

Title	環境法における政策手法の多様化
Author(s)	吉川, 正史
Citation	阪大法学. 2008, 58(3,4), p. 171-195
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/55015">https://doi.org/10.18910/55015</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# 環境法における政策手法の多様化

吉川正史

- 一 はじめに
- 二 環境法における規制的手法の効用
- 三 環境法における規制的手法の限界
- 四 多様な政策手法の可能性
- 五 おわりに

## 一 はじめに

高度経済成長期における公害問題の深刻化にともなって、全国各地で四大公害訴訟をはじめとする数多くの訴訟が被害者により次々に提起された。これらの訴訟は、その多くが原告勝訴に終わり、加害者たる企業の責任を認める判決となった。また、過失論、因果関係論、共同不法行為論等の民法上の不法行為に関する理論もこれにより大きく進展することとなった。さらに、公害行政を推進するために、一九六七年に制定された公害対策基本法を中心とする公害法体系が一九七〇年代前半には確立されるに至った。<sup>1)</sup>

このような経緯で生成された公害法は、その後の公害問題・環境問題の多様化に対処すべくその拡がりをみせる

ようになり、より広範な領域を包含する環境法へと成長していった。年々深刻となる都市環境問題、地球環境問題等に対応する法体系として、一九九三年に公害対策基本法に代わり制定された環境基本法を中心とする環境法体系が今日形成されつつあるところである<sup>②</sup>。

従来の公害法においては、行政機関が法令に基づき事業者の活動に対し規制することにより、公害の発生を未然に防止する規制的手法が中心的な政策手法として有効に活用されてきた。これにより、かつての四大公害のような激甚な被害はほとんどみられなくなったが、公害問題・環境問題の多様化にともない、規制的手法では解決を図ることが困難な問題も多くあらわれるようになってきた。

そこで、今日の環境法においては、規制的手法を中心に据えながらも、経済的手法、情報的手法等の多様な政策手法を環境法の領域に導入することにより、問題解決の可能性を探ることがとくに重要な課題となってきたのである。本稿では、これまで環境法の基本たる政策手法であった規制的手法の効用とその限界について論じるとともに、今後環境法において必要となる多様な政策手法についてわが国における現行の環境法と照らし合わせながら検討することとする。

## 二 環境法における規制的手法の効用

### 1 概説

かつて公害対策基本法にその定義規定が置かれ、現行の環境基本法にもそのままのかたちで受け継がれている大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭といういわゆる典型七公害については、公害の発生を未然に防止する法システムが一九七〇年代前半にはすでに確立されていた。そこでは、環境負荷の発生源に対する

規制がきわめて重要な役割を演じていた。それは、排出・廃棄の段階における規制のみならず、製造・輸入の段階における規制をも包含するものであった。

また、土地利用について規制をかける地域指定制度も、自然公園法、自然環境保全法等の自然環境を保全する法システムや都市計画法、建築基準法等の都市アメニティを保全する法システムにおいて多用されるようになった。これも、規制的手法の一種とみることができる。

## 2 発生源規制

一九六七年の公害対策基本法制定と「公害」の定義の明文化に基づき、翌一九六八年には「ばい煙の排出の規制等に関する法律」(以下、「ばい煙規制法」)に代わり、新たに大気汚染防止法が制定された。同法は、その後一九七〇年の「公害国会」における改正をはじめ幾度も重要な改正を受け今日に至っている<sup>3)</sup>。ここでは、規制対象をばい煙、粉じん、自動車排出ガス、揮発性有機化合物(VOC)及び有害大気汚染物質としており、とくにばい煙規制においては、排出基準に基づく発生源規制が非常に効果的に用いられていた。ばい煙のうち、ばいじん及びカドミウム、塩素、窒素酸化物等の有害物質については、ばい煙発生施設の排出口における濃度規制が用いられ、硫黄酸化物については、排出口の高さに応じて排出許容限度量が変動するK値規制方式が導入された。さらに、ばい煙発生施設が集中している地域において新設されるばい煙発生施設については、一般排出基準に代えて適用される特別排出基準が、硫黄酸化物とばいじんに関して設定されており、また、全国一律の排出基準に代わり、都道府県条例に基づき設定される上乘せ排出基準が、ばいじんと有害物質について多くの都道府県で設定されている。そのほか、ばい煙規制においては、一九七四年の大気汚染防止法改正により導入された総量規制もあわせて活用されることにより、ばい煙発生施設が集合して立地している地域においても、施行令に規定された指定ばい煙、すなわち硫

黄酸化物及び窒素酸化物については有効な対策を講じることができることとなった。ばい煙発生源に対するこれらの規制により、大気環境は大幅に改善され、とくに二酸化硫黄の環境基準達成率は飛躍的に高まった。<sup>(4)</sup>

一方、粉じん規制については、一般粉じんと特定粉じんとで規制方法が異なっており、一般粉じんの場合は、集じん機の設置等その排出・飛散を防止する技術的基準に基づく規制となっており、特定粉じんの場合は、特定粉じんとして指定されているアスベストを排出する特定粉じん発生施設を設置する工場・事業場の敷地境界線における濃度規制となっている。また、自動車排出ガスについては、環境大臣が自動車排出ガスの量の許容限度を定め、国土交通大臣はこれが確保されるよう道路運送車両法上の保安基準を設定することとされている。

