

環境基本法の政策手法を用いた環境配慮型経済 システムの実現可能性

信 澤 由 之

地球温暖化など地球規模での環境破壊が進む中で、日本の環境政策の基幹法となる環境基本法が施行された。環境基本法には、国と地方公共団体が実施すべき施策（第21条～第31条、第36条）について掲げられている。環境分野の基幹法である環境基本法の施策がどのような政策手法を用いて、それらを実施することで、環境配慮型経済システムの実現可能性を考える必要がある。

環境基本法では、従来型の公害問題に用いられた規制の他に、国が講ずる環境の保全のためのさまざまな施策が掲げられている。その施策を政策手法で分類してみると、規制的手法の他に6つの手法を用いていた。そこで、これら7つの政策手法を活用して環境破壊型経済システムから脱却し、環境配慮型経済システムへの転換が図れるか考察した。これらの政策手法を総合的に用いることで、規制や経済的手法による経済システムの変革を可能にし、減税・補助金・技術支援を用いることで環境技術の開発をもたらし、支援・奨励・情報的手法を用いることで環境技術が普及することが期待できる。その結果、自然環境に不要物の排出を回避することが効率的になり、環境汚染型経済システムから環境配慮型経済システムへの転換が図られる可能性があるという結論に至った。

keywords：環境基本法・政策手法・規制的手法・経済的手法・環境配慮型経済システム

目 次

はじめに

- 1 環境基本法の構成
- 2 環境基本法における施策と政策手法の分類
- 3 環境破壊型から環境配慮型経済システムへ向けて

おわりに

はじめに

地球温暖化など地球規模での環境破壊が進む中で、日本の環境政策の基幹法となる環境基本法が1993年に施行された。環境基本法の施策がどのような政策手法を用いて、それらを実施することで、環境配慮型経済システムの実現可能性を考える必要がある。

そこで本稿では、はじめに環境分野の基幹法である環境基本法について考察していく。次に環境基本法における国の施策に基づき政策手法の分類を試みる。最後に、環境基本法の政策手法を用いて環境破壊型経済システムから新たな環境配慮型経済システムへ実現の可能性について考える。

1. 環境基本法の構成

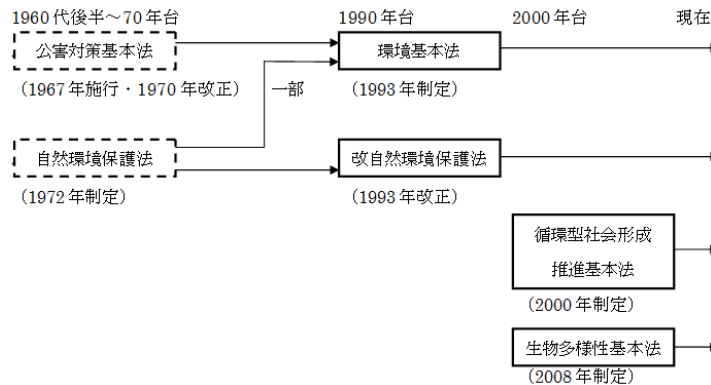
地球環境問題は、国際連合が、1992年にブラ

ジルのリオ・デ・ジャネイロで「環境と開発に関する国際連合会議（通称：地球サミット）」を開催し、持続可能な開発に向けた新たな地球規模の枠組みとして「環境と開発に関するリオ宣言（略称：リオ宣言）」と、そのリオ宣言を受けて地球環境保全のための具体的な行動計画と資金協力を定めた「アジェンダ21」などが採択された。

このことを受けて、図1に示すように、1993年に公害対策基本法（1967年施行）と自然環境保全法（1972年制定）の流れを受けて、環境基本法と自然環境保全法を改正し、地球環境問題を中心とする基幹法へ変更となった。2000年代に入ると、循環型社会形成推進基本法と生物多様性基本法を制定し、環境保全のための総合的な枠組みを構築した。

環境基本法の目的は、「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（第1条）」としている。

図 1 わが国の主な環境関連の基本法



環境基本法では、「国や地方公共団体、事業者、国民の責務を示している。国の責務としては、国は、前3条（環境の恵沢の享受と継承）に定める環境の保全についての基本理念（以下、基本理念とする）にのっとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する（第6条）」としている。

地方公共団体についても、「（環境基本法の）基本理念にのっとり、環境の保全に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその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し、及び実施する（第7条）」というものである。

