

Title	ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析：2017年改革の評価
Author(s)	大久保, 規子
Citation	阪大法学. 2022, 72(3-4), p. 324-303
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/89705
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

——2017年改革の評価——

大久保 規子

1 はじめに

現在、環境団体訴訟は、法令または判例により多くの国で認められ、法治主義の貫徹、環境に関する諸権利（環境権、健康権等）の保護、環境法の実効性の改善に寄与している。ただし、その法的性質、制度設計および運用状況は、国によりさまざまである。本稿は、日本の行政訴訟に歴史的に大きな影響を与えてきたドイツの制度に焦点を当てて、最近の運用状況も踏まえ、2017年の環境団体訴訟改革の到達点を明らかにしようとするものである。

ドイツの基本法（19条4項）および行政裁判所法（42条2項）は、特段の規定のある場合を除き、原則として自己の権利侵害を司法アクセスの要件としており、EU加盟国のなかでも、オーストリアと並び、環境行政訴訟の原告適格が最も狭い国とされてきた。しかも、行政裁判所法は、原告の権利が侵害されている範囲に限って違法な行政行為の取消しを認めている（113条1項）。

しかし、個人の権利保護を原則としているドイツでも、個別法により、権利侵害を原告適格の要件としない仕組みを採用することは認められている（行政裁判所法42条2項）。環境分野においては、1970年代後半から段階的に公益訴訟としての環境団体訴訟が導入され、特定の承認団体に訴権を与えるという基本的な枠組みを堅持しつつも、その範囲を慎重に、しかし、確実に拡大してきた。

環境団体訴訟は、長年にわたり政治的な争点となっており、その拡大に対する慎重論の論拠としては、しばしば訴訟の洪水、濫訴の危険が挙げられてきた。

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

そのため、環境団体訴訟の実態については、継続的な調査が行われてきた。⁽¹⁾ 直近の2017年改革に際しても、連邦議会は、政府に対し団体訴訟の増加および訴訟の長期化の観点から改革の影響について調査を行うよう求めていた。2021年7月に公表された連邦環境庁の委託調査報告書（以下「2021年報告書」とい⁽²⁾う。）は、この数年の環境団体の勝訴率が5割以上に上っていることを示している。承認団体が人的・物的制約から、提訴する案件を厳選していること、伝家の宝刀である提訴権があることにより、処分庁が行政手続段階で承認団体の意見を真摯に検討するため、団体訴訟には違法行為の予防効果があることは、以前の調査でも指摘されていたが、2021年報告書も、濫訴が杞憂であるばかりか、逆に環境団体訴訟の有効性を実証する内容となっている。以下、その内容も含め、具体的に団体訴訟の最近の動向について検討する。

2 環境団体訴訟制度の改革経緯

ドイツの環境団体訴訟は、まず、自然保護の領域に限って、プレーメン（1979年）を皮切りに、州の自然保護法によって順次導入された。2000年には全16州のうち、12州が団体訴訟を導入済みとなり、2002年に、連邦自然保護法の改正により、全国レベルで環境団体訴訟が導入された。⁽³⁾

自然保護以外の分野に団体訴訟を拡大する原動力となったのは、「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」（以下「オーフス条約」という。）の採択・発効とEUのオーフス条約加盟（2005年）である。オーフス条約は、情報アクセス権、決定への参加権および司法アクセス権という、3つの手続的権利を団体も含む幅広い市民に保障することを目的とする。司法アクセスの保障に関する9条は、①環境情報公開（1項）、②市民参加の対象となる決定（2項）、③それ以外の事項（3項）に分けて司法アクセスについて定めている。②では団体訴訟を含め原告適格の基準が定められているのに対し、③では国内法の要件に合致する市民の司法アクセスを確保すべき旨を定めているにとどまり、②よりも加盟国の立法裁量が広く認められてはいるものの、後述のように、何れの場合も団体訴訟を認める

