

平成 30 年 9 月 13 日現在

機関番号：35404

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03132

研究課題名(和文) 環境秩序制御主体に相応しい適正手続と救済の法理の構築

研究課題名(英文) A Study of the principle of appropriate procedural fairness and remedies for the subject steering environmental spheres

研究代表者

山田 健吾 (Kengo, Yamada)

広島修道大学・法学部・教授

研究者番号：10314907

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：環境行政決定が社会で機能するには、決定過程の参加者が決定を受容しなければならぬ。オーストラリア・イギリス・アメリカでは、参加者による決定受容について議論され、受容を容易化するために、制定法及び実務においても様々な工夫がなされている。わが国と同様に、適正手続の適用が参加手続に認められているわけではないため、参加手続の適正化の内容が統一的包括的に議論されてはいない。以上の一般的状況を踏まえ、本研究では、手続適正化の要請が個人の尊厳に求められてきたのは決定受容の容易化のためであることを確認し、環境行政決定過程への参加者による決定受容を容易化するための手続的公正の内容の一端を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The participant in the decision process must receive administrative decision so that environmental administration decision functions in society. In Australia, the U.K. and the United States, it is argued about reception of the administrative decision by the participant in administrative decision making process. Various approaches are carried out in statute law and the practice to facilitate reception of the administrative decision. However, procedural fairness doctrine is not applied to a participation procedure, and, like Japan, the reception is not necessarily related with procedural fairness.

This study state the following that (1)procedural fairness exists for securing personal dignity, (2) procedural consideration for the dignity is necessary so that a procedure participant having various attributes receives environmental administration decision easily, and (3) contents of the procedural fairness to facilitate decision reception.

研究分野：行政法

キーワード：環境行政 手続的公正

1. 研究開始当初の背景

旧公害対策基本法制においては、公害行政の主体が、国及び地方公共団体であるべきと解されていたことについて異論はなかった。それは、公害に対する事前予防的及び事後的措置を担うのは、人的資源や財政的にも、国又は地方公共団体であるという認識が共有されていたからである。環境権を、憲法上の権利として承認しうるかについては議論があるところであるが、その享有主体としての国民・住民は、公害行政の受益主体として位置づけられていた。しかし、この段階においては、国民・住民らは、限定的なものではあれ、法定又は法定外において参加の機会を与えられていたのであるが、それは、国・地方公共団体が最終的な判断を行うことが前提とされていた手続であって、行政の意思決定を代替することまでは考えられてはいなかった。環境基本法は、以上のような公害行政手続のあり方を変革する契機となり得るものであった。すなわち、同法は、環境秩序制御主体として、国、地方公共団体に加え、事業者、国民・住民、そして、NPO等の民間の団体をも位置づけたのである。そして、このことは、環境行政意思形成過程にこれらの制御主体を正統に組み込むために、これらの主体の適正かつ公正な手続的地位を保障することを不可避とした。以上のような一般的状況において、研究開始当初、次のことが課題とされていた。すなわち、第1に、環境行政領域において共存する個人・住民、事業者、「団体」及び「市民社会」を正統に組み込んだ、環境行政の意思形成過程の構築が必要となるわけであるが、同過程において、国民・住民、事業者及び「団体」の手続的地位を保障するとしても、これらの者を単なる受益主体としてのみ位置づけ、最終決定を行政主体に独占させる公害行政手続とは異なる手続的地位でなければならない。グローバル化や市場化によって、国家の役割が再び意識されざるを得なくなるとしても、旧公害対策基本法制下の国家を再登場させることでは、こんにちの環境問題は解決しないのである。

第2に、わが国の行政法学においては、近年、公的任務を担当する主体が「複線化」・「多元化」していることを正当に指摘し、これに対応するために、公共性実現のための手続と執行過程の再構成の必要性が一般論として論じられている。そこで各主体は画一的に捉えられているが、国、地方自治体、国民・住民、事業者や「団体」を一般的抽象的に把握し、それ所与のものとするべきではない。環境行政の意思形成過程に登場する制御主体の属性、環境意識、役割、そしてそれらの相互関係は、環境負荷の類型やそれらが生活する「場」によっても「多様」であり、また、「可变的」である。したがって、以上のような各制御主体が共存する「市民社会」も、画一的に把握しうるものではない。そして、環境行政意思形成過程に登場する各制御主体

は、例えば、消費者や事業者にもなりうるという意味で「多面的」な存在である。制御主体の、「多様性」・「可変性」・「多面性」という性質は、先行研究では意識されつつも法理形成の際には捨象されていた。環境行政意思形成過程を、真に「適正なるもの」とするためには、この視点が必要不可欠であることが確認されなければならない。

