

Title	環境と経済：基本法を創るものと基本法が創るもの
Sub Title	Environment and economy
Author	六車, 明(Rokusha, Akira)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2007
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.7 (2007. 3) ,p.563- 609
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	平良木登規男教授退職記念号 = Essays commemorating the retirement of Professor Hiraragi Tokio presented by his colleagues and former students
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20070315-0563

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

環境と経済

——基本法を創るものと基本法が創るもの——

六 車 明

はじめに

I 公害対策基本法

- 1 公害対策基本法制定に至る経緯
- 2 公害対策基本法の立法作業
- 3 経済調和条項

II 公害対策基本法の改正

- 1 公害対策基本法の改正作業
- 2 公害対策基本法の改正
- 3 経済調和条項削除が及ぼすもの

III 環境基本法

- 1 環境基本法制定に至る経緯
- 2 環境基本法の目的と理念
- 3 環境基本法が創るもの

IV まとめ

おわりに

はじめに

日本は1967年（昭和42年）、公害対策基本法を制定する。同法は、環境保全に関する政策の分野におけるわが国ではじめての基本法である。第二次大戦の戦禍により国の主要地域が廃墟と化してから20年余りが過ぎている。この法律の制定当時の1条は次のとおりである。

1 項「この法律は、事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する

責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする。」

2項「前項に規定する生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする。」

1項の「もつて」以下は、同法の最終的な目的を規定している。そこには二つの目的が掲げられている。一つは「国民の健康を保護する」ことであり、もう一つは「生活環境を保全すること」である。1項をみるかぎり、この二つの目的を達成することに制約はない。次に2項に眼を移すと、二つの目的のうち、「生活環境を保全すること」については、「経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする」という制約がある。この文言を一般に「経済調和条項」、あるいは「調和条項」といつている。また、公害対策基本法の実施法は、産業の健全な発展との調和という文言を使うので、その場合は「産業調和条項」ともいう。調和条項については、調和という語が用いられているものの、経済の健全な発展を優先させ、生活環境の保全を劣後させるものであるとして厳しい批判を受けている。

ところが、法制定からわずか3年後の1970年（昭和45年）、わが国は、公害対策基本法の調和条項を削除するなどの改正を行う。天秤は、大きく生活環境の保全の方に傾く。

わが国は1993年（平成5年）、環境基本法を制定し公害対策基本法を廃止する。公害対策基本法の改正からさらに20年余りを経ている。環境基本法は、公害対策基本法がほとんどふれていなかった自然環境の保護のほかに地球環境の保全という分野を取り込む。公害対策の分野は、おおむね公害対策基本法を引き継ぐ。本年（2007年（平成19年））は、この環境基本法の制定からすでに14年が経過しようとしている。

第二次大戦後の日本における環境に関する基本法制は、60年余りの間に、公害対策基本法の制定、調和条項の削除、そして環境基本法の制定と大きく変動をしている。本稿は、以上のような基本法を創っているものは何か、そして、

これらの基本法が創りだしているものは何か、という問いに対する答えを探りながら、環境と経済に対する考察を深めることを目的とする。

I 公害対策基本法

1 公害対策基本法制定に至る経緯

(1) 第二次大戦終結から独立まで

① 復興期の公害と自治体の対応

日本は、第二次大戦後不況に苦しむが、1950年（昭和25年）6月25日に朝鮮戦争が始まると、アメリカ軍から繊維と金属を中心とした大量の物資の調達を受け、その支払いをドルで受け取る「特需」と呼ばれる膨大な特殊需要が発生し、立ち直っていく。

戦後の復興期に大都市にある工場が再建されていくと、大気汚染、水質汚濁、騒音及び地下水のくみ上げによる地盤沈下などが発生し、周辺住民に被害を与える。これに対しては、都府県が条例を制定して被害の防止に乗り出す。東京都は1949年（昭和24年）、工場公害防止条例を制定し、翌1950年（昭和25年）に大阪府が事業場公害防止条例、さらに1951年（昭和26年）に神奈川県が事業場公害防止条例を制定する。しかし、東京都の条例は、排出基準制度がなく、監督官庁の行政体制も未整備であり、実効性に問題がある。神奈川県の条例の目的規定には「産業の発展と住民の福祉との調和を図ることを目的とする」との文言がある。わが国の法律、条例のなかで、神奈川県のこの条例が「調和条項」のはじめての例であろう¹⁾。

② 国土総合開発法の制定

朝鮮戦争勃発の直前の1950年（昭和25年）5月26日、日本は、国土総合開発法を制定する。同法の1条は、「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、

1) この項の条例に関する記述は北村喜宣『自治体環境行政法 第4版』（第一法規、2006年）10頁に負った。

経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。」と規定する。そして、2条は、国土総合開発計画とは、国又は地方公共団体の施策の総合的且つ基本的な計画であり、関係する事項は、i 土地、水その他の天然資源の利用、ii 水害、風害その他の災害の防除、iii 都市及び農村の規模及び配置の調整、iv 産業の適正な立地、v 電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置であると定める（1項）。

国土総合開発法は、地方における大規模な工業基地の建設など戦後日本の開発行政の指針である全国総合開発計画（全総、1962年（昭和37年）10月閣議決定）の根拠である（同法2条2項）。

（2）昭和31年版経済白書

1952年（昭和27年）4月28日、サンフランシスコ平和条約が発効し、日本は独立を回復する。朝鮮戦争の休戦協定が結ばれるのは1953年（昭和28年）7月である。

わが国は1955年（昭和30年）から高度経済成長期に入る。この成長期は長く、1973年（昭和48年）10月の第一次石油ショックまで続く。この期間の早い時期に、日本の経済を考えるうえで重要な2つの文書が作成される。

一つ目は、1956年（昭和31年）7月17日に発表された経済企画庁編著の「年次経済報告（経済白書）昭和31年度版」である。この記述は、わが国が、経済成長期の始まる時期における日本経済の状況をどのようにみていたのかということを理解するために参考となる。

二つ目は、1960年（昭和35年）12月27日に閣議決定された「国民所得倍增計画」である。これは、高度成長中の日本経済の状況と政府の対応を理解するのに参

2) 経済企画庁編『昭和31年度 経済白書—日本経済の自立と近代化—』（至誠堂、1956年）2頁—3頁

考となる。こちらについては後にふれる。

第一の昭和31年版経済白書は、発刊の前年である1955年（昭和30年）の日本経済を分析し、その特色を次のように記述している²⁾。

「昭和三〇年度が戦後経済最良の年といわれるのは、つぎに示すような三つの理想的発展があったからにはかならない。その第一は、国際収支の大巾改善である。三〇年度の国際収支は五三五百万ドルの黒字を示し、この間の特需収入は五七〇百万ドルであったから、ほぼ特需分だけが黒字に転化したことになる。(以下略)」「明るい面の第二は、インフレなき経済の拡大である。(以下略)」「理想的発展の第三は、経済正常化の進展である。(中略)日本経済の宿痾のごとくみなされていたオーバー・ローン著しい改善を遂げ、金利は短期資金についても長期資金についてもかなりのスピードで低下した。」

この白書は、「もはや『戦後』ではない。」というフレーズを用いていることで有名である。このフレーズを、第一次大戦後の復興期の状況を明らかにする文脈のなかで次のように用いている³⁾。

「戦後日本経済の回復の速さには誠に万人の意表外にでるものがあつた。それは日本国民の勤勉な努力によつて培われ、世界情勢の好都合な発展によつて育まれた。

しかし敗戦によつて落ち込んだ谷が深かつたという事実そのものが、その谷からはい上がるスピードを速からしめたという事情も忘れることはできない。経済の浮揚力には事欠かなかつた。経済政策としては、ただ浮き揚る過程で国際収支の悪化やインフレの壁に突き当るのを避けることに努めれば良かつた。消費者は常にもつと多く物を買おうと心掛け、企業者は常にもつと多く投資しようと待ち構えていた。いまや経済の回復による浮揚力はほぼ使い尽くされた。なるほど、貧乏な日本のこと故、世界の他の国々にくらべれば、消費や投資の潜在需要はまだ高いかもしれないが、戦後の一時期にくらべれば、その欲望の熾烈さは明かに減少した。もはや『戦後』ではない。われわれはいまや異なつた事態に当面しようとしている。回復を通じての成長は終つた。今後の成長は近代化によつて支えられる。そして近代化の進歩も速やかにしてかつ安定的な経済の成長によつて初めて可能となるのである。

3) 経済企画庁 前掲2) 42頁—43頁

新しきものの摂取は常に抵抗を伴う。経済社会の遅れた部分は、一時的には近代化によつてかえつてその矛盾が激成されるごとくに感ずるかもしれない。

しかし、長期的には中小企業、労働、農業などの各部門が抱く諸矛盾は経済の発展によつてのみ吸収される。近代化が国民経済の進むべき唯一の方法とするならば、その遂行に伴う負担は国民相互にその力に応じて分け合わねばならない。」

「もはや『戦後』ではない。」というフレーズの意味は、これからの経済成長は、敗戦からの回復を通じての成長ではなく、近代化により支えられ、近代化は、速やかで安定的な経済の成長により可能となるということである。近代化による諸矛盾は経済の発展によつてのみ吸収されるとも述べている。経済成長と経済発展に関するわが国の決意を感じる。

（3）原子力基本法制定の影響

わが国は、1955年（昭和30年）、原子力基本法を制定する。公害対策基本法の前に原子力基本法を制定するということは、わが国の環境政策に大きな影響をもたらしている。すなわち、公害対策基本法8条は、原子力基本法と公害対策基本法の関係について、「放射性物質による大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止のための措置については、原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）その他の関係法律で定めるところによる。」と規定し、環境基本法13条はこれをそのまま引き継いでいるからである。公害対策基本法と環境基本法の下に、原子力発電所等から排出した放射性物質による大気の汚染、水質汚濁、土壌汚染防止のための措置を定める実施法をつくって規制をすることはできない。立法担当者は、原子力基本法が公害対策基本法の成立に先立ってこの時期に制定されたことが今日の原子力基本法と環境基本法のそれぞれの担当分野の振り分けをしたことになると説明している⁴⁾。

