



Title	フィリピンにおける環境訴訟改革 : 二〇一〇年環境訴訟規制を中心として
Author(s)	大久保, 規子
Citation	阪大法学. 2014, 64(3-4), p. 209-233
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/71523
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

フィリピンにおける環境訴訟改革

——二〇一〇年環境訴訟規則を中心として——

大久保 規子

一 はじめに

環境法の参加原則は、「環境と開発に関するリオ宣言」（一九九二年）に第一〇原則として盛り込まれ、①情報アクセス権、②行政決定への参加権、③司法アクセス権という三つの権利（グリーンアクセス権）を一体的に保障する一九九八年のオフィス条約（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）により、その内容が具体化された。同条約の現在の加盟国は四六か国（EU構成国と旧東欧諸国）にとどまるが、二〇一〇年には、国連環境計画（UNEP）により、グリーンアクセス権の保障を盛り込んだバリガイドライン（環境問題における情報へのアクセス、市民参加及び司法へのアクセスに係る国内立法の発展に関するガイドライン）が採択されており、日本を含むアジア諸国においても、その適合を図る必要がある。

アジア諸国においても、一九九〇年代以降、急速に環境法の整備が進んできたが、それらの法制度が市民の権利利益の保護や環境正義の実現にどの程度貢献しているのかは定かでない。アジアの途上国に共通の課題は、環境法

が適切に執行されず、絵に描いた餅に終わっていることにある。その原因は、官僚の腐敗、施行細則の未整備、予算不足等さまざまな点であるが、国民の間には、法は執行されないものであるという不信感も根強く、デモ等の直接行動が好んで利用されている。

そのような中、地球サミット後、アジアにおいて、リオ宣言第一〇原則の具体化は、法の執行を改善するためにも重要な政策課題として捉えられた。オース条約に加盟するか否かにかかわらず、一九九〇年代以降の環境法改革の中で、参加規定の整備は飛躍的に進み、二〇〇二年のヨハネスブルクサミットの頃には、少なくとも表面上は、市民参加とガバナンスは、持続可能な社会づくりの最優先の課題であるという位置付けが定着する。

その流れの中で、司法アクセス権の強化に関しても、原告適格の拡大、公益訴訟の導入、環境裁判所の設置等、アジア各国でダイナミックな改革の動きが認められる。例えば、公益訴訟の母国ともいわれるインドでは、二〇一〇年に本格的な環境裁判所が設置されているが、そのインドと並び目覚ましい展開を遂げているのが、フィリピンである。

フィリピンでは、憲法上の環境権の実効的保障ということが、環境訴訟改革の目的として掲げられてきた。環境権は、憲法、法律、判例により、今や多くの国で認められており、オース条約も、環境権を前提に、その実効的保障に寄与することを目的とする。アジアにおいて、憲法に明文の環境権規定を置く国は必ずしも多くはないが、フィリピン憲法第二編一六条は、自然と調和し、健全でバランスのとれた環境を求める国民の権利を保護・促進すると規定する。また、同一五条は、国家は、国民の健康権を保護・促進し、国民の健康意識の浸透を図る旨を定めている。

近年、国は環境法の整備に力を入れてきたが、他の途上国と同様に、執行の欠缺が深刻である。例えば、フィリ

ピンは多くの島から成る海洋国家であるため、沿岸開発計画が目白押しであり、埋立て、海洋汚染、気候変動による海面上昇等、沿岸部の環境の保全と再生が大きな課題となっている。政府の発展計画（計画期間…二〇一〇―二〇一六年）⁽²⁾によれば、フィリピン海域の珊瑚礁のうち、極めて良好な状態にあるのはわずか五%であるとされており、開発圧力はとどまることを知らない。

そこで、環境訴訟の阻害要因を除去し、司法による行政のチェック機能の強化を図る必要があるとして、この数年來、環境裁判所の設置、特別の環境訴訟規則の制定等、裁判所のイニシアティブによる環境訴訟改革が行われてきた。とくに二〇一〇年の環境訴訟規則は、アジアにおいて、インドに続き、環境事件に関して特別の詳細な規定を定めたものとして注目される。同規則は、①市民訴訟、②同意判決、③仮命令を含む環境保護命令（EPO…Environmental Protection Order）、④自然令状（Writ of Kalikasan）、⑤継続的な職務執行命令（continuing mandamus）、⑥SLAPP訴訟対策、⑦予防原則等、多くの注目すべき規定を含んでいる。そこで、本稿では、主に同規則の内容に焦点を当てて、フィリピンの環境訴訟改革について論じることとする。

二 裁判所のイニシアティブによる環境訴訟改革

フィリピンでは、判例により原告適格が広く解釈され、裁判所が、環境法の執行確保に重要な役割を果たしてきた。その象徴ともいえるのが、一九九三年のオポーザ判決である。⁽³⁾この訴訟は、憲法上の環境権に基づいて、四三人の子どもたちが環境天然資源省（DENR）に対し、既存の森林伐採許可の取消しと新規許可の差止めを求めた事件であり、この事件を担当した著名な環境弁護士であるオポーザ（Antonio Oposa）氏の名前にちなみ、オポーザ事件とも呼ばれている。最高裁が、将来世代の利益を守るための訴権を現在の子どもたちに認めたことから、こ

の訴訟は、国際的にも注目を集めることになった。原告は、納税者訴訟の枠組みを用いつつ、被告の行為は現世代および将来世代から信託されている自然資源財の横領・侵害であると主張した。この点について、最高裁は、原告は、環境権に関する限り、将来世代のために世代間の責任に基づいて訴訟を提起することが可能であり、自分たちおよび将来世代のために訴訟を提起することに何ら困難はないと判示している。

