

環境権研究会 中間報告書

環境政策ネットワーク

2003年12月

はじめに

環境政策ネットワークは、学生や若手の社会人の立場から環境政策に関する調査・研究・提言を行うことを目的として 1999 年に発足した任意団体です。これまでに、

- ・ 2000 年の衆院選における各政党の環境政策に関する公約の調査
- ・ 2002 年の環境法政策学会における廃棄物政策に関する発表
- ・ 2003 年のヨハネスブルク・サミットにおける JCSD の”Japan Report”作成への協力などを行なってきました。

本報告書で取り上げる「環境権」研究会は、2002 年 9 月に開始した研究・提言活動です。遠くない将来に憲法が改正される可能性を見据えて、国家の基本的な価値秩序たる憲法に「環境に関する価値」をどのように位置付けていくのが望ましいか、という問題意識を出発点にして始まりました。その後の議論の中で、当初の問題意識が変わった点もあります（詳しくは設立趣旨をお読みください）が、現時点までに積み重ねてきた議論の内容をまとめて、広くコメントをいただくことといたしました。

そのような意味では、本報告書は「中間」の名の示す通り、環境政策ネットワークとしての最終的な見解を示すには至っておらず、今後検討すべき論点を提示するにとどめております。

本報告書を通して、環境権に関する様々な議論や論点を知っていただくこととなれば、さらに御質問や御意見をいただければこの上なく幸甚に存じます。

編集担当 田中 佑

目次

1	本研究会の設立趣旨	3
1.1.	設立趣旨	3
1.2.	当面の目標	4
2	「環境権」研究会について	5
2.1.	概要	5
2.2.	環境権をめぐる経緯と現状	7
2.3.	憲法調査会の動向	11
2.4.	環境権と裁判例	28
2.5.	環境権をめぐる様々な提言	46
2.6.	各国の環境権規定　ドイツ連邦強国基本法を例に	54
3	今後の展望	72
3.1.	論点整理	72
3.2.	今後の予定	73
4	本研究会の参加メンバー	74

1. 研究会の設立趣旨

1.1. 設立趣旨

(1) 憲法と環境政策

地球環境サミットが開催された 10 年前に比べると、国・地方自治体の各レベルで実に様々な環境関連法令・条例が整備され、企業における環境問題への取り組みは当たり前となり、今や環境問題というキーワードさえ特異なものにならなくなった。

国・地方自治体による環境問題への取り組みすなわち環境政策を展開する際のよりどころとなってきたのは環境基本法であり循環型社会形成推進基本法であった。しかし、国のあり方の根本を規定した日本国憲法には環境に関する条項がなく、これまで解釈上で運用してきた経緯がある。

現憲法のおかげで日本が戦後発展してきたことは十分に是認できるが、その一部にあっては、今や社会の変化に追いついていない状況や運用の仕方等に問題があるのは事実であり、憲法の中で「環境を保全する」ということが明文化されていないのは今の時勢にあっていないといえる。

(2) 研究会の目的

そこで、「国の最高法規たる憲法上、環境に関する価値がどのように位置付けられているか」が問題となるわけだが、そうした議論において、まず参照すべきなのが「環境権」論である。後述するように、「環境権」は 1970 年代以降の公害裁判において、被害者である原告が加害者である被告に対して法的な救済を求めするために憲法上の基本的人権の 1 つとして主張してきた経緯をもつ。しかしこの経緯からも明らかなように、そもそも「環境権」は「環境は権利・義務概念により守ることができる」という前提が暗黙のうちに承認されたうえで展開されている理論である。一見これは自明のようにも見えるが、当時とは社会が大きく変わりつつある今にあっては、常に妥当するとは限らないように思う。ここでいう社会の変化として重要なのは次の 2 点である。

第 1 は、解決すべき問題対象が局地的・激甚な公害問題から地球環境問題や生活妨害といったより多様で複雑な問題へと変容しており、加害者・被害者さらには当事者が必ずしも明確ではない状況が生じつつあること、第 2 は、問題解決のあり方が、加害者 = 特定企業・政府 対 被害者 = 市民の間の交渉や争訟から政府・企業・市民の適正な役割分担と協働へ変化しつつあることである。それに伴って、従来の環境権論を修正する試みも有識者の間ではなされるようになってきたが、そもそも「環境問題を権利者・義務者の二当事者対立構造に定式化すること」が可能かどうか、それが望ましいことなのか？ という点を正面から論じている見解はそれほど見当たらないように思える。

そこで、本研究会では、環境問題の解決のあり方として、「環境問題を権利者・義務者の二当事者対立構造に定式化すること」が可能かどうか、そもそもそれが望ましいことなのか、という点をまず検討したい。仮にその結果として、環境権がベターであると結論が得られた場合には、「環境に関する価値をどのように法制度上位置づければ環境問

題の解決に資するか」という観点から、私たちに環境権の内容を構想する。それをこれまでの裁判例など具体的な事例に当てはめてみたり、学説を照らし合わせたりして、問題の解決を促進できるかどうかを検証する。進んでそのために必要な法制度についても検討する。それは、現行憲法上、また現行の法制度上、環境に関する価値がどのように位置付けられているのかを明らかにすることも伴うだろう。

同時に、問題の対象である「環境」をどのように捉えていくのかを考える機会としてもこの研究会の意義にしたいと考えている。

(3) 本研究会の意義付け

現在、国会で憲法調査会が設置され、憲法改正を含めた議論がなされている。昨今の国際・社会情勢を踏まえると、近い将来に憲法改正が政治日程にのぼる可能性は高い。今から提言を備えておき、その動きに一石を投じることができれば、私たち NGO サイドの意見を反映することができる。そのためのアイデアを今からあためておくことをまず挙げたい。

憲法が謳っている国民主権の理念を具現化するための手段は、選挙での投票に限らないと私たちは考えている。国民・市民の立場からそれぞれのバックグラウンドを活かし政策提言・政策参画していくことも国民主権の手段の一つである。今回は法律学を専攻するメンバーが中心になっておりこれまで深く学んできたという分野で、それを強みにしてこれまでの知識を継続的に活かしていく活動をしていこうという想いもある。これまでの環境 NGO 活動はともすれば理想論で終わることもしばしば見られたが、ここ 2・3 年で経済的に、政策的にどのようにしていくべきかという具体的な提言が盛んになっている。その動きに合わせて、専門性を活かし、何かに特化した活動を展開し、持続可能な社会づくりにアプローチしていきたいと私たちは考えている。

本研究会の活動は、単に私たちの見解を提言するだけに止まらない。環境を守りたいと思っている人たちや政策決定者に対して理解・納得をしてもらい、それらを国会での議論の場に使ってもらい、その実現のために継続的にサポートしていく活動をしていくまでを含んでいる。内部的には、これらの提言活動をすることにより、専門的な知見をもち、将来環境分野で影響力のある人材になるという相乗効果も期待される。

1.2. 当面の目標

私たちの当面の成果目標は、以下のとおりである。

私たちの見解を提言書としてまとめる。

私たちの見解を全国紙・雑誌に載せる。

国会議員をはじめ政府審議会の有識者や立法担当者に、EPN を環境権について取り組んでいる環境 NPO として認識してもらい、将来的には参考人として呼ばれるようになる。

2.環境権研究会について

2.1.概要

田中 佑

本報告書の各論考は2002年9月より同年12月まで4回行なわれた勉強会の議論がもとになっている。

いずれの論考も「環境権」に関するものであるが、構成としては以下の通りである。まず、2.2.から2.5.までは主として国内におけるこれまでの論議の経過を整理している。2.2.は現憲法上の解釈や歴史的な経緯・現状について整理しており、2.3.は憲法調査会等立法部門の動向、2.4.は裁判例からみた司法部門の動向をそれぞれまとめている。2.5.は主としてNGOや個人による環境権に関する提言を取り上げており、2.6.は参考として海外の事例（特に明確な環境権条項をもつドイツ）について言及している。

各論考について私見が示されているが、それらは研究会メンバーのコンセンサスではなく問題提起という位置付けである。

2.2.環境権をめぐる経緯と現状

小清水 宏如

(1) 現状

前提知識

- ・環境権：良好な環境を享受する権利
- ・憲法第 13 条 [個人の尊重と公共の福祉]

「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」

- ・憲法第 25 条 [国民の生存権]

「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」

② 「環境権」の背景と意義

a. 背景

わが国は戦後、復興を果たし、高度成長期には工業化・都市化の進展によって豊かな社会がつくられた。しかし、その反面、公害の発生や環境破壊という負の遺産も現れた。生物学的観点から公害や環境破壊の危険性が一般的に認められるようになり、各地で反公害運動が展開された。公害と環境破壊に悩む地域住民にとって公害は被害が出てからは遅く、その被害はこれまでの既存の法理論、物権的請求権や人格権・不法行為に基づく差し止め請求権のみでは不十分である。なぜなら、公害や環境破壊は複雑であり、一つの地域の環境破壊が全体として問題になっても個別的被害を立証することはそう容易でない上に、世代を越えた被害などの将来の被害の立証は簡単ではない。ここに「環境権」が基本的人権の一つとして、公害・環境破壊を差し止めるための法律上の根拠として主張されるようになった。

b. 意義

「環境権」が承認されると国民は公害の予防や除去を要求できる権利を持つことになり、国や地方自治体による公害対策も転換期がもたらせると共に、「原因者負担の原則」の考え方が徹底されることが期待される。また、民事訴訟において公害や環境破壊に対する私法的救済が拡大される。それに伴い住民・市民運動の中にも目標設定が明確になるなどのメリットがある。

これまでの経緯

高度経済成長による経済発展から公害問題が発生した。それに対して地方自治体が率先して次々と条例を制定していった。

1969 年（昭和 44 年）「東京都公害防止条例」制定

都民に「健康で安全かつ快適な生活を営む権利」を保障（憲法 25 条の派生原理）

1970年（昭和45年）3月

国際社会科学評議会による「公害国際会議」においてはじめて環境権が提唱された（東京宣言）。

「環境を享受する権利と将来世代へ現代世代が残すべき自然資源をあずかる権利を基本的人権の一種として、法体系の中で確立することを要請する」

1970年（昭和45年）9月

大阪弁護士会所属の弁護士によって「環境を享受する権利」を一つの基本的人権として確立すること、「環境権」という新しい権利が提起される。

「何人も憲法二五条に基づいて良い環境を享受し、環境を汚すものを排除できる基本的な権利がある」

1993年（平成5年）環境基本法制定

「環境権」は規定されず。ただ、最近条例中に「環境権」を規定する例が見られるようになった。（川崎市・大阪府など）

「環境権」の今日的現況

これまでに環境権については、ほかの弁護士会、NGO、政治家などが提言はしており、自然の権利訴訟も増えてきている。また、憲法調査会でも改正の論点として新しい人権として「環境権」がクローズアップされている。

a. 「環境権」の法的地位

「環境権」は憲法の条文の中に明文化されていない。また、「環境基本法」においても「環境権」を規定するまでには至っていない。

ただ、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環境保全がなされなければならない。」と基本理念の一つとして明らかにしている。

また、一連の公害・環境訴訟において最高裁判所はもとより下級裁判所も今まで「環境権」を認めていない（詳しくは2.4参照）。環境権の主張に対しては肯定も否定もせず、別に理由で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あるが、「環境権」を主な根拠に差し止め請求や国家賠償の請求を認めた裁判例はこれまでに全くないのが現状である。

b. 「環境権」の憲法上の根拠

「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条の両方で保証されるという考え方）・13条説（13条だけで根拠づけられるという考え方）

に分かれる。

なお、内閣法制局は「環境権」の根拠規定を憲法 25 条の生存権に求めており、その理由は以下の通りである。

『「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…』。

なぜ「環境権」は認められていないのか

- a. 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。
- b. 「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、地域的範囲などが限定できず、差し止めの法的根拠としての私権性を認めることが困難である。
- c. 自然環境や地域環境のような万人に属する権利を一部の者が排他的に行使できるとする法的根拠や裁判の及ぶ範囲について疑問がある。

海外事例

基本的人権としての「環境権」については世界各国の憲法では比較的広く認められている。

ドイツでは基本法で環境権を明記している。政府が環境保護行政を怠った場合、住民が「環境権」によってその怠慢を訴求できることで認めている（詳しくは 2.6 参照）。

フランスでは政府が認定した環境団体には開発を差し止める裁判の原告適格性を認めている。広く民事訴訟を起こしうるように新しい訴訟方式を導入している。

（2）課題

環境権は良好な環境を享受する権利であるが、この「良好な環境」として取り上げられる範囲である。つまり「良好な環境」の線引きが問題である。人間生活に関わる大気・水・日照などの自然環境に限るのか、またそれだけではなく、広く遺跡・町並みなどの文化的環境や橋・公園・学校などの社会的環境をも含むのかという問題がある。

現状では環境団体に原告適格（提訴できる権利をもつかどうかの適格性）がないためにその被害地域の土地所有者や利害関係者でないかぎり、法的にその環境破壊を差し止めることはできない。

（3）提言案（私案）

憲法を改正し、環境権を明記する。

憲法第 25 条に以下の条文を第 3 項と第 4 項を加える。

第3項「国は地球及び国土の自然環境を保全する施策を講ずるように努めなければならない。」

第4項「すべて国民は第1項の範囲内で良好な自然環境を享受する権利を有する。」

人権として環境権を明記することで国が現在及び将来に至るまでよりよい環境を最大限、保障する責務を負うようにすることができるかもしれない。これまでの憲法上、環境権が25条か13条に依拠するかといった不毛な議論を終わらせるために、新たに明確な条文を加えることを検討してはどうか。

今や「環境」は人類が今後生存していく上で重要な一つの要素となった。国と国民の契約と位置づけられている憲法に「環境保全」の視点を解釈だけでなく、明文で規定すべき時がきているのではないだろうか。

ただし、環境権を認めると、環境訴訟の件数が増える可能性があるため、課題に参照した「良好な環境の範囲」を別途法律で定める必要がある。この範囲について自然環境に関するものと文化財に関するもののみを対象とし、橋・公園・学校などの社会環境のものは対象外とする。自然環境についての環境権と文化財の環境権とは原告適格に範囲を設けるなどの対策が必要になる。

参考文献

- ・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）
- ・阿部泰隆・淡路剛久『環境法』（有斐閣ブックス 1995）
- ・エルンスト・ウルリッヒ・フォン・ワイツゼッカー著（宮本憲一・楠田貢典・佐々木建 訳）『地球環境政策』（有斐閣 1994）
- ・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）第3章 環境保護の理念・法益と権利論
- ・五十嵐敬喜『市民の憲法』（早川書房 2002）第4章 環境権

2.3. 憲法調査会の動向

大塚 肇[†]

(1) 憲法調査会とは

憲法調査会の設立経緯

a. 20 世紀の憲法論議

改憲論議が盛んになったのは何も今に始まったことではなく、戦後たびたびそのような改憲論議は繰り返されている。そのなかで 1955 年には、今回と同じように公的な憲法調査機関を設けようとの議論がのぼる。54 年に首相に就任した鳩山一郎は翌年 1 月の国会で「自主防衛の確立、憲法改正」を施政演説、そして「日本国憲法に検討を加え、関係問題を調査審議し、その結果を内閣および内閣を通じて国会の報告することを任務」とする「憲法調査会設置法」を立案、可決している（56 年法律 140 号）。その調査会は 7 年の審査を経て 64 年 7 月、その経緯と内容をまとめた報告書を内閣と国会に提出している¹。だが、この憲法調査会には今回とは異なり、護憲政党（社会党・共産党）は参加していない。それは改憲積極派である自由民主党が改憲の発議に必要な総議員の 3 分の 2 を確保できなかったことにより、調査会が憲法改正に結びつく可能性がなかったからである。

60 年代以降、この改憲論議は急速に停滞する。それは安保反対運動などに見られる時代背景、「所得倍増計画」などに見られる経済成長中心の政府政策、護憲派勢力が国会の 3 分の 1 を占め続けたという国会事情、などによる。そのため、政府は、憲法の文言を変更することなく、違憲の状態を避けるために「解釈改憲」を採用することとなる²。

b. 憲法調査会の設立背景

では、なぜ今回のような憲法論議は可能になったのであろうか。その理由として 2 つ挙げられよう。1 つは旧社会党（現社民党）の動向である。94 年 9 月における自衛隊合憲への政策転換に見られる保守への歩み寄り、そして党そのものの衰退により、改憲・護憲のバランスが崩れることとなる。2 つには国旗・国歌法、通信傍受法、新ガイドライン法などの改憲を促進するような重要法案が成立した、第 145 回国会の流れである。そのような背景が、憲法調査会設置を後押しすることとなる。

c. 憲法調査会の設立経緯

憲法調査会の設置への動きは、日本国憲法制定 50 周年に伴い、97 年 5 月に、憲法調

[†] 上智大学法学部地球環境法学科 4 年

¹ 小林孝輔「「憲法調査会」を見る目(1) 憲法調査会の「当然」と「未然」(特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72 巻 5 号(通号 891 号) [2000]

² 愛敬浩二「特別企画 「憲法調査会」を調査する 改憲論の系譜と現在の改憲論」『法学セミナー』545 号 [2000] 参照。わかりやすい年表も記載。

査委員会設置推進議員連盟（自民党・中山太郎会長）が結成されたことに始まる。自民党、民主党、当時の新進党などの社民党と共産党を除く 290 人の超党派連盟で成り立っている。それは当初、議案提出権を持つ常任委員会での憲法調査会設置を目指していたものの、それは野党の反対を考慮して断念することになる。だがそれは、99 年 3 月には衆議院議長の諮問機関である議会制度協議会における憲法調査会に関する報告書へとつながり、小委員会で議論され、ついに、「国会法の一部を改正する法律案」として同年 7 月に衆議院・参議院本会議で可決されることとなる。なお、衆議院においては自民、自由、民主、公明、改革クラブが賛成、共産党は反対、社民党は裁決前に退席している³。

憲法調査会とは

a. 概要

国会法に、11 章の 2 として憲法調査会の章を加え、日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うため、各議院に憲法調査会を設ける（102 条の 6）。憲法調査会に関する事項は、各議院の議決によりこれを定める（102 条の 7）。

各議院においては、憲法調査会規定が議決されている。そこには、調査を終えたときの議長への報告書の提出・中間報告書の提出、委員数（衆議院では 50 名、参議院では 45 名）とその比率を所属議員数により割り当てるとのこと、その他議事、公聴会、会議の原則公開の規定などが定められている。具体的な議事運営については調査会の議決により定められる、としている。

b. 憲法調査会の法的意義と問題点

憲法調査会の法的意義としてはいくつか挙げられる。そのなかで、国会法 102 条の 6 の「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うため」という目的から、何らかの結論を前提にするのではなく、調査に徹し、調査の対象として一種の自己評価、つまり、憲法制定から今日まで、国会と政府が、憲法の下でしてきたこと、あるいはしてこなかったことの総括をすることが必要となる、との意義を見出す論者がいる⁴。憲法改正を想定していないことを意図するための条文であろうが、このような意義を見出すことができれば、上記したように、国会情勢の流れにおいて法的意義があいまいなまま設置されたような感のある憲法調査会に、より積極的な意義を見出すことが可能になるであろう。

憲法調査会の問題点としては、3 点指摘されている。

一つは、憲法調査会の目的は、憲法改正ではなく、新憲法制定ではないか、という点

³ 憲法調査会の設立経緯については、小林 武「憲法調査会における憲法論議の経緯と意味」『アカデミア 人文・社会科学編』通号 72 号 [2001] に詳しい

⁴ 倉田原志「「憲法調査会」を見る目(1) 憲法調査会の調査の対象 (特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72 巻 5 号 (通号 891 号) [2000] 参照。同様の指摘が、吉田 善明「憲法調査会の設置 (特集 国会の役割と改革の行方 -- 諸問題)」『ジュリスト』通号 1177 号 [2000]、伊藤雅康「「憲法調査会」を見る目(1)ふさわしい活動は? (特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72 巻 5 号 (通号 891 号) [2000] でなされている。

である⁵。通常、憲法上の「憲法改正」手続きによる「憲法改正」とは、憲法条項について、憲法の基本原理自体を変更しない範囲で変えることを意味する。憲法調査会が、現憲法の「改正」手続きにより日本国憲法の基本原理を変更するならば、憲法学上、問題を提起する。このような考えからは、「平和主義・専守防衛」という日本国憲法の基本原理から、9条改正について慎重な立場を取らざるを得ないこととなる。

二つ目に、「憲法について論じる」ためだけであれば、わざわざ別個の調査会を作るまでもないし、かえって国会への権能への根拠付けがあいまいなものとなる、ということが指摘されている⁶。改憲へと結びつける政治的な意義は確かに強いであろうが、これは、国会のもとにおくことにより、国会に認められた国政調査権(憲法62条)などを利用しやすいなどの積極的意義を見出すこともできよう。

