

第13回 環境法の制定と環境行政

きたむら よしのぶ
北村 喜宣

上智大学法学部 教授

神戸大学法学部卒 専攻は、環境法学、行政法学。著書として、『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規出版、1998年）、『産業廃棄物法改革の到達点』（グリニッシュ・ビレッジ、2007年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）、『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）等。

にし お てつしげ
西尾 哲茂

元 環境事務次官

1972年東京大学法学部卒、環境庁入庁。2001年環境省自然環境局長、以後官房長等を経て2008年環境事務次官。2009年退官。2010年早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科教授、2011年から2017年まで明治大学法学部教授。

さ と う いずみ
佐藤 泉

佐藤泉法律事務所 弁護士

早稲田大学第一文学部卒 環境関連法に関する法律相談、訴訟等を専門とする。第一東京弁護士会 環境保全対策委員会所属。著書として『廃棄物処理法重点整理』（TAC出版、2006年）等。

【北村】 今回のゲストは、西尾哲茂さんです。環境省の前身である環境庁が設立されたのは、1971年でした。西尾さんは、その1期生として、1972年に入庁され、環境省事務次官を最後に2009年に退職されるまでの37年間、一貫して国の環境行政のお仕事をしてこられました。本日は、廃棄物に限定することなく、広く環境政策や環境法のお話をうかがいます。

1. 発足間もない環境庁に入庁

【佐藤】 西尾さんは 東京大学法学部在学中に当時の国家公務員一種試験に合格され、大蔵省でも自治省でも通産省でもなく、発足間もない環境庁を選ばれたと伺っております。何か理由があったのでしょうか。

【西尾】 今日では、随分昔の話になってしまっていますが、私が就職した時期は、1970年の安保改定を契機とする大学紛争が終息して一つの時代の変り目が来ましたが、まだ余燼冷めやらず、時代の雰囲気は、リベラルと若者の反乱という時代でした。

そういう中で、新しくできてこれから始まる役所

は魅力的でした。殆どそれに尽きるので、環境問題をよく理解していたわけではありません。

2. 環境庁に移管されなかった廃棄物行政

【北村】 この産廃鼎談では、かつての厚生省において廃棄物処理法の立案や政省令づくりをご担当になった瀬田公和さん（第8回）、横田勇さん（第9回）をお招きしました。激甚な公害被害がまだ多く発生していた時代のお話をしていただいたのですが、最優先事項は大気汚染や水質汚濁から国民を守ることでした。厚生省の法制チームの主力が公害部に集められて大気汚染防止法等の改正作業に従事していたとのこと。一方、廃棄物処理法はやや優先順位が低く、環境衛生課で地道に取り組んでいたようです。公害国会で制定された水質汚濁防止法や改正された大気汚染防止法は環境庁の所管となった一方、廃棄物処理法はそうはなりません。この点について、当時はどのようにお感じになっていましたか。

環境問題を担当する組織の必要、環境庁の設計

【西尾】 厚生省公害部や公害対策本部での優先順

位などは分かりませんが、当時、1960年代から1970年前後は、高度経済成長と公害のひずみという時代で、水俣病や四日市ぜんそくなどもあり、お話に出た厚生省の人たちが挙げて、国民の健康を守るということで奮戦しておられましたから、水質汚濁、大気汚染対策が優先課題であったろうことは、想像に難くありません。

これらに対する規制法等は1967年の公害対策基本法制定、1970年の公害国会で概成しましたが、時の佐藤総理が、やはり環境問題を担当する組織が必要だとされ、1971年に環境庁が発足します。

環境庁の設計は、「規制権限を一元化し、対策事業その他関連行政には総合調整で臨む」ということでしたから、廃棄物関係行政は移管されませんでした。

私が環境庁に入った時には、既にこうした環境庁と各省庁の仕切りはできており、それ自体をどうこうということはありませんでした。

総合調整というのは、法制上、単なる調整とは違って、あるべき方向についての哲学をもって調整するということです。単なる調整なら、例えば、各省が開発を進めるという同じ方向に向いて色々やるのを、とにかく齟齬がないように収めればよいわけですが、環境保全上の総合調整なら、各省がやるのを止めたり、方向を変えたりしながら、理想の姿に持っていく、そういう権能が付与されているから相当のことがやれるはずでした。

私たちも、そういう意味での総合調整の実現に取り組みましたが、自前では、許認可等の権限も持たず、事業費や補助金も用意できないで、何か言うだけでは、各省も相手しませんよね。

結局大きな効果を発揮しなかったわけで、そうすると、廃棄物や下水道に係る行政を所管しないこととなっていることは、汚染防止行政の推進に当たって、やはり、大きな欠陥、桎梏となったというのが、一般的理解ではないでしょうか？

だからといって、これらを所管するとなると必然的に事業官庁的な行政を担うわけで、これに対応するノウハウや人的、予算的能力があったかは、振り返れば疑問です。公害防止事業団が環境事業団になって、少しは事業的なことに手を出そうとしましたが、あまり大きな成果は上がりませんでした。

(もちろん、産廃だけ見れば規制行政かもしれませんが、そこだけ切り離せるわけでもないでしょう。)

