

環境政策この5年

福岡大学 法学部長 浅野直人*

1. はじめに

1993年11月に、環境基本法が制定された。環境基本法の制定当時には、法案の準備に当たった担当者は関係各省庁との調整には少なからず苦労を強いられ、たとえば、環境ODAに関する規定や、地域環境計画に関する規定は、法律に盛り込むことができなかった。しかし、同法にもとづいて1994年12月に「環境基本計画」が閣議決定されてからの環境政策の変化には、極めて大きなものがある。これは、地球環境の危機的状況に関する科学的な知見が急速に普及したことや、従来のような右肩あがりの経済成長が継続することはもはや期待しがたい事実が明らかになったこと、そして、経済社会のシステムを見直し循環を基調とするシステムへの転換によって新たな展開を図る必要があることへの認識が広がり、環境問題への取り組みが経済活動と矛盾するとは考えられなくなったことなどの理由を挙げることができる。

以下では、1994年の環境基本計画策定以降を中心に、最近の日本の環境政策の変化についてふりかえり、あわせていくつかの問題点を指摘し、関係者の参考に供することとしたい。

2. 地球的規模の環境問題

2・1 気候変動（地球温暖化）の防止

1990年の地球サミット（環境と開発に関する国連会議）で採択された「気候変動に関する国際連合枠組み条約」（1994年発効）をうけ、日本では、1990年10月に世界に先駆けて、2000年までに国民一人あたりの温室効果ガスの排出量を1990年レベルに安定化させることを目標とする「地球温暖化防止行動計画」が関係閣僚会議で決定されていた。この計画は、主に二酸化炭素の排出抑制と吸収源（森林等の緑）の対策を中心に総合的施策の展開を定めているが、たとえば自動車の燃費向上と道路整備による渋滞緩和など、各省庁の施策がそれぞれ政策効果の評価抜きに並べられており、さらに計画の具体的推進方策やフォローアップの方策も明確でないものであった。しかし、現行環境基本計画も、地球温暖化対策に関しては、1990年の行動計画がほぼそのままに取り込んだ。ところで、「環境基本計画」では、国自身が事業者としての立場で、事務事業を行う際に、環境負荷低減の方策を率先実行することを定め、1995年7月には、「率先実行計画」が定められたが、この中にも、温暖化対策への取り組みが織り込まれている。

1997年12月、日本が議長国となり、第3回気候変動に関する国際連合枠組み条約締約国会議が、京都で開催され、先進各国が数値目標を伴う二酸化炭素ほか計6種類の温室効果ガスの削減に関する法的義務を負うこと等を定めた「京都議定書」が難航のすえ採択された。

* (財)九州環境管理協会 理事

しかし、この合意を具体化するための次の合意形成は大幅に遅れており、2008年から始まる削減が、スムースに実施できないおそれが出でてきている。

この京都会議に備えて、1996年産業構造審議会に地球環境部会が置かれ、1997年3月にエネルギー・環境政策の観点から気候変動問題に関する今後の取り組みの基本的方向に関する報告「地球環境ビジョン」が発表された。また7月には、日本の今後の温暖化対策のありかたについて、中央環境審議会、産業構造審議会、エネルギー調査会等の関係審議会の合同会議が設置され、審議が行われた。この年には「新エネルギー利用の促進に関する特別措置法」も制定されている。京都議定書採択後の1998年には、政府の「地球温暖化対策推進大綱」が決定され、1990年の「行動計画」が補完された。さらに、産業政策との調和を図りつつ省エネルギーを推進することが温暖化対策の中心とする立場からの「エネルギー使用の合理化に関する法律」による規制強化を内容とした同法改正が行われる一方で、包括的な温暖化対策に関する国内法を必要とする立場から「地球温暖化対策の推進に関する法律」が制定された。同法では、政府が対策の基本方針を定めることになっているが、中央環境審議会の答申を経て、1999年4月の同法施行にあわせて、「地球温暖化対策に関する基本方針」が閣議決定されている。ただし、その検討段階では、原子力発電の拡充の是非が大きく論じられたものの、より基本的なエネルギー・資源の浪費を抑えた社会への転換を図るためにどうすればよいかといった論議は十分におこなわれなかった。なお、OECD諸国では広く行われている夏時間の導

