

公害・環境

日弁連公害対策・環境保全委員会ニュース

2008.1 No.

39

CONTENTS

特集 環境被害救済と予防に関する 日中韓国際ワークショップ	
日中韓の環境公益訴訟の充実に向けて……1	
中国の環境汚染による健康被害事件の現状 —許可祝氏の報告— ……2	
韓国の環境被害救済と予防の動向 —朴泰炫弁護士の報告— ……4	
日中韓の公害被害者救済、環境保全につ いての今後のあり方について ……6	
人権擁護大会シンポジウム 第3分科会報告—持続可能な まちづくりを考える— ……7	
居住原理からの再出発を ……8	

特集 環境被害救済と予防に関する日中韓国際ワークショップ ■日中韓の環境公益訴訟の充実に向けて

大阪弁護士会 藤原 猛爾

2007年8月24、25日の2日間、日弁連・東京経済大学・日本環境会議主催の「環境被害救済と予防に関する日中韓国際ワークショップ」を弁護士会館クレオで開催した。中国から「中国政法大学公害被害者法律援助センター」（団長王燦発教授他15名）、韓国から「環境運動連合」・「韓国緑色連合」・「民主社会のための弁護士の集まり」（団長金泓均教授他10名）が参加し、日本の弁護士らと報告、討議、ミニシンポジウムを行った。

経済発展と民主化が進んでいる中国や韓国の公害や環境破壊の実態はどうなっているのか。その救済と予防のために法律実務家はどのような活動をし、どのような悩みや課題を抱えているのか。3国が抱えている公害・環境保全対策の異同はなにか。今後、3国の法律実務家が問題解決に向けた協働行動を実現するためにどのような条件づくりが必要か。討議は、3国の現状報告、事例報告を素材とした。各国の政治・社会体制及び法制度の違いを前提とし

つつも、問題解決に取り組んでいる関係者が抱えている悩みと課題について率直に意見交換し、異同ある3国の課題を共通の理解とし、今後の国際連帯及び各国内での取組みに活かすことを目的とした。

日本では、中国の公害被害と環境破壊の実態はほとんど知られていない。公害被害救済は進んでいるのか。中国の法曹は公害被害救済にどのような活動をしているのか。その中でどのような悩みや課題があるのか。韓国でも、セマングムをはじめとした大規模埋立て問題があるが、その動向は不明である。ソウルの大気汚染、国内の環境保全はどうなっているのか。課題に取り組んでいるNGOや法曹の悩みと課題はなにか。また、中国の大気汚染は、国境を越えて韓国や日本の酸性雨、大気汚染に影響を及ぼしつつある。

日弁連公害対策・環境保全委員会のワークショップチームは、2007年7月中旬、中国・天津の大気・水汚染による「ガン」患者が多発している地域の調査を行った。現地の状況

は、かつての日本の公害被害地と酷似していた。加えて、政治・社会制度の現状からくる公害企業と地方政府との癒着、極端な司法の消極性には驚くべきものがあった。他方、私たちは、活動に対する制度的制約があり、紛争解決のための法的手段が極端に制限されている状況下でありながら、人間の尊厳をまもり、違法・悪を糾すために奮闘している弁護士（注；中国語で弁護士のこと）やNGOが少なからず存在することを知った。数年前の韓国の現地調査でも、公害救済や環境破壊の予防のために活動している弁護士がおり、人間の尊厳、良好な環境の保全の確保をめざす活動が広がっていることを知っていた。

今回のワークショップでは、3国からの参加者が公害被害救済と予防、良好な環境の保全を実現することを目標としているという共通の認識をもつことが出来た。このことは、大きな成果であり、今後の3国の法律実務家の情報交換と連携行動に向けた重要な節目となった。

■ 中国の環境汚染による健康被害事件の現状 — 許可祝氏の報告 —

大阪弁護士会 和田 重太

1 はじめに

日中韓国際ワークショップの第3セッション（テーマ：個別事情に見る被害実態）において、中国代表団の一員である許可祝氏から、中国の環境汚染により健康被害が引き起こされた案件に関して報告が行われた。許氏は、中国政法大学公害被害者法律援助センター（CLAPV、以下「センター」という。）の副主任かつ中国政法大学研究所の副教授であり、中国のみならず諸外国にて教授活動を行う傍ら、中国における環境汚染の被害者に対する援助に尽力している。許氏による報告と質疑応答での説明内容の要旨は以下のとおりである。

