

特集1 アメニティ整備における諸問題

都市の快適環境整備をめぐる 法・制度上の問題

福岡大学法学部教授 浅野直人

1 快適環境の整備の概念と検討対象の限定

OECDレポート以後、日本でも、環境整備の目標として、快適環境（いわゆるアメニティ）を問題とすべきことが意識されるようになった。¹⁾この概念が、環境問題についての認識・検討の枠を広げる役割を果たしつつあることの意義はきわめて大きいといえる。しかし、一面では、この概念は、その定義について合意をうることなく、ひとり歩きをはじめてしまった。そのため、今日の段階で、快適環境について論じる者が、共通の対象について論議をしているかどうか、はなはだ疑わしい、という状態が生まれてしまっている。

従来、日本では、問題発生歴史的経緯も反映して、環境問題といえば、主に環境汚染（公害）問題として論じられてきた。しかし、自然環境保全の問題も、地味ながら公害問題とほぼ同じ程度の取り組みの歴史をもっている。ところで、「快適環境」論は、このような公害・自然環境の枠をこえた新たな視点を環境問題のうちに提供するものである。そして、最近では、左の二つの項目と並ぶ、環境問題の第三の柱として取り上げられることが増えてきた。とりわけ、各地で策定される環境管理計画のなかでは、そのようなとりあげられ方が少なくない。²⁾そして、この場合、快適環境とは、公害・自然環境とは別の環境要素を対象とする問題領域であるかのイメージでもって論じられることもある。

この理解は、快適環境を、マイクロ・レベルの地域環境ないし生活空間としての環境レベルの問題とする理解であるようにも思われる。³⁾これも整理の仕方として理解できなくもないが、「快適環境論」は、環境評価の別次元の問題とみることも可能であり、問題領域による区分という割り切りでよいかどうかは問題である。⁴⁾そして、しばしば、快適環境の要素ないし対象として取り上げられるのは、水辺環境、緑の環境、歴史・文化的環境および都市の景観である。しかし、よく考えてみれば、このうちの前二者（さらには、空気のさわやかさとか、静けさといった要素を快適環境要素として取り上げるとき）は、従来、公害・自然環境の問題として取り上げられてきた環境要素に対して観点をかえてアプローチしていることがわかる。そして、ある意味では、これらの領域については、従来からの数値データを基礎として問題を論じる余地も大きい。一方、歴史・文化的環境については、長く、文化財保護の問題として取り上げられてきた歴史があり、また、都市の景観は、都市計画・建築の分野からの関心を集めてきた問題である。そして、この領域については、数値データによる思考法には馴染み難い面が多い。いってみれば、これらを、快適環境の問題としてひとまとめに取り扱おうとするわけであるから、そこに共通項をみいだすことは容易でない。

環境保全・整備という場合には、多くの場合、一定の物質的基盤を有する環境要素に対する人の活動(事業活動その他の人為的介入)が問題となるのであり、そこでの人の活動のもつ価値や活動の結果として生じる価値と、社会的に求められている「環境」要素のあるべき姿(価値)との相関関係(比較衡量)が問題となる。「快適環境」とは、公害のように人の健康や生活環境に対する被害防止を問題とするわけでもなければ、また、自然環境保全でしばしば問題となる貴重な種の保存を問題とするわけでもない。つまり、なんらかの物質的基盤を有する環境要素に対する、一種の社会的危険の回避といった評価よりも、より精神的な評価に依存すべき別種の「価値」を問題としているようである(もつとも、その場合にも、前述のように、すでに存在している水辺環境要素や緑環境要素、または歴史・文化環境要素を破壊から守るという関心からいえば、これらは、自然環境保全の課題との共通性が存在することは認められる)。そしてそのような意味からいえば、「快適環境」の場面で問題になりうる物質的基盤ないし環境要素は、実のところ、かならずしも、先の項目に限定されるものではなく、都市施設、通信情報伝達を含めた都市機能全体に広がりうる。さらに発展させていけば、教育、防犯、防災、社会福祉などおよそ社会生活にかかわるあらゆる問題が「快適環境」の問題となるうわけであり、問題は無限に拡がりうる余地を残している。⁵⁾

