

環境共生社会への政策形成プロセス

——揺れ動いた 2005 年日本国際博会場計画にみるその事例からの検証——

伊藤 達雄

I はじめに

20 世紀後半のおよそ 40 年間、わが国が迎った公害や環境に関する動向を整理すると、この間、社会的関心事としては当初の「公害問題」は「環境問題」へと、また科学的関心事としては「自然科学の領域」から「社会科学の領域」へと、その対象と内容はドラスティックに変化してきたことを知ることができる。20 世紀の後半はまさに環境政策のパラダイムの大転換というに相応しい変貌の時代であったと云える。

本稿では、愛知万博会場の計画変更の過程で行政、市民、諸団体などが経験した相克の諸関係は、そうした政策形成のプロセスを事実として認識しうる好個の事例であると考えられることを論証することを目的としている。

II 公害問題から環境問題へ

戦後のわが国の環境行政の推移を一覧（表 1）すると、およそ次のような経過を辿ったことが判明する。

すなわち、戦後の社会的混乱期をようやく脱して、経済発展優先の政策が主流となった 1960 年代には、行政は次々と発生する地盤沈下、水質汚濁、大気汚染などによってもたらされる社会的被害の実態把握とその原因者の追求摘発に追われた。制度的には公害対策室や公害審議会などが設置されるなど、いわゆる公害への対応に多忙な時代で、活字メディアの世界では「公害」の文字が

あふれた。しかし「環境」の文字はこの頃まだ殆ど現れていない。

1970 年代に入ると、環境庁が発足し（1971 年）、4 大公害訴訟などで何れも原告側勝訴が確定（1973 年）した頃から、公害という語は急速に使用されなくなる。被害発生の原因者とその責任の所在、被害の範囲等の特定が難しく、またいわゆる社会的被害とされる被害の回復に対するルールが確立されていなかったが故に「公害」という語が生まれたのであったが、被害の実態やその発生のメカニズムが明らかになるにつれて、「社会的被害（公害）」という概念そのものが理解を得られなくなった。そこで、「公害」という語に代わって「環境」が使われるようになる。しかし、その頃の「環境」という語の対象となった国民や行政の関心は、ゴミ戦争（1973 年）や大都市における都市緑地保全（同年）など、身近な問題に限られていた。

1980 年代になると、スリーマイル島（1981 年）、チェルノブイリ（1985 年）と続いた原子力発電所事故に触発されて、国民の関心も国境を越えた環境問題やエネルギー問題に広がる。続いて、オゾン層保護に関するウィーン条約（1985 年）、地球温暖化防止に関するモントリオール議定書（1987 年）などを契機に、地球環境の危機的状況が次第に明らかになるが、国民も、政府・自治体もこれらにどう対応すべきかの具体策はまだ模索の段階であった。研究者の間でも、オゾン層破壊、地球温暖化、砂漠化、熱帯林の減少などの進展に

表1 主な公害・環境問題と環境政策の推移

国内	国外
1960 イタイイタイ病鉱毒説有力に	
1962 光化学スモッグ頻発	
1965 この頃、公害問題激化	
1967 公害対策基本法、四日市公害訴訟開始	
1968 東京都公害研設置	
1969 水俣訴訟開始、初の「公害白書」発刊	
1970 公害被害者救済法、廃棄物処理法	
1971 環境庁発足	1971 ラムサール条約
1972 初の「環境白書」、自然環境保全法	1972 国連人間環境会議（ストックホルム） 世界遺産条約（ユネスコ）
1973 四大公害訴訟原告勝利確定（96年和解）	1973 ワシントン条約
1980 東京都公害局、環境局に改名	1980 世界保全戦略「持続的発展」理念提唱
	1981 スリーマイルズ島原発事故発生
	1984 チェルノブイリ原発事故
1985 東京都公害研を環境科学研に改名	1985 オゾン層保護に関するウィーン条約締結
	1989 アルサミット（地球環境保護宣言）
1990 地球温暖化防止行動計画策定	
1991 環境政策大綱・リサイクル法	
1992 環境庁エコトピア2000	1992 地球サミット（アジェンダ21採択）
1993 環境基本法（公害対策基本法廃止）	
1994 環境基本法計画策定	
1995 世界湖沼会議（第6回霞ヶ浦）	1995 COP1（ベルリン）
1996 経団連環境アピール	1996 COP2（ジュネーブ）
1997 環境アセスメント法、COP3（京都）	1997 国連環境開発特別総会
1998 家庭リサイクル法	1998 COP4（ブエノスアイレス）
	1999 COP5（ボン）

