

第一章 環境の保全に関する基本的施策

第一節 施策の策定等に係る指針

第2部 逐条解説 第14条（施策の策定等に係る指針）

第14条 ^①この章に定める環境の保全に関する施策の策定及び実施は、基本理念の^②とり、次に掲げる事項の確保を旨として、各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に行わなければならない。

- 一 人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、^③大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態を保持されること。
- 二 生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、^④森林、農地、水辺地等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること。
- 三 人と自然との豊かな触れ合いが保たれること。

解説

本条は、環境の保全に関する施策が、公害防止、自然環境保全等を広く対象とし、また、環境配慮、環境影響評価、規制的措置、経済的措置、施設整備その他の事業、環境教育、民間活動の推進など、その施策対象や施策手法が広範多岐にわたるため、環境の保全に関する基本的施策の章の冒頭（基本理念と各施策手法の規定との間をつなぐ位

置）において、施策の策定及び実施に当たっての指針を明示した規定である。

本条に示された指針は、次の二つの内容からなる。

① 環境保全施策の策定及び実施の方法

基本理念の^②とり、環境の保全の各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に行うこと

② 環境保全施策の方向性

ア 環境の個々の構成要素に着目し、人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壤その他の環境の自然的構成要素が良好な状態を保持されること。

イ 環境の自然の系に着目し、生物の多様性の確保が図られるとともに多様な自然環境が体系的に保全される」と、及び

ウ 人と自然との豊かな触れ合いが確保されること。

なお、本条の各号別記の部分には、地球環境保全の言葉は規定されていないが、地球環境保全は、環境の保全のうち、地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に係るものであるから、規定上特別には明示されていなくとも、この中に当然に含まれているものである。

解説

- 1 「この章に定める環境の保全に関する施策」 「この章に定める」としたのは、環境の保全に関する施策の一的部分のみに本条の規定の適用を限定した趣旨ではなく、第一章の冒頭に本条を置く関係から、また、環境の保全に関する施策については第一章に網羅的に尽くされていくことから、このような表現をとったものである。

この「環境の保全に関する施策」という表現は、環境保全施策の全体を指しており、それが総合的かつ計画的に行わなければならないとしているものである。なお、「各種の施策相互」の「施策」は、個別具体的の施策を指しており、その個別施策の相互の有機的連携を図るとしているものである。

2 「次に掲げる事項の確保を旨として」

環境の保全に関する施策の指針として、その方向性を示した規定であり、各号列記の部分が、環境保全施策全体の方向性を提示している部分である。

3 「各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ」

この規定は、次のようないくつかの意味を含んでいる。

- ① 例えば自然環境保全としての緑地の確保が窒素酸化物による大気汚染や地球温暖化の防止に資する、あるいは大気汚染の防止による酸性雨の防止が森林の保護に資するなど、環境を大気、水質、自然環境などといった分野別にとらえることとまらず、環境を総合的にとらえて施策を講ずべきこと
- ② 大気汚染などある特定の分野の施策についても、規制、施設整備、助成、自主的取組の促進、環境教育など、各種の施策手法を組み合わせて総合的に施策を講ずべきこと
- ③ 国の各省庁、あるいは都道府県、市町村など各実施主体の施策、さらには事業者や国民の自主的、積極的な取組の連携を図るべきこと

4 「総合的かつ計画的に行わなければならない」

ここでいう「総合的」、「計画的」の意味は、第一条における意味と同じである。すなわち、「総合的」とは、環境基本法に規定する各種施策を全体として、有機的連携を図りながら推進していくとともに、地方公共団体、事業者、国

民の各主体の取組も含め、全体として促していくことを指している。また、「計画的」とは、将来を見通して、多様な施策を体系的に組み立てて実施していくことを指し、具体的には、国が環境基本計画を始めとする計画を定立し、これに従って施策を進めていくことが主たる手法となる。

