

## 環境基本法の制定（1993年）<sup>1</sup>

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。理念をしっかりとり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

<sup>1</sup> 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も、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、多分その後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」<sup>2</sup> や「環境研究」<sup>3</sup> 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。

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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、自然環境保全法も、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、自然環境保全法という法律があり、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」

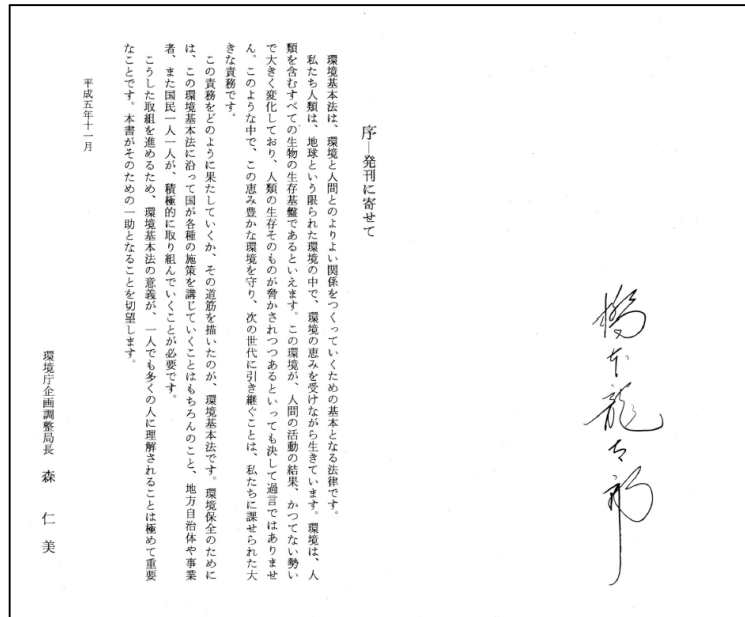
とか、そういう世界で主題になっている開発と環境の問題、Sustainable Development（持続可能な開発）という新しい概念を創っていく議論とは、かなり乖離がありました。この大きな乖離の中で、日本の環境政策あるいは環境行政組織は、世界の潮流にキャッチアップして先進国としての政策と組織・体制を作ることが必要だと考えていました。

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1兆円までお金を出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で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がします。

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わけですが、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<sup>4</sup>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<sup>5</sup>。

## ◆ 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

<sup>4</sup> 「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

<sup>5</sup> 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イ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思います。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<sup>6</sup>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。

<sup>6</sup> 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思っておりますので、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<sup>7</sup>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

<sup>7</sup> 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 早稲田リーガルコモンズ法律事務所

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(傘)をかぶって地球のもう一方(歩)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複写してみた。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

< 思い出の品 >

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(熊)に乗って八木橋が草をはむ(石野)尊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、将来の世代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(き)藤やタカ(橋)やコハタ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、上の階には文明の閣下がいて、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 骨を閣下に 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のです、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、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)