

第2章 環境法の基本理念，原理・原則

1 環境法の基本理念，原理・原則の司法試験的位置づけ

環境基本法は，環境法の基本理念として，「環境の恵沢の享受と承継」（3条），「持続可能な発展」（4条），「国際協調」（5条）の3つを掲げるが，司法試験の見地からは，どれも重要とは言い難い。なぜなら，これらを真正面から問う出題や，重要論点として絡めた出題をすることは難しいからである。

司法試験の見地からは，①汚染者支払原則（P P P），②未然防止原則，③予防原則の三つが「圧倒的に」重要であり，特に，これらの原理・原則が，個別環境法（環境10法）の条文や制度にどう具体化されているか，いわば総論（原理・原則）と各論（個別環境法）のリンク（有機的連携）を理解しているかが重要である。

また，（一見類似する）②と③の相違を理解しているかも，司法試験の見地からはとても重要である（これに限らず，司法試験では，一見似ているが，実は違いもある，というもの（例えば，大防法と水濁法の規制システム）から出題されやすい）。

さらに，司法試験の見地からは，④環境権も一定の重要性を有するため，本章の最後で論じておく。

2 汚染者支払原則（Polluter-Pays Principle，略称P P P）

汚染者支払原則とは，環境に対し負荷を与えた者（汚染者）は，それを受容可能な水準にまで回復する措置の費用・労力を自ら負担すべきとする考え方である。「原因者負担原則」ともいう（環基法37条参照）。

汚染者支払原則は，もともとは，経済協力開発機構（OECD）加盟国間において，民間企業に汚染防止のための補助金を与える国と与えない国があると，補助金が与えられる国の企業の国際競争力が増し，国際貿易市場で相対的に有利な立場になる企業が現れて，それによる貿易の歪み（一種の非関税障壁）が生じ得るため，それを避けるために，OECD加盟国全体で，汚染者に補助金を与えないという趣旨で採用された原則であった（1972年の「環境政策の国際経済的側面に関する指導原則」）。つまり，外部不経済の内部化（※1）と，汚染防止費用への補助金禁止を目的とする経済原則に過ぎなかった（法的原則ではなかった）。

しかし，我が国では，四大公害をはじめとする深刻な公害被害の経験から，OECD案にある企業への汚染防止費用の負担だけではなく，汚染環境の修復費用や公害被害者の補償費用についても汚染者が負担すべきとする考え方が一般となった。この拡張され

たPPP解釈に基づいて制定されたのが、前記の「公害健康被害補償法」（公健法）である（※2）。

また、汚染者支払原則は、廃棄物処理法の「排出事業者責任」や各種リサイクル法が採用する「拡大生産者責任」という考え方のベースとなる原則でもある。さらに、土壌汚染対策法の「状態責任」は、この汚染者支払原則の重要な例外として位置づけられる（※3）。そのため、司法試験においても、排出事業者責任、拡大生産者責任、状態責任が具体化された制度について説明する際に、この汚染者支払原則にまで遡った論述をすると、環境法の基礎からの理解を示すことができる。

なお、汚染者支払原則は、汚染者（原因者）の帰責性（故意・過失）の有無や環境に負荷を与えた行為の適法・違法を問うものではない点にも注意を要する。

※1 ある経済主体（例えば、企業）が市場の外部で（つまり、市場を通さずに）他の経済主体にマイナス影響を与えることを「外部不経済」という。公害が典型であるが、例えば、ある自動車メーカーが市場で自動車を100万円で売り、消費者は100万円で買った場合、その自動車の走行時の排ガスによる大気汚染という沿道住民に与えるマイナス影響（外部不経済）については、その100万円の中に含まれていないから、そのままでは沿道住民に対する外部不経済は放置されることになる。「内部化」とは、この外部不経済を、価格に上乗せして販売する等の方法により、市場（経済）の中に組み込むことである。例えば、排ガスを抑えられる高性能エンジンを積むことを義務付けた結果、自動車価格が120万円になった場合、この差額20万円によって、沿道住民への大気汚染という外部不経済が、市場（経済）に内部化されたことになる。

