

令和 3 年 5 月 27 日現在

機関番号：35404

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01269

研究課題名(和文) 環境行政決定の受容を容易化する民主主義的参加手続の法理の再構築

研究課題名(英文) A Study of the principle of democratic procedure of participation for accepting the environmental administrative decision

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：環境問題の要因のネットワーク化・複雑化によって「科学的合理性」による判断ができない状況にあるため、一方通行的な利害調整手続による行政決定はもはや説得力を持ちえない。ゆえに、行政も含めた多様な主体の相互間での利害調整が必要となる。その調整過程では、利害調整過程における主体が、調整の結果としての環境行政決定の内容に反対する場合でもその決定を尊重しつづ(受容しつづ)る条件の整備が決定的に重要であること、その条件として、参加者の受容性を高めるため「対話に基づく利害調整過程」が実施されるべきこと、その調整過程は適正であるべきこと、そして参加手続に個人の尊重の原理を組み込むことであることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

先行研究は民主主義的参加手続の参加形態やその正統化根拠の検討を行ってきたが、参加結果の受容の容易化のための手続的仕組みの法的検討に取り組んできたとは必ずしもいえない。本研究は、参加手続の結果を環境領域秩序の制御主体と社会が受容し、その参加結果を社会において作動させることも、参加手続の制度設計で重要な要素であることを明らかにした。そこでの参加主体の利害調整は一方通行ではなく、対話に基づく利害調整ではなければならないこと、その手続は適正であり、個人の尊重の原理が組み込まれるべきことを明らかにした。行政主体が実際にinvisibleな組織を行政決定過程に組み込む際にも、以上の条件整備が求められる。

研究成果の概要(英文)：Due to the network and complexity of the factors of environmental problems, it is not possible to make judgments based on "scientific rationality", so that administrative decisions based on one-way interest adjustment procedures can no longer be convincing. Therefore, it is necessary to coordinate the interests of various actors including the national government and local government. In the adjustment process, it is crucial to establish conditions that allow the subjects in the interest adjustment process to respect (accept) the decision even if it opposes the content of the environmental administration decision as a result of the adjustment. The conditions are that a "dialogue-based interest adjustment process" should be implemented to increase the acceptability of participants, that the adjustment process should be appropriate, and that the principle of respect for individuals should be incorporated into the participation procedure.

研究分野：行政法

キーワード：環境行政 参加手続 invisibleな行政 環境配慮の適時性

1. 研究開始当初の背景

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。循環型社会形成推進基本法では「循環型社会」の形成を同法の目的として明示した。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。これらの基本法は「社会」そのものの形成をその目的として明確に位置づけたわけであるが、かかる「社会」の形成は政治・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、これらの基本法は、「持続発展が可能な社会」・「循環型社会」・「自然共生社会」から構成される環境領域秩序の制御主体として、国及び地方自治体に加えて、事業者、国民・住民及び民間の団体を位置づけ、これらが一定の役割を担うことを求めている。

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要請することとならざるを得ない。かかる意思決定方法を変革するためには、第一に、選挙を通じた代議制民主主義の機能不全への対処としての、環境行政過程における民主主義的参加手続の制度の充実化が求められる。第二に、かかる参加手続の構想にあたり、参加の態様とその正統化根拠の吟味がなされなければならないことは当然であるが、いかなる参加の態様が用いられるのであれ、重要なことは、制御主体による民主主義的参加の結果の受容であり、これによってこそ、参加の結果としての行政決定の内容が社会において具体的に作動することを可能ならしめるからである。

環境行政決定の内容は、多かれ少なかれ、企業の経営様式や個人の生活様式を改変することを求めるものとならざるを得ないのであって(例えば地球温暖化問題や廃棄物処理やリサイクルをめぐる問題等) 現在のような行政主体が環境行政の公共性を独占することを前提とする意思決定方法を所与としたままでは、主体と社会が行政決定を受容することは極めて困難である。そうであるとすれば、かかる意思決定方法の変革のための民主主義的参加手続は、参加結果としての行政決定の実体的適正さを確保したうえで、その決定を制御主体が受容することを容易にする仕組みを構想しなければならない。

