The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格 : EU各国における展開
Author(s)	大久保, 規子
Citation	阪大法学. 2008, 58(3,4), p. 103-126
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55036
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格

――EU各国における展開――

大久保　規子

一　はじめに

環境公益訴訟とは、環境利益を守るため、自己の法的利益を侵害されたか否かにかかわらず、行政、企業等に対し、違法な行為の差止め、是正、環境損害の回復等を求める訴訟をいう。日本では、主観訴訟と客観訴訟が厳格に区別されてきたが、不特定多数の人の環境利益や生物多様性の保全に関わる環境訴訟は、むしろ主観訴訟と客観訴訟の両方の性質を兼ね備えた訴訟として捉えるべき場合も少なくない。従来、日本の環境行政訴訟においては、周辺住民や環境ＮＧＯが訴えても、しばしば原告適格が認められずに却下され、たとえ違法な行為が行われたとしても、実質的に司法コントロールの及ばない領域が存在した。二〇〇四年の行政事件訴訟法の改正により原告適格の実質的拡大が図られたが（九条二項の創設）、裁判所による法の柔軟な解釈のみにより、環境に関わるあらゆる違法行為について、出訴の途を確保することができるかどうかは疑わしい。

環境公益訴訟における原告適格の問題は、諸外国においても激しく争われてきたが、近年、「原告なければ裁判官なし」という考え方に立って、さまざまな方法で原告適格の拡大が図られている。この傾向は、欧米先進国のみ

ならず、アジア、南米等においても認められ、国際的な潮流となっている。その際、判例により原告適格を幅広く認めている国もあるが（イギリス、インド等）、日本と同様に原告適格を狭く解してきた国では（ドイツ、イタリア、ベルギー等）、むしろ環境訴訟に関する特別の立法措置により、環境公益訴訟の整備を図る例が多くみられる。とくにＥＵ各国は、司法アクセスの保障を実効的な環境政策に不可欠の手段として位置づけ、その整備に精力的に取り組んでいる。環境公益訴訟には行政訴訟、民事訴訟、刑事訴訟および憲法訴訟があるが[1]、本稿では、行政訴訟に焦点を当てて、ＥＵ各国の動向を整理・分析する。

二　オーフス条約とＥＵの各国調査

1　リオ宣言とオーフス条約

公益訴訟の典型的な制度化手法は、市民訴訟と団体訴訟である。欧米諸国では既に一九七〇年代には導入が始まっているが、環境公益訴訟が欧米先進国以外にも普及する契機となったのは、一九九二年の地球サミットである。「環境と開発に関するリオ宣言」第一〇原則は、「環境問題は、すべての市民が参加することにより最も適切に扱われる」とし、①環境情報の適切な入手、②意思決定への参加、③救済への効果的なアクセスについて定めている。

このリオ宣言の理念を具体化するため、一九九八年に国連欧州経済委員会の枠組みにおいて採択されたのが、「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」（オーフス条約。以下「条約」という）である（二〇〇一年発効）。この条約は、環境権を実効的なものとするため、①環境情報へのアクセス権、②環境に関する政策決定への参加権、③司法へのアクセス権という三つの権利を、ＮＧＯも含め、すべての市民に保障することを目的としており、二〇〇八年一〇月現在、ＥＵを含め四二の国と地域が加盟し

ている。

条約の採択は、その後、ＥＵおよびＥＵ各国による公益訴訟の拡大を促すことになる。[2] 司法アクセス権について定める条約九条は、環境団体を含む市民に対し、環境法規に違反する行為の手続的および実体的瑕疵について、裁判および／または独立・公正な審査機関による審査を受けられるよう保障することを加盟国に求めている。同条は、①環境情報の不開示等決定（一項）、②同条約により参加手続の実施が義務付けられている各種許認可（二項）、③環境法規に違反する私人または公的機関のその他の作為・不作為（三項）に分けて司法アクセスの要件を定めており、この規定に対応するため、二〇〇三年には、「新環境情報公開指令（2003/4/EC）」と「環境に係る計画、プログラムへの市民参加指令（2003/35/EC）」が採択され、「環境に係る司法アクセス指令案（COM(2003)624）」が提案された。さらに、二〇〇六年には、「オーフス条約のＥＵ機関への適用に関する規則（No 1367/2006）」が採択されている。司法アクセス指令は未だ成立していないが、環境情報公開指令と市民参加指令により、条約九条一項と二項には対応済みである。司法アクセス指令は九条三項に対応するための指令であり、条約で市民参加が保障されている事項については、条約およびＥＣ指令によって、環境団体を含めた市民に司法アクセスを保障することが義務付けられている。ＥＵは、二〇〇五年二月一七日に条約を批准しており、また、二〇〇八年一〇月現在、アイルランド以外の全ＥＵ構成国が条約に加盟している。

2　ＥＵの二〇〇二年・二〇〇七年調査

ＥＵ域内では、各加盟国の環境法に比してＥＵ環境法の比重が高まっている。しかし、訴訟制度については基本的に各国の国内法が定めており、条約および関連指令の背景・課題を理解するうえでも、各国の状況を把握するこ

とは欠かせない。EU諸国のうち、ドイツやフランスの環境訴訟については、日本でも比較的多くの紹介・検討がなされてきたが、その全体像に関する文献は極めて限られている。このような中で、各国の状況に関する貴重な情報を提供しているのが、欧州委員会が二〇〇二年および二〇〇七年に行った委託調査と、各条約加盟国が二〇〇八年に条約遵守委員会に提出した履行状況報告書である。

