

環境問題の拡大と環境法

——「環境と農業」へアプローチするもうひとつの視点——

(立教大学法学部) ^{あわ}淡 ^じ路 ^{たけ}剛 ^{ひさ}久

1. はじめに

「環境と社会」というテーマでお話を、というご依頼でしたが、環境と社会というのは広すぎるので、どういう表題をつけて、どんな焦点でお話をしようかなと考えました。環境と農業について公益的機能という観点から、いろいろな議論が現在なされているけれども、環境サイドから広い視点で見ると、もっといろいろな側面がある。消極的な側面、環境破壊的な側面もあり、さまざまな問題があるということを理解するために少し広い視点で話してもらえないか、というご依頼でしたので、環境法という領域から、少し視野を広げて、農業を考えるときの一つの切り口をお示しして、「環境問題の拡大と環境法」という題でお話をしようということにしました。

「環境と農業へアプローチするもうひとつの視点」というのは、いま申し上げたような公益的機能だけが環境にアプローチする見方ではない、もっと広く見ておかないといけないだろうということで、「もうひとつの」という副題をつけておきました。

2. 環境と農業への視点を必然とする問題

農業がさまざまな公益的機能を持ち、環境との関連では、環境保全的な側面を考えなければいけないということについては、ここ数年、私も研究会などを組織したり、そういう研究もしています。しかし、こういう現象は比較的最近のことで、農業が環境の領域に

入ってくる、環境の領域で農業が問題になるということは、歴史的に見ると、部分的な形で関与していたわけです。そのことを理解するための歴史的な背景として、まず被害者としての農業と加害者としての農業を押さえておく必要があるでしょう。

被害者としての側面が出てくる農業というのは、ずいぶん昔からありました。皆さんご存知だと思いますが、まず、農業は被害者としてあらわれます。最初に被害者として登場したのは第1次産業であり、戦前においては健康被害というのはもちろんあったと思いますが、健康被害が明確に公衆衛生の方から把握されて、それが報告される事例は余りなくて、第1次産業、つまり、農業、水産業が被害者として登場しました。

ご存知の足尾鉍毒事件は、栃木・群馬県下、渡良瀬川流域一帯の、とりわけ米を中心とする農業に対して甚大な被害を与えました。この問題は谷中村を滅亡させて遊水池をつくって一応解決することになりました。その後も実は農業被害というのはずっと続いており、私も70年代に調査に入ったことがあります。そのころでもまだ田んぼに工夫をして、水の入り口のところは小さな遊水池のように、有毒物質が沈下するような構造にしていました。それでも田んぼの入り口のところと出口のところの、あるいは被害を受けている地域と、そうではない地域との米の成長の度合いがずいぶん違うということがいわれています。

日立煙害事件でも、やはり農業、林業、畜産業などが被害者でした。大阪アルカリ事件は法律の世界では非常に有名な事件です。大

阪アルカリ会社という肥料会社から出る亜硫酸ガスによって、農業地域に甚大な被害を与えた事件が大審院——いまの最高裁です——まで争われた事件です。最終的に農業者側が勝訴しました。

戦後では、山王川事件というのがありました。これも最高裁までいった非常に有名な事件です。山王川は茨城県の霞ヶ浦に注ぐ小さな川だと思います。この事件は法律的には、国のアルコール工場や下水処理場、都市排水といった複数の原因者がどういう条件で責任を負うかということが問題になった事件ですが、被害者はやはり農業で、窒素分を大量に含んだ水が流されたために、稲が弱くなって台風のとくに倒れたという事件です。

1970年代以降、公害問題が噴出したときでも、安中公害事件や、あるいは全国でカドミウム汚染米事件が起りましたが、ここでも農業は被害者でした。歴史的に見ますと、被害者として農業があらわれるという事例が、公害事件の大きな割合を占めていたといっているかと思えます。

しかし、他方では農業土木事業が展開してきますと、農業が加害者としての側面であらわれるという事例が出てきました。これは、後で申します「環境問題の拡大」でいいますと、「第2期 地域的に拡大した環境問題」に対応してきます。公共事業としての農業土木事業が大規模に進められるようになりますと、もちろん並行して被害者としての側面もありますが、加害者としての側面もあらわれるようになってきます。

中海・宍道湖の干拓事業、天草下島の羊角湾の干拓事業、沖縄の農地改良・農地造成事業は現地では非常に議論のあったところで、農地造成、農地改良事業に伴って赤土が多量に流出し、沖縄本島だけではなく、各島々にまでそういう環境破壊的な現象が、大変深刻な形で起こったわけです。

沖縄の島々は構造的にリーフで囲まれてい

て、赤土がなかなか外へ出ていかないので、サンゴ礁の海が危機的な状況になり、多くのサンゴが死滅したり、リーフ内漁業（イノーの漁業）がだめになるとか、観光が打撃を受けるということが起こったわけです。その原因としていわれているのは、農地造成事業のやりかた、これは農業土木の問題かと思いますが、これが沖縄に適した方式ではないのではないかと指摘され、現在も完全に解決しているわけではありません。

あるいは諫早湾の干拓事業、これは今年（1997年）になって非常に問題になりましたので、皆さんもご存知かと思えます。こういうふうには被害者としての側面と加害者としての側面で、本質的にあらわれた環境問題、それから面的に広がった大規模公共事業という形で展開されるようになったときにあらわれる問題、という形で農業が環境問題と接触する場面が、より大きく、多くなってきたわけです。

そのことと並行して、他方では最近、農業の環境保全的機能、公益的機能ということが大きくクローズアップされています。これは皆様方の専門ですのでよくご存知かと思いますが、私なりにその要因を考えてみます。もちろん農業の産業的な視点というのは除いて考えるわけですが、一つの要因としては、中山間地域農業の衰退と荒廃ということが全国各地で見られるようになってきて、国土保全という観点から、そういうことでいいのか、あるいは山間部の農地が放棄されたまま、例えば土壌流出や野生動物の繁殖、あるいは人がいなくなってその地域を守る人がいなくなる——林業なんかそうだと思いますが——そういう国土保全の視点から問題が提起されているという側面があります。

