

# 第38回 日本環境会議仙台大会 報告要旨・資料集

2023年9月09日（土）

2023年9月10日（日）

東北大学片平さくらホール

## 第 38 回日本環境会議仙台大会開催プログラム

日程	2023 年 9 月 9 日(土)～9 月 10 日(日)
会場	東北大学片平さくらホール
主催	日本環境会議(JEC)・東北大学大学院文学研究科
協賛	みやぎ生活協同組合

### 9 月 9 日(土)

11:30～12:30	JEC 理事会
12:30～	開場・受付開始
13:00～	開会挨拶:「1970 年以來の歴史を振り返って」 寺西俊一(日本環境会議理事長・一橋大学名誉教授)
13:10～17:20	シンポジウム 1:「環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて」 報告①:「環境権をめぐる海外の最近の動向と日本の現実」 大久保規子(大阪大学教授) 報告②:「都市政策と環境権—戦後最大の転換期に際して」 宮本憲一(大阪市立大学名誉教授・滋賀大学名誉教授) 報告③:「環境アセスメント制度の改革—神宮外苑再開発問題の事例から」 原科幸彦(千葉商科大学学長・東京工業大学名誉教授) (休憩) 報告④:「環境権の「失われた 30 年」—石炭火力差止め訴訟を例に」 長谷川公一(尚絅学院大学特任教授・東北大学名誉教授) 報告⑤:「南西諸島の基地問題と環境アセスのあり方 ——急がれる戦略的環境アセスメントと環境公益訴訟制度の導入」 砂川かおり(沖縄国際大学専任講師) 報告⑥:「再生可能エネルギーの社会的受容と環境保全 ——エネルギー転換は環境アセスのありようをどう変えるのか」 茅野恒秀(信州大学准教授) (全体質疑)
17:30～18:00	日本環境会議会員総会
18:30～20:30	交流懇親会 片平さくらキッチン 特別出演:「津軽三味線 流れ星」(山形市)

9月10日(日)

09:30～11:30 シンポジウム 2:「災害の経験継承とデモクラシー」

コーディネーター: 除本理史(大阪公立大学教授)

報告①:「市民がおこなう災害伝承」

佐藤翔輔(東北大学准教授)

報告②:「市民がつくり、つかわれる震災アーカイブをめざして」

飯川晃(せんだいメディアテーク)

報告③:「公害経験の継承と資料館のネットワーク」

林美帆(公害資料館ネットワーク/みずしま財団)

(総合討論)

11:30～11:35 閉会挨拶

13:00～17:00 現地視察(名取市閑上地区・仙台市立荒浜小学校(震災遺構)・蒲生干潟)

## 目次

開会挨拶:1970年以来の歴史を振り返って	寺西俊一	1
シンポジウム1:環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて		
第1報告:環境権をめぐる海外の最近の動向と日本の現実	大久保規子	5
第2報告:都市政策と環境権——戦後最大の転換期に際して	宮本憲一	11
第3報告:環境アセスメント制度の改革——神宮外苑再開発問題の事例から	原科幸彦	15
第4報告:環境権の「失われた30年」——石炭火力差止め訴訟を例に	長谷川公一	17
第5報告:南西諸島の基地問題と環境アセスのあり方 ——急がれる戦略的環境アセスメントと環境公益訴訟制度の導入	砂川かおり	19
第6報告:再生可能エネルギーの社会的受容と環境保全 ——エネルギー転換は環境アセスのありようをどう変えうるのか	茅野恒秀	21
シンポジウム2:災害の経験継承とデモクラシー		
開催趣旨とタイムテーブル:	除本理史	23
第1報告:市民がおこなう災害伝承	佐藤翔輔	25
第2報告:市民がつくり、つかわれる震災アーカイブをめざして	飯川晃	30
第3報告:公害経験の継承と資料館のネットワーク	林美帆	32
現地視察メモ(名取市震災復興伝承館・仙台市立荒浜小学校・蒲生干潟)		34

# 1970 年以来の歴史を振り返って

寺西 俊一

## はじめに

このたびの「第 38 回日本環境会議 (JEC) 仙台大会」(以下, JEC 仙台大会) 開催にあたり, 簡単な開会挨拶をさせていただきます。

私たちの日本環境会議 (JEC) が設立されたのは, 1979 年 6 月のことでした。そこから数えて, 2023 年 9 月の今日, すでに 44 年目を迎えていることになりましたが, 実は, この JEC 設立以前からの歴史について, いま改めて振り返ってみることが重要になっていると思います。

### 1. 日本環境会議 (JEC) の設立経緯とその後の諸活動

この日本環境会議 (JEC) は, 世界的にみても, きわめてユニークな学際的研究グループである「公害研究委員会」(1963 年 7 月発足) の主要メンバー (委員長: 都留重人ほか) が中心になって, 前述のとおり, 1979 年 6 月に設立された組織です。1979 年 6 月 9 日～10 日に開催された設立会議 (於・東京) では, それまでの日本における深刻な各種の公害・環境問題の解決のために尽力してきた学際的諸分野にまたがる主要な研究者, 弁護士, 医師, ジャーナリスト等の専門家や実務家, そして被害からの救済を求める公害患者の方々, 環境保全を求める全国各地の市民運動や住民運動のリーダーの方々などが加わって, 約 600 名余が参集し, 2 日間にわたる熱心な討議にもとづき, 「日本環境宣言」を採択しています。以来, ほぼ毎年 1 回の大会やシンポジウム等を各地で開催し, この間における国内外の公害・環境問題や環境政策の動向に無視できない影響を及ぼしてきました。

この日本環境会議 (JEC) は, その後, 1991 年 11 月の「第 11 回」大会以降, 会員制の組織に移行し, その後, 各分野の大学研究者, 専門家, 実務家, 弁護士, 医師, ジャーナリスト, 全国各地の市民運動や住民運動のリーダー, 一般市民, 大学院生など, 約 500 名

## 開会挨拶

の会員（2023年9月現在）を擁するユニークなネットワーク型組織に発展しています。

この間に、日本国内はもちろんのこと、アジア諸地域を含む国内外の公害被害や環境問題の実態や動向に関する調査・研究を精力的に行い、各種の政策提言や出版活動など、多面的な活動を続けてきました。

なお、この日本環境会議（JEC）の大会やシンポジウム等を含む主な諸活動については、準機関誌として位置づけている季刊雑誌『環境と公害』（岩波書店発行）（1971年7月創刊の『公害研究』が1992年9月から改題されたもの）に、その都度、特集等の形で掲載されています。

### 2. 1970年3月：「環境破壊に関する国際シンポジウム」の意義

さて、今回のJEC仙台大会では、第一日目（2023年9月9日）の午後に「環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて」というテーマを掲げた全体シンポジウムを行うことになっています。このテーマとの関連において、ここで改めて振り返っておきたいのは、1970年3月に東京で実施された「環境破壊に関する国際シンポジウム」が果たした画期的な意義についてです。1970年といえば、1972年6月にスウェーデンのストックホルムで開催された「国連人間環境会議」に先立つ2年余前のことです。当時、この東京シンポジウムを企画したのは、その後における日本環境会議（JEC）設立メンバーの一人でもある都留重人教授でした。この国際シンポジウムには、ジョセフ・サックス、アレン・クネーゼ、カール・ウイリアム・カップ、ワシリー・レオンチェフ等々、国際的にも著名な錚々たる法学者や経済学者を中心とした社会科学分野における第一線の研究者たちが多数参加していました。日本からは、上記の都留教授をはじめ、戒能通孝教授、柴田徳衛教授、宮本憲一教授、宇沢弘文教授などの先駆的な法学者や経済学者、さらには、その後、とくに水俣病研究における第一人者となられた原田正純氏や宇井純氏などが参加しています。そして、この国際シンポジウムにおける議論を踏まえて採択された「東京宣言」において、各種の公害・環境問題の根本的解決のためには、すべての人々の基本的人権とその一種としての「環境権」の確立こそがきわめて重要な基本課題である、ということが提起されたのでした。その「東京宣言」では、次のように述べられていました。

「とりわけ重要なのは、人たるもの誰もが、健康や福祉を侵す要因にわざわざいされない環境を享受する権利と、将来こうした世代へ現在の世代が残すべき遺産であるところの自然美を含めた自然資源にあずかる権利とを基本的人権の一種としてもつという原則を、法体系の中に確立するよう、われわれが要請することである。」

実は、上述したように、1970年3月に提唱された「環境権」の確立を掲げて、1979年6月、「開かれた学会」「学際的な学会」「提言する学会」として設立されたのが、こ

## 開会挨拶

の日本環境会議（JEC）です。この設立シンポにおいて採択された「日本環境宣言」においても、以下のように述べられています。

「環境の保全は、平和、貧困の克服、民主主義と基本的人権の確立などともに、人類が達成しなければならぬ最大の課題である。」「すべての国民は健康を保持し、福祉を高め、快適な環境の下で生きる権利を有するのであり、また、今日の世代は美しい日本の国土と貴重な歴史的文化財をこれ以上損傷してはならず、これをできるだけ原状に復元して子孫にひきつぐ義務を有するものとする。」「われわれは、あらためて、良き環境を享受する権利としての『環境権』を基本的人権として法制上確立することをもとめ、公害対策基本法にもとづく『環境保全優先』の理念が、政府の政策の中に義務付けられることをもとめるものである。」「環境は、国民がその健康を維持し、文化的な生活を営むための基本的な役割を果たすもので、最高の公共財であり、その保全は最上位の公共性をもつ。」

わたしたちは、改めて、上記のような「日本環境宣言」の基本的な原点を再確認することがきわめて重要になっていると思います。

### 3. 「環境基本法制定 30 年」を意識した今回大会の全体シンポジウムに寄せて

すでに触れましたように、今回の JEC 仙台大会での全体シンポジウムのテーマは「環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて」となっていますが、これは、奇しくも、今年（2023 年）の 11 月が日本で「環境基本法」が制定されてから 30 年という歴史的節目にあたることを意識してのことです。実は、この 30 年前における「環境基本法」の制定に際して、当時、私たち日本環境会議（JEC）は、計 3 回にわたり、集中的な「専門家・市民シンポジウム」を積み重ね、そこでの真剣な議論を踏まえて『環境基本法に関する意見書』（『JEC 意見書』）を提出していました。その『意見書』においては、「環境権」の明示的な規定を置くこと、「国民参加・市民参加」のための有効な措置を設けること、また「環境保全のための環境訴訟」についても積極的な規定を置くこと、そして、とくにそれらと深くかかわる「環境影響評価制度」（環境アセス制度）、「情報公開」、「住民参加」に関しては、「公正な第三者機関による評価システムの確立」をめざす法制化や「情報の公開と参加の原則」を明記すること、などを強く求めていました。しかし残念ながら、これらの諸点は、当時の「環境基本法」制定においてはまったく取り入れられませんでした。このため、日本の「環境基本法」はその制定当初から数多くの基本的な欠陥と限界を抱え、その後もそれらの諸点について何らの実質的改正もされず、そのまま今日に至っています。なお、上記のうち「環境影響評価制度」については、1997 年 6 月によりやく法制化が行われましたが、「公正な第三者機関による評価システムの確立」という要請からみれば、あまりにも程遠いものだったことは、周知のとおりです。

## 開会挨拶

そして、上述したような基本的経緯のなかで、この 30 年間における日本の環境政策はほとんど何らの前進もなく、むしろ重要な諸点での、きわめて深刻な後退化が進行してきたといわざるをえません。それゆえ、いま改めて、この「環境基本法」の改正、および、環境アセス制度の改革に向けた議論を本格的に提起していくことが非常に重要になっているといえます。とくに今回の JEC 仙台大会は、そのための貴重な検討の場となることを大いに期待する次第です。