入に関しても、「地球環境と夏時間を考える国民会議」が1998年に設置され、1999年5月に、導入の積極的な見解を示す最終報告書が作られた。しかし、夏時間導入は、ライフスタイル見直しの動機づけとしての機能をもつにすぎず、これだけで、問題が解決するものではないことを理解し、総合的な施策検討を急ぐべきである。このほか、二酸化炭素以外の温室効果ガスの排出削減に関しては、主に第二次産業からの排出分についてではあるが、事業者の自主的取り組みによる削減を図るものとされ、化学品審議会では、1998年からその実績について定期的なフォローアップが行われている。しかし、個別企業別のデータが公表されるものではなく、個別企業の努力にインセンティブが働く、何らかの方策が必要であろう。

2・2 オゾン層保護・酸性雨対策

オゾン層保護のためのフロンガスの規制は、すでに1985年の「オゾン層保護のためのウィーン条約」、1987年の「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」で、国際的な規制が始まっている。その後、1994年の条約による規制の強化にあわせて、必要な同法の改正が行われているが、オゾン層破壊能力の少ない代替フロンへの切り替え以前の家庭電気機器のフロン対策は、なお十分ではない。また、代替フロンは、「京都議定書」で温室効果ガスとして、削減対象物質とされており、今後、一般のユーザーのもとでの代替フロンの用いられた機器類の廃棄段階での回収の対策が必要である。

東アジア地域での酸性雨問題に関しては、1993年に「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク」の設置が日本によって提案されていたが、1997年に政府間会合で、合意が成立、1999年から、日本環境衛生センターが受託して、新潟でネットワークセンターが稼働を開始した。情報の蓄積にとどまることなく施策との結びつきが必要であろう。

2・3 有害廃棄物の越境移動・海洋汚染

「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」(1992年発効)をうけ、日本では、1992年に「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」が制定されているが、1995年には、条約が改正され、また1998年の締約国会議では、改正条約にもとづく規制対象リストが採択されている。ただし、改正条約はまだ発効しておらず、国内法的な措置のこれからの一課題である。また、「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約(ロンドン条約)」(1975年発効)に関しては、1996年に規制強化を図る議定書が発効、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」が改正されている。また、1994年には、海洋法に関する国際連合条約が発効し、今後、陸上起因の海洋汚染物質対策が必要とされることになる。廃棄物処理の適正の確保は国内問題としても深刻であるが、国境を超えて日本から途上国へ不適正処理が持ち込まれる危険は、なお大きい。国内では、排出者の責任体制を確立し、条約義務の遵守を図る必要がある。

3. 環境政策

3・1 環境政策の統合的推進への動き

環境基本法とこれに基づく環境基本計画

は、これまでの公害防止と自然保護の二本立てであった日本の環境政策の統合をめざすものであった。そして「公害防止」以前の段階での「環境への負荷の低減」を新たな政策・施策のキーワードとともに、大気・水・土壤といった環境の自然的構成要素に着目した施策を、「循環」「共生」「参加」「国際的取組」の四つのキーワードであらわされる長期的目標にしたがって展開しようとした。これをうけて、政府の「環境白書」も平成8(1996)年版から、環境基本計画に沿った章立てに改められた。なお、行政システムに関しても、この5年間の変化には大きなものがあり、環境政策の実施にあたってもその影響があった。たとえば、1995年には、「地方分権推進法」が制定され、地方分権推進委員会の設置と、その報告に沿った2000年までの具体策の実施を政府に義務づけた。そして1998年までに出された委員会報告に沿って、1999年には「地方分権推進一括法」が制定され、機関委任事務を廃止するなどの大きな改革が2000年4月にスタートすることになった。また、1998年には「中央省庁等改革基本法」により、2001年からの中央省庁再編が決まり、環境行政の中心が環境省に移されることになったことは、極めて重要な変化である。このほか、1993年の「行政手続法」、1999年の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」は、行政手続きの透明性を確保させ、また行政機関の国民への説明義務を具体化させるものとして、環境行政に関しても少なからざる影響を与えている。また、環境政策の目標の設定や施策の評価のためには、環境の状況を適切に把握するための指標が在ることが望ましい。この点については、環境基本計画策定の段階では、将来の検討課題とされていたが、1999年

11月に「総合的環境指標検討会」報告が公表され、当面の作業に資する素材が提供されることになった。

3・2 水循環の確保

環境基本計画策定後、いち早く、1994年には環境庁に「水環境ビジョン懇談会」がおかれた、1995年8月に報告書「失われた『人と水の関係』の回復と新たな展開を目指して—今後の水環境行政のあり方」を公表した。報告書は、水質保全だけでなく水量確保、水生生物の保全、流域の歴史・文化・生活環境の保全・創造の施策と統合された「水環境」行政への転換を提言したが、その後の1997年の河川法改正と河川行政の大幅な転換をもたらしたといえる。またさらに、報告書が強調した「地下水」を含めた健全な水循環の確保の必要性については、1998年に関係省庁連絡会議が設置され、また1999年4月には、中央環境審議会からの意見具申「環境保全上健全な水循環に関する基本認識及び施策」がとりまとめられた。今後の具体的取り組みを期待したい。

