

# 一九九〇年以降の行政法・環境法を考える

## ―自治研と歩んだ二五年―

北海道大学名誉教授／当研究所前理事  
畠 山 武 道

### はじめに

私が北海道地方自治研究所の理事になったのは、一九九四年六月です。その後、今日まで二六年間、理事を務めました。二〇〇五年から一〇年間、東京に単身赴任してましたので、実質一〇年というところです。在任期間の一九九〇年代から二〇〇〇年前後にかけて、私の専門である行政法・環境法ではたいへん大きな動きがありました。そこで、そのころ行政法・環境法の分野でどのようなことがあったのか、それに絡めて北海道ではどのようなことがあったのかを、少しの間、みなさんと共に振り返ってみたいと思います。

### 1 格段に進んだ一般行政法の整備

私は一九六三年、北海道大学文類（当時）に入學し、翌年に法学部に移行し、三年次に行政法の

授業を履修しました。しかし、当時は行政法の教科書といえ、田中二郎『全訂行政法』（弘文堂）くらいしかなく、一九六六年になって、ようやく私の恩師である今村成和先生『行政法入門』（有斐閣）という斬新な教科書が出版されました。

当時、行政全般に適用される法律といえ、国家行政組織法、地方自治法、それに、行政事件訴訟法、行政不服審査法、国家賠償法くらいしかなく、授業は具体的事例よりは、抽象的な理論の説明が中心でした。また判例も、砂川事件、朝日訴訟、全通中央郵便局事件など、憲法がらみの事件が主で、行政判例といえ、農地買収事件、租税事件が中心で、学生の興味をひくのは、個人タクシー事件一・二審判決くらいでした。

しかし、その後、新全国総合開発計画や日本列島改造論などの国土開発、それと裏腹の公害の激発、オイルショック、日米貿易摩擦、日米構造協議などを経由すると、政治的・社会的、それに法的な様子が一変します。そして一九九〇年代にな

ると、従来の行政のやり方（スタイル）を大きく変える法律が次々と制定されることになりました。

#### (1) 行政手続法制

##### ① 行政手続法の制定まで

最初に議論となったのが、行政手続法です。行政法は実体法、手続法、権利救済法、行政組織法などに区分できますが、日本では、行政官僚は国民の公益の代弁者であり、国民のために行動しているのだから、細かな手続など重要ではなく、結論（実体法部分）さえ正しければ国民に損はないのだ、という考えが非常に強かったのです。

行政手続法には、二つのタイプがあります。一つ目は大陸型（ドイツ型）で、行政運営の仕組み、手続的な流れなどを細かく定めたものです。いわば官僚統治型の行政運営手続法といえます。二つ目が英米型で、行政規則を制定したり行政処分をするときに、利害関係者に内容を告知したり、意

見を聞いたりすることを定めるものです。権利保護型手続法といえます。

実は、行政手続法の制定をめぐる動きは、非常に古く、一九五二年、行政手続を含む国家行政運営法案が国会に上程されましたが、廃案になっています。学会は一九六〇年頃より行政手続法の制定を提言し、シンポジウムを重ねてきましたが、国の法律制定はいつこうに進みません。ある著名な先生は、一九八四年の学会で、「自分は一〇年前に同じ報告をしたが何も進んでいない。おそらく私が生きている間に行政手続法は制定されないだろう」と嘆いていました。ところが、外圧がそれを変えたのです。

一九八〇年代に入ると日米貿易摩擦が本格化しました。アメリカから日本市場の開放や行政の透明性を求める圧力が一段と強くなり、官民一体となった日本の保護貿易体制（護送船団方式）が非関税障壁にあたるという批判が高まります。とくに批判の対象となったのが、行政指導を多用する日本の行政スタイルです。

他方、国内でもロッキード事件（一九七六年）、ダグラス・グラマン事件（一九七八～一九七九年）などが頻発し、疑惑防止のための一般行政手続法の整備が課題となってきました。一九八三年の第二臨調答申をうけて、一九八五年に総務庁（当時）に行政手続法研究会が設置され、一九九一年の第三次行革審答申を経て、一九九三年、ようやく行政手続法が成立しました。

私も第三次行革審行政手続部会に参加しました

が、手続という考え方に対する官僚の抵抗が非常に強く、座長の塩野宏東大教授は取りまとめたいへん苦心していたことを記憶しています。その後、国の行政手続法にならない、全国各地の自治体が行政手続条例を制定しましたが、内容は国の法律とほとんど同じになっています。

## ②行政手続法・行政手続条例の中身

行政手続という煩雑な長い手続を思い浮かべるかもしれませんが、適用されるのは、申請に対する処分、身分や資格を剥奪する不利益処分、行政指導、それに届出の四つにすぎません。行政手続法に行政指導に関する規定があるのは、世界中で日本だけです。法律に根拠のある処分には法律が、条例に根拠のある処分には条例が適用されます。内容は申請に対する処分、不利益処分、行政指導をする際は、事前に基準を定め、公表するとともに、処分や指導の内容と理由を書面にして渡すしなさいというものです。審査基準・処分基準や行政指導基準はそれほど細かいものではなく、施行令や通達を引用すれば十分な場合が大部分です。もうひとつ、規則制定のための手続があります。

アメリカでは、規則制定手続が行政手続の中心を占めますが、日本では「手続などに拘ると、政省令や規則が自由に制定できなくなる」という霞ヶ関官僚の反対が猛烈に強く、制定直後の行政手続法には規定がありませんでした。規則制定手続（パブリック・コメント）が法律に定められたのは、さらに後の二〇〇五年です。

## △資料▽主な法律・制度・政策の動向

（一九九〇年以降の行政法・環境法を考える）で説明している法律などを抽出。文責・編集部

●1954（昭和29）年  
4月 清掃法公布。

●1957（昭和32）年  
6月 自然公園法公布。

●1964（昭和39）年  
12月 横浜市、電源開発会社と公害防止協定を結ぶ（横浜方式）。

●1970（昭和45）年  
1月 国家環境政策法（米国）制定。

9月 美濃部東京都知事、都議会で「ゴミ戦争」を宣言、杉並ゴミ戦争（73年）。

12月 第六回臨時国会（公害国会）、公害関連一四法案可決成立し公布。公害対策基本法の一部を改正する法律、道路交通法の一部を改正する法律、騒音規制法の一部を改正する法律、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、下水道法の一部を改正する法律、公害防止事業費事業者負担法、海洋汚染防止法、人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律、農薬取締法の一部を改正する法律、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律、水質汚濁防止法、大気汚染防止法の一部を改正する法律、自然公園法の一部を改正する法律、毒物及び劇物取締法の一部を改正する法律。

●1971（昭和46）年  
10月 東京都武蔵野市、マンション建設指導要綱（宅地開発等指導要綱）による規制を実施。

●1973（昭和48）年  
12月 絶滅のおそれのある種の法（米国）制定。

●1976（昭和51）年  
10月 川崎市、全国初の環境影響評価に関する条例

なお、自治体に目を転じると、規則制定や政策立案などを対象に、「パブリック・コメント」を行政手続条例や意見公募手続条例により制度化している自治体は、全自治体の二〇%前後にすぎず、とくに都道府県では四府県にすぎません。北海道は一九九五年に北海道行政手続条例を施行しましたが、意見公募手続は「道民意見提出手続に関する要綱」（二〇〇一年施行）で運用しています。札幌市も同じです。

行政手続法・行政手続条例ができたおかげで、免許取消処分をうけた者などが、事前に通知がなかった、書面に十分な理由の記載がなかったなどの理由で、裁判に勝訴する機会が増えました。とくに処分の理由付記について、裁判所は相当に細かな記載を求めていますので、行政側は注意が必要です。

しかし、それ以外の審査基準・処分基準の策定と公表、利害関係者に対する告知と聴聞などは、すでにルーティン化されており、行政の現場では手続を守ることへの抵抗感が薄くなりつつあります。そういう点で行政手続法や行政手続条例は、旧来の行政スタイルを変えるのに貢献したといえるかもしれません。

## (2) 行政情報公開制度

### ① 情報公開制度の源流

一九七〇年代の薬害・公害事件、ロッキード事件、ダグラス・グラマン事件などの疑獄事件、そ

れに九〇年代には官官接待などがつきつきと露呈し、住民が行政に対して資料や情報の公開を求め動きが高まります。しかし、日本には、行政が保有する情報を住民が知ることのできる制度がありませんでした。「由らしむべし、知らしむべからず」、情報は官が独占し「民は無知なほうが良い」、これが官僚的支配構造の根幹だったのです。世界最初の情報公開法はスウェーデンの「出版の自由に関する法律」（一七六六年）とされていますが、有名なのはアメリカの一九六六年情報自由法（Freedom of Information Act: FOIA）です。これはベトナム戦争が長引き、政府に対する不信が高まるなかで、マス・メディア等による働きかけにより制定されたものです。

#### 【コラム①】：アメリカ情報自由法

情報自由法は、ニクソン米大統領が引き起こしたウォーターゲート事件を契機に、官僚組織が政府の情報公開を妨害しているという不満が高まり、一九七四年一〇月、改正法案が議会を通過しました。フォード大統領は同法案を「憲法違反で実行不可能」と評し、署名を拒否したのですが、議会はこれを再可決し、修正法（改正法）が成立したのです。これによって、開示請求手続は大幅に改善され、非公開情報の範囲も格段に狭くなりました。一九七六年には合議体行政機関の意思決定過程の公開を定めるサンシャイン法（Government in the Sunshine Act of 1976）も制定されています。

公布。

#### ●1978（昭和53）年

7月 北海道・都道府県初の環境影響評価条例制定、1998年10月内容を一新した環境影響評価条例を制定・公布。

#### ●1980（昭和55）年

11月 絶滅の恐れのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約）発効（1973年4月に条約に署名）。

#### ●1982（昭和57）年

3月 山形県金山町、公文書公開条例公布、全国初の情報公開制度（4月1日施行）。  
10月 神奈川県議会、神奈川県機関の公文書の公開に関する条例を可決、都道府県初の情報公開制度（1983年4月実施）。2000年4月廃止、新条例施行。

#### ●1983（昭和58）年

3月 臨時行政調査会、行政改革に関する第五次（最終）答申。

#### ●1984（昭和59）年

8月 「環境影響評価の実施について」の閣議決定、環境影響評価実施要綱（閣議要綱アセス）。

#### ●1985（昭和60）年

6月 総務庁に行政手続法研究会設置。

#### ●1986（昭和61）年

4月 北海道公文書の開示等に関する条例公布。1998年3月、北海道情報公開条例公布（公文書開示条例を全部改正）。

#### ●1987（昭和62）年

6月 総合保養地域整備法（リゾート法）公布。

#### ●1989（平成1年）

7月 北海道自然環境審議会答申（1989年4月

## ②日本における情報公開条例と情報公開法の制定

日本における情報公開の動きは、一九七六年のロッキード事件を契機に始まり、一九七九年には大平首相（当時）が情報公開法の必要性に言及しています。各党が情報公開法案を提出するなどの動きもありましたが、立ち消えになりました。そうした中で、日本で最初に情報公開条例を制定したのは、山形県の金山町（一九八二年）です。当時の岸宏一町長は学生時代の知人で、汚職腐敗を追及していた朝日新聞記者・田岡俊次氏の強い勧めで条例制定に踏み切ったと言われています。都道府県で情報公開制度を最初に制定したのは神奈川県（一九八三年）です。当時の知事は、革新期待の星といわれた長洲一二氏でした。