二つめに、林業の衰退があります。森林の造成、保全の危機ということで、これも国土保全、それから水源涵養ということがいわれまして、そういう視点から現状のままで本当

にいいのかということが問題にされました。私もいくつかの地域を調査いたしました。

三つめには、都市地域における水田の消滅があります。都市化して水田がどんどん消滅していくということですが、それによって例えば洪水が、都市化されたところに水が出ていってしまうということが起こって、保水・貯水の機能がなくなってしまうのではないかと。そういう問題が指摘されたり、あるいは生態系が破壊されて保全されなくなってしまうといった問題が指摘されています。また、そういうことをすべて含んだアメニティ、農村アメニティといいますか、環境の視点を含めた農村のアメニティの向上、それによって農業問題の一つの解決の視点が与えられるのではないかと。そういう問題や見方も指摘されています。

それと同時に、他方では先述の被害者としての側面、加害者としての側面だけではなく、農業生産そのものについて、例えば農薬の問題が指摘されていて、これが環境破壊につながるのではないかとされています。あるいは土壌劣化の問題が指摘されており、これは環境問題そのものです。

それから、地球環境問題の視点から、水田が環境破壊的であるというようなことも指摘されるようになっていて、このあたりはどうかという気がしますが、そういう意味で、点的な問題から面的な問題に、被害者的な側面から加害者的な側面に、それから被害者と加害者とを両方含んだ環境そのものの問題というふうに、非常に大きな広がりを持っているわけです。

したがって、農業というのは環境保全的側面も環境破壊的側面もある、つまり環境問題が大変大きな広がりを持ってあらわれてきているということです。そのことをまず見ただけで、環境法がそれに対してどう対応しようとしているのかを、理解していただきたいと思います。農業がその中でどう位置づけられ

てくるか、どういう見方をしたらいいかについては、その都度そういう視点での見方もしていただければということです。

3. 環境問題の拡大

第1期 個別的にあらわれた環境問題

これから先は環境問題、環境法ということを知っていただくためのお話ですので、必ずしも農業に焦点を合わせておりません。最初に、第1期の環境問題、つまり個別的にあらわれた環境問題、農業でいえば、主として被害者としてあらわれた時代ですが、このあたりだと4大公害の問題だとか、戦前には前述のような問題がありました。このころは主として産業公害でありまして、被害者の中には農業も含まれていた時代です。水産業、漁業も被害者側に入っていた時代です。

1967年(昭和42年)に公害対策基本法がつくられ、それに基礎づけられて、各種の個別的な実施法がつくられました。例えば、イタイイタイ病事件などを契機にして、全国の鉱山周辺の農地などは、重金属汚染、カドミウム汚染が非常に深刻になり、個別の公害規制法として、農用地の土壌汚染の防止、あるいは客土事業なども含めた法律がつくられたわけです。さらに、費用負担法や公害健康被害補償法がつくられました。被害者の側面からいいますと、これは訴訟という形で対応していくということでありまして、公害の時代は、公害対策基本法と、その実施法、それから4大公害を中心とする公害訴訟ということで特徴づけられます。

第2期 地域的に拡大した環境問題

その次に70年代以降になってきますと、今度は問題が地域的に拡大してきます。自然破壊、アメニティの喪失という問題も環境問題の領域に入ってくるわけです。つまり、環境の視点・領域が広がってきます。先ほど述

べた何らかの汚染物質を通じた加害者対被害者の構図から、もっと生活環境や自然環境の破壊も含む、自然保護というのも環境問題の重要な目標になってきます。

アメニティは、この時期では、例えば町並みという形であらわれたりしますが、やがて自然のアメニティ、それから都市の生活アメニティへとだんだん広がっていきます。都市づくりの中に都市のアメニティを構築する。現在は農村アメニティというところまで、その視点も広がっています。そのきっかけになったのが1970年代から80年代の環境問題の広がりです。

この時期の法的対応としては、公害規制法を強化するということがあります。また、1970年(昭和45年)になって初めて、自然保護というのが公害対策基本法の対象に入りました。環境庁ができた1971年になりますと、今度は自然環境保全法をつくりました。その中の基本理念を述べた部分というのがあります。そうすると、公害対策基本法の公害防止と自然環境保全法の基本理念の部分というのが公害環境法の出発点になる。これが1993年に環境基本法ができるまで続くわけです。それからアメニティ保護の施策ということがあります。

この視点からいいますと、実は80年代までずっとこの状況が続きます。例えば大気汚染で見ますと、 SO_x は改善されているということで、 NO_x はなかなか難しいものですから、 NO_x 対策はやや行政的には後退する時期があります。粒子状物質についてもなかなか対策が難しい。焦点は SO_x だけに合わされ、公害問題は大体解決したというようなことがいわれていた時期が80年代です。

自然保護についていえば、これはどちらかというところと産業の空洞化が起っていた時期、80年代は85年のプラザ合意でどんどん日本の国内産業が外へ出ていった時期で、地域が浮揚するためにはどうすればいいかというこ

とが問題になりまして、そこでリゾート開発ということが非常にいわれます。そうすると、自然を守る担い手がなくなるわけで、地域は、どちらかというところリゾート開発で、むしろ自然は変更したいということになる。80年代の半ばから後半にかけて、環境の視点からいうと、苦しい、きつい時期があったわけです。