事業者の責務は、「その事業活動を行うに当たっては、これに伴って生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又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（第8条）」とあるように、事業活動に伴う公害防止、産業廃棄物の適正処理、自然環境保全の対策を実施する。この他に、廃棄物の排出者責任を求めること（第8条2項）、廃棄物の適正処理・適性処分とグリーン調達に努めること（第8条3項）、環境対策や環境保全活動に努めるとともに、国や地方公共団体の施策に協力する責務がある（第8条4項）。

最後に、国民は、環境の保全上の支障を防止するため、その日常生活に伴う環境への負荷の低減に努め（第9条）、環境の保全に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策に協力する責務を有する（第9条2項）とある。

このように環境基本法では、各経済主体の責務を果たしていくことで、環境への負荷を低減し、健全で安定した自然環境を保全することで、「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（第3条）」することで持続可能な社会の実現を目指している。

さらに、環境基本法の第5節には、「国が講ずる環境の保全のための施策等」と、第7節の「地方公共団体の施策」において、国と地方公共団体が取り組むべき施策が明示している。そこで、次節では、環境基本法にある国の施策について、どのような政策手法を用いているのかを分類していくことにする。

2. 環境基本法における施策と政策手法の分類

環境基本法では、表1に示したように従来型の公害問題に用いられた規制（第21条：規制的手法）」を用いた施策の他に、国が講ずる環境保全のためのさまざまな施策（同法第5節の第22条から第31条までの10の施策）を掲げている。そこで、これら施策がそのような政策手法を用いているのかを分類していく。

まず、規制（規制的手法）とは、政府が法律によって最適な環境基準を定め、その基準を遵守しなかった各経済主体（企業や個人など）に対し何らかの制裁や処罰を与える政策手法である。これは政策当局が環境問題の原因となっている各経済主体に対して汚染物の排出量などを直接コント

表 1 環境基本法の政策手法と国が講ずる施策

政策手法	条項	国が講ずる施策
規制的手法	第 21 条	環境の保全上の支障を防止するための規制
	第 29 条	監視等の体制の整備
経済的手法	第 22 条	環境の保全上の支障を防止するための経済的措置
事業的手法	第 23 条	環境の保全に関する施設の整備その他の事業の推進
	第 24 条 2 項	環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進
	第 28 条	調査の実施
	第 30 条	科学技術の振興
支援的手法	第 24 条	環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進
	第 25 条	環境の保全に関する教育、学習等
奨励的手法	第 26 条	民間団体等の自発的な活動を促進するための措置
情報的手法	第 27 条	情報の提供
調整的手法	第 31 条	公害に係る紛争の処理及び被害の救済

(出 展) 倉 坂 秀 史 [2 0 0 4] , p p . 1 9 5 - 2 4 1 を も と に 作 成 .

ロールし、迅速かつ確実に環境汚染防止などの効果を重視する手法である。

環境基本法における規制的手法を用いる施策は、「環境の保全上の支障を防止するための規制」とあり、「国は、環境の保全上の支障を防止するため、次に掲げる規制の措置を講じなければならない(第 21 条)」としている。これは、公害対策基本法を引き継ぐもので、典型 7 公害を対象とした事業者に対する規制を講ずることを規定している(第 21 条 1 項)。

その他に、土地利用に関する公害防止規制(第 21 条 2 項)、自然環境保全に関する規制(第 21 条 3 項)、野生生物保護、地形・地質・温泉源などの自然物の保護に関する規制(第 21 条 4 項)、公害及び自然環境の保全上の支障が共に生ずるか又は生ずるおそれがある場合にこれらを共に防止するための規制(第 21 条 5 項)が規定されている。これらの規制は、人の健康や生活環境に係る環境破壊を防止するために必要な規制を講じることになっている。

さらに、「国は、環境の状況を把握し、及び環境の保全に関する施策を適正に実施するために必要な監視、巡視、観測、測定、試験及び検査の体制の整備に努めるものとする(第 29 条)」とあり、規制のための「監視等の体制の整備」することも重要である。

