

## 循環ワーカー養成基礎講座 第3回

### 「市民による環境法活用法～環境法の体系と活用～」

講師：籠橋 隆明氏（日本環境法律家連盟事務局長、  
弁護士）

日時：2004年9月8日（水） 18:30～20:30

会場：ノルドスペース セミナールーム（東京都中央  
区京橋1-9-10 フォレストタワー）



#### 1. 環境法のなりたち

環境法の出発点・原点はどこかと言われますと、戦前の事件で裁判にはなっていませんが、足尾鉍毒事件にあるでしょう。足尾銅山で働く農民たちは自分の財産・生命・生活をかけて運動を行いました。

戦後になると、水俣病事件などの4大公害事件が発生しました。公害被害は長い間認知されず奇病・風土病などの扱いを受けていましたが、徐々に認知されていき、公害訴訟へとつながっていきました。その後、訴訟は企業への損害賠償訴訟から、国への損害賠償訴訟に広がりを見せました。そして、こうした公害事件が進む中、自然環境への関心も高まっていきました。各地で環境保護運動が行われるようになり、徐々に制度化されて現在のような環境法体系ができあがっていきました。

#### 2. 環境とは

一般的に環境とは「周りの状況」を意味し、外部的な事情を指します。環境という言葉は例えば自然環境や都市の景観などの都市環境、生活の安全などの生活環境、地球温暖化などのような国際環境問題など、多様な分野・文脈で用いられます。

人間というのは独立して存在するわけではなく、大気や水、光、生物、あるいは人間同士など、絶えず周りと関係を持ちながら生きています。環境とは人間が生きていく上で関わる外部的な事情であるとするれば、外部的な事情が侵害される、あるいは破壊されるということは、生命や身体、人格などといった、その人の個人の利益が侵害され、深刻な打撃を受けるかもしれないということになります。すなわち、環境とは個人の利益と不可分にむすびついており、ここに環境問題の本質があります。

#### 3. 何のために環境問題に取り組むのか

環境の多様性に応じて環境問題もまた多様に存在します。私たちがよく考えている事は、環境問題についての共通の考え方・理念を組み立てる事ができるだろうかということです。例えばアミノクロウサギの事件では、開発によってウサギが絶滅するのはおかしいという立場の人と、開発を推進する立場の人がいます。すなわち、ウサギが大事なのか、人間が大事なのかということが争点となってきます。環境問題では何のために運動をするのか、何を目的に裁判をするのか、その理念が常に問われます。

私たちが何のために環境問題に取り組んでいるのかというと、それは「人が人として生きるために必要なものを守るため」ということになるでしょう。人として生きるために必要なものとは何か。公害事件の場合とはとても分かりやすいです。例えば水俣病のケースで

は、漁民は商品価値のない雑魚をごはんの上にかけて食べます。それは彼らにとってごく普通の生活であるわけです。魚が有機水銀に侵され、それが原因で水俣病を発症してしまうという事態は、まさしくその人の生活・生命に関わる問題であり、人として生きるために守るべきものと言えます。

分かりにくいのは自然環境の問題です。人が人として生きるために、自然環境を守るといふ事はどういう事なのでしょう。以前、私はカナダのクイーンシャーロット諸島の森林伐採運動と交流を持った事があります。クイーンシャーロット諸島は寒帯に位置しますが、暖流の影響で比較的暖かく湿潤で、森には巨木が立ち並んでいます。森はカナダ政府が管轄していて、伐採許可が下りると一帯を皆伐、全部丸刈りにしてしまふ。それに対して先住民であるハイダ族が強烈に反対運動をしていました。彼らは「人間というのは自然がなくても生きていける。しかしハイダの人間がハイダであるためには森林が必要なのだ」と言っていました。人間が生きていくために必要なものというのは、何も外部的な事情に限ったものではなく、個人の人生や人格などといった個人の尊厳と深く関わっているわけです。私が今まで関わってきた事件についても、究極的には原告の人生、アイデンティティ、すなわち個人の尊厳をかけた戦いであつたのだらうと強く感じます。