このように原告適格が緩和され、環境公益訴訟が広く認められるようになるにつれ、実体的な司法審査の改善問題がクローズアップされ、環境事件の特質に応じた訴訟制度や裁判官のキャパシティビルディングが求められるようになった。この動きに拍車をかけたのが、二〇〇二年のヨハネスブルクサミットである。同会議では、約六〇か国の裁判長や上級裁判官および国際裁判所の裁判官が一堂に会し、持続可能な発展と法の役割をテーマにした会合が開かれた。⁽⁴⁾ 同会議で採択されたヨハネスブルク原則では、司法が環境法の発展と執行強化に重要な役割を果たすことが改めて確認された。

これを受けて、フィリピンでは、当時のプノ最高裁長官 (Reynato S. Puno) のイニシアティブによる一連の環境訴訟改革が開始された。⁽⁵⁾ 同元長官は、フィリピンは、森林伐採、大気汚染、水質汚濁、農地の工業用地化等、最悪の環境被害を受けている国の一つであると訴え、二〇一〇年に退任するまでの間、環境事件の解決には、事件の特質に応じた革新的で迅速な仕組みが必要であるという認識のもと、一連の改革に尽力した。

いわゆるプノ・コートが、まず着手したのは、環境裁判所の設置である。フィリピンは基本的に四審制であり、最高裁と下級裁判所に大別される。下級裁判所は三つの階層に分かれており、第一階層は、市や町の自治体裁判所 (Municipal Trial Courts)、自治体巡回裁判所 (Municipal Circuit Trial Courts) およびメニラ首都圏の首都圏裁判所 (Metropolitan Trial Courts) から構成される。第二階層は、地域裁判所 (Regional Trial Courts) であり、第三

階層は、控訴裁判所 (Court of Appeals) である。控訴裁判所の判決に不服がある場合には、最高裁に上告することになる。⁽⁶⁾

最高裁は、二〇〇八年に、これらの裁判所のうち、一一七の裁判所 (八四の地域裁判所、七つの首都圏裁判所および二六の自治体裁判所) を環境裁判所として指定した。⁽⁷⁾ 環境裁判所の裁判官は、環境事件以外の通常事件も扱っており、インドのように新たな裁判所が創設されたわけではない。ただし、環境事件の処理の迅速化を図り、環境事件に関する専門性を強化するために、とくに環境に関する知見を有する者を裁判官にあてることとされた。

同時に、最高裁は、裁判官のキャパシティビルディング、環境法データベースの構築等、ソフトの整備にも熱心に取り組んだ。フィリピンでは、一九九八年に、最高裁の教育部門を担う組織として、フィリピン司法協会 (Philippine Judicial Academy) が設立され、法的専門能力、倫理、効率性等を高めるためのさまざまなセミナーが開催されている。⁽⁸⁾ プノ元最高裁長官は、新たな環境裁判所が、単に環境法の知見を有するだけではなく、環境哲学を理解する環境裁判官により運用されるべきであると述べて、環境訴訟に関する最新のトレーニングプログラムを提供し、アジア環境遵守・執行ネットワーク等の関係国際機関と連携して、アジア裁判官環境フォーラム等の国際会議を積極的に開催し、グッドプラクティスの普及に努めた。

そのうえで、最高裁が目指したのが、特別の環境訴訟規則の制定である。フィリピン憲法第八編五条は、最高裁は、憲法上の権利の保護に必要な規則を定めることができると規定しており、この権限に基づいて、環境訴訟規則を検討するための技術作業部会が設置された。規則の制定に際しては、環境事件の解決の遅れ、情報欠如、厳格な訴訟要件、その他環境正義の障害となるものへの対応が課題とされた。プノ元最高裁長官は、環境訴訟を有効に機能させるためには、①貧困のために事実上訴訟提起が困難な者にも配慮して、環境法違反に対する市民の訴訟を

奨励するために原告適格の緩和等を行うこと、②環境訴訟を迅速化すること、③因果関係の証明が被害者救済の妨げになっていることを踏まえ、伝統的な証明責任を修正することが必要であるとの考え方を示した。^⑩

草案の策定作業は二〇〇九年一月から六月にかけて行われたが、その過程では、さまざまな関係者との対話も重視された。二〇〇九年四月一六―一七日には、「環境正義フォーラム―健全でバランスのとれた環境権の支持」と題する会議が、バグイオ、イロイロおよびダバオの三都市で同時中継・開催された。^⑪この会議は、「①環境訴訟規則草案を議論するとともに、②最高裁に対して環境保護のために執りうる措置を勧告し、③環境事件をモニターするメカニズムの必要性を検討し、④グッドプラクティスを確認し、その普及を図ることを目的としたものであり、裁判官、弁護士、研究者、NGO、政府機関等、関係者が集まって議論がなされた。そのなかで、環境訴訟規則は執るべき措置の一つにすぎず、環境法を執行する意思があれば新たな規則も有効に機能しないとの共通認識が確認された。^⑫この会議で出された意見は作業部会で検討され、同草案に反映された。そして、二〇一〇年四月一三日に、最高裁判所環境訴訟規則^⑬が定められた（二〇一〇年四月二十九日施行）。

三 環境訴訟規則の概要

環境訴訟規則は、第一編「総則」、第二編「民事訴訟」、第三編「特別民事訴訟」、第四編「刑事訴訟」、第五編「証拠」という五編二二規則から成る。

1 総 則

第一編は総則規定（第一規則）であり、「環境訴訟規則」という名称を定める規定（一条）、適用範囲（二条）、

目的（三條）および定義規定（四條）から成る。

第一に、本規則は、民事および刑事の環境事件に適用するとされている（二條）。フィリピンには特別の行政事件手続はなく、許認可等を争う場合には、民事訴訟手続による。環境事件の範囲については、二條a項ないしy項に例示的に列挙されているが、これらに限定されるわけではないとされている。森林、海洋、水質、大気、廃棄物、鉱業、野生生物等の個別分野から環境政策法、環境影響評価法のような横断的法律に至るまで、環境関連の法令に係る事件を概括的に規則の対象とすることが予定されている。⁽¹⁴⁾