北海道は一九八六年に北海道公文書開示条例（旧条例）を制定しており、一九九八年に現在の情報公開条例を公布・施行しています。札幌市も一九九九年に情報公開条例を公布しています（施行は二〇〇〇年）。現在、全国四七都道府県・二〇政令指定都市のすべて、一七二一市区町村が情報公開条例を制定しており、条例がない自治体は全国で北海道乙部町だけのようです。なお、一部事務組合、広域連合では情報公開条例がないところもあります。

## ③情報公開法の制定と内容

一方、国の対応は多くの自治体よりはるかに遅く、一九九三年になって当時の細川首相が積極的

姿勢を示したことで、ようやく動き出しました。一九九九年になって「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が制定されました（施行は二〇〇一年四月）。OECD加盟二九か国中一五番目とされており、先進国でも情報公開はあまり進んでいなかったことが分かります。なお、イギリスで情報自由法が施行されたのは二〇〇五年、ドイツでは二〇〇六年と日本よりも遅い制定となっています。

さらに二〇〇一年、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」が成立しましたが、対象となる法人等は、独立行政法人八七、国立大学法人八五、特殊法人一〇、認可法人五などです。無数に存在した特殊法人・認可法人のうち民間法人化されたものは「特別の法律により設立される民間法人」と呼ばれ、指導監督基準により、特定の限られた情報を、適時に、国民が利用しやすい方法で提供することが求められるにすぎません。こうして制定された情報公開法・条例ですが、運用については多くの問題が指摘されています。そもそも、情報公開制度には情報公開型と文書開示型の二つがあり、前者は「行政が保有する情報」を住民の請求に基づき提供するもの、後者は「行政機関が保有する文書」を開示するものです。文書化されていない情報は、後者では公開の対象になりません。情報公開法・情報公開条例の大部分は後者に属します。

そこで制定当初、問題となったのが不開示情報の範囲でした。個人情報、法人等情報、審議・検

5日）に基づき、「北海道自然環境保全指針」を制定。

### ●1992（平成4）年

6月 ブラジル・リオデジャネイロで「環境と開発に関する国連会議（リオサミット）」開催、リオ宣言、アジェンダ21、生物多様性条約、気候変動枠組条約、森林原則声明などを採択。日本は、1993年5月に生物多様性条約の締約国になる。

6月 絶滅のおそれのある野生動物植物の種の保存に関する法律（種の保存法）公布。

### ●1993（平成5）年

11月 環境基本法公布。国は法律に基づき1994年12月に環境基本計画を策定。

11月 行政手続法公布。

### ●1995（平成7）年

6月 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（容器包装リサイクル法）公布。

7月 北海道行政手続条例公布。

12月 札幌市環境基本条例公布。

### ●1996（平成8）年

10月 北海道環境基本条例公布。

### ●1997（平成9）年

1月 北海道、時のアセスメント実施要綱（時代の変化を踏まえた施策の再評価）策定。

6月 環境影響評価法（環境アセスメント法）公布、1999年6月全面施行。

6月 特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）公布。

10月 地球温暖化対策の推進に関する法律公布。

12月 伊達市環境基本条例公布、市民の環境権を明記。

### ●1999（平成11）年

3月 北海道、土幌高原道路の再評価（中止）を最後に、時のアセスメントで選定された九施策す

討情報などは不開示情報に含めて良いとされており、黒塗り文書が横行することになります。それ以上に問題なのが文書不存在です。行政が共有する情報を文書に残さなかったり、文書を廃棄してしまえば、それを復元して公開する義務はありません。ただし、パソコンにデータが残っていれば、公開の対象になります。

どのような事項について文書を作成し、文書ファイルに記載するのは、二〇〇九年に制定された公文書管理法四条に規定されていますが、実際は、各省庁が内閣府の示したガイドラインにない、個別に定めた行政文書管理規則により判断することになります。また、保存期間も各省庁が決定します。

情報公開法の利点は、開示の動機・目的に関係なく誰でも文書開示を請求し、不開示とされた場合には、審査会に不服申立てをし、あるいは裁判を提起できることです。裁判をとおして、多くの文書が公開されるようになったのは、周知のとおりです（官官接待、カラ出張、補助金、随意契約、学校のいじめ関係資料など）。しかし、文書が即時廃棄されたり、そもそも議事録などがなければ、不服申立てや裁判も不可能になる点には注意が必要です。

### 「コラム②」文書の作成・保存は役人のアリバイ証明

アメリカ連邦捜査局（FBI）第七代長官コミーは、二〇一七年五月九日、ドナルド・トランプ米大統領によりFBI長官を解任されました。理由は、

ロシアが米国の大統領選挙に干渉したロシア疑惑をめぐり、トランプを捜査対象から外すよう求められたのに対し、それに応じなかったからです。コミーはそれより前、トランプに呼び出された際、トランプの執務室から出てくると、部屋の外で待っていた部下に、直ちに会話の内容を伝え、それを文書に残すよう命じました。私はこの記事を読んで、なるほどアメリカらしいと感心しました。コミーは、後に議会や裁判所に呼び出された時に、トランプの嘘で自身が不利益を被ることをおそれ、証拠となる文書を作成したのです。

アメリカは日本やヨーロッパに比べると行政組織の力が弱く、あまり手続をうるさく言わないのかという点、逆です。アメリカでは手続や公私の区別を重視しますが、それは手続や公私の区別を守り、文書を残し、それを公開できる状態にしておかないと、後で何かあったときに、自身の潔白を証明できないからです。情報公開は、確かに国民の知る権利の一部であり、国民による行政監視、不正監視の武器になります。痛くもない腹を探られる側としては、文書を隠したり、廃棄したりする方が得だと考えるかもしれません。しかし、それでは自分で自分のアリバイを潰しているようなものです。

### (3) 公共事業評価、行政政策評価

#### ① 事業評価の歴史

ダム建設、道路建設、農用地整備事業などにつ

ての作業が終了。

5月 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）公布、2001年4月施行。

7月 北海道開発庁、道知事の意見提出を受け、千歳川放水路計画の中止を決定（計画立案から一七年）。

●2000（平成12）年

5月 建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設資材リサイクル法）公布。

●2001（平成13）年

4月 道民意見提出手続に関する要綱施行。

6月 行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）公布、2002年4月施行。

12月 独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律公布。

●2002（平成14）年

3月 北海道政策評価条例公布（4月施行）。

7月 鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律公布（鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（1918年公布）の全部改正）、「特定鳥獣保護管理計画」制度を導入。

●2003（平成15）年

2月 掘道知事、日高横断道路の建設凍結を正式表明。道の財政難と道路整備の優先性低下が主な理由。

●2004（平成16）年

6月 特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（特定外来生物法）公布。

●2005（平成17）年

6月 行政手続法改正、意見公募手続（パブリックコメント）の法制化。

●2008（平成20）年

6月 生物多様性基本法公布。

いては、これまでも費用対効果分析がされてきましたが、行政改革・規制改革の目玉として事業評価、行政評価が着目されるようになりました。それは、一九九〇年代後半に入り、無駄なダムや道路建設に対する批判が高まったからです。とくに有名なのが、長良川河口堰、八ッ場ダム、諫早湾干拓事業などです。

北海道の事情はあとで述べますが、一九九六年、堀達也知事（当時）は道政改革の目玉として「時のアセス」（時代の変化を踏まえた施策の再評価）を提唱しました。これに行政改革を進めていた橋本龍太郎首相（当時）が飛びつき、一九九八年に、国レベルで公共事業の事業評価が始まったのです。しかし、結果はどうなったでしょうか。

たしかに、財政緊縮、公共事業予算カットで、大規模ダムの新規着工はなくなりました。しかし、建設継続中のダムは多数あり、高速道路は今も看板をすげ替え、建設が続けられています（後述の北見道路の項参照）。とは言え、最近はさすがに高度成長・開発促進型の公共事業は減少し、国土強靱化、災害に強い国土建設などに目的が移っています。国が二〇一九年末に作成した「SDGsアクションプラン2020」には、「持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの推進」と称して、エネルギー供給網の整備、グリーンインフラの推進、防災・減災対策、荒廃山地の復旧・予防対策、コンパクトネットワーク、社会資本の老朽化対策など、盛りだくさんの事業が掲げられています。

## ②政策評価法の内容

二〇〇一年六月、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が公布され、二〇〇二年四月から施行されました。政策評価法が各府省に対して実施を義務付けているのは、研究開発、公共事業、政府開発援助の三つでしたが、その後二〇〇七年に規制の新設・改廃が、二〇一〇年に租税特別措置等が評価の対象に加えられました。

## ③地方自治体の事業評価と課題

総務省の二〇一七年調査によれば、地方自治体で政策評価、施策評価、事務事業評価など、何らかの形で行政評価を実施している都道府県・市区は約九〇％以上、町村は四〇％とされています。しかし、評価の対象、形式、評価の時期、評価内容、予算への反映、外部監査の実施、市民意見の反映、評価の公開などはバラバラで、実効性、信頼性、透明性に大きな問題がある状況です。現場からも、目標や目標数値の設定方法が不明確で、評価の判定にも客観性がない、評価が予算や人事に反映されていない、時間と手間ばかりかかり、何のためにやっているのか分からない、という不満がたえません。

現場担当者からすれば、所管する事務事業について「成果があがっていない」「見直しが必要」などの評価を下すことは、自身の存在意義と能力を否定することと同じです。したがって、担当者の主観的な評価ではなく、目標設定、評価のためのデータの整理、評価の手法、最終判定とその表

●2009（平成21）年  
7月 公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）公布。  
11月 高橋はるみ道知事、旧緑資源機構から継承した道内三路線の大規模林道事業の中止を表明。

●2010（平成22）年  
7月 北海道生物多様性保全計画を策定。

●2013（平成25）年  
3月 北海道生物の多様性の保全等に関する条例公布。

●2016（平成28）年  
12月 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（IR整備推進法）公布。

●2018（平成30）年  
7月 特定複合観光施設区域整備法（IR実施法）公布。  
12月 海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律（再エネ海域利用法、洋上風力発電法）公布、2019年4月施行。

