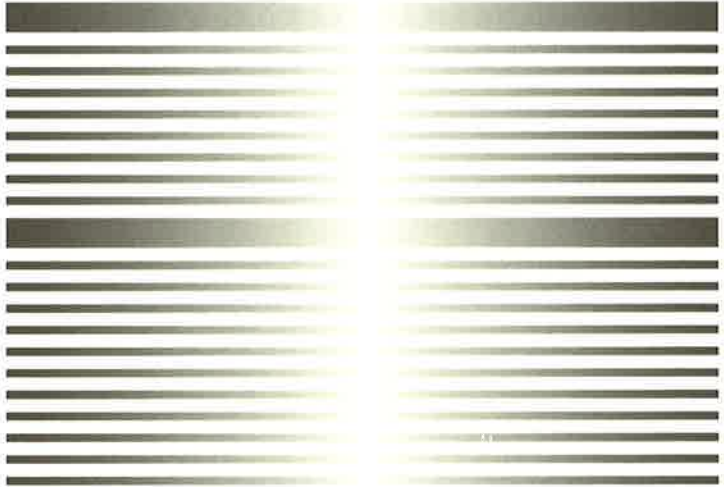

環境法

第3版

Environmental Law

大塚直



有斐閣

処分者等を確知することができないとき」, ③「緊急に支障の除去等の措置を講ずる必要がある場合において」, 「支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずるいとまがないとき」に, 行政が自ら支障除去等の措置を講ずることができるとしている(19条の7, 19条の8)。

なお, 行政代執行により行政が自ら措置を講ずることができるのは, 義務者が作為義務を履行しない場合に限られる。排水の一時停止のような不作為義務を履行しない場合には, 行政代執行の問題とはならず, この場合には, 行政上の義務を民事執行によって果たさせるほかない(もっとも, 近時, 判例はこれを否定しており〔最判平成14・7・9民集56巻6号1134頁〕, 学説上強い批判にさらされている)。

(7) モニタリング

モニタリングは, 規制の遵守状況を把握するために重要である。これには, 事業者自身によるものと, 行政によるものがある。

例えば, 大防法では, 都道府県知事は, 大気汚染の状況を常時監視する義務を負う(22条)こと, 環境大臣又は都道府県知事は, 公害発生施設に対する監視・監督を実施するため, 公害発生施設の状況等必要事項に関し, 報告を求め(報告義務), また, 必要に応じ, その工場・事業場に立ち入り, 当該施設その他の物件を検査することができる(立入検査)ことが定められている(26条。なお, 35条に罰則がある)。

事業者自身によるモニタリングについては, その信憑性には不安もつきまとうことから, 記録提出を義務付け, 公開により, 市民がチェックをする体制が必要であろう。また, 行政が立入検査を抜打ちで行うことも重要である。

(8) 行政の活動の監視

行政は公害規制のための権限を有しているが, それを適切に行使するとは限らない。それには, 行政のリソースの限界, 行政と業者の癒着等種々の理由がありえよう。これに対して市民は, 自らの環境権を確保するため, どのような手段があるか。

1つは, 立入検査等の行政の活動について情報の公開を請求することである。立入検査の結果, 違反が発見された場合には, 市民は, 状況が改善されないことについての説明を行政に求めることができる。また, 文書による行政指導についての情報などを入手して, 事態の早期改善を行政に求めることも可能である。このような情報は法人情報や個人情報となるが, 公益性の観点から情報公開が認め

られるべきである(情報公開法5条。各都道府県の情報公開条例参照)。

もう1つは, 2004年の行政事件訴訟法改正により導入された義務付け訴訟である。もっとも, その原告適格については制約がある(⇒15-2・3(3))。さらに, 法の執行を確保するために, 原告適格を緩和しつつ, 違反者に対する義務履行請求権や行政機関に対する是正措置請求権を市民に認めることが考えられる。このような権利は, アメリカの市民訴訟制度においては認められている(常岡・後掲参照)。わが国においても今後検討されるべき課題であるといえよう。

2 環境基準と排出基準

公害の規制システムの中で中心的機能を果たしている環境基準, 排出基準について取り上げておきたい。

(1) 環境基準

(a) 意 義

政府は, 環境基本法に基づき, 「人の健康を保護し, 及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」である環境基準を設定する(環境基本法16条1項)。環境基準は公害対策基本法において制度化され, 環境基本法に受け継がれた。

