

公害・環境

日弁連公害対策・環境保全委員会ニュース

2006.11 No.

36

CONTENTS

リレー寄稿	
実務家教員奮闘記	1
無駄な公共事業の「打出の小槌」	3
水俣特集：	
水俣病が問いかけるもの	4
これまでの水俣病裁判で切り開いてきたもの	5
ノーマ・ミナマタ国家賠償訴訟	6
人権擁護大会シンポジウムに参加して	7
文献・意見書の紹介	8

リレー寄稿 実務家教員奮闘記

～ロースクールで環境法を教える～ その4 早稲田大学大学院法務研究科での教育経験から

小島延夫（早稲田大学大学院法務研究科教授／東京弁護士会）

私は、2004年4月から、早稲田大学ロースクールの専任教員となりました。私は、早稲田大学ロースクールでは、「環境法」という名前の科目は担当していません。関連する科目としては、3年前期に「民事公益弁護活動論」、3年後期に「都市と法」を担当し、また、3年生（来年度からは2年後期も対象）とする民事リーガル・クリニックでは、環境関係の問題の事件を取上げているので、そのあたりについて触れていきたいと思います。

民事公益弁護活動論について

民事公益弁護活動論では、刑事弁護以外の分野の公益的な弁護士の活動について授業を行っていますが、15回の授業のうち、5回ほどを大規模公害訴訟（東京大気汚染訴訟を中心）における、因果関係論、責任論、個別立証、弁護士の役割などについて論じ、3回で廃棄物問題（処分場建設差止めと包装廃棄物問題、ゴミの越境移動など）、2回ほどを

ODA・公害輸出などの国境を越えた環境問題、2回を弁護士と立法活動として、条例と法律の関係、国の立法に弁護士がどのように関与できるか等を議論しています（他3回は、過労死・難民認定など）。

たとえば、東京大気汚染の責任論では、判決文や学者の論考を読むことはもちろんですが、同時に、100頁を超える準備書面、複数の専門家証人の論述などを学生にドンと渡して、それを読むことを義務づけ、弁護士の職務というものを理解してもらっています。

この科目は、3年度配当のため、初年度の2004年度には開講されず、2年度も初年度の既習者が20名という早稲田大学ロースクールの事情もあり、2名の選択でした。

できるだけ生の資料を分析検討させたこともあり、読むべき資料だけでも膨大であったため、2006年度（この年度の3年生は260名ほどいる）にはどうなるかと思っていました。ところが、48名という多数の学

生が履修しました。新司法試験合格率問題もささやかれる中、あまり新司法試験とは関係のなさそうなこの科目の履修者が多かったことには驚きました。しかも、その中には、銀行員・経営コンサルタント・企業の法務部員・化学企業の従業員・電力会社の原発立地担当者・国家公務員であったものなどが多く、12名以上にのぼりました。私も不思議に思っただけで聞いてみたところ、それ以前に（早大ロースクールで）開催した実務家講演会などで弁護士の話を聞く中で、公益的弁護士業務というものに関心を持ち、その分野について知ってみたいという思いから参加したという者が多くいました。

2006年度には、立法活動・政策提言活動に強い関心をもつ学生（元国家公務員二人と元電力会社従業員）がいたので、彼らと打合せのうえ、国の法律の制定過程を分析し、そこに弁護士がどのように関与できるかを、一般論と、土壌汚染対策法を素材とした具体論とで行ったが非常に

レベルの高い報告がされました。省庁の中で、まず課内の検討会議がされ、それから非公式・公式の研究會、そして、審議會へと展開していく流れが説明され、その場合に、誰にどのように働きかけることが効果的か話されました。

また、その細かい分析を通じ、逆に、訴訟での結果(判決)がいかに大きな効果をもつかが改めて確認され、立法活動・政策提言活動の具体的な実際を知ることと、政策提言型訴訟あるいは公益訴訟の活動の大切さが共通の認識となっていきました。

「もっともワクワクした授業であった」などの意見もありました。反省点としては、2005年度と比較し、学生数が多かったため、学生報告のコントロールがやや弱い一方、講義は私からのやや一方通行の授業となった感じがあり、もう少し工夫が必要だとの反省があります。

都市と法について

「都市と法」は、都市に関する法を取扱うもので、また、新司法試験を前に行政法に苦手意識を持つ学生が多いということもあり、かなり行政法寄りの授業となっています。私は他に2年生の必修の行政紛争処理法・3年生の選択の行政法応用演習を担当し、その意味から履修希望している者も多くいます。私はこれも環境法関連と思って授業を行っています。

