

公害・環境

日弁連公害対策・環境保全委員会ニュース

2011.2 No.

48

CONTENTS

日弁連第53回人権擁護大会第3分科会シンポジウム報告……………	1
生物多様性条約第10回締約国会議報告…	3
環境法サマースクール開催報告…	4
再び潮受け堤防の排水門の開放を命じた福岡高裁判決……………	5
書評『公害・環境訴訟と弁護士挑戦』…	6
都市法制の抜本的改正～動向と展望…	7
日弁連の都市法制についての提案「都市計画・建築統合法案（仮称）要綱」について……………	7
意見書紹介……………	8

■ 日弁連第53回人権擁護大会第3分科会シンポジウム報告

福井弁護士会 笠原 一浩

1 はじめに

2010年10月7日と8日、盛岡市内で日弁連第53回人権擁護大会が開かれ、7日は記念シンポジウムが行われました。うち第3分科会では、長倉実行委員長の下、当委員会の委員が中心となって「廃棄物公害の根絶をめざして～ゴミと汚染を強いられない、強くない社会であるために」を開催しました。

2 基調報告

基調報告ではまず、全国各地の不法投棄の現場が紹介されました。こうした不法投棄の根本的原因として大量生産、大量消費、大量廃棄の社会システムから脱却できず、資源循環型社会を確立できていないことが挙げられます。また当面の問題として、原状回復には多額の費用がかかる一方、処理業者は倒産して原状回復ができないという点があります。豊島事件以来、産廃特措法が制定されましたが、当初に確保された予算が1000億円にとどまったため、豊島事件と岩手県境事件の全量撤去で財源が枯渇してしまいました。そこで日弁連は、特別な基金の創設（アメリカのスーパーファンド法を参考）

や、保険や共済への加入（韓国の廃棄物管理法を参考）を提唱しています。

3 特別講演

岩手県が青森県境地帯での不法投棄事件に直面した当時の知事が増田寛也氏です。そこで本シンポジウムでは増田前知事に、知事当時の処理経験や、経験を踏まえた今後の廃棄物政策の展望について語っていただきました。

同地への排出事業者は首都圏を中心に23都道府県、約12,000社に及びます。廃棄ルートは大きく二つあり、一つは、青森県の中間処理・最終処分業者である三栄化学工業(株)に持ち込まれて同社が不法投棄したもので、もう一つは、埼玉県の中間処理業者である縣南衛生(株)が堆肥を作るとして収集して岩手県の三栄興業(株)（三栄化学工業の関連会社）に「肥料」として「売却」し、三栄興業が不法投棄したものです。2000年5月に上記原因法人の関係者5人が廃棄物処理法違反で逮捕され、2001年5月に盛岡地裁にて、会社に対してはいずれも罰金刑が、縣南衛生(株)代表者に対しては罰金刑に加え執行

猶予付きの懲役刑が、それぞれ言い渡されました（三栄化学工業(株)代表者は保釈中に自殺して公訴棄却）。

これらの原因者や排出事業者に対し、岩手県は処理業者に対する責任追及や、明らかに法令に違反して処理を託した排出業者への撤去命令や費用求償を実施しましたが、県税を支出することから、県の対応に問題がなかったか外部委員会を設けて検証しました。同委員会からは、平成8年の事業停止処分後の監視が不十分という指摘があり、とりわけ本シンポジウムでも講演した北村喜宣氏（上智大学教授）は、1996年の強制捜査期間中、県は当該業者からの更新許可申請を許可したが、この許可は違法性が高い、と指摘しました。

増田氏は本件の教訓として、隣県や警察など他機関との連携、とりわけ住民からの情報に耳を傾けることの重要性を指摘し、法的な問題点として、廃棄物処理法における「廃棄物」の定義のあいまいさ、民事的手法による原因者への財産保全措置が必ずしも功を奏しないこと等を指摘しました。

4 現場からの発言

岐阜市の医師である松井英介氏が同市椿洞の不法投棄事件につき、住民の度重なる要望にもかかわらず市は1987年から2004年まで放置し続け、関係者に対する処罰はなされたが未だに撤去は手付かずである、と発言しました。

また、福岡県築穂町（当時。現在は飯塚市）の事案について、地元の方からビデオレターが届きました。同地域には安定型処分場（プラスチックなど比較的「化学的に安定した」物質を埋め立てる処分場で、現行法上、遮水工などを設ける必要がない）がありますが、処分場に他の物質が混入し、大量に発生した硫化水素により業者の従業員が3名亡くなってしまいました。

