

環境行政訴訟の活性化にむけて行政事件訴訟法のさらなる見直しを求める決議

我が国では、1990年代以降、環境基本法（1993年）、環境影響評価法が制定され（1999年）、河川法等の各個別法でも「環境への配慮」が法目的に追加される改正が行われてきている。2005年施行の行政事件訴訟法改正により、義務付け訴訟・差止訴訟が法定される等、環境利益の保護を求める行政訴訟について市民や環境NGOに有力な法的手段も与えられた。

しかしながら、かたや現実社会では、依然として道路、空港、ダム等の大規模公共事業や都市再開発等の大規模開発が進められており、これらの開発行為による自然環境や景観の破壊が進行しつつある。また、行政事件訴訟法改正で見送られた事項も多く、市民や環境NGOが環境利益の保護を求めて環境行政訴訟を提起しても裁判の場で救済を受けることは容易ではない状況は続いている。

その一因は、行政事件訴訟法そのものに、以下のような問題点が内在するからである。

第一に、改正によって行政事件訴訟法の原告適格が広がったとしても一定の限界があるうえ、団体訴訟制度が認められていない。そもそも環境利益という特定の個人的利益として把握しきれない公共的な利益を争う訴訟においては、環境利益の代弁者として適格のある環境NGO等の団体が環境行政訴訟を提起できる訴権を持つことが不可欠である。EU諸国ではオース条約（2001年発効）に基づいた市民参加指令（2003/35/EC）により、団体訴訟の導入が義務づけられている。

第二に、いわゆる行政計画については、訴訟の実効性を確保するために早期の段階で市民や環境NGOが環境利益の保護を求めて提訴できるとすべきであるのに現行法制の下では極めて困難な状況にある。例えば、都市計画決定そのものにつき景観も含めた環境利益の保護を求めて近隣住民が提訴しても門前払いされる可能性が極めて高い。

第三に、環境行政訴訟では、裁判で実体審理に入っても広範な行政裁量が司法によって肯定される実情にあり、市民や環境NGOが環境利益の保護を目的に行政処分取消を求めて提訴しても、安易に行政裁量の範囲内と判断され、訴えが退けられる傾向にある。

よって、国は、2010年に予定されている行政事件訴訟法の見直しにあたって、少なくとも下記の3点を更に改正すべきである。

記

- ① 行政事件訴訟法9条3項に団体訴訟制度を新たに定め、環境保全活動に実績を有する環境NGOに対し環境行政訴訟について団体訴権を与えること
- ② 行政事件訴訟法第3条2項の抗告訴訟の対象を拡大して、「私人の利益に影響を与える行政計画」については行政訴訟の対象とすること
- ③ 行政事件訴訟法第30条を廃止し、根拠法令の要件該当性の判断を含めた行政判断について、その適法性を司法審査する際の裁量審査基準を法定すること

以上のとおり決議する。

2006年（平成18年）11月17日
近畿弁護士会連合会

提 案 理 由

1. 環境の世紀とその実情

21世紀は「環境の世紀」といわれる。1992年6月、環境と開発に関する国連会議（地球サミット）において「環境と開発に関するリオ宣言」が採択され、国際社会において「持続可能な発展」が理念として確認された。我が国においても1993年1月に環境基本法が成立・施行され、1997年には環境影響評価法が成立する等、環境の保全に関する法律体系が整備されてきた。個別法の分野を一瞥しても1992年に「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）が成立し、1997年には河川法改正により「環境の保全」が法目的に追加され、2002年には土壤汚染対策法、2004年には景観法が成立する等、環境の保全をめざした法律制定や法改正はなされてきた。

しかしながら、上で述べた各種の環境法の制定にもかかわらず現時点で環境の保全が図られているとは言い難い。現実社会では、依然として山林を切り開いて道路が建設され、海を埋め立てて空港が建設され、治水や利水を標榜するダムが建設される等の大規模な公共事業が進められている。また、景観利益や地域コミュニティを破壊する土地区画整理事業や都市再開発事業等の大規模開発が進められている。環境法の整備はされてきたものの、これらの開発行為によって自然環境や景観の破壊が未だに進行しつつあるのが現状である。

2. 環境行政訴訟の現状

市民やNGOは、上記のような各種の公共工事や開発行為に対して、環境の保全を目的とし裁判所での救済を求めて環境訴訟を提起することがある。ここで、環境訴訟とは「人の健康又は生活環境に係る被害に直ちに至らない環境への負荷について保全と回復を中心的な争点とする訴訟」を念頭に置いている。環境訴訟の形態には民事訴訟と行政訴訟があるが、多くは行政訴訟（行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟、住民訴訟）として争われる。本決議では、主として行政事件訴訟法の更なる見直しを念頭に置くので住民訴訟に関する議論は省略している。

