



オール東京62市区町村共同事業
みどり東京・温暖化防止プロジェクト

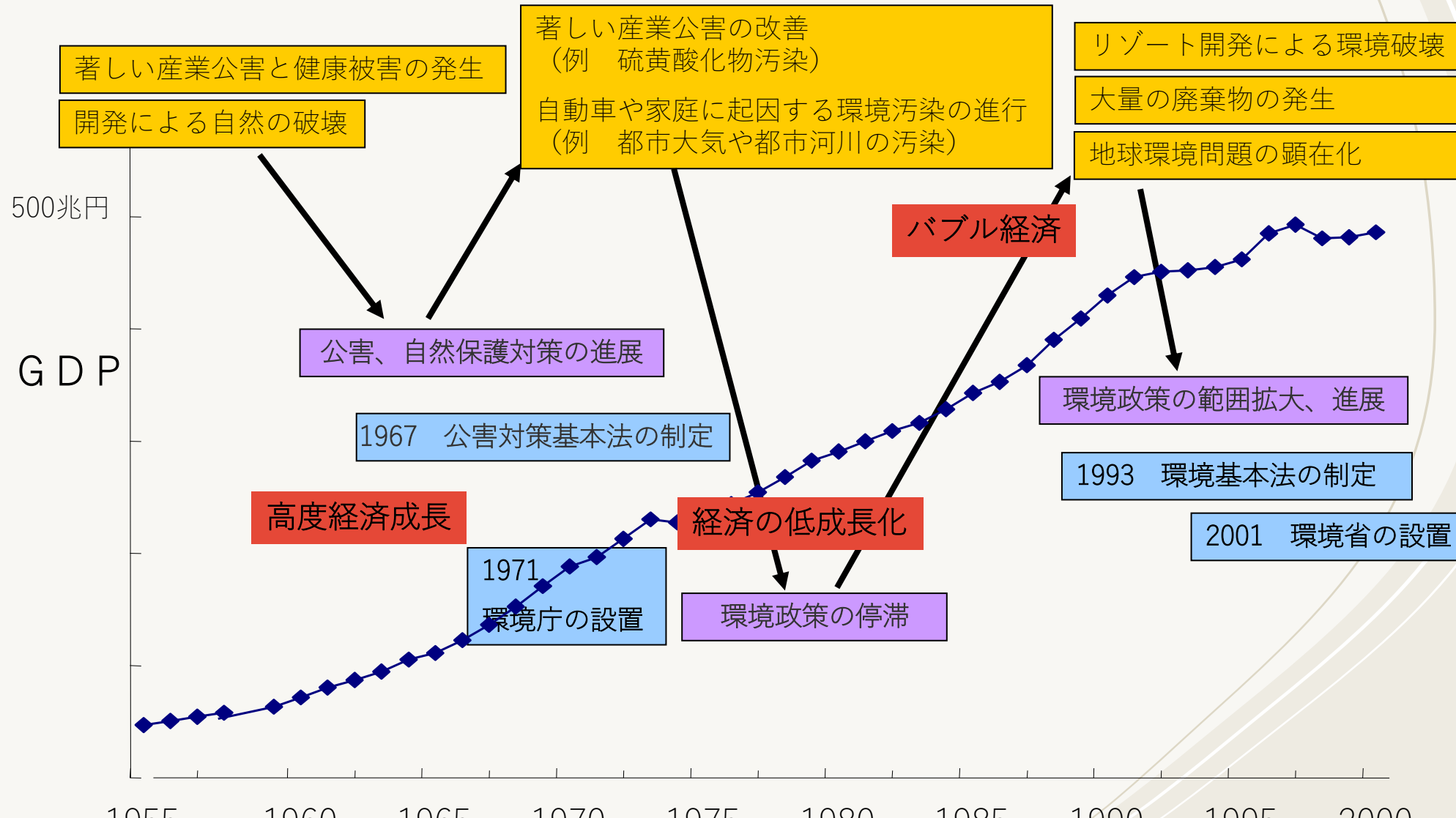
講義1 環境法の歴史と概要

付：今国会提出法案

オール東京62環境担当者研修会

第1回 環境法令体系、環境事務事業及び予算に関する基礎講座

戦後の日本の環境問題と環境政策の推移



環境法の歴史

1. 公害の始まり、国立公園法の制（明治から戦前まで）
2. 公害の社会問題化（1960年代半ばから70年代半ば）
3. 公害法及び自然保護法の確立
4. 新型公害の顕在化と環境政策の停滞
5. 地球環境問題と環境法への転換（1980年代末から）
6. 環境省設置、環境法制の進展
7. 原子力規制の強化、地球温暖化の顕在化

