

環境法の存在理由

——環境法および環境法学の役割——

田 中 謙

目 次

第1章 はじめに

第2章 環境法の存在理由（環境法の役割）

1. 被害・紛争の未然予防
2. 被害・紛争の事後的な解決
3. 社会の無秩序な発展の制御・よりよい社会への誘導
4. 「公共財」としての環境資源の適切な配分・利用・負担
5. 将来世代への配慮（将来世代の代弁者）

第3章 環境法学の役割

1. 環境法特有の法理論の構築
2. 環境法学の役割

第1章 はじめに

本稿は、環境法総論を構築することの必要性について確認する前に、環境法はどのような役割を担っているのか、別の言い方をすれば、「環境法の存在理由」について検討するとともに、「環境法学の役割」についても検討するものである。環境法総論を構築することの必要性については別稿に譲ることとしたい。

また、そもそも環境法とはどのようなものを言うのかという「環境法の定義」についても、改めて別稿で検討したいと考えているが、ここでは、環境法学界を牽引している北村喜宣と大塚直のお二人の定義を簡単に確認しておくこととしたい。

北村喜宣は、環境法を「環境質を維持・回復する法」としつつ、より踏み込んで、環境法を「現在および将来の環境質の状態に影響を与える関係主体の意思決定を社会的に望ましい方向に向けさせるための方法に関する法、および、環境をめぐる紛争の処理に関する法」と定義している¹⁾ ほか、環境法の特徴として、①「環境」に関する法であること、②「現在および将来の世代」に関する法であること、③「影響を与える行為」に関する法であること、④「関係主体の意思決定」に関する法であること、⑤「社会的に望ましい方向の決定の手続と内容」に関する法であること、⑥「方法」に関する法であること、⑦「紛争処理」に関する法であること、という7つの特徴をあげている²⁾。さらに、以上のような環境法について、理論的・実証的・解釈論的・法政策的研究をするのが「環境法学」であるとしている³⁾。

一方、大塚直は、環境法を「環境への負荷を防止・低減することを目的とする法（法令、条例、条約等）の総体」と定義している⁴⁾ ほか、環境法の体系とし

1) 北村喜宣『環境法 [第4版]』(弘文堂、2017年) 4頁参照。

2) 北村・前掲註1)書 6頁以下参照。

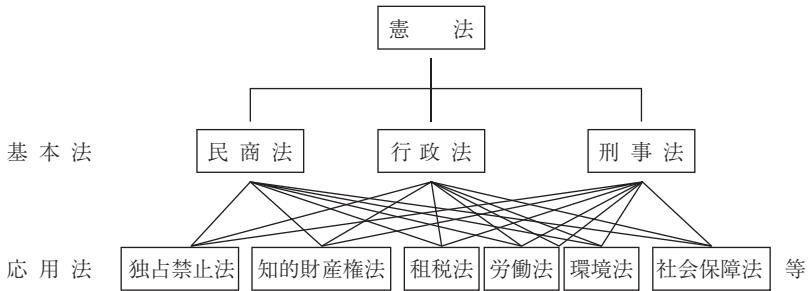
3) 北村・前掲註1)書 4頁参照。

4) 大塚直『環境法 [第3版]』(有斐閣、2010年) 32頁参照。

て、国内環境法の主要部分は、(1)環境基本法、環境影響評価法という環境法全体に関する総論的分野、(2)①地球環境問題を中心とする国境を越える環境問題に関する法、②有害化学物質の管理に関する法、③公害を中心とする汚染排出の防止・削減に関する法、④物質循環の管理に関する法、⑤自然・文化環境の保全に関する法、という各論的分野、(3)公害防止事業をはじめとする環境保護の費用負担に関する法、(4)公害・環境事件の司法的・行政的解決に関する法、(5)環境行政組織に関する法に分けられる、としている⁵⁾。

また、環境法の存在理由について検討する前に、法の体系についても確認しておくこととしたい。

法の体系は、最高法規である憲法の下、民法、刑事法、行政法の3つが基本法であり、これら以外の各種の科目は応用法である⁶⁾。そのため、環境法は、独占禁止法、知的財産権法、租税法、労働法、社会保障法、消費者法、教育法、土地法などの科目と同様、応用法である(下記の【参考図】も参照)。



【参考図】法の体系

ところで、現代社会においては、すべてを市場経済に委ねるのではなく、市場に委ねた場合の弊害を除去するため、国家が積極的に市場に介入している。そして、国家が市場に介入するための法的な手段としては、民法のほか、行政機関の手を通じて介入する行政法とがある。というよりも、国家が市場に介

5) 大塚・前掲註4)書42頁参照。

6) 阿部泰隆『行政の法システム(上) [新版]』(有斐閣、1997年)19頁以下、同『行政法解釈学I』(有斐閣、2008年)28頁以下など参照。

環境法の存在理由

入る法的な手段の多くは行政法である。環境法の領域においても、法的に用いられている手段の多くは行政法である。

そこで、環境法の存在理由について検討する前に、行政法の存在理由について確認しておくこととしたい。行政法の存在理由として、阿部泰隆は、①紛争・被害の予防・簡易な解決作用、②社会の無秩序な発展の制御・よりよい社会への誘導、③生活必需サービスの直接供給と供給確保、④資源の再配分・弱者の保護、⑤その他の管理業務をあげる⁷⁾。また、大橋洋一も、行政法の特質として、①予防司法としての行政法、②行政作用による利害調整、③未給付行政の進展、などをあげる⁸⁾。

