

環境行政領域法における調整手続に関する一考察

山田 健 吾

一 調整をめぐる問題状況

(1) わが国の行政法（学）において、調整概念それ自体は、決して新しい概念ではない。

行政の分類概念として調整行政という概念が用いられてきたし、⁽¹⁾ また、その当否はさておき、現代国家における行政の役割の一つとして利害調整が重要視され、行政が利害調整の場としても把握されてきた。⁽²⁾

行政組織法においては、調整概念が行政組織法の基礎概念として位置づけられたうえで、行政機関相互の調整のための法的手段として、協議、同意、承認などが掲げられ、これの分析が試みられてきた。⁽³⁾ また、行政改革上の標語として、「調整」概念が多用され、二〇〇一年の中央省庁再編に伴い、国家行政組織法や各省設置法において、調整権の規定が創設されることとなった。このような一般的状況のなかで、行政法教科書において「行政組織における協議・調整」や、「行政組織における協働」という項目を立て、かかる調整の問題を論じるものも登場するようになっていく。⁽⁴⁾

行政作用法においても、行政指導における分類概念やその機能にかかわって、調整概念が用いられてきた。⁽⁵⁾ 行政

計画においては、計画間調整についての検討が試みられ、「整合性の原則」という概念が示されるに至っている。⁽⁹⁾ 行政手続とのかかわりでは、とりわけ、住民参加手続において、住民参加が有する機能の一つとして利害調整機能が言及されてきた。⁽¹⁰⁾

(2) 環境行政領域法においては、その領域の特質から、意識的に、「調整」をめぐるさまざまな議論が展開されてきたといつてよいであろう。

一九七一年に創設された旧環境庁は、旧総理府の外局の調整部局として設置されたわけであるが、旧環境庁設置にあたっての主要な論点は、公害行政の調整のあり方であった。⁽¹¹⁾ 二〇〇〇年に昇格した環境省においても、調整方法に関して、独自の手段が付与されている（環境省設置五条二項）。環境行政救済法に関しても、公害等調整委員会にみられるように、私人間の利害調整のための法制度が存在する。⁽¹²⁾

環境行政作用法においては、経済調和条項や自然環境保全行政における環境と財産権ないしは公益との調整規定が問題視されてきた。今日では、環境基本法が、「環境への付加の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会」（四条）の構築という目的を掲げているように、環境と経済とを対立的に捉えるのではなく、これをいかに調整・統合するか、ということが重要視されつつある。そのため、行政法学や環境法学は、環境と経済間の相互調整のあり方を模索すべく、行政介入の方法およびその具体的内容、そこにおける判断過程や規制手段の選択に対する法的コントロール、さらには市場の効果をコントロールするための手法について活発な議論を展開している。⁽¹³⁾

環境と経済の相互調整に関わる問題とともに、公害対策、自然環境保全、景観保護および循環型社会の形成といった環境目的相互間の矛盾も顕在化深刻化している。⁽¹⁴⁾ 環境リスク分析に関しては、リスク相互の調整に関わる法学研

究が行われつつある。¹⁰⁷⁾そして、近時、「環境利用行為の総合調整」という包括的な概念が示されるに至っている。¹⁰⁸⁾

以上のように、行政法学や環境学では、現代国家において調整をめぐって生じる諸問題への対応が不可避であり、これが解釈論や立法論上の課題であることは認識されてきたし、現在においてもそうであることが確認できよう。しかし、かかる調整に関する分析の必要性にもかかわらず、これをめぐる行政法学および環境法学の検討は、調整に分類される法的手段の性質を説明したり、または、調整という問題設定ないしは視角の必要性を指摘するにとどまっているように思われる。「何をもって調整したというのか」という調整に関わる根本的な問題については何らの検討をおこなわれていないのである。

そこで、本稿では、調整をめぐる包括的研究を行うための前提作業として、右に概観したように、これをめぐる議論が活発に行われてきた環境行政領域法を素材として、当該行政領域法における調整手続の特徴を析出するとともに、それが有する問題点を整理し、調整をめぐる問題の所在を明らかにすることを目的とする。¹⁰⁹⁾

(3) ところで、本稿が取り扱うとする調整概念については、例えば、「到達すべき一種の目的を表す言葉、すなわち、行政組織を構成する極めて多数の人々（理論的意味での行政機関）相互の間に意思の一致をもたらし、組織としての統一的な意思へと更正する作業一般」という定義がなされている。¹¹⁰⁾本稿では、さしあたり、調整手続を、行政決定に際し、これに関わる多数当事者の意思を、当該行政領域における公共性の実現に向けて、調える過程と定義する。かかる包括的な定義を行うことにより、本稿が、右の行政組織相互における調整に加えて、行政機関と地方公共団体、地方公共団体相互およびこれらと私人との調整をも含めて検討することが可能になると考えるからである。¹¹¹⁾

