

特別寄稿

公害・環境問題への取り組みにおいて

橋本道夫先生から学んだこと



(公財)地球環境戦略研究機関
特別研究顧問

浜中裕徳

私は1969年厚生省(当時)に入省し、それ以降環境庁、環境省を含め35年余りに亘り政府において大気汚染対策、京都議定書交渉など公害・環境政策に携わる機会を得たが、その際橋本道夫先生との関わりを通じ学んだことに焦点を当て、以下に述べてみたい。

橋本先生が厚生省で初代の公害課長に就任された60年代半ば頃は先生の言葉で「汚染者天国の時代」だったが、私が公務員として働き始めた頃は公害対策基本法や、大気汚染防止法など個別公害規制法が制定され、環境重視の新しい時代への転換に向け徐々に体制が整えられていた。橋本先生は公害行政の道を拓いてこられた過程で、物事を進めようとする時に立場が異なる産業界、公害被害者の両者の間でサンドイッチ状態にされることが度々あり、その渦中で自分は何をすべきかについて信念を曲げず相手としっかり話し合い説得された。先生の言葉で「関係者に覚悟させる」ことが非常に大事で、それなしには公害行政の使命は達成できない、これをしっかりやらなければいけないと何度も言っておられた。これは今日の言葉で言えば「ステークホルダー・エンゲージメント」であり、大きな課題になっている気候変動問題への取り組みにおいても非常に重要なことである。また、公害問題の究明のため調査研究を行い、科学的知見を集めるが、努力を尽くしてもなお不確かさが残る。そうした状況下で行政として何をなすべきか判断しなければならない時がくる、その判断をどこでどう下すかが公害行政の核心なのだということも繰り返し言っておられた。

1. 橋本先生から学んだこと(事例1): 環境基準の設定・見直し

1970年頃から光化学スモッグ事件など公害問題が連日新聞紙面を賑わせるようになり、政府は公害対策本部を設置し、公害特別国会では公害対策基本法の改正、個別公害規制法の改正強化など合計14の法律が制定され、71年に環境庁が発足した。翌72年には、四日市公害裁判で原告被害者側の主張を認める判決があり第一審で確定したが、このイン

パクトは大きく、二酸化硫黄の環境基準の見直し強化、大気汚染防止法の改正による総量規制の導入、さらに新たな法律の制定による公害健康被害補償制度の導入が進められた。まさに「環境重視」に転換する嵐のような時代だった。

71年、私は環境庁大気保全局企画課で二酸化硫黄の環境基準の改定に携わった。ばい煙等影響調査のうち大阪で実施していたものの5年間の結果がまとまり、69年に設定された環境基準では人の健康保護上十分ではないことが科学的に明らかにされたため、中央公害対策審議会専門委員会で検討いただき、その結果に基づき基準を見直し強化した。政府は燃料低硫黄化対策の強化、総量規制の導入など排出削減対策を強化し、企業が公害防止投資を促進したことで、汚染状況は目に見えて改善した。しかし、こうした改善は、対策が後手に回り四日市をはじめ住民に健康被害が出た後によりやく実現したのであり、望ましいのは問題が起こる前に予防することだという認識が生まれた。とは言え、実際に課題になったNOx対策などでは、どういう施策をどう実施するか具体論になると関係者間の意見調整がなかなかうまくいかなかった。73年に石油危機が発生しその影響が日本にも及ぶと、景気回復が大事だという声が大きくなった。

私はNOxの環境基準設定も担当した。当時は疫学調査の知見が限られていたため、審議会専門委員会では動物実験データを中心に影響を検討したが、人間には直接当てはめられないので安全を見込み非常に厳しい指針値を示した。これを受け環境基準をどう設定するかが大きな問題となり、一部の学者や産業界からそのような指針値はアメリカと比較して5倍から7倍程度厳しく科学的根拠が乏しいという批判があったが、環境庁は73年に予防的観点から専門委員会が示した指針値どおり非常に厳しい基準を設定した。そしてこれを受け自動車排出ガスや固定発生源のNOx規制を強化しようとしたが、対策の推進に向けた産業界の腰が定まらないという問題が残った。この点について私は橋本先生から、関係者へ覚悟させなければ対策が軌道に乗らないと非常

