

第三次環境基本計画について ～パブリックコメントで論点を探る(その1)～

宮 沢 栄 次

はじめに

1993年に成立した環境基本法の規定を受けて、1994年に第一次、そして2000年には第二次の環境基本計画が策定された。第三次環境基本計画^[1]は、2006年4月に策定された。

本基本計画は案の段階でパブリックコメントが広く募られたが、全国で計657件の意見が寄せられ^[2]、地方でのヒアリング^[3]も計34名の参加があった。いずれもその内容がネット上で公表されている。すなわち、このような多数者の意見がまとまって容易に得られるわけである。そこで、これらの意見から、代表的なものを抽出し、論点を探ることにした。

なお、以下、パブリックコメントは、枠内に示した。また()内に、たとえば123、地123、p123などとあるのは、それぞれパブリックコメント集、すなわち「第三次環境基本計画(案)に対する意見募集の結果」^[2]に付されているコメント番号、「第三次環境基本計画(案)に対する地方ブロック別ヒアリングにおける意見発表者の意見概要について」^[3]の頁、そして本基本計画^[1]本文中の該当頁である。

一．全体について

環境基本計画の進捗状況の評価は、中央環境審議会とは独立した第三者評価委員会を設けて行うべき(632, 634)。

「中央環境審議会が、環境基本計画に基づく施策の進捗状況を点検する」旨、および「関係府省の自主的な点検結果を踏まえて実施する」旨記されているが(p116)、中央環境審議会は本計画の作成当事者であり、客観性が担保されるのか確かに問題であろう。特に関係府省の自主的 point 検に任せていてよいのであろうか。企業や大学等も第三者による外部評価の流れになりつつあるのであり、上記の意見は当然のことと思われる。

環境計画は他の計画に対して優先すると明記すべし。その根拠は、環境基本法 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、およ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、とある(624)。

たとえ環境に関係しないと思われる計画書であっても、環境側面から検討、評価されねばならない(627)。

低炭素社会への移行に向けた国家計画として、いささか緊迫感がかけている。国論を誘導する姿勢をより鮮明に出せ(地 74)。

本文中では、「環境基本計画と国の他の計画との間では、環境の保全に関しては、環境基本計画との調和が保たれたものであることが重要」(p116) という表現であり、上記の「優先する」というような歯切れのよい表現でないことが、そのような印象を与えていると言えよう。

ちなみに、環境保全と関連するであろう国のレベル(土地利用基本計画は都道府県レベル)の基本計画ないし上位計画には、以下のようなものがある(2007年4月1日現在)。

A) エネルギー基本計画：エネルギー政策基本法に基づいて策定されるエネルギー需給に関する基本的な計画。基本方針として、安定供給確保、環境への適合、および市場原理の活用を挙げているが、安定供給確保が最優先となっ

ている。

B) 循環型社会形成推進基本計画：循環型社会形成推進基本法に基づいて策定される。循環型社会のイメージを明らかにするとともに、経済社会におけるものの流れ全体を把握する「物質フロー指標」(資源生産性 = GDP / 天然資源等投入量)、循環利用率(= 循環利用量 / (天然資源等投入量 + 循環利用量))、廃棄物最終処分量)等についての数値目標、国の取り組み、各主体(国民、NPO・NGO、事業者、地方公共団体)の役割を定めている。

C) 食料・農業・農村基本計画：食料・農業・農村基本法に基づいて策定される。食料の安定供給の確保、農業の有する多面的な機能¹⁾の発揮、農業の持続的な発展、および農村の振興についての政策方向を示したもの。環境への負荷の大幅な低減を図る取り組みに対する支援など環境・資源を重視した施策体系を目指すとしている。

D) 森林・林業基本計画：森林・林業基本法に基づいて策定される。森林の有する多面的機能¹⁾の発揮、および林業の持続的かつ健全な発展という基本理念の計画的推進のための計画である。

E) 全国森林計画：森林法に基づいて、森林・林業基本計画に即して策定される。都道府県知事が立てる地域森林計画等の規範として、森林の整備及び保全の目標、伐採立木材積・造林面積等の計画量、施業の基準等を定めるものである。

F) 森林整備保全事業計画：森林法に基づいて策定される。森林整備保全事業を、森林の多様な機能を維持増進させる環境創造型事業として、計画期間内に重点的に取り組む目標、事業分野別の取組及び主な事業量等を明らかにしたものである。

G) 社会資本整備重点計画：社会資本整備重点計画法に基づいて策定される。社会資本の整備に係る事業分野別の計画を、重複を避け効率的に推進させるため、統合したものである。暮らし、安全、環境、活力の4分野に重点目標をおいているが、環境分野では、地球温暖化の防止、都市の大気汚染及び騒音等に係る生活環境の改善、循環型社会の形成、良好な自然環境の保全・再生・創出、良好な水環境への改善、の5つを挙げている。

H) 土地改良長期計画：土地改良法に基づいて策定される。農業生産基盤等を整備するための計画である。「いのち」、「循環」、「共生」の視点に立って、土地改良事業を自然と共生する環境創造型事業へと転換する目標を掲げている。

