

環境影響評価法改正に係る意見書

2009年2月9日

環境大臣 斎 藤 鉄 夫 殿

東京弁護士会

会長 山本剛嗣

はじめに

環境影響評価法は、本年6月に、施行後10年目の見直し時期を迎える。そのため、環境省は現在その見直し作業を行っている。既に、日本弁護士連合会は、2008年11月18日に「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」を公表しているが、当弁護士会の本意見書は、これとは独立して意見を述べるもので、団体訴訟制度の導入提言のみを行うものである。

第一 本意見書の趣旨と理由

環境影響評価の対象とされるような環境負荷の大きい事業のうち、現行制度のもとでは司法審査の機会が得られない自然保護および歴史的遺産保護の分野では、環境保護団体に団体訴権を与え、司法によるチェックを可能とする制度を導入すべきである。本意見書は、環境影響評価法に定める対象事業(環境影響評価条例に定める評価対象の事業を含めて、以下「対象事業等」と総称する)において、違法または条例違反(環境影響評価やその手続の違法に限らない)があれば、一定の適格団体がその違法または条例違反を是正するために、訴訟提起することを内容とする、団体訴訟制度の導入を提言するものである。

その理由は次のとおりである。

自然や歴史的遺産のように、個人の利益には還元できない利益については、これを侵害する違法な行為や条例違反があっても、原告適格がないとして行政訴訟が提起できず、また個人には環境権がないとして民事訴訟でも是正ができず、これまで司法救済の道が閉ざされてきた。しかし、違法状態があってもこれを司法によって是正できないというのでは、法の支配が完全には及ばない領域を認めることになり、それは、先進諸外国と比較しても、司法制度の欠陥であると言える。

この欠陥をただす立法の方向としては、ヨーロッパ各国で見られる団体訴訟の制度また

は英米法系の国々で見られる市民訴訟の制度のいずれかの制度の導入しかないように思われるが、団体訴訟の導入が日本の司法制度になじむのではないかと当弁護士会は考えた。この関心から、当弁護士会の公害・環境特別委員会は、2008年3月1日「環境訴訟で団体訴権が使えるならばできること」というテーマでシンポジウムを開催するなど、団体訴訟制度の検討を進めてきた。

ところで、団体訴訟制度については、平成16年の行政事件訴訟法の改正を議論するにあたって司法制度改革推進本部行政訴訟検討会において今後検討すべき、重要な課題として位置づけられ、論点整理まで行われている。ただ、その後は具体的な立法作業の検討は行われておらず、その作業は環境分野の関係者に委ねられている状況にあるとも言える。

ところで、いかなる法律の中で団体訴訟制度を導入するのかという点については、選択肢がさまざまに考えられる。当弁護士会では、対象事業等がとりわけ環境に大きな影響を及ぼすものであること、また、環境影響評価法において、対象事業に係る免許等を行うにあたっては環境影響評価書等に基づいて環境の保全に適正な配慮がなされているかどうかを審査すべしといふいわゆる横断条項が存在することから、同法において団体訴訟制度の導入をはかることがもっともふさわしいと考えて、本意見書による提言を行うものである。

第二 提言の内容と特色

本意見書の具体的な提言内容は、添付の条文案のとおりであるが、当弁護士会として、これに拘泥するわけではない。広く社会の意見を取り入れて、上記本意見書の趣旨が達成できる内容での改正であればよいと考えている。なお、添付の各条文の意味するところについては、添付「条文案についての説明」を参照していただきたいが、その特色は概ね以下のとおりである。

環境影響評価法に定める対象事業に限らず、環境影響評価条例の評価対象の事業も含めて、その法律違反や条例違反を是正することを目的とする(63条1項)。

法律違反や条例違反の種類や内容は問わない(63条1項)。つまり、環境影響評価法または環境影響評価条例固有の違反のみを問題にするのではなく、これら法律または条例で環境影響評価の対象とされている事業が、関係する法律又は条例にしたがつて適法に行われることを確保することを目的とする。

対象事業に係る違法な許認可等の取消等を可能にするだけでなく、国または地方公共団体が違法に対象事業を遂行する場合で、回復しがたい自然破壊や歴史的遺産破壊の危険があれば事業遂行の差し止めの請求を也可能にする。したがって、行政事件訴訟だけでなく民事訴訟も含む(63条2項)。

原告たりうる者は、一定の団体に限定する。その団体は非営利法人でなければならぬが、過去一定期間、自然保護または歴史的遺産保護を適正に行っている実績があ

れば広く適格を認める(64条)。

裁判所が調査を必要と考える場合、調査結果に基づき判断を行えるまでは裁判所の裁量で対象事業の遂行を停止できる。また、裁判所の裁量で、その調査に必要な費用の支出の負担を国または地方公共団体に求めることができる。さらに環境影響評価書が環境影響評価法または環境影響評価条例にしたがって作成されていない場合には調査費用の事業者負担をも裁判所は命じることができる(66条4項)。