5 基調講演

休憩を挟んで上智大・北村喜宣教授の基調講演「廃棄物処理における新たな役割分担」です。

北村氏は、不法投棄・不適正処理が後を絶たない理由として、委託する側の事業者に対するサービスの質に対する関心が乏しく（持って行ってくればよい）、『安かろう、悪かろう』になりかねない、また収集運搬サービスの供給過剰もあってディスカウントの強要すらされかねないことを指摘しました。従来、国はこの問題に対して、規制を強化することで対処しようとしてきましたが、規制を強化するだけでは必ずしも問題の解決とはいえません。そこで、北村氏は業者に適正処理へのインセンティブを与える方策や、産業廃棄物について循環基本法を踏まえ副産物の発生・リサイクル・適正処理を一体化することを提案しました。そして、弁護士の役割として、住民側、業者側を問わず、よりよい環境法を作るために活躍することを呼びかけました。

6 パネルディスカッション

パネリストは北村教授のほか、以下の方々です。社団法人日本建設業団体連合会参与・島田啓三氏、社

団法人全国産業廃棄物連合会専務理事・仁井正夫氏、岩手県環境保健研究センター所長・滝川義明氏、ジャーナリスト・井部正之氏、そして前・日弁連公害対策・環境保全委員会委員長の樋渡俊一弁護士。

まず、汚染調査・原状回復についての議論です。井部氏は、岐阜市、宮城県村田町、福井県敦賀市など、住民が全量撤去を求めているにもかかわらず地元自治体が封じ込めに留めている状況を説明しました。封じ込め方式の場合、有害物質がそこに残ることから、地下水等の汚染のリスクが否定できません。これを受け樋渡氏がシンポジウム実行委員会の検討結果を報告し、第一に調査の重要性、次に処理において全量撤去を原則とすべきこと、そして目的税の制定等により不法投棄の処理業者など関連企業が費用を負担すべきことを指摘しました。島田氏は、業界としての費用負担は困難であると述べると共に、行政の不作為事例が極めて多いことを指摘しました。北村氏は、事業者への結果責任（無過失責任）は十分な手続配慮をして導入すること、住民の役割は重要であるが住民自らが調査するのは過大な負担であり、行政の調査の信頼性向上が重要と述べました。

次に、業者への責任追及・義務履行の確保です。不法投棄ないし不適切処理があった場合、本来は当該業者が原状回復すべきですが、現実には破産等していることが少なくありません。そのため日弁連は、韓国の廃棄物処理法をモデルに「履行保証制度」の導入を提案しています。これは一種の保険のようなもので、保険加入が処理業を営むための条件となり、業者が倒産した場合の原状回復は、処理業者が掛けていた保険金から費用が拠出されます。樋渡氏がこの制度につき説明したところ、滝川氏から賛意が示されました。島田氏は、排出事業者の責任強化自体には賛成と述べた上で、責任の明確化と産業界にとって過度な負担とならないことを求めました。仁井氏は韓

国の制度については良く知らないと言った上で、意図的な犯罪について保険制度が成立し得うのか、一部の悪質業者の行為を一般の業者の負担で対処するのは公平を欠く、と述べました。井部氏は、アメリカのスーパーファンド法を例にあげ、処理業者から利子収入を得ている金融機関の責任も指摘しました。

そして、廃棄物処理法制に基づく未然防止システムです。樋渡氏は、廃棄物処理法はマニフェストによって自らが排出した処理内容を把握することを重要視していると指摘し、現行の紙マニフェストでは管理が困難、破棄が容易といった問題点があり、電子マニフェストの導入により、排出事業者や行政による情報の管理、あるいは住民等への情報公開が容易になると述べました。井部氏は、住民による閲覧が必要な例として、石原産業の不法投棄は住民が情報を知りえたら阻止できた可能性が高い、と指摘しました。仁井氏は、マニフェストは関係者の善意を前提としているため不法投棄には対応できないと指摘した上で、住民参加への情報開示は重要と述べました。

続いて樋渡氏は根本的な対策として、製品を作る段階での規制や、発生抑制及び再利用の重要性を指摘しました。これを受け島田氏は、排出抑制の重要性を肯定した上で、解体廃棄物が建設廃棄物の大半を占めている現状に鑑みれば、社会システムとして建物を長く使うようにしなければ、本当の意味での排出抑制はできないと指摘しました。最後に北村氏は、適正処理のキーパーソンは発注者でも排出業者でもあると述べ、また法制度改正に弁護士が積極的に関わることを改めて求めました。

