

平成 30 年 6 月 20 日現在

機関番号：34416

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H07352

研究課題名(和文) 環境アセスメント手続における瑕疵と実体的な違法性の判断との関係

研究課題名(英文) Defects of Environmental Impact Assessment Procedure and Substantive Illegality

研究代表者

森田 崇雄 (MORITA, Takao)

関西大学・政策創造学部・助教

研究者番号：70781764

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、環境アセスメント手続における瑕疵の存在を実体的な違法性の判断においてどのように考慮すべきかという問題について、日本法とアメリカ法の文献研究によって検討を行うものである。アメリカでは、アセスの瑕疵の存在が実体的な違法性の判断において重要な考慮要素と捉えられ、アセスの瑕疵の認定にあたってはアセスの結果を正当化する十分に詳細な情報が存在するか否かが重要視されていることが明らかとなり、それを踏まえて日本における司法的救済の在り方について検討を行った。

研究成果の概要(英文)：This research aimed to examine how we should take into account defects of environmental impact assessment procedure in determining substantive illegality by analysis of articles and case law in Japan and the United States. I clarified that federal courts of the United States consider these defects an important factor in determining substantive illegality and focus on whether there is sufficient detailed information that can justify the result of environmental impact assessment. In light of that, I examined judicial remedies for defects of environmental impact assessment procedure in Japan.

研究分野：公法学

キーワード：公法学 環境法学 環境影響評価 手続的瑕疵 行政訴訟 アメリカ法

### 1. 研究開始当初の背景

環境アセスメント制度については、2011年に環境影響評価法が改正され、それ以前の事業実施段階ではなく、より早期段階でのアセスメントが導入されるなど、アセスメント制度における一定の進展が図られた。他方で、その改正にあたってアセスメントに係る特別の争訟制度の導入も議論されていたが、最終的に導入されるには至っていない。

アセスメント制度が実効性をもって機能するためには、制度設計における改善に加え、環境影響評価法の遵守を確保するための司法的救済が確立されることが不可欠である。アセスメントに係る主要な訴訟類型となっているのは、事業の許認可に係る取消訴訟であるが、同訴訟では、原告適格の問題が障壁となるほか、本案における違法性の判断において、アセスメントの瑕疵を理由に請求を認容した裁判例はほとんど存在しない。

このように、わが国においては、アセスメントの瑕疵に対する司法的救済が十分に確立されているとはいえない状況にあることから、妥当な解決策の提示は喫緊の課題であると考えるに至った。

### 2. 研究の目的

本研究は、上記の問題意識をもとに、アセスメントの瑕疵に対する司法的救済の在り方について検討するものである。わが国においては、訴訟においてアセスメントにおける瑕疵を直截争うことが困難な一方で、アメリカでは当該瑕疵を直截に争うことが可能であり、国家環境政策法に基づく差止訴訟において、アセスメントの瑕疵に関する違法性判断を示す裁判例が豊富であるため、アメリカを比較法の対象とすることの意義は大きい。

アメリカが国家環境政策法にて世界で初めてアセスメントを規定して以降、アメリカの制度に係る業績が多数公表されたが、その多くは制度比較に関するものであり、アセスメントをめぐる訴訟について詳細な分析を行った業績は数少ない。また、アセスメントに関する業績も原告適格に係る判断を検討対象にするものが多く、本案における違法性の判断基準に焦点を当てた論稿はほとんど存在しない。

そこで、本研究では、アメリカにおけるアセスメントの瑕疵を争う訴訟の本案での違法性判断について分析し、アメリカとの制度設計や訴訟構造の違いを踏まえた上で、わが国におけるアセスメントの瑕疵を争う訴訟での実体的な違法性判断の在り方を提示することを目指した。

### 3. 研究の方法

本研究では、上記の目的を達成するために、アセスメントでの違法性の判断基準について、日本法とアメリカ法に関する文献研究を行った。主に研究対象としたのは、裁判例や学術論文、行政機関の規則やガイダンス等である。