第二に、本規則の解釈指針となる目的規定では、①憲法上の環境権を保護・促進すること、②簡易、迅速かつ低廉な手続を提供すること、③環境法違反に対する実効的な救済を確保するために改革を行い、ベストプラクティスを採用すること、④裁判所が環境事件に係る判決・命令の遵守を監視・確保することが掲げられている（三條）。

この目的を達するために、本規則の理由書では、①環境訴訟の原告適格のゆるやかな憲法上、司法上の概念を反映すべきこと、②市民訴訟やSLAPP対策条項のような手段を提供することにより、司法アクセスを促進すること、③予防原則の基本的な考え方を実現するための環境訴訟の手続的要素を盛り込むこと、④環境正義の適切な執行のために必要なその他のイノベーションを提供することを本規則の指針とすべきことが掲げられている。⁽¹⁵⁾

このように、総則には、環境訴訟全般に関し、多角的な観点から総合的な改革を行い、環境法の執行に裁判所が積極的な役割を果たすべきであるという理念が明確に表れている。

2 民事訴訟手続

第二編は環境民事訴訟に関する規定であり、訴答および当事者（第二規則）、審理前手続（第三規則）、正式事実

審理（第四規則）、判決および執行（第五規則）、SLAPP（第六規則）から構成される。

(1) 原告適格

第二規則で最初に注目されるのは、原告適格に関する規定である。フィリピンでは、もともとオポーザ事件に見られるように、判例により原告適格が広く認められてきたが、本規則では、市民訴訟規定の導入により、その明文化が図られている。

すなわち、まず、政府、法人を含め、利害を有する者は、環境法規違反について民事訴訟を提起することができる（同四条）。この要件は通常の民事訴訟と同様であるが、自己の環境権を直接的かつ個人的に侵害されていると考える者は、外国人も含め、この規定に基づいて原告適格が認められる。⁽¹⁶⁾

これに加えて、フィリピン国民は誰でも、少数者、将来世代等を代表して、環境法上の権利または義務の履行に係る訴訟を提起することができる（同五条）。NGOも含めて、自ての権利利益侵害を主張することなく、市民訴訟が認められるが、外国人は除かれる。市民訴訟は、すべての環境法に関する紛争について司法アクセスを認めるために設けられたものである。その基礎にあるのは、誰もが環境損害の影響を受ける可能性があるから、誰もが原告適格を有するべきであるという考え方である。⁽¹⁷⁾なお、フィリピンでは、以前からいくつかの個別法に市民訴訟の規定が置かれているが、⁽¹⁸⁾それらの規定は、本規則による影響を受けないとされている。

市民訴訟が提起された場合、裁判所は、全ての利害関係人に対し、訴訟原因等を告知し、一五日以内に訴訟に参加するかどうかを表明するよう求める命令を発するものとされている（同五条）。市民訴訟において、裁判所は、環境の保護および回復を含む適切な救済を与えることができる。また、違反者に対し、環境の回復・再生のプログラムを提出させたり、特別の信託基金への拠出をさせることも可能である（第五規則一条）。また、司法アクセス

に係る金銭的な障害を軽減するため、市民訴訟以外の民事訴訟も含めて、訴訟費用の支払い延期や免除が可能とされている（第二規則一二条）。

(2) 仮の救済

本規則では、実効的な救済のため、訴訟の迅速化とともに、仮の救済の充実が重視されており、暫定的環境保護命令（T E P O : Temporary Environmental Protection Order）と暫定的制限命令（T R O : Temporary Restraining Order）の二つが認められている。何れも告知と聴聞が行われるが、暫定的環境保護命令は、例外的な場合には一方的に発することができる。

具体的には、第一に、環境保護命令は、環境問題の緊急性に鑑みて、環境事件を適切に処理できるように、裁判所に広い裁量と手段を付与するものであり、暫定的環境保護命令は、その付随的な救済として発せられる（第二規則八条¹⁹）。環境保護命令は、二〇〇二年に制定された「女性及び子どもに対する暴力対策法」に基づく保護命令と同様の仕組みである。すなわち、環境保護命令の申立てがなされた場合であって、極めて緊急性が高く、かつ、申立人が重大かつ回復したい損害を受ける可能性がある場合には、裁判所は、七十二時間有効な暫定的環境保護命令を発することができる。裁判所は、その間に追加的な手続的セーフガードとして略式審理を行い、当該事件の終結まで当該暫定命令の期間を延長するかどうかを決するものとされている。申立てに際しては、保証証書の供託も免除されており、このように迅速かつ簡易な仮の救済が認められていることは重要である。ただし、暫定的環境保護命令により、被申立人が回復したい損害を受けるおそれがあり、かつ、申立人の損害が完全に賠償されうるものである場合には、命令は発給されず、または延長されない（第二規則九条）。

最終的に、裁判所は、暫定的環境保護命令を終局的な環境保護命令に変更したり、判決が完全に満足されるまで

継続的職務執行命令を発することができる。裁判所自身または適切な政府機関を通じて判決の執行を監視し、四半期ごとに進捗状況に関する報告書を提出させることや、原告が判決の執行状況に関する意見を提出することも可能とされている（第五規則三条）。

第二に、最高裁は、政府機関による環境法の執行を制限する暫定的制限命令または予備的差止令状の発給をすることができ（第二規則一〇条）。すなわち、フィリピンでは、いくつかの現行法が、暫定的制限命令の禁止を定めている。例えば、大統領令六〇五号では、自然資源の開発に係るあらゆる特許、許認可等の差止め、取消しを求める紛争において、裁判所は予備的差止令状を発給することができないとされている（一条）。また、大統領令一八八号では、政府関係機関が行うインフラ整備および資源開発に係る訴訟について、裁判所による予備的差止令状の発給を禁じている（一条）。草案作成の技術作業部会では、これらの制限が、実効的な救済の障害となつていくとして問題視された。そこで、本規則では、最高裁についてその例外を定め、暫定的制限命令の発給を可能としたものである。⁽²¹⁾ なお、暫定的環境保護命令は、機能的には暫定的制限命令と類似のものであるが、暫定的環境保護命令は、この制限の対象外であると解釈されている。⁽²²⁾

