

公害行政から環境行政への 転換のための新しい理念と 行政手法

炭谷 茂氏 環境省事務次官

各省庁にわたる環境政策を束ねる立場にある環境省事務次官・炭谷茂氏は、環境を構成する水、土壌、大気、生物という四つの要素を向上させることが環境行政の目標であるという。それを実現するための行政手法についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

公害行政から環境行政へ

反町 まず、わが国の環境行政の現状と課題について、お考えをうかがってみたいと思います。

炭谷 現在、私は環境省の事務次官をしていますが、もともとは厚生省の出身で、昭和44年に入省しました。私が学生だったころ、高度経済成長に伴う歪みとして、繁栄から取り残された人たちの貧困、そして公害とい

う二つの社会問題が表面化し、それに呼応するように福祉国家論¹が注目されるようになりました。私は、日本の福祉国家論がマルキシズムの色彩の濃いものであることに疑問を感じ、それとは違った視点から国民を幸せにする福祉国家づくりに貢献したいと思い、厚生省に入ったのです。最初に配属されたのは、公害問題を扱う環境衛生局でした。当時、水俣病の患者さんたちが厚生省の建物にだれこんで座り込みを始めたり、四日市喘息の患者さんたちが窮状を訴えてくるといった激しい運動がありました。それを目の当たりに

して、私は公害問題の深刻さを痛感しました。その翌年、いわゆる「公害国会²」があり、さらにその翌年、環境庁が設置されました。その後、私は主に医療と福祉の分野を歩み、平成13年1月に環境省大臣官房長として本格的に環境問題に取り組むことになったのですが、昭和40年代とは行政課題が大きく変化していました。かつての公害行政は、工場などの汚濁、汚染を除去するものでしたが、それに加えて環境をよりよくすることが求められるようになったのです。

反町 エコロジーや生態系といった言葉で表現される概念ですね。

炭谷 環境政策の目標は、水、土壌、大気、生物という環境を構成する四つの要素に着目して、それぞれを向上させていくことです。四つの構成要素がダメージを受けたとき、国はどうなるか。それを明瞭なたちで現しているのがモンゴルです。私は7年前に初めて訪れて以来、関心を持って同国を見ていますが、1990年

1 福祉国家論：安全保障や治安維持などに加え、経済格差を是正する財政政策や社会保障制度の整備、雇用政策を推進し、社会福祉の充実した国家を目指すべきとする考え方。



に市場経済に移行してから、環境が大きく変化してしまいました。「金になる」ということで、誰もがこぞってカシミアをとるために山羊を育て始めたのです。広大な国土とはいえ限界がありますから、やがて頭数が過剰になり、草が食べ尽くされ、水不足に陥ってしまった。その上、首都のウランバートルに人口が集中するようになり、都市住民が水道を大量に使うため、長い歴史の中、一度たりとも涸れたことのない川まで干上がってしまいました。その結果、農業はできなくなり、樹木は枯れ、砂漠が広がり、熱波が都市を襲うようになったのです。環境を構成する四つの要素が悪化すれば、経済もおかしくなります。そのシワ寄せが真っ先にいくのが弱い子どもたちで、ウランバートルには「マンホール・チルドレン」と呼ばれる路上生活する子どもがおよそ8,000人もいると言われています。モンゴル政府は、この状況に大変な危機感を抱いています。

反町 モンゴルほど顕著なかたちで環境の変化が現れているわけではないものの、わが国でも環境の構成要素に着目した行政を進めていかなければならない、ということですね。

炭谷 その際大切なのは、受け身で対応するのではなく、構造的な環境政策を立案することです。例えば、水質汚染に対処するのではなく、水の循環そのものをデザインするような政策立案が求められるのであり、それは経済、地域社会、国民生活の構造から変えていくことにほかなりません。経済構造で言えば、大量生産、大量消費、大量廃棄の構造のままでは大気や土壌の状態を改善することはできない。地域社会について言えば、自動車の渋滞した道路のままでは状況が改善されない。さらに国民生活に

ついで言えば、ものを大切にせず、使い捨てるような行動を改め、より質を重んじる生活にしていかなければならない。そのような構造的な変革が求められているのです。問題なのは、そのような新たな理念や政策的枠組みが必要になっているにもかかわらず、未だにそれが構築し切れていないことです。大気や土壌について汚染物質を除去することは、重要であることは論を待ちませんが、それだけでは足りません。また、役所だけでなく、環境問題の実践家や研究者にも、かつての公害行政の名残のような発想があり、旧来の発想から完全に脱皮できていないのではないかと。それが私の基本的な問題認識です。