このように環境行政訴訟を捉えた場合、市民やNGOが環境行政訴訟を提起し、環境利益の保護を主張し裁判で実効的な救済を受けるということは容易ではない。

現に当実行委員会の調査によると、環境に関する行政訴訟事件は、大阪地方裁判所ですら平成13年から平成17年までの5年間でわずか9件しか提起されていない。住民訴訟は別として市民やNGOが行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟の提起を避けるという裁判離れの傾向は著しい。環境利益を保護を求める主張が市民やNGOにより裁判の場に持ち込まれないという状況は、翻って環境利益に関わる行政過程においても市民らの意見の影響力を弱いものとし、市民らの声は聞き置かれるのみで放置されてしまうという悪循環をきたす。

3. 行政事件訴訟法の改正の評価

当連合会は、2000年12月、住民訴訟を含む環境訴訟の危機的な状況を指摘して「環境訴訟の活性化のために行政事件訴訟法改正等を求める決議」を行い、行政事件訴訟法の改正により環境訴訟を活性化させるため、①原告適格の拡大、②処分性の緩和、③実効的

な執行停止手続を導入すべきこと等を決議した。

2005年4月施行の改正行政事件訴訟法は、①につき法9条2項に解釈規定を設けることで原告適格を拡大する方向を示した。例えば小田急高架都市計画事業認可取消請求事件最高裁判決（2005年12月7日）は事業敷地内の権利者のみならず一定範囲の周辺住民に対しても原告適格を肯定し、原告適格拡大へ向けた法改正の効果は現れてきている。③につき改正法は仮の義務付け・仮の差止めの制度を新設し（法37条の5第1項、第2項）、また、執行停止の要件を「回復困難な損害」から「重大な損害」と緩和のうえその判断方法も定めた（法25条2項、3項）。ただ、これが環境訴訟の活性化に結びつくかどうかは事例に乏しく今のところ未知数である。その他、今回改正により、審理の充実・促進のための釈明処分（法23条の2）等、環境行政訴訟の活性化の観点から活用可能な制度もある程度は新設された。

これら改正法を大いに活用して環境行政訴訟を活性化することは重要であり、今後の当連合会の課題でもある。しかしながら、当連合会が2000年に行政事件訴訟法の改正を求めた趣旨はまだ達成されておらず、環境行政訴訟の活性化の観点からは未だ不十分である。更なる法改正が必要不可欠である。

4. 団体訴訟制度

改正行政事件訴訟法により上記のように原告適格は広がった。しかし、環境訴訟の特質を考えれば、別の観点からの原告適格の拡大である団体訴訟制度が認められる必要がある。すなわち、例えば海の環境保全を求めて公有水面埋立事業の事業認可処分等を争う場合、その海域に漁業権者がいなければ当該処分を争うことのできる原告は存在しないことになる（少なくとも現行実務を前提にする限り、原告適格を相当広く解釈する立場をとったとしても当該海域の航行を楽しむ個人や海域に隣接する海浜で海水浴を楽しむ個人の利益は原告適格を基礎づけるに至らないであろう）。そもそも、環境利益という特定の個人的利益として把握しきれない公共的な利益を争う訴訟では原告適格について原理的にもこのような事態は起こりやすい。そのような場合、実体的な環境法が侵害されている状況にあっても、原告が存在しないため争いが司法の場に持ち込まれないという事態が生じてしまう（執行の欠缺）。そこで、一定の要件を備えた環境保護を目的とする団体に対して、環境行政訴訟の原告適格を認めるべきである。

EU諸国では2001年発効のオーフス条約に基づく市民参加指令（2003/35/EC）が採択されたこともあり、主な産業施設及び公共施設の設置許可について団体訴訟の導入が義務づけられている。また、公的機関によるその他の作為・不作為についても司法アクセス指令案〔COM（2003）624〕が提案され、広範な環境団体訴訟の導入が目指されている。アジア諸国においてもタイ、インドネシアでは既に環境団体訴訟は制度化されている。我が国は環境団体訴訟について議論が最も遅れた国のひとつとなっている。

団体訴訟制度と併せ適格団体を事前認定するという制度設計を行えば、ドイツの参加制度にみられるように、行政計画や行政立法策定の早期の段階で環境について専門的知見を有する団体として環境NGO等を手続きに関与させることも可能となる。団体訴訟制度を認めればこれを前提とした制度設計によっては、行政過程について住民参加を実効化し、より適法かつ民主的な行政運営が期待できるというメリットもある。