I) 廃棄物処理施設整備計画： 廃棄物処理法に基づいて策定される。廃棄物処理施設の整備に係る計画である。

J) 国土形成計画： 国土形成計画法(2005年7月に国土総合開発法から改名)に基づいて策定される。国土の利用，整備及び保全を推進するための総合的かつ基本的な計画である。全国計画と広域地方計画とがある。同法で扱う事項が第二条に八項目掲げられているが，その第八項目に，国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項とある。この計画は「全国総合開発計画」²⁾が改名されたもので，成熟社会型の計画ということで，その名称から“開発”の二字がとり去られている。

K) 国土利用計画： 国土利用計画法に基づいて策定される。国土の利用に関して他の計画の基本となるもので，全国計画，都道府県計画，市町村計画がある。全国計画は国土形成計画の全国計画と一体的に策定される。国土利用計画法は1974年に，当時の凄まじい土地投機を抑えるため，国土庁誕生とともに制定された。

L) 土地利用基本計画： 国土利用計画法に基づいて，都道府県により策定される。土地取引の規制，開発行為の規制および遊休土地に関する措置等の基本となる計画で，個別規制法(都市計画法，農業振興地域の整備に関する法律，森林法，自然公園法，自然環境保全法等)に基づく諸計画に対する上位計画として行政内部の総合調整機能を果たすとともに，土地取引に関しては直接的に，開発行為に対しては個別規制法を通じて間接的に規制の基準としての役割を果たすものである。

M) 全国総合水資源計画(ウォータープラン 21)： 健全な水循環系の確立に向けて，「持続的水利用システムの構築」，「水環境の保全と整備」，「水文化の回復と育成」を基本的目標に，施策の展開を提示したものである。

なお，とかく批判の多かった公共事業を支えた公共投資基本計画³⁾は，経済財政諮問会議での討議の結果，2002年1月25日に廃止が閣議決定された⁴⁾。

二．縦割り行政について

省庁の枠内での計画に留まりすぎではないか(地74)。たとえば，エコタウン(経済産業省)の記述がない(地45)。

第三次環境基本計画について

環境政策は環境省の政策だけではないのは言うまでもないことであり、環境省の所掌事務を列挙した環境省設置法の第四条の二に、「環境の保全に関する関係行政機関の事務の調整に関すること」とある。その観点から言えば、本基本計画の記述が環境省自身の事業のみが例示されるのは望ましくない。しかし、環境省が一元的に所掌できる範囲は以外に狭いのも事実である。環境省の役割については、同省のホームページに、「環境省のご案内」として、つぎのように記載されている。

(1) 廃棄物対策、公害規制、自然環境保全、野生動植物保護などを自ら一元的に実施するとともに、(2) 地球温暖化、オゾン層保護、リサイクル、化学物質、海洋汚染防止、森林・緑地・河川・湖沼の保全、環境影響評価、放射線物質の監視測定などの対策を他の府省と共同して行い、(3) 環境基本計画などを通じ政府全体の環境政策を積極的にリードしています。

ここで、比較のため、以下に他府省の環境政策を示すこととする。

国土交通省：国土交通省環境行動計画（平成16年6月策定）では、地球温暖化問題への対応（交通機関のグリーン化や交通流対策など運輸部門における対応、環境にやさしい住宅・建築物の促進や都市整備など民生部門における対応など）、循環型社会の形成（建設工事のゼロエミッションや輸送部門関連リサイクルの推進、静脈物流システムの構築など）、健全な自然環境の確保・水循環系の構築（良好な環境を有する国土づくり、水と緑のネットワーク化の推進、健全な水環境・水循環の構築、自然再生、海洋環境の保全）、良好な生活環境の形成（大気汚染対策、ヒートアイランド対策、化学物質対策）などが掲げられている。また、この取り組みのひとつとして、総合政策局のサイト内に、国土交通省関係の環境情報を集約した環境ポータルサイト（環境・海洋課及び国土環境・調整課担当）が開設されている。

[コメント：ダムや道路の建設など巨大公共事業を実施しているが、それが時に自然生態系破壊や大気汚染を促進しているのではないかとの批判がある。特にダムについては、いずれ埋まり、20世紀最大の産業廃棄物として、手の施しようもなく放置されようとしている^[4]との声がある。後述するように、わが国の環境保全経費の過半を割り当てられている省として、これらにどう答えるのかが課題であろう。]

経済産業省：「環境と経済の両立」の大原則の下、温暖化防止対策として、省エネルギー・新エネルギーの一層の推進やCO₂回収・貯留技術などの新技

術開発，また，資源安定供給確保のため，持続可能な資源循環システムの構築などを掲げている。

[コメント：「環境と経済の両立」を唱えているが，実際には経済優先型であるとの批判が多い。温暖化対策に対しては，相当前向きな企業も多いが，どちらかといえば，後ろ向きの企業に標準を合わせているのではと思うのは誤解であろうか。このような「誤解？」が生じない努力が必要である。]

