

「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」に対する意見書

2013年（平成25年）10月23日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

本年5月20日に国会に提出された「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」(以下「国土強靱化法案」という。)が、10月15日に招集された臨時国会において審議されようとしている。

当連合会は、基本的人権擁護と社会正義の実現の立場から、公共事業に関し、その政策決定から実施に至る各段階の意思決定手続について情報公開と市民参加を保障し、必要性や環境保全優先性等の要件適合性を確保するための法制度の整備を図ることを一貫して提言してきた。2012年6月14日には「公共事業改革基本法（試案）」を公表した。

ところが、国土強靱化法案は、公共事業の適正確保のための上記のような法制度を欠くのみならず、むしろ現行より市民参加を後退させる内容となっているなど、多くの問題点がある。また、「国土強靱化」の概念が極めて不明確であるため、あらゆる公共事業がこれに含まれることになり、同法を根拠に、適正確保のための評価がなされないまま無制限に公共事業が実施されるおそれがある。

そこで、国土強靱化法案の国会審議に当たっては、「国土強靱化」の定義の不明確さ、手続の民主性と透明性の規定の欠如など、その問題点について徹底的に審議を尽くした上、抜本的に見直すことを求める。

第2 意見の理由

1 当連合会の公共事業問題に関する基本的な考え方

(1) 公共事業問題に関する初の人権擁護大会決議

当連合会は、基本的人権擁護の立場から、1975年11月14日の第18回人権擁護大会において「公共事業による環境破壊に関する決議」を採択した。同決議は、空港、新幹線、道路、原子力施設等の公共事業による環境破壊の影響によって、周辺住民が日夜深刻な被害と不安に苦しめられていたことから、国・地方公共団体及びその他の関係諸団体に対して、被害救済及び環境保全対策並びに

問題のある公共事業計画の再検討ないしは事業中止を求めたものである。それ以来、公害対策・環境保全委員会を中心として、公共事業問題に継続的に取り組んできた。しかし、諫早湾干拓事業や長良川河口堰建設事業などに見られるように、環境を破壊する無駄な公共事業だとして、激しい反対運動が繰り広げられたにもかかわらず、これを無視して事業が進められるなど、環境保全の見地から黙過できない状況に至ったことから、当連合会は、問題の多いいくつかの大規模公共事業に対して、中止あるいは見直しを求める意見書等を公表した。

(2) 公共事業の適正化を求める人権擁護大会決議

当連合会の公共事業問題に関する基本的な考え方は、1998年9月18日の第41回人権擁護大会における「環境保全と真の豊かさの実現に向けて公共事業の適正化を求める決議」の前文に要約されている。

すなわち、「公共事業は、環境保全を図りつつ、真に豊かな国民生活の実現を目的とし、その策定・実施手続は、公開と参加の原則のもとに行われなければならない。しかるに、巨額の投資が続けられてきたわが国の公共事業は、全国各地で深刻な環境破壊を引き起こし、必要性や投資効果に疑問があるにもかかわらず、見直されることなく継続されている事業なども数多く存在している。公共事業は、今、そのあり方が厳しく問われている」との基本的な認識を示し、その原因に関し「法制度面でも、公共事業の決定手続には、民主性と透明性の欠如、科学的な環境影響評価手続や事業評価手続の不徹底、さらに市民の争訟手続の欠如など重大な欠陥がある。従って、公共事業については、環境保全の優先性を前提として、政策決定から実施決定に至る各段階において、情報公開の徹底を図るとともに、民主性、透明性、合理性、公正を確保するための総合的な法制度の整備が必要である」として、公共事業の在り方の抜本的な見直しを求めた。

(3) 「公共事業改革基本法（試案）」の公表

第41回人権擁護大会決議の後も、公共事業問題に関する状況はほとんど変わらず、法制度面での適確な整備もなされなかった。そこで、同決議の趣旨を法文として具体化するために、2012年6

月14日に、「公共事業改革基本法（試案）」を公表し、公共事業改革のために必要な法制度改革を提言した。

すなわち、公共事業は「持続可能な循環型社会の構築」を基準に、人々の日常生活を重視して、そこから生み出される文化が維持されるものでなければならず、そのためには、公共事業の合理性、自然生態系との調和、手続の透明性の向上と情報公開・市民参加の保障という観点から、無駄な公共事業について実効性のある見直し手続を定める必要があるとし、この手続を法律試案として具体化したものである。

