



Title	憲法と環境基本法
Author(s)	松本, 和彦
Citation	阪大法学. 2004, 54(4), p. 1-20
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55187
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

憲法と環境基本法

松 本 和 彦

- 一 はじめに
- 二 基本法としての環境基本法
- 三 憲法から見た環境基本法
- 四 おわりに

一 はじめに

自然環境は人間が生活し発展し存続していくための不可欠の基盤である。これを保全しなければ今後の生活も発展も存続もない。自然環境は生存の基礎であり、環境保全はあらゆる人間活動の前提条件といってもよい。だとすれば、それは当然、人間活動を規律する法の関心事でなければならぬ。最高法規たる憲法にとっても、環境保全は当然の課題であるはずである。ところが、周知のように、日本国憲法には環境保全についての明文規定は存在し

ない。各国の憲法の中には、環境保全規定を憲法に取り込んでいる例も見られるというのに、日本国憲法ではそうした試みはなされていない。もちろん、解釈によって憲法と環境保全を結びつけることは十分可能である。しかし、ことの重要性に比して、日本国憲法の環境保全に対する態度は、少なくとも見かけの上では、必ずしも積極的であるとはいえない。

他方で、わが国には環境基本法という名の法律が存在する。環境基本法は、第一条の目的規定において、「環境の保全について、基本理念を定め」、「環境の保全に関する施策の基本となる事項を定める」とされており、「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献する」と明確に述べている。環境保全に対する姿勢は、少なくとも一瞥する限り意欲的である。後述するように、環境基本法は全ての環境法律のための基本枠組みである。その意味で「最上位」の環境法であるということもできる。

以上のような状況に鑑み、本稿は、環境保全規定を持たない日本国憲法と環境法制の基本枠組みをなす環境基本法を比較しながら、憲法とは区別され、かつ、個別の環境法律とも異なった地位にある環境基本法という法律を憲法論の観点から評価しようとするものである。環境基本法と個別の環境法律の関係については、特に必要な場合を除いて、ここでは格別の検討を行わない。

二 基本法としての環境基本法

(1) 基本法の意義

環境基本法は「基本法」と呼ばれる二六ある法律のうちの一つである。⁽¹⁾ 基本法はかつて続けざまに制定され、その後沈静化し、最近また新しいものが続々と制定されるという傾向にある。とりわけ九〇年代後半からは毎年のよ

うに何らかの基本法が制定されている。基本法の制定にはブームがあるようである⁽²⁾。基本法という名を持つといっても、国法形式上、それは決して「憲法」を意味するものではない。ドイツ連邦共和国基本法は形式的意味の憲法であるが、我が国の基本法は国法形式的には普通の法律である。しかし、国法体系的観点から見て、それはほかの法律とは異なる特別の法律であると理解されている。では、基本法とはいかなる意味で特別の法律なのだろうか。環境基本法の意義を考察する前に、基本法一般の意義について簡単に見ておく。

ある法律に基本法という名称を付すかどうかについては、必ずしも一定の基準が決められているわけではない。にもかかわらず、立法例の蓄積によつて基本法の型といふべきものが形成されつつあるといわれる⁽³⁾。小早川光郎によると、それは「(1) 当該分野における政策目標ないし政策理念を提示し、(2) 政策内容、すなわち右の目標・理念を実現するための施策の基本的な項目を列挙し、(3) 審議会その他、当該分野の政策の策定ないし調整に關する特別の機構を設置すること等々を、その基本的な内容とするものである。また、(4) 当該分野において営まれる諸活動の総合的・効率的な展開を図るための計画の仕組みについて規定することも、場合によつては基本法の重要な内容をなす⁽⁴⁾」とされる。

いくつかの例外を除くと、基本法が制定される趣旨は、一定の法分野があつて、その法分野を規律するために複数の法律（個別法とか実施法と呼ばれる）を制定しなければならないとき、その分野を統括し全体に対して一定の方向性を示すところにあるといわれる。したがつて、基本法は基本理念や基本指針を主たる構成要素としている。通常は、国民の権利義務に關する事項を具体的に規定することはない。個別法・実施法は、この基本理念・指針に沿つて制定されることが期待されており、基本法の下に体系的に整序される形で制定されていくのである。

とりわけ広大な法分野の場合は、基本法の下にさらに別の基本法がおかれることもある。二〇〇〇年に制定され

た循環型社会形成推進基本法は、環境基本法という大きな基本法の下位に据えられたもう一つの基本法である。この基本法を具体化するために、その下にさらに個別法・実施法が作られている。すなわち、廃棄物の適正処理のための廃棄物処理法と、リサイクルの推進のための資源有効利用促進法である。リサイクルに関しては、この下にさらに、個別物品の特性に応じた規制法が予定されている。現在のところ、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、建設リサイクル法、食品リサイクル法、自動車リサイクル法が制定されているが、今後もっと増える可能性がある。⁽⁵⁾

