
種 別： 研究ノート

タイトル： 企業環境法の意義と課題

著 者： 北村 喜宣・桑原 勇進・越智 敏裕・筑紫 圭一

所 収： 『上智法学論集』第56巻4号（平成25年3月）321-344頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

研究ノート

企業環境法の意義と課題

北村喜宣、桑原勇進、越智敏裕、筑紫圭一

- I. はじめに〔筑紫圭一〕
- II. 企業の環境責任〔北村喜宣〕
- III. 企業の責任の拡大〔桑原勇進〕
- IV. 環境報告書制度について〔越智敏裕〕
- V. 管理ベース規制の特徴と利用条件〔筑紫圭一〕

I. はじめに

筑紫圭一

1. 企画の趣旨

吉川栄一先生は、上智大学で長年にわたり、企業環境法の研究と教育に情熱を注がれてきた。その成果は、『企業環境法〔第2版〕』（上智大学出版、2005年）〔初版2002年〕と『企業環境法の基礎』（有斐閣、2005年）として公表されている。

本企画の趣旨は、本学法学部および法科大学院の環境法科目担当教員4名が、吉川先生の提唱された「企業環境法」の意義と残された課題を検討し、先生のご功績を改めて振り返ることにある。本企画は、I～Vの5部で構成される。以下では、まず『企業環境法〔第2版〕』の概要を紹介し（I）、その意義と課題について包括的な分析を加えた上で（II、III）、個別論点に関する検討を行う（IV、V）。北村がII、桑原がIII、越智がIV、筑紫がIとVを担当した。なお、各コメントの表記については、最低限の統一が図られているにすぎず、その点をご容赦いただきたい。

2. 「企業環境法」のねらいと位置づけ

「企業環境法」とは何か。『企業環境法 [第2版]』(以下「本書」という)の総論部分、第1章「環境問題の現状と企業環境法の構築」と第2章「企業の環境管理」は、企業環境法のねらいや位置づけを明らかにする。ここではまず、環境問題が拡大・深刻化する現況において、環境法学の体系化と企業環境法の構築が急務である、と指摘される。本書によれば、環境問題の多くが企業活動の所産であるにもかかわらず、企業の組織や活動を規律する商法は、環境問題を視野に入れてこなかったという(37頁)。

そこで本書は、「企業に関する法としての商法にも『企業と環境』との関係が問い直されなければならない」と述べる。すなわち、「現代および将来世代の生存基盤を確保するための環境保全を基本理念として、企業の環境活動を促す諸措置とともに、環境侵害行為の未然防止とその結果生じた事態の改善のための諸措置について、企業に関する法としての商法の立場から検討すること」が必要であるという(37頁)。

つまり、企業環境法は「商法の立場」からのアプローチであり、その体系は、①企業環境配慮活動の促進措置、②環境侵害行為の未然防止措置、③環境損害発生後の事態改善措置から構成される。まず、①②に関しては、環境汚染の防止や環境情報の開示を求める環境法規や事実上のルールが検討される。ここで注意を要するのは、会社の取締役は、会社に対して善管注意義務(会社法330条)を負うため、企業に経営リスクをもたらしルールについて、法的拘束力の有無を問わず、広く注意を払う義務があるという点である(41頁)。そのため、環境法規(条約・法律・条例)に加え、ソフトロー(法的拘束力を欠くか弱いもの、事実上遵守強制がなされる法現象)の最新動向も、企業環境法の分析・考察対象となる。ソフトローの例として、輸出企業に対し、環境マネジメントシステム(ISO14001)の認証取得を取引条件とする事実上の強制が行われている。また、③の研究領域には、自然資源損害の賠償・補償制度や環境保険制度が含まれる。企業の環境責任は、強化・拡大傾向にあり、国際・国内法上の損害賠償・補償制度に基づく責任原理や、環境汚染の早期浄化・被害者救済・環境監査の諸機能を持つ環境保険は、重要な研究分野とされる。

総論部分で理論的に最も興味深い点は、環境問題は企業経営上のリスクにとどまらず、企業には「公共信託理論に基づく環境保全義務」がある、という点であろう。すなわち、「社会との間の信託関係に基づいて地球公共財としての環境の管理・運用を委ねられている企業には、環境関連法による規制の遵守を

超えて、環境改善のために企業自身が『環境活動基準』を策定して、望ましい到達点を設定し、必要な対策を実行に移していくこと」が強く要請される、という（49頁以下）。企業は、この受任義務を果たす上で、①事業活動に伴う環境侵害を防止し、環境負荷の軽減を講ずること、②環境汚染・破壊事故を生じさせた場合に、環境被害の拡大を防止するため、浄化事業等に要する支払資力を確保すること、③環境改善のための投資を継続的に行い、研究・技術の開発による成果を広く開放して技術の移転をはかること、が必要とされる（『企業環境法の基礎』24頁）。

3. 個別論点

第3章から第7章は、企業環境法の各論部分である。これらは、「環境情報の開示制度」「企業の環境責任」「企業と廃棄物・リサイクル問題」「環境損害と環境汚染賠償責任保険（EIL保険）」「海洋汚染損害と民事賠償・補償責任制度」といった論点を幅広く扱う。

第3章「環境情報の開示制度」は、「環境報告書」と「PRTR制度」の現状と課題を重点的に論じる。前者については、日本の商法・証券取引法上、企業の環境情報を直接株主・投資家に提供するよう義務づける規定がないため、「より精度の高い企業評価の資料になり得る環境関連情報の提供と、その情報の正確性を担保するための環境監査を制度的に確立することが商法上の課題」とであると指摘される。後者に関しては、個別企業情報へのアクセスを容易にすべきこと、企業秘密の判定基準につき具体的な解釈指針の公表と企業側に立証責任を負わせるべきことが提唱される。環境情報の開示と営業秘密の関係は、PRTR関係の事案ではないものの、省エネ数値情報公開請求事件（最判平成23年10月14日判例時報2159号53頁）で現実に問題化しており、情報的手法一般に共通する重要な論点といえよう。

第4章「企業の環境責任」は、企業が環境損害を発生させた場合の責任とその責任原理について論じた部分である。ここでは、①環境の経済的価値を測定する「仮想評価法」の意義を説きつつ、株主代表訴訟類似的な自然資源損害に関する損害賠償訴訟制度（賠償金は政府に帰属し、環境復元措置の財源となる）の法制化が提唱される。加えて、②アメリカにおける土壌汚染対策責任法（CERCLA）の経験を例に、汚染原因者の責任厳格化と責任当事者の拡張という現象を説明する。

第5章「企業と廃棄物・リサイクル問題」は、循環型社会形成推進基本法をはじめとする廃棄物・リサイクル法制を概観し、その政策課題を論じている。

ここで特筆すべき点は、企業環境法の見地から、「リサイクルと知的財産権の保護」という論点を取り上げられていることである。本書は、裁判例の検討を踏まえ、特許製品の円滑な流通と環境保護のバランスは、特許法の予期しない問題であったことを指摘し、その調整は今後立法で図られるべきことを主張する。

