



第 31 回日本環境会議東京大会  
JEC35 周年シンポジウム  
岐路に立つ日本社会と環境保全

2014 年 7 月 19 日（土）

明治大学駿河台校舎  
リバティータワー1011 番教室

主催  
日本環境会議

後援  
日本弁護士連合会・日本自然保護協会  
日本生活協同組合連合会・全国町並み保存連盟



第 31 回日本環境会議東京大会・JEC35 周年シンポジウム  
開催にあたっての挨拶

寺西 俊一  
(JEC 理事長・一橋大学)

1979 年 6 月に設立された「日本環境会議」(Japan Environmental Council : JEC) は、今年で 35 年周年を迎えています。今年の「第 31 回日本環境会議東京大会」(2014 年 7 月 19 日、於・明治大学駿河台校舎) は、この節目を記念した「JEC35 周年シンポジウム」(一般市民公開) の形で開催いたします。

あの 2011 年 3 月 11 日の東日本大震災とこれを引き金とした東京電力福島第一原発事故が発生してから、早くも 3 年 4 ヶ月余が経過しつつあります。JEC は、この大災害を受けて、同年 5 月 20 日に「東日本多重災害復興再生政策検討委員会」(JEC 検討委員会) を立ち上げ、被災地域の復興と再生に向けた支援研究を進めてきましたが、なお、多くの課題が山積したままです。他方、この間、日本の安倍政権は、原発再稼働への動き、特定秘密保護法の制定、解釈改憲による集団的自衛権の容認(日本の自衛隊の海外における武力行使の容認)などの動きを強め、日本社会は、いま大きな岐路に立たされています。

今回の「JEC30 周年シンポジウム」では、「岐路に立つ日本社会と環境保全」という全体テーマを掲げ、「第 I 部：日本の環境保全と JEC35 周年」「第 II 部：地域から環境保全とエネルギー利用を考える」「第 III 部：各団体等からの発言」という構成のもとで、JEC35 年の歩みを改めて振り返るとともに、これから先の新たな取り組みに向けた課題と展望について検討したいと考えています。

第 I 部では、JEC 名誉理事長である宮本憲一教授による<記念講演>、および、ドイツから招聘したヘルムート・ワイトナー教授(ベルリン自由大学)による<記念講演>を予定しています。第 II 部では、元東京都環境局長の大野輝之氏(現・自然エネルギー財団常務理事)をゲスト講師としてお招きし、JEC 新事務局長である大島堅一教授(立命館大学)をコーディネーターにして、JEC 事務局次長の高村ゆかり教授(名古屋大学)、同じく JEC 事務局次長の山下英俊准教授(一橋大学)、そして JEC 常務理事の佐無田光教授(金沢大学)らが加わる形でのパネル討論を予定しています。第 III 部では、JEC 事務局次長の除本理史教授(大阪市立大学)による司会のもとに、関係諸団体による様々な取り組みについてのご発言をいただく予定です。

今回の「第 31 回日本環境会議東京大会・JEC35 周年シンポジウム」が皆さまのご協力によって充実した内容で成功裡に開催されることを心から祈念する次第です。

最後になりましたが、今回の会場使用をご許可いただいた明治大学、および、この点でお世話になった大森正之教授(明治大学政治経済学部)に対し、ここに記して、感謝の意を表しておきたいと思っております。

# プログラム

全体テーマ

## 岐路に立つ日本社会と環境保全

	内	容
12:30	開場・受付開始	
13:00	開会	総合司会：大久保規子（JEC 副理事長・大阪大学）
<b>13:00～14:45</b>	<b>第 I 部：</b>	<b>日本の環境保全と JEC35 周年</b>
	開会挨拶：	寺西俊一（JEC 理事長・一橋大学）
	記念講演：	宮本憲一（JEC 名誉理事長・大阪市立大学名誉教授）
	記念講演：	ヘルムート・ワイトナー（ベルリン自由大学）
	コメント：	岡本雅美（JEC 顧問・元日本大学教授）
14:45～15:00	(休憩)	
<b>15:00～16:30</b>	<b>第 II 部：</b>	<b>地域から環境保全とエネルギー利用を考える</b>
	コーディネーター：	大島堅一（JEC 事務局長・立命館大学）
	パネリスト	
	・大野輝之	（自然エネルギー財団）
	・高村ゆかり	（JEC 事務局次長・名古屋大学）
	・山下英俊	（JEC 事務局次長・一橋大学）
	・佐無田光	（JEC 常務理事・金沢大学）
<b>16:30～17:10</b>	<b>第 III 部：</b>	<b>各団体等からの発言</b>
	司会：	除本理史（JEC 事務局次長・大阪市立大学）
17:20～18:00	JEC 会員総会	
18:30～20:30	JEC35 周年記念祝賀会	

## 日本の公害の歴史的教訓 ——公害研究委員会 50 年を回顧して——

宮本 憲一

(JEC 名誉理事長・大阪市立大学名誉教授)

### 1. 「公害先進国」

戦争は最大の環境破壊である。第二次世界大戦で、日本は約 300 万人の死者を出し、生産力の半分近くを失い、貴重な自然や文化財などの多くを失った。敗戦後飢餓状態から脱するために、経済成長政策を取り、工業化・都市化を進め市場化・国際化を急いだ。新憲法体制によって、平和が維持され、自由と人権が保障されたことによって、急速な近代化が進んだ。1954 年から 74 年にかけて史上空前の経済成長を遂げ、大量生産・流通・消費・廃棄の経済構造を創った。この過程で深刻な公害が発生した。図表の様に 60 年代の大都市圏は、スモッグに包まれ、河川はドブ川と化し、地盤沈下によって、自然災害が深刻化した。水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそくなどが発生した。欧米の研究者は、日本は今後の世界が経験する環境破壊を先取りしている「公害先進国」と名付けたが、今の中国の公害より深刻な地獄図の状況であった。