基本法は、第一次的に、国の政策に基本的な方向性を与えるものである。地方自治体に対しては、地方自治の理念との関係もあつて、必ずしも国と同じ扱いはされていない。しかし、地方自治体の政策にも一定の方向づけを与えようとする姿勢はうかがえる（例えば、環境基本法七、三六、四〇条など）。また、公の存在のみならず、事業者や一般国民の責務を規定する例も多く見られる（例えば、環境基本法八、九条など）。だからといって、それが国民の権利義務に直接影響を与えるわけではないとされている。

基本法の方向づけ機能とは、まず第一に、将来の立法のための指針を示すことである。同時に、行政府の政策立案に指針を示すこともある。基本法は形式的には法律であるので、国会が基本法に反する法律を作ること不可能ではない。しかし、国会が基本法をそのままにしておいて、基本法と矛盾する内容の法律を制定するとは考えにくい。基本法の方向性に問題があるのなら、むしろ基本法自体を変更ないし廃止することが、基本法という法律を認めた趣旨に適合するといえよう。⁽⁶⁾ 実際、九九年の食料・農業・農村基本法は、六一年の農業基本法の基本理念に手を加える必要が生じたため、後者を廃止した上で新たに創設されたものである。環境基本法もまた、六七年の公害対策基本法の全面改正によって生まれている。こうした改正は、単なる内容修正を超えた、法の方向性そのもの

の変更を意味する。たとえそれが発展的な方向での変更であったとしても、基本理念レベルでの変更があったことを意味している。

基本法の方向づけ機能はまた、現行の法律の解釈・執行に指針を与えるという役割も果たしている。基本法を具体化するために、多くの個別法・実施法が必要となることは既に述べたが、これらの個別法・実施法は基本法の指針に従って解釈運用されることが期待されている。基本法と矛盾する個別法・実施法が制定されるべきでないのは上述の通りであるが、それだけでなく、万一、制定された個別法・実施法の内容に基本法からの「ずれ」があると指摘されるような場合でも、「基本法優先の見地から解釈・適用することによって、疑義を解決することが要請されなければならない。いいかえると、このような場合には、後法は前法を打ち破る力をもつという、いわゆる後法優先の一般原則は、安易に働かせてはならないとみるべき」⁽⁷⁾なのである（基本法の優越性）。

基本法には、一定の価値・理念を打ち立て、その価値・理念の下で特定の法分野を形成していくという使命がある。しかし、このくらいのことなら、特に基本法によらなくても、国会や内閣が何らかの政治的声明を出すことによっても十分果たされる。それにもかかわらず、基本法の制定が求められるのは、当該価値・理念を「法律の形式で定めることによって、権威を高め、政策を固定化することが期待されている」⁽⁸⁾からだといえる。

基本法による既存の政策の固定化については、時代遅れの政策にこだわって必要以上に既得権を擁護するだけで、時代に見合った政策転換を妨げるだけだとの消極的評価も存在する。基本法が制定されると、そのために個別法・実施法が複数必要になることから、族議員や官僚がその分野で多くの権限を手に入れることができ、同時に予算獲得上も有利な地位に立つ。新たな基本法が制定される真の理由はそういうところにあるのだという説明もある⁽⁹⁾。そうだとすれば、基本法による価値・理念の権威づけや固定化にも注意が必要だということになる。あるいは、

「もう一度原点に立ち戻って、基本法という法形式とそのあり方を考え直すべき」⁽¹⁰⁾なのかもしれない。この議論は後述の憲法改正論にも妥当する。

(2) 環境基本法の全体像

① 環境基本法制定の理由

環境基本法は一九九三年一月二日、第二二八回国会において成立し、一九日に公布・施行された。その前に一度、成立目前のところで衆議院の解散が行われて、廃案の憂き目を見ているが、それは環境基本法とは関係のない政治的ハブニングのためであった。その後、環境基本法は衆参両議院において全会一致で可決されている。環境基本法を制定すること自体に特別の異論はなかったわけである。

では、なぜ環境基本法は制定されなければならなかったのだろうか。環境基本法が必要とされた理由は何なのだろうか。これについては、次のような説明がされている⁽¹¹⁾。

まず、国際化の問題である。すなわち、地球温暖化の防止のように、世界の国々が協力し合わないと解決できない類の環境問題が増え、従来の環境法制の想定を超えはじめたことである。国内の公害問題の解決のみを課題としていた公害対策基本法では、環境法の国際化に対応しきれなくなってきたというのである。しかし、ある意味でこうした問題以上に、制定の動機づけに大きな影響を及ぼしたのは、一九九二年六月にリオデジャネイロで開催された地球サミット（環境と開発に関する国連会議）であった。これにより、わが国も環境保全への取り組みに熱心なところを世界にアピールする必要に迫られ、それが環境基本法の制定を促したように思われるからである。

