

日本環境法における「統合的環境保護」の現状

北村喜宣*

目次

- I. 日本における「統合的環境保護」論の紹介
- II. 実務的・理論的関心が乏しい理由
- III. 環境基本計画の認識
- IV. 現行法制度にみるいくつかの「統合的」要素
- V. 自治体における対応
- VI. 日本環境法における「統合的環境保護」の今後

I. 日本における「統合的環境保護」論の紹介

環境法学は、日本の法学のなかでも、後発的な学問領域である。最近では、新司法試験の選択科目のひとつとして採用されるなど、社会的に認知されてはきているけれども、他の分野と比較すると、学問としての体系性は十分には構築されておらず、理論的にも未熟な部分が少なくない状況にある。そうであるからこそ、環境法研究者としては、実定環境法とその運用を観察して、日本環境法独自の特徴を析出し、これを体系化・理論化とともに、より合理的な法システムの構築のための作業をすべきである。

それにあたっては、やや遠回りであるかもしれないが、欧米諸国やアジア諸国

* 上智大学 法科大学院 教授

の環境法を研究して、その観点から日本環境法を分析することも、有用である。外国法の考え方や法制度は、日本環境法の研究に対して、有益な示唆を与えてくれることが多いからである。歴史的に、日本においては、アメリカ環境法とドイツ環境法が、よく参照されるようである。今回のシンポジウムのテーマとなっている「統合的環境保護(Integrated Pollution Control, IPC)」という概念は、その国内法における制度化という点で、かつては、イギリス環境法、最近では、とりわけ、ドイツ環境法の紹介を通じて、日本では知られるようになってきている。¹⁾

日本においては、バイヤー(Peter Beyer)の整理が、よく引用されている。それによれば、「統合的環境保護」とは、①環境媒体を超えた横断的な環境保護、②生態系内の複雑な連関までを射程に含めた総体的な環境保護、③環境負荷をなるべく発生させないような製造工程を考えた環境保護、④製造物の利用が環境負荷をなるべく発生させないような環境保護が、その特徴であるという。フォルクマン(Uwe Volkmann)の整理も引用されることがあるが、それによれば、「統合」は、①分野、②行政過程、③構想、④主体、⑤テーマについて、考えることができるという。このような観点からの理論的整理は、日本環境法にはなかったものである。

統合的環境保護論の前提には、あるひとつの事業場が発生させる環境負荷に関

1) イギリス環境法の紹介として、柳憲一郎『環境法政策』(清文社・2001年)259頁以下、八木保夫「イギリス環境行政法における総合的汚染規制システム(1)~(4・完)：1990年環境保護法の許可制を中心として」『富大経済論集』39巻3号(1994年)261頁以下、同40巻2号(1994年)1頁以下、同43巻3号(1998年)113頁以下、同44巻1号(1998年)159頁以下参照。ドイツ環境法の紹介として、神橋一彦「ドイツ環境法における「事前配慮」と「統合的環境保護」法学[東北大学]67巻5号(2004年)771頁以下、同「ドイツ環境法における「統合的環境保護」について：「環境汚染の統合的回避及び削減に関する閣僚理事会指令(IVU指令)とその国内法化を中心に」樋口陽一=上村貞美=戸波江二(編)『日独憲法学の創造力 下巻』[栗城寿夫先生古稀記念] (信山社出版・2005年)511頁以下、川合敏樹「ドイツ環境法における「統合的環境保護」論の展開(1)~(3・完)：連邦イミッション防止法の施設許可制度を素材として」『一橋法学』5巻3号(2006年)1065頁以下、同6巻1号(2007年)223頁以下、同6巻2号(2007年)、ハンス・クリスティアン・レール(原田大樹=大橋洋一(訳))「ドイツ環境法及びヨーロッパ環境法における統合原則」城山英明=山本隆司(編)『環境と生命』(東京大学出版会・2005年)181頁以下参照。「統合的環境保護」の議論についての筆者の理解は、上記の諸文献に負っている。