この状況を生んだのは、企業が利益を最大限に挙げようとして、安全の対策を取らず、政府は公害対策の制度も組織も持たず、自治体の一部は、50 年代から工場公害防止条例を制定していたが、規制の基準がなく、あってもルーズなものであったためである。このため公害紛争がおこり、60 年代初頭には水質 2 法やばい煙規制法ができるが、「ザル法」といわれるように、公害防止の力はなかった。科学の世界は公衆衛生学者を除くと、公害の関心はほとんどなかった。公害発生の原因は経済にあるのだが、当時の GNP 経済学では、公害は算定されず、むしろ埋め立てなどの開発によって、自然破壊をすれば、GNP が上昇し、国富が増えるとされていた。しかし、このような開発によって多くの人命や健康が害され、資源を浪費し、自然を破壊することが許されてよいことではない。新しい科学が必要とされた。1963 年都留重人教授の提唱で、公害研究委員会が発足した。この時点では 7 人の研究者しか集まらなかったが、次第に大きくなり、1970 年東京で世界最初の環境破壊に関する国際会議を開き、環境権を提唱し、これが以後の公害裁判の理念となった。71 年には『公害研究』という日本最初の学際的機関誌を出し、学界の革新に寄与した。

## 2．公害克服の道程

60年代半ばになると、三島・沼津・清水二市一町のコンビナート誘致反対運動の成功をはじめとして、急速に市民の公害反対の世論と運動が発展した。この圧力の下で、1967年公害対策基本法が制定された。しかしこの目的は経済発展と生活環境との調和を図るというものであった。つまり経済発展の枠の中で、環境を保全するという「調和論」であるために、問題のSO<sub>2</sub>の環境基準は、東京や北九州市の汚染を基準にしていた。このように法律ができて汚染は広がった。このような絶望的な状況を解決するために市民は独創的な2つの方法を取った。

急速な都市化にもかかわらず、政府の社会資本充実政策は、道路・新幹線・空港・ダムなどの生産基盤に重点があり、上下水道・福祉・教育施設などの生活基盤には必要な投資がなされなかった。このため都市地域では公害防止とともに福祉の充実を求める市民運動がおこり、それを支持する首長を当選させた。東京都の美濃部都政、大阪の黒田府政の成立を始め全国の3分の1が、いわゆる革新自治体となった。これらの自治体は「憲法を暮らしの中に」というスローガンを掲げた。美濃部都政を頂点にこれらの自治体は、国よりも厳しい公害防止条例や規制行政を取った。1970年には世論は成長よりも環境を選び、政府が違法とした東京都の厳しい条例を支持した。このため政府は「調和論」の公害対策を改め、公害国会を開いて、環境14法を制定した。翌年環境庁が創設された。

他方企業城下町といわれ、被害者が差別されていた水俣や四日市などでは、企業と一体になっている行政を変えることは困難であった。当時、庶民が裁判を提起するというのは、非常の決意が入り、勝訴する見込みは五分五分であった。しかしそれ以外に被害者救済の方法がなく、公害裁判が始まった。これまでの裁判は財産権の侵害の救済であるが、この裁判は人間の生命・健康・生活環境という人格権の侵害を救済する裁判であった。また被害の個別因果関係の証明は難しく、疫学による被害の集団的な因果関係を求めるものであった。また四日市公害の様に汚染者も複数であった。四大公害裁判はこの新しい課題に対して、世論の力を背景に、独創的な法理を展開して七〇年代初頭には、すべて勝訴した。この影響は大きく、企業は公害裁判が続けば、社会的に取り返しのつかぬ評価を受けることを恐れ、行政によって、民事補償がされる方法を望んだ。1974年世界最初の公害健康被害補償法が施行された。

## 3．高度成長の終焉と公害対策の後退

こうして、図表の様に企業と国・自治体の公害対策は進み、OECDは日本は公害の戦闘に勝ったと評価した。しかし1973～4年石油ショックが起こり、過剰生産に陥っていた日本経済は、初めてマイナス成長となり、以後高度成長は終焉した。財界は公害対策の行過ぎ是正を主張し、政府は「調和論」の復活を主張するようになり、自動車公害問題の中心であったNO<sub>2</sub>の規制を緩和した。この影響は司法の分野に及び、1981年大阪空港公害最高裁判決では、夜間飛行の差し止めが否決された。当時財政は危機に陥り、特に自治体財政は困難に直面し、1980年代には主な革新

自治体は消滅した。

これより先公害対策の後退を憂い、その前進を図るために公害研究委員会と公害対策弁護士連合を中心にして、1979年6月に日本環境会議が設立した。以後この会議は国際・国内の公害・環境政策の前進と被害者の救済、そのための研究・政策提言を行い、NGOの環境運動に寄与している。80年代は経済の国際化が進み、公害輸出が問題になる一方、中曽根内閣の行政改革が進み88年公健法は全面改訂され、大気汚染患者の新規認定が中止された。この暴挙に対して、西淀川・川崎・名古屋南部・尼崎・水島・東京などで、裁判が提起された。この裁判は、これまでの産業公害と異なり、自動車公害と複合した都市公害の裁判であり、賠償のみならず、環境基準達成を求める差し止めを求めた。「公害問題冬の時代」であり、いずれも長い期間がかかったが、勝利和解をした。この際、賠償金の一部が、環境再生に支出され、これまでの被害者の救済と同時に公害のない街づくりが始まっている。西淀川のあおぞら財団がその中心的な活動をしている。

#### 4．公害は終わらない

1992年国連リオ会議が開催され、維持可能な発展（Sustainable Development）が、人類共通の課題とされ、温暖化問題を始め地球環境問題が、国際政治の中心となり始めた。企業も環境産業に乗り出し、公共部門の直接規制に替えて、市場制度による環境政策手段を発展させている。1993年公害対策基本法を廃止し、その内容を包摂した環境基本法が制定された。当時NGOは環境権の制定を望み、これまでの公害対策の再検討（調和論の廃棄）、アセスメントなど予防対策と国土政策などの全体計画における環境政策の優位性を求めた。しかしいずれも不十分で、曖昧な前進に終わった。以後リサイクルなど循環社会形成、景観保全、アセスメントなどおびただしい法律が制定された。環境関係の学会、大学など研究機関も設立され、環境関連の出版物も花盛りである。しかし公害を発生させた政治・経済構造は基本的に変わっていない。このため何時でも公害が発生する要因がある。