（人権擁護大会決議「不法投棄等による被害の根絶と資源循環関連法制の抜本的改正を求める決議」はhttp://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/2010_3.htmlを御覧ください。）

■ 生物多様性条約第10回締約国会議報告

東京弁護士会 若井 英樹

1 概要

生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)が2010年10月18日から同月29日まで愛知県名古屋市で開催され、179の締約国、関連国際機関、NGOなどから1万3000人以上が参加した。会議では、遺伝資源へのアクセスと利益配分に関する「名古屋議定書」と、2011年以降の新戦略計画「愛知目標(愛知ターゲット)」などが採択され、また、COP10に先立つカルタヘナ議定書第5回締約国会議では、遺伝子組換え生物の国境を越える移動により生物多様性及び持続可能な利用に損害を生じた場合について「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の責任及び救済について名古屋・クアラルンプール補足議定書」が採択されるなど、会議は概ね成功裏に終わったものと評価されている。

日弁連公害対策環境保全委員会は、会議の期間中、会場の隣で開催された「生物多様性交流フェア」に出展し、生物多様性の保全や自然保護活動への取組みを紹介した。

以下、「名古屋議定書」及び「愛知目標」の骨子と日弁連の活動について報告する。

2 遺伝資源へのアクセスと利益配分に関する「名古屋議定書」

生物多様性条約第1条は、「生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用」に続く三つ目の目標として「遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分」をあげる。遺伝資源の提供国側と遺伝資源の利用国側との利害が対立するため、COP10においても、対象とする遺伝資源の利用範囲や過去の利用への遡及効などについて調整が難航し、ようやく最終日10月29日の翌未明、議長国日本の調整案を各国が受け入れて、「名古屋議定書」が採択された。

議定書は第2条において、遺伝資源の利用とは「バイオ・テクノロ

ジーの適用を含む、遺伝資源の遺伝的、生物化学的な構成に係る研究開発の実施を意味する」と広く定義し、第3条において、議定書は「生物多様性条約の範囲の遺伝資源及び遺伝資源に関連する伝統的知識並びにそれらの利用により生じる利益に適用する」として、対象範囲の拡大を求める提供国側に配慮し、一方、過去の利用に対する遡及効は認めないなど利用国側にも配慮して、双方のバランスを図ったものになっている(条項は政府公表資料による)。

3 愛知目標(愛知ターゲット)

2002年の生物多様性条約COP6において、「2010年までに生物多様性の損失速度を顕著に減少させる」という戦略目標が合意されたが、目標が抽象的であったため各国の具体的な行動に結びつかず、生物多様性の損失が止まらないまま推移し、結局、2010年目標は達成されなかった。

COP10においては、明確でわかりやすい目標の策定を目指し、その結果、2020年までに、生物多様性の損失を止めるために効果的かつ緊急な行動を起こすとして、20の個別目標を掲げた「愛知目標(愛知ターゲット)」が策定された。

そのなかの、目標5は、森林を含む自然生息地の損失の速度を少なくとも半減または可能な場合には零に近づけること、目標11は、陸域及び内陸水域の17%、沿岸域及び海域の10%を保護地域にすること、目標15は、劣化した生態系の少なくとも15%以上を回復すべきことなど数値目標を定め、各国が新しい国家戦略として具体的な施策を策定、実施することを求めている(条項の内容は環境省仮訳による)。

4 日弁連の活動

日弁連は、会議の期間中、COP10会場(名古屋国際会議場)の隣で開催された「生物多様性交流フェア」に参加し、「生物多様性条約市

民ネットワーク」のブースの一面において、湿地、諫早、三番瀬、やんばる、国立公園大雪、ジュゴン、泡瀬干潟などのケースについて、パネルを展示し、ビデオを上映し、また和文・英文のパンフレットを配布して、来訪者に生物多様性の重要性を訴え、これまでの日弁連の活動や提言を紹介した。

「生物多様性交流フェア」は、愛知県などの行政機関や経済界等の委員により構成されたCOP10支援実行委員会主催の国際的な発表・交流展示会であり、日本政府を始め、世界各国、国際機関、NGO・NPO、学術、企業、自治体など総数200を超える出展者が参加した。そのなかの「生物多様性条約市民ネットワーク」のブースには、国内外で活動する100以上のNPO・NGOが出展し、日弁連は、名古屋市天白区を中心に猫の愛護活動を展開する「相生地域猫の会」、海洋生物の保護を訴える「グリーンピース・ジャパン」、愛知県豊田市・岡崎市に開発を予定するトヨタ・テストコースに反対する「21世紀の巨大開発を考える会」など、多彩な活動を展開する市民団体と隣り合わせての展示となった。