第3に、環境行政の意思形成過程に関しては、公聴会手続や審議会手続が整備されているとか、国民・住民や「団体」の意見提出権が立法化されているということだけで、その意思形成過程を適正かつ公正なものと考えべきではない。政治、行政、国民・住民、事業者及び「団体」が、環境行政の意思形成過程に関わる場合、同過程において、政治や行政（行政主体相互、行政機関相互、行政主体と行政機関）において、また、国民・住民相互、さらには政治・行政と国民・住民・事業者・「団体」との間で協議と調整が行われる。その協議と調整過程は、透明性（行政手続法1条）が十全に確保されているとはいえないのであって、国民・住民からすると、「何を調整された、あるいは合意されたというのか」が問題とならざるを得ないのである。行政手続が法定されていること、そして、その手続が形式的に履践されたということでもって、かかる手続が適正かつ公正に行われたと割り切るべきではなく、以上のような観点から、既存の環境行政意思形成過程の透明性を確保するための仕組みが検討されなければならない。

第4に、環境秩序を良好なものとするためには、前述したような環境行政の意思形成過程を制度化するとともに、十全な救済方法が用意されなければならない。しかし、わが国の行政救済法では、手続的地位に主観的権利性ないし防御権的側面が見いだされる場合にのみ、その地位の侵害に対して救済が与えられてきたにすぎない。各制御主体に相応しい適正手続保障を確立するためには、主観が客観かという二項対立的な分類を克服する救済方法が構築される必要がある。

2. 研究の目的

(1) 適正手続及び救済に係る既存の法理の論理構造の解明。

環境秩序制御主体に相応しい適正手続及び手続的地位の救済の法理を提示するためには、制御主体の「多様性」・「可変性」・「多面性」に対する、既存の法理の意義（権利保障手続の確保・充実化、民主主義的調整・合意形成手続の豊富化）と内在的な限界を明らかにした上で、これを調整し克服する方策を検討する必要がある。そのために、本研究では、適正手続及び手続的地位の救済に関する先行研究、実定法制及び判例を吟味し、これをめぐる既存の法理の論理構造を総体として析出する。

(2) 適正手続及び手続的地位の救済の法理の普遍性と特殊性の確認

救済も含めた適正手続保障について先進的な議論が展開されているオーストラリア、イギリス及びアメリカにおいて、環境秩序制御主体の性質がどのように捉えられた上で、そのための適正手続及び救済の法理がどのように構築されているかの分析を行い、比較法的視座から、救済方法も含めた適正手続保障のあり方についての普遍的側面とわが国のその特殊性の抽出を行う。

(3) 環境秩序制御主体に相応しい適正手続と手続的地位の救済の法理の提示

以上の理論分析を踏まえて、環境秩序制御主体の「複線化」・「多様性」・「可変性」・「多面性」に相応しく、かつ、環境行政意思形成過程を適正かつ公正とするための適正手続法理及び手続的地位の保障を十全なものとするための救済法理を提示する。

3. 研究の方法

本研究にとっては、環境行政領域における適正手続及び救済にかかる既存の法理の分析が重要な出発点となる。そのため、わが国の先行研究と実定法制・判例の整理・分析を行った。

この分析から得られた既存の法理の論理構造を踏まえつつ、オーストラリア、イギリス及びアメリカにおける適正手続及び手続的地位の救済の法理を分析することを通じて、わが国の環境行政領域における適正手続と手続的地位の救済の法理の普遍性と特殊性を解明する作業を行った。そして、この作業を踏まえて、環境秩序制御主体の「複線化」・「多様性」・「可変性」・「多面性」に応じた適正手続と手続的地位の救済に係る理論的課題を提示した。

4. 研究成果

(1) 研究の主な成果

問題の所在

1993年に制定された環境基本法は、その目的の一つとして「環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会」以下「持続発展の可能な社会」という。)の構築を掲げている(4条)。これに続き2000年に制定された循環型社会形成推進基本法では「天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会」(4条)である「循環型社会」の形成(1条・2条)を同法の目的として明示した。2008年に制定された生物多様性基本法も、「豊かな生物の多様性を保全し、その恵沢を将来にわたって享受できる自然と共生する社会の実現」(以下「自然共生社会」という。)をその目的に掲げている(1条)。環境行政領域法におけるこれらの基本法が、持続発展な可能な社会・循環型社会・自然共生社会という「社会」そのものの形成を目的として明確に掲げたわけであるが、かかる社会の形成は、個人の生活様式や企業の生産・経営方式に対する何らかの変更を要請する以上は、政治・行政それ自体の改革改編とは異なり、国と地方自治体のみでそれを実現する

