

## CONTENTS

気候変動問題をめぐる日本及び世界の動き	1.2
ラムサール条約登録候補湿地に関する千葉県現地調査	3
韓国・順天湾湿地保全活動の調査報告	4
シンポジウム「海と島の観光資源の持続的活用を考える」	5
環境問題に関する情報公開請求	6.7
セミナー「SDGsと自治体の公共事業」報告	8

## ■政府の「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（仮称）（案）」と当連合会「長期低排出発展戦略の策定に関する意見書」について

東京弁護士会 市野 綾子  
第二東京弁護士会 福田 健治

### 1 はじめに

当委員会の気候変動対策PTでは、長期低排出発展戦略の策定に関する意見書（以下「本意見書」といいます。）を取りまとめ、本年1月21日付けで内閣総理大臣、経済産業大臣及び環境大臣宛てに提出しました。

2015年12月12日に採択されたパリ協定を履行するため、G7諸国は、遅くとも2020年までに「長期的な温室効果ガス低排出発展戦略」（以下「長期低排出発展戦略」といいます。）を策定・提出することを約束しています。日本では、先進諸国に遅れて、2019年4月2日、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略策定に向けた懇談会提言」（以下「懇談会提言」といいます。）がなされ、同月23日、同提言を受けて、政府としての気候変動に関する「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（仮称）（案）」（以下「政府案」といいます。）が、審議会に提示されました。しかしその内容は、これまでどおり、未来の技術のイノベーションに過大な期待を寄せたものであり、今すぐとるべき行動や対策の強化には踏み込まず、「現状維持」と「先延ばし」を容認するものにとどまっています。

本意見書は、この懇談会提言と政府案の策定に先立

ち、長期低排出発展戦略に盛り込むべき内容を提示したものです。

### 2 本意見書について

2018年10月8日に公表された国連気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の特別報告書「1.5℃の地球温暖化」（以下「1.5℃特別報告書」といいます。）は、産業革命以前からの気温上昇を1.5℃にとどめたとしても温暖化の悪影響によるリスクは現在よりも高まり、自然災害が多発、激甚化する上、2℃の上昇になればその影響は更に拡大し、とりわけ生態系に深刻なダメージを与えると指摘しています。

その上で、このままのペースで気温上昇が続けば、2040年頃に1.5℃の気温上昇に達する可能性が高いところ、1.5℃の気温上昇にとどめ、安定化させるためには、現在の各国の削減目標では不十分であり、2030年までに世界全体で温室効果ガスの排出量を2010年のレベルに比べて40%～50%削減し、2050年 前後に実質排出ゼロにする必要があること、とりわけ今後10年の削減が重要としています。

このような現状からは、各国が2030年の削減目標を引き上げ、対策を強化し、パリ協定の目標を確実に達成す

ることが急務であると考えられます。こうした危機的状況を踏まえ、本意見書では、長期低排出発展戦略の策定に当たり、次の内容を盛り込むよう求めています。

(1) 国の長期目標を温室効果ガスの排出を実質ゼロに近づけたものとすべきこと。

また、2030年の削減目標を2013年度比26%削減(1990年度比では18%削減)とする現行の目標を、1990年度比40%以上削減に引き上げ、2040年には1990年度比60%以上の削減とすべきこと。

(2) エネルギー消費の削減及びエネルギー需給における高効率化を誘導する仕組みを導入すべきこと。

(3) 石炭火力発電所の新設及び既設の石炭火力発電所を早期に廃止させるべきこと。

(4) 再生可能エネルギーの主力電源化を明確に示し、2050年における再生可能エネルギーの導入目標を設定するとともに、2030年の電源構成における再生可能エネルギーの割合を少なくとも30%まで引き上げ、その実現に向けた送電網の整備などの政策措置を盛り込むべきこと。

また、再生可能エネルギーの拡大が地域の環境に悪影響をもたらさないための措置を導入すべきこと。

(5) 効果的なカーボンプライシング(炭素の価格付け)を導入・強化すべきこと。

### 3 懇談会提言及び政府案の問題点

これに対し、本意見書の後に取りまとめられた政府案では、二酸化炭素を多く排出する石炭火力発電については「全廃」にまでは踏み込まず、「依存度を可能な限り引き下げる」との記述にとどめられました。焦点の一つだった原子力発電は「実用段階にある脱炭素化の選択肢」と位置付け、安全性・経済性・機動性に優れた炉を追求するとし、原子力発電推進の姿勢を鮮明にしています。

長期低排出発展戦略として描くべきことは、まず、日本の2050年80%削減という目標をパリ協定に整合するよう、2050年目標を「実質ゼロ／カーボンニュートラル」に引き上げ、日本の脱炭素社会のゴールを明示する必要があります。そして、速やかに行動を加速・拡大させるために、2030年目標を引き上げることが必要です。

