



環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題

著者	森田 崇雄
雑誌名	政策創造研究
巻	12
ページ	55-88
発行年	2018-03-29
その他のタイトル	The Present Situation and Issues of Environmental Impact Assessment Litigation
URL	http://hdl.handle.net/10112/13312

環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題

森 田 崇 雄

はじめに

第1章 事業の許認可に係る抗告訴訟

第1節 原告適格

第2節 アセスの瑕疵を争う抗告訴訟における司法審査

第3節 アセスの瑕疵の種類と許認可の違法性の関係

第2章 住民訴訟

第1節 アセスの違法認定の困難性

第2節 住民訴訟における2つのハードル（財務会計行為の違法と損害要件）

第3章 公法上の当事者訴訟

第1節 アセスの実施を求める給付訴訟

第2節 アセスの実施義務の確認訴訟

第4章 民事差止訴訟

第5章 国家賠償訴訟

おわりに

はじめに

環境影響評価（環境アセスメント。以下単に「アセス」ともいう）は、環境に影響を及ぼす施策や計画の策定、および事業の実施の際に、対象行為の環境影響を事前に調査・予測・評価し、代替案を検討し、検討過程の情報を公開して公衆に意見表明の機会を与え、それらの結果を反映した合理的な意思決定を確保するための手法である。わが国においては、1997年に環境影響評価法が制

定され、アセス制度が導入されている¹⁾。アセス制度が実効性のある制度として機能するためには、より早期段階でのアセスの実施や住民参加の拡充といった制度的保障が必要であるが、それとともにアセス手続に係る法令の遵守を確保するための司法上の救済が確立されることが不可欠である。

しかし、わが国においては、後に検討するように、アセスの瑕疵に対する司法上の救済が十分に確立されているとはいえない状況にある。現在、アセスの瑕疵を争う訴訟としては、主として事業の許認可等の取消訴訟や民事差止訴訟が用いられており、それに次いで住民訴訟も提起されている²⁾。しかし、許認可等の取消訴訟ではアセス手続の瑕疵が存在しても処分が取り消されるとは限らず、また民事差止訴訟においては被害発生 of 蓋然性を立証することが困難であることも多く、環境影響評価法施行後の請求認容例はほとんど見受けられない。そして、住民訴訟では、先行行為たるアセスに瑕疵が存在するとしても、当然に後行行為たる財務会計上の行為が違法とはならない等の問題がある³⁾。また、その他の訴訟類型として、アセス手続の瑕疵を直截に争うことが可能な公法上の当事者訴訟においては、環境影響評価法および条例は個人に主観的権利を付与するものではないと判断されており、いわゆる「アセス逃れ」を争う手段として用いられた国家賠償訴訟でも、請求が認められた事例は存在しない。

そこで、本稿では、アセスの瑕疵を争う訴訟について各類型（①事業の許認可に係る抗告訴訟、②住民訴訟、③公法上の当事者訴訟、④民事差止訴訟、⑤国家賠償訴訟）ごとに現状および問題点を検討し、その解決の方向性について若干の考察を行うことを目的とする。

第1章 事業の許認可に係る抗告訴訟

第1節 原告適格

アセスの瑕疵を争う許認可の取消訴訟（または差止訴訟）⁴⁾では、他の環境訴訟と同様に、まず訴訟要件としての原告適格が障壁となる。平成16年の行政

事件訴訟法（以下「行訴法」とする）の改正により9条2項が追加されたことを受けて、環境影響評価法や条例を許認可等の根拠法令と目的を共通にする関係法令と解し、「法律上の利益」の有無の判断においてその趣旨および目的を参酌する事案がみられるが、そのような事案においても、同法や条例に事業の周辺住民の個別具体的な利益を保護する趣旨を含む規定は認められないとして、原告適格を否定するものが少なくない⁵⁾。環境影響評価法および条例を根拠として、事業の許認可等の取消訴訟における原告適格を基礎づける方向性としては、①公衆の意見提出権を基礎とすることや、②環境影響評価の関係地域内の地権者であることを基礎とすること等が考えられる⁶⁾。

まず、①環境影響評価法が環境影響評価方法書（以下「方法書」とする）および環境影響評価準備書（以下「準備書」とする）に対して意見を述べる資格を与えていることが原告適格を基礎づけるかについては、これを肯定する事例は存在しない。例えば、新石垣空港設置許可取消訴訟第一審判決（東京地判平成23年6月9日訟月59卷6号1482号）は、事業者は提出された個々の意見に「配意」すれば足り、有意見者の意見を特に尊重すべきことを定めた規定は存在せず、意見書提出手続はあくまで事業者による情報収集手続としての性格を有するにすぎないとして、意見書提出手続の存在は、意見提出を行った事業地の周辺住民の原告適格を基礎づけるものではないとした。

他方で、②原告適格が認められる者の範囲の確定において、アセス手続における関係地域居住性を参照する事案が注目される。小田急線高架化事業認可取消訴訟（最大判平成17年12月7日民集59卷10号2645頁）において、最高裁は、東京都環境影響評価条例の定める「関係地域」（2条5号）内の住民は「本件鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たる」として、取消訴訟の原告適格を肯定している⁷⁾。同判決は、関係地域内の住民にとってはアセス手続が「権利防衛参画」としての側面を有することを示唆するものである⁸⁾。その後の下級審においても、原告適格の判断の中で、アセス手続における関係地域内に

居住していることを重要な考慮要素と捉える事案があるが⁹⁾、関係地域内の居住者であっても事業地との距離の関係で「健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれ」がないとして原告適格を否定する事案も存在する¹⁰⁾。

第2節 アセスの瑕疵を争う抗告訴訟における司法審査

(1) 横断条項に基づく環境配慮審査と許認可の違法性の関係

環境影響評価法は、アセス手続の実効性を確保するために、対象事業が「環境の保全についての適正な配慮」をしているかどうかを許認可権者が審査して、それを事業の許認可に反映させる仕組みを設けている。すなわち、いわゆる横断条項¹¹⁾(同法33条)に基づき、対象事業に係る許認可権者は、当該許認可の審査に際し、環境影響評価書(以下「評価書」とする)の記載事項および24条意見(許認可権者が事業者に対して、評価書について環境の保全の見地から述べる意見)に基づいて、当該対象事業につき、環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査しなければならず(以下「環境配慮審査」とする)、当該審査を踏まえて、許認可を拒否する処分を行い、または許認可に必要な条件を付することができる¹²⁾。環境影響評価法の対象事業については、横断条項が適用され、①個別法(許認可の根拠法規)が規定する許認可要件の充足性審査(以下「免許等基準審査」とする)と、②横断条項に基づく環境配慮審査の2種類の審査を受け、いずれの審査も通過しなければ許認可が得られないことになる¹³⁾。

許認可の取消訴訟において、アセスの瑕疵を主張する原告は、瑕疵あるアセスによって作成された評価書を基礎として付与された許認可が違法であることを争うことになる。「アセスの瑕疵」と「許認可(後続の行政処分)の違法」の関係については、一般論として、アセスの瑕疵が後続の行政庁の判断内容に影響を及ぼすおそれがある場合は、許認可等の後続処分は違法になると考えられる¹⁴⁾。環境影響評価法の対象事業については、上述のとおり横断条項によって、許認可に際して環境配慮審査が義務付けられるため、司法審査も「免許等基準

審査」と「環境配慮審査」の2つの観点から実施されることになる。「免許等基準審査」の適合性については、通常の行政訴訟と同様に、個別法の処分要件充足性に係る行政庁の判断に誤りがあれば許認可は違法となるが、「環境配慮審査」の適合性については、許認可の違法との関係について争いがある¹⁵⁾。

この点につき、前掲・新石垣空港設置許可取消訴訟第一審判決は詳細な検討を行っている。本件は、国土交通大臣の沖縄県に対する新石垣空港の設置許可について、航空法および環境影響評価法に違反する瑕疵が存在するとして、当該許可の取消しが請求されたものである。横断条項は、航空法39条1項に基づく国土交通大臣による空港設置許可の審査については、免許等基準審査と環境配慮審査の「結果を併せて判断する」（33条2項1号）と規定する。本判決は、許認可権者はアセス手続の結果を踏まえて当該対象事業につき環境配慮がされるものであるかどうか（環境配慮審査適合性）を判断するが、その適合性を認めて許認可を付与した判断が違法となるのは、「少なくとも、確定評価書等に基づき当該対象事業につき環境配慮がされるものであるとしたその判断が事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかであるなど、免許等を行う者に付与された裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであることが明らかであることを要する」とした上で、例えば「環境影響評価手続の過程において手続上の瑕疵のために環境影響評価を左右する重要な環境情報が収集されずそのまま環境影響評価の結果が確定された場合等には、免許等を行う者による環境配慮審査適合性が認められるとの判断が違法とされる余地がある」と判示した。ただし、本判決は、「免許等基準審査の結果適合性が認められる場合において、環境配慮審査の結果では適合性が認められないときには、当該免許等を拒否する処分又は当該免許等に必要な条件を付することができるものの、必ず当該免許等を拒否する処分等をしなければならないとされているわけではなく、当該免許等を付与する処分をすることも可能である」としており、環境影響評価法上、環境配慮審査適合性が認められない場合に必ずしも許認可を拒否すべきであるとは解されないとして、環境配慮審査の取扱いについて行

