

司法制度改革推進本部 行政訴訟検討会ヒヤリングレジメ

青山貞一 環境行政改革フォーラム代表幹事

(1) 環境公害関連訴訟の実態と司法制度改革の方向性について（資料1参照）

- ・ 財政負担と環境負荷・影響をもたらす政策や事業の社会経済的な<必要性>、科学的な<妥当性>、適正手続的な<正当性>を、第三者的に評価することが問われている。その手段としての司法司法の役割。
- ・ ひとたび著しい影響、被害が起きてから事後的に救済することに対し、予防的、未然防止的な措置をとることの社会的意義、行政行為の費用対効果の司法審査の役割。

(2) 国、自治体の政策形成過程、意思決定過程の課題について

- ・ 財政や環境に著しい影響を与える行政計画、法定計画の立案過程における情報公開や住民参加、社会的合意形成の場、機能が少なく、あっても形骸化あるいは機能不全している。そのなかでは、たとえば土地の強制収用を円滑化するための法改正を行うことは全体のバランスを欠く。
- ・ わが国でも行政手続法、情報公開法、環境影響評価法が制定されたが、本場の米国の制度運用と似て非なるものとなっており、行政行為の適正化（透明化、公平化、合理化、費用対効果向上化など）に寄与していない。
- ・ たとえば、行政文書を訴訟の証拠として用いる場合、現行の情報公開法の運用では、行政庁が開示を内部決定してから実際に請求者へ開示するまで1ヶ月から2ヶ月弱の時間がかかっている。同時に国会議員経由で請求した場合には数日で入手できることが多いことが多い。また政策形成過程にかかわる情報開示は例外的にしか認められていない。

(3) 行政行為にかかわる紛争の問題解決の手段としての司法審査の役割の強化について

- ・ 問題解決の方向としては、大きくは立法による行政行為のコントロールがある。次に個別の行政計画、法定計画、事業、財政の各関連法の改善（適正手続導入、行政裁量極小化、基準明確化など）とともに、各種手続法の運用段階での司法審査の強化が求められる。
- ・ 他方、政策、計画、事業の立案過程での環境影響評価法、条例の役割が期待される。だがわが国の場合、アセスの実施時期が遅すぎ、対象行為が個別事業に限られ、代替案検討の義務づけがないことから制度そのものが機能不全となっている。これを機能強化するためには、実施時期、対象行為、代替案検討義務などを明確にし、原告適格性を拡大し、行政訴訟（司法審査）の提起を容易とさせる改善が必要である。

(4) 米国における行政行為に対する司法審査(手続法)の実態について(資料2参照)

- ・米国の国家環境政策法(N E P A)は、1969年にジャクソン連邦上院議員らの議員提案により制定され1970年より施行された広義の意味の環境アセスメント法(手続法)である。
- ・広義と言う意味は、同法が個別の事業だけでなく政策、計画など行政行為全般を対象に政策及び意思決定過程の妥当性を、情報公開(透明性)と適正手続(正当性)をもとに司法審査できることにある。
- ・1977年末までに行われた連邦行政行為の環境アセスメント全体の約9%(938件)が提訴を受け、その32%に原告適格が認められ、さらにその25%(1/4)で原告側の主張が認められている。

(5) 米国における行政行為に対する司法審査(実体法)の制度と実態について

- ・米国ではN E P Aのような手続法とは別に、個別の環境や健康にかかわる連邦法、たとえば大気汚染防止法、水質汚濁防止法のような実体法においても、市民訴訟(客観訴訟)が条項として盛り込まれており、各種環境法に訴訟が起こせる仕組みとなっている。しかも、それら市民訴訟では、市民側勝訴の場合には、(6)に示すように弁護士費用及び証人等の専門家の費用の回収が可能となっている。これに対し、わが国では、いわゆる客観訴訟は、地方自治法における「住民訴訟」のみであり、その住民訴訟制度も本通常国会で大幅に改正されている。
- ・わが国においても、環境や健康にかかわる各種行政法の中に、住民訴訟、国民訴訟と言った客観訴訟を組み込むことにより、国民、住民の行政訴訟機会を増やすことが望まれる。

(6) 行政訴訟の専門的・実務的支援の課題と解決の方向性について(資料3参照)

