

神奈川の林地・緑地保全と開発

(Conservation and development of forestland and green area in Kanagawa)

幸 裕子 小倉 孝之 大森 望 畑中 隆爾
新倉 武 宮澤 廣幸 大島 正寿 鈴木 洋平

第1章 はじめに

箱根・丹沢の原生林、その隣辺の中山間地と二次的自然である里地里山、市街地に残る都市公園など、神奈川県内の林地・緑地は多様な姿を見せているが、近年では都市化の進展に伴ってそれら林地・緑地の減少と劣化が著しい。このことは同時に私たちの生存の基礎をなすところの生物多様性が質、量ともに衰弱していることを意味する。生物多様性の保全・回復は至上命題であるところ、残念ながら開発圧力の前に各自治体が標榜する生物多様性地域戦略や緑の基本計画などの建前どおりに進展しているとは言い難いのが現状である。

そこで、神奈川県内の林地・緑地の生物多様性保全の見地からみた価値、保全のための規制・手段とその限界などについて、当会の環境法実務研究会及び公害・環境問題委員会のメンバーらが調査・研究等を行った県内4ヶ所の開発事例をもとに検討し、併せて神奈川県における主要な保全制度についてその意義と問題点を考える。

第2章 神奈川県における開発の実例

この章では、生物多様性の価値や地域性の異なる県内4ヶ所の林地・緑地における開発事例を取り上げる。第一は最も都市化が進んでいる横浜市内に残る近郊緑地である上郷猿田地区の緑地開発である。第二は首都圏近郊に位置する里地的な緑地であった三浦半島の北川湿地の建設土砂処分場建設である。第三は丹沢緑の回廊の間近にある八国見山の霊園開発である。第四は箱根の国立公園内の林地におけるポーラ美術館建設である。

第1 上郷猿田地区の事例（横浜市栄区）

1 上郷猿田地区の概要

横浜市南部に、多摩から三浦半島へと続く多摩・三浦丘陵群の一部を形成していた緑地群がある。ここには、瀬上市民の森、氷取沢市民の森、氷取沢緑地、峰市民の森、上郷1号～9号緑地、釜利谷1号～4号緑地、釜利谷市民の森、能見堂緑地、金沢自然公園、金沢市民の森、横浜自然観察の森などが含まれ、横浜市により「横浜つながりの森」と総称されている。

現在、栄上郷猿田地区開発計画（以下「本件計画」という。）の対象となっているのは、当該緑地群の北西端に位置する栄上郷町猿田地区（以下「本件地区」という。）31.9haで、そのうち宅地開発等の市街化計画対象の地区は、舞岡上郷線の北に位置する9.5ha部分である。

本件地区の南端は、ゲンジボタル及びヘイケボタルの生息地として有名な瀬上市民の森に接続する森林であり、本件地区には、瀬上市民の森の瀬上池につながる瀬上沢が流れている。本件地区には虫をはじめ4000種もの昆虫、オオタカを含む沢山の鳥類、ヤマアカガエル等たくさんの希少な生物が生息している。その他、周知の埋蔵文化財包蔵地として深田製鉄遺跡等の遺跡が所在し、さらに貝化石（ツキガイモドキ類）の堆積露頭及び横堰（江戸期）が存在している。

以上の通り、上郷に広がる緑地一帯は将来世代を含む市民共有の財産といえる。

他方で、現状、本件地区内の緑地は何らの整備も行われておらず、緑地を訪れた市民やボランティアが急な雨を避けるための構造物やトイレ等の施設は一切設けられていない。そして、本件計画には、本件地区の宅地開発計画地以外の22.4haに、新たに「瀬上自然公園」及び「上郷里山

公園」を整備すること、並びに「上郷町石原特別緑地保全地区」「上郷町深田特別緑地保全地区」を決定し緑地保全を図ることも含まれており、これまでの経緯において横浜市が開発と保全のバランスをとろうとしてきたことが反映された形になっている。

2 開発事業の概要と経過

(1) 概要と経緯

本件計画は、土地所有者等から都市計画の変更を提案する制度である都市計画提案制度（都市計画法（以下、本項においては「都計法」という。）21条の2）を利用し、地権者である東急建設株式会社（以下、「東急建設」という。）により提案された。第一次提案がなされた平成19年当初、計画面積は33.1haであったが、市民の反対が強く、開発面積が大規模で、緑地を保全してゆくという市の方針とも合致していなかったため、市の都市計画提案評価委員会において都市計画変更の必要性が認められないとの判断がなされ、提案は採用されずに終わった。

その後平成24年になり、横浜市から東急建設へ、市は既存樹林地を保全すべきと考えており、計画は緑地・生態系の保全に配慮したものになるよう検討されたい旨の助言がなされ、東急建設は宅地化等の開発面積を当初の33.1haから12.5haへと大幅に縮小し、計画地における緑地面積比率を上げた第二次提案をおこなった。同提案は都市計画提案評価委員会を通過した。

平成26年、事業者による計画の住民説明会が開催され、翌27年には市が事業者の提案を修正した都市計画市素案（案）を策定。縦覧に付した上、住民説明会及び公聴会が開催された。市の素案（案）は、事業者提案では宅地開発対象地だった舞岡上郷線の南東部3haについて、円海山周辺緑地への玄関口としての役割が期待されるためとの理由で市街化区域に変更せず、市街化調整区域のままとし、緑地として保全するというものであった。

同修正にもかかわらず、宅地開発に対して市民から根強い反対意見が出たが、横浜市は、平成28年秋、当初の市素案（案）とほとんど同内容の市素案を策定し、後述する素案縦覧及び説明会を行

った。

(2) 現在の状況

横浜市は、事業者の提案を修正した市素案（案）とほぼ同内容の市素案を策定の上、平成28年10月25日～11月22日縦覧に付し、同時に公聴会の公述申出を受け付けた。平成28年11月8日には都市計画市素案説明会が開催され、平成29年1月17日に開催された公聴会では、公述人の5人が賛成、6人が反対の立場で意見を述べ、定員500名を超える傍聴者がつめかけた。

3 開発事業の問題点

(1) 自然環境への影響

現在の市素案によっても、9.5haの開発対象部分の森林を消失させることになる。この森林は横浜市南部に所在する一まとまりになった緑地群の北西端で、オオタカやヤマアカガエル等多様な生物が生息することがわかっており、当該部分の消失によりそれらの生物の生息地が減少することになる。

また、開発対象区域から舞岡上郷線を隔てた反対側には、公園ないし緑地として保全する予定の区域があるところ、開発（宅地及びショッピングモール等）や公園化の影響で、環境の変化に敏感なホタル等の生物にどのような影響が出るのか、横浜市や東急建設がその点のフォローをどのように考えているのかは、公表されておらず不明である。

ホタルは人工照明の届く場所には生息しないことがわかっており、ショッピングモールの照明が夜間まで煌々と灯るとすれば、道路1本隔てた緑地のホタルに影響が出ないとは考えにくい。森であった場所をショッピングモールや住宅地とした場合の、蛍生息域の水質悪化も懸念される。

(2) 安全性

現在の市素案で宅地開発の対象となっている9.5haの中には、横浜市が公開している土砂災害ハザードマップにおいて土砂災害警戒区域となっている土地がかなりの割合で含まれている他、同マップにおいて急傾斜地崩壊危険区域とされている土地も若干含まれている。

開発計画地は、「深田」「猿田」などの地名に表れているとおり、過去には水田であったところを

埋め立てた土地も多くあり、地盤が軟弱であると言われている。そこに盛土をして宅地化する計画となっているところ、近時、専門家から、盛土をして宅地化した谷間の土地について、地滑り・土砂災害・液状化現象等の災害の危険性が指摘されており、市民からは、地震災害時の地滑りや液状化を不安視する声が上がっている。

なお、この点について横浜市は、本件計画が開発許可要件（都計法 33 条）を充足していることをもって安全性は担保されていると答弁している。しかし、ほぼ全ての災害は公法上の規制を遵守した上で生じているといってもよく、また、公法上の規制には、近時になって専門家に危険性を指摘されるようになった事象が考慮されていないことから考えると、横浜市の災害の危険性に対する考え方や住民の不安に対応する姿勢には疑問がある。

(3) 開発の必要性

現在、社会全体において住宅供給過剰、いわゆる住宅余り現象は進む一方である。日本社会の人口の大幅減少も統計上確定しており、将来的に一層住宅が余ることは公知の事実である。

本件計画地が所在する横浜市栄区でも、人口減少が進んでおり、横浜市による平成 27 年の統計では、人口減少率が金沢区に次いで 2 位となっている。

将来において現在ある宅地が余ることがわかっているのであれば、新規宅地造成のために緑地を開発することの合理性は疑わしい。

なお、この点について横浜市は、住宅供給過剰は地方・郊外の話であって、横浜市のような大都市にはあてはまらないし、横浜市は転入数超過で人口が増えているのであるから住宅は余らないと答弁している。

(4) 文化財保護の措置

平成 24 年に横浜市都市整備局長が東急建設に対し行った助言の 2 (6) では、周知の埋蔵文化財包蔵地、貝化石の堆積露頭及び横堰（江戸期）の保護措置について検討・協議・対応がなされなければならないとされていた。

しかし、市素案が縦覧に付され、市による住民説明会が行われた現段階に至っても、市の答弁に

よれば、これらの文化財についてどのような保護措置が取られるかはいまだ定まっていないとのことである。

4 開発阻止のための方策

(1) 都市計画提案制度の問題点

都市計画提案制度とは、平成 14 年に新設された、土地の所有者やまちづくり NPO 等あるいは民間事業者等が、一定規模以上の一団の土地について、土地所有者の 3 分の 2 以上の同意等一定の条件を満たした場合に、都市計画の決定や変更の提案をすることができる制度である。提案を受けた地方自治体は、遅滞なく都市計画提案評価委員会において、計画提案を踏まえた都市計画の決定又は変更をする必要があるかどうかを判断し、決定又は変更の必要があると認めるときは案を作成しなければならない。この制度は、行政主導でない、民意を反映したまちづくりを目的として新設されたはずであるが、実際には大企業によって都合のいいように用途・容積率などの緩和を実現する手段として利用されているとの批判がある。