●2019（令和1）年  
6月 太陽光発電設備の高さ制限、市町との事前協議・住民合意の取り付け（協定締結）の義務化などを定めた条例の制定（6月（長野県）富士見町太陽光発電設備の設置及び維持管理に関する条例。7月（長野県）上田市太陽光発電設備の適正な設置に関する条例。7月（山梨県）北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例）。

12月 北海道洋上風力推進連携会議を設置。

## ●2020（令和2）年

3月 岡山県美作市議会、美作市事業用発電パネル条例の制定について継続審査。

5月 小樽市太陽光発電施設の設置に関するガイドライン施行

示などについて、客観化された手法と客観的な数値による結果の表示が必要です。しかし、そのような定式化された手法ははまだ存在しません。

そもそも、私はそのような手法はあるのかどうかに疑問をもっています。たとえばアメリカでは、行政管理予算局のなかに情報・規制問題室という四〇人ほどの部署があり、費用便益分析を用いた政策評価をしています。ターゲットとされるのが、経済規制、安全規制、環境規制などの規制分野で、その権限の強さからしばしば「規制の皇帝（ツァー）」といわれます。しかし、対象は規制行政で、福祉や教育は対象外です。経済学では、たびたび福祉、教育、医療などを費用便益分析で評価します。しかし、それが妥当な結果をもたらすのか、結論は、新自由主義がもたらした最近の日本および世界の政治的混乱をみるだけで明らかです。広く実行可能なのは費用対効果分析でしょう。しかし、費用対効果分析は個別の事業の効果を目標ごとに測定するのが目的であり、それを他分野の分析結果と相互比較したり、総合して行政全体の効果を分析したりすることはできません。

#### ④北海道の取組

北海道では、一九九六年に「時代の変化を踏まえた施策の見直し」を決定し、翌九七年から運用をはじめました。苦東第一工業用水事業、「道民の森」民生活業、白老ダム、トマムダム、松倉ダム、道道士幌然別湖線（士幌高原道路）など九件の事業が評価対象とされ、上記事業など八件が中

止、一件が形を変えて存続（実質中止）と判断されました。

その後の「政策評価（試行）」や「政策評価の本格実施」を経て、二〇〇二年に北海道政策評価条例が施行され、道の執行機関すべてを対象に、実施機関による自己評価と知事の政策評価の二段階評価（中間評価が原則）がなされることになりました。第三者委員会も一応設置されており、現在は、PDCAに基づく目標管理型行政運営システムのもとで、基本評価（施策評価・事務事業評価）、公共事業評価、特定課題評価の3つが実施されています。それぞれの評価書の記載項目はかなり細かく、評価に相当の時間を要することがうかがわれます。

では、条例制定後の運用状況や職員意識はどのようなのでしょうか。詳細な検討をする余力はありませんが、北海道新聞によると、二〇一九年度は全体の六％程度の一七〇事業が評価の対象となったようです。道が議会に提出した「令和元年度政策評価の結果（概要）」によると、一次評価の結果は、「施策」については「概ね順調」六四、「効果的な取組を検討し推進」四一、「見直し・改善」に至ってはゼロとなっています（二次評価以下は省略）。

この数値を肯定的に評価するか、否定的に評価するかは、議論の分かれるところでしょう。しかし、最初は緊張して評価書を作成していた部署も、細かな評価がおつくうになり（評価疲れ）、抽象的に目的を設定し、取組内容をそれらしく羅列し、

消化した予算額をもとに達成度合（A～D）に〇を付けてはいないでしょうか。

成果評価はパラメーターの決定やフレームの取り方に大きく左右されます。そこで私は、行政評価を（行政機関内部および外部の利害関係者を含め）、事務事業の内容や進め方について合意を形成するプロセスと考えています。事業の必要性、期待される効果などを型どおりに記入欄に書けば良いというものではありません。外部の者の目に触れることを前提に、事業の便益・効果を平明にかつ興味をもてるように記載する必要があります。また、審議会で特定の学識経験者の意見を聞くだけではなく、受益の当事者である住民、事業者などの意見を直に聞くことが必要です。そんな観点から、市民による行政評価の仕組みを提言しました。

## 2 一進一退の公害・環境法

### (1) 1990年代の公害・環境立法

ここで、私のもうひとつの専門である環境法に話を移します。日本において環境法の整備が本格化したのは一九七〇年前後からですが、これはアメリカも同じです。それ以前は公害を規制する法律がほとんどなく、せいぜい東京都、大阪府、北九州市などが、条例で煤煙を取り締まるくらいでした。しかし、公害や都市問題は激しくなる一方です。そこで、自治体は国に先行し、横浜市が公

害防止協定を、武蔵野市がマンション建設指導要綱による規制を先行的に実施し、これが全国に波及しました。

国の取組はこれより遅れ、一九七〇年に佐藤栄作内閣のもとで一四の法律が一举に成立したことで、どうにか体制が整いました。しかし、激甚型公害が沈静化すると、財界や産業界から、公害規制の内容や費用が重すぎるという巻き返しが多くなり、一九八〇年代には、大気汚染物質NOx環境基準の緩和、公害健康被害補償法の改組、環境影響評価法案の廃案など、公害・環境行政が停滞します。そのため、一九八〇年代は「公害・環境対策の後退期」あるいは「冬の時代」とされています。この点については、簡単な解説を書いたことがあります。

しかし、一九九〇年代になると、世界的に地球環境問題への関心が高まり、環境法制は新たな時期をむかえます。一九九二年六月にリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」（いわゆるリオサミット）では、リオ宣言、アジンダ21、生物多様性条約、気候変動枠組条約、森林原則声明などが採択され、政府は対策を迫られます。

## (2) 環境基本条例と環境基本計画

### ① 環境基本条例の定着

一九九三年に環境基本法が制定され、この法律に基づき、国は翌年、環境基本計画を作成しまし

た。これと相前後し、全国各地の都道府県・市町村が、独自にまたは国の法律をひな形にした環境基本条例を制定し、環境基本計画を策定しました。札幌市は一九九五年一月、北海道は一九九六年一月、環境基本条例を制定しています。環境基本法・条例は、国および自治体の環境政策の理念、各主体の責務、基本的施策などを定めますが、重要なのが環境基本計画の作成です。ただし、環境基本条例や環境基本計画の内容について、国法のしほりがあるわけではありません。住民の意見を取り入れ、思いっきり地方色、地元色のあるユニークな条例や基本計画を作ればよいのです。

全国各地で多数の環境基本条例が制定され、一応の住民参加手続を経て、基本計画が作られました。こんなときに活躍するのが大手の環境コンサルタントです。そのため、自治体の名称や地名を入れ替えれば全国どこにでも通用するような条例や環境基本計画が全国に広まりました。金太郎飴のような特徴のない基本計画にどれだけの住民が興味を示すのでしょうか、はなはだ疑問です。

ただ、環境基本計画は、基本を定める計画にすぎず、議会の審議や日常の行政活動にさほどの影響がないので、首長や議会も住民参加で基本計画を作成することにさほど抵抗はなかったようです。環境基本計画の作成を手がかり・足がかりに、住民参加型まちづくりがスタイルとして定着したのは、大変良い傾向だと思っています。

私は、札幌市の環境基本条例制定に検討委員としてたずさわわり、「コンサルタントに丸投げした

ような紋切り型の条例ではなく、地域の特色を盛り込んだ環境基本条例や環境基本計画を作るべきだ」と強く主張しましたが、「条例や基本計画はあくまでも原則を定めるもので、特徴は具体策で出せばよい」という他の委員の主張に押し切られてしまいました。しかしながら、札幌市条例には「市は、環境の保全に関する施策を推進するに当たっては、市民及び事業者の参加の機会を確保するように努めるものとする。（二項）前項の場合において、市は、児童及び生徒の参加についても配慮するものとする」（第一六条）というユニークな規定があります。この条文については、「子供に何がわかるか。子供の参加など必要ない」という反対もあったのですが、「将来世代の意見を尊重すべきだ」という鮫島委員の主張で条文に加えられたものです。

### ② 環境権を明記した北海道条例、伊達市条例

環境基本法や環境基本条例の制定にあたり問題となったのが、「環境権」を認めるかどうか、それを法律や条例に明記するかどうかということでした。世界各国には、憲法に「良好な環境を享受する国民の権利」を明記した憲法や法律が多数あります。フランス憲法にも、それがはっきりと書かれています。しかし、日本では政財界・企業の反対が強く、結局法律には明記されませんでした。条例で前文や本文に環境権を明記したものは相当数あります。北海道環境基本条例も前文で道民の

環境権を記しています。

伊達市は、伊達市長和の火力発電所建設をめぐる、住民が日本で初めて裁判で環境権を主張したまちとして有名です。運動の中心にいたのが、斉藤稔医師と高野国雄弁護士です。伊達市環境基本条例制定にあたっては、私も市民シンポジウムによれば、その後、深夜までカラオケをしたなつかしい思い出があります。斉藤氏の執念が実り、伊達市環境基本条例第3条は、「市民は、・・・良好で快適な環境の恵みを享受する権利を有するとともに、現在と将来の世代が共有する限りある環境を良好で快適なものとして将来に引き継ぐ義務を有する」と力強く宣言しています。

### (3) 廃棄物処理、リサイクル法制

#### ① 廃棄物問題の深刻化

一九九〇年代から二〇〇〇年代を經過してもっとも変わったのが、ゴミやリサイクル法制ではないでしょうか。一九六〇・七〇年代の高度成長期を通して、われわれの食生活や日常生活は格段に良くなりましたが、それと同時に深刻になったのが、ゴミ問題です。

私の子供のころは、買い物には必ず買い物かごを持参し、包装も新聞紙でした。それが包装紙、ダンボール、プラスチックのレジ袋やトレーに変わり、生ゴミや粗大ゴミの量も格段に増えました。ただ、その頃の法律は、専ら公衆衛生という観点から「汚物」を収集することを定めた清掃法（一九五

四年制定）という法律しかなく、ゴミを集めては埋め立て、あるいは焼却するという原始的な方法しかなかったのです。しかし、ゴミは増える一方で収集や最終処分が追いつかなくなり、大きな社会問題になりました。有名な杉並ゴミ戦争が起こったのは、美濃部都政下の一九七一〜七三年でした。

それ以上に大問題になったのが産業廃棄物です。廃棄物は、現在の法律では一般廃棄物（家庭ゴミ）と産業廃棄物に区分され、一般廃棄物の処理責任は市町村に、産業廃棄物の処理責任は排出した事業者（工場、商店など）にあります。しかし、当時の法律には「汚物」という区分しかなく、産業系廃棄物は事業者が自主的に、あるいは「汚物」と一緒にして処理していたのです。高度成長期に急増したのは実は産業系廃棄物で、その量は家庭系廃棄物の二〇倍といわれます。

