

環境権に関する法制度上の課題と今後の展望について

環境政策ネットワーク

小清水宏如

## 1. はじめに

国のあり方の基本を規定した日本国憲法に環境に関する条項がないために、環境権については、これまで解釈上での議論が続いてきた。その代わりに法体系を見ると、「環境基本法」が環境政策を展開する「拠り所」としての機能を担っている。各国の憲法を概観するかぎりにおいても、程度の差こそはあれ、環境権が明文で認められている国々が多い。例えば、ドイツでは国による環境保全の施策義務を課すだけにとどめる形で環境権を認めている。韓国では憲法上で環境権を保障し、具体的内容については法律に委任している。

憲法上、環境に関する条項が明文化されていないことから、新しい権利として「環境権」を明記すべきであるとの意見が、積極的に出されるようになってきている。現在、国会に設置された憲法調査会において憲法改正を含めた議論がなされているが、その議論の過程においても環境権がクローズアップされており、法学者・弁護士会・NGO/NPO・政治家等が提言や試案の中で環境権に関する具体的な条文案を提案しているところである。

本稿では、この環境権に着目し、これまでの学説や法的地位の現状を踏まえた上で、裁判例の類型化を試みる。その上で、環境権を認める・認めないにかかわらず、環境権をめぐる諸問題を手続き的な観点から法政策上(憲法上も含む)においてどのように解決していくべきかについて展望してみたい。

## 2. 「環境権」のこれまでと最近の新たな動き

「環境権」を憲法上、どのような性格の権利としてとらえ、根拠づけるのかについては13条説(13条だけで保障されるという考え方)・25条説(25条だけで保障されるという考え方)・競合的保障説(25条または13条の両方で保障されるという考え方)に分かれるが、内閣法制局は『「環境権」という名前の権利が憲法上保証されているわけではないが、憲法25条第1項に依拠して国は国民が健康で文化的な最低限度の生活ができるように環境保全のための諸施策を実施する責務があり、この責務を果たすための基本理念であるので、憲法25条に由来する……』として、「環境権」の根拠規定を憲法25条に求めている。

また、「環境基本法」においても「環境権」を明確に規定するまでには至っていないが、環境基本法第3条では「……現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」と基本理念の一つとして含みを持たせている。

ただ、その一方で、地方自治体の中には、理念として崇高に謳うといった形で環境権を認めたり、条例の中で環境権を明文化するところもでてきた。

判例においては、原告からの環境権の主張に対しては肯定も否定もせずに別のアプローチから原告の主張を認めた判決や環境権の主張の一部を実質的に考慮した判決も見られるが、多くの事例で「環境権は、実体法上の根拠がなく、対象となる権利の内容、成立要件、権利主体の範囲、侵害の概念等がいずれも不明確である」「環境権の憲法上の根拠と考えられる13条や25条は国の国民に対する責務を定めた綱領規定（プログラム規定）であり、これらの規定自体は個々の国民に国に対する具体的な内容の請求権を付与したものではないことから、法的保護の対象とならない」という判旨で退けられている。

わが国においては、「環境権」は、理念としては確立されているが、法的地位については、いまだ確立されていないのが現状である。

しかしながら、近年の動向として、動物の権利裁判に代表されるような自然の権利訴訟や住環境やアメニティを守る景観権訴訟も出てきている。

当初は、公害被害に対する救済の方策として捉えられていた環境権もその概念が徐々に幅広くなり、今や環境権の対象範囲は、包括的に捉えられていると言える。

### 3. 環境権の対象範囲とその類型化

これまで環境権を主張する様々な裁判が提起された。環境権を主張する具体的背景に起因する態様や対象範囲をまずは類型化していくことにより、環境権を捉える上でのひとつの視座になるのではないかという観点から、以下のように大きく4つに分けてみた。

