

環境問題における諸アクターと法的地位

磯野 弥生

(東京経済大学現代法学部教授)

1. はじめに

環境問題は、諸分野に横断的に関わっているきわめて広い社会問題となっている。大気、水、土壌、生態系への影響に関わる課題だけでも、公共事業、モノの生産・販売そして消費生活の各過程と深く関わっていることは周知のことである。そればかりでなく、公害被害者の救済という観点からみれば、福祉との関連を欠かすことができない。さらに日本が約束文書（タイプ2）¹⁾ で示したように、環境教育の充実は今後の環境問題を考える上で欠くことができない。

このように、環境問題の解決は、社会問題全体への一つの切り口であって、そこでの具体的アクターを取り上げるとなると、日本の社会活動のアクター全体を検討するに等しくなる。ここでは、環境法の伝統的な領域である公害問題と自然保護そして現在焦眉の課題である廃棄物問題の領域における諸アクターの抽出とその法的な地位およびそのアクターの活動にかかる法的な課題を検討したい。

なお、国や自治体はいずれの分野でも重要な役割を果たしているが、まずそれ以外のアクターについて検討し、最後に国や自治体を含めてその法的関係性を考えることとする。

2. 環境基本法にみる主体の考え方

(1) 責務の主体としてのアクター

環境基本法では、環境行政の目標を「環境負荷の少ない持続可能な社会の実現」においている。

この目的実現のために、国、自治体、事業者、国民を主要なアクターとして、それぞれの責務が定められている（基本法7条～9条）。事業活動に伴って生じる環境負荷が環境への負荷の主要原因であるので、事業者を国民一般に含めることなく、独立にその責務を定めているのである。とはいえ、人もその生活はやはり環境負荷活動そのものである。環境負荷の原因者として位置づけられている。つまり、事業者・国民は、環境に負荷を与える原因者として、自主的に環境影響を回避ないし低減する役割を負っているのである。すなわち、国民は、①日常生活に伴う環境負荷の低減に努めること、および②国・自治体の施策に協力することが求められている。事業者に対しては、より詳細な責務規定が設けられている。①汚染者負担原則による環境汚染防止措置、②拡大生産者責任に基づく事業者の環境配慮、および③国・自治体の施策への協力等である。

これらに対して、国・自治体は、持続可能な社会に向けて施策を策定し実施していく主体として把握されている。国や自治体に対しては、持続可能な社会の形成に向けて、環境負荷原因者たる事業者や国民の自主的な環境負荷低減活動を含めて、環境基本計画をはじめとする諸施策を策定し、実施する役割を課しているのである。

(2) 積極的な環境保護推進者としての民間団体

環境基本法では、責務の主体については「国民」という捉えをしているが、執るべき施策の内容に関する規定では「民間団体」という観念を取り入

れている。リサイクルやみどりの保護を行う団体を例示しているが、国民の積極的かつ自主的な環境保全活動の一環として、「国は、事業者、国民又はこれらの者の組織する民間の団体（以下「民間団体等」という。）が自発的に行う緑化活動、再生資源に係る回収活動その他の環境の保全に関する活動が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする」（基本法26条）と定め、民間団体を育成すべき対象として捉えているのである。もとより、基本法9条の国民の責務規定でも、「環境の保全に自ら努める」として、自主的活動の必要性を述べている。

事業者についても、上述の26条の規定からわかるように、民間団体に対する助成措置と同列に、積極的な自然保護事業等の推進者としての活動を期待している。

このようにしてみると、環境基本法での諸アクターの位置づけは、環境負荷原因者と積極的保護活動の主体の両面を承認し、これらが自主的にその役割を果たし、行政は各主体の自主的活動を含めた環境施策を立て、全体をリードしていく、という構成である。そこには、後に述べるパートナーシップや行政決定への参加というアクターの役割は窺えない。それは、環境基本法が国民の権利を周到に回避し、責務を課することに徹した結果でもある²⁾。

3. 公害問題と自然保護における アクターの地位

(1) 公害と公害地域再生

(a) 被害者の救済と公害の防止

被害者団体等 日本の環境問題は公害問題から環境問題へと展開してきた。公害問題の重要なアクターは被害者集団とその支援者集団である。被害者はいや応なく自らの被害の原状回復とさらなる被害の防止を求めて、アクターとしての立場に立たざるをえない。しかし、個々人は当事者ではあるが、ばらばらであっては社会的なアクターとしての地位を保つことは困難である。被害者団体として被害者個人の要求が集約され、原因事業者および国・自治体に向けられたときに、被害者は社

会的にアクターとして登場する。さらに、被害者団体は当事者としてもっとも強力なアクターではあるが、その支援団体に支えられなければ孤立する。このように被害者団体は支援団体との協働によって、公害問題の解決に主導的な役割を果たしてきた。

公害被害者団体・支援団体は、公害被害の原因究明、さらなる被害の防止、被害の原状回復を要求するが、これらは公害問題の解決のための基本要素である。被害者は、当初は、公害の加害者としての地位を拒否する原因者および施策立案者としての国・自治体を法的な当事者としてテーブルに着かせることから始まる。大規模公害については、裁判という手段により、これを実現し、問題を解決してきた。