水質汚濁についても、一九七〇年の「公害国会」の折に、従来の「公共用水域の水質の保全に関する法律」及び「工場排水等の規制に関する法律」（いわゆる「水質三法」）に代わり、新たに水質汚濁防止法が制定された。ここでも、大気汚染防止法と同様に、特定事業場における特定施設に適用される排水基準及び上乘せ排水基準に基づく規制が大いにその効果を發揮し、健康項目については、ほとんどの項目において環境基準の達成率が一〇〇%となるに至ったのである。また、指定水域においては、化学的酸素要求量（COD）について総量規制が導入されている。

騒音、振動、悪臭についても、それぞれ騒音規制法、振動規制法、悪臭防止法が一九六〇年代後半から一九七〇年代にかけて制定され、いずれも規制地域内における工場・事業場の設置者に対し規制基準に基づく規制がなされている。地盤沈下については、その原因が地下水等の過剰な採取にあるところから、工業用水法及び「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」において地下水の採取にかかる規制が導入されている。これらの法律は、いずれも地下水の採取を都道府県知事の許可にかからしめている点に特徴がある。

土壌汚染については、その歴史的経緯より農作物被害及び汚染された農作物を摂取した人の健康被害がとくに問題とされたことから、農用地における土壌汚染を規制する法システムが先行して確立された。すなわち、一九七〇年の「公害国会」において、公害対策基本法の典型公害に土壌汚染を追加するとともに、「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律」（以下、「農用地土壌汚染防止法」）が新たに制定され、土壌汚染発生の未然防止及び事後措置に関する規定が置かれた。未然防止については、都道府県が、対策地域内の農用地に水を流入させる公共用水域への排出水について上乗せ排水基準を設定し、また対策地域の全部または一部を含む区域におけるばい煙発生施設において発生するばい煙について上乗せ排出基準を設定することが認められていた（農用地土壌汚染防止法七条）。事後措置については、都道府県知事が対策地域における対策計画を策定し当該農用地の汚染の除去等を行うことが定められた（農用地土壌汚染防止法五条）。また、農薬取締法は、農薬による土壌汚染を未然に防止するために、農薬について登録制を採用している。

大気・水質・土壌等の環境メディア横断的な法律として、ダイオキシン類対策特別措置法<sup>5)</sup>が一九九九年に制定された。排出ガス、排出水に含まれるダイオキシン類について、環境省令で定める排出基準に基づく規制を中心に据えている点は、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等と同様である。また、そのほかにも、同法では、都道府県条例に基づく上乗せ規制や、濃度規制のみでは環境基準の達成が困難であると認められる地域における総量規制など大気汚染防止法、水質汚濁防止法と同様の規制的手法が用いられている。

これまでに取り上げてきた大気汚染防止法、水質汚濁防止法、農用地土壌汚染防止法、ダイオキシン類対策特別措置法は、物質の排出の段階において規制的手法を用いるものであったが、それに対し、一九七三年に制定された「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」（以下、「化学物質審査規制法」）は、物質の製造・輸入の段階

において規制的手法を用いるものである。同法は、長期毒性を有する化学物質の製造等について規制をかけるものであり、新規化学物質については、その製造等に先立ち厚生労働大臣、経済産業大臣及び環境大臣に届け出なければならず、その安全性について事前審査を受けることとされている。審査の結果、難分解性、高蓄積性、長期毒性のすべてを有することが判明した場合には、第一種特定化学物質として指定され、その製造・輸入は原則として禁止され、一定の要件を満たす場合のみその禁止が解除されるという厳しい規制がかけられている。

廃棄の段階においては、一九七〇年の「公害国会」の折に清掃法に代わり制定された「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」）が適用されることとなる。廃棄物処理法では、廃棄物を一般廃棄物と産業廃棄物に区分し、その処理責任をそれぞれ市町村と排出事業者に課している。とくに、産業廃棄物については、排出事業者が自ら処理できないときは、委託基準にしたがって産業廃棄物処理業者に委託することができるが、産業廃棄物処理業を営むためには、都道府県知事の許可が必要となる。また、一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設についても許可制が採用されており、収集運搬基準、処分基準等については政令及び環境省令に定めが置かれている。<sup>(6)</sup>

上述したように、公害問題・環境問題の発生を未然に防止するために、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等が国の環境法においては、これまで規制的手法がきわめて有効に活用されてきた。これにより、かつての四大公害のような深刻な健康被害は影を潜めることとなった。

### 3 土地利用規制

自然環境保全法制においては、地域指定をしたうえで当該地域内における一定の開発行為を規制するゾーニング手法が多用されている。たとえば、自然公園法では、優れた自然の風景地を保護しその利用の増進を図るために、

対象となる地域を国立公園、国定公園、都道府県立自然公園として指定し、さらにそのなかで特別地域、特別保護地区等のゾーニングを行い、当該地域内における一定の行為を制限しており、また、自然環境保全法においても、原生の状態を保持するなど優れた自然環境を有する地域を保全するために、対象となる地域を原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域として指定し、さらにそのなかで特別地区、野生動植物保護地区等のゾーニングを行い、自然公園法と同様に当該地域内における一定の行為を制限する内容となっている。とりわけ、原生自然環境保全地域については、立入制限等きわめて厳格な行為規制がかかることとされており、国公有地のみが指定の対象となっている。そのほか、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」（以下、「鳥獣保護法」）における鳥獣保護区等、「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」（以下、「種の保存法」）における生息地等保護区等についても、同様に、指定された地域内における行為規制を目的とするゾーニング手法が導入されている。