#### 4. 環境問題の理念

持続的発展や世代間公平、循環社会、環境正義など、環境問題を考えるときに根底にある理念（キーワード）というものが存在します。例えば、持続社会の考え方は、わたしたちの祖先や先住民が世代を重ねて創り上げてきた自然との付き合い方、作法を、現代社会でも創り上げていこうという考え方です。この考え方はそこに住む人たちの生活を従来通り行えるよう維持するということで、小さな社会を重視する事につながります。そしてそれを実現するための社会的仕組み、コミュニティの意見が入るような意思決定の仕組みを作ろうというのが、持続社会の基本的な意味になります。そこには一人ひとりが幸福な生活を追求できるというのが基本的な原理として存在します。

#### 5. 環境正義とは

環境正義とは、アメリカの環境庁であるEPA（Environmental Protection Agency）では、「人種・国家・国籍・収入などに差別されず、環境に関する法律は等しく整備されるべき」と定義しています。環境正義では、汚染区域や廃棄物処理場などの迷惑施設というのが、社会のマイノリティ（少数派・少数民族）が居住する地域に集中していることに注目し、環境問題というのが公正ではない、あるいは人種差別であると、環境問題と社会問題の関係が明確に意識されています。日本で考えると、公害問題などはまさしく環境正義に関する問題です。水俣病のケースの場合では、経済発展のために大企業が重視される政策が行われたために、コストのかかる環境への配慮はされず漁民が被害にあつてしまった。漁民が運動しても無視されてしまい、裁判もなかなか進まない。まさしく環境正義の話です。環境正義の成立には公民権運動や1970年前後のリベラリズムの高揚などが背景にあります。そのため、地域的不平等を考えるだけでなく、意思決定課程を非常に重要視しており、意思決定において色んな人が等しく参加ができるというのが環境正義の重要な課題になっています。

環境正義とはかなり普遍的な原理で、環境問題の本質を貫いていると思います。不公正・不平等の問題はアメリカだけの問題ではなく、日本の公害事件などでも存在します。最近では、国際環境問題の場でも環境正義という言葉は使われています。例えば、砂漠化の問

題が挙げられます。貧困地域では燃料になる森林をどんどん伐っていくため、木は減少、砂漠化していき、非持続的な社会ができあがっています。貧困と環境の問題は不即不離の問題と言われおり、貧困の問題を解決せずに単純に木を伐らないでくださいというだけでは説得力を持たないわけです。それにもかかわらず、ほとんどの資産を先進国に集中しており、環境の結果は途上国にぶつけられています。ここに不平等が存在し、このような文脈で環境正義という言葉が使われています。環境正義が全てとは言いませんが、環境問題のあらゆる分野について環境正義が解決の一つの基準として使われています。ただし環境正義という言葉はまだ実体が先行していて、学問的な体系はまだ十分ではありません。

## 6. 環境法体系の全体像

戦前では環境法は文化財保護法ぐらいしかありませんでした。文化財保護法とは、おおまかに言うと東大寺と言った歴史的な遺産、あるいは天然記念物といった自然物を守る法律です。ただ文化財保護法は環境問題についてはほとんど意識されず、「神様がやどる岩」など学術的貴重性に重点が置かれていました。

その後自然保護に関する問題は徐々に整理され、たとえば自然環境保全法や種の保存法などといった法律が整備されていきます。公害事件や廃棄物問題に対しても公害対策基本法や公害健康被害補償法など、多くの法律が整備されてきました。

1993年に環境基本法が成立し、環境管理計画が作られるようになり、それを基にさまざまな法律が成立、施行されていくようになりました。そして環境影響評価法という、開発に先立って環境の負荷を科学的に明らかにするための法律ができました。この法律は基本法ではありませんが横断条項として非常に重要になります。