2 中国政法大学公害被害者法律援助センターの活動

中国は急速な経済発展を遂げているが、それに伴い環境問題が発生し、住民にとって脅威となっている。国際社会においては国家の環境及び健康に関する計画を制定するように提唱されており、中国国内においても長期的かつ制度的なメカニズムが必要である。環境と健康は優先的な分野であり、中国政府もこの問題に関心を高めている状況の中で、センターは環境汚染・健康被害に関して実証研究を行い、環境と健康に関する国家計画を策定するための提案を行いたいと考えている。

センターでは、1999年11月1日に環境汚染被害者からの通報を受けるためのホットラインを開設し、現在まで合計98件の重大かつ困難な環境汚染事件に関して、法律面での支援

を行ってきた。ここでは、健康面での被害案件35件（健康と財産双方に対する被害案件として9件、健康に対する被害案件として26件）に関して取り上げる。紛争の内容は、大気汚染案件が11件・水汚染案件が7件・騒音案件が7件あり、その他電磁波に関する案件、放射能に関する案件、大気や水等の総合的汚染に関する案件等がある。これらの案件の殆どが農村における事件であり、江蘇省・重慶・広東等に多くの被害者がいる。また四川省攀枝花市の工場での直接及び間接的な被害者は1万人以上にものぼり、その中で原告適格者は4804人もいた。

このような案件において、センターはまず現場を調査し証拠を収集し、メディアにも報道を依頼するとともに、環境や環境医学等の専門家達からの意見を求める。そして当事者が行政機関に対して行政処理の申立をするのを手伝い、又は訴訟提起を手伝う。訴訟費用・弁護士費用・鑑定費用等の立替払いをすることもある。センターによる活動の結果、汚染者が汚染対策を実施したり、環境保護のための設備を行うなどの成果をあげている。このようにして、センターは被害者の権利を守っている。

前述した健康被害事件35件のうち、センターは13件で勝訴し、また7件で敗訴した。また裁判所が事件を受理しなかった事件が4件、起訴を撤回した事件が1件、起訴の条件が整わず起訴できなかった事件（従って行政処理を通じて解決しようと

している事件）が6件ある。現在調査中である事件は4件である。

3 因果関係に関する挙証責任の転換

中国の環境事件では、因果関係に関する挙証責任転換が行われている。一般的には、損害賠償を請求する場合には原告が侵害行為と結果との間の因果関係を含め諸要件の挙証責任を負っている。しかし、環境被害に関する事件では、被害者が因果関係を立証することは非常に難しいことに鑑み、中国の最高人民法院の司法解釈により、被告が加害者の行為とその結果との間に因果関係がないことの挙証責任を負担することになった。但し、原告は、被告が汚染物質を排出していること及び被害結果に関して証拠を出さなければならない。更に原告は、被害が環境によるものであることを医師の意見等によって証明しなければならない。それに対して、被告側が汚染排出と結果との間に因果関係がないことの挙証責任を負わされるのである。

4 勝訴した事件の分析

勝訴した事件13件のうち6件が騒音事件であり、5件が大気に関する事件であった。これらの事件で勝訴できた要因として、原告の人数が1人若しくは数人と少なく、現実が発生した被害内容が比較的明確であり、賠償金額もさほど高くなく、医療機関からの証明を得ることができたため因果関係の証明が比較的簡単であったことが挙げられる。

例えば、重慶に存在する技術研究所及びその光学機器工場に対して被

害者が損害賠償を請求した事件では、裁判所が因果関係推定の原則を用い、被告に挙証責任を負わせた。これは、原告のランさんという人が1995年碧山県に建てた自宅の隣に、被告が1997年に工場を建てたところ、その工場は全く環境保護措置をとらずに昼夜を問わず操業したため、騒音被害を生じさせた。更に同工場はアセトン・トルエン・ベンゼン・エーテル等の有害物質を使用しており、それらを大気に排出していた。原告は、2001年及び2002年県の病院にて血小板及び白血球の減少が診断され、再生不良性貧血であることが判明した。2000年5月以降、原告は行政機関や当該企業に苦情を申し立てたものの効果がなく、センターに相談に来た。そこでセンターは、損害賠償を求めて訴訟を提起した。2003年11月20日、碧山県の裁判所は、ベンゼン等によって白血球・血小板が減少したという因果関係を認めた。つまり被告は、白血球・血小板の減少がベンゼン等によるものではないと証明できなかったのである。裁判所は損害賠償を認めたものの、精神的損害は認めなかったため、実際に賠償された金額は非常に低いものであった。