4) 環境省総合環境政策局総務課編著『環境基本法の解説 [改訂版]』（ぎょうせい、2002年）174頁

(4) 1950年代後半の公害対策立法——地盤沈下・水質汚濁——

① 地盤沈下対策

わが国は1956年（昭和31年）6月11日に工業用水法を公布・施行する。この法律は、地盤沈下対策を含んでいる。戦後の経済復興により水の需要が増加するとともに、くみ上げる技術が進歩したため地盤の沈下が起こり、井戸から工業用に地下水をくみあげることを規制する必要性が生じたのである。地盤沈下は、後に制定される公害対策基本法の公害の定義の中に含まれることになる。同法2条1項の規定する公害の定義に含まれる公害を典型公害ということがあるが、その意味では、工業用水法は、典型公害に対する初めての規制立法である。公害対策基本法を制定した当初の典型公害は、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下、悪臭の6公害である。1970年（昭和45年）の改正により土壤汚染が加わる。環境基本法はこの公害の定義を引き継いでいる（2条3項）。

工業用水法の制定時の1条は、「この法律は、特定の地域について、工業用水の合理的な供給を確保するとともに、地下水の水源の保全を図り、もつてその地域における工業の健全な発達に寄与し、あわせて地盤の沈下の防止に資することを目的とする。」と規定する。その後、1962年（昭和37年）には、同条の「もつて」以下を「もつてその地域における工業の健全な発達と地盤の沈下の防止に資することを目的とする。」と改める。この法律は、1条において「その地域における工業の健全な発達」を規定し、「工業」という具体的な産業をあげていること、公共の福祉や公衆衛生についてふれていないことが特徴である。

地盤沈下の関係では、工業用水法制定からやや遅れ、1962年（昭和37年）5月1日、建築物用地下水の採取の規制に関する法律が公布される、同年8月31日から施行される。その1条は、「この法律は、特定の地域内において建築物用地下水の採取について地盤の沈下の防止のために必要な規制を行なうことにより、国民の生命及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」と規定する。ここでは、産業調和条項のような文言は存在せず、公共の福祉に寄与することを目的とする、としているところが特徴である。

② 水質汚濁対策

東京都江戸川区の本州製紙（現王子製紙）江戸川工場の廃液は、1958年（昭和33年）4月から江戸川・東京湾を汚染し、千葉県浦安の漁民たちの漁場に被害を与えていた。漁民たちは、同年6月10日、同工場に赴き乱入した際、警官隊と衝突し、漁民、警官など多数が負傷する。この事件を浦安事件などと呼ぶ。わが国は、この事件を契機に、水質汚濁に関する公害規制法として、「公共用水域の水質の保全に関する法律（水質保全法）」と、「工場排水等の規制に関する法律（工場排水規制法）」を制定し、同年12月25日公布し、1959年（昭和34年）3月1日から施行する。この二つの法律のことを一般に「水質二法」と呼んでいる⁵⁾。水質保全法の1条は、次のとおりである。

「この法律は、公共用水域の保全を図り、あわせて水質の汚濁に関する紛争の解決に資するため、これに必要な事項を定め、もつて産業の相互協和と公衆衛生の向上に寄与することを目的とする。」

工場排水規制法の1条は、次のとおりである。

「この法律は、製造業等における事業活動に伴って発生する汚水等の処理を適切にすることにより、公共用水域の水質の保全を図ることを目的とする。」

水質保全法がいうところの協和をしなければならない産業としては、浦安事件の経緯からみて、漁業・水産業と製紙業、広くいえば、第一次産業と第二次産業を念頭においているのであろう。

水質保全法5条は、法律の実効性に関わる重要な制度として指定水域の指定と指定水域の水質基準を定める制度を採用する。すなわち同条1項は、「経済企画庁長官は、公共用水域のうち、当該水域の水質の汚濁が原因となって関係産業に相当の損害が生じ、若しくは公衆衛生上看過し難い影響が生じているもの又はそれらのおそれのあるものを、水域を限って、指定水域として指定す

5) 若林敬子『東京湾の環境問題史』（有斐閣、2000年）302頁—337頁は、事件から法制定までの経緯を詳述している。

る。」と規定し、2項は、「経済企画庁は、指定水域を指定するときは、当該指定水域にかかる水質基準を定めなければならない。」と規定する。5条1項の事態になっていると経済企画庁長官が認めず、水域の指定をしなければ、水質二法は機能しない。江戸川を指定水域に指定するのは1962年（昭和37年）、水保湾を指定水域に指定するのは1969年（昭和44年）になってからである。

水保病関西訴訟上告審判決（最高裁第二小法廷判決平成16年10月15日判決、民集58巻7号1802頁、判例時報1876号3頁）は、昭和35年1月以降、国がチッソに対し水質二法に基づく規制権限を行使しなかったことは著しく合理性を欠き、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきであると判示した。

（5）国民所得倍増計画と全国総合開発計画

① 国民所得倍増計画

1960年（昭和35年）12月27日、内閣は、国民所得倍増計画、いわゆる所得倍増計画（以下「計画」ともいう。）を閣議決定する。これは、経済審議会が同年11月1日にした内閣総理大臣に対する答申を踏まえたものであり、高度経済成長の真っ只中にある日本は、経済・産業の面でさらに新しい段階を迎える。

計画は、10年間で実質GNPを2倍（年成長率7.2%）にして国民生活水準の向上と完全雇用を図ろうとするものであるが、実際には目標より早い1967年度（昭和42年度）に倍増が達成される⁶⁾。

この計画の閣議決定においては、とくに、別紙「国民所得倍増計画の構想」によるものとする⁷⁾とされている。この別紙のなかの（1）は、「計画の目的」と題して次のように記述している⁷⁾。

「国民所得倍増計画は、速やかに国民総生産を倍増して、雇用の増大による完全雇用の達成をはかり、国民の生活水準を大幅に引き上げることを目的とするものでなければならない。この場合とくに農業と非農業間、大企業と中小

6) 金森久雄他編『経済辞典第4版』（有斐閣、2002年）638頁

7) 経済企画庁編『国民所得倍増計画 付 経済審議会答申』（大蔵省印刷局、1961年）5頁

企業間、地域相互間ならびに所得階層間に存在する生活上および所得上の格差の是正につとめ、もつて国民経済と国民生活の均衡ある発展を期さなければならぬ。」

計画は、農業と非農業間をはじめとする生活上と所得上のさまざまな格差の是正にも留意しているが、この計画全体のなかの中心的部分は工業である。計画の内容の中心的部分には、次のような記載がある⁸⁾。

「これからの工業部門の生産と発展の方向は、戦後これまで進められてきた重化学工業を中心とした産業構造の再編成をさらに進めるとともに産業の健全な発展による規模の拡大と生産の多様化を推進することである。

その場合、世界市場に適合した輸出構造の確立を指向する高度加工産業に重点をおき、機械工業と化学工業を基軸として展開されなければならない。」

ここでは、「産業の健全な発展」という文言を、「規模の拡大と生産の多様化の推進」に結びつく重要な文脈において使っている。

計画は、林業に関する記述の末尾で、「また一方森林については国土保全、自然美の維持等社会的効果の側面を考慮する必要がある。」と指摘している⁹⁾。森林・林業基本法2条の森林の有する多面的機能の一面にふれている（後記Ⅲ 3 (3) ②）。

漁業については、「他産業の発展にともなって発生する埋立、水質汚濁などによる漁場荒廃に対しては、漁業計画と合理的な調整を図り、また漁業経営の合理化に十分適応できるように、漁業制度等の再検討を行なう必要がある。」との指摘がある¹⁰⁾。

計画は、産業の発展にともなって発生する公害の予防や自然環境を破壊から守ることについても次のようにふれている¹¹⁾。

8) 経済企画庁 前掲7) 52頁—53頁

9) 経済企画庁 前掲7) 60頁

10) 経済企画庁 前掲7) 61頁

11) 経済企画庁 前掲7) 34頁

「騒音、臭気、建物の密集高層化にともなう見おろし、しゃへい等の弊害をはじめ、産業の発展にともなう大気汚染、水質汚濁、地盤沈下などの各種の公害は、今後ますます増大してくると予想される。これらに対する防除策として、法的な規制が実施されるべきことはいうまでもないが、より根本的には、工業用水道の拡充、廃水処理施設、下水道、堤防等の公害防止のための諸施設の整備、用途地域制の励行、工場配置の適正化などの措置を促進することが必要であり、同時に公衆道徳とくに企業道徳の向上がのぞまれる。」

さらに、国民所得倍増計画のもととなる経済審議会の答申には、各種小委員会の報告が付されており、経済企画庁編の国民所得倍増計画の付録として公表されている。政府公共政策部門の中の住宅生活環境小委員会報告の中には「(5)公害の防除」として、公害対策の基本的方向、水質汚濁対策、大気汚染、地盤沈下、市街地建築の密集に伴う弊害について記述している。その中の公害対策の基本的方向についてふれた部分は以下のとおりである¹²⁾。

「公害のうち、今後とくに問題となるのは、公共水の水質汚濁、大気汚染、地盤沈下等であると考えられるが、これらはすべて大なり小なり鉱工業の生産活動に起因している。

国民が、快適な生活環境の中で、肉体的にも精神的にも健全な生活を営んでゆくために、これら公害が防除されねばならぬことはいうまでもないが、より現実的に考えても、生活環境の悪化は労働力の再生産を阻害することがある。

このような見地から、特に第二次産業の飛躍的成長を期待しなければならぬ倍増計画においては、公害を防除して、健全な生活環境を維持するための努力が充分につくされねばならない。

公害の防除は、その種類により個別に措置さるべきであるが、一般的対策としては、次の事項が考えられる。

イ 公害一般を防除するための基本法を定め、また、法の効果的運用を図るための機関を設ける。

ロ 都市において、用途地域制の改善と励行を行い、上下水道を完備する等、都市施設を整備し、また、都市の配置を適正化する。

ハ 国民の公衆道徳、とくに企業道徳が確立され、国民一般及び企業が、相互

12) 経済企画庁 前掲7) 113頁

に権利を尊重し、自己を含めた社会集団の環境を清浄に維持しようとする意識を浸透させる。

以上のような措置のほか、公害が現実には生じた場合に、従来しばしば見られたように、問題が当事者の力関係によって解決され、弱者が不当な侵害に甘んずることが起こらぬよう、十分な配慮を払わなければならない。」

