感心していました。こんなのがあるんですかと言って。

○森下 今、梶原さんから御紹介のあった有害特性というのをどう捉えるかというのは、時が経つにつれて発展してきているのです。バーゼル条約の附属書にある有害特性はその途上にあるものです。まず有害特性というのはトランスポートの世界である程度1つのクラシファイされ

³ 1999年、栃木県の産業廃棄物処理業者が医療廃棄物を再生用古紙と偽り、フィリピンに輸出した事件。バーゼル条約違反であるとして、フィリピン政府より廃棄物の回収が要求され、日本にとって初の回収・処理事例となった。

⁴ バーゼル法の規制対象物の範囲を定める告示。2018年に廃止して省令を制定。

た仕組みができていた。これはヨーロッパとか、北米もそうですけれども、陸続きの場合、特にトランスポートで国を超えて有害性の基準を一致させないといけないということで、オレンジブックという国連勧告ができていたのです。これにさらに生産とか消費とか、そういう段階でのクラシフィケーションの概念を入れようというのがその後世界で起こってきて、その結果できたのが GHS、Global Harmonized Systems of Classification。これはできたときにパープルブックと言われていました。GHS というのは今は化学物質の世界でもある程度取り入れられて進んできていますけれども、まだなかなか世界で定着していない。もともとこれは EU が中心になって作ったシステムで、セルフ・クラシフィケーションなのです。政府がこの物質はこうだと言わなくて、事業者の人たちの方がデータを持っているから、そのデータに即してちゃんと自分でクラシファイしないとだめよと。逆に言うと、政府が知らないで変に分類して間違ったりすると、またそれで責任になってしまうということもあるので。そんなのきちんと実施できる途上国はほとんどないという状況で採用されていて、今でもそれは続いているのですけれども。オレンジブックからパープルブックになったときに何が加わったかという、環境特性というのが有害特性の中に加わって、生態毒性（エコ）がそこで初めて入ったのですが、バーゼル法のサービス告示を作ったときには生態毒性の国際的なクラシフィケーションシステムはまだできていなかった。OECD がその部分は担当していて、実は僕が OECD に出向していたときにそこのエコのところを担当させてもらって、最後結末まで関わることができました。なので、規制対象物も本当は世の中のクラシフィケーションシステムの発展に合わせて GHS に準拠して見直さなければいけない。

○小林 私としては、「環境一元化」対「貿易一元化」の議論の末、環境大臣の確認というのを輸出貿易管理令（貿管令）の輸出承認の中に作って、貿管令の枠組みの中で、環境面に関しては環境庁の独立の判断で、という整理ができたことですかね。

○森下 環境上の判断を環境庁が行うというところが最大で最高に重要なところで、貿管令でチェックしようと思っても、担当している人たちがこれは環境保全上いいか悪いかというのを判断できないから、そこは環境庁がしっかり見る。でも、それだけ責任が重いということなのですけれども。そうして、国際あるいは地球環境問題で環境庁の土台というか出番ができた。

○梶原 その後に気候変動枠組条約ができて、京都議定書につながる締約国会議、COP3（京都会議）を日本に招致するといった中で、ある程度環境庁が自信を持てたということではないかなと思います。

○小林 ある意味ぶれない方針でずっと臨んでいくというのが結構大事なことで、当時の局長も自民党環境部会長も、戦わなければ責任ある立場は取れない、これは頑張ろうじゃないかとおっしゃってくれた。昔は自治省も自治庁だったのだけれども、でも地方自治といたら必ず頑

張るといので戦って結構な役所になってきたと。環境庁もその第一歩だから、ずっとやっていけばそれなりの存在感を出してやっていけるんじゃないのみたいな話があったので、そういうことが大事な教訓なのでしょう。

———今後のバーゼル法や資源循環の展望を聞かせてください。

○小林 まず、前提として輸入は緩和して、輸出は強化した2017年のバーゼル法改正において、環境大臣の輸出確認をどういう要素でやるかというのを明確化（省令を制定）してくれたというのは、すごくありがたいなという感じでしたね。

バーゼル条約は、結局、先進国が途上国に出すやつは先進国が面倒見るとい条約じゃないですか。一時は、廃棄物処理を途上国に持って行ってやる行為は条約上も完全に禁止される⁵のではないかと、という議論もあった。ただ、日本はそうではなくて、よりきめ細かく資源を使おうということになった。先進国、途上国といっても単純でもないし、逆に判断基準は明確にしながら実態に合わせていっているということで、バーゼル制度というものの自体は発展してきたので、よかったのかなと感じます。

○森下 2017年にバーゼル法を改正し、より強化した制度にさせていただいて、本当にうれしかったです。バーゼルの仕組みも強化してくれましたし、廃棄物処理法も規制の範囲をちょっと広げていますよね。それでしっかりと脱法的な輸出を防ぐように措置してくれたので、非常に感激したことを覚えています。僕は、小型家電リサイクル法（2013年制定）を担当するリサイクル推進室長をやっていたのですけれども、そのときから、国内で金属とか有用な資源を回していくためには、環境ダンピング的に海外にどんどん出ていくものを締め上げることで国内でしっかりとした流通ができると思っていて、当時の担当の人たちが一生懸命、実は経産省にも働きかけて、日本で小電法を作ることに合わせてバーゼル法を改正しましょうよということをずっと言い続けていたのです。それが2017年に実現されて、ありがとうございましたという感じです。



森下 哲 氏

これからのことについて、バーゼルの仕組み、条約の仕組みは、やはりその時点での社会の情勢とか技術のレベルを反映した中身になっていて、世の中はもう大きく変わろうとしていて、

⁵ 1995年9月の第3回締約国会議（ジュネーブ）において、いわゆる先進国と途上国の間の廃棄物の越境移動を禁止する条約改正（BAN改正）が採択され、2019年12月5日に発効した。BAN改正は、当該改正を受け入れた締約国の間で効力を生ずることとなっており、日本は受け入れていない。

新しい仕組みが必要なのではないかと思います。そのことを特に感じさせるのはEUの動きで、去年（2020年）の12月には自動車とバッテリーに関してデジタルパスポート制度の導入を発表している。自動車とかバッテリーに使われている金属がどこでとれましたというところ、どこで使われているかというのをずっとパスポートみたいなやつと一緒にきちんと管理しますという制度を運用しようとしている。これは、昔は移動書類とかいって書類がついていたのですけれども、恐らくIoTとかそういったものを使って、ビッグデータを使って、あらゆる人たちが資源に関する製品中の情報にアクセスできるような世界を作って、徹底的に資源をリサイクルしていこうという世界を作ろうとしているのではないか。その先駆けではないかと思っております。

脱炭素化をグローバルに進めていこうと思うと、本当に資源を大事にしていかなければいけなくて、多分一番プライオリティが高いのは銅だと僕自身は思っているのですけれども、銅というのは実は希少金属なのです。割と分量が少ないのです。本当にグローバルに展開しようと思ったら銅を無駄にしている余裕なんてない時代かなと思っていて、そういうことも含めて将来の脱炭素社会を考えたときに、どう物質循環を完璧にしていくのか、今のテクノロジーを使って仕組みを考えていくことが必要なのではないかと本当に思っていますし、かなり先行されてきつつあるので、また頑張っていたきたいなと思っています。

- 小林 環境行政の中でもともと公害行政が先行していたけれど、しよせん水とか大気とか、媒体別じゃないですか。環境保健部が化学物質という目で横断的・網羅的に見ていくというので、もう少しそこら辺に横断的な影響を加えて統合的にやっていくというのは、我々がまだ駆け出しの頃からの課題で、その担い手は保健部みたいな感じがありましたが、そういう流れがどうなっているのかなというのを一つ思います。それと、これは梶原氏の持論なのですが、水は頑張っている、大気は頑張っている、土壌は頑張っている、何やかや言うけれども、結局最後は全部廃棄物に来る。全ての環境の帳尻合わせをしているのは廃棄物行政なのだというのが彼がいつも自慢げに言う話で、一番お尻のところで統合しているということなのでしょうね。そういう一貫して統合的に物を見ていくということがずっと模索されていた中でどうなっているのか。廃棄物は環境再生・資源循環局という立派な名前になって、目先の課題はいろいろあるのでしょうか。どのように循環を見てやっているのかというところが問われるのかなと。有価か無価かだつて時によって変わっていくわけだから、しよせん一貫してはコントロールできないので、そこら辺は考え直すときに来ているのではないか。今森下さんが言われた、資源として見てずっと管理していくということは、資源が枯渇して、中国に代表されるみたいにすごく国際的・戦略的に使う国も出てきたりという中で、物と言ってもいいし、資源と言ってもいいのでしょうか。そこに経済界がお金をつぎ込んだり、引いていったりというのは彼らの世界ではあるけれども、資源的価値の有無にかかわらず、一貫してずっと環境省がそこは見て、長期をにらんで管理していく、少なくとも把握したりしていくということを循環政策というのは考える必要はあるのではないか。

○梶原 2017年のバーゼル法の改正でさっき言った基準を明確化したというのは非常にいいことだと僕も思います。何でいいかという、要は、予測性というか、役所にお任せしますというのではなくて、これからの規制とかはみんなそうなのだけれども、規制される側で何が起こるかというのを予測して自分でコントロールするということがものすごく重要になってきているので、例えば企業は、ESGとかSDGsの枠で自分たちの行動を見ていて、3年後、5年後、10年後に自分たちのビジネスがどうなるかということを中心にみんな考えている。それと同じように、予測性を与えるということがいろいろな行動を変えるパターンになっていて、バーゼルの基準の設定がそんな格好いいものかどうか知らないけれども、いずれにしてもそういう予測性を与えるという行為は重要だというのが1つ。

それと、資源循環なのですけれども、最近いろいろところで僕がしゃべっていることは、温暖化対策というのは炭素循環コントロールなんです、何をやっているかという、CO₂が出ていくことをコントロールしていくのではなくて、化石燃料をどう使うかという議論をしている、あるいはどう使わないかという議論をしていて、一部CCUSみ



インタビュー風景

たいに出たやつをどう使うかという処分のことも考えている。要は化石燃料をどういう形で有効に使うかという議論をしている世界で、現れている事象が温暖化問題ということです。

「炭素」を「資源」と言い変えたら資源循環になる。「資源」というのはあまりにも広くてよく分からないから概念論に陥っている面もあるのだけれども、「資源」というところに個別名称を与える、例えば「プラスチック」を与えると具体化します。そういう形でいろいろな 이슈が出てきて、これからようやくそういうことに気が付いて、対応していくことになります。

そして、EUが掲げる「循環経済」という言葉は、世の中の構造を全く変えると僕は思っている。これは単にはやりの言葉ではなくて、下流の後始末の行政からぐるぐると回って、上流の製造から全部を議論するという構造になっていることが重要なのです。ごみのリサイクルというのは、鉄を回収しているとか銅を回収しているという意味では、オーストラリアで鉄鉱石を掘っているようなもの。何が上流で何が下流かというのはあまり関係がないという言い方もできる。

例えば、「プラスチック資源循環戦略」(2019年)の中で、プラは使わない、あるいはプラの使用量を減らすとか、バイオプラを作るのだというのが出てきている。環境省と経産省が議論して、そうした施策が入ったのです。

要は、大きな変革がまた5年、10年かけてあるのだろうなど。そのトップランナーは温暖化

問題かもしれないけれども、次のランナーは水かもしれないし、レアメタルかもしれない。ただ、それは50年先の話ではなくて、3年先であり、5年先の話だと思った方がいいと思います。

— 了 —

話し手 梶原 成元 氏 公益財団法人廃棄物・3R 研究財団 理事長

1979 年 環境庁入庁、2012 年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2014 年 地球環境局長、2016 年 地球環境審議官、2017 年 退官。

小林 正明 氏 中間貯蔵・環境安全事業株式会社 代表取締役社長

1979 年 環境庁入庁、2014 年 環境省総合環境政策局長、2015 年 地球環境審議官、2016 年 環境事務次官、2017 年 退官。

森下 哲 氏 いであ株式会社 取締役副社長 環境測定担当 兼 環境創造研究所長

1986 年 環境庁入庁、2016 年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2017 年 地球環境局長、2019 年 地球環境審議官、2020 年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

環境基本法の制定（1993年）¹

話し手 石野 耕也 氏 ・ 伊藤 哲夫 氏 ・ 加藤 三郎 氏 ・ 小島 敏郎 氏 ・ 増原 義剛 氏

◆ 環境基本法への関わり

○増原 環境基本法の源流の一つである公害対策基本法の場合、即人命に関わるような問題への対応でしたので、規制的手法を意図した規定が中心でした。ところが、1992年、リオ（リオデジャネイロ）で地球サミット（環境と開発に関する国際連合会議）が催されて、地域的な公害対策だけではなくて、地球規模で環境問題を見て対処していかないと我々の生存の基盤である地球というものが壊れてしまうという考えになったわけでありました。

そこで公害対策基本法を（後の）環境基本法のように全部中身を洗い直して拡大していこうということになったわけで、私が（大蔵省から環境庁への）異動書を持って（1992年）7月に行きましたら、準備室、プロジェクトチームらしきものがもうできておりまして、既に十幾つの項目にわたってある程度のをまとめてくれていました。私は企画調整局企画調整課長という形で行ったのですが、実は既にお膳立ては環境庁プロパーの人たちがしっかり作っていたというのが、今振り返ってみての実感です。

その後いろいろ折衝をしましたが、基本法というのは、実定法ではなく、格調の高い理念法です。理念をしっかりうたい上げなければいけないということと、規制的手法だけではなく経済的手法もきちんと位置付けて経済の中に組み込んでいく流れにしないと、今起きている地球環境問題はうまくいかないぞというところで苦労した記憶があります。

○小島 1973年の（私の）入庁の前年の1972年に、ストックホルムサミット（国連人間環境会議）がありました。ストックホルムの後、日本の提唱によって1976年からOECDの「インターフューチャーズ」プロジェクトが始まり、1980年にはアメリカの「西暦2000年の地球」という報告書が出ました。入庁当時の日本の環境行政は公害と自然環境だったのですが、世界の潮流を見て、公害と自然の二元行政から地球的規模の環境を含む統一的な環境行政に発展させようという話も、その頃から私はしていた記憶があります。

しかし、これは強力な政治的リーダーシップがないとできないと思いましたが、これを準備していく、つまり関係法令を全部読み込んで各省と折衝し作り上げていくのは環境庁にいるメンバーでできるのか、公害対策基本法の制定プロセス、かけた時間、労力、そういうものを考

¹ このインタビューは、2021年4月19日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

えても大変な作業になるとは思っていました。

リオサミットの時は既に環境基本法シフトになっていたの、それに専念できるように環境庁も体制を作って準備をしていました。当時の企画調整局長とリオでいろいろお話をして、多分その後に増原さんと呼ばれたのではないかと思います。やはり環境省の人間だけでは心もとないのでしっかりした人を呼ぶというようなお話をされていたような気がします。それで軸というか大将ができて、我々はその後についていく、そんな態勢になっていきました。

○石野 当時、私は正に増原課長の下で全てを動かす仕事をやっておりました。環境基本法の準備室から始まって、その後、法律ができたので、今度は推進室の一員として環境基本計画を作るなど、ぶっ続けで2年強にわたって土日もなくひたすら仕事をしていたというのがこの時期です。増原さんの下で、組織内のこと、外のこと、党のことなど、いろいろな意味で取り仕切りを任されてやりました。「環境基本法の立案制定の経緯と概要」という論稿を「ジュリスト」² や「環境研究」³ に書いて、詳細な流れを整理しています。特に増原課長の大活躍がなければとてもこれはできなかったとしみじみ感慨深く思っています。



石野 耕也 氏

○伊藤 環境基本法の議論が政府内で本格的に始まる契機となったのは、1992年4月15日、地球環境賢人会議の開会式で、宮澤総理が地球環境時代にふさわしい法律の整備について関係省庁に指示したと述べられたことだと思います。その総理挨拶の原稿を小島さんに言われて書いた覚えがあるのですが、もちろんたくさん人の手が入りましたから原形はほとんどどめていないのですが、あのときは国内対策と国際協力の2本柱が大事なのだということを書いたつもりで、その骨格は残ったので非常にうれしかったです。

環境庁の中で環境基本法制の検討のためのタコ部屋が地球サミットの直前にできて、私は志願兵みたいな格好で座りました。その後、地球サミットが終わり、増原課長が来られてから本格的な立法作業が始まったということです。その中で私はタコ部屋の中の総括補佐という立場で、増原学校の級長を自称しておりました。タコ部屋の中ではいろいろなことがあって、まさに増原課長に引っ張っていただいてこの法律ができたと思っています。

² 石野耕也(1994) 環境基本法の制定経緯と概要、ジュリスト No.1041

³ 石野耕也(1994) 環境基本法の立案制定の経緯と概要、季刊環境研究 第93号

○加藤 環境基本法というのは言うまでもなく公害対策基本法を1つの源流としているわけですが、私はその公害対策基本法作りよりも施行の段階に関与しており、私は2つの基本法、公害対策基本法と環境基本法に27年の役所人生の中で関わりました。

私が役所に入ったのは1966年です。つまり、公害対策基本法ができる1年前に役所に入ったわけです。そのとき厚生省に公害審議会というのがありまして、会長さんは和達清夫さんという有名な地球物理学者、都留重人さんなんかメンバーに入っていました。私は新米でしたが、審議会をのぞいてみて、これは大変な大審議会だなという印象がありました。

先ほど小島さんがおっしゃったとおり、公害対策基本法を作るときは厚生省にすごい布陣があったのです。橋本道夫さん、藤森昭一さん、幸田正孝さん、古川貞二郎さん、それから山内豊徳さんなど。医系技官もいらして、その中に私は工学系として一人、公害防止計画の基本方針、公害衛生研究所作り、環境基準、救済制度の原案、ストックホルム会議の準備などに携わりました。

その公害対策基本法と環境基本法との違いは、地球環境問題が環境基本法の非常に重要な柱になっていることです。実はその一番のポイントが持続可能性という概念なのですが、私は、環境基本法の作成前後のときは、地球サミットの2年前に環境庁企画調整局の中に設置された地球環境部長というポストにありました。増原さんが環境庁全体の基本法作りの最前線にいらしたわけですが、地球部関係は条文作りそのもの、難しい交渉は専ら西尾（哲茂）君がやってくれまして、私自身は、国会答弁を専らしておりました。

◆ 環境基本法検討までの流れ

○増原 環境基本法は、これまでの環境行政の反省に立ちながら、それを包摂しつつ、乗り越えていこうという発想でできています

公害対策基本法も、自然環境保全部も、対処できない新しい問題が出てきた、それにどう対応するかというのが基本です。被害が切迫しているものについて、規制的手法で速やかに対処するのですが、地球温暖化というのは人間の経済活動なので、これを切り替えていくためには規制だけではなかなか難しいところがあり経済的手法も必要になってきます。

○小島 環境行政は、まず公害対策基本法ができて、また別途、自然環境保全部という法律があり、その上で環境庁が作られていくというプロセスをたどっています。だから、環境基本法の議論は、組織論ともセットです。それは射程に入れて物事を考えていました。

橋本龍太郎さんは、公害というのはマイナスを何とかゼロにしていくということだから、公害が終われば環境庁も要らないだろう、というお話を私にされておりました。これは挑発するためにおっしゃっていたんだと思っていて、橋本さん一流の言い方だろうと思いますが、そういう議論は周囲にもありました。しかし、そのような議論と、国際的に「インターフューチャーズ」、「西暦2000年の地球」、あるいはその後のブルントラント委員会の「Our Common Future」

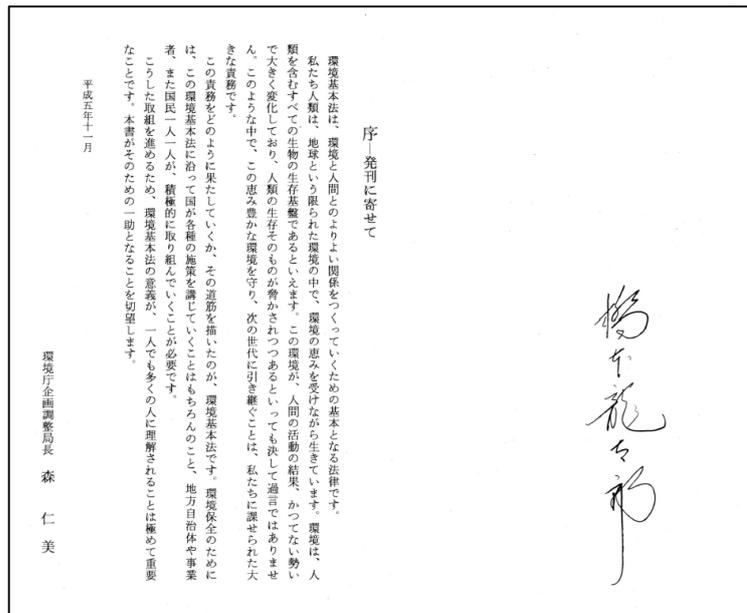
とか、そういう世界で主題になっている開発と環境の問題、Sustainable Development（持続可能な開発）という新しい概念を創っていく議論とは、かなり乖離がありました。この大きな乖離の中で、日本の環境政策あるいは環境行政組織は、世界の潮流にキャッチアップして先進国としての政策と組織・体制を作ることが必要だと考えていました。

でも、やはり政治的な後押しがないと難しい。公害もそうですが、環境と経済というのは大きな課題です。汚染で苦しんでいる人たちにとってはその汚染によって健康を害されたり命を失うことが脅威ですが、経済の人たちにとってはその対策が脅威になってしまうものだから、そのせめぎ合いをどのように考えていくかが問題となります。国際的に言うと主流化（mainstreaming）、統合ということなのですが、その考え方を政策の中でどう活かしていくのかは、かなり難しい課題ではあったと思います。

○石野 公害防止と自然保護の二本立てから環境基本法に流れを変えていくときの大きい節目は、1980年代後半から次々と積み重ねられていったということがあると思うのです。1977年の環境保全長期計画とか環境保全長期構想ができた当時は、激甚な公害はかなり沈静化し、環境庁も頑張って公害対策をやって産業公害を抑え込んで、何となく環境がきれいになったので、もう環境庁は要らないんじゃないかという議論が一部から出たような時代でした。環境庁側ではもう少し何とかしないとイケないという考えもあって、このような長期計画ないし長期構想というのを出して反論しようと試みたというものでした。

その後は、国内でも様々な形で地球環境問題を中心にして新しい環境政策を作ろうという動きにつながっていきました。例えば、環境白書で地球環境問題を正面から取り上げたのは1988年です。そのときかなり詳しく、地球環境問題の原因とこれから何が予測されるかというようなことを発表しました。

その翌年の1989年に政府に地球環境問題に関する関係閣僚会議が設置されています。設置後ほどなく、6月の第1回の申合せで、地球環境問題にこれから本格的に取り組むこととか、開発援助において環境問題を真剣に考慮することなどを決め、翌月に環境大臣が地球環境問題担当大臣に任命されるということになりました。その年にフランスで開かれたアルシュサミッ



「環境基本法の解説」が刊行された際に頂いた橋本龍太郎氏のサイン（石野 耕也 氏 提供）

トでは、経済宣言の 1/3 が環境問題でした。このサミットで、世界全体が環境問題を本格的にやるぞというのろしを上げたわけです。

それで、政治を含め、みんな環境問題を何とかしなければというような雰囲気になった翌年、1990年に環境省の中に地球環境部が置かれて、加藤さんが初代部長に就任されました。

その流れの中で、1990年の重要政策は、地球温暖化防止行動計画の決定です。これは法律の根拠がないのですが、温暖化防止行動計画を作って、この分野で一步先に進んだということがありました。

そういう国内的な役所の動きと政治の関心の高まりもある中で、地球サミットを開くことが国連で決議されました。

1980年の前半に始まったいろいろな仕掛けが1980年代後半になって実を結び、1990年代、1992年の地球サミットにつながっていったのです。そういう意味で言うと、公害対策基本法と自然環境保全法の限界が見え始めたのが1970年代の終わりから1980年代の頭で、それを乗り越えるために、地球環境問題をどう解決するかということを経済的なキーワードとして、様々な政策を積み上げていった。国際舞台では地球環境に関する声明、サミットの成果文書が出され、日本では地球環境部の設置や地球温暖化防止行動計画の策定、白書でも取り上げるなど、いろいろなことをやっていった。それが正に地球サミットの時期とぴったり重なって、それを受けて、国内で限界の出てきた公害対策基本法と自然環境保全法を橋渡しする環境基本法を作ろうという動きになっていったと考えることができます。

地球サミットは、世界全体の首相・大統領クラスが集まったという意味で非常に大きな注目を集めました。日本で大きな政策が動くときというのは、国内的にいろいろな問題が生じてそれを何とかしないとイケないという状況、あるいは、こうした大きな事件とか国際会議がきっかけになることが結構多いのです。そういう意味では地球サミットが開かれたというのは非常に重要で、それを受けて国内でも何とかしようという動きにつながっていったということだと思います。

それから、地球サミットで一番重要な概念は持続可能な開発で、これが国際合意されたことが重要です。それが中核となって環境基本法の骨格、理念、それから様々な政策を広げることにつながっています。地球サミットが世の中の関心を盛り上げたことに加えて、地球サミットの成果をうまく国内法に活かしていったということで、非常に重要な影響があったと思っています。

- 伊藤 環境庁が地球環境問題に踏み出せた1つの大きな要因は、公害と自然と両方の部局を環境庁ができたときに一緒にしていただいたことだと思うのです。タコ部屋の中にもレンジャーから2人来ていましたが、全然違和感がないのです。むしろ彼らと一緒にやっているからこそ新しい環境法制ができるのではないかという期待が盛り上がってくるような感じがあって、元はといえば両方あったからというところが非常に大きかったのではないかと感じています。

◆ 持続可能な開発（Sustainable Development）の概念形成への日本の貢献

○加藤 環境基本法でポイントとなっている持続可能性という概念ですが、ブルントラント委員会の報告書の内容が定式化して、持続可能な開発という概念になり、その概念が地球サミットを生み出し、そしてまた地球サミットから我々は環境基本法を生み出してきました。しかし、実は逆に、その持続可能性の概念ができるときにも日本は結構頑張ったのだということは申し上げておきたいと思えます。



加藤 三郎 氏（写真は本人提供）

「地球環境問題に関する懇談会」（地球懇）を鯨岡大臣のとき、1980年に立ち上げました。その報告を使うため、国連に持続可能な開発に関する委員会を立ち上げてもらわなければいけないということになって、実はブルントラント委員会は、その立ち上げに日本がイニシアチブを執っているのです。1987年に「Our Common Future」という有名なレポートが出ますけれども、それが出るときの会合は最後東京でやってもらいました。環境基本法の理念の本質である持続可能性のコンセプトの元は地球サミットから出てくるわけですが、その地球サミットを開催に導く一つの大きな役割を、全てではないですが、日本が結構担ったということです。

1992年の地球サミットでも、宮澤総理は、日本は環境分野のODAに5年間で1兆円までお金をしますよという話をしたのです。むしろ日本が、少なくとも資金面、それから技術面、公害対策とか省エネの高い技術でサミットをかなり支えたという面もあると思います。その後、環境庁の施策に対して周回遅れだとか、NGOからは日本の環境政策は駄目だ駄目だと言われるということもあったかと思いますが、私の見るところ、1997年に京都議定書をとにかく取りまとめる辺りまで、日本はかなり頑張ったということをぜひ強調しておきたいと思えます。

○小島 経団連などが今SDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）に取り組んでいます。SDGsの前はミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）でしたね。その元をたどればSD（Sustainable Development）ですが、その概念を作るところに日本は貢献しているのですよね。

○加藤 もしかすると環境省の若い職員も知らないのではないかなという気がします。当時、非常に貢献したということを職員が知っていてもよいのではないかと思います。

◆ 環境基本法の制定に向けた機運

○小島 「地球化時代の環境政策のあり方について」の諮問の段階（1991年）で、環境基本法を作るということ、その次には組織論が来るということは明確な意思をもって考えていたのですが、いつどのように表に出していくのがいいのか、どうやってその流れを作っていくのかという段取りは、また別の話です。世界の流れと政治の流れ、それから我々の力量と、そういうものを考えながら、どの段階で誰にどのように言ってもらおうかということを考えながら少しずつ機運を醸成していくというプロセスが重要です。

また、法律技術の力量をつけなければいけません。厚生省から戻ってきてアセスメント法（環境影響評価法）の立案作業を4年ぐらいやって、法制局へ行って、法律ってこのように作るのだなということを修練しました。アセスメント法の立案では、ほかの役所の法律も多く読み込まなければいけませんから、それで勉強させてもらいました。

その後バンコクのESCAP（国連アジア太平洋経済社会委員会）で働き、途上国の問題に携わりました。アジアの調査をしてみて、やはり Sustainable Development という議論は、貧困の問題をどうやって環境と調和しながら解決するのか、環境を守りながら生活レベルを上げていくのかという問題でもあって、そこに焦点を当てないと国際社会のコンセンサスは得られないのだと思いました。

リオサミットでは、気候変動枠組条約と生物多様性条約の署名が行われ、アジェンダ21もできました。このような国際的なスキームづくりや資金の手当てを含めて、日本はサミットに貢献しました。日本が国際的な枠組み作りに積極的にコミットする中で、環境基本法を作っても良い、作ろうという政治の流れができていったのではないかと思います。事務的に頑張るのは我々なのですが、事務だけではうまくいかないのも、そういう段取りを踏みながら、政治の歩みと事務的な歩みがうまくクロスしていったと思います。

○石野 1991年12月5日、環境大臣から中央公害対策審議会と自然環境保全審議会の両方に「地球化時代の環境政策のあり方について」を諮問した際に、その中の一文として、「我が国の環境政策は、これまでの個別事象に対応した対策にとどまらず、各般の経済社会活動から生活様式にまで環境保全を織り込んだ環境保全型社会の形成を図っていくことが求められている。そのためには、国際的な取組への参加・貢献はもとより、環境と経済の統合、地球環境保全をも視野に入れた法制度の整備、新たな政策手段の導入等多くの課題に対応していく必要があると考える」と書いてあり、実はそのとき既に環境大臣のスタンスとしては新法制定を視野に入れているということがあったわけです。しかし、総理大臣の指示で動かさないといけないことでもあるので、諮問の段階では環境基本法ということは強く言っていなかったということです。この流れの中で言うと、1992年、地球サミットが目前に迫った3月の段階で、新しい法律を作ることを念頭に置くということを言い、さらに、4月に、日本が主催した地球環境賢人会議の冒頭で宮澤総理が新しい地球環境時代にふさわしい法律の整備の検討を指示したということ

もう一度明確に言っていただいて、そこまで政府全体に対して新法の整備に動くのだということ宣言したということです。

◆ 環境基本法制定準備室

○増原 準備室には 20 数名、環境庁としては大変なチームです。言ってみると 1 個小隊か 1 個中隊ぐらいかな。各省庁は、環境庁が環境基本法を作るのだというので、全部臨戦態勢を整えていましたが、そちらはざっと 1 個師団ぐらいいて、環境庁は少数精鋭で突破していくということしかなかったと思います。法律案を作るのだという強い意志でみんな統一されていた。みんながしっかりスクラムを組んでやっていました。大変な熱意があるグループだったと思います。



増原 義剛 氏

○小島 当初は環境庁の中で環境基本法を作るといっても組織的な指示もありませんでした。環境庁内の雰囲気は、本当にできるのか、というものでした。それで、最初は準備室という看板もない有志による準備室から始まった。

最初の準備室は、通常業務をやりながら、事実上のクラブ活動みたいに始めました。だから、本人に熱意があるかどうかという話と、課長が参加して良いと言ってくれるかどうかという 2 つを一人ずつ口説いて回る。きつい仕事になることは分かっていますから、きついから嫌だという人は要らない、面白い、やりたいという人をとにかく選びました。本人がやる、やると言うからには最後までやるぞ、大変なんだよと言った上で集めました。

要はやりがい、熱量なんです。面白い仕事なら耐えられる、そういう時代だったんです。人に言われてやっている仕事は 2 倍も 3 倍も疲れるのだけれども、自分が面白い、やりたいということであれば疲れにくい。体力の限界はもちろんありますが、とにかく当時は、まず本人のやる気を確認した上で、それでもやるという人間を集めました。

環境基本法の折衝は、環境庁の人間の数が少ないから、2 人ぐらい行かせて、向こうは 100 人ぐらいいるとか、そういう折衝になります。よほど精神が強くないと、2 人で 100 人も相手に説明して、帰ってきたら質問に対する答えを書く、そういうことを繰り返すことはできません。だから、言われたからやるということでは、いくら能力があっても耐えられないです。よくもちこたえたと思います。少数精鋭というか、志願する気持ちがなければ到底続かなかったということですね。

○伊藤 この準備室は増原課長が来られて本格化した。最初にやったのが、通産省（通商産業省）、建設省、運輸省から3省共同で来ていた質問についての答えを作ることでした。準備室で手分けして書いて、小島さんに見てもらって（修正で）真っ赤になった。それを持って今度は増原課長のところに説明に行く。そうすると、徹底的に、問題の設定の仕方から分析の仕方も含めていろいろ厳しい御指摘があって、霞が関の課長というのはこういう人のことを言うのだと本当に思いました。



伊藤 哲夫 氏

もう一つ増原課長が来られて、増原課長の環境保全に関する熱意が我々プロパー以上に強い、そういうものも感じました。増原課長にずっとついていって何とか環境基本法をやり遂げたいと、こういうことが準備室の中のみんなの共通の思いだったのではないだろうか、だから最後までもったのではないかという気もします。

最初は3省から意見が来たのですが、農水省（農林水産省）も入れてやろうということで、3省+農水省+環境庁でずっと会議をやり、答申を（1992年）10月にまとめ、その後は法案作りで関係が深い省庁とはいろいろ打合せをしながらやりました。正式に各省に協議したのは（1993年）1月でした。本当に涙が出てくるぐらい楽しいというか、いい経験をさせてもらったなと思います。

増原課長の下で、小島主査は全体の総括をやられ、西尾（哲茂）主査が地球環境、小林（光）主査が経済的手法のところを中心に担当され、あの体制だからこそできた法律だったのではないだろうかと思います。閣議決定を迎えた日の朝、増原課長は泊まれたと思うのですが、朝起きてすがすがしい顔をされていた。増原課長がもう1回すがすがしい顔をされていたのを見たのですが、それは最後に法案が国会で通るとき、参議院の環境委員会の傍聴席に通産省の今井（康夫）課長と2人並ばれて、2人ともにここにこされていた。私は答弁席の局長の後ろで局長に答弁出しをしていたので傍聴席が良く見えたとは思いますが、それが非常に印象に残っています。また、各省との信頼関係ができたことも大きな成果だったと思います。あれがあったからこそ、後のアセス法の成立にもつながったと思います。

○増原 今振り返ると、各省庁もみんな一生懸命なのです。省によってみんなよって立つ基盤は違うわけですから。

○石野 準備室とその後の推進室の全員の名簿⁴があります、環境省の中で選りすぐったメンバーを全部集めたということです。これは必ずしも全員が同じレベルでやったわけではなくて、中には本務を兼ねながらやっている人もいたし、19階のタコ部屋でずっと仕事をし続けた人も10人ぐらいいた。私はタコ部屋の最初の住人で、2年間ずっとタコ部屋にこもり切りでした。

○増原 成功した点は、まず中央環境審議会に環境庁がぱっと議論を出したところかなと思う。何で各省に相談しないのだよという話があったのですが、まず出して、審議を始めた。

○石野 (1992年)7月に審議会が本格的に法案に向けた審議を始めたとき、最初に13項目の論点を示したのですが、10月まで、3か月で仕上げろというべらぼうな流れになっていた。7月に審議を始めて10月に答申するまでに23回、審議会の部会と小委員会を開きました。毎週火曜と金曜、ほぼ毎週2回審議会を開くというおそらく空前絶後のことをやりました。そのときは個別折衝というよりは、メモを各省に配って、意見をもらってやっていく。それから各省へのヒアリングもやりました。当時よく森嶋昭夫先生が19階を訪れられて、ここは環境庁の梁山泊だねとおっしゃっていたのがすごく印象に残っています。我々が連日昼夜を分かたず頑張っているのを御覧になって、よくやっているなという感想を述べておられました。審議会が毎週火・金なので、大体月曜と木曜は徹夜です。毎回朝日を拝んで審議会に臨むというようなことをやっていたという思い出があります。

10月によく答申をまとめた後、法案を(1993年)1月から3月の短期決戦でまとめて、総理大臣から中央公害対策審議会に環境基本法策定の諮問・答申を3月8日にやっていただきました。環境庁長官の諮問・答申だけでは政府全体の法案にはならないところ、自然環境保全審議会は総理から諮問を受けることができませんが、公害対策審議会は総理から諮問を受けることができるためです。それで3月11日の事務次官会議、3月12日の閣議決定に至った。そんな非常に短期決戦で何とかまとめたということでありました。

そのときの様子を小話にまとめています。法律と環境基本計画がまとまった後に19階のタコ部屋に暮らしていた人たちの暮らしぶりをまとめたもので、関係方面にお配りして御苦勞をねぎらったということがありました⁵。

◆ 環境基本法の規定を振り返って

○増原 今見ても、環境基本法の理念は非常に良いところを突いている、的を射ている点があると思います。特に、価値観、理念をしっかりと打ち出すという点で、我々人類の生存の基盤である環境という表現をしっかりと入れてもらいました。それから、自然環境の観点を入れてもう

⁴ 「環境基本法の解説」環境省総合環境政策局総務課編著（ぎょうせい、2002年）、P.530-531

⁵ 文末の「思い出の品」に掲載

少し豊かな条文にしてほしいと注文をつけたような記憶があります。

- 加藤 法目的や理念は、本当に今見てもすごくよくできていると思います。公害対策基本法などの時代と違って、次世代のことを考えると、人類社会全体の福祉を考えると。今で言うSDGs そのものです。そういうものをすっかり盛り込んでいる。こういう条文が書けたというのはすごいなと正直思います。

地球サミットの基本的なコンセプトは、言うまでもなく、このままいったら人類社会の存続が危うい、持続可能な社会を作らなければいけないという点で、それが基本法に、見事に含まれています。第1条の目的の中に、「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする」と書かれている。「将来の国民」という言葉が入っている。それから、「人類の福祉に貢献する」ということが書いてあるのです。これは単なる美辞麗句を並べたというのではなくて、このままいったら人類社会が危ういという認識が十分に地球サミットから世界に出ていたということの現れだと思うのです。

ちなみに、公害対策基本法は、あくまでも国内向けの法律です。「……することをもって国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする」、これだけなのです。1967年の時点ではそれで良かったと思うのですが、新しい考え方が環境基本法の目的の中に見事に反映されているということがうれしいですね。

それから、第3条、第4条、第5条で理念を書き、特に地球環境に関する部分だと第5条に「国際的協調による地球環境保全の積極的推進」ということが書いてあって、日本が一生懸命、ODA や技術なども使って、東南アジアの国々を中心に公害対策に寄与していたことが表現されている。中国に関しては、中国北京の郊外に日中友好環境保全センターを作る資金を出した。そんなことも現実にできたわけです。

- 伊藤 「環境の保全」と「環境の保全上の支障の防止」を書き分けたというところは非常に大きかったと思います。被害の防止ということで公害対策基本法は成り立っていたわけですが、被害の防止、すなわち公害を含めた環境の保全上の支障の防止だけではなく、それ以上の環境の保全も目指していくのだということをはっきりこの環境基本法で示すことができました。

それから、施策の策定等に係る指針は3つ書いたわけですが、このうち2つ半を占める自然というものが環境政策の中で非常に重要なウェートを占めていることも示せたということも含めて、非常に大事な規定だったのではないかなと思います。

加えて、事業者・国民の自主的な活動を促進するためのいろいろな施策、第24条から第27条にあるのですが、一つ一つ丁寧に書いて、これはその後の環境政策の1つの大きな柱になったということで、これらも重要な条文だったと思います。

- 石野 「環境保全上の支障」のところですが、基本法の第2条に「環境への負荷」とは「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」という定義規定を置いたところが公害対策基

本法と一番大きく違うということを私は講義でも強調して学生に説明しています。

○加藤 国際協力についても非常に詳しく書き込まれていて、いろいろな異論があったりするのだらうと思います。改めて読んでみると、第34条で「地方公共団体又は民間団体等による活動を促進するための措置」というのがあって、これは当時としてよく書き込めたなと今でも思います。実際、環境基本法ができる前も後も、地方公共団体は環境 ODA を使っているいろいろな専門家を派遣したり、あるいは外国から来る人の見学とか実習をしっかりとやってくれていたわけです。そういった実態をここに書いたのです。

○石野 国際協力に関しては、国内法で国際的な問題を書くのはおかしいという意見がありました。しかし、実態としては様々な海外協力は国も一生懸命やっていましたし、自治体レベルでの姉妹都市とかいろいろな国際協力、NGO もやっています。そういうことは実は答申にちゃんと書いてあって、それを法律に位置付けるべきだという議論を基礎に、外務省などとも議論してこんな形の条文にできたということだと思います。完成した条文は非常によく書けていて、こんなにちゃんと国際協力の在り方を国内法で入れている国はおそらく日本以外にはあまりないのではないかという感じがします。非常に意義が大きいと思います。

○小島 最初に基本法の提案をした時は、環境は大切だということを神棚に祀っておけばよい、条文は三条もあれば十分、環境アセスメントも含めて、政策規定は要らないのではといったことも言われました。でも、基本法というのは理念を示すと同時に政策の方向性を示すものです。実定法的な役割を持つのは環境基準とか環境基本計画とかの部分ですが、あとはいわゆるプログラム規定と言われるような政策の方向性を示す規定を置くわけです。政策として今後やることは網羅しなければいけないということで、かねてから懸案であった環境アセスメントの条文（第20条）も政策体系としては当然入れるのでしょと話を進めました。ただ、ここでアセスメント法の立法化の決着をつけるわけではなくて、基本法では政策体系の一つとして入ってくるけれども、アセスメント法を作ろうねというのは次の段階であるとして、議論を分けていくということですね。だから、総理に言っていただいたのは、すぐ作るわけではない、基本法ができたのだから、3年ぐらい事務事業の検討をしてそれから考えよということです。あまり急いではいけないが、折衝の中で、相手方にもアセスメント法を作るという方向性を持ってもらう。そういうことだったのだと思います。



小島 敏郎 氏

- 増原 経済的措置（第22条）も、最初は1条前の21条の規制的措置と並んでぼつぼつと簡潔に書いてあった。事務的にはもうそれでいこうよとなったけれど、調整の結果、今の文章になった。できれば21条と同じようにすっきりした条文に直してほしいですね（笑）。
- 加藤 カーボン・プライシングについての議論は、今でもここに書いてある議論をやっていると思います。
- 石野 第22条第2項の調整は非常にハイレベルで議論をやったという記憶があります。何度か条文をやり取りした結果、あのような文章になったという経緯がありました。
- いろいろな議論の中で、特に NGO や学者の間から環境権も書くべきだという意見が強くありました。裁判所がそれまで一度も環境権を認めたことがないということと、法律に関して言うと、環境権というものを書いたら、その環境権を使って裁判を起すことができるのか、ということがポイントでした。裁判まで行くとすると、権利の中身と、誰が環境権を持っているのかという権利の帰属主体、どのようなレベルの汚染とか環境改変であれば差止めとか損害賠償に行くのかという基準がクリアでないと、法律に書くだけでは多分世の中は動かないということもあって、結局、環境権という正面からの規定は置かないことに落ち着きました。これは法律的なセンスからすると仕方がないという気がします。ただ、そうはいつても、第3条に環境は限りがあるとか人類の存続の基盤だとか書いていますので、環境権は正面からは書いていないが、環境権で主張されている趣旨は第3条に十分に示されているということです。本来環境権は憲法の議論なので、多分まだいろいろ議論が続くだろうという気がします。
- 小島 環境権というのは第一次アセス交渉⁶のときに大きな問題になった項目でもあります。環境権は大阪の弁護士会が提案したもので、私権としての環境権という主張をしていました。そういうものを書いていく場合には、権利の内容、人格権とどう違うのかという議論をしていかないといけない。私権としての環境権、弁護士が裁判で使えるようなものを、公法である環境アセスメント法の中で議論するのは難しいかなという考えを持っていました。アセスメント法は公法的なものだから、公法としての環境権というのはどのように書くのかということを考えると、環境権の中身が環境アセスメント法に書いてあるということで、達成できるのではないかと私は思うのです。だから、私法としての環境権は民法の中に位置付ける、あるいは裁判所の判例の中でプライバシーの権利とかそういう新しい権利の一環として判例法として形成されていくということなのだろうと思います。

⁶ 1981年に閣議決定された環境影響評価法案は、1983年に審議未了、廃案となった。

◆ 今後の環境省と環境省職員に求められる役割

○加藤 2000年代はなかなか環境庁・環境省にとって難しい時代だったとみていますが、また急に、昨年（2020年）の10月に菅総理が「2050年にカーボンニュートラルをやるのだ」と国会で所信表明されているのを私もテレビで見まして、もう大丈夫だろうと思っています。実際企業も大きく変わりつつあって、2050年ゼロと言い出



インタビュー風景

したわけです。やっと本来の環境省の力を出していい時代に入ってきたとっておりますので、環境省の現役の皆さん方が、今日お話ししたような20～30年前に頑張った人たちのことを思って、今後も頑張ってくれるといいなと思います。仮にそれができないとすると本当にお先は真っ暗闇という感じになりかねないのです。それは多分日本人は許さないと思うのです。環境省というのは環境を守るのが責任ですから、もちろん経済も大事ですが、環境省の人は何よりも環境保全に頑張してほしいなと思います。その武器として今は環境基本法がありますが、もし必要ならさらにそれを改正するなり何なりして、それこそ私風に言えば憲法の中にも環境を書き込もうという運動もやって、ぜひ頑張ってもらいたいなと思います。

○増原 この30年間、日本はものすごく停滞してしまったのですね。バブル崩壊後、この国は大丈夫かというときにコロナが来て、DX（デジタル・トランスフォーメーション）、これが相当な勢いで進むだろうと。いや、これをてこにやらなければいけない。そこに合わせて、脱炭素社会を総理が掲げた。これは千載一遇のチャンスと思っていいと思います。それでいよいよ経済的手法の出番です。日本経済全体を変えるような立場に立つのだということを認識して頑張っていたきたいと思います。

○小島 環境基本法を作ってそれを施行してきましたが、やはり世界のスタンダードということが大切です。世界にとって日本がどうでもいい国ではなく、日本という国があってよかったと世界に思われることが大切だと思います。日本は、経済力はまだそこそこあるのですが、世界のスタンダードというルールを作っていく力が弱い。日本は、かつては世界の環境政策の形成に寄与してきました。知恵を出して世界のルールを作っていくと、そういう点で尊敬される国になっていくことが必要だと思います。

1つは、いわゆる生物多様性。今回のコロナもそうですが、どんどん人間の領域が広がって

人間と自然界の接触が多くなり、自然界の中で閉じ込められていたウイルスと人間が接触する、そういうことが起きるかもしれない。今、コロナのような感染症は10年に1回、定期的にやってきました。今後も起こるでしょう。前から言われていたことが現実になっているわけで、世界で起こっていることをもう一回生物多様性の観点から捉え直すことが必要だと思います。

2 つには、経済も大きく変わって行って、これからはゼロカーボンの都市開発を進めなければなりません。これから作る建物や、これから行う開発は、2030年、2050年に残るわけですからタイムスパンをしっかりと見据えて作っていかねばなりません。例えば、都市開発の中身を変えるために国土交通省と話をしなければいけないとか、あるいは生物多様性を維持するために農水省とも話をしなければいけないとか、そういうことがたくさん出てきます。その中から新しい仕組みと環境省が何をやるべきかというのをもう一回捉え直して、新しい制度を頭の中でまずは構築して、そのために必要な技術も開発する。制度の革新は、新しい勝者と敗者を生むので、現在の権益の仕組みを壊すことにつながります。だから、制度改革を避けて、技術開発に逃げ込む傾向があります。新しい酒を古い革袋に入れない。古い制度をそのままにして技術開発にだけ依存しないこと、そして、労働力を適正に新しい企業、産業に移転させること、これに留意することが大切だと考えます。

- 石野 大きな流れの中で環境庁が始まった頃から見ると、公害対策基本法を改正⁷した1970年以降の公害対策強化というのが環境庁が始まった頃の重要な戦略で、それを第1世代の環境政策と我々は呼んでいるのですが、当面の公害とか、優れた自然を守るということを頑張ってやりました。それでは十分でない、もっと大きい視野で取り組むということで地球環境問題を始めとして持続可能な開発に向けた法律ということで環境基本法を作り、その下でいろいろな法律、大変多くの法律を作ってきたのを第2世代の環境政策と呼んで、1990年代以降やってきたのです。第1世代が経済対環境、環境と対立すると考えていた時代であったのに対して、第2世代は持続可能な開発なので経済と環境を統合すると言っていたのですが、2000年を過ぎ2010年頃になると、それだけでは済まない。第3世代の環境政策が現在の課題になって、環境を守ることによって経済も引っ張っていく、環境が社会と経済の基盤であって、それを守ることで経済社会システムを変えていくという流れになりつつある。2015年のSDGsとパリ協定、これによって大きく世界の流れが変わったということです。そこから、今回のカーボンニュートラル宣言が大きな契機となって、また新しい法律や仕組みを創る時期にまた来ているのです。現在の若い人たちは、環境庁ができたときと20年目に直面した課題、今正にそれと同じ、あるいはもっと大きい課題に直面しているとしみじみ思います。環境庁50年目で、ちょうど大きい節目に今の若い職員はいるのだという気がします。ぜひ誇りを持って頑張ってやっていただきたい。やりがいということと、それから将来日本と世界全体を守っていくという意味で頑

⁷ 1967年に制定された公害対策基本法は、1970年に改正され、「生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする。」という、いわゆる「調和条項」が削除された。

張っていただければいいなと思います。

今、環境省は地域循環共生圏という大きな旗を振っています。循環と共生というのは、環境基本法を制定して環境基本計画の第1回目を作ったときに強調して言ったのですが、それが底流となって、今、地域循環共生圏という環境省の戦略に結びついていると思います。コロナの問題でも示されたように、これからは一極集中型ではなく、地域分散型の社会を目指すこと、資源と環境の基盤を守りながら持続可能な社会に変えていくことが求められています。そのための政策をぜひ考えて、それを具体化していくために力を発揮していただければいいなと思います。

- 伊藤 私に環境省の皆さんにまずお願いしたいのは、特に公害から人の健康を守るとか自然環境をきちんと保全していくという環境省の原点をぶれずにしっかりやってもらいたいということです。人の健康を守り自然環境を守るために、各省が反対しないようなことでもやらないことが今もまだまだあるような気がしますし、他省庁が反対しても断固やるべきことがあると思います。その上で、正正の旗、堂堂の陣で頑張ってもらえればと思います。

— 了 —

話し手 石野 耕也 氏 中央大学大学院法務研究科 教授

1977年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房秘書課長、2005年 財務省名古屋税関長、2006年 環境省大臣官房審議官（総合環境政策担当）、2008年 退官、2008年 滋賀県立大学環境科学部教授、2009年 中央大学大学院法務研究科教授。

伊藤 哲夫 氏 京都大学公共政策大学院 特別教授

1979年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房審議官（併任：水・大気環境局水環境担当審議官）、2010年 大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2012年 自然環境局長、2013年 退官。

加藤 三郎 氏 株式会社環境文明研究所 所長

1966年 厚生省入省、1987年 環境庁企画調整局環境保健部保健企画課長、1989年 長官官房国際課長、1990年 企画調整局地球環境部長、1993年 退官。

小島 敏郎 氏 顧問・弁護士 早稲田リーガルcommons法律事務所

1973年 環境庁入庁、2002年 王立国際問題研究所派遣（環境省大臣官房付）、2003年 環境省地球環境局長、2005年 地球環境審議官、2008年 退官。

増原 義剛 氏

1969年 大蔵省入省、1992年 環境庁企画調整局企画調整課長、1994年 東海財務局長、1995年 辞職、2000年 衆議院議員、2004年 総務大臣政務官、2008年 内閣府副大臣、2011年 広島経済大学経済学部教授（～2016年）。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

暗い冬に始まり、眠れなかった春を過ぎ、夏には各地を尋ね歩き、秋には三三三五の声を合わせ、そして師走にとりまとめた環境基本計画は、四つの長期的な目標を掲げて、それを実行していく政策を世界に明らかにしています。このうねりが真に人の心を動かし、地上に再生するには、これからも弛まず歩み続けなければなりません。

空と地を 循(めぐ)り環(めぐ)りて 清き水

共に生きゆく 人と生き物

皆ともに みずから汗かく 輪を広げ

海の向こうへ 孫子の代まで

森鷗の 名にしおわば 環境の

基本は とわに 受け継がれゆく

ようやく大仕事を終え、これまでのつらかった事は忘れ、旅の笠(かぶ)をかぶって地球のもう一方(かた)へ行き、あるいは妻や子の待つ家庭で、身体と心をやすめ、鳥の歌を聞き、魚と一緒に泳ぎ、(上)河原で猪鍋をつつき、山の息吹を存分に呼吸し、痛風の治療に励むことにしましょう。

さあ終わり 次は独逸か 豪州か

そのまた先は ジュネーブまで

ひとまず来年は、めでたい春を迎えられそうです。

久々に 胃の痛まない 年の暮れ

(注) 大江健三郎「燃えあがる緑の木」の「燃えあがる」と「き」の韻を借りて、内容も個性(鳥と森)の追究から普通(循環と共生)に至る魂の救済の神話を植写してみた。これはノーベル賞とは縁がなく、受賞の再考理由とならないことを望む。

著作権放棄
無断転載自由

一九九四年記

燃えあがる十九階の落書き (注)

私は、足掛け三年、蛸となって狭い部屋で暮らしながら、世界を想い、森仁美や(少林)の中でたくさん動物と共に生き、霞が囀の中から現われた(志)熊に乗って八木橋が草をはむ(石野)豊原を翔ける夢をみました。その夢の断片を石匠の壁に落書きして、将来の世に残そうと思います。

タコ部屋に ゴキと暮らした 二年半

この部屋は、(巻)島のように見えて、実は世界と深くつながっています。時空を超えて、松(井)や(上)杉や柳(橋)や(吉)藤やタカ(橋)やコハダと人が仲よく生きていける世界を実現するために、法律とそれを絵図面に示す計画を作ることが、私達の使命です。しかし、上の階には文明の闇下がいて、曖昧な骨子には目を光らせ、許さん！と叫び、突撃隊が玉砕されて、谷(津)に落ちることもしばしばです。

ボキボキと 骨を闇下に へし折られ

窓からは、(小)森が見えますが、反対側には、各所にたくさん怪物がいて、文書やファクスや電話で攻めてきます。私の仲間の多くは温和で殺生を好まないもので、スポーツとして折衝しますが、やり過ぎて体をこわしたり、心を乱したり、家族に愛想をつかされたりします。苦瀬んすることもありますが、口だけは人並み以上に達者になります。

健康と 家族の犠牲で 作る計画

身を減らし 心も減らし 口減らず

森(鳥)の王様は、いつも金(井)曜日、浅(野)之守、天(野)之原則、猿(田)之典医はじめ賢者を集めて、審議会を開き、天上天下の動きを調べ、民の声を聞いて計画をまとめようとされます。その会議に文書を出すには、折衝の試練が待っていて、怪物が辺りを徘徊し、その帰ったあとで戸(田)を開くと、夜が明け、カラスが空を舞っています。こうして、夜明けしを重ねるなかで、コンピュータにのめり込む仲間もあります。

天野ゼミ 何度書いても 不合格

事務方は 朝日を拝む 金曜日

夜も更けて ゲームの腕も 上がりけり

燃えあがる十九階の落書き (石野 耕也 氏 提供)

環境基本法制定、環境基本計画策定の大事業を現場で担った方々の名前をちりばめつつ、その時の苦労と醍醐味をうたった川柳、短歌とお話にまとめた文書 (石野 耕也 氏)

国民公園の管理（国民公園専門官の設置以降） （1995年～）¹

話し手 大庭 一夫 氏 ・ 坂本 文雄 氏 ・ 中野 喜美 氏 ・ 森 豊 氏

聞き手 宇賀神 知則 氏

——最初に、国民公園を御担当されたときの御所属、役職、そのときの業務等についてお聞かせください。

○大庭 1995年から2年間、初代の国民公園専門官を務めました。その後も、2004年には、自然環境局総務課の補佐として国民公園の業務に関わりました。思い返せば、いろいろなことがありました。専門官の当時は、着任早々、皇居外苑の濠水浄化処理施設の完成や和田倉噴水の改修事業が進行中という状況でした。また、京都御苑では、和風迎賓館建設の話が動いていて、これも賛否両論、大変だった記憶があります。新宿御苑では、環状5号線でしたかね、新宿高校との間に道路を通すという話があって、当初は、新宿高校が移転するため、高校跡地に道路をとということだったものが、移転が取りやめになり、高校と御苑の間を通すことでどうかと。これに対しては、ラクウショウの見事な気根の希少性などを話した記憶があります。

この国民公園専門官の直前は、環境事業団へ出向していました。新規ポストの国民公園専門官への人事異動の内示をいただいた際、当時、事業団の理事長をされていた正田元事務次官へ「今度、環境庁へ戻って国民公園の担当になるそうです。」と挨拶したところ、理事長の前に座らされ「国民公園は大事だ。あの形で残すのに先人の方々がどれだけ苦労したか。」といった話を縷々お聞きしました。北の丸公園に吉田茂像がありますが、あの像が何故、あの大きさなのかって言うと、正田さん達が頑張ったからという話もしておられました。樹冠の高さを超えてはいけないということで相当苦労して、あの大きさになっているのだと。それから、厚生省の次官をされた山本正淑さんから聞いた話ですが、国民公園を作るときに大変だったよねって話で、皇居前広場に野球場を作ろうとか、新宿御苑を遊園地にしようとか、いろいろな案が出されたそうです。「先人たちの苦労の上、今の環境が残されている、だから君たちもちゃんとして守って行ってね。」と聞かされました。諸々苦労も多かったですが、隣に国民公園係長がいたので、仕事は係長がやって私は、過去を知ろうと勉強ばかりしました。国民公園というのは、なかなか国立公園と並んですごいものだなと言う風に関心し、そこからなんとなく国民公園ファンにもなってきたというのが、私でございます。

¹ このインタビューは、2021年8月12日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

○坂本 私は、2006年からの約2年間、皇居外苑の所長をさせていただきました。国民公園が担う役割って何だろう。自分なりに、皇居外苑の所長という職について、何をやるべきかということを考えてときに、一つ、癒やしの空間を、それも夜に造ることができないかということで、当時、専門家とともに、「光」の「都」と書いて、「光都（こうと）東京」のキャンドルサービスに携わりました。このイベントが形を変え、大きくなりつつ今の皇居外苑のライトアップに繋がっているのかなというイメージを持っています。二つ目は、震災があった後だからこそ、防災機能という側面では非常に重要な場所なのかなと。政府挙げての防災訓練でも皇居前広場が活用されてきたという実績もありますし、私の時代に、和田倉噴水公園の地下と北の丸の事務所エリアに備蓄倉庫を作る話を千代田区と進めました。この二つの機能、役割は、今後も重要な位置づけになってくるのかなと考えております。

それから、当時、大手町の気象庁が移転することとなり、観測施設を皇居外苑、あるいは、北の丸地区に移設したいという要望がありました。自然環境局長をはじめ、本省職員ともいろいろと検討を重ね、場所については、ここが良いとか、竹橋のここの部分がいいね、なんて議論して、最終的に北の丸の一角が最適であるという話になり、私が異動した後になりましたが、閣議決定の上、観測施設が整備されました。

あと、私が在職中、第1回東京マラソンが、新宿区の都庁前をスタートして10キロのゴールがちょうど皇居の祝田通りのところ。そこを經由して銀座へ回るコースが当時があったので、皇居外苑事務所の職員総出で対応しました。一応、東京マラソン組織委員会がトイレなどいろいろと用意されましたが、あれだけの人数がいると大変で、改善を求めた結果、2年日以降は東京都も含め環境整備などをしっかりやっていただいた思い出があります。それと、もう1点、これは幻に終わった話ですが、東京オリンピック・パラリンピック誘致に際して、「皇居前を使いたい。」という話がありました。これは、今回の東京オリンピックではなくて、その前にチャレンジしたが、結果的にリオデジャネイロになった時の話です。「皇居というのは一つのアピール・ポイントになるのでぜひ使いたい。」という話でした。諸々挙げれば小さいことは沢山ありますけれども、主だったところはそういう話かな。皆さんいろいろな経験をされていますので、この後、いろいろなお話が出るとは思いますが、とりあえず私の方からは以上です。

○中野 私が、最初に国民公園に関わったのは1996年から97年、自然保護局（当時）総務課総括補佐だった時です。その時は、国民公園内の事故に係る国家賠償の関係で大蔵省（当時）と調整をしたというのが最初でした。次に2008年から09年、自然環境局の総務課長の時は、いろいろ大きな動きがありました。まず、国民公園を市場化テストの対象にしようという動きがあり、当時、環境省としては、国民公園は皇室ゆかりの地であること、新宿御苑の菊の栽培や温室の管理、皇居外苑の黒松整備など伝統的な技術の継承が必要な場であることなどから、民間競争入札にはなじまないのではないかと主張しました。議論の結果、私の次の代の課長の時に市場化テストの対象になり、今に至っています。

また、坂本さんからお話がありましたけれども、2016年開催のオリンピック誘致の際に、内堀通りを自転車競技の発着場として使わせてほしいということがありました。その時、オリンピックの公式スポンサーの宣伝看板の設置が求められ、皇居外苑の利用の在り方の観点からいろいろ議論した記憶があります。続いて、自然環境局担当審議官を務め、2014年には、自然環境局長として、再度、国民公園に関わることになりましたが、その時の印象は、国民公園を取り巻く状況が、総務課長の時とは大きく変わっており、国民公園は、保全を前提としつつも、もっと利用に重点を置くべきというものでした。そして、2018年から国民公園協会の専務理事として、現在も国民公園の仕事に携わっています。私からは以上です。

○森 国民公園の勤務は、2009年10月から6ヶ月間、皇居外苑の所長を務めました。その間、休暇を1日も取れないどころか、休日出勤は当たり前みたいでして、それだけいろいろ盛りだくさんだったということです。中でも現在の上皇陛下の御在位20周年の行事で皇居外苑が国民祭典の会場になったことです。行事のための土地の区割りなどを本省のレンジャー職員が張り切ってやっていました。私も巻き込まれて、これは大変だなと思いながらやりました。それ



森 豊氏

から、皇居の外灯のLED化を手がけました。あれは確か補正予算が認められ、皇居外苑の外灯をLEDに変更するという初めての試みでした。市場には、まだLED外灯の事例がなく、従来型の外灯の色味を出すべく実験を重ねたものでした。色味が一番問題だったものですから色味を見るために、夜間に立ち会うわけです。そういうのが何日か続いたというのが記憶にあります。あと面白いなと思ったのは、ヘイケボタルが牛ヶ淵の石垣に生息しているのですが、お濠のかいぼりを実施した後だったものですから、今年も見ることができると心配しながら、夜間に見に行ったことがあります。皇居外苑の所長は、その6ヶ月でした。とりあえず関わりはこんなところでしょうか。

——歴史について掘り下げて行きたいと思います。2019年は、国民公園が誕生してから70周年ということで、その歴史などを雑誌の「国立公園」に特集を組んでいただきました。一部引用しますと「国民公園の誕生の経緯は、1947年12月23日、時の片山哲首相から、国立公園を所管する厚生省公衆保健局飯島稔調査課長に直接指示があったことで始まった。指示の内容は、終戦後新憲法第88条及び財産税法の施行により、1947年5月3日以降に国の所属（大蔵省所管の普通財産）となった旧皇室の多数の土地を、国が管理する公園として、広く国民一般に開放することを検討することであった。この指示から、わずか4日後の12月27日に「旧皇室苑地の運営に関する件」として、旧皇室苑地の中、宮城外苑（現在の皇居外苑）、

新宿御苑、京都御苑、白金御料地等が、国民公園として国が直接管理し、一般国民の享用に供することを閣議決定している。」として、国民公園が産声を上げ、その後、環境庁発足に伴い、国立公園とともに厚生省から環境庁へ移管されました。さらに1995年、国民公園専門官が新規ポストとして設置されました。

国民公園の歴史や、専門官の設置の背景、ご苦勞等があればお聞かせください。

○大庭 雑誌「国立公園」の特集を拝見しました。ここに石神甲子郎さんのことが書いてありますが、この石神さんは造園職の方ですけれど、1947年かな、当時は厚生省に国立公園部がなく、公衆保健局調査課国立公園係長だったそうです。GHQ大尉だったかが官邸にねじ込んだか、お願いしたか分かりませんが、ニューヨークのセントラルパークがありますよね、私が聞いた話ではああいう公園をイメージして皇室の財産のうち、公共の用に供せられるような公園を作ることになった。聞けば、候補がいくつか上がっていたようですが、新宿御苑、皇居外苑、京都御苑、白金御料地、芝、浜離宮です。国営にふさわしい規模として5万坪（約16.5ha）以上を選定要件としたところ、芝、浜離宮は、面積が小さいので除外されたそうです。白金御料地は、火薬庫があったために荒らされず植物は伸び放題で要するに自然が豊か、非常に良い自然系の公園であると言うことで甲子郎さんが非常に苦勞してあそこに生えていた植物の名前を全部列挙した資料を作って提出したそうです。それを審査会に諮ったところ、こんなに素晴らしい学術的な公園であれば、白金御料地は文部省であるということになり、文部省が所管することになったと聞きました。甲子郎さんが、あそこまで頑張らなければ、白金御料地も国民公園だったかも知れない。まあ面白い話だなと思いましたね。

1995年に国民公園専門官が設置された背景は、和田倉だと思います。既に噴水改修事業が動き始めていましたから。噴水が新しくなってから、時々、天皇皇后両陛下、今の上皇上皇后両陛下ですね、見に来られていたそうです。報道が撮った写真がありますけれども、綺麗になったことを大変喜ばれたそうです。あと、浄化施設は、もうすぐでき上がるタイミングだったと思います。当時は、夏場になるとお濠にアオコが発生して、それによる悪臭がひどく、苦情が頻繁に来ていたという状況でした。

——皇居外苑のお濠についてエピソードなど、お聞かせください。

○坂本 お濠って、ありとあらゆることが実は凝縮されたもので、一つずつ話していたらきりがなく、それも一代限りのということではなくて、結構なスパンでやっていると思います。1990年に皇居外苑濠水の浄化処理施設の整備を開始し、1994年に濠水浄化施設の整備がされました。あそこはご存知のように、昔から玉川上水からの水がお濠に入っていた時代があったのですが、確か僕が聞いている話では、当時はそうした水も入らなくなっていて、東京駅の改修工事含めて、工事現場から水が湧き出るから、一時はそれをお濠まで持って行ってはどうかという話もあった。それと一番水質が悪かったのが千鳥ヶ淵。あの辺りに入ってくる自然水は、降った雨

が高速道路から落ちてくる水。それぐらいしかない。そういう中で、浄化施設は重要な役割であったと考えます。当時、「アオコが出ているぞ。」と指摘を受けたことは何度もありました。

○中野 千鳥ヶ淵は、昔はまだ下水道が分流式ではなく、合流式だったので、雨が降ると溢れ出て下水がそのまま千鳥ヶ淵に流れ込む状況でした。当時、雑誌にも取り上げられ、国会の環境委員会の先生方をお連れして現地視察したこともあります。幸い、前回2016年開催のオリンピック誘致の際、皇居周辺の下水道整備をするという計画があり、その時に分流工事をして、以後、下水が流れ込まないようにになりました。あともう一つ、私が審議官の時だったと思いますが、今



中野 喜美氏

回の東京2020オリンピック・パラリンピックに向けた準備の中で、お濠の水質改善のため、有楽町側の地下施設の整備に伴い生じている湧き水を入れたらどうか、という議論がありました。ただ、その有楽町側の湧き水は、塩分濃度が高く、そのまま入れると完全にお濠の生態系が変わり、もう魚が住めなくなるということでした。神保町の方、北の丸の方では、湧き水が出てはいたのですが、それは神田川の浄化のために使われているため、余裕はないということでした。その時に、塩分の高い水を浄化してお濠に入れることのコスト計算を行いました。それならば水道水を流し込んだ方が安く済むという結果となり、結論としては、浄化施設的能力改良で、アオコが発生するような水質にはならないということになりました。実際、今年、去年見てもアオコなど発生する状況になっていないため、計算どおりだったと考えています。

○坂本 桜田濠に水草が生えますが、景観上支障をきたすことから除去してはどうかと言ったところ「絶滅危惧種です。東京都の絶滅危惧種の小さな花が咲きます。」と言われたことがあります。見た目は決して美しい植物ではないため、それを説明するのが大変でした。

○森 お濠で忘れてはいけないことは石垣です。石垣の膨らみなど、地震対策等でいろいろ調査をしているのですが、皇居側は全部写真に撮っているようで、どの石がどこにあるかを全て押さえているのです。私の時に石垣の一部を補修したのですが、確か、石材屋を呼んで勉強会もやりました。事務所周辺、お濠に面して、大きい松が育ってきて、それが石垣を押しているようです。そのため、膨らみが随分できており、ここに大きな地震がくれば崩れる危険があります。そのため写真を撮るなど、石垣を再生する際の資料を残すなどの対策をしておいた方がいいですね。

○坂本 私の時も千鳥ヶ淵の崩れた石垣を修復した際、うまく直ったと思っていたら、これまで

と異なる圧がかかり周りが崩れてきたということがありました。要は今の技術と昔の技術が融合できなかったということでした。昔、某建設会社が、皇居など周辺の石垣の調査をした報告書が所長室にありました。こういう資料は、技術的に非常に貴重なものであると話をした記憶があります。

——皇居外苑の北の丸地区についてエピソードなど、お聞かせください。

○中野 先ほど、坂本さんからお話がありました北の丸の気象庁の観測台ですが、当時、私は、総務課長でしたが、久しくなかった北の丸に新しい施設を設置することになるので、省内でも様々な議論がありました。

○坂本 現場サイドからしてみると、もちろん先ほどから出ている吉田茂像以降、北の丸公園内に新たな施設を作った実績はないわけです。大手町の気象庁職員が来た時も、環境省とすれば「国民公園の管理は閣議了解案件であり、なかなか重みが違うでしょう。吉田茂像が最初で最後でしょう。」という話をしたのですが、やっぱり北の丸の一角が必要だということになって、最初は竹橋の飛び地の場所とか、いろいろな場所を検討しましたが、気象庁としては、「一定程度のスペースがないと適正な気象の観測ができません。」ということで、結果、ちょっと奥まった場所ですけれども、そこに作った、決まったということであります。

——新宿御苑についてエピソードなど、お聞かせください。

○大庭 1989年2月、新宿御苑において、大喪の礼が執り行われました。私は、事務次官付をしていましたが、あの当時、頻りに自然局の方が事務次官室に来ては、報告や相談をしてました。葬場殿を作るじゃないですか。当日、私はテレビで見えていましたけれども、あの日はものすごい雨でしたね。それで、終わった後にあの葬場殿を解体して、翔天亭を建てられたというのが一つ。私の当時の記憶です。

また、新宿御苑の菊については、ニューヨーク植物園と交流したことがありました。向こうから菊の栽培技術を知りたいと訪ねてきて、「全国を回ったけれど結局、新宿御苑の菊が一番素晴らしい。」と言っていました。そして、ニューヨーク植物園の造園担当の日本人を1年間受け入れました。後々聞いたところでは、新宿御苑の国民公園協会支部にいた造園職の方が、ずいぶん昔にニューヨーク植物園へ渡っていて立派な懸崖作りや大作りを展示していたそうです。確か、その後も国民公園協会の若い方があちらに行ったりしていたと思います。

——東京都から要請があった道路計画（放射5号、環状5号）について、お聞かせください。

○大庭 旧洋館御休所は、昭和40年代だか50年代始め頃に、「こんなに重要な物を何で重要文

化財にしないのですか。」って聞いたことがあります。今は重要文化財になったので、放射5号線の補償工事とかそういう流れの中でそうなったのかも知れません。道路工事の関係で周辺の木を引きました。ものすごい費用がかかったと思いますが、一部は内側へ引いて、また戻したとか、そんな話を聞きました。確か枝を切って丸坊主にしたため、戻した時は、枝が何にもなくて丸太棒が立っているみたいですごく格好悪い状態になっていました。環状5号線は、係長と二人で、東京都、あれは建設省だったか忘れましたが話したことがあります。最初は、新宿高校の移転の話があったため、高校跡地を通るなら御苑としては問題ないということでしたが、そのうちに移転しないことになり、では、どうするのかと聞いたところ、トンネルを掘るような話になり、「それじゃ地下水の流れが止まってラクウショウがなくなっちゃうじゃないか、都内にあんなに気根が立派なやつはねえんだぞ。」みたいな話をした記憶があります。

——京都御苑についてエピソードなど、お聞かせください。

○大庭 京都迎賓館ですね。委員会が立ち上がって、何か打ち合わせか意見交換があって、何度も何度も行きましたね。迎賓館の建設は、運動場となっている饗宴場跡地に建てるということです。いま迎賓館が建っているところ、以前は運動場でした。代わりの運動場をどうするのかって言うことで、今の京都御苑管理事務所がある閑院宮邸跡を運動場にすれば良いという話が出てきました。とんでもないと、京都御所を真ん中にして御苑の歴史風景を醸しているの



大庭 一夫 氏

はここしかないでしょう。ましてやネットを張れば良いと言いますが、こんな御苑の角っこにネット張って、それでもなおボールが公道に出たら危ないじゃないですか。それより何より重要な建物遺構であることを主張しました。閑院宮様は遷都の後、東京に移って来られ、皇居近くに住まわれたようです。その後、閑院宮邸跡は宮内庁がずっと管理していたのですが、運動場にすればいいという話が出たので建物を調べました。建築の有識者を座長にいただいて、一生懸命調べていただきましたが、残念ながら、閑院宮様のおうちそのものではなかった。ただ、建物は昔の部材が使われているところもあり、邸宅があったことは事実ということでした。当時、確か明治の頃の建物までが文化財に入るようになっていたかなあ、少しずつ。そんなこともあって、これはもう重要だから運動場は絶対駄目ということで、閑院宮邸跡を残すことに奔走したというのが一つ。そして、運動場は富小路広場の運動場を再整備して野球場とゲートボール場を整えました。あと迎賓館の周りに木がいっぱいあるわけですが、木を切る切らない問題がありました。新宿御苑の例に倣って、木を引いて元に戻すとか環境省からは切ったら駄目って意見しました。一番苦労したのは、警察との調整でした。木が塀の横に立っていると木

に登って迎賓館の中に入れてしまう。だから、飛び移れないくらいの距離とかいろいろなことを言われました。今も、周りに木が残っていますが、正面玄関脇にサクラだったかな、クスノキだったか、大きな枝振りのいい木がありました。それはさすがに動かすと枯れちゃうので、そのまま残してもらいました。今も残っているのかな、ちょっと分かりませんが。京都御苑の辺りは、昔、河川敷だったのか表土が薄いそうです。そのため根が横に張っていて、「それを根切りしちゃうと枯れちゃいます。」という話が当時ありました。それから、直接関係しませんが、和風迎賓館と言うからには木造で造るべきという意見が、当時、委員会の中で随分と出ていました。この意見に対しては消防当局が頑なに駄目だということで、最終的には、外装全部をコンクリートで作ることになったようです。あと迎賓館建設予定地の遺構調査では、あまりに大した物は出てこなかった記憶です。結構深く掘って遺構調査しましたが茶碗とかその類いしか出てこなかった。後々大変だと思ったのは、迎賓館の庭園に池があり、玉砂利みたいなものが敷いてありますが、浅いものだから毎年、藻が玉砂利について、季節が終わると1個ずつ洗うそうですが、なかなか大変な作業だそうです。建物の中は名工の方たちが手がけているため、すごいです。大変立派なものです。

○森 京都御苑では、葵祭と時代祭の出発地点として、行列が苑内からスタートするため、苑内には観覧席を設けますが、そういう利用の在り方は、京都独特の、雅な世界と言うのですかね、昔ながらの伝統的なものに土地を提供している。国民公園管理で、場所を提供するのは珍しいと思うのです。皇居外苑では全くありませんから。

○大庭 京都御苑は、京都市民との間でいろいろな経緯をたどって国民公園になっているわけで、御苑の通り抜けもそうだし、児童公園や運動広場もそうですが、もう撤去できないのね。その市民の広場になっているから。1947年に京都御苑の管理が宮内省から離れて京都府が皇室財産の使用許可を得て管理していた時期があるので、一回、自治体に管理が降りた。その後に国民公園の話があって、また国に吸い上げられたので、キャッチボールされちゃって、京都の方々は喜んだり悲しんだりを繰り返したこともあって複雑な成り立ちなのです。開放されているのは、京都御苑と皇居外苑ですよ、新宿は塀に囲まれていて禁苑で誰も入れなかったから。そういう意味では、京都御苑はもう完全に生活の一部として利用される場所です。普段は市民が御苑を通り抜けるため、自転車が通るところだけは、砂利がなくなって細い道ができてしまう。ところが、米国大統領等がヘリコプターで来るとなると、御苑全体を完全に閉鎖するわけです。そうすると管理事務所に苦情がいっぱい寄せられる。こういうことが結構大変でした。そう考えるとそうですね、京都御苑は市民にとって身近なお庭みたいな場所ですね。

——これまで、過去の経緯やトピックスの話をいただきましたが、続いては、国民公園の管理や運営についてお伺いします。インバウンド対策、国際観光旅客税導入に伴う施設整備、加えて、国民公園の魅力向上という大きな流れの中で、例えば新宿御苑は、開園時間の延長、

早朝開園、休園日等の特別開園ルール等を設けて活用するという方向に舵を切ったこと等、国民公園自体の位置付けが大きく変わってきました。他方、皇居外苑も利用の在り方懇談会で、今まで“血のメーデー”以降制限されていた公園の利用をどうするか、といった検討が進んでいます。皇室ゆかりの国民公園、営造物公園を管理することだけではなく、新たなニーズに対応する開かれた国民公園という考え方が現状です。この辺りについて感じておられることをお聞かせいただければと思います。

○中野 先ほどから繰り返してきましたように、かつては、やはり国民公園は皇室ゆかりの地であって、守るべきところだという意識が強かった。その認識でずっと関わってきて、2008年の総務課長当時ぐらいまでは、正にそういう流れでいました。ところが、2013年、私が審議官や局長になった頃にインバウンド受け入れ拡大等の方針が大きく示されて、それに応じて国立公園もそうですが国民公園を取り巻く状況も変わってきたと感じています。今までどおりじゃ駄目だと。皇居外苑で言えば国民のニーズに広く応える利用の在り方を取り入れていくことや、新宿御苑で言うと、夜間開放ですね。でも、単に開放するだけじゃなく、それに合った魅力的なサービスを提供していく必要があり、そのためには、民間事業者の知恵も借りねばならないというふうな状況です。そうした民間活力の活用といった方向で。これから国民公園に関わる人たちは、考え方を変えていくべきではないかと、強く感じているところです。その辺、私などはまだ「あの古い奴。」と言われる側かも知れませんが、今、一生懸命、自分の意識を変えてようと努力しているところです。

○坂本 皇居外苑に当てはめて、これまでの経緯を振り返って見ると、私が所長の当時、民間に運営を委ねることとして和田倉の休憩所を民間企業にお願いした経緯があります。そういう部分的な利用というものを民間に委ねるということは可能だとしても、皇居外苑全体の利用促進を基本とした管理を民間に委ねることは、京都御苑も同じだと思いますが厳しいのかなど。先人が担ってきたこれまでの経緯を考えると、非常に保守的な考え方がある場所です。そういう意味では、報告書（皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会報告書、2021年1月）を拝見しましたが、なかなか全面的な利用は厳しいのかな。ただ、「厳しいからできない。」ということではなく、徐々にお互い歩み寄りが必要かと。個人的見解です。以上です。



坂本 文雄 氏

○森 3苑それぞれ違うから比較して議論はできないです。新宿御苑は入場料をとって管理している、まさに都市公園です。それに比べ皇居外苑や京都御苑は、いにしえというものを引っ張

っているのです、そこからして違うのです。なので利用ということを考えて時に、先ほど中野理事、坂本部長が仰ったように、なかなか公園全体の新たな利用を民間に委ねるとするのは難しいです。せいぜい、面的使用くらいなものです。皇居ランナーが日々、皇居外苑の敷地を使っています。あれはいつ頃から利用し始めたのか何かの折りに調べてみるのもいいのかなと思いますが、というのは大手町とか、皇居の周辺には着替えるところや、シャワールームが整備されています。それらを利用しながらランナーが走っています。何が言いたいかって言うと、皇居の中の管理者責任が及ぶ範囲が非常にあいまいであり明確となっていないのではないかと、私はすごく気にしているところです。所管地の中を走っている分には公園管理者としての対応もできますが、都道とか歩道とかは、公園外ですよ。そこで転んで怪我をした利用者がいた場合の対応は大変だと思います。当時、北の丸で利用者同士のトラブルがありましたが、その際、面的使用であっても管理者責任というのは、なかなか大変なものと感じたことを思い出します。

○大庭 国民公園の利用って何だろうなっていうことでは、ちょっと思うのは、旧皇室園地だからというよりは、「昔の遺構として、又は景観として、現在に残っている。そこを見てもらう、散策してもらう。」そういうことなのだと思います。だから、あるべき姿で、歴史を刻んだものについては、先ほど出た石垣もそうですし、お濠もそうですし、京都の御所を囲む雰囲気もそうですし、新宿御苑は代々、陛下が集められた植物、珍しい植物含めて、育成されている禁苑であったという歴史を踏まえれば、その雰囲気を楽しんでもらう。そういうことなのかな。そこにある程度の線引きをしないと、押し込んでくる人はどんどん押し込んでくる。見ている人達には地図を見ても空き地にしか見えないわけだから、それは管理する側がしっかり、そうではないと言わないといけないのだと思います。先ほど、閣議決定の話もありましたが、昔は法律を作ろうという話もあったそうです。ところが、当時は「閣議決定は金科玉条なので十分ではないか。」と言って法律はできなかった。石神甲子郎さんの話が、雑誌国立公園の文章に出っていますが、本来であれば、建設院、後の建設省が呼ばれるべきところが、たまたまアメリカの大尉が、自然公園の造園士か何かだったらしく、それで自然豊かになって言ったところで、甲子郎さんが呼ばれたということのようです。甲子郎さんの回想録によると、厚生省が国民公園を所管することはいかかなものだろうか、沢山の反対論があったらしく、それを説き伏せて国民公園を引き受けたという経緯もあるようです。だから、今で言う国営公園とか、ああいう大規模公園も含めて、都市部にある公園とは違う歴史をしっかりと背負っている「苑地」として、一定の線引きをした上で、皆さんに来ていただく。だから、インバウンドで言えば当然、英語とか、外国語の解説が必要でしょう。僕がちょっと欲しいのは、来園者に解説する人を管理者側が解説員として配備し、そこに申し込むと歴史を語ってガイドしてもらえるというサービスがあるといいなと思います。よく知ってもらおうという意味でね。

——令和の時代になってから特に、国民公園の魅力向上を図るに当たり、国民公園室長として

は、新宿御苑をトップランナーと位置づけて多様な取組を次々と進める一方で、皇居外苑や京都御苑については、その歴史を背負った価値を大切にするように配慮してきました。また、常に念頭にあったことは、元来の国民公園の魅力を損なうことがないように対応するという点でした。この点は、今後も意識して対応していくということが大事だと考えます。

最後になりますが、いろいろとご指摘いただいた部分も含め、今後、国民公園の管理について期待すること。あるいは、今後も守って欲しいことについて、お聞かせください。

○森 6ヶ月しか勤務していないので、なかなか、「こうしろ、ああしろ。」とは申し上げられないのですが、やはり管理という意味では、自然公園もそうなのですが、国有地の管理というのは、ぜひ根っここのところを押さえていただきたいと思っています。つまり、国有財産の管理をどうすべきかということが、まず最初にあって、その上



インタビュー風景

で、それぞれの利用地の管理をどうするか、つまり、利用と保護ですね、自然公園法でいうところの。利用と保護の考え方で、国民公園も、許される範囲の事業、そして許される範囲の管理をやっていくものですが、そのための基礎を、ぜひ携わる以上は勉強して、それを業務に活かしていただきたいと思います。

○中野 縷々申しましたように、国民公園はやはり歴史。皇室ゆかりの歴史ある、正に伝統ある景観だと思います。それをまず守っていくということがまず大前提にあって、ただ今はもう少し、それを踏まえた上で、その利用をどう図っていくかを柔軟に考えていただければと思います。非常に相反する考え方がありますけれども、ぜひ現役の皆さんには、うまくそのバランスを取って、進めていただければというふうに思います。

○坂本 今日この2時間という短い時間の中でも、それぞれの国民公園、いろいろな歴史的背景とかですね、非常に奥深い話がでてきました。何か新しくアクション、行動を起こす現役の職員の方々は、まずそういうことを理解することから始めなければ、ぐじゃぐじゃな形になるのではないかなという気がします。今回こういう機会を設けていただいて短い時間でもこれだけの話題が出るわけですから、全体を見た場合、相当の、課題、背景が、浮き彫りになってくると思います。そういうものをまず知った上で次のアクションを起こさないといけない。そういう意味では、本当に地に足をつけた形でやっていかないといけないので、環境省の役割は重要だと考えます。新しくできた国民公園室長はじめ皆さん大変ですが頑張ってくださいと思います。以上です。

○大庭 皇居外苑と京都御苑は、中野さんも仰ったように、真ん中に、御所、天皇陛下にいていただいている環境、バッファとしての公園という意味もあるでしょうし、歴史を背負っているということをしかりと理解した上で、管理をしていくことが大事なのだろうなど。新宿御苑については、大温室を改修するにあたり、当時、私も総務課の補佐として関係しましたが、「絶滅危惧種の保存展示を行う環境配慮型の大型温室として建て替え。」ということでした。新宿御苑が、いわゆる都市公園との違いを示すとすれば、歴史もさることながら、そういう目的を持った温室を抱えている中で、全国の国立公園、自然公園中の珍しいものを中継するであるとか、植物を紹介するであるとか、景観を見せるであるとか建替当時の検討の中にありましたから、そういうものを改めて考えて、「ちょっと一風違った環境省の管理はこうですよ。」という情報発信する場所としての機能なども何か考えていただくと良いのかなというふうに思いました。それは先ほど言うところの、利用というか、活用の方になるろうかと。そういうのがあまりなくて、「ただ公園として管理している。」となると、それこそ都市公園、大規模国営公園となんら変わらないものになってしまうと思います。環境省が所管している意味というものをしっかりと受け止めて今後も頑張っていただければありがたいなというふうに思います。

— 了 —

話し手 大庭 一夫 氏 一般社団法人地域循環共生社会連携協会 非常勤顧問

1973年 環境庁入庁、2009年 環境省大臣官房参事官(併任：自然環境局自然環境整備担当参事官)、2012年 独立行政法人国立環境研究所総務部長、2013年 独立行政法人環境再生保全機構総務部長、2014年 辞職。

坂本 文雄 氏 一般財団法人休暇村協会 施設部長

1975年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房政策評価広報課地方環境室長、2010年 独立行政法人国立環境研究所監査室長、2012年 環境省大臣官房参事官(併任：自然環境局自然環境整備担当参事官)、2013年 辞職。

中野 喜美(旧姓：奥主) 氏 一般財団法人国民公園協会 専務理事

1982年 環境庁入庁、2012年 環境省大臣官房審議官、2015年 自然環境局長、2016年 総合環境政策局長、2017年 退官。

森 豊 氏 一般財団法人環境イノベーション情報機構 常務理事

1973年 環境庁入庁、2010年 環境省大臣官房政策評価広報課地方環境室長、2012年 大臣官房秘書課調査官、2013年 大臣官房参事官(併任：自然環境局自然環境整備担当参事官)、2015年 辞職。

聞き手 宇賀神 知則 氏 環境省沖縄奄美自然環境事務所長

(前 環境省新宿御苑管理事務所長(併任：自然環境局総務課国民公園室長))

(話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。)

地方分権改革（1995年）¹

話し手 南川 秀樹 氏

◆ 地方分権改革の議論の始まり

当時は、私の記憶では（私は）水質管理課長だったと思います。その後、私は環境保健部の企画課長に替わったものですから、そのときにも関わったかもしれませんが、実質的には全て水質管理課長として対応したと記憶をしております。

そのときは、特に併任がございませんでしたが、実質的には、西尾（哲茂）さんから、「おまえの方で全部見てくれ」ということでありました。したがって、例えば、自然保護局関係は菊池（邦雄）さんとか小林（光）さんとも相談をしながら話を進めました。それから、大気汚染とか水質汚濁については、柳下（正治）さんあたりと相談をして進めました。

まず、地方分権の推進に関する決議（衆議院、参議院）²があって、地方分権法（地方分権推進法。平成7年法律第96号。）ができてからなんですけれども、地方分権推進委員会ができました。委員会ができるまでは、ほとんど（環境庁に）話はなかった。自治省から、こういうふうに進んでいるよという連絡が来ただけでございまして、私もまだその当時は、おまえが対応しろとは言われていましたけれども、こうやって動いているんだということで、（委員会の）メンバーが決まったとかそういったことだけでございました。実際には、委員会が始まってから、これに深く関わってきたわけでございます。

当時は、会議に出ますと、諸井（虔）地方分権推進委員長さんとか、あとは西尾（勝）先生とか、大森（彌）先生とか、そういった方がおられまして、とうとうと、いかに地方自治が大事かという話を繰り返し聞いたという記憶です。

今は知りませんが、当時は永田町のあのビルを、「分権ビル」と呼んでおりました。最初の頃は、自然局も含めて多くの局の方の関心があったものですから、呼ばれると会議に行って、話を聞いておりましたが、率直に言えば、要は、機関委任事務がいかに悪いか、それから、地方に自治事務として任せることがいいんだ、という話でありました。

それから、地方6団体との関係でございましてけれども、実際に各団体を代表する方にはお会いしました。

そういう中で、皆さん意見は様々でございましたが、ほとんど諸井さんや大森さんの意見と同じで、とにかく、補助金はやめてほしいと。そして、機関委任事務は基本的には自治事務にして

¹ このインタビューは、2021年4月21日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

² <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>（アクセス日：2021年12月16日）

ほしい、という話をされたという記憶がございます。

◆ 環境庁として

このとき、我々も注意しなくてはいけないと思ったのは、私も、地方の意見を聞いておきたいということで、いろいろな都道府県あるいは市町村の知り合いの環境担当の課長さん方と連絡を取っていましたが、皆さん全然連絡は来ていないと。基本的には総務（担当部局）のほうでやっていて、原局には全く話は下りていないということでありました。また、自分たち（環境担当）にいろいろ言われても、財政課の方で全部担当しているので、ということだけでした。したがって、（環境担当の）現場の声は全く分からないという中で対応してきたわけでございます。

そういう中で、合理的な話はのむけれども、単に国からの補助金を減らしたいという形のことが見えることについては、反対をしようというつもりで対応してきたところでございます。

◆ 地方分権改革の議論の深まり

議論は、平成7年から深まりました。2週間に1回とかそういう高い頻度で、分権ビルで話をしたわけでございます。大部分のことについては、私どもがあまり神経質に主張しても意味がないと思っておりました。

したがって、例えば鳥獣保護法（当時：鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律）、温泉法、あるいは騒音規制法、農用地土壌汚染防止法、悪臭防止法、振動規制法といったあたりについては、ほとんど意見らしきことは言っておりません。自然の中でも、自然公園法以外については、もともと意見の違いもあまりありませんでした。公害防止計画についても同様です。

ただ、やはりもめたのは、2つでございまして、1つが、自然関係で言いますと、国立公園と国定公園の管理についての問題でございます。これは予算も含めての問題です。それから、大気汚染、水質関係で言いますと、総量規制の権限関係、それから、それに絡みますけれども、監視測定の指揮権の問題でございます。

基本的にはこれについても、委員会の方は、国立公園、国定公園の線引きは国がやるけれども、後は基本的には、一部の重要な許可権限を除けば、全て自治体に任せてくれということでございまして、環境省が基準を決めれば、その基準に従って、県なり市が許可などをすればいいし、事業もやればいいということでございました。したがって、補助金もなくすし、個々の規制権限も、重要な地域を除いては国からは外すという話がございました。

それから、大気、水については、総量規制の地域指定は国がやるにしても、フレームワークだけ作って、あとは全部地方にやらせるべきだと。それから、監視測定の補助金も廃止だということございまして、これについては非常に長く論争しました。

そういう中で、（事務局側からは）とにかく環境というのは地方がやるべき大事な責任なんだから、地方を信じて任せてやってくれという話だけ、何度もございましたが、私は、信じる、信じ

ないじゃないと。地方に聞いても、全く話も担当課に下りていない。そんな制度を強いられても、我々は、はいとは言えないんだということで、何度もやり取りをした記憶がございます。

関係者の先生方も回りました。その中で、直接相談に乗ってもいいと言われたのは限られていましたが、実務的に何が困るのかということも含めて、かなり込み入った話をさせていただきました。

◆ 個別分野の議論

その中で、まず最初に整理できたのは公害防止計画でございまして、これについては、基本的にはあまりこだわらないということは私の方から言いました。

ただ、私がこだわっているのは、自然公園の中でも特に国立公園だと。国立公園は、都道府県もちろん関係はしていますけれども、これは環境庁が国立公園管理事務所を置いて、そこで実際に、担当者が現地の国立公園の中に住んで、いろいろな利用計画を作り、保護計画も作り、そして、現場を知った人が許認可もやっているということなんだということを中心に申しました。

そういう意味では、国立公園、国定公園、これは制度的には、国立公園が我が国の風景を代表するに足りる、傑出した自然の景勝地だと。それから、国定公園は国立公園に準ずる優れた自然の風景地だということで、我が国を代表するということとそれに準ずるということの違いだけでも、実際の管理は全く違っているということを言いました。できるだけ国立公園と国定公園（の扱い）に、色合いを変えたい（差をつけたい）。そうでないと全く実態を反映しないし、現在の国立公園の自然というものも守れない。そこはぜひ、現在の実態をきちんと反映してほしいということをお願いしました。

それから、大気、水については、総量規制というのは多くの場合、県をまたぐ。それから、関係省庁も多いということで、そういった調整というのは県だけでは無理だということで、国がハンドリングをできるようにしてほしいということをお話しました。

それから、監視測定については、指揮監督権限をなくして補助金もなくしてしまえば、実質的に、全国的にバランスのよい監視測定ができなくなりますということで、熱心な県だけ、あるいは熱心な市だけ測定をして、あまり熱心でない県は測定をしないということもすぐに起きますということで、何とか監視測定については、補助金が残る形のシステムを考えてほしいということで、何回も話をしていたところがございます。

それで、実態の進行としては、国立公園については分かったということで、むしろ国立公園に



南川 秀樹 氏

については、国が実体的にやっているなら、それできちんと管理されているということであれば、国立公園は基本的に、全面的に環境庁が国において事務を行うし、むしろ公園事業も環境庁が単独で行う。国が100%の事業として行うということもあるだろう。そういったこともできるようにしていいんじゃないか、という話がございました。

その代わり、国立公園については地域指定だけということで、あとは、基準を作った上で、全て都道府県に任せるという仕分にしたらどうかということがございまして、そこで、これについては整理ができたということがございます。

外国を見ても、特にアメリカのナショナルパークなんか行くと、全部、国が土地も持っています。全て国のレンジャーが管理していますので、そういったことも話をしまして、そこはやはり国際的に見ても、国立公園を国がほとんど見られないということはある得ないということで申し上げまして、分かっていただけということです。

国立公園については、基本的に線引きと、後は許認可の基準を決めるだけでいいということで、割り切ったところでございます。

その後、大気、水について総量規制の議論をしまして、やはり権限的には、国に事実上、残すということで了解を頂きました。ただ、監視測定については地方に任せてくれという結論になりました。その後の監視測定が、現在、ルーズになっている部分がないかと心配なところもございますけれども、そのときは、そういう結論になったということがございます。

ただ、これも最後は、大分、(分権委員の)先生に議論を仕切っていただきました。そのおかげで私、非常に親しくなりました、その後ずっとお付き合いが続いております。

あと、公有水面埋立法では、国の許認可に関連して環境庁長官が意見を言う仕組みであった一方、国の許認可の対象の多くが地方分権で地方公共団体の許認可とされた結果、環境庁長官が意見を言える範囲が狭くなったみたいなこともありました。環境庁にとっては非常に痛い話でしたが、建設省との関係は非常にうまくいってまして、アセス(環境影響評価)の法律ができる前だったんですけれども、環境庁意見を閣議決定に基づいてアセスを行う仕組みに基づいて、最初に環境庁長官の意見を聞こうと言ってくれたのは、建設省の河川局であります。河川局が、埋立について意見を聞きますと言って、聞いてくれたということがございます。河川局自身も、環境についてきちんと配慮していくんだという姿勢が出ていました。ですので、あまり埋立法で大騒ぎすることもなかったということがございます。

◆ 地方分権改革の議論からの学び

環境省も、これからも様々なことが起きると思いますけれども、あまりつまらないことで筋論を言わないで、それは分かりました、すぐ許可しますよとかいうことであれば、つまらないところで揚げ足を取られなくて済むだろうという感じはいたします。

あまり影響がなければ、特に政治的に取り上げられて、それがマスコミで大騒ぎされなくても、分かりましたと言ってすぐに動けばいい、そういう印象は強く持っています。

◆ 2001年三位一体改革について

その後の、地方分権関係でのいろいろな流れのことをございますけれども、この議論があったしばらく後（注：南川氏が廃棄物・リサイクル対策部長の頃）になりますけれども、小泉（純一郎）さんが総理のときに、三位一体改革ということがございました。そのときに、実は随分に大きな影響がありました。一番大きかったのは、廃棄物の問題であります。地方分権改革のときも、やはり廃棄物施設の補助金については大きな話題になったと聞いておりましたが、三位一体改革のときも、とにかく（市町村の廃棄物処理施設整備の）補助金を廃止するということが何度も議論に出ました。

この廃棄物の補助金は県じゃなくて、市町村に対する補助金でありました。これについても、現場の、市、あるいは町村の立場の方々とも随分相談をしまして、とにかく一方的な押し切りは止めてもらったということがございます。

ただ、その件は、それで決着をしたわけではございません。最後は、この件は当時の小池（百合子）大臣と竹中（平蔵）総務大臣の中で、決着を図ることにしました。

小池さんは、経緯とか法律の恰好とかはどうでもいい、そんな役人の形式論では駄目だというふうにおっしゃいました。

彼女が言ったのは、自分は1つだけ竹中さんに言うと。それは、要は廃棄物の施設というのは、典型的なNIMBY（Not In My Back-Yard）なんだと。国がバックにいて、必要があれば国も説明に行くということがあって初めて地域で了解ができるんだと。それがなければ、どこかに造ってほしいけれども、うまくいかない。できればうちの近くはやめてくれということになってしまうと。

この頃ちょうどあったのが、小金井市の問題で、元朝日新聞の記者さんが小金井市長に立候補されて通ったんです。小金井市は、もともと調布市、府中市と、3つの市が集まって、野川公園の近くに焼却施設を造っていた。その施設が廃止されて以降、小金井市は、周辺自治体に毎年何億の金を支払って燃やしてもらおうということでやっていたわけです。

ところが、小金井市の新市長は、そんな金ほもったいない、小金井市はこれからそういう（廃棄物処理の）委託金を払うのをやめるんだということで公約、宣言をされて当選しました。それがどうなったかという、結局のところ、これまで処理を引き受けていた八王子市、府中市などが、一切、小金井市のごみは受け付けなくなり、大変な問題になりました。

そんなこともあって小金井市長さんは辞めたんですけども³、そういったことも随分話をしましたら、小池さんは、要は、地元の反対を押し切るためには、国の支援が要る。国の支援とは何だ。お金だ。お金を使うということは、（会計）検査院も入るし、みんな見る。不適正な支出があれば全て返還になるので、そこでチェックをやる。そういう国のバックということを全部取り除

³ その後、周辺自治体でのごみの受入れが再開。2015年7月に日野市、国分寺市及び小金井市の3市で一部事務組合を設立し、ごみ処理施設を設置、2020年4月から本格稼働している。

いて、単に形式的に、大気が汚れないとか水が汚れないといった議論をするからいけないんだ。衛生問題であっても、これは衛生問題を超えた、地域の、要は、誰がその責任を持って決めるか、その責任を誰がサポートするか、そういう問題なんだということでした。

実際、竹中さんにそう言ったら、竹中さんにも理解いただいたということがございます。

そういう意味では、私自身がたまたま地方分権担当の課長で、現場の意見も聞きながら対応してきたということが、その後、環境省になって、廃棄物・リサイクル対策部長のときに、たまたまこういう三位一体の議論があったということで、経験が大変役立ったと、そんな記憶がございます。

— 了 —

話し手 南川 秀樹 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 理事長

1974年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房長、2010年 地球環境審議官、2011年 環境事務次官、2013年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

水俣病政治解決（1995年）¹

話し手 鎌形 浩史 氏 ・ 小林 正明 氏

◆ 水俣病をめぐる状況

——政治解決前後はどういった状況で、またそれぞれどのようなお立場で水俣病に関わられていましたか。

○鎌形 いわゆる第1次の政治解決というのは1995年ですけれども、私自身は前の年、出向していた富山県から環境省に戻ったときに環境保健部に配属になりました。当時水俣病をめぐることは、その少し前にいろいろな裁判が起こされていて、それに対して和解勧告が出ていたけれども、和解が成立しないという状況でした。これに対して政治の側から何とか解決しなければならぬという話が出て、与党でのいろいろな議論が進められていました。水俣病の担当としては特殊疾病対策室という部屋がありましたが、私自身はその隣の部屋に所属していて、若干脇から関わっていく中で、1995年にはもうどっぷりつかっていた、ということでした。

1994年当時、一番初めの水俣に関する仕事は、水俣に行って、市役所の人、患者団体の人、あるいはいろいろな一般の市民の方々と話をし、当時の状況というものをつかんでくる、そういうミッションから始まったというふうに記憶しています。私自身、そのもっと前、1985年ぐらいに、やはり同じ環境保健部において、水俣病の直接の担当をしていたことがあったのですけれども、当時もやはり裁判がたくさんあって、その対応が仕事でした。被告としての対応です。当時は、水俣にはあまり足を運ばず、熊本空港に降りて、県庁と裁判所に行って帰ってくるというような仕事のやり方でした。もちろん水俣に行ったことはありますけれども、水俣という地域がどういう地域だということをそんなに知らない中で仕事していたのです。1994年には、初めに地域に入って、市役所を突然訪ねました。市役所の方は、環境庁は今まで来たこともないのに、一体何しに来たのだと。そういうような感じでした。

当時、水俣問題というのは非常に複雑で、患者団体が幾つもありました。市役所の人をお願いしてその人たちの代表のところを巡ると同時に、地域の町内会の会長さんとか、あるいは福田農場という観光農園兼レストランの経営者とか、地域活動をしているような人とも話をしました。その中で、『患者』と『市民』という言葉が当たり前のように語られていた。また、当時の吉井（正澄）市長は「もやい直し」—もやい綱のもやいです—という言葉のスローガンに

¹ このインタビューは、2021年3月1日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

していました。逆に言うともやい直すということは、地域が分断されている、こんな感じだったのです。

ということで、私があるときに東京に帰っての復命は、いわゆる紛争の当事者を救済する、これは大事なことなのではございますけれども、やっぱり何か地域が変になっていますと。この地域をどう盛り立てていくか、地域振興という言葉に最後はなっていくのですけれども、そういったものが両方ないと、あの地域うまくいきません、というようなことを私に出張を命じた課長に報告したと、こういうような思い出があります。

そんな形で水俣の担当を始めて、担当補佐として主として患者団体巡りをやりながら、だんだん盛り上がってくると、最前線で交渉するような役回りをしてきたというところです。

○小林 私はもうちょっと断片的で、保健部にいたことはあるのですが、水俣を担当したことはあまりなかったのです。考えてみると、この政治解決の2年ぐらい前に水局（水質保全局）の総括補佐をしていて、当時和解勧告がどんどん出てきていたので、裁判対応という意味では関わっていません。というのは、水俣病対策全般を見るのは企画調整局であり環境保健部ということだったので、水俣病は水経路だということで、被告という意味では、水質保全局が筆頭だということなので、なぜ和解が受け入れられないかみたいな話を一生懸命書いていました。考えてみると、そのときに昔のことも結構勉強したかもしれません。



小林 正明 氏

この政治解決の前後は、大島（理森）大臣（環境庁長官）がかなり動かされたのですが、秘書官として、そこにいつもかばん持ちでくっついてたという立場です。私が大島大臣の秘書官になったのが1995年の夏ですけれども、村山改造内閣で、自・社・さ（自民・社会・さきがけ）なんですよね。そういうちょっと特殊な政治状況の中で、社会党が入っていたということがきっかけとして大きかったと思います。

——当時の裁判の論点はこういったものだったのでしょうか。

○鎌形 当時の水俣病、特に裁判をめぐる争点というのは、大きく言って2つです。1つは病像論といって、水俣病と認定できるかできないか、それはどういう条件なのか、ということです。判断条件と我々は言っていました。認定基準という言い方もありますけれども、それについての争いということです。

それからもう一つは、いわゆる責任論といって、水俣病の発生と拡大に国の法的責任があっ

たかどうかと、こういう議論です。いわゆる建前の世界では、どちらも国の主張を曲げるわけにはいけないという話があった。

○小林 認定申請中に亡くなった方を剖検すると、有機水銀の影響と思われる脳の病変が確認され認定される方が一定数出ていたので、ボーダーライン層が残ってしまっているのではないか、というのは、ずっと引っかかっていたところがありますね。

○鎌形 病像をめぐる話は、どういう解決に持っていくかというときに、すごく関係者で頭を悩ませたところなのです。やはり救済を求める側からすると、自分を水俣病と認めてくれと。これが非常に大きな願いだったのです。要するに、補償金を幾らもらうとか、そういう話はあるけれども、それより前に、自分が故なく紛争、裁判を起こしているのではない、故なく助けてくれ、救ってくれと言っているわけではない、自分を水俣病と認めてくださいと、こういうところをどう解決するかというような話だったのです。

○小林 そうですね。大島大臣は、少なくとも中心的に長年やってきた皆さんにとっては、何か補償金欲しさにただやっていたというのではなくて、正当なことを求めてきたのだ、今回はそれに応えるものだということころは、多分一番重要なポイントだと思って、いつも発言されていました。

◆ 政治解決に向けて

——*膠着状態*と言ってよいと思いますが、そこから政治解決に向けた動きはどのように出てきたのでしょうか。

○小林 私にとっては大島大臣が任命されたところから始まっている。あのとき大島先生は、当時では珍しく40代で、結構若くして大臣に抜てきされたという感じだったのです。村山総理からも水俣病の問題の解決を頼むと言われたので、これはやらなきゃいけないというふうにかなり決意を示されていた。

○鎌形 組閣の前の6月に与党の3党合意というのがあったのですが、ただ、解決するということが書いてあるけれど、具体的にどういうふうな条件で何をするかというのは書いていない。だから具体的な中身をどうするかという詰めを大島大臣の下でやったということになりますね。でも、いずれにしても社会党がいなければ、こういう動きになっていないですよ。

○小林 そうですね。政治的に何らかの解決策を出すというのは、もう至上命令というか、大島さんは多分自分ができなかつたら、自分が大臣になった意味はないというぐらいの感じで

やっていました。結果的に、期間はとても短かったけど結構濃密で、大半は水俣病の対応にかけていましたかね。

与党は、小杉隆先生、環境部会長だったと思いますが、福永（信彦）先生、愛知和男元大臣みたいな、環境問題は大事だということを信念で持っている先生が中核でいらっしやった。多分相当苦労されたと思うのですが、環境行政というか、環境の歴史の中で水俣の問題をどうするのかという思いでやられていたのかなという感じがします。さきがけは堂本暁子さんですよ。

社会党のキーマンは田中昭一先生ではなかったか。田中さんが熊本出身の議員さんで地元も分かってたから。与党の連立の枠組みの中で社会党とどういうふうに組むかというのは結構大きかったと思うのです。大臣は1対1で信頼関係築いてというのを大事にしている、朝迎えに行ったら議員宿舎内から帰ってきて「田中先生と会ったぞ」みたいなこともありました。同じ宿舎だったので、部屋で話したのだと思います。その後、国会内で会ったこともありましたかね。

○鎌形 事務方は、与党のPTが開かれてそれに対応していました。その場は、環境庁は何やっているの、早く認めて救済しろというのががんがん来るといふ、そういう感じですよ。

◆ 関係者との調整

——政府部内の調整も大変だったのでしょうか。

○小林 他省庁どうだったのでしょうか。最後の積み上げは大蔵省だよ。

○鎌形 確にお金の問題が解決しないと政府としても進まないですからね。大蔵省とは調整をしていたと思います。

○小林 次官が大蔵省出身の石坂（匡身）さんだけれども、企調局（企画調整局）企調課長（企画調整課長）も大蔵省出身で、企調局がチツソ支援の枠組みをずっとやっているの、大蔵省との調整はその延長だったのだと思います。

○鎌形 正直お金の話はそちらにお任せしてという感じです。構造としては、チツソが払うけれども、その裏から支援がつくという形でした。

○小林 個人にどれだけお渡しするかということと、あと団体加算金ですよ。

大臣もいらっしやったけれども、党の会議だったのかな。要するに1人当たりの一時金の額などが大体固まってきたのだけど、団体には団体としての経費が掛かっているのだから、それ

がないと患者さんに行くべきお金からその経費を出さなければならなくなる。それを出したらというので団体加算金というのができた。

- 鎌形 私は最初、団体加算金には納得いなくて、大臣室でそういうふうにした記憶があります。でも大臣には、ちゃんとまとめなきゃいかんのだというふうに、一喝ではないですけども、諭された覚えがあります。

——環境庁内での調整というのはいくつありましたか。

- 小林 事務方のチームは石坂次官が陣頭指揮で、いつも生産的で、少なくとも大臣のそばから見ると、あまりストレスがなかったです。大臣が「ここだけは」と言うと、石坂さんも、分かりました、じゃあそれは何とかしますみたいな感じだった。

関係局、つまり保健部と企調局は、被害者担当とチッソ支援担当という感じでほぼ一体。水局も、特に異論は言わないですね。

- 鎌形 大島大臣のリーダーシップがあったので、誰もがそこについていった感じですね。

- 小林 だから軋轢というか、大臣のところに何か陳情してくるとか、そういうのもなかったです。だから中のストレスって、担当としてはあったかもしれないけれども、全省的にはなかったのかなと思ってます。

- 鎌形 いろいろ厳しい上司がいるというストレスは、それはいっぱいありましたけれども(笑)。

——地元の調整はどのように進められたのでしょうか。

- 鎌形 確か大島大臣が就任されたのが8月だと思いますが、それから1週間か10日くらいで調整案というのを出して、事務的にまず地元の説明しました。そこから1か月ぐらい一気に調整を進めて、9月の末に大臣に水俣に行っていただきました。その後、年末に閣議決定までいく。

8月には、どういうケースは救済しましょうとか、医療費出しましょうとか、それから、初めに申したように地域振興も一緒にやりましょうと。そういう調整案を出しました。たしか8月の20日前後だったと思うのですが、当時小島(敏郎)課長以下で公民館に行って、患者団体を相手に説明会をやって、ここにある意味キックオフみたいな形になったのです。

そのとき大島大臣は、とにかく意見を聴いて聴いてそれで細部を作り上げる「案」が真っ赤になるまで修正するのだと、こういうふうに言われて、ああ、そういうものなのかなと思った記憶があります。

○小林 大臣の方は、就任からそんなに間がないうちに、大臣だけで老舗の患者団体の皆さんと会っているのです。それがすごくよかったみたいで、お互い信頼できると思ったようです。それは後から、佐々木清登会長とか、患者団体の人からも聞いたからそうなのだろうと思います。

○鎌形 そういう中で、私自身はその調整案を持って説明会に行き、そのまま帰ってくるつもりだったのですが、説明会の場で小島課長が、「担当者を1週間置いていきますので」と言って、置いてきぼりにされた。それで本当に1週間いました。その後も1か月ぐらいは毎週必ず通って、それぞれの団体の人たちと会って、あるいは団体の集会に出て行って、ある意味かなり厳しいやり取りもしました。その中で、水俣病と認めてくれとか、謝罪してくれとか、そういう思い



鎌形 浩史 氏

も含めて、どういうやり取りしたかは当時全部東京に送った。多分それは次官とか、大臣にも目に触れたことがあるのではないかと思いますけれども。そういう意味で、地元の雰囲気とか、患者団体の雰囲気をしっかり伝えるというところがあったですね。

何度も何度も会っていると、ある意味心が通じるようになって、当時患者連合の人と何でおまへは環境庁に入って仕事することになったのかとか、そんなような話にもなるわけです。これは本当の話ですけれども、私はやはり学生時代も環境問題にそれなりに関心があって、岩波新書で原田正純さんの『水俣病』という本を読んだ。これは1つ大きく自分を方向づけた本だと思います。あとは水俣病患者の川本輝夫さんが東京にいらっしゃったときに何かの集会があって、そういうところにも行って、そういう人を間近で見るということもあって、やっぱり環境を何とかしなきゃと思っていた。だからその（入庁理由を聞かれた）ときそんな話をして、やっぱり高度成長がいけないんだよなという話でお互い盛り上がりちゃったのです。もう言い古された表現ですけれども、高度成長のひずみが公害問題だという話があって、やっぱり同じ思いがあるのではないかと向こうも思ったのかもしれないです。そういう中で、謝罪的な言葉をどうするかというのと、公健法上の水俣病患者と言えないのだけれども、でもどういうふうに位置づけるか、そこが大事なのだなということをつかみ取ったということだと思います。

——チッソや地元自治体との関係はいかがでしたか。

○鎌形 これも、先ほども小林さんからもお話あったのですけれども、チッソを財政面では裏から支援するという立場は、別の部局の企画調整局本体がやっていました。

市は、被害者を抱えている地域の自治体ということで、解決に際して地域をどうするかということについては一緒にやろうよという感じがすごくあった。当時はいわゆる「もやい直し」ということがあったので、環境庁がお金を出して、もやい直しの拠点としてもやい直しセンターをつくらうじゃないかとか、そんなような話もずっとできていったのです。

一方で県は公健法の認定をやる主体です。当時でいう、機関委任事務。つまり水俣病認定の当事者ですからお互い訴訟の当事者でもあるのです。なので、解決をめぐっては、県との間は非常に激しい調整もありました。結局調整案出すあたりからは、国が前面に出ていくという感じになりましたね。

- 小林 大臣と市の関係も、市長のもやい直しを支えにしながら進んでいったところがあった。県知事や県会議員とは、結構ぎりぎりまで調整していたような記憶があります。

◆ 政治解決を迎え

——1995年12月までには、チツソが一時金や団体加算金等を支払うこと、国・県は責任ある態度の表明を行い医療費等を支払うこと、救済を受ける方は訴訟等の紛争を終結させることなどを内容とする解決策が合意されました。当時、政治解決が水俣病の最終解決になり得ると考えておられましたか。

- 鎌形 そう思っていましたよね。

- 小林 大島大臣も、そう信じてやっておられたと思います。

- 鎌形 でも結果的に最終解決にならなかった。その後、関西訴訟で国の責任が確定するわけですよ。

また、あのとき確か半年くらいで区切って申請をしてくださいということで、水俣市だけじゃなくて周辺の役場も回ったのです。でも結局申請されなかった方が結構いらっしまった。

- 小林 短期集中的にやれることはやったという感じだったと思います。でも責任のところはどうしようもなかったのかもしれない。かなり、それに近い談話とか、見解は出していましたけどね。

- 鎌形 12月に村山総理の談話があったのですよね。そこで「誠に申し訳ないという気持ちでいっぱいであります」、そういうフレーズを出したのです。新聞では、これを「謝罪の気持ちをにじませた」と受け止めていた。

——今振り返って、政治解決や当時の環境庁の対応から得た教訓のようなものはあるでしょうか。

○小林 政治解決というのでいくと、1つはやっぱり政治と行政がどういうふうに関連すると大きな課題解決ができるかということ。その1つの例なのかなと思います。どっちを向いていくとか、従来の積み上げからジャンプしたり飛んで方向づけしたりするという意味では、やはり政治じゃないとできないところがある。それを役所がしっかりと詰めて形にしていく。政と官がどうあるべきかということの1つの教訓なのかなというところですね。