しかし、実際の施策体系と結びつけて実践的に快適環境について論じていくためには、便宜的であるにせよ、検討対象領域に関して、何らかの線を引くほかはない。そこで、いわ

ば、新聞の紙面がある程度ジャンル別に区分されているように、(またその程度の意味あい)で、対象を限定することもやむをえないことになる。さきに指摘した、四つのジャンルは、完全な合意を得ているわけではないが、上記の意味での一つの枠づけとして考えられるものといえよう。そこで、以下では、一応、従来から取り上げられてきた、このような都市の水辺・緑・歴史文化環境・都市景観を中心として「快適環境整備」を念頭において法制度の問題点を検討することにした。

なお、本稿は、文部省環境科学特別研究「都市・近郊の環境の維持・向上と国土利用」の福岡班として組織された共同研究グループの研究を背景としたものである。しかし、快適環境については、なお今後、グループを存続させて研究を継続したいと考えているので、この段階では、代表者である筆者の個人的見解を中心にとりまとめた。

2 「快適環境整備」に係る現行法制度とその個別の問題

以上のような観点に立って、快適環境の整備という視点で、現行法制度の検討をしてみると、例えば、次のような制度を挙げることができ、また、そこに問題が含まれるといえよう。(なお、ここでは、国の法律制度を中心として取り上げた)。

(1) 目標・政策課題の提示に関するもの

① 公害対策基本法にもとづく「環境基準」

大気質・水質・生活環境に存在する音量について望ましい環境の目標が定められているが、このうち生活環境にかかる目標についていえば、「望ましい生活環境」を確保することに資するも

のであり、快適環境の観点からもこれを取り上げることができよう。それなりの大気質・水質・環境の音量が制御維持されることによって、空気のさわやかさ、快適な水辺、また静けさといった快適環境確保が基礎づけられるからである。

ただし、現在の基準は、大気質・水質については、大気や水域に排出され含まれる物質の数値によるものであり、また騒音についても、物質的な量の数値表現によっており、「公害」の観点からの基準としての性格が強い。そして、環境「質」や環境「利用」の観点から考えられる公共水域の利用の要素も考慮した生活環境にかかる環境基準にしても、基本的には、数値化できない要素は排除されている。そして、数値で表現しにくい快適性（例えば「福岡市環境プラン」が指摘するような「音の風景」論⁷⁾は、基準になじまないものとされる傾向にある。

② 公害対策基本法にもとづく「公害防止計画」

諸施策の統合的実施を定めた「公害防止計画」は、生活環境に係る被害の概念を拡張することができれば、環境基準と同様に、快適環境確保の施策にもつながりうる要素をもっている。ことに下水道整備による公共水域の浄化の効果などは十分な位置づけが可能であろう。なお「公害防止計画」は、公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律による補助率増加の措置と合わせてみる必要がある

り、これまで、相当の意義を有してきたといえる。

ただし、公害の防止が達成された後、さらに快適環境の維持・向上の目標までを含ませて、現行法上の「公害防止計画」を継続策定させることには公害の定義の読み方の問題はあるけれども、実際には困難がある。⁸⁾

③ 自然環境保全法にもとづく「自然環境保全基本方針」等

法的拘束力も財政的担保もないため、ほとんど無視されがちであるが、政策方針としてはもっと注目される必要がある。特に、その「第一部 自然環境の保全に関する基本構想」は重要であり、都市環境における緑地や水辺地の快適環境としての評価は、すでに、その1(4)に示されており、また、自然環境のレクリエーション的利用についても、その6に正当に指摘がある。このほか、瀬戸内海環境保全特別措置法による「瀬戸内海環境保全基本計画」や湖沼水質保全特別措置法による「湖沼水質保全基本方針」なども策定されていて、これらも、快適環境に関連の深い緑地環境保全・景観保全（瀬戸内海法のみ）について触れている。ただし、これらは、適用される地域が限定されているので、一般性に乏しいきらいがある。

④ 国土利用計画法にもとづく「国土利用計画」

都市地域の無原則な拡大を防止する意義を持ち得る。また計画に即して適正な土地利用を図るための施策を行う

べきこと、特に公害防止、自然環境等の保全、歴史的風土の保存等への配慮をすべきことが定められている（同法10条）。

ただし、国土利用計画は、上位計画に止まっていて、計画策定・改定作業のなかで、上記の配慮を具体的にどのような形で組み込むか、という重要な点での手続きが十分に確立しているとはいえない状況にある。そのため、実際にはかえって、先行する既存の都市計画その他の計画を追認した形の国土利用計画にならざるを得ない結果となっており、この計画制度に期待されている効果を発揮し得ない結果となっている。