私は、そもそも、環境法といったときに、都市計画やまちづくりの問題、さらには、公共事業のあり方といった問題が欠落しがちなのは問題ではないかと感じているところです。また、自分の経験からいっても、都市計画法や建築基準法、さらには、まちづくりの問題を学生時代勉強しなかったことから、それらの包括的理解が遅れ苦勞した思いがあるので、具体的事例を取上げるものの、できるだけ、歴史的体系的に、まちづくりと法について、総合的な理解ができるよう、講義しています。

ある日の授業では、川越のまちづ

くりを取上げています。そこでは、今日の都市計画法の土地利用規制の問題点が、川越のまちづくりにどう問題をもたらしているかを学生とともに分析します。そのうえで、それに対処するための方策として何があるかを学生に報告させます。川越では、自主協定がまず行われ、その後数年して、景観条例、その後10年ほどして伝統的建造物群保存地区の都市計画決定をしました。なぜ、最初に自主協定をしたのかについて、自主協定の内容的かつ手続的柔軟さについて触れ、そこに流れるC・アレキサンダーのパターン・ランゲッジについて解説します。そのうえで、自主条例としての景観条例の長所・欠点に触れ、最後に、都市計画決定について、地区計画・高度地区・美観地区・伝統的建造物群保存地区の長所・欠点について検討し、川越で伝統的建造物群保存地区を採用した理由について触れます。商業的再開発との関連の重要性も触れます。さらに、倉敷市の取り組みについて紹介し、そこでは、さらに、背景保存条例を制定しているがその理由についても検討します。その学習をさらに深めるために、次の授業では、景観法、あるいは、兵庫県の2つのパチンコ条例について相反する地裁判決と条例の分析などから、法律に違反しない条例の作り方などについて検討していきます。

都市再開発法についての検討の際には、いくつかの再開発事例を取上げ、さらに、ジェイン・ジェイコブスの「アメリカ大都市の生と死」あるいは、宮本憲一氏の「内発的發展論」についても検討していきます。

民事リーガル・クリニックでの環境関連訴訟

早稲田大学ロースクールでは環境法クリニックという形では設定されていないので、民事リーガル・クリニックでも積極的に公益的環境問題を取上げています。

現在、取り組んでいるのは、千葉県習志野市での場外舟券売場の建設

反対問題です。もともと習志野市は、文教住宅都市宣言をし、隣接する千葉市や船橋市と異なり、ギャンブル場のない、閑静な文教都市であり、そこに移り住んできた住民たちが、その利用する駅前に巨大ギャンブル施設ができるということで反対しているという事案です。

施設建設者に対し、民事の差止訴訟、その確認をすることとなっている国土交通省に対し行政訴訟を提訴しています。

被侵害利益の点で容易な事件ではありませんが、学生が沖縄で交通渋滞を理由に場外車券売場の建設差止め仮処分を高裁が認めたという裁判例をもってきたこと、場外舟券売場の設置根拠が省令にしかなく法律の委任を欠くとして違法とした東京地裁の行政裁判例があったことから、提訴に踏み切りました。学生には、訴状や準備書面の作成はもちろん、現地での住民説明会、住民からの被害聞き取り、さらには、弁護士會議や住民を含めた対策會議に参加してもらっています。

行政訴訟では、平成16年行政事件訴訟法改正における、差止訴訟の新設、公法上の当事者訴訟の活用、平成17年の在外投票違憲判決や小田急高架最高裁原告適格拡大判決などを生かし、最先端の行政法の理論成果を訴訟に生かすべくやっています。

また、準備書面の作成等の際には、学生の中の理系や経済系のバックグラウンドを持っている者を生かし、彼らには事業者側の交通計画の分析をしてもらい、その矛盾点をあぶり出しました。

学生たちが、本件事件を担当して、感じたもののひとつは、「弁護士の役割は何か」ということでした。ある学生は、法廷外の諸活動も含め積極的に関与していく弁護士との共同作業を通じ、弁護士は、「総合的なトラブルシューター」であると実感し、コミュニケーションの大切さを具体的なイメージとして理解したと述べています。

無駄な公共事業の「打出の小槌」

—財源で引導を渡した「地方債」の発行差し止めの初判決—

委員 吉原 稔（滋賀弁護士会）

1 大津地裁は、9月25日、栗東市が、新幹線栗東新駅の建設工事の仮線工事のために支出する43億円の財源にするための地方債の借入れを禁止する判決をしました。地方財政法5条違反として、地方債の発行を禁止した初判例です。