その結果、四日市公害訴訟における原告勝訴判決は被害者救済制度を生み出し、また規制の強化を導いた。阪神高速道路公害訴訟、西淀川公害訴訟、尼崎公害訴訟、川崎公害訴訟、愛知南部公害訴訟の一連の道路公害訴訟によって、自動車排ガスの深刻な状態を改めて認識させ、さらには東京都条例の改正による国の規制の前倒しが行われたように、規制の強化を引き出している。被害者団体の運動、とりわけ公害裁判の提起と勝訴判決は、公害原因物質の排出規制の強化に重要な役割を果たしてきたのである。

公害紛争処理制度が設立されて以降、スパイクタイヤ使用禁止等調停申請事件（1989年）、北陸新幹線騒音防止等調停申請事件（1992年）、豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件（1996年）など、調停制度が利用されている。スパイクタイヤ使用禁止等調停申請事件以降、スパイクタイヤは禁止され、豊島産廃事件は不法投棄に対する措置の強化につながっている。

被害者原告は、原告勝訴判決をもとに、原状回復・公害防止について原因企業との間で協定を締結して、当事者間で公害除去を行ってきた。その典型例がイタイイタイ病事件である。原告団は、協定に基づいて毎年度立ち入り調査をし、公害防止について要求あるいは提言をし、話し合いを持ち、排出をバックグラウンド（自然状態）までに

もっていった。さらに、イタイタイ病被害の神通川流域における1500haのカドミウム汚染田の復元作業が行われてきた。道路公害訴訟においても、原告団は訴訟後の和解において、環境に配慮した道路および道路交通のあり方について、被告の国あるいは道路公団と原告間での交渉についての条項を設けている³⁾。川崎の例では、両者による定期的な話し合いにより地域住民をも含めて道路の改修が進められている。道路周辺地域住民が道路公団等道路設置管理者との関係でなんら当事者としての法的な地位を保障されていないなかで、公害のない道路づくりにむけて、被害者団体は周辺住民の中核を担うべき立場になっているのである。また、尼崎公害訴訟高裁判決に基づく和解契約においては、国・公団が和解契約の内容に適切な対応をしなかったために、原告は公害等調整委員会に契約の履行を求めてあっせんを申請し、契約内容を履行する具体的な合意を確保した⁴⁾。和解契約は交渉について、原告被害者の法的な地位を確保したのである。

公害被害者団体が公害行政の進展において果たした役割はこのように大きいですが、裁判を提起してはじめて原因企業に対して対等な法的な地位を獲得したとあってよい。裁判あるいは公害調停が被害者に対等な法的な立場を保障した、といえる。

公害原因事業者 公害問題は、公害原因事業者があつて発生する。公害原因事業者は多様である。規模も業種もさまざまである。さらに、公共事業の場合には国や自治体も事業者としての立場にある。

事業者は、もっぱら規制対象者あるいは加害者として位置づけられ、当事者として受け身の立場で、環境問題解決のための積極的アクターとしての活動には乏しかったといえる。

とはいえ、公害原因事業者も立地にあたって地域住民と協定を締結して、積極的な排出実績の公表や、被害が生じるあるいは協定に違反した場合の違約金の支払いを定める事例もある⁵⁾。また、規制よりも自主的な取組みで環境への負荷を低減するという世界的な流れのなかで、近年は環境保全に対して自主的取組みを行う事業者も少なくない。ISO14001の認証取得を通じて、自ら環境方

針を定め、それを実践し報告書を出して、公開する例も増えてきている⁶⁾。

(b) 公害地域再生

被害者と後継者 環境問題の解決を考える場合には、その公害被害地域の再生が重要な課題である⁷⁾。損害賠償が支払われたことで公害被害は終わらない。公害被害者が地域社会で差別されることなく生活をしていくことができる状態を実現することではじめて公害問題は解決する。そのためには、被害者の生活を支えるアクターを見落とすことはできない。水俣の場合、被害者に対する福祉活動を通じて被害者の住めるまちづくりを目指している団体が地域に根付きつつある⁸⁾。

ところで、公害地域再生の場でも被害者団体の持つ意味は大きいですが、同時に裁判は長期間にわたり、判決の結果定められる和解交渉の時点ですでに高齢化がすすんでいて、地域再生の後継者が求められている。

倉敷の場合には、「公害患者と家族の会」が地域の人々や小学生あるいは学校の教師などと地域の川やみどりの調査をして、後継者を育成している。尼崎や川崎でも、公害患者が基点となって、地域のさまざまな環境問題に関わっている人々あるいは地域の子供たちと連携して、自然環境の豊かなまちづくりのための独自の活動が始められている⁹⁾。公害を防止し豊かな自然のあるまちをつくるという公害被害者の思いを、次の世代に引き継ぐことにより、よりよい環境づくりの後継者を育てる方向に向かっている。

これらの地域再生活動では、NPO法人あるいは財団のような法人化を図る場合が少なくない。西淀川公害訴訟原告は和解で研究所設立資金を得てあおぞら財団(財団法人公害地域再生センター)を設立し、公害のないまちづくりや被害者救済の進展のための研究と政策提言を行うようになっている。