環境法の歴史（１）

1. 公害の始まり、国立公園法の制定（明治から戦前まで）
 - － 明治時代の「殖産興業」による急速な近代化と鉱・公害の発生
 - ・ 1887年（明治20年）頃 足尾鉱山からの製錬ガス、排水による汚染
 - ・ 1906年（明治39年）以降 日立鉱山の煙害
⇒ 高煙突による拡散で解決
 - － 国立公園法の制定（1931年、昭和6年）
 - ・ 1935年（昭和10年）、瀬戸内海、雲仙、霧島、阿寒、大雪山、日光、中部山岳、阿蘇を国立公園に指定（昭和11年に十和田湖等が追加指定）

環境法の歴史（２）

２．公害の社会問題化（1960年代半ばから70年代半ば）

①産業公害の深刻化

－高度経済成長期、特に1960年代

- ・水俣病（熊本、新潟）、四日市ぜんそく、イタイイタイ病の４大公害事件の顕在化

②自治体の取組、公害訴訟での住民勝訴

－産業公害対策は、地方公共団体から始まった。

- ・1949年 東京都工場公害防止条例
- ・1964年 横浜市、東京電力などと公害防止協定締結

－公害訴訟の展開

- ・67年から71年 新潟水俣病訴訟
- ・67年から72年 四日市公害訴訟
- ・68年から72年 イタイイタイ病訴訟
- ・69年から73年 熊本水俣病訴訟

【参考】日本の公害病の歴史

- ・ 1912年頃 富山県神通川流域でイタイイタイ病発生
- ・ 1953年頃 熊本県水俣の漁村で奇病発生
- ・ 1956年 チッソ付属病院が水俣保健所に中枢神経疾患多発を報告
- ・ 1957年 荻野医師が富山県医学会でイタイイタイ病鉍毒説を発表
- ・ 1959年 熊大研究班が水俣奇病の有機水銀中毒説を発表
チッソと患者の間で「見舞金契約」締結
- ・ 1960年代 四日市、大阪西淀川等で激甚な大気汚染が発生、
大気汚染地域でぜん息等の呼吸器疾患の増加
- ・ 1963年頃 新潟県阿賀野川流域で第二水俣病発生
- ・ 1964年 四日市公害に関する黒川調査団が対策を政府に勧告
- ・ 1965年 新潟大が第二水俣病（新潟水俣病）発生を新潟県に報告
- ・ 1965・1968年 新潟・昭和電工、熊本・チッソがアセトアルデヒド
製造工程を転換、廃止（メチル水銀の排出停止）
- ・ 1968年5月 イタイイタイ病に関する厚生省見解を閣議報告
- ・ 1968年9月 水俣病に関する厚生省見解を閣議報告

環境法の歴史（3）

3. 公害法及び自然保護法の確立

- － 公害対策基本法の制定（1967年）
「公害」の定義創設（公害対策基本法→環境基本法第2条第3項）
- － 公害国会（1970年）
公害対策基本法・大気汚染防止法の改正、水質汚濁防止法の制定など
14本の公害関係法律を可決
「（経済との）調和条項」の削除
生活環境の保全は経済の健全な発展との調和の下で進められるべき
という公害対策基本法の規定を削除
※環境基本法第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）
「～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～」

環境法の歴史（３）

３．公害法及び自然保護法の確立（続き）

- － 環境庁の設置（１９７１年）
 - ・ 自然環境保全法の制定（１９７２年）
 - ・ 公害健康被害補償法の制定（１９７３年）
 - ・ 大気汚染防止法改正・硫黄酸化物総量規制の導入（１９７４年）
 - ・ 水質汚濁防止法、瀬戸内海環境保全法の改正により東京湾、伊勢湾、瀬戸内海で水質総量規制（COD）（１９７８年）

環境法の歴史（４）

４．新型公害の顕在化と環境政策の停滞 （1970年代半ばから1980年代）

①都市・生活型公害の顕在化

- －自動車公害、生活排水による水質汚濁など、多様な原因（都市化、生活向上等）による広域的な問題、主に生活環境の被害。

②環境政策の停滞の時代と言われる時代

- | | |
|-------|---|
| 1978年 | <u>二酸化窒素の環境基準を改定（緩和）</u> |
| 1980年 | 環境白書で「都市・生活型公害」を特集 |
| 1981年 | 大気汚染防止法による窒素酸化物（NO _x ）総量規制 |
| 1983年 | 環境影響評価法案が廃案 |
| 1984年 | 湖沼水質保全特別措置法の制定 |
| 1987年 | <u>総合保養地域整備法（リゾート法）の制定</u> |
| 1988年 | <u>公害健康被害補償法の第1種地域（大気系）の地域指定解除</u> |
| 1990年 | 水質汚濁防止法の改正（生活排水対策）
スパイクタイヤ禁止法の制定（道路粉塵対策） |

