

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。これは偶然と言えれば偶然ですが、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、産業界の人に乗ったわけだけど、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ふのを、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っ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、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つた。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。)