

環境行政とビジネス(その1)

社団法人日本環境測定分析協会 元会長

ゼリー・ソゾルー株式会社

代表取締役社長 谷 學

1. はじめに

日本における戦後の経済復興は、1950(昭和25)年の朝鮮戦争特需から始まり、その後「神武景気」「岩戸景気」「オイルショック景気」そして「いざなぎ景気」と、1970(昭和45)年までの20年間という長期間にわたって好景気が継続した。日本の1950(昭和25)年の一人当たりGDP(GDP/Capita)は1,921ドルであったのが、1970(昭和45)年には9,714ドルと、20年間で5倍に増加している。この20年間は、とまかく経済的に豊かになると、ひたむきに物作りに徹し、加工貿易で外貨を稼ぎ出すという時代であった。GDP/Capitaの世界平均との比率を見ると、1950年は0.91であったのが、1960(昭和35)年には1.44に、1970(昭和45)年には2.6に、そしてその38年後の2008(平成20)年には世界平均の3倍の実績を残している¹。

1950～70年の日本はひたむきに生産活動を推し進めたが、環境への配慮を欠いた結果、1955(昭和30)年に「イタイイタイ病」を引き起こし、翌1956(昭和31)年に「水俣病」、1960(昭和35)年には「四日市喘息」、そして1965(昭和40)年には「新潟水俣病」という「四大公害」を経験することとなった。日本は高度経済成長を続ける一方で、極めて深刻な公害問題を顕在化させてしまった。

当初、こうした公害問題への取組みは公衆衛生の範疇として、調査や知見収集が進められていたが、1960(昭和35)年には「公害調査会」が厚生省環境

衛生課に設けられた。大気汚染対策のための準備が進められたようだが、この時の予算が僅か35万円だったとは驚きである²。すでに激甚公害を抱えているにもかかわらず、日本政府は公害問題に真剣に向き合う姿勢になかったようだ。その後、厚生省環境衛生局環境衛生課が地方自治体と連携し、公害の実態調査などを進めながら、大気汚染や水質汚染対策に関する多くの知見を集めるに至って、1964(昭和39)年に厚生省内に、公害問題に専門に取り組むための「公害課」が新設された。これで、日本政府の公害対策に向けた動きに加速が付けられたかと言うと必ずしもそうではなく、その後本格的な取組みが始まるまでには紆余曲折があったようだ。したがって、「公害」(環境)がビジネスになると感じるまでには、1970(昭和45)年の「公害国会」を待たねばならなかった。

以下、筆者の考える環境行政とビジネスについて、公害国会が開催されるに至った背景と、その後の日本の公害への取組みを概観する。それとともに、2004(平成16)年から2014(平成26)年までの過去11年間に起こった様々な出来事が極めて特異的であり、それらが環境保全経費(予算)にどのように影響したかについて考察したので、それらを2回に分けて紹介する。

2. 外圧(貿易摩擦)の影響を大きく受けて開催された公害国会(第64回臨時国会)

日本における公害問題は第二次世界大戦以前にも

¹ <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4545.html>

² 橋水道夫「私史環境行政」朝日新聞社刊、1988年4月8日

存在し、戦後の復興においては、政府は過去の経験
を考慮する必要があるとの考えを持っていったようだ。
しかし、現実には経済復興を優先し、激甚公害を抱
えることになった。

戦後の公害問題への取り組みはもっぱらローカルな
問題として扱われ、地方自治体が大規模工業地域な
どを対象に規制を行っている。ちなみに、東京都が
公害防止条例を制定したのが1949(昭和24)年、続
いて1950(昭和25)年には大阪府が、さらに1951
(昭和26)年には神奈川県が公害防止条例を制定して
いる。

こうした地方自治体の動きに呼応したのが、前述し
た厚生省環境衛生局環境衛生課で、公衆衛生問題に
加えて公害に対する調査も進めていた。しかし当時、
すでに四大公害を経験していたにもかかわらず、政
府の公害問題への対応は、地方自治体に比べれば消
極的であったようだ。こうした中、1967(昭和42)
年に「公害対策基本法」が施行された。そして、地方
自治体と国の組織による公害対策に向けての準備段
階を経て、1970(昭和45)年に「公害国会」が開催さ
れた。1991年に刊行された環境庁20年史には、以
下のように回顧されている。