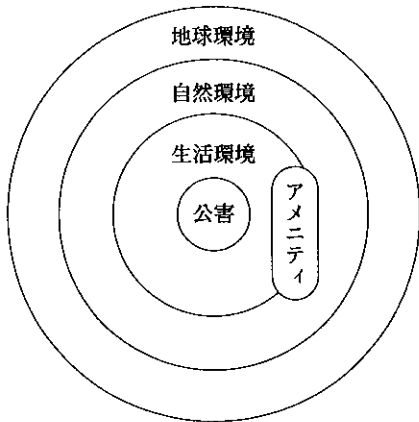
第3期 地球規模まで拡大した環境問題

ところが、80年代末から90年代に入りまして、これが実は間違っていたということが明らかになってくるわけです。これが90年代の地球規模まで広がった環境問題です。事業者、公共事業を含めて、これが公害を引き起こす、あるいはもっと広い視点で環境破壊を引き起こす。

それから、国民、住民、被害者といった人々が実は環境破壊者としてあらわれてきます。そして、この国と他の国との間で越境公害の問題が起こってくる。国際環境問題という側面があらわれてきます。それぞれが、有限な地球環境に対して大きな負荷を与えて、それが取り返しのつかない環境問題になりつつあるということがわかってきたわけです。これが1990年代の状況です。

したがって現在の環境問題は、第1図のようにとらえる必要があろうと私は考えています。これは地球というふうにも考えてもいいわけですが、一番中心のマントル部分に、公害という現象があって、これは絶えず起こってくるわけです。日本では比較的少なくなっていると思いますが、アジア諸国を見ますと、公害というのは大変深刻な問題です。

その周辺に生活環境レベルの問題があります。その外側に自然環境があり、地球環境があります。生活環境、自然環境を含めてアメニティという領域が存在しているわけです。こういうものが全部一緒になって起きているのが現在の環境問題であり、それぞれが解



第1図 現在の環境問題の構図

決を迫られているというふうに理解されるべきです。現象的にも地域的にも問題が広がってきている、という状況が現在の環境問題であります。環境法という領域を考える場合でも、そういうことを前提にして、問題を立てなければならないということです。

それでは国は公害から地球規模まで広がった環境問題にどう対応するのかということですが、先ほど述べましたように、公害の時代に法的な枠組みができています。1967年(昭和42年)の公害対策基本法、1972年(昭和47年)の自然環境保全法の基本理念部分というのがあります。公害と自然保護、この二つを基本的な焦点として、その外に実施法の枠組みができた。これが1960年代から90年代の初頭まで続いた公害環境法であり、公害環境政策あるいは公害環境行政の内容です。

アメニティは行政の枠組みの中には一応80年代から入り始めましたが、法的にアメニティを基礎づけて、どういう施策を講ずるかについては、なかなか固まった行政施策というのがありません。これは大変難しい政策領域だと思います。

先述のとおり、80年代の末に地球環境問

題が起こり、国内の問題としても、環境問題は汚染の問題、あるいは SO_x だけの問題ではないということが明らかになってきました。そのころ、例えば廃棄物問題が深刻になってきます。80年代の半ばから、ごみの量が非常にふえました。どこへ行っても処分場は目いっぱいになってしまっ、新しい処分場をつくらうとしても、なかなか住民の同意を得られないということが起こって、危機的な状況になりました。

それから、自動車公害というのがさらに深刻になっています。大気汚染は SO_x だけでなく、 NO_x 、浮遊粒子状物質がありますが、実は NO_x や SO_x 、浮遊粒子状物質についてはなかなか決め手になる対策がありません。乗用車についてはかなりいい対策がとられて、 NO_x の負荷はだんだん減っていましたが、軽油が優遇されるということがあって、大型自動車、ディーゼル車の方の需要がだんだんふえてくるという現象が起こってきました。それで、ディーゼル排出ガスの影響がふえてくるという問題が起こってきました。

そうすると、ごみ問題や道路問題、自動車排出ガスの問題、これらはいずれも一つの政策、一つの手法では解決がつかない、複合的な解決手法を要求するようなものです。そういうことが国内的な解決を迫られています。それに対しては、どうも解決のしようがないということと、単体を見ているということがあって、目をつぶっていたのが80年代です。

自然破壊もずいぶん進みました。とりわけリゾート開発などで身近な自然が破壊される。国立公園や自然公園、あるいは自然環境保全法で指定されている特別な自然は保護されるけれども、それ以外の自然は、どちらかという、破壊されるということが起こります。それから、生態系でも希少な野生の動植物がどんどん少なくなっていく、やがてこれが滅亡していく、消滅していくということも放置されていました。こういう問題についても

ほとんど手をつけられていなかったわけです。

都市部についても、80年代に湾岸開発が随分進みまして、これはアメニティ問題と絡みますけれども、一時期、ウォーターフロント開発というのが、大変盛んになった時期があります。バブル経済とも関連しますが、開発の対象地域をどんどん広げていって、都市部ではやがてウォーターフロントということがいわれて、例えば東京湾の大改造計画があったわけです。東京湾をほとんど埋め立て、周りの海だけ残して、中心部分を全部埋め立てて、そこを島にして、副々都心をつくらうというような提案もあった時期です。こんなのは実現のしようがなく、もちろん今では夢物語だったと思います。

そういう複合的な環境問題というのが、80年代、あまり対策が進まなかった時期に蓄積されました。90年代に地球環境問題が問われるようになって、初めて国内的な環境問題が一挙に噴出してきたわけです。国内的な課題に加え、地球環境問題は全くの手つかずで、公害対策基本法、自然環境保全法の体系では対応できないということになりました。

そこで、1992年6月のリオ・サミットのあと、1967年から30年近く続いた公害対策基本法体系を見直して、これを抜本的に変えようということで、新たな法体系、新たな環境政策領域をつくり上げることにしました。これが環境基本法です。

