

憲法と環境権

ながれ

淡路 剛久 (あわじ たけひさ / 立教大学名誉教授)

国連としてはじめて環境権を宣言したストックホルム「国連・人間環境会議」(1972年)から52年が経過した。同会議の「人間環境宣言」第1原則は、こう宣明する。「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由、平等および十分な生活水準を享受する基本的な権利を有するとともに、現在および将来の世代のため環境を保護し改善する厳粛な責任を負う」。

それから20年後に開かれた「国連・環境と開発に関するリオ会議」(1992年)のリオ宣言第1原則でも、環境権が宣明された。「人類は、持続可能な開発への関心の中心にある。人類は、自然と調和しつつ健康で生産的な生活を送る資格<権利>を有する」。

それでは、この50数年の間に、国連加盟各国において、環境権の法制化はどう進んだのだろうか。この問題に詳しい大久保規子教授によれば、2019年末において、国連加盟国193カ国のうち80パーセント以上の国156カ国が環境権を認めるに至っている(2019年末の国連人権理事会特別報告者の報告による)。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101カ国が含まれている(大久保規子「環境権の国際的展開 環境と公害 52巻3号2頁以下」)。

これほど多くの国が環境権を法制化するようになったのは、この半世紀の間に、気候危機のようなグローバルな環境問題が現実化し、各国国内において環境汚染、生活環境の悪化、生物多様性の減少、自然資源の破壊と劣化が深刻化したことがあるであろう。それとともに、そういった環境危機に対する世代

や地域を超えた人権保護の意識の拡大もあるものと思われる。そのような事情はわが国でも同様であり、深刻な公害問題を経験したわが国において、環境権の承認・法制化の主張が1970年代という早い時期に唱えられたのは、自然のことであった。しかし、未だ環境権の法制化は、憲法上の人権としても、実定私法上も行政法上も権利としても承認されておらず、そのような状況はこのままでは今後とも続く可能性が高い。

私は、かねてより環境権論に関心をもち、環境権をめぐる議論に参加してきたが、このたび、環境文明21が2004年以来、研究し提案されてきた「日本国憲法に『環境(持続性)原則』を追加する提案」を念頭に、日本国憲法に環境・持続性原則を入れるという主張(本提案という)に対する意見を求められた。

環境権法制化の意義と必要

環境権を法制化する(とりわけ憲法規定として明文化する)意義は何か。その意義と必要性、国際社会の動向、そしてそれができていないわが国における経緯については、大久保教授の前掲論文や本誌の石野耕也教授の「世界の憲法における環境権等の規定とその意義」(本誌22巻6号4頁以下)に詳しい。

本提案はどうか。次のような5つの提案理由を挙げている。①環境問題は人類生存への重大な危機、②環境原則は国内外の平和と安定を維持するための根源的事項、③「公共の福祉」概念の明確化、④環境学習の最大の契機、⑤環境対策は日本の国際貢献の重要な柱、である。いずれも環境権の法制化を要求する現状認識として説得的である。

本提案の特徴

本提案の著しい特徴は、第1に、憲法規範として明文化する提案であること、第2に、現行憲法規定を改正することなく（ただし、「公共の福祉」概念については明確化する）、環境権と持続性に関する環境原則の規定を加えること（「加憲」）である。

第1については、現行憲法第2章「戦争の放棄」と第3章「国民の権利及び義務」の間に、新たに第3章として「環境」の規定を加える。三の一条が環境権、二条が環境保全の優先と持続可能な社会の構築、三条が科学的知見の不確実性と予防原則、四条は自然災害の予防と生物多様性の回復、五条は持続可能な社会の構築と国際協力の積極的推進、に関する規定である。いずれも、環境権と環境法の原則といえる根本規範であり、環境権法制化の議論の出発点（あるいは、到達点）となり得る提案といえよう。

そこで第2に問題となるのは、憲法規定への導入についてどう考えるかである。本提案では、現行憲法規定を改正することなく導入するという「加憲」の形式が唱えられているが、この問題については、憲法9条の改憲につながるのではないかという懸念があることから、本提案は補足説明で次のような答えを記述している。答「この提案は、私たちの考える環境原則を現行憲法に追加してほしいとの要請であって、第9条問題には、一切触れていない。ただし、今日の気候変動などの環境問題は食料、水、生物の多様性、洪水、干ばつなど広範で人間生活に係わる問題に直結しており、安全保障の問題にも係わる重要問題である…以下略」。

本提案が「加憲」の形で、現行憲法の規定にふれずに、環境法の原則を一塊にして、議論の対象とし、憲法規範としての採否を問うのは、形式は異なるが、実質的にはフランスの環境憲章を想起させる。貴重な提案であり、

国民世論の支持を得られるよう広く議論を募る本提案はもっと注目されてよいと思う。

環境基本法による環境権規定の充実化

もっともわが国には、環境法の領域に環境基本法があり、9条の改正問題との関連や地球規模の気候変動など環境危機の現状を踏まえれば、環境基本法の改正がより迅速、簡明な対応となるのではないかと、という考え方もあろう。私もそう考えてきた。

もちろん、本提案が補足説明でいうように、環境基本法は、数ある法律の1つに過ぎないから、それが及ぼす直接的法効果や間接的影響は憲法規定より劣る。しかし、環境（持続性原則）に係る抽象的な5か条の条文のみでは、具体的で実質的な法的効果を多く期待することはできないであろう（具体的効果が導かれうるのは予防原則か）。現実を動かす実体的効果を導く権利とするためには、環境権の手続き的権利として、環境情報へのアクセス権、開発・環境計画への意思決定参加権、および司法アクセス権を実効化する具体的な法規定が必要である。その役割を担う中心的法制は環境基本法であろう。環境（持続性）原則が憲法規定として法制化されても、プログラム規定にとどめることなく、その憲法規定に実効性を与えるためには、環境基本法の改革が必要とされるのである。

そうだとすると、まずは環境基本法で対応しようとする立場（ボトムアップ・アプローチ）にせよ、環境権の憲法規定で対応しようとする立場（トップダウン・アプローチ）にせよ、環境（持続性）原則の環境基本法による具体的展開の議論が必要で、この点に関し広く議論の場が設定されることが求められる。

本提案が広く注目され議論されるとともに、環境基本法の改革の必要性をも強調したいと考える次第である。