<「公害国会の見取り図」より>

『経済運営に当たったての環境上の配慮は、やはり
乏しかった。戦前の深刻な公害経験が反省として
生かされず、公害行政の成果も引継がれなかった。
経済復興がまず優先され、汚染物質の発生量は経
済成長率以上のスピードで増えていたと考えられ
る。』

いずれにしても当時の政府は経済を優先し、環境
汚染対策に関しては手薄であったことを認めている。
そうした政府が1970年になって急きよ公害国会を
開催し、重要14法案を成立させている。

公害国会が開催されるに至った背景には大きく二
つある。その一つは、すでに極めて厳しい公害問題を
抱え、この対応・対策を急ぐ必要があったと、多くの
国民は理解しているようだが、それ以外にもう一つの
理由があった。それは当時、日米間における繊維製品
に関する貿易摩擦が、国会開催を後押ししたとも言わ
れている。その理由の背景は、1970年元旦に、米

国のニクソン大統領は連邦議会で「国家環境政策法」
を打ち出し、公害対策に費用を掛けて来なかった企
業を強く批判している。そして同年2月に公表した
「公害特別教書」で、「公害対策に金を使わず、世界の
貿易市場に乗り込んできた、公害ダンピングという
べき不公正な貿易国がある」と暗に日本を批判する
アピールを世界に向けて発信したことによる。つまり
「公害国会」は、すでに深刻化した公害問題を解決す
るための法律整備に加え、今一つは貿易摩擦を乗り
切るため、すなわち「外圧」により突き動かされた結
果として、開催されたとの見方もあるようだ。

図-1には、日米の環境関連の法律制定の動きを示
した。米国については、主に有害化学物質規制に関
する法律を挙げているが、1965年に「連邦有害物質
標識法」(FHSA)が成立し、1970年に「環境保護法」
(NEPA)が議会を通過している。こうしてみると、日
本の1970年の公害国会は、米国に比較して決して
大きく後れをとった状態ではないことがわかる。すで
に深刻な公害を抱えていたという内的な事情に加え、
貿易摩擦という外圧に対処するために、素早く行動を
起こした結果とも読みとれる。

この公害国会の翌年、1971(昭和46)年には環境
庁が誕生。これを受けて地方自治体も次々と公害部
局を設け、日本の環境行政が動き出した。当初は、公
害発生源はもとより、周辺の環境大気、水、土壌等
の汚染実態に関する情報が圧倒的に不足しており、こ
の情報収集のための環境モニタリング・ビジネスが急速
な勢いで成長していった。同ビジネスとともに、燃焼
排ガス処理装置や公共下水処理、工場廃水処理設備
などの環境エンジニアリング・ビジネスも発展した。
次いで、道路や鉄道あるいはダム建設などの大規模
開発による環境破壊を未然に防止するために、環境
影響評価(環境アセスメント)調査などを手掛ける環
境コンサルタント・ビジネスも成長していった。

環境行政がスタートして7年後の1978(昭和53)
年、日本はOECD(経済開発協力機構)による産業公
害対策に関する立入り調査を受け、大気汚染や水質
汚濁についてかなりの改善が見られ、公害を克服し
た国として高く評価されている。

3 http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/nss/book/pdf/no101_02.pdf

