

環境創造への質と量



岩田幸基

いま、人類は一つの転期に直面している。世界の人々は、人間を含むすべての生物と環境との相互関係を十分に認識し、適切な対策を講じておかなければ、やがては人類の生存を脅かすような事態が生じるかも知れないということに気がつきはじめた。アメリカの物理学者テラーは、人間がエネルギー源を炭素化合物の燃焼に依存し続けるならば、100年のうちには、CO₂の増加が地球上の平均気温を高め、極地の氷がとけて海面が上昇し世界の主要都市は水没するだろうという警告をした。これは、きわめて大胆な仮説であろうが、われわれは、謙虚な気持でこの警鐘を聞かなければならない。

人間はもともと自然の生態系の一員として地球上に出現した。しかし、その後の文明の発展は、自然から半分独立した圏域を形成することに成功しつつあるかにみえた。都市の形成は、自然には全く存在しないようなシステムを作り出してきた。それも、小都市のうちは、まだ自然生態系との間にそれほど深刻な対立はひきおこさなかった。小都市の下水やし尿は川へ流すだけで自然が万事解決してくれたからである。すなわち、好気性のバクテリアの作用によって有機物は分解し、川はまたもとどおりの清浄さをとりもどして海へと流れ注いでいく。しかし、工業の発達と人口の都市集中は、事態を根本的に変えてしまった。川へ流入する放流水の中には、人体に有害な重金属化合物や天然には全く存在しなかった有機化合物がどんどん増加してきたのである。ほとんど自浄能力を失なった川は、流れ下って海洋を汚染している。つい少し前まで、われわれは、海の有限性について深く考えたことはなかった。空気はただであると考えていた。しかしながら、いまや、国土、大気、水等の環境と資源を無限大と仮定する考え方

は通用しなくなってきた。空気や水をふんだんに使い、生産や生活の廃出物を環境にたれ流しするプロセスをこれ以上続けることは許されなくなってきた。

わが国においては、とくに環境汚染の状況は深刻になっている。わが国は、この100年の間に、世界一の高密度経済社会を作り上げたが、その過程で国民の健康と生活環境に脅威を与える事態が生ずるに至った。わが国が物的に貧しかった時代には、環境の破壊も自然の浄化の力によって回復することが可能であり、かつ、われわれも環境破壊を明確に意識するまでには至らなかった。しかしわが国の経済規模もGNP 2,000億ドルを越え、1人当たり国民所得も西欧先進国の水準に到達しつつある今日、従来の「たれ流し」思想を環境管理、環境創造への考え方へと転換させなければならなくなってきた。幸か不幸か、一昨年来の公害に対する世論の爆発的な盛り上がりは、きわめてドラスチックにこの方向転換を可能ならしめる条件を作り出してくれた。そのクライマックスが45年暮の「公害国会」であり、46年7月の「環境庁」の発足であったと思う。昨今では、マスコミにおける環境問題の扱いも次第にウエイトが小さくなってきた。しかしながら、まさにそのような時にこそ、環境問題の基本的な問題を冷静に考察してみる必要があるのではないだろうか。

編者から標題のようなきわめてむずかしいテーマをいただいて弱っているが、これからの新しい環境政策を展開していくうえでの問題点の提起にでもなれば幸いだと考えて、敢えて日頃の個人的考えを述べてみようと思う。

2 複雑化する環境問題

ここ2年ほどで環境問題が爆発的に起こってきた

点を現象的にとらえてみると、次のような特徴がうかがえる。まず第1は、環境汚染が局地的問題から広域化、分散化しているということである。たとえば、国における公害規制法の第1号である水質保全法は、江戸川における製紙廃水による漁業被害が契機となったものであり、同法による指定水域も江戸川が最初であった。次いで淀川、木曾川、荒川<隅田川を含む>といったどちらかという大都市を中心とする水域であった。しかし、最近では、水質汚濁問題が大都市周辺や地方都市に広がっており、さらに瀬戸内海や東京湾全域の汚染というように汚染が広域化している。第2は、汚染因子とこれによる汚染形態の多様化がみられることである。光化学スモッグとか赤潮のひん発といった問題は、汚染のメカニズムすら完全にはつかめていない。産業構造、消費構造が多様化し、新しい製品が出現してくると、新しい汚染因子も出現してくる、ハイプラスチック問題もその一つといえよう。第3は、自然破壊の問題が新しく環境問題として人々に意識されるようになったことである。従来の自然保護の考え方は、美しい景色や珍しい動植物の保護ということに中心が置かれていたが、エコロジーの発展などにより、人間生活にとっての自然の役割が再認識され、自然保護の問題が環境問題の中でも重要な課題となってきたのである。去年一年間、尾瀬、美しが原などを中心として国民の自然保護に対する世論が高まった背景には、自然に対する不用意な開発行為があまりにも進みすぎたということもあげられよう。最近の特徴の第4は、環境問題の国際的側面が問題になってきたということである。その一つは、ヨーロッパ諸国間やアメリカとカナダとの間にみられるような国境を越える環境汚染をいかに解決するかという問題であり、二つは、環境政策が国際貿易に及ぼす影響に関する問題であり、三つは、先進国と発展途上国との間で環境問題に