二〇〇二年の委託調査は、司法アクセス指令案の策定に際し、環境団体訴訟に焦点を当てて行われたものであり、ベルギー、デンマーク、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ポルトガルおよびイギリスが対象とされた。最終レポートは、各国レポートに基づいて、ベルギーのセント・ルイス大学環境法研究センターとドイツのエコ・インスティトゥートによって作成された。[3] 本調査の特徴は、制度比較のほか、訴訟件数、環境団体の勝訴率等、その実態把握にも重点が置かれていることである。ただし、環境公益訴訟に関する包括的な司法統計は存在せず、判例集も重要判例を掲載するにとどまっているため、裁判所の年次報告書のほか、各国の実情に応じ、研究者や環境団体へのアンケート、ヒアリング等も実施された。それ故、同報告書のデータは、厳密にいえば、必ずしも訴訟の件数等を正確に示しているわけではないが、実務の基本的な特徴を反映したものであるとされている。

二〇〇七年調査は、司法アクセス指令案の採択の遅れを受けて、EU各国の国内法が条約九条三項に十分対応しているか否かを調べ、司法アクセス指令の必要性の有無を確認するために、ベルギーの環境法・政策コンサルタント会社（Milieu）に委託してなされたものである。二〇〇七年二月から八月にかけて、EU構成国計二五カ国（二〇〇六年現在）を対象として各国レポートが作成された。多様な制度を比較するため、専門家[4]の協力を得て統一の調査項目・様式が作成され、マネジメント・チームを通じて、それぞれの国の法律の専門家による立法・判例の調査が行われた。各国のレポート案については、一貫性、統一性および明確性の観点からマネジメント・チームがレ

ビューし、また、ワークショップを開催して、サマリーの内容が議論された。その結果は各国レポートと全体のサマリー・レポート[5]という形で公表されている。本レポートは、欧州委員会による公式の評価結果としての性格を有するものではないが、筆者も参加した欧州委員会主催の二〇〇八年六月の会議では、調査結果の内容がおおむね調査時点における各国の現状を反映したものであるとの総括がなされた[6]。

各国の法制度を逐一検討することは、筆者の能力を遙かに超えるものであるが、これらの内容を紹介・整理することは、国際的な動向を把握する最初の作業としては、一定の意義があると考えられる。そこで、以下、基本的に両調査結果に基づいて、EU各国の現状を探ることとする。

三　EU各国における原告適格の基準

1　行政争訟制度の基本構造

EU構成国の行政争訟制度は、通常、行政救済（行政不服審査）と司法救済の二本立てである[7]。ただし、ベルギー、マルタ、スウェーデン等では、不服審査の仕組みは設けられていない。不服審査と訴訟の関係については、オーストリア、チェコ、フィンランド、ドイツ、ラトビア、ポーランドおよびスロバキアにおいて、不服審査前置主義が採用されている。環境に特化した独立的な行政審判制度が存在するのはデンマークであり、リトアニアには、より一般的な行政審判制度が存在する（行政紛争委員会制度）。また、ポーランドでは、自治体の決定に関する自治審判委員会が置かれている。

司法救済に関しては、行政事件を管轄する特別の行政裁判所を有する国が多い。イギリスでも、ほとんどの環境公益訴訟が、二〇〇〇年に創設された行政裁判所の管轄とされている。ただし、アイルランドやマルタでは、通常

裁判所が行政事件も管轄する。また、スロベニア、ハンガリー等では、行政に係る特定の事件については民事裁判所が判断するものとされている。そのほか、オーストリアやラトビアでは、健全な環境に関する権利を保護するため、憲法裁判所において行政の行為を争うことができるとされている。また、違法な行政のコントロール手段として、刑事裁判が重要な役割を果たしているのはスペインである。スペインの刑法典は、環境に関連した権力の濫用について三つの特別犯罪を定めており、これらの犯罪については誰でもが告発することができるとされている。これらに加え、ほとんどすべての国にオンブズマン制度が存在する。また、オーストリアでは、州レベルで環境代理人（Landesumweltanwalt）制度を設けており、環境代理人が自然保護や環境アセスメント手続等に参加し、行政訴訟を提起できるとされている。(8)

特徴的なデンマークの環境審判制度(9)についてみると、環境事件に関しては、法律家や技術者から成る二つの独立委員会が設置されている（環境審判委員会と自然審判委員会）。審判委員会は、職権行使に関して環境省からの独立性を有するが、必要経費は環境省の予算で賄われており、環境省職員と審判委員会の事務局スタッフの間の人事異動は可能とされている。自然審判委員会の管轄事項は、計画決定、自然保護や自然資源の開発に関わる決定等をめぐる紛争である。また、環境審判委員会は、極めて細かな技術的事項に係る紛争を処理することとされている。自然審判委員会の年間処理件数は数千件にのぼり、例えば、デンマーク最大のＮＧＯであるデンマーク自然保護協会（Naturfredningsforening）は、一九九七年から二〇〇一年の六年間に、六五五件の申立てを行っている。他方、環境審判委員会の年間処理件数は六〇件程度とされている。行政審判と訴訟の関係については自由選択主義が採用され、審判結果は裁判で争うことができるが、訴訟になるケースはほとんどない。(10)