- ・環境関連の訴訟は、行政、民事を問わず科学的、専門的なものが多い。行政側が多くの人材、費用、情報を有しているのに対し、住民側はすべての面で厳しい状態にある。したがって行政訴訟における公平性を確保するためには、住民側を専門的、実務的に支援する人材と資金の確保が大きな課題となる。
- ・具体的な解決の方向性としては、住民側が行政に勝訴した場合、行政側が住民側の弁護士費用とともに、専門家が証拠、意見書、陳述書などの作成に要した費用を一定基準のもとに負担することが望まれる。
- ・米国の行政訴訟ではこれが実現しており、上述のN E P A訴訟で有名な環境訴訟専門家集団のN R D Cや EarthJustice など弁護士や専門家を擁する NGO/N P Oの財源負担を軽減している。
- ・なおこれについては、日本弁護士連合会も、「国民が利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法のあり方」(2000年6月13日)の「片面的敗訴者負担制度」の項で、行政訴訟、国家賠償訴訟にも上記の趣旨に類する内容を実現するよう提案している。

環境改善のための司法機能の強化

環境行政改革フォーラム有志

はじめに

私たちは、環境行政改革を求めている、民間の任意のグループです。この 8 年間、環境問題の解決を通じて日本社会を改革していくという旗印のもと、専門家、研究者が地域社会、地域住民、環境 N G O と連携し、国、地方また行政、立法を問わず具体的案件にかかわるなかで多様な活動をしてきました。近年においては、公共事業の見直しについても、全国各地で真摯に活動されている住民団体、N G O への専門的、技術的な支援を展開しています。

環境破壊が深刻化するとともに、環境を破壊して成り立った「公共事業」の負の側面が明らかになっている今日、われわれの環境を、現世代のみならず、世代間公平のために、環境が持続可能な範囲内での開発行為を考え、またそのために環境を改善すべき時代になっています。

そこで、最後の砦、頼りになるのが法ですが、実は法がまったくといってよいほど機能しないのです。裁判も頼りにならないのです。「二割司法」という、司法の機能不全を評した言葉がありますが、環境法分野では、羨ましいという感じさえある言葉です。そこで、まったく無力感に陥りそうになりながら、われわれは頑張ってきました。そして、法を機能するように改善しようとしても、法を所管する関係官庁は、環境省も含めて、これに必ずしも積極的ではありません。

今、頼りになるのは、司法の改革です。司法制度改革のために大変多忙な日々を送っておられる審議会委員の先生方には、恐縮ですが、司法の活性化の一テーマとして、是非環境訴訟の活性化を取り上げてくださることをお願いします。直接には、民事訴訟の機能回復と、行政訴訟の活性化にかかわります。

一 環境訴訟の機能不全

環境訴訟は環境行政訴訟と環境民事訴訟に分かれるが、ここではそうした訴訟制度からではなく、事例を中心に、環境訴訟の機能不全を説明する。

1 道路公害の例

日本の環境行政訴訟は、ドイツやアメリカなどのそれとは異なり、ほとんど死んだも同然である。環境悪化を心配する人は、行政訴訟の原告適格がないとされるのである。たとえば、相当以前に都市計画決定がされていたが、事業が行われないうえに忘れかけていた都市計画事業が突如認可され、公害道路ができるのではないかと心配するとき、土地所有者にはもちろん原告適格がある。そこで、土地所有者が出訴して勝訴した例はないではない。たとえば日光太郎杉訴訟（東京高裁 1973・7・13 判決行政事件裁判例集 24 巻 6 = 7 号 533 頁）は、道路建設事業により切り倒される杉（日光太郎杉）の生えている土地の所有者がその価値を重視せよと主張して訴えたところ、勝訴した事件である。

しかし、普通には、土地所有者の多くは買収交渉に応じて転居してしまう。残った沿道者が、国道四三号線のような公害道路になっては困ると反対に立ち上がる。しかし、判例（最高裁 1999・11・25 判決判時 1698 号 66 頁）は、道路公害を危惧する住民の原告適格を否定する。

環境影響評価法が 1999 年に施行され、許認可に際しては「環境への適正な配慮」が求められているが、まず、同法施行前に都市計画決定がなされたものはその後事業認可がなされても、同法の適用がない（附則 3 条）とされて、せつかくの環境影響評価法は無力である上、これから都市計画決定がなされる場合に生じた事件には同法の適用があるが、今の判例の立場では、環境への配慮は公益の問題で、住民の個別具体的な利益を保護していないとして、原告適格を否定される公算が大である。

さらに前の段階で、土地所有者が都市計画決定による権利制限に不満でも、今の判例は、処分性を認めない（最高裁 1987・9・22 判決判時 1285 号 25 頁）ので、争うためにはあえてこれに違反して、処罰と取り壊しを覚悟で建物を建てるという非現実的なことをするしかない。

もし住民が騒音公害を理由に道路建設の差止め訴訟・差止めの仮処分を提起すると、今度は都市計画事業認可という公権力を阻止するものであるから、民事訴訟（民事差止め）は許されない（行訴法3、44条）という判断が下される可能性が高い。これでは、抗告訴訟も民事訴訟もともに許されないとされるので、裁判の拒否であり、違憲（憲法32条違反）である。