対する考え方が対立し、環境政策に対する地球的な合意がなかなか得られないという問題である。このうち第1の問題は、日本にとっては、まだそれほど切実な問題になっていない。第2の問題は、各国が環境政策を推進する場合、汚染防止のコストを誰が負担するのが長期的な資源配分を考える際に最も効率的であり国際貿易上公正競争の原理に適合するかという問題である。この問題は、環境政策の基本理念ひいては経済社会政策のあり方や政策手段のあり方に深くかかわる問題であり、わが国にとって、重要な要素を含んでいる。この問題は、現在、OECD環境委員会を中心に先進国間で検討がすすんでいるところであるが、これまでの議論では、汚染者が自ら防止のための費用を負担するという原則く“polluter-pays-principle”>が最適な結果をもたらすであろうということになっている。環境を良好に保つためのコストを生産者のコストに含めれば、相対コストが変化し、いわゆる「比較生産費の原理」による国際貿易を通じて、長期的には「環境資源」を含めた世界の資源の最適配分が可能になる、というのである。第3の問題は、国内においてもしばしば議論されることであるが、環境保全と経済開発の対立という問題である。発展途上国にとってみれば、貧困からの脱出が最大の環境問題なのであって、そのためにはまず工業化が第一で環境保全などということは先進国のエゴイズムにすぎないということになる。この問題は、本年6月にストックホルムで開かれる国連の人間環境会議においても議論の焦点になることが必至の問題である。一朝一夕に解決し得ないむずかしい問題だと思ふ。

3 環境問題激化の基本的背景

上に述べたように、近年における環境問題は複雑

化し、ますます激化してきている。従来は、加害対被害という観点から「公害問題」としてとらえていたものが、人間環境をとりまく問題すなわち「環境問題」としてとらえられるようになったこと自体、そのことを如実に示していよう。わが国において、近年になってこうした事態が進行したのは、さまざまな背景があるであろうが、基本的には、次のようなことが考えられよう。

第1は、経済成長のスピードがあまりにも急速で、しかも産業・人口が一部地域へ急速に集中したことである。わが国の経済成長率はここ15年ほどの年間率10%という猛スピードを続けてきた。この結果、面積<可住地>当たりのGNPは、アメリカの10倍というほどの超過密の経済社会を形成するに至った。一定の地域において、どの程度まで人間活動が許容され得るかという点については現在までのところ断定的なことは言えないが、わが国における大都市がこの限界に近づいていることは確かなような気がする。

第2は、産業構造や消費構造が環境汚染型へと変化しているという点である。たとえば、わが国産業のなかで水質汚濁負荷量の大きな業種である紙・パルプ、食料品、化学における工業用水使用量の製造業全体に占めるウエイトは、昭和37年にはあわせて40.5%だったものが43年には61.3%へと高まり、水質汚濁をいちじるしいものになっている。また商品のライフサイクルが短縮し、使い捨ての傾向が増してきたことも‘廃棄物問題を激化することになった。

第3の背景は、技術の側面で環境問題に即応し得なかったということがあげられる。昭和30年代以後の高度経済成長を支えた大きな柱は、技術革新であったと言われるが、それは、あくまでも生産の技術であって、生産に伴う廃棄物の処理・処分の技術は、これに比べるときわめて立ち遅れているといつてよい。また、生産技術の進歩は、自然