今私たちは3つの大きな公害の課題に直面している。第1は水俣病問題の根本的解決である。

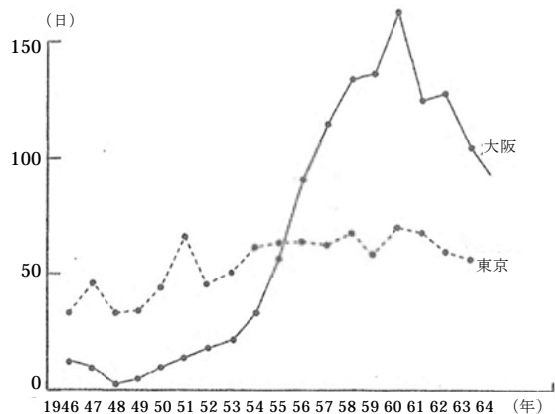
第2はアスベスト被害の究明とその責任を明確化し、今後半世紀にわたって発生する被害者をもれなく救済をする制度を作ることである。

第3は史上最悪の原発災害の全面的な究明と被害者とコミュニティの救済、原発の廃止と新エネルギー計画の樹立である。

今の安倍政権は改憲を軸にし、特定秘密保護法制定、教育制度の改革、集団的自衛権など戦後の民主主義を否定する道を進んでいる。しかし平和なくして環境の保全はない。原発の被害者を救済し、その再開を止めるためには、公害を克服した2つの方法、原発ゼロの自治体の確立と原発差し止めの裁判を進めるのが現実的である。このことは新潟県の現状や福井地裁の画期的な判決が示している。このためには今の憲法を維持し、民主主義を守ることである。

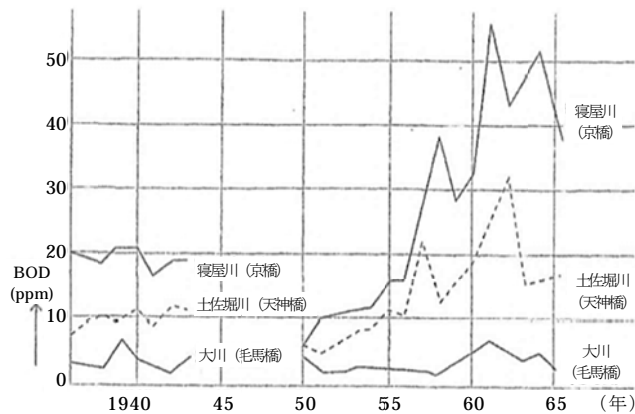
# 戦後日本の公害資料 (宮本憲一作成)

第1図 大阪(東京)の濃煙霧日数累年変化(1946-64年)



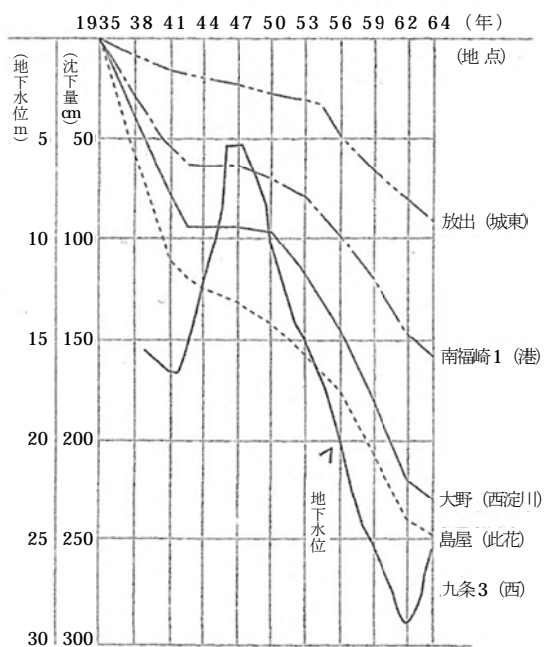
(注) 1) 1965年以後、スモッグ発生日数はふたたびふえる傾向を示している。  
2) 大阪市公害対策部調べ。

第2図 大阪市内主要河川BOD経年変化図



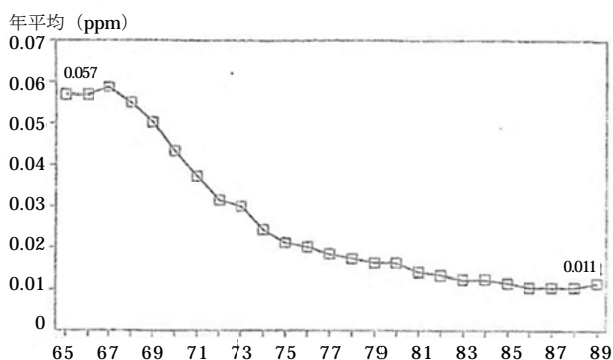
(注) 大阪市公害対策部調べ

第3図 大阪市内地盤沈下および地下水位の経年変化図



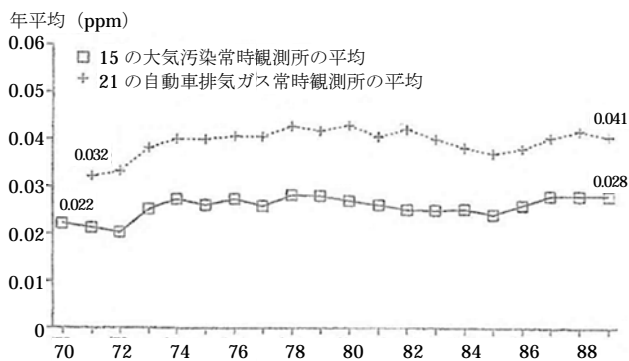
(注) 大阪市公害対策部調べ

第4図 年間SO<sub>x</sub>濃度の変化

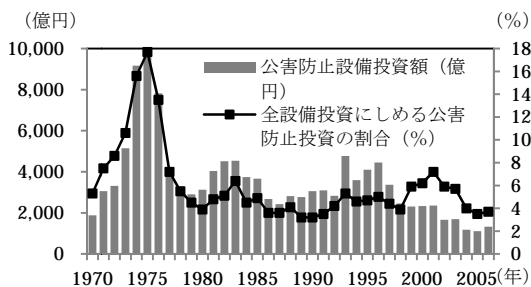


(注) 15の大気汚染常時観測所の平均

第5図 年間NO<sub>2</sub>濃度の変化



第6図 民間企業公害防止投資の推移



注 2005年は実績見込み、2006年は計画。  
出所 経済産業省経済産業政策局編『主要産業の設備投資計画』より作成。

第1表 地方団体の公害・環境担当の組織・予算の推移

	1961		1974		1986	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
公害・環境担当組織のある団体	14	16	47	765	47	562
担当職員数	300	5,852	6,465	5,865	4,816	20,800
予算(億円)	140	3,501	6,036	8,910	20,800	
下水道予算を除いた予算(億円)	2		3,838		8,785	
公害防止・環境条例設置団体	6	1	47	346	47	496