農林水産省：「農林水産環境政策の基本方針 - 環境保全を重視する農林水産業への移行 - 」(平成 15 年 12 月 25 日)では，健全な水循環(森林や農地の水源涵養，浄化機能の活用，水質浄化機能を持つ藻場・干潟の造成など)，健全な大気循環(地球温暖化対策としての森林整備，農林水産業や食品産業の二酸化炭素の排出削減)，健全な物質循環(バイオマスの総合的な利活用の推進，肥料や農薬による環境負荷の低減，堆肥による物質循環)，健全な農山漁村環境の保全(都市と農山漁村の共生・対流，生物多様性や多様な生態系の保全)が掲げられている。また，大臣官房環境政策課により「農林水産環境政策のページ」が設けられている。

[コメント：干拓や大規模林道などの公共事業で自然破壊の批判も多い。天然林の管理は林野庁から環境省に移すべきとの声がある。今後は二酸化炭素吸収増加のための森林整備と共に，本筋の食糧自給率向上をより真剣に目指し，今後予想される世界の食料需給逼迫に対処すべきであろう。それが途上国に迷惑をかけないことになる。]

文部科学省：「文部科学省における環境問題への取り組み」(平成 18 年 9 月)では，環境教育・学習の推進等(環境に関する教育内容の充実，環境省との連携・協力による「環境教育推進グリーンプラン」の推進，学校における自然体験活動の推進，エコスクールの整備，大学における環境教育に関する人材の養成，社会教育施設における環境教育・環境学習の推進など)，環境科学技術の推進(全地球的規模の観測研究の推進，地球変動予測研究の推進，地球温暖化防止等の環境対策に関する研究開発，環境対策に関する基盤整備など)などが掲げられている。なお，「環境教育推進グリーンプラン」は，環境教育推進のための教材開発，環境教育実践普及事業(環境教育・環境学習データベースの ECO 学習ライブラリーなど)，環境教育に関する総合的な情報提供体制の整備，および環境教育・環境学習指導者養成基礎講座を柱とするものである。

[コメント：総合的に環境を理解し，教育，研究できる人材の育成が期待さ

第三次環境基本計画について

れているが、それをどのように実現していくかが課題であろう。]

厚生労働省：健康局水道課および水道計画指導室が所掌する水道に関すること(水道の整備，水道水源の開発，水道水に係る水質基準その他水道水質の安全確保に関すること，水道用水の供給に関する企画・立案に関すること，水道の広域的整備に関することなど)，および医薬局食品安全部が所掌する食品の安全に関すること(食品・食品添加物・残留農薬等の規格基準の設定，流通食品の監視指導など)などがある。

[コメント：今後は，微量化学物質やナノ粒子による健康被害を未然防止が課題であろう。特に胎児や幼児の脳神経系疾患の予防は未来づくりそのものである。]

外務省：地球環境に関する外交政策として，気候変動枠組み条約および生物多様性条約など各種の国際環境条約・国際機関・国際的枠組みへの取り組みなどがある(国際協力局地球環境課および気候変動室の所掌)。

[コメント：戦争は最大の環境破壊であるので，戦争・紛争防止における外交手腕の発揮が望まれる。]

防衛省：米軍基地周辺の騒音対策(防衛施設庁)など。

ちなみに，平成18年度におけるわが国の環境保全経費(予算)は府省全体で，約2兆1,342億円であるが，そのうち環境省所管分は約2,207億円(全体の10.3%)に過ぎない。他の府省については，多い順に示すと，国土交通省 約1兆1,741億円(全体の55.0%)，農林水産省 約3,288億円(15.4%)，経済産業省 約2,232億円(10.5%)，内閣府 約1,210億円(5.7%)(このうち多くは防衛省分)，文部科学省 約550億円(2.6%)，外務省 約69億円(0.3%)，厚生労働省 約37億円(0.2%)などとなる。また，経費を事項別に見ると，水環境，土壌環境，地盤環境の保全が8,183億円(国土交通省が64.9%を占める)と最も多く，以下，地球環境の保全 約4,601億円(うち，地球温暖化対策が91.6%を占める。また経済産業省と農林水産省がそれぞれ，地球環境保全全体経費の42.7%および26.1%を占める)，自然環境の保全と自然とのふれあいの推進 3,174億円(国土交通省と農林水産省がそれぞれ，42.8%および42.7%を占める)，大気環境の保全 約3,036億円(国土交通省と内閣府がそれぞれ，63.9%および29.5%を占める)，廃棄物・リサイクル対策 約1,442億円(環境省が69.8%を占める)，各種政策の基盤となる施策等 約782億円(環境省が78.7%を占める)，化学物質対策 約123億円(環境省と厚生労働省

がそれぞれ、49.7% および 22.4% を占める)である。

連携強化といっているが具体的にはどのような施策を実行するのか(地41)。

縦割りの行政の弊害や課題についての課題や記述がない。欧州の「統合的汚染管理」のような複数の環境問題を統合的に対処する考え方が必要である。省庁間の実施調整機関を設置したり、国と自治体との連携を財政や人材の面で保証すべし(654)。

