

環境政策の流れ
—— 環境基本法について ——
Genealogy of Environmental Policy
—— The basic environment law ——

佐藤 快信
Yoshinobu Sato

[目次]

はじめに

1. 公害と環境問題
 1. 1 環境の意味するところ
 1. 2 公害から環境問題へ
2. 自然保護法
 2. 1 自然保護・自然公園法
 2. 2 自然環境保全法
 2. 3 環境権
3. 環境基本法
 3. 1 環境基本法の概要
 3. 2 環境権
4. 持続可能な発展と環境基本法
 4. 1 持続可能な発展
 4. 2 持続可能な発展と環境基本法との関係

おわりに

キーワード：環境政策、自然環境保全法、環境基本法、持続可能な発展

はじめに

環境政策に関しての国内の流れは、高度経済成長によって引き起こされた公害問題があり、一方明治以降の自然保護の流れから環境庁という存在が生じた。公害からもっと広がりを持った環境問題の転換により、より国際協力が求められてきている。そして、1990年代に入り、環境保全に対する認識は地球規模で進み、1992年の地球サミットを契機に地球規模での環境保全が国際協力の形で議論されることや「環境基本法」の制定といった国内の法整備もおこなわれることとなった。

人類の今後を考える時、環境に対する人類の関わり方を様々な視点で見えていくことは必要であり、

例えば生活文化の中にある環境に配慮した技術であつたりもするだろう。ここでは、環境に対する一つの共通認識として具体的な形となって表現される法律の分野に視点をあててみようと思う。共同体としての国家が、環境に対してどのような対応をおこなってきたのかを概観することは、共同体を構成する要素の国民としてその流れを知っておく必要がある。そのうえで、今後人類がどのように地球という一つの環境システムのなかで生きていくかを見極める手がかりを得ることができるかもしれない。

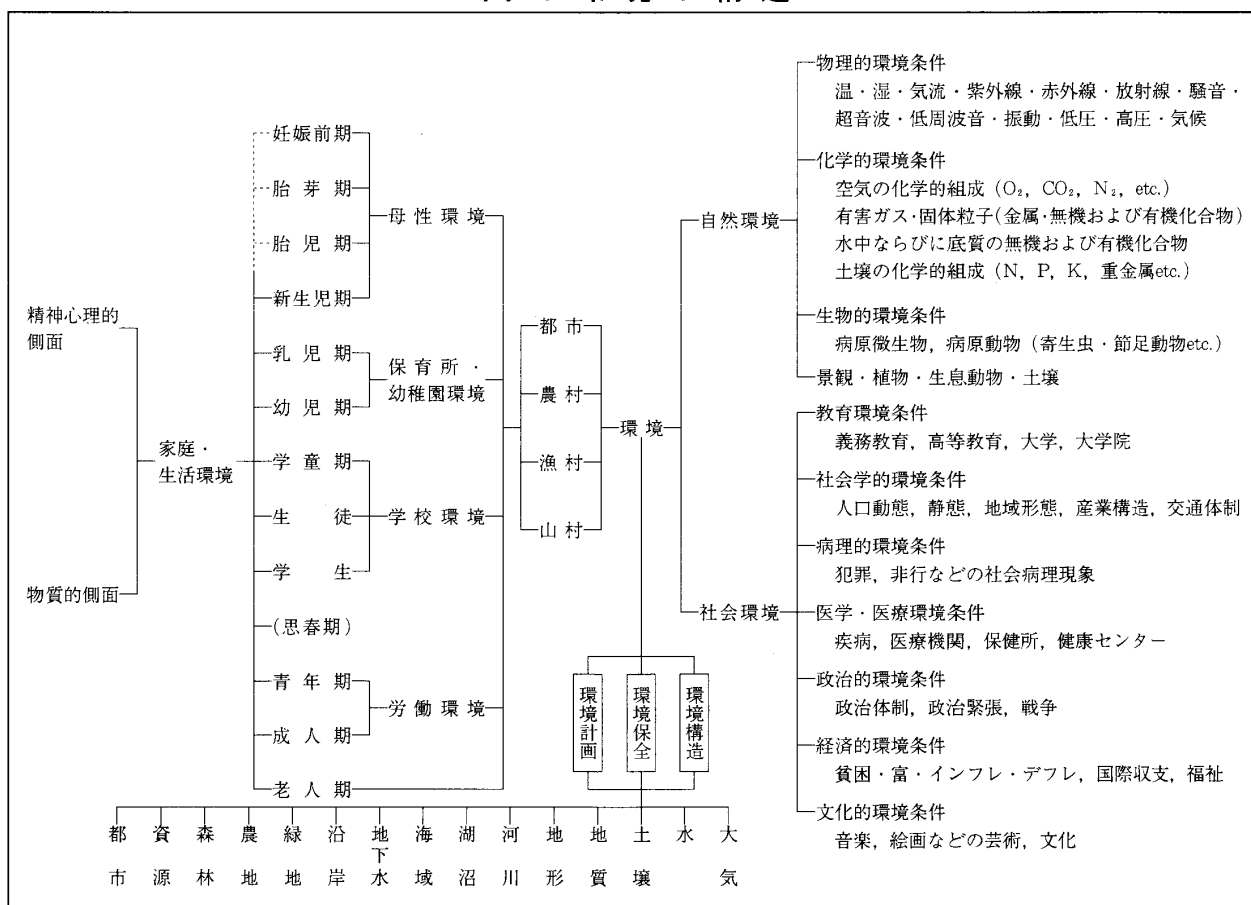
1. 公害と環境問題

1. 1 環境の意味するところ

1992年の6月にブラジルで開催された「国連環境開発会議（UNECED）」いわゆる地球サミットにおいて「環境と開発に関するリオ宣言」、「森林保全原則声明」、「アジェンダ21」が採択されたように、一つの国家または企業の利害を越えた地球規模で地球環境の保全と持続可能な発展の両立をようやく模索し始めたといえるだろう。

