

氏 名	くろ かわ さと し 黒 川 哲 志
学位(専攻分野)	博 士 (法 学)
学 位 記 番 号	論 法 博 第 160 号
学位授与の日付	平 成 18 年 9 月 25 日
学位授与の要件	学 位 規 則 第 4 条 第 2 項 該 当
学 位 論 文 題 目	環境行政の法理と手法

論文調査委員	(主 査) 教 授 芝 池 義 一	教 授 岡 村 周 一	教 授 初 宿 正 典
--------	----------------------	-------------	-------------

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、環境行政法を研究対象とし、従来の環境行政の手法である規制やそれに関する法理論には限界があるとの認識に基づき、アメリカの法制度や学説を素材にしつつ、環境リスク管理に関する基礎理論の構築を目指すものである。

第Ⅰ部「環境リスク規制の法理と手法」では、環境リスクの特質を論じ、環境リスク規制においては「有害かもしれないものは安全性が証明されるまでは規制に服するという予防原則」が重要であるとの認識に立ち、この予防原則を現実の制度に組み込むときに用いられることが期待される、市場を利用した規制手法である情報提供手法や経済的手法の性格や役割についての分析が行われている。

第1章「環境リスク規制の断片化と再統合」では、縦割り行政と法治主義によって環境リスクの規制が細分化された専門組織に委ねられているために、多様なリスクの全体像が見失われ、環境リスクの規制が断片化されているとの知見を示し、行政資源の有限性を前提にして、リスク規制を効率化しバランスの取れたものにするための方策として、費用便益分析、選択的執行、排出権取引制度や排出課徴金制度といった経済的手法を挙げるとともに、予防原則を重視して潜在的有害物質に対しても規制を及ぼすべきであるとし、その見地から、事業者の自発的な環境配慮行動およびそれを促すための環境監査やエコマーク制度を取り上げている。

第2章「規則制定の遅延とデッドライン」では、アメリカの環境関係法律において設けられている規則制定のデッドラインに関する判例が分析され、デッドラインが行政機関の事実認定義務を緩和する機能を有することを指摘し、この緩和効が、デッドラインを訓示規定化することを防止し、行政機関の規制行為を促進して国民の生命健康の保護に資する可能性を秘めていることを指摘する。

第3章「環境リスクコミュニケーション」においては、環境ホルモンなどの環境リスクの管理という観点から、リスクコミュニケーションの問題を取り上げ、民主的決定過程としてのリスクコミュニケーションについては、国民・住民を環境リスク管理のパートナーとして位置づけ、情報の共有と対話に基づいてリスク管理のあり方について意思形成をしていく相互作用的过程でなければならないとする。また、規制手法としてのリスクコミュニケーションについては、国民への環境リスク情報の提供たる情報提供手法が、事業者環境配慮を促すことを通じて伝統的な規制手法の補完としての意味を持つこと、消費者への情報提供により、いわゆるグリーンコンシューマーが増加し市場を通じた規制が行われるようになること等が指摘される。

第4章「リスクコミュニケーションと環境情報開示制度」では、前章で培われた問題関心をうけ、リスクコミュニケーションを促進する環境情報の開示のための制度、すなわち一般的な情報公開制度、環境アセスメント制度および化学物質管理促進法において採用されている PRTR 制度（環境汚染物質排出・移動登録制度）を個別に検討し、PRTR 制度については、化学物質の環境への排出と事業所外への移動に関する制度であり、化学物質の発生から廃棄に至るライフサイクルの中で、事業者間での譲渡・提供に関する MSDS 制度（化学物質安全データシート制度）や、廃棄物としての移動に関するマニフェストシステム（管理票制度）とは、役割を分担する独自の意義を有するものであることを指摘している。

第5章「経済的手法の基本構造と具体例」では、都市生活型公害に対する市場志向的な規制手法として経済的手法に着目し、各種の経済的手法を概観したあと、とくに排出権取引制度を取り上げ、それが規制手法たる総量規制と経済的手法とが組み合わされたものであり、経済的手法が直接規制と別個に存在するものではなく、両者は相互に補完しあうものであることを論証している。

第6章「保険を利用した環境規制」は、環境規制のための経済的手法の一つとして環境保険のもつ有用性を指摘する。すなわち、廃棄物処分場の設置のような環境汚染リスクのある行為の許可要件に、事故により環境汚染が発生して原状回復費用や損害賠償費用が必要となったときの支払能力の証明を組み込み、環境汚染賠償責任保険の購入を実質的に許可要件とすることによって、保険のリスク管理機能を通じて事業者による環境リスクの低減の経済的誘因が与えられ、また、環境汚染事故が発生した場合の損害賠償や浄化の費用が担保されることを論証している。

第Ⅱ部は、第Ⅰ部で検討された各種の手法が廃棄物処分場の域外廃棄物の搬入規制の局面で実際に用いられている状況を描き、問題点を指摘している。

第1章「米国における域外廃棄物の搬入規制」では、米国におけるいわゆる NIMBY 症候群の法的な構造を検討するとともに、州や地方自治体が域外で発生した廃棄物が領域内に安易に持ち込まれて処分されることを防止するために、連邦法による規制に抗してとった政策に対する裁判所の憲法判断を紹介検討し、この問題に対する地域的対応が法的に困難であることを示唆している。

第2章「わが国における域外廃棄物の搬入規制の現状」は、わが国において域外廃棄物の搬入規制のために地方公共団体において設けられるようになってきている、産業廃棄物の搬入に際しての事前協議制度および産業廃棄物税について検討を加え、とくに経済的手法である産業廃棄物税については、県外廃棄物に対して差別的なものではなく、廃棄物処理費用の外部不経済化を克服するものであり、広域処理を促進するものと評価している。