三つ目に、調査会を衆参両院に設けた問題として、任期が6年で解散もなく、「理の政治」といわれる参議院におくのは適当であるが、「数の政治」といわれる衆議院におくのは適当ではなく、その必要もないとの指摘が挙げられる⁷。現在進められている憲法調査会における各議院の議論の進め方からは、確かに指摘されるような各議院の特色が見られるが、衆議院での偏りがちな議論を参議院での幅広い議論により均衡をとっている、と見れば、そこに意義を見出すこともできよう。

四つ目に、調査会の委員の護憲・改憲のバランスの問題である⁸。調査会が「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うため」という目的をもっているのであれば、現在の憲法に関してできるだけ客観・中立の立場から検討を重ねる必要があるだろう。だが、調査会は一般の委員会同様、各政党の議員数に応じた委員数で構成されている。したがって、護憲派の社民・共産の二党の議員数が少ない現状では、そのような客観・中立な議論は望めない。議員数の割り当てとしては、やむを得ないことだと思いが、これに関しては、護憲派の意見がなるべく考慮されるように、例えば参考人の人選についての配慮があってもいいのではないだろうか。

また、50年代の憲法調査会との違いとして、構成員が議員だけであること(今回は議員と学識経験者による)も大きな意味をもつであろう。その点に関連して、参考人質疑が大部分を占める憲法調査会において、調査会の委員から参考人への一方通行の議論しかおこなわれず、「言いつばなし」の状態により議論が深められない、との指摘も出ている⁹。

⁵ 建石真公子「「憲法調査会」を見る目(1) 憲法調査会と「憲法改正の限界」(特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72巻5号(通号891号)[2000]を参照。これは、憲法改正限界説としての立場であり、対立説として、無限界説がある。

⁶ 木下 智史「憲法調査会における議論のあり方(特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72巻5号(通号891号)[2000]を参照。

⁷ 星野安三郎「「憲法調査会」を見る目(1) 調査会への疑問と要求すべきこと(特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72巻5号(通号891号)[2000]を参照。

⁸ 長谷川正安「「憲法調査会」を見る目(1) 憲法調査会に出席して(特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72巻5号(通号891号)[2000]を参照。

⁹ 高田 健「「はじめに改憲ありき」の中間報告--憲法調査会が多数決でまとまる(特集 時代を読む

最後に、調査会の報告書がどのような拘束性をもっているかが問題となる。衆議院憲法調査会事務局設置準備室によれば、報告書が完成されれば、「法律上の制約がないが、政治の重み加わる」¹⁰とあり、憲法調査会における議論が、その後、委員会・本会議での議論の基礎となっていくであろうことが判断できる。

憲法調査会における議論の流れ

a. 衆議院

2000年1月20日に自民党・中山太郎議員を憲法調査会会長に選任して始まった憲法調査会は、第2回目の2月17日からはほぼ隔週で議論されている。第147回国会における議論の中心は「日本国憲法の制定経緯」(第3回から第7回、第9回)であり、その後、「戦後の主な違憲判決」(第10回)が議論されている。前者ではいわゆる「押し付け論」が主に議論され、後者では、違憲立法審査権の行使のあり方、統治行為論などの問題が議論された。第149回国会第1回では「今後の憲法調査会の進め方」が話し合われ、それにより、第150回、第151回、第153回国会においては17回にわたり「21世紀のあるべき日本の姿」として議論が交わされた。第154回国会・第1回(2002年2月7日)からは小委員会を中心に議論が交わされている。そして、第155回国会・第2回憲法調査会において中間報告書のとりまとめが確認される。その後、第156回国会における議論に至る。なお、小委員会としては 最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会(会長・自民党・保岡興治) 安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会(会長・自民党・中川昭一) 基本的人権の保障に関する調査小委員会(会長・民主党・大出彰) 統治機構のあり方に関する調査小委員会(会長・自民党・杉浦正健) が設けられている(憲法調査会規程8条に基づく)。

国会外の活動としては、2000年以降、ドイツ、スイス、イタリア、フランス、フィンランド、ロシア、オランダ、イスラエル、英国、タイ、シンガポール、中国、韓国など様々な国へ調査議員団を派遣している。また、それ以外に、広く国民の意見を受け付けるための意見窓口「憲法のひろば」のHPへの設置、「衆議院憲法調査会ニュース」のメールマガジンの発行などを行っている。

中山会長は、2004年の通常国会末までに同調査会の最終報告書をまとめる考えを示している¹¹。

b. 参議院

2000年1月20日に自民党・村上正邦議員を憲法調査会会長に選任(なお、村上議員はKSD疑惑により議員辞職、その後、上杉光弘を経て、現在の野沢太三議員に至る)して始まった憲法調査会は、特色のある議論をしている。第147回国会・第4回に、憲法

--2002年のいま)、『技術と人間』31巻10号(通号332号)[2002]を参照。

¹⁰ 吉田 善明「憲法調査会の設置(特集 国会の役割と改革の行方)--(諸問題)」『ジュリスト』1177号[2000]を参照。

¹¹ 朝日新聞2003年07月26日 朝刊 政治面より。

について、文明・歴史論等を含めた広い観点から幅広い議論を行った後、第5回には、将来の日本を担う若い世代である学生を参考人に呼び、議論を交わしている。第150回国会においては評論家などの言論界から参考人の意見を聴取した。第151、152、153、154回国会前半においては「国民主権と国の機構」というテーマで議論され、第154回国会後半からは「基本的人権」をテーマにした議論がなされた。第156回後半からは「平和主義と安全保障」というテーマで議論が交わされている。

国会外の活動として、参議院においても、海外へ議員団を派遣しており、2001年1月にはアメリカ合衆国へ、同年9月にはドイツ、スペイン、英国へ、翌年9月にはイタリア、ベルギー、フランスへと調査を行っている。なお、HPには、「貴族院帝国憲法改正議事速記録」ということで、大日本帝国憲法を改正し、日本国憲法を成立する過程に関する議事が掲載されている。

(2) 環境権に関する議論

環境権議論の位置づけ

環境権論は憲法調査会においてどのような位置づけにあるのであろうか。環境権論は、9条改正議論を中心とした憲法改正論議に説得力を持たせるための1つの道具である、と見られることが多い。実際、衆議院の中間報告を境とする、憲法調査会の前半においてはそのような傾向が顕著に見られ、深まりの見えてこない、似たり寄ったりの環境権議論が展開されていた。だが、そのころから、各政党が環境権を含めた日本国憲法のあり方についての党見解を真剣に模索・発表するようになり、そのような党見解に沿った環境権議論がなされていくようになる。

各政党の環境権に関する主張

(議員の発言における表記の意味は、「発言内容の抜粋」(政党・議員・国会回・議会・国会号・衆議院の場合の小委員会名)となる)

a. 自民党

同党は冒頭に述べたような改憲論議を有利にするために、保守合同により生まれた党ということもあり、結党以来、党内に憲法調査会を設置し、断続的に改憲論議を重ねている。

山崎拓自民党幹事長(当時)の2003年憲法記念日の談話「今後の憲法論議は引き続き第9条のあり方を焦点に行われるべきであろう」に見られるように、9条改正のための憲法改正を視野に入れている。改憲派政党であり、重要政策に「環境保全型社会構築に向けた環境政策の総合的展開」を掲げており、議員の発言からは、「この国のあるべき姿」という観点を念頭に置いた環境権の位置づけへの発言が目立ったりしていたものの、環境権明記への明確な立場はこれまでとっていなかったが、党内の憲法調査会は、2003年春までに作成した憲法全体の改正素案(第3次案)において、環境権の明記を盛り込み、態度を明確にしつつある。また、7月24日には、党内の憲法調査会が安全保障分野に限定した憲法改正要綱案を公表、具体的な憲法改正案作りのため、検討を重ねている。そして、2005年11月に自民党は結党50周年を迎えることもあり、それにあわせて党の憲

法改正案をまとめることも考えているようだ¹²。

議員の発言

- 「私は、憲法改正に関しては、環境権などということがよく言われてまいりましたが、そうではなくて、自然と共生する義務、環境の義務というような形で、日本自体の義務あるいは世界に対する義務というものをきちんと書き込んでいくことが一番いいと思っています。」(自民・鳩山邦夫・153・衆・4)
- 「環境権の問題であります。先ほど鳩山委員からも御指摘がありましたけれども、私は二十一世紀の日本のキーワードは何かと問われたら、やはり資源のない日本は科学技術創造立国だ、しかしこれまでの五十年と次の世紀の違いは、科学技術創造立国と環境先進国日本、これが私は二十一世紀日本のキーワードではないかと思えます。」(伊藤公介・153・衆・5)
- 「新しい人権としての環境権が今大きなテーマになってきているときに、私たちの基本的な憲法ということの中でもしっかり位置づけていくべきではないかというふうに私は思います。」(伊藤公介・156・衆・7)
- 「一つは、環境保全について、国家が負う責任として位置づけていくのか、あるいは、よい環境の享受を妨げられない国民の権利、あるいは国民がよい環境の享受を請求するという権利として位置づけるのか、あるいはその両方を位置づけていくのかという選択があると思えます。」(自民党・伊藤公介・156・衆・7)
- 「私は、二十一世紀の日本のあり方としての宣言条項として環境権をうたうべきであるということを何回かこの場でも申し上げましたが・・・」(葉梨信行・156・衆・4・基本的人権の保障に関する調査小委員会)
- 「新しい人権についての憲法上の明記は現在のところ必ずしも必須のことではなく、むしろ具体的人権保障の充実に努めるべきであり、そのため、新しい人権も含めた具体的人権立法は立法府が自らの立法機能を強化して推進すべきであること、勇気ある裁判と司法的救済の充実が必要であること・・・」(荒井正吾・156・参・5)

b. 民主党

同党は、当初は「論憲」として、憲法論議に中立的な立場を取っていたが、昨年7月、新たな憲法を作る「創憲」をうたった報告を答申、改憲へとその方向を示すことになった。しかしながら、その後、同党は代表戦をめぐる混乱におちいり、憲法論議に熱心だった鳩山由紀夫氏は辞任、菅直人氏が代表に就任してからは、憲法論議は停滞しつつある。旧社会党グループの根強い護憲志向もあって、なかなか党としての明確な方向性は打ち出すことができていない。

しかしながら、若手議員の間では、9条とは関係なく、環境権などの新しい人権は明記しようとの意識は強いようで、それも反映してか、民主党は環境権明記を掲げている(詳しくは下記の付録を参照)。2001年12月18日に出席された、民主党憲法調査会「中

¹² 朝日新聞 2003年08月31日朝刊総合面より

間報告」においては環境権明記に関しては「検討する」にとどまっていたが、2002年8月には、「民主党環境政策案」として、その中に環境権の憲法への明記が党において了承されることとなる。議員の発言は、中間報告に沿ったものであり、今後は、環境権の明記を前提とし、その位置づけ、具体的な明文方法などの議論が進んでいくと思われる。

議員の発言

- 「環境権ということにつきましては、私はどちらかというところ、平和主義とか基本的人権の尊重とかいうふうな環境主義という立場で、憲法の条文の隅々にそういう精神が生きていくようにしなければいけないのではないかな、こういうふう考えております。」(牧野聖修・150・衆・6)
- 「今憲法を考える際に、新しい人権ということで環境権というものが必要でないかという話が幾つか提案されております。私も必要だと思っています。」(島聡・150・衆・7)
- 「基本的人権においても、例えば環境権であるとかそういう新しい権利の概念につきましては、やはり新しくきちんとコミュニタリアニズムに基づいた、つまり日本の民族精神と言っていいんでしょうか伝統精神と言っていいんでしょうか、それに基づいた形で基本的人権というのを解釈していくということは私も賛成であります。」(島聡・156・衆・8)
- 「憲法に書き込むことは一長一短があります。文言があいまいだと、柔軟性がある一方、政治的争いを生むおそれもあります。」(江田五月・151・参・2)
- 「環境権というのは憲法に明記すべきテーマではないのかなと。いろんな条文があるから、それを解釈して環境権はあるんだという程度の問題ではなくて、日本が国是として掲げてもいいようなテーマではないのかなと実は思ったりしているんですね。ほかに二つか、幾つかおっしゃっていましたがけれども、環境権だけはどうかして憲法に書いてもらいたいなというふうな気がしているんです。」(柳田稔・154・参・公聴会・2)
- 「一九七二年の人間環境宣言の直後から憲法の中に環境権を定める国が続いていることを参考に、人権としての環境権を基本にし、環境保全義務の規定を含むことが望ましいとしております。」(江田五月・155・参・5)

c. 公明党

同党は、9条改正のための憲法改正には反対だが、教育基本法改正と憲法改正をセットに議論すべき、などという「論憲」の立場を打ち出していた。だが、支持母体・創価学会の池田大作名誉会長が憲法9条の堅持を前提に環境権などの規定を加えることを提起したことから、昨年11月の党大会において、憲法9条は堅持し、国民主権主義、恒久平和主義、基本的人権の保障の憲法3原則は不変のものと確認した上で、「環境権やプライバシー権などを憲法に明記して補強する」との運動方針を打ち出して、「加憲」の立場に変換した。ただ、党全体として、そのような方向に変換した、とまでは言えず¹³、

¹³ 2003.05.03 毎日新聞朝刊 13頁 憲法特集の記事において、「もともと『加憲』も深い党内議論

党政策として「環境権の確立」を挙げているが、これが憲法上の明記を指していると言えるのかは不明である。(末尾の付録参照)。それは、憲法調査会における「党内にも憲法調査会がありまして議論をやっておりますけれども、きちっと発表するような内容のものをまとめておる段階ではございません」(山下栄一・156・参・5)の発言でもわかる。議員らの発言からは、環境権明記の方向性が感じられるが、党としての憲法草案を早期に作り、立場を明確にしていくことが求められている。また、「加憲」の立場からは、憲法9条論議を切り離れた環境権明記を考えていることがわかる。そのような「わだかまり」がないということ、また、環境政策を重視している党である、ということから、公明党における環境権の議論は他の党よりも進んでいるように感じられる。

議員の発言

「私は、この環境権というものを憲法十三条あるいは憲法二十五条の中に読み込むということは無理であろう、そういうふうに思うのです。」(太田昭宏・150・衆・4)

「環境権やプライバシー権などを憲法に明記して補強する、あえていえば「加憲」を検討する時期が来ているのではないかと考えます。」(齊藤鉄夫・155・衆・4)

「環境憲法という方向で、環境権を初めとする要素を前面に出すというような憲法のつくり方があるのではないか」(太田昭宏・156・衆・3・基本的人権の保障に関する調査小委員会)

「環境権についても、盛り込むに当たっては、種々意見が分かれてくるものと見られます。人間の住環境を侵すものとしてのかつての公害から、今では、地球に生きとし生けるものを脅かす地球破壊へと、環境をめぐる問題も変化してまいっております。そこでは、人間中心の環境保護か、生態系中心の環境保護かといった議論があります。また、このテーマでは、請求権が生じる権利として扱うべきではなく、理念規定に位置づけることでよいとの意見も出されております。」(赤松正雄・156・衆・9)

「たとえプログラム規定と言われる場合があったとしても、環境権でありますとか、あるいはプライバシーでありますとか知る権利でありますとか、しっかり加えていくべきであろうと考えております」(魚住裕一郎・156・参・5)

d. 共産党

憲法改正には反対である。そのため、環境権明記にも反対している。環境権明記の否定理由は、下記の社民党同様である。ただ、環境権などの新しい人権に関する議員発言は多く見られ、明記を否定しつつも、そのような新しい人権に関する政策・立法には強い関心があることが伺われる。

議員の発言

「したがって、私は、新しい人権の規定を憲法の規定の中に入れればひとりでに何か人権がうまくいくとか、そういうことには決してならないと思いますし、同時に、そういう人権を軽視している方々が新しい人権と口走るものですからこっけいだという面

をして決めたわけじゃない」との党幹部の発言あり。

もあるわけなんですね。」(春名眞章・155・衆・4)

「日本国憲法の人権規定は、今日焦点となっている環境権、プライバシー権、知る権利に対応できるのみならず、さらに将来生起するかもしれない新しい人権にも対応し得る、懐の深い構造を持っていることを改めて認識するとともに、現行憲法の潜在的力を引き出す立法作業こそ、今日、国会に問われている憲法問題であると考えます。」(春名眞章・156・衆・8)

「まず、新しい人権の実現、これは大変重要なことなんですけれども、今大切なことは、これを憲法上に規定する、それも一方では大切なんですけれども、そのことよりも、例えば現行憲法の十三条あるいは二十五条等々を根拠にして、それをより具体的に立法化する、つまり法律に定めて実現していくということが大切なことじゃないかというふうに考えております。」(根本博愛・156・衆・8)

「気になるのは、私は大変評価できるそういう新しい人権を憲法上に規定すべきだ、一方でそう言いながら、同じ政党が、その改憲を出している同じ方が、もう一方で九条改正を言うわけですね。ここの整合性がないというのがまず私の考え方です。」(根本博愛・156・衆・8)

「今の憲法をどこまで実現できているか、実現できていないか、その実現できていないところをまず実現していこう、これが第一段階。それから第二段階で、もう憲法はちょっと古い、今の現状に合わない、そこは変えよう、つまり改正を考えよう、そこで初めて改正の問題が出てくるわけですね」(根本博愛・156・衆・8)

「私たちは、新しい権利は憲法の改正ではなく憲法の基本原則に基づいて法律でしっかりと保障されるべきものだというふうに考えております」(小泉親司・155・参・5)

「環境権、プライバシー権など新しい権利も幸福追求権や生存規定に包含されており、また報道の自由は知る権利に包含されていると考えます。新しい基本的人権規定を憲法に追加する必要が、その結果ないと考えております。」(吉川春子・156・参・5)

e. 社民党

社民党は憲法9条堅持を前提としているので、環境権明記は必要でない、とする姿勢は明らかである。議員の発言も一貫している。環境権明記を否定する理由は、すでに憲法13条において環境権は解釈されている、環境権明記よりも環境政策・立法の推進が先決である、としてまとめられる。

議員の発言

「私は、現憲法が環境権の行使、環境権の主張の足を引っ張ったという話は寡聞にして聞いておりません。環境権で裁判を起こした人たちは、憲法十三条の幸福追求権に基づいて、むしろ現憲法をいかに使っていくかということから裁判をたくさん起こしたわけです。…現憲法は足を引っ張るのではなく、むしろ応援したわけです。」(福島瑞穂・147・参・3)

「環境権やプライバシー権利など、いわゆる新しい人権を保障するために私たち国会が積極的に立法作業を行い、時代に即し、また時代に先駆けて関連分野の個別の基本法

及び個別立法や改正を図り、基本的人権保障のシステムを現実化していくことこそ憲法の予定しているところであると考えます。」(大脇雅子・156・参・5)

f. 自由党

自由党党首である小沢一郎議員が「日本国憲法改正試案」(文芸春秋 99年9月号)において環境権を提言している。党としても「新しい憲法を創る基本方針(2000年12月13日)」において、「環境問題は、人類存続の基盤である地球環境の保全に全力を尽くさなければならない、と位置づける。国民の環境権の確保という立場からだけでなく、保全の義務として憲法に規定を設ける。環境破壊は、人間が生きること自体から発生して資本主義のあり方と直結する問題である。自然といかに共生していくかが、これからの人類の課題であり、自立した国家として人類・地球の問題を自分自身の問題として考え、地球の一員としての義務としてその解決に積極的に参加、貢献する。」として、環境権明記を党として掲げている。議員の発言もそれに沿ったものである。(なお、本論文作成中に、自由党は民主党と合併したが、環境権に関する両党の考えにあまり違いは無く、大きな混乱はなさそうである。)

議員の発言

「環境権とか入っていない、今の社会に合わない、すなわち欠けている部分というものはやはり入れていくべきだと思うんですけども」(武山百合子・155・衆・4)

「環境問題は、人類存続の基盤である地球環境の保全に全力を尽くさなければならないと位置づけます。国民の環境権の確保という立場からだけでなく、保全の義務として憲法に規定を設けます。」(武山百合子・156・衆・6)

g. 保守新党

改憲には積極的である。党として、環境権の明記に賛成か否かは不明である。目立った議員発言は一件のみ、井上議員だけであり、環境権明記に肯定的である。

議員の発言

「最近、環境権とかプライバシー権というようなものも出てきておりますので、そういうものを新しく加えるということも必要になってきていると思います。」(井上喜一・155・衆・4)

環境権明記の是非に関する主張

環境権明記の是非をその理由ごとにある程度まとめた。

a. 環境権明記へ肯定的な意見

ア. 国是(環境憲法)として明記すべき

上記民主党(柳田稔・154・参・公聴会・2)発言

上記公明党(太田昭宏・156・衆・3・基本的人権の保障に関する・・・)発言

イ. 憲法の趣旨・宣言条項として明記すべき

上記自民党(鳩山邦夫・153・衆・4)発言

上記自民党（葉梨信行・156・衆・4・基本的）発言

上記民主党（牧野聖修・150・衆・6）発言

ウ. 環境保全義務として明記すべき

上記民主党（江田五月・155・参・5）発言

上記自由党（武山百合子・156・衆・6）発言

イ. 世界を視野に入れる方向で

「そういう面では、例えばその環境権というのを見ますと、環境権というものを日本の一国の中だけで考えて、環境権、良好な環境の中に日本人が生活できるという、そういう条件はもはや今日のような社会的条件の下では困難になってきている。そうなってきますと、世界の様々な国々で同じようにそういう環境権というものを実現していくような、そういう方向をどういうふうに追求していくのかという、そういうことが問題になってくる。」（参考人・中島茂樹・154・参・7）

b. 環境権明記へ否定的な意見

ア. 先に環境基本法に明記すべき

「環境権を保障する姿勢があるのであれば、環境基本法などにも環境権という言葉を引きちと明記すべきだというふうに思うわけです。」（公述人・杉井静子・154・参・2・公聴会）