環境行政の手法

反町 目標を達成する手法のためには、公害に対する強制力を伴うような個別法とは異なる新たな手法が必要になりますね。

炭谷 悪い行為を叩くのではなく、よりよい環境を創出していくのですから、主たる行政手法は、規制などで縛るのではなく「環境を向上する行為を奨励していく」ということになります。世の中の構造を変えるためには、個人、団体、自治体、企業などさまざまな主体が意識を高め、行動を起こす必要があります。そのような意味で、昨年7月の環境教育法(10頁・註5参照)と今年の通常国会で成立した環境配慮促進法³に期待しています。これは強制的なものではありませんから、効果が現れるまでに時間がかかるかもしれませんが、今後の環境行政はそのような手法を積み重ねていかなければなりません。

反町 環境に関する国民の意識はかな

り高まりつつあるようです。

炭谷 私もそう感じます。今年6月、私は富山県高岡市で行われた「全国ホテル研究実践大会」に招かれました。ホテルの繁殖に取り組んでいる一つの中学校区が主催した全国大会で、同じような試みを実施しているグループが集まり、情報交換をしたのです。そこで感激したことは、子どもたちがホテルや絶滅に瀕している魚の繁殖に非常に熱心に取り組んでおり、それを学校の先生が応援し、さらに地域全体で活動されていることです。ホテルは地域の環境改善における一つの象徴です。農薬などによって減少したホテルを復活させるためには、エサであるカワニナという小さな貝が生息できる水田が必要です。つまり、農業の産業構造から考え直さなければならぬということです。同じような事例として、佐渡島の新穂村でのトキを野生化させるプロジェクトがあります。野生化させるためには、エサとなるタニシやドジョウを水田に戻さなければなりません。そのため、不耕起栽培といって、あえて耕さず、農薬を使わない農法を試みています。また、兵庫県豊岡市では、コウノトリの里をつくらうということで、アイガモ農法を採用しています。

反町 そのような試みを促進するとき、特段の予算措置を組むことは難しいのでは。

炭谷 それだけに着目した総合的な補助金制度はありませんから、既存の仕組みをうまく利用するということになりますね。

反町 今、農政は岐路に立たされているようで、農業を経済の面から見るだけでなく、環境保全などの多面的な機能に着目する動きがあります。その一方で、生産性を高め、国際競争力のある農業に

2 公害国会：昭和45年11月末に開かれた臨時国会(第64回国会)のこと。公害問題に関する集中的な討議が行われたことからこのように呼ばれる。公害対策基本法改正案をはじめとする公害関係14法案が提出され、そのすべてが可決成立した。

3 環境配慮促進法：正式名称「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」。平成16年6月2日公布、平成17年4月1日施行。環境報告書等による環境情報の開示を進めるとともに、その情報が社会の中で積極的に活用されるよう促すことを目的とする。

環境政策は「人間圏」の延命に役立つか?



するため、法人なり強い担い手に農地を集約して大規模化を図ろうとする動きもあります。環境行政はあらゆる省庁にかかわりますから、この時代の転換期を迎え、調整役である環境省の役割はますます重要となりますね。

炭谷 環境省の設置法に、そのことが位置付けられています。環境行政について全体の方針を定めたり、各省庁に意見を述べたりする権限が付与されています。それをしっかりやっていくのが環境省の使命であると認識しています。

反町 強制という手法が馴染まないとなれば、税制による誘導策が考えられますが、その一つが地球温暖化防止のための二酸化炭素の排出抑制を目的とする環境税ということなのでしょうか。

炭谷 ヨーロッパでは多くの国が既に環境税を導入しており、各国で効果分析を実施していますが、寄与度の高いことが実証されています。京都議定書の目標を達成するのは容易なことではなく、環境省では、CO₂抑制のための有力な手段として必要であれば環境税の導入を検討しているところです。

反町 どのようなかたちを想定されていますか。

炭谷 方法についてはこれから詰めていきますが、CO₂を排出するところ、CO₂のもとになる炭素を使う主体をターゲットとして、排出量に比例して課税する。例えば、ガソリンの価格に組み込むようなかたちを考えています。ポイントは、企業の経済活動だけではなく、電気を使用したり、自動車に乗るといった国民一般の活動にも広く課税するということです。いわば汚染者負担であり、それを抑制のインセンティブにしたいと考えています。よりエネルギー効率のよい方法に切り替えたり、燃料電池車を開発したり、そのように