以上のようにとりわけ環境行政訴訟の領域においては、行政事件訴訟法を更に改正して団体訴訟制度を採用する必要は極めて高い。

5. 処分性について（行政計画）

行政訴訟法改正において議論はあったものの処分性の拡大は見送られた。しかし、環境行政訴訟の活性化という観点から、いわゆる行政計画（計画目標の達成に至るまでの過程において一連の行政の手続きが存在することが特徴である）については、より早期の段階で市民やNGOがこれを争訟の対象とし実質審理を受けることができる必要がある。

例えば、都市計画における用途地域の変更により、突然、近隣に巨大商業ビル建設計画が進められることになったケースを考えると、現行実務においてはこの用途地域の変更はいわゆる「行政計画」であって抗告訴訟の対象とならない。しかし、この商業ビル建設計画に必然的に結びついて私人の権利利益に影響を与える場合には、行政計画であっても用途地域変更の段階で既に争点は明確であり紛争の早期かつ根本的解決という観点からは、訴訟の対象とすべきである。

行政計画を含むいわゆる処分性につき行政事件訴訟法の改正が見送られた理由として、4条に「公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の」との文言を追加することにより、公法上の当事者訴訟の活用によって処分性の狭さを補うことができるという説明がされている（例えば、薬事法の改正により従来許可を受けていた個人が改めて許可を取らねば営業ができなくなったというケースで、個人は後にされる無許可営業の営業停止処分や不許可処分を受けるまで待つことなく、法令自体が国民の権利義務に直接影響を及ぼすことを理由として公法上の当事者訴訟によって営業を続ける権利の確認を求めるという方法である。）。

しかし、上記のようなケースで改正法が期待したように用途地域変更を公法上の当事者訴訟で争えるか否かは未だ不明である。また、近隣住民（直接自己所有地について用途地域変更をされたわけではない）が景観利益を含めた環境利益の保護を求めてこの行政計画を争う場合を念頭に置くと、これら住民と行政との間の公法上の法律関係を観念することは極めて困難である。したがって、改正法によっても上記の難点は解決されたわけではない。

行政計画について行政処分性を緩和することは必要であり、少なくとも私人の利益に影響を与える計画段階に達した行政計画については、従来の処分の定義からはみ出しても「行政処分」であるとみなして行政訴訟の対象としなければならない。

6. 行政裁量の統制

原告適格や処分性の要件をクリアして実体審理に入っても、環境行政訴訟では、広範な行政裁量が司法により肯定される傾向にあり、市民や環境NGOが違法と評価している行政処分がいつも簡単に合法とされてしまう。なお、前述の当連合会2000年決議でもこの裁量統制に関して取り上げ、主として実体法の観点から「公共事業について計画段階からの環境の価値を十分に評価した費用便益分析を法的に義務づけるとともにその内容を基礎資料まで含めて公開すべきことの立法措置」を求めている。

今回の行政事件訴訟法改正時の議論でも、行政裁量について司法が過度に追認的であるとの問題点が指摘されて検討はされたものの改正は見送られている。改正法で新設された審理の充実・促進のための釈明処分の規定により、行政側より裁量審査基準や考慮した事

情等の資料が提出され裁量処分の判断過程が明確になるだろうという点が理由とされている。

しかし、提出されるべき資料の範囲については特に法定されておらずその実効性は未知数である。したがって、手続法としての行政事件訴訟法において裁量審査基準を法定しておくことが有意義である。

この場合、現在の裁量処分の問題性が、例えば「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」（土地収用法20条3号）というような不確定概念をもって処分要件を定めている行政判断についての司法審査に現れていることから、この点も含めた裁量的判断について裁量審査基準を法定しておくべきである。

裁量審査基準としては、現在までの最高裁判所において事実誤認、目的・動機違反、平等原則違反及び比例原則違反等の審査基準、あるいは判断過程の合理性に着目した審査基準等が蓄積されてきている。その全てを法定する必要はないが、さしあたって全てを包摂可能な「本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を加重に評価し、その結果判断に影響を生じさせた」かどうかという基準が適当である。

なお、行政裁量に関する法30条は、歴史的にいわゆる自由裁量処分でも取消しうる場合があることを示した意味しか持たず、現在では裁量処分の取消原因は処分の違法事由に関する実体法の解釈問題であるとの考え方が定着しているので、かえって裁量的処分について裁判所の判断を制約している。したがって、法30条は削除すべきである。

7. 結論

改正法附則50条は「この法律の施行後5年が経過した場合において、新法の施行の状況について検討を加え、必要があると認める時は、その結果に基づいて所要の措置を講じるものとする」と定める。

法施行後未だ1年半であるが、環境団体訴訟制度創設の必要、行政計画の一部を行政訴訟の対象とする必要及び裁量統制の基準法定の必要は明らかである。

したがって、当連合会は、国に対し2010年の行政事件訴訟法の見直しにあたっては、少なくとも提言の趣旨記載の3項目を更に改正することを求め本決議をするものである。

以 上