環境汚染は個別発生源からの排出に起因するのみでなく, 人間の日常生活等にも由来することから, これらをも含めた総合的な環境管理行政を進めるため, 環境汚染をどの程度に抑えるかの目標値を明確にする必要がある。そのような見地から, 環境対策の目標として維持されるのが望ましい基準として定められたのが, 環境基準である。

公害対策基本法の制定過程において, 公害審議会の答申やこれを受けた厚生省の公害対策基本法試案では, 「維持されるべき環境上の条件に関する基準」とされていたが, 他省庁との交渉の結果, 単に行政の目標であることを明確にする趣旨から, このような表現に落ち着いたものである。さらに, 同試案は, 環境基準を「汚染許容限度」として捉える傾向を示していたが(比較法的には, アメリカの連邦の水質清浄法がこの考え方を採用している), 法律上は「望ましい基準」とされるに至った。これは後退とみられなくはないが, 他方, これにより, 「人間の健康等の維持のため最低限度としてではなく, それよりもさらに一步も二歩も進んだところを目標に」することが可能になったと評されている(岩田幸基編『新訂公

害対策基本法の解説』166頁〔新日本法規・1971〕。

政府は、公害の防止に関する施策を総合的かつ有効適切に講ずることにより、環境基準が確保されるように努めなければならないとされ（環境基本法16条4項）、環境基準が公害行政の目標値であることが示されている。

2005年9月現在、環境基準としては、大気汚染に係る環境基準（昭和48年環告25号）、二酸化窒素に係る環境基準（昭和53年環告38号）、ベンゼン等による大気汚染に係る環境基準（平成9年環告4号）、水質汚濁に係る環境基準（昭和46年環告59号）、地下水の水質汚濁に係る環境基準（平成9年環告10号）、騒音に係る環境基準（平成10年環告64号）、航空機騒音に係る環境基準（昭和48年環告154号）、新幹線鉄道騒音に係る環境基準（昭和50年環告46号）、土壌汚染に係る環境基準（平成3年環告46号）、ダイオキシン類による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染に係る環境基準（平成11年環告68号）が設定されている。

(b) 設定手続

環境基本法に基づき、政府は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音のそれぞれについて環境基準を設定している。環境基本法の文言からは、環境基準の中に、人の健康項目に係る基準と生活環境項目に係る基準の両方が含まれるようにみえるが、両方を分けて定めているのは水質汚濁のみである。

健康項目に係る環境基準の数値は、疫学的見地から科学的判断によって定められる。もっとも、わが国の環境基準は、純粋な科学的理想値ではなく、目標年次までに達成可能な数値でなければならないとの配慮から、やや低いレベルにおかれている（吉田・後掲116頁）。

水質汚濁に関する環境基準のうち、健康項目に係る基準は、公共用水域のいかんを問わず一律に適用されるが、生活環境項目に係る基準は、河川、湖沼、海域という水域別に、それぞれの利水目的等を考慮して設定されている（⇒【図表11-4】、【図表11-5】）。個々の水域をどの類型に指定するかは、政府又は都道府県知事の権限とされている（環境基本法16条2項）。

環境基準は、現に得られる限りの科学的知見を基盤として定められており、新しい科学的知見の収集に努め、「常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなされなければならない」（環境基本法16条3項）ものである。最近、水質汚濁に関してトリクロロエチレン、大気汚染に関してベンゼンなど、従来規制されていなかった物質について新たな項目が追加されているのはその現れである。

環境基準の設定・改定は、中央環境審議会への諮問及び答申、さらにパブリックコメントを経て決定されるのが通例であるが、この諮問は、必ずしも法律上の要件とは解されていない。基準の設定の法形式も、環境省の告示の形で公表される。これは、環境基準が行政組織内部の行政運営上の指針にすぎないものとして扱われていることを示しているが、この点については、環境基準が全ての環境政策に基本的方向づけを与え、実質的には法規以上に国民の生活と福祉に影響を及ぼすこと、純粋な科学的決定ではなく、その他の要素をも勘定に入れて政策的に決定されることから、環境基準の設定を国会の承認事項であるとするべきであるという立法論も主張されている（原田・106頁）。国会がこの種の問題に対して実質的に機能するかどうかを含め、検討が必要であろう。