本制度の第 1 の問題点は、行政庁の自由な裁量に委ねられている部分が多くて提案者以外の民意の反映について十分に配慮されていないことである。現状の運用では行政庁がひとたび変更の必要性を認めた場合には提案の実現を止める方法がないのが実態であるのに対して、第一関門である都市計画提案評価委員会における都市計画決定・変更の必要性判断は開発許可などと異なって行政の自由裁量である。これでは最も重要な都市計画に関するマスタープラン（例えば横浜市みどりアップ計画）に沿った判断すら担保する保証がない。必要性判断については基準が明記されていないのであるから、横浜市としては一定程度の判断基準を新設すべきである。

第 2 の問題点は、構成委員が横浜市では局長と部長のみで構成されていることである。これでは最も利害関係のある周辺住民あるいは自然環境団体などが関与する余地はなく、民意を反映できない。また、評価委員会の委員構成も基準が明記されていないのであるから、横浜市都市計画提案手続要領に基づく評価委員会要領の変更を視野に入れるべきである。

第3の問題点は、行政がひとたび提案に沿った都市計画決定や都市計画の変更が必要だと判断すれば、あとは都市計画決定・変更を止める方法がほとんどない仕組みになっていることである。すなわち、土地所有者等から都市計画提案（都計法21条の2第1項）がなされると、行政は必要性の有無を判断し、必要性があると判断すれば素案を策定しなければならない（同法21条の3）。策定された素案は縦覧に供され（同法17条1項）、意見書を受付け（同条2項）、公聴会の開催、都市計画案の作成、縦覧と意見公募、都市計画審議会の審議を経て都市計画決定・変更が告示される。この過程で、公聴会は、十分な時間を確保していないこと、行政の説明に終始していることなどから、市民の意思を反映する実効性がない。また、都市計画審議会は、横浜市の場合、委員26名のところ、公募委員はわずか2名である（平成28年12月現在）。その他、議員が10名、行政の選任による学識経験者が12名などと、その実態は民意を反映するにはほど遠いものである。従って、改善策としては、公聴会については十分な時間を確保して市民と十分な意見交換をできるようにすべきであり、都市計画審議会の委員構成については、学識経験者の選任をより透明な方法に改め、かつ、公募の市民委員の増員を図るべきである。

(2) 開発阻止のための方策の検討

では、本件開発を争う法制度としては、どのようなものがあるか。

① 開発許可（都計法33条1項）の取消訴訟

都市計画法上の開発許可（都計法33条1項）には、許可要件が定められており、その一つに「地盤沈下、崖崩れ、出水その他の災害を防止するため・・・設計が定められていること」との要件がある（同項7号）。そして、開発対象区域が宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域にある本件では、同法9条の規制（擁壁や排水施設等政令で定めるものについて全て構造計算上安全で、かつ有資格者の設計によること（宅地造成等規制法9条1・2項））に適合していなければならない（都計法33条1項7号表）。

不備があれば、許可の取消を主張し得る。

② 開発許可（森林法10条の2第1項）の取消

訴訟

本件開発計画区域に所在する森林は、神奈川県地域森林計画（森林法5条1項）の対象となっている民有林である。それゆえ、東急建設が開発行為を行うには、神奈川県知事の許可を要する（同法10条の2第1項）。

森林法では、不許可要件が限定列举形式で規定されており（同条第2項）、「当該開発行為により当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること」というものがあるため（同項1号）、本件開発行為による同号所定のおそれがあれば、開発許可の取消を主張しうる。

(3) 本件での都市計画提案制度の運用に対する評価

都市計画提案制度自体の問題点については上述したとおりであるが、本件において本制度の運用についての功罪を検討する。まず、概括的にみると次のとおりである。

① 評価できる点

ア 市が事業者からの都市計画提案（第1次）について「必要なし」と判断したこと。この結果、事業者は二次提案として開発面積を大幅に縮小し、緑地保全面積を大幅に拡大せざるを得なかったこと。

イ 事業者による第二次提案に対して市民の反対意見を考慮してか市は開発面積を更に3ha減少させた素案を策定したこと。

② 批判すべき点

ア 制度論になってしまうが、上述したように都市計画法の計画提案制度の制度上、一度計画提案の必要性が認められると、その先は計画決定・変更をしないという結論にはならない仕組みになっていること。

イ 手続上、住民意見を反映することが担保されていないこと。住民意見でどんなに反対が多少とも、反対意見にいかなる合理性があろうとも、寄せられた意見をどのように扱うかは行政に委ねられている。

ウ 説明会における市の回答には、住民の質問に正面から答えないものや、地権者だけが住民と勘違いしているようなものもあったこ

と。

エ 本件計画対象地には、本来開発が予定されていない市街化調整区域が含まれており、計画提案と市素案は、市街化調整区域を市街化区域に変更することを内容としていること。

③ まとめ

本件計画の経緯において、横浜市は、開発と保全、地元住民と事業者の利益、地権者との古い約束と最低限の合理性の担保、そして市の利益など、様々なバランスをとろうとした形跡は一応伺える。

しかし、今回の提案には市街化調整区域を市街化区域に変更して開発するという内容まで含まれていることは極めて不当である。横浜市のように全市的に開発が進行している都市において、残された林地や緑地は斜面地を含めて非常に貴重であり、原則的に市街化調整区域として開発から隔離して保全しなければならない。そのような扱いこそ「みどりアップ計画」や栄区のマスタープランに合致する。従って、線引きを変更して市街化調整区域を市街化区域に編入するには、かかる原則をあえて曲げるほどの優越的理由・利益がなければならない。

具体的には現状の線引きに合理性がないこと、及び線引きを変更して開発することの必要性・合理性を住民に説明し、納得を得るところまで最低限求められていると考える。ちなみに平成 28 年 11 月 8 日の住民説明会に参加してみたところでは、そのような説明が果たされているとは到底思えなかった。

第 2 北川湿地の事例（三浦市初声町）

1 北川湿地の概要

北川湿地は、三浦半島の先端に近い三浦市初声町三戸地区にあった標高差数十メートルの谷戸底部の湿地である。その広さは斜面林と併せて約 25ha、神奈川県では最大規模の平地性湿地であり、北川と称される湧水による小川が流れ、かつて、水田として利用されていたものの、数十年前に耕作放棄され、それでも、乾燥化することなく谷底全体が水を含んだ良好な湿地が維持されていた。

北川湿地は、県内では 2 ヶ所しかないメダカ（県・絶滅危惧ⅠA類）の自生地であるとともに、シマゲンゴロウ（県・絶滅危惧ⅠB類）、チャイロカワモズク（国・準絶滅危惧種）、ニホンアカガエル（県・準絶滅危惧Ⅱ類）、ヘイケボタル（県・準絶滅危惧種）、サラサヤンマ（県・絶滅危惧ⅠB類）、キンラン（国・絶滅危惧Ⅱ類）、イタチ（県・準絶滅危惧種）など、首都圏ではほとんど姿を消してしまった数多くの生き物の生息地であった。

北川湿地は、地元の人々にさえ、その存在をあまり知られず、少数の研究者やメダカ愛好家だけがその存在を知っていた。標高差のある急峻な崖に囲まれて、外部から谷戸の底部は見えにくい。うえ、湿地への進入は容易でなく、研究者らも貴重な生物の乱獲や生態系の攪乱をおそれて北川湿地の存在を積極的には世に知らしめて来なかった。「北川湿地」という名称も、埋立問題が表面化した平成 18 年 10 月以降、湿地の保全を訴える人々からそのような称されるようになったものであり、それまでは名前すら無き湿地であった。

2 開発事業の概要

北川湿地の地権者かつ事業者である京浜急行（以下「事業者」という。）は、北川湿地を発生土処分場として埋め立てる計画を立てた。事業者によれば、事業対象地は、昭和 40 年代から土地利用のあり方について検討されてきた「三浦市三戸・小網代地区」（約 160ha）内に存し、その事業は、平成 7 年に事業者・三浦市・神奈川県の三者で調整した 5 つの土地利用計画に沿って行われるものであって、市街化区域である三戸地区宅地開発区域における土地区画整理事業の早期完成のための基盤整備事業としての位置付けとされた。

事業の実施のため、土砂条例による埋立行為の許可が必要となり、許可の前提となる県条例に基づくアセスメントが平成 18 年 10 月に開始された。この手続きがきっかけとなって埋立計画が表面化した。

3 反対運動と地元の反応

平成 18 年 10 月からはじまったアセスメントは、平成 20 年 5 月、事業者から予測評価書案が提出され、これに対し、湿地消失による生態系への影

響を懸念する研究者などから 50 通もの意見書が提出された。それでもアセス手続が進んでいく中で、危機感を募らせた研究者らは、平成 20 年 11 月、北川湿地の生き物を研究していた大学生らとともに三浦・三戸自然環境保全連絡会（以下「連絡会」という。）を結成し、これにより組織的な反対運動が展開されるに至った。

しかし、こうした反対運動に賛同する地元住民や農家は極めて少数で、むしろ、反対運動に対する地元の反応は冷ややかであった。すなわち、北川湿地は、もともとそのほとんどを多数の地元農家が所有しており、これを事業者が上記事業の一環という建前のもと買い上げてきた。それゆえ、そうした多くの地元農家は、事業者による事業推進を望んでおり、また、農家以外の地元住民も将来の宅地化による地域の活性化を歓迎し、三浦市長や市会議員の圧倒的多数もこれを支持していた。また、地元には、事業者の従業員やその関係者が多く居住し、事業者の事業に正面から異を唱えることにはかなりの抵抗があった。