上記住宅生活環境小委員会の報告は、今後とくに問題となる公害は鉱工業の生産活動に起因していること、所得倍増計画は第二次産業の飛躍的成長を期待しなければならないこと、したがって、公害を防除し、健全な生活環境を維持するために努力をすることの必要性を説いている。

国民所得倍増計画を閣議決定した翌年の1961年（昭和36年）、農業基本法が制定される。計画も農業にふれているが、池田勇人内閣は農業について強い関心をもっている。農業基本法は、生産性の向上を強調している。農業は環境に強い影響を与え、また環境から影響を受ける。

同年、農業近代化資金助成法が制定され、融資政策、工業化政策により、農業は、機械化、農薬・化学肥料・除草剤の使用、大規模な酪農、果樹・野菜の専門化がすすみ、農業従事者を減らすことになる。農薬も1955年（昭和30年）あたりから、有機水銀、有機リン剤などの使用が始まる¹³⁾。農業基本法は1999年（平成11年）廃止され、これと同時に食料・農業・農村基本法が制定される（後記Ⅲ 3（3）①）。

② 全国総合開発計画の策定

わが国は、1962年（昭和37年）5月10日、新産業都市建設促進法を公布・施行する。全国総合開発計画の閣議決定よりも半年ばかり早いのが、同計画を踏ま

13) 安場保吉・猪木武徳「概説 1955—80年」安場保吉・猪木武徳『日本経済史8 高度成長』（岩波書店、1989年）34頁、経済企画庁 前掲2）133頁—134頁によれば、戦前基準にした反当り農薬の物財投下量は6倍程度に達している。

14) 村田喜代治『新産業都市建設と生活環境の破壊』ジュリスト臨時増刊1971年11月10日号「環境—公害問題と環境破壊」55頁、佐藤竺「新産業都市建設促進法制定」ジュリスト900号（1988年）130頁参照

えた法律となっている¹⁴⁾。この法律の1条は、「この法律は、大都市における人口及び産業の過度の集中を防止し、並びに地域格差の是正を図るとともに、雇用の安定を図るため、産業の立地条件及び都市施設を整備することにより、その地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進し、もつて国土の均衡ある開発発展及び国民経済の発達に資することを目的とする」というものである。

他方で、コンビナート進出反対運動も地域によっては活発に行われる。静岡県沼津市・三島市・清水町に石油化学コンビナートを進出させようとする計画は、地元の人々が1963年（昭和38年）から1964年（昭和39年）にかけて行った反対運動の結果、関係企業が進出を断念する。

（6）ばい煙の排出の規制等に関する法律における産業調和条項

国は、1962年（昭和37年）6月2日、ばい煙の排出の規制等に関する法律（ばい煙規制法）を公布し、同年12月1日から施行する。その1条は次のとおりである。

「この法律は、工場及び事業場における事業活動に伴って発生するばい煙等の処理を適切にすること等により、大気汚染による公衆衛生上の危害を防止するとともに、生活環境の保全と産業の健全な発展との調和を図り、かつ、大気汚染に関する紛争について和解の仲介の制度を設けることにより、その解決に資することを目的とする。」

ここでは、生活環境の保全と産業の健全な発展との間で調和を図ることを目的にあげている。ばい煙規制法ははじめて産業調和条項を採用した法律である。そのほか、同法は指定地域性を採用し（4条1項）、一定の要件を満たす地域を政令で指定するから、指定されない地域には規制が及ばないうえ、厚生大臣と通商産業大臣が定める排出基準（5条1項）の定め方は水質基準と同様に濃度規制であるから薄めることにより基準を満たすことができた。

2 公害対策基本法の立法作業

（1）公害対策推進連絡会議・公害審議会の設置

政府は、1964年（昭和39年）3月、閣議決定により、総理府に公害対策推進連絡会議を設けた。委員は関係省庁の次官等である。その後、世の中に基本法を制定する必要があるとの声が高まり、厚生省は1965年（昭和40年）、厚生大臣の諮問機関として公害審議会を設置した。

（2）経済団体連合会の建議（第1回）

経済団体連合会（経団連）は、公害審議会設置後まもなくの1965年（昭和40年）11月29日、「公害政策に関する意見」を政府等に建議する。この建議は全三項からなるが、その一項「公害問題に対する基本的な考え方」の（二）を次に引用する¹⁵⁾。

① 調和条項に関する内容（第1文）

「公害防止のため、産業界としてはもちろん能う限りの努力を払うべきであり、事実、最近の調査によっても、各業界は巨額の支出を行ないつつあるが、他面、産業は厳しい国際競争に直面していて、その負担には限度があるから、これに、一方的に過重の負担を課して産業の存立を脅かすことのないよう、とくに慎重な配慮を加え、産業の健全な発展と生活環境の保全との調和をはかる方針のもとに公害対策を推進すべきである。」

ここで経団連は、産業の健全な発展と生活環境の保全との調和をはかる方針をとるべき理由として、産業界は厳しい国際競争に直面しており、公害防止のための支出が過重になると産業自体の存立を危うくすることをあげている。

② 基本法の制定に関する内容（第2文）

「なお、最近一部に公害基本法を制定すべしとの意見があるが、公害についての十分な科学的解明が行なわれておらず、また公害問題に対する基本的な考え方が確立されていない現状のもとでは、基本法の制定は時期尚早と考え

15) 経団連月報13巻（1965年）12号17頁

る。」

この段階における、公害対策に関する経団連の第一次的な対応は、公害に関する基本法を制定することそれ自体に反対するというものである。

(3) 経済団体連合会の建議（第2回）

経済団体連合会は、後記(4)の公害審議会の答申の2日前である1966年(昭和41年)10月5日、「公害政策の基本的問題点についての意見」を政府等に建議した。この意見は、前文と6つの項からなるが、第1項「公害対策と産業の発展振興について」の第1文は次のとおりである¹⁶⁾。

「公害政策の基本原則は生活環境の保全と産業の発展との調和をはかることによって、地域住民の福祉を向上させることにある。したがって生活環境の保全という立場からのみ公害対策をとりあげ、産業の振興が地域住民の福祉向上のための重要な要素である半面を無視するのは妥当でない。」

ここで経団連は、産業の健全な発展と生活環境の保全との調和をはかる方針をとるべき理由として、産業の振興が地域住民の福祉向上のための重要な要素である半面をもつことをあげている。第1回の建議における調和条項採用の主張の理由と内容が異なっているのは、公害審議会の審議の状況等を反映しているのであろう。

(4) 公害審議会の答申

公害審議会は、1966年(昭和41年)10月7日、厚生大臣に「公害に関する基本施策について(答申)」を提出した。この答申の冒頭部分には「総合的な公害行政の体系を速やかに整備するため格別の努力を払われるようとくに要請する。」と書かれている¹⁷⁾。

16) 経団連月報14巻(1966年)11号15頁、ジュリスト358号131頁。

17) ジュリスト358号126頁

（5）公害対策基本法（仮称）試案要綱（厚生省試案要綱）

厚生省は、公害審議会の前記答申に基づき、公害対策基本法（仮称）試案要綱（厚生省試案要綱）を作成し、1966年（昭和41年）11月22日、公害対策推進連絡会議に提出した。この厚生省試案要綱の第1条は、「この法律は、公害対策の総合的な推進を期するため、公害対策にかかる国及び地方公共団体の施策の基本となる事項を明らかにし、公害防止指定地域における公害防止施策の策定及び実施、公害対策にかかる行政体制の整備その他の事項を定め、もつて国民の健康、生活環境及び財産を公害から保護し、公共の福祉に資することを目的とすること。」であり、経済調和条項は入っていない¹⁸⁾。

（6）公害対策基本法要綱案（政府試案要綱）

前記（5）の厚生省試案要綱については、内閣総理大臣官房審議室が中心となって検討を加え、意見の調整を行なう。これを踏まえ、公害対策推進連絡会議は1967年（昭和42年）2月22日、公害対策基本法要綱案（政府試案要綱）をまとめた。法律の目的の部分は、「この法律は、公害対策の総合的推進を図るため、公害防止にかかる事業者、国及び地方公共団体の責務を明らかにし、及び公害防止施策の基本となる事項を定め、もつて国民の健康を公害から保護するとともに、経済の健全な発展との調和を図りつつ、生活環境（財産並びに動植物及びその生育環境であって、人の生活に密接な関係のあるものを含む。以下同じ。）を保全し、公共の福祉の確保に資することを目的とする。」であり、経済調和条項が入っている¹⁹⁾。

（7）経済団体連合会の建議（第3回）

経済団体連合会は、政府試案要綱がまとまってから約2週間後の1967年（昭和42年）3月8日、「公害基本法案要綱に関する要望」を政府等に建議する。

18) ジュリスト363号100頁

19) ジュリスト367号120頁

この要望は、前文と三つの項から成り立っている。前文では、公害基本法の制定は適正な公害総合政策の確立の方向に一步すすめるものとして期待を寄せてきたが、以下の3点について再検討の余地が大きいとする。一つ目は、法律の所管する官庁を経済企画庁とすべきであるとするものであり（一項）、二つ目は事業者の責務に関するものであり（詳細は後記、二項）、三つ目は、公害防止にかかる公共事業に関して私企業が負担する費用の範囲を限定すべきことについてである（三項）。

調和条項については、このうちの二項がふれている。二項は以下のとおりである。

「要綱によれば、事業者は、公害の発生を防止するため必要な措置を講ずる義務があるとされているが、公害対策には技術的に不可能であったり、経済的に限界があってその実行のため国の助成が必要とされるものもあり、さらにまた生活環境の保全と経済の健全な発展との調和をはかることも必要なので、現実に可能でかつ必要な範囲での努力義務を事業者に課するのが妥当と思う。」²⁰⁾

(8) 公害対策基本法案の作成

厚生省は、政府試案要綱に沿って法案を作成し、1967年（昭和42年）5月16日閣議決定をする。この法案の目的規定は、「この法律は、事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もって国民の健康を保護するとともに、経済の健全な発展との調和を図りつつ、生活環境を保全することを目的とする。」であり経済調和条項が入っている²¹⁾。