3・3 環境影響評価制度

日本では、1984年に法案が国会で審議未了廃案となって以来、環境影響評価制度は閣議決定に基づく行政措置（及び公有水面埋立法などごくわずかの法律）と地方公共団体の条例ないし要綱によって行われてきた。しかし環境基本法20条では、国は環境影響評価の実施のための施策を講じるものとされ、環境基本計画も法制化を含めた検討を行うものとした。1996年6月には、3年の検討を経て「環境影響評価制度総合研究会報告」が公表され、同年7月からの中央環境審議会で環境影響評価制度に関する検討の材料を提供した。審議会

は法制化が妥当とする答申を97年2月に提出、同年6月に、25年の懸案であった「環境影響評価法」が制定された。新法は98年の施行に必要な省令等の整備を経て、99年6月から施行されているが、これにより、従来よりも幅広い環境要素について、数値基準だけにこだわらない弾力的な「影響評価」を行うシステムが定着することが期待される。

なお、法案の国会審議では、事業実施段階でのアセスメントにとどまらず、計画段階からのアセスメントの導入を検討するよう付帯決議が行われた。そこで、諸外国の状況を調査・検討するとともに、我が国での導入のあり方を検討するために、環境庁の「戦略的アセスメント（Strategic Environmental Assessment）総合研究会」が1998年から設置され、1999年5月には、中間報告を発表、さらに2000年の最終報告書を準備中である。

3・4 経済的措置

規制的な措置は、ノンポイント汚染対策はもとより、21世紀の環境危機を回避するためには必要な、温室効果ガスの排出抑制、省エネルギー・省資源・廃棄物の排出抑制等の政策目標を実現させるためには、十分に機能しない。問題の解決のためには、社会経済システムやライフスタイルを変革させるところに遡る必要があるからである。これまでも「啓発・普及」や「補助金交付・税の減免」などは、関係者の行動・施策の誘導のための政策手法としても用いられてきている。しかし、さらに炭素税・エネルギー税など、環境負荷源に経済的負担を課すことによって、行動を誘導し、あるいは、規制レベルを超えて環境負荷低減の努力をした者が、有償で、超過分を他の排出者に譲渡できるものとする「排出権市

場」システムの導入その他の「経済的政策実現手法」について、環境基本法及び基本計画では、産業界の根強い抵抗もあって、積極的な表現でこれを推進するものとするには至らなかった。国際的な「排出権市場」導入は、京都会議でも詳細が決まらなかつたが、国内での導入に関しては、十分な検討が行われるには至っていない。一方、環境税等については、1996年の第1次報告につづき、1997年には、「環境に係る税・課徴金等の経済的手法研究会」最終報告が公表されたが、これまでの検討は、学問的な論議の色彩が強く、法制度化に向けての全面的な検討が始まられるには至っていない。(ただし、自動車税制に環境面からの調整を行い、低公害車の導入を促進しようとする自動車税グリーン化は1999年に本格的に論じられた。しかし、税の減免には賛成が集まるものの、増額には依然として強い反対があり、十分な結果にはなっていない。また、道路の通行料金等に環境政策面からの配慮を加え、実質的に課徴金化することも、道路審議会答申のレベルでは前向きの方向が示されているが、具体化にはなお曲折がありそうである。しかし、空港騒音対策のための特別着陸料制度が、機種変更を促進したことなどの例に照らしても、今後の具体的な検討が急がれるべきである。)

3・5 環境学習教育・環境研究

環境学習・環境教育は、自然保護の領域では早くから様々の実践が行われてきた。1973年に自然環境保全法に基づいて策定された「自然環境保全基本方針」は、特にこの分野での環境教育の推進の必要を指摘している。1986年には環境庁に「環境教育懇談会」が設置され、1988年に報告書「みんなで築くよりよい