次に、「環境の保全上の支障を防止するための経済的措置」として経済的手法がある。この政策

手法は、市場メカニズムを通じて経済的なインセンティブを提供することにより、各経済主体を環境配慮型の行動に誘導する政策手法である。

環境基本法では、「国は、負荷活動を行う者に対し適正かつ公平な経済的な負担を課すことによりその者が自らその負荷活動に係る環境への負荷の低減に努めることとなるように誘導することを目的とする施策が、環境の保全上の支障を防止するための有効性を期待され、国際的にも推奨されていることにかんがみ、その施策に関し、これに係る措置を講じた場合における環境の保全上の支障の防止に係る効果、我が国の経済に与える影響等を適切に調査し及び研究するとともに、その措置を講ずる必要がある場合には、その措置に係る施策を活用して環境の保全上の支障を防止することについて国民の理解と協力を得るよう努めるものとする。この場合において、その措置が地球環境保全のための施策に係るものであるときは、その効果が適切に確保されるようにするため、国際的な連携に配慮するものとする(第 22 条 2 項)」というもので、国内の施策としては、環境税、国際的な施策には、国際排出権取引などがある。

事業的手法とは、「予算を用いて、環境の保全に関する一定の財やサービスを提供する事業者が行い、あるいは一定の財やサービスを購入する¹⁾」政策手法である。

環境基本法の施策には、「環境の保全に関する施設の整備その他の事業の推進」における「環境

の保全上の支障を防止するための公共的施設の整備など（第23条）」や「環境の保全上の支障の防止に資する公共的施設の整備など（第23条1項）」、「自然環境の適正な整備及び健全な利用のための事業（第23条3項）」、「公共的施設の適切な利用を促進するための措置（と）これらの施設に係る環境の保全上の効果が増進されるために必要な措置（第23条4項）」がある。

また、「国は、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、製品、役務等の利用が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする（第24条2項：環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進）」とあり、グリーン購入を進めている²。

次に、「調査の実施」については、「国は、環境の状況の把握、環境の変化の予測又は環境の変化による影響の予測に関する調査その他の環境を保全するための施策の策定に必要な調査を実施する（第28条）」ことになっている。

さらに、「科学技術の振興」では、「国は、環境の変化の機構の解明、環境への負荷の低減並びに環境が経済から受ける影響及び経済に与える恵沢を総合的に評価するための方法の開発に関する科学技術その他の環境の保全に関する科学技術の振興を図るものとする（第30条）」経済学的アプローチと、「国は、環境の保全に関する科学技術の振興を図るため、試験研究の体制の整備、研究開発の推進及びその成果の普及、研究者の養成その他の必要な措置を講ずるものとする（第30条2項）」科学技術的アプローチを示している。

「環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進（第24条）」と「環境の保全に関する教育、学習等（第25条）」は、支援的手法に該当する。この手法は、「ターゲットが、問題の所在に気づき、何をすべきかを知り、一定の作為（あるいは不作為）を自発的に選択するよう、教育、学習機会の提供、指導者や活動団体の育成、場所・機材・情報・資金の提供などにより支援する手法³」のことである。

主な施策には、「環境への負荷の低減について適正に配慮することができるように技術的支援等を行うため、必要な措置（第24条）」とあるよう

に民間への技術支援や「国は、環境の保全に関する教育及び学習の振興並びに環境の保全に関する広報活動の充実により事業者及び国民が環境の保全についての理解を深めるとともにこれらの者の環境の保全に関する活動を行う意欲が増進されるようにするため、必要な措置（第25条）」として環境教育がある。

「民間団体等の自発的な活動を促進するための措置」については、奨励的手法である。この手法は、政策主体が、各経済主体に対して、環境保全に資する活動への自主的な取り組みが実施できる環境（枠組みの設定、情報や場所の提供など）を整備することで、その取り組みを政策当局が奨励する手法である。主な施策としては、クールビズ・ウォームビズがある⁴。

環境基本法には、「国は、事業者、国民又はこれらの者の組織する民間の団体（民間団体）が自発的に行う緑化活動、再生資源に係る回収活動その他の環境の保全に関する活動が促進されるように、必要な措置を講ずる（第26条）」とある。

「情報の提供」は、情報的手法に該当する。この手法は、「事業活動や製品・サービスに関して、環境負荷等に関する情報を開示、提供することにより、市場経済の中に事業活動や消費活動における環境配慮行動を促進していこうとするもの⁵」である。

国の施策については、「国は、第25条環境の保全に関する教育及び学習の振興並びに前条（第26条）の民間団体等が自発的に行う環境の保全に関する活動の促進に資するため、個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報を適切に提供する（第27条）」ことで各経済主体に環境配慮型の行動を促していく。

