

Title	普天間飛行場代替施設建設事業環境影響評価手続の問題について
Author(s)	坂田, 春花
Citation	平成28年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書. 2017
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/60331
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

平成28年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書

ふりがな 氏名	坂田春花	学部 学科	法学部 法学科	学年	三年
ふりがな 共同 研究者名	竹下兼史	学部 学科	法学部 法学科	学年	三年
	永田周大		法学部 法学科		三年
アドバイザー教員 氏名	大久保 規子	所属	法学研究科		
研究課題名	普天間飛行場代替施設建設事業環境影響評価手続の問題について				
研究成果の概要	研究目的、研究計画、研究方法、研究経過、研究成果等について記述すること。必要に応じて用紙を追加してもよい。				
<p>1. 研究目的</p> <p>普天間飛行場の移設問題は約20年にわたり日本が抱える懸案課題である。国は、辺野古での代替施設の建設を固持しようとしているが、沖縄県は自然環境・生活環境に少なからぬ影響があると反対しており、環境影響評価（アセス）の適法性が主要な争点の一つとなっている。そして、2009年8月19日には地元住民・現地NPOが原告となり、いわゆる辺野古アセス訴訟も提起され、資料の公開や住民意見の応答など参加に関する多くの課題が明らかとなった。本訴訟に限らず、アセスの適法性を問う訴訟は枚挙にいとまがないが、本訴訟は国を相手取り、参加権の侵害を理由にアセスの再実施を求めた訴訟として注目を集めている。また、本訴訟はアセス訴訟の中でも、日本の現在のアセスが抱える問題を象徴した訴訟であり、研究・考察することに大きな意義がある。</p> <p>そこで、本研究は、辺野古アセス訴訟の分析を通じて辺野古アセスをめぐる参加手続にどのような問題が存在したのかを検討するとともに、裁判所の判断について、従来のアセス訴訟との比較を行う。同時に、オース条約（日本未批准）というアセスにも関わる環境分野の参加条約をふまえて、国際的な基準に照らし本件アセスの問題点について検討する。このように、環境アセスが抱える様々な問題のうち、市民参画に焦点を当て、国内外両方の面から本件アセスを考察していくことに本研究の特色がある。国内法の面からみても、条約の面からみても、本件アセスでは住民の意見を反映させるための実効的な措置が確保されていなかったという研究結果が予想されるが、その場合には、さらに、意見の反映を法的に保障する日本に適した制度のあり方について、オース条約も参考にしつつ検討する。</p> <p>2. 研究計画・方法</p> <p>(1) 文献研究（7月～8月）</p> <p>まず、辺野古アセス訴訟の判例（那覇地判平成25年2月20日、福岡高判・平成26年5月27日、最決</p>					

平成 26 年 12 月 9 日) を詳細に検討し、訴訟で指摘されている参加手続の問題点を整理する。また、①日本のアセスの参加に関する従来の課題、②アセスに関連するオース条約規定の内容について、それぞれ担当を決めて調べて報告し全員で議論する。そして、8 月末までに、日本のアセス制度とオース条約の違いを検討し、今回の一連の国の対応が法的にどのような問題を孕んでいたのか、国内法と国際法の二つの面から検討する。

(2) ヒアリング調査と現地視察(沖縄防衛局・沖縄県庁は一日目、名護市・辺野古は二日目に実施)

9 月上旬に、三日間の沖縄でのヒアリング調査と現地視察を実施する。同事件については全国紙と沖縄の地元紙の取り扱い方に大きな違いがあるなど、文献研究のみではなかなかその実態把握が困難であることからヒアリングが必要不可欠である。ヒアリングの対象は、①原告側として海上ヘリ基地移設反対・平和と名護市政民主化を求める協議会、②被告側として沖縄防衛局のほか、③沖縄県(沖縄県庁・知事公室辺野古新基地建設問題対策課)を予定している。ヒアリングのアポイントメントは実施二か月前の7月上旬に行い、事前に質問票を作成して送付する。原告の都合が合わなかった場合等には、弁護団のヒアリングを行うことを検討する。

(3) 研究成果のとりまとめと公表

調査終了後は、以上(1)～(2)の調査を基に、辺野古アセスにおける市民参画の問題点を整理し、日本のアセスの制度的課題と改革の方向性についてまとめる。その報告書を調査に協力していただいた方々に送付し、またインターネットで配信する。

3. 研究経過

本研究は辺野古アセス訴訟の判例を詳細に検討し、訴訟で指摘されている参加手続の問題点を整理する。2016 年 9 月 30 日に事前勉強会を開催し、全員で議論する。2008 年 8 月 19 日に提訴された辺野古環境影響評価手続きやり直し義務確認等請求訴訟において、原告の沖縄県の住民らは沖縄防衛局が行った環境影響評価手続きの瑕疵や意見陳述権が侵害されたとの主張をしたが、訴えは棄却された。その一方で同じく 2008 年にサンフランシスコ連邦地裁で行われたいわゆるジュゴン訴訟では、アメリカ国防省が行った沖縄の普天間基地の移設計画はアメリカの文化財保護法の要件を満たしておらず、違法であるとの判決が下された。同じ埋立をめぐる訴訟であるのに、日本とアメリカで異なる判決が出たということを明らかにした。また、オース条約における住民参加を詳しく研究するために、2016 年 10 月 17 日にオース条約のガイドラインを執筆し、現在は中央ヨーロッパ大学環境化学・環境政策学部准教授の Stephen Stec 先生の講演会に参加した。

