

9 公害・環境問題

1 オーフス条約への加入、国内法の整備について

- (1) 人間が豊かな自然環境のもとで自立した個人として生活を送る権利は憲法 13 条に定める幸福追求権として憲法上保障されているというべきである。人権擁護を使命とする弁護士会においては、環境に関わる市民参加の理念が具体的な政策として結実されるよう、継続的な努力をすることが求められている。このため、日弁連は、2017（平成 29）年 2 月 16 日、環境に関わる市民参加を保障する法制度の拡充につき、意見書を環境大臣、外務大臣及び内閣官房長官へ提出した。その内容は、1998（平成 10）年に国連欧州経済委員会で採択された「環境に関わる、情報の入手、意思決定への公衆参加および司法の利用に関する条約」（以下「オーフス条約」という。）に加入すること、及び環境に関わる意思決定への公衆参加の権利や環境団体訴権の法制化など、オーフス条約への加入に伴い必要となる国内法の整備を行うことを求めるものである。
- (2) 1998（平成 10）年に国連欧州経済委員会で採択されたオーフス条約が基本とする考え方は、1992（平成 4）年の「環境と開発に関する国際連合会議」（国際環境開発会議（UNCED）、いわゆる地球サミット）で採択された「環境と開発に関するリオ宣言」（以下「リオ宣言」という。）の第 10 原則で示されている。日本も署名した同宣言は、「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、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、情報を広く行き渡らせることにより、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、救済を含む司法的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。」とされている。
- (3) オーフス条約は、2001（平成 13）年 10 月 30 日に発効し、現在の締約国数は、47 の国と地域（EU）であるが、日本はまだオーフス条約に加入していない。2010（平成 22）年には、国連環境計画（UNEP）が、各国連加盟国がリオ宣言第 10 原則の合意内容を実効的に履行することを促進するための指針である「環境事項における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに係る国内立法の発展に関するガイドライン」（通称：バリガイドライン）を策定した。オーフス条約は、①参加の前提として環境情報を誰もが適切に入手できる「情報アクセス権」、②環境に関する意思決定等に参加する「公衆参加権」、③情報アクセス権及び公衆参加権の実効性を確保するため適切な救済を受けられる「司法アクセス権」を定めており、これらの三つの権利に関して締約国が整備すべき具体的な法制度の内容を定めている。
- (4) ①につき、情報公開に関する現行の国内法は、情報開示請求の対象となる情報の保有主体を行政や公的機関に限定している。このため、交通事業やエネルギー事業など公的な事業が民営化されていると、公企業や民間企業が重要な環境情報を保有することになるが、国内法では情報公開の対象とならない。しかし、オーフス条約 2 条 2 項は、開示請求の対象とな

る情報の保有主体である「公的機関」を広く定義し、民間事業者であっても環境に関わる公共サービスを提供する場合には環境情報を開示することを求めている。したがって、オース条約加入に伴い情報公開請求権が保障される「環境情報」の保有主体を拡大する等の法整備を行うべきである。

また、最判平成 23 年 10 月 14 日を例にとるなら、エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネ法）の規定により製造業の事業者が経済産業局長に提出した定期報告書に記載された工場単位の各種の燃料等及び電気の使用量等の各数値を示す情報が、情報公開法第 5 条第 2 号イ所定の不開示情報に当たるとしている。オース条約第 4 条第 4 項は、「環境情報」の開示拒否事由を限定的に解釈すべきことを求めており、オース条約への加入に伴い、開示拒否事由を限定的に解釈する根拠を定める法改正ないし運用指針の制定等を行うべきである。