2つ目は、大島大臣がやったことというのは、いろいろなプロセスがあったのですが、一定の関係を築くということに関しては、かなり人と人との信頼関係をキーマンと築けたということが大きかったのかなと思います。そこは行政官にとってもそういうものがあって、理論とか、大義名分とか、いろいろなことは必要でしょうけれども、大きく動かしていくには、やはり人と人との信頼関係というのが大きな要素になるということは、1つ教訓として見直してもいいというか、そういう気持ちを持ってもいいのかなと思います。

3番目は1番目とすごく似ているのですけれども、政と官という関係だけではなくて、政策的に決断してジャンプするべきときと、我慢して愚直に積み上げていくという、相反する2つのことが多分必要で、いつ、どっちが求められているかということを考える必要があるのかなと。どちらかだけでは駄目。多分タイミングと中身なのではと思うのですが、そういう材料でもあるのかなと感じます。

○鎌形 今おっしゃったとおりだと思います。違う角度からいうと、今環境省には福島に事務所があって、大勢の人間がそこで働いて、いわゆる物事が進む現場を若いうちから経験しているということがありますが、当時は意外に少なかったです。自分もある意味その地域に入り込んで、そこのニーズを酌み取るとか、雰囲気を感じ取るとか、そういうことは非常に大切だと思います。政策自体は日本全体に通ずる政策というのを議論するわけですが、そういう議論と現場は違ったものがあるので、そういう肌感覚を大事にしてほしいと思います。といっても今、福島で若い人たちが現場を経験しているので、私たちの時代に比べると、ずっとそういう感覚はあると思いますが、これは環境行政の中で大事なことだと思います。

○小林 今の環境省だったら、もう少し各局で総力を挙げて水俣を盛り上げるとか、そういう知恵があったかもしれないです。あるいは水質保全局も、被告としての一員だったけれども、水俣湾とか、あの辺の環境で何かプラスの政策も打ち出すとか、自然局（自然環境局）も何かとか、色々アイデアを出してという可能性があったかもしれないけれども、当時はそこまでは余裕なかった。今だったらそういうこともできたかも、と思います。そうすると本質のところはなかなか変え難いところがあるでしょうけれども、全体的に地域を新しい方に持っていくという点では、もう少し環境庁の範囲内でもやれることはあったかなという感じもします。

○鎌形 当時はあまり、例えば地域を応援するにしても、あまりツールがなかったという感じがすかね。でも、大島大臣の下ではかなり頻繁に議論をしていた記憶があります。毎日のように、状況報告しながら何かやっていたのじゃなかったかな。

○小林 そうですね。土曜日に温めて、日曜日にまたやって、月曜日から動けるようにするとかね。トイレに行っても人があまりいないなと思ったら、連休中だったとかいう逸話も昔ありました（笑）。

○鎌形 もうそんな働き方はお勧めしないです（笑）。

◆ 今後の環境行政に向けて

——政治解決も含めた水俣病と環境庁/環境省の長い歴史を踏まえて、今後へのメッセージなどあればお願いします。

○小林 水俣病は熊本と新潟とありましたが、新潟の方は初動の対応として、椿（忠雄）先生が結構最初に調査したので、割と実態が把握できているという話があった。初動のところではなかなか決断が難しいのですが、最初にある程度覚悟を決めて現状を出し尽くすというか、そういうところの重要性が新潟、熊本を通じてみるとあるのかなと思います。昔から言われている感もありますが、初動対応のノウハウみたいな形で確立していけないのかなと、そういうところをもう1回見ていったらどうかなというのが1つです。

あと水俣市は水俣病を経て環境自治体として先進的な地位を確立していこうとされている。大きな意味の環境ということで成功例として定着できるといいな、そういうふうに持っていきたいなと思います。

○鎌形 歴史的にいうと、水俣保健所に報告があったのが1956年。それから、1995年は1つの節目になると思ったのだけれども、そこでも決着できずに、特措法（水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法。2009年制定。）もあり、そして今でもまだ続いているということですよ。その重みというのか、一度損なわれた環境、環境だけじゃなく地域まで損なってしまって、それがどれだけ長い時間残っていくのか、あるいは元に戻せないのかということ、これやはり環境行政に携わる者として常に振り返るべき、そういうものだと思います。

もう1つ、小林さんも言われた、地域として水俣が頑張っていくという、これは相当応援しているつもりなので、これからも頑張っていて、いわゆる環境にとっての歴史ある経験を持つ町として頑張ってもらいたいなと思います。

○小林 政治解決というのは、公健法上の水俣病ではないとされた方の水銀の影響を医学的にどう見るかということについて、1つの答えが出たのかなというところがありました。政治解決の内容ではないところで、水俣病の問題をどう見るのかという点もあると思います。裁判でもそうでしたけれども、問題が発生した当時は卵ですらなかった組織（未だ設置すらされていなかった環境庁、環境省）がそれを引き受けた。見ようによってはちょっと妙な感じもあるのですが、水俣病というのはやっぱり環境行政の原点だというふうを受け止めて、それを前向きに生かしているところが、環境庁、環境省らしいところなのかなと感じます。

そういう意味で、最初の公式発見とか、その直後の場面に直接いた人々の行動というのはやっぱり戒めの対象にしているところがあります。あまり真実に向き合わないでここまでの問題にしてしまったというのが、歴史的な教訓の1つでしょうね。それはいろいろな場面で庁内のキーワードとして出てくることがあった。私の記憶にあるのは、ダイオキシン問題が出てきたときの



インタビュー風景

ことです。物質としても結構あれは難しいし、媒体横断的で大気からも水からも影響がある。媒体別でやってきた公害・環境行政の歴史からすると、横断的に全体の摂取量の評価が必要というような点で、化学物質の中でもエポックメイキングなところもあったと思うのです。どうやって対応できるかというところに見通しがなかったのも、庁内でもセクションとか人によって、「やり方はよく分からないけれども環境庁が出ていかなきゃ」という意見もあれば、「いやいや、そういう訳の分からないところに安易に手を出すんじゃない」とかいう意見も結構ありました。そのときに、「いや、ここでやらなかったら、何十年たってまた水俣の二の舞ではないか」というような発言が出てきて対応することになった。お題目とか何かの挨拶の決まり文句として言っているだけじゃなくて、今現実にスローガンとして生きているところがある。その意味で、苦労してきて、一本当の解決になっているかどうかとか、いろいろ評価はありますけれども一そういうふうを受け止めていること、今は地域づくりみたいところで乗り越えていこうみたいなことも含めて、すごく大きな存在だし、推進力にしているところも環境省のいいところなのかなという感じがします。

多分これからも、問題ありそうだけれども誰がやるべきことかというのがあまりはっきりしないで、できれば誰か拾ってくれればよいという課題はきっと出てくる。そのとき、このデータが間違いであってくれたら楽だなとか、どこか自分たちより濃い関係者がいて引き取ってくれればよいな、と思うことは必ずあると思うのです。どんなに日頃立派なことを言っている、そこに直面するとそういう気持ちは必ず湧いてくるので、そのときにどう踏みとどまるか、多角的に見るかという意味で、水俣の教訓というのは続いていくのかなという感じがします。いろいろな人がいろいろな時代で関わってきたのでしょうけど。引き続き原点であり続けるの

かなと感じます。

- 鎌形 同じように、本当に原点であり続けると思います。私は環境庁時代から環境省に36年勤めて、水俣問題に割と濃く関わった方だと思いますが、やはり常に忘れてはいけない、そういう事柄だったと思います。先ほどから責任論とか議論になっていますけれども、水俣病が起きてきた過程、拡大していった過程を見ると、やはり明らかに、環境行政の失敗というか、まだ環境行政がなかったというような中で起きたことで、それが結局人の健康や生命、あるいは地域での人間関係がずたずたになる、こういうようなことをもたらしてしまった、なかなか元に戻せないことを起こしてしまった。この事実を常に振り返るといえるか、自分がやったのではないとしても、自分が関わった環境という問題については、絶対それは忘れてはいけない過去だと思っています。

気候変動のような現在進行形の環境問題等を考える上でも、環境に不可逆的な影響を残してしまうと、後々その修復もできずに困ってしまうという、そういうことは環境問題に取り組む自分たちにとって、常に頭に置いておかなきゃいけないことかなと思っています。ちょっと格好良過ぎる言い方かもしれないけれども。でも、やはり、そういう意味で水俣病というのは原点だと思います。

— 了 —

話し手 鎌形 浩史 氏 環境省顧問、福島中間貯蔵推進総括室長

1984年 環境庁入庁、2016年 環境省地球環境局長、2017年 大臣官房長、2019年 環境事務次官、2020年 退官。

小林 正明 氏 中間貯蔵・環境安全事業株式会社 代表取締役社長

1979年 環境庁入庁、2014年 環境省総合環境政策局長、2015年 地球環境審議官、2016年 環境事務次官、2017年 退官。

(話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。)

環境影響評価法の制定（1997年）¹

話し手 鎌形 浩史 氏 ・ 倉阪 秀史 氏 ・ 寺田 達志 氏 ・ 藤田 八暉 氏

◆ 環境影響評価法の制定や運用への関わり

- 藤田 私は公害行政に携わりたいと考え、当時公害対策を所掌していた厚生省を希望して入省し、2年後に、新しい経済計画の中で初めて公害対策など環境保全を重要な政策の柱として取り入れることとなった経済企画庁の総合計画局に出向しました。そこで私は初めて環境影響評価（環境アセスメント）というものに出会うことになります。1974年7月に環境庁の企画調整局に環境影響評価を所掌する環境管理課が新設され、そこに法令担当の係長として配属となり、それ以降、環境影響評価の法制化について直接的・間接的に携わってきています。環境影響評価の法制化には長い期間が費やされたことから、我々の喩えで「前九年の役」と言っていますが、その時に担当したわけです。その後も何らかの形で環境影響評価については関わってきて、大学院では環境影響評価の制度論を講義、研究指導してきまして、現在は環境アセスメント学会の会長を務めています。そういうことで、環境影響評価は自分の言わばライフワーク的なこととして取り組んでいます。
- 寺田 私は1976年に環境庁に入りました。環境影響評価は、法案を作るところまでは審査室長を3年間、法案ができた後施行までの3年間は影響評価課長ということで、6年間どっぷり関わりました。
- 鎌形 私は1984年に環境庁に入りました。前年に例の環境影響評価法の廃案ということがあり、それから、その頃、公健法（公害健康被害補償法）の指定地域の問題について議論がされていた。世の中では環境行政の後退とか言われていた、そういう時期に環境庁に入りました。実はここにいらっしゃる皆様に比べると環境影響評価とは短いつき合いで、法律が成立するタイミングの最後の場面、1996年から1997年の1年間、それなりに濃密であったと思いますけれども、そこで課長補佐として関わらせていただきました。環境庁・環境省にいたのは36年で、2020年7月に退職いたしました。
- 倉阪 私は先輩方と違って、1987年から1998年まで11年しか環境庁におりませんでしたの

¹ このインタビューは、2021年5月24日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任によるものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

で、短い役人生活でした。そのうち1年ちょっと米国にいたので、10年弱霞が関で働きました。その中で、環境影響評価については、1995年から後、総合研究会（環境影響評価制度総合研究会）の後半で、海外情報をまとめるところをやらせていただきました。その前に環境基本法もやっていたりして、そこでも若干環境影響評価の法制化につながる動きについて把握しております。

◆ 環境影響評価法案が提出されるも廃案（1983年）となるまでの経緯

○藤田 環境庁が設置されて、当時の激甚な産業公害の防止、自然破壊を何とか防がなければいけないということであったわけですが、片や公害の未然防止を図っていかなければいけないということから、1972年5月に環境庁長官から中央公害対策審議会議長に対して、「公害の未然防止の徹底、広域汚染対策の確立を図るうえにおいて、特定地域に係る公害防止計画は今後どのようにあるべきか」という諮問がされました。



藤田 八暉 氏

その諮問を受けて、防止計画部会から「特定地域における公害の未然防止の徹底の方策についての中間報告」が1972年12月に出されます。この中間報告の中で環境影響評価の実施が必要だということが提言されています。

行政の動きとしては、国連人間環境会議が1972年6月に開催され、そこで当時の大石武一環境庁長官が日本政府を代表して演説し、その中で公共事業の計画策定に当たり環境影響評価の手法を取り入れることを演説されるので、その裏付け措置として関係省庁と話をし、1972年6月6日に「各種公共事業に係る環境保全対策について」という閣議了解をしました。

また、1972年7月24日に四日市公害訴訟の判決が出されまして、事前に環境に与える影響を総合的に調査研究し、その結果を判断して立地する注意義務がある旨が述べられて、その欠如をもって被告企業の立地上の過失があるとされたということで、この判決は開発事業の実施に際しての環境影響評価実施の必要性を判例上明確にしたものでもありますし、社会的にもこういう環境影響評価の実施が必要だということで、大きな影響を与えました。

米国がNEPA（National Environmental Policy Act：国家環境政策法）を制定していたことも大きな要因であったわけですが、そのようなことを我々も勉強して、経済社会基本計画（1973年2月13日閣議決定）の中で環境影響評価システムの確立について書きました。この頃は各省庁も環境影響評価システムの確立というのを書くことについては何ら抵抗もなく、すんなりと通ったという思い出があります。

その後、1973年の第71回国会で港湾法や公有水面埋立法が改正されて、港湾計画の策定や

公有水面埋立の免許等に際し、環境に与える影響について事前に評価することとされ、これについて環境庁に対する協議も行うこととなりました。また、瀬戸内海環境保全臨時措置法（1973年制定、1978年に瀬戸内海環境保全特別措置法と改正）にも環境影響評価に関する規定が設けられたのが法制的な面での動きであります。

中央公害対策審議会の関係では、1973年6月14日に防止計画部会の下に環境影響評価小委員会が設置されて、そこで環境影響評価の技術的な面について検討され、1974年6月27日に「環境影響評価の運用上の指針について」という中間報告が出されます。これで一応、環境影響評価というのはどういうことをやっていくのだということがまとめられました。

これを受けて、当時の三木武夫副総理兼環境庁長官が環境影響評価の制度化を記者会見で表明され、組織的には1974年7月に企画調整局に環境管理課が設置されて、制度化に向けて本格的に取り組んでいくという流れになったわけです。

審議会の関係では、1974年12月に防止計画部会に環境影響評価制度専門委員会を設置し、その専門委員会において、「環境影響評価制度のあり方について（検討結果のまとめ）」を取りまとめ、それを受けて1975年12月に環境影響評価部会を発足させるとともに、環境庁長官から「環境影響評価制度のあり方について」という諮問をして、環境影響評価部会で審議を進めていったということです。

この辺までは割合順調にいったのですが、その後、環境庁にとっては苦難の時代に入っていきます。それまでは、産業公害を起こした反省もあるので、産業界も公害対策をやらなければいけないというのがあったのですが、二度にわたるオイルショック（注：第一次1973年、第二次1979年）を受けてからはそんなことは言っていられないということで、環境庁が規制強化する話は非常にシビアな対応に変わっていきます。

そのような状況の中で、1974年7月に環境影響評価の法制化の取組を始めたわけです。法制化を検討するに当たって、まずは環境影響評価法制のフレームワークをいかに組み立てるかということで、当時知見を有しておられた加藤一郎先生や金沢良雄先生、原田尚彦先生といった学識経験者に教を乞うことで始めたわけです。

ではその法制度の骨格をどうするかという議論をした中で、特に大きな判断を要した事項の幾つかを挙げておきたいと思います。まずは、環境影響評価の実施主体を誰にするかということでした。これは実施時期をいかにするかということとも関係しますので多面的に検討したのですが、実施主体は事業の実施者とすることにしました。これは、米国のNEPAにおいても当時はまだ事業実施段階のアセスについてしか具体的な規則ができていなかったこともあって、まずは事業実施段階を対象としました。港湾計画等については先行してアセスをやることになっていたもので、そういうものについては計画段階のものということで、実施主体は計画の策定者にしたわけです。大事なことは、事業の実施者が当該事業の実施の前に環境影響評価を行って、その結果を公表して、住民等の意見を聴く手続等を行う義務付けをするということで、事業者のセルフコントロールの考え方を基礎としたことです。しかしながら、事業者のセルフコントロールだけでは環境保全上の支障を招くおそれのあるケースも生じ得るという

こともあって、そこをどう手当てするかが法制上の議論としてありました。そこについては、対象事業の実施に係る許認可等の審査に際して、行政として環境影響評価の結果を審査し、その結果当該許認可、補助金交付等に反映させることでそれを抑えられるという仕組みにしました。

実施時期については、まずは事業実施段階からにしましたが、政策段階やプロジェクト計画段階などについて如何するか議論し、その頃に大きな問題となっていたむつ・小川原開発計画のような大規模な地域開発が行われる場合には、その地域開発計画を対象として個々の計画の環境影響評価に先立って全体の環境影響評価を行う仕組みを考えて、別立てする形にしました。

そういった考え方で法制度の骨格を固めて、1975年12月に防止計画部会の環境影響評価制度専門委員会が「環境影響評価制度のあり方について（検討結果のまとめ）」を出し、それを基に環境影響評価部会において検討を進めていくことになったわけです。

これについて、政府が提出する法案ですから、内閣法制局の審査を受ける必要があるため、予備審査をお願いに行ったところ、大変な法案だから審査は簡単にできないよと最初から言われました。

何とか内閣法制局の予備審査を終えて環境影響評価法案を関係省庁に提示したのが1976年3月下旬であったわけです。それが、朝日新聞の4月3日の1面トップに「環境アセスメント法案、要綱まとまる」ということで大きく報道されました。

各省庁との法案協議は、当初から難航を極めました。特に艱難辛苦したのは次のようなところです。

環境影響評価法案では、対象とする事業を法律に列挙したのですが、事業官庁からはなぜに所管の事業が対象となるのかについての熾烈な議論が続きました。次いで、事業者環境影響の調査、予測及び評価、公衆への閲覧、意見聴取などの手続を義務付けることについての妥当性、情報の公開の問題など、条文の一言一句について実務的な面を含めて詳細な議論が際限なく続けられました。

事業官庁からは、このような内容の法律が出来ると事業が実施出来なくなるのではないかとの懸念から物凄い抵抗がありました。その当時は、情報公開法というのは検討もされていなかったですし、行政手続法というのは当時の行政管理庁で検討はされていたけれども外には持ち出していないという状況だったという時代背景もありましたから、各省庁との協議で、環境庁は何を考えているのだということで猛烈な反発を受けたわけです。

そうした状況下で、その時は三木内閣で、環境庁長官が小沢辰男大臣（1974年12月9日～1976年9月15日在任）でしたので、環境影響評価法案を国会に提出するため色々動いていただきました。予算委員会の時に法制化すると大臣から答弁してもらおうとしたのですが、各省庁から法制化をするという答弁は時期尚早として協議が調わなくて、委員会当日の朝、大臣に事情を説明して、「法制化」ではなくここは「制度化」ということでお願いしますという言い方をしたのですが、大臣はその事情を知った上で、法制化するという答弁を予算委員会でした。各省庁から話が違うじゃないかと大分もめたが、大臣が答弁した以上、その後は法制

化することで通していくことになりました。

そういうことで、何とか国会提出にこぎつけようと法案の一部を修正する調整もしたのですが、思うように進まない状況の時に、小沢大臣が大臣室に関係者を集められて、各省庁との協議の状況を確認され、今国会はちょっと無理だな、次の国会にしようということになりました。

次の国会に向けて環境庁としては法案の基本フレームは維持しながら各省庁との協議を精力的に進めました。けれども、事業官庁とすれば、法制化すれば事業の実施が今までのようにできなくなるとの懸念と、環境庁の権限が強くなることは困るとの権限上のことも絡み、かつ産業界の反対ということから決着がつかない状況の下で、毎年協議を延々と続けたわけです。

このように関係省庁との法案協議が進まない状況の中で、地方自治体から環境影響評価条例を制定する動きが出てきました。まず川崎市から環境影響評価条例を作りたいということで環境庁に相談がありました。川崎市というのは公害が激甚な地域だったのと、当時の市長の方針としても非常に厳しい環境目標を掲げて対策を執っていたこともあって、1976年10月に全国に先駆けて「川崎市環境影響評価に関する条例」を制定されました。また、北海道からも条例を作りたいという話があり、1978年7月に「北海道環境影響評価条例」が都道府県のアセス条例としては最初に制定されました。その後引き続いて、東京都、神奈川県が1980年に環境影響評価条例を制定し、その他の自治体でも環境影響評価の制度化をしていったということになります。

このような地方自治体の条例制定等の動きの一方で、各省庁との法案協議で課題となっていた事項について調整を鋭意進めました。特に建設省とは、都市計画事業の扱いについて熾烈な議論を続けました。建設省の最初の意見は、都市施設は都市計画法に基づく手続きで行うので法案の対象事業から外すべきという根本的な意見でした。これでは道路、空港など対象事業の多くが外れてしまいますので、とんでもないと反論し、折衝の結果どうにか折り合いがつけました。次は、環境影響評価法案の手續と都市計画法の手續についての法制上の議論で、熾烈な論争が続きましたが、法制局での法制上の緻密な検討の結果、対象事業が市街地開発事業として都市計画に定められる場合又は対象事業に係る施設が都市施設として都市計画に定められる場合には、当該都市計画決定権者が事業者に代わるものとして、当該対象事業の環境影響評価手続を行うこととする特例を設けることで決着しました。これで法案の法制上の議論はクリアすることができ、事務レベルでの協議が大筋でまとまってきた時に、通産省が今度は発電所を対象事業にすることは認められないから外すようにと言い出し、それは絶対にのめないと押し返したのですが、この問題は自民党の政調を巻き込んだ議論となり、その後延々と続いていったわけです。

1978年12月に大平内閣になり、各省庁と詰めの協議を鋭意進めるとともに、中央公害対策審議会に対し1975年12月「環境影響評価制度のあり方について」を諮問してから3年余の年月になりましたけれども、1979年4月に、速やかに環境影響評価の法制化を図るべきである旨の答申を頂きました。この答申を受けて、各省庁に法案を提示し、不退転の決意で協議を進め

るとともに、国会の与野党の関係議員など関係方面の理解を得るべく全力を挙げました。

そうした時期の1979年11月の内閣改造で環境庁長官に土屋義彦大臣(1979年11月9日～1980年7月17日在任)が就任され、環境影響評価法案を年明けの通常国会に提出するというので、着任早々から精力的に動いていただきました。

そのような中で、今度は神風が吹いたといいましょうか、新自由クラブが1980年度

予算案の衆議院予算委員会の採決を前にして、過半数を持たなかった自民党との間の政策協議で環境影響評価法案の国会提出を条件の一つとして要求し、大平正芳総理の決断でのまれたのです。そういうこともあって、大平総理は環境影響評価法案を国会に提出する旨を言明され、内閣は1980年3月6日に「環境影響評価法案関係閣僚会議」を設置することを決定し、伊東正義内閣官房長官がその取りまとめをされることになりました。これを受けて、その下に翁久次郎内閣官房副長官(厚生事務次官から就任された方)を座長とする関係省庁局長会議が設けられ、今国会に法案を提出するために、各省とも割り切れるものは割り切って、関係閣僚会議に上げる前に事務レベルで一致点を見出し、早急に法案の詰めをせよと強い指示をされました。局長会議はこの指示を受けて、清水汪内閣審議室長(大蔵省出身)が、その座長代理となって局長会議を司会し調整を進める形で、関係省庁との法案協議で妥協点が見つかっていなかった問題について一致点を見出す会議を持ちました。これは前代未聞と言われたのですけれども、関係省庁の局長が総理府の会議室に連日集まり、問題の一致点が見出せるまで白熱した議論を続け、時には明け方まで議論が続いたということです。この会議において各省庁との法案協議で問題であった発電所を対象事業にすることなどについて全てクリアし議論がまとまりました。

こうして、環境影響評価法案関係閣僚会議に上げられ、3月28日の第1回の関係閣僚会議で法案要綱が決められ、4月18日の第2回の関係閣僚会議で環境庁が法案要綱に基づき各省庁と折衝して作成した環境影響評価法案が合意されました。これを受けて、政府与党にその法案を提示して了承を求めたのですが、電源立地への影響などを懸念する産業界の意を受けて政審の商工部会が強く反対し与党内の調整をする時間が足りなくて、この国会に提出することについての結論が出ないということになり、それではということで、土屋大臣は、5月20日の閣議で、先の関係閣僚会議で合意した法案を報告し、同法案は閣議了承されるとともに、今後可及的速やかに政府与党の了承を得て、同法案を閣議決定して国会に提出することも了承されました。

これにより、次の国会提出時に改めて各省折衝を繰り返すことはしないことになったのです



中央公害対策審議会「環境影響評価制度のあり方について」答申(1979年4月)(写真右)、環境影響評価法案(1981年第94回国会提出)関係資料(写真左)

(藤田 八暉 氏 提供)

けれども、大平内閣が与党内の造反もあって内閣不信任決議案が可決されて6月に衆参同日選挙となり、その選挙期間中に大平総理が急逝されました。選挙後の特別国会で大平派の鈴木善幸議員が総理大臣に選出されたのですが、内閣が変わったこともあって法案の対象事業から発電所を外せという電力業界をはじめとする産業界の動きが強くなったわけです。その時に、環境庁長官に任命された鯨岡兵輔大臣（1980年7月17日～1981年11月30日在任）は環境影響評価法案の国会提出のため誠心誠意、色々と動いていただいたのですが、発電所を対象事業にしたのでは駄目だという関係業界の意を受けて、政審の商工部会等の反対により自党内の調整が難航し、法案の国会提出の目途がつかず、鯨岡大臣は1981年3月6日に意を決して辞表を懐にして鈴木総理に意見具申をされ、党総裁の立場から党に法案の提出について前向きに党内調整を進めるよう強く指示されるようお願いしたいと決断を迫られました。4月21日に安倍晋太郎政調会長は、宮澤喜一官房長官に法案の今国会提出に対する党側の厳しい情勢を伝え、党三役で協議した結果、今国会に法案を提出する場合は、対象事業から発電所を除外することで意見が一致したが、政府は政府原案を修正してもよいのか、鈴木総理とも相談してほしいと、党側の考えを伝えられました。翌22日、宮澤官房長官と鯨岡大臣は、鈴木総理に判断を求めた結果、法案の対象事業から発電所を削除し国会提出を急ぐということになり、直ぐに与党との調整が行われ、漸く1981年4月28日に環境影響評価法案は閣議決定され、同日に国会に提出されたということです。そういう形で国会に提出することになったのですが、今度は逆に社会党などから、骨抜きにされた上に対象事業から発電所まで外した法案は駄目だということで、衆議院環境委員会での審議がなかなか進まず、その後継続審査を繰り返しました。

そうした中、鈴木内閣は退陣し、1982年11月に中曽根康弘内閣になり、1983年11月の衆議院の解散に伴い、環境影響評価法案は審議未了、廃案となったのです。しかし、内閣が提出した法案は、衆議院が解散されて廃案となったとしても次の国会に再提出するのが慣例であったので再提出しようとしたところ、自党内の手続が進まず会期末になり、中曽根総理の判断で法案の再提出は見送るとされたのです²。

◆ その後の法制化に向けた動き

○倉阪 私は、1995年7月、環境影響評価課の課長補佐として、1998年3月まで、最後政令を作るところまで関わりましたが、その前の環境基本法も含め私はずっと通産省担当で、その辺りは全てやりました。環境基本法の際に第一段階の引き金が引かれていて、読売新聞に、「環境アセスの法制化見送りの『覚書』 環境庁と関係省庁合意を読売新聞社入手」という記事が一面トップで出ました。環境基本法には必要な措置を講ずるものとするとしか書いていないのです。

² 1983年のアセス法案廃案の後、1984年8月に「環境影響評価の実施について」が閣議決定され、要綱に基づき、道路や鉄道、空港等を対象として環境影響評価の手続が進められることとなった（いわゆる「閣議アセス」）。なお、1997年に制定された環境影響評価法に比べ、スクリーニングや方法書の手続等がなく、対象事業に発電事業は含まれていなかった。

その「必要な措置」の中に法制化が入るのかどうかという議論が環境基本法案の国会審議の中で当然出てくるわけです。そういう中で、当時、社会党の岩垂（寿喜男）さんから質問を受けて、関係省庁一体となって調査研究をやりますという方針で調整し、総理答弁はそれで出してもらって2億円の調査費の話につながるわけです。そこが第一段階の引き金で、そうやって関係省庁で調査研究をやるということで総合研究会が始まったわけです。

では閣議アセスのままで何か問題があったのかという話がやはり引っかかるわけです。なぜ法律とする必要があるかということはどう説明するのか。1995年7月にアセスの担当に戻ってきて、そこを何とかうまく説明したいということで、海外調査に行った国だけでは不十分だということで、OECD諸国を全て調べて、諸外国における環境影響評価制度についての調査報告というのを出したのです。これは記者発表しまして、日経新聞だけ書いてくれたのです。ベ



倉阪 秀史 氏

タ記事の一段物です。そこから他の新聞の社説も、国会のその後の審議の枕言葉も、日本だけが法制化していない、なぜ日本は法制化が遅れたのか、そのようなフックがかかったわけです。なので、外圧というか、ほかの国は全て法律でやっている、日本は法律でない、これはおかしいのではないかというような形で持っていったということです。

ただ、関係省庁には諸外国がやっているから日本がやるということでは通じないので、地方分権で地方を制度の中にかませるためには法律が必要だとか、行政手続法の関係でやはり必要だとか、法治国家だから法律でやるべきだというようなことを説明しました。

なので、閣議アセスが不十分だったという認識があったからアセス法を作ったというようなことではなくて、色々な引き金を引いてそういった空気がちゃんと醸成されて法律化に至ったというような認識になります。

○寺田 最初は法案を作ろうかという話で、1992年のリオサミットでアセスのことが書いてあって、宮澤総理が環境影響評価法でやりますと言う答弁をしたので、私どもが作業を始めた時には、7月に審査室長になったのかな、その時に一緒に課長になった高部（正男）さんという人が、こんなものはできるに決まっている、できないものに財務省が2億円も調査費をつけないじゃないかと言われたので、ああそうかと、私は最初からできるものだと思っていました。

できないと思っていたのは多分それまで煮え湯を飲まされていた歴代事務次官でしょうね。課長と2人で歴代事務次官3人ぐらいに呼ばれて、おまえら頼むから贅沢は言わずに、今の閣議決定アセスのままでいいから法律にしてくれ、そうすればできるんだからと、あまりにもば

かばかしいことを言うものですから、私と課長は、我々はそんなに志は低くありません、こんなものできるに決まっているじゃないですか、と毒づいたのでございます。

閣議アセスというのは、極端に言えば環境基準を守っていれば全部通すという、今思えばアセスとは似ても似つかない代物です。ですから、環境配慮なんかできるに決まっているのです。そもそも合格ラインが低いのだから。だからその意味で環境配慮が不十分だったという事例は多分ないのです、少なくとも公害系について言えば。そもそも環境基準を順守できない環境負荷が予想されるような計画は各省は立てないですよ。例外があるとすれば自然関係です。自然関係は環境基準のような明確な基準がなかったですから、国立国定公園の核心部とか希少な野生動植物の保護ぐらいがガイドラインだったわけですがけれども、それは過剰な規制に走ったのです。今、井の頭公園にだっているオオタカという鳥がいるでしょう。そのオオタカが空を飛んだだけでダムができなくなるという規制内容になっていまして、今はもうオオタカは希少鳥類から外れましたけれども、当時の環境庁は私から見てちょっとやり過ぎなところがあったと感じていました。

ただ、その時に、それじゃ世の中どうなっているのか調べてみようじゃないかということで、各省の課長級・室長級で、最初は中国と韓国、その次に米国、その次に EU へ海外調査を行いました。私は EU の班で調査に行っただけですけども、その時に一緒に行った各省の室長や補佐は、もうアセスの法律なんかできるに決まっている、しかもその中に地球環境や身近な自然も入れるのだというのほぼ決まっています、みんなの関心はどういう環境保全目標を作るのかということでした。それらの分野では環境基準がないですからね。それで最初に英国に行ったら、そんな保全目標なんてあるわけないだろうと。そんな目標があったらアセスなんてしないでいいのだ、規制ですればいいのだと言われて、突然今まで信じていた世界がまるきり崩れました。よくよく考えてみると日本のアセスというのは、国際的な標準からはほとんどアセスではなかったということがようやく分かって、それで、EU の制度をそのまま引き写したようなものを作ったということです。なお、当時の米国の NEPA は、法律の構造が全く違って、行政手続法で、実施主体は連邦政府ですから、日本のアセスとやることは同じでも精神としては全く違う代物で、例にはなりませんでした。

○鎌形 今のお話では法律でやることはもう決まっていたということなのですが、当時の私たちの認識ですと、相当な準備行為が重ねられてきたその上に最後の締めのところを担当させていただいたという意識を強く持っていました。やはり環境基本法の中にしっかりと書いてあって、そこである程度の道筋はできて、その後、各省ともコミュニケーションをとって、そういった土壌の上にやらせていただけた、このような流れかと思えます。

その過程では、私自身としては特に審議会に動いてもらってその結論を法制化に持っていくというところでの役割が大きかったと思います。それと、もちろん法律にするということですね。

藤田先生からアセス法制定前の経緯のお話がありましたけれども、当時は、私は学生だった

わけですけれども、学生なりに見ていると、環境庁の法案がある意味、骨を抜かれていくというか、そういうのを見ていたという感じがあります。当時東京都で環境アセス条例の直接請求という運動があって、学生なりにそういうところに関わったこともあって、非常に申し訳ないですけども環境庁にビラをまきにきたこともあって、アセス法が骨を抜かれてけしからんという趣旨のことを申し上げていたというようなことがあって、そんな中で環境庁に入ったので、自分がアセス法を担当するというのは、感慨深く思いながら、これは何とかしなければならぬと思って取り組んだということです。



鎌形 浩史 氏

◆ 法制化に向けた関係省庁等との調整

- 倉阪 関係省庁で言うと、建設省はアセス法は作るものだと、向こうの事務次官がそのようなことも言っていたので、そこは壁ではないのかなと思っていました。恐らく実際にアセスをやっていたところはアセスとはこういうものだというのを分かっていたので、法制化することで事業が止まってしまうものではないだろうという認識を持っていたのではないかと。
- 鎌形 法律の立案の過程でも、一番初めに建設省と話をして、大体の線で共通認識を得たところで次に進んでいくという形がずっと続いていたと思います。
- 倉阪 建設省、運輸省は自分たちで事業をやっていたので、そこは通産省とは違う。通産省は電力会社が事業をやっていたので、多分アセスの業務自体についてあまり深い認識を持っていなかったのかもしれないと思います。
- 寺田 建設省なんか、君たちが法案を持っていったら、こんな生ぬるいものじゃ駄目だと当初は言ったんだろう。同じ省でも、道路局とか河川局は強硬な対応だったんですよ。
- 鎌形 いずれにしても、建設省の窓口とは相当綿密な連絡を取って、ある意味窓口と二人三脚で各局を回って説得していったという感じだったのです。
- 寺田 通産省とだって中身はほとんどもめないんですよ。通産省の担当室長と、法案を出そうという時かな、寺田さん、とにかく電事法（電気事業法）でやらせてくれさえしたらもう何も

言わないと言うから、どうしようかと思ったのだけれども、さすがにそこまで魂を売るわけにもいかないと思って、次の日か何かに課長に報告しようと思ったら、その前に課長が、大先輩たちがあんなに苦労したものを自分たちが降りるわけにはいかない、絶対に降りるなど大演説をやってしまったものだから、もうその話は言えなくなってしまって、この論点は両省が並行線そのまま橋本龍太郎総理のところまで行き、最後は総理判断になったのです。

- 倉阪 通産省の話は、初めは通産省も電事連（電気事業連合会）も経団連（経済団体連合会）も事業者がしっかりやっているからアセス法の対象とすることには反対だと。それが8月までのヒアリングの段階です。その後、12月ぐらいに審議会が非公開になり、その段階で突然、環境庁案は生ぬるいから厳しくしなければならない、厳しくしなければいけないので電事法で発電所のアセスはやるのだと通産省が言い始めたのです。電事連もあつけにとられたような感じでしたけれども、そういう形で通産省が言い始めて、電事法の改正案を彼らも作ってしまって、電事法でやらせてくださいということ言い始めた。そこでずっと通産省に通って、夜中の2時ぐらいから折衝が始まるのです。それで朝の4時ぐらいまで折衝して、また朝の6時に行くとか、ひどいことにほとんど一人でやりました。

それで調整したのが、法の対象事業から発電所を抜くのは絶対に駄目だ、厳しくするところだけ電事法の条文に差し込んでくれという形で、向こうの電事法の改正案は没にして、差し込むところだけ電事法で書くという調整をしたのです。

- 寺田 あれが一番残念な話なんですよ。厳しくするところだけ電事法に差し込んだのですが、その中でアセスが電事法の中での工事計画に関する通商産業大臣の認可の条件になってしまったのです。本当はアセスというのは許認可ではなくて、許認可とは離れた手続で情報交流のためのものであるはずなのに、それが通産大臣の許認可行為とほぼ同一のものになってしまった。そうすると何が起こるかという、許認可の条件になってしまうと厳しい条件なんかつけられないでしょう。柔軟な情報交流ではなくて、本当にガチンコの許認可の条件みたいになってしまうわけで、正直言って私はあの条文は非常に残念でした。

- 藤田 最初に立案した法案は、各省庁との協議を重ねるなかで骨抜きにされる形になりましたが、環境影響評価法案の基本フレームは維持するというので頑張り続け、どうにか環境影響評価法案を国会提出まで漕ぎつけました。その後、今の新法案ではEU諸国がやっているような法制度の形で法案が作られたということで、よかったなという思いでいます。当時のことを振り返ってみると、昭和50年代から60年代初めの時期は、オイルショック後の経済立ち直りということで産業界は経済効率優先で環境コストが掛かる施策は反対となり、環境庁にとって法案はもとより、やりたくても何もやれないという逆風に見舞われた非常に厳しい時代で、不本意ながら環境行政の後退と叩かれ、環境庁不要論まで言われるという状況でした。その時は次に備えてとにかく力を蓄えるしかないということで耐えたという時代であったのです。けれ

ども、その後、リオのサミットがあって、そういう国際的な動きをうまく捕まえて環境基本法ができ、環境影響評価の法制化については言わば三段論法で、基本法で環境影響評価の推進の条項を入れて、それを環境基本計画で具体的に書いて、環境影響評価法の制定へといったような形で順を追って進んでいったので、よかったと思います。

◆ 当時思い描いていた理想の環境影響評価制度とのギャップ

○寺田 作りたかったと思っただけで、思ったほどそのとおりになったので、思い残すことはあまりないのですけれども、ただ、具体的に言うと、第二種事業の規模要件はもう少し下げたかった。しかし、今にして思うと、国の制度で縛られている事業が狭い方がより地方が独自のアセス条例でできますよね。今、国の制度で入っていない廃棄物処理場なんて、地方のアセスで相当色々なことをやっているわけですし、地方のアセスは、かなり幅広く例えば SDGs³のこともできるわけですよ。そういう意味では国の制度は骨格だけで、そんなに広げない方がよかったのではないかという思いがあります。



寺田 達志 氏

○鎌形 環境基本法があって、海外視察もあり、総合研究会の報告もあり、それぞれかなり出来上がった土俵があって、その中で書いてあることは大体全部できたのかなと思っています。強いて言えば、SEA（戦略的環境アセスメント）条項を入れておきたかったなという気はありました。

○倉阪 当時やりたかったことはほぼ入っている法案だったと思っています。スコーピングの際に誰でも意見を言えるようになりましたし、スクリーニングも入れているので、手続的には全て入っているということで、SEAについては、附帯決議で次につなげて、その後、改正法で入ったと思っています。電事法については仕方がないところもありましたけれども、それにしても、向こうが作っていた電事法単独の法案をやめさせてこちらに持ってこれたので、それはそれで調整としては成功したと思っています。

³ SDGs（Sustainable Development Goals）は、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発目標」。2030年までに達成を目指す世界共通の目標。

○藤田 当初から、大規模地域開発を対象とした環境影響評価、計画準備段階の環境影響評価を法制化しなければという思いはあったのですが、結局それが港湾計画というものを別にすればできなかった。事業アセスということで進んできているのですが、SEA を何とか制度化、法制化したいというのが思いとしてはあります。それをどのような形とするのか、今の環境影響評価法では切り分けた形の法制化になるのかということと、色々な事業が複合・累積した影響についてどういう形で対処していくのか、その辺のところは課題としてあると思っています。

あとは、環境基本法 19 条⁴を受けた形で何かできないかということ、これは環境アセスメント学会でも研究テーマだということで詰めていかないといけないということです。

◆ 環境影響評価法を制定した意義と今後への期待

○倉阪 アセス法を作った時は地方の制度がほぼ完備していない段階です。当然、川崎市など条例を持っているところはあったわけですが、持っていないところも多い時に作りました。今は各自治体が条例もほぼ完備している。その結果、スクリーニングで外れたとしても地方条例の網にかかってしまうので、ス



インタビュー風景

クリーニングが機能していないということで、そこは条例・制度が既に地方にあるということをも前提とした形で制度の見直しをしないといけないと思います。

あとはやはり SEA ですね。対象事業の前段階という形の位置決めについては配慮書で入りませうけれども、例えばエネルギー基本計画とか交通基本計画とか、そのような段階で環境配慮、特に CO₂ の排出量とか廃棄物の排出量などをアセスする仕組みを設ける必要があると思っています。そこはアセス法の仕組みとはまた違った法律かもしれないですが、環境基本法 19 条対応ということで若干抜けがあると思っています。

○寺田 今の事業アセスについてはこの制度でいいのだけれども、実際に行われているアセス（の合意形成プロセス）はアセスの名に値しないようなものがあまりにも多いですね。これは制度が悪いのではなくて日本の社会が悪いんですよ。今、日本の社会は人と人との合意形成が

⁴ 第 19 条「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない。」

できにくくなっているでしょう。それは環境省の責任でもアセス制度の責任でもないのだけれども、より充実した合意形成を事業者にどう実現させるかを考えていかないと、どんな制度を作ってもろくなアセスにならないですよ。

もう一つは、SEA の話が出ましたけれども、正直言ってアセス法のフレームワークで SEA をやることについては無理があると私は思います。というのは、これからの環境保全というのは、既に環境保全だけではなくて、SDGs ではないですけども、環境と経済と社会がみんな重なって関係を持ちながらいい将来を作っていくことになるべきものであって、人間たちの思いが環境だけ引っっこ抜いて一歩先にアセスができるのかといたら、そんなことできるわけがないでしょう。そういう意味では、環境保全に特化したアセス制度としては今のアセス法の仕組みで結構だけれども、それをもうちょっとまともに運用するためには社会を変えることを考えてもらいたいということであり、もっと幅広い話をするのだったら、環境省の単独所管ではないかもしれませんが、アセスとは別構えの SDGs 対応の何らかの制度を考えてほしいと思います。

○鎌形 事業アセスに関して言えば、地方との役割分担ということが大きな前提になると思います。また、やはり何かをやる時には、ある程度の影響を見積もって、それをみんなで共有して、どうすべきか議論する、それで社会的な合意を形成していく、こういう仕組みは絶対に必要であって、その内実がしっかりしたものになるかどうかは、少なくとも今あるこのシステムをよりどころにして、これからもしっかりと運用されていくべきだと思います。

SEA については、環境だけではなくところまで視野に入れる必要があります。要はエネルギーにしても交通にしても、ある計画をしたら、これは一体世の中にどういう影響があるのだと。環境ももちろんですけども、社会に対する影響とか色々あると思いますので、そういうものを事前に見積もって情報共有していくというシステム、それも作る側が恣意的にやるのではなく、ある程度のルールに従ってやっていくシステムが必要だと思いますので、イメージとしてはなかなか湧きにくいのですけれども、まだまだ議論ができていないところかなと思います。

○藤田 今後の重要な課題としては、政策や計画の準備段階での SEA の制度化です。米国や、EU など広く各国において制度化され、実施されています。持続可能な社会の実現に向けて、環境政策の基盤的施策としての役割を担うものであり、実効ある制度を確立していかないといけないと思います。

それから、規模の小さなスモールアセスについてどのような仕組みを考えていったらいいのか、また、気候変動に対する環境影響評価の在り方について、エネルギーとも絡んできますけれども、それを環境サイドからどういう形で取り組んでいくのか、そういったところが課題としてあると考えています。

さらに SDGs に対応するというので、今、EU などでは持続可能性アセスメントというのが行われています。オリンピックや国際博覧会のような場合は環境に配慮し、持続可能性アセス

メントをやっていくことになっておりますが、大阪・関西万博の場合は SDGs の達成ということを行っているにもかかわらず私から見れば全く不十分。だから正に大阪・関西万博で持続可能性アセスメントをやるべきだということで、環境アセスメント学会として万博担当大臣や環境大臣、経産大臣、大阪府知事・大阪市長等にも要望書を出したのです。それは確かに環境省の所掌範囲を超えてしまうかもしれませんが、そこは環境省が主導的にやっていけばいいのではないかと考えています。自治体の方でも、環境部局が SDGs を担当しているところが多いですし、今後の展開としてはそういったことも頭に置いて進めていく必要があるという思いです。

— 了 —

話し手 鎌形 浩史 氏 環境省顧問、福島中間貯蔵推進総括室長

1984年 環境庁入庁、2016年 環境省地球環境局長、2017年 大臣官房長、2019年 環境事務次官、2020年 退官。

倉阪 秀史 氏 千葉大学大学院社会科学研究院 教授

1987年 環境庁入庁、1995年 環境庁企画調整局環境影響評価課課長補佐、1998年 千葉大学へ出向、1998年 千葉大学法経学部助教授、2008年 法経学部教授、2011年 大学院人文社会科学研究所教授、2017年より現職。

寺田 達志 氏 学校法人東京環境工科学園 参与

1976年 環境庁入庁、2007年 イースト・ウエスト・センター派遣（環境省大臣官房付）、2008年 環境省地球環境局長、2011年 地球環境審議官、2012年 退官、2013年 駐ケニア特命全権大使及び UNEP（国連環境計画）常駐代表（～2016年）。

藤田 八暉 氏 久留米大学名誉教授、環境アセスメント学会会長

1968年 厚生省 入省、1993年 関西国際空港株式会社審議役、調整部次長、1995年 環境庁環境研修センター研修企画官、1999年 大気保全局大気生活環境室長、2001年 辞職、2001年 前橋国際大学教授、2003年 久留米大学教授（～2019年）。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

気候変動枠組条約 COP3 と京都議定書の採択 (1997年)¹

話し手 亀山 康子 氏 ・ 高橋 康夫 氏 ・ 高村 ゆかり 氏 ・ 竹本 和彦 氏 ・ 浜中 裕徳 氏

◆ 気候変動交渉への関わり

——初めに、気候変動交渉にどのような形で携わられていたかお聞かせください。

○浜中 私は地球環境部ができたときに、条約交渉を担当していた当時の加藤（三郎）部長、担当課だった環境保全対策課の柳下（正治）課長の体制を企画課長としてサポートするということで間接的に関わっていました。その後、1995年7月に地球環境部長を拝命し、京都議定書交渉を担当し、環境省発足後は地球環境局長、それから地球環境審議官として、議定書実施ルール交渉、あるいは議定書発効に向けた取組に従事しました。

COP（気候変動枠組条約締約国会議）について、COP1（ベルリン）は部長就任の数か月前に開催されたので、担当していませんでした。COP2（ジュネーブ）からCOP9（ミラノ）まで出席し、2004年地球環境審議官を最後に退官しました。

○竹本 私はCOP3、京都会議のときは、議長補佐として参加しました。その後、COP4（ブエノスアイレス）からCOP15（コペンハーゲン）にかけて、必ずしもすべての会合ではありませんが、様々な立場で国際交渉に関与させていただきました。

○高橋 私が最初に関わったのはハグのCOP6で、国連大学高等研究所に出向していたので、そこから派遣され、技術移転という分野を担当しました。その直後、温暖化国際対策室長となり、COP6再開会合（ボン）、7（マラケシュ）を、その後、研究調査室長に異動し、8（デリー）、9、10（ブエノスアイレス）と、森林の吸収源の分野を主に担当しました。

○亀山 1992年に気候変動枠組条約が採択されたのと前後して、4月に国立環境研究所に研究員として就職しました。もともと研究の専門が国際関係論で、研究対象が気候変動枠組条約の交渉過程でした。直接交渉に携わった方々にインタビューして回っているうちに、「交渉に入りませんか」とお声がけいただきました。当時、国環研は環境庁国立環境研究所でしたので、私も

¹ このインタビューは、2021年4月20日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

政府代表団の一員として参加しました。1995年の春にベルリンのCOP1に参加し、それ以降も、ほぼ毎年COPに出席しました。2001年以降は国環研が独立行政法人化し、リサーチNGOとしてオブザーバー参加しています。

○高村 当時、私自身は、オゾン層破壊物質を規制するモントリオール議定書など国際環境条約のコンプライアンス(遵守)について研究していました。1998年以降、京都議定書の実施規則が交渉の俎上にのりということで、当時の梶原(成元)室長を通じて、加藤久和先生が座長の検討会に呼んでいただきました。それが京都議定書の実施規則の交渉に関わる、ひいては気候変動交渉に関わるきっかけになりました。



高村 ゆかり 氏

COPとの関係では、1999年に遵守制度に関する議論が始まり、補助機関の会合で初めてボンに行きました。その年開催されたCOP5には参加していませんでしたが、2000年の1回目の補助機関会合から、特別作業部会などの会合を含め、すべての交渉会合に参加しています。COPは、COP6から全部参加しています。

——COP3を京都に誘致するきっかけについて教えてください。

○浜中 COP1で、宮下創平先生が環境庁長官で日本政府代表として出席され、COP3以降のできるだけ早い時期のCOPを日本に誘致する用意があると表明されました。その当時は地球環境部長の澤村(宏)さんや、環境保全対策課長の松下和夫さんが担当で、お話を聞いていました。地球温暖化問題について、竹下元総理を始め、与党や政府の中で大変大きな課題であるという認識は既にできていて、この問題で日本が国際的なリーダーシップを発揮すべきだという考えも多くの方に共有されていたと思います。

なお、地球部長就任の際に、上司から、あなたの部長として最も重要な課題はCOP3の日本開催をCOPで正式に決定すること、そしてそれを受けた議定書交渉を行うことだと指示され、COP2に向けた準備として、日本開催に向けて政府内で意思決定をしようとなりました。当時小林光さんが担当課長で調整し、政府内では特段大きな問題はなく、このプロセスは進行しました。それでCOP2で岩垂寿喜男環境庁長官(当時)が日本政府代表で正式に申出を行い、COP3の京都開催が決定されました。

これまで条約交渉会議の議長国としての経験がなかったものですから、COP1議長国のドイツ環境省、当時、ボンにありましたが、コーネリア・ケネット・ティーレン課長を訪問し、いろいろ経験や教訓を聞きました。その後、COP3に向けた交渉に本格的に取り組みました。

◆ 日本の削減案

——COP3 に向けて日本の削減案を作成するに当たり、どのような議論がありましたか。科学的な知見はどのように生かされたのでしょうか。

○浜中 1990年水準からの相当の削減（シグニフィカント・リダクション）については、国際的には相場になりつつありましたが、国内ではこの意味するところを含めて十分に共有できていませんでした。環境庁としては、国環研（国立環境研究所）の分析から、1990年水準から5%削減、あるいはもう少し削減できるのではないかと考え、主張しました。しかし、通産省は、エネルギー起源のCO₂については、1990年水準から下回るのは絶対に不可能だと主張しました。電力、鉄鋼、化学、自動車など関係業界をバックとして、豊富な情報を持っており、それを武器に強く主張して譲らず平行線で、なかなか説得できませんでした。橋本龍太郎総理大臣は、このままでは議長国として満足に采配できない、ということで、官邸が中心となり調整に乗り出しました。官邸には、官房副長官として、厚生省時代から非常に親しくしていただいた古川貞二郎さん、その下に内政審議室長の田波耕治さん（後の大蔵事務次官、国際協力銀行の総裁）、それから外政審議室長の平林博さん（後のインド大使）がいらっしゃいました。

まず、国際的な相場感を国内関係者で共有しようということで、国際会議の場、AGBM²第7回会合（1997年8月）だったと思いますが、石井道子環境庁長官を始め、我々事務レベルでも、腹案一すなわち日本は京都会議の最後の落としどころを1990年水準と同じくらい、ゼロ%削減としたいという案一を打診しました。それに対し、欧州や途上国の関係者からは、そんなことではお話にならないという回答でした。ではどのくらいなら受け入れ可能かと聞くと、大方の感触は1990年から5%削減程度でした。石井長官が帰国されて橋本総理にそのことを報告し、官邸や各省の関係者にもその情報が共有され、京都会議の最終成果は、先進国全体で5%程度削減ということではないかという共通認識になりました。

これを共通認識として、日本としてどうするのか。当時の交渉作業部会、AGBMのエストラダ議長（アルゼンチンの外交官）が、日本は議長国として早く提案を出せということを強く言われていました。日本の国内削減はどうするのかという難しい問題にぶつかるわけです。それで官邸が直接調整に乗り出し通産省、環境庁、運輸省、その他の省庁を集めて、意見を戦わせ、議論しました。エネルギー起源CO₂については、通産省の主張のとおり、つまり90年水準となりました。しかし、それ以外にも削減の可能性があるだろうということで、エネルギー起源以外のCO₂、メタンや一酸化二窒素といった対象ガスの削減の可能性について、環境庁が関係各省をまとめて検討を行いました。その結果、0.5%程度の削減は可能だということになり

² 気候変動に関する国際連合枠組条約のベルリンマンデート・アドホックグループ（Ad hoc Group on the Berlin Mandate）

ました。

しかし、そこまでいっても、相場の 5%削減までまだ隔たりが大き過ぎます。そこで、目標年として見込まれる 2010 年まで、少し時間がある。相当いい技術が開発できるかもしれないし、国民各界、各層の努力も、もっと進むかもしれない。だから、そこは今積み上げができないが、2%分ぐらいは見込めるだろうということで、通産省の方々は目を丸くして見ていましたが、全体で 2.5%削減と見積もりました。しかし、まだ 5%まで隔たりがあります。そこで国別の事情の違いを考慮して、目標を差異化しようということをして日本が提案していくことにしました。その理屈として、ここは通産省が口を酸っぱくして言っていました、日本は 1980 年代、第二次オイルショックの頃に、企業が大いに省エネ投資をやったため、欧米に比べて非常に産業界のエネルギー効率が低い。1990 年を基準で比べられたら、日本は不利になる。そこで、かなり勝手な理屈かもしれませんが、目標は少し低くてもいいという理屈を立てて、基準となる先進国の削減率は 5%ですが、日本提案で出す日本の削減目標は 2.5%だ、しかもそのうち、特に化石燃料の燃焼に伴うエネルギー起源 CO2 は 1990 年と同じ水準だ、こういう考え方でまとめました。通産省は、産業界に対して、従来から皆さんと議論して大体まとめてきたゼロ%というのは変わらないという説明をしていました。各省庁とか産業界との調整を含めて、私は「ガラス細工」のようだと言っています。

ただ、多国間の国際交渉で、1 つの国の言い分が 100%通るということはまずあり得ません。半分か、それに若干プラスして取ればいいというぐらいに考えた方がいいのです。そういう中で、ガラス細工のようにまとめて、もう 1 ミリたりとも動けません、これを全部認めてくれないと私は降りますというのは、国際交渉ではとても通らない主張なのですが、官邸の力を借りて調整して、ぎりぎりのガラス細工を作り上げたところから来る難しさがあったように思います。

○亀山 国立環境研究所では、私の元上司に当たります森田恒幸先生が、数年前から AIM モデル（Asia-Pacific Integrated Model、アジア太平洋統合評価モデル）を作っていました。当時アメリカやヨーロッパではモデルを活用して排出削減策を評価する研究が始まっていた時期で、日本でも同様の研究プロジェクトが立ち上がって、それを活用した初めての機会でした。



亀山 康子 氏

京都議定書に関しては、2010 年までに 1990 年比で 6~8%の削減は可能だという試算を出したんですけれども、当時日本では、通産省側でそういうしっかりしたモデルを作った研究者がいなかったものですから、通産省からは、根拠を出せと言われました。モデルの中身

やその前提条件をオープンにすると、この前提条件が間違っているとか、この試算がおかしいとか、細かいところを全部突いてくるような形になってしまったんです。それに一つずつ丁寧に答え、それでも6~8%は削減が可能だということは証明し続けたんですけども、森田先生のお立場は非常に辛いものだったと思いました。今でこそ経産省側にも同様のタイプのモデルがあって、モデル対モデルという意味では対等な話ができるようになりましたけれども、当時はそうではなく、科学的でない議論が多かったと思います。ただ、やはりそのモデルがなければ、環境庁から削減可能だということを主張するのは難しかったので、環境政策を実施するに当たって、いかに科学的な知見が重要かということを感じさせられるものだったかなと思います。

また、パリ協定では、2°C目標や1.5°C目標という、究極的に達成しなければいけない目標が定められ、それに向けて2050年までにネットゼロにするとか、2030年にこれぐらい減らさなければいけないというような、バックキャストिंगの手法が使えるようになるんですけども、京都議定書の当時は、そういった長期目標自体に合意が得られていなかったのも、そもそも何%減らすことが気候変動の抑制にとって必要なかという観点からの議論が、科学的にできませんでした。どれだけ減らすべきかの「べき論」の議論ができないとなると、どれぐらい減らせるのかという、「キャン(can)」の議論しかできないんです。そうすると、産業界からは「これぐらいしか減らせません、もう乾いた雑巾でこれ以上省エネはできません」という主張のみになってしまいました。また当時はエネルギーの脱炭素化という発想があまりなかったですから、原発をやりますとはおっしゃるんですけども、再生可能エネルギーは当時非常にコストが掛かるという認識がある中で、いかに削減するかはどう省エネするかの話でした。その中で、削減するという合意を得るのは難しかったと思います。

◆ COP3 での交渉について

——COP3 では、事前に十分な議論をしていなかった、吸収源、対象ガスの範囲、市場メカニズム等の削減率の深掘りについて、現場で交渉がスタートしたと承知しています。交渉はどのように進められたのでしょうか。現地での日本政府内の連携はいかがでしたか。また、最終的に京都議定書を取りまとめることができた要因は何だったのでしょうか。

○浜中 本番に入る直前の11月頃に東京で非公式閣僚会合を開催し、その後、当時の大木浩大臣、後のCOP3議長を先頭に、EU、アメリカなどとの閣僚幹部レベルでの意見交換も大変精力的にやり、幾つかの交渉上の論点については、一定の収れんが見られましたが、数値目標については、EUは15%削減、アメリカはゼロ%、日本は2.5%削減ということで、お互いに隔たりが非常に大きいままでした。また、日本が主張した目標の差異化についてはなかなかいい反応がない。一方で、EUは15の加盟国の間で一致して取り組む必要があり、実は各国いろいろな事情があったのですが、それを表に出すとばらばらになるおそれがあり、EUバブルというこ

とでまとめて15%削減しますと強硬に主張しました。こういう重要な論点でなかなか隔たりが埋まらないまま、本番に突入しました。

第1週は事務レベル協議で、差異化やEUバブルについて、少しずつアメリカやEUが柔軟になる兆しが見られましたが、数値目標はどうなるのかという点が大きな関心事項でした。実は外務省筋から、どうもアメリカが動く兆しがあるようだという情報がありましたが、具体的な内容はよく分かりませんでした。第2週はハイレベル会合で、アメリカからはゴア副大統領が出てきました。アメリカの代表団に柔軟になるようにとクリントン大統領から指示があったようです。交渉団長のアイゼンシュタット国務次官は、「数値目標で2%程度の削減に合意する用意はある。さらに吸収源の吸収量を算入すべき」と主張し、そういった条件次第では、もっと深掘り（ディーパーカット）もできると示唆しました。そうして数値目標を巡る交渉が動き始め、歩み寄る可能性が初めて出てきました。歩み寄らないと合意が成立せず、京都会議は成功しないので、現場も、もう寝ている暇はないという交渉に突入しました。そのときの重要な論点は、吸収源の吸収量の算入方式をどうするか。代替フロン類を対象ガスに含めるのか、いわゆる3ガス（3種類のガス）か、代替フロン類を含めた6ガス（6種類のガス）かという違いです。それから、排出量取引、共同実施、CDM（クリーン開発メカニズム）といった、いわゆる京都メカニズムの扱いでした。

環境庁、特に私は、主に吸収源を担当しました。第1週までは、日本としては、森林などの吸収量の算定は石油、石炭などを燃やして排出される二酸化炭素を算定することに比べれば非常に不確実性があり、直ちに法的拘束力を持つ数値目標に入れるのは時期尚早で、第一約束期間では、せいぜい1990年以降に実施された新規の植林や、再植林、あるいは森林伐採による排出といった限られた活動による排出と吸収だけを算入する方式（限定グロスネット方式）がせいぜいだと主張していました。しかし、議長国として、数値目標の合意を最優先とすると、日本として合意される目標を達成する条件を確保する必要がありました。

代表団内でも、現場の交渉で中心となって進めてこられた田邊地球環境問題担当大使（その後逝去された）が私に対して、「もうこんな状況になっているのに、環境庁は今までのポジションにこだわるんですか。そんなことをしていたら京都会議が潰れてしまう。それでもいいんですか。」とまで言われて、交渉方針を転換しました。当時吸収源の問題は農水省、林野庁が担当でしたが、森林吸収はあまり大きな 이슈にならないとの見込みもあり、林野庁の方が東京に帰ってしまい、京都にいなかったため大変苦慮しました。そういうことで日米EUの三極間交渉を行い、日本として目標のレベルの2.5%削減から、森林吸収源を最大限算入し、合意に



浜中 裕徳 氏

向け 5%とか 6%までの隔たりを埋め、先進国全体としての削減を 5%以上にするというところで、日米 EU の間で最小限の差異化を行うことになりました。対象ガスは、代替フロン類を含めて 6 種類のガスにする。吸収源は対象とする活動を限定しないグロスネット方式で算入する方向で調整が進みました。

そういう調整の過程で、やはり途上国に自主的に約束をしてもらおう、アメリカ議会を通してアメリカを議定書に引き込むためにも、途上国もこれだけやるということを示さないといけない、そのためには先進国ももっと頑張る姿を見せないといけないということで、一旦日本の目標は 5%程度、アメリカも 5%、EU は 6%、あるいは 5%、6%、7%といったような話もあったのではないかと思います、それではまだ不足する、もう一息頑張ろうということでした。首脳間の電話協議も経て、最終的に日本 6%、アメリカ 7%、EU 8%となりました。その最終過程では、代表団内では、大木大臣（議長）の下に、高村外務政務次官とか、外務、環境、通産各省庁の高級事務レベル、大使や省ナンバー 2 の審議官などが集まって激しい議論がありましたが、最終的に受け入れることになりました。その過程では、官邸も含めた調整もありました。やはり COP3 の成功を重視する官邸の方針が最終的な決め手になった、最も重要な要因であったと思います。

先ほど、ガラス細工の調整と言いましたが、一旦国内でそのように調整した 2.5%目標について、産業界に対してエネルギー起源 CO₂ はゼロですと話をしていた通産省は、大変この問題に苦慮したと思います。こうした説明を政府として変えるわけにはいかないということで、京都会議でいろいろあったけれども、森林吸収は日本の要求を最大限見込むということにした。そこは今後の実施ルール交渉で必ず確保するから、産業界の皆さんにこれ以上の負担をお願いすることはないということになりました。京都会議が終わって東京に帰ってきてすぐに、通産省の方々が乗り込んでこられて、吸収源の分の 3.7%は環境庁が責任を持ってやってくれないと困る、約束しろと、当時の企画調整局長室で膝詰め談判で言われ、今後の大きな課題として受け止めざるを得ませんでした。

合意できた要因について、私は、地球温暖化問題に具体的に取り組む第一歩として、COP3 で先進国の削減義務を初めて定めるという京都議定書の合意が重要だという認識を、当時の日米 EU の首脳、政治指導者が共有していたということが大きかったと思います。また、数値目標達成のための条件の確保という点も、交渉の大きな課題でしたが、それが大枠、骨組みとしておおむね合意されました。逆に言うと、議定書の批准、発効に向けて、詳細な実施ルール交渉が課題として残りました。

○竹本 日米欧の交渉で、最終段階ではそれぞれが妥協できる部分、確保したい部分が徐々に見えてきました。例えば EU ですと、バブルの共同達成という点で、大方の方向が見えそうになってきたところで、少しその目標値もみんな歩み寄りをすると同時に、差異化についても絶対反対と言っていたのが和らいできました。

やはり日米欧三極の首脳レベルで認識が一致し、それが代表団にも当然伝わり、最終合意に

向かっていくモメンタムを維持できたことが大きかったと思います。裏返して言うと、京都会議のときは、三極がまとまれば、全体の方向付けができたという構造でした。

途上国問題については、先進国、特にアメリカは上院決議がありましたので、途上国問題に関する議論を少しでも前進させることに必死になっていました。途上国に良い印象を与えるために、米国が非常に熱心になって数値目標を上げようとし、最終的な合意に向けたダイナミズムを強く感じました。ただ、ベルリンマンデートの歯止めがあり、この交渉には自ずと限界があったと思います。

それから、現地での特に外務省などとの連携についてお話しします。現場では、議長団の一員として、全体会議も、それから裏の交渉も、常に議長と行動を共にしていました。そういう点では、なかなか普段は垣間見られない世界に一気に入っていったわけです。そうした貴重な経験の中から幾つか申し上げます。



竹本 和彦 氏

1 つは大変うまくいった点からお話しします。外務省の中には様々なマルチ（多国間協議）の経験をされた方が数多くおられます

が、京都会議は、我が国の最大事業であり、イニシアチブを執るべき会議でしたので、外務省の経験豊富な方々を議長団に送り込んでいただきました。具体的には、赤尾信敏大使（在ジュネーブ国際機関日本政府代表部）及び国連代表部参事官を務められた柴田孝男公使（在ジンバブエ大使館）にご参画いただき、会議期間中、最初から最後まで大変お世話になりました。深い経験と知見を備え併せ、また人的ネットワークがあるということで、縦横無尽にキーとなる各国交渉団の人たちと直接に連絡が取れる。非常に大きな力添えをいただきました。

また当時、外務省出身の平林外政審議室長が、最終的な詰めの段階で大きな役割を果たされました。会期最後の2、3日間は夜通しの交渉になりましたが、時々刻々各国代表団の対応も変わってくる中で、官邸と議長団との間の連絡を取っていただきました。とりわけ最終局面では、平林外政審議室長は直接会場に乗り込み、各国代表団やエストラダ議長とも、ぎりぎりの交渉をしていただき、合意形成に導いていただきました。

3点目は、最後の局面で、橋本総理から米国、イギリス、ドイツなどの首脳に直接電話をしていただき、京都会議の成功に向け首脳間での合意を取りつけていただきました。

苦勞した点は、事前の情報の収集力でした。外務省は在外公館のルート、通産省はジェットロであるとか、海外の要所要所に職員を派遣しており、ファーストハンド情報が入手できるのに対し、環境庁には海外の出先もなく、頼れるのは、若干遅れて到達する公電のみという状況でした。そういう点では、常に後手に回るといふ憂き目がありました。また、こういう難しい局面の中で、外務省の経験豊富な人にも助けられながら、環境庁の代表団も、みんなそれぞれで

きる限りの最善を尽くして、最終的に議長国として成功につなげていったと思います。

◆ COP3 で残された課題

——吸収源、遵守のルール、京都メカニズムの詳細ルール策定などCOP3 で残された課題について、国内の調整や国際交渉はどのように進めたのでしょうか。2001年に米国の京都議定書離脱がありました、当時の受け止めはいかがでしたでしょうか。またCOP6再開会合、COP7には、どのように対応したのでしょうか。

○浜中 議定書実施ルール交渉について、私は主に吸収源についてお話をします。日本もかつてCOP3本番の事務レベルの交渉で主張していたように、吸収量の把握に不確実性がある。それから、樹木は、自然の中で立木という形で生きていれば吸収は続きますが、それを切ってしまうと人間が使えば、そこで吸収は終わるといふ吸収源の非永続性の問題がありました。それから吸収の活動は1990年以降に追加的に行われたものなのか、あるいはその吸収は人為的努力によるものなのかどうかという問題もあります。いろいろな吸収の量を全部入れていくということにすると、アメリカのような大陸で膨大な面積の森林を有する国の吸収量が大きくなってしまい、排出の削減をどうするかという議論をしているときに削減が台なしになってしまう、大きな抜け穴になるのではないかと。そういう意味での吸収量の規模、スケールという論点がありました。

吸収源による吸収量の算入については、京都会議後も国際的に根強く反対論があり、いろいろな論点があったので、まずCOPからIPCC（気候変動に関する政府間パネル）に対して特別報告書を作ってほしいと要請しました。IPCCのジム・ワトソン議長のもとで、2000年5月に特別報告書が採択され、これが交渉の科学的基礎になりました。その後の国際交渉では、農水省や林野庁の理解と協力が不可欠で、連携して検討を進めました。COP3でこういう経緯で合意されたのだから、何が何でも3.7%を取りに行くことが必要だという経緯論だけで押し切ろうとすると、農水、林野との信頼関係が失われると考え、彼らとはじっくりと議論しました。最終的に農水省、林野庁には間伐、枝打ちなどを積極的に行う育成林だけではなく、天然林も含めて広く吸収量を算入しようという決断をしていただき、日本政府として一致して協力する体制を築けました。

まず2000年のCOP6が非常に重要な場でした。私は吸収源の議論の代表格のブラジル代表にアプローチして、日本は森林の吸収量の確保が絶対に不可欠だと繰り返し話をしました。その結果、多国間交渉の場で、先進国だけでなく、主要な途上国も含めて、おおむね理解を得ることができました。ただ、COP6は最終的に交渉不調となり、翌年のCOP6再開会合に持ち越されました。

COP6再開会合では、アメリカの京都議定書からの離脱を受けて、結果的にEUが合意成立を優先する方針となり、吸収源について日本の言い値をほぼそのまま受け入れました。別の論

点で、遵守制度の問題がありました。遵守できない場合に、不遵守の措置に法的拘束力を持たせるかどうかという議論があったのですが、その決定は COP6 再開会合では先送りになりました。この問題は、最終的には、目標超過分については 1.3 倍割り増して、次期排出枠、第 1 期の目標が 2008 年から 2012 年ですから、その後、第 2 期の目標期間の排出枠から差し引くということになりました。

アメリカのブッシュ政権の京都議定書離脱は、大変な衝撃でした。ただ国内は、日本の京都で議長国としてまとめたという一種の誇りといいますか、議定書を重視する考え方は与野党で広く共有されており、衆参両院で、アメリカの参加を強く求める、日本として議定書を率先して批准して、2002 年発効を目指して国際的にリーダーシップを発揮すべき、という全会一致の決議が採択されました。このときには、小島敏郎さんが、官房審議官だったと思いますが、大変機敏に政界を回られました。

日本としては、アメリカへの復帰の働きかけと、同時に COP6 再開会合に向けて多国間交渉を真剣にやるという、言わば 2 匹のウサギを追いかけるようなことを、どうしてもやらざるを得ませんでした。EU は、割と早く見極めをつけ、アメリカ抜きで日本と EU が組んで、議定書実施ルールに合意し、批准、発効にこぎ着けようとしていたわけです。しかし、日本はなかなか割り切れない。経済界を中心に、京都議定書はなおいろいろと問題があるという考え方があったものですから、アメリカも入らないのでは話にならないという議論になることを恐れていました。小泉純一郎総理や川口順子環境大臣が首脳レベルや閣僚級でアメリカと話合いをし、同時にポンの再開会合に向けて取り組むということだったと思います。

いろいろ課題がありましたが、COP6 再開会合でボン合意、COP7 でマラケシュ合意ができました。そうした交渉過程で印象に残っているのは、主要な論点について、川口大臣自ら閣僚級協議で非常に粘り強く交渉されて、日本が受け入れられる内容で決着したということです。当時環境省ができて、地球環境局や次官級の審議官ポスト（地球環境審議官）ができたということで、地球環境政策の優先順位が大変上がりました。それから、同時に川口大臣が、国際的に活躍する。トップが自らどんどん動きますから情報も集まる。そうになると、外交交渉も川口大臣、環境省が中心になって進むというところがありました。国内的にも、もともと旧通産省出身の方でしたので、後輩である日下一正局長さんとホットラインができていましたので、対米働きかけ、その他国内の調整も川口大臣中心でやっていました。いろいろな意味で、環境省中心に回り始めました。

それから国際環境も非常に重要で、アメリカが離脱しましたので、当時 EU 以外の先進国はアンブレラグループに加わっていたのですが、日本がその旗頭になりました。交渉の最終局面で誰と誰がやるかということになると、COP6 再開会合では、当時のプロンク議長が、川口大臣と膝詰めで交渉した。それから COP7 では、EU の環境大臣に相当する欧州委員会のヴァルストローム環境担当委員と川口大臣が 2 人で交渉しました。そういう意味では日本の役割が非常に大きくなりました。このような経験をしたということは、その要因も含めて、非常に大事な歴史として認識いただくとありがたいと思います。

○高橋 私は環境省になったその日に環境省に戻ってきて、前任の梶原室長から国際交渉担当室長を引き継ぎました。私は、9.11が非常に大きな影響を及ぼしたと思います。川口大臣は9月4日の週にニューヨークに行っていました。当時ブッシュ大統領は、温暖化を否定していたわけではなくて、アメリカは京都議定書とは別の道で取り組んでいくんだということを言っており、政権が変わって気候変動施策のレビューをしたということでした。そのため、大臣からは、できるだけ早くそれをやってアメリカとしての方針を早く出せ、と言っていました。9.11でこれも吹っ飛んでしまいましたが、もしアメリカが何か京都議定書に代わる対策を出していたら、結構ややこしいことになっていた可能性もあるんじゃないかなと思います。



高橋 康夫 氏

また、浜中先生おっしゃったように、COP6、7の辺り、日本が国際交渉において非常に重視されていました。5月のOECD閣僚理事会でしたか、温暖化が非常に重要な議題になって、各国の環境大臣が出席予定だったのですが、川口大臣は国会のため欠席でした。それを補うために、ブロンク議長が、ぜひ川口大臣とボン会合の前に話をしたいと、わざわざ成田まで来て、成田近くのホテルで2時間だけ会議をやって、そのまま戻ったということがあり、非常に強烈に印象に残っています。

当時、日本としては、吸収源の量の確保と、京都メカニズムの活用に制約がかからない、かけないということが至上命題で、その部分はもう環境省も経産省とほぼ同じようなスタンスで、一緒になって交渉をやっていました。特に日本にとって重要だったのは、補足性という、国内対策を主として、その中で市場メカニズムをどこまで使っていくかという点で数量的な目標を作るかどうかという議論と、約束期間リザーブという、どんどん排出枠を売ってしまうということにならないように、その歯止めを掛けるという議論でした。それからCDM、JI（共同実施）に原子力のプロジェクトを認めるかどうかについては、日本は原子力を認めるべきだという主張をしましたが、基本的にはそれは使わないということになりました。

また、遵守、京都メカニズムの参加資格の問題がマラケシュ（COP7）で揉めましたけれども、EUはEU-ETS（EU域内排出量取引制度）をやろうとしていたので、厳しい遵守規定がないと取引が成り立たないということで、そういう意味で非常にこだわったと捉えています。

○高村 私の目から見て印象的だった点を、4つ、申し上げます。

1つは、京都議定書の実施ルール交渉についてです。先ほどお話のありました3条4の森林管理、それから遵守制度、京都メカニズム。資金（ファイナンス）も重要な議題ではありま

したけれども、ルール形成という意味では、この3つが非常に重要な議題だったと私も理解しております。京都議定書の実施ルールの交渉で、面白いなと私が思っていたのは、もちろん遵守の制度は、京都議定書の各国の削減目標の実施をいかに担保するかという観点から議論、交渉されていたと思いますが、2000年の半ば、COP6に向けた交渉の段階から、京都メカニズムを市場メカニズムとしてしっかり機能させるためにはその遵守の確実さが重要だという主張が、先進国の中から、記憶が正しければアメリカやオーストラリアから出てきたことです。通常の多数国間条約の遵守の制度ですと、国としては履行強制可能な拘束力ある帰結を伴う遵守メカニズムに合意することは回避をされる傾向にあると思いますが、市場の論理がむしろハードな遵守の制度を作ろうという国の合意、京都議定書の遵守の仕組みにつながったというのは、大変印象的でした。

2つ目が、米国の京都議定書交渉からの離脱表明は、個人的にもそうでしたが、世界的に大変大きなショックを与えたと思います。ただ、私は、この離脱が、逆にCOP6再開会合での合意とCOP7でのマラケシュ合意につながった、京都議定書の実施規則の合意につながったという、逆説的な見方もしております。日本としてどう対応するか、しかも京都議定書のときの議長国という立場がありますので、大変苦慮されたと思うんですけども、アメリカの離脱が、むしろほかの残りの国々の間で、京都議定書とその実施規則交渉を成功に向かわせる方向に団結させた効果があったのではないかと思います。1つのエピソードをご紹介すると、2001年の途上国グループ、G77+Chinaの議長国がイランでした。産油国イランが議長国というのは通常、あまり温暖化交渉上プラスにワークするとは思えないわけですけども、このときはアメリカの離脱を背景に、「世界の課題に背を向けるアメリカ」をハイライトすることを意識し、合意を成立させ、会議全体を成功させるという立場をとらせる方向で、影響を与えていたのではないかと思います。

3つ目ですけども、このCOP6再開会合からCOP7、特にCOP6再開会合では日本の川口大臣と浜中さんへの注目度が極めて高かったというのが非常に印象的でした。アメリカが離脱した後にCOP6再開会合で合意ができるかどうか、京都議定書とその下での交渉に対するクレディビリティを決める鍵を握っていたと思うんですが、川口大臣に対する信頼感は、諸国の大臣から非常に厚かったと思っています。先ほどお話のあった京都議定書に至るまでの交渉と同様に、政治が、重要なタイミングで重要な役割を果たしていたのだなと思いました。

最後は、COP6再開会合もそうなんですけれども、こうしたのるか反るかと言いましようか、交渉を成功させるのか失敗させるのかという交渉においては、議長国の役割というのが、交渉の歴史を重ねるとともにますますととも重要になってきていると思っています。COP3もですけども、COP6再開会合、COP15—これは失敗した例ですが—、COP21（パリ）についても議長国の役割がいずれも交渉の成否を左右したと感じております。

◆ 京都議定書の発効と思い

——京都議定書の発効に向けてはロシアがキーとなったかと思いますが、国際交渉や国内での調整はどのように進めたのでしょうか。また京都議定書が発効したときはどのように思われましたか。

○竹本 2004年11月にロシアが京都議定書を批准しましたが、それまでの間、日本もEUもロシアにアプローチするのですが、ロシアは前向きな言い方はしつつも、実際に批准するかどうかは確認が取れませんでした。私はたまたま10月にモスクワに行き、ロシア下院の環境委員会のコサリコフ副委員長に会うことができたのですが、コサリコフ氏は、間もなくロシアは批准することになっていると発言された。私も大使館の書記官もこの発言にびっくりしたのですが、これでようやく発効に至るということで、早速電報を書くとともに、直接浜中さんにもお電話しました。

京都議定書発効については、長々と国際交渉などをやりながら、ようやくたどり着いたという安堵感はありませんでしたが、一方でこの先に見える次の課題としての第二約束期間、途上国問題に加えて、アメリカが離脱している状況下においてどうしていくのかという辺りがますます浮き彫りになってきたことを実感しました。

心残りという点では、やはり環境庁は、歴史も浅く、その人的な厚みや経験値に限界があった。また大きな役所との調整や国際情報の入手という点では、組織的ネットワークについても制約、限界があった。そうした中で、他省庁、他国の代表団とも渡り合わないといけないという意味で、他の役所に振り回されたという苦い経験がありました。逆に、成功事例体験という点では、やればできるというよりも、やればできたというような、そういう経験値が上がったのではないかと。様々な経験を通じ、私自身も含め一人一人の職員の自信につながり、それがまた次の政策につなげていくことができたと思います。また国内政策を進めて国際的に展開し、国際的な展開がさらに進んで国内政策に跳ね返るといふ、そういう大きな意味での政策の循環を身をもって経験できたと思います。こうした点で、自信を持って経験を積み重ねていくことが大事だと思いました。

これからの役割では、特に、科学・研究コミュニティとの連携というのが大変重要になると思います。とりわけ環境省が担う役割というのは非常に大きいです。また、トップ外交という点では、環境大臣を支えるとともに、日本外交の方針、日本の政策決定に一番大きな力を及ぼす官邸との距離感を近くすることが大事だと思っています。そうしたことができる人材も育ってきていると思います。

○高橋 ロシアで思い出すのはマラケシュ（COP7）です。京都メカニズムの参加資格のうちの1つに、森林吸収源についての詳細なインベントリーを作ることが案として入ったのですが、それが入るとロシアがそれを満たせなくなって、京都メカニズムの参加資格を失う。そうする

とロシアから排出枠が買えなくなるということで、そういう森林吸収源のインベントリーの厳しい条件は撤回してもらったということがありました。

○浜中 国内の調整について少し付け加えたいと思います。国会に議定書締結の案件を出そうということで、環境省は当時確か岡澤和好さんが地球局長だったと思いますが、議員会館などいろいろ回っていて、大変苦労していたと聞いています。経団連（経済団体連合会）、特に今井会長などが、議定書に法的な拘束力を持たせることに否定的だったという背景もありまして、与党の根回しで非常に難渋しました。国会が批准を承認した後も、経団連（日本経営者団体連盟と統合後の日本経済団体連合会）は非常に遺憾だという意見を表明して、報道もされています。他方、同友会（経済同友会）はこれを歓迎するという見解を表明していた。そういうことがあったというのは、やはり経済界、少なくとも有力な一部に議定書を否定的に考える向きがなおあったということです。また経産OBの方が、COP16（カンクン）の後だったか、京都議定書始末記というようなものを書いていました。このような動きがあったことは、環境省の方々は忘れずにいた方がいいのかなと思います。

反省としては、京都議定書の合意があったことを、国内の政策強化、行動強化にどこまで生かしたのか、国内へのインパクトという点では、かなり課題が残ったと思います。議定書締結後の国会に、小林光さんが担当課長で法案を出したわけですがけれども、省エネ法の壁、二重規制を嫌う産業界の壁などいろいろあって、なかなか難しかった。

また、今、国家以外の主体、ノンステートアクターというのが非常に重要だと認識しています。ビジネス、投資家、自治体、市民、市民団体などのアクターが脱炭素に向けて国際的ないろいろなプラットフォームを形成し、どんどん目標を作り、再エネを調達し、投資の面で脱炭素に向かい、情報を開示し、株主行動をしたり、いろいろな行動を通じ世界の企業や政府にインパクトを与えています。それから、市民が熟議を通じて直接政策を提言できるような気候市民会議といったアプローチも、イギリス、フランスで始まっていますし、国内でも北大の三上先生などが中心となり試みが始まっています。日本では小泉環境大臣のイニシアチブで、ゼロカーボン都市が増えている。また、企業行動の面でも、JCLP（日本気候リーダーズ・パートナーシップ）が政策提言を行うなど、非常に影響力を増していますので、今日本で起きつつある大きな変化と、そこで役割を増しているアクターとますます連携を強めていっていただきたいと思います。

○亀山 日本は、当面は京都に踏みとどまることを決意して、マラケシュ合意を成立させ、批准しました。2005年の京都議定書発効まで取りあえずは至ったところで、第一約束期間が2012年に終わった後、2013年以降どうするのかということが研究者や政策決定者の間で大きな話題となっていました。京都議定書が発効したとは言え、アメリカはいない、排出量削減の義務が掛かっていない中国の排出量が急激に伸びていく勢いが見えてきた、そういう時期に、少なくとも今対象となっていない排出大国をどうやって巻き込んでいくのか。京都議定書第二約束期

間というのを作って、そこに中国など途上国を入れ込んでいくのか、あるいは、京都議定書を一旦やめにして、全く新しい枠組みを1から作り直し、そこにアメリカと中国は必ず入るようにするのか。あるいは第3の案として、京都議定書は、先進国の排出削減目標として維持しつつ、途上国は別の議定書を作るのかという、国際制度論のような議論が華やかになったんです。2005年には、アメリカのブッシュ政権が、アジア太平洋パートナーシップという、アメリカとオーストラリアと中国、インド、韓国、そして日本も入れて6か国の枠組みを作りました。ここでは国連のレジームから離れて、全く独立して、勝手に技術協力とかやり始めてしまうわけです。そうなってくると、アメリカはもう二度とマルチの枠組みの中に入ってくれないのかという懸念も出てきます。国連の下で200の国が集まって合意できるのか、合意したところで、気候変動抑制に十分な削減目標が立てられるのかというような、そういった懸念が出てきたんです。そういう中で、国連の下で続けるんだったらどういふ国際制度がいいのかというような話を、我々も環境省の方々と何度も議論させていただきました。

当時経済産業省さんは、どちらかというと、もうマルチから抜けようという意向が強く、京都議定書はもちろんやめるし、一部の経済界の方々とともにセクトラルアプローチ、セクター別アプローチという発想を提起されました。例えば鉄鋼だったら鉄鋼業界だけの世界標準を作る、セメントはセメント業界での世界基準を作るというアイデアでした。国としての削減目標みたいなのはもうやめると、そういったような提案が経済界からも出てくる中で、国連の中での合意を目指すのであれば、どういふものになるかということ議論する時期だったと思います。ですので、京都議定書が発効した時の感想というのは、多分誰も「やった！これで問題解決する」というのではなく、新しいパンドラの箱を開けたという印象だったと思います。

○高村 1つは、私自身この交渉から大変いい経験をさせていただいて、ほかのいろいろな環境交渉と関わらせていただいても、この経験が私自身のとても重要なパーソナルなアセットになっています。環境省の中にも国際交渉分野でいろいろな経験を積み重ねてきた若手、中堅、そして今日いらっしゃる皆さまがいらっしゃいますが、こうした国際交渉を経験していただくことと、その経験を共有していただくことというのは非常に大事ななと思っています。

2つ目が、パリ協定ができた後、京都議定書はなくなってしまったという評価を聞くこともありますが、その評価は私はフェアではないと思っています。京都議定書の制度の大半はパリ協定に、正に制度の基盤として引き継がれていますし、京都議定書の経験が、200近くの国が合意をしているパリ協定の交渉プロセスに生きています。どのような国際条約の交渉も、国家間の合意に関わるその時代の制約を受けます。科学的知見の不十分さや先進国の排出量が相対的に大きかったなど、京都議定書を交渉した時期の制度を取り巻く時代的な制約もしっかり把握し、その制度的な課題を分析する必要があります。京都議定書はどうしようもなかったとか、感覚的なコメントは今後の国際制度作りに役立たない。時代・社会の制約を踏まえた冷静な分析・評価が必要だと思っています。

最後に、この気候変動の交渉は、交渉で合意される事項の国内での政策・施策の実施を考え

ると、環境省が本来持っている権限、所管の範囲を超えるものであり、他省庁の施策がどうしてもその実施に必要な典型的な交渉だと思えます。ほかの環境分野での国際交渉も多かれ少なかれそうだと思いますけれども、こうした交渉の国内実施を考えたときに、国内でそれぞれ関わる他省庁をどうやって取りまとめて、全体としての環境問題、気候変動問題への実効的な対処を行うのかという課題は、すぐ答えが出る話ではないとしても、これから一層重要な課題でもあり、環境省が果たす役割として期待をしております。いろいろなパターンがあり得ると思いますが、気候変動適応法は、環境省が気候変動の影響リスクを評価し、各省庁の政策決定過程にそれを統合させ、各省が適応策を策定し、実施する。そして実際に施策を促進するプラットフォーム的な機能を環境省が果たす。これは、なかなかよくできているモデルの1つだと思います。

— 了 —

話し手 亀山 康子 氏 国立研究開発法人国立環境研究所 社会システム領域 領域長

1990年 東京大学教養学部卒業。1992年 環境庁国立環境研究所入所、2016年 国立研究開発法人国立環境研究所社会環境システム研究センター 副センター長、2020年 同センター長、2021年より現職。

高橋 康夫 氏 公益財団法人地球環境戦略研究機関 所長

1983年 環境庁入庁、2014年 環境省大臣官房審議官（中間貯蔵施設担当）、2015年 水・大気環境局長、2017年 地球環境審議官、2019年 退官。

高村 ゆかり 氏 東京大学未来ビジョン研究センター 教授

京都大学法学部卒業、一橋大学大学院法学研究科博士課程単位修得退学。静岡大学助教授、龍谷大学教授、名古屋大学大学院教授、東京大学サステイナビリティ学連携研究機構（IR3S）教授などを経て現職。

竹本 和彦 氏 一般社団法人海外環境協力センター 理事長、東京大学未来ビジョン研究センター 特任教授、公益財団法人国際湖沼環境委員会 理事長

1974年 環境庁入庁、2003年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2005年 環境管理局長、2008年 地球環境審議官、2010年 退官。

浜中 裕徳 氏 公益財団法人地球環境戦略研究機関 参与

1969年 厚生省入省、1995年 環境庁企画調整局地球環境部長、2001年 環境省地球環境局長、2001年 地球環境審議官、2004年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

化学物質対策の進展（1999, 2003, 2018 年）¹

話し手 早水 輝好 氏

◆ 化学物質との関わり

私が環境庁に入ったのが 1983 年になります。最初の 3 年は環境保健部の保健調査室（現在の環境安全課）で、3 年目に化審法（化学物質審査規制法）の改正がありました。

その後、違う部局に行き、それから OECD に派遣されて、1997 年 9 月に戻ってきて環境安全課に補佐として配属になりました。そこで PRTR（Pollutant Release and Transfer Register：化学物質の排出・移動登録制度）の導入、それから省庁再編に関係することになりました。

2001 年の初めに省庁再編で新しい組織・環境省になって、化審法が共管になったことでできた化学物質審査室の初代の室長になり、そこで化審法の改正（生態影響の導入等）を担当しました。その後、環境安全課長にもなりました。

◆ 従前の化学物質管理行政

もともと化審法は、PCB を規制する、あるいは PCB 類似の化学物質を作らせないということで導入されました。化審法で最初に規制の役割を整理する時に、入口規制（注：製造、輸入、使用等）を通産省、健康影響を厚生省が担当し、環境庁は意見を言う立場でいいと整理されてしまいました。それも、健康影響の観点だけだった。つまり、この物質は環境汚染を経由して健康問題を起こしそうだと、環境庁がもし何か気づいたら言ってね、というぐらいの位置づけだったのです。

このとき、入口規制は通産省、出口規制が環境庁と整理されたのを受けて、当時の保健調査室長が、環境庁がやることは環境中の汚染を発見することだ、それを見つけて規制させればいいのだということで、今の黒本調査（化学物質環境実態調査）に当たるものが、1974 年頃、化審法成立直後から始まったわけです。その調査で、ディルドリンとかクロルデンとか、有機塩素系の物質が魚や貝に含まれているのを見つけて、実際に規制に持ち込んだという事例がありました。

私が役所に入った 1983 年は、保健調査室が化審法の窓口をやっていて、新規物質の審査について意見を言う立場でしたが、通産省から物質の名前と審査結果が送られてくるだけでしたので、実際に意見を言うことはできませんでした。3 年経って、化審法の改正話が通産省から持ち込まれてきて、そのときも生態影響の話とか、易分解性の物質の規制という議論もしましたが、ある

¹ このインタビューは、2021 年 3 月 2 日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

意味徒手空拳で、法規制には入りませんでした。ただこのとき（1986年）の改正で、環境庁長官は新規化学物質の審査に関して意見を述べるができることと書いてあっただけだったのが、既存化学物質の点検をするときに「環境庁長官の意見を聴いて」ということが法律の附則で入り、環境残留性の観点で意見が言いやすくなりました。

その後、私は OECD 事務局に派遣されたのですが、欧米では健康影響と生態影響というのは並んでいて、当然のごとく、この2つを対象にリスク評価をして規制していました。私はそのうち生態リスク評価を担当していたので、こんなのは化審法に入れるのが当たり前とっていました。

OECD から戻ってきた 1997 年頃は、環境庁でも厚生省から化審法の届出資料をもらって検討会を開催し、魚の濃縮度試験の時に行われる毒性試験の結果などを使って生態影響の評価を少しずつやり始めたという時代でした。PRTR 制度も導入に向けた検討が始まり、パイロット事業が始まっていました。

生態影響評価の導入については、国際的には入っているのが当たり前だったので、日本がいつどのように入れるかという問題でしかなかったと思います。またこの頃、環境ホルモン（内分泌かく乱化学物質）の話がクローズアップされたり、生物多様性の重要性というのがだんだん言われるようになってきたりして、そういった化学物質の生物への影響についての関心が高まっていたということもあったと思います。環境ホルモンの話は、人の健康への影響の問題もありますが、やはり生物への影響というのがかなりクローズアップされていたと思います。

PRTR 制度、省庁再編、化審法改正と、こういう時系列になりますが、密接に関連があり、省庁再編も大きな契機だったと考えます。また、私は直接関与していませんが、ダイオキシン類対策特別措置法が制定されたのもこの時期（1999年）でした。

◆ PRTR 制度の導入（1999年）

私が OECD にいた頃に、環境庁でも PRTR に目をつけたようです。PRTR については、OECD からその導入についての各国への Recommendation が理事会から出されていました。

PRTR は、事業者が化学物質の排出量や廃棄物に含まれての移動量を把握してそれを届け出させる制度なのですが、要するに情報公開でガラス張りにして排出量を下げようという、結構画期的な仕組みでした。規制ではない手法でたくさんの物質を対象にするものであり、出口対策なので環境庁っぽいのだけけれども、実は化学物質の排出を減らすには製造時のプロセスを改善するか、そういう入口側のコントロールを求めている、化学物質管理を改善することで排出量を下げることなので、出口側からアプローチして入口側にも近づくというものでした。これを日本でも何とか導入したいということで、神奈川県と愛知県で環境庁のパイロット事業が始まっていました。PRTR を環境庁中心に動かすことによって、化学物質管理全体に及ぶ政策ツールを持つようしていたということですね。

環境庁が法制度の導入を検討する一方で、経団連は自主的取組による実施を検討していました。通産省も最初は同じ考えだったと思うのですが、途中から法律でやるということに変わったようでした。ただ、通産省は事業者の自主管理の延長ということなので届出先を業所管大臣にしたい

と言い、環境省は環境行政の延長なので届出先は当然自治体と考えました。調整の結果、業所管大臣にデータを出してもらって、それを環境庁と通産省が集約するという形で法案になって閣議決定されたのですが、国会審議の途中で公明党から、自治体経由で業所管大臣に提出するという修正案が出て、今の法律になりました。確かに、全国の何万ともいう業者が全部、直接業所管大臣に届出するような仕組みは大変だったと思います。

また、個別事業所のデータを公開するかしないかというところは、調整が必要でした。当時まだ情報公開があまり進んでいない時代ですから、企業秘密として守るべきものがあるという思想はやはりあったと思うのです。それで、個別事業所データそのものの公表については開示請求方式にした上で、企業秘密の情報だとして事業者が非公開と申し出たものについても、環境庁長官が必要なときに説明を求められることができるという条文になりました。こういう条文を入れると旧化審法と同じような流れになるので落ち着くのではないかなと思っていたら、結果的に予想どおりになったということです。ただ結局、そもそも企業秘密として非公開申請をする事業者が全然いなかったのも、その後の見直しの時に、法改正はしないけれども、実態上、個別の事業所のデータを隠す必要はないということになって、今では経産省側の「PRTR けんさくくん」とか環境省側の地図上表示システムとかで、個別の事業所のデータが全部オープンになっています。排出量が機密事項だという説明は、実際には結構難しかったのではないかと思います。

ただ、届出情報に取扱量が入っていたら、もう少し機密事項というのはあったかもしれません。取扱量を届出事項に入れるべきかどうかというのは、当初から議論があったのですが、取扱量を法律で義務づけて届け出させることの意義が説明し切れませんでした。災害との関係で在庫量とか、保管量とか、そういう情報を自治体が取るのがあったら、自治体として必要だというのは説明がつくけれども、全国の排出管理をするために取扱量を出させるというのは、法律としては難しいのかなとそのときは思いました。もう1つあったのはテロの問題で、公開することによって危険物の存在が明らかになるという懸念があり、取扱量のように公開しにくい情報を届け出させることが、公開を前提とする PRTR 制度になじむかというところが若干矛盾しているということもあったと思います。

結果的に、PRTR は通産省との共管法になりましたが、その中で「化学物質管理指針」を通産省と共同で作ることになりました。化学物質管理に環境省が本格的に関与するようになったのは、この PRTR 法（化管法）に基づく業務が最初だったと思います。

化学物質系の NGO ができてきたのも、PRTR が契機だったと思います。PRTR 制度の検討会に NGO の人も入ってもらって、お付き合いがここから広がっています。世界的には POPs の条約交渉などにも NGO が入るのですが、日本からもだんだん参加するようになっていきました。ダイオキシンや環境ホルモンの問題も NGO の方の関心事でした。

他方、産業界については、日化協（一般社団法人日本化学工業協会）とは私が OECD にいたこともあってお付き合いがあったのでいろいろと話をしましたが、日化協は PRTR の法制化の議論のときは自主的取組を推していたので、なかなか大変でした。

◆ 化審法改正（2003年）

PRTR の検討をしていた頃に、省庁再編の話がありました。私は（直接再編の業務を担当しない）原課にいたのですが、「化学物質対策は環境保全に責任を持つ環境省がやるべきだ」という主張をするため、環境省が化学物質対策をやっていないのは日本だけだ、という資料を作りました。結果的に省庁再編に当たって化審法は（経産省、厚労省と）共管ということになり、相変わらず生産規制の部分とか B to B の情報伝達などは経産省の専管ですが、B to C の消費者向けの表示、あるいは使用規制のところなど化学物質管理の主要な部分に環境省も関与することになりました。そうすると、環境省が共管になったのに、やっている審査が人の健康への影響だけというのはあり得ないということになります。どこの国でも生態影響評価をやっているのに、日本だけ生態影響をやっていないというのはおかしいと、そういう流れになります。日本の化審法はカネミ油症から始まったので、健康影響を見ることになったのですが、欧米は、オジロワシが死んでいったところから始まっているし、レイチェル・カーソンの「沈黙の春」でも「鳥が鳴かなくなる」という生物への影響の懸念が示されていましたから、もともと生物への影響を欧米は気にしていたと言えます。そういう自然に対する感じ方が、農耕民族の日本とはちょっと違うのかなとか、そういうことが結構根っこ部分にあるのかもしれないと個人的には思いました。

2003年の化審法改正の議論がされていたとき、水質の環境基準を水生生物保全の観点から作るという話と、農薬について魚毒性だけを見ていたのをいわゆる3点セット（魚類、ミジンコ、藻類）で評価するという話が、ちょうど並行して進んでいました。これがなぜ同時だったか、正確なところは分かりませんが、いろいろな仕組みを作ったけど生態影響評価が抜けているのだというところを、皆気づき始めて、それぞれの分野できちんとやろうと考えたということではないかなと思います。また、当時、



早水 輝好 氏

OECD による日本の環境政策のパフォーマンスレビュー（2002年5月公表）の中で、化審法に限らず、農薬とか水生生物保全の環境基準の話も含めて、日本の環境政策には生物保全の観点の規制が足りないという勧告が出されたのです。

化審法改正の議論の時には、PRTR 制度の検討の時と同じように、NGO と日化協の両サイドから意見を聞くことにしました。日化協としても実は化審法で改正したい中身があると聞いていたので、環境省の検討会では、生態影響の検討をしながら、それ以外の部分でも何か化審法で直した方がいいことがありますか、という、ちょっと欲張った検討会にしたのです。そういう部分の意見もきちんと吸い上げて、環境省はちゃんと話を聞いてくれるのだということを知ってもらえるようにしたのです。結果、事業者の視点でいろいろと意見を出してもらいました。また、NGO の方も、環境ホルモンが社会的に問題となった後の頃だったので、化審法に生態影響を入れるの

は当たり前でしょうとの意見が出ました。両方の立場の人ときちんと話をしたというのが、やはりよかったかなと思いました。経産省とは、PRTR 制度の導入の時は結構深夜まで調整をして大変だったので、検討会にオブザーバーで参加してもらい、議論を最初から見てもらいました。

生態毒性の導入に当たって一番気をつけたのは、人の健康への影響と生物への影響というのは、人間から考えたときにどうしても違うということです。要するに、健康影響はすごく大事できちんと見なければいけないけれども、生態影響や生物影響は、何でそれで化学物質の製造等が規制されなければならないの、という意見が絶対出てくると思ったのです。本当かどうか私はよく知りませんが、水生生物保全の観点の環境基準を作ろうとした時に、産業界の委員が「カゲロウが死んで何が悪い」と言ったという有名な話が残っています。きちんと重要性を理解してもらおうというのが、一番気を遣った点かなと思います。東大の鷲谷先生や東京都（後に淑徳大学）の若林先生（故人）が審議会ですっかり意見を述べられたので、大変助かりました。結局、化審法では、生態系保全ではなくて、生活環境保全の延長という中での動植物の保全と言いますか、昔からの公害対策の延長である健康保護、生活環境保全の中で、化審法の生態影響評価による規制を読むということで決着したわけですが、新規物質の試験や審査などは欧米と同じやり方ですし、実質的には生態系保全と同じようなものと考えています。

◆ 農薬取締法改正（2018年）

化審法の改正については環境省が共管になったので持ち出せるようになったということがありました。他方、農取法（農薬取締法）は、1971年から共管になっていますが、7:3 といつか 8:2 といつか、農水省中心で環境省も見ているというような実態でしたので、なかなか環境省から改正を持ち出すというのは難しいと思っていました。最初に生態影響評価を導入した 2005 年には、水産動植物の保護の観点で、水産動植物たる魚類と、その餌となるミジンコ・藻類という考え方でいわゆる 3 点セットが導入されました。水生生物保全の環境基準の方も同じような考え方だったと思うのですが、完全な生態系保護ではなくて、水産動植物の保護という視点での 3 点セットの導入でした。私が水・大気環境局担当の審議官になった頃（2014年）には、ネオニコチノイド系農薬のミツバチへの影響について問題になっていたのですが、ミツバチは陸生生物なので、家畜としての養蜂用ミツバチは農水省で見られるけれども、野生のミツバチへの影響を見ることはできませんでした。それから、水生生物の中でも、水草は魚の餌ではないので、水草への影響を当時の「水産動植物への影響」という観点では見られないという話がありました。鳥類も含めて、こういうものへの影響がチェックできないから「水産動植物」というのはやはり問題があるねという話が、実務的に出てきていました。

そういったときに、農水省から農取法の改正をしたいという話が持ち込まれたのです。このチャンスを使うしかないと思いました。つまり、生態影響だけで農取法を改正してくださいというのはなかなか持ち出しにくいと思っていたので、向こうから改正したいと言うのだったら、ここで一緒に改正してもらえないか、ということです。しかも、「水産動植物」を「生活環境動植物」に変えるだけで水草も野生のハチも鳥も入るし、化審法で前例があるから簡単です。もともと法

目的も「国民の生活環境の保全に寄与」と入っているのです、法目的まで変える必要もありません。もうこれしかないと言って、当時農水省から出向されていた農薬環境管理室長から農水省に話をしてもらったら、意外にあっさり受け入れてくれました。さらに法改正の議論になったら、この部分がきちんと規制強化しますという理屈にも使えるという利点にもなりました。実務的に問題が生じていた頃に法改正の話があって、じゃあやろうということで両省で協力してできたので、非常にタイミングもよかったし、作戦も成功したと思いました。

農薬で気になっているのは、「田んぼは公共用水域か」というベーシックな疑問が残ったままになっていることです。田んぼに農薬があるのはやむを得ないけれども、一般の川にまでそれが流れてきて影響が出るのがいけないという解釈で審査がなされていますが、本当にトンボのことを考えるのだったら、水田の濃度も考えなくてはいけません。でもそれをやったら、今度は農薬としての意味がなくなってしまうかもしれない。その基礎的矛盾を内包したまま審査しなくてはいけないところに農取法の難しい点があると思っています。

◆ 一連の化学物質対策の進展を振り返って

重要なことは、やはり大事なことを着実にやっていくということではないかと思います。例えば、化審法の1986年の改正のときは、庁内で準備していなかったので仕込むネタがなかった。だから、理屈だけで攻めようとして、全然相手にされなかった。だけど、生態影響の化審法改正のときは、OECDの動きもあったし、国内でも検討会で「フォロー物質」という生態影響のある物質をリストアップしていたし、環境ホルモンの話も出てきて、データとしては蓄積されていた。検討会をやってきちんと評価しているとか、あるいはOECDの議論に参加しているとか、そういう地道な努力が実を結んだと言えます。農取法の改正も、生態影響を見ながらいろいろ問題があるということに気づいていた。だからこそ、改正のタイミングをうまくつかめたと思うのです。運はやはり不断の努力についてくるものだと思うので、データを積み重ねておくということが大事なのだと思います。

その意味で、2011年から10年以上にわたり実施されているエコチル調査（子どもの健康と環境に関する全国調査）は、10万組の親子の参加による世界的に見ても大規模な疫学調査であり、重要な基礎データが蓄積されていると言えます。その成果をどのように化学物質対策に活かしていくのか、十分検討して最大限活用されることを期待します。

◆ 化学物質管理の今後

生態影響評価に基づく化学物質管理を、生態系保全ではなくて生活環境保全の中で読んでいるところに、少し無理はあると思います。私が生態影響を説明するときには、生活環境の中の動植物というのは、要するに害虫じゃないのは皆そうなのですよ、とよく説明します。確かに生態系保全だったら害虫も含めた生態系だろうと言われると困ってしまうので、そういった意味では、「生活環境の保全」の方が説明しやすいのですが、「生態系保全」とちょっと違うといえれば違い

す。

特に、水生生物の環境基準について、今の作成方法、あるいは評価値の導出方法などを見ると、「生活環境」という観点に強く焦点を置き過ぎた感じになっていると思います。他方、化審法の方は、ほとんど欧米の生態毒性試験結果をそのまま使っています。これは、水質環境基準と化学物質管理は、場所を持っている、持っていない、の違いがあつて、水には場所があり、環境基準も実際の日本の川とか海とかを対象にして類型指定を行うことになりますので、それを意識すると、例えば試験対象種は国内種でなければ駄目とかいうことになります。化審法の場合は評価のルールを国際的に決めていて、貿易との関係もありますから、試験対象種を国内種に限定するというのはできないでしょう。そういったことが、それぞれ最初に導入したときの仕組みの作り方の違いになり、そうした違いが最近のノニルフェノールの評価で議論になっているように思います。

ですから、生態系保全ではなく、生活環境保全でしか規制が導入できなかったというところは、やはり少し不満はありますが、そこは、「生活環境の保全」というのをあまり気にしないで、生態系保全的にうまく運用していってもらえればいいかなと思っています。

化審法については、POPs系の一特(第一種特定化学物質)の規制はうまくいっているのですが、リスク評価をしてリスク管理をするために二特(第二種特定化学物質)にするという流れが詰まっています、うまく機能していません。これは、評価の方法に問題があるのか、あるいは、二特というのは生産量規制で、ある意味経済統制みたいな規制になっているので、もっと小回りの利く規制を導入していくべきなのか、そういう議論があると思います。用途規制とか、情報伝達義務とか、そういうものを導入して、もっとうまく管理できるような仕組みを、化審法として作っていけるといいのではないかと思います。また、リスク評価についても、グループで評価するとか、あるいは相対評価をするとか、モグラたたきにならないような工夫があつた方がいいと思います。

PRTR法については、個別事業所のデータをよく解析して、排出量の削減を進めるような施策を、本当は自治体で頑張ってもらいたいです。実際はなかなか手が回らないと思うのですが、全体的には排出量が削減されている中で、最近は削減幅も小さくなってきていると思いますので、個別にもう少し解析して、排出削減を促すような施策を進められないかと思っています。

全体的な化学物質管理としては、やはりバイオサイドですね。一般化学品と農薬や医薬品の間には落ちて、シロアリ駆除剤とか、あるいは身の周りの抗菌剤とか、不快害虫用殺虫剤とかです。そういった、農取法と薬機法(医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律)では評価されない殺生物剤の評価をしっかりとできるようにしたい。これは環境省だけではできなくて、今(新型コロナウイルス感染症対応で)忙しい厚労省がやってくれないとできない話ですので、すぐには難しいかもしれませんが、できるといいなと思います。

< 思い出の品 >



PRTR と生態影響評価導入の PR 用パンフレット

(早水 輝好 氏 提供)

どちらも産業界や一般向けの PR が必要な新しい中身だったので、工夫をこらしてパンフレットを作りました。どちらも 6 ページの観音開きでパタパタと中を開くと新しい情報が出てくるという作りになっており、ちょっとわくわく感が出る感じで、私は多用しています。(早水 輝好 氏)

生態影響評価導入パンフ：http://www.env.go.jp/chemi/seitai_pamph/index.html

(アクセス日：2021 年 12 月 24 日)

話し手 早水 輝好 氏 国立研究開発法人国立環境研究所環境リスク・健康研究センター プロジェクトアドバイザー(2021 年 4 月より一般社団法人土壌環境センター 副会長)

1983 年 環境庁入庁、2014 年 環境省大臣官房審議官(水・大気環境局、放射性物質汚染対策等担当)、2015 年 内閣官房内閣審議官(併)環境省大臣官房審議官(水・大気環境局、放射性物質汚染対策等担当)、2017 年 環境省水・大気環境局長、2018 年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

循環・リサイクル法制（2000年）¹

話し手 伊藤 哲夫 氏 ・ 粕谷 明博 氏 ・ 坂川 勉 氏 ・ 由田 秀人 氏

——関連法案を担当することになったときの状況を教えてください。

○由田 私は厚生省水道環境部環境整備課の産業廃棄物対策室長でした。2000年という年は関連の法律が、7本と数えるのか、合わせ法8本²と数えるのか分かりませんが、それぐらい出た、その関係では大変大きな改正の年になったわけですが、最初はそういうことはあまり意図していませんでした。1997年に結構大きな廃棄物処理法の改正ができたのですが、なかなか世の中の問題が解決していませんで、ちょっとやり残した感がございました。役所も新しい環境省という役所ができることになったということが先に来ましたもので、それなら思い切ってこの際全部やろうというぐらいの感じで廃棄物処理法の改正に当たりました。

○伊藤 1999年の6月頃、厚生省水道環境部環境整備課長の飯島（孝）さんに会ったら、「おい伊藤ちゃん、今度水局（水質保全局）に行って循環基本法をやってくれ」という内々示を受けてまして、ちょっとうれしいなと思ったのを鮮明に覚えています。当時の農水省から出向されていた遠藤（保雄）局長、それから通産省から出向されていた長尾（梅太郎）課長、その下で私がタコ部屋の主査となって循環基本法作りに当たりました。

○坂川 私は厚生省水道環境部計画課というところにいたのですが、当時の厚生省水道環境部の廃棄物担当の人数の少なさとして現在の1/3ぐらいの人数でやっていました。当時厚生省で廃棄物処理法の改正と建り法（建設リサイクル法）と食り法（食品リサイクル法）の制定を同時にやらなくてはいけないとなれば、本来の私の仕事ではなかったのですが、どれか担当するというのは覚悟していました。当時は不法投棄がどんどん増えておりましたし、今以上に深刻な状況だったので、喜んでではないけれども、やれと言われればやるしかないということでした。

¹ このインタビューは、2021年3月9日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

² 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（平成12年法律第100号）、建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（平成12年法律第104号）、廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律の一部を改正する法律（平成12年法律第105号）、浄化槽法の一部を改正する法律（平成12年法律第106号）、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）、再生資源の利用の促進に関する法律の一部を改正する法律（平成12年法律第113号）、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（平成12年法律第116号）の計7本で、8つの法律の制定・改正が行われた。

○粕谷 私は厚生省水道環境部計画課の広域計画室長というのをやっていたのですが、先ほど坂川さんが言ったように誰も人がいないので、食品リサイクルを担当しろと言われたということです。後から話しますけれども、食品リサイクルは生ごみが関係してくるので、当時の環境整備課で一般廃棄物のことを長くやってきていたということがその背景にあったのかなと思います。



粕谷 明博 氏

そういうことをやりながら、省庁再編のときには廃リ部（廃棄物・リサイクル対策部）のスペース、部屋の規模の取りまとめとか、各室にどういう仕事をやってもらうかというのを、大学同期生の籙木（儀郎）君が当時環境庁の調査官でいたので、彼と相談しながら、新しい環境省での課室のレイアウト的なことや、どのポストをどちらの省庁の人が埋めるかという下案を作ったりもしていました。

——循環型社会形成推進基本法の制定の経緯や背景等について教えてください。

○伊藤 1993年に環境基本法ができて環境政策の基本的な枠組みができたのですが、その後、いろいろ廃棄物・リサイクルに係る問題に対する社会的な注目が非常に高まってきていた。そういった中で、環境庁でも、1996年に、当時の中央環境審議会の廃棄物部会に、もっと広く廃棄物対策全体の在り方はどうあるべきかという諮問を行いました。その審議会の中で、廃棄物・リサイクル対策を一体として進めていくべきだ、対象は廃棄物に限定せず、出てきたものは一体的に処分する、切れ目なく対応をとっていくことが必要ではないか、さらには、社会システム全体をなるべく廃棄物などの出ないようなものにしていくことが重要なのだという議論が高まっていました。

そういった中で、ダイオキシン問題に火がついたということも非常に大きなインパクトだったと思います。当時私は企画調整局の環境保全活動推進室長でしたが、環境保健部のリスク評価室で担当しているのでそれを手伝ってくれということになって、リスク室の一係員の席に座った。そこで主にやったのは、ダイオキシン対策推進基本指針の作成。これは内閣官房がまさに主導して、政府の関係閣僚会議の決定にして対策を推進していこうという仕組みなのですが、当時、由田さんにも随分相談した覚えがあるのですが、その中で、廃棄物の発生量を削減していくのだ、そのためにはいろいろな法的措置も講じていくのだということがこのダイオキシン対策推進基本指針で定められた。

そういうことで、ダイオキシン対策が非常に盛り上がった後、1999年6月のダイオキシン対策関係閣僚会議で法整備を検討しようということが決められた。その時点で循環基本法を作る

というところまでは決まっていなくて、環境庁は何をやるかという、率先実行計画等によるリサイクルの推進、こういうのを法制化も含めて検討するということが決められた。こういった中で先ほど申しました中央環境審議会の答申も3月に取りまとめられていた。

そういった中で、環境庁としては、環境省もできるので、答申の趣旨も踏まえて、循環型社会作りを進めるための指針となる法律作りをやっていかなければいけないということになって、法制検討

チームができた。その過程の中で循環基本法作りの推進力となったのは、その年の10月に自公（自民党、自由党、公明党）の3党合意があって、その中で「平成12年度（2000年度）を「循環型社会作り元年」と位置付け、基本的枠組みとしての法制定を図る」とされた。それが大きな推進力になったことは間違いない。

背景・経緯はそういうことで、その目的が達成されたのかということについては、有価、無価を問わず対象物を一体的に捉えるとともに、廃棄物は基本的には資源と考えるべきなのだというようなことで整理ができて、中環審（中央環境審議会）の答申で指摘されたことは果たせたかなど。対策の優先順位を法定化しようという指摘があり、これも法定化した。排出者責任、拡大生産者責任の規定を明記すべきだということにもあの段階では最大限応えることができたのではないだろうか。

省庁再編が予定されていたことにより循環基本法制定や中環審答申はどのような影響を受けたかということについては、廃棄物処理という世界だけではなくて、リサイクルあるいは発生抑制とカリユースといったことも含めた全体のきちんとした方向付けを新しい環境省がしっかり示していくのだ、そのような枠組みをぜひ作りたと思っていました。それがこの基本法制定、中環審の答申にも大きく影響しただろうと考えます。

与党、野党、市民団体のところについて、与党については、先ほど申しましたとおり、3党合意を受けて精力的な検討が行われました。この与党の中で実はいろいろな議論がありました。3党協議と並行して、自民党では関係部会長会議を設けて、愛知（和男）元大臣、当時は環境基本問題調査会長をされていたのですけれども、愛知先生が関係部会長会議の会長になりました。実はこの3党協議の過程で窮地に陥ったこともありました。そういうときに助けてくれたのが愛知先生で、個人的にも私は何度も励まされました。それから、もう一つ忘れてはいけないと思っているのは、環境庁の中での清水嘉子大臣の存在です。清水大臣御自身は非常に芯の強い方で、絶対に変なことで妥協は許さないという方でした。ですから、私どもも変な妥協をして大臣に上げたら絶対に認められないという安心感もありましたし、ぶれずに済んだと事務方としては思っているのですけれども、それは清水大臣のおかげだったかなと率直に思っています。