多くの人は、「環境問題（Environmental Issues、Environmental Problems）とは何か？」と改めて問われると戸惑ってしまうことがあるだろう。なぜなら、一般に環境問題といっている事象は、

図1. 環境の構造



(出典：斉藤和雄，上田有利，「新しい環境衛生」，南江堂，1991)

例えば大気・水質・土壌などの汚染、森林問題、騒音問題……等、列挙すればするだけ出てくるように多種多様な問題の集合群であるといえる。複雑にしている理由は、「環境」という言葉にあり、例えば「生活」、「自然」、「社会」などの言葉を形容詞的に結合させて「生活環境」、「自然環境」、「社会環境」などの言葉になってしまうからである。つまり、「環境」は、我々を取りまく様々な自然的あるいは社会的な外界の条件を指し、主体の立場や見方によって様々に認識され、分類、構成されているものといえる。最も広く「環境」を捉えているのは、1982年の「国際連合環境計画管理理事会特別会合」における「ナイロビ宣言」であろう。そこでは、環境汚染、自然保護に加えて、開発とそれに伴う人口の急増、人種差別、貧困なども「環境」の概念に含めている。

その他の例では、斉藤・上田は、環境の構造を図. 1のように考えている。また、寺西は、「環境破壊」における「環境」とは単に狭義の「自然的環境」⁽¹⁾だけでなく、人間社会の発展に伴って歴史的に形成されてきた「人工化された自然」としての「社会的環境」⁽²⁾も含み、“人間と自然”および“人間と社会”との間で成立している諸関係のすべてが含まれ、さらに「破壊」とは“人間と自然”および“人間と社会”との間の本来的な関係を「対立的に引き裂く」ことであり、このような“環境破壊”に対する社会的克服の問題は環境保全という課題の基本的な内容に他ならないとしている。

筆者は、「環境」または「環境問題」は基本的に寺西の定義とほぼ同様にとらえており、「自然」と「文明」との間に「人類」が存在し、「自然」と「文明」との平衡状態が崩れ、その結果生じる諸問題が地球の自然浄化作用を上回った時から「環境問題」は生じたと考えている。

1. 2 公害から環境問題へ

環境庁の発行する「環境白書」(平成2年度版)によれば、地球環境問題は、①オゾン層の破壊、②地球の温暖化、③酸性雨、④熱帯林の減少、⑤砂漠化、⑥開発途上国の公害問題、⑦野生生物種の減少、⑧海洋汚染、⑨有害物質の越境移動としてあげられている。また、これら諸問題が単独で成り立っているのではなく、それら問題相互が関連しあっている。しかし、それらの根本的な原因は何かといれば、人類の経済活動や人類の大増殖や人類の価値観の問題であったり、全ての原因が人類に関わってくることは、様々な分野の人々が述べていることである。

人類が地球上に登場し、自然の生態系における枠組みのなかで活動しているうちは目立った問題は生じなかったが、枠組みから出始めた頃から問題が生じてきた。そうした問題は、当初公害という形で認識されることとなったが、最近では、公害問題という言葉は余り聞かれなくなってきた。昭和の高度成長に伴って様々な問題が発生し、「公害」という言葉が新聞をはじめとするマスコミに頻繁に使われていた時期があったが、いつ頃からか「公害」という文字に代わって「環境破壊」または「環境問題」という言葉が前面で使われることが多くなってきた。「公害」という言葉は、「環境問題」という言葉の背後に隠れてしまった感がある。

ところで、「環境」をめぐる歴史を日本の環境行政の観点からみてみれば、公害問題への対応と、自然を保護する制度の進展という2つの流れが、昭和40年代の公害国会・環境庁の設置という変革期を経て展開されてきている。しかしながら、その2つの流れの源流は古い。「公害」という言葉は英語のパブリック・ニューサンス（public nuisance）の訳語であるとされているが、言葉自体は地方条例では明治10年頃に見られるし、明治29年（1896年）制定の「河川法」で用いられている。また、自然保護については、過度の自然の改変により、洪水の危険性の増大、水資源の枯渇等が起こることとは経験的に知られており、7世紀頃から森林保全のための様々な禁制が記録されている。

