

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 2 日現在

機関番号：34419

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2015

課題番号：26870732

研究課題名(和文)日英比較を通じた環境公益訴訟の理論的・実証的研究

研究課題名(英文)The Theoretical Research on Environmental Public Interest Litigation in the UK

研究代表者

林 晃大(HAYASHI, Akitomo)

近畿大学・法学部・准教授

研究者番号：80548800

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：環境保護を目的とした市民参加制度の1つである環境公益訴訟について、イギリスの裁判所は原告適格を広くとらえ、積極的な提起を認めてきた。しかし、2013年9月にイギリス司法省が司法審査請求制度の原告適格の厳格化を提言したことで、公益訴訟のあり方に大きな影響を与えるおそれが生じた。そのような中、本提案についてNGOや弁護士、裁判官などが大きく反対し、最終的に司法省は原告適格の厳格化を断念した。政府が公益訴訟の提起を広く容認したことにより、団体のみならず個人が提起する環境公益訴訟においても原告適格が否定されることはなくなり、イギリスにおいて環境公益訴訟の利用がさらに促進されるであろうと考えられる。

研究成果の概要(英文)：In regard to “environmental public interest litigation” which is one of the ways of public participation for environmental protection, UK courts have for many years been open to such applications and they have interpreted the requirement of “sufficient interest” liberally. Ministry of Justice proposed to introduce stricter test of standing in September 2013, and NGOs, lawyers and judges expressed severe dissenting views to the Government proposal. Finally, the Government abandoned to introduce stricter test. Thus UK courts will easily accept “environmental public interest litigation” not only by the organizations but by the individuals.

研究分野：行政法

キーワード：行政法 環境法 イギリス法

1. 研究開始当初の背景

現在、深刻な環境破壊が世界的な問題となる中で、国際的にも環境保護運動が活発化している。近年、このような環境を保護するための1つの手段として「市民参加 (public participation)」が重要であると考えられている。これは21世紀に入り、EUをはじめとする諸外国が、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約 (オーフス条約) (Aarhus Convention) を批准していることから明らかである。

本条約は、「市民参加」の手法として3つの手段を規定している。第1に「公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス」、第2に「公的機関による環境意思決定への市民参加」、第3に「環境問題に関する市民による司法へのアクセス」である。これらがオーフス条約の3本柱と呼ばれるものであり、締約国は原則としてこの3本柱の規定を遂行するために必要な手段をとることを要求されている。

このような国際的動向を受け、オーフス条約の締約を行っていないわが国においても、環境保護を目的とした「市民参加」の重要性は高く認識されており、オーフス条約の提唱する市民参加制度に関する先行研究は多数存在する。しかしながら、それらの多くは、同条約の内容を概括的に研究したものであり、市民参加手法それぞれについて詳細な研究を行ったものは少ない。また、フランスやドイツについての先行研究は存在するが、批准国の1つであるイギリスの動向については比較研究が十分になされていない。

そこで、私は、オーフス条約の3本柱に関するイギリスの動向について、「イギリスにおける環境情報提供手法 公的登録簿制度についての一考察」(近畿大学法学 57 巻 4 号、2010 年)、「イギリスにおける環境情報開示と2004年環境情報規則」(近畿大学法学 58 巻 2・3 号、2010 年)、「イギリスにおける環境許可制度と市民参加」(近畿大学法学 60 巻 1 号、2012 年)、「イギリスにおける環境公益訴訟とオーフス条約」(近畿大学法学 61 巻 1 号、2013 年)において、詳細な研究を行った。さらに2014年3月にはそれらの論文を総括した「イギリスにおける環境保護を目的とした市民参加制度」において博士学位を取得している。

しかしながら、イギリスの環境保護を目的とした公益訴訟の動向については、わが国ではいまだ解明されていない部分も多く、さらなる研究が必要であると考えられる。本研究は、このような事情を背景にしたものである。

2. 研究の目的

オーフス条約第3の柱は、いわゆる環境保護を目的とした公益訴訟の促進を意図したものである。同条約は、原告適格の拡大や訴訟費用の適正化などを通じて、環境公益訴訟

による環境保護の機会を確保するよう締約国に要求しており、2005年に同条約を批准したイギリスもこれらの観点から環境公益訴訟の促進を実現している。

しかし、原告適格の拡大や訴訟費用の適正化の要求を中心に提言している同条約は、あくまで環境公益訴訟の入口を広げているものに過ぎない。たとえ、環境公益訴訟の入口が広がり、市民や環境保護団体が公的機関の行為に異議を唱える機会が増加したとしても、本案において公的機関の行為の違法性が認定され、それが是正されない限り、環境保護が実現することはない。