して、大気への排出、公共用水域への排出、土壌への排出のそれぞれが個別に規制対象となっているという伝統的モデルがあるように思われる。こうした伝統的仕組みのもとでは、規制がされるのは、環境負荷が事業場から環境媒体に放出されるときだけである。規制制度は、大気、水、土壌といった個別の環境媒体を保護するために、設計されることになる。しかし、たとえば、公共用水域への排水行為が、排出先の水環境のみならず環境全体にどのような影響を与えるか、その排出行為が別の法律の観点からどのように評価されるか、その排出行為を所与と考えてよいかなどは、当該規制の関心の外になっているようにみえる。厳格な排出基準を遵守するために高度な水処理をすれば大量の汚泥が発生するが、それは産業廃棄物となって、「稀少資源」となりつつある最終処分場に負荷を与えることになる。ひとつの事業所から複数の環境媒体への負荷を全体的にとらえるべきという視点、玉突き的な環境負荷の連鎖を全体的にとらえて対応すべきという視点、そして、縦割りのではなく横断的に環境負荷のコントロールを考えるべきという視点は、環境法政策をさらに洗練されたものにするためには、たしかに重要であると思われる。

II. 実務的・理論的関心が乏しい理由

ところが、ここに興味深い事実がある。すなわち、日本においては、統合的環境保護という考え方は、実務的にも理論的にも、それほど関心を集めておらず、研究者の紹介にとどまっているのである。統合的環境保護は、日本環境法の法政策に影響を与えうる概念としては扱われておらず、その具体的活用方策を議論する環境法テキストもない。²⁾汚染者負担原則(Polluter Pays Principle)や予防的ア

2) 大塚直『環境法 [第2版]』(有斐閣・2006年)275~276頁、倉阪秀史『環境政策論』(信山社出版・2004年)111~113頁は、基本的に、外国法の紹介という形で、統合的環境保護についてふれている。「統合」概念を踏まえたテキストとしては、現在のところ、松村弓彦ほか『ロースクール環境法』(成文堂・2006年)27~30頁がある。

アプローチ(Precautionary Approach)などとは、対照的である。それは、一体なぜなのだろうか。

あくまで仮説でしかないが、私は、統合的環境保護的な発想に基づく規制や制度は、実際には、ある程度、日本環境法において導入されていたこと、そして、現場の行政にかなりの裁量を与えることになる統合的規制は、個別事業所ごとに規制内容を確定するわけではない日本環境法の基本的構造に親和的ではなかったことがあげられるのではないかと考えている。

さらに、その発想は理解できるものの、個別の排出事業場に対して、どのような根拠に基づいてどのような排出基準を適用するのかについての紹介が十分になされていないことも、とりわけ実務的関心を低くした理由であろう。すなわち、統合的環境保護の考え方のもとで、大気中に排出される環境負荷と水域に排出される環境負荷をどのように「統合的」に把握して具体的な排出基準値を設定するのか、履行の行政的監視(モニタリング)をどのようにするのか、違反をどのように認定するのか、統合したことにより違反把握が困難になりかえって環境が悪化するのではないかなど、単体の環境媒体ごとに設けられている既存の規制法をどのように変更するのかに関する情報は、提供されていないのである。統合することによって従来の個別環境媒体に関する排出基準が緩和されることになるとすれば、それを補って余りある効果が説得的に提示されていないかぎりには、実務家としては、賛成しがたいだろう。

私自身は、イギリス環境法やドイツ環境法の研究者ではないため、これらの国の状況をつぶさに原典にあたって検討しておらず、紹介論文を通じて二次的に理解しているにすぎないことをお断りしておきたい。本シンポジウムにおける議論によって、こうした疑問点が解明され、統合的環境保護が、有用な環境法政策の考え方であることを理解することができれば、幸いである。

本稿は、以上のような理解に基づいたものになるのであるが、先にも触れたように、「統合」という発想それ自体は、環境法をより合理的な方向に改革してゆくために、重要な示唆を与えているように思われる。そこで、以下では、日本の実

定環境法のなかで、「統合的」要素を持つと考えられる制度を取り上げて、若干の検討をするとともに、環境法政策の将来の方向を展望する。³⁾

Ⅲ. 環境基本計画の認識

1. 環境法政策の方向性としての「統合」

形式的なこととして、まず指摘できるのは、日本環境法のもとでは、「統合(Integration)」という言葉は、必ずしも、イギリス環境法やドイツ環境法が意味するような内容としては、用いられていないことである。欧州では、大気、水、土壌といった環境メディアに個別にアプローチするのではなくこれらを全体的にとらえて対策を講ずることを指して「統合」という言葉が用いられているが、日本では、より大きな枠組みのあり方を示す言葉として用いられている。その典型的な例は、国の環境基本計画にみることができる。