4 弁護団の結成と反対運動の経過

(1) 基本方針

平成 21 年 2 月、連絡会の依頼により弁護団（団長・故岩橋宣隆弁護士）が結成されたが、埋立事業を法的に阻止することは当事者適格の問題も含めて困難であることや、地元住民や農家の理解を得られていない現状においては反対運動そのものに対する社会的賛同も得られないという実情を踏まえ、次のような基本方針が定められた。すなわち、①北川湿地の貴重性を世に広く知らせ、北川湿地保全の賛同者を 1 人でも増やすこと、②埋立反対に終始するだけでなく、事業者や地元にも受け入れられるような、北川湿地の生物多様性に配慮した持続可能な湿地の活用方法（いわゆるワイズユース）を提案すること、③事業者との全面対決といった手法はできる限り避け、対話により事業者の自主的事業転換を目指すこと、というものであった。

(2) 民事調停の申立

上記の基本方針のもと、弁護団は、事業者、三浦市、神奈川県、国を相手方として、大学生を申立人の中心に据えた民事調停の申立を提案し、平

成 21 年 3 月初旬、横浜簡易裁判所へ民事調停を申し立てた。これは、「大学生らが申し立てた民事調停」としてマスコミに大きく取り上げられ、事件を広く世に知らしめるきっかけとなった。

調停は、国も含む相手方らすべてが出頭し、同年 4 月 23 日、6 月 11 日、7 月 23 日の 3 期日が開かれたが、結局、事業変更の余地はないとする事業者の主張により、不調となって終了した。

この間、連絡会は、水面下で、事業者の幹部や県知事や環境大臣など有力政治家への接触を試みるとともに、北川湿地エコパーク構想のランドデザイン（エコツーリズムを含む事業計画）を作成し、また、地元でシンポジウムを開催するなどの活動を行い、急速に反対運動の賛同者を増やし、1 万人を超える事業見直しを求める署名を事業者に提出した。

(3) 三浦市及び県に対する申立

上記調停係属中にアセス手続が終了し、平成 21 年 7 月 8 日付で神奈川県土砂条例（以下「土砂条例」という。）による埋立行為の許可処分が出されたので、弁護団は、県に対し、許可処分についての審査請求（同執行停止）を申し立てた（同年 10 月却下）。

また、北川湿地内には、細い三浦市道が通っており、これにつき、事業者からも連絡会からも、三浦市に対して、道路自費施工承認申請（事業者は埋立工事の付替道路設置の、連絡会は観察用の木道設置の自費施工を申し立てた）が出され、三浦市は、事業者の申請を承認し、連絡会の申請を不承認とする処分をしたため、弁護団は処分それぞれにつき異議申立をし（同年 9 月、前者につき却下及び後者につき棄却）、この結論に対しては、県に対し、審査請求をした（平成 22 年 3 月、却下及び棄却）。

(4) 県の公害審査会に対する公害調停の申立

北川湿地の埋立工事が現実化したことにより、連絡会を通じて、工事現場の周辺に居住する住民 5 家族 10 名により、弁護団に対し、公害調停申立の依頼があった。そこで、弁護団は、事業者を相手方として、平成 21 年 11 月、県の公害審査会に公害調停を申し立てた。しかし、平成 22 年 1 月 25 日に第 1 回調停期日が開かれたものの、

話し合いの余地はまったくないとする事業者の頑なな姿勢は変わらず、同日不調となった。

(5) 差止訴訟

以上の経過により、平成 22 年 2 月、連絡会と工事現場周辺に居住する住民らは、最終手段として、事業者に対する事業差止の訴訟提起を決断し、弁護団は同年 3 月、横浜地方裁判所へ事業の差止請求訴訟を提起した。原告は、北川湿地（自然の権利）、連絡会（自然保護団体）、住民（自然人）である。

原告らの主張を要約すると、「事業者が進める発生土処分場事業は、将来の宅地化に向けての土地区画整理事業の基盤整備事業と位置づけられているが、実際にはそのような見通しはなく、単なる営利目的だけの展望なき残土処分場事業に過ぎないのであって、原告らの自然の権利、人格権、環境権、自然享有権、研究の権利などを侵害し、地域の生物多様性を著しく毀損する権利濫用的事業であるから、その差止を求める。」というものである。主張の特徴としては、生物多様性基本法を手がかりにして、地域の生物多様性の破壊を人格権の侵害と関連づけたことなどが上げられよう。

平成 22 年 12 月の弁論終結まで 7 回の期日（現地での進行協議期日と 4 時間半に及ぶ証拠調べ期日を含む）が開かれ、平成 23 年 3 月 31 日に判決が言い渡された。判決は、宅地化の見通しや県内の発生土処分場建設の必要性に疑問を呈して、本件事業の公共性についてはそれほど高いものではないとし、事業者が取った北川湿地埋立の代償措置（ビオトープ）についてもその不備を指摘し、生物多様性の保全という面では甚だ遺憾であるというほかないとしながらも、結論としては、「原告らの主張する権利は差止請求権の根拠と認めることはできない」、「本件事業は土地所有権の濫用に当たるとまではいい難い」、「本件事業によって原告住民らの健康に被害を及ぼすような事象が発生する蓋然性は認められない」との理由で、原告らの訴えを棄却した（原告北川湿地については却下）。

これに対し、原告らは、控訴の提起を断念したが、その理由は、埋立工事の進捗により既に守る

べき湿地が喪失したことと、住民の生活被害もいまだ明確な形では顕在化していないことであった。

5 まとめ

冒頭述べたとおり、北川湿地は、首都圏ではほとんど姿を消してしまった数多くの生き物の生息地であり、まさに、「生き物のゆりかご」というべき貴重な湿地であった。かかる北川湿地の生態系の貴重さは、アセス手続においても、差止訴訟の中でも、ほぼ争いのないところであった。にもかかわらず、事業を食い止めることはできなかった。

自然保護に関する我が国の法制としては、自然公園法、自然環境保全法などが存するが、これらは、身近な自然を対象とするものではない。野生生物を対象とする種の保存法や鳥獣保護法も、限られた生物がその保全・保護の対象であって生態系を広く対象とするものではない。

平成 20 年に生物多様性基本法が制定されたが、これはあくまで基本法であって、これを実現するための個別法はいまだもって不備であるというのが現実である。前記差止訴訟では、生物多様性基本法の理念を人格権と結び付け、裁判規範としての法的根拠とすることを試みたが、裁判所に採用されるに至らなかった（判例時報 2115 号第 70 頁）。

北川湿地の事件は、急速に消滅しつつある身近な自然・生態系を保全することの困難さを、我々に改めて認識させた。我が国では、「生き物のゆりかご」というべき貴重な湿地すらも、湿地保全法などの法制度がないゆえに保全することができない。生物多様性保全の見地からは、私的所有権を制約する法理・法制の構築が急務である。

なお、事業者は、平成 28 年 3 月 16 日、三浦市三戸・小網代地区の土地区画整理事業などによる大規模宅地開発事業の凍結を決定したと発表した。理由は、三浦半島の人口減少や地価の下落であるという。

こうした露骨な方針変更を目の当たりにすると、「市街化区域」とされていた本件地区について、生物多様性の保全という見地を新たな事情が発生した場合と考え、都市計画において「逆線引

き」をし、改めて「市街化調整区域」に見直す運用があっても良かったのではないかと思える。線引き見直し手続において、市街化調整区域から市街化区域への編入という一方通行ではない、逆の運用の可能性が考慮されるべきであった。もっともその場合、地権者の利益を損なわないよう、行政による土地の買取りや固定資産税の減免などの負担軽減措置を検討する必要があったであろう。

第3 八国見山（やくにみやま）の事例（秦野市 渋沢）

1 八国見山の概要

小田急線秦野駅から徒歩15分、丹沢山系の南側に広がる渋沢丘陵の脇に八国見山がある。八国見山は貴重な動植物の宝庫である。

八国見山は、日本昆虫学会が日本の国蝶に選定している「オオムラサキ」の生息する神奈川県で唯一の地域であった。オオムラサキが繁殖するためには、幼虫の食糧となるエノキの葉が必要であり、また適度な湿気も必要であるが、八国見山はこれらの条件を満たしており、オオムラサキが繁殖可能となっていた。

他にもオオタカ、ノスリのタカ類等年間90種類を超える野鳥が見られ、また、当該地区固有のオトメアオイの変種も生息している。

2 開発事業の概要

この八国見山に、事業区域面積が19.8haにも及ぶ霊園開発計画が平成22年に立ち上がった。

計画では、電波塔のある八国見山頂上近くの標高約300m付近から切り土し、源流部を埋め立て、敷地を造成することとなっている。樹木型、花木型、庭園型などの霊園（墳墓1万4905区画）を設け、緑地面積約41パーセントとする。霊園本体のほか、霊園と既存の道路との取付道路も設置される。

3 開発事業の問題点

自然環境への侵害内容としては、オオムラサキへの悪影響が顕著である。

オオムラサキの幼虫はエノキの葉を食べて成長するので、オオムラサキの繁殖にはエノキが必要となる。また、適度な湿気も繁殖に必要である。

渋沢丘陵において平成25年に行われた調査によると、自生するエノキは165本で、うちオオムラサキの幼虫が越冬していた木はわずか5本であった。

開発計画は一見、オオムラサキに配慮したもので、道路がとおる位置に生えていたエノキは開発に支障のない場所に植え替えられた。しかし、植え替えられた後の環境がオオムラサキの繁殖に必要な条件を満たす保証はない。また、植え替えの必要はないが、すぐ側を取付道路が通るエノキもある。森林が伐採され道路が通ることで乾燥した空気が森に流れ込むこととなり、オオムラサキの繁殖は難しくなるという専門家の意見がある。