20) 経団連月報15巻（1967年）4号42頁

21) ジュリスト372号123頁

（9）内閣法制局審査

この公害対策基本法案の内閣法制局審査には、常時20名余りの関係省庁の担当者が出席し、かなり緊張する。閣議請議大臣は、内閣総理大臣、法務、大蔵、文部、厚生、農林、通商産業、運輸、労働、建設、自治である²²⁾。

内閣法制局の担当参事官は、調和条項について、「およそ一つの施策を推進する場合に、その事柄に応じて他の施策との調和を図らなければならないことは当然であり、そのことはその趣旨の文言があるかどうかによって差異が生ずるものでないこと、目的を記述している文言の上に、それに限定を加えるような文言をかぶせることは必ずしも好ましいとは思われないこと等から、調和を図る文言を削るとか、あるいはその旨を項を分けて記述するとかの方法をとってはどうか等の提言をしてみた」とされる²³⁾。

（10）国会における技術的修正

国会は、衆議院産業公害対策特別委員会において、国会提出法案の1条から調和条項の部分を取り出し、新たに第2項を設ける修正をする。公害対策基本法は、1967年8月3日公布され、同日から施行される。

（11）四大公害訴訟提起との時期的関係

公害対策基本法を制定した1967年（昭和42年）年は、三重県四日市市のぜん息患者がコンビナート6社を相手として大気汚染を原因とする健康被害の発生を主張して損害賠償請求訴訟を津地裁四日市支部に提起した年であるとともに、新潟水俣病の被害者が水質汚濁を原因とする健康被害を主張して損害賠償請求訴訟を新潟地裁に提起するなど、本格的な公害訴訟がはじまった年である。

22) 根岸重治「公害対策基本法について」内閣法制局百年史編集委員会編『証言 近代法制の軌跡—内閣法制局の回想—』（ぎょうせい、1985年）417頁

23) 根岸・前掲22) 420頁

3 経済調和条項

(1) 経済調和条項の内容

公害対策基本法制定当時の第1条は以下のとおりである。「はじめに」に掲げたがもう一度掲げることにする。

1項「この法律は、事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする。」

2項「前項に規定する生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする。」

1条1項の公害については2条1項が次のように定義している。

「この法律において『公害』とは、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘採のための土地の掘さくによるものを除く。以下同じ。）及び悪臭によって、ひとの健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいう。」

また、1条2項の生活環境については、2条2項が次のように規定している。

「この法律にいう『生活環境』には、人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含むものとする。」

一方、国の責務に関する4条は、「国は、国民の健康を保護し、及び生活環境を保全する使命を有することにかんがみ、公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」と規定し、1条を踏まえている。

さらに、調和条項に関連し、環境基準を定める9条は、1項において「政府は、大気の汚染、水質の汚濁及び騒音に係る環境上の条件について、それぞ

れ、人の健康を保護し、及び生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準を定めるものとする。」と規定し、2項においては「前項の基準のうち、生活環境に係る基準を定めるにあたっては、経済の健全な発展との調和を図るように考慮するものとする。」と規定して、生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準については、1条に対応して調和条項を設けている。

（2）調和条項対する経済団体連合会の評価

経済団体連合会は、公害対策基本法、特に、調和条項について「経済団体連合会五十年史」（同会編集・発行、1999年、56頁）において次のように評価している。

「その（基本法制定の一六車）論議の中で、一方的に産業側に責任や負担を課したり、発生源規制のみを中心に公害対策を考えるなど、産業界にとって問題となる点が非常に多く見受けられたため、当会は66年10月『公害政策の基本的問題点についての意見』、67年3月に『公害基本法案要綱に関する要望』を建議した。その結果、成立した基本法には、法の目的として『生活環境の保全については経済発展との調和を図る』との一項が盛り込まれるなど、ほぼ満足すべき内容のものとなった。」

つまり、公害対策基本法の立法経過について、経済界は、当初、多くの問題があると考えていたが、公害審議会の審議中にした2度にわたる建議などの結果、「ほぼ満足すべき内容」になったと評価し、ほぼ満足すべき内容の例示として、経済調和条項が法の目的に盛り込まれたことをあげている。経済界は、調和条項がこの法律のポイントであると考えている。

（3）調和条項に対する立法担当者の解説

ジュリスト379号（1967年9月15日号）47頁には、当時、厚生省環境衛生局公害課勤務の幸田正孝氏の立法解説「公害対策基本法」が掲載されている。

同解説は、前文と9項からなる。その1項「本法の目的—経済発展との調和一」の2文ないし4文を引用する。

「公害防止と経済発展との調和をどの点に求めるかは、公害対策の基本理念にかかわる問題であるが、本法は、国民の健康は経済の発展にも何ものにも替えがたい絶対的な要請として保護するとともに、生活環境については経済の健全な発展との調和に配慮しながら保全していく考え方にたったものである。もちろん、人の健康と生活環境とが密接な関係にあることはいうまでもなく、健康に支障を及ぼすような生活環境の悪化まで経済の発展のために認めようとするのではなく、生活環境のより快適さを求めるような場合には、経済発展との相関関係を考慮し調和に配慮していくこととしているものである。たとえば、東京都心の大気を長野県の上高地の大気と同様の清浄さに保つためには、東京における事業活動その他の人の活動はほとんどストップしなければならない。そこで健康の保護は絶対的としても生活環境の保全については少なくとも街路樹がすべて枯れるようでは困るというような判断のもとに、経済発展との調和に配慮しながら生活環境の保全を図っていくことが現実的な公害対策である。また、隅田川についていえば、沿岸の住民の健康をそこなうような事態があれば何としても解決しなければならないが、徹底的に浄化して白魚までも棲めるようにしようとすると、沿岸の事業活動その他の人の活動は大幅に停止するか、不可能なほどの莫大な投資を要することとなる。せめて悪臭を発しない程度の水質にしようとすることによって両者のバランスがとれることとなる。

このように、国民の健康の保護は絶対的な要請としてこれを守るとともに、生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和を配慮要件とし、生活環境の快適さを経済生活の豊かさとの調和のもとに確保しようとするものに外ならない。

なお、経済の健全な発展との調和は、地域経済又は国民経済全体の秩序ある発展との調和をいうものであり、個々の企業の利益の追求を指すものではない。」

上高地と隅田川の例は、やや極端であるとの印象をもつが、いずれの例も、昭和42年6月16日に開かれた昭和55回国会の衆議院産業公害及び交通対策特別委員会において、小山省二委員の質問に対する坊秀男厚生大臣の答弁のなかにて（同日の同委員会議事録2頁―3頁）。坊大臣は、東京の大気については、せめて秩父あたりの空気までもっていくことを考えており、隅田川については、数年前から利根川の水を放流して悪臭は除去され緩和されたが、干ばつのため、千葉や茨城で田植えができないときに、一時、隅田川への放流を停止し干ばつ地帯に流し、そのため隅田川の下流で非常に悪臭が戻ってしまったと

いう例をあげた。

（４）経済調和条項の問題点

経済調和条項に対してはさまざまな観点から問題点を指摘できるであろう。私としては、次の２点を指摘したい。

問題点の一番目は、どのような行為をすると生活環境の保全を害することになるのかということが不明確であるということである。公害対策基本法１条の１項と２項は、生活環境を保全するレベルには限界があり、経済の健全な発展との調和を乱すことになるときは、上記の限界を越すものとして相当ではないから、そのようなレベルまで生活環境を保全する必要はなく、むしろ望ましくないという価値判断の基準を示している。それでは、経済の健全な発展をどの程度まで妨げると「調和」を図ることができなくなるのか。「調和」という用語には、かなり微妙なニュアンスがこめられている。加えて、経済の発展には「健全な」という価値判断を伴った修飾語もある。

問題点の二番目は、健康の保護と生活環境の保全に差異をつけることについてである。公害対策基本法１条１項と２項は、「国民の健康を保護する」とことと「生活環境の保全」との間に、「経済調和条項」の制約が働かないか働くかの差異を設けている。しかし、そのときどきの環境の状況が生活環境を悪化させているという状態にとどまっているのか、それとも健康被害が発生するという状態に達したのか、ということを区別することは容易なことではないであろう。二つの状態が連続していると考えられるうえに個人差もあるからである。具体的事例においてこの条項を適用しようとするとう困難な点が多く生じるであろう。このように考えると、同法１条の１項と２項が、健康の保護と生活環境の保全との間に差異を設けることについての合理性の存在についても疑問が生じる。

（５）経済調和条項の実施法への反映

① ばい煙規制法の廃止と大気汚染防止法の制定

公害対策基本法制定の翌年の1968年（昭和43年）、国は、大気汚染防止法を制定し、ばい煙の排出の規制等に関する法律（ばい煙規制法）を廃止する。大気汚染防止法1条の1項と2項は、公害対策基本法の1条と同じく1項と2項に書き分けるというスタイルで、生活環境の保全は産業の健全な発展との調和が図られるものとするとの産業調和条項がある。なお、ばい煙規制法は公害対策基本法制定前に産業調和条項を導入したことは前記（1（6））のとおりである。

② 騒音規制法の制定

同じ1968年（昭和43年）、国は、騒音規制法を制定した。その1条には「産業の健全な発展との調和を図りつつ生活環境を保全し」という文言が入っている。公害対策基本法や大気汚染防止法のように1条を1項と、2項に書き分けるスタイルをとっていない。

③ 水質保全法への調和条項の導入

1970年（昭和45年）6月、公害国会を約半年後に控え、国は「公共用水域の水質の保全に関する法律（水質保全法）」の目的規定を改正し、産業調和条項を導入する（同年6月12日公布、同日施行）。同年秋から冬にかけての公害国会において法律自体が廃止されることになるから、この産業調和条項はわずか半年間だけ効力を有したことになる（この改正経過については、上智大学大学院法務研究科北村喜宣教授に教示していただいた。感謝申し上げます）。

このように、公害対策基本法の実施法においては、公害対策基本法の1条に従い、公害国会の半年前まで経済調和条項を設ける立法を行っている。この公害国会半年前という時期においては、もはや経済界も経済調和条項にこだわることはなかったと思われる。公害対策基本法に経済調和条項があるために、実施法がこれに従ったということであろう。