なお、アメリカにおける裁判例の分析を進める過程で、アセスメントの違法性判断は、環境アセスメントについて定める国家環境政策法が概括的な規定になっている関係から、具体的には環境質諮問委員会 (CEQ) の定める同法施行規則や、各行政機関の運用規則の規定ぶりに左右されることも多く、その点も踏まえた検討が必要になることが明らかになった。また、国家環境政策法に関する連邦最高裁の判決の数は少なく、下級審判決の分析が必須であるところ、各連邦控訴裁判所において異なる違法性の判断基準が用いられており、当該判断基準の違いに応じた分析が必要であることが判明したため、その点にも留意しつつ分析を行った。

### 4. 研究成果

(1) 本研究の成果は、アメリカ法の分析・検討と日本法の分析・検討に大きく分けられる。それぞれの具体的な研究成果は、以下のとおりである。

#### (2) アメリカ法の分析・検討

アメリカでは、環境アセスメントが合理的意思決定の手法であることに鑑み、アセスメント違反を争う訴訟において、アセスメントの違反に対する救済として一般的に差止命令 (適正なアセスメントが実施される前の事業等の進行に対する差止め) が付与されている。アセスメントについて定める国家環境政策法には、司法審査に係る規定は存在しないが、連邦裁判所は同法に基づく連邦行政機関による環境影響評価書の作成行為や当該評価書を作成しない旨の決定を司法審査の対象としている。

アセスメント訴訟においては、あくまで手続的要件の遵守についてのみが司法審査の対象となるが、連邦裁判所において、アセスメントは、連邦行政機関が十分な環境情報を踏まえたうえで意思決定を行うことを確保し、かつ環境影響評価書の公衆への縦覧等による意思決定プロセスの監視をもたらすことによって、行政機関の意思決定によって「環境損害が生じるリスクを低減する」ものと解されている。

差止命令が発布されるか否かの判断基準として、差止命令を発布しない場合に「回復不能の損害」が生じることという要件があり、通常、環境訴訟においては、原告は差止命令が発布されない場合には実体的な環境損害が生じることの立証が必要となる。

しかし、アセスメント訴訟においては、その特例として、アセスメントの重大な瑕疵の存在をもって回復不能の損害の発生を推定する裁判例が存在する。それらの裁判例では、アセスメントの瑕疵によって生じる損害は「手続に対する損害」ではなく「環境に対する損害」という発想がとられている。

差止命令の判断基準を示した最初の連邦

最高裁判決である Winter v. Natural Resources Defense Council, 555 U.S. 7 (2008) によって回復不能の損害の推定自体は否定されたものの、同判決以降も連邦裁判所においては、依然として、アセスの重大な瑕疵の存在が回復不能の損害が生じるか否かを判断する際の重要な考慮要素と捉えられている。Winter 判決以降の連邦下級審裁判例を分析すると、連邦控訴裁判所ごとに多少の違いがみられた差止命令の判断基準や当該基準に基づくアセスの瑕疵を理由とする差止命令の認容率は、同判決の前後で大きな変化はみられないことが明らかになった。

アセスの瑕疵を争う差止訴訟において、重大なアセスの瑕疵が存在するか否かが差止命令に係る判断の重要な考慮要素となっていることを踏まえ、本案における違法性を肯定しうる重大なアセスの瑕疵とはいかなるものであるか、差止訴訟の判例法理について瑕疵の類型別の検討を行った。

国家環境政策法および同法実施規則は、代替案の比較検討を義務付けており、その検討が環境影響評価書の核心であるとする点で、日本法との大きな違いがある。代替案の比較検討に係る判断基準としては「合理性の原則 (rule of reason)」が用いられるが、これが有益な判断基準になりうるかについて批判もある。代替案の比較検討の適切性は、事業の目的と必要性に着目して審査されるため、それについての行政機関の主張いかんによって作成すべき代替案の数や内容が大きく左右されることになるが、裁判所がその主張の妥当性を否定する事例は非常に少ないことが確認された。ただし、不確実性が伴う検討についても代替案の検討の必要性は排斥されず、どのような影響が予測困難であることを示すことが最低限要求されることや、対象行為の不実施という代替案（いわゆるゼロ・オプション）の検討が要求されている点は、わが国においても参考となる。

ミティゲーション措置の検討の適切性については、当該措置の有効性を裏付けるデータ等が環境影響評価書に含まれているか否かに着目して審査されている。ミティゲーション措置の効果に係る調査が実施されていない場合や、当該措置の実施が確実でない場合に、アセス手続の違法性を認める裁判例が存在する。