最後に、「公害に係る紛争の処理及び被害の救済」は、調整的手法となる。これは、「環境保全に関して発生した問題について調整する⁶」政策手法であり、公害に係る紛争処理に関しては、1970年制定の公害紛争処理法があり、被害の救済については、1973年制定の公害健康被害補償法がある。

環境基本法においても、「国は、公害に係る紛

争に関するあつせん、調停その他の措置を効果的に実施し、その他公害に係る紛争の円滑な処理を図るため、必要な措置を講じなければならない(第31条)」という紛争処理と、「国は、公害に係る被害の救済のための措置の円滑な実施を図るため、必要な措置を講じなければならない(第31条2項)」という被害救済がある。

地方公共団体の施策については、国の施策の内容(表1参照)と併せて、地域の環境特性に応じた施策を進めていくことになっている(第36条)。

これらの政策手法は、さまざまな地球環境問題状況に応じて複数の政策手法を最適に組み合わせる必要がある。すなわち、ポリシーミックスである。ポリシーミックスでは、これらの政策手法を組み合わせが的確に行なわれる場合には、個々の政策手法特有の欠陥を相互に補完しあうことになるため、高い政策効果が期待できる。

3. 環境破壊型から環境配慮型経済システムへ向けて

地球環境問題は、人間の経済活動が環境への負荷を与えることによって地球規模で自然環境の破壊が発生する問題である。環境基本法によると、環境への負荷とは、「人の活動により環境に加えらるる影響であつて、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの(第2条1項)」である。

この環境への負荷は、産業革命以降になると大きくなったと考えられる。図2の①に示すように産業革命以前の社会は、人間の経済活動の規模(水

準)は小さく、その活動範囲も限られていたため、人間の環境破壊力は限定的であった。

さらに、自然環境そのものに復元能力があり、人間の環境破壊力によって環境へ負荷を与えられても自然環境は回復することが可能であったため、地球規模の環境破壊までには至らなかった。

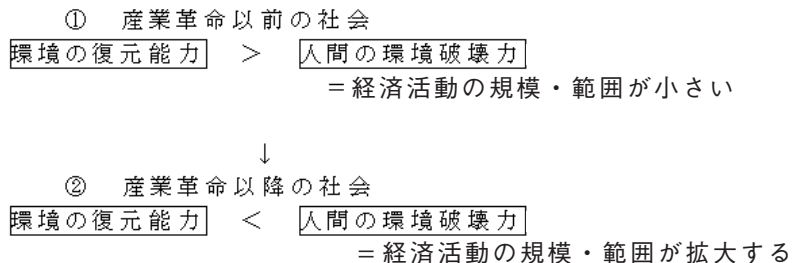
しかし、産業革命によって次の3つの点が大きく変化したことにより、人間の環境破壊力が大きくなった。その環境破壊力を大きくした3つの変化とは、①産業の重点が農業から鉱工業へシフトしたこと、②蒸気機関の発明によって化石燃料が使用されるようになり、エネルギー源のシフトしたこと、③造船技術の向上によって国際貿易が拡大したことである。これにより、人間の経済活動の規模と範囲は飛躍的に拡大し、図2の②に示すように、人間の環境破壊力が環境の復元能力を大きく上回るようになった。その結果、自然環境が回復困難になるまで破壊され、地球規模での環境問題が表面化することとなった。

現在の経済システムは、自然環境からの多種多様な資源を大量に利用して、不要物を地球環境に大量に排出することで経済成長につなげる仕組みとなっている。すなわち、不要物を自然環境に大量に捨て続けることで効率的な経済システムを構築した。

こうした資源採取から排出物・汚染物の排出までの一連の流れは、人々の生活を豊かにした一方で、このまま産業革命以降に形成された環境破壊型経済システムを続けていくと、地球環境問題は深刻化することになる⁸。

環境破壊型経済システムから環境配慮型経済システムへ転換を図るためには、不要物(汚染物質

図2 自然の復元能力と人間の環境破壊力の関係



など)を自然環境へ排出すればするほど費用が掛かる仕組みを構築する必要がある。言い換えれば、不要物を自然環境へ排出しないことを選択する方が効率的な経済システムにしていくことである。そのために必要な政策手法を環境基本法の中から考えてみよう(表1参照)。

環境へ不要物を排出することにより費用を排出者に負担させることと同じ効果の政策手法には、規制的手法と経済的手法がある。例えば、規制的手法は、排出規制を設けることで、不要物の排出者が規制水準を達成するために対策を講じるため、その費用が発生する。経済的手法は、環境税のように不要物の排出に対して税を掛けることで、不要物の排出者は、税負担が環境対策費用の負担と同様の効果が期待できる。