## 7. 環境と公共的利益

日本の法体系の中で、環境というのは「公共的なもの」として扱われ、公共とは「国家・自治体の利益」として解釈されます。民主主義において、国家の利益とはそのまま国民の利益であると考えられるわけですが、現実の社会では公共的利益というのは国家的利益であって、個人の利益とは違うと峻別されます。例えば、森林法によってゴルフ場の開発許可が与えられたことに対して近隣の住民が許可の取り消しを行えるかという点、それは簡単ではありません。国の主張は「森林政策というのは公共的政策であって、個人の利益を保護していない。だから個人が開発について口を出す権利はない」と言うわけですね。

また、例えば風営法では、パチンコ店や風俗店などは分譲地区、学校、病院などから何メートル以内は作ってはいけないという規定があります。では、そこに住む住民がパチンコ店に対して風営法上の許可を争えるかどうかと言われると、それはできないというのが確立した考えです。風営法とは善良な風俗を公共的利益の見地から定めるものであって、必ずしも住民の利益を保護していないと判断するわけですね。常識で考えると、政府は中止してくれるのだらうと思うけれど、現実には違います。

自然保護や風俗などの規制はそこに住む人のために規制しているのですから、公共的利益を住民たちの利益を保護するものとどうして解釈できないのか、まったく分かりません。外交や国防などにおける公共的利益と自然保護における公共的利益の意味は全く違います。本来なら全く違うものとして法律を解釈する必要があり、公共性の意味についてちゃんとした議論をしていく必要があるだろうというのが私たちの見解です。

## 8. 法と原告適格

原告適格については少しずつ変わりつつあります。例えばもんじゅ原発訴訟では、住民の被る被害の性質も考慮に入れて処分根拠法規の趣旨を検討すべきだとして、最高裁も住民の原告適格を認めています。特に森林法に関する判例は大きく変化を遂げておりまして、近隣住民が原告適格を有するという判決がでるようになりました。また、風営法に関して言うと、病院や学校などは原告適格を有するという判決が見られます。

ただし、環境問題については、環境に関する権利や利益が希薄化するために、原告適格は大きなハードルになっています。一番分かりやすいのは自然保護に関する権利ですね。「自然を守る事、生物の多様性を守る事によってあなたにどんな利益があるのですか？」と言われるとすぐには応えられないわけです。生物の多様性の公共的利益として、例えば文化的な資源、あるいは遺伝子的な資源、観光的な資源としての利益があるかもしれない。しかし、それを一人ひとりに還元していくと、どうしても希薄化・霧散しやすく、現実的な利益と比較するとどうしても負けてしまう。開発側は「ウサギが多少犠牲になってもゴルフ場を開発した方が経済的利益が大きい。ゴルフ場によって若い夫婦が来て、子供を4人産んだら島の子供の人口は3割も増える。そういった利益とあなたにとってのウサギの利益、どちらが大きいか」といった事を言うてくるんですね。

## 9. 公共性の視座の転換

さまざまな裁判を経て、公共性の視座の転換というのが考えられています。一つに、「公共」という言葉を「共同利益」という言葉に置き換えていこうという考え方があります。例えば、村にとっての里山など、特定の団体の共同利益として公共性を考える。共同利益を持っている人たちはそれを防衛するためにさまざまな法的手段を持たせる、といった考え方です。

一つに、公共の担い手を国や自治体にだけするのはそもそもおかしいという考え方があります。例えば、市民活動や環境NGOの活動はそれだけ公共的な役割を持っているわけで、それらを公共的な役割をもった活動として尊重した法体系・法改正をするべきでないか、といった考え方です。

一つに、市民自体に公共的担い手として正面から向けていこう考え方があります。そして、それをするために認めるべき事は、意思決定に参加してもらうことであり、意思決定に参加するということは、それが無視されれば裁判に発展するという事で、そういった法体系を作るべきではないか、といった考え方です。