（なお、(例)の判決等はいくまでも代表的な訴訟を記載）

#### (1) 公害被害補償型環境権

典型 7 公害による被害を補償し、侵害の回復を目指して主張された環境権

(例) 尼崎大気汚染公害訴訟(神戸地裁平成 12 年 1 月 31 日判決) 等

#### (2) 生活環境侵害型環境権

典型 7 公害以外の問題(廃棄物問題、日照権等)や施設建造による生活環境の悪化を防ぎ、防止し、生活環境を守る上で主張された環境権

(例) 丸山町廃棄物処分場事件(仙台地裁平成 4 年 2 月 28 日決定) 等

#### (3) アメニティ保全型環境権

景観や眺望といった公的な空間の保全や入浜権といった地域独自のアメニティを保全し、住環境も含めた環境を守る上で主張された環境権

(例) 国立高層マンション事件(東京地裁平成 14 年 12 月 18 日判決) 等

#### (4) 生態系保全型環境権

人間のみにならず当該地域に生息している動植物の権利(自然の権利)を主張することで、当該自然状態の維持を破壊から生態系を守るために提起された環境権

(例) アマミノクロウサギ訴訟(鹿児島地裁平成 13 年 1 月 22 日判決) 等

(また、訴訟として提起された事例はこれまで存在していないが、利害関係者が錯綜しているグローバル

な地球環境問題（例：温暖化による海面上昇による水没）に対応した環境権として「地球環境問題型環境権」を主張する裁判も想定されるが、本稿では、指摘だけに留めておく。）

#### 4. 環境権の範囲に対する問題提起

前項の大まかな区分（ある意味、筆者による主観的な区分であるが）のとおり、環境権が主張された裁判例を精査していくと、一口に「環境権」とはいうものの争われている問題やテーマに応じて（もちろん、訴訟の性格が行政か民事かという区分もあるが）権利の対象範囲やその内容が当然のことながら個別の事例ごとで違っている。

このような実情を踏まえると、環境権を憲法や法律で明記する場合に、「一律に」環境権の内容を明記することが果たして妥当であるのか？という問題が出てくる。

特に、憲法で環境権を包括的に認め、明文化する場合においては、相当に慎重な対応する必要があると思われる。なぜならば、裁判例を見るかぎりにおいて、どのような「環境」が侵害されて、どのような「環境」を守ることができるのか？という問題を考察する際にそもそも「環境」に対するイメージや態様が違うため、事実上、判断者の主観によるところが大きい。一律に要件や基準を定めることができれば、それに越したことはないわけであるが、裁判所でもケースごとに精査して個別に判断をしてはじめて侵害内容とそれに対する法的な救済について言及している。

さらには、環境権をめぐる紛争が裁判所に持ち込まれた場合、この定義をめぐって事実認定だけで長期化するケースも考えられる。そうすると法的利益がその分だけ損なわれるのではないかと思われる。

いずれにせよ、環境権を認める・認めないに関わらず、現状のままでは、「環境権」の基盤たる各個人の権利対象となる環境の範囲、すなわち、環境を構成する内容、性質、地域的範囲などをあらかじめ確定することは容易ではなく、事前差し止めの法的根拠としての私権性を認めることもかなり困難である。

#### 5. 準司法的な環境紛争処理制度の必要性

環境権をめぐる裁判に対応するべく、環境訴訟制度の整備が必要であることは言うまでもない。

しかしながら、環境訴訟制度の整備とあわせて裁判外の準司法的な「環境紛争処理制度」もあわせて確立することが急務である。

環境権は良好な環境を享受する権利であると一般的にはいわれているが、環境権を法的に議論する場合には、その具体的な定義づけが重要になってくる。しかしながら、この「良好な環境」のどこまでがその範囲として取り上げられうるか？という段階になると、あくまでも人間が生活をする上で最低限度の保障が必要だと思われる領域が個々人の主観的な視点に起因するため、画一的にできない。また、当事者同士による訴訟ありきで白黒をはっきりさせる手段以外の方策も必要であろう。

そこで、法制度上、以下のような制度が環境訴訟制度とあわせて必要だと考える。

まず、第一に、現行の公害紛争処理制度を拡充することである。

仮に環境権が認められるとなると、環境訴訟の件数が多くなるであろう。そのような状況に対応するために、現行の公害紛争処理制度を拡充し、公害紛争だけにとどまらず「環境紛争」（もちろん、定義が不可欠になってくるが）と範囲を広げて、環境問題全般に対する総合的な紛争処理制度に改変すべきである。

そのためには、現行の「公害紛争処理法」の改正が名称も含めて必要である。具体的には現行制度を「環境紛争処理制度」として拡充することにより、訴訟前段階で環境紛争に関しても幅広く「斡旋・調停・仲裁・裁定」で対応できる制度を確立すべきである。さらには、行政訴訟における不服審査前置主義と同様の考え方で、環境訴訟制度においては、環境紛争処理制度前置主義を明記する必要があるのではないかと思われる。このような制度を活用することにより、司法手段の前段階、つまりは準司法的手段で、当事者同士による主体的（かつ自主的）な解決を促進する手段が増えることとなる。そうすることにより、事案を柔軟に処理できることで、裁判で争われる件数を減らせる効果もある。また、裁判所が不明確だと判断して環境権を認めていないという判例があっても、満足な環境を享受できない人々が訴訟以外の方法で頼れる場として活用できる。