5 「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう」

このような限定句を設けたのは、単に「環境の自然的要素を良好な状態に保つ」と規定したのではなく、どのように「良好」であるかの観点が不明であるためである。

前半の「人の健康が保護され、及び生活環境が保全される」との部分は、(旧)公害対策基本法第一條の法律の目的規定で、「公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全すること」を目的とする」としていること、及び環境基本法第二条第三項で、公害の定義中、「人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」としていることに対応して規定したものである。ただし、「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され」には、公害防止のほか、公害防止に類似するその他の環境保全の事象（大気の汚染、水質の汚濁等の第二条第三項の公害の定義に限定列举されている事象以外の事象で人の健康又は生活環境に係る被害が生ずるもの、及び、公害等の事象であつても被害には至らない良好な水準での保全に係る事象）を含む。

後半の「自然環境が適正に保全されるよう」の部分は、自然環境保全法に由来する自然環境の保全である。自然環境の保全が第一号と第二号の両方に規定されている理由は、本条においては、第一号は、大気、水、土壤等の環境の個々の構成要素に着目してこれを良好な状態に保つことを規定し、第二号は、個々の構成要素全体からなる自然環境に着目した保全について規定しているものであり、第一号の大気、水、土壤等の汚染等の問題は、人の健康又は生活環境に係る公害等の問題として把握されることが多いが、例えば、湖沼や河川の水質の汚濁により、水辺地としての

自然環境も損なわれるようだ、個々の環境の構成要素の汚染等により、全体としての自然環境も損なわれることが多いことから、公害防止や自然環境保全等を含めて環境をトータルにとらえて環境の保全を図ることとしている環境基本法においては、本条第一号において、人の健康、生活環境及び自然環境を並列させた規定としたものである。なお、前半の生活環境は「保全」とし、後半の自然環境は「適正に保全」としたのは、自然環境については地域の自然条件や土地利用状況等の特性に応じて保全を図ることが必要であるからである。

6 「大気、水、土壤その他の環境の自然的構成要素」

「環境の自然的構成要素」とは、工作物等の「環境の人工的構成要素」に対して、大気、水、土壤等の自然的なものを意味している。「その他」は、日光、岩石、生物などである。

なお、例えば大気汚染等により建築物や洗濯物が汚れることなどのようだ、自然の構成要素の変化を通じて人工物に損傷が与えられることを防ぐことも、本号の趣旨に含まれる。

7 「良好な状態に保持されること」

「良好な状態に保持されること」とは大気の汚染がなくきれいなこと、水質の汚濁がなくきれいなこと、騒音がなく静かなことなどを意味している。

第一号の規定は施策の方向性を示したものであり、具体的な目標とすべき水準を示したものではない。具体的な目標としては、環境基準などの環境の保全上の支障の防止のための水準などとしまらず、更に良好な状態を目指すことも含むものであるが、これらは個別の施策に当たり検討されるべきものである。具体的には、環境基準は環境の保全上の支障の防止を図る上での行政上の目標として設定されているが、環境基準を超えたさらに良好な水準は、規制等の強制力を持った施策により確保されるものではなく、例えば地域住民の自発的な活動等によりその確保が目指される

べきものである。

8 「生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保」

「生態系の多様性の確保」及び「野生生物の種の保存」は、「生物の多様性の確保」の例示である。

「生態系」とは、植物、動物、微生物及びそれらをとりまく非生物的要素（土壤、水、鉱物、空気等）から成り立っているものであり、それらの要素が物質循環やエネルギーの流れといった複雑な過程を通じて相互に作用し、動的に複合したものである。

「種」とは、生物分類における基本単位であり、生物学的には、形態的に類似しており、また交配し子孫をつくることができる生物のグループをいう。

9 「生物の多様性の確保が図られるとともに」

生物の多様性の保全は、生物の系として多様性が高い状態（ばらばらの度合いが高い状態）が環境保全上望ましい状態であるという考え方立つものであり、「生物の多様性」の概念は、「生物の多様性に関する条約」（平成四年六月の地球サミットで採択され、我が国では平成五年に第一二六回国会での審議を受けて批准）に盛り込まれた概念であり、条約の第二条に、「この条約の適用上、「生物の多様性」とは、すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかんを問わない。）の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む」と定義されている。すなわち、

- ① 多様な生態系が存在すること、すなわち、全地球的に種の絶滅が防止され、及び個々の生態系が多様な種から構成されているという「種間の多様性」
- ② 多様な種が存在すること、すなわち、全地球的に種の絶滅が防止され、及び個々の生態系が多様な種から構成