(てらにし しゅんいち・日本環境会議理事長・一橋大学名誉教授)

## 参考文献

- 1) 日本環境会議編（責任編集：寺西俊一）（1994）『環境基本法を考える』実教出版。
- 2) 宮本憲一・淡路剛久（責任編集：寺西俊一）（2014）『公害・環境研究のパイオニアたち——公害研究委員会の 50 年——』岩波書店。
- 3) 淡路剛久・大倉茂・宮本憲一・村山武彦・大久保規子（2023）「【座談会】環境権の実効的な保障をめざして」『環境と公害』第 52 巻第 3 号。
- 4) 寺西俊一（2023）「環境基本法の改正に向けて」『環境と公害』第 52 巻第 4 号。



## 環境権をめぐる海外の最近の動向と日本の現実

大久保 規子

### はじめに

2022 年は、国連人間環境会議（1972 年）から 50 周年であった。一昨年の国連人権理事会決議（A/HRC/RES/48/13）（2021 年 10 月 8 日）に続き、2022 年 7 月 28 日、国連総会において、清浄（clean）で健全（healthy）かつ持続可能な環境を享受する権利を人権として認める旨の環境権決議（以下「環境権決議」という）（A/RES/76/300）が採択された。

その背景には、気候変動や生物多様性の危機が深刻化するにつれて、環境問題は人権問題であるという認識が深まったことがある。国際条約や各国の憲法・法律における環境権規定の導入が進み、国連人権理事会特別報告者の 2019 年末の報告（以下「国連調査」という）によれば、国連加盟国 193 カ国のうち、80%以上の国（156 カ国）が環境権を認めるに至っている。

また、生命に対する権利、私生活に係る権利等、古典的な人権の保護範囲が環境分野にも及ぶようになり、コミュニティの権利や先住民族の権利等の集団的権利、将来世代の権利等、環境をめぐる権利利益の拡大傾向が認められる。さらに、人新世の考え方に見られるように、人間と自然の関係が根本的に問い直されるようになり、動物の権利や自然の権利を認める国も現れるようになった。そして、これらの権利利益を実効的に保障するため、環境裁判所、環境公益訴訟等の新たな組織や仕組みの整備も急速に進んでいる。このように、国際的には、環境に関する権利の主体と内容は確実に拡大している。

これに対し、日本では、自然の権利はもちろん、未だに環境権を認める法律や判例はなく、国際的な動向から大きく取り残されている。本報告では、日本でも、環境基本法制定から 30 周年を迎えることを機に、権利を基礎としたアプローチ（rights-based approach）を確立する必要があるという観点から、今後の改革の方向性について検討する。

### 1. 環境権の国際的展開

#### (1) 環境権の承認状況

国連調査で環境権を認めているとされている 156 カ国の中には、①憲法で環境権を認めている国（110 カ国）、②法律で環境権を認めている国（101 カ国）、③環境権を認めている条約を批准している国（126 カ国）が含まれる。2022 年 11 月時点の承認国は、少なくとも 158 カ国に達しており、そのうち憲法または法律で環境権を保障している国は約 68%（131 カ国）にのぼる。憲法で環境権を認めている国は 100 カ国を超えているが、近年、環境権だけではなく、憲法に国家や国民の環境保護義務、各種の環境法原則（持続可能な発展原則、予防原

## シンポジウム 1 環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて 第 1 報告

則等)を定める国が急増し、環境立憲主義 (environmental constitutionalism) の時代とも呼ばれている。

憲法への導入時期について見ると、世界で最初に環境権規定を設けたのはポルトガル (1976 年) であり、70 年代には 4 カ国、80 年代には 13 カ国、90 年代には 47 カ国、2000 年代には 23 カ国が続き、残りの国は 2010 年代である。すなわち、環境権規定の 90%以上が 1992 年のリオ会議 (国連環境開発会議) 以降に整備されたことになる。

### (2) 実体的環境権の内容

環境権には、実体的側面と手続的側面がある。手続的権利が、情報アクセス権、参加権および司法アクセス権という 3 つのアクセス権を核心とすることについては国際的な共通理解がある。これに対し、実体的環境権に関する憲法や法律の規定内容は国によって多様であるが、「健全な環境を享受する権利」「生態学的にバランスのとれた環境を享受する権利」等の表現を用いる国が比較的多い。そのほかにも、「環境の濫用や生態学的遺産の劣化による損傷や損害の脅威から解放され、健全で生産的な環境を享受する権利」(ジャマイカ)、「健康に寄与する環境と、その生産性と多様性が維持される自然環境を享受する権利」(ノルウェー)、「健全な環境と自然景観を享受する権利」(ニカラグア) 等の規定もある。

国連人権委員会の特別報告者は、その一連の報告において、①清浄な大気 (A/HRC/40/55)、②安全な気候 (A/74/161)、③健全な生態系と生物多様性 (A/75/161)、④安全で十分な水 (A/HRC/46/28)、⑤健全で持続可能な食糧 (A/76/179) および⑥無害な環境 (A/HRC/49/53)、という環境権の 6 つの実体的要素を特定し、その具体的内容、国・事業者の義務等を示している。これらの報告書で参照されている判例を見ると、例えば、絶滅危惧種の生息地の破壊 (コスタリカ等)、森林破壊 (ブラジル、メキシコ、フィリピン等)、沿岸湿地でのエビ養殖 (ペルー)、生物多様性が豊かな地域の不動産開発 (ハンガリー、スロベニア、南アフリカ等)、底引き網漁業の破壊的な環境影響 (コスタリカ)、灌漑用水を供給するための導水事業 (ギリシャ) 等について、環境権侵害とされた事例がある。

### (3) 手続的環境権の内容

情報アクセス権、参加権および司法アクセス権という手続的権利の保障は、環境権以外の人権保障や民主主義の要請でもある。そのため、環境権規定とは別個に規定が整備されている場合も少なくないが、環境分野では、「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」(1998 年) (以下「オーフス条約」という。) および「ラテンアメリカ・カリブ地域の環境問題における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに関する地域協定」(2018 年) (以下「エスカズ協定」という。) という 2 つの条約が存在し、グローバルスタンダードが形成されてきたことが大きな特徴である。

第 1 の柱である情報アクセス権の保障は、知る権利の保障と環境情報の収集・普及を意味する。情報公開については、国、自治体に加え、一定の要件を充たす公益事業者 (電気、ガ

# シンポジウム 1 環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて

## 第 1 報告

ス、水道事業者等)も、情報公開の義務がある。国防情報、個人情報等の不開示は認められているが、企業の排出情報を営業の秘密を理由に不開示とすることは許されず、不開示の判断に当たっては、開示することによる得られる公益(参加のために必要な情報かどうかなど)を考慮しなければならない。また、情報の積極的収集・普及には、事故時の情報伝達から、事業者による自主的な情報開示の推進等、多様な内容が含まれる。

第2の柱は、行政決定への参加権の保障である。具体的には、個別の許認可、計画・政策、行政立法という3つの段階で、参加制度を構築することが必要とされている。とくに許認可については、①適切・適時・実効的な方法により事業計画、参加手続等を市民に通知すること、②合理的で十分な参加期間の確保、③さまざまな選択肢が残されている早期の段階での関係市民の参加、④関係者を特定し討議することを含め、適切に意見が述べられるようにすること、⑤関連情報を無料かつ速やかに提供すること、⑥参加結果の適切な考慮、⑦決定の内容、理由、考慮結果を示すこと等が求められる。

第3の柱は、司法アクセス権の保障であり、環境法違反の行為について、裁判所または独立かつ公平な機関による審査の確保を加盟国に義務づけている。環境訴訟では歴史的に原告適格の狭さが大きな障害になってきたことから、これらの条約では、環境NGOを含め、原則として十分な利益を有する関係市民に原告適格を認めることが求められており、環境公益訴訟(市民訴訟・団体訴訟等)の導入が不可欠とされている。また、訴訟費用が不当に高額とならないようにし、情報提供や資金援助等、訴訟援助のための仕組みを検討するように義務づけている。

さらに、エスカズ協定は、これら3つの柱に関する規定に加え、環境問題における人権擁護者(human rights defenders)に関する世界初の規定を含んでおり、環境・人権条約として大きな注目を集めている。

## 2. 日本の現状と改革の方向性

### (1) 環境権規定の整備の必要性

多くの国で環境権が承認されているにもかかわらず、日本では、憲法はもちろん、法律にも環境権の規定はない。判例においても、①憲法13条および25条は国民に具体的権利を付与したものではないこと<sup>1</sup>、②環境権の範囲、主体等が不明確であること<sup>2</sup>等を理由に、環境権は認められていない。

これに対し、学説では、環境権を個別的環境権や手続的環境権等として再構成する考え方が主張されてきた(淡路, 1980, 61頁以下等)。このうち個別的環境権の主張については、日照利益<sup>3</sup>、眺望利益<sup>4</sup>等を法的保護の対象となる生活利益、営業利益または財産利益として

<sup>1</sup> 大阪国際空港訴訟に関する大阪地判昭和49年2月27日判時729号3頁、豊前火力発電所訴訟に関する福岡地小倉支判昭和54年8月31日判時937号19頁等。

<sup>2</sup> 名古屋新幹線訴訟に関する名古屋地判昭和55年9月11日判時976号40頁等。

<sup>3</sup> 世田谷区砧町日照妨害訴訟に関する最三小判昭和47年6月27日民集26巻5号1067頁等。

# シンポジウム 1 環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて

## 第 1 報告

認められた判例が少なからずあり、建築基準法における日影規制の導入（1976 年）等の立法措置につながった。また、廃棄物処分場をめぐる紛争においては、人格権としての身体権の一環として、質量共に生存・健康を損なうことのない水を確保する権利とともに、人格権の一種としての平穏生活権の一環として、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利を認める仮処分決定が出され<sup>5</sup>、国立景観訴訟最高裁判決（最一小判平成 18 年 3 月 30 日民集 60 卷 3 号 948 頁）により、景観利益も法律上保護に値する利益と認められた。

このように、人格権を通じた環境利益の保護範囲の拡大は日本の大きな特徴であり、その意味で、日本の人格権は、環境権の機能を部分的に代替しているといえる。しかし、欧州等では気候変動被害が生命権や家族の権利等、既存の人権の侵害とする複数の判例があるが、日本の判例では未だそのような考え方は採用されていない。また、国際的には健全な生態系に関する権利も環境権に含まれると考えられているが、自然に関する権利は、人格権の拡大によっては、その機能を代替することが難しい状況であり、この点こそが、環境権を認める必要性が高い理由である。

1993 年の環境基本法の制定時には、NGO 等から環境権を明記すべきとの意見表明がなされ<sup>6</sup>、国会においても日本社会党が環境権を含む独自の環境基本法案を衆議院に提出したりしたが、①権利の性格・内容が不明確であり、②基本理念の 1 つとして「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する」こと等を定めた規定（基本法 3 条）に環境権の趣旨は位置付けられているとして、明文化はなされなかった<sup>7</sup>。

しかし、この 30 年間に、気候危機、生物多様性の危機等の環境危機は深刻化し、環境問題は人権問題であるとの認識が高まったことが、各国における環境権の承認や国連の環境権決議の背景にある。日本においても、これらの環境危機に対応するために、さらなる環境対策の強化が求められていることは同様である。しかも、公害以外の環境被害が直ちに生命・健康を脅かすものではないとして権利の埒外に置かれる状況の下では、たとえそのような利益が公益の 1 つとして考慮されるとしても、他の公益（経済発展等）や私益（財産権等）に劣後するものとみなされがちであり、また、とくに規制を含む新たな立法が容易ではないことは、これまでの判例や政策の検討過程から明らかである。この現状を打破するためには、環境基本法に環境権を明記するとともに、個別法により、その内容の明確化を図るべきである。