以上のように、原告が訴訟にて勝訴を勝ち取るためには、病気の診断証明、現実の生活や仕事上の環境が汚染の影響を受けるものであるかどうかの事実に関する証拠（前記の事件では、工場のすぐ傍であり、医師の診断書では、それらの化学物質から離れた場所で生活した方が良いというものであった）等が重要であったと言える。

5 敗訴事件及び不受理事件について

センターが支援したものの敗訴した事件の多くは、通信設備や高圧線の近くで電磁波による被害を受けたという事件である。敗訴の原因は、

裁判所が環境事件の特殊性を理解せず、因果関係の推定つまり挙証責任転換の原則（前述した最高人民法院の司法解釈）が正しく適用されなかったことが原因であると考えられる。電磁波に関する事件では、高圧線の近くに住む原告が高血圧とか精神的失調を来したことを証明したが、一定の程度を超えた電磁波が人体に対して悪影響を与え病気を引き起こすという因果関係が、前述の司法解釈にも拘らず、認められなかった。

また、裁判所が事件を受理しなかった事件の例として、黒龍江省において22人が酒造会社に対し水中のフッ素が原因で病気になったことを理由として訴えた事件、四川省において4084人の住民が黄燐工場を訴えた事件、天津において11人が化学工場を訴えた事件、湖南省において14世帯の村民が亜鉛工場を訴えた事件等がある。

6 事件調査において生じる困難

センターに連絡をとる被害者は、既に行政や企業に対して苦情を申し出て、そこで解決できなかったがためにセンターにやって来るケースが多く、汚染が深刻なものも少なくない。

例えば、樂清市の自動車バッテリーを製造する工場から、鉛を含んだ廃棄物・気体・液体が排出されていたケースでは、近隣村民の身体検査を実施したところ、血液中の鉛が多過ぎることが判明した。そこで環境保護局に通報したところ、環境保護局は同工場を操業停止とし、同工場は設備を撤去して他の場所に移転した。しかし、工場の跡地には防毒マスクをした方が良いと書かれた表示がなされているだけで、汚染の修復は行われていない。近くの畑も鉛に汚染され、作物の鉛の含有量が既に基準を超えているので、作物の栽培は不可能となっている。

また、湖南省においては、家畜の飼料に混ぜる添加剤の生産過程で生じた有害物質が不十分な設備の故に排出され、様々な病気を引き起こしたという案件がある。

このような案件の調査においては、以下のような問題が見られる。第1に地方政府の環境保護部門あるいは工場自身が有害物質排出の現状に関する情報を公表しないこと、第2に、医学の専門家が少ないこと、第3に、健康被害を検査し認定する機関がないこと、第4に、汚染被害者救済のための立法が不十分であり、鑑定手続・被害レベルの分類・責任主体・賠償責任等が明確になっていないことである。

こういった問題が生じる原因は、地方政府が建設プロジェクトを許認可する際に環境保護意識が足りないこと、工場建設の際に環境保護設備を設置しないこと、行政の環境保護部門の力が足りないこと、技術不足のために基準を超えた排出がなされること等にあると考えられる。

7 今後のセンターの活動について

センターは今後も司法及び立法の分野で活動・提案をしていきたいと考えている。具体的な分野としては、環境・健康面における妥当な立法を求めること、現在存在する環境法の適正な実施を促すこと、企業の汚染が損害を発生させた場合に環境訴訟を通じて被害者に対する損害賠償責任を企業に負わせることである。法律によって、環境に関する権利を守るという意識を人々に根付かせることを目的に活動を行っていきたい。