(2) 廃棄物問題

被害者 廃棄物問題では、焼却施設や最終処分場が立地予定地域あるいはすでに操業している地域の住民、不法投棄現場周辺の住民が主要な役割を

負っている。すでに操業している施設周辺の住民や不法投棄現場周辺住民は、公害被害者と同様の立場におかれている。最終処分場周辺住民が操業の停止を求めて差止訴訟を提起する場合も多く、生命身体への危険から差止めを認められる事例も出てきている¹⁰⁾。所沢の住民団体のように、公害調停により操業を中止させた場合もある。このように、行政による規制ではなく、被害者住民が直接解決の主役を担う例は少なくない。

なお、廃棄物問題では、地域的なつながりとして、町内会や自治会あるいは集落という地域団体が重要な役割を果たしている。

環境共有者としての住民（付近住民） 廃棄物処理法では、廃棄物処分場の設置許可に際して、環境の観点から意見のある者に対して書面で意見を述べることを認めている。廃棄物処理施設は住民の生命・健康そして生活環境に影響を与えるおそれ大きい施設であるために、地域住民の意見は一応配慮されることとなっている。

一方で、許可手続きにおける住民の十分な参加権の保障が求められてきた。廃棄物処理法ではその点が実現されていないため、調整条例や同意条項で代替されているのである。その意味で、環境共有者としての住民の法的な地位はきわめて不安定な状態にある。このような状況で、住民投票条例を制定し、処分場の設置受け入れの可否を住民投票で意思表示するという場合もみられるのである¹¹⁾。

他方で、裁判所が住民の処分取り消し請求を認めるケースもある¹²⁾。ここでも住民は裁判を通じて当事者としての地位を獲得している。なお、岡山県吉永町の産業廃棄物最終処分場不許可処分取消請求訴訟事件で、住民の訴訟参加が認められた（最高裁2003年1月24日決定）ことにより、住民が廃棄物行政の関係人であることを確認できる¹³⁾。

ただし、環境省は、「『行政訴訟検討会における主な検討事項』に関する意見等」（2003年7月25日）において、「廃棄物処理施設については一般的には『迷惑施設』と捉えられる傾向にあるので、事業者が自治体に施設設置の許可申請をしても自治体の十分な審査を経ることなく付近住民から行政の行為の差止めを求める訴えを提起する

とした場合、施設設置の手続きに著しい遅延を来すケースが生ずることが予想される。その結果適正な処理施設の設置が滞り、当該自治体における廃棄物処理政策に重大な支障を来すという問題が生ずる。これにより、特に広域的に処理される産業廃棄物については全国的な処理施設のひっ迫がますます進むほか、不法投棄の増加につながりかねないものである」として、差止訴訟において住民の原告適格を承認することには消極的である¹⁴⁾。

確かに、許可施設の違法操業が放置されていることが多いため、住民は業者の施設立地を知ると、その拒否のためにアクティブに活動する。

また、埼玉県所沢の産廃事業者の違法操業事件、青森・岩手県境不法投棄事件さらに豊島不法投棄事件をはじめとして、処分場や焼却施設の違法操業あるいは不法投棄について、住民が発見し通報するケースが多い。自治体の人的資源は限られていて、産業廃棄物処理施設に関する監視体制や不法投棄は、ともすると放置されやすく、地域住民の監視機能がより有効である。自治体は、現在地域住民ばかりでなく、郵便職員など地域内を頻繁に回る職種の者に監視を委託するなどしている場合もある。多くの者が監視することで、違法な操業や不法投棄を減少させることが不可欠な状況となっている¹⁵⁾。住民各人が重要なアクターとしてその役割を担っているのである¹⁶⁾。

排出者としての国民 それぞれの人は排出者というアクターでもある。排出者としての立場から、リサイクル推進団体や拡大生産者責任を求める団体が活動している。菜の花プロジェクトのように、食用油のリサイクルからはじまって、地域再生と循環社会を実現するプロジェクトにまで成長している例もある（藤井・菜の花プロジェクトネットワーク 2004）。

排出事業者・廃棄物処理事業者 環境汚染原因者としてのアクターとして、廃棄物処理法では、排出者と廃棄物処理業者の双方を位置づけている。廃棄物処理業者の不適切な操業が数多くみられることは、訴訟の多さからみても明らかであり、その責任は明確である。

廃棄物による環境破壊は、排出事業者が排出者

責任を十分に履行しないことにそもそもの原因がある。廃棄物処理法では廃棄物処理業者は自ら排出した廃棄物については適正処理しなければならない、としている。この趣旨はすでに環境基本法における事業者の責務としても定められているところである。廃棄物排出事業者は、廃棄物処理業者に委託した場合であっても、最終処分までマニフェストによって監視することが必要である。

これまで、排出事業者の多くが廃棄物処理事業者に委託することで責任が追及されなかったために、排出事業者は適切な委託料と最終処分までの監視をきちんと行ってこなかった。排出事業者が排出者としての責任を果たすことで、不要な環境破壊を防止することが可能になる。排出者が主要なアクターであることを再確認しておく必要がある。