政庁に一定の裁量を認めている¹⁶⁾。

(2) 条例アセスの結果と許認可の違法性の関係

以上のように、環境影響評価法の対象事業については、横断条項の存在を根拠に、環境配慮審査の中で、アセスの瑕疵が許認可等の取消違法を導くかどうか審査されることになる。他方で、条例等の対象事業については、横断条項が存在しないため、許認可審査におけるアセス結果の考慮義務を否定する裁判例がある一方で、各個別法の処分要件の解釈においてアセスの瑕疵の有無を考慮する裁判例も少なからず存在する¹⁷⁾。

許認可の取消訴訟の事案ではないが、条例アセスの結果と許認可処分との関係について述べたものとして、相模原市ごみ焼却場アセス実施請求訴訟判決（横浜地判平成19年9月5日判自303号51頁）がある。本件は、相模原市による一般廃棄物処理施設の建設に際し、神奈川県環境影響評価条例に基づくアセスが実施されなかったため、同市住民がアセスの実施を求める公法上の当事者訴訟（給付訴訟）を提起したものである。同条例81条1項は「知事は、事業者が対象事業を実施するにつき、法令等の規定により許可、認可その他これらに相当する行為（以下「許可等」という。）を要することとされている場合において、当該許可等の権限を有するときは、当該対象事業に係る許可等を行うに当たり、当該対象事業に係る予測評価書、条例評価書又は評価書の内容について配慮するものとする」と規定している。本判決は、同規定を踏まえ、「事業者が対象事業を実施するにつき、法令等の規定により許可等を要することとされている場合において、当該対象事業にかかる許可等を行うに当たり、当該対象事業にかかる評価書等の内容について配慮することが求められており……、これによって対象事業についての環境アセスメントの実施を確保しようとしたものと解される」と述べており、条例の規定が環境影響評価法33条の横断条項のように機能しうることを示している¹⁸⁾。

また、各個別法の処分要件の解釈においてアセスの瑕疵の有無を考慮する裁

判例として、西大阪延伸線工事施行認可取消訴訟判決（大阪地判平成18年3月30日判タ1230号115頁）がある。本件では、国土交通大臣が鉄道事業法8条2項に基づき西大阪高速鉄道の西大阪延伸線工事施行認可を付与したことに對し、事業予定地の周辺住民がその取消しを求めた事案である。当該事業については大阪市環境影響評価条例に基づくアセスが実施されていた。本判決は、鉄道事業法8条2項の「国土交通省令で定める規程」である鉄道に関する技術上の基準を定める省令（平成13年国土交通省令第151号）6条（著しい騒音の防止）の適合性審査について、「本件評価書における環境影響評価の判断の過程に看過し難い過誤等があり、被告〔国土交通大臣〕の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告の上記判断は不合理であり、裁量権の逸脱があるものとして違法と解すべきである」とした。本判決では、いわゆる判断過程審査の枠組みの中で、アセスの瑕疵の有無が考慮されている¹⁹⁾。

（3）アセスの瑕疵を争う抗告訴訟における争点

上述のとおり、アセスの瑕疵を争う抗告訴訟においては、①アセスの瑕疵が存在するにもかかわらず許認可を付与する処分がされた場合に、当該アセスの瑕疵が許認可の取消違法を導くかどうかが問題となる²⁰⁾（この点については、次節で瑕疵の種類ごとに詳しく検討する）。

また、その他の争点として、②アセス結果が許認可に適切に反映されているかも問題となる²¹⁾。例外的な事案であるが、評価書に重大な影響が生じると記載されたにもかかわらず許認可が付与された場合にも、アセス結果が許認可等に適切に反映されていないとして、当該許認可が違法と判断される²²⁾。例えば、小田急高架化事業認可取消訴訟第一審判決（東京地判平成13年10月3日判時1764号3頁）では、小田急線高架化事業に対する都市計画法上の事業認可の取消訴訟において、都市計画決定において採用された鉄道の高架式を採用した場合には、相当広範囲にわたって違法な騒音被害が発生するおそれがあったにもかかわらず、都市計画決定ではこれらに対する考慮が十分でなく、アセスの

結果を参酌するに当たって社会通念に照らして著しい過誤があり、裁量権の逸脱・濫用があるとして事業認可の取消しが認められた²³⁾。

第3節 アセスの瑕疵の種類と許認可の違法性の関係

(1) アセスの義務的手続の違反

まず、公告・縦覧や説明会の手続など、義務的手続に明確な違反があれば、瑕疵が無視しうるほど軽微な場合を除き、瑕疵あるアセスを前提として事業者が環境保全への適正な配慮を行えるはずもなく、後続の行政庁の処分に係る判断に影響を及ぼすアセスの瑕疵であると考えられるため、当該アセスの瑕疵が存在するにもかかわらず付与された許認可は違法と考えられる²⁴⁾。

(2) 事前調査の実施

アセス手続を没却しうる重大な違反と考えられるものとして、方法書作成（スコーピング）の前に法や条例の予定しない大規模な調査を実施する場合がある。しかしながら、前掲・新石垣空港設置許可取消訴訟第一審判決は、環境影響評価法は「既に把握している調査結果を方法書に記載することをむしろ求めているものと解すべきであって、本件方法書に既に実施された調査結果を記載することを特に異とすべき理由はなく、……〔同法は〕環境影響評価の項目及び調査等の選定がされ環境影響評価を実施する段階に至るまで全ての調査を禁じる趣旨であるとまで解することはできない」として事前調査を許容した²⁵⁾。

同判決は、方法書でスコーピングを行い、真にアセスが必要な項目を絞り込んで調査を行うことによって適正な調査が可能となることに対する認識を欠くものである²⁶⁾。これまでに事前調査の実施を理由として事業の許認可の取消しが認められた事案は管見のかぎり見当たらないが、環境影響評価法の制度趣旨に鑑み、環境を攪乱しうる大規模な事前調査の実施は重大なアセスの瑕疵であると考えられる。

（3） 調査・予測・評価の手法の誤り

アセスにおける調査・予測・評価の手法に踏み込んで審査を行った事例として、圏央道あきる野IC事業認定・取用裁決取消訴訟第一審判決（東京地判平成16年4月22日判時1856号32頁）がある。本判決は、土地取用法に基づく「事業認定における黙示的な前提条件」として、受忍限度を超える騒音被害や大気汚染被害をもたらす「瑕疵のある営造物の設置」に対して事業認定を付与することは違法であるとした上で、東京都知事が東京都環境影響評価条例に基づき都市計画決定に際して実施したアセスの内容を精査している。

そして、騒音については、「本件環境影響評価書は、そもそもより厳格な環境基準を適用すべきであった地点においてまで緩やかな環境基準を適用しているのであり、誤った基準を用いることによって騒音による被害の発生を過小に評価したものとわざるを得ない」ことや、「道路が渋滞することのない午前5時から6時の自動車専用道路における大型車の走行速度は80km/hを大幅に上回することは経験則上明らかであるから、本件環境影響評価書の予測手法は実態に即していない」こと、本件では「高所においても多大な騒音が発生することが容易に想定される場所であるが、……高所における予測結果が判明しない記載となっている」ことなどを指摘し、本件道路が建設・供用された場合には、相当範囲の周辺住民に対し受忍限度を超える騒音被害を与えるものと認められ、事業認定は違法であるとする。

また大気汚染についても、「あきる野インターチェンジ付近における接地逆転層の影響が正しく予測されているものかどうかについてはなお疑問が残る」こと、「浮遊粒子状物質（SPM）は、道路の建設によって地域住民の健康に重大な影響を与える要素となり得る事項」であるにもかかわらず考慮されていないことを指摘し、「接地逆転層発生の有無及び浮遊粒子状物質（SPM）の影響の有無の2点で、なお、それらによる被害発生の疑念が払拭できず、それらが発生すると相当重大な結果が発生するおそれがあり、かつ、さらに確度の高い調査をする余地もあったのに、これらを行わないまま、事業の開始を是認したも

のであって」事業認定は違法であるとした²⁷⁾。

本判決は、判断過程審査の枠組みをとりつつ、事業認定の黙示的な前提条件を導出した上で、受忍限度を超える騒音被害および大気汚染被害の有無の認定に際して、アセスにおける調査・予測・評価の手法に踏み込んで審査を行った²⁸⁾。それゆえ、本判決は騒音や大気汚染という人の健康や生活環境の被害には着目しているものの、自然環境に係る影響については言及していない。ただし、アセスの評価項目は人の健康や生活環境の被害に直接結びつくものに限られないため、少なくとも許認可の付与により失われる利益が非代替性をもつ場合は、それらに係るアセスの内容についても踏み込んだ審査がなされるべきであろう²⁹⁾。