4. 環境基本法

環境基本法では、先ほど述べたような新しい課題を与えられていますので、抜本的に問題をとらえ直しているわけです。環境基本法は、抽象的・プログラムのな規定、理念的な規定が中心になっていますが、その中でも基本理念を定めた部分があります。要するに90年代以降の環境行政、環境政策をどう展開していくかということについての基本理念

の部分と、その基本理念を実現するための施策の基本になる事項を定めた部分とがあるわけです。

基本理念の部分として、三つ条文がございます。環境基本法の3条、4条、5条が基本理念を定めています。3条は環境の恵沢の享受と継承等を定めた部分です。環境基本法の基本理念を定めた条文というのは、どれもなかなか文章がわかりづらいんです。法律の条文でわかりにくいのはよくないんですが、ただ中身としてはなかなか目新しいことも、そこまでいかというようなことも幾らか入っています。

ちょっとわかりにくいですが、一応読んでみます。これは基本理念ですから「…環境の保全は、」とあって、「ように適切に行われなければならない。」とくるんでいる。環境の保全はこれこれのように適切に行われなければならない、こういう条文の形式になります。ほかのところで規定をする場合に、その施策を講ずるに当たって、基本理念を踏まえてとか、何とかしてとかいうことで、3条、4条、5条を生かす。そういう条文構造になっています。

環境の保全はこれこれのように適切に行われなければならない。どういうふうに適切に行われなければならないかという、ここから先は少し認識が入っています。「環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること」それから「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることにかんがみ」とあるんですね。

「人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものである」と述べています。これを分析すると、「健康的で文化的な生活に欠くことのできないものであること」をかんが

みているわけですから、健康で文化的な生活を保護しなければいけない。それをきちっと維持し、保証しなければいけないということは、憲法 25 条、13 条、とりわけ 25 条の生存権の規定に非常に近い表現をしています。生存権というのは当然 13 条の幸福追求を踏まえなければ、ここまでいきませんから、これはある意味では憲法 25 条、13 条でいつている環境権に大変近い表現になっているといえます。

基本法というのは、その領域において憲法に次ぐ重要な基本となる法律ですから、現実的には憲法改正がなかなかできない状況の中では、基本法の中に憲法的理念を盛り込む必要があるだろう、基本的人権として環境権というのはきちっと国家的に表明する必要があるのではないかという主張が非常に強くあります。そして憲法 25 条、13 条は環境権を認めたものだというふうな解釈が憲法学者の間では強いんですね。それを基本法で受けて規定するとするのなら、環境権をそのまま規定すべきではないかという有力な主張があったわけですが、やっぱり行政官は国民に権利を与えるということになるとなかなか慎重でありまして、それはやらないで、こういう表現にとどめたわけです。

もう一つ「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており」。条文にこういうことを入れるのはなかなかおもしろいんですが、「人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきている」とあります。こういう認識をこの法律の条文の中に示したということが、やはりある意味ではおもしろい。不十分であっても、これは前向きな表現であるといえるでしょう。

そういうことにかんがみて、今度は、ここからがしなければいけないんだけれども、「現在及び将来の世代の人間が…」ですから、ここで注目しなければいけないのは、現在世

代だけじゃなく、将来世代、世代間の問題とこのをきちっと条文が踏まえている。「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境を将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」

ですから、ここでは環境権に近い表現、それから生態系的な危機、地球環境の危機、あるいは地域的な環境の危機も入っているかと思うんですが、それと世代間問題、世代間公平を踏まえた将来世代のためにも、よりよい環境を維持していくということを環境基本法が基本理念として宣言したということが一つの注目すべき点だと思います。

二つめの基本理念、これが 4 条でして、どちらかというところサステイナブル・ディベロップメント——われわれは維持可能な発展と呼んでいます。持続的開発というふうないうと、何だそれはとわれわれは思うので、維持可能な発展と呼んでいます——維持可能な発展という、これから追求しなければならない目標、これに非常に近い条文です。表題をつけるとすれば、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築です。これも条文の構造としては「環境と保全は、」と行って「行われなければならない」。環境の保全は行われなければならないという構造になっている。基本理念を踏まえてということ、この 4 条が入ってくるということになるわけです。

その内容は、「社会経済活動その他の活動による環境への負荷をできる限り低減すること」。ここで注目すべきなのは、公害対策基本法下においては環境基準を設定して、それをクリアすればよい。それ以上は環境政策としてやることはないということであったのに対して、もはや環境は有限なんだから、環境負荷をできる限り低減する、これが一つの政策目標に入ってきている。それから「その他の環境の保全に関する行動がすべての者の公平な役割分担の下に自主的かつ積極的に行わ

れるようになることによって…。すべての者の公平な役割分担，自主的かつ積極的にという，このあたりは先述の環境破壊，地球環境問題を含めて考えますと，環境破壊源は今や事業者，産業界，公共事業といったものだけではなく，一般の生活者，消費者というレベルにまですべて及んでいるのだから，みんながそのあたりはシェアしながら解決していかなければいけないということを，ここでは表現しているわけです。

「…になることによって，健全で恵み豊かな環境を維持しつつ，環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら…」。環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図る，これは，かつての経済調和条項とは違います。かつての経済調和条項は，要するに経済の健全な発展ということだけをいって，健全な経済の発展とは何かということは何もあらわしていないわけです。これはむしろ，環境への負荷の少ない健全な経済ということによって，環境低負荷型の産業構造へと転換していかなければいけないということを表現したいのだらうと思います。

「…図りながら持続的に発展することができる社会」。持続的な発展とは，将来世代も発展しなければいけないわけですから，現在世代が，この環境容量を全部使っては，将来世代の持続的発展はできません。われわれの言葉で，維持可能な発展ではないわけですね。そういう「社会が構築されることを旨とし，及び科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として，」このあたりはちょっと微妙なんですね。「環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として」だけでもいいように思うんですが，これが科学的知見があまりはっきりしないものをやってしまうことについては産業界も非常に危惧があるので，こういう文言が入ったのだと思います。「科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれる

ことを旨として，」——予防原則ですね——「行わなければならない。」これが二つめの基本理念です。

三つめの基本理念が国際的協調です。国際的な側面でいうと，問題は二つあるわけです。先ほど地球環境問題，第3の時期については，この辺にあった国際環境問題と地球環境問題と二つある。国家間で越境，国境を超えて起こる環境問題と地球環境問題，それぞれの国民の産業活動や生活が地球環境に負荷を与える，その二つの側面があるということを申し上げましたけれども，国際的側面で，国際協調によって解決していくということになりますと，これは国際環境問題も本来は含まれる必要があるんですが，ここでは，国際環境問題はどちらかという退いております。地球環境問題が取り上げられております。

第5条は「地球環境保全が人類共通の課題であるとともに国民の健康で文化的な生活を将来にわたって確保する上での課題である」。地球環境保全が国民の健康で文化的な生活にとって大変重要な課題だということを，地域だけではなくて，地球環境保全がそうなんだということをいっているわけです。「及び我が国の経済社会が国際的な密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみ，地球環境保全は，我が国の能力を生かして，及び国際社会において我が国の占める地位に応じて，国際的協調の下に積極的に推進されなければならない。」とっています。

このあたりは，日本の経済が国際的に依存しているという認識を表現したわけですね。わが国の能力を活かして，これは技術的，経済的に能力が非常に高いということでもって，積極的に推し進めなければならないということだったわけです。

この条文も当たり前のような気がしますが，考えてみますと，一つの国の法律が国際的に他国のことも考えてこういう宣言をしているということは，非常に新しい事態でして，そ

のこと自体は評価されてよいと思います。これが環境基本法が挙げた基本理念です。

そこで、これらの基本理念をどうやって実現していくのかという問題になってくるわけですが、環境基本法が準備した手法・手段は大きく三つあります。一つは環境基本計画、二つめが環境影響評価制度、環境アセスメント制度、三つめが経済的措置、経済的手段です。現在に至るまで、そのうちで実現したものは、環境基本計画と環境影響評価制度です。

5. 環境基本計画

環境基本計画は、環境基本法に基づいてつくられました。15条「環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため」の基本的な計画というふうに定められています。先ほどのような視点で考えますと、環境分野は非常に広がるわけで、環境基本計画を策定する場合には、各省庁の環境施策も統合して取り込まれていくべきだということで、例えば農水省関係の施策なども、環境基本計画が随分取り込まれます。

そういうものを全部含んだ形で環境基本計画が策定されたので、大変包括的な内容になっています。構成は計画策定の背景と意義、環境政策の基本方針、施策の展開、そして計画の効果的な実施という4部の構成になっています。基本的な枠組みとしては、循環、共生、参加、国際的取り組み、とりわけ循環、共生、参加がキーワードになっています。

この中に農山漁村とか、森林農地といった言葉も各所に出てまいります。これはもちろん農水省の方から、こういう施策が必要だ、これを入れろということで、議論の結果、入ってきたわけです。例えば施策の展開の中で、水環境保全のところ、環境保全上、健全な水環境の循環というところ、水利用の各段階における負荷の低減というところ、これはどちらかというところ、環境破壊的な側面です

けれども、それから土壌のところでも農用地土壌汚染対策というのが出てきたり、自然と人間との共生の確保では、国土空間の自然的、社会的特性に応じた自然と人間との共生ということで、これはまさに農林業のかかわる部分の山地自然地域、里地自然地域で平地自然地域、沿岸海域といったような分け方でもって今後の環境計画が展開されたりしております。

環境基本計画というのは、包括的に書いてはいますが、抽象的ですし、それまでに既に指標化された目標は上がってはいますけれども、新たな指標を設けて、それを例えば2010年とか2015年という目標年次で達成する。中間で例えば5年後にそれを見直して、どこまで達成したかを進行管理をしていく、そういうところがまだできていないわけですし、これは緊急の課題で、今やっている作業だろうと思います。

ですから、この環境基本計画は今のところまだ出発点で、こういう見方で、こういう仕方環境の座標軸と地図を描いて、それに向けて今後進んでいく、進み方についてはどういう指導で、どこまでのスピードで進んでいくかについては今後の課題として残されているといわざるをえないと思います。

6. 環境影響評価制度

二つめの環境影響評価制度は、今年の6月に法律としてでき上がったわけですが、これは環境基本法の20条に基づいています。環境基本法の19条は政策アセスメントを定めていて、20条はどちらかというところ、環境に影響を与えるような事業についてのアセスメント、いわゆる事業アセスメントです。19条の政策アセスメントが必要だということがいわれましたけれども、その部分については今後の課題として残されて、今回できたのは事業アセスメントです。ごく簡単に環境アセ

アセスメントの仕組みを申し上げますと、まず制度の対象となる事業ですが、これは三つの観点から定めます。

一つは、事業の種類です。事業の種類ごとに法律に列挙されます。12種類の事業が具体的に法律の中に挙げられておりまして、それ以外に政令で定めることができるものがありますので、類型としては13類型、12種類の事業と政令で定める事業ということです。二つめは対象事業の限定であり、免許、許認可、届出が必要とされる事業か、あるいは国の補助金の交付対象となる事業か、国が出資している特別法による法人の事業か、国が行う事業か、そういったような形で、関与する事業です。三つめが規模要件であります。事業の規模が大きくて、環境の影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものとして政令で定めるものです。この三つの視点から国のアセスメントの対象事業になるかどうかが決まってきます。