ことが必要であると解されている⁽⁴⁾。

ドイツは、当初オーフス条約加盟に慎重な態度を示していたが、EU が新環境情報公開指令（2003/4/EC）等の関連指令を整備して2005年にオーフス条約を批准したため、オーフス条約加盟の有無にかかわらず、EU 法を遵守するために、団体訴訟を自然保護以外の分野にも拡充せざるをえなくなった。

市民参加の対象となる決定に関する現行 EU 指令の環境団体訴訟に係る規定は、①環境アセスメント（EIA）指令（2011/92/EU）11条、②産業排出指令（2010/75/EU）25条、③危険有害物質を含む大規模事故災害規制に関するセブソⅢ指令（2012/18/EU）23条である。①と②はオーフス条約9条2項と同様の規定に加え、原告適格以外の司法アクセスに関するオーフス条約の規定内容（9条4項・5項）の一部（公正・衡平・適時で、かつ、法外な費用がかからない手続、司法アクセスに関する情報提供）を含み、③は、①を準用している。これに対し、環境情報公開および参加の対象となる決定以外の事項（オーフス条約9条3項）については、一般的な司法アクセス指令は採択されておらず、環境損害指令のような個別指令が存在するにとどまっている。

そこで、ドイツは、2006年12月に「市民参加指令に基づく環境事項の法的救済に係る補完的規定に関する法律」（以下「環境・法的救済法」という。）を制定⁽⁵⁾するとともに、2007年にオーフス条約を批准した。同法は、従来、自然保護の領域に限って認められてきた環境団体訴訟を環境法の領域一般に拡大することを柱とする法律である。また、環境損害指令に対応するために、環境損害法⁽⁶⁾が制定され、そのなかにも環境団体訴訟に関する規定が設けられた。

しかし、環境・法的救済法については、制定当初から、オーフス条約9条2項・3項およびEU指令の司法アクセス規定に関する基準を充たさないとの批判があり、実際に、オーフス条約遵守委員会の審査所見および欧州司法裁判所の判決により、何度もオーフス条約違反またはEU指令違反を指摘されるなどして、改正を余儀なくされてきた。そのなかでも重要なのは、2013年、2015年および2017年の改正である。

その論点は多岐にわたるが、課題とされたのは、①適格団体の承認要件の厳格性、②出訴事項の狭さ、③主張制限、④手続的瑕疵に関する取消制限、⑤参

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

加手続の段階で指摘できた事項を主張しなかった場合、これを訴訟の段階になって主張することはできないとする実体的排除効等である。

第1に、2013年改正⁽⁷⁾は、石炭火力発電所の建設をめぐる欧州司法裁判所の2011年判決（トリアネル判決）⁽⁸⁾を契機とする。制定当初の環境・法的救済法は、個人の権利を根拠付ける環境法規に違反していることを訴訟要件および本案要件としていたが、同判決は、このような制限を設けることは、関係市民に広いアクセスを保障し、環境団体が実体的・手続的違法を争えるようにすることを義務付ける EIA 指令に違反していると判示した。そのため、2013年改正では、これらの要件は削除されたが、同時に、司法審査の範囲の限定等、環境訴訟に関する制限的な規定が新設された。

第2に、2015年改正⁽⁹⁾は、大規模洪水貯水池設置に関する欧州司法裁判所の2013年判決（アルトリップ判決）⁽¹⁰⁾を契機とする。当時の環境・法的救済法が、決定の取消原因となる手続的瑕疵を EIA の不実施に限定していたことについて、同判決は、実効的な情報アクセスと市民参加を保障する EIA 指令の趣旨に反し許されないなどと判示した。これを受けて、取消原因となる手続的瑕疵の範囲を拡大するなどの改正がなされた。

第3に、上述の2つの改正がオーフス条約9条2項と EU 法（EIA 指令）に関するものであったのに対し、2017年改正は、これらに加え、オーフス条約9条3項にも関わる改革であった。

