

## 論 説

## 「環境の世紀」における環境行政の展開

吉田 誠 宏\*

## 1. はじめに

21世紀は環境の世紀と言われているが、そのような世紀での環境行政とは一体どのようなものであろうか？

ところで、人は100年間という長い期間を見通すことはできない。例えば、環境など行政の諸計画は概ね10年先に目標を置いているが、その到達状況はどうであろうか。また、1970年から科学技術庁が5年おきに実施している技術の実現予測でも、予測された技術の実現率は60%台が現実である。

しかしながら、今や環境を意識しないで人類が活動できる状況にはないことから、環境の世紀と言われる時代に入ったことは否定できず、そのような時代に相応した環境行政とはどのようなものかについて、検討する意味はあろうと考える。

そこで、環境全般への人類の関わり方を模索したいという思いから、将来の環境行政がどのように展開されるかを試みに想定する。

## 2. 環境行政の捉え方

環境行政は、環境問題への行政的な対応としてその存在があると考えため、まず初めに、環境問題についての捉え方を明らかにする。

環境問題とは、人為的に生じさせた環境中での状況変化が起因して生じる問題のうち、人類が問題であると認識させられた問題という大前提がある。言い換えれば、人類という動物が与えられた環境に順応する程度の繁殖ではなく、「知」と「技」を持った活動によって、環境の自然代謝能力等を越える負荷を発生するようになったことが、まず第一段の問題であり、さらには、「権」と「財」という欲を追

求する特殊な動物に変化したことで、負荷発生量の増大を加速するとともに、加速させていることすら自らの認識から遠ざけて、結果として、人類自身が認識せざるを得ない事態になっていることが問題であり、このことが環境問題を複雑にしていると考え

る。そこで、環境問題には対策が必要になり、また、環境行政はこの環境対策を役目として存在することになっている。

ここで重要なことは、環境問題を生じさせている人類の「知」と「技」と「権」と「財」が環境対策に含まれていない限り、次世代での人類の持続可能な活動において、環境問題が発生し続けるであろうという、20世紀人の貴重な経験則を生かすことである。したがって、本論での環境行政は、人類の「知」と「技」と「権」と「財」を対象とした対策を担うものとする。

次に、環境行政については、国や地方自治体、あるいは諸外国等において、行政体制や行政手法の効率的・効果的なあり方の検討、さらにはそれらの段階的实施が、社会・経済・政治のダイナミクスの中で進められている。また、行政体制や行政手法については、公害対策で有効であった直接的な問題解決であるエンドオブパイプ方式から、あらゆる主体が関与する環境問題に対応するため、環境白書等に示されているように問題の根本に遡った対策を担う方向に進んでいる。

このように行政展開のスタイルが変化してきたことを受けて、本論では、個々の体制や手法のあり方ではなく、環境行政が総体として「環境の世紀」で展開されるであろうスタイルを捉えることとする。

## 3. 行政展開のスタイル

環境行政の展開スタイルについて、研究開発の展

\*大阪府公害監視センター  
Masahiro YOSHIDA

表1 モデル別の展開スタイル

モデルの種類	リニアモデル	クラインモデル	ニューロモデル
モデルの原型	研究開発において、基礎研究が応用研究になり、さらには開発研究に一直線で展開するモデル	研究開発において、科学や技術や市場がイノベーションシステムでチェーンリンクの関係にあり、相互に影響し合うモデル	神経系のシナプスが刺激から学習しながら複雑なネットを組んで、結果としてその学習時点での最適解を出すモデル
展開スタイルの特徴	施策の部分修正をしながら、既定路線の延長線上で行政展開	行政反映体からのフィードバック構造を組み入れて、階段状の修正により行政展開	行政反映体との複合作用により、総体効果を高める方向での行政展開
行政目標や体制の置かれ方	現時点での体制維持が優先し、体制毎に目標追求	大幅な体制変化も柔軟に組み入れて、変化した各体制で目標追求	最適化は対策に係る展開にあって、目標追求は最適な展開の結果でしかない

開理論で用いられているモデルを当てはめると、現在の行政展開のスタイルは、表1に示すようにリニアモデルでの行政展開に加えて、クラインモデル<sup>1)</sup>が導入されつつあると考える。

しかしながら、環境行政は、社会・経済・政治のダイナミクスと連動することから、これらのモデルをさらに拡張する必要があるが、ニューロコンピューティング手法の考え方をういたニューロモデルによる展開スタイルが必要になると考えている。

表1の3つのモデルについて、「風が吹けば桶屋が儲かる」の例えを用いて展開スタイルを示すと、リニアモデルでの環境対策は、桶屋そのものが儲かるように直接的な補助や規制をすることであろうし、クラインモデルでの環境対策は、ネズミを繁殖させる程度までを考慮したフィードバック構造を備えて桶屋を儲けさせる対策であり、環境教育や経済的誘導手法などの展開を行うであろう。

一方、ニューロモデルによって、風を吹かすととか三味線を作るとかの段階にまで対策を広げると、当然のことながらリニアモデルとクラインモデルの対策は、ニューロモデルの下流側にあるため見直しが必要になる。したがって、現時点での展開スタイルからすれば、三味線までも環境対策だとは思わず、もしも環境行政部門がこのような場面にまで手を出せば、「何をしているのか」という批判的になるであろう。