（6）新全国総合開発計画の策定

公害対策基本法制定後であって調和条項削除前の時期にあたる1969年（昭和44年）5月30日、新全国総合開発計画（新全総、後に第二次全国総合開発計画といわれる。）が閣議決定される。ここでは、全総（第一次全国総合開発計画）の

拠点開発方式（新産業都市）から、全国国土の有効活用の観点から巨大工業基地の遠隔地の立地が計画される。苫小牧東部やむつ小川原などである。その後、この2か所の事業会社は破綻に追い込まれている²⁴⁾。

1969年（昭和44年）の段階で全国総合開発計画による15の新産業都市すべてにおいて公害が発生していたとされている²⁵⁾。

全総については、第三次（1977年（昭和52年））、第四次（1987年（昭和62年））と続き、第五次（1998年（平成10年））をもって終了する。国土総合開発法は、2005年（平成17年）の改正により中身がかわるとともに、題名も「国土形成計画法」となる。

II 公害対策基本法の改正

1 公害対策基本法の改正作業

政府は、1970年（昭和45年）7月末に内閣に公害対策本部を設置し、総理大臣が本部長になる。同本部は、公害対策閣僚会議を7回開催したが、8月4日に開かれた第1回の会議において、「経済との調和」に関する問題は、この条項を削除することで政府の見解が一致した²⁶⁾。

内閣法制局における公害対策基本法改正法の法案審査は、同法制定時と同一の者が行ったが、1条について、経済調和条項を削除することについて省庁間に対立はなかった²⁷⁾。

1970年（昭和45年）は、所得倍增計画の最後の時期にあたり、経済の高度成長は、最終段階に入った。経済成長に伴って表われる弊害とそれを除去する必要性について、立法担当者は次のように説明している。

24) 2005年2月23日付朝日新聞東京版（橋田正城）

25) 村田・前掲13) 56頁—58頁

26) 竹谷喜久雄「“自然憲章”的性格を現然化—公害対策基本法の一部を改正する法律—」商事法務研究会編『新公害14法の解説』（商事法務研究会、1971年）8頁

27) 根岸・前掲22) 421頁。

「45年に入ると、公害現象は、ますます複雑の度を加え、さらに公害発生地域も全国にわたり、特に自動車排出ガスによる鉛汚染、光化学スモッグ、カドミウム汚染、河川、海域等の公共用水域の水質の汚濁、産業廃棄物による公害等新しい公害現象が発生し、公害問題は、深刻な社会問題となり、全国民の関心の的となった。世論もまた政府の積極的な対策を望む意見が強くなった。」²⁸⁾。

2 公害対策基本法の改正

(1) 経済調和条項の削除

1970年（昭和45年）、国会はいわゆる公害国会と呼ばれる臨時国会を開き、14もの公害に関連する法律を制定し、改正する法案を審議する。公害対策基本法の一部を改正する法律案はその中の一つである。この法案のもっとも重要なところは、経済調和条項を規定する1条2項を削除することである。

公害国会において経済調和条項を削除したことにより、生活環境を保全するにあたり、経済の健全な発展の面からの制約を受けないことになった。これは、価値判断の基準の大きな変更である。大塚直教授は、調和条項が削除されたときと環境基本法の4条と3条に持続可能な発展概念が導入されたときにパラダイムの変更があったと評価する²⁹⁾。

公害対策基本法1条は調和条項を削除する改正の際、同条に次の『 』内の文言を加えた。改正後の1条は次のとおりである。

「この法律は、『国民の健康で文化的な生活を確保するうえにおいて公害の防止がきわめて重要であることにかんがみ、』事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする。」

新しい1条を全体としてみると、その価値は二つあるということができよ

28) 竹谷・前掲26) 7頁

29) 大塚直『環境法第2版』（有斐閣、2006年）11頁、199頁、大塚直「『持続可能な発展』概念」法学教室315号（2006年12月）73頁

う。一つ目は、生活環境を保全する利益を受けることについて、ばい煙規制法（1962年（昭和37年））制定以来続いていた制約、すなわち、経済（産業）の健全な発展と調和する限りでその利益を受けることを認めるという制約から解放することである。二つ目は、健康で文化的な生活を確保するためには、公害の防止が極めて重要であることを明言することにより、健康な生活だけではなく、文化的な生活をも確保することの重要性と、そのような生活を確保するために公害を防止すべきことを強く指摘していることである。

公害国会を開いた1970年（昭和45年）という年は、四大公害訴訟のすべてが係属中である。経済界は、これらの訴訟の審理の進行状況についても配慮するであろう。四大公害訴訟の被告は有力な企業ばかりである。四大公害訴訟の係属も産業側が調和条項を削除することに反対しづらい状況をつくることに寄与していたものといえよう。

（2）自然環境の保護に関する条項の新設

公害対策基本法の公害国会における改正は調和条項の削除にとどまらない。その他にも改正をしている。その中で重要なものが、「自然環境の保護」の見出しで新設された17条の2である。その内容は「政府は、この節に定める他の施策と相まって公害防止に資するよう緑地の保全その他自然環境の保護に努めなければならない。」である。公害防止に資するためにするという限定はあるが、基本法において、政府が自然環境の保護に努めなければならないことを初めて明文化をしたことには意味がある。

3 経済調和条項削除が及ぼすもの

（1）経済調和条項削除の実施法への反映

公害国会において、大気汚染防止法と騒音規制法については、産業調和条項を削除する改正をした。また、水質汚濁については、水質二法を廃止し、水質汚濁防止法を制定した。水質保全法には半年前に産業調和条項を入れられたが、もちろん水質汚濁防止法はこれを受け継いでいない。

(2) 無過失損害賠償責任と総量規制の採用

公害対策基本法改正の2年後の1972年（昭和47年）には、大気汚染防止法と水質汚濁防止法について、無過失責任に関する規定を設ける改正をする。なお、鉱業法は1939年（昭和14年）に改正をし、鉱害の賠償につき無過失責任を採用していた。

汚染物質の総量を規制する総量規制については、大気汚染防止法は1974年（昭和49年）、水質汚濁防止法は1978年（昭和53年）に採用するための改正をする。

これらの改正は、経済調和条項削除によって容易になったということではできらるであろう。

(3) 閣議了解に基づく環境影響評価と立地上の過失を認めた判決

1972年（昭和47年）6月6日、政府は「各種公共事業に係る環境保全対策について」という閣議了解をし、国の公共事業は行政決定の前に環境影響評価をする方針をたてる。1973年（昭和48年）、上記閣議了解に基づいて、港湾法（1950年（昭和25年）制定）、公有水面埋立法（1921年（大正10年）制定）及び工場立地法（1959年（昭和34年）制定）等を改正する。

1972年（昭和47年）7月24日、津地裁四日市支部は四日市ぜん息訴訟につき原告（住民）勝訴の判決を言渡し、そのなかでコンビナートに工場を建設した企業について、立地上の過失があったと判示する。そこにおける注意義務の内容と環境影響評価の内容は、本質的には同じである。そこで、以下、同判決の立地上の過失の有無を判断している部分を引用する（判例時報672号98頁—99頁、会社名はイニシャルにした）。

「石油を原料または燃料として使用し、石油精製、石油化学、化学肥料、火力発電等の事業を営み、その生産過程において、いおう酸化物などの大気汚染物質を副生することの避け難い被告ら企業が、新たに工場を建設し稼働を開始しようとするとき、特に、本件の場合のようにコンビナート工場群として相前後して集団的に立地しようとするときは、右汚染の結果が付近の住民の

生命・身体に対する侵害という重大な結果をもたらすおそれがあるのであるから、そのようなことのないように事前に排出物質の性質と量、排出施設と居住地域との位置・距離関係、風向、風速等の気象条件等を総合的に調査研究し、付近住民の生命・身体に危害を及ぼすことのないように立地すべき注意義務があるものと解する。

ところで、（証拠省略）によれば、被告らは、その工場立地に当たり、右のような付近住民の健康に及ぼす影響の点について何らの調査、研究をもなさず漫然と立地したことが認められ、被告Ⅰを除く被告Ⅴ社について右立地上の過失が認められる。」

（４）四大公害裁判の結果

公害対策に関する基本法と実施法の目的規定における環境と経済に関する価値判断の基準が変わることになれば、関連する訴訟に影響を与えることになるであろう。公害国会の時期に裁判所に係属していた四大公害訴訟は、大気汚染、あるいは水質汚濁について、因果関係や企業の過失などが問題となっていた。四大公害訴訟の判決は、公害国会の翌年のイタイイタイ病一審判決を皮切りとして、すべて原告側が勝訴する。すなわち、富山地裁は、1971年（昭和46年）に四大公害訴訟で初めてイタイイタイ病訴訟につき患者原告勝訴の判決を言い渡す（控訴）。名古屋高裁金沢支部も1972年（昭和47年）6月30日原告勝訴の判決を言い渡す（確定）。なお、翌日の7月1日には環境庁が設置される。新潟地裁は、1971年（昭和46年）、新潟水俣病一次訴訟につき患者原告勝訴の判決を言い渡す（確定）。津地裁四日市支部は1972年（昭和47年）、前記（３）のとおり四日市ぜん息訴訟について原告勝訴の判決を言渡し（確定）、熊本地裁は、1973年（昭和48年）、熊本水俣病第一次訴訟について原告勝訴の判決を言い渡している（確定）。

これらの判決は、因果関係や過失の認定などにおいて、被害者を救済する方向の判断を示し、加害企業にとって、厳しい結果となる。上記のとおりイタイイタイ病のほかは、一審の被害者勝訴判決が確定し、イタイイタイ病についても二審で被害者勝訴判決が確定する。

公害対策基本法1条から経済調和条項を削除するということは、四大公害訴

訟の結果と相まって、生活環境の保全是企業の活動に優先するという法律上の価値判断を示すことにより、その後の経済（経済人といってもよいだろう。以下同）、立法（国会議員）、行政（行政官）及び司法（裁判官）、そして国民一般に被害者の立場にたつてものを考えるという意識を植え付けることに一定の影響を与えたということではできよう。