2 栗東新駅は、請願駅として県・市が工事費（駅建設工事で250億円、全体で650億円）を支出する無駄な公共事業の典型です。

3 地方債による公共事業の建設費は、地方交付税の基準財政需要額に算入され、その分、地方交付税が国から増額して支払われます（地方交付税措置）から、「地方債は、政府が借金の尻拭いをしてくれる」と、私が県議時代に、しばしば説明されました。「地方債」と「地方交付税措置」は、無駄な公共事業の「打出の小槌」でした。その結果、地方債残高は、204兆円にもなりました。

この判決によって、栗東市は、工事費の財源のほとんどを起債でまかなおうとしていましたので、財源ができないため、工事中止は確実です。

4 この事件は、

(1) 栗東市が、新幹線新駅建設のための起債（43億4900万円）をすることを議決し、県もこれを許可しました。

(2) 新駅の駅舎工事は240億円、そのうち101億3900万円は「仮線工事」です（この部分は盛り土方式で、時速270kmで運行したままで工事をするので1950mの2本の仮線《バイパス》がいます。これは、工事が終われば、一部を残して撤去されます）。

(3) 仮線工事費は2分の1を県、2

分の1を栗東市が負担します。

(4) 地方債を発行してその財源に充てることのできる公共事業を「適債事業」といいます。地方財政法5条は、

① 資本的役割を果たす

② 後年度の住民の負担の均衡

の点から5つの事業に限定しました。

新幹線新駅はJR東海が建設主体でJR東海の財産になるものです。同法5条5項は、「公共施設の建設事業費は、公共的団体、国・地方公共団体が出資している法人で、政令で定めるものが設置する公共施設の建設事業に係る負担又は助成に要する経費を含む。」としています。

JR東海は完全民営会社（国の資本金はない）で、施行令1条に該当せず、その建設費の負担又は助成のための経費は適債事業ではありません。

(5) 栗東市は、起債は地方財政法5条5項の公共施設のための起債ですが、その公共施設は、駅の建設工事ではなく、幅員8mの都市計画街路を30mに拡幅する必要があり、現在ある新幹線の下の第3蜂屋Cトンネル（長さは底で4.5m、天井で8m）の8m部分以外は盛り土なので、盛り土を掘削するのに仮線が必要であり、仮線は栗東市の道路建設に必要なことから適債事業であると主張しました。

5 争点は、

(1) 道路建設と仮線工事の一体性、不可分性、同時施行の必要性があるか。

(2) 仮に道路のために仮線が必要としても、6億円（道路拡幅工事費）

の工事のために50億円を使うのは経済的合理性（最小費用最大効果の原則）に反しないか。

(3) 道路拡幅に仮線以外の代替工法、安価な方法を検討したか。

(4) 道路建設のための起債は、地方財政法5条の脱法行為か。

6 判決は、

(1) 適債事業か否かの判断に裁量権はない。

(2) 道路拡幅のための仮線工事は、全国で例がない。

(3) 道路拡幅と仮線工事を同時期一体的につくらなければならない必要性はない。

(4) 代替工法を検討していない。

(5) 6億円でできる工事を50億円もかけることは、不合理、不経済であり、道路のための仮線という説明は無理がある。

として、「脱法行為」とは言いませんでしたが、地方財政法5条に違反するとしました。

7 この判決は、マスコミに大きく取り上げられて、反響が寄せられました。「聖域」であった地方債に司法がメスを入れた、無駄な公共事業をやめさせる法的手段として役立つ判決です。

8 今後は、判決の確定を待たずに、栗東市はすでに5260万円を起債してJR東海に支払っているのだから、それをJR東海から取り戻す訴訟を考えています。その理由は、起債が無効だから地方自治法232条の3の支出負担行為が違法、寄付は無効というものです。

特集：水俣病公式発見50年

1. 水俣病が問いかけるもの —公害は終わっていない—

前滋賀大学長 宮本 憲一

1 1 なぜ水俣病問題は解決しないのか

2004年10月15日の最高裁判決が水俣病問題の国の責任を認めて以降、約4000人の住民が水俣病の審査を要求し、約1000人の住民が国の責任を求める「ノーモア水俣病裁判」を起こしている。おそらく、一般の市民は公式発見後50年を経て、いまなお多くの住民が救済されていない現実には理解しがたいのではないか。一体なぜ水俣病問題は解決しないのか。ここには公害対策ひいては環境政策の基本的欠陥がある。

水俣病の被害者の正確な数はいまだに解らない。その原因は、まず第1に事件発生後、早い機会に不知火海全域や阿賀野川の鹿瀬工場下流全域の疫学調査を行わなかったためである。遅きに失しているが、これからでも疫学調査を行うべきであろう。