まず、オーフス条約遵守委員会は、2013年に、①環境問題に関連する法令のなかには建築、貿易等さまざまな規定があるにもかかわらず、環境団体が主張できる事項を環境法規違反に限定している点（9条2項違反）、②9条2項の対象外の行政庁・私人の作為・不作為に関する司法アクセスを特定の事項（環境損害事案等）に限定している点（同条3項違反）で、ドイツはオーフス条約に違反しているとの判断⁽¹¹⁾を示した。

また、欧州司法裁判所は、欧州委員会がドイツの EIA 指令違反等を争った事案に係る2015年10月15日判決⁽¹²⁾において、ドイツに特徴的な実体的排除効規定について、EIA 指令等はそのような制限を許容していないと判示した。

さらに、ドイツに関する事案ではないが、欧州司法裁判所は、生息地指令

(92/43/EEC) に関する2011年のスロバキア熊判決⁽¹³⁾において、オーフス条約9条3項がEU法化されていなくても、EU法の実効的な保護のために、環境団体の原告適格について国内規定を可能な限り広く解釈することは、EU構成国の義務である旨を判示した。また、水枠組指令(2000/60/EC)に関する2017年のプロテクト判決⁽¹⁴⁾は、実効的な司法救済を受ける権利の保障を求めるEU基本権憲章47条の規定と併せてオーフス条約9条3項を解釈すれば、EU構成国は、とくに環境法の規定に係る実効的な司法アクセスを保障する義務を負い、国内法の要件に基づき設立された環境団体に、水枠組指令に違反する可能性のある許可を争う原告適格を認めるべきであるとの判断を示した。

そして、ドイツの連邦行政裁判所は、承認団体が大気清浄化計画(連邦インミッション防止法47条1項)の強化を求めた事案において、スロバキア熊判決の趣旨を考慮しつつ、大気清浄化計画に係る規定は直接影響を受ける個人だけではなく、承認団体に対しても大気質法の義務的規定に適合する大気清浄化計画の作成を要求する権利を認めたものであると判断した⁽¹⁵⁾。

その結果、2017年改正では、①出訴事項の拡大(戦略的環境アセスメント(SEA)の対象となる計画等)、②環境法規以外の違法に関する主張制限の一部撤廃、③訴訟要件の一部緩和(当該行政手続に参加したことという要件の削除)、④実体的排除効の原則撤廃等が行われた。この改正の特徴は、オーフス条約9条3項の対象となる事項を部分的に出訴事項に追加する一方で、9条2項と3項の対象となる事項を区別し、後者については環境法規違反しか主張できず、また、環境法規以外の違法を理由とする取消しを認めないこととするなど、制限的な規定を設けたことにある。

以上のようなドイツの団体訴訟改革は、一貫して、オーフス条約およびEU法の最低基準は遵守するが、それ以上の環境団体訴訟の強化は行わないという「欠けるところのない1対1の国内法化」⁽¹⁶⁾によって特徴付けられる。経済界の反対など、団体訴訟の強化に対する政治的な慎重論が根強いことがその背景にあり、オーフス条約遵守委員会や欧州司法裁判所から違反の指摘があれば、順次それを是正するという段階的アプローチがとられている。

3 現行制度の概要

(1) 団体訴訟の種類と環境・法的救済法の位置付け

欧州では、環境分野のみならず、消費者分野等、さまざまな分野で団体訴訟が導入されている。環境分野に限っても、ドイツでは、もともと、①連邦および州の自然保護法に基づく団体訴訟、②環境損害法に基づく団体訴訟、③環境・法的救済法に基づく団体訴訟という3種類の訴訟が存在した。