#### 4. ニューロモデルの概念

ニューロモデルでの環境対策は、風を吹かせるこ

とも環境行政が仕掛けることである。すなわち、ニューロのシナプスには何があるかは不問であり、相互関連の全ての結節点がシナプスの1つずつを形成し、それらの相互作用での結果として、環境負荷が総体として適切に軽減されていくように仕向ける対策である。

例えで示した「風が吹けば桶屋が儲かる」という中には、産業連関と生態系と社会情勢が入り混じって含まれているが、このように異なる系であっても、総体として対策の一翼を担うよう仕向けることが、このモデルの展開スタイルである。

したがって、固定的に絶対視した目標で負荷軽減に取り組むのではなく、取組の展開の結果として負荷軽減であるよう、最適な展開を設定することを目的とした展開スタイルがニューロモデルである。

このように、行政の展開という視点がリニアモデルやクラインモデルと大きく異なることになるが、一般に、環境行政の展開では、PDCAサイクルが実施されていることから、このサイクルについても各モデルの違いを表2で例示する。

表2のように、リニアモデルとクラインモデルのPDCAサイクルでは、対策のイメージや対策の目標、施策の範囲等も描きやすいが、ニューロモデルでは、そのシナプスをどの範囲にまで広げるかについても際限がなく、現在の行政感覚では施策に馴染まないとして不適切なモデルと言えよう。

しかしながら、強いてシナプスの範囲の限界を示すならば、環境行政部門での思考様式と同程度の範囲までは可能であり、範囲の拡大は今後の情報共有の進展とも一致するもので、行政側が意図的に範囲を決めるものではなく、情報共有に係る社会的合意形成の姿が、行政側にその範囲の拡大を決めさせていくことになろう。

そこで、当面は、環境対策についての行政施策体系の見なおし、あるいはLCAやPRTRなどによる発生源の体系的把握、環境NPO等によるISO14000等の各種取組の比較発表、行政評価等を含めた社会・経済・政治のダイナミックな変化、クラインモデルによるフィードバック効果の価値転換などを通

表2 モデル別のPDCAサイクル

	リニアモデル	クラインモデル	ニューロモデル	
プラン	P	規制基準の策定等	自動車対策の計画等	各シナプスでの役割提示等
ドゥ	D	基準順守の指導等	計画施策の実施等	各シナプス作用の調査等
チェック	C	順守状況の確認等	施策の進行管理等	シナプス相互の関与把握等
アクション	A	規制制度の改正等	計画の見なおし等	新シナプスの追加の検討等

じて、サイバースペースという情報ネット上でのシナプスも含め、環境行政は新たなシナプスの存在に馴致していくことになろう。

ただし、ニューロモデルでの環境対策には最終的な解がない（したがって目標を置かない）ことに留意すべきである。例えば、経済との関係では、次期経済成長率や株価の動向など経済そのものに予測不可能性があり、これらと連動する環境改善に最終的な解を求めることはできない。

## 5. ニューロモデルの胎動

環境の世紀と同時に、環境省が産声を上げたところでもあり、現在は、行政展開のスタイルをニューロモデルへ転換する方向の模索が続いていると考える。もちろん、リニアモデルやクラインモデルも、いずれはニューロモデルのシナプスの中に組み込まれることになろうが、これらの取組は継続して実施し続ける必要がある。

ところで、3つのモデルは、いずれもその展開する行政手法や思考様式が異なるため、少なくとも行政体制については個別に独立した存在でなければならない。これは、環境に関する学問が、いわゆる環境学として統一的には存在しにくいことと同様であり、統一的にすることに議論や検討が重ねられても、環境負荷の軽減を図るという結果を導くものではない。

そのため、リニアモデルの行政展開（主として公害対策）がクラインモデルの行政展開（主として環境対策）を批判するとか、クラインモデルがニューロモデルに組み込まれると存在価値がなくなるとかの議論は、統一的な体制を指向することで生じてしまうものであることから、それぞれの思考様式が異なる行政展開を確保するため、それぞれが独立した体制で成り立てば良しとする。すなわち、ニューロモデルにはリニアモデルのような実施手段は少なく、ニューロモデルによる展開スタイルは企画立案的な機能、いわゆる環境ポリシーによる環境対策で

あり、このモデルは、人間の「知」と「技」と「権」と「財」を視野に収めた情報参謀とも言えよう。

ところで、ニューロモデルの環境行政は人材育成と類似しており、どちらも結果論である。すなわち、その展開の最適化が重要で

あって結果は後からついてくるという考え方であり、人材育成には達成しなければならない目標があるようでない。あるのは達成の方向とそれへの最適な方途である。

人材育成（知識の習得を除く）においては、「人材を育成する」のではなく「人材が育つ」という視点での条件整備が必須であると考えている。言い換えれば、「機会均等・結果不平等」での機会の開発がニューロモデルに類似すると考えているが、振り返って、今までの機会均等（シナプス）が現在の人材や環境の状況を育んできたとする、適切な機会（シナプス）が今までの過程（展開中）に存在していたのであろうか。

