

# 1970 年代から 2000 年代の日本の環境法政策

福岡大学名誉教授(九州環境管理協会 評議員会長) 浅野 直人

## 1. 九州環境管理協会が設立された 1970 年代

九州環境管理協会が設立された 1971 年は、いわゆる『公害国会』(1970 年の第 64 国会であり、生活環境汚染対策につき「経済との調和」を要するとした条項の廃止等を含む「公害対策基本法」改正をはじめ、14 の公害関係法が制定・改正された臨時国会)を経て環境庁が設置された年である。翌 1972 年には、自然環境保全の基本法としての「自然環境保全法」が制定され、また大気汚染や水質汚濁による健康被害へ事業者の無過失損害賠償責任を負わせるために大気汚染防止法と水質汚濁防止法の改正が行われ、さらに閣議了解で公共事業の実施に際しての環境配慮の手続きが始まった。つづく 1973 年には四日市公害訴訟判決をうけ被害者の迅速な救済を図るために「公害健康被害補償法」が制定され、また、カネミ油症事件を契機として有害化学物質規制のための「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」(化審法)が制定されている。その後の 1976 年には「振動規制法」が制定されて典型公害それぞれを規制するための法が(地盤沈下を除いて)一応体系として整い、この時期からは、特別の場面での公害対策強化のための特別法も登場しはじめている。例えば、「瀬戸内海環境保全特別措置法」(1973 年)、「特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法」(1978 年)などがそれである(さらに 1980 年代にかけては「幹線道路の沿道の整備に関する法律」(1980 年)、「湖沼水質保全特別措置法」(1984 年)などが制定された)。

1970 年代の日本では、環境問題といえば、主に環境汚染(公害)対策と被害者救済の問題をさしていたが、1972 年の国連人間環境会議(ストックホルム)を契機として、「宇宙船地球号」という言葉が流行語となったように、地球環境への関心が生まれはじめたのもこの時期

であった。しかし 1970 年代後半の国内を振り返ると、1973 年のオイルショックに始まる高度経済成長終焉と経済停滞の時期に入り、環境行政停滞期といわれる時期にさしかかってきた(地球環境問題も話題から消えていった)。例えば、1975 年に中央公害対策審議会に諮問があった環境アセスメント制度の法制化に関して審議会の答申がまとまったのはようやく 4 年後の 1979 年であり、さらに 2 年後の 1981 年に旧「環境影響評価法案」(旧アセス法案)がやっと国会に提出されたが、国会審議も難航して継続審議を繰り返し、結局 1983 年に国会解散により法案は廃案にされるといった事態が生じていて、公害対策基本法の「調和条項廃止」の後であっても、産業政策と環境政策との折り合いをつけることが困難という状況が続いた(なお、旧アセス法案廃案後、1984 年に閣議決定によって、国の行う公共事業について旧法案の定めていた環境アセスの手続き(いわゆる閣議アセス)を行うこととされ、この状況は環境基本法制定後まで続いた。ただし、民間事業であって通産省がすでに別の手続きを実施していた発電所は、閣議アセスの対象から外されていた)。

## 2. 1980 年代になると

1980 年代を振り返れば、1987 年には「絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制に関する法律」が制定され、国際条約を守るために希少動植物の取引禁止を定めた(のち 1992 年には、この法律は「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」に改められて、取引禁止対象を国内希少動植物にも当てはめ、また保護区域での人の活動制限も加えることとされた)。また、1988 年に、「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」が制定されて、日本では初めての

地球環境問題に取り組む法律が登場したことは記憶されてよい。もっともこの法律の制定準備の段階では、フロンガスのように直接に人体に有害ではなく、オゾン層破壊という事象を防止する国内法をどのように位置づけるか、といった論点から議論をはじめたことを思い出す。