伊藤 哲夫 氏

それから、野党、特に民主党ですね。今は立憲民主党におられますけれども、非常に優秀な政策担当者がおられて、そういう動きが政府側あるいは3党協議の中にいろいろなプレッシャーとなってきたのも事実ですし、それもこの法律の形成の中では非常に大きな役割を果たしたのではないかなと思います。それから、この法案審議が最終段階になって、参議院の国土・環境委員会で、その日が循環基本法の審議の最後だろうと言われていたのですけれども、民主党は、朝態度を決めた、反対すると。ということは、実は採決に応じるという趣旨なのです。この会議が終わった後、そこから出てこられた当時の民主党の部会長の小林守先生から、「伊藤君、民主党はこの循環基本法を通すために反対するんだよ」と、このように言っていたので、私はそれが忘れられない。そういう意味では私は野党にも非常に感謝しているところです。

それから、市民団体からの提案や、中環審の廃棄物部会長であられた平岡（正勝）先生、法学者の浅野（直人）先生をはじめとする様々な方々のお知恵、御尽力がないとこの法律がまとまらなかったことも事実ですし、いろいろな先進的な産業界の皆さん、それから労働界の方々にもいろいろ相談し、支援をしていただいたということがあります。自ら循環型社会作りのために貢献していこうというNPOの皆さん、例えばグリーン購入ネットワークとか、そういう方々が一生懸命やっておられるということも、我々が循環基本法を進める上での非常に大きな支えになったと思います。

それから、各省との調整に最も苦勞した内容、個人的に思い入れがある内容ですけれども、一番大きいのは、拡大生産者責任のうちの特定の製品についての事業者の引取り等の義務を位置付けたということです。個別法で既に前例もありますから、全く書けないわけでもないとは思っていましたが、予想通り最大の論点となり、遠藤局長、長尾課長の指示の下、本当に毎日、通産省の渋谷（隆）環境政策課長と佐々木（伸彦）リサイクル推進課長、それから水道環境部の塩田（幸雄）計画課長に日参してこの規定の取りまとめができたというのが一番思い出深いことです。

また、もう一つ、法案の対象として「廃棄物等」と「循環資源」という概念を導入したわけですけれども、出てきた廃棄物あるいは使用済み物品あるいは副産物というのは、将来技術開発なんかをちゃんとやれば必ず使える資源として有効なはずだ、したがって最初から、これらの廃棄物や使用済み物品、副産物等全部をひっくるめて「循環資源」ととらえて、その循環資源の再生利用などをちゃんとやっっていこうと考えていたのです。ところが、これは法制局で駄目だと言われ、「廃棄物等」のうち有用なものを「循環資源」とするという形で規定することとなりました。ただ、3.11以降、（東京電力福島第一原発の事故を受けて）環境基本法と循環基本法が改正され、循環基本法の対象物として放射性物質及びそれによって汚染されたものも含まれることになった。そうしてみると、今の規定が的確かなんかと思っているというのが本当のところであります。

——環境庁の動きに対して、厚生省としてはどういう考え方だったのですか。

○由田 循環基本法は枠組み、基本原則を作られている一方で、廃棄物処理法の改正というのは、具体的な目の前の問題を今解決しないといけないということをやっているのです。

廃棄物処理法や各種リサイクル法は、いずれ同じ頭になっていただくのだろうと思いがら、今日（インタビュー当日）は恐らく無事に環境省の法案（プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案）が閣議決定されているのだろうと思いますけれども、今日の話はそれらの話の基礎舞台になるところがどうやってできたかということなのだろうと思います。基本法に対する考え方がどうであったかというのは、頑張ってお話してください、こっちはこっちで頑張ってお話しますから、いずれ近いうちに合流しますという感じだったと思います。

○粕谷 適正処理の阻害になるのだったら困るというような感覚は当時の水道環境部にはあったのではないかと思います。

——廃棄物処理法・産廃特定施設整備促進法の改正について、その背景や経緯等を教えてくださいませんか。

○由田 法改正の背景・経緯で1つ出てくるのは、さっきのダイオキシン対策推進基本指針です。ほとんどのダイオキシンの発生源は廃棄物焼却炉だということで、そこを何とかしないといけない。

それは1つの大きな背景ですがけれども、廃棄物処理法の1997年改正と同様に、豊島をはじめとして明るみに出る大型の不法投棄の話と、処理施設がなかなかできないということ、あるいは処理施設を作るために住民同意をもらおうと、価値が処理場につくので売買が始まるとか、その辺があります。

この2000年の改正で最も大きな点は、究極の排出事業者責任と言われている19条の6（排出事業者に対する措置命令）です。マーケットの中で悪い業者が淘汰されて、比較的好い業者が育ってきたというのがその後十数年の結果だろうと思います。原状回復基金に産業界も拠出すべきであるという調整を1997年改正で行ったのですが、拠出額は少ないほうがいいよねと、特定できる人は特定して、原状回復させた方が拠出額は減るじゃないかというような説明ぶりで2000年改正に持ち込みました。

法改正に対する産廃処理業界の反応ですが、一部の理解してくれる業者の人は理解してくれましたけれども、多くの方々は反対をされました。欠格条項も一緒にきついていますので。表は循環基本法をはじめ廃棄物処理法も各種法律も出て、廃棄物にとってはいい国会だったと思いますが、こうやってここにいさせていただいているというのが何もなかったという証拠です。



由田 秀人 氏

循環基本法の製造者責任との関係ですが、容器包装リサイクル法の制定時において、疲れ果てるぐらい製造者責任の転換³は難しかったです。究極は廃棄物処理法の中から取り出してやらないといけません。それから、その概念を持ち出した途端に廃棄物処理法の世界だけでできる話では当然ないです。

かといって、リサイクルの分野というのは、当時、再生資源利用促進法と廃棄物処理法で切り分けができかけていたので、容器包装リサイクル法は、今でいう環境省の法律として作るのは大変難しかったです。容器包装リサイクル法は、循環基本法の元のきっかけであり、今も環境省の環境再生・資源循環局の中では、廃棄物処理法、循環基本法と並んでど真ん中にある法律ではないのかなという気がしています。

——重要な改正ポイントを挙げるとすれば何ですか。

○由田 私は、19条の何、と丸覚えしているように、措置命令権の拡大のところで、排出事業者責任の強化ができてよかったと今も思っております。

○粕谷 排出事業者責任の追及みたいな話は、後に私が青森・岩手の広大な不法投棄の片付けのための法律（特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法）を作ったり、片付けの仕組みを作ったりするときに、すごく大事な条文だったなという気がしています。

○坂川 重要課題であった排出事業者責任のところの条文は、法制的に難しいものがよく書けたなと思います。あそこはたしか1997年にもトライして、そのときはうまくできなかったものが2000年にかなり進んで今の形になりました。

——食品リサイクル法制定の背景・経緯等をお伺します。

○粕谷 ダイオキシン対策の指針がきっかけで、ごみを減らさなければいけないとなり、農水省から法案を作りたいという話が来ました。生ごみは公衆衛生や生活環境保全から考えたときに一番難しい廃棄物の一種なので、リサイクルで乱暴に扱われると困るというのが業界の声だったので、随分業界との意見交換をしました。私が担当することになったのも、業界との交渉が長かったからかなと思います。

廃棄物処理法の特例をどこまで出すのか、業界の意見を聞きつつ折り合いを見つけるのが一番の肝となったような気がします。条文とか法制局とか国会の手続きとかは、ほとんど農水省がやりました。だから、厚生省にチームはなくて、1人で関係課長に相談しながら、農水省に対してゴーサインを出していたというのが実態です。ただ、廃棄物処理法の特例を出す以上、農水省も何か出さなければ法律として成り立たないよねという交渉はしまして、肥料取締法や

³ 容器包装リサイクル法では、容器包装の製造・利用事業者に対して、消費後の容器包装の再商品化にまで責任を拡大している。

飼料安全法の特例を出してもらったりして進めました。

廃棄物処理法の業の許可を不要にする特例についても、主務大臣が認定するという事で業界に対して安心を与えたのかなと思っています。

それから、これは緩やかな法律で、生ごみの取扱いをきちぎちにやってもというところがあってこういう形になったと思っています。それが特色といえば特色だろうと思いますし、いろいろ育てていける法律かなとは思っています。

○伊藤 環境庁の中では循環基本法の法制検討チームとは別の部署に担当してもらっていたので、あまり覚えていないのですが、循環国会でやった法律で作業が一番遅れていた気がします。

○粕谷 循環基本法を意識して「食品循環資源」という言葉を使っていますから、循環基本法を十分踏まえた上でやっているのだと思います。

——建設リサイクル法制定の背景・経緯等をお聞かせください。

○坂川 当時廃棄物の不法投棄がどんどん増えていて、その多くが建設系でした。今になって振り返れば、1998年が不法投棄件数のピークだったのです。これはどうにかしないといけないというのが最大の課題であった。もちろん廃棄物処理法の規制強化をやっていましたが、やはり解体工事の在り方から改善していかないと不法投棄は減らないのではないかという思いがあり、建築物の解体の方法から規制して、それをリサイクルさせることによって不法投棄を減らしていく必要性を強く感じていました。



坂川 勉 氏

加えて、ダイオキシン対策関係閣僚会議の基本指針で「建築解体廃棄物の適正な分別・リサイクルを推進するため、次期通常国会を目途に必要な法制度化について検討する」と書かれました。

当時を知らない若い方は、何でダイオキシンがリサイクルにつながっていくのかと思われるでしょう。当時はダイオキシンが連日のようにマスコミで報道されていました。市町村がごみ焼却施設を建設しようとするれば、ダイオキシンが理由で必ず反対運動が起きました。私はダイオキシン対策を担当していましたが、ここで失敗すると日本でごみ焼却ができなくなるかもしれないという危機感を持っていました。どんなに規制を強化してもダイオキシンは完全にゼロにはならないから、できるだけ燃やす量を減らすこともやっていかないと理解されません。だ

から、燃やす量を減らすためにリサイクルを進めつつ、ごみ焼却施設のダイオキシン対策を進めていくと厚生省は説明していました。それが軌道に乗りかけていたときに報道でまた火がついて、この閣僚会議が設置されて、政府全体でダイオキシン対策を推進することになったわけです。リサイクルについてもこの基本指針で書かれて、1999年9月の時点で建設リサイクルに関する法律を制定するという政府の方針が決まったのです。

当時、由田さんから「ダイオキシン9割削減ができるか」と問われました。そのときは既にごみ焼却施設の規制基準が強化されていて、それが適用されれば計算上は9割以上削減できますから、「できます」と答えました。しかし、しばらくしてから見たら、ごみ焼却施設だけではなく、他の発生源も含めて日本全国のダイオキシンの9割削減と表現が変わっているのです。結果的には達成されたのですが、当時とても冷や冷やしました。

そうして建設リサイクル法を策定することになったのですが、厚生省だけではできず、建設省と共同で行わなければなりません。建設省とどう進めていきたいと思いますかと相談したときに、厚生省は人が足りなくて、ほかにも法案をいっぱい抱えているので、条文案の作成の多くは建設省側でやってもらうこととなりました。

一番の問題は、通常国会での法案提出に向けてとにかく時間がなかったことです。法制局の審査前に両省で条文案を調整しなければいけないのに、その時間がなく、法制局に行って初めて建設省が作成した条文案を見るようなこともありました。事前に調整するように何度もお願いしましたが、そうでなければ間に合わないという事情もあったのです。

建設省との調整で一番難航したのは、分別解体の省令の主務大臣が誰なのか、分別解体とは何なのかという議論です。分別解体は解体工事の施工の方法なのですが、解体する前は廃棄物ではないけれども解体した後には廃棄物になっているので、廃棄物の分別を含み得るものもあるし、分別の仕方によってその後のリサイクルに大きく影響するわけだから、建設省と厚生省の共管ということになりました。

この法律の特徴は、やはり分別解体のところ。廃棄物でないものを廃棄物にする過程に対して規制をかけているところは、ほかの法律と違うのではないかと思います。

- 由田 建物は廃棄物ではないけれども、分別解体で廃棄物にするわけです。だから、廃棄物を廃棄物でなくしようとやっているリサイクルの逆さま。法制局で抽象的な議論をすると、必ずそれが出てくるはず。――

——その他の法案についての動きはどうだったのでしょうか。

- 由田 関係省庁がみんな法案を出しているのに、通産省が何も出ていないというのはないよねというので、関連法案として再生資源利用促進法の改正法案を出すということだったと思います。もともと再生資源利用促進法とは、1991年に廃棄物処理法とすみ分けをしたはずなのですが、容器包装リサイクル法を巡って激変が起きました。それが再生資源利用促進法の運用そのものにも影響を与えています。通産省が、もう少し意味のある法律にしたいので、名前も(「資

源の有効な利用の促進に関する法律」に) 変えて法案を出したいということでした。

指定再資源化製品については厚生省が共管になっていますが、建設リサイクル法の調整で、「再資源化は廃棄物処理法の運搬又は処分(再生を含む。)に該当するものであり、廃棄物処理法の処理に内包されるものである。」という整理になっているので、共管にする必要があったのだと思います。

浄化槽法の改正については、自民党内で農業集落排水や下水道との関係をめぐって調整が難航していましたが、最終的には議員立法により成立しました。これにより、単独処理浄化槽の新設は原則禁止となったのです。国際的には、下水道がなければ単独処理浄化槽です。日本だけは、そのとき以来合併処理浄化槽が整備されてきているということで、大きな読みがあったのではないかな。

——これらの法律が整備されて、循環型社会形成のための法体系は整ったとお考えでしょうか。

○坂川 私は自動車リサイクル法も担当したのですが、リサイクルでまだ足りない部分は最後は自動車だと、関係者の間では共通認識があったのかなと思っていました。2002年に自動車リサイクル法が制定された当時は、大きなところは終わったという感覚でした。



インタビュー風景

○粕谷 当時はこれで手いっぱいだったので、これ以上はできなかったと思います。自動車と建築解体とどちらを先にするかという議論をやった記憶があります。

○伊藤 循環基本法を作った段階では、これが出発点だろうと思っていました。リサイクルだけではなく、リデュースやリユースをどうやって社会に定着させていくのかはこれからの課題だと考えていて、循環型社会形成推進基本計画の中で方向性を明らかにしていくのが新しい環境省の役割かなと考えていました。

一方で、あの循環国会によって社会の意識が変わっていった面も大きかったと思います。廃棄物を資源として考えるという発想の転換をしていこうということでしたが、先般、全国産業廃棄物連合会が全国産業資源循環連合会に名称を変更し、業界自身も変わっていこうとすることに結びついてきたという意味で、非常にうれしいことだと思います。

今後について、リデュース、リユースはまだやるべきことがたくさんあります。また、この後に制定された小型家電リサイクル法の基本的な考え方は、環境保全を担保した上で事業者の創意工夫をなるべく生かせるような社会システム作りをすることが循環型社会により貢

献するのではないか。循環基本法ではあまりそういう発想はなかったです。廃棄物処理法をむやみに規制緩和するのは大反対ですが、より循環型社会になるための規制の在り方について、規制を強化していく面と一定の範囲内で自由にやらせる面と両方ありますが、ぜひ考えていてもらえればいいです。

それから、特に優良企業においては、良貨が悪貨を駆逐するのだという意気込みの業者さんがたくさん出てきて大きくなっている。社会的責任を果たした者が結果的にもうかるという社会を実現していくための方策というのか、優良な業者が創意工夫の下で動けるような対策を考えたらより循環型社会作りが進むのではないかなと思っています。

○由田 環境庁に廃棄物分野が合流して環境省ができて、部の名前にリサイクルがつけました。さらに、環境再生・資源循環局に発展しています。廃リ部あるいは循環局になったというのは、霞が関の中でもそういう地位になったということで、権限や所管範囲といった格式のようなものが、これまでやってきて実現できたということだと思います。ただ、実社会の中ではどのようになっているのだろうか。例えば、廃棄物処理施設はエネルギー回収施設として地域から呼び込まれるように様変わりしたのだろうか。あるいはごみが来るのは嫌なのだろうか。不法投棄に厳しい措置命令をかけるのか。少しのミスまで規制したら、有価物としてぐるぐる回のを止めてしまうのではないかという意見もある。2000年から20年経って、今の環境省に入られた人たちがどのように展開されていくのか興味があります。日本は、循環型社会作りや廃棄物対策が国際的に劣っているわけではないし、非常に特徴を持ったいいところもあると思うので、新しい皆さんが御議論しながら引っ張っていくことを期待します。ぜひとも頑張ってください。

— 了 —

話し手 伊藤 哲夫 氏 京都大学公共政策大学院 特別教授

1979年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房審議官（併任：水・大気環境局水環境担当審議官）、2010年 大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2012年 自然環境局長、2013年 退官。

粕谷 明博 氏 全国管工事業協同組合連合会 専務理事

1979年 厚生省入省、2006年 国土交通省水資源部水資源計画課長、2008年 厚生労働省健康局水道課長、2011年 環境省水・大気環境局総務課長、2014年 辞職。

坂川 勉 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 専務理事

1980年 厚生省入省、2010年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部企画課長、2013年 公益財団法人地球環境戦略研究機関事務局長（環境省大臣官房付）、2014年 環境省東北地方環境事務所長（福島環境再生本部長を兼務）、2017年 退官。

由田 秀人 氏 公益財団法人日本環境整備教育センター 理事長

1974年 兵庫県入庁、2002年 環境省環境管理局水環境部土壌環境課長、2003年 廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長、2005年 廃棄物・リサイクル対策部長、2008年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

省庁再編（2001年）¹

話し手 南川 秀樹 氏 ・ 森本 英香 氏
同 席 鮎川 智一 氏 ・ 熊倉 基之 氏

◆ 省庁再編への関わり

——省庁再編に関わるようになったきっかけ、当時のお立場などをお聞かせください。

○南川 私は1974年に環境庁に入りました。1つ大きな経験になったのは、入って3年目から4年目にかけて、OECDに研修生として派遣いただいたことです。その過程で、日本の環境行政というのが、いかに分野が偏っているかということを痛感いたしました。特にヨーロッパ、アメリカの環境行政事情をじかに勉強できたということが、その後の自分の職業人生、特に役所の在り方を考えるという意味では、大変大きな影響を持ったなと思っています。

省庁再編時は保健部の企画課長で、それに省庁再編の担当課長が併任されたということがございます。

○森本 私は1981年に環境庁に入り、最初は南川さんや小島（敏郎）さん、西尾（哲茂）さんの下で、環境影響評価法を担当しておりましたけれども、なかなか法律ができないということで、閣議決定（に基づく環境影響評価）になりました。その後、通産省に出向したり、公害防止事業団に出向したりしておりました。

省庁再編時は環境庁のプロジェクトチームで、南川さんの下でやらせていただきました。省庁再編では環境省を作るということは決まっていて、具体的事務の他の役所との調整、あるいは組織作りというのを中心に担当しました。

○熊倉 私は1994年の入庁で、3年目の1996年から1999年まで省庁再編の専従でした。ちょうど行政改革会議が立ち上がって、環境省設置法が成立するまでの約2年半を担当しておりました。

○鮎川 私は1995年入庁で、熊倉さんの1期下です。省庁再編の準備室では熊倉さんの後任で、設置法ができた後の組織令、組織規則、独法国環研法（独立行政法人国立環境研究所法）案な

¹ このインタビューは、2021年4月9日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

どの立案をしました。

◆ 省庁再編の背景、環境庁の在るべき姿

——省庁再編が進められた背景、また当時の環境庁に求められる役割というものほどのように変化していったのでしょうか。

○南川 省庁再編担当課長も併任でやりましたが、もう少し遡りますと、官房で特に国会周りの仕事を大変長くやっていました。省庁再編は、橋本龍太郎内閣（1996年～1998年）で総理が戦後の省庁体制を全部見直すということで始められました。その時から「環境」について、これは浮上するということができるのではという期待を持ちました。



南川 秀樹 氏

私は、その前に竹下登元総理にもいろいろな形でお仕えをさせていただきました。例えば、地球環境行動会議（GEA）の会長として、

竹下先生が地球環境問題を軸として環境問題に関心のある議員の勉強会をしようということで、国際的な方も含めて勉強会が行われました。その時に参加されたのが、橋本先生でしたし、加藤紘一先生でした。そういったこともあって、橋本先生ご自身が、環境問題には非常に熱心に対応いただきました。

1997年に京都でCOP3（国連気候変動枠組条約第3回締約国会議）がありました。もちろん海外の動きもありましたけれども、やはり橋本総理であったからこそCOP3で京都議定書ができたと感じております。その時も橋本総理の考え方が非常に強く反映されたなと思っております。

そういった意味で、地球環境問題が広がる中で、橋本総理ご自身が行政の役割ということもよく考えていただいたということで、大変感謝をしているところです。そういう中で（省庁再編が）動き出したということでございます。

私自身が省庁再編の中で何を一番やりたかったかということ、化学物質対策です。私は化学物質問題の担当課長でもございました。PCB（ポリ塩化ビフェニル）問題を契機に1978年に化審法（化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律）ができましたが、環境庁が全く関与できていませんでした。化学物質について、その製造とか輸入について環境行政が手をつけられないということは、外国から見たら非常に不自然なことだったわけです。また、化学専攻で入った方も、非常に無念な思いが強かったということを目の当たりにしておりました。そういったこともございましたので省庁再編に大変期待しましたし、保健企画課長として自分も大きな役

割を果たしたいと思っていたところです。

そういう中で、化学物質排出・移動の調査が保健部でされておりましたので、これを法律にしようと、自分も走り回りました。これはゼロから関与するわけですから結構タフな仕事で、その過程での通産省との折衝、厚生省との折衝、様々ございました。それをくぐり抜けて、ようやく今の形になったというのが、私の率直な報告でございます。

○森本 南川さんのお話を聞いて思うのですが、南川さんが竹下先生、あるいは橋本先生と作っていただいた大枠の中で、言ってみれば、私は兵隊として走り回ったなという感じがいたします。

その中でちょっと付け加えさせてもらおうと、私は 1997 年の京都議定書の時に議長となった大木（浩）長官の秘書官をやらせていただきました。その時も、あの会議を成功させるためにどうするかを、大木長官が橋本総理に実際に会われ、あるいは電話をされて、密にやっておられたことを印象深く思います。その意味で、京都会議の成功も橋本総理がリードしたと思います。

また、1993 年に環境基本法ができ、地球環境問題とか廃棄物問題というのが環境問題として取り上げられるメカニズムにはなっているのだけども、実際には廃棄物問題は厚生省で行われ、地球環境問題はまだ具体的なものがないという状況で、要するに環境庁の任務と実際の仕事の範囲がかなりずれているという認識があり、省庁再編は環境庁の機能を在るべき姿に戻す良い機会だと思っていました。化学物質対策と廃棄物対策が非常に重要なポイントで、公害の延長からすると、こういった環境リスク対策は何よりも環境省の大きな柱であり、そこをしっかりと押さえないと、環境省の他の仕事、今でいうと自然保護、生物多様性、地球環境、放射性物質対策といったものが育っていかなかったらと思うています。

——省庁再編の議論が開始され、最初に感じたことはどのようなことだったのでしょうか。また当時、どのように進んでいったのでしょうか。

○南川 私は若い頃から、環境行政の組織はいかに在るべきかを勉強し、その中でドイツとかイギリス、あるいはアメリカ等の行政の組織もずっと調べておりました。当然ながら廃棄物は環境問題だというのがどの国でも常識です。化学物質も同じです。もう一つ言えば、原子力も環境面からのチェックを環境部局が行っているというのは当たり前でしたので、それをきちんと実現するかが最も大事だと思っていました。

ただし、最初はなかなかそういう議論まで行けず、省庁の数を減らすということでもどこかに飲み込まれるのではということをもまず心配しました。例えば、実際に、科学技術庁は文部省と一つになることになったわけです。

橋本総理にはなかなかお会いできなかったものですから、私自身は、当時の官邸、党、それから行革のメンバーになられた学者の方、それ以外にも事業者団体とか全ての委員の方に、自

分なりに環境行政の重要性を訴えたつもりでございます。

その中で、大蔵省出身の岡田（康彦）官房長に随分動いていただきました。我々の話を聞いていただくだけでなく、御自身も実は活発に動かれました。そういう意味で、岡田さんには助けられたという感謝の気持ちを今でも強く持っております。

○森本 この時期、どういう省庁再編がなされるかはまだ星雲状態で、環境省ができるのか、環境安全省か、あるいは農林環境省かという議論をしている時には、私は参画しておりませんでした。（環境庁が）一体どういう役所になるのだろうということは、自分自身も考えていました。引き続き調整的な仕事をする、ある意味きれいだけれども、現場を持たない役所として生きていくのか、それとも事業を持って、しっかり地に足を着けてやっていくのか、あるいはその両方なのか、というところを悩んでおりました。もう一つは、農水省とくつつく議論があった時に、環境庁とか環境省はやはりちょっと価値観が違うだろうなということは感じておりました。結局、最終的な報告書でやはり価値観の違う役所として在るべきだとあって、それは非常に腹に落ちるという感じはいたしました。

○熊倉 私個人としては、諸外国の例を見ても、環境行政組織が庁という小さな組織はおかしい、各省に分散している環境行政を一元化して省を作りたい、というのは入庁当時から思っておりました。

それが早くも3年目にして、当時は官房総務課にいたのですが、第2次橋本内閣で火だるまになっても省庁再編をやる²という方針が示されて、チャンスが来たと感じたところです。政府に行政改革会議ができ、当時の小島保健企画課長がこれは対応しないといけない、まずは勉強していこうということで、将来の環境行政の在り方を文書にまとめる作業を1996年の冬から翌年にかけて行いました。参加者は有志で、各局の総括補佐とか、当時は水質管理課長であった南川課長などに参画いただき、それぞれアイデアを出して、構想を考えていきました。

実際に動き始めたのは1997年5月です。行政改革会議の各省ヒアリングで、各省庁、自分の行政分野を将来どうしたいのか思いを述べる機会がございました。これに向けて、何を出すか庁内でいろいろな意見があって、しっかりした省の組織にしていくとか、総合調整機能という環境庁の持ち味を生かして、総理府、内閣府の1部門が良いのではとか、幾つか議論はありましたが、小島課長、南川課長はじめ、また私個人も、環境行政を一元化して、事業もやって政策実現可能な組織にしたいと主張し、最終的にそういう考えにまとまりました。

各省ヒアリングは官房長が対応するので岡田官房長の位置づけは非常に大きく、こういった我々の考えに官房長が同意され、環境行政の将来を真摯に考えていただいて、ヒアリングでは環境行政一元化、環境省が必要だという話ができたとというのが非常に大きかったと思います。

² <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/PI/19961108.O1J.html>（アクセス日：2021年12月15日）

◆ 環境省に決まる

——最終的に環境省という形になっていった経緯はどういうものだったのでしょうか。

○南川 私自身は、いろいろな委員の方に何回もお会いしました。

ある先生は、環境と安全というものを一体にして見るべきだということを、御自分の意見として相当強く持たれておりました。委員間、あるいは橋本総理とどういいう話があったか分かりませんが、最初のたたき台として環境安全省が出てきたと承知しております。

それ以前にも農水環境省とか幾つか議論があって、どこかの省に飲み込まれるのではという心配をしておりました。それでは独自性が発揮できないし、諸外国の並びからしてもおかしいということで強くお願いしてまいりましたが、大変うれしかったのは、それがあ程度は聞いていただけたのではないかとということでございます。全体としては環境省という分かりやすい名前にしようということで話が進んできたことと承知しています。

化学物質に見通しがついたことと廃棄物が入ったのは非常に大きいと思います。廃棄物については、やはり業を所管し、実際の環境の確保に責任を持つということで、言ってみれば、遠くから評論する立場をこれで離れるということもございました。組織として成長ができるし、より大きな責務を負うということで、一つ新しい役所が動き出すのだ、と感じ取ったところでございます。と言いますのも、私自身は、やはり「業」を大事にしたい。「業」を所管しない役所というのは、しょせん空に浮かぶ雲みたいなものだと思っていまして、責任を取らない、それでは駄目だと思っております。

○森本 橋本総理は、確か環境庁ができる頃に厚生政務次官をされていたと思いますが、その時に廃棄物行政を環境庁に持ってくるのかどうかは相当悩まれたようです。そのことを、橋本総理と雑談する場でよく聞かされたので、そういった内心の宿題を省庁再編で実現された感じがいたします。

また、当時環境庁で仕事をしていた衛生工学出身の技官の方は、ある意味、半端な環境庁職員みたいな感じになっていました。厚生省採用で環境庁に出向、実質は環境庁にずっといらっしゃるといいう形を取っておりました。そういった意味で、(当時)今在る環境庁の姿が、在るべき姿じゃないのだなというのは、肌身で感じていました。

その中で、この省庁再編で廃棄物行政が環境庁に来たのは、南川さんがおっしゃったとおり、実務を持ち、かつ当時廃棄物問題は不法投棄含め、健全性の確保が大きな課題だったので、そういった仕事に携わることになったのは、環境庁、環境省の職員の練達にも非常に役立ったかなと思います。

○鮎川 環境庁時代の廃棄物・リサイクルは、最終処分基準と各種リサイクル法の基本方針くらいの所掌事務だけでした。この省庁再編の議論が行われている時にちょうどその業務を担当し

ていたので、省庁再編も視野に入れつつ、先ほど南川さんがおっしゃったように、ヨーロッパ並みに廃棄物・リサイクル行政も組み替えるというビジョンを出す仕事をやっていました。

ヨーロッパの場合は、有価か無価かではなくて、廃棄物として管理すべきかどうかで分かれていたので、物の取扱いについて一貫通貫でやるべきという内容で中環審答申案を作成し、そのビジョンは最終的に循環基本法（循環型社会形成推進基本法）の形になりました。省庁再編後の廃棄物・リサイクル行政は、再編前の環境庁と厚生省を合わせたものと通産省との役割分担からほぼ変わらない形にはなったのですけれども、全体の基本的な枠組みは用意できたと思います。

- 熊倉 行革会議の議論で申し上げますと、チェック・アンド・バランスの考え方で省庁再編をやるというのが非常に大きかったと思います。（1997年）5月のヒアリングでも、環境庁は、開発行政とか産業振興の行政と切り離れた形で、しっかり環境保全の観点からチェックし、国全体でバランスの取れた政策にするためにも独立した省で在るべきという主張をいたしました。

担当の小委員会の座長の先生が書かれた資料の中でも、省庁再編の基本的な考え方として、チェック・アンド・バランスを重視すると記載されました。そのために、環境、それから安全のような行政分野は独立した組織が必要だということになりました。加えて、環境問題がCOP3京都会議を控えて大きな国政テーマになっていたので、環境政策が一つの柱と捉えられ、独立の省にするということが打ち出されたのだと思います。

- 森本 それに加えてもう一つ思うのは、1993年に環境基本法が作られることになったのは、その前年にリオサミットがあったというのがありますけれども、竹下先生、あるいは橋本先生らが、公害対策基本法での環境政策というのはもはや古い、環境基本法というもっと大きい袋を作るべきだという提言を出されて、それが起動力になったということがあると思います。つまり、一つの政策分野として独立したものだということがここで定着したと思います。

もう一つは、1997年に京都会議があって、地球環境問題というのがこんなにも世界的に大事な話だ、チェック・アンド・バランスにとどまらず地球環境問題にきちっと対応する、一元的ではないかもしれないけれども責任を持って対応する役所が要る、ということが前提になって、そういう大きな10年間の流れの中で、独立した組織として認識されたのかなと思います。

◆ 環境省へ移管されたもの、されなかったもの

- 森本 水道行政については、やはり廃棄物行政、あるいは浄化槽行政と一体でやるべきだと今でも思っています。当時は様々な意見がありましたが、最後は、橋本総理が、口から入るものだから、という整理で水道を厚生労働省に残したという経緯があります。ただし、水道をきちんとやろうと思ったら川がきれいではなくちゃいけないわけで、川をきれいにするのは環境省の仕事だということからすると、環境省であった方が幅のある仕事ができたとし、今でも

きると私は思っています。

- 南川 当時、自然とボーダーに浮かんできた問題と、こちらがボーダーに持ち上げた問題が幾つかあります。

まず、浮かんできたのは当然水道です。大学の講座も大体廃棄物と水道と一緒に扱われています。技術系職員は水道と廃棄物をセットで採用されているということも現実にあります。なおかつ、水質行政は当時環境庁でやっているという中でしたが、結論としては、口から入るものだからということで、食べ物と一緒に（厚生労働省で）扱うという整理になりました。

もう一つは森林問題です。全体は林野庁がその当時から見えていたけれども、自然保護色の強い部分については環境省に移管する、そういう中で環境省も、いわゆる国立公園の枠を超えて仕事をしていくという議論もされておりましたが、結局、そうはならなかったということがございます。

それから、環境省に移管されたのが動物愛護行政です。私は、理屈としては自然にいる動物もペットも同じだ、これを統一的に扱うことが良いと考えていて、当時総理府にあった動物愛護行政を持ってくるということで、行革担当事務局などとも話しておりました。ただ、他の役所も獣医さんとかいろいろな世界があり、農水や厚生も自分のところでやっても良いということをおっしゃっていました。そういう中で行革担当事務局が一定の整理をして、環境省に持っていくことを決められました。

もう一つは原子力です。私自身はドイツの人とも随分付き合いがあったものですから、原子力の安全問題、特に環境汚染問題について、基本法から全部抜かれるのはおかしいと古くから思っておりましたので、これを機会に、ということで持ち出しました。結果的に環境省は測定を一部やるということになりました。

- 熊倉 水道と原子力安全と原生林・森林は、移管に関する三大テーマでした。原子力については、10年後に期せずして原子力規制委員会が外局になりました。

国立公園は、アメリカなどは営造物型といって、国が土地を所有し、公園当局が保護と利用をやっていますが、日本は過去の経緯で区域指定はするけれども土地所有権は別という仕組みになっています。当時、橋本総理は日本山岳会の会長ということもあって、自然保護にも非常に造詣が深く、これを打ち出されたのかなと考えています。しかし、最終的には、一部分だけ環境省に持っていくということがなかなか難しく、合意には至りませんでした。

◆ 地方組織の見直し

——環境省の地方組織について、省庁再編の直後に地方環境対策調査官事務所が設置され、2005年に地方環境事務所が設置されました。その経緯を教えてください。

○森本 環境庁時代ですけれども、総務庁（の地方支分部局である管区行政監察局）の中に環境のことを調査している人（環境調査官）が50人位いました。行政管理の一環として人がいるということですけど、それを環境省の中に組み込んでいくというのが一つの課題だったと認識しています。

当時は省庁再編の話なので、地方支分部局を大きくするとか小さくするとか、そういう話は多分議論の外だったと思うので、ステップとして、（1994年に国立公園管理事務所を名称変更して）国立公園・野生生物事務所というのが位置づけられ、そして（2001年10月に）地方環境対策調査官事務所が環境省の組織として位置づけられたところで止まったということかと思えます。

○南川 省庁再編の時に支分部局を作りたいと思いましたが、総務庁自身も省庁再編の議論の中では対応できない、と言っていた経緯があります。

私は2001年に官房総務課長になったものですから、もう一度やろうということで、地方環境対策調査官事務所担当の、旧知であった総務省の局長のところへ相談しました。廃棄物問題への対応とか、地球環境問題を含めて、ぜひ地方支分部局を作りたい、その中で責任を持った行政をしたい、現場に地に足の着いた仕事をしたいということで、そのためには申し訳ないけれども、管区行政監察局の環境調査官を環境省に移してほしいということをお願いしました。

その局長が過去の経緯をもう一遍調べてくださり、元々は三木（武夫）環境庁長官時代に支分部局を作ろうと長官が言われ、当時の環境庁と行政管理庁が相談しまして、いきなりそういうのをやるのはなかなか大変だ、ということで、当時の行政管理庁に環境調査官を置く、その方に環境庁併任になってもらう、そういう中で情報が行けば良い、ということでまとめたという経緯を調べていただきました。そういう経緯があるのなら、自分がちゃんと考えましようと言っていました。

そうした議論も踏まえて、自然関係も含めた地方支分部局を作りたいということで、（総務省）行政管理局の方をお願いをしに行って、結果的には（2005年に）現在の形になったということでございます。諦めなくて良かったなと思えますし、たまたまそういったことを理解いただけた方が担当局長で大変良かったなと思っています。

◆ 省庁再編がもたらしたもの

——省庁再編は環境庁・環境省の在り方にどのような変化をもたらしたとお考えになられますか。

○南川 私は、地に足の着いた行政をやりたいと思えました。実際に、環境上、どうしたらもっときれいになるかとか、ごみが消えるかとかありますけれども、やはり現実の結果に責任を持たなければいけないというところから話を始めたい。事業者の人もいるわけです。それが政策

的に向かう方向と、いま現在事業者のやっている仕事とが方向性としてぶつかる場合はたくさんございます。そういう場合にどうやってご理解をいただきながら政策を進めていくかということが大事であります。そういったことを常に考えるということが、地に足の着いた責任ある環境行政だと思っております。

- 森本 正直言うと、省庁再編をしたから環境省が、あるいはみんなの頭ががらりと変わったということはあまりなくて、やはり人間、置かれた状況によって進化していくということだと思います。

南川さんが重々言われていることですが、実施する仕事、事業を担い、そして多分、人事配置もかなり大胆にがらがり替えて、そういった現場で環境省の職員が動けるようにされたと思います。それが非常に大きく、その後の10年間、あるいは20年間、

いわゆる責任ある官庁としての、あるいは自分でやるという意欲を持った官庁として育ってきたのかなという気がします。

それともう一つ。逃げる、あるいは変質する、ぐらつく役所は、最後は信用されないということがよく分かって、環境省はそういう意味は一貫して行動ができているというか、せざるを得ない役所なので、そこは環境庁が環境省になり、現場も持ち、そして自分の理念みたいなのを持って、それに基づいてやるという癖をつけてもらったというか、南川さんに強制的にさせられたという気もしますけれども、というのは、環境省が育つ上で非常に良かったと思います。



森本 英香 氏

- 熊倉 環境庁時代、各省協議、法令協議でいろいろ闘争がありましたが、環境庁は総合調整官庁なのだから、上から見て何か調整していればいいとか言われて、事業をやるなんていうことは想定されていなかったわけです。環境省になって、そういう入口で封じられるようなことは言われなくなったというのは感じておまして、責任とか所掌という意味で環境に関わるものであれば環境省はやれる、やるべきというのが、霞が関全体に浸透したというのは、実務上は大きな成果だったと思っています。

- 鮎川 私も森本さんと同じような感じで、省庁再編があって、ころっと変わったという印象はないです。東京電力福島第一原子力発電所事故による放射性物質汚染の対処を環境省が引き受け、今も取り組んでいます。最初に引き受けようとした時に、省内でかなり議論があったと思うのですが、そこでちゃんと環境省が引き受けた。その前に旧軍毒ガス弾等の処理を引き受けた時も、大変な仕事をあえてやる、住民の方々が見えるような仕事を一つ一つ解決していく、

という責任感みたいなものを見せることで、霞が関の中での信頼を築くというようなお話を、南川さんからお聞きしたことがあって、その最たるものが今回の福島第一原発事故による放射性物質汚染の対処かなと思います。

◆ おわりに

———今後の環境省の在り方等についてお考えをお聞かせください。

○南川 私は、常に人も組織も責任ある立場に自分を置くということを発想しなければいけないと思っています。要は、全体としてこうすべきだ、こう在るべきだという議論があって、その中で現実に自分が何をすべきか、という発想で行動しなきゃいけないと思います。だから、仮に責任者の立場でなくても、責任者の批判をするのではなく、こういう対策を取るべきだ、こういう政策を取るべきだということを発信する。その中で、今、自分がやれるのはこの部分だということで仕事をしていくことが必要だと思います。そうでなければ仕事なんかしない方が良く私は思っていて、常に批判だけをする人については全く相手にしないというのが、今も私の考え方です。ぜひ今の環境省の方も、そういったつもりで仕事をして欲しいと思います。

また、自分たちが背負うべきものをきちんと示して、その中でその責任を果たしていくことをいかに見せるか、普段からそういったことが大事だと思います。今の現役職員にもよく言いますが、自分たちがやっていること、やろうとしていることをアピールしなきゃ駄目だ、中で勉強して自己満足しちゃ駄目だ。紙でも良いですし、YouTubeでも良いですけども、自分たちが考えていることを出して、訴える。いろいろな人に、事業者の人も含めて見ていただく。そういう中で、自分たちの仕事を考えていく、新たな発展を考える、といったことが非常に大事だと思います。環境省の職員は、良かれ悪かれ、徹底的に出る杭になってほしいと思います。出る杭は打たれますけど、出ない杭は腐ります。そういったマインドを持って徹底的にやってほしいと思います。責任ある立場に自分がいると考えて、全体をいかにやるべきか、その中で自分は何をすべきか、ということを常に考えていただきたい。誰かがやるだろうなんて考えないということです。批判されてもいいから、自分なりに実行すべきだということを出し、そして自分がやることをやる、といったつもりで、日常的な仕事に向き合っていただきたいと思っています。

○森本 取り組むものが随分広がりました。つまり、社会の構造とか、経済の構造全般に関わるものについて、環境省が責任持って何か語らなくちゃいけない、責任持ってやらなくちゃいけないということになったわけなので、そういった意味では、対話、コミュニケーション、とにかくいろいろな人の話を聞いて、そしてそれらを全部飲み込んで、自分の案を出すということが必要かなと思います。

環境庁時代の悪い癖で、自分はきれい事を言えばいいんだという世界がまだちょっと残っているような気がします。それは駄目で、どこまで飲めるかはともかく、社会はこう在るべきだ、こうした方がみんなの幸せになるのだという、しっかりしたビジョンを見せる努力が必要と思います。どんどん課題が難しくなりますが、頑張ってくれという話です。

— 了 —

話し手 南川 秀樹 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 理事長

1974年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房長、2010年 地球環境審議官、2011年 環境事務次官、2013年 退官。

森本 英香 氏 早稲田大学法学部 教授

1981年 環境庁入庁、2012年 原子力規制庁次長、2014年 環境省大臣官房長、2017年 環境事務次官、2019年 退官。

同 席 鮎川 智一 氏 環境省環境再生・資源循環局 参事官（中間貯蔵）

熊倉 基之 氏 環境省自然環境局国立公園課 課長

（話し手及び同席者は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

PCB 特別措置法の制定と PCB 廃棄物処理体制の構築（2001 年）¹

話し手 由田 秀人 氏

◆ 我が国の公害問題と PCB

そもそもどうして PCB 特措法の制定に立ち至ったのかということから申し上げるのがいいのではないかと思います。

昭和 45 年の、いわゆる公害国会のときに公害対策基本法の大幅な改正が行われ、旧清掃法が廃棄物処理法になり、その中で初めて産業廃棄物について排出事業者の責任 (Polluter-Pays Principle) という言葉が登場し、公害問題、環境問題を律するある種の考え方が出てきています。

当時、我が国の大きな環境問題になっていたのは、四日市ぜんそくに代表される大気汚染問題と水質汚濁問題で、水質汚濁問題の中の代表選手が水銀と PCB だったと思います。PCB は、環境基準にも記載され、重金属の代表選手である水銀と並んで大きな環境問題になっていたと思います。

その時代に、我が国に環境庁という役所が、水銀や PCB 等による水質汚濁の公害問題に対処するために作られました。私を育てていただいた兵庫県では、目の前の播磨灘が水銀と PCB で汚染されていることに腹を立てた地元の漁業組合の人たちが、兵庫県庁に魚をわっと持ってきてフロアにまくということがありました。このときに、私は兵庫県に入庁したばかりでした。

全国的にみると、水銀、カドミウム、PCB 等、重金属と人工的に作り出した化学物質、夢のように便利な物質が、実は有害性があり、さらに難分解性で蓄積もするし生物濃縮もするし、となかなか難しいものでありました。

◆ 兵庫県で PCB と出会った

私が、兵庫県庁に入ったとき兵庫県には全国で唯一 PCB 条例ができていました。私が兵庫県庁に入りました昭和 49 年 4 月には既にできておりまして、「君は、できたばかりの PCB 条例を担当しろ」と言われたのが、私の PCB との出会いでした。

担当者となった私は、PCB のトランスやコンデンサーを保管している県内の保管事業所を回りました。条例ではトランスやコンデンサーを保管する場合には届出を出すこととされているので、

¹ このインタビューは、2021 年 1 月 19 日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

届出を台帳に記載していく。また、条例で、汚染されたものを堅固な容器に入れて保管することとされていたので、とても厳重な容器に保管している。私はそういった保管事業所の立入検査を3年間担当しました。その間、神戸市も含めて兵庫県の条例がかかっている地域の保管事業所を巡回しながら、行くたびに同じような方と顔を会わせ、これはいつまで保管したらいいのですかと聞かれました。これが私のPCBとの最初の出会いになります。

当時、環境庁ができたばかりで、PCBと水銀は水質汚濁物質の双璧で、水質汚濁防止法で規制もされていました。環境庁は調整官庁として活動をしていたのですが、廃棄物処理を所管していたのは厚生省ですし、事業者の指導・調整は通産省でした。当時、私が兵庫県条例で県内を巡回していたときに、国から『マルP協会²ができました』『感圧紙協会³ができました』という通達がありました。『マルP協会が、通産省の指導の下でこれからPCBの処理場を造るので、それまでの間は廃棄物処理法の原則に従ってちゃんと保管をしてください。』という内容で、これでPCBというのは処理されるのだなと思い、私も安心していました。

◆ PCBとの再会、そして39戦39敗

私は厚生省に移り、ダイオキシンや産業廃棄物、豊島の関係の事案に取り組んでいました。そうこうしているうちにPCBの保管状況を当時の総務庁が調べまして、岐阜県で一部不明・紛失をしているということが分かり、通産省、厚生省、環境庁に勧告をしてきました。そのとき私は厚生省から環境庁企画調整局の環境研究技術課に出向していきまして、厚生省が代表で行った調査結果を公表するために、通産省との調整をお盆休み返上でやることになりました。PCBが何千台もなくなっているという調査結果・データの公表ですから、大変な仕事でした。これが私の二度目のPCBとの関わりでした。

振り返ってみると、私が、兵庫県庁にいた時代は、国からの通達でマルP協会を作ってちゃんとPCBを処理させるというので安心していたのです。しかし、気がついたら自分がその立場にいて、何もできておらず、かつその間に一部のPCB廃棄物が不明・紛失になっていました。PCBの処理はマルP協会が行っていると思っていたのですが、それは幻だったのだなと、気がつきました。

そこで、通産省やマルP協の関係者に集まっただき、各地でPCBの処理に挑戦した事例を全部リストにしてもらって、その中で本格的に練れた事例、例えば、はっきりとローカル政治、市長選のテーマになったとか、住民団体と随分話し合っているところまで行った、といったような話を並べると39個ありました。それでもPCBを処理できたという事例がなくて、これで、39回戦って39回負けたと、このやり方ではどうにもならないね、ということがはっきりしました。

² 財団法人電機ピーシービー処理協会。のちに財団法人電気絶縁物処理協会に改称し、平成13年11月解散。

³ ピーシービー入り旧ノーカーボン紙処理協会

◆ PCB の化学処理法の開発

PCB を保管している現場等を訪ねて、いろいろと調べてみると、多くの電力会社では、電柱で使っていてコンタミ（汚染）を起こした低濃度の PCB を大量に保管していました。環境省が主に取り組もうとしたのは濃い PCB の処理だったと思いますが、大量にある低濃度の PCB を保管し続ける方が大変です。このため、産業界としては、低濃度をすごく問題にしません。



由田 秀人 氏

電力業界は、平成の初め頃に PCB の焼却テストをしていて、きちんと PCB も分解されダイオキシンも出ていないというデータも取っていたのです。しかし、同時期に都市ごみと産業廃棄物の焼却炉で発生するダイオキシンが社会問題となりました。このため、本格的に PCB を処理する焼却炉を造れる状態ではなくなり、産業界としても、とても焼却炉は建たないと諦めました。

それで、代わりに彼らが開発し始めたのが化学処理法です。低濃度であっても PCB にコンタミしているものは全部保管していて、こういったものも含めて処理する方法として化学処理法を既に電力会社だけではなく、荏原製作所など幾つか企業が開発していました。次に産業界からどこまで処理をしたら化学処理で処理できたとなるのか、決めてほしいということになりました。これを「卒業基準」と言います。最初は、厚生省の産業廃棄物部門が委員会を産業廃棄物振興財団（現・公益財団法人産業廃棄物処理事業振興財団）に作りました。さらに通産省もほぼ同様のメンバーで委員会を作りました。私は、環境庁の環境研究技術課のときに、環境庁の調査費で、日環センター（現・一般財団法人日本環境衛生センター）に同じようなメンバーの検討会を作りました。これら3つの委員会のヘッドは、いずれも平岡正勝さん（京都大学）という私の恩師です。そのころから永田（勝也）先生（早稲田大学）、田中（勝）先生（岡山大学）、それから亡くなられた東京農工大の細見（正明）先生とかが御活躍されていました。3か所の委員会で議論を進め、結局は環境庁側の日環センターの委員会で 0.5ppm を言い出して、厚生省の検討会も通産省の検討会も、同様のメンバーでやっていますから、結構ですとなりました。こうして卒業基準が決まりました。

◆ 廃棄物処理と地域間の流入規制

この当時、廃棄物問題ではどんどん自治体と国との関係が悪くなってきた経緯があります。産業廃棄物が大都市圏で出てきて、その産業廃棄物を地方に持って行って、そこで悪いことを起こすという、こういった現象がどんどん出てくる。その典型例が豊島事件です。条例がダメなら、

指導要綱で廃棄物の流入を止めてやるという具合に、各県の流入規制が徹底して盛り上がり始めました。PCB を広域処理なんてとんでもない話だ、建設廃材だっってもう一切持ってくるな、県境を越えて他県からは入れないのだ、と。

首都圏も巻き込んで、自治体間、あるいは国と自治体の関係が悪くなってきた。国は焼却炉やし尿処理場を造るときに補助金出しているだけじゃないか、PCB の処理場を造るなんていうことはとんでもない、という話になります。

そういった八方塞がりのなかで、国が補助金だけじゃなしに法律というツールを持って、役に立つことをやるということで、平成7年に初代容器包装リサイクル法が成立しました。国がこんなことができるのだと自治体からの信頼を取り戻せました。

◆ 信頼回復と PCB の広域処理への途

その翌々年の平成9年の廃棄物処理法の改正では不法投棄の原状回復について産業界と国が一緒になって取り組むことになり、さらに平成12年の改正で『やはり国はやると言ったらやれるのだ』と。その雰囲気の中で、PCB 処理の話も、北海道、愛知県、大阪市、北九州市に持ち込ませていただきました。まあ、きっかけはいろいろあるのですが。

東京でも都庁の人たちにこんな話をしました。「東北地方の会議で地元の人が、東北自動車道ができて東京に野菜を送ったら産廃が返ってきた。東京は本当にとんでもないな、と言っていた。」と。

◆ 北九州市から始まった

それぞれいろんな事情があるのですが、北九州市で全国初の受入れの段取りをきちっとやっていただきました。これは市長をはじめ、局長さん、室長さん、その前後の人、今も市役所の職員でいられる方々に、本当によくしていただきました。市議会の議員の皆さん方、「するなの会（響灘を危険物ごみ捨て場にするなの会）」の方々、小倉タイムズの方々を含め、皆さんのお力添えで北九州市からスタートさせていただけたのです。北九州市での処理については、最初から中四国・九州の17県を対象とするということで話を始め、その後も地元の方々、市役所の方を中心に組みんでいただきました。このことに対し、私が役人であった時代から、その後もずっと今に至るまで感謝しています。

◆ 大阪と東京での広域処理

北九州市にお話をするときには PCB 処理施設の話が切り出せたのは、実は既に東京と大阪で内々に検討を始めていたからです。

酒井（伸一）先生（京都大学）と大阪市の市役所の方々と話したとき、当時、大阪にオリンピ

ックを誘致しようとしていて、その前に環境分野で大きな成果を示せるものがないかという相談を受けたのです。そこで、PCB の処理はどこもできてないのでやってみようということになり、酒井先生を中心に検討が始められたのです。

東京では、『大阪ではこんなことを始めているので、東京でも検討だけでも始めてみないか。』ともちかけました。それで細見先生が座長をされて、検討から始められました。

PCB の処理では、トランスやコンデンサーの処理の他、PCB を含む安定器や PCB が付着したウエス等、その他汚染物の処理も必要です。安定器の処理について都庁の人たちも困っていたところに、八王子の小学校で照明器具の安定器が破裂したのです。この報道を見た江東区の区議会議員のキーマンから都庁に、環境省が言っている PCB の処理とは安定器に含まれる PCB のことか、という問合せがありました。この出来事がきっかけで地元の了解が得られ、東京事業所は安定器処理場としてスタートし、さらにトランス、コンデンサーを処理することになった。それが東京処理場なのです。そうすると東京エリアだけ安定器をやって、他の事業所で安定器やらないというのも変ですよ。

◆ 豊田市では地元の世界的大企業との協力が身を結ぶ

トヨタ自動車は、豊田市の工場に PCB をたくさん抱えており、技術者の方が平岡先生に相談に来られました。平岡先生が私を紹介してくださったので、トヨタ自動車の方に『御社の PCB も含めて、環境省と一緒に東海地方か、中部地方かの PCB の処理と一緒にやりませんか』と逆提案しました。そしたら数日のうちに、トヨタ自動車から、地元地域への対応は環境省が全て担当するという条件に、PCB 処理を行うための場所、処理技術、処理施設整備に協力する、という返事をいただくことができました。

すぐに、愛知県に事情を説明しました。結果的に、北陸各県を含めるのは駄目でしたが、東海三県の PCB 処理を行う施設を豊田市に誘致することになりました。

悪貨が良貨を駆逐しながら、大都市圏から地方に行って悪さをするということの逆をやるのが、廃棄物政策の安定化につながると思っていましたから、PCB の処理というのは、国内での産業廃棄物処理では最大の武器でした。

◆ もちろん、失敗も

次は東北、北海道ですね。そんなときに、宮城県知事の浅野（史郎）さんに『実はこういう状態で、他の地域も一生懸命頑張っている。北海道は北海道で手を打っているが、廃棄物は海を越えられない。東北の雄と言えば宮城県だよ。』と相談しました。浅野さんには共感を頂き、県議会の答弁か演説で、『PCB の処理について国が今動いているが、宮城県としてもぜひともこういう話には協力していかなくてははいけない』という雰囲気の話がされました。

しかし、私が候補地を視察した際に、町役場に行ってみると会議室がテレビと新聞の新聞記者

の皆さんで埋まっており、「とにかくどうしてこんな田舎のほうに大企業が作った PCB を持ってくるのだ」と反対を受けました。結果的に、宮城県において PCB 処理施設を誘致することはできませんでした。

◆ 室蘭での広域処理が決まる

北海道の室蘭市については、私が土壤環境課長に異動した後も、後任の産業廃棄物課長が一生懸命、北海道庁とか室蘭市に足を運んで、「何とかこの本州の PCB を処理してもらえませんか。」と働きかけていました。

最初は北海道内のものに限らせてほしいというのが、北海道庁の立場でした。しかし、さまざまな交渉をした結果、本州の PCB も、反対する人もたくさんいますけれども、努力してもらえることになりました。

その後、私は JESCO（現・中間貯蔵・環境安全事業株式会社）に着任するまで地元には行きませんでした。地元の室蘭市が受け入れてくれるには、もっと表に出た形が要ります。それが浅野知事です。浅野さんは、宮城県への誘致が潰れたことで責任を感じていらっしゃったのです。浅野知事と、石川県、新潟県、富山県の知事が、高橋はるみさん（北海道知事）を訪ねてお願いしたのです。さらに浅野知事から室蘭市長に市議会と市長さんの前でお話をしたいと申し入れて頂きました。その上で室蘭市議会のメンバーや市が希望する方々の前で、心のこもった、浅野さんしかできない演説をしていただきました。

◆ プラズマ処理方式の導入

室蘭市と北九州市では、プラズマ処理を実施していますが、これは、PCB 処理事業に関してまだ残っている仕事と非常に関係が深い話です。

東京事業所のところで安定器について話しましたが、もう一つ、その他汚染物というのがあります。トランス、コンデンサーを化学処理したとき、その構成部材である木とか紙に付着した低濃度の PCB を燃やさずに処理して、卒業基準以下の濃度にするのには、すごいコストがかかるのです。それで北九州の化学処理施設の隣にプラズマ、すなわち溶融分解施設を設置しました。安定器や PCB が付着した木や紙をあるところまで処理して濃度が薄くなったものを処理するためにプラズマ処理の施設を造らせていただいた。そうしないと PCB 処理が完結しないのです。本来は、北九州だけじゃなくて、大阪にも豊田も東京も室蘭も、全部でプラズマ処理を設置するのがよいのですが、いろんな理由で室蘭以外はうまくいきませんでした。

◆ PCB 特措法に込めた思い

PCB 特措法案に関する調整段階で、通産省から、産業界に関連する規定を共管にしてほしいと

申入れがありましたが、協議の結果、環境省の専管法になりました。当時の環境省にとって専管であることができるということが必要だったのです。省庁再編の結果、廃棄物行政を所管するというのは、実力を持つということです。つまり、産業界が全く言うことを聞かないという状態で産廃行政なんて進めることができないのです。

PCB に向き合ったことで環境省は一気に信頼を勝ち取ることができたのです。したがって旧廃棄物・リサイクル対策部という組織にとって PCB が一丁目一番地で重要だと言う人がいるということは、そういうことなのだと思います。

また、PCB 特措法では、届出をするとディスクロージャー（開示）をすることとなります。当時、ディスクロージャーをどの程度やるとどういうことになるのか、という点を関係者の誰もよく分からなくて恐れていました。私は、完全な自信があったわけではないのですが、事前にいろいろな人達と話をしていく中で得ていた感触として、とにかく全部が表に出れば、もう PCB の処理をやらないといけないということになるだけであって、PCB をたくさん保管している事業所に誰かが押しかける、なんてことにはならないはずだと思っていました。ディスクロージャーは条文的にはすごい思い入れのあるところですが、法律を出すということになった以上は、そこをやってみたいなと思っていました。これは、どちらかというと個人的に思い入れのあった部分です。

特措法制定で目指そうとしたことは、PCB の処理、特にトランス、コンデンサーとか高濃度のものの処理であり、当初は安定器の処理は視野に入っていなかったのです。特措法に基づく PCB の処理は、結果的に環境事業団、現在の JESCO が行うこととなりました。JESCO は環境省直営ではありませんが、国 100% 出資の組織でありましたし、環境省で PCB 処理をやると言っていた人間が、JESCO に行っても同じように PCB 処理をやると言っていたので、地元の方々には、15 年経っても信用していただけているのだと思います。

◆ 難しい環境問題に取り組む気概

今、後輩の皆さんたちが随分頑張っていたでいて、よくここまでこの事業をやってきていただいたなど。恐らく今、難しい順番で言うと、沖縄の基地問題、原発の問題、それと並びますね、この PCB の問題の難しさは。その一角を環境庁という小さな調整官庁が、省庁再編によって廃棄物もやるということになって、PCB にも取り組んできた。そうして、今は、皆さんがしっかりやってこられて実力官庁になった。災害も毎年起こっているし、とにかく困った人を環境という分野で助けていくという、そういう遺伝子が我々にはあるぞ！と。ぜひとも皆さんで思って頑張っていたらなと思います。

環境面での、とにかく嫌な仕事ほど、自分たちがやっていこうという気風が育てばいいなと思います。

話し手 由田 秀人 氏 公益財団法人日本環境整備教育センター 理事長

1974年 兵庫県入庁、2002年 環境省環境管理局水環境部土壌環境課長、2003年 廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長、2005年 廃棄物・リサイクル対策部長、2008年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

新・生物多様性国家戦略の策定（2002年）¹

話し手 小野寺 浩 氏

◆ 新・生物多様性国家戦略策定の背景

2001年自然保護局の計画課長になり、新・生物多様性国家戦略策定に着手した。計画づくりは本当にしんどくて、覚悟決めないとやることができない。どこの役所もそうですけど、技術系の人間が配属されているセクションの中心は計画課で、事務系の多くは総務課とか企画調整課とか、そういうところに行く。1995年に策定された第1次生物多様性国家戦略は、時間もなかったし体制も整わない中で生物多様性条約の締約国になったのでとにかくやりましょうということで作った。だから今度は、本格的に自然保護の大きな方針を出さなきゃいけないなと思いました。僕の気持ちとしては、第1に、自然環境、自然保護の個別法、例えば国立公園とか絶滅危惧種とか外来種対策、鳥獣保護法は、より充実・強化していかなきゃいけない。日本では、これまで光が当たっていなかったわけだから、強化しなければならない。2つ目は、それが一番大きかったのですが、環境省の自然環境局の社会的な責任というのは、自分の持っている個別法をそれぞれ磨き上げていくことに加え、国土全体の自然環境の水準を向上させることについて、世間に対して、あるいは国民に対して、大きな方針を示すことだと思っていた。逆に言えば、環境省の自然環境局以外に国土全体の自然環境保全あるいは自然保護の方針を考えて出せるところってやっぱりない。専門家、学者とも議論して、こうですよというのは言わなきゃいけないと、そういう気持ちがあった。考えてみると、国土計画あるいは国土政策、社会政策を考える上で、環境あるいは自然環境の話というのはどう考えても一番基礎にあるし、全体の政策、政府の政策を考えていくときの重要な柱の1本であることは間違いない。日本は経済優先ではい上がってきて、たまたまこれまで自然環境に光が当たっていませんでしたが、そういう意味でかなり本気でやった。

当時、戦略絡みの委員会がいっぱいあった。そこで、考えたのは、学者の意見だけではなく、行政が決断することが最も重要だということ。要するに、専門家、科学的データの中だけで議論しては決断ができないことというのがある。それはある意味で、データが不十分でも、主張しなければいけないものは主張しなければいけない。それから、ほかの価値、例えば経済的な価値とか、地域の中の利便性みたいなものを全部総合した上で、しかし、自然環境はこういうふうにすべきだということをぎりぎり判断しなきゃいけない。「戦略」ではみんなを巻き込んで議論して、大臣も関係閣僚も全部了解した上で首相のところまで説明に行くことになる。国際条約

¹ このインタビューは、2021年2月12日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

に基づいて閣議決定計画を作るということは、逆に言えば、自然環境保全、自然保護の話に積極的に取り組んでいって世の中に分かってもらう非常に良い舞台でもある。これはめったに来ないチャンス、10年か十何年に一遍ぐらいしか来ない。そういう前向きな理解をしました。

◆ 方針作りの参考にした事例・経験

里山問題なんて、僕が役所に入ったときからみんな「里山が」と言っていたけれど、誰も何もしていないという状態だった。また、後で自然再生につながりますが、例えば釧路湿原というのは2万ヘクタールが国立公園になっていますが、50年間で、何千ヘクタールか埋まっている。その原因は上流域から流れてくる土砂と栄養塩類。今までのやり方だと、国立公園の中は建物を造ってはいけないとか言えるけど、その外に出たら何も言えない。だけど釧路湿原では、原因は外にあって、農水省の構造改善事業だったり、林野庁の植林だったり、あるいは国土交通省の河川改修だったりする。彼らとその話をしないとイケない。釧路湿原を大事にしようということには誰も反対しないわけだから、そのときに流れてくる土砂を、例えば農業構造改善事業の中で沈砂池を造って、そこで土砂を止めて、あまり流れ込まないようにしてくれないかというのは、話し方によっては乗ってもらえないわけでもない。そういう工夫をそちらの公共事業でやってくださいませか、そういう全体の計画を話し合いで作りませんかというようなことです。それから、建設省の河川局が長良川河口堰で非常に批判され、自分たちも環境を内部化して新しい公共事業に打って出ないといけないのではないかという雰囲気当时的河川当局にもあった。それで、北海道の河川は蛇行して氾濫するので、洪水防止のため直線にしようというのをずっとやってきたが、もう一度戻そうみたいな話が彼らの中でもあった。そこで、それを自然再生の第一の目玉にしようじゃないかというのを河川局と相談した。国立公園区域外が原因で、釧路湿原がどんどん土砂で埋まっていく。その防止を自然再生という政策の一つとした。

まだ計画課の係長だった頃、国土庁に3年ほど出向した。そのときに、国土利用の全国計画というのを作り、それから、4番目の全総計画を作った。10年に一度各省のやり手を集める。この計画はある種の陣取り合戦なんです。例えば高速道路1万キロとか、自民党の幹事長が最後に決断するみたいな内容も含んだ計画であった。各省の特に公共事業部局からの出向者と同じ課で議論するから、けんかもするけど、仲よくもなる。大体、公共事業部局の本当の気持ちというか、心理というか、論理みたいなのもよく分かる。各省の言わば、表向きじゃない、本音が、読んでいるだけでは分からないような話も割と分かってくる。弱点や強いところも。

それから、環境庁に戻って自然環境計画課の補佐の後、鹿児島県へ出向し課長を務めた。ちょうど知事が替わったところで、長期計画というのを作っているところだった。ああいう長期構想というのは、知事を何年かやる人が、私はこれをやりますよと方針を出すために計画を作る。基本は、地域的あるいは分野的に漏れがないように作るのですが、これだけはやるよというのをちょっと別枠で作る。このときは戦略プロジェクトと呼んでいた。その中にいろんなものがあって、例えば霧島に音楽ホールを建設する、鹿屋に国際交流の拠点を作るとか、いろんなものがあつた。

その中に、屋久島環境文化村構想というのが入っていた。種子島は色々あるのに、隣の屋久島には当時何もない。しかし空白にするわけにもいかないから、自然がいいらしいので、その自然を中心に、環境学習の島にしたらどうかということになったようです。各省からの公共事業や交付金を持っている出向者と違って、環境庁出向者にはそうした予算は何にもない。金もないし、大した権限もない。規制ばかりだから、どちらかというと嫌われていた。ある出向者からは、「いやあ、国立公園って百害あって一利なしだね」と言われたりした。だけど、環境で苦勞した県のプロパーの人なんかも上にいて、やっぱり問題意識を結構持っていた。自然保護、環境、公害というのは、マイナスを少しでも減じることだけをやらされてきているけど、本当はもう少し前向きな話があるのではないかと、その人が環境庁に頼んで、自分も一仕事したいので、それに向いているような人間を出してくれというふうに、言ったみたいです。

屋久島環境文化村構想というのは、計画書には1ページしか書かれていない。しかし、自分が今までの国土庁とかでやってきた経験から、屋久島はやりようによっては面白いことになるかもしれないと思った。それで、知事を巻き込んで大きな委員会を作って、マイナーで、百害あって一利なしと言われたところからはい上がって、最終的には、知事が一番お気に入りのプロジェクトになったと思う。

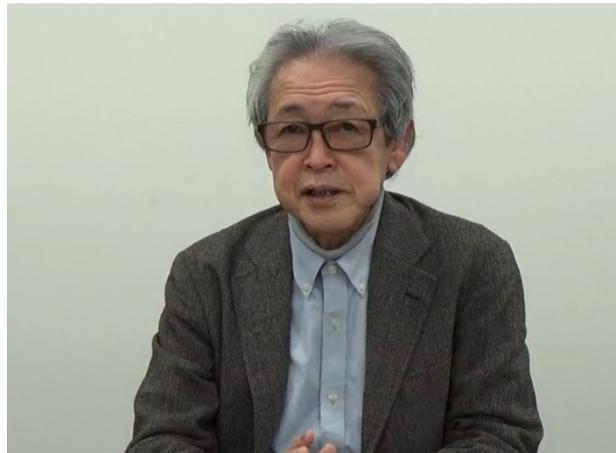
そういう経験を踏まえた上で、計画課で多様性戦略という計画を作ることになりました。いくつかの過去の経験が生きてきています。例えば鹿児島県での屋久島体験や、国土庁の人脈や経験ですね。

◆ 計画作りの準備

どうせ計画だから、あまり実効性はないだろうというのが大体的な見方だったと思う。だから、そんなに興味を持っていない。それで、審議会の前に懇談会を作るという作戦を立てた。懇談会と審議会と違うのは、建前上は自由討議で、速記も作りませんということ。だけど、実際は審議会と同じ。各省みんな誘うし、NGOでも何でも聞かせる。経企庁（経済企画庁）の次官をやった人とか、東大の鷺谷いづみさんや景観工学の篠原修さんもいたと思う。とにかく、五、六人面白そうな人を入れて、それで、議論をしながら、データを作って出して、それをめぐって議論するというのを半年ぐらいやった。彼らと議論しながら、自分の頭の中も整理されていく。これはやっぱり受けないとか、ここはちゃんと力入れた方がいいとか、世間はどうもこういうことを環境省にやってほしいと思っているみたいだ、などということが分かってくる。もう一つは、基本的なデータみたいなものを懇談会に出すために作業して作る。それで、その懇談会が終わったときには、資料集という冊子が出来上がっている。それで、第1回目の審議会に、どんと冊子にした資料集を出した。そこから、これはもう少しやった方がいいよというものは追加してやればいい。だけど、基本的なものはやっているわけだから事務方に余裕がある。そういうことをした上で審議会に臨んだ。これは役所も本気でやっているなという感じが委員にも分かったと思う。学者にもその気になってもらわなきゃ困るし、こっちも真剣にやる。そういうことをまず試みた。

それから、計画を作りながら、やっぱり生物多様性という概念は非常に難しいので、どうやって生物多様性保全の意味というものを一般の人に分かってもらうかというのは、大きなテーマでした。生物多様性の内容が、生態系と種と遺伝子のそれぞれがあるというから、ますます難しい。温暖化と違って生物多様性がうまくいかなかったのは、要するに、遺伝子資源の利益配分の問題だった。温暖化は何とかたどり着いたのだけど、生物多様性は南北問題があらさまで、特にアメリカの製薬や化学のグローバル企業が猛烈に反対してまともになかった。そういう意味で仕掛け損なったところがある。その中で唯一効いたのは種に着目することで、絶滅危惧種概念というのができた。「絶滅させてもいいのか！」というのは、これは効きました。「自然なんかどうだっていいじゃないか」という者に「それは絶滅させてもいいと言っているのか。みんなの前で言ってみなさい」と言うと、みんなひるむ。本当は心の中で、聞いたこともない蛇なんかどうでもいいと思っけていても。ただ、あまりにも効き過ぎて、自然局の後輩はみんなそれに依拠して、何か絶滅危惧種と外来種だけやってれば済むみたいなことになっているのは少し気に入りませんが。そういう分かりにくさを解決するために、何が問題なのかというのを、普通は問題、課題と書くのを、ちょっと工夫して、「危機」ということにした。「3つの危機」と当時言って、1つ目は今までどおり、開発が自然を破壊するという物理的な話。2番目は里山に代表されるような、人間の干渉が少なくなることによる言わば自然の変質。3番目を外来種とか、当時言われていた環境ホルモンみたいな化学物質によって自然の生物についての影響として、これらの3つを書いた。例えば里山には今まで行政は及び腰だった。環境省としては、里山についてもきちんとした方針を出すべきだと考えた。環境省の自然局には、企画調整官庁としての役割が半ば以上ある。大きな方針を言って、それは誰かにやらしめるというか、誰かにお願いするでもいいんだけど、自然についての大きな方針を言うという役割というものがある。そこはもう少し意識した方がいい。どうしても個別の法とか予算とか、業務の中に埋没しがちになる。

最近第4の危機として温暖化による生態系の変化を加えている。例えば電気自動車の導入による温暖化対策を国立公園の中でやるようなことも視野に入れたらどうか。最近、屋久島で言っているのは、原始の自然を最先端技術で守るということ。今までの自然保護というのは、とにかく人間活動を排除するのがいいと考えていた。今まで開発側が圧勝してきたわけだから、気持ちはもちろんよく分かるのだけど、それだけでは守れない。結果としてずるずる負けていく。そうではなくて、前向きの、例えば最先端技術を使って守る。例えば、情報とか、iPhoneを上手く使う、あるいは電気自動車もある。エネルギー問題は日本社会の生命線だから、官邸はかなり本気で、矢継ぎ早に温暖化関係出している。温暖化対策と自然もどこかで組んでいくために本気で工夫し



小野寺 浩 氏

た方がいい。

◆ パンフレットによる普及啓発

3つの危機と分かりやすく言ったというのが工夫の1つだが、各省みんなの言い分を書くから、まとめると40万字になった。誰も読めない。それで、ちょっと手に取ってみたいくなるようなパンフレット冊子を作らなきゃ駄目だなと考えた。それは取り組む前から決めていた。閣議決定したらみんなへトヘトで、書く者がいない。しようがないから、土日に役所に出てきて1人で書いた。考えてみれば私が一番よく分かっているんだから、私が書くのが一番いい。それで、伊藤若沖にたどり着いたのがヒットした。当時伊藤若沖はまだブレイクしていなかった。最終的には私が選んだけど、アルバイトの女子職員が古本屋で買ってきて、「こういうのがあるけど、どう？」と言う。江戸時代だから焼けて茶色に変色している。神田の神保町にある編集企画会社の人に話すと下地を切り取ればよいとのことだった。宮内庁が持って（作品を所蔵して）いるので、一部を切り取って加工したと裏表紙に載せることを条件に使わせてもらうことにした。最初は奄美の田中一村でいこうと思っていたが、残念ながら外来種も描いてあるので、ちょっとこれはまずいなとあきらめた経緯もあった。でも、やっぱり編集企画のプロが加工してくれたのが効いている。写真の選択も、私と、渡辺（綱男）調査官と2人でやった。2人で夜中の10時頃に神保町の編集企画会社に行って、スライドを蛍光灯ですかして、これは使える、使えないと。見開き2ページの里山や農村風景の写真を最初に決めた。新潟の山古志村です。

知り合いの朝日新聞の記者が小さな記事を書いてくれた。そうしたら、朝日ってすごいと思いますが、2日で2,000本ぐらい、欲しいという電話が入った。2日間、全く仕事ができない。計画課の電話、十何台か、20台ぐらいあるんだけど、全部の電話が塞がってしまう。新聞に載ったのはすごい反響だった。とにかくどんどん配った。十何万部ぐらいだと思う。役所の作った行政のパンフレット、冊子で、あんなにくれと言われたのはこれ以外にないと思う。

「いのちは創れない」のタイトルは、誰だったか。計画課の中で議論して、「いや、これは自然再生が目玉だから、創れないはバッティングしないかな」とかといろいろ悩みながら（決めた）。1つ思うのは、あれほど必死でやると、チームに勢いが出てくる。アルバイトの女性まで乗ってくる。だって、普通アルバイトが自腹切って古本屋で本買ってこない。



新・生物多様性国家戦略パンフレット
(小野寺 浩 氏 提供)

◆ 審議会での各省からの意見陳述

今回（次期生物多様性国家戦略）は、ちょっと視点を変えるといいと僕は植田（明浩）課長には言っているんだけど、例えば市町村長を10人集めて、彼らを味方にして、市町村と組む事業を考えるとか。とにかく審議会で自由に陳述させてみたらどうだろうか。僕の時（新・生物多様性国家戦略）は公共事業部局など各省をみんな呼んで、生物多様性について見識を述べてもらった。審議会というのは、事務局を環境省がやっているだけで、独立した存在。各省の大どころの局長、例えば河川局長とか農村振興局長とかは、みんな幹事なので、審議会に説明を求められたら、来なきゃいけない。それまでは、どんないい計画を作っても、各省協議でぼろぼろになって原形をとどめないというのがこれまでだった。特に環境はそう。このときは、審議会委員の前で3日連続各省の意見陳述をやった。全部言いたいことを言ってほしいと。そうしたら、局長ないし課長が前向きのことを言う。どんな公共事業部局でも、本意はともかく、「いや、あれは私のところでできます。もう既にやっています。これからもっと大きくします」、やっていなくても「これからやります」と必ず言う。「いや、こんなもの、大したことないから」なんて言う役所はない。そうすると、審議会の委員の前で、公式の場で、記録も残る。各省協議になった時に、言ったことは全部書いてあるわけだから異論は出にくい。「計画」は、1部・2部制にして、2部はもう言ったこと全部書く、文句言わずに。そして1部で本当にやりたいことを書く。自分の主張が書いていないと怒る。でも、書いてあれば、位置についてはもちろんいろいろ言うけど、まあ、そこは他省の計画だし、とにかく大義名分が立つ。本当に言いたいことは1部で書いて、2部は全部各省が言ったことを書く。そこがポイントで、審議会の前で「やります」と言ったということと、とにかく自分の言ったことが書いてある。それで各省協議では案がほとんど無傷だった。むしろ審議会で「3つの危機なんて、そういう言葉は」とかと言われることがありました。要するに、何となく行政計画になじまない感じがある。だけど、こっちは勇気を持って、なじまないのは分かっているけど3つの課題じゃ面白くないと言った。一方、応援してくれる人もいて、「いや、分かりやすくしていい」とか言ってくれて、それで助かった。

◆ 公共事業の予算要求の苦勞

時代が変化し、特に公共事業部局というのは曲がり角に来ていて、このままでは予算削減されかねない、だんだん国の借金もたまってきているし、財務省もだんだん見方が厳しくなって、これからは公共事業も聖域じゃない。大体この辺が公共事業のピークじゃないかとの予感があった。だから、新しいタイプの事業を考えていかないと、という危機感があった。そのときに、いろいろある中の1つは環境を内部化していくという視点がある。だから、彼ら（公共事業部局）自身にも問題意識があった。霞が関にいる人間は分かる。だけど、現場の工事をする企業には長年積み上げた技術があり、環境の内部化を十分理解しろというのはなかなか大変で、時間が掛かる。

それから、予算では、財務省の主計局に、自然再生事業で最初 30 億を予算要求した。それで、主計局に出入り禁止になって、国土交通省から来ていた会計課長が「小野寺君、下りてくれないか」と何度も来た。それで、私は「いや、絶対下りない」。「君ね、そうやって頑張っていると、その 30 億全部召し上げられて、公共事業の施設整備費削られて、それで終わるぞ」と言われたけれど、断っていた。本当に削られたらどうしようとも思っていたが、最後の最後に、お互いしようがないということで、30 億を 10 億にして財務省と手を握った。

◆ ステークホルダーとの合意形成

僕は方針としては、環境省というか、行政は全部そうですけど、とにかく情報公開は絶対しなきゃ駄目だと確信している。だから、隠さないで、都合悪いことがあっても全部出す。つらくても議論を重ねていく。時間掛かるんだけど。言いたい放題言われても耐えて議論するというふうにしないと、やっぱり強いものが出てこない。そこは徹底的にやる。だから、資料請求されて、のり弁みたいなものを出すのは、最低だと思う。

それから、予算を取るのは、やっぱり与党とやらなくちゃ駄目なんです。30 億で頑張っていたとき、自民党の政調会長代理のところに行って、「よし、面白いからやれ。俺が応援してやる」と言われて、それをももちろん背景にして財務省とやっていたわけです。それで、「いや、10 億で決着しました」と言ったら、怒られた。「何だ。俺が応援してやると言ったのに、何で下りたんだ」とか言われて、「いやあ、すみません」と。

アクティブ・レンジャー予算も、環境大臣に「あなたは全然、現地の若い人が表に出られないで事務仕事ばかりやっていて、あなたは何やってるの」とさんざん怒られて。そうはいつでも、最終的には局長の問題じゃなくて、大臣の問題なんだ。つまり、人が足りないというんなら、自分が頑張って定員を増やすか、予算で措置するか、どっちかなんだから。尾瀬からの出張帰りの新幹線の中で、「局長、何か新しい予算ないの?」と聞かれて、持っていたアクティブ・レンジャーのペーパーを出して、それで「あっ、それでいこう」という話になった。

保護団体とは、議論もした。自然再生は猛烈に反対された。向こうが 70 人、80 人から 100 人対、環境省は計画課長の私と、局長の小林（光）さんとで、要するに、話がうまくかみ合わないんだ。なぜかというと、向こうは公共事業の付け替えじゃないかと言う。公共事業の中身を変えてやると私は思っているのだと説明しました。しかし、保護団体としては、余計なことをするなと。要するに、自然保護原理主義なんですよ。いまだにそこは自然保護団体の一番弱点、日本の自然保護思想の一番の弱点だと思う。環境省の自然局の人間も同じで、ほぼ原理主義なんだ。そっちの方が分かりやすい。学者もみんなそうだ、特に生物系とか自然系というのはね。NGO も大どころも含めてみんなそう。バランスよくみたいなことを言ったって分かりにくくなるだけだから、アピールするには断固阻止とか、役人はみんな悪者だみたいに言った方が分かりやすい。自然再生は押し切って予算も取ったし、法律も議員立法で作られた。法律では、周りの意見を聞くための評価機関を作ることになった。それは悪いことじゃないんだけど、運用は非常に難しく

なる。機動的じゃなくなって膨大な時間がかかる。釧路でも、なかなか前向きな議論にならない。つまり、こっちは農水省の事業の中で沈砂池を造ってもらい、それで土砂をためるようにしているよという話なのに、そういう議論をしていると、そもそもおまえが30年前にやったこれが原因だとかど怒られる。そうすると、やっぱり事業省庁としてはつらい。間違っていることをやったとは思わないけど、公共事業部局が引く結果になった。だって、いいことやって、工夫して、苦労して苦労して、NGOにぼろぼろに言われたら、やる気失うでしょう。

◆ 日本型の自然保護の国際展開

生物多様性条約の締約国になって、先進国としていい計画を作りなさいというのがある。それは応えなきゃいけない。そのためには、言わば国際的な自然保護機関なんか重視しているものをちゃんと守る。また、個別の保護政策としては、南西諸島がようやく保護の手当がなされるようになった。それは国際的約束。ようやく国立公園にして、世界遺産に今年なった。これ



インタビュー風景

らは義務としてやる。もう一つは、世界の自然保護の現状を見ていると、特に途上国では、人間活動を全部排除して、とにかく守れという欧米型の厳正自然保護的なものというのは無理がある。だから、国土が広くて、その一部を守ればいいというところならいいけど、これから発展しなきゃいけない、経済もやらなきゃいけない、地域の住民がたくさん住んでいるときには、厳しい欧米的な自然保護のやり方だとしていけない。だけど、なんとか自然を保護しなきゃいけないときに、日本は先進国だけど、土地が狭くて、人口が多かったから、うまく調整しながら保護の工夫をしてきた。そのテクニックというか、その手法や、考え方を整理して、環境省から世界あるいは途上国に対するメッセージとして出していく。例えば、アメリカの国立公園は基本全部国有地なのに対して、日本はそんな国土の余裕はないので、風景保護と言って、昭和の初めに線を引いた。それで、ほかの公益なり公共的なものと調整しながら、風景、自然を守る。途上国はこっちの方が取り組むことが可能になる。そういうメッセージを出していかなければいけない。また、里山のような、今までの自然保護、厳正保護で、触れちゃいけないというのではなくて、人間が関与したことによって維持できている自然の状態が、中間的な状態が、それはそれで意味あるよというの、日本からのメッセージとして出していかなければいけない。自然再生も、壊しちゃったから、造っちゃったからもう駄目なんじゃなくて、価値観が変わって、住まい方とかが変わってくれば、もう一回新しく自然を取り戻すみたいなのはやるべきでしょう。そういうことも、環境省が、あるいは日本が世界に向けてどういうメッセージを出していけるかという点からすれば、重要だと思う。締約国だから義務を守るというのは1つ、それは受け身な話で、もう

ちょっと積極的なものを、日本型の環境保全とか自然保護のやり方というのを積極的に出していくべきでしょう。

◆ 自然環境局への期待

個別のいろいろな事業とか、自然局に対する期待というか、義務というのはどんどん拡大している。だから、どうしても現象対応に追われてしまう。ヒアリが出たといえれば大騒ぎになるし、鳥インフルエンザのときなども、もうとにかく大変な状態になるわけです。最初の鳥インフルのときは局長で、衆議院と参議院の予算委員会で答弁しました。それだけ大騒ぎになって、全国的パニック。今のコロナよりひどかったと思う。道端で黒い鳥が死んでいるからといって、全国から照会が来る。自然死だと思うが、みんな心配になる。日々の仕事に追いまわられて、企画調整官庁として、日本全体、社会全体の自然環境保全の方針を強く自信を持って言うところまではなかなかたどり着けない。なので、なかなか簡単じゃないと思うけど、こういう計画作りのチャンスが10年に一度めぐってきたら、大チャンスだと思って頑張るってやるという。

それから、地域の声というのは意外と聞いていないのではないかと思う。どうしても日常業務に追われて、現地にも地域の本当に普通の人々がどう日々感じているかということから遊離してしまうところがある。そこは相当真剣に考えなければいけない。地域の普通のおばあさんが感じているようなことをちゃんと受け止めて、霞が関に戻って学者なり各省なりと議論して法律作ったり、あるいは財務官僚と議論して予算にしたりするのが、それこそ環境省自然局の人間の仕事でしょう。ここ20年くらいの役人バッシングの大きな原因は、自分たちの気持ちを分かっていると思われているからではないかと思う。自然環境局の技官集団ならではの仕事をしてほしい。役人バッシングもあるし、政治主導といってもやり方次第でひどいことになりかねない。今は役人に対して逆風が吹いているが、その中でも勇気というか、気概というか、覚悟がないといけな。少なくとも環境省の自然環境局の人ぐらいは頑張るってやってもらいたい。見ていて、多分コロナが典型的だと思うけど、日本社会もつくづく駄目になったと感じる。だって、全然誰にも覚悟というものがない。

だから、そういうことも含めて言えば、環境省の、特に自然系の技官の一番の長所は、現地と東京を往復できるということ。市町村より更に先の現場から、いきなり霞が関に戻って来て、法律や予算をやる。これはひどいといえばひどいけど、今の霞が関の役人が、現地のリアルな感覚を失って、遊離しているということが最大の欠点だとすれば、ちゃんと意識していれば、自然系技官のキャリアが一番の利点にもなる。私のひそかな自慢は、阿蘇のカルデラの真ん中の人口1万の町も、東京はもちろんだけど、100万都市も50万都市もみんな暮らしたことがある。阿蘇の所長やっているときに職員が異動して来て、アパート探してくれと言うから探した。確か2DKで4万だった。それから東京に戻ってきて、『中央公論』の編集長や、外務省とか経産省とかの課長ぐらいの人と、七、八人で飲んだ。マクロ経済分析とかさんざん聞いていてうんざりしてきて、「いやいや、それはそうだけど、私はついこの間まで人口1万の町に住んでいた。熊本は、60万

大都市の中心部に20分以内で行けるところの2DKと、阿蘇の真ん中の1万人しかいないところの2DKの値段が4万円で同じなんですよ。それ説明できますか」と。しーんとしていた。全然知らないわけ。要するに、阿蘇は流動性が低いから売手市場なので、アパートを造って、1回値段を決めたら、下げる必要ない。いつも足りないんだから。そんなにいっぱい造れない。熊本の郊外は、県庁所在地の中で例外的に土地が広くて、平地がいっぱいある。だから、競争原理の中で4万に抑えられている。それは現場にいないと分からない。現場では当たり前のことなんだけど、私もアパート探して初めて分かった。そういう感覚を持つというのは、国の役人としてはすごく強いと思う。だから、霞が関で丁々発止やって、数字操って、議員会館回ってというテクニックももちろん必要だけでも、そうじゃなくて、そういう本当に地べたの暮らしの中で何をみんなが感じているかということを知ることは非常に大事だと思う。だから、もし戦略を作るとして、きれいな計画を作るということはもちろんいいことだし、やれたらいいと思うけども、そういう泥臭い話を、環境省の自然局だからできることがある。やっぱり地域も変わっていますよ。僕が地方にいたときに、衆議院議員選挙の読みは、自分が感じていることと、新聞社の予測と大きくずれる。彼らは結局、積み上げ。あの企業に行ったら誰を応援しているとか、足で稼いで積み上げる古いやり方を続けている。実際は、戦後50年たって、苦労して息子と娘を大学に出したら帰ってこなくて、公共事業をして暮らしはよくなったけど、結局、夫婦2人で、あるいは1人で死ななきゃいけないというふうに、普通のおばあさんは思っている。そういう感じは、「地方はとにかく金くれと言っている」とかというのは違う。彼らはとてもよく見ている。だって、それは自分の人生なんだから。それは別に悔いているわけじゃないし、息子と娘が幸せならいいと思っている。だから、国会議員とか、町長が、何か公共事業を持ってきてどうこうと言うのとは違う見方がある。だから、そういうふうによくよく物事を見た方がいい。

— 了 —

話し手 小野寺 浩 氏 大正大学地域構想研究所 客員教授、公益財団法人屋久島環境文化財団理事長

1973年 環境庁入庁、2001年 環境省自然環境局自然環境計画課長、2002年 大臣官房審議官（自然保護担当）、2003年 自然環境局長、2005年 退官。

（所属・役職はインタビュー時点のもの。）

土壌汚染対策法の制定（2002年）¹

話し手 西尾 哲茂 氏

◆ 土壌汚染問題の特徴

土壌汚染対策法（以下「土壌法」という。）制定の時、私は環境管理局長でした。環境管理局長は、今の水・大気環境局長です。土壌法の立案は、主として環境管理局にあった水環境部が担当していて、私は主に、土壌汚染対策基金の調整や、国会審議における政府参考人答弁などを担当していました。

土壌汚染問題の特徴は、例えば最初の逐条解説（「逐条解説土壌汚染対策法」（土壌環境法令研究会編集））にも出ていますが、大気汚染や水質汚濁と違い、発生源を断れば汚染が解消するフローの汚染ではなくて、一度生じた汚染は費用をかけて除去しない限り残留するストック汚染であるということ、それから、汚染の対象が大気等の公共財ではなくて、私有財産である土地であるということがあります。

土壌汚染があっても人が摂取しないため健康被害のおそれがない場合があるので、土壌汚染対策を実施する要件を検討するときに、人へのばく露をどう考えるのかということが1番目の問題としてあります。2番目は、調査や対策をするにしても多額の費用が要るので、誰がその費用を払うのか。汚染原因者なのか、土地所有者なのか、公共なのかという問題です。3番目は、汚染原因者にやってもらうとしても、汚染原因者が不明とか不存在の時はどうしたら良いのか、行政がやるとしても、私有地まで乗り出して勝手にやって良いのかという問題です。これらは、非常に難しい問題です。

土壌汚染の問題というのは新しく出てきたわけではなくて、環境庁ができた1970年代は、カドミウム米や鉱山の汚染が主体でした。休廃止鉱山からのカドミウムやヒ素による農用地の汚染が大変問題になりました。また、東京都で鉱滓が不適切に使われた六価クロムの汚染もありました。その後はクリーニングの溶剤による汚染がありました。従来の溶剤はアンモニア系で危ないということで、テトラクロロエチレンを使い出しましたが、それが地下に浸透して市街地での土壌汚染が問題になりました。1991年に環境基準を定め、その後さらに、土壌汚染の調査、除去等の措置の実施に関する指針を定めました。しかし、それから10年ぐらい制度化には至りませんでした。これは、ストック汚染と簡単に言うけれども、実は土壌汚染の問題というのはきちんと実態を把握し切れていなかったためです。

¹ このインタビューは、2021年4月2日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

制度化のためには、当然、土壤汚染という事態は何かをまず特定し、土壤汚染を生じる行為に遡って、原因を突き止めなければならないわけですが、まず事態のところでは、ほかのメディアと全然違って、エンドポイントが良く分からない。結局、汚染が土壤から地下水に下りてきて水で飲むのか、直接吸い込むのか、手で触るのかというところがよく分からない。そのため、他の汚染問題のように、エンドポイントのデータから直接的に土壤に結びつけられないのです。基準を作る時に、溶出と含有という2つの視点を入れなければならない点も複雑になっています。しかも、測定の際の問題があります。大気は測定局で、水は測定点を選定して測っていますが、土壤には代表測定点がない。土壤ではメッシュで切って測っても、そのデータが本当の環境の状態をどれだけ反映しているかという再現性は、大気や水に比べてばらつきがあります。ということで、まず土壤汚染を把握するところで、難しいところがあります。

2つ目は、行為を遡ろうとすると、土壤汚染が生じる経路が無数にある点です。例えば大気経由での土壤汚染を考えると、汚染物質が煙突から大気中に出て降下してくるとしても、途中で相転移や化学反応を起こして、様々に変化します。最後は固体で降下するケース、雨に含まれて液体で降下するケース、さらには地表近くの空気中から結露などで降下するケースもあるかもしれません。雪などもあります。それから、ヤードや敷地に積まれているものが直接降ってくるケース、微粒子で吹き寄せられるケースもあります。単に土壤に降下するというだけでなく、大気中に出た汚染物質が表流水や地下水に一遍入ってから土壤に来るケースも考えられます。表流水や地下水に汚染物質を含むケース、これにも様々なケースが考えられます。途中の希釈とか化学反応とか地下空間の溜りとか蒸発などによっては、化学物質が逆に濃縮されるかもしれません。また、土壤汚染と地下水汚染は相互作用しています。廃棄物の投棄で土壤汚染が起こる可能性もあります。全部書くと、すごいチャートができてしまうわけです。そのチャートで定量的にルートを確認して、全体の理念系ができる。そういうことをきちんとやらないと、土壤汚染の原因行為は突き止められないのですが、これをやろうとすると、もう茫然とするような作業になってしまいます。

規制法を作れないかという思考実験をした場合、無限のチャートを作って、環境基準などから遡って、最初の行為に対してこれ以下に抑えなさいという規制をしなければいけない構造になります。土壤汚染が起こっているから対策はしなければいけないのですが、このように行為帰責性をきちんと整理していないのに、誰かの責任を問わなければいけない。これはなぜかというところ、ストック汚染だからです。だから、普通の環境法のような汚染行為の帰責性からスタートすることができなくて、現況の困った状態をどうするかというところからスタートしなくてはならない。これがストック汚染の本質だと私は思っています。

◆ 法制化に向けた論点

(1) 背景・経緯

「逐条解説土壤汚染対策法」には次のような説明があります。

「土壌汚染は局所的に発生すること、外観からは発見が困難であることなどから、以前は判明することは少なかったのですが、近年、自主的に汚染調査を行う事業者の増加、工場跡地の売却等の際に調査を行う商慣行の広がりなどに伴って、土壌汚染が判明する事例が増えてきました。

そのような土壌汚染の判明事例の増加に伴い、土壌汚染に対する社会的関心が高まり、また、対策のルール化の必要が広く認識されるようになり、土壌汚染対策の法制化を求める社会的な要請が強まってきました。」(p.4)

これはそのとおりです。1990年代の終わり頃から、制度化に向けた動きが出てきた要素は3つあると思っています。1つは、半導体産業によるトリクロロエチレン汚染です。1990年代後半から、一応日本は半導体立国だ、和製シリコンバレーだと言っていましたが、そういう所で汚染が起こると、日本を代表する立派な企業が環境を汚染しているのではないか、という目で見られる事例が増えていきました。最初は地下水汚染から火がつかしました。なぜかというと、土壌は一般の人もエンドポイントがよく分からないけども、地下水汚染は井戸で飲用したら大変だということになるからです。それで、1996年に水質汚濁防止法を改正して、地下水の浄化措置命令を入れたわけです。

もう1つは、バブルがはじけて失われた10年、20年の折り返し地点に近づいていました。バブルから立ち直ろうとすると、産業構造の転換もありますから、今まで工場だった所が縮小して、工場跡地を再開発してマンションに利用することが多くなってきました。土地取引が少し上向くかなという時に、やはりこの土壌汚染問題をクリアしなくてはならないということで関心が高まったのは、時代の流れでした。産業界からも、再開発や土地取引でリスクを背負い切れないのでルールが欲しいという声が上がってきました。

さらに、もう1つはダイオキシン問題です。1990年頃に製紙工場の工程から出た水質汚濁が明らかになり、その後、1990年代後半には廃棄物焼却場でのダイオキシン問題が明らかになりました。1999年にダイオキシン類対策特別措置法（ダイオキシン特措法）ができました。ダイオキシン特措法にも土壌汚染対策の規定がありますが、これは農用地土壌汚染法型で、とにかくダイオキシン対策を進めなければということで、まず自治体がやるけれども、もし、原因者が分かるのであればそれにこしたことはない、とされました。すると、農用地以外でもその方式でやるのであれば、その他の汚染はどうするのか、地下水汚染もダイオキシン汚染も制度化したのに、土壌汚染の制度がないことが目につくようになってきました。

こうして、環境省発足前夜の2000年頃、法整備に向けた準備がスタートしました。検討会を作ることになり、東京大学の原田尚彦教授に座長をお願いし、検討を始めました。原田教授の検討会と中環審（中央環境審議会）では、5つの骨格を決めました。決めた骨格は、①対象にする土壌リスクは、汚染土壌の直接接触摂取と地下水の摂取として、それぞれの基準を決めるということ。②調査の契機は、主として有害物質を取り扱う工場事業所の廃止、プラスアルファで健康被害のおそれがあるその他の場合、と決めました。また、③調査の実施主体は土地所有者とすること。これは、調査をしないと汚染原因者は分からないし、土地所有者以外の方が勝手に調査をす

るわけにもいかないからです。また、措置の実施主体は、汚染原因者が判明していなければ土地所有者としました。それから、④完全なクリーンアップだけでなく、ばく露経路の遮断でよい。地下水があるなら矢板を打って地下水を遮断すればよい。表面に重金属があるなら、舗装すればよい。それでリスクはなくなるという話をきちんと位置づけようと思いました。なお、財政支援については、不明、不存在、無資力の場合がありますから、あまり多くは書けませんでした。

法律に入っていくストーリーの最初の取っ掛かりが、骨格として報告書に書かれていましたが、理念的な整合性、美観と、現実的な制度の作りはそれしかないのだということには乖離がありました。どんな規制法でも、理念型のリスク管理と法律の作りは乖離しますが、土壌法では、その乖離が大きく感じられました。特に法の発動の動機です。実践的に考えれば、土地取引の時に義務づけたら良いではないかという議論があって、それは一般論としては分かりやすいものでした。現に土地取引に対して瑕疵担保責任の議論とか取引約款の特約とか、現実の社会で進んでいますよね。真っ当な土地取引を保証するという上で、今日、汚染調査、履歴調査はもう当然だという世の中になりましたから、あれを法律に書いておけば良かったのではないかという議論がありますが、これは環境省としては論理が転倒しています。環境保全のために土地取引を契機として捉えて、後で環境法に持っていけるなら良いのですが、そこは話が飛躍していますね。土地取引を真っ当なものにするために土壌調査をやるという法律は作れます。要するに、株式市場を健全なものにする、取引を安定化させるために、調査をして企業に環境リスクを株式の資料や必要書類の中に入れさせる。この論理はあり得ます。あり得るのですが、これは国土交通省の仕事です。役所の仕組みとしても、土地取引担当官署がこれを制度化して環境省が協力する、それはあったかもしれませんが、そういう動きにはなりません。

2000年代になって以降は、経済と環境のウィンウィンで回る姿が良いということで、土壌法でも、バブル崩壊後の経済を活性化するために、きちんとルール化したらプラスになる、土壌汚染の技術開発や対策産業ができればプラスになるという説明をしました。とは言っても、健康被害のリスクをとにかく遮断しなければいけませんから、それなりの措置を求めなければならないので、その際、どうしても2つ、ものすごくナーバスに作らなければならない点がありました。

その1つは、あの時点でようやく回復してきた経済社会に、過重な負担をかけるのは非常に危ないという点でした。とにかく調査をして、汚染があったら対策しなければならないとなると、土地の担保価値や資産価値に一遍に跳ねますよね。あの頃、銀行は公的資金を入れてもらっていた時代ですから、例えば銀行の資産評価が悪くなると、大げさに言えば、日本発の世界恐慌があり得るので、そこは産業界ができるようにやらないと駄目だろうという点でした。

もう1つは、汚染原因者の不明、不存在、無資力問題です。これはある種の制度の安定、保障の理屈の問題なので、実際には問題になるケースはあまり多くないのですが、誰だってそれを考えつくから、きちんとやってくれと言われるのは確実でした。それは基金につながっていくのですが、厳密な意味では、この問題について、論理的で、かつ多くのステークホルダーが納得する解は存在しないのです。これは不能問題なのですが、できるだけ現実的で弊害のない答えを作らなければならない点という点が2つ目です。

(2) 汚染者責任と所有者責任

法律上の最大の論点は、土地所有者に義務を課したことだと思います。これは、理屈の問題と実際問題とがあります。実際問題として、汚染原因者の解明、追及を第一とする組立ては絶対に機能しない。そもそも調査をしないのに、汚染原因者だとか、汚染原因者の責任だとか分かるはずがない。土壤汚染に速やかに対応するには公的に調査をなさいという議論が出るのですが、全国の自治体に、自治体の税金でやれというのは無理なので、誰かに調査をまずやらしてもらわなければいけない。さ

らに、調査をした結果、汚染原因者を見つけた時だけ義務者がいるという組立てでは、制度にならない。解明にも時間が掛かりますし、汚染原因者が分かっても責任が追及できるかどうか分からない。汚染原因者が分かっても、まだ有害物質に指定されていなかったとか、会社が解散したり合併したりしてしまって知りませんとか、絶対抗弁されますよね。一方で、土地の財産価値には清浄な土壤であることが含まれます。普通に考えたら、汚染していれば評価額から減る、クリーンナップすれば戻るということだから、その部分は土地所有者の財産の話なのです。土地所有者は汚染を放っておけば、二次汚染者になる可能性があるのです、土地管理者としての責任があります。

いまだに環境法学者には違和感があるのでしょうか。「汚染者負担原則」と言われますが、これには実は色んなものを含んでいて、それぞれの場面で、都合良く使われています。だから、教義みたいに、「汚染者負担原則」と言えばものが解決するわけではないと思います。「Polluter-Pays Principle (汚染者負担原則)」というのは、そもそも OECD (経済協力開発機構) が 1970 年頃に言い出した話で、簡潔に言えば、遡っての話ではなくて未来に向かっての話です。環境対策、公害防除費用を内部化させないと、経済学的に見て、外部不経済のまま放っておくと環境対策が進まない。それを内部化させなければいけないのに、企業に助成金を出して、逆に、企業に対して支援するような傾斜をかけて貿易不均衡が生じている。汚染企業に汚染防除費用を国が支援して国際貿易をやるというのは、国際貿易をゆがめることになるので、経済全体としては、汚染者に内部コスト化させる政策を取らなければ駄目だ、というものです。

日本では、その頃、公害健康被害補償法を作ったり、公害病裁判などをやっていて、民法に不法なことをしたら賠償しなければいけないと書いてあるのを少し拡張して、やはり汚染原因者が色々な面できちんとコストの中に入れるべきだといって、未来に向かってではなくて過去に向かって polluter pays だと、こうやったものですから、その後、OECD から、日本の「Polluter-Pays Principle」は、「Polluter Punishment Principle」だと、汚染原因者をひっぱたくためにこれを引用し



西尾 哲茂 氏

ているだけだと揶揄されていたことがあります。

汚染者負担原則は、そういう面で便宜的に使われて、そのまま通っていたわけですが、その内容は色んなものを含んで、非常に多義的であるので、これによるべきではないかと言う時には、よく注意しなければなりません。

環境法は汚染者負担原則、それにもかかわらず、土壌法は所有者責任だから、環境法の一般のやり方の例外を作ったのだと学者の人から言われます。しかし、それは違うのではないか。土壌法が土地所有者責任を第一義としているのは、土壌汚染という特異性から来るわけです。土壌法は、土壌汚染という状態からスタートしている法律です。大気、水、騒音、振動、悪臭などは、汚染行為があります。煙突から有害物質を排出する者がいる、廃棄物を投棄する者がいるという行為があって、その行為に着目して法制度が作れるのであれば、汚染者負担責任が原則だという議論は分かります。しかし、土壌法は、行為に着目できない。だから、土壌汚染という状態に対して何をしようかということなので、簡潔な言葉で言えば、状態責任対行為責任だと言った方が分かりやすいかもしれません。大気とか水の汚染は行為責任だから、汚染者負担という汚染行為に関する原則を適用して当然だ。しかし、土壌汚染は状態責任からスタートして法律を作っているのだから例外的に見えるだけで、汚染者負担責任の例外を作ったという気は全くないのです。

(3) 米国スーパーファンド法

スーパーファンド法²については、省内でも大分議論をしていたし、原田先生の検討会に入っていた法学者の先生方も随分調べていました。当時スーパーファンドは一世を風靡していましたが、米国でもものすごい議論がありました。廃棄物や水などの規制をきちんとやるということは、多分米国は日本に比べてできていないのです。できていないから五大湖周辺で大事件を起こした。大事件を起こしたので、規制をきちんとやって、問題が起こった時には訴訟で解決しなさいと、こういう仕組みです。訴訟で解決しなさいとなると、汚染原因者の責任が決まるまでの間、自治体に金が要るとか、そういうことを全部考えて、スーパーファンドは設計されています。スーパーファンドがあることによって、とにかく企業がある水準で対策をしなければいけないので、汚染防止をさせたという部分と、対策事業をやるためには、司法が分担する部分が大きいと理解しています。スーパーファンド法ができてから米国では裁判だらけだと言われたりしたということで、裁判所の機能がないと回らない法律だと思うのです。世界中の環境対策を見ていると、直感的なことと言えば、3割ぐらいは司法の場で解決している。ところが、日本は多くは司法の場で解決していないのです。司法制度の違いとか国民世論の向きもあって、日本にはそういう土壌はありません。米国とは司法制度が違うから、日本でスーパーファンドを導入することは無理だと思っていました。

² 米国で制定された土壌汚染など有害物質汚染に対する浄化責任を定めた法律で、「包括的環境対策・補償・責任法 (CERCLA)」（1980）と「スーパーファンド修正および再授權法 (SARA)」（1986）の2つを合わせた通称。

(4) 土壌汚染対策基金

基金は、現実の話としてはそれほど大きな役割を占めるわけではないと思ったのですが、これが手当てできないと、不存在、無資力の時はどうするのだとなり、法案は国会を通らないので、やらなければいけないのですが、調整は難航しました。

産業界は、こわごわ制度化は歓迎していましたが、基金には前向きではありませんでした。やはり事業者側のモチベーションを推進、維持するような制度でなければいけないので、企業の幹部とは密接に意見交換しました。企業というのはやっぱりトップに言わなければ駄目なんですよ。下を外しても駄目ですが、下は理解しても、とにかくトップのオーケーを取ってないと止まるから、トップに話をするためどんどん出かけました。支援措置してもらわなければいけないから、日本政策投資銀行で、政策金利をきちんと適用できるのじゃないかという話とか、それから損保の役員とも話をしました。経産省や産業界も頭から反対はできないけれども、慎重、心配なところは詰めるということだったのではないのでしょうか。

◆ 将来への示唆－現行制度の課題

整理の問題なのですが、全体像の理念体系がすきっとしていないところがあって、今の状態は今の状態で良いのですが、法律理論というのでしょうか、体系論で気になっているのは、廃棄物処理制度と分離しているところです。土壌の処分という土壌系統の仕掛けと廃棄物の処理という系統を別々に動かしている日本の制度が、いわゆるガラケーみたいにならないかと心配をしています。これから新興国、途上国で土壌汚染、廃棄物の汚染が問題になっていくでしょう。そこは協力したり、ノウハウの移転をしたりしなければいけないのですが、新興国、途上国の世界では土壌と廃棄物の二元システムにはなっていませんよね。日本のような精緻なこともやってないので、日本がガラケーみたいになってしまうと、国際協力、国際展開のところで、うまい継ぎ目にならないのではないかとこの点が気になります。役所でもよく注意をしていただいて、スーパーファンドの話もそうなのですが、今どういうふうになっているか。ブラウンフィールド³とか、ちょっと違ったアプローチをしているじゃないですか。先進国の動きと、途上国や新興国への協力みたいな場面が出てきた時に、欧米でやっているようなアプローチと日本のアプローチとはすごく違うので、そこをどうするか考えておかないとうまく動かないのではないのでしょうか。

バイオレメディエーション⁴などを一生懸命言っている国がありますが、日本の感覚からすれば、これで良いというレベルのものではないと思うのです。できないと思いますけれども、多分、世界的にはそういうのをやっていく所が増えるのだと思います。大規模な汚染地域をどうするか、安くどうするかというと、そっちに目が向いてしまう。日本で開発して日本で進んだ技術を外に移転するというのは経済的には良いわけですが、日本ではそういう需要がないのだけど、

³ 土壌汚染や地下水汚染などで開発が進まず遊休地となっている土地。

⁴ 微生物などの働きを利用して汚染物質を分解等することによって土壌地下水などの環境汚染の浄化を図る技術。

外向けだけに開発するというのはあまりぱっとしない。それでも仕方がないならそうしなければいけないのかもしれないですし、大きな戦略が要ると思います。新興国、途上国でも大都市周辺では、廃棄物、土壌の汚染が問題になっているわけですけど、いつかきっと大きな問題になる。そうなった時に日本は何をするのかという備えが要ると思います。

また、自然由来を法改正で手当てしていただきましたが、自然由来といっても本当に天然、自然ではない場合もありますよね。人が戦前戦後、埋立てをした所に入っていたとか、そんなものですから、本当は自然由来ではなくて人為的なものですよね。人為的なものだけど、今の汚染問題として取り扱うのは無理だという線がどっかに出てくるわけなのですが、これは理論では出てこない線なのですよね。もう戦前のことはしようがないではないかという世界なので、すっきりしないのですが、理論的にはその問題があって、解説書を書く時に、どうしようかなといつも思うことがあります。

最後にもう一つの問題は、土壌と地下水のその後の歩みが違う道に行った点です。土壌の方は、法律を作った後、搬出土壌の規制という方向、つまり川下側に制度を作っていました。地下水は浄化命令制度を作った後、フェイルセーフで、間違えても地下に浸透させないようにと、川上の方に遡りました。最初、地下水は汚染されていれば、状態が状態だからとにかく浄化命令することとし、土壌は土壌でとにかく対策しなければいけないという法律でしたが、その後、土壌は川下側に発展して行って、地下水は川上側に発展しています。それは物が違うからということで一応整理していますが、全体の体系として見た時に、どう整理したらいいのだろうかと思います。

— 了 —

話し手 西尾 哲茂 元 明治大学法学部 教授

1972年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房長、2006年 総合環境政策局長、2008年 環境事務次官、2009年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

自然再生推進法の制定（2002年）¹

話し手 亀澤 玲治 氏 ・ 渡邊 綱男 氏

◆ 自然再生推進法の制定や運用への関わり

○渡邊 1978年、環境庁に自然系の技官、レンジャー職ということで入庁し、全国の国立公園・野生生物の現場や、環境庁の本庁業務に携わってきました。この自然再生推進法ができる前に、省庁再編があって、環境庁が環境省になったのが2001年の初めでした。環境省になって、自然保護局が自然環境局になり、最初の大きい仕事として新しい生物多様性国家戦略の作成が動き出しました。その戦略策定チームの一員として、当時は生物多様性企画官というポストで関わりました。その時、小野寺（浩）さんが戦略作りを統括する自然環境計画課長、小林（光）さんが自然環境局長で、このお二人の下で戦略作りが進んでいきました。また、議員立法の自然再生推進法も並行して動いており、亀澤さんがそちらを中心的に担当されました。

国家戦略では自然再生を一つの柱とし、釧路湿原を自然再生事業の先駆けとして位置づけました。既に、釧路では自然再生の動きがあったこともあり、釧路の実践を通じて、自然再生のノウハウや考え方というのを「自然再生釧路方式」としてまとめて国内外に発信するというのを戦略に書きました。国家戦略ができた直後に、環境省の釧路事務所の所長に転勤となりました。今の自然環境局長の鳥居（敏男）さんが同じタイミングで事務所の次長になり、二人が先頭に立って自然再生の立ち上げを始めました。自然再生推進法の作成と、釧路の現場での挑戦が並行して動いていきました。

その後、釧路から本省に戻り、自然環境計画課長として自然再生推進法の施行に関わり、2010年には生物多様性条約 COP10（愛知県名古屋市）、その翌年には東日本大震災があって、その対応をする中で自然環境局長を最後に退職しました。今は自然環境研究センターと国連大学で、自然環境関係の調査研究や政策提言に係る仕事をしています。

○亀澤 私は1982年に、最初は林野庁に入庁しましたが、入庁12年目に当時の環境庁の野生生物課に出向しました。隣の席に渡邊さんが座っていました。私自身は出向ですから、2年で林野庁に戻ると思っていたのですが、なぜかそのまま環境省にいついてしまいました。

環境省では自然環境計画課長の後に、九州地方環境事務所長、審議官、自然環境局長を経て、2018年に退官いたしました。今は、去年4月からONSEN・ガストロノミーツーリズム推進機

¹ このインタビューは、2021年4月23日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

構で、地域の自然、食文化を背景とする観光関係の仕事をしております。

自然再生推進法のときは、私は計画課の補佐で、渡邊さんが生物多様性企画官でした。自然再生に関しては新規の予算要求と、国家戦略の自然再生の章の執筆、議員立法の側面支援を担当したことで、深く関わった覚えがあります。

◆ 自然再生推進法制定に至った経緯

○亀澤 自然再生推進法は、2002年12月に成立しましたが、その前年に新しく環境省ができ、総理主宰で「21世紀『環（わ）の国』づくり会議」が動いておりました。それが2001年7月にまとまりましたが、その中で「順応的管理」という手法を取り入れて積極的に自然を再生する公共事業、すなわち自然再生型公共事業の推進が提言に盛り込まれました。一方で新・生物多様性国家戦略が翌2002年3月にまとまりましたが、それらの作業と並行して、予算要求の作業も進



亀澤 玲治 氏

められました。2002年度の新規の公共事業として自然再生事業を予算要求しようということで、環境省もちろん、国交省、農水省とも連携して進めておりました。

自然再生事業の予算は何とか2002年度の新規予算として獲得することができました。しかし、予算措置だけでは一過性のものとなりかねない、将来にわたって自然再生の流れを確実なものとするためには法制度的な裏づけが必要だろうということで、議員立法の動きが出てまいりました。その後、与党との調整、与野党間の協議を経て、法律は2002年12月に成立しました。

○渡邊 環境省になる少し前の1997年、有明の諫早湾干拓事業に伴う湾の閉め切り工事があり、全国で干潟への関心が高まりました。翌年の1998年には名古屋の藤前干潟をごみ処分場として埋める計画を事業者の名古屋市が撤回、2000年には2005年愛知万博の会場予定地であった海上の森で里山の自然を守りたいという市民の声が計画地を変更させるという出来事もありました。身近な干潟や里山に対して社会の関心が高まってきたその頃に、河川法改正で、法律の目的に治水、利水に加えて環境が付け加えられたことを皮切りに、各省の法律や制度の中に、自然や環境が組み込まれる動きがとても高まっていました。そういう時代に環境庁は環境省になりました。新戦略の中で自然再生を一つの柱にしていこうという提案が、そういった時代背景の中で生まれてきました。

◆ 予算獲得に向けて 国土交通省、農林水産省との連携

○渡邊 私が新・国家戦略を一生懸命書いている横で、亀澤さんが自然再生事業の予算要求を担当されました。公共事業費の新しい枠組みの予算要求なので、財務省には非常に厳しい折衝をされていました。しかし、亀澤さんが一步も引かずに何度も財務省に通って、粘り強く折衝を重ねたことを経て予算がついた、そんな光景を思い出しました。

○亀澤 新しい公共事業ということで、予算獲得は相当苦勞した覚えがあります。公共事業なので、財務省の環境係ではなくて、公共3係と公共総括係主査のところに通いましたが、後半は特に公共総括の角田（隆）主査のところ足繁く通っていました。当時、自然局の中で中心になっていたのは、当時の総務課長の塩田（幸雄）さんでした。最終的には、12月の最終段階で予算をつけてもらうことになるのですが、12月に入ってから私が何度か呼ばれ、角田さんと細かい最後の詰めを行った覚えがあります。

無理やりもぎ取った感じの予算に思われていたかもしれませんが、その過程で国交省、農水省とはいろいろ調整を行いました。国交省、農水省からすると、環境省が公共事業に乗り出してきたことへの警戒が当初はありました。それでも国交省、特に河川局は、河川法も改正して環境保全を目的に入れていたこともあり、河川の自然環境に関しては、当時の自然環境局よりもはるかに進んでいました。釧路湿原、釧路川の再生についても、技術的なことや地元のことなどをいろいろ教えてもらいながら、河川局とは連携をしていこうとしていました。国交省の方も河川局がそう動くのであれば一緒にやっっていこうということで、結果的には国交省、農水省もそれぞれ自然再生の予算要求をして、連携する形ができていったと思います。

予算折衝のときに、財務省も含めてかなり激しく各省と調整を重ねていたので、法案自体は大もめにもめることはありませんでした。法律化については、国交省、農水省も最初はあまり乗り気ではなかった印象なのですが、自民党にプロジェクトチームができることになり、国交省、農水省も乗り気になりました。特に国交省は、旧建設省と旧運輸省が省庁再編で一緒になって初めて元の2つの省庁をまたいだ形での動きだったこともあり、国交省の中でも各局がかなり強力で結束をしたというようなことはあったようです。