事業には第1種事業と第2種事業があります。第1種事業は、国の制度の対象事業として必ずアセスメントをしなければならない事業です。第2種事業は、事業の種類と、それから国の関与について先ほど申し上げたようなものについては要件に適合しているけれども、規模については第1種事業には至らない、しかし、第1種事業に次ぐ規模の事業だということで、政令で定められる範囲の事業です。第2種事業というのは、第1種事業が必ずアセスメントをしなければいけないのに対して、アセスメントをすべきかどうかをスクリーニングにかける事業です。第2種事業に入ると、国のアセスメントの対象事業にするかしないかの、スクリーニング手続きを行います。

第1種事業か、あるいはスクリーニング手続きによってアセスメントをやらなければならないということになりますと、次の仕組みとして方法書を作成するという段階になります。方法書というのは、事業の目的、内容、

アセスメントが行われる区域、周囲の概況、アセスメントの項目、それから調査、予測、評価の手法、そういったものを記載した書面で、事業者がこの方法書を作成して、都道府県知事および市町村長に送付します。これを報告して、1か月間縦覧に供します。例えばこういう項目についてアセスメントをすとか、こういう場所でこういう時期にこういうふうにするということを、いろいろ法律の条文で書かれているものについて公示します。それについて意見のある者は、だれでもそれに対して意見を申し出ることができます。

他方、自治体は、市町村長が県知事に対して意見をいって、県知事がそれを集約して、まとめて意見をいう。昔のアセスメント要綱、閣議決定のアセスメント制度は、典型7公害と自然保護の5項目というふうにあセスメントの対象となる項目が決まっていた。これが今度の新しいアセスメント法では、環境行政の範囲というのが環境基本法の14条で定められて、非常に広く網をかぶせてあります。いったん網をかぶせておいて、今述べた手続きにしたがって絞り込みます。どういう項目で評価するかというのを事業者が方法書に書いて、住民意見と自治体の意見を得たうえで、それをさらに絞り込んだり、あるいはもっと広げたりします。方法書という手続の中でそういうスコーピングをやります。それが非常に特色です。広く網をかぶせておいた上で絞り込む、関係者の意見を聞いて絞り込む、というやり方をします。

このスコーピングをやった結果、今度は具体的に環境影響評価を実施して、それで評価準備書を作成するわけです。その準備書への記載事項というのが、方法書に書いたことのほか、環境影響評価の結果ももちろん書き込む。これは一番重要なものですから、それも書かなければいけない。方法書に書いた事項と、方法書についての住民の意見とか、事業者の意見に対して、そういったようなもの、

それと、それに対する事業者の見解も書いて、それからアセスメントの結果を書き込むことになります。調査の結果の概要、予測、評価の結果、これを評価項目ごとに取りまとめたものを書く。それから、環境保全のための措置を書く。環境保全のための措置、括弧して（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む）と書いてあります。

このアセスメント法を読むと、代替案の検討とか複数案の検討というのは条文に入っていないんですが、今述べた環境保全のための措置（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む）というのが、実は複数案の検討、代替案の検討を意味しているんだろうとっています。そう説明しています。

ただ問題は、必ずこれをしなければいけないということではないわけで、代替案の検討をした場合にはそのことを書きなさいというふうにも読めるわけです。当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含むということだから、あの案ではなくて、この案になりましたよという、その検討の結果が、A案ではなくてB案になりましたよ。A案はこうであった、しかし、A案をとらなかつた、B案をとった。なぜか。そのことを書くということですから、もう最初からB案でいくというふうになっていて、A案の検討がない場合には書かなくてもいいということになると、代替案を書かなくてもいいということにもなってしまうので、これは条文上は非常に不明確なところでありまして、この運用で必ずそのことは書くんだ、複数案を書くんだ、あるいは代替案を書くんだというふうになるかどうかはひとつの問題だろうと思います。

そのほか、今の措置が将来判明すべき環境の状況に応じて講ずるものである場合には、その把握のための措置とか、それから、そういうものを含めた対象事業にかかわる環境影響の総合的な評価を行う。準備書ができますと、これをさらに公示して、また関係者の意

見を聞くという手続きが、方法書の場合と同じように行われます。

ですから、閣議決定の要綱とは違って、方法書段階と準備書段階の2回、住民意見が述べられることになります。その意見を踏まえて、今度は影響評価書をつくるわけです。環境影響評価書の段階になりますと、今度はこれに対して意見を述べられるものは、主務大臣を通して環境庁長官に意見を求めなければなりませんので、環境庁長官が意見を述べることができるわけです。これも、前の閣議決定の場合には、環境庁長官は必要に応じて意見を述べられるようになっていて、常に意見を述べられるわけではなかったわけです。意見を求められた場合に意見を述べるというふうになっていました。新しい法律では、必ず意見を述べることができるわけでありますから、その点で環境庁長官の関与というのは重要になっています。

そういうことで、この環境影響評価書がさまざまな、例えば許認可手続きの中に環境アセスメントがある場合には、その環境影響評価書をも考慮して、許認可するかどうかを決定する。補助金にそれが絡んでくる場合には、それを考慮して補助金を出すかどうかを決めるとか、そういう形で最終的な意思決定に影響を与えます。横断条項といわれる条項が、そういう意味では入っているということになるわけです。現在このアセスメント法の基本となる事項を策定中で、環境庁が各省庁に示す基本となる事項、それを踏まえた政省令が今後できるわけで、まだ最終的にはっきり決まっているわけではありません。これが環境影響評価制度です。

あと、事業を皆さん方がやる場合に、恐らく自治体のアセスメント条例にかかわってくる場合もあるかと思うんですが、自治体の条例とこの法律との関係が規定されていて、この法律の対象事業となったような事業については、これらの条例をつくることはできない

ようになっています。この法律の対象事業から外れたもの、スクリーニングをやって外れたものも含めて、そういう事業については自治体が条例をつくってもよろしいということになっています。それから、この法律で定められた対象事業についての手続の中で自治体に関与する部分があります。この自治体関与については、条例で自治体関与の手続を決めてほしいということになっています。