日本は、石炭火力発電の推進方針を転換し、2030年には国内で全廃に向かう方向性や海外の石炭関連事業への投融資を中止する方針が不可欠です。周知のとおり、石炭火力は、世界最高水準の高効率の発電所であっても、液化天然ガス(LNG)の2倍もの二酸化炭素を排出します。

1.5度特別報告書においても、2030年までに石炭の利用を6割以上削減する必要性が指摘されています。イギリス、フランス、ドイツ、カナダなど多くの国で、石炭火力発電の撤廃目標が打ち出されています。ところが日本では、現在のところ、石炭火力発電からの二酸化炭素

排出を抑制するための規制は設けられておらず、2030年の電源構成における石炭火力発電の比率を26%とする経済産業省「長期エネルギー需給見通し」(2015年7月公表)は現在も維持されています。

いまだに多くの石炭火力発電所の新設計画が進捗する中で、長期低排出発展戦略では、国際的な動向に沿った石炭利用の速やかな終了と、これを実現する政策が打ち出されることが期待されていました。ところが、政府案では、脱石炭の明確な位置付けは見送られてしまいました。報道によると、懇談会提言で、当初の座長案に盛り込まれていた石炭火力発電の長期的な全廃方針が、産業界の委員の反対で撤回されています。

座長案は2度の非公式会合で議論され、議事要旨は作成されず、座長案も公表されていないとのことです。石炭火力発電の扱いによっては、気候変動対策の実効性に多大な影響が生じ、それはあらゆる側面で国民生活に関わってきます。このような気候変動対策の重要部分について、いわばブラックボックスの中で決定されていたという事実に疑念を禁じえません。

そして、懇談会提言には、再生可能エネルギー100%に向けたエネルギー転換を推し進めていくために求められる具体的な目標と方策を組み込めていないという重大な欠陥もあります。

さらに、政府案は、「地球温暖化対策計画やエネルギー基本計画等を踏まえ、本戦略の対策・施策の変更の必要性等について、6年程度を目安として、情勢を踏まえた検討を加えるとともに、必要に応じて本戦略の見直しを行っていく」としています。政府案は、現行のエネルギー基本計画を踏まえて策定されたものであるところ、現行エネルギー基本計画の改訂は、本政府案の見直しよりも先に行われる予定であるから、必然的に、政府案を前提になされることとなります。そして、政府案の見直しも、エネルギー基本計画を踏まえてなされることからすると、双方ともに、野心的な改善を期待できないであろうと想像されます。

このような懇談会提言及び政府案に欠けている重大なことは、日本としての脱炭素社会を目指す政治的意思とその姿が描けていないという点ではないでしょうか。

### 4 終わりに

環境省地球環境局総務課低炭素社会推進室では、本年4月25日から5月16日にかけて、政府案に対する意見募集を行いました。これに対して、当委員会では改めて「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略(仮称)(案)に関する意見」を取りまとめ、同室宛てに提出しています。

いま、世界と日本は、気候変動対策に向けた重要な局面を迎えています。当委員会では、より良い政策立案等がなされるよう、国に対する働き掛けを続けていきます。



# ラムサール条約登録候補湿地に関する千葉県現地調査

福岡県弁護士会 緒方 剛

## 1 はじめに

当委員会水部会では、かねてから、湿地の保全・再生について研究を行っており、湿地保全を目的とするラムサール条約についても研究しています。

ラムサール条約の正式名称は「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」です。締約国数は170か国、登録湿地数は2341か所（うち日本国内は52か所）に及び、世界中で減少傾向にある湿地の保全に重要な役割を果たしている条約です。

この度、同条約の登録湿地（千葉県の谷津干潟）における登録後の保全状況や、登録に至っていない湿地（同県の三番瀬）の現状や課題について、調査を行うべく、2019年2月6日～7日にかけて現地調査を行いました。

## 2 千葉県庁ヒアリング

まず、未登録の三番瀬について保全状況や登録に向けての課題を検討するため、千葉県庁にてヒアリングを行いました。

千葉県庁からは、概ね次のような説明がありました。

- ・千葉県三番瀬再生計画（基本計画）を策定し、三番瀬の自然環境再生を目指した取組を進めており、その一環として、様々な調査結果（海底地形、水質、低湿、生物等）の総合的な解析を4回行った。
- ・保全上の問題として、慢性的な赤潮の影響で青潮が発生し、広範囲にわたって貧酸素状態となることが挙げられる。
- ・特に貧酸素状態の深刻な低層に棲む底生生物の種類数は減少傾向にあり、魚類の漁獲量は全体的に減少している。従来主力であったアサリは青潮の影響で養殖もできず、近年は外来種であるホンビノスガイの漁獲量が増加している。
- ・鳥類は、カモ類が多く飛来し、多い時には10万羽が飛来する。シギ・チドリ類も春と秋の渡りの際に、多く飛来する。
- ・三番瀬を通過することが想定される第二湾岸道路は構想段階である。千葉県は再生計画に配慮されるものと認識している。
- ・ラムサール条約への登録については、地元の賛意が得られていない。特に漁協からは登録よりも漁場の再生が先だとの主張がなされており、地元自治体もこれを尊重している。

