

平成 30 年 6 月 6 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03111

研究課題名(和文) 国家による環境リスク規制の限界とその克服可能性

研究課題名(英文) The limits and the possibilities of governmental regulations of environmental risks

研究代表者

松本 和彦 (Matsumoto, Kazuhiko)

大阪大学・高等司法研究科・教授

研究者番号：40273560

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、国家による環境リスクの低減・排除が、グローバル化等の現代の文脈において、実効性確保の点で困難を抱えていることに鑑み、それを今後も国家が引き受けるべき責任があるのなら、国家の法創出過程がいかなるものでなければならないのかについて、現行憲法の構造に照らし再検討した。そのため、原子力リスクと化学物質リスクを具体的な素材に、不確実性や非知の環境リスクマネジメントの諸問題を考察した。その結果、これらの問題に対しては予防的で順応的な法的アプローチが有益で、かつ、実体法的統制とともに、組織法的・手続法的統制が必要であるとの結論を得た。

研究成果の概要(英文)：This research focuses on the reduction and the exclusion of the environmental risks by government. The processes of the environmental risk-reduction and risk-exclusion by governmental regulations should be done not only precautionarily and adaptationally to the risk situations, but also set under the control of organizational and procedural laws, wenn those processes must be responsive to the environmental problems of uncertainty and ignorance.

研究分野：憲法学

キーワード：憲法 環境法 ドイツ法 環境リスク 知識創出

1. 研究開始当初の背景

温室効果ガス、放射性物質、各種の化学物質、組み替え遺伝子等、環境リスクの要因とされるものの数は増える一方である。リスクの増大が近代化の成功の産物であると認められる限り、リスク増は不可避であり、かつ必然の現象といわなければならない。環境リスクの増大が不可避かつ必然であるのなら、当該環境リスクへの対処も同時に不可避かつ必然になる。人類は環境リスクの低減・排除を運命づけられているとさえいえる。

環境リスクの低減・排除は、従来、国家を起点にして行われてきた。日本では、50年代の終わり頃からようやく公害法の生成・形成が始まり、人の生命・身体に対する損害発生を未然防止することを目的とした法体系が構築されてきた。現在では、環境基本法を中心とする未然防止のための環境法が、詳細かつ広範囲に渡って整備されている。しかし、このことは国家による環境リスク規制の完成を意味しなかった。というのも、今や環境リスクは最新の知識によっても全く把握できないほど多様で膨大になり、リスクの悪影響も(あるとすれば)国境を越えて拡散するおそれがあるにもかかわらず、いかにすれば国家の規律の下に治められるのか、適時に方針が確定できないほど、不確かかつ不透明な状況にあるからである。

2. 研究の目的

(1) 現代の環境リスクは、既存の知識では手に負えない不確かな状況下での対処が求められており、しかもグローバルな対処が求められている。このことは国家を起点とする環境リスク規制の限界を指し示す。それはいくつかの点に現れる。第一に、国家はもはや最新の知識の宝庫ではない。国家が自らで調達できる知識は、行政リソースの不足もあって、明らかに限られている。最新の知識は、専門的な能力を有する私人との協働を通じて、新たに創出されなければならない。第二に、国家はもはや規制的手法ばかりに頼ることができない。環境リスクの低減・排除のためには、これまでにない斬新な発想が求められるが、古典的な命令禁止の手法によってリスク低減・排除のイノベーションを生み出すことはできない。私法的な手法も含めた様々なやり方が用いられなければならない。第三に、国家はもはや自己完結することが許されない。環境リスクのグローバルな対処の必要性は国家間の連携を要求するだけでなく、そもそも国家という単位での対処を疑問視する。環境リスクの対処範囲を国境によって区切ることはナンセンスであると批判される。

(2) 本研究の目的は、国家による環境リスクの低減・排除が、グローバル化等の現代の文脈において、実効性確保の点で困難を抱えていることに鑑み、それを今後も国家が引き受けるべき責任があるのなら、国家の法創出