2. 研究の目的

本研究の目的は、民主主義的参加の結果としての行政決定を、制御主体と社会が受容することを容易にするために、どのような参加手続をいかにして構想するかである。これについて本研究が取り組むべき課題は以下の通りである。すなわち、第一に、これまで行政法学は、行政過程における治者と被治者の同一性を確保する方法として、民主主義的参加の態様とその正統性根拠を論じてきたわけであるが、かかる学問的営為を継承しつつ、参加主体による参加結果の受容を容易化するために、参加手続がいかなる手続的仕組みを備えていなければならないかを検討する必要がある(例えば、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)。第二に、以上のような民主主義的参加の手続における手続的仕組みを考えるにあたっては、参加手続の参加主体にのみ着目するべきではない。環境行政過程への参加主体は社会・地域の構成員の一部にすぎないからである。参加主体以外の者が同過程に参加しやすくする条件を考案することも大切であるが、社会・地域の構成員すべてが民主主義的参加手続に關与することを想定することはできないのであって、とするならば、参加主体以外の制御主体も、民主主義的参加の結果を受容することを容易にする手続的仕組みが考案されなければならない(例えば、参加主体以外の制御主体が参加の結果の受容を容易化するような参加主体の人選・構成や参加手続の審議内容を適切な時期に公表することなど)。この点にかかわって、主体のみに着目するのではなく、社会にも目が向けられなければならない。その際、制御主体が属する社会・地域の環境課題を処理してきた invisible な行政に注目すべきであろう。invisible な行政は地域・社会とつながりを有している場合が多く、これが民主主義的参加手続に關与することで、地域・社会による参加結果の受容を容易化する役割を担うことが期待できるからである。かかる invisible な行政の役割の検討にあたっては、それがいかなる組織・行為規範を有しており、地域・社会でどのような役割を果たしているのかについても整理しなければならない。これに加え、民主主義的参加手続の瑕疵を是正するための救済方法が検討されなければならないし、行政機関による参加手続の運用の分析も必要となる。

3. 研究の方法

本研究が上記の目的ないし課題に取り組むにあたって用いた方法は、第一に、民主主義的参加の既存の法理が参加結果の受容のための手続的仕組みを組み込む基盤を有するか否かの整理を

行った。その際、参加手続のみを対象とするのではなく、行政手法と関係づけて上記の検討を行った。第二に、環境行政領域秩序における invisible な行政の発見とその役割の解明のために、草の根運動も含めた invisible な行政について、キャンベラ及びウロンゴン（オーストラリア）におけるそれにつき、研究者、住民や行政機関への聞き取り調査と文献調査を行った。第三に、民主主義的参加手続をめぐって先進的な議論が展開されているオーストラリア及びアメリカの行政法及び環境法学において、環境行政過程における民主主義的参加がどのように論じられてきたのか、参加結果の受容を容易化する手続的仕組みについてどのような分析が行われてきたかの検討を行った。

本研究の研究期間は、2018年度から2020年度までであった。新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大のため、2019年度及び2020年度については大きな制約の中で研究を実施するほかなく、以上の研究の方法のうち、第二の方法については、当初の計画通りには実施することはできなかったが、瀬戸内法に基づく協議会手続はについて検討を行うことはできたことは本研究の一つの成果といってよいと思われる。同協議会は、invisible な行政が visible な行政決定過程に関わる一形態としても位置付けることができるものである。

本研究の対象は、主として、わが国の法制度の検討を踏まえて、環境行政決定の受容可能性を高める参加手続の条件整備についての提示を行った。そのため、本研究で示した成果は、暫定的なものというほかないが、後述するように、かかる本研究を通じて、新たに理論的課題も明らかになっている。Invisible な行政に関する比較法研究や海外実態調査や新たな理論的課題は、今後取り組むべき課題である。

4. 研究成果

(1) わが国の参加手続の特色

行政過程における参加の機能について、行政法学では、参加の機能として手続形式保障機能、権利保護機能、情報収集機能、説得的機能、争点整理機能、行政の遂行促進機能が指摘され、また、民主的正当性を確保する機能があると説明されてきた。環境法学も、これとほぼ同様の機能を参加に見出しているといっているであろう。