また 2016 年 10 月 20 日に沖縄県での現地調査が行われ、本件訴訟を検討するにあたり不可欠な基地の歴史を学ぶべく佐喜真美術館を訪ねた。そして基地問題の現状をも知るために、2016 年 10 月 21 日に日本環境会議が主催する辺野古ツアーに参加し、埋め立て予定地や普天間基地、基地建設のための埋立に反対する人々の座り込みキャンプを見学し、辺野古や沖縄県の基地がどのようになっているか、自分たちの目で確認した。そして沖縄県がその独自の環境を保護するために、国とは異なるどのような取り組みを行っているか、沖縄県の環境影響評価条例を調べ、また沖縄県庁へのヒアリングを実施した。さらに日本の環境影響評価制度に対する最新の知識を学び、また市民の声を聴くべく、2016 年 10 月 22 日に第三十三回日本環境会議沖縄大会に参加した。

4. 研究成果

(1) 日本の環境影響評価制度

① 環境影響評価とは

まず環境影響評価とは、規模が大きく、また環境に大きな影響を与えうる事業の実施に際し、事業者が事前にその事業が環境に与える影響を調査・予測・評価してその結果を公表し、行政や住民、有識者らの意見を取り入れることで環境に対する保全に対する適切な配慮を確保し、以て国民の健康で文化的な生活を確保することを指す。環境影響評価に住民参加が求められる意義としては事業者と住民、両者の価値判断のバランスをとること、また直接被害をこうむりうる住民らに対する説明責任を果たすことが挙げられる。

② 環境影響評価の手続

日本における環境アセスを定めた法律に、環境影響評価法(以下法)がある。この環境影響評価法は、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなる恐れのある事業に対する、適切かつ円滑な環境影響評価を実現するための手続法である。またそれと同時に許認可行政庁が当該免許等の審査に際し、環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査しなければならないという、実体法的な側面も持ち合わせている(これを横断条項という)。環境アセスメントの対象となる事業は、法で定められた道路や河川事業などの十三事業のうち、一定以上の規模を持つ第一種事業と、第一種事業に準ずる規模をもち、環境アセスが必要と個別に判定された第二種事業がある。環境アセスメントを行うのは事業者であり、この点に関して第三者の視点を入れるべきとの考えもあるが、いまだ実現されていない。それでは以下に、環境アセスの流れについて見ていく。

(ア) 配慮書の作成

第一種事業を行う者は、事業の計画段階において、環境保全のために必要な事項を検討し、その結果をまとめ、配慮書を作成する必要がある。この配慮書手続は2011年の法改正により導入されたもので、早期の環境配慮を実現することを可能にする。第二種事業を行う者はこれらの手続を任意で行うことができる。具体的な手続には、事業者は事業に関する複数の案と、それぞれにおける配慮書を知事及び関係市町村に提出し、住民らに公表する。事業者は公表した配慮書について、市町村や行政機関からの意見を聞くことが出来る。事業者は知事や住民らからの意見を基に事業の位置・規模、構造・配置等を選定する。

(イ) 方法書の作成

事業者は、環境アセスメントの項目、調査・予測・評価の手法等を記載した方法書を作成して知事に送付し、また関係地域内で三十日間公表する。そしてその周知のために住民説明会を行う。この説明会では主に計画をより深く理解してもらうために行うものであって、住民らと事業者との対話を重視ものではない。住民らは方法書の公表終了後二週間が過ぎるまで事業者らに対し意見することが出来る。事業者は住民らの意見を記した概要書を作成し、知事に送付する。知事は審査会や住民らの意見を基に事業者に意見をする。事業者はそれを基に、環境アセスメントの項目、調査・予測・評価の手法などを決める。

(ウ) 環境アセスメントの実施

事業者は方法書に基づいた環境影響評価の実施を行う。

(エ) 準備書の作成

事業者は環境アセスメントの結果やそれに基づく環境保全措置、そしてそれを講ずるに至った検討の状況についてまとめた準備書を作成し、知事に送付、また関係地域内に三十日間公表する。またその公表期間内に住民説明会を行い、住民に対する周知を行う。住民は準備書公表終了後二週間以内に意見することが出来る。事業者は住民の意見をまとめた概要書と、それに対する見解書を作成し、知事に送付する。

(オ) 評価書の作成

知事は審査会や住民、関係市町村らの意見を聞いて準備書への意見を行う。事業者はその意見を基に評価書を作成し、知事に送付する。知事は審査会の意見を基に評価書に対する意見を行う。それを受け事業者は評価書を修正し、関係地域内に三十日間公表する。以上で環境アセスメントは終了する。