環境審判の申立適格については、四〇以上の主たる環境法規に規定が置かれおり、条約の批准に伴い不服申立適

格を拡大する改正が行われている。多くの法令では、①事件の結果に重大な利益を有する個人・法人、②自然・環境保護を主目的とするローカルな組織、③重要なレクリエーション利益の保護を主目的とするローカルな組織、④自然資源・環境保護および／または重要なレクリエーション利益の保護を主目的とする全国的な組織のほか、⑤特定事項に係る専門組織も、その特化された利益の範囲内で審判を申し立てることができるとされており、団体の法人格の有無は問われない。⑤に関しては、対象事項に応じ、例えば、漁業団体、労働団体、消費者団体等のほか、環境大臣、自治体等の行政機関・主体にも申立適格が認められている。自然審判委員会への申立てには若干の手数料がかかるが、申立てが認容されれば全額または一部が弁済される。また、審判委員会の平均処理期間は六～八カ月であると推定され、訴訟については弁論主義が妥当するのに対し、行政審判では職権主義が採用されている。このように迅速性、費用の低廉さ、専門性、職権主義等が本制度のメリットであると考えられる。そして、行政審判が有効に機能していること、合意志向型の社会であり、環境団体も訴訟を好まないことがデンマークにおいて訴訟が少ない理由であるとされている。[11]

2　民衆訴訟

EUにおいて、民衆訴訟を導入している国はほとんどない。その例外が、ポルトガル、スペイン、エストニア、スロバキアである。ポルトガルでは幅広く民衆訴訟が認められているのに対し、それ以外の国では特定の事項に限定されている。例えば、スペインでは土地利用計画、自然公園および環境刑法等の分野で、エストニアでは土地利用計画に関して導入されている。

ポルトガル憲法は、環境保護を国家の任務とし、健全かつエコロジカルなバランスのとれた環境に関する権利を

基本的人権として定めるとともに、国民の環境保護義務について規定している（九条、六六条）。環境のような一般的・分散的利益を保護するための民衆訴訟の権利については憲法五二条三項が定めており、公衆衛生、生活の質、環境および文化遺産を保護するため、誰でもが民衆訴訟を提起することができるとされている。民衆訴訟法は、①直接的な利益の有無にかかわらず、すべての市民、②特定の要件を充たす社団・財団、③それぞれの地域住民の利益を保護する自治体に訴権を付与している。団体の適格要件はゆるやかで、環境保護を目的として明記し、他のプロフェショナルな活動をしていない法人であれば、行政手続への参加権と行政、民事および刑事事件に係る訴権を有するとされている（二条・四条）。

そのほかにも、ポルトガルの民衆訴訟について定めた法規は多岐にわたる。[12] 例えば、環境基本法は、すべての市民・自治体に、損害賠償も含めた訴権を認めている。環境ＮＧＯ法は、民衆訴訟法の要件を充たすＮＧＯに、直接的な利益の有無にかかわらず、①環境悪化の原因となる公的・私的主体の作為・不作為の是正・差止請求訴訟、②これらの作為・不作為に係る民事責任訴訟、③環境保護法規に違反する行為および行政立法に対する訴訟、④環境犯罪の刑事告発等に関する権利を付与している。行政訴訟に関しては、行政訴訟法が定めており、団体、自治体を含むいかなる市民も、公衆衛生、環境、文化遺産、生活の質全般を守るための訴権を有すると定められている。直接的かつ個人的な利益を有する場合または環境を含む公益を守るために、行政行為の取消し、不存在確認、義務付け訴訟および仮の救済の申立てが認められる。また、公権力の公使以外の行政の活動（例えば、施設管理者としての活動）については、民衆訴訟法および民事訴訟法が定めており、市民、環境団体、自治体および検察官が、環境を守るために、①健全な環境を求める権利の存在の確認、②環境に損害を与え、またはそのおそれをもたらす行為の差止め、③損害賠償を求めること（民事民衆訴訟）ができるとされている。

また、判例により原告適格が極めて広く認められ、二〇〇七年調査で、実質的に民衆訴訟を認めたのと同様であると評されているのが、イギリス、アイルランドおよびラトビアである。[13] イギリスでは、「十分な利益」があれば行政訴訟の原告適格が認められ、近年裁判所は、これを広く解している。[14] その際、公益の保護という理由も十分な利益に当たり得るとされ、環境団体についても法人格の有無を問わず原告適格が認められているため、原告適格が実際の環境訴訟において問題となることはほとんどないとされている。

3　特別法に基づく団体訴訟

ＥＵでは、消費者問題、労働問題、人種差別問題等、さまざまな分野で団体訴訟が活用されている。環境分野でも、フランス（一九七六年）、ドイツ（一九七九年）、イタリア（一九八六年）、ベルギー（一九九三年）等は、以前から特別法に基づく団体訴訟を導入している。その際、通常、適格要件を充たす団体の登録制度（フィンランド等）や行政による事前の承認・認定制度（フランス、ドイツ等）が設けられている。もっとも、特別法がなくとも、環境団体の原告適格を幅広く認めている国も複数存在し、フランスやイタリアでは、個別具体的な事案に応じ、適格団体以外の団体にも原告適格が認められている。これに対し、例えばドイツでは、公益訴訟は、特別法に基づく承認団体に対してしか認められていない。