⑥ 同じ種においても、多様な地域的個体群が存在することを含め、同じ種の中でもそれぞれの個体が有している遺伝形質が異なるという「種内の多様性」の三つのレベルの多様性を言うものである。

10 「森林、農地、水辺地等における多様な自然環境」

「森林、農地、水辺地」は、多様な自然環境を具体的に例示したもので、山地から都市まで樹林の存在する地域としての森林、樹林以外の自然が存在する地域としての農地、水辺の自然が存在する地域としての水辺地を代表例として明示したものである。また、「等」には、草地や岩石地、あるいは住宅地等の地域における緑地などが含まれ、自然の豊かな地域のみならず、市街地の中の小さな自然も含め、全ての地域を含んでいるものである。

なお、農地については、農薬散布等、農地における活動自体が環境の保全上の支障の原因となるおそれもあるが、環境保全全面における農地の考え方は、その環境保全機能についての積極的な評価という正の面と、農薬や肥料等の投入による環境への負荷という負の面の両面があり、環境保全機能についてはその健全な育成を図っていくことが必要となっている。

11 「多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全される」と

「多様な自然環境の体系的な保全」とは、原生の自然地域から、築出した自然景観、学術的に価値の高い自然物、野生動物の生息地、野外レクリエーションに適した自然地域、農林水産業が営まれる地域、都市地域における緑や水辺まで、それぞれの地域の自然的社会的条件に応じて、質、量、配置の各面において自然環境が適正に保全されるよう自然環境の保護及び整備を図ることをいう。

「自然的社会的条件に応じて」とは、各地域における社会的特性（土地利用状況、社会開発度等）及び自然的特性

（自然の賦存状況、貴重度等）に応じた保全を図ることをいう。

12 「人の自然との豊かな触れ合い」

「自然との触れ合い」は、自然環境の恵沢を享受するための基本的かつ具体的な行動であり、自然の豊かな地域に出てかかっていったり、街の中の街路樹の緑や水辺地の自然が目に入つてやすらぎを覚えたりすることなどにより、人間性の回復や保健休養としての効用等を享受しようとするものである。また、自然と触れ合うことにより、自然へのモラルと愛情を育むことができ、環境教育としての効果も期待されるところである。

人と自然との豊かな触れ合いの確保を図るために、日常生活圏から余暇行動圏に至るまで、自然との触れ合いの人と自然との豊かな触れ合いの確保を図るために、日常生活圏から余暇行動圏に至るまで、自然との触れ合いのための場が適切に配置され、それが有効に利用されるようになることが重要であり、このためには、豊かな自然を保全することはもとより、公共的施設等を適正に整備するとともに、スマートな利用や自然をよりよく知ることができるように利用を促進するための情報提供や自然解説活動等のソフト基盤の整備を行うことが必要である。

を提出した案件は一四件、評価書が公告され手続が完了した案件は二三件である。このほか、閣議決定要綱や条例等に基づき環境影響評価が開始された案件のうち、経過措置により同法の対象事業となつた案件が四九件ある。

4

環境影響評価に係る措置についての内閣総理大臣答弁

第一二六回国会における法案審議の過程で、宮澤内閣総理大臣が次のように答弁している。なお、政権交代後も、細川内閣総理大臣が同様の答弁を行つてゐる。

「政府としては、これまで的確な環境影響評価の推進に努めてまいりましたが、この環境基本法が成立すると仮にお詫びいたしますと、これはやはり画期的な出来事でござります。この後と前とでは、やはりこれだけ、この問題についてすべての人の受け取り方が違つてくる画期的な出来事でございますから、この基本法が成立いたしました後、内外の制度の実施状況等に関する限り関係省庁みんな一体になって調査研究を行う必要をございます。それから、その結果を踏まえまして、経済社会情勢も変化してまいりますが、その中で、先ほど環境庁長官の言われましたように法制化も含めまして所要の見直しについて検討することが大事である。この法律が成立をするといふことを契機にそういう各省庁間の一体的な努力が進むもの、またうしならなければならないと考えております。」

5 諸外国における環境影響評価の状況

環境影響評価が最初に制度化されたのは、一九六九（昭和四四）年にアメリカ合衆国で制定された「国家環境政策法」においてであると考えられている。この法律は、環境に影響を与える連邦政府の行為について、環境への影響に關する報告書を作成しなければならないことを定めたもので、法律の制定後、国家環境質委員会などの政府機関により環境影響評価書作成の手続などが定められ、環境影響評価制度が確立していった。