ことはできない。だからこそ、これらの三つの基本法は、国または地方自治体に加えて、事業者、国民・住民が能動的に何らかの役割を担うことを求めるとともに(環境基4条、循環基4条及び生物多様基7条2項)民間の団体にも同様の役割を要請しているのである(環境基26条、循環基28条及び生物多様基7条2項)。環境行政領域法においては、国と地方自治体に加えて、国民・住民、事業者及び民間の団体が環境領域秩序を制御する主体として明確に位置づけられるに至ったといつてよいであろう。かかる多様な制御主体の法定化は、国及び地方自治体が環境行政の公共性を独占することを前提とした政治・行政の意思決定方法の変革を求めるものとならざるをえない。この変革の課題としては様々なものが想定しうるが、まず、「選挙を通じた代議制民主主義のルート」である「制度的民主主義」の機能不全への対処としての、行政意思決定過程における民主主義的参加の制度化である。この点はこれまでも現代行政の一般の課題として指摘されてきたところであるが、こんにちにおいても、民主主義的参加が十全に制度化されているとは言い難いし、それが法定されている場合であっても、治者と被治者の同一性の実質化を補完するものとはいえない。環境行政領域法において多様な制御主体が法定された以上、民主主義的参加の制度化がこれまで以上により一層要請されるが、その制度化に関して、治者と被治者の同一性を確保する方法として議論されてきた参加の態様に加えて、この参加手続の適正化が新しい課題として意識されるようになってきていることが指摘されなければならない。参加の結果としての行政決定を社会において具体的に作動させるには参加主体がこれを受容することが必要であり、手続の適正化がそのための条件となりうるからである。第二に、行政処分の名宛人以外の第三者の権利利益を十全に擁護しうる権利利益保護参加手続の制度化と適正化が実現されなければならない。これまでも権利利益保護参加手続が実定法上整備されていないことは指摘されてきたし、権利利益保護参加が法定されている場合であってもその手続は適正とはいえない。最近では、裁判所が環境影響評価手続の違法確認訴訟における確認の利益も認めないことも問題視されている。国と地方自治体が環境行政の公共性を独占していた時代からこんにちに至るまで、環境行政領域法における参加手続の制度化と適正化が同行政の意思決定過程の変革のための重要な課題の一つであり続けているのである。以上のような一般的状況を踏まえるならば、環境行政領域法における行政の意思決定過程の変革のための課題が提起されているといえるのであって、この課題に取り組みには、参加手続の適正化の根拠と内容について検討を加え、参加手続の制度化のための理論的課題を提示することが求められ

ているのである。

権利利益保護参加手続の適正化の根拠と
その内容

最高裁は不利益処分につき現行憲法 31 条の適用があることを認める（最判平成 4 年 7 月 1 日民集 46 巻 5 号 437 頁）。利益処分については憲法 31 条の保障の枠外にあるとは明示していない（最判平成 4 年 10 月 29 日民集 46 巻 7 号 1174 頁）。わが国の憲法学も、主として不利益処分を念頭に置きつつ憲法上の適正手続の在り方を論じてきたが、利益処分の名宛人にも憲法上の適正手続の保障が及ぶことを認めている。行政法学は、これまで不利益処分の名宛人のみならず、利益処分についても適正手続の保障がなされるべきことを主張してきたし、それが行政手続法の内容として規定された。行政処分の名宛人は、憲法上及び行政手続法上、その者に対してなされる行政処分が、その者の権利利益の性質や内容に相応しい適正な手続を経て最終に決定されるべきことを手続的権利あるいは手続的地位として保障されるべきであると考えられてきたことは確認できよう。

行政処分は実体的に適法でなければならないし、手続的にも適法であるとともに適正であることが要請される。問題は、行政処分による実体的な権利に対する制限ないし剥奪がなされるときに、その処分手続はなぜ適正であることが要請されるのかである。これについてはさまざまな説明の仕方がありうるが、行政処分の名宛人に適正な手続保障が要求される理由を、その憲法上の根拠はさておき、個人の尊厳への配慮に求める見解が妥当である。このように解することができるのであれば、行政処分の名宛人は、その者の尊厳に対し手続上も配慮を求める手続的権利を有するといつてよいと思われる。