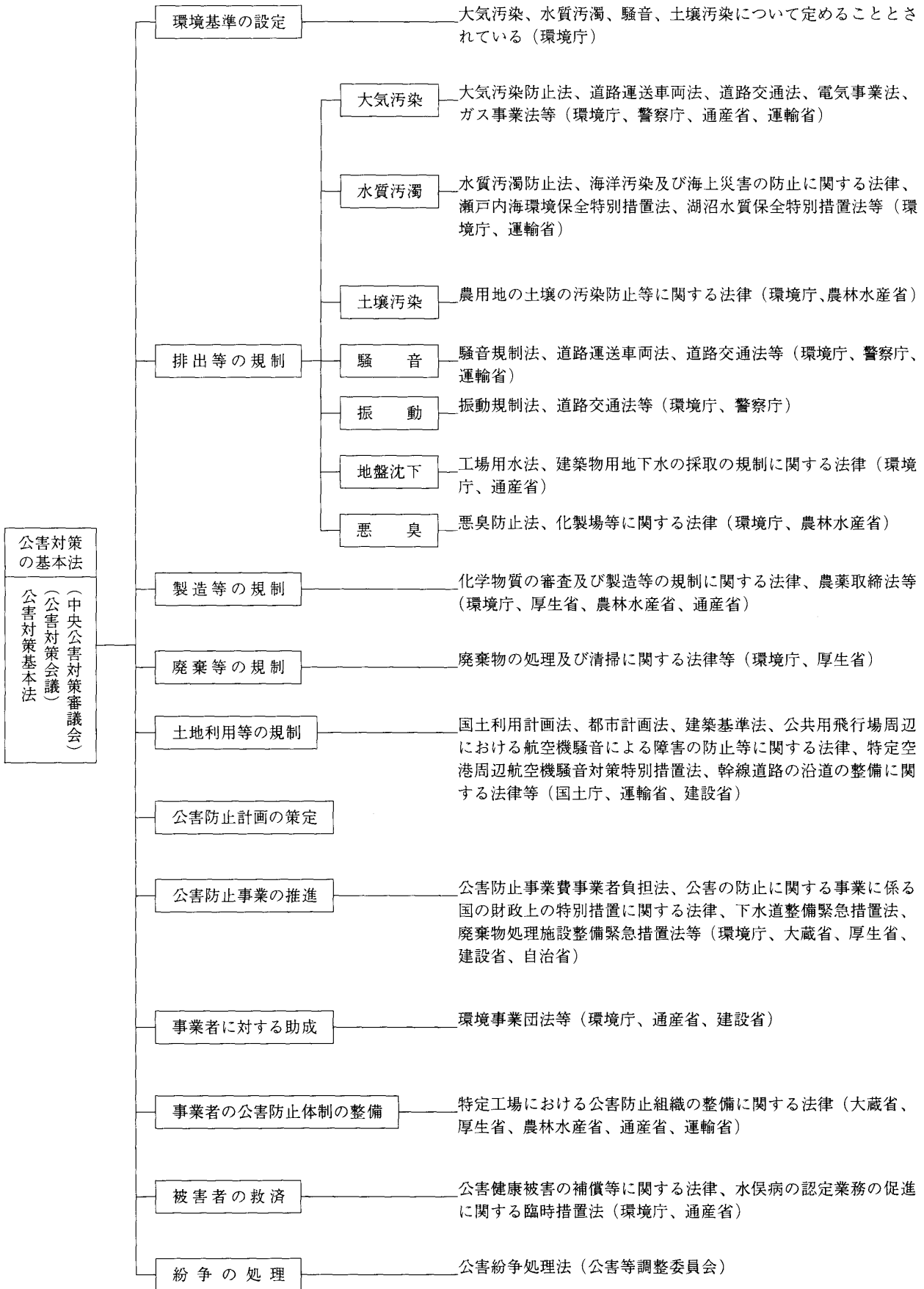
はじめに、公害問題への対応の面から「環境問題」をみると、わが国における社会問題としての公害問題が取りざたされるのは諸外国と同様に鉱山による鉱毒問題であった。明治20年頃から足尾銅山の鉱毒事件、明治30年頃からの別子銅山の煙害事件などであり、その対応として他の公害とは別に鉱業法やその他の立法がなされた。一方、綿糸紡績業をはじめとする工業の発展にともない、動力源としての石炭の使用による大気中の煤煙による汚染が著しく進んだ。しかし、イギリスの公害問題の歴史にみられるようにイギリスでは黒煙問題が大きな比重を占めていたのに対し、わが国では大気中の煤煙に対する問題意識は極めて希薄だったといえよう。第1次大戦以後、鉱工業の発展や工業施設の増設により、都市に住民が集中し、劣悪な環境条件のなかで生活するという都市問題が顕著化してくる。この頃から、工場による騒音・悪臭・ばい煙・汚水などの被害を住民が訴え始め、特に昭和7年以降の重化学工業化が進行するのにもない住民の訴えが増加している。しかし、これら訴えは主として物的被害に対する住民の集団陳情という形態が多く、生活環境や健康が損なわれることに対する権利意識は低かった。やがて、第2次大戦をむかえ、公害問題そのものの存在が薄れていった。

戦後、公害行政は昭和24年東京都の工場公害防止条例に始まる地方自治体が主導でおこなわれていたが、国の行政レベルでは公害問題に対する自覚はなかったといえる。昭和35年からの所得倍增計画による急速な産業経済の発展にともない、昭和36年頃から四日市喘息や異臭魚問題が顕著化してくると同時に隅田川の汚染調査の分析から工業排水だけでなく生活排水の問題がクローズアップされた。公害の量的、質的な拡大と激化、複雑化にともない公害の予防措置及び公害対策の基本原則を明らかにすべきだという気運のなかで公害対策基本法の制定への要望に結実していった。

そうした背景をもとに、昭和40年に厚生省は公害審議会を設置し、公害に関する基本的な施策のあり方等について検討を開始した。公害審議会による公害の概念は「公害は人間の活動の結果として生み出される一般公衆や地域社会に有害な影響を及ぼす現象であり、その影響は、人間の心身や生活環境に対する影響のほか、動植物や物的資産に及ぼす影響を含むものであって、因果関係の立証や受認限度の判定に、困難がともなうことが特徴である。」とされた。

昭和42年公害対策基本法が制定され、「事業活動とその他の人の活動にともなう生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭によって、人の生活または生活

図2. 公害対策の体系



(出典：環境庁企画調整局企画調整課編，「環境基本法の解説」，ぎょうせい，1994)

環境に関わる被害が生ずること」と、より具体的になり、いわゆる昭和45年の公害国会では同法の改正により「土壌の汚染」も加えられ、公害関係法全般の充実と強化がおこなわれた（図. 2）。

その後、フロンや二酸化炭素など本来は「公害物質」ではない物質が、間接的に環境を破壊する原因の一つとなり得ることがわかるようになってから「環境破壊物質」という概念が生まれた。また、科学技術の進歩により地球の環境の状況を宇宙からも調査が可能になったこともあり、地球規模での環境問題として認識され、「公害」という局地的なものからそれらをも包括するさらにグローバルな「地球環境問題」に変化していったと考えられる。

