

環境基本法について

笠井 俊彦

ご紹介にあずかりました笠井でございます。さて、環境基本法については、「環境基本法の解説」という本がございまして、逐条解説のほかこれまでの我が国の環境行政の経緯を明治時代から説き起こし、公害対策基本法や環境基本法の基となった答申なども参考資料として入れてありますので、是非ご一読頂きたいと思っております。

環境基本法は、昨年の十一月十二日に参議院本会議で可決・成立し、十九日に公布・即日施行となりましたものです。昨年の六月の国会で、衆議院環境委員会、衆議院本会議、参議院環境特別委員会と全会一

致で可決されてきて、参議院本会議を残すだけになつていたので、解散の影響を受けまして、六月十七日に通る予定だったのが廃案となり、また始めから出し直しになつたという経緯がございます。

六月の国会では、衆議院で「環境の日」を加えるという追加修正がありました。現在は第十條となつております。参議院の委員会では国と地方公共団体の協力規定、現在では第四十條となつておりますが、それを加える修正がございました。政権交代後再提出するにあたっては、この二つの改正を加えた全会一致で可決されてきた法案を提出させていただきます、

無事全会一致で成立させていただいたということでございます。

まず、なぜ環境基本法が必要になったか、ということですが、ひと言で言いますと、昭和四十年代の前半から後半にかけて制定されました「公害対策基本法」、「自然環境保全法」という環境行政の基本的な法律というのは、規制的な手法を中心として、例えば、煙突だとか排水口から汚染物質を出させないようにしよう、また、例えば自然のすぐれた地域に行爲の規制、草花を取ってはいけないとか、建物の造り方、例えば屋根の色に気を付けるとかそういうような、はっきりとした環境へ悪い影響を与える特定の行爲をやらないようにするという手法をとってきたわけであります。そのような手法は、例えば硫酸酸化物ですとか一酸化炭素のような公害の克服にはそれなりの成果をあげました。更に優れた自然地域の保全ということで、国立公園ですとか、自然環境保全地域、そういう囲いこんだ区域の中では成果があげられたわけでございます。しかし、そ

の後の我が国の経済的な発展の中で、大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済活動というのが定着してきたわけでございます。そうしますと、大都市における窒素酸化物などを中心とする大気汚染、生活排水による水質汚濁等のいわゆる都市・生活型公害というのは、環境基準が制定されて、二十何年も経とうとしているわけなんですが、なかなか改善が進まない。更には廃棄物の量の増大などによる環境への負荷というものが増加しております。

自然についても、すぐれた地域を囲いこんで守るということだけでなく、一方で都市において身近な自然が減少している。他方で過疎地域などを中心にして、農地や森林が持っていた環境を守っていく能力を維持するのが困難になってきているなど、アンバランスも生じております。更に、人と環境とのきずなを深めるという意味で自然とのふれあいやアメニティ、快適環境などのニーズが増大しておりますで、なんと言いますか、価値が高いということだけで自然を守るという発想では対応しきれなくなっ

きている。

また、国際的には、地球温暖化やオゾン層の破壊、海洋汚染や熱帯雨林の減少、野生生物の減少などといった地球の規模で対応すべき地球環境問題が生じておりまして、人類の生存基盤である地球環境そのものが損なわれる恐れが生じてきている。二酸化炭素の排出に代表される地球温暖化のような問題では、普通の活動を行うことが「エネルギーを使うことです」ねー移動したり、暖房をしたりとか冷房をしたりと、そういった普通の活動を行うこと自体が、環境への負荷を生じるようになってきました。

ふり返ってみますと、窒素酸化物問題などにしましても、普通に自動車を使うとき、一台一台については日本は世界にも誇れるような規制をしているんですが、それが積もり積もって結局大気の状態が改善されない。生活排水などにつきましても、家庭からの排水ですとか、ひとつひとつの行為それぞれは当たり前活動なんです、その当たりの前の活動が累積することで環境への負荷となって現れてきて

る。そういう当たり前の活動に対しては、その行為を規制するという手法では対応が難しくなってきた、という問題があります。

また、かつての公害問題というのは、それなりに時間的な乖離が少ない問題だったわけでした、一人の人間の世代の中で原因と結果が出るようなものだったんですが、地球温暖化問題などになりますと、我々の世代が、まあ前の世代も含むんですけれど、排出していった温室効果ガスが積もり積もって、結果が我々の子孫の世代に現れる。影響が現れた時に対策を講じようとしても既に環境の状況が変わってきているわけですので、もう間に合わない。元にもどせない。そういう問題であります。そうしますと、科学的な知見の充実に努めることも当然必要ではあります、未然防止の観点から対応していく必要があります。

なおかつ国際的な視野に立つことも必要です。我が国は世界から資源をたくさん輸入して、世界有数の経済活動を地球上で営んでおります。そのような

形で我が国の経済活動そのものが、地球の環境に依存して、その活動を行っている所で問題が生じているとははっきり言えませんが、我が国の活動のもとになっている資源を取ってきたりするような所で、環境に負荷を与えている。そのような我が国の社会の大量消費、大量廃棄型の経済活動が我が国内のみならず、地球全体にわたって負荷を与えるような事態が生じてきている。これは我が国だけでなく先進国共通の課題なんです。

また、地球環境問題には、もうひとつの側面として、開発途上国が貧困ですとか人口の増加などに対応してその持っている資源・環境を使うことによって、尚更その生存基盤である環境が悪化していくという、「貧困と環境破壊の悪循環」という事態が生じております。それを脱却するために国際的に支援をしていく枠組みが必要になってきているということがあげられます。