Ⅲ 環境基本法

1 環境基本法制定に至る経緯

(1) ニクソン・ショック

公害国会の翌年である1971年（昭和46年）8月15日、アメリカの大統領ニクソンは、新経済政策のなかで金とドルの交換、10パーセントの輸入課徴金の賦課、アメリカ国内で物価・賃金を90日間凍結し、各国で通貨の調整をすることを求めるという新経済政策を発表する。ニクソン・ショックといわれる。アメリカは、ベトナム戦争におけるばく大な軍事支出や貿易赤字により国際収支が悪化していた。そのとき、ヨーロッパの為替市場が1週間にわたり閉鎖をしたにもかかわらず、日本政府と日本銀行（日銀）は東京市場を閉鎖せず、ドルを買い続けた。その結果、40億ドルもの大量のドルが日本に入る。同年8月28日に変動相場制に移り、同年12月17日からワシントンで開かれた10か国蔵相会議で円の相場は1ドル308円に決まる。政府によるドル買いにより、企業の資金がだぶつくことになる。このような通貨調整にもかかわらず、高度経済成長は、第1次石油ショックが起きた1973年（昭和48年）までつづく。

(2) 人間環境宣言

公害国会の2年後の1972年（昭和47年）6月16日に、日本を含む世界114か国が参加し、スウェーデンにおいて国際連合人間環境会議が開催され、人間環境宣言（ストックホルム宣言）と行動計画を採択する。この宣言には、人間環境の保全と向上に関して、世界の人々を励まし、導くための7つの宣言と26の原

則の表明がある。原則1の第一文は、「人は、尊厳と福祉を可能とする環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享有する基本的権利を有するとともに、現在及び将来の世代のために環境を保護し改善する厳粛な責任を負う。」である。

（3）日本の自然保護立法

ストックホルムで人間環境宣言がだされた1972年（昭和47年）6月、日本国内では、自然環境保全法が成立し、同年6月22日に公布され1973年（昭和48年）4月12日施行される。

この法律は、基本法の名は冠していないが、自然環境保全の分野において、基本法と実施法の双方の性格を備える。制定当時の目的規定（1条）は、「この法律は、自然環境の保全の基本理念その他自然環境の保全に関し基本となる事項を定めるとともに、自然公園法（昭和32年法律第161号）その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境の適正な保全を総合的に推進し、もつ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ことを目的とする。」と規定する。

この法律の基本理念を定める2条は、「自然環境の保全は、自然環境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にかんがみ、広く国民がその恵沢を享受するとともに、将来の国民に自然環境を継承することができるよう適正に行われなければならない。」と規定した。この第2条は基本法の性格をもつので、1993年（平成5年）に環境基本法を制定するときに同法に引き継がれ、自然環境保全法からは削除される。自然環境保全法制定時の1条と2条は、将来の国民に自然環境を承継することを明記している点は、すすんでいる。

ところが3条は、「財産権の尊重及び他の公益との調整」の見出しの下に、「自然環境の保全に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重するとともに、国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならない。」と規定している。この規定の前半は、自然環境の保全に当たって、関係者の所有権、例えば工場の建物所有権、機械の所有権あるいは敷地所有権を尊重する、すなわ

ち、操業している産業を尊重するという規定であるといえよう。公害対策基本法が1970年（昭和45年）の改正で調和条項を削除したことにみられる環境と経済との新しい関係のあり方にも反する。1957年（昭和32年）に制定された自然公園法4条が同趣旨の財産権の保護規定を設けていた例を自然環境保全法が踏襲したということであろう³⁰⁾。

（4）ワシントン条約

1973年（昭和48年）3月、ワシントンで「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約（日本における通称）、国際的にはCITESサイテス Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora）が採択される。条約は1975年（昭和50年）に発効し、1980年（昭和55年）に日本についても発効する。

（5）二度の石油ショックからバブル崩壊まで

ワシントン条約が採択された1973年（昭和48年）の10月に第一次石油ショックが起こる。第四次中東戦争を契機としてアラブ産油国が原油輸出量を削減し、1974年（昭和49年）1月にかけて原油価格が4倍に引き上げられ、世界経済の危機となった。これを機会に、日本の高度経済成長は終わり、低成長あるいは、安定成長時代に入る。その後、イラン革命に端を発する第二次石油ショックが1979年（昭和54年）に起きる。

政府は、1975年（昭和50年）、中央公害対策審議会に、「環境影響評価制度のあり方について」の諮問を行う。経団連は、翌1976年（昭和51年）2月16日、「環境影響評価制度に関する意見」を建議し、時期尚早を理由に反対の意思を明確にする³¹⁾。

30) 北村喜宣「生きている化石？環境法のなかの財産権尊重・配慮条項」（自治実務セミナー 38巻5号（1999年）57頁）〔環境法雑記帖（環境新聞社、1999年）所収、43頁、北村喜宣『プレップ環境法』（弘文堂、2006年）101頁。

31) 経団連月報24巻（1976年）3号13頁

中央公害対策審議会は、1979年（昭和54年）環境影響評価の法制化をすべきであるとの答申を行う。経団連は、翌年、経団連月報（28巻（1980年）8号2頁）に川崎京市経団連環境安全委員会委員長の「環境アセスメントの立法化問題」という文を掲載し、環境影響評価に関する立法に再度反対することを表明する。

政府は、1981年（昭和56年）、環境影響評価法案を国会に提出するが、継続審議の末、1983年（昭和58年）、審議未了で廃案となる。政府は、翌1984年（昭和59年）、環境影響評価に関する要綱を閣議決定する。以後、この要綱による環境影響評価を行う。公害対策基本法の根幹の改正をもってしても、統一的な環境影響評価法の成立には至らなかった。その成立は、環境基本法制定（1993年（平成5年））の後の1997年（平成9年）まで待たなければならない。

経済界は、環境に関する立法に対し、依然として強い影響力をもっていたということであろう。

日本では、第二次石油ショックのあと、アメリカとの貿易不均衡が問題となった。日本からみて輸出が大きく超過していた。先進5か国蔵相会議（G5）が1985年（昭和60年）にニューヨークのプラザホテルで開催された際、国際協調により、為替調整による円高誘導を認めた³²⁾。いわゆるプラザ合意であり、急速な円高が日本の輸出産業に打撃を与える。しかし、輸出産業以外では、原油安などのメリットもあり、1986年（昭和61年）後半には好景気に転じる。

日銀は、プラザ合意後の急激な円高を避けるために大量のドルを買った結果、大量の円が市中に流れた。企業には、海外の低い利率の資金も入ってきた。日銀は、円高不況を避けるため、公定歩合を何度も下げた。大量に余った

32) 以下の本文の記述にあたっては、主に次の文献を参考にした。日本経済新聞社編『検証バブル 犯意なき過ち』（日経ビジネス人文庫、2001年）126頁—129頁、299頁—301頁、橋川武郎「経済危機の本質」東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を超えて [I] 経済危機の教訓』（東京大学出版会、2005年）17頁—22頁、下川浩一『「失われた10年」は乗り越えられたか』（中公新書、2006年）12頁—20頁

円は、銀行金利が安いため、土地や株の投資にむかい、地価や株価が暴騰した。これに連動して借金のための担保余力が増し、持てる者はさらに借り入れて投資を続けるということを繰り返した。資産価格は実体を離れてふくらんだため、それが泡（バブル）にたとえられた。

日経平均株価は、1989年（平成元年）12月の最終取引日である29日に3万8915円87銭となり、これが戦後の最高となる。年が明けた1990年（平成2年）にはいると1月のはじめから株価は下落を続け、同年10月には暴落し、1992年（平成4年）8月にはついに1万5000円を割る事態になる。

一方、土地について大蔵省は、1990年（平成2年）4月1日、不動産向け融資の伸び率を融資総額の伸び率以下に抑えるように求める（総量規制）。この措置により、土地の公示価格は翌1991年（平成3年）から下落する。

1991年（平成3年）ころになると株と土地をあわせ、価格の下落が続き、回復しない状態になる。こうした事態はバブルがはじける、あるいはバブルが崩壊するといわれるようになる。日本は、このような時期に地球サミットをむかえる。

（6）地球サミット

1992年（平成4年）6月ブラジルのリオ・デ・ジャネイロにおいて、「環境と発展（開発）に関する国際連合会議（UNCED）」（地球サミット）が日本も参加して開催され、宣言、条約等を採択した。これらの内容は、環境基本法制定に大きな影響を与えている。

① 環境と発展（開発）に関するリオ・デ・ジャネイロ宣言（リオ宣言）

この宣言は、1972年のストックホルム宣言を再確認し、27の原則が掲げられている。強制力はないが、各国政府と国民がとるべき方向が示されている。そのいくつかを引用する。以下の宣言等の訳文は、地球環境法研究会編『地球環境条約集』第4版（中央法規、2003年）によった。ただし、「開発」については「発展（開発）」に置き換えた。

第4原則 持続可能な発展（開発）を達成するために、環境保護は、発展（開発）過程の不可分の一部をなし、これから分離して考えることはできない。

第7原則 各国は、地球の生態系の健全性及び一体性を保全、保護及び回復のために、地球規模のパートナーシップの精神によって協力しなければならない。地球環境の悪化に対する異なった寄与という観点から、各国は共通であるが差異のある責任を負う。先進諸国は、彼らの社会が地球環境にもたらす圧力及び彼らが支配する技術及び財源の観点から、持続可能な発展（開発）の国際的な追求において負う責任を認識する。

② アジェンダ21

アジェンダ21は、リオ宣言を受け、各国、各国際機関が21世紀にむけて実行すべきである、持続可能な発展（開発）を実現するための行動指針を定めている。

③ 生物多様性に関する条約（生物多様性条約）

この条約の発効は1993年であり、日本についての発効も同様である。前文、本文42条、附属書Ⅰ、同Ⅱからなる。1条1文は、「この条約は、生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用及び遺伝資源の利用から生ずる公正かつ衡平な配分をこの条約の関係規定に従って実現することを目的とする。」と規定する。

④ 気候変動に関する国際連合枠組条約（気候変動枠組条約）

この条約の発効は1994年であり、日本についての発効も同様である。この条約の目的は2条に規定されている。そこでは、「(一部略) 気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的とする。そのような水準は、生態系が気候変動に自然に適応し、食糧の生産が脅かされず、かつ、経済発展（開発）が持続可能な態様で進行することができるような期間内に達成されるべきである。」と規定している。