みなさん、ゴミ問題というと家庭ゴミを思い浮かべますが、実は企業が排出する廃棄物が九割をしめます。ただし再利用、焼却などにより、最終的に埋立に回される産業廃棄物の量はその三〇程度と言われています。当時は、大部分の企業が、自身の敷地に野積みにし、あるいは穴を掘って廃棄物を埋め立てていました。

#### ② 廃棄物処理法の制定、廃棄物処分場の逼迫

一九七〇年、廃棄物処理法が制定され、ようやく現在の法律体系ができました。しかし、最終処分場のうち、管理型で一〇〇〇㎡未満、安定型で

三〇〇〇㎡未満のもの（ミニ処分場）は許可や届出が不要でした。処理基準は守る必要がありますが、許可も届出も不要であるために数や運営実態が不明で、不法投棄まがいの行為が横行していました。しかし、産業廃棄物処理は知事の権限で、地元市町村には住民から苦情が寄せられても、市町村長はどうしようもありません。このいわゆる裾切りが廃止され、すべての処分場が許可対象となったのは、一九九七年です。

こうしたなか、大規模不法投棄事件が続きつぎと発覚しますが、もつとも有名なのはなんとといっても、香川県豊島（てしま）産廃不法投棄事件でしょう。全国に安定型ミニ処分場が乱立し、本来安定型に入ればならない変質性・腐食性の物質まで投棄されるという状態が長く続きました。そのため一九九〇年代になると、産廃処分場建設に対する反対運動が一段と激しくなり、規制権限のない市町村の中には、条例や指導要綱で住民同意や市町村同意を求めるものが続出しました。

#### 【事例①】豊島（てしま）産廃不法投棄事件

一九八〇年代、瀬戸内海の香川県豊島に産廃処理業者が車の破砕ごみや廃油などを大量に不法投棄した事件。一九九〇年に処理場が所在する香川県警ではなく、兵庫県警が強制捜査に乗り出すまで投棄が続きました。公害等調整委員会による公害調停が二〇〇〇年六月に成立。不法投棄された九一万二三七三トンの産廃は二〇一七年三月までに豊島から運び出され、搬出された産廃を高温で焼却する無害化処

理は同年六月に終了しました。処理費用は約六〇〇億円といわれますが、産廃業者は一九九七年に破産宣告をうけ、産廃廃棄物排出事業者のうち調停に同意した一九社が支払った額は、わずか三億円ほどでした。

#### 【事例②…御高町産廃処理場問題】

岐阜県御嵩町では大規模産廃処理場建設をめぐって町の意見が分かれ、一九九五年、反対派の柳川喜郎氏が町長に当選しました。その一年半後の一九九六年一月三日、柳川氏は自宅マンションのエレベーター付近で二人組の犯人に襲われ、頭蓋骨骨折の重傷を負いましたが、二〇一一年一月二八日、犯人不明のまま時効が成立しました。

#### 【事例③…釧路市武佐産廃処分場事件】

釧路市武佐の住宅街に隣接した牧場跡地（崖地を含む）に建設が予定された産廃処分場をめぐり、一九九四年から九五年にかけて事業者と北海道が対立した事件です。釧路市が公害防止協定の締結に応じなかったため、業者は一九九五年七月、協定がないまま北海道に処分場設置許可を申請しました。当時は横路知事から堀知事に代わった直後でしたが、当時の道庁は腰が据わっていたのでしょうか、裁判で負けるのを覚悟で申請を不許可にしました。

一案の定、札幌地裁一九九七年二月一三日判決と札幌高裁の同年一月七日判決は不許可処分を違法と

し、道が敗訴したので許可ができました。現在、同地では愛康産業釧路支店（本社名古屋）の安定型最終処分場が操業中です。

しかし、当時の厚生省は、処分場が不足し、産廃の行き場がなくなることしか念頭にありません。そこで厚生省は、不法投棄がなくならないのは、住民の反対が強くて処分場建設が進まないからだという奇妙な論理を展開し、住民同意や市町村同意を取ることを事業者に求めるのをやめるよう自治体に通知しました。しかし、どこも従いません。厚生省は、ようやく一九九七年になり、生活環境影響評価（ミニアセス）、住民説明会などを盛り込んだ法律改正を実現し、これを根拠に自治体に住民同意や市町村同意の廃止を求めます。ところが、これに従った自治体は少数でした。

この改正法施行（一九九八年）以後、新しい産廃処分場建設は一枚にまで激減しました。現在は、年間一〇〇二〇〇件ほどです。二〇〇一年の省庁再編により、廃棄物処理法の所管は厚生省から環境省へ移ります。しかし、その後も、青森・岩手県境不法投棄事件など、法律の不備が露呈した事件が発生し、環境省は二年に一度ほどの頻度で産廃物処理法の改正を繰り返しています。なお、市民および企業によるゴミの資源化、減量化などが進み、一九九〇年代に厚生省が危惧したような処分場不足や廃棄物の行き場がなくなるといような事態は生じていません。みなさん、すでにお気づきのことと思いますが、

一般に商品はお金をかけ、品質を良くすれば商品価値が高まり、市場で高く売れます。しかし（資源化不能で）最終処分場に埋め立てるしかない廃棄物は、お金をかけても品質が良くなり、高く売れることはありません。お金をかけずに不法投棄した方が経済的にはよほど利益があがるのです。経済学者の一般の見解とは逆に、廃棄物問題を市場ルールで解決するのは、ほとんど不可能だと私は考えています。

#### ③リサイクル法制

一九九〇年代には、容器包装リサイクル法（一九九五年）、家電リサイクル法（一九九八年）、建設資材リサイクル法（二〇〇〇年）、食品リサイクル法（二〇〇〇年）などが制定され、ゴミの分別収集、資源化、リサイクルなどが進みます。馴れてしまえば当たり前のことなのですが、一九九〇年以前には考えられなかった進歩です。これも住民や企業の環境意識が高まり、社会の仕組みが大きく変わった例だと思えます。

しかし、ゴミの分別収集やリサイクルで、環境は改善されたのでしょうか。私は、四〇戸ほどの町内会の区長で、金属製ゴミ収集箱の管理をしています。普段であれば八時三〇分にゴミ出しにいても十二分の余裕があるのですが、毎週月曜日の「プラスチックゴミの日」は、七時半にいつもすでに満杯で、袋をぎゅうぎゅうと押してもすでに満杯で、袋をぎゅうぎゅうと押しても必死で戸を閉めなければなりません。京都市の調査によると、家庭ゴミにしめる全プラスチックの

割合は四四％で、そのうちレジ袋の割合は約一四％です。そこでプラスチックゴミを減らすことには十分な理由がありますが、レジ袋を有料化しても効果は一四％減どまりで、プラスチックゴミ減少の効果はあまり期待できません。

環境省ホームページによると、二〇一三年のペットボトルのリサイクル率は八五％、回収率は九二％と非常に高いようですが、プラスチックゴミ全体のリサイクル率は二五％前後にとどまり、六〇％は燃料として利用され、残りは埋立または単純に焼却されています。しかも、上記二五のうち一六％は中国などに対する輸出で、国内で本当にリサイクルされているのは七％にすぎず、その八〇％がペットボトルです。

一方で、中国政府は二〇一八年一月、大気・土壌汚染への批判の高まりを受け、プラスチックごみの輸入を原則禁止としました。国連の統計によると、一九八八年～二〇一六年に中国が輸入したプラスチックごみは計二・二億トンで世界全体の約七割を占めていました。現在、日本の廃プラスチックの輸出量の約八〇％が、タイ、マレーシア、ベトナム、台湾に輸出されているといわれます。

古紙回収率は八〇％に達しますが、利用率は六四％ほどにとどまり、二〇％が中国などに輸出されます。これも中国経済の失速や古紙のダブつきで、国内および海外の古紙相場が下落し、国内回収業者の経営を圧迫しています。

市場システムを用いたりリサイクルという聞こえが良いのですが、発生源を規制しなければ、プ

ラスチックや紙・ダンボールによる無駄な包装は減りません。建前論で恐縮ですが、大量生産・大量消費・大量廃棄という現在のシステム、あるいは物質循環を経済的効率性によって管理しようというグローバル化礼賛思想を変えないかぎり、資源の無駄遣いは解消しません。しかし、まだ解答は見つかっていないのです。

なお、この間、地球温暖化対策推進法（一九九八年）が制定されましたが、対策の大部分が企業や自治体の自主的取組に依存していることから、EUなどに比べほとんど進展がありません。この点については、北海道自治研究二〇二〇年六月号「鋭角鈍角」でも少し触れましたので、後ほどお読み頂ければと思います。

#### (4) 自然環境の保全

##### ① 絶滅のおそれのある種の保存

自然保護法制には、一九七〇年代以降、ほとんど何の進展もなかったのですが、一九九二年三月、ワシントン条約第八回締約国会議が京都で開催されることとなります。そこで、環境庁(当時)は、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法」(種の保存法)を制定しました。

それまで日本には野生生物を本格的に管理する法律がなく、鳥獣保護狩猟法で銃やわなによる狩猟を規制したり、鳥獣保護区をもうけて一定期間狩猟を禁止するくらいしか、法的手段がありませんでした。また、日本は一九七三年にワシントン

条約(絶滅のおそれのある野生動植物の国際的取引に関する条約)に署名しましたが、国会で承認する手続を怠り、ようやく一九八〇年になって国会で批准しました。

しかし、条約適用除外としてクジラ、タイマイ、ウミガメなど九つも留保を付け、違法に捕獲された動物の個体・部位の輸出入規制や国内流通規制も不十分であると国際的に批判されていました。このようなガタガタの法体制では、議長国である日本政府の面子がたもてません。そこで環境庁は、ワシントン条約の国内実施に対応した法体系および絶滅危惧種保存のための法体系の整備に、大急ぎでとりかかったのです。

アメリカには、一九七三年に制定された「絶滅のおそれのある種の法」という有名な法律があります。これはアメリカが世界に誇る、野生生物保護法の頂点にたつ法律といわれ、開発行為や捕獲行為に関する非常に厳格な規制条項を含むものです。そこで、日本自然保護協会、日本野鳥の会、関西自然保護機構などが、できるだけ良い法律案を検討しようということで、シンポジウムを開催したり、提言をまとめたりしました。私もアメリカ環境法研究者として、シンポジウムによばれました。しかし、環境庁はシンポジウムへの参加を拒否し、自然保護団体の意見もほとんど聞かれないままに法案を作成し、国会を通してしまいました。したがって、この法律は自然保護団体からみると、国内希少野生生物種の保護に関しては、保護種指定を申請する手続がない、禁止行為である「捕

獲」の範囲が狭い、保護生息地指定が伴わないなど、はなはだ欠陥の多い法律だといえます。同じく一九九二年六月、リオサミットでは生物多様性条約が採択され、日本は一九九三年五月にこれを批准します。しかし、生物多様性という概念こそ知られるようになったものの、日本の自然保護体制のみずぼらしさは、否定しようがありませんでした。

