

環境団体訴訟はなぜ必要なのか

環境民主主義の国際潮流

おおくは、のりこ 大阪大学大学院法学部助教授。専門は行政法、環境法。一橋大学大学院法学部助教授。博士後期課程修了（博士（法学））。『環境と自治体 政策法務講座』第3巻『争訟』(ごもせい) 共編著に『公害調停訴訟の新たな展開——権利教育から政策形成へ——』日本評論社、『緑の交通政策と市民参加——華女交通通信の実践と向上——』(文庫)出版会) など。

大久保規子

環境民主主義と司法アクセス

辺野古の埋立てをめぐる二つの訴訟は、日本の環境訴訟の限界を浮き彫りにした。第一の訴訟は住民と国の訴訟であり、周辺住民等が環境影響評価（以下「アセス」という）の不備を指摘して、手続的権利としての意見陳述権に基づいてアセスをやり直す義務の確認を求めたものであるが、高裁判決（福岡高裁那覇支部平成二六年五月二七日）は、そもそも原告の意見陳述権を認めず請求を却下し、最高裁は上告を不受理とした（最決平成二六年二月九日）。第二の訴訟は、いうまでもなく国と自治体の訴訟であり、翁長沖繩県知事による埋立事業の承認取消しに対し、国土交通大臣が県知事を訴えた訴訟である。アセスにおいて、沖繩県は、事業の適否を判断するに足る

情報が不十分であり（方法書段階）、埋立事業の環境影響が極めて大きいと考えられるため、追加・補足調査が必要である（準備書段階）という厳しい知事意見を提出していたにもかかわらず、前知事は埋立てを承認した。そのため、アクセスの不備やアセスの結果が承認に際し適切に考慮されたか否かが問われていたが、公有水面埋立法四一条一項三号訴訟性、最高裁は、専門的な知見に基づいて環境保全措置等が講じられているとした前知事の判断過程および判断内容に特段不合理な点があることはうかがわれないと述べて、国土交通大臣の請求を認容した（最判平成二八年二月三〇日）。

この辺野古訴訟に典型的にみられるように、日本ではアクセスへの参加権が権利として確立されておらず、アクセスの不備を理由に自然・文化財保護を目的とする訴訟を提起しても、

「辺野古基地の問題の原点にある『安保条約と地位協定』を無条件に承認の前提とする限り、法理論上も辺野古基地の建設はやむを得ないということになり、そして同時に、それは、自治権の侵害や法律の欠如といった主張もたやすく一蹴できる。したがって憲法論としてはこの安保条約の違憲性そのものを争う、という方法が常識的でオーソドックスなものになる。しかし、このような主張は最近ほとんど力を持たない。また沖繩ではさらにこれは困難であり、それゆえ弁護団もこれを回避したと思われるのである。

そこで、安保条約を前提にしてもなお「差別論」が可能ではないか、というのが私の主張であり、泉弁護団が憲法論としてこれを強く主張しなかったこともあって最高裁には全く反映されることがなかったのは残念であった。その留保付きで最高裁判決を深読みすると、実は意外と賢明な対応、といった面もあるのかもしれないとも思うのである。

というのは、すでに紹介した通り、高裁判決では公有水面埋立法の特に三号要件に関して、地勢的、政治的、軍事論などのあらゆる観点からみて、「米軍基地」は合法、正当、必要不可欠などという判断を行っていた。従来、裁判所は自衛隊を含めて基地に直接関係する事件については「統治行為論」、すなわち一見明白に不合理と判断されない限り司法はその分野に踏み込まない、その是非は国民主権に基づいて政治にゆだねるという態度を一貫して採用してきたことに比べると、これは相当に踏み込んだ判断であり、統治行為論すなわち司法消極主義から司法積極主義への危険な転換を含んでいたからである。その意味で、泉弁護団が安保条約違憲論を主張していなかったこともあって、最高裁はあえて米軍基地の合法性や正当性に踏み込まないで判決を下すという方法によって、統治行為論を取らずに、司法消極主義を維持したとも考えられるのである。

(2) このほか新藤宗幸『司法官僚』（岩波新書、二〇〇九年）、森袋

『司法権力の内幕』（ちくま新書、二〇一三年）、川名壮志『憲法 最高裁のしごと』（岩波新書、二〇一六年）などが参考になった。なかでも調査官を務めた瀬木比呂志の『悪い巨塔 最高裁判所』（講談社、二〇一六年）は「純然たるフィクションである」というコメント付きの作品であるが、まさしく最高裁事務総局内部の「ドラマ」を描いたものとして出色のものである。

さらに「鬼丸かおる最高裁判事に聴く」（日本女性法律家協会会報No.52、二〇一四年）は、最高裁判所の日常生活と調査官対応を含めた事件処理方法を率直に述べている。

(3) 最高裁における年間の原判決破棄判決は、民事が六〇件（破棄率約二・七％）、刑事事件が約二件（破棄率〇・二％）という。これをどう見たらよいか。司法部はよくまとまっているというのか、ほとんど反論が許されないほど統制されてしまっている、というのか？

いずれにせよ、このような実態は国民の最高裁、広く司法に対する期待を著しく減退させている。

(4) 正確に言えば、調査官も「思想の自由」を有していて、裁判官はもとよりその意見について上司からの指示などによって拘束されることはない。しかし、行政上は調査官の事務を総括する首席調査官や上席裁判官の指揮命令系統に入っているの、その意向に影響を受けることは否定しがたい。首席調査官経験者は事務局長経験者らとともに最高裁判所裁判官に任命される場合が多いことを考えると、調査官も報告書の作成という事務を遂行する過程で、最高裁長官を頂点とする指揮命令系統の中で一定の方向に導かれやすいのは当然であろう。調査官による判決支配をどう改善するか。裁判官の数を増やして調査官依存率を下げ、あるいは調査官にキャリアの裁判官だけでなく学者など内外の頭脳を集めるなどな提案されているが、司法内部からの改革は困難であり、国会内外での世論の盛り上げが必要である。