第6章と第7章は、環境損害と賠償制度をテーマとする。第6章では、「環境損害と環境汚染賠償責任保険（EIL保険）」の特徴や現況、今後の課題を具体的に分析する。2011年の福島原発事故に際し、原子力責任保険が強い社会的関心を集めたことは、記憶に新しい。他の環境問題に関しても、本書の指摘するとおり、保険付保の法的強制や再保険プール制度の充実などについて、さらなる研究が望まれよう。第7章「海洋汚染損害と民事賠償・補償責任制度」は、海洋汚染防止や損害の賠償・補償に関わる条約や日米の法律を概観し、急速に進行する海洋汚染の実態解明と汚染防止の取り組みを実現するために、一層の国際協力と条約の整備が必要であると結論づけている。

(本法学部准教授)

II. 企業の環境責任

北村喜宣

1. 環境法と企業環境法

「企業環境法」という名称がいつ誕生したのかは、定かではない。研究・教育の分野においては、上智大学法学部に地球環境法学科が1997年に開設され、授業科目として「企業環境法」が講ぜられるようになったことが、初期の出来事のひとつとしてあげられるだろう。

吉川栄一名誉教授は、同学科開設と同時の赴任後、2012年3月にご退職になるまで、一貫してこの授業科目の担当をされていた。その15年間における試行錯誤としての研究・教育は、日本における企業環境法の生成・展開の歴史にそのまま重なるといっても過言ではない⁽¹⁾。

(1) 吉川教授は、折に触れて、「赴任後に、いきなり企業環境法という科目をやれと言われて、大変戸惑った」とおっしゃる。前例のない科目の授業準備をまさに手探りでされたご苦労は、察するに余りある。吉川栄一＋北村喜宣〔対談〕企業の環境コンプライ

環境法それ自体は、若い学問分野である。そのひとつの分野である企業環境法については、一層そうであるといえる。それゆえに、将来における可能性には、きわめて大きいものがある。以下では、吉川教授の主著『企業環境法〔第2版〕』（上智大学出版会、2005年）（以下、『企業環境法』として引用）を、環境法学の観点から受け止めた雑感を記しておくことにしたい。

2. 企業と環境責任

これまで環境法学においては、行政、事業者、市民のそれぞれについて、「責任」を論じてきた。企業環境法というアプローチは、とりわけ事業者の責任論を、より具体的にかつ深く展開する可能性を秘めている。

『企業環境法』は、「企業環境法とは何か」を直接的には定義していない。おそらくは、企業法的な視点から環境法にアプローチするという程度の緩やかな把握が前提になっているように思われる⁽²⁾。しかし、たとえ緩やかではあっても、環境法学に対して「企業法的な視点」を意識させたことには、大きな意味がある。

環境法の対象となる経済活動のほとんどすべては、企業活動として実施される。実定環境法は、たとえば、「排水を排出する者」（水質汚濁防止法12条1項）、「その事業活動に伴い産業廃棄物を生ずる事業者」（廃棄物の処理及び清掃に関する法律12条の3（以下「廃棄物処理法」という）第1項）のように規定する。これらにおいて、「者」「事業者」とは具体的に誰なのだろうか。これまでの環境法は、この点に、それほど自覚的であったわけではない。しかし、とりわけ、義務違反が直罰制となっている場合には、刑事捜査の観点から、企業内部の組織体制がどうなっているかが、重要な論点になってくる。水質汚濁防止法についていえば、企業内部のすべての者が「排水を排出する者」に該当するとされるが⁽³⁾、具体的に誰のことかは、誰にどのような権限が与えられているかという点に大きく関わってくる。

今後、注目される企業の環境責任の追及手段として、株主代表訴訟がある

アンス」エコクリップ〔第一法規〕24号（2006年）20頁以下も参照。

(2) 『企業環境法』37頁参照。

(3) 水質法令研究会（編）『逐条解説水質汚濁防止法』（中央法規出版、1996年）252頁は、「法人企業の場合、社長、重役、工場長、排水管理者、工具等がそれぞれ排水行為に関与しているが、当該法人のほか、これら全員が本条の「排出する者」に当たるものと解される。すなわち、法人そのもの及び企業の関係者全員で排水基準を遵守する義務を負っていると解すべきである。」とする。

(会社法 847 条)⁽⁴⁾。最近、元取締役等に対して、総額約 486 億円もの支払いを命ずる判決が出されている(大阪地判平成 24 年 6 月 29 日資料版商事法務 342 号 131 頁)⁽⁵⁾。事後的対応のひとつと整理されるが、株式公開をしている企業にとっては、内部にインスペクターを抱えるのと同じ効果を持つ。環境法の遵守確保の手段として、大いに注目される制度である。もちろん、違反が未然に防止されることが重要であり、その観点から、取締役の善管注意義務(会社法 330 条)の内実がどのようなものであるべきかが、企業環境法の観点から研究が深められるべきである。

3. 注目される法政策的視点

『企業環境法』は、企業がその環境責任を果たすことができるように、様々な提案をしている。それらは、基本的に的確な方向を示しており、後進の研究者に対して、格好の研究素材を提供している。以下では、そのいくつかをとりあげて、研究を深めるべき点を指摘しておこう。

(1) 一律的規制の弊害と代替手法の活用

『企業環境法』では、随所において、伝統的な一律的規制の非効率性が指摘され、代替手法の活用が提案される。たとえば、英国の BATNEEC (Best Available Technique Not Entailing Excessive Cost) のように、個別事業場の事情に着目しつつ、それぞれにおいて最高水準技術の利用を義務づけるような立法が必要とされる⁽⁶⁾。伝統的な規制が一律基準の強制であるのに対し、BATNEEC は、環境媒体横断的視点から、個別の操業許可のなかで条件として示されるものようである。水や大気などの環境媒体分断型規制システムを採用する日本環境法を前提とするとき、法技術的にどのようにすればそうした規制が可能になるのかについては、さらに検討が必要である。また、かなりの裁量が行政に集中することになるようにも思われるが、その民主的統制をどのように考えるのかについても、検討が必要である。

「直接的規制手段のみでは効率性と柔軟性にかけるうらみがある」ことを理由に、「合理的に他の政策手段と組み合わせ [る]」⁽⁷⁾ が提案されている。

(4) 『企業環境法』154 頁、北村喜宣『環境法』(弘文堂、2011 年)16 頁参照。

(5) 池田直樹「フェロシルト株主代表訴訟で 486 億円賠償：市民株主による環境コンプライアンス強化へ」環境と正義 151 号 (2012 年)2 頁以下参照。

(6) 『企業環境法』23~24 頁参照。これは、欧州においては、定着しつつある考え方のようである。大塚直『環境法 [第 3 版]』(有斐閣、2010 年)328 頁参照。