環境基本法15条に基づき策定される国の環境基本計画は、環境保全に関する政府施策が総合的かつ計画的に推進されるための指針として機能することが期待されているものである。⁴⁾1994年に第1次計画が策定された後、5年ごとの見直しを経て、現在では、2006年に策定された第三次計画が、効力を有している。環境基本計画のなかで、「統合」という言葉は、一貫して、環境政策のあり方を示すものとして用いられている。

それが公共政策のひとつの部分である以上、環境政策といえども、環境のことだけを考えて進めるわけにはいかない。そこで、環境基本計画においては、「環境問題と社会経済活動全体の深い結びつきを踏まえて経済的側面、社会的側面、環

3) 統合的環境保護の観点からみた日本環境法の整理については、川合・前註(1)「(3・完)」論文も参照。

4) 環境省総合環境政策局総務課(編著)『環境基本法の解説[改訂版]』(ぎょうせい・2002年)(以下、『基本法解説』として引用。)186頁以下参照。

境的側面という社会経済活動の各側面を統合的に捉える」ことが必要であるとされ、このようなアプローチが、「統合的アプローチ」として、整理されているのである。イギリス環境法やドイツ環境法に比べると、より抽象的レベルで、「統合」を理解しているといえることができる。一方、環境基本計画においては、統合的アプローチを採用する具体的な施策は、ほとんど記述されていない。わずかに、環境影響評価が、「開発行爲への環境配慮の統合」として例示されているのみである。

2. 環境媒体に対する「横斷的」対応

「統合」という文言は用いないものの、「統合的環境保護」の概念に近い認識は、環境基本計画のなかに発見することができる。すなわち、一般的な認識として、「環境は、大気、水、土壌及び生物の間を物質が循環し、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立つものであり、これらの要素は相互に密接な関係を持ち影響を与えています。また、人間活動は、これらの環境の要素に多面的に影響を与えています。こうしたことを踏まえれば、……常に、大気、水、土壌という媒体を横斷して問題を捉える観点や環境負荷の原因となっている人間活動の観点を十分念頭に置くことが必要です。」という。しかし、この認識を反映した具体的な施策については、言及されていない。環境基本計画に関する事務を担当するのは、環境省総合環境政策局環境計画課であるが、私の照会に対して、具体的例をあげることはできない状況にある。すなわち、まだ理念レベルにとどまっているといえる。

IV. 現行法制度にみるいくつかの「統合的」要素

1. 統合的環境保護後進国？

日本環境法の実体的規制システムは、基本的に、イギリス環境法やドイツ環境法のもとでの統合的環境保護の考え方が問題視した状況にあるように思われる。すな

わち、個別の環境媒体ごとに規制をする方式を採用しているのである。この方式は、大気汚染防止法や水質汚濁防止法といった基本的な環境汚染防止法に共通している。また、排気浄化や排水浄化を進めた結果として産業廃棄物量が増加することを問題視するという発想もみられない。その意味では、日本は、「統合的環境保護後進国」といえそうである。⁵⁾ もっとも、経済活動の環境影響を個別の環境媒体にのみ着目して対応すること以外を含めて「統合的」というならば、日本環境法にも、そうした特徴を持つ制度を発見することはできる。

2. 保護法益としての「生活環境」

(1) 環境汚染防止法

形式的にみるならば、日本環境法において、統合的環境保護の発想がいかされているのは、「生活環境」という保護法益ではないかと思われる。「生活環境」については、常識的意味で理解できることから、法律においても、特段の定義はされていないが、⁶⁾ その保護は、環境政策の基本のひとつとして位置づけられているように思われる。たとえば、環境基本法16条に基づく環境基準は、「大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音」について設定されるが、それは、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい」ものである。

実際には、「生活環境」に着目した環境基準は、水質についてのみ設定されている。海域については、水質の程度によって、A～Cの3つの類型に分けられている。A類型の利用目的としては、「水産1級」があげられているが、これは、「マダ

