

環境省 西尾事務次官 講演会

2009年7月4日

Wセミナー 高田馬場校

エコポイント

現在、エコポイントが受付を開始しました。もう利用された方もいるかもしれませんが、これを仕掛けたのは私でした。省エネ対策兼経済対策として世間に浸透してきたと思います。これを始めた理由というのは、京都議定書の数値にあります。京都議定書では2012年までに二酸化炭素の排出量を1990年に比べマイナス6%にしなければならないのですが現在約9パーセント増えています。産業界のウェイトは確かに高いですが、その動きは横ばいで、これからもしっかりやって頂くしかなくて、これからは家庭部門の削減が必要になります。家庭部門は1990年から約40%増えました。家庭部門の削減となれば、こまめに電気を消して頂いて、少しずつ減らしてもらっても良いのですが、それだけではやはり十分な効果は得られません。しかし、それと同時にエアコン、冷蔵庫を省エネ製品に買い換えれば3~4割の削減になります。そういった我慢を強いることよりも、爆発的に社会を動かす流れを作ること、私は3年前から考えていました。それが今回のエコポイントだったのですが、パナソニックや東芝の社長、ヤマダ電気やコジマなどの大手家電量販店の社長、カード会社の社長などにお会いして話を進めてきました。ところが、3年前は環境省の予算もそれほど多くなかったために、始めはモデル事業を展開することになったのですが、大手家電量販店は1兆8千億円程の利益を得ている会社で、環境省と一緒にやらなくても独自でエコポイントのような事業ができる状態でした。それが今年になって、経済対策の一環として組み込むことができ、大きな予算をつけてできる運びになったのです。もちろん環境省としては省エネを進める目的ですが、同時に自動車、家電の生産を支えることにもなるので、経済産業省も一緒に取り組むことになりました。またテレビに関しては、省エネ製品の普及ということもありますが、併せて地デジの普及という目的があったので、総務省の協力を得ることができました。このようにして環境省、経済産業省、総務省の合同体制の下、各省が1000億ずつ予算を計上し、計3000億の財政出動を伴ってエコポイントが始動することになったのです。3000億の予算といっても、母体はすごく多くて、3000億ポイント全てを使いきれれば、売上げだけでも2兆3000億になります。確かに、これを現金で配ればいいじゃないかという話もありました。しかし、これは一過性のものではなく、一粒で何度もおいしい政策にして、みんなに効果がなければ意味がないのです。このために、商店街で使える商品券、地場産業の特産品をポイント交換商品にして、地域の人も一緒にやっていけるような仕掛けを考えれば力もだせるだろうと思っています。なぜこれを経産省ではなくて環境省がやるのかということについては、経産省も思っているかもしれませんが、初めにこれをやろうと言い出したのが私だからです。これを経産省に持って行って、一緒にフォーラムをつくり、全メーカーに話をつけてまとめました。それから、家電の買い替えに関しては、もったいないとか、サイズを大きくしてしまえばエコじゃないというような疑問もわくのですが、確かにミクロに考えると難しい問題ではあります。ただ重要なことは社会を変えるということなのです。

省エネ製品を優遇してみんなが商品を買うという習慣をつくり、メーカーもそれを競って、流通を変える。そのために必要なことをやろうという動きなのです。その土台になるのはグリーンニューディールという概念です。これはオバマ大統領の影響で有名になったのですが、世界中の国々で同じような発想をもっていて、去年の経済リセッションの中で考えられてきました。中国でも日本と同じようなことをやりだすと言っていますし、韓国ではダム建設などグリーンニューディールの走りのようなことをやっています。