各省庁間、各部署間、部署間などの不一致、意見対立、業務責任や施策の違い、権益固執、優先性や認識度の差が、一致した政策の具体化を妨げている(5)。

各府省間の連携の難しさは、地球温暖化対策のように、産業や暮らしの広い範囲にわたる課題で顕著になる。たとえば、地球温暖化対策推進大綱の見直しには6府省にある八つの審議会 - 中央環境審議会(環境省)、産業構造審議会、総合資源エネルギー調査会(以上、経済産業省)、国民生活審議会(内閣府)、交通政策審議会、社会資本整備審議会(以上国土交通省)、林政審議会(農水省)、情報通信審議会(総務省) - が関与している。これらの合同会議、すなわち関係審議会合同会議の議長は中央環境審議会長が務めることになっているが、それぞれの審議会の思惑もばらばらで調整は至難であろう。始めから一つの審議会でなされないものだろうか。ほとんどの審議会がそれぞれの業界を背負っており、いわば現世ではなく、「未来の代理人」たるべき環境省および中央環境審議会のおかれている困難さがしのばれるというものである。

連携の悪さは、特に環境省と経済産業省との間においてしばしばであり、マスコミでもとりあげられている⁵⁾。以下に近年の実例を挙げる。

(1)典型は2004年12月に開催された国連気候変動枠組条約第10回締約国会議(COP10)における、両省の行動である。それぞれが、日本政府の共通見解になっていない自省の審議会(それぞれ、中央環境審議会、産業構造審議会)の中間報告を会議場でサイドイベントとしてレクチャーし、世界に国内の調整不足をさらけ出した。特に経済産業省の場合、環境省と異なり、日本政府の公式見解ではないとの明言がなく、環境NGOの国際ネットワーク組織「CAN」がニュースレターで、「経済産業省の見解は日本政府の公式見解ではない」と異

例の注意がなされたとのことである^[5]。

(2)2004年12月初旬に自民党本部で開かれた党税制調査会の非公式幹部会で、「環境，経済産業両省は，ばらばらの資料で環境税の説明をする。基になるデータすら異なっている話にならない」と，メンバーの一人が声を荒げた^[5]。

(3)総合科学技術会議重点戦略専門調査会の環境プロジェクトにおいて，事前の調整にもかかわらず，経済産業省のみが，地球温暖化研究およびゴミゼロ型・資源循環型技術研究に関して，他省と共同歩調をとらない⁶⁾という，そもそもの総合科学技術会議の目的，すなわち，わが国全体の科学技術を俯瞰し，各省より一段高い立場から，総合的・基本的な科学技術政策の企画立案及び総合調整を行うこと，にそぐわない行動をとり，事務局幹部や総合科学技術会議議員から批判されたとのことである^[6]。

連携どころか，農水省による諫早湾干拓事業が典型であるが，他省の環境破壊行為を諫めることもできなかったケースもある⁷⁾。なお，諫早干潟緊急救済本部の山下弘文事務局長には，1998年，環境に関わるノーベル賞といわれ，草の根の環境運動家に与えられる「ゴールドマン環境賞」が授与されており⁸⁾，このことから，日本政府の諫早に対する政策が国際的にも批判されていることが明らかである^[7]。

前述したように，本来，「環境基本計画などを通じ政府全体の環境政策を積極的にリードする」のが，環境省の役割としてあり，省庁間の調整機関として期待されてもいるのだが，実際には同格の他省をリードするのは容易なことではないと見える。そこで，アメリカの環境諮問委員会のように，大統領府内に設けられ各省の上に立つ組織が必要かもしれない。我が国でも，内閣府に重要政策に関する会議として首相が議長を務める経済財政諮問会議や総合科学技術会議などがあり，府省縦割りの排除を企図しつつ，それぞれ，経済財政政策や科学技術政策の司令塔の役割が期待されている^[8]。これらと同列に，各省の上に立つ「環境諮問会議」のような組織が，環境省との間に新たな混乱を生ぜずに可能なのであろうか。

環境基本法の名称を「環境・持続可能社会基本法」のように変える(地6)。

関係省庁の連携強化，さらに「持続可能な社会省(仮称)」の設置検討明記すべし(623)

環境省の再編たとえば「環境・持続可能な開発省」(フランス・スウェーデン〔地6〕)。

かつて、「公害」から「環境」への流れの中で、公害対策基本法(1967年制定)は環境基本法(1993年制定)へと発展的に名称変更が行われた。現在は「環境」から「持続可能性」ないし「持続可能社会」への流れが生じている。たとえば、事業者が事業活動に伴って発生させる環境に対する影響の程度やその影響を削減するための自主的な取り組みをまとめて公表する「環境報告書」は、当初の環境及び経済的側面に関する内容のみならず、雇用、労働条件、および社会貢献などの社会的側面もその内容として含んだ「持続可能性報告書」や「環境・社会報告書」に発展的に名称変更されつつある。また、「環境教育」も実質的に「持続可能性教育」へと発展しつつあり、2005年から開始されている国連キャンペーンも「国連持続可能な開発のための教育の10年」⁹⁾という名称である。さらに、環境行政を担っている役所の名称も、スウェーデン及びフランスでは、それぞれ「持続可能開発省」¹⁰⁾及び「エコロジー・持続可能開発省」である。