(5) ②につき、ある事業について開発計画が一つの案に決定され、実施段階になってから公衆参加の機会が与えられた場合、参加による「異論」を考慮することはそれまでに投入された時間、人材及び資金が失われることにつながるから、公衆参加の結果を考慮する阻害要因が生じることになる。このような阻害要因がなく、公衆が事業者とコミュニケーションするための選択肢が存在する初期段階での参加は重要である。また、公共事業を初めとして上位の政策や計画に基づき個別の事業を行う現行の制度の下では、個別の事業の根拠となる政策や計画自体についても公衆参加が可能となることが重要であるが、現行の国内法はそのような制度設計となっていない。例えば、個別事業の許可への参加に関連する環境影響評価法は、事業実施段階以前の公衆参加や代替案の検討を義務付ける規定を欠き、参加の実効性を欠くものにとどまっている。オース条約第 6 条第 4 項及び第 7 条は、政策・計画・実施等あらゆる手続において、すべての選択肢が残っており効果的な参加が可能である初期段階での公衆参加を保障するよう求めている。日弁連は、「都市計画及び規制基準の各策定手続、許可手続への早期の住民参加を権利として保障すること」を、2010（平成 22）年 8 月 19 日付け「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」で提言した。また、計画・実施計画・政策段階での環境影響評価制度や代替案検討の義務付けを 2008（平成 20）年 11 月 18 日付け「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」で提言した。その後、2010（平成 22）年 5 月 21 日付け「環境影響評価法改正案に対する意見」では、これを更に具体化させて改正案を条文として提言した。特に深刻な環境破壊の原因となっている公共事業の分野では、2012（平成 24）年 6 月 14 日付け「公共事業改革基本法案」において、市民参加の権利保障を提言した。オース条約への加入に伴い、これらの提言に沿った法整備を行うべきである。

(6) ③につき、現行の国内法は、公衆参加を「権利」として定めた明文規定がない。個別事業の許可への参加（第 6 条）に関わる環境影響評価法の解釈運用においても、福岡高裁那覇支判平成 26 年 5 月 27 日が、同法に基づく市民による意見提出制度を事業者による情報収集目的と位置付けて、市民参加の権利を保障する制度とは位置付けない判断を示すなど課題がある。

司法の利用（司法アクセス権）については、原告適格の拡大が重要である。行政事件訴訟法第9条が2004(平成16)年に改正されたが、原告適格は十分に拡大されなかった。オース条約は、原告適格を基礎づける「十分な利益」及び「権利侵害」を、「関係する公衆」に対して司法手続利用の広範な機会を提供するという目的に合致するよう決定することを求めている。日弁連は、行政事件訴訟法第9条第1項の「法律上の利益」を「法律上保護に値する利益」に変更するとともに、第2項に個別的利益を要求しない旨の解釈指針を規定し、確実に原告適格を拡大すべきことを、2010（平成22）年11月17日付け行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正案骨子、2012（平成24）年6月15日付け行政事件訴訟法第2次改正法案において提言した。オース条約への加入に伴い、これらの提言に沿った法整備を行うべきである。

また、環境団体訴訟について、2004（平成16）年に行政事件訴訟法が改正され、原告適格の一部拡大があったものの、環境団体訴訟の導入は見送られている。2011（平成23）年環境影響評価法改正においても同様に見送られているが、オース条約は環境保護を促進する非政府組織であって国内法の下要件を満たす団体について原告適格を認めるよう求めている。日弁連は、自然保護、文化財保護、消費者保護等の分野において、一定の実績を認められる団体に対して訴権を付与する公益的客観訴訟としての団体訴訟制度を導入すべきことを、2004（平成16）年に改正された行政事件訴訟法の5年後見直しに際してなされた2010（平成22）年11月17日付け「行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正案骨子」において、提言した。また、環境団体に対して差止等の請求権を付与する環境団体訴訟を法制化すべきことを、2012(平成24)年6月15日付け「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案」において、を具体的に提案している。

- (7) 人権擁護を使命とする弁護士会においては、オース条約やバリガイドラインの内容に則した市民参加の理念が具体的な政策として実現されるよう取り組むことが求められている。

2 パリ協定の実施のための政策について

- (1) 日弁連は、2017（平成29）年2月22日、パリ協定の実施のために、地球温暖化対策の推進に関する法律に代えて、気候変動対策基本法（仮称）を制定し、実施の措置を採るべきである旨の意見書を、環境大臣、経済産業大臣及び内閣官房長官へ提出した。
- (2) 地球温暖化による気候変動は既に現実のものとなり、世界各地で異常気象による甚大な洪水や旱魃などが頻発し、生命、健康、財産や生態系に甚大な被害を及ぼしており、速やかに二酸化炭素などの温室効果ガスの排出削減に取り組まなければ、今後、気候変動の影響は世界全体で更に深刻化し、地球規模で生態系や人間社会に不可逆的な危険を及ぼすものである。気候変動の脅威に対し、1990（平成2）年に気候変動枠組条約が採択され、1997(平成9)年の第3回締約国会議（COP3）で、2012（平成24）年までの先進国の温室効果ガスの排出削減目標を盛り込んだ京都議定書が採択された。しかし、その後も世界