(c) 法的性質

環境基準については、行政の努力目標を示す指標であり、直接国民の権利・義務を確定するものではないと解するのが一般である。すなわち、国民の権利・義務を確定するものは、環境基準ではなく、規制基準としての排出基準であり、後者は前者から自動的に連動して決まるものではないのであるから、地域の汚染が環境基準を超える状態になっても、汚染源に対する規制強化の根拠とはならず、行政庁としては、行政指導等の非権力的な手法を用いて、汚染源に対して汚染行為の抑制を要請するしかないとするのである。これは、環境基準を、「行政計画」と同様の法的性質を有するものと理解することになる。

このような見地から判例は、環境基準の設定行為は、たとえ違法であっても抗告訴訟の対象となる処分性をもたないと解している。二酸化窒素の環境基準緩和改定告示取消訴訟では、原告は、総量規制基準が環境基準に連動して定められること等から、環境基準の設定行為は事業者に対して直接的法的効果を有すると主張した。しかし、裁判所は、排出基準及び総量規制基準は環境基準のみから「直接的、自動的に」決定されるのではなく、両基準の関係は事実上のものであるとし、また、環境基準と（当時の）公害健康被害補償法の地域指定要件との関係も事実上のものにすぎないとし、具体的な法的利益の争訟を離れて司法判断をすることはできないと判示した（東京地判昭和56・9・17行集32巻9号1581頁、東京高判昭和62・12・24行集38巻12号1807頁、判タ668号140頁）。

しかし、この結論自体についてはともかく、「処分性」の有無の判断枠組については、学説上批判が強い。

有力説によれば、環境基準と総量規制基準が直接的に連動しないことは、公害事業者が訴訟を提起した場合には重要な論点となるが、公害被害住民が訴訟を提起した場合には、そうではない。公害被害住民は環境基準の段階ではもちろん、後の排出基準や改善命令の段階でも義務を課されるわけではないから、被害住民が争う場合にはこのような議論をする必要はない。むしろ、両者の基準に重要な関連性があれば、住民には、環境基準が緩和された場合に被る法的な不利益があるというべきである。そして、この見解によれば、処分性の有無は、①「環境基準の改定告示を争う以外に実効的な救済方法がないかどうか」、②「環境基準が緩和された場合に住民が被るとする不利益はどの程度具体的に、かつ、確実に発生するか、それは重大か」、③「行政政策や立法政策に全面的に委ねるべきか、司法的判断にもなじむか」、といった視点から吟味されるべきであるというのである（阿部・後掲〔ただし、本件については「本案審理すべきことにはただちにはならない」としている〕）。また、公害患者や住民について公害健康被害の補償等に関する法律の運用面に限り、処分性を限定的に承認すべきであるとの見解もある（畠山・後掲）。

思うに、確かに、総量規制基準は、環境基準から相当の確実性をもって決定される。特に、大気の大気総量規制基準の基礎となる総量削減計画は、環境基準の達成を目途としており（大防法5条の3、5条の2）、環境基準と総量規制基準との連動性が高いものといえよう（この点、水質の大気総量規制基準の基礎となる総量削減基本方針が、環境基準の達成を目途とするのみでなく、汚濁負荷量の「実施可能な限度」における削減を考慮している〔水濁法4条の2、4条の3、4条の5。特に4条の2第2項2号〕のとは異なっているというべきである）。また、有害物質に関する排水基準は、原則として環境基準の10倍に設定されており（後掲『逐条解説・水質汚濁防止法』153頁）、この場合には、環境基準と排出基準とが直接連動しているとみることができる。

ただ、環境基準が排出基準等と法的連動関係をもち、一定の法的効果を有するとしても、私人の法益を直接的・具体的に変動させるという意味での法的効果が与えられているとはいえず（平岡・後掲36頁）、本件のような事案で取消訴訟の原告適格が認められるか否かについては、問題が残されているといえよう（阿部・後掲参照。さらに本件紛争の成熟性について、原田・102頁、三邊・後掲128頁は否定的である）。関連して、環境基準の緩和に伴って排出基準・総量規制基準の緩和がなされたときにそれを他の訴訟で争えるかという問題もある。2004（平成16）

年の行政事件訴訟法の改正により、「当事者間の公法上の法律関係に関する訴訟」（いわゆる実質的当事者訴訟。4条）に確認訴訟が含まれることが明示されたため、排出基準や地域指定の設定・変更手続等に疑義があるときは、権利・義務の存否を事業者や患者が確認するために、この訴訟を提起することが可能となったと考えられる。