霊園の計画面積が広いというえ、造成に伴う大量の樹木の伐採で乾燥化が進み、動植物の生息・生育環境の悪化は避けられない。

なお、平成27年12月の調査で、それまで幼虫の越冬が観測されていなかったエノキの木で越冬が観測されたことが報じられているが、新たな場所での繁殖が継続的に可能なのかは疑問であり、今後の注目される。

4 開発阻止のための方策の検討

規制手段として考えられる法律関係としては、環境影響評価法、環境影響評価条例、自然公園法、神奈川県立自然公園条例、都市計画法、森林法（林地開発許可制度）、神奈川県土地利用調整条例が挙げられる。

(1) 環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例

環境影響評価法は墓地開発を対象事業としていない（同法2条2項）が、神奈川県環境影響評価条例は墓地開発を対象事業としている（同条例別表）。しかし、同条例では20ha以上の墓地造成を対象事業として定めている（同条例施行規則別表1）が、八国見山で計画された霊園開発は前述のとおり19.8haであり、わずかに0.2haに届かない。

(2) 自然公園法及び神奈川県立自然公園条例

自然公園法及び神奈川県立自然公園条例に関しては、自然公園に指定されている区域では一定の規制がかかるが、神奈川県内には国立公園が1つ（富士箱根伊豆国立公園）、国定公園が1つ（丹

沢大山国定公園)、県立自然公園が4つ(県立丹沢大山自然公園、県立真鶴半島自然公園、県立奥湯河原自然公園、県立陣馬相模湖自然公園)あるのみであり、八国見山は自然公園には該当しない。

(3) 都市計画法

都市計画法の関係では、開発許可制度(同法29条)があり、開発に際して区域区分に応じて設定された許可基準に基づき県知事の許可を受けることが必要になる。

対象地区は都市計画区域のうち市街化調整区域に該当し、墓地は第2種特定工作物(同法2条)であるので、10,000㎡以上の開発行為であれば開発許可が必要になる。開発許可の基準は同法33条と34条に規定されているが、いずれも生物多様性に配慮するものではなく、今回の霊園開発を止められるものではなかった。

(4) 神奈川県土地利用調整条例

神奈川県土地利用調整条例は、その名のとおり、神奈川県内の土地利用を調整する条例である。対象となる開発行為に関して知事が審査を行い、開発行為の適否等に関して意見等を記した審査結果通知書を事業者に交付し、事業者に審査結果通知書に記載された事項の遵守を求めるという制度である。知事による審査は公表されている審査指針に基づいて行われることとなっている。審査指針は、多様な生態系や良好な自然環境の存する場所は、極力開発区域に含まれないよう配慮するとともに、これらを含む場合には、開発区域内で極力保全することを求める(同条例審査指針第2章第6項(1))。

事業者はこの指針を意識して上述のエノキの植替えを行ったと思われる。しかし、植替えの実態は上述したように不満足なものであって、同条例の効果は限定的であった。

(5) 森林法

森林法では林地開発許可制度が設けられている。林地開発許可制度とは、同法5条に基づき、都道府県知事が対象として定める民有林に関して開発行為を行う際に知事の許可が必要になるという制度である。この霊園開発においては、この制度が実効的な規制として働くことも考えられた。

しかし、許可基準を定める同法10条の2第2項は、同項に定める事項がなければ知事は許可を出さなくてはならないとしており、ここには生物多様性に関する定めはない。

これに関し、林地開発許可に関する諮問機関である森林審議会は、答申に「貴重な動植物の生息地への影響を最小限にとどめるよう配慮する」「開発後は貴重な動植物の生育環境を保全するなど、生物多様性の復元に最大限配慮する」ことを求める付帯事項2項目を付した。しかし、答申を受けて出された県知事の開発許可は、付帯事項に触れることはなかった。

確かに森林法1条(目的)は「森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もつて国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的とする」として、そこには生物多様性についての明記はない。しかし、同法10条の2第2項3号は「森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること」を不許可事由としているのであり、生物多様性基本法も施行され、生態系の価値の認識が高まっている今日においては、この規定における「環境」とは、生物多様性の要素を当然に含むものと解釈すべきである。従って県知事は、本条項を根拠として、生物多様性確保の見地からより厳しい対応をすべきであったといえよう。

第4 ポーラ美術館(箱根町仙石原小塚山)の事例

1 小塚山の自然

ポーラ美術館が建設された箱根町仙石原小塚山南斜面は、富士箱根伊豆国立公園内の第2種特別地域内にあり、特別保護地区や第1種特別地域に隣接する自然度が極めて高い地域で、極相林としてのヤマボウシブナ群集であると分類されていた。

後述する県環境影響審査会が出した環境影響予測評価書案の審査結果についての答申(平成10年3月26日付)も、「実施区域には低海拔分布型のヤマボウシブナ群集がまとまって生育し、ブナ、ヒメジャラ、ヤマボウシの混生する極めて自

然性の高い状態が残されている。箱根ではブナ林が面的に広く残されているのはこの地域だけであり、植生学的にも貴重な地域である。」としていた。

また、本件区域の沢沿いに連続して広がるブナ林は生態系の核となっており、オオタカ、ムカシトンボ、ハコネサンショウウオ等の希少動物が生息するほか、箱根の貴重種・固有種である数々の植物が生育する場所となっていた。

2 開発事業の概要と経過

(1) 概要

ポーラ美術館は、ポーラ美術振興財団が運営する美術館であり、平成14年9月神奈川県箱根町に開館した。ポーラ化粧品の創業家が収集した膨大な数の美術品を展示しており、中でもモネやルノワールなどの印象派の作品が有名である。

コンセプトは「箱根の自然と美術の共生」ということで、仙石原の小塚山という自然豊かな環境の中にあり、落ち着いた雰囲気のある建物と質の高い展示作品が人気を呼んでいる。

一見、「自然と美術の共生」が実現されているようである。しかし、そんなに簡単に共生が実現するものだろうか。国立公園内の自然度の高い所をわざわざ大規模に開発し、巨大なコンクリート建造物を造ってしまうことが、美術との共生の名の下に、果たして喜ばれるべきことだろうか。

(2) 事業の進行

平成9年2月、ポーラ美術振興財団により、県条例に基づく環境影響予測評価書案が示された。それにより、ポーラ化粧品所有の小塚山南斜面の山林約57,000㎡(5.7ha)を開発し、地上2階地下3階、延べ床面積約8,200㎡のコンクリート建造物と大規模な駐車場を造って美術館とし、年間60万人の利用者を見込むという計画が明らかになった。

なお、建造物を造るに際しては巨大な穴が掘削され、土壌が搬出されるが、最終的には直径77m、深さ23mの穴が穿たれ、土壌8万㎡が搬出されてコンクリートに置き換わった。

計画は平成3年頃からあったが、国立公園第2種特別地域に指定された地域であり、環境庁(当時)・県・箱根町の三者協議では開発を認めない

方針をとり、県が行政指導をしてきた。

しかし、公共的施設(博物館法に準拠する美術館)として自然公園法の例外にあたりとされ、行政指導では抑えられないということで、開発の手續に載せられることとなってしまったのであった。平成8年7月には、神奈川県土地利用調整委員会が開かれたが、1回の開催のみで建設やむなしと判断されていた。

環境アセスメント手續では、公聴会で多くの住民が反対意見を述べ、アセスの杜撰さに対する意見書を提出し、県審査会答申に基づく県の審査書も厳しい指摘をしたが、ポーラ側は平成10年6月に環境影響予測評価書を提出し、アセス手續は形式的に終了した。

そして同年7月31日、ポーラ側は環境庁に特別地域内の工作物新築許可申請を行い、平成11年10月25日、住民らの強い反対にもかかわらず、環境庁長官による新築許可決定が出された。

(3) 民事調停と工事の完成

平成12年4月に建設工事は着工されたが、箱根の自然保護団体である「箱根を守る会」を中心とする住民らは、同年6月5日、工事中止等を求める民事調停を小田原簡易裁判所に申し立てた。

当初の申立人は、筆頭申立人「ブナ林とそこに生息する生きものたち」ほか12団体と559人。その後、第7次まで申立を行い、最終的には団体は20、個人は3396人になった。横浜弁護士会(当時)から7人の弁護士が代理人に就いた。

調停において申立人らは、本件工事によって箱根小塚山の貴重な生態系が破壊されてしまうことを訴え、工事の中止、それがならぬ場合には可能な限りの縮小を求めた。

しかし、適法な手續を経ているとするポーラ側との間で主張はかみ合わず、期日を重ねる間も工事は着々と完成に近づき、第10回期日(平成14年5月16日)において、調停は不成立となった。

なお、筆頭申立人については、平成13年12月に調停委員会に申立却下とされ、横浜地裁小田原支部への抗告も平成14年4月に却下されていた。

そして、建設工事は完成し、ポーラ美術館は平成14年9月にオープンしたのであった。

3 開発事業の問題点

ポーラ側は、環境影響予測評価書において、駐車場の若干の縮小、保全緑地の割合の微増、伐採・移植するブナの本数の若干の減少、地下のコンクリートを厚くして排水は下流に流すことなどの対策を示したが、根本的な解決策になり得るものではなかった。

本件事業による自然環境への影響としては、以下のようなことが懸念された。

(1) 気温の上昇による植生破壊

空調や車両からの排気熱、照明や多くの人による放出熱等が本件区域の気温を上昇させ、ヤマボウシ・ブナ群集の低海拔分布を破壊する。

(2) 生態系の破壊

排水、土壌の掘削・搬出、騒音、排気ガス、ゴミ等は根本的に森林生態系のバランスを破壊し、希少な動植物の生息・生育場所を奪う。

(3) 地下水の分断

巨大な穴を掘削してコンクリート構造物に置き換えることにより、豊かな地下水系が分断され、乾燥化によるブナ林の枯死を招き、また、土砂災害を誘発するおそれも高くなる。

4 開発阻止のための方策の検討

(1) 自然公園法

① 地域区分

自然公園法において指定された国立公園（又は国定公園）は、大きく分けて特別地域と普通地域から構成され、開発等の土地利用行為について、特別地域では環境大臣（平成12年までは環境庁長官）（国定公園の場合は都道府県知事）の許可が、普通地域では届出が必要とされる。