補佐クラスでの調整ではいろいろな激しいやり取りもあったのですが、私も最後の方はお互い考えていることも分かりましたし、腹を割って話せるようになりました。時々ふらっと港湾局に行って雑談をしながら、いろいろな話をして、今でも付き合いが続いています。そんなつながりができたというようなこともありました。

環境省の中では、自然を取り戻す事業は当時の川口順子大臣が小野寺（浩）自然環境計画課長と話をする中で出てきたと聞いていますが、もともと大臣からの話だったこともあって、むしろ積極的にどんどん行けという感じだったと思います。その後の議員立法、予算要求は自然環境計画課主導で進めましたが、議員立法に関してはまた塩田総務課長が先頭に立って走り回ってもらったことを覚えています。

獲得できた自然再生事業の予算のうち、補助金をどこで使ってもらうかは非常に苦労しました。2001年の年末に予算案として内示をもらいましたが、それを2001年度末までの3か月の間に、当時、私と一緒に予算を担当していた水谷（泰史）専門官と二人で各県に本当に必死で売り込みをかけ、とにかくぎりぎり3月末近くになって、佐賀県の檜原湿原や山口県の榎野川（榎野川干潟）での実施が決まり、ほっと胸をなでおろしました。当時の自然環境計画課長の小野寺さんに報告すると、年度内に配分先を決定できないと思われていたようですごく驚かれて、「でかした」というようなことを言ってもらったことがとても印象に残っています。

予算を公共事業として要求するときに、国立公園のキャンプ場やトイレなど様々な施設を整備する予算は、自然公園等事業費という公共事業予算でした。この自然公園等事業費に、これまでの国立公園の保護のための施設、利用のための施設に加えて、新たに自然再生施設を盛り込むという作業を予算要求の一方で行いました。キャンプ場やトイレは施設そのものが公共事業の対象でしたが、それに対して、自然再生施設は、再生された自然そのものに施設概念を広げ、再生された自然そのものを公共財として捉えようとしてきました。それを根拠にして公共事業費を充てることにしようという形で整理をしました。

◆ 開かれた協議会 ボトムアップ方式

○亀澤 当時、国交省河川局主導で、釧路湿原の自然回復を目指して、大学の先生や、NPO、自治体が参加をする形で、釧路湿原の河川環境保全に関する検討委員会を組織していました。これが協議会方式の直接的なモデルだと言えます。この検討委員会は1997年の河川法の改正を背景に、1999年から動き出していました。この河川局の先進的な取組を参考に、自然再生推進法における協議会では自治体やNPOが入ることができ、協議会の場で自治体やNPOから再生事業案を提案できる、いわゆるボトムアップ方式になっています。経緯的に言うと、自然再生推進法自体は議員立法ですが、まずは公明党の案が出されました。公明党案は、国が作成した基本方針に基づいて国が全国的な計画を作り、それに沿って都道府県が計画を作り、実施するという、いわゆる従来型の上から下に計画をしていく公共事業の形を取っていました。その後、自民党の自然再生プロジェクト推進チームが2002年2月に結成され、その検討の過程で、国交省側から協議会方式、ボトムアップ型が提案をされました。その後、それがベースになって法律の形ができたという経緯がありました。

◆ 政治サイドや自然保護団体等との調整について

○亀澤 議員立法については、まず公明党案ができて、自民党案がその後できていくわけですが、自民党では自民党自然再生プロジェクト推進チームが2002年2月にでき、環境省だけでなく、国交省、農水省も参加して、会合ごとに各省からのヒアリングのほか、NGO等からもヒアリングなどが行われました。そういうものを経て、自民党案がまとまって、それがボ

トムアップ型になっていくわけですが、それを当時、与党には保守党も入っていましたので、保守党との調整も含めて、自民・公明・保守党で調整して与党案をまとめてもらいました。NGOの中には、環境省が公共事業に乗り出してくるのは大体うさんくさいというか、自然再生という、一見非常に良さそうなことを言いながら、実は公共事業の看板の掛け替えではないかという批判的なことを言う人たちもいました。民主党はそういう立場に立つ人たちもいて、そうした意見をどのように取り込むかということで、その辺の調整も民主党を中心に行われていたのですが、自然を取り戻すこと自体は悪いことではないということで、結果としては与野党一緒にやりましょうということになり、もともとの与党案を若干修正する形で与野党間の合意ができました。それで国会提出、環境委員会への委員長提案という形だったと思います。委員長提案だと審議なしというのが普通ではあるのですが、NGO等の一部反対意見などのいろいろな経緯があって、環境委員会では衆参で審議が行われ、結果的に全会一致で成立をしたと記憶しております。いろいろ政治的な調整、更には保護団体との調整、いろいろな経緯がありましたけども、最終的には皆で連携をして、この法律を盛り立ててやっていきましょうという形で成立したという経緯がございます。

○渡邊 協議会方式という話があって、私も釧路の現場で協議会を立ち上げました。従来の公共事業でもいろいろな検討委員会を作り、そこで意見をもらって事業を進めるという形はあったのですが、行政、役所が事務局で、役所が委員を委嘱し、委員の意見を行政が可能な範囲で事業に反映させるというのが、従来スタイルだと思います。この自然再生推進法で生まれた協議会の組立て方は、事務局に誰でもなれる、役所はもちろん、NPOが発議して事務局になることもあ



渡邊 綱男 氏

りますし、NPOと行政が共同で事務局になってもいい。委員は公募で呼びかけ、手が挙げれば基本的に委員として参加することができることとしました。この従来の検討委員会との違いがいろいろな意味を持つことを実践を通じて感じました。

釧路から本省に戻って、法制定の頃から中心的だった公明党の田端正広先生と自民党の谷津義男先生に法律の施行状況報告に行き、協議会の設立や全体構想と実施計画の策定状況について報告をすると、とても喜んでくれたことが印象に残っています。また、釧路にいた際、共産党の藤木洋子先生が法案審議の参考にするため釧路の現場を見たいとのことで、釧路事務所で丁寧に対応してほしいと本省から連絡がありました。私はちょうど技術士の試験の日に当たっていましたが、これは対応しなくてはと技術士の試験は諦めて、丸1日、藤木先生に現場と一緒に丹念に見てもらい、お話をしたことを思い出しました。

◆ 再生事業実施地域の決定

○渡邊 釧路湿原は釧路川の流域の一番下流側にあり、流域全体から水の供給を受け、流域の人間活動の影響を受けています。日本の最初のラムサール湿地で、1987年に釧路湿原国立公園になりました。湿原は約2万ヘクタールで、流域全体で約25万ヘクタール。国立公園の湿原を守るには、国立公園の中の取組だけではなく、公園の区域を大幅に超えて、流域全体で取り組むことが不可欠です。釧路湿原では、北海道開発局の河川部局が河川法改正を受けて、河川環境保全の委員会を設置して、2001年に自然再生の提言を策定しました。その動きを見ながら、2002年、新・生物多様性国家戦略の中で再生を政策の柱に掲げて、釧路を先駆けとして位置づけることになりました。それを実現すべく、私と鳥居さんは釧路に赴任しました。北海道の湿原研究の父とも言える存在で、釧路湿原の自然再生の生みの親であり、生物多様性国家戦略を審議した中央環境審議会の部会長でもあった辻井達一先生が釧路で私や鳥居さんを温かく迎えてくれました。

釧路では河川部局が先行していろいろな取組を築いてきたところに、環境省がどのような役割を果たせるのかということで現場に入っていました。戦略にも書いた釧路方式、その再生の考え方というのをまずは整理するということと、環境省自らの事業をどう考えていくかということが最初の課題で、そのための実務会合を開いて様々な人と議論しながら、釧路方式という考え方を整理していきました。その中で、「自然環境の保全・再生」、周りが農地ですから「農地・農業等との両立」、「地域作りへの貢献」の3つを釧路方式の大きい長期の目標にしました。

対象地域に関しては「25万ヘクタールの流域全体を対象」にすること、湿原の周辺で再生の緊急度の高い「湿原の周りのバッファゾーンから事業開始」という二つの大方針を釧路方式の中で整理しました。優先度の高い地域でパイロット的な事業を実施することによって流域全体の人の暮らしや営みが湿原にとって優しいものになっていくような運動を起こしていこうという考え方です。

流域全体という視点は大事なので、環境省の役割として、流域全体の情報を自然環境情報図として地図化する湿原データセンター構想を立ち上げました。釧路湿原の再生のためには川や湿原、森など様々なテーマの再生の取組が必要で、各テーマにとってモデル的な、パイロット的な事業の適地を探していきました。用地の取得の可能性や農業、林業など他の利害との調整の可能性なども考えながら場所を選んでいきました。

先行していた北海道開発局の河川部局では、釧路川本川で昭和50年代に直線化した区間の蛇行を再生する候補地（標茶町・茅沼地区）が決まっています。それが釧路湿原の再生のシンボリックな位置づけとなっていました。そこで、環境省としては、湿原そのものの再生と森林の再生をテーマとして掲げようと考えました。

湿原の再生については、釧路湿原の南側の釧路市広里の釧路の市街地に近いところで、260ヘクタール程度の釧路市有地の湿地がありました。そこは、かつて農地として開拓したもののう

まくいかななくて放棄された場所です。地区内にはハンノキの広がる場所も含まれていて、湿地の再生を考える上でモデル的、パイロット的な事業の場所になり得ると考えて、用地を取得し、事業実施場所にしました。

もう一つの大きい対象地は、釧路市の隣の釧路町達古武という地域で、森林再生をテーマにしました。自然再生推進法がNPOとの協働を大事なテーマとして掲げていました。地元のトラストサルン（NPO法人トラストサルン釧路）がトラスト活動をしながら、長年にわたって荒廃した場所に苗を植えて森を育てる活動を地道に続けてきた場所です。そのトラストサルンと連携協働して森の再生のプロジェクトを実施することになりました。達古武の集水域4,200ヘクタール全体を対象にしてNPOと環境省が協働で自然環境調査や自然環境の現状評価を行うところから森林の再生を始めていこうということになりました。調査を始めている中で、達古武の集水域には40年～50年ぐらい育ったカラマツの人工林があり、釧路町の町有地なのですが、町が地元の愛林会と分収育林契約をしていました。そこが立派に育ったので、伐採して収益を上げたいという伐採計画の申請が国立公園の特別地域内で行われてきました。しかしこの湿原に隣接した大事な場所を皆伐されるのは何とか止められないのかと、鳥居次長が強く主張され、事務所内で相談をして、その150ヘクタールぐらいの場所を買い上げ、カラマツ人工林から本来の落葉広葉樹の森林に転換していくことを目的として、環境省の森林再生のパイロット事業用地にしていきました。

◆ 釧路湿原の保全に向けて 「自然再生釧路方式」の展開

○渡邊 釧路では、河川部局の検討が先行して、むしろそれが新・国家戦略にも生かされて、自然再生推進法にも生かされてきました。やはりここは環境省として本気でやらないと、先行していた北海道開発局が対等な連携のパートナーとして見てくれないので、皆で一生懸命やったことを記憶しています。

釧路方式の3つの目的と2つの大方針を整理しつつ、広里の湿原再生や達古武の森林再生など具体的な事業も立ち上げてから1年経ったところで、釧路方式を広くみんなに伝えていくことが大事だろうということで、「自然再生釧路方式 釧路から始まる」というタイトルのパンフレットを1年間の成果を踏まえて作りました。このパンフレットも作った上で、2003年6月に釧路湿原自然再生大会を市民団体や、北海道開発局も一緒になって開催いたしました。約1週間の期間中、地域の人たちの自主企画による観察会や、再生を考えるワークショップが開催されたほか、ファイナルイベントでは記念シンポジウムを開き、毛利衛さんによる基調講演に続き、パネルディスカッションで釧路方式の考え方が議論されました。大会の日の朝7時ぐらいに花火が上がり、地元の人が大会を盛り上げるために花火を上げてくれたのかと思って感激したのですが、実は、それは地区の運動会の花火だった、といった思い出があります。

釧路で立ち上げた協議会では、参加募集に応じてたくさんの人に手を挙げてもらうように呼び掛けて、合計で105の個人、団体が構成員となりました。辻井先生が初代会長を務められ、

2005年3月に釧路湿原の全体構想が策定されました。その辺まで私も現場の所長として関わりました。

全体構想をまとめる中で、もめたことがありました。釧路方式で「流域25万ヘクタール全体が対象」という大方針を掲げましたが、流域の農業関係者や自治体から、地域の開発や地域産業に差し障りが出てくるのではとの懸念もあり、反発がありました。最終的には、保全の対象は湿原2万ヘクタールとし、2万ヘクタールを守るためには25万ヘクタールの中でいろいろな取組をしていくことが必要であるとの関係性を明確に記載することで理解を得ることができました。

広里や達古武の事業ですが、前例やマニュアルがあるわけではないなかで、それを試し試し探りながら進めていくという最初の苦労がありました。広里の湿原の再生で大事にしたことは、その場所やテーマに相応しいチームを作ることをご心がけました。広里では地元のNPOやコンサルの他に、北海道大学の若い研究者にもチームに入ってもらって、調査や実証試験を進めていきました。

調査して、目標を設定して、受動的な再生の方法を考えて、科学的な試験区を設定して、リファレンスサイトとしてお手本になる場所を設定して、相互に比較して評価するという一連の順応的管理の進め方のモデルを考えていきました。しかしやってみると、いろいろな難題が出てきました。広里では農地跡地を自然性の高い湿原に戻そうという計画でしたが、その場所にタンチョウが営巣していました。地元のタンチョウ保護団体は、タンチョウの繁殖に影響を与えてはいけなく、との大変強い主張がありました。しかし、事業を進めるためには現場調査やいろいろな試験工事を実施する必要があり、その両立がとても難しく、環境省は其中で右往左往してしまいました。この再生事業のリーダー的な存在だった中村太士先生には、環境省が明確な方針を示すよう強く求められました。結局のところ、どちらかを取るわけではなく、現場付近に高所作業車を置いてタンチョウの行動を観察することでタンチョウに配慮しながら調査や試験を実施する方法を見いだしていきました。つまり、「タンチョウの保護」と「湿原本来の生態系再生」という自然同士の異なる価値の調整が、非常に重要であるが難しい問題だったと思います。

もう一つの難題は、隣接地が大根畑の農地だということでした。湿原の回復には地下水位を上げる必要があります。しかし、大根畑への影響を考えると地下水位は下げたままでなければいけない。「農地の保全」と「湿原の再生」という異なる地下水位の要求水準が隣り合わせになっている位置関係が大きなハードルになって大変苦労しました。こうした苦労を重ねつつ、湿原生態系の再生に資する貴重な科学的知見を生み出すことができたと考えています。

達古武の森林再生はNPOと連携して始めました。NPOとの連携では本当の意味での信頼関係が生まれないと対等のパートナーシップが動き出せません。環境省から発注という上下関係があるように見られると、NPOとしては反発が強かった。やはり現場で一緒に山を歩き、苗と一緒に植え、一緒に汗をかくプロセスを通じて、だんだん信頼関係が生まれてきたように思いました。達古武では集水域全体4,200ヘクタールを対象に協働で調査を実施しましたが、やが

てカラマツ人工林の自然林への移行という環境省のプロジェクトも始まりました。そこで達古武でも、NPOと環境省だけではなくて育苗の技術者や森作りの専門家など、技術面でプロジェクトを支えてくれる人たちにチームに入ってもらい一緒に議論をしていきました。特に現場で話し合いながら対立点を解決していくことが重要だったと思います。現場での実践を通じて、自然林再生のノウハウを蓄積しつつ、再生のプロセスを進めることができたと考えています。

現場の話として一番の象徴は、北海道開発局が事業主体の釧路川本川の蛇行再生でした。法案制定過程でも自然再生のモデル的事業として全国から注目されていましたし、反対意見を持つ人にとってはこれこそ公共事業の看板の掛け替えなのではないかという意見も全国から集まっていました。協議会の中でも非常に激しい議論があり、なかなか計画がまとまりませんでした。議論を重ねた結果、最終的にかつての蛇行する旧川の浅い流路を掘り返して、そちらに流れをつけ替えて蛇行河川を回復する方法を選ぶことになりました。その過程で、旧川に絶滅危惧植物のイヌイトモが生育しており、その保全を求める意見が出たり、周辺の農地への氾濫が増えて農地が水没するのではとの心配の声があがるなど、他の価値・利害との調整をしつつ、再生の方法を考えていきました。議論に次ぐ議論でなかなか事業が始まらず、皆のなかにも「うーん、これでは動かないな」という気持ちになった時期もありました。しかし、その議論の過程で、河道周辺を本格的な氾濫原に再生するために、直線河道を埋め戻して旧川の蛇行の流路だけが河道になるような本格的な方法に変更するという、より良い方法を選ぶことにつながった面もありました。再生工事では河道の中に埋まっている枯木を一度取り除いた後に再度、河道に戻したり、河岸の木々を極力残すなど細心の配慮をして、5年掛かりで蛇行河川を回復しました。

環境省を退職して2年後、2014年に現場を見ましたが、本当に元々の自然の蛇行河川のように見えました。やはり細心の配慮をしながら、丁寧な工事を進めたかいはありましたし、モニタリング結果からも、イトウ等の魚類をはじめ動植物の生息・生育状況の回復を示すデータが得られるなど、時間をかけて議論したことが無駄ではなかったなと思いました。

湿原周辺のいろいろな場所で苦労しながらパイロット事業を進めていくとさまざまな価値の対立がありました。その中で、地域関係者の議論を通じて、情報を共有しながら、自然条件、社会の条件で選び得る最良の受動的な再生の方法が選ばれていく。ちょっと時間は掛かりますが、このオープンな協議会という仕組みの意味はあったのではないかというのが私の感想です。

釧路でもう一つ工夫したのは、2005年度から始めたワンダグリンドプロジェクトです。これは協議会に入らなくても自然再生活動を宣言し、気軽に様々な活動を実施してもらおうというプロジェクトです。非常に気軽に参加できるので、さらに地域の人々の参加の幅が広がり、環境関係NPO、文化、福祉、教育関係のNPO、企業などいろいろなセクターの人たちが参加することになったと思います。

湿原の再生にとって、周辺の農林漁業が湿原に配慮したものに変わっていくことがとても大事です。農林漁業関係者も協議会にはもちろん入っていますが、農林漁業者による主体的な自然再生活動の展開という面はまだまだ十分とは言えません。そこが今後の一番の課題であると

思います。観光や国立公園、自然再生と、地域の日常的な営みである農林漁業とのつながりをどう強めていくか。これが今、最も大事な課題なのではないか。釧路湿原も国立公園ですが、上流側も阿寒摩周国立公園があり、釧路の流域に2つの国立公園があります。国立公園の満喫プロジェクトを環境省として進めています。国立公園の利用、観光面から、地域の暮らしや営みと自然再生、あるいは国立公園を結びつけていくために頑張ってもらえるといいなと期待します。

◆ 自然再生推進法の効果と評価について

○渡邊 おそらく全国で30ぐらいの協議会ができたのではないかと思います。釧路のような湿原もありますが、森林や干潟、珊瑚礁、藻場など様々なタイプの生態系を対象にした事業が全国で立ち上がっています。法律制定が契機となって順応的な管理における技術的な面での知見の蓄積も進んだのではないかと思います。

二つ目は、どの場所でもいろいろな価値の対立があって、その中でどういう方法を選ぶかというのは答えが一つではなくて、地域の関係者が議論する中で、現在の自然や社会の条件の中で取り得る最適な解、受動的再生の方法を選んでいく必要があります。自然再生推進法が生み出した協議会の仕組みにはまだまだ工夫や改善の必要はありますが、このような仕組みを作った意味はあったのではないかと思います。

三つ目ですが、釧路湿原の国立公園の指定書の中に、釧路湿原の集水域全体の保全が必要で、その保全には様々な制度、人々との連携が必要であるということが書かれています。釧路の取組に関わってみて、この自然再生の枠組は、釧路湿原の国立公園区域と25万ヘクタールの流域とを結びつける枠組みになったのではないかと。国立公園の施策を展開していく上で、国立公園がもっと幅広い地域との結びつきを強めていく上でこの再生の枠組は重要な意味を持つのではないかと思います。

◆ 現在の自然再生事業に関する評価

○渡邊 協議会の設置数を見ると、ここ最近に来て、増え方が足踏み状態になっています。自然再生事業はどこでもできるわけではないし、いろいろな利害関係がある中で、再生事業ができる場所を見いだすことは容易ではありません。しかし、かつて50年間で自然が壊れてきた推移を見つめ直してみれば、関係者の姿勢次第で、新しい協議会を設置することで機能できるような場所を切り開いていくことは可能なのではないかと考えています。

新たに自然再生事業を実施する上で、何がハードルになっているのかを聞いていくと、協議会がやる気がある人は誰でも参加できるオープンな仕組みであるがゆえに合意形成が大変で、なかなか法定事業に踏み切れないという声がありました。ただそこは、現場を見ながら議論する、ワークショップを開催する、専門家の科学的な見解を協議会で共有するなどの工夫をする

ことで、ハードルが下がるのではないかと考えています。

もう一つ皆さんが重荷に感じているのは、実施計画の承認プロセスです。協議会では事業実施者が実施計画を作成し、国の機関に事前に提出して専門家会議で可否が議論されます。そのことが心のハードルになっている面もあるのかなという気がしました。むしろ、専門家会議のメンバーが現地に足を運んで、地域の協議会をサポートしてくれる組織であるというように、地域の人が専門家会議の位置づけを認識すれば、ハードルも下がるのではないかと考えています。

また、自然再生推進法制定後、多くのノウハウや知見が蓄積されてきました。それを一つの地域だけではなくて協議会間で共有して活用していくことはもちろんですが、自然再生推進法以外の各省の様々な自然再生事業や、農地・農業、森林・林業など様々な社会資本整備の中に自然再生を組み込んでいく上で、ノウハウを幅広い関係者で共有し、活用していけるようにすることも大事であると考えています。静岡の麻機遊水地での再生事業の協議会では、何年か前から地域の特別支援学校の高校生たちが活動に参加し、障害者の自立支援という目的も持って、湿原の再生プログラムを動かしています。協議会に今まで関わってこなかった地域の健康関係や、福祉関係の団体、企業が新たに加わり、協議会が大幅に多様化、活性化した。つまり、湿原の再生とその地域の課題が結びつくことによって新しい力が生まれる。そのようなことはとても大事であると感じた例です。

もう一つ、ここ数年、河川を中心に地域主体で、自然再生の活動を進める「小さな自然再生」の動きが広がっています。釧路でも地元の釧路自然保護協会が魚の遡上回復のための簡易な市民魚道作りの実施計画を作成し、実施するという動きがあります。正に地域が主役の再生活動が出てきたことはとてもいい動きだなと喜んでいます。

グリーンインフラや Eco-DRR (Ecosystem-based Disaster Risk Reduction) について、最近よく聞きますが、金沢の国連大学ユニットも関わって北陸グリーンインフラ研究会というのが立ち上がりました。その立ち上げの議論の中で、「自然を直せば地域が直る、地域を直すことによって自然が直っていく。」という考え方が共有されました。自然再生と地域課題の解決を結びつけていく重要性を示したものですが、今後の自然再生を考えていく上で心に留めたい点です。

◆ これからの自然再生に求めること、期待すること

○渡邊 環境省の自然環境政策の動きを時々聞く中で、最近、自然再生という言葉があんまり出ない、協議会の数があまり増えないことも含め、少し動きが弱まっているという印象を持っています。これからこそ大事です。再生ということの位置づけを広げながら積極的に取り組んでほしいというのが私の思いです。折しも 2021 年には、「国連生態系回復の 10 年」が始まります。この 10 年の中で、日本として日本ならではの生態系回復のモデル的取組を世界に示していくことが必要なのではないかと考えています。ポスト 2020 生物多様性枠組みが間もなく合意される予定であり、それを受けて、次の生物多様性国家戦略が作られる。そういう中で、都市や農林漁業地域、海洋も含めて国土全体の生態系の質を上げていく、そのためにいろいろな総合的

な取組をぜひ動かしてもらえたらと願っています。

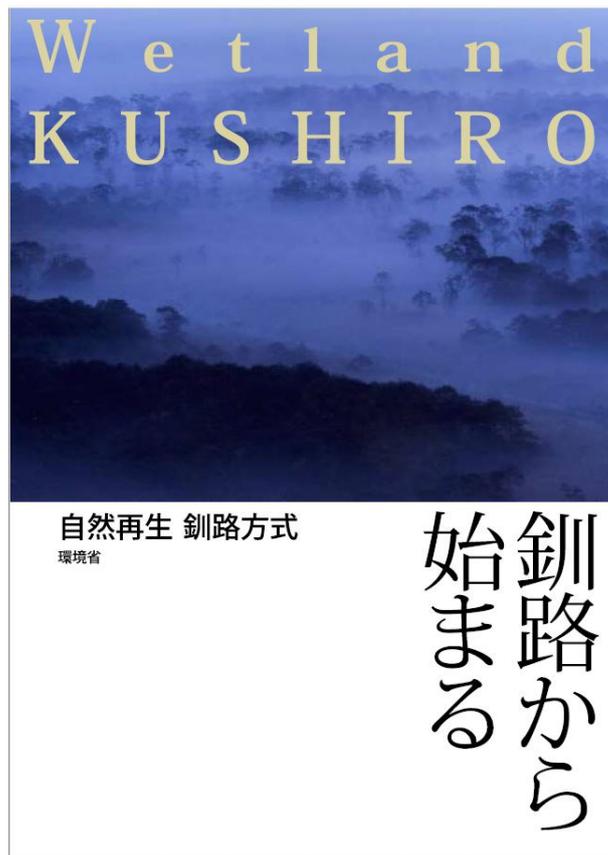
最近まで九州大学の研究者だった島谷幸宏さんは、自然再生推進法を作る当時は土木研究所にお勤めで、法制定の協議の際には様々なアイデアをお話しいただきました。その島谷さんが、昨年の球磨川の水害を受けて「早く流す治水からゆっくり流す治水へ」という提言を出されました。今までの治水は早く水を流す治水でしたが、それを本格的にゆっくり流す流域治水に国土全体で変えていくことが必要であり、そのための国土の在り方の再編が必要である。その中で、河道の中だけの治水ではなく、森林、湿地、農地、里山などの土地利用・土地管理の在り方を考え直していくことが必要だという提案です。温暖化が進み自然災害が頻繁する中で、防災・減災の推進と生態系の回復を結びつけて考えていくことがとても大事だと思います。第五次環境基本計画で環境省が中心になって地域循環共生圏という提案をしました。その中には河川を軸とした生態系ネットワークという提案も入っています。広域の地域を対象にした長期にわたる総合的な取組の中で自然再生を位置づけ直すことが大変大事であると思います。つまり、流域といったより広がりのあるランドスケープの質を上げていくために、関係者が議論して皆が共有できる将来像を提示した上で、自然再生推進法の事業はもちろん、環境省の希少種保全事業、鳥獣管理事業、外来種対策事業などの自然環境政策の事業、各省の公共事業の中での再生的な取組、地域が主体の小さな自然再生など、自然再生推進法に基づかない事業も含めていろいろなものが再生に寄与できる。全てが合わさり広域のランドスケープ全体の質を上げていくような動きが是非できないかと思います。その際に防災・減災、温暖化への適応、農林業の活性化、エネルギーの地産地消、健康・福祉、教育・文化、地域産業、地域資源の活用、感染症に対してレジリエントな社会の構築など、地域の様々な課題と結びつけて、地域が目指す将来像を描き、その実現のために再生の取組も貢献していく。そういった動きが作れたらいいなと思います。

国立公園も、国立公園の中だけに留まらずに、その周辺との関係を積極的に作っていく。今、生物多様性条約の次の世界目標の中では、OECM (Other effective area-based conservation measures) という保護地域以外の保全されたエリアという手法の重要性が高まってきています。国立公園がその周辺の地域、あるいは OECM とつながり合って、公園区域の外側も含めたエリア全体の質が上がっていくようなエリアマネジメントという視点を持って、国立公園政策を展開していく、そうした政策と自然再生とが結びつくといいなと、そんなようなことを期待として持っています。

- 亀澤 自然再生には 10 年、20 年掛かるでしょうし、それで結果が出るというものでもなく、長い時間が掛かるものでありますが、今の状況の確認も必要だと思います。今後の自然再生の課題、方向性を改めて考えてみる必要があるのではないかと思います。最近の自然再生の動きがあまり見えないようですが、改めて目に見えるような形で動き出せばいいのかなと思います

— 了 —

< 思い出の品 >



パンフレット「自然再生釧路方式～釧路から始まる～」(2003年6月発行)
(渡邊 綱男 氏 提供)

2002年7月に釧路に着任してから1年。広里地区の湿原再生や達古武地区の森林再生などのパイロット事業を立ち上げながら、釧路湿原の保全・再生の考え方や一連の事業の進め方、重要なポイントを「自然再生・釧路方式」としてまとめました。その内容を、地域をはじめ国内外に広く発信していこうと、自分も力を振り絞り、多くの皆さんの力を結集して、出来上がったパンフレットです。釧路での取り組みに関わるさまざまな人たちからのメッセージを伝えることも大切にしました。私にとって、とても思い出深いものです。表紙の写真には、番匠克久氏の「朝光の彩り」を使わせていただきました。
(渡邊 綱男 氏)

話し手 亀澤 玲治 氏 一般社団法人 ONSEN・ガストロノミー・ツーリズム推進機構 専務理事

1982年 農林水産省入省、2014年 環境省九州地方環境事務所長、2015年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2016年 自然環境局長、2018年 退官。

渡邊 綱男 氏 一般財団法人自然環境研究センター 上級研究員、国連大学サステイナビリティ高等研究所 シニア・プログラム・コーディネーター、IUCN 日本委員会 会長

1978年 環境庁入庁、2006年 環境省自然環境局自然環境計画課長、2009年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2011年 自然環境局長、2012年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

エネ特エネルギー需給勘定への環境省参入 (2003年)¹

話し手 小林 光 氏 ・ 三好 信俊 氏 ・ 和田 篤也 氏

◆ エネ特参入への関わり

——エネ特（エネルギー対策特別会計）参入に関する業務に携わるようになった経緯をお聞かせください。

○小林 エネ特参入の時は総合政策局担当の大臣官房審議官でした。エネ特関係の業務に関わるようになった経緯というよりも、むしろ環境税に関わるようになった経緯の方が良いかもしれないですね。ずいぶん前から行っていました。少なくとも地球サミット（1992年）よりもはるかに前で、その頃から環境税をずっと担当していました。環境省の面白いところで、どこのポストに座っていようとほとんど属人的にそれができるところがあります。正規の予算では環境税の勉強代はなかったので、環境調査センター（現・公益財団法人日立財団）に頼んで、次の税制会長になる、一橋大学の石弘光先生を座長に勉強会をやっていました。

環境税が一番盛り上がった、もしかしていけるかなとなったのが地球サミットの時です。環境基本法がその後できますけれど、実は地球サミットよりも前に作ろうと努力をしていて、実際にドラフトも全部できていました。だけど、国会が解散になってしまって、宮澤（喜一）総理大臣が結局地球サミットに行けず、事前の制定はなくなってしまったのです。

その時には竹下（登）議員がずっと環境基本問題の勉強会を指揮していたので、結構みんな本気で、環境税が入るのではと思っていました。当時は、環境負荷に課税はするけれど、国際貢献に税収を使おうという地球環境税みたいな感じで構想されていました。実際にはもちろんその後も入らないのですけれど。

その時に、環境基本法の経済的措置についての条文を書くのは私が担当で、通産省（通商産業省）の澤（昭裕）さんと色々調整をしました。その時がかなり、環境税に接近したところだったと思います。

その後、ちょっと勢いが落ちましたが、1997年の京都会議の頃に、やはり環境税を入れないといけないのではないかと盛り上がってきました。京都議定書の第一約束期間が2008年から2012年ですので、準備をしないと間に合わないということで、2002、2003年ぐらいのことだったと思います。

¹ このインタビューは、2021年3月17日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

この時ぐらいになると、単純に重い環境税をやってCO₂をそれだけで減らすという価格効果でやるとハレーションがすごくあるので、政治的にも難しいということで、税率が低くても、その税収を温暖化対策の補助金に回す考えが出てきました。つまり対策をすれば得するし、対策をしないと損する。この差が機会費用になるわけです。対策を行った場合と行わない場合の機会費用を設けられれば、税を沢山乗せて補助金だけで全部やるのもできますけれど、「その間もあるのでは？」と頭を整理しました。私はそれを森田税と言っていたのですけれど、国立環境研究所の森田（恒幸）さんにその辺を計算してもらって、合わせ技でかなり低い税率でも答えが出せる、そういう主張をしていたのです。私は、元々非常に強い環境税が入るとは思っていなかったのですが、そうであれば第一歩として低い環境税と補助金との合わせ技で行うのが、解決策として唯一フィージブル（実現可能）かなと思っていて、そのうちに私が正式な窓口になって向こうと折衝することになったと理解しています。

○三好 私は小林さんほど前から携わっていたということではないですが、環境庁、環境省おなじみで、あまりポストに関係なくお手伝いするということがあって、先ほど小林さんから御紹介があった幾つかの勉強会に出たりしていました。正式に担当になったのは、2001年の環境省発足に伴って環境経済課ができ、その時、私は課長だったわけです。環境経済課は、グリーン購入、企業の自主的取組、環境報告書、環境会計などいろいろ守備範囲があったのですが、その中で



三好 信俊 氏

とにかくお前は環境税をやるのだよと、多くの先輩方から言われていました。

当時財務省から出向の総政局（総合環境政策局）総務課の青山（幸恭）課長から、研究会ベースで色々やっても駄目なので、ここは中環審（中央環境審議会）で一回しっかり議論しよう、そういう場を作れという指示があり、財務省から出向の方がそういうことを言われるのだと思った記憶があります。それで、2001年の10月ですから、環境省が発足したその秋には、慶應義塾大学の飯野（靖四）先生に委員長をお願いして、税制の専門委員会（地球温暖化対策税制専門委員会）をスタートさせています。ですから、私としては、エネ特参入の話が公式に持ち込まれる前に、既に環境省としては地球温暖化対策税制という形でしっかり話をスタートさせていた、ということはいさし強調しておきたいと思います。

もう一つは、京都議定書を批准する話があった時、後の目達計画（京都議定書目標達成計画）になる温暖化対策推進大綱ではステップ・バイ・ステップのアプローチということになっていて、第1ステップは税制のグリーン化、第2ステップは本格的な環境税みたいなストーリーになっていくわけです。当時そこまで合意はされていなかったと思いますけれど、やはり既存税のグリーン化をやっていくことが大事だということは念頭にあったと思います。特会（特別会計）では、道路特会（道路整備特別会計）見直しの話が政治的には結構あって、税額が下がる

と温室効果ガスが増えるので良くないとしっかり言っていかなければいけない、環境省として環境面の効果を言っていかなければいけないということは、確かこの専門委員会をスタートする時から議論していたように思います。そういう意味で特会の動きもにらみながら、私自身としては税制改正、地球温暖化対策税制をしっかり根拠づけていくことを、一生懸命行っていたと思います。

○和田 私は温暖化対策課の技術総括をやっていて、上司が内藤（克彦）調整官、課長が清水（康弘）課長だった記憶があります。当時の環境保全対策課に異動になったのですが、併任で戻らされて「おまえは通産省（通商産業省）で石特（石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計）と電特（電源開発促進対策特別会計）をやっていたよな。特会って分かっているよな。今回は石特の議論で中身を詰めるのでよろしく。」と言われたのが2002年の時でした。



和田 篤也 氏

秋からいろんな議論が始まって、確か各省が持つ特会は「一般会計は粗食でも、特会でカツ丼、すき焼きを食っている」みたいなことを言われて、特会廃止論が真っ盛りでした。それでも結果としては、経産省は、環境省を石特に巻き込み、おまけに、石炭に課税をすることが可能になったと記憶しています。2002年1月に釧路沖の太平洋炭礦が閉山になり、いわゆる産炭地域振興行政という経産省の重たい歴史的役割も終えることになりそうだとということで、石炭にも課税することになったやに聞いています。その代わりに、確か天然ガスはちょっと安くしたはずですが、天然ガスを差引きしても840億円の増収が出てくるので、2省で折半して420億円ずつ執行することになりました。

◆ エネ特のグリーン化と地球温暖化対策税

——環境省の参入経緯を教えてください。また、地球温暖化対策税の新設の妨げになるという見方もあったと承知していますが、どのように参入することを決めたのでしょうか。

○小林 そうですね。一つは財務省から来た方が特に言っていたのは、やはり特会は潰していくべきなのに、特会の延命に環境省は手を貸すのかという論です。環境行政論ではなくて、国の制度としてどうなのだ、というのは結構ありました。でも、それは政治家が決めることなので、潰れるものは潰れるし、潰れなければ潰れないので、どっちでもいい、と私は思っていました。もう一つは、この話に乗ったら、環境省がやろうと思っている環境税の芽が永久に摘まれち

やうじゃないか、という議論です。それがすごくあって、当時、環境省のいろんな局のオピニオンリーダーを集めて、「小田原評定」を2、3回やった記憶があります。私は、これは判断の問題で、議論して決まるものではないと思いました。私自身は、石油石炭税が環境税だと言うとちょっと嘘だと思います。石炭に課税を始めることはもちろん良いことですが、炭素比例ではないですから、エネルギー税ではあるけれども、説明のつかない、よくわけの分からない税率です。

だから、環境省がこれをのむなら環境税を諦めろという取引であれば、それはしないよというのは非常に明確でした。私のカウンターパートは、エネ庁次長の肥塚（雅洋）さんです。とてもあっさりした頭の良い人で、プロダクティブに交渉ができましたけれど、環境省の考えは「環境税断念との取引は駄目」でした。

ですから、私は字にしないものは駄目だと言ったわけです。環境税をやると環境省は言っていて、環境税は取引する材料じゃない、ということをきちんと書面としてくれないと駄目だと言いました。もう一つは、堂々と外に出せる紙を作りたいということで、大臣同士が会ってサインして協定書を作ってオープンにする。そこに、当然だけれど、環境省は環境税をやる気だと書くということでどうですかね、という話をして、賛同してもらいました。

当時、これは毒まんじゅうだという議論がありました。ただ私は、毒がたっぷり入っている方がおいしいのだというぐらいのことを、平気で言ったかもしれないです。

○三好 確か、毒だけだったら怖いけどけれど、毒まんじゅうもまんじゅうである限りは大丈夫だっておっしゃっていました。

○小林 逆に言うと、恐らく相手は、このまま放っておくと特会が潰れちゃうと思っていたのかもしれないですね。ただ、何でこれを環境省と組んでするのかというのは私も聞いていないのです。聞いていないけれど、合作したい、一緒にやりたいということだから、それはそれで良いことですね、力を合わせてやることは良いことだと思いました。

その力の合わせ方ですが、出発では事実上、全くデマケ（デマケーション；役割分担）していないのです。今はいろいろデマケがあるのでしょうか。それは歴史的に苦勞があつてできたと思うのですが、当初は全くデマケしていません。だから不思議な交渉でした。すごく純粹に言えば、環境省も入って良い制度を作ると、書生論で言えばそういうことだと思うのです。環境省がやりたいことが潰されるのは困るというのが私のポジションで、結果としてそうなった（環境税は潰されずに、環境省がエネ特に参入した）かなと思います。

○三好 まず、省内の受け止めということなのですが、私も結構たくさんの方が集まった会議に引っ張り出されたことが印象に残っています。この話を聞いた時に、エネ特に入ることによって温暖化対策が進むのか進まないのか、それから、私の立場から言うと、これは環境税潰しなのか、潰してないのかというところが大事だと思いました。

当時、環境省発足で温暖化対策課ができて、先に話に出た清水さんが課長だったので、私と清水さんは環境庁同期なので、あなたは温暖化対策が進む交渉しなさい、私は環境税

が大事だという交渉をしますから、というような話をした記憶があります。ひたすら、どうやって将来の環境税を確保するか、というようなことを一生懸命考えていました。将来の環境税の確保が明確にならないなら反対すると省内で言っていたので、お前はもっと大人になれ、ということを経験した何人かから言われた記憶があります。環境庁から環境省になった当時、すぐ予算が増えるわけではありません。色んなことを実際やっていくには予算が必要だ、予算を拡大するチャンスじゃないか、という見方が非常に強かったと思います。

それから、これはエネ特温存だから嫌だという議論は、みんなそう思っていました。そんなことがなければ、経産省から環境省にわざわざ言いに来ることはない。ある出向者からは、環境省はこういうものに手を染めちゃいかん、という議論もありましたが、私は事あるごとに、「いやいや環境税が大事だと言っています」、と言っておりました。

環境税新設の妨げにしないと担保するところは、小林さんの御説明のとおりで、経済財政諮問会議の前に大臣同士が会って合意し、その中に環境税はやるぞということが書いてあって、それを経済財政諮問会議、官邸に御報告する、というプロセスでしっかりと明らかにできたと思います。逆に言うと、先ほど申し上げたステップ・バイ・ステップの第1ステップ、すなわち税制のグリーン化で、いきなり環境税を作るといってもそれは話だと思っていなかったので、第2ステップ、本格環境税の話も全体の枠組みの中に乗って整理をできたので、非常に良い形でまとめることができたのではないかとというのが、私が今思っていることです。

- 和田 省内の受け止めではこんな記憶があります。もちろん税に携わっていた方とか温暖化対策に携わっていた方は真剣に議論していたのですが、他の局は、うちは温暖化対策に関係ない、何か余計なことに巻き込まないでというような感じで、全く関心なしという様子でした。諸先輩方の奮闘があって、今は縦割りは許さんという霞が関全体の雰囲気ですが、当時は縦割り満載という感じだった記憶があります。

◆ 多様なステークホルダーとの調整

——省内、他省庁、自治体、産業界、市民団体、政治家、有識者、そういった方との調整はいかがでしたか。また、初年度70億円という予算の要求に当たって気をつけたことや、困難だったことはありましたか。

- 小林 あまり記憶が鮮明でなくて申し訳ないのですが、当時、税制は温暖化対策の文脈で考えていたと思うので、省内の調整は恐らく、三好さんのところじゃなくて清水さんのところの範囲だったと思います。

他省庁との関係では、経産省と環境省ツーボイスになって齟齬が出るとまずいから、経産省が頑張って色々折衝し、それを夜中でも電話が掛かってくるぐらい丁寧に毎日共有するというので、少なくとも官邸の関係で言えば細かく全部相談してくれて、環境省が矢面に立って調整するということはなかったです。

あと多少記憶に残っているのは、経産省はどのような事業を予算要求して、環境省はどのような事業を予算要求するのかという切り分けがなかなか難しかった。例えばCO2という観点なら環境省で、エネルギーという観点だったら経産省だとできないことはないのですが、実際は同じものなので、条文の書き方はいろいろ工夫したのです。そういう、デマケになるような、ならないようなことで出発して、事実としては、言い方によっては何でもできるというようなことにした記憶があります。ただし、結果としてそういう要求ができたのかとは、また別だと思えます。

産業界との調整は、経産省も大変だったと思います。私も時々呼ばれたことがありますけれど、産業界にしてみれば、環境省がよからぬことを考えているのではと思っているから、呼ばれて怒られることとかありますよね。会社は税金で納めて、省エネ投資をすると戻ってくると、こういう仕組みですということで説得をしていたようです。会社によっては取られるばかりで投資するものがないので困ると言っているところもあったと聞いています。



小林 光氏

それから、市民団体とはいつもお話しはしていましたが、環境税に関しては、経産省と組んで本気でやってくれるの？と疑う感じがあったと思います。

政治家では、記憶が鮮明ではないですが、この時は、環境系の先生も経産系の先生も仲良く党税調（党税制調査会）等を仕切ったと思うのです。インナーサークルに入っている人しか中の議論は分からないので、党税調の後いつも、インナーサークルの人にどんなことがあったかを聞く会をやるのですが、普通は経産省と環境省が別々に説明するのに、この時は一緒に聞いたり、一緒に説明したりしたような気がします。

そういう意味で、経産省が前面に出てやってくれました。ただし、環境省がずれたことを言うともまずいから、きちっと共有しながら進めたというのが全体の印象かなと思っております。党税調も通り、石炭への課税も始まった結果、増税することになったわけです。そして、これで環境省は事業官庁になり、総合調整官庁ではなくなったわけです。

- 三好 先ほど、環境経済課は環境税の担当と申し上げましたけれども、省内の税制改正要望の窓口もやっています、石油石炭税についても環境省の要望だということになるものですから、この立場でも関わっていました。

先ほど小林さんが言われた印象と変わりませんが、環境庁時代から面倒を見ていただいている先生は、環境税潰しじゃないのか、経産省にだまされているのではと御心配いただいていた。それで、経産省からも説明に行ってくれていました。足しげく説明に行く中で先生方も良いという感じになっていったという記憶があります。

印象に残っているのは、温暖化の調査会が、自見（庄三郎）先生が確か会長だったのですが、後に郵政改革で離党されるぐらい筋道の通った方なので、いくら説明しても環境税潰しだというところが残っていました。結局は反対まではされなかったのですが、それはもちろん、最後の決着が環境税潰しじゃないということが非常にクリアになっていたからだと思います。

有識者では、飯野専門委員会委員長が一番固かったという記憶があります。この方は経済の方なので、お金を取ってきて返す（石油石炭に課税して省エネ対策等に補助する）という仕組み自体にすごく違和感があるらしく、やはり価格効果重視で行くべきだというクエスチョンがありました。そこは、文書に反映するとともに、議論は無駄にしませんということをはっきりお伝えしたことは記憶に残っています。

条文は相当苦労した記憶があります。税制改正担当課長として、国会に通る条文というのは一体どんな条文なんだと。何かすごくアクロバティックな条文になっていると思うのです。だから、それをひねり出すところには結構苦労したなという記憶があります。

○小林 税率の説明で、私、ある程度ひねれば環境負荷比例みたいのも言えないことはないって頭が残っていて、後で経産省の人に「あれ、多少は炭素比例だね」と言ったら、経産省の人から「いや、そんなことはありませんよ」と言われて、「そうですか」とやりとりした記憶もあります。確かに環境税と紛らわしくなることはやめようということで、エネルギー政策として説明する税率になっていると思います。ただ、それはそれとして、使途は環境対策なので、財源等ではまた違う説明をしていたような気がします。

○和田 初年度予算については、国民運動を除いた部分は私と内藤さんで全部積み上げたと思います。内藤さんに徹夜でやれと言われて、私が確か47億円ぐらい積み上げた記憶があります。そのうち例えばバイオエタノールだったり、電圧調整器だったり、地中熱ヒートポンプだったり、経産省はやらない技術開発領域をひねり出しました。そうじゃないと、環境省の事業は国民運動だけになり、途中で効果のほどは？と言われて、効果がないなら任せられない、となると思っていました。

その頃、エネ庁の特会担当から直接電話が掛かってきまして、デマケを考えてくれないか、と言われた記憶があります。それで私は、民生部門を環境省にやらせてほしいと言いました。民生部門、すなわち需要サイドの省エネは経産省ではなかなか実施するのは難しいと思ったので、民生部門の対策は環境省が中心になってやります、と言ったわけです。技術開発も実証事業もモデル事業もやります、自治体はもちろん、民間にもやってもらいますが、それで良いですね、ということで最終的にまとめ、確か2002年11月に大臣間の覚書となった記憶があります。

◆ 心残りだったこと、良かったこと

——当時、心残りだった点や、逆に良かったなと思う点がありましたらお聞かせください。

○小林 心残りであった点というのは、やはり本格環境税移行にちょっと時間が掛かっているということだと思います。

つまり、この時は環境税とは違うよと言ったものだから、環境税じゃないわけで、環境税にしないと財源効果だけになってしまいます。そこがすごく心残りだったので、まず1段目のロケットが環境負荷に比例した税制、今でいう温暖化対策税制です。私は毎年、税制改正要望を出せないかと言っていて、次官を務めて辞めた次の年に温暖化対策税制になりました。2回目の要望でできたと思うのですが、あれはよかったと思います。

環境負荷に比例するバズ課税ということで、哲学が変わったわけです。日本の税制の理屈はコンサバで、経済に中立的に、担税力に応じて課税して、用途を特定せずに一般経費に充てる、というのが伝統的な税なので、そうじゃないものを作るというのは、大変苦勞がありました。石先生の後に政府税調会長をやられた中里実先生は、環境負荷に課税するというのは税じゃないとなかなか固かったのが、それが段々変わって行って、温暖化対策税制もありかな、ということになったわけです。

だから、時間は掛かったけれど、まず1段ロケットまでは行った。環境負荷に課税しても良い、経済の姿が変わっても良い、むしろ税というのは経済政策なのだ、ということまでは来てくれたので、後は、もっと大きくそれを育てれば良いのかなと思います。

一方、心残りということじゃないですけど、ある程度税収が増えてきたら何が起こったかという、職員から「予算は要らない、人を寄せ」と言われました。やはりお金を使うのは大変だなということです。私は、そこは本当に御苦勞だなと思います。

ただ、先ほど少し申し上げましたように、減らした量に応じて自動的に税金を返すというか、補助金を出すという方が、恐らく事業としては立てやすいと思うのですよ。例えば、補助金で、こういうことをやったら3分の1補助すると言っても、政府が決めているルールには間尺が合わないけれど上手くいく事業などもあると思うのです。ですから、例えばCDM（クリーン開発メカニズム）と同じで普通はこれだけCO₂が出るけれど、こういう工夫をすればこれだけ減るから、その分、3年分とか10年分を先に下さい、もし削れなかったら返してもらいけれど、削り過ぎてそれ以上はあげない、というようなスキームがあると思うのです。そういうことをやっていかないと、非力な税では効果が出ないし、そういう税の使い方にした方が、職員も負担が軽いのではないかと思うのです。

○三好 環境税潰しという批判に対しては、ただ紙だけじゃなくて大臣同士が確認するという大きな仕組みを小林さんが考えて、その中で担保はできているのですけれど、それは「潰しじゃない」ということだけなので、その次がないと、結局潰れましたねということになってしまうのは心残りというか、気持ちに引っ掛かっていたということがあります。

そういう意味で、後に炭素比例の燃料課税である温暖化対策のための税につなげることができたので、心に刺さっていた棘は一応抜けたと自分の中では納得しています。当時、私は担当の総政局審議官でしたので、そのことに関わることができたというのは、個人的にも非常にありがたい経験だったと思います。

○和田 2002、2003年に最初にエネ特に参入した時の心残りではないのですが、やはり仕事は機械的な引継ぎでは絶対に引き継がれない、きちんと哲学のレベルから後輩に引き継がないと、ろくなものが残らないというのが実感です。

私は、2011年8月に地球温暖化対策課調整官として、しばらくぶりに温対税の時に戻ってきたのですが、その時には、経産省とのデマケが全く引き継がれていなくて、民生部門だけじゃなくて、色んなことをやっていました。経産省も、東日本大震災後から電力会社との関係も変わり、民生部門と私が言った事柄にも取り組むようになっていたという記憶があります。それで私が調整官に着任した時に経産省に行って、環境省は民生需要サイドで、経産省は産業供給サイドで、と再度調整をやり直して今に至っているということです。

小林さん、三好さんのような環境省黎明期の先輩方の、御苦労話が哲学化されてきちっと伝わっていくというのが、結構大事じゃないかなと思います。

◆ おわりに

——現在、環境省のエネ特は1,000億円超の予算規模であり、温暖化対策に必要な不可欠な予算となっていますが、今の状況、環境税の動向も踏まえて、感想、コメントなどをお願いします。

○小林 今後のことを考えると、環境省はやはり一番志が高く、ということがないと、バーゲニングパワーが出てこないと思います。単にテクノクラートとしてCO₂を効率的に減らすというだけじゃなくて、本来、環境に悪いことはお金を払うべきだ。環境に良い再生可能エネルギーみたいなものが余分なお金を払って一生懸命努力して、環境を汚す石炭と同じ値段にならないと使ってもらえない、ということはおかしい。書生論かもしれませんが、そういうのをもっと強く言っていかなければと思います。

そういう意味で、温暖化対策税やこのエネ特に上手く加われたというのは良かったと思うのですが、当時の環境省の職員は、みんないろんな精進もしていて、何か環境省は怖いやつらだ、こいつと仲良くしないとまずいのではないかと、思わせる力があったのだと思います。やはり良い子ちゃんばかりでは駄目で、そういう書生が行って、強面の顔をするというのも大事ではないかなと個人的には思いますので、あんまりテクノクラートにならないで頑張っていた方がいいと思います。

○三好 私はもう一度、税制の専門委員会のことを申し上げたいと思います。御質問をいただいて、専門委員会報告をもう一度読み返してみたのですが、どの段階で税をかけるのか、上流課税、下流課税、それからハイブリッドとか、相当真剣に検討しています。当時、総政局に調査官として財務省から来られていた方と今（インタビュー時点）の環境経済課長も参画してということでしたが、やはりそういう作業は大事だと私は思います。

もちろん、実際に制度を入れる際には、最後は切った張ったの世界になるのですが、やはり、本来の制度はどうあるべきなのかとか、バツ課税はそもそも税じゃないとか、それは税なのかというところから、しっかりと書いていくことが大事だと思います。

温暖化対策税も特別会計の中での出来事だと思われているので、やはり特別会計のくびきを解き放って、次は環境税を目指していただきたいということがあります。私は、環境に悪いことから取って環境に良いことに返すなら、炭素が減った分、比例的に法人税を減免するような形はできないだろうかなどと思ったりしていました。その方が企業にきちんと返っているという意味で分かりやすいのではと思います。中規模で良いので、環境税が環境対策に返っていくという仕組みを、もう一段頑張っただけで考えていただけたらありがたいなと思います。

○和田 今後のことについて言えば、まさに本日ご出席の大先輩お二方が担当されていらっしゃるカーボンプライシングの議論について担当することになり、私も一体どうすることやらと日々悶絶しているところです。お二方から今日お聞きしたようなことも頭に置いた上で、作戦を考えていきたいと思った次第です。

○三好 私も温暖化対策のための税に関わりましたが、排出量取引が犠牲になった面もあり、排出量取引を担当されていた方はすごく残念だったろうと思います。

○小林 今、脱炭素社会という目標が定まっています。排出量取引の復活のチャンスもある気もします。目標はカーボンニュートラルなので、費用便益分析ではなくて費用対効果でよいわけです。何が一番安いのか、ということになると思います。今後に期待しています。

— 了 —

話し手 小林 光 氏 東京大学先端科学技術研究センター 研究顧問

1973年 環境庁入庁、2006年 環境省大臣官房長、2008年 総合環境政策局長、2009年 環境事務次官、2011年 退官。

三好 信俊 氏 公益財団法人地球環境戦略研究機関 専務理事

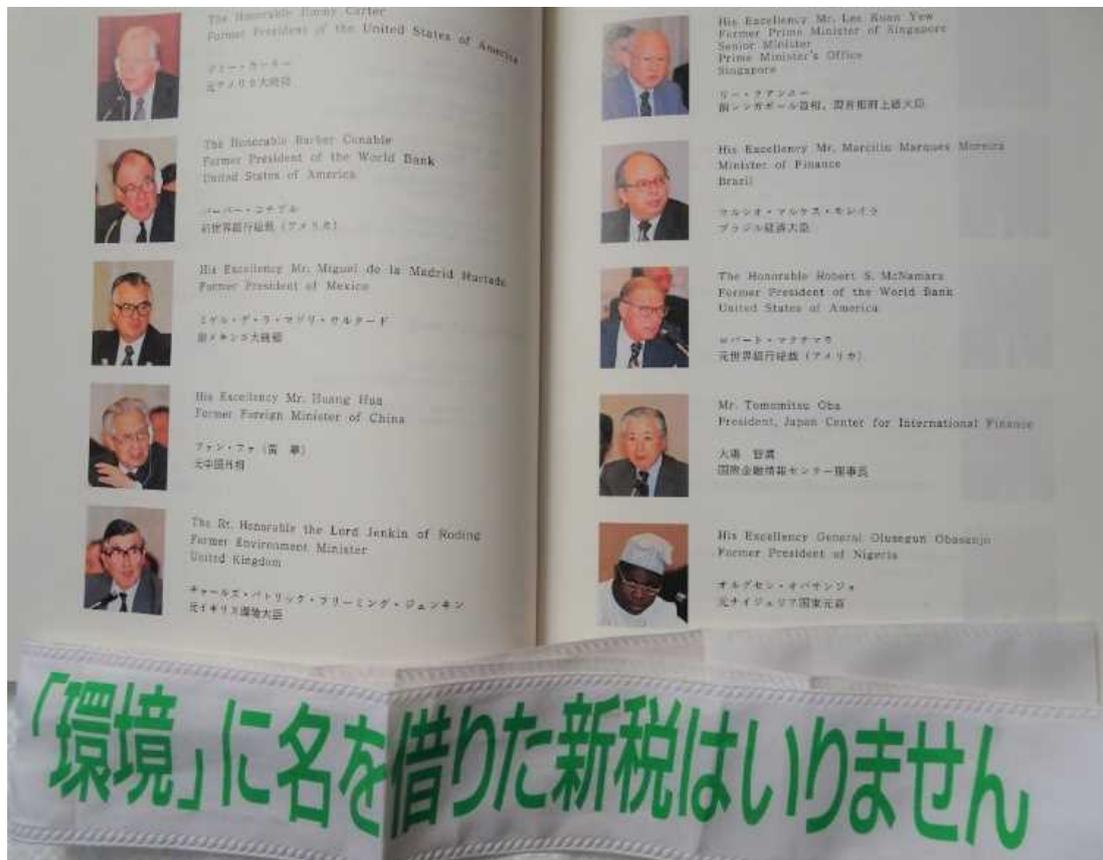
1980年 環境庁入庁、2013年 環境省大臣官房審議官（中間貯蔵施設等担当）、2014年 水・大気環境局長、2015年 総合環境政策局長、2016年 退官。

和田 篤也 氏 環境省総合環境政策統括官

1988年 環境庁入庁、2018年 環境省大臣官房審議官（中間貯蔵施設等担当）、大臣官房政策立案総括審議官（総合環境政策統括官グループ、地球環境局等担当）、2019年 大臣官房政策立案総括審議官（総括、大臣官房担当）、2020年より現職。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

< 思い出の品 >



地球環境賢人会議の報告書の参加者リストのページと
経団連が動員した環境税反対派のハチマキ
(小林 光 氏 提供)

1992年頃は、竹下元総理の環境派としての登場が、環境税導入への迫真力を生んだ頃です。地球環境賢人会議には、今では考えられないくらい偉い、世界のリーダーOBが集まりました。他方で、国内でのせめぎ合いも激しくなりました。党税調が行われるときは、動員された会社員が反対鉢巻をしまして自民党本部を取り巻いたものでした。私もその被動員者の人ごみに混じっていたら、鉢巻を支給されましたので、記念に頂戴しました。
(小林 光 氏)

< 思い出の品 >



環境対策推進派の作った宣伝グッズ

(小林 光 氏 提供)

次に環境税に現実味が出たのは、1997年の京都のCOP3の時です。これを盛り上げるために、賛成派・反対派はそれぞれ広告キャンペーンをほりました。写真は、環境対策推進派の作った宣伝グッズの一例です。(小林 光 氏)

地方環境事務所の設置（2005年）¹

話し手 石野 耕也 氏 ・ 西尾 哲茂 氏
同 席 吉野 議章 氏

◆ 環境省の地方支分部局の必要性

——はじめに、地方環境事務所の設置、2005年の環境省設置法の改正にどのように関わったのかについて、お聞かせください。

○西尾 私は、2004年の夏から2年間官房長をやっていました。まず、最初の年の予算・組織要求で、地方環境事務所の要求をしました。それがその年の暮れの予算編成で認められて、翌2005年の国会に環境省設置法の改正の形で、予算関連法で出すということで提出・成立しました。ただ、細かい部分は石野さんらにお任せしておりました。

なお、自然保護局との関係では、1994年に企画調整課長をやっていたときに（国立公園管理事務所を）「国立公園・野生生物事務所」に名称を変更しています。また、1998年頃に3年ほど長官官房の秘書課長をやっていて、記憶が定かではないですが、ブロック化とか、生物多様性センターの設置とか、毎年いろいろと事務所の強化に関わっていました。

○石野 私は、2004年7月に秘書課長を拝命してちょうど1年目、まさにその法案を通すところまでやって、その翌年、通った直後の2005年7月に名古屋税関長に異動しました。

法案そのものは非常にシンプルな法案で、環境省の中に地方環境事務所を置くというのが本則で、以下は附則でいろいろな法律の権限委任の規定を置いただけです。しかし、そうはいつても、地方環境事務所ができたことによって環境省の手足が十分になって、人も増えましたし、様々な次のステップにつながったという意味では大きかったという気がします。

——地方環境事務所という地方支分部局の必要性について、歴史的な背景も含めてお聞かせください。

○西尾 まず、2001年に地方環境対策調査官事務所というものが設置されるのですが、これは単に、当時地方に配置されていた環境調査官が総務庁の地方支分部局である管区行政監察局の所

¹ このインタビューは、2021年3月15日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

属で、環境庁長官がよその管区行政監察局の職員を指揮するという変な形だったのを省庁再編に伴って整理したものです。

そもそもその前の環境調査官制度ですが、1974年に、「環境庁には地方組織が必要だけれども新設はできないので、知恵を絞って行政監察局と組む形で導入した。」と当時の幹部は言っていました。これがなかったら地方組織が設置できたかどうか分かりませんが、とにかく地方組織の議論をしようとした時に「環境調査官制度があるじゃないか。」と障壁となる形になってしまいました。

○石野 2001年の省庁再編で環境省になって以降、いろいろな意味で環境政策の手足が重要となる問題がいっぱい出てきました。廃棄物の不法投棄で全国規模のものが起きてきてしまったとか、新しい法律で種の保存法とか外来生物の法律とか、それから温暖化対策で新しく獲得できた予算を地域でしっかりやらなければいけない、といった新たな状況がこの間に積み重なってきました。それで、これまでのように環境省は霞が関だけにおいて仕事をしていては駄目だ、やはり地域にしっかり足を置いて仕事をしないとイケない、権限もちゃんと持って、しかるべき相手と一緒に動かすというようなことが必要だという様々なことが重なってきて、それをうまく活かす、それに応えるために地方支分部局に持っていかうという話になりました。

○西尾 2001年の省庁再編から2005年にこの地方組織を設置するまでに、どのように環境省の組織・人事を設計したかについては、私からお話しをすべきと思います。

省庁再編で環境省は省としてひとり立ちしました。その際、他の多くの省はもともとの段階でいろいろな組織をフル装備で持っていました。ところが、環境省は省になったのに、フル装備なんか持っていない。持ってきてくれる人なんか誰もいないから、一人でやらなければいけないという状態になったのです。その整備のためには人事と組織と定員の3つを整える必要があるわけです。

人事は独立・自立の人事にしなければいけないということで、環境庁時代の各省が指定席みたいに幹部ポストに人を送り込んでいたことはもう止める。ただし、各省からしかるべき人材の補給は受け、環境省の判断でその人の能力を見て登用するという、現在の方式になったのです。

組織面では、フル装備に足りなかったのは3つのポストでした。1つは、地球環境審議官につながるポストで、次官級の対外代表がない。もう1つは、審議官クラスが絶対的に不足している。組織的にはピラミッドになっているはずなのに、局長の数よりも少ない。そして、3番



西尾 哲茂 氏

目が地方の実行組織がないということだったのです。

これらをどうやって作っていくかということですが、1番目と、2番目の審議官は、それぞれ大変なわけですが、本省のポストだから獲得の仕方はいろいろありました。

一方、地方組織というのは定員が要るのです。本省のポストは何とか獲得できましたが、地方の組織の定員をどう獲得するかというのは、正直言って私は分かりませんでした。そこに、食糧庁食糧事務所の廃止という話が出てきたのです。そうすると、その職員をどこかに吸収しなければいけないということになるので、ある程度垣根はありますけれども、定員をつけて各省に職員を引き取ってくれという話に来るに違いないと考えました。ということになると、一方で食糧庁の職員を受け入れて組織のスリム化に協力しているのだから、ちゃんとしたものをくれてもいいではないか、と真っ当に組織要求ができます。

○石野 そういう時期に、環境省としての体制をもっと強力にしなければいけないという声があちこちに満ちていて、皆さんの努力でそれがうまく結実した、そういうタイミングだったということかと思えます。

◆ 地方環境事務所の設置に向けた調整

——次に、地方環境事務所を設置した際の具体的なご苦勞をお聞かせください。

○石野 環境庁時代には地方にしっかりした組織がなかったのですが、国立公園管理事務所は昔からあって国立公園の管理に関する許認可等の仕事をしていました。ただ、その権限は地方におりておらず、本省の職員がたまたま地方にいてその仕事をするというやり方でした。決裁はどうするかというと、地方で起案して、本省まで持ってきて、本省で決裁するというのをずっとやっていたのです。いかにも能率が悪いし、うまくいかないということで、1979年だったか、専決体制といって上司の権限を下のレベルでもこなせるという形を作って、仮のブロック制にしました。

これを1つのベースにしつつ、その後、先にお話しした廃棄物処理の問題等で自治体にお任せでは済まない、環境省が乗り出さないといけない事件が随分増えてきて、そこで2003年の法改正で、地域で緊急に生活環境保全上必要がある場合は、環境省が直接に報告徴収や立入検査をすることができるというような規定を設けて、地域レベルでも環境省が直接仕事をするのだという権限を増やしたということがありました。同時に公害対策でも同じような形で環境省が地方でも仕事をするということをやった。さらに、改正された石油石炭税の一部を使った地球温暖化対策の仕事では、正に環境省が地域でその予算を使って普及啓発とかいろいろな国民運動とかを盛り上げるという仕事をしなければいけないということになった。

こういったことを全体として動かしていくためには、今までのようでは済まない。権限と予算執行の仕事もできるような形をとってやらなければいけないので、地方環境対策調査官と国

立公園管理事務所の流れを統合して地方環境事務所にしますという説明をして、環境省設置法の改正によって、従来はなかった地方支分部局としての地方環境事務所を置くという条項を置いたというのが経緯です。

総務省行政管理局とは、建前の議論だけで終始しているとうまくいかないこともありましたけれども、流れは寺田（達志）秘書課長時代にほぼできていたので、大きくもめることはなかった。

支分部局としての地方環境事務所ができることによって様々な仕事が進むし、さっき言った定員削減が求められた他の省庁の人もこちらに引き受けることができるとか、そういったいろいろなものを取りそろえてようやく地方支分部局の組織を作り、人も配置し、予算を確保し、様々な許認可権限、あるいは場合によっては強制権限も発動できるような形ができるようにして、地方支分部局が必要だという説得材料をそろえていったということです。

——総務省や地方公共団体、その他の関係者の反応はどうか。

○石野 総務省の中で、旧自治省のグループはやはりちょっと気にしていたのです。自治体の権限に環境省が入ってくるということについては警戒気味でしたが、いやそうではありません、むしろ地方と一緒に仕事をするための組織強化です、自治体の権限を侵したりすることは全くないという趣旨のことを話しました。自治体からは反対の声なんかほとんど聞いたことがないですね。環境省の地方支分部局で事務所を作る、はい結構ですという話で、自治体は誰も反対なんかしてこない。そもそも反対する必要がない。

○西尾 総務省は、行政管理局と自治省とで区別が必要だと思います。組織を作るところは行政関係と相談してやる。それから、自治省への説明は2つの流れがあって、1つは石野さんのお話のとおり、地方分権に反しない、地方の権限に対して変更を及ぼすものではないと説明しました。もちろんこれは論理的に一点の疑いもないわけで、自治省の人も納得したと思います。

もう一つの流れは、地方公共団体の環境部局ですが、これも反対するわけがない。特に廃棄物分野では国に助けを求めていた。そういうときに、こういうものを作りますというのだから、こんなうれしいことはないというのが環境部局ですね。

○吉野 分権との関係については、必要性が低下した事務は削減しなければいけませんが、廃棄物処理法の改正で国の役割を強化するなど、そうではない場合もありますし、国が地方から事務を引き上げるという話ではなくて、国の事務をいかに地域で機動的できめ細かにやるかという話であるという説明をしました。

行政管理局に対しては、内部管理部門を統合することにより人が減らせますとか、例えば自然公園の中でも廃棄物の不法投棄問題があり、組織が統合されることによるシナジー（相乗）効果でより効率的に仕事ができるようになりますという資料をたくさん作って説明したこと

は覚えています。

- 石野 与野党、市民団体、民間レベルからの反応というのは、やって当たり前じゃないかというように感じて受け取られていた気がします。

——省内ではどのような議論があったのでしょうか。

- 石野 地方環境事務所に自然保護事務所を統合するという点については、自然環境局にとって組織を強化する重要な一策だということで、十分納得していました。そもそも地方事務所を置くといっても、当面いる職員というのは自然環境局関係の人が主流で、彼らとしてはそういう経験もあったし、ますます仕事がやりやすくなる、人も増える、予算も使えるということで、うまく乗った。



石野 耕也 氏

ただ、11の自然保護事務所が7つに統合されるということで、事務所の数については気にしていた可能性はあります。それで、自然保護事務所のうち主要な部分をできるだけ交通の便利なところに置くけれど、それ以前からあった事務所はできるだけ残すという形をとって、体制が弱くなることはなしに、仕事をやりやすくした。レンジャーの数もかなり増加したと思います。自然環境局としては一緒に乗らなければいけないと思ってもらえました。むしろ、俺たち自然環境局が中心となって地域で環境省の仕事をしていたのが、ますますもってそれが大きく増えていく、というような見方をしていたのだと思います。だから、抵抗というのはありませんでした。

- 西尾 2004年8月の組織要求の際に、自然保護事務所と地方対策調査官事務所の2つを再編・合理化して1つの強力な組織を作る、という説明ペーパーを作っています。要するに、「2つあったものを統合してスリム化します。温暖化とか廃棄物とか地方団体がやってくれということも一生懸命やります。それから、各地に国立公園もありますから、地元の国立公園の整備もしっかりやります。」と、こういう話で要求したわけです。

この時、名前のことも考えました。各省横並びにするなら「地方環境局」でよかったのですが、要求するときには「事務所」でいこうと決断しました。そうするとますますさっきのペーパーにうまくはまって、自然保護事務所と地方環境対策調査官事務所と2つあったのを1つにして新しい地方環境事務所を作るのですと言える。これでどこからでも引っかからないだろうという設計をした。後は石野さんらが誠実にきれいな説明をしてくれた。こういう流れだと思

います。

◆ 職員の配置

——地方環境事務所の設置に伴う、プロパー職員や他省庁からの出向・転籍者の配置や処遇についてはどのように考えていましたか。

○石野 僕は、人をどうするかという話をやった覚えはあまりありません。もともと環境庁時代は様々なレベルで人事交流をやっていたので、他省庁から来てもらって環境庁の仕事をやってもらうということに関しては広く受け入れていたし、むしろよい人が来てくれれば仕事はどんどん進むというようにやっていたわけです。

それから、特に国立公園について言うと、地方分権の流れの中で国立公園管理は本来国がやるべきものなのだとすることがあって、自治体をお願いしていたものを国が引き受けなければいけないということでした。むしろ国としてやらなければいけない部分が増えたこととか、定員の数で言うと、これまた林野庁の職員を減らさなければいけないという圧力があったのを引き受ける、そのための場所として地方環境事務所が使える。もう一つは、公共事業の特枠が設けられた時に、環境庁の自然保護局は相当の予算をもらった。それを使うということなどがあるって、地域でやっていくべき仕事が増えつつあるということもあり、職員の配置としてより一層地方に手厚くという流れで話が進んでいったという気がします。

ということで、外から受け入れた職員もいらっしゃいますが、だんだんと環境省の人が育っていきまされたので、むしろ環境省にとってもプラスに働いてきたということではないかという気がします。

○西尾 自然保護の関係の人が働ける地方事務所を作ることに、石野さんから話があった公共事業の話について若干の整理をします。

私は自然保護局の企画調整課長を1993年から2年間やっていますが、そのときに予算の体制整備がとてもうまくできました。先ほどのお話のように自然公園の関係の予算が公共事業になったということで潤沢になったのです。実は、自然公園の予算と都市公園の予算を比較してみると、戦後すぐ位は自然公園の方が多かったのですが、1990年頃は都市公園が公共事業になって予算が大幅に増加し、自然公園の方は目減りしていました。それで、1990年頃に公共事業の見直し議論があり、今までの鉄とコンクリートの公共事業からみどりや生き物の公共事業を入れましたと言えるということをお願いしたところ、あれよあれよといううちに大幅増になって、バジェットはできたという訳です。

ところが、省内ではレンジャーの人たちは今までやったこともない入札とかでものすごく忙しい上に、あちこちにビジターセンターとかができたら、そこにもスタッフを置かなければいけない、レンジャーがますます足りない、どうしてくれるんだとなった。そこで、今度はスタ

ッフィングで駆け回り、地方組織獲得の際に増強できましたので、その両方がそろって、ああよかったと、こういうことですね。

スタッフィングのところは2つ話があって、格付と員数です。格付については、それまでは地方支分部局ではないから本省の人が行っている形になる。しかし、課長級が本省にいないで現地に行っているというわけにいかないから、課長の下にしかつきようがない。そうすると、所長は課長補佐。いろいろ工夫して、課長同格ぐらいのところまで持ってきましたけれども、今みたいに指定職とかそういうのはできなかったですね。所長だけではなくて、その下の人も全部格付が下がりますよね。こういった格付の問題は、地方環境事務所ができたので、非常によくなっていると思います。

それから、員数ですね。先ほど話がありました林野庁からの人員については、地方環境事務所の設置の頃は、林野庁定員は5,000人に減っていて、もう環境省に行く定員はないという状態になっていたと覚えています。他方で、組織改革が予定されていた食糧庁から200人ぐらいは採ろうとしたのですけれども、結局2年か3年かけて40人ぐらいしか採れませんでした。

- 石野 本省で仕事をしている、特にレンジャー以外の技官のグループは、他省庁に行くことはあっても自治体とか地方に行くことはあまりなかったのですが、地方環境事務所であまくポストが増えて、公務員として環境省に入ってきた人のキャリアパスが少し増えたというか、よいものになっていったと思います。

◆ 地方環境事務所の新たな動き

——東北地方環境事務所に福島環境再生事務所が設置され、その後に福島地方環境事務所に格上げされるなど、変革を遂げています。こうした最近の動きについては、どう思われますか。

- 石野 私自身は福島の事務所には全くタッチしていませんが、地方環境事務所があったので、それが核となって福島の事務所がだんだん大きくなって、今は400人以上ですか。巨大な事務所ができたというので大変な変化が起きたと思っています。巨額の予算を使っていろいろと公共事業をやっているんで、それ特有の問題はあろうかと思いますが、環境省としては最も重要な施策の1つで、そこにいろいろな人を置いて、予算を使い、それを軸にして新しい対策を作っていたという意味では非常に重要な進展ができたのではないかと考えています。

- 西尾 私も既に辞めた後で、ほとんど分かりませんが、当時の環境事務次官の南川（秀樹）さんが、災害廃棄物の話と除染の話でもって事務所の役割をがっとうち張ってきたのは良かったと思います。あの頃はみんなへとへとになって、少なからず恨んでいたのかもしれませんが。でも、「人が嫌がるけれども必要だという仕事から逃げてはいけない。」と南川さんがすごく良いことを言っていました。

○吉野 災害廃棄物の対応は大きな事案だと本省からも派遣されますが、初動のところは地方事務所の廃棄物担当が自治体に飛んでいっていろいろやっていて、ノウハウも蓄積されていますし、実際に現場からありがたがられている面はあると思います。

また、特に福島地方事務所では、最近は未来志向プロジェクトということでゼロカーボンの支援なども含めて地元に入って応援しています。これから各事務所で地域循環共生圏づくりなどに取り組んでいくこととなります。

◆ 将来への期待

——最後に、現在の地方環境事務所に対する評価や将来への期待といったことについてお伺いします。

○石野 まさしく地方支分部局として組織と予算と権限がそれなりにそろったものが整備されたので、環境省の人がそこに行って仕事をする、本省だけではなくて地域レベルで仕事をする場が本格的にできたというのはよかったのではないかと思います。

それから、他の支分部局と対等に話ができるようになったということも、大きくプラスに作用しているのではないかと思います。

そして、繰り返しですけども、キャリアパスが豊かになったという意味でもよかったし、そのような形で地域レベルで取組を引っ張っていくことができればいいなという気がします。

今、時代の流れの中で、日本全体を地域分散型社会に大きく変えていこうという機運が盛り上がって、東京一極集中ではなくて、できるだけ人が地域に住んで持続可能な暮らしができるようにしていくという流れがあります。環境省は、地域循環共生圏を旗印に掲げて、地域に足場を作ってそれを引っ張っていけるようにできれば、この組織改正、地方支分部局としての事務所を作ったということが歴史的にもだんだん意味が大きくなっていくのではないかと思います。

○西尾 この事務所を作ったときは、いろいろなことができればいいと思っていました。私の感想の一点目は、さっき言ったように、自然保護政策の現地体制、バジェットिंगも頑張りましたが、スタッフィングもできたということです。

二点目は、地方に事務所があることで、環境規制法とかの法律を作ることができる。分権改革で地方公共団体に実施事務をお願いしにくくなってしまって、そうすると「環境省では、現場事務のあるものはできない」とか言われたらひっくり返ってしまうから、それができたということで、私としてはそこまでの役割は果たしたと思っています。

その後のことは、充実していけばいろいろできることはたくさんあるのだろうと思っていましたが、さきほどの福島のことになりますが、毎年兆を超える予算がついて、100人、200人と

人が来て、というので、環境省自体が一応フル装備になった。当初思ってもみなかった分野を広げたのです。

私の著書の『わか～る環境法』にも書いていますけれども、今まで“海賊私掠船”みたいなことで、あちらにひらり、こちらにひらりとやっていたのが、福島で1兆円も超える予算と何百人の現地人員を採用してきて、そういう面では性格は変わったのだけれども、それは大きな節目として、ひらりはらりばかりでは駄目ですから、やはり“ミニ陸軍”、自力執行力のある程度つけていくというのは大事なことだと思います。そういう面では、震災のときに突然「環境省でがれきをやるんです。」とか「除染をやるんです。」と言っても、あの事務所がなかったらそうなったかどうか分かりませんので、非常によかったと思っています。

それで、心残りということでは、地方環境事務所の定員をあまり増やせなかったというのがありますが、本当に残っている心残りは、フル装備の環境省、一人前の省にしようと思っていて、1つだけ私も手掛かりもつかめなかったのは、海外展開の拠点です。焦ることもないので、10年20年がかりでいいから、ぜひ、2050年にカーボンニュートラルだとか言っているときに、何らの形で海外拠点をうまく展開できるように皆さんで頑張ってもらえればいいなというのが、環境省の組織に期待することです。

— 了 —

話し手 石野 耕也 氏 中央大学大学院法務研究科 教授

1977年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房秘書課長、2005年 財務省名古屋税関長、2006年 環境省大臣官房審議官（総合環境政策担当）、2008年 退官、2008年 滋賀県立大学環境科学部教授、2009年 中央大学大学院法務研究科教授。

西尾 哲茂 氏 元 明治大学法学部 教授

1972年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房長、2006年 総合環境政策局長、2008年 環境事務次官、2009年 退官。

同 席 吉野 議章 氏 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課放射性物質汚染廃棄物対策室長

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

水俣病特措法の制定（2009年）¹

話し手 小林 光 氏

◆ 水俣病との関わり

特措法（水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法）の前後、関係するポジションにいました。2008年夏に総合環境政策局長になって、チツソの金融支援とか、そういうのを担当するセクションなので、任務として担当したということですね。逆に言うと、環境庁に入ってからそれまで、水俣病はほぼ全く担当していないので、初めて担当したと思います。

全く関わりがなかったわけではなく、政治解決になる前、山内（豊徳）（企画調整）局長が亡くなった時に北川石松さん（大臣）の秘書官だったり、地球サミットのときに水俣の人たちを見つけて、それがきっかけで水俣に行ったりしたことはありました。また、北九州市の産廃課長に出向していたときには、九州だから水俣病の勉強をしなければならないのでは、とみんなで水俣に行きました。国水研（国立水俣病総合研究所センター）で講義を聞いた後、当時、埋立地を仕切って魚を捕まえつつあったのですが、それを見学したりしました。でも、仕事として担当したのは総政局長のときが初めてで、あまり基礎知識はない前提でした。

そこで、黒子さんみたいなものですかね。何でもやっていた。

◆ 水俣病をめぐる状況

私が総政局長に就任したのは、関西訴訟の最高裁判決が出て約4年経った頃で、公健法（公害健康被害の補償等に関する法律）で認定される患者さんがもっと増えることになるのではないかという期待が高まって、認定の申請をする人がぐっと増えたというような状況だったと思います。

それから、その前の1995年の政治解決のときに、一応納得した人たちも多かったのですが、それに乗れなかった人たちが、もう一回チャンスがあるのではないかという思いで、相当の数の方が患者として認められるよう、団体での訴訟など、色々な形でやってきたということだと思います。

確か政治解決のときは、国の方がかたくなだと思われていたのだと思うのですが、今回はとにかく、チツソが悪い。国も悪いけどチツソが悪いということで、結局、ずっと裁判する人とか、

¹ このインタビューは、2021年2月26日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

あるいは公健法の認定を求める人がただ増える一方で、手をこまねいていた。打つ手がないという状態が続いていたのだと思います。

◆ 被害者団体との調整

色々な団体さんがありましたが、同時並行で、絶対お互いに差がないように、お互い平等にするということで、何度も何度も私が現地へ行って直接話をした。それで、信用してくれたのだと思います。団体関係で言うと、何の齟齬もなかったというか、私自身は嫌な思いをしたこと、疑われたことはないです。実際の結果としては、裁判で和解をして、その内容を特措法の基本方針に書きました。要するに裁判の原告の方以外についても原告の皆さんと同じ扱いをする、ということになった。新潟の方も、団体さんが沢山あるという状況ではなかったという点は熊本と違いましたが、団体の方と良く話をして、裁判で和解しました。

◆ チッソとの調整

当時のチッソの会長、後藤（舜吉）さんは、財政的に健全な会社にする、そのことを色々な人に相談したと言っていました。会社ですから、ちゃんと未来もやっていけるような礎を、会長としては作りたいということなのです。専ら、何とか会社を経営的に立ち直らせたいというのがモチベーションだったのでしょね。ですから、特措法に基づく分社化を通じて、負債のない事業会社ができ、自由に経営できるということが前進というふうに思っていたのではないのでしょうか。

この法律自体には、税的な措置とか企業再生の色々な手法をかなり盛り込んであります。そういう意味で、テクニク的にはとても面白い法律です。わたしは経済学部出身ですが、何十年前の経済学では市場の原理が大事で個々の会社の経営みたいなものはあまり考えていなかったと思うし、企業は批判する対象ではあっても、助けてあげるものだと思ったことはあまりなかった。そういう意味では、むしろチッソとお付き合いしてから、私も勉強しました。

それから、当時のチッソの本部長だったか工場長だったか、肩書きは忘れてしまったけれども、結構いい人だったのです。例えば、その方は、胎児性患者さんのおうちに初めて訪問して謝ったのです。そのとき私も一緒に行ったのですが、ディズニーが大好きな寝たきりのお嬢さんだったので、私は渋谷のディズニーショップでいろんなものを買って行って、その方に渡したのです。すると子供の前で、ミニの帽子か何かをかぶって一生懸命あやしたりしていました。そういうことができる人がいたのですね。それから、特措法の基本方針の内容などを説明する市民集會みたいなのを開いたのですが、そうすると、チッソは勝手に分社化して逃げていくのではないよね、ということをおもな心配するわけです。そういうことではないのだということを私が言ったって誰も信用しないので、チッソが言わなきや駄目なのです。そのチッソの方は怒られつつも、そういう場に出てきてきちんと説明するという役割もやってくれたのですね。そういう意味では割と

よく対応してくれた。

◆ 地元自治体との関係

熊本県の蒲島知事は、すごく水俣のことを大切に思っていて、最初に立候補したときも2回目の立候補のときも、第一声は水俣だったのですね。知事とはよく話をして、意見交換とか意思疎通ができたので、立場が違うステークホルダーという感じはしませんでしたね。1つの船に乗っているということで、何ら齟齬はなかった。

熊本県との関係って難しいという歴代の人もいるのですが、私はとっとてもよくしていただいた。例えば、副知事との関係。特措法をどうするかとか、どういうふうに進めたら良いかという打合せをするために副知事が来るのだけど、私が熊本県の方へ、「せっかく九州出身の大臣(松本大臣)だから九州弁でしゃべった方がいいでしょ」と言ったら、お互い、熊本弁と福岡弁、博多弁でお話しされていました。大臣もとてもいい人で、別に副知事だからぞんざいにするとか、知事が来ないと嫌だとか、そんなことなかった。そういう意味で、県とはあまり齟齬はなかった。

(水俣)市の方は、それはもう、何度も行って、これからこういうことが起きて、こうなって、こういうふうになることになるのですよということをいつも説明をして、急に知らないこととか、想像しないことが起こらないように、丁寧にお話をしました。

新潟県は佐渡で大事にしていたトキがイタチに食べられてしまったのですよね。そのことを謝りに行って、それがきっかけでいろいろ泉田知事の意見が聞けるようになりました。

◆ 政府部内の調整

やはり財務省がお金を出してくれないとどうしようもないですね。一時金はチツソが出すのです。その裏は財政資金で打つけど、貸しているだけでいつか返してくれということですから、一時金をどう出すのかというのは査定の対象だと思うのですね。かつ、被害者手帳みたいなものを出すと、国保(国民健康保険)の裏打ち分は国が払っているわけですから、それで出費が増えますよね。今回も、結構お金が動くことになった。そういう意味で、財務省との調整が一番大変だったと思うのですね。次官だった私が、財務省の主査のところ朝駆けみたいなこともしていました。経産省からは、直接何も言われてないです。

環境省の内部の調整もきっとすごくあったと思うのですね。ここは(前任の)西尾(哲茂)さんが調整していた可能性はあります。公健法と特措法は違うということもありましたが、当時の(水俣病担当の)特殊疾病対策室長が非常に頭の柔らかい人で、やり過ぎだとか、困るとかいう話は、私は聞いたことない。

◆ 議員立法に向けて

当時自民党の水俣部会長だった園田（博之）先生は熊本出身ですごい実力者で、さきがけですから、リベラルなのです。頭の中が軟らかい人なので、どこに敵がいるというわけではない、自民党の中で人望を集められている人だったので、自民党内の調整はうまくやられていたのだと思います。園田先生以外にも、杉浦元法務大臣や山本元環境大臣、松岡先生、公明党も、九州の江田先生が気にかけてくださった。



小林 光 氏

片や、心配だったのは民主党の方ですね。私は1年半くらいずっと野党対策ばかりでしたが、いろいろやらなければならないことがあって、チツソは逃げるわけじゃない、ということに調整の時間は随分使ったような気がします。条文も丁寧に見てくださって、最終的には民主党の理解を得た。

もう1つは、選挙の前だったので、特措法を何としても国会日程に入れなきゃいけないのです。これも結構綱渡りで、衆議院の委員長提案ですから、全会一致じゃないといけない。委員の中には賛成ではないという意見もあったと思うのですが、野党も反対まではせず委員長提案はさせてくれました。委員長提案になったから衆議院は通ります。それで、衆議院は1日で通過して、参議院に持って行って質疑をしたのです。それで滑り込まないと間に合わなかった。たしか、最後から2本目か3本目です。この日程調整については、自民党の国対委員長だった大島元大臣（元環境庁長官）が協力的で、公明党も、そのときは公明党の斉藤環境大臣でしたけど、ぜひやろうと言ってくださった。そういう意味で、すごく人を得ていた。それがなければできなかったというふうに思います。結果的に自民党政権の時に法律ができて、民主党政権になってから鳩山総理に現地に行っていたらよかったけど、あれは本当に行っていたらよかったと思っています。

◆ マスコミとの関係

マスコミとの関係も私は全然悪くありませんでした。例えば熊日新聞（熊本日日新聞）は東京に2人しか記者がいないのかな、とにかく少ないのですよ。それで全省庁カバーなので結構大変なのです。西日本新聞の人もそうでしたが、そういう記者さんたちにも情報はきちっと伝えていましたね。別に国が悪いという記事を書くのは仕方がない、何があっても書かざるを得ない。でも、良いこと、例えば観光客が増えたとか何でもいいから、そういうのも書いて欲しいということがあります。そういう公害紛争の話以外の記事も出していて、結構そういうのも増えてはきていますね。

◆ 関係者との調整に当たって

結構、各ステークホルダーとの調整のオペレーションは大変だろうとは思ったのですよね。簡単な仕事ではないのだろうと。しつこくそれぞれ面談して情報を共有しておく必要がある、情報不足で何か疑い出すと弾けちゃうかなど。そういう意味で、意見の違う関係者ごとによくこまめに意思疎通を図るということが大事だと考えていました。だから、すごく手間はかかったのですね。(財務省の) 主査のところへも実際によく行ったし、水俣の現地は恐らく 100 回、それ以上行った。新潟も、来ないじゃないかと怒られますけれども、それでも 10 回ぐらい行っていますね。結構よく行っていました。そこが一番重きを置いていた点、重要だと思った点かもしれません。

ずっと前の水俣の吉井（正澄）市長は、役所の人が来ないからいけないのだということを随分言っていたらしゃった。それを真に受けてちゃんと来たのは小林さんだけだと言っていたんだけど、やはり誰かに会うと会っていない人が出てくるので、満遍なく会おうと思うとすごい数行かないといけないということはあるですね。だから、船に乗ったらだんだん行かざるを得なくなっちゃうというのが本当のところかもしれません。

水俣病の問題で時々起こるのは、環境省のプレゼンスがないと引けちゃうということです。向こうから見ると国は何をやっているのかなって思って当然なので、ふだんから心配に思わないように、納得してもらおうというのが大事だと思います。ただ、それを 1 人でやる必要はない。いろいろな人が、いろいろな立場で行くということは大事だと思います。その場にいた人が何でもいから、とにかく顔を出せたのはいいのではないですかね。ですので、個人的にずっと現地に通う人もいたし、組織的にも国水研が現地にありますが、いろいろな人、利害を異にする人ときちんとつながっているということが大事かなと思います。将来的に言ってもその辺が一番重要だというふうに思っています。

◆ 特措法の意義

事は別に健康被害に補償をすれば終わるって話ではなくて、公害のいざこざで地域が余計に寂れてしまった、ぎくしゃくしてしまっただけということもあるので、単に補償の話だけでもいけない。そういう点でいうと、やらなければならないことをフルスペックで示す、というのが特措法でし



思い出のチャンポン（水光社 提供）

水俣に 100 回以上訪問した際、いつもほぼ確実にちゃんぽん屋さんに寄っていた。写真はあっさりでおいしかった水光社のちゃんぽん。(小林 光 氏)

た。救済以外のことについても、考えられることは全部法律に書かれたということです。だから、基本方針でもその辺を書いている。基本方針は閣議決定ですが、珍しいのは「ですます調」で閣議決定しています。それは誰が読んでも読めるように、物すごく丁寧に書いたのですね。だから基本方針を決めるときも、いろいろな意見があったことに対する回答を非常に丁寧に作った。それは意図的にやっているのですが、そういう仕組みでやってきている。

最近、MEG（脳磁計）なんかもあるし、磁気の脳細胞の刺激とかもできて、亡くなられてしまいましたけれども大石（利生）原告団長が国水研の下の病院で治療をいろいろ受けていただいたのはとてもよかった。御自身の本にも書いてある。そういうような健康対策もやったらいいですし、あと経済戦略ですよ。もっと盛り立ててあげられることはあるかなというふうに。そういう意味で、水俣については公害があったけど、とにかく少しはそういうのが活かされて、寛解というか、少し和らぐ方向性が見えてきたと思います。

◆ 特措法制定を振り返って

当私自身は非常に楽しく仕事のできたので、それはそれでよかった。さっきも申し上げましたように、たまたまいろいろないい人がいたということもありますし、1回限りのプロセスですので、将来それが役に立つ何というか理論があるとか、セオリーがあるとかっていうふうにあまり思わないです。だけど、強いて言うと、やっぱり情報共有といいますか、先にはこんなことが起きると考えているから、そういうときはこういうことをするのだよということをやちゃんと伝えておくということと、決して関係者の人の足をすくったり、フリーで事を起こしたりってことはなくて、誰が考えてもこういうことだなということにするのですよ、ということ信用してもらえないといけない。そういう意味で、都合のいいときだけ行って、これ何とかしてっていうのは駄目だと。かなり先のことまで考えて、意思疎通をきちっと早い段階からして、都合のいいように使おうというふうには思わないというのがいいと思います。とにかく相手の人もそれぞれ立場があるので、その立場は守ってあげないといけないわけですから。なるべく懐深く、相手の考えも立場も尊重して、よく意見交換するというのがいいのではないですかね。

攻勢防御は大事だと思います。受け身に回ったら本当に仕事って大変なのですよね。攻めている方が楽です。全然楽です。守ることもできる役人って偉いなと思います。私はあんまりそういうのが好きじゃない…好きじゃないというか、得意じゃないので。攻めている方が楽ですね。

私は何かやっていないと落ち着かないたちなので、いろいろなことを次から次へとやっていて、あまり昔のことは覚えていないのです。でも、本当にいろいろな人の輪があって、御参加があった話だと思います。特措法はなかったよりはあった方がいいと思います。今、福島のこと起きてしまっているので、なかなか手が回らないかもしれないですけど、もう少しあれば結構、もう本当にいいところまで来たなということになる可能性はあると思います。地域住民の健康管理の最先端化など、要するに、まだやることはあるのではないかと、ということです。

◆ 将来に向けて

原田（正純）先生と御存命の頃にお話しして、何が一番気がかりですかって聞いたら、胎児性の患者さんは大変つらいことになるかと仰っていた。長く私も見ていても、本当に私はこの水俣に関わり始めた頃、だから2008年頃ですかね、例えば「ほっとうす」にいる患者さんも自転車に乗ったりしていたのです。だけど、今はもう全員車椅子です。だから、親御さんも大変だと思う。もうお父さんやお母さんが亡くなられている方もいる。このあたりは、仕事をしてもらって社会に参画しながら、という、そういう仕組みみたいなものを作らないといけないと思う。いろいろな人がいるので、そういうことは考えていかないとですね。

もう少し一般論として水俣病から何を学ぶかという、やっぱり未然防止できなかったということですね。今の、例えばマイクロプラスチックの問題や温暖化もそうですけど、そういうことになるということは想像つきながら、相変わらず出し続けている。そういう意味で未然防止しないと大変だということは、ずっと言っていかなきゃいけないというふうに思います。

それから、もう一つ思うのは、公害問題とは別に健康被害じゃなくて、結局地域破壊みたいになってしまう。水俣の例があったから、環境省も福島には割とコミットはしているのだと思いますが、地域全体の振興対策みたいなことをやっぱりやらざるを得ない。地域振興とか、そういうことを考えていかないと、起きた問題の解決はできない。環境の世界では終わらないというのも一つの理念みたいなものです。この問題はさらにまた起こるとは思わないですけど、でも、福島にはそういう経験は活かされたのかなと思います。

— 了 —

話し手 小林 光 氏 東京大学先端科学技術研究センター 研究顧問

1973年 環境庁入庁、2006年 環境省大臣官房長、2008年 総合環境政策局長、2009年 環境事務次官、2011年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

生物多様性条約 COP10 の日本開催（2010年）¹

話し手 竹本 和彦 氏 ・ 鳥居 敏男 氏 ・ 星野 一昭 氏

同 席 三村 起一 氏

◆ 生物多様性条約 COP10（第10回締約国会議）の日本開催との関わり

○星野 当時、自然環境局自然環境計画課の課長をしていました。1年ほど前にできた環境省のCOP10準備室長も兼ねていたということです。会議期間中は、大臣の松本（龍）議長をサポートするチームの一員として、議長の回りで議事進行をサポートするという役回りをしながら、ABSに関する名古屋議定書（遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する議定書）や世界目標の合意形成にも関わっていました。会議期間中は、毎日プレス向けの記者会見をやっておりまして、その担当もしていました。

あわせて、COP9以降のビューロー会議に日本を代表する形で外務省とともに会議に参加してCOP10を迎えたということでもあります。

○竹本 COP10の直前までは地球環境審議官という立場で、COP10に向けて様々な国際会議での閣僚レベルのコミュニケーションにおいてお手伝いさせていただきました。

会議期間中は、（環境省参与として）皆さんと一緒に松本議長を支える立場でした。

○鳥居 当時、生物多様性地球戦略企画室長であり、そこへ着任したのが、前の年の夏だったと記憶しています。そこからいろいろな準備、特に日本で開催をするわけですし、ポスト2010年目標——次の目標——を作るわけですから、日本はこういうことを考えていますよという、日本からいろいろ提案をしようということで、いろいろな研究者、そして、産業界とか、NGOとか、自治体とか、様々なステークホルダーから意見を聞きながら、もちろん各省とも協議をして、日本提案というのをまとめました。それを条約事務局に出してというようなことだとか、会議の本番のときは、私は基本的にサブ室の中にずっといて、全体の状況を見て本省との繋ぎを行なったり、ロジチームとの調整をしたりというような裏方をやっていたというものでございます。

¹ このインタビューは、2021年2月19日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

◆ 日本が COP10 をホストすることになった経緯と狙い

○星野 開催の経緯について当時の関係者から聞いたところでは、2006年ブラジルのクリチバで開かれた COP8 で、当時の南川秀樹自然環境局長が、アフメッド・ジョグラフ条約事務局長から日本で締約国会議が開催できないかという打診を受けました。その後、名古屋市がもともと国際会議を招致していたということもありますので、南川局長が愛知県名古屋市内で、地元の財界ともいろいろ話を進める中で、地元でぜひこの会議を招致したいという話になって、日本として、名古屋を念頭に開催を申し出ようということになって議論が進んだということです。

ちょうど、COP8 から1年経った頃に、事務局長が日本に来るきっかけがありましたので、そのタイミングで閣議了解をしました。閣議了解の前には、ほかの都市も含めた国内公募をして、大阪が手を挙げたものですから、大阪と名古屋を、環境省、外務省で現地調査をして、いろいろな点から名古屋が適当だということになって閣議了解をしました。そして、COP9 で正式に招致を申し出て、全会一致で日本開催が決まったということだったんですね。

会議の狙いなんですが、これは自然保護分野では初めての非常に大きな会議になります。それまで、1992年には京都でワシントン条約——絶滅危惧種を保全するために貿易規制をする条約です——の締約国会議を、1993年には、釧路で湿地を保全するラムサール条約締約国会議をそれぞれ開いています。ただ、条約の内容が自然保護に関わるものが中心だということで、参加者もそう大きくはない会議だったんです。それに比べて、生物多様性条約（CBD）は、保全だけではなくて、持続可能な利用も条約の目的に入っているということで、自然保護分野だけではない幅広い人たちが参加する初めての大規模な国際会議だということになります。したがって、そういう会議を開くことを通じて、世界の生物多様性保全なり、持続可能な利用に日本として積極的に貢献するというのが一つの狙いであって、それとともに、こういった会議を日本で開催すると、日本自身の生物多様性保全に関する施策を飛躍的に前に進めることができると、その2つが狙いだったと考えています。

○鳥居 当時、国際的な課題意識と、日本における一般の人々も含めた国民のこの会議に向けた思いに、やっぱりギャップがあったのではないかなと思います。これは具体的にどういうことかと申しますと、条約には生物多様性の保全だけではなくて利用、そして更に、そこで得られた利益の衡平な配分という3つの目的がありますよね。この国際会議が名古屋で開かれるというときに、地球規模での生態系や絶滅のおそれのある生物の保全をどのように進めるかが議論される、というのがマスコミも含めて一般の人の認識でした。ところが、国際会議では途上国と先進国の思い、利害関係がぶつかって、それを調整することが大きな課題になります。この点については COP10 に至るまでに、地元でも説明会や、あるいは地元の一般の人も含めたいろいろな会議をやって、マスコミにも説明するんですけども、なかなか理解されないということがありまして、地元の新聞などでもその辺りを分かりやすく書かれることもなかなかなくて、最後まで尾を引いたかなと思います。

ただ、そうはいつでも会議にはいろいろな議題、課題があって、それを解決していかなければならないので、各省庁との調整は当然大変なもので、特に ABS については、経産省とのやり取りはかなり厳しいものがあつたと聞いております。

○竹本 日本としていろんな提案をしたうちの一つに、生物多様性の持続可能な利用という観点からの SATOYAMA イニシアティブ構想があります。2007 年に閣議決定された「21 世紀環境立国戦略」の段階から準備を重ね、国際的な SATOYAMA イニシアティブに育て上げ、COP10 で正式に発足させました。その過程では、様々な難局も乗り越えていったのですが、最終段階で SATOYAMA イニシアティブというのは、農産物の貿易、非関税障壁になるのではないかとの懸念がオーストラリアやニュージーランドから表明され、強い抵抗もありました。しかしながら国際的な認識が広がり、幅広い支援も得て、最終成果に結びつくことになりました。こういった日本発の提案というのが COP10 に結びつき、さらに発展をしていくというプロセスも非常に大事なものであつたかなと思っております。

○鳥居 せっかく日本で COP を開催するというのであれば、やはり日本らしさというものを出していかなきゃいけないと考えていました。これはちょっと私の主観的な部分もあるかもしれませんが、そもそもこの生物多様性という概念が、西洋の方から出てきている。宗教的な背景もあるかもしれませんが、人と自然環境というのをかなり分けて、人が生物多様性といえますか、自然環境を、生態系を管理していくのだというような思いがある中で、日本で会議をやるのだから、日本の伝統的な価値観といえますか、人と自然の共生という概念をしっかり出していく必要があるねと。これは 2050 年のビジョンにも明確に位置づけられることになるわけですが、今は中環審の会長代理になられた武内和彦先生が、当初各国を回って SATOYAMA イニシアティブの考え方を説明するのですが、なかなか理解していただけない。特にオーストラリアとか、ニュージーランドとかから、日本は新たな非関税障壁を作ろうとしているんじゃないかという疑いの眼で見られる中で、理解をしていただいたのがアフリカ諸国でした。アフリカ諸国は、やはり農業とかそういうのが中心な、まだまだ開発途上の国々でしたけど、日本の考え方にすごく賛同し、応援していただきました。これは非常に大きかった。



SATOYAMAイニシアティブの
ロゴ入りタンブラー
(鳥居 敏男 氏 提供)

○星野 私も SATOYAMA イニシアティブを各国の代表団といろいろ議論する中で、本当にオーストラリアなり、ニュージーランドの抵抗というのが強かったと印象に残っています。もう一つは、この SATOYAMA イニシアティブに対するヨーロッパの見方というのは、ドイツに象徴

されているんじゃないかと思うんです。それは COP9 の議長国ドイツは何を議長国として進めたかという、保護地域の管理を充実させるための資金をうまく中継ぎをしようという、ライフ・ウェブ・イニシアティブというのを提唱したんです。それが COP9 の議長国としての一つの成果になっているんですけども、SATOYAMA イニシアティブはそれとは全く違った方向性を示すものです。

COP10 の時点で、世界の生物多様性の損失がとどまるところはなかったという評価が出ています。その一つの原因は、保護地域はしっかり保全されているけれども、面積が少ない。一方、世界全体を見ると、産業利用をされている土地、農業利用されている土地がかなりの面積を占めていて、その生物多様性をいかに保全していくかというのが、世界全体の生物多様性保全にとって重要な意味を持っている。COP9 のドイツは保護地域に重点を置いたのに対して、COP10 の日本は、二次的自然といいますか、生産活動が行われている土地の生物多様性をいかに確保していくか、それが世界の生物多様性保全を確実なものにするために重要なんだという視点を入れて、この SATOYAMA イニシアティブを提唱したというのが特徴だと思っています。

◆ 会議の実施に向けた体制構築

○星野 環境省では1年以上前、2009年8月に、省内の全幹部が参加する COP10 準備本部と、その下に関係する課の課長補佐を室員とした COP10 準備室を設置し、毎月会議を開いて、環境省全体で COP10 のテーマに関する状況の共有を図るという体制を取りました。これが非常に有効に機能したと思っています。

それと、COP10 は10月に開催です。通常、各省庁の幹部の異動というのは、国会が終わった後の初夏に行われます。COP10 の直前に、責任ある立場にある幹部が異動してしまうと、COP10 の成功も難しいということで幹部の異動が行われなかったということも非常に重要だったと思います。

会議期間中は、外務省と環境省を中心に、共同のロジ室を作って、会議全体のロジ回しを行ったというのも特徴的だったと思います。各省にもロジ室に人を出してほしいというお願いをして回り、若干名の協力は得られました。それから会議で議論される内容について各省庁の調整をする場として、副大臣会議が設置されたということが非常に大きいと思います。2009年12月から2010年12月までの間に9回開かれています。この副大臣会議、議長は田島一成環境副大臣が議長を務められて、COP10 の対処方針も、この副大臣会議で了承されたということで、日本が、各省庁一丸となって COP10 に取り組む上で、この副大臣会議が重要な役割を果たしたと言えると思います。

○鳥居 さらに役所以外の人たち、ステークホルダーからなるプラットフォームを立ち上げて定期的に検討の進捗状況を共有して、また、いろいろ意見をいただいて、日本提案に反映させていくというプロセスもありました。また、地元名古屋の協力というのは非常に重要ですので、

もちろん県や市、それ以外の関係する経済界、中経連とかそういったところにも説明をして、いろいろ連携、特に地元の関わりとしては、お迎えする側の準備、非常によくやっていただいたと思っています。そういうような関係者との連携、実施体制の構築みたいなものもあったということをつけ加えさせていただきたいと思います。

- 竹本 国内全体で認識を深めていく、そして、地元のみならず全国の地方の皆さんにも COP10 がどういうものを目指しているのかということも含めた説明会としてブロック会議を展開したのも、1つ、大きな機運を醸成していくという点で良かったと思います。

もう1つは、環境省の中は全省体制で、特に議長の補佐と議事運営という観点からは、地球環境局にいる特にマルチの国際経験豊かな職員も動員して、自然局の皆さん

と一緒に議長をフルサポートしていく体制が整ったと記憶しています。



竹本 和彦 氏

◆ 会議ロジ面での調整経緯

- 三村 私自身ちょうど予算要求から始まって、2011年3月に予算の執行を完全に終わらせるまでずっと関わっていました。

まず、COP10に関する予算についてですが、この会議の前段で、カルタヘナ議定書のMOP5（第5回締約国会議）も1週間行われるということで、環境省がメインで進める部分と、農林水産省がメインで進める部分がセットになっている3週間の国際会議であるということが非常に大きな問題になっていました。当初外務省と環境省は、予算確保を始め会議の準備をどのように進めていくのかなかなか決まらないという状況がある中で、最終的に環境省が頑張ってください、予算要求も頑張ってくださいとなりました。ただ、それにしても大きな予算ですので、特殊要因という特別な予算枠を確保していかなければいけません。最終的には関係7省庁の協力を得て、その枠を使いながら予算要求することになりました。当然、会議の直接的な開催経費だけでは足りませんで、いろいろな方々とハイレベルな意見交換をするとか、サイドイベントで、日本の意見を内外に発信するみたいなことに必要な予算など、会議に関わる密接不可分な予算も確保しなければいけないということで予算要求に相当時間がかかったことも記憶しています。

さらに、会議が始まる段階で、私は外務省に設置された政府の準備事務局に入りましたが、その準備事務局も最終的には100人を超える体制になっていますし、一方で、環境省の中にお

いても環境省ロジ室ができています。

また、地元の協力なしには進められませんでした。地元愛知県及び名古屋市がとても積極的に経済界を巻き込んで地元の事務局を作っておられて、予算のカバーもしていただき、これも予算要求を通していくのにとっても大事な話でした。開催経費の大体3分の1を地元の方に出していただきました。どちらかというとホスピタリティーに関するものや、地元の愛知県内、名古屋市内で使う予算、もしくは会場に係る予算を出していただくというような整理も、一つ一つ議論しながらやってきたということであります。

○星野 日本が行った COP10 のロジに対する各国の評価が非常に高かったというのが会議の成功の重要な要素だったと言えらると思っています。前年、2009年12月にコペンハーゲンで開催された気候変動枠組条約 COP15 で、国連会議はもう機能不全ではないかというようなことが言われたんです。会議の最終段階で、アメリカの大統領も含めて30か国ほどの首脳級が協議をして、この COP15 で合意しなくてはいけないコペンハーゲン合意という文書案ができたんですが、最終の本会議で、協議に参加していなかった数か国の反対で合意文書が採択されなかったんです。それで、続く大規模な国連会議である生物多様性条約の COP10 での交渉が世界の注目を集めていたんです。COP10 では2020年までの世界目標と名古屋議定書が合意されました。松本大臣の議長としての采配によるところが大きかったわけですが、各国の参加者が、日本のロジと、地元のホスピタリティーに感謝していたということも合意の背景にあったと言えると思います。

コペンハーゲンでは、閣僚も含む代表団長も含めて、参加を登録するために屋外の非常に厳しい寒さの中で長時間待たされたということがありました。議長国に対する不信感が醸成されていたというふうに思われます。しかし、COP10 に関しては、日本に対してそのような感情を有する代表団は1つもなかったのだと思っています。このことは会議の成功要因として決して過小評価すべきではないことだと思っています。

◆ サブ面での各国や事務局との調整経緯

○星野 事前の対応として、環境省の大臣、副大臣、政務官に、2010年に入ってから各国を訪問していただいて、各国の環境大臣クラスと会談をしていただきました。その中で、ABSの合意に向けた協力ですとか、世界目標についての日本提案に対する理解の促進、そういったことを働きかけていただきました。

また、松本大臣は COP10 の前の月に大臣に就任されたばかりだったんですけれども、就任直後、国連総会の前にニューヨークで生物多様性のハイレベル会合があったものですから、その会議で演説していただくとともに、各国大臣と会談をしていただきました。

また、ポスト2010年目標に対する日本提案については、総理大臣まで了解を頂き、その上で世界各国に根回しを行いました。各国の代表から成るビューロー会合でも説明しましたし、EU

や各国に直接出向いて内容の説明を行ったり、国際的なセミナー、シンポジウム等でも説明を行ったりと、そういう努力をしました。

ABSに関する名古屋議定書については、年2回ほどしか作業部会を開いてなかったものから十分な検討が進んでなかった。会議を開くには相当なお金が掛かるのですが、日本が経費を負担して、COP10の前に2回ほど追加の会議をして議論を尽くしてもらった。このことは事前の対応として特記すべき点だと思います。

会議期間中、最後の3日間は閣僚級会合が開かれました。この期間をうまく使って各国大臣の非公式な協議の場を設定しました。これは参加国を限定しないオープンエンドコンサルテーションということで開きました。そして、先進国、途上国、中心的な役割を果たしていただく国の大臣にファシリテーターとなっていただいて、議定書の問題、資金の問題、そして、新目標の問題、これらについて各国大臣が忌憚のない意見交換をしました。会場の都合や通訳の関係で、英語だけで、かつ大臣プラス1名という限定された場の設定しかできなかったんですが、その場で各国大臣が主張すべきは主張し、また、ほかの国の主張に耳を傾けたということです。あわせて、オーナーシップといえますか、その過程を通じて当事者意識を高めたというのが、名古屋議定書の採択、そして世界目標の最終的な採択に大きく貢献したと思います。

もう一つは、松本議長の姿勢にあったと思います。各国大臣の発言を止めることなく耳を傾ける、言いたいことは全て言ってもらう、そういう松本大臣の真摯な姿勢があったから、大臣に対する信頼が各国大臣の間で高まっていたのではないかなと思います。そういうことを通じて、最終段階で議定書の議長提案を出したわけですが、それに対して、どこの国の大臣も100%の満足はないけれども、この会議で何とか合意をしなくてはいけないという機運が醸成されていて、結果として、7~8年協議を続けていた議定書の合意ができたと思います。

○鳥居 COP10に至るまでの間に、政務三役や当時の南川地球審も含めて、南米、あるいはアフリカ諸国を回ったりして、日本の考え方を事前に説明をして回った、そして、それが顔つなぎにもなったということが非常に有効であったのではないかなと思います。

それから、私はCOP10のときは交渉の前面に出ていたわけではないんですけども、やはり一番ぶつかっていたのがABSだと思います。

実は、愛知目標も細かいところでいろんな課題が解決されてなくて、ブラケットがいっぱいついていてという状態がありました。例えば、数値目標、陸域の17%とか、海域の10%を保全するんだという数字について、数字ですから、かなりもめる場面もあったと承知しております。それから、途上国は特にキャパシティービルディング、予算、資金を先進国はどう支援してくれるんだという点を主張していました。そういうのが一体になって、ディール（交渉）といえますか、なかなか1つずつ解決というのではなくて、交渉の人質に取られて、大きな論点を横にらみでないと進まないというような状態だったと記憶しています。

その中でまず、ABSの方が合意に至り、それから次に世界目標も合意されて、最終的には全部セットで正式合意というふうになったんじゃないかなと記憶をしています。そのとき1つ

のポイントになったのが、日本基金、つまり議長国の日本が生物多様性のために 50 億円の資金を出すということだったと思います。財務省などとも調整しつつ、このカードを切るタイミングを見計らっていました。次の世界目標ができて、それに沿って途上国が生物多様性の国家戦略を作っていかなきゃいけないわけで、日本基金は、個別のプロジェクトというよりは、そういう途上国の生物多様性国家戦略を作り上げていくための地域の会議の開催経費の支援に使うということにしたり、また、ABS についても、実施基金みたいな形で最終的に日本もそこにお金を出したり、そういうカードの切り方、タイミングというものもいろいろ調整があったと記憶しております。

○竹本 名古屋議定書と、愛知目標、これらは両方相まって相互に関連しながら最終合意に向かっていくわけですが、松本大臣御自身が、大臣着任後あまり日のない中で、会議の最後のハイレベル協議のギリギリの交渉に臨まれ、議長としての役割をしっかりと果たされたというところを間近に見ていました。

またビューロー会議は会議全体の段取りを整えるのが主な役割でしたが、COP10 では、それまでの懸案事項の一つとして CBD 条約事務局長の処遇を巡る議論がありました。本件はなかなか根が深く、複雑な案件でしたが、皆さんの協力のお陰で何とか会期中に決着をつけることができました。比較的早い段階で解決の糸口にこぎつけることができ、これが結果的に会議の全体として前向きな雰囲気醸成に寄与できたのではないかと考えています。

◆ 会議成果の事後評価

○星野 名古屋議定書と愛知目標という 2 つの合意文書が採択できたというのは大きな評価だと思います。前の年の気候変動枠組条約の COP15 では、国連の会議自体が非常に危機的な状況にあったわけですし、COP10 でこの 2 つの文書が採択できるのかということが注目されていた中であって、何とか最終日に 2 つの重要な文書の合意ができたということは、単に生物多様性条約 COP の成果というだけではなくて、コンセンサス方式で進めている国連会議の意義を再確認する大きな成果だったと思います。

特に ABS 議定書については 7 年以上ずっと議論をしていてまとまらず、COP10 期間中も連日深夜まで議論をして、最終段階まで交渉官の間では決着がつかなかった。そんな案件を議長が引き取って、うまく落としどころを見つけた。どこの国にとっても不満があるけれども、これをのむ以外に合意の道はないという状況を最終日に作り出して、うまく合意できたということが、これは歴史的な快挙と言っても言い過ぎではないと思っています。

それと、SATOYAMA イニシアティブを日本が提案して、かつ、これを各国が連携をして促進をしていく、そういうためのパートナーシップの組織を立ち上げたんです。51 団体で立ち上げました。これも非常に大きな成果と言えます。

単に COP10 の期間中の成果ということでは、以上、申し上げたような内容なんですけど、国内

の環境政策全般にとっても、COP10 を契機にいろいろな施策が促進されました。サンゴ礁生態系の保全や里地里山、海洋生態系に関する行動計画や戦略、こういったものが COP10 の前後に策定されています。また、生物多様性という国民にあまりなじみもないし、内容を十分理解してはいただけなかった言葉が、COP10 の開催を通してかなり認知度が高まりました。2010 年の流行語大賞の候補に生物多様性という言葉が挙げられたほどに、認知度が上がったということがあります。

また、COP10 に向けた準備、産官学市民の間の連携の組織が立ち上がったたり、ラウンドテーブルを開いたり、いろいろな組織を作って多面的に生物多様性をキーワードに取組が進んできたということも、COP10 を日本で開催したことの成果になってくるのではないかと思います。

それと、COP10 で国連として 2011 年からの 10 年間を生物多様性の 10 年にすべきだという提案を国連総会に出す決議が採択されています。日本が提案をしたものが採択されて、国連全体として生物多様性の保全と持続可能な利用に 10 年間継続的に取り組む枠組みができたということは、評価してもいいと思います。