経済から環境へ

エコポイントの成功は非常に嬉しいことなのですが、もっと高級なことを言いますと、環境と経済を両立させるとか、インテグレートするというアイデアがあります。私が入庁したのは1972年で、ストックホルムで初めて国連人間環境会議が行われた時で、世界が環境に目を開いた時でした。そのときは経済成長ばかりに目を向けていると環境被害が起きますから、経済のなかに環境をいれて下さいね、ということでした。ところがだんだんと環境問題を引きおこしているような企業は立ち行かない状況になってきます。すると、企業経営をする側にとっては、環境配慮は欠かせないものになりました。その20年後のリオの環境会議で「持続可能な開発」というものが提案されると、経済発展をするにも環境を根こそぎ使ってしまったはいけない、環境と経済は両立させなければならないと考えるようになったのです。この時、インドネシアの環境大臣は環境と経済をティーアンドシュガーだと言っていました。そこまで一気にはいかなくとも、今興奮しているのは、環境が経済を引っ張ってくれと言われるようになったということです。それは、環境技術、環境産業、環境投資、というように新しいものが生まれ、ある面では経済から環境へと矢印の向きが変わってきたことを意味しています。本当にベクトルを反転させるにはかなり時間がかかります。例えば、日本の製造業は動脈産業として動いてきました。反対に廃棄物は安く済めばいいから、机から落としてしまっ、後は見ないことにしていました。

だからメーカーはみんなで協力して日本の製造業を支えてきたけれども、そのように廃棄物を机からおとしたままにしてきたので、リサイクルの産業基盤は非常に弱体なのです。ところが矢印の向きが変わって環境が経済を引っ張ることになると、このリサイクルが静脈産業として大きくなっていかざるを得ません。いずれ中国、インド等の新興途上国の工業力が大きくなっていくと、日本の動脈側の産業は圧倒されるはずです。また、温暖化対策で鉄鉱産業に厳しい条件を課すと、海外に力が移ってしまうという懸念もあります。現在、日本の鉄鋼が粗鋼生産で1億2000万トンくらいが国防ラインだといわれています。対して中国の生産量は4億9000万トンと言われており、10年後に7億5000万トンにまで増えると見られています。この調子でいくと、20〜30年後にははるかに多い量のくず鉄がでてくることになり、世界中のありとあらゆるものがくず鉄でできるようになってしまいます。私たちとしてもこれは指摘しなければいけないと思い、日本版のグリーンニューディールを斎藤大臣に提案する流れになったのです。ただし、自分達だけでやっても小さいまま終わってしまう可能性があったので、経産省や経済財政諮問会議など、経済政策の大きなとりまとめをしているところに声をかけました。その結果、今回の15兆の緊急経済対策の中に低炭素革命として、組み込んでもらうことができました。

政策の本質

ただ進め方として、いろいろなものを並べて、たくさんお金を出せば、ケインズ的に大きなお金を出しただけのことはあるだろうと思っていればダメで、次に繋がるものでなければ政策としてだめなのです。そのためには、政策意志の明示と強い初期のインセンティブというのが必要になります。やはり、政策の方向性を強く主張し、初期のマーケットや技術や知名度を政策で引っ張っていかなければならないのです。私は、自動車の環境汚染対策というのを20年程やっていて、その成功というのがこの政策の下敷きになっています。排ガスの規制法としては、1970年にアメリカでマスキー法という法律が作られ、NOxを10分の1にしようという政策がとられましたが、アメリカはこれに失敗していました。日本でもこれを真似して法律が作り、メーカーを巻き込んで一斉に始めたのです。その結果、小型車の性能が格段に良くなり、対米輸出も25%の貿易摩擦になって成功を収めることができました。二つ目の成功はトラック規制による粉塵、PM対策でした。自動車NOx・PM法という法律を作り、大都市での汚染物質を削減するために、性能の悪いトラックを、性能の良いもの強制的に取り替えさせるということをやりました。ところが、一方では抵抗する会社も多かったのです。性能の良い自動車には優遇策をとらなければならなかったのですが、それがいわゆるグリーン税制の始まりで、性能の良い車は税を引き下げ、性能の悪い車は税を引き上げました。これがしっかりとした政策として長く維持されたために、メーカーやディーラーは製品に三ツ星、四ツ星等の基準を設けて戦略目標にして、自動車の売上をのばすことができました。