(カ) 事業の実施

事業は言うまでもなく、準備書にまとめた「環境保全のための措置」を行う必要がある。

(キ) 事後調査

事業者は評価書に基づいた事後調査を実施し、その結果を知事に送付、また関係地域内で三十日間公表する。知事は、審査会の意見を基に事業者に環境保全に必要な措置を求めることが出来る。

以上の環境アセスの中で、住民が意見を反映することが出来るのは配慮書・方法書・準備書の三つの段階での意見提出のみである。また方法書・準備書段階では書類の説明を行う説明会の実施が事業者に義務付けられている。

③ 環境影響評価の問題点

現在の環境影響評価の、住民参加における問題点・課題としては以下のつが考えられる。

まず一つは、公聴会が実施されていないことである。公聴会とは、事業者が計画をするにあたり行われる事業者と周辺住民との意見交換会のようなもので、報告書の周知のための説明を行う説明会よりも両者のコミュニケーションが大きくなる。こうした公聴会は計画に住民の意見を反映させることに大きく役立ちうるが、現在日本では川崎市などの一部の条例などでしか認められていない。

次に訴訟要件が厳格なことが挙げられる。事業者に対して行われた免許・許可については、許認可行政庁に対する取消訴訟しか提起することが出来ず、またこの取消訴訟の原告適格について、「当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者(処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなつた後においてもなお処分又は裁決の取消しによつて回復すべき法律上の利益を有する者を含む。)に限り、提起することができる。(行政事件訴訟法第九条第一項)」としており、環境 NGO らには原告適格が認められていない。一方諸外国では環境 NGO らへの原告適格を認める国が多い。

④ 沖縄県の環境影響評価について

沖縄県の沖縄県環境影響評価条例について、まず、本条例もおおむね法に則った手続きを定めているが、沖縄県ではその独自の環境から配慮書手続段階での説明会の実施及び配慮書の意見が反映されているかどうかを確認するため配慮書手続の検討の結果を公表することが定められている。次に、沖縄県知事が沖縄県環境影響評価審査会(以下審査会という)への答申により知事意見を作成する。審査会というのは、沖縄県環境影響評価条例の規定に基づく知事の諮問に応じて、技術指針に関し意見を述べること及び環境影響評価、事後調査等に関し技術的な事項を調査審議することを行う機関である。その中の成員は、学識経験のある者の中から知事が委嘱した13人の委員から成り、琉球大・沖縄国際大などの教授らが占める。庶務は環境部環境政策課が担当する。知事意見が審査会の答申がほとんどそのまま知事意見に流用されている。なお、市町村の意見形成について、本件事業実施区域の名護市を例として、名護市長の市長意見は、専門家や市民の声を基に市長意見を作成し、議会で提出し、可決されれば市長意見として沖縄県知事に提出される。実際の市長意見を見ると、専門的な意見よりも市民の声を重視しているようである。環境に関する専門家集団としては名護市環境審議会があるが、審議会は環境計画に対する意見の取りまとめなどを行い、市長意見の形成に直接的に関わっている点は見られない。

沖縄県環境影響評価審査会委員一覧表

委員(陸域動物)【会長】

宮城 邦治 (現職: 沖縄国際大学名誉教授)

委員（大気環境）【副会長】	堤 純一郎（現職：琉球大学工学部教授）
委員（水環境）	吉永 安俊（現職：琉球大学名誉教授）
委員（水環境）	大出 茂（現職：琉球大学理学部教授）
委員（水環境）	仲座 栄三（現職：琉球大学工学部教授）
委員（地形・地質）	前門 晃（現職：琉球大学法文学部教授）
委員（陸域動物）	辻 瑞樹（現職：琉球大学農学部教授）
委員（陸・海域動物）	立原 一憲（現職：琉球大学理学部准教授）
委員（陸域植物）	新城 和治（現職：元琉球大学教授）
委員（陸域植物）	横田 昌嗣（現職：琉球大学理学部教授）
委員（海域植物）	須田 彰一郎（現職：琉球大学理学部教授）
委員（海域動物）	日高 道雄（現職：琉球大学理学部教授）
委員（景観）	小野 尋子（現職：琉球大学工学部准教授）

表1：平成25年9月12日～28年9月11日沖縄県環境影響評価審査会委員一覧表¹

⑤参考文献

- ・村山武彦(2005)「環境影響評価（公共事業）における住民参加について」（平成16年度・第2回公開セミナー講演レポート（平成17年1月21日宮城県民会））,[online]http://www.jeas.org/modules/backnumber/board2/member/seminar/tech_seminar/h16_5th/02.pdf(参照2016-9-10)
- ・沖縄県環境影響評価条例のあらまし（パンフレット）,[online]<http://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seisaku/hyoka/documents/kankyoueikyou-pamphlet.pdf>(参照2016-9-13)
- ・南博方・大久保規子(2009)「要説 環境法(第四版)」

