

日本における最近の環境市民運動と行政訴訟

まさのあつこ(ジャーナリスト)

社会で最も厄介な問題は、行政そのものが問題を作り出している場合である。

行政に根気強く働きかけても馬耳東風、立法府(国会と自治体の議会)への働きかけは時に隔靴搔痒、報道機関が消極的であれば、情報発信ツールで自ら世論へ訴えることも可能だが情報は氾濫。唯一、市民が強制力をもって行政を法廷の場に引きずり出して対峙できるのは行政訴訟である。しかし、法律の不備から、生活および自然環境を維持・保全・向上させたいと考える市民にとっては、不利な状況が続いている。

しかし、いかに不利な状況にあっても、市民による現状是正運動はあの手この手で前に進んでいる。第一に、行政の一部局が行おうとしている行為に対し、別の部局が正当な判断をせず、内部統制を求める運動である。第二に、民間が行う違法行為に対して、行政が規制権限を行使しない場合の告発・告訴である。第三に、社会変化に立法が追いつくまでに生じうる問題に対し、選挙を経た政治家(首長等)に政治決断を迫る運動である。第四に、住民意思を明らかにすることによって変革を促す住民投票条例制定を求める運動である。第五に、行政訴訟である。これらは、世論形成運動と並行して展開されている。

ここでは、こうした市民運動とその一形態である行政訴訟について、最近、世論をにぎわしている事例を上記5つに分類し、動向の概観を試みる。

1. 行政の内部統制を求める市民運動

行政の一部局が行おうとする行為に対し、別の部局が適正な判断をして、内部統制が効いていれば、そもそも市民運動は必要がないケースは無数にある。

例えば、治水と利水を主目的とする八ッ場ダムはその一例だ。1959年のダム建設構想から半世紀以上、1986年に特定多目的ダム法に基づく基本計画ができてから27年が経過した。3度の計画変更の後、完成は2015年、総事業費約4600億円となっている。

しかし、主目的の一つである水供給だけを見ても、水需要の減少が1990年代から減少の一途を辿っていることから、このダム事業に参画する都県において不要性は明らかだ。地方財政法第4条「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」を各関係都県の財務部局が遵守すれば、支出を止めようとする内部統制が効いて然るべきである。その内部統制が機能しなかったために、東京都、埼玉県、千葉県、群馬県、茨城県、茨城県で住民訴訟が提起されている。

同時に、各都県では 2013 年 4 月に各知事に対して八ッ場ダムの現状と今後を解説する手紙を出し、いわば内部統制を求める要請を行っている。

一方、同様のダム問題で、内部統制機能が効き始めたケースが三重県と愛知県にある。

三重県では、独立行政法人水資源機構の川上ダム計画に対し、利水予定者である伊賀市の岡本栄市長が諮問会合の報告をもとに、「市の将来の財政などを踏まえて検討したい」（「川上ダム建設促進求め要望書 青山自治地区連合会」2013 年 5 月 22 日中日新聞）との見直しを示唆した。背景には、国土交通省近畿地方整備局が市民参加と情報公開を重視して開催した「淀川水系流域委員会」を契機に関心が高まった市民の粘り強い運動がある。2013 年 6 月 3 日には、NPO 法人「伊賀・水と緑の会」（畑中尚理事長）が岡本栄市長と空森栄幸伊賀市議会議長に同ダムからの撤退を求める要望書を提出した。市の内部統制を促す運動だ。

愛知県では、国土交通省中部地方整備局が設楽町で進める設楽ダム計画について、大村秀章知事が国交省による事業見直しに対する判断の保留を表明した（2013 年 5 月 12 日産経新聞「民主「見直し」国交省「継続」－設楽ダム賛否、判断を保留 大村知事」）。知事は設楽ダムの県負担は 721 億円で関連事業を合わせると 1400 億円になるとして、「財政状況を踏まえて考えたい。結論は期限をつけずに考えたい」との考えを表明した。この背景には 1995 年に市民の反対を押しつけて運用を開始したものの一滴の工業用水も使わない長良川河口堰への支出や河川環境の悪化、さらには反対住民が提起した設楽ダム住民訴訟がある。

2. 規制権限の不行使を補完する市民運動

民間の行為で住民に不都合が起きた場合、使える法律を探して権限を駆使し、その不都合を解消するために存在するのが望ましい行政の姿である。ところが、法律の消極的解釈や不作為により、被害を拡大したり再発させる行政の体質は、水俣病以来、改善していない。