ちなみに、イギリスやオランダの環境担当部署は、それぞれ「環境・食糧・農村地域省」及び「住宅・国土・環境省」という名称で極めて広い範囲を対象としている。

我が国でも、中央省庁再編が議論されている時に、自民党農林部会による、農水省を中心に環境庁、国土庁の一部を統合する「農林環境省」案、当時の橋本総理による、「国土保全省」(=農水省+河川局(建設省))案および「国土開発省」(=建設省(河川局以外)+運輸省+国土庁+北海道開発庁)案¹¹⁾、「公共事業を国民の手に取り戻す委員会」の「緑のダム構想」^[4]での、「国土保全省」(=環境庁+林野庁+農水省+河川局(建設省))案など、様々な組み合わせ案があった。さらに、食品や医薬品の安全行政も含めて「環境安全省」にすべきだという声もあったとのことである。

以上により、言うまでもないことであるが、単なる名称変更ではなく、環境省の機構再編もいずれ必要となろう。地球温暖化が最大のテーマであることを考慮すると、資源エネルギー庁と統合して、環境・資源エネルギー省^[9]のようなものが望ましいと思えるが、資源エネルギー庁を傘下に持つ経済産業省と折り合えるかが問題であろう¹²⁾。

三．環境アセスメント

すべての環境政策について、計画時に政策効果（達成できる対策の種類、指標、目標値）を明示し、代替案の比較義務づけて最良のものを選択すべし。また、計画策定時、中間点検時、事後には市民・NGO や専門家など第三者の審査得るべきで、自己評価に終わらないようにすべき(162, 489, 633)。

国・自治体が新たに政策立案する際に、環境影響評価を実施し、代替案の中で温室効果ガス排出が最小のものを選択することを担保するために、戦略アセスメントを法制化すべし(622)。

現行の「環境アセスメント(環境影響評価)」は、事業計画決定後に行われるようになってきているが、計画段階から環境影響評価を行う「戦略的環境アセスメント」(SEA)を求める声はしだいに強くなってきている。「環境影響評価法」の制定時(1997年)に「上位計画、政策における環境配慮を徹底するため、戦略的環境影響評価についての調査・研究を推進し、国際的動向やわが国での現状を踏まえて、制度化に向けて早急に具体的な検討を進めること」という付帯決議がなされていたし、また、本基本計画においても「戦略的環境アセスメント等行政施策における環境配慮のための手法の確立・推進」の旨が、事象横断的な重点分野政策プログラムとして位置付けられている(p77)。地方自治体では東京都、埼玉県、京都市などで実際の取り組みが始まっている。国レベルでは、遅ればせながら、2007年2月27日に環境省の「戦略的環境アセスメント総合研究会」は、事業所管省庁(国土交通省、農林水産省、経済産業省等)等が事業種ごとに個別ガイドライン等を作成していく際に踏まえるべき、府内の共通ガイドライン案(2009年度以降の法制化も検討中)をまとめた。

このガイドラインに対して、国土交通省は、「道路や河川の工事では、住民などの意見に配慮して計画しており¹³⁾環境部局の関与は不必要」と主張している^[10]、経済産業省も、「発電所は、現行制度でも大きな反対があれば柔軟に計画変更してきた」と慎重な立場である^[11]。一方、オーフスネットなど7団体による、「戦略的環境アセスメントの法制化に向けたNGO共同声明(2月26日)も関係6省(環境省、国土交通省、経済産業省、農林水産省、防衛省、厚生労働省)に対して提出されている。

SEA は現在ほとんどの先進国のみならず、中国や韓国でも既に導入されており、上記の「戦略的環境アセスメント総合研究会」の委員である原科幸彦東京工業大学教授は「持続可能な社会を作るには SEA は不可欠。世界の常識になりつつある。導入に 25 年もかかった『環境影響評価法』(OECD 諸国では最後発)^[14]と同じ道をたどれば、日本の国際的な信用は失墜する」と述べている^[12]。本計画中にも、「2002 年、OECD による日本の環境保全成果レビューに関する報告書^[13]において、わが国は SEA の体系的な実行について必要な措置を講ずるよう勧告されたところです。」(P77) とある。

わが国の公共事業は、経済効率、および環境破壊の観点から、以前より疑問符が付されている。「21 世紀環境委員会」(1998 年 4 月発足)は 1998 年 5 月に、環境 NGO へのアンケートに基づいた「緊急に中止・廃止すべき無駄な公共事業 100」を発表したが、これらの総額は 8 兆円を超えるとの見積もりだったそうである^[7]。公共事業の経済的非効率性は海外にまで知られており、朝日新聞(1999 年 1 月 25 日)によると、1999 年 1 月 25 日発売の米誌『フォーブス』グローバル版は、日本の公共事業について、利用率の低い大規模プロジェクトなど無駄ばかりで、日本経済の弱体化を招く一因となったと指摘、「日本の納税者だけでなく、世界中の問題だ」と批判したということである^[7]。