法体系上の問題としては、公害対策基本法と自然環境保全法の統合があった。公害対策基本法は公害の防止と被

害の救済を図るため制定された公害に関する基本法である。他方、自然環境保全法は、実施法としての自然保護法の一つであると同時に、その総則規定において、自然環境の保全に関する基本となる事項を定めており、「自然環境の保全に関する基本法と言ふべき性格を持つ法律」⁽¹²⁾であった。両者は別個の法体系を構成し、それぞれの下に個別法・実施法を制定していた。しかし、健康・生活環境被害の防止（公害対策基本法）と自然環境の保全（自然環境保全法）は、密接な関連性を持つ環境法領域であり、むしろ一つの法体系の下で総合的・計画的に政策遂行した方がその目的を効果的に実現できると考えられた。そこで、公害対策基本法を廃止し、自然環境保全法の基本法的部分を削除した上で、それぞれの本質的内容を環境基本法に吸収・一本化することで、一つの環境法体系の構築が試みられたのである。

三つ目の問題として、環境政策手法の多様化への対応があげられる。従来の手法による環境政策遂行の限界を克服するため、多様な手法を新しく考案し、基礎づける必要が自覚されたことである。ここで従来の手法というのは、主に、直接的な規制手法（命令・禁止・許可・届出など）である。健康・生活環境被害にせよ、自然環境破壊にせよ、それらは特定の企業や事業によって引き起こされる場合が多かった。そこで、行政が法律に基づき特定企業・事業の行為を直接規制することによって対応してきたのである。しかし、「少量、広域、長期、複合、不確実」⁽¹³⁾と特徴づけられる現代の環境問題に対しては、規制的手法だけでは必ずしも十分に対応できない。規制的手法を超えて、計画的手法や環境アセスメント、経済的手法、自主的取組（環境監査や環境会計）促進手法などの新しい手法を効果的に組み合わせて用いる必要があった（ポリシー・ミックス）。そのため、これらの新たな手法を基本法の中に位置づけておくべきだとされたのである。ただし基本法はあくまでも、新しい手法の法的位置づけを行っただけであり、その具体化については個別法・実施法の制定と運用に委ねられている。

② 環境基本法の概要

環境基本法は三章四六条からなる基本法である。その概要は以下の通りである。⁽¹⁴⁾

第一章は「総則」である。一条から一三条までがそれに当てられている。目的規定（一条）、定義規定（二条）のほか、基本理念を記した三箇条（三―五条）、責務を記した四箇条（六―九条）がおかれている。一〇条から一三条はそのほかの総則事項である。⁽¹⁵⁾ 中でも特に重要なのが、三つの基本理念条項である。第一理念は「環境の恵沢の享受と継承」（三条）である。これは「健全で恵み豊かな」環境を現世代が享受できるようにすること、及び、そのような環境を将来世代にも継承しなければならぬこと、を規範として打ち立てたものである。第二理念は「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築」（四条）である。これは地球サミット以来のスローガンである。「持続可能な発展(sustainable development)」の思想を取り入れたものである。第三理念は「国際的協調による地球環境保全の積極的推進」（五条）である。環境基本法の制定を促した大きな理由である「地球環境保全」が、基本理念としてここに宣言されている。

第二章では、「環境の保全に関する基本的施策」が列挙されている（二四―四〇条）。とりわけこの章において、環境政策の基本的な方向性が示されているといつてよい。基本指針（二四条）、環境基本計画（二五条）、環境基準（二六条）、公害防止計画（二七、一八条）のほか、「国が講ずる環境保全のための施策等」として、多種多様な環境政策手法が一九条から三一条にわたって規定されている。その中には、二〇条の「環境影響評価の推進」条項のように、後に法制化を見たものもある（一九九七年の環境影響評価法の制定）。「地球環境保全等に関する国際協力等」については、節を改め、特別に四箇条を当てて政策プログラムを定めている（三二―三五条）。ほかに、地方公共団体の施策（三六条）、費用負担及び財政措置等（三七―四〇条）がおかれている。

最後の第三章に、「環境審議会等」に関する規定がある。具体的には、中央環境審議会（四一、四二条）、都道府県環境審議会（四三条）、市町村環境審議会（四四条）、公害対策会議（四五、四六条）である。基本法が諮問機関たる審議会等の設置を規定する例は少なくないが、環境基本法もその例に漏れなかったということである。このように環境保全に関する諮問機関の設置を基本法に定めたことにより、その廃止あるいは任務・構成等の変更等が必要になっても、それを政令の制定を通じて行うことができなくなった。換言すれば、諮問機関の廃止・変更には常に法律の形式が必要とされるということであり、これによって「当該諮問機関の地位を安定させ、そのことよつてその分野の政策展開に一貫性・継続性を与え、ときにはその方向を固定化する作用を営みうるであろう」と期待されることになった。⁽¹⁶⁾