団体の適格要件、訴訟の対象事項等は、国によってさまざまである。典型的な適格要件を見ると、第一に、ほとんどの国で、環境保護を目的とする団体であることが要件とされており、しかも、その目的が定款に明記されていることが必要とされている場合が少なくない（チェコ、ドイツ、スペイン、スウェーデン等）。第二に、多くの国が法人であることを要件としており（フィンランド、ドイツ等）、権利能力のないアドホックな団体にも訴権を認

める国は僅かである（ギリシャ等）。訴訟費用について敗訴者負担が導入されている国では、支払い能力を担保することが、その理由の一つとされている。[15] 第三に、スペイン（二年）やドイツ（三年）では、団体の存続年数が要件とされている。これに加え、適切な任務遂行能力を有することも要件とされているドイツでは、活動実績等に基づきその能力が判断されている。存続年数に関する要件は、ローカルな環境問題の発生に伴い新たに組織されたアドホックな団体を排除することになるため、司法アクセスの阻害効果が大きい。第四に、国によって対応が分かれているのが、団体の活動範囲や地理的関連性に関する要件である。違法行為との地理的関連性を要件とする国がある一方で（ベルギー、フランス、スペイン等）、広域または全国的に活動する団体のみに訴権を認める国も存在する（イタリア等）。さらに、スウェーデンでは、会員数が二〇〇〇人以上であることが要件とされているため、実際に訴訟を提起できるのは二、三の団体のみとなっている。[16] 第五に、団体の意思決定構造の民主性や（スウェーデン）、団体の目的を支持する者であれば誰でもが入会できる開かれた組織であること（ドイツ）等を要件とする国も存在する。これらのうち、団体の活動範囲、存続期間等に係る基準の合理性については疑問が出されている。[17]

また、スロベニアでは、権利を侵害され、または直接的な法的利益を有する団体には比較的広く原告適格が認められているが、それ以外の公益団体訴訟については、極めて厳格な要件が設けられている。[18] すなわち、条約九条二項の対象事項については、①環境保護目的、②五年の活動実績、③十分な数の会員または職員の存在、④公認会計士による会計監査、⑤全国規模の活動等が要件とされている。また、自然保護の分野では、国際的な評価を受け、活動経費の一定部分を会費によって賄っている公益的な自然保護団体にのみ、特別の団体訴権が認められている。

公益団体訴訟制度が設けられている分野についてみると、ギリシャ、フランス、イタリアおよびスペインでは、環境に関わる事項全般にわたり行政団体訴訟が認められている。これに対し、例えばオーストリアでは、ごく限ら

れた分野においてしか団体訴訟が認められていない。また、ドイツでは、二〇〇六年に一般的な環境団体訴訟が導入されたものの、自然保護以外の分野では、適格団体は、個人の権利を根拠づける環境法規違反しか主張できないとする特異な制度となっている。[19]

4　「十分な利益」または「権利侵害」

民衆訴訟および特別法に基づく団体訴訟を除くと、環境行政訴訟の原告適格は、通常、権利（財産、健康、手続的権利等）侵害または十分な利益もしくは正当な利益（地理的な近接性等）の有無を基準として判断されている。権利や利益の捉え方は国によってさまざまであるが、二〇〇七年調査では、①厳格な解釈アプローチと②ゆるやかな解釈アプローチに大別されている。

(1)　厳格な解釈アプローチ

権利・利益の概念を比較的厳格に解釈しているのは、オーストリア、ベルギー、ドイツおよびマルタである。とくにドイツとオーストリアでは、原則として権利侵害が要件とされている。決定により環境上の影響を受けるか否かを基準としているベルギーでは、近隣住民には広く原告適格が認められているが、ＮＧＯの原告適格は、地理的関連性やＮＧＯの設立目的を基準として比較的厳格に解されている。例えば定款において環境保護という目的が抽象的にしか定められていない場合には、原告適格は認められない。[20]

マルタでは、従来、法人格を有することが原告適格の要件とされ、かつ、ＮＧＯは法人格を取得できないとされていたため、環境団体が訴訟を起こすことは不可能であった。しかし、二〇〇七年七月の時点で、ＮＧＯに法人格と原告適格を付与する新法が立法作業中とされている。[21]

なお、ポーランドやオランダでは、特定の事項に関して行政訴訟を排除・限定する特異な制度を有している。この方式では、権利を侵害され、または法的利益を有する当事者ですら行政訴訟を提起できなくなるため、裁判を受ける権利の侵害となり、日本では憲法違反になりうると考えられるが、オランダでは、スキポール空港に関する紛争等がネガティブ・リストに掲載されている（ネガティブ・リスト方式）[22]。また、ポーランドでは、建築許可や工場の排出許可を争えるのは原則として名宛人等限られた者のみであるとされ、第三者による訴えが制限されている[23]。

(2) ゆるやかな解釈アプローチ

最近では、厳格な解釈アプローチを採る国は、むしろ少数となっている。十分な利益が要件とされる場合であっても、かつては、個人的・直接的・現実的な利益の存在が必要であると解されることが珍しくなかった。しかし、多くの国々では、伝統的な利益概念を拡張し、分散的・集合的利益も法的保護の対象とするとともに、そのような利益を代表・保護するグループや団体、自治体等に原告適格を認めている[24]。また、原則として権利侵害が要件とされている場合であっても、例えば、エストニアでは、条約批准後の判例により清浄な環境に関する権利が認められ、幅広い個人や団体に原告適格が認められている[25]。