※2 公健法以外でPPPを具体化した立法として、前記の環境基本法37条や廃棄物処理法の排出事業者責任に関する規定（19条の4以下）の他、大防法25条や水濁法19条の無過失損害賠償規定、自然公園法34条、59条がある。

※3 排出事業者責任は廃棄物処理法で、拡大生産者責任は循環基本法で、状態責任は土壌汚染対策法で、それぞれ詳しく論じる。

3 未然防止原則（Preventive Principle）

未然防止原則とは、環境への負荷となる物質や行為を事前に制御して、環境への悪影響を未然に防止すべきとする考え方である（環基法4条参照）。

人間の活動（特に経済活動）は、しばしば深刻な健康被害や環境負荷をもたらし得る。そのため、そのような健康被害や環境負荷が生じる前に、人間の活動を事前に制御する

方が合理的な場合も多い。例えば、水俣病に伴う健康・環境・漁業への被害額は、年間126.3億円に上るとされるが、仮に事前に未然防止措置を講じていた場合の対策費用額は、年間1.2億円で済んだとの試算もある（※1）。

本原則は、すでに確立した法原則として、環境個別法の中に具体化されていることが少なくない。例えば、大防法の「ばい煙」規制（3条～17条の2）、水濁法の「排水水」規制（3条～14条の4）等である。

本原則は、原因（物質・行為）と結果（環境・健康への影響）との間の因果関係につき、科学的知見が（定性的にも定量的にも）確実であることを前提とする。そのため、科学的知見が（定性的側面、定量的側面のいずれか一つでも）不確実な場合、次の「予防原則」による規制の可否等が問題となる。

※1 越智敏裕『環境訴訟法〔第2版〕』（日本評論社）132～133頁，地球環境経済研究会編著『日本の公害経験 - 環境に配慮しない経済の不経済』（合同出版，1991年）

4 予防原則（Precautionary Principle）

予防原則とは、人の健康や環境に重大で不可逆的な影響を及ぼすおそれがある場合、因果関係に関する科学的知見が不確実であっても、規制措置を可能とする考え方である。

本原則は、国際条約との関係での展開が多い（リオ宣言第15原則，生物多様性条約，気候変動枠組条約，カルタヘナ議定書等）。

1992年のリオ宣言第15原則で示された予防原則の定義では、「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い対策を延期する理由として使われてはならない」とされている。

本原則の環境個別法への具体化としては，まず，環境基本法4条が（未然防止原則を超えて）予防原則まで採用しているかにつき争いがある。同法の下位法である生物多様性基本法3条3項が「…生物の多様性を保全する予防的な取組方法」と明確に予防原則の採用を謳っていることから，少なくとも排除はしていないものと解すべきである。

また，大気汚染防止法の「VOC（揮発性有機化合物）」規制（17条の3～15）や「有害大気汚染物質」対策（18条の21～24，附則9～13）が，予防原則の具体化である（ただし，VOC規制は，SPMの原因物質であるトルエン，キシレンについて，定量的側面における科学的知見が不確実であることから，法規制と自主的取組み（17条の14）の組合せ（17条の3）という手法（後記のポリシーミックスないしベストミックス）を採用している。

なお、予防原則には、訴訟において、環境・健康リスクの重大性・不可逆性に鑑み、規制を求める側の主張・立証責任が軽くなるという事実上の効果・意義があるとも言われている。

5 環境権

環境権の定義は学説により様々であるが、大塚教授によれば、環境権とは、環境を破壊から守り、健全で恵み豊かな環境を享受する権利と定義される。もっとも、明文規定があるわけではなく、判例で承認された権利でもないため、その捉え方は、次のとおり多様である。

- ① 国民各自の訴訟上の権利（訴権・私権・支配権）としての環境権
- ② 憲法上の人権としての環境権
- ③ 環境法の理念としての環境権
- ④ 立法・行政過程への参加権としての環境権

もっとも、これらの分類は、相互に排斥しあうものではなく、交錯する部分もある（言い換えると、視点設定の違いに過ぎないともいえる）。以下、それぞれを解説する。

① 国民各自の訴訟上の権利（訴権・私権・支配権）としての環境権

これは 1970 年の日弁連人権擁護大会で提唱された考え方であるが、その考え方としては、人は良好な環境を享受し、支配する権利を有するとされる。そして、そのような「支配権」としての性質から、良好な環境が違法に侵害される場合には、その差止めを求めることができるとする。このように、環境権は、もともと環境破壊を訴訟において争う（特に差止めを求める）際の実定法上の根拠となるべく考え出されたものである。