に大事なことを教えていただいた。

橋本先生は75年に大気保全局長に就任され、NOx環境基準に対する学者や産業界の批判にしっかり向き合い、科学的な知見の進展を踏まえて見直しを行う必要があると判断された。当時6都市で実施していた複合大気汚染影響調査の最終結果がまとめられ、73年の環境基準は相当安全を見込んだが、そこまで見込まなくても住民の健康に影響が出ないと考えられた。審議会専門委員会ですら最新の科学的知見を踏まえて判定条件と指針を検討いただいた結果、当時の基準に比べ、2倍から3倍程度緩い指針値が示された。橋本先生は、専門委員会が示した指針値は健康の保護に支障がない水準のものであり、これをベースに基準値を見直す方針を固められた。人の健康保護のための環境基準の数値を緩めるのは公害患者を見殺しにするのかと野党の政治家や公害被害者から批判され、産業界からは米国に比べ依然厳しい基準の必要性に疑問が残ると言われ、両者の間でサンドイッチ状態にされたが、根拠をしっかりと固めながら関係者を根気強く説得され、審議会答申をまとめられた。

そのときに重視されたのは対策技術で、技術の進歩に見合った規制強化を実施するため、NOx低減技術検討委員会を設置し、毎年報告を出してもらい、それに基づいて規制を強化した。実際、大型ボイラーの排煙脱硝技術の開発も進み、段階的に対策が強化され、総量規制も実施された。さらに、NOx対策の費用効果報告をまとめられ、その結果特定の業界には無視できない影響があるが、マクロ経済的にはNOx対策を実施しても大丈夫だということも分かり、それも参照して基準の見直しをされた。関係者は必ずしも環境基準の見直しに納得したわけではないが、この点に関する環境庁の考えは変わらないと認識せざるを得ず、そういう意味で関係者に覚悟をさせたということだと考えられる。

2. 橋本先生から学んだこと（事例2）：京都議定書の批准の条件整備と実施

私は環境庁地球環境部長として、また環境省地球環境審議官として、京都議定書交渉に携わった。議定書の削減目標について、日本は議長国として先進国の基準削減率を5%とするとともに、国ごとに目標値に差異を設け、日本は省エネが進んでいることから2.5%とする提案し、国内で産業界を含め関係者に説明していたが、最終的には97年の京都会議で先進国、特に日本、EU、米国の間の交渉を経て、日本が6%、米国は7%、EUは8%となり、日本は米国と共に事前にそれぞれ示していた水準よりも

大きな数値の目標となった。こうした目標の深掘りはどういう条件やルールの下に行うのかについて、アメリカは広大な森林の炭素吸収量を算入し、排出権取引を行うことにより達成できるとした。

日本の場合、森林の炭素吸収量について、環境庁は林野庁と協議し、工場、発電所、自動車などからのCO₂排出量はかなり正確に算定できるのに比べ科学的な確からしさをもって算定できないため、京都議定書でこれを算入するのは時期尚早だとしていた。しかし、交渉の大詰め段階になり、米国は目標深掘りの条件に合意できれば目標値の交渉で歩み寄ることができるとし、EUも米国が動くなら目標値について妥協できるとした。日本政府内部では、吸収量を算入しないとこだわり、ようやく出てきた合意の可能性を議長国が自らつぶすべきではないとして、交渉方針を変えることになり、最終的に京都会議で合意された日本の削減目標は6%となった。

この6%目標について、政府は産業界など関係者に対し、森林管理などによる吸収量は3.7%程度と算定され、国際的な排出量取引やCDMを実施することにより、国内排出量については京都会議前に積み上げた削減の水準で達成できると説明した。

こうして、森林吸収源の吸収量の算入は目標深掘りの前提条件であり、議定書をどう実施するか具体的なルールについての交渉において算入できる吸収量の確保が国際交渉の至上命題になった。このルールブック交渉の過程で米国ブッシュ政権は議定書を離脱したが、EUは米国抜きでも京都議定書を発効させるため日本を抱き込もうと、日本が必要とする吸収量の算入について譲歩し、遵守制度の問題も含め交渉が進展したことで、2001年のボン会合（COP6 再会合）で大筋の合意ができ、最終的に同年のマラケシュ会合（COP7）で交渉を仕上げることができた。日本にとって森林吸収源の吸収量の算入を含め議定書を批准できる条件を確保できたため、政府は議定書の批准に向けて動き始めた。

産業界には京都会議の削減目標に関する交渉結果が事前の想定と異なったときから政府に対し不信や不安があったと思われるが、そうだとでも政府が実施する京都議定書目標達成のための施策の強化について覚悟させるという意味で、吸収源交渉は重要な役割を果たしたのではないだろうか。ただ、パリ協定の実施には格段に強化された取り組みが必要であり、産業界のエンゲージメントについて未だ課題が残っていると考えられる。