- ⑤ 都市計画法にもとづく「市街区域・市街化調整区域の整備・開発・保全の方針」および「地域地区」「都市施設」「地区計画」等の計画

快適環境整備の観点から、個別に検討すれば、数多くの点で、都市計画制度に重要な役割を期待しうることは、今さら論じるまでもない。ことに、ミクロ・マクロの両面からみても、実施段階と直結したガイドラインを示しうる点を注目しなければならない。また、上記「整備等の方針」の一部をなすものとされる「緑のマスター・プラン」も緑環境を考える上では重要な存在といえよう。

ただし、都市形成は、過去からの積み重ねと実績にもとづくことが多い。そして、都市計画も、既成都市の場合には、このような事情から完全には自

由であり得ない。また、一方では、私有財産としての土地の利用規制と強く結びつくこととなる都市計画であるため、大胆な施策を提示し難いという現実がみられる。

- ⑥ 都市再開発法に基づく「都市再開発方針」

政令で定める大都市に限ってであるが、再開発方針が策定されることになっており、快適環境という観点から見た場合、注目できる内容をもっている。⁹⁾

ただし、この方針は、規制の効力をもたない上、再開発の実施は、私有財産制度の壁が厚く、関係者の合意によって円滑に実施されることが困難であるために、現実の効用は薄い。

- ⑦ 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法に基づく「歴史的風土保存計画」

- ⑧ 幹線道路の沿道の整備に関する法律に基づく「沿道整備計画」

⑦⑧は、区域指定を受けた地域に限ったものであるが、その内容は快適環境整備の観点からも無視し得ないし、将来の制度のありかたを検討する上で参考となる。¹⁰⁾

(2) 活動の規制に関するもの

- ① 公害防止関係法による事業活動等の規制

周知のとおり各種法令による大気汚染・水質汚濁・騒音等の規制が行われる。これらの規制によって、ひいては、快適環境の水準での目標達成も考えられることになる、という意味では、これを挙げることができよう。

大気汚染防止法・水質汚濁防止法・騒音規制法などの、典型的な公害規制法では、一定規模以上の発生源に対する規制について、大きな成果を上げた。条例によって開発された「総量規制」の手法の導入（大気汚染防止法、水質汚濁防止法等）などは、意義深い手法の一つとして特に指摘することが出来る。また、「公害防止管理者」制度（特定工場における公害防止組織の整備に関する法律）も、注目されることが少ないけれども、実際には、大きな意義を持っているといえる。そして、この部門では、法令による規制だけでなく特に、地方自治体による行政指導が活用された（行政指導の基準を定める「要綱」が行政の内部で作られることも多い）。さらに、事業者と行政機関との間の「公害防止協定」が、法令による規制の具体的な実施やあるいは法令よりも厳しい規制を定めることによって、規制手法としての役割を果たしてきたことも、指摘される通りである。しかし、この反面で、一般家庭や自動車など、一つ一つを取り上げると小規模の、それでいて、集合すれば、かなりの汚染源となるものに対する有効な規制手法が十分に開発されたとは言い難い。規制基準を下回るが快適性を著しく害するような環境汚染に対する措置がとられにくい、という意味で、快適環境の観点から言えば、この点は大きな問題である。これは、この種の汚染源については、対象の数が多すぎて、直接の規制が困難でありまた汚染防止の費

用を汚染者に負担させきれないことも考えられるからである。中小発生源に対する法的措置として、例えば、浄化槽法は、水質汚濁防止法のいう特定施設よりはるかに小規模の汚染源に対する規制措置を講じるねらいをもってしているが、しかし、現実に違反行為を摘発することは相当の努力を要するし、効果を期待することも難しい。また、沿道騒音について考えると、発生源である個別の自動車に対する直接的な規制を実効あるものとして実施するためには、莫大な時間と費用をかける必要があり、実現の見込みをつけることが困難である。

この部門については、直接規制の手法よりも、さらに、都市計画・土地利用計画の要素をも組み込んだ法制度の整備や、汚染源となる商品の出荷段階での規制など産業政策の領域にも踏み込んだ施策が必要であり、また、誘導・助成といった施策や、民間の自発的協力（モラル・ベースでの協力）も必要である。これらの点をどこまで、法律でカバーできるかは問題である。

② 自然環境保全に関する各種行為規制

日本の自然環境保護関係法令の系譜は、明治6年の太政官布告による公園制度創設に始まり、昭和6年には国立公園法が作られた。その後昭和32年には、自然公園法が制定され、地方自治体の条例による都道府県立自然公園をも含め、自然公園制度の体系化が行われた。もっとも、自然公園制度は、公園地域における自然環境の保全と公園