1980年代の終わりころになると、日本の産業活動に起因する国内の環境汚染対策や貴重な自然保護への取組は、1960年代70年代に比べれば大きく進展してゆき、汚染状況の改善がみられるようになった(1988年に「公害被害健康補償法」の地域指定がすべて解除され、新規の被害者認定が打ち切られたのはこういった状況を反映していたともいえる)。しかし、家庭や中小事業場排水による都市内中小河川の汚染、自動車公害の激化、光化学オキシダント汚染のような原因者を特定しにくい環境汚染問題や、さらに、廃棄物最終処分場の不足や資源枯渇、化学物質による環境リスク、地球温暖化・オゾン層破壊などの地球環境問題のように特定の人への被害が顕在化する以前の段階で解決されるべき環境政策の課題、また、身の回りのありふれた自然の保護・生物多様性保全といった課題の解決は、1990年代へ持ち越された(1992年には、特定地域では排出基準を満たす自動車しか車両登録を認めないという車種規制を導入した「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」(自動車NO<sub>x</sub>法)が制定されたが、同時期に大阪府で事業所単位での自動車排出ガスの総量規制を図る条例案が検討されていたことは余り知られていない)。

### 3. 1990年代—環境基本法・環境基本計画・京都議定書・環境影響評価法など—

1992年(ストックホルム会議から20年目)のリオデジャネイロでの「環境と開発に関する国連会議」を契機に、日本の環境政策の基本法(それまで公害対策基本法と自然環境保全法の二本立てであった)の統合が課題になり、1993年に現行の「環境基本法」が制定された。同法は11月19日(全く偶然だがこの日は筆者の50歳の誕生日)に施行され、同法にもとづいて新たに中央環境審議会が発足した。中央環境審議会の最初の大きな仕

事は、環境基本法15条にもとづく『環境基本計画』の策定準備であり、第一次『環境基本計画』は約1年かけての審議を経て、1994年12月に閣議決定された。【公害防止】・【自然保護】という二つの環境政策の課題を統合するとともに、被害以前の段階での課題解決を考えるために環境基本法が取り入れた【環境への負荷低減】というキーワードを具体化して新しい環境政策体系を示すことをめざす計画であり、策定に際しパブコメを本格的に実施した(3335件の意見が集まった)ほか、全国9か所でのヒアリングを開催し、また、19回の部会(その中で26団体からのヒアリング)での審議(このほか検討案準備のための7回の小委員会審議)を行うという力の入れ方であった。この第一次計画は、政府各省が計画にそった率先実施計画を策定すべきこと、計画決定後毎年、計画の進捗状況を中央環境審議会で行いその結果を閣議に報告すること、また、おおむね5年毎の計画見直しを行うことも書き入れており、この点を含めた閣議決定文書としたことは、大きな意味をもっていたと考える(5年毎の見直しという仕組みは、のちの2000年に制定された「循環型社会形成推進基本法」でも、15条7項に取り入れられている)。

環境基本計画策定後の1995年には、『水環境ビジョン』や『生物多様性国家戦略』が策定された。このうち前者は、環境基本法と環境基本計画をうけて、水質汚濁の観点からだけでない水環境政策の在り方を示したもので、環境政策の関係者よりは、河川行政などの関係者に大きなインパクトを与えたと言える。その結果として、河川法などが改正されてこれらの法令に環境政策の観点が加えられたことは大きな意義があったと考えている(また水循環の観点を政策に取り入れることへの提案は、後に「水循環基本法」(2014年)とこれに基づく水循環政策の登場といった成果の端緒となったと言える)。また、この年には「悪臭防止法」が改正されて人の感覚を指標として臭気の規制ができるようにするため『臭気指数』の制度が導入されて、物質の濃度のみにも頼る規制からの脱皮が試みられた。次いで1996年には、『音百選』の選定が行われて、これも問題を不快な騒音という概念だけでとらえるのではなくよりよい音環境づくりをめざすものとすべく、この分野での政策の拡がりを試みる動きがあっ