日本では、地元住民からの賛意が得られることがラムサール条約の登録要件となっています。登録は湿地の生態系を維持するものなので、漁業や農業への悪影響はないのですが、その理解が進んでいないために登録が進んでいない現状を再認識させられました。

## 3 谷津干潟

千葉県の東京湾岸の干潟は、戦後そのほとんどが埋め立てられてきました。しかし、周囲の干潟が次々と埋立地となる中、住宅地に囲まれた僅か40.1ヘクタール（登録面積）の谷津干潟が残されました。この谷津干潟は、1993年6月にラムサール登録湿地となっています。

本現地調査までは、他の湿地に比べてどのような価値があるのか理解できませんでした。というのも、谷津干潟は、不自然な四角い形状をし、2本の水路（谷津川、高瀬川）のみ海とつながっており、河川からの淡水の流入もないからです。

しかし、実際に現地に行くと、思っていたよりも広い干潟で、多くの鳥類が飛来していること、底生生物も多く生息しており、鳥類の生態を支えていることが確認できました。

また、この湿地は都市部に隣接する場所にあり、そこで多様な生物の生態を支えていることに重要な価値があるのだらうと思われました。地元習志野市は谷津干潟自然観察センターを設けており、干潟の保全、鳥類の観察・記録、案内など保全活動の中心となっているとのことでした。



自然観察センター

## 4 三番瀬

三番瀬は、船橋市、市川市、浦安市、習志野市に隣接した約1800ヘクタールの広大な干潟です。谷津干潟の約40ヘクタールと比べるとその大きさが理解していただけるでしょうか。現地（ふなばし三番瀬海浜公園）に臨むと、東西への広がりや奥行きが感じられ、大きな干潟であることが実感できます。

三番瀬も都市部に隣接する地域であるため、湾岸道路建設による埋立計画がありましたが、市民団体を中心として干潟保全に向けた取り組みが行われ、同計画は中止となりました。

しかし、2019年1月に第二湾岸道路建設計画の検討会が設置される方針となり、地元の市民団体（三番瀬を守る連絡会）としては同計画による環境影響を懸念していました。

これだけの大きな干潟ですから、多様な生物の生態系を支えていることは明白です。多くの市民にとって親しまれている重要な干潟でもあります。ラムサール条約登録湿地となっていないことが不思議に思える干潟ですが、先述のような開発計画があったり、漁民の皆さんの理解を得られていないことから、登録に至っていないものと考えられます。



三番瀬

## 5 最後に

本現地調査にて、改めて都市に隣接する干潟の重要性やその価値を再確認するとともに、日本では重要湿地を含めた環境保全の必要性にまだ十分な理解が得られていないことを再認識した次第です。

# ■韓国・順天湾湿地保全活動の調査報告

佐賀県弁護士会 稲村 蓉子

## 1 はじめに

今、観光業が賑わう一方、新たなホテル建設や観光客の過剰受入れなど、自然環境への過度の負担が懸念されます。環境保全と観光業を両立するには何が必要でしょうか。

自然保護部会は、本年1月19日～20日、両立に成功していると思われる韓国の順天市<sup>スンチョン</sup>を視察し、順天市職員、漁民、自然保護団体、企業の方から話を伺って、湿地保全活動について調査しました。

## 2 順天市について

順天市は、釜山からバスで3時間ほど、全羅南道に位置し、人口約28万人の都市です。市の南にある順天湾湿地は、韓国最大の葦原であり、貴重な渡り鳥が数多く生息しています。かつて豊臣秀吉が朝鮮出兵した際の陸地点でもあります。

## 3 順天湾湿地の保全の経緯と現状

1990年代に順天湾で砂利採取事業が開始されたのを契機に、市民団体が干潟保存運動を起こし、干潟保存の方針を官民で議論するようになりました。1990年代後半にツルの生息が判明すると、ラムサール条約の条約湿地に登録されることを目指し、順天湾をエコツアーの拠点地にする方針が立てられました。

2003年、韓国の湿地保護法に基づき、干潟が湿地保護区に指定されます。保護区指定には対象区域の住民同意が必要ですが、多くの住民が、指定されれば財産権や漁業権などが制約を受けると恐れ、強く反対しました。葦原へ放火するとの過激な反対運動もありました。それでも、順天市職員や市民団体が粘り強く説得し、合意形成を行ったそうです。

