

## 新環境世代への

エール  
YELL

〈その2〉

環境省顧問 **南川 秀樹 氏**

### 〈みなみかわ・ひでき〉

1974年 名古屋大学経済学部卒業、同年環境庁（当時）入庁。大臣官房総務課長、総合環境政策局環境保健部長、大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長、自然環境局長、地球環境局長、大臣官房長、地球環境審議官、環境事務次官を経て、2013年7月から顧問。

### ■ 環境影響評価の実施について

環境アセスメント（環境影響評価）は、NEPA（National Environmental Policy Act）を契機に世界的に広まりました。日本では、環境アセスメントの法制化について「前九年の役、後三年の役」と言われています。

1972年（昭和47年）、私が役所に入る前ですけれども、一度閣議決定されました。これは当時の農林、建設、運輸省が作った法案に関する閣議決定。これによって、前段階としての環境アセスメントが始まり、1975年（昭和50年）に中央環境審議会に諮問しました。ここから法案を出したのですが、結局それがつぶれて再び閣議決定されたのが1984年。つまりこれが前9年の役で、挫折の歴史なのです。その後、3年間かけて法律を成立させたので、「前九年の役、後三年の役」というふうに歴史をもじって言っています。非常に苦しい時期でした。

1975年に中環審に諮問して、それで議論

を始めても、各省反対ばかりで議論が進みませんでした。当時は関係者が集まって、夜の6時ぐらいから深夜2時ぐらいまで、毎週何回も議論しました。大変でしたが、とても勉強になりました。それぞれ立場が決まっているから、言えることは決まっているわけです。ああ言えばこう言うのだとパターン化されており、同じことが繰り返されるのです。農水関係の被害というのは結構ありましたから、農林省は割と我々に同情的でした。一方通産省は、法案について全く反対していて、建設省、運輸省も比較的冷たかったのを感じました。

そんな中、1980年に大平内閣において、自民党の一部の方が「法律が必要」と応援を始めてくれました。東京都にも同じ問題があって、当時の鈴木都知事が大平総理に陳情しました。そのような流れにおいて、法律をつくろうと閣僚会議ができ、1981年に最初の環境影響評価法案というのが国会に提出されました。ところが3年間、全く議論してもらえませんでした。

その頃私は、当時の環境管理課の総括補佐で、屈辱の「環境影響評価の実施について」の閣議決定の文章を自分たちで書いたわけです。本当に腹が立ちました。何に腹が立ったかと言うと、法案では一応、各省の大臣は環境庁長官の意見を聞かなければならないとなっていました。ところが閣議決定は、「環境庁長官の意見を求めることができる」というふうに、視点が逆転していたのです。そういう意味で非常に屈辱的で、この頃は本当に環境行政の停滞期で、ある意味でエンド・オブ・パイプの規制はあるし、新しい仕事はないし、アセスメントはつぶされるし、我々もどうなるかと思いました。そんな時代がずっとありました。

その中で、状況の悪さだけ嘆いても仕方ない、自分たちが頑張らなければと考えるようになったきっかけとして、山口県出身の衆議院議員・吹田あきら氏が環境委員長をされた時のことがあります。当時、吹田さんからは西尾哲茂さんたちと一緒に呼び出され、「おまえら何やっているのだ。とにかく自分たちで闘わなきゃだれも助けてくれないぞ」と、御飯を食べさせてもらいながらこんこんと怒られました。

「とにかく、どうしたらいいですか？」と尋ねると、「まず法案を作りなさい」と。法案を出さない役所に誰も魅力を感じないし、恐怖心も感じない。1条だけの改正でもいいから、みんなで1年1本やってみなさい、そうすると世の中も注目するし、動きも出てくるはず。何もやらないで不満だけ持ってもいってしょうがないだろうと言って怒られました。

これが一念発起につながりました。

### ■ 悪臭防止法の改正への取り組み

それからは、私らも1条とか2条でもいいから変えるということをやってきました。官房にいる時も、他の局の仕事を手伝ったし、自分が原課にいる時は必ず法案を改正してきましたから、文字どおり毎年行いました。

ただ、必ずしもみんながみんな応援的だったわけではなく、「あんな改正しなくてもよかったのに。実効で対応できたのに」と言う人もいました。

この流れの中、私が生活環境室長の時に、悪臭防止法の改正を行いました。従来は化



写真1 子どもと環境問題について検討したメンバー。前列右から三人目は『アンパンマン』の作者、故やなせたかしさん。後列右から三人目が南川氏。

学物質ごとの濃度を測って悪臭の測定をしていましたが、以前からそれだけでは不十分だということで、東京都が開発した三点比較式臭袋法による測定法の導入を検討し、臭気の強さを人の鼻で判断しないと本当の意味の低レベル汚染の複合的なにおいはわからないということになり、さまざまな調査を行いました。データはあったので、根本的な見直しとともに、個別の化学物質の規制から全体のにおいの強さで判断することへ変更しました。