本研究は、イギリスにおける環境公益訴訟によって、公益としての環境がどのように保護されているかを解明しようとするものである。

3. 研究の方法

基本的に資料収集の後、文献研究を行った上で、関係領域の研究者と討論するとともに、学会等で報告を行うことによって研究を深め、その成果をまとめるという方法をとった。

具体的には以下の通りである。まず、資料・文献の収集については、学内外の研究施設(近畿大学、関西学院大学等)において行うとともに、日本国内で入手可能な文献等に関しては科学研究費により購入した。国内で入手することのできない資料・文献(議会議事録や委員会議事録、判例等)については、イギリスの大英図書館やオックスフォード大学ボドリアン図書館等で入手した。また、2015年6月に行われた比較法学会において研究報告を行い、研究を行う際の示唆を得た。

4. 研究成果

(1) はじめに

オーフス条約は、市民や環境保護団体が環境公益訴訟を提起する際に裁判所が検討することとなる原告適格の範囲を拡大すること、また環境公益訴訟を提起する際に必要となる訴訟費用を適正化すること等を締約国に要求している。これは環境公益訴訟の入口段階のハードルを下げることで、市民や環境保護団体による環境公益訴訟の提起を促進するための要求である。イギリスにおいて環境公益訴訟の中心的な手段となる司法審査請求制度は、特に原告適格に関しては、オーフス条約の要求通り、その範囲の拡大を実現しており、国際的にも高い評価を受けていた。

しかしながら、イギリス司法省は、2013年9月に、「司法審査 さらなる改革の提案」と題した司法審査請求制度の改革案の中で、訴訟件数の増加等を理由に、原告適格の厳格化を目指す提言を行った。本提案により、イギリスにおける環境公益訴訟の原告適格が、オーフス条約の要求に合致しなくなるおそれが生じることとなる。

これにより、当初研究予定としていた環境公益訴訟の本案部分の研究に先駆けて、科研

申請当時には予定していなかった、司法審査請求制度における原告適格の改革論議についての研究を行う必要が生じた。

(2)原告適格に関する改革論議

司法省による提案

司法省は、行政側の負担につながる司法審査請求数の大幅な増加の原因の一つに裁判所による原告適格の拡大アプローチがあると考え、改革提案において以下の点を指摘した。

司法省は、「裁判所は『十分な利益』基準について拡大的なアプローチを採用してきており、現在では、申請が関係した事柄について個人的な利益はもはや要求されない」と近年の裁判所のアプローチについて指摘した上、「訴えの対象について直接的かつ具体的な利益を有していない個人や団体による司法審査の請求は……しばしば広報目的や遅延をもたらすことのみを理由に行われている」とし、多くの公益訴訟が不当な目的のために提起されていると主張する。司法省が独自に行った調査によると、2007年から2011年にかけて毎年約50もの司法審査がNGO、慈善団体、圧力団体、信仰団体といった、問題となっている事柄に直接的な利益を有さない原告によって提起されており、司法省はこのようなタイプの司法審査請求数の多さを問題視しているのである。

司法省による批判は、何が公益に合うのかを判断するのは議会や政府が最も適しているという考えに基づいたものであり、直接的な利益を有しない者が司法審査を請求することで、議会や政府の有するこのような役割を弱体化させるべきでないとするのである。

公益訴訟は「純粋型公益訴訟」と「私益保護型公益訴訟」に分類することができるが、司法省は、「私益保護型公益訴訟」のみならず「純粋型公益訴訟」についても原告適格を認める裁判所の拡大アプローチを問題視しており、このような裁判所の判断の根拠となる「十分な利益」という現行の基準を廃止し、司法審査請求に関連する事柄について「直接的で具体的な利益 (direct and tangible interest)」を要求するべきであると提案するとともに、『原告がほとんど、あるいは全く直接的な利益を有していないような場合の訴訟提起について、あなたは問題があると考えますか?』など3つの質問を提示し、広く意見を募集した。この改革が実現すると、「運動団体のような、政治的あるいは机上の利益のみを有している者を排除することにつながる」と司法省は主張している。

一方、司法省は、環境関連の司法審査に関しては、オース条約に従ったアプローチをとるべきであるとし、保護領域ごとに原告適格基準を異なったものにするという提案も行っている。オース条約は、環境公益訴訟の原告適格を拡大すべきである旨を規定しているところ、司法省は、「環境保護を目的