2006年には韓国国内で初めてラムサール条約の条約湿地として登録され、登録後は、全国から注目を浴び、住民意識は湿地保全へと変わっていきます。

2007年には、保全活動を行うため、副市長が座長を務め、議員、専門家、地域住民、開発事業者、市民団体など様々な利益層を構成員とする順天湾湿地委員会がつけられました。委員会では、意見の違いから怒鳴り合いになることもあるそうですが、例え喧嘩になっても議論して認識を共有すべきとの共通認識があるため、議論の意義を否定する委員はいないそうです。

2009年以降の取組には、陸地の干潟復元事業（ビジターセンター駐車場の一部も干潟に戻した。）、鳥飛来の邪魔になる電柱の除去、有機農業の推進、葦の刈取りを地域住民と行い建材に利用するなどがあります。順天市では、市民から保全計画を公募し、審査に通った計画には市が活動費を補助します（50～200万円。ビジターセンターの入場料の10%が原資。）。市担当者は「順天湾の主人公は住民」「住民が誇りを持って保全活動に参加で

きる仕組み」だと説明してくれました。

これら取組により、1999年には飛来数79羽だったナベツルが、2017年には2176羽に増加。それとともに観光客も増え続け、2004年の10万人が2014年には235万人になりました。地元の雇用も増え、例えばビジターセンターでは500人の雇用創出がされました。また、有機農業の推進の結果、最近では順天湾の農地でとれた作物がブランド化し、高く売れるそうです。話を聞いた漁業者からは、昔は工場を誘致しないと豊かにならないと思っていたが、今は湿地を守らないといけないと思っているとの言葉もありました。

## 4 順天ローカルフード株式会社や市民市場の取組

順天市が44%、それ以外を市民、市民団体等が出資し、2016年に順天ローカルフード株式会社を設立しました。この会社は、順天市の小規模農家を取引先とし、除草剤・遺伝子組換え植物・成長促進剤の不使用、低農薬などの規制を設定しています。小規模であるが故に出品先を確保できない農家に取引先を提供するとともに、消費者には健康を提供することをコンセプトにしているそうです。同社の運営するローカルフードストアの売上げは、当初1日あたり700万ウォンが、2018年には2号店も出店して合わせて1800万ウォンと伸びています。売上げの90%が農家の収入になります。

この事業は、小規模農家の保護、有機農業による作物の販売といった個別の目的を超え、健康や環境を大切に方向へと、人々の意識、そして行動を変えていく総体的なものだと感じました。

順天駅近くには地元の多様な食材を提供する市民市場があります。ガイドの説明では、あえて市民市場を残しているそうです。単一化された食材を提供する大型店ではなく市民市場を市民が選択して支えていることも、ローカルフードストアやさらには湿地保全意識との根底でのつながりを感じ、興味深い発見でした。

## 5 最後に

自然保護団体の方からは、市に対し、規制緩和で順天湾ビジターセンター横にネオンが乱立し、鳥に悪影響を与えている、市が運営する庭園から農薬や化学肥料が川に流入しているが対策が取られていない、ナベツルの飛来数増加は撒餌が原因で、干潟自体の状態は悪化しているなどとの批判もありました。

なるほど、解決すべき課題は少なくないようです。

しかし、順天市や市民が、単発の取組としての湿地保全ではなく、湿地保全こそが産業発展に資すると考え、長期的展望をもって、町づくり、人づくりの多元的な取組をしてきたことは、日本の地域における「持続的な発展」を考える上で、非常に参考になると感じました。



# ■シンポジウム「海と島の観光資源の持続的活用を考える」

神奈川県弁護士会 畑中 隆爾

## 1 シンポジウムの開催

本年4月7日、沖縄県石垣市の石垣市民会館において標記シンポジウムを開催しました。当委員会の自然保護部会が中心となって準備し、九州弁護士会連合会、沖縄弁護士会との共催で実施したものです。自然保護部会では、島嶼地域の自然保護問題に取り組んできましたが、特に石垣島は、近年、観光ブームに沸いているところ、このままのペースで観光客を受け入れていくと、近い将来、美しい自然や伝統的な生活文化が失われてしまうことが危惧されており、その石垣の地にて、観光資源の持続的活用について考えてみようかと企画したもので、当日は約100名の参加が得られました。

## 2 基調報告「沖縄の珊瑚の特徴と保護の必要性」

沖縄弁護士会の赤嶺真也会長による開会挨拶があり、続いて、大久保奈弥氏（東京経済大学経済学部准教授）から、沖縄のサンゴについて専門的かつ分かりやすい解説がありました。大久保氏は、再生事業で行われるような種苗の植付けではサンゴ礁生態系の再生は不可能であり、今ある生態系を保護し、サンゴが住めるような環境を保つことこそが重要だと、爽快な語り口で指摘しました。