「環境権についても環境基本法という法律があるわけでごさいます、この法律をより充実させるというようなことが今大切なことなんではないかなというふうに考えております。」（参考人・村越進・154・参・9）

イ. 権利であるならば否定

「権利の規定としてでなく取り入れるというのであれば、それは考慮に値することであろうと思いますが、これを憲法三章のどこかに権利として書き込むというのには、むしろ私自身は慎重な態度を持っております。」（参考人・初宿正典・154・参・6）

ウ. 内容が不明確

「環境権という耳ざわりのいい言葉は、国家や私人に対して、一体、何をしようと、何をしたらいいのかという責務の内容がわかりません。権利として法定することにはよほど慎重でなければならぬと考えております。」（参考人・阪本昌成・154・衆・基本・3）

イ. 13条などの現在の憲法条項で十分対応できる。

上記社民党（福島瑞穂・147・参・3）発言

上記共産党（春名眞章・156・衆・8）発言

「環境権は現行憲法の中で十分根拠づけることができます。」（参考人・小林武・150・衆・4）

「このような新しい人権は、憲法を改正し、新たに憲法上で明記すべきであるとの議論がなされています。しかし、これまでの裁判例や判例から明らかなように、

新しい人権は憲法十三条で保障されることが可能であり、あえて憲法を改正して、憲法上に明記をする必要はないと考えます。」(参考人・松田智美・156・衆・7)

オ.立法・政策の充実が先決

上記自民党(荒井正吾・156・参・5)発言

上記社民党(大脇雅子・156・参・5)発言

上記共産党(根本博愛・156・衆・8)発言

上記共産党(吉川春子・156・参・5)発言

「重要なことは、生存権を保障した憲法二十五条がプログラム規定説と論じられ、生存権を具体化する立法により初めて具体的な権利となると言われているように、これら新しい人権も、いずれも国民の権利として保護されるために、具体的な立法の制定が必要不可欠であるということです。したがって、憲法を改正して新しい人権として規定したとしても、何ら権利の実現には結びつかないのであり、本当に国民の権利として保障することを考えるならば、憲法改正を議論することより、これらの権利を具体化する立法の制定について議論をすべきと考えます。」(参考人・松田智美・156・衆・7)

「環境権の保障を憲法にうたうと環境保全が一気に促進されるなんということはいずれも期待できないわけで、むしろ環境権を十三条なり二十五条なりそういうところから読み取って、憲法上の権利であるけれども、それを実現するためには環境保全にかかわる様々な立法をしなくてはいけなくて、その立法の下に具体的な施策がなされれば、それで環境権なる人権が具体的に保障が実現されるということになるんじゃないかという、こういうわけであります。」(参考人・戸松秀典・154・参・5)

「例えば環境権とか知る権利とかプライバシーの権利とか、こういうことを憲法改正によって人権保障規定の中に入れてらどうかという考え方はあるけれども、だけれどもそれは、そういう大変エネルギーが要るようなやり方よりも、立法による憲法秩序の形成という、そういうふうな在り方の方がいいのではないかというお考え、私もそのように感じておるわけですけども。」(参考人・山下栄一・154・参・5)

カ.与党における今までの環境問題への姿勢と環境権明記の姿勢との矛盾を指摘

(環境権明記是非に関しての議論としては脇道にそれた感もあるが、取り上げることにした)

上記共産党(春名眞章・155・衆・4)発言

c.さらなる議論が必要である

ア.内容を明確にしていくべき

上記民主党(江田五月・151・参・2)発言

「環境権というものが非常に権利としてあいまいといいましょかね、何を環境の権利と言うかというところがかなり突き詰めて考えないと、その規定、明文で入

ればよいというふうに単純には言えないだろうと。」(参考人・初宿正典・154・参・5)

イ. 権利にするか義務にするかを考えるべき

上記自民党(伊藤公介・156・衆・7)発言

ウ. 環境権の理念を考える必要がある

上記公明党(赤松正雄・156・衆・9)発言

まとめ

議論をまとめる上では、上記のように三つに分類したが、 の意見は、環境権明記を見据えた議論なので、実際は、環境権明記肯定・否定の二分類である。このような環境権明記肯定・否定についての理由づけに関しては、具体的なこれまでの政策・立法・判例、また、それらについての様々な発表論文などを考察し、近いうちに当研究会において発表したいと思う。

(5) 憲法調査会における環境権議論から感じられるもの

初期の憲法調査会における環境権議論を通して感じられたことは、環境権の明記以前に環境権の内容が不明確である、ということを経験した議論の停滞である。例えば、全く新しい環境権の概念を持ち出すもの(「環境権を論じる前提に、地球環境的生存権とでもいいでしょうか、そういったものが、限界を超えたものというか、二十一世紀的なものとして必要ではないかと考える」(民主・大出彰))、参考人として呼ばれたことの意義を世間に考えさせるもの(「規定の仕方を精密に見てみない限り何ともお答えできません。」(阪本参考人))などが、それにあたる。ただ、最近の議員発言からは、党における環境権規定への方針がある程度決定してきたからか、不明確な発言はなくなり、環境権明記肯定・否定の意見を明確にした上で、その理由を述べよう、とする姿勢が見られるようになる。ただ、その理由等に関しては具体的な調査・根拠に基づいたものとはいえず、説得力に欠ける。そのような議論の停滞、9条問題に振り回され環境権に関する議論が疎かになっている点、憲法調査会の「5年」という期限、憲法調査会における環境権議論についての具体的な論文発表が少ない¹⁴、などの点から、私たち研究会の環境権議論に関する提言活動は今後重要となってくるであろうし、また、喫緊の問題であるとも言えよう。

改憲論における人権規定は、つねに9条改正という本質を隠すための「イチジクの葉」にすぎないと評価されてきた¹⁵。はたして、憲法というものは、国防の是非にのみその本質があるのだろうか。英米仏などの歴史を読み解けば、民衆が支配者に人権を認めさせるために数多くの闘争を繰り返し、そのような過程の成果として、憲法という最高法

¹⁴ 棟居快行「環境権・プライバシー権・知る権利と13条(特集 憲法を論ずる)」『法学セミナー』45巻8号(通号548号)[2000]は環境権について若干の言及をしている。

¹⁵ 木下 智史「憲法調査会における議論のあり方(特集 憲法調査会/憲法論議の行方)」『法律時報』72巻5号(通号891号)[2000]を参照。

規が形成されていったのではなからうか。

憲法の意義としてよく挙げられる「この国のかたち」の決定。憲法調査会において論点となっているものの多くは、「この国のかたち」を実現していくための方法論であるように思われる。その中で、方法論の前提となる「この国のかたち」の全体像をとらえていくために、環境権議論は様々な示唆を与えてくれる。人間中心の環境保護か、生態系中心の環境保護かといった議論などは、その好例であろう。憲法論議を政治の道具としない、真摯な議論が望まれるところである¹⁶。

(6) 憲法改正までの流れ

憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行われる投票において、その過半数の賛成を必要とする(憲法第96条)。国会における審議は法律案の審議過程と変わらない。ただ、国会が発議する際の賛成議員との関連から議決における定足数が総議員の3分の2となる(上記)。

国会の発議に各議院の総議員の3分の2以上の賛成を必要とすることは非常に難しい。現在の国会においては、社民党、共産党を除いた与野党は憲法改正に関しては総論賛成であるが、それらの党内においても各論としての憲法改正に対する意見の一致は見られず、憲法改正は非常に難しい状況である。

また、国民投票をする場合には、その方法を定める法律を制定する必要がある。そのように改憲に結びつく法案提出は、2002年11月頃までは、改憲を明確にしている政党が自民党、自由党、保守党だけであり、さらに、与党・公明党が難色を示していたため自民党は断念していたが、同年11月に、公明党が党大会で「加憲」の運動方針を採用したことから、公明党も改憲の立場に移行し、そのために、自民党内に、「憲法改正国民投票法案」を国会に提出しようとする動きが再び加速しつつある。ただ、今年11月には総選挙が控えており、そのような法案提出は総選挙が終わり、政局が落ち着いた先の話になると思われる。また、憲法調査推進議員連盟も、そのような法案の国会提出への準備を進めている。

< 参考 >

本会議・委員会とは

本会議

本会議は、議員全員の会議であり、議院の意思はここで決定される。本会議は、公開が原則であり、本会議を開くには総議員の3分の1以上の出席が必要(憲法56条1項)。

¹⁶ 高田 健 「「改憲調査会」化した憲法調査会」『技術と人間』31巻2号(通号 324号) [2002]では、「学級崩壊状況の中で行われている」として、出席率が悪く、論議が形式的であり、真剣に取り組んでいるとは思えないと述べている。

その議事は特別の場合を除いて出席議員の過半数の賛成で決められる。法律案は委員会で審議されるので、本会議における審議は形式化している。

委員会

委員会には常任委員会と特別委員会の2種類がある(国会法40条)。本会議を能率的に運用するために、予備的な審査機関として設けられている。閉会中も開くことができる(同法47条2)。定足数は委員の半数以上(同法49条)ただし、憲法改正の議決のための定足数は総議員の3分の2以上であると考えられる(通説・憲法96条1項)

a. 常任委員会

常任委員会は、国会法に規定された常設の委員会で、現在、衆議院、参議院とも17の委員会がある(国会法41条)。付託された法律案などの案件を審査し、また、議長承認を得てその所管に属する事項につき国政に関する調査を行う(国政調査権・憲法62条)

b. 特別委員会

特別委員会は、特に必要があると認められた案件又は常任委員会の所管に属しない特定の案件を審査するため、国会ごとに設置される委員会(国会法45条)。特別委員会は、本会議の議決によって、名称、委員数、設置の目的を定めて設置される。

憲法調査会設立経緯

(衆議院HPから抜粋 http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)

昭和30年代

内閣に憲法調査会が設置され、7年間にわたる日本国憲法についての検討及び関係諸問題の調査審議の末、昭和39年7月に内閣及び国会に対し、本文及び別冊の12の附属文書からなる最終報告書が提出された。

平成9年～平成11年2月

国会に憲法論議の場を設けようとする動きが、日本国憲法施行50周年(平成9年)を機として超党派(共産・社民を除く)の議員により結成された憲法調査委員会設置推進議員連盟(会長中山太郎衆議院議員)における議論から本格化した。

同議連では、当初、常任委員会としての設置を目指していたが、憲法改正に直結するという危惧感からこれに反対する意見も強かった。このため、平成11年2月、自民・民主・公明・自由・改革クラブの5党間で、(1)議案提出権を持たない調査会を設置する、(2)議院運営委員会及び議会制度協議会で協議する旨合意するに至った。

平成11年3月

上記合意を受けて5党の幹事長が衆議院議院運営委員会委員長に対し申入れを行い、衆議院議長の私的諮問機関である議会制度協議会において、協議が開始されることとなった。

平成 11 年 6 月

議会制度協議会の協議結果報告を受け、衆議院議院運営委員会の国会法改正等に関する小委員会における議論が開始された。

平成 11 年 7 月

7月6日、国会法の一部を改正する法律案及び衆議院憲法調査会規程案を衆議院議院運営委員会提出案とすることに決し、同日、衆議院本会議で可決。

参議院においては参議院にも憲法調査会を設置する旨の修正を加えた後可決、そして、同月29日の衆議院本会議で回付案が同意され、成立した(8月4日に公布)。なお、各議院の議院運営委員会理事会において、(1)憲法調査会は、議案提出権がないことを確認する、(2)調査期間は、概ね5年程度を目途とする、(3)会長が会長代理を指名し、野党第一党の幹事の中から選定する旨の申合せがされている。

平成 12 年 1 月 20 日 (第 147 回国会召集日)

各議院に憲法調査会が設置される。

民主党の主張 (2003 年秋の衆院選前のもの)

http://www.dpj.or.jp/seisaku/kankyo/BOX_KA0060.html より引用

1. 環境権の確立

高度経済成長下では、環境保全よりも経済成長・生活の利便性が優先された結果、各地で公害などの環境破壊が発生し、生活環境や自然環境が悪化することもありました。しかし、良好な環境を享受することは、生命体としての人間にとって必要不可欠です。日本国憲法に「人間の生存に不可欠の良好な環境を享受する権利」を明記し、人権としての環境権を実体的権利として確立させます。

環境権を憲法に明記します

- ・ 環境権 = 人間の生存に不可欠の良好な環境を享受する権利

2. 環境保全義務の明記

日本の自然環境は、大規模な開発等により破壊され続けています。自然環境を今以上に破壊すれば、人間の生存の基礎自体が脅かされることとなります。自然環境と生物多様性を将来に世代に受け継いでいくためにも、「将来の世代へと良好な自然環境を引き継ぐ義務」を日本国憲法に明記し、環境保全義務を確立させます。

公明党の主張

<http://www.komei.or.jp/policy/detail/2-3.htm> より引用

新たな社会・経済活動のルールづくりの根幹に生命・生態系を21世紀のいま、我々は、地球規模で、或いは、ごく身近な地域で、我々の生活するこの社会、経済活動の根幹に「生命・生態系」の「環」をどう据えていくか。人類が、そしてすべての生物が共存できる世紀の実現に向けて、生命・生態系を経済・社会活動の根幹に据えた、新たなルールづくりが必要だと考えます。この認識を基本として、公明党は、1)「地球憲章」の普及啓発、2)「環境権」の確立、3)都市を自然生態系の環の中へ、4)国際経済における「環境自由主義」の確立、5)一人ひとりの価値観の転換に向けた「環境教育」の推進、6)予防原則の確立、等を推進します。

2.4.環境権と裁判例

田中 佑

(1) 目的と構成

この研究会の目的の1つは「環境に関する利益に法制度上明確な位置づけを与えるための理論構成」にある。憲法に「環境権」条項を明文化するのは、そうした試みに対する1つの答えである。改憲が不可欠かどうかという点について私自身はまだ明確な結論をもっていないが、仮にそうであるならば憲法を改正しない限り上記の目的が達成できないことを根拠付けて説明できなくてはならないだろう。

以下のような順を追って現状(具体的には立法・裁判例・学説の動向)を分析していくことが有用ではないかと考える。

保全すべきだと考えられる環境利益に法制度上明確な位置づけを解釈論として与えることが可能か

いかなるレベルの法解釈を変えれば可能になるか(憲法の解釈を変えるか、実体法(権利義務概念など)の解釈を変えるか、手続法(原告適格など)の解釈を変えるか)

解釈によってはそれが不可能だとすれば、どのようなレベルの立法が必要か(憲法上明文化する必要があるか、実定法の整備で足りるか、など)

立法を行なう場合に現行法との整合性をどのように図るか

本稿は、このうち 〃 の点について裁判例ではどのような判断が示されてきたのかを整理するとともに、 〃 の前提として必要な「保全すべきだと考えられる環境利益」の素材を提供することを目的としている。

(2) 判例の動向

類型化の視点

わが国において、「環境権」を請求の理由として提起された訴訟は数多くある。が、ほとんどの裁判例では環境権が否定され続けている。もっとも、訴訟によって原告が主張する「環境権」の内容が異なる場合があること、また「環境権」自体は否定しても「人格権」などの理論構成を用いて結果としては原告の請求を認めた事例もあることには留意する必要がある。

いずれにしても、裁判例を読む限りでは、環境権が否定されざるを得ない構造的な理由があるのではないかというのが暫定的な結論である。つまり、環境権の理解の仕方次第では、少なくとも現行の訴訟法と正面から衝突する部分がありうるというのが私見である。こうした構造的な理由については(3)で論じるとして、ここでは、「判例の読み方」について触れておく。数多くある裁判例から、以下の視点で興味深いと思われるものをここでは取り上げた。

- (イ) 被害者は誰か(被害者 = 原告なのか、それとも、原告 被害者 = 第三者なのか)
- (ロ) 被害の内容は何か(既発生 of 環境破壊に対する救済を目的としているのか、未発生 of 環境破壊に対する保全・予防を目的としているのか)
- (ハ) 加害者は誰か(企業を含めた私人なのか、国・地方公共団体なのか)
- (ニ) どのような手続で争われているのか(民事訴訟なのか、行政訴訟なのか)

また、以下の点に留意する必要がある。

- ・ 裁判例の「射程」(妥当範囲) を意識すること

ある判決で示された裁判所の判断が、法解釈上の一般論を示しているのか、同種の事件についての一般論なのか(たとえば道路公害にだけ当てはまるような考え方なのか) それとも当該事件を解決するために考慮されたその場限りの判断なのかを慎重に見極める必要がある。実際、大阪国際空港騒音公害訴訟の最高裁大法廷判決(後述)のうち差止請求に関する判旨については、学説やその後の裁判例を見ても「射程」は狭く解されている(空港にしか当てはまらない)と考えるのが適当である。

- ・ 民事訴訟・行政訴訟においては異なった規律が働くこと

民事訴訟においては、原告の請求に理由があるかどうかを審理する。一方、行政訴訟(特に抗告訴訟)では、問題となった行政処分 of 適否を審理する。行政主体 of 裁量権が認められている場合には、処分 of 当否ではなく裁量権 of 逸脱や濫用があったかどうかを審査され、その行政処分が違法であっても取消により公共 of 利益が著しく害されるときには請求を棄却することができる(事情判決とよばれる)などの特徴がある。

裁判例

(ロ) に関して、既発生 of 環境破壊に対しては、環境 of 保全を個人的利益として構成しても認められることが多いことをまず指摘しておく。

構図は、加害者 - 加害者の行為 侵害される環境 被害者の損害 被保全利益の順に示してある。被保全利益とは当該訴訟において原告が主張したものである。

「」内は判決文(決定文も含む)からの引用。

A. 私人間の民事訴訟

< 事例 1 > 日比谷公園事件(東京高裁昭和 53 年 9 月 18 日決定、公害環境判例百選 67 事件)

東京都が設置する日比谷公園を利用している東京都民が、日比谷公園に隣接して建設中のビル of 建築工事 of 差止をビル土地所有者に請求した事例

構図

土地所有者によるビル建設 日比谷公園 of 眺望および景観・快適な利用 of 妨害

公園利用者の健康で文化的な生活を営む人格権・歴史的文化的環境としての日比谷公園の景観を享受する環境権・日照権の侵害

* 日比谷公園を利用する原告らの利益があくまで問題にされている

決定

原告らの差止請求を認めず。「地方公共団体が設置する都市公園は住民ないし一般公衆の共同使用に供せられる公の施設であって、……一般使用者たる個人は当然に……差止めを求める根拠となる権利ないし利益を有するものではない」

「なお、公の施設といえども、その使用が日常生活上諸般の権利を行使するについて不可欠であるなど特別の利害関係の存する場合には、自己の使用に対する妨害を排除できると解されるが」本件では原告からそのような事情があるかどうか十分な主張がなかったとして、原告の人格権・環境権を否定した。

コメント

- ・ 東京都民ではなく設置者たる東京都が、環境利益の保全を理由として建設の差止を行政指導したり、建築の不許可処分を行なったりすることはできよう。
- ・ 原告としては、東京都知事に対して、建築の不許可処分を求める義務付け訴訟や、建築許可処分の取消を求める抗告訴訟を提起できると考えられる。
- ・ 実際、原告たる東京都民は東京都に代位して（東京都の地位を代理して）妨害排除を求める住民訴訟を併合提起している。裁判所は、住民訴訟に必要な住民監査手続きを踏んでいないとして却下したが、仮に手続きを踏んでいた場合には審理された可能性がある。
- ・ 現在であれば、規模にもよるが、環境影響評価の対象になると思われる事案である。

< 事例 2 > 琵琶湖総合開発差止訴訟（大津地裁平成元年 3 月 8 日判決、公害環境判例百選 31 事件）

特別措置法に基づき策定された琵琶湖開発総合計画により滋賀県が実施する下水道浄化センター敷地の造成工事・施設の建設工事および水資源開発公団が実施する各種工事に対して、琵琶湖を飲料水・生活用水として利用している周辺住民が差止を求めた事例

- * 開発計画そのものの差止を求めたわけではないことに注意
- * 水資源開発公団の法的性格にはここでは触れないが、国とは異なる独立の主体としての特殊法人である（平成 15 年 10 月より独立行政法人・水資源機構に組織変更）

構図

滋賀県の工事 琵琶湖の水質悪化など 飲料水の汚染による健康被害が生じる恐れ 周辺住民の浄水享受権・環境権・人格権の侵害

判決

原告の請求を認めず。ただし人格権については差止請求権の根拠となると判示した。

個別的環境権としての浄水享受権については、(1) 浄水処理により汚濁処理がなされれば人の健康に影響を及ぼさないから水源の清浄さを権利内容とする必要性は乏しいこと、(2) 河川法上流水が私権(ここでは個人的利益だという意味だろう)の目的とならないことから、流水の属性たる清浄さもまた私権の目的にはならないこと、(3) 水源の清浄さについては多数の利害関係人がいるから民事訴訟による調整になじまないことを指摘して否定した。