もう一度整理しますと、規制的な手法だけでは対応できないような環境問題が生じてきている。それ

は、大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済活動そのものに原因があり、なおかつ、その大量消費型の社会経済活動が、日本の領域だけでなく地球全体にわたって大きな負荷を与えている。それは我が国の課題であるのみならず、先進国共通の問題でもある。そして、地球的に考えますと、途上国が貧困と環境破壊の悪循環の中で苦しんでおりまして、それを支援していくような枠組みが必要である。もちろん、我が国だけではなく、先進国が手をたずえて協力していかないと、先進国が手をたずえて四つの問題点が生じてきております。更に、自然の問題について言いますと、優れた地域というだけではなくて、もっと広い視点に立って、人間と自然との関わりということを考えなければいけなくなってきている。どちらかというと、「自然公園法」ですとか、「自然環境保全法」なんかは、自然の景観などに着目してそれを保護する。また、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」や「鳥獣保護及び狩猟二関スル法律」というのがござ

いまして、特定の種を保護する。何か選び出してきて、絶滅しかけているから守るといったような発想があったわけなんです。それだけでなくて、そういう生物の生きている自然の生態系そのものの全体を多様な姿のまま、全体として、あるがままの姿で保全していきなさいいけないんじゃないか、というような考え方が生じてきております。このような考え方を盛り込んだ「生物多様性条約」に昨年我が国も参加し締結をしました。昨年の十二月に発効したんですけれど、そういう特定の自然の価値に注目するんじゃないくて、自然のあるがままの姿に注目して保全していかなければいけない、という課題も生じてきている。また、酸性雨の問題に見られますように、化学的な汚染物質が生態系へ影響を与える。また逆に、地球温暖化問題で、森林が二酸化炭素を吸収する能力をもっているという観点からも自然保護を考えるべきじゃないか、というように、環境をトータルに考えなければいけなくなっています。

これらを、考えますと、つまるところ、社会経済

活動や国民の生活様式のあり方を含めて社会全体を環境への負荷の少ない持続的発展が可能なものに変わっていくことが必要なのではないか。そのためには規制的な手法だけではなくて、環境保全に関する多様な施策を総合的・計画的に進めていく枠組みが必要だ、ということ。「環境基本法」が成立したわけでございます。このような考え方につきましては、一昨年の中央公害対策審議会及び自然環境保全審議会の合同審議で出されました「環境基本法制のあり方について」という答申の中に詳しく述べられております。それで「環境基本法の構造」という図をちょっと見ていただきたいんですが、下の所にあります「施策のプログラム」という所で、下線を引いてあるのが新しい施策で、何もついていないものは一応「公害対策基本法」ですとか、「自然環境保全法」の中にもあった施策ということでございます。

昨年までは「公害対策基本法」と「自然環境保全法」を二本の柱ということで、環境行政が進められてきましたが、「公害対策基本法」は廃止され、発

環境基本法の構造

目 的	○現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保 ○人類の福祉に貢献		
基本理念	○環境の恵沢の享受と継承等 認識－健全で恵み豊かな環境の維持は人間の健康で文化的な生活に不可欠 －生態系の微妙な均衡／人類存続の基盤である有限な環境／環境負荷に損なわれるおそれ 政策－現在及び将来の人間が環境の恵沢の享受－人類存続の基盤としての環境の将来にわたる維持	○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 政策－持続可能な社会の構築 ・公平な役割分担の下、環境負荷低減等の環境保全公道を自主的に積極的に実施 ・健全で恵み豊かな環境の維持／環境負荷の少ない持続可能な発展 －科学的知見の充実に下、環境保全上の支障を未然防止	○国際的協調による地球環境保全の積極的推進 認識－人類共通の課題／国民の健康で文化的な生活の将来にわたる確保上の課題 －我が国経済社会の国際的な密接な相互依存関係 政策－我が国の能力を生かし、国際的地位に応じ、国際協調の下に積極的推進
責 務	○国の責務 基本的・総合的な施策	○地方公共団体の責務 地域の自然的社会的条件に応じた施策	○事業者の責務 事業活動に伴う公害防止等、環境保全
基本的施策 施策の指針	○各種の施策相互の有機的連携の確保 ○総合的計画的実施	○環境の自然的構成要素（大気、水、土壌等）の良好な状態での保持 ・人の健康保護 ・生活環境の保全 ・自然環境の適正な保全	○生物多様性の確保 ・生態系の多様性の確保 ・野生生物の種の保存等 ○多様な自然環境の体系的保全 ・森林、農地、水辺地等
施策のながし			
新たな施策			
（横断的施策） ○環境基本計画 ○環境基準 ○公害防止計画 （国の施策） ○施策策定等に当たりの配慮 ○環境影響評価 ○規制の措置 ○経済的措置 ○施設整備等の事業の推進 ○環境負荷低減に資する製品等の利用促進 ○環境教育・環境学習 ○民間の自発的活動の促進 ○情報の提供 ○調査の実施 ○監視等の体制整備 ○科学技術の振興 ○紛争処理、被害救済 （地球環境保全等に関する国際協力等） ○国際協力等 ○監視・観測等 ○地方公共団体・民間団体等による活動 ○環境配慮等 （地方公共団体の施策）（費用負担及び財政措置等） ○原因者負担等 ○地方公共団体に対する財政措置等 （その他） ○環境の日 ○国及び地方公共団体の協力 ○環境審議会			

展的に「環境基本法」に継承されることになりました。『自然環境保全法』の方は、自然環境保全の基本的な理念や責務に関する部分は環境基本法のほうに移し、自然環境保全地域などの地域を指定して、そこでの行為規制などを行うという実施法的な部分は残すという整理をしたわけであります。