行政手続が適正であるといいうる条件として、不利益処分手続については、その相手方に「事前の告知、弁解、防御の機会」を同手続が備えている必要がある。これは告知と聴聞の権利といわれるものである。わが国ではこのアメリカ法をベースとする告知と聴聞の権利だけでなく、聴聞の原則（fair hearing rule）と偏向禁止原則（the rule against bias）の二つから構成されるコモン・ローにその淵源を有する自然的正義の原則もわが国の適正手続の内容を構成するものとして位置付けられてきた。申請に対する処分については、告知と聴聞の権利あるいは自然的正義の原則との関係が十全に議論されてきているわけではないが、最高裁は、かかる処分が適正であるために、「多数の者のうちから少数特定の者を、具体的個別的事実関係に基づき選択して免許の拒否を決しようとする行政庁においては、事実の認定につき行政庁の独断を疑うことが客観的に最も認められるような不公正な手続をとってはならないものと解される」と判示している。行政手続法は、申請に対する処分につき、こ

こで指摘されているような行政庁の独断を防止し、恣意的な判断がなされないようにその手続を法定化している（6 条、7 条及び 8 条）。

わが国の行政手続法の不利益処分に関する聴聞手続が自然的正義の原則の内容に抵触していないかどうか議論の余地もあるが、このことはさておき、不利益処分における適正手続の内容として自然的正義の原則が提示され、申請に対する処分におけるそれとして、行政の独断や恣意的な判断を防止することが提示されてきたのは、かかる条件は不利益処分及び利益処分の名宛人の個人の尊厳に対する配慮のためであり、このような内容の手続を経ることで、行政処分の相手方が自己にとって不利益な結果であってもこれを受容しやすくする効果が期待できるためであると思われる。自然的正義の原則に沿った、そして、行政庁の独断や恣意的な判断を防止すると内容とする手続があらかじめ法定されるということは、行政処分の相手方にとって手続上も公正な手続が行われることを期待できることとなる。行政処分の名宛人以外の第三者の権利利益が制限される場面においては、第三者は複数当事者になることが想定されるが、行政処分によって第三者の個別的権利利益が制限されることになる以上、処分の名宛人の場合と異なり、自然的正義の原則に沿った、そして、行政庁の独断や恣意的な判断を防止することを内容とする手続の保障が及ばないと思えるべきではないであろう。

民主主義的参加手続の適正化の根拠と
その内容

学説は、行政過程における民主主義ないしは民主化とともに民主主義的参加手続の適正化をも追及してきた。民主主義的参加手続は、民主的正統性、権利利益の保護や行政法定の合理性を確保するための手続である。そして、これとともに、民主主義的参加手続が利害調整のための手続でもある以上、それは、「何をもち、調整されたのか、あるいは、合意されたといいうるのか」が問題とならざるをえない。利害調整が行われたといいうるためには、かかる手続に参加する関係者が利害調整の結果としての行政決定に納得し、結果に不満であってもこれを受容しうるものでなければならない。そのためには、権利利益保護参加手続の場合と同様に、民主主義的参加手続が適正であることが要請され、この手続に参加した者に対しても、個人の尊厳に手続的に配慮を加えることを内容とする手続が保障されなければならないと解される。事業者や民間の団体の民主主義的参加については個人の尊厳への配慮は問題にはならないが、環境行政領域法においては、事業者や民間の団体も制御主体としての役割を担うことが要請されているのであり、個人の権利利益と調整しつつも、それらが、民主主義的参加の結果としての行政決定の内容を

受容しうるような手続でなければならない。

民主主義的参加は、個人の尊厳に手続的に配慮した利害調整手続でなければならない。その手続内容を検討するにあたっては、以下の点に留意する必要がある。すなわち、第一に、民主主義的参加手続においても個人の尊厳に配慮することが求めるとするならば、権利利益保護参加手続と同様に、自然的正義に適う、行政庁の独断や恣意的な判断を防止することを内容とする手続であるべきであろう。ただ、民主主義的参加手続が利害調整手続である以上、裁判類似の手続と同じ意味での自然的正義の実現が要求されるわけではないし、行政手続法が申請に対する処分の手続過程で要求している内容と同程度のものが求められるわけではない。第二に、環境行政領域法における国民・住民の役割は環境行政の協力者としてのそれではなく、良好な環境を享受する権利の主体として、良好な環境領域秩序の形成に関わることである。事業者や民間の団体は良好な環境を享受する権利主体ではないが、良好な環境領域秩序の形成に資する役割を担うことが求められる。環境行政領域法における民主主義的参加は、以上のような法的性格を有する各制御主体が参加するに相応しい手続として構想する必要がある。