対しては、早くから自然科学者たちによって深刻な実態が明らかにされ、警告も発せられていたが、それらが、産業政策や行政実務など、社会科学の対象でもあるという認識や、市民自らが環境を守ることが地球を救う唯一の道であるという理解が普遍化し、わが国でも実践に向けて具体的施策のあり方が真剣に論じられるに至るのは1990年代に入ってからである。

III 愛知万博の会場計画変遷プロセス

愛知万博の誘致と会場計画の立案がされた時期は、ちょうど上記のような地球環境に対する市民レベルの認識が、経済発展第一主義の価値観に代わって一般化する時期と重なった。

愛知万博は1988年に誘致運動を開始し、1997

年に開催が決まった。この間、名古屋市東郊の瀬戸市で、「海上の森^{かいしよ}」（650ヘクタール）と呼ばれる里山を開発して会場用地とするという当初描かれた会場計画を巡って、行政側と自然保護を求める民間団体との激しい論議が展開された。

候補地が明らかにされた直後、予定地がシデコブシなどの希少植物群落やオオタカなど猛禽類の絶滅危惧種の生息地であることが環境保護団体などによって指摘された。その後、森は全体として保護されるべきであるという世論の大きなうねりの中で、まず計画予定地域を貫く高規格道路「名古屋瀬戸道路」の建設計画が棚上げされ、次いで国際博会場の造成手段と博覧会後の跡地利用とを展望して計画された「新住宅都市建設事業」（以下、新住事業と略す）が断念され、さらに自然保

護団体の主張を背景とした博覧会国際事務局（以下、BIE と略す）の意向をうけて組織された「愛知万博検討会議」（以下、万博検討会議と略す）によって、会場計画そのものが大幅に縮小されるとともに、予定地以外であった愛知県青少年公園が第2地区として候補に加えられた。

本稿執筆中の2001年11月現在、会場計画は未だ基本計画の骨格が示された段階にあるが、ここに至るまでのプロセスのみでも、国際博覧会のような大規模な土地利用を伴う国家的大規模事業を進めるに当たって、これまでの経済効果優先・行政主導によって一方的に進められる方式とは大きく異なる手法が求められることが明らかになった。

その過程で、行政が既定方針を変更して反対意見をもつグループをメンバーに加えた新たな検討会議を設けたときは、羅針盤のない船出とたとえられたが、そのことが大幅な会場計画を短期間の間に成し遂げることを可能にしたと評価されてもいる。

こうした従来と異なる手法は、まだ未成熟の段階にある感を拭えないものの、大規模プロジェクトの推進と、自然環境保全とを両立させるための一つのモデルと見ることができ、このケースはまた、自然に対して何らかの負荷を余儀なくさせる人間の営みが、環境共生というパラダイムなしには一歩も進み得ない現実を証明して見せたといえる。

次世代に向かって模索される環境共生型社会とは、地球規模での自然環境の保護・保全を最優先としつつ、時代の技術水準に応じた人の営みを成立させ、人類にとっての豊かさを謙虚に創出していくという理念を実現する場でなければならないのではないが、

経済効果や新都市建設の手段としての愛知万博会場計画が、自然保護との接点を求めて苦悩した経緯を追うと、およそ以下のようなものである。

IV 愛知万博の構想と BIE 申請時（1997 年）の計画

2000年に開催されたハノーバー（ドイツ）万博に続き、21世紀最初の万博となる2005年日本国際博覧会（以下、愛知万博と略す）とは、国際博覧会条約に基づく国際機関「博覧会国際事務局（BIE）」の加盟国の投票によって開催が決定される国が主催する事業である。