やがてこれが元になってプリウスのような環境対策車が生まれていったわけです。現在は、経済対策として、自動車減税などを進めています。自動車はやれば結果がでるのは分かっています。というのも、自動車にかかるあらゆる税を引き下げれば、全部で40万ほど安くなるので、これはかなり大きなインセンティブになるからです。ところが、これで失敗した例もあります。それは太陽光発電です。つまり、政策の意思を示して、強いインセンティブを与えることをやめしまうとどういうことになるのか、ということを示しています。4年ほど前までは日本のソーラーの毎年の導入量も、累積の導入量も世界一でした。世界の御三家はシャープ、京セラ、三洋だったはず。ところが今や、ドイツが固定価格買い取り制度を始めて日本を抜き、またスペインもどんどん導入量を増やしている状態です。御三家も、ドイツ、アメリカ、中国のメーカーにとって代わられました。日本のシャープは技術力こそ持っているものの、安い基盤を確保するという点において各国のメーカーに負けているのです。それはソーラーの補助金をやめてしまったのが原因でした。だからドイツに行って売る、あるいは次世代のものを開発している方が企業原理に合うといった現象が発生し、国内での力を失って行ったのです。私はこの状態では、日本を環境技術立国と銘打つにはおかしいじゃないかと思ひまして、世界一奪還を目標にして各方面に声掛けをしました。その甲斐あって、昨年の補正予算で補助金を復活させることができましたし、ドイツの固定価格買い取り制度にならって、日本でも今までの価格の2倍での買い取りを、電力会社と協力して実施できるようになりました。このようにして様々な方面から、環境対策を行ってきたわけなのですが、自動車に至っては、メーカー、ディーラーなどのプレーヤーが少ないわけで、経済対策もかねて家庭部門の二酸化炭素を削減しようと思うと、もっと大きな枠組みを作る必要があるのです。ですから今回のエコポイントは、対象をみんなが使う家電にして、ポイントのような新しい仕掛けを仕組んで、始められたわけです。このエコポイントも最初は偉い人のところに持って行っても、笑われるだけで取り合ってもらえませんでした。ただ、家庭部門を巻き込む方法としてうまくやれると私は確信していたので、何とか進めることができました。こういった時に私が一番考えていたのは、社会の「弾み車」を回すということです。それはどういうことかと言うと、例えばリサイクルであっても、今の状態から何かを変えるには必ず経済的ロスが生まれます。だからといって今から何もやらないとなると、社会は何も変わらない。重要なのは、はずみ車の最初の一周を何とか上手く回すことなのです。それを少し動かせば、民間やNGOにも何らかのチャンスが出てくる、そうしたら何か新しい社会の動きができるものだと思います。今回のエコポイントで、少しでもこの弾み車を動かすことができたのではないかと、嬉しく思っているのです。