一つの例を示す。2012 年 5 月、利根川から取水する浄水場で発ガン性物質ホルムアルデヒドが検出され、5 自治体 36 万戸の取水障害を引き起こす事件が起きた。DOWA ハイテック（埼玉県）が以前にも取水障害を引き起こしたヘキサメチレンテトラミン（HMT）を別業者への処理を委託し川に流出させ、浄水場で加えた塩素で生成されたことが分かった。

しかし、国も関係自治体も、廃棄物処理法第 12 条第 6 項（処理内容を契約書に記載しなければならない）には違反しないと免責した。その結果、DOWA ハイテックは、東京都水道局など 13 団体から損害賠償請求を受けているが応じていない¹。

また、国は再発防止を目的として専門家会合を開いたが、36 万戸が影響を受けたにも関わらず、HMT を水質汚濁防止法に基づく「指定物質」に指定しただけで終わった。指定物質とは、排出によって「人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがあるとき」だけ事業者が応急措置を講じ、都道府県に報告をしなければならないだけの事業者の裁量任せの規制であり、現状と大きくは変わらない可能性が高い。

ところが、HMT は、これ自体が「生殖能又は胎児への悪影響のおそれの疑い、長期又は反復ばく露による呼吸器、腎臓の障害」を引き起こす他、多くの障害の原因となる（参考：

労働安全衛生法で義務付けのある「化学物質の危険有害性を記載した文書（MSDS）」)。人間のみならず、河川生物保護のためにも排出規制が行われるべきだが、そうならなかった。また、HMTのように塩素と混ざるとホルムアルデヒドを生成することが疑われる物質は他に84あると環境省は認識しているが、それらは規制対象にしなかった。

このように、本来は法違反を問うて、責任を明らかにすべき規制権者が、規制権限を發揮しない延長線上で起きた事件が、東京電力の福島第一原子力発電所事故ではないか。

2000年7月、福島第一原発などの点検作業を行ったゼネラル・エレクトリック・インターナショナル社の米国人技術者が、原子炉内のシュラウドのひび割れの数が半分に改ざんされていたことなどに気づき、そのことを通産省（当時）に実名で告発した事件があった。

これは、米国人技術者が、企業との守秘義務よりも、技術者としての良識と安全意識を優先させた国籍を超えた公益運動と見るべきである。「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（炉規法）では、自主点検で見つかったトラブル情報は東電自らの判断で主務大臣に報告することになっているが、その情報を改ざんした悪質な事件である。

ところが規制権者である通産省は、告発者に事情を聞く前に、東電に告発者名を伝えるというさらに悪質な事件に発展した。事件解明までに時間を要し、最終的に東電の原発13基29件にトラブル隠しがあったことが原子力安全・保安院（当時）から発表されたのは2年後の2002年8月だった。

しかも、経産省は東電を炉規法違反で訴えず、嚴重注意にとどめた。このような規制者と被規制者の関係こそが、国会の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」が事故原因の一つとして述べた「規制の虜」の関係だ。2000年の時点で通産省が直ちに東電の行為を司直に訴え、無責任な安全対策を行った責任者と組織のあり方に責任を取らせていれば、東電の体質、さらには規制権者との関係も多少は是正されたのではないか。

2011年の福島第一原発事故についてでさえ、規制権者が動かないため、市民が刑事告発・告訴に立ち上がった。同年7月、広瀬隆（作家）と明石昇二郎（ルポライター）が、東電の取締役および原子力安全・保安院や原子力安全委員会の専門家等に対する告発状を東京地方検察庁に提出し、2012年7月にそれを補正する告発状を再提出した。

また、同事故の被害住民から成る「福島原発告訴団」も福島地方検察庁に対し、東電の取締役および原子力安全・保安院や原子力安全委員会の専門家等を告訴した。

両者とも、津波被害が予測されにも関わらず東電が対策を取らずにいたこと、そして事故発生後に周辺住民に被害を及ぼさないための対策を取らなかったことによる業務上過失致死傷容疑で訴えた。避難の最中に双葉病院や双葉厚生病院など多数の入院患者が亡くなっていることも含んでいる。どちらの告発・告訴状も2012年8月に受理された。強制捜査権を持つ検察官がどのように動くか注目されるが、すでに1年が経過しようとしている。

損害賠償請求のための民事裁判も数多く提訴され、規制権限を行使しなかった規制権者や安全対策を取らなかった事業者の責任追及は、司法の手とそれを見守る市民運動に委ねられている。