としての利用の二つの側面をもっている。また、昭和47年には、自然環境保全法が制定され、自然環境保全地域を指定して保護をはかることを定める。都市環境という観点からは殆ど関係がないが、これらの法律による指定区域ないし保全地域内では、各種の開発や事業行為が制限されており、これにより自然の改変が抑えられるものとされる。また、森林についての森林法の定める保安林制度のもつ機能もあわせて考慮される必要がある。

このほか、野生動物の保護に関して、大正7年に制定された狩猟法がある。この法律は昭和38年に鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律と改称され、今日に至っている。また、文化財保護法による天然記念物としての指定制度も、野生動物や植物の保護制度である。ただ、前者も禁猟区の設定等による鳥獣の捕獲禁止を定めるに止まり、また、後者も、天然記念物自体の保護を定めるだけであって野生動物や植物の生育環境を全体として保護するものでない所に限界がある。

ところで、都市環境に関して直接に関係するものとしては、都市計画区域内における緑地保全を目的として昭和48年に制定された都市緑地保全法による緑地保全地区内での開発行為等の許可制度や、さらに環境保全の観点から都市計画区域内の市街化区域内農地保全を意図した生産緑地法による第一種または第二種生産緑地地区内での開発行為等の許可制度がある。このほか、

昭和41年・42年に制定された首都圏近郊緑地保全法や近畿圏の保全区域の整備に関する法律は、都市計画区域外をも含めた地域整備のため定められる近郊整備地帯内の「近郊緑地保全区域」につき開発行為等の届出制度を定めており、都市緑地保全法の先駆をなすとともに、それぞれの地域においては自然環境保全のための行為規制制度といえる。

ただし、これらのうち、都市環境に多少とも関係すると思われる法制度についてみれば、都市域の「緑の保全」の観点から意味をもっていることは否定し難い。ただそれらが、地域内の環境一般ないし快適環境保全の観点から、どのような体系的な位置づけを受けているかがあいまいである。特に近郊農地を「緑地」として保全しようとする政策は、今日の土地政策との関係のみをみるときには、大きな問題を含んでおり、また、今日の農業形態をみるとときには、農業の事業形態が環境汚染源であることも少なくはない。これらの状況を捨象して、「緑資源」とだけ評価することは検討されるべきである。¹¹⁾さらに、前述の許可制度にしても、制度内において、許可の前提としての、当該開発行為の環境に対する評価基準が不明確である。そして、ひいては、環境と調和のとれた開発を実現し、快適環境の整備を図るという目的に反する結果をもたらす危険が大きい。それ以上に、届出制度のもとでは、届出事項に対する行政指導・勧告をし得ることにはなっ

ているが、「近郊緑地保全計画」が定められることになってはいるものの、地域環境についての全体としてのビジョン抜きに、個別の届出に対する適切な指導が可能であるかどうか、問題があるところである。

③ 都市計画法およびこれに基づく建築基準法等による行為規制

都市計画法は、都市計画区域内の市街化区域又は市街化調整区域内における開発許可制度をはじめとして、風致地区・地区計画区域内の建築規制を定めており、また、同法による地域地区内について建築基準法等の別の規定による建築規制が行われている。

これらの規制手法は現在のところ、かなり、実効性を持っているので、それが適正に実施されるならば、都市の快適環境維持の機能を果たすことが期待される。

ただし、現行の都市計画法体系は、さまざまな利害調整を一つの枠組み(つまり土地に対する用途指定・用途制限)によってまかなおうとするものであり、利害調整が複雑になればなるほど、理想と遠い計画決定がなされる結果になるか、あるいは現実に実行されることのない計画策定がなされるか、のいずれとなってしまう危険をはらんでいる。さらに、快適環境の整備といった、不明確な基準によって都市計画を評価する場合は、統一的な評価が困難であって、結果としては現状追認の傾向を助長することにもなりかねない。

その意味で、快適環境整備の観点か

ら、都市計画規制を考えるときには、マクロのいわば広域的な土地利用調整と、ミクロのいわばコミュニティづくりといった意味での調整を区別して論じる必要があるとも指適されている。そして、どのような地域環境を実現するかといった政策判断についても、このようなマクロの判断とミクロの判断との整備調整が必要であるが、現行制度は、その意味では、日本の古くからのデパートと大差ない状況にあり、判断基準を必要に応じて適正に提示しきれているとはいえない実態にある。