## 3 基調報告「島の観光資源を持続的に利用するための方法と戦略」

続いて、田中俊徳氏（東京大学大学院新領域創成科学研究科准教授）から報告がありました。田中氏は、自然地域の過剰利用によって自然破壊と自然体験の質の低下が起きているが、日本の大問題は利用のルールが全くない所が多いことであり、ルール導入が不可欠だと明快に訴えました。そして、制度例として、自然公園法の利用調整地区、保全利用協定（沖縄振興特別措置法21-25条）、環境協力税及びガイド認定制度を紹介するとともに、戦略的な仕組み作りの重要性を説きました。

## 4 現地報告

橋爪千花氏（川平の景観を守る会）と柳田裕行氏（白保リゾートホテル問題連絡協議会渉外担当）による現地報告がありました。川平地区では古くから自然と集落の景観が守られてきましたが、観光ブームの中で、市が突如建築物の高さ制限緩和を提案しました。住民の反対運動の高まりの中で同案は取り下げられましたが、降って湧いたような開発により自然と伝統文化が失われるおそれがあると実感しました。また、白保地区はサンゴ礁の生態系サービスとともに暮らしてきた集落ですが、1979年に新石垣空港建設問題が起きました。反対運動の中でその価値が世界的に認識され、2000年に空港計画は変更されましたが、近年またリゾートホテル開発問題が起きています。排水・光害・過剰利用等の問題が心配される中、市の条例改正にどのように関わっていくかが重要になっているとのことでした。

## 5 海外調査報告（韓国・順天湾）

自然保護部会が1月に視察した韓国南部の順天湾湿地

について、岩本研委員から報告がなされました。順天湾は、開発予定の川が貴重な動植物の生息地であったと判明し、徹底的な議論の末、行政・市民一体の運動が起き、約28km<sup>2</sup>もの広大な湿地が保全されるに至った地域で、地域の有機的な連携が実現しています。

## 6 パネルディスカッション

シンポジウムの後半は、大久保氏、田中氏、橋爪氏に加え、新里昌央氏（白保魚湧く海保全協議会会長）と藤田和也氏（環境省石垣自然保護官事務所）をパネリストに迎え、菅野庄一委員と稲村蓉子委員をコーディネーターとし、パネルディスカッションが行われました。途中、宮良賢哉氏（石垣市観光文化課）から、市のソフト事業としてのアイランダーサミットの取組についての特別報告もありました。

ディスカッションの中では、改めて過剰利用がもたらす諸問題が浮き彫りにされました。法制度的には、既存の法規制が不十分なこと、過剰利用のおそれがある所が分かっているのに、土地所有者との合意ができずに利用ルールが作れていないといった問題点の指摘がなされ、また、運動論の問題として、地元住民が意識を持って地域作りのデザインをしていかないと意図しない未来になってしまうこと、若い世代を含めた住民が行政と考え方を共有していく必要があることといった実感のこもった発言が相次ぎました。そして、計画案への地域の同意、保全利用協定の不備を国立公園で補っていく試み、様々な制度の相乗効果を期待して取り組んでいくことの重要性等がまとめとして述べられ、コーディネーターの菅野委員が、自然を大事に守りたいという共通認識を持った上で、徹底的に議論して合意形成していくことが推進力になるという言葉で締め括りました。



パネルディスカッションの様子

## 7 おわりに

最後に、当委員会の山本英司委員長から、日弁連として、持続的活用をキーワードに、今後も地域での自然保護の問題について研究・提言していきたいとの挨拶があり、本シンポジウムは幕を閉じました。

石垣島という現地で行ったからこそ、リアリティある有意義なものになったかと思われまます。来場の方々も現地あるいは現場の方が多く、急激な観光化への不安の中で、自然や文化を守っていくことへの切実な願いが感じられました。

# 環境問題に関する情報公開請求

東京弁護士会 小島 延夫

## 1 情報公開制度イロハ

- (1) 情報公開請求は誰でもできます。外国籍でも、法人でも、非居住者でも可能です（居住者に限定している自治体もありますが、国及び多くの自治体は誰でも可能です。）。
- (2) 国は法律、地方は条例において情報公開制度を定めています。
- (3) 対象となるのは、情報そのものではなく、行政文書です。ただし、行政文書には、電磁データや議事メモ等も含まれます。決裁文書に限られません。
- (4) 行政文書は原則として公開のものです。非開示事由に該当する場合のみ非開示となります。
- (5) 手続は簡単です。自分の名前と連絡先を記入して、開示を請求する文書が分かるような記述をします。その場合、文書はできるだけ網羅的に指定するのがポイントです。申請後、担当部署と連絡を取る場合があるので、連絡先には電話番号も含めて記載します。
- (6) 多くの自治体で電子申請が可能です。その場合、役所まで出向く必要もありません。
- (7) 申請そのものは無料です。
- (8) 該当データをCDにおさめて開示されることが多いですが、紙での開示しか行っていない自治体もあります。その場合、コピー代がかかります。
- (9) 非開示や一部非開示の場合、審査請求ができます。審査請求は無料です。
- (10) 審査請求はしてみる価値があります。審査会の委員には行政法学者や弁護士を含む場合が多く、開示決定が出る例も相当あるためです。審査会では、委員が文書を見て判断するインカメラ審理も可能です。
- (11) 審査請求を経ずに訴訟を提起することもできます。