### (2) 参加権の確立の必要性

---

4 横須賀野比海岸事件に関する横浜地横須賀支判昭和 54 年 2 月 26 日下民集 30 卷 1~4 号 57 頁等。

5 丸森町産業廃棄物処分場事件に関する仙台地決平成 4 年 2 月 28 日判時 1429 号 109 頁等。

6 例えば、日本環境会議「環境基本法に関する意見書」（1992）。寺西（2023）4 頁以下も参照。

7 国会での審議経緯については、環境庁企画調整局企画調整課（1994）88 頁以下参照。

## シンポジウム 1 環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて 第1報告

日本では、市民参加を行政がより良い決定を行うための情報収集参加と捉え、市民の自主的取組みを推進するための政策手段と捉える考え方（ボランタリーアプローチ）が根強い。そのため、参加を市民の権利として捉えるオーストラリア条約やエスカズ協定の内容と日本の現状との間には大きな開きがある。

具体的に見ると、決定への参加権については、環境政策・計画への参加と個別決定への参加に分けて検討する必要がある。まず、環境政策への参加については、アジェンダ・セッティング自体への市民参加が重要である。しかし、日本では、行政が特定の事項について諮問する審議会方式が基本とされ、何を議論の対象・範囲とするかに関する参加の仕組みがない。これに対し、例えば、フランスでは、2007年に環境NGOも含めた関係者が公平な割合で参加してアジェンダを議論する環境グルネルという手法を活用している。日本でも各種私的懇談会等が設けられることはあるが、組織構成、委員の選任プロセス等の公正性を担保する仕組みが不可欠である。また、環境基本計画および環境に関連する計画の中には参加の規定が設けられていないものが複数あり（エネルギー基本計画等）、それら計画への参加規定を導入・強化するとともに、10年以上頓挫したままとなっている戦略的環境アセスメント（SEA）や持続可能性評価の実現が必要である。

次に、個別の許認可への参加については、①公害分野のように、そもそも許可制がとられていないもの、②各種のインフラ・開発・事業規制のように、許可制はとられているが参加の仕組みがないものも少なくない。欧州等では、許認可への参加と環境アセスメント（以下「アセス」という）への参加が決定段階参加の二本柱となっているのに対し、日本では前者が欠けているか不十分であるうえ、アセスへの参加が情報収集参加とみなされているという問題がある。今後の方策としては、オーストラリア条約加盟国が許認可の申請書類を原則公表していることに倣い、少なくとも届出書類を公表するなどし、届出段階から測定データの公表、PRTTRに至るまで、一貫した情報アクセスの強化と市民によるチェック可能性の確保が不可欠であると考えられる。

また、許可制がとられているものについては、環境基本法に参加の総則的規定を設けたうえで、オーストラリア条約等の国際的基準と加盟国の法制度を参考に、環境省所管法以外の法律も含めて個別法を整備すべきである。例えば、参加方式について、日本では一部の自治体で先進的な取組みが行われることがあっても、意見書の提出が主流であることに変わりはなく、公聴会が開かれる場合でさえ、通常、対話型の意見交換会は行われず、執行段階を含む継続的な参加方式としては、協議会方式を活用するのが日本の特徴であるが、構成員に偏りがあったり、事務局体制が脆弱であったりする場合には本来目的を達成することができないため、この点の点検・改善も重要である。地方分権改革以降、既存の参加規定についても、これを簡素化するなどして参加の仕組みを自治体の裁量に委ねる傾向が強まっているが、参加のナショナルミニマムの保障は国家の義務であるという認識に立った法整備が必要である。

さらに、司法アクセス権の保障については、公害分野（とくに生命・健康に係る被害）とそれ以外の分野で大きな格差が生じており（大久保、2022）、とくに後者における国際的な

## シンポジウム 1 環境権の確立と環境アセス制度の改革に向けて 第 1 報告

基準との乖離が明らかである。公害裁判は、四大公害裁判からアスベスト訴訟に至るまで、被害者救済と新たな政策の推進に大きな成果を収めてきたのに対し、それ以外の分野のとくに環境行政訴訟においては、環境公益訴訟が制度化されていないために、原告適格の問題が依然として大きな障壁となっているなどの課題が、長年にわたり解決されていない。環境分野において法治主義を貫徹し、環境権の行使を担保するためには、環境団体訴訟の導入を含めた制度改革が不可欠である（大久保，2023）。

### おわりに

環境権は、もともと激甚な公害を経験した日本で誕生したともいわれている。1970年に国際社会科学評議会（ISSC）と日本学術会議が東京で開催した「環境破壊に関する国際シンポジウム」において、環境権の確立を求めた東京決議が採択されたからである。同決議には、「とりわけ重要なのは、人たるもの誰もが、健康や福祉を侵す要因にわざわざされない環境を享受する権利と、将来の世代へ現代の世代がのこすべき遺産にあるところの自然美を含めた自然資源にあずかる権利とを基本的人権の一種としてもつという原則を、法体系の中に確立するよう、われわれが要請することである」という文言が盛り込まれていた（Tsuru ed., 1970, p. 319：宮本，2014，209頁）。この提言は、①環境権を基本的人権として捉え、②健康・福祉に関する権利と自然に関する権利の両方を含み、③現代世代と将来世代の世代間衡平を考慮しているという点で、革新的な内容を含んでいた。

それから半世紀を経ても、日本において環境権の保障は実現していない。ただし、筆者が研究代表を務めるグリーンアクセスプロジェクトの2011年度のアンケート調査によれば、日本でも、300以上の自治体が環境基本条例に環境権を定めていると回答している。現在の条例の規定は抽象的な内容のものが少なくないが、再生可能エネルギー条例を含め、各種の環境条例には、より具体的な実体的・手続的な規定を含むものも少なくない。

環境基本法30周年を機に、日本における学説の展開、条例の先駆的な取組みを歴史的・国際的な文脈で再評価し、その成果を現代的な課題に活用し、改革に向けた議論を活性化することが期待される。

（おおくぼ のりこ・大阪大学教授）

### 参考文献

淡路剛久『環境権の法理と裁判』（有斐閣・1980）

大久保規子「環境行政訴訟の現状と改革の方向性—国際的基準から見た日本の課題」現代行政法講座

編集委員会編『現代行政法講座 III 行政法の仕組みと権利救済』（日本評論社・2022）121-146頁

大久保規子「環境公益訴訟の導入に向けて」環境と公害52巻4号（2023）32-37頁

寺西俊一「環境基本法の改正に向けて」環境と公害52巻4号（2023）3-7頁

宮本憲一『戦後日本公害史論』（岩波書店・2014）

Tsuru, Shigeto ed., *Proceedings of International Symposium : Environmental Disruption, 1970*, International Social Science Council.

## 都市政策と環境権

—戦後最大の転換期に際して—

宮本 憲一

はじめに—第3の転換期の混迷—

いま世界の資本主義は戦後最大の転換点に立っている。戦後第1の時期は資本主義の黄金期の福祉国家の時代であったが、1970年代後半にアメリカのドル・IMFの修正とスタグフレーションによって終焉した。

第2の時期は民営化、規制緩和、小さな政府の新自由主義グローバリゼーションの時代である。この極端な市場原理主義は貧富の格差、人権侵害、公共性の喪失をもたらした。2008年の金融恐慌に始まり、地球温暖化による災害、コロナ・パンデミック、ウクライナ戦争という三大危機によってこの時代は終わりを告げようとしている。いま世界は核戦争の恐怖と新しい資本主義の混迷のために苦悩している。

この資本主義の変化と同様に戦後の都市政策も大きな転換点を迎えている。それは第1の重化学工業化・大都市化の時代、第2の金融・情報・観光業の都市間競争の時代が終わり始め、地球環境の持続する都市の時代への移行が始まったとあってよい。この重大な転換期に臨みながら、日本は30年にわたる政治経済の停滞期が続き、国際的な都市間競争から脱落したが、政府・経済界は依然として成長への復帰を求め、新時代の都市政策の展望はない。その証拠に東京都では代々木地域の改造計画、京都市の高さ制限解除による景観破壊が、研究者と市民の反対を押し切って断行されようとしている。

短時間に都市政策の歴史と今後の展望について述べることは不可能だが、環境問題を中心にして、日本の大都市圏の現状批判と政策提言を中心に述べたい。

### 1 高度成長と都市環境の破壊—公害とアメニティの喪失

戦後日本は高度成長の過程で、三大都市圏の臨海部に重化学工業地帯を造成し、郊外の丘陵部や農地に巨大なニュータウンを造成した。このために深刻な公害が発生するとともに取り返しのつかない自然環境の破壊を生んだ。新都市計画法ができたのは高度成長の終わる1968年のことであった。この法律は遅きに失し都市環境の破壊を制御できず、その効果は急激な都市化に対応する社会資本の整備のため、都市財政の許容できる範囲に都市計画区域を限定することに重点があった。このため都市の文化財の保護や景

## 第2報告

観保全は二次的な政策となり、アメニティ（都市環境権）のない都市がつくられた。

憲法で歴史的遺産や自然の保護を規定したイタリアでは、戦後の観光事業で破壊される歴史的文化財や景観を保護するために、1985年世界最初の「景観保全法」（ガラッソ法）を制定した。これは景観保全のために土地利用を規制するという画期的な法律で、各州が景観の詳細計画を決めるまでは国土のすべての海岸・湖岸の水際線から300m以内の開発（埋め立て）禁止、さらに河川・山岳の景観を保全する内容であって、その後エミリア・ロマーナ州はより厳格な計画を立てている。戦後自動車社会を迎えたが、欧州の代表的都市やニューヨークでは日本のように都市の中心部に高架の鉄道や高速道路を横断させて景観破壊をしているところはない。

日本は1987年にガラッソ法と趣旨の反対の「リゾート法」という観光目的の法律を作り、景観・自然の全国的破壊が進んだ。都市の歴史や文化の尊重や住民の福祉よりも企業や地主の利益が優先し、無秩序な空間利用が放任されたためである。これを止めようとして1980年代の終わりごろから景観保全とアメニティ（環境権）を確立する市民の運動や裁判が起こるようになった。

### 2 都市再生法と超高層ビルによる都市間競争による弊害

1980年代戦後の高度成長が終わりを告げ、それまで商工業の中心であった大都市は、急激な変化に陥った。金融・情報・観光資本主義の時代になり、グローバル化と新自由主義の体制に変化した。これに応じて大都市は世界都市を目指して、都市間競争を始めた。この新しい産業の主体は企業サービスや国際金融機関の中間エリート層である。インナーシティ問題で衰退した都心は彼らの仕事場や住居になり、ジェントリフィケーションといわれる変化が生まれた、また観光のための芸能文化や高級なレストラン・商業施設が都心に集中するようになった。大都市では都心のジェントリフィケーションに応じて、超高層ビルの建設が流行となった。大都市のエリート層や中間管理者の住宅の理想が超高層住宅であり、大都市の流行となった。ロンドンやニューヨークから始まった世界都市・ジェントリフィケーションの波は東京・大阪など日本の大都市をまきこんだ。特に新自由主義政策を進めた小泉内閣は2002年「都市再生特別措置法」によって、高さ制限と容積率を緩和し、超高層ビルの建設を促進した

