

日本学術会議公開シンポジウム
「環境に関する政策統合の課題」

汚染，環境政策・環境計画における参加

第一部会員
大阪大学大学院法学研究科教授
大久保規子

検討の視点—現在の法制度は政策統合に適合的か

- 1 各分野の法制度は、SDGs / 環境・社会・経済の統合の必要性を意識したものとなっているか
- 2 統合のための手法が法制化されているか
- 3 Well-beingの議論に不可欠な当事者（市民）の参加が確保されているか—誰が、どのようにWell-beingの中身を決めるのか
 - ・ グローバルスタンダードとどこが乖離しているのか
 - ・ 行政の仕組みにおける権利（rights-based approach）の議論の欠落
環境権，コミュニティの権利，将来世代の権利，自然の権利
→事業参加者の「協働」に影響を受ける者（Well-beingを享受すべき幅広い主体）の意見を公平・公正に反映するには？
とくに脆弱な人，不利な影響を受ける人，懸念を有する人の意見の検討
 - ・ 環境・人権DDがわずかな手がかかり

環境政策・環境計画と関連政策・計画の関係

1 法的分析の視点

- ・省庁間の関係+国と自治体の関係・都道府県と市町村の関係・自治体間調整
- ・行政と市民の関係ー参加の仕組みが確保されているか

2 各種基本法への環境配慮の組み込みー目的・理念・原則+計画

- ・持続可能性の規定は2014年段階で3分の1以上（45法律中、16法律）
ただし、環境・経済・社会統合型は（環境基本法含め）6法律のみ

3 一般的・横断的な制度への環境配慮・参加の組み込みの不十分性

- ・政策評価の観点（政策評価法3条）

必要性・効率性・有効性+その他特性に応じて必要な観点

* 第5次社会資本重点整備計画（第4章第2節）

多様な効果を勘案した公共事業評価等の実施

新規事業採択時評価の前段階で複数案の比較・評価(計画段階評価)実施

- ・予算決定プロセスとのリンケージの欠如

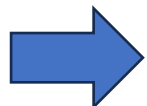
* ドイツでは、補助金決定も含めて持続可能性評価を導入

- ・タイミングの重要性ーとくにアジェンダ設定段階