そして、必要に応じて次々に制定される新規の土地利用規制を都市計画法体系のうちで処理しようとしたために、部分的には一般法・特別法の関係すら崩れてしまっている状態が生じており、また、行為規制を条例に委ねた部分がある結果として、法律体系としての整合すら不明確になっている領域が生じているといえる。またさらに、これらの領域では、他法領域の課題も土地利用規制のなかに取り込んだ結果、規制権限の重複の事態も生じている。例えば、歴史的環境保全や伝統的建築物群の保存、風致地区の環境保全などを考えると、この種の問題にぶつかることが多い。

④ 文化財保護法等による行為規制

歴史的環境の保護については、昭和41年の「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」、昭和50年の文化財保護法改正による「伝統的建造物群保存地区制度」の導入、昭和55年の

「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備に関する特別措置法」などがある。これらも、都市計画区域の地区制度を利用して、歴史的環境の保存を図ろうとするものであるが、歴史的環境の保全のためには、自然環境の保全の場合より以上に、当該地域での人の社会的活動を認めつつ、その保全を図る必要がある。このため、保全と生活をどう調整するかをめぐって多くの問題を含んでいる。しかし現行の法令は、「明日香」の例を除いて、この部分についての、適切な制度・手法を持っていない。

(3) 公物・営造物管理に関するもの

水辺環境などを中心に、快適環境整備のためには、公物としての海岸・河川・湖沼の適正な管理を図る必要がある場合がある。しかし、現行の公物管理法としての海岸法・河川法などにもとづく法制度はどちらかといえば、公物のもたらす危険防止の立場からの規定が多く、快適環境整備の立場とは矛盾するものも少なくなかった。ただ、最近では、親水護岸の採用などのように、行政措置として、従来とは異なった考え方が導入されつつあることは評価できる。また、河川環境管理計画の策定などのように、環境管理の観点から、流域全体を視野にいれた行政施策の定立が試みられてきていることも評価できる。このほか、緑の環境整備の立場からいえば、都市公園法による公園施設の設置・管理制度も重要である。例えば、公園内の公園施設である建築物の建築面積についての基準のあり方なども、

快適環境整備との関係で改めて検討される必要がある。また、道路の管理は、都市景観その他の快適環境整備の立場から重要な意義を有するが、現行道路法を中心とする道路営造物の管理体系のうちに、快適環境整備の観点を見出すことはかなり困難である。

(4) 活動の誘導に関するもの

先に述べた、計画・方針は、各主体の行為を誘導の指針としての役割を果たすことが期待される。ただし、単なる計画・方針をつくるだけで適切な誘導がなされることは少ない。誘導のためには、適切な情報提供・教育・指導勧告などの必要があり、さらには、助成などの施策が必要である。

公共団体に快適環境整備のための努力をさせるには、国の補助などの施策が効果的であり、すでにみた公害防止計画に伴う補助や都市計画事業に伴う補助など、これらについては多くの施策がみられることはいうまでもない。しかし、さらに、個別の事業者・市民の努力を求めするためには、租税特別措置法による租税の減免、各種施策による事業費補助などが必要である。さらに、時には、賦課金や使用料・専用料、許可手数料・特許料、さらに税また場合によっては罰金・反則金などによる経済的負担をさせることによって、行為の誘導をはかる必要がある。ただ、租税特別措置法についていえば、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法や文化財保護法、自然環境保全法、自然公園法による特別指定を受けた土地の国等による土地買い取り

などの場合の譲渡所得の特別控除や、公害防止施設など特定の資産の設置のための用地や施設の譲渡・取得の場合の課税に特例が置かれている程度であり、特別に快適環境整備の観点が入り入れられているとは評価できない。また、許可手数料で、環境整備についての配慮があるものとしては、空港の特別着陸料制度が数少ない例であるが、これも、航空騒音防止費用捻出のために設けられたものであるが、そのなかに、チャージの思想を取り入れたものである。公害防止施策の色彩が強く、直接に快適環境整備の制度と評価することは難しい。

環境がすでに悪化している場合には、その被害改善のために行なわれる助成制度としては、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律による、騒音防止工事助成制度や、幹線道路の沿線の整備に関する法律による緩衝建物建築等ないし防音化工事の助成制度がある。ただし、これらの既成の建物について適用されるものである。そして、例えば、幹線道路の沿線整備に関していえば、指定区域内の沿道への新設建物については、防音構造でなければ建築確認がなされない制度となっており、土地利用の整備と異なり、実質的には被害者にのみ被害防止の負担を負わせるものであるとの批判もある。

