

Title	<翻訳>ドイツおよびヨーロッパ環境法における予防原則の展開
Author(s)	ベーム, モニカ; 大久保, 規子
Citation	阪大法学. 2007, 57(2), p. 127-138
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55276
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

ドイツおよびヨーロッパ環境法における予防原則の展開

モニカ・ベーム
大久保 規子／訳

一 はじめに

環境負荷の増大、環境有害物質の人間の健康への影響、グローバルな気候変動に鑑みて、「その種の負荷や損害に対する予防を強化すべきである」ということに関しては、国際的な合意が存在していると言ってよい。しかし、これは具体的に何を意味し、また、どのような法規が存在しているのだろうか。本講演では、ドイツおよびヨーロッパ環境法における予防原則の展開について辿り、その際、これらの規定によってどの程度、予防原則の実現が確保されるのかを検討する。まず最初に、ドイツ法を取り上げる。

二 ドイツ法における予防原則

翻
1 法政策上の原則としての予防原則

既に一九七六年に、連邦政府は、環境報告において、次のことを確認している。

「環境政策は、迫り来る危険の防止および発生した損害の除去につきるものではない。それを超えて、予防的な環境政策は、自然の基盤が保護され、大切に使用されることを要求する」⁽¹⁾。

連邦政府の後の報告は、予防原則をこのように定義し、その部分領域として、危険除去、リスク予防および将来の予防を強調している。予防原則の目的は、自然の生存基盤を保護し、発展させ、環境上の世代間契約という意味で、これを保障することであるとされている⁽²⁾。

予防原則は、いわゆる国連リオ会議の宣言で示された、持続可能な発展（サステイナブル・ディベロプメント）という国際的に承認された原則に表れている諸側面をも示している。

2 法原則としての予防原則

(1) 一般的な適用事例と批判

予防原則は、多くのドイツ環境法に規定されている。ここでは、インミッション防止法五条一項二号、遺伝子操作法一条一号、環境アセスメント法一条のみを挙げておく。インミッション防止法一条では、本法は、有害な環境影響の防止並びに危険、重大な悪影響および重大な負荷の予防に資するものであるとされている。

予防原則は、自然の生存基盤の包括的な保護とそれを大切に使うことを目的とする。人間の健康および自然の機

能は、長期的に確保されなければならない。環境保護は、事後対応的のみに行われるべきではなく、未然防止的、予防的に行われるべきものである。そうすれば、最善の場合、環境上の危険は生じないはずである。^③

ただし、具体的に何が予防原則の内容であるべきかは、従来、完全には明らかにされていない。どのような措置がこれに含まれるかは争われている。一般に、予防原則には、個々具体的に多様性のある二つの構成要素があるとされる。^④

第一に、予防原則は、管理法的に理解されている。すなわち、将来の利用のために、資源予防がなされるべきであるとされている。この意味で、基本法二〇a条も、国家は、将来世代に対する責任を果たすためにも、自然の生存基盤を保護しなければならないとする。この観点は、とくに個々の環境メディアおよび環境財の利用に関わるものであり、将来を見据えた合目的なコーディネーションをめざすものである。一つの例は、水という環境メディアの利用であり、その管理については、水管理法一a条において、明文で規定されている。

予防原則の第二の構成要素は、危険とは独立のリスク予防と言い換えることができる。予防は、発生の蓋然性がより低い場合と、時間的、空間的に離れたリスクを含む。

その中には、さらに、それ自体は危険ではないが、総体として有害かつ技術的に回避可能な環境負荷も含まれる。この文脈では、予防は、排出に係る最小化の要請を意味する。

(a) 時間的、空間的に離れたリスク

ここでは、とくに将来世代に関わるリスク予防をすべきであるという、長期的な環境保護の観点が明らかになる。さらに、例えば、有害物質の広範囲の拡散により生じる大気汚染による損害に対する対策がなされるべきである。ドイツでは、このことは、とくにいわゆる森の「枯死」との関係で重要である。

(b) 発生 of 蓋然性がより低い場合

発生 of 蓋然性がより低い場合とは、損害 of 可能性が推定されるにすぎず、危険 of 存在に關する未だ十分な証拠が存在していない場合をいう。その限りにおいて、危険 of 疑いがあるともいえる。⁽⁵⁾

ここでは、環境保護に典型的な状況が表れている、すなわち、環境有害物質の影響に關する不確実性や知見の欠如が、しばしば存在しているのである。この意味で、予防原則は、損害が発生するか否か、また、どのような損害が発生しうるのか that 確実にわからない場合でも、国家の行動が要請されることを明らかにしている。ただし、残るリスクは、社会的に適切な負荷として、受忍されなければならない。⁽⁶⁾