環境法の存在理由について考えてみると、環境法は行政法の中の1つであるため、行政法の存在理由と被るものは少なくない。しかし、行政法にはない環境法固有の存在理由があるようにも思われる。そこで、本稿では、阿部や大橋が提唱する上記の行政法の存在理由を参考としつつも、環境法の存在理由を改めて確認することとしたい。

第2章 環境法の存在理由（環境法の役割）

環境法の存在理由としては、以下の5つがあげられるように思われる。

1. 被害・紛争の未然予防
2. 被害・紛争の事後的な解決
3. 社会の無秩序な発展の制御・よりよい社会への誘導
4. 「公共財」としての環境資源の適切な配分・利用・負担
5. 将来世代の考慮（将来世代の代弁者としての役割）

以下、具体的に見ていこう。

7) 阿部泰隆『行政法再入門（上）[第2版]』（信山社、2016年）24頁以下、同・前掲註6）『行政の法システム（上）』2頁以下、同・前掲註6）『行政法解釈学Ⅰ』3頁以下など参照。

8) 大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論 [第4版]』（有斐閣、2019年）2頁以下参照。

1. 被害・紛争の未然予防

環境法の存在理由の第1として、何と言っても「被害・紛争の未然予防」があげられよう。環境法の基本原則の1つはリスクに対する予防行政である⁹⁾が、被害・紛争の未然予防は、環境法が担っている大きな役割であるといえよう。

環境問題が起こり、被害や紛争が発生した場合、法律の中でも民事法や刑事法において、ある程度の対応をしている。たとえば、民事法では、不法行為(民法709条、715条、717条、国家賠償法1条、2条等)や債務不履行(民法415条)などの損害賠償制度によって損害の回復が求められるし、刑事法でも制裁が科せられる。

しかし、民事法や刑事法に基づく対応は、いずれも事後的な対応に過ぎず、基準も明確とは言えない。また、人間は楽観的に行動する傾向にあるため、被害や紛争を未然に防止する効果は間接的にすぎず、決して大きくはない。さらに、訴訟になっても、被害者には調査権がないため、被告である加害企業が証拠を隠して言い逃れをすることも少なくない(例えば、熊本水俣病¹⁰⁾において、

9) 例えば、畠山武道『環境リスクと予防原則 I リスク評価』(信山社、2016年)、同『環境リスクと予防原則 II 予防原則論争』(信山社、2019年)、桑原勇進「リスク管理・安全性に関する判断と統制の構造」磯部力=小早川光郎=芝池義一編『行政法の新構想 I』(有斐閣、2011年)291頁以下、桑原勇進『環境法の基礎理論』(有斐閣、2013年)259頁以下、下山憲治『リスク行政の法的構造』(敬文堂、2007年)1頁以下、戸部真澄『不確実性の法的統制』(信山社、2009年)25頁以下、植田和弘=大塚直監修『環境リスク管理と予防原則』(有斐閣、2010年)、山田洋「環境リスクとその管理」新美育文=松村弓彦=大塚直編『環境法体系』(商事法務、2012年)109頁以下、織朱實「我が国の環境行政におけるリスクマネジメントおよびリスクコミュニケーション」新美育文=松村弓彦=大塚直編『環境法体系』(商事法務、2012年)127頁以下など参照。

10) 熊本水俣病に関しては枚挙に暇がないが、とりあえず、阿部満「熊本水俣病事件第1次訴訟——工場排水有機水銀中毒事件における過失の認定、見舞金契約の効力(昭和48.3.20熊本地判)」大塚直=北村喜宣編『環境法判例百選〈第2版〉』(有斐閣、2011年)54頁以下、宮澤俊昭「熊本水俣病事件と認定問題——水俣病東京訴訟(平成4.2.7東京地判)」『環境法判例百選〈第2版〉』64頁以下、小早川光郎「熊本水俣病認定不作為事件——申請処理の遅延と慰藉料請求(平成3.4.26最高二小判)」『環境法判例百選〈第2版〉』72頁以下、阿部泰隆「行政法理論からみた水俣病最高裁判決の評価」水俣病研究会編『特集——水俣病関西訴訟最高裁判決を」

環境法の存在理由

被告であるチツソは工場の排水検査を拒否した)。しかも、民事法では、仮に原告勝訴の判決があっても、被告の資力不足、賠償範囲の限定、財産不開示等の理由で、現実には被害が回復されるとは限らないうえ、被害を受けるのが生命や健康の場合でも救済は結局金銭の補填にとどまるので、本当の被害回復とは言えない。