また、ミティゲーション措置に係るモニタリング計画の有無など、当該措置の実効性を確保する仕組みが整備されているかについて着目する裁判例や、公衆参加手続の意義を重視し、環境影響評価書に対して提出された意見がミティゲーション措置の有効性について実質的な疑問を呈している場合に当該措置の有効性が不十分であると判示する裁判例があり、アセス手続の実効性確保の観点から注目される。

環境影響評価書においては「累積的影響」の検討が要求される。累積的影響とは、対象行為とその他の行為の複合的な環境影響をさし、これは環境影響評価書に含めなければならない環境影響の範囲を画定する上で重要となる。「累積的影響」の検討範囲については、アセスの実施主体である行政機関には一定の裁量が認められているが、連邦裁判所は主に環境影響を及ぼす各行為の独立有用性に着目した審査を行っている。

なお、累積的影響の検討が不十分であると主張する原告は、当該累積的影響が実際に生じる高度の蓋然性があることまでを証明する必要はなく、当該影響の可能性を示すことだけが要求される。これはアメリカのアセス訴訟において、アセスの内容の不十分性に係る厳格な立証を要求することは、環境影響の調査・予測・評価の義務を、アセスの実施義務を負う行政機関ではなく、公衆に転嫁することであるとの発想が採られていることに起因するものであり、わが国のアセス訴訟においても参考になる。

累積的影響の適切性に係る審査では、行政機関によって定量化された詳細なデータが提示されていない場合や、評価に不確実性が伴うにもかかわらずそれを正当化する根拠が明示されていない場合、専門家による科学的意見が正しく反映されていない場合等には、アセス手続が違法であると判断されている。他方で、ティアリング（先行評価の活用）手続と組み合わせることによって、過度の負担を回避する手段も行政機関に認められている。

### (3) 日本法の分析・検討

日本において環境アセスメント手続の瑕疵に対する司法的救済が十分に機能していない要因として、アセスの瑕疵を実効的に争うことが可能な争訟手段が確立されていないことが挙げられる。本研究では、アセスの瑕疵を争う訴訟として用いられている、事業の許認可に係る抗告訴訟、公法上の当事者訴訟、住民訴訟、民事差止訴訟、国家賠償訴訟について裁判例の分析を行った。

日本のアセス訴訟においては、アセスの不備が存在しつつもその違法性が認められない事例が多いことが指摘できる。アセス手続が適正に履践されているかどうかをチェックする役割を裁判所がほとんど果たしていないことは、アセスの実効性確保の観点から大きな問題がある。ただし、アセス手続の不備を指摘する裁判例によって、（訴訟での請求は棄却されているものの）事実上、追加調査や追加の環境保全措置が実施される例も見受けられる。

事業の許認可に係る抗告訴訟においては、そもそもアセスの瑕疵を認定する裁判例は少なく、仮にアセスの瑕疵が認定されたとし

ても、それを理由として許認可の取消し等が認められた事例は稀である。ただし、考慮事項とその重み付けに着目する判断過程審査においてアセスの結果や瑕疵の存在を考慮する事例があり、アセスを経た許認可に係る司法審査の密度を高めるものとして期待される。

アセスにおける重大な瑕疵の存在は許認可処分における事実の基礎や妥当性を著しく欠落させるものであると考えられるため、横断条項（環境影響評価法 33 条）が法定されていることの意義も踏まえ、少なくとも、公告・縦覧や説明会の開催など義務的手続に明確な違反がある場合、方法書手続の前に大規模な事前調査が実施された場合、調査・予測・評価の手法に明確な誤りがある場合、事業者が環境大臣意見に沿った許認可権者意見に対応しなかった場合には、重大なアセスの瑕疵があるとして許認可処分を違法と解するべきである。また、代替案の不検討についても、許認可の付与によって地域住民の健康被害を生じさせるおそれがある場合には、重大なアセスの瑕疵と捉えることも可能であろう。

公法上の当事者訴訟としての確認訴訟は、アセスの瑕疵を直截に争う手段として注目されるが、この訴訟ではアセス手続における住民参加は単なる情報提供に過ぎないものであり、原告の意見陳述権は保障されていないとして確認の利益が否定されている。