(c) 負荷 of 最小化

それ自体は危険ではないが、総体として有害かつ技術的に回避可能な環境負荷も回避されるべきである。これらの構成要素により、予防原則が十分に描かれているかは定かではないが、ここでは、とくに追加的な複合影響が問題とされている。このような影響に対しては、排出 of 最小化という一般的な要請が働く。

ただし、この要請には、比例原則による限界がある。経済的な観点も考慮することが許される。比例原則によれば、予防は、その範囲および程度が、環境影響 of 潜在的リスクと比例性のあるものでなければならない。

(d) 資源 of 予防

最後に、予防原則は、資源予防または自由な余地のテーゼとして述べられることがある。これによって、将来の利用が可能となる。ここでも、再度、持続可能性原則との密接な結びつきが明らかとなる。⁽⁷⁾

(e) 予防 and 危険 of 防止

予防原則に對置されるのが、保護原則とも呼ばれる、危険防止原則である。この原則は、環境および健康に對す

る危険が防止されるべきであるということを要請する。その際、危険とは、保護利益に対する重大な悪影響が発生する十分な蓋然性があることを意味するとされている。

懸念される損害が重要であればあるほど、要求される発生の蓋然性は低くなる。ドイツ法は、危険防止と予防の区別からさまざまな法的帰結を導いている。以下、このことを連邦インミッション防止法の例で詳述する。

(2) 連邦インミッション防止法における危険防止と予防

連邦インミッション防止法五条一項一号によれば、認可を要する施設は、一般公衆および近隣住民に対する有害な環境影響並びにその他の危険、重大な悪影響および重大な負荷が引き起こされないように、設置・操業されなければならない。同法五条一項二号によれば、有害な環境影響並びにその他の危険、重大な悪影響および重大な負荷に対する予防が、とくに技術水準に適合した措置によって行われなければならない。

ここでは、予防に関し、技術水準に適合した措置とともに、いわゆる排出に焦点が当てられていることが明らかである。同法三条三項によれば、排出とは、ある施設から生じる大気汚染、騒音、振動、光、温熱、放射および類似の現象をいう。

予防措置としては、次のような措置が考慮される。

— 手続および操業方法の変更（例えば、排出ガスをフィルターに通すという事後行程）

— 組織的措置

— 排出測定⁸⁾

これらの予防措置は、比例原則に服する。その際、経済性の観点も考慮される。措置は適切なものでなければならず、残るリスクは受忍されるべきものである。

排出と対置されるのが、いわゆるインミッションである。連邦インミッション防止法三条二項によれば、インミッションとは、人間、動植物、土壌、水、大気および文化その他の実体的利益に影響を及ぼす大気汚染その他の環境影響をいう。すなわち、排出とインミッションとは、その関係する場所によつて区別される。

排出が、例えば煙突または排水管で測定されるような、いわゆる点源に関わるものであるのに対し、インミッションは大気の質全体に関わる。それ故、インミッションは、特定地域の評価基準であり、環境の質的基準として位置づけることができる。

要認可施設の操業者は、適切な危険防止を確保するとともに、予防措置も行わなければならない。しかし、危険防止原則と予防原則には、その環境負荷により影響を受ける第三者または近隣住民の観点から見ると、重要な違いが存在する。

(3) 司法アクセスへの影響

なぜ両者の区別が重要かということは、ドイツ法の特殊性に由来する。ドイツでは、行政決定の司法審査へのアクセスについて、厳格な要件が定められている。すなわち、原則として、権利侵害を主張することが必要とされている⁹⁾。それ故、ある行政官庁の決定または不作為により、自己の権利、つまり直接原告に帰属する権利を侵害されている者のみが訴訟を提起することができるのである。

原告適格は、基本権または個人に権利を付与する個別法の規定を基礎とする。ドイツでは、単なる利益、他人の権利・利益または公益を主張して訴訟を提起することは、原則として認められていない。民衆訴訟の排除は、ドイツ法秩序の特徴的な原則である。ここで前面に出ているのは、個別事案の正当性であり、客観的な法の維持ではない。

原告適格のこのような制限は、とくに個人が官庁決定により、第三者として影響を受けているにすぎない場合に意味をもつ。第三者は、まさに自己の保護をも含む、つまり第三者保護のための規範に基づく権利が影響を受けている場合にのみ、訴訟を提起することができる。このように権利と訴権を結びつけるということは、基本法一九条四項に対応するものであり、同条は、公権力によって自己の権利を侵害されていることを法的手段の保障要件としている。この規定は、最低基準を定めたものであり、立法者がさらに広範な権利保護の可能性を提供することを妨げるものではない。