(4) 許認可権者意見および環境大臣意見への不応答

環境影響評価法23条は、環境大臣が事業の許認可権者に対して、評価書について環境の保全の見地からの意見を書面により述べることができると規定している。また、同法24条は、許認可権者は環境大臣による23条意見を勘案して、事業者に対して、評価書について環境の保全の見地からの意見を書面により述べることができると規定しており、事業者は、許認可権者による24条意見を勘案して、「評価書の記載事項に検討を加え、当該事項の修正を必要とすると認めるとき」は、評価書の補正等の「措置をとらなければならない」とされている(25条)。

前掲・新石垣空港設置許可取消訴訟において、原告は、事業者である沖縄県が国土交通大臣による24条意見に従った措置をとっていないにもかかわらず、空港設置許可が付与されたことが違法であると主張した³⁰⁾(なお、本件において国土交通大臣が述べた24条意見は、環境大臣の23条意見をほとんど引き写した内容であった)。例えば、24条意見では、サンゴ礁生態系への影響に関する意見として「事業実施区域及びその周辺区域への降雨及び流入水が、轟川に流入し、又は海域に浸出する経路及びその量について把握し、その結果を評価書に記載

すること。」（国土交通大臣意見11）と指摘していたものの、同意見を受けた沖縄県がこれに対応しなかったことが問題となった。

本件控訴審判決（東京地判平成24年10月26日訟月59巻6号1607頁）は、環境大臣意見について、「23条意見は、免許等を行う者に対する意見であり、免許等を行う者が24条意見を述べる場合に勘案すべきものであって（同法23条、24条）、事業者がこれを勘案し、環境配慮審査の際に審査の基礎とされるものとされていないことは法文上明らかである」と述べている。また、国土交通大臣意見については、「事業者が24条意見に従わない場合には、環境の保全について適正な配慮がなされるものであるかどうかの環境配慮審査（同法33条1項）において、審査の対象となり、免許等を拒否する処分がなされることがあるが……、事業者が24条意見に従うべきことや、従わない場合に合理的理由を示すことを義務付ける規定が見当たらない」とした。以上のように指摘した上で、本判決は、国土交通大臣意見とそれに対する沖縄県の対応を検討し、24条意見で要求されている「海域に浸出する経路」に関する記載が補正書にないことを理由に、現実になされた沖縄県の対応を「不十分」と認めた。しかし、結論として、「本件補正書の〔国土交通大臣による〕同意見11への対応の不十分さは、国土交通大臣が、当該事業につき、環境の保全についての適正な配慮がなされるものかどうかを審査する際に、それ自体で直ちに問題とされるものではなく、サンゴ礁生態系についての環境影響評価全体の中で考慮されるべきものである」として、環境配慮適合性を認めた本件空港設置許可の付与が裁量の逸脱・濫用とはならないと判断した。

本判決が、沖縄県の不十分な対応を認定しつつも「環境影響評価全体の中で考慮されるべき」と述べる趣旨は必ずしも明らかではないが、本判決において24条意見への対応が不十分であることが許認可権者による環境配慮審査に係る司法審査の中で重視されているとは言い難い³¹⁾。しかしながら、環境影響評価法は事業者が許認可権者の24条意見に対応することを当然想定しているものと考えられ³²⁾、またアセスの実施にあたって環境大臣は「環境行政の専門的行政

機関として機能する」³³⁾ことも考慮すると、少なくとも環境大臣の23条意見に沿った許認可権者の24条意見が出されたにもかかわらず、事業者がその意見に対応しないような事案においては、許認可判断の基礎となる十分な環境情報が得られないため、許認可の付与が重大な事実の基礎を欠きまたは社会通念上著しく妥当性を欠くとして裁量の逸脱・濫用となるものと解される。

(5) 代替案の不検討

環境影響評価法は、準備書の義務的記載事項として「環境の保全のための措置(当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む。)」(14条1項7号口)を挙げている。このかっこ書により、環境保全措置の代替案(複数案)がある場合にはその検討状況を記載する必要がある³⁴⁾。2011年の同法改正により、計画段階配慮書手続が導入され、「事業の実施が想定される区域」の位置等に関する代替案の検討がされることとなった(3条の2第1項)。ただし、これらの規定は厳密には代替案の検討を義務付けているわけではなく³⁵⁾、アセスの瑕疵を争う訴訟において代替案の不検討がどのように扱われるかが重要となる。

事業の許認可の取消訴訟においては、判断過程審査における考慮事項とその利益衡量の適切さの審査の中で、代替案の検討を要求する判決が見られる³⁶⁾。前掲・圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消訴訟第一審判決は、土地収用法20条3号の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という要件の充足性に係る審査において、代替案の検討の必要性を指摘している³⁷⁾。本件は、圏央道(首都圏中央連絡自動車道)の八王子から青梅までの区間の建設事業に係る事案である。本件区間につき、東京都知事は、東京都環境影響評価条例に基づくアセスを実施した上で、都市計画施設(道路)として都市計画決定を行い、その後、起業者である国および日本道路公団の申請に対して、建設大臣が土地収用法に基づく事業認定をし、東京都収用委員会が土地収用裁決をした。これに対して、圏央道のあきる野インターチェンジ建設予定地の地権者や周辺住民が、本件事業認定の取消しを求めたのが本件である。

本判決は、土地収用法は代替案の比較検討を明文の規定により義務付けているわけではないが、「こうした比較検討は、事業計画の合理性を審査する上で必要不可欠な手法である」とした上で、「代替案の検討を行わなくとも、当該事業計画の合理性が優に認められるといえるだけの事情があればともかく、そうした事情が存在しないにもかかわらず、代替案の検討を何ら行わずに事業認定がなされた場合は、不十分な審査態度であって、事業認定庁に与えられた裁量を逸脱する疑いを生じさせる」と判示した。そして、本件は事業計画の公益性が優に認められる場合ではないので、「最低限あきる野インターチェンジを設置しないことを前提とした場合いかなるルートが妥当かという観点から代替案の検討は必要不可欠であった」とした³⁸⁾。このように本判決は、土地収用法20条3号の認定において、政策的裁量に係る司法審査の判断枠組みとして、判断過程の統制の方式を採り、環境影響評価における代替案の検討を全く行っていないことを踏まえた上で、「事業認定庁は、事業によって得られる公共の利益の点につき、具体的な根拠もないのにこれがあるものと判断したと認めざるを得ず、その判断過程には社会通念上看過することができない過誤欠落があったといわざるを得ない」として、事業認定の違法性を肯定した³⁹⁾。

現行の環境影響評価法および条例を前提とすると、代替案の検討は法的義務であるとはいえないが、明文の規定はなくとも、合理的な判断のために代替案の検討は極めて有効であることから、本件のように環境影響を考慮して許認可をしようする裁量がある場合、代替案の不検討が判断過程審査において裁量権の逸脱・濫用に当たるとして、許認可が違法とされる場合がある⁴⁰⁾。とりわけ本件のように、許認可の付与によって地域住民の健康被害を生じさせるおそれがある場合には、代替案の不検討が許認可の違法性を導く重大なアセスの瑕疵となると考えられる⁴¹⁾。

第2章 住民訴訟

許認可の取消訴訟では原告適格の問題が存在するため、アセスの瑕疵を争う手段として住民訴訟も活用されている。住民訴訟では主に対象事業に係る公金支出の差止めや損害賠償が請求されるが⁴²⁾、住民訴訟は財務会計行為の違法を是正するための訴訟であり、アセスの違法性を直截に争うことが可能ではないため、これまでアセスの瑕疵を理由に財務会計行為の違法が認定された事案は見受けられない⁴³⁾。

第1節 アセスの違法認定の困難性

住民訴訟においても、そもそもアセスの違法性が認定される事例は稀であり、アセスの不備を指摘しつつも、その違法性を認めるまでには至らない例が多くみられる。例えば、泡瀬干潟埋立住民訴訟では、国（内閣府沖縄総合事務局）および沖縄県による中城湾港（泡瀬地区）公有水面埋立事業・臨海部土地造成事業について、沖縄県および国がそれぞれ公有水面埋立法に基づく免許および承認を受けた上で埋立工事を進めたことに対し、沖縄県ないし沖縄市の住民により、沖縄県知事および沖縄市長に対して、公金支出の差止め等が請求された。本件では、環境影響評価法施行前であったため、当初、いわゆる閣議アセスとしてアセス手続が開始され、法施行前の段階で既に準備書が作成されていたが、平成11年の同法施行により、同法上の準備書に係る手続を経たものと扱われている（同法附則2条1項5号）。本件では、差止めを求める理由の一つとして、環境影響評価法違反が主張されたが、第一審判決（那覇地判平成20年11月19日判自328号43頁）および控訴審判決（福岡高那覇支判平成21年10月15日判時2066号3頁）ともに違法性を否定している（ただし、両判決ともに、事業の経済的合理性の欠如を理由に、地方自治法2条14項および地方財政法4条1項に違反するとして、差止請求の一部を認容している）。