会期中の日弁連ブース来訪者数は計1310人、配布した和文・英文パンフレット数は約800部。日替わりでブースに詰めた自然保護部会委員の共通の感想は、日弁連が生物多様性の保全に取り組んでいることについて、多くの来訪者が新鮮な驚きをもって受け止め、委員の説明を熱心に聴いてくれた、というものであった。

展示の規模や内容について検討すべき点はあるとしても、今回の日弁連としての参加はささやかながらも成功裏に終わったというのが筆者の印象である。

■ 環境法サマースクール開催報告

愛知県弁護士会 小島 智史
埼玉弁護士会 佐柄木 優

1 目的と実施概要

2010年9月4日及び5日に、上智大学四谷キャンパスにおいて、法科大学院生を対象とする日弁連主催の環境法サマースクールを実施した。

環境法が司法試験科目となり、環境法を学ぶことを志す学生は増えてきているものの、教員数や単位数などの環境法の教育体制は大学間で大きくばらつきがあり、環境法を学ぶ学生の数も大学間でかなり差が出ている。そこで、各大学で環境法を学ぼうとする人達の学習を支援しつつ、学生同士の交流の機会を設けるため、今回、サマースクールを初めて実施した。

講義は、全国各地で活躍している環境法に関する経験豊富な実務家及び研究者を講師として、具体的な環境法実務のイメージをつかむとともに、環境法の理論的体系と学習方法について学べるものを目指した。

1日目は、企業の環境コンプライアンス、行政に対する弁護士の役割（佐藤泉弁護士）、西淀川公害訴訟を題材とした公害法の展開と訴訟の役割（村松昭夫弁護士）、ジュゴン訴訟を題材にしたわが国環境行政訴訟の展開（籠橋隆明弁護士）について講義が行われた。2日目は、環境法の基本的考え方と体系（北村喜宣上智大学教授）と、これまでの環境法実務と今後採りうる環境法実務のイメージ（池田直樹弁護士）について講義が行われた。

2 参加者の構成及び当日の様子

当初は定員を90名としていたが、参加希望者が予想を大きく上回り、131名の申込みがあった。参加者の大部分は法科大学院生であったが、修習生や弁護士の参加もあった。ま

た、法科大学院生は様々な大学院から参加しており、関西や九州など遠方からの参加者もいた。

参加者は非常に熱心で意欲的であり、活発に質問が行われ、予定の時間を超過してすべての質問に回答できないほどだった。

3 感想

会場は満員で、熱気に包まれていた。環境法の勉強会としては、本当にかつてない規模だと感じた。

1日目の夜には懇親会が行われたが、ここでも50名余りもの多数の人が参加し、学生の人達と法科大学院での授業の内容等について色々な話をすることができた。また、このときに聞いた話の中で、東京や関東の法科大学院であっても、教員がいなかったり授業のコマ数が少なかったりして、環境法の学習を進めることに困難を感じる学生が多くいることがわかった。現在、環境法の教育体制の地域偏在の問題があげられているが、地域というよりは、むしろ法科大学院間の格差の問題として捉える必要があるように感じた。

4 今後の課題及び、取り組みの提案

アンケート回答者全員が今後も続

けてほしいと回答するなど、参加者からは非常に好評だった。そこで、参加者の意見も踏まえ、次年度以降もサマースクールを実施する予定である。

ただ、実施場所・時期については、今後も今回と同様でよいか検討する必要がある。例えば、関西で開催する等して、東京以外の地域の学生も参加しやすくするとともに、遠方からの参加者を支援するための交通費の援助を充実させるべきである。また、実施時期についても、8月の方がよいとする意見も相当数あったので、実施時期や告知の開始時期も十分に検討する必要がある。

今回のサマースクールで、環境法に意欲的に取り組もうとする人が多数いることと、その反面で各大学の環境法の教育体制はまだ不十分な点が多いことが改めて確認された。そこで、今後もサマースクールの開催や、教材作成等、環境法に関心を持っている学生が存分に勉強できるようにするための支援体制を整備することによって、環境法の選択者がより一層増え、将来多くの意欲的な弁護士に環境法に携わってもらえるようにしていきたい。



