

# 環境チームはなぜ開発チームに勝てないのか？

## ～かわいそうな日本の環境法と最強の開発法～

西島 和

### 要旨

2013年12月に成立した「国土強靱化法」は、最強の開発法です。なぜなら、開発をすすめる側が環境を守りたい人たちの意見をまったくきかずに「勝手に」開発をすすめることができるしくみだからです。環境と開発については、1992年、環境と開発に関する国連会議で「みんなで決める事で最も適切に扱われる」ことが国際的に合意されました。ところが、日本では、この国際合意から20年以上たっても、いまだに「環境に関する決定への参加権」も、「環境法違反をNGO/NPOや市民が裁判で争える権利」も法制化されておらず、「みんなで決めるしくみ」はきわめて貧弱です。他方で、開発により一部の政治家、官僚、土建業者が利益を得るしくみは国土強靱化法により強化されました。日本の自然環境をまもるために、「みんなで決めるしくみ」を法制化し、世界に立ち遅れた「環境民主主義」をおしすすめる改革が必要です。

## 1 最強の開発法<sup>注1</sup>「国土強靱化法」

### 1.1 なぜ野党は「国土強靱化法」に反対したのか？

2013年冬、国会で「国土強靱化法」<sup>注2</sup>が議論されました。この法律を提案したのは、政権与党である自民党と公明党です。国土強靱化法の目的は、「防災、減災」とされ、この法律によって、防災対策をすすめる組織である「国土強靱化推進室」をおき、国土強靱化基本計画をたてるので、防災に役立つ、と与党は説明しました。もし、ほんとうに防災に役立つなら、みんなの利益になりますから、野党もみんな賛成してよさそうです。

しかし、ほとんどの野党は、この法律には問題が多いとして反対しました。野党が指摘した問題点は、次のようなものです<sup>注3</sup>。

問題点① そもそも防災のために必要のない法律

「……防災、減災のための計画を策定することは重要であります。……しかし、そもそも、この法案がなくとも、防災、減災のための基本計画を策定し、対応していくことは可能ではないでしょうか。……」（日本維新の会・山

之内毅衆議院議員）

問題点② 税金を浪費し、真に必要な防災対策を遅らせる可能性がある

「……災害対策に名を借りた公共事業ばらまきを助長するおそれがある。」（みんなの党・佐藤正夫衆議院議員）

「……結果として、基本理念にあるような、国民の生命、身体及び財産を保護するために本当に必要な公共事業の優先順位が後回しになる、もしくは費用対効果の少ない公共事業が推進される可能性を拭いきれません。」（日本維新の会・山之内毅衆議院議員）

問題点③ 手続の民主性が欠けている

「国土強靱化基本計画の案を作成する際、一般の国民の参加に関する規定はありませんし、現行の公共事業上位計画の根拠法となっている国土形成計画法で定められている、いわゆるパブリックコメントの規定すらありません。……国土強靱化基本計画が国の他の基本計画に優先するものと位置付けられていますが、そうであるならば、国土強靱化基本計画の決定過程においては、他の計画以上に民主性、透明性を保障する必要があります。」（み

注1 「開発法」という法律があるわけではありませんが、本稿ではダム建設や道路建設などの開発行為の根拠となる法律をまとめて「開発法」といいます。

注2 正式名称は「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」

注3 引用した議員の発言は、いずれも第185回国会災害対策特別委員会（衆議院及び参議院）の国土強靱化法案審議における反対討論。

んなの党・柴田巧参議院議員)

「市民や第三者がチェックする手続がないため、不要不急の公共事業促進になりかねません。」(共産党・仁比聡平参議院議員)

このように、「そもそも防災のために不必要な法律にもとづき、民主性の欠ける手続で決められた計画によってすすめられる『ムダな』事業に税金がつかわれると、かえって真に必要な防災対策ができなくなってしまうのではないか。」といった野党議員の指摘は、きわめて的確な指摘です。しかし、国会では、野党の指摘に対する十分な説明がされないまま、国土強靱化法は2013年12月、与党(自民党と公明党)、生活の党の賛成多数で成立しました。

