

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 2 日現在

機関番号：33917

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730107

研究課題名(和文)市民の価値判断の行政意思決定への反映：イギリス都市法・環境法との比較を通じて

研究課題名(英文)The reflection of citizen's value in administrative decision makings: In comparison with environmental law in the UK

研究代表者

洞澤 秀雄 (HORASAWA, Hideo)

南山大学・法学部・准教授

研究者番号：60382462

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：都市法や環境法の分野では、行政の意思決定において専門的技術的性質といった理由から広範な行政裁量が認められることが多い。この広範な行政裁量を適切に統制するには、意思決定過程への市民参加とともに、意思決定への市民の価値判断の反映も重要になる。こうした課題について、市民参加や市民の意見反映における課題と取組みが見られるイギリス法を参照して検討した。

風力発電所の立地と開発、地域施設の撤退といった具体的場面での検討とともに、都市計画・環境争訟手続や大規模事業手続の理論的検討を行うことで、事前・事後の手続を通じて市民の価値判断反映について、多面的に研究を行った。

研究成果の概要(英文)：In the field of planning and environmental law, wider administrative discretion have been granted to decision makers due to specialised and technical nature of decision-makings. To regulate the discretion in decision makings, it is important not only to make public participation effective, but also to reflect citizen's value in decision makings. I have studied about this theme to compare with environmental law in the UK where we can see these challenges to be taken up. I have examined through specific fields, for example the development of onshore and offshore wind farms and the withdrawal of community facilities. As for theoretical analysis, I have researched about the planning and environmental appeal procedure and the procedure of infrastructure projects consent. Throughout these works, I have studied about the reflection of citizen's value in various ways.

研究分野：行政法

キーワード：都市法 環境法 住民参加 司法アクセス オーフス条約 大規模事業許認可手続 風力発電所 リスク評価

1. 研究開始当初の背景

(1) 行政意思決定への市民の価値の反映

都市・環境法における行政庁・行政機関の意思決定では、様々な利害が交錯するが、直接の利害関係を超える「公益」に属するとされる事項の判断は行政当局に委ねられている。第三者たる住民等は、直接の利害関係を持たない場合が多く、参加の機会を与えられはするが、その意見が最終的な決定には反映されにくい。裁判においてはなおさら、住民等の手続上の関与は「法律上の利益」の判断において加味されず、手続参加者は原告適格を否定されることが多い。この根底には、行政の意思決定における専門的・科学技術的見解の重視がある。

しかし、イギリスおよびヨーロッパを見渡せば、都市・環境に係る意思決定では市民や住民の価値判断を反映させることが重要になってきている。これは専門的・科学的知見への不信から、また専門的・科学的判断も一定の政策的価値判断を含んでいるとの認識から、市民や住民の価値判断を手続において法的に位置づけることが、決定の質を向上させるとともに決定の受容可能性を高めると考えられるようになってきているためである。

このような行政の意思決定における市民等の価値判断の反映の議論は、リスク社会論を受けての市民のリスク認識の扱いやリスク・コミュニケーション、さらにはその手続としての討議手続のあり方など、非常に広範にわたる。さしあたり本研究はその対象を、専門であるイギリス法との比較に限定し、また、専門知ではすくい切れない地域の知が求められる地域的課題の意思決定に焦点を当て、都市・環境意思決定における住民の集団的価値判断の法的位置づけを検討してゆくこととした。

(2) 都市・環境意思決定における議論

こうした法的位置づけとしては、参加手続をその後の決定等でどの程度重要なものと見るか、参加を通じた住民の意思を法的にどのように位置づけるかといった点が問題となる。日本においては、手続の瑕疵とその結果としての処分上の瑕疵という行政手続法上の論点や住民投票の法的拘束性といった論点以外には、参加手続の結果の法的議論はあまり多くはない。結果としての住民の意思は、行政裁量における一つの考慮事項以上の法的な意味合いを持っていない。

これに対して申請者の研究対象としてきたイギリス法において、こうした問題群は都市法と環境法の分野において先鋭的な形で現れ、すでに一定の理論と実践の積み重ねが見られる。環境影響評価に係る裁判例では、手続を単に専門家による科学的評価手続と理解せず、参加により市民の価値を意思決定に反映させる手続との理解が支持を得ている。理論においても、市民の価値判断を意思決定に反映させることを積極的に捉え、これ