ここで、改めて「公害」と「環境問題」の違いを見てみると、「環境問題」という言葉よりも「公害」という言葉の方が我々の生活により近い問題として感じさせる。この背景には、それぞれの対策において違いを見ることができる。公害対策の場合、工場などからの排煙による大気汚染の対処では、防止のために汚染濃度を望ましい基準以下に引き下げることである。そして、排出基準を設定し、発生源に対して遵守させることとなる。

しかし、「環境問題」の大気汚染により引き起こされる酸性雨の問題は、硫黄酸化物や窒素酸化物の長期間による蓄積と広範囲に移動することから、一地域の問題として対策を取ることは困難であり、国際的な協力を必要とし、着地での対策ができたとしても酸性雨の対策には有効でない。つまり、国際協力における汚染物質の濃度の問題ではなく、排出総量の問題となることが重要である。

さらに、「公害」においては特定の発生源と被害との因果関係を追及し、発生源に対し、その責任を問うことが重要課題となっている。一方、「環境問題」の場合には、因果関係の特定化や対処療法的な対策はそれほど重要ではなく、地球全体の地球益という純公共財をどのように確保するかが重要課題となり、国際的な経済調整問題に関連するという側面を持つことが、「公害」と大きく異なる点といえよう。

2. 自然保護法

2. 1 自然保護・自然公園法

先の項では、「公害問題」の対応という観点から、環境問題への流れを見たが、先にも述べたようにもうひとつの流れである「自然保護」の観点から見てみよう。

明治時代以降の急速な産業開発にともない都市化が進展し、自然保護に関連した法制度の整備がおこなわれるようになった。明治30年に制定された森林法には保安林制度が導入され、それより先の明治21年には無秩序な都市の計画の拡大を防止するための都市計画に関わる東京市区改正条例が制定された。この条例は、大正8年に都市計画法となり、都市の公園緑地の整備や風致地区の制度が導入された。また、同年、優れた風景や名勝、学術上貴重な動植物、岩石、地形、地質などを保護保存する目的で「史跡名勝天然記念物保存法」も制定された。しかしながら、これらの制度は自然保護の一面をなすものではあるが、自然保護を直接的な目的とするものではなく、幅広い目的の中

で自然保護の側面を持つという性格であった。

自然を広く面的に捉え直接的に保護していくという姿勢は、その後、制定される自然公園法によって制度化される。公園制度は、我が国では明治6年、太政官布告により導入され、その内訳は2つに類別できる。一つは、浅草公園や上野公園といった都市公園タイプのもので天橋立、巖島などの自然公園タイプであった。その後、日本アルプスなどの原始的風景が知られるようになると、アメリカにおける国立公園の影響もあり、昭和6年に国立公園法が制定された。その目的は、自然を保護開発し、国民の保健休養に供用する公園を設定することであった。昭和9年国立公園法に基づき、瀬戸内海、霧島、雲仙の三つの国立公園が初めて指定され、昭和24年には国立公園に準じる国定公園制度もでき、都道府県レベルでの自然公園もその後指定されていった。

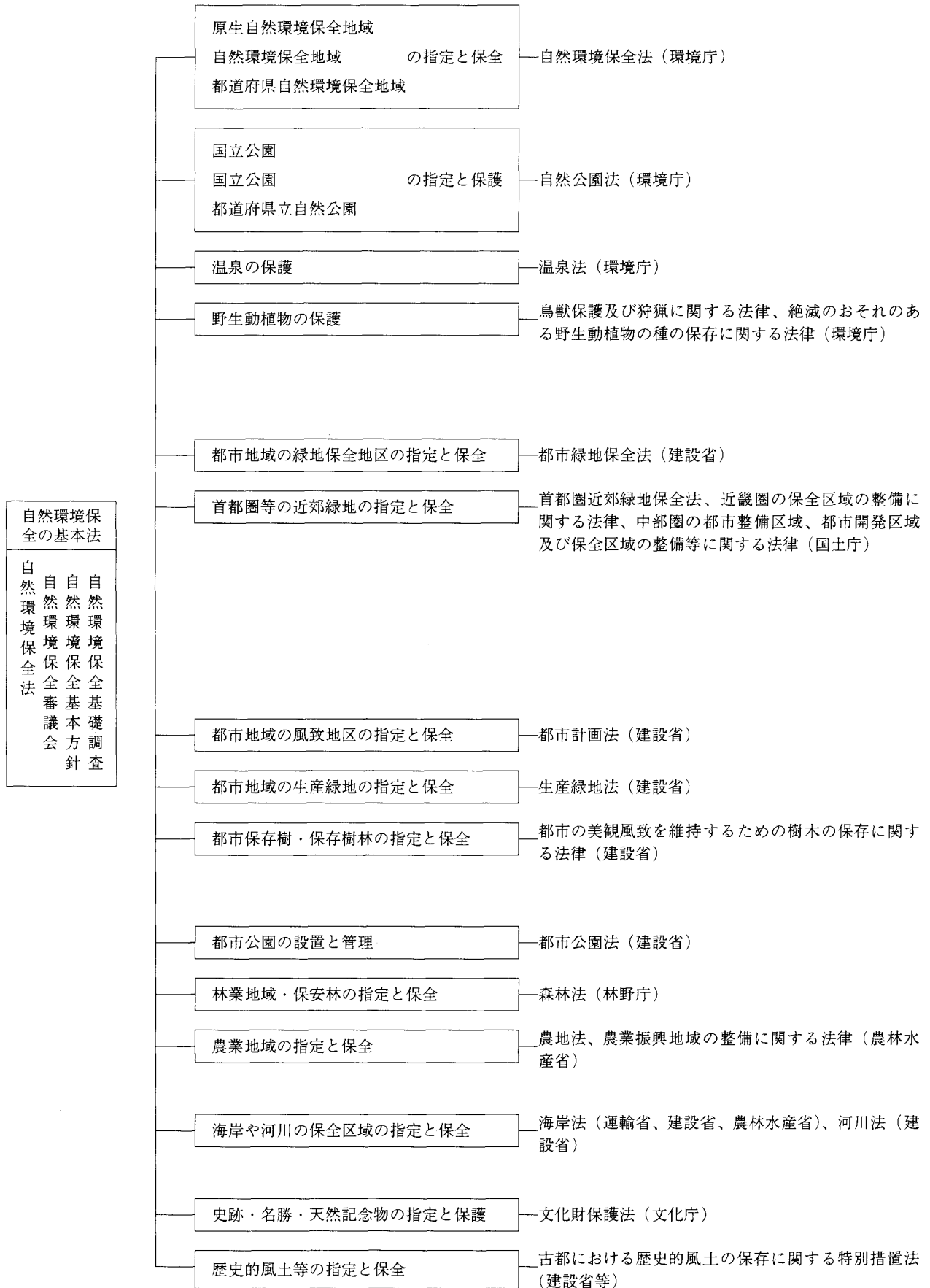
しかし、それぞれの法律根拠が異なっていることなどから、昭和32年に国立公園法のかわりに「自然公園法」が制定された。平成5年3月末における国立公園は28公園、205万ha、国定公園は55公園、133万ha、都道府県立公園は301公園、195万haであり、その合計面積は533万haで国土面積の約14%となっている。