(3) 自然保護と再生

(a) 開発からの環境保護

自然保護団体 開発からの自然保護については、自然保護団体が積極的な役割を果たしてきた。日本自然保護協会は尾瀬の自然保護から生まれ、その後多くの自然破壊のおそれのある計画について、保護のための意見書を提出し、あるいは公聴会での口述等を行ってきた。

南アルプススーパー林道、尾瀬自動車道路、大雪山縦貫道路など自然地域を通過する道路の場合、環境保護団体が自然の代弁者となってきた。圏央道の高尾山トンネル部分の場合も、公害被害の可能性のある人々とともに、自然保護団体が高尾山の自然保護を求めて反対してきた。計画が中止された千歳川放水路計画の場合は、ラムサール条約の登録湿地に指定されているウトナイ湖周辺の自然環境に影響を及ぼすとして、環境保護団体などが反対をしてきた。このように、自然保護団体の開発中止への役割は大きい。

自然環境の利用者 海浜埋立てについては、埋立て予定地およびその周辺に漁業権を有する漁業者が開発から自然を保護する担い手としての役割を負ってきた。これらの人々は、自然が失われることが生活を失うことになり、自然保護と利害が一致する。ただし、これまでの展開では、高額な漁

業補償と引き換えに漁業権を放棄し、埋め立てられる事例も多く、自然を保護し漁業を継続したい漁業者によって漁業権放棄を違法とする埋立免許取消訴訟が提起されてきた。漁業権がすでにないところでは、埋め立てについて財産権を有する利害関係人がいないために、一般の市民あるいは環境保護団体が開発への意義申立人となる。

自然環境は財産権あるいは生業としての利用ばかりでなく、レクリエーションやリフレッシュにも利用される。人々のこのような利用を入権として構成し、埋立ての中止を求めて住民訴訟を争った事例があるが、判決では認められていない。長良川河口堰問題では、カヌーイストを含む長良川の自然の保護を望むさまざまな人々が団体・ネットワークをつくり、河口堰建設反対運動を展開してきた。千葉県の三番瀬の埋立てでは、都市における残された自然を保護し享受することを望む住民団体や環境保護団体が保護を求めて運動を展開し、保護のための円卓会議を設置されるまでになった。

しかし、現行制度では、開発予定地の自然を愛する人びとの団体や自然保護団体は、開発計画決定手続きにおいて、パブリックコメントで意見を述べる程度しか保障されない。後は、事業実施寸前の環境影響評価手続きでの意見提出にとどまる。

(b) 自然環境再生

自然保護団体 水辺の保護・再生あるいは水質の浄化については、アサザ財団の霞ヶ浦における浄化活動がつとに有名である。知床の運動、天神崎のトラスト運動は、団体が土地を取得して保護する先鞭をつけた運動である。

自然保護については、国が地域を指定し、保護していく以外に、このように多くの団体が独自に保護活動を行ってきた。財団として活動している団体から川の清掃のような任意団体として活動しているものまでさまざまな団体が自然保護の実践活動を行っている。これらの団体には、市町村の緑化政策あるいは自然整備のなかに位置づけられている団体も多い。市町村の営造物管理を実質的に担っている団体も少なくない。

協働による自然再生 近年、自然の修復や保護のために、関係者を一堂に会して緩やかな協働を行う試みが出てきている。たとえば、相模川の場合には、上流地域から下流地域までの個人・団体が加入して相模川流域協議会を形成して河川およびその流域の保護をするような事業が行われている。渡良瀬遊水池では、「渡良瀬遊水池を守る利根川流域住民協議会」がアサザ財団とともに、市・町や学校、ヨシズ業者などと連携して湿地保全再生事業「わたらせ未来プロジェクト」を遂行し、同プロジェクトは足尾から霞ヶ浦までの自然再生を目的としている。兵庫県豊岡では、コウノトリ市民研究所がコウノトリ野生復帰の県計画を生き物調査をしながら側面から援助する。世田谷区では、区も出資して世田谷トラスト協会を設立し、自然の保護を実践しているのである（美しい緑のまちづくり研究会編 2001: 362）。

法律でも、都市緑地保全法では、公益法人及び特定非営利活動法人（以下NPO）が「緑地管理機構」として指定され、市民緑地の設置、買い取りおよび管理ができる（都市緑地保全法20条の6）。自然公園法の2002年改正により、NPOの申請に基づき指定される「公園管理団体」として（自然公園法37条）、風景地保護協定に基づく自然の風景地の管理その他の自然の風景地の保護に資する活動などを行うことができ（同法38条）、多くのNPOが自然保護に積極的に参加できる可能性が出てきた。自然再生推進法では、地域住民やNPO法人も参加して自然再生の全体構想や事業実施計画を協議する「自然再生協議会」なる場を設けた¹⁷⁾。

これらの法律を真のパートナーシップの道具として用いるには、国・自治体がNPOの法的な当事者性をどこまで認識できるかにかかっている。

4. アクターと課題

(1) 国民・住民およびNPOの法的地位

以上のように、分野ごとにアクターの性格も役割も異なる。それぞれの分野でのアクターのあり方を模索していくことが必要だが、以下の2点を共通課題として上げることができる。