二 環境行政領域法における調整手続の類型

1 行政組織法と調整手続

(1) 行政法学上、調整概念のもとで、主として論じられてきたのが、行政機関相互の協議である。²³⁾ 協議については、行政機関相互で事実上行われているものもあるが、ここでは、一つの行政機関が、行政決定を行うにあたって、他の行政機関との協議を行うよう、実定法上、義務付けられているものを取り上げる。

かかる意味での協議は、環境行政領域法上、多用されているが、これが単独で用いられる例は多くない。行政計画に関して、協議が単独で用いられるものとして、例えば、「特定化学物質の環境への排出量の把握等および管理の改善の促進に関する法律」(以下「PRTR法」と略す。)が、化学物質管理指針の策定・変更につき、主務大臣に対して、関係行政機関の長と協議することを義務づけている(三条三項)。「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律」(以下「産業廃棄物処理施設整備法」と略す。)も、基本指針の策定につき、同様の規定をおいている(三条)。「国等なよる環境物品等の調達の推進等に関する法律」は、基本方針の策定にあたり、環境大臣に対して、各省各庁の長との協議を義務づけているが、右の計画策定における協議と異なり、調整に際しての考慮事項と調整方法に関する定めをおいている(六条四項)。

行政立法に関しては、協議が単独で用いられることはほとんどない。「資源の有効な利用の促進に関する法律」(以下「資源有効利用促進法」と略す。)は、主務省令で判断基準を定めるにあたり調整手続を併用しているが、主務大臣が環境大臣と行う協議内容につき「資源の再利用の促進にかかる環境の保全の観点から」という規律を加え

ている点は特徴的である（一〇条三項および一五条三項）。

行政行為に關しても、協議が単独で用いられる。例えば、「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に關する法律」は、特定物質の製造の許可につき、經濟産業大臣に対して、農林水産大臣との協議を義務付けている（四条一項および二八条の二第一号）。

(2) 二〇〇一年の中央省庁再編に伴って、行政機關に対して、機關相互の調整権限が認められた（行組一五条）。特に環境省については、環境大臣が、關係行政機關の長に対して、環境保全に關する基本的な政策に關する重要事項に關して、勧告をおこなうことが認められるとともに、勧告に基づいた措置について、關係行政機關の長に対して報告義務を課すことができるとされている（環境省設置五条二項）。個別法では、他の行政領域法と同様に、環境大臣が他の行政機關に対して、資料の提出や説明を求めることができる権限が明定されている（例えば、大氣汚染二八条や土壤汚染三一条など参照。）。

(3) 共同決定を調整としては分類するかどうかについては、異論があるところである。⁸⁵⁾これは、行政決定として一つのものとして表示されるが、複数の行政機關が共同で意思形成をおこなうものであり、何らかの調整手続が觀念できるように思われる。

環境行政領域法上、廃棄物処理・リサイクル行政領域で、環境大臣が、厚生労働大臣や經濟産業大臣などと共同決定を行うこととされている場合が多く、行政計画、行政立法や行政行為といった行為形成に關して、この共同決定が採用されている。（資源有効利用三九条、容器包装四三条、家庭用機器五五条、建設工事再資源四四條、食品循環資源二四條、自動車再資源一三三條など）。

(4) 意見聴取も、行政機關相互の調整の手段として論じられてきたものの一つである。⁸⁶⁾意見聴取が単独で用いら

れている例としては、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」と略す。）が、処理困難廃棄物の指定を行うにあたり、環境大臣に対して、処理困難廃棄物になる前の製品・販売等の事業を所管する大臣の意見聴取を義務付けている例がある（六条の三第四項。このほか、同法二三条の二なども参照。）。

(5) 行政組織における調整手続を概観してきたが、これについては以下のことが確認できる。すなわち、第一に、環境行政決定過程において、行政機関相互にかかる調整手続が用いられる場合、かかる調整手続が単独で用いられることは少なく、かかる手続が併用されることが多いことである。第二に、調整に際して考慮事項が指示されたり、調整方法について一定の規律が、実体法上加えられていることがあるが、このような例は限られており、調整方法などについて実体法上、なんらかの規律が加えられていることは少ない。

2 地方公共団体と調整手続

(1) 行政機関が、何らかの行政決定を行う場合に、実定法上、地方公共団体またはその長に対して意見聴取等を行うことが義務付けられることがある。産業廃棄物処理施設整備法上の整備計画の策定は、かかる意見聴取が単独で用いられる例である。同法は、主務大臣に対して、整備計画の認定にあたり、関係都道府県からの意見聴取を義務付けており、主務大臣は、認定にあたり、かかる意見聴取の結果を、「十分に反映する」ことが努力義務とされ（六条）、調整方法について一定の規律が加えられている。

行政機関が地方公共団体から意見聴取するのではなく、地方公共団体相互による意見聴取が実定法上義務づけられる場合がある。かかる意見聴取を単独で用いているのが騒音防止法である。同法は、都道府県知事に対して、地域