各省との協力

自分が事務次官になって、よく事情を知らない人からは、先見の明があったなどと言われますが、それまでには様々な苦労がありました。環境省自体は世間的な言い方では、ささやかな成功はしていると思います。というのも、省として最小限の設備や予算がないと何もできないわけなのですが、ここ何年かで環境省の環境整備をある程度することができましたし、予算の割り振りとしては経産省のエネルギー特別会計予算の一部を共同で担当することもできました。大変だったことと言えば、公害被害者救済法や環境基本法を作ったことです。新しい法律を作るといのは今までにないものを作るという意味で大変なのですが、特にアセス法の制定は非常に大変だったといえます。アセス法というのは、みんなに公開して、みんなから意見を聞かなくてはならないのですが、この時代日本にはまだ情報公開法や住民参加の仕組みがなかったものですから、各省からの反発がものすごくありました。結局、意見を最後まで合わせられず、国会への法案提出に何度も失敗してしまいました。その時は各省の方々からの非難を受けましたが、それから何年後かにはきちんと成立させることができました。環境基本法に関しては、国際法と国内法の関係で論争が起きました。環境問題というのは地球全体の問題であるので、本来ならば条約に基づいて国内法が制定されるべきなのですが、その当時はまだ条約はありませんでしたので、国内法を先に制定するべきではないと批判されました。とはいっても、環境問題は急務であって、国内益と人類益は同じ軸で捉えられなくてはいけないので、私は必要性を一生懸命主張しました。そんな私にも転機になる法律というのがありまして、それが自動車NOx・PM法です。最初は、なんで環境省が自動車対策をやるのかと怒られました。というのも、自動車の対策というのは、交通対策、道路対策、自動車の性能対策などいろいろな面があるものですから、各省の権限を環境省が持つことに反感を買う方が多かったのです。ですから私は、法律のどこかに主担当の部分があれば、どの省でも主務大臣になれるという制度を作って対応しました。これは、少しでも各省の連携を良くするために作り出したシステムです。その前までは、都市の大気汚染はどうにもならないから、排ガス総量規制や乗入規制をしろといわれたのですが、東京のような混雑する場所でそれらの規制をするのは不可能でした。確かに、ロンドンとかシンガポールでは大気汚染対策としてそれらの規制を行っているところもあるのですが、それは都市計画がしっかりと組まれている都市の話であって、日本はそういったものが作られていなかったのです。そういった方法で対処するのは難しかったです。ですから各省と連携して、役割分担を行い、少しずつ対策を固めていく方法をとりました。この方法で一番効果が出たのは排ガス規制で、規制後は排出量を規制前の1～2%までに抑えることができました。他にも、規制や税制などを整備して一貫して政策を進めることができたので、産業界の発展と、大気の清浄化を同時に達成することができたのです。この手の政策には作戦が必要になります。例えば、電気自動車の普及にはまず電気自動車が手に入る環境を作らなければなりません。

そこで私はダイハツさんに話をもっていきました。すると、大体1000台の注文があれば、生産することができると言われたので、次は買ってくれる自治体を探し、少しでもみんなの目の触れるところに電気自動車を置こうと考えたわけです。自動車会社側は性能が良い電気自動車自体は作ることができるという話でしたので、あとは買う側がいることだけが必要だったのです。そのために環境省はエコライフフェアに電気自動車を展示しました。このように、性能、人目に触れること、それからフェアに出すこと、この三つの作戦を揃えることで、最近やっと電気自動車が普及してきたので、嬉しい限りなのです。確かに途中TOYOTAのハイブリットの戦略に押された時はありましたが、今となっては、ハイブリットは古いと言われるまでになりました。これからは本当に電気自動車の時代なのです。このように、政府と民間が連携・協力するいい例はもう一つあります。大気汚染防止法の中のVOC規制です。これは簡単に言うと、石油タンクや、スプレー塗料などから出る、揮発成分を規制するものなのですが、政府が上から規制するというのはどうもうまくいかないもので、それを政府と民間のベストミックスでやりましょうというものです。つまり民間の企業が自主規制を張っていればそのままですが、自主的に規制をしていなかったら、政府の側から規制しますよという風に、ベストミックスになる体制を作りました。ベストミックスの目的は、国民のために仕組みに穴を開けてはならないということです。国民のためということに関しては、数年前にアスベストで大騒ぎになったことがありました。アスベストの認定はすごく複雑で、かつ何年も前の話だったので、責任の主体を判定するのが難しい事例でした。中皮腫とアスベストに何らかの関係があったのは明らかだったので、救済ということを考えれば企業と政府がどっちも責任をとるということが正当でしたが、どっちがどのくらい責任をとるかということで時間をかけるわけにはいかなかったのです。環境省が一括して引き受けることにしたのです。まさにこれが、国民のために仕組みに穴を開けないということでした。