ただ、今後しばらく混乱が出てくる可能性があるのは、県はすべて、市町村でもかなりのところがアセスメント要綱——条例を持っている自治体は少ないんです——を持っていることです。とりわけ住民関与の手続きや事前手続きについて、国の関議決定よりもはるかに進んだ規定を持っているところがあります。これがこの法律の、その自治体の条例についての規定と関係して、それが違法とされるのかどうかについて、今後かなり問題が出てくる可能性があります。自治体の方が従来どおりやるか、あるいは新しい条例を設けて、より進んだことをやって国の法律との抵触関係が議論されるか、それとも要綱を条例に直すときに法律に合わせてしまうか、このあたりでいろいろな問題が今後あるでしょう。

これが新たな環境の時代に環境基本法で定められた二つめの施策で実現された部分です。いま重要な問題として提起されているのは、戦略アセスメントとか、政策アセスメントといわれるもの、それから総合指標を環境庁でやっているようですね。これがどうなるかということ です。

7. 経済的手法

さて、最後になりますが、三つめの重要な施策は経済的な措置です。この経済的な措置というのは、とりわけ地球環境問題を中心にして有効だといわれている手段で、例えば環境税や炭素税という政策手段です。今のところ

法律に環境税や炭素税を導入するということは、別に条文で規定しているわけではありません。経済的手段を導入する場合には、まず国民の合意を得なさい、研究しなさいと書いてあります。研究して国民の合意を得た上で、導入するものは導入しなさいと書いてあるわけです。ですから、今は検討して、国民の意見を求めている段階だと思います。産業界はこれを非常に警戒していますので、どうなるかわかりませんが、環境低負荷型の社会経済構造に転換させていくための施策、手法として経済的手段は大変有効だといわれています。

一つだけ、今後の課題について申し上げておきます。環境政策で今後非常に重要な問題になってきますのは、地球温暖化問題に関連した問題として、今年の12月の京都會議、COP3の後は国内法制の問題が、多分非常に重要な課題として出てくるだろうと思います。従来の行動計画、90年にできた政府の関議了解の行動計画ではどうも対処しきれないということになりますので、どういう形で対応していくか、新しい法律をつくるのかどうか、そのあたりが大変重要な課題になってくるだろうと思います。

【質疑】

○環境問題が身近な問題から、地球的な問題に広がってきたことに対応して法制度が変革を迫られているというお話だったと思うんですが、私どもの理解では、流れとしては同じですが、対応策としての法的規制の限界というものが必ず出てくるのではないかと。つまり、汚染者と被害者が非常に明確である場合には、法的規制で、あなたはこんなことをしてはいけない、こんなふうにしなさいなど、罰則としてこんなペナルティーを科します、ということが非常に明確ですが、汚染者がわからなくなってくる、それから被害の種類も、アメニティの喪失というようなものになると、法律で規制して、だれにいくらペナル

ティーを科していいかわからない。そういった問題に対して、一体法律的なアプローチが本当に有効なものになるのだろうか。それに対して法律の皆さん方はどのようにお考えになれるか、そのことについて先生のお考えをお伺いしたいと思います。

○淡路 おっしゃるとおり、法律的な手法を、狭い意味で規制的手法というふうに考えますと、これは限界があるわけです。われわれのいう法律的手法というのは、法政策的手法というふうにも考えているわけで、そうすると仕組みですね。仕組みの基本になるところは、規制的手法というのは、やはりそれぞれのところに位置づけられないと、全体も進まない、動かないということになります。例えば、炭素税は経済的手法であって、規制的手法ではないじゃないかということになりますが、炭素税を課するというのは法律的な規制措置で講じるわけで、それがないと、炭素税という経済的手法で、この負担をかけるなら、こちらに行動をとりましょう、選択しましょうといかないわけです。炭素税トン当たり3万円かけられるなら、その技術ではなくて環境低負荷型の、こちらの技術にシフトしましょうとか、規制的手法があってはじめて、そういう経済的手法が有効になります。

それから、排出権取引ということがいわれています。これは売買だから経済的手法ではないか。排出権取引は厳格にいうと法律的規制ではない。しかし、排出権取引が可能になるためには、排出をどれだけ押さえるか、総量はいくらかということ自体は規制的手法で決めておかないといけない。そうしないと排出権取引というのはいくらでもただ乗りができてしまう。そういう意味で、やはり規制的手法が絡まないとできないわけです。ですから、規制的手法、経済的手法、融合的手法、自主的な取り組みなどを総合して、うまく配置していくことが今後の環境政策になってきます。したがって、環境法というのにも視野を

広げて、そういうものを含めて仕組みとして考えていこうというふうにいわれるわけです。○日本の場合、従来型の法律ですと、かなり規制的な性格が強いです。公害対策基本法は、もちろん背景にいろいろな事件なり、現実的なチェックがあった上で規制が決められるというのがあるんですが、先生のお話の第3期以降、法律は柔軟でなければいけない。現実の動きに対して、法律もかなり動きながら規制的手法をかけられるということになるような感じがします。アメリカが端的な例だと思いますけれども、訴訟を通して法律が形成されてくると、かなり現実に影響されて法律が形成されるという経緯があると思います。日本の場合は、どうもその辺、批判的ないい方をして申しわけないですが、そういう意味で法律の役割が弱いような感じもするわけです。そういう意味で、法律部門としての役割がどの辺で日本の場合には期待できるのでしょうか。

○淡路 法律的手法というのは、規制的手法だけをいうわけではない。例えば公害対策基本法時代に、規制だけで環境が改善されたわけではない。自治体の条例が国の法律を超えた基準を設定して、これは初め法律と条例との関係で争いがあったわけです。しかし、国の方が妥協的に折れて、大気汚染防止法、水質汚濁防止法の中で条例の上乗せを認めるという形で解決しました。これも法的手法です。