以前は特別法の基準を充たすＮＧＯにしか訴権を認めていなかったイタリアでは、法人格の有無を問わず、アドホックな団体であっても、十分な利益を有する場合には、原告適格が認められるようになっている[26]。スペインでも、民衆訴訟が適用されない領域や特別の訴権を有しないＮＧＯについては、環境利益を含む正当な利益の有無を基準として、ゆるやかに原告適格が判断され、権利能力のない地域住民団体にも訴訟が認められている[27]。また、オランダでは、ネガティブ・リストに記載されていない事項については、構成員の利益（環境利益を含む）の保護を主張する団体であれば、原告適格が認められている。

利益の有無の判断に当たっては、第一に、地理的関連性が基準とされることが多い。この基準に照らし、近隣住民や地元自治体には、原告適格が認められる。例えば、ギリシャでは、判例により原告適格が拡大され、たとえ法的利益がなくとも、近隣住民を含め、間接的利益を有する者であれば、原告適格が認められている。[28] 当該行政決定に対する社会的注目度が高ければ高いほど、より一般的な利益に関わるとして、より広く原告適格が認められる可能性もある。また、ＮＧＯの原告適格を判断する場合にも、地理的関連性は重要な考慮要素とされている。例えばキプロスでは、行政決定により直接的な影響を受けるＮＧＯに原告適格を認めているが、近年、その具体的な判断に当たっては、定款に示されているＮＧＯの地理的活動範囲が重視されている。[29] フランスでは、特別の訴権を付与されていないＮＧＯであっても、分散的・集合的利益を代表し、当該事件と地理的関連性を有する団体には、原告適格が認められる。[30] また、行政庁の不作為により、団体の掲げる理念が侵害されたことを理由として、損害賠償が認容された例もある。

第二に、地理的関連性と並んで重要な基準とされているのが、手続的権利（参加権）の存在である。この場合には、参加できるものの範囲が広ければ広いほど、原告適格もより広く認められることになる。このような国には、オーストリア、チェコ、フィンランド、ドイツ、オランダ、ポーランド等がある。その際、フィンランド、ドイツおよびポーランドでは、一定の基準を充たすＮＧＯに特別の参加権を付与し、参加権を有する環境団体には訴権も認めている。その際、フィンランドでは、参加資格を有するＮＧＯの登録制が採られており、団体の目的（健康・環境保護）および地理的関連性が参加要件とされている。[31] ポーランドでは、環境保護の分野で活動していることと地理的関連性が必要とされているが、全国規模で活動する旨を定款に記載していればこの要件を充たすとの運用がなされているため、参加要件はかなりゆるやかであるといえる。[32]

四　環境公益訴訟の機能と実態

1　団体訴訟の活用状況

表一は、二〇〇二年調査に基づき、EU八カ国における一九九六年から二〇〇一年までの環境団体訴訟（行政事件、民事事件、刑事事件の合計）の件数と結果を示したものである。ただし、統計的なデータの欠如により、推計値しか記載されていない場合もある。[33] 訴訟の件数は、デンマークの四件からオランダの四千件まで大きな開きがあり、原告適格を広く認めているか否かと訴訟の件数は、必ずしも相関関係にないことがわかる。訴訟に代えて主に行政審判が活用されているデンマークを除くと、訴訟件数が最も少ないのは、民衆訴訟を有するポルトガルである。

表１　団体訴訟の総数と結果
（1996-2001年）

	総数（件）	原告勝訴（%）
		一部勝訴
		原告敗訴
ベルギー	146	39.4
		9.4
		45.9
デンマーク	4	—＊1
		—
		—
フランス	1197	56.5＊2
		—
		43.5
ドイツ	115	8.2
		18.2
		73.6
イタリア	117	34
		10.3
		55.4
オランダ	＊3 4000	50
		—
		50
ポルトガル	57	46
		—
		54
イギリス	102	30
		9
		61

＊1　件数が少ないため略
＊2　行政訴訟のみでは50.5％
＊3　推計値
（出典）　2002年レポートより作成

ポルトガルでは個人の訴訟を含めた環境訴訟の総数も九六件にとどまり、この他に二〇〇件程度の環境情報公開訴訟があるとみられている。逆に件数が多いのはオランダであるが、その理由は、行政手続に参加した市民・団体であれば訴権を認め、いわば「間接的な民衆訴訟」制度が存在したためであると分析されている。しかし、調査対象期間後に、政権交代に伴い、経済発展の妨げになるとの理由で原告適格を制限する改革が行われたため、今後の訴訟件数は減少することが予想される。イギリス、イタリア、ドイツ、ベルギーは何れも年平均二〇件前後の団体訴訟があるが、イギリスのデータは、最高法院法および最高法院規則に基づく行政訴訟（司法審査請求：Claim for Judicial Review）の件数であり、個別法に基づく制定法上の提訴（appeal）数を含んでいない。[34]