2022年12月末時点で20階以上の高層分譲マンションは全国に1464棟、10年前の1.4倍に増え、東京は470棟（15万1千戸）、大阪263棟、神奈川141棟、兵庫94棟、愛知63棟である。このほかに事業用のビルがある。超高層ビルは地震で倒壊しなくても、家具の転倒、エレベーターの長期停止、食料・水の停止、避難生活の困難が起こる。このため気象庁は2023年2月1日から予測される長周期地震緊急速報を超高層ビルに出すことになった。2011年東北大地震の時に700km離れた大阪府の超高層の庁舎のエ



## 第2報告

レベーターが破損し一時公務がストップした。その後の経験から、直下地震でなくても、このような新しい警報が必要になった。超高層ビルは地震や災害などの非常時に問題があるだけでなく、東京では、風の道がなくなり、ヒンターランドになっている。特に都市の美観はなくなった。

このような地理的問題だけでなく、ウクライナ戦争、コロナ・パンデミック・温暖化問題という三大地球の危機によって、グローバル化した金融・情報資本主義は転機に来ている。特に新自由主義による都市間競争は終焉した。ジェントリフィケーションによる「創造都市政策」は、都市内の貧富の格差対立を生んだ。すでに早くからアメリカの政治経済学者ウィリアム・タブは二都物語といて、エリートと移民などの貧困者の対立を指摘し、最近、政治学者マイケル・リンドは今の大都市の超高層ビルに住むエリートと地方土着の国民との対立を新しい階級闘争とまで指摘している。都市政策は変わらねばならないが、いまだに東京都は今の2倍の超高層ビル中心の大開発を計画している。そして景観規制を誇っていた京都市が人口増大を目的に高さ規制を緩和して、南部の超高層ビル建設に踏み切った。

### 3 持続可能な都市を目指して

世界の経済団体の集合体であるダボス会議は、2021年に「ファイナルリセット」を提言し、新自由主義の放棄と公益資本主義を提言した。岸田内閣は就任後「新しい資本主義」を提示したが、新自由主義を否定せず、成長を優先し、その果実で格差是正するというアベノミックスの継承をしている。しかもそれに軍事産業の発展と軍拡予算を進めている。特にGXのエネルギー計画では九電力体制を維持し、原発の再開、石炭・天然ガスを中心にし、重化学工業改造では水素・アンモニアの導入で臨海コンビナートの維持を図っている。これではパリ協定は実現不可能である。このため都市政策の革新はなく、環境破壊が始まっている。この危機を打開するには市民が三大危機を克服して、新しい都市政策を示さなければならないだろう。

まず第1はコロナ・パンデミックの教訓は大都市圏をこれ以上大きくしてはならず、都市の成長は制御しなければならないという教訓である。かつてロンドンのペストによる惨事の中から近代都市計画が始まったように、大都市圏はこれ以上大規模な開発は抑制すべきである。環境政策からリニア新幹線計画や都心の大改造計画は再検討すべきである。最近のイタリアの大都市圏政策では「土地消費の抑制、自己資本としての土地を重視してこれ以上市街地開発を行わない」という方針がとられている。これは参考になるのではないか。

第2は温暖化による災害に加えて70年以内に南海トラフや首都直下地震の可能性が高い。まず生命・生活の安全の政策を優先すべきである。災害の世紀の都市政策のため

## 第 2 報告

には堅牢な社会資本（水・エネルギーの供給，食糧の確保，交通通信）など物理的な安全が必要である。しかし高齢化社会では何よりもコミュニティーの再生が必要である。超高層ビルの都市は個人主義でコミュニティーが育ちにくい。災害に耐える都市を作ることが必須の課題である。また福祉・衛生・医療・教育などエッセンシャル職業の充実のための自治体の行財政の充実が必要である。

第 3 にエコシティは再生エネルギーや食糧の自給を進めることである。政府の GX に対抗する市民の GR は分権型の再生エネルギー100%，食料や地域産業の循環型経済の樹立を目指している。環境省の REPOS(再生エネルギー情報提供システム)を使って大都市に占める電力に占める再生エネルギーの使用を見ると東京 23 区 2%をはじめ大都市は 2-4%で，ほとんど再生エネルギーの開発はない。全国の市町村では電力にしめる再生エネルギーの比率の平均は 20%であり，ドイツの 40%に比べると極端に少ない。大都市は地方の市町村の再生エネルギーに支えられているとあってよい。このままではパリ協定の実現はむつかしい。

欧米の都市は都市農業が発達している。これは戦乱の歴史的教訓として都市の市民が食料を自給する制度を必要としたためである。ドイツは Klein Garten 法によって，市民が住居から 10kmのところに 240 m<sup>2</sup>内外の農地を借りて野菜・果樹・花卉を作っている。クライン・ガルテンはドイツ全体で 50 万区画に達しているが需要に追いつかない。ニュータウンを作る時には市民農園を作ることが制度化している。イタリアは都市のパルコ化を都市政策の柱としているので，緑農地が付属している。都市の野菜の 40%は市民農園の供給である。日本は 1985 年全国の市街化区域内農地は 19 万 h a で全面積の 14%を占めていたが，その後の宅地化と都市農業の衰退で，大きく減少した。今後都市政策は大きく変わらねばならないが，景観の面でも緑農地は大きく増やさねばならないのでないか。

ここでは大都市に重点を置いたが，これから都市政策は大きく変わらねばならない。住民参加で，十分な討議を期待したい。

(みやもと けんいち・日本環境会議名誉理事長)

## 環境アセスメント制度の改革

—神宮外苑再開発問題の事例から—

原科 幸彦

環境アセスメントは持続可能な開発のための手段であり、環境制約を明示的に捉え、計画や事業の意思決定をするよう支援する。環境制約のもと人間活動を適切に管理するためのものである。

都市は建造物と交通路、公園緑地を適切に組み合わせることで、都市生活者のQOLを維持する。自然を市民に提供する公園は都市にとって必須の社会的共通資本である。だが、都心の土地は経済的利用価値が高いため、公的に管理しないと減少して行く。だから、公園は行政が設置し維持管理するもので、高度利用型の開発は公園の機能を根底から損なうものである。

### 神宮外苑再開発計画

100年近くも親しまれてきた都心の貴重なオアシスである明治神宮外苑で、2019年から大規模な再開発計画が始まった。外苑は1926年の創建時、風致地区第一号に指定された、東京の顔のひとつである。樹齢100年ほどのものを含む1000本近くもの樹木が伐採される計画への反対署名は2023年8月時点で21万超にもなる。さらに、神宮外苑のシンボル、銀杏並木への深刻な影響も懸念される。

神宮外苑はもともと国有地で、全国からの献金、献木、勤労奉仕により造られた日本近代都市計画の記念碑である。1951年、宗教法人法の制定を期に、明治神宮の所有

になったが公共空間として維持管理されてきた。公共性の高いこの土地を民間企業などの利益のために使って良いものか。

事業者は以前から非公開で再開発の準備を進めてきた。風致地区の高さ規制15mを2013年5月、新国立競技場建設という理由で一部を80mに緩和。同年12月、都は行政指導による公園まちづくり制度という仕組みをつくり、公園での民間開発を可能とした。東京都の進め方は極めて不透明で問題が多い<sup>1)</sup>。



図1 事業者は1000本近くの高木を伐採

出典 ICOMOS Japan (2022)『樹木の伐採を回避し「近代日本の名作・神宮外苑」を再生する計画』

#### 東京都アセスの問題点<sup>2) 3)</sup>

都アセスでは調査計画書(方法書に相当)、評価書案(準備書に相当)、評価書の順に文書が作成・公表される。前二者では住民等の意見が求められ、これを踏まえてアセス審議会で専門家による審議がなされる。昨年8月、審議会の異例の対応で、評価書案の修正により計画見直しの可能性が生じそうだったが、実現しなかった。

このアセスでは、2019年4月15日に調査計画書が都に提出され、72件の意見書が出、アセス審議会で審議、21年7月29日に評価書案の提出、62件の意見書が出され17名の意見口述もなされた。

22年8月18日、審議会総会で答申を採択、同日評価書案に対する都知事意見が公表された。だが、事業者の情報提供が不十分であり、なお審議が必要なことから評価書の公示は延期された。日本エコモスからイチョウ保全に関する実証データも提供されたが審議はなされず、12月に評価書素案が出され、この場では審議会の助言との扱いに替えられた。その結果、形だけの審議会となり、23年1月30日の総会の前、20日に評価書は公示され、着工に至った。

十分な審議がなされたとは言えず手続上の問題は大きい。22年8月に審議会は答申を出しておきながら、審議は継続するとの誤解を与える対応をしたことになる。

環境影響では多くの懸念が指摘されているが、なかでも事業者が最優先で保全するという銀杏並木への影響の判断情報が欠けている。また、大都市の中心に100年かけて戦火をくぐり抜けてできた貴重な森を破壊してしまうという大問題もある。

#### 科学性と民主性の確保

アセスメントは、このような問題を事前に予測評価し、環境保全のために必要があれば事業計画自体を変更するためのものである。本計画は樹齢100年ほどの樹木

が大量に伐採される、緑の質は下がる。

特に深刻なのは人々に親しまれ国際的にも高く評価されている銀杏並木への影響である。歴史的価値の高い明治神宮野球場を取り壊し銀杏並木西側に新球場を建てるため、大変窮屈になる。イチョウからわずか6mの位置に巨大な新球場が建つ計画だが、工事中はこの距離はより短くなり影響は著しい。最近の石川幹子中央大学教授らの調査によれば、現状でさえイチョウの生育に影響が出ている<sup>4)</sup>。神宮球場を所有する明治神宮自身が銀杏並木を壊すことになりかねない。

#### 情報公開と参加の改革

科学的な判断のためにはデータを正確に取り、再現可能な形で影響予測が不可欠だが、これを怠った都にはアセス運用上の瑕疵がある。罰則規定を設け、司法アクセスを可能にする必要がある。

事業者は情報提供に極めて消極的だが、この改善には情報公開制度の整備が求められる。また、多方面からの多数の意見提出に対し意味ある応答はされていない。参加の方法にも大きな欠陥がある。

そこで、情報公開と参加の改革と司法アクセス権の確保が必要だが、その基盤として、国際標準であるオース条約に加盟することが、まず求められる。

(はらしな さちひこ・千葉商科大学)

#### 参考文献

- 1) 石川幹子(2023『近代日本の文化的資産である神宮外苑の保全と継承に向けて』『環境と公害』52(3), pp.48-53.
- 2) 原科幸彦(2022)「神宮外苑再開発計画の持続可能性環境アセスメント」, 環境アセスメント学会, 第21回大会, 要旨集.
- 3) 原科幸彦(2023)「神宮外苑の環境はアセスメントで守れるか」『環境と公害』52(3), pp.66-71. 放送大学教育振興会.
- 4) 日本エコモス国内委員会(2022)『緊急調査報告「神宮外苑いちょう並木」』.