(3) 裁判の迅速化とADRの利用促進

本規則では、裁判の迅速化のために各種の規定が置かれている。⁽²³⁾ 例えば、訴答に関する第二規則では、延期や新たな審理の申立ては、高度の利益がある場合等に限られる（一条）、訴訟却下、被告の第二訴答期間の申立て等は禁じられている（二条）。また、正式事実審理に関する第四規則では、審理前手続命令から二ヶ月を超えない範囲内で継続的に審理を行うこと（一条）、証人尋問は一日で行うこと（二条）、一年以内に判決を下すこと（五条）等が定められている。

さらに、審理前手続に関する第三規則では、ADRの利用が推奨されているが、これも迅速な解決を図る趣旨で設けられた規定である。すなわち、裁判所は、正式事実審理前協議の開始時に、原則としてフィリピン調停セクターに事案を付託する。調停の期間は三〇日を超えることはできず、期間経過後一〇日以内に調停報告書の提出が義務付けられている（三条）。調停が不調の場合には、裁判所は、事実審理前協議を続けることとなるが、その前に、解決の促進等を目的として、裁判所書記官による予備協議が行われる（四条）。

事実審理前協議において、裁判官は、紛争の解決に向けて最善を尽くし、法、道徳、公共の秩序、環境権を保護するための公共政策に従って、当事者間の合意を承認する同意判決（裁判上の和解）をすることができる（五条）。この規定は、訴訟によらなくとも適切な解決が図れる場合には、なるべく合意により事件を解決し、訴訟の数の抑制を図る趣旨で設けられたものである。⁽²⁴⁾ 合意に至らない場合には、公判前協議命令書が作成され（九条）、正式事実審理に移行するが、裁判所は、判決の言い渡し前のあらゆる段階で、法に従い合意による解決に努めるものとされている（一〇条）。

(4) SLAPP対策条項

本規則の中でも極めて特徴的なのが、SLAPP対策条項である（第六規則）。SLAPPとは、環境法を執行し、環境を保護し、環境権を主張しようとする市民、団体、政府機関、公務員等に対し、これを苦しめ、不当な圧力を加えて押さえ込む意図を持って提起する訴訟をいう（第一規則四条g項、第六規則一条⁽²⁵⁾）。フィリピンでは、近年SLAPPの横行が社会問題となっており、とくに環境分野においては、市民や環境団体が、企業、政治家らによるSLAPPの脅威にさらされている。その対策として今回導入されたのが第六規則である。

すなわち、SLAPPを提起されたと考える者は、その旨の申立てを行い、反訴することができる（第六規則二

条)。申立てがなされた場合、裁判所は原告に対し、SLAPPではないことを示すように命じることとされている。その審理は略式で行われ、SLAPPを提起された者は、実質的な証拠により自己の行為の正当性を証明すればよいのに対し、原告は、優位な証拠により、自己の訴訟がSLAPPではないことを証明しなければならない(三条)。SLAPPの抗弁については、略式審理後三〇日以内に判断するものとされている。

SLAPP対策条項は、とくにアメリカ各州のSLAPP対策を検討したうえで、⁽²⁶⁾環境法の執行に寄与する者が、その妨害行為を先制的に防御できるようにすることを狙ったものであり、国際的に見ても先駆的な規定である。ただし、①この条項も、SLAPPが提起されて以後の対策を定めたにとどまり、SLAPPの被害者は、結局訴訟に対応するために時間や労力を費やさざるを得ないこと、②加害企業の側が訴訟を提起された場合に、これはSLAPPであると主張して、この条項を悪用する可能性があることなど、いくつかの課題が指摘されている。⁽²⁷⁾

3 特別民事訴訟

第三編は特別民事訴訟手続について定めており、自然令状(第七規則)と継続的職務執行命令(第八規則)に関する規定に分けられる。これらは、何れも極めて迅速な救済の仕組みを定めたものである。⁽²⁸⁾

(1) 自然令状

本規則で最も革新的といわれるのが、自然令状である。自然令状は、公務員または私人・企業の違法な作為・不作為により、複数の都市または県の住民が環境権を侵害され、または侵害されるおそれのある場合に、自然人、法人、いずれかの政府機関に登録されている公益団体、NGO等が求めることのできる救済である(第七規則一条)。原因者が不明の場合には、申立てに際し、これを確定する必要はないが、いかなる環境法規違反により、いかなる

損害が生じているのかを明らかにする必要がある（二二条）。環境損害は広域にわたることがあり得るから、申立ては、控訴裁判所または最高裁に対して行うこととされ（二三条）、定額弁護士費用は免除される（四二条）。なお、自然令状の申立ては、他の民事または刑事訴訟の提起を妨げないとされている（一七条）。

この仕組みは、規則草案の当初から、その目玉として、導入に向けた議論が進められてきた。⁽²⁹⁾ 名称については複数の案が出され、作業部会において最終的に自然令状と名付けられたものであるが、環境権を侵害されている人のための救済方法という意味で、自然そのものを保護するというよりも、憲法上の人権を保護するための制度である。自然令状の特徴は、その迅速性と多様な救済形態にある。すなわち、裁判所は、申立てから三日以内に令状を發し、被告に送達報告書を求めるものとされている（五二条）。被告は、令状の送達後、一〇日以内に、送達報告書を送付し、環境法規違反の行為をしたり、環境損害等の発生に加担したりしていないことを示す必要がある（八二条）。送達報告書を提出せず、または虚偽の記載をした者については、法廷侮辱罪としてこれを罰することができる（一三二条）。報告書の到達後、裁判所は予備協議を行い、合意の可能性を勘案して、審理期日を設定する。審理には人身保護令状と同等の優先順位が与えられ、予備協議を含め、六〇日以内に審理を終える必要がある（一一二条）。裁判所は、審理後、決定のための記載書の提出を命じ（一四二条）、その提出から六〇日以内に、判決を下すものとされている（一五二条）。その際、環境法規違反行為の中止、環境の保護・回復、判決の履行の厳格な監視、履行報告等を命じることができる。これは、環境権の手続的権利の強化として評価することができるが、その最終目的は、あくまでも実体的な環境権の保護にあるとされている。⁽³⁰⁾