その後、環境影響評価は多くの国において、さまざまなアプローチで制度化されてきた。例えば、カナダにおいては、一九七二年より行政内部の手続により環境影響評価が開始されたが、この手続は順次改良が重ねられ、一九九二

年には環境アセスメント法が制定された。

ヨーロッパにおいては、例えばフランスでは一九七六年の自然保護法により環境影響評価制度が確立されるなど、さまざまの動きが見られたが、一九八五年、ヨーロッパ共同体により、各加盟国に対し、環境影響評価の制度化についての指令が出された。この指令に基づき、例えばドイツにおいては環境適合性審査法（一九九〇年）が制定され、また、イギリスにおいては都市農村計画規則（一九八八年）その他の規則によって環境影響評価が行われるようになるなど、多くの加盟国において制度化が進展した。

その他、韓国においては一九九〇年の環境政策法により、フィリピンにおいては一九七八年の大統領令及びこれに基づき一九八三年に公布された要綱により、またタイにおいては一九七五年の国家環境質改善法（一九七八年改正）により、環境影響評価が制度化されるなど、多くの国において取組が見られる。

また、国際機関においても、一九七四年及び一九七九年に経済協力開発機構（OECD）より環境影響評価に関する勧告が行われ、一九八七年には国連環境計画（UNEP）より「環境影響評価の目標と原則」に関する理事会決定が行われるなど、環境影響評価の制度化に関する勧告等が行われている。

（環境の保全上の支障を防止するための規制）

第二十一条 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。

- 一 大気の汚染、水質の汚濁、土壤の汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤の沈下の原因となる地下水の採取その他の行為に関し、事業者等の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制の措置

- 2 項及び号の区分の考え方
- 本条は、次のように項及び号を区分している。
- 第一項（必要な規制の措置を講じなければならない）
- 第一号—公害防止のため、排出等に関する規制（（旧）公害対策基本法第一〇条に対応）
- ・原因物質の排出（大気汚染、水質汚濁、土壤汚染、悪臭）
 - ・発生（騒音、振動）、原因となる地下水採取（地盤沈下）
 - ・製造、販売、輸出入、管理方法その他の規制
- 第二号—公害防止のため、土地利用、施設設備に関する規制（（旧）公害対策基本法第一一一条に対応）
- ・土地利用規制（用途の区分、集中の抑制のための規制）
 - ・公害が著しい等の地域の施設設備規制（排出源施設の規制）
- 第三号—自然環境保全のため、面的な自然に着目した規制
- ・いわゆるゾーニング規制（自然公園、自然環境保全地域等）
 - ・その他の面的規制（大規模開発についての都市計画法の開発許可の制度など）

- 二 土地利用に關し公害を防止するため必要な規制の措置及び公害が著しく、又は著しくなるおそれがある地域における公害の原因となる施設の設置に關し公害を防止するために必要な規制の措置
- 三 自然環境を保全することが特に必要な区域における土地の形狀の変更、工作物の新設、木竹の伐採その他の自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれがある行為に關し、その支障を防止するために必要な規制の措置
- 四 採捕、損傷その他の行為であつて、保護することが必要な野生生物、地形若しくは地質又は温泉源その他の自然物の適正な保護に支障を及ぼすおそれがあるものに關し、その支障を防止するために必要な規制の措置
- 五 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必要な規制の措置
- ①前項に定めるもののほか、国は、人の健康又は生活環境に係る環境の保全上の支障を防止するため、同項第一号又は第二号に掲げる措置に準じて必要な規制の措置を講ずるよう努めなければならない。
- 第一項、第一項とともに、「環境の保全上の支障を防止するため」としているが、この趣旨は、規制の措置は、国民の

1 本条の趣旨

本条は、環境の保全施策において引き続き重要な役割を果たす規制の措置について定めたものである。

「規制」とは、ある事柄を規律し、統制することをいう。いわゆる許可制、認可制のほか、届出をさせて一定の場合に改善命令をかけたり、勧告に従わない場合に改善命令をかけるなどの形式も含む。