## 環境権の「失われた30年」

——石炭火力差止め訴訟を例に——

長谷川 公一

### 1. 環境権の「失われた30年」

2023年8月14日モンタナ州の16人の若者たちが2020年に提起した気候訴訟に対して、州都の地方裁判所は、全米で初めて、**州憲法上の環境権を根拠に**、原告らの主張を全面的に認めた画期的な判決を下した<sup>1)</sup>。環境NGOウルゲンダ財団が徹底した気候対策を求めてオランダ政府を相手に2013年に提訴し勝訴した2019年のオランダでの最高裁判決<sup>2)</sup>に続き、国際的に大きな反響を呼んでいる。

日本では環境権が認められておらず、環境NGOのような団体が訴訟の原告となることもできないため、気候訴訟でのこのような勝訴は現状では絶望的と言わざるをえない。

石炭火力発電所の建設や操業の差し止めを求める訴訟が2017年9月提訴の仙台パワーステーション操業差止訴訟（2020年10月1審敗訴）を皮切りに、神戸と横須賀で計4件提訴されたが<sup>3)</sup>、いずれも現時点では原告敗訴にとどまっている。

端的に整理すれば、日本の司法制度と運用の実態は、差止め訴訟に対してきわめて抑制的である。具体的な被害や環境への負の影響が生じる前に差止めが請求でき、差止めが容認されてこそ、環境保全は可能である。裏返せば、差止め訴訟のひろがりを怖れる政府や産業界の側は、容易には環境権の明文化を認めることはないだろう。

環境基本法の制定から30年を経たにもかかわらず、環境権についてもまた「失われた30年」の状況が続いている。環境権が認められていないことによって、具体的に裁判を闘ううえでどんな困難が生じているのか、石炭火力差止め訴訟を例に考察していきたい。

### 2. 法廷で役に立たない環境権

報告者は講義などで環境権の意義を、1970年3月の「環境破壊に関する国際シンポジウム」の東京決議や1975年の大阪空港公害訴訟高裁判決などを引いて力説してきた。社会学事典などの環境権の項目も担当してきた。しかし、仙台パワーステーション操業差止訴訟の原告団長を務め、原告団幹部や弁護士と会議を重ね、立証の準備をするなかで愕然とした。実際の法廷での主張や立証に、環境権は役に立たないのだ。しかもこうした残念な現状は、1981年の大阪空港公害訴訟の最高裁判決以来、約40年間ほとんど変わっていない。環境権については「失われた40年」とも言える。環境権の明文化を願う私たちの期待と法廷の現実との大きな乖離。しかも現状が変革される政治的展望も当面見通せない。

私たちの裁判は、石炭火力発電所の操業差し止めを求めた日本初の訴訟だった。1)健康被害の恐れ、2)気候変動への悪影響、3)蒲生干潟の生物への悪影響の3点が提訴の柱だった(『石

## 第4報告

炭火力から地域と地球を守る—仙台パワーステーション操業差止めを求める運動と裁判資料集』2021年、参照).

仙台パワーステーション(以下、仙台PSと略記)の建設にあたっては、環境アセスメントが実施されていない。国の環境アセスメントの対象は出力11.25万kW以上だが、仙台PSは11.2万kWで、出力が500kW下回っているからである。2016年12月定例記者会見で当時の山本公一環境大臣は、環境アセスを実施していないことについて「非常に盲点を突いてきた事業であると思っております、非常に憤慨をいたしております」と異例のコメントを発表している。事業者側は2014年夏頃から15年前半にかけて環境影響調査を実施したとしているが、その結果を公表していない。アセスを逃れたことによって、事業者側は工期を2~3年程度短縮でき、数億円を節約できたという見方がある。

蒲生干潟は、仙台PSの800m南にある水鳥の楽園で、国指定の特別保護地区だ。潟湖とその周囲を含め約58ヘクタールが保全対象区域となっている。健康被害と気候変動への悪影響に関しては人格権の侵害を主張したが、蒲生干潟の生物への悪影響に関しては、原告らは「環境権に基づき、仙台PSの稼働によって、蒲生干潟への悪影響がないことの調査を求める権利及び調査結果の公表を求める権利を有すること」「被告がかかる調査及び公表を行わない場合は、原告らは、環境権を保全するために、仙台PSの操業差止めを求めることができること」を主張した(訴状 p. 49-50)。生物多様性の保全や生態系サービスのような、人格権になじみにくい争点について、補完的に環境権および生物多様性保持権を主張した。しかしこれらの権利は、裁判長の論点整理の中で、「現時点においては、少なくとも私法上の権利といえるような明確な実体を有するものと認められ」ないとして、争点としないことにされてしまった。

蒲生干潟の、絶滅危惧種を含む、底生動物や植物などの多様な生き物は、水質浄化を始め、さまざまな生態系サービスを提供している。仙台PSの煤塵からは年間3kgの水銀が排出されると推定される。蒲生干潟にはイシガレイの稚魚が生息している。水銀はまず藻類に蓄積され、これをイソシジミが摂餌し、さらにイシガレイの稚魚がイソシジミを捕食するという食物連鎖をとおして、鳥類や人間を含む生物に濃縮される危険性がある。

環境権が明文化されていないために、この訴訟は平穏生活権の侵害をめぐる訴訟に矮小化され、また判決でも、気候危機への影響や蒲生干潟への影響の程度、これらと原告の権利侵害との関係が触れられることがなかったのは、きわめて遺憾である。

(はせがわ こういち・尚絅学院大学特任教授/東北大学名誉教授)

### 注

- 1) <https://www.kiconet.org/press-release/2023-8-17/montana-climate-case> (2023年8月20日閲覧)。
- 2) <https://www.kiconet.org/wp/wp-content/uploads/2020/02/UrgendaClimateCase-f.pdf> (2023年8月20日閲覧)。
- 3) 神戸製鋼の新設の石炭火力発電所(65万kW2基)をめぐる、2018年9月民事訴訟が提訴されたが、2023年4月1審で敗訴、現在控訴中。同発電所の環境アセスメントなどをめぐって、2018年11月に行政訴訟が提起された。2021年3月1審敗訴、22年4月2審敗訴、23年3月上旬告棄却で行政訴訟は終結した。JERAによる横須賀の石炭火力発電所(65万kW2基)をめぐる行政訴訟が2019年5月に提訴されたが、23年1月1審敗訴、現在控訴中である。

## 南西諸島の基地問題と環境アセスのあり方

——急がれる戦略的環境アセスメントと環境公益訴訟制度の導入——

砂川 かおり

### はじめに

米海兵隊普天間飛行場の名護市辺野古への「移設」計画に加え、中国の軍事力増強や「台湾有事」に備えて、2016年以降、南西諸島への自衛隊配備増強、いわゆる「南西シフト」が急激に進行している。本報告では、特に、南西諸島における米軍基地と自衛隊基地の建設に係る環境アセスに関して、事例を分析し、課題を整理する。

### 1 事業アセスの限界と戦略的環境アセスメントの必要性

原科幸彦は、米国等と比較して日本の法アセスの対象件数は少なく、対象事業を限定しすぎていることを批判し、戦略的環境アセスメントの導入を提案し続けている<sup>1)</sup>。

この傾向は、軍事基地関連でも同様である。例えば、米国の環境の質に関する諮問委員会がまとめた報告書によると、2009年アメリカ復興・再投資法に基づいて提案された米国連邦政府提案事業・活動について、国家環境政策法(NEPA)に基づく審査(以下「NEPA審査」)の類型(2009年2月17日～2011年9月30日)が示されている。陸軍工兵隊を除いた、国防総省の機関が提案した事業や活動でNEPA審査に該当するものが4,687件、その内、著しい環境影響がないとされる類型の行為に該当する場合の類型的除外(CE)は4,567件(97.4%)、簡易アセス(EA)は116件(2.5%)、環境影響評価(EIS)は4件(0.1%)であった<sup>2)</sup>。

一方、2016年以降の自衛隊の南西諸島等配備・増強計画の中で、沖縄県の与那国島、宮古島、石垣島などに新たに自衛隊駐屯地が整備されていったが、これまでに環境影響評価法、沖縄県や鹿児島県のアセス条例の対象となった事業は、鹿児島県の馬毛島自衛隊新基地建設計画のみである。特に、2018年には沖縄県が環境影響評価条例を改正、施行し、20ha以上の土地で土地造成を伴う事業がアセスの対象となったが、経過措置として年度内の工事が適用対象から除外されたため、沖縄防衛局は約46haの石垣島自衛隊駐屯地建設計画の約0.5haを年度内に着工し、環境アセスを回避した。

また、与那国島では、2022年12月の安保3文書の改定後、電子部隊・地対空ミサイル部隊の基地建設、戦闘機・護衛艦が使用可能な空港拡張計画と「日本の重要湿地500」に選定されている樽舞湿地における港湾整備の計画が唐突に発表され、一気に進められ

ようとしている。戦略的環境アセスは、事業アセスメントでは不十分な累積的環境影響評価が十分に行える利点があることから、これらの計画について戦略的環境アセスメントを実施することで、環境正義の観点からも、自衛隊部隊の増強によって低所得の地域の人々などが環境負荷を不均衡に負わされることがないように配慮することが望ましい。

## 2 急がれる環境公益訴訟の導入

オスプレイ配備計画の後出しなど、杜撰な環境影響手続をやり直す義務の存在の確認を求めた「辺野古環境影響評価手続やり直し義務確認等請求訴訟」で、控訴審（福岡高那覇支判平成 26・5・27）は、第一審（那覇地判平成 25・2・20）〔確認訴訟については不適法却下〕に対する原告の控訴を棄却した。最決平成 26・12・9 は上告不受理とした。本件の第一審、控訴審は、住民の意見陳述権を否定し、確認の訴えを不適法とした。

オース条約に代表されるような、環境分野の司法アクセス権を実質的に保障するためのグローバルスタンダードの形成が進む中、本判決は、環境公益訴訟制度が未だに導入されていない日本のアセス制度が大きく後れを取っていることを示している。

2023 年 1 月に公表された鹿児島県の馬毛島自衛隊新基地建設事業に係る環境影響評価書については、手続き、内容の両面で杜撰さが指摘されている<sup>3)</sup>が、これまでの環境訴訟の判例に基づけば、司法を通じて実効的救済を得ることは容易ではない。

一方で、米国では、基地再編に係るヘリ増加による環境影響評価のやり直しを求めて、1997 年に米加州のデルマー市と市民団体が、行政手続法と NEPA などに基づいて提訴し、裁判の末、騒音調査の再実施、騒音が激しい訓練の最小化等を合意した例もある<sup>4)</sup>。

「国防」や「安全保障」は、国家が環境責任を逃れる理由とはならない。国際的な緊張が高まる中、日本のアセス制度が、国防・安全保障と生活環境保全という諸公益のバランスをどのように調整していけるのか、「新しい戦前」と危惧される今が、平和を希求する現代世代の正念場である。

(すながわ かおり・沖縄国際大学)

### 注

- 1) 原科幸彦 (2023) 「戦略的アセスメントの導入に向けて」『環境と公害』52 (4), pp.20-25.
- 2) 砂川かおり (2022) 「軍の再編政策と戦略的環境アセスメントの必要性」『環境と公害』51 (4), pp.28-29.
- 3) 三宅公人「馬毛島アセス評価批判、騒音について」及び桜井国俊「手続き・内容の両面でアセスとは呼べない馬毛島アセス」(2023)『おきなわ環境ネット』95, pp.4-6.
- 4) 砂川かおり (2010) 「米国における軍事基地と環境法」『沖縄論』, pp.169, 171-174.

### 参考文献

- 1) 大塚直 (2021) 『環境法 BASIC [第3版]』有斐閣, pp.550-551.