現在は、②の訴訟については環境・法的救済法に統合されているが、①と③は少なくとも部分的に異なる制度であり、環境団体訴訟制度の完全な一元化には至っていない。すなわち、適格団体の承認は、環境・法的救済法の2010年改正により、すべて環境・法的救済法に基づいて行われることとされたが⁽¹⁷⁾、環境団体としての承認に加えて承認自然保護団体の資格も有する団体は、連邦自然保護法および各州の自然保護法に基づいて、自然保護分野における特別の参加権および訴権を付与されている。ただし、一定の計画確定手続について環境・法的救済法による法的救済の道が開かれている場合には同法が適用され、連邦自然保護法の規定は適用されない（環境・法的救済法1条3項）。

また、動物保護に関しては、ブレーメン（2007年）を皮切りにハンブルク（2013年）、ラインラント＝プファルツ（2014年）、ザールランド（2014年）、バーデン＝ヴュルテンベルク（2015年）、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン（2015年）、ニーダーザクセン（2017年）、ベルリン（2020年）等が、州の動物保護法または動物保護団体の参加および訴訟に関する法律等により、団体訴訟を導入している。ただし、2013年に動物保護団体の参加権・訴権法を制定したノルトライン＝ヴェストファーレンでは、その後の政権交代により同法が廃止されており、団体訴訟の拡大の是非が依然として政治的な争点の一つとなっていることがうかがわれる。

さらに、EUでは、2020年に新消費者団体指令⁽¹⁸⁾が採択され、消費者への食品情報、エコラベル、エコデザイン、エネルギー等、環境にも関連する多くのEU指令・規則の項目について、差止めや救済措置を求める消費者団体訴訟が

可能とされた。EU加盟国は、2022年12月25日までに同指令を国内法化する義務があり、消費者分野と環境分野の両方にまたがる団体訴訟も拡大傾向にある。

なお、環境・法的救済法は、主に団体訴訟について規定しているが、個人の訴訟にも適用される規定がある（4条1項・2項等）。また、高レベル放射性廃棄物の最終処分場に関する地下探索候補地と最終処分場候補地に係る連邦放射性廃棄物処分安全庁（BASE）の適合性通知をめぐる訴訟については、立地選定法⁽¹⁹⁾により、当該地域の自治体、住民および土地所有者は承認団体と同等とみなされて、原告適格が認められる（17条3項、19条2項）。

（2）適格団体要件

適格団体の事前承認制度をとり、かつ、他のオース条約加盟国に比べ、厳格な承認要件を設けているのがドイツの団体訴訟制度の特徴である。後述のように、オース条約遵守委員会は現行の承認要件がオース条約違反であると判断しているため、具体的にその内容を見ると、承認は、申請に基づいて、次の要件（環境・法的救済法3条1項各号）をすべて満たす団体に対して付与される。

- ① 定款に基づき理念的、かつ、継続的に主として環境保護目的を促進していること（1号）。
- ② 承認の時点で少なくとも3年存続し、かつ、この期間内に1号にいう活動を行ってきたこと（2号）。
- ③ 適正な任務遂行、とくに行政決定への適正な参加が保証されていること。その判断に際しては、従来の活動の種類および範囲、団体の会員の範囲並びに活動能力が考慮されなければならない（3号）。
- ④ 公課法52条にいう公益目的を追求していること（4号）。
- ⑤ 当該団体の目的を支持する者は誰でも、完全な投票権のある会員として入会可能であること。ただし、4分の3以上が法人会員から構成される団体の場合には、法人会員の過半数がこの要件を充たしていれば足りる（5号）。

以上の要件を充たせば、法人格の有無や国内の団体であるかを問わず承認を受けられる。すなわち、適格団体には、登録社団（eingetragene Verein (e.