た。これも水環境ビジョンと同様に環境基本法と環境基本計画の精神を踏まえて環境政策に新たな展開を試みたものとして再確認されてよい(福岡では、観世音寺の鐘の音、関門海峡の潮騒と汽笛に加えて、博多祇園山笠の舁き山笠が選ばれたが、祭りの音と言っても一過性のものではなく市民の耳には年間を通じてそれが響いていることを評価してもらえたのではなかろうか)。1996年にはこのほかに、『21世紀環境保健懇談会報告』が公表され、水銀研究の国際的拠点をめざして、国立水俣病研究センターを発展改組させることや、化学物質の管理のための新たな制度である PRTR(汚染物質排出量報告登録)制度導入が提案された(この PRTR 制度は、翌 1997—8 年に全国 3 地域を選んで、制度枠組みの試行実験をパイロット調査事業として行い、産業界が懸念していた煩雑さやコストアップがないことを明らかにできたので、1999 年の「特定化学物質の環境への排出量の把握及び管理の改善の促進に関する法律」(化管法)の制定は順調に進んだ。おそらく新たな法制度導入に先立って大規模な社会実験を行ったという点で、記憶されてよい試みであった)。

次の 1997 年は、気候変動に関する国際連合枠組条約の第 3 回締約国会議で、先進国が率先して温室効果ガス削減に目標を定めて取り組むことを約束した「京都議定書」が締約され、また、環境基本法 20 条を承けて、「環境影響評価法」が制定された。この環境影響評価法は、1994 年から 3 年をかけた総合研究会での討議を経て作られた報告書に沿って制定されたが、発電所については、環境影響評価法のほかに電気事業法による特例手続きを当てはめ(いくつかの点で環境庁の関与を除外する代わりに電気事業法の枠内での審査制度等を導入す)ることで話がまとまり、旧法案以来 10 余年の懸案が一応解決した。

1998 年には、京都議定書発効後の日本国内での取り組みに備えて「地球温暖化対策に関する法律」(温対法)が制定され、さらに、「特定家庭用機器再商品化法」(家電リサイクル法)も制定されている。このうち温対法は、すでにオイルショックを契機に 1979 年に制定されていた経産省所管の「エネルギーの使用の合理化に関する法律」(省エネ法)が二酸化炭素の排出抑制につな

る省エネ義務を定めているので、重ねて法律を作る必要がないとの意見もあった(省エネ法も 1998 年に大きく改正され、以後、温対法と並んで、日本での温暖化対策の法律の中で役割を果たすことになった)が、二酸化炭素以外の温室効果ガスを扱う法制度がないことから気候変動の緩和の対策を進めるためのこの温対法が制定された。しかし制定をめぐっての経緯を反映したものであろうが、規制的な内容は含まない法律という色彩が濃いものとされてしまった(温対法は、家庭や業務部門での温室効果ガス排出削減の啓発・普及のために地域地球温暖化防止活動推進センターの設置を規定しているが、福岡県のセンターは当初から九州環境管理協会が受託している。しっかりした研究・調査機能を有する非営利法人がセンターを運営することは制度の趣旨に最もふさわしい。なお、温対法はその後、京都議定書の批准に備えた 2002 年改正で「京都議定書目標達成計画」(目達計画)策定や温暖化対策地域協議会設置が、さらに 2005 年改正で温室効果ガス排出量算定報告制度などが追加され、2006 年に京都メカニズムの国内制度整備、2008 年に自治体の温暖化対策計画に地域的取組をも規定すべきことなどが加わり、2013 年には、京都議定書第一約束期間終了後我が国が議定書から離脱したことにあわせるために目達計画を「温暖化対策計画」(温対計画)と改称することや温室効果ガス種類の追加が行われ、2016 年には国民運動強化等が追加された。そして、2021 年改正では 2 条の 2 を新設して、我が国が 2050 年カーボンニュートラルをめざすことを気候変動対策政策の基本理念として温対法に位置づけ、さらにこれまで温室効果ガスの排出に関しては、これを条文上で「抑制等」と表現していたことを改め、すべて「削減等」に書き直し、再生可能エネルギー導入促進のための新たな制度を導入するなどの大きな改正が行われて現在に至っている。また、家電リサイクル法は、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(容リ法)(1995 年)に続く資源有効利用に関する特別法であり、家電製品の製造事業者から引取り・再資源化義務を課した国際的にも先進的な法律であるが、使用済みの家電機器を廃棄する段階で排出者に処理費用を負担させる仕組みとなったことが、不法投棄の増