こういった事を考えながら裁判を行っています。裁判とは法によって物事を決定していくという基本的な役割を持っているわけですが、それとは別に、裁判は市民にとって直接的な表現行動としての役割を持っています。市民は基本的に「公共」の枠から外れていますから、何をいっても相手にされないという現状があります。裁判は、極端に言えばたった一人でも国や巨大企業を相手にできるわけですね。裁判の仕組みの中では両者は対等な立場で扱われる、そして無視するわけにいかない。そして、対決の際、法廷の場で自分たちの正義を訴えることができるわけです。裁判とは市民にとって、結果だけではなく、課程自体が非常に重要な役割を持っています。

## 10. 環境紛争処理のための法的手続き

環境紛争処理のための法的手続きとしていくつか並べてみました。

## 1) 損害賠償請求

損害賠償請求は民事賠償請求と国家賠償請求の2つに分かれます。民事賠償請求では民法709条が用いられます。加害行為があって、被害があって、加害行為と被害の間に因果関係があれば、賠償請求ができるという内容です。国家賠償請求も同じです。被告が国や自治体など公共的団体の場合、国家賠償法という法律が使われます。国家であれ、害を加えたなら賠償するのは当たり前のように感じられますが、実は戦後できた法律です。昔は国家には責任がないという大原則があり、公権力の行使によって賠償される義務はないというのが伝統的な制度でした。

民事賠償請求は先述の通り、加害行為、被害、因果関係があれば賠償請求が成り立つわけですが、実際にはそんなに簡単ではありません。水俣病の場合では、被害が出て、加害行為は立証されたのですが、因果関係が整理できませんでした。当時水俣病というのは、なぜ発生するのか分からなかったわけですね。また、加害行為において、チソは当時の化学水準では危険を予見できなかったし、回避する技術もなかった、だから私たちには責任はないと述べたんですね。しかし、そこはその後判決によって、およそ危険なものを排出する企業は最大限の注意を払い、あらゆる予防処置を施す義務があるのだと判例変更されました。

国家賠償請求も同じような歴史がありまして、水俣病の国家賠償請求は熊本、京都では勝ったのですが、他では負けてしまいました。このときも当時の国家には水俣病を防止する技術がなかったなど、色んな事を言うわけですね、しかしあらゆる法律、例えば食品衛生法などといった関係のなさそうな法律からでも、何かないだろうかと模索していきました。こういう公害運動を積み重ねて今があるわけですね。

## 2) 差し止め請求

差し止め請求も民事差止請求と行政行為差止請求の二つがあります。民事の差し止め請求には直接の法根拠というものがありません。およそ人を傷つけてはいけないということで、公然と請求ができます。敢えて言うなら、幸福追求権とか憲法上の利益などを根拠に行われます。行政行為差止め請求というのは、これは特殊なケースで、これまで一件も成立したケースはありません。特定の処分を差止めるということですが、行政事件訴訟法には書かれていません。ただ最高裁の判例で、法律には書かれていなくても認められる場合があるとしているので、行政行為差止め請求の成立もありうる。今年になって行政事件訴訟法が改正されるにあたって、来年4月から差止訴訟類型が法律化されますから、行政行為差止め請求もより活用できるになるでしょう。

## 3) 行政処分取り消し請求

行政処分取消請求とは、例えば、もんじゅの原発設置許可の取消や、森林の開発行為の取消などを裁判所に求めることです。

## 4) 本訴

本訴とは最終解決です。判決が確定すれば、最高裁までいくか、もしくは相手が控訴しなければ、ここで問題が解決します。

## 5) 仮処分・執行停止

仮処分とは、裁判前に現状を凍結し既成事実化を防ぐ手続きです。最近の例では、有明海訴訟というのがあります。なかなか勝てない環境事件の中で、仮処分は結構勝っている訴訟です。

執行停止処分は行政事件訴訟法の中に記されています。行政処分の取消しを求める裁判などをする場合、そのまま裁判を進めていくと行政処分が既成事実化されてしまいます。例えば、北海道の二風谷（にぶたに）にアイヌの聖地と呼ばれていた谷があるのですが、二風谷ダムができてしまうとその聖地が水没してしまうという事で、アイヌの人たちを中心に裁判が行われました。ところが、裁判が終わる頃にはダムができてしまっていた。その場合、事情判決と言いまして、二風谷のダムは無効だけれどできてしまったものは仕方ないと、無効だけ宣言するわけです。既成事実を作られるどうしようもないわけです。