妥当な方向性であるが、その際に組み合わせられるべき手段とは何か、組み合わせる前提として、直接的規制手段によって求められている義務は維持されるのか、それとも緩和されるのか。具体的制度設計をする場合には、詰められるべき論点である。代替的手法としては、税・課徴金・排出枠取引などの経済手法が想定されているように思われる⁽⁸⁾。これらの導入にあたって、直接的規制システムを維持するのかどうか⁽⁹⁾、検討されるべき点である。

(2) 企業の環境情報の提供と市場の反応

市場を通じた資金調達をせざるをえない企業にとっては、市場の意向が自らの行動選択決定の重要な要素となる。この点、『企業環境法』は、「環境に関する情報開示制度を確立して、情報を利用する市民の企業間比較を可能にし、信頼に値する情報内容を担保するための環境検証制度を導入することが必要」⁽¹⁰⁾と主張する。具体的には、事業報告および有価証券報告書における開示項目として、一定の環境情報の記載を義務づけるという提案である⁽¹¹⁾。直感的には、内閣の分担管理原則のもとで、企業法制を所管する法務省が環境配慮の推進という環境省所管の政策を踏まえた対応をするかどうか⁽¹²⁾が気になるところである。

市場は気まぐれである。そこにおいて、「環境保全是重要である」という追い風が絶えず吹いているようにするため、開示される情報に的確に反応する市場の形成が不可欠となる。市民レベルにおいては、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」などを通じた環境意識の定着が求められる。事業者に対しては、環境金融市場の拡大がインセンティブとなるのであろう⁽¹²⁾。

(3) 企業の環境管理保全義務の根拠

『企業環境法』は、「企業の環境管理保全義務」という概念を提示し、その法

(7) 『企業環境法』26～27頁。

(8) 同上28～31頁参照。

(9) 桑原勇進「規制的手法とその限界」松村弓彦+新美育文+大塚直（編）『環境法大系』商事法務、2012年）237頁以下参照。

(10) 『企業環境法』34頁。同旨の主張として、越智敏裕「環境配慮促進法の可能性：大企業者に対する環境報告の義務付けについて」上智法学論集53巻1号（2009年）1頁以下参照。

(11) 『企業環境法』96頁参照。

(12) 『企業環境法』66～68頁参照。

の根拠を探究している。これは、地球環境問題への対応という次元での議論のようにみえるが、「可能な限り事前的に、環境侵害を防止するための措置を講ずることが必要であり、企業は環境保全に重大な責務を負う」⁽¹³⁾ という。その根拠を同書は、「〔企業の〕社会との間の信託関係」に求めている⁽¹⁴⁾。その法的効果として、たとえば、「企業が環境管理・監査体制、事前の環境監査、環境アセスメントを実施していないために、環境上重大な影響が発生する蓋然性が高いと予測されるときには、事業の差止めを認めることができると解すべき」⁽¹⁵⁾ とする。

きわめて注目すべき議論であるが、なお検討を要する点を指摘する。第1に、信託に関して同書は、米国の公共信託理論を参照するが、これは、「州が民衆からの信託を受ける」という構成をとるものである⁽¹⁶⁾。米国環境法においても、「企業が民衆と信託関係にある」という議論はされていない。日本法の土壌において、企業の受託責任を創出するのであれば、より慎重な論証が必要である。

第2に、個別法の根拠がない場合に環境アセスメントが法的に義務づけられるかという点に関しては、純粹民間事業の場合にはこれを消極に解する裁判例がほとんどといってもよい状況にある⁽¹⁷⁾。しかし、企業環境法という枠組みのもとで、企業の環境責任論を踏まえれば、これまでの環境法学における議論とは異なった論証が可能であるかもしれない。

(4) 企業に対する市民の権利

『企業環境法』においては、一貫して、企業の環境情報開示が強調される。市民に対して請求権を与えようとするれば、個別法でその旨を創設的に規定するの考えるのが一般的であろう。しかし、同書は、「市民が企業に対して情報を請求することのできる権利」を措定し、それにもとづいた請求として構成する。

ここで法的根拠とされるのは、上述の「企業と社会との信託関係」である。株主であれば別であるし、廃棄物処理法8条の4のような明文規定があれば別

(13) 同上50頁。

(14) 同上51頁参照。

(15) 同上52頁。

(16) 畠山武道『自然保護法講義〔第2版〕』（北海道大学図書刊行会、2004年）43～48頁参照。

(17) 北村・前註(4)書321～323頁参照。

であるが、そうした状況にない「一般市民」になぜ情報請求権が認められるの
だろうか⁽¹⁸⁾。株主代表訴訟制度を参照した立法論的な提案のようにもみえる
が⁽¹⁹⁾、企業環境法の観点からの議論の深化に期待したい⁽²⁰⁾。

4. 上智大学と企業環境法

吉川教授は、シンポジウムなどで「企業環境法の第一人者」と紹介されると、
決まって「一人しかいないから」と謙遜される。この表現は、もちろん教
授の強い自負の裏返しであるが、企業法的観点から環境法にアプローチする研
究者がまだまだ少ないことに対する淋しさでもあるのだろう。

環境法学の発展にとって、企業環境法というアプローチは、今後一層不可欠
なものになる。上智大学法学部・法科大学院としても、研究・教育の明確な柱
として企業環境法を意識し、実務の世界との交流を深めつつ、ひとつの体系を
構築できるようにしたい。

(本学法科大学院教授)

Ⅲ. 企業の責任の拡大

桑原勇進

1. はじめに

企業の環境上の責任が拡大していることは環境法を多少なりとも勉強してい
る者であればだれでも分かる。吉川先生の『企業環境法（第二版）』（以下、「企
業環境法」と呼ぶ）第4章「企業の環境責任」は、当然それを気付かせてくれ
るのであるのが、記述が包括的であるため、単に企業の責任が拡大している
というだけでなく、どのように拡大しているかについても、吉川先生が意図して
いるか否かはともかく、改めて教えられるものとなっている。

(18) 吉川教授は、私権としての環境権を主張されるようにもみえるが（『企業環境法』140
頁、142頁参照）、それと論拠を同じくするのだろうか。

(19) 『企業環境法』146頁参照。

(20) 同上177頁は、「融資者の環境配慮義務」に触れる。

2. 企業責任拡大の諸相

吉川先生の「企業環境法」から企業の責任の拡大について気付かされるのは、責任に関する事項の拡大、時間的拡大（過去の行為）、帰責事由の拡大（無過失責任等）、一部その結果としての責任当事者の拡大（経営者、親会社、継承会社等は別の契機）である（これらは相互排他的ではなく、密接に関連し、重複的性質を有する）。そしてそれは、立法による拡大はもちろん、既存法制の解釈によって拡大される場合もある。敷衍しよう。