もつとも、ここで注意すべきは、設置が義務づけられた審議会等は環境省関連の機関だということである。設置されるべき機関が環境省関連だということは、単に機関設置の問題にとどまらず、環境基本法の規律対象自体が環境省関連だと解釈されるということである。しかし、この解釈は一つ間違つと、環境基本法の規律対象を環境省の守備範囲に限定し、かつ他省庁の守備範囲を環境基本法とは別のところに観念しかねない危険をはらんでいる。⁽¹⁷⁾ 現実はこの危惧が単なる危惧でないことを裏打ちしているようにも見えるが、それは決して環境基本法の正しい解釈ではない。

三 憲法から見た環境基本法

(1) 環境権と環境基本法

環境保全に関する憲法論として最初に言及すべきは、やはり環境権論であろう。しかし環境権論に関する文献が

既に汗牛充棟であることを思えば、ここでその論議をめぐる細かい論点に立ち入る必要はないだろう。⁽¹⁸⁾ 本稿では通説がいうように、環境権を「良い環境を享受する権利」と定義し、明文規定は持たないが、憲法上の権利（あるいは基本権）の地位を持つものとして、憲法一三条ないし二五条に根拠づけられた権利をいうと理解しておく。ただし、これはあくまでも学説上の議論であって、環境権がいまだ一度も裁判所において承認されたことがないのは周知の通りである。

本稿で取り上げておきたいのは、環境権と環境基本法の関係についてである。たとえ環境権が裁判上の承認を受けていない権利だとしても、それを立法を通じて法律上で実現することは可能であるし、場合によってはそれが望ましいであろう。憲法上に明文根拠を持たない環境権を環境基本法が明文化することで、環境権に実定法上の確固たる基礎を与え、立法の仕方次第では、具体的権利として構成することも考えられるからである。

ところが実際は、環境基本法によっても環境権に明文根拠は与えられなかった。国会における法案の審議段階では、環境権を環境基本法に明記すべきか否かが議論されている。しかし、環境権を実定法上の権利として位置づけることに対しては、「法的権利としての性格についていまだ定説がなく、判例においても認められていないことや具体的な権利内容について不明確であることから困難である⁽¹⁹⁾」との理由で、その明文化は結局、見送られてしまった。ただ、環境基本法三条の定める基本理念「環境の恵沢の享受と継承」の中に、「環境権の趣旨」が盛り込まれたとみなすことで、環境権明記派と反明記派との間に妥協が成立したようである。

ただ仮に環境権が環境基本法に明文化されていたとしても、それがいかなる法的意味を持つのかについては、おそらく合意を見なかったであろう。それは個人の主観的権利なのか、仮にそうだとすると、その環境権は抽象的権利にとどまるのか、それとも何らかの意味の具体的権利足りうるのか。環境権と規定されたとしても、結局のところ、

それはプログラム規定に過ぎないのか、あるいは何らかの法的意味を持ちうるのか、など異論は尽きなかったように思われる。また、環境基本法の制定趣旨が環境法制の方向づけにあることを考えると、仮に環境権が条文上に明記されたとしても、そこに明確で具体的な法的内容を見いだすことは難しかったのではないかと推測される。

そもそも環境権の明記が見送られた理由は、それが司法的に承認されていないというだけでなく、その権利内容が不明確であるというところにあつた。もちろん、憲法上の権利は多かれ少なかれ抽象性・包括性を有するものであり、権利の不明確性をいうだけでは、権利性そのものを否定することはできない。しかし、環境権の場合、保護の対象たる環境の意味も範囲もはっきりしない上、良い環境とはどのようなものか、良い環境の享受を妨げられるというのはどの程度のことなのかについても、環境に対する人の評価によって様々であるという事情がある。何より、環境権を個人の権利と捉えてもよいのかについて、今なお意見の一致を見えない。そういった点からすれば、環境権を環境基本法に取り入れただけでは、法的権利としての承認を得ることは困難であつたらう。学説の多くの努力にも関わらず、⁽²⁰⁾環境権がなお司法的承認を得ていない理由も、環境権の権利性それ自体に原因の一端があるように思われるのである。

(2) 環境利益の憲法的価値

他方、個人の権利としての環境権を承認するか否かの論点とは別に、環境利益（環境財）を法的価値として承認し、場合によっては、憲法的価値としての地位を認めるといふ議論もある。環境利益は必ずしも個人の利益に還元できるわけではなく、公益としての価値を持つことが一般に肯定されている。というより、個人の利益に還元できない公益としての環境利益があるからこそ、それを特別の法的権利＝環境権によって保護しようという発想が生ま