V.))、法人格のない住民団体 (Bürgerinitiative) および外国の団体が含まれる。かつて、自然保護法の団体訴訟については、公課法にいう公益目的を追求している団体であるが故に法人税を免除されている団体であることが要件とされ、適格団体は国内の団体に限られていたが、オース条約は国籍による差別を禁止しているため (3条9項)、現在では、法人税の免除は承認要件とはされていない。

承認は、定款に基づいて分野を特定し、かつ、地域を特定して行われる (環境・法的救済法3条1項3文)。そのため、承認団体であっても、特定の分野・地域以外の事項について、団体訴訟を提起することはできない。承認を行うのは、外国の団体および活動範囲が1つの州を超える団体については連邦環境庁であり (同条2項)、1つの州を超えない国内団体については州の所管庁である (同条3項)。所管庁は、承認団体のリストを公表することとされている (同条1項5文)。

また、承認団体のなかでも、自然保護・景観保護に重点を置くことを目的とする団体は、連邦自然保護法の承認自然保護団体 (anerkannte Naturschutzvereinigung) として、同法に基づく決定手続に参加し、団体訴訟を提起することができる (環境・法的救済法3条1項3文、連邦自然保護法63条・64条参照)。すなわち、承認自然保護団体は、自然保護の分野において、それ以外の環境保護団体 (例えば、リサイクル団体) よりも広い参加権・訴権を有している。なお、自然保護団体としての承認については、連邦環境庁は、連邦自然保護庁の同意を要する (環境・法的救済法3条2項2文)。

なお、環境団体訴訟を提起するためには原則として事前に承認を受けている必要があるが、提訴時に承認を申請済みで、承認要件を充たしているにもかかわらず、当該団体の責めに帰することのできない理由により承認決定がなされていない場合には、承認の拒否を解除条件として、当該団体も団体訴訟を提起できる (同法2条2項)。

(3) 出訴事項

環境・法的救済法は、出訴事項について、列記主義を採用している (1条1項1文)。具体的には、①スクリーニングの対象事業も含め、EIAの対象事業

に係る許認可、②産業排出物指令の対象事業に係る決定、③セバソⅢ指令に係る決定、④環境損害法に係る決定、⑤SEAの対象となる特定の計画・プログラムに係る決定、⑥上記以外の行政行為および公法上の契約であって、環境に関連する連邦法、州法またはEU法が直接適用される法的行為を適用してプロジェクトを承認するもの、⑦①～⑥の決定を実施するための監督措置に係る行政行為であり、これらの行為の不作为も争うことができる。ドイツ政府は、現行環境・法的救済法により、計画も含め、幅広い環境分野を網羅して、オーフス条約9条2項だけではなく3項にも対応したとの立場である。

しかし、例えば、送電網整備のように多段階の手続で行われる一連の行為については、連邦需要計画（エネルギー経済法12 e条）のような上位計画や送電線ルートの決定に係る連邦個別計画（送電網整備迅速化法12条）を争うことはできず、具体的な送電線事業の計画確定裁決（同法24条）のような最終段階の決定しか争うことができないなど、さまざまな制限が設けられており、出訴事項の範囲をめぐりオーフス条約およびEU法への適合性が問われる事態が続いている。

（4）訴訟要件・実体要件・審理手続

まず、環境団体訴訟の訴訟要件について見ると、第1に、承認団体は、自己の権利侵害を主張する必要はないが、定款に基づく自己の活動領域が影響を受けることは主張しなければならない。また、承認団体が当該決定手続への参加権を有していたことに加え、計画・プログラムについては、実際に意見を述べ、または意見を述べる機会が付与されなかったことという要件が加重されている。さらに、一定の事項（同法1条1項1文2a号ないし6号）については、当該決定が環境法規に違反することも主張する必要がある（環境・法的救済法2条1項）。

第2に、出訴期間は、当該決定が公示されず、また当該団体に通知もされなかった場合には、当該決定を知り、または知ることができた日から1年であるが、一部の行為（同法1条1項1文5号・6号）については、2年である（同法2条3項）。