参加手続と救済

権利利益保護参加手続の瑕疵に係る救済方法としては、原告適格を認められた行政処分の名宛人以外の第三者が、行政事件訴訟法上の取消訴訟（3条2項）において、かかる瑕疵を処分取消事由として主張することが考えられる。処分の名宛人以外の第三者の権利利益保護参加手続が法定されている場合に、その手続を経なければそれは取消事由となると解される。法定の権利利益保護参加手続が、自然的正義の原則に反し、あるいは、行政庁の独断や恣意的判断を許すような内容である場合にも、それは処分取消事由となると解すべきであろう。以上のような権利利益保護参加手続の瑕疵は、処分の名宛人以外の第三者の手続的権利を侵害するものになるため、行政事件訴訟法上の差止訴訟（3条7項）や仮の差止め（37条の5第2項）における重大な損害や償うことのできない損害の判断の考慮事項にもなると解される。

民主主義的参加手続は利害調整手続であるため、その参加手続に参加した利害関係者または一般公衆が参加手続の瑕疵を是正するために何らかの救済を求めることは難しいように思われる。ただ、民主主義的参加であっても権利利益保護参加の性質を有する参加手続については前述の権利利益保護参加の場合と同様に何らかの救済が認められるべきである。

民主主義的参加と権利利益保護参加の双方の性質を有する環境影響評価法の環境影響評価手続については抗告訴訟ではなく、手続の違法確認の訴え（行訴法4条後段）の利

用が考えられる。

行政手続法の命令等の意見公募手続の瑕疵がある場合の救済方法につき、曾和俊文は、「意見を提出した者が、当該意見を『十分に考慮』することを求める権利を持ち、『十分に考慮』がなされなかった場合には、その是正を裁判所に求めることができると解釈することはできないものか。あるいは、…、当該命令によって自己の権利利益に影響を及ぼされる可能性のある者…であって、意見を提出した者は、訴権を認める解釈もありうるのではなかろうか」との問題提起を行っている。この点については、後者の訴権は認められると解される⁴⁷⁾。行政手続法上の意見公募手続は命令等の制定に係る民主主義的参加手続であり、また、意見を提出できる者の範囲には限定はない。しかし、例えば、大気汚染防止法や水質汚濁防止法上の排出・排水基準の設定ないし変更に関しては、「大気の汚染、水質の汚濁…によって」「健康又は生活環境」被害を受ける可能性のある個人が想定できる。その者にとっては、排出・排水基準の設定ないし変更に係る意見公募手続は権利利益保護参加手続である。かかる場合に、意見公募手続に瑕疵があれば、その者は同手続の違法確認訴訟を提起できると解される。そして、自らが提出した意見が全く考慮されない場合、行政庁の独断や恣意的判断がなされるなど意見の考慮過程が適正でなく、提出された意見が「十分に考慮」されたとはいえない場合には、そのような手続は違法といつてよいであろう。

(2) 得られた成果の位置づけ・インパクト及び今後の展望

オーストラリア、イギリスおよびアメリカにおいては環境行政の思形成過程への参加者が参加手続の結果としての環境行政決定を受容することを容易化する手続の在り方が意識的に議論され、救済手続も含めて制定法上または運用上様々な工夫がなされている。ただ、わが国と同様に手続的公正原則の適用が権利利益保護参加や民主主義的参加手続に当然に認められているわけではない。本研究は、学説判例の分析を踏まえ、適正手続の要請の根拠が個人の尊厳への配慮にあることを確認し、個人の尊厳に対するかかる手続的配慮が、様々な属性を有する手続参加者による環境行政決定の受容を容易化するものであることを提示し、受容と適正手続の関係を再定位した。

様々な属性を有する環境領域制御主体による環境行政決定の受容を容易化するためには、本研究が対象とした手続過程の適正化に加えて、参加手続の仕組みを構想していく必要がある（手続の適正さを担保するための偏向禁止原則、インタラクティブな参加手続のための資料提供の在り方、制御主体間で継続的關係を構築できる対話の仕組みなど）。

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2件)

山田健吾「契約手法による環境領域秩序の制御」修道法学 39 巻 2 号 (2017 年) 473 - 494 頁。

山田健吾「環境行政領域法における参加手続の適正化について」名古屋大学法政論集 277 号 (2018 年) 145 - 162 頁。

[学会発表](計0件)

[図書](計0件)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

[その他]
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山田 健吾 (YAMADA, Kengo)
広島修道大学・法学部・教授
研究者番号：10314907

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()