同様のことはすでに、「行政訴訟はともかく」として民事差止め訴訟を却下した大阪空港訴訟最高裁1981年12月16日大法廷判決ですでに起きたことである。それ以後も、航空騒音を防止する適切な行政訴訟は見つかっていないのである。

そこで、道路が供用されると、実際に公害が発生する。周辺住民は長年の訴訟の結果、若干の損害賠償を得ることができるが、そのためにも大変な苦勞をする上、差止めは尼崎公害訴訟（神戸地裁2000・1・31判決判タ1031号91頁判時1726号20頁）で認められたが、結局は大阪高裁の和解勧告で和解した。しかし、その差止めの約束はどこまで守られるかわからない紳士協定が多い。「施策の検討ないし実施に努める」というだけである。「軽油の低硫黄化を達成するよう取り組むとともに、自主的な部分供給が行われるように関係業界に対する働きかけを引き続き行う」、「一層の低公害車・低排出ガスの販売・使用を促進するしくみを検討する」、「トラック事業者へ迂回輸送の協力要請を行う」、「特殊車両通行許可違反に対する道路法47条の2の適用を厳格に行う」、「大型車の交通規制の可否について、早期の検討結果が出るよう、警察庁に要請する」といったものである。

原告が和解に応じたのは、これから先、高裁、最高裁と気の遠くなる訴訟活動と時間を思うと、ここで少しでも被害を防止する施策を取ってくれるのならという、悲しい希望による。大阪高裁はわずか1回の審理で結審したのに、和解を勧めるというのは本当に裁判を受ける権利を守ろうとしているのだろうか。さっさと認容判決を下して、従わない国の方には、本来なら、過去の被害には相当の賠償金を課し、これからも即時に被害防止をしなければ、間接強制をすべきものなのに。国は被害を無視してきたのであるから、アメリカ流に考えると懲罰的賠償をさせるべき事案である。

2 海浜の埋立

海浜が埋め立てられるとき、埋立海域の漁民は普通は補償金を得て、争わない。

住民や周辺の漁民には抗告訴訟の原告適格はない（最高裁1985・12・17判決判時1179号56頁）。地方自治法242条の2に定める住民訴訟を提起すると、審理されるのは財務会計行為の違法に限られ、そうした違法はないとされる。地元の古来慈しんできた環境が一方的に害されても、地元住民は法的には何の権利もない。これが住民の憩いの場でもあれば海の浄化機能をも持っている海浜が不当にも埋め立てられすぎた原因である。有明海の干拓も同様である。和歌山県雑賀崎などでも今問題になっている。

例外的に漁民が勝訴したケースとしては、大分県の臼杵埋立て訴訟（福岡高裁1973・10・19判決判時638号36頁）があげられる。しかし、これは埋め立てられる海域の漁民が漁業権にもとづいて争った例である。こうした例はまれである。海は漁民だけのものではないはずなのに、今の判例では漁民以外には権利がないとされている。

3 ダム

川の水がもっぱらダムの水利権のために全部取水されて、越すに越されぬ大井川どころか枯渇してしまい、河川は汚濁し、魚その他の生物も絶滅するか、少なくとも上下流で38度線並に分断されるが、今の判例では、やはり住民にはこれを争う資格がないとされよう。そうすると、電力会社と河川管理者の間だけで、河川を環境を害することができる。

ダムが環境上重大な問題をはらみ、治水、利水にも寄与しないとわかってきても、補償金により、漁民を沈黙に追い込み、結局は誰も訴訟を提起できないため、環境破壊を拱手傍観するしかない例も起きる。しかし、河川は河川管理者、電力会社、漁民だけのものではないはずである。

4 文化財保護

文化財の保護は公益のためとして、原告適格が否定されるのは伊場遺跡訴訟（最高裁1989・6・20判決判時1334号201頁、判タ715号84頁）の例にみるところである。動物の保護のためとしても、同様に住民や研究者の利益を保護する規定がないとして原告適格が否定される（アマミノクロウサギ訴訟、鹿児島地判2001・1・22）し、原告適格が仮に肯定されても、動物の生育環境を守るための法律は不備である。しかし、行政が恣意的に環境を破壊するのを監視する法システムがないのは不当である。そして、ここに法律の遵守という課題があるのであるから、司法権に期待されるのである。それは、法律問題にとどまる限り、決して、司法の行政への過大な介入ではない。

5 廃棄物処分場

廃棄物処分場は、東京の日の出処分場にみるように、有害物質の滲出のおそれなどについて厳重に監視する必要がある。しかし、まず、廃掃法に基づく処分場の設置許可について周辺住民が取消訴訟を提起すると、原告適格なしとの判断が予想される。民事の差止め訴訟では、最近では請求認容例も増えているが、受忍限度を超える被害の蓋然性を立証するのは大変な負担である。