## 再生可能エネルギーの社会的受容と環境保全

——エネルギー転換は環境アセスのありようをどう変えるのか——

茅野 恒秀

### はじめに

二酸化炭素や放射性廃棄物を生じさせない再生可能エネルギー（再エネ）は、単位あたりのエネルギー生産量が化石燃料や原子力よりも小さい。この本来的特性から、再エネ中心社会への転換は、発電所の立地が大規模集中型から小規模分散型へと転換する過程を同時に伴う。立地点の増加という問題状況は、事業アセスを中心とし、規模要件を設けて開発規模の大きなものから対象化を進めてきたこれまでの環境影響評価制度の枠組みを、改めて捉え直す必要性を喚起する。

### 1. 長野県内における太陽光発電の社会的受容問題

長野県は全国に8県と限られる「海なし県」の一つで、山岳地帯が多く風力発電が見込めないため、脱炭素社会の実現には水力発電とともに太陽光発電が担う役割が大きい。全国を見渡しても、太陽光発電は計画から開発に至るリードタイムの短さから、固定価格買取制度（FIT）の発足後、急速に拡大している。

ところが筆者も加わる再エネの社会的受容に関する共同研究（丸山・西城戸編,2022）によれば、長野県は太陽光発電に伴う地域トラブルが全国でもっとも多い。新聞報道をもとに長野県がまとめた県内太陽光発電事業のトラブル事例集（長野県業務資料）によれば、2023年6月の時点で、県内におけるトラブル事例は52件におよび、その出力規模は50kW未満の小規模なものから、90MWを超える巨大なメガソーラーまで様々であった。つまり、規模の大小に拠らず地域トラブルは生じている。またトラブルの内実は土砂災害や自然環境、景観破壊への懸念だけでなく、施工中に埋蔵文化財を損壊してしまった事案など争点・問題点は多岐にわたる。本報告では、象徴的なトラブル事例として①諏訪市霧ヶ峰麓、②富士見町「旧小川別荘」、③安曇野市黒沢洞合、④筑北村乱橋の4つを紹介する。

これらトラブル事例には3つの問題が複雑に絡み合っている。第1に、メガソーラー開発の対象となる大面積の土地だけでなく、小規模な山林などでも、高度経済成長期～バブル期と同じ構図で「乱開発」を生む「土地問題」としての性格の存在。第2に、事業の初期段階における情報公開や希少種のみならず地域性を加味した評価が必要であること等、地域トラブルを未然に防止する社会制御方策が十分かつ的確でないこと。第3に、事業者のコミュニケーションや事業遂行能力に起因する問題である。

## 2. 環境アセスメント制度に対する教訓

長野県において生じた問題群から、環境アセスメントのありように関する教訓を引き出せば、従前から指摘されてきた課題が少なくない。すなわち①土地問題としての性格を克服するためには戦略的環境アセスメント（SEA）を機能させる必要があること、②絶滅危惧種のようなわかりやすい指標だけでなく、地域固有の人と自然とのかかわりなど制度上拾われにくい課題を適切にすくい取る必要があること、③環境アセスメントはコミュニケーションの手段であるという目的を形骸化させないこと、などが挙げられる。

全国の風力発電に目を転じて、日本自然保護協会が267の事業計画のアセス図書を解析した結果、事業想定区域の7割に保安林が、4割に原生林に近い植生自然度「9」の森林が、2割弱に環境省指定の特定植物群落が含まれていることが指摘されており、土地利用制度との調整が図られているとは言えない（日本自然保護協会,2023）。さらに林野庁長官通達に基づく制度である保護林や緑の回廊など原生的森林の保護地域を含む事業計画も存在し、事業者による法的規制の洗い出しも万全と言えない。また主要事業者11社のうち、アセス図書を常時公開しているのは2社にとどまる。

もっとも注意すべき問題は、再エネの立地によるリスクとその認知は、規模の大小にかかわらずも相関しないという点である。この点をふまえれば、問題は規模の大小にかかわらず、いかにしてアセスの本質的機能を事業計画・立地の過程に組み込むかが肝要となる。

## 3. 長野県における地域と調和した再エネ事業の推進のための条例案の検討

長野県は2023年3月から7月にかけて、地域と調和した再エネ事業の推進に関する専門委員会を組織し、太陽光発電事業に関する条例制定に向けた考え方を整理した。そのポイントは、①地上設置型の太陽光発電施設のほぼ全て（10kW以上）を対象に、全ての区域において景観・環境配慮のプロセスを組み込むこと、②事業計画の基本的な事項と周辺住民等への説明会の記録を許可申請・届出の前に県に提出し、県がこれを公表して事業計画の存在を広く周知すること、③災害リスクの高低に応じて許可・届出の制度を分け、適切な立地を促すこと、④着工から運転終了までの間、維持管理計画の実施と運転状況について県へ定期報告を求めることの4点である。

（ちの つねひで・信州大学准教授）

### 参考文献

- 1) 丸山康司・西城戸誠編（2022）『どうすればエネルギー転換はうまくいくのか』新泉社。
- 2) 日本自然保護協会（2023）「大型陸上風力発電計画の自然環境影響レポート」  
(<https://www.nacsj.or.jp/media/2023/04/35101/>)

## 開催趣旨とタイムテーブル

除 本 理 史

### 開催趣旨

災害の教訓検証や経験継承においては、政府やマスメディアの影響力・発信力が大きくなる傾向がある。だが被災の経験は一人ひとりのものであり、その意味づけや解釈も広く市民に開かれているはずだ。本シンポジウムでは、民間の立場から災害（社会的災害としての公害を含む）の経験継承に取り組む3人のパネリストをお招きし、東日本大震災と公害を架橋しながら、これまでの到達点や今後の課題を話し合いたい。

### タイムテーブル

1. 趣旨説明 司会：除本理史（大阪公立大学／公害資料館ネットワーク）（4分）
2. パネリスト報告（20分×3）：以下は仮題
  - (1) 佐藤翔輔（東北大学）「市民がおこなう災害伝承」
  - (2) 飯川 晃（せんだいメディアテーク）「市民がつくり、つかわれる震災アーカイブを目指して」
  - (3) 林 美帆（公害資料館ネットワーク／公益財団法人水島地域環境再生財団）「公害経験の継承と資料館のネットワーク」
3. フロアを交えた質疑 30分
4. パネリストからの発言（7分×3）
5. まとめ（司会, 5分）

### 本シンポジウム共催団体等

- ・公害資料館ネットワーク
- ・日本災害復興学会「原子力災害の教訓検証と経験継承に関する研究会」
- ・科研費基盤研究（C）22K12507「『困難な歴史』としての公害経験を学習し継承する主体形成過程の研究」（研究代表者：清水万由子・龍谷大学）
- ・科研費基盤研究（C）22K01855「福島原発事故における民間伝承施設の社会的意義と役

## シンポジウム 2 災害の経験継承とデモクラシー

割」(研究代表者：除本理史・大阪公立大学)

### 付記： 第9回 公害資料館連携フォーラム in 福島

共催団体である公害資料館ネットワークは、今年12月に「第9回 公害資料館連携フォーラム in 福島」を開催します。申し込み方法を含むより詳しい情報は、今後、公害資料館ネットワーク HP (<https://kougai.info/>) に掲載されます。

テーマ：「災害を伝え、未来をつくる」

開催日：2023年12月16日(土)・17日(日)

会場：福島大学(福島県福島市金谷川1)

概要：

16日 エクスカーション／ 基調講演 山内宏泰さん(リアス・アーク美術館館長)

17日 分科会(①教育分科会／ ②資料分科会)および全体会

主催：公害資料館ネットワーク、第9回公害資料館連携フォーラム in 福島実行委員会

共催(予定)：公益社団法人日本環境教育フォーラム、一般社団法人日本環境教育学会

後援：福島大学、(以下、予定)環境省、福島県、福島市、ESD活動支援センター、東北地方ESD活動支援センター、全日本博物館学会、日本アーカイブズ学会、日本展示学会

協力(予定)：地球環境パートナーシッププラザ(GEOC)、東北環境パートナーシップオフィス(EPO 東北)



2023年1月に福島県いわき市で開催したフォーラム「ブレ企画」の様子

(よけもと まさふみ・大阪公立大学／公害資料館ネットワーク)

### 参考文献

- 1) 清水万由子・林美帆・除本理史編(2023)『公害の経験を未来につなぐ——教育・フォーラム・アーカイブズを通じた公害資料館の挑戦』ナカニシヤ出版。
- 2) 除本理史・林美帆編著(2022)『「地域の価値」をつくる——倉敷・水島の公害から環境再生へ』東信堂。
- 3) Yokemoto, M., Hayashi, M., Shimizu, M. and Fujiyoshi, K. (eds.) (2023) *Environmental Pollution and Community Rebuilding in Modern Japan*, Springer.

## 市民がおこなう災害伝承

佐藤 翔輔

### はじめに

本稿では報告者が「第38回日本環境会議(JEC)仙台大会 2日目ミニシンポジウム『災害の経験継承とデモクラシー』」にて、東日本大震災の被災地における災害伝承の諸活動の基礎情報<sup>1)</sup>について述べる。

### 1. 東日本大震災の災害伝承に関する活動団体や施設

表1に語り部やガイドなどを行う東日本大震災の災害伝承に関する活動団体の例<sup>2)</sup>を、表2に展示施設や震災遺構として設置されている施設の例<sup>3)</sup>を示す。岩手県・宮城県・福島県に広く分布していることが分かる。表1に示している活動団体、表2に示している施設は、後述するネットワークに「登録」しているものだけであり、2021年2月現在に実際に存在している活動団体や施設はこれより多いのが実態であり、その全容は必ずしも把握しきれていない。

表1 東日本大震災の災害伝承に関する団体(震災語り部・ガイド)の例<sup>2)</sup>

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• 岩手県<ul style="list-style-type: none"><li>- NPO法人 体験村・たのはたネットワーク</li><li>- 新生やまだ商店街協同組合</li><li>- 一般社団法人大船渡津波伝承館</li><li>- 一般社団法人おらが大槌夢広場</li><li>- 久慈広域観光協議会</li><li>- 釜石観光ガイド会</li><li>- 岩泉観光ガイド協会</li><li>- 三陸鉄道「震災学習列車」</li><li>- 陸前高田市観光物産協会陸前高田観光ガイド部会</li><li>- 一般社団法人三陸ひとつなぎ自然学校</li><li>- 椿の里・大船渡ガイドの会</li><li>- 一般社団法人陸前高田被災地語り部くぎこ屋</li><li>- 一般社団法人マルゴト陸前高田</li><li>- 一般社団法人宮古観光文化交流協会</li></ul></li><li>• 福島県<ul style="list-style-type: none"><li>- 一般社団法人まちづくりなみえ</li><li>- 一般社団法人ならはみらい</li><li>- いわき語り部の会</li><li>- 相馬市観光協会</li><li>- 浪江まち物語つたえ隊</li><li>- 富岡町3・11を語る会</li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• 宮城県<ul style="list-style-type: none"><li>- 一般社団法人防災プロジェクト</li><li>- 一般社団法人 健太いのちの教室</li><li>- 日和幼稚園遺族有志の会</li><li>- 一般社団法人 気仙沼観光コンベンション協会</li><li>- TSUNAGU Teenager Tourguide of HigashiMatsushima</li><li>- 一般社団法人ふらむ名取</li><li>- 石巻観光ボランティア協会</li><li>- 一般社団法人南三陸町観光協会</li><li>- 亘理町震災語り部の会「ワッター」</li><li>- 一般社団法人女川町観光協会</li><li>- 岩沼市千年希望の丘交流センター(連絡窓口)</li><li>- 七郷語り継ぎボランティア「未来へー郷浜」</li><li>- 大川伝承の会</li><li>- 津波復興祈念資料館 閉上の記憶</li><li>- 三陸復興観光コンシェルジュセンター</li><li>- かだっぺ七ヶ浜</li><li>- 特定非営利活動法人石巻復興支援ネットワーク</li><li>- 一般社団法人南三陸研修センター</li><li>- 奥松島観光ボランティアの会</li><li>- 一般社団法人雄勝花物語</li><li>- やまもと語りべの会</li><li>- 南三陸ホテル観光</li><li>- 公益社団法人3.11みらいサポート</li></ul></li></ul> |
|--|---|