規制的手法における法定参加手続も以上の機能を有するといえるが、現行の法定参加手続の主たる機能は情報収集機能であって、これを通じて、規制的手法の質を高めることを狙いとしているといえる。規制的手法は、いくつかの行政決定から構成されるが、それが有する機能からして、最も重要な行政決定は計画とこれに基づき策定される基準または保全地域指定である。これらの行政計画を含む行政決定については、関係行政機関・地方自治体との協議や意見聴取などの組織間・主体間調整手続が実施される。この調整手続で、関係地方自治体の長の意見聴取が求められる場合、それは、おそらく、当該地域住民の意見を集約したものを、他の行政体に対して意見として述べることで求められていると解される。この組織間・主体間調整手続とともに、例えば、公聴会手続が組み合わされている場合、その公聴会手続は、原則として、公述人が意見を述べるだけであるため、行政からすれば、公聴会手続を通じて、関係地方自治体の長からの情報とは異なる質を有する情報を収集しているということになる。この点は、行政機関や私人からの意見提出手続が組み込まれている場合にも当てはまるし、パブリック・コメント手続についても同様である。パブリック・コメント手続は説明責任のための手続とも位置づけられることがあるが、同手続の現在の運用を前提とする限り、「行政の行う意思決定過程におけるできる限り多様な考慮事項の集約を図るための手続であり、...国民・住民の参加手続というよりは、当該案件に関する専門家からの多様な情報・知識の収集手続」との評価が妥当であろう。審議会手続も、市民代表や団体代表が審議会委員に含まれていたとしても、それは、以上のような手続とは質の異なる情報を行政に提供する機関として機能しているといえるであろう。

このことは、権利利益保護参加手続であっても同様であろう。産業廃棄物処理施設の設置許可における参加手続も、主体間調整手続、専門的知識を有する者の意見聴取とともに、利害関係人による意見提出手続が組み込まれている。この意見提出手続は、組織間・主体間調整手続とは異なる質の情報、すなわち、権利利益保護に係る考慮事項を情報収集するための手続として位置づけられることとなる。

したがって、規制的手法における法定参加手続の主たる機能は情報収集機能であって、これを通じて手法の質を高め、また、多段階的に、多様な主体から情報を収集することで、行政による利害調整を十全なものとし、手法を説得力あるものとしようとする機能を果たしているといえる。

(2) 規制的手法における参加手続の適正化の要請

規制的手法に関わる各行政決定の意思形成過程における参加手続は、権利利益保護参加手続の場合であれ、民主主義的参加手続の場合であれ、その主たる機能は情報収集機能であり、行政は、これと組織間・主体間調整手続と併せて、様々な質の異なる情報を行政は収集することができ、規制的手法の質を高めることが可能となる。ただし、これは、行政が、収集した情報に基づき利害調整を行い、最終的に行政決定を確定するという、閉じられた過程である。規制的手法の利害調整過程が閉じられたままでよいか問題とならざるをえない。閉じられた利害調整の結

果の内容としての手法は行政にとっては説得的であるかもしれないが、国民・住民からすると必ずしもそうではないことは、わが国の公害問題において常に指摘されてきたところである。また、こんにちの環境問題の要因のネットワーク化・複雑化は、かかる要因もその解決のための方策も「科学者には答えられない問題」、「科学者の確実な予測を基礎とした『科学的合理性』(science-rationality)にのっとった判断ができない」状況にあることが指摘されている。行政のみの、あるいは、行政と専門家集団による一方的な利害調整手続から生み出された行政決定はそれだけではもはや説得力を持ちえないといわざるを得ない。そうであるとする、人間の生命・健康の安全と生物多様性の要請を確保したうえで、どのような持続的発展が可能な社会を目指すのか、そして、そのためにいかなる行政決定を策定していくかにつき、行政が最終的に行政決定を行うにせよ、行政も含めた多様な主体の相互間での、「対話による利害調整過程」が必要となる。問題はいかにして調整を行い、調整がなされたとみなすことができるかである。それは、利害調整過程における主体が、調整の結果としての環境行政決定の内容に反対する場合でも、その決定を尊重しうる（受容しうる）条件をいかにして整備するかにかかわる。その条件としては、環境行政決定の内容の公正性・妥当性の確保のための法的基準の設定（人権、法治主義、原因者負担原則、未然防止原則、予防原則）も含めて、さまざまありうると思われるが、その一つとして行政決定過程における参加手続の適正化が挙げられる。行政手続の適正化の要請は、処分の名宛人の権利利益保護のための装置として位置づけられてきたものであるが、権利利益保護参加手続や民主主義的参加手続にも適正化が要請されることがこれまで主張されてきた。この参加手続の適正化の根拠は、議論のあるところであるが、個人の尊重の原理にそれを求めることができると解される。個人の尊重の原理を踏まえた、「対話に基づく利害調整過程」が実施されることで、参加の結果としての環境行政決定をより受容しやすくなる効果が期待できると思われるからである。適正手続の内容としては、処分の名宛人の権利利益保護のための装置である、透明性の確保、行政決定に係る告知、資料の閲覧請求、当事者・利害関係人からの意見聴取、行政決定に係る理由の提示があるが、手法と参加手続に応じて、受容の容易化のために、これらの手続を組み合わせることが必要となろう。規制的手法において参加手続の適正化を要請することは、閉じられた利害調整過程に比べて、行政決定案を変更したり修正したりする可能性より高まるという効果も期待できる。このことは、環境権論として主張されてきた内容とも一致するとと思われる。