自然保護の側面で忘れてはならないのが、鳥獣保護制度である。法制上の動きを見ると、明治6年に鳥獣猟規則ができ、明治25年にはその規則のなかに捕獲を禁止する保護鳥獣が定められ、明治28年狩猟法の制定をみた。その後いくつかの改定がおこなわれ、大正7年に狩猟鳥獣の範囲を明示し、それ以外はすべて保護鳥獣とすることになる等、現行法「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」の母体となっている。

国際協力に関連した動きとしては、昭和47年「渡り鳥及び絶滅の恐れのある鳥類ならびにその環境の保護に関する日本国政府とアメリカ合衆国との間の条約」が調印された。しかし、鳥獣保護法は国内に生息する鳥獣の保護を図るためのものであったために、その特別法としての性格を持つ「特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律」が制定され、先の条約は昭和49年に批准された。

こうした自然保護の観点からの法整備がなされていったが、日本の高度経済成長により国土の開発が全国的に進むことにより、自然破壊が問題となるようになってきた。昭和46年に環境庁が設置され、自然保護対策の充実が重要視されることになる。こうした自然環境の保全を中心とした地域制度の創設と、自然環境保全全般についての基本的な理念や基本方針を有する基本法の制定が求められ、昭和47年「自然環境保全法」が制定された（図. 3）。

図3. 自然環境保全の体系



(出典：環境庁企画調整局，企画調整課編，「環境基本法の解説」，ぎょうせい，1994)

2. 2 自然環境保全法

自然環境保全法の施行を受けて、自然環境保全基本方針が閣議決定されることになり、その基本方針は、自然環境の保全に関する基本構想と自然環境保全地域等に関する基本的事項の2部より構成された。

自然環境保全地域等に関する基本的事項では、自然環境保全地域等の指定方針等の基本的な事項及び、これら地域と自然公園法及びその他の自然環境保全を目的とする法律に基づく地域との調整に関する基本的事項が定められていた。

自然環境の保全に関する基本構想では、人間にとって自然とはいかなるものなのか、また、全国自然環境をいかなる考え方のもとに保全を図っていくべきなのか、そして、推進されるべき施策は何か等について総合的に基本的な方針が示されている。具体的には、大量生産、大量消費、大量廃棄という経済効率優先の考え方に対し厳しい反省を促し、経済効率優先の影で見落とされていた非貨幣的価値を適正に評価し、尊重し、自然環境の適正な保全に留意した土地利用計画のもとに適切な規制と誘導することが強調されている。また、以上のような考え方に基づき、①国土に存在する多様な自然を体系的に保全すること、②保全すべき自然地域に関する管理体制の整備と民有地買い上げの促進を図ること、③環境アセスメントの徹底を図ること、④自然環境の保全に関する調査研究を促進すること、⑤自然に対する理解を深め、愛情とモラルを育成すること、⑥自然環境の適正な保全を図る立場から野外レクリエーション政策を調整することを打ち出している。

基本方針では、国土の自然を4つに分類しており、①原生の自然地域、傑出した自然景観、学術上、文化上特に価値の高い自然物等は厳正に保全を図ること、②国土の自然のバランスを維持する上で重要な自然地域、優れた自然景観、野生動物の生息地、野外レクリエーション適地等は、適正な保護、復元、整備に努めること、③農林水産業が営まれる地域は、国土の保全、水源の涵養、大気の浄化等の環境保全能力を評価し、健全な育成を図ること、④都市地域における自然は、健全な都市構成上、都市環境上不可欠なものについて、積極的に保護、育成、復元を図ることが示されている。

こうした基本方針が作られて以降、昭和48年には「都市緑地保全法」が制定され、昭和49年には「森林法」の改正により、良好な自然環境の保全及び形成に適切な考慮が払われなければならないことが規定されると共に、林地開発許可制度が創設された。(表. 1)