5) 松村弓彦「統合的環境管理」法律のひろば53巻2号(2000年)46頁・48頁は、日本に関して、「法制度として環境媒体統合的な排出量低減を義務づける発想には乏しい」と指摘する。

6) 環境基本法2条3項は、「公害」の定義のなかで「生活環境」にも触れているが、そこでは、「人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。」と規定する。常識的意味のほかに、こうしたものも含まれるという入念の規定であるが、概念の外延については、明確さを欠いている状況にある。基本法解説・前註(2)書139～140頁、北村喜宣「人間生活密接関係性：「生活環境」という概念」産業と環境36巻6月号(近刊)参照。

イ、ブリ、ワカメ等の水産生物用……」とされている。また、「自然環境保全」も利用目的とされているが、これは、「自然探勝等の環境保全」とされている。たんに「水質」だけではなく、それと自然保護や水産業との関係が、水質環境基準の設定に当たって、考慮事項となっている。海域への排水行為を規制するのは、水質汚濁防止法である。その目的は、「公共用水域及び地下水の水質の汚濁……の防止を図り、もって国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」することである(1条)。同法の対象となるのは、ひとつには、生活環境に係る被害を生ずるおそれがある程度の廃液を排出する事業場とされている(2条2項2号)。したがって、遵守が義務づけられる排水基準のひとつは、排水先の水域の生活環境を保全することを目的に設定されることになる(3条、12条)。事業場が集中するなどして排水基準の遵守だけでは水質環境基準の確保が困難な場合には、総量規制制度が導入され、個別の事業場に対して、排水基準に加えて総量規制基準の遵守が義務づけられることになる(4条の2~4条の5、12条の2)。水質汚濁防止法は、水という環境媒体への環境負荷物質の排出をコントロールする点では、統合的環境保護の発想とはいえないが、排出先の水質を保全するだけでなく、その水域に関する多様な用途にも配慮された規制システムとなっている点で、「統合」の要素を、若干は実現しているといえる。

(2) 廃棄物法

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(廃棄物処理法)の目的は、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上」である(1条)。同法は、廃棄物処理施設において廃棄物を適正処理することに起因する環境汚染を規制するものである。

廃棄物処理法のもとで、統合的環境保護の発想は、産業廃棄物の最終処分場や焼却施設の設置許可手続にみることができる。許可申請にあたって、事業者は、「生活環境影響調査」をしなければならない(15条3項)。この調査は、施設の操業によって、大気、水、騒音、振動に関してどのような影響があるかを予測するものである。許可権者は、それらを総合的に配慮して、当該申請が「周辺地域の生活環境

の保全……について適正な配慮がなされた」(15条の2第1項2号)かどうかを判断することになる。環境負荷の「受け手」である生活環境に着目して規制をする点で、ある種の統合性は有しているといえる。たとえば、最近、産業廃棄物最終処分場の設置申請が不許可にされた事案において、行政庁(本件では、いわき市長)は、「絶滅のおそれのある野生動植物種の保存に関する法律」のもとで国内希少野生動植物種に指定されているオオタカへの影響について緩和措置が十分にされていないことを理由にして不許可処分をしている。

(3) ダイオキシン類対策特別措置法

1999年に制定されたダイオキシン類対策特別措置法は、ダイオキシン類に着目をして、一定の施設から、大気、水、土壌への排出行為をコントロールするものである。本法のもとでは、ダイオキシン類による大気、水、土壌の汚染に関して、それぞれ環境基準が設定される。規制を受ける特定施設に対しては、排出ガスと排水について、それぞれ環境省令に基づいて、排出基準が設定され、その遵守が義務づけられる(8条、20条)。ダイオキシン類に着目して、異なった環境媒体への排出を規制する点で、一定程度の「統合性」が実現されているといえる。

本法では、施策の基本とすべき基準として、「耐容一日摂取量(TDI)」という概念を設け、これを、4pg-TEQとしている(4条、施行令2条)。この値は、ダイオキシン類を人間が生涯にわたって継続的に摂取したとしても健康に影響を及ぼすおそれがない1日あたりの摂取量とされている。これは、どの環境媒体から摂取するかを問わないことから、統合的環境保護の発想を取り入れたものという評価がある。7)もともと、TDIは、ダイオキシン類対策特別措置法のもとの具体的な施策に反映するものではない。大気に関するダイオキシン類の環境基準であれば、その確保が困難な場合には、総量規制制度の導入につながってゆくが(10条)、TDIについては、そうした具体的な効果はない。その意味で、統合的環境保護の発想は