6 都市計画

都市計画で、たとえば、用途地域が住居地域から準工業地域に変更されるような場合も、判例は処分性がないとする（東京高裁1978・4・11判決判時886号12頁）。これで環境が害されても住民は我慢せざるをえない。

7 パチンコ店

パチンコ店の立地は風営法で規制されている。最高裁は、近隣の診療所が争ったケースでは原告適格を肯定する（1994・6・27判決判時1518号10頁）のに、近隣住民が争うと、原告適格を否定してしまう（1998・12・17判決判時1663号82頁）。

二 環境訴訟活性化の方策

このように、環境行政訴訟の多くは狭い原告適格、処分性の壁に阻まれる。民事訴訟なら本案に入るが、行政側あるいは加害者側の広い裁量と証拠の秘匿に悩まされる。公権力が絡んでいると、判決の執行も難しい。しかも、行政や加害者企業には金と人がそろっているのに、原告住民の方の負担はきわめて重い。

そこで、その解決策は基本的に次のようにすべきである。

1 行政訴訟の処分性、原告適格を次のように拡大すること。

環境影響評価法でいう「環境への適正な配慮」は、単なる公益ではなく、周辺住民の原告適格を根拠づけるものと解釈すべき規定をおくこと。

環境影響評価法で定めるものに限らず、地域環境に重大な影響を及ぼす行為については、それを抗告訴訟の対象になる処分とするとともに、それによって著しく影響を受ける住民には原告適格を認めること。

文化財などの公共財を守るために、そのために適切かつ真摯に活動している団体にいわゆる団体訴訟の原告適格を認めること。

都市計画は事業認可を待たず、権利制限の効果が発生する都市計画決定段階で処分性を認めること。

このように、処分性と原告適格を拡大すると、公益上の問題を裁判所が取り上げることになり、行政権に過大に介入するとか、裁判所が訴訟の洪水に見舞われるとかいう危惧があるかもしれない。しかし、環境問題の多くは純粹の公益問題ではなく、地域住民の個々の生活にもかかわる私益の集合であるから、住民に争う資格を与えるべきであるし、また、公益上の政策と言えども法治国家の原理上憲法・法律に適合しなければならないのであって、司法審査の対象外になっている現状は、行政を治外法権化する嫌いがある。行政・政治と関係業界などが癒着して環境を害している現状を改善するには、住民の訴えを契機に裁判所がこれを監視するしかないのである。アメリカで市民環境訴訟が導入され、ドイツ連邦環境法典草案において環境保護団体に環境訴訟の原告適格を与えるいわゆる団体訴訟が制度化されようとしている（一部の州ではすでに実定法化されている）のもそうした考え方に立つものであり、環境問題には住民や裁判所が口出すべからずという現行法の運用は、法制度としてきわめて遅れたものである。またこれにより訴訟が増加しようが、かりに裁判所が訴訟の洪水に見舞われて、これまでの任務を果たせなくなるという心配があるとしても、司法の現在の容量を前提に議論してはならない。司法の果たすべき役割の拡大を前提に司法の容量を増加すべきである。そしてまた、誰でも出訴できる住民訴訟、情報公開訴訟の例をみても、たしかに訴訟数は増加しているが、理由のない訴えの激増、いわゆる濫訴の弊が生じたとは言えない（むしろ、これらの訴訟は行政の

浄化という公益目的に寄与している)から、そんな心配は杞憂であり、原告適格、処分性の拡大に消極的になる理由はない。

2 被告行政庁には、処分の理由と根拠を自ら積極的に説明する義務を課すこと。

行政庁は、私人と異なって、法治主義の原則に従って任務を遂行しているのであるから、そのしたことを自ら積極的に証拠に基づいて説明する責任を負うとすべきであり、また、それは容易なことである。そうして初めて、原告側も手探り状態の訴訟から解放され、ある程度対等に争うことができるのである。

3 行政訴訟と民事訴訟のいずれも許容されないという、前記の大阪空港訴訟最高裁大法廷判決のようなキャッチボールによる裁判の拒否が生じないようにし、かつ、このいずれの救済手段を講ずべきかを明確にすること。

4 民事訴訟でも、同様に、環境を害する可能性があるとは指摘された者は、受忍限度を超える被害を及ぼさない責任に基づき、この責任を果たしていることを自ら積極的に証拠を提出して説明する義務を負うこととすること。