一方、東京都あきる野市の圏央道土地収用問題では、代執行を停止する決定が出されました。事業認定取消し手続きには2~3年かかります。手続きが有効になるまで土地収用はできますから、どんどん土地収用・家の取り壊しなどが行われてしまいます。そこで代執行を停止させることで、土地収用をできなくしています。

執行停止処分も環境関連の事件ではほとんど出ません。ただ、行政事件訴訟法の改正で、要件が緩和されています。現行法の執行停止に関する条文では「回復しがたい損害が生じる場合のみ認められる」と「回復しがたい」が要件になっているわけですが、新しい改正法では「重大な損害」という言葉に代えられ、執行停止が行いやすくなりました。

## 6) 公害調停

公害調停とは、公害紛争処理法に基づく話し合い手続きです。各都道府県の公害審査委員会や、中央公害審査委員会で行われます。

## 7) 責任裁定・原因裁定

責任裁定・原因裁定とは、公害紛争処理法を用いて公害の原因を明らかにする手続きです。一般市民はお金も専門知識もないため、公害の原因・責任をなかなか立証できません。そこで公害審査委員会や中央公害審査委員会などが代わって公害を判断・原因追求してくれます。例えば杉並病事件では、ある化学物質で化学物質過敏症となってしまったけれど、その原因がよくわかりませんでした。そこで原因裁定の手続きをとり、裁定委員会に調査を委託しました。裁定委員会は、工場ができて化学物質過敏症が発症していること、中間処理施設からはたくさんの化学物質が発生していることを取り上げ、原因はよく分からないけれど化学物質が何らかの影響を及ぼして、国民に化学物質過敏症をもたらしていると判断できるという裁定を下しました。

その他に、あらゆる事件を取り扱う刑事告訴・告発などもあります。わたしたちはこういった手段を用いて、裁判を行っていくわけです。

## 1 1. 法律の活用

法律というのは放っておいても機能しません。今ある法律をいかに活用するか、絶えず考えていかなければなりません。法律の活用にはやはり裁判という方法が一番良いのですが、いきなり裁判をするというのは難しい。そこで、法律を活用するということは、法律の一つひとつを精確に把握して、行政に対抗できるだけの知識を持って交渉を進めていくことではないかと思います。私自身、環境問題・環境事件に取り組む場合、まずそこにある法律を正確に把握する事をします。森林法なら森林法、廃棄物処理法なら廃棄物処理法のどこの条文が問題になっているのか把握します。

そして、法律改正にあたっては、市民として行政と絶えずやりとりをしながら、曖昧なところを追求していき、法を執行させていく。環境アセスメント法や環境評価法ができあ

がったのもそういった繰り返しですね。まず地域の条例ができて、繰り返し議論されて、法律ができあがっていく。そういったことを積み重ねていく事で、市民も環境問題において重要な役割を担っていくようになる。それは、新しい意思決定システムを作っていくということであり、市民の参加というのは非常に重要なわけです。

## 1 2. 環境NGOの役割

現代社会というのは高度化しています。企業も高度化しているし、役所も高度化している。市民が参加してもこれらにたちうちできないわけですね。市民の要求や思想を反映させるためにサポートするシステムとして、世の中に存在する多様な価値観・考え方がまとまってNGOができあがります。NGOは社会と市民とをつなげるパイプのような役割を担っていると思うんですね。ここに環境NGOの役割、公共的地位、環境NGOの出てくる必然性が出てくると思います。

基本的には環境NGOは自由であるべきだと思います。たくさんの多様な意見があって、それを吸収するシステムがNGOです。NGOは、支持をえられれば成長し、支持を得られなければ衰退していきます。そのためにNGO自身は明確な理念を持って、自分たちをマネジメントして、市民にアピールして支持を得て、地位を築いていくことを常に行っていきます。そういうことが社会の育成化につながっていくように考えておりまして、そしてそのような社会をつくっていきたくて考えています。