第2は、水俣病の病像について、政府の誤った行政上の認定基準があるためである。水俣病の原因について、企業と政府の妨害があったために、熊大の原因究明はハンター・ラッセル症候群からの推定で始まった。しかし原田正純教授の主張のように、水俣病は他の有機水銀中毒と異なって、独自の性格を持っている。水俣病の病像は発生地域の現場での調査と診断の中でつくられたとあってよい。胎児性水俣病などはまさにその現場研究の所産である。この現場で多くの被害者に接して、つくり上げられた水俣病の正しい病像によって判定すべきものであるにもかかわらず、政府の認定基準は四肢末梢を超えて特異なもので、疫学条件をも軽くみるものである。これは賠償

金の拡大をおそれて、認定基準を厳しくした誤りである。多様な病像を一元化したために、多くの被害者が切り捨てられたり、「ニセ患者」呼ばわりをされ、いまだに根本的解決がされぬのである。

政府は昨年、水俣病問題を根本的に解決するとして、懇談会をつくった。当然、この会の最重要課題は、現行認定基準を廃止して、原田教授の研究をはじめ現場の研究で確立した正しい水俣病像を採用することであった。柳田邦男氏など一部の委員はこのことを強く主張したのだが、環境省は認定基準の見直しは認めなかった。かつて、政府は認定基準の見直しは「行政の根幹」にふれると言っていたが、最高裁の判決が出て、行政の見直しを拒否したのである。民主主義の根幹である三権分立によるチェック・アンド・バランスを否定するものである。認定審査会が医師のみで、賠償の専門家である弁護士などを入れなかった誤りが、この失敗を生んでいるのである。これは後のアスベスト新法につながる失敗である。

水俣病問題の解決が遅れている第3の原因は、被害者が地域では差別され、孤立しているためである。公害は被害者が自発的に被害を訴えて立ち上がらねば表面化しない。チッソは被害を隠し、原因究明を妨害してきたのである。企業城下町では市民はチッソへの忠誠心が強く、被害者と連帯して市民としての権利を主張する自治がなく、このチッソの不法な行為を許してきたのである。

2 負の教訓を生かさねばならない

水俣病は典型的な日本資本主義の

体制的な欠陥を表した。企業は利潤追求を第1にして、安全対策を怠り、事件発生後、事実を隠し、誤った原因説を流布し、住民が実力で対策を求めるようになると、少額の見舞金を出して、事件の拡大を押さえようとした。まさに資本主義企業の本性をあらわした過失である。他方、政府は産業政策を公害対策より優先し、チッソのこのような不法な活動を擁護して規制をせず、むしろ原因究明などの対策を怠り、原因となったアセトアルデヒドの生産停止まで、公害と認めなかった。これは人間の健康と環境を保全するという政府の最高の責務を怠った取り返しの付かぬ重大な過失と言ってよい。

この政官財癒着の社会システムは、いまなお基本的に改革されていない。その最も典型的な表れが、2005年6月のクボタショックとそれ以後のアスベスト新法制定などの企業と政府の対応である。改めて、水俣病50年の教訓が問われるのである。政府は1992年リオ会議以後、公害は終わったとして、行政の中心を地球環境問題に置いている。そして、この問題は現代文明に原因があり、公害のように企業と国の責任でなく、国民全体の責任としている。公害を「死語」にしようとしている。しかしアスベスト問題にみるように、新しい「ストック公害」は始まったばかりである。また公害の教訓を忘れては地球環境問題の解決もできないであろう。

(参考文献)

宮本憲一『維持可能な社会に向かって—公害は終わっていない』（岩波書店、2006年）

2. これまでの水俣病裁判で切り開いてきたもの

弁護士 馬奈木 昭雄 (福岡県弁護士会)

水俣病は公害の原点といわれ、公害・環境問題を考えるうえで、数々の貴重な教訓を残しています。私は、水俣病第一次訴訟に水俣に事務所を開いて取り組んで以来、その後の他の事件の解決においても、これは水俣病ですでに検討した、といえる問題に多数直面します。その中でも、私が特に重要だと感じている問題を指摘しておきたいと思います。