(d) 副次的機能

なお、環境基準は多くの副次的・実制的機能を有している。すなわち、環境基準は、事業者が環境影響評価を行う際に拠るべき事実上の基準とされてきたし、特に、原子力発電所設置許可に先立つ環境影響評価の評価基準になるとする説がある（原田・後掲152頁）。また、実定法の許可基準に環境配慮条項が定められている場合には、環境基準を超える環境悪化をもたらす施設の許可は、原則的に違法となるという立場もある（原田・後掲154頁）。廃掃法には、廃棄物処理施設の許可の基準に大気環境基準の確保を要求している規定があるが（廃掃法8条の2第2項、15条の2第2項）、これは、実定法上許可基準を環境基準とリンクさせている例である。

さらに、環境基準は、民事上の損害賠償や差止めに関する判例上、加害行為の違法性（受忍限度）を判断する要素とされてきた（伊達火力発電所建設等差止請求訴訟—札幌地判昭和55・10・14判時988号37頁など）。特に国道43号線訴訟上告審判決で騒音の環境基準を損害賠償の受忍限度として用いた原判決を維持したこと（最判平成7・7・7民集49巻7号1870頁）は、道路行政に大きな影響を与えた。

ただ、上述したように、公害対策基本法の制定過程においては、環境基準を「汚染許容限度」ないし「受忍限度」として捉えるのではなく、「望ましい基準」とする考え方をとり、だからこそかなり高度の値を設定していたことも事実であり、判例の立場は同法の制定過程と齟齬を生じさせたことは否定できない。

このような環境基準に関する考え方の「ねじれ」が、その後の沿道騒音環境基準の緩和改定につながっていく。すなわち、1998（平成10）年9月に告示された騒音に係る環境基準では、幹線道路に面する地域の環境基準を、一般の環境基準の最高値より5dB（デシベル）ずつ緩くして、昼間70dB以下、夜間65dB以下とし、また、一定の場合には屋内騒音に係る基準（昼間45dB以下、夜間40dB以下）によることができるとして、基準を相当に緩和したのである（公害研究委員会・後掲62頁参照）。

前記国道43号線訴訟上告審判決では、同地域の昼間の受忍限度を65dBとする判断が示されていたことに鑑みると、このような環境基準の改定は、環境基準値を、最高裁が受忍限度とした値よりも緩い値とする結果を生み、司法と行政の関係に深刻な問題を提起したといわざるをえない。ただ、この問題の起点は環境基準を「汚染許容限度」としない選択をした公害対策基本法の制定過程にあるのであり、判例が受忍限度を環境基準と一致させたことにも由来しているわけである。

(e) 地方公共団体による環境目標値の設定

環境基準は全国一律に適用されるものであるが、地域住民の健康と福祉の推進を責務とする地方公共団体は、各地域の特性に応じた基準の設定が必要になる場合があるから、上乘せ・横出し基準を設けることは十分可能であると考えられる(原田・107頁, 北村・後掲257頁)。実際にも公害密集地域の地方公共団体においてこのような例は多く、環境基本法の環境基準はナショナル・ミニマムの行政目標と解される。

(f) 水生生物の保全の観点からの環境基準の設定

従来わが国では、有害化学物質の規制については、人の健康の保護や有機汚濁及び栄養塩類による富栄養化の防止の観点からの規制に、施策の重点がおかれてきた。しかし、欧米諸国では1970年代から水生生物保全の観点から環境基準等の水質目標が設定されてきている。わが国の調査においても、化学物質の濃度が高い場合には水生生物に影響があることが示されている。

そこで、わが国においても、水生生物保全の観点から、2003年に、生活環境の保全に関する環境基準に、全亜鉛が追加された。この点については、環境基本法2条3項の「生活環境」概念をどう捉えるかが問題となり、この概念の下に、①生態系保全を含ませる、②生物の保全を含ませる、③有用生物の保全を含ませる、という3つの選択肢が考えられたが、「生活環境」概念を、従来の③から実質的には②にまで広げることとしたものである。将来的には、生態系全体を考慮する方向に進むべきであろう。