責任に関する事項的拡大とは、従来企業が責任を課せられることのなかった事項に責任が拡大する現象である。例えば、拡大生産者責任（「企業環境法」136頁以下）という概念があるが、これはその一例であろう。生産者としての企業は、従来であれば、製品の使用段階についてまでは責任を負っていたが、廃棄された製品の適正処理ないし再利用・再生利用についても責任を負うにいたっている（もっとも、将来への責任の拡大という意味では、時間的拡大の一例ということもできる）。このような観点から環境法の動向を眺めると、生態損害に対する賠償・回復等の責任（「企業環境法」139頁以下）も、企業の環境責任の拡大の問題として視野に入ってくる。生態系あるいは生物多様性といった誰かの権利領域には属しない事柄については、従来、それに打撃を与える行為をしたとしても損害賠償や原状回復のような責任を負わされることは、基本的にはなかった。しかし、昨今、欧州などではそのような責任が法令で発生するようになってきている。日本ではまだそのものずばりの法令はないが、世界の傾向としてはそのような動きがあることを指摘できる。所有者責任もその一例として挙げることができよう。日本の土壤汚染対策法だけでなく、ドイツの土壤保護法、アメリカのスーパーファンド法等では、汚染された土地の所有者が、所有という事由のみに基づいて、浄化等の責任を負うこととされている（スーパーファンド法が所有という事由にのみ基づいて責任を負わせているのかどうかは、検討の余地があると思われるが、日本においては一般にそのように理解されているところである）が、汚染行為という事項ではなく、汚染土地の所有という事項に責任の根拠が求められている点で、責任の事項的拡大の一例ということができる。

時間的拡大は、従来責任を負わされることのなかった時期に関して責任が新たに生じさせられる、という現象である。もっとも典型的な例は、土壤汚染対策法による責任で、汚染行為者ないし汚染土地所有者が、汚染行為時には何ら規制されていなかった汚染行為についても、浄化等責任を負うこととされている。

る。土壤汚染対策法が過去に責任の時期的範囲を拡大するものであるのに対し、先述のように、拡大生産者責任は、将来に向けての責任の時期的範囲を拡大するものとして理解することができる。

帰責事由の拡大は、無過失責任の導入のように、一部は古くから見られる現象である。鉱業法や大気汚染防止法、水質汚濁防止法といった法令で——吉川先生が指摘されているように（「企業環境法」131頁）十分ではないかもしれないが——無過失責任の規定がかなり以前から日本でも導入されているところである。さらに、土壤汚染対策法における汚染行為者の責任も、過失を要しないこととされている。帰責事由の拡大という視角から立法等の法現象を見ると、因果関係の推認といった事柄も視野に入ってくる。ドイツ環境責任法については「企業環境法」においても言及されている（130頁）ところであるが、中国でも同様の規定がされているようであり、国際的潮流となるかもしれない。

責任当事者性の拡大としては、汚染土壤に関する土地所有者の責任をこれに数えることができよう。自ら汚染に関与していない場合であっても、汚染された土地を所有等しているというだけで責任を負わされるということは、2002年制定の土壤汚染対策法により初めて導入されたものである。自ら汚染に関与しているか否かを問わず、汚染された土地を所有等しているというだけで責任を負うことは、従前はなかったわけで、責任当事者が汚染行為者から土地所有者に拡大したわけである。

3. 立法及び法解釈による責任拡大

上記のような企業の環境責任の拡大は、立法及び法解釈の両方によって引き起こされている。無過失責任立法や土壤汚染対策法の制定等による過去の汚染についての責任は、立法による責任拡大の例である。過失責任の法の下で、事実上無過失責任と同様の解釈がなされる場合があるが、これは、解釈による責任拡大の例として挙げることができよう。「企業環境法」の中で特に注目されるのは、会社経営者、親会社、事業譲渡がされた場合の譲受け会社、融資者（金融機関）などにまで、解釈により、責任当事者性が拡大している点である。すなわち、アメリカの CERCLA は、責任当事者として、有害廃棄物発生者、有害廃棄物の当該用地への輸送者、有害廃棄物処分時の当該用地の所有者、当該用地の所有者及び管理者を列挙しているが、判例上、一定の要件の下に、会社経営者や親会社等が CERCLA の挙げる責任当事者に該当することとされている。これらの者は、（株主訴訟で会社役員等が責任を追及されるような場合を除いて）従来は責任を負う主体としては見られてこなかったと思われるが、そこ

まで責任主体が拡大されてきているのである。そうすると、日本ではどうか、という問題意識が当然湧いてくる。日本においては、アメリカほどに責任主体が拡大されることはないであろうというのが「企業環境法」の見立てのようであり、おそらくそれは正しいのであろうが、類似の現象が全く見られないわけではない。すなわち、東京地判平成18年2月9日とその控訴審である東京高判平成20年8月20日は、公害防止事業費事業者負担法に基づく費用負担決定の取消訴訟において、出資百パーセント、役員派遣等の事情の下で、実際に汚染行為をした会社（既に不存在）ではなく、法人格を異にする親会社を公害防止事業費事業者負担法3条にいう「公害の原因となる事業活動を行〔った〕事業者」に該当する旨判示している。このように、日本においても解釈により責任主体の範囲が拡大される現象が見られる。さらに、同法同条の事業者とは、例えば、有害物質の排出による公害が問題となっている場合を想定すると、当該公害の原因となっている有害物質と同じ物質を当該公害防止事業に係る地域において排出するという行為がありさえすれば、当該行為者は同条の事業者に該当する、というのが行政解釈であり、また、環境法学において一般にそのように解されているようである（例えば、大塚直『環境法第三版』657頁）。つまり、当該有害物質を排出することが帰責事由なのであり、自らが排出した有害物質が公害防止事業を必要とする原因となったか否か（因果関係）は問わないのである。同法制定当初においては、因果関係が推定されるのみで、因果関係不要ということまで意味するのではない旨の解釈もされていた（公害対策本部『公害防止事業費事業者負担法の解説』47頁）が、その後、因果関係不要とする帰責事由緩和による責任拡大が、解釈によりなされた一つの例といえることができる。

4. 若干のコメント

さて、上述のように、さまざまな観点から責任拡大現象が見られるのであるが、「企業環境法」第4章を読んで気付かされ、考えさせられたことにかんじて、若干のコメントないし感想を述べたい。

一つは、「企業環境法」の大きな特徴は、商法学の立場からさらに考察を加えていることである。行政法、民法、国際法等からの環境法へのアプローチが主流であったが、商法からのアプローチは少ない。環境問題への法的アプローチに新たな視点を付け加える重要な仕事であると言えよう。先にも触れた親会社の責任、会社経営者、金融機関の責任等は、行政法や国際法畑から環境法にアプローチする者にとってはなかなか気付かないものである。しかし、親会社