過程がいかなるものでなければならないのかについて、現行憲法の構造に照らし、再検討しようとするものである。環境リスクの法的規制は、従来、規制に必要とされる知識を国家が自ら調達し、かつ、その内で完結するとの想定下で行われていたが、今やそのような想定にリアリティはない。それにもかかわらず、今後もなお国家を起点とする法創出を前提とせざるを得ない以上、国家による環境リスクの規制の憲法構造を分析し、あるべき法創出過程を探求し、明らかにすることが真剣に試みられなければならない。国家以外に起点に値する主体が存在しない以上、国家による環境リスク規制の法創出過程の解明は、その限界を見据えつつも同時に新たな可能性を探るものであることが求められる。

3. 研究の方法

(1) 文献調査・購読・分析

研究は第一に、憲法及び環境法の基本文献の調査・購読・分析の方法で行われた。憲法学・環境法学の最新文献だけでなく、基礎理論と関連性を有する古典的著書も検討の対象にした。研究の性格上、法律学関係の文献が考察の中心となったが、同時に近接する社会科学、関連する自然科学の文献にも目配りを怠らなかつた。また、研究の過程において、実体法のみならず、手続法や組織法の重要性を認識することになったことから、この点に関する研究業績を多く渉猟し、そこから成果につながる理論を吸収した。

基本文献の多くは書店で購読することができたが、それでもかなりの部分を図書館や資料室から入手することになった。とりわけ、所属機関の図書館・資料室はもちろん、東京の早稲田大学の関連施設とドイツ・ベルリン自由大学の法学部図書館及びベルリン・フンボルト大学の法学部図書館の蔵書には大変お世話になり、存分に利用させていただいた。

(2) 関係者との交流・意見交換

関係者との交流・意見交換から示唆を得ることも多かった。特に阪大・京大・関大の公法研究者たちとの議論や、日本公法学会及び環境法政策学会の有志たちとの議論を通じて得られるものは大きかった。研究期間を通じて、環境省委託の環境権研究会に籍を置くことが認められ、憲法と環境権の関係について検討することになったが、そのおかげで、研究会メンバーとの共同作業を通じ、本研究に対して、新たな知見を得ることもできた。

また、ドイツ法(憲法及び環境法)を比較研究の対象としたこともあり、ドイツの研究者たちから多くの学問的示唆を得た。とりわけ平成29年9月に、ドイツ・フライブルクにおいて開催された日独シンポジウムに報告者として参加し、ドイツの公法研究者たちと意見交換できたことは大変有意義であった。その際、以前から懇意にさせてもらっているベルリン・フンボルト大学のクリストフ・メ

ラス教授及びクリスティアン・ヴァルトホッフ教授から有益なアドバイスを得たほか、新たにフライブルク大学のマティアス・イエシュテット教授やミュンスター大学のオリバー・レプシウス教授等とも直接意見交換できたことは大変幸運であった。また、フランス・ストラスブールやルクセンブルクの EU 諸機関での関係者とのインタビューも有益であった。

(3) 国内外のシンポジウム等報告

国内外のシンポジウム等は、研究報告の場として積極的に関与するとともに、研究に有益な情報を獲得する場としても積極的に活用した。特に、平成 29 年 9 月にフライブルク大学法学部で開催された日独シンポジウムでは、憲法裁判方法論に関する研究報告を行い、日独の研究者から好意的な反応を得ただけでなく、有益な意見を頂戴することができた。フライブルク・グループに人脈ができたことは今後の研究にも資するはずである。

平成 28 年 4 月に台湾・台北大学において開催された台湾環境法学会では、環境保護の権利構成をテーマにした研究報告を行った。その数日前に台湾・国立中正大学において開催された憲法研究会でも研究報告を行ったが、両者併せて、台湾の様々な研究者と交流することになり、憲法と環境法を架橋する議論を交わすことができた。