今日では、東日本大震災に伴うがれきの処理をはじめとして、大分経験を積んでいるから大丈夫ですが、当時だと、汚染規制と廃棄物対策の二軸操業になり、明治時代の海軍の三景艦(4千トンの駆逐艦級の船体に超ド級戦艦の30センチ砲を積んだ)みたいになって、振り回されていたかもしれません。

【北村】 当時、橋本龍太郎が厚生省の政務次官だったのでしょうか。彼は廃棄物行政も含めて、公害行政にもご見識が非常に深かったとうかがっています。ところが、結果的には廃棄物関係行政は環境庁に移管されませんでした。政治的にはこの分け方というのは特に問題なく決まったということだったのでしょうか。

【西尾】 橋本政務次官(当時)は、自然公園行政の合流等に変力を尽くされましたが、全体の構造については限界があったのではないのでしょうか。

3. 環境保全を担う立場から見た廃棄物問題

【北村】 1980年代や1990年代は、産業廃棄物の不法投棄がきわめて深刻な事態になり、国民的な不信任感が渦巻いていました。青森岩手県境事件や豊島事件など、自然環境に大きな影響を与えます。環境庁は、最終処分場の基準については厚生省と共管であったものの、廃棄物問題にはほとんど手が出せませんでした。

【西尾】 環境庁当時の関係組織としては、海洋汚染と廃棄物対策を一緒にした室があるだけで、最終処分場の基準を共管するだけでしたね。

一般的に言えば、基準設定権限だけを持っていても、望ましい状態を達成するための技術的、資金的、その他市場での条件・環境の現状を把握していて、更には、それをどう整備できるかということがなければ、実効ある取り運びは難しいのは当然です。廃棄物行政が合流する前の1990年代を振り返ってみると、廃棄物については、かつての衛生清掃行政から本格的廃棄物処理行政に転換したのが、様々な限界に突き当たって苦闘する時期だったわけで、ご指摘の不法投棄はもちろん、最終処分場の逼迫、広

域処理の必要性、ダイオキシンなどの有害物質対応など、今日的な廃棄物問題が出揃ってきて、これは当時の厚生省の方々が随分苦心して対応を築きあげられたと思います。

他方、環境庁の方では、先に上げたようなスタッフしかいないし、気候変動をはじめとする地球環境問題に wing を広げるのに汲々としている時代ですから、有効な関与は望むべくもなかったと思います。

それどころか、両省庁の関係は、むしろギクシャクとしていた。例えば、1990 年代廃棄物焼却炉からのダイオキシンの排出抑制が必至となって、環境庁は WHO の警告を盾に直ちに TDI¹5pg/kg/日 程度を求めるが、厚生省水道環境部では、全国の市町村の焼却炉の建て替え改修を一挙にやることはできないから当面 10pg/kg/日 ぐらいと頑張っ、随分対立したことがあったように思います。振り返ってみると、対立はしたけれど、ある意味で良い緊張関係になって、対策が随分進んだということは言えます。

これも両省庁の対立が遠因となったと思いますが、資源有効利用促進法では、通産省と厚生省で制度作りが進められ、2000 年代のリサイクル各法とはずいぶん異なった姿の立法がされました。その結果、例えばパソコンだけは他の家電と別のシステムでリサイクルが行われています。

産業廃棄物の不法投棄は、古くからの問題ですが、確かに 1990 年代に大規模不法投棄事案がクローズアップされて、遂に重い腰を上げて、やむなく行政が対応したように見えますね。

とくに豊島は長い経緯が積み重なって動きが取れず、公害等調整委員会に持ち込まれましたから、一言もないのですが、除染回復の実践的な技術については、早稲田大学の永田勝也先生のチームで随分お骨折りいただいて、環境庁の技術スタッフもフォローアップしていたとは思いますが。

1998 年の廃棄物処理法改正で、原状回復基金ができるとともに、過去の大規模不法投棄事案に対する特措法²ができますね。もうその頃は、環境庁に合流ではという空気も出ていたと思いますが、厚生省水道環境部で対応した最後の頂点ではないでしょうか。

もっと早く環境庁に合流していたらどうなったかは分かりませんが、そもそも、こうした大規模不法投棄事案は、後になってから対応しようとすると、上手くいくはずがないわけですし、今よりはるかに予算や人員の基盤が弱かった環境庁で、どんな対応ができたかは、いささか心もとないような気がします。

【佐藤】 資源有効利用促進法は、業種、製品などに着目して 3R を推進する法律ですが、当事者が実施する仕組みが不明確だと思います。一方、各種リサイクル法は廃棄物処理法との整合性や適用除外を明確にしているため、排出事業者と処理業者がこれに準拠して対処できるように出来ていますね。お話を伺っていて、その違いが生れる経緯が良く分かりました。

【北村】 環境庁時代の理想主義的なスタンスが印象的です。また、大規模不法投棄事案への対応には相当の「体力」が必要であるけれども、1990 年代の環境庁にはそれを期待できなかったのではないかというコメントも興味深くうかがいました。

4. 循環型社会形成推進基本法制定

【佐藤】 2000 年に循環型社会形成推進基本法が制定されています。この基本法が必要となった経緯はどのようなもののでしょうか。環境庁の所管法となったのですが、この法律の制定過程について、当時の厚生省や通産省はどのようにかかわっていたのでしょうか。