また、民事法は、あらゆる場合に対応しようとしているため、さまざまな基準は抽象的に定めているのが普通で、その具体化は事後に裁判官の判断で示されており、私人が行動する前に明確な基準が法令等で示されているわけではない。例えば、民法709条は、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」と定めているものの、「他人の権利又は法律上保護される利益を侵害」したのかどうかの基準は抽象的であり、結局のところ、その具体化は裁判官の判断に委ねされることとなる。しかし、その裁判官の判断も、当該裁判官の「主観」で判断することが少なくなく、必ずしも適切な判断をしているわけでもない¹¹⁾。

しかし、環境問題においては、被害や紛争が発生した時点で根本的な解決は不可能であるので、行政が、事前に、危険や被害発生の可能性が抽象的な段階で介入して、被害や紛争を未然に防止する必要がある。そして、このような役割を担うのは、民事法ではなく、行政法（環境法）である。

たしかに、民事法においても、具体的な被害が発生する前の段階で差し止めを求めることは可能であるが、裁判所を通じて行なわなければならないため、お金と時間がかかる。しかも、実際に差し止めるためには「被害の蓋然性」が存在することが求められ、抽象的な危険の段階で他人の活動を差し止めることはできないため、例えば、原発訴訟や廃棄物処理場阻止の民事訴訟で原告住民が勝訴することはほとんどないのが現状である。そのため、行政が、事前に、

↘めぐって（水俣病研究4）』（弦書房、2006年）など参照。

11) 裁判所あるいは裁判官の問題点については、阿部泰隆『行政の組織的腐敗と行政訴訟最貧国』（現代人文社、2016年）58頁以下、同・前掲註6）『行政法解釈学Ⅰ』（有斐閣、2008年）51頁以下など参照。

危険や被害発生の可能性が抽象的な段階で介入することができる行政法（環境法）が求められることになる。

ただし、行政が、事前に、危険や被害発生の可能性が抽象的な段階で介入することになるので、行政にこのような強力な権限を与える前提として、国民や住民の代表である議会が公の場で議論して多数の合意として制定される法律や条例に基づくことが要求される。これが、いわゆる「法治主義」あるいは「法律による行政の原理」と呼ばれるものである¹²⁾。

また、個別の法律で行政に強力な権限を与える以上、民事法よりも基準を明確に定めなければならない¹³⁾。

なお、環境問題においては、危険や被害発生の可能性が抽象的な段階で行政が事前に介入して、被害や紛争を未然に防止する必要があると述べたが、この「被害・紛争の未然防止」という観点に立って、未然防止アプローチ（preventive approach）や予防アプローチ（precautionary approach）などの「環境リスク管理のあり方¹⁴⁾」について考えてみる必要がある。

以上のように、実際に被害や紛争が発生する前の段階、すなわち、危険や被害発生の可能性が抽象的な段階で、行政が事前に介入することで、被害や紛争を未然に防止する法制度を整備しておくことは環境法の重要な役割の1つであり、そこに「環境法の存在理由」を見出すことができよう。

12) 「法治主義」あるいは「法律による行政の原理」に関する詳細は、阿部・前掲註6)『行政法解釈学Ⅰ』92頁以下、同・前掲註7)『行政法再入門（上）』91頁以下、塩野宏『行政法Ⅰ [第5版補訂版]』（有斐閣、2013年）68頁以下、藤田宙靖『行政法総論』（青林書院、2013年）51頁以下、芝池義一『行政法総論講義 [第4版補訂版]』（有斐閣、2007年）38頁以下、宇賀克也『行政法概説 [第6版]』（有斐閣、2017年）27頁以下、櫻井敬子=橋本博之『行政法 [第5版]』（弘文堂、2016年）12頁以下、中原茂樹『基本行政法 [第3版]』（日本評論社、2018年）30頁以下など、各種の行政法テキストを参照。

13) 阿部・前掲註7)『行政法再入門』26頁参照。

14) 未然防止アプローチ（preventive approach）や予防アプローチ（precautionary approach）などといった「環境リスク管理のあり方」に関する詳細は、北村・前掲註1)書70頁以下参照。

環境法の存在理由

2. 被害・紛争の事後的な解決

先ほど、環境法の存在理由の第1に「被害・紛争の未然予防」をあげたが、それでも被害や紛争が発生する。そこで、環境法の存在理由の第2として、「被害・紛争の事後的な解決」があげられよう。

環境負荷発生行為による環境の改変に対して不満を抱く者が、当該行為の是正やそれに起因する被害の補償を行為者に求めたけれども、行為者はそれに応じないということはよくある。そのような場合に環境紛争が発生するわけであるが、直接交渉を継続したり、第三者の介入を求めて交渉したりしても解決に至らなければ、訴訟になる場合もある。また、行政の作為・不作為が環境破壊につながると考える者が、その是正や補償を行政に求めたのに行政がそれを拒否した場合にも紛争が発生し、訴訟に至ることもある。