しかし、ドイツ法では、他の多くのヨーロッパ諸国やEC法と異なり、権利に基づく地位以外の方法で訴訟を提起する可能性が著しく制限されている。この点については、後述する。ともかくも、抽象的な規範統制手続の枠組みおよび一般的な環境法上の団体訴訟の場合にも、権利との結合が行われていることを予め述べておくこととする。それでは、危険防止と予防の区別は、権利とどのような関係があるのだろうか。とくに指摘すべきは、危険防止概念の具体化に含まれる措置は、第三者が提訴可能なものとみなされるのに対し、予防に含まれる措置の具体化に対しては、訴訟を提起することができないということである。しかし、法律の文言からは、このような区別を容易に読み取ることができない。

(4) 改革の動向

排出値とインミッシオン値の区別は法的には実質的に理解しがたいものであり、部分的に、予防原則の在り方を熟考する契機となる。例えば、リスク防止や最小化といった新たな概念が導入されるべきである。ただし、これにより予防措置の包括的な遵守が確保されるのかどうかは疑わしい。他方では、予防原則に含まれる事例グループをより細分化しようとする動きがある。目下、ドイツで議論されている環境法典創設の枠組みで、どのような提案が

なされるのか、注目されるところである。⁽¹⁰⁾

三 ヨーロッパ法における予防原則

1 EC条約における予防原則

EC条約一七四条ないし一七六条において、環境政策におけるEC法上の権限が定められている。一七四条二項では、ECの環境政策は、予防と未然防止原則を基礎とする旨の明文規定が置かれている。さらには、その污染源での措置を優先し、環境侵害に対処するという原則および原因者負担原則に基づいて環境政策を行うとされている。

ここに掲げた原則においては、政治的なプログラムが述べられているだけではなく、拘束力のある法原則が問題となっている。⁽¹¹⁾ EC条約に定められる前に、ヨーロッパ裁判所の判例により、未然防止および予防原則は、ヨーロッパ環境法の特徴的な原則となった。ヨーロッパ裁判所は、予防原則が、環境保護とともに、食品法や健康保護の領域にとっても重要であることを前提としている。⁽¹²⁾

ヨーロッパ法の意味における予防原則は、環境侵害に事後的に対処するのではなく、それが最初から回避されるべきであることを含んでいる。環境に有害な影響に関する完全な証明は要しない。予防原則は、因果関係に関する学術的な知見が詳細に至るまで証明されていない場合でも、措置を執ることを正当化する。

2 委員会コミュニケーションにおける予防原則

一連のスキヤンダル、とくに食品分野のスキヤンダルへの対応として、EC委員会は、二〇〇〇年二月に、予防原則の適用可能性に関するコミュニケーションを公表した。⁽¹³⁾ それによれば、この原則は、次の場合には常に適用さ

れるべきものである。

—ある現象、生産物または手続に係るネガティブな結果が生じうることが突き止められた場合であって、かつ、
—不十分で、必ずしも明らかではなく、または不確かなデータの故に、学術的なリスク評価が、関係リスクの十分正確な決定を許さない場合。

ここでは、予防原則の適用は、学術的な情報が不完全または明確な結論を許さず、かつ、環境や人間・動植物の健康に対する結果が潜在的に危険なものでありうる場合には常に考慮される。

それ故、予防原則は、とくにリスクマネジメント戦略として、明確なリスク評価が未だ不可能であるような場合に適用される。対応をとるといふ決定の際には、不作為および学術的な評価の不明確性から生じうる結果が考慮されなければならない。その手続は、透明に形成され、関係者が組み込まれたものでなければならぬとされている。委員会は、ゼロリスクをめざすのではなく、比例原則が適用されるべきことを強調している。

3 規則および指令における予防原則

未然防止と予防原則について意味のある区別ができるかどうかは疑わしい。一部には、予防原則はより広い射程をもつものであり、起こりうる環境侵害の懸念に係る現実の端緒が存在する限り、危険防止と並んで、リスクの回避および危険の闕に達する前の作為を要求するという主張がなされている。¹⁴⁾

ドイツ法と同様に、残りのリスクは、社会的に適切なものとして、受忍されるべきものである。ヨーロッパ裁判所の判例では、予防原則は、とくに鳥類保護指令に関する手続において機能した。それによれば、同指令の三条および四条に基づく構成国の義務は、すでに鳥類の数の減少が確認される前に、または保護種の絶滅の危険が具体化

訳 する前に存在するとされる。⁽¹⁵⁾

翻 4 司法アクセスへの影響

ドイツ法と異なり、ヨーロッパ法は、権利とその他の法的地位または利益の厳格な区別を行っていない。ヨーロッパ法がドイツで国内法化される際、このことは法的保護にどのような帰結をもたらすだろうか。この問いに答えるためには、ドイツ法とヨーロッパ法の基本的関係に立ち入らねばならない。その限りで、原則としてヨーロッパ法の優位が妥当する。