自然令状は、環境訴訟の実効性を向上させると期待されているが、課題がないわけではない。とくに、複数の都市に対する環境影響が要件とされ、影響が一つの都市にとどまる場合には自然令状の請求が認められないと解され

ることに對しては、合理的な理由がないとして批判も強い³¹⁾。

(2) 継続的職務執行命令

継続的職務執行命令は、環境事件において、政府機関または公務員に對し、判決が完全に満足されるまで、終局判決に示された行為の履行を命じる裁判所の令状である（第一規則四条c項）。

継続的職務執行命令は、マニラ湾訴訟³²⁾に見られるように特別の規定がなくても、最高裁がその権限により発することが出来るものであるが、マニラ湾訴訟での有効性に鑑みて、その制度化が図られたものである³³⁾。マニラ湾訴訟は、一九九九年に、マニラ湾の若手住民一四名が「マニラ湾関係住民」と称するグループを形成し、一〇の関係行政機関について、公衆衛生、海洋汚染対策に係る義務の懈怠を主張し、適正な権限執行によるマニラ湾の浄化・再生と、水質のBクラス（水泳等、レクリエーションに適した水質）への改善を求めたものである。この訴訟の代理人はオポーザ弁護士であるため、第二オポーザ事件とも呼ばれている。マニラ湾は、海岸線が一九〇キロに及び、文化・環境上の重要性が高い地域であるが、首都圏に位置しているため、工場の違法排水、住宅地における下水施設の未整備、廃棄物の不法投棄等により、深刻な汚染状態にある。

この訴訟において、被告は原告の原告適格を争うことはせず、政府機関に對する継続的な職務執行命令の適否を争った³⁴⁾。これに對し、原審は請求を認容し、最高裁も、上告を棄却して原審の判断を是認した。本判決において、裁判所は、汚染防止対策、制裁および環境再生の三つに分けて命令を下しつつ、これらの措置の有機的連携と長期的な取組みの必要性を強調した。すなわち、第一に、首都圏マニラ開発庁に對しては、主務官庁として、廃棄物最終処分場を設置し、違法な工場施設等を除去し、汚染対策を行うように命じた。第二に、環境天然資源省は、環境法典および水質浄化法の所管庁として、マニラ湾の再生・保全のための包括的な対策計画を履行するよう命じられ

た。当該計画は、訴訟係属中に、関係省庁と民間のステークホルダーによる調整のうえで作成され、裁判所に提出されたものである。第三に、教育局に対しては、環境教育をカリキュラムに入れるよう命じ、第四に、予算局に対してはマニラ湾の浄化措置に係る予算の適正な確保を求めた。判決の実効性を確保するため、最高裁は、裁判所および三名の専門家から成る助言委員会を設置しており、公開の協議会も開催されている⁽³⁵⁾。

この判決に対しては、三権分立に反するとの見方もあり得ようが、フィリピンでは、裁判所は、重大な裁量濫用について司法判断を下すことができるとする憲法の規定（第三編一条）により、裁判所（とくに最高裁）がこのような踏み込んだ判断をすることは可能であるとされている⁽³⁶⁾。

この仕組みを法制化した第八規則によれば、公務員が環境法令の職務上の義務を懈怠し、または権利の行使を妨げている場合であつて、他の簡易、迅速かつ適切な救済が存在しない場合には、当該違法行為により侵害を受けている者は、判決が十分に満足されるまで、一連の作為を命じ、故意の義務不履行による損害を賠償するよう求めることができる⁽³⁷⁾とされている（一条）。

継続的職務執行命令の請求は、不作為が生じている地区の地域裁判所、控訴裁判所または最高裁に対して行うことができる⁽³⁸⁾とされ（二条）、定額弁護士費用は免除される（三条）。請求要件が形式的・実質的に充足されている場合には、裁判所は、被告に対し令状を発し、一〇日以内に意見を提出するよう求めることとされている（四条）。⁽³⁹⁾継続的職務執行命令は、手続的には、通常の職務執行命令に類似しているが、令状の発付前の補助的な救済として、手続を促進するよう求める命令を発したり、暫定的環境保護命令を付与することもできる（五条）。裁判所は、意見提出を受けて審理を行い、請求から六〇日以内に判断を下さなければならない（六条）。請求に理由がある場合には、裁判所は、継続的職務執行命令を発し、判決の具体的な履行状況に関する定期的な報告を求め、裁判所自身

で、またはコミッショナー若しくは適切な政府機関により、遵守状況を監視・評価する（七条）。義務履行の定期報告は、令状の一部返還を含み、判決が完全に執行された場合には、終局的な返還がなされる（八条）。