いわゆる「環境訴訟・環境紛争処理」と呼ばれる分野の話である¹⁵⁾が、訴訟という裁判手続きとしては、判決手続きとそれ以外の手続きがある。判決手続きとしては民事訴訟と行政訴訟があり、判決以外の手続きとしては民事調停手続きと民事保全手続きとがある。訴訟以外の裁判外手続きとして、行政不服審査法手続き、郊外紛争処理手続き、公害健康被害補償法、石綿健康被害救済法などの行政的救済制度もある。

環境法の存在理由の第1のところであげたように、具体的な被害や紛争が発生する前に未然に予防できればベストなのであるが、すべての現象を予測して個別の環境法が整備されるわけではない。実際にも、訴訟が提起されることで環境問題が顕在化され、それに政治が反応して法律制定に至ることも少なくない。しかも、このような環境問題が発生する背後には、生活を破壊され辛酸をなめるような苦勞をしている被害者の存在があるところであり、このような被害者は、残念ながら、今後も生み出されることが予想される。とすれば、実際に被害や紛争が発生した後に、その被害や紛争を事後的に解決する法制度を整備しておくことも環境法の重要な役割の1つであり、そこに「環境法の存在理由

15) 環境訴訟・環境紛争処理の制度に関しては、北村・前掲註1)書197頁以下、大塚・前掲註4)書663頁以下など参照。

由」を見出すことができよう。

3. 社会の無秩序な発展の制御・よりよい社会への誘導（外部不経済の是正）

環境法の存在理由の第3として、「社会の無秩序な発展を制御するとともに、社会を適切な方向へ誘導すること」があげられよう。

前述の環境法の存在理由の第1と第2では、我々個人が間違いを犯したり、私利私欲に走る場合を主に想定しているが、各人が適法に行動していても、その権利・自由・利益を最大限に追求する結果、個々人にとっては最善であっても、社会全体としては重大な不利益をもたらしてしまうことは少なくない¹⁶⁾。また、社会は、経済原則に則って自律的に、と言うよりも、むしろ無秩序に発展するが、その結果、種々の弊害が生ずる（市場経済原理の病理現象であり、経済学で言うところの「市場の失敗」あるいは「外部不経済」である¹⁷⁾）。そのため、法によって規制的に市場に介入する必要があるが、このような規制的に市場に介入するとき重要な役割を果たすのが行政法（環境法）である¹⁸⁾。

たとえば、まちづくりでは、行政が適切に規制をししないと経済原則に則って無秩序に発展するが、都市計画法や建築基準法などの行政法（環境法）は、無秩序な発展を制御する法律である。

また、特定の場所からの眺望権ではなく、街全体の景観権というものは、特定個人の権利ではないので、広く多様な利害の調整が必要であり、単なる相隣関係＝原告被告間の個別の利害調整だけでは不十分である。街全体の景観権は、公共のためにする個人の財産権の制限であるので、景観を作ると言う場合、裁判という数人の裁判官が決定する手続きはふさわしくなく、民主的な手続きに

16) 経済学で言うところの、いわゆる「合成の誤謬」(fallacy of composition)である。真壁昭夫『行動経済学入門』（ダイヤモンド社、2010年）6頁以下参照。

17) 例えば、福岡正夫『ゼミナール経済学入門 [第4版]』（日本経済新聞出版社、2008年）218頁以下、前田章『ゼミナール環境経済学入門』（日本経済新聞出版社、2010年）198頁以下、植田和弘『環境経済学』（岩波書店、1997年）21頁以下、岡敏弘『環境経済学』（岩波書店、2006年）16頁以下など参照。

18) 阿部・前掲註6)『行政の法システム(上)』10頁以下、同・前掲註6)『行政法解釈学I』14頁以下、同・前掲註7)『行政法再入門(上)』32頁以下など参照。

環境法の存在理由

よる立法過程において決定されるべきであり、つまりは、行政法的な手法（環境法）で対応すべきである¹⁹⁾。

また、行政上、私人の諸活動に対する間接的な誘導、すなわち、直接に一定の行動を命令したり禁止したりするのではなく、それ以外の間接的な方法によって当該行動の促進または抑制を図ることがある。このような私人の諸活動を適切な方向へ促進または抑制するように誘導することを目的とした手法が誘導手法である。ここでいう間接的な誘導の方法としては、お金、情報、指導といったものが考えられ、誘導手法としては、① 補助手法、② 経済的手法、③ 情報手法、④ 行政指導手法、などが考えられる²⁰⁾。

たとえば、お金を用いて誘導する補助手法や経済的手法として、補助金、利子補給、税、税制優遇措置、賦課金・課徴金、排出量・開発権取引、デポジットなどがあげられ²¹⁾、情報を用いて誘導する情報手法としては、① 環境影響評価や戦略的環境アセスメント、② 環境情報提供制度（表彰、基準適合認定等）、③ PRTR（Pollutant Release and Transfer Register：環境汚染物質排出・移動登録）、④ 環境ラベル、⑤ 環境マネジメント・監査、⑥ 環境報告書、⑦ グリーン購入、などがあげられる²²⁾。なお、経済的手法の中でも、とりわけ、環境税（ピグー

19) 阿部泰隆『行政法の解釈(3)』（信山社、2016年）3頁以下、同・前掲註7）『行政法再入門』33頁以下など参照。

20) 誘導手法に関する詳細は、田中謙「誘導手法」政策法務研究会編集『政策法務の理論と実践』（第一法規、2003年）2701頁以下、中原茂樹「誘導手法と行政法体系」小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の発展と変革——塩野宏先生古稀記念（上）』（有斐閣、2001年）553頁以下、中里実「誘導的手法による公共政策」『[[岩波講座 現在の法4] 政策と法』（岩波書店、1998年）294頁以下、北村・前掲註1）書155頁以下など参照。さらに、誘導手法については、vgl Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3 Auflage, 2004, S. 279-334.