加原因と批判されていることが今なおあることは残念である(排出者責任を負う排出者とは事業者のみをさすものではないし、使用年数が一定せず、製造メーカーが多様である家電製品に処理費用前払いの仕組みをとりに入れた場合には、資金管理などの制度運用のコストが大きいことなど検討すべき課題が多い)。

#### 4. 2000年代から現在へ

2000年は、『循環元年』ともいうべき年であり、「循環型社会形成推進基本法」(循環基本法)が制定され、1991年制定の再生資源の利用の促進に関する法律が改正されて、「資源の有効利用の促進に関する法律」となって、1Rの世界が3Rの世界に変わった。この年にはさらに、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」なども制定され、さらにその後の2002年には「使用済自動車の再資源化等に関する法律」も制定されて、それまでの『ごみ行政』としての廃棄物適正処理とリサイクル促進という政策課題から、資源の循環利用による持続可能な社会づくりへ、という新たな政策課題への転換をめざす動きが始まった(なお、2003年には、循環基本法にもとづいて第一次『循環型社会形成推進基本計画』(循環基本計画)が閣議決定され、資源生産性・循環利用率・最終処分量などの指標によって定められた数値目標をもった計画が、環境基本計画のもとにおかれる基本計画として、登場した。この循環基本計画は、その後数次の改定を経て、現在は2018年策定の第四次計画が実施されている)。ただ2000年に始まった、この新たな取組は、長く続いてきた清掃行政の伝統と文化に守られた制度や業界という大きな壁の前で、未だに十分に展開されてきていない状況が続いている。

この2000年には、環境庁としての最後の仕事として、環境基本計画の改定が行われ、『環境の世紀への道しるべ』という副題がついた第二次『環境基本計画』が、12月に閣議で決定され、『持続可能な社会』というキーワードが登場するとともに、環境政策の課題を11の戦略プログラムとして明確にすることによって、メリハリのある計画としたほか、環境政策の指針(【汚染者負担の原則】

【環境効率性】【予防的な方策】【環境リスク】)や政策実現手法(規制的手法・枠組み規制的手法・経済的手法・情報的手法など)を整理し提示した。翌2001年には、省庁再編によって、環境庁は環境省に昇格し、それまでの水質保全局に代えて、地球環境局が新設された。

2001年には、1991年の自動車NO<sub>x</sub>法を改正して、「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」がつくられて、規制対象物質と地域が拡大され(福岡市も特定地域に含めることが検討されたが結局見送られたことは知られていない)、さらに規制地域周辺地区の事業者にも自動車排出ガスの排出削減の計画作成・提出などの義務を課した。また2002年には、土壌汚染対策法(土対法)が制定された。土壌汚染の原因は大気汚染、水質汚濁、廃棄物の不適正処理などであり、この法律は、汚染防止ではなく、起こってしまった汚染による人への健康リスク管理の観点からの対策を目的にしている。汚染者負担原則に反するという批判をうけつつも土地所有者に一次的な対策義務を課することを定めたのは、福岡県内での土壌汚染事案の対策での経験を踏まえたものであった(土対法は、その後2009年及び2017年に改正されているが、2017年改正は規制緩和的色彩が濃いものであったため、国会では全会一致の賛成を得ることができなかったという経験もさせられた)、なお、生物多様性の保全のために「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」(2003年)、「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」(2004年)といった自然環境保全の領域に従来の枠組みとは異なった新たな観点からの法律が制定されはじめたのは、この時期であった。

2006年には、【環境から拓く新たなゆたかさへの道】を副題とする第三次『環境基本計画』が決定された。『環境・経済・社会の統合的向上』という今なお使われている目標も、この計画から登場した(2004年に環境省は『環境と経済の好循環ビジョン』を公表したが、これが第三次計画以降の『統合的向上』という考え方のベースになっている)。環境基本計画の長期目標は、第一次計画以来「循環」「共生」「参加」「国際的取組」の四つのキ