自然令状と継続的職務執行命令は、何れも環境訴訟における特別の救済であり、類似点も多いが、次の点で異なっている。⁽³⁸⁾第一に、原告適格についてみると、継続的職務執行命令を求めることができるのは環境権を侵害されている者のみであるのに対し、自然令状は、被害者のために、自然人のほか、NGO等の公益団体が提起できるものである。なお、被害者が直接自然令状を求めることができるかについては争いがあるが、被害者は他者の訴訟提起を待つ必要はないから、当然に認められるとする意見もある。⁽³⁹⁾第二に、自然令状は、複数の都市・県にまたがり環境権が侵害され、または侵害されるおそれがある場合に請求可能であるのに対し、継続的職務執行命令は、環境法上の義務の不履行がある場合であつて、かつ、迅速・適切な他の手段がない場合に認められる。第三に、自然令状は、私人に対しても、公務員に対してもこれを提起できるのに対し、継続的職務執行命令では、行政機関の不作為しか争うことができない。第四に、管轄裁判所についてみると、自然令状は、最高裁または控訴裁判所とされているのに対し、継続的職務執行命令は、最高裁、控訴裁判所のほか、地域裁判所にも請求可能である。第五に開示手続の方法について見ると、自然令状では視覚的検査が認められているのに対し、継続的職務執行命令については、この点に関する明文の規定はない。第六に、令状の内容について見ると、自然令状では、被告に対し、特定の行為の中止、義務履行、環境回復、執行状況の監視、その他環境権保護のための措置を命じることができるのに対し、継続的職務執行命令では、判決内容が完全に満足されるまで、被告に一定の作為を命じ、その不履行に起因する損害の賠償を命じることができるとされている。

4 刑事手続

第四編は刑事手続に関する規定であり、公訴提起（第九規則）、民事訴訟の提起（第一〇規則）、逮捕（第一一規則）、物・設備等の処分等（第二二規則）、仮の救済（第一三規則）、保釈（第一四規則）、罪状認否と抗弁（第一五規則）、審理前手続（第二六規則）、正式審理（第一七規則）、補助責任（第一八規則）、刑事事件のSLAPP（第一九規則）から構成される。

公訴を提起することができるのは、被害者、警察官、環境法の執行を職務とする公務員である（第九規則一条）。民間の被害者がいない刑事事件では、弁護士が、検察官の同意と監督のもと、特別検察官として活動することが認められている（同三条）。

刑事訴追がなされた場合、その被害から生じる民事損害の回復のための民事訴訟が、同時に提起されたものとみなされる。民事訴訟を独立して提起したり、刑事訴訟に先立って民事訴訟を提起することは妨げられない。民事責任が認容された場合であって、被害者が存在しない場合には、損害賠償金は、環境法の執行を行う機関の基金に入される。当該賠償金は、環境損害の回復・修復のために使用されなければならない（第一〇規則）。

刑事事件においても、仮の救済（暫定的環境保護命令）を発することが可能とされている（第一三規則）。また、民事訴訟と同様のSLAPP対策条項も設けられている（第一〇規則）。

5 証拠

第五編は証拠規定であり、予防原則（第二〇規則）と書証（第二一規則）に関する二つの条文から構成される。本規則にいう予防原則とは、人間の活動が、科学的に合理性はあるが、なお不確実性のある、環境に対する重大か

つ不可逆的な損害をひきおこす可能性がある場合には、この脅威を回避、軽減するための行動が執られるべきであるということの意味する（第一規則四条f項）。

第二〇規則では、人間の活動と環境影響との因果関係について完全な科学的知見が欠如している場合に、裁判所は、予防原則を適用することができるとされている（二条）。この規定は、因果関係に係る原告の証明責任を緩和しようとするものであるが、自動的に予防原則が適用されるわけではない。最高裁は、各国の予防原則の多様性を考慮しつつ、その適用に際しては、とくに、①人間の健康・生命への脅威、②現在または将来の世代との不衡平、③環境に対する侵害を考慮すると定め（二条）、重大かつ不可逆的な環境損害事件に対処するという趣旨を明確にしている。⁽⁴⁰⁾

もつとも、これだけでは、どのようにに予防原則を適用すべきであるのか、必ずしも明らかではない。本規則の起草過程では、因果関係の科学的証明は被害者にとって過大な負担であることが多いから、原告は環境損害の原因を主張すれば足りるとするべきであるとの意見も出されたものの、最終草案からは削除された。⁽⁴¹⁾その意味で、本規定は、証明が不可能ではないが困難な事案において、原告を支援するための条項であると解されている。⁽⁴²⁾

第二一規則では、野生生物の取引や鉱物等の写真、ビデオ等は、撮影・収録者等、その真性を証言する者がいる場合には、証拠として提出することができること等、書証について定められている（一条）。

四 今後の展望

フィリピンでは、数々の先駆的な環境法が整備されているが、その執行強化が課題であると言われてきた。現在のアキノ大統領は、国民との社会契約⁽⁴³⁾により、政府の透明性の確保、説明責任および市民参加を促進すると述べて

おり、これまで秘密とされてきた情報の開示を進め、汚職の一掃に取り組んでいる。NGOと政府機関が協定を結んで各種プロジェクトを遂行するという新しい状況も生まれている⁽⁴⁴⁾。また、従来は、例えば、全国統合的保護地域システム法等によれば本来鉱業開発が認められないはずの保護地域で違法な採掘許可が付与される事案が散見されたが、次第に法令の適正な運用強化が図られている。しかし、沿岸部の開発・埋立等、依然として改善が進んでいない分野もあり、二〇一二年の全国埋立計画には、新規に三八〇〇ヘクタールの埋立計画が盛り込まれている。これに対し、市民の側でも、二〇一二年一〇月に、沿岸域保全と生態系の健全性に関する市民ネットワークを形成するなど、⁽⁴⁶⁾沿岸保全活動が盛んに行われている。