として活動しているNGOは、たとえ自身が直接的な影響を受けていなくても、……原告適格を保証されるべきである」と述べており、イギリスにおいて原告適格基準の厳格化が実現しても、環境公益訴訟については団体の原告適格を拡大したままにすべきであると述べている。

他方、個人が原告となる場合は、原告適格の認容は「環境問題について真の関心を有し、かつ公益の代理ができるほどの十分な知識を有していることを証明できる場合に限定すべき」とし、この場合、「例えば、社会的地位、活動への参加、特定の分野での勤務経験や適切な学歴」が証明されるべきであると述べている。

司法省提案に対する回答

司法省の改革提案に対しては、2013年9月6日から11月1日の間に合計で325件の意見が出されており、それらの回答のうち、241件が原告適格の厳格化について何らかの見解を示している。これらの内訳を見てみると、原告適格基準の変更に賛成するものが16件、反対するものが213件、どちらとも言えないとするものが12件であり、原告適格基準の厳格化に反対する意見が圧倒的多数を占めていた。

原告適格基準の厳格化についての賛成意見としては、「現行の制度は、行政(特に地方公共団体)に司法審査に対応するための無駄な支出をさせている」こと、「誰もが異議を唱えることができる現行の制度は、選挙で選ばれず、国民の代表でもない、責任を有さない司法府が、同様に選挙で選ばれず、国民の代表でもない、責任を有さない圧力団体等の請求に基づき、適切な政策決定権限を審査することにつながり、民主主義を弱体化させる」ことなどが理由としてあげられているが、これらはあくまで少数意見である。

一方、本研究における中心的な研究対象であり、司法省が改革を遂行するか否かの判断において特に依拠したPublic Law Projectや上級裁判官のような回答者の大多数が示した反対意見においては、以下のような点がその理由としてあげられている。

(1)「直接的な利益」基準は、司法へのアクセスの大幅な拒否につながり、司法審査の目的である「法の支配の擁護」を弱体化させる。(2)「法の支配の擁護」を目的とした司法審査の役割は「公権力の濫用の是正」であるが、「直接的な利益」基準を採用することによってもたらされる公益訴訟の廃止は、それを「私人の権利保護」に移行させる。(3)「直接的な利益」基準の採用は、訴訟の結果として公的機関の活動が違法であると判断されるような実体のある訴えの原告適格を否定したり、原告適格という手続的な技法によって重要な問題の検討を妨げたりすることにつながる。(4)純粋に公益のみを保護するために請求されている司法審査は数少なく、現在の

拡大アプローチの問題点を示す的確な証拠は司法省によって提示されていない上、NGOによる訴えは成功率が高く、さらに、キャンペーンの手段としての利用を示す証拠もない。つまり、司法審査の目的としての「法の支配の擁護」、それを達成するための機能として司法審査が果たす「公権力の濫用の是正」、そしてそれがもたらす「公的機関による適切な意思決定の促進」が重要であり、それらをすべて達成するためには、司法省が提案する「直接的な利益」基準ではなく現行の「十分な利益」基準こそが適切であるとされる。

司法省による回答

これらの意見に対して、司法省は2014年2月に回答している。それによると、司法省は、「(原告適格基準の厳格化という)提案は、直接的な利害関係を有しない原告による司法審査請求を認め続けるべきであると主張する弁護士やNGOなどから大きく反対され」ており、その理由として、「そのような訴訟は数少なく、またそれらの事案において原告が比較的成功をおさめていると政府が示している」というPLPの提示した反論理由をその代表として挙げている。

また、司法省は「直接的な利益」基準について、「多くの回答者が、違法な活動を行った公的機関が責任を有するような実体のある訴えに対しても影響を与えるであろうし、公的機関を訴訟から保護することにつながると主張している」点、「公権力の濫用への訴えから私人の権利保護へと司法審査制度の役割を変更することにつながる」とする指摘が存在する」点を示し、最終的に、「現在の司法審査へのアプローチが濫用につながることは明確であるが、原告適格基準の改革がそこから生じる損害を抑制する最善の方法ではないと考える」と結論づけている。司法省は、司法審査請求数の増加などの問題点は存在するとしながらも、その解決策としての原告適格基準の厳格化を断念したのである。

(3)原告適格基準の改革論議についての分析

イギリス司法省が、最終的に原告適格基準の厳格化を断念したことを受け、元裁判官であるStephen Sedleyは司法省の当初の提案と、その後の対応について以下のように分析する。