■ 韓国の環境被害救済と予防の動向

パク テヒョン — 朴泰炫 弁護士の報告 —

大阪弁護士会 奥村 太郎

1 はじめに

本稿は、パク・テヒョン(朴泰炫)弁護士が韓国の環境公益訴訟の動向について報告した内容を、聴取した筆者の責任でまとめたものである。朴弁護士は、未だ日本では稀な存在である環境NGO専属の弁護士の草分けとして環境運動連合(KFEM)環境法律センターに所属し、約5年間訴訟活動・研究活動に注力するとともに政策提案をしてきた弁護士であり、近時は大学で研究活動をしている。日本の弁護士とも既にかんりの情報交換、意見交換を蓄積してきている。

2 行政訴訟の動向—原告適格

韓国の行政訴訟法においても、原告適格は「法律上の利益ある者」についてのみ認められており、従来、日本同様、裁判所は、その解釈に関して大変制限的であった。しかし、セマンガム干潟事件において、アセス対象地域に含まれる住民は、特段の立証なく原告適格が認められることになった。さらに、アセスの対象とならない工場設置承認処分の取消請求事件において、裁判所は概要次のとおり判示した(最高裁判所2006年14001判決)。曰く「行政処分の根拠法規または関連法規にその処分として行われる行為など、事業によって環境上侵害を受けるであろうと予想される影響圏の範囲が具体的に規定されている場合には、その影響圏内の住民については当該処分によって直接的で重大な環境被害を受けるであろうと予想することができたために、彼らについては特別の

事情がない限り環境上の利益に対する侵害または侵害の憂慮があると事実上推定され原告適格が認定される。」つまり、環境影響評価法以外の法規も広く原告適格の根拠となりうることを示されたのである。国土計画に関する法律によって原告適格を認めるという例も出ており、従来単純に公益のみを追求する行政法規だと見なしてきた法律が、次第に具体的な事案に関する法律だと解釈されることにより、原告適格は拡大されつつある。

3 行政訴訟の動向—実体審査

このように最高裁は、原告適格を幅広く認めつつあるが、その次の段階として問題となる実体審査については、なお行政裁量を幅広く認めている。

これに関し、軍砲射撃場の設置計画承認処分に対する無効確認請求事件(最高裁判所2005年14363判決)は、環境影響評価法に反し、アセスを行わなかったにも関わらず承認など処分をした場合、その処分の瑕疵は行政処分の「当然無効理由」に該当し、事後的にアセスを実施しても瑕疵は治癒されないとした。単なる取消事由ではないとした点で重要な判例である。

しかし、裁判例の全体的傾向としては、不十分であっても事前にアセスを実施している場合には、その程度が顕著で評価をしていないとほとんど同視できる程度に至っていない限り違法性は認められない。キム・ホンギョン(金泓均)漢陽大学法学科教授の言葉を借りれば、アセスに

ついての司法審査を、事実上司法部は放棄したのと同然の状況にある。

4 民事訴訟の動向—疫学的因果関係

民事訴訟に関しては、疫学的因果関係が重要な法的争点となっている。この点、枯葉剤による被害に関する疫学的な研究を積極的に裁判所が採用して、因果関係を認めた例などはある。しかし、タバコ訴訟において、最高裁は、疫学的な因果関係を否定した(ソウル中央地方裁判所1998年1998가합77378判決)。「肺がんのような非特異性疾患の場合、発病することができる特定要因の存在と当該疾病にかかったという事実を証明するだけでは、その間の因果関係を高度の蓋然性で証明したと見ることはできない。また、疫学研究によってある集団で原因—結果の関係が定量的に検出されたとしても、その結論が当該集団に属した個人に適合するという根拠にはならない。疫学的研究は対象集団の平均的な因果性を究明することであるために特定人の因果関係を究明するのに直接適用させることはできない。従って、原告は立証責任の一般原則によって原告の喫煙と肺がんの発病の間の個別的因果関係を直接立証しなければならない