7) 大塚・前註(2)書347頁参照。

みられるものの、制度的に貫徹されているとはいえない。これをもって統合的環境保護というのは、やや過大評価であろう。ダイオキシン類規制を統合的観点から評価するならば、大気中に放出されたダイオキシン類が土壌に降下して蓄積するという物質循環を捉えて、土壌汚染対策を講じている点をあげることができよう。⁸⁾

3. 環境影響評価制度

1997年に制定された環境影響評価法は、統合的環境保護の考え方に従った法律であると評価されている。⁹⁾「行政過程の統合」と整理できようか。「環境媒体の統合」「分野の統合」という面もある。同法のもとでは、個別環境媒体ではなく、事業実施が「環境に及ぼす影響」(2条)を全体的にとらえて、事業者によってできるかぎりの環境負荷の低減行為がされるように一定の手続の履行(環境アセスメント)を義務づけている。

環境影響評価法は、基本的に、手続法である。ところが、同法は、「横断条項」(33条)と呼ばれる規定を通して、事業の許可をする法律にリンクをし、それらの法律の許可要件を追加する機能を有している。この点で、実体法的でもある。たとえば、飛行場の設置許可の根拠となっている航空法39条には、環境配慮を求めるとは規定されていないが、環境アセスメントの結果、「環境に影響あり」という評価がされた場合には、それを理由にして申請を不許可にする裁量が創出されるのである。現実には、「環境に影響あり」という結果が出ることはまずないが、環境配慮が十分にはなされていない個別事業法に対して、後発的ながらも、環境配慮を法的に命ずることになったこの制度については、一般に、高い評価がされている。

日本におけるすべての都道府県と主要な政令指定都市は、環境影響評価法にならった形で環境影響評価条例を制定している。この側面では、統合的環境保護は、自治体レベルにまで浸透しているといえる。もっとも、環境影響評価条例に

8) 松村ほか・前註(2)書28頁参照。

9) 倉阪・前註(2)書113頁参照。

において、法律にあるような横断条項」を設けることができるかどうかについては、解釈の争いがある。10)

4. 條理法としての環境配慮義務

環境影響評価制度は、実定法を通して、個別の許可の際に、全体的な環境配慮を義務づける仕組みであった。それを可能にしたのは、「横断条項」であった。

ところで、環境に大きな影響を与える行政決定をする際には、個別法における明文規定がなくても環境配慮が求められるという議論がされている。11)この議論は、「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。」と規定する環境基本法19条、さらには、環境権を実現するための国家の環境配慮義務に根拠を求めている。こうした議論に対しては、環境基本法に個別具体的な法的効果を認めることはできないこと、環境権のとらえ方については諸説があり確定していないことなどを理由とする反対説も強い。

この点で注目できるのは、小田急線連続高架事業認定取消訴訟最高裁判決(最1小判2006年11月2日判例時報1953号3頁)である。本件の争点のひとつは、事業認定処分的前提となった都市計画決定の適法性であったが、最高裁は、当該決定処分の根拠法規である都市計画法13条には具体的規定がないにもかかわらず、当該事業に関して実施された東京都環境影響評価条例に基づく環境アセスメントの評価書に対して適切な配慮をすることを、行政庁(本件では、東京都知事)の義務と解したのである。明文規定のなかに、このような配慮を根拠づける具体的規定を見いだすことは難しい。この最高裁判決には、条理法としての統合的環境配慮義務を見いだすことが可能である。12)

10) 北村喜宣『自治体環境行政法 [第4版]』(第一法規・2006年)163頁、170頁参照。

11) 大塚・前註(2)書58頁、201～202頁、北村喜宣「環境基本法：制定の意義と今後の課題」法学教室161号(1994年)47頁以下・52頁、畠山武道『自然保護法講義 [第2版]』(北海道大学図書刊行会・2004年)30頁参照。