1 水俣病は国策が原因である

水俣病はそもそも何故引き起こされたのか。たかだか一私企業にすぎないチッソが、不知火海一円、おそらく100万人の人々を汚染し、2万人にも及ぶ患者が50年後の今もなお救済を求めている、などという恐るべき事態を生じたのか。その原因を正しく究明することは、私達水俣病問題に取り組んだ法律家の義務でもあると思います。チッソの責任を追及した水俣病第一次訴訟から、水俣病像を明らかにした第二次訴訟、さらに国の責任を認めさせた第三次国賠訴訟まで、約26年間にわたる裁判の中で、私達はその基本的な構造を明らかにできて考えています。

国(とりわけ通産省、厚生省)は、水俣病患者の多数発生 of 全体像と、その原因がチッソ排水に存する事実の究明を、徹底して隠しこみ、妨害しました。

国はけっしてたかだか一私企業に過ぎないチッソだけを擁護したのではありません。水俣病は国の産業政策、高度成長そのものによって発生したのであり、国はその事実を隠し込み、究明を妨害することによって自らの政策を守り抜こうとしたのです。具体的には、国は国際競争力を

つけるために、チッソなどのカーバイドアセチレン系工業や石炭化学工業などを、石油化学に転換させる政策を強化していました。石油化学への転換のためには、膨大な資本蓄積と、生産の拡大が必要でした。チッソは無理な増産を続け、「不可能な生産を可能にして」企業拡大を行いました。

チッソのアセトアルデヒド生産量は、50年4500トンから60年45200トンへと実に10倍の巨大な成長を遂げたのです。当然のことながら、水俣病の原因物質たる有機水銀の排出量も増大しました。こうして水俣工場は壮大なスクラップと化し、しかもそれは同時に、水俣周辺地域を、地域ぐるみスクラップ化したのです。この時点で、水俣病の原因がアセトアルデヒド製造工程中に生じたチッソ排水だと認めることは、大変な事態でした。チッソだけではなく、他のカーバイドアセチレン系有機合成工業企業にとっても致命的な打撃を与えるものでした。そのことは、石油化学コンビナート全体にとっても恐るべき影響を与えます。こうして、政府と業界団体である日本化学工業協会は一致協力して、水俣病の原因究明を妨害し、多数の水俣病患者を隠し込む策略を実行したのです。水俣病の隠し込まれた未認定患者というのは、まさに資本主義国第2位の地位をもたらし高度成長の生け贄だったのです。

この結果、不幸にも第二の水俣病が新潟において引き起こされたのです。また50年後の現在もなお、まだ四千人を超える「未認定患者」が救済を求めてたたかっているのです。

2 国は教訓を学ぶべきである

私がけっして許してはならないと考えるのは、国はこの不幸な教訓を正しく学ぼうとはせず、今また、諫早湾干拓事業においても全く同様に、有明海の恐るべき汚染の実態とその原因が諫干事業に存する事実を懸命にごまかし、隠し込み、妨害することによって、あくまで事業を強行し続けていることです。無駄で有害な「公共事業」を何が何でも続けようとしています。このままでは、有明海沿岸四県の漁民や住民は重大な被害を受けることになります。

しかし、水俣病患者の50年にわたる不屈のたたかひの歴史を教訓として、有明海沿岸住民は、漁民と共に、有害な「公共事業」をやめさせるとどまらず、さらに地域再生を目指すたたかひに取り組んでいます。2千人を超える漁民が自らの漁業被害の救済を求めて、裁判に立ち上がり、国の責任を追及しているにとどまらず、さらに事業推進県といわれる長崎県でもまた、地域の生活に必要な不可欠な予算は厳しく削減しながら、干拓事業には400億円を超える巨額な出費を行うことに対し、公金支出差止の訴訟を提起し、たたかっています。その目的は「諫干事業差止」ではありません。「よみがえれ!有明」、すなわち、地域としての有明を「よみがえらせること」、地域を再生させること、なのです。

差止運動から、地域再生の運動へ、今私達は新たな一步を展開しているのです。これこそが水俣病患者の50年にわたる不屈のたたかひの貴重な教えだと確信しています。

3. ノーモア・ミナマタ国家賠償訴訟

弁護士 板井 俊介 (熊本県弁護士会)

1 水俣病公式発見50周年に首相は欠席

2006年5月1日、水俣病は、1956(昭和31)年5月1日の公式発見から50周年の節目を迎えました。当日、熊本県水俣市では慰霊式が行われましたが、当時の首相であった小泉純一郎氏は欠席しました。

公式発見から50年の年月を経ても未だに訴訟が継続し、4500名を優に超える認定申請者がいるにもかかわらず、公害健康被害補償法が運用されていない現実があります。

小泉政府は、この現状から逃避しました。報道によれば、現在の安倍政権下の若林正俊環境大臣も「政治が着地点の見通しをもって判断しない限り、行政から動くことはない」と発言しており、行政としての責任を放棄しています。