【西尾】 2000 年の循環型社会形成推進基本法が制定されたころは、もう、中央省庁再編により廃棄物行政が合流するという理解でしたし、経済産業省も、最終処分場の逼迫やリサイクル社会への変転は必至だと思っていたのではないのでしょうか。

循環基本法の法律制定をしようとなった経緯については、私は直接担当していないので現認していませんが、環境省五十年史（令和 3 年 12 月）の「循環・リサイクル法制（2000 年）」が参考になると思います。そこでは、結局、ダイオキシン問題が大きな社会問題となって、廃棄物問題に世間の目が向き、そうすると必然的に循環社会づくりがクロ

¹ ダイオキシンの耐容一日摂取量（TDI：Tolerable Daily Intake）

² 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法

ーズアップされ、1999年には、自自公（自民党、自由党、公明党）の3党合意で「平成12年度（2000年度）を「循環型社会作り元年」と位置付け、基本的枠組みとしての法制定を図る」とされて、大きな弾みがついたと説明されています。

環境庁では農林省から来られた水質保全局長の遠藤保雄さんが、それこそ役人人生の総決算をかけて取り組まれました。

折衝は大変だったでしょうが、3Rを確立すべしということには、だれも反対できませんし、争点と言われた拡大生産者責任も、どちらかといえば、一般廃棄物を市町村が処理するという日本の制度との関係でどう整理するかを解いていったら、整理できたということだと思います。

加えて、循環基本法制定に端を発して、リサイクル6法（当時）が制定されたのを見てわかるように、各省も、循環基本法をジャンプ台にして、所管行政におけるリサイクル法を無理なく整備できるということで、最後はみんな同じ方向に向いたのだと思います。

【佐藤】 循環型社会というイメージが、国民の間で共有できたということは、素晴らしいことだと思います。制度改正には、省庁や自治体だけではなく、産業界と国民によるサポートが重要です。日本人には、捨てるのはもったいないという精神を共有していたということではないでしょうか。

【北村】 「循環基本法をジャンプ台にした」という表現は面白いですね。この時代のリサイクル関係法はそうであるとしても、サーキュラーエコノミーという概念が明確に認識されてきた時代の法政策の基本的パラダイムとしてなお維持できるのかは気になるところです。

5. 中央省庁再編 ～廃棄物行政は環境省へ移管～

【佐藤】 2001年の省庁再編で、環境庁は環境省になります。拡大した所掌分野のなかでもっとも注目されるのは、廃棄物行政がまるごと厚生省から移管されたことでしょう。この背景や経緯をお話してくださいませんか。

中央省庁再編の基本

【西尾】 中央省庁再編については、結構長期に亘り様々な議論が積み重ねられましたから、その歴史的な経緯について詳らかに承知していないことも多々ありますが、環境庁を環境省にするという方向を採る以上、廃棄物行政の合流は必然だったのではないのでしょうか。

そもそも、中央省庁の再編は、全体としては、省益優先を是正する、そのため行き過ぎた省庁の縦割りや排他を排する、それには大括りにすることが効果的という線で議論が始まったと思います。

その中で私の印象に残るのは、中央省庁再編審議の学識者の委員会においてメンバーの京大の憲法学者の佐藤幸治先生が提起されたことです。「どの省とどの省を一緒にしてシナジー効果を上げるかについては、如何様にも設計できるので、どの案が優れるか決め手がないが、逆に、どの省とどの省を一緒にすると問題が生じて国民の負託に応えられなくなるから考えると、一義的な解が得られる。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ならない」といわれたのは目から鱗で、すなわち、環境・安全行政と経済・開発・事業行政は分離しなければならないという論旨で、以後の環境省の設置の理論的バックボーンが与えられたと思います。

したがって、廃棄物行政が合流するのは当然です。化学物質行政等で従来一寸凹み過ぎているものも、この際、共管でもいいから是正することとなります。

この辺まではいいけれど、環境・安全といっても範囲が広い。原子力安全 まではちょっととか、下水道、水道は水資源行政という統合軸もあるから一寸とか、食品安全のように直接口に入るものはそうはいかないとか、主として安全に関する分野で、異論のあるものが抜けて行って、今の環境省の姿になります。

厚生・労働が合併する際の力関係への思惑とか、実際の押し引きがあって、安全の部分が細ってしまった（放射性物質のダブルチェックのためのモニタリング等に）ので、廃棄物行政の移管が目立つこととなったのは確かです。

縦割りと横串の循環

【西尾】 もっともその後、原子力安全は外局になりましたし、水道も基準は移管されましたから、この時の議論は生きているとも言えます。

一般論で申し上げれば、私は、縦割り・横串の循環論で見えています。まず整備される行政組織は、大化の改新以来、それぞれの担当事項を奉行する縦割りのものからで、そういうことをしていると縦割りの弊が目について、横串が欲しくなります。戦後、経済企画庁、科学技術庁、環境庁、国土庁と横串的に整備されていきますが、なかなか実行組織には発展しません。中央省庁再編では、元に戻して、縦割り大括りとしたわけですが、それで暫くやると、横串が欲しくなって、子ども家庭庁や、デジタル庁などが整備されていきます。歴史的にも、世界各国でも、こういう過程が繰り返されることで、組織の活性化を図ってきていると思いますが、これからも、先に申し上げた独立隔離しなければいけない行政分野論は、大切ではないかと思っています。