また、都市環境保全法制においても、ゾーニング手法が重要な役割を果たしている。たとえば、都市計画法では優れた自然の風景を維持すべき土地は、市街化区域から外すことを原則としており、また、都市計画区域内に設けられる用途地域、景観地区、風致地区等のゾーニングと建築基準法、景観法等に基づく規制により、都市における日照、眺望、景観等のアメニティが保全される仕組みとなっている。また、都市における緑地の保全についても、都市緑地法に基づき、都道府県が都市計画に緑地保全地域を定め、当該地域内における建築物の新築、木竹の伐採等にあたり届出制を導入するなどゾーニング手法が活用されている。さらに、二〇〇四年に制定された景観法においても、景観計画区域等のゾーニングを行うことにより、良好な景観の形成を図ることとされている。<sup>7)</sup>



### 三 環境法における規制的手法の限界

#### 1 概説

前述したように、わが国の環境法においては、規制的手法がこれまできわめて重要な役割を果たしてきたということが出来る。これにより、大気汚染、水質汚濁等の公害による非常に深刻な健康被害は著しく減少し、大気環境、水質環境等も大幅に改善されるなど、一定の成果を上げることができたように思われる。

しかしながら、環境問題の広範多様化により、規制的手法のみでは十分に対応できない場面が多くみられるようになってきている。

第一に、かつての四大公害をはじめとする主要な公害の大部分が特定の企業の事業活動にその原因を有していたのと異なり、今日の環境問題は不特定多数の発生源に起因するものが増加している。自動車排出ガスによる大気汚染、生活排水による水質汚濁をはじめ、廃棄物問題、地球温暖化問題等の都市型・生活型の環境問題及び地球規模の広がりをもつ環境問題を解決していくためには、規制的手法以外の政策手法も必要とされるようになってきている。

第二に、人の社会経済活動による環境負荷が環境保全上の支障を生じさせるおそれ、すなわち環境リスクへの法的対応の問題が挙げられる。環境リスクは、とくに、長期毒性を有する化学物質の製造、排出等について問題となることが多い。人の健康への影響、とりわけ定量的な影響が明らかにされていない化学物質については、規制的手法を用いることが難しい。そこで、この点についても、規制的手法以外の政策手法の必要性が高まることとなるのである。

第三に、大気や水と異なり、土地については私権の設定が認められているため、土地利用規制等には一定の限界が存する。また、公益目的で土地利用を規制するにあたっては、「正当な補償」を要することとなる（憲法二九条三項）。とくに、わが国の土地利用法制においては、財産権に対する過度の尊重がみられ、それが足枷となり厳しい規制が困難となる点にも問題があるといえよう。

以下では、これら三つの問題点について、個別に検討することとする。

## 2 不特定多数の発生源に起因する環境問題

工場・事業場等の固定発生源に起因する大気汚染については、大気汚染防止法に基づく規制、すなわち排出基準及び総量規制基準に基づく規制の有効な活用により、相当程度まで緩和されるに至った。しかるに、移動発生源である自動車に起因する大気汚染については、大気汚染防止法に基づく規制のみでは、依然として問題の解決が困難な状況にある。固定発生源の場合は、ある程度発生源を特定し規制することが可能であったが、自動車は不特定多数の移動発生源であるため、発生源の特定はほぼ不可能であり、固定発生源対策とは異なる手法が求められることとなる。そこで、大気汚染防止法では、自動車の運行者に対し規制をかけるのではなく、その製造者に規制をかける手法を採用している。すなわち、環境大臣が定めた自動車排出ガスの量についての許容限度（大気汚染防止法一九条一項）を確保できるように、国土交通大臣は道路運送車両法上の保安基準を設定し、製造者にこれを遵守させるという構造規制が採用されているのである。このような許容限度に基づく規制は、環境省告示の改正により強化されており、世界でもトップクラスの厳しい規制となっている。

しかしながら、このような厳しい規制にもかかわらず、自動車排出ガスに起因する大気汚染の状況は一向に改善されなかった。なかでも、とくに問題となるのが、窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）と粒子状物質（PM）であるが、二酸化

窒素及び浮遊粒子状物質のいずれについても、環境基準の達成率は思わしくなかった。その理由としては、自動車交通量の増大、規制の緩やかなディーゼル自動車の増大等が考えられた。そこで、一九九二年に、「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」(以下、「自動車NO<sub>x</sub>法」)が制定され二〇〇一年には大幅な改正を受けて法律名も「自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」(以下、「自動車NO<sub>x</sub>・PM法」と改められた<sup>8)</sup>。同法は、自動車排出ガスのうち、窒素酸化物及び粒子状物質を対象としており、ディーゼル自動車の走行台数の増加により、環境基準の達成率がきわめて低く止まっている地域をそれぞれ窒素酸化物対策地域及び粒子状物質対策地域として政令で指定し、国が策定した窒素酸化物総量削減基本方針及び粒子状物質総量削減基本方針に基づき、当該地域の都道府県知事が窒素酸化物総量削減計画または粒子状物質総量削減計画を策定することにより、自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の総量の削減を図ることを目的としている。ここでは、対策地域内に使用の本拠を有するディーゼル自動車について適用される窒素酸化物排出基準または粒子状物質排出基準に適合しないものについては車検証が交付されないという車種規制がとくに重要な役割を演じることとなる。

このように、自動車排出ガスによる大気汚染の問題については、発生源における排出行為に対する直接的な規制ではなく、自動車の構造規制や使用車種規制といった間接的な規制的手法が用いられている点に特徴がみられる。

工場・事業場に設置される特定施設からの排水に起因する水質汚濁についても、とくに健康項目については、水質汚濁防止法に基づく規制、すなわち排水基準及び総量規制基準に基づく規制の有効な活用により、かなりのレベルまで改善されてきている。その一方、生活排水による水質汚濁の問題については、自動車排出ガスの場合と同様に、不特定多数の汚濁源がその原因となっているため、従来の規制的手法にはなじみ難いものがある<sup>9)</sup>。内海、内湾、