一方、公共事業の見直しが好循環を生んだ典型例として藤前干潟の埋め立て断念を挙げられよう。藤前干潟は、我が国有数のシギ・チドリ類の渡来地で知られているが、かつて名古屋市的一般廃棄物最終処分場建設の候補地となった。これに対して、自然保護団体の「藤前干潟を守る会」や市民が異議を唱え、環境庁(当時)も名古屋市の対応を厳しく批判した。このような世論の高まりもあって、1999 年 1 月に名古屋市は計画を断念した。中心となって活動した「藤前干潟を守る会」は、2000 年 3 月に朝日新聞社の第 1 回「明日への環境賞」を受賞した。また、同干潟は 2002 年 11 月にラムサール条約登録地に指定された。だが、話はここで終わらない。名古屋市は断念の見返りに廃棄物処理行政において大いなる前進をし、2003 年には名古屋市と 220 万名古屋市民は連名で、第 3 回自治体環境グランプリにおいて、最優秀の「環境大臣賞」を受賞した。「ごみ非常事態宣言」時の 1998 年のごみの埋立量は 28 万トンであったが、2003 年には 11.7 万トンにまで減少したのである。

環境アセスメントについては、原科幸彦氏の著書^[14]からまとめて言えば、以下のようなだろう。

アセスメントは環境を配慮した意思決定を社会にオープンな形で行うことであり、社会的な合意を得るプロセスである。このための手続きは、科学性と民主性が要求される。ここで科学性とは再現性があることで、科学的な方法が取られるのは、その方が社会的な合意が得られやすいからであり、科学分析優先ということではない。また、最も重要なのは、人々の価値判断が民主的な形で判断に反映されることである。計画への住民参加がアセスメントにおけるキーワードであり、中心課題である。住民参加のないものはアセスメントとは言えない。だからコミュニケーションが大切なのである。

四．情報・参加

オーフス条約は情報へのアクセス、意思決定への参画、司法へのアクセスを定めているのに、後2者についての記述がない(127)。

本基本計画中のオーフス条約(正式名称は「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」)に言及した箇所には、「我が国においても、行政の保有する環境に関わる情報が国民にとって有益な形で有効活用されるとともに、そのような情報を活用した意見が政策決定にいかされるようにしていく必要があります」(27)、また、国民に対して、「行政の施策の策定及び実施に環境配慮をより確実に反映させるため、適切に環境の保全の見地からの意見を述べることを期待されます」(p78)とあり、確かに、意思決定への参画についてはあいまいで、司法へのアクセスについては全く触れていない。我が国はオーフス条約を締結していないが、この二つは今後世界的に広がるであろう重要な権利であり、我が国においても早急に取り入れられるべきものである。

なお、オーフス条約では、参画の主体として「国民」ではなく、より広い概念である“Public”が使われている¹⁵⁾。

審議会委員は場合によっては公募性も取り入れるべき(122)。

改正行政手続法により、意見公募手続きが法制化されたが、審議会委員についても公募性を取り入れるべきである。

関心のある人だけでなく、あらゆる人に情報がいきわたる仕組みを考えてほしい(地 92)。

環境基本法など多くの法律は知られていない、日常的広報少ないのでは(地 26)。

本基本計画の本文中に、中長期的な目標としての環境情報ユビキタス社会(p74)、「環境情報戦略」の策定(p75)、国民からの環境情報に関するフィードバック制度を構築(p76)などといった記述があり、まさにこれらの策定・構築にどれだけ一般市民の意見をとり入れるかであろう。

五．予防原則

これは地球温暖化をはじめとする環境政策の大原則であり、それに関して「必要に応じて講じます」とすべきでない。また、その必要については、環境部局が環境問題の解決に、判断することが重要で、企業や業界団体や、その監督官庁などが環境保全の利益を過小評価して決めることがあってはならない(109)。

本文中には、「……。このような問題に対しては、完全な科学的証拠が欠如していることをもって対策を延期する理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら対策を講じるという、予防的な取組方法の考え方に基づく対策を必要に応じて講じます (A)。」とある。一方、1992年の国連環境開発会議リオ宣言の原則 15では予防原則について、「環境を保護するため、予防的方策 (Precautionary Approach) は、各国により、その能力に応じて広く適用されねばならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害の恐れがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用効果の大きい対策 (B) を延期する理由として使われてはならない¹⁶⁾」としている。前者の下線部 (A) は、やや消極的に見えるが、後者では、対象となる対策が下線部 (B) のように限定されており、両者ほぼ互角と言えよう。問題は、費用効果が大きいかどうかを誰が判断するかであろう。やはり、情報公開、市民参加が鍵を握ろう。

六．経済的措置

環境税に対して期待の声高い(187, 189, 489, 地 24 など)
環境基本法 22 条に経済的措置への検討努力が盛り込まれて 12 年経過するの
のに遅いのでは(地 74)。