我が国の環境行政にとって、水俣病は、その程度の認識のものでしかないのでしょうか。未来の環境問題を含めた社会問題を見つめる我々弁護士にも、この問題は真正面から問われるべき問題です。

2 美しい不知火の海と「ノーモア・ミナマタ」国家賠償訴訟

熊本県南部に位置する水俣市。波打ち際に立てば、澄み切った美しい空と穏やかな波に浮かぶ小島の向こうに遠く天草まで見渡せます。誰が、この美しい風景画の海の底に水銀で高濃度に汚染されたヘドロが埋まっていると想像するのでしょうか。ここに水俣の悲しさがあります。この水俣で15歳まで育った私には「ノーモア・ミナマタ」の思いがあります。

2005年10月3日、私と同じく「ノーモア・ミナマタ」の思いを抱く50名の水俣病患者が、再び熊本地裁にチッソ、国、熊本県を相手取って訴訟を提起しました。11月14日には第2陣として504名の大量提訴を行いました。その後、3、4、5陣と追加提訴が続き、2006年8月11日の第6陣提訴で、原告数は1100名を超えました。

1995年の政府解決から10余年を経て、再びマンモス訴訟が提起されているのです。

3 2004年10月15日関西訴訟最高裁判決

この訴訟は、一昨年の水俣病関西訴訟最高裁判決から動き出したといっても過言ではありません。同判決は、国及び熊本県が、水質2法及び熊本県漁業調整規則に基づいて、水俣病の被害が拡大しないように規制権限を行使すべき義務があったにもかかわらず、これを怠った結果、水俣病被害が拡大したとして、国及び熊本県の責任を肯定しました。

また、現在の公健法に基づく行政認定制度が採用する認定基準が、余りに厳格に過ぎ、「行政では水俣病ではない人」であっても「司法では水俣病」となることも明らかにされました。

この判決が出て、「私も水俣病である」として行政認定申請を行った人が4500名を超えましたが、このことから改めて水俣病が終わっていないことがわかります。

この判決の評価について、私は、10年前の政治決着では、やむなく果

たせなかった国及び県の法的責任を確定づけるものであり、水俣病の真の根深さを明らかにした点を極めて高く評価すべきと考えます。

ここに、この判決の獲得に尽力された全ての方々に対し、改めて敬意と感謝の意を表したいと思います。

4 判決により明らかになった制度的破綻と弁護士の役割

この判決では、法的には、これまで国が固執してきた水俣病判断条件が狭きに失し、妥当ではないことが断じられたわけですが、司法の断罪にもかかわらず、判決後2年の間、環境省は「判断条件は変えない」との姿勢に終始しています。

そして環境省は、新たに「新保険手帳」という医療費支給制度を患者の目の前に突きつけて、判断基準を変えずに問題解決を図る提案をしました。この「新保険手帳」は、「あなたを水俣病とは認めないが、医療費が欲しければ、認定申請も訴訟もやるな」という条件付きで交付されるものです。

私は、この制度を憲法32条に反し違憲であると考えますが、本来の行政認定制度を運用しない環境行政の態度に、「法の支配」の意味すらも理解していないのではないかと、という疑念を感じてなりません。「法の支配」を実践できない環境行政を是正することこそが、我々法律家の大きな役割です。

人権擁護大会シンポジウムに参加して

—私が感じたシンポジウムの意義—

弁護士 木場 知則 (札幌弁護士会)

2006年10月5日、第49回日本弁護士連合会人権擁護大会の第1分科会シンポジウム「未来へ響け生きものたちの歌声～北の大地から展望する人と野生生物との共生～」が、北海道釧路市で開催されました。私はこの10月で弁護士3年目ですが、札幌弁護士会の公害対策・環境保全委員会に所属していることもあり、野生生物を題材としたシンポジウムに関心があったことと、同じ北海道内の釧路市で開催されるということもあって、初めて人権擁護大会とシンポジウムに参加しました。

シンポジウムの会場となった釧路市観光国際交流センターには、全国各地の弁護士のみならず、市民も多数来場していました。中でも、地元釧路市の武修館高校の学生250人あまりの参加もあり、総参加者数は、約800人だったそうです。

さて、シンポジウムは、大きく前半と後半に分けられ、前半では生物多様性の意義を中心とし、後半では生物多様性の保全の方法を中心として、それぞれ講演とパネルディスカッションが行われました。前半の講演で、江戸川大学社会学部ライフデ