(2) オーフス条約

オーフス条約とは、1998年6月に採択された、環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約である。即ち、「環境情報へのアクセス権」、「意思決定への市民参加」及び「司法へのアクセス」というの「三つの柱」の権利を保障するという条約である。2016年7月27日までに、ヨーロッパを中心に47カ国が批准しているが、日本はまだ批准できてない。特にEU諸国はオーフス条約の批准後、加盟各国におけるEU環境法の執行状況を改善するための準備を進めるなど、条約の実現に努めてきた。

市民参加について、オーフス条約は、①各種許可（第6条）、②計画、プログラム等(第7条)、③行政立法等(第8条)に分けて定めている²。オーフス条約第6条において、市民参加の対象（第6条第1項）、意思決定の早い段階で参加手続等を適切で効果的に「関心をもつ公衆」に知らせ（第6条第2、3項）、初期段階で効果的な参加できる機会の保障（第6条第4項）、市民参加に関する情報の開示（第6条第6項）、市民参加の手段（第6条第7項）、市民参加の結果に関する「適切な考慮の要求（第6条第8項）、決定及び理由提示義務を課す（第6条第9項）等が定められている。オーフス条約第6条第3項³では住民参加について、

¹沖縄県HPより抜粋(<http://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seisaku/hyoka/shinsakai/shinsakai.html>)

²大久保規子「オーフス条約とEU環境法—ドイツ2005年法案を中心として—」特集1世界の環境法は今=6(2006a)32頁参照。

³オーフス条約第6条第3項により、公衆参画の手続は、上記第2項にしたがって公衆に知らせ、かつ、公衆

が環境に関する意思決定の過程で効果的に準備し参画できるのに十分な時間的余裕があり、それぞれの段階に応じた合理的な時間枠を伴わなければならないと定めている。オーフス条約第6条第2項により、「関心をもつ公衆」は、公告によるか、もしくはそれが適切であれば個別に、環境に関する意思決定手続きの初期に、かつ、適切で、時宜を得て、効果的に、とりわけ、以下のことを知らされねばならない。(a)活動の計画、およびそれについて決定がなされる活動の申請(b)決定見込みもしくは決定草案の内容(c)その決定に責任を負う公的機関(d)予定される手続。この情報が提供されうる時及び場合、以下の事項を含む。(i)手続の開始(ii)公衆が意思決定に参画する機会(iii)予定される公聴会の日時および開催地(iv)関連情報を得られ、公衆が検証することのできる関連情報を保管している公的機関の表示(v)意見または質問を提出することができる関連公的機関もしくはその他の公的組織、および意見または質問を提出するタイムスケジュールの表示(vi)活動の計画に関連して、どのような環境情報が入手可能かについての表示(e)その活動が、国内のまたは国境を越えた環境影響アセスメント手続の対象となるという事実

国は適切な時期に、関連する情報をわかりやすく知らせたうえで、十分に時間的な余裕をとって、市民が参画できる機会を与えることを定めている。しかし、本件の環境影響評価手続において、国が方法書や準備書段階で資料の追加・度重なる修正・調査結果の後出しをしたことで、住民は意見陳述の機会を奪われた。また、オーフス条約第6条第4項では、効果的な公衆参画が可能である場合には、初期段階で住民の公衆参画の機会を提供しなければならないと定めている。しかし、本件環境影響評価では、事業の早期段階（事業の位置、規模の検討段階）において公衆が参加できなかった。2011年の法改正により配慮書手続は導入された。即ち、方法書の作成前の手続として、対象事業に関する位置、規模や施設の配置等の計画の立案段階において環境の保全のために配慮すべき事項について検討する。その段階で、住民が意見を陳述することができる。また、沖縄環境影響評価条例第4条の6第2項により、配慮書手続において事業者が住民への説明会を開催することを定めている。

そして、司法への参加について、オーフス条約第9条第2項⁴では、行政が行った許可の手続的及び実体的違法を争うことができるとされている。しかし、本件やり直し義務確認訴訟において、原告らは環境アクセスの段階で最高裁は、原告の意見陳述権は法令上保護されないことを理由として訴えを却下した。また、オーフス条約第9条第2項により、争訟を提起することができるのは、(1)十分な利益を有する関係市民、又は(2)権利侵害を主張する関係市民である。⁵関係市民に含まれるMGOは、(1)の要件を充たすものとみなされるとともに、(2)にいう権利にの主体たり得る旨が明記されている⁶。十分な利益または権利侵害の意味は加盟国の国内法に委ねられているが、その際、広範な司法アクセスを保障するという条約の目的と矛盾しないようにしなければならないとされている⁷。即ち、原告適格について、オーフス条約により、環境NGOが一定の要件を満たせば環境適格が認められる。辺野古環境影響評価手続やり直し義務確認等訴訟は個人が原告として訴訟を提起したが、米の環境保護団体、日本の市民団体や個人らが沖縄ジュゴンを守るために、沖縄の普天間基地の辺野古移転計画において、アメリカの国防省がアメリカの文化財保護法（National Historic Preservation Act）の要件を遵守していないとして、2003年にアメリカのサンフランシスコ連邦裁判所に辺野古移転計画の違法確認及び差止の訴えを提起した⁸。2008年に被告側が違法であったという判決を下した。判決は、ジュゴンネットワーク沖縄とヘリポート建設阻止協議会・命を守る会が自分の原告適格について、証拠を提出しなかったため、原告適格を有しないと判断したが、他の4つの団体の原告適格が