表 1 自然保護関係法令制定経過

1873年 (明治6)	鳥獣猟規則	1972年	特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律、 国連人間環境宣言、自然環境保全法
1895年	狩猟法	1973年	都市緑地保全法、自然環境保全基本方針 閣議決定、瀬戸内海環境保全臨時措置法
1919年 (大正8)	史蹟名勝天然記念物保存法	1974年	日米渡り鳥条約公布、自然保護憲章
1931年 (昭和6)	国立公園法	1976年 (昭和51)	川崎市環境影響評価条例
1950年 (昭和25)	文化財保護法	1978年	瀬戸内海環境保全特別措置法、北海道環 境影響評価条例
1951年	森林法、水産資源保護法	1979年	ラムサール・ワシントン・ダンピング各 条約日本で発効
1952年	農地法	1980年	東京都・神奈川県環境影響評価条例
1956年 (昭和31)	都市公園法	1983年	マルポール条約日本で発効。環境影響評 価法案廃案(衆議院解散審議未了)
1957年	自然公園法	1984年	湖沼水質保全特別措置法公布、「環境影 響評価の実施について」閣議決定、ナショ ナル・トラスト活動特定法人に対する寄 付金の課税特例の政令改正
1962年	都市の美観風致を維持するための樹木の 保存に関する法律	1987年 (昭和62)	絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の 規制等に関する法律公布
1963年	鳥獣保護及狩猟に関する法律	1988年	特定物質の規制等によるオゾン層の保護 に関する法律
1966年 (昭和41)	首都圏近郊緑地保全法、古都保存法	1992年 (平成4)	絶滅のおそれのある野生動植物の種の保 存に関する法律公布
1970年	北海道自然保護条例	1993年	環境基本法
1971年	岩手県外16県自然保護条例		

(出典：山村恒年、「自然保護の法令戦略〔第2版〕、有斐閣、1994)

3. 環境基本法

3.1 環境基本法の概要

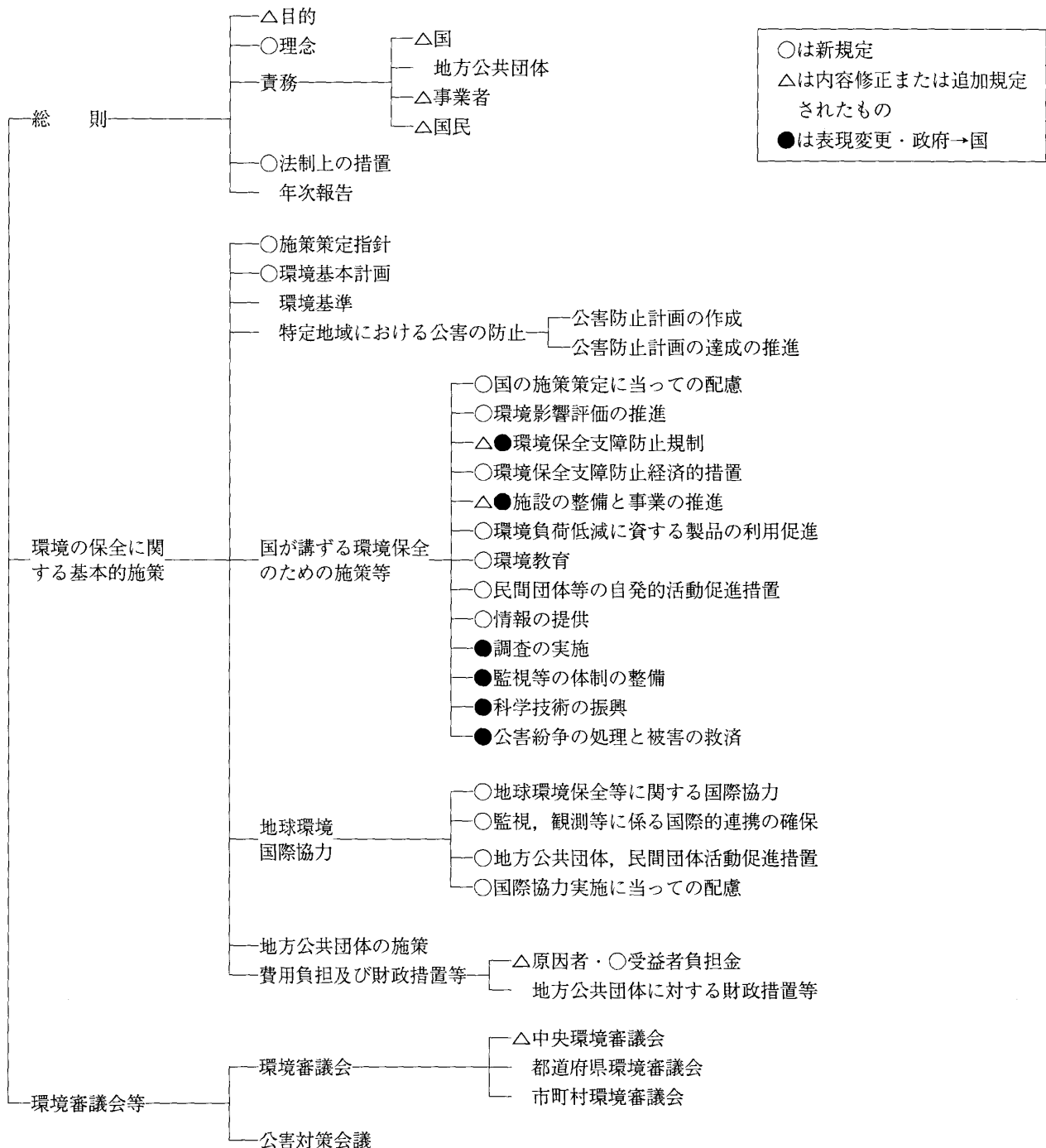
前項までに公害対策と自然環境保全に関しての動きを見てきた。しかし、今日的な環境問題は、人類の経済活動による環境への負荷の増大が環境の悪化を生む要因であることや、それが地球規模という空間的広がりや世代間問題となる時間的広がりを持つ問題であることから、新たに広範な法整備の必要性が生れてきた。そうしたことと共に、国民の良好な自然環境へのニーズなどの新しい環境行政に対する要請もあり、公害対策と自然保護の二つの側面を持つ「環境基本法」が1993年に制定されることとなった。