ワードで示される文言による目標であったが、第三次計画では、これをさらに大きく発展・展開させるとともに、自然と人の「共生」を先に掲げ、さらに「共生」と「循環」の双方にまたがる目標があることや「参加」には意思決定への参加も含まれることを示したこと等も記憶されてよい(なお、気候変動に対する「適応」の取組が必要であることも、いち早く第三次基本計画に記している)。環境基本計画は、さらにその後、【低炭素社会・循環型社会・生物共生社会】の統合的実現を掲げた2012年決定の第四次『環境基本計画』、また国連総会が2015年に決議したSDGsの日本での実現をめざし、【地域循環共生圏】の確立をめざした2018年決定の現行の第五次『環境基本計画』へと発展してきている(前述のように、第二次計画期間中の2004年の『環境と経済の好循環ビジョン』が第三次計画の土台になったと同様に、2007年の『21世紀環境立国戦略』が第四次計画の、また、2014年の『低炭素・資源循環・自然共生政策の統合的アプローチによる社会の構築』(中環審意見具申)が第五次計画の土台になっている。ただし、第四次計画にはこれ以外に、2011年の東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故の経験も大きく反映されている。【順応的取組】の重要性が説かれるようになったこともその一つであり、また、低炭素・循環・生物共生社会に加えて「安心安全社会」を掲げるべき、との意見も強く出された。しかし、客観的指標で測ることが容易でない「安心」をキーワードにすることには疑問があり、ようやくこれを採用しないという方針への合意を得ることができた。なおまた、原子力発電所事故という予想外の経験から、2012年の環境基本法13条削除と環境省外局としての原子力規制庁設置が決まり、伝統的な環境汚染規制制度への放射線汚染対応の導入という課題を生じさせた。しかし、環境基準の設定にしてみてもこれまでの放射線規制の政策領域での経験と環境政策領域での経験とを整合させることには大きな困難があり、部会審議を経ることなく中央環境審議会総会で直接決議を行うという形で、環境基準を設定しないことを決めるという歴史を残すという経験をさせられた)ただ現在は、前述の循環基本法にもとづく「循環型社会形成推進基本計画」に加え、さらに2008年に議員提案によって制定され

た「生物多様性基本法」にもとづく「生物多様性国家戦略」、また温対法2013年改正で登場した「地球温暖化対策計画」(なお、この計画は国の対策本部で策定されるので、環境基本計画との関係が法制上は明らかでない)、さらに「気候変動適応法」(2018年)による「気候変動適応計画」が、環境基本計画とは別に定められているために、環境基本計画の位置づけや役割が微妙なものとなってきている。第五次環境基本計画では、重点的取組課題のすべてを、事象横断的に取り組まれるべき六つの課題にしぼって、政策の統合的実施の必要性を強調するとともに、別計画がまだできていない化学物質等による環境リスク管理のテーマ以外の分野別テーマについては、別計画との重複記述を避けて簡素な記述にとどめるという工夫を行ったが、その是非はなお課題である。また温室効果ガス排出量削減の長期的目標として、2050年に80%削減を掲げたのは、2012年の第四次環境基本計画からであったが、2015年のパリ協定を経て、世界では2050年までにカーボンニュートラルをめざすべきことが共通理解となっており、日本も前述のように2021年春の温対法改正により、これを理念として掲げているところから、このような気候変動政策の大きな変化を環境政策の基本を定める環境基本法、基本計画にも反映させる必要がある(「低炭素社会」を「脱炭素社会」に改称することなどはその一例である)。

**謝辞:** 筆者は九州環境管理協会には、1980年代はじめからいろいろとお世話になり、さらに1991年から2015年までは理事として、さらにその後も評議員として参与させて頂いている。また筆者はこれまで国のみならず地域での環境関連計画等の策定などにも審議会のメンバー等として関わることが少なくなかったが、優秀な九州環境管理協会スタッフのご努力下、それらの仕事の多くがスムーズに進んだという経験は枚挙にいとまがない。改めて感謝したい。思えば環境省と同じ年に生まれたことになる九州環境管理協会の創立50周年を心からお祝い申し上げますとともに、これからも、地域にしっかり根ざした協会の活動が持続され、地域と共に持続可能な発展が続いていくようにと祈念申し上げます。