21) 経済的手法については、大塚・前掲註4）書90頁以下、中原茂樹「誘導手法としての租税・賦課金・補助金（財政法）」芝池義一＝小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の争点〈第3版〉』（有斐閣、2004年）202頁以下など参照。

22) 環境政策における情報手法については、田中謙「環境政策における情報手法の意義と課題」交告尚史＝占部裕典＝北村喜宣編『解釈法学と政策法学』（勁草書房、2005年）130頁以下参照。大塚直『環境法 [初版]』（有斐閣、2002年）103頁以下、吉川栄一『企業環境法』（上智大学出版会、2002年）89頁以下では、情報的手法

税やポーモル＝オーツ税)は、外部不経済を是正する役割も期待できる²³⁾。

以上のように、環境法は、社会の無秩序な発展を制御することができるとともに、経済的手法や情報手法といった誘導手法を用いることによって、よりよい社会へ誘導することが可能となり、ひいては、外部不経済を是正することもできるわけであるが、このように「無秩序な発展を制御するとともに、社会を適切な方向へ誘導し、ひいては、外部不経済を是正すること」は、環境法の重要な役割の1つであり、そこに「環境法の存在理由」を見出すことができよう。

4. 「公共財」としての環境資源の適切な配分・利用・負担

環境法の存在理由の第4として、「環境容量は有限である」ことを前提とした「公共財としての環境資源の適切な配分・利用・負担」があげられよう。

良好な環境は、人類の存続の基盤であり、そのようにあるべく将来世代から預かったものである。人間生存の基盤であることはもとより、それに触れることによって精神的にも豊かになり、それが新たな発明や発想を生み出すきっかけにもなる。経済そして社会のさらなる発展を支えてくれるのである。そこで、人間の生存と生活、そして、その繁栄と発展を維持するためには、環境を公的管理の対象として把握し、その収奪・利用にあたって何らかのルールを創造・確定する必要がある。ここに環境法の存在意義がある²⁴⁾。

ゝの例として、①環境報告書に基づく公表、②商法、証券取引法に基づく公表、③PRTR法に基づく開示、④環境ラベリング、の4つがあげられている。その後、大塚・前掲註4)書104頁以下では、情報的手法として、①環境報告書、②会社法、金融商品取引法に基づく公表、③環境(エコ)ラベリングとグリーン購入、④自主的取組を促進するシステムとしての環境マネジメント・監査システム、の4つがあげられている。

23) 植田和弘＝岡敏弘＝新澤秀則編『環境政策の経済学』(日本評論社、1997年)17頁以下[岡敏弘執筆部分]、123頁以下[植田和弘執筆部分]、植田和弘『環境経済学』(岩波書店、1997年)21頁以下、119頁以下、岡敏弘『環境経済学』(岩波書店、2006年)18頁以下、24頁以下、諸富徹『環境税の理論と実際』(有斐閣、2000年)9頁以下など参照。

24) 北村・前掲註1)書3頁以下参照。

環境法の存在理由

良好な環境は人類が存続するための基盤であるが、熱帯林の消滅、自然海岸の消失、種の絶滅の加速度的増大など、環境破壊が世界的に行われている現在、人類の活動がもはや環境本来が有している容量を超えつつある。すなわち、環境法の対象となる「環境」の大きな特徴の1つとして「環境容量は有限」であるということがあげられるわけであるが、そのため、現代世代は、何よりも「環境容量は有限である」ということを十分に認識して、環境に一定の配慮をして行動することが求められる。ここからは、「環境容量を意識した環境の管理」「環境資源の適切な配分・利用・負担」という発想が生まれることになる²⁵⁾。

しかも、環境資源は、「公共財」としての性格を有していることにも注意すべきである。たしかに、日本国憲法29条1項は「財産権は、これを侵してはならない。」として財産権を保障しているが、同条2項は、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定し、同12条は、基本的人権について「国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」と規定している。そこで、「公共の福祉」をどのように捉えるかが問題となるが、土地利用の規制は、当該土地が含まれる環境との関係においても考えられるべきである²⁶⁾。すなわち、土地所有をめぐる関係を「国家と土地所有者」の二面関係で捉えるのではなく、「環境」も追加した三面関係と捉える必要がある。そもそも、土地は限られた貴重な資源であり、その利用は他の利用と密接な関係を有し、秩序ある利用が必要なこと、土地の価値の上昇は主として国土の発展という、所有者の努力とは無関係の事情によること、その利益が巨額であることを踏まえると、土地の利用を公的に帰省し、それによる利益を公共の手に吐き出させることが必要で