第一審判決は、環境影響評価法および関係省令⁴⁴⁾違反の有無に関して、原告

らの主張に沿って環境影響評価の評価項目ごとに詳細な検討を行い、鳥類調査の精度が不十分であること、サンゴ類に関して記載が不十分であること、クビレミドロに関して不確実性の程度が評価書に記載されておらず不十分であること等、本件の環境影響評価の杜撰さを指摘するものの、「本件環境影響評価には不十分な部分も散見されるものであるが、これが環境影響評価法ないし本件省令に違反する違法なものであるとまでいうことはできない」として違法性を否定している。これは本判決が、環境影響評価法や関係省令を検討した上で、「調査、予測及び評価の具体的な方法を決定することについては、本件省令の規定を踏まえつつ、事業者の自主的な判断にゆだねられている」という理解を前提としていることに起因する⁴⁵⁾。

控訴審判決も、本件環境影響評価が不十分であることを認めつつも違法ではないとする第一審判決の判断を支持している。また、控訴審において原告らは、本件環境影響評価の後、藻場が減少するとともに、海藻の一種であるヒトエグサ（アーサ）の収穫量も減少し、砂州が消滅しているが、これに触れていない本件環境影響評価の調査および予測が杜撰であることが明らかであると主張したが、控訴審判決は、「環境影響評価……の予測には一定程度の不確実性を伴うことが避けられない。そうすると、当初の環境影響評価では予測されていなかった結果が後に発生したからといって、直ちに当該環境影響評価が違法であったということにはならない」としている⁴⁶⁾。本件の両判決の理解を前提とすれば、そもそもアセスが違法であると認定されるのは、環境影響評価法が明示的に定める手続の不履行や記載事項における明らかな欠如といった重大な瑕疵が存在する場合に限られると考えられる⁴⁷⁾。

第2節 住民訴訟における2つのハードル（財務会計行為の違法と損害要件）

また、住民訴訟においては、アセスの違法が認定されたとしても、さらに①先行行為としてのアセスの違法が後続の財務会計行為の違法を導くか⁴⁸⁾、②当該地方公共団体に損害が生じるかが問題となる。

岡本太郎美術館住民訴訟第一審判決（横浜地判平成13年6月27日判自254号68頁）は、神奈川県川崎市に所在する生田緑地における岡本太郎美術館建設事業が川崎市環境影響評価に関する条例（平成11年12月24日条例第48号による改正前のもの）の定める規模要件を満たさず、アセス手続の対象とならないとしてアセスが実施されなかったことに対し、アセス手続を履践せずに進められた同事業に係る公金支出は違法であるとして、地方自治法242条の2第1項4号（平成24年法律4号による改正前のもの）に基づき、川崎市の住民が市に代位して損害賠償を請求した事案である。本件では、具体的には、本件敷地の屋外付帯工事（盛土・切土工事並びに透水管および擁壁設置工事、U字溝設置工事）および周辺施設整備（専修大学側通路工事、奥の池周辺地域の整備）に係る土地は、美術館敷地ではなく本件開発区域に含まれず、これらの区域を除くと開発区域面積は同条例に基づくアセス手続の対象となる1ヘクタール未満であるとして、同手続が履践されなかった。

本判決は、本件において開発事業に付随する工事等が事業区域に含まれ、アセスの不実施が違法となるかどうかにつき、当初実施設計の時点における「事業の一体性」等に着目し、本件敷地の屋外付帯工事については一体性を肯定する一方で、周辺施設整備に係る工事については一体性を否定している。その結果、本判決は、「本件開発区域の範囲は、本件敷地及びその外側の屋外付帯工事区域であり、その合計面積は、……1ヘクタール以上あることが明らかであるというべきであって」、「市は、当初実施設計の時点において本件事業がアセス条例上の指定開発行為に該当していたにもかかわらず、アセス手続を経ないまま、この当初実施設計を……委託したのであり、本件事業には、その限りにおいてアセス条例に違反する違法がある」とする。

また本判決は、①本件事業に係るアセスの不実施が違法である場合に公金支出が違法となるかについて、本件事業が指定開発行為に該当するにもかかわらずアセス手続を履践しなかったときはアセス条例違反の違法があることになり、「当該開発行為は……アセス条例所定の手続を遵守しなければ本来次の段階に適

法に進めないから、アセス条例違反のある場合におけるその後に事業を進めるための公金支出は、定められた法手続を遵守しなかったという意味で違法であるといわざるを得ない」として、本件のアセス手続の違反が後続の公金支出行為の違法を導きうるとの判断を示した。ただし、本判決は、「ここでの違法は、文字どおり手続法に反したというものとどまり、損害の有無や賠償請求権の有無とは直ちに結び付くものではなく、それらについては別途検討する必要がある」と述べている。本判決は「その違法の程度を左右する要因はいろいろあり、……その後にされた公金支出の違法性の程度に差が生ずる」としつつ、その要因として、「根本的に計画をやり直す必要があるとされる蓋然性の高い計画かどうか」、「開発行為主体が同行為に該当することが分かっているがこれに該当しないとして該当性を仮装隠蔽するようなものであったかどうか」を挙げており、アセスの違法性の程度が極めて高い場合にのみ公金支出の違法性が導かれると解するものと思われる⁴⁹⁾。

次に、本判決は、②本件公金支出の違法がある場合において、市が損害を被ったかどうかについて検討する。本判決は、「本件におけるアセス条例違反の内容は、……手続的には、当初実施設計による指定開発行為……を取り下げて、〔開発区域を1ヘクタール未満に調整することにより〕形式上は新規に開発行為を行うことで、少なくともアセス手続を要することなく対処することができたと考えられる内容のものであり、「本件事業に係るアセス条例違反の内容は、再度費用をかけずに、これを同条例に適合させることのできる性質のものであった可能性が高い」とした上で、本件公金支出の違法によって、市に損害が生じているとはいえないとして、原告らの請求を棄却した⁵⁰⁾。本判決は、アセス手続の違反を単なる「手続違反」と捉えるものであり、損害要件との関係でアセス手続の違反を理由に住民訴訟が認められる可能性は極めて低いことを示唆するものである⁵¹⁾。

第3章 公法上の当事者訴訟

第1節 アセスの実施を求める給付訴訟

アセスの瑕疵を争う公法上の当事者訴訟としては、神奈川県相模原市による一般廃棄物処理施設の建替事業について、神奈川県在住民らが、公法上の当事者訴訟（給付訴訟）として、神奈川県環境影響評価条例に基づくアセス手続の実施等を求めた相模原市ごみ焼却場アセス実施請求訴訟判決（横浜地判平成19年9月5日判自303号51頁）がある。同判決は、「本件条例において、知事が関係住民等を対象として公聴会を開催しなければならないことを規定しているなど、関係住民等に対して環境アセスメント手続に参加する権利を広く保障していること等を考慮すると、原告らと被告との関係は、公法上の法律関係に属するものというべきであり、本件訴えは、行訴法4条後段の当事者訴訟の要件に該当」するとして訴えの適法性を認めた⁵²⁾。本件条例が環境影響評価の実施主体として定める「事業者」には、行政主体だけでなく民間事業者も含まれるが（これは法も同様である）、本判決は、条例による「事業者〔相模原市〕—行政主体〔神奈川県〕—住民という三面関係を前提とした公法上の当事者訴訟」⁵³⁾において、それら三者の手続法的関係全般を一括りとした上で、行政主体と住民の関係を「公法上の法律関係」と認め、公法上の当事者訴訟の対象とした点に特徴がある⁵⁴⁾。

ただし、本判決は、本件条例における手続権の保障はアセスの実施を前提とするものであり、「本件条例には、住民が環境アセスメントの実施の請求権を有すること、あるいはこれを前提とした環境アセスメントが実施されない場合の不服申立てや訴訟の手続に関する規定はなく、また周辺住民の個別具体的な権利を保護していることをうかがわせるような規定もない」ことから、本件条例において原告らのアセス実施請求権は保障されていないとして、請求を棄却した。現行の環境影響評価法や条例の規定を前提とする限り、本判決の結論は妥当なものといわざるをえないであろう。

第2節 アセスの実施義務の確認訴訟

確認訴訟においてアセスの瑕疵を争った事案として、辺野古アセス手続やり直し義務確認等請求訴訟がある。本件訴訟は、公法上の当事者訴訟としての確認訴訟の方法により、沖縄防衛局長が行なったアセス手続の再実施を求めるものであり、このような訴訟は、アセス手続の瑕疵自体を直截に争う方法である点に特徴がある。本件は、普天間飛行場代替施設の建設事業に係る事案であり、同事業は沖縄県名護市辺野古沿岸域の公有水面約160ヘクタールを埋め立て、埋立地上に飛行場およびその施設を設置（長さ1600メートルの滑走路を2本V字型に配置）するものである。飛行場およびその施設の設置は環境影響評価法の第1種事業に該当し、公有水面埋立事業は沖縄県環境影響評価条例の対象事業に該当するため、沖縄防衛局長は、事業者として、これらの事業のアセスを進めた。これに対し、本件事業に反対する原告らが、沖縄防衛局長のした本件事業に係る法または条例に基づくアセス手続に瑕疵があるとして⁵⁵⁾、本件事業の主体である沖縄防衛局長が所属する国に対し、公法上の確認の訴え（行訴法4条後段）として、沖縄防衛局長が方法書および準備書を作成し直す義務を負うこと等の確認を求める訴訟を提起した。