の排出量は増え続け、産業革命以前からの気温上昇を 2°C未満に抑えるために、I P C C第4次評価報告書(2007【平成19】年)は、2050年に先進国全体で1990年比80%以上の削減が必要とし、第5次評価報告書(2014【平成26】年)では、平均気温の上昇は二酸化炭素の累積排出量とほぼ比例関係にあり、2°C未満に抑えるためには、2010年比で2050年には世界の温室効果ガスの排出量を40%~70%削減、2100年にはほぼゼロ又はマイナスにする必要があると警告した。

こうした科学からの警告を受け、麻生太郎首相(当時)が出席した2009(平成21)年のG8サミットで、日本を含む先進国は1990年又はより最近の複数の年と比して2050年までに80%又はそれ以上削減するとの目標が支持され、C O P 16(2010年)で2°C目標を確認した。その後も交渉が重ねられ、2015(平成27)年12月12日、C O P 21において、京都議定書に代わる国際条約として採択されたのがパリ協定である。日本は2016(平成28)年11月8日にパリ協定を批准している。

- (3) パリ協定は、その目的として、地球全体の平均気温の上昇を産業革命以前の水準と比して2°Cを十分に下回る水準とすること、及び1.5°Cに抑えるよう努力することを掲げ、その実現のために、できる限り速やかに世界全体の温室効果ガスの排出量を頭打ちにすること、並びに今世紀の後半に温室効果ガスの発生源による人為的な排出と吸収源による人為的な除去とが均衡することを目指すとの長期目標を掲げている。これは、二酸化炭素の人為的な排出量と、森林や海洋等による吸収量を人為的に増加させた量とを均衡させ、今世紀後半のうちに二酸化炭素の排出を実質ゼロとすることを目指すもので、脱炭素化ともいわれている。このパリ協定の目的を実現するため、全ての締約国は、5年ごとに自国の削減約束(N D C)4を作成して条約事務局に提出・更新し、保持し続けることになる。既に世界の排出量の98%を占める国が2030年又は2025年の目標を提出しているが、現在の各国提出の削減目標を達成しても2.9°C~3.4°Cの気温上昇をもたらす水準であることから、パリ協定には、世界全体で長期目標に近づいていくために、2023年を第1回として、5年ごとにパリ協定の目的に照らした世界全体での実施状況を評価(グローバル・ストックテイクと呼ばれる。)し、その結果を指針として、各国が5年ごとに提出する目標の引上げが求められる仕組みも組み入れられている。パリ協定とあわせて採択されたC O P 21決定で、第1回のグローバル・ストックテイクの前の2018年に長期目標に向けた進捗のために、「促進的対話」を行うこととされ、より早期に見直しの機会が到来する。また、各国の削減目標の見直しのために、各国は、2020年までに、今世紀中頃までを見通した低排出型発展の長期戦略(長期ビジョン)を作成し、パリ協定の発効要件は55か国と世界の最新の排出量の55%を占める国の批准・承認等があった日から30日後である(パリ協定第21条)。2016(平成28)年12月31日までに194か国が署名し、119か国(世界の排出量の80%)が既に批准・承認等をしている。

各国は、提出・更新したN D Cの達成を目指して国内措置を実施する義務を負うことになる。こうしたパリ協定の目的及び今世紀後半に排出と吸収を均衡させる(実質排出ゼロにする)との長期目標は、国際社会が今後、脱炭素の経済社会へと転換し、気候変動の悪

影響を最小化していく方向性を明確に示したものである。さらに、その実現に向けて、5年ごとに各国のNDCを提出・更新する仕組みや気候変動の悪影響への適応計画の策定を含むパリ協定は歴史的合意と高く評価されている。