5 道路、空港などの公共施設の差止め訴訟の判例においては、公共性を考慮して差止めに躊躇する傾向があるが、これも、公共性を考慮せずに差止めを認める制度をおくこと。そうしても、被告側が公害防止措置(防音工事、激甚地における移転補償の提案など)を講ずることによって差止めを回避できるので、公共性が害されるのではないかという心配は当たっていない。そしてまた、公害防止措置を講じさせるため、間接強制制度を実効的なものとする。

6 環境問題を争う訴訟においては、その公共的意義を認め、訴状に添付する印紙代は、原告が何人いても、全部で一人扱いで、かつ訴額算定不能扱いとすること。

7 敗訴者費用負担制度の導入が提案されているが、絶対反対である。それは環境訴訟に死刑を言い渡すようなものである。環境訴訟の多くは自分だけの利害関係ではなく、将来の世代まで含めて他人のために頑張っている。また、行政の情報非公開の中で手探りで訴訟を遂行している。行政がまったく相手にしてくれないので、最後には「まだ裁判所がある」とやっと訴えているものである。結果として勝訴にはならなくても、訴訟により情報を開示させ、当局に方針の変更を迫ることが少なくない。敗訴したという結果だけで評価されるのは不当である。敗訴したら相手の弁護士費用まで負担させられたのでは、弁護士に手弁当で依頼することによりやっと成り立っている今の訴訟も壊滅する。

むしろあるべきは、前述のように被告(行政庁、環境破壊者側)が、自分の行動を説明し、証拠を素直に全部提出する義務を課す制度を導入して、当事者の対等性を確保することである。それが訴訟前に行われれば、訴訟の成否を十分に検討したうえで出訴するので、明らかに敗訴したら、弁護士費用を負担させられてもやむをえないかもしれないが、まずはこうした制度を導入することが先決問題である。

三 具体的な戦略

行政事件訴訟法の処分性、原告適格を拡大し、民事訴訟法の立証責任、証拠提出責任を当事者対等性を確保する観点から強化すべきである。行政事件訴訟法の改正についてはこの審議会で決着をつけられないとしても、訴訟の活性化の観点から、これら重点項目の早期実現を提言し、改革のために具体的な道筋(次の会議、時期)などを明示すべきである。

資料 2

米国の国家環境政策法（NEPA）の施行初期における行政訴訟の概要

国家環境政策法（NEPA）は、1969年にジャクソン連邦上院議員らの議員提案により成立した広義の意味での環境アセスメント法（手続法）

1970年から施行。

1977年末までに行われた連邦政府関連行為の環境アセスメント全体の約9%（938件）が提訴を受け、その32%につき原告適格が認められ、その25%（1/4）で原告側の主張が認められている。

NEPA 訴訟件数	1974年	189件
	1975年	152
	1976年	119
	1977年	108
1970年から1977年末までの提訴件数は938件		
連邦機関別訴訟件数	連邦運輸省 DOT	211件 調査対象の22%
	国防総省 DOD	175
	内務省 DOI	163
	住宅都市開発省 HUD	34
	農務省 DOA	93
連邦開発行為別	高速道路	155件 調査対象の17%
	都市再開発	69
	ダム	49
	原発	43
原告属性別	環境保護団体	626件 調査対象の67%
	個人	491
	企業	145
	自治体	115
	州政府	73
提訴理由	ND結果不服	51%
	EIS記述内容不備	31
	（影響分析不備、代替案不備が中心）	
原告適格	938件の提訴のうち584件、全体の62%が結審し、そのうちの296件、32%につき原告適格が認められている。	
判決内容	原告適格が認められたもののうち211件が被告側の主張を、さらに75件が原告側の主張を認めている。 原告勝訴のうち、56件についてEIS作成され、15件で不備が認められた残る170件のうち14件につき連邦政府が自主的にEISを作成した。他の14件で調停、72件で和解が成立した。和解のうち22件で連邦政府がEISの作成に同意、すでに提出分の内容修正が4件、事業変更が12件、事業停止が2件となっている	
差し止め請求	全体の35%の202件について差し止めが認められている。また92件に関して1年間以上の遅延が生じている。差し止め件数をもっとも多いのが運輸省、次が陸軍工兵隊（ダム事業）である。ただし永久差し止めはゼロ	

ND (Negative declaration) : アセス不要の裁定の公表を意味する。

EIS (Environmental Impact Statement) : 環境影響報告書を意味する。

出典 : 米国大統領府環境諮問委員会(CEQ)資料

資料 3

1 , アメリカにおける片面的敗訴者負担（私人による法の実現の考え方）

アメリカでは、環境団体等が裁判に勝訴した場合に、弁護士費用や専門証人の費用を回収できる制度があり、これにより、私人による法の実現を図っている。たとえば、下図にあるようにアースジャステスは、資金源の11%が訴訟に勝訴した場合の弁護士費用、専門証人の費用として裁判所で裁定されたものである。