指定を行うにあたり、市町村長からの意見聴取を義務付けている（三条）。

かかる意見聴取が実定法上単独で用いられる場合であれ、併用される場合であれ、これに対する手続的規律が加えられている例は少ない。

(2) 地方自治法は、周知の通り、一九九九年に改正され、地方自治拡充と適正手続の徹底化を目的として、国による地方自治体への関与類型を列挙した。⁸³このうち、「協議」（二四五条二号）につき、同法は、調整方法については明定しているが（二五〇条）、協議の内容を明らかにしているわけではない。この点につき、国地方係争処理委員会が、「合意（又は同意）」に向けて双方が意見を交換し、意見を異にする場合には、互いに相手方の意見を尊重することを前提に、しかるべき譲歩をしながら双方の意見の位置を見いだす努力を重ねる過程」と定義しており、その内容を示している。

環境行政領域法において、右の協議という関与類型が単独で用いられている例はほとんどなく、「同意を要する協議」が多用されている。例えば、環境基本法上の公害防止計画策定にあたり、関係都道府県は、環境大臣と協議するとともに、同意を得る義務があるとされている（一七条三項）。また、都市緑地法は、市町村に対して、基本計画の策定にあたり、都道府県知事と「同意を要する協議」を義務付けている（四条五項）。このような「同意を要する協議」の方式が用いられるのは、行政計画に限られない。自然公園法は、都道府県知事に対して、特別地域や海中公園地区内における工作物の新築等の許可にあたり、環境大臣と「同意を要する協議」を義務付けているし（二三条五項および二四条五項）、自然公園法上の風景地保護協定についても、地方公共団体は、環境大臣または都道府県知事のいずれかと「同意を要する協議」が義務づけられている（三一条四項）。

(3) 地方公共団体にかかる調整手続については、以下のことが確認できる。すなわち、第一に、ここでも調整手

続が併用されることが多いことが確認できる。第二に意見聴取については、その調整方法や内容についての規律が規定されることは少ない。他方で、地方自治法上の協議については、その調整方法につき、一定の規律を見出しうる。しかし、かかる協議は単独で用いられることはほとんどなく、同意と併用されている。そのため、右の協議の手続的規律が形骸化される可能性は否定できない。

3 行政手続と調整

(1) 意見公募手続

環境行政領域法において、廃棄物処理法（八条六項）などで意見聴取の手続が用いられていた。また、ダイオキシン類対策特別措置法では、総量規制基準にかかる政令の立案について、住民による意見申出が認められていた（二〇条六項）。「遺伝子組み換え生物等の使用等の規制による生物多様性の確保に関する法律」においても、同法の施策に国民の意見を反映させること等を目的として生物多様性影響評価に関する情報等を公表し、国民から意見を求めるよう規定されていた。

わが国では、右のような例が個別法で認められていたに過ぎなかったが、周知の通り、二〇〇五年に行政手続法が改正され、命令等の案の事前公表を含めた意見公募手続が付加され、同法の適用除外に該当しない限り、命令等について、かかる意見公募手続が適用されることとなった。

かかる意見公募手続は、参加手続としての行政手続であり、民主主義や行政過程への国民参加から要請されるも

のである。意見公募手続については、このような位置づけとともに、命令等制定機関による情報収集を容易にする機能を有するとの位置づけや、情報の相互交換過程として捉える見解がある。⁸³ 紙野健二教授は、この意見提出手続が制定されたことにより、行政手続法上の透明性の觀念が、「多数当事者的な、案等の公示から意見考慮の結果に至までの過程を通じた、かつ一方的なものではなく行政機関と意見提出者との一定のやりとりを想定したものへと、実質的な変更が加えられたと解」している。⁸⁴ 行政手続法上の透明性の觀念および意見公募手続をこのように解することができるのであれば、かかる意見公募手続は、単なる情報収集過程ではなく、命令等制定過程における行政機関と意見提出者との調整手続と位置づけてよいと思われる。したがって、同法が定める、意見公募手続のために、命令等制定機関に対して、命令等の案と関連する資料をあらかじめ公示すること、意見の提出先とその期間を定め広く一般の意見を求めなければならないとしていること、（三九条一項）、命令等制定機関が、案について提出された意見を簡潔に「十分に考慮しなければならない」としていること、命令等制定機関が、当該手続を実施して命令等を制定した場合には、当該命令等の題名、公示の日、提出意見及び意見を考慮した結果とその理由を公示しなければならぬ（四三条一項）という仕組みは、手続の適正化のための規律であるとともに、調整方法に関する手続的規律としても把握することができる。

（2）審議会・公聴会等

①審議会手続は、行政の民主的統制に加え、行政過程への「専門知識の導入、公正性の確保、理解の調整、各種行政の総合調整」を目的とした行政の科学的・技術的合理化にその存在理由があると説かれてきた。⁸⁵ 審議会につい