第一項、第一項とともに、「環境の保全上の支障を防止するため」としているが、この趣旨は、規制の措置は、国民の

第四号—自然環境保全のため、個別の自然物に着目した規制

野生生物、温泉、その他の自然物

第五号—公害防止と自然環境保全の融合規制

・公害及び自然環境の保全上の支障を共に防止するための規制

第二項（必要な規制の措置を講ずるよう努めなければならない）

公害以外の健康保護・生活環境保全に係る支障の防止（いわゆるその他の環境の保全）のための規制

「……のために必要な規制の措置」の意味

第一項各号では、「公害（一号、二号）、自然環境の適正な保全への支障（三号）、自然物の適正な保護への支障（四号）、公害及び自然環境の保全上の支障（第五号）」を防止するため必要な規制の措置と規定し、第二項でも第一項第一号又は第一号に掲げる措置に準じて必要な規制の措置としている。公害は環境の保全上の支障の一類型であるから、「支障を防止するため必要な規制」という共通の構造をとっているものであるが、この表現は、環境保全を法律の目的規定などに明記し、それを主目的とした法律でなくとも、「環境の保全に資するため」としているものや、明文が無いものも含め、環境保全が趣旨として規制目的の一部に含まれている規制措置は、本条に対応する具体的措置に含まれる。

第三項及び第四項についてのみ「適正な」としてくる理由

公害の「防止」は、被害が生じないということであり、支障防止の水準にとどまる言葉であるが、自然環境の「保全」や自然物の「保護」は、上限が無限定の言葉であるから、「自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれ」（三号）や、「自然物の適正な保護に支障を及ぼすおそれ」（四号）とくちよつた、「適正」を付したものである。自然環境

逐条解説

第2部

逐条解説

第21条（環境の保全上の支障を防止するための規制）

の保全のための規制が、公害の防止のための規制よりも重要性において劣るとか、慎重でなければならないなどとい

う趣旨ではないことはいうまでもない。なお、第五号では「自然環境の保全上の支障」という名詞句の構文としたため、「適正」の語は用いなかったものである。

5 地球環境保全等についての本邦の領域外における活動に係る規制

本邦の領域外における活動に係る規制の可否については、一般的な原則による。本条に基づく規制の措置は、属地主義的に本邦の領域内において適用されるものが一般的であるが、本邦の領域外における日本国人の活動について属人主義的に規制の措置を講じることも、他国の主権との關係における制約の下で、例外的には可能である。

なお、これは、国際条約がある場合が主であり、現行法の例としては、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」、「南極地域の環境の保護に関する法律」、「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」がある。

解説

1 「大気の汚染、水質の汚濁、土壤の汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤の沈下の原因となる地下水の採取その他の行為」

典型的七公害のそれぞれについて、まず典型的な規制対象行為を例示したものである。(①大気汚染、水質汚濁、土壤汚染、悪臭→「原因物質の排出」、②騒音、振動→「発生」、③地盤沈下→「原因となる地下水の採取」)「排出」「發生」「採取」は、「行為」の例示である。

2 「その他の行為」

典型的七公害全体について、「原因物質の排出」「発生」「地下水の採取」以外の行為を包括的に規定している。「その他の行為」には、製造、販売、輸出入、管理方法等が含まれる。具体例については、「解説」3を参照。

「事業者等の遵守すべき基準を定める」と等により行う公害を防止するために必要な規制の措置」

「事業者等の遵守すべき基準を定める」は、大気汚染防止法第三条の排出基準・同法第一九条の自動車排出ガスの許容限度、水質汚濁防止法第三条の排水基準、騒音規制法第四条の規制基準、振動規制法第四条の規制基準、悪臭防止法第四条の規制基準のように、規制基準を定めて、これを超える行為を禁止する規制手法である。

「等」は、それ以外の多様な規制手法を含む意味であり、許可制、認可制、禁止、義務付け、届出・改善命令など多様な形態がある。その例としては、悪臭防止法第一三条に基づく悪臭が生じる物の焼却の禁止、工業用水法第三条又は「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」第四条に基づく地下水の採取の規制のほか、「バイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律」(バイクタイヤの使用の規制)、「特定飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律」(航空機の航行の方法の指定)、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」(新規化学物質、第一種特定化学物質等の製造規制等)、農薬取締法(農薬の販売・使用的規制)、「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」(特定有害廃棄物の輸出入の規制)、「再生資源の利用の促進に関する法律」(再生資源の利用に関する法律)、「再生資源の利用に関する勧告、公表等)、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」(公害防止管理者等の選任の義務づけ)などがある。