第Ⅲ部「環境リスク規制の責任構造」は、行政が事業者に対する規制を怠ったために国民に被害が発生した場合の加害者たる事業者の責任と行政の賠償責任との関係に着目してわが国の裁判例を分析し、規制権限不行使を理由に国家賠償責任を認め、かつ加害者たる事業者との関係で行政主体の内部分担割合を肯定する一群の裁判例を手がかりとして、行政主体の責任の補充性を強調する見解を批判し、むしろ行政主体に固有の責任があるとの見方に正しいものがあることを認め、リスクのある活動を行う事業者も行政のリスク管理機能に依存することが許されるという新しい命題によってその根拠づけを図っている。

第Ⅳ部「法解釈における行政裁量論」は、米国の取引可能な排出権の制度の発展過程で重要な役割を担ったシェブロン判決によって示された行政による制定法解釈の尊重の原則について検討し、この原則が制定法解釈における行政裁量すなわち「解釈裁量」の存在を論理的前提にしていることを指摘し、さらに、行政による制定法解釈が行政の政策的な裁量の行使の1つの形態であるとの知見によって解釈裁量の存在の正当化を図っている。

論文審査の結果の要旨

環境法は、今日、行政法・行政法理論のあり方についての再検討をする上でのもっとも重要な素材である。その理由は、環境法においては、法関係が行政・事業者・住民の三面関係として表れること、問題となるのが環境という公益ないし公共的利益であること、新たな法律が次々と制定され、かつそこでは、新たなシステムが導入されていることなどの点に求められる。今日、本論文の著者を含め、若い行政法研究者の多くがこの環境法に取り組んでいることは理由なしとしない。

この環境法へのアプローチの方法には様々なものがあり得るが、本論文は、環境行政を環境リスクの管理と見る立場に立つものである。これは、国家の役割を社会管理と見る見方の系譜に属するものであり、是認されうる1つの立場である。

本論文では、環境被害ではなく、環境リスクに焦点が当てられ、その管理のあり方が問われている。そもそもリスクの概念が行政法理論全体の枠組みの中でいかに位置づけられるものであるかは1つの問題であるが、本論文においては、環境被害の発生についての蓋然性が認められる段階よりも前の状態を指すものであり、被害が顕在化する前に行政的規制が行われるべきであるという予防原則とも相俟って、単にリスクがあるという段階での公的規制を容認する上での有効な道具立てになっている。

この環境リスク概念をうけて本論文のキーコンセプトになっているのは、潜在的な有害物質は規制を受けるべきであるという予防原則である。公的規制を及ぼすべきかどうかは、公権力の発動に関わる問題であり、被害発生についての潜在的可能性があるだけでは公的規制を行うことはできないというのが伝統的行政法理論の基本的立場であるが、本論文では、この基本的立場を超えて予防原則が立論の前提に置かれている。環境という価値が今日の社会において持つ重要性がこの予防原則を正当化するといえるであろう。

本論文でこの予防原則の実現のために期待されているのは、第一次的には環境規範の内面化と呼ばれる事業者の自発的な環境配慮行動である。しかし、これは行政活動ではない。予防原則を実現するための行政上の手段と目されるのは、伝統的な公権力の発動に当たる措置ではなく、本論文が被規制者の自由を制限することの少ない手段として注目している経済的手法や情報提供手法である。行政の措置の要件の程度と適用される手段の強弱は、トレードオフの関係におかれているのである。

環境行政法へのアプローチとして、本論文は、いわゆる行政手法に着目し、それについての分析を綿密に行うとともに、保険に関する提言のように新たな手法の導入の提言も行っている。

行政手法という見方は、行政法現象の認識を深いところで行おうとするものというよりは、いかに行政を動かすかという実用主義の考え方の色合いが強い。また、本論文は、ソフトな手法というべき経済的手法や情報手法を、将来において従来よりも積極的に用いられるべき手法と見て、それに関する分析や提言に注目している。

経済的手法や情報提供手法の存在については、すでに我が国行政法学界においても共通の知見が形成されているが、本論文は、これらを環境リスクの管理の手段として位置づけ、その法的特質を解明しており、そこに独自の意義が認められる。とくに、廃棄物問題に対処する方策として経済的手法の1つである保険の活用を提唱する部分は、興味深く、また、実務上も大いに意味のあるものといえよう。

もっとも、本論文は、許認可・下命・強制執行などの「伝統的な命令監督手法」の有効性を否定はしない。このことは、排出権取引制度の中の総量規制の部分に「規制」の要素を見出しそれを指摘する点に表れている。

本論文において欠けているのは、国民の権利とそれを実現するための法的手段についての分析である。これらの問題について触れられていないのは、本論文のテーマがそれを含まないだけでであると善解することができるし、あるいは、本論文が念頭においている環境リスクとは、晩発性でしかも被害発生の確率がそう高くないリスクであり、それに対する規制についての国民の権利は考えにくいという説明が可能である。ただ、本論文では経済的手法は被規制者たる事業者の自由を尊重するものとして評価されているだけに、環境行政の法関係におけるもう一方の当事者である国民の法的地位への言及がないことは惜しまれる点である。

しかし、本論文は、リスク管理論を環境行政の法領域に持ち込み、環境行政法を新たなコンセプトに基づいて組み立てようとするものであって、この試みが環境行政法やさらには行政法の一般理論に対して貢献するところは大きいといえることができる。

以上の点に鑑み、本論文は博士（法学）の学位を付与するに相応しいものと判断する。なお、調査委員3名が平成18年8月28日に本論文の内容について試問を行った結果、合格と認めた。