ところが、これがまた大変でした。まず当時の局長に、「こんなものやめろ」と反対されたのです。私は「絶対やる」と言って、その法案の作成から、交渉、業界の根回し、各省折衝、国会対策までほとんど一人で行いました。本当に勉強になりました。また、この測定法を行う人として、臭気判定士という国家資格もできました。

本改正は、大変つらかったですが、根本的な制度の制定を自分が行えて、何があってもやり抜くという強い気持ちがあれば絶対やればできるのだ、という自信ができました。

## ■ リオ地球サミットのインパクト

環境行政が大きく変わったのは、やはり1992年リオ・デ・ジャネイロで開催された第1回環境と開発に関する国連会議、いわゆる地球サミットかと思います。

その前段として、地球全体の気候変動の問題、各国の課題、それから長期的な意味での環境と経済の視点をどう統合するかということの議論を開始したのが、1987年のブルントラント委員会のレポートです。これは『Our Common Future (我ら共通の未来)』という本になっているのですが、この中において、先進国と途上国双方で協力し合って持続可能性を追求し、それによって開発と環境を共存させる「サステイナ

ブル・ディベロップメント (持続可能な開発)」について、キャッチーな言葉を使って説明しています。

このようなレポートを受けて、1992年にリオでサミットを開催することが国連にて決定されました。私も現地に行きましたが、まず会場へ行って驚いたのは、各国の首脳が皆来ているのです。当時の日本の宮澤首相は、PKO法案の牛歩戦術のため、羽田空港にずっと飛行機を待機させたまま、結局行けなかったという残念なことがありましたが、例えばアメリカのブッシュ大統領、ドイツのコール首相、それからキューバのカストロ議長等、世界の首脳がほとんど参加しました。環境もこのような大きな話題になったのだ、世界的なトピックになったのだという、ある種の喜びを痛切に感じました。その頃、当時まだ環境庁ですけど、地球環境部長であった加藤三郎氏も非常に張り切って現地で仕事をされていたことを覚えています。

本サミットではいくつか成果がありましたが、やはり大きいのは条約が2本合意されたことです。1本目が「気候変動枠組条約」、いわゆるUNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) と呼ばれるものです。これは温暖化対策の根本を成す国際条約です。それから2本目が「生物多様性条約」(CBD: Convention on Biological Diversity) です。

その他に「環境と開発に関するリオ宣言」と、具体的な取り組みの行動計画を決める「アジェンダ21」というものが決まりました。この「リオ宣言」と「アジェンダ21」の中で、ODA (Official Development Assistance) をどのような形で具体的に環境に使っていくかということも合意されました。地味ではありますが、非常に重要な宣言であり、アジェンダであったと思っています。

日本においてはこれらの条約が合意され

たことで、その条約をとにかく批准しようと、環境行政も大きく動いていったと記憶しています。特に気候変動枠組条約については、COP3を1997年に京都で開催し、2010年に向けて日本はCO<sub>2</sub>を6%削減することが決まったということを受けて、温暖化対策本部の設置をはじめ、温暖化対策に係るさまざまな取り組みが進むきっかけとなり、大きなインパクトがありました。



写真2 当時の苦勞を語る南川氏

## ■ 公害対策から環境対策へ

リオ・サミットの次の年である1993年に、早速リオの結論を受けて公害対策基本法が環境基本法に変わりました。これをまとめたリーダーという意味では、当時の企画調整局長の八木橋惇夫氏と増原義剛氏という、お二人とも財務省勢ですけれども、その力が大変大きかったと思います。

この基本法では、これまでの公害対策を超える形で非常に広範な環境対策、例えば環境負荷の少ない持続的な発展が可能な社会を作ろうとか、それから国際協調による地球環境保全を積極的に推進するといったことなどが合意されましたし、それからもう一つは経済的措置、つまり、環境税の根拠となる条文も作られました。

非常に意味の大きい——基本法だから抽象的なのですが、いわゆる公害対策から環境対策へ、根っこが動くような大きな法改正だったと思います。

## ■ 地球温暖化対策推進法について

話は戻りますが、リオでの地球サミット開催を受けて、1997年12月には京都で温暖化のCOP3が開催され、そこで2020年に向けた先進国の削減目標が決められました。

この時はアメリカのアル・ゴア副大統領が、全体をとにかく腕力でまとめました。地球温暖化対策推進法自身は、とにかく京

都議定書を日本が批准するために、次の年の1998年にかなり無理をして作られています。したがって、中身にいわゆる規制とか権利義務関係を縛るといえるものは全くありません。温暖化、京都議定書の達成計画を作るとか、またそれを議論するための本部を政府に設けるとか、あるいは広報活動をしっかりやるとか、そういったことを決めただけでした。

当時はいろいろな人から意見があり、ともかくそんな形だけの法律を作って意味があるのかとも言われましたが、やはり意味はあったと私は思います。というのは、この法律のように、その後も引き続き修正、改正された法律は少ないのです。私も自分が局長の時に改正しましたが、ある意味で“小さく産んで大きく育てる”ことの典型だったと思います。小さく産むと大きくなるケースが多いのですが、非常に稀有な例だったと思います。