愛知万博は、1988年（昭和63）10月、愛知県、名古屋市、地元経済界などが国際博覧会の誘致を推進することを合意し、21世紀万国博覧会誘致委員会を設立して、1990年（平成2）2月に瀬戸市南東部の地域を会場候補地に選んで誘致運動をスタートさせた。

1992年（平成4）6月、委員会内に基本構想策定委員会（木村尚三郎委員長）を発足させ、1994年（平成6）には会場エリアを650ヘクタールとする最初の構想をまとめて公表した。

この構想に対して、政府は1995年（平成7）8月、通商産業省に国際博覧会予備調査委員会を設置して環境庁、愛知県等関係機関などと調整を行い、12月には貴重動植物種や湿地など自然の保全・保護に配慮して、会場エリアを概ね540ヘクタールに縮小した上、主たる会場面積を約250ヘクタールとし、内約150ヘクタール（Aゾーン）については、約80ヘクタールを展示施設用地とするが、70ヘクタールを公園・緑地とし、残り約100ヘクタール（Bゾーン）は自然とのふれあいの場、その北と東の森林約290ヘクタール（Cゾーン）は森林体験ゾーンとする。つまり全体の85%を緑のまま残すという案をまとめて、同年12月、閣議了解を取り付けた。博覧会の概要は次の通りとされた。

名 称：2005年日本国際博覧会 The 2005 World Exposition, Japan.

テーマ：自然の叡智 Nature's Wisdom.

開催期間：2005年（平成17）3月25日から9月25日までの185日間。

想定入場者：2,500万人、計画基準日の入場者数は275,000人。

1996年(平成8)4月、日本政府はこの案をもってBIEに対して開催を申請した。そして1997年(平成9)6月、モナコ公国で開催された第121回BIE総会において、ライバルとなったカナダのカルガリー市を押さえ、出席加盟国81カ国のうち52票の支持を得て日本・愛知での開催が決定した。かつて、1988年開催の第24回オリンピック大会誘致を韓国のソウル市と争って破れた苦い経験をもつ愛知県と名古屋市の関係者は、このとき大きな喜びに包まれた。

こうして日本・愛知での開催は決定したものの、諸外国に向かって出展要請を開始するには、まだ2000年(平成12)のBIE通常総会において詳細な会場計画を示して正式な登録承認を得なければならないという、ハードルが残っていた。

政府は1997年9月、(財)2005年日本国際博覧会協会(以下、博覧会協会と略す)を設立し、協会内に企画運営委員会を設置し、企画委員会はさらにプロジェクトチームを編成して会場基本計画等の検討を開始した。

V 愛知万博会場計画のシナリオ

愛知万博の会場候補地となったこのエリアは、それ以前から構想されていた「あいち学術研究開発ゾーン」の一角にある。緩やかな起伏の丘陵が連続し、名古屋東部丘陵と呼ばれてきたこの地域を、愛知県などは早くから「研究学園都市」として開発する構想を温めてきた。

「研究学園都市」としては、わが国にはすでに関東の筑波研究学園都市、関西の関西学術文化研究都市があり、ともに特別立法によって実現をみて、新しい時代の産業発展をリードする拠点として機能してきた。「あいち学術研究開発ゾーン」は、国土計画や中部圏計画において国際的産業技術の中核圏域を目指すとして書き込まれた名古屋地域にこそ研究学園都市が必要であるという悲願にも似た地域の願望に応える計画であった。具体的に