## 第1報告

表2 東日本大震災の災害伝承に関する施設（展示施設、震災遺構）の例<sup>3)</sup>

- ・ 岩手県
  - 大槌町役場
  - 宮古市市民交流センター
  - 米沢商会
  - いのちをつなぐ未来館(うのすまい・トモス)
  - 久慈地下水族科学館もぐらんぴあ
  - 東日本大震災津波伝承館～いわてTSUNAMIメモリアル～
  - 津波遺構たろう観光ホテル
  - たろう湖里ステーション
- ・ 宮城県
  - みやぎ生活協同組合
  - 石巻市復興まちづくり情報交流館
  - リアス・アーク美術館
  - 絆の駅ニューゼ
  - 津波復興祈念資料館 開上の記憶
  - 山元町防災拠点・山下地域交流センター
  - 唐桑半島ビジターセンター・津波体験館
  - 気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館
  - 岩沼市千年希望の丘交流センター
  - 東松島市震災復興伝承館
  - KIBOTCHA(キボッチャ)
  - せんだい3.11メモリアル交流館
  - 震災遺構仙台市荒浜小学校
  - 高野会館(南三陸ホテル観洋)
  - 公益社団法人3.11みらいサポート:つなぐ館
  - 公益社団法人3.11みらいサポート:南浜つなぐ館
- ・ 福島県
  - ふたばいんふお
  - 交流館・ならはCANvas
  - いわき・ら・ら・ミュウ
  - 東京電力廃炉資料館
  - 相馬市伝承鎮魂祈念館
  - 前田建設工業㈱東北支店 双葉町建物解体除染作業所
  - 環境省 特定廃棄物埋立情報館 リブルンふくしま
  - 原発災害情報センター
  - 南相馬市消防・防災センター
  - 福島県環境創造センター

2020年5月下旬～6月中旬にかけて、河北新報社と筆者は、東日本大震災の災害伝承に関する活動実態を明らかにするために、震災伝承を行う団体（語り部・ガイド）と震災伝承施設（展示施設・震災遺構）を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査には、49の団体と36箇所の施設を対象に行い、うち団体43、施設34箇所から回答を得た。

それぞれの利用者数の年推移を図1に示す。語り部・ガイドを利用した人数は2013年度の26万人をピークに2016年度から16万～18万人でほぼ横ばいになっている。施設は、震災発生から徐々に新設されるために、その度に全体の利用者が増加し、2019年度は130万人を超えている。団体や施設当たりの利用者を計算すると、語り部・ガイドは2016年度以降、4,000～5,000人/団体、震災伝承施設は2016年度以降、約40,000人/施設で横ばいになっている。2016年以降、東日本大震災の災害伝承に関する語り部・ガイドや震災伝承施設を目的に来訪した人がコンスタントに存在しており、被災地外からの高い関心が維持されていたことが分かる。

一方、2020年はCOVID-19の影響で2020年3月から来訪者が激減し、全国に緊急事態宣言が発令された4、5月は7割超の団体や施設が一時休止した。この時期は大型連休を利用して被災地に足を運ぶ人が多いが、2カ月間の来訪者は語り部と遺構・施設を合わせて前年同期の6.8%にとどまった。宣言解除後は活動再開の動きはあったものの、秋の修学旅行シーズンやGo Toトラベル期間以外の利用者が低迷した。各団体や施設はインターネットを通じて活動を行うなどの対応がなされた。

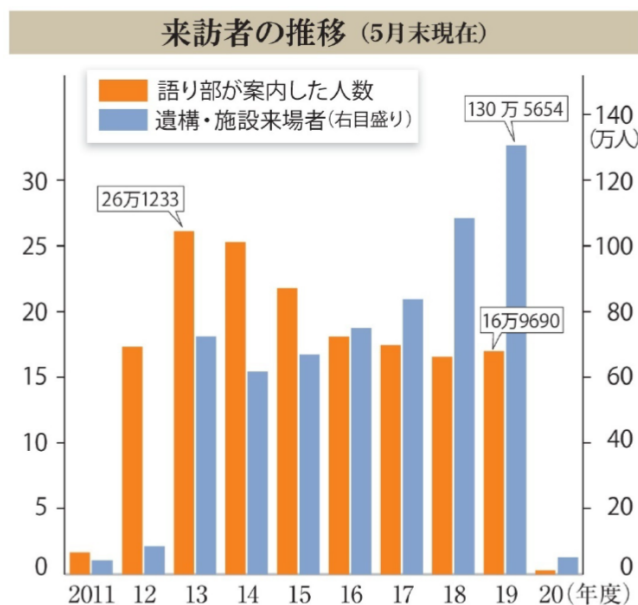


図1 岩手県・宮城県・福島県における語り部・ガイドと震災伝承施設の利用者の推移  
(2020年度は、2020年5月時点の情報)<sup>4)</sup>

## 2. 2つの東日本大震災の災害伝承に関するネットワーク

前述したように、東日本大震災の被災地における災害伝承の活動団体や施設は、複数の県にまたがる広大なエリアに数多く点在している。また、その目的や内容は多様である。利用者の立場にたてば、個別・独立にある活動や施設は、わかりづらい側面も少なくはない。これらを連携しようと、民主導、官主導、それぞれに広域ネットワークを立ち上がっている。

民主導の震災伝承活動の広域ネットワークとして「3.11メモリアルネットワーク」<sup>2)</sup>がある。3.11メモリアルネットワークは、東日本大震災に関する伝承活動を行う個人、団体と官学の広域連携組織として2017年12月に発足した。「3.11メモリアルネットワーク」は、東日本大震災の経験や教訓の伝承に関わる個人・団体・拠点施設が地域や世代を超えてネットワークでつながり、過去に向き合い未来へ備える意識を全国、世界と共有しながら、「災害で命が失われない社会の実現」「被災者や被災地域の苦難を軽減し、再生に向かうことのできる社会の実現」を目指して活動している。震災伝承、防災・減災活動の「連携」「企画」「育成」を柱として、シンポジウムや伝承力アップ講座などの具体的なプロジェクト推進によって3県を結ぶ民間連携体制が実施されている。2021年2月現在で、個人会員496名・登録団体70団体からなる。石巻圏域のネットワーク(石巻ビジターズ産業ネットワーク・震災伝承部会)<sup>6)</sup>がもともとの契機であり、圏域外へと連携の和が広がっていった。筆者は、本ネットワークの外部有識者として、立ち上げから現在の運営を参

## 第1 報告

加している。

官主導の広域ネットワークとしては、「震災伝承ネットワーク協議会」がある<sup>3)</sup>。2018 年度後半から、国土交通省東北地方整備局、青森県、岩手県、宮城県、福島県、仙台市を協議会構成員とし、「岩手県、宮城県、福島県で整備する復興祈念公園及び青森県、岩手県、福島県、仙台市において整備または整備を今後検討される震災伝承施設等を含め、震災伝承をより効果的・効率的に行うためにネットワーク化に向けた連携を図り、交流促進や地域創生とあわせて、地域の防災力強化に資すること」を目的として、震災伝承ネットワーク協議会が設立された。震災伝承ネットワーク協議会では、「震災伝承施設」の登録制度を設けており、2020 年 10 月時点で 224 件が登録されている。なお、登録制度においては、第 3 分類、第 2 分類、第 1 分類があり、うち駐車場やガイドなどを設ける第 3 分類は 46 件である。さらに、2019 年 8 月には、一般財団法人「3.11 伝承ロード推進機構」が設置された<sup>5)</sup>。東日本大震災の教訓を学ぶため、震災伝承施設のネットワークを活用して、防災に関する様々な取り組みや事業を行う活動を目指している。東日本大震災の被災地には、被災の実情や教訓を学ぶための遺構や展示施設が数多くあり、その施設を「震災伝承ネットワーク協議会」が「震災伝承施設」として登録し、マップや案内標識の整備などによりネットワーク化を図っている。その施設やネットワークを基盤にして、防災や減災、津波などに関する「学び」や「備え」に関する様々な取り組みや事業を同機構が実施している。筆者は、3.11 伝承ロードのアドバイザー委員長として参加している。

このように複数の団体・拠点を連携しようとする動きは、2004 年新潟県中越地震の被災地で展開されていた「中越メモリアル回廊」に着想を得ている部分大きい<sup>8)</sup>。中越メモリアル回廊は、4 つのメモリアル施設と 3 つのメモリアルパークで構成される。市町村を横断する領域にあり、それぞれ記憶継承、防災学習、交流などの機能・位置付けを分担する構成になっている<sup>7)</sup>。新潟県中越地震における震災伝承のネットワークは計画段階で構成したトップダウン型である。現在、東日本大震災の被災地で関係づけられようとしているネットワークは、広域で様々な団体・拠点が立ち上がり運営され、積み上げられるというボトムアップ型であり、両者は同じ「ネットワーク」という名称であっても、その成り立ちが大きく異なることに留意されたい。東北におけるいずれのネットワーク活動も、今後、広域の連携によって、団体・個人・施設が得意分野を結集することで、効果的に継続的に伝承活動がなされることが期待される。

### 3. これからの災害伝承

本稿で紹介した「東日本大震災の災害伝承」は、ほんの一部でしかない。冒頭で述べたように、これまでの災害史上に類を見ないほど、高い関心や多くの取り組みがある。その熱量の反面、持続可能性についての危うさがあることは否定できない。東日本大震災の災害伝承に携わる方々は、その危うさを背負いながらも、経験・教訓を伝えるという強い意



## 第1 報告

志, 世界・全国からもらった支援に対する恩を返したいという思いを旨に活動されている。今後, 起こるかもしれない災害から, 少しでも犠牲をおさえたり, 効果的な災害対応が行える未来をつくるためにも, 社会全体で災害伝承活動を見守る・支える・参加するというシステムが必要であろう。

(さとう しょうすけ・東北大学災害科学国際研究所)

### 注

- 1) 本稿は, 参考文献 1) を加筆修正したものである

### 参考文献

- 1) 佐藤翔輔 (2021) 「震災の経験・記憶をどう伝えているのか・いくのか」『国づくりと研修』, 145, p. 28-32.
- 2) 3.11 メモリアルネットワーク, <https://311mn.org/>.
- 3) 震災伝承ネットワーク協議会, <http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/>.
- 4) 河北新報, 東日本大震災 10 年目 語り部・伝承施設 河北新報社アンケート 世間の関心「低下」7 割, 2020.7.10.
- 5) 一般社団法人 3.11 伝承ロード推進機構, <https://www.311densho.or.jp/>
- 6) 佐藤翔輔, 中川政治, 浅利満理子, 今村文彦 (2016) 「災害伝承活動に関する先進事例からの学びと石巻地方における課題ー「震災学習協働事業体制づくり」コンファレンスの取組みー」『地域安全学会東日本大震災特別論文集』5, p.15-18.
- 7) 山崎麻里子, 佐藤翔輔, 山口壽道, 松本勝男 (2017) 「中越メモリアル回廊におけるオープン 6 年目に見えた課題とその対応」『地域安全学会東日本大震災特別論文集』6, p. 45-48.