環境法の歴史（５）

５．地球環境問題と環境法への転換（1980年代末から）

○地球環境問題－1980年代後半からクローズアップ
－オゾン層の破壊、地球温暖化、熱帯林の減少、海洋汚染、砂漠化など

○大量生産・大量消費・大量廃棄問題／化学物質リスク管理問題
－廃棄物最終処分場の逼迫、化学物質による環境汚染

1985年 オゾン層保護のためのウィーン条約

1988年 オゾン層保護法

1989年 G7サミット（アルシュ・サミット）で地球環境問題を議論

1992年 国連環境開発会議（いわゆる地球サミット）開催

気候変動枠組条約と生物多様性条約の署名解放

絶滅の恐れのある種の保存法

1993年 環境基本法

1995年 包装容器リサイクル法

…（次ページに続く）

環境法の歴史（6）

5. 地球環境問題と環境法への転換（1980年代末から） （前ページからの続き）

- 1997年 気候変動枠組条約の京都議定書採択
- 1997年 環境影響評価法
- 1998年 地球温暖化防止対策推進法制定、省エネ法改正
- 1999年 PRTR法（化学物質の排出量の把握・管理に関する法律）
- 2000年 循環型社会形成推進基本法

6. 環境省設置、環境法制の進展

- 2001年 省庁再編・環境省設置
- 2002年 土壌汚染対策法、鳥獣保護管理法の改正
- 2003年 自然再生推進法、環境教育推進法の制定
- 2004年 外来生物による生態系被害防止法の制定
- 2005年 京都議定書発効
- 2006年 石綿健康被害救済法の制定
- 2008年 生物多様性基本法の制定、洞爺湖サミット

環境法の歴史（7）

7. 原子力規制の強化、地球温暖化の顕在化

- 2011年 福島原発事故、放射性物質汚染対処特別措置法の制定
- 2012年 京都議定書目標年度
- 2012年 原子力規制委員会の設置、原子力規制関連法の改正
- 2015年 パリ協定成立（16年発効）、SDGsの採択
- 2017年 原子力規制関連法、土壌汚染対策法、廃棄物処理法、種の保存法等、8つの法律を改正
- 2018年 気候変動適応法の制定、海岸漂着物等処理推進法の改正
- 2019年 自然環境保全法及びフロン類管理法の改正
- 2021年 自然公園法及び瀬戸内海環境保全特別措置法の改正
- 2021年 プラスチック資源循環促進法の制定

【環境法の原則】

(1) 未然防止原則(Prevention Principle)

- ・ 公害の補償と防止のコスト比較

(2) 予防原則(Precautionary Principle)

(3) 汚染者負担の原則

(PPP, Polluter Pays Principle)

【環境法の原則】

(1) 未然防止原則(Prevention Principle)

環境への悪影響は、発生してから対応するのではなく、未然に防止すべきであるという原則

- ・ 根拠

- ①環境問題が発生してから、元に戻すことは非常に難しいこと。
- ②環境への悪影響を未然に防止した方が、一般的に費用も少なく済むこと。

- ・ 環境基本法第 4 条

「環境の保全は、…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、行わなければならない。」

公害の補償と防止のコスト比較

○熊本水俣病の場合

補償費用（健康被害、底質改善、漁業被害）	126億3100万円/年
防止費用（排水処理）	1億2300万円/年

○イタイイタイ病の場合

補償費用（健康被害、農業被害、土壌改善）	25億1800万円/年
防止費用（鉍害防止）	6億 200万円/年

○四日市ぜん息の場合

補償費用（健康被害）	13億3100万円/年
* 防止対策が遅れて健康被害が拡大した場合の補償費用	210億 700万円/年
防止費用（排煙処理、燃料転換、緩衝緑地）	147億9500万円/年

出典：「日本の公害経験」地球環境経済研究会編著（合同出版、1991年）

【環境法の原則】

(2) 予防原則(Precautionary Principle)

1. 背景

環境問題には、長期間にわたる深刻で不可逆的な影響が指摘されていても、現時点では科学的な知見の蓄積が十分でなく、発生仕組みや影響のメカニズムが必ずしも明らかで無い場合が多い。

2. 環境と開発に関するリオ宣言 第15原則 (1992年)

「環境を保護するため、予防的方策(precautionary approach)は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない。」

【環境法の原則】

(2) 予防原則(Precautionary Principle)

(続き)

3. 気候変動に関する国際連合枠組条約 第3条(原則) 第3項から抜粋
「深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって、(気候変動の) 予防措置をとることを延期する理由とすべきではない。もっとも、気候変動に対処するための政策及び措置は、可能な限り最小の費用によって地球規模で利益がもたらされるように費用対効果の大きいものとする事についてとも考慮を払うべきである。」