第1は、NPO・住民の法的な位置づけの確立である。第2に、パートナーシップの課題である。

(a) 国民・住民の法的地位を確保する

環境問題では、本来、主たる環境負荷の原因者である事業者が中心的なアクターとして積極的に環境保全型事業を行うことで主要な問題が解決されていく。だが、実際には、事業者はようやくその方向に動きだしたかにみえる状況である。ここで取り上げた領域のいずれをみても、被害者団体を含めた環境保護団体や市民団体が環境問題の解決と良好な環境の確保に向けて、牽引車としての役割を果たしてきた。そして、これらの経験からも、国民の生存基盤である環境について、国民はいかなる環境を享受できるかを行政に委ねてその果実を得るのに甘んじるのではなく、国民がその保護と侵害への防止について、意思表示と決定に参加する機会が与えられ、自らの権利と責任で環境を保護していくことが必要である。その意味で、国民が常に環境問題の中心的なアクターである。

にもかかわらず、環境行政において、国民には必ずしも十分な位置づけが与えられていないのである¹⁸⁾。先に述べたように、環境基本法の枠組みでは、施策を策定し実施する役割を担う者として国・自治体を位置づけ、国民の施策への関与の必要性については明文の規定はない。前述のように、いくつかの分野で個別法の中に参加の定めがある。また、開発について計画から実施までの流れで、実施直前の下流部分において環境影響評価法で意見提出の権利が認められている。しかしながら、それも意見提出とそれに対する回答を受けるにすぎず、合意と納得に向けた十分な討議・協議の場を与えられているとはいえない。その前提に、先に廃棄物処理施設の許可取消請求訴訟に関連した環境省の回答のように、住民は無用に反対をして必要な施設の建設を妨げるおそれがある存在であるという基本認識があるのではないだろうか。むしろ、その環境を享受する者の十分な納得の過程こそが必要である。別の言い方をすれば、環境負荷原因者は、国民・住民——その内訳は領域により異なるが——との関係で当事者であり、それら

に向けて環境影響への十分な説明責任を果たす法的な地位にある。その際には、国・自治体は、かかる両者の法的地位を確保する役割を負う。

廃棄物処理施設に限らず、コミュニティ環境に影響を与える施設や土地の改変が行われる場合には、環境を侵害されるおそれのある住民の十分な納得を得る手続きを経ることで、その地域環境に利害関係を有する住民によって環境を保全していくことができる。そのための手続的な地位を付与することが望まれる。

ところで、環境基本法の制定を促したりオ宣言では、その第1原則で、人は環境と調和した健康で生産的な生活をおくる権利があるとして、第10原則で、環境問題の解決には、すべての関係市民が参加することが最もよい方法であり、環境情報の入手、意思決定過程に参加する機会を各人に確保するよう求めている¹⁹⁾。それに従えば、国民各人に対し、環境に害を与える情報の開示請求権と意思決定参加権が付与されてしかるべきである。

(b) 環境NPOの主体性の確保

良好な環境を享受する権利は個々の国民の権利ではあるが、政策提言や活動のためのアクターとしては団体として登場することを²⁰⁾ 3章で示した。団体の継続性、自立性を確保して、法的な地位を確保するためにも、財政基盤と人的資源の確保が必須である。自立と継続のために、活動資金は、会員の会費そして寄付がその基礎である。NPO法（特定非営利活動促進法）でも団体会費と寄付で維持されることを前提としている。

しかし、現状をみれば、財政の多くを自治体等からの事業の委託金や補助金に頼らざるを得ないNPOが多い。国民・住民が環境保護など公益実現のための団体に加入する、あるいは定期的に寄付する習慣がない上に、会員になり寄付を促す仕組みが不十分である。そのために、NPOが国民の中で重要性を認知されていても、公益を担う独立のセクターとして十分根付いていない。また土地・財産を保有してその自然を保護するタイプ（いわゆるナショナル・トラスト）のNPOが育ちにくい。

現行制度では、2001年「租税特別措置法等の一

部を改正する法律」により、いわゆる認定NPO法人制度を設けた²¹⁾。寄付者は、当該寄付金を特定寄付金とみなして寄付金控除の適用を受けることができ、また損金算入限度額の範囲内で損金算入が認められ（限度額はNPO法人の倍額）、遺贈についてはその寄付をした財産の価額は相続または遺贈に係わる相続税の課税価額の計算の基礎に算入されない、という優遇措置が定められた。しかし、認定要件が厳しく、認定NPO法人は2004年1月現在で国際援助・福祉を中心に22団体にすぎない²²⁾。

自治体段階でも、NPOに対する税制上の優遇措置制度を設ける事例がでてきている。東京都杉並区では、2002年度から優遇措置制度をNPO発足時から適用するなど、国の控除制度に比べて大幅に基準を緩和し、法人格を有しないNPO向け寄付行為を控除対象化するなど、NPOへの寄付に対する独自の税控除制度を導入した。京都府では、税制支援として、法人府民税均等割が免除され、さらに不動産取得税および自動車取得税が免除される。杉並区の法人格を有しないNPOに対する控除は、法人格を有するNPOへ途をつけるものであり、適正に運用されれば、その法的な地位の確保に役立つ。