湖沼等の閉鎖性水域における生活環境項目について環境基準の達成率が上がらないのは、この点に関連していると考えられる。

また、廃棄物問題についても、廃棄物処理施設周辺における環境汚染の問題や不法投棄をはじめとする廃棄物の不適正処理の問題に対応し、廃棄物処理業及び廃棄物処理施設の両者において許可制が採用されており、許可に基づく規制が行われているが、廃棄物問題を抜本的に解決するためには、廃棄物の排出量を削減することがなによりも重要であり、優先すべき政策であると思われる。しかしながら、許可に基づく規制のみでは、廃棄物の排出削減へのインセンティブが働き難いと考えられる<sup>10</sup>。

さらに、地球温暖化問題については、その主要な原因が二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの排出量の急激な増大であると考えられるため、問題解決にあたっては、温室効果ガスの排出削減を図る必要がある。しかるに、今日、人の社会経済活動のあらゆる場面において二酸化炭素は必然的に排出されるものであるがゆえに、これまた規制的手法にはなじまないという問題がある。

このように、不特定多数の発生源に起因する環境問題は、広範多岐にわたっており、これらの問題を解決するにあたり、規制的手法では十分に機能し得ないことは明白である。限られた大口の発生源による汚染ならば、そこに排出基準、排水基準等に基づく規制をかけ、基準違反に対しては改善命令を発動し制裁として行政罰を科すことも可能であるが、発生源が小口で無数に存在する場合には、基準が遵守されているか否かを確認することがほぼ不可能である。規制的手法は、公害を未然に防止し環境を保全するためのもっとも効果的な政策手法として環境法において多用されてきたが、ここにきてその限界が顕著にみられるようになってきている。

### 3 不確実な環境リスクへの対応

人の健康への影響が定性的かつ定量的に確認されている化学物質の製造や排出については、従前より規制的手法により対応してきたところである。すでに述べたように、製造の段階においては、化学物質審査規制法に基づき第一種特定化学物質の製造について原則禁止を意味する許可制が導入されており、排出の段階においては、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等に基づき排出基準、排水基準等を上回る濃度での有害物質の排出が禁止されている。

これに対し、人の健康への影響が不明な化学物質については、規制的手法を用いて厳しく対応することは困難である。とくに、長期毒性を有し分解性の低い化学物質については、環境中に長期間そのままの状態で残留する可能性が高いことから高度の注意が求められるが、どの程度の量を摂取すると影響が現れるのか明らかでない場合が多い。そこで、化学物質審査規制法では、難分解性、低蓄積性、長期毒性を有する化学物質を第二種特定化学物質として政令で指定し、事業者にその製造・輸入予定数量の届出義務を課している。また、第二種特定化学物質に起因する環境の汚染による人の健康被害等を防止するために、その製造等について制限する必要が生じ、厚生労働大臣、経済産業大臣及び環境大臣がこれを認めるときは、経済産業大臣は製造・輸入予定数量の変更を命ずることができ、このように、第二種特定化学物質の場合、前述した第一種特定化学物質にみられる製造等の禁止のような厳しい措置をとるのではなく、比較的緩やかな手法により対応していることがわかる。

また、大気汚染防止法では、従来規制対象物質がきわめて狭く限定されていたが、一九九六年の改正により、長期毒性を有する有害大気汚染物質が規制対象に加えられ、二三四種類の物質がリストアップされた。そのなかでも優先的に取り組むべき物質二種類が指定されたが、環境への影響がまだ不確実な段階にあるということで排出基準等に基づく規制をかけるところまでは至っていない。なお、優先取組物質のうち、ベンゼン、トリクロロエチ

レン、テトラクロロエチレンの三物質については、早急な排出抑制対策を要するものとして指定物質とされ、環境大臣が定める指定物質抑制基準に基づき、都道府県知事が必要と認めるときは勧告をすることができるとされている。化学物質の排出の段階においても、不確実な環境リスクにとどまる場合は、厳しい規制をかけることは難しく、ここにもまた規制的手法の限界が存するといえよう。<sup>(1)</sup>

#### 4 財産権に対する制限の限界

大気、水はいずれも公共の空間に開かれた環境メディアであり、大気環境及び水質環境の汚染状況は、行政機関により常時監視することが可能である。それに対し、土壤は私権を設定しうる土地に含まれる環境メディアであるがゆえに、土壤環境の汚染状況について行政機関が常時監視することはきわめて困難であるといわざるを得ない。そのため、大気汚染、水質汚濁公害法制に比し、土壤汚染公害法制は、その整備が大幅に遅れ、公害行政の要ともいふべき環境基準も一九九一年になりようやく設定されるといった状況であった。

農用地の土壤汚染については、カドミウムによるイタイイタイ病が深刻な社会問題となったこともあり、前述したように、一九七〇年には農用地土壤汚染防止法が制定され、それに基づく規制が実施されていたが、市街地の土壤汚染については、東京都江東区の化学工場跡地における六価クロム汚染問題をはじめとする深刻な問題が次々に発覚したものの、法律が制定されるまでにはさらに多年の歳月を要することとなった。それまでの間は、「国有地に係る土壤汚染対策指針」（一九九二年）、「重金属等に係る土壤汚染調査・対策指針」及び「有機塩素系化合物等に係る土壤・地下水汚染調査・対策暫定指針」（一九九四年）、「土壤・地下水汚染に係る調査・対策指針」（一九九九年）など国による指針が策定され対策が講じられ、また、地方公共団体においても、要綱・指針等に基づく行政活動が展開されてきたが、いずれも法的な強制力をともなうものではなくおのずと限界がみられた。一部の地方公