環境」を発表、環境倫理の確立のための体系的環境教育の推進の必要を指摘した。環境基本法、基本計画は、環境保全の施策として、環境教育の重要性を指摘しており、中央教育審議会の1996年答申でも、環境教育の推進が本格的に取り上げられるに至った。さらに地球温暖化対策として、民生部門でのライフスタイルの変革を含めた対策を進めるためにも(また従来から行われてきたゴミ減量リサイクルの一層の推進のためにも)環境教育の重要性が意識されることとなり(「地球温暖化対策推進大綱」1998年6月), 1998年7月中央環境審議会に、環境学習・教育の在り方についての諮問がだされ、その後14回にわたる小委員会の審議を経て、1999年12月に答申「これから環境教育・学習－持続可能な社会をめざしてー」が出された。この答申は、環境教育・学習を環境保全施策実現の重要な手法と位置づけ、環境基本計画に示される政策目標の実現を、環境教育・学習の目標としつつ、学校・地域・事業所で行われる環境学習・教育を統合的に推進すべきものとしている。答申の趣旨の現場での理解を広げて、環境「教育」関係者と「環境」保全活動関係者のネットワークの構築を各地で進める必要がある。

また1999年7月には、同じく中央環境審議会から「環境研究技術計画」が答申されている。環境研究や環境技術開発は、環境政策・施策推進を支えるものとして重要である。政府の試験研究機関での地球環境研究に関しては、1990年から環境庁を窓口に「地球環境保全調査研究等総合推進計画」のもとに予算の一元化が図られてきたが、その後も文部省・科学技術庁・通産省をはじめ各省庁の縦割りの研究費支出がつづき、他方では、研究それ自体を目的とする研究者側の行動様式の問題も

あって、効果的な研究推進に至ってこなかつた。答申では、政策目標の実現を意識した研究への取り組みの必要を指摘し、研究の体系的推進に関する提言を行っている。縦割り研究体制の克服は、研究従事者の情報交換・研究協力の体制整備によって克服される必要があろう。

4. 地域環境の保全

公害対策基本法にもとづく環境汚染対策の行政で、十分に成果をあげることができなかつた問題が、この5年に大きく取り上げられることとなつた。そのうちでも大きな問題は、有害化学物質問題と、道路交通公害問題であり、さらには閉鎖性水域や地下水の汚染問題であった。

4・1 有害化学物質の管理と規制

4・1・1 大気汚染防止法改正

有害化学物質との取り組みは、まず大気汚染の分野ではじまつた。1996年「大気汚染防止法」改正では、ベンゼン等の有害大気汚染物質の規制はじめて本格的な取り組みがはじまつた。この改正では、国が規制対象物質とその大気環境中での濃度についての基準を定め、他方、事業者は自主的に排出削減にとりくみ、政策目標の達成を図るという新たな「枠組み規制」の方式が採用された。同年にはベンゼンの大気環境基準が設定されたが、「閾値」によらず、いわゆる健康リスクレベルを尺度とした環境基準は、水道基準と連動した水質の環境項目の環境基準の一部には見られたが、大気に関しては、これが最初である。また翌年にはダイオキシン対策のための大気汚染防止法施行令の改正が行われた。(ただし、のちの1999年の「ダイオキシン類対策特

別措置法」で新たな状況が生まれている。)

4・1・2 水俣病問題の解決と環境保健行政の新たな進展

ところで、1995年には、我が国での有害化學物質による人体への広域で深刻な被害をもたらした水俣病事件について、いわゆる「政治的解決」により、社会的紛争の大部分が解決した。これを契機に、同年、今後の環境保健行政のありかたを検討するため、「21世紀における環境保健行政のありかた懇談会」が設置され、1996年6月に最終報告「今後の環境保健行政の課題」がまとめられた。

この報告では、今後の環境保健行政の中で、化学物質による環境リスクの管理が重要な課題となることを指摘、これにもとづいて、環境庁には、1997年から環境リスク評価室が設置された。また、報告に基づき、同年、水俣の「国立水俣病研究センター」が改組・強化され、社会科学部門が置かれるとともに、水銀汚染対策への国際協力部門を整備して「国立水俣病総合研究センター」が発足した。新たに発足した社会科学部門は、1997年9月、水俣病の原因究明が遅れた要因を分析し、教訓を後世に残すため、「水俣病に関する社会科学的研究会」を発足させ、2年余の検討を経て、1999年12月に「水俣病の悲劇を繰り返さないためにー水俣病の経験から学ぶものー」を公表した。

4・1・3 PRTRシステムと化学物質管理

さきの「今後の環境保健行政の課題」は、OECDで検討されていた「環境汚染物質排出移動登録」(Pollutant Release and Transfer Register)のシステムを、日本でも取り入れる必要があることを等を提言した。PRTRの