## 市民がつくり，つかわれる震災アーカイブを目指して

飯川 晃

### はじめに

仙台市からの受託事業としてせんだいメディアテークが行なっている震災アーカイブ事業「3がつ11日をわすれないためにセンター（通称：わすれん!）」と，仙台市の震災メモリアル施設「せんだい3.11メモリアル交流館」の両方の運営スタッフとして携わった経験を持つ者として，両機関の今後の方向性について考察を試みる。

### 1. 「3がつ11にちをわすれないためにセンター（通称：わすれん!）」について

わすれん!は，従来の博物館・美術館などのミュージアム施設と異なり，登録した一般市民が自発的に記録した映像や音声などのデジタルデータをアーカイブする活動体である。発足は東日本大震災の発災から約2ヶ月が経った2011年5月3日で，メディアテークの再開と同時に立ち上がったプラットフォームである。震災の影響により同年度の予算が凍結される恐れもあり，「わすれん!」はメディアテークの職員がそれまで持っていたノウハウやリソース，また生涯学習施設という施設の性格や，震災以前から持っていた市民協働という方向性をよりどころに，職員自らが事業を進めるのではなく，市民が自らの手足を動かして獲得した記録を集めて公開するためのプラットフォームとして誕生した。今年3月31日現在の参加者数は207名で，収集した記録の件数は，その種類ごとに以下の通り。

参加者数（累計）：207名

映像：1,670件　写真：93,826件　音声：109件　文章：55件

わすれん!は，「センター」という名称だが，他の震災伝承施設のように，展示空間があるわけではなかった。2022年，メディアテークが開館20周年の大規模改修工事を行なった際に，「わすれん資料室」という常設展示スペースをメディアテーク2Fに設けた。

### 2. せんだい3.11メモリアル交流館（通称：メモ館）について

メモ館は2015年12月，市営地下鉄東西線の開業と同時に東のターミナル駅である荒井駅の駅舎内に1F部分がオープンした。その2ヶ月後，2016年2月に2Fの展示室と3Fの屋上庭園も含めて全館オープンした。設置者である仙台市が持つ公的な記録を展示すると

## 第2 報告

ともに、大きな津波被害を受けた沿岸部の人々が暮らす地域に立地していることから、地域の声（震災以前の暮らしや発災からの記憶）を聞き集めることを行っている。

### 3. 記憶のアーカイブ手法について

震災の記憶を記録する取り組みの一つとして、館内では常設のインタラクティブな展示「わたしたちの3.11」を実施している。短冊の片面に、2011年3月11日に体験したこと、もう片面には未来への願い事を綴り、壁にかけていくもの。開館以来常時実施しており、集まった短冊の数は現在までで約1,000枚。震災による被害の度合いにかかわらず、誰もが参加可能なもので、より多くの震災の記憶を収集する役割を果たすと共に、メモ館を訪問した人同士の心理的な交流を促す装置としても機能している。

#### まとめ

「わすれん！」「メモ館」の両方に在籍し共通して感じることは、東日本大震災という出来事は、関心を持つ限り全ての人に関わり代がある、ということ。

メモ館には近隣住民だけでなく、県境や国境を越えて日々人が訪れている。話を聞いてみると、それぞれの事情や被災地との距離感は異なるものの、メモ館を訪れる動機があり、震災があったことによって生じた当事者性を内包していることに気づかされてきた。

「わすれん！」ではもう少し意識的に、当事者性の獲得を促す活動を行っている。一例を挙げると、「3月12日はじまりのごはん」という写真展示の企画がある。デジタルデータよりむしろ紙のパネルで展示される機会が多いのが特徴で、発災の翌日に最初に食べたものや、その時の様子の写真を展示する、ただそれだけの企画だが、写真を見る側にとって我がこととしての関心を呼びやすく、付箋に感想や自らの経験を書き込み、貼付を促す展示になっている。時間を経るに従い、感想への感想が積み重なり、当事者性の獲得が促される企画である。メモ館の「わたしたちの3.11」と来場者の行為はほぼ同じだが、こちらは食事という身近な行為が入り口であるぶん、より参加しやすいものになっている。

このように当事者性の獲得から「当事者」という認識の拡大が起こり、記録の利活用につながっていくという流れは、特に「わすれん！」というアーカイブ活動では重要なポイントである。記録の利活用を通じて多様な立場、経験を持つ人同士が交流し、震災に関する個人の体験の蓄積と、コミュニティ形成につながることで、長い目で「継承」「伝承」を考えた時に重要な視点だと考えられる。来館者は「鑑賞者」にも「参加者」にもなり得る。

「震災」という大きな主語を「私」という最も小さな単位に置き換えることが、長くこの災禍を伝え続け、ひいては未来に起こりうる被害の軽減につながることにしたい。いかと考えると、この先の方向性を見通してみることで結論に代えたい。

(いしかわ あきら・せんだいメディアテーク企画・活動支援室)

## 公害経験の継承と資料館のネットワーク

林 美帆

### 1. 多視点性による公害経験の継承

四大公害事件をはじめ深刻な公害を経験してきた地域では、その歴史や教訓を伝えるために、国・自治体や民間組織による資料室・展示施設が多数設けられている。しかし、歴史をどう解釈し意味付与をするかという点で、多くの犠牲をともなう公害事件は、戦争、自然災害、大事故などと同様に難しさを抱える。解釈の視点が立場によって異なり、それらの間の分断や対立が生じうるからである。このように解釈が分裂しやすい「過去」は「困難な過去」(difficult past)と呼ばれる(清水ほか編, 2023)。

「困難な過去」は今も地域に影を落とす。立場の違いを越えて協働を強めることは、それほど簡単ではない。だが一方で「困難な過去」は、多くの人に記憶され、意味付与(出来事に対する解釈)がなされる。「過去」を忘却するのではなく、記憶しつづけるために、関係者は遺構を保存し、モニュメントやミュージアムを設置するなどの取り組みを行ってきた。その大きな理由の1つは、「困難な過去」が人権や平和といった普遍的価値を逆説的に(つまりそれらの侵害や破壊を通じて)提示しているためであろう。これは「困難な過去」の意味を反転させ、積極的価値に転換することの重要性を示唆する。

もちろん「困難な過去」の意味づけは、単一の見解に収斂している必要はない。しかし、異なる意味づけが分断されたままであるということは、地域社会の分断を意味する。したがって、1つに収斂する必要はないが、異なる人々の記憶が相互に語られ、聞かれる「対話の場」があることが望ましい。

「対話の場」を開くのは多視点性(multiperspectivity)である(清水ほか編, 2023; 内田, 2023)。つまり、加害者や被害者という特定の立場から「過去」を解釈するのではなく、多様な視点からの解釈を許容しつつ、過去からの学びを促すという姿勢である。もちろんその際、当事者(加害・被害のいずれにせよ事案に関わった人々)に対する倫理的配慮や、人権や平和という普遍的価値の尊重といった基本的な視点をゆるがせにしないことが大切である。その意味で、多視点性の強調は価値中立性を志向するものではなく、むしろどのような価値を重視するのかを互いに明示しながら、過去の解釈をめぐるコミュニケーションを活性化していくところに眼目があるというべきである。

### 2. 公害資料館ネットワークの取り組み

2011年に環境教育促進法が公布され、2013年度から協働取組事業が環境省から公募された。当時筆者が在籍していた大阪市西淀川区の公害地域再生センター（あおぞら財団）が事務局となって申請を行い、公害資料館のネットワークが全国案件として採択された。

2013年12月7日に会議を開催し、「公害資料館ネットワーク」の結成にこぎつけた。当初は13団体、2022年時点では26団体が参加している。公害資料館とは、公害地域で、公害の経験を伝えようとしている施設や団体のことを指している。展示機能・アーカイブズ機能・研修受け入れ（フィールドミュージアム）の3分野のどれかの機能を担っており、必ずしもハードとしての建物の有無は問わない。また、運営主体についても国・地方自治体・学校・NPOなどがあり、公立／民間など運営形態も様々である。したがって、各公害資料館の間には立場による運営方針や主張の違いがあってもよいと考えている。

公害資料館連携フォーラム（全国の参加団体や個人が集う会議）やその分科会の運営においては、ワークショップを取り入れつつ、参加者の対等な対話をめざして円卓会議を実践してきた。このことによって、立場を超えた対等な「仲間」として話し合える土台がつくられていった。イタイイタイ病裁判の被告となった原因企業も、第2回連携フォーラム（2014年）の分科会で発表者として参加した。これは、被害者が原因企業との間に「緊張ある信頼関係」を築いてきたからこそ実現したのであり、イタイイタイ病の被害地が環境再生を成し遂げてきた経験を参加者が共有し、学び合うこととなった。

今年（2023年）は12月16～17日に、福島大学で連携フォーラムを開催する。

### 3. 水島で「みんなの公害資料館」をつくる

水島地域環境再生財団（みずしま財団）も公害資料館ネットワークに参加している。筆者は2021年度から、みずしま財団研究員として、水島で公害資料館をオープンさせるために活動をしてきた（除本・林編著、2022）。2022年10月に暫定的なミニ資料館「みずしま資料交流館」（あさがおギャラリー）を開設したが、それが地域の中で持続可能な存在となるためには、住民から「よいもの」「必要なもの」として支持を受けることが必要である。「みんなの資料館」をめざすことが、水島の資料館づくりのコンセプトである。

（はやし みほ・公害資料館ネットワーク／公益財団法人水島地域環境再生財団）

#### 参考文献

- 1) 内田樹著／除本理史・林美帆解題（2023）『多視点性と成熟——学び・交流する場所の必要性』東信堂。
- 2) 清水万由子・林美帆・除本理史編（2023）『公害の経験を未来につなぐ——教育・フォーラム・アーカイブズを通じた公害資料館の挑戦』ナカニシヤ出版。
- 3) 除本理史・林美帆編著（2022）『「地域の価値」をつくる——倉敷・水島の公害から環境再生へ』東信堂。

## 現地視察メモ

### 1. 名取市震災復興伝承館

<https://www.natori-denshoukan.jp/>

閑上（ゆりあげ）は江戸時代は仙台藩直轄の港として栄えていた。名取市閑上地区には約5,000名が住んでいたが、東日本大震災で壊滅的な被害を受け、住民約750名が犠牲になった。

説明者 長沼俊幸さん（閑上中央町内会会長）

### 2. 仙台市立荒浜小学校（震災遺構）

<https://arahama.sendai311-memorial.jp/>

開館以来の見学者は50万人を超える。

海岸線に沿うように貞山堀（阿武隈川河口から松島湾に通じる運河、おもに江戸時代に開削された）が流れ、震災前は貞山堀周辺に約800世帯、2,200名の人々が暮らしていた。付近の住民約200名が犠牲になったが、荒浜小校内にいた児童、避難してきた児童・住民は全員無事だった。

旧盆には100年以上にわたって貞山堀で灯籠流しが行われてきた（表紙裏写真、長谷川撮影）。

### 3. 蒲生干潟・蒲生地区

<https://www.env.go.jp/content/900493635.pdf>      <https://www.nacsj.or.jp/2021/03/24772/>

<https://www.city.sendai.jp/gamokikaku/kurashi/machi/kaihatsu/tochikukaku/documents/>

[kankousi20220306.pdf](#)

蒲生干潟は震災で流失したが奇跡的に復活。「蒲生を守る会」などの懸命の努力により、仙台港の建設工事・開港時（1967～71年）など、幾たの存続の危機を乗り越えてきた。水鳥の楽園。国指定の特別保護地区（本報告要旨・長谷川報告 p.18）。

蒲生北部地区には震災前1,200世帯、3,092名が住んでいたが、住民154名が犠牲になった。蒲生北部地区は危険区域指定され、住民は追い立てられ、輸入木質バイオマス発電所などが立地するようになった。石炭火力発電所・仙台パワーステーションもこの地区にある（前掲長谷川報告 p.17-8）。

説明者 佐場野裕・熊谷佳二さん（蒲生を守る会）



図 現地視察対象地 (google map を改変)

2023年9月5日発行  
 編集：第38回日本環境会議仙台大会事務局  
 〒989-3201 仙台市青葉区川内27-1  
 東北大学大学院文学研究科社会学研究室気付  
 実行委員長 長谷川 公一  
 発行：日本環境会議事務局  
 〒186-8601 東京都国立市中2-1  
 一橋大学大学院経済学研究科  
 山下英俊研究室気付  
 e-mail:jec-s@einap.org



荒浜灯籠流し  
2023.8.19