⁴各締約国は、その国内法の枠組みにおいて、以下のことを確保しなければならない。「関心をもつ公衆」の構成員であって、(a)十分な利益を有する者かまたは、その代わりに、(b)締約国の行政訴訟法が権利侵害を要件とすることを要求している場合は、権利の侵害を主張している者が、第6条の規定、および国内法で定められ、かつ次の第3項の規定を侵害しない場合、本条約の他の関連規定の対象となる、決定、作為または不作為の実体的、手続的合法性について、規定に合致しているかどうかを争うため、司法裁判所および/または法律によって設置された他の独立かつ公平な機関による審査手続にアクセスできること。何が十分な利益と権利の侵害を構成するかは、国内法の要件に従い、かつ、「関心をもつ公衆」にこの条約の範囲内で司法への広範なアクセスを付与するという目的に合致するように判断されなければならない。このため、第2条5項で規定する要件を満たす非政府組織の利益は、上記(a)の適用上「十分である」と看做されなければならない。また、そのような組織は、上記(b)の適用上侵害の対象となりうる権利を有すると看做されなければならない。本第2項の規定は、行政機関による予備的な審査手続の可能性を除外するものではなく、また、司法的審査手続に先立ち行政的審査手続を尽くすことが国内法で要件とされる場合には、その要件に影響を及ぼすものではない。

⁵オーフス条約第2条第5項参照。大久保規子「環境法の新潮流(29)オーフス条約からみた日本法の課題」環境管理第42巻第7号(2006b)680頁参照。

⁶大久保規子(2006b)680頁参照。

⁷大久保規子(2006b)680頁参照。

⁸大林啓吾「ジュゴン訴訟の法的意義—動物裁判の新展開と手続的統制の意義—」法政論叢第51巻第1号(2014年)153頁参照。

認めた。理由は、他の4つ団体のメンバーは自己の権利 (in their own right) で訴訟を提出するという原告適格がある上で、団体の成立目的は研究、鼓吹、お金を集めることにより、ジュゴンを保護することがあるため、裁判所は4つ団体の原告適格を有すると判断した。しかし、現在の日本の行政事件訴訟法において、原告適格は「当該処分又は採決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者(行政事件訴訟法第九条一項)」としており、環境NGOには認められていない。以上のように日本では環境行政訴訟の原告適格が大きく制限されている。

(3) 辺野古環境影響評価手続やり直し義務確認等請求事件について

① 事実の概要について

国が普天間飛行場代替施設建設事業を行う際には、環境影響評価法、沖縄県環境影響評価条例に基づいて環境影響評価及びその関連手続が必要となる。原告である沖縄県住民数名はこの環境影響評価及びその関連手続に不備があるとして、(ア) 沖縄防衛局長が環境影響評価書及び環境影響準備書を作成し直す義務を負うことの確認、予備的に本件方法書及び本件準備書が違法であることの確認、(イ) 環境影響評価手続等を改めて実施する義務を負うことの確認を求めるとともに、(ウ) 環境影響評価手続の不備等によって、意見陳述権が侵害され、精神的苦痛を被ったとして損害賠償を国に対し求めた。

② 原告の主張について

・ 本件各確認の訴えについて

(a) 環境基本法に基づいて制定されている環境影響評価法によると、事業者は住民らの意見に配慮し、応答する義務を負っている。

(b) 環境影響評価手続において方法書及び、準備書に対して意見を述べることは「意見陳述権」として保障されている。

・ 本件損害賠償請求について

(a) 原告らは事業計画に関する十分な情報を得られず、実質的な「意見陳述権」が侵害されたことにより精神的苦痛を被った。

③ 裁判所の判断

那覇地裁（那覇地判平成25年2月20日）においても、福岡地裁（福岡高那覇支判平成26年5月27日）においても、環境基本法の法趣旨や環境影響評価手続の制度趣旨からして原告らに本件事業に係る環境影響評価手続において作成された本件方法書及び本件準備書に対する「意見陳述権」は認められないとした。また、「意見陳述権」は認められないからそれを前提とする損害賠償請求も認められず、原告が求めた(ア)～(ウ)の訴えはいずれも認められなかった。

また、最高裁（最高裁判所第三小法廷平成26年12月9日）も上告を棄却し、結局住民らの訴えは認められなかった。

④ 評釈・私見

本件では、行政事件訴訟法4条後段の確認訴訟における確認の利益の充足の有無を判断するにあたって、環境影響評価法及び沖縄県環境影響評価条例が定める方法書及び準備書の策定手続における意見提出手続の法的性質が論点となった。

本判決は、環境影響評価法が定める意見提出手続を情報手段として理解し、本手続の権利性を否定し

ているが、原告である周辺住民にとっては、周辺地域の環境の変化は生活に大きな影響を与えるものであり、意見提出手続は権利保護のための手続と位置づけることが可能である。そして確認訴訟における訴えの利益は認められるべきであると私は考える。