コメント

- ・ 水質悪化の可能性という技術的な判断が求められた点で、後述のもんじゅ訴訟に通じるところがある。
- ・ (1) については、権利の侵害がないことの理由にはなっても権利そのものの否定理由にはならないとの評釈がある。
- ・ (2) については、日照妨害や大気汚染公害の事例と比較して均衡を欠くとの批判がある。
- ・ 総合開発計画は講学上の行政計画であるが、行政計画段階での取消を求める抗告訴訟を認めるべきかという論点も考えられる¹⁷。ただし、本件では特別措置法をもって直接開発計画が策定された点に特徴があり、それを行政訴訟の範疇で争えるかについては異論もありうるところである(国家賠償訴訟あるいは民事訴訟としての差止訴訟が考えられよう)。

< 事例 3 > 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・公害環境判例百選 34 事件)

廃棄物処理業者が山林内に設置した安定型廃棄物処分場の使用操業差止を周辺住民が処理業者に対して求めた事例

構図

廃棄物排出事業者

廃棄物処理の委託

廃棄物処理業者による安定型処分場の使用操業

周辺地域の水源への悪影響

湧水や沢水を利用している周辺住民の健康悪化の恐れ

周辺住民の生活環境権・人格権の侵害

判決

¹⁷ この点判例は、土地区画整理事業計画が策定された段階で抗告訴訟が提起された事案において、事業計画段階では利害関係者の権利にどのような変動を及ぼすかが必ずしも確定しているわけではなく、事件の成熟性を欠くとして却下している(いわゆる「青写真判決」)(最高裁昭和 41 年 2 月 23 日判決 [行政判例百選(第 4 版)] 194 事件)。

一部の原告からの差止請求を認めた(その後業者は事業から撤退した)。差止の根拠として人格権を認めれば足りるとして、生活環境権は否定した。

『人格権』を『人格に基づく、生存し生活していく上での様々な人格的利益』の帰属を内容とする包括的な権利と呼ぶならば、「人格権は民法を実定法上の根拠とする具体的な権利として認められる。……民法 710 条に明示されている…身体権・自由権・名誉権は人格権の内容の例示と理解するのが相当であって、それぞれの生活の場面に応じてそれに相応する権利が、民法 710 条を実定法上の根拠として人格権の一種として認められるものと解される。…このような人格権の重要性にかんがみれば、現に行なわれている侵害行為を排除し、または将来生ずべき侵害を予防するため侵害の行為の差止めを求めることができる…」。そこで本件についてみると、人にとって飲用水の確保は不可欠であり、確保した水が有害ならば生命・身体の完全を害するから、「人格権としての身体権の一環として、質・量ともに生存・健康を損なうことのない水を確保する権利があると解される」。さらに「人格権の一種としての平穩生活権の一環として、適切な質・量の生活用水、(すなわち)一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利があると解される」。これらの権利が侵害される高度の蓋然性がある場合には、事前に侵害の差止を請求する権利が認められる。

コメント

- ・ 近年、廃棄物処理法の規制が大幅に強化されたため、現在類似の事件が発生した場合には違った対応がなされるものと思われる。安定型処分場の設置に当たっては知事の許可が必要であり、環境省令で定められた技術上の基準への適合性や周辺地域への生活の保全や周辺施設に対する配慮がなされなくてはならない、と定められている。原告周辺住民は県知事の設置許可処分の取消を求めることも現在であれば可能だろう。
- ・ <事例 2> では否定された個別的環境権としての「浄水享受権」を、本件では人格権としての身体権・平穩生活権という構成をとって認めているといえよう。

<事例 4> 伊達火力発電所事件 (札幌地裁昭和 55 年 10 月 14 日判決、公害環境判例百選 7 事件)

伊達市とその周辺の漁業者・農業者・一般の住民らが、北海道電力に対して火力発電所の建設工事の差止を求めた事例

構造

電気消費者

電力供給

北海道電力による火力発電所の運転操業

排出ガスによる大気汚染 周辺住民への健康被害のおそれ

- 環境権・人格権への侵害
- 農作物への被害
- 土地所有権への侵害
- 排水による水温上昇 漁獲量が減少する恐れ
- 漁業権への侵害

判決

差止請求を認めず。このうち、環境権は差止請求の法的根拠としても否定された。「環境は、…一定地域の自然的社会的状態であるが、その要素は不確定かつ流動的なものというべく、また、それは現にある状態を指すものか、それともあるべき状態を指すものか、さらにその認識および評価においては個々の住民個々に差があるのが普通であり、地域住民が共通の内容の排他的支配権を共有すると考えることは困難である」。

コメント

- ・ 環境権が明示的に否定された裁判例のリーディングケースなのでここで取り上げた。
- ・ 火力発電所の建設差止ではなく、汚染物質の一定基準までの排出差止請求ならば現在の判例により認められる余地がある（＜事例7＞参照）。
- ・ 後述する原子力発電所と火力発電所の違いは、発電に伴う環境負荷はそれほど変わらない（火力発電所は二酸化炭素などを排出し、原子力発電所は放射性廃棄物を残すから、質的には異なるというべきか）のに対して、事故が発生した場合に予想される被害が前者では想像を絶するという点にある。

＜事例5＞豊前火力発電所事件（最高裁昭和60年12月20日判決、公害環境判例百選12事件）

豊前地域の住民が、九州電力に対して、火力発電所の建設・操業の差止と埋立水面の原状回復を求めた事例

構図

電力消費者

電力供給

九州電力 火力発電所建設のための水面埋立 海水の汚濁による生態系の破壊

火力発電所の操業運転 大気汚染による植物の生育阻害

原告を含む豊前地域周辺に今後居住する人々の生活環境への悪影響

- 豊前地域全体の環境権への侵害

- * 本件は、豊前地域の環境保全を目的として、原告自身の利益ではなく、地域住民全体の利益を地域の代表として主張して差止を求めた点で特異である。環境権を集団的権利と主張したリーディングケースである。

判決

差止請求を認めず。最高裁は、環境権について判示せず、原告らの請求は法廷訴訟担当（法律の規定により第三者が当然に訴訟追行権を有する場合）にも、任意的訴訟担当（本件では地域住民からの授権により訴訟追行権を取得する場合）にも当たらないから当事者適格を欠くとして、原告の主張をしりぞけた。

「なお、講学上、訴訟提起前の紛争の過程で相手方と交渉を行い、紛争原因の除去につき、持続的に重要な役割を果たしている第三者は、訴訟物（編注：裁判における審理の対象）たる権利関係についての法的利益や管理処分権を有しない場合にも、いわゆる紛争管理権を取得し、当事者適格を有するにいたるとの見解¹⁸が見られるが、そもそも法律の規定ないし当事者からの授権なくして、第三者が訴訟追行権を取得するとする根拠に乏しく、...採用の限りではない。」

コメント

- ・ 紛争管理権を取得する主体としては環境 NGO などが想定されている（本件では個人が提訴している）。ただし、紛争管理権説は、環境権を集团的権利と構成することを含意しているわけではないことに留意されたい。しかし、そもそも紛争とはどの段階を指すのか、周辺住民からの授権がある場合とはもかく授権がない場合にも、判決の拘束力を及ぼしていいのか、といった問題は本判決以前にも指摘されていた。たとえば、他地域に拠点を置く NGO などがやってきて訴訟を提起し敗訴した場合、紛争管理権説によれば、判決の拘束力により、周辺住民は同じ問題について再び裁判で争うことはできなくなってしまう。そこで、本判決後に学説の方も修正を行い、何らかの形で地域住民から環境 NPO や活動家への授権を要するとの見解を取るに至った¹⁹。

B. 国・地方公共団体を当事者とする民事訴訟

< 事例 6 > 大阪国際空港公害訴訟(最高裁昭和 56 年 12 月 16 日大法廷判決・行政判例百選[第三版]163 事件・民訴判例百選[新版補正版]3 事件・68 事件)

国営空港である大阪国際空港を管理運営する国(運輸大臣)に対して、周辺住民(300 名余り)が、同空港の夜間使用差止と過去の損害賠償および騒音が一定基準以下になるまでの将来の損害賠償を求めた事例

構図

乗客・企業

公共輸送サービスの提供

航空会社 航空機の空港での離着陸 騒音・振動・大気汚染

¹⁸ 伊藤 眞 教授が当時唱えていた見解を指す。詳細は伊藤 眞「民事訴訟の当事者」(弘文堂、1978 年) 参照。

¹⁹ 伊藤 眞「紛争管理権再論」新堂幸司(編)『紛争処理と正義：竜崎喜助先生還暦記念』(有斐閣、1988 年) 203 頁以下

周辺住民への身体的・精神的被害および生活妨害 - 人格権・環境権への侵害
空港の供用 ← ———— 差止・国家賠償請求 ————

国 空港の設置管理

判決

差止請求と損害賠償は人格権を根拠として認容しうるので、環境権については認容するまでもないとした上で

差止請求を認めず。

運輸大臣は、本件空港について(非権力的な)空港管理権(ここでは空港を公共の用に供するために法律上認められる包括的な管理権能のこと)と(権力的な)航空行政権(航空法その他航空行政に関する法令の規程に基づき航空事業を規制する公権力の行使としての権限)を有する。本件空港の供用行為は、運輸大臣が有する空港管理権と航空行政権を総合的判断に基づいて不可分一体的に行使用することであるから、空港管理権に関わる原告の差止請求は、必然的に、航空行政権という公権力の行使を求める請求を包含することになる。

したがって原告は「行政訴訟の方法により何らかの請求をすることができるかどうかはともかくとして」国に対してこのような私法上の請求権を有するものではなく、差止請求は不適法である。

過去の損害賠償請求は認める。

国家賠償の要件である営造物(ここでは空港)の設置・管理の瑕疵(違法性)には、その営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連において利用者や利用者以外の第三者に危害を生ぜしめる危険性がある場合も含む²⁰。営造物の機能的瑕疵は被害者の受けた損害が受忍限度を越えているかどうかで判断できる²¹。そして受忍限度は「(A) 侵害行為の態様と侵害の程度 被侵害利益の性質と内容 侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、(B)侵害行為の開始とその後の継続の経過および状況、(C)その間にとられた被害の防止に関する措置の有無・効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察して」決すべきである。公共性は受忍限度の判断における対比要素²²である。しかし、本件では空港の存在によって住民が被る損害が増大したときに住民が受ける利益が必然的に増大するという彼此相補の関係は成り立たず、公共輸送サービスといった公共的利益の実現は「周辺住民という限られた一部少数者の犠牲の上でのみ可能であって、そこに看過することのできない不公平が存在することを否定できない」から、受忍限度を越えており機能的瑕疵があるといえる。

²⁰ このような瑕疵を機能的瑕疵という。河川堤防の未修理により水害が生じたような場合は、河川堤防という営造物がそもそも適法に設置・管理されていないことから、これらの瑕疵とは区別できる。

²¹ 伊藤 進「受忍限度論について」判例時報 1025号 [1982] 10頁以下参照

²² 公の営造物の設置・管理行為の公共性が大きければ受忍限度も高まるということ。

将来の損害賠償請求は認めず。

コメント

- ・ 本件判決により、＜事例 7＞で最高裁が適法と認めるまで、空港や道路の供用や開発行為など国・地方自治体の公共事業に対する民事差止訴訟は不適法とみなされるようになった。ただし、＜事例 7＞は道路公害についての判決であって、他の公害類型にも当てはまる一般論を述べたかどうかは学説でも議論がある。逆に本判決も大法廷判決でありながら、国営空港の事例にのみ当てはまるような狭い射程しかもたないものとして扱われている。
- ・ 公の営造物の設置管理の瑕疵による国家賠償について、機能的瑕疵も賠償責任を生じさせることを肯定したほか、瑕疵判断に当たって受忍限度論を適用することを認めた点で影響は大きい。
- ・ 将来の損害賠償請求は、差止認容の判決を得た後、執行のために申し立てる間接強制（被告が差止を行なうまで強制的に一定額の金銭を原告に支払わせること）と同様の効果をもつものと考えられる。

＜事例 7＞()国道 43 号線公害訴訟(最高裁平成 7 年 7 月 7 日判決・行政判例百選 165 事件)、()尼崎大気汚染公害訴訟(神戸地裁平成 12 年 1 月 31 日判決・判例時報 1726 号 20 頁)

争点：抽象的差止請求の合法性

()国が設置管理する国道 43 号線および阪神道路高速公団が設置管理する自動車専用道路の沿道に住する住民(約 130 名)が、国と公団に対して、道路の設置管理の瑕疵を理由として 過去の損害賠償 将来の損害賠償 一定基準値を超える騒音と二酸化窒素の居住地域内への侵入差止を求めた事例²³

()尼崎市内に住する公害病患者とその遺族(約 400 名)が、国道 2 号線・43 号線を設置管理する国と阪神高速道路を設置管理する阪神高速道路公団に対して、道路の設置管理の瑕疵を理由として 損害賠償 一定基準を超える二酸化窒素および浮遊粒子状物質²⁴の排出の差止を求めた事例

* 両者は損害の発生地域が重なり、訴訟構造もほぼ同じであることと、()判決が()判決に明らかに影響を及ぼしたと思われるのでまとめてとりあげた。

構図

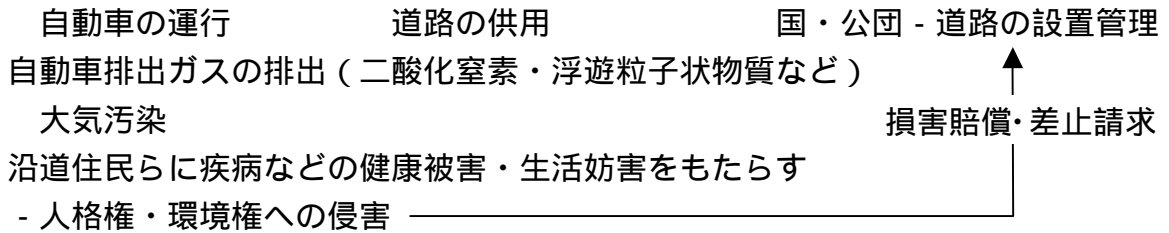
自動車メーカー

乗用車・貨物車の供給

²³ 参照：浅野直人「国道 43 号線事件最高裁判決をめぐって」判例タイムズ 892 号 97 頁(1996)、大塚直「民法判例レビュー 民事責任 国道 43 号線訴訟上告審判決」判タ 918 号 62 頁

²⁴ 浮遊粒子状物質 (SPM) とは、大気中に浮遊する粒子状の物質のうち粒径が 10 マイクロメートル以下のもの。大気汚染物質として環境基準が設定されている。

自動車ユーザー(個人・企業)



判決

()事件

自動車排出ガスのうち浮遊粒子状物質による健康被害は認めたものの、二酸化窒素による健康被害は否定した。

騒音による生活妨害は受忍限度を越えるとして損害賠償請求を認めた(受忍限度の判断枠組みは<事例6>に準拠している)。

人格権に基づく抽象的不作為の差止請求の適法性を消極的に認めた(公権力の発動を求めるものではないから<事例6>に抵触せず、また請求の特定性にも欠けていないとする)。そのうえで、差止の違法性の判断要素と損害賠償の違法性の判断要素はほぼ共通する(たとえば公共性など)が「施設の供用の差止めと金銭による賠償という請求内容の相違に対応して...各要素の重要性をどの程度のものとして考慮するかにはおのずから差異があるから、両場合の違法性の有無の判断に差異が生ずることがあっても不合理とはいえない」と判示し、住民の被害は差止請求の関係では受忍限度を越えているとはいえず違法性がないから差止請求は認められないとした。

()事件

()事件 と同旨。

自動車排気ガスにより形成された国道43号線と阪神高速道路上の沿道50m以内の大気汚染と住民の健康被害との集団的因果関係を認め、さらに個別的因果関係を60名について認めた。<事例6>および<事例7>()の判断枠組みに沿って、原告60名の損害は受忍限度を越え違法であるから道路に機能的瑕疵があるとして、損害賠償請求を認めた。

原告は『環境基準に適合した環境上の条件下での生活を享受する人格的利益』としての『環境権』を主張したが、本件差止請求が健康被害やその現実的危険が存在しているとの事実に基づくものと解される以上、差止の根拠となっているのは、生命・身体を脅かされない人格的利益に基づく人格権の一環としての「身体権」であるとの判断を裁判所は示した。「身体権は...絶対権に属する権利であるから、他人の身体権の享受を妨げないという不作為義務は、社会の構成員全員が等しく負担している一般的な義務であり、「身体権を侵害する他人に対しては(当該他人の故意・過失を問題にするまでもなく)侵害の排除を求める趣旨の人格権的請求権が発生する」。この人格権的

請求権は、不作為義務の給付を求める請求権であり、将来に向けての不作為請求のみならず、現況を改める積極的な措置を行なうことも請求できるから、本件では「有害物質の制御を求める具体的な措置の実施も求めることができる」と解される。原告が被告に対して人格権的請求権を有するとの法的状態を裁判所が認識するには、侵害行為と侵害結果が特定されれば足りる。本件のような抽象的な差止請求は、イ)原告が求めている「被告の支配領域にある侵害原因を制御することによって、差止対象の大気汚染による身体権の侵害を原告にもたらしてはならない」という不作為命令は十分に明確であること、ロ)不作為命令が履行されたどうかは(大気汚染の状況を測定することなどにより)客観的に把握できるから間接強制により強制執行も可能であり公権力の発動を強制するものでもないから適法である(根拠として<事例7>()を挙げる)。本件道路の機能的瑕疵(供用の違法性)の軽重を判断する際には、不特定多数の自動車ユーザーの利益のみならず、不特定多数の沿道住民の不利益をも視野に入れなくてはならない。差止対象汚染を形成する限度の道路の供用が禁止されるのだから、「国道43号線および阪神高速道路沿道50mに居住する原告気管支喘息患者(24名)の居住地において、浮遊粒子状物質につき1時間値の1日平均0.15mg/m³を超える数値が測定される大気汚染を形成してはならない」という不作為命令は許容される。

コメント

- ・ 国道43号線訴訟判決の趣旨が違法性段階説(損害賠償よりも差止に高度な違法性が要求されるとする説)を採用したかどうかについては見解が分かれている。違法性の各考慮要素の重要性が具体的な請求内容によって異なってくるという立場を示したにすぎないと考えれば肯定的に評価できよう。
- ・ 一定限度以上の大気汚染を形成するような道路の供用禁止が許容される根拠として、()は()で差止請求の適法性が否定されなかったことを挙げている点で両者は結びついている。
- ・ ()事件では差止の違法性判断の考慮要素に、社会的有用性(自動車ユーザーの便益)のみならず、社会的損失(沿道住民の不利益)を挙げて、比較衡量している。公共性を二面的に捉えているといえる。差止請求権の根拠は原告個人の人格権にあるとしながら、実際には沿道住民の集合的な人格権に基づく差止請求として裁判所は受け止めていたともいえよう。
- ・ ここでは深入りしないが、()事件の第2審では人格権侵害の根拠として環境基準を援用していることが注目に値する。少なくとも自然環境・生活環境の悪化による健康被害に対しては人格権による対応が可能ではないだろうか。
- ・ 直接の加害者であるユーザーやメーカーの不法行為責任は問われていない。日常生活に密着する道路ならば受益と受忍が一致しているから、ユーザーは加害者であると同時に被害者となるにすぎないが、本件のように長距離輸送

用の幹線道路については受益者が拡散しているのに対して受忍者が沿道に集中しているという問題がある。メーカーの責任は、東京大気汚染訴訟で争われている最中である²⁵。

<事例 8> ()熊本水俣病事件熊本第 3 次訴訟第 2 陣 (熊本地裁平成 5 年 3 月 25 日判決・公害環境判例百選 29 事件) ()水俣病関西訴訟 (大阪高裁平成 13 年 4 月 27 日判決・判例時報 1761 号 3 頁)

チッソが排出した工場廃水が原因で水俣病に罹患したとする者が国と熊本県に対して、水俣病の発生・拡大を防止するために行政権限を発動しなかったことを理由に、国家賠償を求めた事例

構図

チッソ アセトアルデヒド酢酸の製造

有機水銀化合物を含む工場廃水の放出
不知火海の魚介類の汚染

← 国・熊本県 放置

- 汚染された魚介類を摂取した沿岸住民への健康被害 — 損害賠償請求

判決

() () 事件とも、損害賠償請求を認めた。公務員の行為が国家賠償法上違法と評価されるためには、個別の国民との関係で具体的な職務上の法的義務を違反したことが必要である。権限を行使しなければならないという法的義務の存在を認めるためには、原則として法律上の明文の根拠を要し、権限不行使の時点において権限を行使しうる要件が充足されていることが必要である。規制権限を行使するかどうかなどの判断が行政庁(ここでは法令上規制権限を行使するとされている行政機関のこと)の裁量に委ねられている場合には、その時点における知見等を基準として、権限を行政庁に委ねた根拠規定の趣旨・目的・性格等に照らし、その権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく不合理と認められるなどの特段の事情がない限り、原則として行政庁に権限を行使する義務は発生しないとした。その上で、()では食品衛生法・水質保全法・工場排水規制法に、()では水質保全法・工場排水規制法・熊本県漁業調整規則に基づく規制権限不行使を理由とする損害賠償を認めた。

