

行政基準の法的統制：環境行政領域を素材として

張, 栄紅

<https://hdl.handle.net/2324/1441018>

出版情報：九州大学, 2013, 博士（法学）, 課程博士
バージョン：
権利関係：やむを得ない事由により本文ファイル非公開（3）

氏 名 : 張 栄紅

論文題名 : 行政基準の法的統制
——環境行政領域を素材として

区 分 : 甲

論 文 内 容 の 要 旨

本稿はこれまで中国でも日本でも十分に考察が及んでこなかった環境行政領域における行政基準に対する法的統制にテーマを設定したものである。執筆に際しては、基準の設定・執行両面に対する法的統制を、法制度と実態の分析を通じて包括的に考察した。中国の環境汚染の発生は、環境に関する基準の設定とその執行における行政一元的な体制に原因がある。これまでの研究は、基準の設定に無関心であり、基準の執行に注目しているが、基準の執行の実態と問題点を明らかにすることにとどまり、問題に対する法的改善策の検討が十分でない。日本法では、環境に関する基準の法的性格や環境法執行の実態に関する研究は存在していたものの、法律学の観点から環境に関する基準の法的統制を検討するものはほとんどなかった（はじめに）。

本稿では、日本法における環境に関する基準に対する統制の特徴と問題点を探るため、まず、法制度の検討に加え、PM2.5に係る環境基準、ふっ素・ほう素に関する排出基準、水質総量規制基準の設定過程を例にして実態分析を行った。日本法では、行政上の目標とされる環境基準と、法的拘束力をもつ排出基準・総量規制基準が設けられている。環境大臣が基準を設定する際には、審議会手続と意見募集手続を採っており、基準設定の科学性・正当性・透明性を確保しようとしている。都道府県による基準設定では、上乘せ排出基準は、議会の議決を経て条例で定められるため、民主的正統性が確保されている。これに対して、自治体の自主条例（横出し条例）に基づく排出基準は、規則によって設定されており、事業者の権利制限に同様な効果を有する上乘せ排出基準と異なる設定構造を採っているため、不合理が生じていると思われる。総量規制基準は、知事により設定されており、その設定手続が都道府県により異なっている。他方で、審議会手続を経て行政機関がどのようなことを考慮して基準を決定するかという裁量権行使過程が透明性を欠くといえる（第1章）。次に、基準の設定と執行について、国会、裁判所、国（都道府県による基準設定と執行）による統制を分析した。議会は、実質的には白紙委任しており、事後審査のような審査権を有しないため、基準設定に対する議会の統制は機能していない。また、基準の内容自体の適法性を争う手段が従来乏しく、裁判は、基準設定に対する統制手法として機能してこなかった。環境大臣は、都道府県による基準設定に対して、勧告や地方自治法に基づく関与手法を行使することができるが、法律に違反する上乘せ基準が現実に存在していることから、環境大臣による統制が十分に果たされているのかに疑問をもつ。行政機関が行政指導というインフォーマルな手法を通じて基準の執行を確保する実態から、基準執行の水準の妥当性に問題が生じる可能性がある。しかし、フォーマルな手法により基準執行を統制しようとすることは、日本法では制度上限界が見られ、学説上も議論されていない（第2章）。

次に、中国における環境に関する基準に対する統制の特徴と問題点を探るため、法制度の分析に加えて、事例（PM2.5に係る環境質基準と鉛工業に係る排出基準）、統計資料、公表資料等を用い

て実態分析を行った。まず、三権分立が採られていない中国において、一般論として、どのように行政による規範定立を統制しているかを概観した。中国は、立法権、行政権、司法権について機能的分担を認めており、行政による規範定立に関して、議会、裁判所、上級行政機関による統制手法を設けている（第3章）。中国法は、環境質基準、排出基準、総量規制基準を設けており、それらの拘束力も認めている。しかし、行政実務、裁判所、学説は、これらの基準を「技術基準」と捉えて、基準が政策的な裁量を有する側面を軽視している。法制度及び実例・公表資料の分析からみて、中国の基準設定には、以下の特徴がある。第1に、環境行政機関は事業者や科学研究機関を起草者として基準を設定しており、事業者の利益を重く考慮する仕組みになっている。第2に、意見募集手続は、一般的に利害関係者である事業者や行政機関を対象としており、大学の専門家や住民に対する意見募集がなされることが少ない。第3に、意見募集手続において提出された意見の考慮状況及び基準設定過程における議事録等は公開されていない。第4に、意見募集時の基準案と比べて、基準は実際には多くの修正を経て確定されるが、修正に関する理由説明がなされていない。そこで、基準設定における利益衡量の十分さ、透明性、民主的正統性等の点で問題が生じている（第4章）。議会は、現実には白紙委任をしており、事後の適法性審査権により基準を審査することができるが、実際には行使していないので、基準の設定に対する議会の統制が機能していない。裁判所は、基準を審査せず直ちに適用しているため、基準の内容形成に対する統制機能を果たしていない。國務院は、環境保護部に対して基準の設定を指示するにとどまり、適法性審査権を通じて基準の内容形成を統制する機能を果たしていない。地方政府による基準設定に対して、環境保護部は適法性審査権を通じて基準の適法性を統制しているが、基準の合理性までは確保していない（第5章）。基準の執行に対する統制について、議会は、行政機関の報告に対する聴取・否決権等の手法により基準の執行を統制している。環境保護部は、環境影響評価の許可や補助金の申請を一定の期間内受理しないこと、公務員に対する公務員法上の責任追及、下級行政機関の業績評価を減点することと結びついた手法により基準の執行を統制している。それに、苦情申出や行政不服審査を通じて、上級行政機関は基準の執行を統制している。裁判所は、基本的に行政訴訟ではなく、民事訴訟と刑事訴訟及び強制執行権を通じて基準の執行を統制している。とりわけ、民事訴訟としての環境公益訴訟の制度化に伴い、裁判所は、事業者の基準違反を統制する点で機能を果たすと予想できる（第6章）。

以上のような作業を踏まえて、本稿は以下の3つを結論として提示した（おわりに）。

第1は、日本における環境に関する基準の設定・執行を行政主導型と性格づけることができることである。日本において環境に関する基準の設定・執行に対する法的統制は制度化されていない、あるいは制度があっても運用されておらず、主に行政が完結的に基準の設定・執行を行っている。

第2は、中国の現在の環境行政の失敗の最大の原因が基準の設定の仕方にあることである。基準の執行に対して、中国では、日本以上に多様なアクターによる多様な統制手法が制度化され、しかも一定程度機能している。また、中国における基準の設定に対する統制は、日本と同様にほとんど機能していないが、日本法と比較してみれば、中国の環境行政の失敗の原因は基準の設定の仕方にあると結論できる。他方で、現時点の中国は、日本で法的統制がなされていないにもかかわらず行政による基準設定がうまく機能する土壌を欠き、フォーマルな形での法的統制手法を検討すべきである。そこで、フォーマルに基準の設定に対する統制を行っているアメリカ法を比較検討の対象として研究することが今後の課題となる。

第3は、基準の執行リソースとして環境団体訴訟を制度化できることを示したことである。中国では、環境公益訴訟は基準執行の重要な手法として機能している。日本の環境行政機関にも現に執行リソースが不足しているため、執行リソースを補完するものとして、環境団体訴訟の活用を議論する余地がある。ただその際には、行政と司法の役割分担を十分に考慮する必要がある。