会費や寄付を促すための国・自治体によるさらなる誘導措置によって、環境団体を第3のセクターとして育成することが、パートナーシップのために必要である²³⁾。

(2) 参加とパートナーシップ

(a) 規制行政と国民・住民あるいは環境団体

第2は、アクター間関係である。

被害者や環境団体の長い間の血のにじむような努力によって、規制の強化のみならず、環境への影響の著しい事業の中止まで実現させてきた。本来ならば、行政が許可の取消しをしなければならなかったのである。規制という行政の核心においてさえ、国民・住民・環境団体というアクターの自主的な努力が大きな役割を果たしている現実がある。

また、行政は専門性という名の下に裁量権を主張し、国民・住民・環境団体の意見を聞くことに消極的であった。裁量が認められるのはその専門性に

よる。議会との関係での行政の専門性は首肯できる。だが、被害者団体を含む環境関係団体の専門性と行政の専門性について優劣はつけがたい²⁴⁾。専門性をも駆使したからこそ裁判で勝訴判決を得てきたのである。かかる観点から、以下のことが求められる。

第1に、規制行政について、行政が権限を独占することなく、行政の規制権限の発動を要求する権利を国民・住民に与えることが、規制行政における行政と住民のパートナーシップにふさわしい。

第2に、その措置請求権には、具体的な権力行為、すなわち許可の取消し、改善命令等ばかりでなく、基準の設定を含むのが望ましい²⁵⁾。

第3に、行政は、規制行政の対象者ばかりでなく、規制によって影響を蒙ると考える者に、権限の不行使を含めてその執った措置について合理性を説明する責任を認める必要がある。公害問題では、被害者はそのことをまず第一に求めていた。かかる規制行政の当事者として位置づけることを要求しているといえる。

第4に、これまでの国民・住民の主導的な役割は、裁判によるところが大きい。そこで、自然保護団体にも保護法益を認めるなど、積極的に環境訴訟にふさわしい訴訟要件を作り上げていく必要がある²⁶⁾。

(b) 環境への影響の低減・環境再生と

パートナーシップ

持続可能な社会の形成は、法律で決められた基準などに基づいて、行政が必要と考える行為を権力的に関係アクターに対して要求することで達成できるのではない。行政指導など事実上の権力的行為であっても、比例原則や平等原則に従ってなされなければならない。積極行政が容認され、予防の原則が適用されるにしても、規制は横並びとなり、事業者というアクターに積極的な自主努力へのエネルギーを生み出さない。

別途、事業者が主要なアクターとして自主的に持続可能な社会に向けた事業活動をするよう誘導する施策が必要である。このような自主的な努力を促すためには、関係住民や団体との契約など国

民・住民、環境団体と事業者が向き合う枠組みづくりが求められている。行政は、枠組みの維持の役割を果たすこととなる。

また、環境再生はともすると新たな公共事業を創り出すだけで結局環境破壊事業となる、という指摘がある。かかる指摘に応えるためには、関係環境団体を含めた関係人による事前の評価と進管理における評価システム、さらには環境団体や国民・住民による再生提案権などが考えられる。

なお、自主的な努力を促すという意味では、日本では未だ十分な展開をしていないが、投資家というアクターがある。投資があつて初めて事業活動が継続する。とすれば、投資家あるいは融資をする者が環境負荷の少ないあるいは環境負荷を低減する努力をする事業に積極的に投資することで、事業者の自主的取り組みをより発展させる。

(c) パートナーシップの前提としての情報の共有

関係アクターのパートナーシップによる環境負荷の低減と持続可能な社会の実現を目指すならば、何よりもそれぞれの持つ情報が共有されなければならない。情報収集、公表などの情報を共有するための制度を構築することが求められる。

真の共有のためには、情報が公表されるだけでは足りない。情報のインタープリターが必要である。たとえば、情報の共有を目指したPRTR(特定有害物質移動登録)制度でも、公表・開示情報は化学的・医学的知識なしに理解できない。一般の国民が情報を理解するためには、それをわかりやすく示されなければならない。これまで、環境アセスメントに関する議論で、アセスメントの準備書段階から、作成者に人々にわかりやすい情報の開示を要求してきた。そのことが至当であると同時に、わかりやすくするということは、一定の解釈と処理を伴う。とすれば、環境への影響を危惧する者の立場にたった解釈・処理が求められる。そこで、かかるインタープリターたるNPOの育成が求められるのである。

(d) 責任行政と諸アクターの関係

ところで、このように関係アクターによるパー

トナーシップで行うということになると、行政の役割を再構成する必要がある。

まず、関係アクターの自主的努力があっても、行政が維持すべき環境の質を確保することは、法律の定める行政の義務である。その義務の履行について、行政が情報や裁量権を独占することなく、国民・住民に役割を与えるということである。さらに、持続可能な社会の実現には、関係アクターの意見や活動を積極的に取り入れパートナーシップを実現することが、責任行政として求められているのである。単なる責任の拡散を意味するのではなく、行政の意思決定過程にアクターの権利を位置づけていくことが求められるのである。