コメント

- ・ <事例 10> では行政庁が規制権限を行使しないことに対する違法確認訴訟 (法廷外抗告訴訟) が提起され認容されている (ただし控訴審で破棄)。被害を未然に防ぐためには規制権限の不行使にかかる違法確認訴訟のほうが有用

²⁵ 第 1 審判決 (東京地裁平成 14 年 10 月 29 日判決) では否定された。

である。

- ・ 本事件では特に環境権に関する議論はなかったが、国・地方公共団体の人格権保障義務・環境保全義務をどこまでのレベルで認めるべきか(逆にいうと、国などに対する人格権や環境権に基づく請求はどの段階から可能なのか)という問題は残る。まさに公権力の発動を求める訴訟だから、抗告訴訟によることになる。

C.行政訴訟

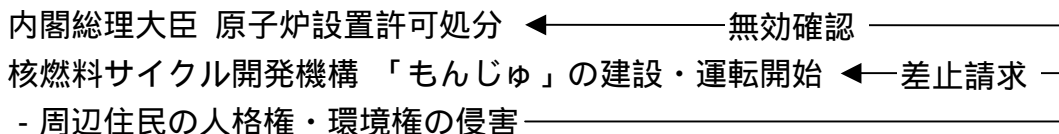
<事例9> () 高速増殖炉「もんじゅ」事件 (最高裁平成4年9月22日判決・公害環境判例百選82事件・行政判例百選202事件)() 「もんじゅ」民事・行政差戻訴訟 (第1審判決：福井地裁平成12年3月22日判決・判例時報1727号33頁、控訴審判決：名古屋高裁金沢支部平成15年1月27日判決・判例時報1818号3頁)

「もんじゅ」周辺に居住する住民が、内閣総理大臣に対して、本件原子炉施設設置許可処分の無効確認を求めた事例 (行政訴訟)

高速増殖炉「もんじゅ」から約11kmから58kmの範囲に居住する周辺住民が、核燃料サイクル開発機構に対して、「もんじゅ」の建設・運転の差止を求めた事例 (民事訴訟)

* に関する () 事件判決を受けて、再審理したのが () 事件という関係にある。() 事件において、原告は も加えて請求した。

構図



* 現実には1995年のナトリウム漏洩事故後、運転が中断されたままである。しかし、2003年10月政府の科学技術会議が2004年度の科学技術関連予算に関して「もんじゅ」を最優先分野の1つとする判断を示したほか、翌11月には地元福井県が設置した安全性調査委員会が「改造工事を行えば「もんじゅ」安全性は高まる」との最終報告をまとめ知事に提出するなど運転再開に向けた動きが見られる。

判決

() 事件は本案審理を行わず金沢地裁に差戻したため、許可処分が実質的に審理されたのは () 事件である。このうち第1審判決が許可処分を適法と判断したのに対して、控訴審判決は許可処分を無効と判示した。

() 事件第1審判決は差止請求を認めず。生命・身体の安全を内容とする人

格権は原子炉施設の差止請求の根拠となるが、環境権は実体法上の根拠がなく「環境は国民一般が共通に享受する性格のものであるから...個々人が排他的に支配できる私法上の権利を与えることには疑問がある」上に、権利の内容・要件も不明確だから差止請求の根拠にはならないとした。同判決を受けて、原告は差止請求を取り下げて控訴したため、() 事件控訴審判決では争われていない。

Cf.原子炉施設の安全性の判断枠組み () 事件第 1 審判決より

「人類は...科学技術を利用した各種の機械・装置・施設などの危険性が社会通念上容認できる水準以下であると考えられる場合には、その危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさを考慮した上で、なお安全性を有するものとして利用している。したがって、本件原子炉施設の安全性の確保とは、原子炉が不可避免的に一定の放射性物質を環境に放出することを前提として、その放射性物質の放出を可及的に少なくし、これによる災害発生の危険性をいかなる場合においても社会通念上容認できる水準以下に保つことにある...」
そうすると「原子炉施設の運転に伴い放出される放射物質に起因する放射線障害が社会通念上無視しうる程度に小さい場合には」原子炉施設の運転による周辺住民への生命・身体に対する具体的侵害可能性があるとはいえない。

<事例 10> 国立市高層マンション事件 (行政訴訟 第 1 審 東京地裁平成 13 年 12 月 4 日判決・判例時報 1791 号 3 頁、控訴審 東京高裁平成 14 年 6 月 7 日判決・判例時報 1815 号 75 頁)

国立市が制定した条例に基づき高さ 20m を越える建物の建築が禁止された地区計画区域内に、高さ 43m のマンションを建設しようとしている不動産会社に対して、建築指導事務所長が建築基準法に基づく是正命令権限を行使しないことが違法であることの確認と建築禁止命令・建築物除却命令を発することを国立市民が求めた事例

東京都建築主事に対して検査済証の不動産会社への不交付を国立市民が求めた事例

構図

国立市 建築物の高さを制限する条例の制定「高さ 20m を越える建物の建築禁止」
無視

不動産会社のマンション建設 地域の日照・景観・環境の悪化

- 国立市民の環境権・景観権の侵害

是正権限を発動せず

是正権限の不行使の違法確認

是正権限行使の義務づけ

建築指導事務所長・建築主事 ←

判決

原告の請求中、是正命令権限を行使しない不作為の違法確認のみ認めた。

(A) 建築基準法や建築条例等で建物の高さを制限した趣旨は地域の景観を保全するという行政目的を有していること (B) 本件で国立市民が享受しているのは 20m を超えない高さの建築物で構成される景観という客観的な基準により保全された、具体的・客観的な利益であること (C) 景観は、景観を構成する空間を現に利用している者全員がその景観を遵守して初めて維持が可能になるものであり、景観を構成する空間利用者の共同意識に強く依存せざるをえないという特質があること (D) 高さ制限地区の地権者は自らの財産権制限を受忍することにより、地区の具体的な景観に対する利益を享受するという互換的利害関係に立っていること (E) 規制を十分遵守させないと、景観の維持という公益目的の達成が困難になることを考慮すると、高さ制限地区の地権者個人の景観に対する利益は、建築基準法や建築条例によって保護された法律上の利益といえる とした。

このように、第 1 審判決は日照のほかに個人の景観に対する利益を法律上保護された利益として認めて、裁量性のある是正命令権限を発すべき義務が一義的に明白であり、原告は事後的な救済によっては回復しがたい困難を被る恐れがあるとし、また他に適切な救済手段もないとして、一部原告の請求を認めた。なお、原告は環境も建築基準法等において法律上保護された利益だと主張したが、第 1 審判決は否定した。

一方、控訴審判決は、景観に対する利益に関しては特段触れることなく、本件マンションが建築基準法上違法ではないことを理由に、法定外抗告訴訟の一義的明白性の要件を満たさないとして、不適法却下した。

第 1 審・控訴審とも原告の請求を認めず。

コメント

- ・ 行政訴訟の事例であるが、景観という環境利益を正面から肯定したリーディングケースになると思われる。
- ・ 行政訴訟上も、法定外抗告訴訟である義務付け訴訟の一種としての不作為の違法確認訴訟を認めた点で画期的である。
- ・ 直接の規制権限を国立市は持っていないという点が今回の紛争の遠因になったように思われる。

<事例 11> 日光太郎杉事件(東京高裁昭和 48 年 7 月 13 日判決・公害環境判例百選 78 事件・まちづくり国づくり判例百選 56 事件)

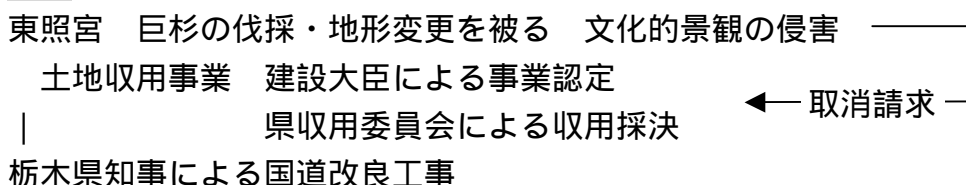
* 土地収用法の仕組み

起業者からの事業認定申請(現在ではこの際に説明会を開くことが義務付けられている) 国土交通大臣・都道府県知事による事業認定 起業者による採決申請 都道府県収用委員会による収用採決 起業者による補償金の支払

い・土地の明け渡し

栃木県知事を起業者とする国道改良工事により土地を収用されることとなった宗教法人東照宮が、収用対象となっている境内地にある「太郎杉」を含む巨杉 15 本が伐採されたり道路拡張に伴う地形が変更されたりして文化的景観が損なわれるとして、建設(国土交通)大臣に対して事業認定の取消を求め、県収用委員会に対して収用採決の取消を求めた事例

構図



判決

原告の請求どおり、事業認定・収用採決は取り消された。

事業認定の要件である「土地の適正かつ合理的な利用に寄与すること」とは、<その土地が事業の用に供せられることによって得られる公共の利益>と<その土地が事業の用に供せられることで失われる利益(私的利益・公共の利益の双方を含む)>を比較考量して、前者が後者に優越する場合に認められる。建設大臣はこの点につき裁量判断の余地があるが、本件の事業認定・収用採決は「(A)本件土地付近のもつかけがえのない文化的諸価値と環境の保全という本来最も重視すべき諸要素・諸価値を不当・安易に軽視し、(B)その結果 文化的諸価値・環境の保全の要請と自動車道路の整備拡充の必要性とを調和させる手段・方法の探究において当然尽くすべき考慮を尽くさず、また(C)東京オリンピック開催に伴う自動車交通量の増加の予想という本来考慮に入れるべきでない事項を考慮にいれ、かつ、(D)暴風による倒木の可能性および樹勢の衰えの可能性という本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価した」点で裁量判断の方法・過程に過誤があり、違法といわざるをえない。

コメント

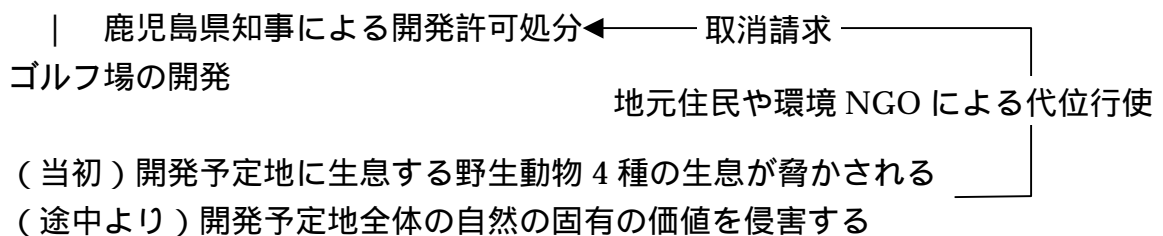
- ・ 本判決では環境権は議論されていないが、価値合理性を判断する際に比較考量の対象として自然や景観などの環境的・文化的価値を含めた点に特長がある。
- ・ また環境的・文化的価値が公共の利益となることを認めている点は評価できる。
- ・ もっとも本件では原告が土地所有者であったこと、また土地収用事業という私人の財産権に密接に関わる事案だったことは看過できない。土地所有者でなくても、利害関係人は、事業認定・収用採決に際して意見書を提出できるが、現行法の解釈上、原告適格は否定されると思われる。

- ・ <事例 12> と違い、本件ではあくまで環境的価値を人間の利益として捉えている点に留意する必要がある。

<事例 12> 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・人間環境問題研究会編「環境法研究」27 号 139 頁、有斐閣、2002)²⁶
 奄美大島におけるゴルフ場開発からアマミノクロウサギなどの野生生物の生息を確保するために、地元住民や地元住民も構成員とする環境 NGO が「自然享有権」を根拠に野生動物などの「自然の権利」を代位行使して、鹿児島県知事に対して森林法の開発許可処分の取消を求めた事例

構図

ゴルフ場開発業者



* 当初原告は野生動物を原告として表示していたが、裁判者が「野生動物を名乗る何者かが存在するはずだから何者かの住所氏名を明らかにすべきで、不可能ならばその何者かの部分は却下する」という内容の訴状却下決定を下したため、人間である原告が「アマミノクロウサギこと」と氏名を変更して訴訟を続けたという経緯がある。

判決

原告適格(訴訟を提起する原告となる資格；行政訴訟では「法律上保護されている利益を有する者」とされる)を否定して原告の請求を認めず(却下)。

野生動物の原告適格について「わが国の法制度は権利や義務の主体を個人(自然人)と法人に限っており、原告が主張する動植物ないし森林などの自然そのものは、それがいかに我々人類にとって希少価値を有する貴重な存在であっても、権利の客体にはなっても権利の主体になることはない。」

市民や環境 NGO の原告適格について。「森林法の規定は森林および周辺地域...に対して自然観察活動等に訪れるという関係のある個人についてまで、その個々人の生命・身体等の個別的利益を保護する趣旨とは解されない」し、原告はゴルフ場の開発により発生しうる災害等によって生命・身体等の被害が生じる地域に居住する住民とも考えられない。

²⁶ 市川正人『『自然の権利』と自然享有権』『法学セミナー』490 号 83 頁(1995)

「自然享有権」を根拠に「自然の権利」を代弁する市民や環境 NGO が当然に原告適格を有するという解釈は、客観訴訟（私人の個人的利益を離れた政策の違憲や違法を主張する訴訟）を肯定したのと実質的に同じであり、現行法制と適合しない。

「自然の権利」について。「人間の自然に対する保護義務は…一般的抽象的責務としては法的規範になっている」。いわゆる『自然の権利』とは、自然の内在的価値が実定法上承認されることを前提として、自然の固有の価値を侵害する人間に対して、自然は法的監査を請求する資格をもつと考え、これを実行あらしめるために、自然の保護に対して真摯であり自然をよく知り自然に対し幅広く深い感性を有する自然保護団体や個人が自然の名において防衛権を代位行使できる、とするものであり、「人および法人の個人的救済を念頭に置いた従来の現行法の枠組みのままで今後もよいのかどうかという極めて困難で、かつ避けては通れない問題を我々に提起したということが出来る」。

「自然享有権」について。自然享有権の「具体的な範囲や内容を実態法上明らかにする規定は、環境の保全に関する国際法規や国内諸法規を見ても未整備な段階にあって、いまだ政策目標ないし抽象的権利という段階にとどまっていると解さざるを得ない」。

コメント

- ・ 自然享有権とは「人が生まれながらにして有する自然の恵沢を享受する権利」と定義される。次世代への責任を果たすための権利としても提唱されている。
- ・ <事例 5> では地域住民全体の利益を原告らが代表して主張したのに対して、本件では自然の利益そのものを人間たる原告が代位して主張した点が異なる。しかし、発想としては紛争管理権説に親和的である。

(3) 考察²⁷

以上の分析を踏まえて、従来から私権として唱えられてきた環境権について若干の考察を行なう。

訴訟構造による限界

環境に関する利益を、個人の利益の集合ではなく、集団的利益として捉え、地域住民が共有する価値として構成する見解がある。被害の地域的広がりを権利の侵害として主張するために、また環境全体の価値を主張するために、このような構成が求められたのだろう。しかし、環境に関する利益を集団的なものとする、裁判上の私法的

²⁷ 参照：淡路剛久「人格権・環境権に基づく差止請求権」『判例タイムズ』1062号150頁(2001)、同「自然保護と環境権 環境権への手続的アプローチ」『環境と公害』25巻2号8頁(1995)、伊藤進「差止請求の法的根拠としての環境権・人格権」『判例時報』988号6頁(1981)

救済の論理と正面から衝突する。そもそも裁判とは基本的に個人的な利益を救済するための対立当事者間の手続きといえるからだ（必要的共同訴訟を除けば、多数当事者訴訟のような場合もあくまで個人的利益が集合していると考えざるを得ない）。したがって、環境に関する利益も個人的利益の問題と構成して初めて裁判状の保護が可能になるというのが現行法の構造である。裁判例が人格権の認容を通して、環境利益を保護してきた理由はここにあると考えられる。

もちろん、以上のことは環境権を集团的権利として構成する理論自体を否定するものではない。個別的被害には還元できない（人格権侵害に還元できない）ような場合もあるだろう。

そこで2つの見解が唱えられている。第1は、環境に関する利益のような集团的な利益を争いやすくするために訴訟構造を変えていくアプローチである。第2は、現行の訴訟構造を維持しつつ環境権を争えるようにしていくアプローチである。前者は、訴訟を多様な利害を調整し合意を形成するアリーナ（議論）の場として設定する。そのために請求の特定性や当事者適格などをゆるく解すべきだと主張する。一方後者は、利害調整・合意形成を基本的に事前の行政手続にゆだね、その上で当該手続に自己の法益の保護に関わる違法があった場合には裁判で争うものとする。この見解に従えば、地域開発において地域住民との合意形成を求める手続が十分とられていない場合には、裁判で手続きを適法にやり直すように命じられよう。また、環境アセスメント手続きが不十分だと判断されれば、環境権の侵害として当該開発行為は差止を命じられることになるだろう。

環境権に関する私見

環境権の主体と客体の問題などまだまだ検討すべきことは多いが、現時点では、後者の環境権保護の手続的アプローチに与したい。これが解釈論で可能なのか立法論として構想する必要があるかは今後の研究課題である。

また、本論考では基本的人権としての環境権と私権としての環境権を明確に区別して分析することができなかった。今後の課題である。

2.4 環境権をめぐる様々な提言

井村 勇気[†]

(1) はじめに

「環境権」という概念が語られる時、現行憲法において解釈的にそれを導こうとする場合（以下、「解釈論としての環境権」と呼ぶ）と、憲法改正を契機に新たにそれを明文に規定しようとする場合（以下、「立法論としての環境権」と呼ぶ）の2つがある。ここでは国内の有識者や団体が提言している「解釈論としての環境権」、「立法論としての環境権」の内容を考察し、それらについての評価を試みたい。

具体的には、(2)では日本弁護士連合会が「解釈論としての環境権」として提言する「環境享受権」を、(3)では読売新聞、愛知和男氏、加藤三郎氏の提言する「立法論としての環境権」をそれぞれ考察することにする。

(2) 「解釈論としての環境権」

現行憲法の中に観念できる「環境権」として今日に至るまで様々な主体が各々の主張を展開してきた。以下、その中の一つとして日本弁護士連合会が1986年に提唱した「自然保護のための権利の確立に関する宣言」を～で掘り下げ、「解釈論としての環境権」の理論的可能性を～で検討する。

環境権の定義

宣言の本文中には、「われわれは、自然を公共財として後の世代に継承すべき義務があり、一部の者がこれを独占的に利用し、あるいは破壊することは許されるべきではないと考える。人は、生まれながらにして等しく自然の恵沢を享有する権利を有するものであり、これは自然法理に由来する。いま自然を適正に保護するために、この権利をあらためて確認する。」と主張されている。

つまり、環境権とは「人が生まれながらにして等しく有する自然の恵沢を享有する権利」というわけである。日本弁護士連合会はこのような権利を「自然享有権」と呼んでいる。

権利の主体

宣言の理由書き部分には、「ところで、環境権は環境共有の法理を一つの理論的根拠とするが、その提唱当時の緊急課題であった公害被害から住民を救済する権利として構成された。したがって、環境の範囲は、公害の被害を受ける虞れのある人間との関係で決定されるものとし、その結果、権利主体の範囲は限定的に解されてきた。ところがその後、広範囲で急激な自然破壊が進行し、それによって究極的には現在および将来の人類

[†] 東京大学法学部公法コース3年

にまで影響を及ぼす事態が生じてきた。そこで、個人の個別的具体的被害と離れてその保護が図られるべき必要性が生じ、地域的限定および権利主体の制約のない権利が要請されるようになった。」という記述がある。

このように「地域的限定および権利主体の制約のない権利」として要請されるところの自然享有権の権利主体は「現在および将来の人類」と考えられる。ここで「地域的限定の制約のない権利」という表現は、環境問題が世界規模の連鎖として起こっている現状を踏まえ、例えば「発展途上国の人々」なども権利主体を構成することを想定しているものと解される。また、通時的な訴訟制度の下で自ら主張する機会を享受できない「将来の人類」は自らの自然享有権の保護を「現代の人類」に信託していると本宣言は構成している。

すなわちこの自然享有権は、従来「属地的ないし属人的」かつ「通時的」なかたちで憲法に保障されてきた「国民の権利」の外延を時間的・空間的に拡張し、集团的権利へと質的に変化させたものであると考えられる。すなわち、環境権を私権としての具体的な権利と構成していないところに一番の特徴を見出すことができるだろう。