団体訴訟の請求が全部又は一部認められる場合は、裁判所の裁量で合理的な弁護士費用を相手方当事者に負担させることができる(67条)。

環境影響評価法で定める現行の手続または内容に改正を求める提案ではない。

おわりに

本意見書の提言は、自然や歴史的遺産のように、個人の利益に還元できないがゆえに、違法な状態があっても司法救済が及ばなかった領域に司法救済を及ぼすことを目的とする。司法救済の制度の不存在がもたらす現在及び将来の国民の不利益は甚だしい。団体訴訟の導入の必要性はかねてから消費者保護の分野と環境保護の分野とにおいて唱えられてきたものであるが、消費者保護の分野ではすでに平成18年改正によって団体訴訟の制度が導入された。残された環境保護の分野でも一日も早く団体訴訟制度が導入されることが切に望まれるしだいである。

以上

条文案

第九章 団体訴訟

(団体訴権)

第 63 条 次条で定める適格環境保護団体は、第 33 条第 1 項に基づき対象事業に係る免許等を行う者または地方公団体がこの法律の第 61 条に従って定める環境影響評価に係る条例(以下「環境影響評価条例」という)に基づき環境影響評価の対象とする事業(以下、対象事業と合わせて本章において「対象事業等」という)に係る免許等を行う者が免許等を行うにあたり法律または条例に違反して免許等を行った場合または同免許等に係る許認可を行う者が法律または条例に違反して許認可を行った場合、かかる免許等または許認可の取消の訴えまたは無効等の確認の訴え提起することができる。また、適格環境保護団体は、かかる免許等または許認可をすべきでないにかかわらずこれがされようとしている場合において、行政庁がかかる免許等または許認可をしてはならない旨を命ずることを求める訴え提起することができる。

- 2 適格環境保護団体は、国または地方公共団体が法律または条例に違反して対象事業等に自ら着手し、またはこれを続行した場合、その差止めを求めることができる。ただし、その事業が着手されまたは続行されることにより、回復しがたい、自然破壊または歴史的遺産(文化財を含む。以下同じ)破壊に対する危険を生ずるおそれがある場合に限る。
- 3 前各項の規定による訴訟(以下、「団体訴訟」と総称する)は、次に掲げる場合には、提起することができない。
 - 一 当該適格環境保護団体若しくは第三者の不正な利益を図ることを目的とする場合
 - 二 他の適格環境保護団体を当事者とする団体訴訟につき既に確定判決等(確定判決及びこれと同一の効力を有するものをいい、次のイからロまでに掲げるものを除く。以下同じ。)が存する場合において、請求の内容及び相手方である行政庁が同一である場合。
 - イ 訴えを却下した確定判決
 - ロ 前号に掲げる場合に該当することのみを理由として団体訴訟の請求を棄却した確定判決
- 4 前項第二号本文の規定は、当該確定判決に係る訴訟の口頭弁論の終結後又は当該確定判決と同一の効力を有するものの成立後に生じた事由にもとづいて同号本文に掲げる場合の当該団体訴訟を提起することを妨げない。

(適格環境保護団体の要件)

第 64 条 適格環境保護団体とは、次に掲げる要件をみたす、特定非営利活動促進法第 2 条第 2 項に規定する特定非営利活動法人(以下「特定非営利法人」という)、社団法人、財団法人、宗教法人または学校法人、ならびに団体の活動目的、活動範囲、活動実績、組織および構成員等から、団体訴訟を適正に提起し、かつ遂行することができる団体として、環境大臣から政令で定めるところにより適格環境保護団体の認定を受けた団体とする。

- 一 特定非営利法人、社団法人または財団法人にあっては、次のいずれかの要件をみたすことであること
 - イ 自然保護に関する情報の収集および提供または自然保護のための活動を行うことを目的とし、現にその活動を 2 年以上にわたり継続して適正に行っていると認められること
 - ロ 歴史的遺産保護に関する情報の収集および提供または歴史的遺産保護のための活動を行うことを目的とし、現にその活動を 2 年以上にわたり継続して適正に行っていると認められること
- 二 次のいずれにも該当しないものであること
 - イ 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第 2 条第 6 号に規定する暴力団員または暴力団員でなくなった日から 5 年を経過しない者(あわせて「暴力団員等」という)がその事業活動を支配する法人
 - ロ 暴力団員等をその業務に従事させ、またはその業務の補助者として使用するおそれのある法人
 - ハ 役員のうち次のいずれかに該当する者のある法人
 - (1) 禁錮以上の刑に処せられ、またはその刑の執行を受けることがなくなった日から 3 年を経過しない者
 - (2) 暴力団員等