4 「土地利用に關し公害を防止するために必要な規制の措置」

土地利用規制(用途の区分、集中の抑制のための規制)である。

該当する規制としては、建築基準法(工業地域、工業専用地域における学校、病院等の建築制限、第一種住居専用地域内における住宅、学校等以外の建築物の建築制限等)、都市計画法(都市計画区域内における開発行為の許可)、「幹線道路の沿道の整備に関する法律」(道路交通騒音による障害防止のための行為の届出等)、特定空港周辺航空機

第2部 逐条解説 第21条(環境の保全上の支障を防止するための規制)

第2部 逐条解説

第21条(環境の保全上の支障を防止するための規制)

対策特別措置法(航空機騒音障害防止地区における建築の制限等)等がある。

5 「公害が著しく、又は著くなるおそれがある地域における公害の原因となる施設の設置に關し公害を防止するための必要な規制の措置」

公害が著しい等の地域の施設設置規制(排出源施設の設置の規制)である。

本号前段の土地利用に關し必要な規制の措置を講ずる場合に比べ、「公害が著しく又は著くなるおそれがある地域」に限られる。なお、第一七条(公害防止計画の作成)第一項の地域よりも、広い概念であり、第一七条第一項の地域は、この地域のうちの一部といふことになる。

該当する規制としては、工場立地法(指定地区における特定工場の防止等に関する事項の届出、変更命令等)等がある。

6 「自然環境を保全する」ことが特に必要な区域における土地の形状の変更、工作物の新設、木竹の伐採その他の自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれがある行為に關し

第三号は、「一定の広がりを持つ土地の面的な自然に着目して当該土地の区域内における自然環境を保全するための規制措置を位置づけたものであり、第四号は、野生動植物や特異な地形地質などの貴重な自然物に着目し、当該自然物そのものが損なわれないようにするための規制措置を位置づけたものである。

第三号に規定される施策のうち、あらかじめ規制区域が線引きされ、その区域内における特定の行為が規制されるもの(いわゆるゾーニング規制)としては、自然環境保全法(原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域)、自然公園法(国立公園、国定公園、都道府県立自然公園)、瀬戸内海環境保全特別措置法(自然海浜保全地区)、「鳥獣保護及び狩猟ニ関する法律」(鳥獣保護区)、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する

- 8 「土地の形状の変更、工作物の新設、木竹の伐採その他の自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれがある行為」
- 土地の形状の変更、工作物の新設、木竹の伐採は、面的な規制の対象行為の代表的なものを例示したものである。その他の行為としては、例えば、工作物の改築・増築、海底の形状の変更、木竹の損傷、植物の採取・損傷、落葉落枝の採取、木竹の植栽、動物の捕獲・殺傷、動物の卵の採取・損傷、家畜の放牧、火入れ・焚き火、野外における物の集積・貯蔵、人の立入り、車馬・動力船の使用、航空機の着陸、広告物の掲出・設置・表示、屋根・壁面・塀・橋・鉄塔・送水管等の色彩の変更、污水・廃水の廃水設備を設けての排出、河川・湖沼等の水位水量の増減、水面の埋め立て・干拓、水面への物の係留、野生動植物の生育生息に支障を及ぼすおそれのある動植物の個体を放ち、植栽し、その種子を散布すること、野生動植物の生息生育に支障を及ぼすおそれのある物質の散布、野生動植物の生息生育に支障を及ぼすおそれのある方法による観察など多様である。
- なお、この規制は、自然環境の「保護」のための規制に限られるものではなく、緑化を義務付ける規制などの自然環境の「整備」のための規制も含まれる。例えば、工場立地法では、緑豊かな環境を提供する工場を立地して、地域の人々からも快く受け入れられ、従業員も気持ちよく働ける環境を提供するため、工場立地に関する準則（同法第四条第一項第一号）を公表して、一定比率の緑地等を確保する旨を義務付け、基準を満たしていない場合など「特定工場の周辺の地域における生活環境の保持に支障を及ぼすおそれがある」場合は、効率ができることとしている。このようない、整備すべき目標を示してある場合には、それが達成されないことは、「自然環境の保全上の支障」に該当する。
- 9 「採捕」は、動物についての「捕獲」と、植物その他の自然物についての「採取」とを合わせた用語である。