なお、本宣言の理由書き部分には、「人類は、生態系の一構成要素であり、地球上の自然を構成する生物種や資源に依存してきた。他方人類は、生態系の各種の構成要素のうちで自らの意思に基づいて自然を改変することのできる唯一の種である。すなわち、現代の人類は、将来の地球上のあらゆる種の生殺与奪の可能性を持ち、自然を保護し、将来の世代にこれを承継するか否かは、その選択にかかっている。」というくだりがあるが、ここにおいても自然はあくまで客体として扱われており、「権利主体として現代の人類に権利保護を信託する存在」と読み込むことは想定されていないと考えられる。

権利の客体

環境権として保護される対象としての環境の範囲として、自然環境のみが含まれるのか、あるいは文化的環境や社会インフラも含むのかが議論されるが、本宣言の自然享有権は「生態系」を権利の客体として位置付けている。「自然は、人間を含めあらゆる生命の母胎であり、日光・大気・水・土・動植物などの相互関連の中で構成された調和のとれた系、即ち、生態系といわれるものである。この生態系はまた、有限であり、かつ、極めてもろい連鎖の系でもある。」という理由書きからもそれは明らかだろう。自然享有権の享有主体が時間的・空間的に拡張されていることを前提とすると、そこで保護される対象は、「超時間的・超空間的な価値を内包するもの」と言えるので、地域的個性に価値が置かれる文化的環境や地域において現在の生活の効用に供する社会インフラは少なくとも自然享有権の範疇には該当しないと言えるのだろう。同様に、ドイツとは違い、とりたてて「動物」への保護を厚くするような議論は解釈論としては当然ながら主張されていない。

法的性質

本宣言の理由書き部分には、「この権利の淵源は自然法理に由来し、もしくは憲法第

13条及び第25条に実定法上の根拠を見出すことができる。また、先に述べた公共信託の法理は、憲法前文、11条、97条に示されているのである。」と述べられている。

公共信託の法理とは「自然法の理念から、自然の生態系の保護は将来の世代の人間から現代の人類に信託されており、現代の世代はこの信託に基づいて自然を保護し後世代に承継する責務を有する」とするものである。

自然環境を自由に享有することにつき自由権的にも請求権的にも保障されている点と、将来世代からの信託を觀念する結果現代の世代に「自然を保護し後世代に承継する責務」を発生させる点が重要であると考えられる。

環境権の効果

本宣言の理由書き部分には、「この権利は、右に述べた自然保護の責務を遂行するため行使されるべきもので、そのため、争訟上は、自然の特質からその回復しがたい破壊を防止するための事前差止請求権を主な内容として事後の原状回復請求権、行政に対する措置請求権を併せ持ち、また行政上は、自然保護に影響を与える施策の策定、実施の各過程における意見・異議申立等の参加権を保障されるべきものとする」という記述がある。

公共信託の法理から「現代の世代の自然を保護し後世代に承継する責務」を導き、それを根拠として私権・防御権としての環境権を超えて、集団的人権として妨害排除を請求できる権利まで環境権に読み込もうとしているわけである。

考察・評価

解釈論として環境権という新しい人権を導こうとする以上、必然的にその環境権は既存の価値秩序の延長上に位置付けられる程度の親和性を内包することが要求される。

そのような視点からこの議論を見つめ直してみると、「個人が個人として尊重されること」に最高の価値を置く憲法体系において「自然享有権」を読み込むことには根本的な疑義があると言わざるを得ないだろう。

確かに、社会国家的公共の福祉の観点から、個々人の生存権を実質的に保障する目的のために、各人の自由が一定の制約に服することも考えられる。それは実際に憲法もそのような配慮を予定しているところである。しかし同時に、憲法はそのような権力の介入が濫用とならないように謙抑的であることを要求していると考えられる。無条件に認めることは、新たな多数者による少数者の抑圧という新たな問題を生むだけであり、根本的な問題解決にはつながらないのかもしれない。その意味では解釈論としてこのような「自然享有権」を読み込むことは難しいと言えよう。

ただし、この「自然享有権」のような新たな価値観を提唱することは非常に意義のあることである。既存の枠組みの中では捉えがたい価値の主張が合わせ鏡となり、既存の枠組み自体に一石を投じることになるからである。

実際に自然享有権のアイデアは、新たな秩序を積極的に作りだそうとする「立法論としての環境権」の中にも数多く見出すことができる。「解釈論としての環境権」が既存の

枠組みの限界を明らかにすることで、次に述べる「立法論としての環境権」の提唱につながっているのだと考えられる。

(3)「立法論としての環境権」

憲法の改正案として提示されている環境権はいくつかあるが、ここでは読売新聞、愛知和男氏、加藤三郎氏の三つについて検証したい。なお、この三つは提唱された順に並んでおり、前者の提示した環境権を踏まえ、後者がそれを発展的に乗り越えるべく新たな概念を付け加えるという関係になっていると言える。

以下、三つの環境権私案について、ドイツにおける環境権制定議論（2.6.参照）も下敷きにしつつ考察することにする。

(読売新聞私案)

第 28 条 環境権

- (1) 何人も、良好な環境を享受する権利を有し、その保全に努める義務を有する。
- (2) 国は、良好な環境の保全に努めなければならない。

(愛知和男氏私案)

第 33 条 環境に関する権利及び義務

- (1) 何人も、良好な環境を享受する権利を有するとともに、良好な環境を保持し且つわれわれに続く世代にそれを引き継いでいく義務を有する。
- (2) 国は良好な環境の維持及び改善に努めなければならない。

(加藤三郎氏私案)

第 〇 条 環境権に関する権利及び義務

- (1) 何人も、良好な環境を享受する権利を有するとともに、良好な環境を保持し且つわれわれに続く世代にそれを引き継いでいく義務を有する。
- (2) 国は、いかなる政策を企画し、実施する場合にあっても、良好な環境の維持及び改善に努めなければならない。

環境権の法的性質

「自由権か社会権か」という視点からは、読売新聞私案・愛知和男氏私案ともに環境権の条文が現行憲法 25 条の生存権規定より後ろに規定されていることより、環境権が自由権的性質だけでなく、社会権的性質をもその射程に入れていることが推察される。また、一項の規定について愛知和男氏の規定文言をそのまま踏襲している加藤三郎氏においても同様であると考えられる。

「プログラム規定か抽象的権利か具体的権利か」という視点は各私案とも当然ながら必ずしも明らかではない。ただし各案とも司法的救済より立法その他総合的な手法での解決を指向している側面が指摘できる。司法上濫用の危険もあるからであろう。その意

味では、立法・行政と司法との役割分担という観点からは「国家目標」と介することにもさしあたり一定の合理性もあると考えられるのかしれない。

加藤三郎氏は以下のように述べている。

「経済の規模拡大」への偏重から、「経済の質の維持」と「環境の保全」の二軸構造の社会へと転換する大きな一歩となろう。また、環境条項の導入について議論する中で、今よりはるかに多くの国民が環境問題の重要性により深く気づき、環境を守るための政策手段、例えば、税制、文教政策、法規制といったものの転換を志すようになると考える。

二十一世紀には、国のすべての施策を立案し決定し実施していく過程で、常に「経済の質の確保」とともに「環境保全」という二軸の視点からもチェックされるような構造に変えるべきと信ずる。「経済の質の確保」と「環境の保全」が互いに背中合わせの対立した関係にあってはならず、統合されていなければならない。その統合の視点が社会の「永続性」または「持続可能性」である。

先述の二軸社会をつくらねばならないという思いから、愛知案の第二項に「いかなる政策を企画し、実施する場合にあっても、」をあえて挿入することを提案する。

改正私案の 2 項に「いかなる政策を企画し、実施する場合にあっても、」という限定を加えることで「国」を主として立法府・行政府と想定していることが読み取れるであろう。ただし当然ながら国をそのように限定したとしても、立法的・行政的な手当てが結果として私人の私法上救済のための条件整備として機能する面もある。したがって、このように解しても必ずしも司法的救済が脆弱になるというわけではない。

環境権の主体

この論点に関しては、ドイツでは「生態系中心主義か人間中心主義か」というレベルから議論が展開された（2.6 参照）。そして、「自然を改変する力を持っているのは人間だけなので、そのような力を地球に生息するその他の動植物からの信託のために活用する義務がある」と構成する理論や、「人間が尊重され保護される価値のあるものとして規律されることの証拠として、人間に近い存在であり、高度に発達した動物にも尊厳が認められうるべきではないか」との思想も提唱された。

しかし日本ではそのような射程を持った環境権は意図されていないと考えられる。愛知和男氏は雑誌「産業新潮」二月号に掲載された「未来を語る from 永田町」と題する対談の中で以下のように述べている。

「環境問題はアメリカには全くむかないテーマだと思いますよ。ヨーロッパもアメリカのライフスタイルの原点がありますから、似ているところが多分にある。要するに、キリスト教における人間の位置付けを考えると、人間は万物の霊長で、特別な生き物として他の生物を支配してもいいというおスミ付きを与られている。しかしこれが間違いの原点なんです。地球全体のバランスの中で人間が活着しているのに、そういうことを無視して人間が自然界に対し勝手なことをしてきた。日本は人間だけが突出しているのではないというのが伝統的な考え方ですよね。ですからドイツがある部分突出しているのも事実ですが、私はどうも違う気がする。そういう伝統的な考え方を持つ日本こそがリーダーシップを發揮しないといけないと思っています。」

「特別な生き物としての人間」という性格をどのように捉えるかにより若干の議論の余地もあるが、これはキリスト教的価値観に基づく環境問題の捉え方を否定するものであり、「他の動物の信託者としての人間」という環境権の主体の構成方法とは逆のベクトルを有する意見表明と考えられる。

ただし、「他の動物の信託者としての人間」と違い、「将来世代の信託者としての現代世代」という構成についてはむしろ肯定的である。読売新聞私案においては必ずしも明確には読み取れないが、愛知和男氏の私案および加藤三郎氏の私案においては、「良好な環境を保持し且つわれわれに続く世代にそれを引き継いでいく義務」というかたちで、将来世代も環境権の享有主体と位置付けていると言える。これは(2)「解釈論としての環境権」の中で挙げた「自然享有権」のロジックと同様である。

愛知和男氏は以下のように述べている。

「地球環境の視点を盛り込むということは、常に我々より次の世代、更にその次の世代のことを考えながら、今どう生きていくかという視点である。未来のことを考えながら、それを今に戻して、今どうするかという視点がなければならないのだけれども、憲法は、むしろ過去の戦争に関連して、それを再びあの非を犯さないようにということが、強調されてきた。ですから、もっと憲法を未来志向のものにしなければならないということの一つの例として、地球環境の話などを具体的に強調したいわけです。」

将来世代の権利を保障するために、その信託を受けた現代世代は後世に環境を継承する義務を負う。この発想が条文規定にも色濃く現れているのだと考えられる。

環境権の客体

ドイツでは「自然的生存基盤」および「動物」が保護の対象として規定されている(2.6

参照)。

前者については、社会的・経済的・精神的および文化的な生命基盤は対象には含まれず、また、景観のように人間によって形成され、改変されたものも含まれるという点には一致が見られるようである。「自然的」という規定をどう解釈するかの問題であろう。

日本の三つの立法論はいずれも「良好な環境」を保護の対象に規定するにとどまり、具体的な中身の判断については結果的に行政や司法の裁量が広がっている。「自然的」というような立法権による限定が想定されてないからである。

これは具体的な中身については広く認めてよいと考えているのではなく、法律その他で別途しっかりと定めていくことを予定しているのだと考えられる。逆に言えば、そのような法律等があってはじめて個々の環境権は行政上・私法上の救済の対象にまで高められてくると言えるのかもしれない。

また、後者の動物については、まったく各改正案とも規定していない。ドイツにおいて動物保護の根拠は、「能力を高度に発達させた高等動物など類縁種に対する一定の尊厳」や「人権享有主体としての動物からの信託」、あるいは「道徳律からの帰結」等々から説明されるとのことだが、で述べたように「人間の高等性」を必ずしも前提としない日本の伝統的価値観から、あるいは徹底した価値相対主義に立つ日本国憲法の性格上、動物だけを特に区別して保護を与えるということにはわかに想定し難いため、各案とも規定を控えたのだと考えられる。

国民の環境保護義務

いずれの私案も国民に対し一定の環境保全義務を課している。ただしその性格については読売新聞と愛知和男氏・加藤三郎氏との間ではズレがある。

愛知和男氏・加藤三郎氏は、この義務の正統性を「将来世代からの信託」に求めている。少なくともそこに強調点があることを示すために、明文として「われわれに続く世代」という主体を登場させたのだと考えられる。

同一条文上に権利および義務の両方が規定されていることはどのように評価できるのだろうか？

直接的に環境権について語った箇所ではないが、愛知和男氏は以下のように説明している。

第四章「国民の権利及び責務」の基本的スタンスは、国家と国民を対立する存在と捉えて、国家を過度に敵視するような表現を避けた。成熟した民主主義国家においては、単に国家を、国民を抑圧する存在として捉え、国家からの自由を強調するだけではダメ。むしろ国民が国家の構成員として、国家の運営に責任を有する存在としての認識を重視する必要がある。

そのため従来の「権利と義務」という使い古された表現ではなく、敢えて「責務」とした。具体的には十八条「基本的人権の享有」で、現行で基本的人権は「与えられる」としているが、こうした表現からは権利行使に責任が伴うことを想起しにくい。そこで権利の無条件な濫用を防ぐ意味で、この権利は「信託される」とし、責任の伴う権利行使を期した。

環境権がその内容が不明確であるとして、濫用の危険性が常に指摘されてきた。その意味で権利行使を規律する方向に働く義務の設定は相応の合理性を持つといえるのではないだろうか？

(4) おわりに

環境権を巡る議論は、ともすると最終的かつ普遍的な意思決定システムとして考えてしまいがちな「民主主義」に対して、その本質的な限界を提起する。自然享有権の議論でも明らかにされるように、民主主義における意思決定は「たまたまその時代にたまたまその場所にいた人々による多数決の合意」にすぎない。発展途上国の住民や将来世代は、その決定の如何に大きく影響を受けるにも関わらず、決定への参加に与ることはできないわけである。

しかし一方で、その限界が本質的であればあるほど、我々はその決定方法から離れることは不可能ということになる。声なき将来世代の声を意思に反映しようとするとき、そこには信託というフィクションを挟みこまざるを得ない。

我々はたまたまその時代にたまたまその場所にいるにすぎないのかもしれない。しかしそれでも我々が決めるしかないのである。

「我々にとって望ましい価値は何か？」もちろん、その答えを導くうえで、動物や将来世代などの「声なき声」に思いを馳せることは重要かもしれない。いずれにせよ決めるのは我々であり、その責任を免れることはできない。改めて問い直されるのは我々の価値観であり、すべての難解な法解釈の議論も最終的にはここに帰着することであろう。

(参考 URL)

http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/jinken/80/1986_1.html

<http://www.aichi-kazuo.net/>

<http://www.neting.or.jp/eco/kanbun/kato/>

http://www.sasayama.or.jp/opinion/S_21.htm

2.6. 外国の環境権規定 ドイツ連邦共和国基本法を例に

文責：大塚肇

(1) はじめに

二国間の憲法条文を比較するにあたっては、おおまかに、4つの分類について二国の相違を考えていく必要があるだろう。第一には、その国家がおかれた思想・宗教などの文化的背景である。明確かどうかの差はあれ、そこには国民全体の共通認識や価値観が存在するはずであり重要となる。第二には、その憲法が制定されたとき、そして改正されるときの立法過程であり、その時代の政治的背景、改憲の柔軟性などが該当する。そして第三には、注目する憲法条文と他条文との関係であり、憲法全体の構造とそれへの考え方が問題となる。第四には、その憲法条文の具体的事例における効果であり、憲法の立法府に対する拘束性、裁判規範性、行政の執行力などが該当する。

このように、他国の憲法を研究するにあたっては、上記の分類を踏まえた多面的な考察をしたうえで判断を下す必要があるが、外国語能力においての限界が私にはある。そのような観点から、考察対象として原文ではなく入手が容易な邦訳資料を本論文における事実確認の基礎とし、その点で比較的資料が豊富なドイツにおける事例から、環境権の意義について考えていきたい。

(2) ドイツの環境権を考える理由

ドイツ憲法(ドイツ連邦共和国基本法)を考える学問上の理由は、ドイツ憲法と日本国憲法との類似性にある。日本国憲法は、戦前の明治憲法がドイツ・プロイセンを範としたことに始まり、ドイツ憲法から直接的、あるいは間接的な影響を受けている。そのような影響がどのような形で見られるかについては、高田・初宿[2001]において3点の指摘がなされている。

第一が、学問体系の類似性である。日本の憲法学は人権論と統治機構論を本論とし、そのほかに国家論、憲法の基礎理論が憲法学に属する。これらはアメリカ憲法学には見られず、ドイツ憲法学の影響を受けている。

第二が、人権論における類似性であり、具体的にはプログラム規定、制度的保障説、判例としては薬事法違憲判決などに影響が見られる。

第三が、統治行為論における類似性であり、地方自治、政党、立法の概念、法治主義、より具体的には法治行政の場における法律による行政、法律の優位・留保、などの観念がドイツ公法学から継受された、と見られている。

上記以外にも憲法の成立過程における類似性が挙げられよう。日本国憲法がアメリカにより「押し付け」されたと解釈することができるのと同様に、ドイツ連邦共和国基本法(統一前のボン基本法)も分割統治国であった英米仏三国により「押し付け」された、と解釈されうる。ボン基本法は、選挙で選ばれた国民の代表によって成立したのではなく、そのような観点から「基本法」と銘打たれている(日本国憲法が成立後の改正がな

い)のに対して、ドイツ基本法がドイツ統一までに 35 回の改正を繰り返しているという点で、改正過程の類似性は存在しない)。

そのような憲法の全体構造上の考察理由以外に、環境権規定の考察対象としてドイツを考える理由は、ドイツ環境法の先駆性が挙げられる。ドイツにおける廃棄物・リサイクル法制、自然保護法制などは日本で数多く紹介されているが、それらが日本の環境法に影響を与えているのと同様に、ドイツ環境権規定の考察は日本国憲法における環境権規定のあり方に大きな影響を与えるものとなりうるのである。

(3) ドイツ共和国連邦憲法(ドイツ基本法)に関して

憲法の変遷

ドイツは、第二次世界大戦の無条件降伏後、英米仏ソの分割統治国になり(後のドイツ連邦共和国とドイツ民主共和国)、各ラント(州)では次々に憲法が制定されていったが、ドイツ全体の憲法は存在していなかった。よって、英米仏三国の西側占領地区として統合されたドイツ連邦共和国では、1948年6月に憲法を制定することで英米仏三国が合意する。7月には各ラント議会の代表者からなる「議会評議会」がボンで開催され、1949年5月8日、憲法最終草案が可決され、英米仏の承認を経て、5月23日に公布されることとなる。

ドイツ憲法は、その前文に書いてある通り、「過渡期の間、国家生活に一つの新しい秩序を与えるために、その憲法制定権力に基づいて」制定されたものであり、暫定憲法であるという意味で、「連邦基本法」(通称「ボン基本法」)という形を取る。また、上記の「議会評議会」の名称も実質的には憲法制定議会であるが、国民の代表者によるものではないこともあり、そのような名前となっている。だが、ボン基本法は、統一までに 30 回以上の改正がなされ、40 年近くを経て、かなり安定した基本法となって、事実上、ドイツ連邦共和国の憲法となっていた。

そして、1989年にベルリンの壁が崩壊し、1990年、両ドイツが政治的に統合される。新しい憲法を採択する際に、ボン基本法第 146 条に基づき両ドイツ国民が憲法制定議会を開催するという手段もあったが、それには時間を要することもあり、今は別の規定となっている基本法第 23 条「...ドイツのその他の部分については、その加入後に効力を生じるものとする」との規定により、東ドイツが西ドイツに編入される形で統一が完成する。

その後は、全面的見直しのための「憲法調査合同委員会」により、改正作業が進められている。そのようななか、93年3月の改正で第 20a 条による環境保護規定の新設がなされ、2002年7月には、「動物の保護」が 20a 条に加えられることとなる。

基本法の概要

日本国憲法から見たドイツ連邦共和国基本法の大きな特色としては、まず、連邦と各ラントとの関係についての規定、軍備に関する規定、欧州議会その他、各国との関係についての規定、政党に関する規定などが挙げられる。それらは本論文とはあま

り関係がないので省略し、上記以外の2点の特色について簡単に触れる。

その一つ目が、基本権に関する条項である。基本法は、基本権に関する条項を最初におき、第1条として「人間の尊厳」とし、1項で、その不可侵性と、尊重・保護の責務を国家に課している。この条項に見られるような基本法の基本権の意義は、単なる国家権力に対する個人の主観的な権利という以上に、基本法全体を支配する最高の「客観的法規範」としての意義を備えている、という見解が通説である。そして、第1条の基本原則は、第20条4項により保障される第20条1項から3項の原則とともに²⁸憲法改正の限界をなすものとされている(第79条3項)。これは、憲法改正限界説と無限界説の対立が残るような日本国憲法とは異なっている²⁹。また、社会的な基本権は、ほとんど見られず(6条4項などが残る)、その代わりに第20条1項に「社会国家」条項をおき、社会権の実現を広範に立法者に委託している(ラント、市町村には第28条で定める)。これは、上記の基本権の最高規範性の裏返しとも言えるだろう。