(2) 排出基準

以下では、大防法を中心に排出基準について触れたい(水濁法も基本的には同様である)。

(a) 工場・事業場に設置される施設のうち、公害関連物質を排出するものは政

令で「ばい煙発生施設」に指定され、その施設から排出されるばい煙等の中に含まれる汚染物質の許容量(許容限度)は物質の種類ごとに環境省令で定められている(大防法3条。なお、水質については、「特定施設」を設置する工場・事業場から公共用水域に排出される水〔排水〕の汚染状態について許容限度が定められる〔水濁法3条, 2条5項〕)。

(b) 排出基準の定め方としては、一般に濃度規制方式が用いられている。しかし、この方式は希釈すれば基準を達成できるという問題を有している。特に、産業が集中している地域では、個々の工場が濃度規制を遵守していても、その地域において環境基準を達成することは困難である。

そこで、このような地域を指定し、一般的な排出基準による規制に加えて、排出総量を規制する必要がある。総量規制とは、その地域の汚染物の総量を決定し、これに基づいて総量削減計画を定め、地域内の個々の事業者の排出許容量の枠を割り当てる方式である。大気汚染については1974(昭和49)年に(大防法5条の2, 5条の3)、水質汚濁については1978(昭和53)年に(水濁法4条の2~4条の5)取り入れられたが、現在も、大気関係では硫黄酸化物と窒素酸化物、水関係では、広域的閉鎖系水域における化学的酸素要求量(COD)及び窒素又は磷の含有量について導入されているにすぎない(なお、1999〔平成11〕年に制定されたダイオキシン類対策特別措置法では、総量規制方式を採用した)。

(c) 上述したように、総量規制が取り入れられた地域は極めて限定されている。大防法は、ばい煙発生施設が集合して設置されている地域に関しては、一般の排出基準よりも厳しい特別の排出基準を環境省令で定め、その地域に新設される施設についてこれを適用するものとしたが(特別排出基準。3条3項)、この基準も既存の施設には適用されない。したがって、地方公共団体がその自然的・社会的条件に鑑み(環境基本法36条参照)、条例によって国の基準より厳しい排出基準(上乘せ基準)を定めることが特に必要とされてきた。そこで、1970(昭和45)年の法改正により、都道府県が上乘せ基準を設定しうることが法律で認められた(大防法4条1項, 水濁法3条3項)。

上乘せ基準は、これらの法律が都道府県の条例に委任した特別な排出基準であり、その地域では、国の定めた排出基準に取って代わるものである。もっとも、このような法律上の規定がなくても、条例上上乘せ基準を設定することは可能であるという見解が有力に主張されており、法律と条例に関する議論についての考

え方により、本条の趣旨が変わってくることになる(⇒2-4・2)。

(d) 排出基準は、事業者によるその遵守を義務付けるものであり、環境基準とは大きく性質が異なっている。排出基準違反の場合には、直ちに刑罰を科されることさえあるのである(直罰規定)。排出基準のような規制基準に違反していることは、差止めの受忍限度判断の重要な要素となる。損害賠償においても同様である(⇒15-1・1(1)(b))。学説は、公法上の規制基準に違反する場合には、原則として損害賠償についても受忍限度を超えるが、公法上の規制基準を遵守していても直ちに受忍限度内にあるとはいえないと解しており(加藤一郎編『公害法の生成と展開』35頁〔岩波書店・1968〕)、判例もそのような傾向にある。公法上の規制基準には必ずしも個別的な状況を考慮しにくい場合があるとする考え方である。

(e) なお、このような大気、水といった環境メディアごとの排出基準の考え方に対しては、今日の環境汚染が個別的環境メディアを超えて環境総体に及び、かつ相互作用的性格を帯びるに至っているのに、あまりにも狭隘でないかという疑問がヨーロッパで提起され、1990年にはイギリスで「統合的汚染規制(IPC)」が、1996年にはEU全体で「統合的汚染防止規制(IPPC)」が導入され、注目を浴びている(⇒コラム19)。

EC COLUMN 19



メディアごとの環境規制と 統合的汚染防止規制

今日の環境汚染が個別的環境メディア(媒体)を超えて環境総体に及び、かつ相互作用的性格を帯びるに至っているのに、既存の個別的な汚染規制制度及び監督機関はあまりにも相互独立的、狭隘的でないかという疑問も呈されている。このような見地から、イギリスでは、1990年の環境保護法で「統合的汚染規制(IPC)」が導入された。このような指摘は、すでに1987年の「環境と発展(開発)に関する世界委員会」報告で行われていたが、イギリスの同法は、これを、事前許可制度及びBATNEEC(過大なコスト負担なく利用可能な最善の技術)の利用義務と結合させた。