れたともいえよう。個人の利益のための環境保全が問題になる場合は、環境権を持ち出さなくても、通常、生命・身体・健康（憲法一三条）、財産（憲法二九条）に対する権利によって受け止めることが可能である。大阪国際空港公害訴訟の控訴審が、航空機の夜間離着陸の差止めと将来の損害賠償請求について、人格権侵害（＝生命・身体・健康の権利侵害）を根拠に認容判決を下すと同時に、環境権論の当否についての判断を回避したのも、原告の個人的利益の保護のためには、人格権侵害の認定だけで十分であり、環境権についての判断は必要ないと考えたためであった。だから、環境権の妥当領域はむしろ個人の利益以外の利益、すなわち、公益としての環境利益の保護にあることになる。もつとも、そもそも環境権を個人の権利として位置づけること自体に否定的な見解も少なくない。⁽²²⁾

最近の環境権論の中には、「立法や行政システムにおいて配慮されるべき政策的価値として、あるいは、それらの整備の目標として、環境権を主張する⁽²³⁾」という見解も現れている。この見解は確かに環境「権」に言及するが、環境権の主張といっても、従来の意味での権利を根拠づけようとするものではなく、むしろ公益としての環境利益を環境権の名の下で観念しようとするものである。環境権という権利をこのように観念することの当否はひとまずおいておく。むしろ問題は、ここでいう環境利益が単なる政策目標を超える法的価値として、場合によっては、憲法的価値として認められるのか、認められるとすれば、それはいかなる法的意義を有するのかという点にある。

憲法論のうちで、こうした公益を論ずるものをあげるとすれば、それは「公共の福祉」論であろう。公共の福祉は、憲法上、基本的人権との関連で規定されており（憲法一二、一三、二二、二九条）、一般に人権の制約原理であるとみなされている。その具体的内容は人権の種類や性質によって決まるとされており、それ自体としては特定の内実を示すものではないとされる。しかし、最高裁判例によれば、人権制約原理としての公共の福祉は、他者の

人権との調整や優越する公共の利益の確保を要請するものであるという。⁽²⁴⁾そこには他者の人権に還元されない公共の利益があると見られているわけである。

実際、最高裁は、大阪市屋外広告物条例事件⁽²⁵⁾において、屋外広告物法及び条例によるビラ貼り行為（表現の自由）の規制理由を都市の美観風致の維持に求めた上で、「国民の文化的生活の向上を目的とする憲法の下においては、都市の美観風致を維持することは、公共の福祉を保持する所以であるから、この程度の規制は、公共の福祉のため、表現の自由に対し許された必要且つ合理的な制限と解することができる」と述べている。つまり、最高裁は都市の美観風致という人権に還元し難い公共の利益を公共の福祉の一内容と見て、それを保護するためなら表現の自由という人権であっても、必要かつ合理的な制約に服せしめることができるとしたのである。都市景観は社会的環境という環境利益である。大阪市屋外広告物条例事件判決と同様の論理を使えば、自然環境のような環境利益もまた、公共の福祉の一内容に含めることができるだろう。⁽²⁶⁾だとすると、環境権を引き合いに出さなくても、環境利益の憲法的価値を承認することは可能であるといえよう。

環境利益の憲法的価値（公共の福祉としての価値）を承認したとして、その価値を保護するために、憲法から直接、個々人の行動を規制する具体的規範が導けるかという点、それはまた違う話になる。というのも、公共の福祉による人権規制は一般に法律に根拠がなければならないとされているからである（法律の留保⁽²⁷⁾）。上述の都市景観の維持の場合も、屋外広告物法・条例を通じて公共の福祉が具体化されることによってはじめて、人権の行使に法的制約が課されたのである。逆⁽²⁸⁾にいうと、公共の福祉を具体化する法律・条例がなければ、個人に対する具体的な規制は存在しないことになる。

では、環境基本法が環境利益の保護を規定した場合はどうだろうか。環境基本法の環境保全規定によって、個人

の行動を直接規制することはできるだろうか。この問いに答えるには環境基本法の個別規定の解釈が必要になる。

環境基本法に個人の権利義務を直接規律する規定をおくことは、法技術的には可能といふべきである。国民の権利義務の規律を法律の形式で行うことは立法者の権限である。それをどのような種類の法律によって規律するかは、立法者の裁量に属する判断といえよう。環境基本法に、個人の行動を直接規制するような環境保全規定をおくことは、少なくとも、理論上は不可能でない。しかし、既に述べたように、基本法は一般に国の政策に基本的な方向づけを与えるために制定されるものであり、その具体化は別の個別法・実施法に委ねられるのが通例である。環境基本法の場合も、事情は同様であり、具体化のためにその趣旨に適合的な多くの個別法・実施法が作られている。したがって、例えば、環境基本法三条の環境保全規定を解釈しても、そこから個人の行動に対する具体的な規律を読みとることはできないであろう。