また、平成16年改正により、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が明示された。この改正は、国民の権利救済の観点からなされているものと理解できるため、訴訟の入口である訴訟要件の訴えの利益は広く解されるべきである。本判決のように確認の訴えの利益を厳格に判断することは、確認訴訟の受け皿的性格を否定しているようにも思われる。

⑤参考文献

- ・鈴木和典 平成25年行政関係判例解説 129頁
- ・山田健吾 判例セレクト2009-2013 59頁
- ・朝田とも子 法学セミナー719号 107頁

(4) 沖縄県に対するヒアリング調査について。

2016年10月21日に、沖縄県庁に対して2時間のヒアリング調査を行った。主に、私たちが特に重視していた「アセスにおける市民参加」という観点から、沖縄県がどのような取り組みを行っているかについて、あらかじめ送付していた質問票に沿って、適宜口頭で質問をしながらヒアリングを進めた。以下質問と回答の要旨を述べる。

第1に、アセスにおける県知事意見の持つ意義・役割は何かという根本的な質問から始めた。その質問に対しては、「アセス対象は専ら大規模事業であることから、自然や住民への様々な影響を考慮する必要があるが、県は幅広い分野にわたる知見を有しているため、事業によるそうした様々な影響も十分に考慮したうえで県知事意見を作成することができる。したがって、県知事意見はアセスの効果を上げる役割を持っているといえる」との答えであった。

第2に、住民意見の反映について、まず住民意見を知事意見に直接取り入れることへの考えを尋ねた。環境影響評価法において、都道府県には住民からの意見を直接県知事意見に反映させる義務はないということは事前勉強を通じて知っていたが、将来的にどうなのかという質問趣旨である。この質問に対し、県は「現在においては、そのような法的義務がないため直接住民意見を県知事意見に反映させることはしていないし、その予定は今のところない。県の役割は、事業者が行う住民説明会に参加するにとどまる。現在の体制の枠内で努力しようと考えている。」とし、義務ではないこと（すなわち体制の枠外の行為）は強いて行わないが、住民のことは多少考慮しながらアセスに関わっているという印象を受けた。また、市町村から提出される意見はどのくらい考慮しているかという質問について、沖縄県は米軍基地をいくつも抱えているだけあって、「関係市町村から提出された意見は、知事意見作成のために、十分に勘案するよう努めている」とのことであった。しかし、「十分に」の内容について具体的な回答はされなかった。

第3に、アセス審査会について質問した。まず、審査会のメンバーが沖縄県の大学教授等の学識者に限られていることについては、「沖縄は日本唯一の亜熱帯地域であり、日本の中でも独特の環境にある。そのため、沖縄の環境事情に精通している学識者こそ審査会には適しているという考え方で、そういったメンバーを選出している。」との答えであった。他県の人を採用することについては、選ばれた人の金銭的・時間的負担も大きいという理由もあり、消極的だった。配慮書に関する知事意見について、審査会の意見聴取では

なく、専門家等からの意見聴取とされているのはなぜかという制度上の疑問については、「配慮書段階では、事業において現れるだろう問題がまだ成熟しきっていないので、各専門家に意見を聞くことでも十分だから。」との回答であった。問題の成熟度によって対応は変わってくるようである。また、審査会の場で住民が意見を言うことは許されるかということについては「これまで意見陳述の機会を設けることはあるにはあったが、それは事前に申し出があった時に限られており、その場での発言は現時点では許されていない。」とし、住民意見と会議の円滑な運営とのバランスを考慮して対応しているようである。

第4に、市民の参加について、説明会の開催場所、時間等に関して、どのような工夫がなされているか、参加者の状況はどうかという質問を行った。これに対し、「アセスにおける説明会自体は事業者が開くものであるため、県として主体的に関与しているわけではないが、必要があれば場所の提供もしている。参加者の状況については、事業者は把握しているだろうが、県で細かく把握しているわけではない。ただ、聞いた話では、住民の関心度が高い事業の説明会にはより多くの人が来ているようである。実際、辺野古への基地移設事業にかかるアセスについては、平均よりもかなり多くの住民が参加していたらしい」との答えであった。制度上、県はアセスを主体的に行うわけではないので、説明会についても最小限の関与という印象だった。また、アセスにおける県独自の取り組みについては、沖縄県のアセスには「特別配慮地域」という独自の制度があるが、その有効性はどうかという質問を行った。これに対しては、「沖縄の独特な環境に対応したアセスを行うために重要な制度であり、環境保護の観点から有効性が認められた事例もある。」との話があり、独自の制度を通してアセス、法で規定されているものより、沖縄の特殊な自然環境に適応したより良いアセスを作り上げようとする姿勢が見えた。アセスは画一的にはなく、地方の環境に合わせて行われることが重要であるようだ。