○鳥居 COP10 には、COP8 とか 9 でなかなか決まらなかったことが持ち越されていましたが、そこで愛知目標とか名古屋議定書ができて成果が出せたということで、非常に日本のプレゼンスが上がった。この生物多様性だけじゃなくて、環境のいろいろな国際会議の中でも評価が上がったという意味において、非常に意味のある成果だったのではないかなというふうに思います。



鳥居 敏男 氏

COP10 の後、メキシコのカンクンで温暖化の COP がありましたけれども、生物多様性の会議をまとめたということで松本大臣は非常に高い評価を受けていますし、SATOYAMA イニシアティブは国際パートナーシップを作って、日本だけでなく GEF や UNDP などと連携をして途上国を中心にいろいろなプロジェクトをやっている中で、徐々にそのパートナーシップに入っただけでなく国だとか、いろいろな団体、機関が増えてきたということで、特にアフリカ諸国からも評価を受けました。SATOYAMA という日本語が国際的に通用するようになったという点においても、非常に成果があったのではないのかなと思います。

○竹本 その前年の 12 月のコペンハーゲンでの COP15 が、最終的な成果を得られないままに終わってしまったという、国際社会から見るとマルチの交渉に対する懸念が漂っていた中で、名古屋で全会一致を見て大きな成果を上げたという点において、正に鳥居さんも言われましたが、日本の環境外交が世界に貢献ができたものと思います。

また、SATOYAMA イニシアティブについては、この会議開催中に国際パートナーシップというものが立ち上がり、その後もこのネットワークを通じた活動が活発に継続されています。実はこれは環境省と国連大学の連携が非常にうまくいった1つの優良事例かと思いますが、国連大学の組織をうまく使い、この国際ネットワークの事務局として世界の関係者を動員した結果、SATOYAMA というのは今では完全に国際チームとして認識されています。また CBD の COP15 でポスト愛知ターゲットというものを議論している中で、OECD（その他の効果的な地域をベースとする達成手段）の非常に有力な役割を果たすところまで発展してきています。日本は具体的な達成手段に向け、極めて大きな貢献を果たし得る立場となっています。

COP のアジェンダと環境省の所掌範囲というのはギャップがある中で、それを議長としての環境大臣を支えて、議長国の役割を果たしたことは、環境省職員にとって大きな自信につながっていると思います。

◆ 会議結果を国内施策にどのように生かしたか

○鳥居 最初に挙げたいのが国家戦略です。新たな世界目標というものができたわけですから、日本の生物多様性の国家戦略を改定する必要がありますよね、ということになったんです。COP10 に向けて日本提案を出す際にも各省と全て調整をしていたということもあり、それに沿った世界目標というものが——もちろん沿っていない部分もあるんですけども——できたということで、国家戦略の改定が割とスムーズにいったというのが1つあったと思います。

それから、ちょっと苦労したのは ABS です。名古屋議定書はできたけれども、日本がそれを批准するのに約7年の時間を要してしまったというのは反省点としてあるのかなというふうに思います。何が一番課題だったかという、法律を作って議定書に沿った縛りを国内の事業者にも掛けるのか、そうじゃなくてガイドラインみたいなもので済ませるのかというのが、かなりの議論がありました。外務省や経産省、それ以外の省庁も関係しますし、業界との調整に時間を要してしまったというので、これは松本議長が大臣を退かれた後も、まだ批准できないのかというふうにお叱りを受けたりしたということもございます。

それから、この10年間、国内で生物多様性を盛り上げていくということで、国連生物多様性の10年日本委員会というものを立ち上げましたが、経団連の会長がこの委員長になっていたことは非常に大きかったかなと思います。そういうことをすることによって経済界の巻き込みが図られました。それ以降今まで、経団連の会長が替わっても、代々この日本委員会の委員長をやっている。その後、環境省は生物多様性の民間参画ガイドラインというのを作ったんですけども、それへの取組だとか、いろいろなサプライチェーンでの配慮だとかというのをやってくれる企業がどんどん増えてきたというのも経済界の巻き込みの成果ではないかなと思います。

海洋の保全については戦略を作りましたが、海域10%の保全ということについては、自然環境保全法を2年ほど前（2019年）に改正して、小笠原諸島近海に本州に匹敵する広さの沖合海

底自然環境保全地域というのを指定することにより、日本も何とかぎりぎり 10%の達成ができた。陸域は現時点では 20 数%で、17%の目標は達成できているということで、愛知目標なり名古屋議定書というものを起爆剤にして、日本の自然環境、生物多様性の保全、あと、持続可能な利用の行政が進んだということがあると思います。

○星野 COP10 の決議の中でも引用されて、認知された SATOYAMA イニシアティブを、その後、大規模に展開できたということが成果につながっているんだと思います。環境省の資金で国連大学のサステナビリティ高等研究所に置いた事務局が中心となって、発足時に 51 団体だったのが 2020 年 7 月時点で 267 に増え、非常に充実した活動に発展したということが言えると思います。



星野 一昭 氏

それから、保護区の関係、今、鳥居局長からも言われたように、海域については自然環境保全法が改正されて、新たな保全地域の制度を創設して指定が行われたということがありますし、陸域についても国立公園の新規指定、更には拡張というのが行われた。やはり愛知目標で具体的な数値が示されて、これまで行われていた取組の背中が押されたということになるのではないかと思います。

また、外来種の対策、希少種の保全対策についても、希少種の指定を大幅に拡大したり、海洋生物のレッドリストを作成する動きにつながったりというふうに、COP10 で新たな世界目標である、愛知目標が設定されたことが背中を押してくれて、施策が進んだというものもあります。

残念なのは、ABS に関する名古屋議定書の締結が大幅に遅れたということです。条約交渉の時点で条文の中に「適当な場合には」とか、「法的、政策的、又は制度的な措置を取る」とか、いろいろ各国の事情によって解釈できる表現が入っているために、当時は外務省の課長も含めて法律を新たに作らなくても、この表現であれば日本として締結できるのではないかとしたことだったのですが、その後、国内法の制定が必要だというような主張も出てきて、また、影響する分野が広範囲にわたるために、専門家会合で延々と議論を続けたということもあって、2017 年 5 月に締結するまで、議定書が採択されてから 7 年経ってしまったということは、議長国としては非常に残念なことだったと思います。

○竹本 日本発の SATOYAMA イニシアティブですが、提案当初は、各国からいろいろ懸念のある中で、アフリカ諸国、アジア諸国からも賛同を得て、そして船出をしたというのが COP10 でありました。COP10 の決議の中でも SATOYAMA イニシアティブは「潜在的には有効」という

表現であったものを、その後環境省の皆さんと一緒に、これは十分有効なんだということ COP の場を通じ訴えてきましたが、実は 10 年間のこの実績の積み上げのお陰で、今やそういう議論もなく、ポスト愛知目標の議論の中で 1 つの柱となっている OECM の代表的事例として位置付けられています。そういう意味では今や堂々としたメインストリームになってきているというのも、COP10 の成果を踏まえ、その後、着々と実績を積み重ねてきており、国内政策とも連動した成果となっていると思っています。

◆ 会議の準備・進行・ロジ面での心残り

○星野 議定書と新しい目標を採択した最終日の本会議ですね、ここで不手際があったというのが一番心残りに思っています。愛知目標についてワーキンググループで完全な合意がされていない時点で本会議を開催してしまったと。これは当時の事務局長が強く開催を主張していて、事務局が作った議事進行の案もあったわけですけども、ワーキンググループで完全な合意がされていないにもかかわらず、議長シナリオが作られて本会議を開催してしまったというのが問題の一番根っこにあります。決議案について修正が入っているにもかかわらず、修正を会場に示さないまま採択しようとして、異論が出て会議が中断してしまうということが起きました。

その後、日本側が中心となってワーキンググループの状況を確認して、事務局と連携を取りながら議長シナリオをしっかりと作り上げて、今度は間違いが許されないということで、かなりの時間をかけました。午後 4 時半に始まった本会議、中断をされて再開したのが午後 11 時過ぎだったですね。この間、事務局長は早期再開すべきだとかなりうるさく言っていましたけれども、もう二度と失敗は許されないということで、慎重な姿勢で周到な議長シナリオを作って、決議案の修正箇所を確認して、その上で 11 時過ぎに最終本会議に臨んだのです。これによってその後、円滑に事が進んだということになります。

したがって、最後の最後で事務局任せにしてしまったということが大きな混乱につながったと反省をしています。最終本会議、決議を決定する最も重要な本会議なのですが、事務局に 100% 依存するのではなくて、議長国側自ら状況を把握して、しっかりとシナリオを作る、そういう必要があったと反省をしています。

○鳥居 COP10 のときにサブ室にずっといたんですけど、かなりの職員が名古屋に集結して、もちろん現場で交渉等に携わっていました。一方で霞が関では官邸への説明とか、ちょうど国会が開かれていて、COP10 はどうなっているんだと、いろいろな質問が出て、対応に追われているわけです。答弁は実は名古屋で書いていたというようなこともあり、官房長をヘッドにして留守部隊がいるわけですけども、名古屋での情報が迅速に伝わっていたかということ、なかなかそうでないところもあって、東京の方ではかなりやきもきしていたのではないかと思います。名古屋では毎晩遅くまで会議をやっている中で、霞が関は朝 6 時ぐらいから、その日の国会に向けた答弁などの最終調整をするわけで、その辺の調整や情報の共有などがちょっと手薄だっ

たかなというのが1つの反省事項ではございます。

それから、会議そのものというよりは、会議に至る1年ぐらい前から、海外から来たお客さんにこういうお土産を用意したらどうかとか、COP10 ロゴはどう使っているのかとか、いろいろな提案を頂きましたが、そういう事務的な調整は非常に時間、労力がかかるので、そういうオファーにとっても全部は応え切れなかった。

また会期中、いろいろなレセプションとかサイドイベントとかが行われるということで、NGO も含めて様々な団体がこういうことをやりたい、ああいうことをやりたいとアイデアをお持ちだったが、100%は応えられなかったというところもあったと思います。

もう一つ、あの頃からUSBなど電子情報で資料を配るというのはありましたけれども、やはり国際会議をやると、膨大な量の紙を使ったりプラスチックを使ったりということで、結構廃棄物が出ていたというのは、ちょっと気にはなりました。

○三村 当初想定していた以上にものすごい量のごみが出ました。名古屋は厳しいごみのコントロールをしています。例えばトイレでペーパータオルを使うか使わないかで条約事務局とも相当なやり取りをした経緯があります。最終的にペーパータオルを置かずに、地元の協力もあってお土産の中に手ぬぐいを入れていましたが、なかなかそれは使ってもらえなかったですし、会議閉会の翌日、私たちが11時に会場に戻って片づけを始めたときには、自然保護系の国際NGOのブースからも大量にごみが出ていて困ったことを覚えています。加えて言えば、カーボンオフセットもしなければいけないだろうということで、国際会議のオフセットを行いました。

また、ロジ面でも大変苦勞した部分がありました。大前提として会議のオフィシャルな部分は条約事務局のハンドルの中であって日本政府では回せないところがあります。例えば、プレナリーは全部条約事務局が管理運営をしていますが、最終的に、最終日の合意は夜中になったわけですが、時間の大幅超過によりどんどん通訳の方々が離席してしまい、最後は日本人の英日の部分だけになりました。

もう一点、先ほども触れましたけれども、政府全体のロジ室のほかに大臣周りを支えるということを中心に行う環境省ロジ室ができました。最終的に会場では部屋を共有する形で緊密な連携を図っていかうとしていましたけれども、やっぱり機能的に動いていなかった可能性があります。本会議全体を回している私のところと、環境省ロジ室のところがうまく情報共有ができていなかった可能性があって、その辺りが議長の支援としてなかなかできなかった可能性があるというところも、心残りの点です。

◆ COP10 開催経験から今後伝える教訓

○星野 国際会議というのは、そのテーマに対する日本としての国際貢献を進めるということだけではなくて、その分野での国内の施策を飛躍的に推進するために大きな役割を果たすということ、COP10 開催を通じて認識をしています。したがって、様々な機会を捉えて、もし大規

模な自然に関わる国際会議開催の芽があれば積極的に取り組んでほしいと思っています。

ただし、取り組むためには相当な覚悟が必要だということです。4つ述べたいと思います。1つは政治家、それから、外務省の理解を得なくてはいけないということです。生物多様性は気候変動に比べて世界的に政治の舞台で取り上げられないということを条約事務局長は常々言っていましたけれども、少なくとも日本の政治家にその扱うテーマが世界的に非常に重要なんだということを認識してもらう。さらには外務省に対しては、その会議を日本で開くことが、日本の外交を展開する上でも重要なんだ、そんなことをしっかりと理解してもらう。それがまず1つ目に必要です。

2つ目は、周到な準備と人的なつながりを強化していくということが大事だと思います。COP10の場合には、15か月前に環境省の準備本部と準備室を作り、10か月前に副大臣会議を作りました。そういったことを通じて省内、また、各省間の人的なつながりを強固なものにする。生物多様性条約の事務局に環境省の職員を外向させましたし、省内、局内から生物多様性戦略室へ人を出してもらった。さらにはCOP9の開催国のドイツにも職員を派遣する。そういった人的なつながりを強化していく。そうした上で周到な準備をしていくということが重要なのだと思います。

また、オール環境省の取組をするということが大事になってきます。会期中、国会議員が名古屋に多く訪れましたけれども、その対応はこの会議に全く関わっていなかった幹部が中心となって対応していただいた。また、私自身、計画課長として世界遺産の業務も担当しなくてはいいのですが、当時、小笠原を世界自然遺産にする大事な局面で、年間70日ぐらい海外出張していたものですから、とても対応できないということで、国立公園課長に世界遺産業務を代行してもらった。ABS交渉には外来生物室長が出席をしたり、国内の委員会の対応を自然ふれあい室長がやるなど、通常の業務を超えて、国際会議の成功に向けたオール環境省の取組をすることが重要だということです。

さらに、環境省や関係各省だけではなくて、企業やNGOを巻き込んだ準備ということが重要になってきます。COP10の場合、円卓会議を行っていますし、NGOとの間でも世界目標の日本提案作成に当たって頻繁な意見交換をしてくれています。各省庁も参加する形です。そういった企業やNGO等も巻き込んだ取組です。そういったことを進めながら新たな国際会議の開催ができれば非常にいいと思っています。

3つ目は、省内、局内の人材育成ということです。これは国際会議に対応できる人材を育成するという事です。私は1980年に環境省から初代出向者として外務省の国連局に行きました。ワシントン条約、ラムサール条約に日本が入ったその年だったんですね。その両条約の担当とUNEPの担当をいたしました。1972年のストックホルム人間環境会議の後に10年ごとに開かれている国連の大規模環境会議には全て出席する。1982年、1992年、2002年、2012年、そういう機会を得ました。たまたまということなんですけど、国際交渉の場に長く浸かることができました。

私が外務省に出向した当時、国際対応できるレンジャーはごく僅かだったです。ただ、最近

は国際対応ができる環境省職員がレンジャーも含めてかなり増えてきました。留学や国際機関への派遣経験を持つ職員も増えてきています。自然を担当する職員ですと現地管理業務に関わるが多くて、なかなか海外の経験持つことが少ないんですけども、現在は少しずつそういった職員も増えて、国際対応の中心的な役割を果たしています。したがって、今後も職員の海外留学や国際機関への派遣などの機会を確保する。そして、国際会議で積極的な役割を果たしていく。そういうことが必要になると思っています。

この関係で1つ追加的に言わせていただければ、鳥居局長が尽力されてアジアの国立公園会議を2013年に仙台で開催したことがあります。その会議の決議を受けてアジアの保護地域パートナーシップというのも設立されています。最近では国立公園課は満喫プロジェクトなど忙しいようでして、なかなかこの分野の取組は進んでおりませんが、国立公園に関わる者が国際協力をする非常に重要な機会になるものですから、ぜひこの分野での協力にも力を入れていただきたいと思っています。

○鳥居 COP10が成功したということは、かなり偶然というか、本当にぎりぎりのところでうまい方向に転がっていったという部分があったのではないかなというふうに思います。松本大臣がその後、『環境外交の舞台裏』という本を出されていて、この中でも述べられていますが、会議の成功は1つの国が自分の国のことだけを考えるんじゃなくて、共通の利益を探求していくということが重要だと。それから、会議の運営の透明性を徹底的に図っていった。さきほどオープンエンドの会議というのがありましたけれども、そういうことが成功に結びついているのではないのかなというふうに思います。

あと、やはり準備ですね。その人的な配置というのを1つの部署に負荷がかかるのではなくて、また自然局だけでもなく、全省挙げてバックアップをしていただいたと。それから、本当にCOP10の期間中は国際経験を積むということもあり、現場の地方環境事務所からも人を派遣していろいろな役割を持ってもらいました。松本大臣がその本の中でも、1人が欠けても成功しなかったんじゃないかというふうに書かれていますけれども、全員野球でいい結果を出せたのではないかなというふうに思います。

もう一つは、予算が割とあったというので、準備の会議をホストできたり、ロジ面でもそれなりのできたのではないかなというふうに思っています。日本基金も用意できたとか、そういう意味では予算というのはやっぱり非常に重要な点というふうに思います。



リオ3条約議長国署名楯（星野一昭氏提供）

2012年6月のリオ+20会合の際に開催されたリオ3条約の議長国と事務局長が一堂に会する朝食会での署名文書を、砂漠化防止条約議長国である韓国の大臣が後日、木製楯に仕立てて送ってくれたもの（星野一昭氏）

あと、ロジが非常に大事であったということは改めて申し上げておきたいと思います。本当にあそこの名古屋に集まった人が地元のホスピタリティーあるいは会場でのいろいろなサービスといますか、やっぱり日本は一生懸命やってくれているんだな、そういう思いが最後やっぱりまとめなきゃというふうなものにもつながっていったんではないかなと思います。

○竹本 まず第 1 は、国内政策への弾みを与えたという点です。国内的な政策の基盤があって、初めて国際貢献も確実なものとなる。一方、そういった貢献をした上での国際展開が、また翻って国内政策によい意味でのフィードバックとなり、更に国内政策が進展する。私がかねがね、そういう好循環を生み出す仕掛けを認識し、経験をしていくというのが大事だと考えています。そういう意味では自然環境、生物多様性に関する分野において、それまでは個別条約への対応が中心であったものが、国際展開と国内政策の更なる展開の好循環に大きく進展したものと思われまます。

2 点目は、国際的活動を下支えするのは何といても人的資源です。国際経験、しかもマルチ対応が経験でき、それが多層的に国内政策と国際政策展開の関連づけができるような戦略的な人材育成が展開されることを期待しています。

— 了 —

話し手 竹本 和彦 氏 一般社団法人海外環境協力センター 理事長、東京大学未来ビジョン研究センター 特任教授、公益財団法人国際湖沼環境委員会 理事長

1974 年 環境庁入庁、2003 年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2005 年 環境管理局长、2008 年 地球環境審議官、2010 年 退官。

鳥居 敏男 氏 環境省自然環境局長（2021 年 7 月より環境省参与）

1984 年 環境庁入庁、2017 年 環境省大臣官房サイバーセキュリティ・情報化審議官、2018 年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2019 年 自然環境局長、2021 年 退官。

星野 一昭 氏 特定非営利活動法人日本国際湿地保全連合 会長

1978 年 環境庁入庁、2011 年 環境省九州地方環境事務所長、2012 年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2013 年 自然環境局長、2014 年 退官。

同 席 三村 起一 氏 環境省自然環境局自然環境計画課自然環境情報分析官

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

東日本大震災への対応（2011年）¹

話し手 関 莊一郎 氏 ・ 南川 秀樹 氏 ・ 山本 昌宏 氏

——2011年3月11日、東日本大震災が発生したとき、どのようなことを考えましたか。

○南川 （当時は事務次官という立場で）慌てて役所に戻りましたが、役所は閉まっていたため、環境省の皇居の外苑の事務所で、関係者に安否を含めて連絡を取ったということでもあります。テレビを見ておりますと、津波が襲っているということでありまして、そして多くの人や車が波にのみ込まれている。これは大変なことだということで、まだ後のごみが、どうかということまでは考えられなかったわけでもあります。また、その時点では、まだ原子力発電所については事故という報道はございませんでした。取りあえず、ごみの問題は大変になりそうだなと。次官室に幹部の方に集まってもらって、現状で分かる範囲、職員の安否を中心に話を聞いたということでもございました。

○関 津波にのみ込まれているという戦慄する思いでいっぱいでありました。以前、私も廃棄物対策課長で災害廃棄物も担当していましたので、廃棄物が大量に発生するなどは思いつつも、そういうことよりも、多くの人命が失われて、町が壊滅している映像を見て戦慄したというのが当時の最大の記憶です。

○山本 東北の地震だということを聞いて、これはとてつもないことが起きたんじゃないかと思った後に津波の映像が届いて、本当に衝撃を受けました。当時はごみの問題などは全く頭にも上りませんでした。その後、原発の事故による爆発をテレビを見て、本当にこの先どうなっていくんだろうかというすごい不安に駆られていたというのが印象に残っています。

——震災発生直後の省内の体制について教えてください。

○南川 関係の幹部が一堂に会さないとなかなか意思疎通ができないということを考えておりました。ばらばらに議論すると、お互い理解が違いますし、私も勘違いをしてもいけないと思いましたので、原則的には関係の部局長あるいは筆頭課長さんに一斉に集まっていたいただいて議論して、現状をしっかりと把握し、これからの方式を決めていくというスタイルを取っております。

¹ このインタビューは、2021年3月3日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

した。

○関 地震の後、数日後に東京電力福島第一原子力発電所がメルトダウンして、大量の放射性物質が環境中に排出されました。そこから放射性物質の問題への対応が始まりました。環境省は比較的小ぶりの役所ですから、トップのリーダーシップの下に一致結束して意思疎通できることは、以前から強みであったと思います。南川さんが関係者を全部集めて大きな方針を明確に示し、理解のそごがないよう徹底したことで、迅速な対応が進んでいったのかなと思います。

まずは放射性物質の汚染の現状、公共用水域、地下水、土壌、海洋の状況がどうなっているかということ把握する必要があると考えていました。環境省の強みであるモニタリングをしっかりやろうということが省内で話し合われて、その方向で取り組んでいったと記憶しております。

○山本 発災時は、私は自動車環境対策課長をしております、初期の大変な時間が経過した後、7月に担当課長（廃棄物対策課長）として参加しました。廃棄物処理はもともと環境省の重要な業務としてやっておりましたので、当時の廃棄物・リサイクル対策部の体制の中で基本的に何とかするというでやられていたような印象を受けました。放射性物質に関しては坂川（勉）企画課長に指揮を執っていただいて、適正処理・不法投棄対策室が分担しておりました。なかなか省内から人をかき集めてということもできない中で、部内の現有勢力をできるだけ効率的に配置することでやるというような体制でした。それから、日本環境衛生センターの協力も得て、現場対応できそうな人は現地に送り込んでいました。その後、体制を拡充していくのは大分先の話になってきます。

特筆すべきは、国立環境研究所で、国立環境研究所を中心とした有識者から技術的な助言を頂きながら、進めることができたことだと思います。

——災害廃棄物処理についてお聞きします。過去の災害廃棄物対応の経験は活用されたのでしょうか。

○山本 正直なところ、十分活用できたと言えるかどうかは、なかなか自信を持って言えないところです。災害廃棄物の処理は市町村の自治事務で、国は廃棄物処理法に基づいて財政を支援するというのが主な役割で、市町村の災害廃棄物処理を直接応援するという場面はあまり経験はなかったということがあります。阪神・淡路大震災では、兵庫県や神戸市などの地元の自治体が相当頑張られて、実際、震災廃棄物の対策指針というものは阪神・淡路大震災の後に作っていたんですけども、国としてのノウハウとか資料というのはあまり残っていませんでした。

——2011年5月に、東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）が策定されました。

○山本 マスタープランの重要なポイントは、国の役割、処理の基本的考え方、スケジュールを示すことだったと思います。

国立環境研究所は3月中には研究者のネットワークを組織して、被災地のいろんな技術的な悩みとかQ&A対応を始めておまして、廃棄物資源循環学会は3月18日にはタスクフォースを立ち上げて、1週間後にはメンバーを現地に送って、分別を基礎に置いた災害廃棄物分別・処理戦略マニュアルを4月の段階で作っています。こういった事柄がマスタープランの処理の基本的考え方の中にうまく反映させられたのかなと思っています。

スケジュールに関しては、概ね3年後の2014年3月までに処理を終える、その前段で、2011年8月末までに生活環境に影響のあるところからの撤去を完了させる。大きく言うと、この2つを大きなマイルストーンとして設定したということです。

○南川 ごみの処理について、私どもも4月の終わりから現地に入っていました。それで、地域によって相当処理の速度に差がありました。例えば仙台市に行くと、仕分も非常に早く進んでいるし、また（仮置場の）場所も全部確保してあるんですね。この運動場は電化製品とか、この運動場は畳と布団とか、全部整理してあります。なおかつ、名古屋市や横浜市の車が手伝いに来ているということで、非常に迅速に進んでいました。逆に震災の頃のままだという現場もたくさん見てまいりました。いろんな方が現地に行かれて研究、検討されて、マスタープランが作られたと思いますけれども、仕分とか選別とか、それからその後の処理について、よくやっていただいたというのが率直な感想であります。

——2011年8月には、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法が制定されましたが、その経緯を教えてください。

○山本 私が廃棄物対策課長に着任したときに一番声が大きかったのは、自治体の現場がお金が足りずに回っていないから災害廃棄物の処理に関する費用を早く支払ってほしい、ということでした。一方で、被災地によって、市町村がほとんど機能していないような状況の中で、やはり国が処理に乗り出さなきゃいけないんじゃないかという声も強くあって、国が処理をやっていくためには制度が必要という声があったと認識しております。政府としての法案は7月8日に閣議決定されたんですが、当時、野党であった自民党が小里泰弘プロジェクトチーム座長の下で出された政策提言をベースとした案が議員立法として国会に出され、この両案をベースにした法案が議員立法として成立したというのが全体の経緯となります。市町村の要請を受けた国の代行処理だとか、自治体の負担軽減措置だとか、広域処理のベースになる規定が盛り込まれ、その他、網羅的な国の役割が位置づけられました。

ただ、一番被害が大きかった宮城県、岩手県については実際には国が乗り出さずに地方自治法に基づいて、県が市町村の事務委託を受ける形で処理が進められました。一日も早く処理が

進むようにいろいろな実質的な支援をしていくのが大事と思っていました。一方で、放射性物質汚染で処理がなかなか進まなかった福島県に関しては、この代行処理の規定を受けて、環境省自らが発注して仮設の焼却炉を建てて廃棄物を処理することになりました。

——東日本大震災の災害廃棄物処理の経験をどのように生かしていくのでしょうか。

○山本 東日本大震災のがれきの見通しが立った段階で、今回の経験をしっかりと今後に活かしたいという思いで、2013年10月に巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会を立ち上げました。2014年3月に、巨大災害発生時における災害廃棄物対策のグランドデザインをまとめました。翌年、2015年7月に災害対策基本法と廃棄物処理法の改正がなされております。これは、東日本大震災における国の代行処理の規定を一般的な恒久



山本 昌宏 氏

法に位置づけることとあわせて、大きな災害のときに国の役割がどうなのかということは法律上に規定がなかったものですから、この機会に、大規模災害から小さな災害まで、災害の規模とか程度に応じた対応が切れ目なくできるように、国、都道府県、自治体それぞれの役割を整理しました。それと同時に、廃棄物処理法の特例も含めて、災害廃棄物の処理が円滑にいくような仕組みもこの制度でできたと思っております。

毎年のように大きな規模の災害が起きています。D.Waste-Net（災害廃棄物処理支援ネットワーク）という人的なネットワークも作って、どんどん現場に出て行って、経験を重ねることによって内容が磨かれてきているということは感じております。ただ、災害の都度、やっぱり足りないところとか、まだ課題だなと思うところがいまだにあり、災害は一つ一つが違いますので、対応のブラッシュアップは永遠に続いていくと思います。

——次に放射性物質への対応についてお聞きします。環境省が除染を担当することになった経緯を教えてください。

○南川 福島の首長さんにお会いする中で、放射性物質に汚染された廃棄物、土壌、森林などを何とかしてくれという声が圧倒的に強かったのですが、これを誰がどうするのかということが決まっていないことは問題だと思っておりました。そういう中で、4月の終わりに、瀧野欣彌内閣官房副長官から呼び出されて、施設外に拡散した放射性物質については現状では対処する役所がないので、経産省か環境省が中心になって対応してほしいという話をいただきました。経

産省の立場上、難しいだろうと思っていたので、省内の一部には根強い反対もありましたが、やれるものだったら環境省で取り組んで、多くの人の不安に応えたいということで動きが始まりました。

——その方針について、どのように受け止めましたか。

○関 私は水環境と土壌環境の担当審議官でありましたので、正直に申し上げますと、こんな巨大な事業ができるのかと、不安も感じていました。

放射性物質による環境汚染対策というのは（当時の）環境基本法で除外されていて、原子力基本法を担当している経済産業省か文部科学省が汗をかくというのが普通の発想なんです。そういう中でも、福島を中心に20万人ほどの国民が環境汚染が原因で避難を余儀なくされて



関 荘一郎 氏

いることを目の前にして、環境省が引き受けなかったらレゾンデートル（存在意義）を失うと。本当に大変だということは最初から分かっておりましたけれども、これは環境行政の使命であると誇りを持って頑張ってこられたかなと思っています。

○山本 汚染対処特措法（後述）については、環境省の役割の大きさに愕然としました。少なくとも指定廃棄物になるものは国が自ら処理しなきゃいけない。通常のがれき処理ですら今の体制でもういっぱいのところを、一体どうやってやるのか。廃棄物ですから、やるしかないという思いはあったんです。だけど、どうやってというところは具体的にイメージができず、翌年1月施行までに何をすればいいのか、結構悩んだ覚えがあります。

——被災地や関係省庁などの反応はどうでしたか。

○南川 被災地について言うと、森谷（賢）さんに福島駐在になっていただいたんですね。そうすると、これで環境省がやってくれるんだということが分かって、歓迎されたというのを聞きました。

各省関係は、正直言うと、皆さん、助っ人を出しますから全部環境省で見てくださいと言われて、ある意味で残念だったし、意外でありました。ただ、時間がなかったものですから、きちんと協力してくれと約束だけ取り付けた記憶がございます。

○関 南川さんは自治体から歓迎されたとおっしゃいましたが、住民の方は厳しかったです。「あなたたちのせいでこんなひどいことになった」と。除染を担当する環境省職員は、行く先々で厳しいことを言われてきました。あれから10年経ちましたが、最近、住民の方に感謝されているという話を聞くようになり、大変うれしく思っています。

各省との関係も微妙でした。特措法は、多くが「環境大臣が」という主語になっているんですけども、事業のところだけは「国が」となっていて、そこは基本方針で明らかにする構造になっていました。最後までもめたのは、農地、森林をどうするのか。私は農水省にやっていただきたいと思っていました。農地の除染は、最も生産性の高い表土を剥ぐわけで、表土を取ってしまった農地を元に戻すノウハウは、まさに農地改良そのもので、農水省はこの分野のプロですから。それで、頑張りましたが、農水省としては「環境省で一元的にやってほしい」と。

当時、福島農協の方が環境省にも陳情に来るんですね。農協の組合長は「農地が汚染されて困っています」と。私は「我々も頑張ります。だけど、皆さんにお願いがあります。農水省にも言ってください」と言いました。

NGOは2011年の春先から勉強会をかなりの頻度でやっていました。各省、関係企業、NGO、学者の方も多数参加し、データを出し合って議論をし、除染の事業を進める上で役に立ったし、いろんなルールを決めるときにも人脈が役に立ったなと思っています。

○山本 私は建設省の河川局に昔出向していたので、河川管理区域の除染を環境省に任せるというのは本当に意外でした。廃棄物に関して言えば、焼却炉から出てくる灰は環境省がやるしかないと思っていたんですが、下水道の汚泥は国交省、水道の汚泥は厚労省、農地の稲わらは農水省、とそれぞれの省庁で見てもらえると思っていました。環境省としては結構頑張って、それぞれでやりましょうよと言ったけれど、最後は、人を出すから環境省で一元的にやってくれということになりました。結局、蓋を開けてみたら、部内に指定廃チームというのを作ったんですが、両手にも満たない、7人か8人。各省から指名されて環境省に派遣された本当に小さなチームで、指定廃の処理どうするんだという話を始めました。本当に心細い体制でスタートし、いろんな苦労があったことを思い出します。

——2011年8月に制定された、放射性物質汚染対処特措法²についてのお考えを聞かせてください。

○南川 条文的には、国の責任、それから東電の責任をどうするかというところが一番悩みました。それから、国と地方公共団体との役割の整理。最後は費用負担でありまして、どういう形で原因者である東京電力に負担いただくのか、どこまで書き込めるのか。これは単に法制的な

² 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法

問題じゃなくて、実質的な財政負担の問題になります。国と地方の分担もかなり割り切っています。ただし、どこかで線を引くしかありませんし、法律ができる段階から、避難指示区域については国が責任を持ってやるつもりでございました。けれども、そこでよかったかどうか、今でもよく分かりません。

それから、数字の問題も必ず出ます。法律ができた後ですけども、目標としての1ミリシーベルト／年が適当か、0.23 マイクロシーベルト／時がどうか、と議論がありますけれども、環境省がやろうとした段階では決まった形になっており、既に議論する余地がなかったというふうに感じています。

○関 除染するための実効的な手続を決める法律としては、特措法は妥当な内容だったと思います。しかし、10年経って、やっぱり長い避難の期間、やむにやまれぬ様々な事情の中で、他のところで仕事を見つけ、帰らない人が多いのも事実です。

チェルノブイリは、今でも広大な立入禁止区域が残ったままです。日本は除染して回復する道を選択しました。最新の科学技術によってうまくできるんだという大前提があったんですね。しかし、除染を推進する科学技術は殆どなく、実際は極めてプリミティブな、土を剥ぐ、土の上にある草木等を集める、あとは壁とか拭く、この組合せなんです。だから、壮大な人海戦術で、多いときには数万人の作業員が毎日作業していました。

こうしたことも踏まえ、全てを除染するという選択については、後世において検証した方がいいと思っております。

○山本 先ほど南川さんが指摘されたのと同様に、8,000Bq/kg という指定廃棄物の基準ですが、これも環境省が担う前からその数字自体は決まっていたんですね。環境省の有識者検討会でオーソライズした形になりますけど、原子力安全委員会でもう方針は決まっていて、それ以外の数字はなかったと思います。最初の頃、クリアランスの100 Bq/kg が厳しい目から見る人の安全基準になっていて、環境省が8,000 Bq/kg とした瞬間に、基準を80倍に緩めたと強い非難を受けました。

指定廃棄物について国が責任を持つのはよいのですが、廃棄物はどうしても処理する場所が必要で、そこには基礎自治体があるんですね。国の責任としておいて、そこに責任のない自治体を絡めることの難しさがありました。結局、中間貯蔵という受け皿を作っていただいた福島県内の処理はうまくいきましたけれども、自分のいる間には、他ではほぼ進捗できなかったのは悔いが残る部分であります。

がれき処理（の被災県以外での広域処理）についても、環境省が汚染がれきを全国にばらまくという週刊誌の記事が出て、全国で一斉に反対運動が起こりました。結局、100Bq/kg を超えるものが事実上ほとんど動かさなかった。リスクコミュニケーションが十分できていないのは残念だという思いがあります。

——除染などへの対応のために環境省の組織が大きく変わりました。

○南川 当時は福島事務所の設置まで考えていなかったです。しかし、電力関係の方と随分話をしたんですが、除染はビルやダムとは全然違うと。非常に手作業になるということが分かってきました。そういう中で、環境省の事務所も作らないと除染事業ができないということで、組織を増やさざるを得なかった。当然ながら、職員はいませんので、3年とか任期付の職員の方を全国的に募集したということがあります。そういった方に現



南川 秀樹 氏（「省庁再編」インタビュー時の写真）

地で環境省の職員として仕事をさせていただき、本省の方はその上司となっていただくということですから、御苦勞をおかけしたなという思いがあります。

○関 汚染対処特措法が成立した直後の2011年9月に、本省に除染チームというのができまして、20人ぐらいだったんですけど、4か月でいろんなことをやらなきゃいかんということで、とても人が足りなくて、各局から人を集めることになりました。といっても、優秀な職員を集めないとできませんので、私が当時の南川次官をお願いをしたのを覚えております。優秀な職員は各局は手放すのを嫌がりますから、それは次官の力でということです。

2012年の1月に福島環境再生事務所ができて、最初は二十数名で、そのうち60名ぐらいになって、それがどんどん大きくなったという経緯です。本省の組織の拡充では、放射性物質汚染対策担当審議官が2012年の4月から新設されまして、私が就任しました。また、中間貯蔵施設を造るために双葉町と大熊町で1,600ヘクタールの用地を取得することになりました。環境省が用地取得の仕事までする時代になったのです。

もう一つ、組織として難しかったことは、事業の発注です。1件が数十億から数百億の発注で、そういう公共事業を環境省はやったことがない。単価そのものがないような（政府で前例の無い）作業がいっぱいありますので、予定価格をどうするかというのはすごく大変でした。国土交通省の河川局から出向で来ていただいた豪腕の企画官の方が、あるだけのデータで作るしかないじゃないかということで、だんだんと進んでいった。当時は、もうかる仕事だとか、いろんなことを言われたんです。それでも、振り返って見れば（価格算定は）あまり外れていなかったと思います。

○山本 廃棄物はベースがあるので、むしろ本省が直轄でやっている部分が多かったので、手薄だったという印象は持っています。途中から対策地域内の廃棄物処理が本格化するに当たって

どんどん仮設焼却炉も造らなければいけなくなって、福島を強化してきました。福島の事務所が立ち上がる時、任期付職員を雇うしかないのです。私も福島に行って、面接官をさせていただいた覚えがあります。任期付の方は、福島に対していろんな思いを持って来てくださっていて、数少ないプロパーの環境省職員がいかにかうまく一緒に仕事をするのが本当に難しい仕事だったと思いますが、福島を経験された方は、その後みんな立派な仕事をされるようになったなど感じています。

環境再生・資源循環局という廃棄物を扱う局ができたのも、これだけ福島でしっかりと仕事をやったことで、しっかりとした局でやっていこうと。その頃には福島事務所はもう堂々たる事務所になっていて、現場で市町村と一緒に汗をかくような仕事は非常に貴重ですので、事務所で得たノウハウをどうやって将来の環境省に継承していくのかは重要な課題だと認識しています。

- 関 中間貯蔵施設に集められる除染物は福島県外で最終処分する約束ですが、それをどうするのかというのは、大変大きな課題です。私が次官のとき、2016年の初めに当時の菅（義偉）官房長官のところに行きまして、環境省が持っているリサイクルの経験、ノウハウを生かして減量、再利用しない限り、福島県外での最終処分というのは全く実現できない、については、1人の指揮官が指揮命令をして、除染も廃棄物もやるような局を新設させてくださいと相談しましたら、好意的な反応でありまして、森本英香官房長が内閣人事局に走り回って、環境再生・資源循環局の創設につながりました。悲願の廃棄物関係の局というのができたのは、こういう経緯があります。

——東日本大震災を経験して、環境省職員の仕事に対する心構えはどうあるべきだとお考えですか。

- 南川 私自身は辞めて時間も経っているので、今の組織についての評価をするコメントは特にしません。ただ、職員について言えば、自分には責任があつて、何かを解決しないといけない立場にいるんだと考えて、何をすることがいいのか、そういう中で行動に移してほしいと思っています。要は、人を批判すればいいという態度は絶対取らないでいただきたいというのが私の希望であります。

- 関 東日本大震災の環境省の対応という経験を踏まえて、私がまだ現役だったときに、環境省職員の職務の在り方を考えたことがあります。東日本大震災の対応というのは、除染にしても廃棄物にしても、国が自ら実施する、地を這うような仕事です。こういう仕事を必ず一度は経験すべきであると思っています。対照的なのは気候変動交渉のような仕事で、この両方を経験することによって、職業人として成長します。震災は環境省にとっても、大変な出来事ではありましたが、そのような経験によって人も成長するものだと感じております。今後も、

環境省としてやるべきであるということだったら、所掌にあまりとらわれずにやるという気概を持って頑張っていたいただきたいと思います。

○山本 私も全く同感です。福島という現場で、市町村や住民の方と一緒に地を這うような仕事で、地元からも一定の評価をいただけるようになったのは、環境省も成長してきたなという思いです。皆さんがそういうスキルを身につけて、現場がどうやったら回るのかということとちゃんと想像できるようになったらいいなと思います。東日本大震災の後で国交省の東北地方整備局で取りまとめた『災害初動期指揮心得』という、災害関係者の中では有名な本があります。これを折に触れ読み返していると、国交省の人は、東日本大震災が起きた瞬間に、遠く離れた西日本にいる人も初動対応を取っていたそうです。我々が途方に暮れていたときに、彼らは何が必要か思い描いていたというんです。

今は環境省も、東日本大震災のような災害が起きた時点でどんなことが必要になるか、というのを想定できるようになりつつあると思っています。今後、首都直下地震とか南海トラフ地震という大きな災害も、来てほしくないですけども、特に若手の方は経験する可能性も大きいと思います。同時多発的に大災害が起きてもしっかりとした力を発揮できるよう、更にこれに磨きをかけていっていただきたいです。

— 了 —

話し手 関 莊一郎 氏 公益財団法人日本産業廃棄物処理振興センター 理事長

1978年 環境庁入庁、2012年 環境省地球環境局長、2014年 地球環境審議官、2015年 環境事務次官、2016年 退官。

南川 秀樹 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 理事長

1974年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房長、2010年 地球環境審議官、2011年 環境事務次官、2013年 退官。

山本 昌宏 氏 環境省水・大気環境局長（2021年7月より環境省参与）

1985年 厚生省入省、2017年 環境省環境再生・資源循環局次長、2018年 環境再生・資源循環局長、2020年 水・大気環境局長、2021年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

原子力規制委員会の設置（2012年）¹

話し手 中井 徳太郎 氏 ・ 南川 秀樹 氏 ・ 森本 英香 氏

◆ 原子力安全規制組織の見直しの方針決定時（2011年8月）の状況

○南川 私は当時、除染の対応を始めておりまして、その後は事務次官として活動していました。

○森本 2011年7月、8月に、原子力規制組織をどうするかという議論をしている頃、私は自然環境局担当の審議官で、小笠原や沖縄を世界遺産にするという仕事をしていました。

2011年8月に、原子力規制組織を環境省に置くという閣議決定がされた後、具体的に原子力規制組織を作る必要があるということで、内閣審議官として内閣官房に出向し、かつ、新しくできた原子力規制組織等改革準備室の室長として、原子力規制委員会、原子力規制庁の設置に関わる作業をしました。

○中井 私は2011年7月に財務省から環境省に移ってきました。そのときの環境省の状況は、東日本大震災復興の対応が大変拡大していた頃で、南川さんがおっしゃったような除染の特措法（放射性物質汚染対処特措法）、その前には震災がれきを国が代行で処分するという法律（災害廃棄物処理特措法）などで、環境省が大騒動になっているときでした。

その頃に、原子力規制組織をエネ庁（資源エネルギー庁）から分離して独立させるという議論が民主党政権で起こり、細野（豪志）議員が首相補佐官から原発事故担当大臣という特命大臣になっていました。私は総合環境政策局の総務課長という立場でしたが、南川さんから、「環境省に原子力規制を持ってくる話の省内取りまとめをやってくれ。」と言われたことを覚えています。

そのときは、原子力の規制組織を内閣府に置くのか環境省に置くのかといった議論がされていて、環境省に設置されない可能性もありました。8月の閣議決定でいよいよ本当に環境省に設置されるという段になって準備室ができ、小笠原から戻られた直後の森本さんが怒とうの世界へ入られたわけです。

¹ このインタビューは、2021年4月26日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

◆ 原子力規制組織を環境省に

○南川 原子力規制組織の話が出てきたとき、私自身は引き続き放射性物質汚染対処特措法作りで国会の中を走り回っていました。そういう中でしたが、原子力規制組織の議論も間もなく出るということを知っていましたので、いろいろな方から話を聞いて勉強していました。もともと、以前の省庁再編（2001年）のときにも、放射性物質が全く環境行政から切り離されているのはおかしいという思いにはありました。そういう流れの中で環境省が除染に取り組んだということでもあったのです。



南川 秀樹 氏

様々な事前勉強をしましたが、1つ目には、2007年7月にIAEA（国際原子力機関）がIRRS²で日本の原子力規制行政の点検をした時の話です。その際、原発を推進するエネ庁の組織の一部として規制を担当する原子力安全・保安院があるということについて、大議論があったと聞いていました。2つ目は、外国の例を調べると、ドイツや中国でも、環境省の関係の機関として原子力規制組織が置かれていること。3つ目は、（日本には）原子力安全委員会が内閣にあってダブルチェックをしていたわけですが、これがワークしなかったと言われていたこと。そういうこともあって、私自身は、「環境省でいいですよ、喜んでやりますよ。」という話をしていました。省内ではほとんど議論はしていません。

閣議決定後、2012年1月の国会に政府原案を提出するまでの間に、原子力規制組織等改革準備室長になられた森本さんも加わって様々な議論をしました。原子力規制庁の設置、内閣府の原子力安全委員会の機能と原子力安全・保安院との統合、さらに文科省の放射線モニタリングなどの機能の統合といったことが議論の対象でした。また、しっかりと第8条の審議会等³を作るといった議論をした記憶があります。放射線審議会については引き続き文部科学省に置きたいという意見もありましたが、最終的には新しい組織に全部移すということで合意しました。

技術的・経験的な懸念があったとした新聞記事もありましたが、基本的に従来の規制組織の皆さんは移ってもらうと考えていましたので、あまり心配していませんでした。

○森本 原子力規制組織をどうするかという議論の前に、3.11があった後、自民党の中で、環境基本法の中で大気汚染等の防止措置の対象から放射性物質汚染が除かれているのがおかしいという議論があって、放射線被害も含めて、いわゆる環境政策としてやるべきという提言が出

² Integrated Regulatory Review Service（総合規制評価サービス）

³ 国家行政組織法第8条に定められた組織。

されたということを知っています。それに対応して、もともと環境を守るというのがミッションである環境省というのが一定の役割を果たしていくという大きな流れがあったと思います。

閣議決定がされて、環境省に原子力規制組織を設置するということが決まり、当時は民主党政権下ですが、案を作っていく作業をしました。実は、その作業後、民主党の政府案に対して自民党が作った案、その両者がぶつかり合ったのですが、特に、原子力規制組織の独立性の確保については、かなりいろいろ議論をした覚えがございます。

- 中井 環境省の外局として設置する案と内閣府に設置する案の2案があって、内閣府にある方が独立性が高いという議論もありました。ところが、内閣府は総理直結で非常にいいように思うけど、相応のスタッフが一個の大臣の系統の下にあるという体制ではありません。環境省はといえば、『除染も引き受けたけど規制の方も引き受ける』という方針でしたので、環境省が一肌も二肌も脱いで、「お国の危機なのでここで一踏ん張りして、みんなで頑張ろうじゃないか。」という雰囲気でした。部下職員の一部には不安みたいなこともあったのかもしれませんが、環境省全体としては明確にウェルカムという頭だったと思います。

ただ、当時は、原子力規制組織を大臣の指揮命令の下で独立性を保ってやっていくという発想だったので、環境省の下に置くとしても、原子力規制委員会のような独立の3条委員会⁴を作るという発想はまだありませんでした。そうした中で、閣議決定で原子力規制組織が環境省に来ると決まってからは、森本さん中心に実際の法案を作っていくことになります。

◆ 政府原案の作成

- 南川 原子力規制組織に係る内閣の法案作成作業については、やはり一番の懸念として、旧来の原子力規制組織、保安院だけではなく文科省、旧科技厅も含まれるわけですが、その権限を十分に移管しないと、新しい原子力規制組織が機能しないということがありました。

そういう中で、官邸も含めて、随分いろいろな方に考えていただけたと思います。

- 森本 法案の原案を作っていくには、霞が関の中で調整をしていくという段階と、それから党プロセスの段階と2つの段階がありまして、前半については、官邸からも非常にバックアップを頂いて仕事をしたと思います。

今回のテーマは組織の議論なので、あまり規制そのものの話はしていませんけれども、実は準備室の仕事というのは、組織を作ると同時に、新たな規制も作るということになっていまして、シビアアクシデント対策も踏まえて規制を強化する仕事がありました。その規制作りという仕事と組織作りと両方やっていったわけですが、基本的に、外国の例が、組織についても規制の内容についても参考になるということで、できるだけ国際的に一番レベルの高い水準に持っていくということで進めていきました。

このように、原案を作るプロセスは、官邸、あるいは各省のサポートでずっと動いていまし

⁴ 前出の8条審議会と同様に、国家行政組織法第3条に定められた組織。

たが、一方、党プロセスではまた違った議論も行われました。

政府原案を国会に提出し、これでやれやれ一息と思ったらまだ幕は下りず、先ほど申し上げたように、今度は自民党から別の対案が出てきて、その対案をめぐるって与野党折衝をするという次の幕がありました。

- 中井 閣議決定を受けて内閣官房に準備室が立ち上がり、森本さんが御尽力されて、まず政府案を作っていくという形になりましたが、そうした中で環境省がサポートしなくてはいけないと思ったのが、予算です。規制の中身とか法案については準備室でやっていました。一方で、これはある種の行革なのです。業務の移管はありますけれども、大きな一つの「庁」をぼんと作るということなので、これを予算プロセス、機構プロセスに乗せなくてはいけない。8月末の2012年度



中井 徳太郎 氏

予算概算要求では、環境省からの事項要求という形にしたと思います。それで、準備室にも環境省から事務官が行っていろいろ予算の詰めをやるのですが、それに呼応する形で（環境本省の）会計課も手伝いながら進めました。私がいました総合政策局総務課にいた超優秀な予算係長にもがっかりやってもらいました。いろいろ移管するもの、更に追加で要るもの、そういうものがどんどん出てくるのを財務省の主計局と調整するという、一番ポイントになるところを総合政策局でサポートしていました。

機構案、予算のサポートを秋が深まるぐらいまで本省サイドで裏方としてやっていったところで、政府案の検討が進み、更に民主党の党プロセスを通じて党の了解を得てから閣議決定に持っていかなくてはいけない。その党プロセスぐらいから、そっちの方も手伝いました。あちこちに走り回り、年末に政府案にまとめました。

- 森本 この点はお話しておきますが、2011年8月に設置された準備室、私はその室長をしていましたが、構成メンバーとしては、警察庁、文科省、経産省、環境省から多くの方が来られていました。それで、準備室の中でも議論をしながら政府案を作っていました。準備室の外での調整は結構大変でしたが、準備室の中では基本的には一枚岩で動いていました。だから、準備室に来ていただいた文科省や経産省の人も、新しい規制組織を作ってちゃんとした原子力規制をやるというところについて、足を引っ張るような人はいなかったということは申し上げておきたいと思います。

◆ 与野党調整

○森本 先ほどまでは内閣の法案を出すところまでを話していたわけですが、内閣の法案を出した後に自民党から別の法案が出てきて、それで与野党が折衝して、やっと規制委員会の法案が通ったというクライマックスの一幕があったという話です。

自民党の塩崎議員からはアメリカと同じ組織を作るべきだと言われていました。アメリカの組織というのは NRC⁵ですね。それが独立性が高くて、例えば人事も完全に切れていて、こういうのがいいんだと言われた。塩崎議員は1週間に何遍もワーキングチームを動かして、原案を作ってくれたと聞いています。

○南川 私が記憶している範囲で申しますと、民主党政権の下で閣議決定をして政府案、原子力組織制度改革法案を国会に出したのが2012年1月でした。そのときは、今の3条委員会じゃなくて、8条審議会等ということで提出したと記憶をしています。

そういう中で、自民党と公明党が作成した対案が2012年4月に提出されました。ほぼ今の形に近いものです。

それが提出されて、国会で議論があり、6月頃に法案が成立しました。本則が30条ぐらいなのに対して附則が100条ぐらいある前代未聞の法案で、まず形に驚きました。また、その後になりますが、環境省に置くということでいいけれども、『3年後に組織を見直す』という規定がありました。

○中井 3条委員会的なものをどこまで独立させるかと、どこに設置するか、この2つの大きな論点があったと思いますが、我々としては、「まず環境省に設置するということが決まらないうと、何から動いていいかわからない。」と言った記憶があります。要は、環境省に独立した3条委員会（原子力規制委員会）を設置して、その事務局を原子力規制庁と呼ぶという形が自民党案としてできたということです。

自民党案が出て政府案と両案そろって国会審議だという、いよいよ4月以降の流れになっていくのですが、年末年始に民主党政案ができるまでと、そこから後の自民党案との調整のプロセスと、2回やったという感じがします。すごい圧を感じながら、徹底的にやっていました。

○南川 あのと、自民党案が出たのは4月ですよ。法案が通ったのは6月だから、大変短い期間にまとめられた記憶があります。でも、私をもっとすごいと思うのは、6月に法案が成立して、9月に原子力規制委員会を立ち上げたわけですが、予算とか庁舎の問題とかを3か月ぐらいで解決したということです。今でも率直に驚きを禁じ得ません。

○中井 予算上は7月じゃなくて9月設置かなということで、定員と予算がつくような案を政府

⁵ Nuclear Regulatory Commission：米国原子力規制委員会。政府内の独立機関の一つで、原子力利用の許認可と規制が主たる業務。

案で入れました。ただ、ビルをどうするかの話は困りました。2011年のうちから今あるところとは別のところに目星をつけていたところ、一回ひっくり返ったのです。私はビルのオーナーに謝りに行きましたよ。

◆ 3年目の見直し

○中井 3年目の見直しのときには、私が担当審議官でしたが、これがまた結構大変でした。最終的には、内閣府内に原子力防災に係る統括官組織を作ることになりました。

元来、防災というのは専門的な科学者の世界というよりむしろ行政の調整の分野です。(原子力規制委員会の設置当初は、)それを原子力規制庁の職員に内閣府併任をかけた上で、原子力防災担当大臣の指揮系統の下で担うことになっていたわけです。県に行っているいろいろ防災訓練をやるみたいなことを、原子力規制庁の職員が、原子力防災担当大臣の指揮命令下で内閣府職員として実施する複雑な形になっていたわけです。

○森本 そうそう、(原子力規制委員会設置の)当時は、原子力規制委員会は、いわゆるオンサイトもやるし、オフサイトにも関与するという絵柄になっていました。それを分離して、原子力防災担当の自前の部隊と政策統括官を内閣府に置くというふうになったのですね。

○中井 内閣府の一般防災なども含めて、より全省的な連携などを勘案して、内閣府の自前の部隊が原子力防災を担うとなったのです。政令改正ですから、法律は改正していませんが、局を新設するという実質上の大きな変更を規制庁の組織改編とともにやったわけなので、大きな制度改正でした。

○森本 JNES(独立行政法人原子力安全基盤機構)の原子力規制委員会への統合も大きな制度改正でしたね。

◆ 当時を振り返って

○南川 経緯はいろいろありました。紆余曲折もありました。2011年3月11日からの流れの中で、あれだけの大事故ですから様々なことがありましたが、そのときそのときに森本さんや中井さんや皆さんの力を借りながら、やってこられてよかったなと思っています。

何より、今、原子力規制委員会が納得感のある形でワークしていることが大変うれしいです。非常に厳しく対応いただいています。是非、これからもそういう信頼される組織であってほしい。

- 森本 当時の原子力に対する国民の意見はものすごく厳しいものがありました。規制組織を作る準備室も、緊張感を持って仕事をしていたと思います。そういう中で、国際的な目にもきちっと耐えられる規制組織を作って、そして原子力に対して厳しいながらもちゃんと科学的なジャッジをするという組織を作るという大目的は果たせたと思っています。



森本 英香 氏

特に、規制委員会ができてからは、規制庁とは何だろう、規制委員会とは何だろうと

いう、いわゆる理念・使命を議論し、人と環境を守るという1点に組織原理を置いたわけですが、それは環境省が置かれている立場と一緒に思うので、そういった意味で、環境省に原子力規制委員会が置かれているということ自体、ものすごく意味があると思っています。やり切って達成感があるとすれば、まさにそういうことかと思います。また、それを支えていただいたのが初代委員長の田中（俊一）さんやほかの4人の規制委員の方です。

- 中井 省庁の再編というのは本来何年もの議論を積み重ねる大変な作業になるのですが、短期間に、かつ東日本大震災という緊急事態の中で、みんな全力を挙げてやった。非常に状況が難しい中で、何とかしっかりと世の中に出せる形に持っていったということでの達成感というのは、本当に役人冥利に尽きるなと思います。

いろいろな方に会ってきて、本当にいろいろな修羅場の調整が幾つもありましたが、みんなが一致団結して、とにかくやり切ったということで、本当にやりがいのある仕事をさせていただいたということです。

◆ 職員へのメッセージ

- 南川 原子力規制委員会は非常によく動いていますし、何よりも社会の信頼を得ていると私は思います。そういう意味では、本当に更田（豊志）委員長以下、すごく頑張っておられる。

環境省の若い人は是非、原子力規制委員会で仕事をして、原子力規制という、全然違うことをやってほしいですし、逆に、原子力規制委員会に入った方が、環境省の地球環境とかそういったこともやってほしいと思います。違う価値観の下で仕事をしていくということが、両方の仕事の視野を広げていくと思います。それが行政の発展にもつながるし、世界のためになるだろうと私は思っています。是非よろしくお願いします。

- 森本 私も、今ある原子力規制委員会の活動については、本当に尊敬の念を持って見させていただいています。

その上で、いわゆる規制組織というところの宿命みたいなものがあると思いますが、推進にも、抑制的にも、どちらにも寄らずに、科学的なジャッジによることを続けていただきたいというのが1点です。もう1点は、その一方で、組織として、どうやってコミュニケーション力というか、社会との接点をどう作っていくかというのは、やっぱり永遠の課題なのだろうと思います。

そのためにも、やはり環境省と規制委員会は、正に（人と環境を守るという）同じ目的を持って動いているわけなので、双方のコミュニケーションの機会というのは、規制委員会がこれから大きく育つ上でも、役に立つのではないかなと思います。

○中井 原子力規制委員会と環境省の本省は『人と環境を守る』という共通ミッションを持ったファミリーなのですが、規制委員会ができて、危機管理官庁としてのミッションが加わった。ここが明確に変わった点だと思っています。

一朝有事あったときの対応、そういう意味での危機管理ですね。本省も、災害多発の中で毎年のように災害廃棄物の対応で自治体に職員を派遣していますが、加えて危機管理という明確な政策ミッション、これが広がったということだと捉えています。規制庁はその先端ですし、原子力防災もそういう先端でやっていますので、そこを本省の職員もよく酌み取っていくようなことが要ると思います。

今、本省の職員が原子力規制庁にも原子力防災にも出向していますが、規制庁からも本省に来ていただいて、規制庁でのノウハウを生かしながら環境本省の仕事もやっていただくなどして、大きな環境政策のピクチャーの中でファミリーとして有機的に機能していく、こういうものが望むべきものだと思います。

— 了 —

話し手 中井 徳太郎 氏 環境事務次官

1985年 大蔵省入省、2016年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2017年 総合環境政策統括官、2020年より現職。

南川 秀樹 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 理事長

1974年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房長、2010年 地球環境審議官、2011年 環境事務次官、2013年 退官。

森本 英香 氏 早稲田大学法学部 教授

1981年 環境庁入庁、2012年 原子力規制庁次長、2014年 環境省大臣官房長、2017年 環境事務次官、2019年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

原子力規制庁の組織文化の目指したもの (2012年)¹

安井 正也 氏

2011年3月11日から始まった東京電力福島第一原子力発電所事故は、過去に例を見ない深刻な原子力事故であり、原子力災害です。今なお、ふるさとに帰還できない方も多く、影響範囲の大きさを日々認識すると共に、今なお終結していないことを忘れてはならない事故です。

この事故を引き起こした反省から、従来の原子力規制機関であった経済産業省資源エネルギー庁の原子力安全・保安院は廃止され、新たに原子力規制委員会及びその事務局である原子力規制庁が設置されることになりました。

本稿では、原子力規制組織が三条委員会という組織形態になる過程や行政機関としての所属先がどのような経緯で決まったのかと言う組織論ではなく、設立された原子力規制庁を以前の原子力規制機関であった原子力安全・保安院とは一線を画した、実効あるものとするために、人的・組織文化的側面で、どのような集団にしようと考え、取り組んだかについて、順次述べていきます。

【組織理念】

原子力規制委員会・原子力規制庁には組織理念というものがあります。

文面は、原子力規制庁の池田克彦・初代長官が、原子力規制委員会の田中俊一・初代委員長他とともに練られたものですが、当時の関係者の思いが詰まったものになっています。

この理念を実現するためには、これまでの原子力規制機関はもちろんのこと、霞が関の政策官庁とも趣の異なる、原子力規制庁の職員集団を創ることが必要との認識に立ち、初代の池田長官や森本英香原子力規制庁次長と共に様々なことに取り組みました。以下では、上記を実現するためのいくつかの属性に分けて述べていくこととします。

(1) 自分達自身が判断する組織

従来の規制機関では、事実上外部の専門家の了解を得ながら審査等を行っており、規制機関はその意味では事務局的な色彩を有していました。しかし、これでは、行政処分を行う主体としての形式的責任は明確であっても、実質的に技術的判断を行う責任の所在が不明確でした。

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。(原稿受理日：2021年4月27日、最終確認日：2021年12月23日)

組織理念

平成25年1月9日
原子力規制委員会

原子力規制委員会は、2011年3月11日に発生した東京電力福島原子力発電所事故の教訓に学び、二度とこのような事故を起こさないために、そして、我が国の原子力規制組織に対する国内外の信頼回復を図り、国民の安全を最優先に、原子力の安全管理を立て直し、真の安全文化を確立すべく、設置された。

原子力にかかわる者はすべからく高い倫理観を持ち、常に世界最高水準の安全を目指さなければならない。
我々は、これを自覚し、たゆまず努力することを誓う。

使命

原子力に対する確かな規制を通じて、人と環境を守ることが原子力規制委員会の使命である。

活動原則

原子力規制委員会は、事務局である原子力規制庁とともに、その使命を果たすため、以下の原則に沿って、職務を遂行する。

■ (1) 独立した意思決定

何ものにもとらわれず、科学的・技術的な見地から、独立して意思決定を行う。

■ (2) 実効ある行動

形式主義を排し、現場を重視する姿勢を貫き、真に実効ある規制を追求する。

■ (3) 透明で開かれた組織

意思決定のプロセスを含め、規制にかかわる情報の開示を徹底する。また、国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める。

■ (4) 向上心と責任感

常に最新の知見に学び、自らを磨くことに努め、倫理観、使命感、誇りを持って職務を遂行する。

■ (5) 緊急時即応

いかなる事態にも、組織的かつ即座に対応する。また、そのための体制を平時から整える。

また、専門家の意見を取りまとめるために時間を要する上、どうしても思い切った規制判断ができにくい構造となっていました。原子力規制委員会では、様々な場面で外部の専門家の方の参加を得ることはあっても、実質的に議論をし、最終的に判断を下すのは原子力規制委員会であり、そのための検討に当たっては、原子力規制委員及び原子力規制庁職員が直接行うという

ことが徹底されています。規制に関する技術的判断を外部の専門家に委ねないとの方針は、時に原子力規制委員会・原子力規制庁が「孤立」しているとの批判を招くこともあります。しかし、明確な責任の所在のもと、必要な際には外部の専門家の参加も得つつ、規制機関自身がスピード感を持って判断をしていくことが適切との考えに立って、現在の運営は行われています。

原子力規制機関自身が安全性に関する判断を担っていくためには、原子力規制委員はもちろんのこと、原子力規制庁職員も科学的・技術的判断を行っていくための素養が無くてはなりません。教育・研修等の側面は4項で述べますが、ここでは、こうした目的にかなったキャリアパスや職員採用と科学的技術的問題に関する議論文化について述べます。

原子力発電所などの原子力施設の適切な規制は、所謂ジェネラリストの集団が担える業務ではありません。もちろん、組織管理や事務部門無しには規制機関として成り立たないのですが、規制組織の本務である原子力安全規制実務を担う部門は、自らの知識と能力で規制対象を理解し、判断出来なければなりません。つまり技術的スペシャリストがその中核を担う必要があります。基本的な事項について事業者の情報提供や解説に依存するようでは、適切な規制ができるはずはありません。

日本の中央官庁によく見られるように頻繁に異動が行われ、新しく来た職員は、その度に、初歩から勉強するというスタイルは、新しい政策アイデアの可能性や業界との癒着回避という観点では有用ですが、原子力という複雑な技術体系を理解し、適切な規制判断を行うための人材育成には、全く向いていません。また、上司の方が部下よりも深く詳しい技術的背景があるというのでなければ、部下の判断の是非を判断することもできません。

このため、原子力規制庁の職員の人事スパンを長くすることを方針としています。年次による昇進はあるものの、ある特定分野を特定の職員が長期間担当するという例は珍しくありません。元々、異動する先も、通常は原子力規制庁内ですので、業務内容としては原子力施設規制に関連するものが主となります。この結果、異動先で必要となる技術的知識を一から学ばなければならないことはあまりありません。また、指定職でも同一ポスト複数年が普通になっています。こうして、個々の職員の中に、技術的知識の集積が進むことを目指しました。

しかし、本稿記述に当たり調べてみたところ、若い職員などについては、人事スパンの長期化は必ずしも実現できておらず、実際の適用には課題も多いことがうかがえます。

定年延長も重要です。能力ある職員が60歳になると定年退職してしまったら、その後を埋める職員を育成することは容易ではありません。このため、人事院などにもお願いして、審査官や検査官の定年を以前から引き上げてもらっています。例えば、上席安全審査官や首席原子力専門検査官の特例定年は65歳になっています。もちろん、これだけでは永続的な人材対策にはならないのですが、当面の人材供給には大きく寄与しています。

新卒採用主義は、人材育成にかかる時間もさることながら、現場で働いていた人間しか持ち合わせない現場の経験や知識が規制組織内に不足するという問題を克服することはできません。学校を卒業してすぐに行政機関に採用され、その行政機関の中で育った人間だけで原子力規制に必要な十分な視野と現場感覚を含めた技術的实力を持つ人材を確保することは非常に困難なのです。

原子力規制機関を国際的に比較するとき、引き合いに出される米国やフランスと日本の原子力人材に関する基盤の違いもあります。両国共に海軍等に原子力部門があり、事業者とは別に、現場経験を伴った原子力人材集団が存在し、その分野からの人材が原子力安全の分野でも重要な役割を果たしています。しかし、日本には、民間部門以外には JAEA（国立研究開発法人日本原子力研究開発機構）などの研究部門が小規模にありますが、それ以外では、商用原子力施設レベルの施設経験のある実務部門は事実上存在しないのです。

このため、民間で実務を経験された職員の中途採用を大幅に取り入れており、令和2年度末では、全職員約1000名強に対し、中途採用職員数は260名超を数え、四分の一を越えるに至っています。また、その中から管理職に就かれています方も数多く出ており、管理職手当支給者の約3割が中途採用（保安院時の民間採用者を含む）の方になっています。

出身も肌合いも業務スタイルも異なる人間集団が一つの組織になると、派閥争いや主導権争いが生じ、対立が生じることも見受けられます。しかし、原子力規制庁では、発足当時から、出身組織や分野に関係なく、人事権を一元化し、能力本位の人材登用を心がけてきました。このためかどうかは分かりませんが、幸いなことに原子力規制庁には、様々な経歴の方が働いているにもかかわらず、私の知る限り大きな派閥問題やグループ間の対立はないようです。真相については、私が不明でないことを願うばかりではありますが、これまで大きな問題が無かったことは確かです。この「ワンチーム感」は、是非とも将来への財産として引き継いで行くべきものと考えています。

(2) 日頃から技術的議論を逍遙する組織

原子力規制委員会・原子力規制庁においては、「言いたいことは言う」「自ら考える」を重視してきています。

日本の会議では、「沈黙は金」とか「反論は反抗」等という考えが時折顔を出しますが、技術的議論、特に安全を追求する組織の議論において、このような考えから反対意見や懸念事項が表明されないことは、好ましくありません。

多方面の角度から検討をする必要があるし、従来の考え方を超えた議論を求めるとなれば、多くの人間の頭脳から様々な意見とアイデアが提供される必要があります。また、頭でっかちで現場にそぐわない規制をしようとしても実効性が伴いません。このときに、「委員の方の御

発言に合わないから。」「上司の発言に反することは言えない。」等という考え方は百害あって一利無しなのです。もちろん、技術的にどうしようもない意見は困りものなのですが、これらを封じることで、可能性のある意見が出なくなることは、もっと避けるべきことだと考えています。

また、基準やガイドラインを不可侵のもののように考えることもよくありません。基準やガイドラインに不足があるのではないか、現在の規定等の背景にある考え方はどの様なもので、それはその時々々の知見に照らして妥当なのかを常に問いかけ、必要なときには躊躇無く改善・修正をするという姿勢が必要なのです。

原子力規制委員会・原子力規制庁の会議をよく見ていただくと、原子力規制委員会の会合で、事務局である原子力規制庁が提出した案が差し戻しになるだけでなく、委員の発言に対して職員が反対意見を述べたり、事務局内で意見が割れたりすることが珍しくありません。科学的・技術的問題について真剣に議論しようとするれば、このような意見の衝突や段階的検討は当然のことであり、原案変更、意見撤回も当たり前のこととなってきます。

若手の職員は、「メモ取り」などという役割で会議に参加しているとの認識を持っていることがあります。原子力規制委員会・原子力規制庁では、重要な議論はインターネットや音声記録で公開されるので、メモ取りなどは本来重要ではありません。原子力規制庁では、勤務時間という貴重な資源を使って会議スペースを占めている以上、一つで良いから会議に貢献せよと言う教育をするようにしました。余談ですが、私が若い頃に働いていた国際機関で、「価値ある意見かどうかは重要ではない。30%の確率で良いことを言えば、それは驚くべき貢献をしていることになる。だから遠慮するな。何も言わないのは、貢献ゼロではなく、マイナスなのだ。」と言われたことが、今も非常に強く心に残っています。

(3) 議論を極力公開する組織

東京電力福島第一原子力発電所事故の反省から生まれた原子力規制委員会・原子力規制庁にとって、原子力規制委員会の会議自体や安全審査等の情報公開は非常に優先度の高い課題でありました。このため、設立当初から、主要会議はインターネット中継することとしました。原子力規制委員会の定例会議は原則、週に一回開催されるのですが、特段の事情が無い限り当日中に、原子力規制委員会委員長が記者会見を実施します。さらに、原子力規制庁に、広報官を置き、週に2回の記者ブリーフィングを実施しています。これらの会見や記者ブリーフィングもインターネット公開となっています。これら映像配信というかたちで公開される会議や会見は年間で400-500件にもものぼります。加えて、事業者と行う面談についても、受け取った資料や議事概要が公開されます。審査に関する予備的な会議の場合には、音声翻訳による議事録をホームページ上で公開しています。

この公開方針を決定し、運用を開始する時点では、職員の間にも（正直に言えば私にも）、事業者側にも、若干の不安があったことは事実です。しかし、時と共に順応し、今では当然のことと受け入れられている上に、中々便利であることに気づかされました。

何と言っても、「言った、言わない。」や「認識が違う。」などを発端とする混乱が起これにくくなりました。会議全体が公開・保存されているので、文脈が失われることもないし、一方的な解釈による議事記録が使われる可能性もなくなりました。審査等でどの様な事項をどの様に検討したかなども、関心のある方には直接、リアルタイムで知って頂けます。

「全てが公開・記録されているから、一度言ったことは変えられない。」と言うことを懸念する声も当初あったのですが、今では、「議論の途中段階で、方針変更があっても、何ら不思議ではなく、むしろ自然。」との認識になってきています。

他省庁から原子力規制庁に来られた方にとっては一番の驚きの対象のようですが、この公開ルールの下での会議運用は原子力規制委員会・原子力規制庁の大きな財産になっていると考えています。

被規制者のとの接触については、倫理法上のルールとともに、記録作成や公開に関する原子力規制庁の独自ルールも適用されます。原子力規制庁発足当時には、「何でも公開では、本音の話がしにくい。」などの声も双方にありましたが、こと安全に関する問題については、議論は公開されるべきとの考え方を採りました。もちろん核物質防護や個人情報など例外はありますが、「公開の場で堂々と議論する。」という文化を定着させることが目的です。

(4) 専門知識を職員に付けさせるために、教育訓練を重視する組織

原子力規制を適切に行うための教育・訓練は、OJT形式だけでできるものではありません。着任するとすぐに稼働を期待される政策官庁と同様のシステムでは人材を育てることができないのです。そのためには、研修・訓練を勤務体系の中に組み込み、キャリアパスの中で積極的に取り扱うことが必要となります。例えば、一年コースである若手技術系職員の集中研修の場合、令和2年度では17名の職員が、年間183日間の研修を受けています。

また、原子力施設の審査を行う審査官や検査実務を行う検査官について、資格制度を導入しています。これは、原子力規制庁設立当初に米国やフランスの規制機関からも強くアドバイスを受けました。結果、一定の研修を受けないと審査官や検査官のポストに就くことができない仕組みとしたのです。また、定年延長となる審査官や検査官は、これらの資格を有していることが要件となります。制度導入時点では、経過措置が必要だったため、一種の見なし運用を行っていましたが、順次、この制度が適用されてきています。

各種研修の期間・内容の充実にも力を入れています。原子力規制庁職員が原子炉の運転経験

を直接積むことには困難がありますが、中央制御室のパネルが理解できなくては実務上問題が生じるポストも多数あります。このため、原子力規制庁内に、かなりの規模の原子炉シミュレータを導入しました。1セットでPWR（加圧水型原子炉）もBWR（沸騰水型原子炉）も模擬できる優れたもので、電力会社が導入しているものと全く同じというわけには行きませんが、規模・性能面でも、かなりの水準に達するものとなっています。本施設はほぼフル稼働状態で、年間約250日の稼働日数、年間受講者数245名となっています。

このような、教育訓練重視の姿勢の例として、新検査制度の導入に際して、職員を米国原子力規制委員会（NRC）に留学させたことが挙げられます。従来のように、チェックリストに照らしてそれに適合しているかどうかを確認するタイプの検査だけでは、原子力施設の安全確保には不十分との認識の下、米国で導入されているリスクに応じた常駐検査制度を導入することとしたのですが、従来の日本の検査制度とは根本的に異なるため、制度導入時に中核となる人材を育成することから始める必要がありました。中核人材には新検査制度の背景をなす組織文化的な基盤や考え方を体得してもらうことが必要であり、文献調査や短時間の講演程度では達成不可能と考えました。このため、約10名の職員を1年ずつ米国NRCに派遣し、実際の検査に長期同行することを含め、新検査制度とその基盤の本質を学んできてもらうことにしたのです。そのとき米国で学んだ職員が、現在の新検査制度の中核を担っていることは言うまでもありません。

(5) 継続的改善を掲げ、修正・改善に躊躇しない組織

東京電力福島第一原子力発電所事故を起こした国の規制機関として、「絶対安全はない。」を認めることが、新規制機関としての第一歩でした。「原子力発電所は絶対に安全です。」という発言は、事実と異なるからです。我々が人間である以上、知見には限界があり、また、人の行うことに完全はありません。さらに、全てのリスクを完全に把握できたとしても、その全てに対応することは技術的にも経済的にも不可能だからです。

一方、「絶対安全はない。」と明言することは、安全性の追求を放棄することを意味しているわけではありません。むしろ、この認識を明確にすることは、原子力施設の安全性に常に向上の余地があることを認めることでもあります。新たな知見、新たな発想によって、これまで認識されていなかったリスクの存在が分かれば、その低減に取り組む必要があります。また、既に認識されているリスクについても、従来の方法よりもより良い対処方法を採用することを継続する必要があるという認識に繋がります。

また、「現行の規制や安全対策に誤りや不足は無い。」「国の報告書に誤りは無い。」という無謬性の神話からの脱却でもあります。新たな技術的知見や規制に関するより進んだ思想の出現を受けて、原子力規制が常に改善され、前進していくことが必要なのです。こうした前進のためには、これまでのルールや慣行を変更することが伴います。ある時、新たな制度を導入し

ようとする、「今度の制度が良いと言うことは、今までは不十分だったと言うことですよね。その責任はどうするのですか。」と言う趣旨の御意見を頂いたことがあります。しかし、私は、こういう考えには賛同できません。明らかな落ち度がある場合は別ですが、より良い方向に変更改善していこうとする活動を discourage するのはどう考えても不合理です。今より良くなる方向に変更していく方が、人と環境を守るという原子力規制の目的に合致しているし、国全体として良いに決まっているからです。

(6) 緊急時に確実に対応できる組織

原子力規制庁には、もう一つ全く違った側面が必要でした。それは、緊急時への対応能力の大幅向上と維持です。これは、東京電力福島第一原子力発電所の事故時に、前身の規制機関である原子力安全・保安院が十分な情報収集に失敗したことの反省から来ています。

このため、緊急時対応センター（ERC）の施設の強化はもちろんのこと、通信施設も多重のバックアップを含めて大幅に強化しました。また、各種の訓練も頻繁にわれています。しかし、ハードウェアや訓練だけでは、緊急時の即応は不可能です。このため、委員及び幹部職員は防災宿舎に入ると共に、職員による 24 時間 365 日の常駐待機体制が敷かれています。この体制を実施するため、現在では、事務系職員、女性職員を含めて当直及び日直当番が割り当てられています。

しかし、組織において「滅多に起こらない緊急事態」に高いレベルで備え続けるというのは、「言うは易く」の好例です。稼働率の低い機能が忘れられ退化していくのは生物と同じで、これを高水準で維持することには非常な困難が伴います。その上、日頃の規制をしっかりとすればするほど、この種の施設の稼働率は下がるのですから、難しさはなおさらです。当直及び日直当番などは、職員全体にとっても負担ですし、外部から来られた方にとっては全くの未体験かも知れません。それでも、緊急時に十分な情報収集・伝達と状況判断ができなければ、原子力規制機関としての役割を果たすことができないとの認識に立って取り組んできましたし、今後も、その重要性は変わらないものと考えています。

ただ、どんなに ERC を強化しても、事故時に十分な情報が得られるということはないと考えるべきです。それでも、原子力施設の状況を判断し、必要な措置を講じなくてはなりません。その上、時間的制約があります。こうした切迫した状況下で、的確な判断を下し、関係者に発言できる人材の確保は予定調和的にできるものではないのかも知れません。それでも、各種の訓練を通じて可能性のある人材を育成していく取り組みを続けています。

環境省との関係

ある意味特殊な組織を自らの組織内に取り込むことについては、環境省としても多くの議論があったであろうと推測します。

まず、三条委員会、特に従来の司法的色彩の強い三条委員会ではなく、原子力規制という行政実務を主たる役割とする三条委員会の扱いに、大いに悩まれたことだと思います。特に、原子力規制委員会は高い独立性が求められているため、本省と原子力規制委員会・原子力規制庁との距離感も手探りだったからです。

また、規模的にも原子力規制庁は、発足当時で本省の約半分、現在ではほぼ同規模に至っています。その上、当時どこまで明確であったかは別として、上述のように、本省とはかなり異なる人的構成、職員文化を目指した組織となることが予想されたからです。

結論的に言うと、私は環境省に所属させてもらって本当に良かったと思っています。独立性に関しては、原子力規制委員会・原子力規制庁は、殆ど環境省に説明・協議することなく日々の規制業務を進めています。予算要求や国会事務などでお世話になっているばかりで、こちらが心苦しいほどです。

こういう、ちょっと変わっていて、ある見方では「わがまま」な原子力規制庁に対し、環境省本省は非常に温かく対応してくれています。設立当初から、多数の優秀な人材を送って頂き、原子力規制庁と強い人的交流を維持してもらっています。原子力規制庁勤務をした職員が、その直後に環境省政務三役の秘書官に任用されることも多いことは素晴らしいことだと思います。われわれも、原子力規制庁で勤務して環境省本省に戻った職員の中から、「もう一度原子力規制庁で働きたい」と言う声を耳にすると、嬉しくなってしまいます。これからも、環境省本省に「仲が良いのは良いことだけど、あんまり沢山の職員が原子力規制庁を気に入るのも、痛し痒しだよな。」と悩んでもらえるような関係が続くことを願っています。

私は環境省が東京電力福島第一原子力発電所事故の後、発電所周辺地域の除染という困難な業務を引き受けられたことだけでも、大いに環境省に感服しています。「人と環境を守る」という環境省の本分に根ざしていると考えていますが、組織防衛的思考からは出てこない英断だと思っています。組織の損得勘定を越えて、そのとき必要なことであれば、「火中の栗」も拾うとの判断は、現実には簡単にできることではありません。さらに、原子力規制庁に対する人的交流の取り組みも、これに劣らず、環境省の人間集団としての温かさ、懐の深さを痛感させられています。特に、原子力規制庁との関係は外からは見えにくい側面だけに、見事としか言い様がありません。

原子力規制委員会・原子力規制庁のこれからに向けて

原子力規制という非常に責任の重い、かつ、技術的側面の強い業務を行う組織として、前身機関とは大きく考え方と取組を変えた組織作りを念頭に置いて原子力規制庁は形作られてきました。ある程度は成果が上がったと思っはいますが、もちろん完全には実現できていない部分あります。また、こうした取組の評価は、私が口にするべきものではなく、社会全体と現在及び将来、原子力規制庁で働く職員によってなされるべきものでしょう。また、現時点がどうであれ、ここで述べました方針を維持するのも、縮小するのも、別の方向に向かうのも、これからの時間の中で新たな世代が考え取り組んでいく課題です。

高い専門性と強い使命感を持った職員集団を獲得し維持することは原子力規制庁にとって最も重要であるとともに、最も困難な課題ではないかと思ひます。さらに、官僚組織は、硬直化しやすいものなので、立ち上げ期にはなかった問題が生じる可能性も大いにあります。ただ、原子力規制庁設立当時の人間は、二度と東京電力福島第一原子力発電所事故のような事故を起こさないとの強い決意と深い反省に立って、以上のように考え、取り組んだということ、環境省 50 年史の 1 ページとして記録しておきたいと思ひます。

追記

設立当時の考えについて記載した本文を作成したところ、環境省五十年史編さんチームの方から、現状の観点からいくつかの追記を求められました。原子力規制庁設立当時とは時点の異なる話なので、以下に別記したいと思ひます。

○新卒技術系職員にとって、専門家への道は負担となっているのではないか。

原子力規制庁が、以前の原子力規制組織の反省に立って、安全問題について自ら考え、自ら判断出来る組織となることを目指している以上、技術系職員には原子力規制に関する専門的能力の獲得がどうしても求められます。日本の場合、大学などの教育で実践的専門知識が十分に得られることは期待できませんし、そもそも、学校で 2 年程度学んだ知識で通用するはずありません。また、技術や知見は年々更新されていくべきものなのです。

原子力規制庁職員には、基礎的な原子力技術の習得はもちろんのこと、常に新たな知識の吸収に取り組んで頂く必要があります。ただ、このとき良く誤解されるのは「原子力規制庁なのだから原子力工学の専攻であることが必要なのではないか。」と考える人が多いことです。原子力は総合技術であり、機械、電気、化学、地質、建築等々幅広い技術分野の知識が求められます。また、原子力発電所の工学的安全面だけでなく、保障措置や核物質防護などの専門家も求められていま

す。このような技術的専門知識を全て一人の人間がカバーすることは事実上不可能です。このため、原子力規制庁の職員には、いくつかの分野を選択しつつ、入庁後たゆまず技術力を向上させ、新たな知識を吸収していくことが求められます。

国際スタンダードを念頭に、エキスパート型の組織を目指している以上、多くの技術系職員には、負担であっても、専門知識・能力の向上に取り組んで頂かざるを得ません。もちろん、規制機関側も各種の研修の充実などの支援を怠ってはなりません。職員個々人の自覚と研鑽無しにはエキスパート型組織は成り立たないと考えています。

○新卒技術系職員が中途採用者と同じような現場経験を得ることは無理ではないか。

原子力規制庁の職員が、電力やメーカーの方と同程度の現場経験を得ることができないのは当たり前前で、これを求めること自体に無理があると言わざるを得ません。しかし、規制に必要な現場経験については、研修のみならず検査官としての勤務などを通じて着任するポストに必要な知識・経験を得る機会が与えられるように工夫しています。

○原子力規制庁のプロパー職員は、法令準備などの事務面で十分ではないのではないか。

原子力規制庁の中心的業務は「原子力に対する確かな規制」です。このため、どうしても技術的専門性を中心とする組織とならざるを得ず、他の行政組織と比較すると、法令の制定や審査、他省庁との折衝などには弱い面があります。こうした、原子力規制庁の弱い面を、環境省を中心とする他の省庁との人事交流で補っていかうというのが原子力規制庁の基本方針です。通常の中央官庁の最も得意とする分野が不得手なのですから、環境省から原子力規制庁を経験した職員から、「なってない」と言う指摘を受けたこともあります。しかし、発足当時の原子力規制庁にオールラウンドプレイヤーを目指すような余力は無く、少なくとも発足当時の優先順位は技術的専門性の獲得に置かれていましたし、それで良かったと考えています。

○ノーリターンルールについて

原子力規制庁に適用される人事ルールに「ノーリターンルール」というものがあります。原子力規制庁で働いた職員が、他省庁の原子力推進部門に戻ることが出来ないと言うものです。原子力規制と推進の分離を徹底させるという趣旨の反映であり、人材確保上厳しい制約であることは事実ですが、適切なルールであると私は考えています。

なお、このルールを正しく理解せず、過剰に反応する傾向があることに十分に注意する必要があります。例えば、環境省から原子力規制庁に来た後、環境省に戻って、原子力規制庁の機構定

員などに関連する部門に就くことができないのではないかという声もあるそうです。環境省内に原子力推進部門はなく、ノーリターンルールが問題になることはないと考えています。

— 了 —

執筆者 安井 正也 氏 原子力規制委員会原子力規制庁長官官房特別国際交渉官

1982年 通商産業省入省、2015年 原子力規制委員会原子力規制庁長官官房技術総括審議官、2017年 原子力規制庁長官、2019年 退官。

(所属・役職は2021年12月時点のもの。)

水俣条約の採択（2013年）¹

話し手 上田 康治 氏 ・ 小林 光 氏 ・ 早水 輝好 氏

◆ 水俣条約への関わり

——水俣に関する水俣条約に関連する事案を皆様が担当されたのはいつからでしょうか。その当時の役職と担当業務をお教えいただけますか。「水俣条約」の話は初めて聞いたとき、皆様はどう思われましたか。

○小林 水俣条約の話は最初に聞いたのは、条約の交渉会議（UNEP 第24回管理理事会（2009年2月））に行っていた担当官が電話を入れてきて、条約ができそうだという一報を聞いたのが最初です。

その後、現役の次官のとき、地元で反対の声があったときには気にしましたが、私は同時並行で行われていた特措法（水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法）に携わっていて、その関係からは大きな妨げではないと感じていました。



小林 光 氏

○早水 私は、2009年7月に環境安全課長に就任して、その時点で、今、小林さんがおっしゃった UNEP 管理理事会で条約化が決まり、翌2010年から交渉が始まるという時期だったので、すぐに条約の実際の交渉の担当になりました。環境安全課長として3年、その後、環境保健部企画課長として1年、次が大臣官房総務課長でしたが、その間、条約交渉に続けて行きました。環境安全課長の時代に INC4（第4回政府間交渉委員会）まで行って、企画課長のときに INC5（第5回政府間交渉委員会）に行き、大臣官房総務課長のときに外交会議に行きました。

○上田 私は、早水さんの環境安全課長の後任として、2012年の夏から翌年、2013年の夏までの1年間、水俣条約に関与しました。

¹ このインタビューは、2021年2月5日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

水俣条約について初めて聞いたのは、前任の早水課長からの引継ぎです。それまでは民主党政権のときに排出量取引を検討する市場メカニズム室長でしたので、全く知りませんでした。

交渉自体は早水課長が引き続き企画課長としてやられるということなので、私は水俣の国内問題を担当しました。あと、外交会議の準備で地元と話をさせていただきました。

——「水俣条約」の名称の提案の決定から交渉、最終的な合意・採択に向けて、どなたがどのような役割で関わっておられましたか。

○早水 交渉の中心は環境安全課ですが、名称問題については、環境保健部内で水俣関係を担当していた特対室（特殊疾病対策室）や企画課が国内問題としての水俣との関係に関わっていました。企画課の西村課長補佐を窓口に関与するグループがあって、そのトップが小林さんだと思います。交渉が進んで、最終的に外交会議を水俣で開くという話を進めるときに、地元で反対意見があったので、そこは上田課長を中心に地元と話をさせていただきました。

2009年に環境安全課長になったとき、名称についての議論は既に行われていました。国際的な交渉を担当していた当時の課長補佐から、UNEP 管理理事会などで、名前をつけるなら水俣条約がいいかもしれないねという話は出ていたと聞いていました。

ただ、私自身は国際交渉担当だし、水俣問題は担当していないので、「水俣」という名前をつけるのがいいかどうかについて、省内としての判断は水俣の担当の方たちでさせていただいて、つけるということになったら私は国際交渉しますということになりました。

◆ 水俣条約の条約化交渉

——水銀について、UNEP で条約化について合意されたのはどういうことがきっかけでしょうか。条約化に反対した国はなかったでしょうか。

○早水 まず、2001年に POPs 条約（残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約）が採択されて、次は POPs（残留性有機汚染物質）に類似した性質を持っている重金属である水銀、カドミウム、鉛が議論になり、2001年から水銀に関する活動が始まって、UNEP 管理理事会で議論されたというのが国際的な流れです。条約にするかしないかは結構議論があったようです。中国、インド、アメリカあたりが慎重派だったと聞いていますが、アメリカが2009年にオバマ政権に替わって、オバマ大統領が野党時代に水銀輸出禁止法案を書くほど水銀対策に熱心な人だったので、2009年2月の UNEP 管理理事会でアメリカが態度を翻して、重金属のうち水銀だけを切り離して条約にするということを提案して、中国、インドを説得し、急に条約にしようということになったと聞いています。その時の決議には条約の中でボランタリーもあり得る、というちょっと緩めた書き方にしており、条約化の交渉を開始することには不満を持つ国もありながらも一応合意したという感じになっています。

——水銀の条約化については、各省からは反対などはなかったのでしょうか。

○早水 条約化が決まった当時の頃は分かりませんが、私になってからは特段なかったと思います。基本的には日本は水銀の対策が進んでいたからだと思います。

——2010年から2013年にINC（政府間交渉委員会）が5回行われましたが、全体の流れの中で、また地元との関係で、環境省あるいは日本として注意していたこと、大変だったことなどはありますでしょうか。

○早水 私は POPs 条約の交渉の最後のところに関与していて、POPs と水銀は結構似ているので、前の経験を思い出して、2つ心配しました。

1つは、日本は水銀対策が進んでいるわけですが、条約交渉は結構理念的に進む可能性があるのですが、実際にできるかどうかあまり考えないで条文が決まっていくこともありますし、条文上日本の技術が読めなくて他の国の技術だけ読めるということが起き得るので、日本が行っている対策がちゃんと位置付けられるようにしなければいけないという点です。このため、特に水銀を使用した製品や製造プロセスについて、日本がリードして、産業界にも参加してもらって技術的な情報を基に規制対象を整理するようにしました。

2つ目は、大気の話で、POPs 条約のときに BAT（Best Available Techniques、利用可能な最良の技術）/BEP（Best Environmental Practices、環境のための最良の慣行）というコンセプトが入ったのですが、日本は排出基準をリスクベースで決めますので、BAT/BEP とコンセプトが一致しているのかどうかよく分からないところがありました。そうすると、BAT/BEP の適用と条文に書かれたときに、日本は排出基準があるからいいという説明が難しいので、POPs 条約では、BAT についての義務の履行のために排出基準を使用してもよいと条文に書いてあります。それと同じような条文を水銀でも入れなければいけないかもしれないと考えました。（注：結果的に水俣条約では条約の条文ではなく国内法（大気汚染防止法）の改正で対応した。）

このように、技術と制度との両方で、日本がやっていることを位置付けるということに気をつけて交渉したつもりです。

◆ 水俣条約の前文

——条約の前文（preamble）に水俣病の経験が盛り込まれていますが、どういった経緯で盛り込まれているのでしょうか。提案した文案と成文が異なるとのことですが、どういった交渉経緯でこのようになったのでしょうか。

○早水 前文はいろいろと条約の背景を書くところですので、当然水俣病の話も1行は書くだろ

うし、その文言は日本から提案した方がいい、ということで提案しました。

前文の中に盛り込む文章として最初に日本から提案したのは、3点あります。まず、水俣病は水銀の不適切な管理で生じ、対策が遅れたことを認識するというのが第1点。それから、この惨事を繰り返さない、国際的に汚染防止を進めるという点。最後に地元で環境に優しいコミュニティにするための努力を推進することを決意するという点です。

前文というのは、例えば予防原則とか、汚染者負担原則とか、過去の合意に照らしてとか、いろいろと書くのですが、その交渉が行われたのは最後の方でした。

徹夜交渉の最終日、水銀の放出、貿易、製品など、難しい幾つかの条文がパッケージで、少数国で議論されていました。当時、日本はあまり問題点がないので、そこに呼ばれていませんでした。多分、中国、インド、アメリカ、EUなどが議論していたと思います。それで、最後に、幾つかの条文と前文が



早水 輝好 氏

パッケージで提案されました。それを見たら、日本が提案した文章のうち2つ、対策の遅れを認識するという点と、地元の努力という点が落ちていました。

対策を遅らせてはいけないというメッセージも、水俣市の努力についても、本当は前文に入れたかったのです。何とか変えてくれということも言いましたが、もう駄目だということだったので、外務省の課長と相談して、案が示されるプレナリー（全体会議）の場で発言し、前文は今こうなっているけど、こういう点も大事だという日本の思いを伝えました。

もう一つ、外交会議のときに条文の採択と併せて行う決議というのがあり、その中に、慣例として Tribute to the Government of Japan という開催国への感謝の決議があるので、ここに入れようということにして、ほぼ提案どおりに入れてもらいました。ここに実は大事な話を書いてあって、地元の人たちが、長い間、水銀汚染による影響で苦しんできたということ、地元で環境に優しいコミュニティにするために頑張っているということをよく考えて、国際的な社会はこういうことを繰り返さないように教訓をちゃんと学びましょうという、条約の前文に入らなかった内容を外交会議の決議に入れて、水俣の方たちの思いを入れました。

◆ 水俣条約の名称の提案から決定まで

——水俣条約という名称を提案することとなった経緯と、当時の地元の反応を教えてください。

○早水 2010年6月から条約化の交渉が始まりますが、条約には採択する外交会議の場所の名前がつきますので、名前をつけようと思えば早いうちに外交会議を誘致すると決めなければいけ

ません。2011年1月のINC2（第2回政府間交渉委員会）を日本で開くことは大体決まっていたので、そのときまでには外交会議を誘致して水俣という名前をつけるかどうかを判断する必要がありました。UNEPからは、むしろINC1（第1回政府間交渉委員会、2010年6月）ぐらいの時点で、外交会議を誘致するならばと行ってほしいという話がありました。

既にスイスが外交会議の誘致に立候補しているという話を聞いていましたので、最初の方で申し上げたように、まず省内で水俣の担当の方たちから条約に「水俣」の名前をつけることにGoサインをもらい、それを受けて2010年3月に私が非公式会合の際にスイスと交渉しました。

「日本は外交会議を誘致して水俣という名前を条約につけたいと思っているので、ジュネーブ開催を譲ってほしい。」という提案をしたところ、スイスは快諾して譲ってくれました（INC5の誘致に変更）。

そういう流れの中で5月に鳩山（由紀夫）首相が水俣病犠牲者慰霊式に出席するために地元に行くという話が重なって、水俣条約という名前をつけたいという提案をするという話になりました。それを受けてINC1で外交会議の誘致と「水俣」の命名提案を表明したわけです。

私もその後地元とお話をする中で、熊本県知事や水俣市長ともお会いしましたが、お二人とも前向きだったと受け止めています。

地元では、様々な団体から賛否両論の意見をいただきましたが、そのような中で、水俣病資料館語り部の会が議論された上で賛成の声明を出してくれました。これは個人的にはうれしかったです。

——水俣条約という名称を提案しようと考えたきっかけ、理由は何だったのでしょうか。

○小林 私も想像するしかないですが、水俣病を風化させないというか、水俣に対して国内外の関心を持ってもらうということが一番大事なことだと思います。

○早水 国際的には、条約の名前は採択した場所の名前がつくのが慣例になっていて、名前と中身はあまり関係ありません。ただ、PIC条約（国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約）については、ロッテルダムは港だから貿易問題は関係あるかもしれませんが、POPs条約も、スウェーデンはもともとPCB問題の発祥の地だから、全然関係ないわけではありませんが。全く関係のない名前よりは、そういう問題が起きて対策が必要だったという事例が名前となった方が、対策を進めるとアピールできるから、水銀条約に水俣の名前を冠するということは意味があると聞いたことがあります。

——「水俣条約」という名称を提案することは、省内外の調整も含めて、すんなり決定したのでしょうか。

○早水 各省と名称について調整した記憶がないので、誰も反対しなかったと思います。

——国際的には「水俣条約」、*Minamata Convention on Mercury* という名称はどのように受け取られていたのでしょうか。

○早水 国際社会は「Minamata」と名付けることで水俣を繰り返さないという、対策をちゃんとやらなきゃいけないという思いを表すことができるということで賛成でしたし、前文についても、そういうことをちゃんと入れるという点については、どこの国も反対はしていませんでした。

○小林 水俣や熊本の会議に参加しましたが、皆さんすごく喜んでいたという印象がありました。水俣には大きな会議場も泊まる場所もないので、会議は熊本でやっているのですが、熊本条約にしようという声が出なかったというのも面白いなと思います。

○早水 名前を外交会議の場所につけなければいけないという規則があるわけではないので、その解釈は柔軟にできます。ただ、全然関係ないというわけにもいかないなので、水俣で開会記念式典を開いて、名前をつける権利を持たせるという工夫をしました。

——INC5 の前に市議会から名称に反対する意見書が出されたとのことですが、それを受けて、地元とはどのように調整されたのでしょうか。

○上田 最初、早水課長から引継ぎを受けた夏の時点では、こういった反対の話というのはほとんど聞いていませんでしたが、秋ぐらいに、市議会が反対をしているという話を聞きました。企画課の大倉課長補佐が中心になったチームが地元アプローチしていて、大倉補佐から本件の相談を受けて、関わり始めました。

市議会では、約半数の議員が命名に反対して、その決議が出てきました。このため、これらの議員に御理解いただこうとアプローチを、私から水俣という名称をつけることの意義について話して、外交会議を開くときに水俣での時間を長くして、市民が参加してみんなでやったという形にすることの重要性を強調しました。あと、私は広島生まれなので、ローマ字の *Hiroshima* というのは格別な思いがあって、広島は国際協力や平和教育を一生懸命やっていることに触れ、水俣もぜ



今も街角にある「水俣病」の名称を嫌う看板
(小林 光 氏 提供)

ひそういう思いで前を向いていくという一つの象徴としてほしいといった話をしました。こうした水面下のやり取りを経て、最後は市議会の公式な場に呼ばれて、当時の早水企画課長と私で水俣に行き、名称の意義などを説明し、市議会の了解を得るプロセスを終了することができ、その後は、外交会議を水俣で、どういう形でやるのかという話に移っていました。

当時、大倉補佐が、「もやい直し」で地域の活性化というのを本腰入れてやっていました。例えば肥薩おれんじ鉄道で環境の観点を取り入れた食堂車を走らせてみようとか、温泉宿も少し環境に配慮したのやってみようとか、予算も取ってきて、地元のために大倉補佐が随分汗をかいてきたというのは、これまでになかった取組で、その点が市の関係者に評価してもらったのだと思います。環境省から職員も市役所に出したりして、市民の意識とのずれが縮まるような地道な努力も功を奏したのだらうと思います。最後は、外交会議で各国の交渉団が水俣に来たときに、みんながいろいろ地元の食材を持ち合わせておもてなしをしましょうとか、なるべくそういう市民参加の形をやったのもよかったと思います。

国際的に見たら何となく水俣条約という名称がいいかなという雰囲気があって、外交会議というプロセスと地域振興の取組を組み合わせることである程度まとまる形になったのかなと思っています。

——そのほか、条約の名称に関するエピソードはありますか。

○早水 実は、最後の INC5 の最初の全体会でケニアが手を挙げて、「名称に反対だ」と言いました。それでびっくりして、休憩時間にケニアのところに行ったら、「ナイロビに事務局を置きたいのに、日本に持っていかれるのは嫌だ」と言ったので、「日本は事務局を誘致する考えはないから、名前と事務局は別だ」と話しました。「オーケー、オーケー、分かった、分かった」と言ってくれました。それで各国・各地域も賛成となりました。



INC5 で合意に拍手する谷津地球環境審議官（当時）と早水氏（写真提供：共同通信社）

これは後で聞きましたが、最後に名称と共に条約を採択する場で、（私の席からは見えなかったのですが）後ろの方の席にいた NGO が手を挙げて発言を求めたらしいです。だけど、議長は、これは国が決める話だから（注：NGO は議論には参加できるが議決には参加できない）ということで、反対ないねと言って採択したと聞いています。議長も含めて、各国が水俣条約という名称をつけることを非常に好意的にとらえてくれていたということだと思います。

◆ 熊本・水俣での外交会議

——外交会議を地元で盛り上げようというお話がありましたが、外交会議に向けた地元との調整や、外交会議自体の水俣での様子を教えていただければと思います。

○早水 私のとときに外交会議の大まかなスケジュールは決めました。最初の2日の準備会合を熊本市で開くのですが、UNEP 事務局によると、その決議などを翻訳するために、外交会議までちょうど1日空いた方がいいということでした。それなら、その空いた1日で水俣に行こう、水俣で患者さんとの交流もあった方がいいよねという話をしていました。

○上田 私が担当していたころ、外交会議開催の準備のための「水銀条約外交会議熊本県推進協議会」において、どんな催物で、どんなお土産を持っていってもらったらいいかというのを、いろんな人がわいわいがやがや議論していました。上から話が降ってきて参加するのではなくて、自分たちで作るという雰囲気が見られたのが、印象深いです。



上田 康治 氏

あと、そのときの国水研（国立水俣病総合研究センター）の総務課長が、国水研の本来業務に加えて、外交会議の細かいところを、企画課のチームと一緒に詰めてくれたのも本当に助かりました。私も週に1回ぐらい熊本県と水俣市と電話会議を行って、ロジを1個ずつ詰めていきましたが、水俣のチームは国水研の職員が市役所を走り回ってうまくまとめてくれていたのかなというふうに思います。

○小林 外交会議の出し物については随分前から議論していたのですが、小学生の踊りがとてもよくて、すごく海外の人にも受けていました。市長の挨拶もよかったですし、とても評判のよい会議だった。すごく住民の人に歓迎されている感じで、いろんな患者団体の人も出てきて一生懸命やっていたので、皆さん前向きにとらえて取り組まれていたのではないかと思います。

◆ 水俣条約の名称の意義

——水銀に関する条約に「Minamata」の名が冠された意義はどのようなものだったとお考えでしょうか。

- 早水 水俣条約という名称の意義は2つあって、当然水俣病を繰り返さないという決意を示し、対策に取り組むという国際社会の意思を示すという意味がまず1つ目。それから、これを機に地域振興で新しい社会を作っていこうとしているということ、水俣市もアピールできるということが2つ目だと考えています。
- 小林 私は、水俣という問題がローカルな問題でなくて、国際的に客観的に考えられるスキームというか合理的に行動する枠組みになるという意義があると思います。
- それから、私は、おとしぐらいにアメリカの大学で1年教えていたのですが、化学の授業で水俣病が出てきます。一步間違えるとこういうことがある、化学とはそういう力があるということも出てくるわけですが、水俣病の教訓はそういう意味で非常に教育的な意義の高いものでもあり、水俣という名称のついた条約があるということは客観的な価値を一層保障するということもあって、環境教育や環境リテラシーにも貢献をしているのではないかと思います。
- 上田 私の受け止めですけど、ローマ字で「Minamata」というのは、地元の人にとっても前向きに受け止めることができるのではないかと期待したいです。水俣という漢字を見ていろいろ思い起こす人がいる中で、新しいもやい直しから始まって、地域作り、まちおこしに取り組んでいる動きを、胸を張って言える一つのきっかけになってくれるといいと思っています。

— 了 —

話し手 上田 康治 氏 環境省大臣官房政策立案総括審議官（2021年7月より内閣官房内閣審議官（併）環境省大臣官房地域脱炭素推進総括官）

1989年 環境庁入庁、2017年 環境省大臣官房秘書課長、2018年 大臣官房審議官（水・大気環境局担当）、2019年 大臣官房審議官（総合環境政策統括官グループ、地球環境局等担当）、2020年 大臣官房政策立案総括審議官。

小林 光 氏 東京大学先端科学技術研究センター 研究顧問

1973年 環境庁入庁、2006年 環境省大臣官房長、2008年 総合環境政策局長、2009年 環境事務次官、2011年 退官。

早水 輝好 氏 国立研究開発法人国立環境研究所環境リスク・健康研究センター プロジェクトアドバイザー（2021年4月より一般社団法人土壌環境センター副会長）

1983年 環境庁入庁、2014年 環境省大臣官房審議官（水・大気環境局、放射性物質汚染対策等担当）、2015年 内閣官房内閣審議官（併）環境省大臣官房審議官（水・大気環境局、放射性物質汚染対策等担当）、2017年 環境省水・大気環境局長、2018年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

< 思い出の品 > (早水 輝好 氏 提供・談)



条約の本文の冊子（写真左）

外交会議の時に配られたものです。冒頭に石原大臣の言葉も掲載されています。交渉参加者は記念に他の人のサインを集めていて、私も何人かに頼まれたので、水俣に一番関係がある製造プロセスのページにサインしました。自分の分は何となく気が引けてサインを求めなかったのですが、一緒に交渉した人のサインをもらっておけば良かったと今にして思います。

INC5 の時にスイス政府が用意したおみやげ（マフラー）（写真左）

帽子とセットで、色が選べたので日本ではあまりなさそうな色を選びました。マフラーに描かれている魚は、INC2（千葉）の時に国際 NGO が某芸術家に依頼して用意した交渉のシンボル像。水銀で魚がこんなになったと言いたいのでしょうか、初めて見たときにはびっくりして、水俣の人から何か言われなかとひやひやしていました。最終的に外交会議の時に UNEP のシュタイナー事務局長から宮本水俣市長に像が渡されて、今は水俣病資料館にあると思いますが、誰からの批判も聞いたことがなく、正直ほっとしています。

外交会議の時のコングレバッグ（写真右）

当然くまモンが登場していて、その後に役所でよく使ったので表面の文字とかがはがれてきて、くまモンがはがれないうちに引退させました。記念品として保存しています。

地域循環共生圏（2014年）¹

話し手 中井 徳太郎 氏

◆ 環境との接点

僕は1985年に大蔵省に入省していろいろな仕事をしていたのですが、1992年からエジプト大使館、イギリス大使館に2年ずつ出向させてもらって、休暇なんかを使って30か国ぐらいろいろな回ったりして、グローバルな見方をした。エジプトには紀元前3000年からのピラミッドが残っているとてつもない古代文明があり、そのイメージを持ったまま、今度は産業革命が興ったイギリスに行って近代文明に触れた。そういう中で日本は何なのかとか、どういう立ち位置なのかということを常に考えるようになり、地球全体のことや、調和とかというイメージがある中で、1997年に日本に帰ってきた。

1998、99年と主計局で農林予算をやらせてもらった。食にまつわる産業をつかさどって、国としての施策、しかも予算をつけるという立場だった。人間は食で体が成り立っているわけで、そういう意味からいって、農業って当然、人間や環境にいいことなんだろうっていう素朴なイメージを持って農業予算に当たった。僕は農業公共予算の主査ということで、例えば諫早湾の開拓事業はもう進行した後で、それをどうしてけりをつけていくとか、中海干拓事業とか、農道空港とか、農業予算が無駄使いされているとか、化石燃料をがまん使って、農薬を使って食を作っているとか、そういう実態がある中に政策があって、そこに予算を国として流している。そういうのがおかしいということで、「循環型農業」という言葉が出てきた。完全に有機農業まではいかないけれども、自然と調和した農業がもっとあるべきだとか、そういう声が出始めたが、それは農業政策上は主流にはならず、まだちっちゃい声という感じ。土地を改変し、自然を改変するという公共事業をずっとメインでやってきた農水省の政策がある一方で、一部には棚田を保全するとか。だから、新聞の一面では諫早干拓でたたかれて、中のほうを見ていくと、棚田百選とかいって褒めている、その両方をやっているのが僕の担当の農林水産省の構造改善局というところだった。自然もぶっ壊すけれども自然を守っているみたいな、そういうまだらなところが出てきている中で、環境とか自然との調和というイメージを持って、このままではいかんというのは、20世紀の終わりに、仕事に携わりながら持っていた。

主査を卒業すると、課長や主計官になる前に海外や地方に行く機会があるのですが、僕の場合、富山県に3年間、出向させてもらった。富山は農業県なのですが、産業県でもある。都

¹ このインタビューは、2021年4月27日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

会に向いて近代を支えてきたのだけれども、立山に抱かれたとてつもない森・里・川・海や自然の循環があって、そういうものに触れて、富山で立ち上げた仕事が、新幹線を誘致するのと、日本海学という地域学。南北逆さにする地図が富山県にはあって、日本海を起点に上に日本列島がおっかぶさって、下に大陸が見えて、朝鮮半島があって、輪になっているように見える。ある種、地中海のようにも見えるし、陸域が海を挟んで全部連なっているというイメージの地図があった。これは日本海国土軸といって、富山県が日本海側にインフラを引っ張ってくるために、僕が行く5年前ぐらいに作った地図だった。20世紀から21世紀が変わるときに、視点として、循環し、かつ、地域が共生しているイメージ、そういうのが見えるので、そこから新しく地域のことを考え直しましょうという地域学を日本海学と称して立ち上げた。

言ってみるとそのときから、循環と共生と海の視点で、21世紀を地域の視点でグローバルなところまでいくような、そういうものの見方を立ち上げて、自分の足元を見つめながら循環や共生をテーマに、温故知新というか、過去からの交流をひもとくとか、現在の地域の共生、自治体の連携の在り方を図るとか、いろいろな産業や技術の展開を図るとか、そういうことをやりましょうという、ある種、大きなフレームワークを提示することをずっと仕掛けたのです。そういうことがあって、環境という視点が必然的にしみついたというのを21世紀に入るぐらいまでずっと引きずりながら役人をやっていた。

富山県で触れた地域学という視点は非常に大事な視点で、財務省に戻ってきても、官房の広報室長になって仕事が替わったからやること変えて、はい、知りませんというわけにはいなくて、富山の取組には県のアドバイザーでも関わったし、NPO的なものを立ち上げて、日本海学の活動をずっと続けている。日本海学というのは富山発の日本海全体の動きではあるのだけれども、首都・東京の財務省ということはどうするかといったときに、ものづくり生命文明機構というNPOを立ち上げることになるのですが、循環と共生というテーマで21世紀の文明社会を切り開きましょうという視点なのです。

◆ 外から見た環境省

環境省をどういうふうに見ていたかという、僕が海外から帰ってきた頃はCOP3、京都議定書の盛り上がりのときだったので、公害問題から立ち上がったちっちゃな庁が、何か毎日、新聞を賑わすようなすごいことをやっているなというイメージは持っていました。

2000年代に入ってから、富山の出向経験があるとか、富山出身だという環境省の職員がいて、県の立場で陳情に行ったりした。日本海学を立ち上げたときに、ちょうど北西太平洋地域海行動計画(NOWPAP)という国連環境計画(UNEP)関連のプロジェクトで、国連の機関を富山県に誘致したのです。韓国の釜山と共同誘致に結局なったのだけれども、富山では結構、環境省とのお付き合いがあるというのを認識しながら、財務省に戻ってきた。

それで、財務省の主計官という形で農林予算担当に戻ってきたときに東日本大震災が発生して、とてつもない被害の中で、1万5000人以上の貴重な尊い命を失い、まだ不明の方もたくさんいる

というところで、100年分以上ある三陸の津波のがれきの処理を最終的には環境省がやるのだと
なって、一方で、原発事故の放射性物質による汚染からの環境再生をどうするのだという議論も
あり、環境省って大変だねと思っていたら、自分が環境省に来ることになった。

◆ 環境省に来てから

来たときはもうバタバタで、除染特措法を作る、作らないで、当時の秘書課長が法案担当で法制局に通ったりしていた。役所として大蔵省、財務省みたいな非常にきっちりとした組織から環境省に来てみると、とてつもなくカルチャー的には違うわけで、例えば僕は総政局（総合環境政策局）総務課長をしていて、秘書課から届いた人事の内示がおかしいなと思って秘書課に行ってみたら、課長は法制局に行っているのではありませんとかいう話で、そういうノリなんだなど。東日本大震災でバタバタしている



中井 徳太郎 氏

し、僕も緻密に詰めるほうじゃないので、とにかく世の中の変化に必要な迫られて対応していて、自転車操業で回っているということが大事で、回す、回っているという状況をとにかく確保する。そういう発想に切り替えると、自分も結構、性が合っているなという意味で、えらく環境省になじんだという感じなのです。

環境省に来たときは、東日本大震災のドタバタで、それに原発事故があって、原子力規制委員会を作るといった話もあったし、まずはマイナスになったところをどう立ち直すのだというところの前面に立った環境省が、人的にも予算的にも、もともとすごく小さなところが一気に1兆円の予算に広げてやっていく。大きく言うと、そういうマイナスからゼロに持っていくプロセスは数年かかる大変な話ではあるのだけれども、それだけではなくて、やっぱり東日本震災のメッセージって大きく人類社会に問いかけているというイメージはあったんです。ここでやっぱり本来あるべき健康状況に転換するという発想で、この問題を捉えなきゃいけないというのは強く思っていた。だから環境省で究極実現したいというのは、従来からやってきたような循環とか共生とかというテーマで、サステナブルということを究極追求する経済・社会の在り方を、21世紀、もう人類社会がおかしいから、日本発で何とかしたいという思いがあった。

環境省に来たすぐの2011年は、バタバタの中だったが、ちょうど第四次環境基本計画を作っている年で、2012年の春に閣議決定しているのだけれども、その中に、低炭素社会と資源循環政策と自然共生、これを統合的に達成すべきという方向感が書かれ、温室効果ガス80%削減という努力目標が初めて公式の閣議決定文書に入ったという端緒があるわけです。

◆ 「地域循環共生圏」が生まれた経緯

武内（和彦）さんが2013年に中環審の会長になります。僕が東大に出向して総長補佐をやっていたときの上司で、国際担当の国際室長というのが武内さんで、よく知っていたのです。大きく経済・社会が震災というものを踏まえてサステナブルに変わっていくというところをどう発信するかという問題意識は武内さんにも伝えていた。環境省の中では、とてつもなく象徴的に言うと、80%CO₂を減らすといっても、我慢して息を止めて減らすなんてできないので、経済・社会の仕組みを根本的に変えるという、環境・経済・社会というのが一体であるという統合感を議論していた。環境省が震災復興で1兆円以上の仕事をする中で、次のステージになるところはここだなと僕は思っていて、一方で武内さんもそういう大きな発想をちゃんと五次計画（第五次環境基本計画）に向かって出すというようなこともあった。僕は総政局総務課長の次に会計課長をやって、秘書課長をやっているのだけれども、秘書課長のときに環境政策官という名前をつけて何でもやりなさいみたいなことになっていて、五次計画に向けての社会のあるべき、マイナスからゼロだと、ゼロからポジティブに行くような構想を作り始めたわけです。循環分野には地域循環圏という循環型社会形成推進基本計画で言っている概念があるし、自然のほうは生物多様性戦略含めて自然共生社会という概念になっているという中で、温暖化はまだ当時は低炭素ということだったけれども、四次計画で80%まで入っているし、やっていこうと。そういうものを統合的なアプローチの切り口に、四次計画では目出しはしてあるけれども、できていないところを詰めていくという文脈で、2013年くらいから動いたわけです。武内さんにも打診して、中環審のテーマにあげようという話になって、部会長会議をやって、総会で議論して、2014年の夏に意見具申ということになった。

この自然共生、循環、低炭素が合体したところに、地域の現場という視点が入ってくる。その辺もよく議論したのです。環境省は公害行政から始まって、やっぱり市民目線、生活者目線でやっている行政の立ち位置があって、一方で経済の供給サイドの産業政策は経産省がある。予算については、復興予算以外にも温対税（地球温暖化対策のための税）が導入されて、それをどう使うか。温対税を入れるということ自体、実は産業界が反対しているのを入れたのだけれども、それは自治体から入れてくれという声を上げていったということがあって、やっぱり地域、自治体、そこが環境省のフィールドだなというのは2011、2012年の時点でもう明確に出ているのです。そういう意味で地域というのが入って、自然共生社会と地域循環圏を合体すると地域循環共生圏となった。これは、当時総政局にいた部隊がかなり下書きしてくれた。