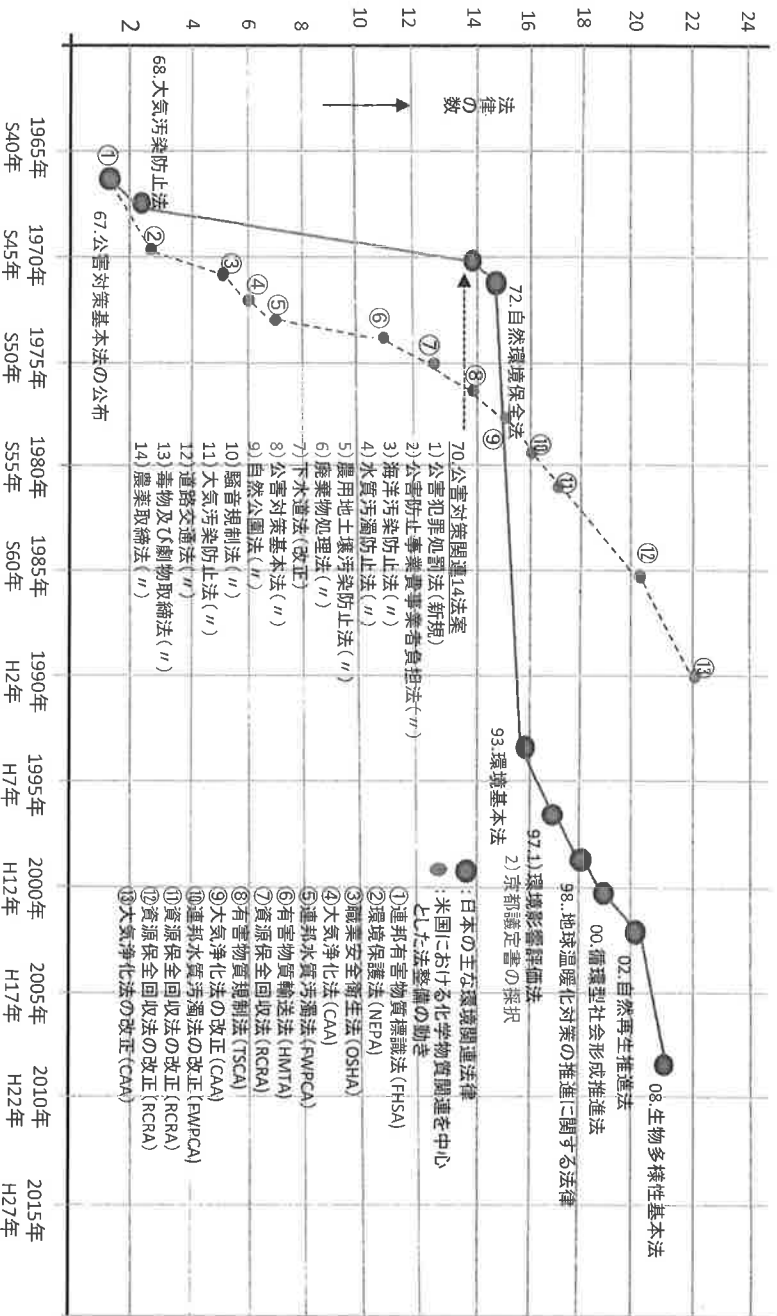


図-1 環境関連法律制定の日米比較

3. 日本政府の環境保全経費に見る政府依存型環境ビジネスの発展

1992(平成4)年の国連環境開発会議(地球サミット)の翌年の1993(平成5)年に、「公害対策基本法」は「環境基本法」に書き改められ、制定された。同法制定の意図は、公害対策基本法では地球規模に関する環境問題に対応できなかったためである。環境基本法の定義第2項に、「地球環境保全」とは、人の活動による地球全体の温暖化又はオゾン層の破壊の進行、海洋の汚染、野生生物の種の減少、その他の地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事象に係る環境の保全であって、人類の福祉に貢献するとともに、国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するものをいう」という内容が明らかになった。

ところで、環境庁が環境省に改組されたのは2001(平成13)年で、この年に、厚生省から廃棄物処理行政が移管されている。そして、この年の日本の環境保全経費は、最高額3兆484億円を記録している⁴。なお、環境保全経費とは、「環境省設置法第4条第3

号の規定に基づき環境省が見積もりの方針の調整を行い、環境基本計画に示された施策の体系に沿って取りまとめたもの」となっている。2004(平成16)年度においては、環境省を含む14の組織(1室、1院、1内閣、1府、11省)が、「地球環境の保全」「大気環境の保全」「水環境、土壌環境、地盤環境の保全」「廃棄物・リサイクル対策」^(注1)、「化学物質対策」^(注2)、「自然環境の保全と自然とのふれあいの推進」^(注3)、「各種施策の基盤となる施策等」の7つの施策体系に亘って、総額2兆5,770億円が計上されている。平成25年には新たな施策体系として、「放射性物質による環境汚染の防止」¹が加わった。図-2に2004～2014年の11年間の環境保全経費と日本の名目GDPの推移を合わせて示した。