再び潮受け堤防の排水門の開放を命じた福岡高裁判決

よみがえれ！有明海訴訟弁護団
福岡県弁護士会 吉野隆二郎

1 福岡高裁の審理経過

原審の佐賀地裁判決は、2008年9月発行の「公害・環境ニュース」41号に私が報告したとおり、条件付きながら諫早湾干拓事業によって作られた潮受け堤防の南北の排水門の開門を命じたものでした。控訴断念の世論が盛り上がる中で、国は控訴しましたが、開門へ向けてのアセスメントを行うと発表せざるを得ませんでした。漁業者側も、因果関係の認められなかった諫早湾近傍以外の原告を中心に控訴しました。福岡高裁での審理は、2008年12月8日に第1回弁論が開かれ、裁判長の交代後の第2回弁論において国が本件裁判の争点に関してパワーポイントを使ったプレゼンを行い、これに反論する形式で第3回弁論において漁業者側がパワーポイントを使ったプレゼンを行いました。その後、2010年4月28日に現地を視察するための進行協議を行ったうえで、同年8月9日の第6回口頭弁論期日に結審し、同年12月6日の判決期日が指定されました。漁業者側から有明海全体の因果関係を立証するために申請した研究者を却下したうえでの結審であったことから、結果の予測は、なかなか難しいものでした。

2 判決の内容

本件裁判の最大の争点である因果関係については「諫早湾においては、本件潮受堤防による締切りによっては1550haもの干潟が消失したものである。また、諫早湾及びその近傍部においては、本件潮受け堤防の締切りによって、潮汐及び潮流速が減少しており、成層度が強化し貧酸素水塊の発生が促進されている可能性が高い（さらに、赤潮の発生が促進されている可能性もある。）すなわち、諫早湾及び近傍部においては、本件潮受け堤防の締切りによって、魚類資源の減少に関与

する可能性のある要因が複数生じた可能性が高い」ことを認定したうえで、「国は、本件潮受堤防の締切り以外の有明海特有の要因も存在すると主張するが、それらの要因による漁業被害発生の可能性は抽象的なものにすぎない」と国の主張を排斥し、結論として「本件潮受け堤防によって」近傍場漁民の「漁業被害が発生した蓋然性が高いというべきであり、経験則上、本件潮受堤防の締切りと漁業被害との間の因果関係を肯定するのが相当である」と判断しました。法的因果関係の判断について、証拠の総合判断によるという一般的な考え方を前提にした妥当な判断だと思えます。

また、控訴審において議論が深まった本件事業の違法性（公共性）の論点については、近傍場の原告らについては「生活の基盤にかかわる権利である漁業行使権に対する高度の侵害を受けているのに対し、本件潮受堤防の防災機能は限定的なものであり、現時点において、本件干拓地における営農にとって本件潮受堤防の締切りが必要不可欠であるとはいえない。また、本件各排水門を常時開放しても、防災上やむを得ない場合にこれを閉じることによって、その防災機能を相当程度確保することができる。さらに、現時点において、本件各排水門を常時開放することによって過大な費用を要することとなるなどの事実は認められない」ことから、「本件各排水門の常時開放請求を、防災上やむを得ない場合を除き常時開放する限度で認めるに足りる程度の違法性は認められる」と判断しました。生活の基盤にかかわる権利を侵害された漁業者の被害へ配慮したうえで、防災機能が限定的であるということを示し認定した判断だと思えます。

3 判決の評価と今後について

原判決を維持するという観点から言えば、完勝と言っていい内容でした。判決当日には、この判決を「高く評価する」日弁連の会長談話が発表されました。

そのような手堅い内容の判決でしたので、国が上告ないし上告受理申立をする理由はないと考えられました。それでも、農水省の官僚の抵抗からか上告しようという動きもありましたが、最終的には、菅総理大臣が同年12月15日に上告しないという政治決断をしたため、判決は確定することになりました。

判決の確定によって、国は開門する法的義務を負ったわけですが、その義務の履行については、義務の対象となる漁業者側との協議なしには行えないはずで、今後は、国を開門へ向けた協議のテーブルに早期につかせたいと思います。

また、長崎県関係者や長崎県の国会議員が、住民に開門差し止めの裁判をおおるような異常な状況もありますが、長崎県が開門反対の理由とする内容については、高裁においてすべて国が主張した上で、判決では排斥されているという事実をしっかりと長崎県民にも伝えて行きたいと思えます。

（本件に関する日弁連会長談話は <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/101206.html> を御覧ください。）