そもそも基本法とはどういう法律かということなんですけれど、憲法と具体的な政策の間であって、基本的な理念や政策の枠組みを明らかにしていき、どのような方向で施策をうちだしていくかという理念や方向づけを明らかにし、そして、そのためにどんな施策をとらなければいけないかということの規定したものだということであります。ですから、具体的に権利や義務を確定したり、お金をとったりお金を出したりするということではないんですけれど、ある行政の分野について必要な施策を国はとらなければいけないということを規定してあるわけです。また、国民・事業者につきましても、それぞれ責務ということと役割を規定いたしましたして、それを果た

する必要があります。そして、基本法で示された方向に沿って、個別の法律や予算措置などが講じられて具体的に義務づけがなされたりするというしくみになっております。

順番にその骨格のところ、理念・責務、それと基本的な施策の中で、新しいものについて説明をしていきたいと思いますが、環境保全についての基本理念ということで、先程提示いたしましたような問題点を受けて、三つの理念に整理致しております。まず第一が第三条で「環境の恵沢の享受と継承等」ということになっていますが、簡単に言いますと、環境の恵みを享受し、それを将来の世代にも引き継いでいこうということで、環境の有限性と時間的・空間的な意味での共有性を認識し、環境の恵みを享受していこうという理念です。

第四条がそれに向けての具体的な行動理念という性格のものなんですが、「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を行うということ」です。これは今日世界の常識になっております「持続

可能な開発」 - Sustainable Development という言葉の日本語訳なんです。それを表現しているということを書いた規定でございます。これは我々の社会経済活動を公平な役割分担の下に環境への負荷の少ないものとし、それによって恵み豊かな環境を維持し、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図って、もって持続的発展が可能な社会の構築を図ろうというものでございます。その際に、環境問題の未然防止を旨として行うことも定めております。

そして国際的に協調しながら地球環境問題に取り組む枠組みというものも必要でありますので、そのための基本理念といたしまして、一条設けまして、第五条で地球環境保全のため、我が国の持てる能力を生かして国際的地位に応じて国際的協調のもとに積極的に地球環境保全に取り組んでいこうということとを明らかに致しております。

このような基本理念の実現に向けて、それぞれの主体がどういうことを行うのかということを第六条

から第九条までで、責務として明らかにしております。

国はその基本的な施策としていろいろなプログラムで規定された方向に向かって、基本的な施策、総合的な施策を策定し、実施していく。

地方公共団体は、国の施策に準じた施策や、地域の自然的・社会的条件に応じた施策を実施・策定していく。

そして、事業者につきましては、「公害対策基本法」においては自らの事業活動によって生じる汚染物質の削減をするということだけに限定されており、また更に責務規定の一番初めに事業者の責務というのが出てきていたんですが、社会全体を変えていくためには、もっと責務を広げさせていただいてというか広げることになったということでもあります。一般の国民と比べまして、事業者は資力も人的組織、物的な施設も持っていますので、それだけ環境保全に対する活動についてはより高いものが求められるだろうということで出されたものであります。四つ

ほどありまして、事業活動に伴って生ずる公害の防止、自然環境の適正な保全のために必要な措置を講ずること、物の製造等にあたり、製品等が廃棄物となった場合に、適正に処理されるようにするための措置を講じること。この二つは「公害対策基本法」にもあったものなんですが、三つ目は物の製造等にあたり、製品等―まあ包装などが含まれるわけなんです―が―使用後廃棄されることによる環境への負荷の低減に努めるとともに再生資源の利用等の負荷の少ない原材料等の利用に努めることということで、廃棄される時に適正に処理されるということだけではなくて、環境に与える負荷をトータルに減らしていくと、そういう責務も加えられております。その他広く環境の保全を自ら進めることということも加えられております。

国民につきましては、「公害対策基本法」では、国や地方公共団体の行う政策に協力するということだったんですが、「環境基本法」では積極的に日常生活に伴う環境への負荷を減らしていくということ

とを責務として規定しております。

責務というものはどういふものかと言いますと、これは環境への負荷の少ない持続的発展の可能な社会を造るためにそれぞれの立場にに応じてどんな役割を果たしていくべきかということを規定したもの、ということでありまして。直接に義務を課すものではないかもしれませんが、このような責務規定を踏まえた個別法が制定されることによって具体的な義務が生じるということになります。

次は、議院の修正で加えられた「環境の日」なんですけれど、何のために加えられたかといいますと、環境の保全に関する関心と理解を深めて、そして環境の保全に関する活動をやっていくと、そのための日にしようということで設けられたものであります。国及び地方公共団体は、この「環境の日」の趣旨にふさわしい行事を実施するように努めてくれということになっております。

そもそも六月五日というのはストックホルムの人間環境会議で我が国の提案によって設定されました

世界環境デーでございまして、我が国においてはこれまで環境週間、環境月間というような形で広報活動が展開されてきました。

公害関係の規定については、環境基準、公害防止計画はそのまま置かれておるわけなんです、これらを含めまして、これまでお話ししました基本理念と責務を受けまして、どのような分野について必要な措置を講じなければいけないかということプログラムとして規定したものが第十四条から始まり、まず「基本的な施策」という項目であります。

まず第十四条では、施策をつくる段階、策定段階から実施する段階、それぞれにどのような指針に沿ってやらなければいけないかということ明らかにしております。二つに分かれておりまして、一つは基本理念ののちとしてそれぞれの施策が一緒になって効果があげられるように、計画的、総合的に進めていくこと。次に三つの事項を確保することを旨として施策を講じること。即ち、環境の個々の構成要素に注目した観点から良好な状態が確保されるとい

うこと、環境の自然の系に注目した観点から生物の多様性の確保、多様な自然環境の体系的な保全が図られること。自然と人間との関係に着目した観点から人と自然との豊かな触れ合いが保たれること、というのが指針とされております。