ただ、公害規制の場合と違い、快適環境整備のために規制基準をつくり、その遵守などを求めるといった発想をとるとすれば、他との均衡を欠く著しく厳しい基準の設定をしなければならないなどの

問題がある。むしろ、事業者や市民の自発的協力にまつ必要が大きいこの分野では、経済的手法の役割が大きく、さらには、自発的に形成された市民組織等の活動による目的達成に期待すべき要素も大きい。日本の法制度のなかに、従来少なかったこのような考え方を積極的に取り入れ、制度的な位置づけ・整備を図る必要がある。

3 「快適環境整備」に係る法制度の今後の課題

以上に指適した法制度は、検討対象とした「快適環境」整備に関係するものすべてを網羅的に掲げたものではなく、いくつかを例示的にとりあげたに止まる。そして、ここにとりあげなかったものとして、最近各地で制定されつつある景観保護条例などの、条例によるさまざまな工夫などがある。そして、これらの法制度も含めた詳細な検討を行なうことは、今後の作業である。かつて、公害法制にあっては、地域環境の保全・整備については、国の法制度が定められるよりも早く、地方公共団体の条例やその他の方法による施策が展開され、それらを受けて国の法制度が制定される経過をとってきた。この傾向は、自然環境保護については、やや異なった経過を辿ったが、「快適環境」整備については、マクロ・ミクロの各レベルでの政策展開が必要であり、国と地方公共団体の何れが先行するかという形でなく、両者が役割分担を定めて、法制度の整備が展開されることが望ましい。

ところで、以上に掲げた検討からみただけでも明らかなように、快適環境整備に係る法制度の現状は、決して十分とはいえない。その主要な理由は、「快適環境」概念が十分に確

立していないこと、および、その整備を政策目標とすべきことについての社会的合意が完全には成立していないことにある。しかし、すでに部分的には、このような政策目標を掲げることの必要性が認識され始めてきており、前述のとおり、最近地方公共団体を中心に策定が進んでいる「地域環境管理計画」の中では、快適環境整備が重要な柱とされる傾向が進んでいる。また行政施策としても、アメニティ・タウン構想やその他河川・道路行政などにおける快適環境整備思想の導入などがみられるところであり、今後、このような傾向はますます強くなるに違いない。

快適環境整備をめぐる現行法制度の持つ問題点は、広義の「環境法」体系を構想する場合に気付かされる問題点に共通する部分を多く持っている¹²⁾。ただ、初めにも指摘したように、快適環境については、人の精神的評価に依存すべき公害問題や自然環境保全の問題でとりあげられる事柄とは、ある意味で、別種の「価値」を問題とすることが多いだけに、判断基準の設定をめぐる困難が多いといえよう。

以下に、今後の課題を指適しておこう。

① 「快適環境整備」に関する基本方針（統合的指針）の設定

「快適環境」概念を確定させることが究極的には必要であることはいうまでもない。ただ、この問題にこだわりつづけることは、法制度論としては問題の展開を妨げる原因となりかねない。当面は、部分的にであれ、可能な分野から、施策の展開をしていくことが必要である。ただ、ある程度の知見・経験の集積ができた段階では、それらを整理・統合する作

業を行なう必要がある。現在のところ、日本では、法・制度的には、公害対策と自然環境保全施策が、それぞれ、ばらばらに、展開されている実情にあり、このままの状態で推移すれば、国としての統合的な快適環境整備の施策に関する政策目標を提示することが困難となるおそれがある。もちろん、環境庁は、従来、中央公害対策審議会答申「環境保全長期計画（公害防止）」と自然環境保全審議会答申「自然環境保全に関する長期計画のための基本的具体的構想について」を集めた形で策定された「環境保全長期計画（昭51～60年）」の改定に当たり、統合的な「環境保全長期構想」の形で、政策目標の一元化の努力を始めており、これを評価する必要はある。ただ、この構想は、法制度の裏付けを持つものではなく、環境庁としての政策指針以上のものではない点で限界を持っている。快適環境整備については、歴史的遺産など文化財をも含めた地域の特性の活用、地場産業・特産品、文化・伝承・祭事などソフト面の評価・検討、さらには、土地利用計画や都市計画における配慮、また、都市施設整備など社会資本整備に当たっての配慮などこれまで以上に、各省庁の所管事項にまたがる調整を必要とする。そして、各施策が個々に展開されるのではなく、地域において一体的に展開されるためには、国の段階でも各施策を統合しうるような上位の政策指針が策定されていなければ、現場に混乱を起こすおそれがある。もっとも、ミクロ・レベルの「快適環境」を全国一律の基準で決定し得るものではない