二つ目に、憲法裁判所を設けていることがあげられる。連邦憲法裁判所の果たす機能は絶大で、その決定は国家機関を拘束する、法律としての効力を有するとされる(第94条)。また、その訴願の数は10万件を超えている。日本においては付随的違憲審査がとられ、さらに、違憲判決がなされても、憲法41条の趣旨から一般的な効力が生じるわけではなく、個別的効力が生じるのみである。なお、連邦憲法裁判所の裁判官は連邦議会と連邦参議院による直接・間接の選挙により選ばれる³⁰。

(4) ドイツ環境権(20a条)に関して

環境権関連規定

a.序

上記したように、93年3月の改正で第20a条として環境権規定の新設がなされたわけであるが、その前において、環境権を憲法上読み込むことができなかつたわけではない。日本において憲法13条や25条において解釈上環境権を認めようとする動きがあるのと同様に、さらに日本の動き以上に、ドイツでは環境権の解釈議論は活発に行われていたようである。本項では環境権と関係があるとされる憲法条項を考察していくことにする。なお、環境権の具体的な定義は、現実の法理論へのやむない歩み寄りにより、その概念が多様に解釈されている現実があるが、本来有していたであろう概念から、「個人的法益として構成できない存在として区別されるところの自然環境を、憲法上の権利主体が満足に享受するための権利、もしくはそれを満足させる国家義務により間接的に保護される権利」として独自に定義することとする。

²⁸ つまりは、民主主義、社会国家、連邦国家がその他の基本権である。

²⁹ ただ、改正禁止規定があっても改正無限界論の主張はなしえる。樋口陽一『比較憲法(全訂第3版)』(青林書院、1992年)p295を参照。

³⁰ 近年、国民の憲法裁判所に対する絶対的意識が揺らいできていることを付け加えておく。畑尻剛「批判にさらされるドイツの連邦憲法裁判所(上・下)」『ジュリスト』1106号[1997]・1107号[1997]に詳しい。

b. 1条1項「人間の尊厳」

「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、かつ、これを保護することが、すべての国家権力に義務付けられている」

本項は、基本権保護規定の基礎となる条項であり、また、基本権条項によって保護されない主観的保護請求権を発生させるものと考えることができる。その点で、主要な基本権の侵害が極端な場合には、本項により解決されることも可能であろうし、基本権に明記されていない人間の尊厳の根底に関わる人権侵害であれば救済されることとなる。

「人間の尊厳の根底に関わる人権侵害」という観点から、環境破壊がほとんど生存を否定するような破局的な現象になっている場合に本項を救済の根拠とする学説³¹や、本項から、環境基本権を「人間にふさわしい生存の保護を基本法上保障されたもの」として導き出す学説³²などが存在する。前者の場合には、そのような現実が現在あれば、また、そのおそれが高いのであれば考える余地があるものの、環境権により解決を図る対象を念頭においた時に、議論の基礎とすることは避けるべきであろう。後者の場合には、「人間にふさわしい生存の保護」の指す内容が不明確であるし、それが環境権概念を構成するかどうかは疑問である。

また、環境権に限らず、基本法1条1項は、個人の人間としての尊厳ないし、人としての存在を脅かし踏みにじるような新たな危険の存在を背景に、市民によって意味充填され、条文の文言からは容易には読み取ることができないくらいに、発展を遂げてきたと言われている³³。よって、安易に1条1項に権利の根拠を求め、そこから演繹する手法を多用することは、1条1項の意味内容をあいまいにしてしまうであろう。

しかしながら日本国憲法において、11条の「基本的人権」を環境権の根拠と解釈しようとする動きがほとんど見られない状況と比べて、ドイツにおいて「人間の尊厳」を環境権の根拠として解釈しようとする動きがあり、それに対して少なからずの論議が巻き起こっていることは注目に値する。これこそが、「生態系中心主義」や「自然の権利」、「動物の権利」といった議論がドイツにおいて真剣に議論されることの所以であろう。つまりは、自然を改変する力を持っているのは人間だけであり、そのような力は、地球に生息するその他の動植物からの「信託」のために活用する義務がある、との思想や、その裏返しとしての自然の権利、はたまた、人間が尊重され保護される価値のあるものとして規律されることの証拠として、また省察の対象として、人間に近い存在であり、高度に発達した動物にも尊厳が認められうるべきでないか、との思想がその背景にあると考えられるからである。だが、そのような「人間の尊厳」の意義追及に対する真摯で、さらにはスティックともいえる姿勢は日本においては学問としてだけではなく文化としてもあまり見られない。ドイツにおいては、キリスト教やカントの思想がそれに大きな

³¹ 押久保倫夫「環境保護と「人間の尊厳」」ドイツ憲法判例研究会編『未来志向の憲法論』p156

³² 桑原 勇進「国家の環境保全義務序説-1-基本権との関係を中心に」『自治研究』71巻5号 [1995] p111

³³ 根森 健「人間の尊厳の具体化としての人格権」『ドイツ公法の理論：その今日的意義』p298

影響を与えたのだろうが、そのような違いが環境権に対する日独の認識の差として表れているのではないかと考える³⁴。

c. 2条1項「人格の自由な発展の権利」

「各人は、他人の権利を侵害せず、かつ、憲法秩序または道徳律に違反しない限りにおいて、自己の人格を自由に発展させる権利を有する」

2条1項は個別の精神的自由権によってカバーされない自由の領域を包括的基本権として保障するものであり、2項と比較して精神的な要素を範囲としている。日本国憲法13条後段により規定されている内容が1項の精神面と2項の身体面とに分かれている、と見ることもできる。また、環境法学者として著名な淡路剛久教授が（私権としてではあるが）人格権を精神的な人格権と身体的な人格権とに分けて考えていることとも通ずるものがある。

環境権を考察する場合には、この条項はたとえば妨害排除請求権として、個人の生活領域や財産に関わる法益を保護するにすぎず、それに属さないものは保護されない、などの限界があるように思われるが、これをうまく環境権的に調和させた考えが、日本でも議論になっている自然享受権である。この権利は、自然を公共財と見て、自然支配権を想定しない形で、自然という有機的集合体から恵みを受ける権利として構成されるものである。1条1項における議論と同様に、解釈上このような権利を認めることに関しては人権のインフレ化を招くこともあり、難しいところである。ちなみに、州憲法としては、バイエルン憲法が自然享受権を規定している。

d. 2条2項「生命・身体の不可侵」

「各人は、生命への権利および身体を害されない権利を有する。人身の自由は、不可侵である。これらの権利は、法律の根拠に基づいてのみ、これを侵害することが許される。」

この権利は、1項と比較して身体に着目した権利である。このような権利態様の解釈として「呼吸のための空気や飲むための水など、一定の環境的条件を必然的に前提とする」ということで、基底をなす環境権も認められるはずであるとする学説³⁵もあるが、それだけでは満足な自然環境を享受する権利、という意味での環境権を満たす内容のものとはならない。

e. 総論

上記に見るように、環境権を1条や2条から解釈しようとする場合には、自然環境の深刻な破壊などにより人間の生存権が脅かされる程度にならない限り保護されないか、もしくは間接的な形での保護となってしまうところに基本的な問題点がある。

³⁴ 人間の尊厳に関しては、塩津 徹『現代ドイツ憲法史』p120以降に詳細。

³⁵ 桑原 [1995] (前掲 32) p110

問題点はそれだけではない。環境権がたとえ基本法上に位置づけられるにしても、無制限の権利とはならないのであり、たとえば、2条1項に根拠付けられるときには、「他人の権利」や「憲法秩序」、「道德律」にその限界があり、2条2項に根拠付けられるときには「法律の根拠」に基づく制限に服する。明文上の権利バッティングに限らず、人権の本質的なものとして歴史的に認められてきたような権利と環境権を比べた場合に、環境権の価値がその他基本権に比べて劣位に置かれざるをえなくなるという帰結はやむをえないとも考えられる。そのなかで、環境権を「人間の尊厳」と結びつけて解釈しようとする考えは、現在の実定法における法解釈では困難かもしれないが、哲学的・倫理的な面で考えれば、突飛なことでもなく、むしろより真摯な議論の余地があり、今後、法解釈として実定法上なんとか構成できないかとも思うのである。

とはいえ、現状では法解釈として上記のような環境権を認めることは困難である。そしてまた、基本権として基本法に明記することも困難である。ただ、環境権規定がない当時としても、生活環境に関する規定としては、75条3,4号「狩猟制度、自然の保護および景観の保存」と、「土地の分配、国土計画および水の管理」が連邦の大綱立法の対象となっていたり、連邦とラントの競合的立法のカタログの中に、「...食品および動植物の保護...」(74条)などとなっていたりしており、これらの規定が立法管轄の指定にとどまらず、主要な環境保護の部門について立法者に対する憲法上の委任をも含むと解される余地があった³⁶。そのような観点から、2条のような自由権として環境権を認めるのではなく、社会権として基本法上に位置づけていこうとすることは可能なはずである。むしろ環境権は、国家の侵害に対する防衛的性格を有する。その点で、環境権保護の重点は侵害行政ではなく、給付・保護行政にあるといえる。そこから、環境権を国家目標規定、そして社会権として基本法に明記していこうとする動きが見られることになるのである。

20a条 成立経緯

a.80年代前半

西ドイツ・ボン基本法は数度の改正を経ているが、そのための委員会で、82年から83年にかけて環境権が問題となった。

多数説は環境権を20条1項に補充しようとするものである(連鎖的な形で28条1項も改正することとなる)。具体的には、「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的法治国家である。ドイツ連邦共和国は、文化および人間の自然的生命基盤を保護し、かつ育成する」というものである。20条1項に補充すれば、「社会的連邦国家」との関連が重要である。つまり、79条3項は基本法の変更規定の限界の一つとして20条に掲げられた基本原則を示していることが問題であり、いささか基本法にとって荷が重いとして批判される。少数意見は37条aとして、絶対的に保障されるべき領域(自然な生活の基盤)と相対的に保障されるべき領域(自然、環境)の区別をつける。つまり、「1項、人間の

³⁶ 阿部 照哉「ドイツにおける憲法上の「環境権」論争」『法学論叢』100巻4号 [1977] p2

自然な生活の基盤は、国家の特別な保護の下に置かれる。2 項、自然、環境ならびに文化と歴史の記念物は、あらゆる者にその保護・育成を託している。法はこれに必要な規定と義務を定める。…」という、「より強力に表現されかつきめ細かな文言」を挿入することを提案している。

具体的な意見の一致は見られなかったが、環境保護の国家目標規定を憲法に導入することに関しては「国家目標規定・立法委託」の 1983 年の報告書において「暫定的な頂点」に達したと言われている³⁷。環境権導入の必要性としては、環境保護は「存在に関わる長期的な利益」であり、人間の自然的生命基盤の維持は「国が主要な貢献を行わなければならない根本的かつ高位の任務」となっているが、「自然的生命基盤の満足のいく保護が現行憲法においては保障されていない」からとされている。

その後、専門家委員会の報告書を受けて、いくつかの州は基本法改正案を連邦参議院に提出し、連邦議会においても「自然的生命基盤は、国の特別の保護を受ける」という基本法 20a 条が提案されたが、改正に必要なまでの支持が得られず、成立が持ち越されることとなる。

b.80 年代後半

1987 年の連邦議会選挙後の第 11 立法期においては、環境保護の国家目標規定を基本法の導入すること自体については政党間で争いがなくなるに至る。だが、それをどのように定式化するかで議論が紛糾する。

その対立点は三つである。人間中心主義か否か、優先条項の問題、法律の留保の三点である。優先条項というのは、上記したように、環境権規定は他の基本権と少なからずバッティングするおそれがある。その際に、その基本権を侵害する形での環境権の優先を認めるかどうかということである。そして法律の留保が議論として意味するところは、立法者の環境保護政策の主導権が行政権や裁判所によって奪われないように、環境保護の国家目標規定に法律の留保をつけるかどうかということにある。

そのような対立は妥協点が見つからなかった。だが、その状況がドイツ統一により変化することとなる。

c.90 年代

ドイツ統一による新憲法制定は、合同憲法委員会において議論されることになった。それは必然として、基本法議論に東ドイツにおける憲法議論を取り入れることを意味した。つまり、東ドイツにおける環境権議論の二つの流れを取り入れることを意味するものとなったといえよう。

第一の流れは、1990 年台前半に制定された東ドイツの諸ラントの憲法において環境保護の国家目標規定が盛り込まれたことである。旧西ドイツの州憲法の多くにも環境保護

³⁷ 岡田俊幸「ドイツ憲法における環境保護の国家目標規定（基本法 20 a 条）の制定過程」、ドイツ憲法判例研究会編『未来志向の憲法論』 p225

の国家目標規定が取り入れられていたのとあわせ、東ドイツの諸州における環境権規定の現実は、基本法において環境権規定創設を促すものとなった。

第二の流れは、円卓会議憲法草案である。草案は、東ドイツの憲法改革の一環として準備されていたもので、統一直前の90年4月に発表されている。その草案の特徴として「エコロジー的転換」が挙げられる。つまりは、自然環境を現在及び将来の世代の生活基盤と位置づけてその保護を国家と市民の義務とし、土地や水の利用に将来世代の利益との関係で義務を負わせ、環境情報の公開請求権や団体訴訟を認めるという環境保護を憲法の中心的地位に位置づけたのである。

第二の流れは統一後、それに関わった東ドイツの人々と西ドイツの市民運動化や憲法学者などを中心に組織された「民主的ドイツ諸州連邦のための評議会」によって91年6月に発表された憲法草案に反映されることとなる。90年連合/緑の党により合同憲法委員会に提出されたその草案は、生態系保護の観点から、今まで基本権として認められてきた権利や立法、行政の活動を制約する、踏み込んだ内容を含むものとなっていた。最終的にその草案は受け入れられなかったものの、従来議論に大きな影響を与えたことは間違いのないであろう。

つづいて、20a条創設における対立点に焦点をあて、20a条の意義を探っていこうと思うが、それにあたって、ドイツ基本法の法解釈において重要な理念、「基本権と国家目標」、「自由権と社会権」について、環境権解釈の参考という点に主眼を置いて簡単に考察することにする。

ドイツ基本法における環境権解釈上の重要理念

a. 基本権と国家目標

環境保護を、国家目標として規定するか、基本権として規定するか、という議論は、最終的に国家目標として規定することで決定した。このことにはどのような意義があるのであろうか。考察するにあたり二つを対立する概念とした場合、二点の意義があるだろう。

まず一つには、国民による権利保護に関する特に立法機関への実体的な請求権行使を避けることにあるだろう。ドイツ基本法においては憲法裁判所が特に重要な地位を占めているので、基本権と明記することになれば、環境基本権侵害の立法などに対する違憲審査が憲法裁判所に対して提訴された場合の違憲判決をおそれることにより、立法府の裁量はおのずと制限されることになる。しかしながら、これを国家目標として規定するならば、環境権の範囲やその権利保護の手段などの決定は行政、特に立法に委ねられることとなる。これは、国家目標が、憲法の国家権力に対する権利義務の客観的委託を意味するからである³⁸。つまりは、自由な意思決定に関して、基本権が立法府に対して消

³⁸ 国家目標規定とは「一定の任務 事項的に範囲を限定された目標 の継続的な遵守あるいは遂行を指示する法的拘束力をもった憲法規範」と定義される。岩間昭道「ボン基本法の環境保全条項(20a

極的な姿勢を、裁判所に積極的な姿勢をとらせるのに対し、国家目標は立法府に対して積極的な姿勢を、裁判所に対し消極的な姿勢をとらせるのである。

二つには、上記の意義とも関連するが、国家目標規定は基本権より憲法上権利としての意義が低い、といえることである。国家目標が権利の解釈の一次的責任を立法府に負わせることにより、不当と思われる限界まではその権利価値がおとめられるおそれがある、ということである。裁判所が立法府の裁量権によほどの逸脱があると判断しない限り、その解釈を否定することはできないからである（ただ、他の基本権が侵害された場合に、国家目標規定を保護基準として援用することは可能である。その点で立法府に対して拘束力を持つ）。よって、1条3項により立法、行政、裁判所すべてを拘束する強い権利価値を備えている基本権とは性質が異なる。だが、環境権が国家目標として規定されたことを考えるにあたって、環境権が軽視されたとみるのは適当ではないだろう。仮に、重要な意義を持つ基本権として環境権が位置づけられた場合、環境権特有の概念の不明確さ、旧来の人権概念に反するような異質な性格などにより、従来の基本権の価値が相対的に低くなる、そしてそのような「エコ独裁」として非難されるような立法、施策が許されることになるおそれがある。国家目標として環境権が規定されたのは、それを避けたためだと考えられる³⁹。

以上のような対立点を基本権と国家目標は持っているが、国家目標に着目して考えたときに、基本法立法者を悩ませる問題がひとつ発生するであろう。それは、その国家目標の法文を概念が明確なかたちで作成するか、もしくは、より不明確な形で作成するか、のジレンマである。どちらも立法府にとっての一長一短がある。前者の場合には、立法府はその作成にあたり権利義務概念を自分の意図するものとして規定しやすいが、反面、その条文を忠実に遵守する必要に迫られ、以降の立法行動の裁量が制限されてしまうことになる。いっぽう後者の場合には、前者の短所はないものの、裁判所による条文解釈によってはそれに強く拘束されることになるおそれがあるだろう。20a条において、そのどちらの選択がなされたかであるが、どうやら後者を選択したようである（20a条の規定を各自参照してほしい）。今後の憲法裁判所の動向が注目される。

そして、環境権を国家目標として規定することは、消極的な意義と積極的な意義とをもつと考える。

消極的な意義はどのようなものだろうか。国家目標は一般的にはそれに定められた権利保護を推進していくための立法・行政等を行うことを求めるものであるが、環境権はむしろ国家の関与を回避するほうがより守られる権利と考えることもできる。ダム・道路建設など環境破壊の典型とみられることの多い公共事業に限らず、国の関与が必要なインフラ整備のほとんどがある程度の環境破壊をもたらしている。そのような行為は環

条)に関する一考察」、ドイツ憲法判例研究会編『未来志向の憲法論』p270 参照のこと。

³⁹ なお、エコ独裁に関しては、緑の党提出の基本法改正案にあるエコロジー憲法構想を構成する基本権のエコロジー的制約やエコロジー評議会という独立の国家制度の設置・強化への批判理由ともなっている。前原清隆「ドイツにおけるエコロジー憲法構想（特集 統治・社会の改変と憲法原理）」『法律時報』73巻6号(通号 905号) [2001] p62 参照。

環境権保護の観点からより消極的な、環境権保護の限界をもつものへと修正を迫られることになる。具体的には例えばダム開発に多額の補助金を交付するなどという施策は国家目標違反とみなされる可能性が高いだろう。

積極的な意義とはどのようなものだろうか。それは、立法府には永続的に環境権保護に向けた立法を作成すること、行政府にはそのような施策を進めることを義務づけることにあるだろう。わかりやすい、身近な例として考えると（日本国憲法に国家目標規定がないので例として不適切だとも思うが）日本において1970年代後半から80年代にかけて見られた環境立法・行政の停滞などは憲法違反行動となる可能性が高い（二酸化窒素・環境基準の緩和改定（78年）、環境影響評価法案の「廃案」（83年）、公健法（公害健康被害の補償等に関する法律）における新規患者認定停止（88年）など）。

以上から、20a条の法的性質を国家目標という視点から見る場合、それなりの意義があると言えるだろう。

b. 自由権と社会権

20a条は、20条の次に設けられたことからわかるように社会権としての条項となっている。

仮に、自由権として環境権が規定されれば、個人に対し、一定の環境保護措置を直接訴求できる請求権を保障するものとなる。社会権として規定されているので、立法者に向かって、効果的な環境保護の包括的措置をとるよう義務づけた憲法委任と捉えられることになる。

社会権としての条文は基本法にはあまり見当たらない。国家目標としては20条1項に社会国家としての宣言がなされているにとどまり、基本権としては6条4項の「すべての母は、共同社会の保護および配慮を請求する権利を有する」という規定が社会権と解釈される程度である。これは、世界に名高かった前憲法のワイマール憲法とは極端な違いである。同憲法においては、環境保護規定として150条1項「芸術、歴史、および自然の記念物ならびに自然景観は、国の保護および配慮を受ける」の条項がみられることに代表されるように社会権規定ばかりである。それと比べて基本法において社会国家条項（20条1項、28条1項）として抽象的な形で集約しているのは、ワイマール憲法の、その先進性にも関わらず戦争の惨事を引き起こしたことに対する強い教訓としての憲法価値のさらなる尊重とそれへの遵守への思いが立法者にあったからではなかろうか。そのような観点から、実効性の伴わない、プログラム規定は基本法にはあまり見られない。また、ワイマール憲法から引き継がれたという点で、ワイマール憲法における社会権条項は基本法において社会国家条項という一般的な形成委任に収斂したと見することもできる。その場合には、そこには、憲法委任としての環境保護も含まれるはずである。