次に第十五条では、環境基本計画を作るというふうになっております。これはそれぞれの施策を効果的に進めていくためには、全体の見取り図、道しるべになるようなものがあるだろうということで、長期の経済計画や全国総合開発計画に並ぶものとして、法定されたものでございます。閣議の決定によって政府全体の計画として作ることになっておりまして、その際には中央環境審議会の審議を受けて案を作ることになっております。一月十四日に総理から諮問がなされまして、総理諮問事項でございまして、二十三省庁で委員を補佐するということで現在二週に一回ペースで審議が行われてきています。昨日も第四回の部会が開かれまして、三月十八日から地方公共団体、関係省庁、それから事業者、

民間団体で実践的な取組を行われている方々のヒアリングを始めようということになっています。全体的なスケジュールといたしましては、十二月までには計画の案を作る。その際に幅広い方々からご意見をお聞きするために、年の中程に中間報告というのを出しましてそれを踏まえて、地方でヒアリングですとか、シンポジウムですとかを開いて、より多くの人々が参加した計画にしようということを考えています。注（七月五日中央環境審議会企画政策部会から「環境基本計画検討の中間とりまとめ」が公表された。）

計画の内容といたしましては、先ほどご説明しました答申の中に若干書かれておりますが、政府全体の環境保全に関する施策の基本的な方向を示すものであり、望ましい環境と経済社会のあり方と、その達成に向けた国の施策の全体像をわかりやすく書く。そして、地方公共団体、事業者、国民に期待される役割を書いていこうということになっています。

十六条が環境基準、十七条、十八条が公害防止計

画ということでありまして、十九条に国が施策を講じる際の配慮ということが書いてありまして、二十条が環境影響評価ということになります。

十九条がどちらかというと一般的な配慮であるのに対して、二十条は特に事業を行う場合の調査・予測・評価を行うところをきっちり規定したものとっております。

基本法ですから、法律としてこういう措置がある、必要な措置を講じなければいけないんだということを明確に致しました。前の国会で一番議論があった所でありました。といいますのは、「公害対策基本法」の中にも事業者の費用負担に関して法律を作らなきゃいけないという規定がございましたので、そんな具合に書けないかといった議論があったわけですね。

それにつきましては、我が国において環境アセスメントはそれなりに導入されてきたという経緯がございます、それぞれの役所における所管事業についてのアセスメント、また政府レベルで、それなり

に規模の大きなものに限定したもののなんですが、閣議決定要綱に基づくアセスメント、また個別法の中での調査・評価・予測を行うという制度があります。更に地方公共団体でも条例・要綱によってアセスメントが行われてきております。これまで行われてきた制度を全く無視して、昔環境庁が出した法律ではないのではないかというわけにもいかない問題であります。また、国際的な動向というのもどんな具合に進んでいるのかということ踏まえる必要があります。制度を作るのであれば、しっかりと今あるいろんな重層的な階層があるアセスメントの実態をしっかりと把握して、どこが足りなくてどこが問題かという所を補ったものが必要になってくるだろうと思います。そこで、そのようなことについて調べていくということとで総理からの答弁がありました。これが政府の方針でありまして、内外の制度の実施状況等に関して、関係省庁一体となって調査研究を行い、その結果を踏まえて、事業を持っている役所と一緒に、具体的に言いますと、通産省・建設省・

運輸省・農林省・厚生省・環境庁で一応ワーキンググループみたいなものを造りまして、既に五年度中にも調査のための準備に着手をしております。具体的には海外に実施例を調べに行ったりしたわけなんです。が、六年度からの予算において、本格的な調査を行い、我が国にふさわしい制度のあり方を考えるということになっております。

次は二十一条でございますが、これは規制的手法ということとで従来から講じられてきた施策なんですけれど、どのような分野について講じなければいけないか、ということをもう一度整理して規定をしております。

五つぐらいの分野に分かれておりますが、一つは簡単に言いますと、公害が起きないようにするための規制措置で、発生源の規制ですね。第二は公害の防止のための土地利用や施設の設置の規制。第三は自然環境を保全することが特に必要な区域における面的な規制。第四が野生生物や地形、地質、温泉源などの自然物の特性に注目した規制、第五が公害

の防止及び自然環境保全の双方の目的を持つ規制措置ということが二十一条の第一項に定められています。これらの他にも人の健康又は生活環境に係る環境の保全上の支障が生じないようにするための措置、風害とか、人工の光による害、また日照障害とかそんなものが考えられるんじゃないかと思いますが、それは必要が生じた時に規制的な措置を講じるようにということになっております。

次は、第二十二條の經濟的手法でございます。經濟的手法というのは環境への負荷に応じて經濟的な行動が正しくなされるようにしようとする、いわゆる經濟學の用語で言いますと外部不經濟になっているものをちゃんと内部化していくための措置ということでございます。くり返しになりますが、環境への負荷というものがどういふものかということをも一度言いますと、人間はいろんな活動をやっております、それが程度の差はあれ環境への負担になっているわけです。負担になっているものが環境の復元能力の範囲を超えてしましますと支障が生じて

しまうわけです。悪影響が生じてしまうわけですね。「公害対策基本法」の時代には、そういう悪影響の原因となる特定の行為を規制していました。しかしながら、家庭での暖房ですとか、車の利用とかそういった一つ一つの行為ではすぐには悪い影響のレベルまではいかないが、集積することによって環境に支障を与える行為というのがありますから、その原因に遡るということとそれを環境への負荷ということで定義をしまして、それを減らしていくということとを定めております。