【環境法の原則】

（３）汚染者負担の原則（PPP, Polluter Pays Principle）

① 1972年の「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルに関するOECD理事会勧告」

－目的：国内の環境政策が国際貿易・国際投資に対してもたらす歪みの排除

－内容：

- ・ 受容可能な状態に環境を保つための汚染防止措置について、汚染者が資金上の責任を負うべき
- ・ その費用は、汚染を引き起こす財とサービスのコストに反映されるべき
- ・ 汚染防止措置を講じるに当たっては、貿易と投資に著しい歪みを引き起こすような補助金を併用してはならない。

→ 外部不経済の市場内部化原則 = 経済的効率性原則

【環境法の原則】

（３）汚染者負担の原則（PPP, Polluter Pays Principle）

②日本の汚染者負担原則

- ・1976年「公害に関する費用負担のあり方について」（中央公害対策審議会費用負担部会答申）
 - －公害に関する費用負担のあり方は、環境資源の有効利用、公平の確保、社会的正義の実現等の見地から…
 - ⇒経済的な効率性原則というより、正義と公正の法原則
 - －負担すべき費用の範囲：汚染防除費用に加え、環境復元費用や被害救済費用
 - －汚染者の範囲：直接的汚染者のほかに、間接汚染者（汚染物質の発生に係る財やサービスの提供者・消費者）に負担させることも可能
 - ⇒廃棄物・リサイクル分野における拡大生産者責任(Extended Producer Responsibility)
 - ⇒福島原発事故の補償費用を東京電力の電力料金に上乗せし、電力消費者が負担

…（次ページに続く）

【環境法の原則】

（３）汚染者負担の原則（PPP, Polluter Pays Principle）

②日本の汚染者負担原則

（続き）

- －ナショナルミニマムの確保のための公費負担は是認される（家庭廃棄物処理等）。
- －例外的に公費助成が認められる場合
 - ・短期間に公害対策を行う必要があるときの過渡期的措置
 - ・技術開発のための公的助成
 - ・地域間格差の是正等特別な経済社会目標を達成するための施策に付随する場合
 - ・汚染者負担の追求が不可能な場合（原因者不明、消滅等）の被害救済費用

環境基本法

- 環境基本法（1993年）
- 環境に関わる各種基本法
- 環境基本法の目的、定義
- 環境法の基本理念、原則
- 持続可能な開発
- その他の原則
- 環境基本法が規定する各主体の責務
- 環境基本法が規定する「国が講ずる環境の保全のための施策等」
- 環境基本法が規定する「地球環境保全等に関する国際協力等」

環境基本法（1993年）

①基本法とは（「基本法」と名付けられた法律は現在50本）

特定の分野について、国の政策の基本的方向を示すことを主たる内容とする法律。法形式・効力は他の法律と同じ。

②公害・自然保護法から環境法への発展

- ・ 著しい汚染の改善と良好な自然の保護＝特定問題への対処法
公害対策基本法（1967年）と自然環境保全法（1972年）
- ・ 生態系を成す環境全体の保全・管理
＝環境に関わる様々な主体・問題に対応する管理法、計画法へ
↓ （問題領域の拡大、政策手法の多様化、総合的取組）

○環境基本法 ←1992年「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）
環境政策の基本理念、各主体の役割、基本的な施策のプログラムを明らかにし、環境政策の方向を示す法律

環境に関わる各種基本法

- ・公害対策基本法（1967年制定） → 廃止
- ・自然環境保全法（1972年制定） → 個別法として存続



◎環境基本法（1993年制定）

○循環型社会形成推進基本法（2000年制定）

○生物多様性基本法（2008年制定）

* 地球温暖化対策基本法案（2010年国会提出、廃案）

⇒いずれも「環境基本法の理念にのっとり」と規定

⇔エネルギー政策基本法（2002年制定）

- ・「地球環境保全への寄与」が目的の一つ

* 原子力基本法（1955年制定、2012年改正）

- ・当初、広範な放射性物質汚染は考慮外

2012年改正で「安全の確保」、「原子力防災」を規定

環境基本法の目的、定義

－目的（1条）

- ・ 環境保全の基本理念、各主体の責務、施策の基本事項を規定することにより
- ・ 環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し
- ・ もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに
- ・ 人類の福祉に貢献する。

（※「将来の国民」を規定する法律数は30本、うち環境関連法が19本）

（※「人類の福祉」を規定する法律数は10本、うち環境関連法が6本）

－定義（2条）

1項「環境への負荷」：人の活動による環境影響で、環境保全上の支障の原因となるおそれのあるもの

2項「地球環境保全」：地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に係る環境の保全…

（参考）「地球環境保全等」（32条）：「地球環境保全」＋「開発途上地域の環境の保全等」：開発途上にある海外の地域の環境の保全及び国際的に高い価値があると認められている環境の保全…