ザイン学科教授吉田正人氏は、人間活動による野生生物の絶滅スピードは自然界の絶滅スピードの70～7000倍であるとお話されていましたが、人間という一種が、同じ地球で生きている他の種をそれほどまで危機に追いやっていることを、数字であらためて実感させられました。また、後半の講演で、北海道大学大学院農学研究院教授柿澤宏昭氏から、諸外国における野生生物の保全事例の紹介を受け、それら諸外国と日本の行政の態度の違いを認識しました。そして、これまでの、環境を犠牲にして発展を図ってきた時代とは決別し、環境に対する配慮を第一に考えた人間活動を行っていかねばならないと実感しました。柿澤氏も、問題が起きてから対応する「外科的対応」から、予防的な「東洋医学的な対応」へと体質改善を図るべきだという考えを示され、なるほどと思いました。

パネルディスカッションでは、基調講演をしてくださった吉田氏と柿澤氏を含め、7名のパネリストが意見を述べあっていました。特に印象的だったのが、NPO法人トラスサルンの活動内容で、同法人の釧路事務局長杉沢拓男氏によると、釧路湿原の面積の減少や乾燥化を懸念し、周辺地域内の工事状況や流入土砂の調査などを精力的に行っているとのことでした。釧路湿原を流れる釧路川の上流を再蛇行化する再生事業計画の話

も出ていましたが、杉沢氏や国土交通省北海道開発局の大申弘哉氏らによれば、その計画は未だに具体化してはいないようです。

全体を通して、私がシンポジウムで思ったことは、環境問題を考える際は、必ず対立する利益があり、その調整を図ることが難しい課題だということです。釧路川を直線化したのは、洪水を防止し、周辺住民の安全を図ることが目的でした。再蛇行化によってまた洪水が起こるようになれば、また周辺住民から苦情が来て、再直線化などという話にもなりかねません。また、一概には言えないのかもしれませんが、開発行為は環境を犠牲にする反面、その地域住民の生活には潤いを与えることもあり、地域住民が開発行為よりも環境保護に批判的になることも考えられます。

しかし、環境を元通りの良好な状態に戻したり、あるいは現在の良好な環境を維持することは、より長い目で見たとき、その逆の利益よりもきっと大きな利益があると思います。それは、環境が我々に与えてくれる心の豊かさが、物の豊かさに勝るからだとは私は考えています。このことを地域住民に理解してもらうためには、国民全体が、自然環境が与えてくれる非物質的利益の重要性を認識しなければならないだろうと思います。これからの社会を担う世代である高校生が、本シンポジウムに多数参加してくれたことは、その意味でとても重要かつ有意義なことだったのではないのでしょうか。今後も、日弁連として、環境教育に力を入れていく必要を感じたシンポジウムでした。



パネルディスカッションの様子

文献・意見書の紹介

『概説水法・国土保全法 治水、利水そして環境へ』（須田政勝著）を読んで

当委員会の元委員長の須田政勝先生が、2004年8月の『概説土地法』に続き、本年9月に表題の著書を出版されました。

水法に関しては、故金沢良雄教授著の法律学全集「水法」以降、類書はなく、同書では、「総合的かつ詳細な『水法』の制定が望まれる。」とされるなど、示唆に富む記述も多いのですが、それは「利水の高度化に必ずしも対応する」という問題意識からであるなど、現代には合わない内容となっていましたので、環境保全や行政過程への市民参加といった今日の視点を盛り込んだ概説書の出版が長い間待ち望まれていました。それを、須田先生が、前著から2年余りで、しかも473頁に及ぶ大著（法律学全集は161頁）を以て応えられたことにまずもって敬意を表したいと思います。



さて、本書は、「法は水をどう捉えているのか、水法がどのような社会的、経済的要請の中から立法化されてきたか、法や水行政の施行、実施過程においてどのような問題点が顕在化しているか、ある水法が他の水法にどのように関係し、現実の社会的経過の中でどのような役割を果たしてきたか」といった先生の関心に従って書かれたとのことでした。

本書は、章立てからもわかるように、「河川、海岸をめぐる問題状況」から説き起こし、「水法・国土保全法史」、「水法・国土保全法の体系と水行政」に次いで、「巡水法（水と環境）」、「治水・国土保全法」、「利水法・水源開発法」と叙述を進め、「水行政と市民参加」、「水法が直面する課題の解決に向けて」で終わるという構成になっています。そして、個別の法律の解説については、細部を穿ったものでなく、簡にして要を得たものがなされ、重要なものについてはその制定の経緯が説明されていますし、現在における問題点も明確に述べられていますので、一読することによって、日本の水法の体系とその位置づけ、そして問題点と今後の改正の方向性がよく分かります。執筆の意図は十分に実現されているものといえましょう。