次に、団体訴訟の認容要件は、当該決定が違法であるか（同法1条1項1文

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

1号・2号の場合)または環境法規違反であり(同項1文2a号ないし6号の場合)、かつ、それにより当該団体の目的が影響を受けることである(同法2条4項1文)。これに加え、EIAに関連する決定(同法1条1項1文1号・4号)については、当該事案について実際にEIAまたはSEAの実施義務があることも必要とされている(同法2条4項2文)。

また、手続的瑕疵に関しては行政手続法46条の特則が設けられている。具体的に、環境・法的救済法4条は、手続的瑕疵を重大な瑕疵(1項)とそれ以外の軽微な瑕疵(1a項)に分け、重大な瑕疵がある場合には、当該瑕疵が結果に影響を及ぼしたかどうかに関わりなく、当該決定は取り消される。重大な瑕疵に該当するのは、必要なEIA手続や市民参加手続の懈怠等の場合である。これに対し、軽微な瑕疵にとどまる場合には、行政手続法46条の規定が適用され、当該瑕疵が決定に本質的な影響を及ぼしたと認められる場合にのみ、当該決定は取り消される。本質的な影響を及ぼしたかどうか明らかでない場合には、影響を及ぼしたと推定される(同条1a項2文)。

ただし、当該決定を取り消すことができるのは、たとえ重大な手続的瑕疵が存在する場合でも、それが治癒不能な場合に限られている(4条1b項)。当該瑕疵が治癒可能なものである場合には、被告が手続の停止を申請して自ら補充的な手続をとることも少なくない。そのような手続がとられなかった場合、裁判所は、当該決定の違法を宣言し、追加的措置を命じることになる。しかも、実体的瑕疵が存在する場合も同様に、それが治癒不能な場合に限り取消しが可能とされており(同法7条5項)、瑕疵の治癒の可能性は、羈束行為にも広げられている。これらの規定を通じて処分庁に是正の機会を与えることが優先され、取消しがなされる場合は限定されている。

(5) 審理手続

前述のように、2017年の改正により実体的排除効は原則撤廃され、承認団体は、行政の当該決定手続に参加していなくても訴訟を提起することができ、また、行政手続段階で指摘しなかった事項も主張することができる。ただし、争訟段階で初めてその主張をすることが濫用に当たる場合や、信義に反する場合には、当該異議を考慮しないこととされている(濫用条項)(同法5条)。

また、原告は、原則として出訴の日から10週間以内に主張・立証する必要があり、その後の提出は限定的にしか認められない（同法6条）。その意味で、訴訟上の排除効は維持されている。

さらに、SEAが適用される計画・プログラム（建築詳細計画を除く）に対する訴訟については、実体的排除効の規定が維持されており、参加機会を付与されていた承認団体は、当該手続で主張することができたにもかかわらず主張しなかった異議を訴訟の段階になって主張することはできない（同法7条3項）。このことは、実体的排除効をEU法違反とした前述の2015年欧州司法裁判所判決に反するとも考えられるが、同判決の射程はEIA指令の対象にしか及ばない⁽²¹⁾というのが立法者の整理である。

4 環境団体訴訟制度の運用状況

（1）承認団体制度

かつて、連邦レベルの自然保護法上の承認団体は、NABU（ドイツ自然保護連合）、BUND（ドイツ環境・自然保護連合）、DNR（ドイツ自然保護連盟）等、比較的大きな登録社団ばかりであり、環境・法的救済法の承認団体も、同法の制定当初は数が限られていた。しかし、近年は、法人格のない住民団体の数も増えている。承認団体は、そのすべてが訴権の獲得を申請の主目的としているわけではなく、小さな団体のなかには、行政からの承認を得ることにより、社会的な認知を高め、円滑に活動を進めることに主眼がある団体も少なくない。