3項「公害」：典型7公害

（大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭による被害）

環境法の基本理念、原則

1. 環境基本法（1993年）の「基本理念」規定

第3条：健全で恵み豊かな環境の恵沢の享受と継承等

第4条：環境負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等

第5条：国際的協調による地球環境保全の積極的推進

2. 環境基本計画（2018年4月閣議決定）の第3章

1. 環境政策における原則等

① 環境効率性

② リスク評価と予防的取組方法の考え方

③ 汚染者負担の原則 等

「拡大生産者責任」、「源流対策の原則など」にも言及

環境基本法第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
⇒ **【環境負荷の低減】**
- ・ 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行われるようになることによって、 ⇒ **【参加】**
- ・ 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、** ⇒ **【持続可能な発展】**
- ・ 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、** ⇒ **【未然防止】**

行われなければならない。

持続可能な開発(Sustainable Development)

「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような開発」

- ・ 1987年の「環境と開発に関する世界委員会(World Commission on Environment and Development)」の報告書「我ら共有の未来(Our Common Future)」で使用。
日本提案の国連決議により1984年から87年に活動した賢人会議（委員長：ノルウェーのブルントラント元首相）。「持続可能な開発」の概念を、環境と開発に共通の理念として使用。
- ・ 1992年環境と開発に関する国連会議（地球サミット）の「環境と開発に関するリオ宣言」、「アジェンダ21」などに採用。
- ・ 1993年制定の環境基本法
第3条：現在及び将来の世代の人間が環境の恵沢を享受すべき
第4条：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て環境を保全
※環境基本法第4条の表現は「持続的発展が可能な社会の構築」

「持続可能な開発」の内容

多くの場合、以下の3つの柱を含んでいる。

① 自然の容量の中での環境の利用

環境基本法第3条「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」

② 世代間の公平

環境基本法第3条「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～よう」

リオ宣言第3原則「発展の権利は、現在及び将来の世代の発展及び環境上の必要性を公平に充たすことができるよう行使されなければならない。」

③ 世界的に見た公正（南北間の衡平、貧困の克服など）

環境基本法第32条 地球環境保全等に関する国際協力

リオ宣言第5原則「すべての国及びすべての国民は、生活水準の格差を減少し、世界の大部分の人々の必要性をより良く充たすため、持続可能な開発に必要不可欠なものとして、貧困の撲滅という重要な課題において協力しなければならない。」

その他の原則（１）

環境基本計画（2018年4月閣議決定）の記述

『（汚染者負担の原則）のほか、**製品の生産者が、物理的、財政的に製品のライフサイクルにおける**使用後の段階まで一定の責任を果たす**という「**拡大生産者責任**」の考え方や、**製品などの設計や製法に工夫を加え、汚染物質や廃棄物をそもそも出来る限り排出しないようにしていくという「**源流対策の原則**」**なども活用していくことが重要である。』**

○拡大生産者責任(Extended Producer Responsibility)

【循環型社会形成促進基本法第11条第3項】

製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、自ら、当該製品、容器等が循環資源となったものを引き取り、若しくは引き渡し、又はこれについて適正に循環的な利用を行う責務を有する。

○源流対策(source reduction)の原則

- ・汚染物質を排出口(end of pipe)で処理するよりも、製品などの設計や製法で汚染物質や廃棄物を作らないようにする源流対策を優先する。

【循環型社会形成促進基本法第11条第3項】

製品、容器等の製造、販売等を行う事業者は、製品、容器等が廃棄物等となることを抑制するために必要な措置を講ずるとともに、適正に循環的な利用が行われることを促進し、及びその適正な処分が困難とならないようにするために必要な措置を講ずる責務を有する。

その他の原則（２）

○統合汚染回避管理の原則

(integrated pollution prevention and control)

- ・環境影響は、大気、水、土壌などの環境媒体ごとではなく、全ての環境媒体について統合的に管理すべきである。

【OECDの統合汚染回避管理に関する理事会勧告（1991年）】

- －規制主体間の齟齬や手続の重複を避けることができること
- －対策を細分化すると効率的な対策を取る余地を狭める可能性があること

○協働原則(collaboration principle)

- ・公共主体が政策を行う場合には、政策の企画、立案、実行の各段階において、政策に関連する民間の各主体の参加を得て行わなければならない。

【リオ宣言第10原則、環境基本法第4条】

環境基本法が規定する各主体の責務

○国（第6条）

環境保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定・実施する責務

○地方公共団体（第7条）

国の施策に準じた施策や地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定・実施する責務

○事業者（第8条）

- ①事業活動を行うに当たって公害を防止し、または自然環境を適正に保全するために必要な措置を講ずる責務（未然防止）
- ②事業活動に係る製品その他の物が廃棄物となった場合にその適正な処理が図られることとなるよう必要な措置を講ずる責務（源流対策）
- ③事業活動に係る製品等が使用され、又は廃棄されることによる環境への負荷の低減に資すること（拡大生産者責任）、及び再生資源等を利用することについての努力義務
- ④環境保全に自ら努めるとともに国または地方公共団体の環境保全施策に協力する責務