朴泰炫弁護士

い。」これが判決要旨である。

環境性疾患には非特異性疾患が多いため、2007年に提訴されたソウル大気汚染訴訟など、公害環境訴訟にタバコ訴訟判決が与える影響が懸念される。

なお、因果関係の判断材料となる研究成果を法学者、公衆衛生学者など専門家をもっと発表し司法に提供できるようにすることが必要である。

5 環境権、環境利益

山椒魚（サラマンダー）を原告とした韓国初の自然の権利訴訟であるサラマンダー事件は、高速鉄道建設が法的保護種である山椒魚の生息地を破壊するものであるとして事業の中断を求め争った事案であるが、裁判所は、概要以下のとおり判示した（最高裁判所2004다1148決定）。曰く「環境影響評価の手續履行後に環境影響評価時に考慮されていなかった新しい事実が発見され、その事業によって事業施工区間関連土地所有者の環境利益を侵害する蓋然性が表れて、従来の環境影響評価だけではそのような蓋然性に関する憂慮を解消するには十分でない場合には、新しく環境影響評価を実施するかその環境利益の侵害を予防することができる適切な措置を先ず行った後に事業を施工するようにするのが相応で、上記の土地所有者はこれを私法上の権利として請求することができる。」すなわち、この事件では、山椒魚の代理人としてNGOの他に土地所有者である寺院が就いていたが、判決は、環境権・環境利益の具体的権利性こそ認めなかったものの、土地所有権の範囲内で寺院に（修行の）環境利益を認め、民事訴訟の中で環境アセスという公法上のメカニズムを動かせるきっかけを作った重要な判決である。

さらに、橋梁建設のストップを求めたミョンジ（鳴旨）大橋事件（ソ

ウル高等裁判所2006다64決定）において、裁判所は、環境権ないし環境利益の具体的権利性を初めて認めた。本件は、アセス地域内の住民ではないが、環境保護NGOに属し以前から地域内にある島を頻繁に訪ね、鳥の観察研究のために島を訪ねてくる内外国人に対する案内、学生の教育、自然保護および監視活動などを繰り返すなどの方法でその環境利益を享有してきた人々を申立人とする。裁判所は、これら申立人の環境利益について、反射的利益ではなく、「環境政策基本法、環境影響評価法の規定趣旨に照らし合わせて、…例え環境影響評価対象地域の外の住民でも工事の施工によってその処分前と比較して受忍限度を超える環境被害を受けるか受ける憂慮があるということ立証することで、その工事と関連した行政処分を争うことがあることを勘案して見るとき（最高裁判所2006다330大法廷判決を参照）、申立人は自分たちの環境利益を被保全権利としてその受忍限度を超過する侵害がある場合は、民事上の仮処分でもこれを争うことができる」と見るのが相当である。」とした。この決定により、環境訴訟において原告となる適切な地域住民がいない場合、環境活動家が原告となり、環境権ないし環境利益の侵害を理由に訴訟活動する道が開けた。

6 立法の動向

以上のように、数々の訴訟活動や市民意識の高まりの結果、個人に対する環境侵害、個別開発行為については、原告適格の拡大を初めとする成果を勝ち取ってきているが、大規模事業、国策事業については、因果関係の認定などを巡り裁判所は消極的である。

そうした状況や事前予防の強化が重要であることに鑑みると、弁護士、環境NGOとしては、立法の実現にも力を入れるべきである。

例えば、環境被害訴訟においては、被害の確定、そして被害原因と結果の因果関係の調査というものが不可欠だが、経済力、専門性を持たない被害当事者のために、そういう調査を代行する専門的な委員会が必要である。現在、立法作業中の環境保護法の下では、調査を請願する権利を住民に認めている。また廃棄物処理場などについては定期的な検査をするように国家に義務を課している。こういった立法には、現に、弁護士が参加して、議論の蓄積を立法に反映させている。

また、韓国では、行政訴訟法見直しの動きが出ており、最高裁は、原告適格の要件である「法律上の利益」という概念を、「法律的に正当な利益」という概念に変えることを検討し、行政に対する司法統制を強化したいという意思を示している。さらに、弁護士、環境NGO、研究者は、環境分野へ、団体訴訟ないし共同訴訟（Class Action）といった集団訴訟制度を導入するよう提唱している。この点をはじめ、立法に向けた努力が今後も重要である。



「公害予防、環境公益訴訟の充実に向けた課題と展望」をテーマに各国からの報告が行われた。

■ 日中韓の公害被害者救済、環境保全についての今後のあり方について

兵庫県弁護士会 小沢 秀造

本ワークショップの第6セッションで「環境被害救済と予防のための東アジアネットワークに向けて」と題するパネルディスカッションが行われた。本稿では、そこでの議論に基づき、今後の方向を考えてみたい。