しかしながら、意見書提出手続に係る規定だけでなく、環境影響評価に係る法や条例の規定全体をみれば「関係地域」内の住民については確認の利益の存在を肯定しうる手続的地位が保障されていると解する余地がある。したがって、関係地域内に居住し、対象事業によって健康被害や生活環境被害を被るおそれのある者が、健康や生活環境に影響を及ぼす評価項目に関するアセス手続の瑕疵を主張して、当該手続のやり直し義務があること等の確認を求める場合には、確認の利益が認められるべきである。

住民訴訟では、アセス手続の違法が認定されたとしても、さらに当該アセスの違法が後続の財務会計行為の違法を導き、当該地方公共団体に損害が生じることが必要となるが、アセス手続が適正に履践されることで得られる価値を算出することが不可能であることからすると、とくに損害要件との関係で、住民訴訟はアセスの瑕疵を争う手段として適切ではないと考えられる。

なお、民事差止訴訟も、環境影響評価法施行後、アセスが実施された事案において、被害が受忍限度を超えると認定されることは難しく、アセス逃れを争う手段として用いられる国家賠償訴訟でも、いわゆる分割アセスに対して解釈論によりアセス実施義務を課すことは困難であると考えられる。

日本において、アセスの瑕疵を争う訴訟がいずれの訴訟類型においても十分に機能していない現状は、アセス手続の瑕疵を直截に争う方法について、立法的解決の必要性を示唆しているともいえる。2011 年の環境影響評価法改正に係る立案過程において、環境影響評価の瑕疵そのものを対象とする特別の争訟制度について日本弁護士連合会及び東京弁護士会から意見書が提出されているが、同年の改正ではその導入は見送られた。今後も引き続き、特別の争訟制度の導入に向けた検討を進めることが喫緊の課題であるといえる。

(4) 以上のようなアメリカ法と日本法の分析・検討を踏まえ、本研究の目的との関係で以下の点が指摘できる。

日本のアセス訴訟において、アセスの瑕疵が認定される事例が稀であることは、日本ではアメリカとは異なり、アセスにおける各手続の瑕疵を直截に争うことが困難であることに起因するものと考えられる。アセス手続を直截に争うことが可能な特別の争訟制度の導入も視野に入れつつ、現行制度の中でも、アセスの結果（およびそれを踏まえた許認可等）を正当化する十分な環境上のデータ等が環境影響評価書に提示されているかについて、実質的な審査が行われるべきである。

アメリカでは、公衆による提出意見をアセスの違法性判断において考慮する裁判例が存在する。これは意見提出等の公衆参加手続が単なる情報提供以上の意味を有するものとして扱われていることを示唆しており、アセス訴訟の違法性判断における公衆参加手続の位置付けを検討するうえで参考となる。

アメリカの裁判例の中には、アセスに瑕疵があることについて、原告に厳格な立証を課すことは、環境影響の評価という責務を（本来その責任を負っている行政機関から）原告に転嫁することになると指摘するものがある。日本では、アメリカと異なり、アセスの実施主体が事業者（ただし都市計画事業等に関しては行政機関）となっているため、この考え方が妥当するかどうかは今後さらなる検討が必要となる。

以上のように、本研究では、日本法およびアメリカ法の現状を分析し、日本法における問題点や今後の解決の方向性を一定程度明らかにすることができたように思われる。ただし、両国の法制度の違いを踏まえた上での日本法における明確な違法性の判断基準の提示という段階には至っておらず、その点は今後の検討課題としたい。また、アメリカ法に係る分析については、各連邦控訴裁判所に

において異なる違法性の判断基準が用いられていることに鑑み、アメリカ法の現状についてさらに精緻な分析を行う必要があると思われる、引き続き研究を進めていきたい(アメリカ法の分析については、この点も踏まえた上で精査し、近時公表する予定である)。

#### 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)

森田崇雄、辺野古環境影響評価手続やり直し義務確認等請求事件控訴審判決

福岡高那覇支判平成 26 年 5 月 27 日  
LEX/DB 文献番号 25504223、環境法研究、  
42 号、75-87 頁、2017 年、査読無

森田崇雄、環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題、政策創造研究、12 号、55-88 頁、2018 年、査読無

<http://hdl.handle.net/10112/13312>

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

森田 崇雄 (MORITA, Takao)

関西大学・政策創造学部・助教

研究者番号：70781764