ごみ、二酸化炭素、生活排水など、ふつうの經濟活動や日常生活から生じる環境への負荷があります。それぞれは違法なことをやっているわけではないんですが、それが積み積もって環境への負荷が生じてしまう。一律にこれ以上出したらいけないというような形で規制をすることは、取り締まるほうも、自由な活動も行えなくなるという問題もございます。そういうものは市場メカニズムに委ねて經濟活動の

中に内部化することによって環境への負荷の少ない経済社会活動を達成しようとするわけです。それはどういうことかと言いますと、環境にコストを払ってもらっていた分を、しっかりと汚染の原因者が負担するようにすること。ゴミ問題なんかはわかりやすいんですけど、不法投棄なんか致しますと、それを回収するために適正処理をした場合以上にお金がかかるわけです。また公害病なんかも振り返ってみますと、水俣地域ですとか、四日市ですとかそういうような所で健康被害が生じる前に対策を講じていれば、対策費用自体も、その復元のためにかかった費用に比べれば、費用の面だけで見ても百分の一から十分の一位で済んでいたという試算もあります。前もってそのような費用を経済活動の中に組み込むようにするにはどうしたらいいか、それはその経済活動の中に、環境への負荷に応じたコストをかけるようにすれば適正に環境への負荷を反映した経済行動がなされるだろう。もっと簡単に言いますと環境への負荷が大きいものが高くなるわけです。高く

なれば、消費者にも売れません。そのようなことで、環境への負荷がより少ない経済行為が優位になってくる。ひるがえっていけば、資源、エネルギーを浪費することなく、より長続きする形で我々の社会経済活動が営めるようになるということでもあります。もちろんその短期的な負担になるというような議論は昔からございまして、特にそれが経済的な助成措置、負担が少ないものを有利にする措置について色々議論をされ、OECDなんかで出されておりますいわゆる汚染者負担の原則、Polluter-Pays-Principle、PPPですが、それでは助成措置は限られた期間中に効果を上げる必要がある場合など特殊な場合に限定するようというような議論もなされております。

経済的手法には、助成をする措置と負担をかける措置と両面が有ります。特に最近はその負担をかける措置について、その有効性が期待されて国際的にも推奨されております。いわゆる租税ですとか、デボジット、又課徴金などというものも期待されてお

りまして既に導入した国もあります。OECDなんかでは日本の公害克服に果たした大きな役割ということで「公害健康被害補償法」に基づく課徴金を、それなりの効果を出したものであるという位置づけをしております。制度的に言いますと、これは、この基本法に定めましたように、市場メカニズムを通じて環境にやさしい経済活動を推奨しようという制度ではございませんが、環境に負荷を与えるほどたくさんお金を払わなければならないという点は共通していると思います。

第二十二条で、経済的な負担を果たすということにはまさに国民に負担を求めるという性質がございますので、必要な措置を講ずるということだけではなくて、国民の理解と協力を得られるようにするため、どういうプロセスを踏まなければいけないかという所まで規定しております。それは、一つ、環境の保全上の支障を防止する効果、我が国の経済の影響等について適切に調査・研究を行うこと。二つ、その調査・研究を踏まえて国民の理解と協力をお願い

すること、三つ、地球環境保全に係る措置の場合には、国際的に取り組まないと効果が出ないものもございますので、国際的な連携に配慮することということになっております。なお環境税等の特定の措置を実施する場合には、個別の実体法を制定することが必要となるわけです。

二十三条に移りまして、これは環境の保全に関する施設の整備その他の事業の推進でございまして、いわゆる社会資本等の整備と、社会資本等の利用を促進するためのソフト事業を進めていこうということとを規定しております。公害関係では「公害対策基本法」でも規定されていたものもあります。この規定は、事業者、国民が自らの活動に伴う環境の負荷を低減させるということだけではなくて、その基盤となるような公共的な施設の整備を進めていくことが必要である。そしてまた、環境の恵みを享受するためには、自然環境を適正に整備して触れ合うようにすることが必要である、ということと設けられました。

第一項は、環境の保全上の支障の防止、環境の保全を直接の目的として行われる施設整備等の事業でございます。「環境基本法」になったことで、稀少野生動植物等の保護・増殖事業というような自然環境を保全する事業のほうも位置づけられたということであります。

第二項は、直接の目的は環境保全以外の目的なんですけれども、環境保全上の効果を有する施設の整備を位置づけています。「公害対策基本法」で、下水道ですとか廃棄物処理施設というのはここに位置づけられておりました。それ以外にも「公害対策基本法」では公的な主体が実施するということだけだったんですが、「環境基本法」では、民間事業者が実施する公的な施設の整備というのも含めておりますので、環境への負荷を低減する鉄道ですとか新交通システムですとか、バス、低公害車等による交通施設の整備、さらに森林等の整備などというものも入ってきています。

第三項が自然環境の適正な整備及び健全な利用の

ための事業の推進、第四項が第二項と第三項に定められた公共的な施設の適正な利用に関する普及啓発のための情報提供等の利用を促進するためのソフトな事業を位置づけております。

そして、このような枠組みとなる措置と共に事業者、国民全ての主体が自主的積極的に環境保全に取り組んでいくことを促進するための措置を二十四条から二十七条に定めております。

二十四条が環境への負荷の少ない製品等の利用の促進ということで、第一項で環境にやさしい商品や市場に送り出すこと、これは物の製造に際して物や包装などが使用・廃棄されることによる環境への負荷を自ら評価して、その低減に関して適正に配慮できるようにするための技術的な支援などの必要な措置を講じることとなっております。第二項が環境にやさしい商品やサービスを利用することということで、国自ら再生資源、再生紙ですとか低公害車ですとか、環境への負荷の少ない製品の利用を行うとともに、広くこれら利用が促進されるよう必要な措置