界には存在しないようなものまで創り出すことに成功した。しかし、これを分解・処分するための技術がまだ見つからないために、自然の浄化作用によっては分解されずに蓄積をつづけるといったやっかいな問題を生ぜしめるに至った。さらに、ソフトな技術の面でも立ち遅れが見られる。公共事業などについては、効率的にすすめる技術はかなり発達してきたが、環境に悪影響を及ぼさないように事業を進める技術、環境を適切にコントロールするためのシステムといった点の技術は全然未発達のみである。

第4の背景は、最も基本的な問題であると思うが、環境に対するわれわれの意識が立ち遅れていたということである。空気や水に限りがあるというようなことをわれわれは少し前まで明確には意識していなかったのではなからうか。清浄な空気という資源を大量に消費しなければ、自動車を走らすことはできないなどということをし少し前のわれわれは考えたことがあるだろうか。きれいな大気や水は、社会共通の財産であって、これを使う者は、自らの費用で元通りにして返す義務を負ってしかるべきものであろう。

4———新しい環境創造のために

以上のような背景は、これまでのわが国にとってあるいは必然的に経験しなければならなかったディレンマかも知れない。西欧先進国に約1世紀の差をつけられて近代社会へスタートしたわが国は、一日も早くこれらの先進国に追いつくことが最も手っとり早い福祉実現の手段であったのかも知れない。一地域へ集中的に投資を行ない、集積のメリットを最大限に発揮しながら、最先端の生産技術の導入をはかり、産業構造を重化学工業化させ猛スピードで経済成長を実現してきたわが国

の貧困からの脱出過程をかえりみると、少くとも「三分の理」は認めないわけにはいくまい。

しかしながら、円を切り上げるほどの経済の実力を持った今日においては、そのような福祉実現の手段は根本的に転換されなければならない。国民は、量的な豊かさに加えて質的な豊かさを欲するようになってきている。「福祉」の内容が変貌してきているのである。環境問題は、この質的な豊かさというものの一側面として登場してきた。

ところで、この質的な豊かさを実現する手段であるが、あらゆる国民にこれを提供するためには、発展の歯車を元へ戻すというやり方はできない。きれいな空気や水が欲しいからといって、原始の世界へ戻ることは、現代人にとって不可能なことである。量的な豊かさを維持しつつ質的な豊かさを確保していくこと、これこそわれわれの英知と力の出どころというものである。新しい環境を創造するための妙案は、そう簡単に見つかるわけのものではないが、さしあたり、次の3つの点から出発すべきではないか。

一つは、環境の質的側面を量的に把握する手法の確立である。環境を政策によって操作するためには、定量的把握が不可欠である。何がどのくらい不足しているからどのくらい供給すればいいのかということが分らなければ政策とはなり得ないからである。環境の定量的把握の手法は、まだ開発途上であって確固としたものは見当たらないが、①生態系への影響から計測する方法、②環境容量の考え方、③物的被害額により計測する方法、④汚染防止コストから計算する方法、⑤公害連関表による方法など種々の方法が考えられている。このうち、従来の発想とは違ったものとして特に注目されるのは、「環境容量」の考え方である。環境容量の測定とは、自然の浄化能力の測定にほかならない。従来の経済開発は、自然とは全くきり離された独立のシステムを創り出すことであり、そ

の過程で自然は容赦なく破壊されてきた。その結果、自然の浄化能力をはるかに越えて人間活動が行なわれるようになったのである。まず、われわれは、自然のふところの深さを知り、その限度で活動することを考えるべきである。そして、次にこの容量をどうやったら大きくするかに知恵をさしよるべきである。

二つは、あらゆる政策を立案する際に、その実現が環境にいかなる影響を及ぼすかを考察することである。いまはやりの“テクノロジー・アセスメント”になぞらえれば、これは“ポリシー・アセスメント”と呼べるかも知れない。経済政策、産業政策、立地政策、都市政策といった基本的施策から、道路敷設、架橋、埋立てという個別の施策に至るまでその立案の段階で環境という観点から再評価し、当該施策の内部で環境に対する悪影響を避けるような方法を考え出してこれを実現に移していくことが必要である。このルールが確立していけば、「環境政策」などというものの必要性は少なくなっていくに違いない。ちなみに、アメリカにおいては、国家環境政策法〈National Environmental Policy Act〉で、連邦の各省庁が新しい政策を立案するときには、その実現が人間環境にいかなる影響を及ぼすかを分析した報告書を大統領および国民に提出することを義務づけている。