産業開発を進めているところでは、土地を造成して、工場に売るときに今度は公害防止協定を結んで、法律や条例よりも厳しい基準を協定で結んで、それをもし守らない場合には、売った土地を再び買い戻すという法的な手法を講じました。また、土地を売らなくても、各自自治体が産業界と、あるいは地域の工場と公害防止協定を結び、それでもって、より厳しい基準をクリアするようにしていきました。これが非常に環境改善に貢献したというのが日本の一つの特徴です。だから、法律

的規制だけではなくて、法的手法というのは、かなり柔軟に用いられていたと思います。確かに日本は法律社会ではありませんので、法律にはなじみにくいんですが、そうやって考えてみますと、法的な手法という意味では、最近の事例、例えば農業と環境の接点の事例などを見ても、そういう意味での法的手法というのは結構用いられています。

例えば、都市化された地域における水田をそのまま維持してもらうために補助金を出すというところ、これは一つの補助金政策ですが、これはもちろん法的にきちんと裏づけをして、自治体がそういう条例をつくって基礎づけを与えています。それから川の上流地域の植林、造林などに金を出すというのは、上流と下流の自治体同士が協定でやったり、あるいはひとつの県の自治体の中でやる場合には条例でやったりしています。こうやってはいけません、こうやったら罰金という意味での規制的手法の守備範囲は、現在そんなに多くあるわけではありませんが、法的な権利義務とか、法的な手法という形でやる場合には、多様にあって、国際法ではソフトローといういい方をしたりしますが、そういう方法も含めてかなり柔軟にいろいろなものを使って、総合的にやっついていこう、そういう傾向が強いんですね。

○加害者としての側面に関してお伺いしたいんですが、工業化社会の中では、農林業が多少環境破壊をする。それは全体の中のバランスからすれば、比較的軽微だと私は考えているんですが、生業としての、多少環境破壊を伴う農林業を営む農林家の権利といえますか、その権利と、国民にとっての健康的、文化的生活を営む権利というものとの間の対立関係といえますか、バランスというものを、この第3期という時期に入っただういうふうに考えたらいいのでしょうか。

○淡路 その問題は、一般的に議論することは大変難しいだろうと思います。例えば、化

学薬品を使って農業をやって、だれでも使っている程度の農薬を使って、それが例えば小川の環境破壊になって蛍がいなくなってしまうということも、全体で総合すれば大変な環境破壊だと思います。しかし、個別の農家にとってみたら、これはみんながやっているレベルの、われわれが車に乗ったり、暖房を使ったりしているレベルの問題と同じぐらいの種類の問題です。それから、例えば諫早湾のような問題で、これは完全に対立している、またここで干拓に入植した人たちと、そうじゃない周りの人たちとか、市民とか、こういうレベルの問題と、それから沖縄の赤土公害のような、本土の農地造成事業の手法を恐らくそのまま持っていったのではないかと私が推測しているような、沖縄型の農地造成改良事業というやり方というのが必ずしも考えられなかった、こういう問題とか、やはりタイプがあるように思うんですね。

そのタイプに応じて解決法が違うように思っていて、先ほどおっしゃったのは、そういう小さな程度の負荷であってというのは、恐らく最初に申し上げたような事例かも知りませんが、そのあたりをどうやっていくかというのは、他方の実践としては、低農薬とか有機農業とか、それから自治体も差別化政策をとって、有機低農薬のものをなるべくうまく消費社会の中へつなげていくような政策をとったり、いろいろなことをしていく。

WTOの議論の中でこういうものが今後中心になってきますので、そういう積み上げで、どういふふうな大きな政策方向が転換されていくかという問題になるでしょう。小さな一つ一つのもので考えると、われわれが生きて炭酸ガスを出していくこと自体が犯罪だというような問題にわりと近い問題があるのではないかといわれれば、あるいはそうかも知りません。それは、分析する場合にはタイプ分けをして、そこにおける問題の所在を明らかにした上で解決の方策を考えたいと思います。

[参 考]

環境基本法（抜粋）

（環境の恵沢の享受と継承等）

第三条 環境の保全は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることにかんがみ、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行わなければならない。

（環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等）

第四条 環境の保全は、社会経済活動その他の活動による環境への負荷をできる限り低減することその他の環境の保全に関する行動がすべての者の公平な役割分担の下に自主的かつ積極的に行われるようになることによって、健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨とし、及び科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない。

（国際的協調による地球環境保全の積極的推進）

第五条 地球環境保全が人類共通の課題であるとともに国民の健康で文化的な生活を将来にわたって確保する上での課題であること及び我が国の経済社会が国際的な密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみ、地球環境保全は、我が国の能力を

生かして、及び国際社会において我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進されなければならない。

第二節 環境基本計画

第十五条 政府は、環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、環境の保全に関する基本的な計画（以下「環境基本計画」という。）を定めなければならない。

2 環境基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱

二 前号に掲げるもののほか、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

3 内閣総理大臣は、中央環境審議会の意見を聴いて、環境基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

4 内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、環境基本計画を公表しなければならない。

5 前二項の規定は、環境基本計画の変更について準用する。

第五節 国が講ずる環境の保全のための施策等

（国の施策の策定等に当たっての配慮）

第十九条 国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない。

（環境影響評価の推進）

第二十条 国は、土地の形状の変更、工作物

の新設その他これらに類する事業を行う事業者が、その事業の実施に当たりあらかじめその事業に係る環境への影響について自ら適正に調査、予測又は評価を行い、その

結果に基づき、その事業に係る環境の保全について適正に配慮することを推進するため、必要な措置を講ずるものとする。