ここで取り上げることができなかったエネルギーの領域では、NPOの新たなあり方がでてきている。ある場合はビジネスとして、ある場合は地域興しとして、市民が出資して自然エネルギー発電施設を設置、運営する事例が増えている（長谷川2003）。また、電力会社と利用者の寄付によるグリーンエネルギー基金を電力会社が設け、グリーンエネルギー発電を助成することも全国的に展開されている。このような新たな動きを、行政がサポートしていくことももう一つの役割である。

注

- 1) 「世界実施文書」「政治文書」の内容を実現するために自主的に集まった、政府あるいは主要グループ (major groups) による自発的なパートナーシップのリストをいう。政府間の合意を要しない。
- 2) 環境基本法立法当時にも、国民の環境権を規定すべきであるとする主張は、さまざまな環境団体から出されていた。米国では、司法へのアクセス権としての環境権が主張され、ドイツにおいては、すでに環境法典案15条以下で、環境権について条文を持っていた。藤田・Lenz訳 (1992a, 1992b) 参照。
- 3) 淡路 (2001: 11) では、和解による被害救済の拡大とともに、差止訴訟とその後の和解が道路公害対策をすすめたことについて道路を例として取り上げている。
- 4) 2003年6月3日、あっせんの結果、大型車の交通量低減のための総合的な交通量調査の追加的実施、同調査結果を踏まえた大型車を対象とする効果的な交通規制の可否についての追加的検討依頼、環境ロードプライシングの試行内容の一層の充実、「連絡会」の運営の公開などが合意された。
- 5) この場合の地域住民とは、自治会や町内会等の地域組織である。また、東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合の日の出町最終処分場に関する公害防止協定では、水質に関する資料の提供を定めたにもかかわらず、提供がなかったことで争われた。違約金の支払いをめぐっては、高知地裁1981年12月13日判決 (判例時報1056・233)。
- 6) 自治体によっては三重県のようにISO14000認証取得のための補助金制度を設ける場合がある。神奈川県の場合には条例で、ISO認証取得事業所を「環境管理事務所」として認定し、許可変更届出手続などが軽減されることを条例で定めている。
- 7) 公害地域の再生の意義と課題、被害者の役割の持つ意義について、寺西 (2001: 3, 5-6)、磯野 (2001b)。再生の主体については、磯野 (2001b: 18)。
- 8) 「ほっとはうす」は胎児性水俣病患者の自立のための作業所として熊本県心身障害者通所援護事業認可を得ている。交流を通じて水俣病事件という貴重な経験を子供たちに伝え、差別のない社会づくりを目指している。「NPOみなまた」は、患者の一人である橋口さんが土地を提供し、それを核としてグループホームなどの被害者を含めた福祉事業や水俣病を中心とした環境問題に取り組んでいる。
- 9) 本谷 (2003)、除本 (2003)。被害者運動と環境再生の関係の重要性と困難について、矢部・尾崎 (2002)、磯野 (2002) 参照。
- 10) 仙台地裁1992年2月28日決定 (判例時報1429・109)、熊本地裁1995年10月31日決定 (判例タイムズ903・241)、福岡地裁田川支部1998年3月26日決定 (判例時報1662・131) など。
- 11) 住民投票制度は、高知県窪川町の原子力発電所の立地調査をめぐって条例が制定され、以降、産業廃棄物施設問題ばかりではなく、原子力発電所、中海淡水化、吉野川可動堰、米軍ヘリポート基地建設など、地域の環境に重大な影響を及ぼす事案について条例が制定されている。住民投票制度一般については、新藤編 (1999)、阿部 (1996) また磯野 (2001a: 32)。
- 12) 大分地裁1998年4月27日判決 (判例タイムズ997・184)、横浜地裁1999年11月24日判決 (判例地方自治202・42)、福島地裁2002年5月21日判決。ただし、前橋地裁1990年1月18日判決 (判例時報1365・50)、熊本地裁2001年1月15日判決は、付近住民の原告適格を否定した。
- 13) 最高裁判決は、「本件施設から排出される有害物質により水源が汚染される事態が生じた場合に、これにより住民が直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲は、いまだ証拠をもって確定されているとはいえないものの、原審が適法に確定した事実関係によれば、相手方につき上記の疎明があったといえなくはないから、相手方が民訴法42条にいう『訴訟の結果について利害関係を有する第三者』に当たるとした原審の判断に違法があるとはいえず、結論においてこれを是認することができる。論旨は採用することができない」とする。
- 14) もっとも、「産業廃棄物処理施設設置をめぐる裁判例において原告適格につき論点となることが多い『周辺住民』の範囲については、個別具体的な事例における判断によって決まってくるものであるが、次のとおり考えることが妥当である。(1) 事故によって土砂崩れ