このことは、構成国が、EC法を自己の領土で国内法化しなければならず、ヨーロッパ法に反するいかなる規定も存在し得ないということの意味する。それ故、ある指令において基準値が定められたならば、ヨーロッパ法は、この値がドイツ法上は危険防止に含まれるのか、予防に含まれるのかにかかわらず、国内法化され、履行されなければならないことを要求する。

このことは、ドイツ法の予防値がヨーロッパ法によってあらかじめ定められたならば、訴訟の可能性が保障されなければならないことを帰結する。このような事情は、すでに長い間、ドイツ法における厳格な区別を考え直す契機となるべきであったであろう。しかし、このことは、従来、ドイツの学説においては、実に詳細に論じられ、部分的に支持されてきたにもかかわらず、法規には影響を及ぼさなかった。

それ故、通常、法の名宛人にとっては理解しがたい違いが存在する。すなわち、二つの値が直接並べてドイツ法に定められているにもかかわらず、その片方は訴えることができるのに、他方はできないのである。ここでは評価の矛盾が避けがたいものとなっている。

このような背景のもとでドイツにおいて法的保護の道を開くことは極めて望ましいことであるが、実際の傾向はこれに逆行するものである。確かに、オーフス指令、すなわち市民参加指令（2003/38/EG）の国内法化の一環として、ある程度、ドイツにおいても包括的な団体訴訟が導入されたが、この団体訴訟は、権利を主張することに限定されている。ドイツの学説では、この限定はヨーロッパ法に適合せず、それ故、ヨーロッパ裁判所で、EC法違反とみなされるであろうとされている。

五 おわりに

ドイツ法にも、ヨーロッパ法にも、予防原則は定められている。内容的に、これらの規定は、異なる重点や形成を示している。個別具体的な場合に、その種の違いが存在する限り、両者の法秩序の優先順位に照らし、ヨーロッパ法が優先される。紛争は、この基準で決定されうる。しかし、規定されているすべての予防措置が絵に描いた餅にならないように、実際に国内法化されることがとくに望まれる。そのようにしてのみ、環境保護の要請が最終的に充足されうるのである。

- (1) BT-Drs. 7/5684, S. 8.
- (2) 予防原則の一般的な意義については、例えば、次の文献参照。Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 4 Rn. 5ff.
- (3) S. z. B. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, insbes. S. 185ff.; ders. zum Vorsorgeprinzip im Völkerrecht, ebd. S. 227ff. 持続可能性と予防の区別については、同書三二二頁以下参照。
- (4) 詳細については、次の拙著参照。Böhm, Der Normmenschen, 1996, S. 112ff.
- (5) Kloepfer, a. a. O., § 4 Rdnr. 15.
- (6) BVerfGE 49, 89, 137ff.; Böhm, a. a. O., S. 116.

- (7) 例えは、次の文献参照。Kloepfer, a. a. O., § 4 Rn. 18.
- (8) Vgl. nur Jarass, BImSchG, 5. Aufl. 2002, § 5 RnRr. 59f. und Oestreich, Die Verwaltung 39 (2006), S. 29, 35f.
- (9) 詳細については、次の拙稿参照。Bohm, DÖV 2000, S. 990, 991ff.
- (10) 例えは、数年前に提示された環境法典草案は未だ実現には至っていないが、同草案二条五号は、保護財への少ない悪影響の可能性が実際上排除されないように思われる場合に、これをリスクとして規定している。五条では、予防原則が定められている。環境または人間に対するリスクは、とくに先見性のある計画と適切な技術的な事前措置により、可能な限り排除または回避されるべきである。環境の質は、負荷の大きい地域では改善され、負荷の小さな地域では維持されるべきである。
- (11) Kahl, in: Streinz, EUV-EGV, 2003, Art. 174 Rn. 64.
- (12) Kahl, a. a. O., Rn. 67.
- (13) KOM (2000) I endg.
- (14) Kahl, a. a. O., Rn. 71.
- (15) EuGH Rs. C 355/90, Slg. 1993, I 4221, Rn. 15. Siehe außerdem EuGH Rs. C 67/97, Slg. 1998, I 8033, Rn. 34. 廃棄物法では、予防原則は、回避原則として理解される。Mittteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips vom 2. 2. 2000, KOM (2000) I endg. の点に關しては、次の文献参照。Appel, NVwZ 2001, 395; Rengeling, DVBl. 2000, 1473. 環境アセスメント指令 (85/337 EWG, Amtsblatt 1985, L 175/40) 一条一項、二条一項、新環境アセスメント指令および環境情報指令参照。

訳者あとがき

Monika Böhm (モニカ・boom) 教授は、ドイツ・マールブルク大学の公法担当教授である。主に環境法、公務員法の分野の研究に従事し、ドイツ連邦政府のリスク委員会委員等を歴任されている。同教授は、二〇〇七年三月二三日から四月一三日まで、大阪大学に研究滞在された。本稿は、三月二十八日に本学で行われた講演原稿の翻訳である。