当時、まともな法律といえは戦前の国立公園法を引き継いだ自然公園法、ごく少数の原生的自然地域を守ることを定めた自然環境保全法、水産資源保護法、それに一九一八年に制定された「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」くらいしかありませんでした。鳥獣保護狩猟法は、戦後になって何度も改正されましたが、母体が大正時代のカタカナ法律ですから、改正条項もすべてカタカナ表記という非常に奇妙な法律でした。

OECD（経済協力開発機構）は、一九九四年に公表した環境審査で、「汚染、生息地の喪失および過剰な狩猟による生態系に対する深刻な影響のために、日本の生物多様性は脅かされており、種は危険にさらされている」、「自然資源の持続可能な利用という概念は、日本政府によって幅広く採用されている」が、「日本が公表している政策目的と、先に指摘した傾向との間にはギャップが存在する。・・・手つかずの自然は減少してきており、現在もさらに内陸の山岳地や外の島々へと追いやられつつある」、「日本は、自然保全の面で顕著な進展をみせるか、自然資源のとりかえしの

つかない喪失を経験するか、いずれかに進む岐路に立っている」と警鐘をならしました。

## ②自然再生推進法、生物多様性基本法

「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（一九一八年制定）は二〇〇二年に改正され、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」となりました。この新法制定により、シカ、イノシシ、サル、クマなど、著しく増加したまたは減少した鳥獣を別途管理するために「特定鳥獣保護管理計画」制度が導入されました。同年には自然再生推進法も制定されています。二〇〇四年には「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」（外来生物法）が制定されました。

二〇〇八年にはNPOなどの働きかけが功を奏し、生物多様性基本法が制定されました。生物多様性基本法は、都道府県に対して生物多様性地域戦略の策定を義務つけており、北海道は二〇一〇年、北海道生物多様性保全計画を策定しました。さらに二〇一三年、北海道は「北海道生物の多様性の保全等に関する条例」を制定し、外来生物法が対象としていない国内由来の外来種を含む「指定外来種」の規制を開始しました。

なお、時代を遡りますが、北海道は、一九八九年に北海道自然環境審議会の答申に基づき、「北海道自然環境保全指針」を制定しています。同指針は「自然環境の保護と利用に関する取り組みを長期的に進めていくための目標と方向を示すこと」を目的としており、法的な効力をもって規制

するものではなく、「道民や事業者、国や市町村などの行政機関が、それぞれの立場で自ら配慮するための道しるべとしての性格をもつ」ものであると性格付けられています。

この指針は、全国的にみても優れた先見性と内容をもつもので、後ほど取り上げる土幌高原道路、日高横断道路、千歳川放水路、それにいくつかのゴルフ場・リゾート開発など、重大な局面で北海道の意思決定に影響をあたえてきました。しかし、現在の北海道の自然保護行政が、この指針の重要性を十分に認識しているかどうかには疑問符がつきます。

## (5) 環境アセスメント制度

### ①環境影響評価法と環境影響評価条例

①について重要なのが、環境影響評価法の制定です。環境影響評価（環境アセスメント）は、ニクソン米大統領が一九七〇年一月一日に署名し、成立した「国家環境政策法」に始まりがあり、その後、各国および国際機関の間に急速に普及しました。しかし日本では、通産省・建設省（当時）や経済界がアセスメント制度の導入に猛反対し、一九八一年に内閣が提出した「環境影響評価法案」も一九八三年に廃案となりました。そこで翌一九八四年からは、閣議決定した欠陥だらけの要綱（閣議要綱アセス）でお茶を濁すことにしたのです。その結果、OECD加盟国二七か国中、統一的なアセスメント手続を定めた法律がないのは日本

だけという恥ずかしい状態が続きました。一九九七年六月、ようやく環境影響評価法が制定されたのですが（全面施行は一九九九年六月）、それまでの一五年間、ずさんな閣議要綱アセスのもとで、森林伐採、道路建設、河川改修、リゾート・ゴルフ場建設などが進められたことにより、おびただしい量の自然が失われました。なお、環境影響評価法は二〇一一年に改正され、風力発電施設のアセスメント対象への追加、計画段階配慮書手続、方法書における住民説明会の義務化などが定められています。

全国で最初に環境アセスメント条例を制定したのは川崎市ですが、北海道は都道府県で最初（一九七八年）に環境アセス条例を制定したという自負もあり、国の動きを横目にみながら、条例の改正を急ぎました。私は条例検討委員会に参加し、いろいろと注文を付けたために、煙たがられました。その結果かどうか分かりませんが、一九九八年一〇月内容を一新した環境影響評価条例が制定・公布されました（直近の改正は二〇一六年三月）。

## ②環境アセスメント制度

環境アセスメント制度が導入されたおかげで、住民がまったく知らない間にいきなり森林伐採や、一定規模以上の大きな事業に限りませんが、土木工事が始まるというようなことはなくなりました。しかし、現在のアセスメントには、あまりに多くの問題が山積しています。

第一は、日本の環境アセスメント制度が、基本

的に事業実施者が環境情報を収集し、自主的に環境への配慮や影響緩和措置をとることを定めた「情報提供アセスメント」であるということです。環境影響評価制度は、事業者がよりよい環境配慮を行うことを支援するための情報交換の手続であり、事業の規制等を目的とするものではない、ということが大前提であるとされます。それもあつてか、環境影響評価法には罰則規定がどこにも見当たらないのです。

第二に、日本の環境アセスメントには、行政機関が事業の免許や許可にあたりアセスメントの結果を考慮できるという特徴があります。いわゆる横断条項と呼ぶものです。しかし、評価書に事業を変更させるような拘束力はなく、事業を認可するかどうかは免許権者の裁量となっています。つまり、環境省には事業者を直接指導する権限がなく、免許権者となる経済産業省、国土交通省、農林水産省などに対し「環境保全の見地からの意見を述べるだけです」ところが、最近では火力発電所や風力発電施設の乱立に危機感を抱いたのか、環境省などがしばしば「意見」を述べるようになりました。これは進歩といえるのではないのでしょうか。

第三に、現在の環境影響評価法には、代替案の検討を明確に義務づけた規定がないことです。複数の案の長所短所が比較できなければ、最終的に選択された案が環境への影響や配慮という点で本心に優れているかどうかを判断できません。アメリカでは代替案の作成と検討が「アセスメントの核心」とされており、これを欠くことが日本のア

セスの最大の問題であるといえます。

第四に、当初のアセスは事業計画の検討が最終段階に達し、着工直前になされる「事業アセス」でした。この欠点をカバーするために、二〇一一年、諸外国の戦略アセスメントを模した計画段階配慮書の手続が設けられました。計画段階配慮書においては複数案を検討することが原則とされています。しかし配慮書に記された案は抽象的で、住民が意見を述べようなものではなく、事業者もそれが確定的でないことを逆手に、内容を自由に変更できます。やはり、事業の進捗に応じ、配慮書・方法書・準備書の追加、補正、やり直しなどをきめ細かく命じるシステムが必要です。

第五に、現在のアセスメントの主目的は「事業者の自発的な環境保全努力に関する情報を社会的に共有する」ことですが、これについても大きな問題があります。多くの準備書は閲覧のみで配布されず、インターネット上から印刷することができないものも多くあります。アメリカでは印刷版の入手が簡単にでき、事前登録しておくことと海外にまで郵送してくれます。データには著作権があるという主張もありますが、データには商業利用を禁止し、出典の明示を義務づければ済むはずす。

## (6) いまだに幅を利かす私有財産保護規定

皆さんは、自然公園法三条に、「この法律の適用にあたっては、・・・関係者の所有権、鉱業権

その他の財産権を尊重するとともに、国土の発展その他の公益との調整に留意しなければならぬ」という規定があるのをこ存じでしょうか。「しなければならぬ」という表現から分かるように、もし自然公園法の運用にあたり、所有権や国土の発展との調整に留意しなければ、それは違法となります。これと同趣旨の規定は、自然環境保全法、種の保存法、文化財保護法にもあります。ところが、現在は都市計画法、建築基準法、農地法などにもっと厳しい私有財産制限規定があり、この規定は明らかに時代遅れです。

OECDは、およそ先進国の自然保護法には見られないこの特異な規定について、「公害と戦い、都市にアメニティを供給したという主要な成功の後に、これらに立ち向かったのと同じ決意をもって、自然保全の課題に取り組むことは、とくに日本における所有権が享受している強固な法的保護を考えると、一九九〇年代における日本の主要な課題となるだろう」と述べ、日本政府に強い決意をうながしたのは、一九九四年のことです。それから二五年が経過しました。

### 3 北海道の動きを重ね合わせる

#### (1) バブル景気とゴルフ場建設

多くの人がひとときの間、成金気分を満喫したバブル経済が破綻したのは一九九〇～一九九二年頃です。北海道では「リゾート法」（総合保養地

域整備法）一九八七年制定に後押しされたリゾート、ゴルフ場の建設ラッシュが起きました。一九八九年五月一日の北海道新聞によると、既存のゴルフ場一二五に加え四三が計画中で、総数は一六八にも達しました。ところが、バブル崩壊によって計画の大部分は中止され、既存のゴルフ場も多くが経営難や閉鎖に追い込まれたが、ゴルフ場が北海道の自然に残した醜い傷跡は消しようがありません。

#### (2) 士幌高原道路

一九九〇年当時、自然保護団体がとくに取り組んだのが、士幌高原道路、大規模林道、日高横断道路など、一九六〇・七〇年型の自然破壊公共事業を阻止するための運動です。

まず、士幌高原道路とは、士幌町から大雪山国立公園の東ヌプカウシを経て然別湖に至る道道で、一九六二年、山火事防止と然別湖へのアクセス改善を目的に着工され、国立公園区域内については国立公園事業として工事が進められました。一九七二年に二・六キロメートルを残して工事が中断されましたが、一九八七年七月、横路孝弘知事（当時）が突然工事再開を北海道議会で表明したというものです。それを受け、北海道自然保護協会、十勝自然保護協会、ナキウサギふあんくらぶなどが、現地調査、意見書提出、講演会などの反対活動を展開しました。

さらには地方自治法に基づく監査請求と住民訴訟を提起し、工事の違法性・不当性を訴えるなどの動きが継続しました。一九九七年、堀達也知事（当時）は道政改革の目玉として「時のアセス」の実施を宣言し、士幌高原道路についてアセスメントを実施した結果、一九九九年三月、その中止を発表しました。士幌高原道路については、地元士幌町の支持や地元国会議員の強力な圧力もあり、北海道が建設（再開）を表明した道路事業を、自然保護を理由に中止させるのは容易ではないと考えられていました。この困難を乗り越え、自然保護団体、住民・市民団体、支援者が無駄な公共事業を中止させ、国立公園の自然を守った事実は、もつと知られてもよいと思います。