ほぼ同様の考え方は、1993年のECの第5次環境行動計画の中で、優先課題の1つとして取り入れられ、1996年EU指令61号(96/61/EC)として制定された。ECのものは、「統合的汚染防止規制(IPPC)」と呼ばれる(わが国の文献としては、柳・227頁以下、山田洋『ドイツ環境行政法と欧州』159頁以下(信山社・1998)のほか、章末の参考文献参照)。IPPCは、規制対象を排出物質に限らず、事業施設におけるエネルギー効率、原料消費効率、騒音発生率等も対象とする点がIPCと異なっており、後にイギリスもECの制度を導入した。

環境メディアごとの個別基準のみでなく、工場等の産業施設から大気、水、土壌へ排出される各汚染物質を統一的に規制・管理するシステムが必要であるというIPPCの趣旨は、環境汚染がメディアを超えて広がっていく中で、今後ますます重要性を帯びるものといえよう。ただ、例えば水質という特定の環境メディアについて特に問題となる物質も存在することから、環境メディアごとの規制と、総合的な規制の双方を組み合わせる必要があるであろう。このようなヨーロッパの考え方の影響を受けたとは必ずしもいえないが、わが国においても、1999(平成11)年に、複数の環境メディアに横断的な規制をするダイオキシン類対策特別措置法、環境メディアにかかわらずリスクの不確実な化学物質の排出を届け出させるPRTR法が制定された。

3 公害防止管理に関する制度

上記のような公害規制を支えるため、「公害防止管理者制度」が設けられている。この制度は、1971年に、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」(昭和46年法律107号)により導入されたものであり(1976年改正)、当時、産業公害が頻発し、国民が不安を感じ、また多くの批判がなされたことを受け、国及び地方自治体による公害規制と相俟って、産業公害の発生源となる事業者における未然防止の体制を整備するものであった。事業者の公害防止管理において大きな役割を担っている制度であり、都道府県による介入が認められる法律上の制度であるが、同時に、環境マネジメントの機能も有しているものといえる(⇒4-4・1)。

その概要を述べておこう。本法の適用を受ける工場(特定工場)は、製造業、電気供給業、ガス供給業又は熱供給業に属し、次のような特定の施設を設置している工場である(2条)。すなわち、①ばい煙発生施設、②汚水等排出施設、③騒音発生施設、④粉じん発生施設、⑤振動発生施設、⑥ダイオキシン類発生施設である。特定工場においては、工場の公害防止に関する業務を統括・管理する「公害防止統括者」(工場長等の職責にある者が想定される)と、公害防止対策の技術的事項を分掌する「公害防止管理者」(施設の直接の責任者が想定される)がおかれ、さらに、一定規模以上の工場には、公害防止統括者を補佐し、公害防止管理者を指揮する「公害防止主任管理者」(部長又は課長の職責にある者が想定される)が配置される(3条~5条)。「公害防止管理者」は、公害発生施設において使用する原料等の検査、公害測定の実施等を行う。後二者には国家試験等の資格が必要となる。

判例索引

広島地判平成 21・10・1 判時 2060 号 3 頁617, 712
横浜地判平成 21・10・14461
福岡高判平成 21・10・15 判時 2066 号 3 頁284
最判平成 21・10・15 判タ 1315 号 68 頁704
東京高判平成 22・4・27461
大阪地判平成 22・5・19650



環境法〈第 3 版〉

Environmental Law : 3rd edition

2002 年 11 月 20 日 初 版第 1 刷発行
2006 年 4 月 20 日 第 2 版第 1 刷発行
2010 年 8 月 10 日 第 3 版第 1 刷発行

著 者 大 塚 直

発行者 江 草 貞 治

〔101-0051〕東京都千代田区神田神保町 2-17
発行所 株式会社 有斐閣 電話 (03) 3264-1314 (編集)
(03) 3265-6811 (営業)
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・大日本法令印刷株式会社/製本・株式会社アトラス製本

©2010, 大塚 直。Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-13561-1

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話03-3513-6969, FAX03-3513-6979, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。