## 1.2 開発法と「みんなで決めるしくみ」(河川法改正で前進、国土強靱化法で後退)

さて、野党議員は強靱化法について「手続の民主性」を欠いている、と批判しました。「手続の民主性」という言葉はわかりにくいですが、言いかえると「みんなで決めるしくみ」ということです。「住民参加」という言葉がつかわれることもあります。強靱化法は、計画について市民やNGOの意見を反映させるしくみがなく、大臣を頂点とする行政(官僚組織)が「勝手に」計画をつくることができます。

官僚組織は、これまで、たくさんの「ムダな」<sup>注4</sup>「環境に悪影響を及ぼす」開発計画を「勝手に」決めてすすめてきました。その結果、建設国債という借金が積み上がり、財政悪化の原因となっていますし、たとえば、長崎県・諫早湾の干拓事業では、干潟を干拓した結果、諫早湾・有明海の環境が悪化して高級貝などがとれなくなり、漁業に打撃を与えています<sup>注5</sup>。

(なぜ、官僚組織がわざわざ「ムダな」「環境に悪影響を及ぼす」開発をすすめるのかと、不思議に思われるかもしれませんが、その理由はあとで

説明します。)

このような、官僚組織が「勝手に決める」開発に対し、特に1990年代から「みんなで決める」しくみを求める声があがりました。そのような声は、市民からだけでなく、官僚組織内部の「改革派」からもあがりました。1997年には、ダム建設の根拠法である河川法が改正されて、計画を決めるときには住民の意見が反映されることが可能になりました。

その後、このような「みんなで決める」しくみが実践され、しくみも改善されていくことが期待され、さまざまな取り組み<sup>注6</sup>や提言がされてきました。しかし、官僚組織の「巻き返し」にあい、手続の民主化をすすめる改革を阻む壁が次々にあらわれました。

改革はじりじりと後退し、2011年に誕生した民主党政権がつくったダム検証会議<sup>注7</sup>のしくみは、なんと、会議は非公開、議事録の発言者名が隠されるという、「みんなで決める」しくみからはほど遠いものでした。

そして、ついに、パブリックコメントの募集すらせず、市民やNGOをいっさい排除して、官僚組織が開発計画を非公開の手続で勝手に決める、最強の開発法「国土強靱化法」が誕生したのです。こうして、官僚組織は「改革」を大きく逆行させることに成功しました。

## 2 かわいそうな日本の環境法

### 2.1 世界標準は「みんなで決める」

「みんなで決める」改革は日本では停滞していますが、世界ではどうでしょうか。1992年、環境と開発を考える国連会議(リオサミット)で、「みんなで決めるしくみ」の大切さが高らかに宣言されました。

「環境問題は、それぞれの場で、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われ

注4 たとえば、1,500億円かけて建設された愛知県・長良川河口堰で開発された水利権は、最大でも供給能力の16%しかつかわれていません(政野2012, 105頁)。全国的な反対運動をおしきって建設された長良川河口堰ですが、ムダ遣いの責任をとる人はいないようです。

注5 この漁業被害に関しては漁業者が裁判を起こしました。福岡高等裁判所は漁業被害を認めて国(農林水産省)に潮受け堤防の開門を命じましたが、農水省は開門命令の期限(2013年12月20日)をすぎても開門をしていません。

注6 取り組みの代表的なものが、後に国土交通省(本省)からつぶされた「淀川流域委員会」の取り組みです。淀川流域委員会では、会議をとりしきる事務局を事業者ではない第三者が担当し、会議が公開され、傍聴者も発言できるといのように、公正で透明、民主的な手続が実践されました。詳しくは『どうしてもダムなんですか? 淀川流域委員会奮闘記』(古谷2009, 17頁以下)。

注7 正式名称は「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」。国土交通大臣の私的諮問機関と位置づけられましたが、大臣がポケットマネーで運営しているわけではなく、税金で運営される公的機関です。こうした公的な会議は特段の事情がない限り公開されるべきであり、この会議について会議を秘密にするべき特段の事情はありません。

る」という第10原則を含むリオ宣言に日本など178か国が署名したのです。

リオ宣言第10原則の内容は重要なので、引用しておきます。

「環境問題は、それぞれの場で、関心のあるすべての市民が参加することによりもっとも適切に扱われる。国内では、各個人が、有害物質と地域での活動の情報を含め、公的機関がもつ環境情報を適切に取得し、かつ、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行きわたらせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法及び行政手続への効果的なアクセスが与えられなければならない。」