本書は、公害・環境問題に取り組んできた弁護士が、どのように問題と出会い、裁判を戦い、問題解決へ向けて運動を展開したかを記した本である。日本に公害問題を広く認識させ、公害法制を作り上げるきっかけにもなった水俣病訴訟、四日市公害訴訟、イタイイタイ病訴訟、大阪国際空港公害訴訟などの裁判から、豊島の産業廃棄物問題、ダイオキシンなどの化学物質の問題、自然保護訴訟などのように、いわゆる公害ではない新しいタイプの環境問題とされているもの、アスベストや諫早湾の環境を守るための訴訟など、今、まさに問題となっているものまで、弁護団の中心で問題と正面から向き合った弁護士が、それぞれが関わった事件を分担して執筆をしている点に本書の特徴があり、公害・環境訴訟において弁護士がどのような役割を果たしているのかをよく理解することができる。

環境訴訟とは、本書のタイトルにもあるように「挑戦」という言葉がぴたりとあてはまる。多くの環境問題は、法体系が未整備な中で生じ、既存の判例論理を用いるだけでは加害者の法的責任を追及することは困難な場合も多い。本書で取り上げられた様々な裁判の多くも、勝つのは難しいという所からスタートしている。

公害が多発した戦後の日本では、経済発展のために工業を重視する政策は、工場周辺住民の生命・身体を顧みることなく、その犠牲の下に進められた。公害から人々を守る法律はなく、住民は、重大な被害を受けながらも泣き寝入りを強いられていた。このような中で、被害者と向か

い合い痛みをともにわかちあい、被害者の苦しみを訴訟において裁判官の面前に再現する。加害者の責任追及を可能とする既存の判例・裁判例を超えた理論を、説得力をもって展開する。被害者の苦しみを多くの人に伝え、問題を当事者だけのものではない国民的な課題へと発展させ、運動を広げ、被害者の救済や同様の被害を発生させない法制度の設立まで至らしめる。

とてもダイナミックな動きを展開する公害運動・環境運動の中で、弁護士はその中心的な役割を果たしてきた。困難な問題が山積である上に、基本的に弱者である被害者らには十分な資金力もない、そのような中で弁護士を突き動かしたのは、公害問題・環境問題に人生を翻弄された被害者の苦しみ、悔しさへの共感であると多くの弁護士が証言をしている。公害裁判は、「被害に始まり、被害に終わる」という言葉は、本書でも何度か用いられているが、環境訴訟とは、弁護士が、当事者の感じた痛みや理不尽さを訴訟を通じて裁判官へ伝え、国民へと伝え、社会全体の問題として浸透させていく過程であり、共感の連鎖を作り上げていく営みとしても捉えることができる。ひとつひとつの裁判で、弁護士が当事者や支援者とともにしてきたことは決して派手なことばかりでない、地味で地道な努力を要する作業の積み重ねである。しかし、法律のとどかないところに、社会を貫く支配的な価値観からは捨て去られてしまった者のもとに、光をあて、訴訟を提起することによって法の持つ正義や公正の観念を物差しに、問題を放置してよいのかを世に問うという

公害・環境訴訟は、弁護士の果す役割のうち、最も弁護士らしいといえるものの1つではないかと思う。

弁護士になって1年、私もいくつかの環境訴訟に加わり、問題解決に向けて当事者や先輩弁護士とともに協議を重ね問題解決へ向けて努力をするようになった。自然保護や地球温暖化など、公害訴訟のような典型的な「被害者」のいない問題にも取り組んでおり、十分な法整備のないなか、いかに現状の不合理性や関係者が抱える危機感を伝え、共感の輪を広げ、国民的な課題へと押し上げていくかという問題にも直面している。

先輩弁護士が、問題に直面しながらひとつひとつ乗り越えることで築いてきた日本の公害・環境訴訟の歴史の中には、数々の物語があり、そのひとつひとつが後に続く者にとっては重く、尊く、価値のあるものである。

本書は、めざましい経済発展の中で、深刻な公害問題が発生している中国において真摯に公害・環境問題に取り組む人たちへ向けて、日本の公害環境訴訟における取り組みを先進事例として紹介しようという目的のためにまとめられたものであるが、弁護士として環境問題に取り組むことはどういうことなのかを感じとることのできる貴重な資料ともなっており、私のような若い弁護士やこれから法曹をめざす人にとっても数々の示唆を与えてくれている。