また特別地域は、特に嚴重に景観の維持を図る必要のある所は特別保護地区とされ、それ以外は、風致の維持の必要性の高さにより第1種から第3種までに区分され、規制基準が異なっている。

たとえば工作物の新築について見ると、特別保護地区、第1種特別地域では基本的に建築は認められないが、第2種と第3種の特別地域内では、一定の地理的条件を満たす場所においては認められる（現行自然公園法20条3項1号・4項、21条3項1号・4項、同自然公園法施行規則11条1項2号）。

本件区域は、第2種特別地域内でありながら、

従前は特別保護区、第1種特別地域に準じるような取扱いがされてきた場所であり、保養所等の開発計画が持ち上がった際も行政指導により撤回させた経緯があった。

しかしながら、本件事業については、平成11年10月25日、環境庁長官の新築許可が下りてしまった。国の言い分は、これまでは行政指導で対処してきたが、第2種特別地域であるので、要件を満たす以上は許可せざるを得ないというものであった。

そういう結果になるのならば、なぜ早くから指定地域区分の格上げを図っておかなかったのか、何とも悔やまれるところである。

② 公益性による例外

行政側（環境庁・神奈川県・箱根町）は、本件開発を制限できないと判断した理由として、特定の人のための保養所と違って、美術館は公益性・公共性が高い施設であり、第2種特別地域が開発を全く抑制することはできない地域である以上、私権の制限には限界があるからだという説明をした。本件美術館は、博物館法2条の登録博物館に該当するので公益性があり、自然公園法上の新築許可の審査指針上の例外事由にあたるというのである。

しかし、公益性という美名の下に、自然保護の判断が緩むということがあっていいものであろうか。当時の審査指針は、「学術研究その他公益上必要であり、かつ当該地域以外の地域においてはその目的を達成することができないと認められるもの」となっていたようであるが、このような自然度の高い場所に、その自然を破壊してまで美術館を作る必然性などは全くなかったのではないか。

公益性という名目の下に無理を通した、悪しき事例になったと思われる。

③ 環境アセスメントとの関係

本件では、ポーラ側により平成10年6月に環境影響予測評価書が提出され、アセスメントは終了し、その翌月に自然公園法上の新築許可申請がなされ、平成11年10月に許可決定が出された。

アセスメントは事業の実施を前提とした事業アセスである。それに対し、自然公園法上の許可は、

優れた自然を保護する観点から基本的に開発を制限するはずのものである。それなのに、県のアセスメントが先行し、事業がほぼ固まってから、自然公園法上の許可手続がまるで追認のように行われたというのは、本末顛倒に思える。形式的には相互に関連しない別個の手続であろうが、アセスメントが先行していれば、事業実施は既定路線となってしまうだろう。

本件ではそもそも、平成8年7月の土地利用調整委員会において「自然公園法上は許可見込み」という報告がされていたとのことであり、そのことからわかるように、ある時期からは開発を認めることが既定路線になっていたと言わざるを得ない。

自然公園法上の許可制度の存在意義が問われるような事案であったと言える。

④ 自然公園法と生物多様性

日本は、生物多様性条約（1992年採択）を平成5年に締結した。同じ年に環境基本法が制定され、平成7年からは生物多様性国家戦略を策定した。

そのような流れの中で、平成14年改正により、自然公園法の中に、国及び地方公共団体の責務として「自然公園における生態系の多様性の確保その他の生物の多様性の確保」が加えられた（3条2項）。

そして、平成20年に生物多様性基本法が制定されるに至り、自然公園法も平成21年の改正により、1条の目的の中に「生物の多様性の確保」が明記された。

なお、生物多様性基本法の附則2条（生物の多様性の保全に係る法律の施行状況の検討）には、「政府は、この法律の目的を達成するため、野生生物の種の保存、森林、里山、農地、湿原、干潟、河川、湖沼等の自然環境の保全及び再生その他の生物の多様性の保全に係る法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とあり、生物多様性の保全を法制度上実効あらしめるようにすることが求められている。

このような法制度の生物多様性に向けての進化状況からすると、今であったら、本件の開発を許可することは許されなかったのではないかと

思われる。現在の自然公園法施行規則も、公益上の必要から例外を認める要件がより厳しくなっている（設置期間が3年を超えず撤去が容易等の要件も満たす必要がある）。

(2) 環境アセスメント

① 事業アセスメント

平成9年2月、ポーラ側から環境影響予測評価書案が提出され、県の環境アセスメント手続が始まったが、これは、既に土地利用調整委員会において、建設はやむなしとの方向性が確認された上でのものでもあり、事業実施を前提とするものであった。

国立公園の特別地域内に、開発を前提とするアセスメントが持ち込まれ、以後、その流れに沿って進められていったというのは、不合理であったのではないかと思われる。

② 内容の杜撰さ

アセスメントにおけるポーラ側の基本調査も十分なものとは言えなかった。そもそも、開発を前提とし、人の住環境への影響の確認といった面も強いアセスメント調査を、自然度が高く、生態系についての専門的調査の蓄積がふさわしい国立公園特別地域内に持ち込むというのは、お門違いとも言えるものであった。本件での基本調査には、当該区域の自然度の歪曲（過小評価）、生物調査の不備・不足、ブナ林生態系についての無理解等、不適切・不十分な部分が多く見られた。

また、評価書案における評価の結論部分は、多くが「動植物の生息・生育環境の消失、種数・個体数の減少は免れないが、改変区域を最小限にすることや必要に応じて適切な対策をとること、貴重種を移植保存することで影響は軽減でき、生態系は良好に保たれる。」といったもので、科学的な判断に基づかず、抽象的に安易に環境への影響を否定するだけのものであった。

③ 実効性のなさ

「箱根を守る会」や住民は、不十分な評価書案に対し、55通の意見書を提出し、公聴会でも36名が意見を陳述した（全員が反対意見）。

箱根町長も県に対し、住民の意見・疑義に十分配慮し、自然環境や生態系に及ぼす影響について慎重に審査するよう要望する意見書を出した。

県環境影響審査会の答申も、ポーラ側の当該地域に対する自然環境上の位置づけに対する認識が不十分であることを指摘し、より広域的な自然環境保全上の配慮、駐車場設置に伴う自然改変の規模の縮小、構造物が地下水に与える影響を考慮した対策等を求めており、答申に基づき県の審査書も厳しい指摘をした。

それに対し、ポーラ側は、若干の改善策を載せた評価書を出したものの、それ以上に何らの再審査がされることもなく、アセス手続は終了した。

つまり、形式上は住民や審査会や自治体が意見を出す手続はあったものの、それをもとに事業者が生態系への影響の回避・低減を真剣に図らねばならないような義務はなく、それを監視する制度もなく、むしろ、手続は踏んだから適法であるとお墨付きを与えただけのようなものとなった。

アセス手続の実効性のなさが露呈してしまったのであった。

5 事後談

平成25年4月、オープンから10年以上が経ったポーラ美術館の周辺追跡調査に参加した。

敷地内の林を遊歩道に沿って歩いたが、下草が刈り取られて林内はほぼ丸裸、ブナやヒメシャラの大木は点在するだけで、豊かな森だった面影はなかった。また、樹齢300年のブナの巨木が枯れて伐られていた。脇の看板には「天寿を全うした」「森の輪廻は続く」などと書いてあったが、本件開発による乾燥化が確実に死期を早めたのであろう。

貴重な植物を移植して保全していると書いてある場所もあったが、木柵で囲んだ直径1mほどの場所に数種が数株あるだけだった。

調停の際、ポーラ側は遊歩道の縮小を検討すると言っており、当初は全長80mでスタートしていたが、この追跡調査の時点で既に415mに延長されており、後には全長670mとなった。

6 おわりに

調停に関わっていた頃の5月の現地調査の際、新緑の中、足元で健気に芽吹くたくさんのブナの実生に出会った。掌に包み込めるようなほんの小さな双葉だった。巨木に至る道のりは果てしなく遠く困難なのだろうが、紛れもなくその第一歩な

のだと、感無量の思いがした。

あのブナの実生のように、一步一步、小さな双葉から始めて、大きな生命のつながりを目指していく、そのようなイメージで、生物多様性の価値が開発の現場をあまねく照らすようになっていくことを、願うばかりである。

第3章 神奈川県の林地・緑地保全制度

第1 総論

神奈川県は、これまで自然環境の保全について積極的に取組を積み重ね、今日では生物多様性の確保と持続可能な利用の見地から基本計画及びそれを基礎とした林地・緑地保全のための諸制度を整備するに至っている。その概略は以下のとおりである。

- 1 昭和55年には、国に先行して一定規模以上の開発について、環境に与える影響を事前に調査、予測、評価する「神奈川県環境影響評価条例」を制定。平成11年に国の環境影響評価法の施行に併せて改正している。
- 2 平成4年6月にリオ・デ・ジャネイロで開催された「地球サミット」において持続可能な開発のための人類の行動計画である「アジェンダ21」が採択されたのを受けて、日本発のローカルアジェンダ21である「アジェンダ21かながわ」を採択するとともに、その推進母体として「かながわ地球環境保全推進会議」を発足させ、地球環境問題への取組をスタート。平成15年により実効性を重視した「新アジェンダ21かながわ」を制定した。
- 3 平成8年3月「神奈川県環境基本条例」を制定し、環境の保全・創造の基本理念と県、市町村、事業者及び県民の責務や、施策の基本方向などを定めた。翌年にはこの基本条例に基づき「神奈川県環境基本計画」を策定し、今日に至っている。
- 4 平成8年3月、「神奈川県土地利用調整条例」を制定して、総合的な土地利用調整を行うことにより県土の計画的な利用を図り、県土の均衡ある発展と県民の福祉の増進に資することを目的として、法令に基づく許認可の前に県知事