このような一連の社会変化のなかで、訴訟を通じて違法行為を是正しようとする動きも活発化している。フィリピン最高裁判所によれば、⁽⁴⁷⁾二〇一三年末現在、地域裁判所レベルには一六四二件、一審レベルには一九九二件の環境事件が係属している。司法統計は、個別の環境法ごとに作成されており、改正森林法典関連の事件と漁業法典事件が環境事件全体の各約四五%で、その大半を占めている。そのほか、固形廃棄物エコ管理法、野生生物保護法、全国統合的保護地域システム法関係の事件が各数%となっている。訴訟では、憲法上の環境権、参加権、情報公開等、基本的かつ横断的な規定に加え、漁場アクセス権、漁業法典の規定等、伝統的な権利や個別法の規定が重要な役割を果たしている。例えば、セブ島においては、中央ビサヤ地区にある最大規模の海藻生育域を破壊するおそれのある埋立プロジェクトに関し、コルドバ市長等の行政責任および刑事責任を追及する訴訟が提起されている⁽⁴⁸⁾。本規則の制定以降、新たな訴訟類型や救済方法も活用され始めている。二〇一〇年八月二四日には、マ نداウエ地域環境裁判所が、石炭灰の不法投棄の中止を命じる暫定的環境保護命令を発している⁽⁴⁹⁾。市民訴訟についても、最近、最高裁は、人気の高いボラケイ島の環境を破壊するおそれのあるア克蘭県による約四〇ヘクタールの埋立プ

ロジェクトの中止を命じている。⁽⁵⁰⁾ また、本規則施行直後の二〇一〇年五月には、気候変動に関するグローバル・リーガルアクション（GLACC）が原告となり、オポーザ弁護士が代理人となつて、複数の政府機関に対し、既存の二つの法律に基づいて、雨水収集装置の設置と洪水対策プロジェクトの完全実施を求める自然令状の請求を行っている。⁽⁵²⁾ また、ラス・ピナス・パラニャーケ重要生息域・エコツーリズム地区においては、マングローブ等に影響を与える一七五ヘクタールの埋立計画についての請求、⁽⁵³⁾ マカティでは、ガスパイプラインのガス漏れに伴い避難を余儀なくされた近隣のコンドミニアム住民による請求が行われるなど、⁽⁵⁴⁾ 自然令状に対する期待も高い。

以上見てきたように、長年にわたり環境法の実効性欠如が大きな課題となつてきたフィリピンでは、裁判所のイニシアティブによる一連の訴訟改革が一定の功を奏している。改革の内容は、環境公益訴訟の制度化にとどまらず、救済方法の多様化、訴訟の迅速化、費用負担の軽減、証明責任の緩和、SLAPP対策規定の導入、裁判官のキャパシティビルディングに及ぶ多面的、包括的なものである。日本では、公益訴訟の導入すら実現できず、また、原告適格が広がっても、却下が棄却に変わるだけという悲観的な見方もあるが、公益訴訟の展開は、環境訴訟の特質に合わせた訴訟手続・裁判組織の発展をも促してきたのである。

このような流れは、EU、中南米、アフリカ等、国際的な潮流と軌を一にしており、司法アクセス権の強化を含むグリーンアクセス権の保障は、実体的な環境権の保障に寄与するとともに、今や持続可能な発展と環境民主主義の不可欠の要素とみなされている。ここで留意すべきは、訴訟制度は基本的に国内法の問題ではあるが、⁽⁵⁵⁾ 国際的な連携とネットワークの形成が、相乗効果のある環境公益訴訟の展開につながっているということである。上述のように、継続的職務執行命令は、インドにおいて以前から認められていた制度がグッドプラクティスとして受け止められ、⁽⁵⁶⁾ フィリピンにも波及したものである。新規則の活用を図るため、二〇一〇年六月には、裁判官、検察官、環

境担当の公務員等を対象とした分野横断的な国際セミナーが開催され、UNEP、アジア開発銀行等の国際機関もこれに参加するなど、司法分野での国際協力が進んでいる。⁽⁵⁷⁾ 環境法の執行状況の改善は、途上国自身にとってはもちろん、国際的な金融機関、当該国に多くの企業が進出している先進国にとっても、社会的なリスクを軽減するうえで重要な要素とみなされているのである。

各国の訴訟制度は、それぞれの文化や社会制度を基礎としているから、他国の制度をそのままの形で持ち込もうとすることに合理性がないのは当然である。しかし、司法の概念や役割、具体的な制度のあり方が極めて多様であり、問題の特質に応じた柔軟な制度設計が存在するという巨視的な観点に立つて、従前の司法制度が唯一のものであるという硬直的な考え方にとらわれることなく、直面している社会的課題に応じ、有効な解決策を模索するという発想の転換が求められる。

日本も、地球サミット以後、新たな参加・協働手法の整備に取り組んできたという意味では国際的な潮流と共通性を有しているが、権利を基礎とした構造になっていないという点で、決定的に異なっている。そして、とくに環境訴訟においては、最近のいくつかの画期的判決にもかかわらず、その制度的限界が顕在化している部分は少なくない。文化財、自然保護等、直接的に生命・健康に関わらない分野における原告適格の問題はその典型例であるが、それだけにはとどまらない。諫早湾訴訟、基地騒音訴訟に見られるように、原告が勝訴判決を得ても、十分に実効的な救済が図られず、長期にわたる権利侵害が継続している事案もあり、フィリピンのような多様な救済制度は、示唆に富むものである。訴訟を含む法の執行に市民が参加することにより、環境法の実効性確保に寄与するというリオ第一〇原則およびオーフス条約の考え方は、さまざまな実例により、経験的にもその正当性を裏付けられつつある。日本においても、問題の改善に向けた真摯な努力がなされるべきである。

(1) 憲法に環境権規定を置いていても、健全な環境を享受する権利というようなシンプルな規定（インドネシア、韓国等）も少なくないが、タイ憲法には比較的詳細な規定が置かれている。これに対し、インド等、南アジアでは、環境権は判例により、生存権の付随的権利として認められている。また、最近では、インドネシアの環境管理法のように、法律レベルで詳細な規定を定めたり、環境権規定と併せて、または独立に参加の章を設けて、グリーンアクセス権に関する横断的な規定を置く傾向が認められる。