共同体においては、条例を制定し、事業者に対し土壤汚染対策を求めるものも現れてきたが、国レベルで一般的な法律が制定されたのは、二〇〇二年の土壤汚染対策法が最初であった。

土壤汚染対策法は、水質汚濁防止法の「特定施設」廃止時または土壤汚染により人の健康被害が生ずるおそれがある場合に、当該土地の所有者、管理者または占有者に土壤汚染の調査義務を課すものである。土壤汚染状況調査の結果、環境省令に定める基準に適合しない土地については、都道府県知事が「指定区域」として指定・公示するとともに、指定区域台帳に記載し公衆の閲覧に供することとされている。さらに、指定区域内の土壤汚染により、人の健康被害が生じ、または生じるおそれがある場合には、都道府県知事は、土地所有者等に対し、汚染の除去等の措置を命ずることができる。このように、土壤汚染に対する事後措置について定める土壤汚染対策法では、汚染原因者のみならず土地所有者等に対しても相応の義務を課している点に他にはみられない特徴がある<sup>(12)</sup>。土地所有権は常に一定の状態責任をとまうということが根拠になっているとみられる。ここでは、土地に関する財産権が法システムのなかに効果的に取り込まれているといえよう。しかしながら、土壤汚染状況調査は、基本的に工場・事業場の廃止時に限定されており、依然として表に現れない土壤汚染が多数に上るのではないかという懸念がある<sup>(13)</sup>。ここにもまた、財産権保障による規制的手法の限界が存するのである。

土地利用規制においては、この点にかかわる規制的手法の限界がより顕著にあらわれる<sup>(14)</sup>。自然公園法、自然環境保全法等の自然環境保全法制では、国立公園、国定公園、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域等を指定したうえで、そのなかでとくに保全を要する地域を特別地域、特別地区等とし各種の行為規制をかけるゾーニング手法が中心的役割を演じているが、原生自然環境保全地域を除いてそこには私有地も多く含まれるため、実際には厳しい規制をかけるのが難しい場合が多い。また、行政機関による行為規制に際しては、地権者等に対し通常生ずべき

損失を補償することが求められるため、地域指定をすることもままならないケースが多くみられる。都市環境保全法制におけるゾーニングについても、ほぼ同様の状況にあるといえよう。

#### 四 多様な政策手法の可能性

##### 1 概説

すでに述べてきたように、規制的手法は、環境法における政策手法としてきわめて効果的に用いられてきており、その果たしてきた役割は高く評価されてしかるべきであろう。規制的手法は、今後も、環境法という法領域のなかの中心たる政策手法として活用されていくべきものである。しかしながら、先にみたように、規制的手法のみでは問題を解決できない場面も多くみられるようになってきているのもまた事実である。そのような場面においては、規制的手法と他の政策手法を組み合わせることに、すなわちポリシーミックスを図ることにより対応していく必要がある。

わが国の環境法においては、これまでにすでに規制的手法を補完する政策手法が用いられてきた。契約手法、行政指導手法、事業手法、補助手法、計画的手法等の政策手法がそれにあたる。また、諸外国の環境法において有効に活用されている政策手法が近年わが国の環境法にも徐々に導入されるようになってきている。経済的手法及び情報的手法がその代表的なものである。

以下では、これらの政策手法が、環境法の領域において、いかなるかたちで活用されポリシーミックスが図られているのかを検討するとともに、今後の可能性についても検討することとする。



## 2 規制的手法を補完する既存の政策手法

環境法の領域においては、規制的手法を補完する他の政策手法が以前より用いられてきたが、ここではその代表的なものをいくつか挙げることにする。

事業者に規制をかけるのが難しい場面では、かねてより行政契約、行政指導などの非権力的行政活動が行われてきた。行政主体が事業者との間で契約を締結し環境負荷の削減を図っていく契約手法の例としては、公害防止協定を挙げることができる。公害防止協定の法的性格については、かつて紳士協定説と契約説の対立がみられたが、今日では、一概にはいえないものの、法的拘束力を認めうるものについては、これを契約とみるのが一般的である<sup>(15)</sup>。公害防止協定が主に地方公共団体において広く用いられるようになった理由として、その当時、法律及び条例による規制がきわめて不十分であり、公害を未然に防止し住民の健康及び生活環境を守るためには、規制的手法以外の政策手法が必要とされていた点を挙げることができる。また、法律や条例による規制は画一的なものとならざるを得ないが、公害防止協定の場合は個々の実情にあわせて対応することができるというメリットもあった。公害防止協定の内容としては、ばい煙規制、排水規制、騒音規制、振動規制等事業者の義務を定めるものを中心であったが、協定はあくまでも行政主体と事業者の間で対等な関係で任意に締結されるものであり、その点が従来の規制的手法との決定的な相違である。

また、法令上の基準違反があったときに、ただちに規制的手法を用いるのではなく、規制権限を背景とする行政指導を行うことも多い。たとえば、騒音規制法では、指定地域内における特定工場等において発生する騒音が規制基準違反となるときは、市町村長が当該特定工場等を設置する事業者に対し改善勧告をすることができる。さらに、改善勧告を受けた事業者がこれに従わないときは、市町村長はその者に対し改善命令を発動することができる。す