ドイツにおいて基本権と国家目標の対立に加えて自由権と社会権の対立を考察する意義はあまりないと考えることもできる。それは日本においてもみられていることであるが、自由権と社会権の接近傾向、もしくは自由権の現代的意義の低下による。日本においてたとえば、通信傍受法や住民基本台帳法が自由権との関わりで論じられたりする、

という例もあるが、従来、自由権とみられてきたものも基本的に国家の関与により保護されるという側面が大きくなってきている。ただ、立法技術として見た場合には、積み重ねられ、定着した意味・用例と言う点でやはり重要であろうし、自由権として、社会権として、と分けて考えた場合に、その権利概念における他の権利との相対的地位に注意するときにも重要である。

環境権制定過程における論点

a. はじめに

において考察したことから、20a 条の基本的な意義はある程度理解される。ただ、国家目標として、社会権として、環境権を規定することは合同憲法委員会における 20a 条制定議論では初期に合意済みであった。そしてその他多くの基本法改正においても議論となることであり、環境権議論として重要な特徴は別にもあり、そして、以下はその環境権独自のものとして注目されるところの議論である。実際の議論は禅問答のように途方もないレベルにまで達しているのであるが、その議論は従来先の論文に譲って、簡単に考察する。

b. 人間中心主義 or 生態系中心主義

この議論の大きな前提として日本でも懸念されているが、「人権がエコロジーと結びついてくる過程でその質が変わるのか、それとも人権概念の発展としてエコロジーが考えられるのか」⁴⁰は重要な問題提起となったと考えられる。日本においてはもちろんドイツにおいても憲法における人権享有主体はもちろん自然人である。法人が人権の享有主体として考えられることもあるが、それとてその活動が自然人により行われ、効果が自然人に帰属することや社会的実体としての重要な地位を考慮した結果である。よって、人間以外の動植物等を含めた概念である生態系を中心とした条文を作成するのは現在の基本法解釈の中心からははずれるものであり、20a 条だけでなく、基本法の意義、憲法の意義における大胆な解釈転換をもたらすこととなる。

ここで注目すべきは、生態系中心主義概念を人権概念の発展として捉えようという議論がありうる、ということがまずあり、(つまりは、(4) b において述べた人間の尊厳の視点が土壌にあるのである)そしてそれを前提にしたうえで人間中心主義論者が生態系中心主義者を論破するために基本法解釈上の根拠を示していることである。

具体的な対立としては「人間の」という文言を「自然的生命基盤」の前に加え、人間中心主義を明確にするか否かということに表れている。人間中心主義論者の一人は、「神と人間とに対する責任を自覚し」とする前文、「人間の尊厳は不可侵である」とする基本法 1 条、および「人権」のカタログとしての基本権カタログが「人間が基本法の中心点に位置」していることを示している、と説明している⁴¹。

⁴⁰ 前原 [2001] (前掲 39) p63

⁴¹ 岡田 [2001] (前掲 37) p235

結局、「人間の」という文言は挿入されなかったのであるが、そのことを人間中心主義を採ったとみるか生態系中心主義を採ったとみるかは不明である。文言上「人間の」が入らなかったということは生態系中心主義の根拠となりうるし、別になくとも人間中心主義は採りうるからである。

実際に州憲法において生態系中心主義をとるところとしてブランデンブルク憲法がある。前文および原則規定で自然環境の保護に言及した上で、詳細な規定を持つ「自然および環境」の一節を設けている。そこでは所有権の行使のエコロジー的制限、動植物の尊重の規定が設けられ、人間中心主義の環境保護概念を超え、明確に生態中心的性格をもたせている。ただ、痛烈な批判を多数受けているようであり、「まったくのユートピア」である、という意見が出るほどである⁴²。

c. 法律の留保

実際に 20a 条において議論されていたことは本来の「法律の留保」とは志向するものが異なるのであるが、文言的には「法律の留保」である⁴³。

問題点は、立法府の裁量をどこまで認めるかということにある。環境権の概念はあいまいにならざるをえなくなり、他の権利との衡量において「エコ独裁」の危険があり、その概念定義の一次的責任の所在が重要であることなどは先に述べたが、それらの問題を解消するための文言を加えるか加えないか、どのように加えるか、という点で議論が紛糾した。それは、最終的に 20a 条に加えられることとなった「憲法秩序の枠内」に関する議論である。

この主張は a の人間中心主義か生態系中心主義かの議論とこの法律の留保の問題の両者を解決するものとして提案された。前者の意義としては、基本法上の解釈を越えた法解釈を防止することにあるし、後者にとっては環境権以外の権利の尊重の趣旨ともなる（もちろんそのような解釈が適当かに対して異論もある）この主張に関しては反論が数多く出て、特に概念定義の一次的責任の所在の問題が解決されていない、という点は問題として現在に残ってしまった。

20a 条の意義

上記のようにして成立した 20a 条が「国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準に従って執行権および裁判を通じて、自然的生存基盤を保護する」である。この条項には上記した以外にもいくつかの特徴を持っているが、省略する。ちなみに、「自然的生存基

⁴² 前原 [2001] (前掲 39) p63

⁴³ 法律の留保が学問上意味するところは二つある。一つは人権制約原理としてのものであり、一つは法律による行政の原理としてのものである。前者を採ると権利は法律に基づかならばいかなる制約にも服する、ということとなり、後者を採れば行政権の裁量は立法権により制約される、ということとなる。ドイツにおいては、ワイマール憲法時代の苦い経験から後者を採ることは日本と同じである。(塩津徹 『現代ドイツ憲法史』 p122 以降に詳細)

盤」とは「環境」と意味はほぼ同じであるが、志向する意味はより明確になっている。解釈として一致している点は二つある。一点は、社会的・経済的・精神的および文化的な生命基盤は 20a 条による保全の対象には含まれず、したがって、例えば建築様式や遺産などの文化遺産は 20a 条の対象外である、ということであり、もう一点は、「自然」には原生林のように人間によって創出されたものでないものだけでなく、景観のように人間によって形成され、改変されたものも含まれるという点である。それ以外の一致した見解はないようである⁴⁴。

実際の 20a 条による具体的影響はどのようなものだろうか。具体的な裁判所による判決などが出ないかぎり明確な形になって表れてこないその影響は不明であるとするしかない。

考えるに、20a 条の意義として期待するときに注目すべきは絶対的な効果ではなく、相対的な効果ではないだろうか。たとえば環境法としての特徴である予防原則なども原因と結果の関係のうち原因そのものを抑えることに意義があるのであるし、影響の考察などできない。また、予防原則から派生する計画的性質も一定のラインの達成で環境権保護がなされた、とできるわけでもなく、明確な判断は下しえない。20a 条の意義として明確に説明せよ、その説明がなければ 20a 条の意義を見出すことはできない、などの主張があるとすれば再考を質したい。

よって、抽象的なことを言えば、立法府、行政府、裁判所、また、国民に対して環境権と他の権利との衡量に際して環境権の尊重意識を高めた、それが間接的に環境保全へとつながっている、という意義があるということになるといえよう。

(5) 動物の保護条項

制定以前の問題

ドイツにおける動物保護への取り組みは早く、戦前の 1933 年には動物保護法が制定されている。71 年には基本法 74 条・連邦の競合的立法権限のカタログの第 1 項 20 号に動物保護が加えられ、それに伴い、動物保護法が大幅に改正された。その後、商業上の観点や動物実験の是非などにおいて動物保護を必要以上に認めることに他の人権との関係において限界が生じるようになってくる。裁判上の憲法解釈ではより動物保護を意識した判決も見られるようになっていたとされ、法秩序の観点からの基本法改正も論じられるようになってきたのが改正の原因のようである。

動物の保護の文言挿入前において、動物の保護を基本法上どう読み込むかの解釈としては、1 条 1 項と 2 条 1 項が挙げられる。

1 条 1 項において、環境権議論と同様に「人間の尊厳」の解釈が重要な意味を持つのであるが、動物保護議論においてはより一層その傾向が顕著になっているようである。なぜなら、その能力を高度に発達させた高等動物など類縁種にも一定の尊厳が認められるべきである、との意見や人間に環境保護義務が信託されたとの意見がより主張しやす

⁴⁴ 岩間 [2001] (前掲 38) p272

くなるからであろう。ただ、尊厳を特定の高等動物に認めるなどの人権享有主体の拡大は慎重である必要があるし、信託論が将来世代との関係で主張されることはあっても高等動物との関係でも主張できるとみることは難しい。

2条1項においては、「道德律」をその根拠とする。動物保護違反が道德律に反する、というわけである。だが、道德律に動物保護が含まれるかどうかは、その定義の不明確さから問題をはらむし、基本権としての権利地位を尊重すれば、慎重を欠く安易な解釈は避けるべきであろう。

制定過程（2000年）

20a条に動物保護規定を付け加える法案は2000年4月、連立与党によって提出されたが、いったん否決される。それは2002年における再提出においては圧倒的多数で可決されることになる。その契機が2002年1月の連邦憲法裁判所の判決である。

動物保護法においては、麻酔を用いない動物の屠畜は原則として禁止されているのであるが、麻酔を用いないことに関して宗教共同体による強制的な規定が存在する場合にはそれが許可される（第4a条）。事件は、その要件を満たしていないとして、麻酔を用いない屠畜を許可されなかった者が、それを不服として異議審査請求を提起したものである。その主張は連邦行政裁判所においては認められなかったものの、連邦憲法裁判所において上級行政裁判所の決定と行政裁判所の判決が破棄差戻しされる。

この判決を批判したのが動物保護団体であり、動物保護政策を強化するために動物保護規定を基本法に盛り込むべきだと主張する。そしてそれに世論も同調したために、2000年においてそれに反対していた野党も、基本法改正に同意することになったのである。よって、2002年5月17日、基本法20a上に動物保護を盛り込むことを内容とする基本法改正案が連邦議会において賛成542、反対19、保留15の圧倒的多数で可決され、さらに連邦参議院での可決を経て、自然的生活基盤の後に、「および動物」の文言を加える基本法改正がなされる。そして7月27日に施行されることとなる。

動物の保護規定の意義

環境権規定新設の立法過程と当該立法過程とを比べることが大変興味深いということに関しては異論の余地はないだろう。環境権議論が慎重な議論を積み重ねていった一方で、動物の保護規定の付加は長年にわたり議論の対象とはなっていたものの、その明確な意義がはっきりしないまま世論に押される形で成立した。

今回の改正理由は、不十分な動物の保護、人間の道徳的責任、倫理的基準の必要性などによるものであるが、なぜ動物の保護が必要なのか、人間の道徳や倫理がなぜ動物の保護と結びつくのか、といったことに対する説得力ある説明はなされていない。「人間の尊厳」の解釈は慎重を期す必要がある、ということは先に述べたとおりである。環境権規定新設の際に慎重に議論した努力が動物の保護規定の付加により水泡に帰した感を受けるし、基本法の価値を下げる結果となってしまったと感ぜられることが残念でならない。

この議論で重要なポイントの一つが宗教上の問題である。屠畜が許可されなかったとして訴えた者がイスラム教徒ということであり、連邦憲法裁判所の判決に好意的であった多くはイスラム教徒、それに反対した多くはキリスト教徒である。ただ、イスラム教徒の多くの宗派は屠畜をする際に麻酔を用いることを教義上問題あるとはしていない。

(6) 日本における議論として

ドイツ基本法・20a 条における議論はとても示唆に富むものである。そしてその重要な点として二つ挙げられる。一つは、環境権の意義・解釈を考える際には、実定法解釈上の議論を超えた法哲学的議論は避けて通れない、そして、その解釈の手段として「人間の尊厳」の意義の考察が一つの選択肢となりえる、ということであり、もう一つは、多様な価値観をどのように憲法に定義していくか、ということである。

どちらも日本文化において意識的に避けてきたことなのではないだろうか。多様な価値観を認め合うことなど最近ようやく根付いてきたと思われるし、それをさらに自分のアイデンティティーの表現として議論しあうことはまだ一般的な傾向にあるとは思えない。それは環境問題に限らずあらゆる日本における問題の基本としてあるのではないか。消極的な外交や教育指針などはそれらが原因の一つであるとも考えられる。法理論と現実とに乖離が生じないためにも、西欧の議論の紹介にとどまらない日本独自の法哲学アプローチが喫緊であると考えられる。

はたして憲法、(さらには法というものは)何を志向するものなのか。単なる法秩序であるのか、社会秩序であるのか。ドイツ基本法は幾度も改正を経ており、そのための議論は社会秩序としての憲法を意識していると考えられる。一度の改正もない硬性憲法である日本国憲法は現在では単なる法秩序であるしかない。その場合、社会秩序の役割を担うものはどこに見出すことができるのだろうか。また、見出すべきであるのか。法哲学の現代性をも踏まえた議論が必要である。

その議論の中でも、ヨーロッパ大陸的な国家理解と、アングロサクソンの国家理解の対立をおさえることが基本的必要事項である。前者は政府に大きな役割を求め、後者は小さな役割を求める。それは、政府に対する信頼と不信の対立と見ることもできる。その両方からの影響を受けた現在の日本はその長短所の判断をしたうえで立法・行政を行っているのだろうか。

環境権の具体的な定義づけはやはり重要である。立法府の意向を尊重する裁判所が不明確だと判断して環境権を認めていない以上、また、そのような事実があっても満足な環境を享受できない人々が環境権やそれに類する拡張された人格権や自然の権利などに頼らざるを得ない現状がある以上、立法府にそれをある程度まで定義づける義務があるのではないか。地方自治体の条例ではいくつか認められ、さらに、憲法調査会においても環境権明記の主張が主流である今、その定義を放置することは法的安定性を損なうだけである。ドイツにおいて環境権の定義が不明確であることを嫌った理由の重要な点は、憲法裁判所の存在である。日本においてはそのような制約は気に掛ける必要はないはずである。

ドイツから学ぶということはドイツのまねをするということではもちろんない。見直しが問われているものの、戦力不保持を定めた9条規定のような日本独自の憲法条項が環境権規定においても見出せるようになることを期待する。9条規定の原因となった先の戦争が上述の消極的な外交や教育指針などのもう一つの原因となったとも考えられるのであり、その点で9条改正議論と同時に環境権議論が起きたのは必然かもしれないとも思うのである。

< 参考 >

ドイツ連邦共和国基本法条文抜粋

第1条 人間の尊厳、人権、基本権の拘束力

- (1) 人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、かつ、これを保護することが、すべての国家権力に義務付けられている。
- (2) 略
- (3) 以下の基本権は、直接に適用される法として、立法、執行権および裁判を拘束する。

第2条 人格の自由、生命および身体を害されない権利

- (1) 各人は、他人の権利を侵害せず、かつ、憲法秩序または道徳律に違反しない限りにおいて、自己の人格を自由に発展させる権利を有する。
- (2) 各人は、生命への権利および身体を害されない権利を有する。人身の自由は、不可侵である。これらの権利は、法律の根拠に基づいてのみ、これを侵害することが許される。

第20条 連邦国家、権力分立、社会的法治国家、抵抗権

- (1) ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である。
- (2) 以下 略

第20a条 自然的生活基盤の保護義務

国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準に従って執行権および裁判を通じて、自然的生存基盤および動物を保護する

参考文献

- (3) ドイツ共和国連邦憲法(ドイツ基本法)に関して
 - ・高田敏・初宿正典 編訳 『ドイツ憲法集(第3版)』信山社、2001年
 - ・樋口陽一・吉田善明 編 『解説 世界憲法集(第4版)』三省堂、2001年
- (4) 20a条成立経緯に関して

- ・岡田俊幸「ドイツ憲法における環境保護の国家目標規定（基本法 20 a 条）の制定過程」、ドイツ憲法判例研究会 編『未来志向の憲法論』信山社、2001 年
- (4) c.90 年代
- ・前原 清隆「ドイツにおけるエコロジー憲法構想（特集 統治・社会の改変と憲法原理）」『法律時報』73 巻 6 号（通号 905 号）、2001 年
- (5) 動物の保護条項
- ・山口 和人「海外法律情報 ドイツ 動物保護に関する基本法改正案、連邦議会で否決」『ジュリスト』1185 号、2000 年
- ・山口 和人「海外法律情報 ドイツ 動物保護に関する基本法改正案、連邦議会を通過」『ジュリスト』1227 号、2002 年
- ・渡邊 斉志「短信 ドイツ:ドイツ連邦共和国基本法の改正--動物保護に関する規定の導入」『外国の立法』214 号、2002 年

3.今後の展望

3.1.論点整理

田中 佑

以下、今後検討すべき課題を列挙する。

(1) 権利義務概念により環境問題を把握することは適切か

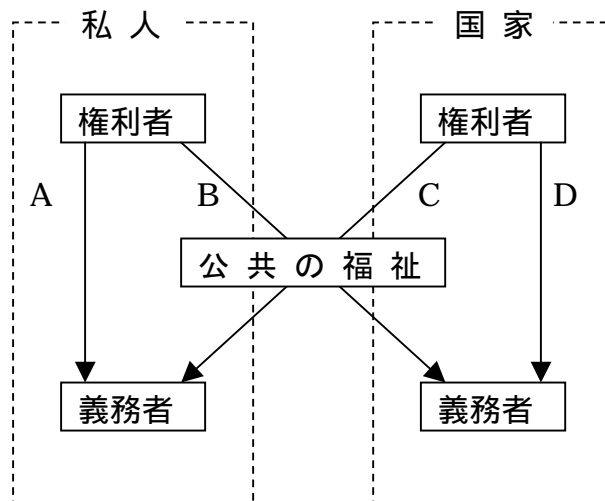
問題解決という観点からは権利義務概念により問題を把握することが適切とはいえない場合もありうるように思われる。それはどのような場合か、その場合にはどのような発想で問題を把握することは問題解決に資するかが今後検討すべき課題となる。

(2) 当事者という観点からの環境権の諸相

環境権論に依拠して議論を進める場合、下記の観点により整理することができよう。

権利主体と義務主体

当事者を私人(自然人と法人の双方を含む)と国家(国及び地方公共団体)の2者に大別する。ここでは暫定的に、環境利益を主張できる当事者を権利主体とし、環境配慮義務を負う当事者を義務主体とする。国民も国家も常にその双方になりうる。



(A) 両当事者とも私人である場合

環境利益を主張できる側が権利者となり、環境利益を侵害する側が義務者となる
例：企業公害

(B) 私人が権利者となり義務者たる国家に対して権利を行使する場合

(a) 国家が侵害者として環境利益を直接侵害する場合

例：道路公害、開発型の公共事業

環境汚染・環境破壊行為に対する損害賠償請求や妨害排除・妨害予防請求が問題となる

(b) 国家が環境利益を間接侵害する場合

例：適切な施策を講じることなく環境を悪化させたなど（不作為責任）

規制措置や救済措置を求める義務付け訴訟、違法確認訴訟、損害賠償請求

(C) 国家が権利者として、義務者としての私人に対して義務を課す場合

国民からの権限発動の要請を待つことなく、国家の権能として私人に対して義務を課すことがどこまで可能かという問題である。この場合、私人の経済的自由（営業の自由、財産権）との調整が必要となる。

(D) 両当事者とも国家である場合

(a) 国・地方公共団体の内部における利害対立

法的主体としての権利者・義務者は観念できないが、部局間の協議の契機となったり、合意の必要を根拠付けたりすることは可能

例：国や地方公共団体が行政計画を策定したり施策を実行したりする際に環境保全に配慮すること

(b) 一方が国であり、他方が地方公共団体である場合

法的主体としての権利者・義務者を観念することが可能

例：国が地方公共団体に対して積極的な環境保全措置を求める

例：地方公共団体が国に対して規制の強化などを求める

この場合、国の立法権・行政権と地方自治との調整が必要となる。

3.2. 今後の予定

1.2 で掲げた

① 私たちの意見は提言書としてまとめる。

② 私たちの意見を全国紙・雑誌に載せる。

③ 国会議員をはじめ政府審議会の有識者や立法担当者に EPN を環境権について取り組んでいる環境 NPO として認識してもらい、将来的には参考人として呼ばれるようになる。

という成果目標を踏まえて、以下のように今後の作業を進める予定である。

(1) 第 1 段階

- ・ 中間報告書をまとめた上で、論点整理案をもとに議論をしていく
- ・ 権利・義務概念の整理、歴史的見地からの環境権を考える
- ・ 環境権に関するスタンス、提言をする場合の各政党との距離を明確にする

(2) 第 2 段階

- ・ その上で専門家を招聘しての勉強会を開催し、私たちの見解についてコメントをもらう
- ・ 最終報告を までに作成する。

(3) 第 3 段階

- ・ 最終報告をもとに の実現に向けた働きかけを行う

4.本研究会の参加メンバー

(五十音順)

井村 勇気

大塚 肇

織田 竜輔

小清水 宏如

田中 佑

「環境権研究会中間報告書」

制作：環境政策ネットワーク「環境権研究会」

発行：環境政策ネットワーク

2003年12月15日 発行

* 無断での転載・引用はご遠慮ください