「環境基本法」制定への論議は、中央公害対策審議会と自然環境保全審議会の両審議会に対して、1991年(平成3年)に環境庁長官が「地球化時代の環境政策のあり方について」諮問をおこなったことから始まる。この諮問は、地球サミットを前にして、これを契機に環境政策の総合的な展開について諮問しようとしたものであり、環境基本法の制定を前提とはしていなかった。しかし、地球サミットが目前に迫っていた状況があったため、まず国際環境協力の在り方から審議が進められたことから⁽³⁾、公害対策基本に代わるべき新たな基本法の制定が議論されることとなった。こうした

動きは、政府内においても認識されることとなり、閣議決定された「生活大国五か年計画」のなかに「新たな地球環境時代に対応した法制を整備し、環境問題解決のための政策手段の拡充に努める」ことが盛り込まれ、環境保全に関する基本的な法制整備をしていくことが政府の意思として確認されるに至った。

こうした流れの中で制定された「環境基本法」であるが、その構成は①総則、②環境保全に関する基本的施策、③環境審議会等の3部に大きく分けることができる(図.4)。新規規定されたもの

図4. 「環境基本法」の構成



(出典：山村恒年，「自然保護の法と戦略」[第2版]，有斐閣，1994)

で、注目されるのは、①のなかの理念、②のなかの環境基本計画、地球環境国際協力、受益者負担金があげられ、広範囲に包括された基本法は一定の成果を見ることができよう。

しかしながら、第14条で規定されている「環境基本計画」は、「環境保全に関する」基本的な計画であって、環境に影響を及ぼす経済政策や開発政策に対する基本計画ではなく、その拘束性や実効性があまり期待できないのではないかという見方もある。また、後述する環境権についても消極的ともいえ、当初の期待感からは少し物足りないものとなってしまった。

3. 2 環境権

環境権に関する国際的な動きを見ると、1972年にストックホルムで開かれた国連人間環境会議以降、環境権の規定を憲法に規定する国や州が出てきている。例えばアメリカのイリノイ、マサチューセッツ州などの5つの州が環境権に関する規定を設置しているし、1978年のスペイン憲法、1987年に大韓民国憲法、1982年のインドネシア環境管理に関する法律に環境権に関する規定をおいた。

環境権がわが国で最初に提唱されたのは、1970年に開かれた公害国際シンポジウムで「人たるもの誰もが健康や福祉いわずわいされない環境を享受する権利と、将来の世代へ現在の世人が残すべき遺産であるところの自然美を含めた自然資源にあずかる権利とを基本的人権の一種として持つという法原則を法体系の中に確立する」必要が宣言され、基本的人権としての環境権の確立が求められた。さらに、具体的な差止請求権の根拠としての環境権をも含めた環境権の概念が構成されている。

特に近年の地球環境問題が重要な問題として認識されるようになると、環境権の確立の必要性が主張されるようになり、川崎市の環境基本条例では環境権に関する規定が設けられた。その一方で国の環境基本法では、環境権に近い理念をうたったものが第3条にあるが、規定はおいておらず、環境権の規定に向けての法整備は消極的であるといえよう。

4. 持続可能な発展と環境基本法

4. 1 持続可能な発展

近年における環境問題の解決への糸口として、人類が従来 of 経済活動をそのまま継続し続けるならば、地球環境問題による発展の行き詰まりにより、発展の限界が生じるので、もっと持続可能な発展のパターンを模索し、社会全体が変革しなければならないという考え方があり、経済発展と環境保全とを両立する可能性が模索されている。

経済成長と環境保全を両立するという考え方は、古くはアダム・スミスの「国富論」やマルサスの「人口論」に農地の持続的利用や人口増加の食料制約についての検討がみられる。漁業の分野においては、「最大維持可能漁獲量 (MSY)」が漁業資源保護の指針としてあり、林業の分野では「最大伐採可能量 (MAC)」が森林資源保護の指針となっている。いずれの場合も再生可能な資源

を永続利用するためには再生能力の限界を越えてはならないという考えである。このことを理解しやすい例は、水産資源や森林資源といった再生産可能な資源の利用であろう。それら資源のストックがどんどん減少していくような利用の仕方は、明らかに持続可能でなく、適切な資源ストックが「資本」として維持・管理され、「利子」部分をフローとして人類が利用するのであれば再生可能な資源といえる。

1972年にローマクラブによって発表された「成長の限界」の環境保護論的立場からは、資源の枯渇や劣化などの自然制約が経済成長の限界を決めるし、経済成長擁護論的立場からは、その限界は技術革新や価格メカニズムによって克服できると主張した。その後、1970年代後半には、先進国と途上国との経済格差の拡大が注目され、途上国にとって最優先課題は経済発展であり、環境保全ではなかった。そのため、経済成長と環境保全の課題は、南北問題を含む人類全体の生活パターンの問題にまで拡大した。

70年代が経済成長と環境保全という問題が両極に位置する対立する問題としてとらえられていたのが、1980年の国際自然保護連合、国連環境計画及び世界野生動物基金による「世界自然資源保護戦略」のなかで「持続可能な発展」が用いられたのを境に、80年代から経済と環境の調和への模索されるようになった。1987年の「環境と開発に関する世界委員会（W C E D）」のなかで「将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、現在の世代のニーズを満たすような開発」が提唱され、これが「持続可能な発展」の代表的な定義となった。ただし、この定義と解釈にはいくつかの考え方があり、例えば英国の経済学者ピアスの「経済張っての際に守るべき条件として、自然お再生能力の維持、および自然の浄化能力の維持を上げ、自然能力の不可逆的な劣化を回避すべき」する、自然を重視した生物の多様性の保護や環境容量の制約、天然資源の保全といった制約のもとに人間活動を営むとするものやアメリカの経済学者ノーガート「自然資源利用に関する将来世代の権利を仮定することによる、世代間の公平性の問題」とし、将来世代の経済発展をも保障する、世代間の公平性を重視するものがある。