環境配慮（環境アセスメント等）がプロセスのどの段階に組み込まれているか

SEAの
未導入

豊中市
の例



環境計画と各種関連計画（国） 参加の仕組みの欠如 事実上のパブコメは有効なのか？

環境計画

- 環境基本計画
- 循環基本計画
- 廃棄物処理施設整備計画等
- 生物多様性国家戦略
- 温対計画
- 地方実行計画
- 公害防止計画等

- 黄色は審議会意見
- 赤は市民意見
- 下線は自治体計画

年末／年始,
GWに実施

×切の翌日
の決定

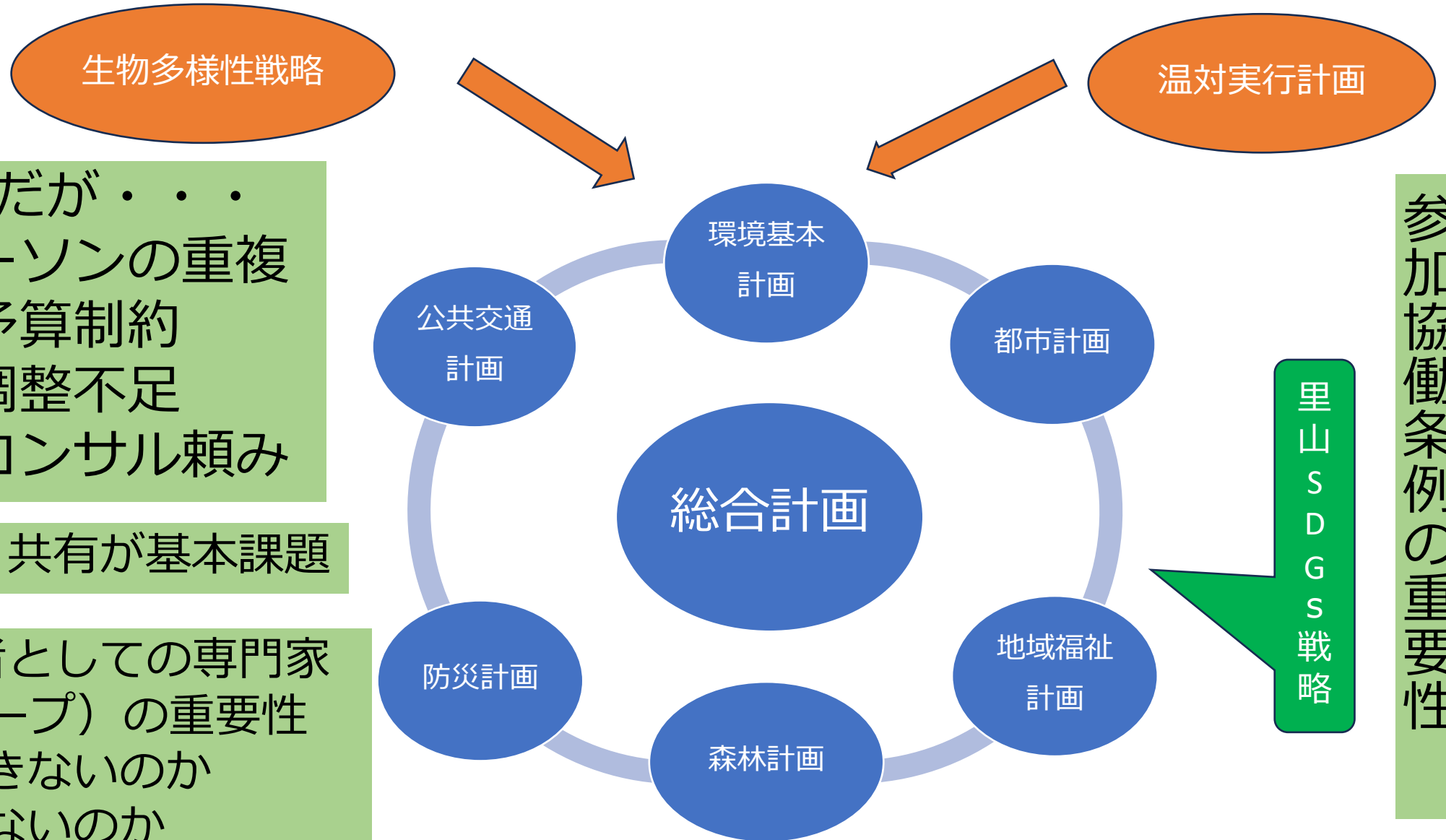
応答の内容は
担当者に依存

関連計画

- 土地利用・インフラ系
 - 国土形成計画
 - 社会資本整備重点計画
 - 河川整備基本方針・整備計画等
 - 交通政策基本計画
- エネルギー系
 - エネルギー基本計画
 - バイオマス基本計画
- 農水系
 - 食料・農業・農村基本計画
- 脱炭素成長型経済構造移行推進戦略

参加の形骸化↓
強化につながる
仕組みの必要性
の決定の改善

環境計画と各種関連計画（自治体）



地域は1つだが・・・

- ・キーパーソンの重複
- ・時間・予算制約
- ・相互の調整不足

事業者・コンサル頼み

目標の設定・共有が基本課題

情報＋仲介者としての専門家
（学際グループ）の重要性

- ・本当にできないのか
- ・代替案はないのか

調整・統合の手法の現状

- 計画間調整
 - 環境基本計画を基本（循環計画，生物戦略）
 - 環境基本計画との調和（国土形成計画，社重点計画等）
 - 基本理念に環境保全（社重点計画等）
 - 関係大臣協議（循環計画，社重点計画，森林計画，GX戦略等多数）
 - 関係大臣意見（エネ基本計画等）
 - 環境大臣と共同（国土利用計画）
 - * 社重点計画→グリーンインフラ，CNP等に反映も，任意選択方式が課題
- 計画以外の協議・意見等
 - 環境大臣協議（エネ利用合理化法等）
 - 環境大臣意見（公水法，家畜伝染病予防法等）
- 特措法等—いわゆるワンストップ方式
 - 東日本大震災復興特別区域法等
- 共管法