◆ 「森里川海」との関係

森里川海は、僕が環境省に来たときにはあった言葉です。三陸復興国立公園の背景概念で森里川海みたいなことを環境省の自然環境局が言っていた。他方では「森里海連環学」とか、「森は海の恋人」とかもあり、僕らはNPOベースで「森里海」という言い方をしたのだけれども、環境省

に森里川海があったので、もうこれでいこうという感じで、地域循環共生圏という自然共生、低炭素、資源循環を統合した経済・社会のイメージというのをベースに、それがサステナブルなのだ。サステナブルというのは、この3つが全部統合されてうまく回っている状況のことなのだという概念を作ったときに、やっぱりベースにあるのは自然資本、森里川海だという位置づけを明確にしているわけです。

森里川海を国民運動として展開しようプロジェクト（「つなげよう、支えよう森里川海」プロジェクト）というのが、2014年12月から動くのです。その中で2016年に提言をまとめて、森里川海って国民運動ベースでサステナブルな社会、自然資本がベースになって、それに人間が関わって、自然を保全しながら利用し、自然の恵みを引き出して地域で回っていくという、そういう自立・分散、地産地消型の社会というのは、2018年の五次計画の前の段階で言っている。それを受けた形で、自然局が事務局になって、地域循環共生圏構築事業という予算を取って、全国何か所かでやって、そういう事業が先行しているのです。

2012年度から温対税が入り、段階的に増えていく中で、税収はバイオマスの利用には使える一方で、木を切ることは使えないということで、政治的な動きもあった。環境省としては森里川海プロジェクトを立ち上げるという話もしてきて、結果的に森林環境税はできたのだけれども、森林環境税との直接リンクというよりは、もっと大きい地域循環共生圏の文脈で、森里川海プロジェクトを真の国民運動にしたいというのがある。

◆ 「環境・生命文明社会」との関係

僕が作った言葉と言えば、「環境・生命文明社会」です。生命体としていろいろなものがネットワークして生態系を作って、人も微生物も森も木も野生生物も、そういうものが織りなしている状況が健全で続いていくというイメージがあって、だから生命という文脈を入れないと、次のサステナブルは語れないだろうと、いまだに僕は強く思っているのだけれども、生命という言葉はどうしてもこだわって入れたい。富山から東京に帰って立ち上げたNPOのものづくり生命文明機構は、そういう生命文明という発想を持っているのです。その辺もヒントにして、全体が生命生態系システムのうちであるということを感じて、時代に変えなきゃいけないという強い思いがあります。

具体的な施策を打ち出すとなると、2014年の意見具申の時点では、環境省がハブになって、いろいろな各省の施策ともリーチをかけながら変えていきますという連携をうたっているのです。地域ということ自体がありとあらゆる、インフラから健康施策から商業施策から全部を持っているわけで、そういう状況で環境省がコンセプトを出しながら、自治体や本省ベースでの各省と連携するという。それが出たときには、ネットでは、環境省殴り込み、宣戦布告みたいな記事も出たような気がしたけれども、端牌で環境施策を何となくやっているというよりも、経済・社会のど本流だという発想で、みんな発想を変えろというのは僕の号令なのです。そういう意味で生命系のシステムというのは、僕はいつも人の体に例えて言いますが、37兆個の細胞が1

個1個全部活性して、要するに毛細血管で循環しながら、神経系統の電子シグナルでネットワークを張っていると。かつ、細菌データも、腸内細菌を含めて1,000兆個以上の細菌と共生しているわけだけれども、37兆個プラス1,000兆個という生き物の集まりが自分だと。1個1個の細胞が生命発生以来の情報を秘めたDNAを持って、命の織りなしたものなんだという発想を持っていて、その視点でもう当然ボトムアップ型なんです。上から目線じゃなくて。1個1個がみんな頑張ろうよという視点で。そうすると自立・分散って生命システムの本質だと僕は思っていて、当時、岡山の例とか出しながら、地域で回していけばお金も潤うし、雇用もできるでしょう、地域資源をうまく使ってやっていけばいいでしょうみたいなのが出てきたころだと思うし、そういうのとも呼応しているわけです。

◆ 持続可能な開発目標（SDGs）との関係

この地域循環共生圏の構想は2014年の意見具申だから、環境省は、SDGsの前に環境・経済・社会の統合的なイメージを持っていたというのは事実で、SDGsができたからそれを取り入れたわけではないのです。そういう大きく文明社会を変えるんだぞという背景には、東日本大震災でとてつもなく人類の見直しが迫られた中で、これだけ被害が、犠牲者もある中で、やっぱりそれを受けて一歩いいものにしたいじゃないかという気持ちがあったわけです。

◆ 地域循環共生圏の具現化と国内の広がり

第五次環境基本計画を作ったとき、「でんでんだいこ図」（図1）という、農山漁村と都市とで、その背景に森里川海があって、農山漁村と都市とがかみ合って連携するという絵があったが、それだけではシンプル過ぎて、もっといろいろ、町のインフラの在り方とかエネルギーシステムの在り方とか移動システムの在り方とかライフスタイル全般とか、どういうふうに地域循環共生圏の文脈で落とし込むかという話になって、曼荼羅（図2）づくりになった。

曼荼羅ができて、これを地域地域で自分に落とし込んでよというキャンペーンを始めるわけ。地域循環共生圏を環境基本計画の政策のど真ん中に閣議決定までして位置づけて、これでやるってなったときに、環境省がどうこれを進めるかという議論になったのです。曼荼羅を各地域で共有してもらって、地域の固有名詞というか、リアルに地域循環共生圏の要素を落とし込んだものを地域で持ってもらうって、補助メニューを入れて、自治体に手を挙げてもらうって支援する。並行して、地域循環共生圏づくりプラットフォームを作り、これを仕掛けましょうということ。

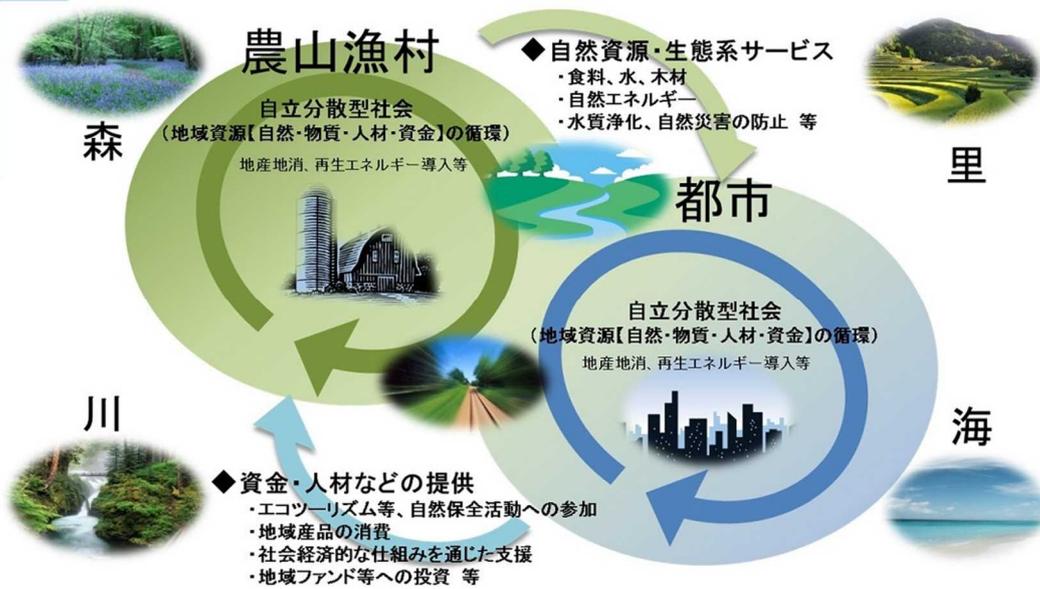


図1 地域循環共生圏のイメージを示した「でんでんたいこ図」



図2 地域循環共生圏の様々な視点をすべて落とし込んだ「曼荼羅」

先行地域としては、いくつかのパターンがあって、真庭市が森林パーツとか、小田原市みたいに中堅都市バージョンとか、北岩手13市町村の広域での横浜市との連携型だとかあるが、この地域循環共生圏に脱炭素というフックが、なかなかかかりづらいことがある。エネルギーを真正面からやって、地域を脱炭素化するということが今、急遽すごい大テーマになっている。他方で、エネルギーに触れない地域循環共生圏の曼荼羅のパーツをやっているという事業もある。地産地消型の観光をやろうとか、自然再生型の干潟を使って何かしようかとか。それも地域循環共生圏の一部でいいのだけれども、今このCO₂が減るというメルクマールに沿った展開というのを環境省がぐっと押さなきゃいけない局面で、地域のインフラや、移動や、エネルギーや、食など、ありとあらゆるものが脱炭素化していくというときに、環境省がハブになって、政策を集中投下して動かせるか。2014年の構想が本当にリアルに2050年カーボンニュートラル、そして新たな中期削減目標として、あと9年で(2030年度に2013年度比)46%って打ち出したから、これがかじ取らなきゃいけない役所だという、とてつもなく重い。国・地方脱炭素実現会議のアウトプットというのは、カーボンニュートラルというフックをかけてダイナミックにしていく、対策のステージを上げているということで、今までやってきた蓄積のところも何とかついてきてもらいたいところはある。一方で、エネルギーにリーチがかかっていないようなところでも、それはそれで立派な成果を出しているのだけれども、カーボンニュートラルの風を1回浴びて、もう1回全体がバージョンアップするように。今まで作ってきたプラットフォームは生きるのだけれども、国・地方脱炭素実現会議のアウトプットたるプラットフォームは、それこそガツーンとバージョンアップしたイメージになるわけで、本当にそれがバージョンアップして動けるかという問題なのです。環境省が46%削減を引っ張っていけるかという真価が問われる。やればやるほど難しいのだけれども、やりがいはある話なので、しっかりやりましょうよということに尽きるのです。

◆ 海外への展開

CO₂が減って、資源循環がうまくいき、自然も豊かで、その中で生き生きと生きているというのは世界に押しなべて必要な姿で、誰も多分、否定できないと思っていて、地域循環共生圏というのを作ったところから海外に展開していくイメージはあった。海外まで本当に広がると、世界中が環境・生命文明社会になるという、かなり広いイメージなので、アジアやASEANの中で、地域循環共生圏を英語にして、インドネシアのバリの会議に出したりしているのです。最近、より効果的だと思うのは、自然の生物多様性の文脈でやってきたSATOYAMAイニシアティブを地域循環共生圏のバージョンアップという形で出していったらいいなということ。都市空間であろうが何であろうが、自然と人が調和して、技術を使って、地産地消型で、自然調和型でやっているライフスタイルであり、地域でありというイメージを、世界に浸透している言葉も使いつつ展開するということだと思っています。

◆ 地域循環共生圏の次のステージ

1つ僕がこだわりたいのは、環境・生命文明社会という名前そのものを維持するかは別にして、次のステージで全てが生命システムであるというところ。組織の在り方を見ても、機械を軍隊的に動かす系列の上下システムではなくて、1個1個の細胞が生きているという意味でのネットワークであるティール組織型というか、そういうのがDXの世界でも合った組織の在り方だし、生命体として、それぞれが創発的にポテンシャルを開花して、みんなが全体感を持ちながら自分の持ち味を本気でやると、全体も調和してよくなっていくようなこと。全てがつながってビッグデータに全部アクセスできるのだから。そういう時代というのは、一人一人の生命パワーというかポテンシャルが開花するように自分が研さんしていくということ。物質循環を効率化するという循環のイメージって非常に分かりやすいのだけれども、それにエコロジカルな発想で生命体として共生しているということがどうしても欲しいなと思っているんです。だから、地域循環共生圏の英訳としての「サーキュラー&エコロジカルエコノミー」っていい言葉だと思っている。そして、共生というところを解きほぐしてほしい。やっぱり神羅万象全て命を持ってみたいな、そういう日本人の精神観をベースにして、みんなが腑に落ちる社会像、文明の在り方というところ。何がサステナブルなのかはまだまだ深める余地があって、ヒントとしては地域循環共生圏と環境・生命文明社会ってとがった概念を出していると思うけれども、そこを深めてほしい。DXが進み、AIが進み、そういう中で、人、生命、そういうものの在り方、本質が問われているのです。

— 了 —

話し手 中井 徳太郎 氏 環境事務次官

1985年 大蔵省入省、2016年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2017年 総合環境政策統括官、2020年より現職。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)

パリ協定の締結（2015年）¹

話し手 高村 ゆかり 氏 ・ 田中 聡志 氏

同 席 大井 通博 氏

◆ 気候変動の国際交渉への関わり

——皆様は、いつからどのような形で気候変動交渉に携わり、気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21²）（パリ、2015）に、どのような立場、役割で御参加されましたか。

○高村 気候変動の交渉に関わるようになったのは、京都議定書が合意された後、遵守手続が交渉議題になっていた頃です。もともとオゾン層保護のモントリオール議定書の遵守手続など環境条約の順守を自分の研究テーマとして研究していたのですが、加藤久和先生が座長の検討会が環境省で立ち上がり、それに参加したことから関わるようになりました。

遵守手続は、当然京都議定書の規定をどう守らせるかというものですから、議定書の規定がわからないといけないということで、COP5（ボン、1999）の前の補助機関会合（SB）から参加し始め、COP6（ハーグ、2000）から参加し、その後、SB やアドホックワーキンググループを含めて全部の会合を制覇、参加しています。気候変動の交渉というのはご存じのとおり非常にオープンで、交渉もかなり透明な形ですから、外から拝見しながらこの20年間に及ぶ交渉にお付き合いしてきました。

○田中 私は1985年に入庁し、大気保全局企画課だったのですが、大気保全局でも英語の資料の翻訳といった勉強が始まった頃です。その後地球環境部ができて、気候変動枠組条約に参加して、COP3（京都、1997）を誘致するぞとなって、環境庁としても本格的に取り組み始めたと思います。私は1997年当時ワシントンの日本大使館にいたので、米国とのやり取り等から交渉の中身との関わりが出てきましたが、6月にニューヨークで国連環境開発特別総会があった時に初めて徹夜の議論に加わったのが始まりでした。7月に東京に帰ってきて、そこから地球環境部のチームの一員として京都議定書の中身の議論に深く関わり始めました。

COP3後は少し離れていたのですが、また地球局に帰ってきてワルシャワ（COP19、2013）、リマ（COP20、2014）、パリという3つの会議は地球局担当の大臣官房審議官として本格的に議論に加わりました。大臣も含めてハイレベルが参加される時にはそのサポートを当然しますし、環境省、経産省、外務省の3省を中心とする体制で交渉に当たっており、環境省としてはミテ

¹ このインタビューは、2021年2月3日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

² 締約国会議（COP：Conference of the Parties）。COP21の開催期間は2015年11月30日～12月13日。

イゲーショ(緩和策)やアダプテーション(適応策)を含めて様々なワークストリームを幅広く担当し、取りまとめていました。

- 大井 私が初めて参加したのは COP3 で、地球環境部企画課の国際ラインにいて応援として京都に行き、交渉の裏方支援をやっていました。京都から戻って、「地球温暖化対策の推進に関する法律」(温対法)の法案作成の作業部隊に配属されたのが気候変動に関わった最初になります。温対法を作った後、しばらくブランクがあってパリの OECD から戻った 2011 年 7 月に交渉官となり、ダーバン(COP17、2011)に初めて交渉官として参加し、そこからパリ(COP21)までの交渉 5 回は全部出席しました。COP の参加回数は 8 回です。

◆ 京都以降の国際交渉、コペンハーゲンショックを乗り越えて

——京都議定書では先進国のみが削減義務を負い、米国が途中脱退したため、米中が入らない枠組みでした。新しい枠組みを目指す中で日本はどのようなものを目指していたのでしょうか。

また、COP15(コペンハーゲン、デンマーク、2009)では、京都議定書以降の枠組みが合意できませんでしたが、その後、COP21 までどのような経過をたどったのでしょうか、また COP15 の教訓というのとはどのように生きたのでしょうか。

- 高村 京都議定書の採択から COP6、COP7(マラケシュ、2001)までの焦点は、京都議定書のルールを作って動かすということだったと思います。

中国、新興国の排出量が 2000 年代の半ばから顕著に増えてきて、京都議定書の第一約束期間が近づくにつれてその問題がハイライトされてきます。京都議定書の削減目標を約束した各国で規制や対策強化の議論が出てくると、削減目標を持っていない、しかも排出量が伸びてきている国をどうするのだという議論が高まってきたのが、2005 年の COP11(モントリオール)から、2007 年の COP13(パリ)にかけてであったと記憶しています。

日本が重視していたことは、米国が入れる枠組みであり、そのために全ての国が参加して、主要国が国際的な何らかの約束をするということです。ですから、2012 年までは京都議定書で行き、2013 年以降は米国が入り、新興国は少なくとも何らかの国際的な約束を持つ、そういう枠組みを目指していたと思います。2000 年代のそうした新しい枠組みの議論は、いろいろな制度のアイデアが行政や研究者の中から出てきた大変面白い期間でした。

2009 年の COP15 は本当に想定外のことがたくさん起こった忘れられない COP でした。多分どの国から参加した人も、終わってしばらくはコペンハーゲンショックでぼう然としていた。これは市民社会も同様で、コペンハーゲンの失敗でショックを受けて、その機会に離脱した NGO の人たちもいました。COP をホストするということは、国の威信がかかり、関係国との事前の調整も含めてしっかり準備をしなければならないということが教訓化されたと思います。その教訓を踏まえて COP16(カンクン、2010)以降、ホスト国、その前後の COP の議長国

の三国で連携した運営が、かなり意識的に行われるようになった。

次の南アフリカ・ダーバンで開催された COP17 では、その後の交渉の大きなフレーミングを合意し、それがパリ協定につながった。そういう意味でダーバンは一史上最長の COP でしたが一、実質パリ協定の基盤を作ったという意味で非常に重要な COP だっていると思っています。

- 田中 京都議定書は法的拘束力があり、かつ数字まで書き込んだかなりハードなもので、それで途上国は参加できず、二分化した世界が作られたわけです。排出状況から見ても、政治状況から見ても、当時はそれでよかった。しかし、その後、様々なものが変わる中で新しい仕組みを作っていかなければならないという大きな流れを感じました。

京都とパリの間の大きな空白がありましたが、そういう大きな世界的な政治状況の中で、うまく議論がかみ合っていないと、気候変動の交渉は動かないと痛感しました。

コペンハーゲンの結果は、欧米社会だけではなくて、中国や主要途上国にとっても教訓となっていて、あまり反対ばかりでは国際的な世論も国民的にももたなくなっていた。そういう中で、総論としては、全ての国が参加して実効性や意味のある枠組みを作ろうと、誰もがそう思っていたのでしょう。

しかし、各論ではそれぞれの国の利害は当然異なっていて、CBDR（共通だが差異ある責任）という条約の原則を重視する考え方、排出状況や経済社会の現状を踏まえた意味のあるものにしていこうという考え方など、様々でした。緩和、適応、実施手段等、いろいろな側面が全部絡み合い、更に島しょ国にとって最も重要なロス&ダメージ（気候変動による損失と被害）や、経済影響に対する対応なども加わり、私が担当していた3年間は、議論を進めることが大変難しかったです。さらに、国連の会議特有の意思形成方法も物事を難しくしており、途上国と先進国の対立が厳しさを増していた。交渉におけるテキストの作り方、議長の権限等で合意できず、最後まで物事が前に進まない状態が続いていた。

それで、ワルシャワからパリに向けては、米中や欧州も含めて主要国が、MEF（エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム）、G7（先進国首脳会議）、G20（20 か国・地域首脳会合）などの場で、少しずつ議論を積み重ねることで物事が進んでいったのだと思います。大きな政治的な議論があった一方で、もっと細かな、議論の仕方等とか多くの試行錯誤を重ねながら、最後は全てがうまく組み合わさっていったのだと思います。

- 大井 日本が京都議定書の次に何を指していたか、と言った時、各省いろいろな思惑があったと思いますが、政府全体としては「全ての主要国が参加する枠組み」ということで、米中が参加しない枠組みに日本が参加することは避けたかったのだと思います。

コペンハーゲンの教訓はすごくパリに生きていて、パリでは正にヨーロッパ、フランスの威信をかけて COP21 でまとめるのだということに向かっていった。

パリ協定を作る上で、特に環境省が悩んでいたのは、全ての国が参加する枠組みという部分と、その上で実効的なものを作るという部分です。京都のように外から押しつけられる目標で

は合意を得られないので、各国が INDC (約束草案)³を出すことになった。しかし、各国が INDC を持ち寄っただけで実効性ある枠組みができるのか、そういう議論がパリの最後まで続くわけです。

それから、パリの成功の要因として、過去の様々な教訓を活かしたというのがあります。それは、例えば先進国と途上国が交代で議長をやっているとまとまらなかったアドホックワーキンググループ⁴を、完全に2人共同議長制にして議論をまとめていったことなどです。

○高村 コペンハーゲンは会議としては失敗だったと思うのですが、お二人の話を聞いて、次の交渉や合意に与えたインパクトは確かにあったと思いました。

◆ COP21 に向けて

—— 日本が、2015年7月にUNFCCCに提出した「日本の約束草案」をまとめるに当たり、各省との調整などで苦労した点がありましたか。

また、COP21に向けては、ジュネーブで開催された2月交渉会合、ボンで開催された6月、8月、9月、10月の交渉会合、11月にパリで開催されたプレCOP（閣僚級準備会合）等、頻繁に会議が開催されましたが、調整が難しかった点についてお聞かせください。

○田中 まず国内の取りまとめですが、日本としてどこまで削減できるかというのを考えていく上では、（経産省の所管する）エネルギー政策との関係が一番の課題、難題です。今は、エネルギーの需給見通しとか、エネルギー基本計画なり、様々な議論に早い段階から打ち込んでいるようですが、当時はまだ、エネルギー政策や既にできている計画との整合性の問題が必ず出てくる状況だったと思います。環境、又は気候変動サイドでいろいろ議論するにしても、審議



田中 聡志 氏

会の合同部会等では、なかなか機動的に議論するというのも難しかったと思います。電源構成に関して議論することは非常に難しかったし、そもそも基本のフレームが所与のものとしてあるので、工夫できる余地は少なかった。さらに、エネルギーに関することは相手の土俵での議

³ 日本の「約束草案」(INDC: Intended Nationally Determined Contribution)は、2015年7月に地球温暖化対策推進本部において「日本の約束草案」として決定された。

⁴ アドホックワーキンググループ:「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会(ADP)」、「京都議定書の下での附属書I国の更なる約束に関する特別作業部会(AWG-KP)」、「条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会(AWG-LCA)」という3つのアドホックワーキンググループがあった。

論になることが多かったのかなと思います。

約束草案を含めて、私がやっていて一番厳しかったのは2020年の日本の削減目標で、途上国や島しょ国を含めて国際的に相当たたかれました。東京電力福島第一原子力発電所の事故後のエネルギー状況を踏まえて我々は最大限やるけれども、今できることはここまでということについて国際的に理解を得るということも大変でした。それをさらに2030年に展開していくとなると、国内で合意を得ることも、ましてや国際的に説明するのなかなか大変だったという覚えがあります。

それから、COP21に向けての様々な調整は本当に一進一退というか、毎回同じことを繰り返し、それが延々テキストに残っていく。論点が全部複雑に絡んでいたということもありますし、最初から5~6のパーツに分けて議論していて出来上がりの形が全く見えず、それぞれパーツの関係はみんな考えが全く違っていたということがありました。そういう頭の整理はしながらも、最後まで形が見えない状態がずっと続いていたように思います。

○大井 「日本の約束草案」に関連し、国際的な背景を一応説明しておく、INDCについては、できる国は2015年の第1四半期までに作成することが、2013年のCOP19におけるワルシャワ決定で決まっています、2014年のCOP20でINDCにどういう情報を含めるのかということが決まりました。従って準備期間は1年以上ありましたが、日本のINDCに実際に含める情報が固まったのは2014年末という感じでした。提出締め切りが2015年3月末だったので、外交上、提出時期についてかなりハイレベルでのプレッシャーがありました。つまり、先進国は早く出そう、そうしないと途上国にINDCを出さない口実を与えてしまうぞ、ということです。

数字に関して私が覚えているのは、日経新聞に15~20%という数字がかなり早いタイミングで出た。一方、環境省はもっと高い数字を言っていたと思いますが、最終的に両者の数字の間に落ちたということです。そういう議論の中で時々、国際的な情勢について、内閣官房に環境省、経産省、外務省の3省が集められたので、(国内削減目標の担当だった)低炭素室長とともに行って議論していました。実際に数字を積み上げるとどうなるか、そこは政府としてもこだわりがあったので、その点は低炭素室にお任せしました。

もう一つ基準年問題というのがありました。日本の今のNDC⁵(国が決定する貢献)は2013年比になっていますが、そもそもヨーロッパの掲げる目標の基準年は1990年比になっているので、この点は議論になりました。今の日本のNDCは2013年比26%となっていますが、実際に出したNDCでは、2005年比25.4%というダブル基準年スタンダードのようになっています。この件については、日本の2020年目標が2005年比で、米国も2005年比だったこともあり、2005年比でしょうという話は環境省として随分した記憶があります。でも、結果的には、震災後の日本の状況を踏まえた目標という理由で2013年比と言った方が、むしろ国際的には理解されやすかった。

COP21に向けた交渉は、本当にほふく前進でした。先進国・途上国でA案・B案を何とかまとめようと議論していると、さらにC案、D案、E案と、かえってオプションが増えていくと

⁵ 国が決定する貢献 (NDC : Nationally Determined Contribution)

というようなことをやっていたような記憶があります。

その交渉をイシューごとに、緩和、適応、資金、技術、透明性と分けて、交渉官がそれぞれ閉じた空間に入って議論するので、全体のバランスもよくわからないままページ数だけは増えていくというのが延々続いて、それはパリの1週目まで続くという感じになったのかなと思います。

◆ COP21 の現場から～前半戦

——COP21 における交渉の前半部分に関して、3点お伺いします。

1 つ目は COP21 での日本政府としての獲得目標について、2 つ目は COP21 の初日に行われた首脳級セッションの時の日本チームや各国交渉チームの状況と、この時点で交渉がまとまる見込み、3 つ目は、1 週目の事務方交渉の状況についてです。

○高村 COP19 で、COP21 の前に各国の INDC 提出を合意できたというのは非常に重要だったと思います。つまり、COP21 で一から各国の目標を議論するのではなくて、各国に準備をさせて臨ませる、パリに来る前に何らか具体的な目標の準備をして持っていらっしやいという合意ができた。また、ダーバンの合意で全ての国が参加というのが入ったのが重要だと思います。今から振り返ると、その2つがパリでの合意の基盤を作ったと思います。

もう一つは、中国、インド、米国、島しょ国も含めて全ての国の参加ということになると、京都議定書のように目標の達成に法的拘束力がある削減目標にコミットするという形では合意ができないということを多くの国が理解し始めていた。ですから、COP21 での交渉を前にして、こうした合意に向けた共通の基盤、あるいは相場観が、主要国間で醸成されつつあったと感じていました。

COP21 で、パリ協定の合意ができた1つの大きな要因は議長国フランスの采配だと思っています。その1つが、首脳を COP21 の冒頭に呼んで、この場で合意を作るぞという強烈的な政治的メッセージを出したことは、実務レベルの交渉官に対しての非常に強いメッセージ、プレッシャーとなりました。

また、交渉の状況については、1 週目はいつもどおりの、一進一退でなかなか進まない実務級の交渉が続いて、1 週目の最後でフランスが、1 週目の交渉結果を早く我々によこせ、という形に持っていった。2 週目は専ら議長国が中心となって交渉をまとめました。結果的にはこの采配は成功だったと思います。

○田中 MEF は参加者同士が率直に議論できる雰囲気、そこで相場観が少しずつ共有されていたのだと思います。一方、COP での正式の議論というのは一つ一つが難しい問題を抱えていたし、思わぬ論点がいよいよ飛び出してくるといった状況でした。

日本政府の獲得目標は、全ての国が参加する意味のあるものを作っていこうということでした。しかし、一つ一つ詳しく見ていくと、いろいろなところに論点・争点があり、例えばロス

&ダメージは途上国、島しょ国にとっては死活的に大事だし、米国にとってはここまで踏み込まれたら絶対駄目という線があるし、資金は資金で二分論（先進国と途上国とが異なる削減義務を負うとするもの）がないかとか、テキストの助動詞がどうか、といった議論があったはず
です。

高村先生がおっしゃる首脳を最初に登場させたフランスの戦略もありましたが、一方で、最初に首脳が来てしゃべってしまうとそこから後退ができないという国もありました。事務的に用意したものを最後にぼんとまとめてくれるのが普通のやり方なのに、普通とは違う手法であったし、いい面と難しい面と両方あったと思います。

1 週目は、基本的にはそれまでの準備会合の延長だし、土曜日になっても、こんな感じで本当にいいのか、とっていました。

○大井 COP21 での獲得目標は、とにかく全ての国が参加する枠組みに合意するというのが一番の目標でした。日本なりのレッドラインがあるとすれば、資金で変なことに合意しないということでした。COP21 の時、米国としては中国との間で差異化されるような枠組みや、ロス&ダメージには合意できないという話がある中で、全ての国が参加する枠組みを作るために、米国のそういった懸念を避けるため、米国に歩調を合わせるといった感じであったと思っています。

そういう中で、環境省としては、緩和の部分で各国の出す目標を基にはしながら、しっかりとした内容にしたいと考えていました。具体的には、各国が掲げた目標に向かって対策をとることまで義務にするとか、先進国・途上国を問わず各国の取組を明らかにして透明性をもたせる枠組みが必要だといった思いがありました。

田中大使がおっしゃったとおり、首脳が言ってしまったら事務方は交渉できなくなるという雰囲気が一部にあって、各国それぞれのポジションは交渉官では動かし難く、引き続きそれぞれの国のポジションを死守した結果、1 週目でさらに文章の量が多くなったという結果だったかなと思います。ただ、1 週目を閉じる時に、フランスの議長がかなり明確に ADP⁶議長からテキストを取り上げて、事務方の議論ではらちが明かないという雰囲気に持っていった。その成果が2 週目につながったと思います。

◆ COP21 の現場から～後半戦

——交渉が2 週目に入り、日本からも丸川珠代環境大臣も出席して、閣僚級のセッションが始まりましたけれども、交渉の状況はいかがでしたでしょうか。また、12 月12 日の夜の19 時半に COP の文書が採択された時は、どのように感じられたでしょうか。

○高村 交渉の状況については、フランスが責任を持って COP 議長がまとめるという形で一任を取って、議長の下、かなり少数精鋭で合意のための文書作りをし、それを基にバイラテラル

⁶ 強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会（ADP：Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action）

(二国間交渉)を続けていたと私は理解しています。閣僚級でいろいろな議論を進める一方で、フランスと主要国・交渉グループとの間で、各国が譲れないところについてバイラテラルで明確にし、詰めていった。それから、幾つか滞っていた論点について交渉するインフォーマルなグループでは、一番合意に反対しそうな国を議長にする。すると最後に出てくる文章に、さすがに議長をしていた国は反対できない。そういう意味で、フランスの会議運営は非常にうまくいったと思います。

○田中 いよいよ閣僚の議論になり、最初は各国言いたいことを言うというモードでしたが、夜にテーマを決めて議論を始めるとモードが変わり、やや小さめのところで詰めた議論をしていく形になりました。一旦議論を議長に預けて、議長から出てくる文書について一通りみんなが文句を言って、そういうことの繰り返しで、議論をしても現状をなかなか把握しきれない。いろいろ奇怪な情報が乱れ飛んでいる中で、そういったことに閣僚級を通じて対処しつつ、最後は解釈宣言で各国の面目を保つ形でうまく収めるというやり方を目の当たりにして、さすがにハイレベルなタクティクス、又はストラテジーだなと大変感動した覚えがあります。

○大井 大臣には通常日曜日に現地に入らせていただくのですが、丸川大臣に念のため土曜日に入らせていただきました。そうしたら日曜から大臣の非公式の議論を始めることになって、最初の議論に間に合ってよかったなというのが2週目のスタートでした。

2週目は、閣僚級でも基本的には各国がそれぞれの主張を言い合うという感じの議論をやっていた中で、水曜日に成果文書案のバージョン1、木曜日にバージョン2というのが出てきて、それぞれ徹夜の議論となりました。その時、大臣級の議論をしている部屋の各国ごとの入場者数が制限されました。議論のテーマが刻一刻変わっていくので、部屋の中で大臣をフォローする人をその都度入れ替えることとなり、そんなことをCOP21の2週目のかなり慌ただしい状況でやられて、人の入れ替えロジも壊滅的な状態で、頭を抱えた記憶があります。その時は、例えば大臣の発言を整えるのにも大変に苦労して、丸川大臣の個人携帯から、当時の交渉官にメッセージが来て、交渉官が慌てふためくみたいなことをやっていた記憶があります。

そういう徹夜交渉を2回やって、金曜日の朝、フランスの議長が「金曜日は会議をやらない。あとはバイラテラルで話をするから話したい人は議長室に來い。その代わりCOP21は一日延長するから土曜日にはまとめよう。」と言いました。閣僚級で2日間、徹夜で議論することで、議長はみんなの話を本当に聞いたという感じにして、さらにバイラテラルで話を聞くという形にして、最後はフランスに預けさせた。その辺は本当にすごかったと後から思いましたけれども、当時は、最終日に何もしないって何じゃそりゃ、と思いながらやっていました。

土曜日の19時半頃、最後まとまった瞬間は、ああ終わったな、という安堵感しかなかったかなという気がします。その前の数時間は、最後これで合意するぞ、という案をチェックしていて、日本としては問題なさそうと言っている中で、先ほど田中大使が言われたような、最後の奇々怪々な話がありました。

もう一つ覚えているのは、19時半頃に、東京に「無事終わりました」と報告したら、東京は深夜から明け方ですけれども、梶原成元地球環境局長らからメールが返ってきて、みんなフォ

ローしていたんだと思ったことは、よく覚えています。

○高村 1つ質問をよろしいでしょうか。パリ協定の長期目標について、日本政府代表団としては交渉の最終段階での共通認識として、排出ネットゼロにコミットしたという認識だったのですか。

○大井 それは、要するに排出ネットゼロを人為的な排出と人為的な吸収のバランスと読むのかどうかという問題だと思います。しかし、COP21のあの現場ではその問題に対する認識がなく、あまり明確に議論できていなかったというのが正直なところだと思います。この成果を日本国内で発信する時に、排出ネットゼロは、当然人為的な排出と人為的な吸収のバランスと読まないとおかしいと、高村先生や江守（正多）先生の御主張を聞きながら、我々もそれに同意していたような感じでした。

○田中 その点は、大井さんがおっしゃったように、現場では一つ一つの合意事項について、いろいろな解釈の仕方についてぎりぎりとして詰めて議論するような局面ではなくなっていたと思います。

○高村 ありがとうございます。

◆ パリ協定合意までの交渉を振り返る

——COP21に対する社会の評価や反応、そして、パリ協定をまとめることができた要因についてお聞かせください。また、パリ協定採択に対する皆様の評価や、COP21で最も印象に残っていることについてお聞かせください。

○高村 私はCOP21が終わった後に、外務省で発行していらっしゃる『外交』に、パリ協定がまとまった要因を書かせていただきました。

パリのCOP21から、今につながるパリ協定後の脱炭素化の流れをうかがわせる印象的な光景として覚えているのは、NGOはもちろんですが、むしろ、ビジネスの人たち、投資家の人たち、そういうグループの人たちも合意の成立を歓迎していたことです。

パリ協定がまとまった要因は幾つかあると思います。1つは米国のトップ外交で、主要国から合意に向けた方向や目標について事前に同意を引き出していたことです。



高村 ゆかり 氏

2つ目は会議でのフランスの外交力がすごいなと思いました。

3つ目の大きな要因は、非常にバランスがとれた合意の構造です。どの国も決定的に合意ができないものをうまくかわしながらお互い痛み分けをして作った合意になっている。しかし、絶対入っていないといけないエッセンシャルな、その後の気候変動対策を考えた時に非常に重要なパーツはしっかり入っている。

また、ビジネスや金融のセクターの人たちが歓迎していたという話のように、こうした合意を醸成する社会経済条件の変化と政治状況があったのではないかと思います。合意の1つの基盤として、再エネへのエネルギー転換の動きやお金の流れの変化が主要国の中でも認識され始め、その流れに乗った温暖化対策や実際にイニシアチブを作る動きがでてきた。こうした要因がもう一つあると思うのです。

さらに外生的な要因としては、パリで発生したテロや次の年の米国の大統領選挙で、合意のタイミングとしてここを逃せないという共通の認識があったのではないかと思います。

○田中 やはり何か気候変動は起きている、何か動かないとまずい、というコンセンサスがあったのではないかと思います。それから、世界で合意を作っていこう、いろいろ立場の違いはあるにしてもいいものを作ろう、というようなコンセンサスもあったと思います。

もう一つ、いろいろなところでビジネス、自治体、NGOの皆さんが、世界一丸となって動いていて、こういった外堀が交渉グループを盛り立てて促すというように変わってきていたと思いました。

○大井 COP21でまとめられた要因の背景に、危機感みたいなものはすごくあった。その危機感は2つあって、本当に気候変動が脅威だという危機感と、ここで合意しなければ後がない、という政治的な危機感があったかなと。各国がそういう意味では合意が不可欠と思う中で、特に二大排出国である米中がしっかりやるぞというならば、他の国が乗らない理由はないという雰囲気になったというところがあると思います。

そういう中でパリ協定では、各国が取りたいものをどんどん取って行って、すごく野心的ないい形での合意をした。いい要素を取り入れてバランスよくパリ協定の案を書いたフランスは本当に偉いなと思います。

◆ パリ協定を具現化していくために

○高村 パリ協定には、これだけは今後の気候変動対策を進める上で必要だというものがうまく入っていると思います。その幾つかを申し上げた方がいいかなと思います。

1つは、脱炭素化の長期目標を気温上昇抑制目標と具体的な排出削減の目標として一前者は2条であり、後者は4条でもありますけれども一、明確に書いたということだと思います。これが、日本も含めて今の世界的な2050年カーボンニュートラルという長期目標がデファクト（事実上）の目標になるような基盤を作っており、結果的に見るとこれがその後の気候変動対

策の非常に重要な基盤になっていると思います。

2つ目が、5年に1回必ず目標を出すというNDCの仕組みです。しかも必ず次の目標は今の目標を超える削減努力を示すような目標を出さなければいけない。この仕組みは、各国が気候変動対策を長期目標との関係で強化しなければいけないという枠組みをうまく織り込んでいると思います。

○田中 パリ協定では、枠組条約に乗ってあらゆる国を具体的に関わらせていくためのプラットフォームを作ったので、これをどう実施していくかという野心強化や透明性のメカニズムを実際に動かし続けていくため、これから更に大きな歩みをずっと続けていくことが必要だろうと思います。枠組み自体のエボリューションがさらに必要になっていくのかなと思いますので、今現役で働いている皆さんや、高村先生の活躍の舞台は延々と続いていくのではないかと期待しています。

○大井 先ほど高村先生が言われたことに私も全く同感で、パリ協定がまとまったその時以上に、合意には意味があったのだなと、今思っています。その後の5年間の動きを見ると、本当にこれは転換点だったのだなと改めて思います。翌年にはパリ協定が発効して、本当にビジネスが変わり、日本政府も変わってきています。

他方で、田中大使が言われたとおり、本当の意味でのパリ協定の実施ですね。透明性、それからグローバル・ストックテイク、こういうものを回しながら実施していくというのは、交渉ではないですが、国際舞台での作業は残っているという気がいたします。私も、もうしばらくは頑張りたいと思います。

— 了 —

話し手 高村 ゆかり 氏 東京大学未来ビジョン研究センター 教授

京都大学法学部卒業、一橋大学大学院法学研究科博士課程単位修得退学。静岡大学助教授、龍谷大学教授、名古屋大学大学院教授、東京大学サステイナビリティ学連携研究機構（IR3S）教授などを経て現職。

田中 聡志 氏 外務省駐ジンバブエ大使

1985年 環境庁入庁、2013年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2016年 公益財団法人地球環境戦略研究機関（環境省大臣官房付）、2018年 環境省水・大気環境局長、2019年 退官。

同 席 大井 通博 氏 環境省地球環境局国際連携課 課長

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

付録 COP 開催実績一覧表

COP	開催年	開催地	開催国
COP1	1995	ベルリン	ドイツ
COP2	1996	ジュネーブ	スイス
COP3	1997	京都	日本
COP4	1998	ブエノスアイレス	アルゼンチン
COP5	1999	ボン	ドイツ
COP6	2000	ハーグ	オランダ
COP6再開会合	2001	ボン	ドイツ
COP7	2001	マラケシュ	モロッコ
COP8	2002	ニューデリー	インド
COP9	2003	ミラノ	イタリア
COP10	2004	ブエノスアイレス	アルゼンチン
COP11	2005	モントリオール	カナダ
COP12	2006	ナイロビ	ケニア
COP13	2007	バリ島	インドネシア
COP14	2008	ポズナン	ポーランド
COP15	2009	コペンハーゲン	デンマーク
COP16	2010	カンクン	メキシコ
COP17	2011	ダーバン	南アフリカ
COP18	2012	ドーハ	カタール
COP19	2013	ワルシャワ	ポーランド
COP20	2014	リマ	ペルー
COP21	2015	パリ	フランス
COP22	2016	マラケシュ	モロッコ
COP23	2017	ボン	ドイツ
COP24	2018	カトヴィツェ	ポーランド
COP25	2019	マドリード	スペイン
COP26	2021	グラスゴー	イギリス

国立公園満喫プロジェクトの開始（2016年）¹

話し手 亀澤 玲治 氏

◆ きっかけは観光ビジョン会議への参画

——国立公園満喫プロジェクトを検討するに至った経緯を教えてください。

私が役所に入ったのは1982年ですけれども、最初は林野庁に入って、11年間林野庁にいて、12年目の4月に林野庁からの出向ポストがあった当時の環境庁の野生生物課に異動しました。私自身は2年で林野庁に戻ると思っていたのですが、結果的に戻らずに、そのまま環境省にいたことになったということです。

私は、2018年の夏に退官したのですが、その直前は自然環境局の局長を2年間やって、その前は同じ局の審議官を1年間、その前は現地、九州地方環境事務所の所長をやっていました。この国立公園満喫プロジェクトに関しては、審議官の頃から話があって、その後、局長の間ずっとこれに関わっていたというような経緯です。

この国立公園満喫プロジェクトというものは、観光ビジョン会議（明日の日本を支える観光ビジョン構想会議）というものへの参画がきっかけでした。官邸と国交省とが主体になってやっていて、動き始めた当時は環境省は関わっておらず、話もあまり来ていなかったと思います。

観光ビジョンの会議の場にはいろんなゲストの方々が呼ばれて話をするという仕組みになっていたようです。それで、2015年12月頃、阿寒の観光関連企業の社長さんが「国立公園にはいろんな規制があって、なかなかできないこともある。」といった話を会議でされたみたいで、それを受けて観光ビジョン会議の事務局から「国立公園の規制は緩和できないのか。」といった話が、国立公園課経由で当時審議官だった私のところへ入ってきました。

それを受けて、「そういうことは難しい。」と守りに入ってしまうのは、逆に追い込まれてしまって規制緩和というところだけとられてしまうのではないかというような思いもあり、「むしろ積極的にこっちから攻めていった方がいいよね。」という話をして、環境省から、こういうことならやりますとか、こういうことができますというような提案を出していこうというような形で、観光ビジョンの議論に参画したわけです。

このような環境省として積極的にやっていこうという雰囲気の中で、ではどういう形で、どんなことをやろうかというのを議論し、「国立公園満喫プロジェクト」を立ち上げてやろうというこ

¹ このインタビューは、2021年3月19日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

とになったと記憶しています。

◆ プロジェクトの始動

——国立公園満喫プロジェクトでの最初の取組はどのようなことだったのでしょうか。

先程お話ししたように、観光ビジョン会議でいろいろ議論されて、環境省からも様々な提案をしたりして、最終的に国としての観光ビジョン「明日の日本を支える観光ビジョン」というのが策定されたのが2016年3月30日です。その中では国立公園の活用が10の柱の中の1つになっていて、5か所程度の国立公園を選定して、先進的な取組を進めましょうというようなことが書いてありました。それを受ける形で、環境省の方で国立公園満喫プロジェクトを動かし始めたという訳です。有識者会議を立ち上げて、第1回を実施したのが2016年5月末だったと思います。

具体的に、どの国立公園で新しい取組をしようかというのは、国立公園がある県にも意見照会をし、それと並行して、その選定根拠を有識者会議の中で議論を頂き、さらにその後に県から寄せられた要望も聴きつつ、最終的に5つには絞り切れなくて、それを若干はみ出す形で8公園を選定し、そのほかに3箇所をそれらに「準じる公園」として選定しました。

さらに、2016年の年末までにそれぞれの公園ごとの具体的な活動内容を策定したステップアッププログラムを作ってもらいました。8つの国立公園ごとに地域協議会を作ってもらい、環境省の地方環境事務所が中心に、関係県が入り、地元の自治体とか、関係の機関にも入ってもらいました。そして、それぞれの協議会で「この公園をどうしていくのか」といったビジョンについて議論していただき、ステップアッププログラムを出してもらおうと、こういう形を取っていました。

インバウンドの目標人数については1,000万人としました。当時の国立公園のインバウンド利用者が490万で、国全体で大体倍増という目標があったので、やっぱり倍増ぐらいにはしないとイケないかなというものでした。

——対象の国立公園の選定の際は、どのようなことに留意されたのでしょうか。

国立公園満喫プロジェクト自体はもちろん国が中心になってやるのですが、国立公園というのは地域の協力なくしては成り立っていかないし、特に新しい取組をしようということであれば、地元が積極的でないと進まないと思いましたので、そういう意味では、地元が熱心なことを一つの大きな要素としていました。

また、国立公園というのは県をまたがって存在をしていることが多く、1つの国立公園で考えると、2つとか3つの県にまたがっているところもあるので、そのうちの1つの県だけがやりたいと言っても、ほかに乗ってこないような公園では新たな取組というのは難しいだろうということで、関係県が全部、前向きに取り組んでくれそうなところというようなことも選定基準の一つになっていたと思います。あとは全国的な地域のバランスとか、それから8つのうち1つに「阿

蘇くじゅう」が入っていますが、熊本の地震のちょっと後だったので、地震からの復興も兼ねて阿蘇はやっぱり入れた方が良くと考え、熊本、大分両県に意見を伺い、両県とも前向きだったので入れたという経緯もあります。

準じる公園としての3公園は、関係県全部はまともでないけど一部の県が非常に熱心だったところとか、観光客とりわけインバウンドの来訪者が多いといったことを考慮して、準じるような公園という形で選定しました。

——有識者会議ではどのような点にご腐心されたでしょうか。

2016年5月に第1回目の有識者会議をやったわけですが、どういう人たちに入ってもらおうかというのが一つのポイントでした。

今まで、あまり自然局でお付き合いがなかった観光関係の人たちにも意見を聴いた方がいいだろうということで、官邸の観光ビジョンの会議にも関わられ、観光関係で本も出されていたデービッド・アトキンソンさんには、入ってもらった方がいいだろうと考えました。さらに、インバウンド向けの議論をするのであれば、日本人だけでない方がいいという



亀澤 玲治 氏

ことで、アトキンソンさんに加えて、ロバート・キャンベルさんにも入っていただくべくお願いに行きました。その他にも、涌井（史郎）先生に委員長をお願いしましたし、観光関係で民間の星野（佳路）さんとか石井（至）さんとか、メンバーの人選からいろいろ頭も悩ませて、今までお付き合いがなかった観光分野の方々に入ってもらって、いろんな議論を大所高所から進めることができたと思います。

有識者会議の資料作成では、議論の中身について先生方の意見も事前に聴いたりしましたが、記憶に深いのは大臣の積極性でした。資料の原案は事前に大臣に説明していましたが、当時の丸川（珠代）大臣はこの有識者会議に非常に熱心で、説明は1回だけでなく、また相当に頭の回転の速い大臣でしたから、こっちが説明しているよりも速く資料をめくって、どんどん資料を見て、ここはおかしい、これはこうしろとか、結構、具体的にチェックが入って、そこでもらった意見をもう一遍入れて修正をしたものを、会議の前にもう一遍持って行って、また直されてとかという、大臣への事前の説明にも結構力を入れました。大臣自身にも有識者会議には出ていただいて、自然環境局の今までの有識者会議の中ではかなり大掛かりで、事前の資料の作成なんか非常に大変でしたけども、やっている方も非常に勉強になりましたし、いろんな先生方の意見も聴きながら、幅広くいろんなことを議論していただくことができたのではないかなと思います。

——出発点になった観光ビジョンに関して、ご苦労されたことはありませんでしょうか。

元々、観光というテーマについては、インバウンドをいかに増やすかということが重要な課題でした。当時の菅（義偉）官房長官が非常に熱心で、観光ビジョンの会議も当時の菅官房長官が主宰でしたから、官邸が引っ張っているようなところがあり、その事務局を国交省・観光庁が務めていました。

観光ビジョンを受けた国立公園満喫プロジェクトを実施していくに当たって、プロジェクトの経過なども観光ビジョンの後継の会議や官邸の会議の場でも報告を時々求められたりしました。その報告に向けて事務的に資料を調整する中で、観光庁とも、こんな資料の作り方がいいのではないかとか、もっとアピールした方が良くはないかとか、そんなアドバイスももらいました。実際、観光庁とは密接に調整というか、連携をして、やり取りもしていましたね。もっともっと何か新しいネタを出せとか、かなり発破をかけられたようなところはあったかもしれませんが。

◆ 国立公園の保護と利用は車の両輪

最初の方でのお話ししたとおり、元々はインバウンドを増やすために国内の観光産業としてどう対応するかというような話の中で、国立公園というのは規制が多くて、いろいろうるさく言われて、地元としてはやりたいこともなかなかできないよねというところからスタートしています。ですので、国立公園満喫プロジェクトによって自然環境局は保護から利活用の方針転換したと言われる向きがあるかもしれませんが、保護と利用というのは、もともと自然公園法の中で車の両輪として位置づけられているものです。ですから、保護か利用かということではなくて、もともと保護も利用もということだったのです。

それまで高度成長時代とか、あるいはバブルの頃とか、国立公園の中でもリゾート開発をしたとか、道路や施設などいろいろなものを造りたいという話があって、それに対して、国立公園の自然はやっぱり保護すべきだろうという、その保護への期待というのが強い時代が結構長かったとは思いますがね。いろいろな規制を緩めたことで自然が損なわれるとか、そういうことになると取り返しがつかないのはもちろんです。

しかし、そういう時代はもう過ぎたといいますか、そういう時代を乗り越えて、今は国を挙げてインバウンドを増やそうというような、そういう流れの中で、保護から利用に転換をしたというよりは、改めて保護と利用の両立を図るようにしたわけです。利用を積極的に進めるといふか、たくさんの人に来てもらおうと思うと、国立公園の優れた風景とか、優れた自然というのは、やはり守られていないといけない。そうでないと人には来てもらえないと思います。国立公園の自然を楽しんでもらうということは、守られている優れた自然とか優れた風景を楽しみに来てもらうわけですから、利用を進めることというのが結局、保護を強化することにもなるということで、転換をしたというよりは、国立公園の利用を進めることが自然保護の強化にもつながると、そういう思いで、このプロジェクトを進めていたという経緯があります。

◆ プロジェクトの後押し—レンジャー議連と国際観光旅客税

石原（伸晃）元環境大臣は、国交大臣をされているときも海上保安庁の現場職員への思いが非常に強かったようですが、環境省時代にも現地レンジャーに対する理解が非常に高く、大変かわいがっていただきました。

例えば、レンジャーの制服ですが、当時の制服は素材があまり良くて、汗はあまり吸わなくて蒸れ易い、汗をあまり吸わないから非常に危険で、山なんか行くと、下手すると低体温症になりそうな、それぐらい素材が悪い。レンジャーにあまり評判がよくなって、制服といいながら、あまり着ていないレンジャーが多かったですね。そういうことが現場から石原大臣の耳に入り、この際レンジャー服を一新しろというので、デザインも含めて、素材もいいものにしていただいて、制服に関する規定も改めて作ったりしたということがあります。石原大臣の号令一下で制服が改められて、それ以降、現場のレンジャーも、みんなきっちりレンジャー服を着るようになって、そういう点では石原大臣のおかげでレンジャーの制服が非常に良くなったという、そんなこともありましたね。

その石原元大臣が会長を務められているのがレンジャー議連、即ち国立公園レンジャー振興議連です。これは、国立公園満喫プロジェクトが動き出す前にできていました。既にお話したように、石原大臣はレンジャーへの理解が非常に深く、現役の頃から、「俺は大臣を辞めたらレンジャー議連を作るぞ」と言われていたのです。私が審議官になったのが2015年7月だったかと思えますけれども、着任後すぐに、石原環境大臣時代に大臣直々の「大臣室にレンジャーが1人欲しい」との希望に沿って秘書官を勤めていたレンジャーから、「石原元大臣がレンジャー議連を作りたがっているので、動いてもらえませんか」と言われました。「分かった、動くよ。」とあって、石原大臣当時の政務秘書官の方にも相談して、一緒にいろいろな方に議連の立ち上げをお願いしました。それで、レンジャー議連が発足をしたのが2015年11月27日でした。谷垣（禎一）先生とか、大臣経験者である大島（理森）先生や小池（百合子）先生などに顧問になっていただいて第1回のレンジャー議連が開かれました。

そのレンジャー議連が、本当にたまたまなのですが、官邸の観光ビジョンの話が来る直前に立ち上がっていたという経緯があって、その後、観光ビジョンの策定や国立公園満喫プロジェクトの予算とか人員について、種々に相談をしてご協力を頂いたというようなことがありました。特に、定員の確保に関しては、議連としても何とかしろとか、あるいは石原先生自身がレンジャーをもっと増やせとかいうようなことも積極的に言っていたので、そういう後押しは非常に心強いものとして感じておりました。

また、「明日の日本を支える観光ビジョン」の中でも、その10本の柱のうち文化財と国立公園、その2つが2大柱ということでしたので、観光庁のほか、文化庁、環境省、そういうところに国際観光旅客税を使ってもらうことで良いのではないかなというような話が官邸や観光庁辺りではちらちら出ていたようです。観光庁の長官だけでなく次長さんや課長さんとはよく話をしていま

した。それがどう効いたかは分かりませんが、観光庁からはいろいろ情報も頂きつつ、環境省としての要望も伝えたりして、そんなこんなで、環境省にも配分を頂いたのだと思います。

◆ プロジェクトの成果—特に国立公園オフィシャルパートナー制度について

——国立公園満喫プロジェクトの成果について、どのように考えますか。

国立公園について、今までやっていないこと、こう変わったのだということを示すことが当時は求められていたというのはありました。したがって、新しいことにもいろいろ取り組んで、それぞれ目標を立てて、その事項ごとにいろいろ新しいことをやっていましたし、その後、最近のことも含めて、いろんな取組があって、国立公園満喫プロジェクトの成果というのは、それなりに上がっているのではないかなと思います。

国立公園満喫プロジェクトを実施することによって、国立公園の利用の推進に取り組んだというのはもちろんですけども、その過程で地域とのつながりの強化ということにもつながったと思いますし、それまでほとんどお付き合いのなかった観光庁との関係も強化されたと思います。

それから、国立公園のオフィシャルパートナーという新しい仕組みを導入しました。民間の企業に国立公園を応援してもらおうということで、スポンサーのようにお金を出してもらうのではなく、国立公園の応援団として、自ら国立公園をこうしようというような提案とか、自分たちでこんなことができますよというような、そんなアピールをってもらうような、そういう取組を新たに導入しようというものです。民間企業との連携というのも、今まであまりやっていなかったんですけども、そういうこともできたのかなと思います。このオフィシャルパートナーも私のおきに始めてから、つい最近のパートナー締結式では100社を超えたというところまで増えてきているようですし、そういう新しい展開なんかも進めることができたのではないかなと思っています。

オフィシャルパートナーの仕組みというのは、私が大分前から、どこかでそういう仕組みを導入できないのかと考えていたものです。自然環境局の取組の中で、何か企業の協力を得る仕組みができないのかという思いがありました。それで、現地にいるときや、ほかの野生生物関係の仕事をやっているときに、トキとかツシマヤマネコとか、そういう絶滅のおそれがある動物の保護のためにこういう取組をしますというプロジェクトを立ち上げて、それを、別にスポンサーではなくて、その企業としても応援していますよと、そういう宣言だけでもしてもらうような、そんな仕組みができないのかなと思っていました。ただ、そういったことは1つの地域の1つの種のことだったので、何かあまり広がりがないかなと思いつつ、実現する場もありませんでした。それが国立公園満喫プロジェクトをやる中で、全国の国立公園全体を対象に、国立公園に関して応援団になってもらうには、この機会はちょうどいいのではないかなと思って、オフィシャルパートナーというのを導入しようということで始めたというような経緯があります。

企業の方も積極的に自分たちとしてはこういうことを取り組みますとか、いろんな企業、広報

力を活用するような、そういうようなこともできるようになりましたし、民間と一緒にあって国立公園を盛り上げようというような動きになってきたのではないかなと思います。

◆ 国立公園の認知度は高まったか

——国立公園満喫プロジェクトを開始するに当たり、やろうとされていて十分できなかったことや苦勞したことはありますか。

個別にはなかなか出てきません。しかし、いくつか申し上げますと、国立公園満喫プロジェクトの立ち上げの頃には、新しいことも含めていろんなことをどんどんやろうというふうにしていました。しかしながら、とはいっても現地の地方環境事務所も含めて、局全体が一糸乱れず動いていたかという、必ずしも、そうではなかったかもしれないです。ついて来られない部分もあったのではないかなと思います。それでも、1つの事務所が動かないからといって全体を動かさないのではなくて、とにかく、走るだけ走れとか、とにかくやれとか、そんなことを国立公園課の担当者に言ったようなこともありましたけど、5年近く経って、今は、もうそういう点も大分改善されてきているのではないかなと思います。

あとは、国立公園に対する認知度というのは、当初に比べると大分高まってはいると思うのですが、私自身、環境省を離れて改めて思うのは、まだまだ世の中の的には国立公園というのは、環境省の自然局が思っているほどには認知はされていないのかなというのは、やっぱり外へ出てみて改めて思うという点でもありますね。

具体的に言うと、この国立公園満喫プロジェクトはインバウンドを誘致すること、つまり国立公園を旅の目的地として選んでもらいたいという思いがあって始めました。今、4年、5年経ち、いろいろなことをやってきてそれなりに成果は上がっているとは思いますが。しかし週末の新聞なんかで、いろいろなツアーの広告を見ると、自然の豊かなところへのツアーもいっぱいあって、例えば小笠原とか、利尻・礼文とか、石垣・西表とかと、そういう文字が大きく踊っていたりするのですが、広告の中身を見てみると、いずれも我々からするとまさに国立公園なのですが、利尻・礼文のところも、石垣・西表のところも、国立公園というの一言も書いていないのです。国立公園だから行こうという感じではなくて、石垣・西表だから、利尻・礼文だから行こうとなっている。それぞれの地域のネームバリューがそれなりにあるからだとは思いますが、「国立公園だから旅の目的地にしよう。」といったところまでは、なかなか今のところは達成できていないかなと思います。もうちょっと国立公園に対する世の中の認知度というか、国立公園に行きたいねと言ってもらえるように、もっとなればいいかなという思いは今も持っています。

◆ 国立公園の未来像

——国立公園の未来像について、課題や期待をお聞かせください。

国立公園を管理する組織について見ると、環境省の現地の組織、事務所として、地方環境事務所というのはあるのですが、その下にある国立公園の管理事務所というのは、大昔はありましたね。それがだんだんなくなっていった。

国立公園満喫プロジェクトの有識者会議を立ち上げるときにロバート・キャンベルさんのところに説明に行ったときに、「アメリカには国立公園事務所というのがあるけど、日本にもあるのでしょうか。」とかというふうに聞かれて、「いやあ、それが無いのです。」とかいう話をしたことがあります。その辺がヒントになったと私自身は思っていますが、国立公園を盛り上げていこう、国立公園に来てくださいとかという中で、国立公園単位の事務所がないというのは、やはり何とかしたいなということがあって、国立公園単位の事務所を復活させるというか、改めて作るという意識で、国立公園単位の中部山岳国立公園管理事務所とか、大山隠岐国立公園管理事務所とかいう、そういう国立公園の名前を冠した国立公園単位の事務所を作りました。今も作りつつあると思いますが。

それから現地のレンジャーも、少し前までは自然保護官と言っていたのですが、これはかつては国立公園管理官と言っていました。自然環境局の業務が非常に幅広くなって、現地の人間が国立公園だけではなくて野生生物の業務とかすごく幅広い業務をするようになったので、それに伴って国立公園管理官ではなくて自然保護官という職名で国立公園の管理もするというようなことになったわけです。けれども、国立公園単位の事務所で国立公園のレンジャーとして仕事をするのであれば、やっぱり国立公園管理官という名前の方がふさわしいだろうということで、これも形の上で復活をさせつつあります。

そういうような形で徐々に変えていきつつありますが、それに伴って現地の国立公園のレンジャーの国立公園管理官の定員を増やしてきたりして、体制とか、組織とか、そういう部分は改められつつあるのかなと思います。

それから、そういう形のことだけではなくて、いろんな取組が現場でも進んでいると思いますけども、そういう利用を推進するための取組、それをプロジェクトベースだけではなくて制度的にも確かなものにするために、自然公園法を国会で議論していただくといったことも含めて国立公園満喫プロジェクトの流れが今も続いているということ、これが後世に残すべきレガシーなのかなと思います。

——最後に国立公園の関係者に対するエールをお願いします。

日本の国立公園というのはアメリカの国立公園とは違って地域制公園で、関係する機関が自治体も含めて本当に多岐にわたるから、なかなか国立公園としてのまとまりというのがアメリカのように発揮できないというジレンマを持っていると思います。

どうすればいいかというのはなかなか答えがないのですが、国立公園というのはやっぱり地域に根差したものだし、やっぱり地域にいかに関わり込むかというか、本省よりは地域に根差したも

のなのだと思います。そういう意味では地元、現地が中心になるというのは、それはそれでいいのでないかなと思っています。

ただ、それだけでもなく、地域の中で国立公園としての一体感というか、県とか市町村とか、あるいは観光協会とか地元の旅館組合とか民間も、その中にいる農業とか水産とかやっている業者の方々も全部含めて、地元の人たちにとって、やっぱり国立公園っていいよねとか、国立公園ということで人を呼ぼうとか、そういうふうに思ってもらうためには、何かまだまだやるべきことがたくさんあるのだらうと思います。あり過ぎて何からやればいいのかよく分からないということもあるけど、もっともっと地元を国立公園単位で結束させるというか、そういうふうな方向に何とか持っていければいいのかなという気がしています。

— 了 —

話し手 亀澤 玲治 氏 一般社団法人 ONSEN・ガストロノミーリズム推進機構 専務理事
1982年 農林水産省入省、2014年 環境省九州地方環境事務所長、2015年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2016年 自然環境局長、2018年 退官。

（所属・役職はインタビュー時点のもの。）

気候変動適応法の制定（2018年）¹

話し手 梶原 成元 氏 ・ 鎌形 浩史 氏 ・ 三村 信男 氏 ・ 森下 哲 氏
同 席 高橋 一彰 氏

◆ 気候変動の影響及び適応との関わり

——いつからどのような形で気候変動の影響や適応の問題に関わっていましたか。

○三村 私は、1991年から、環境省の途上国支援の予算で中国や南太平洋の調査を始めました。国際機関から、アジア・太平洋では中国と南太平洋の島国の将来影響が大きいけれども研究がない、日本で支援して進めてくれないかという要請が来たということでしたが、南太平洋には年に2、3回行って調査・研究をすることになりました。フィジー、西サモア、トンガ、ツバルなどに行ったわけですが、海面上昇やハリケーンの影響が大きかったり、島国なので水資源に困っていたり、食糧問題も大変でした。その頃はそのような実証的研究はほとんどなくて、研究成果を国際会議で発表したり、地元で報告したりしたのですが、島国の人から、こんなに大きな影響が出て、将来もしかしたら住めなくなるかもしれない。一体我々は何に希望を持って生きていったらいいんだといった質問を受けたのです。その当時、私はそれに対する答えを持っておらず、影響を示すだけではだめだと強く思いました。それで、どのようにこの問題に対応したらいいのかを考え始めました。

1996年か1997年頃、また島国の会合に出たら、彼らが living with global warming と言い始め



ツバルでの調査（1995年）
（三村 信男 氏 提供）
侵食激しい海岸、ヤシの並木が倒れている



フィジーでの調査（1995年）
（三村 信男 氏 提供）
標高はほとんど0m

¹ このインタビューは、2021年4月12日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任によるものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

ていたのです。ウィズ温暖化ですよ。温暖化、気候変動の影響が進む中で、それを受け止めて自らの生活を再構築していくという話だったわけです。「適応策」という言葉は知っていたけれども、政府の支援もあまりないような現場のコミュニティで人々がそういうことを考え始めているのに非常に強い衝撃を受けました。将来日本でもそういうフェーズになるところを考えると、2000年前後から、適応策の必要性を学会で発表したり議論したりということを始めました。これが私の中で「適応策」を社会的課題として認識した経緯です。

○梶原 適応の話は、温暖化交渉の席から始まるのですけれども、そのときにはあまり重視されていたわけではなくて、国際交渉は京都議定書の京都ルールを作るということに終始していました。

この分野で私の最初の大きな関わりというのは、地球環境局の総務課長だったときに、環境研究総合推進費のSプロジェクトと呼ばれる戦略研究プロジェクトで気候変動の影響に関する研究を始めるのか始めないのかという議論をしたときです。当時、地球環境局は非常に忙しかったわけですが、研究調査室長の塚本（直也）さんに、研究という形でどんどん進めておいてくれというお願いをした記憶があります。

三村先生にSプロジェクトのリーダーとなっていただき、国のいろいろな研究機関、つまり国交省の研究機関や農水省の研究機関をまとめていただきました。ここから適応の話が動き始めました。

○鎌形 気候変動適応の法制化の準備段階に関わりました。2016年夏、梶原さんの後に、地球環境局長に着任し、適応の法制化というのを大きな課題として引き継ぎました。並行して、長期ビジョンという形で、気候変動対策の将来の姿の構築を検討しており、こちらも結構苦労しました。このような中で、気候変動適応というのは適応策をとるということだけではなくて、影響というものを科学的に捉えて、それに対してどのように適応していくかという文脈で私も捉え、適応を政策の中の1つの柱にしなければいけないという思いを持って取り組みました。

法制化に関しては梶原さんも非常に苦労されたということでもありますけれども、私自身は、どうやってその雰囲気を作っていくかということに汗をかきました。法制化は、自分がやるつもりだったので、代わってしまうということで、後任の森下さんに引き継いで、しっかりと仕上げていただきました。

○森下 私は、この気候変動適応法は本当に素晴らしい、大事な法律だと思っています。環境法の新たな分野を切り開いた法律だと自負しています。法律名は文字数が短ければ短いほど実は格が高いのだという霞が関のセンスがありまして、この7文字の法律というのは、例えば大気汚染防止法といったものと並ぶ、一つのバックボーンになるような法律だと考えています。法律策定に携わった全ての人間、これは法制局の参事官の方々も含めて、そういう思いがあって作り上げた法律だと思っています。研究者の皆様方、そして自治体の皆様方、もちろん関係

省庁の皆様方、ありとあらゆる方々に御協力いただかないと実施していけない法律でもあります。また、三村先生と浅野（直人）先生のお二人の重要な先生方にとずっと引っ張ってきていただきました。いろいろな方々の取組がこういう形になっており、御協力いただいている方々に御礼を最初に申し上げます。

◆ 気候変動の影響とは ー科学的な知見の収集ー

——2005 年以降、環境研究総合推進費などで気候変動の影響や適応に関する科学的な知見を積み重ねてきましたが、研究や政策をどのように進めていきましたか。また、地域への影響が明らかになり、地域の取組をどのように進めましたか。

○三村 2005 年から 2009 年まで、環境研究総合推進費の戦略研究の S-4 を担当し、日本の影響評価に関する研究を行いました。各省庁の研究者も含めて、防災、水資源、森林、農業、健康、感染症などへの影響について集まって研究をやらうと呼びかけたら、結構みんな喜んで参加してくれて、大学と研究所が一緒になって大きな研究を行いました。それで最終的に、日本全体の影響分布図や被害が何兆円に及ぶかといった経済的評価を含めたレポートを作って 5 年間のプロジェクトを



三村 信男 氏

まとめました。この研究成果は、プロジェクト終盤の 2008 年と 2009 年 5 月に、環境省の記者会見室で記者発表させてもらったのですが、テレビカメラも入って部屋が満杯になって、非常に大きく報道されました。その後、研究室に全国から、私の町ではどうなりますかとか、自宅の前の海岸は将来どうなるのかといった電話が掛かって来ました。影響予測を出したら、多くの人たちが自分の場所での対応を考え始めるきっかけになったということです。

翌年から始まった S-8 という次の戦略研究の中で、日本全国ではなくて地域レベルでの影響を予測する研究を行うことになりました。影響予測によってそれぞれの地域で適応策を構想できるようにすることを研究の目的にして、自治体の取組に関する研究班も置きました。S-4 も S-8 も国立環境研究所の肱岡（靖明）さんが幹事役をやってくれて、多くの若い研究者が非常に熱心に進めてくれたのが印象的でした。S-8 の成果は今の適応計画のベースになっていて、実は日本全国に対して統一した前提条件（シナリオ）の下で各分野の影響を評価した結果は今でも少ないのです。

○梶原 科学的な知見に関して、中央環境審議会に気候変動影響評価等小委員会を作りました。

30人くらいの委員でしたが、各省庁がこの分野ではこの人が頼りといったような先生が全部入っていただいたと思います。だから、この場で述べられる知見には誰もノーと言えなかったわけで、それはある意味ものすごいことなのです。純粋な科学者集団の専門委員会となったことにはとても大きな意味があったと思います。

もう一つ、国際的な動きを言うと、最初の頃、例えば1990年代、2000年より前の国際会議ではあまり「アダプテーション（適応）」の議論をした記憶がありません。ただ、2001年に、環境庁が環境省になって半年ぐらいして川口順子環境大臣が外務大臣になられるのですけれども、その頃には安全保障分野で気候変動の影響が結構議題になっていて、川口外務大臣がイギリスの外務大臣と一緒に国連の安保理（安全保障理事会）の場で気候変動を議論したのです。もう20年前ですが、そのときに climate security という概念が公式の場に登場し、気候変動は難民問題、食糧問題、水問題が戦争の種になる、世界の不安定要因になるといったことが安全保障上の課題として取り上げられてきました。

○森下 お話の流れで、国立環境研究所の取組に対してお礼を申し上げておきたいと思います。理事長でいらっしゃった住（明正）先生、渡辺（知保）先生、歴代のトップが適応に関する取組を非常に強化してきてくださって、それが法案にもつながって、今の気候変動適応情報プラットフォーム（A-PLAT）につながってきています。また、原澤（英夫）先生を始め研究者の方々も非常に多大なる貢献をしてくださいます。確か法案の審議のときにも原澤先生に御協力いただいたと記憶しています。そういった形で本当にいろいろな人たちの協力があってこそだと思います。

◆ 世界中の最新の科学的な知見を日本から発信（IPCC 横浜総会）

——2014年3月に横浜でIPCC（Intergovernmental Panel on Climate Change：気候変動に関する政府間パネル）第5次評価報告書の第2作業部会報告書（影響・適応・脆弱性）がまとまりましたが、その受け止めに教えてください。

○三村 横浜でのIPCC総会は非常に大きかったなと思います。何しろIPCCのレポート、第2作業部会の報告書をまとめる総会を日本でやるということですから、国内の関心は非常に高かった。これは当初、たしか5日間でSummary for Policymakers（SPM）の40ページぐらいの文書をセンテンス・バイ・センテンスで承認していくということだったのですが、5日間では終わらなくて、6日目の午後3時頃になって終わりました。もめる要素がいろいろありました。全部が承認された後、部屋一杯に集まったマスコミの方に、このIPCCの報告書の成果を伝えたことを非常に印象深く覚えています。

それからもう一つ、この第5次評価報告書の中で大きな特徴だなと私自身が思っているのは、緩和と適応の関係をきちんと示した結論になったということです。というのは、WG2の対象は

影響・適応・脆弱性ですから、緩和については WG3 に任せてあまり触れないというのがそれまでの形だったわけです。ところが、気候変動が更に厳しくなってくると、ここを超えてはもう適応できないという限界点も見えてくるわけです。それで、主要な結論として、自然環境と人間社会が適応できるレベルに温暖化を抑制するように緩和を進める必要がある、というメッセージが WG2 のレポートの中に込められたのです。これは、気候変動対策の柱が単純に 2 つあるのではなくて、それらの相互関係を示したということです。そうすると、人間社会・自然環境が適応できる限界の気温上昇や、緩和と適応の役割分担でどこまでリスクが減らせるかが次の研究テーマになります。IPCC に 30 年以上関わってきましたけれども、横浜の総会は非常に印象的な会議で、結論としてもかなりクリアなものになったと思っています。

◆ 法制化への挑戦

——影響評価報告書の検討が進む中で、2014 年度には温対法（地球温暖化対策の推進に関する法律）の改正による適応計画の法制化を目指しましたが、どのような考えからでしょうか。また、各省の反応はいかがでしたか。どのように調整して、最後にどのような論点が残りましたか。

○梶原 2014 年から 2015 年にかけて、我が国の 2030 年までの削減目標の約束草案、後に言う 26% 目標の国内調整をやっていました。また、G7 で日本が議長国を務める伊勢志摩サミットがあって、G7 環境大臣会合もやらなければいけないといった状況にあり、様々なことを局を挙げて並行して行っていました。その中で、法制化をやることにしたのですけれども、地球環境局の中では割ける人員が非常に少なく、担当していただいた方々には、大変ご苦勞を掛けてしまった記憶があります。

何でやろうと思ったかという、世の中で適応の話が非常に盛り上がっていて、今法制化できなくていつできるのだという感覚がありました。

適応という行政課題が表に出てきた段階では、自然を相手にする事業官庁には大きな葛藤があったと思います。国土交通省旧河川局（水管理・国土保全局）はどのように頻発する洪水に対処しようかと考えていただろうけれども、インパクトが大き過ぎて自分たちだけでは物言い出しにくかったのだと思います。対策の前提となる降水量を上げるとしたら何兆円かかる、これまでの事業の全面見直しになるという議論を自分から言わなくては行けないが、どう言おうか悩んでおられたと思います。また、農業試験所で言うと、品種改良をこれまでもいっぱいやっていたのだけれども、これをさらに大々的にやらないと日本の農業は持たないとは、なかなか言えなかったのではないかと。これは想像ですけれども。そういう中で、この気候変動の適応の研究の場があって、みんなでこれは大変だということが共有できたのだと思います。問題意識が研究者側で大きく育ち、行政課題になって、行政側が後ろを振り向いたら、研究者の方々が全員そうだそうだと言う。ですから、適応をやらなければいけないということに対しては誰

も反対と言えない状況が既に法制化の前にあったのだと思います。

そういう意味で法制化に向けた最大の貢献者はこの研究グループで、これが日本で環境問題として適応の法制化が比較的スムーズにできた最大の理由だと思います。適応というのは非常に大きな意味を持っていて、例えば旧河川局の全予算をどの方向に導くかという問題や、農水省の予算の半分以上をどうするかという問題にもつながる可能性があります。そのような大きな影響力を持つものが霞が関で1つにまとまるというのは非常に稀有なケースだと思います。だから、さっき「新しい分野を切り開いた」と森下さんがおっしゃっていましたが、環境省にそんなものをまとめさせるのはどうかという発想が出てきてもおかしくはないわけです。

そういう構造になっているものだから、適応というのは何の目的のためにやるのか、適応の対象になっている温度上昇というのは自然要因もあり人為的なものだけを分離できないため温対法の法目的から外れているのではないか、そもそも環境省の所掌なのか、環境省設置法で読めるかなど、いろいろな議論になってしまいました。最初にそもそも論でこじれるので、後が結構大変になって、後の鎌形さん、森下さんには大変御迷惑をかけたと思います。

◆ 法制化の再チャレンジ

——2015年の11月に適応計画を単独で閣議決定しましたが、その意義をどのように考えていましたか。

○梶原 やはり法律を作るという議論とは別に、いろいろな知見をまとめていただいております。それを何かの形にしておかないといけません。適応計画を作ることが温対法改正の目的だったのですから、この計画自体は何とかして残したい。しかし、環境省単独のものではなく、環境省が提案して霞が関全部がちゃんと認める形である閣議決定にしたかった。そうすると、内閣全体が縛られる計画になりますので、大きな前進になるのです。また、以後の法定化にもつながると理解していました。



法制化を祈念して丸川環境大臣（当時）がサインしたポロシャツ（梶原 成元 氏 提供）

——2017年度以降の動きについて、それまでの経験も踏まえて、法制化に向けてどのように工夫していったのでしょうか。また、各省との調整や法案の作成で最も苦勞した点はどのような点でしょうか。成立の決め手となったのは何でしょうか。

○鎌形 梶原さんから引き継いだときは、その年に温対法の改正をやって、それには適応を入れることができず、その前の年に閣議決定で計画を作っていた。正直なところ、閣議決定である形ができたということと、法律がない中でも1つの政策になったということで、ある意味で非常に冷たい見方をすると、霞が関の世界では屈のような状態に入らんとしていた時期だと思うのです。ただし、前任の梶原さんからの引継ぎではかなり厳しくというか、ものすごい情熱を感じるような、何とかせにゃならんということは受けたつもりでした。



鎌形 浩史 氏

そのときに2つのことを考えました。

1つは、先ほどのように中央環境審議会に動いていただくことで世の中に雰囲気を作ることです。中央環境審議会の気候変動影響評価等小委員会で、世の中に適応政策というものを国のルールとして、あるいは組織・仕組みとして作っていくことの必要性を訴えかけていく必要があると思いました。その中で、ある意味、既に枠組みというかお座敷は出来上がっていて、なかなか動きにくい人にも関心を持っていただくことが重要でした。そこで、適応関連のビジネスというのですか、そういうものの可能性をその委員会でも取り上げてもらった。ただ、当時はまだあまり熟度が高くて、要は損害保険会社とか住宅メーカーなどに来ていただいてヒアリングして、気候変動が進んだ世界でのビジネスの在り方は変わるし、変わる中に1つのチャンスがあるということを展開していました。そういう雰囲気作りに努力したということです。

表の世界では、気候変動対策を進めるために科学的知見をいかに集積して、それを国立環境研究所が中心になっていかに整理していくかということと、いろいろな政策を実行に移す上で地域の取組をコンソーシアムという形でそれぞれまとめていって、その後も、地域の特性を踏まえてどういった課題の影響評価を重点にするか、といったことも地域それぞれが取り組む、そのような仕組みを作ることについての議論を頂いていたということです。水面下の世界では、法制化に向けて議論を進めていかなければいけないということで、ありていに言うと、炭素税の問題と切り離して考えるというようなことをどうやって理解してもらおうかということが中心になっていたと思います。恐らくそれは森下さんの時代にも引き継がれて、いろいろ工夫されて今の法律になっているのだと思います。

○森下 実は私が引き継いだときには骨格もほとんど全てできていました。

○鎌形 例えば温対法から切り離して気候変動適応法にするとか、ある意味形式論なのですが、そういったことで前回の法制化チャレンジの際に議論になったそもそも論を乗り越えて前に進めるようにしたということはありません。本筋ではない議論で霞が関が一生懸命になる典型だと思いますので、あまり将来・現役の方々が真似するようなことではないと思いますけれども、そんなこともやったということです。

もう一つは、私の記憶によると2017年の夏、自分がまだ地球環境局長をやっていた頃だと思いますけれども、その頃にそれぞれ与党自公から法制化の背中を押すような報告を頂くというようなことがあったと記憶しています。

そういった流れで、閣議決定で終わっては日本全体、国民の意思としてのルールにならないということを強く感じましたし、自治体が動くにしても法律があるということが重要だという思いがあったので、何とかしたいという思いだけは強く持って、途中の仕掛かりの段階で森下さんに引き継いだということでもあります。

○森下 政治家のイニシアチブも非常に大きなものがありました。自民党の環境・温暖化対策調査会長は北川（知克）先生だったと思うのですが、北川先生も閣法でしっかりやるのだというお考えをお持ちになっていて、それを政治主導でまとめていこうという強い意志とリーダーシップを発揮されています。環境・温暖化対策調査会で、関係する部会の部会長又はその代理の先生方を全て集めて、気候変動適応法の議論をまとめていくというプロセスを踏んでいました。

そういう大きな座敷を作っていただいたということも、その後の気候変動適応法の成立に向けた大きな後押しになったと思っています。法律ができたのが2018年6月で、同年12月の施行になったのですが、12月中旬に、施行記念のセミナーを東京で開かせていただきました。その頃、北川先生はお体の具合が悪くなっていらっしゃったのですが、このときだけは俺は来て話をするんだと言って熱くお話をしてくださいました。その後お目にかかることがないまま世を去られてしまったのですが、気候変動適応法の成立に向けた熱いお気持ちを持たれていたと思います。北川先生が亡くなった後、それを引き継いでくださったのが望月（義夫）先生ということで、望月先生も非常に強いイニシアチブで、その後、適応の法律の実効性を上げるという意味でも大きな貢献をしてくださった。本当にこのお二人の支えなくして法律はできなかつたと感じており、感謝しています。鬼籍に入られてしまつて本当に残念ですが、今でも見守ってくださっているのではないかと思います。

法律自身は、閣法になると議員立法ではない制約が出てくるのですが、例えば法律事項をどうするのだとか、そういう法的な要件がありました。それがうまく、国立環境研究所の独法の一部の規定を変えることでクリアできて、歴代の環境省職員の非常に献身的な努力で無事法律の案ができました。

◆ 法律の施行と効果

——法律が成立したことによって適応策の取組は加速しましたか。また、法律ができてよかった点なども教えていただけますか。

○三村 適応の法制化では、私は3つポイントがあると思っています。1つは、気候変動の影響というのは水とか農業だけではなくて非常に広い範囲に及ぶため、全省庁が参加して協力する形になる必要があることです。

2番目は、影響は地域性があるって、地域を中心に作らなければいけないので、地方自治体などの取組を重視する必要があることです。

3番目に、不確実性の問題をどうするかという点です。自治体の人と話していると、まだ先が分からないと言われていた問題に対してどうやって政策を打つのかということをよく言われました。イギリスの気候変動法などを参考にして、5年に一度、影響評価を行って適応計画の見直しをすとか、決め打ちではなくて順応的に対応する仕組みが重要だと以前から言っていたのですけれども、今の法律はそうになっています。法律の仕組み自体が非常にうまくできているなど私は感心して見えています。

○森下 全省庁との関わりというのは本当に非常に重要で、特に国交省とか農水省とか、地域でどういう影響が出てくるかということを具体的に評価してみようというところまでの協力関係ができておりました。

地域性の話は、特に技術にも関係してくるところだと思いますけれども、ダウンスケーリングという手法で、今は5kmあるいは1kmメッシュで、地域がこの先50年あるいはその先にどうなっていくのかということまである程度の確からしさを持って予見することができ、非常に重要なツールであると思っています。国内はもとよりですけれども、これは国外、例えばアフリカでの協力でも、サブサハラで東の方が温暖化の影響が出てくるのか、あるいはもっと西の方に出やすいとか、そういう国際協力のプライオリティづけみたいなのところも含めてダウンスケーリングの手法が使われている。こういうことも含め、国内外で適応のアプローチを展開していかないといけないと思っています。

気候変動適応法ができてよかった点ですが、「適応」というのが言葉の市民権を得たということも非常に重要なことで、新聞に「適応」と書いてくださいよと新聞記者さんに言っても、「適応」と書いた瞬間にデスクではねられるんですよという話をよく記者さんから聞いていました。この法律ができてからは「気候変動適応」という言葉が普通に使っている言葉になった、ということは大きな変化だったなと思います。

○梶原 僕からは、気候変動適応法の意義として2つ指摘したい点があります。1つは、恐らく自治体にとって地球環境問題というのは他人事だったのが、自分事になったという意味で、大きなインパクトがあったこと。地球環境局の行政というのは、今と違って当時は自治体にはあまり関係なかったのです。もちろん地球温暖化対策計画の都道府県計画とか市町村計画はあるにしても、地方にお金は行かないし、補助金もないという世界でしたから、先進的な自治体を除いて自身のテーマとしてはとらえにくかった面がありました。適応という問題を前にして、ようやく住民と共感できる自分事のテーマが見つかった。それが「気候変動」という名前とともに国民に定着していくということが1つ。



梶原 成元 氏

もう一点は、緩和の説明をするときに、1.5°C上がると大変なんですよ、3°C上がるとこんな大変なんですよと言うのだけれども、全然実感がありません。適応という議論の中で、実際の影響が理解できたり、必要な対策が形になってくると、実感として理解してもらえるようになる。もちろん被害の現実化というのも片方にあるのだけれども、適応の世界がどんどんその内容があらわになっていくことによって、緩和をちゃんとやらなければいけないということになって、緩和の促進役になってくれたのではないかと思います。

———どうもありがとうございます。地域の話に関して、浅野先生のご指導の下、他の地方に先駆けて、九州地方環境事務所が、管内の支分局、県、有識者の先生と一緒に、気候変動の影響の知見をまとめていましたので、この場を借りて共有いたします。

◆ 今後に向けて

———当時を振り返って、心残りだった点、よかった点はありますか。現在も気候変動の影響による災害の激甚化など、適応策の必要性は高まっていますが、今後の適応策の推進についてコメント・感想がありましたら、お願いします。

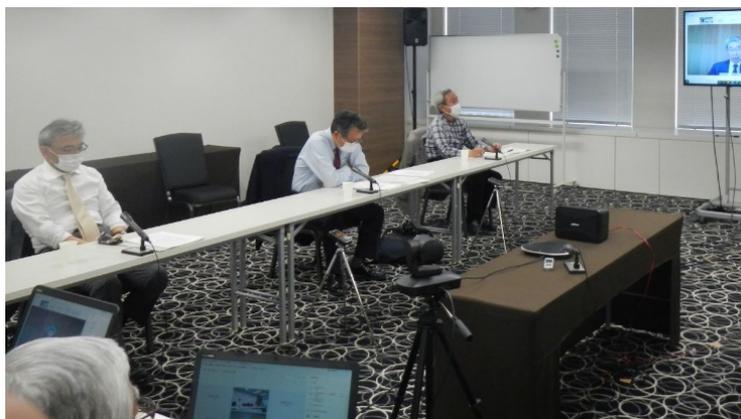
○三村 1つは、今、気候変動の影響が、これまでとは違う新しいステージに入った、あるいは入りつつあるのではないかと私は思っているのです。というのは、非常に印象的だったのは2019年の台風19号で、144か所もの堤防の破壊が起きているのです。要するに、1つの台風によってこれほど堤防が被害を受けたのは今まででなかったのではないかと。これはずっと長い努力をして作り上げてきた国土の防護レベルを自然災害の力が超えつつあることを意味していて、

ほかの分野でも同じようなことが現れる可能性がある。そういう意味では、将来の影響をよりきちんと把握して、予見的な適応をしっかりとやっていくことが重要だと思います。

2 番目は、気候変動の影響が激しくなって、昔は地球環境の問題だったのが、その影響が自分たちの毎日の生活に及ぶようになってきたということです。地球環境問題が登場したときの標語は think globally, act locally ということで、地球レベルで考えるという視点が我々にはすごく新鮮だった。今は、世界各地に現れている影響に対してどう対応するかを考える時代に入った。つまり、地球環境問題が地域の問題になった。最近私は、think locally, connect globally ということを言っているのですが、地域で起きていることをもっとよく研究して、それへの対応を世界で共有していく、そのような視点が重要なのではないかと考えています。

3 番目に、これからの適応策の捉え方です。従来は、気候変動による悪影響を何とかして元に戻す、つまりマイナスをゼロに何とかして近づけるといように捉えられやすかった。しかし、適応策と他の課題を組み合わせることによってマイナスであったものをプラスに転化していく、例えば安全・安心で持続可能な地域社会をどう作るかとか、それは地域循環共生圏などの発想にも通じると思うのですが、そのように前向きに捉えることが重要だと思います。

○梶原 未来に向けてですけれども、環境省が、国交省であれ、農水省であれ、関係省庁にこの分野で信頼されることが非常に重要で、そのことが環境省の行政を進めるし、助けると思うのです。ポイントは、科学をまとめるということを重視することです。科学的な知見を提供して、具体的な政策は各省に任せるとい



インタビュー風景

うようなスタンスが極めて重要です。つつい予算化するとか事業化するというをやりたいくなりますが、そうすると各省から信頼されなくなる可能性があります。ぜひそういう将来の環境行政の立ち位置の1つの在り方として、非常に大切に大きな分野、責任を担っているのだということを理解して、その上でみんなと一緒にやるのだという発想を持っていた方がいいと思います。

○鎌形 気候変動適応分野は、科学に立脚した行政という意味で非常に優れたといえますか、研究の世界、科学的知見を集積するというネットワークの世界で進んできたこと、そしてそこで課題とされてきたこと、そういったものを全てまとめて、法律という形で作り上げてきた。本来全ての行政はそうあるべきかもしれないけれども、珍しいケースなのかなと思います。この

法律の体系の作り方は、科学に立脚して物事を見極め、ネットワークを組みながら地域で対策を進めていくようになっており、これが非常に大切だと思います。環境政策を進めていく上で、政治の動きとか世の中が何を求めているか、そちらにも目を向けろということはかなり現役の皆さん方には言ってきたと思うのですが、そればかりいくと、科学に立脚しない、思いつきや流行に乗って政策を進めるということになりかねない部分がある。もちろん、政治のアジェンダの中心部分に環境を据えてもらうということは非常に大切なことではあるけれども、その前に、何をすべきか、どういう方向に向かっていくべきかということについて、科学に立脚するという原点を忘れてはいけないと思います。現役の皆さんには、この法律の構造を環境政策全体の構造にしていくことを期待します。

○森下 3点ほど手短かに申し上げたいと思います。

1点目は、当時気になっていたこととして、領土、領海や排他的経済水域など、そういう話につながる議論があります。つまり、気候変動が大きな影響になって島が水没するような話になったときに、どういう議論、どういう影響が沸き起こってくるかというのがすごく重要なことだろうと思っていながら、なかなかそこに踏み込んだ議論をやる余裕がなかったというのがありました。

よく考えておく必要があるのではないかなと思います。

2点目は、私は、これからの環境省の大きな役割として、自然とか生物、生態系、生物多様性、そういったものの変化をしっかりとデータ化して、それをいろいろな人たちに提供するという役割を果たしていくのが非常に重要なことではないかと思うのです。今後、いかに大きな変化がこれから起きようとしているか、きちんと理解した上で、その役割を果たせるような役所になるというのがこれからの環境省の大きな道ではないかなと私は思っています。科学技術でそういったデータを集めて、デジタル化して、共有して、加工するところで環境省が大きな役割を果たしていったらいいのではないかと思います。

3番目が、サステナビリティの施策とのリンクです。気候変動と何か、例えば農業だったり、食糧だったり。今は気候変動×防災というところに特にフォーカスが当たったりしていますが、正しいアプローチだと思います。例えば水素を作るということになると食糧の問題が出てくると思いますし、何か新しいことを行うとするとどこかでコンフリクトを生じます。それをいかにミニマイズして人々が穏やかな生活を送れるかというところで科学的な知見を準備していくということが極めて重要ではないかと思っています。



森下 哲 氏

- 高橋 ありがとうございます。お話にもありましたが、気候変動適応はあらゆる分野にまたがるものであり、環境大臣が議長で各省庁が参加する気候変動適応推進会議に、昨年からは防衛省も参加し、ほぼすべての省庁で適応の推進を行っています。今後とも御指導いただければと思います。

— 了 —

話し手 梶原 成元 氏 公益財団法人廃棄物・3R 研究財団 理事長

1979 年 環境庁入庁、2012 年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2014 年 地球環境局長、2016 年 地球環境審議官、2017 年 退官。

鎌形 浩史 氏 環境省顧問、福島中間貯蔵推進総括室長

1984 年 環境庁入庁、2016 年 環境省地球環境局長、2017 年 大臣官房長、2019 年 環境事務次官、2020 年 退官。

三村 信男 氏 茨城大学名誉教授、地球・地域環境共創機構特命教授

森下 哲 氏 いであ株式会社 取締役副社長 環境測定担当 兼 環境創造研究所長

1986 年 環境庁入庁、2016 年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2017 年 地球環境局長、2019 年 地球環境審議官、2020 年 退官。

同 席 高橋 一彰 氏 環境省地球環境局総務課気候変動適応室長

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）

海洋プラスチック対策（2019年）¹

話し手 小野 洋 氏

◆ 富山県での海洋プラスチック汚染問題との出会い

東日本大震災の後ですから 2012 年ぐらいだと思います。富山県生活環境文化部に出向する機会があり、そこで次長兼 NOWPAP（North West Pacific Action Plan：北西太平洋地域海行動計画）地域活動センターの所長に就任いたしました。そこが海洋プラスチックごみ問題について取り組んでいました。日・中・韓・露という 4 か国で海ごみに取り組んでいて、富山県としてもレジ袋を辞退するという運動を最初に始めていますし、海ごみに大変熱心に取り組んでいましたので、本格的に海洋ごみについて携わったという意味では、富山県に赴任した 2012 年ぐらいからです。

その後に本省に帰ってきて、除染などを担当した後、当時の廃り部（廃棄物・リサイクル対策部）、今でいうと環境再生・資源循環局の企画課長に着任いたしました。その時には海洋プラスチックごみという話を結構耳にするようになっていたと思います。その後に地球環境局の審議官になって G7、G20 も担当するようになりましたので、国内というよりも国際面から海洋プラスチックごみ問題に携わるようになりました。海ごみ自体は昔からありますし、日本も海ごみに悩まされてきた立場ですが、海洋プラスチックごみが国際的な課題となってきたのは比較的新しいのではないかと思います。特に、マイクロプラスチックについては、富山県にいた時に初めて意識し始めました。その頃からマイクロプラスチックは健康や生態系も含めて、普通のマクロのプラスチックごみ以上に大きな問題だという意識が広がってきたのではないかと思います。

当時環境省も水・大気環境局でマイクロプラスチックのモニタリングや海ごみ調査を実施し、廃り部は発生源対策、ごみ対策を担当していましたが、海ごみ問題は、その両方に関係しているところもあり、しっかりした体制が構築できておらず、受け身の対応をとっていたのではないかと思います。それが（2018 年の）G7 から（2019 年の）G20 を契機にガラッと変わってきたというのが、私が記憶する限りでの経緯です。

◆ シャルルボワ・サミットから G20 大阪サミットへ

シャルルボワ・サミットが 2018 年 6 月ですから、カナダから海洋プラスチック憲章（プラ憲章）の話を最初に聞いたのは、その 2、3 か月前だったと思います。環境大臣会合がこの年の 9 月

¹ このインタビューは、2021 年 3 月 12 日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

でしたから、サミットの方が先でした。このサミットの準備プロセスで、先行して調整が進められていましたが、専門の担当官を交えて詰めた調整をする場がない状態でした。

この問題は先進国だけが取り組んでも解決しないということと、プラ憲章そのものがどちらかという生産サイドへの対策に偏った内容だったため、プラを悪者にして、プラの生産そのものがけしからんというように見える内容はいかなるものか、というような議論もありました。シャルルボア・サミットで日本はプラ憲章に署名しませんでした。各国との意思疎通がプロセス上難しく議論が上手くかみ合わなかった部分と、日本からすると少し焦点が違うのではないかという話もあって、結局合意に至らなかったということです。

プラ憲章に合意しなかったということで、マスコミには随分非難されました。この当時は中川（雅治）環境大臣だったのですが、大臣も、環境省としてもしっかり取り組むことを世界に示すべきということで、9月のハリファックスでのG7環境大臣会合の場で、プラ憲章を上回るようなプラスチックの資源循環戦略を日本は作る、ということは何回もおっしゃっていました。だから、プラ憲章そのものには色々な事情で参加しなかったけれども、大臣のイニシアチブで対策はきちんととりますということ強く打ち出し、それを受けて環境再生・資源循環局が審議会を開催して色々な調整を行い、数値目標も含めて、精力的に検討を進めていきました。

それと並行して、海ごみ法（美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境並びに海洋環境保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律（平成21年法律第82号。通称：海岸漂着物処理推進法。))に基づく基本方針の変更は水・大気環境局で進め、海洋プラスチックごみ対策アクションプランは内閣官房が取りまとめ役になって進めていきました。G20大阪サミットでプラごみを議論するというのは安倍総理が既に表明していましたし、G20の他の国をリードする以上は日本もしっかりしたものを打ち出さなければいけません。ということで、資源循環戦略と海ごみ法の基本方針、アクションプランの3つをG20に向けて策定し、日本国内の体制固めをしました。各省庁との調整については、色々細かいところではもちろん非常に苦労したと思いますが、安倍総理が強い意向を示されていたので、大きな方向性そのものがおかしいということはありません。

産業界へのインパクトについては、ヨーロッパはどちらかというとプラスチックそのものを減らそうというニュアンスが強かったと思います。片や日本の基本コンセプトは、プラスチックそのものが悪というわけではなく、上手に使うことで環境に悪影響を及ぼさないようにしようというもので、環境と成長の好循環路線を明確にしていました。そのため産業界も日本のコンセプトで協力したいということで、日本のプラスチック業界もアメリカ化学工業協会も協力的でしたし、産業界としては環境と成長の好循環路線というのは非常に親和性がある、協力が得られやすかったと思っています。

◆ G20 大阪サミットの議長国として

G20 のホスト国として、G20 全体について少しお話いたします。日本が G20 をホストするということが決まった当時、私は廃り部にいました。環境省は G7 環境大臣会合のホストは経験したことが何回かありましたが G20 となると大臣の数だけでも 3 倍になるということもあって、体制が本当に大丈夫かという心配もありましたが、環境省は環境大臣会合を開催したいと手を挙げました。経産省がエネルギー大臣会合の開催を提案しておられて、結局エネルギーと環境をくっつけることになりました。これについては、単独でやりたいという気持ちの一方、エネルギーと環境は気候変動と非常に密接に関係があること、また環境省が本当に単独でできるのかということもあったので、歓迎する気持ちと半々でした。そう決まってから、どのような議題にするかを省内で議論し、あるいは G7 ハリファックス環境大臣会合の準備プロセスで G7 の環境担当でよく集まっていたので、各国にどのような議題にしたら良いかという相談を、開催の 1 年以上前の 2018 年 4 月ごろから始めました。

一番の課題だったのが、G20 の議長国としてしっかりした成果をまとめなければいけないということです。当時、米国はトランプ政権でしたので、環境面で何かの成果をまとめるということについては非常に難しい状況でした。特に気候変動については一体どうするのか。エネルギー・環境大臣会合でありながら、気候変動を全く取り上げないというのはどう考えても変ですし、ヨーロッパなどの立場から考えるとそれはとても受け入れられないという話でしたので、かなり悩みました。当時、国内ではパリ協定に基づく長期戦略の策定の議論をしていましたが、そこでは「環境と成長の好循環」というコンセプトをメインに据えることになっていました。そこで、これを国際舞台に持ち出して G20 を通じて世界に広げることにしてはどうか、さらには気候変動への適応と、災害の多い日本の得意な分野でもある強靱なインフラを組み合わせる議題としたらどうか、と考えました。それに、シャルルボワ・サミットの時に安倍総理が G20 で議題にするとおっしゃっていた海洋プラスチックごみ・資源循環を加えた 3 つの議題であれば、何らかの成果が出せるのではないかと考え、アメリカも含めた G7 各国、その他の G20 各国と様々な場で話をしながら議題を固めていきました。

他省庁との連携については、資源エネルギー庁の竹谷（厚）調整官、産業技術環境局の信谷（和



G20 大阪サミットの ID カード
(小野 洋氏 提供)

重) 審議官、環境省は私が担当審議官で、その3審議官が責任的な役割を担っており、かなり上手くいったと思います。もちろんロジ面など、いろいろな問題では、お互いやり方が違うので調整が大変だったのですが、議題設定や大きな方向性などについてはもめたという記憶は全然ないです。

各国との調整についてお話いたしますと、海洋プラスチックごみ対策を検討する場としては、UNEA（国連環境総会）、ASEAN（東南アジア諸国連合）、G20、G7 などがありますが、G7 はプラスチックの流出の数%しか占めないという推計もあるので、これはG20が主戦場になるだろうと思いました。またASEANも多量排出国が多いので考えなければいけない、究極的にはグローバルに考えなければいけないのでUNEAも重要ということ意識していました。時系列的には、2018年9月にG7の環境大臣会合、11月にASEANの首脳会合、翌年の3月にUNEAとなっていましたので、まずASEAN+3（注：ASEAN諸国と日中韓3か国の定期会合）で海洋ごみ協力の行動計画を安倍総理から表明していただいています。その後3月のUNEA4では海洋プラスチックごみの決議を日本とノルウェーとスリランカ共同で出しています。まずASEAN地域への協力や枠組みづくりの先鞭をつけて、UNEAで世界の状況を探って地ならしをした上で、軽井沢のエネルギー転換と地球環境に関するG20閣僚会合に臨むという、この流れで進めました。

アメリカとは、議長国になる前の比較的早い段階から十分意見交換をしていました。アメリカも海洋プラスチックごみについては国民のほとんどが対策を支持しているということで、実は前向きでした。ただ、アメリカでは廃棄物は基本的に州政府に権限が下りていて、連邦政府にほとんど権限がないということで、連邦政府の権限の範囲で合意できるように工夫しました。

中国は、実際に担当官に何回か行ってもらって協議をしながら交渉していきました。結局、最後の軽井沢の閣僚会合の裏で調整をして、最終合意ということになりました。あとは、インドも強力なプラの使用禁止の措置を取っていたので色々な注文が付くかと思っていましたが、非常に協力的でした。全般的に途上国で非常に大きな問題になっている面があるので、途上国も理解は進んでいたと思います。

交渉においてバイ会談は重要で、表の場では国の公式見解を述べ合いつつも、バイ会談を行いながら徐々に合意点を探っていくというのが通例だと思います。今回のG20のプロセスでいうと、国によって、あるいは政権によって色々な考え方や交渉スタイルがありますので、その時々で臨機応変に進めていかなければいけないということです。今回は議長国になったからには成果をまとめるということを最優先にして進めていきました。

◆ G20 大阪サミットの成果とその持続化にむけて

大阪サミットの成果としては、軽井沢での閣僚会合で合意された実施枠組（G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組）を運用するに当たっての長期的なビジョンとなる「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」がまとまりました。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンは、安倍総理のイニシアチブであり、サミットのシェルパプロセスの中で、現駐米大使の富田（浩司）大使を中心に各

国と議論をしていきました。

その時までには、海ごみ関係の世界目標は、SDGsの(169のターゲットの一つである)14の1に定められた「2025年までに significantly reduce (大幅に削減する)」のみで、長期目標がなく、しかも数値的な目標もなかったもので、それを総理イニシアチブで打ち出してG20で合意できたということは成果としてとても大きかったと思います。世界がみんなでそこを目指そうという、北極星のようなものが日本のイニシアチブでできたということです。

また、気候変動では先進国と途上国の責任の差異を巡る対立のために議論が前に進まないことが往々にしてありますが、議論の入り口から途上国と先進国が同じビジョンを持ったわけで、今後国際的フレームワークを作っていく際の重要な出発点となり得ると思います。

国内においても、大阪サミットまでのプラ関係の新聞記事は、最後に必ず、「でも、プラ憲章に日本は参加していません」で終わっていました。しかし、この大阪ブルー・オーシャン・ビジョンに合意した後は、最後は、「日本は大阪ブルー・オーシャン・ビジョンを提唱して合意した」で終わるようになって、ネガティブなトーンからポジティブなトーンになってきたというのは象徴的な出来事であったという気がします。国民のレベルでも、海洋プラスチックごみが気候変動と並ぶ大きな地球環境問題だということが市民権を得るようになったのではないかという気がします。

G20大阪サミットのその後ですけれども、G20やG7で合意しても、それきりになってしまうということも多いので、大阪で合意されたことが言わば死文化することを非常に懸念しました。大阪での合意を持続的なものにしなければいけないということで、日本の議長国の期間があと半年残っていましたので、10月にフォローアップ会合を行い、各国に実施枠組に基づく報告をしてもらいました。さらに、次の議長国のサウジアラビアとの橋渡しも行いました。サウジアラビアのG20でも、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの重要性にしっかりと言及した上で、2回目の各国の報告をしてもらいました。今年(2021年)のG20イタリアサミットでも、せっかく合意したことを継続、実施するのが重要と考えています。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの賛同国は、今(2021年3月時点)は86か国・地域と、G20の20か国から比べると何倍にも拡大しています。さらに最終的には大阪で合意したことをグローバルな枠組みに発展させていきたいという思いがあるものですから、来年(2022年)のUNEA5.2に向けて、議論を進めています。

その一方、ヨーロッパを中心に「グローバル・アグリーメント」を作るべきという動きが出てきています。私の個人的な考えとしては、その最終形が法的拘束力のある条約であるかどうか、というよりも、まず何をやるのかということをしっかり詰めるべきではないかと思っています。何をやるのかが決まれば、それを担保するためには条約が必要なのか、それともそこまで必要ないのかという議論になる。最初から条約と言ってしまうと、そこで構えてしまう国が出てくる可能性があるものですから、そういうアプローチが良いのではと思っています。

国際的な枠組みについて実際にその内容を議論し始めると議論百出で、そんなに簡単にはまとまりません。ただし、今まで積み重ねてきたものもありますし、この分野で日本はしっかりリードを取ってきた実績も生かしながら頑張っていくべきだと思います。全ての国が海ごみは解決す

べき問題であるということについては一致していると思いますので、何らかの良い合意ができるベースは十分にあるのではないかと思います。

◆ 現在の海洋プラスチックごみ対策の評価と課題

今回、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が成立して、ライフサイクルの上流から下流まで対策を採る、言わば大阪ブルー・オーシャン・ビジョンのコンセプトを体現したものができてきています。ヨーロッパ型とちょっと違った日本型の対応策の枠組みができたのは大きな進歩だろうと思います。また、途上国支援やモニタリングなども着々と進んでいます。

マイクロプラ対策は、今後大きな課題になると思います。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの達成という観点から見ても、一度環境中に排出されると回収できないので、大きな課題になり得るので注意が必要な問題だと思っています。

◆ 海洋プラスチック汚染対策室設置と日本の環境行政の変化

G20 対応は地球環境局でやっていたのですが、地球環境局は海洋プラスチックごみの色んな知見を集積しているわけではないので、これを持続的に、しかも国内外一体的に進めていくのは、必ずしも地球環境局が適任ではないだろうと思います。海洋汚染という切り口であれば水・大気環境局、資源循環や廃棄物、プラごみという切り口であれば環境再生・資源循環局が窓口になります。ただし、入り口は違うけれども、両局が協力していくという体制が良いだろうということで、新たな体制



小野 洋 氏

になりました。専門の海洋プラスチック汚染対策室を水・大気環境局に設置し、国内の対策と国際的な対応を一体的に、しかも継続的にやっていける体制が立ち上がりました。

日本の環境行政の変化に及ぼした影響について、個人的に思うことを言うと、環境行政の歴史で廃棄物の問題はどちらかというとローカルな話であって、国際的に一致協力してどこまでやるのかということに関しては必ずしも腰は定まっていなかった気がします。これまではそれぞれの国で一生懸命取り組むという話だったのが、海洋プラスチックごみがグローバルな海の汚染の話と認識され、世界で協力して取り組まなければならないということに変わったので、廃棄物やサーキュラーエコノミー（循環経済）についてもグローバルに取り組むというように変化してきているということです。特に欧州を中心にサーキュラーエコノミーを国際標準にしようとする動きなど、その変化は結構大きいと思うのが1つです。あとは、プラスチックの生態系や人間の健康

への影響という話は廃棄物行政では今まではさほど注目されていなかったもので、どのような強度で取り組むのかという共通理解がなかったと思います。しかし、マイクロプラが将来、生態系へ大きな影響を及ぼすのではないかということも段々分かってきて、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンで明記したようにゼロにしなければいけないという合意になってきたわけです。プラごみ問題や資源循環問題に取り組む上でも1つの明確なゴールができたというのは大きいと思います。

ちょっと気をつけなければならないのは、プラさえなくせば良いという議論は少し違うと思いますし、そこに焦点が当たりすぎているということは若干危惧しています。プラ以外の紙でも有機物であっても、海ごみを出さないようにしなければならない。プラ以外なら良いということではありません。それからもう1つ、やはりごみ処理をきちんと実施するということが非常に重要です。先進国だけで議論しているのであれば、ごみ処理は当たり前として生産の方に焦点が移っていくということは良いと思います。ただし、途上国も同じように考えて、基本的なごみ処理ができていない状態で上流対策をしても駄目です。ごみ処理というのは、海洋汚染だけではなく、衛生問題など色々な環境問題とも関係して非常に重要なので、特に途上国はごみ処理をまずしっかり実施するというのを考えていかなければならないと思います。国の発展段階や状況によっては、どの段階を一番先に取り組むべきか、優先順位は違ってきますので、各国ごとによく考える必要があります。

◆ 環境省職員に向けて 次は G20 大臣会合の単独開催を

軽井沢での閣僚会合では、サブスタンスに加え、エネルギーと環境で合わせて40人規模の大臣を迎えるロジは本当に大変でしたが、環境省を挙げてG20をホストしたということは組織としての大きな経験になりました。次の20年後に今度は環境大臣会合の単独開催をぜひやってほしいと思います。他省と合同開催というのも1つ大きな経験になり、エネ庁や経産省の考え方もより良く理解できるようになり良かったなと思います。ぜひこの経験を生かして、引き続きリーダーシップをとっていただけることを期待しています。

— 了 —

話し手 小野 洋 氏 環境省地球環境局長

1987 年 厚生省入省、2017 年 環境省大臣官房審議官（国際交渉担当）、2019 年 水・大気環境局長、2020 年より現職。

（所属・役職はインタビュー時点のもの。）

環境省とともに歩んだ道のり¹

影山 嘉宏 氏

環境庁・環境省発足 50 年大変おめでとうございます。様々な出来事があった 50 年ですが、私の会社人生、ずっと環境省とともにありましたので、50 年史に寄稿させていただき、大変うれしく、かつ光栄に思います。

50 年前と言えば、私は中学生でしたが、東京で光化学スモッグの被害者でした。それがきっかけで公害、環境の道に進もうと考えたのですが、今では東京の空も川の水もそのころとは格段に改善し、見違えるようです。環境行政の素晴らしい成果と思います。環境問題は、地域から地球へと広がっていき、まだまだやるべき課題は山積で環境省の役割は大きくなる一方ですので、引き続きご尽力をお願いしたいと思います。

環境省とは、私が東京電力に入社して以来の長いお付き合いで、数えきれない思い出がありますが、思い出すのは、やはり、お世話になった多くの方々です。厳しい対応も人とのつながりでなんとか進めることができたと思っています。そのようなお世話になった人の顔を思い浮かべながら、環境省とのお付き合いを振り返りたいと思います。

◆ 東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故

東日本大震災と福島第一原子力発電所事故の対応では、環境省に大変お世話になりました。心から御礼申し上げます。除染、放射能汚染廃棄物処理など環境中の放射能汚染に係る対応は、困難を極め、苦労が絶えなかったことと思います。どういう経緯で環境省が引き受けることになったのか、いろいろな話があり、よくわかりませんが、全くうまく行かず、進まず、絶望的な時もあったのではないかと推測します。それを粘り強く、決してあきらめず、少しずつであっても、前に進めて頂き、除染と廃棄物処理を格段に進めて頂きました。現状は、震災直後から考えると想像できない状況と思います。責任をもって、逃げずにまた真摯に対応される姿は、本当に頭が下がりました。

原発事故では、福島をはじめとした多くの方々に、大変ご迷惑をおかけし、お詫びの言葉が見つかりません。ただ、東電も事故対応で、十分ではなかったと思いますが、賠償、被災者対応にできる限りのことをしようと努力したと思っています。

環境省にお世話になった除染、放射能汚染廃棄物処理への東電の対応では、社内で議論がありました。当時、福島第一原子力発電所の事故収束・安定化や賠償、被災した方々や自治体の対応

¹ 環境省五十年史の作成に当たり執筆していただいたものであり、文責は執筆者にある。(原稿受理日：2021 年 3 月 15 日、最終確認日：2021 年 12 月 20 日)

が急務であるとともに、電力供給においても、被災した電力設備の復旧、計画停電の対応、夏場の供給力確保のための緊急設置電源の設置など、やるべき多くのことがあり、人材確保が大変な状況でしたので、除染、放射能汚染廃棄物対応は、環境省におまかせした方が良くはないかという意見がありました。私は、環境省も通常業務に上乘せした仕事で、人材の確保が困難なことは同じであるし、放射能管理対応、除染技術など、東電が支援できる、というよりやらなければいけない仕事が多くあるのではないかと考え、環境省と一緒に取組むことを主張しました。議論の結果、是非環境省と一緒に取組ませて頂こうということになりました。ただ、一緒に取組むと言っても、除染地域の住民の方々に、また環境省の中にも、東電が除染に関わることに抵抗がある方もおられるかもしれないので、東電と一緒に取組むということをしかりと形にした方が良くはないかと思っていました。当時の南川秀樹次官は、東電もしかりと協力すべき、というスタンスを取っておられましたので、一緒に取組む東電のメンバーに「除染活動推進員」という名称を頂き、細野大臣から東電西澤社長に任命をするという形を取っていただきました。それから、東電社員は、環境省の下支えという立場で、除染、放射能汚染廃棄物処理に関わらせていただきました。除染がここまで進んだことに少しでも貢献できたことは本当に嬉しいことで南川次官はじめ皆様に心から感謝いたします。

除染や被災者支援に関わっていて、そこで活躍する多くの行政の若い方に出会いました。事故後しばらくして私は、避難地域の詳細な線量測定が必要ではないかと思い、内閣府の人と地域の行政を回り、線量測定の許可を頂きました。そこで地域の行政で活発に活動している若い方を見かけ、話しかけると中央官庁の職員で、自分から手を挙げて、最前線で被災自治体の支援にあたっているとのことでした。また、環境省の除染の試行事業では、東電も一緒に取組ませていただきましたが、そこにも多くの環境省の若手の方が女性も含めて活躍されておられました。自分たちがやらなければいけない仕事と進んで現場最前線で活発に動いておられました。もちろん、前線で活躍して頂いた方々は、若い人だけではありませんが、とりわけ若い人が、自分から手を挙げて、最も厳しい仕事にたずさわってくれたことは、涙が止まらなかったとともにどれだけ勇気づけられ、頑張る元気をもったかわかりません。本当に頼もしくありがたかったです。こういった人々が明日の日本を担ってくれるのだなと希望を持って仕事ことができました。

◆ 緊急設置電源

東日本大震災の対応では、緊急設置電源の設置にあたっては環境省にお世話になりました。緊急設置電源は、東日本大震災で多くの発電所が被災し、夏場の供給力が不足する恐れがありましたので、各火力発電所の構内にガスタービンやディーゼル発電機等の電源を緊急的に設置して、供給力の確保を図ろうとしたものです。

国内外から集めた電源を条件の合う発電所に設置しました。これら電源の設置は、何とか緊急的に集めてきた電源を設置場所や電力系統などの条件を考えながら、どこに設置するか検討したので、検討作業は、困難を極めました。また、夏場に間に合わせるため、一刻の猶予も許されま

せんでした。

私は、検討半ばでありましたが、全体像について、環境省の感触を伺うべく、大臣官房審議官の梶原成元さんを訪ねました。梶原さんは、その一つに「こんな計画ではだめだ」と声を荒げて怒りました。内容は、ここでは省きますが、私は、持ち帰り、社内で相談して、計画を変更することとしました。検討半ばとはいえ、いろいろな条件をクリアーすべく作成した案でしたので、変更は非常に大変で関係者に大きな負担をかけることになりました。しかし、社内でも梶原さんの意見に同調するものがあり、変更する必要があることは、社内で納得できました。私は変更して良かったと思っています。