研究期間全般を通じて、とりわけ研究を深める結果になった原子力リスクをめぐっては、平成 27 年 3 月の国際ワークショップでの研究報告により、内外からの様々な反応を得ていたが、その成果をまとめて論文として公表することができた。また、平成 27 年 6 月には、アスベスト・リスクについても研究をまとめ、環境法政策学会の場で研究報告を行う機会に恵まれた。いずれも自らの見解を公に主張する機会を得た以上に、関係者からのポジティブな反応を知ることができ、かつ、有益な情報を得ることができたという意味において大変有意義であった。

4. 研究成果

(1) 原子力リスク

福島原発事故以降、既存原発の再稼働問題が、原子力リスクといかに向き合うかという課題を突きつけた。この問題を民主的意思形成という観点から見たとき、責任ある公的決定の契機に乏しいということが分かる。

たとえば、原子力規制委員会は、委員長の記者会見等を通じて、これまで何度も、新規規制基準適合性の確認は原発の安全宣言ではない旨の声明を出している。新規規制基準に適合した旨の確認を受けた原発であっても、事故の可能性がゼロでない以上、再稼働後のリスクを受容するプロセスが必要になるところ、許可された原発を実際に再稼働するかどうかの判断は、既に述べたように、原子力規制委員会ではなく、別の責任主体が引き受け

るべきであると突き放し、リスク受容のプロセスから自らを切り離している。

内閣はエネルギー基本計画の閣議決定により、原発再稼働を促進することを宣言し、かつ、首相を含む個々の閣僚の公の発言を通して、原発再稼働が政府の方針であると折にふれて再確認しているにもかかわらず、自らは原発再稼働の判断主体でないと言明し、その主体は事業者であるとしている。その姿勢は、万一の事故の際の責任を回避しようとする態度の表れに見える。

原発の立地自治体は、原子力安全協定の当事者として、地元を代表し、原発再稼働に同意を与えるべき主体であると自己規定している。立地自治体は、原発事故のリスクに直接曝されているという点において、自らと周辺自治体は明確に区別できると考えている。だからこそ周辺自治体には認められない原発再稼働の同意権（拒否権）が、自らには与えられて当然であると考えている。ところが、立地自治体が原発再稼働に同意した場合でも、万一の事故の際の責任を電力会社と共同で引き受けるつもりではない。

現行の公的決定の主体は、民主的正統化の役割を果たすふりをしながら、その実、民主的責任については、それを引き受ける気がない。いざというときの「逃げ場」をどこかに確保している。こうして原発再稼働の判断は民間の電力会社の私的決定であるとする建前が維持されている。だから無責任体制に陥りかねない現行の公的決定の仕組みを改め、福島原発事故の教訓を踏まえた公的決定制度を再構築し、そこに民主的意思形成のための契機を盛り込むべきであると指摘した。

(2) 化学物質リスク

化学物質審査規制法を始めとする近時の化学物質リスクを扱う法律は、不確実な結果を見据えた予防原則に留意しつつ、有用な情報を収集管理して、そこから有益な知識創出へと結びつける情報交流に主眼を置いた環境リスク・マネジメントの具体化を図ろうとしている。

たとえば、化学物質審査規制法も、化学物質の製造輸入事業者と行政機関との間の情報やりとり及びそれを通じてのリスク評価を制度として整備し、関係者の権利義務を定め、関係性の中で互いの役割を協働して果たすよう規律しているが、これはヨーロッパの化学物質法制である REACH 規則と同様の、環境リスク・マネジメント法へと展開しつつあるものと評しうる。

このような現況認識の下、グローバルな対処が求められる不確実性の高い法領域では、予防的で順応的な法的アプローチをとることが有益であって、かつ、実体法的統制と並んで（あるいはそれに代えて）組織法的・手続法的統制を試みることが、環境リスクの諸問題への対処法として、より優れているとの結論を得た。