- (4) パリ協定がその採択から1年も経ずに発効に至ったことは、IPCCの報告、条約や京都議定書の下での国際交渉の積み重ねによって、国際社会で気候変動問題への地球規模での取組の重要性及び緊急性の認識が共有されてきたことを示すものである。加えて、パリ協定で明記された今世紀後半には温室効果ガスの排出を実質ゼロとするとの長期目標は、エネルギー効率を飛躍的に高めるとともに、産業革命以降、今日に至るまでの主要なエネルギー源である化石燃料等から再生可能エネルギーへと転換していくことを通して、地球規模での経済社会の大変革（トランスフォーメーション）を実現しようとするものである。京都議定書の下で先進国だけでなく途上国でも太陽光発電や風力発電などの再生可能エネルギーの大幅導入が進み、福島第一原発事故を契機として世界で更にその流れが加速されてきたこと、その結果、近年、急激に発電コストが大きく低減し、今後も更に低下が見込まれていることやシェールガスの開発によって石炭から天然ガスへのシフトが進んでいることも、パリ協定の採択・早期発効を後押ししたものである。

パリ協定が発効し、我が国もこれを批准したことにより、パリ協定の内容を組み込んだ国内法に基づき、これを確実に実施していくことが急務である。

- (5) 日弁連は、2009（平成21）年5月8日付け「気候変動／地球温暖化対策法（仮称）の制定及び基本的内容についての提言」及び2010（平成22）年3月18日付け「地球温暖化防止対策基本法案に関する意見書」等において、中長期目標及び低炭素経済への移行のための政策措置の導入を盛り込んだ基本法の制定の必要性を指摘してきたところである。また、日弁連は2017（平成29）年2月22日に環境大臣等へ提出した意見書において、パリ協定の実施に向け、平均気温の努力目標や温室効果ガスの削減目標を定めるなどの立法を求めた。
- (6) 2018（平成30）年7月3日、第5次エネルギー基本計画が閣議決定されたところ、日弁連は、同年6月15日付けで、「パリ協定と整合するエネルギー政策の策定を求める意見書」を提出し、省エネルギーの一層の推進、原子力依存からの脱却、脱火力（とりわけ脱石炭）、および再生可能エネルギーの導入目標の引き上げと送電網への接続強化、地域分散型電力供給システムの構築及び計画策定プロセスの民主化を求めた。しかしながら、今次の計画でも、原子力と石炭を重要なベースロード電源とする第4次計画がそのまま引き継がれるなど化石燃料から再生可能エネルギーへの転換には程遠い内容となっている。「再生可能エネルギーの主力電源化を目指す」との記述が盛り込まれたが、主要国の現在の水準にも劣る割合（22～24%）を2030年目標として据え置き、具体的な推進策がないという問題点がある。
- (7) 日弁連は、2019（令和元）年5月8日、環境省地球環境局総務課低炭素社会推進室の「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（仮称）（案）」に対する意見

を提出した。石炭火力発電所の新設は計画中及び工事中のものを含め認めず、既設の石炭火力発電所について早期に廃止させる方針を明確にすること、2030年の電源構成における再生可能エネルギーの割合を少なくとも30%まで引き上げ、その実現に向けた送電網の整備などの政策措置を盛り込むなどを内容としている。

- (8) 近時、毎年続けて酷暑、集中豪雨や大型台風などによる自然災害が多発し、多くの住民の生活基盤が破壊されている。「持続可能な循環型社会の構築」を基準に、人々の日常生活から生み出される文化が維持されるためにも、再生可能エネルギー電気のより一層の普及が重視されるべきである。安心して社会生活を続けられる環境を整備していくことは、人権保障の観点からも要請されるべきところであって、人権擁護を使命とする弁護士会においては、継続的な取り組みが社会から求められている。

3 海洋プラスチック問題に対する日弁連の対応について

プラスチックは容易に分解されず、一旦環境中に放出されると、その後数百年以上の間、残留し続けるといわれ、海洋に出た後は紫外線や波の作用により、微細なマイクロプラスチックとなり、海洋生物の体内に取り込まれることになる。2018(平成30)年6月に開催されたG7シャルルボワサミットにおいて、プラスチック問題の解決のため「海洋プラスチック憲章」が提案されたが、日本は署名しなかった。

日弁連は、海洋プラスチック憲章へ早期に署名すべきこと、プラスチック資源循環戦略においてサーマルリサイクルが例外的手段であることを明らかにすべきこと、2030年までに使い捨てプラスチック以外のプラスチックについては100%リユース・リサイクルを可能とする法整備を行うべきことを求める「海洋プラスチック問題に対する意見書」を環境大臣へ2018(平成30)年12月21日付けで提出している。

国民の健康的な生活を享受する権利に直結するため、弁護士会による積極的な取り組みが必要不可欠である。

以 上