三つは、環境管理のためのトータル・システムの確立である。自然、生活環境、人間活動をトータルとしてとらえ、総合的施策によって環境を管理していくことがこれからの環境政策の根本でなければならない。これまでの環境政策の中心をなしてきたのは、「公害規制」であった。規制基準を定めてこれの遵守を強制させることに全力を集中してきた観がある。しかし、今後は、立地政策、産業構造政策等との関連において環境問題を解決する必要がある。このためには、まず、国民がい

かなる環境を欲するかという点を先取りして環境保全のためのビジョンを確立し、何を優先的に行なったらよいか、施策相互間の斉合性をいかに確保するかなどという点について基本的な方針を打ち立てることが何よりも急務である。

このような観点に立って、われわれは、いま、「環境保全長期ビジョン」を策定することを目指しているところである。このビジョンの具体的内容はもう少し検討が進まなければ明らかにはならないが、環境管理のためのトータル・システムを確立する出発点となるようなものになるであろう。

5———環境保全長期ビジョンの視点

環境庁長官は、昨年10月21日、中央公害対策審議会に対し、「今後の経済社会の発展、国民の欲求の変化などに対応して、望ましい環境保全を図るための長期的構想はいかにあるべきか」という諮問を行なった。これを受けた同審議会では企画部会を中心に検討することとし、47年度中に環境庁長官に答申することを目途としている。長期ビジョンの視点は、次のようなものである。

第1は、昭和60年における日本人の環境に対する欲求内容およびその水準をふまえたものであることである。環境問題を解決するためには、10年ぐらゐの長期間を用意しておく必要があるが、その間に所得水準の向上、産業構造の変化に伴う就業構造の変化、技術水準の変化などに伴って、環境に対する国民の欲求内容およびその水準は大きく変化することが予想される。国が環境政策を行なうに当たっては、変化する国民の欲求を先取りしてこれを満たす方策を前もって用意しておく必要がある。とくに環境問題についての欲求は、そこに生活する住民の生活行動様式に依存する面を多く持っているので、この点を十分把握したビジョ

ンを策定しなければならない。

第2は、昭和60年における日本列島の地域機能をふまえたものであることである。

わずか37万平方キロの日本列島の中で、人間生活にとって望ましい環境条件を保持しつつ、ますます巨大化する経済活動を行なっていくためには、日本列島をすべて画一的な環境条件のもとに維持することは非効率であり、また不可能なこともある。したがって、各地域は、その自然的、社会的条件に最もふさわしい機能を与えられるべきであり、この地域機能に応じた環境条件を確立し、これを維持達成することが大切である。その場合の地域機能分類は、昭和44年に閣議決定された「新全国総合開発計画」に描かれている日本列島の姿を一応の手がかりとし、この地域機能をふまえ、かつ、人間生活に必要な限度を下らない望ましい環境条件を確立し、地域開発を実施する際の指針とすることとする。

第3は、望ましい環境条件を達成するための施策との関連が示されているものであることである。

日本列島の環境上の望ましい姿を描いても、これを達成するための施策の裏付けが示されていなければ、これは絵に画いた餅にすぎない。

望ましい環境条件を達成するための施策としては排出規制、都市計画、工場適正配置計画、処理事業等種々あるが、地域の自然的、社会的条件、現在の汚染状態などによって最適な施策の組合せも異なる。また同じ効果を持つ諸代替案のうちでも費用の最小のものを選択する必要がある。

第4は、最適施策を実現した際の経済全体に対する影響が示されているものであることである。上記の施策の最適な組み合わせの全体系を実現した場合の投資額、国民の負担、輸出入等国際経済への影響、経済成長率等がいかなる姿となっているかが示されている必要がある。これによって、国民は快適な環境を得るために支払うべき対価を知る

ことができるからである。

以上が環境保全長期ビジョンの視点であるが、環境問題解決のステップからこれを見ると、ビジョンの確立は、出発点にすぎない。このビジョンが確立された後には、これに基づいて具体的な環境計画が作られ、この計画を実施していくことによって、はじめて問題は解決に至るのである。

われわれは、自分自身の手で環境を真の意味で管理するための長い道のりのほんの入口にさしかかっているにすぎない。今後、この問題に関し、色々な専門分野の人々が新しい発想とビジョンを持ち寄ることがなによりも大切なことだと思う。

<環境庁企画調整局企画調整課長>