未来の話

私自身はさっき言ったように環境が経済を動かす時代、静脈産業が動脈産業を凌駕するような時代を望んでいます。そのためにはもっと海外拠点を増やさなければいけませんし、金融対策の面でもっとグリーン化していかなければならないと考えています。今までも規制や補助金、税制などで日本版グリーンニューディールを進めてきたのですが、これからは、環境融資の無利子化など、投融資の世界でグリーン化が必要になります。ただ、時代は変わっていくので新しいことをやる際に前の成功例と同じパラダイムでやっているだけではダメになっていきます。失敗の本質という本では、第二次世界大戦の際に日本軍が真珠湾攻撃の際に成功した作戦を、他の状況でも同じ様に行って敗戦したという話がかかれていました。一回上手くいったからといって、状況が変わってもそれを繰り返していても成功するはずはありません。まさに温暖化の交渉に関してはCOP15も迎え、状況は刻々と変化している最中にあります。役所が失敗すると、とにかく国会から同じ失敗は二度と繰り返さないようにと責められますが、危機は同じ顔をして現れないものです。同じことが起こらないように水も漏らさないように対策をしても、そういうやり方で危機は回避できないのです。この問題の難しさは決定の裁量と認識の裁量の違いにあると思います。組織がしっかりしてくると、三角形のヒエラルキーがしっかりしてきます。経験豊かな権限をもったトップが決定を下すのでそれはいいのですが、問題は認識の裁量です。しっかりすればしっかりするほど、大量の情報が組織に入ってきて、認識の裁量が大きくなります。情報は担当者係長や係員に入ってくるのですが、担当者がそれを見落とすと後に大きなミスにつながってしまうのです。大きな組織であればあるほど決定の裁量は上手くいきますが、認識の裁量を見落としてしまうのです。これが非常に難しい点ではあります。幸い、環境省は原始的な方法であり、この問題にはとらわれておりません。というのも、この省はすごく風通しがよく、大臣室まで三歩といわれている通りで、課長であれ係員であれ必要であれば調べてもらったり、作業してもらいます。課長がダメだと思えば係員でも何でも使うのです。さらにこの省は欧米的な一人主義ではなく集団体制で風通し良く仕事をしています。そのことと裏返しですが、自分が何かを動かしていくパワーをもたなければなりません。大きな制度を抱える官庁もありますが、私たちがそれをもっていると、制度をやる力に引きずられてしまいますので、これ以上は持たなくていいと思います。その代わり、風通しと意思決定の早さは維持していかなければならないものと思っています。これからを生きる若者の皆さんには、とにかく大きな道を歩いていって欲しいと思っています。公務員を目指すのなら、どの省になったとしても大きなものを目指して行って欲しいです。仕事に慣れて、スキルを覚えるとだんだん仕事のための仕事になっていってしまいます。見せ方だけ上手くて、ムーンウォークのように、進んでいるようには見せるけれどもちっとも進んでない人はいっぱいいます。そんな人にはなって欲しくない。

これからの環境問題

環境問題はシェアリングだと思っています。環境と経済は国際社会で声を出して主張していかなければならないのです。今、国際社会は2050年の議論をしています。一番の問題は、その時に生まれてきている青年の人の声を代弁できる人がいないということです。今どういうことが行われているのか、この先どういうことになるのかを様々な分野から分析しなければなりません。私はその一つは、化学物質の問題だと思っています。新しい化学物質と環境のもと、状況はいろいろと変わってきています。将来の子どもの健康を考えると、これらの調査は大変重要だと思います。もうひとつはやはり経済です。英国がスターンレビューというものを作ったように、日本も経済モデルをいろいろとパターン化した枠組みを作ったほうが良いのだと思います。また、経済の中期見通しの環境版を作って、国内マクロフレームを出さなければなりません。日銀短観で環境投資はどうだ、ガソリン価格の比較はどうだという議論を活発にしていける必要があると思います。さらに、来年生物多様性のCOP10名古屋で開催されます。一万人のNGOの方々が参加するのですが、私はアイベスというプラットフォームが重要だと思います。温暖化の場合はIPCCの専門家の議論が世界の政策を担っています。生物多様性の方でも同じようなものを作って温暖化だけでは分からない変化に対応していく必要があるように感じられます。とにかく全部やるということなのです。私ですらこのように自由に動きまくっているわけですから、これからの人たちは、人に決めてもらうことはない、自分で動くということをやっているって欲しいわけです。環境省に関しては、誠実な役所であること、風通しが良い組織であること、若々しくあること、これをずっと持ち続けていって欲しいなと思っています。これに賛同される方は、どんな形でも構わないので環境省にジョインして下されば嬉しいですよ。