第5に、現在のアセス制度で改善すべき点について質問した。質問に対して県は「オース条約もあるように、日本の外に目を向けるともっとしっかり住民意見を反映できるアセスを行うための規定が存在している。オース条約を批准するかはともかく、海外の制度の良いところを取り入れ、日本のアセスで住民意見がより反映されるようになればよいと思う」との答えであった。日本のアセスは海外で行われているものと比べると、住民意見の反映が不十分であると、行政しかも地方レベルで問題視されているようである。

以上のヒアリングによって以下のような知見を得られた。

第1に、広域自治体である県は、現行アセス制度の枠から大きく外れて住民や事業者に関与、干渉することはしないということである。アセスは基本的に住民と事業者の間で行われ、あくまでも県は広域自治体としての立場からアセスに意見を述べるに過ぎない。しかし、県は法律にとらわれ、全く機械的に行政をしているというわけでもない。条例を通じて、法律の枠内で、その地域の環境により適したアセスを作り上げている。すなわち、法律の定めるアセス様式を基礎とし、条例によってその地域特有の自然環境を考慮に入れた「県独自のアセス」を形成するというのが、今日の日本で観察できるアセスの姿である。

第2に、海外のアセスと日本のアセスでは、住民意見の反映、住民保護という点で大きな隔たりがあると、地方レベルで認識されていることである。日本のアセスには、情報の提供、意見陳述機会の提供、争訟機会の保障など、改善の余地は多くある。

以上の2点を合わせると、日本のアセスは都道府県が条例でその制度を根本から大きく変更を加えることは基本的に無い上、まだまだ改善する余地があることが判明した。このことから、アセスは国が主導で改革すべき制度であると考えられる。

最後に、沖縄県の担当職員の方々は、多くの質問に答えてくださっただけでなく、私たちのその場での質問にも丁寧にご対応くださった。2時間という短い時間ではあったが、行政における環境アセスの実態に触

れることができ、知見を広げることができたように思う。

以下質問票とそれに対する答えを添付する

【沖縄県 質問票】

1 アセスにおける県知事意見の持つ意義・役割は何か。

⇒県は幅広い分野にわたる知見を有しているため、事業による様々な影響も十分に考慮可能。よって、県知事意見はアセスの効果を上げる役割を持っている。

2 知事意見について

(1)住民意見の反映

①知事意見の形成過程において、住民意見を取り入れる独自の機会（公聴会の開催等）を設けているか。

⇒今のところなし。法の枠内で努力するにとどまる。

②法に基づいて市民から出された意見が、知事意見に反映されることはあるか。

⇒公共の福祉に合うものは知事意見形成に多少反映される。

(2)市町村意見との関係

・県知事意見は、市町村長意見をどのくらい考慮して作成されるのか。

⇒十分に考慮するよう努めている。

(3)沖縄県としては、知事意見がどの程度反映されていると感じているか。具体的に、適切に反映された事例、反映されなかった事例にはどのようなものがあるか。辺野古の場合はどうか。⇒程度問題は答えることは難しい。辺野古の場合は、知事意見の多くはきちんと反映されなかったように思う。

3 審査会について

(1)審査会委員の選任について

・審査会に選出される学識経験者の分野には何らかの基準があるか。また、委員は沖縄県の大学教授らで占められているが、他県からの委員の採用についてはどのように考えているか。⇒沖縄の環境事情に精通している学識者こそ審査会には適している。他県から人を呼ぶのは、その人に負担を強いる点でも採りづらい。

(2)審査会における意見聴取等（アセス条例施行規則 66 条）

①専門家等の意見聴取は、実際どの程度行われているか。例えば、辺野古の場合、ジュゴンの専門家等、関連分野の専門家の意見は聴取したか。

⇒これもまた程度問題のため答えることは難しいが、辺野古の場合で言えば、ジュゴンの専門家やその関連分野の専門家には幅広く意見聴取を行った。

②事業者の意見を聴くことはあるか。⇒審査会での事業者説明はある。

③その他の関係者として、住民や環境団体の意見を聴くことはあるか。

⇒審査会では基本的にない。

(3)配慮書に関する知事意見（アセス条例 4 条の 5）について、審査会の意見聴取ではなく、専門家等からの意見聴取とされている（施行規則 7 条）のはなぜか。

⇒配慮書段階では審査会をするほど問題の成熟性が十分ではないから。

(4)審査会の傍聴にはどのような市民が来るのか。また、運用上、市民はその場で意見を述べるのが認められているか。

⇒事業に関心のある人もしくは事業に反対の人が多く来る。一部の市民の突発的な発言は無視される。

4 市民の参加について

(1)説明会について

①説明会の開催場所、時間等について、どのような工夫がなされているか。県が事業者に便宜を図ったり（場所の提供等）、指導したりすることはあるか（アセス条例施行規則では、参集の便を考慮するよう定められているが、運用状況はどうか）。