出所 1961年度は厚生省調べ、1974年度以降は環境省『環境統計』(各年度)による。

## 環境政策の盛衰 ——日本とドイツの場合——

ヘルムート・ワイトナー  
(ベルリン自由大学)

### 1. はじめに 私の原点

日本の環境政策に関する情報収集とヒアリングのために、初めて日本を訪れたのは 1976 年のことである。それは、都留教授や宮本教授による日本の環境政策の歴史に関する批判的論文を読んで、強く感銘を受けたからである。深くコミットしながらも基本的に科学的な分析がなされており、私も、ドイツの環境問題について同様の研究をしようと思うようになった。私の長いラッキーストーリーを簡潔に言えば、私が（インフォーマルに）「都留グループ」、その後「宮本グループ」と呼んでいる日本の科学者グループからあたたかく迎えられたわけである。

そうしたことから、1976 年という年は、多くの日本の環境政策・政治の専門家との長年の実り多く刺激的な協働の出発点となった。それ故、この JEC35 周年記念会合で、約 40 年にわたる日独の環境政策に係る研究成果を共有できることは、大変喜ばしいことである。

### 2. なぜ 1970 年代の日本の公害規制の経験にドイツが強い関心を寄せたのか

ドイツは、今では、いくつかの重要な環境・エネルギー政策分野で先駆者となっているが、もともとは早くから環境汚染に取り組んできたアメリカ、スウェーデン、日本に比べて、環境政策では出遅れていた。ドイツで体系的な環境政策が確立されるのは、1960 年代後半以降のことであった。当時は、主に強くコミットしていた政治家、行政担当者や科学者グループが、環境政策を制度化・強化するために熱心でダイナミックな活動を行っていた。この（「環境アドボカシー同盟」とも呼ぶべき）グループは、「汚染された後の浄化よりも防止の方が良い」という（とてもドイツ的な）「予防原則」（*Vorsorgeprinzip*）の考え方に依拠していた。また、後発組として、先発組の経験から多くを学べると強く考えていた。そのような政治的・戦略的観点から、日本は格好の研究対象と考えられた。当時（1950-60 年代）、日本は、環境政策の手本として、世界中の評判を集めていた。日本ほど、無制約な産業成長の痛ましい結果を被った工業国は、おそらくないであろう。日本は「エコロジカルな切腹」をするよう運命づけられているとした批判的な意見もあった。しかし、ドイツは、——とくに環境政策の制度化に関わる者は、1970 年代に汚染規制政策の短期間のリーダーへと変貌した日本の政策の大転換に魅了された。日本は経済に影響を与えることなく深刻な汚染を解決する実現可能な戦略のお手本のようなものであった。これにより、日本への「専門家ツーリズム」が激増した。それは、現在、とくに気候変動、再エネ、脱原発の分野で、ドイツの経験に学ぼうと多くの日本の専門家がドイツを訪れているのに匹敵するような状況であった。

本稿は、最近、宮本教授が行ったような、両国の環境政策を包括的かつ詳細に歴史的に概観しようとするものではない。何がドイツと日本の環境政策・政治の主な特徴であり、両国の歩んできた著しく異なる過程をどのように説明し、それによって、なぜ、かつては実効的でテクノクラートの汚染規制政策のパイオニアであった日本が環境政策の落後者となり、もともと後発組であったドイツが、環境とエネルギー政策という複雑で一筋縄ではいかない分野で先駆者となったのかを明らかにするために、選択的な比較を行うことを主な目的とする。

日本とドイツの間には、注目すべき違いのあることが明らかになっている。日本では、主に、さまざまなグループの努力が結びついて政策転換を余儀なくさせた。公害反対運動が、被害者、批判的な科学者、消費者団体、自治体の首長、さまざまな環境団体や自主講座のようなネットワーク、主婦、



漁業者等により展開された。その活動は、しばしば汚染者との間に激しい紛争を引き起こした。しかし、裁判所が被害者勝訴の判決を下し始めると、汚染者やその支持母体は激しい抵抗を止め、かなり迅速に各種の法律を整備し（1970年のいわゆる公害国会ではいくつかの法令が成立したことが知られている）、幅広い国際的な関心呼んだ。日本は、1970年代に新たな反公害時代（ただし、エコロジカルではない）に入ったが、長続きはしなかった。

要するに、汚染者らに政策変更を余儀なくさせたのは、とてつもなく幅広い市民の圧力（非難し、なじる作戦を用いて）であった。しかし、その後の改善は、真に「政策を学んだ」結果ではなく、市民の圧力の結果として、大規模汚染者がやらざるをえなかったものである。

これに対し、ドイツでは、新しい体系的な環境政策は、いわば政治・行政システムの内部で生まれた。それは、予防的・統合的な環境政策というビジョンをもっていたというだけではなく、同時に政治・行政システム内部の経験者として、どのように新しくてまだ弱い政策を確立・保護するのかについて卓越した戦略的能力と政治的ノウハウを兼ね備えた意欲的な政治家と官僚の小規模グループの「子ども」であったのである。それ故、ドイツでは、ときどきある種の揺り戻しがあったとはいえ、構造的な（長期的な）環境政策の弱体化は起こらなかった。また、環境主義者のグループが基本的な政治戦略に従ったということも、とくに強調すべき点である。すなわち、彼らは日本の環境紛争から、ある程度の市民の圧力が物事を進めるのに重要であり、進歩を妨げようとする汚染者ロビーに対抗するのに役立つということも学んだ。それ故、このグループは、NGO会合の助成等、小さくてもばらばらの環境運動の強化・制度化を図るため、さまざまな手段により積極的に寄与した。この種の積極的なネットワーク化は、ドイツにおいて、グリーンビジネス・セクターやよく組織された環境運動の発展をもたらした、唯一のではないとしても、極めて重要な要因である。

