

特集

財政学研究会 2010年冬季シンポジウム コメント2

「政治主導はなぜ難しいのか」

一方井 誠 治（京都大学）

一方井でございます。飯尾先生、坪郷先生は、非常に理論的な整理をされていまして、そのとおりと思いながらお聞きしておりましたが、私は官僚をやっていたものですから、理論的な話というよりは、特に環境政策に実際に携わってききましたので、そのときの実感に基づいたお話をさせていただき、それから、将来どうやっていけばいいのかなという議論につなげていければと思っています。

いま私の当面の問題意識というのは、やはり気候変動問題です。客観的に見ると、EUがどうも一番先頭に進んでいると、そのEUの先頭の行き方というのは、やはり環境と経済の政策をうまく統合しているところが最大の特徴なのですが、そうは言っても、EUもあんなにたくさん国があって、何でこんなにうまく環境経済政策に舵が切れたのか。いま坪郷先生のお話を聞いてヒントをいただいたのですけれども、逆に、日本ではなぜ気候変動政策が停滞するのだろうかという問題意識がございます。

二つ目は、それに関連するのですけれども、ドイツなどでは緑の党が生き残って、「京都議定書」が最終的に確定するとき、ドイツのトリッテン環境大臣という緑の党の大臣が、ものすごくいろいろ活躍されたのですが、日本では、なぜ環境政党が生き残れないのだろうかという素朴な疑問がございます。

後の話に入る前に、環境庁について一言申し上げますと、昭和46年の6月にできまして、ここにおられる松下先生は、その第1期生で、私はそれから3年後に入ったのですが、それ以来、環境大臣は、いま47人目なのです。環境庁というのは、職員は大変意気は高かったのですが、当時は霞ヶ関の中で弱小官庁と言われていまして、大臣は、初めて入閣された方が来られるというケースが多く、少なくとも重要官庁という扱いではなかったのです。

ただ、私が30年近くそこにいて、それでも30何人の大臣のお仕えをしたのですけれども、その中で、やっぱり政治家のリーダーシップというのは大事であるという点で非常に印象の深かった方が何人かおられます。

お一人は、鯨岡長官という、東京の台東区に基盤を持つ衆議院議員の先生なのですけれども、無派閥でおられたという自民党の先生です。

松下和夫（京都大学）：

三木派で。

一方井：

仰るとおり、もともと三木派だったのですが、後に派閥からは離れられたと伺いました。最後は衆議院の副議長をされていた先生ですけれども、1980年、1981年の1年余り環境庁長官を務められました。

その当時、環境行政の最大問題はいわゆる旧アセスメント法案、アセスメント法をつくるという課題だったのですね。これは公害対策の最後の仕上げみたいなものだったのですけれども、特に産業界というよりは、当時、通産省をはじめ、環境庁以外の全ての省庁から反対に遭ったというか、その背後には、もちろん電力会社とかもあったのですけれども、なかなか法案がまとまらなかった。何とかまとまった後も国会に提出できなかったのですね。自民党の部会が通らないと上に行かないのですけれども、環境部会を開くと、いわゆる商工族と言われている族議員の先生方が、どっと入ってきて「反対」と言われて、そこで決着がつかないと。

当時、私なんかは下っ端だったものですから、これは鯨岡先生から、後から伺った話なのですが、鯨岡先生は、この状態を深く憂慮され、そこで行動を起こされた。要するに辞表を懐に入れて、当時の鈴木善幸総理のところへ談判に行かれたのですね。一応そのときには法案自体はまとまっていたのですけれども国会に提出できない状態が続いていたのです。「この法案を国会に出せないのであれば、もう私は環境庁長官を辞めます」と。鈴木善幸総理はびっくりして、何かの根回しをされたのでしょうか。それでようやく旧「アセスメント法」が国会に提出されたのです。

ただ、これは最終的には審議未了で廃案になってしまったのですけれども、大臣が本当に腹を据えてやれば、当時ほとんど不可能と思われていたことができたという意味では、やっぱり政治家の動きというのは大事だと思いました。鯨岡長官は、大臣を辞められた後も、環境庁の若手の職員を良く激励してくださいましたし、私が本当に尊敬する政治家です。

二人目は、ちょっと時代は下がって、1995年、1996年というのは、規制緩和がものすごい勢いで政治課題に上がったときなのですから、その取りまとめを、当時経済企画庁が担っていました。いろいろな規制緩和のリストの中に、発電所をめぐる環境規制の緩和というのが、どかんと入っていたのですね。確かに発電所をつくるというのは、いろんな環境関係の規制があって、電力会社はすごく困っていたというか、大変だったわけですから、環境を守る立場から言えば、発電所というのは当時、公害関係の最大の問題施設であり、それを慎重に規制をするというのは歴史的な経緯もあり、それを緩和することは、到底考えられなかったのです。

私は当時、環境管理課長をやっていて、担当課長としては絶対これは譲れないと。ただし経済企画庁の窓口は頑として聞かなくて、閣議決定が迫るというのに全然動かなかったのですね。課長としては、省庁間の案件を調整できないということは失格なのですから、致し方なく、