等が環境問題に関してどのような場合にどのような責任を負うことになるのかは、企業にとっても重大な問題であろうが、環境保全を促進しようとする立場からも、重要な意義を有する。吉川「企業環境法」のような研究が、今後とも継続的に進められることが望まれる。幸いなことに、学問の後継者は育てているようであるが、裾野が広いとは到底言える状況になく、何らかの対策が必要なのではなかろうか。

第二は、法理論的な関心に係るものである。上述のような企業（に限られないが）の環境法上の責任が事項的、時間的、主体的の各方面で拡大していくとなると、それが環境保全の観点からは望ましいものではあっても、それを支える理論的根拠如何ということが問題とならざるをえないであろう。無過失責任立法等については、かねてよりその正当性が理論的に根拠づけられ、疑いが持たれることもないが、その他の大半の責任拡大事由についてはどうだろうか。経済学的観点からの責任の根拠づけはなされているようであるが、法学的観点からの根拠付けは、管見の限りではまだまだ不十分のように思われる。「企業環境法」は、実定法を前提として、企業にどのような環境上の責任が生ずるかを論じるものであり、上記のような問題意識を筆者と共有しているかどうか不明であるし、責任の根拠を論ずることを主眼とするものでもないが、「企業環境法」は否応なくこのような問題意識を持たせる内容となっている。筆者は、土壤汚染に関する所有者の責任について、上記のような観点から論じたことがある（桑原「状態責任の根拠限界（一）～（四完）」自治研究 86 巻 12 号～87 巻 3 号）が、他の責任の正当化についてはまだ十分な見識を有するには至っていない。「企業環境法」に突きつけられた（と筆者が感じる）このような問題について、今後探究していきたいと考えている。吉川先生からの（先生の意図せぬであろう）宿題を片づけることにしばらくの間（どれくらいの時間になるのか見当もつかないが）を費やすことになりそうである。

（本学法学部教授）

IV. 環境報告書制度について

越智敏裕

はじめに

企業が現代社会における不可欠のプレイヤーであることは言うまでもない

が、企業活動は、地域から地球規模まで様々な環境負荷を与えているから、環境問題を解決するために、いかに企業活動をコントロールするかは、環境法における最重要課題の一つとなる。

かねて企業活動に対しては規制的手法だけでなく、誘導的手法を用いて企業に環境親和的行動を取らせる環境政策が試みられてきたが、吉川栄一教授はその中でも、早くから、企業の環境に関する情報開示制度の重要性を説かれてきた⁽¹⁾。

本稿では、吉川教授の「環境報告書」制度に関するご見解を踏まえつつ、わが国における同制度の到達点を検証することで、吉川企業環境法の意義を再確認することとしたい。

一 環境報告書制度の意義

1. 環境報告書制度の状況

企業が事業活動に伴う環境への負荷等を自己点検・評価し、環境活動の取組とその成果を「環境報告書」の形式で作成・公表することは、近時広く行われている⁽²⁾。現在では、環境だけでなく、環境・社会・経済のトリプルボトムラインに報告事項を拡大した「持続可能性報告書」ないし「CSR報告書」という発展形態で定着しつつある。環境報告書の発行に関する公式なデータは古いものしかないが、統計化された平成9年度以降、着実に増える傾向があったものの、平成18年度から横這い状態となっている⁽³⁾。

吉川教授が「企業環境法・第2版」で環境報告書制度につき考察されたのは平成17年(2005年)であるが、重要な法制面における進展として、同年4月からの環境配慮促進法の施行がある。同法は、各省各庁や独立行政法人等の特定事業者のみを義務付けの対象としており、大企業者に対しては、環境報告書を公表する努力義務、公表する場合には環境報告書の記載事項等(同法8条)

-
- (1) 吉川栄一「企業環境法」(上智大学出版、2001)89頁以下、同「企業環境法・第二版」(上智大学出版、2005。以下、「企業環境法」という)95頁以下。同「企業環境法の基礎」(有斐閣、2005)75頁以下では、第三者認証に検討の力点が置かれている。
 - (2) 吉川・企業環境法97頁。吉川教授は市民の企業に対する情報請求権に由来する制度であるとされる。「企業環境法の基礎」75頁。
 - (3) 中央環境審議会・総合政策部会環境に配慮した事業活動の促進に関する小委員会「環境配慮促進法の施行状況の評価・検討に関する報告書」(平成21年3月。以下「報告書」という)8頁。なお、環境報告書の発行は任意であるため、発行数は正確に把握されていない。

に留意する努力義務が課されているにとどまる（同法11条1項）。しかし、同法の施行による報告書制度の経験は、今後、同制度のさらなる発展・拡大にとって有効なものと考えられる。

2. 環境報告書制度の機能

環境省の「環境報告ガイドライン」によると、環境報告書の機能には大きく分けて外部機能と内部機能があると整理されている⁽⁴⁾。

外部機能はコミュニケーションであり、環境情報の活用を図るとともに、企業行動の牽制・誘導を図る機能である。すなわち、環境報告書には、事業者と社会とのコミュニケーション・ツールとして、①事業者の社会に対する説明責任に基づく情報開示機能、②ステークホルダーの判断に影響を与える有用な情報を提供するための機能及び③事業者の社会とのプレッジ・アンド・レビュー（誓約と評価）による環境活動等の推進機能という3つの外部機能がある、とされる。

内部機能は、環境経営の採用、環境配慮の実行を確保する機能である。すなわち、環境報告書は、いわば環境経営の状況と成果を報告するツールであるから、環境経営と環境報告（書）は表裏一体の関係にある⁽⁵⁾。環境報告ガイドラインによると、事業者自身の事業活動における環境配慮等の取組を促進させる内部機能として、④自らの環境配慮等の取組に関する方針・目標・行動計画等の策定・見直しのための機能及び⑤経営者や従業員の意識付け、行動促進のための機能がある、とされている。

3. 環境報告書制度の課題

しかし、現在の環境報告書及びそこに記載された環境情報が、社会全体で有効に活用されているとは必ずしも言い難い。開示される環境情報自体が少なく、開示された環境情報の信頼性に疑問があり、しかも比較困難で活用しにくい形で存在しているためである。

このような環境報告書制度の機能不全を解消するためには、環境配慮促進法を改正して、一定の企業に対し環境報告を義務付けることが有効と考えるが、吉川教授は早くから具体的な提案をされていた。

(4) 環境省「環境報告ガイドライン2012年版」10～11頁。

(5) 國部ほか「環境経営・会計」192頁。吉川教授は「自己規制の効果」と呼ばれている。企業環境法の基礎76頁。

二 吉川企業環境法の提案と再検討

吉川教授は、環境報告書制度が定着しつつある当時の社会状況を評価された上で、制度のさらなる一般化によって、「市場の競争原理が働いて環境に悪い企業が淘汰されて行くような状況を構築」するために、すでに平成14年に、4つの具体的提案をされていた。以下に順次、検討する。