(団体訴権の行使等)

第 65 条 適格環境保護団体は、団体訴訟を提起することができる権利(以下「団体訴権」という)を適切に行使しなければならない。

- 2 適格環境保護団体は、団体訴権を濫用してはならない。
- 3 適格環境保護団体は、事案の性質に応じて他の適格環境保護団体と共同して団体訴権を行使するほか、団体訴訟関係業務について相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならない。
- 4 適格環境保護団体は、次に掲げる場合には、環境省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨及びその内容その他環境省令で定める事項を環境大臣に報告しなければならない。この場合において、当該適格環境保護団体が、当該報告に代えて、環境大臣が電磁的方法(電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通

信の技術を利用する方法という。以下同じ。)を利用して同一の情報を閲覧することができる状態に置く措置であって環境省令で定めるものを講じたときは、当該報告をしたものとみなす。

- 一 団体訴訟の提起があったとき。
 - 二 団体訴訟の判決の言渡し又は団体訴権に基づく執行停止の申立てについての決定の告知があったとき。
 - 三 前号の判決に対する上訴の提起又は同号の決定に対する不服の申立てがあったとき。
 - 四 第二号の判決又は同号の決定が確定したとき。
 - 五 団体訴権に基づく裁判上の和解が成立したとき。
 - 六 前二号に掲げる場合のほか、団体訴訟又は団体訴権に基づく執行停止に関する手続が終了したとき。
 - 七 団体訴権に基づく裁判外の和解が成立したときその他団体訴権に関する行政との間の協議が調ったとき、又はこれが調わなかったとき。
 - 八 団体訴権に基づく訴えに関し、訴えの取下げ、和解、上訴の取下げその他の環境省令で定める手続に係る行為であって、それにより確定判決及びこれと同一の効力を有するものが存することとなるものをしようとするとき。
 - 九 その他団体訴権に関し環境省令で定める手続に係る行為がされたとき。
- 5 環境大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、環境省令で定める方法により、他の適格環境保護団体が当該報告の日時及び概要その他環境省令で定める事項を知ることができる状態に置かなければならない。

(訴訟手続の特例)

- 第 66 条 裁判所は、団体訴訟が提起された場合であって、他の裁判所に同一又は同種の行為の団体訴訟が係属している場合においては、当事者の住所又は所在地、尋問を受けるべき証人の住所、争点又は証拠の共通性その他の事情を考慮して、相当と認めるときは、申立てにより又は職権で、当該訴えに係る訴訟の全部又は一部について、当該他の裁判所又は他の管轄裁判所に移送することができる。
- 2 請求の内容及び相手方が同一である団体訴訟が同一の第一審裁判所又は控訴裁判所に数個同時に係属するときは、その弁論及び裁判は、併合してしなければならない。ただし、審理の状況その他の事情を考慮して、他の団体訴訟と弁論及び裁判を併合してすることが著しく不相当であると認めるときは、この限りでない。
- 3 裁判所は、原告以外の適格環境保護団体(以下「他団体」という)の申立てにより、決定をもって、他団体を訴訟に参加させることができる。裁判所は、同決定をするには、あらかじめ、原告および他団体の意見を聞かなければならぬ。訴訟参加の申立てを却下する決定に対しては、他団体は即時抗告をすることができ

る。

- 4 裁判所は、団体訴訟において、必要があると認めるときは、公害等調整委員会その他専門的知識を有する者に対し、必要な調査を嘱託することができる。この場合、裁判所は、職権または申立てにより決定をもって、同調査結果を検討するに必要な期間、第 63 条第 1 項に定める免許等または許認可の効力の一時停止、または対象事業等の着手または続行の一時禁止を命じることができる。また、裁判所は、かかる調査に要する費用については、国、地方公共団体または対象事業等を行う事業者の負担とすることを命じることができる。ただし、事業者の負担とする場合は、事業者の作成した評価書が本法または環境影響評価条例に基づく要件をみたしていないと判断できる場合に限るものとする。

(弁護士費用)

第 67 条 団体訴訟において適格環境保護団体の訴えを全部または一部許容する判決において、裁判所は、訴訟費用に加えて裁判所の裁量による合理的な弁護士費用の支払いを相手方当事者に命じるものとする。この裁判に対しては独立して上訴できない。

- 2 団体訴訟における和解において、裁判所は、適格環境保護団体の相手方の当事者に対し、適格環境保護団体に対する裁判所の裁量による合理的な弁護士費用の支払いを勧告するものとする。