と土地利用に関する調整を行うことを義務づけた。

5 平成9年10月、「神奈川県公害防止条例」を全面的に見直し、「神奈川県生活環境の保全等に関する条例」を制定して、地域から地球規模の環境問題への対応を明確化した。

6 平成18年3月には、「かながわ新みどり計画」、「神奈川県広域緑地計画」と「かながわの森林づくり計画」の3つの計画を総合して全県に及ぶ「神奈川みどり計画」を策定して、多様な生態系の確保、みどりを活かした街づくり、農地の森林の保全などを盛り込んだ。

7 平成28年3月、生物多様性基本法13条に基づく生物多様性地域戦略として、「かながわ生物多様性計画」を策定した。

以下では、より具体的で法規範性の強い保全制度である「神奈川県土地利用調整条例」及び「神奈川県環境影響評価条例」を取り上げて検討する。

第2 神奈川県土地利用調整条例

1 条例制定までの経緯

神奈川県では、高度経済成長期以降の急激な人口増加があり、無秩序な開発による自然環境破壊が現実に起こっていたため、計画的な土地利用が必要との機運が高まっていた。そのため、かつては土地利用目的毎に指導基準を設け、行政指導による調整を行っていたが、やがて指導行政・要綱行政に対する批判の高まりから平成5年に行政手続法が公布されるに至り、それに伴って神奈川県でも行政手続条例の検討がはじまり、同条例の制定に併行して神奈川県土地利用調整条例（以下、本項においては単に「条例」という。）が平成8年3月に制定され、同年10月から施行された。

条例化にあたっては、法律との関係が問題点としてクローズアップされた。特に土地開発に関しては、都市計画法の開発許可制度が既に存在し、同制度との関係性が議論された。結果的に、許認可について定めた規制条例ではなく、開発に関して知事との協議手続を事業者に求める制度を定め、都市計画法とは目的が異なるものという形で整理をし、条例化に踏み切ることとなった。

2 条例の内容

(1) 条例の対象

条例による手続が必要となるのは、「開発行為」と「埋立行為」である。

「開発行為」とは、市街化調整区域など、市街化を抑制すべき地域において1ha以上の土地の区画形質の変更を行う行為をいう。なお、非線引き白地地域や都市計画が定められていない区域において、主として建築物の建設を目的で行う開発については、当分の間、3,000㎡以上が対象となる。

ただし、従来の土地利用目的を変更しない開発や、道路や河川の工事など特に公益性が高いと認められる開発など一定のものについては、条例の手続は不要とされている。

「埋立行為」とは、海面における1,000㎡以上の埋立や防波堤などの工作物の設置をいう。

(2) 条例の手続

① 開発計画の協議

事業者は、条例に定められた開発や埋立を行おうとする場合、開発計画書に必要な図書を添付して提出し、あらかじめ知事と協議しなければならない（条例3条）。この協議は、都市計画法などの個別法令の許認可申請手続に先立って行うよう努めなければならない。

なお、条例には明記されていないが、制度の運用上、事業者による開発計画書の提出の前に事前相談が実施されている。事実上は当該事前相談の際に行われる指導によって開発行為等が不適当である旨指摘される場合もあり、重要な機能を果たしているという。

② 関係者への周知

事業者は、開発計画に関係のある地域の住民やその他の関係者に対して、開発計画の内容を周知して、その意見を聴くように努めなければならない（条例4条）。事業者は、周知や意見の聴取の状況について知事に報告しなければならない。知事は、これに対して必要な指導や助言を行う。

③ 開発計画の審査

知事は、上記の協議を行った後遅滞なく、審査の基準などを定めた審査指針（条例6条）に基づき開発計画について審査し、審査結果通知書を事

業者に交付する（条例5条）。同審査指針は公表されており、①認められる目的・用途、②場所の選定、③規模・面積、④施設や土地造成の計画に関する事項などが具体的に定められている。自然環境保全という観点での同審査指針の定めとしては、例えば、

イ 集団的な樹林地、連続性のある斜面緑地、良好な水辺地、貴重な生物種の生存が確認されている地域など、多様な生態系や良好な自然環境の存する場所は、極力開発地域に含まないように配慮するとともに、これらを含む場合には、開発区域内で極力保全すること

ロ 地形の改変及び施設の配置に当たっては、周辺の自然環境に配慮するとともに、緑地の復元・整備に際しては、ビオトープの手法など積極的に環境創造に配慮した計画であること

等や、さらに開発区域毎に一定割合以上の緑地面積を確保することなどが求められている。

知事が審査をするに当たっては、開発区域を管轄する市町村長に開発計画書の写しを送付して意見を求める（条例5条2項）。事業者は、審査結果通知書の交付を受けた日以後でなければ、開発行為等に着手してはならない（条例11条1項）。開発計画書の提出から審査結果通知書の交付までの標準処理期間は5ヶ月とされている（条例施行規則16条）。

また、事業者は、同通知書の交付を受けた後、開発行為等が完了するまでの間に開発計画の内容を変更しようとするときは、あらかじめ知事と協議し、再審査結果通知書の交付を受けなければならない（条例8条）。この際、内容の変更につき関係者への周知もしなければならないが、知事が必要ないと認めるときは不要とされる。

④ 違反者に対する措置

上記の知事との協議を行わず、審査結果通知書の交付を受ける前に開発行為等に着手した場合には、知事から工事等の停止が命じられたり、氏名や違反の事実等が公表されることがあり（条例15条、16条）、更に罰則が科される場合もある（条例21条～23条）。

また、審査結果通知書等に記載された内容と異なる開発行為等を行った事業者についても、氏名

等が公表されることがある（条例16条）。

(3) 条例の限界

条例は、対象を市街化調整区域あるいは非線引き区域とすることで、県内の市街地周辺にまだかろうじて残っている周辺地の林地・緑地保全に資する役割が期待されている。神奈川県は、圧倒的な開発法制の間隙を埋めるべく本制度を導入したのだが、残念ながら以下のような限界を指摘せざるを得ない。

① 手続条例であること

条例は、基本的には事業者に対し開発行為に先立って知事との事前協議を求める手続条例としての側面が強いものの、上述のとおり、県土の利用調整を行うために県としての意向を踏まえた審査指針が定められ、それに従った審査がなされる制度となっている。

しかしながら、審査結果通知書に記載されるのは基本的に適否の結果のみであり、また「不相当」との結論に至った場合でも、基本的には行政指導の範囲であって、手続違反がない限り処罰の対象にはならない。また、条例18条では、事業者が他に法令等の規定により許可等を要することとされている場合において、知事が当該許可等の権限を有するときは、当該許可等を行うに当たり審査結果通知書等の内容について配慮することとされているが、しかし当該許可等の判断をする際の最終的な基準はあくまで当該法令等の基準によらなければならない。それらの意味で、条例による開発行為の歯止めには制度上一定の限界があることは否めない。

② 住民参加手続の不備

上述のとおり、事業者は、周辺住民等に開発計画の内容を周知してその意見を聴くこととされているが、それらは制度上あくまで努力義務に留まっている。具体的に開発計画について、住民等にどの程度情報公開をすべきかについての明確な規定もなく、また、条例の手続に住民等が積極的に参加するための制度的な保証もない。少なくとも、事業者の説明会の開催を義務付け、また、住民意見を知事等に提出するための制度的保証を実現させるべきではないかと考えられる。

第3 神奈川県環境影響評価条例

1 条例の意義

神奈川県では国に先立って昭和55年環境影響評価条例を制定した(条例アセス)。その後、ようやく平成11年に環境影響評価法が制定されたことに伴い、法の対象事業についての手続を定めるなどの改正を行い、同年6月から改正条例が施行されている。

対象事業は、「道路の建設」、「鉄道、軌道の建設」、「工場、事業場の建設」、「ダムの建設」など28の種類で、それぞれに環境アセスメントの手続の対象となる規模が定められている。

2 環境影響評価法との関係

環境影響評価法では、事業者は法の定めに従って環境アセスメント手続を行い、知事は市町村長の意見を勘案して事業者に意見を述べることとされている。

環境影響評価条例では、法対象事業について知事が意見を述べる際の諸手続(審査会の意見聴取や公聴会の開催など)を定めているほか、対象を法対象事業以外に拡大し、規模も法対象事業より小規模事業などにまで拡大している。評価項目も「電波障害」や「文化財」を加えており、また事後調査の手続などについても上乘せしている。

3 手続の概要

環境影響評価条例の手続は大きく3つの段階に分かれている(以下は条例対象事業について)。
①環境アセスメントの方法を決める手続(実施計画書に係る手続)、②環境に与える影響を予測・評価する手続(予測評価書案に係る手続)、③環境への実際の影響を調べる手続(事後調査などの手続)である。

手続の概略としては、事業の実施に先立ち事業者が実施計画書や予測評価書案を作成し、その図書について審査会や住民、関係市町村長の意見を聴きながら、知事が審査を行うこととなっている。

4 基本的な問題点

現行の制度の最大の問題点は、環境配慮に基づく知事意見書によって環境保全(公害対策)の意見が出されるものの、部分的修正の範囲に止まっております。本来のアセス制度の目的とする環境の保全という機能を十分に果たし得ていないところ

にある。

(1) 計画アセスではなく事業アセスであること

最大の原因は計画アセスではなくいわゆる事業アセスであることである。すなわち、アセス審査手続が計画段階ではなく、事業計画が確定した事業実施段階での審査となっていることである。条例は、例えば実施計画書の記載事項として「対象事業の位置又は実施区域、規模、実施方法その他の内容」など定めて確定的事項の記載を要求している(7条1項)。