一般的に（かつ理論的に）言えば、日独の体系的な環境政策は、最初から異なる展開を遂げた。ドイツでは、環境政策の進歩に向け強力な能力を形成・制度化するために、ずっと強力な政治的な戦略が存在していた。このことは、環境政策の創設者が認知方略的な情報能力をより重視したことを示している。

### 3．日独の環境政策・政治の主な違い

ドイツは、長い紛争プロセスを経て、いくつかの環境分野で落後者から先駆者になった。本稿では、ドイツが、今日に至るまでペースメーカーであり、先駆者である相互に関連する3つの政策分野、すなわち気候変動、再エネおよび脱原発に焦点を当てる。

ドイツの国内外の気候政策は、挑戦的な目標とそれがかなりの部分達成されたことにより、最も進歩的なものとして広く知られている。政府は、2005年に、2020年までに、二酸化炭素の排出量を1990年比で40%削減すると公約した。ドイツは、気候保護のグローバルな合意を常に積極的に支持してきたし、今でもそうである。これに対し、他の大国は、グローバルな交渉にブレーキをかけたり、京都プロセスから離脱したりした（または日本のようにアンビバレントな状態）である。

気候政策は、ドイツでは「エネルギー転換」（現在のエネルギー政策を大きく転換すること）と呼ばれるものと強く結びついており、ドイツは、再エネの分野でも先駆者となった。これらの活動と成果に刺激されて、他の多くの国々も、化石燃料の大幅削減と脱原発というエネルギーの将来に向かっていく。例えば、「エネルギーFIT法」（電力網への接続規制と再エネ電力に対する補助金）は、世界中で40以上の国々の模範とされた。再エネ業界は、巨大で成長するグリーンビジネス・セクターとなり、エネルギー政策における再エネのシェア拡大の強力なロビー団体となった。それにより、化石燃料・原発事業者と張り合い、その政治的影響力を弱体化させている。

ドイツが根本的なエネルギー転換を達成するという事は、政府のプログラムにおいて定められた明確な目標である。この目標は、福島の大惨事の後まもなく、2回目の脱原発の決定がなされたことで、いっそう確固たるものとなった。福島の大惨事は、（1986年のチェルノブイリ事故と同様に）ドイツ社会における脱原発への大きなうねりにつながった。福島事故の後、ほぼ毎週、ドイツのどこかでデモが行われ、ときにはあらゆる年代のあらゆる社会勢力が参加し、1万人規模のデモとなった。政府にとって、紛争はとどまることを知らず、もし原発を推進し続けるならば、選挙で票を失うだろうということが明らかであった。政府は、再度、脱原発政策を導入すると宣言した。2度目の脱原発決定を正当化するため、政府の公式見解では、福島事故が示した原発のハイリスク性が強調されているが、実際には、原発に対する市民の受容姿勢が地に落ちた状態となったことや、原発や核廃棄物貯蔵施設に

対して強力に充分組織された反対運動があることが、政府の決断にとって重要な意義を持っていたということは、公然の秘密である。その結果、ドイツは再び先駆者となり、そしてまたしても、エネルギー安全保障へのネガティブな影響や経済にダメージを与えることなく脱原発をすることが、経験的に可能であるということを示した。

ドイツに比して、日本は、多くの基本的な分野で、パイオニアから落後者となった。1970年代には、エコロジカルな切腹や闘争の劇的な高まりを回避するため汚染規制政策を学ぼうと世界中が日本に注目していたのに、現在では、日本の環境政策への国際的関心は限られたものとなり、トップランナーというコンセプトは数少ない例外となっている。

多くの重要な環境分野で日本が凋落に転じたことは、日本が環境政策のみならず、1973年のオイルショック後のエネルギー政策においても、かなり早い時期に極めて革新的であり、エネルギー効率のリーダー国となり、政府も、かなり早い時期に「サンシャイン・プロジェクト」（ソーラー、風力等の促進）と呼ばれる再エネ政策を開始したことを考えると、際立った現象である。しかし、時間が経つにつれ、古い（化石燃料と原発の）ユーティリティ・セクターの利害が、再エネ促進の抑制要因となり、原発を日本のエネルギー政策の基本とさせた。福島事故の後にも、同様のことが起こっている。

福島事故後のエネルギー政策は、何千キロも離れたドイツに対する劇的な「福島効果」を考えると、多くの者にとって、なお難問である。「チェルノブイリ効果」（1986年）は、ドイツにとって、「福島効果」が日本のエネルギー政策に与えた影響よりも大きかった。福島と東京は240キロの近さであるのに対し、チェルノブイリとベルリンが1148キロも離れていることを考えると、驚くべきことである。

時間が限られているので、両国の比較は、いくつかの政策分野に焦点を当てたものとならざるをえず、また、それ故、電力供給における石炭ルネッサンス等、なおドイツに存在するギャップや弱点について体系的に議論することもしない。

しかし、日独の比較結果は明らかである。日本は多くの分野で落後者となり、ドイツはいくつかの重要な環境政策の分野で先駆者となった。このことは、明らかに、かなりの部分、両国の認知方略的能力の違いによって説明できるだろう。このテーゼは、今日、いわゆるキャパシティビルディング・アプローチという理論的立場から研究されている。

#### 4．日独の基本的な違いを解釈する試み 環境政策・政治の能力の基礎

より分析的な観点からいえば、環境政策・管理能力は、次の点から構成される。

- (1) 環境NGOと政府の強さ、権限および形態
- (2) (a)認知方略的、情動的、(b)政治的・制度的、(c)経済的・技術的な枠組み条件  
既存の能力の有用性は、次のことに依存する。
- (3) 戦略、意思およびスキル
- (4) 状況的な機会（好機が到来するかなど）