要するに、公益としての環境利益は憲法的価値であり、環境基本法によっても認められた利益であるけれども、その保全のための具体的規律は、別の個別法・実施法を待たなければならぬということである。その意味で公益としての環境利益は、「立法や行政システムにおいて配慮されるべき政策的価値」なのである。

(3) 憲法か、環境基本法か

近年の憲法改正論議の中には、日本国憲法の中に環境権規定ないし環境保全規定をおくべきであると主張するものが少なくない。憲法改正論のハイライトは今なお憲法九条であると思われるが、九条の改正に慎重な論者も環境保全規定の憲法への編入には積極的であるか、²⁹⁾少なくとも異議は差し挟んでいない。環境保全という目標自体は、おそらく誰にも異論のないはずのものであり、それを最高法規たる憲法に書き込むことは、望ましいことでこそあ

れ、異議を申し立てるべき性質のものではないというのかもしれない。しかし、環境基本法が既に環境保全規定をおいているところに、さらにそれを「憲法化」することの意味と帰結がいかなるものなのかについては、別に考察する必要がある。

例えば、国家の環境保全義務を明確にするために、憲法に環境保全規定をおくという選択をすることがまず考えられよう。憲法条項としての環境保全規定といっても、それがいかなる法的意味を有するかについては、実定化のされ方いかんで異なる可能性がある。しかし、憲法化された環境保全条項は、結局のところ、プログラム規定としての意義しか与えられないか、せいぜい国家目標規定と位置づけられるだけかもしれない。後者の国家目標規定としての環境保全についてはドイツの議論が参照に値する。⁽³⁰⁾ それによると、ドイツでは基本法二〇a条が国家目標規定「環境保護」を定めているものの、今のところ、それに特に積極的な法的効果が認められているわけではないといわれている。⁽³¹⁾ いずれにしても、単なる国家目標規定では大きな法的効果は期待できない。

国家目標規定ではなく、基本権規定、すなわち環境権規定として実定化される可能性もある。ただ、環境保全規定が環境権規定として取り入れられた場合であっても、法的効果はほかの場合とあまり変わらないだろう。環境権の権利としての意味がはっきりしないところで、明文の規定を与えてみて、具体的な法的効果を見込むことは難しいと思われるからである。もちろん、憲法上にいったん明文根拠が与えられれば、それが憲法解釈によって具体化されることも考えられよう。しかし、ドイツのような規範統制手続もないのに、環境保全規定を憲法条項化してみても、それを直接的に担保する手段は見出しがたいのではないだろうか。

結局、環境保全規定の憲法条項化に意味があるとすれば、それは法的効果の付与というより、むしろ環境保全という政策目標を憲法的地位にまで引き上げ、権威づけて固定することによる社会的効果であるように思われる。例

えば、環境保全国家としての姿勢を国内外に向けてアピールできるといったような効果である。あるいは穿った見方をすれば、環境保全規定そのものは法的にはたいした意味はないが、しかし特に異論も少ないことから、これを憲法に挿入すべしと主張することによって憲法改正一般の心理的ハードルを低くするという政治的意図が込められているのかもしれない。もしそうだとすれば、それは別の異論を呼び起こすことになるだろう。

ところで、先に述べたように、環境利益の権威づけ・固定化は、まさに環境基本法の意図するところであった。環境基本法は、それ自体、直接、法的規律を行うものではないが、環境保全という政策目標を大上段に打ち出し、多くの個別法・実施法を傘下におさめて体系化することで、国の環境政策に一貫性を与えようとしている。したがって、もともと理念色の強い法律である。それだからこそ、憲法改正によって環境権規定を入れるというくらいなら、環境基本法の中に環境権規定を入れておくべきだと主張する声も聞かれるのである⁽³²⁾。

もちろん、法律よりも憲法の中に規定をおく方が社会的インパクトは大きい。憲法の方がランクが高いし、改正も困難であるから価値を固定化する力も強い。しかし、それだけの理由で、環境基本法とは別に憲法を改正して環境保全規定を設けたとしても、改正のコストに見合った便益が期待できるのかどうか疑問である。環境基本法では環境省の所管を超えた環境保全を図ることができないから、憲法に登場願ってその力を借りたいという議論もあるかもしれないが、既に述べた通り、環境基本法をそういう風にしか解釈しないことの方に問題があるというべきである。

四 おわりに

環境基本法は環境保全の理念を実定化することによって、環境法制を方向づけ、国の環境政策を体系的に展開し

ようとしている。これと同じ役割を憲法が引き受けたとしても、せいぜい屋上屋を重ねるだけの結果に終わるのではないだろうか。現在の憲法改正論を見ていると、そういう危惧を感じざるを得ない。