公益団体訴訟を導入すると裁判所の過重負担や濫訴の弊が生じるといわれることが少なくないが、例えば、ドイツでは全行政訴訟のわずか〇・〇一五％、ベルギーでは最高行政裁判所の判決総数の〇・三％を占めるにすぎない。フランスでは、行政訴訟における都市計画事件の八％、環境事件の三％弱が環境団体によるものと推計されており、提訴件数は比較的多い。また、ドイツの団体訴訟を担っているのはＢＵＮＤやＮＡＢＵのような少数の特定団体であるのに対し、フランスでは、ローカルな団体も含め、さまざまな団体が、狩猟、農業、水汚染等の幅広い問題について訴訟を提起しており、漁業団体も重要な役割を果たしている。また、より以前のデータと比較すると、従来団体訴訟が少なかった国（イタリア等）では団体訴訟の増加傾向が認められるが、二〇〇二年調査では、制度改革が行われたオランダも含め、調査対象国において、団体訴訟による裁判所の過重負担は認められないとされている。[35]

一般に、環境団体訴訟の勝訴率は、通常の訴訟と比べて顕著に高い。デンマークは訴訟の数が少ないため、統計的な数値を出すことに意味はないが、自然審判委員会における行政審判の認容率は、一九九九年までは約五〇％であり、二〇〇一年には二四％に下がっている。二〇〇二年調査では、団体訴訟の認容率が高い理由として、①環境

分野では、法の執行の欠缺が他の分野より大きいこと、②環境団体にとっては市民キャンペーンやロビー活動の方が、通常、より効果的で安上がりの手段であり、重大な環境法規違反に的を絞って訴訟を提起していることが考えられるとされている。唯一の例外はドイツであり、全行政訴訟の原告勝訴率より、一部勝訴を入れて若干高いにすぎない。ただし、より以前の研究結果では、例えばヘッセン州の道路建設訴訟における環境団体の勝訴率は約五〇％であるとされており[36]、勝訴率が低下した理由の一つとしては、環境行政のパフォーマンスが向上したという可能性が挙げられている[37]。

もっとも、勝訴理由には国によって差異があり、オランダでは、手続的な瑕疵を理由とする勝訴率が高く、実体的な理由によるものは三〇％にすぎない。フランスでは、両者の割合は半々である。また、ドイツは、たとえ手続的瑕疵があったとしても、その瑕疵が決定に本質的な影響を及ぼしたと考えられる場合でなければ、原則として取消しを認めない独特の制度を有している[38]。行政訴訟の実体審査の厳格さは、ＥＵ諸国の中でも卓越しているといわれているが[39]、原告適格の拡大と実体審査の充実は、理論的には二者択一の関係に立つものではない。手続的瑕疵を理由に請求が認容された場合には、再度、手続をやり直しても同一の決定がなされる可能性がある。しかし、手続的瑕疵が問題になる典型的事例は参加手続や環境アセスメントが不十分な場合であり、認容判決には、市民参加や環境アセスメントの実効性を確保する機能が認められる。

訴訟の対象分野は国によってかなり異なるが、自然保護事件（ベルギー、オランダ、ドイツ、フランス）や都市計画事件（フランス、オランダ、イタリア、ポルトガル）が多く、環境アセスメントに関わる事件も重要な役割を果たしている（イギリス等[40]）。自然保護事件の中心は、大規模インフラ整備、特定の区域を自然保護地域から除外する決定、鳥類保護に関わる事件である。逆に比較的少ないのは大気、騒音、土壌関係の事件や原発関係の事件で

ある。その理由としては、①自然保護を目的とする環境団体が多いこと、②自然保護の分野でしか団体訴訟を認めていない国が存在したこと（例えば、ドイツ）、③大気・騒音問題に関しては、被害者による訴訟や所管行政庁によるコントロールが期待できること等が挙げられている。また、市民やマスメディアの関心の高い事項については、訴訟費用を確保しやすいため訴訟を提起しやすいとの指摘もなされている。[41]

2　団体訴訟の機能

二〇〇二年調査では、従来の実績に基づく団体訴訟のメリットとして、①国内およびＥＵ環境法の発展とその執行への寄与、②市民意識の向上および市民参加の促進（民主的側面）、③マクロ経済的効果が挙げられている。[42]

具体的にいえば、第一に、経済的利益と環境利益をめぐる紛争においては経済的利益が優先されがちであるが、環境利益について司法審査の可能性を確保することにより、事業者にも、関係行政庁にも、環境利益を適正に考慮させる効果をもたらしている。結果的に環境団体が敗訴した場合であっても、判決において問題が指摘されたことを契機として従来の実務が改善されたり、事業者が地元の強い反対を考慮してプロジェクトを断念したという例も存在する。また、公益訴訟の結果、国内およびＥＵ環境法の発展に寄与する重要な判決が下されたという例も珍しくない。[43]

第二に、条約の保障する三つの権利を市民が行使することができるようにするために、条約三条三項は、環境教育の促進と市民の環境意識の向上について定めている。従来の事例からは、環境団体が訴訟と市民キャンペーンを組み合わせたり、マスコミが大きく取り上げたことにより、一般市民や会員の関心が高まり、環境問題に関する啓蒙効果のあることが認められる。また、環境団体の勝訴事案には、参加手続の瑕疵を理由とするものも少なくなく、

団体訴訟は、参加の実効性を担保するという点でも重要な役割を果たしている。さらに、例えばドイツでは、参加手続が法定されていない事項についても、行政が環境団体の意見を聴くのが通例となるなど、インボルブメントを促進する効果をもたらしている。

第三に、環境保護と経済発展はしばしば対立すると考えられ、各種の開発プロジェクトに対する訴訟は経済発展を阻害するとみなされがちである。自然や環境の経済的価値を数量化することは困難であるが、公益訴訟には、マクロ経済的にみれば、違法行為による環境損害の防止・削減と経済的な損失の防止・削減効果があるとされている。