環境省は 2004 年以来 3 年連続でそれぞれ次年度からの環境税の創設要望を提出しているが、「環境税については、国、地方の温暖化対策全体の中での環境税の具体的な位置付け、その効果、国民経済や国際競争力に与える影響、諸外国における取組状況、既存エネルギー関係諸税との関係等を十分に踏まえ、総合的に検討していく」(政府税制調査会の「2007 年度の税制改正に関する答申」(2006 年 12 月 1 日)) とのことで、2007 年度からの創設も、見送られた。経済産業省や日本経済団体連合会等の反対が強いのである。日本経済団体連合会の反対の主な理由は、自らの「環境自主行動計画」が着実な成果をあげているし、企業活動に悪影響を与える、というものである^[15]。

しかし、EU では、1990 年代からフィンランド・オランダ・スウェーデン・ノルウェー・デンマーク・ドイツ・イタリア・イギリスなどで炭素税ないし炭素税的(厳密には炭素含有量に比例しない)なエネルギー税の導入が進んでいる。また、平成 18 年度の環境白書によれば、我が国でも、一部の地方公共団体では、環境関連税が導入されつつある。たとえば、産業廃棄物の排出量または処分量を標準課税とする税について、2006 年 3 月末現在、26 の地方公共団体で条例が制定され、22 の団体で施行され、また、高知県や岡山県など 8 の県では、森林整備を目的とする税が導入されている。

このような中で、何年も環境税導入を見送り続けていることは、京都議定書策定の議長国としては恥ずかしい限りで、国際社会から無責任の謗りを受けよう。実際、OECD は環境問題に関して各国に求められる政策などをまとめた報告書^[16]において、温室効果ガスの削減には排出炭素量に応じた環境税を課すことが最もコストが安く、効果が高いと提言しているし、前述の対日環境保全成果レビューに関する報告書^[13]において、我が国に対して経済的手法(税、課徴金)の活用を強化・拡充することを勧告している。ちなみに、勧告は計 60 項目あった。

注

- 1) 日本学術会議は、「地球環境・人間生活に関わる農業及び森林の多面的な機能の評価について」(2001年11月)において、農業や林業は、食料や木材を供給する以外にさまざまな機能を有しているとして以下のような試算を公表している。まず、農業については、洪水防止(水田・畑の貯水能力はダムの役割)(約3兆5,000億円相当)、水資源涵養(水田の灌漑用水の河川への安定的還元能力、水田・畑の地下水涵養)(約1兆5,200億円相当)、土壌浸食防止(農地の耕作により抑止)(3,300億円相当)、土砂崩壊防止(水田の耕作による抑止)(約4,800億円相当)、保健休養・やすらぎ(農業・農村の機能)(2兆3,800億円相当)など、また林業については、二酸化炭素吸収(約1兆2,400億円相当)、表面侵食防止(えん堤の役割)(28兆2,500億円相当)、表層崩壊防止(約8兆4,400億円相当)、洪水緩和(ダムの役割)(約6兆4,700億円相当)、水資源貯留(ダムの役割)(約8兆7,400億円相当)、水質浄化(14兆6,400億円相当)、保健・レクリエーション(保養効果)(約2兆2,500億円相当)など(「食料の需要と供給 食料問題」宮沢栄次(『わかりやすい公衆栄養』吉田勉監修 p132)三共出版 2005年)。
- 2) 全国総合開発計画は国土総合開発法に基づいて策定され、公共事業に関する最も基本的な計画であった。1962年、1969年、1977年、1987年、および1998年と5次にわたり、それぞれの基本目標を掲げて策定されてきたが、社会経済情勢の変化に適切に対応するために内容とともに上記のように名称も改められたとのことである。
- 3) 公共投資の規模や配分を定めたものである。1995年度から2007年度の13年間で総額630兆円の公共事業をおこなうというもの。1990年の日米構造協定で、1991年度からの10年間に430兆円を使うという当初の計画が1994年度に200兆円上乗せされ、その後、期間が延長されていた。
- 4) 従来の公共事業長期計画が資源配分を硬直的なものとし、経済動向や財政事情を迅速に事業へ反映することを困難にしている面があることなどが廃止の理由である(閣議決定「構造改革と経済財政の中期展望について」(平成14年1月25日))。
- 5) 環境庁(当時)と通産省(当時)の対立の6つの事例が朝日新聞(1998年8月19日の朝刊)に紹介されている。
- 6) 地球温暖化研究については、総務省、文部科学省、農林水産省、国土交通省、環境省、それに経済産業省自身も加わった共同提案と同時に、経済産業省独自の提案を出した。また、ゴミゼロ型・資源循環型技術研究については、農林水産省、国土交通省、および環境省による共同提案とは別に、経済産業省独自案を提出した。内容を比べてみると、経済産業省独自案には、いずれも「新技術による環境産業の創出」「わが国の産業競争力の向上」「経済、エネルギー問題に配慮した地球温暖化問題の解決」など、経済や業界重視の姿勢が前面に出ている(総合科学技術会議重点戦略専門調査会の環境プロジェクト第5回会合の配布資料)。
- 7) 諫早湾干拓事業におけるように漁業被害をめぐる科学者の意見を無視する官僚、および公害等調整委員の科学の不見識については、日経サイエンス2004年8月号及び2005年11月号の塩谷喜雄氏の論評に詳しい。