それでは、憲法が環境保全のために特別の役割を果たすことはできないのだろうか。これについては、さらに検討する必要があると考える。最初に述べたように、自然環境が人類の生存の基礎であり、環境保全があらゆる人間活動の前提条件であるとする、国家システムもまた環境保全型に転換しなければならぬだろう。「持続可能な発展」のためには、環境保全のモーメントを憲法の中に組み込んで理解する必要がある。そうだとすれば、環境保全のための憲法論は求められこそすれ、不要とされることはないはずである。環境保全型国家システムは、基本権論の観点からのみならず、統治機構論の観点からも探求されなければならない。場合によっては、憲法改正も視野に入ってこよう。しかし、そのためにはもつと多くの憲法論を積み重ねておく必要があるだろう。今はまだ基礎理論を模索する段階であるように思われる。

(1) その内訳は、教育基本法(四七年)、原子力基本法(五五年)、災害対策基本法(六一年)、観光基本法(六三年)、中小企業基本法(六三年)、林業基本法(六四年)、消費者保護基本法(六八年、ただし二〇〇四年に消費者基本法に名称変更)、障害者基本法(七〇年)、交通安全対策基本法(七〇年)、土地基本法(八九年)、環境基本法(九三年)、高齢社会対策基本法(九五年)、科学技術基本法(九五年)、中央省庁等改革基本法(九八年)、ものづくり基盤技術振興基本法(九九年)、男女共同参画社会基本法(九九年)、食料・農業・農村基本法(九九年)、循環型社会形成推進基本法(〇〇年)、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(〇〇年)、特殊法人等改革基本法(〇〇年)、水産基本法(〇一年)、文化芸術振興基本法(〇一年)、エネルギー政策基本法(〇二年)、知的財産基本法(〇二年)、少子化社会対策基本法(〇三年)、食品安全基本法(〇三年)である。

(2) 成田頼明「基本法」形式の課題」書齋の窓四九二号表Ⅱ(二〇〇〇)参照。

(3) 小早川光郎「行政政策過程と『基本法』」成田頼明先生退官記念『国際化時代の行政と法』六二頁(一九九三)、菊

- 井康郎「基本法の法制上の位置づけ」法律時報四五巻七号一五頁（一九七三）。
- (4) 小早川・前掲論文註(3) 六二頁。
- (5) 環境省編『平成一六年度版 循環型社会白書』八四頁(二〇〇四)の施策体系参照。
- (6) これに対して、小早川・前掲論文註(3) 六三頁は、「内閣提出立法であると議員立法であることを問わず、一般に農業基本法型基本法の制定の趣旨は、国会が自らの将来の活動を方向づけるというよりは、むしろ政府に対し、一定の政策目標を実現するための施策の策定および遂行―場合によっては法律案を作成し国会に提出することを含めて―を求めることにあるとみるのが、事の実体に即しているものと思われる」と述べる。
- (7) 菊井・前掲論文註(3) 二〇頁。
- (8) 塩野宏「法と科学技術」栗城壽夫・戸波江二・青柳幸一編『人間・科学技術・環境』七頁(一九九九)。
- (9) 成田・前掲註(2) 参照。
- (10) 成田・前掲註(2)。
- (11) 環境庁企画調整局企画調整課『環境基本法の解説』五五頁以下(一九九四)。
- (12) 『環境基本法の解説』前掲書註(11) 五八頁。
- (13) 畠山武道・大塚直・北村喜宣『環境法入門(第二版)』一六頁(二〇〇三)(北村喜宣執筆)。それは要するに、「劇症的な公害病ではなくて、微量の有害物質が長期間にわたって広域的に環境のなかに放出され、それらが複合的に作用して、生態系や人体に影響をもたらす。しかし、こうした影響が生じるかどうかは、確実なことではない」というものである。
- (14) 増原義剛編『図でみる環境基本法』一六頁(一九九四) 参照。
- (15) 環境の日(一〇条)、法制上の措置等(二一条、年次報告等(二二条)、放射性物質による汚染防止措置の原子力基本法への委託(二三条)。
- (16) 小早川・前掲論文註(3) 六八頁。
- (17) 環境基本法一三条は「放射性物質による大気汚染等の防止」を原子力基本法の体系に委ねているが、これによって環境法としての原子力法の大部分が環境基本法の射程から外れてしまった観のあることは否めない。