また、中央省庁の再編の頃には、汚染規制だけでなく、地球環境問題、就中気候変動が大きな担当分野となり、自然環境保全も国立公園等の整備事業が公共事業化されていましたから、その頃の状況としては、従前の環境庁時代のように、廃棄物問題だけに振り回されるとの弊に陥る心配は脱していたと思います。

【佐藤】 現在、日本は脱炭素社会及び循環型社会への転換が求められています。このため、単なる制度ではなく、社会の構造を変化させるという意味で、最近では内閣府、関係閣僚会議など、省庁の枠を超えた動きが高まっていると思います。一方で、現場は従来の法律を忠実に遵守することが重要であるため、社会の変化に対応できないという矛盾も生じているように思います

【北村】 環境や安全に関する政策は環境省が所管すべしという整理は重要ですね。もっとも、個別法を具体的にみると、たしかに意見は述べられるけれども尊重規定がないためにそうしなかったからといって違法ではないという判決もあります。法律の次元での明確化が必要に感じます。

6. カーボンニュートラル、サーキュラーエコノミー、ネイチャーポジティブ実現のための環境省の役割

【北村】 廃棄物をみる目が大きく変化しています。気候変動対策や経済安全保障の観点から、資源としての循環利用の拡大が求められています。カーボンニュートラル（CN）、サーキュラーエコノミー（CE）、ネイチャーポジティブ（NP）の実現が時代の要請となっており、その根底に廃棄物政策があります。それを環境省が担当しているのですが、今後、中央政府における役割はどのように展開するのでしょうか。

【西尾】 まさにそのことが、私も重大な関心がある点です。私もつたないながら、環境法の教科書的な解説書「わか〜る環境法」（信山社、2017）を書いていますので、環境法という観点からも強い関心があり、そろそろ改訂しようかという動機にもなっています。

例えば、「近年、カーボンニュートラル（CN）、サーキュラーエコノミー（CE）、ネイチャーポジティブ（NP）が脚光を浴び、関係法制も逐次制定され、産業・経済を牽引するとの期待から、いわば“主流化”の勢いにあるとも言えます」と言って書き出さなければということです。

そこでまず問題となるのは、CN、CE、NPの三目標は、これまで温暖化対策・循環型社会形成・自然との共生の同時実現を図ると言ってきたことと同じなのか違うのかということです。

環境省は同じと言っていますが、私は、「これは一言でいえば両者はホボ整合するものの、これまでのように環境保全側から内発的に訴求するだけでは済まされず、産業・経済との関係においてより開かれたものとなる必要に直面したということだ。」と考えています。“主流化”とはそういうことであり、従来の純系の環境保護では違和感のあることも飲み込んでいかなければならないけど、それ故に、力強い推進が可能となると総括したいのです。ただ、ここは各方面から、今後議論のあるところと考えています。

① 例えば、CN の分野では、GX 法が生まれ、伝統的な考え方の方からは、環境法としてまっとうではないのではないかとといった疑問も呈されています。国際的には、トランプ大統領が誕生して、先行きが極めて不透明になっていますから、まだまだ議論が必要でしょう。

② NP の分野を先に言うと、そこではいよいよ生物多様性の保全が中心概念に据えられてまいりましたが、いざ具体的な施策手段というと、30by30 のようにエリアの保護保全に頼っています。それだけでいいのか、まだ、翻然としないものがあります。

③ CE 分野では「最早 3R ではない、経済全体の循環化だ」と言う人がいます。EU の主張する循環型経済はそのように見えます。

振り返れば、かねて循環型社会形成推進基本法が制定され、3R の理念の下、各分野のリサイクル法が制定され、〔個別リサイクル法＋廃棄物処理法〕の体系が整備されてきましたが、今や、海洋プラスチックの問題提起もあり、プラスチックに係る資源循環が課題となり、また、カーボン収支の考慮も必須となって、更なる進化、すなわち、経済全体にいわば循環が DNA として組み込まれた CE を見据えなければならないということでしょう。だから理念としては分かります。

この点 EU が先行しており、その動向が気になりますし、海洋プラスチック問題の INC³ が、取りあえず中断していますが、条約採択がどうなるのか、条約では生産に係るメンションがどうなるかと言うことによって、大きな影響があります。

このような状況を踏まえて、日本でも、プラ新法⁴などの制定が行われていますが、依然、動脈、静脈の二分世界の中で位置づけられています。

何故それが問題なのでしょう？

かねて申し上げてきたことですが、日本の戦後復興、高度成長の過程では、製造業等動脈側の産業は、いわば護送船団方式で、下請け、部品サプライ会社まで一緒になって、技術的水準、人的資金的体制を充実向上させて成功、興隆発展を遂げました。その一方で廃棄物処理は、ひたすら安価、安易がいいや

ということで顧みられず、静脈側の産業の発展は遅れてきました。

しかし、循環型社会の形成には、静脈側を支える産業の技術的、企業的体力が欠かせず、静脈側の興隆発展がどうしても必要になってきます。

ところで、動脈側産業では、うまくやればやるほど、生産・販売が増えて、スケールメリットを生じ、更に市場で普及していくという通常の経済原理が働きます。

現役時代には、エコカーの展開に様々な手段を講じましたし、省エネ家電に対するエコポイントもありましたが、これらも、政策的な後押しにより、販売ロットが増え、普及が拡大するようにすると、技術向上と価格低減が実現し、一層の普及が得られるという好循環が生じる、拡大再生産型の原理に乗るものでした。