#### (3) 日高横断道路

日高横断道路の歴史は古く、一九七〇年頃に日高山脈を国定公園に指定する構想と平行して計画が浮上しました。一九八〇年、北海道開発庁出身の堂垣内尚弘知事（当時）が道道に認定し、一九八四年に横路孝弘知事（当時）は「行政の継続性」を理由として、工事に着手しました。横断道路は、日高管内静内町（現・新ひだか町）と十勝管内中札内村を結ぶ一〇一キロメートルの道道で、途中の急峻な約二五キロメートルの区間は、国が直轄事業である「開発道路」として建設し、工期は一五～二〇年を見込んでいました。

自然保護団体は、当初より「地形が急峻で崩壊し易い地質なので、道路建設は自然破壊を伴う」

と指摘していました。案の定工事は難航し、着工から一〇年を経過しても竣工のめどがたない状態に陥ったこともあり、反対運動はしばらく沈静化しました。一九九五年頃から再び運動が燃え上がり、二〇〇二年五月には「止めよう日高横断道路全国連絡会」が結成され、運動が続きました。

そこで北海道は、二〇〇二年に制定した北海道政策評価条例による「特定政策評価」適用の第一号に日高横断道路を選定しました。評価委員会の審理では、日高横断道路の完成には開発道路部分を合せて今後三五〇年の工期と一五二〇億円（なお、五四〇億円の執行済）が必要である旨が公表されました。委員会の答申は、道がまとめた「当分、新規の改築工事は行わない」という評価案を「概ね妥当」とするものであり、二〇〇三年二月、掘知事は財政難などを理由に工事の「凍結」を宣言しました。

こうして日高横断道路は一九八四年の着工から一九九年目ようやく中止され、日高山脈主稜線の核心部分は、一部を除き傷つけられずに残りしました。一九九四年一〇月一六日の北海道新聞の記事には「日高横断道路着工から一〇年・・・反対運動も立ち消え」との見出しが付いていますが、市民が声をあげなければ、その後もドラドラと工事が続いた可能性があります。日高横断道路は、「始まったら止まらない」といわれた公共事業を、多くの人の力を結集して中止に追い込んだ画期的な事例であったと思っています。

#### (4) 大規模林道（緑資源幹線林道）

二〇世紀の遺物という点で日高横断道路などにひけをとらないのが、山間奥地にひっそりと造られる林道です。ところで、まず森林破壊林道として名高いのが、スーパー林道とよばれる特定森林地域開発林道です。スーパー林道は全長三〇〇キロメートル（平均では五〇キロメートル）という長大な林道（未舗装）で、一九六五年に森林開発公団（当時）の事業に追加され、全国二三路線（総延長一一七九キロメートル）に事業費一九一八億円が投下され、一九九〇年にすべての事業が終了しました。

なかでも、白山、南アルプス、奥鬼怒のスーパー林道はとくに自然破壊が著しく、自然保護団体の猛批判をあびましたが、いずれも反対を押し切つて完成させています。北海道では、道東スーパー林道（浦幌町留真・白糠町上茶路間、総延長六二・四キロメートル）、道北スーパー林道（美深町紋徳内・歌登町大曲間、総延長三六・三キロメートル）の二路線が建設されました。

大規模林業圏開発林道（大規模林道）は、全国で七地域が指定された大規模林業圏において、林業を中心とした地域振興の中心になう大型林道で、一九七三年に森林開発公団の事業に加えられました。大規模林道は計画交通量が一日五〇〇台とされており、そのため道路構造令に準拠して、二車線（幅員七・〇メートル）の全面舗装道路となつていきます。しかし、大規模林道は「利用度の

低い広葉樹林が広範囲に存在する地域」を対象地域とし、わずかに残された山間奥地の自然をけた違いな規模で破壊するため、事業開始と同時に全国自然保護団体から反対の声があがりました。北海道では、滝雄・厚和線（計画延長六五・四キロメートル）、置戸・阿寒線（計画延長六三・三キロメートル）、平取・えりも線（計画延長七二・〇キロメートル）の三路線が計画され、区間ごとに各所で工事がはじまりました。その後、森林開発公団は緑資源機構と名を変え、大規模林道も大規模林道緑資源幹線林道と名称を変え、建設は継続しました。さらに二〇〇二年からは「山のみち

地域づくり交付金事業」と看板を取り替えて事業が続けられたため、北海道大規模林道問題ネットワークが二〇〇四年に結成され、反対運動を継続しました。

ところが、二〇〇九年一月になって林野庁から事業を引き継いだ高橋はるみ知事（当時）は、財政逼迫などを理由に完成済みの区間（四六％）を除くすべての区間の工事中止を表明したのです。

なお、完成済みの区間は地元市町村に移管され、市町村が維持管理します。しかし、市町村の財政負担が重いために崩壊箇所が復旧されずに放置されたり、そもそも工事が完了しなかったために移管できずに放置された箇所が各所にみられ、防災上、環境保全上深刻な問題を引きおこしています。

## (5) 河川改修・ダム問題

### ①ダム事業評価をフリーパス

ダムや河川改修は、河岸の植生や地形、水生生物などだけではなく、地域・村落、人々の生活・生業を劇的に変えてしまうため、地域社会に大きな影響をあたえます。にもかかわらず、治水・利水を名目に、巨額の人員・予算を投下し、地元市町村の盤石の支持のもとに進められるダム・河川改修工事について、小規模な環境団体や市民団体がそれをストップするのはほぼ不可能に近いと言われています。

他方で国土交通省は、一九九五年からダム事業の見直しに着手し、一九九八年からは再評価システムによる本格的な見直しの結果、これまで一一五の事業を中止したと称しています。しかしながら、中止されたのは地権者の反対で事業が進まない焦げ付きダムや、地元自治体が返上した不要ダムが大部分で、国・道府県が本気で推進する大規模ダムで中止されたものはほとんど見当たらないのが現状です。八ツ場ダムは民主党政権下で一度中止が決まりましたが、これも結局は工事が再開してしまいました。

### ②当別ダムとサンルダム

北海道のダムのうち、石狩川水系当別ダムは北海道府県が設置する補助ダムとして着工済みということで検証対象から除かれました。国が設置する直轄ダムでは天塩川水系サンルダム、沙流川総合

開発（平取ダム）、幾春別川総合開発（新桂沢ダム・三笠ぼんべつダム）と補助ダムの厚幌ダムはすべて継続が妥当とされました。このうち当別ダム、サンルダム、厚幌ダムはすでに完成済みです。自然保護団体は平取ダム、サンルダム、当別ダムなどについて、事業主体に要望書、質問状などを提出し、話し合いを続けましたが、事業の内容を大きく変更するまでには至っていません。

平取ダムは二風谷ダムの上流に建設されるダムです。二風谷ダムは、一九八六年に事業認定され、一九八九年北海道土地収用委員会の収用裁決が下されましたが、札幌地裁は一九九七年三月二七日、アイヌ文化に対する配慮が不十分であるとして、収用裁決を違法としました。しかし、形式上は北海道が勝訴したために、道は控訴できずに判決が確定してしまいました。そのため二風谷ダムは今も「違法ダム」というレッテルをはられたままです。

サンルダムについては、自然保護団体や魚類学者が、北海道開発局や天塩川流域委員会にスクラム保全を訴え続けましたが、対策として日本一長いといわれる全長七キロメートルの魚道（階段式魚道部分）は落差約三〇メートル、長さ約四〇〇メートルを設置することで、押し切られてしまいました。今後、魚道がどのような効果を発揮するか、短期的・長期的なモニタリングが必要となるでしょう。

当別川の河川環境も、かつてはサケやマスが遡上し、子どもたちが川遊びを楽しんだといわれますが、一九六四年に農業用の青山ダムの竣工以降一変したといわれます。当別ダムはその下流に北

海道が一九八〇年に着工し、二〇一二年に完成した多目的ダムです。

### ③千歳川放水路

河川改修で忘れてはならないのが千歳川放水路計画です。放水路計画は一九八一年八月、石狩川・千歳川流域に発生した大洪水（五六水害ともいわれる。浸水面積六一四平方キロメートル、浸水戸数二万二五〇〇戸）を契機として、翌一九八二年に計画決定されました。この計画は、自然保護団体だけではなく、漁協をまきこんだ大論争を引きおこした結果、一九九九年七月に中止が決定したもので、北海道民であれば、ほぼ誰もが知っている事業です。

二〇〇二年三月、北海道開発局と北海道が設置した検討委員会が「堤防強化（遊水地併用）案」の選択を提言したのをうけ、二〇〇五年四月、流域四市二町の地先に六遊水地を分散して整備することなどを内容とする千歳川河川整備計画が策定されました。遊水地群の事業期間は二〇〇八〜二〇一八年度とされ、まず舞鶴遊水地（長沼町）が二〇一五年四月に完成し、修景用採草地として利用されています。さらに二〇二〇年度には、江別太（江別市）、晩翠（南幌町）、東の里（北広島市）、北島（恵庭市）、根志越（千歳市）の五カ所が完成し、四月から供用開始されています。

二〇一九年一〇月の台風一九号では、千歳川、阿武隈川、多摩川下流などでバックウォーター現象や内水氾濫による大規模な水害が発生し、地域

住民が深刻な被害を被りました。今後、これら被害地域では対策が講じられるでしょう。その際に千歳川放水路計画をめぐり一七年にもおおよぶ論争の経過と、規模の大きな遊水地群を組み合わせた総合的治水対策は、今後の洪水対策を検討するうえで、おそらく重要な教訓を残しているはずで、北海道以外にはあまり知られていない千歳川放水路問題の経緯が、全国に知られることを、改めて期待したいと思います。

## (6) 北見道路

北見道路とは、国土開発幹線自動車道の予定路線である北海道横断自動車道（網走線）に将来編入することを前提に、足寄・北見区間を「高速自動車道に平行する一般国道自動車専用道路」として整備しようとするものです。今回とくに問題となったのが、北見IC（仮称）から訓子府IC（仮称）までの約一二キロメートルの区間うち、北見市を流れる常呂川南東部の自然が比較的良好に残された河岸段丘を通過する箇所です。

自然保護団体と住民団体が、討論会、現地視察、北海道や国土交通省北海道開発局への質問・要請などを行いました。結局、地元住民らが、北海道が支出を命じられた道路建設負担金支払いの差止め（その後、損害賠償の義務付けに変更）を求める訴訟（住民訴訟）を提起しました。

札幌地裁の二〇一三年九月一九日判決は原告の請求を棄却しましたが、建設地は生物多様性が比

較的豊かな地域であり、道路建設が自然環境に相対程度影響をあたえること、ルート上の選定や工法が最適とはいいたいことなどを認定し、さらに生物多様性条約が生物多様性基本法、環境影響評価法、種の保存法などの法令の解釈指針としては機能し、裁量権の行使を違法とする可能性があることを、裁判所として初めて判示しました。