1. 対象企業

吉川教授は、環境報告書の作成・開示を要求すべき対象企業を、「株式上場企業及び資本金5億円以上の会社」とされている。株式上場企業で見ると、平成19年度は48.9%が作成しているにとどまり⁽⁶⁾、環境配慮促進法は政府関係機関の率先垂範による誘導を試みているが、環境報告書制度が任意の制度であるために、吉川教授の主張される企業淘汰が進む状況が構築されているとは言い難い。筆者は環境配慮促進法の改正論議に際し、大企業者に対する環境報告の義務付けを具体的に提案したことがあるが⁽⁷⁾、実現しないまま推移している。このように義務付け自体にはなお議論があるものの、義務付ける場合の対象企業としては、企業活動による環境負荷の程度、利害関係者の数と範囲、制度のコスト・パフォーマンスを考慮すれば、吉川提案が妥当と考える。

2. 作成・開示の頻度

吉川教授は、EUのEMASを参照して3年に一度のサイクルでの発行とし、発行されない年は簡易な報告書の作成・開示によって代替すべきとの提案をされている。環境報告書の作成・発行には相当のコストが掛かり⁽⁸⁾、また、一年間で目に見える取組により成果を出し続けることは容易でないから、吉川教授が指摘されるように、毎年発行すると、重複が多く新味の無い報告書となるうらみがある。環境報告書は、作成行為それ自体よりも、むしろ企業を環境親和的行動へ誘導することに意味があるから、制度のコスト・パフォーマンスを考えても毎年の発行にこだわる必要はない。実際、現在では、隔年発行とする

(6) 報告書9頁。

(7) 拙稿「環境配慮促進法の可能性——大企業者に対する環境報告の義務付けについて——」上智法学論集53巻1号1頁。北欧諸国やオランダのように環境報告の義務付けがされている国もある。

(8) 人件費を別として環境報告書の作成には4000~5000万円を要するといわれる。企業によっては第三者認証費用として数百万円を追加支出することになる。

企業も増えており、ステークホルダーも受け入れているように思われる⁽⁹⁾。

3. 独立した第三者機関によるレビュー

吉川教授は、環境報告書制度が任意であっても、情報内容の信頼性を確保するためにEMASの環境検証人制度を参照した環境検証が是非とも必要であるとされる⁽¹⁰⁾。環境ビジネス拡大の観点からは環境検証人制度の導入は望ましい面もある。しかし、会計監査とは異なり監査すべき項目が多岐にわたること、法令遵守情報は規制行政庁が保有しているはずであること、環境配慮行動をとる企業に追加負担を求めるのは好ましくないことから、私見は民間ベースの環境検証には消極である。むしろ上記1の企業に環境報告を義務付け、報告書が満たすべき基準を定め、基準違反があれば、例えば容器包装リサイクル法の規律のように、勧告、公表、命令、罰則というソフトな規制に委ねたほうが、社会全体のコストを節減する形で企業の環境配慮を確保するものではないか。

なお、現在でも、環境検証人の制度は実現しておらず、公認会計士を中心とする民間の認証が自主的に行われているにとどまる。

4. 記載事項

吉川教授は、環境報告書が消費者、株主・投資家、取引先、行政、地域住民等の不特定多数の利害関係者によって利用されるべきものであることから、企業間の比較可能性を確保すべきであり、記載の内容・様式・基準を統一した共通項目部分と、業種等による違いを考慮するとともに企業独自の取組みが評価されるような任意項目部分に分類すべきものとされる。さらに、吉川教授は、環境省「環境報告書ガイドライン 2003年版」がこれに沿うものであるとして適当であるとされる。

その後、環境省は「環境報告ガイドライン 2007年版」⁽¹¹⁾、同2012年版と数次の改訂を重ねているが、大きな枠組みに変更を加えるというよりも、より洗練された形でブラッシュアップを図るものであり、吉川教授が指摘されていた企業間の比較可能性も重要な一般原則として確立されるに至っている。また、

(9) ISO14001シリーズによる継続的改善も過重なペーパーワークとなる等の問題があることから、取得後、環境経営に道筋を付けた企業が、ISO認証を返上して自主的取組に回帰するという傾向も見られる。

(10) 吉川・企業環境法 109頁、同企業環境法の基礎 89頁以下。

(11) 2007年版以降、環境報告書の「書」の文字がタイトル名から削除されている。

ガイドラインは、環境配慮促進法8条1項に基づき定められた環境報告書の記載事項等⁽¹²⁾にも対応している。

環境配慮促進法の施行を含め、環境報告書制度が部分的にせよ定着するに伴い、記載事項の基準化が進みつつある。その意味で、環境報告書制度は成熟期を迎えているといえ、吉川教授のご提案にかかる上記1の環境報告の義務付けに向けた舞台もいよいよ整いつつあると言えよう。

(本学法学部教授)

V. 管理ベース規制の特徴と利用条件

筑紫圭一

1. はじめに

吉川栄一先生によれば、企業は公共信託理論に基づく環境保全義務を負い⁽¹⁾、環境管理・監査体制の確立、事業開始前の環境監査、環境影響評価が求められる⁽²⁾。この主張は、企業の環境保全活動をもっぱら経営リスク管理の問題として捉えた場合、経済状況や企業業績に応じて環境保全活動の位置づけが変化するため、企業の継続的な環境改善努力を期待できなくなってしまう、との問題意識に基づくものである⁽³⁾。

本稿では、こうした問題意識を共有しつつ、法律で直接的に企業の環境管理を義務づける方策について考察を加える。実際に、複数の国内法が、このような仕組みを設けている⁽⁴⁾。また、このタイプの規制は、近年の米国でも注目を集めており、管理ベース規制 (Management-Based Regulation) と呼ばれている⁽⁵⁾。以下では、米国の議論を参照しつつ、管理ベース規制の特徴と利用条

(12) 平成17年03月30日内閣府・総務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省告示1号。

(1) 吉川栄一『企業環境法 [第2版]』(上智大学出版、2005年)50頁以下。

(2) 吉川・前掲註(1)51-61頁。

(3) 吉川・前掲註(1)51頁。

(4) 管理ベース規制は、北村喜宣『環境法』(弘文堂、2011年)110-111頁で説明される「手続的アプローチ」に含まれる。

(5) Cary Coglianese & David Lazer, Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals, 37 Law & Soc'y Rev. 691 (2003); Cary Coglianese,

件について検討することとしたい。

2. 管理ベース規制とは

政府の規制は、企業活動のさまざまな段階に焦点をあてて行われる。企業活動は、①計画段階（planning）、②活動段階（acting）、③産出・排出段階（output）に分類されるところ、伝統的な政府規制は、主に②や③を対象としてきた⁽⁶⁾。これに対し、管理ベース規制は、①に照準を定めた規制であり、企業に計画作成を義務づけるものである。