## ■ 化学物質対策に取り組む

私が環境保健部の保健企画課長になったちょうど1998年、1999年と省庁再編の話が出てまいりまして、その担当課長も併任しました。どっちが併任かわからないぐらい大変になりまして(笑)。机を省内にいくつもいただいて、いつもどこにいるかわからないと、そういう時代でした。その頃か

ら、たしか携帯電話を持たされたと記憶しています。

とにかく両方をにらみながら仕事をいつもしていましたが、最も大変で今でも印象深いのは化学物質対策です。環境を担当する役所が化学物質対策をやってない国は他にはないにもかかわらず、日本の環境庁は全く権限がありませんでした。

化学物質の煙突からの規制だけではなく、輸入とか製造の面で規制しなくて、それが本当に対策になるのかということもともと疑問でしたし、外国の例を見ても日本の現状は非常におかしいものでした。そういう中で、しばらく前から環境庁の環境保健部にてPRTR (Pollutant Release and Transfer Register) として、モデル的な事業を実施し、いくつかの企業や多くの工場に協力いただいて、実際にその排出先の届けの提出というお願いをずっとして、情報を収集していました。そういう中で、やはりその法律を作ろうという話があがり、準備を進めていたところ、その動きを察知した当時の通産省からも、通産省主導で法律を作るという話が出てきました。

けれども、ここで腰が引けたのでは末代まで、事実上永久に環境庁には化学物質対策ができなくなるという強い思いがありました。とにかく、これまでモデル的な実験も行ってきた環境庁が中心になって進めるべきだと早い時期に法案を作りました。各界、政界もそうですし、NGOとかマスコミ含めて幅広く、環境庁がこの制度を持つことの必要性を説いて回りました。

もちろん相手は通産省ですから、通産省もどんどん進めたことで1年ぐらいいめました。結果的には、当時の環境庁と通産省の共管制度を生むことになり、厚生省(現・厚労省)は物質の選定にだけかわるということになりました。

本件について言えば、実務の我々だけではなく、真鍋賢二さんという大臣がおられ

て、ある種の剛腕というか、リーダーシップのある方の力にずいぶん助けられました。それから局長の岡田康彦氏にもずいぶん助けられました。やはりこのお二人がいなかったら、最後にうまくまとめられたかあまり自信がありません。

いずれにしても、非常に体系立った化学物質に関する一つの法律ができました。つまり、事業者が情報を提供して、その情報をすべて国が管理するという直轄の法律ですから、非常によかったと思っています。

環境庁としては、何らかの排出の多い物質について規制的な措置を取りたいと思っていましたが、結果的にはリスク評価をすることに留まりました。具体的には、個別物質の一つひとつの物質である評価と同時に、化学物質が複合した場合の総合的なリスクも評価するというのを条文として加えました。この部分については、相当自分で書きました。これは一つの、非常に大きな宿題となりました。

その後、化学物質審査規制法の共管に関わり、またさらにその後、環境保健部長として化審法を改正し、生態系の影響というもの環境省の専管にする機会を持つことができました。そういう意味では、化学物質対策について、いわゆる環境庁、環境省が自分でテリトリーを持って対応できる仕組みを作ることができ、我ながら非常によかったと思っています。

## ■ ダイオキシン問題に思う

このような形で化学物質対策ができていくうちに、併せて今度はダイオキシン法を議員立法で作るという話が飛び込んできました。ダイオキシン法は、持永和見先生という自民党の政務調査会の副会長で議長をされた方がまとめられたもので、その方のご指導も受けながら調整したのですが、当然ながら環境庁は私が担当するしかなかっ

たため、作成に携わりました。この法案についても経産省は大反対で、ずいぶんもめました。

ここで印象に残っていることが二つあります。一つがダイオキシンというのは外部被曝と内部被曝、両方に影響するということです。内部被曝は食料です。これを合わせてどう評価するか、大変悩みました。今の放射性物質を見てもそうですが、総合的に評価するのはとっても難しいのです。結局、内部被曝のほうはよくわからない部分もあるものですから引き続き検討することになり、外部被曝だけ対策を決めたということになっています。

もう一つは、当時あるニュース番組が、突然、埼玉県内の葉物野菜から高濃度のダイオキシンが発見されたというある研究者の発表を2日続けて流し、とにかく大騒ぎとなりました。数日後、データを間違えたという発表があったらしいのですが、それ

にしても大騒ぎになりました。私も担当課長のような立場で現地に行き、当然現地は怒っていました。もちろん、葉物の値段が一時大きく下がったことがあるのですが、その近くに産廃業者がたくさんあったのです。それであいつらが犯人だということになってしまい、彼らのほとんどが倒産に追い込まれてしまったのです。

これはひどいと思いました。テレビで報道する以上は公器ですから、一研究者の議論をそのまま入れるのではなく、少なくとも最低限のチェックをしてから流すべきです。そういうこともせず、何日か経って、「間違っていました」と言うだけでは済まないはずです。私はその時、テレビ文化人という存在のある種のいやらしさというのを、つくづく感じました。

(次号に続く)