五　おわりに

以上、EU各国は、条約やEC指令を梃子として、判例または立法措置により、環境訴訟の原告適格を拡大する傾向にある。オランダのように、以前よりも原告適格を制限する改革を行った国も存在するが、それでもなおネガティブ・リストの対象項目を除き、環境団体等に広く原告適格が認められている状況には変わりがない。

もっとも、原告適格を拡大する方法、範囲は国によって実にさまざまであり、例えば団体訴訟の原告適格の根拠についても、団体自身の権利・利益の保護と捉える国もあれば、特別法により制度的に付与された特権的性質のものと捉える国もある。また、公益訴訟の件数は、一般にそれほど多くはない。その理由は制度内在的なものである場合もあれば、社会的・文化的な要因による場合もあるが、司法コントロールの可能性が存在することにより、違法・不当な行為の予防・是正が図られているという点では共通性を有している。

二〇〇七年の調査結果では、行政訴訟における原告適格の問題は、オーストリア、ベルギー、ドイツおよびマルタにおいて、なお司法アクセスの重大な阻害要因となっているとされている。(44) この評価は必ずしも最新の法制度改

革を反映したものではなく、例えばドイツについては、二〇〇六年の環境・法的救済法の制定[45]は考慮されていない。しかし、二〇〇六年改革を考慮したとしても、ドイツは、ＥＵ諸国の中で環境事件の原告適格を最も制限している国の一つに位置づけられる。

また、環境分野における司法アクセス権が実質的に保障されているかどうかを判断するためには、原告適格のみならず、仮の救済、訴訟の長さ、費用等の要素も含めて総合的に評価する必要がある。条約も、情報提供や資金援助等、訴訟支援のためのしくみの検討を加盟国に義務付けている（九条五項）。例えば原告適格を広く認めているイギリスでは、鑑定費用等を含む訴訟費用が極めて高く、訴訟提起を躊躇させる主要な要因の一つとなっている。二〇〇七年調査の総合評価において、条約の基準に照らし最も高い評価を得たのはデンマークである。オーストリア、ドイツ、ハンガリー、マルタおよびイギリスは不適合とされ、多くの国について改善の余地があると指摘された。司法アクセス指令の採択にはなお時間がかかるものと予想されるが、条約遵守委員会が二〇〇六年に示した解釈によれば[46]、九条三項は、環境団体を含め、「市民の構成員」に対し、環境法規違反の作為・不作為に対する適切な救済を求める権限を付与することを求める趣旨の規定である。この規定によって、加盟各国に民衆訴訟の創設が義務付けられているわけではないが、訴訟要件が「国内法の基準」に委ねられていることを奇貨として、大多数の環境団体が実質的に訴訟を提起できなくなるような厳格な基準を導入・維持することは同条の趣旨に反するとされている。

二〇〇八年六月には、オーフス条約採択一〇周年を記念する第三回締約国会議が、ラトビアのリーガで開かれた。同会議には、ＥＵ各国のみならず、中央アジア各国からも市民・ＮＧＯが参加し、二〇一四年までの戦略が採択された[47]。その中では、キャパシティ・ビルディングや環境団体の支援策の充実等を含めた加盟国の条約の履行状況の

改善に加え、条約が保障する三つの権利が個々の環境条約においても保障されるよう促進し、加盟国以外の地域への条約の実質的な適用拡大を図ることが盛り込まれた。環境権を実質的に保障することを目的とするオーフス条約は、環境分野のグローバル・スタンダードとなりつつあり、アジア各国における条約への関心も高まっている。各国のさまざまな争訟制度の違いにもかかわらず条約が採択され、多様性を維持しつつも、公益訴訟の充実という共通の取組みが積み重ねられてきた意義は小さくない。

ＥＵにおいて環境分野の原告適格を最も制限している国の一つであるドイツでさえ、限定的とはいえ公益団体訴訟を導入していることに鑑みれば、環境団体の原告適格が原則として認められず、自然保護訴訟において却下判決が続く日本の状況は、国際的に特異な状況にあるといわざるをえない。近年、環境法の分野においては協働・参加の仕組みの充実が図られているが、参加権と司法アクセス権を一体的に保障するという発想に乏しかったことがその一因といえる。公益環境訴訟の有効性が各国で確認されている現状を踏まえ、諸外国の経験を活かしつつ、日本に適した制度設計をすることが重要であるといえよう。

（1）例えばオランダでは、環境団体が、行政および私人に対し、環境汚染の浄化費用を請求できるとされている。また、スペイン、フランス等では、私訴権が認められている。

（2）条約およびこれに関連するＥＣ指令については、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護」法政研究（静岡大学）八巻一号（二〇〇三年）一頁以下、拙稿「オーフス条約とＥＵ環境法」環境と公害三五巻三号（二〇〇六年）三一頁以下参照。

（3）N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, Access to Justice in Environmental Matters, Final Report, 2002. そのほか、ＥＵ各国の状況については、次の文献が参考となる。J. Ebbesson, Access to Justice in Environmental Matters in the EU, 2002; A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002.

(4) この調査には、例えば上級アドバイザーとして、ドイツのクレマー（Ludwig Krämer）教授が参加している。

(5) Milieu, Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters, 2007.