連邦環境庁によれば、環境・法的救済法が制定された2006年から2022年5月末までに、連邦環境庁に対し187件の新規申請があり、そのほかに、活動分野・地域の変更に伴う追加申請が存在する。この数年の新規申請は、年に6件程度で推移しており、2022年9月27日現在の承認団体は133団体である。これら連邦の承認環境団体のうち、承認自然保護団体でもあるのは41団体である。このほかに、各州が承認する団体が存在するため承認団体の総数は300以上であるが、いつのまにか解散したり、連絡がとれなくなったりして、承認が取り

消される団体もあるという。

かつての承認団体が著名な少数の専門集団であり、地域の住民運動団体と明確に区別されていたことと比較すると、自然保護のなかでも猛禽類の保護等の特定の課題に特化した団体、電磁波問題等の公害問題を扱う団体等、承認団体は多様化し、関係者の幅も広がっている。環境分野のドイツの参加制度は、経済団体、労働組合を含め、諸団体の利益代表参加を中心としたものから、より幅広い個人の参加の強化へと軸足を移しつつあり、承認団体の多様化がこのような傾向と軌を一にしていることは注目すべきである。

承認は羈束行為であり、団体の主目的、遂行能力等、必ずしも一義的に明確とはいえない要件も、定款や活動記録をもとに判断される。そのため、承認の拒否をめぐる争いは昔からほとんどなく、狩猟団体、山岳団体等について、自然の保護ではなく、その利用を目的とする団体ではないかといった問題が生じることはあったものの、定款にハイキング道の清掃活動等を追加することなどによる解決が図られてきた。

これに対し、承認団体が多様化するにつれ、最近では、原子力による気候変動対策の推進を掲げる団体からの申請等、団体の目的や活動実績をめぐる争いが生じる例があり、いくつかの訴訟が係属中である。また、自然保護法の承認手続は環境・法的救済法の手続に統合されたが、環境保護団体として承認されたものの、自然保護団体としての承認が拒否される例があり、自然保護に重点を置くという要件の解釈が争われている。直近では、土壤汚染防止の活動を行う団体が、土壤の保全は連邦自然保護法の目的に含まれる（1条3項2号）として承認拒否を争った事案において、連邦行政裁判所は、自然財のすべてではなく、そのうちの1つ（土壤等）のみに焦点を当てた活動を行う団体も承認自然保護団体となり得るが、その場合には、自然保護⁽²²⁾の目的が他の目的に勝ることが定款上明らかにされる必要があると判示している。

さらに、現在のより重要な課題は、環境・法的救済法の承認要件そのもののオーフス条約およびEU法への適合性である。ドイツでは、承認団体の数が増加傾向にあるとはいえ、多くのオーフス条約加盟国が基本的に団体の環境保護目的と2～3年の存続期間のみを適格団体の要件としていることと比較すると、

依然として適格団体の要件は厳格である。とくに完全な投票権を有する開かれた会員制という要件（3条1項5号）は、団体の民主的內部構造を担保するためのものであるとされてきたが、このような要件は、ドイツ固有のものであり、他の加盟国には見受けられない。しかも、この要件は会員制度を前提とするため、例えば、財団法人である WWF ドイツは、70万人以上のサポーターを擁するにもかかわらず、仮に承認申請したとしても、承認要件を欠くことになる。また、58万人以上のサポーターのうち、一定の要件を充たす会員（地域グループで活動するサポーター）のみに投票権を認めているグリーンピースドイツは、実際に承認申請をしたが拒否されたため、行政裁判所で係争中である。

WWF ドイツは、当該要件が過度に制限的・差別的で、幅広い司法アクセスの保障を求めるオーフス条約に違反するとして同条約遵守委員会に対し通報を行い、⁽²³⁾ グリーンピースドイツは、この手続にオブザーバー参加した。遵守委員会は、環境の効果的な擁護者としての活動を保証するという趣旨は、他の要件（環境目的、公益活動）により確保可能であり、さらに完全な投票権を有する開かれた会員制という要件を設けて、ドイツ有数の環境団体の司法アクセスを妨げることは、関係市民に広い司法アクセスを保障するというオーフス条約の目的に合致せず、同条約2条5項および9条2項違反であると判断し、当該要件の削除を勧告した。⁽²⁴⁾ この審査所見は、2021年10月の同条約締約国会合で承認され、ドイツは、環境・法的救済法の改正が不可避となっている。