この案件では、当社として、もちろん環境面も考えての計画作成でしたが、停電を何としても回避しなくてはならないという思いがあり、電力供給の重みが増していたのかもしれません。梶原さんは、そのことは十分承知しつつ、環境面への影響を考慮して、計画実施への危惧から、強い意志であえて指摘して頂いたのだと思います。事業の実施と環境の保全は、両立させなければいけません。時にそのバランスを十分精査し、判断しなくてはならない案件があります。この案件、梶原さんに環境面をしっかりとご指摘いただき、良い結果につながったのではないかと思います。事業者と行政がお互いの状況を理解し、信頼関係をもって、率直に意見を言い合い、真摯に解決策を探ることが大変大事なことだと思います。私は我々の事業を理解し、良い関係を持たしていただいた方に恵まれ、大変ありがたいことと思っています。

◆ 地球温暖化問題

地球温暖化問題は、最も長く深く環境省と関わらせていただいたテーマで、電力会社や産業界と環境省との議論は、長い間続いてきています。現在は、求められるレベルが格段に上がっていますので、私が経験した議論とは、質が違いますが、議論の根本は変わっておらず、以下のポイントと思います。この話は、繰り返し申し上げており、やや食傷気味と思いますが、大変必要なポイントと思っています。

事業の実施にあたっては、S + 3 E（安全、事業の実施、環境保全、経済性）の4つの要素の同時達成が必要ですが、要素の中に相反するものがあり、バランスを考えつつ同時に達成することが必要になります。このバランスが、産業界と環境省で差があるので、議論がかみ合わなくなります。当然ながら、環境省は環境保全を重視していますし、産業界は、事業の実施や経済性へバランスが寄っているということになります。

電力業界は、とくに、事業が円滑に進まないで停電につながり、甚大な影響を及ぼしますので、事業実施（電気の安定供給）の責任が極めて重たい業界です。また、事業実施に係る電力設備の形成に長期間を要するため、安定供給のための努力は、はるか将来に向けて実施していかなければならないとともに、燃料の調達など、地政学的なリスクも抱え、巨大設備を有しているので安全性の確保も格段の注意が必要です。そのため、事業の円滑実施の責任と苦労が、他の事業より大きいと思われ、S + 3 Eのバランスで、環境省と多くの議論をさせて頂いていると思います。

もちろん、温暖化、大気汚染など環境負荷も非常に大きいことも自覚しており、環境保全の責任も重い業界であると認識しています。

電気事業の温暖化対策は、需要側の省エネルギーの推進、供給側の効率向上、燃料の低炭素化（再生可能エネルギー、原子力含む）などであり、需要側の省エネルギーの推進や供給側の効率向上は、S + 3 Eの同時達成において、議論しやすい対策と思います。しかし、燃料の低炭素化については、議論がかみ合わないことがあります。電力業界は、上述した設備形成に長期間必要である点、燃料確保の地政学的リスク、あるいは自然条件に応じて出力が変動する再生可能エネルギーへの対応などS + 3 Eの同時達成に困難性を有していることから、燃料使用については、自由度をできる限り確保しつつ低炭素化を図っていくという対策を取ってきています。そこで、石炭の使用制限や再生可能エネルギーの大量導入などについて、とくに活発な議論が交わされるということになります。

S + 3 Eのバランスは、時代、状況によって変化し、事業者もそれに応じて事業スタイルを変えていきますので、議論は複雑ですが、さらに議論が混乱するのは、バランスを議論するにあたっての事実（データ）の扱い、見方の違いです。将来の不確実性の中での議論ということもありますが、不正確なデータで議論をしようとする人には、大変憤慨しました。ただ、この点については、私の見積もりが間違っていて、大変反省した事例もあります。

私が中環審の委員をさせて頂いた2010年ころ、私は、国立環境研究所の提示する再生可能エネルギーの導入可能量に大きな疑問を持っていました。当時、環境省で中環審対応をしていた加藤聖さんが、何度も私のところに来てくれ、議論をずいぶんとしました。そのなかで、私は太陽光の導入量について、そのころ、300万kW程度だったと思いますが、「1000万kWを大きく上回ることはありえない。そんなことになったら俺は腹を切る」と言ったことを覚えています。家庭の屋根に設置するものをイメージしていましたが、それ以外も含めて、かなり自信をもって言い切ったことを覚えています。ところが、現在、5000万kWをはるかに上回る規模導入されていると思いますので、私の見立ては大変な間違いをしていたことになります。（加藤聖さんは、大変やさしい人で、現在もいろいろ相談に乗っていただいております。）データの見方について、特に将来については、常識と思われるところをはるかに超える数字もあり得ると難しさを実感しました。これからのカーボンニュートラルに向けた取組みでは、今の常識を超えた世界を実現しなくてはならないと思いますので、想定するデータの評価は大変難しいと思います。ただ、いろいろな議論がある情報の都合の良い一面だけを取り出して話を進めようとするのは、信頼関係を損ねますので、やめなければいけないと思います。

今後も議論は、続いていくと思いますが、環境省には、事業者の事業を実施する責任（電気事業の安定供給のみならず、どの事業も、製品の供給や雇用、地域とのつながり等の責任があります）について理解をお願いしたいと思います。もちろん、わがまま的なものを見極めることは必要ですが、事業の実施者から実情をよく聞き、事業実施責任に理解を深めて、行政を行っていただきたいと思います。

地球温暖化問題で環境省と事業者が協力して取り組んでいる事例は数多くあると思います。私

は、昔「一村一品」と言っていた取組みが大好きで、(現在は、低炭素杯から脱炭素チャレンジカップに変わっています。全国の地域の創意工夫を凝らした地球温暖化防止活動を表彰する取組みです。)よく発表会を見に行っていました。今年も、セブソーイレブン記念財団が共催しているようですが、いろいろな企業が取組みを支援していると思います。環境省、地球温暖化防止全国ネットワークと事業者が協力して、全国の地球温暖化防止活動を盛り上げる大変良い事例だと思います。2010年の発表会だったと思いますが、非常に感動的な発表があって、私が涙をこらえて見ていたところ、隣に高橋康夫さんがいて、挨拶をしたら、目を真っ赤にされていて、うなずくのが精一杯の様子でした。高橋さんは、当時地球温暖化対策課長でしたので、産業界の立場として、対峙することもある相手でしたが、あの一件以来、高橋さんとは、どこかで気持ちが通じる気がして、本音の話もできるようになったと思います。

一村一品は、2010年までは、環境省が費用を出して、JCCCA(全国地球温暖化防止活動推進センター)が実施するという形を取っていたと思いますが、2011年は予算がないということで、東京電力がトステムなどと協力して支援し、発表会を実施することになりました。名前も低炭素杯に変わり、東大の安田講堂で発表会が実施されました。大変盛り上がった発表会になり、大変うれしかったことを記憶しています。残念ながら、この会の後、東日本大震災、原発事故があり、東京電力は、1年で共催から外れることになってしまいました。次の年はLIXILさんが中心となって支援し、以降環境省と産業界が協力して実施していると聞いています。

こういう取組みを一緒にすることで環境省と産業界の距離もずいぶん近くなると思いますし、気持ちも通じる関係になると思います。一緒に実施する取組みが増え、協力して温暖化防止を進めていくのが良い道すじだと思います。

◆ 廃棄物問題

事業者は、廃棄物処理法を遵守し、廃棄物処理を行っていますが、いろいろな課題があります。一例ですが、私が東京電力の廃棄物担当だった2002年ころ、各事業所の課題を聞いて回った時に、水力発電所のダムから上がる流木の処理に苦労していることを聞きました。

台風など大雨時には、ダムに大量の流木が流れ着きます。通常の場合、チップ化し、敷材として活用していますが、それでは間に合わなくなり、廃棄物としての処理が必要になります。流木は一般廃棄物に分類されますが、自治体の処理能力を超えてしまう場合があります。山間地域には、大量の流木を処理できる一般廃棄物処理業者はおらず、処理に大変苦労するという状況でした。私は、産業廃棄物として処理できれば、産業廃棄物処理業者に処理を頼めるし、自治体をまたいだ処理も可能になるので、処理を委託する事業者の数は飛躍的に増え、処理しやすくなると思いました。そこで流木の産業廃棄物としての処理ができないか相談することにしました。ただ、自治体で処理ができ、自治体に依頼する方が良いというケースもありましたので、一般廃棄物でも産業廃棄物でも処理できるようにならないかと相談しました。環境省は、それでは、処理責任がぼやけてしまうので、そのような制度にはできないという見解でしたので、「円滑に処理できる

ような制度にすべき」と強く環境省に説明しました。他の業界も同様の課題があつて大きな動きになり、環境省も実態調査などいろいろな検討をされました。結果として、実態調査で課題のある事例を精査し、関係者とも調整していただいて、処理の道すじをつけて頂きました。

この時、対応していただいたのが、由田秀人さん、松澤裕さん、松田尚之さんです。皆さん、環境省の要職についておられますが、当時、廃棄物処理法も良く知らず、生意気だった私の要望に丁寧に耳を傾け、しっかりと対応していただきました。廃棄物対策課の裏にあった会議室に何度もお邪魔し、議論したのをよく覚えています。以来、皆さんにずっとお世話になっています。

この事例は、法の遵守にあたり、課題がある場合、行政が事業者の立場に立って、真摯に解決に取り組んでいただいた良い例と思います。是非とも環境省の皆さんには、現場の実態をよく見て頂き、課題があれば、自治体とともに解決に向けて真摯に取り組んでいただきたいと思います。しかし、課題は数多くあるのではないかと思います。私の場合は、いくつかの業界をまたぐ大きな問題になりましたので環境省も解決に力を入れて頂きましたが、数多い課題のすべてに多くの時間をかける余裕はないと思います。また、課題を相談したい人も環境省に気軽に相談するというのは難しいでしょうから、自治体と協力して専用の窓口を作るなど廃棄物処理法がうまく運用できるよう考えて頂きたいと思います。廃棄物処理は、すべての活動について回る大事な仕事ですので、事業者が適切に法を遵守できるよう仕組み作りをお願いします。

◆ PCB問題

私は経団連PCB対策WGの初代座長を拝命し、約7年務めさせて頂きました。それまであまり詳しくなかったPCB問題に深く関わるようになり、以来今でも引き続き経団連の委員として関わりを持ち続けています。関われば関わるほど難しい問題と実感するようになりました。

低濃度PCB汚染機器の処理に係る課題に最も注力したと思いますが、PCB汚染機器の処理を進めるために、まずは、如何に処理コストを下げるかが重要課題でした。そして、処理が進んでくると、期限を区切って、処理を完了させることがいかに困難かという課題に向き合うことになりました。低濃度PCB汚染機器のリスクの程度を考えた対応を訴え、環境省と対峙することもありました。

PCB汚染機器を所有する事業者として、処理について、腑に落ちない点があることが処理を難しくさせています。「PCB汚染機器など買った覚えがないのに、なぜ、当社がその処理をしなくてはいけないのか」「リスクが大きいと思われる機器をなぜ決められた期限までに使用を中止し、処理をしなくてはいけないのか」「PCB入りと書いてあるわけではない機器をすみからすみまで調べ、期限までに処理を完了するのは無理ではないか。壊さないとPCBが入っているかどうかわからない機器をまだ使えるのになぜ使用を中止し、壊して、PCBに汚染されているかどうか調べなくてはいけないのか」など担当者も経営者に説明できず、苦勞している状況があります。

これらの質問を長くPCB問題に関わっている学識者にすると「これまでの長期間にわたるP

PCB問題の経緯を踏まえて、今の対応方針がある」という答えが返ってきます。私も、1989年に電力柱上変圧器にPCBが混入していたことが発覚してから関わっており、東電で長い間、処理することができず、大変苦労して保管していたことも認識しています。ここまで来る間には、様々な取組みと議論があったことから、それを踏まえて、どう処理を進めるかを考えないと元の木阿弥になるおそれがあることは理解できます。しかし、これまでの経緯を身をもって理解している人が産業界にも行政にもほとんど残っておらず、社会の状況も激しく動いていますので、現在所有している会社の担当者、経営者に期限までの処理を納得してもらうのは簡単ではないと思います。そういう状況の中、実際に処理を進めていかなければならないので、処理の合理化も進めつつ、行政、産業界、学識者が本音の話し合いを繰り返し行い、知恵を出し合って解決策を模索していかなければならないと思います。

PCBというとやはり由田さんが思い出されます。いろいろな相談をさせて頂きました。由田さんのところへ行くとまずは過去からの経緯を丁寧にご説明頂くので、時間に余裕をもたせてお邪魔することにしていましたが、前述のこれまでの経緯は、由田さんの頭に刻み込まれていると思います。東京都内で唯一の低濃度PCB処理施設である旧東京臨海リサイクルパワー（現J&T環境東京臨海エコクリーン）で大臣認定を頂いたときなど、いろいろなアドバイスを頂き、本当に感謝しています。東京臨海エコクリーンが大臣認定を頂くにあたっては、東京都にも大変お世話になりました。由田さんや東京都の皆さんは、PCBの早期処理が国のため東京都のため是非とも必要と信念をもって指導いただきました。由田さんも東京都も大変厳しかったですが、熱意にあふれておられましたので、納得でき、しっかりと対応することができました。あと6年で処理期限をむかえるPCB問題、環境省の皆さんはご苦労と思いますが、熱意をもって取り組んでいただければ、道は開けると思いますのでなにとぞよろしくお願い致します。

◆ 終わりに

他にも多くの思い出があります。柳下正治さんの「低炭素社会づくり対話フォーラム」では、長期間、土日での会議でしたので、大変でしたが、エネルギーと環境に係る大変重要な問題について、学識者、NGOと産業界が長期にわたり、しっかりと議論したことは大変意味のある取組みであったと思います。最後の最後で地震、原発事故があり、私がとりまとめに出席できなかったのは残念でした。しかし、その後も若手を含めた対話を継続して実施しておられ、いろいろな意見を持った関係者のコミュニケーションを活発にする大変素晴らしい取組みと敬服しております。

また、環境省と東電の人材交流では、南川さん、森本英香さんに大変お世話になりました。大変優秀な方に来ていただき、震災後の緊急設置電源対応、PCB処理対応で大活躍をして頂きました。森芳友さんに来ていただいていた時、原発事故が起こり社内混乱していましたので、お帰り頂いた方が良いかと南川さんに相談したら「こういう時こそ存分に使って頂きたい。本人もそれを望んでいると思う」と言っていただき、震災後の夏場の供給力確保になくてはならない仕事

をしていただきました。また、次に来ていただいた工藤俊祐さんは、東電のPCB処理計画を作り上げ、処理の方向を定めて頂きました。お二人のバイタリティーと芯をとらえた仕事ぶりに皆感心していました。環境省人材の優秀さ、気概に、学ぶところが多くありました。東電から環境省に行ったものも大変貴重な経験をさせていただき、その後の会社人生に大きな財産を築くことができました。人材交流で環境省と東電の距離が縮まったと感じています。

私にとって大変辛い思い出ですが、大学の同級生で親友だった木村敦彦君が温暖化対応の補佐だった時に亡くなりました。当時、私は電気事業連合会に派遣されており、やはり、温暖化対応をしていました。COP3の後、今後日本の温暖化対策をどうしていくか、国を挙げての大議論をしており、木村君はその中心で活躍されていました。温暖化対策の中で電気事業の対策について、激しい議論が交わされ、木村君はその対応に大変苦勞され、多忙な日々を送っておられました。そのような状況がありましたので、木村君が亡くなったのは、大変辛く、やりきれない気持ちでした。それ以来、彼の分まで頑張ろうと、環境省と産業界の間で努力してきたつもりです。日本の環境対策が正しい方向に向かうのに、少しでも役に立てたのであれば、木村君に褒めてもらえるかもしれません。

私は、中学時代、きれいな空気、きれいな川を取り戻したいと環境の道に入り、その後、地球温暖化問題、廃棄物問題、PCB問題、放射能汚染問題、自然環境保護といろいろなテーマに関わってきました。関わったテーマは、いろいろですが、思い出されるのは、そこにおられた人々です。各テーマで、環境省の方々と侃々諤々議論し、意見させて頂いたり、助けて頂いたりしてきました。やはり、人との関係が一番大事と思います。難しい問題を解決するためには、信頼し合う人間関係としっかりとした議論と思います。環境省と産業界がこれからも、お互いを信頼し、活発に議論をして、立ちはだかる困難な問題に立ち向かい、それを突破していくことを祈っています。私も大変微力ですが、これからもできる限り一緒に歩かせていただきたいと思います。

— 了 —

執筆者 影山 嘉宏 氏 J&T 環境株式会社 統括主幹

1982年 東京電力株式会社入社、2006年 環境部長、2014年 フェロー（福島第一原子力廃炉推進担当）、2016年 東京臨海リサイクルパワー株式会社社長、2019年 J&T 環境株式会社取締役専務執行役員東京事業本部長。

（所属・役職は2021年12月時点のもの。）

温暖化対策税の導入（2012年）¹

話し手 川上 尚貴 氏 ・ 鈴木 正規 氏 ・ 中井 徳太郎 氏

◆ IPCC 第4次評価報告書とエコポイント事業

——地球温暖化対策税の導入に至るまでのことを振り返ってください。

○鈴木 私が環境省に来る少し前、2007年が地球環境問題の1つのエポックで、IPCC 第4次評価報告書が2月、4月、5月と順次出されていきました。地球の平均気温が100年で0.74度ぐらいい上がっているとか、原因が人為的なものに起因する可能性がかなり高いなど、前回の報告よりも一段と踏み込んだ内容になっていました。影響については、気温の上昇が1.5度から2.5度を超えると、大変大きな生態系のダメージがあるということ、その上で、緩和策が出てくるんですけども、そのメニューとして、環境税とか排出権取引とか、再生可能エネルギーの導入についてのFITとか、いろいろ出てきたと記憶していて、地球温暖化問題と、その解決方法についての科学的な情報が具体的に示された年でした。

折しも、2007年の半ばにサブプライムローン問題が出てきて、2008年にリーマンブラザーズが破綻するという事で、世界的に金融恐慌的な大問題が起きて、日本も経済が非常に悪くなりました。

私が環境省に来たのが、その2008年の夏なんですけども、いろいろ議論している中で、グリーンニューディール、当時オバマ大統領が提唱されたことを日本でもやって、経済対策と温暖化対策を同時解決するような案を模索すべきじゃないかというので、若い人にも集まってもらって、いろいろ議論しました。

竹本明生さん、大森恵子さんらの職員が担当で、当時の西尾哲茂次官が、御本人は長年温めてきた案だと言っておられました。エコポイント、要するに環境性能のいい家電の普及を図るためにポイントをつけて、広く薄く助成する制度を作ってほしいというリクエストがありました。じゃあ考えてみようかという話になったんですけど、環境省だけで言ってもなかなか通らない、経産省を巻き込むしかないかという話になって、経産省の当時の機械情報産業局長だった近藤賢二局長のところに行って、こういうアイデアがあるんだけど、補正予算のタマとして一緒にやらないかと持ち掛けたんですね。

当時の近藤局長は即答せずにちょっと考えさせてくれという話だったんですけども、後で聞

¹ このインタビューは、2021年3月11日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

いたら、当時の望月晴文次官に相談に行ったらいいんですね。環境省がこんなこと言ってるんですがどうでしょうかといったら、実は当時、経産省では、エコカー補助金とか、うなるほど補助金の要求を出しているの、さすがに補助金というわけにもいかなあ。できるかどうか分らんけど、ポイント制度というのは面白いから、乗って見たらどうやというふうに望月さんに言われたというので、経産省と環境省、共同でエコポイント制度を担ごうという話になっていきました。

財務省にも説明に行ったんですけど、結局のところ総務省の地デジ対策で地デジのテレビをエコポイントの対象に入れてくれたら認めてもいいみたいな話になりました。もともと我々は、CO2の排出量の多いエアコンとか冷蔵庫を中心に考えていたんですけど、テレビもいいかという話になって、省エネ機能の高いテレビとエアコンと冷蔵庫を対象として制度を作ったわけです。

温暖化対策としては、エコカー補助金の方が金額的には大きかったような気がしますが、3,000億円ぐらいのエコポイント事業を、環境省と経産省と総務省の合同要求という形で、西尾さんの言葉を借りると、長年夢だった、「CO2削減を普及させるためのしっかりした政策と予算」を実現できた初めての例でした。IPCCの報告から始まったいろいろな動きの中で、1つの施策として経済対策としてグリーンニューディールの走りみたいなのができたということが言えたのだと思うんです。



鈴木 正規 氏

その後、私は自然環境局に行って、生物多様性条約 COP10 というのがあったものですから、1年半ぐらいは温暖化対策に直接関わらなかったのですが、2011年度税制改正で地球温暖化対策税が検討課題になっていました。当時は民主党政権で、環境に熱心な方が多かったものから、産業界の反対はものすごくあったと聞いてますけども、検討課題としては残って、2012年度にまた議論しようとなって年が明けた1月に地球環境局長になりました。

環境省は党税調なり政府税調の扱いがあんまり慣れていない。もちろん頼みに行くんだけど、経産省が非常に手厚い布陣をもともと持っているんで、結果としてはそこがかなり効いたんじゃないかなと思います。

いずれにせよ、地球温暖化対策税の細かいスキームとか、段階的にやる、仕上りのところには僕はあんまり何も言わなかった。入れることが先決だから、味方をつけないといけなだろうと言ったという記憶があります。

◆ 2010 年度税制改正～2011 年度税制改正

○川上 当時の手帳を3冊持ってきまして、昨日、おととい辺り、少し振り返りました。

当時の、私が見聞きしたことで少しまとめて申し上げますと、まず、総合環境政策局の総務課長を2年やらせていただきました。その直前、財務省主税局税制第二課長ということで、間接税の担当をやっていたんですが、当時の税の世界の状況で言いますと、道路特定財源のひもつきが廃止をされて、財務省的には、消費税は当面上げられないと。それからガソリン税については、もともと道路特定財源として、税率の根拠があったわけですけど、それがなくなる中で何か新しい根拠が必要であると。私自身、税制第二課長のとき、自動車重量税でエコカー減税をやったのは初めてで、非常に世の中の風当たりが強くそれをどう守るかという中で、経産省もエコカーを推進したいという気持ちは同じで、経産省が協力をしてエコカー減税ができたという、そういう背景がありました。

私は2009年の夏に環境省に来て、9月16日に鳩山内閣が発足をして政権交代になった。民主党政権は、ガソリン税の暫定税率は廃止をする、他方で、地球温暖化対策税については導入を検討するというのをマニフェストに書かれていたんですね。当時民主党は、例えばたばこ税を増税して健康に悪いたばこは禁止しましょうみたいな、税を政策のツールとして使うという発想があって、そういうことがマニフェストに書かれていました。財務省も消費税は当面上げられないし、ガソリン税を守る新たな援軍が必要だというところがありました。

世の中の流れの中でも、CO2対策を本気でやるなら財源が必要という状況でした。当時の環境省の体制としては、総合環境政策局が環境税をやり、排出量取引は地球環境局が担当だった。小林光次官が、もともと炭素税を御持論でやっておられて、南川秀樹さんが官房長、総合環境政策局は白石順一局長、三好信俊審議官でした。正田寛さんが経済課長だったですかね。地球環境局は、当時、寺田達志さんが局長で鎌形浩史さんが総務課長だったと思います。小さな所帯ですが、そういう方々が、何でも、とにかく毎日いろいろなことを相談しながらやりました。

そういう中でトータルな議論をいろいろしていく中で、経産省も排出量取引よりは税の方がましという感じは多分あったんだろうと思います。

それから、私が来て新たな要素で加えさせていただいたのは、地球温暖化対策税の要望のときに、ガソリン税も一緒に要望したんですね。ガソリン税だって下げちゃったら環境に悪い。財務省も何かつかえ棒が欲しいということだったんですけども、ポンチ絵で今のガソリン税もグリーンに塗って、ガソリン税もちゃんと今の税率水準を維持してください。そうしないと環境に悪いですよ。併せて今の化石燃料になべてかかるような、地球温暖化対策税のようなものを作ってください。こういう要望をしたのが、1つのみそだったと思います。

結果として、財務省もある程度応援をしてくれましたし、それから経産省とも年末には一応妥協ができて、2011年度に向けて検討するという、そういう合意ができたということでした。

当時小沢鋭仁さんが環境大臣で非常に頑張っていたいただいたと思っていまして、経済産業大臣

が直嶋正行さんですね。年末に、2011年度実施に向けて成案を得るべく更に検討を進めるとい
うのが最後に合意できたんですけど、実は一時揺り戻しがあってですね、この2011年度実施に向
けてというのを、直嶋大臣から、他の施策との整合性を図りつつ、早期に、という修正案が来
ただけども、小沢大臣が、最後に直嶋経産大臣との間で一生懸命頑張っていたら、そう
いう道筋ができたということがありました。その道筋ができたことによって、民主党政権の中
で、これはちゃんとやらなきゃいけないとなったと思います。

それから当時、民主党政権の下で事業仕分け
がありました。(50年史に載せる)思い出の品
はあまりないんですけど、今日のネクタイは、
事業仕分けのときにしていた当時下ろした
てのネクタイです。ちょうど朝の一発目の事業
仕分けが環境省の施策だったのですが、直後に
国会の関係でその日の事業仕分けが止まって
しまいましたので、そのとき半日にわたって、
NHKの毎時の全国ニュースのトップで、私が
このネクタイで汗をかいて懸命に説明してい



川上 尚貴 氏

る姿が繰り返し放送されることになりました。そんなこともあって、エネ特のいろいろな施策
を事業仕分けで議論をされて、そのときは経産省と一緒にあって共闘体制でエネ特の事業を守
ったというところがありました。

当時のエネ庁の総合政策課長が、1年目が、エネ庁長官で辞めた高橋泰三さん、それからそ
の後、特許庁長官で辞めた小宮義則さんで、企業行動課長が今のエネ庁長官の保坂伸さん、そ
ういう方々と立場の違いはあっても連携しながら、あるいは共闘しながらやれたかなという感
じがします。

鈴木さんがアジェンダを環境省から投げかけて、財務省と経産省をできるだけ仲間につける
ような、そういう工夫をさせていただいたと思うんですけども、最後は制度設計になると、環
境省は税調に慣れていないし、なかなか難しい。最後の個別の業界についての非課税とか軽減
措置は、経産省と財務省で詰めて、2010年の秋には、民主党の温暖化対策税小委員会とい
うのができて、ここで温暖化対策は何か形にしなきゃいかんというのがあるって、10月から11月
にかけてかなり精力的に議論されて、環境省、経産省、財務省も小委に呼ばれて、それぞれ一省
庁としてプレゼンをしました。

最終的に税率がどうしてこうなったかとか、我々は関わっていないんですけども、その小
委員会の提言として案が出てきて、それが当時の政府の案になりました。

◆ 2012 年度税制改正

○中井 私が2011年4月に環境省に来て、川上さんから引き継いで、当時、除染を始めたり、原子力安全・保安院を原子力規制庁にするとかですね、大きな政策マターにもいろいろ関わっていたんですけども、そういう中で、この地球温暖化対策税というのがあるよと言われて、通すの大変だからあと頼むと言われて、そこからですよ。



中井 徳太郎 氏

その年の夏まではまず規制庁をどうするかみたいな議論があって、環境省の外局として規制庁を作り、かつ、そのために内閣官房に準備室立ち上げて動かしていくので、環境本省と協力しようという話が、8月、9月ぐらいまで結構大変だったんです。

国会が与野党でねじれる中で、2011年度税制改正では新規ダマは出せないという話になっていた。だから、時限のものだけをぎりぎり通してもらって、2011年度に掲げられた新規要望としての地球温暖化対策税はほかの主要な新規ものと同時に全部サスペンドされている状況であったところ、2011年の秋に、それらがどうなるのかという本格議論が始まるんですよ。民主党、自民党、公明党の税調幹部で、2012年度税制改正というより、まず2011年度の積み残しを何とかしないとイケないという相談事が秋ぐらいに動いた過程で、この地球温暖化対策税を突っ込まないとイケないという状況で、これをお願いしますと言いに行くのをまずゲリラ的に始めました。秋口に、自民党にお願いに行ったら、中井君、こんなもの通るわけないだろうって、開口一番言われました。そういう意味で、当時野党である自民党、公明党にどうやって理解してもらおうかが重要だと思ったのです。

経団連が賛成していない中で、いろいろな議員に根回しに行くと、温対税は絶対反対というのがセットになってアポが入って、経団連の幹部が部屋の外に並んでいて、次は反対ですというプレゼンをするという構図が最後の最後まで続くんですけども、民主党、自民党、公明党三者で協議しながらも、いつまでも温対税の話は進まないという状況がありました。

私としては、公明党政調の事務局に何とか賛成に持っていかせませんかみたいなことをずっと相談しながらやりました。公明党の先生で理解してくれる人はいたのですが、当初、党としては基本的に負担に反対だったので、この税金が入れば小学校の屋根に太陽光が入ります、税収を使う方でお金がちゃんと行きますからと説明し、最終的に公明党は賛成してくれました。それが大きかった。

次に自民党には、地元は欲してるということを理解してもらったり、今やらなければ、もう10年遅れてでないと税の話、環境税の話はできません、しかもこれが税収で使えますよということを説明しました。自民党の税調は、当時の税調会長が最後を仕切ってくれました。

あともう1つ、この税は森林にお金が行かないなら環境税じゃないんだと言って反対する議員がいらっしまった。この対応は経産省がやりました。いや、これは石油石炭税の増税なんで、これは環境税じゃないですよと言って、ああ環境税じゃないっていう整理なんだとなりました。ただその議員はよく理解されていて、真の環境税はやるんだよな、それならこれは通してやるからなって言ってくれたようです。それは森林環境税ということになるんですけど、そっちに汗かけよなっていうことだと思いました。

◆ 地球温暖化対策税の理想的な形

——今の温対税である、石油石炭税の特例ではなくて、ほかの税制の形は当時考えられていたのでしょうか。

○川上 理想形がどうだということと関わってくるんですけど、当時で言うと、三好さんが一番環境省プロパーの思いを代表されておられました。本当は石油石炭税の特例じゃなくて、名前も環境税っぽい名前になって、環境基本法か何かでちゃんと位置づけをして、課税目的があって、という本格的な環境税を作りたいというのは、思いとしてはもちろんあったんですね。

ただ、それを直ちにやるのは現実性がないという実態があって、割と早い段階で、現実性があるものにしたいということじゃなかったかと思います。

○鈴木 CO₂にかけるということさえあればいいという感じだったですね。石油石炭税というのは、もともとは、第一次オイルショックの後の石油の備蓄とか、石油の開発とか、そういうのに使うお金とかですね、石炭については、炭鉱を閉山していくときの対策に使うというための目的財源で作った税なので、その後、エネルギー特会とかいろいろやっていますが、そこにひっつけたというのは課税の考え方が全然違うので、変と言えば変なんですけども、発想はもう全然違って、特例ではあるんだけど、CO₂にかける、排出量に応じてかけるというのが確保されたので、少なくとも実は取れているんじゃないかなとは思っています。

○川上 やっぱり特定財源にするということについても、環境省プロパー的に言うと、純粹形じゃないという思いもどこかにあったと思うんですね。だから、本当は一般財源にして、筋論としては、もっぱら価格効果を狙うというのが1つあったんですが、これは両論もちろんあって、税収をCO₂対策に使うことによって、歳出面でも効果があって、ダブルに効くと。だから比較的低い税率でも両方の効果があっていいんだという、もちろんそっちの議論を押ししたんですけど、長年環境税の議論をされてきた環境省プロパーの中ではそういう特定財源にするというところに、やや純粹形じゃないと言われる方もありましたね。そこは、経産省を味方にし、財務省を味方にしていた中で、これが現実的だろうという判断だと思います。

○鈴木 これは個人的な意見ですけど、もちろん石油石炭税も、石油特会とか石炭特会があった時代にも、省エネとかそういう目的はあるのですが、従来のものは、技術開発まではするんですけど、本当にエネルギー消費が減ることに歳出を使うということについては、非常に消極的だったんですね。それは1つは、技術開発まではするけれども、その先はもう民間の仕事だという財政の理論もあるんだと思いますけど、もう1つは、やっぱりエネルギー業界がバックにいますので、本当にエネルギーの需要が減るようなことはしない、あるいはできないというのがあったんじゃないかなというのが私の勘繰りなんです。

しかし、東日本大震災（後の供給面の課題）があって、あるいは温暖化みたいな話があって、初めて省エネの普及というか、本当にエネルギー消費を減らすことについて予算がつくという時代が来た。エコポイントとかは、そういうことだと思うんです。それまでは、エネルギー特会は省エネについてもすごい金を使ってるんですが、技術開発だけなので、例えばLEDなんかの開発も、NEDO でやってるんですけど、普及は一切しなかった。そのため、ずっと眠ってたんですね。それを僅かな環境省の一般会計の予算で電球型蛍光灯を作って、それが起爆剤になってLEDの普及につながった。

実はこの税が通った後、今度は予算の問題になったときに、経産省も、さすがに一緒にやった制度なので、全部自分が使うとは言わなかったんですけど、需要に応じて配分しようじゃないかという話がありました。需要はもともと向こうの施策分野の方が圧倒的に大きく、それはほとんど全部自分に使わせろみたいな話になるので、主計局も間に入ったりもして大変だったんですけども、原則は折半になった。

もちろん、東日本大震災があって、経産省の行動パターンも変わってきてはいるんだとは思いますが、やっぱり環境省というのは、エネルギー消費やCO₂を減らすということについて、純粋に考えられる省庁なんですけど、経産省、特にエネルギー特会を所管しているエネ庁は、エネルギー産業の育成というのも1つの役割になっているので、彼らだけにやらせていると、CO₂が減らないという面があります。環境省みたいに純粋にCO₂を減らすという発想でやるところがあるからこそ、経産省も露骨にエネルギー業界のためだけのことはしないということになるので、最初の段階のこの温暖化対策税というのは特会でよかったんじゃないかと個人的には思います。

というのは、環境省は何をやろうとしても、施策を裏づける財源がないので、グリーンニューディールをやろうといったときにも、なかなか施策が作れなかった思いがあって、エコポイントのときは補正予算という形では取れましたけども、實際上、恒常的にやれるようになったのは、この特会予算が使用できるようになってからじゃないかなと思うので、本当の意味で、政策官庁、政策を実行する官庁が変わっていくためには、ある程度の財源がないといけない。最低限の予算がないと、何かやるにしても、言ってるだけという話になるので、ある程度の財源が持てたというのは、環境省の性格を変えるのには役立ったと、私は思っています。

○中井 使い道は本当にもめたんです。私の思い出だと、まず最初るとき（2012年度）、半年の執行で、確か450億円ぐらいだと思うんですね。経産省的に言うと、石油石炭税で5,000億円の本体があって、これにちょっと乗るといような比例感で言ってきました。鈴木さんは、当時汗かいたのどっちだと思ってるんだ、そんなこと言うんだったら10対0で全部こっちだ



インタビュー風景

みたいな言い方もして、最後は主計局のさばきが入って真ん中になったんだけど、初年度のところは通るか通らないかってぎりぎり分からないような見通しでした。当時は樋水洋主計官で、1兆円の復興予算を作ってくれた立役者なんですけど、特会の半年の税収の200億円が来るとか来ないとか、本当に不透明だったんで、中井さん、入らないんでしょう、むしろ入らない方が予算やりやすいみたいな、それぐらいのニュアンス出してたんですよ、まずね。

ところが現実はその予算が入ることになったので、配分の話になって、温対税としての特会のお金はつくんだけど、根っこの一般会計が切られるとか。その後、私は神田真人主計官と相当戦って戻すということをやりましたし、確か主計局次長の中原広さんのところに鈴木さんが行って、次長裁定みたいな形にしてもらったということもありました。

◆ カーボンプライシングの設計に向けて

——現在、環境省ではカーボンプライシングの検討をしています。検討に当たってのメッセージをいただけますか。

○鈴木 私からは、次官を辞めるときに、どこかでしゃべったような気がするんだけど、ちゃんと違う形の温暖化対策税を検討しておいた方がいいと。具体的には、例えば2050年に向けて、温対税の税率をずーっと引き上げていく。2年に1回でもいいし、毎年でもいいんですけど、上げ幅は小さくてもいいんだけど、ずっと上げていって、2050年にはここまでになるという、民間の投資行動を変革するような形で示すのがいいんじゃないかと。だから今やるのなら、とにかく長い時間軸で石油なり石炭なりの価格の将来予想がつくような形でやった方がいいと、財源を取りに行くんじゃなくて、そういうふうなのがいいんじゃないかと申し上げました。また、タイミングは法人税を下げなきゃいかんというときぐらいがいいのではないかなと、将来法人税を下げざるを得なくなったときの代替財源でいいんじゃないかと、そのときは申し上げたと思います。

そのためには、炭素国境調整措置とか、いろいろなことをちゃんと措置しないとイケないん

で、よく勉強しないといけない。というのは、産業界は必ずこういうことについては反対するので、産業界にとってどうしても反対せざるを得ないようなところは何かというのを見極めて、そこについての措置を考えておく方がいいんじゃないかとも思います。今ならコロナ対策でもいいんですけどね。

○川上 今の鈴木さんの 2050 年に向けて、長いスパンで打ち出していくというのは私も同感でして、要するに歳入効果と歳出効果と、中長期的なアナウンスメント効果というのが大事で、2050 年に向けてこうなっていくんだよという絵をバンと打ち出してもいいと思うんですね、そういうのを出すことによって、民間の投資行動に組み入れてもらうというのは非常に大事だと思います。

それから、環境基本法に位置づけて、課税目的を書いてみたり、本格的な炭素税みたいなことは環境省プロパーの方の 1 つの理想像だと思うんですけど、法律関係の税制の専門家の感じで言うと、この手の、いわゆるピグー税という外部不経済に対して税としてコストをかけて、マーケットを通じて抑制していくという、この手の税は、税体系論だと割と異端という面があって、だんだん課税対象が減っちゃうわけですね。

最後は課税対象自体がなくなっちゃうかもしれないと。そういうものに税をかけるという議論は経済学者は非常に好むんですけど、税制をやっている先生方って非常にそういうのに抵抗感があって、そこをどう打破するのかというのは温暖化対策税のときもあって、石油石炭税の特例を超えて、環境基本法にちゃんと位置づけて課税目的から書いて税を作るのは難しかったのです。今後もそう簡単ではないというところはあるかと思います。

それから個人的に関心持っているのは炭素国境調整措置ですね。国外に取られちゃうんなら、国内でかけた方がいいよね、国内で税収として使った方が得だよね、という議論はあると思うので、炭素国境調整措置の中で、各事業者が自分の製品の CO2 とか、自分の仕入れにどれだけ CO2 が入っているというのを把握できるような仕組みを作るのは、この税と並行しての議論かと思います。

○中井 新たなカーボンプライシングというものが正当に議論される世の中の地合い、これを巻き起こすってできるのかなとか思っているうちに、気候危機だと言われるほど状況が悪化して、世界中で動きが出てきました。ESG という金融の流れができて、手法としてカーボンプライシングというのが真っ当に、サステイナブルな方に移行するというのが成長だという流れができてきました。この半年、1 年で、そういうことが議論できる状況になってきたので、それをうまく捉えて政策を進めたいと思っています。

○川上 1 点だけ補足させていただくと、ガソリン税のときの議論もそうだったと思うんですけど、逆進性ということと同時に、地方で車をいっぱい使っている人が一番負担が多いみたいなこともあるので、東京だけの議論じゃなくて、地方にちゃんと恩恵が行くよということをしっ

かりアピールできるような仕組みをよく配慮されたいんじゃないかなと思います。

— 了 —

話し手 川上 尚貴 氏 東日本旅客鉄道株式会社 顧問、辻・本郷税理士法人 特別顧問 など

1983年 大蔵省入省、2008年 財務省主税局税制第二課長（間接税担当）、2009年 環境省総合環境政策局総務課長、2011年 広島国税局長、2014年 関東信越国税局長、2015年 内閣府地方創生推進事務局次長兼内閣審議官、2017年 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補兼内閣審議官、2018年 国税庁税務大学校長、2019年 退官。

鈴木 正規 氏 イオンフィナンシャルサービス株式会社 取締役会長、AFS コーポレーション株式会社 取締役、株式会社イオン銀行 取締役会長

1978年 大蔵省入省、2011年 環境省地球環境局長、2012年 大臣官房長、2014年 環境事務次官、2015年 退官。

中井 徳太郎 氏 環境事務次官

1985年 大蔵省入省、2016年 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、2017年 総合環境政策統括官、2020年 環境事務次官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）



環境省 五十年史

資料編

環境省 五十年史

資料編 一覧

- I 環境と社会の五十年（年表）
- II 歴代大臣等
- III 予算・定員の変遷
- IV 組織の変遷
- V 国立公園の変遷
- VI 環境白書で振り返る五十年

I 環境と社会の五十年（年表）

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	社会の動き
1959（昭和34）年 以前	1878年頃 渡良瀬川（栃木県）で足尾銅山の鉱毒害が著しくなる 1885年頃 浅野セメント工場（東京都）の降灰、問題化 1885年頃 別子銅山（愛媛県）の亜硫酸ガス被害広がる 1888年 ばい煙発生工場の建設禁止令発布（大政府）	1895年 「狩猟法」公布 1897年 「森林法」公布 1900年 「汚物掃除法」公布 1900年 「下水道法」公布 1901年 「狩猟法」公布 1905年 「鉱業法」公布 1907年 「森林法」公布 1918年 「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」公布 1919年 「史蹟名勝天然記念物保存法」公布 1921年 「公有水面埋立法」公布	1923年 関東大震災 1929年 世界恐慌
	1930年 内務省に国立公園調査会設置 1938年 厚生省設置、上下水道を内務、厚生両省の所管とする覚書を交換。 1939年 厚生省に国立公園に関する事務所兼の職員配置	1930年 「汚物掃除法中改正法律」公布 1931年 「国立公園法」公布 1939年 「鉱業法中改正法律」公布	1939年 第2次世界大戦始まる
1959（昭和34）年 以前	1944年 国立公園事務を一時停止 1946年 国立公園事務を衛生局保健課に移管 1948年 公衆衛生局に国立公園部設置 1949年 東京都、全国で初めての工場公害防止条例公布 1949年 皇居外苑、新宿御苑、京都御苑、厚生省の所管となる	1948年 「農業取締法」公布 1948年 「温泉法」公布 1949年 「鉱山保安法」公布 1949年 「国立公園法の一部を改正する法律」公布	1941年 アジア太平洋戦争始まる 1945年 広島、長崎に原爆投下。第2次世界大戦終わる 1946年 日本国憲法公布
	1950年 皇居外苑、新宿御苑、京都御苑、厚生省主管公共福祉用財産となり、国民公園として一般に開放 1951年 世界保健機関（WHO）に加盟 1951年頃 横浜ぜんそく発生 1952年 ロンドンスモッグ事件 1953年 国立公園管理員が初めて配属される 1954年 東京都、「騒音防止条例」公布 1954年 政府間海事協定機関（IMCO；1982年に国連海事機関IMOに改名）、「1954年の油による海水の汚濁の防止に関する国際条約」採択 1955年 荻野昇、河野勉氏、第17回日本臨床外科医会にてイタイイタイ病に関する発表 1955年 厚生省、生活環境汚染防止基準綱作成 1955年頃 千葉市で川崎製鉄のばい煙による大気汚染発生 1956年 水俣病公式確認（チッソ附属病院が水俣保健所に患者の発生を報告） 1958年 千葉県漁民、本州製紙江川工場の廃水放流に抗議 1959年 経済企画庁に水質審議会を設置	1950年 「国土総合開発法」公布 1950年 「文化財保護法」公布 1950年 「毒物及び劇物取締法」公布 1950年 「港湾法」公布 1952年 「航空法」公布 1954年 「清掃法」公布 1956年 「工業用水法」公布 1957年 「自然公園法」公布 1958年 「工場排水等の規制に関する法律」公布 1958年 「公共用水域の水質の保全に関する法律」公布 1958年 「下水道法」公布 1959年 「首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律」公布 「工場立地の調査等に関する法律」公布	1950年 朝鮮戦争始まる 1953年 朝鮮休戦協定調印 1956年 国連総会、日本の国連加盟を可決
1960 昭和35年	3月 伊勢湾の“臭い魚”問題。三重県、伊勢湾汚水調査対策協議会設置 9月 第5回水質審議会で水質調査方法決定 10月 厚生省、公害防止調査会を設置	6月25日 「道路交通法」公布	1月 日米相互協力及び安全保障条約調印 9月 石油輸出機構（OPEC）結成 12月 アフリカで17か国独立（アフリカの年）
			
1961 昭和36年	12月 自然公園審議会、「国立公園の体系整備」を答申 ○水島コンビナート換装開始。換装に伴い、異臭魚問題発生 ○四日市ぜんそく患者多発		4月 ソ連宇宙船ヴォストーク1号（ガガーリン少佐）打ち上げ、地球一周有人飛行に成功 8月 東ドイツ、ベルリンの壁構築 11月 初の日米貿易経済合同委員会開催。貿易自由化促進へ
1962 昭和37年	8月 東京にスモッグ続き、問題化	5月1日 「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」公布 5月1日 「工業用水法の一部を改正する法律」公布 5月18日 「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」公布 6月2日 「ばい煙の排出の規制等に関する法律（通称：ばい煙規制法）」公布	6月 米軍でレイチェルカーソン「沈黙の春」出版 9月 製菓5社、サリドマイド系睡眠薬の販売停止 10月 米ケネディ大統領、キューバ海上封鎖を声明（キューバ危機）
1963 昭和38年	4月 通商産業省に産業公害課設置 7月 改正ばい煙規制法に基づき、第1次指定地域として浜浜、阪神、北九州地区を指定、排出基準を告示 12月 改正ばい煙規制法に基づき、厚生、通産省令で、スモッグ警報を出す場合の基準を決定	7月12日 「ばい煙の排出の規制等に関する法律の一部を改正する法律」公布 12月24日 「生活環境施設整備緊急措置法」公布	7月 モスクワの中・ソ共産党会談決裂（中・ソ対立激化） 8月 日本、米・ソの3首都で部分的核実験停止条約に調印 11月 伊藤博文の新千円札が登場
1964 昭和39年	2月 通商産業省、産業公害防止対策を発表（ばい煙、排水規制） 4月 厚生省環境衛生局に公害課設置 5月 厚生省、地方衛生研究所の強化を通告（公害問題、食品問題等） 6月 倉敷市で、水島コンビナートのばい煙によるイ草の立ち枯れ発生 7月 厚生省、国立公園部を局に昇格 10月 通商産業省、産業構造審議会産業公害部会に、公害地域の拡大を報告	7月3日 「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」公布 7月3日 「工業整備特別地域整備促進法」公布	4月 日本、経済協力開発機構（OECD）に加盟 4月 海外渡航自由化 6月 新潟地震 10月 東京オリンピック開催 10月 東海道新幹線（東京・新大阪間）開業

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	社会の動き
1965 昭和40年	1月 厚生大臣、公害対策構想表明（公害防止事業団、公害防止審議会、ばい煙規制） 5月 衆参両院に産業公害対策特別委員会を設置 5月 新潟水俣病を公式確認 8月 「第1次生活環境施設整備5カ年計画」閣議決定 9月 厚生省に「公害審議会」設置	5月20日 「新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」公布 6月1日 「公害防止事業団法」公布 6月3日 「清掃法の一部を改正する法律」公布	2月 米が北越開始（ベトナム戦争本格化） 5月 バングラデシュに大型サイクロン直撃 6月 日韓基本条約調印 7月 名神高速道路全線開通 10月 ノーベル物理学賞に朝永振一郎氏 12月 OECD常任理事国に決定
	5月 農林省、非水銀農業に切替えを通告 9月 行政管理局、下水道行政の一元化を厚生省・建設省に勧告 9月 自治省、公害対策基本法制定について意見書（公害発生責任の明確化など） 9月 新型車の排出ガス規制実施（CO濃度3%） 10月 公害審議会が「公害に対する基本施策について」を答申 10月 産業構造審議会が「産業公害対策のあり方について」を答申	1月13日 「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」公布 6月30日 「首都圏近郊緑地保全法」公布	3月 日本の総人口1億人を突破（法務省住民登録集計） 5月 中国共産党による文化大革命
1967 昭和42年	2月 下水道行政の一元化閣議決定 6月 厚生省環境衛生局に「公害部」を新設 11月 総理府に「公害対策会議」設置 11月 厚生省に「中央公害対策審議会」設置	6月21日 「下水道整備緊急措置法」公布 8月1日 「公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律」公布 8月1日 「船舶の法による海水の汚濁の防止に関する法律」公布 8月3日 「公害対策基本法」公布 8月19日 「環境衛生学総合法」公布	7月 ヨーロッパ共同体（EC）成立 8月 東南アジア諸国連合（ASEAN）結成
	4月 自然公園審議会、「自然公園制度の基本的方策」を答申 5月 厚生省、イタイイタイ病は公害との見解を発表 9月 北九州市一帯に、カネミライスオイル中毒患者が多発（PCB中毒）	3月30日 「公害防止事業団法の一部を改正する法律」公布 5月21日 「清掃施設整備緊急措置法」公布 6月10日 「大気汚染防止法」公布 6月10日 「騒音規制法」公布	4月 東名高速道路開通 5月 十勝沖地震 6月 小笠原諸島が日本復帰
1969 昭和44年	2月 政府、硫黄酸化物の環境基準を設定 2月 運輸省、排気ガス中の一酸化炭素許容量を3%から2.5%に引き下げを決定 4月 厚生省、公害防止計画案を発表 5月 初の「公害白書」発表 6月 厚生省、汚れのひどい海水浴場の規制と水質基準を都道府県へ通告 7月 東京都が「公害防止条例」公布 7月 厚生省、有機塩素系殺虫剤DDT（ジクロロジフェニルトリクロロエタン）とBHC（ベンゼンヘキサクロライド）の新規製造許可の一部中止を決定 7月 厚生省、通商産業省、煙突のいおう酸化物特別排出基準告示、施行 9月 厚生省、カドミウムによる環境汚染暫定対策要領をまとめる 12月 厚生省、公害病対象地域6カ所を決定 12月 アメリカで国家環境政策法（NEPA）制定	12月15日 「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」公布	5月 東名高速道路全線開通 7月 米アポロ11号、人間を乗せ初の月面着陸
	1月 政府、公害対策基本法に基づく公害防止計画の適用地域5地域を決定 2月 政府、一酸化炭素の環境基準を設定 2月 政府、水質環境基準を設定 4月 全米で公害反対・環境保護のアースデー 5月 東京で初の光化学スモッグ警報発令 7月 中央公害対策本部の設置を閣議決定 8月 田子の浦（静岡県）ヘドロ問題化 11月 総理府に中央公害審査委員会設置 11月 「公害国会」召集 12月 公害関係14法制定、「公害防止に関する決議」を議決 12月 アメリカで改正大気浄化法（マスキー法）制定	5月16日 「自然公園法の一部を改正する法律」公布 6月1日 「公害紛争処理法」公布 12月25日 公害関係13法の公布（14法、国会にて12月18日成立、うち「農業取締法の一部を改正する法律」は翌年1月公布） 「公害対策基本法の一部を改正する法律」 「公害防止事業費事業者負担法」 「道路交通法の一部を改正する法律」 「水質汚濁防止法」 「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」 「騒音規制法の一部を改正する法律」 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」 「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律」 「海洋汚染防止法」 「下水道法の一部を改正する法律」 「自然公園法の一部を改正する法律」 「毒物及び劇物取締法の一部を改正する法律」	2月 日本、核拡散防止条約に調印 3月 大阪万国博覧会開催 5月 ベルギー地震（M7.7） 11月 バングラデシュに大型サイクロン直撃

※本年表は以下の資料を参考にして作成した。（ウェブサイトのアクセス日は、いずれも2021年12月24日）

- ・外務省HP、条約データ検索, <https://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/>
- ・一般財団法人環境イノベーション情報機構HP、1969以前～2015、EICネット環境年表, <https://www.eic.or.jp/library/nenpyo/>
- ・神田文人・小林英夫、2019、増補完全版 昭和・平成現代史年表
- ・環境新聞社、2020、公害・環境対策55年のあゆみ（2020年11月18日 環境新聞掲載）
- ・環境庁/環境省、1973～2013、環境白書（主な環境問題／主な環境問題の動き（昭和48年～平成25年版）、環境問題の推移（昭和50年版）、公害年表（昭和54年版））
- ・環境庁企画調整局調整課、1994、環境基本法の解説資料編 環境行政関連年表
- ・環境庁20周年記念事業実行委員会、1991、環境庁二十年史資料編
- ・環境省、2021、福島環境再生10年のあゆみ
- ・環境省HP、国会提出法律案, <https://www.env.go.jp/info/hoan/index.html>
- ・環境省環境保健部環境安全課、2013、水俣病の教訓と日本の水銀対策
- ・国立国会図書館HP、日本法令索引, <https://hourei.ndl.go.jp/#/>
- ・中村正則・森武蔵、2019、年表昭和・平成史 新版（1926-2019）
- ・衆議院法制局HP、成立した議員立法, https://www.shugin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/house/html/h-seirtsu.html

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
1971 昭和46年	<p>1月 政府、「環境庁」の設置を決定 5月 騒音の環境基準を閣議決定 5月 厚生省、有機塩素系殺虫剤の製造中止を指示 7月 環境庁発足 7月 「尾瀬自動車道路の工事中止について」閣議了解 10月 瀬戸内海環境保全対策推進会議発足 11月 BHCの使用を全面禁止 12月 水質環境基準を告示 12月 環境庁長官、「環境保全上緊急を要する航空機騒音対策について」運輸大臣に勧告</p>  <p>(写真：環境省)</p>	<p>1月14日 「農薬取締法の一部を改正する法律」公布 5月26日 「公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」公布 5月31日 「環境庁設置法」公布 6月1日 「悪臭防止法」公布 6月10日 「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」公布</p>	<p>2月2日 特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（ラムサール条約）採択 9月29日 第3回OECD環境委員会（～10月1日、パリ）</p>	<p>6月 沖縄返還協定調印 8月 ドル・ショック 11月 新潟沖でユリアナ号座礁、重油の大量流出</p>
1972 昭和47年	<p>1月 浮遊粒子状物質環境基準を告示 3月 自動車排出ガスの量の許容限度の一部改正（以降、適時改正） 5月 初の「環境白書」発表 6月 「各種公共事業に係る環境保全対策について」閣議了解 7月 「排水中のPCBの暫定指導指針」を策定 7月 光化学スモッグ対策推進会議、「光化学スモッグに対する暫定対策及び基本対策」決定 8月 PCB汚染対策推進会議において当面緊急を要する対策を審議 10月 自動車排出ガスの量の許容限度の設定方針告示 12月 内閣総理大臣、第2次地域(東京地域等7地域)及び第3次地域(鹿児島地域等5地域)公害防止計画を承認 12月 環境庁長官、「環境保全上緊急を要する新幹線鉄道騒音対策について」運輸大臣に勧告</p>	<p>6月1日 「特殊鳥類の保護等の規制に関する法律」公布 6月3日 「公害等調整委員会設置法」公布 6月15日 「都市公園整備緊急措置法」公布 6月22日 「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律」公布 6月22日 「自然環境保全法」公布 6月22日 「熱供給事業法」公布 6月23日 「廃棄物処理施設整備緊急措置法」公布</p>	<p>3月 ローマクラブが「成長の限界」発表 5月26日 OECD理事会、環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプル採択（汚染者負担の原則（PPP）） 6月5日 国連人間環境会議（～16日、ストックホルム）。人間環境宣言、行動計画等を採択、国連環境計画（UNEP）が設立 11月13日 ロンドンにて、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約（通称：ロンドン条約）採択 11月16日 第17回国連教育科学文化機関（UNESCO）にて「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」採択 12月15日 第27回国連総会において国連人間環境会議に関連する決議採択（6月5日を世界環境デーとする）。</p>  <p>国連人間環境会議（写真：UN Photo/Yutaka Nagata）</p>	<p>2月 札幌冬季オリンピック開催 3月 山陽新幹線（新大阪・岡山間）開業 5月 沖縄が日本に復帰 7月 米国防宇宙局（NASA）は地球観測衛星ランドサット1号打ち上げ 9月 日中国交正常化</p>
1973 昭和48年	<p>3月 公害研究所発足 3月 公共用水域が該当する水質汚濁に係る環境基準の水域類型の指定 4月 第1回自然環境保全基礎調査(通称「緑の国勢調査」)の開始 4月 自然環境保全審議会の発足 5月 二酸化窒素、光化学オキシダントの環境基準を設定 6月 第1回環境週間開始（6月5日～11日） 6月 水銀等汚染対策推進会議設置(閣議口頭了解) 7月 「作物残留に係る農薬登録保留基準」告示 8月 厚生省、PCB使用部品を含む廃棄家電製品の処理について都道府県に通知 11月 「自然環境保全基本方針」告示 12月 内閣総理大臣、第4次地域(富士地域等6地域)公害防止計画を承認 12月 航空機騒音の環境基準を設定</p>	<p>7月17日 「港湾法等の一部を改正する法律」公布 9月1日 「自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律」公布 9月1日 「都市緑地保全法」公布 9月20日 「公有水面埋立法の一部を改正する法律」公布 10月2日 「瀬戸内海環境保全臨時措置法」公布 10月5日 「公害健康被害補償法」公布 10月16日 「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（通称：化審法）」公布</p>	<p>2月12日 絶滅のおそれのある野生動物種の種の国際取引に関する条約（通称：ワシントン条約）採択会議（～3月2日、ワシントン） 2月13日 OECD理事会、「PCBの規制による環境保護に関する決定」採択 9月18日 OECD理事会、「水銀の環境へのすべての人為的排出を減少させる措置に関する勧告」採択 10月1日 国連環境計画（UNEP）事務局 ナイロビ（ケニア）に開設 11月2日 政府間海事協議機関（IMCO）、「1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約」採択（ロンドン） 12月3日 第3回国連海洋法会議第1会期（～15日、ニューヨーク）</p>	<p>2月 変動相場制スタート 10月 第1次石油ショック</p>
1974 昭和49年	<p>3月 国立公害研究所が発足 4月 厚生省環境衛生局に水道環境部設置 5月 公共用水域が該当する水質汚濁に係る環境基準の水域類型の指定及び改訂 6月 「自然保護憲章」制定 7月 運輸省、港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針(港湾計画の策定に際しての環境影響事前評価の実施)告示 8月 産業廃棄物懇談会が産業廃棄物対策の中間報告をとりまとめ 9月 水質汚濁に係る環境基準の一部改正(総水銀、アルキル水銀の基準値の改定) 10月 三重県で全国初の窒素酸化物総量規制を導入 12月 内閣総理大臣、第5次地域(苫小牧地域等10地域)及び第1次地域(千葉・市原地域等3地域)公害防止計画を承認</p>	<p>6月1日 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布 6月11日 「公害紛争処理法の一部を改正する法律」公布 6月11日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布 6月25日 「国土利用計画法」公布 6月27日 「防衛施設周辺の生活環境の整備に関する法律」公布 6月28日 「環境庁設置法及び行政管理庁設置法の一部を改正する法律」公布</p>	<p>6月20日 第3回国連海洋法会議第2会期（～8月29日、カラカス） 8月19日 世界人口会議（～30日、ブカレスト） 11月5日 世界食糧会議（～16日、ローマ） 11月13日 第1回OECD閣僚レベル環境委員会(第13回環境委員会（～14日、パリ）)</p>	<p>5月 伊豆半島沖地震 9月 原子力船むつ放射線漏れ 12月 三菱石油水島製油所で原油流出事故</p>

年	環境をめぐる動き		国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
1975	昭和50年	1月 ガソリン・LPG乗用車、バス(使用過程車)の炭化水素及びディーゼル車(使用過程車)の黒煙に係る規制実施 1月 国立、国定公園の特別保護地区、特別地域、海中公園地区内の天然記念物の保護増殖事業、鳥獣特別保護地区等における協議済の種の鳥獣保護増殖事業が文化庁より環境庁に移管 2月 PCBに係る水質環境基準追加 4月 文化庁より環境庁へ特殊植物保全事業を移管 4月 光化学スモッグ対策推進会議、「今後の光化学スモッグ対策の方向」発表 5月 水質総量規制検討委員会設置 5月 「国土利用計画(全国計画)」閣議決定 7月 「新幹線鉄道騒音環境基準」設定 8月 日本下水道事業団が発足 9月 政府、「産業廃棄物問題関係省庁会議」設置 12月 環境庁、「大阪国際空港問題に関し当面講ずべき措置について」、「大阪空港のエアバス導入について」運輸省に申入れ	5月23日 「下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法」公布 7月10日 「航空法の一部を改正する法律」公布	8月5日 環境の保護の分野における協力に関する日本国政府と米国政府との間の協定(日米環境保護協力協定)の調印 11月15日 第1回先進国首脳会議(サミット)(～17日、ランブイエ)	2月 完全失業者100万人を突破(不況の深刻化) 3月 山陽新幹線(岡山・博多間)開業 4月 ベトナム戦争終結
1976	昭和51年	2月 内閣総理大臣、第6次地域(室蘭地域等10地域)公害防止計画を承認 3月 「新幹線鉄道騒音対策要綱」を閣議了解 3月 環境庁長官、「環境保全上緊急を要する新幹線鉄道振動対策について」運輸大臣に勧告 5月 「昭和50年代前期経済計画」、「国土利用計画(全国計画)」閣議決定 8月 環境庁、むつ小川原総合開発第2次基本計画に係る環境影響評価の実施指針を青森県に示す 10月 川崎市が「川崎市環境影響評価に関する条例」制定 12月 「廃棄物処理施設整備計画」閣議決定 12月 環境庁、大規模火力地点の電源開発基本計画への組み入れに際し、環境影響評価が適切におこなわれるように通商産業省に対して要請	3月31日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布 5月28日 「瀬戸内海環境保全臨時措置法の一部を改正する法律」公布 6月1日 「海洋汚染防止法の一部を改正する法律」公布 6月10日 「振動規制法」公布 6月16日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」公布 11月15日 「建築基準法の一部を改正する法律」公布	8月2日 第3回国連海洋法会議第5会期(～9月17日、ニューヨーク) 9月20日 ロンドン条約第1回締約国協議会議(COP1)(～24日、ロンドン)	2月 グアテマラ地震(M7.5) 4月 第1次天安門事件 7月 中国河北省唐山市でM7.8の地震 7月 伊セベソにおける大規模ダイオキシン汚染(セベソ事件)
1977	昭和52年	1月 内閣総理大臣、第7次地域(札幌地域等9地域)公害防止計画を承認(以降、順次、各地域について策定・見直し実施) 5月 「環境保全長期計画」決定 6月 厚生省、「廃棄物処理施設構造指針」策定 7月 通商産業省、「発電所の立地に関する環境影響評価及び環境審査の強化について」を省議決定 7月 「児島・坂出ルート本州四国連絡橋事業の実施に係る環境影響評価基本指針」提示 8月 OECD「日本の環境政策レビュー」発表 10月 「後天性水俣病の判断条件について(環境庁環境保健部長通知)」発表		3月14日 国連水会議(～25日、マルデルプラタ) 8月29日 国連砂漠化防止会議(～9月9日、ナイロビ)	8月 有珠山噴火 8月 瀬戸内海播磨灘赤潮大発生 11月 インド、アンドラ・プラデシュ州 サイクロン直撃
1978	昭和53年	4月 「瀬戸内海環境保全基本計画」閣議決定 7月 建設省、「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」事務次官通達 7月 二酸化窒素環境基準を緩和 7月 北海道、北海道環境影響評価条例公布 9月 環境庁、本州四国連絡橋(児島・坂出ルート)建設に係る本州四国連絡橋公団からの協議に同意 10月 国立水俣病研究センター設立	3月31日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布 4月10日 「環境庁設置法の一部を改正する法律」公布 4月20日 「特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法」公布 4月24日 「各種手数料等の改定に関する法律」公布 6月13日 「瀬戸内海環境保全臨時措置法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律」公布 6月20日 「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律の一部を改正する法律」公布 7月5日 「農林省設置法の一部を改正する法律」公布 11月15日 「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法」公布	2月6日 IMCO、タンカーの安全及び災害防止に関する国際会議(～17日、ロンドン)、「1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書(MARPOL73/78)」採択	1月 伊豆大島近海地震、シアン濁流が駿河湾へ流出 5月 成田国際空港 開港 5月 米国、ラブ・キャナル事件(大規模な土壌汚染事件) 6月 宮城県沖地震 8月 日中平和友好条約 調印 9月 イラン タバス地震(M7.8)

年	環境をめぐる動き		国内法制定・改正の動き		主要な国際会議等の動き		社会の動き
	昭和54年	昭和55年	昭和56年	昭和57年	昭和58年	昭和59年	
1979	<p>1月 運輸省、「整備五新幹線に関する環境影響評価の実施について」運輸大臣通達</p> <p>2月 「環境影響評価に係る技術的事項について(案)」とりまとめ</p> <p>6月 内閣総理大臣、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の化学的酸素要求量(COD)に係る総量削減基本方針を策定</p> <p>6月 通商産業省、「発電所の立地に関する環境影響調査及び環境審査実施について」策定</p> <p>9月 「廃棄物最終処分場指針」、「ごみ処理施設構造指針」策定</p> <p>10月 滋賀県が「琵琶湖富栄養化防止条例」制定</p>		<p>6月22日 「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」公布</p>		<p>2月12日 世界気候会議（～23日、ジュネーブ）、地球温暖化を警告</p> <p>6月28日 東京サミット（第五回先進国首脳会議）開催（～29日、東京）</p> <p>6月11日 野生動物の移動性の種の保存に関する条約（通称：ボン条約）採択会議（～23日、ボン）</p> <p>11月13日 「長距離越境大気汚染条約（ジュネーブ条約）」採択</p>		<p>1月 第2次石油ショック</p> <p>3月 米国、スリーマイル島原発で放射能漏れ事故発生</p> <p>12月 ソ連軍、アフガニスタンへ侵攻</p>
1980	<p>3月 環境庁、「富栄養化対策について」を発表、各都府県に対し磷を含む合成洗剤の使用自粛等に関して要請</p> <p>7月 第1次水質総量規制がスタート</p> <p>10月 東京都、神奈川県が「環境影響評価条例」制定</p> <p>10月 「地球規模の環境問題に関する懇談会」設置</p>		<p>3月31日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月1日 「幹線道路の沿道の整備に関する法律」公布</p> <p>5月7日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布</p>		<p>5月1日 科学技術における研究開発のための協力に関する日本国政府と米国政府との間の協定（通称：日米非エネルギー協力協定）署名・発効</p> <p>7月24日 米国政府、特別報告書「西暦2000年の地球」発表</p> <p>8月5日 環境の保護の分野における協力に関する日本国政府と米国政府との間の協定の有効期間延長</p> <p>10月17日 ラムサール条約、我が国にて発効</p> <p>11月4日 ワシントン条約、我が国にて発効</p> <p>11月14日 ロンドン条約、我が国にて発効</p> <p>11月24日 ラムサール条約COP1（～29日、カリアリ）</p>		<p>9月 イラン・イラク戦争始まる</p> <p>○日本の自動車生産台数、世界第1位になる</p>
1981	<p>4月 環境影響評価法案（旧法案）の閣議決定、国会提出</p> <p>6月 窒素酸化物に係る総量規制制度の導入</p> <p>8月 石炭転換に伴う環境影響検討会による「石炭利用の拡大に伴う環境影響とその防止対策に関する分析」報告書の公表</p> <p>9月 「湖沼環境保全知事懇談会」設置</p> <p>10月 環境庁に電気自動車導入</p> <p>10月 「自然保護のあゆみ」（自然公園50年史）の刊行</p> <p>10月 DDT、アルドリル、ディルドリン、エンドリン「化審法」の特定化学物質に指定</p>		<p>3月31日 「新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月9日 「廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月10日 「広域臨海環境整備センター法」公布</p>		<p>2月25日 ワシントン条約COP3（～3月8日、ニューデリー）</p> <p>5月12日 OECD理事会、「化学品の評価におけるデータの相互受理に関する決定」採択</p> <p>8月10日 新・再生可能エネルギー国連会議（～21日、ナイロビ）</p>		<p>3月 中国残留孤児が未日</p> <p>4月 米国、スペースシャトル・コロンビア号が初飛行に成功</p>
1982	<p>7月 環境庁、「炭化水素類の固定発生源対策の推進について」地方公共団体、関係都府県及び関係業界団体に要請</p> <p>8月 東北新幹線の開業に伴い新幹線鉄道騒音・振動対策について運輸省に申入れ</p> <p>9月 「酸性雨対策検討会」設置</p> <p>12月 湖沼の窒素・リン環境基準を告示</p>				<p>12月8日 OECD理事会、「化学品の評価における上市前最小限データセットに関する決定」採択</p> <p>12月10日 「海洋法に関する国際連合条約」採択</p>		<p>2月 種子島宇宙センターから海洋観測衛星「もも1号」打ち上げ</p> <p>6月 東北新幹線（大宮・盛岡間）開業</p> <p>7月 九州北西部山口県豪雨</p> <p>11月 中央自動車道全線開通</p> <p>11月 上越新幹線（大宮・新潟間）開業</p>
1983	<p>3月 内閣総理大臣、第2次及び第3次地域(東京地域等11地域)公害防止計画を承認</p> <p>9月 「生活騒音の現状と今後の課題」公表</p> <p>9月 環境庁、「スパイクタイヤによる粉じん等に係る当面の対策について」関係23都府県に要請</p> <p>11月 環境影響評価法案（旧法案）審議未了・廃案（衆議院解散に伴う）</p> <p>12月 厚生省の「ダイオキシン等関係専門家会議」が初会合</p>		<p>3月31日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月18日 「浄化槽法」公布</p> <p>5月26日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>12月2日 「国家行政組織法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律」公布</p> <p>12月10日 「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律」公布</p>		<p>7月26日 OECD理事会、「優良試験所基準の相互認証に関する勧告」、「新規化学品の届出において提出されたデータの所有権の保護に関する勧告」、「化学品に係る非機密データのOECDリストに関する勧告」採択</p> <p>11月18日 「1983年の国際熱帯木材協定」採択</p>		<p>3月 中国自動車道全線開通</p> <p>5月 日本海中部地震</p> <p>10月 三宅島噴火</p>
1984	<p>4月 環境庁、「航空機騒音に係る環境基準の達成について」関係都府県に要請</p> <p>8月 「トリクロロエチレン等の排出に係る暫定指導指針」設定</p> <p>8月 「環境影響評価の実施について」閣議決定</p> <p>9月 「近隣騒音問題の現状と今後の課題」公表</p> <p>11月 「農用地における土壌中の重金属等の蓄積防止に係る管理基準」を設定</p> <p>11月 「環境影響評価に係る調査、予測及び評価のための基本的事項」決定</p> <p>12月 「湖沼水質保全基本方針」公表</p>		<p>5月8日 「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>7月27日 「湖沼水質保全特別措置法」公布</p>		<p>2月1日 OECD理事会、「有害廃棄物の越境移動に関する決定及び勧告」採択</p> <p>8月27日 「'84世界湖沼環境会議」開催(滋賀県)(～31日)</p> <p>10月1日 国連環境特別委員会第1回会合（～3日、ジュネーブ）</p>		<p>3月 アフリカで飢饉深刻化</p> <p>9月 長野県西部地震</p> <p>11月 新札発行（1万円、5千円、千円）</p> <p>12月 インド、ボパール化学工場事故</p>

年	環境をめぐる動き			社会の動き
	国内法制定・改正の動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	
1985 昭和60年	<p>1月 緑化推進連絡会議「緑豊かな地域社会づくりに向けて--緑化の推進と地域緑化計画の策定について--」決定</p> <p>2月 環境庁、「アスベスト発生源対策検討会報告書」発表、「アスベスト(石綿)による大気汚染の未然防止について」関係各官庁及び地方公共団体並びに関係業界に配慮を依頼</p> <p>3月 「名水百選」発表</p> <p>4月 琵琶湖の全窒素、全磷に係る水質環境基準の水域類型の指定に係る告示</p> <p>10月 「環境影響評価実施要綱について」（閣議アセス実施要綱）作成</p> <p>12月 湖沼水質保全特別措置法に基づく指定湖沼及び指定地域の指定に係る告示（霞ヶ浦、印旛沼、手賀沼、琵琶湖及び児島湖）</p> <p>12月 「国土利用計画(全国計画)の全面改訂について」閣議決定</p>	<p>3月30日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布</p> <p>7月12日 「地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化等に関する法律」公布</p>	<p>3月22日 「オゾン層の保護のためのウィーン条約（略称：ウィーン条約）」採択</p> <p>3月27日 国連環境特別委員会第2回会合（～29日、ジャカルタ）</p> <p>6月5日 日中野生鳥獣保護会議（～6日、東京）（トキの借入れを決定）</p> <p>6月18日 第3回OECD環境大臣会議(パリ)(～20日)</p> <p>6月20日 OECD「開発援助プロジェクト及びプログラムの環境影響評価に関する理事会勧告」</p> <p>6月24日 国連環境特別委員会第3回会合（～28日、オスロ）</p> <p>7月8日 硫黄酸化物排出削減の「ヘルシンキ議定書」採択</p> <p>10月29日 国連環境特別委員会第4回会合（～11月1日、サンパウロ）</p> <p>11月 国連食糧農業機関「熱帯林行動計画」採択</p>	<p>3月 青函トンネル貫通</p> <p>3月 東北・上越新幹線（上野・大宮間）開業</p> <p>4月 電電社の民営化により、NTT発足</p> <p>9月 ドル高是正のため為替市場への協調介入強化で合意（プラザ合意）。ドル高時代から円高時代へ</p> <p>11月 コロンビア ネバド・デル・ルイス火山噴火</p>
1986 昭和61年	<p>1月 中国上海大気汚染対策調査を開始</p> <p>1月 「市街地土壌汚染問題検討会報告書」公表</p> <p>2月 化学物質調査検討会総合検討会「化学物質環境安全性総点検調査の今後のあり方」公表</p> <p>5月 環境庁、「東海道及び山陽新幹線の騒音対策について」公表。「東北・上越新幹線鉄道騒音調査結果について」公表、今後の対策について運輸省に申し入れ</p> <p>8月 厚生省、ごみ処理施設構造指針改正</p> <p>8月 「昭和60年度トリブチルスズ化合物に係る生物モニタリング結果の概要」公表</p> <p>9月 国立水俣病研究センター、WHO協力センターに指定</p> <p>12月 「環境保全長期構想」決定</p> <p>12月 「化学的酸素要求量についての総量規制基準に係る業種その他の区分等を定める件」告示</p>	<p>3月31日 「租税特別措置法の一部を改正する法律」及び「地方税法及び国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の一部を改正する法律」公布（湖沼水質保全関係法制等の新設）</p> <p>4月25日 「廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月7日 「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月27日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律の一部を改正する法律」公布</p>	<p>5月4日 第12回先進国首脳会議、東京で開催（東京サミット）（～6日、東京）</p> <p>5月28日 国連環境特別委員会第5回会合（～30日、オタワ）</p> <p>9月15日 国連環境特別委員会第6回会合（～20日、ハラレ）</p> <p>12月6日 国連環境特別委員会第7回会合（～11日、モスクワ）</p>	<p>4月 ソ連チェルノブイリで原発事故</p> <p>11月 伊豆大島噴火</p> <p>12月 バブル景気始まる</p>
1987 昭和62年	<p>1月 関西国際空港公有水面埋立の免許に係る認可について意見</p> <p>3月 「トリクロロエチレン等による環境汚染について(化学物質専門委員会評価)公表</p> <p>4月 内閣総理大臣、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海に係る総量削減計画(20都府県)を承認</p> <p>5月 「成層圏オゾン層保護検討会の中間報告」公表</p> <p>6月 総務庁、廃棄物の処理・再利用に関し厚生省に勧告</p> <p>8月 「開発援助における環境配慮の基本的方向について」公表</p> <p>9月 「道路交通騒音の防止対策の計画的・総合的推進について」通知</p> <p>12月 厚生省、「廃棄物処理困難自己評価ガイドライン」策定</p>	<p>6月2日 「公害防止事業団法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月2日 「絶滅のおそれのある野生動植物の保護の規制等に関する法律」公布</p> <p>6月9日 「総合保養地域整備法」公布</p> <p>9月1日 「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>9月26日 「公害健康被害補償法の一部を改正する法律」公布</p>	<p>2月23日 国連環境特別委員会最終会合（～27日、東京）</p> <p>4月26日 「環境と開発に関する世界委員会」報告書「Our Common Future」公表</p> <p>9月16日 オゾン層保護条約外交会議「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書（略称：モントリオール議定書）」採択(モントリオール)</p>	<p>2月 5ヶ国蔵相・中央銀行総裁会議（G5）開催、為替レートの安定化で合意（ルーブル合意）</p> <p>4月 国鉄分割民営化、JRに</p> <p>7月 播磨灘を中心としてシャットネラ赤潮による大規模な漁業被害発生</p> <p>9月 東北自動車道全線開通</p> <p>10月 ニューヨーク株式市場大暴落（魔の月曜日）</p> <p>12月 ゴルバチョフソ連書記長訪米、レーガン米大統領との間でINF全廃条約に調印</p> <p>○世界の人口、50億人突破</p>
1988 昭和63年	<p>3月 公害健康被害補償法の第1種地域（大気汚染）を指定解除、公害健康被害予防事業の開始</p> <p>4月 「低公害車普及基本構想」公表</p> <p>5月 環境庁、新幹線鉄道騒音に係る環境基準達成のための対策の推進を関係官庁に申し入れ</p> <p>5月 「化学物質環境安全性総点検調査の今後の在り方(最終報告)」公表</p> <p>5月 環境庁、「第10次道路整備五箇年計画」の閣議決定に当たって建設省に道路交通公害防止対策の推進につき申し入れ</p> <p>6月 厚生省、「廃棄物最終処理場指針」改正</p> <p>6月 港湾審議会において東京湾港湾計画について環境庁意見</p> <p>7月 「電気自動車普及促進懇談会」設置</p> <p>9月 「大気保全の観点から見た地域冷暖房システムの在り方について」公表</p> <p>11月 「地球温暖化問題検討会の第1回中間報告」公表</p> <p>11月 「工場等に係るアスベスト発生源対策について」公表</p> <p>12月 「窒素酸化物対策の新たな中期展望」公表</p>	<p>3月31日 「公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月6日 「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」公布</p> <p>5月17日 「大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法」公布</p> <p>5月20日 「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」公布</p> <p>6月14日 「多極分散型国土形成促進法」公布</p>	<p>6月21日 トロント・サミット（～23日）</p> <p>9月30日 日本国、ウィーン条約加入及びモントリオール議定書受託のための寄託書を国連事務総長宛に提出</p> <p>10月31日 窒素酸化物の排出凍結に関する「ソフィア議定書」採択</p> <p>11月9日 「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)」第1回会合（～11日、ジュネーブ）</p> <p>12月29日 ウィーン条約、我が国にて発効</p>	<p>3月 青函トンネル開業</p> <p>4月 瀬戸大橋開通</p> <p>4月 アフガン和平協定調印</p> <p>7月 北陸自動車道全線開通</p> <p>8月 イラン・イラク戦争で停戦協定成立</p> <p>12月 アルメニア地震</p>

年	環境をめぐる動き		国内法制定・改正の動き		主要な国際会議等の動き		社会の動き
	昭和64年/平成元年	1989	1990	平成2年	1991	平成3年	
	<p>1月 環境庁、通商産業省、「オゾン層保護のための基本的事項」及び「特定フロンに関する排出抑制・使用合理化指針」をそれぞれ共同告示</p> <p>2月 「エコマーク」制度スタート</p> <p>5月 地球環境保全に関する関係閣僚会議設置、7月に環境庁長官を地球環境問題担当大臣に任命</p> <p>6月 「地球環境保全に関する施策について」地球環境保全に関する関係閣僚会議申合せ</p> <p>10月 「地球環境保全に関する調査研究、観測・監視及び技術開発の総合的推進について」地球環境保全に関する関係閣僚会議申合せ</p> <p>11月 環境庁・厚生省、「廃棄物最終処分地の管理等について」通知</p> <p>12月 緊急に保護を要する動植物の種の選定調査結果（日本版レッド・データ・ブック（第1版））概要の公表</p> 	<p>2月17日 「国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律」公布(平成元年より4月29日が「自然に親しむとともにその恩恵に感謝し、豊かな心をはぐくむ」「みどりの日」として国民の祝日に制定される)</p> <p>6月28日 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月28日 「水質汚濁防止法の一部を改正する法律」公布</p>	<p>2月 「バイオテクノロジーの環境保全応用の在り方」公表</p> <p>3月 「地球環境保全のための普及啓発等の推進について」地球環境保全に関する関係閣僚会議幹事会申合せ</p> <p>4月 「海域に係る窒素・リン等水質目標検討調査結果報告書」公表</p> <p>5月 「ゴルフ場で使用される農薬による水質汚濁の防止に係る暫定指導指針について」通知</p> <p>6月 トリクロロエチレン等を含む廃棄物の海洋投入処分を禁止</p> <p>7月 環境庁に地球環境部設置、国立環境研究所が発足</p> <p>8月 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が第1次評価報告書</p> <p>10月 地球環境保全に関する関係閣僚会議「地球温暖化防止行動計画」を決定</p> <p>11月 豊島産廃問題で兵庫県警察が業者を摘発</p> <p>11月 「環境保全のための循環型社会システム検討会報告書」公表</p> <p>12月 厚生省、「ダイオキシン類発生防止等ガイドライン」策定</p>	<p>6月5日 「自然環境保全法等の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月22日 「水質汚濁防止法等の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月27日 「スパイクタイヤ粉じんの発生防止に関する法律」公布</p> <p>6月29日 「水保法の認定業務の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律」公布</p>	<p>1月1日 モントリオール議定書、我が国にて発効</p> <p>3月22日 有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（略称：バーゼル条約）スイスのバーゼルにおいて採択</p> <p>4月26日 ウィーン条約及びモントリオール議定書第1回締約国会議（COP1/MOP1）（～5月5日、ヘルシンキ）、ヘルシンキ宣言採択</p> <p>7月14日 アルジュサミット（～16日、パリ）</p> <p>9月11日 日本政府及びUNEPにより「地球環境保全に関する東京会議」開催（～13日）</p> <p>10月9日 ワシントン条約COP7（～20日、ローザンヌ）</p> <p>12月17日 気候変動準備に関する国際会議（～21日、カイロ）</p>	<p>3月 エクソン・バルティーズ号原油流出事故</p> <p>4月 消費税3%実施</p> <p>6月 第2次天安門事件</p> <p>11月 ベルリンの壁崩壊</p> <p>12月 マルタ会談、冷戦終結</p>	
	<p>3月 内閣総理大臣、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海に係る総量削減計画(20都府県)承認</p> <p>4月 環境庁、湾岸環境問題で調査団派遣</p> <p>6月 環境保全に関する循環型社会システム検討会第2報告書「リサイクル推進未目標(試算)」公表</p> <p>8月 「土壌の汚染に係る環境基準について」告示</p> <p>9月 「再生資源の利用の促進に関する基本方針」公表</p> <p>10月 「窒素酸化物自動車排出総量抑制方策のあり方について」(最終報告)発表</p>	<p>3月30日 「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の一部を改正する法律」、「公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する法律」公布(法律の適用期限の10年延長)</p> <p>4月26日 「再生資源の利用の促進に関する法律」公布</p> <p>5月2日 「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月21日 「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」公布</p> <p>10月5日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」公布</p>	<p>4月18日 「環境保護の分野における協力に関する日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の協定（略称：ソ連邦との環境保護協力協定、日ソ環境保護協定）」締結（東京）</p> <p>6月17日 ウィーン条約COP2（～19日、ナイロビ）</p> <p>6月19日 モントリオール議定書MOP3（～21日、ナイロビ）</p> <p>7月15日 ロンドンサミット（～17日、ロンドン）</p> <p>10月4日 「環境保護に関する南極条約議定書」採択</p> <p>12月5日 OECD環境委員会（～6日、パリ）</p> <p>○地球環境ファシリティー（GEF）設立</p>	<p>6月8日 持続可能な開発に関するベルゲン会議（～16日、ノルウェー）</p> <p>6月27日 モントリオール議定書MOP2（～29日、ロンドン）、議定書改正案を採択</p> <p>6月27日 ラムサール条約COP4（～7月4日、モントルー）</p> <p>7月9日 ヒューストンサミット（～11日、ヒューストン）</p> <p>8月3日 世界閉鎖性海域環境保全会議（～6日、神戸市）</p> <p>11月30日 油による汚染に関わる準備、対応及び協力に関する国際条約（OPRC条約）採択</p>	<p>6月 イラン北西部ルードバール付近で大地震（M7.4）</p> <p>8月 イラクがクウェートに侵攻</p> <p>10月 東西ドイツが国家統一</p> <p>12月 秋山氏、日本人初の宇宙飛行</p>		
	<p>1月 湾岸戦争勃発</p> <p>4月 初の自衛隊海外派遣</p> <p>4月 バングラデシュに大型サイクロン直撃</p> <p>4月 経団連が「地球環境憲章」発表</p> <p>6月 雲仙岳で火砕流発生</p> <p>6月 東北・上越新幹線（東京・上野間）開業</p> <p>12月 欧州連合（EU）創設</p> <p>12月 ソ連最高会議、ソ連削減宣言採択</p> <p>○バブル経済崩壊</p>						

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
1992 平成4年	<p>3月 「有機塩素化合物による大気汚染について(有機塩素化合物対策検討会報告)」公表</p> <p>3月 環境庁、紙パルプ製造工場に係るダイオキシン類対策の推進について、関係業界、各都道府県などに要請</p> <p>6月 ラムサール条約COP5、釧路にて開催</p> <p>9月 「ゴルフ場の建設及び運営に係る環境配慮指針」報告書の公表</p> <p>11月 「希少野生動植物種保存基本方針」閣議決定</p>	<p>5月6日 「公害防止事業団法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月6日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月3日 「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（通称：自動車NOx法）」公布</p> <p>6月5日 「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（通称：種の保存法）」公布</p> <p>12月16日 「特定有害廃棄物の輸出入等の規制に関する法律（通称：バーゼル法）」公布</p> <p>12月16日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」公布</p>	<p>3月2日 ワシントン条約COP8（～13日、京都市）</p> <p>4月30日 第5回気候変動枠組条約交渉会議再開会合（～5月9日、ニューヨーク）、最終日にコンセンサスにより「気候変動に関する国際連合枠組条約」採択</p> <p>5月11日 第7回生物多様性条約交渉会議（外交交渉会議含む）（～22日、ナイロビ）、最終日に「生物の多様性に関する条約」テキスト採択</p> <p>6月3日 地球サミット（環境と開発に関する国連会議）（～14日、リオデジャネイロ）</p> <p>11月23日 モントリオール議定書MOP4（～25日、コペンハーゲン）</p> <p>11月30日 バーゼル条約第1回締約国会合（COP1）（～12月4日、モンテビデオ郊外：ピリアゴリス）</p> <p>12月7日 第6回気候変動枠組条約交渉会議（～10日、ジュネーブ）</p> <div data-bbox="1638 520 2202 915" data-label="Image"> </div> <p>地球サミット（環境と開発に関する国連会議） （写真：UN Photo/Michos Tzovaras）</p>	<p>3月 東海道新幹線のぞみ運行開始</p> <p>6月 国連平和維持活動等（PKO）協力法成立</p> <p>7月 山形新幹線（福島・山形間）開業</p> <p>8月 中・韓国交樹立</p>
1993 平成5年	<p>2月 「自動車排出窒素酸化物の総量の削減に関する基本方針」を告示</p> <p>3月 水質汚濁に係る環境基準を一部改正（人の健康を保護する上で維持されることが望ましい基準（健康項目）について新たに15項目を追加）</p> <p>3月 気候変動枠組条約及び生物多様性条約の締結に係る国会の承認を求める閣議決定</p> <p>5月 厚生省、「ごみ処理基本計画策定指針」通知</p> <p>8月 「地球温暖化対策地域推進計画策定ガイドライン」公表</p> <p>11月 種の保存法に基づき、アホウドリ、トキ、シマフクロウ及びタンチョウの保護増殖事業計画を策定</p> <p>11月 中央環境審議会設置</p> <p>12月 屋久島、白神山地が世界自然遺産に登録</p> <p>12月 地球環境保全に関する関係閣僚会議において、「アジェンダ21行動計画」決定</p>	<p>3月31日 「公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>3月31日 「エネルギー等の使用の合理化及び資源の有効な利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法」公布</p> <p>5月12日 「環境事業団法の一部を改正する法律」公布</p> <p>11月12日 「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>11月19日 「環境基本法」公布及び「環境基本法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」公布</p>	<p>6月9日 ラムサール条約COP5（～16日、釧路市）</p> <p>7月7日 東京サミット開催（～9日、東京）</p> <p>11月8日 ロンドン条約COP16（～12日、ロンドン）</p> <p>11月17日 ウィーン条約COP3、モントリオール議定書COP/MOP5、（～24日、バンコク）</p> <p>12月29日 生物の多様性に関する条約、我が国にて発効</p>	<p>7月 北海道南西沖地震</p> <p>8月 レインボーブリッジ開通</p> <p>11月 欧州連合（EU）発足</p>
1994 平成6年	<p>4月 国連大学が「ゼロミッション」提唱</p> <p>4月 「リサイクルのための経済的手法について」最終報告書を公表</p> <p>4月 関係18省庁による「オゾン層保護対策推進会議」を設置</p> <p>9月 「地方自治体による開発途上国への環境協力のあり方に関する調査報告書」公表</p> <p>11月 「土壌・地下水汚染の調査・対策指針」策定</p> <p>12月 「第1次環境基本計画」閣議決定</p>	<p>3月4日 「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」公布</p> <p>6月29日 「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月29日 「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の一部を改正する法律」公布</p>	<p>1月16日 第4回国際熱帯木材協定（ITTA）改定交渉会議（～27日、ジュネーブ）、新ITTAを採択</p> <p>1月26日 日ロ環境保護協力協定合同委員会（～28日、東京）</p> <p>3月21日 「気候変動に関する国際連合枠組条約」我が国にて発効</p> <p>3月21日 バーゼル条約COP2（～25日、ジュネーブ）</p> <p>4月11日 第18回南極条約協議国会議（～22日、京都市）</p> <p>7月8日 ナポリ・サミット（～10日、ナポリ）</p> <p>8月31日 国際環境法会議（～9月1日、オスロ）</p> <p>10月3日 モントリオール議定書MOP6（～7日、ナイロビ）</p> <p>10月4日 ロンドン条約COP17（～7日、ロンドン）</p> <p>11月7日 ワシントン条約COP9（～18日、フォートローダーデール）</p> <p>11月21日 第14回ダイオキシン国際会議（～25日、京都市）</p> <p>11月28日 生物多様性条約COP1（～12月9日、パハマ）</p>	<p>7月 日本女性初の宇宙飛行士向井千秋氏、スペースシャトルで宇宙へ</p> <p>9月 関西国際空港 開港</p>

年	環境をめぐる動き		国内法制定・改正の動き		主要な国際会議等の動き		社会の動き
1995	平成7年	2月 阪神・淡路大震災に係る環境事業団による災害特別融資の実施を決定(1月17日から適用) 2月 「阪神・淡路大震災に伴う大気環境・水質モニタリング緊急調査結果」、「阪神・淡路大震災に伴う建築物の解体・撤去に係るアスベスト飛散防止対策」(石綿対策関係省庁連絡会議取りまとめ)公表 3月 環境庁・通商産業省、オゾン層保護法に基づく特定物質の排出抑制・使用合理化指針の一部改正 4月 厚生省、「災害廃棄物対策委員会」設置 6月 「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のための行動計画」閣議決定 9月 与党三党「水俣病問題の解決について」(最終解決策)決定(12月「水俣病対策について」閣議了解) 10月 地球環境保全に関する関係閣僚会議において「生物多様性国家戦略」を決定 12月 IPCC第2次評価報告書採択 12月 愛知万博アセスの実施を閣議決定	3月17日 「公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律」公布(認定の更新に係る特例措置の創設及び遺族補償費の支給対象の拡大) 4月21日 「悪臭防止法の一部を改正する法律」公布(人の嗅覚を用いた悪臭の測定方法による「臭気指数」公布を用いた規制基準の導入等) 4月21日 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布(自動車の燃料に係る許容限度の設定等) 5月12日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月16日 「容器包装に係るの分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」公布	3月28日 気候変動枠組条約COP1(～4月7日、ベルリン) 5月8日 第19回南極条約協議国会議(～19日、ソウル) 6月15日 G7サミット(～17日、ハリファックス) 9月18日 パーゼル条約COP3(～22日、ジュネーブ) 11月6日 生物多様性条約COP2(～17日、ジャカルタ) 12月4日 ロンドン条約COP18(～8日、ロンドン) 12月5日 モントリオール議定書MOP7(～7日、ウィーン)	1月 世界貿易機関(WTO)発足 1月 阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震) 7月 九州自動車道全線開通		
1996	平成8年	2月 「豊島周辺環境におけるダイオキシン類の調査結果」公表 3月 「容器包装廃棄物の分別収集及び分別基準適合物の再商品化の促進等に関する基本方針」策定・公表 4月 大気汚染に係る環境保健サーベイランス調査を開始 6月 環境家計簿の配布を開始 7月 20都府県の化学的酸素要求量に係る総量削減計画の承認申請を、内閣総理大臣が承認 10月 「大気汚染に係る環境基準」及び「二酸化窒素に係る環境基準」の改正を告示 12月 風力発電導入マニュアルの公表 12月 「自動車騒音の大きさの許容限度の一部を改正する件」告示(以降、適時、改正) 12月 容器包装リサイクル法の本格施行に必要な主務省令・告示等の公表	5月9日 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布(有害大気汚染物質対策の導入等) 6月5日 「水質汚濁防止法の一部を改正する法律」公布(地下水の浄化措置命令制度及び油事故時の措置命令制度の導入) 6月5日 「下水道整備緊急措置法及び下水道法の一部を改正する法律」公布 6月14日 「領海法の一部を改正する法律」、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」公布 6月14日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月19日 「廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」公布	3月19日 ラムサール条約COP6(～27日、ブリズベン) 4月29日 第20回南極条約協議国会議(～5月10日、ユトレヒト) 6月16日 国際標準化機構(ISO)TC207(環境マネジメント)第4回会議(～23日、リオデジャネイロ) 6月27日 G7サミット(～29日、リヨン) 7月20日 「海洋法に関する国際連合条約」我が国にて発効 10月27日 ロンドン条約改正締約国特別会合(～11月8日、ロンドン)、「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の1996年の議定書(略称:ロンドン条約1996年議定書)」採択 11月4日 生物多様性条約COP3(～15日、ブエノスアイレス) 11月19日 ウィーン条約COP4及びモントリオール議定書COP/MOP8(～27日、サンホセ)	2月 菅直人厚生相、葉書エイズ問題で謝罪 9月 環境マネジメントシステムの国際規格「ISO 14001」が発効 12月 敦賀原発2号機で冷却水漏れ事故発生、以後事故隠し問題化		
1997	平成9年	1月 ナホトカ号流出油災害対策閣僚関係会議開催 2月 「ベンゼン、トリクロロエチレン及びテトラクロロエチレンによる大気汚染に係る環境基準」告示 3月 「地下水の水質汚濁に係る環境基準について」告示 3月 地球温暖化対策推進本部が「環境庁が行う地球温暖化防止施策の当面の強化について」を策定 3月 「自動車排出ガスの量の許容限度の一部を改正する件」告示 4月 「播磨灘北西部等の全窒素及び全燐に係る環境基準の類型指定」告示 6月 「今後の環境研究・環境技術のあり方に関する検討会」最終報告公表 7月 「環境に係る税・課徴金等の経済的手法研究会」最終報告の公表 7月 「外因性内分泌攪乱化学物質(環境ホルモン)問題に関する研究班中間報告書」公表 9月 オゾン層保護対策推進会議、「CFC等の回収・再利用・破壊の促進について」を取りまとめ 10月 「PCB処理の推進について(PCB混入機器等処理推進調査検討委員会中間報告書)」公表 12月 気候変動枠組条約COP3(地球温暖化防止京都会議)開催 12月 「地球環境研究等の今後のあり方について(最終報告)」の公表	4月18日 「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」公布 6月11日 「船舶安全法及び海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月13日 「環境影響評価法」公布 6月18日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」公布	3月30日 気候変動対策国際戦略世界会議(～31日、京都市) 6月9日 ワシントン条約COP10(～20日、ハラレ) 6月20日 G8サミット(～22日、デンバー) 8月26日 日独環境保護協力協定締結(東京) 9月15日 モントリオール議定書MOP9(～17日、モントリオール) 9月26日 「海洋汚染防止条約(MARPOL73/78)に船舶からの大気汚染防止に関する付属書を追加するための1997年議定書」の採択 9月29日 砂漠化対処条約COP1(～10月10日、ローマ) 12月1日 気候変動枠組条約COP3(地球温暖化防止京都会議)(～11日、京都府京都市)、「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書(通称:京都議定書)」採択	1月 ロシアのタンカー「ナホトカ号」日本海で重油流出事故 4月 消費税5%へ引き上げ 7月 横浜港沖において、パナマ船籍タンカー「ダイヤモンドグレース号」から約1,550klの原油が流出。 7月 香港が英から中国に返還 7月 アジア通貨危機始まる 7月 秋田新幹線(盛岡・秋田間)開業 10月 北陸新幹線(高崎・長野間)開業 12月 東京湾アクアライン開通 ○国内総生産(GDP)、前年度比0.7%減。23年ぶりのマイナス成長		



気候変動枠組条約COP3(地球温暖化防止京都会議)
(写真: UN Photo/Frank Leather)

年	環境をめぐる動き			社会の動き
	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	
2001 平成13年	<p>1月 環境省発足</p> <p>2月 「環境物品等の調達の推進等に関する基本方針」閣議決定</p> <p>3月 「土壌の汚染に係る環境基準を定める件の一部を改正する件」、「公共用水域が該当する水質汚濁に係る環境基準の水域類型の指定に関する件」告示</p> <p>4月 独立行政法人国立環境研究所発足</p> <p>5月 「ディーゼル車対策技術評価検討会とりまとめ」公表</p> <p>6月 初の「循環型社会白書」発表</p> <p>7月 「国家CFC管理戦略」公表</p> <p>10月 地方環境対策調査官事務所開設(全国9か所)</p> <p>11月 北九州市における環境事業団によるPCB処理事業について環境大臣が認可</p> <p>11月 IPCC第3次評価報告書統合報告書公表</p> <p>12月 「化学的酸素要求量、窒素含有量及びりん含有量に係る総量削減基本方針(東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海)」決定</p>	<p>4月13日 「環境省設置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月22日 「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法(通称：PCB特措法)」公布</p> <p>6月22日 「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律(通称：フロン回収・破壊法)」公布</p> <p>6月22日 「環境事業団法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月27日 「浄化槽法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月27日 「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量等の削減に関する特別措置法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月27日 「温泉法の一部を改正する法律」公布</p>	<p>3月28日 米国、「京都議定書」離脱へ</p> <p>4月7日 第3回日中韓三カ国環境大臣会合(TEM3)(～8日、東京)</p> <p>5月22日 残留性有機汚染物質(POPs)の規制に関する外交会議にて「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(略称：ストックホルム条約)採択(～23日、ストックホルム)</p> <p>7月9日 第24回南極条約協議国会議及び第4回環境保護委員会(～20日、サンクトペテルブルグ(ロシア))</p> <p>7月16日 気候変動枠組条約COP6再開会合(～27日、ボン)</p> <p>10月1日 砂漠化対処条約COP5(～12日、ジュネーブ)</p> <p>10月1日 TBT船底塗料禁止条約会議(～5日、ロンドン)</p> <p>10月8日 ロッテルダム条約第8回政府間会合(INC8)(～12日、ローマ)</p> <p>10月15日 第6回地球環境汚染物質としての水銀に関する国際会議(～19日、熊本県水俣市)</p> <p>10月16日 モントリオール議定書MOP13(～19日、コロombo(スリランカ))</p> <p>10月22日 ロンドン条約COP23(～26日、ロンドン)</p> <p>10月29日 気候変動枠組条約COP7(～11月9日、マラケシュ(モロッコ))</p> <p>11月19日 第5回世界閉鎖性海域環境保全会議(～22日、神戸市淡路島)</p>	<p>1月 中央省庁再編</p> <p>1月 インド西部地震(M7.7)</p> <p>9月 米国同時多発テロ事件</p> <p>9月 狂牛病感染牛、国内初発見</p> <p>10月 米国、アフガニスタン空爆開始</p>
2002 平成14年	<p>2月 地球温暖化対策推進本部「京都議定書の締結に向けた今後の方針について」決定</p> <p>3月 地球環境保全に関する関係閣僚会議「新・生物多様性国家戦略」策定</p> <p>3月 「特定製品の使用及び廃棄に際してのフロン類の排出抑制に関する指針」公布</p> <p>4月 「自動車排出窒素酸化物及び自動車排出粒子状物質の総量の削減に関する基本方針」閣議決定</p> <p>4月 スtockホルム条約加入の閣議決定、8月加入書寄託</p> <p>6月 京都議定書締結を閣議決定、国連本部に受託書を寄託</p> <p>8月 「移入種(外来種)への対応方針について」公表</p> <p>8月 「水生生物保全に係る水質目標について～水生生物保全水質検討会報告」公表</p> <p>11月 環境省と経済産業省との「エネルギー政策の見直し」の合意</p>	<p>4月24日 「自然公園法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月29日 「土壌汚染対策法」公布</p> <p>6月7日 「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>7月12日 「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」公布</p> <p>7月12日 「使用済自動車の再資源化等に関する法律」公布</p> <p>11月29日 「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」</p> <p>12月11日 「自然再生推進法」公布</p> <p>12月11日 「農業取締法の一部を改正する法律」公布</p> <p>12月18日 「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布</p>	<p>4月7日 生物多様性条約COP6(～19日、ハーグ(オランダ))</p> <p>4月20日 第4回日中韓三カ国環境大臣会合(TEM4)(～21日、ソウル(韓国))</p> <p>5月31日 「気候変動に関する国際連合枠組条約に基づく第3回日本国報告書」を締約国会議事務局に提出</p> <p>6月17日 スtockホルム条約第6回政府間会合(INC6)(～21日、ジュネーブ(スイス))</p> <p>6月26日 G8サミット(～27日、カナダ)</p> <p>8月26日 持続可能開発に関する世界首脳会議「ヨハネスブルグサミット」開催(～9月4日、ヨハネスブルグ(南アフリカ))</p> <p>8月30日 「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書の97年改正及び99年改正」受諾</p> <p>9月9日 第25回南極条約協議国会議及び第5回環境保護委員会(～20日、ワルシャワ)</p> <p>10月23日 気候変動枠組条約COP8(～11月1日、ニューデリー)</p> <p>11月3日 ワシントン条約COP12(～15日、サンティアゴ(アルゼンチン))</p> <p>11月10日 ロンドン条約COP24(～17日、ロンドン)</p> <p>11月18日 ラムサール条約COP8(～26日、バレンシア(スペイン))</p> <p>11月21日 第1回ASEAN+3環境大臣会合(ビエンチャン(ラオス))</p> <p>11月25日 ウィーン条約COP6及びモントリオール議定書COP/MOP14(～29日、ローマ)</p> <p>12月9日 パレル条約COP6(～13日、ジュネーブ)</p>	<p>5月 経団連と日経連が統合し日本経団連が発足</p> <p>5月 日韓共催サッカーワールドカップ</p> <p>10月 日本人拉致被害者5名が北朝鮮から帰国</p> <p>12月 東北新幹線(盛岡・八戸間)開業</p>
2003 平成15年	<p>2月 化学物質アドバイザーパイロット事業開始</p> <p>3月 「第1次循環型社会形成推進基本計画」閣議決定</p> <p>3月 花粉症保健指導マニュアル改訂</p> <p>4月 「自然再生基本方針」閣議決定</p> <p>6月 「茨城県神栖町における有機ヒ素化合物による健康被害者に対する緊急措置事業」施行</p> <p>6月 「紫外線保健指導マニュアル」公表</p> <p>8月 「『環境立国』実現のための廃棄物リサイクル対策」公表</p> <p>9月 「産業廃棄物行政と政策手段としての税の在り方に関する検討会の中間的な論点整理」公表</p> <p>10月 「廃棄物処理施設整備計画」閣議決定</p> <p>10月 「健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて」公表</p> <p>11月 「水質汚濁に係る環境基準の一部を改正する件」公布</p> <p>12月 産廃特措法に基づく「豊島廃棄物等の処理にかかる実施計画案」環境大臣が同意</p> <p>12月 「国内における毒ガス弾等に関する今後の対応方針について」閣議決定</p>	<p>3月31日 「公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月9日 「エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法及び石油及びエネルギー供給構造高度化対策特別会計法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月16日 「独立行政法人環境再生保全機構法」、「日本環境安全事業株式会社法」公布</p> <p>5月28日 「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月18日 「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」公布</p> <p>6月18日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月18日 「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」公布</p> <p>6月20日 「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>7月25日 「環境の保全のための意識の増進及び環境教育の推進に関する法律」公布</p>	<p>6月9日 第26回南極条約協議国会議及び第6回環境保護委員会(～20日、マドリッド)</p> <p>8月25日 砂漠化対処条約COP6(～9月5日、ハバナ)</p> <p>9月29日 世界気候変動会議(～10月3日、モスクワ)</p> <p>10月6日 ロンドン条約COP25(ロンドン)</p> <p>10月24日 GEA国際会議2003(～26日、東京都)</p> <p>11月17日 モントリオール議定書MOP15(～17日、ナイロビ)</p> <p>12月1日 気候変動枠組条約COP9(～11日、ミラノ(イタリア))</p> <p>12月13日 第5回日中韓三カ国環境大臣会合(TEM5)(～14日、北京(中国))</p> <p>12月19日 第2回ASEAN+3環境大臣会合(ヤンゴン(ミャンマー))</p>	<p>3月 イラク戦争開戦</p> <p>3月～7月 中国、香港などで新型肺炎SARS集団発生</p> <p>4月 日本郵政公社が発足</p> <p>12月 米国でBSEの牛発見、米国産牛肉の輸入を停止</p> <p>12月 イラン・バム地震</p>



年	環境をめぐる動き			国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き		
	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き					
2004 平成16年	1月	産廃特措法に基づく「岩手県実施計画案」及び「青森県実施計画案」環境大臣が同意	4月28日	「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」公布	2月16日	「京都議定書」我が国にて発効	1月	国内で初の鳥インフルエンザ（H5N1型）確認
	1月	「花粉症保健指導マニュアル」更新	5月19日	「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布	5月2日	ストックホルム条約COP1（～6日、ブタデルエステ）、5月17日発効	3月	九州新幹線（新八代・鹿児島中央間）開業
	3月	「高病原性鳥インフルエンザに係るカラス等の検査の実施について」都道府県へ通知	5月26日	「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布	5月23日	ロンドン条約第28回科学者会合（～27日、ロンドン）	10月	新潟県中越地震
	3月	政府、「ヒートアイランド対策大綱」策定	6月2日	「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律」公布	5月30日	カルタヘナ議定書MOP2（～3日、モントリオール）	10月	環境保護運動家のマータイ氏にノーベル平和賞
	3月	「紫外線保健指導マニュアル」改定	6月2日	「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」公布	6月6日	第28回南極条約協議国会議（～17日、ストックホルム）	11月	新紙幣発行
	4月	独立行政法人環境再生保全機構、日本環境安全事業株式会社設立	6月18日	「景観法」公布	7月6日	G8サミット（～8日、グレンイーグルズ）	11月	ISO 14001: 2004が発効
	5月	「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法に基づくポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画」の改定			9月28日	第4回ASEAN+3環境大臣会合（マニラ）	12月	スマトラ島沖地震、インド洋で大津波
	6月	「温泉の保護と利用に関する課題について－温泉の保護と利用に関する懇談会中間報告－」公表			10月17日	砂漠化対処条約COP7（～28日、ナイロビ）		
	6月	「不法投棄撲滅アクションプラン」公表、「産業廃棄物不法投棄ホットライン」設置			10月22日	第7回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM7）（～23日、ソウル）		
	9月	「環境の保全に関する意欲の増進及び環境教育の推進に関する基本方針」閣議決定			10月24日	ロンドン条約COP27（～28日、ロンドン）		
	10月	「特定外来生物被害防止基本方針」閣議決定			11月8日	ラムサール条約COP9（～15日、カンバラ）		
11月	「環境税の具体案」公表			11月28日	気候変動枠組条約COP11及び京都議定書COP/MOP1（～12月9日、モントリオール）			
12月	「環境税の具体案」公表			12月12日	モントリオール議定書MOP17（～16日、ダカール）			
2005 平成17年	3月	「化学物質の内分泌かく乱作用に関する環境省の今後の対応方針について－EXtEND2005」公表	4月27日	「環境省設置法の一部を改正する法律」公布	2月16日	「京都議定書」我が国にて発効	3月	愛知万博開幕
	4月	産廃特措法に基づく「三重県桑名市事業、新潟県上越市事業に係る特定支障除去等実施計画案」に対して環境大臣が同意	5月18日	「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の一部を改正する法律」公布	5月2日	ストックホルム条約COP1（～6日、ブタデルエステ（ウルグアイ））、5月17日発効		
	4月	「京都議定書目標達成計画」閣議決定	5月20日	「浄化槽法の一部を改正する法律」公布	5月23日	ロンドン条約第28回科学者会合（～27日、ロンドン）		
	4月	温暖化対策の国民運動「チーム・マイナス6%」がスタート	5月25日	「特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律」公布	5月30日	カルタヘナ議定書MOP2（～3日、モントリオール）		
	6月	政府、「ストックホルム条約に基づく国内実施計画」策定	6月17日	「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月6日	第28回南極条約協議国会議（～17日、ストックホルム）		
	7月	知床が世界自然遺産に登録	6月22日	「動物の愛護及び管理に関する法律の一部を改正する法律」公布	7月6日	G8サミット（～8日、グレンイーグルズ）		
	10月	地方環境事務所設置	6月22日	「湖沼水質保全特別措置法の一部を改正する法律」公布	9月28日	第4回ASEAN+3環境大臣会合（マニラ）		
	10月	「環境税の具体案」公表			10月15日	GEA国際会議2005（～16日、東京都）		
	11月	「3R イニシアティブの推進について」公表			10月17日	砂漠化対処条約COP7（～28日、ナイロビ）		
	12月	「アスベスト問題に係る総合対策」取りまとめ（アスベスト問題に関する関係関係会合）			10月22日	第7回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM7）（～23日、ソウル）		
					10月24日	ロンドン条約COP27（～28日、ロンドン）		
					11月8日	ラムサール条約COP9（～15日、カンバラ）		
				11月28日	気候変動枠組条約COP11及び京都議定書COP/MOP1（～12月9日、モントリオール）			
				12月12日	モントリオール議定書MOP17（～16日、ダカール）			
2006 平成18年	2月	「PRTRデータの概要等について-化学物質の排出量・移動量の集計結果等-」公表	2月10日	「石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の一部を改正する法律」公布	2月4日	国際化学物質管理会議（～6日、ドバイ）にて「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ（SAICM）」を採択	1月	日本郵政株式会社が発足
	3月	産廃特措法に基づく「福井県敦賀市事業に係る特定支障除去等実施計画案」に対して環境大臣が同意	2月10日	「石綿による健康被害の救済に関する法律」公布	3月13日	カルタヘナ議定書MOP3（～17日、クリチバ）		
	4月	第3次環境基本計画閣議決定	3月31日	「独立行政法人国立環境研究所法の一部を改正する法律」公布	3月20日	生物多様性条約COP8（～31日、クリチバ）		
	4月	「水俣病公式確認50年（実行委員会を組織し、慰霊、教訓発信、地域福祉、もやい直しの事業を実施）」	6月7日	「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布	4月27日	国連「責任投資原則」提唱		
	7月	「環境等に配慮した「お金」の流れの拡大に向けて」（「環境と金融に関する懇談会」報告書）を環境大臣に報告	6月8日	「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律の一部を改正する法律」公布	5月1日	ストックホルム条約COP2（～5日、ジュネーブ）		
	10月	漂流・漂着ゴミ対策連絡調整会議（東京都）	6月14日	「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月5日	ロンドン条約第29回科学者会合（～9日、大連）		
	12月	茨城県神栖市における有機ヒ素化合物による汚染土壌等の本格処理開始	6月14日	「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月12日	第29回南極条約協議国会議（～23日、エジンバラ）		
			6月15日	「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律の一部を改正する法律」公布	7月1日	EUが「WEEE指令」「RoHS指令」実施		
					7月15日	G8サントペテルブルクサミット（～17日、サントペテルブルク）		
					10月30日	ロンドン条約COP28及びロンドン条約議定書COP/MOP1（～11月3日、イギリス）		
				10月30日	モントリオール議定書MOP18（～11月3日、ニューデリー）			
				11月6日	気候変動枠組条約COP12及び京都議定書COP/MOP2（～17日、ナイロビ）			
				11月11日	第5回ASEAN+3環境大臣会合（セブ）			
				11月27日	第8回バーゼル条約COP8（～12月1日、ナイロビ）			
				12月2日	第8回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM8）（～3日、北京）			

年	環境をめぐる動き			国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き		
	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き					
2007 平成19年	3月	「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」（東京都）	4月25日	「温泉法の一部を改正する法律」公布	4月30日	ストックホルム条約COP3（～5月4日、ダカール）	7月	新潟県中越沖地震
	4月	「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」公表	5月18日	「自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（通称：自動車NOx・PM法）の一部を改正する法律」公布	4月30日	第30回南極条約協議国会議（～5月11日、ニューデリー）	10月	日本郵政公社が解散、郵政民営化スタート
	6月	「21世紀環境立国戦略」閣議決定	5月23日	「国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律（通称：環境配慮契約法）」公布	6月3日	ワシントン条約COP14（～15日、ハーグ）	10月	IPCCとゴア元米副大統領にノーベル平和賞
	6月	政府、初の「環境・循環型社会白書」発表	5月30日	「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月6日	G8サミット（～8日、ハイリゲンダム）		
	6月	気象庁が「異常気象分析検討会」設置	6月13日	「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律の一部を改正する法律」公布	9月3日	砂漠化対処条約COP8（～14日、マドリッド）		
	6月	EUが新たな化学物質規制の「REACH規則」施行	6月27日	「エコツーリズム推進法」公布	9月7日	第6回ASEAN+3環境大臣会合（バンコク）		
	7月	化学物質国際対応ネットワークの発足	11月30日	「温泉法の一部を改正する法律」公布	9月9日	第15回APEC首脳会議（8日～、シドニー）「気候変動、エネルギー安全保障及びクリーンな開発に関するシドニーAPEC首脳宣言」採択		
	8月	「災害時における石綿飛散防止に係る取扱いマニュアル」公表			9月17日	モントリオール議定書MOP19（～21日、モントリオール）		
	10月	「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画の変更」公表			10月19日	GEA国際会議2007（～20日、東京）		
	11月	IPCC第4次評価報告書統合報告書公表			11月1日	ロンドン条約1996年議定書、我が国にて発効		
	11月	「第3次生物多様性国家戦略」閣議決定			11月19日	POPs検討委員会第3回会合（～23日、ジュネーブ）		
	12月	「国内排出量取引制度検討会」の設置			12月4日	第9回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM9）（～6日、富山市）		
					12月12日	気候変動枠組条約COP13及び京都議定書COP/MOP3閣僚級会合（～14日、パリ）		
2008 平成20年	1月	「自動車排出窒素酸化物及び自動車排出粒子状物質の総量の削減に関する基本方針の変更」閣議決定	4月16日	「公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律」公布	4月23日	OECD－UNEP資源効率性に関する国際会議（～25日、パリ）	1月	中国製の冷凍餃子から殺虫剤などに使用される有毒成分メタミドホス検出
	2月	「我が国におけるカーボン・オフセットのあり方について（指針）」の公表	6月6日	「生物多様性基本法」公布	5月12日	カルタヘナ議定書MOP4（～16日、ボン）	1月	日本沿岸地域等への廃ポリタンクの大量漂着発見
	3月	「第2次循環型社会形成推進基本計画」閣議決定	6月13日	「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布	5月19日	生物多様性条約COP9（～30日、ボン）	5月	ミャンマーに大型サイクロン直撃
	3月	自然再生推進法に基づき、自然再生事業の進捗状況を公表	6月18日	「愛がん動物用飼料の安全性の確保に関する法律」公布	6月1日	第31回南極条約協議国会議（～13日、キエフ）	5月	中国四川省でM8.0の大地震
	3月	「改定京都議定書目標達成計画」閣議決定	6月18日	「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月23日	バーゼル条約COP9（～27日、パリ）	9月	「リーマンショック」で世界的金融危機
	6月	「平成の名水百選」選定結果公表			7月7日	G8北海道洞爺湖サミット（～9日、洞爺湖町）		
	6月	「エコツーリズム推進基本方針」閣議決定			10月5日	第4回世界自然保護会議（WCC4）（～14日、バルセロナ）		
	6月	「ごみ処理基本計画策定指針」改定			10月28日	ラムサール条約COP10（～11月4日、昌原（チャンウォン））、湿地を新たに4か所登録		
	7月	「低炭素社会づくり行動計画」閣議決定			11月16日	ウィーン条約COP8及びモントリオール議定書COP/MOP20（～20日、ドーハ）		
	9月	新潟佐渡島にてトキ10羽放鳥			12月2日	第10回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM10）（済州島）		
	10月	「排出量取引国内統合市場の試行的実施」を開始			12月1日	気候変動枠組条約COP14及び京都議定書COP/MOP4（～12日、ポズナン）		
	11月	オフセット・クレジット（J-VET）制度の創設						
	12月	「特定家庭用機器廃棄物の適正処理について」公表						
	12月	「建設リサイクル制度の施行状況の評価・検討についてとりまとめ」公表 ○京都議定書第1約束期間（2008-2012年）開始						