○国民（第9条）

- ①日常生活に伴う環境への負荷の低減することについての努力義務
- ②国又は地方公共団体が実施する環境保全に関する施策に協力する責務

環境基本法が規定する 「国が講ずる環境の保全のための施策等」

* が環境基本法で初めて規定された基本的施策

- * 環境基本計画の策定（15条）
 - ・ 環境基準（16条）
 - ・ 公害防止計画（17、18条）
- * 国の施策の策定等に当たっての環境配慮（19条）
- * 環境影響評価の推進（20条）
 - ・ 環境の保全上の支障を防止するための規制（21条）
- * 環境の保全上の支障を防止するための経済的措置（22条）
 - ・ 施設の整備その他の事業の推進（23条）
- * 環境負荷低減に資する物品等の利用の促進（24条）
- * 環境保全に関する教育、学習等（25条）
- * 民間団体等の自主的な活動を促進するための措置（26条）
- * 環境の保全に関する情報の提供（27条）

「国が講ずる環境の保全のための施策等」と 「地球環境保全等に関する国際協力等」

(続) 「国が講ずる環境の保全のための施策等」

- ・ 環境保全施策の策定に必要な調査の実施 (28条)
- ・ 監視等の体制の整備 (29条)
- ・ 科学技術の振興 (30条)
- ・ 公害に係る紛争の処理及び被害の救済 (31条)

「地球環境保全等に関する国際協力」

- * 地球環境保全等に関する国際協力 (32条)
- * 監視、観測等に係る国際的な連携の確保 (33条)
- * 地方公共団体又は民間団体等による国際協力活動の促進 (34条)
- * 国際協力の実施等に当たっての配慮 (35条)

環境基本計画における政策手法の説明

- 直接規制的手法**～達成すべき一定の目標と遵守事項を示し、統制的手段を用いて達成しようとする手法
- 枠組規制的手法**～目標を提示してその達成を義務づけ、又は一定の手順や手続を踏むことを義務づけることなどによって規制の目的を達成しようとする手法
- 経済的手法**～経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする手法
- 自主的取組方法**～事業者などが自らの行動に一定の努力目標を設けて対策を実施するという取組によって政策目的を達成しようとする手法
- 情報的手法**～投資や購入等に際して選択できるように、事業活動や製品・サービスに関して、環境負荷などに関する情報の開示と提供を進める手法
- 手続的手法**～各主体の意思決定過程に、環境配慮のための判断を行う手続と環境配慮に際しての判断基準を組み込んでいく手法
- 事業的手法**～国、地方公共団体等が事業を進めることによって政策目的を実現していく手法

(参考) 個別の環境関連の法律 (例)

(1) 環境保全上の支障を防止するための枠組み・規制

- ・環境影響評価法
- ・大気汚染防止法、水質汚濁防止法
- ・地球温暖化対策推進法
- ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律
- ・自然公園法

(2) 環境負荷の低減に関する利用の促進

- ・国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律

(3) 環境教育・情報提供

- ・環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律

(4) 紛争処理・被害者救済

- ・公害紛争処理法、公害健康被害の補償等に関する法律

(5) 費用負担・財政措置

- ・公害防止事業費事業者負担法

(1) 直接規制的手法

- 環境法の伝統的な政策手法。現在でも中心的役割。
法令に基づき行為規制、違反時の罰則等を設定し、人の活動に伴う環境負荷の削減を図る。

例1：大気汚染防止法（パフォーマンス規制）

- －排出基準の設定（3条） ← 環境基準の達成を目指して
- －排出基準違反の排出の禁止（13条）
- －施設設置の事前届出と排出基準不適合の場合の計画変更命令（6条、9条）
- －施設設置後に排出基準違反のおそれがある場合の改善命令（14条）
- 環境モニタリングにより、環境基準の達成状況を評価

例2：自然公園法（行為規制）

- －国立公園、国定公園の特別地域において工作物の新築等を行う場合の許可制度（第13条）

直接規制的手法の限界

○監視の限界

規制を実施するためには、行政的資源（監視する人と金）が必要。不特定・多数の原因への対処は困難。

○不確実なリスクへの対処の困難性

発生の内容・確率が不確実なリスクについては、リスクの程度と規制の内容を比較して比例原則（達成されるべき目的とそのために取られる手段としての権利・利益の制約との間に均衡を要求する原則）を超えるような厳しい規制措置を適用することが困難。