は「既存産業の高度化と新しい産業の創出につながる研究開発機能の強化・集積を目指す」ことを理念とする「交流未来都市」とされてきた。

この構想を実現する手段として、筑波学研や関西学研のように国に特別立法を求めるのは難しいと判断されたことから、それに代わる実現方策として浮上したのが国際博覧会誘致戦略であった。すなわち、「交流未来都市」の中心部に当たる約139ヘクタールを造成してまずは万博会場として使用し、道路や建物の一部も先行して建設し、万博施設として活用する。万博終了後は、2015年を目標に2,000戸、6,000人の定住人口を擁する新住宅都市と、従業人口5,000-7,000人規模の恒久施設とからなる職・住・遊・学の複合した多機能型「自然環境と共生する都市」を築くというものである。

2,000戸、6,000人という数字の根拠は、新住宅市街地開発法(昭和38.7.11法134)に依拠するもので、同法第2条の2に「1以上の住区(1ヘクタール当たり80人から300人を基準としておおむね6,000人から10,000人までが居住することができる地区で、住宅市街地を構成する単位となるべきものをいう)を形成することができる規模の区域であること」と定められていることによる。

この法律は、わが国の戦後復興、大都市への爆発的人口流入に伴う住宅難が最大の都市問題とされた頃に施行され、立法の目的には「健全な住宅市街地の開発及び住宅に困窮する国民のための居住環境の良好な住宅地の大規模な供給を図るため」と明記されている。法律の第5条ではまた、この事業は都市計画事業として施行するものとされていて、住宅地のほか公園、道路、下水道など公共施設や、教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設などの公益的施設も一体的に整備できるとして。当時としては計画的都市建設に寄与する画期的な法律で、大規模住宅団地の開発に威力を果たすと高く評価された。この手法は1970年(昭和45)の大阪万博にも適用され、万博の跡地

は千里ニュータウンなどになって大阪の住宅難解消に貢献したもので、愛知万博は大阪万博の会場地造成の手法を踏襲したシナリオであった。

このシナリオはしかし、大阪万博が開催された時代背景と異なり、緑に覆われた丘陵地（里山）を大規模に造成することの是非と、公共による大規模住宅供給政策が社会的に容認されるのかの、二重の疑問を当初から抱えることになった。その後、万博会場計画が変更を迫られるに至る原因は、すでに時代遅れとなった感のある新住事業法に依拠して出発したところにあったと云わざるを得ない。

VI オオタカ生息地としての愛知万博会場予定地

オオタカは、ワシタカ類タカ科のうち、わが国に棲息する 22 種の 1 種の留鳥である。ヤマドリ、キジバト、ムクドリ、ヒヨドリなどの野鳥のほか、ドバトやカラスなど市街地付近に棲息する鳥類をもエサ資源としているため、市街地近く¹の里山にも多く生息し、人為に適応している例も知られ、里山に典型的な猛禽類の一種とされている。わが国では主に関西以北で繁殖が多く観察されているが、越冬期には西日本も含めて全国的に分布している。

繁殖行動としては、求愛期が 1 月に始まり、本格的な巣作りは 2～3 月、4～6 月が抱卵・育雛期となる。営巣地の条件がいい場合、巣はくりかえし使用される場合もある。営巣から育雛の時期には外敵に対してとくに敏感となるため、オオタカの保護のためには人為が及ぶのを極力避ける必要がある、また餌を捕るハンティング・エリアの確保への配慮も欠かせない。雛の巣立ちが終わるとペアは解消され、雄は営巣地周辺をテリトリーとして止まるが雌は離散するすることが多いと云われている。

オオタカを含め、猛禽類の生態は充分かつ正確に把握されているとはいえないが、以上の限られた知見をもとに、オオタカの保護策については、環境庁が①生態系の頂点に位置するオオタカの棲

息に必要な森林の生態に改変を加えないこと、②巣作りから育雛までの営巣期間は営巣木に近寄らないことなどを骨子とし、営巣木を中心に「営巣中心域」とその周辺の「高利用域」とを設けるなど具体的なマニュアルを作成している（文献 2）。

愛知万博会場予定地周辺におけるオオタカについては、1998 年から開始されたアセスメント事前調査で、当初候補地となった^{かいしよ}の海上森地区の外ではあるが、2カ所（第 1 図の A 及び B の地点）で営巣が確認されたほか、予定地区の内外にもいくつか古巣が発見されて、かなりの棲息があることが予見されていた。