本件第一審判決（那覇地判平成25日2月20日訟月60巻1号1頁）および控訴審判決（福岡高那覇支判平成26年5月27日LEX/DB文献番号25504223）はいずれも、原告らが、アセス手続において意見陳述する主観的な権利または法的地位を有しているということとはできず、本件確認の訴えは確認の利益を欠くとして却下した。本件控訴審判決は、原告らの「意見陳述権」の存在を否定する理由として、①法8条1項および条例8条1項は方法書について、法18条1項および条例17条1項は準備書について意見書の提出手続を規定しているが、その主体は「環境の保全の見地からの意見を有する者」とされており、その居住地等を含めて何らの限定がされていないこと、②提出された意見については、それが「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域」である「関係地域」（法15条、条例14条2項）内の住民による意見かどうかを問わず、

事業者が「配意」すれば足り、事業者は個々の意見に対する反映・応答義務を負わないこと（法21条、条例20条）を挙げる⁵⁶⁾。

たしかに、意見提出者には地理的範囲の限定が付されておらず、意見書提出手続それ自体が事業者による情報収集手続としての性格を有することは否定できない⁵⁷⁾。ただし、法および条例の意見書提出手続に係る規定のみではなく、「関係地域」に係る規定をも併せ考えれば、本件事業によって生命・身体の安全等に被害を受けるおそれがある「関係地域」内の住民にとっては、法および条例の手続的規律が権利保護機能を有するものであると解する余地がある⁵⁸⁾。法および条例の定めるアセス手続において、方法書、準備書および評価書の縦覧（法7条・16条・27条、条例7条・15条・24条）や、方法書および準備書に係る説明会の開催（法7条の2・17条、条例7条の2・16条）は「関係地域」において行われることになっている。また、「関係地域」は「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域」として特定された地域であり、また環境影響評価法が大気汚染や水質汚濁等の具体的な「公害」を評価項目に含めていることからすると、法は「関係地域」内の住民に「大気の汚染、水質の汚濁〔等〕……によって人の健康又は生活環境……に係る被害が生ずること」（「公害」の定義について定める環境基本法2条3項）を防止することを目的としていると考えられる。「関係地域」内の住民の健康または良好な生活環境は、法が定める手続が適正に履踐され、当該住民の健康または生活環境が適正に考慮されることによって保護されるということに鑑みると、当該住民は、①単なる情報提供主体としての手続的地位とともに、②自らの健康または良好な生活環境が擁護実現されるよう、適切かつ公正な手続が行われることを求めうる手続的地位も保障されていると考えられる⁵⁹⁾。したがって、関係地域内の住民については、対象事業によって健康被害や生活環境被害のおそれがある場合には、確認の利益を肯定する余地があると考えられる⁶⁰⁾。

第4章 民事差止訴訟

アセスの瑕疵を争う手段として民事差止訴訟（および仮処分申請）も多く用いられている。民事差止訴訟は、環境訴訟において主に人格権等を請求の根拠として提起され、差止めが認められるのは、加害行為が受忍限度を超えて違法である場合である。アセスに係る民事差止訴訟⁶¹⁾において、違法性の判断は、「被害発生の蓋然性や被害の性質・程度、公共性、地域性、環境アセスメントや代替案の調査、住民に対する説明・交渉手続の履践、防止措置の技術的・経済的期待可能性、利用の先後関係を総合的に判断」⁶²⁾して行われ、違法性が認定されるためには被害発生の蓋然性の存在が必要になる。

環境影響評価法制定前の裁判例には、アセスの不実施を被害発生の蓋然性を根拠付ける一要素として考慮するもの（例えば、津島市ごみ焼却場建設工事仮処分申請事件に係る名古屋地判昭和59年4月6日判時1115号27頁）や、さらに一步進んで、アセスの瑕疵によって受忍限度を超える被害発生の蓋然性を推定するという見解をとるもの（例えば、小牧市共同ごみ焼却場建設工事差止仮処分申請事件に係る名古屋地判昭和59年4月6日判時1115号27頁⁶³⁾）があるが、環境影響評価法施行後は、実施されたアセスの結果にもとづき、被害が受忍限度を超えるものではないとする事案が多く（例えば、二子玉川東地区再開発事業差止請求事件に係る東京地判平成20年5月12日判タ1292号237頁）、最近では請求の認容例はほとんど見受けられない⁶⁴⁾。

環境影響評価法は、「環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業」を対象としてアセス手続を義務付けているため、アセスの不実施はもちろん、アセスの内容や手続に重大な瑕疵が存在する場合には、被害発生の蓋然性が事実上推定されるものとして、それだけで差止請求が認められるべきである⁶⁵⁾（ただし、懸念される被害が原告の生命・身体等ではなく自然破壊のみにとどまる場合など、差止請求権の法的根拠が認められない場合には当然請求は棄却されると考えられる⁶⁶⁾）。

第5章 国家賠償訴訟

アセスの不実施は重大なアセス法違反であり、許認可の取消訴訟でも直ちに後続処分の違法を導くものと考えられるが、実際にアセスの不実施が訴訟で問題となるのは、いわゆる「アセス逃れ」の事案である。アセス逃れとは「事業計画の規模が制度の要件のぎりぎりの場合には、その規模を意図的に要件以下に抑えてアセス回避を行う」ものであり、アセス逃れの類型としては、事業規模の縮小のほか、①事業を意図的に分割し、規模要件下回るように設定する、②一期計画・二期計画のように事業の時期をずらして行う、③関連会社に売却等することで事業者を別の名義人に変更し、複数の事業者の事業計画とする、④工業団地と流通団地等のように事業内容を変更し、別の事業として行う、などのケースがある⁶⁷⁾。

アセス逃れによる手続潜脱の違法を争った事案として、枚方市分割アセス国家賠償訴訟判決(大阪地判平成21年6月24日判自327号27頁)がある。枚方市環境影響評価条例では3ヘクタール以上の住宅団地の新設を対象事業と定めていたところ、被告会社らは住宅等を建設する開発事業を行うにあたり、本件開発土地を訴外A会社から共同で購入した後に2つに分割し、その施行区域が大きい方でも2.99ヘクタールであることを理由に同条例に基づくアセス手続を履践しなかった。これに対して、近隣住民が、①被告会社らは故意に本件開発土地を2分割し、都市計画法29条1項に基づく開発許可申請の時期をずらし、同条例の定めるアセス手続を潜脱する共同不法行為(アセス逃れ)を行うことにより、同条例が定める住民参加の機会や権利が侵害されたと主張し、被告会社らを被告として損害賠償を請求し、また、②被告枚方市は、被告会社らの開発事業が同条例の対象事業に該当する旨を認識しながら、被告会社らの共同不法行為に加担し、被告会社らに対してアセス手続を履践するように行政指導等する義務を怠り、開発許可申請を枚方市長において許可したことが違法であるとして、枚方市を被告として国家賠償を請求したのが本件である。

本判決は、同条例に基づくアセスの要否につき、本件開発土地に係る各事業は、「その事業主、事業内容、施行区域、事業資金、収支計算等を異にする別個の事業としての実体を有していることは明らかというべきであり、これらの事業が全体として被告会社らによる本件開発土地全体についての一個の開発事業としての実質を有しているとは認められ」ず、各事業の施行区域の面積は「いずれも、3ヘクタールを下回るから、……本件条例2条2号にいう対象事業に該当せず、したがって、本件条例の定める環境影響評価の手の対象とはならない」とした。さらに、原告らが、被告会社らによる開発事業は、「事業全体をみれば、明らかに一団の土地についての一個の開発行為であり、……本件条例が環境影響評価手の適用対象を施行区域が3ヘクタール以上のものと厳しく規制した趣旨に照らしても、……全体が一つの事業として、本件条例の定める対象事業に該当する」と主張したことに対し、本判決は、「本件条例及び本件規則は、……事業者及びその施行する事業ごとに本件条例の定める手を適用する仕組みを採用していることが明らかであり、土地の形状の変更、工作物の建設等を内容とする複数の事業がその施行区域及び施行時期を近接して行われる場合であっても、これらの事業がその事業主体、事業内容、施行区域等を異にする別個の事業としての実体を有しているときは、これらの事業の実施が全体として環境に著しい影響を及ぼすものであるとしても、これらの事業を一つの事業とみなして本件条例の定める環境影響評価手を適用するための具体的な規定（一つの事業と見なされる事業の範囲、その場合に当該手を実施する責務を負う者についての規定等）を何ら置いていないのであって、原告らの主張するように本件条例の趣旨、目的のみを根拠にこれらの事業に本件条例の定める環境影響評価手を適用することは、解釈上無理があるといわざるを得ない。」と判示した。