この法律試案は、全13章全78条から構成されており、おおむね、以下のような内容を定めている。

〔情報公開〕情報公開を保障し、市民はその情報を知る権利を有し、その権利が十分に尊重されること。

〔市民参加〕市民は、その意思が反映されることを目的として意見を述べ、又は提案するという市民参加の権利を有し、その権利が十分に尊重されること。

〔要件適合性〕公共事業は、必要性、効率性、有効性、公平性、技術的可能性、環境保全優先性の要件に適合するものでなければならないこと。

〔審議会改革〕公共事業に係る審議会に関し、その公正さを担保するために委員人選の透明性を確保し、会議・議事録の完全な公開を義務付けること。

〔第三者機関〕公共事業の評価、必要性等につき厳格に審査するための独立・中立の第三者機関である「公共事業評価審査会」を設置し、客観的な基準による事業の評価を実施し、実効的な見直しを行うシステムを確立すべきこと。

〔費用便益分析〕費用便益分析に関し、第三者機関である公共事業評価審査会が科学的に合理的な評価指針を作成し、この指針に基づき客観的に適正な費用便益分析がなされるべきこと。

〔事業中止による損失補償〕公共事業を中止又は変更したときは、それによって損失を受けた者に対し、その損失を補償するとともに、生活の基礎を失うこととなる者について生活再建策のあっせんがなされるべきこと。

[争訟手続] 公共事業計画決定等に不服申立をした者に提訴する権利を保障すべきこと。

(4) 公共事業問題に関する当連合会の意見等

当連合会が公共事業問題に関して採択した決議や意見書等は、別紙のとおりである。

2 国土強靱化法案の問題点

以上のような当連合会の基本的考え方に基づいて国土強靱化法案を検討したところ、同法案には以下のような問題点がある。

(1) 「国土強靱化」の概念が不明確であること

国土強靱化法案第1条では、「国土強靱化」とは、「事前防災及び減災その他迅速な復旧復興並びに国際競争力の向上に資する大規模災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくり」と定義されている。

しかし、「国土強靱化」は法案名にあるように「防災・減災等に資する」ということであり、国土形成計画法、国土利用計画法、社会資本整備重点計画法などの公共事業上位計画を定める根拠となる他の法律との関係を明確にするためにも、その定義には防災・減災のために直接必要である等の限定がなされるべきである。しかし、国土強靱化法案第1条の定義にはそのような限定はなく、極めて不明確なものとなっており、このままではあらゆる公共事業がこれに含まれることとされかねない。

他方、国土強靱化法案は、以下に述べるように、公共事業の適正確保のための法制度を欠くのみならず、むしろ現行より市民参加を後退させる内容となっているなど、多くの問題点がある。

このままでは、あらゆる公共事業が、同法を根拠に、適正確保のための評価がなされないまま無制限に実施されることになるおそれがある。

(2) 手続の民主性と透明性の規定が欠けていること

国土強靱化法案第11条では、「国土強靱化基本計画以外の国の計画は、国土強靱化に関しては、国土強靱化基本計画を基本とする」として、「国土強靱化基本計画」が国の他の計画に優先するものと位置付けられている。そうであるならば、国土強靱化基本計画の決

定過程においては、国の他の計画以上に、民主性、透明性を保障する必要があるが、同法案ではそれらの規定が完全に欠けている。

国土強靱化基本計画は、国土強靱化推進本部（本部長：内閣総理大臣）が案を作成し閣議で決まる（第10条）ので、行政内部の判断だけで決定され、議会の議決手続は必要とされていない。

また、国土強靱化法案第17条第5項は、「本部は、国土強靱化基本計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、都道府県、市町村、学識経験を有する者及び国土強靱化に関する施策の推進に関し密接な関係を有する者の意見を聴かなければならない」と定めているが、一般の国民・市民の参加に関する規定はない。現行の公共事業上位計画の根拠法となっている国土形成計画法（第6条第5項）や社会資本整備重点計画法（第4条第4項）で定められている「計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」という、いわゆるパブリックコメントの規定すらない。

国土強靱化計画作成の基礎となる大規模災害等に対する脆弱性の評価についても、市民や第三者によるチェックの手続は定められていない。

さらに、基本計画の内容や財政計画、環境への影響に関わる情報公開がなされる保障もない。国土強靱化推進本部の会議はおろか議事録の公開も保障されておらず、そこでどのような審議がなされたか国民に知らされることなく、かつ行政機関としての説明責任も果たされないまま計画を策定することが可能となる。

かえって、国土強靱化法案第5条では、「国民は、・・・国及び地方公共団体が実施する国土強靱化に関する施策に協力するよう努めなければならない」とされているので、この規定を根拠として、市民による施策の検証が封じられることも起こり得る。国民は国土強靱化計画案には意見を述べることもできないまま、その施策に協力するよう務める義務を負わされることになる。

このように、国土強靱化法案の定めている意思決定手続は、公共事業の意思決定手続を民主化・透明化し、公共事業の必要性や環境影響を適確にチェックすべきだとする、当連合会の提案する公共事業改革の方向とは相容れないものである。欧米諸国の制度も参考に

