

# 考慮すべきことを考慮したか？ 行政判断に求められるのはこれだ



私の担当は行政法です。行政活動には、利害調整が欠かせません。社会が複雑化している昨今では、利害調整が難しくなってきました。その利害調整をルール化したものが、行政法です。政策判断に際して、配慮すべきものに配慮し、考慮すべきことを考慮したか、これが問われます。従来は、公共事業等は基本的に歓迎されていたのですが、近年では、環境への配慮が大きくクローズアップされてきましたので、新石垣空港でのケースから、環境影響評価法を考えてみたいと思います。

## 新空港の必要性と

### 新空港設置許可取消訴訟の経緯

沖縄県に属する石垣島は、日本の最南端に近い島で沖縄本島から400km以上離れています。住民は4万5000人、観光と農漁業が主な産業です。島の約3割が国立公園。日本には珍しいマングローブ湿地、固有の動植物などの貴重な自然が残されています。なかでも、白保のサンゴ礁には世界最大級のアオサンゴ群落が存在しています。

この島に新空港をつくることになった理由は——既存の空港は滑走路が1500mしかなく大型機が発着できないため、東京や大阪から直行便が乗り入れられないこと。旅客や貨物など運べるものが限られるため、

観光客誘致や農産物の出荷などの支障になっていること。空港周辺の市街化が進んでいるため、騒音被害などが発生していること——等々。

日本では、地方空港の設置管理は地方自治体が国（国土交通大臣）の許可を得て行うことになっています。そこで沖縄県は、1979年に石垣島東部海岸に面する白保集落の沖合に2500m級の滑走路を備えた新空港を建設する計画を発表、着工前にまでこぎつけました。ところが、1983年に希少なサンゴ礁を守ろうと反対運動が起り、それが海外にまで波及したことから、沖縄県は撤回を余儀なくされたのです。

その後、計画は二転三転しましたが、2000年にいくつかの候補地のなかから、位置選定委員会によりカラ

## 環境利益のクローズアップと 環境影響評価

環境影響評価法（環境アセスメント法）という法律があります。環境に大きな影響を及ぼす可能性のある事業の実施に際して、その環境への影響を事前に調査し予測・評価の結果を公表し地域住民などの意見を聞いて、環境保全策をじゅうぶんに講ずることを定めています。評価を義務づけられているのは、高速道路、ダム、鉄道、空港など、13種類の事業です。



岳陸上案が選定されました。これを受けて沖縄県は法的手続きに入ります。まず、環境影響評価法に基づく手続きに着手。この結果を受け入れて、国土交通省は2005年末に飛行場設置を許可。2006年秋に工事が起工されたのです。しかし、それに納得しない人たちが、新空港設置許可取消訴訟を起こしたわけです。

なお、2011年に東京地方裁判所は、請求棄却の判決を下しました。しかし、原告側は控訴し、現在も係争中です。

## 環境影響評価の結果の不満を どのような訴訟で争うか

実は、日本の法律では環境影響評価の手続きや結果に不服があっても、環境影響評価の結果そのものについては直接訴訟で争うことが事実上できません。それは、環境影響評価の結果が、事業に関する許可などを行う行政官庁が考慮すべき参考意見と位置づけられているからです。そこで、環境影響評価の結果は、さまざまな訴訟の前提条件として争われることとなります。たとえば、地方自治体による税金の無駄遣いをチェックする住民訴訟では、環境破壊につながる埋め立て工事などの公共事業への支出を無駄遣いととらえて争うといったケースがあります。

法律上の位置づけからは、環境影響評価の結果を踏まえてなされた事業に対する許可などの取消訴訟では、その不備を許可の違法事由として主張するのが本筋になります。

日本では、各種事業は、事業の種類ごとの個別法に定められた許認可に基づいて実施されています。都市計画法による道路などの事業認可のように、周辺環境への配慮などが許可の要件として規定されていれば問

題はありません。環境影響評価の不備を無視して許可されたとしたら、その違法性を主張することができなくなります。

本来、航空法は、発着する航空機の安全や制限を受ける周辺の土地利用の調整などを主な目的とする法律で、周辺の環境保全などの審査は予定されていません。字句通り厳格に考えれば、環境影響評価の不備があっても、それを理由に許可を拒否することはできません。また、それを無視して許可を与えても違法事由とはなりません。

## 個別法を横断する 「環境保全」要件

そこで、環境影響評価法では、個別法に基づく許可などを行う官庁は、そこに規定された要件とは別に、環境影響評価の結果などに基づいて、「環境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ぬ」とされて、それに基づいて許可などを拒否できる旨の特別規定を置いています。これにより、個別法を横断する形で新たな要件が付与されたいわけです。

新石垣空港の場合はどうでしょうか。国土交通大臣は環境影響評価に不備があった場合には、それを理由に拒否することができます。しかし、拒否権が認められただけです。公的公益性などを考慮して許可することも可能です。しかし、この場合は、「考慮すべきことを考慮しなかった」とことなどにより「妥当性を欠いた判断を下した」と突っ込まれる余地が出てきます。

なお、行政事件訴訟法では、処分取消を求められるのは、「法律上の利益を有する者」としていますが、新石垣空港訴訟では、原告は建設予定地に土地を共有す

る者や環境保護団体のメンバーなどです。判決では、前者には原告適格を認めましたが、後者は否定しています。環境利益などは公益に過ぎないとの判断です。

## 訴訟の根底にある 二つの大きな不信任

次に、環境影響評価の基本構造に関する問題点を整理してみよう。

原告の主張の根底には、不信任があります。空港実現を急ぐ沖縄県が形式だけの調査を行い、許可官庁である国土交通省も意識的に見逃したのではないかという不信任感です。こうした不信任を払拭するには、チェック体制を強化する必要があります。現行制度では、評価結果に対する環境大臣の意見が義務づけられています。しかし、さらにチェック体制を透明化するためには、第三者委員会などの導入が必要になるでしょう。

さらに、新石垣空港の場合は、複数の候補地があったにもかかわらず、最終候補地のみが環境影響評価の対象となったことがあります。しかし、日本における環境影響評価は、事業実施段階で行われる「事業アセス」と位置づけられています。したがって、実際に立地などが決定される計画策定段階における「計画アセス」「戦略アセス（SEA）」が重要になってきます。こうした制度の導入が、日本で遅れていることは否定できません。

環境影響評価法に限らず、行政法は社会的な現実を踏まえ、海外のケースなどを参考にしながら、よりよい制度設計を進めていくことが必要なのです。（談）

法学研究科教授

山田 洋（やまだ・ひろし）

1982年—橋大学大学院法学研究科博士後期課程中退、同年西南学院大学法学部講師、1995年東洋大学法学部教授、1998年—橋大学法学部教授。日本公法学会、環境法政策学会所属。