ては、それが有する利益調整機能が重視され、利益代表によって構成される国民参加型の審議会が提唱されてきたところである。⁸⁰したがって、審議会手続自体において調整手続が観念できるとともに、審議会手続を、行政決定過程において捉え直せば、これは、行政決定における調整手続の一つとして位置づけることができる。この審議会手続についても、環境行政領域法の多くの分野で採用されており、行政計画、行政立法および行政行為などの行為形式で、この審議会手続が用いられているが、これについても単独で用いられている例は少ない（単独で用いられている例として、狩猟四条、資源有効利用一三条三項など）。

②公聴会については、審議会とは異なり、利害調整ではなく「口頭による」意見聴取または陳述のための手続である点が強調されてきたといつてよいであろう。⁸¹口頭による意見聴取である公聴会手続も審議会手続と同様に、行政決定過程における調整手続の一つとして位置づけることができる。公聴会が、単なる陳述型のそれではなく、対話型のものであれば、審議会と同じく、公聴会手続それ自体を調整手続として観念できることとなる。

公聴会手続が用いられる例は、審議会手続に比べて少なく、また、ほとんどの場合、他の調整手続と併用されている（地域指定につき、公聴会手続が採用されている例として、自然環境二二条、野生動植物三六条など。行政計画については、湖沼保全四条など）。

このほか、審議会や公聴会とは別に、説明会（環境影響評価一七条）や協議会（景観一五条、自然再生八条）という形式が用いられることがある。このうち、右の協議会の構成員は、例えば、景観法の場合、行政機関、観光関係団体、商工関係団体、農林漁業団体や住民などとされており（一五一条一項）、利害調整機能が極めて重視されていることが確認できる。

4 調整手続の併用

(1) 行政立法

命令等を制定する場合には、行政手続法が定める意見公募手続という調整手続が用いられるが、かかる手続に加えて、何らかの調整手続が併用される場合がある。

命令等制定機関に対して、意見公募手続に加えて、審議会手続が実定法上併用される場合がある。PRTTR法は、厚生労働大臣、経済産業大臣および環境大臣が、第一種および第二種指定化学物質にかかる政令を立案するに当たり（二条二および三項）、薬事・食品衛生審議会、核物質審議会および中央環境審議会（PRTTR法施行例七条）の意見を聴くことを義務づけられている（一八条）。「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」も、食品関連業者の判断基準にかかる主務省令を制定するにあたり、主務大臣に対して食料・農業・農村政策審議会の意見を聴くことを義務づけている（七条一および三項）。このような場合、行政手続法四〇条二項によれば、審議会手続が同法の意見公募手続のどちらかで、意見公募手続が実施されることになる。ただ、審議会手続で意見公募手続が実施されない場合には、行政手続法上の意見公募手続と審議会手続という二つの調整手続が併用されることになる。同様に、二つの調整手続が併用される場合として、命令等を制定するにあたり、意見公募手続に加え、実定法上、行政機関との協議（環境影響評価四条九項）や、地方公共団体からの意見聴取を、命令等制定機関に義務づけている場合などがある（大気汚染二一条や容器包装法四二条など）。

行政手続法上の意見公募手続が適用されない場合についても、例えば、地域指定などの場合、協議と審議会手続

（自園五条）が併用されることがある。「絶滅のおそれのある野生動物の種の保存に関する法律」では、生息保護区の指定において、環境大臣は、関係行政機関の長との協議、審議会および地方公共団体からの意見聴取、利害関係人による意見書の提出および公聴会という多様な調整手続が併用されている（三六条）。

（2）行政計画

行政計画については、前述したように調整手続が単独で用いられていることは少なく、ほとんどの場合、調整手続が併用されている。行政計画の策定主体が行政機関である場合、関係行政機関の長との協議と閣議決定が併用されたり（地球温暖化法二〇条二項の政府実行計画）、協議に加え審議会手続や地方公共団体からの意見聴取などが併用されることがある（環境基本法一五条が定める環境基本計画、循環型社会形成推進基本法一五条が定める循環型社会形成推進基本計画など）。自然再生推進法は、自然再生基本方針の策定において、環境大臣に対して、農林水産大臣および国土交通大臣との協議および閣議決定に加えて、意見聴取の相手方を限定せず「広く一般の意見の聴くこと」を義務づけている（七条四項）。

策定主体が、地方公共団体およびその長である場合、調整手続として、関係都道府県（知事）や関係市町村（長）からの意見聴取と審議会手続が併用されたり（廃棄物処理法五条の五が定める都道府県廃棄物処理計画）、これらと地方自治法上の関与類型である同意に基づく協議が併用されることがある（水質汚濁防止法四条の二が定める総量削減計画）。

行政計画において、公聴会手続が用いられる場合、地方公共団体が策定主体となることが多く、その場合、

地方自治法上の関与類型である「同意に基づく協議」と併用する仕組みになっている。例えば、ダイオキシン類対策特別措置法は、都道府県知事に対して、総量削減計画の策定に際し、審議会手続と公聴会手続に加え、環境大臣との「同意に基づく協議」を義務づけている（「一条二および三項」）。また、湖沼水質保全特別措置法上の湖沼水質保全計画の場合であれば、都道府県知事は、計画策定するにあたって、関係市町村長からの意見聴取、指定地域の住民の意見を反映させるための公聴会の開催、環境大臣との「同意を要する協議」を義務づけられ（「四条四および五項」）、環境大臣は、かかる「同意を要する協議」を行うにあたり、公害対策審議会の議を経ることを義務づけられている（同条六項）。