その上で、①被告枚方市は、被告会社らに対し、各開発事業を全体として一つの事業として本件条例の定めるアセス手の履踐を求める行政指導を重ねており、被告会社らが上記行政指導に応じない旨の意思を明確にした後も、本件

条例所定の手続に準じた調査をできるだけ行い、付近住民に環境影響の低減に係る検討結果や事業計画、工事内容等について説明を行うことを求める行政指導を行っていたこと、②被告会社らは、環境に配慮した事業計画の変更を行ったほか、風害調査、電波障害調査、交通量調査および地盤調査を行って、その結果を近隣住民に説明会で明らかにしたことから、被告会社らの行為が原告らに対する共同不法行為を構成するとまでいうことは到底できず、また被告枚方市(枚方市長)が「本件条例の定める環境影響評価に係る原告らの手続的権利、利益を違法に侵害したものである」として原告らの請求を棄却した。

本判決は以上のように、事業主体、事業内容、施行区域等を異にする別個の事業が全体として環境に著しい影響を及ぼすものであるとしても、それらを1つの事業とみなしてアセス手続を適用する具体的な規定を欠く場合には、解釈論により対象事業に係る規定を拡大解釈してアセス手続を履践する義務を課すことは許されないという判断を明確に示した⁶⁸⁾。少なくとも事業主体、事業内容、施行区域等が同じである場合などの明らかなアセス逃れは違法なアセス手続の潜脱に当たると考えられるが⁶⁹⁾、本判決を前提とすれば、そのような例外を除き、アセス逃れに対しては立法的対応が必須であろう。なお、アセス逃れに対しては、「複合開発事業アセスメント制度」の導入により、単体では対象となっていない2つ以上の事業が、区域や時期を近接して実施されるなど、一定の要件を満たす場合に、条例に基づく環境アセスメントの実施義務を課すといった対応を行う自治体があり、注目される⁷⁰⁾。

おわりに

本稿では、以上のように、アセスをめぐる訴訟について類型ごとの検討を行い、各訴訟においてアセスの瑕疵を理由に請求が認められた事例が数少ないものとなっている要因とその解決の方向性について若干の考察を行った。まず、

各訴訟の中でアセス手続の意義が軽視され、アセスの不備が存在しつつもその違法性が認められない事案が多いことが指摘できる。アセス手続が適正に履践されているかどうかをチェックする役割を裁判所がほとんど果たしていないことは、アセスの実効性確保の観点から大きな問題がある。

ただし、許認可の取消訴訟においては、考慮事項とその重み付けに着目する判断過程審査においてアセスの結果や瑕疵の存在を考慮する事例があり、アセスを経た許認可に係る司法審査の密度を高めるものとして期待される。アセスにおける重大な瑕疵の存在は許認可処分における事実の基礎や妥当性を著しく欠落させるものであると考えられるため、横断条項が法定されていることの意義も踏まえ、少なくとも、①公告・縦覧や説明会の手続など義務的手続に明確な違反がある場合、②方法書手続の前に大規模な事前調査が実施された場合、③調査・予測・評価の手法に明確な誤りがある場合、④事業者が環境大臣意見を踏まえた許認可権者意見に対応しなかった場合には、重大なアセスの瑕疵があるとして許認可処分を違法と解するべきである⁷¹⁾。また、⑤代替案の不検討についても、許認可の付与によって地域住民の健康被害を生じさせるおそれがある場合には、重大なアセスの瑕疵と捉えることも可能であろう⁷²⁾。

次に、住民訴訟では、アセス手続の違法が認定されたとしても、さらに①当該アセスの違法が後続の財務会計行為の違法を導き、②当該地方公共団体に損害が生じることが必要となるが、アセス手続が適正に履践されることで得られる価値を算出することが不可能であることからすると、とくに後者の損害要件との関係で、住民訴訟はアセスの瑕疵を争う手段として適切ではないと考えられる。なお、民事差止訴訟も、環境影響評価法施行後、アセスが実施された事案において、被害が受忍限度を超えると認定されることは難しく、アセス逃れを争う手段として用いられた国家賠償訴訟でも、解釈論により分割アセス（細切れアセス）に対してアセス実施義務を課すことは不可能であることが示された。

他方で、公法上の当事者訴訟としての確認訴訟は、アセスの瑕疵を直截に争う手段として注目されるが、この訴訟ではアセス手続における住民参加は単な

る情報提供に過ぎないものであると軽視されており、前掲・辺野古アセス手続やり直し義務確認等請求訴訟では、法および条例において原告らの「意見陳述権」が保障されていないことを理由に確認の利益の存在が否定された。しかし、確認訴訟が他の訴訟類型では救済できない場合の「受け皿」⁷³⁾としての訴訟形式であることからすると、国民の権利救済の観点から、本件のように第三者として行政の義務の確認を求める場合においても確認の利益は柔軟に解されるべきである⁷⁴⁾。意見書提出手続に係る規定だけでなく、法や条例の規定全体をみれば「関係地域」内の住民については確認の利益の存在を肯定しうる「手続的地位」が保障されていると解する余地がある。

しかしながら、アセスの瑕疵を争う訴訟がいずれの訴訟類型においても十分に機能していない現状は、環境影響評価手続の瑕疵を直截に争う方法について、立法的解決の必要性を示唆しているともいえる。2011年の環境影響評価法改正に係る立案過程において、アセスの瑕疵そのものを対象とする特別の争訟制度について日本弁護士連合会および東京弁護士会から意見書が提出されているが⁷⁵⁾、同年の改正ではその導入は見送られた。アセス制度の実効性を確保するためには、司法上の救済が確立されることが不可欠であり、特別の争訟制度の導入に向けた検討を進めることが喫緊の課題であるといえよう⁷⁶⁾。

今日では、環境利益の公益性を踏まえた司法上の救済の在り方について数多く議論がなされているが⁷⁷⁾、アセスをめぐる訴訟に係る議論は、「環境利益に係る争訟制度改革のモデル検討事例」⁷⁸⁾となりうるものである。今後もわが国におけるアセスの瑕疵に対する司法上の救済の在り方について、さらに検討を深めていきたい。

注

- 1) わが国において法律でアセス制度が定められたのは1997年の環境影響評価法が初めてであるが、わが国では環境影響評価法の制定前にも、1972年に公共事業に係るアセスの実施の方針を定めた閣議了解が行われ、また1984年の閣議決定に基づき環境影響評価実施要綱が制定されており、これらをもとにしてアセス制度は運用されてきた（後者は閣議要綱ア

環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題（森田）

セスと呼ばれるが、この閣議要綱アセスによって拘束されるのは行政機関のみであり、民間事業者に対しては行政指導にとどまった。また、国レベルでのアセス制度の法制化に先行して、多くの自治体においてアセス制度に係る条例および要綱が整備されている。

- 2) 環境影響評価手続の瑕疵を争う訴訟の動向については、大久保規子「環境影響評価と訴訟」環境法政策学会編『環境影響評価—その意義と課題』（商事法務、2011年）59頁、柳憲一郎「環境影響評価法施行後の訴訟の動向」法律論叢83巻2 = 3号（2011年）331頁参照。
- 3) 大久保・前掲注(2) 59-65頁。
- 4) 平成16年の行訴法改正以降は、許認可等の差止訴訟も提起されているが、アセスの瑕疵を争う許認可等の抗告訴訟としては、許認可等の取消訴訟がそのほとんどを占める。大久保・前掲注(2) 60頁。
- 5) 小田急線鉄道施設変更工事合格処分差止訴訟第一審判決（東京地判平成20年1月29日判時2000号27頁）等。
- 6) 大塚直『環境法Basic』（有斐閣、第2版、2016年）479頁。
- 7) ただし、同判決は、原告らの住所地と本件鉄道事業の事業地との実際の近接性等も考慮しており、「関係地域」内に居住していることのみをもって原告適格を肯定したわけではない（森英明「判解」法曹時報60巻2号〔2008年〕343-44頁）。また、産業廃棄物処分業の許可更新処分取消訴訟（最判平成26年7月29日民集68巻6号620頁）において、最高裁は、廃棄物処理法上の生活環境影響調査（15条3項）の「対象地域」居住性に着目して、当該地域内の住民に原告適格を認めている。
- 8) 北村喜宣『環境法』（弘文堂、第4版、2017年）333頁。
- 9) 西大阪延伸線工事施行認可取消訴訟判決（大阪地判平成18年3月30日判タ1230号115頁）等。
- 10) 西大阪延伸線都市計画事業認可取消訴訟判決（大阪地判平成20年3月27日判タ1271号109頁）。
- 11) 環境影響評価法33条は、許認可の根拠法規の規定ぶりにかかわらず、環境配慮審査義務を横断的に個別法に追加するため、横断条項と呼ばれる。同条により、許認可の根拠法規に環境配慮に係る要件が含まれていなかったとしても、「環境の保全についての適正な配慮がされたものであること」という要件が追加されたのと同じ効果があり、対象事業に関する許認可に際して、適正な環境配慮がされたかどうか審査されることとなる。
- 12) ただし、これまで横断条項により許認可が拒否された事例は存在しない。越智敏裕『環境訴訟法』（日本評論社、2015年）377頁は、アセスにおいて重大な環境影響が指摘されているのに、これを考慮せず漫然とされた許認可は横断条項（33条）違反となるとする。
- 13) 越智・前掲注(12) 378頁。