5. 開發法・事業法に規定される環境配慮條項

開發法・事業法のなかには、環境配慮を求める規定を有するものがある。それぞれの法律の規制対象行為について、環境保全の観点からもチェックする点で、「分野の統合」「構想的統合」的要素を持つといえる。

先にみた都市計画法13条は、都市計画決定にあたって、計画区域に公害防止計画(環境基本法17条)が定められているときは、これに適合することを求めている。公有水面埋立法4条1項2号には、環境保全に十分配慮されていることが、免許要件として規定されている。河川法は、1997年の改正によって、目的規定に、「河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理する」ことが、追加されている(1条)。目的規定や基本指針に「環境」を含める対応がされたものとして、ほかに、たとえば、1999年の海岸法改正(1条)、1999年の食料・農業・農村基本法制定(3条)、2001年の森林・林業基本法改正(2条)、2001年の水産基本法制定(2条1項)がある。こうした現象は、「諸法の環境法化」といわれる。¹³⁾温泉法の2007年改正では、温泉湧出のための土地掘削許可に際して、附款として、「公益上必要な条件」を付すことができるとされたが、これには、自然環境保全も含まれるといわれている。

これらは、たしかに、「統合的」配慮をしたものといえることができよう。もっとも、たんに文言を追加しただけでは行政の意思決定に影響を与えることはできず、そのもとでどのような具体的な指針なり内規が策定・実施されるかが重要である。こうした環境配慮条項の効果については、全体的な実証研究はないが、十分なものとはいいがたいという評価が多いように思われる。¹⁴⁾

12) 北村喜宣「環境条理法の誕生? : 都市計画決定と環境アセス条例」産業と環境36巻7号(近刊)参照。

13) 及川敬貴「自然環境保護関連法の10年と今後」エコケミストリー研究会(編)『日本の環境管理制度の10年と今後』(環境コミュニケーションズ・2006年)12頁以下・16頁参照。

14) 畠山・前註(11)書174頁以下参照。

6. 統合的製品管理と拡大生産者責任

OECDにおける議論の影響を受けた形で、日本においても、拡大生産者責任(Extended Producer Responsibility, EPR)が法政策に導入され、実定法化されている。日本では、EPRは、「生産者に、製品の消費後の環境影響に関するシグナルを与え、消費後の環境影響に伴う外部性を内部化するための手段」であり、「一般廃棄物の処理責任を負う市町村の責任を生産者に向けて上流にシフトすること、製品の設計に環境保全上の考慮を含めるように生産者にインセンティブを与えること」と紹介されている。¹⁵⁾この考え方は、統合的環境保護論のひとつといえよう。

1993年に制定された環境基本法は、事業者の責務として、環境保全上の支障を防止するために、事業活動に係る製品などが使用・廃棄されるときに環境負荷を低減する措置を講ずるよう努めることを規定した(8条)。2000年には、循環型社会形成推進基本法が制定され、そこにおいて、より具体的な形で、EPRが規定されている(11条)。また、循環型社会形成推進基本法は、廃棄物の発生抑制、循環的利用、適正処分を通じて、環境負荷が低減される社会を構築することを政策目標としているが(2条1項)、これは、「分野の統合」を表現したものといえることができる。

これらは基本法であり、法政策の方向を示したにすぎない。これを受け、多くの分野において、個別リサイクル法が制定されている。すなわち、「容器包装に関する分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(1995年)、特定家庭用機器再商品化法(1998年)、「建設工事に係る資材の資源化等に関する法律」(2000年)、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」(2000年)、「使用済自動車の再資源化等に関する法律」(2002年)である。

製品に関しては、統合的製品管理という考え方もある。廃棄という最終段階だけでなく、材料・エネルギー消費の最少化、製造・流通工程における環境負荷の最少化を目指して、原料採掘、原材料管理、製品設計、製造工程、流通過程、廃棄

15) 倉阪・前註(2)書122頁参照。

物処理における環境配慮を義務づける考え方であるが、その根拠は、先にみた環境基本法8条や循環型社会形成推進基本法11条に求めることができる。もっとも、個別法における具体化は、遅れている状況にある。¹⁶⁾