「自然環境を保全する」とが特に必要な区域における」

「特に」としたのは、自然環境を保全する必要性は全ての区域について有るものであるが、個人の権利の制限の度合が大きい規制的手法は、その必要性が特に高い区域について行うべきだからである。

「区域」には、土地の区域と水面の区域の双方が含まれる。水域に自然環境保全の規制区域を設定する制度の例としては、自然公園法の海中公園等がある。

また、「区域」は、自然公園の区域のように、あらかじめ線引きされて官報公示等で示されているのが通例であるが、本号の「特に必要な区域における」という表現は、面的な規制であるところ趣旨であり、この「区域」は、あらかじめ制度的に線引きされたものであることを要しない。例えば、都市計画法第一二九条の開発行為の許可の制度の場合、同法第三三条第一項第九号・第一〇号で、開発許可の基準の一つとして、一定規模以上の開発行為にあっては、開発区域及びその周辺の地域における環境を保全するため、樹木の保存、表土の保全等の措置や、騒音、振動等による環境の悪化の防止上必要な緑地帯その他の緩衝帯が配置されていることを規定しているが、この場合は、個々の開発行為の申請に係る開発区域が本号の「区域」に該当する。

る法律」（生息地等保護区）、都市緑地保全法（緑地保全地区）、首都圏近郊緑地保全法（近郊緑地保全区域）、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」（近郊緑地保全区域）、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（歴史的風土保存区域）、都市計画法（風致地区）、森林法（保安林）、生産緑地法（生産緑地地区）等がある。

また、あらかじめ制度的な線引きのされないものとしては、都市計画法（都市計画区域における開発行為の許可）、森林法（地域森林計画対象森林における開発行為の許可）、工場立地法（工場立地の際の緑地等の確保の規制）がある。

「その他の行為」とは、殺傷、譲受、引渡し、引受け、輸出入、動物をおどろかすこと等が含まれる。

なお、第三号と第四号との関係については、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」の鳥獣保護区や、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」の生息地等保護区は、生息地という面的な自然環境の保護でもあると同時に、野生生物という個体の保護のために生息地を保護するものもあるから、第三号と第四号の双方に該当する。

10 「保護することが必要な野生生物、地形若しくは地質又は温泉源その他の自然物」

「生物」は、動物及び植物のほか、菌類（キノコなど）等を含む用語である。現時点では、自然環境保全のための規制で、動植物以外について規制しているものの例は無いが、生物の多様性に関する条約でも「生物」としていることから、本条では「生物」とした。「野生生物」としたのは、家畜や栽培品種を除く趣旨である。

「地形若しくは地質」とは、山岳、峡谷、砂丘、カルスト台地等であり、文化財保護法の天然記念物等を想定している。

「温泉源」については、温泉法第二条の定義では、「この法律において『温泉』とは、地中からゆう出する温水、鉱水及び水蒸気その他のガス（炭化水素を主成分とする天然ガスを除く。）で、別表に掲げる温度又は物質を有するものをいう。（温度は摂氏二五度以上。物質は一八物質を指定し、含有総量が一キログラム中一グラム以上と規定。）」「この法律において『温泉源』とは、未だ採取されない温泉をいう。」といふ区別があり、温泉法では「温泉源保護のため必要があると認めるときは、温泉源より温泉を採取する者に対して、温泉の採取の制限を命ずることができる」（第九条）などという用い方をしている。本条では、温泉法の規制は、温泉の枯竭を防ぐため、温泉源の保護を行っているものであるから、「温泉源」としたものである。

「その他の自然物」は、岩石、洞穴、鍾乳洞などを指す。文化財保護法の天然記念物等を想定している。

なお、「保護することが必要な」としている趣旨は、野生生物についても、害虫や病原菌まで保護するものではないという意味であり、その他の自然物も、木や空氣等は一般に対象とならず、また、岩石も全ての岩石ではなく特に保全の必要性の高いものに限定する趣旨である。