規制的手法における参加手続の適正化要請を以上のように理解できるとするならば、現行法における法定参加手続の課題を次のように整理できる。すなわち、第一に、原子炉等規制法の原子炉設置許可については、その付近住民のための権利保護参加手続が法定化されるべきである。第二に、例えば、廃掃法上の廃棄物処理施設の設置許可に係る手続は権利利益保護参加手続である以上、意見提出を求めるのみでは適正な手続とはいえない。これについては、すでに対審的公聴会が提案されているし、また、提出された意見を調整するための手続条例も制定されている（福岡県等）。これらの手続を活用するに当たっては、当事者による資料閲覧請求権を認めることが必要であるし、意見調整段階に応じた当事者や参考人の意見聴取が必要である。また、都道府県知事が申請認容処分をする場合であっても、調整手続によって得た情報とこの参加手続を経て得られた情報をどのように考慮して同処分をしたかを示す理由を提示するべきである。これらの手続は運用によっても可能であるが条例化が要請される。環境影響評価法や同条例に基づく手続においても同様の手続が用いられるべきである。第三に、保全地域指定についての公聴会手続については、公述人が意見を述べるのみであるが、これについては、地域が限定されていること、地域指定がなされることで利益間の衝突が想定されることからすると、行政が情報収集して一方的に最終決定を行うのではなく、対審的な参加手続の立法化が必要である。また、法定保全地域については、環境 NPO が独自に指定している民間保護地域や風景地保護協定が締結された地域と連携して保護を図っていく必要もある。対審的な参加手続の実施に当たっては、環境 NPO の参加も認めるべきであろう。第四に、地方自治体がパブリック・コメント手続を実施する場合には、行政手続法の意見公募手続のように一往復半のやり取りで終わるのではなく、必要に応じて、意見提出者との間でやり取りを続け、また、パブリック・コメントが出てくるのを待つのではなく、行政決定案を NPO などに通知し、パブリック・コメントの提出を求めていくべきと考える。そして、組織間・主体間調整手続とパブリック・コメント手続の双方が行政決定過程の策定手続に組み込まれている場合には、調整手続とパブリック・コメント手続で得られたそれぞれの情報をどのように考慮したかの理由の提示も求められる。

(3) 協議会手続 - invisible な行政と visible な行政決定の接続

情報収集機能と受容機能

環境行政における法定協議会は、行政のみで構成される協議会と行政機関、事業者、住民から構成される協議会がある。後者の住民参加型協議会は、主として、計画策定段階で関与が認められている。

瀬戸内法は、関係府県知事が府県計画の策定において協議会からの意見を聴取するよう規定しているのみであるため、協議会を、情報収集機能を果たすものとして位置づけている。

地域自然資産法では、市町村の区域における地域計画の作成及び同計画の実施に関する連

絡協議の事務を担当するために住民参加型協議会が置かれる。この地域計画に基づいて、「地域自然環境保全等事業」や、「自然環境トラスト活動促進事業」が実施されることになっている。農村漁村再生可能エネルギー法でも、同様に、市町村の区域における地域計画の策定及び実施に関しての連絡協議を行うために、市町村は、住民参加型協議会を設置することができる。この地域計画に基づいて再生可能エネルギー発電設備の整備計画の認定がなされ、整備事業が実施されることになる。これらの住民参加型協議会は、利害関係者や住民に、事業実施の早い段階で関与を認めることで、地域における、事業の受容可能性を高めることが期待されていると解される。自然再生推進法及びエコツーリズム推進法における協議会も同様の機能を果たすことが期待されていると思われる。