⑤ 全ての種類の森林の管理、保全及び持続可能な発展（開発）に関する世界的な意見の一致のための法的拘束力のない権威ある原則声明（森林原則声明）

この声明は、地球サミットで条約化も検討されたが、森林開発の制限に熱帯

林諸国が反対し、原則声明となる。同原則／要素2 (b) 1文は、「森林資源及び森林地は、現在及び将来の世代の社会的、経済的、生態学的、文化的、精神的な人類の必要を満たすため持続可能な形で管理されるべきである。」と規定している。

(7) 希少種保存法

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(希少種保存法)(1992年(平成4年))は、生物多様性条約が1992年6月5日に地球サミットで採択されるとともに、ワシントン条約第8回締約国会議が京都で開催されることを契機として同年成立し6月5日に公布される。同法1条は、「この法律は、野生動植物が、生態系の重要な構成要素であるだけでなく、自然環境の重要な一部として人類の豊かな生活に欠かすことのできないものであることにかんがみ、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を図ることにより良好な自然環境を保全し、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ことを目的とする。」と規定する。ここでは、「野生動植物が、生態系の重要な構成要素である」こと、そして、それだけでなく、野生動植物は、「自然環境の重要な一部として人類の豊かな生活に欠かすことのできないものであること」という認識を示している。希少種保存法が生物多様性条約を踏まえており、ワシントン条約の国内法的な意味をもつとしても、環境基本法制定の前に野生動植物に対する上記の認識が示されたことは重要である。ただし、自然環境保全法のところで述べた財産権の尊重等の規定が置かれている(3条)。環境基本法が成立した現在、この規定は再検討を要する。

(8) 環境基本法の立法過程

地球サミットの前年になる1991年(平成3年)12月5日に環境庁長官は中央公害審議会と自然環境保全審議会の両審議会に「地球化時代の環境政策のあり方について」の諮問を行う。諮問理由のなかに次のような部分がある³³⁾。

「我が国の環境政策は、これまでの個別事象に対応した対策にとどまらず、各般の経済社会活動から生活様式にまで環境保全を織り込んだ環境保全型社会の形成を図っていくことが求められている。そのためには、国際的な取組への参加・貢献はもとより、環境と経済の統合、地球環境保全をも視野に入れた法制度の整備、新たな政策手段の導入等多くの課題に対応していく必要があると考える。」

この部分は環境基本法の立法趣旨の根幹にあたるものである。

両審議会から前記諮問のうち、「環境保全の基本法制のあり方」について答申があるのは、地球サミットの後の1992年（平成4年）10月20日である。法案は、1993年（平成5年）3月12日に閣議決定され、第126回国会に提出されるが、成立寸前に解散により廃案となり、第128回国会中の11月12日に成立し、11月19日公布され、同日から施行される。

環境基本法の立法過程の全体をつうじて、公害対策基本法制定時における調和条項のような価値判断の基準を定める規定に関する深刻な対立はない。

環境基本法制定の前後における日本の経済は、1991年（平成3年）ころにバブルがはじけて、「失われた十年」とも「失われた十五年」とも呼ばれる時代がはじまろうとしている。1997年（平成9年）11月になると、三洋証券の会社更生法適用申請（3日）、北海道拓殖銀行破綻（17日）、山一証券自主廃業決定（24日）、徳陽シティ銀行（仙台の地方銀行）破綻（26日）と続き、さらに翌1998年（平成10年）には、日本長期信用銀行の破綻（10月23日）、日本債権信用銀行の特別公的管理の開始（12月13日）と続き、その後においても金融機関の破綻は続くという状況にあった。

この時期は、経済にとって大変険しい舵取りが迫られ、環境立法に対する経済界としての対応が取りにくいということがあったのではないかと考えられる。他方、この時期の環境に関する立法は、気候変動枠組条約・京都議定書に対応する地球温暖

33) 以下の立法過程については、環境省総合環境政策局総務課・前掲4) 72頁—111頁、371頁—387頁、489頁—490頁を参照した。

化対策の推進に関する法律（1998年（平成10年）制定）のように、条約・議定書の国内法化という性格をもつものが目立つ。環境基本法の理念の根幹をなす4条の持続的発展のできる社会をつくるという理念もリオ宣言（第4原則）をとりいれており、このような場合は、国際的約束ができたときに大筋がきまっているので、国内法を制定する段階で大きな対立は起こりにくいという事情もあるだろう。

2 環境基本法の目的と理念

地球サミットの翌年の1993年（平成5年）、わが国は26年間続いた公害対策基本法を廃止し、環境基本法を制定する。この時期は、日本国内はバブルが崩壊した直後である。環境基本法は、公害防止、自然保護及び地球環境・国際協力を網羅した本格的な環境分野の基本法として成立した。

環境基本法制定の必要性について立法担当者は、「今日の環境問題は、人間の社会経済活動による環境への負荷の増大が環境の悪化をもたらすとともに、それが地球規模という空間的な広がりと将来の世代にもわたる影響という時間的な広がりを持つ問題ともなっている。さらに、国民の良好な自然環境へのニーズ等の新しい環境行政に対する要請にも応えていく必要がある。こうした政策手段は、公害対策基本法や自然環境保全法がもつものよりも広範になってきたのである。」と述べている³⁴⁾。

環境基本法の1条は以下のとおりであり、この法律の目的を明かにしている。

「この法律は、環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、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ことを目的とする。」

34) 環境省総合環境政策局総務課・前掲4) 61頁

環境基本法は、そのめざすところを、目的規定である1条のほかに、環境保全についての基本理念を定める規定（3条ないし5条）、施策の策定等に係る指針を明かにする規定（14条）において明かにしている。

このうち3条は、（環境の恵沢の享受と継承等）の見出しで次のとおり、より根本的な理念を示している。

「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適切に行われなければならない。」

4条は、（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）の見出しで環境と経済の関係について次のように言及している。

「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行われるようになることによって、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。」

4条の長い一文のなかには、「健全な経済の発展を図りながら」との文言がある。これは、公害対策基本法から削除された経済調和条項のなかの「経済の健全な発展」と似ている。しかし、公害対策基本法における経済調和条項の場合は、生活環境の保全をするには、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとするという文脈における経済の健全な発展であった。

これに対し環境基本法4条は、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」と規定し、しかも、経済の発展を図りな

が「持続的に発展することができる社会の構築されること」という最終的な目的を明示しているから、かつての経済調和条項とは文脈を異にする。すなわち、「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」社会を構築することを目指すというのであるから、環境への負荷の少ないことが健全な経済の発展になる。ここでは、調和条項のときのような2つの利益を対立した状態のままにしておくのではなく、環境と経済が一体として持続的に発展する社会をつくろうという理念をもっている³⁵⁾。

5条は、(国際的協調による地球環境保全の積極的推進)の見出しのもとに次のように規定する。

「地球環境保全が人類共通の課題であるとともに国民の健康で文化的な生活を将来にわたって確保する上での課題であること及び我が国の経済社会が国際的な密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみ、地球環境保全は、我が国の能力を生かして、及び国際社会において我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進されなければならない。」

環境基本法は、以上の3か条に定める理念を環境保全についての基本理念と呼んでいる(6条)。3ないし5条に掲げる環境保全についての基本理念の内容は抽象的であるが、「第2章 環境の保全に関する基本的施策」の「第1節 施策の策定等に係る指針」を定める第14条は、次のように具体的である。

35) 大塚・前掲29)『環境法第2版』200頁—201頁は、「経済調和条項は、『環境か、経済か』という二者択一の議論の中で、環境保全を経済発展の枠内で行うという考え方を示したものである。(中略)『持続可能な発展』は、人類存続自体が環境を基盤にしており、その環境が損なわれているという認識の下に、社会経済活動全体を環境適的にしていかなければならないという考え方であり、(中略)経済を環境に適合させる形で両者を統合することが考えられている。」と述べ、環境省総合環境政策局総務課・前掲4)150頁は、「本条は、環境と経済とを対立したものととはならず、両者の統合を意図したものであり、国民、事業者を問わずすべての者が環境への負荷の低減等環境の保全に関する行動に取り組むことにより、環境への負荷が少ないような内容の変化を伴った健全な経済の発展を図るべきことを規定したものであ(る。)」と説明している。

「この章に定める環境の保全に関する施策の策定及び実施は、基本理念にのっとり、次に掲げる事項の確保を旨として、各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に行わなければならない。

一号 人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること。

二号 生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、森林、農地、水辺地等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること。

三号 人と自然との豊かな触れ合いが保たれること。」

3 環境基本法が創るもの

(1) 環境影響評価法

環境基本法は、基本法として、具体的な法政策の枠組を示して実施法を制定すべきであることを明示している。例えば、環境基本法20条は、環境影響評価の推進を定めている。公害対策基本法の時代に環境影響評価法が廃案になったことは前記1（5）のとおりである。公害対策基本法には、環境影響評価の推進を定めた規定はなかった。環境基本法の時代になり、1997年（平成9年）に環境影響評価法が成立し、1999年（平成11年）6月12日から全面的に施行されている。ただし、放射性物質による大気の汚染等の防止のための措置については、環境基本法13条が除外をし、これを受けて環境影響評価法も放射性物質による大気の汚染等を除外している（52条1項）。

(2) 循環型社会形成推進基本法

わが国は2000年（平成12年）、循環型社会形成推進基本法（循環基本法）を環境基本法の下位の基本法として制定する。環境基本法は、廃棄物・リサイクル分野について、事業者の責務を定める8条の1項から4項、環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進に関する国の責務を定める24条1項、2項に規定があるが、上記の分野を総合的にとりあげていないわけではない。一方、環境