を講ずることとしております。

二十五条が環境教育・環境学習ということで、事業者や国民の環境保全についての理解を深めて、認識をしてもらって、行動を起こそうという意欲を持って頂くといいことを規定しています。

二十六条にいきまして、そのような意欲をもっていただいた方々のために、緑化活動やリサイクル活動などの自発的な取組を促進するために必要な措置を講ずることということであります。そのためには情報の提供も必要ですので、必要な情報を適切に提供することに努めることになっていきます。二十六条に関しましては、環境事業団に地球環境基金というものが出設置されまして、それで民間団体の支援を行っているというようなことがございます。この解説本（「環境基本法の解説」）の中には、先程の事業者の責務の具体例ですとか、二十四条、二十五条のどんな措置が講じられているかということをもとめたものが入っています。二十四条でいいますと、技術的な支援ということで、いわゆる「リサイクル

法」（「再生資源の利用の促進に関する法律」）に基づく事業者判断基準、環境庁がつくりました「環境にやさしい企業行動指針」、エコマーク事業など、通産省がやられてます「構造適正化ガイドライン」、厚生省でやられてます「事業者による製品の廃棄物処理困難性自己評価ガイドライン」の策定などというものがあります。

そして次が、地球環境保全等に関する国際協力の推進で、第六節、（三十二条、三十三条、三十四条、三十五条）です。この間に科学技術の振興、公害に係る被害の救済といった規定がございますが、これは「公害対策基本法」にもあった規定ですので、省略いたします。調査研究の推進のところ、いわゆるグリーンGNPというような経済活動と環境との相互の関係を明らかにするような調査研究なども進めることというのがとり入れられているのが、新しい話でございます。さて、第六節ですが、第五条の基本理念を受けましてどういう政策を講じていくかということ明らかにしたものであります。

まず始めに三十二条でございますが、国際協力と、それを支援するための人材育成や情報提供などの措置を定めているわけですが、「地球環境保全」と

「開発途上地域等の環境保全」という二つのカテゴリーがございまして、前者については、国際的に連携をやっていく、後者につきましては、開発途上地域の環境の保全、又は南極や世界遺産といった国際的に高い価値があると認められている環境の保全については支援をはじめとした国際的な協力をしていこうということを明らかにしています。

三十三条が監視、観測等にかかる国際的な連携の確保。

三十四条が国際協力を進めるのは別に国の専横事項ではなくて、地方公共団体や民間団体によっても現に進められていますので、その促進。環境事業団の地球環境基金も、このための手法の一つでございます。

三十五条では国の行う国際協力につきましては自らちゃんと環境配慮に努める、事業者の行われます

海外の事業活動につきましては適正に環境配慮が行えるように必要な措置を講じる、ということをお定めております。

地球環境問題の現状につきましては、最近の大きな動きといたしましては三月二十一日に地球温暖化に関して「気候変動枠組条約」、これが発効いたします。これが発効いたしますと、六ヵ月以内に先進国はそれぞれの国で行われています温室効果ガスの削減の見込みとその施策の効果を通報するということになっていきます。それと森林の減少に関しましては、ITTAの新協定というのが一月に定められています。生物多様性につきましては、昨年の十二月に「生物多様性条約」が発効いたしましたので、今年一月にそれを推進するための関係省庁への連絡体制というものが出来上がっています。

次に第七節で、第三十六条一条だけなんです、地方公共団体の施策を規定しています。これは第五節に書いてあるような国の施策、又は国際協力や地域の社会的・自然的条件に応じた独自の施策を総合

的・計画的な推進を図りながらやるということを決めております。公害行政もどちらかというと地方公共団体の自主的な取組から始まったという歴史もございますし、何といっても、住民の健康保護や自然環境保全について地方公共団体は住民に近い所で重要な役割を果たされてきていますので、それを踏まえて規定したものとなっております。ただ、これまでも申し上げてきましたように、今日の環境問題に対応するためには、社会のシステムそのものを変えていく必要があるということで、地方公共団体におかれましても、その地域の社会のシステムの改革ですとか、個人のライフスタイルの見直しというような視点で、多様な施策を適切に講じていただきたい、それだけに独自の施策を講じていただく範囲が広がったのではないかなということは思っております。そのようなことで、単にこれまでのように独自の規制を上乗せとか横出しとかやっていたかというところだけではなくて、システム変革という観点から取り組まなきゃいけない、それも全国的なシステムで

すとか、国際的な連携や地球環境保全というような地球的な視点からの地方公共団体の施策も必要ということです。そういうことになりますと、より一層国と地方公共団体は協力していかなければいけないのではないかとということで、参議院での修正によりまして第四十条というのが設けられております。もともとは第十四条の各種の施策の相互の連携を確保するというの中に、国の施策と地方公共団体の施策が連携するということが含まれておったわけなんです。今申し上げましたような地域的、全国的、地球的な視点を踏まえて、地方公共団体において環境政策を進めなければいけないということで一条をたてて規定したというものになっています。

四十一条から四十四条は環境審議会ということで、環境保全全般について専門的な知識、更には広い視野に立った判断を行うために学識経験者の意見を聞くということ、審議会等がおかれております。

中央環境審議会は昨年の十一月三十日に第一回の総会が開かれまして、十の部会が置かれました。

この他に経過措置と関連規定があります。注意のためですが、「公害対策基本法」は廃止されました。それで環境基準につきましては、旧公害対策基本法に基づく環境基準は、「環境基本法」の環境基準とみなすということになっております。そして、公害防止計画などにつきましても、「環境基本法」の規定により行われたものとみなすというようなことになっております。その他、用語の整理などをしたということがここに書かれております。