公害法の体系（安全の確保）

典型 7 公害について柱となる法律 + 重点課題関連法

+

化学物質関連法（化審法，PRTR法，農薬取締法等）

- 大気汚染防止法
 - 自動車→NO_x-PM法等
- 水質汚濁防止法
 - 閉鎖性水域→湖沼水質保全特措法，瀬戸内法，各種再生法
- 土壤汚染 = 土壤汚染対策法 + 農用地土壤汚染防止法
- 騒音規制法
- 振動規制法
- 悪臭防止法
- 地盤沈下 = ビル用水法 + 工業用水法

規制プロセス

環境基準の設定



規制基準の設定



届出制（事後変更命令付き）



操業後の基準遵守措置（報告・検査・改善命令等）



実効性確保（罰則）

規制手続の特徴と統合の論点

- 環境基準の狭さ
 - 人の健康＋生活環境保全（水生生物基準を含む）
 - 人以外の生物影響の考慮に限界
- 7分野の公害法の存在⇔統合的な規制システム
 - ダイオキシン特措法が特例
- 事後変更命令付き届出制⇔許可制
 - 申請書類は非公表（→参加の前提欠如）⇔原則公表
- 情報公開の不足と縦割り
 - 設置時の書類＋操業中の測定情報の公表義務無し
 - 常時監視情報は公表（そらまめくん等）
- 参加手続の欠如⇔グローバルスタンダード（オーフス条約等）
 - ダイオキシン特措法には，総量規制基準について，申出・意見提出規定あり（10条）

統合が推進されるべき場面と考慮すべき観点

- 1 DXと公害法制—情報の公表・オープンデータ化
 - ・届出手続電子化の推進の副次的効果 = 行政指導の機会の減少
届出手続電子化は届出情報の公表とセットで考えるべき
 - ・常時監視データ, PRTRデータ等との統合・オープンデータ化
→政策形成の基礎 + 市民参加の推進
 - ・さらに, 地域環境情報のポータルサイト化でまちづくりに寄与
- 2 公害防止とより高いレベルの環境保護
 - ・サウンドスケープ等, まちづくりとの統合推進
- 3 生物多様性・循環・気候変動との密接な関係
 - ・ワンヘルスの推進—農薬, 家畜用抗菌薬等
 - ・循環のLCAをどのように既存データと関連付けるか
- 4 自主的取組みの公式承認 + 促進の30年をどう総括するか
 - ・個別事業方式の必要性と限界
 - ・やれる人, やる気のある人だけの取組みで十分か
 - ・分野による「でこぼこ」の底上げを含む
- 5 統合的な法律の検討が求められる分野 (基地問題等含む)

複数の分野で, 参加の必要性が認識されていない可能性

今後の方向性

- Well-beingは参加が基本
一 国連発展の権利宣言（1986）xリオ宣言（1993年）
参加すること自体の重要性
- 自主的アプローチ＋権利を基礎としたアプローチへ
手続的参加権の重要性－議論のプロセスの見える化
- 「誰一人取り残さない」から、「どの生き物も取り残さない」へ
- 公害行政の変わらぬ重要性

本報告の詳細については、下記参照

- 大久保規子「都市再生をめぐる法制度改革の特徴と課題－サステイナブル・シティ構築の観点から－」『現代民法学の理論と課題』（第一法規，2002年）
- 大久保規子「環境再生と市民参加－実効的な環境配慮システムの構築を目指して」『地域再生の環境学』（東京大学出版会，2006年）
- 大久保規子「震災復興まちづくりと環境アセスメント」環境法政策学会誌16号（2013年）
- 大久保規子「国内法における持続可能な発展原則の意義と位置付け 環境サステナビリティの観点から」法社会学81巻（2015年）
- 大久保規子「環境規制と参加」『環境規制の現代的展開』（法律文化社，2019年）
- グリーンアクセスプロジェクト／参加協働条例データベース

<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/law/jorei/list>