本節では、日独の認知方略的能力に焦点を当て、厳格な環境(および関連)政策の支持者の能力を参照し、政治的舞台を分析し、拒否権をもつ団体の力を評価し、これらの情報を、環境支持者が構造変革を推し進める機会があるかどうかを評価するために、環境支持者の力量と比較し、そして最後に、その知見に基づいて、強力な反対者に対してその政策目標をどのように達成すれば良いのかという現実的、政治的な戦略を展開する。

両国は、明らかにともに高い「制度的」「経済・技術的」な能力があり、それ故、ともに先進的な環境および関連政策（気候、エネルギー）のリーダーとなる前提要件を備えている。日本は、多くの点で卓越した教育・トレーニングシステムに基づく高度の技術革新能力を備えたリーダー的な工業国に属している。日本の技術者は、世界最高のレベルに属し、しばしば、革新的で人気の高い技術により、環境問題さえも巧みに解決できることを示してきた。日本には、多くの良く訓練されたスタッフを抱える組織が全国にあり、強固であると同時にフレキシブルな環境政策を策定するのに重要な役割を果たしており、そのスタッフの多くは自分の仕事を一生懸命かつ緻密にこなしている。

人的・財政的・物的基盤に関しては、これらの組織は、進歩的な環境政策のかなり高い潜在性を有している——もしこの潜在的な能力が実際に発揮され、まったく活用されなかったり、あまり活用されないということがなければの話であるが……。しかし、すぐれた経済的・技術的、制度的能力をもっているにもかかわらず、日本の環境政策は、進歩的でテクノクラートの政策のフレームをなかなか超えられなかった。真に予防的で統合的な政策に向けて長期的なステップを踏み出すことはほとんど

どなかった。グローバルな気候政策では、日本は、いったんはブレーキから促進に転じたが、喫緊の課題であるポスト京都の合意に向けては、再度、少なくとも消極的なスタンスに転じた。海外のエネルギー資源に多くを依存しているにもかかわらず、日本政府は、再エネのための何からの先駆的なプログラムを導入してこなかった。福島の大惨事ですら、原発というハイリスクの道から離脱する十分なインセンティブとはならなかった。

総じて日本は、本質的にはドイツと同様の制度的、経済的、技術的能力を持っているように思われる。そこで生じる疑問は、なぜその能力は活用されず、なぜ行動に出ないのかということである。この難問の答えは、認知方略的能力の中に見いだすことができるかもしれない。ドイツの環境主義者が、長年にわたり、環境政策形成に影響のあると思われる全ての関連する組織を口説き落とすための政治的な戦略を熱心に概念化し、実施してきたのに対し、日本の関係者はこうしたことをしてこなかった。1960年代、70年代に存在した強力な反公害運動は、政府が実効的でテクノクラートの環境政策に転じた後は弱体化し、1970年代末には環境主義者はほとんど政治の舞台から消えた。環境利益を代表する特別の政党は、日本では常に取るに足りない役割しか果たしてこなかった。反公害組織は、緊密な全国的なネットワークまたは強力な全国規模の連合組織をつくることができなかった。

これらすべてのことは、環境運動、反原発運動が、地域から全国レベルに至るまで多くの政府機関に浸透することができたドイツとは、全く対照的である。環境利益は、既存の制度に広く統合された。さらに、環境主義者は、全国をカバーする良く組織されたネットワークを形成し（反対行動の動員もかけやすい）、自分達の研究機関をも設立した。これらの大きな成果を成し遂げられたのは、当初はばらばらの運動が、ドイツ社会で革命的な考え方にほとんど共感を得られなかった左翼の学生運動の関係者の支援を得られたことによるものである。彼らは、環境・反原発運動に加わり、その何人かの最高の戦略家は、主導的な環境活動家になった。自前の研究所を設立したことも、対案的な知見に基づく科学を生み出す運動の手助けになった。それにより、既存の機関によるしばしば操作が加えられた、またはバイアスのかかった研究成果に対抗することができた。最初は地域レベルの、それから全国レベルのいくつかの「緑の党」の設立が成功したことで、「議会外の反対勢力」の運動が政治・行政システムの内部に踏み込むことを可能にした。このようにして、例えば、従前の政治的「ラディカル」と資本主義の根本的批判者が最終的にはハイレベルの行政官または大臣になるというサクセスストーリーが生まれた。そして、1998年に、最初のSPDと緑の党の全国レベルの連立政権が誕生した。最終的に、環境利益は、社会のあらゆる領域に適切に統合された。「エコロジカルな革新」という実にドイツ的な概念の発想が、労組や産業界にも魅力的な環境関連のアイデア作りに役立った。なぜならこの概念は、イノベーション能力、雇用、そしてグリーン成長を約束するものだからである。

ドイツでは、なぜ環境政策の大規模な揺り戻しが起こらなかったのか。その極めて重要な理由は、すべての公的な関連領域において、緑の利益と関係者を制度化して根付かせたことにある。CDU/FDP政権は最初の脱原発決定を取り消す決定をしたが、これは長続きしなかった。反原発運動は、再度原発を追い落とすための「好機到来」とばかりに、福島の大惨事を賢く利用した。

以上の日独比較を要約し、日本に比べ、ドイツの環境主義者がより大きな成功を収めた最重要の要因として、以下のことを強調しておきたい。

- － 2つの環境運動の流れを作ることにより環境利益を強固に維持するための洗練された戦略。すなわち、1つは、より進歩的な政策を内部から後押しする政治・行政システム（公式の権力）と、もう1つは、大きなイベントに動員することができ、内部の者よりもずっと攻撃的で対決姿勢で活動できる「外部の」運動である（ストリート・パワー）。
- － さらなる環境目標に向けた、しばしば知的に管理された紛争と協働のバランス。このことは、認知方略的で政治志向的な特別の能力を前提とする。

環境、気候、再エネおよび脱原発を促進するドイツの経験から得られる教訓は何であろうか。注目されるべきは、認知方略的な能力の形成である。ドイツだけではなく30か国の国家横断的な研究成果によれば、効果的な政策形成のためのみならず、強い利害関係、構造的制限に打ち勝ち、環境政策の最強の反対者を弱体化させるために必要な前提条件として極めて重要なのは、環境主義者の側の高度の戦略的な「意思とスキル」である。

## 第 II 部の課題

大島 堅一

(JEC 事務局長・立命館大学)