^{かいしよ}海上の森地区は、約 50 年前の終戦直後に撮影された空中写真などによると、一帯はほとんど禿げ山状態と云える丘陵であった。瀬戸の陶業などの燃料源として伐採され尽くされた後は、時代の変化の中で利用価値の少ない雑木林として放置されてきた。万博を契機とする開発計画は、現状では経済価値が低いと評価されるこの丘陵の高度利用を目指したものであった。

ところが、戦後約 50 年を経て、自然はこの間に禿げ山を天然林に変えていた。森林資源として貴重とは云えないが、雑木林の中には沢や池も点在して変化に富み、絶滅危惧種に含まれるオオタカやハイタカなどを含む約 120 種もの野鳥、ノウサギ、リス、ムササビなどの小動物、ギフチョウ、オニヤンマなど多くの昆虫、シデコブシ、サクラバハノキ、サギソウなどの貴重植物が観測され、典型的な里山としての景観と資質を備えるまでになった。名古屋の都心から約 20 キロの至近の場所にある豊かな自然が残るところとして、バードウォッチングや自然観察会などにも利用され、市民にとって他にかけがえのない貴重な空間と評価されていた。

そのため、万博計画が明らかになった当初から、自然保護団体や市民グループからは里山の景観を消滅させる会場計画（新住事業）に対して強い抗議が繰り返されていた。

図1 万博会場予定地と周辺で確認されたオオタカ営業木の位置

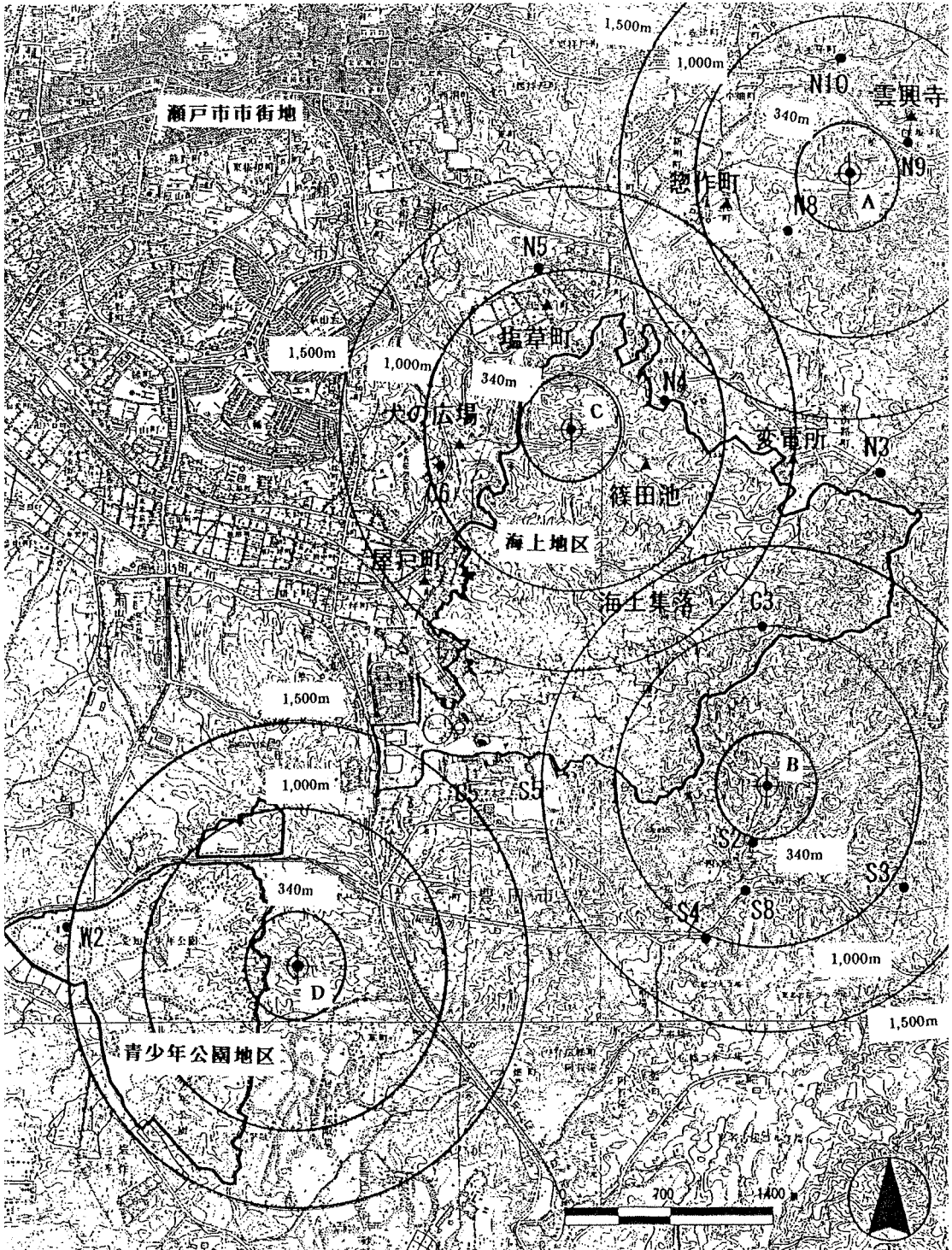
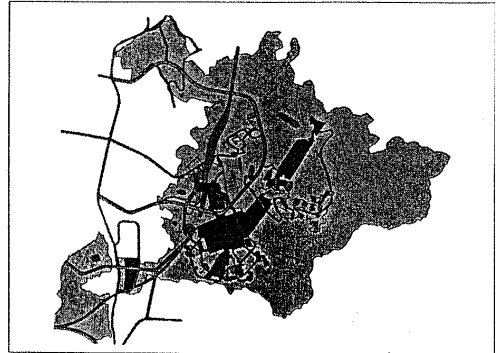