システムは、日化協によって全国の主要な化学工業企業で、部分的に実施されていたが、地域で総合的に実施された例はなかった。提言にもとづいて、1996年10月に、環境庁に「PRTR技術検討会」が設置された。検討会は、地域で実際に、PRTRを試行することによって、制度構築の資料を得ることをめざしたパイロット事業を行うための検討を始め、1997～1998年にかけて、愛知県・神奈川県の一部で、地方公共団体や事業者の協力のもとに、PRTRパイロット事業が実施された。その結果は満足すべきものであったため、法律によるPRTRシステム導入の機運が高まり、1999年「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」が制定されるに至り、年度内には対象物質や対象事業所についての細目が決定されることになっている。ただし、同法は、PRTRの義務づけとデータ公表、また化学物質製造販売者によるユーザーへの資料提供の義務づけを定めるにとどまっている。今後は、その成果をみながら、化学物質による地域の環境リスクレベルの把握と、必要な化学物質の総合的管理システムのあり方を検討すべき段階となろう。

4・1・4 ダイオキシン類の規制とリスク管理

の課題

1997年には、廃棄物焼却施設からのダイオキシン類の影響が社会的に関心を集めはじめた。そこで環境庁に「ダイオキシン類総合調査検討会」が設置され、全国での本格的な調査が始まられた。また1998年には、いわゆる環境ホルモンが関心を集め「外因性内分泌擾乱物質の健康影響に関する検討会」が設置されるなど、化学物質問題が大きく取り上げら

れ始めた。1999年には、ダイオキシンをめぐる一部の報道によって、高濃度汚染地域とされた埼玉県の野菜の市場でのボイコットまで引き起こされてしまい、深刻な社会不安が生じるに至った。このため、議員提案により急速1999年7月「ダイオキシン類対策特別措置法」が制定された。同法は大気、水、土壤についてダイオキシン類の環境基準を定め、排出規制を行うことを定めたものである。このため、短時日の間に多数の基準が制定され、2000年1月同法は施行された。しかし、ダイオキシン類に関しての科学的な知見は十分でないため、基準の制定にも無理があり、さらにその上での規制には法技術的にも無理を重ねなければならない面がでてきている。化学物質による環境リスクの全容は必ずしも明らかでない段階で、特定領域の化学物質だけが大きく取り上げられて、その部分だけに対策が集中すると、トータルな化学物質管理の体系化を妨げるおそれすらあり、また、ダイオキシン類の規制ができればそれで化学物質問題は解決されたとの誤った情報を世間に流すおそれもある。環境リスクについては、冷静な対応が必要であり、一般公衆とのリスクコミュニケーションのあり方に関してもより成熟した社会にふさわしいあり方の検討が急がれる。

4・2 道路交通公害問題

4・2・1 国道43号線事件最高裁判決の影響

1995年7月7日最高裁は、国道43号線の騒音や粉じんによる沿道住民の精神的被害等につき、国及び阪神高速道路公団の賠償責任を認めた判決を出し、原告居住地域でLeq70デシベルのレベルを超える騒音があれば、道路管理のあり方が違法とされるとした。この判

決後、政府は、関係省庁の連絡会議で「道路交通騒音の深刻な地域における対策の実施方針」を決定、さらにその後、1999年に、これまでの中央値L50によっていた騒音の環境基準が、Leqによるものに変更され、これにあわせて道路騒音の「要請基準」もLeqによる基準に変更される。この変更は、長く専門家から要望されてきたものであり、国際的動向にも合致する。しかし、移行に伴う調整はなお続けられており、何よりも、現実の道路沿道の騒音レベルをこの新たな環境基準以下にするため、膨大な資金を要する施策をどのように行うべきかの見通しがたたないところに大きな問題が残されている。

4・2・2 自動車排出ガス等とその対策

自動車の排出ガスのうち一酸化炭素は、早くに解決をみたが、窒素酸化物や浮遊粒子状物質の対策はなかなか進んでいない。ガソリン自動車、ディーゼル自動車とともに、新車に適用される「単体規制」の基準は、1994年以降も、順次計画的に強化されてきており、1995、1997、1998、1999年と基準が改定され続けている。また、自動車の燃料基準の規制強化とあわせて騒音基準強化も、1997年から1999年にかけて行われた。さらに、二輪自動車や建設機械、農耕用トラクターなどへの規制も1997年から始められてきている。

しかし、窒素酸化物（さらには光化学オキシダント）や浮遊粒子状物質の環境基準の達成率は、極めて低い状態で推移している。1992年の「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」は、東京・大阪周辺での目標を2000年までに達成することを目指して、指定地域での新規の自動車登録について、窒素酸化物

排出量の少ない車種に制限するなどの規制を定めたが、2000年までの目標達成は到底見込めないことが確定している。これは、走行台数の規制を避けた結果であるとともに、個別の自動車保有者の個々の自動車運行にまで立ち入った、自主的取り組みの促進の施策を欠いていた結果であることは明らかである。「規制手法」にこだわった従来の公害規制行政の限界がここに端的に現れていると言えることができるわけである。