して、決定過程の透明性と公正さを確保する方策を盛り込んだ計画作成手続を定めることが必要である。

(3) 大規模な環境破壊の進行のおそれがあること

我が国の公共事業は、大型プロジェクト優先の公共事業として進められてきたため、必然的に大規模な自然破壊や公害の発生など、極めて深刻な環境破壊を引き起こしてきた。道路、ダム、海浜の干拓・埋立事業、空港、工場用地造成、農道、大規模林道など、公共事業による深刻な環境破壊の例は、全国至るところに存在している。これまで、多くの大規模公共事業は、環境保全の最大の脅威となってきたといっても過言ではない。

国土強靱化法案は、環境保全との関係について、国土強靱化に関する施策は、「地域の特性に応じて、自然との共生及び環境との調和に配慮すること」との方針に従って策定され、実施されるものとする（第9条第3号）と定めている。しかし、ここで定められている配慮がなされているかどうかのチェックを市民や第三者機関が行う仕組みが全くなく、環境保全システムが欠如している。

現行の環境影響評価法に基づく環境影響評価手続は、住民参加手続が不十分で、専門家などの独立・中立の第三者機関による環境面からの審査手続も未確立なものではあるが、事業の環境影響が調査・公表され、公表された情報を市民がチェックすることにより事業の環境影響を回避・低減させる契機となり得る手続である。しかし、政策や基本計画が対象外とされているという大きな問題があり、国土強靱化基本計画についても環境影響評価手続によるチェックは機能しない。

国土強靱化基本計画においては、国土強靱化の名の下に、環境保全の比重が下がるおそれがあり、「環境との調和に配慮する」との規定だけでは、環境破壊の歯止めにはならず、このまま国土強靱化基本計画が実施されれば、現在残されている良好な自然が全国各地で大規模に破壊されるような事態が進行するおそれがある。

(4) 地方自治の後退のおそれがあること

地方公共団体は、憲法により地方自治の本旨に基づき団体自治と住民自治が制度的に保障されており、その自主性が尊重されなければならない。地方分権推進法は、地方公共団体の自主性及び自立性

を高めることを基本理念とし（第2条）、当連合会は、第50回人権擁護大会における「持続可能な都市をめざして都市法制の抜本的な改革を求める決議」（2007年11月2日）において、都市法制に関し市町村が独自に決定できるよう、地方分権を拡充することを提言している。

ところが、国土強靱化法案は、国土強靱化基本計画案の作成過程で地方公共団体の意見を聴かなければならないと定める（第17条第5項）ものの、「国、地方公共団体、・・・は、・・・相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならない」（第6条）とし、さらに、地方公共団体が「国土強靱化地域計画」を定める場合には「国土強靱化基本計画との調和が保たれたものでなければならない」（第14条）として、地方公共団体の「計画」自体が、国の強いコントロールの下に作成される仕組みとなっている。そのため、地方公共団体の自主性が損なわれる事態が起こり、地方自治が後退するおそれがある。

(5) 国土強靱化施策への国民の協力「努力義務」に問題があること

国土強靱化法案第5条は、「国民は、国土強靱化の重要性に関する理解と関心を深め、国及び地方公共団体が実施する国土強靱化に関する施策に協力するよう努めなければならない」と規定する。

しかし、情報公開や市民参加等、国土強靱化基本計画の適正確保のための手続保障を欠いた制度の下、概念の不明確な「国土強靱化」施策への国民の協力が「努力義務」として法定されることは公共事業の現場では大きな影響力を持つこととなる。

一般市民や住民に対しては、協力要請の形で国土強靱化施策への協力が推進されることになるが、その場合は、国土強靱化施策に対する批判的な表現活動が不当に制約されたり、委縮したりする原因となる可能性があり、思想良心の自由の保障という点でも問題を生じかねない。国民の協力は、あくまで一人ひとりの自主的判断にゆだねられるべきものである。

(6) 深刻な財政赤字を増大すること

現在、国及び地方公共団体は深刻な財政赤字に直面しているが、その最大の原因となっているのが、不況対策、景気対策として行われてきた公共事業に対する投資である。その規模は税収などの収入

を遥かに超える巨額なもので、建設国債などの国債を発行して賄われてきた。そのようにして実施された公共事業の中には、諫早湾干拓事業や長良川河口堰建設事業など、目的との合理的関連性がなく、無駄な財政支出と環境破壊を招く結果となったものも少なくない。

既に述べたように、国土強靱化法案は公共事業の必要性等に関して市民や第三者がチェックできる仕組みが欠けており、「国土強靱化」の名の下に無制限に公共事業が実施される根拠となりかねないものであって、さらに深刻な財政赤字を増大させるおそれがある。