北見道路訴訟は、結局敗訴に終わりましたが、道路構造の工夫、環境保全対策を考える懇談会の設置と保全措置に関するモニタリングの実施などの譲歩を得ることができました。なお、北見ICから訓子府IC区間は、二〇一五年一月に開通しています。

## 4 見えにくくなった自然破壊

### (1) 一歩づつやって来る自然破壊

一九九〇年代以降の長引く不況や公共事業費の抑制が幸いし、かつてのような大規模に自然を破壊する公共事業は大幅に減少しました。それもあつてか、多くの人が「日本は自然に恵まれ、自然保護が行き届いた国だ」と思っているようです

が、実はOEC Dが一九九四年に指摘した状態は総体的にみて、大きく変わっていません。OEC Dは、一六年後の二〇一〇年の日本の環境政策レビューでも「各地における生物多様性の悪化や分断は続いており、いつそその対策の必要性が明らかとなっている」と強く指摘しています。日本の

自然環境は改善されるよりは、むしろ悪化していることを知ってほしいと思います。

沖縄・名護市辺野古の埋立を忘れてはいけません。最近の環境破壊は森林を大規模に伐採したり、海岸を大規模に埋め立てるような目に見える形では進行しません。かわつて姿を現したのが、バイパス道路・ボールパークアクセス道路・環状線の建設、水道水源水質保全事業、地熱、太陽光、風力といった再生可能エネルギー資源開発、国有林の過剰伐採や管理放棄、新幹線トンネル掘削、残土の処理、IRと名を変えた賭場の建設計画、総合計画・長期プランがないままに進められる二七〇国定公園隣接地域におけるリゾート開発、外国人利用者目当ての国立公園満喫プロジェクトなど、さまざまな理由を付け、それとなくやって来る多種多様な自然破壊です。

これらの事業は、それぞれにもっともらしい理由があり、すべてを否定しざることではできません。また、これらの開発行為は一見すると自然環境に十分に配慮しているようにみえます。実際、これらの事業は外見的にはスマートで、きれいで生態系に短期的・直接的な悪影響をあたえることはありません。

しかし、それらが積み重なり、時間が経過すると、生物の多様性には大きな変化が生じ、地域の自然環境は確実に劣化し、かつて貴重な自然、原始の自然などと高く評された北海道の自然は、どこにもある平凡な外来種だらけの自然になってしまします。そうなると、もとの自然を復元させ

ることは不可能です。

## (2) I R・カジノ建設

二〇一六年一二月、特定複合観光施設区域推進法が成立し、二〇一八年七月には特定複合観光施設区域整備法が制定されました。「特定複合観光施設区域」通称I Rは、「特定複合観光施設」とゲーミング区域と呼ぶ「専らカジノ行為の用に供される部分」の二つに区分され、「特定複合観光施設」には、国際会議場施設、展示等施設、日本の観光の魅力を発信する劇場、演芸場、博物館、美術館などの魅力増進施設、宿泊施設などが含まれます。

それぞれの施設の規模要件は施行令に細かく定められています。今日は詳しい内容を紹介します。国際会議場は、国際会議室の収容人員が一〇〇人以上、分科会会議場などを含め全体で二〇〇人以上、ホテルは客室床面積の合計がおおむね一〇万平方メートル以上など、三種類の組合せがありますが、いずれも国内では異例の大きさとされています。ちなみに、東京ビッグサイトの国際会議場が一〇〇人収容、札幌コンベンションセンターはすべての部屋を使うと二五〇〇人収容とされています。展示場、ホテルを合わせると、とんでもない規模であることがおわかりかと思えます。膨大な数になる従業員をどうやって確保するのでしょうか。

ゲーミング区域の床面積の上限は、I R 施設の床面積の合計の三%とされています。したがっ

て、カジノの部分はごくわずかであり、ラスベガスやマカオのようなギンギラの賭博場とは少しイメージが違います。そうすると、経営を維持するには国際会議を誘致し、売り上げを伸ばすことが絶対条件ですが、苫小牧市が大阪市や横浜市と張り合って、頻繁に国際会議を誘致できるのでしょうか。結局、赤字はカジノの上がりて埋めるということになります。とは言え、カジノで黒字を出すのは容易ではありません。

北海道新聞の報道によると、苫小牧市はカジノ入場者は年間四〇〇万人、一人が一回に平均七万円をかけ、その二五%の一七五〇〇円が胴元に入ると計算しているようですが、これだけでは富裕者の分を上乗せしても、カジノが成り立ちません。また、道内客は一二〇万人と想定されていますが、そもそも北海道の人口は約五三〇万人で、そのうちカジノに行きそうな二〇〜七〇歳人口は男女あわせて約四〇〇万人です。このうち、三割の人がカジノへ行き、七万円を使うとは考えにくいので、結局、富裕者や常習者頼みということになるでしょう。

### コラム③「カジノ経営の内幕」

トランプ米国大統領は、これまで大規模カジノを少なくとも二度倒産させています。インターネットに *trump casinos shut down* と入力すると、放置された下派手な建物の写真が多数出てきます。スロットマシンなど何百台並べても儲けはたかが知れており、メインはバカラ賭博、ねらいは一回に何百万も

かける富裕層（芸能人、マスコミ関係者、スポーツ選手、経営者など）ということになり、これらの顧客を掴むことが重要です。また、世界的歌手のショーやボクシング・タイトルマッチなどのビッグイベントも必要ですので、北海道の地方企業ではとうてい歯が立ちません。当然外国の巨大エンターテインメント企業が経営することになり、地元に落ちるのは、従業員の賃金や物資・食料の購入費くらいでしょう。施設の建設工事費や固定資産税などが地元に落ちるという期待がありますが、上下水道整備、ゴミ処理、治安対策、キャンセル依存症対策、医療施設など、支出も当然急増します。まちのイメージも当然変わるでしょう。

なお、ジョン・オドンネル「ジエームズ・ラザフォード（植山周一郎訳）『D・トランプ―破廉恥な履歴書』（飛鳥新社、二〇一六年）」という本があります。この本を読むと、トランプがどんな性格の人物か、カジノ経営でどうやって利益を出すのかの裏事情が、実によく分かります。

## (3) 激増する風力発電所、太陽光発電所

### ① 風力発電所の激増

最近、住民や自然保護団体がとくに批判を強めているのが、風力発電施設の設置問題です。とくに北海道の日本海側は一年を通して浜風が強く、石狩湾地域や道北西部では、すでに大規模な風

力発電施設が稼働しています。さらに、松前町、八雲町では一〇万キロワット級の施設、えりも岬では三社で約八〇万キロワットの施設の建設が計画され、石狩湾沖や檜山管内沖では、いずれも国内最大級といわれる一〇〇万キロワット級の洋上施設の建設が計画されています。

風力発電は再生可能エネルギーであり、これをまちおこしに使わない手はないという自治体も多いでしょう。しかし、現在進行中の風力発電、太陽光発電の多くはビジネスであることは忘れてはなりません。設置する風車も日立製作所が自社生産から撤退したため、風車本体および部品を含めてすべて外国製、管理もすべて外国企業頼みで、故障時には外国から技術者と部品を運んで修理します。こうした状況で風力発電所事業が持続可能なビジネスモデルかどうか、冷静な検討が必要です。さらに、風力発電施設は各種の自然的、景観的、健康的、安全的、経済的、社会的な被害・弊害が多々指摘されており、再生可能エネルギーであるという理由だけでは見過ごすことのできない問題が多数あります。

がとまる気配はありません。石狩市のホームページには、「石狩浜は、北海道自然環境保全指針で定める「すぐれた自然地域」に指定され、札幌中心部から車で四五分という大都市近郊にかかわらず、生物多様性に富んだ海辺の自然環境が大規模に残された全国的にも貴重な自然海浜」であると書かれています。が、大丈夫なのでしょうか。

また、石狩湾沖にはコスモエコパワーが泊原発三号機を上回る国内最大級の総出力一〇〇万キロワット規模の風力発電所建設を計画しています。ところが、石狩湾の両端にはニセコ積丹小樽海岸国立公園と暑寒別天売焼尻国立公園が設置されています。国立公園は「国立公園に準ずる自然の風景地」として環境大臣により指定されたものであり、札幌テレビ塔（一四七メートル）を上回る高さ一八九〜二四五メートルの巨大風車が一二五基も建設されると、国立公園の景観・眺望が害されることが明らかです。

さすがに環境省もこの計画には反対のようで、二〇一九年一月一日付で環境大臣から経済産業大臣に提出された計画段階環境配慮書に対する環境大臣意見は、「主要な眺望点でもある毘砂別（びしゃべつ）園地、雄冬線道路（車道）、およびオタモイ園地などが存在していることから、本事業の実施により、各国定公園の利用施設および主要な眺望点からの眺望景観への重大な影響が懸念されている」と述べています。一月一日付の北海道知事意見も、やや簡潔ですが、ほぼ同じです。一月二五日の経産大臣意見も同様なもので

した。

仮にこの計画が実現した場合、オタモイや祝津海岸だけではなく、赤岩・青の洞窟海上クルージング、眺望が売りの天狗山や毛無山からも風車の大群が丸見えになるでしょう。そして、事業計画の推進には、二〇一九年四月に施行された「再エネ海域利用法」に基づき、国から「促進区域」に指定される必要があります。ここは小樽市や石狩市に頑張つてほしいところですが、今回、鍵をにぎるのは、国立公園の管理権限を握る北海道・鈴木直道知事の態度です。しかし、北海道は二〇一九年一月、洋上風力推進連携会議を設置し、「促進区域指定にむけた道の考え方」と称するパンフレットを作成し、自治体への情報提供に努めています。もし石狩湾が「促進区域」に指定されると、これが突破口となり、日本中の国立・国定公園沖に巨大風車が乱立することになります。近年の風力発電建設に対する北海道の生ぬるい対応は、北海道自然環境保全指針の形骸化に手をかす行為のように思えてなりません。

## (2) 住宅地にまで入り込んだ太陽光発電所

風力発電所ほど目立ちませんが、とみに弊害が顕著になっているのが、太陽光発電所です。太陽光発電というと、屋根に設置された家庭用パネルを想像しますが、最近では、登別、札幌市米里地区などに一〇〇キロワット以上のメガソーラー発

電所が建設され、苫小牧東部地域周辺でも大規模施設の建設が相次いでいます。北海道は未利用地や耕作放棄地が多く、しかも平坦かつ地価が安く、建設に好条件だということで、本州の大小の業者が乱入する状況です。

とくに問題なのは、都市部の住宅地の隙間にも入り込んだ「ミドルソーラー」と称する太陽光発電所です。ミドルソーラーといっても、パネルを二〇〇枚前後並べたもので、決して小さいものではありません。しかも、高さ四メートルまでの太陽光発電所は「建築物」ではなく「工作物」に該当し、さらに発電施設として電気事業法の適用をうけるので、(規制緩和の一環で)建築確認は不要とされています。また、太陽光パネルの設置は「開発行為」ではないので、都市計画法二九条の開発許可もありません。その結果、地元市町村が関与する余地がまったくなく、建設が進むのです。