こうしたなかで「持続可能な発展」(Sustainable Development) は資源環境問題解決のキーワードのひとつになり、特にこの言葉は国際社会の目指すひとつの目標概念としてもとらえられている。

4. 2 持続可能な発展と環境基本法との関係

先に述べたように、人類の将来を考える時、「持続可能な発展」は重要なキーワードとなる。「環境基本法」のなかでは、そのことをどのようにとらえているのかをみてよう。

「環境基本法」の基本理念について、第3条⁽⁴⁾においては、①環境保全の必要性、②環境資源の有限性、③生態系の観点からの環境資源の把握と適切な維持、④将来の世代に対する現世代の責任が規定されている。さらに、第4条⁽⁵⁾では、①環境負荷となる行動をとる全ての者による公平な役割分担の下に自主的かつ積極的びおこなわれ、②環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りな

がら、可能な社会へ向けての社会システムの構築されること、③科学的知見の下に環境保全上の支障の事前防止を明確に定めている。このように、環境負荷の提言と持続可能な発展が可能な社会の構築を提唱している点が、非常に特徴的であり、この第3条と第4条は、環境と調和する形で社会の発展を図っていくという新しい環境観を端的に表現するものといえよう。

特に、第4条における持続可能な発展に向けての社会システムの構築は、公害対策基本法の根幹理念の転換を求めたものと評価できよう。公害対策基本法は、高度経済成長の流れと公害の危機的な状況下において制定されたことにより、目先の公害の現象に対する対症療法的な施策の基本方針を示しているだけであり、制定当初には経済活動の自由の保障を第一義とする経済調和条項が含まれていた。もっとも、その条項も改正によって削除されることとなるが、環境保全が可能な範囲内での持続的な発展を志向するという環境保全型への転換を志向するところまでは踏み込んでいなかった。このように、「環境基本法」では、環境保全型への人類の生き方、つまり哲学にまで踏み込んだものとして評価はできよう。

おわりに

本論文は、1993年に「環境基本法」が制定されたのを期に、それまでの環境政策に関して概観しようとしたものである。そのため、制定されてから6年が経過した現在では、基本法が制定された直後の日本経済のバブルの崩壊などもあり、今一つこの基本法に対する期待感が薄れてきているようにも思える。しかしながら、21世紀を直前に控え、人類の生き方としての一つの方向性は、この基本法によって経済発展に一定の歯止めをかけながら、持続可能な発展を模索していくことが明確にされたのではないだろうか。

確かに、その法としての拘束性や実効性に関しては、補われなければならない部分は存在している。今後、より拘束性や実効性を強化としていく努力は必要である。そのためには、基本法を支える他の自然環境保全法に関しても調整を図っていく必要があるだろう。今後、緑の自然としての森林に関する森林法や自然公園法といったところについても検討していく予定である。

註)

- (1): 寺西は、例えば、大気、水、土壌、その他、自然生態系を構成している諸要素すべてとそれら相互の複雑な諸連関としている。
- (2): 寺西は、例えば、都市および農村における人間の社会生活が成り立つための環境的諸条件やそこでの重要な構成要素となっている地域景観、歴史的街並み、文化財などの歴史的・文化的ストック等としている。
- (3): 答申では、「今後国際環境協力を推進するにあたっての国内の基盤整備のためにも、環境保全に関する総合的な法制のあり方について検討することが望まれる」と表現されている。

(4): 第3条 (環境の恵沢の享受と継承等)「環境の保全は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることにかんがみ、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」

(5): 第4条 (環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等)「環境の保全は、社会経済活動その他の活動による環境への負荷をできる限り低減することその他の環境の保全に関する行動がすべての者の公平な役割分担の下に自主的かつ積極的におこなわれることによって、健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨とし、及び科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない。」

参考文献：

- 1) 齊藤和雄、上田直利、「新しい環境衛生」、南江堂、1991年。
- 2) 植田和弘、落合仁司、北島佳房、寺西俊一、「環境経済学」、有斐閣、1991年。
- 3) 松浦 寛、「環境法概説」、信山社、1997年。
- 4) 山村恒年、「自然保護の法と戦略(第2版)」、有斐閣、1994年。
- 5) 環境庁企画調整局企画調整課 編、「環境基本法の解説」、ぎょうせい、1994年。
- 6) 宮本憲一、「環境経済学」、岩波書店、1989年。
- 7) 森島昭夫、淡路剛久、「公害・環境判例百選」、ジュリスト別冊、No.126、有斐閣、1994年。
- 8) 「特集 木は法廷に立てるか」、「現代思想」、v o l . 18-11、青土社、1990年。
- 9) 岩槻紀夫、「生活環境論」、南江堂、1991年。
- 10) 地球環境法研究会、「地球環境条約集」、中央法規出版、1993年。
- 11) 半谷高久、岡部昭彦、秋山紀子、「人間と自然の事典」、化学同人、1991年。
- 12) 農林水産省農業環境技術研究所、「農林水産業と環境保全ー持続的発展をめざしてー」、養賢堂、1995年。
- 13) 宮本憲一、楠田貢典、佐々木建、「地球環境政策」、有斐閣、1994年。
- 14) 宇都宮深志、「環境理念と管理の研究」、東海大学出版会、1995年。