環境保全と経済発展が同時に進むかたちを目指すべきです。これは決して絵空事ではなく、現に過去には、アメリカのマスキー法⁴の基準をクリアした日本車が、結果として国際競争力を高めた例がありますし、平成14年の土壤汚染対策法⁵の制定によって、土壤汚染浄化ビジネスが有望産業であると見なされるようになっていっています。

反町 ただ、経済発展と環境保全の兼ね合わせということでは、京都議定書について各国の意思の統一が難航しています。

炭谷 近年、国際政治の場で、環境問題が大きなウエイトを占めるようになっていきました。かつては、国際政治といえば安全保障が中心でしたが、次第に経済に重点が置かれるようになり、今や環境問題をめぐる争いが生じているわけです。その中でも、地球温暖化はとりわけ難問です。かつての公害のように明らかに悪い行いから生まれてくるものであれば意思の統一も図りやすいのですが、通常の経済活動や国民生活に起因することもあり、プッシュ政権は、むしろこれをパワーポリティクスとしてとらえ、次なる超大国の候補としてインド、中国を意識しながら動いているようです。そのため、地球温暖化防止は大切だが、それは技術開発によって解決できる。アメリカの経済や生活を犠牲にしてはいけぬ。そのようなスタンスです。ロシアのプーチン大統領も、「批准するか否かはロシアの国益で判断する」としています。さらに、途上国は途上国で、「自分たちはまだ経済発展が必要だ。ここまで地球を悪くした責任のある先進国から率先してCO₂を抑制すべきだ」と主張する。そのように、各国が自国だけの利益から主張を繰り返していることに対して、私は違和感を覚

えます。京都議定書の目指す地球環境全体を守ろうとする認識が欠けていると言わざるを得ないのではないかと。

環境と福祉の関係

反町 炭谷次官は、ご自身が発起人となって環境福祉学会を立ち上げられましたが、その趣旨についてご説明ください。

炭谷 環境福祉学会は、あくまでも私個人でかかわっていることですが、福祉と環境にかかわった私の履歴と関係しています。環境と福祉を別々にとらえ、両者を“and”で並列的につなぐのではなく、一体的に取り組もうというのが環境福祉学です。環境も福祉も目指すところは同じ人間の幸せで、両者は近い関係にあります。歴史を見れば、明治時代の足尾鉍毒事件でも、環境と貧困には密接な関係があると指摘されていましたし、昭和30年代・40年代の公害健康被害でも、最初に声を上げたのは市町村の社会福祉協議会など地域の福祉関係者でした。そのように、本来、福祉と環境は関係が深いのですが、やがて行政や学問が専門化するようになり、オゾン層の破壊や温暖化など、地球環境問題が広く認識されるようになると、福祉が関係する地域の日常的な営みからは離れたものと見なされ、別の領域のものとしてとらえられるようになりました。しかし、それは誤りです。今なお公害健康被害の方が数多くいらっしゃいますし、化学物質や産業廃棄物の不法投棄による健康被害にも十分な注意が必要です。また、残念なことに、近年、子どもの心がすさんでいることを示す事件が目立ちますが、これは自然との触れ合いの不足が児童の成育に影響を及ぼしているのではないかと考えられます。それを裏付けるデータもあり

4 マスキー法[Muskie Act]: 1970年にアメリカの上院議員E.S.マスキー(E.S.Muskie)が提案した「1970年大気清浄法改正法案」のこと。当時、自動車の排気ガス規制法としては世界一厳しいとされた。そのため、自動車メーカーの反発が激しく、1974年に廃案となった。

5 土壤汚染対策法: 平成14年5月29日公布、平成15年2月15日一部施行、同年11月15日完全施行。土壤汚染の状況の把握、土壤汚染による人の健康被害の防止に関する措置等の土壤汚染対策を実施することを内容とする。

6 青少年教育活動研究会「子どもの体験活動等に関するアンケート調査」(平成11年)

7 コミュニティガーデン[Community Garden]: 地域住民が主体となって、地域のために場所の選定から造成、維持管理までのすべて過程を自主的な活動によって支えている場所、およびその活動。1970年代、アメリカのフィラデルフィア、サンフランシスコ、ニューヨークを中心に始まった。環境問題を学ぶ場としてのほか、まちづくりの手法、都会の空地を有効活用するための手法として注目されている。