- (18) 最近の議論として、淡路剛久「環境権」ジュリスト一二四七号七二頁（二〇〇三）、セミナー座談会「環境権」ジュリスト一二四七号七九頁（二〇〇三）、中山充「環境権論の意義と今後の展開」大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦』四五頁（二〇〇二）、佐々木雅寿「環境保護と憲法上の課題」松本博之他編『環境保護と法』二九頁（一九九九）、桑原勇進「環境権の意義と機能」ジュリスト増刊『環境問題の行方』四二頁（一九九九）のみをあげておく。
- (19) 『環境基本法の解説』前掲書註（11）九八頁。
- (20) 環境権の権利性について詳細な検討を加えた上で、その権利性を基礎づけようとする松浦寛『環境法概説（全訂第四版）』五五頁（二〇〇四）、同「環境権の概念構造と日本国憲法」国際公共政策研究四卷一号五九頁（一九九九）、同「環境権の根拠としての日本国憲法一三条の再検討」榎原猛先生古稀記念論集『現代国家の制度と人権』一五五頁（一九九七）、同「環境権の根拠としての日本国憲法二五条の再検討」阪大法学一四一・一四二号三五頁（一九八七）の努力によっても、なお大勢は説得されていない。
- (21) 大阪高判昭和五〇・一一・二七判時七九七号三六頁
- (22) 桑原・前掲論文註（18）四三頁は、「このような個人の生活領域を超えるものが基本権の保護内容たりうるかについてはどうしても疑問が払拭できない」と述べて、環境権固有の保護法益の存在に懐疑的である。他方、佐々木・前掲論文註（18）三五頁は、環境権の公益的要素を認めながらも、なお個人の権利としての意義をも承認し、「不特定多数者の公益的環境権と特定個人の私益的環境権」の「二つの環境権」論を展開する。しかし、この「二つの環境権」論が説得的かどうかについては、さらなる検討を要する。
- (23) 北村喜宣『自治体環境行政法（第三版）』一一〇頁（二〇〇三）。同・前掲書註（13）三〇頁。
- (24) 例えば、法廷メモ事件最高裁判決（最判大平成元・三・八民集四三・二・八九）参照。
- (25) 最大判昭和四三・一一・一八刑集二二・一三・一五四九。
- (26) 環境利益も公共の福祉の一内容を構成すると捉える見解として、内野正幸『憲法解釈の論点（第三版）』三〇頁（二〇〇〇）、同『憲法解釈の論理と体系』三四二頁（一九九一）参照。
- (27) この意味での法律の留保については、拙稿「基本権の制約と法律の留保」栗城壽夫先生古稀記念『日独憲法学の創造力・上巻』三六九頁（二〇〇三）、拙著『基本権保障の憲法理論』一三二頁（二〇〇一）参照。

(28) 法的規制がなければ個人は全くの自由なのか、すなわち、あらかじめ規制されていなければ、環境に対して個人は自由に働きかけ、自由に環境を利用し、思うがままに環境に対して負荷を与えることができるのか、という問題については、また別の検討が必要である。この論点に関しては別稿を用意している。

(29) 岩間昭道「環境保全と日本国憲法」栗城壽夫・戸波江二・青柳幸一編『人間・科学技術・環境』二二六頁（一九九九年）、同「ボン基本法の環境保全条項（二〇〇a条）に関する一考察」栗城壽夫・戸波江二・青柳幸一編『未来志向の憲法論』二八三頁（二〇〇一）。

(30) 岡田俊幸「環境保護の国家目標規定（基本法二〇a条）の解釈論の一断面」栗城壽夫先生古稀記念『日独憲法学の創造力・下巻』四四九頁（二〇〇三）、桑原勇進「国家目標規定『環境保護』」東海法学二八号三五頁（二〇〇二）、岩間・前掲論文註（29）「ボン基本法の環境保全条項」二六九頁、赤坂正浩「ドイツ基本法への環境保護規定の導入」比較憲法学研究二三号別冊一頁（二〇〇二）、デイトトリッヒ・ムルスヴィーク・岡田俊幸訳「国家目標としての環境保護」栗城壽夫・戸波江二・青柳幸一編『人間・科学技術・環境』二五七頁（一九九九）、浅川千尋「最近のドイツにおける社会的基本権と社会的国家目標規定をめぐる議論について」榎原猛先生古稀記念論集『現代国家の制度と人権』四四八頁（一九九七）、ミヒャエル・クレップファー・高橋明男訳「国家目標としての環境保護」阪大法学四六卷三号一五七頁（一九九六）、ヴァインフリート・ブローム・大橋洋一訳「社会的基本権と憲法における国家目標規定（一）二・完」自治研究七〇巻五号五九頁、七〇巻七号二九頁（一九九四）参照。ドイツの国家目標規定の意義については、岡田裕光「ドイツの国家目標規定について」関大法学論集五〇巻四号三四頁（二〇〇〇）参照。

(31) 桑原・前掲論文註（30）七二頁は、ドイツの国家目標規定「環境保護」の法的効果について、「それほど大きな作用を持つようになる可能性は大きくないように思われる」と推測する。

(32) 座談会「環境低負荷型社会の実現に向けて」ジュリスト増刊『環境問題の行方』六頁（一九九九）（淡路剛久発言）。