第三次環境基本計画について

- 8) 1998年の受賞者(6名)には、アメリカのクリントン大統領からお祝いの手紙が寄せられたが、そもそも多額の公共事業を日本になかば強制し、不必要な事業をあおったのはアメリカであるとも考えられる²⁾ので、皮肉なことである。
- 9) 持続可能な開発の実現に必要な教育への取組と国際協力を積極的に推進するよう各国政府に働きかける国連のキャンペーン(2005年~2014年)。2002年に南アフリカで開催されたヨハネスブルグサミット(持続可能な開発に関する世界首脳会議)で、日本の市民と政府が共同提案し、同年12月の第57回国連総会で実施が決議された。
(<http://www.esd-j.org/whatsesd/>)
- 10) ただし、この名称は2005年1月から2006年12月まで続いたが、2007年1月より、元の名称である「環境省」にもどった。
- 11) 橋本総理が国土の保全と開発に二分する案を出したのは現国土交通省のような巨大組織誕生を恐れたからであるといわれている。
- 12) 1971年に環境庁は誕生したが、その母体は、内閣公害対策本部(総理府公害対策室を含む)、厚生省(大臣官房国立公園部、環境衛生局公害部)、通商産業省(公害保安局公害部)、経済企画庁(国民生活局の一部)、林野庁(指導部造林保護課の一部)など、様々な部署を合わせたものであった。2001年に環境省に昇格したが、厚生省(現厚生労働省)から廃棄物処理が移管され、リサイクル対策とあわせて、廃棄物・リサイクル対策部が誕生した。このように環境部局の大型化は必然の方向であろう。
- 13) 国土交通省はすでに、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」を策定している(2003年6月)が、国土交通省環境行動計画(2004年6月策定)において、「行政の全段階を通じた環境負荷の低減」(第1章の)、および「構想及び計画段階において、事業の計画案を策定するに当たり、環境の保全・再生・創造の観点等から総合的に評価する仕組みについて検討し、試行的な導入を進めます」(第1章の (X1)の)と、より積極的に進める方針を出しているにもかかわらず、自省内に閉塞し、環境部局との連携には消極的に思える。
- 14) 現行の環境アセスメント法(1999年6月12日施行)がなかったころは、環境庁が意見を言えるようになっていなかったため、影響が小さい根拠はどこにも示さず、「底生生物の環境の変化はわずか」、「魚介類の生息環境への変化は小さい」、「生態系の変化は小さい」などと結論を並べた環境影響評価書に対して、なすすべがなかった。また、中部国際空港建設に関わる環境影響評価書は、同法の施行11日前に、言わば駆け込みで提出され、環境庁幹部を無然とさせたそうである(以上、朝日新聞1999年6月16日)。
- 15) オーフス条約の英語名は、Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters である。
- 16) 訳文は、EIC ネットの「環境用語集」(<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?ac=view&serial=3208>)による。

引用文献

- [1] 『環境基本計画 - 環境から拓く新たなゆたかさへの道 -』環境省編 ぎょうせい
2006年 http://www.env.go.jp/policy/info/3rd_kihon/3rd_keikaku.pdf
- [2] 「第三次環境基本計画(案)に対する意見募集の結果」(中央環境審議会総合政策部会(第38回 平成18年3月13日開催)配布資料2)

社会イノベーション研究

- http://www.env.go.jp/council/02policy/y020_38b.html
- [3] 「第三次環境基本計画(案)に対する地方ブロック別ヒアリングにおける意見発表者の意見概要について」(中央環境審議会総合政策部会(第38回 平成18年3月13日開催)配布資料3) http://www.env.go.jp/council/02policy/y020_38b.html
 - [4] 意見書「緑のダム構想」公共事業を国民の手に取り戻す委員会 2000年11月1日
 - [5] 毎日新聞 2005年2月9日
 - [6] 「環境研究の国家戦略の構築とその実践」渡邊信 地球環境センターニュース2003年10月号)
 - [7] 『巨大公共事業』21世紀環境委員会 岩波書店 1999年
 - [8] 内閣府ホームページ <http://www.cao.go.jp/about/about.html>
 - [9] 『環境を守るほど経済は発展する』倉阪秀史 朝日新聞社 2002年
 - [10] 毎日新聞 2007年2月18日
 - [11] 朝日新聞 2007年2月27日
 - [12] 毎日新聞 2007年2月18日
 - [13] 『新版 OECD:日本の環境政策』OECD 編(環境省監訳)中央法規 2002年
 - [14] 『環境アセスメント』原科幸彦 放送大学教育振興会 1994年
 - [15] パンフレット「『環境税』では地球を守れません」日本経済団体連合会・経済広報センター)2006年
 - [15] 『OECD 世界環境白書 2020年の展望』OECD(環境省監訳)中央経済社 2002年