従来の代表的な規制基準は、性能基準（performance standard）と施設基準（design standard）である。性能基準に基づく規制は、被規制者に対し、一定の目標達成を義務づける。その典型例は、大気汚染防止法の排出基準（3条）や水質汚濁防止法の排水基準（3条）である。これらは、煙突や排水管などの排出口から環境中に排出される汚染物質の濃度が、一定の数値目標を満たすように義務づけるものである。このタイプの規制基準は、どのような計画や施設で生産活動が行われたか（①②段階）ではなく、生産活動の最終段階（③段階）における目標達成度に焦点をあてるため、性能ベース規制（Performance-Based Regulation）と呼ばれる⁽⁷⁾。他方、施設基準に基づく規制は、被規制者に対し、特定設備の設置を義務づける。大気汚染防止法の一般粉じん発生施設の構造・使用・管理基準（18条の3、施行規則16条、同別表6）が、その例である。こちらは、②活動段階を規制対象とし、生産工程で使用されるべき技術を指定するタイプの規制であるため、技術ベース規制（Technology-Based Regulation）と整理される⁽⁸⁾。

これらと異なり、管理ベース規制は、①計画段階を対象とする規制であって、企業の環境管理を促進する目的で計画作成を義務づけるものである。環境法政策の手法という観点からみれば、管理ベース規制は、目標の設定や対策の内容について企業の自主性や柔軟性を尊重する点で「自主的手法」と共通するものの、あくまで「規制的手法」の一種である⁽⁹⁾。また、管理ベース規制は、

Management-based Regulation: Implications for Public Policy, in OECD, RISK AND REGULATORY POLICY: IMPROVING THE GOVERNANCE OF RISK 159 (2010). 本稿の分析は、主として、これらの論文を参考にしている。

(6) Coglianesi & Lazer, *supra* note 5, at 693-694.

(7) *Id.*

(8) *Id.*

(9) 規制的手法の意義については、桑原勇進「規制的手法とその限界」新美育文・松村弓

企業に自社情報の調査や収集を求める点で、いわゆる「情報的手法」と重複する。しかし「情報的手法」が、もっぱら情報の収集・報告・公表によって、企業の自発的行動を促す仕組みであるのに対し、管理ベース規制は、情報収集に加えて計画作成を義務づける点で「情報的手法」の範疇を超えるものである。

環境規制分野における管理ベース規制の例として⁽¹⁰⁾、マサチューセッツ州の有害物質使用削減法 (TURA: Toxic Use Reduction Act) が挙げられる⁽¹¹⁾。同法によれば、有害物質を大量に使用する事業者は、①自社施設における有害物質の使用量と流れを調査分析し、②有害物質の使用量と排出量を削減するための計画を策定し、③州環境当局に計画を報告する義務を負う。さらに、州認定の汚染防止計画者 (pollution prevention planner) が、各計画の法定規準適合性を認証する。しかし同法は、事業者に計画遵守義務を課しておらず、計画策定を義務づけるにとどまる⁽¹²⁾。

3. 国内法の規定例

国内法上も、企業に対して行動計画の提出と実施状況の定期報告を義務づける制度がある。たとえば自動車 NOx・PM 法 (平成4年法律第70号) は、流入車対策として、指定地区内へ運行する自動車を使用する一定の事業者に対し、都道府県知事に窒素酸化物等の排出抑制計画を提出し、その実施状況を定期報告するよう義務づける (36条、37条)。計画は、低公害車等への代替・排ガス低減装置の装着・適正運転の実施等・走行量削減のための措置等について数年ごとに策定し、定期報告は、これらの措置の状況について毎年実施することとされている (自動車運送事業者等以外の事業者に係る自動車排出窒素酸化物等の排出の抑制のための計画の提出方法を定める命令 (平成14年4月30日内閣府・総務省・法務省・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省令第2号) 3条、4条など)。計画提出と定期報告の義務違反については罰則があるものの (50条6号、7号)、計画不遵守に対する罰則はない。ただし知事は、対象事業者に対し、排出抑制について必要な指導・助言・勧告をすることができ、正当な理由なく勧告に従わない場合には、その旨を公

彦・大塚直編『環境法大系』(商事法務、2012年) 237頁以下参照。

(10) 管理ベース規制は、食品安全規制 (HACCP: Hazards Analysis and Critical Control Points) や化学工場の事故対策としても用いられている。

(11) Coglianesi & Lazer, *supra* note 5, at 700.

(12) TURA に関する情報は、マサチューセッツ州環境保全局のホームページを参照。http://www.mass.gov/dep/toxics/toxicus.htm (2012年11月30日最終確認)

表することができる（38条、39条）。この制度は、計画提出と定期報告に加えて、排出抑制が著しく不十分な場合の勧告と公表も規定しており、規制者が達成度もある程度考慮する仕組みとなっている⁽¹³⁾。

また、広い意味で管理ベース規制にあたる制度として、企業に環境管理者の配置を義務づける仕組みがある。公害防止組織整備法（昭和46年法律107号）の公害防止管理者制度が、その例である。公害防止管理者制度は、公害防止に関して専門知識を有する者を工場に配置し、その工場内の公害防止組織の整備を図る制度である（1条）。具体的には、①公害防止統括者（工場長など、工場の最高責任者）、②公害防止管理者（管理担当者など、施設点検や原材料検査などについて専門知識を持つ技術管理者）、③一定規模以上の工場にかぎり、公害防止主任管理者（部・課長など、統括者を補佐し管理者を指揮する者）を選任すること（3条～5条）、および、従業員がそれらの指示に従うことを義務づけている（9条2項）。規制対象の「特定工場」は、製造業などの業種に属する工場のうち、ばい煙発生施設など、公害発生施設を設置する工場である（2条）。特定工場は、選任した公害防止管理者などを都道府県知事などに届け出ることが義務づけられる（3条3項、4条3項、5条3項）。このうち、公害防止管理者と公害防止主任管理者は、国家資格を有する者でなければならない（7条）。このように同法は、企業の内部管理を促進することを目的とするものの、責任者の配置を義務づけるにとどまり、公害防止に関する計画の作成を義務づけてはいない。

4. 管理ベース規制の特徴と利用条件

管理ベース規制の長所は、施設基準や性能基準に基づく規制に比べ、被規制者が持つ情報や知識を有効に利用できることである。これにより、企業の創意工夫、柔軟な対応、費用効率的な対策が期待できる⁽¹⁴⁾。さらに、企業が情報

(13) 省エネ法（昭和54年法律第49号）14条～16条の中長期計画作成・定期報告・合理化計画作成指示・命令制度や、2008年改正前の「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」が採用していた、地球温暖化対策計画書作成・公表・提出制度も、類似例である。

(14) 管理ベース規制の効果に関する実証研究として、次の文献を参照。CARY COGLIANESE & JENNIFER NASH (EDS.), LEVERAGING THE PRIVATE SECTOR: MANAGEMENT-BASED STRATEGIES FOR IMPROVING ENVIRONMENTAL PERFORMANCE (RFF, 2006); CARY COGLIANESE & JENNIFER NASH (EDS.), REGULATING FROM THE INSIDE: CAN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS ACHIEVE POLICY GOALS? (RFF, 2001).