太陽光発電が人気なのは、発電した電力を電力会社が買い取る固定価格がもともと高く設定されており、土地に付加価値を付けて売買できるからです。(なお、補助方法を固定制から変動制に変える法律が二〇二〇年六月五日に成立しています)。ソーラー発電会社間での売買も頻繁になされており、まさに投機ビジネスです。新聞にも載ったので知る人もいるかと思いますが、私の住む小樽市では、市が塩谷地区と最上町の市営住宅跡地を四九八万円、一六一一万円で東京のソーラー業者にうみエナジー(現・ACACクリンエナジー

社)に売却しました。

最上町の土地は、二〇一四年に予定価格二三五〇万円で購入入札にかけたのですが応募者がおらず、二〇一七年には予定価格を一八二九万円まで引き下げ、さらに二〇一八年八月、予定価格を一六一一万円にまで引き下げたうえで、入札前に問合せのあったくうみエナジーに売却しました。しかし、ここは古くからの住宅地であり、町内会が反対運動を開始し、騒ぎが大きくなったので、迫市長が三〇〇〇万円で購入戻すことを言明しました。一方、塩谷の土地は森井前市長の時に売却したという経緯もあり、市には買い戻す気がなく、すでに工事が始まりました。

くうみエナジーは、岩見沢、江別、石狩、恵庭、余市など、すでに四〇のミドルソーラー発電所を建設しており、野幌美幸町では、住宅地と背合わせで多数のソーラーパネルが並べられています。

都道府県は住民からの苦情には無頓着で、ほとんど当てになりません。そこで本州では、矢面に立たされた市町村が条例や指針(ガイドライン)を設け、「規制」する自治体が相当の数に達しています。最近でも長野県富士見町が二〇一九年六月一八日に、山梨県北杜市が同年六月二七日に、長野県上田市が同年七月一日に、それぞれ太陽光発電設備の高さ制限、市町との事前協議・住民合意締結の義務化などを定めた条例を制定しました。さらに岡山県美作市(みまさかし)では、事業者の発電パネルに課税する条例を検討しています。

他方、北海道の市町村では対応が遅れており、ようやく小樽市がソーラー発電所建設に対する指針を作成し、今年五月から運用を始めました。胆振管内厚真町も条例や指針の制定を検討しています。なお、石狩市では殺到する風力発電所建設に対応するために、ゾーニングを実施しましたが、運用次第では、逆に非規制地域への建設を誘致することに なります。

洋上大規模風力発電や太陽光が再生可能エネルギーであるという議論に反対しませんが、それも時と場所によります。そのために、北海道の基盤産業である、農業、漁業、それに観光業が根こそぎにされては本末転倒です。日本一広い自然公園、北海道らしい自然景観、農村景観、野生生物景観、それにスローなライフスタイルは、日本全体、あるいは世界から注目される北海道固有の地域資源です。北海道は明治より国策に奉仕し、森林資源、石炭資源、漁業資源、農業資源の供給、それにバブル期のゴルフ場やリゾート地の供給などに利用され、結局、切り捨てられてきました。再生可能エネルギー供給基地などという名目で、これ以上国策に利用され、大企業や正体のわからない企業の食い物にされたくない、というのが現在の私の心境です。

## むすび

振り返ると、一九九〇年から二〇〇五年頃は、行政法・環境法のシステムを大幅に変更する重要

な立法が相次いだ歴史的に見ても稀な時期でした。こうした時期に皆さんとともにいろいろな議論を交わしつつ、研究に携わることができたのは、大変に幸運だと思っています。理事の役を退くことを決意したのも、行政法・環境法については法整備が一段落し、大きな事件もない平穏状態が続いていることも理由として挙げられるでしょう。

ところが、こうした個人的事情はともかく、その結果、日本の統治機構は変わった、良くなったといえるでしょうか。制度やシステムの大きな変化があると、現場は緊張し、対応に追われます。

一九九〇年代はそんな緊張の時代でした。しかしながら、制度の運用が軌道にのり、ルーティン化すると、当初の緊張感は失われてしまい、そのうち制度を無用視したり、厄介物扱いしたり、さらには制度の抜け穴を平気で利用したりするようになります。こうして制度は形骸化していくのです。

もうひとつ、制度疲労という現象があります。これは当初円滑に機能していた制度が社会の急速な変化や時間の経過のなかでさまざまな需要に対応仕切れずにパンクすることです。昨今問題になっている生活保障、教育、医療などは、この部類に入るといえます。

昨今の国や道といった行政レベルの対応を見ると、現在問題になっているのは、制度疲労ではなく、制度の形骸化だと思います。一九九〇年代に導入された多くの法律や制度が、行政や住民のなかに定着し成熟する以前に、骨抜きにされ、形骸化されてしまったというのが現状ではないで

しょうか。

今回の講演を準備するなかで、改めて法律や制度ができた当初の意気込みや覚悟に帰ることに必要を感じました。陳腐な常套句ですが、「初心に帰る」という言葉の意味をかみしめ、結びといたします。ご静聴、ありがとうございました。

へはたけやま たけみち

#### 【参考文献】

富山武道『学会だより・日本公法学会』『法学教室』

第五一号（有斐閣、一九八四年）

富山武道「アセスメント法になにを期待するか」『学士会会報』第八〇三号（日本学士会、一九九四年）

一九九四年）

富山武道「行政手続条例の現状と課題」『北海道自治研究』No.315（一九九五年）

富山武道「環境基本条例とはなにか」『北海道の自然』第三四号（北海道自然保護協会、一九九

六年）

富山武道「環境アセスメント制度の課題―環境影響評価法の制定と北海道環境影響評価条例の見直し」『北海道自治研究』No.342（一九九七年）

富山武道「公共事業と評価手続（上）（下）」『フ

ロンティア180』第二六号、第二七号（北海道町村会、一九九八年）

富山武道「産業廃棄物と法」（北海道町村会、一九九八年）

富山武道「環境基本計画の新しい流れ」『フロンティア180』第三〇号（北海道町村会、一九九九年）

富山武道「アカウンタブルな公共事業への転換―公共事業における住民参加と事業評価」『地方自治職員研修』第三四巻一号（公職研、二〇〇〇年）

富山武道「地方分権下における公共事業と評価手続」山口二郎編『自治と政策』（北海道大学出版会、二〇〇〇年）

富山武道「戦後の公害体験を思いおこす」『北海道自治研究』No.429（二〇〇四年）

富山武道「生物多様性基本法の制定」『ジュリスト』第一三六八号（有斐閣、二〇〇八年）

富山武道「ダム の押し付けに大義はあるのか」『法律時報』第八一卷二号（日本評論社、二〇〇九年）

富山武道「考えながら学ぶ環境法」（三省堂、二〇一三年）

富山武道「環境基本計画の新しい流れ」『フロンティア180』第三〇号（北海道町村会、一九九九年）

富山武道「アカウンタブルな公共事業への転換―公共事業における住民参加と事業評価」『地方自治職員研修』第三四巻一号（公職研、二〇〇〇年）

富山武道「地方分権下における公共事業と評価手続」山口二郎編『自治と政策』（北海道大学出版会、二〇〇〇年）

富山武道「戦後の公害体験を思いおこす」『北海道自治研究』No.429（二〇〇四年）

富山武道「生物多様性基本法の制定」『ジュリスト』第一三六八号（有斐閣、二〇〇八年）

富山武道「ダム の押し付けに大義はあるのか」『法律時報』第八一卷二号（日本評論社、二〇〇九年）

富山武道「考えながら学ぶ環境法」（三省堂、二〇一三年）

北海道新聞一九九四年一月一六日朝刊第一面

北海道新聞二〇一九年八月三〇日朝刊第一面

北海道新聞二〇一九年十一月一日朝刊第一面

北海道新聞二〇一九年一月二五日朝刊第二八面

北海道新聞二〇二〇年三月七日朝刊第五面

北海道新聞社「検証 土幌高原道路と時のアセス」

（北海道新聞社、二〇〇〇年）

北海道自然保護協会（編）『虚構に基づくダム建設』

（緑風出版、二〇一三年）

神原勝、辻道雅宣編『戦後自治の政策・制度事典』

（公人社、二〇一六年）

川崎克『貴重な自然を破壊してまで北見道路を作る必要があったのか―北見道路市民運動11年の歩みから検証する―』『北海道の自然』第五三

号（北海道自然保護協会、二〇一五年）

北村喜宣『自治体環境行政法（第八版）』（第一法規、二〇一八年）

三菱UFJリサーチ「地方公共団体における行政評価の最新動向（二〇一九）」[www.mufc.jp/report/column/search\\_now](http://www.mufc.jp/report/column/search_now)（二〇二〇年六月五日閲覧）

宮田修「サンダム建設をめぐる四〇年」『北海道の自然』第四八号（北海道自然保護協会、二〇一〇年）

OECD『OECDレポート 日本の環境政策』（中央法規出版、一九九四年）

OECD『新版OECDレポート 日本の環境政策』（中央法規出版、二〇〇二年）

OECD『3次OECDレポート 日本の環境政策』（中央法規出版、二〇一一年）

小野有五「千歳川放水路計画の問題点と今後の課題―『北海道の自然』第三三号（北海道自然保護協会、一九九五年）

佐々木邦夫「稚内市や道北地域における風力発電の計画と現状」『北海道の自然』第五七号（北海道自然保護協会、二〇一九年）

佐藤謙「風力発電事業に関する環境保全上の諸問題―『開発論集』第九五号（北海学園大学開発研究所、二〇一五年）

佐藤謙「日高横断道路問題とその後」『北海道の

自然』第五六号（北海道自然保護協会、二〇一八年）

総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」（平成二八年一〇月一日現在）、総務省HP（二〇二〇年六月五日閲覧）

依浩三『北海道・緑の環境史』（北海道大学出版会、二〇〇八年）

依浩三「大規模林道の『中止』によせて―道路の見直しを求めた自然保護運動の半世紀」、『北海道の自然』第四九号（北海道自然保護協会、二〇一一年）

寺島一男「大規模林道（緑資源幹線林道）―その後と初期の取り組みについて」『北海道の自然』第五六号（北海道自然保護協会、二〇一八年）

止めよう日高横断道路全国連絡会編集委員会『みんなで止めた日高横断道路』（止めよう日高横断道路全国連絡会、二〇〇四年）

※(4)自然環境の保全」以下の記述は、畠山武道「北海道自然保護協会の五五年」『北海道の自然』第五八号（北海道自然保護協会、二〇二〇年）に補正・追記をほどこしたものです。

本稿は二〇二〇年六月二二日に開催した公益社団法人北海道地方自治研究所第五六回定期総会記念講演会での内容をまとめたものです。

文責・編集部