注1) 平成25年度に「物質循環の確保と循環型社会の構築」に施策体系名称が変更されている。

注2) 同年度に「包括的化学品対策の確立と推進」に名称変更が行われている。

注3) 同年度に「生物多様性の保全及び持続可能な利用」に名称変更された。

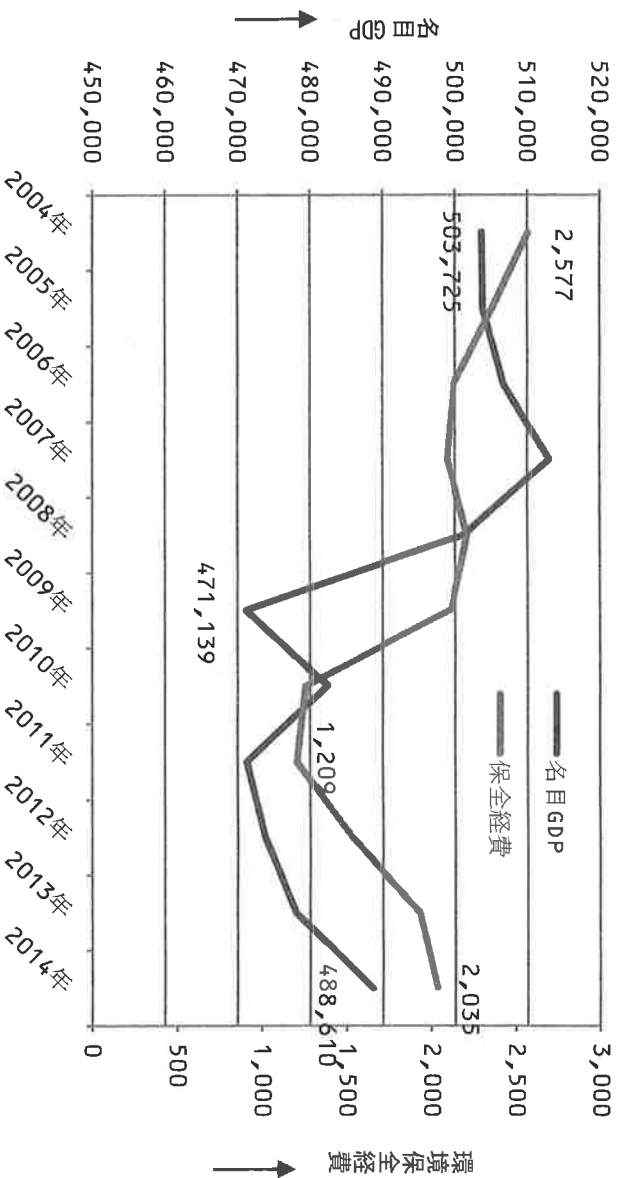


図-2 環境保全経費と名目GDPの推移比較 (単位：10億円)

図-2から明らかかとおり、環境保全経費と名目GDPの間には、若干の時間的なずれはあるものの、ほぼ相関した動きを示している。国家予算がGDP(国内総生産)に大きく影響を受けることを当然と考えれば、このグラフの動きはそれを反映したものになっている。実は、日本の2004～2014年は極めて特異的な期間と言え、この11年間で以下に示す7つの大きな出来事(トピックス)が起こっている。したがって、環境保全経費もこれらのトピックスに沿って動いているものと見られる。

トピックスの一は、2004年にロシアが京都議定書を批准したことから、同議定書が2005(平成13)年2月に発効したことが挙げられる。トピックスの二は、2008(平成16)年に米国の大手投資銀行であるリーマンブラザーズの経営破綻により、リーマンショックが起こり、大幅な景気のリセッションに見舞われた。トピックスの三は、京都議定書の第一約束年が2008年からスタートしたことである。トピックスの四は、2009(平成21)年9月に民主党の鳩山政権が誕生し、第64回国連総会で炭酸ガス削減量を90年比マイナス25%の数値目標を発表したことが挙げられる。トピックスの五は、2011(平成23)年3月11日に東日本大震災(通称「3.11」)に見舞われ、

未曾有の大被害を受けたこと。また、その直後にトピックスの六として、東京電力福島第一原子力発電所の事故が起こり、翌2012(平成24)年には全面的に原子力発電所が停止したことが挙げられる。2012(平成24)年はまた、京都議定書の第一約束年の最終年でもあった。さらにトピックスの七は、2012年12月に中国の北京市にある米国大使館が、独自にモニタリングしていたPM_{2.5}のデータを、インターネットで公開したことにより、中国の大気汚染が極めて深刻な状況にあることがあからさまになったことが挙げられる。