加えて、本書を読んで感ずるのは、水害訴訟や委員会活動等を通して確固たるものにしていった先生の水法に関する考えを、本書の中で見事に体現しているということです。

話は少し横道にそれますが、私が、須田先生の水法に関する考えを初めて知ったのは、1995年10月の人権擁護大会シンポジウム「清流をわれわれの手に－河川行政のあり方を問う－」の委員になったときでした。基調報告書の作成の方針を検討していた際、議論が余り進まないことに業を煮やしたのでしょうか、水法の体系に関する先生の考えが記された「須田メモ」が配布されました。河川（水）については、治水、利水、親水（親水機能）、澄水（水質保全）及び天水（生態系保全）の5つの機能（当時は、そのうち親水、澄水及び天水を併せて「巡水」ではなく「循水」とされていました）があり、それぞれについて法体系が異なり、今後は、「循水」と住民参加が重要なので、それを意識した基調報告書にすべきであるという趣旨のものだったと思います。また、先生は、そのころから、水を総合的、一元的に管理する「水基本法」の制定についても主張されていました。

河川（水）の機能を、このように的確に分類して、その各々についての法体系の在り方をこれまた的確に指摘するという先生の見識の深さに、私を初めとして当時の若手委員は皆驚嘆した覚えがあります。勿論、基調報告書もこの須田メモに添って作成されることになりました。

本書では、このときに示された先生の考え同様、水法の体系を、大きく「治水・国土保全」、「利水」、「巡水（環境保全）」に分けると共に、現在においては、巡水法を最も重要なものとして位置づけ、治水、利水に先立ち論じています。

また、治水に関しても、巡水法優先の見地から、ダム一辺倒ではなく、越流しても破堤しない堤防と盛土や高床式建物の建設や的確な避難誘導といった超過洪水対策や流域の全体的見地から開発を抑制したり、保水の代替的措置を取らせたりすることが必要であることを説き、利水についても、ダムを最後の最後の手段であるとして、森林や農地を保全、整備して保水力を高めること、節水をすること、地下水を適正に利用すること（そのために地下水を「私水」ではなく「公水」とすべきこと）を提唱しておられます。

さらに、従来、住民参加として呼び慣らされていた市民の行政過程への参加については、第9章「水行政と市民参加」として1章を設け、直接の利害関係のない市民が行政過程へ参加することや訴えが提起できるよう「市民訴訟条項」を創設する必要性を説き、終章の第10章「水法が直面する課題の解決に向けて」では、総合的な政策を進めるために、巡水法の重要性、優先性を基本理念とした水基本法の制定を提唱して本書を結んでいます。

水はあらゆる環境問題と関連していますので、環境問題に係わる者にとって、水法の概要とその問題点を把握しておくことは極めて有用なことです。それには、本書はもってこいですので、皆様も是非ご一読下さい。

弁護士 大木一俊（栃木県弁護士会）

家電リサイクル法の改正に対する意見書について

日弁連公害対策・環境保全委員会廃棄物部会が中心となって作成した「家電リサイクル法の改正に対する意見書」が、先日、経産省・環境省等の関係機関に執行されました。今年初めの容器包装リサイクル法改正に関する意見書に続いてのことです。容リ法や家電リ法が一定の成果をあげていることを認めるのはやぶさかではありませんが、当部会は、共に現行法は不十分であると考えております。

有限の資源を守るために、また有害物質の排出で環境負荷を与えないために、大量生産・大量消費・大量廃棄は厳に慎むべきです。その意味で、真の「資源循環型社会」とは、そもそも廃棄物の排出自体を抑制するものでなくてはなりません。しかし上記2法には、その「排出抑制」の考え方が強くありません。特に家電リ法は、排出される家電製品（の一部）をリサイクルすることが前面に出されており、容リ法以上に排出抑制の理念がないがしろにされています。

そこで本意見書は、「廃棄物の排出抑制」を推進するという観点から、「リサイクル費用について現行の排出時・排出者負担を改め、製品価格に含めるべきである」等の意見を述べております。今後も当委員会は、真の意味での資源循環型社会の実現を目指し、活動を続けてまいります。

（本文は、<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/061018.html>をご参照ください）

発行：日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会 〒100-0013 東京都千代田区霞が関1-1-3 tel 03-3580-9841 fax 03-3580-2866



公害・環境ニュース36号（2006年11月）