福島原発事故後、政権をまたいで環境・エネルギー政策の枠組みが形成された。民主党政権においては、福島原発事故の余波もあり、開発一辺倒だった原子力政策に一定の歯止めができ、原発ゼロ社会に向けて政策が動くかみえた。だが、政権交代後、エネルギー・環境をめぐる状況は楽観を許さないものになっている。

2014 年 4 月に策定されたエネルギー基本計画では、核燃料サイクルを含め、原子力開発をこれまでどおり進めることが確認された。2016 年以降施行される電力自由化とともに、原子力への一層の補助拡大が行われる可能性がある。

福島原発事故対応においては、被害者への損害賠償が十分に行われておらず、大規模訴訟が提起されるにいたっている。福島原発からの汚染水問題も解決しておらず、長く続く廃炉への道はまだ入口にある。

このような中、政府は、原子力規制委員会の策定した新規性基準に適合した原発を順次再稼働する方針をとっている。各種の世論調査では、再稼働反対が多数を占めており、政府と国民との間には大きな溝が存在している。

他方、再生可能エネルギーについては、2012 年 7 月から導入された固定価格買取制 (FIT) が導入されたが、制度設計と運用の不具合により、太陽光発電に一種のバブルが形成されたり、各地に紛争が起こるなどの問題が生じている。これらは制度設計の失敗によるものだが、再エネそのものの欠陥であるかのように国民に受け止められかねない。

このような錯綜した状況の中で、日本社会はどのような道を選択をしていけばよいのだろうか。本シンポジウムでは、この問題について深く掘り下げて議論したい。

## 地域からのエネルギー戦略

大野 輝之

(公益財団法人 自然エネルギー財団)

## 1. 東京都における環境政策の再生

- ・東京都の環境政策は、美濃部都政終焉後、久しく停滞していたが、90 年代末以降、再生を遂げた。
- ・その経過を概括し、地域と自治体の持つポテンシャルを確認する。

## 2. 連邦政府を牽引する州政府の先駆的施策

- ・オバマ政権は本年 6 月、久しく待たれていた火力発電所に対する対策を発表したが、その最大の特徴は、具体的な政策内容における州政府の裁量を大きく認めていることである。
- ・そこには、ニューヨーク、マサチューセッツなどの東海岸諸州やカリフォルニア州などの先駆的な取組の実績が反映している。
- ・RGGI、カリフォルニア州の政策の概要を紹介し、これらの先駆的な施策が、オバマ政権の新たなイニシアティブを可能にしたことを紹介する。

## 3. 地域からのエネルギー戦略を展望する

- ・本年 4 月に策定された「エネルギー基本計画」に見られるように、政府のエネルギー政策は、福島原発事故前に回帰しようとしている。
- ・しかし、目を地域、自治体、企業に向ければ、エネルギー効率化、自然エネルギーの拡大に向けた、これまでとはレベルの取組が進んでいる。
- ・今、必要なのは、国のエネルギー政策の転換を求める取組と、地域から新しいエネルギー施策、分散型エネルギーシステムを作り出していく取組の二つを同時に進めて行くことである。

## 気候変動のリスクに直面する日本と地域社会の課題

高村 ゆかり

(JEC 事務局次長・名古屋大学)

気候変動に関する政府間パネル (IPCC) の最新の第5次評価報告書 (AR5) は、極端な気象現象によるインフラなどの機能停止のリスク、熱波による死亡や疾病のリスク、農村部の生計及び所得損失のリスクなど気候変動の8つの主要なリスクを示した。地域の社会と住民は、気候変動のリスクに直面しており、悪影響は地域の環境保全と発展の足かせとなるおそれがある。それゆえ、地域じしんにとってこうした気候変動の悪影響のリスクをできる限り低減する迅速な排出削減と適応策が必要となっている。

福島第一原子力発電所事故は、原子力に依存した日本のエネルギーシステムと温暖化政策の構造的弱点を顕わにした。東日本大震災後、省エネの前進やFITの下での再生可能エネルギーの飛躍的導入などが地域分散型エネルギーシステムへの転換を後押しする一方で、化石燃料、特に石炭への強力な回帰やFITなど再エネ促進策見直しの動きも見られる。こうした動きは国外の動きと実に対照的である。

本来、低炭素社会の構築と地域分散型のエネルギーシステムの構築は、その施策の多くが方向性を一にする。地域分散型エネルギーシステムは低炭素社会づくりも促進する。地域の自然資本を活用して、新しい産業と雇用を生み出す可能性も示されている。

低炭素で、地域分散型のエネルギーに依拠した社会づくりのビジョンと施策を住民自ら参加して決定する仕組みづくりが必要である。気候変動のコストを将来の世代に先送りせず、地域のエネルギー資源から生まれる利益とエネルギーシステム構築のコストを、地域で、そして日本で公正に配分するルールづくりもまた必要である。

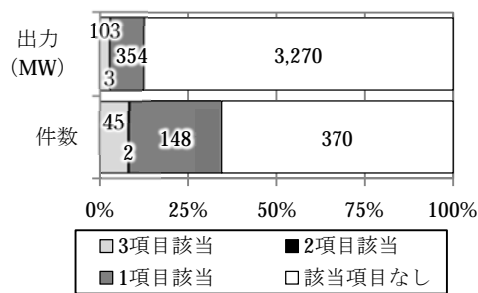
## 「地域からのエネルギー転換」の現状と課題

山下 英俊

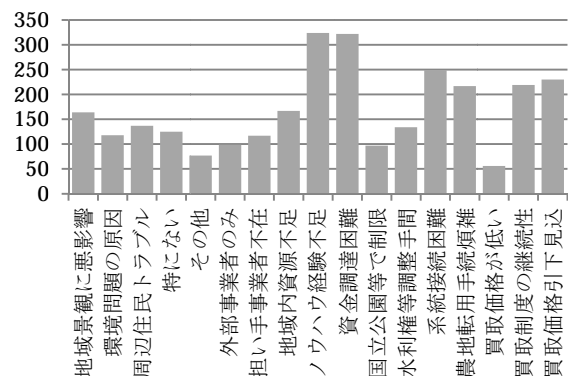
(JEC 事務局次長・一橋大学)