この自動車公害問題は、最近は健康被害の原因として、道路管理者の賠償責任問題にまで波及してきている。これまで、大気汚染による健康被害は、主に工場からの二酸化硫黄の影響を中心に訴訟で争われてきた。（多くは被告企業が敗訴している。）しかし、1995年7月5日大阪地裁判決、1998年8月5日横浜地裁川崎支部判決では、道路起因の窒素酸化物による健康被害を認めて、国・公団の賠償義務を一部ではあるが、肯定した。これらの訴訟事件はいずれも、最終的には、1999年までに和解で解決して、賠償金の支払には至らなかったが、現在なおも、東京では、国・公団のほかにディーゼル自動車の製造メーカーに対する賠償請求等の訴訟が続いている。

個別の健康被害と不特定多数の自動車の走行を結びつけることには、法的な無理を感じるもの、訴訟原告を含めて、クルマの安易な利用をやめて、都市環境の改善の方策を考えることは、「エネルギーの有効利用」や「温室効果ガス排出削減」という長期的な環境政策の目標達成にも寄与するものとして位置づけられ、評価される必要がある。

4・3 閉鎖性水域の環境の改善

手賀沼、印旛沼、霞ヶ浦などの湖沼や、東

京湾、伊勢湾などの海域の、化学的酸素要求量（COD）を指標とする汚染状態は、排水規制の度重なる強化にもかかわらず、改善されていない。湖沼についてはすでに1985年から窒素・燐に関する排水規制が行われてきたが、海域についても1993年から同様の規制が行われている。1999年までに、東京湾・伊勢湾・瀬戸内海には、窒素・燐について総量規制を行うことも検討が始まられ、2000年には、これが導入されることになる。しかし、海域への汚濁負荷は、家庭、一般事業場や農業・畜産業など、広く人の活動に伴うものである。工業系の工場・事業場の規制をいくら強化しても、それだけで問題が解決するものではないことを知る必要がある。とくに我が国では、外国からの輸入飼料、食糧を通じて大量に窒素が移入され、その国内消費の最終段階で窒素が海域に流入しているという図式が成り立っている。排水規制だけで問題を根本的に解決することに限度があることは、このことからも理解されよう。さらにまた、すでにこれらの海域の底質の汚濁は広く進行しており、これに起因する汚濁の対策も必要であるが、その費用負担は解決困難な問題である。

4・4 地下水の汚染

塩素系の化学物質を中心に、地下水汚染の実態が次第に明らかにされている。その多くは、過去の土壤汚染や有害物質の地下浸透の結果であり、新規の汚染「発生」は「発見」と表現されるべきであろう。その意味では、なおも、今後新規の発見が続く可能性がある。加えて、近時は、過去の安定型廃棄物最終処分場からの地下水汚染が新たに発見される例も増えつつある。1996年の水質汚濁防止法改正では、地下水汚染者に原状回復を命令でき

ることとしたが、これに伴って、同時に、地下水の環境基準や原状回復の基準が定められている。地下水は、公共用水域に流入することが多く、また災害時の用水としても必要であることからすれば、適正な保全が必要であることはいうまでもない。しかし、現状は全国の地下水の状況の正確な資料もなければ、地下水を全体として管理する法体系も確立していない。また、地下水と言っても、その利用のありかたも様々である。さらに、地下水の保全と密接に関連する土壤環境の保全に関しても、1999年には、環境基準が強化されたものの、土地の用途をも考慮に入れた保全施策の体系的整備は、今後の課題とされている状態である。したがって、現在の断片的な地下水汚染対策の施策には、大きな不備があるとともに、一部の工業系の事業者のみに重い負担を負わせるものの、農・畜産業系の汚染負荷源が不当に放置される結果を招くおそれがなくもないように思われる。

5. 廃棄物減量・リサイクルの促進と循環型社会の構築

リサイクルの促進のため、廃棄物処理の規制法の体系に手直しを行う必要があることは、1990年頃から論じられてきた。1991年の「廃棄物処理及び清掃に関する法律」(以下「廃掃法」と表示)改正では、部分的にこの点が取り入れられるとともに、通産省の所管で、「再生資源の利用の促進に関する法律」が制定され、産業界に再生資源利用を義務づけた。環境基本法は、事業者の責務として、物の製造と、加工、販売等の事業活動を行う際、製品が廃棄物となった場合の適正処理を確保するために必要な措置を講じ、また事業活動に際し再生資源等の利用に務めることを