を熟議民主主義と接合する理論が学会でも評価されている。

またこれとは別の流れとして、迷惑施設に関して、市民の懸念や科学的証明のできない市民のリスク認識を、客観的なものとして実体的に考慮することを認める裁判例が、一定程度定着してきた。当初は廃棄物処理場のような迷惑施設に関して、近年では風力発電所や携帯電話基地局に関して、健康被害といったリスク認識や景観・アメニティの侵害といった懸念を地方当局が実体的に考慮することが、法的に認められている。

このようにイギリスでは、市民・住民の集団的価値判断や懸念を、手続的にも実体的にも法的に位置づけるようになってきている。これについて研究をすることで、どのように法的に位置づけられるのか、またその限界を見出そうと考えた。

2. 研究の目的

(1) 都市・環境争訟に係る検討

まず、都市・環境法における行政手続とともに、不服申立手続・訴訟手続において、市民の参画とその価値判断の反映がどのようになされうるシステムとなっているか(いなか)の検討が必要となる。日本とイギリスにおいて既存の手続のもつ限界を認識したうえで、イギリスにおいて近年見られる手続法理にどのような可能性がありうるかを検討することとする。

特に、研究代表者の専門である都市計画と環境の分野においては、EU指令(環境影響指令等)やオース条約などとの関係で、市民の参加・争訟手続が決定の質を高めるといった理由で、手続自体に価値を認める手続法理が産まれてきている。こうした手続法理は市民の価値判断を(少なくとも手続的には)法的に位置づけ得るものであり、これにより具体的な手続とその結果の扱いがどのように変容しているかを検討することとする。

また、可能な限り、熟議民主主義などの他分野の知見も盛り込み、都市・環境意思決定における住民等の意見形成の手続とその結果の法的扱いを包括的に描き出す。

(2) 個別分野についての検討

都市・環境の意思決定とはいっても多様な手続があるため、個別分野についての検討を行うことも求められる。住民等の価値判断を積極的に捉える環境影響評価と、消極的に捉える風力発電分野等の両極を考察することで、住民等の価値判断の反映における限界をも含めた全体像がある程度見えることになろう。それにより、専門家の知見と住民等の知見とを手続においてどのような法的関係性に置くのかについても、多様な像が示されるであろう。

こうした研究により、専門家の知見への不信が広がりつつある日本において、今後、市民の価値判断やリスク認識を法的にどのように扱うべきかの一つの指針を示そうとす

るものである。

3. 研究の方法

(1) 2012年度

初年度には、まず、都市・環境分野の参加手続と争訟手続に関する日本とイギリスの文献、特にイギリスにおける近年の手続法理に関する文献の収集を行い、それを読み込んだ。この作業により、今後の研究の方向性と見通しをより具体的に定めた。つまり、手続法理については、環境影響評価指令よりもオース条約による手続法理の形成がより顕著に見られることから、まずはオース条約に集中し、また個別分野では、専門家の意見と市民の価値判断とが対立し多くの争訟が見られる風力発電所の立地・開発について、着手することとした。

日本での手続実務については、自治体関係者に、機会があるごとに意見を伺った。

イギリス行政法研究会では、適宜、イギリス法を専門とする先生方から様々な意見を伺った。2012年4月の打合せの際には、本研究の方向性についての示唆を頂き、同年7月の打合せでは研究の進捗状況について報告を行い、意見を頂いた。

(2) 2013年度

2013年度は、より具体的な論文執筆に向けて、イギリス法の文献を読み込んだ。都市・環境争訟手続について、オース条約と関連するEU指令による市民参加を重視した手続法理が、具体的に法制度に影響を与えていることが見られた。また、風力発電所の立地・開発については、その紛争や争訟の分析から専門家と住民との意見の対立などの様々な紛争の要因について考察し、要因の一端である参加・争訟手続の法状況について検討した。

自治体との関係では、陸上風力発電所についての条例の調査を行った。住民の関与手続、地域所有といった点から条例を分析した。

これらの研究の進捗につき、2013年12月にイギリス行政法研究会の合宿において報告し、専門の先生方から多くのアドバイスを受けた。

2014年3月には、これまでの研究をより実質的なものとするを念頭に、イギリス調査を行った。都市計画における不服申立てに係る公開審問に参加し、また、専門家と市民と見解の鋭い対立が見られるシェールガス開発の試掘について視察調査を行った。日本では入手しにくい雑誌文献等の資料収集も行った。

(3) 2014年度

2014年度には、これまでの研究をより発展させる(洋上風力発電所)とともに、研究成果の論文執筆や報告機会の模索を行った。

洋上風力については、名古屋大学の安田公昭教授から日本での洋上風力発電所の試行的開発についての状況を伺った。イギリスでは陸上立地の場合と同様の紛争が見られ、手続における課題に共通性が見られると考え