さらに、リオ宣言第10原則を具体化するため、国連欧州経済委員会オーフス条約<sup>注8</sup>のしくみができました。オーフス条約には次のようにうたわれています。

「情報は権力であり、環境情報が手に入るようになれば、持続可能な将来を形成するために市民が有意義な役割を担えるようになる。このため、持続可能な発展や経済のグリーン化が進展するかどうかは、意思決定において、市民社会が意味のある参加ができるかどうか、直接的にかかっているのである。効果的な情報へのアクセス、市民参加、裁判を受ける権利は、透明性があり、説明責任を果たすことができるガバナンスを行い、意思決定の質を高め、そして、統治機関に関する市民の信頼を向上させるために、本質的なものである。」（下線筆者）

ここでは、「情報へのアクセス」「市民参加」「裁判を受ける権利」が民主主義の発展のうえでも本質的に重要だということ、特に参加については「意味のある」ものでなければならないことが明らかにされています。

現在、ヨーロッパや西アジア等の46の国と地域がオーフス条約の締約国となっています。

## 2.2 世界に大きく遅れた日本法

世界では、「みんなで決めるしくみ」が標準ですが、日本の状況は大きく立ち遅れています。リオ宣言には日本も署名したのに、リオ宣言後まもなく成立した環境基本法には参加権、司法アクセスを保障した規定はありません。

1997年に制定された日本の環境影響評価法は、

開発事業者の行う環境影響評価等について、だれでも意見書を提出することができるしくみを定めています。しかし、重要な意見がまったく無視されても、意見を出した市民やNGOが不服申立をするしくみはありません。重要な意見が無視されても抗議ができないのでは、参加しても意味がないと思いませんか？ オーフス条約が重要とする「意味のある参加」が保障されていないのです。まじめに環境のことを考えている人でも、意見が無視されれば、「意味のないことはやりたくない」、「意見を無視する行政は信頼できない」と思うでしょうし、環境問題への関心を失ってしまうかもしれません。そうならないために、「意味のある参加」を保障することが大切だというオーフス条約の内容は、環境民主主義の進展をめざしたものでした。

オーフス条約には世界各国が加入することができますが、日本は締約国ではありません。オーフス条約について、国会で話題になったことがあります。第174回国会で、加藤修一公明党参議院議員（当時）が「日本はオーフス条約を批准していないというのは本当か」と質問し、外務省が次のように答弁しています

「……我々外務省の事務当局といたしましても、環境省を中心に環境に関する情報のアクセス、一層の市民参加などといった非常に極めて重要な問題があるというふうに考えているところでございます。

ただ、他方、この御指摘のオーフス条約、これは実は現時点では本格的な検討、この締結に向かった本格的な検討というのはまだ行っておりませんでした。……ざっと見て、その趣旨、内容の大きな方向性というのは非常に正しい重要なことだろうと思いますが、例えば、幾つかの点でかなり慎重な検討というのが必要じゃないかと思われるような点がございます。……御指摘のこのオーフス条約、十分な利益を有する関係市民、ザ・パブリック・コンサーンドという英語だったと思いますが、これに対する司法アクセスの保障ということが規定されておるようでございます。

ただ、我が国の場合では、これまで、直接的な損害、被害が発生した場合、当事者の具体的な権利義務関係の侵害があった場合、これに司法アクセスの保障というのは限定されているというふうに我々伺っておりますの

注8 正式名称は「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約」

で、恐らく今のような点をこのオース条約を締結するに当たってきちんと検討していくと、国内関連諸規定との整合性、関係、そういったところがかなりいろいろと検討しなければいけないのではないかと……。……

いずれにいたしましても、今日の先生の御指摘もごございます、今後、締約国の条約実施の状況、あるいは他の加盟国の状況、……その他種々の状況などを見極めつつ慎重に検討をしてまいりたいというふうに思っているところでございます。」