しかるに静脈側では、リサイクル産業を確立するため、再生技術を開発し、再生品の販路を開拓するという風にやっていると、大量リサイクルの弊に陥ります。

静脈側では、大量生産・大量廃棄・大量リサイクルではいけないということで、排出抑制も進めていくとすれば、基調が縮小経済ということになります。果たしてこれでうまくいくのでしょうか。右肩下がり win-win ？ってあるのでしょうか？

色々な人に聞いたけれど、なかなか、その解が得られません。

しかたがないので、当面、循環型社会への変革のムーブメントが十分大きくなるまで、あまりストイックに少量化を目指すばかりではなく、社会に一定のシステムが根付くことを優先して、これに応じた技術や事業の促進を図ったらどうかと言ってきました。

そこで CE ですが、そこでは基本的には、動脈側も静脈側もない、経済社会全体が循環型に設計されなければならないとなると、根本的に状況が変わるかもしれません。

動脈・静脈二分論でない世界ですが、心配もあります。これが動脈側、川上オリエンテッドで形成されて行ってもいいのでしょうか？

³ 政府間交渉委員会

⁴ プラスチック資源循環法

また、動脈側の都合の良い効率的な分野、流路だけ循環形成が進んで、残余が放置されるなら、とても循環形成できない分野が凍り付いてしまいます。加えて物から機能へという動向も気になります。若い人の中では、メルカリのような re-use のツールの出現で、シェアリング・ライフ、持たない生活が浸透し始めているように見えますね。こういうシェアリングは、CE ととっても馴染みがいいです。かつてフローからストック社会へと唱えられた時代があったのがウソみたいで、今日では所有よりも機能、サブスク社会に向かって見えます。

これでは益々静脈産業の出番はありません。それでは困ります。そこで、**図1**のようなパスを辿ればいなかとを考えてみました。

長期的に俯瞰すると、BAU⁵で拡大していく廃棄物問題に対し、動脈側では原燃料や設計・工程・製品を見直して reduce を図り、また、recycle 等であれば内製化する取り組みが続けられ、静脈側では処理技術の高度化やリサイクル拡大が図られ、そこへシェアリング・エコノミーのような新たな新しいニッチが生まれて拡大していきます。

そうは言っても、この変革は一朝一夕には成就するものではありませんから、静脈側では“当座の拡大基調”が見込まれ、その“当座”は、一つの産業分野が興隆するだけの時間継続するということにならないでしょうか？

やがてその先に、遂には reduce、シェアリングに行き着くとしても、その時点では、最早、動脈・静脈の二分論ではない（どちら側からも参入可能な）世界が広がっています。これなら右肩上がりのシナリオになるのではないかと考えています。

こうした流れを支援するコンセプトとして、CEは、〔生産→消費→廃棄・再生〕の循環と観念するのではなくて、廃棄・再生から始める、〔廃棄・再生→生産→消費〕と観念したらどうかと訴えていきたいと思っています。