米国を代表するNEPA訴訟など環境訴訟団体（NGO）であるNRDC（Natural Resources Defense Council）は、基金、寄付、会費以外の、費用、契約、その他の収入が4%になっているとのことである。

2 , アメリカでの片面的敗訴者負担の法的根拠

ア、各種人権法、環境法等に多数規定されている。大気浄化法などの市民訴訟条項（Citizen Suits）の中で規定されているし、例えば、公衆の健康と福祉に関する法律の鉛ペンキ危険除去での情報開示義務違反等に規定されている。

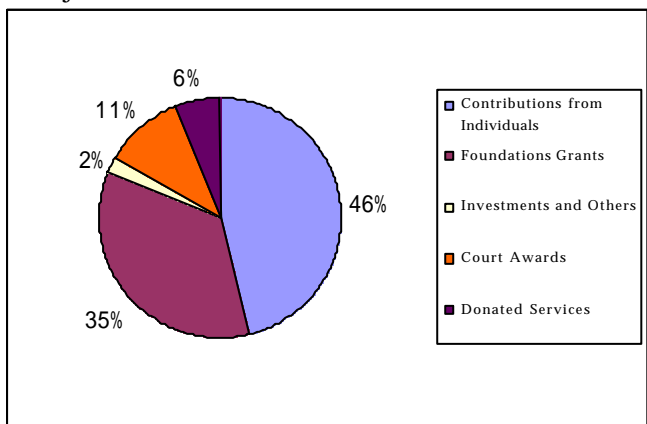
イ、司法制度平等利用保障法（Equal Access to Justice Act）

合衆国政府等を相手方（原告、被告）として、一定の経済規模以下の個人、団体が、勝訴した場合、合理的な専門証人の費用、当事者の事件の準備に必要であると裁判所により認定された研究、分析、技術的報告、及び、検討の相当な支出と相当な弁護士費用を、裁判所の裁定により回収できる。

3 , 日本の場合、私人による法の実現の考え方・手段が十分でない。

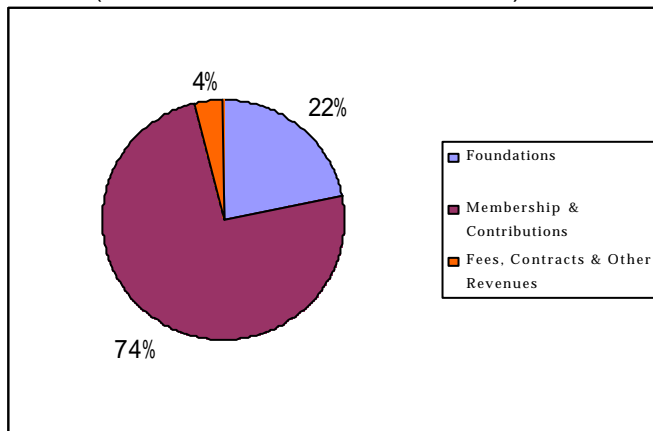
裁判所を通じた調査囑託、鑑定囑託の場合は、請求により、報酬、必要な費用を支給するとなっているが、一方当事者の専門証人については、このような報酬の規定がない。しかし、現実には、公害裁判などでは、当事者が自らの主張、立証に必要な証人を選んで申し出るが、この場合の証人の報酬は相手方から回収できない。

Earthjustice



<http://www.earthjustice.org/about/finances.html>

NRDC(Natural Resources Defense Council)



<http://www.nrdc.org/about/finances.asp>

行政訴訟検討会公述 青山貞一環境行政改革フォーラム代表幹事

わたくしは、環境行政改革フォーラムの代表幹事青山貞一と申します。この度は、行政訴訟検討会で貴重な発言の機会を頂き感謝しております。

本業は、環境政策分野の民間シンクタンク、環境総合研究所の代表をしています。同時に首都圏の4つの大学で環境科学、環境政策、公共政策の講義を非常勤で担当しております。

フォーラムは、環境行政の質的な改革を目的として11年前に設立された非営利の政策提言団体であります。環境科学、環境政策、環境法分野の専門家と、全国各地で公共事業がもたらす環境問題の解決に努力している住民団体や個人により構成されています。

フォーラムでは、設立の趣旨、目的を達するため、行政分野の改革だけでなく、立法や司法の改革についても、さまざまな取り組みを日夜しております。具体的には、省庁の政策立案段階での審議会、検討会への意見、パブリックコメントの提出、公聴会への参加、立法分野では国会の予算委員会、環境委員会。国土交通委員会、総務委員会などでの重要法案における参考人や公述人として参加、さらに行政訴訟、民事訴訟を問わず裁判に証人として出廷するなどをしています。