■ 都市法制の抜本的改正～動向と展望

大気・都市環境部会 部会長 京都弁護士会 飯田昭

1 日弁連は2010年8月19日の理事会で、「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」を採択し（内容については前号、提案している法案要綱については小島原稿参照）、同月24日に国土交通省、環境省、各政党、国会議員、建築学会など関係団体等に執行した。

現在建築学会や都市・まちづくり議員連盟を始め、各層と懇談会等を積み重ね、立法実現を図ろうとしているところである。

2 この間の動向

国土交通省が設置している社会資本整備審議会での検討結果として、2009年6月26日には都市計画制度の抜本的改正にむけた「都市政策の基本的課題と方向」（社会資本整備審議会小委員会報告）が出された。

小委員会報告では、今後の都市政策の方向として、①「課題対応・問題抑制型」の都市政策から「ビジョン実現型」の都市政策への転換、②「エコ・コンパクトシティ」の実現、③安全で安心して暮らせるまちづくり、④都市の国際競争力の強化と国際都市連携の推進、⑤美しく魅力あ

る都市の実現を目標としている。

その後、社会資本整備審議会の都市計画制度小委員会で具体化される予定であり、2010年の通常国会で、地方分権や住民参加の充実などの第1次改正が予定されていたが、2009年9月の民主党への政権交代の下で審議が中断し、2010年国会では、第1段階の改正案も提出されなかった。

都市計画小委員会はその後2010年5月に再編再開されたが、国土交通省側の姿勢の後退や、政権からは「成長戦略」関連の見直しを求められたことによる「規制緩和」の潮流もあり、抜本的な改正についての動きは足踏みをしている感がある。

しかしながら、「民主政策集INDEX2009」の「国土交通／人にやさしい地域主権のまちづくり」の項には、次のとおり、都市法制の抜本的改正の方向性が示されている。

「現在の法体系を抜本的に見直し、建築基準法を単体規制に特化、大胆な地方分権を前提として都市計画法をあまねくすべての地域を対象とする「まちづくり法」に再編、景観・まちづくりの基本原則を明記した「景観・まちづくり基本法」を制定

することなどにより、コミュニティと美しく活気あるまちの再生・保全を図ります」

3 抜本的改正への展望

既に、建築学会をはじめ、都市計画学会、森記念財団などのデベロッパー関連団体など、都市法制改正に向けた提案、集会は相次いでいる。

民主党内にも、昨年6月に「都市・まちづくり議員連盟」（若井康彦幹事長、平智之事務局長）が発足し、2011年の通常国会の終わり頃までには、「まちづくり基本法」の骨格を創る方向での検討がはじめられている。

住民・市民団体としては、2008（平成20）年7月に結成された「景観と住環境を守る全国ネットワーク」（日置雅晴代表）が活発な活動を展開している。

政治状況は混沌として先が見えないが、超人口減少・高齢化社会の到来の中で、「持続可能な都市」の実現は誰しもあげている。ここ数年の間に都市法制の大幅改正が行われることは間違いがない。

今後は、どこまでの抜本的改正を実現できるかが焦点となる。

■ 日弁連の都市法制についての提案「都市計画・建築統合法案（仮称）要綱」について

東京弁護士会 小島延夫

人口が減少する社会となった今、従来のように、既存の建物を壊し、次々と新築の建築物をつくるという方法が限界となっているのは明らかです。今や、新築の建物も入居者が決らず、古くからの建築物も空き室

が目立つようになってきました。他方、商店街はシャッター通りとなり、自動車を運転できない高齢者は、買物すらもできない状態となっています。

人口減少社会を踏まえて、日本の

開発のあり方を見直す必要が生じています。また、高齢者・障がいのある人にやさしく、行政コストも少ないまちのためには、コンパクトで、かつ、魅力あるまちづくりが不可欠です。コンパクトなまちづくりは、

地球温暖化対策のための低炭素社会の実現のためにも不可欠です。まちの魅力のためには、まちなみ・景観・緑地の保全が必要です。まちの魅力がなければ、地域商業の活性化もできません。

いままで、日本の都市計画法・建築基準法は、安全性と衛生面からの審査が中心でした。基準に適合しているかどうかの「確認」で建築可能とするのが、日本の建築法制でした。そのため、こうしたまちの危機にまったく対処できていません。

今回の日弁連の都市法制についての提案「都市計画・建築統合法案（仮称）要綱」は、こうした状況を抜本的にあらためるためのものです。

第1に、同要綱は、最初に、「住民の快適で心豊かに住み続ける権利」の保障を目的として掲げ、同要綱の各規制が権利保護と結びついていることを明確にしています。これは、最終的には各規制の違反が司法