こんなところが「環境基本法」の概要でございますが、事業者の責務の関係のところでは具体的にどんな行動をすべきかということが皆さんの関心が深いところと思います。解説本の中にあるものを引きますと、事業者の責務の第一にあります、公害を防止するために必要な措置ですとか、自然環境保全のために必要な措置というのは従来通りのことでありますが、これは汚染物質の排出処理だけでなく、公害防止施設を設置する操業方法を改善するなど、そんなことをやろうということです。自然環境保全

のためには、自然環境を破壊するおそれのある事業の実施にあたっての影響の予測ですとか、代替案の検討、更に影響を最小限に抑えるような施工方法などというのが考えられるのかと思います。

製造加工等の事業活動にあたってその廃棄物になった場合の処理が図れるようになるための必要な処置というのは、処理困難性についての事前の評価や、適正な処理が困難にならないような製品の開発を行うこと、それを促進するための情報の提供などが考えられます。第三項におきまして環境への負荷を低減するための措置ということで、自動車の製造にあたって排気ガスによる環境への負荷を低減するためには内燃機関を改良することですとか、過剰包装を見直すことなどが考えられるのではないかと、また、共同配送などによって輸送に伴う環境への負荷を低減するということも入るのではないかとということであります。その他の環境保全に関する責務の中に海外において事業活動を営む場合の責務も入るといったことになっております。

ちょっと駆け足で申し訳なかったんですが、以上が「環境基本法」の概要でございまして、このようなプログラムが今示されておりまして、それに沿って具体的にどういうことをやっていくのか、各省庁・各地方公共団体で取り組まれる際に全体的な見取り図となるものが必要でありますので、環境基本計画の策定ということを今、進めております。基本的な理念は、社会のシステムを変えていくことによつて、長続きする社会を作らなければいけないということです。今の状態が続いていけばいつかは破綻が生じる、それは経済面の破綻というだけじゃなくて、環境面から我々の生存そのものにかかる重要な問題でございまして、そういうことが予想される以上、前倒しの、確かに変革には痛みが伴うものですが、一挙にやると尚更大変になりますので、少しずつでも変革のハンドルをきっていくというような方針で現在中央環境審議会において環境基本計画の審議を進めております。

事業者におかれましても、例えば経団連は「地球

環境憲章」というものを作りまして、その憲章を作っただけじゃなくて、実際にどういう行動をしているかというようなことを現在アンケートしているということを聞いております。

そういった地道な努力を始めると同時に基本法ができたことで、国・地方公共団体というのは必要な措置を講じなきゃいけないということになりましたから、そういう意味ではほんとに必要な措置を講じてるかどうか、環境保全のためにやろうと思ってるんだけど国や地方公共団体、ちゃんとやってないんじゃないかという点もあるかと思ひますので、その点は事業者、国民の方々から、しっかりこういう取り組みを促進するために必要な措置を講じるようにという意見も言っていただきたいと思っております。駆け足で申し訳ありませんでしたが、私のほうからの説明は、以上といたします。

司会「まだ十分ちょっと時間がありますのでご質問がありましたらどうぞ。」

質問「貴重な話をありがとうございます。二点ほど質問させていただきたいんですが。基本的理念のところで、環境の恵沢の享受と継承というふうに言われましたけれど「環境権」という、前々から裁判で争われていたと思うんですが、非常に恵まれた環境にいる人達が、どちらかといえば開発が遅れているので、自分の地域を開発したいと、しかし都会に住んでいる我々とか、離れた所にいる人が、その地域の自然は保護しろというような形でよく争われると思うんですけど、その時にその地域にいないと裁判を起こせないというようなことで、よく裁判のとき門前払いになるというケースがあったかと思うんですが、それをこういった基本理念というのは、まあ環境権というんですか、そういうもので裁判を争うことを認めるというのはできるんでしょうか。その点まず最初にお答えを。」

答「答えから言いますと、日本の訴訟制度の問題でもあるんじゃないかと思いますが、そういう形で直接の利害関係がない人間が訴訟するという形態は認

めてないという大前提がございますので、訴訟全体のしくみがどういうしくみになっていくかという議論にも絡む話で、環境の面だけでそういう転換ができるかという問題が一点ございます。また環境権というのも、明確にそういう請求ができる権利という位置づけ方をするという考え方もございますが、いろいろな考え方があって、現在定義がございません。我々と致しましては中味がはっきりしないものは、法律上位置づけられない。そういう方向で政策を講じなければいけないこと、すなわち、この第三条にありますように基本的な理念を明らかにして、いわゆる生存権につながるような形で環境の恵沢を享受をしていくことについては、位置づけはできたと思います。次の今おっしゃられたような訴訟を起こすことはできるかどうかという話は、裁判制度の中で考えていく課題なんではないかという考えを持っています。」

質問「多分、こういう法律を盾にやってみようというのを励ましてるのかなという気はしますが」

答「いや、これは提訴権を保証したものではありませんし、一般の損害賠償訴訟や行政訴訟の類型などに定められているものからはみだすものであれば、そちらのほうで手当をする話じゃないかという感じはしますね。今のお話の中では、田舎の人というのでは語弊があるのでしょうが、豊かな環境、特に自然環境保全地域だとか、自然の恵まれた地域に住まわれている方々というのは国が、ある日突然規制をかける、そうすると土地の使い方が制限を課せられるわけです。それは全国的な目から見ても価値のある所なので我慢して下さいということなんです。そういう意味での負担を負わされているということを踏まえて何かやっていかなきゃいけないんじゃないかということはあると思いますね。そういう意味で、リゾートの問題と絡んで難しい面はあるんですけど、自然公園の整備事業も六年度からは公共事業ということになります。それなりに予算も増えましたし、また地元の方もどういう将来を描くかということを、そういう眼で考えていただけたらと思います。よく