外務省の答弁をきいた加藤議員は、「早期に批准することを強く求めたい」として質問を終えています。今のところ、条約締結に向けた外務省の動きは見えてきません。

### 2.3 「鉄のトライアングル」

さて、日本がこのままオース条約を締結せず、参加権や司法アクセスを制度化しなかったら、どうなるでしょうか。この問いへの答は、「なぜ、官僚組織は、「ムダな」「環境に悪影響を及ぼす」開発をすすめるのか」と関係します。官僚組織が「ムダな」「環境に悪影響を及ぼす」開発をすすめる理由はいくつか考えられます<sup>9</sup>が、ここでは理由のひとつである「鉄のトライアングル」とよばれる利益共同体の存在について説明します。

「鉄のトライアングル」(アイアン・トライアングル：図1)というのは、政治学の用語で、「政治家、官庁及び業界団体の三者が、経済の業種ごとに形成している協力関係。……政治家は官庁に法案成立や予算獲得での協力を与え、官庁からさまざまな便宜<sup>10</sup>を得る。官庁は業界団体に補助金や保護的な規制を与え、業界団体から「天下り」ポストを得る<sup>11</sup>。政治家は業界団体から票や資金を得る<sup>12</sup>。」などと説明されます。これをより簡単に言うと、開発によって(利権派)官僚、政治家(族議員)、土木建設業者などの「開発チーム」が利益を得る仕組みともいえます。

もっとも、「開発チーム」の利益がみんなの利益に反しないのなら、問題はありません。かつて、日本に道路やダムなどのインフラが不足していた高度成長期は、インフラの整備により生産性が向上し、生産したモノ(家電製品や自動車など)がどんどん売れて、モノの値段も賃金も上がって景気が良くなる、というように、「開発チーム」の利益が「みんなの利益」になるといえるところもありました。

しかし、日本社会は高度成長期から成熟期へ移行しました。インフラが蓄積されて生産性が向上し、モノをつくってもかんたんには売れず、モノの値段も賃金も下がる(デフレ)時代になりました。蓄積したインフラは老朽化がすすみ<sup>13</sup>、人口

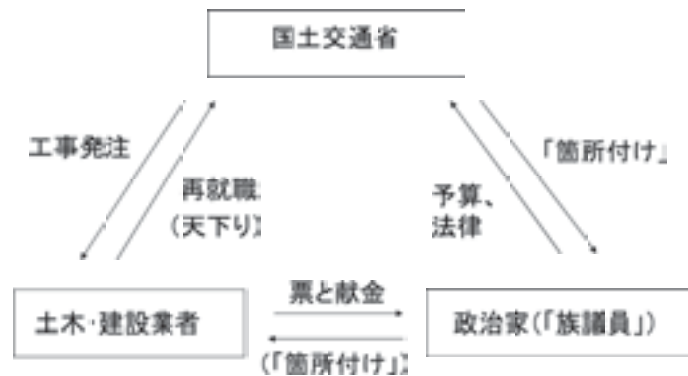


図1 鉄のトライアングル

注9 たとえば、沖縄県名護市辺野古に計画されている普天間飛行場代替施設計画については、本稿で説明する「鉄のトライアングル」だけでは説明しきれませんが、計画の表向きの理由である「抑止力」は「虚像」で、別の思惑によってすすめられていると指摘されています。『虚像の抑止力 沖縄・東京・ワシントン発安全保障政策の新機軸』(新外交イニシアティブ編、旬報社2014年)。

注10 「さまざまな便宜」や、「鉄のトライアングル」そのものの具体的な内容については『官僚技官 霞が関の隠れたパワー』(西川 2002)にわかりやすく説明されています。

注11 国土交通省出身者が土木建設業界へ天下った例について(西川 2002, 120頁)。

注12 群馬県・八ッ場ダムの関連工事を自民党の佐田玄一郎衆議院議員の親族会社が受注するなど、自民党議員が八ッ場ダム関連工事により利益を得ている実態など、八ッ場ダムをめぐる癒着について(中島 2012, 168頁以下)。

注13 建設後50年を経過する社会資本の割合は、2013年3月時点で、道路橋は約18%(建設年度不明の約30万橋を除く)、トンネルは約20%、河川管理施設は約25%。これが2023年にはそれぞれ約43%・約34%・約43%となり、2033年にはそれぞれ約67%・約50%・約64%となります(国土交通省 2014, 28頁)。