(3) 環境影響評価

環境影響評価法が定める環境影響評価手続については、「事業者において自主的に環境の保全に適正な配慮がなされるというセルフコントロールの考え方を基礎」⁸⁸にしていると位置づけたり、また、情報収集形成プロセスと位置づける見解がある。同法の仕組みについては、そのような機能や役割を有してはいることは否定できないが、このような捉え方は一面的すぎるように思われる。

同法は、第二種事業の判定手続において、決定権者が、都道府県知事からの評価手続の可否につき、意見と理由を聴取するとともに（「四条二項」、これを「勘案」して、かかる判定を行うことにしている（同条三項））。また、方法書の作成においては、環境保全の見地から意見を有する者に意見提出権が認められ（八条）、都道府県知事は、この提出された意見と関係市町村長の意見の双方に配慮して（「一〇条二および三項」、事業者に意見を述べるもの

とされている（同条一項）。そして、事業者は、この意見を「勘案」したり、「配意」して、環境影響評価の項目等の選定を行うこととされている。準備書・評価書の作成にあたっては、同様の手続に加え、事業者は説明会の開催を行うことができる（一七条）。このような仕組みは、事業者のための単なるセルフコントロールや情報収集のための仕組みではなく、事業者と地方公共団体や住民に加えて、横断条項の仕組みまで広げて考えれば、行政機関を含めて、一定のやりとりを想定した手続であって、同法は、いくつかの調整手続から構成されているといっていようである。⁴⁰⁾

三 調整に対する手続的コントロールの課題

環境行政領域法における調整手続につき、主要な類型を概観してきたわけであるが、以下では、かかる調整手続の問題を整理し、これのコントロールのための課題を指摘しておくこととする。

第一に、わが国の環境行政領域法においては、さまざまな類型の調整手続が用いられているし、また、それらの調整手続が併用されていることが確認できる。これは、規範論理的には、法律において示された立法府がおこなった調整の内容・結果の枠内で、かかる調整を見直したり補完したりするために、何らかの調整をおこなうことをも求められていることを示すものであろう。とりわけ、環境という素材の公共性に着目すると、環境に関わる主体も多数からなり、したがって、これに関わる権利利益の範囲も極めて広範にならざるといえないことからすると、環境行政領域法においては、さまざまな主体に関わる調整が求められることになる。

とはいえ、環境行政領域法において、行政決定おこなうにあたって、いかなる場合にも、なんらかの調整手続が必要となるわけではなく、当該行政決定の法的性質やそれに関わる主体と利害構造に応じて、調整手続の要否は決まってくるといえよう。

この点、例えば、行政計画についてみると、行政計画一般に利害調整機能を果たすことが期待されており、環境行政領域法上のそれについては、より一層このことが妥当する。したがって、計画に関わる主体のすべてが調整手続に関与する必要はないにせよ、なんらかの調整手続が必要であると思われる。しかし、例えば、地球温暖化推進法が定める地方公共団体実行計画（二一条）、廃棄物処理法の一般廃棄物処理計画（六条）、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」が定める基本方針（三条）や市町村分別収集計画（八条）などには、何らの調整手続も規定されていない。行政計画に限らず、実定法上、調整手続がおかれるとそうではないものとの区別は、かならずしも判然とはしない。

第二に、調整手続に関与する主体の範囲の問題である。当該行政決定において、例えば、協議という調整手続が単独で用いられるとき、かかる協議の当事者が、機関相互の場合や行政機関と地方自治体の場合など様々である。調整手続が併用される場合でも、行政決定の性質やそこにおける権利利益の性質、範囲によって関与主体が確定されているわけではなく、いかなる基準で関与主体の範囲が選択されているのかは、実定法からは必ずしも明らかではない。また、公害対策行政における地域指定については、住民が関わる調整手続が用意されることは極めて少ない一方で、自然環境保全行政においては、地域指定に公聴会手続が用いられているなどの傾向がある。自然環境保全行政において公聴会手続が用いられていることについては、財産権保護のためのものか否かという問題があるが、このことはさておき、かかる公聴会手続への参加や意見提出権が認められるのは、主として住民および利害関係者

のみとなっていることが多く、参加者の範囲は限定されていることに留意しなければならない。環境行政領域法においては、住民の参加的地位の保障の必要性が強調されてきたが、調整手続においても、十全な参加的地位が認められるものにはなっていないといわざるをえない。

第三に、これと関わって、調整手続における地方自治体の法的地位の問題がある。この問題は、従来から、地方公共団体の参加的地位や国政参加の問題として、また、「計画策定過程における国・地方公共団体間手続」や「間接利害調整手続」として論じられてきた事柄である。⁴³⁾