## 2 「行政文書」の範囲に関する規定

情報公開の対象となる行政文書は、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」（情報公開法2条2項）とされています。

決裁文書である必要はなく、メモや職員間のメール、外部の人と面談した時の記録、決裁前の案、職員が収集した資料なども「行政文書」となります。

## 3 「国会答弁資料」として成立するに至らなかった文書の扱い

行政文書に当たるか問題となった例を見てみましょう。集团的自衛権の閣議決定に関する国会審査に関して、「国会答弁資料」として成立するに至らなかった文書（長官までの了承を得る過程で修正がなされた場合の修正前の案や、当該過程で不採用となった案等）が、行政文書であるか問題になったことがあります。

文書を作成した内閣法制局は、これらの文書は「国会における答弁の資料として用いられることがないことが確定したものであり（説明①）、文書の性質上、他の事務の用に供する可能性もないことから、もはや不要のもの（説明②）」であるとして、行政文書ではないとして、開示を拒みました。

国の情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成29年

1月27日）では、（これらの文書は）「内閣法制局の職員が、国会における閉会中審査に備えて、次長の了承を得て長官に上げられることを予定して職務上作成したもの」であり、行政文書であるとししました。説明①は、「長官の最終決裁を終えたもののみを行政文書とし、それ以前の段階における国会答弁資料案は行政文書に該当しないとする趣旨とみられる点で、対象となる文書に係る決裁・供覧等の手続を要件として行政文書の範囲を画するものであって、適切ではない」としました。説明②は、「国会答弁資料案が不採用となった瞬間に、その行政文書としての性格も失われるとする点で、結局は、対象となる文書に係る決裁・供覧等の手続を要件として行政文書の範囲を画することにほかならず、到底採用することはできない。」としています。

## 4 公共事業検討過程（意思形成過程）における情報の公開範囲

公共事業検討過程（意思形成過程）において専門家がおこなった調査、あるいは公共事業の基本設計や実施設計の図面はどうでしょうか。

これらの文書について、行政は、「公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（事務事業情報・6号非開示事由・情報公開法5条6号）、「行政機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」（審議過程情報・5号非開示事由）に該当するとして開示を拒むことが多くみられます。前述の通り、情報公開法では決裁前の文書も「行政文書」とされており、審議過程の文書も対象に入ってくるので問題となります。

審議過程における情報を外部に出すことは、行政機関には強い抵抗があります。しかし、結果だけの公開では、公正で合理的な意思決定がされたのか分かりません。意思形成過程が公になり、批判され、十分に再検討されることこそが、公正で合理的、民主的な行政運営をもたらすものではないでしょうか。民主主義社会は、意思形成過程において情報の自由流通を保障することがより良い決定を生むという仮定の下に運営されているのであるから、意思形成過程の情報こそ、より一層公開されるべきだとの意見もあります。

情報公開法において、審議過程情報のうち非開示となるものに、すべて「不当に」との限定を付けているのはそうした理由によるものです。また、「誤解を生じさせる場合」との表現は情報公開法では意識的に用いられておりません。

この点、審議過程情報である、道路計画についての、環境影響評価準備書及び環境影響評価書の各成案前の案について公開を命じた最高裁判決（東海環状道関連情報非公開処分取消請求事件・最判平成16年6月29日判例時報1869号17頁）では、「環境影響評価書等の内容が確定し、これらが公にされていた上、既に本件都市計画の変



更決定が行われていた」という審議過程が終了していた点(①)及び文書の内容が「一定の技術的指針に従って作成される技術的な性格を有する文書」である点(②)を、その理由として挙げています。

②の専門家が行った調査等については、「事実」についての文書として公開する方向性が見られます。ダムサイト調査資料の公開が問題となった、安威川ダム情報公開訴訟事件の二審判決(大阪高判平成6年6月29日判例タイムズ890号85頁)も同様の見解を示しています。

①において「審議過程が終了していた点」が文書を公開すべき理由の一つに挙げられていますが、公共事業の基本設計や実施設計の図面も各段階のある程度まとまった文書であり、公開すべきということになりそうです。しかし、現場では、「入札前に基本設計や実施設計の図面を公開したくない。」「6号非開示事由(事務事業情報)に該当する」といった主張がなされることがあります。