- (2) See, <http://devplan.nedagov.ph/> (last accessed 1 October 2014).
- (3) *Oposa et al. v. Fulgencio S. Factoran, Jr. et al.*, G. R. No.101083 (S. C. July 30, 1993).
- (4) See, <http://www.unep.org/delc/judgesprogramme/globaljudgesymposium/tabid/106158/Default.aspx> (last accessed 1 October 2014).
- (5) G. E. Ramos, *Innovative Procedural Rules on Environmental Cases in the Philippines : Ushering In a Golden Era For Environmental Rights Protection* (2011), IUCN Academy of Environmental Law e-Journal, Issue 1, 184-185.
- (6) フィリピン人の訴訟制度については、例えば、知花いづみ「フィリピンにおける司法制度の枠組み」今泉慎也編『アジアの司法化と裁判官の役割』（日本貿易振興機構アジア経済研究所・二〇一二年）七三頁以下、辻智之「フィリピンの司法制度について」自由と正義六三巻一〇号（二〇一二年）六二頁以下参照。
- (7) Supreme Court Administrative Circular No. 23-2008.
- (8) H. G. Davide/S. Vinson, *Green Courts Initiative in the Philippines* (2010), *Journal of Court Innovation*, Vol. 3 (1), pp. 124-125.
- (9) H. G. Davide/S. Vinson, *ibid.*, p. 130.
- (10) R. J. Casis, *Green Rules : Gray Areas and Red Flags* (2012), *Philippine Law Journal*, Vol. 86, pp. 766-768.
- (11) R. J. Casis, *ibid.*, p. 766, G. E. Ramos, *ibid.*, p. 185.
- (12) R. J. Casis, *ibid.*, pp. 766-767.
- (13) Phil. S. C., *Rules of Procedure for Environmental Cases*, A. M. No. 09-6-8-SC.
- (14) R. J. Casis, *ibid.*, p. 769.

- (15) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, p. 66.
- (16) Annotation to the Rules of Procedure for Environmental Cases, p.110.
- (17) R. J. Casis, *ibid.*, pp. 789-790.
- (18) フィリピン大気浄化法 (Philippine Clean Air Act, No. 8749) および固形廃棄物エロ管理法 (Ecological Solid Waste Management Law, No. 9003)。
- (19) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 75-76.
- (20) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, p. 76.
- (21) R. J. Casis, *ibid.*, pp. 783-787.
- (22) Annotation to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp.116-117, R. J. Casis, *ibid.*, pp. 786-787.
- (23) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 71-74, R. J. Casis, *ibid.*, p. 770.
- (24) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 74-75, H. G. Davide/S. Vinson, *ibid.*, p. 127.
- (25) SLAPPの国際的な動向については、シモン・V・ベラストン (丸山明子訳) 「のSLAPP訴訟がもたらす深刻な萎縮状態からの市民参加」行政法研究五号 (二〇一四年) 一〇三頁以下参照。
- (26) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 87-96.
- (27) H. G. Davide/S. Vinson, *ibid.*, p. 128, R. J. Casis, *ibid.*, pp. 794-795.
- (28) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 73-74.
- (29) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 78-79.
- (30) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 80-81.
- (31) R. J. Casis, *ibid.*, p. 787.
- (32) *Metropolitan Manila Development Authority v. Concerned Residents of Manila Bay*, G. R. Nos. 171947-48 (S. C. Dec. 18, 2008).
- (33) G. E. Ramos, *ibid.*, p. 187.
- (34) P. J. Velasco, *Manila Bay: A Daunting Challenge in Environmental Rehabilitation and Protection* (2009), Oregon

Review of International Law, Vol. 11, pp. 444-445.

- (35) P. J. Velasco, *ibid.*, pp. 448-449, 455.
- (36) P. J. Velasco, *ibid.*, pp. 450-451.
- (37) H. G. Davide/S. Vinson, *ibid.*, pp.127-128.
- (38) R. J. Casis, *ibid.*, pp. 781-783.
- (39) R. J. Casis, *ibid.*, p. 787.
- (40) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 81-87.
- (41) R. J. Casis, *ibid.*, pp. 788-789.
- (42) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, p. 87.
- (43) <http://www.gov.ph/about/gov/exec/bsaui/platform-of-government/> (last accessed 1 October 2014). See also, G. E. Ramos, Country Report : Philippines (2013), IUCN Academy of Environmental Law e-Journal, Issue 4, p. 206.
- (44) G. E. Ramos, *ibid.*, p. 206.
- (45) G. E. Ramos, *ibid.*, pp. 209-211.
- (46) People's Network for the Integrity of Coastal Habitats and Ecosystems, See, <http://reclamationforwhom.wordpress.com/about-peoples-niche/> (last accessed 1 October 2014).
- (47) 二〇一四年八月一八日にフィリピン最高裁事務総局において、裁判所管理官の Jose Midas Marquez 氏に環境訴訟規則の運用状況に関するヒアリングを行い、同事務総局よりデータの提供をいただいた。
- (48) G. E. Ramos, *ibid.*, pp. 210-211.
- (49) See, <http://www.sunstar.com.ph/cebu/issuance-tepo-partial-victory-environmental-groups> (last accessed 1 October 2014).
- (50) *Bontacy Foundation v. Province of Aklan*, G. R. No. 196870 (S. C. June 26, 2012).
- (51) 「フィリピンの全バラングイにおける既存井戸の再生、泉の開発および雨水収集装置の設置に関する法律」(法律六七一六号) および「地方自治法典」(法律七一六〇号)。

- (22) H. G. Davide/S. Vinson, *ibid.*, pp. 129-130.
- (23) G. E. Ramos, *ibid.*, p. 210.
- (24) G. E. Ramos, *supra* note 5, p. 189.
- (25) G. E. Ramos, *ibid.*, p. 189.
- (26) Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, pp. 76-77.
- (27) <http://philja.judiciary.gov.ph/seminar.htm> (last accessed 1 October 2014). See also, H. G. Davide/S. Vinson, *ibid.*, p. 125.