この点については、まず、地方公共団体からの意見聴取や意見の申出が地方公共団体の参加的地位をいかなる意味で保障するものであるのか、そして、それは地方自治の規範的な内容にふさわしいものとなっているかの吟味が求められよう。とりわけ、地方自治法上が認める国の関与類型の一つである協議が同意と併用される仕組みとなっていることが、環境行政領域法において地方公共団体の規範的役割を踏まえた調整手続といえるか否かの検討が必要であろう。次に、環境行政領域法においてこれまで論じられてきたける地方公共団体の役割を踏まえるならば、地方公共団体に単なる参加的地位を保障するのみならず、国との共同決定をおこなうことが要請される場合があるか否かの分析も必要であろう。

第四に、調整手続の併用の問題である。調整手続の併用については、行政決定過程において、複数の参加手続を併用することによって、行政決定過程の民主化に寄与できると述べられることがある。⁴⁴⁾ 行政決定における手続を重畳的にすることによって、手続的公正性や民主主義的参加の質を高めることができる可能性は否定できない。しかし、行政機関相互の調整、審議会や地方公共団体からの意見聴取という調整手続が併用されている場合、各主体の意見をどのように整理するかについて、実定法上は何らの規定をおいていないのである。行政決定過程において、

それぞれの調整手続で示された各主体の意見をどのように位置づけ、これをいかに考慮するなどについては、調整主体の判断に委ねられているのであって、各主体の意見が、調整主体の恣意的な基準で取り扱われる可能性も否定できないのである。

調整手続の併用の問題については、行政手続法上の意見公募手続と審議会手続との関係につき、双方の機能や役割を踏まえつつ、整序すべきとの見解が示されている。⁴⁶⁾ 今後は、意見公募手続や審議会手続を含めた、様々な調整手続の機能役割を踏まえつつ、当該行政決定の法的性質と利害構造に相応しい、調整手続の選択と調整手続の総合化が課題となる。

第五に、調整手続の適正化と透明性の問題である。行政機関が、行政決定を行うにあたり、行政機関相互の調整が義務づけられている場合、調整方法についての手段的規律は、実定法上ほとんど規定されていない。行政機関による共同決定についても同様である。行政機関が、行政決定をおこなうにあたり、地方公共団体からの意見聴取手続や公聴会手続に関する手続的規も同様である。

審議会手続については、現行法上の手続が十全なものであるかどうかはさておき、最高裁は群馬中央バス事件で、審議会手続の適正化の内容を示している⁴⁷⁾、中央省庁等改革基本法において、その議事録を公開すべきとされ、さらに、運営の透明性を確保することとされている（三〇条五号）。地方自治法が定める国の関与手続については、行政手続の透明性原則を踏まえつつ、関与手続が明定され、協議については、地方自治法上、協議の方法（二五〇条・二項）や協議が調わなかった場合の事後手続も定められている（二三五〇条の一三第三項、二五〇条の一四第三項）。命令等についても、原則として、行政手続法の規律が及ぶ。

このように、行政決定過程における調整手続の規律は不統一であるわけであるが、行政手続法が定める透明性を

具体化する方向で、調整手続の仕組みが整備されつつあるといわれてよいと思われる。そして、かかる透明性を、前述したように、「多数当事者のな、案等の公示から意見考慮の結果に至までの過程を通じた、かつ一方的なものではなく行政機関と意見提出者との一定のやりとりを想定したものへと、実質的な変更が加えられたと解」することができるのであれば、環境行政領域法においては、環境という素材の公共性ゆえに、かかる透明性に即した調整手続が標準化されるべきであるように思われる。したがって、例えば、環境影響評価法では、第二種判定手続、方法書、準備書および評価書の作成にかかる調整手続のそれぞれにおいて、事業者と地方公共団体や環境保全の見地から意見を有する者との間で、「一定のやりとりを想定」したものにすべきであろう⁵⁰。現行法では、事業者が意見をいかに「勘案」・「配意」したかは、評価書の作成手続の段階でしか明らかにならないのである。また、一般に公聴会手続は、陳述型でおこなわれているが、環境行政領域法においては、対話型の公聴会手続になるように立法上の解決が図られるべきであろう⁵¹。

かかる透明性は、行政と私人間のみに通用する手続上の原則に限定すべきではない。行政機関相互の調整は、立法および司法的コントロールが及びにくく、国民による監視も極めて難しいものとなっており⁵²、行政機関相互の調整に相応しい透明性のあり方が検討されてもよい。国と地方公共団体間の調整についても、かかる透明性に相応しい手続的規律が求められよう。

かくして、調整手続をめぐる課題として、行政決定の性質とその利害構造に相応しい調整手続が選択され、そして、かかる手続につき、当該行政領域の公共的内容を踏まえつつ、行政手続法上の透明性に即した手続的規律が定められる必要性があることは確認できたわけであるが、「何ををもって調整したといえるか」という課題は残されま