から、法制度を構想するときには、環境規模別に整備の方針を決定できる方策を講じる必要がある。その意味では、地域環境管理計画を政策指針として明確に位置づけることも一つの工夫であり、さらに、広域環境管理計画、全国環境管理計画といった体系を考えることもあってよいのではないかと考えられる。

② 「快適環境」の基準の決定

快適環境の整備といっても、何をどの程度に整備することが「快適」の確保につながるか、が問題である。この点に関して、「快適環境指標」¹³⁾などのような数値情報化の試みもみられ、興味深いのが、前述のように快適環境は、絶対的な数値評価になじまない要素を多く含んでいるので、これのみによって問題を切り抜けることは難しい。「快適さ」の水準の設定については、特に、ミクロ・レベルでの快適環境整備目標は、当該エリアの住民の意思をできるだけ的確に反映できる手法を開発し、それらに基づいて策定・決定するほかはない。これまでのところは、建築基準法に基づく建築協定や、都市緑地保全法による緑化協定や、さらに都市計画法による地区計画・幹線道路の沿道の整備に関する法律による沿道整備計画・集落地域整備法による集落地区計画策定などに当たって、このような配慮を払う道が開かれている。しかし、これらの制度も、全体としての快適環境整備の一部分をカバーできるに止まっている上、個別には、制度内の制約も多く含まれていて、完全には住民の意向を反映し得ない要素も持っている。総合的施策の策定・

決定に際して、これらの法制度の持つ目標決定手法をさらに整備発展させる工夫が必要である。

③ 新たな政策達成手法の採用

政策の達成のための法制度手法として、従来は、経済活動の自由を前提としたうえで、法規制の手法が重視されてきた。公害問題など、あるレベルでの社会的危険の回避のためには、規制の手法の果たす役割が大きかった。しかし、快適環境の整備のレベルを考えるときには、積極的に人の行動を誘導する手法の必要性が重要であり、このためには、税・賦課金・使用料・許可手数料その他の経済的負担を負わせることによる、またあるいは、その減免や補助金交付など経済的負担の軽減を図ることによる経済的インセンティブの手法を取り入れる必要がある。さらに、これに加えて行政による、取用・事業などの直接的介入が併用されることにより、その実現が容易になるものと考えられるところである。このような指摘は、すでに多くなされてきたが、法制度的な検討は立ち遅れたままであり、法制の分野と他の分野との学際協力による検討を急ぐ必要がある。また、先にあげた、目標設定のための住民思想の統合的形成手法の開発についても、行動科学を含めた学際協力が一層必要であり、法分野における他分野の研究に対する認識の立ち遅れを指摘する必要がある。

このほか、環境整備の指針の実効性を担保するための手法としての「アセスメント」の客観的情報提供手段としての中立・中性化の努力の必要も痛感される。

日本では、政治課題とされ過ぎたため、「アセスメント」についてはその本来の意義が見失われているおそれがある、公開手続きなどをめぐる反対運動の論理との対応のみに追われるのではなく、より本質的な検討を進める必要がある。

〔注〕

1) OECD レポート Environmental Policies in Japan1977 (邦訳 国際環境問題研究会訳「日本の経験—環境政策は成功したか」日本環境協会 1978年 113頁以下) 参照

1976年の OECD による「日本の環境政策レビュー」会議のあと、環境庁は、「快適な環境懇談会」を発足させ、このころから、次第にアメニティに関する論議が始まった。1980年には、第1回快適環境シンポジウムが大阪で開催されたが、この当時の記録については、環境庁監修「快適環境へのみちしるべ」有朋社1983年を参照。

2) 例えば、代表的には、「福岡市環境プラン」(1986年)がある。同プランは、公害防止・自然環境保全の課題を解決するとともに、合わせて快適環境の創造をめざす、という構成をとる。また、千葉県の「ふるさと千葉プラン」(1986年)も、基本事項として、公害防止・自然環境保全・快適環境創造を掲げる。このほか、「京都市環境管理計画」(1986年)は、環境の保全と創造として、公害防止・快適環境の保全創造の二本の柱を掲げ、自然環境と快適環境を統合的に扱おうとしている。また「横浜市環境管理計画」(1986年)は、環境要素として、生存環境(自然・公害・安全等)・生活生産環境(都市基盤・経済・教育・地域社会)・快適環境(みどり・水辺・景観・歴史文化等)を掲げる。