3. 政治判断を促す市民運動

社会変化に立法が追いつず、これでは住民の生命が守れない、との環境汚染が想定される場合、日本国憲法と国連環境開発会議で1992年に採択したリオ宣言の予防原則（原則15）が生かされるべきであると筆者は考える。法令が整備されるまでの間、住民を代弁する立場で選ばれた政治家や首長等による政治判断により、官民を問わず指導や要請や交渉が柔軟に行われるべきだ。しかし、このような形での政治決断が発揮されることは滅多にない。

その意味では、2011年5月6日、菅直人首相（当時）が中部電力に対し、浜岡原子力発電所（静岡県）の全原子炉の運転停止を要請したのは、希少な事例である。菅元首相は「国民の安全と安心を考えてのこと」と説明し、「同時に、浜岡原発で重大な事故が発生した場合には、日本社会全体におよぶ甚大な影響も合わせて考慮した結果である。30年以内にマグニチュード8程度の想定東海地震が発生する可能性は87%である」（2011年5月6日記者会見）とした。一部の論客は「法的根拠がない」と指摘したが、国民の生命を守るために、法的根拠に基づかない要請に従った中電経営陣の判断が賞賛されるべきところである。3.11後の国民世論はもちろん、2003年に提起された原子炉停止を求める仮処分訴訟を含める長年の運動が背景にあることは言うまでもない。

市民側からは2011年7月に中部電力に3～5号機の廃炉などを求めた訴訟が提起され、中部電力は真っ向から争っているが、政治判断から司法判断を求める運動へと移っている。

1999年4月の上原公子国立市長の誕生は、景観を巡る市民の意思を実現するために、政治家そのものを変えた市民運動の結実だ。その自治意識を受けて、国立市では、国立駅前の大学通りの高さ制限を行う地区計画条例が2000年2月1日に制定された。

この運動の発端となったマンション建設を計画していた明和地所は、1999年10月に東京都に対して行う建築確認申請を前に、国立市の都市計画課長（当時）との協議で条例による高さ制限について尋ねた。これに対し課長は数字ではなく「銀杏並木と調和する高さ」と曖昧な表現をし、明和地所は高さ20メートルを超える建築確認申請を行った。都は2000年1月5日に建築確認をした。その約一ヶ月後の2000年2月1日に、国立市は20メートルの高さ制限を行う地区計画条例が制定したが、明和地所は、建築確認通りに20メートルを超えるマンションを建設した。

本来であれば、景観を守ることを公約に掲げた市長が当選した段階で、明和地所か担当課長か東京都がその意味を考慮して仕事を進め、紛争の芽を早期に摘むべきだったが、そうしなかったために、現在に至るまで、形を変えながら問題は続行中だ。

20メートルを超えるマンションの撤去を司法に訴えた住民が敗訴、明和地所は損害賠償請求裁判で国立市に勝訴、国立市が判決通り3123万円を支払うと明和地所は同額の寄付行為を行った。ところが、今度は国立市に対して上原元市長に3123万円を請求するよう住民訴訟を提起した住民が勝訴し、国立市が上原元市長に支払いを求める裁判が続いている²。

社会変革を可能にさせるのが選挙であり、この究極の運動が可能にする立法（条例制定）

に至るまでの市民の意思をどう扱うかについての教訓が汲み取られるべきである。

4. 住民投票条例の制定運動

東京都小平市では、都道3・2・8号（府中所沢線）の建設を巡り、市民団体「小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会」が住民投票条例の制定運動を行った。地方自治法に基づき、多くの議会はこのような直接請求を否決するが、この運動はその難関を乗り越えた。しかし、小平市議会はその後、小林正則市長が提案した投票率50%以上を成立要件とした改正条例をも成立させた。2013年5月26日に住民投票が行われたものの、投票率が35.17%だったために不成立となった上に、開票すら行われなかった。

「小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会」の水口和恵共同代表は、「計画地には220戸あまりが暮らし、すぐ近くに府中街道がある。美しい雑木林を潰して道路を作る必要はないのではないか。このままでは市民の意思がわからないので、情報公開請求で投票の中身を明らかにする」³と語っている。