年	環境をめぐる動き			社会の動き
	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き		
2009 平成21年	<p>1月 「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全に関する基本方針」公表</p> <p>3月 「微量PCB混入廃電気機器等の処理方針について」公表</p> <p>3月 「カーボン・オフセットの取組に対する第三者認証機関による認証基準」公表</p> <p>6月 初の「環境・循環型社会・生物多様性白書」発表</p> <p>7月 エコポイントの活用によるグリーン家電普及促進事業（家電エコポイント）エコポイント登録・商品交換申請受付開始</p> <p>9月 環境省、「微小粒子状物質に係る環境基準について」告示</p> <p>9月 鳩山首相が国連で温室効果ガスの「25%削減目標」表明</p> <p>12月 地球温暖化対策のための税の23年度からの実施に向けて検討する旨を記載した、税制改正大綱を閣議決定</p>	<p>3月31日 「所得税法等の一部を改正する法律」公布（税制のグリーン化を明記）</p> <p>4月24日 「土壌汚染対策法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月20日 「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月3日 「自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律」公布</p> <p>7月15日 「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法（水俣病特措法）」公布</p> <p>7月15日 「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」公布</p>	<p>1月26日 国際再生可能エネルギー機関（IRENA）が発足</p> <p>4月6日 第32回南極条約協議国会議及び第12回環境保護委員会（～17日、ポルチモア）</p> <p>5月4日 ストックホルム条約COP4（～8日、ジュネーブ）</p> <p>6月14日 第11回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM11）（北京）</p> <p>9月21日 砂漠化対処条約COP9（～10月2日、プエノスアイレス）</p> <p>10月16日 GEA国際会議2009（～17日、東京）</p> <p>11月4日 モントリオール議定書MOP21（～8日、ポルトガール）</p> <p>12月7日 気候変動枠組条約COP15及び京都議定書COP/MOP5（～19日、コペンハーゲン）、首脳級開催も京都議定書後の枠組みに合意できず</p>	<p>9月 消費者庁発足</p> <p>11月 政府、「事業仕分け」開始</p>
2010 平成22年	<p>3月 「地球温暖化対策基本法案」閣議決定</p> <p>3月 「海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」閣議決定</p> <p>4月 「サンゴ礁生態系保全行動計画」策定</p> <p>4月 東京都が全国初の排出量取引制度を開始</p> <p>10月 国連生物多様性保全名古屋会議（COP10）で「名古屋議定書」採択</p> <p>11月 「気候変動適応の方向性」の公表</p> <p>12月 「地球温暖化対策のための税」の平成23年度からの導入等を盛り込んだ「平成23年度税制改正大綱」閣議決定</p> <p>12月 「我が国における国内排出量取引制度の在り方について（中間整理）」公表</p>  <p>名古屋議定書採択（写真：日本政府提供）</p>	<p>3月31日 「所得税法等の一部を改正する法律」公布（地球温暖化対策の23年度からの実施に向けて検討する旨を記載）</p> <p>5月10日 「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月19日 「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>5月19日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>12月10日 「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」公布</p>	<p>2月22日 バーゼル条約、ロッテルダム条約、ストックホルム条約の協力連携の促進に関する拡大合同締約国会議（～24日、パリ）</p> <p>3月13日 ワシントン条約COP15（～25日、カタール）</p> <p>5月22日 第12回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM12）（～23日、千歳市及び苫小牧市）</p> <p>6月7日 水銀に関する条約の制定に向けた政府間交渉委員会第1回会合（INC1）（～11日、ストックホルム）</p> <p>6月8日 生物と文化の多様性に関する国際会議（～10日、モントリオール）</p> <p>10月11日 カルタヘナ議定書MOP5（～15日、名古屋市）</p> <p>10月15日 「名古屋クアラルンプール補足議定書」の採択</p> <p>10月18日 生物多様性条約COP10（～29日、名古屋市）</p> <p>11月8日 モントリオール議定書MOP22（～12日、バンコク）</p> <p>11月29日 気候変動枠組条約COP16及び京都議定書COP/MOP6（～12月10日、カンクン）、カンクン合意</p>	<p>1月 ハイチでM7.0の地震</p> <p>6月 小惑星探査機「はやぶさ」が地球に帰還</p> <p>11月 APEC横浜会議開催</p> <p>12月 東北新幹線（八戸・新青森間）開業</p>
2011 平成23年	<p>3月 東日本大震災、東京電力福島第一原子力発電所事故</p> <p>3月 「今後の水環境保全の在り方について（取りまとめ）」公表</p> <p>3月 「海洋生物多様性保全戦略」策定</p> <p>3月 「『フロン類等対策の現状と課題及び今後の方向性について（中間整理）』について」公表</p> <p>5月 福島県内の災害廃棄物の当面の取扱い策定</p> <p>5月 「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」策定</p> <p>5月 「幹線道路沿道における自動車排出ガスの健康影響に関する大規模疫学調査（そら（SORA）プロジェクト）」の結果公表</p> <p>6月 福島県内の災害廃棄物の処理の方針策定</p> <p>6月 「第7次水質総量削減基本方針」策定</p> <p>6月 小笠原諸島が世界自然遺産に登録</p> <p>8月 現地に福島除染推進チーム設置</p> <p>10月 「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」公表</p> <p>11月 「放射性物質汚染対処特措法に基づく基本方針」閣議決定</p> <p>12月 「除染関係ガイドライン」策定</p> <p>12月 「地球温暖化対策のための税」の導入等を盛り込んだ「平成24年度税制改正大綱」閣議決定</p>	<p>4月27日 「環境影響評価法の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月15日 「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>6月22日 「水質汚濁防止法の一部を改正する法律」公布</p> <p>8月12日 「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>8月18日 「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（通称：災害廃棄物処理特措法）」公布</p> <p>8月30日 「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律」公布</p> <p>8月30日 「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（通称：放射性物質汚染対処特措法）」公布</p> <p>8月30日 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」公布</p> <p>12月14日 「東日本大震災復興特別区域法」公布</p>	<p>4月25日 ストックホルム条約COP5（～29日、ジュネーブ）</p> <p>4月28日 第13回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM13）（～29日、釜山）</p> <p>5月11日 「生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書（略称：名古屋議定書）」署名（ニューヨーク）</p> <p>6月20日 第34回南極条約協議国会議（～7月1日、プエノスアイレス）</p> <p>8月28日 第9回世界閉鎖性海域環境保全会議（EMECSS9）（～31日、ポルチモア）</p> <p>10月10日 砂漠化対処条約COP10（～21日、チャンウォン）</p> <p>10月14日 GEA国際会議2011（～15日、東京都）</p> <p>10月17日 バーゼル条約COP10（～21日、カルタヘナ）</p> <p>11月21日 ウィーン条約COP9及びモントリオール議定書COP/MOP23（～25日、パリ）</p> <p>11月28日 気候変動枠組条約COP17及び京都議定書COP/MOP7（～12月11日、ダーバン）</p>	<p>1月 新燃岳噴火</p> <p>1月 中国、2010年の名目GDPを発表。日本を超え世界第2位へ</p> <p>3月 東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）（M9.0）、東京電力福島第一原発半径20km圏内に避難指示</p> <p>3月 九州新幹線（博多・新八代間）開業</p> <p>4月 メキシコ湾で原油流出事故</p>

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
<p>2012 平成24年</p>	<p>1月 福島環境再生事務所を開設 1月 放射性物質汚染対処特措法に基づき、役場、公民館、アクセス道路、インフラ施設等を対象とした先行除染を開始 3月 「三陸復興国立公園の創設を核としたグリーン復興のビジョン」策定 4月 「環境基本計画」（第4次）閣議決定 7月 放射性物質汚染対処特措法に基づき、面的除染を開始 9月 原子力規制委員会が環境省の外局として発足 9月 政府、「30年代に原発稼働ゼロ」を目指す新エネルギー戦略を決定 10月 「地球温暖化対策のための税（地球温暖化対策税）」を導入 10月 「原子力災害対策指針」策定 12月 「都市の低炭素化の促進に関する基本的な方針」公示</p>  <p>除去土壌等の仮置場（写真：環境省）</p>	<p>3月31日 「租税特別措置法等の一部を改正する法律」、「地方税法及び国有資産等所在市町村交付金法の一部を改正する法律」公布（「地球温暖化対策のための税」公布の導入等） 6月27日 「原子力規制委員会設置法」公布 8月10日 「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」公布 8月22日 「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法の一部を改正する法律」公布 9月5日 「動物の愛護及び管理に関する法律の一部を改正する法律」公布 9月12日 「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律等の一部を改正する法律」公布</p>	<p>3月2日 「名古屋クアラルンプール補足議定書」の署名（ニューヨーク） 5月2日 OECD環境政策委員会（～4日、パリ） 5月3日 第14回日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM14）（～4日、北京（中国）） 5月21日 第35回ロンドン条約科学者会合及び第5回1996年議定書科学者会合（～25日、済州島） 6月11日 第35回南極条約協議国会議（～6月20日、ホバート） 6月20日 国連持続可能な開発会議（リオ+20）（～22日、リオデジャネイロ） 7月6日 ラムサール条約COP11（～13日、プカレスト） 9月14日 第10回日中環境保護合同委員会（北京） 9月17日 第3回国際化学物質管理会議（ICCM3）（～21日、ナイロビ） 9月27日 第11回ASEAN+3環境大臣会合（バンコク） 10月1日 カルタヘナ議定書MOP6（～5日、ハイデラバード） 10月8日 生物多様性条約COP11（～19日、ハイデラバード） 10月29日 ロンドン条約COP34及び96年議定書COP/MOP7（～11月2日、ロンドン） 11月12日 モントリオール議定書MOP24（～16日、ジュネーブ） 11月26日 気候変動枠組条約COP18及び京都議定書COP/MOP8（～12月8日、ドーハ）</p>	<p>5月 東京スカイツリー開業 5月 北海道泊原発3号機運転中止で、国内の原発はすべて運転中止に</p>
<p>2013 平成25年</p>	<p>1月 「低炭素社会創出ファイナンス・イニシアティブ」公表 2月 「支障除去等に関する基金のあり方懇談会報告書-当面の財政的な支援について」公表 3月 「当面の地球温暖化対策に関する方針」決定（地球温暖化対策推進本部） 4月 国際約束に基づく保障措置、放射線モニタリング及び放射性同位元素の使用等の規制についての事務が文部科学省から原子力規制委員会に移管 5月 三陸復興国立公園の指定及び公園計画の決定 5月 「第3次循環型社会形成推進基本計画」、「廃棄物処理施設整備計画」閣議決定 7月 発電用原子炉に係る新規制基準の施行 10月 水銀に関する水俣条約の採択・署名のための外交会議開催（熊本市及び水俣市） 10月 日本初となる商用規模（2MW）の浮体式洋上風力発電施設（はえんかぜ）運転開始（長崎県五島市） 11月 地球温暖化対策推進本部（2020年度の温室効果ガス削減目標を2005年度比で3.8%減とする） 11月 「攻めの地球温暖化外交戦略」策定・公表 12月 核燃料施設等に係る新規制基準の施行</p>  <p>長崎県五島市稚島沖の浮体式洋上風力発電施設（写真：環境省）</p>	<p>5月24日 「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月12日 「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月12日 「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月12日 「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月21日 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布 6月21日 「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」公布 11月22日 「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」公布</p>  <p>仮設焼却炉（宮城県気仙沼処理区小泉地区）（写真：環境省）</p>	<p>2月13日 OECD環境政策委員会（～15日、パリ） 3月3日 ワシントン条約COP16（～14日、バンコク） 4月28日 ストックホルム条約COP6、バーゼル条約COP11及びロッテルダム条約COP6、並びに第2回3条約拡大合同締約国会議（ExcOPs2）（～5月10日、ジュネーブ） 5月5日 第15回日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM15）（～6日、北九州市） 5月20日 第36回南極条約協議国会議（～29日、ブリュッセル） 6月29日 地球温暖化防止とサンゴ礁保全に関する国際会議（～30日、恩納村） 9月16日 砂漠化対処条約COP11（～27日、ウィントフック） 9月26日 第12回ASEAN+3環境大臣会合（スラバヤ） 10月9日 水銀に関する水俣条約外交会議（～11日、熊本市及び水俣市）、水銀に関する水俣条約を採択 10月18日 GEA国際会議2013（～19日、東京都） 10月21日 モントリオール議定書MOP25（～25日、バンコク） 10月29日 OECD環境政策委員会（～30日、パリ） 11月11日 気候変動枠組条約COP19及び京都議定書COP/MOP9（～23日、ワルシャワ） 11月26日 第8回ESDに関する地域拠点（RCE）グローバル会議（～29日、ナイロビ）</p>  <p>水銀に関する水俣条約外交会議（写真：水俣市立水俣病資料館提供）</p>	<p>6月 富士山が世界文化遺産に登録 9月 2020年オリンピック、東京に決定 ○国の6月末の借金残高が初めて1000兆円突破</p>

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
2014 平成26年	3月 「災害廃棄物対策指針」策定 4月 新「エネルギー基本計画」閣議決定 6月 帰還困難区域における除染モデル事業の結果報告 8月 「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会を契機とした環境配慮の推進について」公表 9月 帰還困難区域内の国道6号及び県道36号における除染の終了 11月 「自然再生基本方針」変更閣議決定 11月 IPCC第5次評価報告書統合報告書公表 12月 「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う住民の健康管理のあり方に関する専門家会議中間取りまとめ」公表 12月 日本環境安全事業株式会社が中間貯蔵・環境安全事業株式会社に改組	4月2日 「水循環基本法」公布 4月2日 「雨水の利用の推進に関する法律」公布 5月1日 「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律」公布 5月30日 「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月18日 「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月25日 「地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律」公布 11月27日 「日本環境安全事業株式会社法の一部を改正する法律」公布	4月28日 第16回日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM16）（～29日、大邱） 6月23日 第1回国連環境総会（UNEA）（～27日、ナイロビ） 9月29日 カルタヘナ議定書COP7（～10月3日、ビョンチャン） 10月6日 生物多様性条約COP12（～17日、ビョンチャン） 10月13日 名古屋議定書MOP1（～17日、ビョンチャン） 11月17日 ウィーン条約COP10及びモントリオール議定書COP/MOP26（～21日、パリ） 12月1日 気候変動枠組条約COP20及び京都議定書COP/MOP10（～14日、リマ）	4月 消費税8%に 7-8月 平成26年8月豪雨 9月 御嶽山噴火
2015 平成27年	1月 経済産業省、固定価格買取制度（FIT）の運用見直しについて盛り込んだ改正省令・関連告示を公布 2月 巨大地震発生時における災害廃棄物検討委員会「巨大地震発生時の災害廃棄物処理に係る対策スキームについて（制度的な側面からの論点整理を踏まえた基本的考え方）」取りまとめ 2月 福島県、大熊町、双葉町及び環境省との間で、中間貯蔵施設の周辺地域の安全確保に関する協定を締結 2月 東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う住民の健康管理のあり方に関する専門家会議の中間取りまとめを踏まえた「環境省における当面の施策の方向性」公表 2月 「瀬戸内海環境保全基本計画」変更の閣議決定 3月 中間貯蔵施設への除去土壌等の輸送を開始 3月 「外来種被害防止行動計画」及び「我が国の生態系等に被害を及ぼすおそれのある外来種リスト（生態系被害防止外来種リスト）」公表 4月 「地中熱利用にあたってのガイドライン改訂版」の公表 11月 「3R行動見える化ツール＜食品廃棄物編＞」の公表 11月 「気候変動の影響への適応計画」策定・閣議決定 12月 生物多様性保全上重要な里地里山（重要里地里山）の選定結果を公表 12月 北米原産の水鳥・カナダガン防除、特定外来生物で初の根絶成功例	6月19日「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布 6月19日「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」公布 7月17日「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改 10月2日「薬」  <p>SDGs 17のゴール （資料：国連広報センター）</p>	4月29日 第17回日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM17）（～30日、上海） 5月4日 ストックホルム条約COP7、バーゼル条約COP12及びロッテルダム条約COP7（～15日、ジュネーブ） 6月1日 ラムサール条約COP12（～9日、ブタデルエステ） 9月25日 国連サミット「SDGs」世評 10月15日 GEA国際会議 11月1日 モントリオール議定書COP/MOP26（～21日、パリ） 11月30日 気候変動枠組条約COP20及び京都議定書COP/MOP10（～14日、リマ） 協定」採択  <p>パリ協定採択（写真：UN Photo/Mark Garten）</p>	3月 北陸新幹線（長野・金沢間）開業 4月 ネパールでM7.8の地震 7月 米国とキューバが国交回復 8月 川内原発、新規制基準下で初の再稼働
2016 平成28年	2月 気候変動長期戦略懇談会提言「～温室効果ガスの長期大幅削減と経済・社会的課題の同時解決に向けて～」公表 3月 「明日の日本を支える観光ビジョン」の施策の一つとして「国立公園演習プロジェクト」を開始 3月 「生態系を活用した防災・減災に関する考え方」とハンドブック「自然と人がよりよくなって災害に対応するという考え方」を公表 3月 グリーンボンドに関する報告書、「気候変動対策と経済・社会の関係に関する国際的な議論の潮流について」を公表 5月 「地球温暖化対策計画」、「政府、その事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の抑制等のため実行すべき措置について定める計画」（政府実行計画）閣議決定 5月 G7富山環境大臣会合開催 6月 福島県、富岡町、楢葉町及び環境省との間で、特定廃棄物埋立処分施設の周辺地域の安全確保に関する協定を締結 7月 「地域循環圏形成の手引き～地域内にある循環資源の利用拡大に向けて～」公表 9月 第8次 化学的酸素要求量、窒素含有量及びりん含有量に係る総量削減基本方針（東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海）策定 9月 つなげよう、支えよう森里川海プロジェクト「森里川海をつなぎ、支えていくために（提言）」公表	4月13日「独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律」公布 5月2日「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律」公布 5月27日「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月3日「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」公布	4月26日 第18回日中韓三カ国環境大臣会合（TEMM18）（～27日、静岡市） 5月26日 G7伊勢志摩サミット（～27日、志摩市） 5月15日 G7富山環境大臣会合（～16日、富山市） 5月23日 第2回国連環境総会（UNEA2）（～27日、ナイロビ） 10月10日 モントリオール議定書MOP28（～14日、キガリ）、代替フロン（HFC）の生産・消費を規制する議定書改正（キガリ改正）採択 11月7日 気候変動枠組条約COP22、パリ協定第1回締約国会合（CMA1）及び京都議定書COP/MOP12（CMP12）（～18日、マラケシュ） 12月4日 生物多様性条約COP13、カルタヘナ議定書COP/MOP8及び名古屋議定書COP/MOP2（国連生物多様性会議 メキシコカンクン2016）（～17日、カンクン） 12月8日 パリ協定、我が国にて発効	2月 2015年国勢調査速報値にて、日本総人口が戦後初の減少に 3月 北海道新幹線（新青森・新函館間）開業 4月 熊本地震

年		環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
2017	平成29年	1月 「食品リサイクル法に基づく食品廃棄物等の不適正な販売の防止の取組強化のための食品関連事業者向けガイドライン」公表 5月 財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び環境省、「遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する指針」公表 5月 「エコアクション21ガイドライン（2017年版）」公表 7月 環境再生・資源循環局設置 7月 福島地方環境事務所を設置 9月 「災害時における石綿飛散防止に係る取扱いマニュアル（改訂版）」公表 10月 主務大臣、「水銀等による環境の汚染の防止に関する計画」策定・公表 11月 特定廃棄物埋立処分施設への搬入を開始	4月21日 「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律の一部を改正する法律」公布 5月19日 「土壌汚染対策法の一部を改正する法律」公布 6月2日 「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月7日 「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月16日 「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月16日 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月11日 G7ゴローニャ環境大臣会合（～12日、ゴローニャ） 4月24日 ストックホルム条約COP8、バーゼル条約COP13及びロッテルダム条約COP8（～5月5日、ジュネーブ） 8月24日 第19回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM19）（～25日、水原） 9月24日 水銀に関する水俣条約COP1（～29日、ジュネーブ） 10月26日 GEA国際会議2017（～27日、東京） 11月6日 気候変動枠組条約COP23、京都議定書CMP13及びパリ協定第1回締約国会合第2部（CMA1-2）（～17日、ボン） 11月20日 ウィーン条約COP11及びモントリオール議定書COP/MOP29（～24日、モントリオール） 12月4日 第3回国連環境総会（UNEA3）（～6日、ナイロビ）	7月 平成29年7月九州北部豪雨 7月 国連で核兵器禁止条約採択
2018	平成30年	3月 帰還困難区域を除き、全ての市町村で面的除染が完了 4月 「第5次環境基本計画」閣議決定、「地域循環共生圏」の考え方を新たに提唱 4月 「希少野生動植物種保存基本方針」変更の閣議決定 6月 「環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育並びに協働取組の推進に関する基本的な方針」変更の閣議決定 6月 「第4次循環型社会形成推進基本計画」、「廃棄物処理施設整備計画」閣議決定 10月 IPCC「1.5℃特別報告書」公表 11月 「気候変動適応計画」閣議決定	3月31日 「公害健康被害の補償等に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月13日 「気候変動適応法」公布 6月15日 「農薬取締法の一部を改正する法律」公布 6月20日 「船舶の再資源化解体の適正な実施に関する法律」公布 6月30日 「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布 7月4日 「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律の一部を改正する法律」公布	6月8日 G7首脳会合（～9日、シャルボワ） 6月23日 第20回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM20）（～24日、蘇州） 9月18日 G7ハリファックス環境・エネルギー・海洋大臣会合（～20日、ハリファックス） 10月21日 ラムサール条約COP13（～29日、ドバイ） 11月5日 モントリオール議定書MOP30（～9日、キト） 11月17日 生物多様性条約COP14、カルタヘナ議定書COP/MOP9及び名古屋議定書COP/MOP3（国連生物多様性会議 エジプト シャルム・エル・シェイク2018）（～29日、シャルム・エル・シェイク） 11月19日 水銀に関する水俣条約COP2（～23日、ジュネーブ） 12月2日 気候変動枠組条約COP24、京都議定書CMP14及びパリ協定CMA1-3（～15日、カトヴィツェ）	6-7月 平成30年7月豪雨 12月 環太平洋経済連携協定（TPP）発効
2019	平成31年/令和元年	2月 「今後の食品リサイクル制度のあり方について（報告書）」公表 3月 「土壌汚染対策法ガイドライン」、「民間企業の気候変動適応ガイド」、「温泉熱の有効活用に関するガイドライン」公表 4月 「事例から学ぶESG地域金融のあり方」公表 4月 「ふくしまグリーン復興構想」の策定 5月 「プラスチック資源循環戦略」を策定 5月 「海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」変更の閣議決定、「海洋プラスチックごみ対策アクションプラン」策定 6月 「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」閣議決定 6月 G20関係閣僚会合開催（軽井沢町） 12月 「自然再生基本方針」変更の閣議決定 12月 環境省と農林水産省、「豚コレラ（CSF）・アフリカ豚コレラ（ASF）対策としての野生イノシシの捕獲等に関する防疫措置の手引き」公表	4月26日 「自然環境保全法の一部を改正する法律」公布 5月31日 「食品ロスの削減の推進に関する法律」公布 6月5日 「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月19日 「動物の愛護及び管理に関する法律等の一部を改正する法律」公布 6月19日 「浄化槽法の一部を改正する法律」公布	3月11日 第4回国連環境総会（UNEA4）（～15日、ナイロビ） 5月5日 G7メッセ環境大臣会合（～6日、メッセ） 4月29日 ストックホルム条約COP9、バーゼル条約COP14及びロッテルダム条約COP9（～5月10日、ジュネーブ） 6月15日 G20持続可能な成長のためのエネルギー転換と地球環境に関する関係閣僚会合（～16日、軽井沢町）、「G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組」合意 6月28日 G20大阪サミット（～29日）、大阪ブルー・オーシャン・ビジョン合意 9月23日 グレタ氏、国連で演説 11月4日 米國、トランプ政権が「パリ協定」離脱を国連に通告 11月4日 モントリオール議定書MOP31（～8日、ローマ） 11月23日 第21回日中韓三カ国環境大臣会合（TEM21）（～24日、北九州市） 11月25日 水銀に関する水俣条約COP3（～29日、ジュネーブ） 12月2日 気候変動枠組条約COP25、京都議定書CMP15及びパリ協定CMA2（～15日、マドリド）、フルオロカーボン・イニシアティブの設立を宣言	3月 2019年度予算案成立、初めて100兆円を超える 9月 令和元年房総半島台風（台風第15号） 10月 消費税10%に 10月 令和元年東日本台風（台風第19号） 12月 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）、中国武漢市における確認を世界保健機関（WHO）が発表

年	環境をめぐる動き	国内法制定・改正の動き	主要な国際会議等の動き	社会の動き
2020 令和2年	1月 パリ協定実施段階に 3月 グリーンボンドガイドライン2020年版、「グリーンローン及びサステナビリティ・リンク・ローンガイドライン2020年版」公表 3月 「自然環境保全基本方針」変更の閣議決定 4月 「ESG地域金融実践ガイド」公表 4月 「動物の愛護及び管理に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針」改正 7月 政府、石炭火力発電所輸出支援を厳格化 8月 環境省と福島県「福島の復興に向けた未来志向の環境施策推進に関する連携協力協定」締結 9月 環境省と経団連が脱炭素社会実現へ連携合意 10月 菅首相 2050年脱炭素社会を実現を目指すことを宣言	6月5日 「大気汚染防止法の一部を改正する法律」公布	9月3日 「オンライン・プラットフォーム」閣僚級会合 9月16日 G20環境大臣会合（オンライン、サウジアラビア（議長）） 12月14日 GEA国際会議2020（～15日、東京都）  オンライン・プラットフォーム閣僚級会合の様子 （写真：環境省）	1月 新型コロナウイルス感染症、国内で初確認 1月 英がEU離脱 3月 新型コロナウイルス感染症、WHOがパンデミックと表明 3月 東京オリンピック・パラリンピックの1年延期決定 4月 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（～5月） 7月 令和2年7月豪雨
2021 令和3年	1月 「サーキュラー・エコノミーに係るサステナブル・ファイナンス促進のための開示・対話ガイダンス」公表 3月 「人とペットの災害対策ガイドライン「災害への備えチェックリスト」、 「人、動物、地域に向き合う多頭飼育対策ガイドライン～社会福祉と動物愛護管理の多機関連携に向けて～」公表 3月 「硝酸性窒素等地域総合対策ガイドライン」公表 3月 環境省と厚生労働省、「建築物等の解体等に係る石綿ばく露防止及び石綿飛散漏れ防止対策徹底マニュアル」公表 3月 環境省、経済産業省及び（一社）日本経済団体連合会「循環経済パートナーシップ」を立ち上げ 4月 「熱中症予防対策ガイダンス」策定、気象庁と「熱中症警戒アラート」の全国での運用開始 4月 温室効果ガス2030年度に2013年度比46%（50%の高みを目指す）削減目標公表 6月 「地域脱炭素ロードマップ～地方からはじまる、次の時代への移行戦略～」決定 6月 海洋プラスチックごみに関する各種調査ガイドライン等公表 7月 奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島が世界自然遺産に登録 8月 IPCC第6次評価報告書（第1作業部会報告書） 10月 「気候変動適応計画」、「地球温暖化対策計画」及び「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」閣議決定、「日本のNDC（国が決定する貢献）」地球温暖化対策推進本部にて決定	5月6日 「自然公園法の一部を改正する法律」公布 6月2日 「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」公布 6月9日 「瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律」公布 6月11日 「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」公布 6月16日 「水循環基本法の一部を改正する法律」公布	2月19日 米国、パリ協定復帰 4月22日 米国主催気候サミット（～23日、オンライン） 5月20日 G7気候・環境大臣会合（～21日、オンライン） 7月22日 G20環境大臣会合及び気候・エネルギー大臣会合（～23日、ナポリ） 10月31日 気候変動枠組条約COP26（～11月12日、グラスゴー）	1月 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（～3月） 2月 日経平均株価が30年半ぶりに一時30,000円台を回復 2月 日本国内でCOVID-19ワクチンの接種開始 4月 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（～9月） 7月 静岡県熱海市伊豆山で土石流災害 7月 東京オリンピック開会式（8月開幕） 8月 東京パラリンピック開会式（9月開幕） 9月 デジタル庁設置 10月 真鍋淑郎氏、「地球温暖化の予測のための気候変動モデルの開発」によりノーベル物理学賞受賞

II 歴代大臣等

	大臣		政務次官		事務次官		
国務大臣 環境庁長官	山中貞則	1971年7月1日 - 1971年7月5日					環境庁設置 1971年 (昭和46年)
	大石武一	1971年7月5日 - 1972年7月7日	小澤太郎	1971年7月7日 - 1972年7月7日	梅本純正	1971年7月1日 - 1973年7月27日	
	小山長規	1972年7月7日 - 1972年12月22日	菅波茂	1972年7月12日 - 1972年12月22日			
	三木武夫	1972年12月22日 - 1974年7月12日	坂本三十次	1972年12月26日 - 1973年11月27日			
			藤本孝雄	1973年11月27日 - 1974年11月15日	船後正道	1973年7月27日 - 1975年7月8日	
	毛利松平	1974年7月12日 - 1974年12月9日	橋本繁蔵	1974年11月15日 - 1974年12月9日 1974年12月12日 - 1975年12月26日			
	小沢辰男	1974年12月9日 - 1976年9月15日	越智伊平	1975年12月26日 - 1976年9月20日			
	丸茂重貞	1976年9月15日 - 1976年12月24日	今泉正二	1976年9月20日 - 1976年12月24日 1976年12月27日 - 1977年7月29日	城戸謙次	1975年7月8日 - 1978年6月23日	
			森下泰	1977年7月29日 - 1977年11月30日			
	石原慎太郎	1976年12月24日 - 1977年11月28日					
	山田久就	1977年11月28日 - 1978年12月7日	大鷹淑子	1977年11月30日 - 1978年12月7日			
	上村千一郎	1978年12月7日 - 1979年11月9日	山東昭子	1978年12月12日 - 1979年11月9日	信澤清	1978年6月23日 - 1979年7月6日	
	土屋義彦	1979年11月9日 - 1980年7月17日		1979年11月13日 - 1980年7月17日	上村一	1979年7月6日 - 1980年6月17日	
	鯨岡兵輔	1980年7月17日 - 1981年11月30日	福島茂夫	1980年7月18日 - 1981年12月2日	金子太郎	1980年6月17日 - 1981年7月10日	
	原文兵衛	1981年11月30日 - 1982年11月27日	石川要三	1981年12月2日 - 1982年11月27日	藤森昭一	1981年7月10日 - 1982年11月27日	
	梶木又三	1982年11月27日 - 1983年12月27日	福島讓二	1982年11月30日 - 1983年12月27日	清水汪	1982年11月27日 - 1982年11月30日 1982年11月30日 - 1984年9月4日	
			上田稔	1983年12月27日 - 1984年11月1日	柿澤弘治	1983年12月28日 - 1984年11月2日	
	石本茂	1984年11月1日 - 1985年12月28日	中馬弘毅	1984年11月2日 - 1985年12月28日	正田泰央	1984年9月4日 - 1985年9月3日	
	森美秀	1985年12月28日 - 1986年7月22日	小杉隆	1985年12月28日 - 1986年7月22日	山崎圭	1985年9月3日 - 1986年9月5日	
	稲村利幸	1986年7月22日 - 1987年11月6日	海江田鶴造	1986年7月23日 - 1987年11月6日	岡崎洋	1986年9月5日 - 1987年10月9日	
堀内俊夫			1987年11月6日 - 1988年12月27日	杉元恒雄	1987年11月10日 - 1988年7月22日	加藤陸美	1987年10月9日 - 1988年7月15日
		石井道子	1988年7月22日 - 1988年12月28日				
青木正久	1988年12月27日 - 1989年6月3日	石井一二	1988年12月28日 - 1989年6月2日				
山崎竜男	1989年6月3日 - 1989年8月10日		1989年6月3日 - 1989年8月10日	森幸男	1988年7月15日 - 1990年7月10日		
森山真弓	1989年8月10日 - 1989年8月25日	宮崎秀樹	1989年8月11日 - 1990年2月28日				
志賀節	1989年8月25日 - 1990年2月28日						
北川石松	1990年2月28日 - 1990年12月29日	木宮和彦	1990年2月28日 - 1990年12月29日	安原正	1990年7月10日 - 1991年7月9日		
愛知和男	1990年12月29日 - 1991年11月5日	小野清子	1990年12月29日 - 1991年11月5日				
中村正三郎	1991年11月5日 - 1992年12月12日	平野清	1991年11月6日 - 1992年8月5日	渡辺修	1991年7月9日 - 1993年6月29日		
		木暮山人	1992年8月5日 - 1992年12月26日				
林大幹	1992年12月12日 - 1993年8月9日	合馬敬	1992年12月26日 - 1993年8月12日				
広中和歌子	1993年8月9日 - 1994年4月28日	山元勉	1993年8月12日 - 1994年4月28日	八木橋惇夫	1993年6月29日 - 1994年7月15日		
浜四津敏子	1994年4月28日 - 1994年6月30日	鴨下一郎	1994年5月10日 - 1994年6月30日				
桜井新	1994年6月30日 - 1994年8月14日		喜岡淳	1994年7月1日 - 1995年8月10日	森仁美	1994年7月15日 - 1995年7月4日	
宮下創平	1994年8月14日 - 1995年8月8日						
大島理森	1995年8月8日 - 1996年1月11日	狩野安	1995年8月10日 - 1996年1月11日	石坂匡身	1995年7月4日 - 1996年7月5日		
岩垂寿喜男	1996年1月11日 - 1996年11月7日	中島章夫	1996年1月11日 - 1996年11月8日				
石井道子	1996年11月7日 - 1997年9月11日	鈴木恒夫	1996年11月8日 - 1997年9月12日	大西孝夫	1996年7月5日 - 1998年1月9日		
大木浩	1997年9月11日 - 1998年7月30日	山本公一	1997年9月12日 - 1998年7月31日				
真鍋賢二	1998年7月30日 - 1999年10月5日	栗原博久	1998年7月31日 - 1999年10月5日	田中健次	1998年1月9日 - 1999年7月27日		
清水嘉与子	1999年10月5日 - 2000年7月4日	柳本卓治	1999年10月5日 - 2000年7月4日	岡田康彦	1999年7月27日 - 2001年1月5日		
川口順子	2000年7月4日 - 2001年1月5日	河合正智	2000年7月4日 - 2000年12月6日				
		沓掛哲男	2000年12月6日 - 2001年1月5日				

	大臣		副大臣		政務官		事務次官		
環境大臣・ 地球環境問題担当	川口順子	2001年1月6日 - 2002年2月8日	沓掛哲男	2001年1月6日 - 2001年4月26日 2001年5月1日 - 2002年1月8日	熊谷市雄	2001年1月6日 - 2001年4月26日 2001年5月7日 - 2002年1月8日	太田義武	2001年1月6日 - 2002年1月8日	環境省設置 2001年 (平成13年)
	大木浩	2002年2月8日 - 2002年9月30日	山下栄一	2002年1月8日 - 2002年10月2日	奥谷通	2002年1月8日 - 2002年10月4日	中川雅治	2002年1月8日 - 2003年7月1日	
	鈴木俊一	2002年9月30日 - 2003年9月22日	弘友和夫	2002年10月2日 - 2003年9月25日	望月義夫	2002年10月4日 - 2003年9月25日			
			加藤修一	2003年9月25日 - 2004年9月27日	砂田圭佑	2003年9月25日 - 2004年9月27日	炭谷茂	2003年7月1日 - 2006年9月5日	
	小池百合子	2003年9月22日 - 2006年9月26日	高野博師	2004年9月27日 - 2005年11月2日	能勢和子	2004年9月27日 - 2005年7月5日			
			江田康幸	2005年11月2日 - 2006年9月26日	竹下亘	2005年9月22日 - 2006年9月26日			
	若林正俊	2006年9月26日 - 2007年8月27日	土屋品子	2006年9月27日 - 2007年8月29日	北川知克	2006年9月27日 - 2007年8月30日	田村義雄	2006年9月5日 - 2008年7月22日	
	鴨下一郎	2007年8月27日 - 2008年8月2日	桜井郁三	2007年8月29日 - 2008年8月5日	並木正芳	2007年8月30日 - 2008年8月6日			
	斉藤鉄夫	2008年8月2日 - 2009年9月16日	吉野正芳	2008年8月5日 - 2009年9月16日	古川禎久	2008年8月6日 - 2009年9月16日	西尾哲茂	2008年7月22日 - 2009年7月14日	
	小沢鋭仁	2009年9月16日 - 2010年9月17日	田島一成	2009年9月18日 - 2010年9月21日	大谷信盛	2009年9月18日 - 2010年9月21日	小林光	2009年7月14日 - 2011年1月7日	
	松本龍	2010年9月17日 - 2011年6月27日	近藤昭一	2010年9月21日 - 2011年9月5日	樋高剛	2010年9月21日 - 2011年9月5日			
			江田五月	2011年6月27日 - 2011年9月2日					
	細野豪志	2011年9月2日 - 2012年10月1日	横光克彦	2011年9月5日 - 2012年10月2日	高山智司	2011年9月5日 - 2012年10月1日	南川秀樹	2011年1月7日 - 2013年7月2日	
	長浜博行	2012年10月1日 - 2012年12月26日	生方幸夫	2012年10月2日 - 2012年12月26日	高山智司	2012年10月2日 - 2012年12月26日			
	石原伸晃	2012年12月26日 - 2014年9月3日	田中和徳	2012年12月27日 - 2013年9月30日	齋藤健	2012年12月27日 - 2013年9月30日	谷津龍太郎	2013年7月2日 - 2014年7月8日	
			井上信治	2013年9月30日 - 2014年9月3日	秋野公造	2013年9月30日 - 2014年9月4日	鈴木正規	2014年7月8日 - 2015年7月31日	
	望月義夫	2014年9月3日 - 2015年10月7日	北村茂男	2014年9月3日 - 2015年10月9日	福山守	2014年9月4日 - 2015年10月9日	関荘一郎	2015年7月31日 - 2016年6月17日	
	丸川珠代	2015年10月7日 - 2016年8月3日	井上信治	2015年10月9日 - 2016年8月5日	白石徹	2015年10月9日 - 2016年8月5日	小林正明	2016年6月17日 - 2017年7月14日	
	山本公一	2016年8月3日 - 2017年8月3日	伊藤忠彦	2016年8月5日 - 2017年8月3日	比嘉奈津美	2016年8月5日 - 2017年8月3日	森本英香	2017年7月14日 - 2019年7月9日	
			関芳弘	2017年8月3日 - 2018年10月4日	笹川博義	2017年8月3日 - 2018年10月4日			
中川雅治	2017年8月3日 - 2018年10月2日	とかしきなおみ	2017年8月3日 - 2018年10月4日	笹川博義	2017年8月3日 - 2018年10月4日				
原田義昭	2018年10月2日 - 2019年9月11日	城内実	2018年10月4日 - 2019年9月13日	菅家一郎	2018年10月4日 - 2019年9月13日	鎌形浩史	2019年7月9日 - 2020年7月21日		
小泉進次郎	2019年9月11日 - 2021年10月4日	佐藤ゆかり	2019年9月13日 - 2020年9月16日	八木哲也	2019年9月13日 - 2020年9月16日				
		石原宏高	2020年9月16日 - 2021年10月4日	笹川博義	2020年9月18日 - 2021年10月4日	神谷昇	2020年9月18日 - 2021年10月4日		
山口壯	2021年10月4日 - 2022年8月10日	笹川博義	2021年10月4日 - 2022年8月12日	宮崎勝	2021年10月6日 - 2021年11月11日	中井徳太郎	2020年7月21日 - 2022年7月1日		
		務台俊介	2021年10月6日 - 2022年8月12日	大岡敏孝	2021年11月11日 - 2022年8月12日	穂坂泰	2021年11月11日 - 2022年8月12日		
西村明宏	2022年8月10日 - (現職)	山田美樹	2022年8月12日 - (現職)	国定勇人	2022年8月12日 - (現職)	和田篤也	2022年7月1日 - (現職)		

(2023年4月時点)

Ⅲ 予算・定員の変遷

予 算

環境庁・環境省
(原子力規制庁除く)



原子力規制庁

2012年
原子力規制委員会・
原子力規制庁設置



定 員

■ 内部部局 ■ 施設等機関 ■ 地方支分部局 ■ 原子力規制庁



予算・定員

予算の変遷

年度		予算（億円）							
西暦	（和暦）	一般会計		エネルギー対策特別会計		東日本大震災復興特別会計		合計	
		当初	補正後	当初	補正後	当初	補正後	当初	補正後
1971	（昭和46）	40	40					40	40
1972	（昭和47）	80	82					80	82
1973	（昭和48）	110	109					110	109
1974	（昭和49）	155	156					155	156
1975	（昭和50）	227	220					227	220
1976	（昭和51）	304	300					304	300
1977	（昭和52）	356	352					356	352
1978	（昭和53）	387	388					387	388
1979	（昭和54）	425	422					425	422
1980	（昭和55）	449	444					449	444
1981	（昭和56）	460	455					460	455
1982	（昭和57）	461	450					461	450
1983	（昭和58）	448	443					448	443
1984	（昭和59）	435	430					435	430
1985	（昭和60）	430	426					430	426
1986	（昭和61）	407	403					407	403
1987	（昭和62）	473	508					473	508
1988	（昭和63）	468	466					468	466
1989	（平成元）	484	598					484	598
1990	（平成2）	497	496					497	496
1991	（平成3）	538	532					538	532
1992	（平成4）	581	603					581	603
1993	（平成5）	637	773					637	773
1994	（平成6）	673	660					673	660
1995	（平成7）	715	792					715	792
1996	（平成8）	756	762					756	762
1997	（平成9）	793	816					793	816
1998	（平成10）	798	1,095					798	1,095
1999	（平成11）	860	945					860	945
2000	（平成12）	983	1,193					983	1,193
2001	（平成13）	2,770	3,153					2,770	3,153
2002	（平成14）	2,644	2,789					2,644	2,789
2003	（平成15）	2,563	2,555	60	60			2,623	2,615
2004	（平成16）	2,446	2,663	125	125			2,571	2,788
2005	（平成17）	2,105	2,507	238	238			2,343	2,745
2006	（平成18）	1,969	1,970	238	238			2,207	2,208
2007	（平成19）	1,878	1,930	337	337			2,215	2,267
2008	（平成20）	1,837	2,011	402	402			2,239	2,413
2009	（平成21）	1,798	4,546	420	747			2,218	5,293
2010	（平成22）	1,717	1,995	387	387			2,104	2,382
2011	（平成23）	1,668	13,629	379	379			2,047	14,008
2012	（平成24）	1,455	2,050	513	513	8,259	8,518	10,227	11,081
		27	26	333	327	73	73	433	426
2013	（平成25）	1,401	2,121	784	802	7,551	8,351	9,736	11,273
		79	91	429	461	93	109	600	660
2014	（平成26）	1,488	2,137	1,139	1,139	5,414	6,929	8,041	10,205
		93	90	470	498	75	75	638	662
2015	（平成27）	1,503	2,074	1,148	1,148	6,636	7,418	9,286	10,639
		94	91	443	467	36	36	573	594
2016	（平成28）	1,452	2,548	1,586	1,626	9,153	11,872	12,191	16,046
		95	94	445	445	37	37	577	576
2017	（平成29）	1,484	2,099	1,540	1,550	7,167	6,558	10,191	10,207
		102	102	428	457	32	32	562	591
2018	（平成30）	1,493	2,479	1,575	1,845	6,526	5,621	9,594	9,945
		105	103	399	447	33	33	537	583
2019	（平成31/令和元）	1,660	2,868	1,706	1,738	5,560	6,675	8,925	11,281
		109	109	401	436	33	33	543	577
2020	（令和2）	1,713	2,633	1,748	2,333	6,782	5,451	10,243	10,417
		108	118	397	437	31	31	536	586
2021	（令和3）	1,523		1,606		3,612		6,741	
		117		406		35		558	

注）原子力規制庁設置後の2012（平成24）年度以降は以下の表記とした。

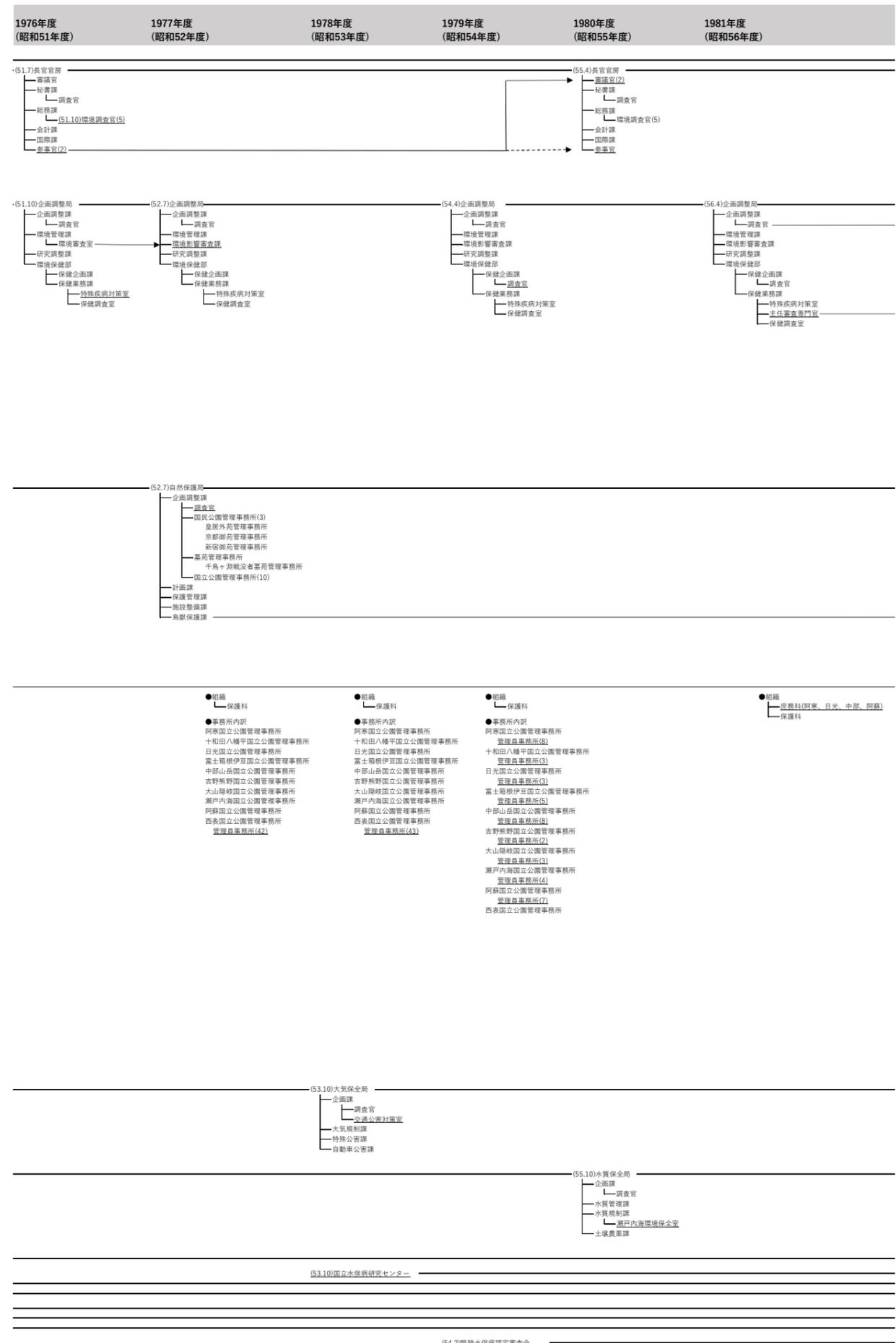
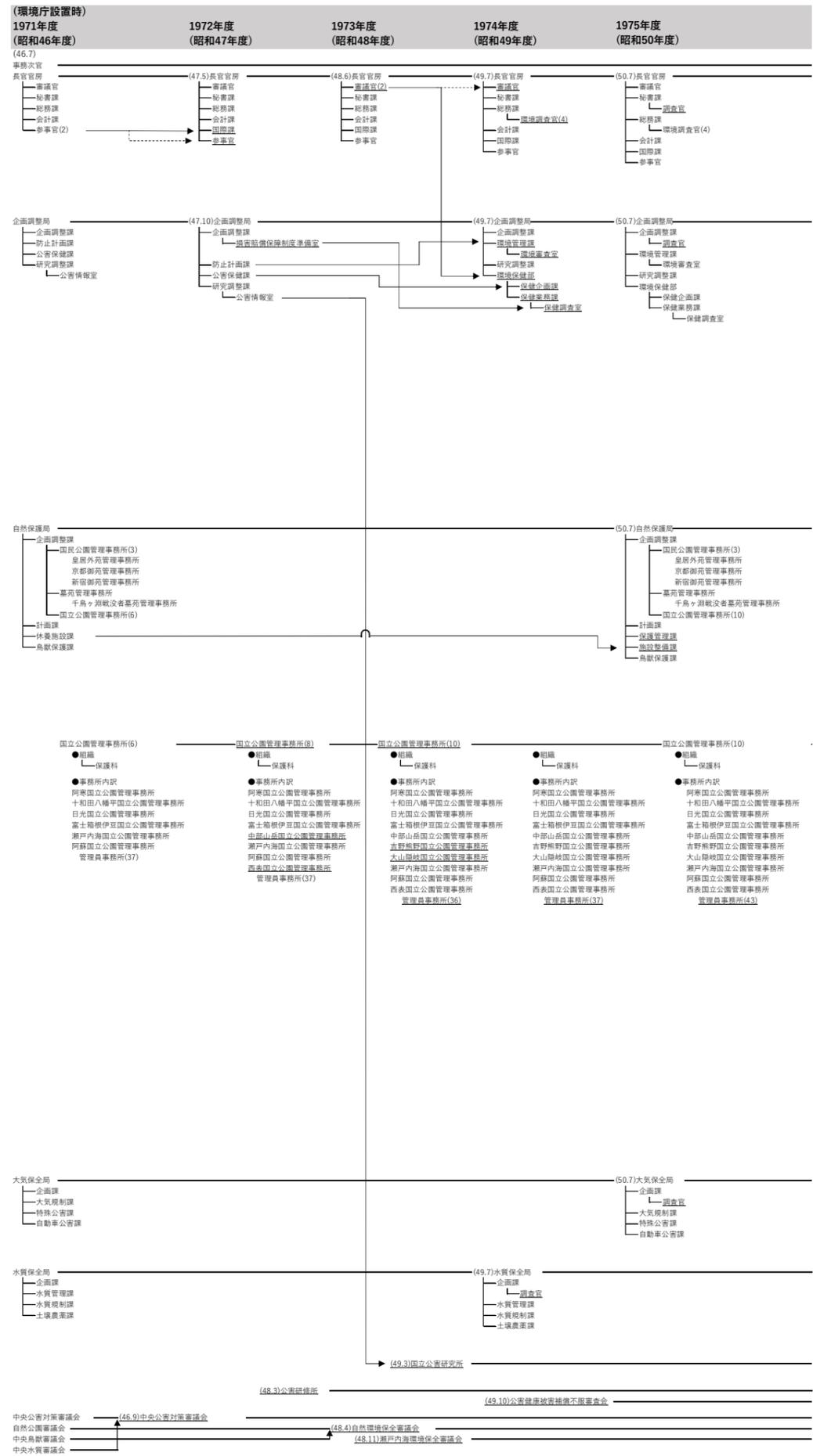
上段：原子力規制庁を除く環境省予算

下段：原子力規制庁予算

定員の変遷

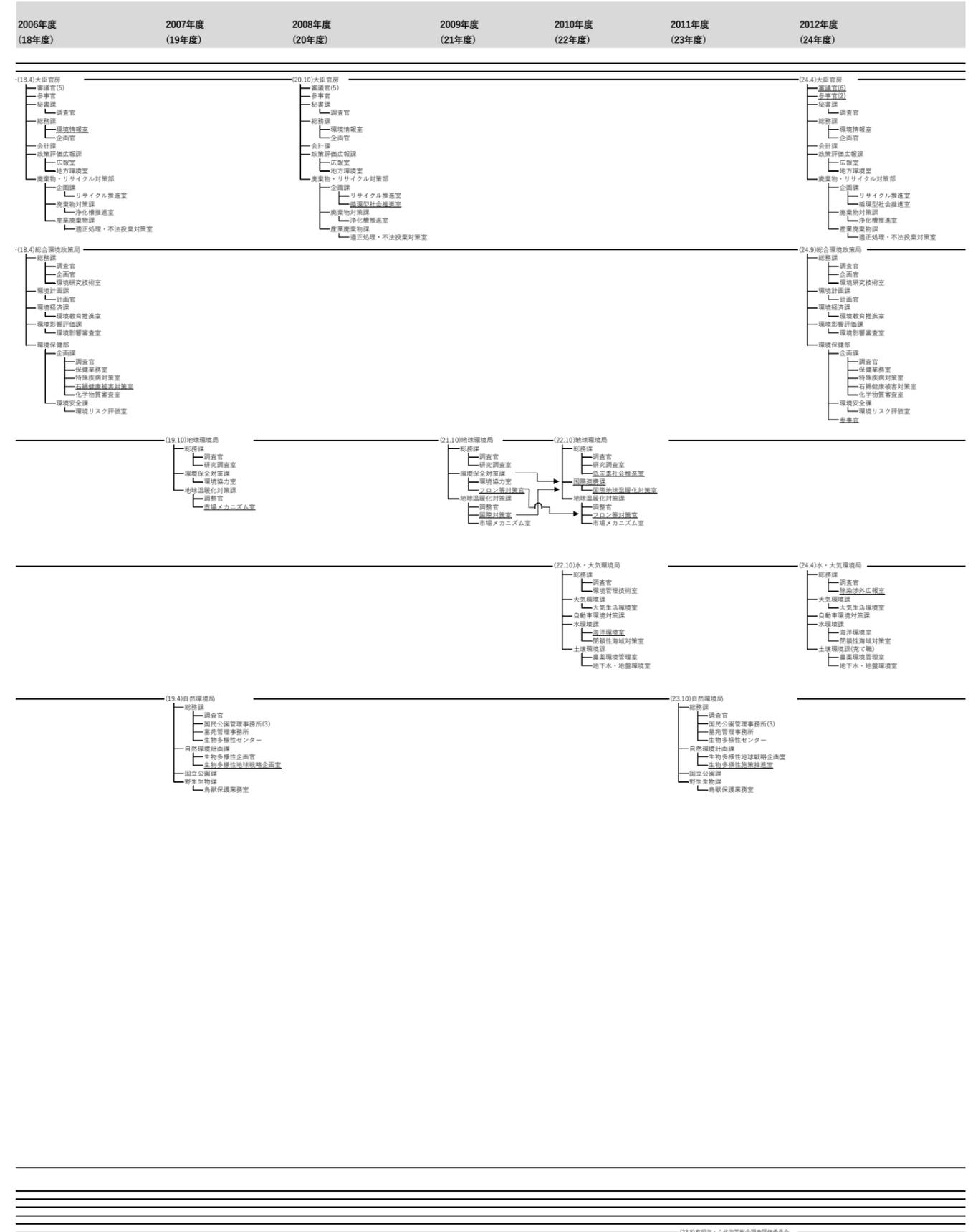
年度		定員（人）				
西暦	（和暦）	内部部局	施設等機関	地方支分部局	原子力規制庁	合計
1972	（昭和47）	513	8			521
1973	（昭和48）	527	55			582
1974	（昭和49）	565	105			670
1975	（昭和50）	589	147			736
1976	（昭和51）	599	174			773
1977	（昭和52）	607	200			807
1978	（昭和53）	613	231			844
1979	（昭和54）	617	261			878
1980	（昭和55）	616	279			895
1981	（昭和56）	614	287			901
1982	（昭和57）	616	291			907
1983	（昭和58）	616	292			908
1984	（昭和59）	615	294			909
1985	（昭和60）	608	295			903
1986	（昭和61）	609	296			905
1987	（昭和62）	611	297			908
1988	（昭和63）	614	297			911
1989	（平成元）	618	297			915
1990	（平成2）	620	301			921
1991	（平成3）	623	301			924
1992	（平成4）	636	301			937
1993	（平成5）	653	302			955
1994	（平成6）	668	301			969
1995	（平成7）	687	300			987
1996	（平成8）	700	300			1,000
1997	（平成9）	708	300			1,008
1998	（平成10）	715	299			1,014
1999	（平成11）	724	296			1,020
2000	（平成12）	832	299			1,131
2001	（平成13）	918	29			947
2002	（平成14）	969	29			998
2003	（平成15）	1,001	47			1,048
2004	（平成16）	1,051	47			1,098
2005	（平成17）	718	47	369		1,134
2006	（平成18）	732	47	394		1,173
2007	（平成19）	738	47	400		1,185
2008	（平成20）	750	48	407		1,205
2009	（平成21）	769	48	407		1,224
2010	（平成22）	797	48	400		1,245
2011	（平成23）	811	48	439		1,298
2012	（平成24）	847	47	643	473	2,010
2013	（平成25）	885	47	857	1,025	2,814
2014	（平成26）	892	47	859	964	2,762
2015	（平成27）	903	47	1,002	968	2,920
2016	（平成28）	901	47	1,037	968	2,953
2017	（平成29）	894	47	1,096	1,005	3,042
2018	（平成30）	898	47	1,137	1,031	3,113
2019	（平成31/令和元）	917	48	1,152	1,056	3,173
2020	（令和2）	920	48	1,162	1,074	3,204
2021	（令和3）	938	48	1,145	1,089	3,220

IV 組織の変遷 環境庁 本庁・附属機関



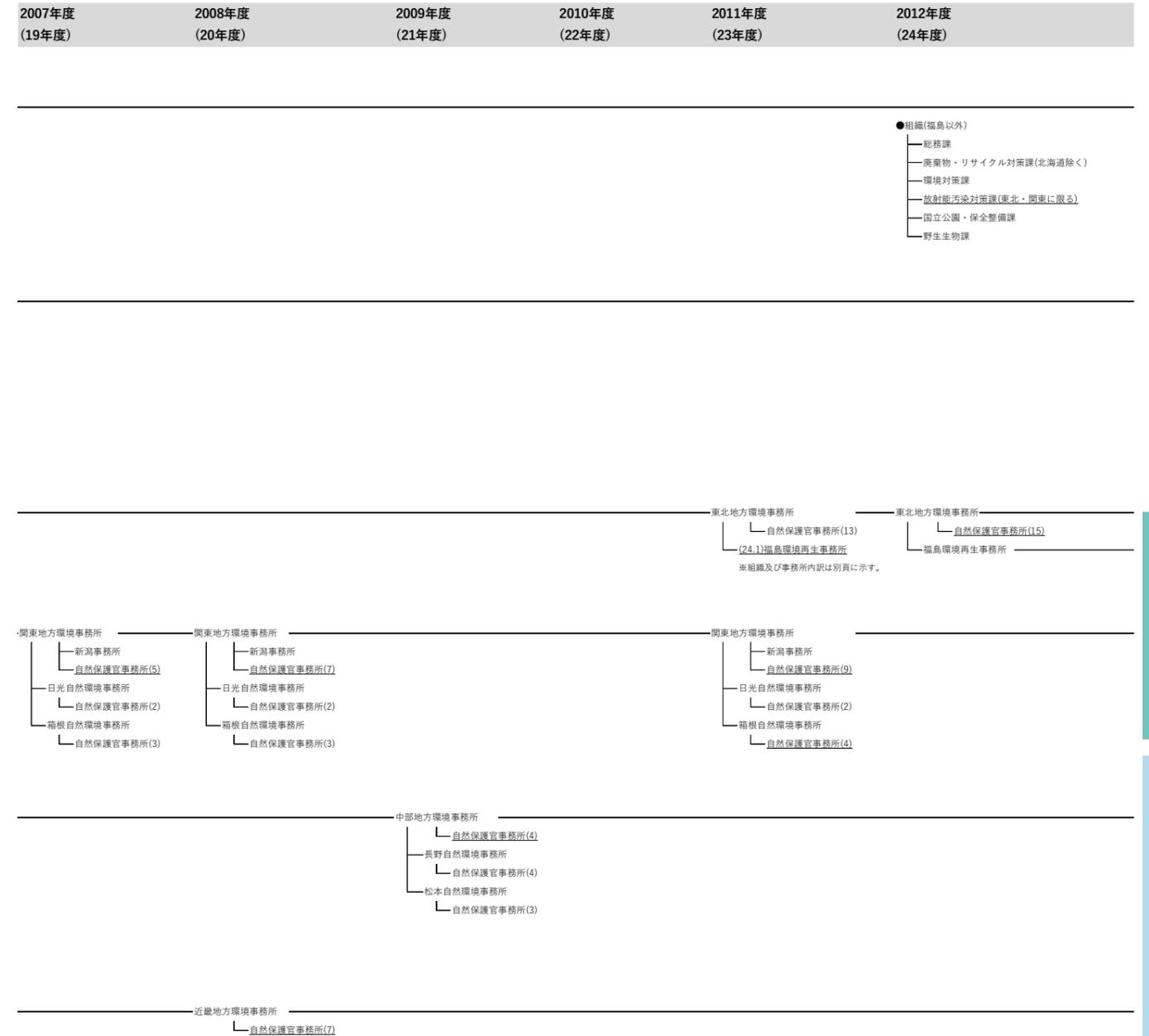
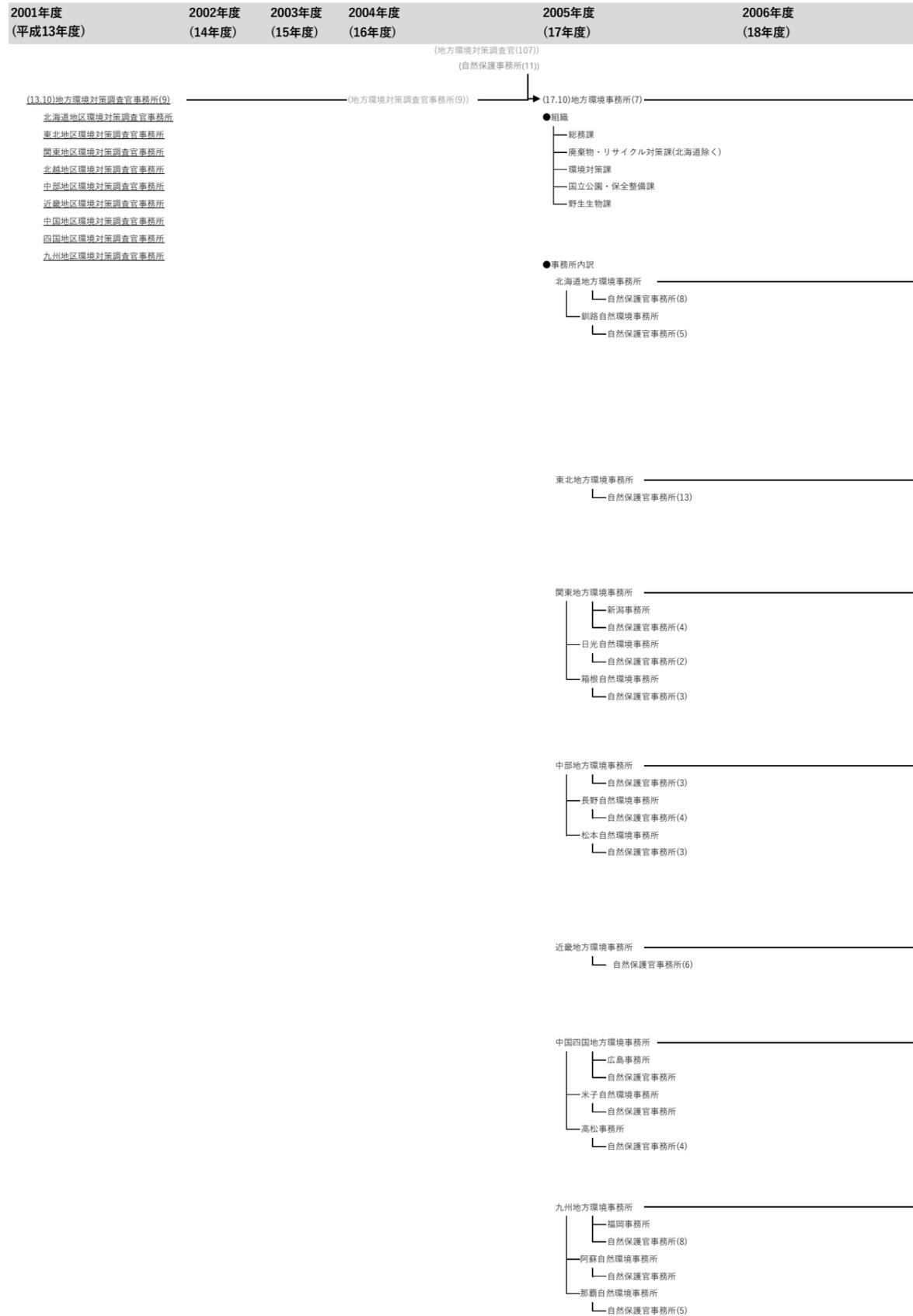
組織の変遷

環境省 本省・審議会等



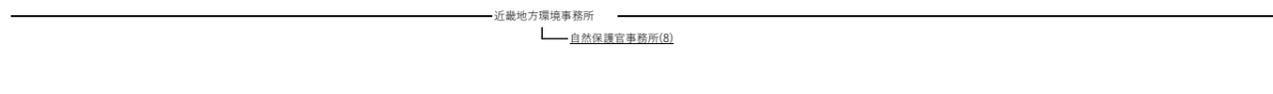
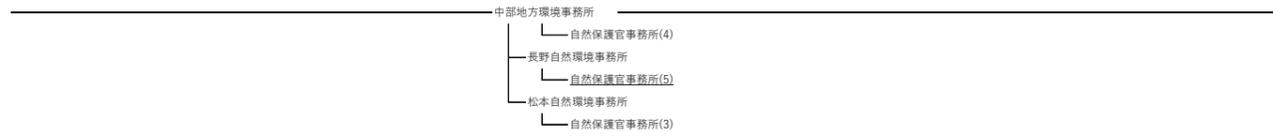
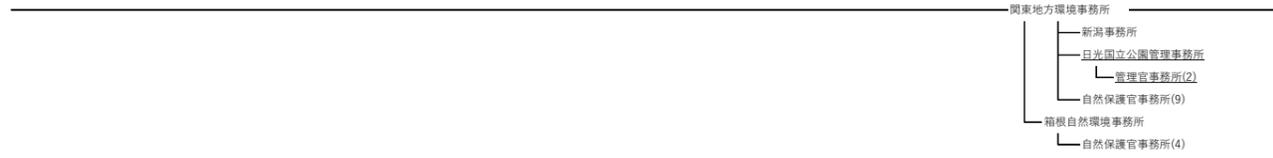
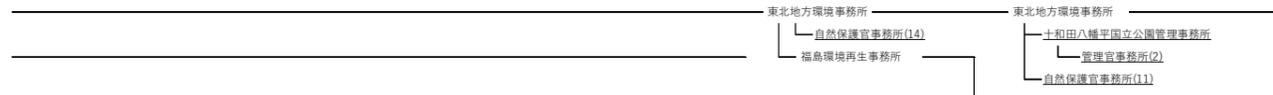
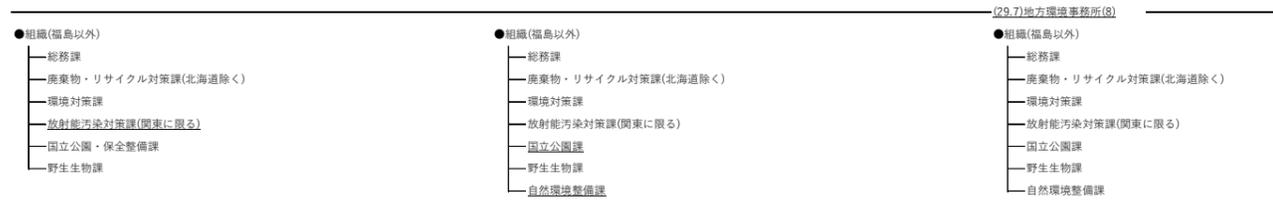
組織の変遷

環境省 地方支分部局

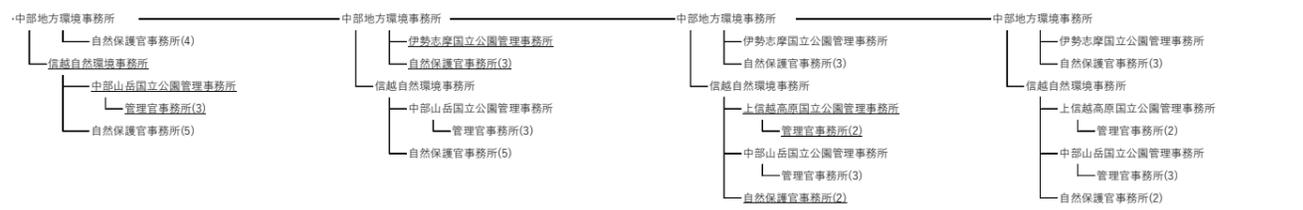
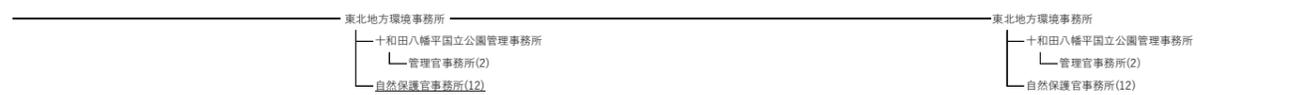
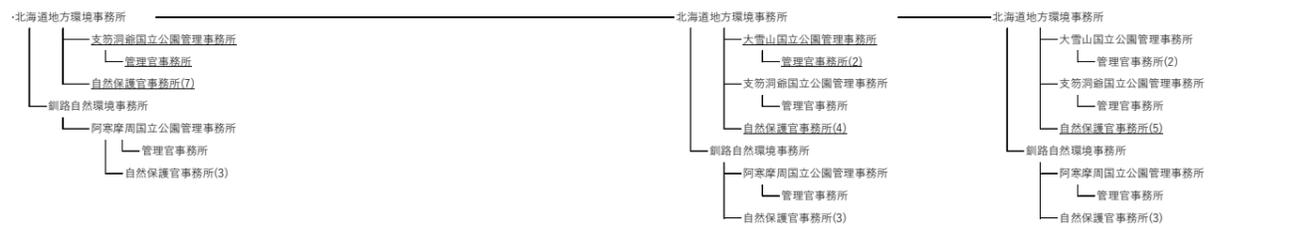
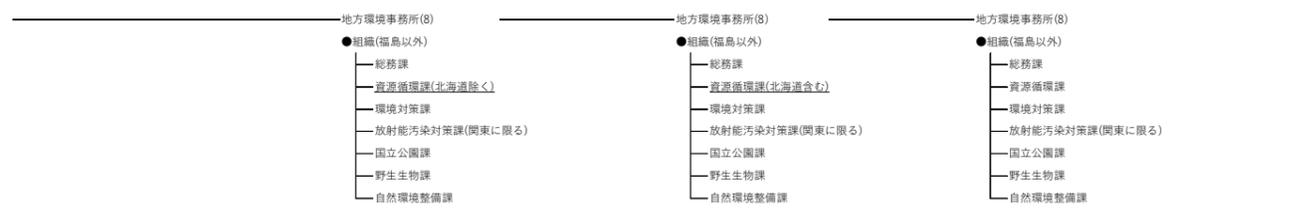


環境省 地方支分部局

2013年度 (25年度)	2014年度 (26年度)	2015年度 (27年度)	2016年度 (28年度)	2017年度 (29年度)
------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

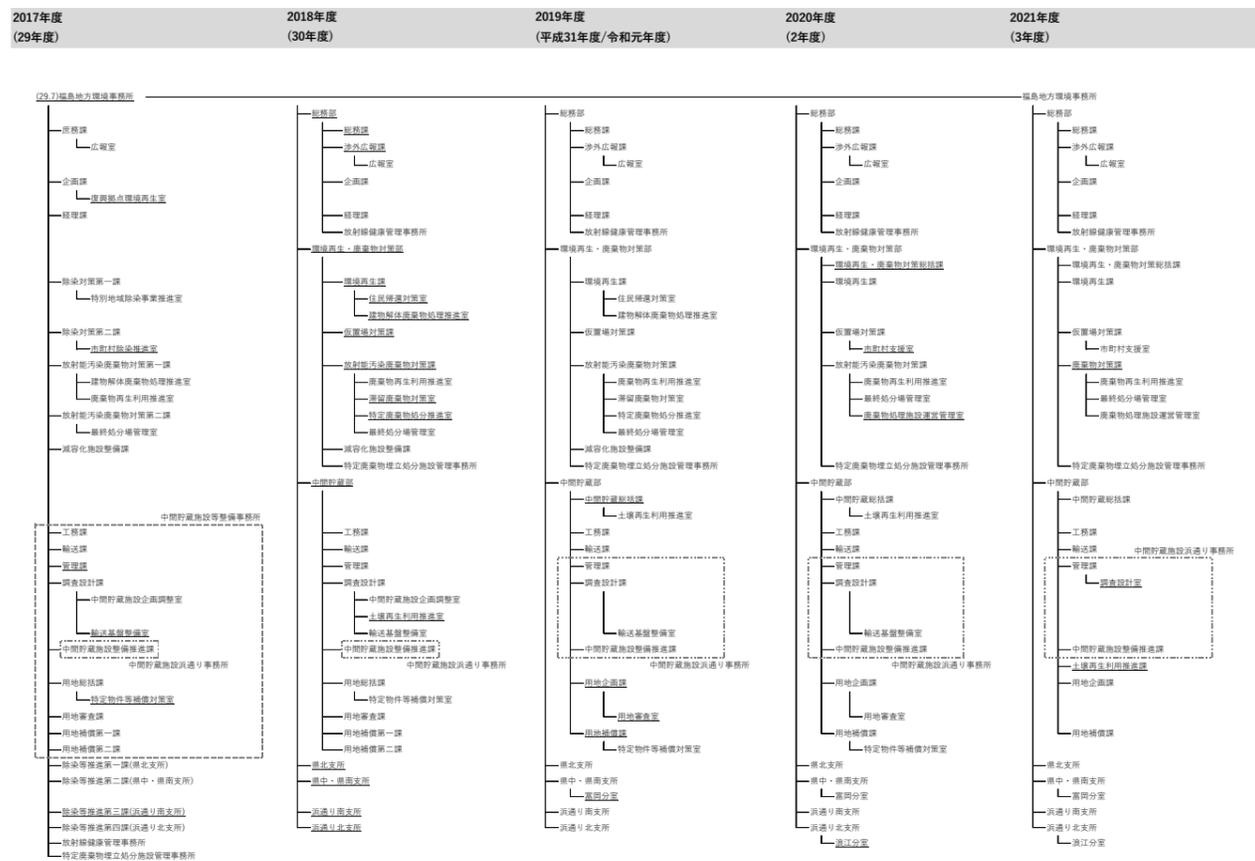
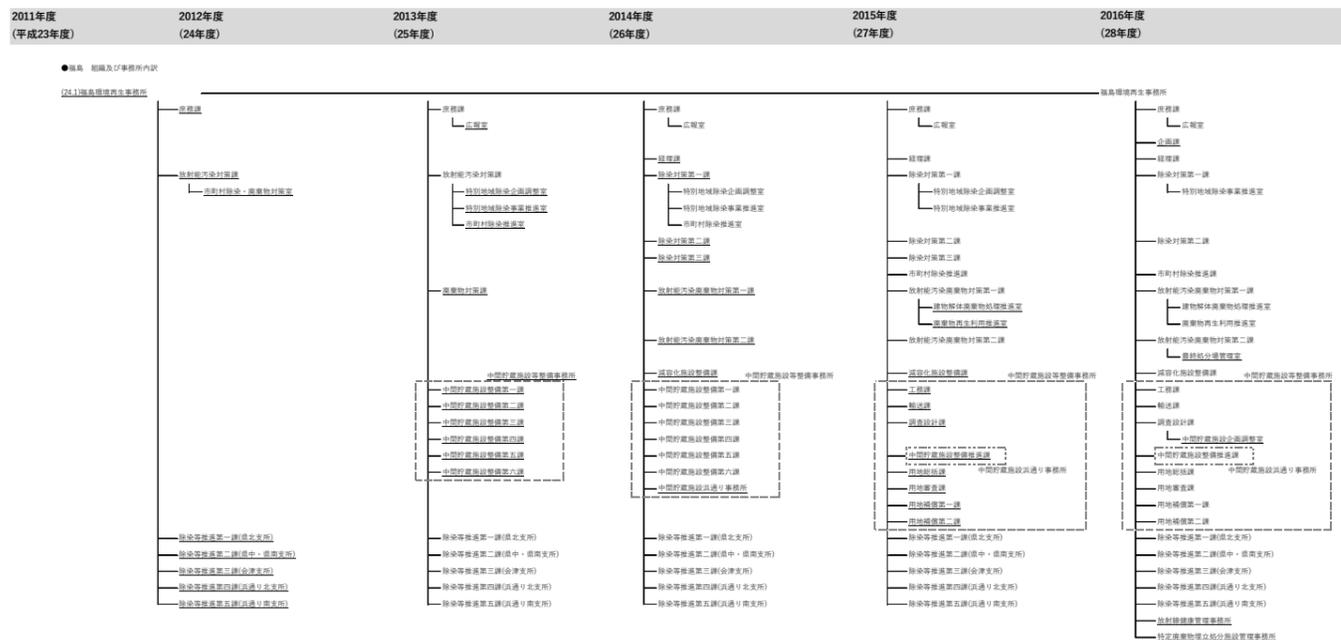


2018年度 (30年度)	2019年度 (平成31年度/令和元年度)	2020年度 (2年度)	2021年度 (3年度)
------------------	--------------------------	-----------------	-----------------

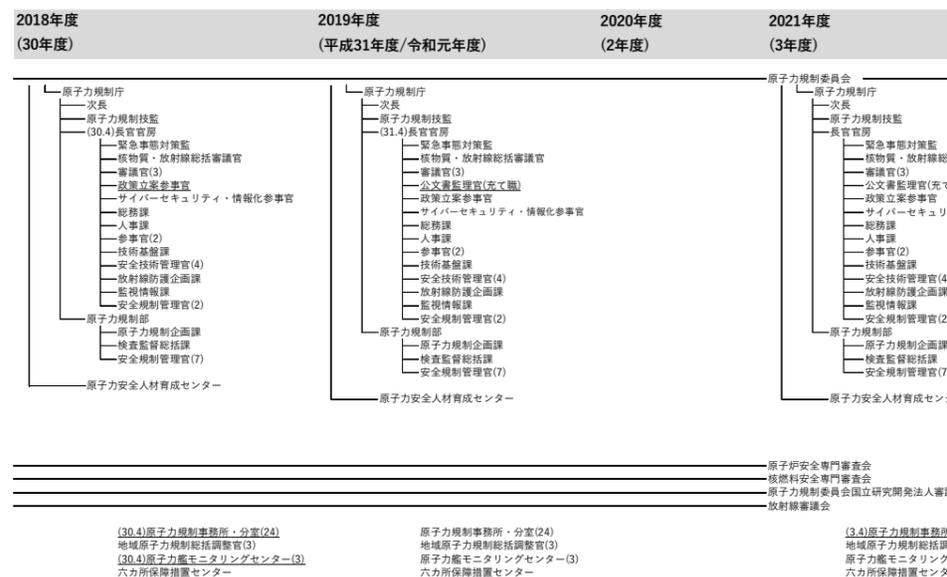
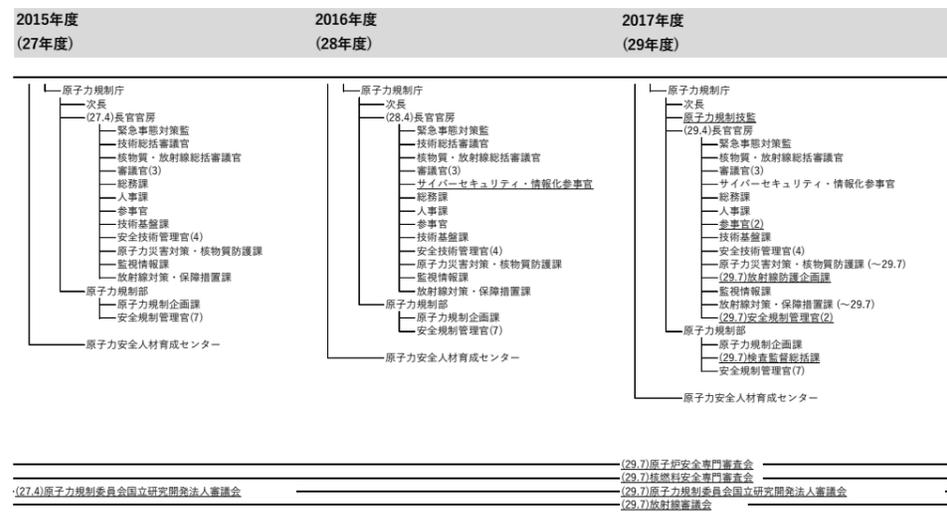
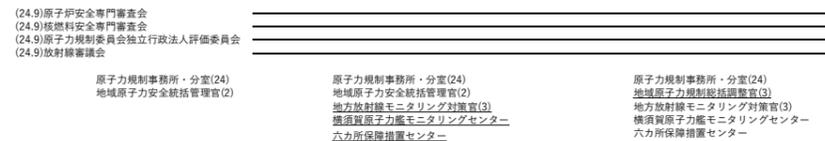
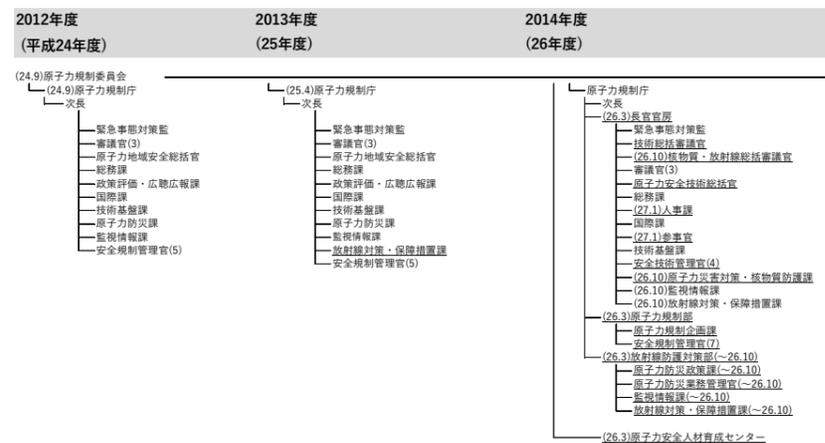


組織の変遷

環境省 地方支分部局（福島環境再生事務所・福島地方環境事務所）



原子力規制委員会

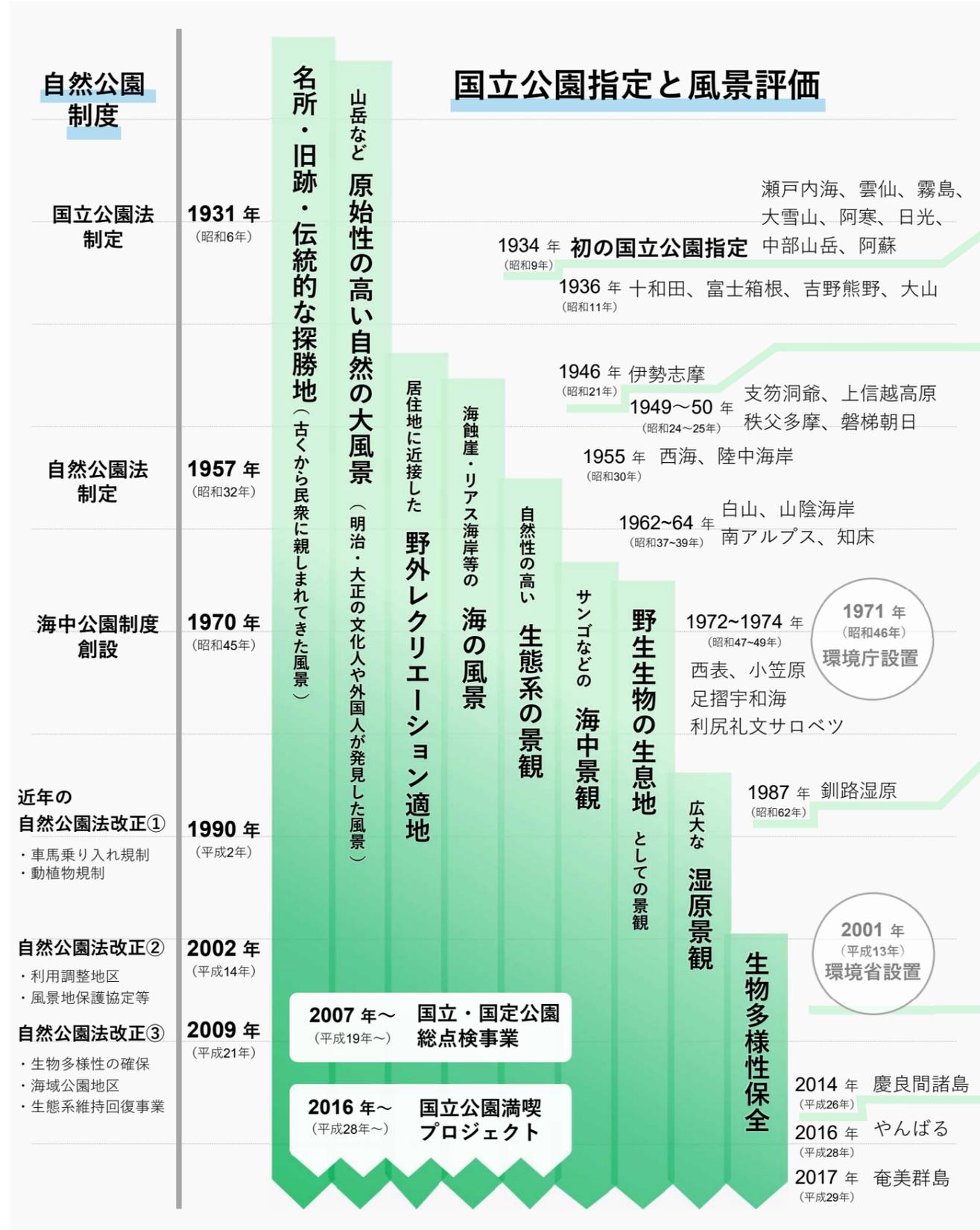


V 国立公園の変遷

国立公園は、戦前の原始性の高い山岳の大風景地や伝統的風景観に基づく名勝地の指定から最近の生物多様性の高い照葉樹林等の指定まで、時代ごとのニーズに応じた指定が行われてきました。

2021年現在、34か所の国立公園が指定され、国土面積の約5.8%を占めています。

国立公園指定と風景評価



雲仙天草国立公園 (1934年)



中部山岳国立公園 (1934年)



伊勢志摩国立公園 (1946年)



釧路湿原国立公園 (1987年)



尾瀬国立公園 (2007年)
日光国立公園から分離



慶良間諸島国立公園 (2014年)

(各写真：環境省)

VI 環境白書で振り返る五十年

明治時代の近代化政策、第二次世界大戦後の工業復興で大気汚染問題が引き起こされ、各地で公害防止条例が制定されていきました。さらに1955（昭和30）年からの好景気下で、大気汚染に加え、水質汚濁や自然破壊なども深刻化しました。これらの問題に対応するため公害対策基本法などの環境関連法が整備され、1964（昭和39）年には厚生省に公害課を設立し、1970（昭和45）年には第64回国会で公害関連14法案が可決・成立しました。各省庁に分散していた公害に係る規制行政を一本化し、自然・環境保全を全面的に扱う機関として、1971（昭和46）年に環境庁が発足しました。

それ以降、環境庁は、水俣病の対応などを含めて、公害への汚染防止対策、公害による健康被害者の救済に努めてきました。環境省が1980年代後半以降、オゾン層、気候変動や生物多様性の損失などの地球規模の環境問題がクローズアップされ、1997（平成9）年には地球温暖化防止京都議定書（COP3）で京都議定書が採択されました。さらに、2001（平成13）年には環境庁から環境省となり、廃棄物行政も所管することとなりました。2011（平成23）年には東日本大震災が発生し、福島などの除染や廃棄物の処理を進めています。現在、新型コロナウイルス感染症からの復興に向けて、環境省は、脱炭素社会、循環経済、分散型社会への移行に向けて社会経済の変革に取り組んでいます。



1964年
厚生省 公害課
設立

1969年
「公害白書」発行

1971年 環境庁発足

1972年「公害白書」から
「環境白書」へ

1973年
ワシントン条約採択

2001年 環境庁から
環境省へ

1985年
ウィーン条約採択

オゾン層
保護

1992年
リオデジャネイロ環境サミット
気候変動枠組条約、
アジェンダ21 採択

気候変動

循環型社会

2001～2006年は環境白書と循環型
社会白書を発行。2007年からは
合冊して発行。

2015年
国連総会2030アジェンダ
パリ協定 採択
SDGs (持続可能な開発目標)

SDGs
(持続可能な開発目標)

2050年
カーボン
ニュートラル

2019年
気候危機宣言

2010年
生物多様性条約
第10回締約国会議 (COP10)
名古屋議定書採択

2011年
東日本大震災

生物多様性

2009年に新たに生物多様性白書を作成。以降、環境白
書、循環型社会白書、生物多様性白書を合冊として発行。

1997年
地球温暖化防止京都議定書 (COP3)
京都議定書 採択

1969～1971年 公害白書

昭和44年版（1968-1969）



目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s44/index.html>

昭和43年度公害白書の発表にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s44/11252.html>

昭和45年版（1969-1970）



目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s45/index.html>

昭和44年度公害白書の発表にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s45/11434.html>

昭和46年版（1970-1971）



目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s46/index.html>

昭和45年度公害白書の発表にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s46/11686.html>

1972～2000年 環境白書

1971年（昭和46年） 環境庁発足

昭和47年版（1971-1972）



環境政策の
新しい座標

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s47/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s47/819.html>

昭和48年版（1972-1973）



環境保全への
新しいルール

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s48/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s48/1107.html>

昭和49年版（1973-1974）



新局面を迎える
環境行政
きれいな地球
ひろがる未来

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s49/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s49/1393.html>

昭和50年版（1974-1975）



昭和50年代の
環境行政
よい環境
つくろう守ろう伝えよう

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s50/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s50/1730.html>

昭和51年版（1975-1976）



試練と選択の
環境行政
美しい日本の四季を
子や孫に

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s51/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s51/2036.html>

昭和52年版（1976-1977）



環境保全への
新たな対応

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s52/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s52/2340.html>

昭和53年版（1977-1978）



環境行政の
新たな展開の
ために

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s53/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s53/2619.html>

昭和54年版（1978-1979）



環境行政の
より一層の
進展を目指して

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s54/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s54/2955.html>

昭和55年版（1979-1980）



環境政策の
進展を
ふりかえって

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s55/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s55/3291.html>

昭和56年版（1980-1981）



トータルな
環境保全を
目指して

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s56/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s56/3658.html>

昭和57年版（1981-1982）



幅広い
環境政策の
展開をめざして

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s57/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s57/4031.html>

昭和58年版（1982-1983）



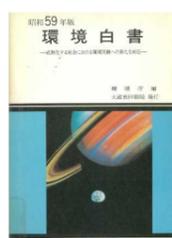
恵み豊かな
環境を将来に

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s58/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s58/4469.html>

昭和59年版（1983-1984）



成熟化する
社会における
環境問題への
新たな対応

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s59/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s59/4913.html>

昭和60年版（1984-1985）



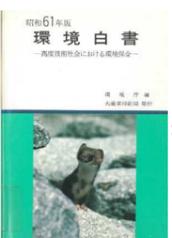
安全で快適な
都市の環境を
築くために

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s60/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s60/5359.html>

昭和61年版（1985-1986）



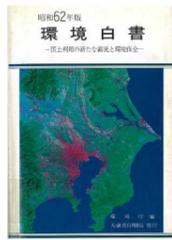
高度化
技術社会における
環境保全

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s61/index.html>

環境白書の刊行にあたって
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s61/5799.html>

昭和62年版（1986-1987）



国土利用の
新たな潮流と
環境保全

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s62/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s62/6221.html>

昭和63年版（1987-1988）



地球環境の
保全に向けての
我が国の貢献

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s63/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s63/6646.html>

平成元年版（1988-1989）



人と環境の
共生する都市を
目指して

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h01/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h01/7040.html>

平成8年版（1995-1996）



恵み豊かな環境を
未来につなぐ
パートナーシップ

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h08/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h08/9992.html>

平成9年版（1996-1997）



地球温暖化
防止のための
新たな対応と責任

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h09/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h09/10282.html>

平成10年版（1997-1998）



21世紀に向けた
循環型社会の
構築のために

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h10/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h10/10594.html>

平成2年版（1989-1990）



地球にやさしい
足元からの
行動に向けて

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h02/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h02/7418.html>

平成3年版（1990-1991）



環境保全型
社会への
変革に向けて

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h03/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h03/7818.html>

平成4年版（1991-1992）



持続可能な
未来の地球への
日本の調整

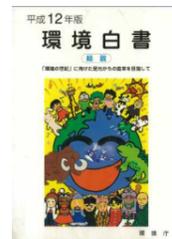
目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h04/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h04/8241.html>

平成11年版（1998-1999）



「環境の世紀」に
向けた足元からの
変革を目指して

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h11/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h11/10924.html>

平成12年版（1999-2000）



21世紀の持続的
発展に向けた
環境メッセージ

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h12/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h12/12069.html>

2001年
(平成13年)
環境庁から
環境省へ

2001～2006年 環境白書、循環型社会白書

平成5年版（1992-1993）



環境と共に
生きるための
新しい責任と協力

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h05/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h05/9126.html>

平成6年版（1993-1994）



環境への負荷の
少ない社会経済
活動に向けて

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h06/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h06/8678.html>

平成7年版（1994-1995）



豊かで美しい
地球文明を

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h07/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h07/9579.html>

平成13年版（2000-2001）



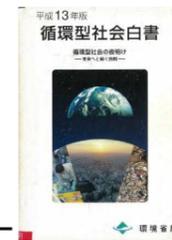
地球と共生する
「環の国」日本を
目指して

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h13/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h13/12370.html>



循環型社会の夜明け
—未来へと続く挑戦—

平成14年版（2001-2002）



動き始めた
持続可能な
社会づくり

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h14/index.html>

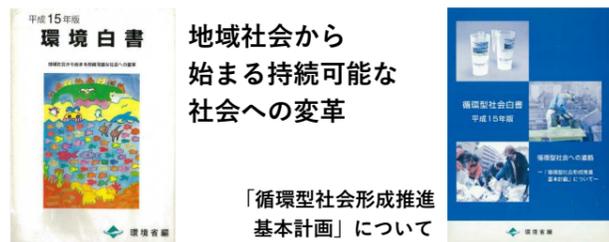
環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h14/12872.html>



循環型社会における
ライフスタイル、
ビジネススタイル

平成15年版（2002-2003）



地域社会から始まる持続可能な社会への変革

「循環型社会形成推進基本計画」について

環境白書

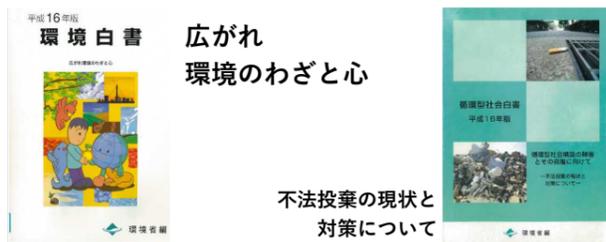
<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h15/index.html>

目次

刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h15/13413.html>

平成16年版（2003-2004）



広がれ環境のわざと心

不法投棄の現状と対策について

環境白書

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h16/index.html>

目次

循環型社会白書

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h16/index.html>

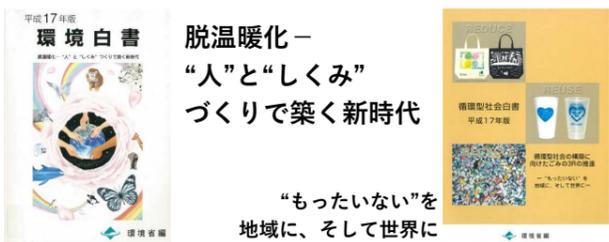
環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h16/20483.html>

循環型社会白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h16/junkan0001.html#1>

平成17年版（2004-2005）



脱温暖化―“人”と“しくみ”づくりで築く新時代

“もったいない”を地域に、そして世界に

環境白書

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h17/index.html>

目次

循環型社会白書

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/index.html>

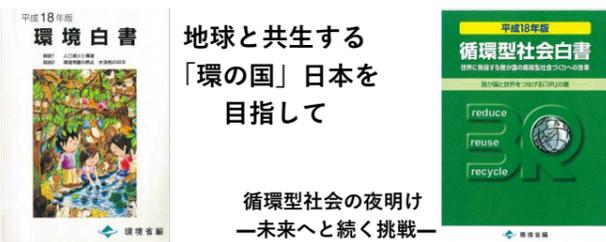
環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h17/21878.html>

循環型社会白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h17/html/jh0501000000.html#1>

平成18年版（2005-2006）



地球と共生する「環の国」日本を目指して

循環型社会の夜明け―未来へと続く挑戦―

環境白書

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h18/index.html>

目次

循環型社会白書

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h18/index.html>

環境白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h18/26592.html>

循環型社会白書の刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/junkan/h18/html/jh0600000001.html#1>

人口減少と環境、環境問題の原点 水俣病の50年

2009年～ 環境・循環型社会・生物多様性白書

平成21年版（2008-2009）



地球環境の健全な一部となる経済への転換

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h21/index.html>

平成21年版環境・循環型社会・生物多様性白書について（報道発表）

<http://www.env.go.jp/press/11203.html>

平成22年版（2009-2010）



地球を守る私たちの責任と約束 -チャレンジ25-

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h22/index.html>

刊行にあたって

<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h22/html/hj10000001.html>

平成23年版（2010-2011）



地球との共生に向けた確かな知恵・規範・行動

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h23/index.html>

刊行にあたって

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h23/html/hj11000001.html>

2007・2008年 環境・循環型社会白書

平成19年版（2006-2007）



総説1 進行する地球温暖化と対策技術

総説2 我が国の循環型社会づくりを支える技術 - 3R・廃棄物処理技術の発展と変遷

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h19/index.html>

平成19年版環境・循環型社会白書について（報道発表）

<http://www.env.go.jp/press/8443.html>

平成20年版（2007-2008）



総説1 低炭素社会の構築に向け転換期を迎えた世界と我が国の取組

総説2 循環型社会の構築に向け転換期を迎えた世界と我が国の取組

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h20/index.html>

平成20年版環境・循環型社会白書について（報道発表）

<http://www.env.go.jp/press/9792.html>

平成27年版（2014-2015）



環境とともに創る地域社会・地域経済

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h27/index.html>

はじめに

<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h27/html/hj15010000.html>

平成28年版（2015-2016）



地球温暖化対策の新たなステージ

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h28/index.html>

はじめに

<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h28/html/hj1601000000.html>

平成29年版（2016-2017）



環境から拓く、経済・社会のイノベーション

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h29/index.html>

はじめに

<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h29/html/hj17010000.html>



平成30年版（2017-2018）



地域循環共生圏の創出による持続可能な地域づくり

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h30/index.html>

はじめに

http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h30/html/hj18010000_2.html

令和元年版（2018-2019）



持続可能な未来のための地域循環共生圏
～気候変動影響への適応とプラスチック資源循環の取組～

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r01/index.html>

はじめに

http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r01/html/hj19010000_2.html

令和2年版（2019-2020）



気候変動時代における私たちの役割

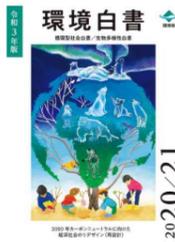
目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r02/index.html>

はじめに

http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r02/html/hj20010000_2.html

令和3年版（2020-2021）



2050年カーボンニュートラルに向けた経済社会のリデザイン（再設計）

目次

<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r03/index.html>

はじめに

https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r03/html/hj21010000_2.html

これまでの白書

https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/past_index.html

沿革

- 1969年**（昭和44年） 公害対策基本法（昭和42年法律第132号）に基づき、昭和44年版公害白書として発表することとした。
- 1972年**（昭和47年） 「公害白書」の名称を「環境白書」に改めた。
- 1994年**（平成6年） 環境基本法（平成5年法律第91号）が制定されたことを受け、同法に基づく「環境白書」として公表した。
- 2001年**（平成13年） 循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）に基づき「循環型社会白書」を公表した。
- 2007年**（平成19年） 「環境白書」及び「循環型社会白書」を一冊にまとめた形で公表した。
- 2009年**（平成21年） 「環境白書」、「循環型社会白書」に加え、生物多様性基本法（平成20年法律第58号）に基づき新たに作成することとなった「生物多様性白書」を一冊にまとめて公表することとした。

白書におけるキーワードの変遷（1）

公害白書、環境白書、環境・循環型社会白書、環境・循環型社会・生物多様性白書に出てきたキーワードの年代別の出現状況を整理してみました。

●年代別の出現ランキング

順位	1979年以前	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代	2020年以降
1	公害	公害	公害	廃棄物	廃棄物	廃棄物
2	騒音	騒音	廃棄物	リサイクル	生物多様性	生物多様性
3	公害防止	公害防止	騒音	温暖化	持続可能	気候変動
4	大気汚染	自然環境	大気汚染	公害	温暖化	持続可能
5	水質汚濁	大気汚染	自然環境	化学物質	リサイクル	循環
6	環境基準	環境基準	環境基準	3R	温室効果ガス・GHG	温室効果ガス・GHG
7	自然環境	廃棄物	公害防止	騒音	生態系	生態系
8	排水	振動	化学物質	持続可能	循環	温暖化
9	廃棄物	水質汚濁	生態系	循環	化学物質	化学物質
10	汚濁	排水	温暖化	循環型社会	循環型社会	脱炭素
11	硫黄・いおう	化学物質	リサイクル	人工汚染	気候変動	適応
12	振動	自然公園	オゾン	ダイオキシン	3R	再生可能エネルギー・再エネ
13	窒素酸化物・NOx	緑地	水質汚濁	生態系	騒音	リサイクル
14	化学物質	汚濁	窒素酸化物・NOx	自然環境	国立公園	騒音
15	悪臭	国立公園	持続可能	環境基準	公害	プラスチック
16	自然公園	窒素酸化物・NOx	排水	生物多様性	環境基準	地域循環共生圏
17	国立公園	瀬戸内海	振動	温室効果ガス・GHG	適応	自然環境
18	環境影響評価	環境影響評価	自然公園	オゾン	自然環境	フロン・CFC
19	地盤沈下	硫黄・いおう	開発途上国	環境配慮	産業廃棄物	環境基準
20	緑地	水俣病	酸性雨	産業廃棄物	大気汚染	国立公園
21	生活環境	地盤沈下	緑地	省エネルギー・省エネ	ポリ塩化ビフェニル・PCB	公害
22	カドミウム	生活環境	国立公園	技術開発	省エネルギー・省エネ	SDGs
23	水銀	悪臭	水俣病	水俣病	除染	産業廃棄物
24	ポリ塩化ビフェニル・PCB	自然保護	生活環境	酸性雨	再生可能エネルギー・再エネ	省エネルギー・省エネ
25	瀬戸内海	総量規制	環境影響評価	環境情報	バイオマス	循環型社会
26	産業廃棄物	赤潮	フロン・CFC	排水	ダイオキシン	大気汚染
27	健康被害	カドミウム	循環	環境教育	フロン・CFC	水銀
28	ばい煙	富栄養化	汚濁	水質汚濁	放射性物質	健康被害
29	土壌汚染	健康被害	技術開発	ポリ塩化ビフェニル・PCB	水銀	分別収集
30	水俣病	生態系	健康被害	フロン・CFC	原子力規制委員会	資源循環

注）各年代における白書当たりの平均出現回数で順位付けした。複合名詞（例：産業廃棄物）中の各単名詞（例：産業、廃棄物）は、各単名詞には計数せず。同義語・略称は合算した。名詞の抽出に当たっては、各年代に出版された環境関連の用語集・辞典も参考とした。

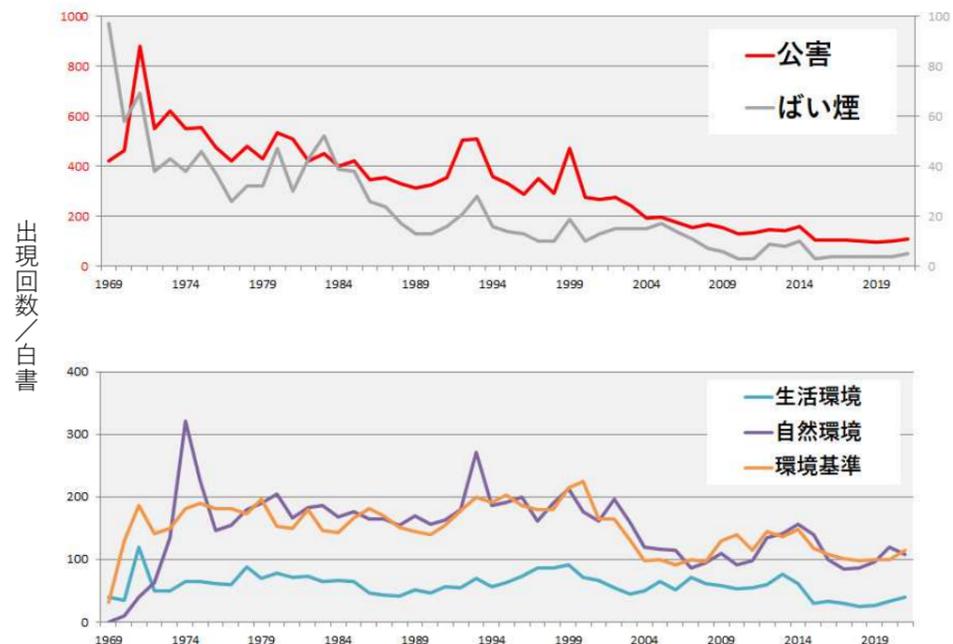
白書におけるキーワードの変遷（2）

● 初出の年代・最も出現回数が多かった年代

初出の年代	出現回数が多かった年代		
	1979年以前	1980年代	1990年代
1979年以前	公害、公害防止、大気汚染、水質汚濁、排水、汚濁、悪臭、硫黄・いおう、ばい煙、カドミウム、地盤沈下、石油、鉛、炭化水素、排出規制、オキシダント、鉛害、光化学スモッグ・スモッグ、イタイイタイ病、処理技術、砒素、健康調査、規制基準、排ガス、BOD、国連人間環境会議、ヘドロ、流域下水道、道路建設、非メタン炭化水素、水産被害、健康の保護、海洋投棄、ふっ化水素	騒音、振動、環境影響評価、緑地、瀬戸内海、地域環境、総量規制、石炭、赤潮、富栄養化、閉鎖性水域、幹線道路、計測技術、公害防止対策、地域指定、被害対策、流域別下水道	自然環境、環境庁、環境基準、窒素酸化物・NOx、オゾン、開発途上国、自然公園、生活環境、自然保護、生活排水、砂漠化、国立公園、地域住民、健康影響、技術協力、浮遊粒子状物質・SPM、物質循環、ディーゼル車、ゴルフ場、有害化学物質、特定化学物質、DDT、自然環境保全基礎調査、発がん、ぜん息、合成洗剤
1980年代		生態系循環、ウィーン条約	酸性雨、地球環境問題、熱帯林、地下水汚染、スパイクタイヤ、合併処理浄化槽、政府開発援助、指定化学物質、アメニティ、マングローブ、ワシントン条約、ナショナルトラスト、有害廃棄物の越境移動、環境家計簿
1990年代			アジェンダ21、PRTR、流域圏、環境マネジメントシステム、ピオトープ、世界遺産、静脈産業、エコマーク、再生紙、ライフサイクルアセスメント、環境監査、ゼロ・エミッション、エコライフ、海面上昇、花粉症、環境倫理
2000年代			
2010年以降			

注) 白書当たりの最大出現回数が10回以上であったキーワードを集計した。

● 出現傾向



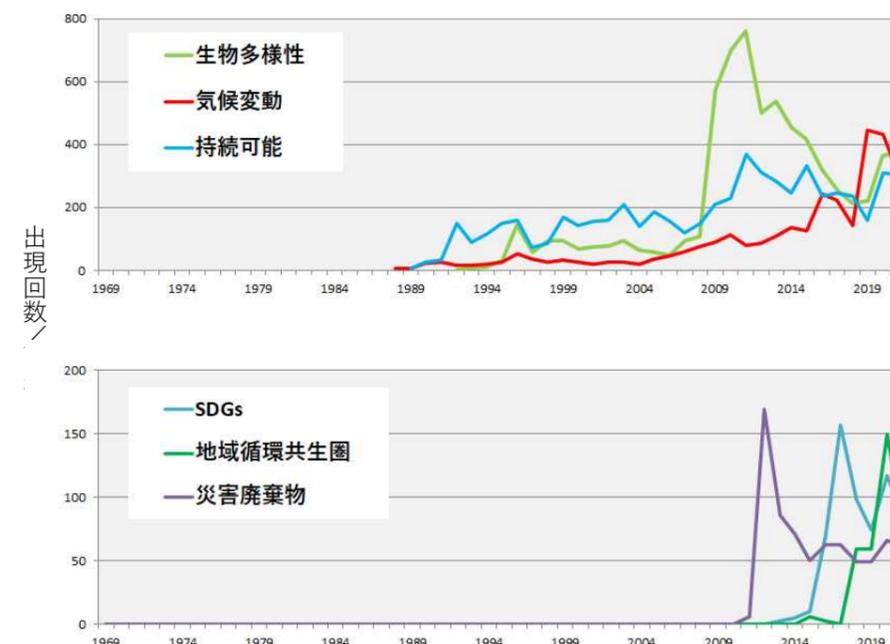
1970年代をピークにその後減少

公害、大気汚染、汚濁、硫黄・いおう、ばい煙、カドミウム、地盤沈下、石油、イタイイタイ病、ヘドロ等

1970年代から一定数、出現

自然環境、環境基準、水俣病、生活環境、健康被害、土壌汚染、特定化学物質等

	出現回数が多かった年代		
	2000年代	2010年代	2020年以降
化学物質、水俣病、環境情報、環境教育、技術開発、科学技術、情報提供、有効利用、干潟、サンゴ礁、情報交換、対策技術、油汚染、コンポスト	廃棄物、生態系、産業廃棄物、ポリ塩化ビフェニル・PCB、国立公園、不法投棄、環境技術、湿地、天然資源、技術革新、地熱、情報収集、国民の健康、ラムサール条約	環境省、循環、プラスチック、水銀、省エネルギー・省エネ、健康被害、土壌汚染、電気自動車・EV、緩和、水素、燃料電池	
リサイクル、ダイオキシン、太平洋地域、環境配慮、水循環、ヒートアイランド、モントリオール議定書	温暖化、石綿・アスベスト	気候変動、持続可能、フロン・CFC、分別収集、太陽光・ソーラー、温室効果	
グリーン購入、内分泌かく乱化学物質・環境ホルモン、環境ラベル、環境会計、揮発性有機化合物・VOC、バーゼル条約、情報通信、ごみ発電、環境税、光害、ロンドン条約	生物多様性、循環型社会、バイオマス、生物多様性条約、里地、アジア地域、エコツーリズム、気候変動枠組条約、健康管理、絶滅危惧種、環境ビジネス、放射能、革新的技術、南極条約	適応、温室効果ガス・GHG、地域づくり、地域資源、資源循環、里山、外来種、風力、微小粒子状物質・PM2.5、情報発信、化学物質管理、リスクコミュニケーション、代替フロン	
3R、自然再生、カーボン・オフセット、毒ガス、拡大生産者責任、自動車NOx・PM法	放射性物質、ESD、放射線、CCS、世界自然遺産、家電リサイクル法	再生可能エネルギー・再エネ、熱中症、情報共有、里海、豪雨、環境犯罪、地方環境事務所	
	災害廃棄物、東日本大震災、除染、原子力規制委員会、JCM、水俣条約、原子力発電所事故	脱炭素、SDGs、地域循環共生圏、海洋プラスチック、ESG、中間貯蔵、子供の健康・子どもの健康、電動	



1980-90年代より出現し、その後増加

生物多様性、循環型社会、リサイクル、気候変動、温暖化、適応、持続可能、ダイオキシン、温室効果ガス・GHG、太平洋地域等

2010年以降に出現し急増

脱炭素、地域循環共生圏、海洋プラスチック、ESG、電動、子供の健康・子どもの健康、SDGs、中間貯蔵、災害廃棄物、東日本大震災、JCM等

あとがき

「環境省五十年史」の作成に当たり、インタビューや原稿執筆を快くお引き受けいただきました皆様に心から御礼申し上げます。

環境省五十年史編さんチームでは、通常業務の傍らで編さん作業を進めてきました。環境省内外の、メンバーが所属している組織の皆様のご理解に感謝いたします。

本史は、インタビューや原稿執筆をお引き受けいただいた方々と環境省五十年史編さんチームだけで作り上げたものではありません。チームメンバー以外の環境省職員にも、編集や取扱方針について相談に乗ってもらったとともに、特に資料編の作成に当たっては省内の資料収集、内容確認等に、原子力規制庁職員も含め協力してもらいました。ここに改めて謝意を表します。さらに、本史の編さんの支援をしていただいた日本エヌ・ユー・エス株式会社の皆様に、感謝申し上げます。

この50年で、例えば東京都内で大気汚染の原因となる二酸化硫黄の濃度が約20分の1になるなど、公害対策は目覚ましい成果を上げた一方で、日本の平均気温は約1.7°C上昇して、北日本の降雪量は半減しています。さらに、気候変動や生物多様性の損失といった新たな課題が深刻化し、国内外で目に見える影響が出始めています。こうした様々な環境の課題に対応するため、環境省は成長を続けています。第5次環境基本計画では、「持続可能な開発目標」(SDGs)や「パリ協定」といった国際的な潮流や複雑化する環境・経済・社会の課題を踏まえ、地域の複数の課題の統合的な解決と持続的な地域づくりを目指す「地域循環共生圏」を提唱しました。また、パリ協定に基づく長期戦略では、「脱炭素社会」を目標に掲げ、それまでの環境対策と経済成長の両立という概念から、「環境と成長の好循環」を掲げました。そして、我が国は2050年カーボンニュートラルの実現を掲げ、ESG投資に代表される金融界の動きとも相まって、もはや脱炭素やSDGsへの対応は経済対策と切り離せないイシューになりました。環境省が、地域とくらしという視点を軸に、環境と経済の視点を持って、国内外の議論を責任ある立場でリードしていくことが期待されています。

「環境省五十年史」で書き留めた諸先輩方の思いを糧に、今後とも、「人の命と環境を守る」という環境庁以来の我々の使命を忘れず、また、「社会変革担当省」として時代と社会から求められる新しい課題に常に挑戦し続ける組織の一員として、様々な課題に果敢に取り組んでいきます。

環境省五十年史編さんチームメンバー（五十音順）

安陪達哉 ・ 飯野恵理 ・ 伊藤隆晃 ・ 井上由美子 ・ 上迫大介 ・ 川村華 ・ 木野修宏 ・ 切川卓也 ・ 工藤俊祐 ・ 黒部一隆 ・ 光山拓実 ・ 迫越理 ・ 須田恵理子 ・ 千葉亮輔 ・ 塚原沙智子 ・ 豊村紳一郎 ・ 鳥居ほのか ・ 中山直樹 ・ 西村治彦 ・ 野本卓也 ・ 萩原辰男 ・ 番匠克二 ・ 平塚二郎 ・ 福井和樹 ・ 福地壮太 ・ 前田大輔 ・ 松岡賢 ・ 皆川裕哉 ・ 安田将人 ・ 山崎寿之 ・ 山舘健太 ・ 横川拓郎 ・ 吉崎仁志