注

- (1) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第四版 行政法総論〕』（有斐閣、二〇〇五年）一一頁参照。
- (2) 阿部康隆『行政法システム（上）〔新版〕』（有斐閣、一九九七年）三七頁以下
- (3) 遠藤博也『行政過程論の意義』北大法学論集二七卷三・四号二五八頁以下。
- (4) 佐藤功『行政組織法（新版・増補）』（有斐閣、一九八五年）五六頁以下参照。
- (5) 遠藤文夫『行政機関相互の関係』雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系 第七卷』（有斐閣、一九八五年）一八五頁以下参照。
- (6) 室井力編『新現代行政法入門（1）』（法律文化社、二〇〇三年）四四頁以下〔恒川隆生執筆〕参照。
- (7) 芝池義一『行政法総論講義 〔第4版補訂版〕』（有斐閣、二〇〇六年）一〇八頁以下参照は、協議（協議会も含む）、勧告ないし要請、意見聴取が用いられている現象を捉え、「以上のような現象は、なお確固たる法原則の形成には至っていないが、行政組織のあり方に関する新たな契機として注目される。」としている。
- (8) 例えば、塩野・前掲注（1）書一八五頁、芝池・前掲注（7）書二五四頁および室井・前掲注（6）書二一〇頁参照。
- (9) 大橋洋一『対話型行政法学の創造（行政法研究叢書一四）』（弘文堂、一九九九年）八二頁以下参照。
- (10) 芝池・前掲注（7）書二三一頁参照。
- (11) 室井力＝原野翹編『新現代地方自治法入門（第2版）』（法律文化社、二〇〇三年）一六二頁以下〔榎原秀訓執筆〕参照。
- (12) 今村都南雄『第二章 組織の分化と紛争』辻清明編『行政学講座 第4巻 行政と組織』（東京大学出版会、一九七六年）四〇頁。
- (13) 公害等調整委員会について、さしあたり、磯部力「公害環境紛争と行政委員会―公害等調整委員会の課題と可能性」ジュリスト二二三号五五頁参照。私人間紛争に対する行政的関与について検討を加えたものとして、斉藤誠「私人間紛争に対する

行政の権力的関与―『行政法理と私法秩序』に関する一考察」西谷剛・藤田宙靖・磯部力・碓井光明・来生新『政策実現と行政法』（有斐閣、一九九八年）一五九頁以下。

(14) 経済調和条項にかかわる問題点については、室井力「公害行政における指導と助成」公法研究三二号および奥平康弘「公害行政はなぜ不在か―その思想的転換を―」戒能通考編『公害法の研究』日本評論社、一九七〇年参照。

(15) これについては多くの文献があるが、さしあたり、黒川哲志『環境行政の法理と手法』（弘文堂、二〇〇四年）参照。

(16) 瀬戸内海では、陸域での廃棄物の最終処分が困難であることから、循環型社会形成を理由とする廃棄物による瀬戸内海の海面埋立が積極的におすすめられているのである。また、海域に工場を立地することで、対汚染、水質汚濁や騒音被害が、陸域に工場を立地する場合よりも軽減されるとして、公害対策を理由として、瀬戸内海の海面埋立が行われているのである。これについては別途検討する予定である。

(17) これについて多くの文献があるが、さしあたり、山本隆司「第一章 リスク行政の手続法構造」城山英明・山本隆司『融ける境 超える法 5 環境と生命』（東京大学出版社、二〇〇五年）三頁参照。

(18) 磯部・前掲注一三論文六二頁。磯部力教授は、環境行政領域法における利害調整手続の重要性を指摘してきた。例えば、磯部力・小早川光郎編著『自治体行政手続法（改訂版）』（学陽書房、一九九五年）一六一頁以下（磯部力執筆）。

(19) 藤田宙靖『行政組織法』（有斐閣、二〇〇五年）一〇五頁は、調整概念については、行政組織内部における意思形成過程につき「新しい考え方」を促進する可能性を有することは認めつつも、理論的説明十分になされていないし、これが、いかなる法的特色を有するのかについても明らかにされていないことを指摘している。

(20) かかる行政領域法的考察の必要性については、室井力『行政改革の法理』（学陽書房、一九八二年）一九八頁以下参照。

(21) 藤田宙靖『行政組織法』（有斐閣、二〇〇五年）九四頁以下。

(22) このような包括的な定義をするのは、近時活発に検討が行われつつある公私協働を分析する際にも意味があると考ええるから

である。

(23) 調整概念のもとで、協議、同意、承認、意見聴取、措置要求が論じられてきたが、本稿では、措置要求や意見の申出については、ここでは取り扱わない。

(24) 官庁間の協議につき、山内一夫『新行政法論考』（成文堂、一九八二年）一七〇頁以下および遠藤・前掲注(5)論文一八五頁以下参照。

(25) 遠藤・前掲論文一八五頁。

(26) この点につき問題点を指摘するものとして、室井力編『新現代行政法入門(2)』（法律文化社、二〇〇四年）二一〇頁（高橋正徳・山田健吾執筆）参照。

(27) 遠藤・前掲論文一八六頁以下参照。

(28) これと紛争処理の仕組みが孕む問題について分析したものとして、白藤博行「国と地方公共団体との紛争処理の仕組み―地方公共団体の『適法性の統制』システムから『主観的地位（権利）保護』システムへ―」公法研究六二号（二〇〇〇年）二〇〇頁以下参照。