定めた。これは、「拡大された生産者の責務」(Extended Producer Responsibility)の考え方と軌を一にするといえる。この考え方にとって、1995年には、「容器包装に関する分別収集及び再商品化の促進に関する法律」が制定され、2000年には全面施行される。同法は、製造・販売事業者に、製造販売した商品に関し、一定の義務を負わせたものとしては、大きな変化をもたらす契機を与えたものの、一度、消費者の手に渡った商品は廃棄されるときには、一般廃棄物として、市町村の収集・処理義務の範囲で扱われるとする既存の法体系にとらわれているため、複雑でしかもうまく循環の輪を構築することができないシステムとなってしまった。製造事業者の責務は、1998年の「特定家庭用機器再商品化法」ではさらに強化され、処理困難物とされてきた、大型家庭電気製品について、製造事業者に引取・再商品化義務が課された。なお自動車については、業界の自主的取り組みとして同様のシステムは構築されつつある。

一方、廃棄物の不適正処理への社会的批判が強くなったこと、また処理施設運用への信頼が欠けるために新規の設置がますます困難になっていることへの打開策として、1997年には、廃掃法の再度の改正が行われ、罰則強化、施設設置にあたっての環境配慮の徹底と地域住民の手続への参与などが盛り込まれた。しかし、その結果かえって新規の施設設置が困難になっており、化学物質をめぐると同様に、リスクコミュニケーションのあり方からの検討なしには、行き詰まり解決は困難であることを明らかにした。

ところで、ダイオキシンの主要な発生源が、廃棄物の中間処理のための焼却施設であったために、ダイオキシン対策としても、廃

棄物の減量が大きな課題にされた。1999年9月には、政府のダイオキシン対策推進基本指針に基づいて、2010年を目標年度とする、廃棄物減量の数値目標が決定され、1996年度を基準として一般廃棄物、産業廃棄物の最終処分量を半減させることが決められた。このためには、排出抑制と徹底した再資源化をすすめて、文字通りの循環型社会を形成する必要がある。

すでに産業構造審議会は、1994年7月に、産業別に原料採取から廃棄までのプロセスでの環境負荷低減の方策を「産業環境ビジョン」として報告しており、その中では、産業間の連携による資源の有効利用のネットづくりの可能性を示唆していた。しかし、この検討が組織的に具体化されるには至っておらず、1999年に至ってしまった。1999年3月には、中央環境審議会の中間答申「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的考え方に関するとりまとめ」が、また6月には産業構造審議会地球環境部会、廃棄物・リサイクル部会合同基本問題小委員会報告が、それぞれ発表され、秋からは生活環境審議会での審議が始まられ、2001年1月の環境省発足とともに、新環境省に廃棄物行政が移管されることを前提として、循環型社会づくりにむけたシステムのありかたの検討が本格化してきている。この問題も、廃棄物処理の問題という狭い枠組を超えて、広く21世紀の地球環境の危機の打開につながる、省資源・省エネルギーの促進という視点から、統合的な環境政策の課題の一貫として、取り扱われる必要がある。環境研究のテーマとして、製品その他のライフサイクルアセスメント(LCA)の研究や、ゼロエミッションの研究が盛んに進められているが、これらも、めざすところは同じ「持続

的発展可能な社会の構築」にある。環境政策の分野で、廃棄物問題が、独自の領域をなすのは、ながいゴミ処理行政の結果として作り上げられてきた社会システムがあるためである。しかし、これまでの各審議会の提言は、ここから脱皮し、あらたな展開が2001年1月から始めることができるよう、思い切った発想の転換を求めるものである。

6. 各主体の参加による環境保全活動の推進

環境基本法は、環境政策実現の手法として、規制以外に、各主体の自主的な環境保全活動を促進するため、ソフトな手法がとられるべきことを掲げている。地球温暖化対策、廃棄物の減量・再資源化の促進をはじめ、これまでに指摘したここ5年の間に大きな問題となってきた事象はいづれも、規制だけでは解決できない問題である。

環境基本計画の求めるところに従って、1995年には、「国の事業者・消費者としての環境保全に向けた取組の率先実行のための行動計画」が決定され、またこの年には、「子どもエコクラブ」事業が始まった。エコクラブへの参加は、学校・地域団体・YMCAやボイイスカウトなど様々な単位・形の組織を認めてきており、このような開かれた組織づくりは、よい成果をあげている。1998年には4000クラブ、70000人の参加を得るに至っている。1996年、東京に「地球環境パートナーブラザ」が開設され、NPOとの連携の拠点が作られた。また「環境家計簿配布事業」、「環境活動評価プログラム公表」などの環境保全活動推進のための施策は、この年から本格化している。その後も「20%クラブ」「アイドリングストップ運動」など、行政からの働きかけによる様々