たため、陸上風力発電所の立地・開発に係る研究の延長上に位置付けて、論文とした。

報告機会として、まず2014年8月に比較都市法研究会にて都市計画争訟についての簡単な報告を行った。同年10月には都市計画手続につき土地総合研究所の研究会において、2015年1月には風力発電所の立地・開発についてエネルギー法研究所の研究会において、研究報告を行った(学会発表)。なお、本研究との関係で、今後の比較法学会と環境法政策学会での報告を行う予定である(学会発表)。

4. 研究成果

(1) 都市・環境争訟手続に関する研究

都市・環境分野での争訟手続については、新たな手続法理を示しイギリス法に影響を及ぼし始めているオース条約を中心に、イギリス都市・環境争訟手続にどのような影響が及びつつあるかについて、図書に取りまとめ、学会発表を行う予定である(学会発表)。この研究は、これからも展開しうる手続法理を示すもので、今後の研究につながるものである。また(本研究とは異なるが)ヨーロッパ法と国内法のそれぞれからの異なる司法アクセスの要請という興味深いテーマを含むものでもある。また、計画許可手続における課題と改革の方向性について、日本を念頭に置きつつ検討し、報告も行った(学会発表)。

日本における争訟手続については、図書において、自治体や住民の意見が争訟を通じてどのように実現しうるかを法的に検討している。また関連するものとして、雑誌論文がある。

(2) 風力発電所等の個別の開発に係る研究
個別分野として、近年イギリスで多くの紛争を生じさせている風力発電所について検討した。発電所の地域による長期的受容のため、住民の価値判断を反映させ、地域所有や地域還元が法制度においても図られていることを示した(雑誌論文)。この点は洋上風力発電所についてもある程度当てはまることを、雑誌論文において検討した。これらについて、学会等で発表を行った(学会発表)。なお、環境影響評価については風力発電との関係で多少検討を行ったが、全体について十分な検討は行えず、論文等に取りまとめることはできなかった。

なお、日本における個別開発とその手続に係る問題点を指摘する論文も執筆した(雑誌論文)。

以上のように、都市・環境分野における市民の価値判断の反映について、争訟手続を中心に、全般的・個別的検討を行い、一定の研究成果を出すことができた。今後も発展する点、まだ不十分な点もあることから、これからも研究を継続して成果として取りまとめたい。

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 4 件)

洞澤秀雄「洋上風力発電所の立地・開発をめぐる法 イギリス法との比較を中心に」札幌学院法学 31 巻 2 号、2015 年、pp. 41 87 頁、査読無

洞澤秀雄「地方自治体における行政不服審査」法律時報 86 巻 5 号、2014 年、pp. 100 105、査読無

洞澤秀雄「風力発電所の立地をめぐる紛争と法 イギリスにおける模索を通じて」札幌学院法学 30 巻 2 号、2014 年、pp. 147 195、査読無

洞澤秀雄「平針里山訴訟(名古屋地判平 24・9・20 裁判所ウェブサイト)」南山法学 37 巻 1・2 号、2014 年、pp. 1 23、査読無

〔学会発表〕(計 4 件)

洞澤秀雄「陸上・洋上風力発電所の立地・開発をめぐる紛争と法：イギリス法との比較を通じて」環境政策学会、2015 年 6 月 13 日、獨協大学(東京都)(予定)

洞澤秀雄「都市計画・環境領域における行政争訟」比較法学会、2015 年 6 月 6 日、中央大学(東京都)(予定)

洞澤秀雄「イギリスにおける風力発電所の立地・開発をめぐる紛争と法」再生可能エネルギーに関する法的問題検討班・第 4 回研究会、2015 年 1 月 16 日、エネルギー法研究所(東京都)

洞澤秀雄「開発規制制度の課題と改革の方向性 イギリス法との比較を通じて」転換期を迎えた土地法制度研究会、2014 年 10 月 30 日、土地総合研究所(東京都)

〔図書〕(計 2 件)

洞澤秀雄「環境行政訴訟における司法アクセスの論理 オーフス条約に基づく議論を中心に」榊原秀訓編著『行政法システムの構造転換 イギリスにおける「行政的正義」』、日本評論社、2015 年、pp. 201 229

洞澤秀雄「取消訴訟」「環境訴訟」大浜啓吉編著『自治体訴訟』、早稲田大学出版部、2013 年、pp. 32 47、235 250

6. 研究組織

(1) 研究代表者

洞澤 秀雄 (HORASAWA, Hideo)

南山大学・法学部・准教授

研究者番号：6 0 3 8 2 4 6 2