- 14) 群馬中央バス事件判決 (最判昭和50年5月29日民集29巻5号662頁) 参照。
- 15) 越智・前掲注(12) 387頁。
- 16) 黒川哲志「判批」『新・判例解説 Watch』10号 (日本評論社、2012年) 298頁は、本判決は、「横断条項によって環境影響が考慮事項となっても、環境的要素が決定的な要因になるのではなく、空港のもつ社会経済的な効用等との利益衡量の中で、空港の設置許可を与えるかどうか、あるいはその内容が決められることを意味している」とする。しかし、この点について、越智・前掲注(12) 388は、いかに免許等基準の適合性が明白であり、免許等をすべき事情があっても、「横断条項は、個別法の要請とは別に適正な環境配慮審査を求める趣旨であって、アセス結果の免許等への反映こそが法の根幹を成すのであるから、33条1項に基づく審査の結果、環境保全への適正配慮がない場合には、33条2項各号により、拒否処分が付条件とする義務が生じるというべきである」と指摘する。
- 17) 大久保・前掲注(2) 60頁。
- 18) 北村・前掲注(8) 335頁。
- 19) 北村・前掲注(8) 334頁。
- 20) この点につき、北村・前掲注(8) 325頁は、「評価書には『影響軽微』とされている場合において、実施されたアセスメントに手続的違法(例:方法書確定以前に調査を開始した)や実体的違法(例:重大な影響が予測されているのにそれを軽微と評価した)があったことにより評価書を通じて提供される情報に著しい過誤があった場合……において、それが適切にされていれば処分の結果に影響があったと合理的に考えられるならば、処分は違法となる可能性もある。横断条項により横出し的に加えられた要件の認定の裁量に逸脱・濫用があったと考えられる可能性がある」とする。
- 21) 大久保・前掲注(2) 60頁。
- 22) 北村・前掲注(8) 325頁。
- 23) なお、対象事業が都市計画に定められる場合には、例外的にアセス手続は都市計画を定める手続と併せて行われ、この場合には、都市計画決定権者が、事業者の代わりにアセスを実施することになる(38条の6以下)。アセスをめぐる許認可の取消訴訟の中でも、都市計画事業に係るものは比較的多く提起されている。都市計画事業認可の取消訴訟においては、当該認可の前提となる都市計画が違法であれば、当該認可も違法となるとする考え方の下で、当該都市計画の違法性の判断の中でアセスの内容が考慮されることになる。
- 24) 越智・前掲注(12) 387頁、大塚・前掲注(6) 481頁。
- 25) なお、新石垣空港住民訴訟判決(那覇地判平成21年2月24日LEX/DB文献番号25440651)は、沖縄県による方法書の作成に先立つ調査の実施は、「法の趣旨を没却しかねないものというべき」としつつも、「方法書の手続を無視又は回避するなどの法の趣旨を潜脱する意図

環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題（森田）

があったとまでは認められない」ため、環境影響評価法違反とはいえないとしている。

- 26) 大塚・前掲注(6) 480頁。
- 27) ただし控訴審では、アセスは適正に実施されていると認定され、第一審判決が取り消されている（東京高判平成18年2月23日判時1950号27頁）。
- 28) 黒川哲志「判批」環境法研究6号（2017年）179頁は、本判決は判断過程審査の形式をとりながら、実質的に判断代置審査とほとんど等しい厳しさをもってしまっていると指摘する。他方で、大貫裕之「判批」判時1900号（2005年）200頁は、本判決は「行政庁が要件に該当するとした判断を支える理由に焦点を合わせて審理をして」おり、これは「要件の当てはめの判断の過程をコントロールすることを意味する」ため、判断代置をしているわけではないとする。
- 29) 考慮事項とその重み付けに着目して厳格な判断過程審査を行った日光太郎杉事件高裁判決（東京高判昭和48年7月13日判時710号23頁）も、非代替的価値をもつ日光太郎杉が事業認定により失われることになる事案であった。アイヌの聖地が問題となった二風谷ダム判決（札幌地判平成9年3月27日判時1598号33頁）も参照。
- 30) 許認可権者の24条意見と許認可との関係については、「法第24条の規定により述べられた免許等を行う者の意見に基づいて審査を行うこととしたのは、当該意見を述べる者と審査を行う者が同一である以上、免許等の審査はこの意見の内容を踏まえて行うべきであるためである」と解説されている（環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』〔ぎょうせい、1999年〕176頁）。
- 31) 北村喜宣「環境大臣の『重み』—環境影響評価法23条意見と許認可処分—」宮崎良夫先生古稀『現代行政訴訟の到達点と展望』（日本評論社、2014年）311-12頁は、法24条意見を受けてどのような調査をするかは、事業者たる沖縄県の裁量であるが、「そもそも同意見により求められた調査をまったく実施しない」ということは、事業者たる沖縄県において、法33条1項が求める「環境保全についての適正な配慮」がされないものといわざるをえないと指摘する。
- 32) 大塚・前掲注(6) 481頁。
- 33) 北村・前掲注(31) 304頁。
- 34) 環境庁環境影響評価研究会・前掲注(30) 118頁。
- 35) 大塚・前掲注(6) 114頁。
- 36) 黒川・前掲注(28) 179頁。
- 37) なお、本判決は、受忍限度を超える騒音被害等をもたらす「瑕疵のある建造物の設置」は許されないという「事業認定における黙示的な前提条件」を導出した上で、本件の事業認定を違法と判断している。それゆえ、本判決は、「本件事業認定は、その前提要件を満たす

とは認められない点で違法といわざるを得ない」としつつも、「念のため」これを満たすとして、土地取用法20条3号の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という要件を満たすかどうかを検討している。

- 38) 本判決は、圏央道事業全体の意義として主張されている都心部の交通混雑の緩和等が具体的裏付けを欠いており、あきる野インターチェンジの設置についても隣接するインターチェンジと約2.0キロメートルしか離れていない地点に設置する必要性に係る合理的な説明がなされていないとする。
- 39) また、前掲・小田急高架化訴訟第一審判決は、小田急線の高架化事業に係る事業認定の取消しが求められた事案において、鉄道の「高架化」を採用した場合には、代替案である「地下式」では考慮の必要がないような違法な騒音被害が発生するおそれがあったにもかかわらず、「高架式」としたことは、社会通念に照らして誤りがあり、裁量権の逸脱・濫用があるとした。

他方で、前掲・圏央道あきる野IC事業認定・取用裁決取消訴訟控訴審判決、圏央道八王子ジャンクション等取用裁決取消訴訟判決（東京地判平成22年9月1日判時2107号22頁）、前掲・新石垣空港設置許可取消事件第一審判決では、代替案の検討を明示的に義務付ける法令の不存在を理由に、代替案の不検討により直ちに許認可が違法とはならないとされている。

- 40) 越智・前掲注(12) 386頁。
- 41) 大塚・前掲注(6) 480頁は、「複数案（代替案）の検討は……被侵害利益や侵害の態様によっては、複数案検討の義務が発生し、これを検討していないことが著しい瑕疵と判断すべきことになろう」と述べる。
- 42) その他の住民訴訟として、業者の能力不足等を理由にアセスの調査実施会社との随意契約の違法を争う事案も存在する。大久保・前掲注(2) 62頁参照。
- 43) 赤渕芳宏「判批」環境法研究6号（2017年）67頁。
- 44) 公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令（平成10年農林水産省・運輸省・建設省令第1号。平成15年農林水産省・国土交通省令第1号による改正前のもの）。
- 45) ただし、赤渕・前掲注(43) 92頁は、泡瀬干潟埋立住民訴訟第一審判決および控訴審判決について、環境影響評価が、対象事業の実施にかかる環境影響の最小化（ないし、環境保全についての「適正な配慮」〔環境影響評価法1条〕）といった本来の機能を果たすためには、「事実の客観的（科学的）な調査が実施されることが不可欠の条件」となるため、「当該時点の科学的水準に照らして不備・不十分と認められる調査（調査すべき事項の未調査、