図 2 2005 年日本国際博会場計画の変遷

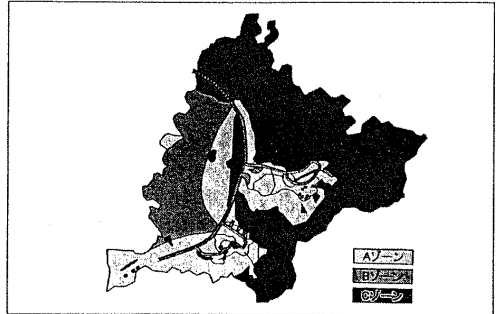
1. 1994 年 6 月案

会場エリアを約 650 ヘクタールとする最初の会場計画がまとめられた。



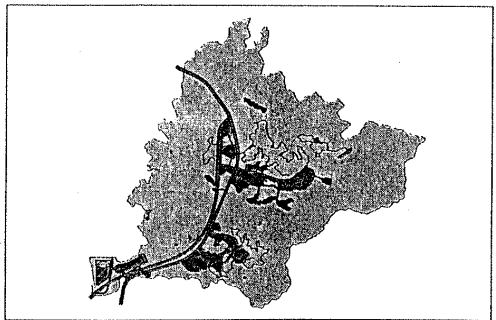
2. 1995 年 12 月案

自然保護団体等からの強い指摘や提言を受け入れ、会場候補地の西側部分を周辺の森林部分と連続する形で保存するとともに、希少動植物や湿地野保全を図ることになった。会場エリアを約 540 ヘクタールに縮小した上、主たる会場面積を約 250 ヘクタールとし、このうち A ゾーン（約 150 ヘクタール）については展示施設や公園を、B ゾーン（約 100 ヘクタール）については自然とのふれあいの場とし、残りの C ゾーン（290 ヘクタール）を森林体験ゾーンとすると変更された。