なわち、第一次的には強制力をともなわない改善勧告による緩やかな行政指導を行い、これに従わない場合にのみ、強制力をともなう改善命令により規制をかけるという行政指導前置システムとなっているのである。また、契約の場合と同様に、法律や条例による規制が不十分であるときも、行政指導手法が多用されてきた。たとえば、住宅地における高層マンションの建設にともない日照等が阻害される問題が深刻化した当時には、地方公共団体が宅地開発指導要綱を策定し行政指導にあたるなどした。

このように、法令に基づく規制をかけるのが困難な場面においては、契約手法、行政指導手法が有効に活用され、その欠を補うことができたのである。

事業手法、補助手法もまた、規制的手法とあわせて以前から用いられてきた政策手法であるが、いずれの手法も予算の裏づけが求められる。国や地方公共団体などの行政主体がみずから事業を行う事業手法が導入されている例としては、自然公園法に基づき国や地方公共団体が執行する公園事業のほか、国や地方公共団体が大気汚染、水質汚濁等の発生を未然に防止するために実施する公害防止事業などがある。公害防止事業に要した費用の全部または一部は、公害防止事業費事業者負担法に基づき、その事業活動が公害の原因となる事業者に負担させることとなっている。また、補助手法の例としては、生活排水対策としての合併処理浄化槽設置にかかる補助を挙げることができる。

計画的手法は、長期的視点に立ち、環境を管理するための政策手法である。<sup>16)</sup> 国の環境行政の中核となるのが、環境基本法に基づく環境基本計画であるが、地方公共団体においても、環境基本条例に基づく環境基本計画を策定する自治体が増加している。その実施計画としては、環境基本法が定める公害防止計画のほか、水質汚濁防止法に基づく生活排水対策推進計画、瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく瀬戸内海環境保全基本計画、湖沼水質保全特別

措置法に基づく湖沼水質保全計画、自動車NO<sub>x</sub>・PM法に基づく窒素酸化物総量削減計画及び粒子状物質総量削減計画、廃棄物処理法に基づく一般廃棄物処理計画及び産業廃棄物処理計画、自然公園法に基づく公園計画、鳥獣保護法に基づく鳥獣保護事業計画等がある。これらの実施計画においては、すでにみてきた規制的手法等の政策手法がそのメニューとして挙げられている。

このように、わが国の環境法においては、規制的手法の不備を補完するための政策手法が以前より有効に活用されてきたが、これらをもつてしても環境負荷の削減が困難な局面がみられるようになってきた。

### 3 環境法における新たな政策手法の可能性

近年、わが国の環境法は、さらなる進展を示すようになっており、これまでほとんど用いられることのなかった政策手法も積極的に導入されるようになってきている<sup>17)</sup>。その中心となるのが、経済的手法と情報的手法である。これらの政策手法は、規制的手法の欠陥を補うものとして、欧米で活用されてきたものである。ここでは、これらの政策手法が、わが国の環境法にいかなるかたちで取り込まれつつあるのかを紹介するとともに、今後の可能性について言及することとしたい。

経済的手法とは、市場メカニズムを通じ経済的インセンティブを付与することにより、環境負荷を削減する政策手法である<sup>18)</sup>。経済的手法には、大きく分けて二種のものがある。ひとつは、環境負荷を削減する活動や環境保全を図るための新たな技術開発等に対し、財政的に支援することにより、環境負荷を削減し環境保全を図る方向に誘導する経済的手法であり、以前よりわが国でも頻繁に用いられてきた補助金制度がこれにあたる。環境基本法二二条一項においても、国は、環境負荷活動を行う者が、環境負荷低減のために必要な措置をとることを助長するために、その者に対し経済的な助成を行うよう努めることとされている。より具体的には、環境再生保全機構により、一定

の要件の下でP C B廃棄物の処理に要する費用の助成が行われており、また、事業者が行う公害防止対策について税制上の優遇措置が認められている。

もうひとつの経済的手法は、環境負荷を生じる活動を行う者に対し、経済的負担を課すことにより、その者がみずから環境負荷の低減に努めることとなるように誘導するものであり、経済的ディスインセンティブを利用するものである。環境基本法二二条二項においても、この点に関する規定が置かれているが、わが国の環境法の領域でこれを具体的に活用しているケースはいまだ多いとはいえない状況である。

環境賦課金がその代表的なものであるが、一例を挙げると、「公害健康被害の補償等に関する法律」における汚染負荷量賦課金制度のほか、低公害車について自動車税、自動車取得税の税率を軽減し、環境負荷の大きい自動車については自動車税の税率を上げるといいうゆる自動車税制のグリーン化などがある。現在、大気汚染でとくに問題とされているのは、自動車排出ガスに起因するものであり、前述したように、これは規制的手法のみでは十分に対応できないところから、このような経済的手法が有効であると考えられる。また、近年では、一部の市町村で一般廃棄物の処理手数料を徴収するようになってきているが、これもまた規制的手法では解決困難であった一般廃棄物の排出削減に経済的インセンティブを与えるものとなっている。さらに、自然公園法の二〇〇二年改正により導入された利用調整地区制度では、立ち入りにあたり手数料を徴収することが定められた。これも、自然公園の過剰な利用による負荷を低減するための経済的手法の明文化であり、ゾーニングによる土地利用規制のみでは不十分であった点を補ったものと考えられる。また、商品の販売時に商品価格にデポジット（預り金）を上乗せし、消費後に容器包装を返却することによりデポジットが返却されるというデポジット制度も、廃棄物の排出量を削減するために検討されているが、一部の地方公共団体で導入されているに過ぎない。