も減少局面に入りました。ようするに、時代が変わったのです。

このような時代には、インフラを新しく整備するよりも、すでにあるインフラの維持補修の方がより重要な「みんなの利益」になってきますし、観光資源としての環境<sup>14</sup>、農林水産業の基盤としての環境への悪影響といった新規開発の弊害が目立ってきます。そして、「開発チーム」と「みんなの利益」が相反する場面が出てきます。なぜなら、鉄のトライアングルは、開発がムダでもムダでなくても、環境に悪影響を及ぼしても及ぼさなくても、とにかく新しくダムや道路をつくれれば開発チームという「部分」が利益を得るといしくみだからです。

こうなると、「開発チーム」にとっては、開発がムダだと批判する市民や、開発が環境に悪影響を及ぼすと批判する NGO などは、自分たちから利益をとりあげようとする邪魔者であり、排除したい存在とみえ、「みんなで決めるしくみ」などんでもない、ということになります。

このような「開発チーム」の本音が法律になったのが国土強靱化法です。国土強靱化法ができて、国土強靱化計画についての予算は、約 3,300 億円でした<sup>15</sup>。これに対し、環境保護を使命とする環境省の同年度の予算は約 2,100 億円です<sup>16</sup>。(ちなみに、職員数は国交省が 60,728 人、環境省が 1,235 人(2011 年))。単純に比較はできませんが、

もし、日本がオース条約の締約国とならず、参加権や司法アクセスを制度化しなければ、開発チームは向かうところ敵なし<sup>17</sup>、鉄のトライアングルはますます力を増すのではないのでしょうか。

## 2.4 みどりのトライアングルをつくれるか？

### —かわいそうな日本の環境法—

開発チーム（鉄のトライアングル）は、開発法で予算を増やし、組織を大きくしてきました。それと比べて、日本の環境法はまことに「かわいそう」な状況で、そのせいもあり、環境チーム（みどりのトライアングル：図 2）のメンバーである環境省、環境 NGO、環境政治家は、開発チームとくらべると、それぞれの力が弱いですし、お互いの結びつきも強くありません。

なぜ日本の環境法が「かわいそう」かとういうと、環境法が本来そなえているべき機能、つまり環境保全のために役立つ、という機能をそなえていないからです。重要なのは、次の 3 点です。

- ① 「みんなで決めるしくみ」がない
- ② 開発に対する規制が弱い
- ③ 法律違反があっても、誰でも裁判をおこせるわけではない

①については先に説明しました。②ですが、たとえば、自然公園法は環境保全そのものを目的とするものではない一方、自然公園の「利用」を目的としています。そのため、自然公園のなかに観



図 2 みどりのトライアングル

注14 小野善康教授は、成熟社会においてふさわしい成長分野として、介護や保育、環境や健康など国民生活の質を上げる分野を挙げています（小野 2012, 89 頁）。

注15 平成 25 年度当初予算。

注16 平成 25 年度一般会計。ちなみに、国立公園を管理するための自然保護官（レンジャー）は全国で 262 名にすぎません（2012 年 12 月時点）。

注17 本来、国会は予算審議を通じて開発の必要性などをチェックできるはずですが。しかし、日本の国会の予算審議は、事業ごとの予算（いわゆる「箇所付け」）が明らかにされないまま予算全体を審議する「一括審議」が慣行となっているため、予算審議を通じた開発事業に対するチェックがはたらくにくいのです。さらに、この原稿を書いている 2014 年 10 月現在、最大野党の民主党は「コンクリートから人へ」の改革の失敗を正しく総括できないまま改革への意欲を失ったようにみえ、国会の状況は国土強靱化法を成立させた巨大与党とその他大勢の弱小野党の「一強多弱」といわれています。

光用道路を建設する開発を、環境保全を使命とするはずの環境大臣が公園計画として決定する、という不思議なことが起こります<sup>注18</sup>。環境法による開発の規制が弱い場合、開発が「違法」になる場合は限られています。

また、仮に「違法」な開発がされても、市民や環境 NGO が誰でも裁判をおこせるわけではありません。これが③の問題です。欧米では市民訴訟や環境団体訴訟など、環境保全という「みんなの利益」をまもるための裁判をおこせますが、日本ではそのような制度がなく、「その人(団体)の利益」に関係のない裁判は起こせません。