3. 1998 年 11 月案

人と自然の新たな関係を生み出す会場基本計画の検討の結果、会場候補地（約 540 ヘクタール）を主要施設地区および森林体感地区とに区分した。



4. 1999 年 9 月案

会場候補地内のオオタカの営巣が確認されたことなどから、環境負荷の一層の逓減を図るとして、これまでの海上の森地区（約 540 ヘクタール）内の施設計画を大幅に縮小し、その代替として、近接する愛知県青少年公園（約 200 ヘクタール）と科学技術交流センター（約 200 ヘクタール）を会場計画に加えることになった。

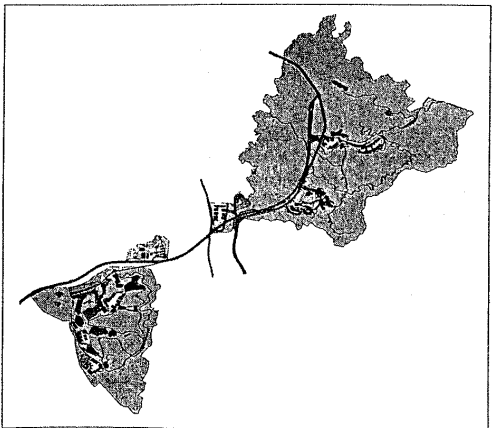
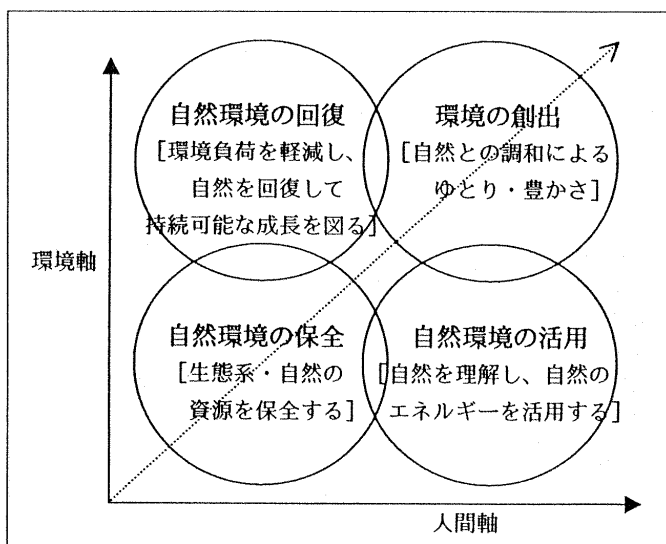


図3 「環境共生」概念の整理



Ⅶ 愛知万博会場計画の大幅修正

海上の森を貴重な自然環境としてそのまま残すか、都市的開発の対象とするかの選択の分岐点となったのは、1999年(平成11)5月、会場予定地内の道路建設予定地に至近の場所で新たに発見されたオオタカの営巣(第1図のC地点)であった。

愛知県万博推進局は、翌6月、オオタカ保護と会場計画との調整を目的とする「国際博会場関連オオタカ調査検討会(筆者座長)」(以下、オオタカ検討会と略す)を組織することを決め、7月3日(土)に第1回の検討会を開催した。同時に、調整が不可能となった場合を想定して、海上の森地区以外に、近接する愛知青少年公園(約200ヘクタール)と科学技術交流センター(約20ヘクタール)を第2会場として利用する変更案の検討を開始した。

この会場予定地内のオオタカ営巣は、8月4日(水)に行われた現地調査で、何らかの理由で繁殖に失敗したと認められ、すでに巣は放棄されていることが判明した。しかし、オオタカ検討会からは、次年度に再び営巣行為が行われる可能性もあ

ることなどが指摘され、開発計画の続行に強い懸念が表明された。これを受けて、県は、9月には上記の第2会場を加えることを公式に決定した。

しかし、計画の変更はこの程度では止まらず、翌年4月まで、さらに大きな変動が続く。第2の大きな計画変更の波は新住事業に対するものであった。

2000年(平成12)1月14日(金)、中日新聞が、BIE幹部が前年の1998年11月に来日した際、跡地利用の新住計画を「万博を利用した自然破壊」と警告していたことを明らかにした。BIEは「国際的に活動する自然保護団体によって、各国に出展を拒否するよう勧告が出されることもありうる」と懸念しているとも報じられた。これに対して、神田知事は翌日の記者会見で「現段階では新住事業の見直しは考えていない」と表明したが、万博会場整備の手法に根底からの修正を迫られることになった。