25) 北村・前掲註1)書46頁では、「『環境容量を意識した環境の管理』『環境資源の有効かつ効率的な利用』という発想が生まれる」とあるが、環境資源の利用だけでなく、環境資源の配分や負担という発想も必要であるので、「『環境容量を意識した環境の管理』『環境資源の適切な配分・利用・負担』という発想が生まれる」とする方が適切であるように思われる。

26) 北村・前掲註1)書69頁以下参照。

ある²⁷⁾。

以上のように、「環境容量は有限である」ことを前提として、環境というものを「公共財」と位置づけるのであれば、公共財としての環境を適切に配分・利用・負担することが求められるはずである。そして、公共財としての環境を適切に配分・利用・負担するうえで重要な役割を果たすのが環境法である。なお、この点で、環境法を、行政法などとは異なる独立した学問領域として位置づける必要がある²⁸⁾。

なお、公共財としての環境資源の適切な配分・利用・負担が必要であると述べたが、その中で環境資源の「負担」という観点からは、汚染者負担の原則(Polluter-Pays Principle: PPP)、原因者負担原則、拡大生産者責任といった「環境責任のあり方²⁹⁾」につながることとなる。

以上のように、「環境容量は有限である」ことを前提として、「公共財としての環境資源を適切に配分・利用・負担すること」は、環境法の重要な役割の1つであり、そこに「環境法の存在理由」を見出すことができよう。

5. 将来世代への配慮（将来世代の代弁者としての役割）

環境法の存在理由の第5として、「将来世代に配慮して、将来世代のことを考えて解釈論および立法論を展開するなど、将来世代の代弁者としての役割を果たすことが期待されていること」があげられよう。

北村喜宣は、環境法の特徴の1つとして、現在世代のみならず将来世代のことも考えて、制度設計なり解釈論をする必要がある点をあげている³⁰⁾。このよ

27) 阿部泰隆『国土開発と環境保全』（日本評論社、1989年）49頁以下、同・前掲註6)『行政の法システム（上）』267頁以下など参照。

28) たとえば、大塚直も、「環境容量の有限性に鑑み、環境という側面を独立に捉え、それについての一定の配慮を必ず行うことが求められて」おり、「環境はそれが人類の存続の基盤であり、人類の活動がもはやその容量を超えつつあること、しかも、環境への影響はある程度時間が経ってから不可逆的に生ずるものが多い」という点に着目して、「環境法を通常の行政法とは区別」し、「環境法学を独立した学問分野として捉えることが必要である」とする。大塚・前掲註4)書32頁以下参照。

29) 環境責任のあり方については、北村・前掲註1)書57頁以下参照。

環境法の存在理由

うに、環境法は、「現在世代だけでなく将来世代にも関連する法」であり、とりわけ、将来世代のことを考えることは、環境法の大きな存在理由といえよう。

もっとも、国の最高法規であり、国家の基本法である日本国憲法のほか、環境分野の基本法である環境基本法においても、「将来世代への配慮」を明記している。まず、日本国憲法は、基本的人権の保障が「現在及び将来の国民」に対して与えられるとしている（11条、97条）。環境基本法においても、「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」（1条）ことを目的として掲げているほか、「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」（3条）ことを基本理念の1つとしている。

以上のように、「将来世代への配慮」を明確に規定している日本国憲法や環境基本法の趣旨を踏まえれば、現在世代の効用を最大化することのみを考えるのではなく、「将来世代のために現在世代が遠慮すること」が環境法の基本的な考え方の1つといえよう³¹⁾。

いわゆる高度経済成長期と呼ばれる1960年代は、四大公害訴訟が提起されたことから伺えるように、多くの環境が破壊された時代でもある。1960年代に多くの環境が破壊された結果、21世紀の今を生きる我々「現在世代」は環境の恩恵を必ずしも十分に受けていないわけであるが、その原因の1つとして、当時の「現在世代」が、21世紀に生きる我々「将来世代」への配慮を欠いた経済活動をしていたことがあげられよう。多くの環境を破壊した1960年代の過ちを繰り返さないようにするためにも、21世紀の今を生きる我々「現在世代」は、自分たち「現在世代」のことだけを考えるのではなく、今の時代にまだ生まれていない「将来世代」のことも考えて行動することが求められよう。

以上のように、現在世代だけでなく将来世代のことも考えて、環境法の仕組みを構築することが求められるところであり、別の言い方をすれば、環境法は「将来世代の代弁者」としての役割を果たすことが期待されるところであろう。このように、環境法は、「現在世代だけでなく将来世代にも関連する法」であ

30) 北村・前掲註1)書9頁参照。

31) 北村・前掲註1)書9頁以下参照。

り、とりわけ、将来世代のことを考えて解釈論および立法論を展開することが環境法の重要な役割の1つであり、そこに「環境法の存在理由」を見出すことができよう。

第3章 環境法学の役割

第2章では環境法の役割として5つの役割（環境法の存在理由）をあげたわけであるが、環境法について、理論的・実証的・解釈論的・法政策的研究をする「環境法学」には、どのような役割が期待されるのであろうか？