○一律的規制措置の非効率性

規制の公平性から一律的義務が課されるが、被規制者の負担は、その事業実態から様々なレベルにある。社会全体で見た場合の規制の経済的効率性は担保できない。

○規制水準を超える改善は期待できない

規制を達成した時点で事業者の改善インセンティブはなくなる。環境負荷の継続的低減という見地では限界がある。

(2) 枠組規制的手法

○直接的に具体的行為の禁止・制限・義務づけを行わず、到達目標や一定の手順を踏むことを義務づけることなどによって、所期の目的を達成しようとする手法

例) 大気汚染防止法による有害大気汚染物質対策

* 「有害大気汚染物質」とは、低濃度であっても長期的な摂取により健康影響が生ずるおそれのある物質のことをいい、科学的な知見の充実を図りながら被害が未然に防止されるよう施策を講じることとされている。

国による排出抑制基準の設定 ← 環境基準の設定

事業者の排出抑制の努力義務

知事の勧告・報告徴収等；罰則はなし

国による大気汚染状況の把握

→ 事業者の取組状況、環境状況等を政府の審議会でレビュー

※規制を受ける者の創意工夫を生かしながら、定量的な目標や具体的遵守事項を明確にすることが困難な環境汚染を効果的に予防し、又は先行的に措置を行う場合などに効果がある。38

(3) 経済的手法

○市場メカニズムを前提とし、環境保全への取組に経済的インセンティブを与え、経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする手法

- ・経済的な助成を行う手法の例：補助金、エコカー減税、エコポイント付与
- ・経済的な負担を求める手法の例：炭素税、デポジット（預託払い戻し）制度、地方自治体のごみ処理の有料化、自然公園の入域料徴収
- ・経済的取引を通じて環境負荷削減を図る仕組みの例：温室効果ガスの排出量取引制度、カーボンオフセット制度

※直接規制や枠組規制を執行することが困難な多数の主体に対して、市場価格の変化等を通じ、自主的に環境負荷の低減に向けた行動を取るよう働きかける効果がある。

(4) 事業者の自主的取組と社会的責任 (CSR)

○事業者の自主的取組

事業者などが自らの行動に一定の努力目標を設けて対策を実施する。

- ・ 事業者の専門的知識や創意工夫を生かした柔軟な対応が可能
- ・ 技術革新への誘因となり得る
- ・ 関係者の環境意識の高揚や環境教育・環境学習にもつながる
- － 事業者の自主性に任せるだけでは政策手法ではない。日本経済団体連合会の環境自主行動計画は政府審議会で実施状況をレビューされる。
- － 原子力規制においては、かつてシビアアクシデント対策を規制要件化せず、事業者の自主的取組に任せたが、それが福島原発事故の遠因になったと言われる。
自主的取組も比例原則により適用範囲を考えるべき。

⇨ 事業者の社会的責任 (CSR ; corporate social responsibility)

- ・ CSRの目的は「企業が社会に役立つ良い仕事をする事」
- ・ 企業活動を、経済だけでなく環境、社会を含めたトリプル・ボトムライン（決算書の最終行のこと）で評価する考え方
- ・ 内容としては、1) コンプライアンス（法令等の遵守）、2) 企業の事業活動を社会面・環境面で改善、3) 社会貢献活動。 ⇒ 「社会貢献」を超えて「本業」として取り組むことが重要
- ・ 様々な主体と意見交換し（マルチステークホルダー・コンサルテーション）、企業内外をエンパワメントしながら、継続的に改善していく。

(5) 市民参加型の環境保全活動の進展

- 都市・生活型公害の顕在化により、それまでの「産業」対「地域住民」の対立の構図は変化し、例えば、琵琶湖周辺における粉石けん使用運動のように、住民が自ら環境に与えている負荷を見直す運動が発生。

例) ナショナルトラスト運動－イギリスが起源

優れた自然、身の回りの慣れ親しんだ自然や歴史的・文化的遺産の破壊に対して、募金活動等を通じ広く国民の参加を得て土地の買い取りなどにより保全を図る。知床の100平方メートル運動（斜里町）、和歌山県天神崎の保全活動（民間団体）などが有名。

【NGO・NPOの役割】

NGO：非政府組織（Non Governmental Organization）、NPO：非営利組織（Non Profit Organization）、CSO（Civil Society Organization）と呼ばれることもある。

非営利：団体があげた利益を構成員に分配しないという意味であり、収益事業をしない
という意味ではない。 ⇔ 株式会社の株配当

・NGO・NPOへの期待

- －柔軟性、即応性、地域密着性
- －行政の個別分野を超えた横断的な活動の可能性
- －市民の立場から行政や企業をチェックする機能、市民活動を促進する機能

今国会提出法案

気候変動適応法及び独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律案

気候変動適応法及び独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律案の概要

気候変動適応の一分野である熱中症対策を強化するため、**気候変動適応法**を改正し、熱中症に関する政府の対策を示す**実行計画**や、熱中症の危険が高い場合に国民に注意を促す**特別警戒情報**を法定化するとともに、特別警戒情報の発表期間中における**暑熱から避難するための施設の開放措置**など、熱中症予防を強化するための仕組みを創設する等の措置を講じるものです。