本日の陳述との関連では、財政負担と環境負荷や環境影響をもたらす政策や大規模公共事業の社会経済的な<必要性>、科学的、環境面からの<妥当性>、適正手続的面での<正当性>を、第三者的立場で評価、判断する手段としての司法の役割、また、ひとたび著しい影響、被害が起きてから事後的に救済することから脱し、予防的、未然防止的な措置をとることについての司法の役割が課題となります。

資料1は、フォーラムが司法制度審議会に出した意見書です。すでにお目通しのこととしますので、時間の関係で詳細にはふれません。

資料1では、過去、わが国の環境関連訴訟の実態を道路、ダム、埋め立て、廃棄物処理処分などの事業分野ごとに整理し、その課題と問題解決の方向性を示したものです。

ご承知のように、行政訴訟、とくに環境問題に関連した取り消し訴訟、差し止め訴訟などの抗告訴訟では、訴えの利益、処分性にかかわる問題で、大部分が訴訟そのものに入れない現実があります。これは現在でも大筋で変わっていません。

行政訴訟、とりわけ環境行政訴訟は機能不全に陥っていると言っても過言ではありません。まれに初審で勝訴することはあっても、上級審でひっくりかえっています。せいぜい和解で実質的に勝訴することがある程度と言えます。また最近の小田急電鉄の高架化をめぐる行政訴訟のように、まれに行政訴訟に勝訴しても、裁判中も事業が進み、勝訴した時点で事業が完了していると言ったことも問題です。

環境問題は、ことが起こってからの対応では遅く、どうしても未然防止的、予防的な対応が大切です。対象が国、自治体の公的予算をつぎ込む公共事業の場合には、費用対効果の観点からも重要なものとなります。

司法的に申せば、差し止め訴訟や取り消し訴訟などの抗告訴訟や環境アセスなど行政計画の策定過程での行政訴訟が有効に機能することが重要なものとなります。

昨今、大規模公共事業が国家、地方財政に及ぼす影響が問題となっていますが、これらの事業の多くは環境にも著しい影響をもたらしているものが多いと言えます。

しかし、資料1にあるように環境に係わる行政訴訟、とりわけ抗告訴訟は実質的に機能不全となっており、住民側は事後救済的な措置として、民事訴訟や国家賠償訴訟、さらには住民訴訟、情報公開法にもとづく訴訟しか使えない状況にあります。

住民や環境団体にとって、最後の頼みの綱の裁判が、資料1にあるようにその大部分が機能不全に陥っていること自体、きわめて遺憾であり社会的にみても大きな損失であると言えます。

環境問題では、本質的に未然防止、予防的な対応が重要なのに、事後的な救済でしか対応できないこと、事後救済であればあるほど費用がか

かるということは大きな社会問題であると同時に経済問題でもあると考えます。

したがって、環境問題の観点からは、抗告訴訟、処分取り消しや差し止め訴訟を活発化させることが問われます。

以下に改革のポイントについて述べます。

まず第一は、立法行為に関するものがあります。

現状では、大部分の行政法が政府提案法案として制定されています。ここでの問題は、よく言われるように、泥棒に金庫番、猫にカツブシの番をさせるに等しいことにあります。その結果、実体法、手続法を問わず、行政機関や官僚の裁量が大きなものとなり、行政の都合で法の解釈がねじ曲げられる可能性が大きくなります。

したがって、読み方により結果がきまる現行の政府提案法案ではなく、実体法にきめ細かく、権利、とくに環境に係わる権利を書き込み、また行政の義務、計画法の場合は計画策定の期限、規制法の場合は明確な基準などをきめこまかく書き込むことがあります。

環境権、人格権と言った権利を明確にする必要もあると思います。また現行の都市計画法には環境の力の字もないことが問題となっています。21世紀は環境の時代であり、まちづくりの基本となる都市計画関連法制に環境保全、環境配慮を明確に書き込む必要があります。

わたくしは、この5年で6回、環境法の制定過程で国会の環境委員会、予算委員会に参考人や公述人としてでて、意見を述べてきましたが、その大部分は、内閣提出法であり、意見を述べた直後に、委員会裁決となり、専門家の意見はアリバイ的にしか扱われていません。

また法案が国会の委員会で審議される以前に、省庁間で各種の覚え書きがとりかわされており、委員会審議そのものが形骸化、空洞化している現実も見逃せません。

さらに、議員提案法案の場合でも、法の骨格を議員がつくっても、皮、肉さらに血、具体的には政令、省令、規則、技術指針などの制定が行政の専管事項的になっている現実があります。これをどうするかも大きな問題です。