3) 後述の環境庁編「環境保全長期構想」(1987

年) II 環境政策の基本的考え方の4項でとりあげられている快適環境の考え方はこのような考え方を示しているようである。

4) 例えば「北九州市環境管理計画」(1986年)は、公害防止・自然環境保全といった考え方ではなく、これを通じて、快適環境実現を究極の目標として環境管理の構想を展開している。同様に、東京都の「快適環境の創造に向けて—東京都環境管理計画」(1987年)も、快適環境創造を環境管理の目標としてとらえている。

5) 前述・横浜市環境管理計画が環境管理の対象となる環境要素として、生活生産環境を視野に入れていることは十分に理解できることである。

6) 1985年度から87年度までの3年間実施された。福岡班のメンバーは、筆者のほか、池田裕明(宮崎産業経営大学講師)、石橋俊雄(福岡市)、今里滋(九州大学法学部助教授)、岩間徹(福岡大学法学部教授)、小原清信(久留米大学法学部講師)、古賀照久(九州環境管理協会)、中村耕二(福岡市)、根本敏則(福岡大学経済学部助教授)、藤原恭司(九州芸術工科大学助教授)、山川博啓(福岡市)、山田洋(西南学院大学法学部助教授)、渡辺栄文(福岡大学法学部教授)のほか、九州電力立地環境部から数名が参加した。なお、福岡班の研究成果は、環境科学研究報告集 B340-R40-3「福岡都市圏における環境の維持・向上と土地利用制度の研究」1988年に収録している。

7) 前掲・福岡市環境プラン128頁

8) 公害対策基本法2条にいう公害の定義には、「生活環境に係る被害が生じること」とする表現があり、その生活環境には、人の生活に密接に関係する動植物およびその育成環境が含まれる(同法2条2項)。したがって、基本法は、言葉の語感よりはかなり広い射程を持った言葉と

して、公害を定義している。なお、橋本道夫・近藤次郎ほか「座談会・公害対策基本法制定20周年を迎えて」季刊環境研究67号61頁以下の筆者の発言とそれにつづく橋本発言参照。

- 9) 都市再開発方針の中では、当該地域の特性を踏まえ、都市内での当該地域の役割を明確に示しているものが少なくない。その意味で、その内容が注目されるわけである。
- 10) 沿道整備計画は、その策定に当たって、地元住民の役割が大きい点でも注目できるものがある。例えば、杉並区建築部都市整備課編・環七沿道整備計画の記録(1986年)杉並区都市環境部まちづくり推進課編・同(2)(1987年)、また、環境情報科学15巻3号の特集「沿道環境」(1986年)の諸論文参照。
- 11) 都市近郊農地に関する検討は、環境科学特別研究「都市および近郊の環境の維持・向上と土地利用制度の研究」総括報告(1988年)に掲載予定の、柳憲一郎の論文参照。
- 12) 環境法の体系については、人間環境問題研究会「環境法の体系的研究」(1982年)の中で、現行法体系の整理を試みたことがある。この検討は、環境要素とこれに対する法的施策の必要性を分析し、どの部分に法律制度が不足しているかを明らかにしようとしたものであった。
- 13) 北九州市環境管理計画(1986年)がその最初の試みであり、ここでは、現況の記述のために指標の利用が試みられた。森田恒幸・野田清敏ほか「都市住民の意識に基づく環境指標の算定」昭和60年度第20回日本都市計画学会学術研究論文集133頁以下など。その後「東京都環境管理計画」(1987年)は目標としても、快適環境指標を採用しており、注目される。

著者略歴

氏名：Naohito Asano

学歴：九州大学法学部卒(昭和41年)

九州大学大学院法学部研究科修士課程修了(43年)

法学修士

職歴：九州大学法学部助手

福岡大学法学部講師(昭和47年)

福岡大学法学部助教授(昭和49年)

福岡大学法学部教授(昭和55年)

民法・不法行為法担当

著者：「環境・防災法」(共著)1986年 ぎょうせい

「最近の重要環境公害判例」(共著)1987年
有斐閣

委員：福岡県公害審査会委員

福岡市公害対策審議会委員(会長代理)

大牟田市公害健康被害認定審査会委員

大牟田市公害対策審議会委員

春日市個人情報保護審議会委員

環境庁各種検討会委員(最近はオゾン層保護検討会委員)