例えばなしで恐縮ですが、腹式呼吸をするには、まず息を吐いて、吐いて、肺を空にしたら、自ずと吸気が始まりますね。ヨガの基本でもそうではないでしょうか？

中村天風先生（最近、MLB の大谷翔平選手が講演録『運命を拓く』を愛読書と挙げて注目されました）

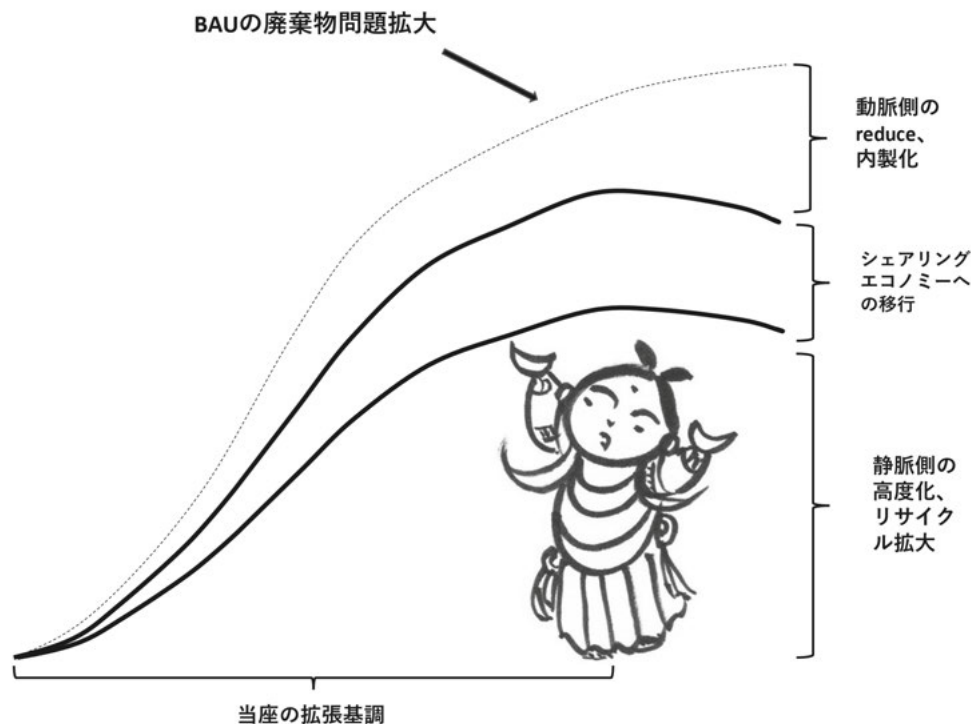


図1 静脈産業興隆へのパス

5 Business As Usual: 追加的な対策を取らず現状のトレンドで推移した状態

は、大師から習う初めに、水を入れた椀と湯を入れた椀を両手に持たされ、片方の椀の湯をもう片方の水の椀に移してみろと言われて、そんなことできない！成る程、まず片方の中身（これまでの凝り固まった自分）を捨てないと、片方の中身（真実の教え）は容れられないと悟った旨を述べておられます。

みんなが、断捨離、ミニマリストすべきというのではありませんが、まず、捨てることです。何を捨てるか？今現在の要・不要ではなく、将来の要・不要を想って捨てなさいと教えられたことがあります。

レレレのおじさんのモデルと言われるチューラパンタカは、ひたすら掃除を続けて羅漢になりました。

エントロピーの法則は、環境問題の随所で通奏低音として姿を現します。放っておけば増大する一方のエントロピーを、まず捨ててしまうことを考えないと持続的ではありません。

しかし、私たちの現代の文明の鋳型には、これはさだかに印されてないように見えます。かつて古今東西の文化にみられたDNAはどこにいったのでしょうか？

昔の私の執務机の上には、どんどん資料が積み重なって散らかり放題でしたが、アレを！という直ぐ引っ張り出すことができました。今ではPCのストレージに昔とは比べ物にならない多量の情報が日々腐っていきます。これをデリットしたら、宇宙レベルでは、エントロピーが減少するのか、増加するのか、どちらでしょう？

【佐藤】 令和6年5月21日に策定された第六次環境基本計画では、気候変動、生物多様性の損失及び汚染の3つの世界的危機地球の環境収容力（プラネタリー・バウンダリー）を超えつつあるという認識が強調されています。高い生活の質／ウェルビーイングを最上位に置くという指摘は、発想の転換を求めているということだと思います。

【北村】 「動脈も静脈もない」という整理は重要です。廃棄物・リサイクルの法政策にもトランスフォーメーション（大変革）が求められます。古典的法律である廃棄物処理法をどう改正するのが、大きな課題になるでしょうね。これまでのように、副産物なり不要物を取りあえず廃棄物とするという発想を維持するのが合理的かです。

7. とくに印象深い担当事項

【北村】 環境庁と環境省に永らくおつとめになり、多くの環境法の制定・改正に関与されました。想い出は多すぎるでしょうが、とくに印象深いものをいくつかご紹介くださいませんか。

【西尾】 色々ありますが、廃棄物行政の関係でも、印象深いものがあります。

2000年、八王子の小学校の教室で、古くなった蛍光灯の安定器中のPCBが漏れ散る事件が起こり、私は当時、環境庁環境保健部長をしていましたが、最早これまで、省庁に拘わらない対応が早急に求められると思い、厚生省水道環境部の廃棄物部隊、例えば鍋木儀郎さんと言ったオピニオンリーダーに連絡して、「環境だ、厚生だとは言わない、こちらは何でもするから、何とか対応の道筋を描いてくれ」と頼んで、そこから、化学的処理の方法論を樹立し、処理基準としてオーソライズし、更に、官民で手分けしてどう事業化するかと進んで、これがJESCOでのPCB処理事業に発展していきました。

JESCOの処理事業も次々と終期を迎えるに至り、漸く負の遺産の一掃が見えてきた、大変嬉しい結果になったと思っています。

もう一つは、2005年2006年頃ですが、このころには、環境省では、循環型社会形成推進基本法を中核とし、リサイクル各法の整備と廃棄物処理法の強化を図るということで、方向性が見えてきた。そう思っていた矢先、三位一体の改革で、廃棄物処理施設整備に係る予算を召し上げて、廃棄物行政を地方移管せよという議論が起こりました。つまり三位一体の改革で、地方公共団体に権限財源を移管する候補として、全国知事会等地方六団体から廃棄物処理施設整備の補助金が挙げられたのです。

廃棄物分野は、地方に身近な行政で地方移管に馴染むという論ですが、それはあまりにも皮相的で、国が強権的に地方を支配するといった地方分権改革で槍玉に上がるような関係はありませんし、むしろ問題はどんどん広域に拡がって、個々の自治体に聞けば、益々国の参画・関与の強化が求められる状況です。

どうしてそういう議論になるのか、とんでもない巻き添えだと思ったのですが、三位一体の改革のテーズの下、六団体、総務畑の主導で、国の補助金等で廃しても良いもののリストを作ろうとなると、自治体で政治的にインパクトのあるもの、選挙にセンシティブなものは外してくれとなって、こういうものを外していくと、そういう力のない廃棄物分野が取り残されてしまう矛盾した力学が働きます。

当時私は官房長で、廃棄物・リサイクル部の由田秀人部長と共に必要性を懸命に訴え、交付金への変革も行い、小池環境大臣の威力もあり、散々苦心をしましたが、結果、残置確保を図ることができ、私としては、廃棄物行政に関わる皆様と一体感を感じて幸せでした。