しかし、行政の意思決定が適切なものであったのか入札前に検証する機会が設けられることは、公正で民主的な行政の推進に不可欠です。他方、入札希望者に示される文書を事前に公開しても、入札の公正さがどう害されるのかは不明です。

専門家による調査報告と並び、公共事業の基本設計や実施設計の図面は、公開すべき文書ということになります。

## 5 公共事業用地の買収価格の開示

公共事業用地などとして土地を買収する場合、その個別の土地の買収価格については、非公開という実務が主流でした。

しかし最高裁は、平成17年～平成18年の間に「個別の土地の買収価格は開示すべき」とする判決を3件出し、これまでの流れを大きく変更しました。

この点は、情報公開請求に当たって知っておくべき大事なポイントです。

従来、個別の土地の買収価格の公開を否定してきた論理は、第一に、土地の個別の買収は私人からするものだから個人情報に該当する(情報公開法5条1号)、第二に、開示することにより、関係当事者間の信頼関係若しくは協力関係が損なわれ、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがある(情報公開法5条6号)というものでした。

それに対して最高裁は、以下のような事実を根拠に、個別の土地の買収価格は、性質上不特定の者に知られ得る状態にあり、公表されることが予定されている(情報公開法5条1号但書)として、個人情報の例外的開示事由を認めました(最判平成17年10月11日判例時報1913号45頁・判例タイムズ1195号104頁)。

- ① 土地の買収価格は、都市計画区域内に所在するとき、公示価格を規準として算定した価格であり、区域外だと、近傍類地の取引価格等を考慮して算定した当該土地の相当な価格となり、売買の当事者間の自由な交渉の結果が上記買収価格に反映することは比較的少ない。
- ② 当該土地が行政機関等に買い取られた事実は不動産登記簿に登録され、公示される。
- ③ 当該土地の価格に影響する諸要因、例えば、前面道路の状況、公法上の規制、当該土地の形状、地積等については、一般に周知されている事項か、容易に調査

することができる事項である。

公共事業用地の買収は、多額の公金を投入する事務であり、その公金支出は、批判に堪えられる適正なものとならなければなりません。個別の土地の買収価格を公開することなしには、それを検証監視することはできませんので、開示の利益が、不利益を上回ることも大きな要因として、最高裁は、このような結論に至ったものと思われる。

## 6 土地の危険情報の開示

最後に、情報公開ではありませんが、最近、民事訴訟において、行政がおこなった土地の安全性について、その地点を特定する情報が公開されるべきか否かが争われた事件で、公開を命じた東京高等裁判所の決定を紹介いたします。

東京高裁は、平成30年3月27日の文書提出命令で、私有地を公共の目的のために盛り土をしたところ、地耐力不足が発生した事案において、その調査情報について、行政が調査した地点が特定できる文書を提出するように命じました。

この点について、行政は、第一に、(調査地点を特定する情報は、私有地についてのものなので)個人識別情報や個人の利益を害する情報が含まれる(5条1号該当)、第二に、(調査地点を特定する情報を公開すると)各地権者の土地の地盤に係る情報という、公務員が職務を遂行する上で知り得た私人の秘密が公になる。これが公表されることになれば、国民一般の行政に対する信頼が失墜することになり、今後、公共事業において、円滑な行政運用に著しい支障を及ぼす、という主張をしていました。

しかし、東京高裁は、「(1)不動産登記制度は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示し、(2)地価公示法は、土地の取引価格に対して指標、公共事業用地の補償金の算定の根拠を示し、(3)税法は、路線価を公表し、(4)災害対策基本法は、洪水や高潮、津波などの浸水のおそれのある区域や急傾斜地崩壊の危険区域、主要な活断層の位置を公表している。そして、土地に関する情報は、国民の生命、身体及び財産に関わるものとして、公共性を有する面がある。地耐力に欠ける盛り土がどのように分布しているかは、危険性の有無を判断する上で必要な情報であり、国民の生命、身体及び財産に関するものとして公共性がある」などといった点を理由に挙げ、行政の主張を退けました。

本件は、あくまでも、民訴法の文書提出命令についてのものではありませんが、以上の解釈は、情報公開法5条1号、同法5条6号の解釈にも当てはまるのではないのでしょうか。

また、土地の汚染についての情報も同様に考えることができるのではないのでしょうか。

## 7 おわりに

以上みてきたように、情報公開請求をすることで、環境問題についてのいろいろな情報を入手することができます。より中身のある議論ができることとなります。決して難しい手続ではありませんので、より活発に活用していくことが望まれます。

なお、本稿は、2018年10月17日水曜日に行われた、日弁連のライブ実務研修で行ったものを要約したものです。興味を持たれた方は、是非とも、ライブ実務研修のビデオをご覧ください、そこに挙げてある資料もお読みいただくと幸いです。