⇒必要に応じて又は事業者からの申し出に応じて、場所の提供等協力している。

②実際の参加状況はどうなっているか。

・参加者層(どの年齢層が多いかなど)や人数等は把握しているか。

・把握している場合、配慮書・方法書・準備書の説明会における参加者の数などの差はあるか。多いときで、どのくらいの人が参加しているか。

⇒説明会自体は事業者が行うものなので県が細かくは把握していない。多いときの人数はおそらく30~40といったところ。

③条例に基づく配慮書の説明会が、努力義務とされているのはなぜか。説明会において、県はどのような役割を果たしているか。

⇒これもまた配慮書段階では問題が成熟しきっていないため、努力義務にとどめている。説明会において県は最小限の関与。

(2)情報公開について

・説明会及び審査会の記録(議事録)は公表されるか。

⇒公表される。

5 条例に基づく独自のアセスの取り組み

(1)沖縄県に特徴的な取り組みについて

①沖縄県はアセスにおいて「特別配慮地域」の設定や対象事業の拡大、対象とする環境要素に「赤土等による水の濁り」「歴史的文化的環境」を盛り込むなどの特徴があるが、市民参加という点で沖縄県独特の取り組みはあるか。

⇒質問にあるような特徴が沖縄県アセスの特徴である。市民参加という点では、目新しい独自の制度というものは無い。

②なぜ「特別配慮地域」設定の取り組みを行っているのか。またその取り組みは有効に機能しているか。

⇒沖縄県はほかにはない自然環境を有しているから。

(2)市町村との関係について

a)アセスについて市町村条例を持つところはあるか。

⇒現在のところ確認できていない。

b)ある場合、県は市とどのような連携をしているか(説明会の場所決定など)。

6 その他

現在のアセス制度について、どのような改善が必要であると考えているか。

⇒海外の制度の良いところを取り入れ、日本のアセスで住民意見がより反映されるようになればよい。

(5) 辺野古ツアー・第33回日本環境会議沖縄大会について

2016年10月21日の午後には、基地建設の現場周辺や建設に反対する方々の活動場所に訪れる辺野古ツアーに参加した。辺野古ツアーでは、まず、私たちはテント村を訪ね、訴訟の当事者となっている方のお話を聞いた。辺野古基地建設の進捗具合や基地関連の訴訟について等、時間は短かったものの多くのお話を聞くことができた。お話を聞いて、沖縄の方々がいかに沖縄の自然を大切に思っているかを痛感した。また、政府や裁判所に対する怒りさえも感じられるお話であった。次に、米軍基地反対運動の一環として基地近辺で行われている、テントによる座り込みキャンプの場を見学した。24時間常にテントに人がいる状態にしているというお話を聞き、そこまでできる熱意に感服した。また、座り込みの人々がコンビニやトイレに行くためのバスが手配されているというお話はとても印象的であった。最後に、高台へ登って、普天間基地を一望した。想像以上に基地は沖縄県の土地を占めており、基地が沖縄の方々にとっていかに大きな存在であるかを再認識した。このツアーに参加して、沖縄の実情を目で見て、肌で感じることができ、また、沖縄の方々の率直なお話を聞くことができた。これは沖縄を訪ねたからこそできた経験であったと思う。

2016年10月22日には、沖縄国際大学で開催された第33回日本環境会議沖縄大会に参加した。スケジュールの都合上、大会のすべてに参加することはできなかったが、全体会及び第一分科会には出席した。大会のテーマは「環境・平和・自治・人権」ということで、私たちが調査対象としていたアセスの問題点についての講演を聞くことができただけでなく、沖縄県の環境そのものについて、沖縄県の「自己決定権」について、日米安保と沖縄の関係など、沖縄の基地問題に対して、様々な観点からの講演を聞くことができた。講演では、今日のアセスは民主性も科学性も欠けており制度が形骸化しているという批判、国は人口の少ない(=少数派の)沖縄県の利益を無視しているという批判、沖縄県の自治が他の自治体とくらべて不当に差別されてきたという批判など、国に対する批判が多くみられた。講演を通して、アセスにどんな問題があるのかを知り、さらに基地建設事業の影響力の大きさも実感した。

(6) 終わりに

事前に日本のアセス制度及び辺野古訴訟を分析するとともに、海外において市民参加の基準とされているオーストラリア条約を研究したことで、普天間基地移設にかかるアセスの問題について、判例を評釈しただけでなく、環境評価の国際的な基準となっているオーストラリア条約と日本のアセスとを比較して考えることができ、多角的な視点で行政の問題を見つめることが可能になった。また、現地でヒアリングをすることによって、行政である沖縄県がアセス制度を通して住民とどのように関わっているのか、沖縄という特殊な自然環境のなかでより良いアセスを行うため、いかに試行錯誤しているかなど聞くことができ、資料等による勉強だけではわからないような、より具体的な行政の姿を見ることができた。加えて、ツアーや環境会議に参加することで、沖縄県の方々が基地そのものに対してだけでなく、日本という国自体に怒りを感じていること、関係住民の方々がそうした抑えきれぬ怒りをもって訴訟や抗議といった活動をしていることなど、これもまた教室の中では決して学ぶことができない、まさに「現場」の声を聞くことができた。現地で得た経験は、これから、あるべき行政・あるべき法を考えていくうえで非常に役に立つものだと思う。