■ 背景

- 熱中症対策については、関係府省庁で普及啓発等に取り組んできたが、熱中症による**死亡者数の増加傾向**が続いており、近年は、**年間1,000人を超える**年も。
- 「**熱中症警戒アラート**」（本格実施は令和3年から）の発表も実施してきたが、**熱中症予防の必要性**は未だ国民に十分に浸透していない。
- 今後、地球温暖化が進めば、**極端な高温**の発生リスクも**増加**すると見込まれることから、法的裏付けのある、より積極的な熱中症対策を進める必要あり。

熱中症による死亡者(5年移動平均)の推移



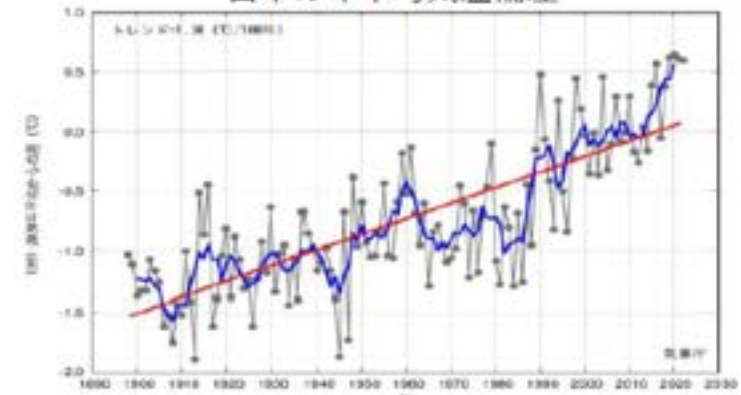
出典:人口動態統計から環境省が作成

自然災害及び熱中症による死者数

	自然災害	熱中症
2017年	129人	635人
2018年	444人	1,581人
2019年	155人	1,224人
2020年	119人	1,528人
2021年	186人	755人

出典:令和4年防災白書及び人口動態統計

日本の年平均気温偏差



細線(黒):各年の平均気温の基準値からの偏差、太線(青):偏差の5年移動平均値、直線(赤):長期変化傾向、基準値は1991~2020年の30年平均値。

出典:気象庁 日本の年平均気温

■ 主な改正内容

	現状	気候変動適応法の改正により措置
国の対策	環境大臣が議長を務める熱中症対策推進会議（構成員は関係府省庁の担当部局長）で熱中症対策行動計画を策定（法の位置づけなし） （関係府省庁：内閣官房、内閣府、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、気象庁）	熱中症対策実行計画として法定の閣議決定計画に格上げ →関係府省庁間の連携を強化し、これまで以上に総合的かつ計画的に熱中症対策を推進 ※熱中症対策推進会議は熱中症対策実行計画において位置づけ
アラート	環境省と気象庁とで、熱中症警戒アラートを発信（法の位置づけなし） ※本格実施は令和3年から 現行「アラート」の告知画像 	- 現行アラートを熱中症警戒情報として法に位置づけ - さらに、より深刻な健康被害が発生し得る場合に備え、一段上の熱中症特別警戒情報を創設（新規） →法定化により、以下の措置とも連動した、より強力かつ確実な熱中症対策が可能に
地域の対策	- 海外においては、極端な高温時への対策としてクーリングシェルの活用が進められているが、国内での取組は限定的 - 独居老人等の熱中症弱者に対する地域における見守りや声かけを行う自治体職員等が不足	- 市町村長が冷房設備を有する等の要件を満たす施設（公民館、図書館、ショッピングセンター等）を指定暑熱避難施設（クーリングシェルター）として指定（新規） →指定暑熱避難施設は、特別警戒情報の発表期間中、一般に開放 - 市町村長が熱中症対策の普及啓発等に取り組む民間団体等を熱中症対策普及団体として指定（新規） →地域の実情に合わせた普及啓発により、熱中症弱者の予防行動を徹底
+		
<施行期日> - 熱中症対策実行計画の策定に関する規定：公布の日から1月以内で政令で定める日 - その他の規定：公布の日から1年以内で政令で定める日		独立行政法人環境再生保全機構法の改正により措置 警戒情報の発表の前提となる情報の整理・分析等や、地域における対策推進に関する情報の提供等を環境再生保全機構の業務に追加 →熱中症対策をより安定的かつ着実に実行する体制を確立

政府・市町村等関係主体の連携した対策の推進により、熱中症死亡者数の顕著な減少を目指す