ます。文部省(当時)の委託を受けて平成10年に実施された大規模な調査⁶で、「自然体験の豊かな子どもほど道徳観、正義感が身に付いている」との結果が出ています。そこで、登校拒否やいじめなど精神的、情緒的な問題を抱えている子どもたちのために、環境行政で何かできることはないか、そう呼び掛けたところ、東京都福生市の「NPO青少年自立援助センター」という、ひきこもりや不登校の子どもを支援する団体が応じてくださり、その協力を得て事業をスタートさせました。多摩川の源流をたどって歩いたり、鷹匠の方にお話を聞いたり、竹炭をつくるといった活動からなるもので、今、そのプログラムをつかって全国に広がっているところと聞いています。

反町 環境を福祉に利用する試みですね。

炭谷 同じような試みとして、植物の癒しの効果に注目した園芸療法があり、痴呆性高齢者のケアなどに有効であるとされています。また、今年から千葉県で実施している「健康と癒しの森」事業は、里山に障害者が滞在し、森林を活用した健康づくりである「森林療法」を実践するものです。これは、環境から福祉への働きかけですが、反対に、福祉活動によって環境を向上させることもできます。それが盛んな国はイギリスで、コミュニティガーデン⁷という取り組みがあります。これは、地域の庭を高齢者や障害者に手入れをしてもらい、彼らの生きがいにつなげ、地域の環境を向上させようというものです。また、環境と福祉を融合させた取り組みとして成果を上げているのがグラウンドワーク・トラスト⁸です。これは、若者の失業者が多い地区で始まった試みで、公園の整備や緑化の仕事を引き受け、若者に仕事を提供しつつ、地



域の環境を向上させる制度です。

反町 福祉と環境を通じたまちづくりですね。

炭谷 環境はビジネスにも通じます。例えば、富山県にある自動車製造企業は低公害で障害者が乗れる自動車を製造していますが、これなどはまさに環境福祉産業です。また、イギリスに興ったある企業は、途上国から人体によい天然の原材料を世界中から買い付けているのですが、そのときに決して買い叩かず、売り手の生活が成り立つ価格で購入することを⁹を大原則にしています。その姿勢が共感呼び、わが国でも女性の人気を集めています。

反町 公害行政時代の思想の延長では、経済活動と環境は対立する概念のようにとらえられるかもしれないが、実は両立し得るものであると。

炭谷 日本は、高度成長期の公害問題を克服してきた国でもあり、地球全体の環境面におけるトップランナーとして、損得の論理を超えて動いていくべきではないかと思います。むしろ、環境を重視することで、日本の経済が発展する可能性もあります。日本の技術力をもってすれば、太陽光パネル、燃料電池自動車など

の分野も期待できるはずであり、技術開発が環境保全に貢献するという好循環構造を世界に先んじて求めていくべきでしょう。

反町 炭谷次官は、環境と福祉を一段高い概念でとらえられ、学問のみならず行政においても両者を一層発展させておられます。名実ともに、まさに環境福祉の第一人者でいらっしゃることに深い感銘を受けました。本日はご公務ご多忙の折、貴重なお時間をいただきありがとうございました。

環境省事務次官

炭谷 茂(すみたにしげる)

1946年富山県高岡市生まれ。1969年東京大学法学部卒業、同年厚生省に入省。1981年在英国日本大使館一等書記官。1993年総務庁長官官房地域改善対策室長。1995年厚生省国立病院部長。1997年同社会・援護局長。2001年環境省官房長、同地球環境局長。2002年同総合環境政策局長。2003年環境事務次官(現職)。この間に法政大学、埼玉大学、上智大学、日本大学、国立看護大学校等で社会福祉論、社会保障論、医療システム論を担当。著書に『社会福祉の原理と課題』(社会保険研究所・2004)、『環境福祉学入門』(編著/環境新聞社・2004)、『社会福祉基礎構造改革の視座:改革推進者たちの記録』(編著/ぎょうせい・2003)、『福祉国家への視座:揺らぎから再構築へ』(共著/ミネルヴァ書房・2000)などがある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

8 グラウンドワーク・トラスト[Groundwork Trust]: 1980年代にイギリスの都市周辺部で始まった取り組み。市民・行政・企業の三者が相互にパートナーとして連携し、身近な地域環境の整備を推進する地域環境改善活動。

9 フェアトレード(Fairtrade)という。

環境政策は「人間圏」の
延命に役立つか?