本章では、まず環境法を独立した学問領域として捉えることの必要性について検討した後、環境法学の役割について検討することとしたい。

1. 環境法特有の法理論の構築

環境法とは、環境への負荷を防止・低減することを目的とする法（法令、条例、条約等）の総体をいうが、このような法領域を「環境法」ないし「環境法学」として独立した学問領域として捉えるべきかは難しい問題がある。

この問題について、大塚直は、廃棄物問題や地球環境問題が深刻な様相を呈し、環境基本法をはじめとする環境立法や種々の国際環境条約が整備されてきた今日、環境法学を独立した学問として捉えることが可能であるとして、以下3つの理由をあげている³²⁾。

「第1に、環境法の理念として、一般の行政法などに見られない独自のものがあり、しかも、それらが行政法以外の分野を淵源とするものであると考えられることである。環境法の主要な理念としては、リオ宣言等を通じて国内外を問わない指針として各国で受け入れられた「持続可能な発展」の概念、憲法上の権利として認める国が増加している「環境権」、OECD 理事会によって勧告され、リオ宣言や EU の行動計画や指令に頻繁に用いられている、費用負担に関する「汚染者負担原則」があげられるが、「持続可能な発展」の概

32) 大塚・前掲註4)書32頁以下参照。

環境法の存在理由

念は国際法から生じているし、環境権については、少なくともわが国では、元来、私権として検討されてきたし、「汚染者負担原則」も、元来は経済学から出てきたものであるが、わが国においては、民事法の無過失責任と密接な関連を有するものとして発展してきた。

第2に、熱帯林の消滅、自然海岸の消失、種の絶滅の加速度的増大等の問題が生じ、人類の存続の基盤としての生態系が侵されつつある今日、既存の行政が行ってきた諸利益の総合衡量では十分に対処し得なくなっていることである。むしろ、環境容量の有限性に鑑み、環境という側面を独立に捉え、それについての一定の配慮を必ず行うことが求められている。従来、ともしれば諸価値の総合衡量が強調され、ある問題を独立して捉えることは少なかったが、環境はそれが人類の存続の基盤であり、人類の活動がもはやその容量を超えつつあること、しかも、環境への影響はある程度時間が経ってから不可逆的に生ずるものが多いことから、このような見方をすることが必要になっている。この点は、環境法を行政法とは区別する理由となろう。

第3に、前述の「持続可能な発展」や環境容量への配慮を重視するときは、環境の側面から一定の目標を立て、それに向けて社会全体が移行していくことが必要となるが、そのためには、環境に関連する法制度を総合的に理解することが極めて重要になる。すなわち、行政法、民事法、刑事法、国際法、さらに、種々の行政の政策が、上述の理念のもとに統合的に整備される必要がある。そして、このような統合的な視点や理念は、いまだ十分に知られていない環境問題を認識し、その解決の指針を得るのに役立つであろうし、環境に関連する法制度や政策の学習を容易にするものといえよう。」

以上の中で、第2の理由は「環境法の存在理由」、第1と第3の理由は「環境法学の存在理由」といったところであろうか？

第2の理由の内容については、本稿でも、「第2章 環境法の存在理由」の「4. 公共財としての環境資源の適切な配分・利用・負担（有限な環境容量）」のところで言及したところであり、以下では、「環境法学の存在理由」あるいは「環境法学の役割」について検討することとしたい。

思うに、前述（第1章）のように、法の体系を見た場合、環境法は応用法で

あり、環境法は、基本法である行政法や民法などの考え方や仕組みを取り入れている。しかし、その一方で、「持続可能な発展³³⁾」や「汚染者負担原則」など、環境法に特有の理念や基本原則などが存在することを踏まえ、環境法学のあり方として、行政法や民法の理論も参考にしつつも、「持続可能な発展」などの「環境法の理念」を具体的な法制度の中に盛り込むための理論を構築するとともに、環境問題の解決の指針となるような法理論を構築することが求められるのであろう。

以上を踏まえれば、環境法を独立した学問領域として捉えることが必要であるということになるが、それは、環境法特有の法理論、さらには、環境問題の解決の指針となるような法理論を構築することが必要であるからということになろう。

2. 環境法学の役割

環境法を独立した学問領域として捉えることが必要であり、また、環境法特有の法理論、さらには、環境問題の解決の指針となるような法理論を構築することも必要であることにさほど異論はないと思われるが、それでは、環境法学においては、具体的にどのような視点に立って環境法固有の法理論を構築することが求められるのであろうか？