また、制度設計として計画ゼロや代替案の検討を必要的に義務づけていないため、この段階での計画変更が著しく困難となっている。ちなみに4条は、「(評価項目として)代替案が存在する場合の当該代替案に係る調査、予測、評価を含む」として代替案も視野に入れているが、「代替案が存在する場合」と限定しているため、実際には代替案が検討されることはないに等しい。

わが国の法律及び多くの条例が定めるのは事業実施段階でのアセス手続であるが、国際的には必ずしも一般的な制度ではない。アメリカ、カナダ、EU諸国、韓国や中国では、事業計画段階からのアセス手続がすでに法制化されている。事業内容が固まる前の政策・基本構想や基本計画等の段階でアセス手続を行えば、事業者らは環境影響の抜本的な回避・低減にむけて柔軟な対応を取ることが可能となり、更には総合的な見地からの広汎かつ抜本的な環境保全策をとることも可能となる。併せて計画ゼロや代替案の検討を義務付けることで、環境への影響の程度などを具体的に比較検討でき、より適切な判断をしやすくなる。

しかし、現状では小手先の彌縫策的な修正しか出来ない状況である(なお、近時、法アセスに配慮手続が前置されたが、それによって計画変更などどこまで反映されるのか、その効果については今後の実績を見守る必要がある)。そのために審査の結果は、「環境への影響はわずかである」といった曖昧で無責任な予測評価になりがちである。実際、制度発足から現在まで当会公害・環境問題委員会出身会員が県審査会の委員を継続して担ってきているが、その経験からしても制度の目的を達し得ているとは到底いえず、不十分な制

度と評価せざるを得ない。

(2) 実効性の欠如

本論文第2章第4のポーラ美術館の事例においても、県環境影響審査会の答申に基づき、県の審査書も厳しい指摘をしていたが、事業者は若干の改善策を載せた評価書を出したものの、それ以上に反映されることなく、手続は終了したと指摘されている。

残念ながら、手続上は、住民や審査会や自治体が意見を出す手続はあるものの、それをもとに事業者が事業計画を見直し、根本的改善を図らねばならないような義務はないし、審査会の意見を全部受け入れて審査書を作成する義務も課されていない。その意味でアセス手続に実効性が欠けていると言わざるを得ない。

制度論としては、事業者がアセス手続に違反したり、アセスの結果を無視した場合、事業許認可の取消や差止の事由となるような明文規定の創設が、アセス制度の法的安定性の見地からも望まれる。

(3) アセスの中立性・公平性の制度的担保がない

アセスの主体は事業者である。一般に事業者は民間のアセス業者に委託し、業者は事業者から委託報酬を得て予測・調査などを実施する。そのため現状ではアセス業者が中立かつ公正な見地からアセスを行うことを制度上担保しているとは言い難い。

アセス業者は利益団体であるから営利的観点からどうしても顧客である事業者の方を見てしまう。その結果、事業者に不都合な事実を隠したり、事業者の意向を忖度して当該事業を肯定する判断に流れたりする傾向は否定できない。構造的に中立性・公正性を確保しにくい制度となっている。アセス業者が事業者の関係会社であるとか、関係会社が事業に関係しているとか、資金的に支配下にあるなどの疑いのある場合はなおさらである。

そのため、専門的な知見をもって中立・公正な立場からアセスを監視する第三者機関を設けて、手続の監視をすべきである。もちろん県は、知事の諮問機関として環境影響審査会を設けている。

委員数は20名以内で現在は18名（平成28年12月20日現在）の各専門家からなっている。しかし、審査会の開催回数、審査時間、マンパワーなどの実態からすると、調査、予測、評価まで踏み込んで精査を行うことは期待できない。審査会での審査は、あくまで事業者から提出されたデータを前提としたものに限られてしまう傾向がある。

このように現行の審査会には限界があるのであるから、その改善策としては、審査会委員の人数、構成、選任権限などについてより中立で公正な人選となるような手続的改正が必要であると考えられる。例えば、人数を20人以内とする必要はないし、構成も現状の学識経験者のみでなく、NPOなどの環境団体や住民に広げるべきである。選任についても、現在は知事の選任によっているが、別途選任委員会による中立公正な手続によることなどが考えられる。

5 個別的問題ーリニア新幹線問題

JR東海が計画しているリニア新幹線建設計画は、品川から名古屋まで1都5県を通過するので、各自治体においてアセス手続がなされた（なおこれは、法に基づくアセスである）。

この計画の規模は、単なる火力発電所の建設事業などとは比較にならない膨大なものである。いわば通常の事業の数個あるいは数十個並のボリュームを持った事業である。従って、各評価項目の審査手続も当然に時間を要するものであった。

しかし、膨大な排出土砂の処理について、計画中等と答えて具体的な環境配慮対策を示さない不誠実な事業者の対応など、アセス手続の軽視、形骸化など多くの問題が噴出した。その中でも顕著に目立った障害が、準備書における120日ルールである。法20条は、準備書についての提出期間を政令に委ね、政令は「関係知事は120日以内」に意見を提出しなければならないとしている。

環境影響評価法施行令12条1項「法第20条第1項の政令で定める期間は、百二十日とする。ただし、同項の意見を述べるため実地の調査を行う必要がある場合において、積雪その他の自然現象により長期間にわたり当該実地の調査が著しく困難であるときは、百五十日を超えない範囲内において関係都道府県知事が定める期間とする。」

そもそも 120 日規定が本件のような尋常でないボリュームの事業についてまで想定した規定であるかどうかも問題であるが、制度論の是非を脇におくとしても、本件のように審査手続が拙速となり、制度目的を達せられない事態を少しでも防ぐ観点から、本件のように膨大なボリュームがある案件については、施行令 12 条 1 項ただし書の規定を「例示列举」であると解し、同ただし書を準用して、最大 150 日まで延長することができるかと解する余地はあったのではないかと（あくまで試論ではあるが）。

6 事業の実現をより容易にする方向への改悪の動き

平成 26 年県条例が改正されたが、その内容は良好な環境保全を一層前進させる方向に反し、事業者の利益に偏したものであった。

県は、「これまでのアセス制度と法規制等を両輪とした環境施策の総合的な推進と企業による CSR 活動などにより」「良好な環境の保全に一定の成果がでてきている現状を踏まえ」という背景事情を前提として「今後の環境保全の取り組みの水準を維持しつつ」「事業者の負担軽減等の観点から」という視点からアセス手続の「期間短縮」と「要件緩和」が必要であるとして、①実施計画書の縦覧期間を 45 日から 30 日に短縮し（9 条）予測評価書案の審査手続の一環である意見・見解書の縦覧期間を 30 日から 15 日間に短縮し（18 条 2 項）、また、②市町村長意見の聴取と住民意見募集期間を同時とする運用を実施した。

(1) 県の背景事情に関する認識

そもそもいかなる事実関係を理由に「良好な環境の保全に一定の成果がでてきている現状」と断定できるのであろうか。わが国のアセス制度はいわゆる事業アセスであることや、代替案の検討はまずなされないことなど、計画段階からの検討や代替案の検討を当然とする国際標準からすれば極めて不十分であることは顕著な事実である。

また、法規制については、いわゆる 7 大公害については過不足のない規制基準となっていると認められるが、その他の評価項目（動植物・生態系、景観、文化財など）に関しての規制基準は決して十分とはいえない（とりわけ開発法制は規制

がないに等しい）のが実態である。

CSR 活動については、ようやく始まったというのが実態であり、国際標準からすれば評価するに足る活動はごく僅かである。

このような事実関係を前提とすれば、総体としては「良好な環境の保全」が困難な現状であるというのが実感であり、より客観的な認識と考える。

それゆえ、「今後維持すべき環境保全の水準」は未だ達成されていない状況であって、アセス手続の「期間短縮」「要件緩和」を検討する背景事情は認められない。

(2) 住民意見募集の重要性

アセス制度の根幹は事業者と関係住民・市町村との間の対話であり、アセス制度は端的に言えば、対話のキャッチボールを通じて目的を達成するシステムである。

条例上は、市町村長意見や住民意見は県知事の意見を形成するうえでの考慮事項という形だが、それは、住民や市町村長を交えた継続的審議機関を設けることが現実には困難と思われることから、代償的な措置として意見を表明する機会を用意したものである。すなわち、公告・縦覧の機会は最大限尊重されなければならない。

従って、住民が意見形成をするについては、住民が事業計画を認識し、それを検討するについて十分な余裕が与えられなければならない。

事業者は自らの事業計画については当然に隅から隅まで承知し、予め対応を検討しているのに対して、住民は受け身であり、周知し検討する期間も当然に事業者より短い。もともと事業計画の周知・検討という場面では、事業者と住民の力関係は跛行的なのである。これを是正し、住民の利益を保証する目的で公告・縦覧期間が設定されていると考えるべきであるので、その期間は出来るだけ余裕をみたものであるべきである。とすれば、公告・縦覧期間については延長方向で改正を考えるのは許されるとしても、短縮する方向（住民に不利益な方向）での改正は許されるべきではない。

(3) 市町村長の意見聴取と住民意見募集の時期

改正前は、住民意見期間の 15 日ほどあとに市町村長がその意見を表明する運用がされていた。これは市町村長が意見を表明するについては、関

係住民の意見を当然に斟酌するであろうという実態を考慮してのものであったと考えられる。

ところが改正後は、両者の意見表明を同時期とすることで、市町村長は住民意見を参考としなくてよい、そのような余計なことはすべきでないという理念に立つかのようである（実際、神奈川県事務局は、「市町村長意見はアセス手続で収集した住民意見について考慮する必要はないと考える」と回答した）。