いろいろな議論もあろうが、物と機能と情報が過剰に氾濫している成熟化社会においては、自己の存在を自身が確認できるインセンティブ、すなわち人生目標や生き甲斐という情熱を傾ける機会がかえって乏しくなる状況を創り出していると思われる。例えば公務員のボランティアについて、阪神大震災での情熱が幾つものボランティアに係るシナプスを創生しているのに、また、今年ボランティア国際年であるにもかかわらず、震災を契機に97年1月に人事院勧告を受けて国や自治体が制定した「公務員のボランティア休暇制度」（年間5日まで有給休暇）は急激に利用者が減少し、公務員の1万人に1人という利用実態にまで落ちている。

行政人材にインセンティブという情熱を与えるシナプスとは何か。問題の先送りシステムや責任の分散システムが、成熟化した（慣例を重視することで安定を志向しやすい）組織や社会にしっかりと根付き、これが逆のインセンティブをも与えているのではないだろうか。今流行の「しなやかな行政」とは、その意味で非常に意義深い言葉であり、情報共有化による「機会均等・結果不平等」の進展が、ニューロモデルの胎動と理解したい。

## 6. 行政パラダイムシフトの型

都市型公害である自動車公害やゴミ問題については、あらゆる主体が関与した問題であることが公害対策（リニアモデル）の時代から問われていたが、地球環境問題がクローズアップされたことが一因となって、環境税のような新たな環境行政の展開スタイルが容認されるようになり、リニアモデルからクラインモデルへの行政パラダイムシフトが起きたと考える。

一方、固定発生源に対する展開スタイルは基本的にリニアモデルであるが、最近では自主的な管理の促進という行政手法も用いられるようになっていく。そのため、これをクラインモデルに移行した展開スタイルに変化させる必要があり、自主的な管理という市場メカニズムを通じた企業意識との二人三脚であることを意識し、例えばメンテナンス行政（自主の効果を確保する支援・評価・動機付け）のような視点でのフィードバック機能を付加した行政手法など、思考様式の転換を行っていくことになる。

このように、行政のパラダイムシフトは、必ずしも行政自身によって行われるものでもないため、ニューロモデルを環境に係る行政展開のスタイルとすることについて、この行政パラダイムシフトがどのように進むかのパターンを以下に掲げる。

### ①行政内部として生じる施策展開拡張型

環境基本計画でも示される各種の行政手法の開発やその実施、あるいは地方分権や行政評価等の行政自体に係る制度の変化などによって、行政自身の思考様式がより拡張した施策展開を可能とするであろう。このことが、パラダイムシフトをもたらすパターンである。

### ②知見発掘による学術的理論構築型

地球温暖化での気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の活躍や環境ホルモンへの対応のように、科学的知見がリスクコミュニケーションとして作用するとか、過去（歴史）の事例分析や諸外国との比較（体制や発展レベル、環境に対する国民性等の区分による）などから、政策科学的なアプローチが生じてくるであろう。このことが、パラダイムシフトをもたらすパターンである。

### ③社会問題化という世論喚起後追い型

最終的な解がないとした環境問題については、特

に、地球規模での問題が今後も深刻化をバネにして、国際的環境ガバナンスを補強せざるを得ない事態になるであろう。このことが、パラダイムシフトをもたらすパターンである。

### ④情報共有化による外部ニューロ発達型

環境行政部門はさておき、環境に係る情報はあらゆるところから発信され、しかも政策立案過程も含めた情報加工がなされることで、サイバースペース上での思考様式を取り入れた社会合意の形成構造を発達させるであろう。このことが、パラダイムシフトをもたらすパターンである。

以上のパターンが相互に連動し、環境行政のパラダイムシフトが進むものと考え、また、このことがニューロモデルの行政展開を受け入れるようになると思う。

## 7. まとめ

環境の世紀における環境行政の展開がどのような想定を試みたが、検討の視点は、行政がどうすべきかではなく、どうなるかである。ただし、行政自身もシンクグローバリーであると同時に、アクトローカリーでなければならない。

すなわち、グローバルなシンクの1つとしてニューロモデルのようなシンクもあるが、アクトでの具体的な行政展開にあっては、情報の共有化により「権」と「財」に関する価値変化が生じるとして、この変化を含む「知」と「技」と「権」と「財」に対する環境行政部門の調査・解析能力の確立など、展開スタイルに応じた適切なPDCAサイクルについては、これを着実に実践していかなければならない。

また、この実践を通じて行政人材が育つとともに、この行政人材が今後の行政展開そのものを左右するという相互作用がある。そして、この相互作用が、戦略的アセスメントを拡大した思考様式、あるいは社会全体を一つのサイトと捉えたEMSの思考様式を取り入れることで、これがニューロモデルのような展開スタイルを構築するであろうと考える。

## 参考文献

- 1) 住友貴広(科学技術庁):イノベーションシステムにおける政府の役割、「技術と経済」No.392(社)科学技術と経済の会,52(1999)