したがって、司法制度改革と平行し立法改革、すなわち立法による行政の徹底したコントロールが不可欠となります。そこでは行政の裁量をいかに極小化し、誰が見ても読んでも分る実体法とすることが問われています。その実体法の存在をもとに裁判を起こせるようにすることです。

第二のポイントは、原告適格性です。

しかし、行政訴訟の機能を回復するためには単に原告適格を拡大するということだけではだめです。

具体的には、上述のように個別の実体法を拡充するとともに、そのなかに、米国の環境法のように、市民訴訟を組み込むことが望まれます。この市民訴訟は、日本の住民訴訟が財務会計上の問題に限定されているのに対し、たとえば大気浄化法や水質汚濁防止法などの実体法の目的、政策、施策に踏み込んで審議できるものです。

日本では残念ながら、住民訴訟制度が今国会で大幅に改正されていますが、米国では実体法及びその規則に置いて権利義務を明確に書き込むだけでなく、私人、住民が行政訴訟を起こしやすくするために、実体法のなかに市民訴訟条項を入れることにより、訴訟を起こしやすくしているのが大きな特徴です。

一方、ドイツでは団体訴権といって、あらかじめ環境NPO/NGOなどの市民団体を一定の用件のなかで登録し、それらの団体に行政訴訟の原告適格を認めています。

わが国で行政訴訟を国民、市民、NPO/NGOなどに近づきやすくするためには、市民訴訟（呼び名は国民訴訟、住民訴訟でもよい）を環境法、行政計画法のなかに組み込むことが不可欠です。

3つ目のポイントは処分性です。

わが国では、行政計画、法定計画の立案段階での処分性が問題となってきました。

30年間、霞ヶ関や自治体の政策立案支援をしてきたわたくしの経験からすると、多くの問題の本質的原因は、この政策立案や計画立案にあると思います。したがって、この段階で裁判を起こせるようにすることが問われます。計画段階で情報公開と合意形成をおろそかにしておいて、土地収用法を改正し、土地の強制収容をし易くするのは、本末転倒であると考えます。

わたくしは30年以上前に米国のジャクソン上院議委員ら議員立法で制定した国家環境政策法、通称NEPAを環境庁からの委託調査のなかで詳細に調査しました。このアセス法は手続法です。

当時、大統領府（CEQ）にいた専門家、のちにコーネル大学で公共政策の教授となった方によれば、この米国の環境アセス法、すなわち国家環境政策法を生かすのは、一も二もなく官僚や環境コンサルタントを裁判の場に引きずり出し、証拠を出させ議論することにあると言っていました。

同法の大きな特徴は、個別の開発事業だけでなく政策、計画など行政行為全般、それも政策及び意思決定過程を対象に政策代替案の作成を義務づけた上で、司法審査できることにあります。ジャクソン議員の立法趣旨説明に、あるように、連邦行政のより高い、より早い段階から環境配慮を盛り込むこととあります。

NEPAをめぐる行政訴訟の実態を資料2に示します。

資料にあるように、原告適格を大幅に認め、実質審議に入ることで、アセスメントの不備が明らかになっています。

たとえば、NEPAを根拠に、1970年から1977年末までに行われた連邦行政行為の環境アセスメント全体の約9%（938件）が提訴を受け、その32%に原告適格が認められ、さらにその25%（1/4）

で原告側の主張が認められています。

行政手続法、情報公開法、環境アセス法は、日本はいずれも米国に30年以上遅れて制定、施行されましたが、アセス法を生かすためには、これらの行政法でいかに容易に、敏速に司法審査が可能となるかが重要だと思えます。

最後のポイントは、行政訴訟における原告、被告の間での訴訟実務をめぐる公平性の問題です。

環境関連の訴訟は、行政、民事を問わず科学的、専門的なものが多いのが特徴です。これが裁判の長期化の原因と言っているとも言えます。

被告となる行政側が多くの人材、費用、情報を有しているのに対し、住民側はすべての面で厳しい状態にあります。したがって原告適格が認められた行政訴訟における公平性を確保するためには、住民側を専門的、実務的に支援する人材と資金の確保が大きな課題となります。

具体的な解決の方向性としては、住民側が行政に勝訴した場合、行政側が住民側の弁護費用とともに、専門家が証拠、意見書、陳述書などの作成に要した費用を一定基準のもとに負担することが望まれます。

米国の行政訴訟ではこれが実現しており、上述のNEPA訴訟で有名な環境訴訟専門家集団のNRDCやEarthJusticeなど弁護士や専門家を擁するNGO/NPOの財源負担を軽減しています。

なおこれについては、日本弁護士連合会も、「国民が利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法のあり方」(2000年6月13日)の「片面的敗訴者負担制度」の項で、行政訴訟、国家賠償訴訟にも上記の趣旨に類する内容を実現するよう提案しています。

以上