(3) 憲法と環境権

環境リスクの諸問題に対する権利論からのアプローチとして、環境権論を無視することはできない。しかし環境権は未だ実務上の承認を得ていない。そこで環境保護の権利構成として、従来の環境権とは別に、人格権構成、持分権構成、権利防衛参加としての手続参加権、公的責務履行参加としての手続参加権構成の4つの可能性があることを示し、その上で、環境権と呼ぶに値する権利構成として、公的責務履行参加としての手続参加権構成を推奨した。

日本国憲法にはこのような公的責務履行参加を保障する権利は定められていない。その限りにおいて、憲法改正を通じて、このような権利を明記することには一定の法的意味があると考えられるもの(実際、フランス環境憲章7条のような具体例も存在する)憲法改正がなければ、公的責務履行参加としての手続参加権を保障することはできないというものでない。実際、情報公開法の情報開示請求権や環境影響評価法の公衆の意見陳述権・意見書提出権という具体例がある。後者の意見陳述権・意見書提出権は、確かにまだ承認されたい状況にあるが、本当に承認する気があるのなら、その旨、法律(環境影響評価法)に明記すればよいだけのことである。憲法改正がどうしても必要であるという事情はない。

ただ、公的責務履行参加としての手続参加権を憲法に明記することが、法律改正を促す実際上の効果を持つというのであれば、その限りで、憲法改正にも意義があるということを指摘した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計13件)

松本和彦「憲法改正と環境権」平成29年度諸外国における環境法制に共通的に存在する基本問題の収集分析業務報告書、査読無、2018、157-164

松本和彦「参議院議員定数不均衡訴訟」法学教室、448号、査読無、2018、123

松本和彦「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」ジュリスト、1513号、査読無、2017、81-86

松本和彦「遺族補償年金受給資格年齢差別事件」法学教室、442号、査読無、2017、124

松本和彦「市職員に対する入れ墨調査の適法性」判例評論、700号、査読無、2017、154-158

松本和彦「京都府風俗案内所規制条例事件」法学教室、439号、査読無、2017、122

松本和彦「ヨーロッパ法における環境権」平成28年度諸外国における環境法制に共通

的に存在する基本問題の収集分析業務報告書、査読無、2017、3-8

松本和彦「忘れられる権利をめぐる仮処分保全抗告事件」法学教室、434号、査読無、2016、161

松本和彦「公訴時効の廃止・延長と事後法の禁止」法学教室、430号、査読無、2016、128

松本和彦「『環境権』の成立可能性 - 日本とドイツ」平成27年度諸外国における環境法制に共通的に存在する基本問題の収集分析業務報告書、査読無、2016、19-27

松本和彦「原発再稼働と民主的意思形成」行政法研究、12巻、査読無、2016、65-80

松本和彦「石綿被害の防止と救済」環境法政策学会誌、19号、査読無、2016、30-43

松本和彦「憲法における立法合理性の要請」『自由の法理』査読無、2015、437-461

[学会発表](計4件)

MATSUMOTO, Kazuhiko “Pro et contra der Urteilsverfassungsbeschwerde - Kommentar aus japanischer Sicht”日独憲法対話、2017、ドイツ・フライブルク大学

松本和彦「環境保護の権利構成 - 環境権は成立しうるか」台湾環境法学会、2016、台湾・台北大学

松本和彦「参議院議員定数訴訟の検討」台徳日憲法與環境法研討会、2016、台湾・国立中正大学、

松本和彦「石綿被害の防止と救済」第19回環境法政策学会、2015、埼玉県・獨協大学

[図書](計1件)

松本和彦、渡辺康行、宍戸常寿、工藤達朗、日本評論社『憲法 基本権』2016、460(58-81,112-130,200-213,282-321)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松本和彦(MATSUMOTO, Kazuhiko)

大阪大学・大学院高等司法研究科・教授
研究者番号：40273560