わが国の環境法においては、とくに後者のような経済的ディスインセンティブを付与することにより環境負荷の削減を図る経済的手法については、いまだ十分に機能しているとはいえない状況である。廃棄物問題、地球温暖化問題等の不特定多数の発生源に起因する問題に対処するためには、このような経済的手法を有効に活用すべきである。廃棄物問題に関する法制においては、環境負荷の高い製品について課される製品賦課金の導入が考えられ、また、地球温暖化問題に関する法制においては、京都議定書において排出枠取引制度が取り入れられたが、温室効果ガスの排出にあたり炭素税を導入することも検討する必要があると思われる。そのほか、一部の地方公共団体において導入されている産業廃棄物税、レジ袋税等の環境税も経済的ディスインセンティブを活用する経済的手法であるが、租税公平主義の観点から問題がないか再検討すべきかもしれない。

情報的手法とは、環境保全に積極的な事業者や環境負荷の少ない製品を選択できるように、事業活動や製品についての情報を開示・提供することにより、事業者等の環境配慮を促進する政策手法である。<sup>20</sup>不確実な環境リスクに対しては、規制的手法を用いることは難しいが、そのような場面で情報的手法を活用し、環境負荷を削減することは可能である。また、不特定多数の発生源に起因する問題では、行政リソースの限界から規制的手法による解決は難しいが、ここでも情報的手法を有効に活用することにより、環境負荷を削減できると思われる。

わが国の環境法における情報的手法の例として、一九九九年に制定された「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」(以下、「PRTTR法」)における化学物質の排出量・移動量の開示システムを挙げることができる。<sup>21</sup>同法は、有害性があり相当広範囲に継続的に存在する化学物質を政令で指定し、当該化学物質の製造事業者等に環境への排出量及び移動量について都道府県知事を経由して国へ届出させ、国民からの開示請求があるときは、事業所ごとのデータを開示するというシステムを柱としている。不確実な環境リスクを有

する化学物質については、規制的手法を用いることは適切ではないが、このような情報的手法を利用することにより、事業者の環境負荷削減に向けた自主的取組を促進することにつながり、行政主体も化学物質についての情報を把握することが可能となるのみならず、国民による事業者の監視も実現されるというメリットがある。P R T R法は、関係する各主体のパートナーシップにより、化学物質の環境リスクを低減させる手法を導入した法律であることとらえることができ、主体間のリスクコミュニケーションが重要な役割を果たしているといえよう。

そのほか、一九九八年に制定された「地球温暖化対策の推進に関する法律」でも、温室効果ガスを多量に排出する事業者に対し、事業所ごとに温室効果ガスの排出量を算定し、事業所管大臣に報告することを義務づけている。報告されたデータは、事業所管大臣及び経済産業大臣に通知し、両大臣がこれを集計し公表することとされている。これもまた、規制的手法になじまない問題について、情報的手法を活用することにより、事業者の自主的取組を促進するものといえよう。また、土壤汚染対策法においては、土壤の汚染状態が環境省令で定める基準に適合しない場合は、当該土地を指定区域として指定・公示し、指定区域台帳に記載して公衆の閲覧に供することとされており、これは土地所有者等に汚染除去のインセンティブを与える一種の情報的手法としてもとらえることができる。

このように、わが国においても、従来規制的手法を用いることが難しかった問題について、近年になり徐々にではあるが情報的手法が導入されるようになってきた。廃棄物法制においても、産業廃棄物管理票制度等にその一端を垣間見ることができるが、廃棄物の排出総量の削減を目指し、さらに広く活用されることが望まれる。

## 五 おわりに

公害対策基本法が制定されてから、四〇年以上の歳月が流れた。その間、四大公害をはじめとする公害問題は、質的な変容を遂げて現在の環境問題に至っている。自動車排出ガスによる大気汚染問題、生活排水による水質汚濁問題、化学物質問題、廃棄物問題、地球温暖化問題など今日の環境問題は、いずれもそのメカニズムが複雑になっており、多様な主体がそこに関係している。

規制的手法によっては解決できない問題も多く顕在化しており、わが国の環境法においても、他の政策手法とのポリシーミックスが重要な課題となっている。とくに、経済的手法及び情報的手法は、規制的手法の欠陥を補うことのできる有効な政策手法であり、これらと組み合わせる環境負荷の削減を図っていくべきであろう。それにより、関係するすべての主体を環境保全の方向に誘い、環境保全のための自主的取組を促すことが可能となるであろう。<sup>(22)</sup>今後、わが国の環境法に求められるのは、そのような法制度を設計することではないだろうか。

(1) 公害法体系を確立し、実効性のある公害対策を推進していくために、基本法制定を望む声が高まり、厚生省の公害審議会において議論が重ねられ、一九六七年によりやく公害対策基本法が制定されたが、経済調和条項を置くなど問題も多かった。本格的な公害法制が確立されたのは、一九七〇年の「公害国会」において公害対策基本法が改正され経済調和条項が削除されたときである。同時に、水質汚濁防止法、「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律」、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」等の制定、大気汚染防止法、騒音規正法等の改正がなされ、今日の環境法の基盤となるものが完成した。

(2) 地球温暖化等の地球環境問題の深刻化にともない、時代のニーズに合致する基本法を求める要求が高まり、公害対策基本法の基本的な骨格を継受しながらも、新たな基本理念を前面に掲げる環境基本法が制定された。それは、将来世代へ

の良好な環境の継承、すなわち「持続可能な発展」を実現するという世代間公平の理念であり、また、地球環境問題の解決にあたっては、先進国が途上国を経済的・技術的に支援する国際協調の実現、すなわち国家間公平の理念である。