な形での環境保全活動が1997年以降も進められており、行政・民間一体となった「グリーン購入ネットワーク」の発足も同年のことである。このほか、環境負荷の少ない製品であることを広く知らせるための「環境ラベリング」のシステムも様々な形で普及はじめた。また、自社の環境への取り組みを公表する「環境報告書」の公表も普及しつつある。これらは、環境面から事業活動を外部から監査し、認証を受けようとする「環境監査」システム（その国際的基準として、国際標準化機構ISOの基準である14000シリーズがある）とも結びつきをもちながらさらに広く拡大していく動向にある。

これらは、自主的な取り組みを基本とするものであり、制度的な規制を加えることは適当ではないものの、たとえば、ISO14001の認証機関についての公的な枠決めがあるわけではないため、認定機関相互の競争という事態が生じつつある。また、ISO14001の認証は、当該事業所のパフォーマンスに対する評価にすぎず、製品に対する評価ではない。しかし、意図的にこれを外部に混同した理解をさせる傾向がないわけではない。特に、行政組織についていえば、事業所としての組織の活動を超えて、それぞれの行政施策内容は直接には評価されるわけではないことに留意する必要がある。

なお、1998年にはNPOに法人格を付与する道をひらいた「特定非営利活動促進法」が制定された。これによって、環境保全活動に従事するNPOについても、組織的な基盤が整備されることが期待される。

7. 「共生」

環境基本計画では、自然保護行政の領域の

課題を「共生」のキーワードでとりまとめた。1995年、1993年の「生物の多様性に関する条約」にもとづく日本政府の方針「生物多様性国家戦略」が、地球環境保全に関する関係閣僚会議の承認を経て、決定された。そして、1998年には、生物多様性センターが開設された。また1999年には「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」の改正が行われ、さらに野生生物保護の考え方が前面に打ち出されることになった。

ところで、1999年から施行される新たな環境影響評価制度では、健全な生態系の保全や生物の種の多様性の維持・確保が、環境影響評価項目の対象とされる。このため、環境影響評価に必要なこの分野での技術的な検討や、「共生」に関する環境指標のありかたの検討が必要とされることになった。先にも紹介した総合的環境指標検討会報告では、「共生」に関する指標がはじめてある程度の体系をもって整理された。今後これが活用されるならば、大きな影響を与えるものと考えられる。また、1999年6月には、自然とのふれあい分野、生物の多様性分野の「環境影響評価技術検討会」がそれぞれ中間報告を公表し、とりあえずスコーピングの進め方についてのガイドラインを提示した。

このほか、1995年からはエコミュージアム整備事業がはじまり、1996年には「森林資源に関する基本計画」が閣議決定されている。また、1998年の国有林野事業改革関連法により、国有林の経営方針を、収益事業的機能から公益的機能を中心とするものに変えることになり、全体の8割を公益林とすることになった。

なお、「共生」のキーワードでまとめられ

る施策のうちには、自然とのふれあいの増進や、アメニティ（快適環境）の確保・創造が含まれる。1996年には、「残したい音百選」選定事業が行われたが、この事業は、音風景を通じて、自然・文化・歴史を一体とした環境への関心を呼び起こすことをめざしたものであり、名水百選、星空の美しい街の選定、アメニティあふれる優良地方公共団体表彰などとならんで、統合的な環境のよさに目をむけてもらう施策として評価されるものといえよう。なお、快適環境の創造は、1979年以来、シンポジウムが続けられており、多くの地方公共団体の参加をえた全国アメニティ推進協議会が、これを支えてきている。

8. 今後の予定

環境基本計画は、5年をめどに見直しをするものとしており、中央環境審議会では、1996年、1997年、1998年には、それぞれ計画の実施状況の点検作業をすすめて、その結果を公表してきた。1999年には、これまでの点検作業の総括を公表し、計画見直しの作業に入っている。本稿執筆の段階では、関係各方面からのヒアリングが続いている、引き続き、チームに分かれて、論点ごとの技術的な検討が行われることになっている。2000年5月には、論点の整理を終えて、新環境基本計画の検討が進んでいるものと思われるが、いずれにせよ、2001年1月の環境省発足、2008年の温室効果ガス削減の実施を控えて、21世紀初頭の環境政策の方向を、誤ることなく示すことが必要であり、社会経済システムの変革を導きだすための施策の実施方法を提示できる「計画」づくりが、各主体の参加のもとに行われることを祈りたい。(2000年1月10日)