これらのトピックスが、省庁別の環境保全費用の年度予算にどう反映されたかは、次号「その2」で詳しく見て行くこととする。

4. 環境保全政策の予算額から見た日米比較

表-1には、環境保全予算の日米比較を示した。2008年当時の通貨の為替レートは、1ドルに対して103円⁵⁾として計算した。同表にある米国内務省は、自然及び文化遺産保護及びアクセス提供等の責任を有している。また、同省はサイピンを始めてとするミクロネシア連邦等の、島嶼地域の管理責任を有している。日本では、自然公園は「自然公園法」に基づき、環境省の管轄のもと様々な管理や規制が行われている。

5 http://ecodb.net/exchange/usdj_jpy.html

こうした点を考慮のうえ、米国の環境保護庁の予算額を見ると7,204億円で、日本の環境省予算2,240億円の3倍強に相当している。米国の人口は日本の約2.7倍の3億5,000万人であるから、人口比でみると拮抗していることになるが、前述の通り自然林や公園管理は内務省の管轄であり、そこに3,211億円の予算が計上されている。なお、文化遺産等の管理は、日本では文部科学省傘下の文化庁が所管している。地球環境の保全(米国では「人間の活動」に該当)については、日本では経済産業省と農林水産省に多額の経費予算が計上されており、他にも環境省、文部科学省、国土交通省に経費計上されている。

表-1 環境保全予算(2008年度)の日米比較

管轄組織：日/米	日本	米国
内閣府/内務省 (001)	526	3,211
外務省/国務省 (00S)	62	2
文部科学省/開発庁 (USAID)	912	138
厚生労働省	44	0
農林水産省/農務省 (USDA)	3,809	4,876
経済産業省/エネルギー省 (DOE)	3,193	6,380
国土交通省	10,695	0
環境省/環境保護庁 (EPA)	2,240	7,204
防衛省	642	0
合計	22,141	21,811

表-2は日米それぞれの組織の、施策体系別の予算を比較したものである。日本の環境省と米国の環境保護庁とを比較して注目すべき点は、「大気環境の保全」経費予算が日本では22億円で対して、

米国は912億円と41倍の額となっている点である。環境大気常時監視には、計測機器の調達や計測機器のキャリブレーション、ならびに監視体制の維持管理や運用システムの監査などを定期的に実施するとすると、米国のような予算が必要になってこよう。この他、水に関しては米国農務省と環境保護庁がそれぞれ3,304億円、2,714億円と多額の経費予算を持っていることが分かる。今から6年前の2008年度の予算とはいえ、環境保全経費の比較を行うと、日米には大きな格差があるように見える。

ところで現在、日本は中国からの越境大気汚染問題に直面している。ヨーロッパでは、1972年にスウェーデンのストックホルムで開催された「国連人間環境会議」において、ヨーロッパ各国に広がった越境汚染について、酸性雨調査を始めとする様々な調査・研究成果が発表され、多国間の越境汚染に対する取り組みの進展が見られた²²。日本政府も同様に、中国との越境汚染問題解決のために、人材と経費投入が待ったなしの状態にあると筆者は考える。日米の環境保全費用の比較を見ても、日本は同一テーマを多省庁で分けあっていることから、大胆な政策実行に必要な予算と人材投入が分散され、大きな成果を得にくい状況にある。その意味で、日本は決して環境問題の先進国とは言えないと筆者は考えている。

(次号へ続く)

表-2 内閣府と内務省、農林水産省と農務省、環境省と環境保護庁等の施策体系別日米予算比較

施策体系	内閣府/内務省		農林水産省/農務省		環境省/環境保護庁	
	日本	米国	日本	米国	日本	米国
地球環境の保全/人間の活動	14	0	1,567	0	503	993
大気環境の保全/大気	233	0	0	0	22	912
水質、土壌等の保全/水	134	0	768	3,304	21	2,714
廃棄物・リサイクル/廃棄物	34	0	157	577	887	1,663
化学物質/天然資源	0	0	15	370	42	0
自然環境保全/生態系	110	3,211	1,172	625	164	178
各種施策の基盤となる施策/ガバナンス	1	0	130	0	601	744
合計	526	3,211	3,809	4,876	2,240	7,204