

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かなくて、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

環境省をどういふ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エレメントを落とし込んだものを地域で持ってもらって、補助メニューを入れて、自治体に手を挙げてもらって支援する。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、これを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。)