収集を通じて革新的な環境管理方法を発見することや、企業は合理的な管理計画を定めると想定されるため、計画遵守の可能性が向上しうることにも期待される⁽¹⁵⁾。他方で、管理ベース規制は、企業に計画作成を義務づけるにすぎないため、性能基準や施設基準に基づく規制と比較し、所期の環境保全効果を達成する確実性が低い⁽¹⁶⁾。

では、管理ベース規制は、どのような条件下で用いるのが適切か。規制者側の行政費用に着目すれば、管理ベース規制の採用が適切な場面は、①規制対象が不均質であり、かつ、②産出・排出の評価が難しい場合である⁽¹⁷⁾。①だけを満たす場合には性能基準を、②だけを満たす場合には施設基準を用いることが可能である。

まず、被規制者が不均質である場合には、施設基準の採用が難しい。各企業の生産様式が大きく異なったり、それが短期間で変化したりする場合、一律の施設基準を義務づけることにより、多くの企業に費用効率性に劣る技術の採用を強いる可能性が大きくなる。これを避けるためには、施設基準の多様化や細分化が考えられるものの、そうすればするほど、基準設定や遵守確認に要する行政費用は増大する。そのため、大半の企業が同様の生産様式を採用していて、その様式が長期間変わらない場合には、施設基準の利用は有効であるものの、そうでない場合には、その利用は適切でない。また、産出・排出の評価が難しい場合には、性能基準の義務づけが困難である。たとえば、目標を実施可

(15) Coglianesse & Lazer, *supra* note 5, at 695-696.

(16) 施設基準は、執行が容易である一方で、企業の柔軟性を大きく損なう。同基準は、①実績のある技術の使用を義務づけるため、基準設定に際して一定の有効性が見込めることに加え、②規制者は、技術導入の有無を確認するだけなので、規制者の監視費用も相対的に低く、執行が容易である。他方で、施設基準は、①特定技術の導入を求めるため、各企業がより費用効率的な対策をとることを妨げる、②基準遵守以上の環境負荷削減を求めないため、企業の技術革新を促す誘因を欠くなど、柔軟性に乏しい。これに対し、性能基準は、企業の柔軟性を尊重する半面、執行が難しい。同基準に基づく規制の場合、達成目標は規制者が設定するものの、目標達成手段の選択は被規制者の決定に委ねられるため、被規制者は、費用効率的な手段を柔軟に選択しうる。この柔軟性は、排出量取引制度の併用など、制度設計の仕方でも拡大しうる。他方で、性能基準は、仕様が異なる機械の適切な試験手続について複雑な議論が必要になるため、しばしば執行が難しい。See STEPHEN BREYER, *REGULATION AND IT'S REFORM* 105-106 (Harvard University Press, 1982); Coglianesse, *supra* note 5, at 167.

(17) Coglianesse, *supra* note 5, at 167-168. 北村・前掲書(4) 114頁の図表3.1も、手続的アプローチが有効な場面として、何が望ましい状態かについての合意が形成されていない場合、汚染源が多種多様な場合を挙げる。

能な形で基準化することができない場合や遵守状況監視の費用が著しく高い場合である。性能基準の義務づけが適切なのは、規制者が産出・排出を安価で正確に評価する能力を持つ場合である。

上記の二条件を満たす例として、ナノ技術規制や危険施設のテロ対策が挙げられる⁽¹⁸⁾。第一に、いずれの規制分野も被規制者間の差異が大きいので、一律の施設基準を適用することが難しい。ナノ粒子は、極小で人体組織に容易に浸透しやすいことから、生命・健康リスクが懸念される一方で、その種類は多種多様であり、その属性もそれぞれ大幅に異なる。また、化学工場や原子炉施設は、一度テロが発生すると周辺住民に深刻な被害をもたらしてしまうものの、その安全リスクは、その位置や生産工程により大きく異なる。第二に、これらの問題については、リスクを十分に監視・測定することができないため、性能基準の設定も難しい。ナノ技術の健康リスクについては、現時点では科学的不確実性が極めて大きく、危険施設のテロ対策に関しても、リスクの測定が非常に困難である。類型的にみると、管理ベース規制は、①科学的不確実性を伴い予防的取組みを要する問題、②発生確率が低くても一度発生すると回復困難な損害が発生する問題、③複合的な要因が重なって生じる事故などに対して有効であると解される。

5. 制度設計上の論点

管理ベース規制の有効性は、その制度設計や運用方法により左右される。企業の環境管理改善意欲が低い場合には、十分な自主的対策はとられないので、高い環境保全効果を期待する場合には、規制者の強い関与や監督が必要になる。たとえば、2005年以降に国内で相次いで発覚した公害防止に係る不適正事案については、公害防止意識が低下し、社内での公害防止設備への投資が認められにくい状況が生じていることが、その一因として指摘される⁽¹⁹⁾。制度の設計に際しては、規制の必要性と被規制者の負担を比較検討しつつ、①計画の承認制をとるか、②計画作成時の検討項目を規制者が詳細に定めるか、③計画の遵守を義務づけるか、④どういった事後的評価制度（検査、記録保存、改

(18) Coglianesi, *supra* note 5, at 168-169. 同論文は、輸入安全規制も例として挙げる。

(19) 環境省・経済産業省『『公害防止に関する環境管理の在り方』に関する報告書 平成19年3月15日』5-9頁。その他、環境省「効果的な公害防止取組促進方策検討会報告 平成20年4月」、中央環境審議会「今後の効果的な公害防止の取組促進方策の在り方について（答申）平成22年1月29日」も参照。なお、日本の公害防止管理者制度の特徴と課題について、大塚直『環境法〔第3版〕』（有斐閣、2010年）329-332頁を参照。

善の指示・命令など)を設けるか、といった点を判断する必要があるだろう。

とりわけ、環境リスクを漸減させる必要がある場合には、企業の継続的な取組みを促す仕組みを併せて導入することが望ましい。管理ベース規制の導入時点では、企業の問題意識が強いことに加え、環境管理の改善余地も大きく、比較的安価で容易に行える対策を見つけやすいため、高い環境保全効果を期待しうる。しかし、そうした対策は徐々に減少して対策費用も向上するため、継続的な取組みを促す仕組みがなければ、企業は追加的な措置をとらなくなると推測される。

本稿では、日本法の例を包括的に分類・整理する作業をしていない。また、他の規制的手法と同じく、管理ベース規制の効果についても、実証的な研究が必要であろう。これらの点については、今後の研究課題とすることとしたい。

(本学法学部准教授)