野生生物等の保護のための規制制度としては、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（鳥獣の捕獲、殺傷の規制）、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（希少野生動植物種の個体の捕獲・採取、殺傷・損傷、譲渡・譲受、陳列、輸出・輸入）、文化財保護法（天然記念物、名勝の現状変更の規制）、温泉法（温泉の掘削の規制）、「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」（保存樹の指定）「南極地域の環境の保護に関する法律」（南極哺乳類等の捕獲等）などがこれに該当する。

11 「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に必要な規制の措置」

第五号は公害と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その双方の防止を目的とするものであり、具体的には瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく特定施設の設置等の規制、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」に基づく船舶からの油や有害液体物質の排出の規制等が該当する。

12 「前項に定めるもののほか、国は、人の健康又は生活環境に係る環境の保全上の支障を防止するため」

この類型は、環境の保全上の支障のうち、第一項第三項で大気汚染、水質汚濁等の七事象に限定列举されている公害には該当しないが、人の活動に伴って生ずる環境の構成要素の状態の変化によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずるという点では公害に類似するものであり、例えば広範な日照の阻害、ビル風による被害などに対する懸念などを含め、公害以外の現象で人の健康・生活環境に被害を生ずるようなものが出てきた場合に適切に対処できるよ

うにしたものである。

13 「講ずるよう努めなければならない」

この類型については、すでに取組の実績が長い公害対策と異なり、環境の保全上の支障（被害）の防止のために何らかの規制の必要が認められる場合であつても、現段階においては技術的な問題から適当な規制手法が必ずしも明らかでない等の理由により規制措置をとることが困難な場合が想定されることながら、「努める」とするものである。

（環境の保全上の支障を防止するための経済的措置）

第二十二条 国は、⁽¹⁾環境への負荷を生じさせる活動又は生じさせる原因となる活動（以下この条において「負荷活動」という。）を行ふ者がその負荷活動に係る環境への負荷の低減のための施設の整備その他の適切な措置をとることを助長することにより環境の保全上の支障を防止するため、その負荷活動を行う者にその者の経済的な状況等を勘案しつつ必要かつ適正な経済的な助成を行ふために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 国は、⁽¹⁾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、⁽²⁾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、⁽³⁾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、⁽⁴⁾その効果が適切に確保されるようにするため、⁽⁵⁾国際的な連携に配慮するものとする。

（環境の保全上の支障を防ぐための経済的措置）

都市・生活型公害、地球環境問題を見られるようだ、今日の環境問題を解決していくためには、通常の事業活動や日常の生活を含めた幅広い社会経済活動を環境への負荷の少ない形で営まれるようにしていかなければならぬ。そのためには、規制措置のみでは十分でなく、市場メカニズムを通じる経済的手法を活用することが必要であるとの観点から、環境への負荷の発生に関連する活動を行う者、すなわち「負荷活動」を當む者に、自らの活動に係る負荷を低減させれるよう経済的な助成又は負担を与える施策の重要性とその考え方を規定したものである。

へ第一項について✓

（環境への負荷を生じさせる活動）

本条第一項は、経済的な助成を与えるものであり、公害防止のための施設の整備等において従来より行われている税制優遇措置、低利融資等の金融上の措置等の経済的な助成に関する措置を規定しているものである。なお、助成を受ける者の経済的な状況等を勘案し、中小企業者、農業事業者等への配慮を行うことができるとしている。

（環境への負荷を生じさせる原因となる活動）

「環境への負荷を生じさせる活動」とは、大気汚染物質の排出その他のその活動から直接に環境への負荷が生ずる

環境基本法の解説（改訂版）

平成14年10月21日初版発行

編著 環境省総合環境政策局
総務課

発行 株式会社 ぎょうせい

本社 東京都中央区銀座7の4の12

(郵便番号 104-0061)

本部 東京都杉並区荻窓4の30の10

(郵便番号 167-8088)

電話番号 編集 03-5349-6619

営業 03-5349-6666

<捺印省略>

印刷 ぎょうせいデジタル株式会社

©2002 Printed In Japan

ISBN 4-324-06828-3

(5106367-00-000)

〔略号：環境基本法（改訂）〕



本書は、環境に配慮して、本文には再生紙を使用し、表紙にはリサイクルしやすいニス引き加工を使用しています。