地球温暖化対策の推進に関する法律でも、地方公共団体実行計画の策定に関する協議及び同計画の実施に関わる連絡調整という事務を担当とするものとして協議会が置かれる。エコまち法でも同様に、低炭素まちづくり協議会が置かれる。これらの協議会設置の目的は地球温暖化対策事業の、行政体と私人との共同実施の円滑化という点に重点が置かれていると思われる。

協議会手続と法定外参加手続

住民参加型協議会手続が事業的手法に先行している場合、同協議会が、事業の受容を容易化する機能を果たすことが期待されているといえよう。この受容の容易化のために、協議会手続にも適正化が要請され、協議会手続のみで、事業の公共性が形成されたと考えるべきではない。協議会構成する主体は限定されているのであり、法定外参加手続などを活用しつつ、協議会に参加していない地域住民との利害調整も行う必要がある。

瀬戸内法における湾灘協議会は、公害行政に係る分野で活用されようとしている点が注目される。パブリック・コメント手続とは異なる参加手続の活用が公害行政の分野でも始まろうとしているのである。この湾灘協議会についても上記の協議会と同様に、これのみで利害調整が果たされたとみなすべきではない。瀬戸内法が瀬戸内海を「豊かな海」とすることを目的としているわけであるが、この「豊かな海」の捉え方は多様である。したがって、協議会を通じて排水基準の検討を行うに際しては、協議会とは別に、住民の意見を反映させるために、「対話による利害調整」を可能とする法定外参加手続を活用すべきであろう。

(4)今後の展望

本研究の研究過程で、環境行政決定過程のどの段階で、いかなる適時の行政判断が求められ、その行政判断にあたりいかなる主体の参加が要請されるかが、受容可能性を高めるための課題として浮かび上がってきた。

環境行政領域において、前述のような規制の枠組みが確立されて以降、リスクという不確実性・不知の発見、生態系における不確実性と非正常性の認識、さらに、「科学的知識が常に現在進行形で形成され、時々刻々作られ、書き換えられ、更新されるという性質」を有するという指摘がなされるに至る。これらは、環境行政領域法の改正時期や遡及適用の可否、基準の設定、規制内容の決定や規制権限の行使について、どの時点の環境被害の調査・予測・評価に基づくのか、これらの判断をどのような行政組織が担い、いかなる主体に、どの段階で行政決定過程への参加を要請するのかといった、環境配慮の適時性の要請を、環境行政領域法の立法過程や環境行政決定過程に組み込むことの可否や適否が課題とされるに至っている。個別においても、以上のような課題につき、生物多様性基本法では「順応的な取組方法」による対応が基本原則として定められているし、自然再生事業法における再生事業においても同様の取組方法の実施が規定されている。気候変動適応法は、地球温暖化による被害の防止に加えて、かかる被害が生じることを前提として、これを「軽減」(2条2項)するための計画策定手続を規定するに至っている(7条)。これらは、環境被害の調査・予測・評価を行政決定以後も継続して行うための枠組みであって、適時に環境配慮を行うための制度が整備されつつある。こんごは、環境配慮の適時性という観点から参加手続の適正化のための条件整備を検討していく必要がある。この検討には、invisibleな行政との連携も含めて分析を行っていくことが求められる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 山田健吾	4. 巻 41巻2号
2. 論文標題 公有水面埋立法4条1項2号要件の事後的消滅と埋立承認の撤回	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 修道法学	6. 最初と最後の頁 43 - 66
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15097/00002764	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 山田健吾
2. 発表標題 環境行政の手法と参加手続
3. 学会等名 日本地方自治学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 晴山一穂、白藤博行、本多滝夫、榊原秀訓	4. 発行年 2020年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 460
3. 書名 官僚制改革の行政法理論	

1. 著者名 本多滝夫、豊島明子、稲葉一将	4. 発行年 2021年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 364
3. 書名 転形期における行政と法の支配の省察	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------