(6) http://ec.europa.eu/environment/aarhus/conf.htm. ヨーロッパ行政裁判官協会（AEAJ）も、この会議において、二〇〇七年調査結果が基本的に妥当なものであるとの意見を表明している（AEAJ, Statemment on Access to Administrative Justice in Environmental Matters — A Comment on the Milieu Study issued by the European Commission —）。

(7) Milieu, supra note 5, pp. 4-6.

(8) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Austria, 2007, p. 10.

(9) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Denmark, 2007, pp. 7-10; N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 4. なお、交告尚史「デンマークの計画法の構造」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編・分権時代と自治体法学（勁草書房・二〇〇七年）三七三頁以下参照。

(10) 例えば、グリーンピースが橋の建設に関して環境アセスメントの瑕疵を争ったケース等では環境団体の原告適格が認められており、裁判所は、近年、団体の理念的な利益を法的利益として認め、原告適格を拡大する傾向にあると評価されている。See Milieu, supra note 9, p. 18.

(11) Milieu, supra note 9, pp. 10-16; N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 4.

(12) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Portugal, 2007, pp. 16-17.

(13) Milieu, supra note 5, p. 6.

(14) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for United Kingdom, 2007, pp. 11-13. なお、イギリスの公益訴訟については、林晃大「イギリスにおける公益訴訟」法と政治五八巻二号（二〇〇七年）三四五頁以下で詳細な分析がなされている。

(15) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 26.

(16) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Sweden, 2007, pp. 10–11; Milieu, supra note 5, p10. なお、スウェーデンの自然保護法制については、交告尚史「スウェーデンにおける総合的環境法制の形成」畠山武道＝柿澤宏昭編・生物多様性保全と環境政策（北海道大学出版会・二〇〇六年）一五九頁以下参照。

(17) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, Milieu, supra note 3, pp. 38–39.

(18) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Slovenia, 2007, pp. 12–13.

(19) 拙稿「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（一）（二）」阪大法学五七巻二号（二〇〇七年）二〇三頁以下、五八巻二号（二〇〇八年）二七九頁以下参照。

(20) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Belgium, 2007, pp. 13–14.

(21) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Malta, 2007, p. 10.

(22) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for the Netherlands, 2007, p. 23.

(23) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Poland, 2007, p. 14, 26.

(24) Milieu, supra note 5, pp. 8–9. リトアニアでは、利益概念に関する裁判所の解釈が統一されていないため、原告適格が広く認められる場合もあるが、厳格に判断されることもあり、法的不確実性が存在するという問題点が指摘されている。See Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Lithuania, 2007, pp. 22–23.

(25) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Estonia, 2007, p. 16.

(26) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Italy, 2007, pp. 21–23.

(27) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Spain, 2007, pp. 22–27; Milieu, supra note 5, p. 8.

(28) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Greece, 2007, pp. 21–22; Milieu, supra note 5, p. 8.

(29) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Cyprus, 2007, pp. 18–21.

(30) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for France, 2007, pp. 20–21. また、フランスの環境団体については、例えば、山本和彦「環境団体訴訟の可能性」高田裕成他編・企業紛争と民事手続法理論（福永有利先生古稀記念）（商事法務研究会・二〇〇五年）一七五頁以下、伊藤浩「フランスの環境団体訴権」愛媛法学会雑誌三二巻三＝四号（二〇〇六年）一一九頁以下参照。

(31) Milieu, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for Finland, 2007, pp. 11–12.

(32) Milieu, supra note 23, pp. 15–16.

(33) ドイツでは最終的に和解に至ったケースも少なからずあり、一部勝訴率の中には、原告に有利な和解がなされた事件も含まれている（vgl. auch A. Schmidt/M. Zschiesche/M. Rosenbaum, Die naturshutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 31ff.）。

(34) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 4. イギリスの行政訴訟制度については、例えば、榊原秀訓「外国行政訴訟研究報告：行政訴訟に関する外国法制調査――イギリス（上）（下）」ジュリ一二四四号（二〇〇三年）一三八頁以下・一二四五号一六八頁以下参照。

(35) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 5.

(36) J. Bizer/T. Ormond/U. Riedel, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S. 70.

(37) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, note 3, p. 7. ドイツで環境団体訴訟を多く手がけているゾンマー (Karsten Sommer) 弁護士にヒアリングをした際にも、団体訴訟で勝訴判決が続いた結果、行政庁が以前よりも環境配慮や環境団体との事前の意見調整を重視するようになっており、団体訴訟制度が違法・不当行為の予防につながっているとのことであった。

(38) 条約に対応するため、公益団体訴訟については特別法により例外規定を設けているが、この規定が条約の要求を充たすものであるかどうかについては意見が分かれている。

(39) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 30.

(40) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, pp. 8-11.

(41) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, p. 9.

(42) N. de Sadeleer/G. Roller/M. Dross, supra note 3, pp. 12-17.

(43) 例えば生息地保護指令に関しても、ドイツ、フランス等で、その国内法化を促進する判決が出されている。

(44) Milieu, supra note 5, p. 11.

(45) 拙稿「前掲論文」(注19)参照。

(46) Decision of 16 June 2006 regarding a complaint against Belgium ACCC/C/2005/11(ECE/MP. PP/C. 1/2006/4/Add. 2 28 July 2006).

(47) Strategic plan 2009-2014 (Decision III/8) (http://www.unece.org/env/pp/mop3/web/Dec_III_8_strategic_plan_v_2008_07_21.pdf).