もしこのとき廃されて、この土台がなかったとしたら、その後の東日本大震災のがれき処理や、相次ぐ災害による廃棄物問題に見舞われたとき、国がこれに乗り出す、予算上、組織上の手がかりがあったかどうか、ぞっとする次第です。

【佐藤】 環境省自らがPCBの処理体制を構築したということは、現場に乗り出したという点で、画期的だったと思います。その後JESCOが放射性廃棄物処理にも役割を広げるステップともなりました。

自治体・事業者・廃棄物処理業者という枠組みだけでは対応できない問題に、環境省が対応してくれたということは、国民に大きな安心を与えてくれたのではないのでしょうか。

【北村】 当時はゼロワンといいますか、国でやるか地方でやるかという議論が、結構ありました。本来は国と自治体がどういうバランスでやっていくのかという協働関係であったはずなのですが、協働という言い方をすると、国に随分取られるという警戒感がすごくあった時代ですね。そういう背景のなかで、結構ドラスティックに、白か黒かという感じで議論が進行していたのが2000年の前半の時期だったような気がします。

8. 今後の環境法

【北村】 最近制定されたプラスチック資源循環促進法や再資源化事業高度化法においては、幅広い事業者に対して基準達成を法的に義務づけるというような伝統的な手法ではない仕組みが採用されています。非財務情報の開示のように、ソフトロー⁶を通じた圧力に企業も対応せざるをえなくなっています。今後の環境法はどのようなようになっていくのでしょうか。

【西尾】 北村先生を前に、環境法の今後を論じるとは汗顔の至りなのですが、一寸とした感想のようなことを述べさせていただきたいと思います。

まず、私がリタイヤした2010年頃は、環境庁発足以来の汚染防止の分野では一応の概成を見ました。そこで振り返ってみると、規制法の警察的威力も重要な役割を果たしましたが、企業自らの取り組みや、地域や市民団体の取り組みなど、自主的な取り組み、そのための情報発信が大きな効果を発揮しています。これは環境基本法ではあまりクリアに位置づけができていません。やはり、多様な手法の活用とポリシーミックスを大きく掲げて、これが今後の環境法展開の誘導指針とならなければいけないと考えました。

ところが、2011年に東日本大震災が起こって、がれきの処理や除染を担当することとなり、大きな予算が付くとともに、スタッフを総動員しなければならなくなった。そういう目で省内を見渡してみると、廃棄物処理施設や自然公園の施設整備の公共事業、エネ特による気候変動関係の事業もあって、事業実行官庁としての体制も整いつつあります。そこで「わか～る環境法」でも、良くも悪くもミニ陸軍化していると評しました。

更に今日、CN、CE、NPの主流化に応じて、新しい手法の展開が求められています。とくに脱炭素化では、GX推進法のような新型の法制が登場しましたし、環境省の所管でも、地域脱炭素推進の予算

⁶ ソフトロー：国の法令（ハードロー）ではなく、最終的に裁判所による執行が担保されていないにもかかわらず、現実の経済社会で国や企業等が何らかの拘束感を持ちつつ従っている規範をいいます。
<https://www.gcoe.j.u-tokyo.ac.jp/pdf/greetings.pdf>

や脱炭素支援機構による財投（産投）が始まり、投資、金融といった分野にウイングを伸ばすようになっていきます。

環境省の施策手段が多様化した、多様化と言うけれど、警察的な法規よりは、事業・経済を活用誘導する手法に重点が移っています。

他方、伝統的な環境法の進展、国際化を求める方面からは、環境法の理念、原則について、環境権や参加の切り口で一層の前進を求める声がありますが、ただそれだけでの進展は難しいです。

それどころか、こうした立場の方々からは首をかしげられるような法制、すなわち、GX 推進法はもちろん、GX 脱炭素電源法、CCS、その他 GX を掲げる施策が拡がり出しています。先に申し上げたように、環境省だってマネーゲームに堕しているのではないかと疑念を持たれるかもしれません。

こうした状況を見て、私は最早、環境法、環境施策について、従来のような静態的な、環境法体系のヒエラルヒーを描いて、その傘下にあるか、どうすれば矛盾なく方向性を整理できるのかというように論ずることは難しいと思うようになりました。

今現在は、**図2**のように、CN、CE、NP 等の分野は、環境の価値観と政治経済の価値観の両者のダイナミックな交渉関係において変化生成するもの

とみて頭の整理ができないかと考えています。まだイメージだけですし、従来の法制観では入れられる余地はなかなかないと思いますが、世の中の実相はそういうものではないか？と思って楽しんでいます。

【佐藤】 欧州のグリーンディール政策では、新型コロナからの復興と成長戦略として、巨額な予算が提案されました。しかし、ウクライナ戦争によるエネルギー価格高騰、物価上昇を受けて、欧州各国の結束が難しくなっています。地球規模の環境政策・経済政策の今後は益々見通しがつかなくなってきているように思います。さらに米国トランプ政権は、EU の環境政策とは違う方向へ進みつつあります。この動きは日本にも影響を与えるでしょう。

【北村】 経済政策だ環境政策だと明確に分けることができなくなっているのは確かです。一方、省はそれぞれに存在しています。そうしたなかで、中央政府の構成をどう考えるのかは難題です。環境法学を超える課題ですが、法律のあり方を考え直す必要があると感じました。