(29) 平成一三年七月二四日勧告判時一七六五号二六頁。

(30) これについては、常岡孝好『パブリックコメントと参加権』（弘文堂、二〇〇六年）六二頁以下参照。行政立法手続に制定による透明性の具体的内容について分析を加えたものとして、紙野健二「行政立法手続の整備と透明性の展開」名古屋大学法政論集二二三号（二〇〇六年）四八五頁以下。

(31) 芝池・前掲注(7)書二七八頁。

(32) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第2版〕』（有斐閣、二〇〇六年）三九一頁参照。

(33) 常岡前掲書五八頁。

- (34) 紙野・前掲論文五〇一頁。
- (35) 佐藤功「審議会」田中二郎「原龍之介」柳瀬良幹『行政法講座第四卷』（有斐閣、一九六五年）一〇八頁および室井力『行政改革の法理』（学陽書房、一九八二年）九三頁参照。
- (36) 兼子仁「審議会制度と国民参加」法学セミナー増刊『内閣と官僚』一九三頁以下参照。
- (37) 宇賀・前掲書四〇五頁以下および室井「原野編・前掲書一六〇頁（榊原秀訓執筆）参照。
- (38) 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説 環境影響評価法』（きょうせい、一九九九年）五二頁。
- (39) 鎌形浩史「環境影響評価法について」ジュリスト一一一五号（一九九七年）三六頁、三七頁。
- (40) 小早川光郎「環境影響評価法とその課題」ジュリスト増刊『環境問題の行方』（一九九九年）五八頁、六〇頁。
- (41) 山田洋「公共事業と環境保護」法律時報六九卷一一号（一九九七年）一八頁、二二頁以下は「環境影響評価制度は、その結果を『配慮』されるべき総合的な利害調整の場を必要としていると考えるべきであろう。そして、今回の立法化による『横断条項』の導入は、事業に係る免許等の手続について、このような場へと変容させる契機をはらむものと評価したい」とする。
- (42) 芝池・前掲書二二七頁。
- (43) 塩野宏『国と地方公共団体 行政法研究 第四卷』（有斐閣、一九九五年）一九頁以下。
- (44) 藤田・前掲書一二二頁以下および室井編・前掲注(6)書四六頁（恒川隆生執筆）。
- (45) この点については、西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣、二〇〇二年）一二八頁以下および人見剛「地方自治体の国政参加権再論」、日本地方自治学会『合意形成と地方自治へ地方自治叢書20』（敬文堂、二〇〇八年）三一頁以下参照。
- (46) 豊島明子「パブリックコメントの意義と課題」室井力編『住民参加のシステム改革』一九一頁以下参照。
- (47) 常岡・前掲書九三頁以下。
- (48) 最判昭和五〇年五月二九日号集二九卷五号六六二頁。

(49) 塩野宏『行政法Ⅲ「第三版」行政組織法』（有斐閣、二〇〇六年）二二七頁。

(50) 北村喜宣『環境行政政策法務』（ぎょうせい、一九九七年）二一九頁以下は、環境影響評価プロセスの信頼性を確保するために、評価手続の適正手続化の必要性を論じている。

(51) 榊原秀訓「討議的民主主義と参加制度」神長勲・紙野健二・市橋克哉『公共性の法構造 室井力先生古希記念論文集』（勁草書房、二〇〇四年）八九頁は、イギリスにおいて、利害関係者以外の者も裁量的に参加させる事実審型公聴会が行なわれていることを紹介している。

(52) 紙野健二「アメリカにおける総合調整の法的検討―大統領命令一二二九一号をめぐる・3完」法律時報五九卷七号は、アメリカにおける行政権内部の調整制度を分析し、これについての手続的法理につき、「司法的枠組みとは別科の価値原理にその根拠と内容を与えられるべきではなからうか。行政権内部の調整が、ともすれば議会や裁判所による法的コントロールの及びがたい密室行政に陥りがちであることから、とりあえず、国民の参加とそのための技術的前提としての調整過程の公開が求められなければならない」とする。これは、わが国の機関相互の調整や内閣による総合調整にも当てはまることであろう。

(53) これについて検討がなされたのが、国家行政運営法案である。これについては、杉村章三郎「国家行政運営法案の行方」自治研究三〇巻三号三頁以下参照。

西谷剛「水行政の総合調整手法」成田頼明・西谷剛編著『海と川をめぐる法律問題』（良書普及会、一九九六年）は、協議をめぐる今後の課題として、協議の当事者、協議方法、協議の効果、および協議の公開の問題を指摘している。