2月10・11日、パリで行われたBIEと通産省、博覧会協会、愛知県との協議で、BIE側から、計画への批判に加え、5月に予定されていた登録申請の延期をも勧告された。帰国した知事はついに「新住事業を含め、計画全体を再検討する」こ

と「5月登録申請の延期」を表明（同15日）せざるを得なかった。

知事は、3月17日、国内の環境3団体（世界自然保護基金日本委員会 WWF-J、日本自然保護協会 NACS-J、日本野鳥の会）の代表と会談して協力を求めるなどした後、4月4日、国、県及び博覧会協会の3者が「海上の森の博覧会事業及び地域整備の基本的方向について」に合意し、海上地区での会場計画の縮小、新住事業の中止、名古屋瀬戸道路の都市計画認可申請の取り下げが、正式に決定した。

こうして、愛知万博の会場計画はほとんど振り出しに戻るようになった。

VIII 新たな計画づくり

「新住事業を含め、計画全体を再検討する」（神田知事）ことになった愛知万博会場計画は、博覧会協会、通産省、愛知県、それに国内の環境3団体（世界自然保護基金日本委員会 WWF-J、日本自然保護協会 NACS-J、日本野鳥の会）を加えた6者によって、「愛知万博検討会議」を新たに設立することが合意され、2000年（平成12）5月23日に第1回の会議が開かれて出発した。

会議の委員には自然保護団体のほか、地元住民、学識経験者など、強硬な反対派代表も加わった幅広い層によって構成された。初会合での議長選出を巡って、行政側が予定した議長とは異なる議長が選出されるなど、「羅針盤のない会議」と評された通り、激しい論議が繰り返されたが、9回の会議を重ねて、8月18日、図2に示すように会場計画をさらなる縮小した「新たな海上地区整備計画案」をまとめた。

（1）開発における環境共生の概念

以上検証したように、愛知万博の会場計画変更のプロセスは、行政と市民とが開発と環境保護と

の政策選択の接点を求めた過程であったが、この事例から「人類社会の発展と環境との共生」の概念は、試論の段階ではあるが、次のように整理できる。

まず、人間（価値）軸と環境（価値）軸とに囲まれる場を想定し、その中を自然環境の「保全」「活用」「回復」「創出」の四つの象限をおく。自然の「保全」あるいは「回復」を優先すればそれだけ人間軸の伸張は制限される。逆に自然を「活用」する価値が優先するときは当然ながら環境軸へ配慮する量は低下する。そうした対立概念の上にバランスを求めたところに、自然と人類との共生が成立する。そこには原始のままの環境は存在せず、人類の環境に対する勝手な挑戦的破壊も許されない。いわば新たな「環境の創出」の世界である。

愛知万博は新たな「環境創出」実験の舞台であること願いたい。

（名古屋産業大学学長）

参考文献

- （1）21世紀万国博覧会誘致委員会「21世紀万国博覧会基本構想」1994年6月。
- （2）環境庁自然保護局野生生物課編「猛禽類保護の進め方（特にイヌワシ、クマタカ、オオタカについて）」（財）日本鳥類保護連盟、1997年12月。
- （3）愛知県建築部住宅企画課「瀬戸市東南部地区整備事業のあらまし」1996年。
- （4）日本野鳥の会「蘇れ！里山シンポジウム報告書（野鳥保護資料集第10集）」（財）日本野鳥の会、1998年3月。
- （5）（財）2005年日本国際博覧会協会「2005年日本国際博覧会に係わる環境影響評価準備書」1999年2月。

付記：本稿は平成12年度日本環境共生学会学術大会における会長講演原稿をもとに加筆したものである。