実態を無視した改正であり、住民意見を著しく軽視する取扱いである。

第4章 総括

第1 開発の危機にさらされる林地・緑地

1 林地・緑地の現代的意義

林地は、かつては木材供給の場としての位置づけが主であったが、近時は、水源をかん養し、土壌の浸食や洪水・土砂崩れを防止する国土保全・災害防止機能、多様な植物や昆虫、小動物等の棲息地としての生物多様性保存機能、温暖化防止など地球環境保全機能、私たちの生活環境を保全し、自然と触れ合うことでリフレッシュするアメニティ機能、さらに地域のコミュニケーションや子どもの自然学習の場としての機能など、さまざまな機能が認識されるに至っている。

緑地は、言葉の使い方によっては広範な意味を有しているが、都市近郊に残された里地里山など、良好な自然環境を残しているところは、やはり、多様な生物の生息・生育環境を提供するとともに、自然資源の供給や良好な景観、文化の伝承等の観点から重要な価値を有している。

2 林地・緑地保全の手法－維持管理の担い手育成と喪失防止

林地・緑地を保全するためには、林業や農業が衰退した現代において、維持管理の担い手をどのように確保するかが重要な課題であり、さまざまな議論がなされている。

しかし、それとは別に、まずは、現存する林地・緑地を開発によりこれ以上喪失させないようにすることが重要であることは、論を待たないであろう。

ここでは、第2章で取り上げた4つの事例を通じて見た、林地・緑地の開発を規制し、その喪失を防止するための法制度につき、まとめておくことにする。

第2 現行の開発規制制度の問題点

1 自然公園法

ポーラ美術館および八国見山の事例で触れたように、自然公園法は、環境大臣が国立公園および国定公園を指定することを定め、公園内を特別地域と普通地域に区分し、一定の人為的行為をする際に、特別地域では環境大臣（国定公園は都道府県知事）の許可が、普通地域では届出が必要とされる。

しかし、そもそも国立公園等に指定されていないければ適用の余地はないし、また、指定された国立公園等の特別地域内であっても、行為制限には多くの例外も定められており、特に、公益性の観点から規制が緩む場合があること等から、開発規制として十分に働かないこともある。

2 森林法の林地開発許可制度

上郷猿田地区および八国見山の事例で触れたように、森林法は、地域森林計画の対象となっている民有林の開発行為をする際に、都道府県知事の許可を必要としている。

しかし、森林法は本来、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図る目的の法律であり、不許可事由もその観点に立つこと、特に「環境」の要件においては、概ね緑地率が基準にされるのみで、いまだ生物多様性の観点からの考慮が十分にされないこと、1ha以下の開発行為には適用されないこと等から、開発規制として十分に働くものではないと言わざるを得ない。

3 都市計画法の開発許可制度

上郷猿田地区および八国見山の事例で触れたように、都市計画法は、開発行為（「主として建築物の建築又は特定工作物の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更」と定義される）を行う際に、区域区分（市街化調整区域、市街化区域）に応じて設定された許可基準に基づき、都道府県知事（政令指定都市等は市長）の許可を必要としている。

しかし、「開発行為」の定義に該当しなければ適用がないこと、面積要件があること、公共事業には適用されないこと、許可基準が緩やかすぎて開発規制として機能していない、などの厳しい批判がある。

なお、開発許可に関連するものとして、神奈川県土地利用調整条例があるが、その内容および問題点については、第3章第2で詳しく論じたとおりである。

4 環境影響評価法（条例）

北川湿地およびポーラ美術館の事例で触れたように、一定の開発行為については、法律又は条例に基づく環境影響評価の実施が義務付けられる。

環境影響評価とは、事業の実施前に、当該事業が環境に与える影響を調査・予測し、それに対する評価を行うとともに、その評価の過程において市民に意見表明の機会を与え、それらの意見を踏まえて最終的な意思決定に反映させる過程をいう（以下「アセス」という）。

一定の要件に該当する事業者は、アセスが終了し公告を行うまでは事業を実施できず、また、当該事業の許認可権者は、アセスの結果に基づき、当該事業者が環境保全につき適切な配慮をしているか否かを審査し、その結果を踏まえて許認可の判断をするので、十分な内容のアセス手続が適切に運営されるならば、林地・緑地開発の規制にとって有効な手段となり得るものである。

しかし、現行法は、事業アセスの性格を脱しておらず、大規模事業に限定されているうえ、不適切・不十分な調査や方法書・準備書・評価書など法の趣旨に反する行為をチェックするための争訟制度が手当されていないといった課題を抱えており、実際には、林地・緑地を保全する手段として十分に機能しているとは言い難い。

なお、神奈川県環境影響評価条例の内容および問題点については、第3章第3で詳しく論じたとおりである。

第3 林地・緑地の開発阻止のための司法制度

ここで、林地・緑地の開発阻止のための司法制度についても概観しておく。

1 民事上の手段

(1) 民事調停

民事調停法に基づく、民事に関する紛争を当事者間の話し合いにより解決する制度である。後述の訴訟と比べ、差止の法的根拠や申立の適格等が緩やかに解されているため、申立が容易で、柔軟な進行や解決方法が可能であるが、合意が成立しなければ不調で終了する。

ポーラ美術館および北川湿地の事例において、民事調停を利用した。

(2) 公害調停

公害紛争処理法に基づく県レベルでの調停制度。民事調停と比べると、事案により専門的・技術的知見を有する学識経験者が調停委員に選任される、県公害審査会が必要に応じ自ら証拠収集・調査を行うなどの特徴がある（なお、国レベルでは公害等調整委員会における調停・裁定制度がある）。

北川湿地の事例において、公害調停を利用した。

(3) 差止訴訟

民事訴訟としての差止請求。明文規定はないが、理論上、人格権や環境権に基づく差止請求が認められる。一般の民事訴訟、請求の具体的な法的根拠、原告適格や訴えの利益等の訴訟条件を充足することが求められる。

北川湿地の事例において、差止訴訟を提起した。

2 行政処分に対する手段

(1) 行政不服申立

行政不服審査法に基づく制度で、行政庁の違法又は不当な処分に対する不服申立て。処分庁に対してする異議申立と、処分庁の上級行政庁に対してする審査請求とがある。

申立の際にはやはり当事者適格が要求され、処分の名宛人以外の者が不服を申し立てることについてはハードルが高い。また、行政庁自身による見直しであり、なかなか当初の処分が覆ることはない。

北川湿地の事例において、異議申立及び審査請求のいずれも利用した。

(2) 行政訴訟

行政事件訴訟法に基づく訴訟。行政庁が開発行為の許可処分を行った場合に、その処分の取消を

求める取消訴訟、あるいは許可処分がなされようとしている場合に、その処分をしてはならない旨の命令を求める差止訴訟などが考えられる。

当事者適格、(狭義の) 訴えの利益等が民事訴訟以上に厳格に求められ、出訴期間も定められている。

第4 新たな法制度の提言

1 開発許可制度の強化と統一的視点による一元化

既に見たように、林地・緑地の開発には、森林法の林地開発許可と都市計画法の開発許可の双方が必要とされる場合があるが、それで開発規制が厳しくなるかと言えば、必ずしもそうではない。いずれの開発許可制度も適用除外が広く認められているため、規制としては単体としても不十分であるから、複数になったとしても不十分であることに変わりはない。かえって、それぞれの法の目的や基準が異なるため、規制の仕組をいたずらに複雑にし、一般市民に分かりにくいものになっている面がある。

更に、いずれの許可制度の判断基準においても、林地・緑地の重要な機能である生物多様性の保全が十分配慮されているとは言い難い。

これらの点を是正するため、極力適用除外を認めない、生物多様性の重要性に配慮した一元的な林地開発規制の制度を創出することが必要である。

2 計画段階からの環境影響評価の必要性

第3章第3、4でも触れたが、現在の環境アセスメントは、事業計画段階ではなく、事業計画が確定し、実施段階での審査となっている(いわゆる事業アセス)。そのため、事業の実施を前提としたものにならざるを得ず、事業の大幅な変更は事実上不可能である。

大きな問題を抱えた事業の代替案を検討し、場合によっては事業の撤退も可能するためには、計画段階でのアセス(いわゆる計画アセス)が是非とも必要である。

3 市民・地域住民の意見の尊重

現在の開発規制の制度は、市民・地域住民の意見を積極的に反映する仕組になっていない。林地・緑地が地域においてどのように位置付けられ、どのような役割を担っているかにつき、当該地域

住民のみならず、広く市民の意見を聴取し、開発の可否の判断に反映させる制度を創出すべきである。

4 おわりに

環境基本法は、環境保全に関する基本理念を定め(同法3条から5条)、国に、それに則って、環境保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定・実施する責務を課し(同法6条)、地方自治体には国の施策に準じた施策や自治体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定・実施する責務を課している(同法7条)。

また、生物多様性基本法は、生物多様性保全に関する基本原則を定め(同法3条)、国に、それに則り、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的かつ総合的な施策を策定・実施する責務を課し(同法4条)、地方自治体には、基本原則に則り、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し、国の施策に準じた施策や自治体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定・実施する責務を課している(同法5条)。

社会が成熟し、経済の低成長、人口減少が続く21世紀の日本の社会においては、かつての経済優先のためには林地・緑地が少なくなってもやむを得ないという発想は通用しなくなっている。本章の冒頭で指摘した林地・緑地の現代的意義を踏まえ、生物としての人間が居住する環境には林地・緑地の存在が不可欠であることを前提にした国土計画・都市計画の策定が必要であり、それに合致した林地・緑地開発規制の在り方が検討されるべきである。

殊に、神奈川県など首都圏においては、開発が進み、最後に残された貴重な林地・緑地と生態系もが消滅の危機にさらされているのが実情であり、その保全は喫緊の課題と言うべきである。

平成12年の地方分権一括法施行により、地方自治体の環境行政は、これまで以上に重要性を増している。国の施策もさることながら、地方自治体には、環境基本法や生物多様性基本法が定める基本理念や基本原則に則った責務を果たすべく、危機的状況にある地域の貴重な林地・緑地と生態系に最大限配慮した法令の運用や条例の制定・改正などの施策が期待される。