日中韓の公害環境問題の民間ベースの交流は、最近急速に広まり深まっている。日本環境会議・アジア経済研究所の大塚健司氏は、2001年頃から始まった環境被害についての中国とのワークショップの経験や、それが民間交流で実現したことの意義を報告した。

中国政法大学被害者支援センターの王燦発教授からは、「(中国の環境法について) 学者は本から本へ渡り歩く。そして全然影響を及ぼさない。被害者の利益と結びつくわけではない。私たちがセンターをつくり、日本の経験を学び、そして被害者も訴えを起こすという段階に入ってきました。2001年から毎年日本の実務家が中国の環境法の実務家のトレーニングをしており、それが非常に勉強になっている。」と報告があった。

籠橋隆明弁護士はこれまでの交流も踏まえ、単なる情報交換にとどまらず、日本、韓国、中国の弁護士が、個人の尊厳、人間の尊厳、こういう共通の価値観をもって行動する、そういう交流が必要なのではないかと指摘した。韓国のイ・ヨンギ弁護士は日本の裁判に続き、最近始まったソウル大気汚染裁判の弁護団の主要なメンバーだが、同弁護士も環境問題に関するお互いの価値観を共有することの重大性を指摘した。

日韓両国には、日本の諫早と韓国セマングムの埋立被害についての交流、同じく米軍による騒音被害の交流などがある。そして日中両国にも、

日本のNGOが中国の鉄道騒音被害の現場を見、中国のNGO、被害者が水俣の現地を見、バス中で宇井純沖縄大学名誉教授(当時)の講義を聴くなどという充実した交流の経験がある。

王教授が提唱したのはこの3ヶ国の学者が共同研究や共同出版を考えたかどうか、中国の弁護士の養成に日韓の弁護士が経験を生かして協力して欲しい、具体的な事件をお互いに紹介しあったらどうかなどという具体的なものであった。この提言は充実した交流の実績を踏まえたものであり、参加者一同はその重みを理解した。

日本環境会議の寺西俊一教授は、日中韓の環境に関する交流は他の交流とくらべ急速に相互理解が進む、なにか共通の地盤がある、一体的な経済圏であると指摘した。一方、同教授は日本環境会議の経験から、日中韓のネットワークは緩やかなものが望ましいと指摘した。確かに日中韓3ヶ国には共通性が見られるものの、運動の多様性などに鑑みれば明確な統一方針を出すことがふさわしいとは考えられず、貴重な指摘であると考えた。

日弁連公害対策・環境保全委員会のワークショップチームのメンバーは、本ワークショップの前に、北京、天津で弁護士の経験を報告し、担当弁護士とともに被害者の話しを聞き、現場を訪問した(本ニュースNo.38参照)。我々が抱えている具体的な裁判の状況、経験した裁判の成果などを報告し、中国の弁護士(注; 弁護士)から同じくうまくいっていない事例も含めた経験が報告され、弁護士、学者、被害者と人間的な交流ができた。被害の現地を共に回る交

流は得難い貴重なものであった。

中国では、政府が民衆の団結を警戒している段階であり、民間でまとまって運動するということが相当困難で、中国の公害被害者がその経験を交流し、お互いに助け合うなどという日本のスタイルを直ちにとれる訳ではないようである。しかし中国も徐々に、ある面では急速に変わりつつある。日本の誇るべきことは被害者、弁護士、学者などが協力して公害、環境問題を解決してきたということである。我々は日本の経験を伝え、また中国、韓国の経験から学ぶことが大事になってきていることをこのワークショップで確信した。被害者、現地を常に重視するということはこの交流の共通認識になっていると考えた。日本の弁護士は、集団訴訟の組織をどうするか、疫学的な調査をどのように行い、裁判所をどう説得するか、いかに加害企業と交渉するか、裁判だけでは解決しない被害回復を長期にわたってどう維持するかなどの経験がある。中国の弁護士はそれらの経験知識を真剣に求めている。日中韓のこの交流には人間的な信頼も期待できる。今こそ、共通点も多い東アジアの公害や環境問題の解決に我々の経験などを生かしていくということを具体的に考えて行動すべきときであると考えた。