(3) 一九七〇年改正では、経済調和条項の削除、指定地域制の廃止、上乘せ・横出し条例の承認、直罰制度の導入等従来問題とされていた点についての改正が行われた。また、その後も、一九七二年改正における無過失損害賠償責任制度の導入、一九七四年改正における総量規制制度の導入など重要な改正が次々に行われた。

(4) 環境省編『平成二〇年版環境・循環型社会白書』（日経印刷・二〇〇八年）一四〇頁。

(5) ダイオキシシン類は、廃棄物焼却施設周辺における環境汚染の主要な原因物質と考えられ、一九九七年以降本格的な行政対応が始まったが、一九九九年の埼玉県所沢市におけるダイオキシシン汚染騒動は、メディアによる報道のあり方が問われるなど重大な社会的関心を喚起することとなった。このような経緯から、同年、従来の環境法にはない環境メディア横断的な法律として、ダイオキシシン類対策特別措置法が議員立法というかたちで成立した。

(6) そのほか、不法投棄を含む不適正処理について、きわめて重い罰則を適用するなど、改正を重ねるたびに、規制は強化されている。

(7) 景観法制定と土地利用規制についての詳細は、巨理格「土地利用規制論と景観法」ジュリスト一三二四号二二頁以下参照。

(8) 規制対象に粒子状物質が加えられることとなった背景には、前年の尼崎公害訴訟第一審判決（神戸地判平成二二年一月三十一日判時一七二六号二〇頁）及び名古屋南部公害訴訟第一審判決（名古屋地判平成二二年一月二十七日判時一七四六号三頁）の存在がある。これらの判決は、いずれも自動車排出ガス中の粒子状物質と沿道住民の健康被害との間に疫学的因果関係を認め、一定濃度を超える粒子状物質の差止めを命じたものだった。

(9) 一九七九年に制定された滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例は、有リンの家庭用合成洗剤の使用・販売・贈答を禁止するユニークな規制的手法を採用するものであった。条例レベルではあるが、不特定多数の発生源への対策として一定の成果を上げることができた。

(10) 廃棄物の排出総量削減を図るには、廃棄物処理法のみでは限界がある。二〇〇〇年に制定された循環型社会形成推進基本法では、施策の優先順位の第一位に廃棄物の発生抑制（リデュース）を掲げており、それに続き、再使用（リユ-



ス)、再生利用(リサイクル)を行うこととしている。これらいわゆる3Rを実施するために、「資源の有効な利用の促進に関する法律」に基づき、行政機関が事業者に対し行政指導を行うこととされている。

(11) 環境リスクについて、高橋滋「環境リスクと規制」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊新世紀の展望2 環境問題の行方』(有斐閣・一九九九年)一七六頁以下参照。

(12) 土壤汚染対策法における政策手法について、高橋滋「土壤汚染対策法の論点」ジュリスト二二三号七頁以下、大塚直「土壤汚染対策法の法的評価」ジュリスト二二三号一五頁以下、坂根工博「土地取引や土地利用から見た土壤汚染対策」ジュリスト二二三号二四頁以下参照。

(13) 環境省編・前掲(4)一六五頁によると、法施行五年間において土壤汚染状況調査が行われたのはわずか九三〇件にとどまっており、特定施設の使用が廃止されたにもかかわらず調査を猶予されているケースが三〇〇件以上にものぼるといった状況である。

(14) 阿部泰隆「環境法制の課題」ジュリスト一〇〇〇号八二頁参照。

(15) 公害防止協定を契約とみた場合、事業者は協定の内容を履行することが義務づけられるため、実効性の確保という点で優れている。

(16) 環境基本法一六条に定められる環境基準も、行政の政策上の目標設定であることから、計画的手法の一環としてとらえることができる。

(17) 環境法の領域における多様な政策手法について言及するものとして、阿部泰隆・前掲(14)七六頁以下、大塚直「環境法における費用負担論・責任論」城山英明・山本隆司編「融ける境超える法5 環境と生命」(東京大学出版会・二〇〇五年)一三三頁以下、黒川哲志「環境行政の手法」芝池義一・小早川光郎・宇賀克也編『ジュリスト増刊行政法の争点』[第三版] (有斐閣・二〇〇四年)二二八頁以下参照。

(18) 経済的手法について、中里実「経済的手法の意義と限界」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊新世紀の展望2 環境問題の行方』(有斐閣・一九九九年)五三頁以下、友野典男「廃棄物減量のための経済的政策手法と汚染者負担原則」明治大学短期大学紀要五七号二二三頁以下参照。

(19) 地球温暖化と排出枠取引について、高村ゆかり「二〇一三年以降の地球温暖化の国際的枠組みと市場メカニズム」

ジュリスト一三五七号九頁以下、大塚直「国内排出枠取引に関する法的・法政策的課題」ジュリスト一三五七号一九頁以下参照。

(20) 情報的手法について、北村喜宣「自治体環境行政法」第4版(第一法規・二〇〇六年)一八六頁以下、藤原静雄「環境情報の公開とリスク・コミュニケーション」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊新世紀の展望? 環境問題の行方』(有斐閣・一九九九年)七〇頁以下参照。

(21) P R T R 制度について言及するものとして、中杉修身「化学物質対策法の現状と課題」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『ジュリスト増刊新世紀の展望? 環境問題の行方』(有斐閣・一九九九年)一七一頁以下、環境法政策学会編『化学物質・土壌汚染と法政策』(商事法務・二〇〇一年)参照。

(22) 企業の自主的取組を促進するためのシステムとして、近年注目されているのが環境マネジメントシステムと環境監査である。その国際規格の代表が、国際標準化機構による I S O 一四〇〇〇シリーズである。