7. PRTR

環境汚染物質排出・移動登録制度(Pollutant Release and Transfer Register, PRTR)は、1999年制定の「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」(PRTR法)によって導入されている。OECDの勧告を受けて制定されたPRTR法は、人の健康を損なうおそれがあったり、動植物の生息・生育に支障を及ぼすおそれがあるなどの化学物質が環境に排出されることを、情報的手法と自主的手法を通じて抑制するものである。PRTR法は、化学物質が人の健康や生態系に与える影響に着目して、大気、水域、土壌のいかんを問わず、これを事業所の外に排出させる行為を、包括的に把握している。この点で、統合的環境保護の考え方が適用された制度ということができる。¹⁷⁾

これが可能となったのは、第1に、PRTR法が具体的な化学物質に注目したためである。同じ物質であれば、それが大気に排出されようが水域に排出されようが、全体としての量を捕捉することができる。大気汚染防止法のもとで硫黄酸化物(SO_x)と水質汚濁防止法のもとでの化学的酸素要求量(COD)というような異なった規制対象を統合しようとするものではない。第2に、化学物質の大気への排出や水域への排出が、個別に実体的規制を受けているわけではないことである。かりに、そうした状況にあったとすれば、大気への排出を削減する代わりに水域への排出を増大させるということが問題となり、そうなると、水質悪化の観点からは反対がされることだろう。規制ではなくて、情報提供の義務づけであるがゆえに、環境への負荷を包括的に捉えることができたのである。

16) 松村ほか・前註(2)書30頁、541～542頁参照。

17) 大塚・前註(2)書276頁、351頁参照。

V. 自治体における対応

1. 環境保全条例における規制

日本において、大気、水、騒音などの環境媒体に関する規制は、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、騒音規制法などの個別環境法によって実施されている。これらは、国レベルの法律である。こうした法律のもとで、規制を受ける事業場に対する具体的規制は、自治体(都道府県、政令市)が担当していたが、自治体は、法律とは別に、条例を制定して、規制をしていることがある。そこでは、環境媒体ごとの法規制ではなく、事業場の操業に対して、「包括的許可」を与える仕組みが制度化されている。

たとえば、「川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例(1999年制定)は、指定事業所を許可制にしている(17条)。許可基準としては、市独自に、大気に関する基準(硫黄酸化物、粉じんなど)、悪臭に関する基準、水に関する基準(カドミウム、CODなど)、騒音に関する基準を設けて、これらに適合しないときは、許可しないとしている(18条)。形式的にみれば、ある種の「統合」がされているといえる。しかし、基準相互間には、特段の関係はなく、縦割りとなっている。許可は一本であるが、実質的には、個別環境媒体ごとの規制を束ねた規制となっている点で、統合的環境保護の発想とは異なっている。東京都の「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例(2000年制定)81条が規定する工場認可制も、同様の仕組みである。¹⁸⁾

2. 法律の実施にあたっての「統合」的配慮

行政庁の処分にあたって、環境配慮を明文で義務づける規定が個別法に設けら

18) これらの条例対象の事業場は、大気汚染防止法や水質汚濁防止法などの国の法律の規制の対象にもなっている。したがって、新規設置の際には、2通りの申請が必要になる。条例による規制基準の方が厳しいために、審査をする自治体は、実質的には、条例に基づく基準だけを見ているようである。二重行政という批判を受ける運用であるが、これは、自治体の方が、国に先駆けて公害対策を実施していたという歴史的理由による。

れていることは、必ずしも多くない。歴史的には、開発志向の社会政策がとられていたために、環境保護を「否定」するのではないにせよ、それをしたことの経済的影響を考えて、積極的には規定しなくなかったことが、その理由である。もちろん、より根本的には、そうした法律の制定時において、環境保全の重要性が、現在ほどは認識されていなかったことがある。法律所管官庁が、経済官庁や事業官庁であったことも、理由にあげられる。

2000年に断行された地方分権改革の結果、自治体が国の法律を実施する場合、その事務は、従来のように、「国の事務」(=機関委任事務)ではなくて、「自治体の事務」とされることになった。これにより、自治体は、中央政府からは独立して、当該法律の解釈をすることができるようになったのである。¹⁹⁾環境保全を重視する自治体であれば、知事や市長の指揮のもと、法律解釈のなかにその趣旨を読み込み、個別処分において、「統合」的配慮を実現することも可能になる。あるいは、抽象的にしか規定されていない環境配慮条項について、条例を制定することによって、これにより具体的内容を与えることも可能になる。