考えないで工事などやってですね、せっかくの恵みが無くなってしまったら元も子もないわけですから、そんなことを思いますね。その裁判の話だけじゃなくて、そのような意識の変革ですとか、目指すべき地域のあり方なんかを考える際に環境基本法に定められているゴールというのは意味を持つものなんじゃないかと思いますけど。」

質問「この中にある国際的な協力、地球環境保全、それから途上国における環境問題への支援などは、外務省の所管ではないかと思いますが、そのへん外務省の意見というのはどの様になってるんですか？」
質問「通商政策は通産省がやっていたり、航空機の交渉は運輸省がやっていたり、米の問題は農水省がやっていたりというところで必ずしも外務省だけではありませんし、当然地球サミット等の会議では、環境庁も環境担当部局ということですから、環境庁も環境担当部局ということですから、最終的に外交方針を決めるのは外務省でしょうが、もちろん専門的な知識の面、専門的な行政の面から、環境庁

も言うことはしつかり言うておく。もう一つ問題があるのは恐らくODAの話しなんじゃないかと思いますが、ODAの実施につきましては昨年六月ODA大綱というのができました。その中で環境について、環境と開発を両立させるような支援をやっているという方針が定められておりまして、環境庁もODAの実施に協力するという形で専門家を派遣したり、その人材を育成するための研修を行うための予算を取ったりとかいうようなことはやっております。基本法ができたあとどのように進めていくかということは、これから二十一世紀を見すえて考えていく課題なんではないかと思っております。」

質問「これまで事業者はその事業を実施するという意向に沿ってアセスメントをやってきたのではないかと思います。これからはもっと客観的な方法でやる手法を研究しようという意味なんですか？」

答「今までのやり方に主観が入っているかというところ、それはちょっと違うんじゃないかと言わざるを得ないんですが。問題は二つあると思うんですが、一つ

は事業アセスという形になってましたから、事業の概要ががちり決まって、それからそれがどういう影響を与えるのかという所しか今の制度では見れないという批判があります。その所につきましては第十九条という規定が施策を策定する段階から環境の保全について配慮しようということ、もっと前倒し的に色々考えていく必要があるということを明らかにしました。次に、今言われた、多分科学的な知見がしっかりあるのかという問題につきましては、当然のことながら、技術的な水準も上がってきてます。例えば閣議決定要綱で言いますと、五十九年にできたあと、同じ年に共通の技術的な事項というものを環境庁が作ってこれを受けて六十年から六十年にかけて各省庁でそれぞれの事業について細目をつくってもらっているという形になっているんですけれど、技術の進歩に合わせてやられているかどうかということはもちろん調査・研究します。更に、どういう段階で、どういう形で住民に意見を聞くかどうか、どの専門家の意見を聞くかどうか、その手続き

の進め方がどうあるべきかという問題もございますので、それにつきましては外国の制度も参考にするなど色々やっていますが、何が実態で何が問題なのかというのを我が国の制度についてもきっちり調べてみる必要があるんじゃないかと思います。

地方公共団体がやっているアセスメントと各事業者として各省がやっているアセスメントとどんな所で双方が重なって、問題となるかという所も踏まえて総合的に考えていく必要があるんじゃないかということがあります。」

質問「今は客観的にやられてるっていうことを思われてるんですか」

答「いいえ、今がどうなのかということをまず知らないといけないと思います。」

質問「だけど今は人の意見がすぐく分かれるということがありますね。」

答「ありますね。」

質問「客観的でないからそうだったんじゃないかなと思うんですが。」

答「いや、それは、意見の聴き方とか、手続きの進め方の問題もやっぱりあるんじゃないかと思います。科学的な問題だけじゃなくて。その問題になっている事例だけみると、それは問題だということになるんですが、アセスメントをやられてる事例っていうのも問題のある事例じゃない事例もあるわけで、そこらへんを総合的に見る必要があるんじゃないかと思います。問題になった事例は運用の仕方が悪かったのか、制度が悪かったのか、そこを見ないといけないわけです。」

質問「事業者の都合に合わせてある程度やっている感じがあるんですよね」

答「そこは、事業者が、自分で事業を行うわけですから、事業に関わる環境に対する影響は事業者の費用で事業者にしっかり調査をしてもらって、その調査をしっかりとやられたものかどうかチェックして、その上で改善のための施策も、事業者が事業やるんだったらやりなさいということで作らせるといことが、今の環境影響評価のやり方です。」

質問「事業者が環境影響評価を行うコンサルタントを決めるため、そうになっているんじゃないかと思いますが。」

答「いや、そこは、でき上がってきたものを、しっかりチェックできるかどうかという話のほうですね。それを制度の中にどう盛り込んでいくべきかということも含めて調査をしたいということなんです。問題点などありましたら、環境庁のほうへ言っていたければ、見直しの参考にもなるかと思います。」

司会「それでは、まだまだご質問なさりたい方いらっしゃるかもしれませんけども笠井先生とのお約束の時間がまいりましたので、一応本日最初の講演はこの程度にさせていただきますと思います。なお、先程申し上げましたけど、私どもが行っております定例の研究会に較べ、今日は三倍近い方がご出席になりました関係上、ちょっと資料が全員にゆき渡らなくて大変申し訳ないと思っております。それで、休憩時間と次の時間にかけて、資料を後日、事務局のほうから送付いたしたいと思いますので、ご

希望の方はお名前と送り先を、回しますペーパーにどうぞ書き込んで下さい。非常にいい資料であることは間違いありませんで、そのようにさせていただきますたいと思います。それでは笠井さん、ほんとうにどうも長い間貴重な講演ありがとうございました。」