上の救済・是正措置に結びつくことを意味するとともに、住民の快適で心豊かに住み続ける権利の保障のために各制度は運用されるべきことを意味しています。（要綱第1）

第2に、同要綱は、「住民の快適で心豊かに住み続ける権利」の内容として、地球環境保全、まちなみ・景観との調和、緑地保全、自動車依存社会からの転換、子ども・高齢者・障がいがある人等への配慮並びに地域経済及び地域コミュニティの活性化といった要素を明示し、各種計画や許認可は、これらの点を総合的に考慮して決定すべきとします。従来の都市計画法と建築基準法が安全性と衛生面からの審査に限っていることです。（要綱第2、第4及び各条項）

第3に、同要綱は、全国土を対象にしたうえで、開発されていない場所（都市の中心部の緑地等も含む）では開発できないことを原則とし、また、低層建築物を原則として、そ

の例外を認めるためには地区詳細計画を策定しなければならないとしています。（要綱第8、第9、第11）

第4に、地区詳細計画は、市町村が策定しますが、住民参加という形で事前のチェックを必要とし、また、訴訟で争うという事後のチェックを確保し、それによって内容の適正化をはかります。（要綱第12、第26）

第5に、緑地保全、文化財保護、地域経済活性化などをすすめるために、優れた計画を策定した市町村に対しては、国が特別に補助をする制度を提案しています。（要綱第23）

ヨーロッパでは数十年前からこうした法制度を確立し、その結果、まちの活力を維持してきました。日本でも同様の大きな変革をすることが必要になってきています。

（意見書・要綱案についてはhttp://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/100819_2.htmlを御覧ください。）

意見書の紹介

交通基本法制定に関する意見書

第二東京弁護士会 中島 敏

日弁連は、2010年12月の理事会において「交通基本法制定に関する意見書」を採択し、国土交通省その他に執行した。

交通基本法は、フランス、イギリスにおいて既に制定され、いずれも、従来の交通政策を大幅に見直すことを目的としている。日本でも、現在開かれている通常国会に法案の上げが予定されている。

今回の意見書は、わが国で初めて制定される交通基本法が、どのような内容となるべきかについて、人権と環境の観点から検討を行い、以下の7項目にわたる意見として表明したものである。

1. 【移動に関する権利の明確化】交通基本法は、何人も、日本国憲法に定める基本的人権の一環として、安全、快適に移動する権利を保障されることを規定し、これを基礎として、従来の交通に関わる問題点を明らかにし、今後実現すべき交通の姿を指し示すものであるべきこと。
2. 【安全性の抜本的改善と環境負荷低減の理念】従来の交通が、道路交通における甚大な人身被害、公害、住環境悪化等の人権侵害、温暖化促進等の環境負荷をもたらしてきたことに鑑み、安全性の抜本的改善、環境負荷低減等の課題達成を理念として明示すべきであること。
3. 【持続可能で、かつ総合的な均衡する交通政策】自動車へ過剰に依存せず、交通需要管理（TDM）の考え方のもとに、各交通手段が各々の役割を分担し、均衡を有し、持続可能、かつ総合的な交通政策の実現を目的とすべきこと。
4. 【安全な移動を実現する具体的施策】具体的施策は、顕著な事故被害者である歩行者等交通弱者（車椅子移動者を含む）の安全な移動保障をはじめとする安全性・快適性向上の施策、数値目標等を規定し、かつ達成率が検証されるべきこと。
5. 【環境負荷低減を実現する具体的施策】高速道路の有料制維持、公共交通機関への財政支出の強化、自転車利用促進を含む、環境負荷の少ない交通手段への転換を達成するため交通分担率、公害・環境負荷低減等の数値目標とその達成率検証がなされるべきこと。
6. 【都市計画との一体性、住民参加】具体的施策は、都市計画との一体性、住民参加が十分に保障されるべきこと。
7. 【物流における自動車交通依存の改善】物流に関しても、鉄道、海運などへのモーダルシフト、交通量削減をめざす流通システムの改革が規定されるべきこと。

政府は、「交通基本法」制定に伴って、既存関連法令の見直しを進める見通しである。我々も、不合理な関連条項の改定等について引き続き意見を集約したいと考えている。

（全文は<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/101216.html>を御覧ください。）

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 03-3580-2896

（「公害・環境」は再生紙を使用して作成しています。）