人権擁護大会シンポジウム

第3分科会報告—持続可能なまちづくりを考える—

福岡県弁護士会 溝口 史子

2007年11月1日、静岡県浜松市において、日弁連第50回人権擁護大会シンポジウム第3分科会「住み続けたいまち・サステイナブルシティへの法的戦略—快適なまちに住む権利の実現に向けて—」が開催されました。

シンポジウム冒頭において、実行委員が国内の都市の現状と現行法制度の問題点につき基調報告を行いました。国内の都市は、まちなみ破壊や中心市街地の空洞化、コミュニティの喪失など多くの問題点を抱えています。一方で、まちづくりの先進国であるドイツ・デンマークでは、計画なければ開発なしとの原則が採られ、都市計画策定において住民参加の手續が保障されているため、住民にとって美しく暮らしやすいまちがつくられています。そこで、基調報告では、国内でも、建築自由の原則の見直しや、住民参加の実効化、都市政策と交通行政・環境保護を統合した総合的な都市計画法制度の整備を行う必要性が指摘されました。

基調講演は、東京大学大学院工学系研究科・工学部教授であり、都市計画の専門家である西村幸夫氏に、「持続可能なまちづくりの考え方」につきお話いただきました。西村氏は、従来の経済原理（土地の高度利用を重視する所有者の視点）に基づくまちづくりにより住環境が破壊された事例や、住民が住環境を守るため主体的にまちづくりを行った事例を紹介し、持続可能なまちをつくるためにはまちづくりの視点を経済原理から居住原理（住環境を守りたいという生活者の視点）に転換する必要があると述べられました（次

頁に詳細）。

引き続き、西村氏に加え、立命館大学政策科学部教授の見上崇洋氏、前国立市長の上原公子氏、国土交通省・環境省の担当者をお招きして、パネルディスカッションが行われました。第1部では、都市内外における都市の問題点が検討されました。環境省の報告書では、自動車走行量や大型店舗の増加が温室効果ガスの増加につながるなどの具体的な数値結果が出ており、地球温暖化防止の観点から、自動車依存型、都市拡散型の都市構造を改める必要性が指摘されています。国土交通省においても、中心市街地空洞化防止のため、郊外における大型店舗や公共施設の建設につき、当該地域が都市機能の集積を図るべき地域である場合に限り個別に建設を許可する政策がとられているとのこと。このように、国内においても、自動車依存交通脱却、都市拡散防止の取組みが行われているようです。また、日置雅晴実行委員からは、住環境に関する紛争につき事例報告がなされました。これにより、商業地域にマンションが建設されるなど用途地域と実際の土地利用状況に乖離が生じていること、マスタープランや条例の法的強制力の欠如により地域合意に反する乱開発が生まれていること、いったん開発事業が起こると事後に規制を行うのは困難であり事前の規制の必要性が高いことが明らかとなりました。また、見上氏からも、農地問題に関わってこられたご経験から、連坦性や相隣性といった内在的制約から、土地所有権者であっても一定の公共性による規制に服するべきとの考え方が述べられ、法的見地から事前の規制の許容性が指摘されました。上原氏は首長のご経験から、地区計画を定める際に住民の合意を得ることの難しさ、中小自治体予算面・人材面において独自でまちづくりを行うことの限界につき指摘されました。第2部においては、小島延夫実行委員より実行委員会案として、都市政策・道路行政・環境保全等の総合的考慮や建築不自由原則、市町村の権限拡大、住民参加を核とする都市計画建築統合法の提案がなされました。これに対しては、まちづくりにあたり統合的政策が必要との共通見解の下、景観法制定に尽力した国土交通省の立場から、景観や温暖化防止など共通の価値を据えるべきとの意見や、西村氏からも都市計画と建築確認の統合に賛意を表しつつ、最低限の安全性に関する技術的な部分は制度目的が違うため、制度を分離して考えるべきではないかとの意見が出ました。また、住民参加について、上原氏より、最初は行政から働きかけを行って住民に実際にまちづくりに参加させ、まちづくりに寄与できたという経験を積み重ねていくことが重要であるとの意見や、見上氏より、住民参加の前提として住民に対してまちづくりのイメージが分かりやすい資料を提供することが必要であるとの意見が出されました。長時間のシンポジウムだったにもかかわらず465名もの参加者が集まり、質の高い報告・議論がなされました。まちづくりを勉強したことがない方にとっても、まちづくりを自らの問題として考える契機となったのではないかと思います。