大臣に直接上げたのですね。こういう状況になっていますと。

それが当時、大島大臣なのですからけれども、そのとき私の説明を聞いた大島大臣は、開口一番「分かった。てめえら、一步も引くんじゃねえぞ」と言ったのです。隣にいた局長もびっくりして、「おお」という感じで。それで局長は経企庁の局長と直接談判し、次官がいろいろ後ろで根回しをされて、最終的にぎりぎりのところで経企庁、その背後の通産省、電力会社が折れたということがありました。

当時、やっぱり電力会社というか、経済界と本当に、もろに対立するような行動をとることは、政治家にとっても非常に勇気の要ることだったと思うのですけれども、躊躇なくそれをされた大島大臣を私は大変尊敬しております。

三人目は、川口大臣です。川口大臣は、ご承知のように通産省退官後サントリーへ行かれて、民間人の立場で2000年に環境庁長官として来られたのです。来られてすぐ「京都議定書」の最終的な詰めを行なう国際交渉に臨んだのですが、いまはCOP16ですけれども、その当時はまだCOP6で、その交渉が決裂したのです。

その次の夏に、COP6の再開会合というのがボンでありまして、そこに私が、川口大臣の補佐役で付いて行ったのです。当時、京都議定書をめぐっては、通産省、環境省、外務省、建設省など、関係官庁の意見が全然まとまらなくて、国際交渉に臨む場合は、通常、政府の対処方針というのををつくるのですけれども、それもほとんど、まとまっていなかったのです。そうこうするうちに、だんだん交渉が煮詰まってきて、これから大臣が最終調整に、首脳会談に入るというぎりぎりのところで川口大臣が、当時の福田官房長官と小泉総理に電話をされたのです。ボンの会場から。

そのとき、私は、そういう電話の調整をする立場だったので、たまたま大臣のそばにありました。その時、川口大臣は電話口で、「私はこれから最終交渉に入ります。EUは非常に強い条件を突き付けています。もし、最終的にEUの条件を日本がのめないで、また前のように「京都議定書」が決裂するような事態に至ったら、私はEUの条件を丸のみしますけれども、総理、それでよろしいですね」と言ったのです。私は隣にいて鳥肌が立ちました。私には、電話の声は聞こえませんでしたけれども、小泉総理が言下に「わかった」と言ったようなのです。川口大臣は「ありがとうございます。それでやらせていただきます」と電話を切ったのです。

その後、川口大臣は政府代表団の部屋に入って、最後の意思統一を図ろうとされるわけですが、当然まとまらないわけですね。まとまらない中で時間が来て、川口大臣は「分かりました。皆さんの意見はよく分かりましたけれども、ここは私に任せてください」と言って交渉の場に行かれたのです。

この交渉では、最終的には、EUがかなり折れたのですね、それで、いまご承知のような森林による吸収源の割合をどれほど認めるかなど、ぎりぎり当時の経済界との折り合いがつくところまで行ったというとなのですけれども、やはり最終的に、あの場面での環境保全を所管する政府機関の最高責任者としての川口大臣の腹の据え方、決断力、リーダーシップは実に素晴

らしいものだったと、今でも大変尊敬申し上げています。

以上の話しは、政治主導の話とはちょっと違うのかもしれないですけども、政治家が、強いリーダーシップをもって政策を主導されたという話かと思います。

もう一つ、霞ヶ関の中にいて大変気になりますのは、官僚と経済界との関係ですね。これも、あまり言うといろいろ語弊があるので、ちょっと聞き流していただきたいのですが、どうしても環境政策を立案していくと、経済官庁とぶつかるケースが多いのです。経済官庁は経済官庁で、経済界との問題を抱えていますから、そう簡単に折れるわけにはいかないというのは、よく分かるのです。けれども、どうも釈然としないのは、経済官庁が経済界のことを考えるのは、それはまさに職務であり、大事なことなのですけども、あまりにもその距離が近すぎるのではないかと。経済政策を考えるときも、経済界と全く同じ目線でものごとを見るのではなく、もう少し距離を置いて、大所高所から中長期的に経済のことをバランスよく考えるというのがあってもいいと思うのですが、当時の経済界そのものの意見を直接代弁しているのではないかと感じさせられてしまうことがありました。

少し単純な物言いになるかもしれませんが、やはり我々官僚が経済界に再就職すること、特に経済官僚は、直接職務に関係する経済界に再就職することについては、政策形成への中立性を保つためにも、国のシステムとして慎重であるべきと考えております。

それから、行政組織と政策形成の話をちょっとしたいと思います。法律案を各府省で調整するときに、どういうふうに話が始まるかというと、まず各府省の「設置法」の話から、だいたい始まるんですね。要するに、おたくの省はどういう権限があって、うちの省はどういう権限があると、どういう根拠で、この協議をしているのだということから始まって、結局最後は縄張りをお互い侵さないようにしましょうねという、当時は覚書で終わるということなのですけども。