さらに、自然環境への不要物を排出削減の政策では、不要物そのものを減らす環境技術を開発し、普及させるための費用負担回避のための政策手法や、各経済主体が環境意識を向上させる手法も併せて実施することで政策効果を高める必要がある。

環境技術の開発普及のためには、経済的手法の減税や補助金政策、事業的手法の科学技術の振興などがあり、開発・普及のための費用負担を減らす効果のものや、支援的手法の環境教育、奨励的手法のような政策当局による各経済主体の自主的な取り組みへの奨励、情報的手法の各経済主体への環境情報提供など各経済主体に対して環境意識を向上させるものがある。これらの政策手法も併せて実施していくことで不要物の排出を回避することが効率的になり、環境改善の効果が期待できる。

以上のことから環境基本法に掲げられている政策手法を総合的に用いることで、規制や経済的手法による経済システムの変革を可能にし、環境技術の開発と普及のための政策手法には、減税・補助金政策、技術支援策を用いる。さらに、支援・奨励・情報的手法を用いることで、これまでの不要物を排出し続けるシステムが効率的な経済から自然環境に不要物の排出しないことが効率的になり、環境配慮型経済システムへの転換が図られる。

おわりに

環境基本法は、公害問題の収束へ向かう一法で、公害対策と自然環境保全を中心とした公害対策基本法の流れを受け受けつつ、深刻化していく地球規模の環境問題に対応するために1993年に制定した。

環境基本法では、従来型の公害問題に用いられた規制の他に、国が講ずる環境の保全のためのさまざまな施策が掲げられている。そこで、その施策を政策手法で分類してみると、規制的手法の他に6つの手法を用いていた。そこで、これら7つの政策手法を活用して環境破壊型経済システムから脱却し、環境配慮型経済システムへの転換が図れるか考察した結果、これらの政策手法を総合的に用いることで、規制や経済的手法による経済システムの変革を可能にし、環境技術の普及策として、減税・補助金・技術支援策により、環境技術の開発が進み、支援・奨励・情報的手法を用いることで環境技術が普及することが可能であり、自然環境に不要物の排出を回避することが効率的になり、環境配慮型経済システムへの転換が図られる可能性があるという結論に至った。

注

¹倉坂秀史 [2004], p.236.

²グリーン購入については、2000年に「国等による環境物品等の調達促進等に関する法律(グリーン購入法)」が制定され、国が作成したグリーン購入方針に基づき環境配慮型製品などを優先的に購入することが定められている。

³倉坂秀史 [2004], p.232.

⁴クールビズとは、夏の冷房時の室温 28℃でも快適に過ごすことのできるライフスタイルを、ウォームビズは、冬の暖房時の室温 20℃設定で心地良く過ごすことのできるライフスタイルを奨励する地球温暖化対策の一つとして取り組んでいる。

⁵環境省 [2003], 「平成 15 年版環境白書」環境省 HP, 2016 年 9 月 27 日アクセス, (<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/honbun.php3?kid=218&bflg=1&serial=13641>).

⁶倉坂秀史 [2004], p.239.

⁷環境の復元能力には、資源再生能力と汚染浄化能力がある。

⁸地球環境問題には、先進国と途上国の南北問題と、現代

世代と将来世代の世代間の問題がある。

参考文献

- 大塚 直 [2002], 『環境法』, 有斐閣.
- 岡野武志 [2012], 「公害国会」, 『環境・社会・ガバナンス (ESG)』, 大和総研グループホームページ, 2016年8月17日アクセス, (http://www.dir.co.jp/research/report/esg/keyword/128_pollution_session_of_the_diet.html).
- 北村喜宣 [2014], 「環境行政組織－対等な統治主体同市のベストミックスの検討」, 環境法政学会編『環境基本法制定20周年－環境法の過去・現在・未来』, 商事法務, pp.68-84.
- 倉阪秀史 [2004], 『環境政策論』, 信山社.
- 畠山史郎 [2015], 「環境基本法」, 『日本農業学会誌』第40巻第2号, pp.216-222.
- 六車 明 [2010], 「環境と経済(5): 環境の保全についての基本理念における環境と経済」, 『慶應法学(慶應義塾大学)』, 第18号, pp.1-17.