住環境、自然環境を守るための住民投票を巡っては、2012年3月27日に大阪市議会で否決された「原発住民投票条例」、2012年6月20日に都議会で否決された「原発稼働の是非を問う都民投票」がある。新潟県でも2013年1月に議会では否決はされたものの、同県の泉田裕彦知事は条例の提案者である市民団体「みんなで決める会」と会談を行っている。また同知事は、議会に付した「東京電力柏崎刈羽原子力発電所の稼働に関する新潟県民投票条例案に対する意見」（2013年1月16日）で、原発について住民投票を行う上での論点整理を行った。「みんなで決める会」は報告書「東京電力柏崎刈羽原子力発電所の稼働に関する新潟県民投票条例の制定を求める直接請求及びその審議について」を作成して2013年4月に公開し、次につなげる活動を改めて始めている⁴。

このように、住民意思を明らかにする運動を通して、自治体（行政と議会）では規制しえない官民の環境破壊事業にプレッシャーを与える粘り強い運動が存在する。今後は首長や議会による無闇な介入のない住民投票の仕組み（地方自治法改正）が模索される必要がある。

5. 自然の権利訴訟など行政訴訟に挑む市民運動

日本の行政法は、行政訴訟ができないように編まれていると言っても過言ではない。

自然環境を不可逆的に破壊する大規模公共事業でそれは顕著だ。周辺工事による既成事実化が行われる中で、反対地主に対する土地収用法の適用（公益性の認定）があつて初めて、その地主が行政判断の取消訴訟を提起できる。しかし、裁判が終わる頃には事業も完成する。1997年には北海道二風谷ダム裁判で、失われるアイヌ民族の文化享有権などの価値に優越するかどうかを判断するために必要な調査等を怠ったことが違法だとされながら、完成したからには使つてよい、といわゆる「事情判決」となった悪夢が起きた。

本来はこのような事態を避ける条文が行政事件訴訟法にはある。

第 25 条第 2 項で「重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」は裁判所は、事業などの執行停止ができることとされている。ところが、第 27 条では、裁判所が執行停止を申し立てた場合でも、内閣総理大臣がそれに異議を述べるができるとしている。

しかし、これに対しては、2002 年 9 月から 2010 年 4 月まで最高裁判事を務めた藤田宙靖・元東北大学法学部教授ですら、その著書『行政法入門』（有斐閣、1996 年）で、「これはなんともすごい制度で、裁判所が一度おこなった決定を、行政権に属する内閣総理大臣がひっくり返すというのですから、三権分立の原則に反するのではないか、という疑問がわいてきます」と述べている。行政事件訴訟法の改正は焦眉の急ではないか。

一方、頼みとする環境法は未だ脆弱である。

環境基本法で定める環境基準は未だに「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」に過ぎない。

「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（以下、種の保存法）では、環境省が作成・公表する「日本の絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト」（通称、レッドリスト）の位置づけがなされていない。

たとえば、上記「1. 行政の内部統制を求める市民運動」で先述した川上ダムの予定地はオオサンショウウオの生息地であり、設楽ダムの予定地はネコギギの生息地である。前者はレッドリストで、絶滅の危険が増大している「絶滅危惧 II 類」、後者は近い将来における野生での絶滅の危険性が高い「絶滅危惧 IB 類」と分類されているが、法的な位置づけはない。そのため、環境保全の観点からの内部統制も外部からの統制も機能しにくい。

種の保存法に対しては、希少生物の生息地保全、再生計画といった国際社会の先進制度を盛り込んだ抜本改正が必要だ。これなしには現行の環境影響評価法もまた機能しない。

環境法の脆弱性を補う努力の結晶とも言える自然の権利訴訟では、「ホトケドジョウ生存権訴訟」に象徴されるように、「落合川」「ホトケドジョウ」「原告市民」に原告適格がないとされて、司法判断すら求めることが困難である。日本弁護士連合会が 2012 年 6 月に「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案」を公表したが、原告適格制度の充実には、国会で真剣に議論されるべき時代である。

以上は、行政訴訟を含む環境市民運動の概観私案に過ぎないが、それぞれの課題は多くの人々から指摘されてきたことばかりであり、今後、さらに世論の輪を広げることにより、改善に向かわせたい。

¹ DOWA ホールディングス株式会社「当社子会社「DOWA ハイテック（株）」に対する東京都水道局他 12 団体からの請求について」（2012 年 12 月 26 日）参照。

² 2013 年 6 月 17 日に国立市の都市整備部 都市計画課 指導係および文書法制係に取材。

³ 2013 年 6 月 13 日に衆議院第一議員会館で開催された集会「国土強靱化が日本の壊す」（主催：公共事業改革市民会議）での発言。

⁴ みんなで決めよう「原発」国民投票ウェブサイト（<http://kokumintohyo.com/>）およびリンク参照。