エネルギー転換は、省エネや脱原発・脱化石燃料、再生可能エネルギーの拡大を通じ、気候変動や環境破壊、放射能汚染のない維持可能な社会を創るための戦略である。しかも、地域主導で取り組むことで、エネルギー転換の利益を地域に帰着させ、地域の社会・経済の活性化につなげることができる。しかし、日本の現状は、地域主導の事業はきわめて限定的であり(左図)、当面は地方自治体が主導し、民間主体を育てながら事業展開する必要があると考えられる。全国市区町村への調査結果からは、事業化に積極的な自治体はFITや系統連携など制度面の課題を強く認識している一方、資金やノウハウ・担い手が不足し事業化が困難と認識している自治体も多いことが明らかとなった(右図)。

日本のメガソーラー事業における  
コミュニティ・パワー基準への該当状況



全国市区町村が認識している  
再生可能エネルギー利用に向けた課題



## サステイナブル・ディベロップメントと日本の国土構造

佐無田 光

(JEC 常務理事・金沢大学)

現代資本主義は新たな社会統合理念としてサステイナブル・ディベロップメント (SD) を標榜し、再生可能エネルギーを導入して、低炭素社会を目指そうとしている。しかし、かつての福祉国家が北欧型の高福祉国家から日本型の産業福祉国家まで多様であったように、SD の段階にも「多様な SD」がありうる。同じ技術基盤の下でも、それによって実現される「環境の質」は違ってくる。「SD の質」を高めるためには、技術の導入だけでなく、政治経済構造の中間システムを改革することが不可欠である。

日本の国民経済システムは、東京・大企業を頂点とした垂直的分業体系によって国内資源を動員して経済成長を実現し、分業と財政移転を通じて、その果実を地方に再分配して社会統合を実現するシステムを構築してきた。このシステムはグローバル化の段階に適合できず、現在日本は長期的な経済低迷期に入っている。大都市圏は人口を集めても生産性を上げられず、地方圏では雇用機会が減少し人口流出に歯止めがかからない。

この構造のまま再生可能エネルギーを部分的に導入するだけでは、「地域の維持可能性」は実現されないだろう。環境ビジネスは限界的な国内資本蓄積の一手段にとどまり、過疎化の進行や大都市部の高齢化などの地域問題を解決する手段にはなり得ない。「対抗を含む統合」の社会的過程を制度化し、地域的社会実験と広域連携に基づいて、都市と農村の地域間関係のシステムを変えるような「地域からの国土政策」が求められる。

## 各地の運動の交流と連携に向けて

除本 理史

(JEC 事務局次長・大阪市立大学)

日本環境会議は、全国各地の市民運動、住民運動の関係者が多く参加しています。今大会の開催地である東京・首都圏を中心に、環境保全、被害者救済の取り組みを進める団体等からご発言をいただき、参加者が相互に交流するきっかけとなれば幸いです。

(各団体からの資料を当日配布いたします。)

発言予定者 (敬称略)

- ・清水瀬 (全国公害被害者総行動実行委員会原発問題担当/公害・地球環境問題懇談会事務局長)
- ・中杉喜代司 (弁護士、JEC 水俣病合同研究会 (仮称))
- ・橋本良仁 (公共事業改革市民会議 代表)
- ・有泉俊子 (やまなし環境会議 会長)
- ・中川素充 (弁護士、福島原発被害首都圏弁護団)
- ・村上正子 (原子力市民委員会 事務局次長)

# 日本環境会議 (Japan Environmental Council: JEC)

## 入会のお誘い

### < JEC35 周年記念キャンペーン！ >

◆日本環境会議 (JEC) は、1979年6月に発足し、2014年に35周年を迎えました。

この間、国内外の公害・環境問題の解決をめざして学際的・国際的な取り組みを進めてきました。とくに調査研究活動、それらにもとづく政策提言、出版活動などを重視しながら、関係諸分野の専門家、NGO や市民グループ、関係諸機関等との幅広い協力・連携のネットワークづくり、公開の大会、シンポジウム、講演会、セミナー、政策研究プロジェクトの推進など、多岐にわたる諸活動を続けています。JEC の規約・役員、主な活動状況等は、日本環境会議 (JEC) ホームページをご覧ください。

◆JEC は、随時、会員の募集を行っています。

JEC は、私どもの取り組みに賛同される方々に会員になっていただき、年会費の納入をはじめ、会員各位による積極的なサポートによって諸活動を続けております。2014年に「JEC 発足 35周年」を迎えたのを機に、ぜひ、多数の皆さんに JEC 会員になっていただきますよう、お願い申し上げます。

現在、JEC に入会し会員に登録されますと、以下の特典とサービスが受けられます。

- ①JEC の準機関誌である『環境と公害』誌 (年4回、岩波書店発行) が登録先住所あてに郵送サービスされます (定価@1260円×年4冊+郵送費を JEC が負担)。
- ②『環境と公害』誌への論文投稿 (年4回) (査読付き審査あり) の資格が与えられます。なお、掲載可の投稿論文は、別途、掲載料の納入が必要です (詳しくは、『環境と公害』編集委員会ホームページ参照)。
- ③JEC 会員 ML に登録を希望されれば、「JEC ニュースレター」ほか、JEC 関係企画の案内や情報が随時配信されます。登録会員から同 ML への発信もできます。
- ④『環境と公害』誌の第1巻1号から第40巻4号までの全ての論文を収録した『『環境と公害』創刊40周年記念 CD-ROM アーカイブ』(2014年6月27日発売。定価50,000円+税) を、JEC 会員には特別価格 (40,000円+税+送料) で提供します (詳しくは、『環境と公害』編集委員会ホームページ参照)。

◆入会ご希望の方は、JEC ホームページの入会フォームにてお申し込みください。

入会のお申し込みをいただければ、会員登録の受理を経て、JEC の年会費納入 (年額6000円。院生・学生は年額4000円。いずれも誌代を含む) のお願い等を申し上げます。

上記①～④の会員サービスの提供は、この年会費の納入が前提となります。

日本環境会議ホームページ <http://www.einap.org/jec>

『環境と公害』編集委員会ホームページ <http://www.einap.org/kogaiken/>

Japan Environmental Council  
*35<sup>th</sup> Anniversary*