## 1 3. 沖縄ジュゴン「自然の権利」訴訟

最後に、沖縄ジュゴンの話を簡単にしたいと思います。沖縄ジュゴン「自然の権利」訴訟とは、沖縄県名護市に建設されようとしている米軍基地に対する裁判です。本件で私たちはアメリカ法を活用してアメリカで裁判するという形をとりました。そこではESA(種の保存法)、NHPA(米国文化財保護法)というのが非常に重要な法律となります。ここでは詳しい内容はともかくジュゴンを保護している法律と解釈してください。今日の話で重要なのは、ESAの中に市民訴訟条項というのがあることです。その条項とは「国家が種の保存について十分機能していないとしたら、市民は国家に代わってそれを執行できる。その執行を命ずる事ができる」という条項です。「市民」というのは誰でもいいわけです。例えばESAでは沖縄ジュゴンを保護種にしているわけですが、国防総省はジュゴンを保護するための適切な処置をとっていないということになれば、市民は国防総省に保護の処置をとれ、適切な環境アセスメントを実施せよといった命令を求めることができる。そういう仕組みが市民訴訟条項です。市民に環境政策について参加する意義を認めて形にした法律ですね。

NHPAは市民訴訟条項はありませんが、ジュゴンを研究しているとか、そういうことで裁判をして良いという法律があります。アメリカの文化財保護法は他の国の文化財も保護すると条文に記されています。沖縄ジュゴンは日本の天然記念物ですから、他の国の文化財なんですね。そこでアメリカ政府は考慮していないとして裁判を起す事ができる。ここで驚くべき事は外国人である私たちにもアメリカの法の執行を求める事ができるということです。そういう仕組みがあるという事が重要なんですね。日本でも是非作りたい。あるいは原告適格の枠をひろげて、「わたしはあそこで絵を描いた事がある」「わたしはあそこでボートを浮かべた事がある」「わたしはあそこに暮らした事がある」そういったことで裁判ができるという仕組みがあると良いと思います。

## ○捕捉

### ・アマミノクロウサギ事件

1995年に提訴されたアマミノクロウサギなど4種の野生生物を原告とした訴訟で、日本における「自然の権利訴訟」の第1号。アマミノクロウサギは森のうろなどに巣をつくるため、森林伐採による影響は大きいとされる。E I C ネット：環境用語集 (<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=80>)

### ・水俣病

熊本県の水俣湾周辺で発生した有機水銀中毒症。工場が排出した塩化メチル水銀が魚介類に入り、それを食べた人に手足や神経のマヒ、言語障害のような症状が現れるといった食物連鎖による公害であった。

(上田豊甫・赤間美文編「環境用語辞典」共立出版 2000年)

### ・横断条項

環境アセスメントの結果を他法令の許認可に反映させるための環境影響評価法(1997)上の仕組み。

(E I C ネット：環境用語集 (<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=276>))

### ・もんじゅ原発訴訟

高速増殖原型炉「もんじゅ」の原子炉設置許可処分について、その無効確認を求めて行われた訴訟。地元住民の原告適格についてが争点となり、最高裁まで争われました。

(平成14年度版原子力安全白書「高速増殖原子炉「もんじゅ」について」)

### ・原告適格

訴訟提起者は当該行為を争う者としてふさわしいか否かが問われる。取消訴訟の場合は、当該処分の取消につき「法律上の利益を有する者」(行政事件訴訟法9条)に該当するかであり、また「法律上の利益」とは何かが問われる。

(阿倍泰隆・淡路剛久編「環境法[第3版]」有斐閣ブックス 2004年)

この記録は参加者の山口裕氏が記録し、籠橋隆明氏より掲載の承諾をいただいたものです。籠橋隆明氏の直接の執筆、加筆修正等はありませんのでご注意ください。