# ■セミナー「SDGsと自治体の公共事業」報告

東京弁護士会 西島 和

## 1 セミナーの目的

人口減少時代を迎え、ハードインフラへの投資がかつての人口増の時代のようには便益を生み出さなくなり、高度成長期に作られた大量のハードインフラの維持補修が課題となっています。地域の持続可能な発展のためには、限られた人的資源・財政的資源を効率的に活かす必要があります。公共事業の取捨選択・優先順位の設定においても、その社会影響・環境影響について多様な主体の意見を考慮することが課題解決のために有用です。SDGs（持続可能な開発目標）の目標16は、多様な主体の参加が社会の持続可能な発展のために必要であるとの考え方に立って、あらゆるレベルで「効果的で説明責任ある包摂的な制度」を構築し、参加型な意思決定を確保することを求めています。

では、自治体の公共事業において、SDGs目標16はどのように達成され得るのでしょうか。当連合会は、本年4月17日、弁護士会館でセミナー「SDGsと自治体の公共事業」を開催しました。本稿では、このセミナーの内容について報告します。

## 2 セミナーでの発言・議論

### (1)「公共事業を正常化するためのいくつかの視点」

セミナーでは、まず片山善博氏（早稲田大学大学院政治学研究科教授）が、自治体の公共事業をめぐる課題として、地方債・地方交付税などの仕組みが公共事業を誘導するよう機能し自治体の事業選択を歪めていること、議会におけるチェックが働きにくい実情があること等を、鳥取県知事時代の中部ダム中止の経験なども交えて指摘され、「正常化」のために必要なこととして、公共事業を多面的に評価する仕組みとして環境アセスメントやSDGsが活用され得ること、自治体は「景気対策」「合併特例債」などの国の口車に安易に乗らないこと、予算審議に住民が参加できるような開かれた議会とすることのほか、「審決の申請」（地方自治法255条の4）も活用し得ると解説されました。



基調講演する片山善博教授

### (2)市民団体からの問題提起

次に、市民団体から、公共事業の意思決定について問題提起がありました。

長谷川茂雄氏（道路住民運動全国連絡会幹事）は、適切な見直しが行われず訴訟に発展している例もある東京

都の都市計画道路について、パブリックコメントで97%が反対意見を提出したが考慮されなかった例等を挙げて、現在の意思決定は実効的な参加が欠けていると問題提起されました。

嶋津暉之氏（水源開発問題全国連絡会共同代表）は、公共事業の見直しのための制度である公共事業評価制度が適切に運用されていない事例として、水道使用量の実績や人口が減少しているにもかかわらず水需要が増大するとして事業継続とされた長崎県石木ダムの例について報告され、公共事業評価制度の改善が必要と問題提起されました。

### (3)SDGsの求めるガバナンスと欧州の事例

続いて、大久保規子氏（大阪大学大学院法学研究科教授）が、SDGs目標16はリオ宣言第10原則を具体化したオース条約と連続したものであり、参加の権利が保障されているというためには、具体的には「あらゆる選択肢のある早い段階」での参加、十分な時間の確保等が必要であり、欧州では関係者に対し積極的に参加を促す取組が実践されていると報告されました。

### (4)公共事業改革条例案

続いて、筆者から、公共事業の意思決定に関する課題を解決する方法として、傍聴者も対話に参加できる淀川流域委員会（2001年～2009年）を参考に、公共事業評価手続に参加の権利を保障し、住民等の意見を適切に考慮せずにされた決定について司法アクセスを認めることを目指した条例案を報告しました。

### (5)パネルディスカッション

最後に、公共事業の適正化と参加について、朝日ちさと氏（首都大学東京都市環境学部教授）、小泉秀樹氏（東京大学大学院工学系研究科教授）、山科昭宏氏（埼玉県都市整備部都市計画課長）をパネリスト、伊藤義文さん（日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター委員）をコーディネーターとしてパネルディスカッションを行い、埼玉県ではなぜ多くの都市計画道路の見直しが進められているか、客観的な基準に従って説明責任ある公共事業評価を進めるには市民側へのノウハウ提供等支援も必要であること、計画の早い段階で幅広い選択肢が示されることが行政と市民の信頼・協働を作る上で役立つこと等が議論されました。

## 3 参加者の意見・今後に向けて

本セミナーは75名（東京会場）、テレビ会議15か所の参加者を得ました。御提出いただいたアンケートからは、SDGs達成についての自治体の関心の高さがうかがえ、達成の指標の話を聴きたいという意見もありました。参加に関する日本の法制度はまだ発展途上にあります。SDGsの目標年2030年に向け、法制度発展のための取組を継続したいと思います。