9. 今後を担う人に

【佐藤】 西尾さんは、日本の環境政策をまさに牽引

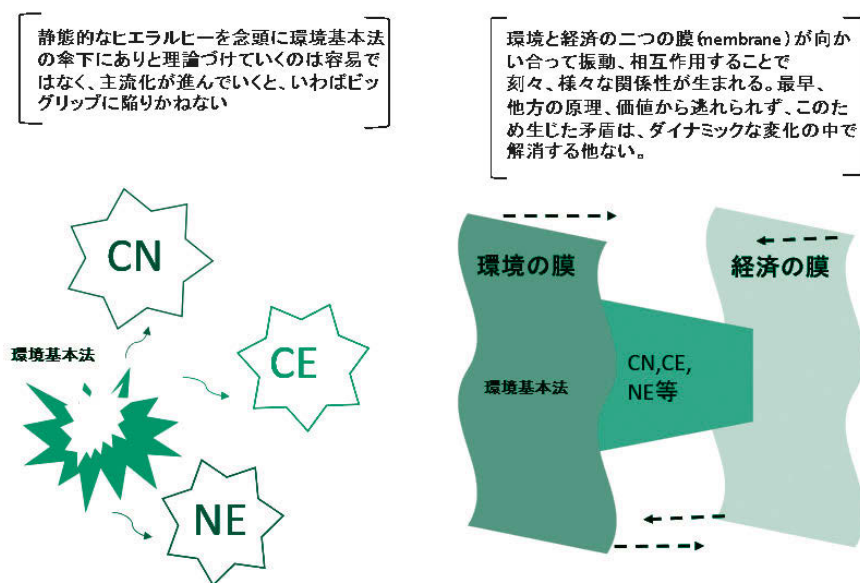


図2 静態的な体系よりもダイナミックな生成発展現象を重視か？

してこれたまさに「ミスター環境省」です。今後を担う若い世代にお伝えになりたいことをお聞かせください。

【西尾】 私は省になってから10年足らずで退官しましたが、その間の必須の課題は、「省」になって、一通りのことは自主自立でやらなければならない上、地方分権の結果かつてのような自治体とのもたれあいができなくなったから、小さくても「フル装備」を完成させるということでした。幸い「フル装備」を目指してということでは、それなりの進展をみたと思います。

それが叶ったのは、時代のパラダイムに乗っていたからだとは言えますが、もう一つ大事なことは、多くの人の助けがあったからでしょう。専門家、自治体、環境NGO、マスコミといったこちらの味方してくれる人はもちろんですが、表層的に見れば反対側の人たち、つまり、経済官庁、事業官庁、産業界、企業の人たちとの縁をつなぐことができたことが大きかったと思っています。私は、他省、産業界、企業の幹部のところへは、できるだけ、というか、常に頻繁に足を運ぶようにしていました。外部の人の来訪には丁寧にして、例えば、エレベーターホール迄は見送りに行くようにしていました。

近年仕事の仕方が大きく変わっていると思います。規制か、事業か、投資かと言った中身の点でも、リモートワークなど物理的な面でも、大きく変わりましたから、今言ったような私の話は通用しないかもしれませんので、今日的なやり方を工夫する必要がありますが、できるだけ、省外の色々な人たちと気持ちの通ずる方法を、皆さんで編み出していった欲しいと思います。

古い話ですが、私が事務次官になった時に、職員に対し、環境省は、①誠実であり、②若々しくあり、③風通し良くあってほしいと申し上げましたが、その願いは今も変わりません。

とくに多くの方々に、風通し良くあることを掲げたことを好意的に受け止めてもらい、有難く思っています。

加えて、最近の内外の政治、経済、様々な情勢が騒然としているのを見るにつけ、若々しくあれということに補足説明をしたくなっています。

もちろん、旧弊にとらわれず、清新澁瀬と取り組みという一般論はあります。

しかし、それだけ言っていると、知りもしないでやみくもに主張するな、然るべくルール常識を身に付けて、大人のふるまいをすべしという論と相打ちになります。

こういう習熟はそれなりに大切ですが、私は若い時父に、“だからと言って、役人臭くなるな”といわれて、そうだなと思いました。しからば今様がいかと言えさういう意味でもありません。コスパ・効率、コンプライアンス、アカウンタビリティはエッセンシャルですが、そればかり言っていると、血が通わないような気がします。

これはなかなか難しいのですが、前例既成概念や風潮大勢に流されず、しっかりした自分の眼を持つことも若々しくの一つの表れだと思います。

それは、現に直面するものだけでなく、広く教養見聞を広め、体系的論理的な思考を磨き、そして他者には優しい眼差しを向けていくことで、身に付けられるのだと思います。小著「この本は環境法の入門書のフリをしています」（信山社2018年）の末尾にも掲げましたが、「ローマを空前の隆盛に導いたカエサルは、「寛容」クレメンシを施政方針にしました」。そういう世の中であってほしいと願っています。

【北村】 今回は、元環境事務次官の西尾哲茂さんをお招きして、環境庁と環境省のお話をうかがいました。外からは知れない多くの興味深い事実を知ることができて、たいへん有益でした。本日はどうもありがとうございました。



一次回号も新たなゲストの方をお迎えいたします。