など直接に重大な被害が及びうる住民は適格有りと思われる。(2) 地下水(伏流水)が汚染され、当該水を井戸から採取することにより生命・身体に被害を被るおそれがある住民には原告適格有りと思われる。(3) 処理施設付近で農業等を営む住民は、農地で働く際に有害物質を吸い込むおそれがあること、また水の汚染により農作業を営む農家の農作物自体に有害物質による悪影響が生じる場合原告適格有りと思われる」として、判例の動向に従って、特定の周辺住民については、原告適格を認める立場をとる。

- 15) 住民等の監視について、磯野(2003b)参照。
- 16) 廃棄物問題における住民の役割について、磯野(2003b)参照。全国的な動向として田口(2003)等。
- 17) 荒川では1990年ごろから市民団体やNPOが環境保護を行ってきたが、同法に基づいて荒川太郎右衛門地区自然再生協議会を設立した。釧路湿原の再生についても協議会を発足させた。
- 18) 環境行政における住民参加のあり方については、大久保(2002)。
- 19) 第10原則は「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進し、かつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む手法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない。」と定められている。
- 20) NPOの政策形成への法的な可能性については、磯野(2003a)。
- 21) 認定NPO法人とは、NPO法人のうちその運営組織および事業活動が適正であること並びに公益の増進に資することにつき一定の要件を満たすものとして、国税庁長官の認定を受けたものである。
- 22) 2003年に改正されるまでは、10団体にすぎなかった。改正点とは、(1) 総収入金額等に占める受け入れ寄付金総額等の割合が3分の1から5分の1以上への緩和(日本版パブリック・サポートテスト)、(2) 複数の市区町村にまたがった活動という要件から一市区町村内の活動への緩和、(3) 「みなし寄付金制度」(収益事業に属する資産のうちから収益事業以外の事業のために支出した金額については、その収益事業にかかる寄付金の額とみなす)の導入などがある。
- 23) 個別の領域では、補助金あるいは交付金が有効に働くことはいうまでもない。羽山(2002: 57)は、NPOが実施する自然再生事業への資金メカニズムの整備について述べている。
- 24) ただし、被害者団体の専門性は、被害者団体に協力をするさまざまな専門家および専門家集団の専門性である。
- 25) たとえば、日本自然保護協会(2004: 68)では、絶滅危惧種についての指定申し立て権の必要性を主張する。
- 26) 本稿では、訴訟制度について本格的に論じる余地はな

い。たとえば、中川(2002)参照。

文献

- 阿部泰隆, 1996, 「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』1103: 41-48.
- 淡路剛久, 2001, 「公害裁判と環境再生」『環境と公害』31(1): 7-13.
- 磯野弥生, 2001a, 「公共事業の見直しシステムの課題」『環境と公害』30(4): 27-33.
- , 2001b, 「公害地域の環境再生への課題」『環境と公害』31(1): 14-19.
- , 2002, 「市民参加によるまちづくりの課題」(永井他編 2002: 303-320).
- , 2003a, 「政策形成とNPOの法的地位」『環境と公害』33(1): 29-34.
- , 2003b, 「不法投棄の現状と自治体間の連携による解決の課題」『都市問題』94(12): 31-49.
- 美しい緑のまちづくり研究会編, 2001, 『市民参加時代の美しい緑のまちづくり』財団法人経済調査会.
- 大久保規子, 2002, 「市民参加と環境法」(大塚他編 2002: 93-108).
- 大塚直・北村喜宣編, 2002, 『環境法学の挑戦』日本評論社.
- 新藤宗幸編, 1999, 『住民投票』ぎょうせい.
- 田口正己, 2003, 『「ごみ紛争」の展開と紛争の実態』本の泉社.
- 寺西俊一, 2001, 『「環境再生」のための総合的な政策研究をめざして』『環境と公害』31(1): 2-6.
- 永井進・寺西俊一・除本理史編, 2002, 『環境再生』有斐閣.
- 中川丈久, 2002, 「環境訴訟・紛争処理の将来」(大塚他編 2002: 188-208).
- 日本自然保護協会編, 2004, 『生態学からみた野生生物の保護と法律』講談社.
- 長谷川公一, 2003, 『環境運動と新しい公共圏』有斐閣.
- 羽山伸一, 2002, 「自然再生推進法案の形成過程と法案の問題点」『環境と公害』32(3): 52-7.
- 藤井絢子・菜の花プロジェクトネットワーク, 2004, 『菜の花エコ革命』創森社.
- 藤田宙靖・Karl=Friedrich Lentz訳, 1992a, 「ドイツ環境法典——総論編(案)(一)」『自治研究』68(10): 116-142.
- ・———訳, 1992b, 「ドイツ環境法典——総論編(案)(二・完)」『自治研究』68(11): 105-133.
- 本谷勲, 2003, 「いま、道路の環境再生に新しい風が」『環境と公害』32(4): 68.
- 矢部拓也・尾崎寛直, 2002, 「公害被害者のニーズとまちづくり」(永井他編 2002: 247-267).
- 除本理史, 2003, 「川崎における環境再生のまちづくり」『人間と環境』29(2): 154-7.

いその・やよい 東京経済大学現代法学部教授。主な論文に「住民と環境行政訴訟」(飯島紀昭他編『市民法学の課題と展望』日本評論社, 2002)。環境法、行政法専攻。