第二に、公害紛争処理制度の拡充にあわせて公害等調整委員会の役割を強化すべきである。

2000年（平成12年）6月に合意が成立した豊島産廃事件に関する公害等調整委員会による調停に見られるように、公害等調整委員会のような準司法的機関を積極的に活用できるように整備することが必要である。具体的には、公害等調整委員会の所掌範囲を「環境紛争」にまで拡張することにより、公害から幅広い環境問題に至るまで制度を利用しやすくすべきである。（当然、公害等調整委員会の名称変更も必要になる。）

また、これら環境紛争処理制度の中で、検討過程で紛争事案の利害に関係のない第三者からの視点を加味する必要があると思われる。特に環境権が主張される事案については、その性質・範囲を精査する機関をなんらかの形で設置し、利害関係のない者や環境法学者のような専門家から構成される第三者が参画することにより、客観的な判断を行いうる可能性が広がると思われる。環境の主観性という環境権の内在的な制約を踏まえると、個別に精査する過程で、理解が深められ、訴訟よりも比較的早期に解決できる効果も考えられる。ただ、その場合には、環境権の性質・範囲についての事実認定をする上での手続きをしっかりと定めることも必要である。

これまでのような公害という枠組みだけの紛争処理制度から一步踏み出し、総合的な環境問題を包含する「環境紛争処理制度」への脱皮を図るべきである。

## 6.まとめ～「環境ADR」の視点

憲法上、環境権がどの条文に依拠するかといった不毛な議論を終わらせるためには、憲

法に「環境保全」の視点をなんらかの形で明文化すべきだが、それに関わらず、環境法政策において裁判前の紛争処理制度並びに環境関連紛争訴訟を一体的に取り扱う新たな枠組みを確立することが必要である。

環境権を考える上で、昨今の司法制度改革議論における行政訴訟制度・民事訴訟制度との関係、原告適格が様々な論点を提起している。さらには、オーフス条約（環境問題に関する情報へのアクセス、意思決定における市民参画、司法へのアクセスに関する条約）が認めているような「司法へのアクセス権」（市民が、環境を守るために裁判を起こすことができる権利）に対応する必要性もある。

デュープロセスの確保の観点から新たに環境裁判に特化した訴訟手続法の制定も必要だと思われるが、同時に、環境権をめぐる諸問題への対応措置として、当事者による紛争処理制度の活用を積極的に図り、それでも無理な場合には司法的解決に訴えるというスキームを確立することが急務である。

これまでの環境関連訴訟といえば、公害紛争が中心であった。時代を経た今、公害紛争にとどまらない様々な環境紛争の増加に対応するために、環境訴訟制度の議論の上で、「環境ADR」の視点も同時に必要ではないか。

#### （参考文献）

- ・大塚直・北村喜宣ほか「環境法セミナー 環境権（基調報告・セミナー座談会）」ジュリスト No.1247（2003.6.15）
- ・畠山武道・木佐茂男・古城誠『環境行政判例の総合的研究』（北海道大学図書出版会 1996）
- ・南博方「豊島産廃調停の成立と意義」ジュリスト No.1184（2000.9.1）
- ・「特集 環境法の現代的展開」法学教室 No.269（2003.2）所収の各論文
- ・環境法政策学会編「環境政策における参加と情報的手法」（商事法務 2003）
- ・五十嵐敬喜「市民の憲法」（早川書房 2002）
- ・大阪弁護士会環境権研究会『環境権』（日本評論社 1973）
- ・淡路剛久『環境権の法理と裁判』（有斐閣 1980）
- ・山村恒年「検証しながら学ぶ環境法入門 その可能性と課題[改訂版]」（昭和堂 1998）
- ・塩野宏「行政法 第3版」（有斐閣 2004）

なお、本稿の執筆にあたっては、筆者が参加する「環境政策ネットワーク（EPN）・環境権研究会」のメンバー（井村勇気氏、大塚肇氏、織田竜輔氏、田中佑氏）から有益なコメントを頂いたことを付記する。

以上