3 結論

以上のとおり、国土強靱化法案は、そのまま法律として成立すると、当連合会の提案する公共事業改革に反する意思決定手続をつくりだす結果となるのみならず、むしろ現行より市民参加を後退させることになるなど、看過しがたい多くの問題点を持っている。

そこで、同法案の国会審議に当たっては、「国土強靱化」の定義の不明確さ、手続の民主性と透明性の規定の欠如など、その問題点について徹底的に審議を尽くした上、抜本的な見直しを行うよう求める。

以上

【別紙】

「公共事業問題」に関する主な日弁連決議・意見書等

- 1 「公共事業による環境破壊に関する決議」(1975年11月14日人権擁護大会決議)
- 2 「海と海岸線の保護に関する決議」(1977年10月8日人権擁護大会決議)
- 3 「本州四国連絡橋の建設に関する決議」(1978年11月11日人権擁護大会決議)
- 4 「海の環境と自然海岸を保全するために必要な措置をとることを求める決議」(1986年5月31日定期総会決議)
- 5 「白神山地の自然保護に関する意見書」(1987年5月15日)
- 6 「知床国有林の自然保護に関する意見書」(1987年10月2日)
- 7 「新石垣空港建設計画に関する意見書」(1990年5月8日)
- 8 「千歳川放水路問題に関する意見書」(1995年2月17日)
- 9 「河川行政の転換を求める決議」(1995年10月20日人権擁護大会決議)
- 10 「市民活動団体に関する法制度改革に関する提言」(1995年7月12日)
- 11 「中海土地改良事業の廃止を求める意見書」(1997年5月2日)
- 12 「長良川河口堰問題意見書」(1997年5月2日)
- 13 「諫早湾潮受堤防締切に対する会長声明」(1997年5月22日)
- 14 「諫早湾干拓事業に関する意見書」(1997年10月17日)
- 15 「環境保全と真の豊かさの実現に向けて公共事業の適正化を求める決議」(1998年9月18日人権擁護大会決議)
- 16 「ダム等建設事業の適正な見直しを求める意見書」(1999年7月15日)
- 17 「三番瀬埋立事業計画に対する意見書」(1999年12月17日)
- 18 「政策評価法による公共事業の見直しのあり方に関する意見書」(2001年12月20日)
- 19 「泡瀬干潟埋立事業に関する意見書」(2002年3月15日)
- 20 「川辺川ダム建設に伴う漁業権等の強制収用に向けた裁決申請の取下げを求める会長声明」(2002年3月19日)

- 21 「湿地保全・再生法の制定を求める決議」(2002年10月11日人権擁護大会決議)
- 22 「諫早湾干潟の再生と開門調査の実施を求める意見書」(2003年10月23日)
- 23 「肱川流域委員会の委員の追加と十分な審議を求める意見書」(2004年1月16日)
- 24 「中城湾港佐敷干潟埋立計画に関する意見書」(2004年2月20日)
- 25 「諫早湾干拓事業の中・長期開門調査を求める会長声明」(2004年5月14日)
- 26 「諫早湾干拓事業差止仮処分決定に関する会長声明」(2004年8月26日)
- 27 「中池見湿地の保全に関する意見書」(2005年3月18日)
- 28 「諫早湾干拓事業差止仮処分事件の保全抗告決定に関する会長声明」(2005年6月9日)
- 29 「湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案」(2006年3月16日)
- 30 「流域自治に向けた河川法の改正を求める提言」(2007年7月12日)
- 31 「諫早干拓訴訟佐賀地裁判決に関する会長談話」(2008年6月27日)
- 32 「泡瀬干潟の埋立の中止を緊急に求める意見書」(2008年7月18日)
- 33 「泡瀬干潟埋立事業訴訟那覇地裁判決の控訴に関する会長談話」(2008年12月5日)
- 34 「泡瀬干潟埋立事業訴訟福岡高裁判決に関する会長談話」(2009年10月15日)
- 35 「ダム依存から脱却し、総合治水及び堤防の強化を求める意見書」(2010年6月17日)
- 36 「諫早湾干拓訴訟福岡高裁判決に関する会長談話」(2010年12月6日)
- 37 「諫早湾干拓訴訟長崎地裁判決に関する会長談話」(2011年7月7日)
- 38 「泡瀬干潟埋立事業の中止等を再度求める意見書」(2011年8月5日)

- 39 「ダム事業の検証の抜本的見直しを求める意見書」(2012年5月2日)
- 40 「公共事業改革基本法(試案)」(2012年6月20日)
- 41 「豊かな海をとり戻すために、海岸線の新たな開発・改変の禁止、及び沿岸域の保全・再生の推進を求める決議」(2012年10月5日人権擁護大会決議)