基本法15条に基づいて1994年（平成6年）12月16日に閣議決定される環境基本計画（第一次）は、前文の中で「物質的豊かさの追求に重きを置くこれまでの考え方、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動や生活様式は問い直されるべきである。」とし、環境政策の長期的目標として「循環」、「共生」、「参加」、「国際的取組」を掲げる。循環について同計画は、「大気汚染、水環境、土壌環境等への負荷が自然の物質循環を損なうことによる環境の悪化を防止するため、生産、流通、消費、廃棄等の社会経済活動の全段階を通じて、資源やエネルギーの面でより一層の循環・効率化を進め、不用物の発生抑制や適正な処理等を図るなど、経済社会システムにおける物質循環をできる限り確保することによって、環境への負荷をできるだけ少なくし、循環を基調とする経済社会システムを実現する。」と説明している（第2部第2節（2）長期的な目標）。ここでは、物質循環を確保することができる経済社会システムを目指している。循環基本法は、この意味の「循環」を扱う基本法である。循環基本法3条は、循環型社会の形成についての基本原則の第一として、「循環型社会の形成」の見出しで、「循環型社会の形成は、これに関する行動がその技術的及び経済的な可能性を踏まえつつ自主的かつ積極的に行われるようになることによって、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の実現が推進されることを旨として、行われなければならない。」と規定する。循環型社会の形成は環境基本法の基本理念にのっとっているが（循環基本法1条）、循環基本法3条の規定は、環境基本法4条をふまえ、経済と環境のあるべき新しい関係を掲げている。

（3）農林水産業に関する基本法

近時の農林水産業についての基本法において、産業の発展は環境の保全の観点から制約を受けることがあることが規定されている。経済調和条項が存在した当時の公害対策基本法において生活環境の保全が経済の健全な発展との調和の名のもとに制約されることがありえたことに対して立場が逆になる。これらの立法においては、環境を保全し持続的発展が可能な社会をつくる観点からの

規定が盛り込まれるようになっている。

① 農業分野

農業分野は、環境基本法制定直後の1993年12月にガット・ウルグアイ・ラウンドの農業交渉において、日本の米は関税化をしない代わりに加重されたミニマム・アクセス（輸入量の増加）を受け入れ、日本の麦は、関税化を行うことなどの内容を含む合意をする。翌1994年（平成6年）に食糧管理法（1942年（昭和17年））を廃止し、新たに主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（食糧法）を制定するという大きな改正を行う。そのような状況のなかで、1999年（平成11年）7月16日、食料・農業・農村基本法を公布・施行し、農業基本法（1961年（昭和36年））を廃止する。

食料・農業・農村基本法1条は、「この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。」と規定する。2条から5条までは、食料、農業及び農村に関する施策についての基本理念を定める。

3条は、（多面的機能の発揮）の見出しの下に、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。」と規定する。ここでは、自然環境の保全や良好な景観の形成がそのほかの機能とともに、国民生活及び国民経済の安定に役割を果たさなければならないとしている。

次に、4条は、（農業の持続的な発展）の見出しの下に農業の自然的循環機能が維持増進されることなどにより農業の持続的発展が図られなければならないとしている。また、24条では、（農業生産の基盤の整備）の見出しの下で「国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を

図ることにより、農業の生産性の向上を促進するため、地域の特性に応じて、環境との調和に配慮しつつ、事業の効率的な実施を旨として、農地の区画の拡大、水田の汎用化、農業用排水施設の機能の維持増進その他の農業生産の基盤の整備に必要な施策を講ずるものとする。」という規定をおく。農業生産の基盤を整備するにあたっては、環境との調和に配慮することを確認している。

② 林業分野

林業の分野は、1964年（昭和39年）7月9日林業基本法を公布・施行したが、2001年（平成13年）に抜本的な改正をし、その際に題名も改め、森林・林業基本法とする（改正法は7月11日に公布・施行）。その1条は、「この法律は、森林及び林業に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もつて国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。」と規定する。

2条は（森林の有する多面的機能の発揮）という見出しの下に、1項は、「森林については、その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能（以下「森林の有する多面的機能」という。）が持続的に発揮されることが国民生活及び国民経済の安定に欠くことのできないものであることにかんがみ、将来にわたつて、その適正な整備及び保全が図られなければならない。」と規定する。ここでいう多面的機能には、自然環境の保全のほか、地球温暖化の防止も入っている。さらに11条4項は、（森林・林業）「基本計画のうち森林に関する施策に係る部分については、環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものでなければならない。」と規定している。

③ 水産業分野

水産業の分野は、2001年（平成13年）6月29日に水産基本法を公布・施行し、沿岸漁業等振興法（1963年（昭和38年）制定）を廃止する。水産業は、他の産業からの影響を受けやすい反面、養殖などでは、環境に与える影響が多い産業である。前記 I 1 (4) の浦安事件では製紙業の操業の被害者であった漁業は、養

殖などでは環境を汚染する可能性もある。水産基本法1条は、「この法律は、水産に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、水産に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。」と規定する。

2条は、水産に関する施策についての基本理念の一つとして（水産物の安定供給の確保）の見出しのもとに3項から構成されているが、その2項は、「水産物の供給に当たっては、水産資源が生態系の構成要素であり、限りあるものであることにかんがみ、その持続的な利用を確保するため、海洋法に関する国際連合条約の的確な実施を旨として水産資源の適切な保存及び管理が行われるとともに、環境との調和に配慮しつつ、水産動植物の増殖及び養殖が推進されなければならない。」と規定する。水産業の推進における環境との調和への配慮についての規定である。立法関係者は、「環境との調和」について、「主に周囲の水質、生物等の自然環境との調和が想定されているが、『環境』の文言自体は、自然環境のみならず生活環境をも含むものであり、養殖漁場の悪化による悪臭の発生等の生活環境に及ぼす影響を抑えることも意味するものである。」と述べ、「環境との調和に配慮」については、「環境への影響を極力抑えたとの『環境の保全』の意味を含むだけでなく、さらに環境に積極的に適合していくとの意味あいを含むものである。」と述べている³⁶⁾。

上記の水産資源の持続的な利用の確保と、水産動植物の増殖と養殖における環境との調和への配慮とは、環境基本法3条、4条の水産分野における具体化ということができよう。水産基本法には、このほかにも、16条（水産動植物の増殖及び養殖の推進）、26条（水産業の基盤の整備）に「環境との調和に配慮」の文言がある。

36) 水産基本政策研究会編著『〔逐条解説〕水産基本法解説』（大成出版社、2001年）25頁

(4) エネルギー政策基本法

エネルギー政策一般に関する基本法であるエネルギー政策基本法は、2002年(平成14年)6月14日に公布・施行される。その1条は、「この法律は、エネルギーが国民生活の安定向上並びに国民経済の維持及び発展に欠くことができないものであるとともに、その利用が地域及び地球の環境に大きな影響を及ぼすことにかんがみ、エネルギーの需給に関する施策に関し、基本方針を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項を定めることにより、エネルギーの需給に関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進し、もって地域及び地球の環境の保全に寄与するとともに我が国及び世界の経済社会の持続的な発展に貢献することを目的とする。」と規定する。エネルギーの利用が地域環境と地球環境に大きな影響を及ぼすことを確認している。

エネルギー政策基本法は、2条から4条において、エネルギーの需給に関する施策についての基本方針を定める。このうち3条の見出しは(環境への適合)であり、その内容は、「エネルギーの需給については、エネルギーの消費の効率化を図ること、太陽光、風力等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換及び化石燃料の効率的な利用を推進すること等により、地球温暖化の防止及び地域環境の保全が図られたエネルギーの需給を実現し、併せて循環型社会の形成に資するための施策が推進されなければならない。」というものである。実現すべきエネルギー需給は、地球温暖化防止と地域環境の保全が図られるものであり、さらに循環型社会の形成に資するものであることが明記されている。

IV まとめ

公害対策基本法と環境基本法という経済と環境のかかわりの大きい法分野について、立法に至る道筋、すなわち法を創るものと、立法が及ぼす影響、すなわち法が創るものについて考察を進めてきた。環境を保全するための政策を決める法は、かならず経済・産業を規制する性質を持つから、その実施にあたっ

ては規制される経済・産業の側からの影響を大きく受ける。公害対策基本法が制定された後についても公害国会までは、経済からの好ましくない影響を受けることも容認すると受け取ることができるような文言（経済調和条項）が基本法自体に存在したことはその一例である。公害国会においてこの文言が削除されたあとも、環境影響評価法案が廃案になったように、環境立法には経済界・産業界の意向という限界もあった。環境基本法は、この限界を超え、環境と経済が一体となって環境保全を実現するために三つの理念を明らかにした。一つ目は、現在に限らず将来の世代が環境の利益を受けられるようにすること、二つ目は、よい環境を維持しつつ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を作ること、三つ目は、地球環境の保全を国際的協調の下に積極的にすすめることである。これらの理念の意味するところは、環境基本法の実施法に及んでいるばかりではなく、産業の分野の基本法の理念、規定に及ぶようになってきている。このような現実には、経済・産業と環境が対立しているばかりでは望ましい持続可能な社会を創ることはとうてい不可能であり、双方の関係者が対立点を解消するための地道な努力を積み重ねながら共通の目標に向かい互いに協力することによってはじめて、将来の世代の利益をも踏まえた政策をつくることを示している。

おわりに

これまでに歩いたことのない道をすすんでいくと、さまざまなところに待っている分かれ道でどちらの方へ行くのがよいのか判断をしなければならなくなる。前方に分かれ道を見つけ、どちらの方へ行くべきか決断をしなければならなくなったときに、確かな根拠をもって正しい方の道を選ぶことができるようになるためには、あらかじめどのようなことをしておけばよいのであろうか。これまで環境と経済はお互いにさまざまな影響を及ぼしあいながら時に対立し、私たちにどちらの方へ行くべきかという選択を迫り、私たちはその都度、選択をしてきた。これからも、国内レベルと地球レベルで次々と大切な選択を

しなければならないであろう。

これまで私たちが分かれ道にであったときに、どのようにして進むべき道を選び、そのことによりいかなる結果を発生させたのかということを確認しておくことは、これからも分かれ道に出会う私たちがあらかじめ行っておくべきことの一つであろう。

本稿については、最終段階の原稿を慶應義塾大学大学院法務研究科の環境法関連科目の履修者の方々に見て頂き、多くの建設的で貴重な意見を頂いた。日頃から教室で頂いているさまざまな意見を含め、本稿に反映させていただいたことをここに記して感謝をしたい。もちろん、本稿に関する責任は私にある。