Sedleyは、「十分な利益」基準から「直接的な利益」基準への変更は、「裁判所が法の支配の要求に適合するよう司法審査の入口を調整してきた2世紀以上の時間を無にする」と指摘する。さらに「改革提案は、原告適格の法理が長い歴史を有しているという側面や、公的機関の決定を妨害するためではなく、第一に行政機能の適法性の確保、第二に法律の範囲内で政府が自由に活動をし続けることができるよう確保するという目的

を有しているという側面を全く認識していない」とした上、多くの反対意見が集まったこと、それを受けて司法省が提案を取り下げたことを高く評価している。

Sedleyと同様、司法省提案について批判的なAlex Millsは、司法省が不当な目的での司法審査の利用を主張していることについて、「原告の個人的な利益の程度の問題と司法審査の正当性の問題という2つの異なった次元の問題を結合させて論じている」と批判する。Millsは、「なぜ『直接的で具体的な利益』を有していない者が、そのような利益を有している者よりも、審理に値しないような訴訟を提起する傾向にあると司法省が主張するのかは不明確である」とし、利益の直接性と司法審査の目的の正当性は無関係であり、実際、改革提案自体が、個人的な利益を有さない者の提起した訴訟は他の司法審査と比較して成功率が高いと指摘していることから、原告の利益の程度と司法審査の正当性を結び付けて考えるべきではないとするのである。

さらに、Millsは、Sedleyが「近年……風揚げ(kite-flying)、つまり政府が必要ともしないし望んでもいないような奇抜な提案を行うことで、……本来の目的とする提案から注意をそらすため、取り下げられても構わないような提案が行われている」と指摘していることについて、「(原告適格に関する)提案は、この『風揚げ』の一例であるという疑念がある」とする。つまり、司法審査制度改革の本来の目的は原告適格基準の厳格化にあるのではなく、その他の改革にあったとするものであり、原告適格基準の厳格化はそれらから注意をそらすためのものであったという指摘である。

(4)おわりに

最終的に、司法省が第2次改革提案で主張した原告適格に関する改革は行われなかった。司法省提案に対する回答を全体的に見てみると、現在のイギリスの裁判所が採用する原告適格の拡大アプローチは、司法審査の有する「法の支配の擁護」という究極的な目的に基づくものであることが分かる。裁判所はこの目的を実現するために、「私人の権利救済」ではなく「公権力の濫用の是正」という司法審査の役割や、「公的機関による適切な意思決定の促進」といった司法審査の効果を重視し、原告適格基準を柔軟に解釈しながら、直接的な利益を有さない者が公益を保護するために司法審査を請求することを容認しているのである。この点に鑑みれば、司法省による原告適格基準の厳格化の提案は、PLPや上級裁判官が指摘するように、「法の支配の擁護」という目的を軽んじ、「公権力の濫用の是正」という役割を無視していると捉えることができるであろう。

しかしながら、司法省が、司法審査制度改革の本来の目的として、原告適格基準の改革

を目指していたかは疑問の残るところである。原告適格基準の厳格化について出された様々な意見に対する司法省の回答は、他の改革提案に対するものと比較しても非常に簡潔なものであり、反対意見の引用に終始している。Mills が Sedley の考えを引用し指摘したように「風揚げ」、つまり猛反対を受けることを容易に予見できる原告適格基準の改革をアドバルーン的にあげておき、その裏で「高度の蓋然性」基準など、本来目的としていた改革を容易に実現させたのではないかと考えることができる。

原告適格基準の厳格化提案はアドバルーン的な印象を受けるものではあるものの、最終的に司法省が様々な反対意見を受け入れ、改革を断念したことで、原告適格に関しては、政府も「法的」アプローチを捨て「規制的」アプローチを採用するという立場を明確にしたと考えられる。イギリスにおける司法審査請求制度が「行政統制」のために用いられる手段であることが確固たるものとされ、政府もそれを認識したと言えることから、個人が提起する環境公益訴訟についても、原告が十分な主張を行っていれば原告適格が否定されることはなくなると考えられるため、この改革論議はオーストラリア条約との関係においても意義のあるものだと言えよう。

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1件)

林 晃大、司法審査制度の改革論議 - 原告適格を中心にして、比較法研究、査読無、77号、2015年、pp166 - 173

[学会発表](計1件)

林 晃大、司法審査制度の改革論議 - 原告適格を中心にして、比較法学会第78回総会、2015年6月6日、中央大学後楽園キャンパス(東京都)

[図書](計1件)

榊原秀訓編著、日本評論社、『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」』、2015年、pp175 - 200

6. 研究組織

(1) 研究代表者

林 晃大 (HAYASHI Akitomo)

近畿大学・法学部・准教授

研究者番号：80548800

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：