33) 「持続可能な発展」に関する詳細については、日本法社会学会編『持続可能な社会への転換期における法と法学』（有斐閣、2015年）、淡路剛久＝川本隆史＝植田和弘＝長谷川公一編『持続可能な発展：リーディングス環境 第5巻』（有斐閣、2006年）、高村ゆかり「環境規制と持続可能な発展」大久保規子＝高村ゆかり＝赤渕芳宏＝久保田泉編『環境規制の現代的課題』（法律文化社、2019年）66頁以下、高村ゆかり「持続可能な発展のための制度的枠組み」季刊環境研究166号（2012年）51頁以下、大久保規子「国内用における持続可能な発展原則の意義と位置付け」法社会学会81号（2015年）140頁以下、大塚直「『持続可能な発展』概念」法学教室315号（2006年）67頁以下、堀口健夫「『持続可能な発展』概念の法的意義」新美育文＝松村弓彦＝大塚直編『環境法体系』（商事法務、2012年）155頁以下、西村智明「『持続可能な発展』概念の拡張と国際環境法」世界法年報38号（2019年）3頁以下、伊藤一頼「国際経済法における価値調整問題と『持続可能な発展』概念」世界法年報38号（2019年）27頁以下など参照。

環境法の存在理由

そもそも、法律自体は、社会をコントロールする手段として有用であるとともに、必要不可欠なものである。環境法の領域においても、さまざまな環境目的を実現するための手段として法律を制定することで、社会を適切な方向へコントロールすることができる。そのため、環境法も、社会をコントロールするための手段として有用であるとともに、必要不可欠なものであるといえよう。

一方、法律学という場合、一般には、①既存の制度の趣旨や意味を探求する「解釈論³⁴⁾」と、②新しい法制度を設計する「立法論³⁵⁾」の2つがあるとされるが、法律学は社会の役に立っているのでしょうか？

既存の法システムの趣旨や意味を探求する解釈論は、要するに、立法の不備を整合的に説明しようとするものである。法律の文言は曖昧な規定が少なくない（例、行政事件訴訟法3条1項にいう「公権力の行使」等）ので、どのように解釈すべきかが問題となるわけである。その際、政府の公式見解や裁判所の見解なども踏まえて、これらの見解が妥当なのかを検討することとなる。

新しい制度を設計しようとする立法論は、解釈論では解決できず、法律等を改正して法システムを再構築する必要がある場合が少なくない。そのような場合には、「どのような法システムが求められるのか」という立法者の視点から検討する必要がある。

ただし、法律学の任務が「解釈論」と「立法論」であるといっても、これらを適切に行うためには、まずは法システムがどのようになっているのかを体系的に把握する必要がある。法の仕組み全体を理解しないで、法を適切に解釈したり、立法することなどできないからである³⁶⁾。そのため、解釈論および立法論を展開する前提として、法システムの体系化をきちんとしておく必要がある³⁷⁾。

34) 解釈論に関する詳細は、笹倉秀夫『法解釈講義 [第2版]』（東京大学出版会、2010年）、山下順司＝島田総一郎＝宍戸常寿『法解釈学入門』（有斐閣、2013年）、阿部・前掲註6）『行政法解釈学ⅠⅡ』など参照。

35) 立法論に関する詳細は、阿部泰隆『政策法学講座』（第一法規、2003年）参照。

36) 阿部泰隆『行政法の進路』（中央大学出版部、2010年）8頁以下参照。

37) 法システムの体系化については、阿部泰隆『行政の法システム入門』（放送大

もつとも、従来の法律学は、体系論と解釈論が中心であったが、不合理な法律を前提としてそれを裁判所で解決するだけでなく、立法の場で問題の根源を解消することにも努力をすべきである³⁸⁾。すなわち、解釈論で解決するといっても限界があるので、新しい制度設計をする立法論も積極的に展開すべきであろう。そもそも、解釈が華やかに論じられるのは、法律に明確性が欠けているからであり、さまざまな問題を解決するためには「法改正」をすることが求められるのである。したがって、「解釈論こそが法律学である」と考えるのは間違いであって、解釈論よりも立法論が豊かになることが、社会としては正常な状態であると考えべきである³⁹⁾。

以上を踏まえると、環境法学の役割としては、実務に役立つ（ひいては、環境問題を解決できる）ような、いわば「指南書」のようなものを構築することが求められているはずで、具体的には、(1)「法システムの体系化」をきちんと押さえたうえで、(2)「解釈論」および「立法論」に役立つような法理論を構築することが環境法学に期待されていることであるが、(3) 環境法学においては、とりわけ、「立法論」に資するような理論を構築することが求められていると言えるのではなからうか？

【附記】

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究(C)）の研究課題「環境法学の体系、解釈論、立法論を総合した『環境法総論』の構築」（課題番号26340127）の研究成果の一部である。

↘学教育振興会、1998年）、同・前掲註6）『行政の法システム [新版]』など参照。

38) 阿部・前掲註36)書8頁以下参照。立法論の必要性に関しては、阿部泰隆『政策法学の基本指針』（弘文堂、1996年）はしがき i 頁以下、同・前掲註35)書1頁以下、北村・前掲註1)書69頁なども参照。

39) 北村・前掲註1)書69頁参照。また、立法論における法律学の寄与可能性については、阿部泰隆『環境立法における法律学の寄与可能性』阿部泰隆＝水野武夫編『環境法学の生成と未来』（信山社、1999年）16頁以下参照。