ひとつの例として、神奈川県土地利用調整条例(1996年制定)をあげることができる。この条例は、個別法律の対象となる土地利用行為に関して、県土全体の土地利用の適切さの観点から審査をする。個別法律に基づく申請は、この条例の手続を踏んだ後にされるが、そこにおいて、条例の審査結果が、法定許可要件の内容の一部として読み込まれることになる。たとえば、森林法に基づく林地開発許可(10条の2)の基準としては、「当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域に環境を著しく悪化させるおそれがあること。」(第2項3号)がある。神奈川県は、この許可に関する審査基準(行政手続法5条)を策定し、そこで、「開発行為の計画が、神奈川県土地利用調整条例……〔で義務づけられる〕……協議を了していないとき、又は同条例第5条第1項の審査結果通知書で不相当と認められたときは、これらに配慮す

19) その意義や条例制定権への影響については、北村喜宣『分権改革と条例』(弘文堂・2004年)参照。

る。」と規定しているのである。神奈川県独自の法解釈によって、法律の環境配慮条項をより具体的にしている。

VI. 日本環境法における「統合的環境保護」の今後

「統合」を、「縦割りの対応の改革」という観点から理解するならば、より広範な含意を持つ点で、冒頭にみたフォルクマンの整理が、今後の日本環境法の発展には有用であるように思われる。どのような展開可能性があるだろうか。

第1に、PRTR法は、排出先の環境媒体のいかんを問わず、化学物質の排出に関する情報の提出義務という手続的規制をしているが、これが可能になったのは、大気への排出であれ水域への排出であれ、「共通の物質」に着目したからである。大気汚染防止法や水質汚濁防止法は、歴史的経緯もあり、「共通の物質」について規制をするものではなく、規制基準の「一本化」はされていない。ここに、「統合」を考える際の最大の支障があるように思われる。私には、それが技術的に可能なのか、そうすることによって規制の網の目から漏れるものが発生しないかなどはわからないが、統合的環境保護が真に合理的な手法であるとするならば、規制対象物質を共通にするような指標化が、必要になるだろう。それが効率的でもあるならば、規制改革の流れのなかに位置づけることもできる。

第2に、縦割りに制度化されている法律に環境配慮という横断的価値を注入するには、「行政過程の統合」をより一層推進する必要がある。こうした制度は、全国一律的に実現されるべきものであるから、基本的には、個別法の改正が求められる。中央省庁の権限争いの関係でそれが困難であるとすれば、次善の策として、法律の実施を担当する自治体が、法律解釈をすることによって、それを実現することになる。

第3に、「主体の統合」の制度化である。日本環境法の特徴のひとつに、実施過程を行政が独占していることがある。ほとんどの法律が中央官僚の起案に係る内閣

提出法案であるために、「自分たちの思い通りに法律を設計・実施する」ことが、当然視されている。適切に行政裁量が行使されるという根拠なき前提があったため、法制度の運営者として、地域住民や環境NPOが想定されることはなかった。最近では、所有権などの権原を持つ住民に限定されてはいるが、都市計画法のもとの都市計画提案制度(21条の2)や景観法のもとの景観計画提案制度(11条)が制度化されている。公共性の発見は、行政のみが担当するのではなく、「公私協働」を通じてなされるという理解が、最近では、強くなっている。「環境保護」という公益と「個々の市民」という立場をいかに整理するかという理論的課題を克服する必要があるが、消費生活用製品安全法52条が規定するように、「何人」に対しても行政に対する措置請求権を認めるような一般的環境手続法を制定することが必要であろう。条例のなかには、たとえば、「神奈川県廃棄物の不適正処理の防止等に関する条例」(2006年制定)13条のように、先駆的に制度化しているものもある。

「統合的環境保護」という発想は、環境法政策をより合理的にするために、きわめて示唆的である。欧州における議論は、参考になるところが多いようであるが、日本の法制度を十分に認識した上で比較法的研究をすることが、重要である。韓国においても、イギリス環境法やドイツ法の影響を受けた議論があることであろう。韓国環境法からも具体的事例を学びつつ、日本環境法の議論を進めてゆくことも、同様に重要である。