環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題（森田）

調査箇所の過少など）は、軽微な過誤でない限りは、違法と解されてしかるべきものと思われる」とする。

- 46) 事業に係る許認可の取消訴訟の事案であるが、前掲・新石垣空港設置許可取消訴訟第一審判決も、行政庁による環境配慮審査は、環境影響評価書に基づいてなされるものであるが、この環境配慮審査に対する司法審査も、環境影響評価書に基づいてなされるとした上で、確定評価書に記載されていること以外の事実は、「いわば手続外の情報であるから、環境配慮審査において確定評価書等外の実事が考慮されていないとしても、そのことから免許等を行う者の環境配慮審査適合性が認められるとの判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用が認められるとはいえないというべきである」とする。同判決は、環境配慮の問題を行政庁の処分時における裁量の問題として司法審査しており、新たな洞窟や生物の発見などの事後的に明らかになった事実やそれらへの環境影響等を審査の対象外にする論理を展開している（黒川・前掲注(16) 298頁）。
- 47) 奥真美「判批」環境法研究6号（2017年）153頁。
- 48) 開発事業等に先立って実施されるアセスの違法性が争点となる場合、当該アセスの違法性の有無が後続の事業の許認可等の適法性を判断する前提となることが多く、そのため事業費等の支出行為（財務会計行為）に係らしめて争うことが可能となる。なお、赤渕・前掲注(43) 91頁は、財務会計行為の原因となる行為を（開発事業それ自体ではなく）「許認可等」と理解した場合、「環境影響評価に関する瑕疵が争われる住民訴訟（とくに1号請求）においては、かかる瑕疵が原因行為の違法という帰結をもたらしうるか」という課題は、環境影響評価に関する瑕疵によって許認可等が違法とされるかという、抗告訴訟と共通する課題と言い換えることができると指摘する。
- 49) 勢一智子「判批」環境法研究6号（2017年）115頁註40。臨海副都心有明北地区埋立住民訴訟（東京地判平成15年11月28日 LEX/DB 文献番号28090658）も参照。
- 50) 勢一・前掲注(49) 116頁は、「環境影響評価手続の有無は、個々の住民の利益や市の財政負担に還元される性質のものではなく、手続を経たとしても開発事業計画に変更はないかもしれない。しかし、……環境影響評価手続の不遵守は、それ自体が環境影響評価制度の本質的機能を欠くものとなる。この点からすると、その制度価値を構造上算定できない住民訴訟は、環境影響評価制度の争訟手段として適さない」と指摘する。
- 51) ただし、本判決は、「一般的にアセス手続を経ずにされた公金支出の違法が損害発生をもたらさないともでいうものではない」とアセスの違法性の程度により損害要件の充足が認められる可能性を留保する。大久保規子「判批」判自261号（2005年）42頁は、本判決が損害要件の充足を否定した理由は、本件事業が最終的に環境影響評価を要する規模要件に該当すると判断されなかったことにあり、規模要件を満たせば異なる結論が導かれる可能性

があるとする。

- 52) 越智・前掲注(12) 390頁は、「現在の裁判例では、アセス手続の実施による手続的・実体的利益を法的に承認する理解は一般的ではない。〔相模原市ごみ焼却場アセス実施請求訴訟判決では〕給付訴訟の形式を取ったために本案に入り、アセス実施請求権の有無を判断した例と見るべきであろう。」と指摘する。
- 53) 島村健「判批」淡路剛久ほか編『環境法判例百選』（有斐閣、第2版、2011年）144頁。
- 54) 下山憲治「判批」環境法研究35号（2010年）15頁。
- 55) 原告らは、環境影響評価手続の瑕疵として、①方法書作成以前に法および条例の予定しない事前調査が実施されたこと、②MV-22（オスプレイ）が配備されると知っていながら方法書および準備書に記載しなかったこと、③航空機騒音、ジュゴン、サンゴ礁等に係る記載が不十分であること等を主張した。
- 56) 意見書提出手続が確認の利益を根拠付けることが可能な「意見を陳述する権利又は法的利益」を保障するものといえるかどうかについては、川内原発3号機の増設に係る環境影響評価やり直し義務の確認が求められた事案（鹿児島地判平成24年10月23日判例集未登載）においても、法18条の定める準備書に対する意見書提出手続は「事業者をして環境の保全に資する内容の評価書を作成させるための手段としてであって、公共の利益の実現を目的とするものと位置付けられるべきものであるから、意見を述べようとする者がそのことについて持つ期待は事実上のものにとどまり、法律上保護された権利又は利益ということとはできない。」として、これが否定されている。
- 57) 環境庁環境影響評価研究会・前掲注(30) 103、127頁。大塚直『環境法』（有斐閣、第3版、2010年）268頁。
- 58) 山田健吾「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価手続の瑕疵と訴えの利益」修道法学35巻1号（2012年）52頁、朝田とも子「判批」法学セミナー719号（2014年）107頁。
- 59) 山田健吾「環境影響評価手続の瑕疵と確認訴訟」室井力先生追悼論文集『行政法の原理と展開』（法律文化社、2012年）303頁。
- 60) 森田崇雄「判批」環境法研究42号（2017年）80頁。島村健「判批」環境法研究6号（2017年）130頁は、「対象事業によって健康被害や生活環境被害を被るおそれのある者が、健康や生活環境に影響を与える評価項目に関し環境影響評価手続に瑕疵があると主張して、当該手続が違法であること等の確認を求める場合には、当該原告らについて確認の利益を認める余地があると思われる。その際に確認の利益を根拠付けるのは、意見陳述権という手続的利益それ自体ではなく、健康や生活環境利益といった実体的な利益である」とする。
- 61) 民事差止訴訟においては、環境影響評価法の制定前にも、アセスを行うべき私法上の義

環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題（森田）

務の存在を事業者に認め、アセスの瑕疵を理由とする差止めを認める裁判例も存在した。なお、環境影響評価法制定前の民事差止訴訟における判例・学説を整理するものとして、井口博「環境影響評価法と民事訴訟」井口博＝畠山武道編『環境影響評価法実務』（信山社、2000年）187頁、水野武夫「環境影響評価法違反を理由とする裁判」山村恒年先生古稀記念『環境法学の生成と未来』（信山社、1999年）429頁、大塚直「生活妨害の差止に関する最近の動向と課題」『新・現代損害賠償法講義②』（日本評論社、1998年）194頁、畠山武道ほか『環境行政判例の総合的研究』（北海道大学図書刊行会、1995年）118頁〔渡辺賢執筆〕、遠藤貴子「環境アセスメントの法的側面—環境と開発をめぐる—」成城法学38号（1991年）70頁、富井利安＝伊藤護也編『公害と環境法の展開』（法律文化社、1987年）125頁〔富井利安執筆〕参照。

62) 柳・前掲注(2) 374頁。

63) 学説においてこの見解を支持するものとして、沢井裕『公害差止の法理』（日本評論社、1976年）36-37頁、富井・前掲注(61) 132頁、松村弓彦「環境影響評価と民事訴訟」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法—その理論と課題』（商事法務研究会、1998年）48-49頁がある。

64) 大久保・前掲注(2) 64頁。

65) 大塚直＝北村喜宣編『環境法ケースブック』（有斐閣、第2版、2009年）210頁〔島村健執筆〕、大塚直・前掲注(6) 477頁、越智・前掲注(12) 392頁。

66) 越智・前掲注(12) 392頁。

67) 田中充「自治体の環境影響評価制度づくりの論点」畠山武道＝井口博編『環境影響評価法実務』（信山社、2000年）144頁。

68) 釧持麻衣「判批」上智法学論集56巻1号（2012年）117頁。

69) 越智・前掲注(12) 389頁。

70) 詳しくは、釧持麻衣「『アセス逃れ』への法制度的対応—複合開発事業アセスメント制度(1)(2・完)自治実務セミナー51巻8号（2012年）50-53頁、51巻9号（2012年）46-49頁。なお複合開発事業アセスメント制度を導入する川崎市環境影響評価条例について、高松順子「川崎市環境影響評価条例における対象規模未満事業への対応」環境アセスメント学会誌9巻2号（2011年）1頁および北村喜宣『自治体環境行政法』（第一法規、第7版、2015年）177頁も参照。

71) とりわけ、許認可の根拠要件に環境配慮要件が存在する場合（例えば、公有水面埋立法に基づく埋立免許）には、環境配慮がされないことは絶対的拒否事由となると考えられるため、アセスの重大な瑕疵がある場合には許認可権者には許認可を拒否する義務があると考えられる。

- 72) 大塚・前掲注(6) 114は、環境影響評価法の「2011年改正による計画段階配慮書の制度の導入が、複数案の検討を目的としたものであるところから、訴訟が提起された個々の事件において、裁判所が、被侵害利益や侵害行為の態様によって複数案の検討義務を法的に認めることは容易になった」と指摘する。
- 73) 中川丈久「行政訴訟としての『確認訴訟』の可能性」民商法雑誌130巻6号(2004年)5頁。
- 74) 村上裕章「公法上の確認訴訟の適法要件—裁判例を手がかりとして」阿部泰隆先生古稀記念『行政法学の未来に向けて』(有斐閣、2012年)745頁。
- 75) 日本弁護士連合会「今後の環境影響評価制度の在り方について(案)(環境影響評価制度専門委員会報告案)に対する意見」(2010年2月12日)、東京弁護士会「環境影響評価法改正に係る意見書」(2009年2月9日)。
- 76) 大久保・前掲注(2) 65頁以下は、諸外国の争訟制度について言及した上で、日本における制度設計について論じている。
- 77) 特集「公法と私法における集团的・集合的利益論の可能性」民商法雑誌148巻6号(2013年)の各論考など参照。
- 78) 勢一・前掲注(49) 109頁。

[付記] 本稿は、JSPS科研費16H07352の助成による研究成果の一部である。