このように、日本の環境法は「かわいそう」な状況で、環境チームのつかえるツールは貧弱です。開発チームが国土強靱化法に代表されるような「お金」「組織」の根拠となるツールをたくさん持っているのに対し、環境チームのつかえるツールはいかにも見劣りがします。

私が知っている環境 NGO は、どこも、環境保護を実現するための情熱と専門的能力をそなえています。しかし、かわいそうな環境法のもとでは、情熱と専門的能力をもってしても、開発チームに勝つことは至難の業です。たまに環境チームが勝つと「画期的」という表現がつかわれたりします。ただ、「画期的」な勝利があっても、勝つことが難しいしくみが変わらないと、苦しい状況は変わりません。

たとえば、サッカーが好きで技術をそなえた人の集まったチームでも、相手チームのルール違反を審判が見逃し、抗議できない、対等な立場でたたかえないとしたら？相手チームと対等な立場で試合ができないなら、勝てないばかりか、サッカーをしていても楽しくないので、そのようなチームに入ってくる人は限られてくるでしょうし、チームを応援してくれる人も限られるでしょう。

負けることによってさらに負ける要因が増えていく、負けのスパイラルに、環境チームははまっていますと思います。これは、守られるべき自然が守られないというスパイラルでもあります。

リオ宣言第10原則、オース条約にある参加権、司法アクセス(特に環境団体訴訟)は、環境

チームが勝つべき試合で勝ち、守られるべき自然が守られるための基本的な条件です。

リオ宣言から20年以上がたちました。リオ宣言に署名した日本のわたしたちは、日本の環境法を国際標準に進化させる改革をすすめるべきではありません。

オース条約の実現に向けた活動をしている NGO「オース・ネット」<sup>注19</sup>の顧問でもある大久保規子大阪大学教授は、「諸外国において、制度改革の原動力となったのは、環境民主主義の強化を求める環境団体や市民の活動であり、民主主義のあり方そのものが問われているともいえる。」と指摘されています(大久保 2012)。勇気のわいてくる指摘です。わたしたちの力で、日本の民主主義を進展させましょう。守られるべき自然を守ることができる、みどりのトライアングルをつくるために力をあわせましょう。

#### 引用文献

- 古谷桂信(2009) どうしてもダムなんですか? 淀川流域委員会奮闘記. 岩波書店, 212 p.
- 市川守弘(2010) 自然保護をめぐる訴訟. 日本弁護士会連合会公害対策・環境保全委員会編「公害・環境訴訟と弁護士の挑戦」, 法律文化社, 272 p.
- 国土交通省(2014) 国土交通白書 2014.
- 政野淳子(2012) 水資源開発促進法: 立法と公共事業. 築地書館, 184 p.
- 中島政希(2012) 崩壊マニフェスト ハッ場ダムと民主党の凋落. 平凡社, 228 p.
- 西川伸一(2002) 官僚技官: 震が関の隠れたパワー. 五月書房, 241 p.
- 小野善康(2012) 成熟社会の経済学. 岩波書店, 209 p.
- 大久保規子(2012年) 環境民主主義と司法アクセス権の保障. 淡路剛久ほか編, 「公害環境訴訟の新たな展開: 権利救済から政策形成へ」, 日本評論社, 368 p.
- 新外交イニシアティブ編(2014) 虚像の抑止力 沖縄・東京・ワシントン発 安全保障政策の新機軸. 旬報社, 196 p.

#### 西島 和 (にしじま いずみ)

2005年弁護士登録。ハッ場ダム住民訴訟弁護団、成瀬ダム住民訴訟弁護団。日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会委員、東京弁護士会公害・環境特別委員会委員長。第174回国会衆議院環境委員会参考人(環境影響評価法改正)。著書など: 「国土強靱化法を読み解く」(財団法人自然保護協会「自然保護」2014年3・4月号)。

注18 自然公園法をはじめ、自然保護の法制度の不備について、市川守弘弁護士の「自然保護をめぐる訴訟」(市川 2010年)にわかりやすくまとめられています。

注19 正式名称は「オース条約を日本で実現する NGO ネットワーク」