そういう意味では、公害関係は比較的、昔から整理がされていて、環境庁にかなり権限が集まっていたのですが、地球温暖化問題とか、そういう問題は、きれいに切り分けられていないのです。これがすごく困る。ですから、最後は力関係というか、言った者勝ちというか、バックの政治家の強さで決まってしまうというか、そういうところがあります。

そういう意味では、EUとかドイツの気候変動政策が比較的進んでいる背景の一つには、結構果敢に環境関係の組織を変えているということがあると思います。特にエネルギー部門が地球温暖化をやっているところと統合されているところは、比較的大胆な政策が形成されているように思います。

2001年でしたか、日本でも大きな組織改革があって、あのときも環境省が単独で残るべきか、ほかと統合するべきかという大議論があったのですが、当時はどちらかというと、大きいところとくっつく環境問題が埋没してしまうということで、小さくてもいいから純粋環境

で行こうということで、それが通ったというか、そうってしまったというか。

ただ、これはやっぱりいずれは、気候変動運動とは切り離せないエネルギー政策などと統合する、経済とも、ある程度統合された組織でないといけないのではないかなと、私は思っています。

それから、鉄のトライアングルというのも、これは私が言い出したのではなくて、外国の研究者の方がよく言われるのですけれども、当時、経団連と通産省と関係の政治家の先生方がきっちりとスクラムを組んでいて、だいたいそこで大きな環境問題の相場感が決まってしまうということが言われています。それをもとに霞ヶ関の環境をやるわけですから、その答えはおのずから明らかというか、どうしても力負けしてしまうところがあるのですね。

ちょっと怖いのは、環境省（庁）も、しょっちゅうそういう相手と交渉をしていると、霞ヶ関は狭い世界ですから、いつも毎回、そういう交渉ばかりやっていると、何となく、それが日本社会の声というか、相場感みたいな気がしてきてしまうのですね。

ところが実際は、外に一般の市民の方がおられて、そうではない感覚というのが当然あるわけですが、その市民感覚と霞ヶ関の相場感とが、だんだん離れてきていたと私は思います。

それが最終的にかたちになったのが、今回の政権交代かなと思っていて、民主党のマニフェストが実に未成熟ということは飯尾先生のご指摘のとおりだと思いますけれども、そうは言っても、民主党の積極的な環境政策に期待をした方はずいぶんおられると思うのです。

ただし、やはり民主党は、哲学・理念の未確立という問題があると思います。例えば温室効果ガスの25%の削減目標にしても、何で25%かというところ、鳩山総理が最初に国連で演説したときは、要するに25%というのはIPCCの方の、気候変動の安定化という科学的要請から来る最低限の数字なのだということとで発言されていたと思うのです。

結局、それはバックカスティングというか、物理的に気候変動が安定化する最低限のラインという話だったのですが、いまある議論というのは、25%というのはそれで日本経済がもつか、もたないかという話になってしまっていると。そもそも理念・哲学が違ったはずなのに、その理念がぐらついて、また元の話に戻ってしまっていると。これは、まず25%というのはそういう哲学から言ったものだということを、まずそのスタートにするかどうかというところをちゃんとしないと、その後の修正をするにしても論理的な話の展開ができなくなってしまうというところがあると思います。

そういう意味では、マニフェストが支出の方ばかり書いて収入の話がないというのも、本当にそのとおりだと思いますけれども、これから、そのマニフェストを変えていくときには、しっかりとこういう理由で変えていきますという論理的な説明を、最低限しなくてはいけないのではないかと思います。

民意と政権政党との乖離という話がありますけれども、いま民主党の支持率が落ちていますけれども、やっぱり最初の哲学・理念から離れて、われわれが期待したところから、ちょっと違ってきているというのが実態だと思うのです。

最後に気候変動政策について一言だけ言いたいのですが、日本場合はなかなかうまくいかないですね。炭素税にしても、排出量取引にしても、何で、そううまくいかないのだろうか、温室効果ガスが削減できないのだろうかということを、日本はもうちょっと考えなければいけないと思うのです。

矢作川沿岸水質保全協議会事務局長さんの内藤連三さんという、亡くなられたのですが、私がすごく尊敬している民間の環境活動家がおられたのですが、その方の名言が二つあります。「国や県のばかどもを、うまく使わにゃいかん」というのが一つです。二つ目は、「10年やって、自分たちのやりたいと思ったことができなかったら、それはやり方が悪い」というのです。

やっぱり日本場合は、縦割り官庁の残照が、まだ残っていて、本来は炭素税を取ったら、それを年金の話とか雇用の話とかとくっつけてダイナミックにやれば良いと思うのですけれども、とてもそういう省庁横断的な政策が組めるような工夫が、まだできていないのですね。だから、いつまでたっても環境と経済の対立で終わってしまう。

日本は、それこそドイツや何かの事例に倣って、もう少し政策横断的なダイナミックな政策展開が必要ではないかと思います。

ちょっと長くなりましたけれども、これで終わります。

(一方井先生終了)

司会：

ありがとうございました。それでは、パネリストの最後として、一橋大学の寺西先生からお願いします。