居住原理からの再出発を

—持続可能なまちづくりに関する西村氏基調講演—

札幌弁護士会 菅澤 紀生

基調講演を行った西村幸夫氏は、日本の都市計画、景観問題の第一人者であるだけでなく、積極的に各地の市民によるまちなみ保存、まちづくり活動に足を運ばれ、助力されている。また、その研究成果を、学術論文だけでなく一般書籍において発表され、広く都市問題の解説や政策提言をされている。講演はさすがの内容であった。

講演で示された最初の映像は、中国のポスターであった。それには、現在の古い居住環境を早く壊し、近代的な高層の街に変えていこうというメッセージが強く表れている。一見滑稽に見えるが、日本も最近まで同じように進んできた。現状は間違いであり、改善する必要がある、その結果都市の価値が高まり、生活の質も向上するという考えで、急速な近代化、都市化が進められてきた。アジアはヨーロッパに比べて人口密度が遥かに高いということもあり、現在日本が抱えている都市問題は、戦後から今までの事情を考えるとやむを得ない側面もあると、現状の都市を留保付きながら西村氏は肯定する。

続いて、忍池周辺の写真でちぐはぐな都市景観を示しながら、このやむを得なかった現状をさらに理論的に分析する。都市生活者は、2つの矛盾した両側面を持っている。居住者の論理としては、静かで落ち着いた公園の近くの環境を楽しみたいと考える。他方で、土地所有者としての側面から、土地を利用して収入をあげたい、ビジネスをしたいと考え

る。両面を充足するためには、ゆるい規制の方が選択可能性を与えることになるので望ましいとされてきたが、現実には、住環境を楽しもうとする人が損をしているということになり、開発圧力が生じる。これは、居住の原理が経済原理に飲み込まれる現象である。

すなわち、都市空間には、①居住原理、②経済原理、③統治原理の3つの原理があり、それぞれの相克により、現在の日本の都市の現状が生じてきた。①都市は生活の場であり、ここでは、共感・連帯・協働システムという言葉が当てはまる。②都市は商業・交易の場であり、ここでは、交換・競争・取引という言葉が当てはまる。③都市は相互の利益を調整し、規制する場であり、ここでは、強制・制裁・支配システムという言葉が当てはまる。日本の都市は、居住原理からもう一度考え、見直す必要があると西村氏は提言する。

過去100年間、日本は驚くべきスピードで人口増加を経験してきたため、急増する人口をいかに受け止めていくかという課題に直面し、さらに農村から都市への人口の移動の事情が加わったため、都市問題は大変困難な問題であった。これだけのスピードで押し寄せてくる人口をいかに住まわすかが問題であったため、上下水道の整備、大気汚染の対策等で手一杯で、都市の環境の総合的政策を考えたり、住民参加を取り入れたりするなどの余裕が無かった。都市計画は、こうした問題を対処するために行われてきたのであり、経済

原理と統治原理が優先してきたことも、合理性があった。

しかし、2004年に人口のピークを迎え、これからの人口急減、高齢化の局面に対してどう答えていくか。今後は、都市を安定的に縮小させていくプログラムが必要であり、人口急増に対処するための都市計画のシステムでは対応が難しい。そこで、これからは、トップダウンの都市計画ではなく、ボトムアップのまちづくりの仕組みを作っていく必要がある。居住原理からその場所がいかに使われてきたか、大切にされてきたかを再度確認し、その状態に戻すことが真の都市再生である。

その1つの現れが、景観問題である。景観とは主観的にめぐるものではなく、住環境として好ましいという住環境の指針となるものである。バブル崩壊後、全国で景観条例が策定され、世論調査でも志向の変化が如実に表れている。京都の厳しい都市景観条例や、大阪の法善寺横町の工夫、川越の路地の改善、足立区本木1丁目の密集した市街地のちょっとした改善など、ボトムアップのまちづくりの取り組みが各地で見られる。

西村氏は、最後に、こうした新しい仕組みづくりについての本シンポジウムの議論は、都市計画の枠組みを越えるかもしれないが、避けて通れない問題であり、中国、韓国、台湾の抱えた共通の問題でもあるので、世界に情報発信をしていく必要があると、シンポジウムの意義を明確に位置付けて、講演を終えられた。