しかし、現実の訴訟においては、環境権は（類似概念の「自然享有権」や「自然の権利」を含めて）裁判所から一貫して認められていない。その理由は、環境権は、上記のとおり、所有権と衝突する支配権という強力な効果を伴うにもかかわらず、その帰属主体の範囲や権利の及ぶ範囲が漠然・不明確だからである。そして、裁判実務では、環境権の代わりに、人格権が、この種の訴訟での実定法上の根拠に位置づけられるのが通例である。

② 憲法上の人権としての環境権

これは、⑦憲法 13 条後段によって基礎付けられる、自然破壊等による幸福侵害行

為に対する防御権・自由権としての側面と，④憲法 25 条によって基礎付けられる，健康で文化的な最低限度の生活の維持のための社会権・生存権としての側面から成り立つ。

もっとも，このような意味での環境権を認めてきたのは，あくまで学説レベルであって，裁判所においては一切承認されていない。すなわち，環境法政策の場面における法的根拠としては一定の有効性は認められようが，環境訴訟の場面においては（少なくとも現在までは）有効性があるとは言い難い。

③ 環境法の理念としての環境権（※1）

我が国の環境保護の基幹法として制定された環境基本法は，直接的には環境権を認める明文規定は置かなかったものの，「持続可能な発展」という理念を掲げ（4条），そのために国に対し環境への配慮義務を課している（19条）。そして，これらの規定を前提に，「環境の保全は…適切に行われなければならない」とする同法3条を読むとき，そこには，上記の支配権・訴権・私権ないし憲法上の人権としての環境権ではなく，より広く，自然環境保全という公益の実現，すなわち「理念」（国家目標）としての環境権を見出すことができる。

すなわち，国等の公権力は，かかる理念（国家目標）の実現に向け，ゾーニング，環境影響評価，種の指定，環境管理計画の策定等の必要な施策を行い，また，国民も，かかる理念の実現に向け，協定の締結や住民参加を積極的に行うのである。

※1 この「理念としての環境権」については，過去問でも出題されたことがある（平成18年第2問設問2）。

④ 立法・行政過程への参加権としての環境権

これは，環境権を，実体的な環境保護（実体法的側面）からではなく，立法・行政過程への参加権（手続法的側面）から捉え直そうとするものである。すなわち，この意味での環境権は，公衆が必要十分な環境情報を得た上で，環境（法）政策の形成・実施に参加する権利であり，そのための手続保証を内容とすると考えるのである。法的根拠としては，環境基本法3条（環境の恵沢の享受と継承）と19条（国の環境配慮義務）とされる。

より具体的には，⑦情報アクセス権（※1），⑩政策決定への参加権（※2），⑪司法アクセスの保障（※3）となる。

※1 ⑦を具体的に示すと，次のようになる。

- ・アセス法における、環境情報の形成・公表に関する行為者への義務付け。
- ・温対法の温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度。
- ・一般法レベルとして、情報公開法・条例による行政保有情報開示請求権の公衆への保証。

※2 ④を具体的に示すと、次のようになる。

- ・アセス法における一定の公衆参加手続（意見書提出・説明会開催等）の保障。
- ・自然公園法における国民の参加権を拡充する制度（公園管理団体・風景地保護協定制度等）の導入。
- ・一般法レベルとして、行政手続法における公聴会開催の努力義務やパブリック・コメント手続の導入。

※3 ⑦を具体的に示すと、次のようになる。

- ・世界一狭いと言われる原告適格の問題もあって、行政訴訟の活用は難しい上に、裁判所が一貫して環境権を承認しないことから、環境権を被保全権利とする民事訴訟も閉ざされているのが現状。
 - 現状制度のままでは司法過程への参加権保障は困難。
 - 司法過程への参加権保障のためには、立法措置として、原告適格の拡大の他、消費者法制におけるのと同様、団体（市民）訴訟制度の導入が急務。