資格が認められず、訴訟は却下されてきた。また、健康被害のおそれ等を理由に原告適格が認められた場合でも、環境利益と事業の必要性の利益衡量は行政の広い裁量に委ねられ、アセスや利益衡量の違法を理由に、埋立免許等の許認可が取り消されたり、差し止められたりする例はほとんどない。

日本だけを見てみると、このような状況は当たり前のように見えるが、一九九二年の地球サミット以降、国際情勢は大きく変化した。環境と開発に関するリオ宣言に第一〇原則として盛り込まれた参加原則は、先進国のみならず、途上国においても、さまざまな形で法制化され、その改革は司法にも及んでいる。国連環境計画（UNEP）では、環境上の法の支配（*Environment Rule of Law*）という新しい概念が提唱され、環境民主主義を確立し、環境権およびこれと密接に関連した人権を実効的に保障するための国際的枠組みが形成されてきた。ところが、日本はこの動きから取り残されているにもかかわらず、その認識すら不十分という状況にある。

以下では、とくに環境団体訴訟に焦点を当てて、環境民主主義の国際潮流について論じる。

オース条約とバリガイドライン

参加原則は、①情報アクセス権、②行政決定への参加権、③司法アクセス権、という三つの手続的権利から構成される。情報公開は参加の前提であり、訴訟は参加の実効性を確保す

司法アクセスについて、オース条約九条は、①情報公開に関する訴訟（二項）、②参加手続が実施される決定についての訴訟（アセス訴訟等、二項）、③その他の環境法規違反に係る訴訟（三項）に分けて規定している。そのポイントは、第一に、個人の原告適格を広く捉えるとともに、環境NGOの重要性に鑑みて団体訴訟を認めることである。第二に、行政決定の手続的・実体的違法性を争えるようにする必要がある。手続的違法というなかには、参加権を侵害した、代替案を適切に検討しなかったなど、アセスが杜撰であった場合も含まれる。実体的違法というのは、十分かつ適切に環境を考慮していないなど埋立免許等が法律の実体要件を充たしておらず、違法であるという場合を指す。どちらの場合にも、訴訟を起こして埋立免許等を取り消してもらえんという点が重要である。第三に、原告適格を拡大するだけでなく、迅速に、廉価な費用で、仮の救済を含めた実効的救済を受けられるようにすることが求められている。

日本では、NGOの情報公開訴訟は認められているものの、その他の環境団体訴訟は認められておらず、条約の基準を充たしていない。そのため、初野古問題では、日米のNGOはアメリカの裁判所に提訴し、二〇〇八年一月二十四日、カリフォルニア州連邦地方裁判所で勝訴判決を得た。国内で十分な司法アクセスが認められていないために、司法審査に空白地帯が存在し、法の支配が貫徹されていないのが日本の現状である。

手段であるから、三つの権利は一体のものとして捉えられている。

参加原則を具体化するために、一九九八年に、国連欧州経済委員会（UNECE）の枠組みで、「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」（オース条約）が採択された。この条約は、三つの手続的権利を、NGOを含むすべての市民に保障することにより、環境権を実効的に保障することを目的とする。オース条約は二〇〇一年に発効し、現在、全EU加盟国とEU、東欧、コーカサス、中央アジアの四七か国が批准しているが、日本は未加盟である。

オース条約未加盟の国において参加原則の促進を図るため、UNEPは、二〇一〇年に「環境事項に関する情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに係る国内立法の発展に関するガイドライン」(バリガイドライン)を採択し、二〇一四年の国連環境総会においても、「環境と開発に関するリオ宣言第一〇原則の履行」に関する決議がなされている。さらに、二〇一五年に国連で採択された持続可能な開発目標（SDGs）も、とくに目標一六において、情報アクセス権、意思決定への参加権、司法アクセス権の保障を掲げている。このように三つの手続的権利は、環境分野のみならず、持続可能な発展を実現するために不可欠の要素であり、オース条約加盟の有無にかかわらず、日本にもその具体化が求められている。

環境公益訴訟と団体訴訟

かつては、日本だけではなく、至る所で環境訴訟は門前払いにされていた。訴訟は、自分の利益が侵害される場合に提起できるのが原則であるが、環境利益は不特定多数の人に関わる公益であるとされ、その保護は行政の役割であると考えられていた。森や海はみんなのものだから誰もが訴訟を起こせるべきであるという発想とは逆に、みんなのもので自分だけのものではないから訴訟が起こせないという考え方である。

しかし、行政も無謬ではなく、人員や財源が限られているうえ、行政自身が開発事業者となる場合も少なくない。そこで、幅広い市民が訴訟という形で環境法の適切な執行に参加し、司法による行政のチェック機能を強化して、環境上の法の支配を貫徹する必要があるという考え方が国際的に浸透した。このように、自分の利益だけではなく、環境利益そのものを守るための訴訟は、環境公益訴訟と呼ばれている。とくに、直接影響を受けるにもかかわらず訴訟を提起することができない動植物や将来世代の代理人として、継続的に専門的な活動続ける環境NGOが訴訟を起こせるようにすべきであるとして、環境団体訴訟が重視されるようになった。

もともと、環境団体訴訟の形態は、国により多様である。第一に、アメリカ、オーストラリア、ポルトガル、台湾等では、幅広い市民に訴訟を認める市民訴訟案項や民衆訴訟案項