（2）2017年改革後の団体訴訟の特徴

2021年報告書は、2017年1月1日から2021年5月31日までの情報をもとに、承認団体による団体訴訟を分析・評価したものである。この調査は環境問題独立研究所のメンバー等により実施されたものであるが、同研究所のツェーシェ（M. Zschesche）博士をはじめ、その中心メンバーは、何度も連邦環境庁や環境問題専門家委員会（SRU）等の委託調査を手がけるなど、環境団体訴訟研究の第一人者である。

同調査結果によれば、第1に、直近4年間（2017年～2020年）の環境団体訴訟の総数は⁽²⁵⁾237件（年平均59.2件）であり、その前の4年間（2013年～2016年）の140件（年平均35件）よりも増加している。訴訟の対象、地域には偏り

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

があり、バーデン＝ヴュルテンベルク、バイエルン、ヘッセン、ニーダーザクセン、ノルトライン＝ヴェストファーレン等では訴訟の件数が増加しているのに対し、プレーメン、ザールランド、ザクセン＝アンハルト等では、件数が横ばい、または減少している⁽²⁶⁾。また、訴訟の対象を見ると、風力発電（63件）と大気清浄化計画（25件）に関する訴訟が計88件（37.13%）を占めているが、この2つは何れも、2017年改革前から団体訴訟の対象とされていたものである。2017年改正により新たに追加された出訴事項に関する訴訟（環境・法的救済法1条1項1文4号～6号）は、種の保存法の例外許可、木の伐採・森林の土地利用転換等、37件であり、訴訟全体の15.61%となっている⁽²⁷⁾。

風力発電訴訟の増加原因を確定することは困難であるが、団体訴訟だけではなく近隣住民等による訴訟も増えているといわれており、再生可能エネルギーの推進に伴う設置許可の急増に比例して紛争が増加していることがうかがわれる。

また、大気清浄化計画訴訟の増加は、ディーゼル車による大気汚染対策の強化を求めるものであり、ノルトライン＝ヴェストファーレンに集中している（25件中15件）。欧州各国でも同様の目的で訴訟が提起されているが、ドイツでは、連邦行政裁判所により、大気清浄化計画の強化を命じる複数の判決が出され、当初は判決の実効性確保が課題となったものの、特定のディーゼル車の一定地域への流入規制も始まり、いくつかの訴訟は和解が成立している。そのため、今後、大気清浄化計画訴訟は収束に向かう可能性があるとの指摘がなされている⁽²⁸⁾。

団体訴訟の導入当初から、一貫して数が少ないのは、環境損害法に係る訴訟（同法1条1項1文3号）である（2件）。もっとも、環境損害指令に係る訴訟の数は、他の多くのEU加盟国でも限られており、ドイツだけの現象ではない。その要因は明らかではないが、この制度では承認団体が所管庁に作為請求を行い、行政が不作為またはその対応が不十分な場合に提訴できる仕組みとなっており、実務上は、訴訟が提起される前に行政が措置をとることが少なくないとされている⁽²⁹⁾。

また、2017年改正において主要な論点の1つであった、SEAの対象となる

計画に関する訴訟（同法1条1項1文4号）も、少しずつ活用され始めている。各種の計画のうち、EIAの対象となり、または計画確定と同様の効果を有する地区詳細計画については、2017年改正前から訴訟の対象とされていた（同法1条1項1文1a号）。これに対し、SEAのみが義務付けられている計画については、この改正により初めて団体訴訟が可能となったもので、2021年末までに9件の判決が出されている。直近では、景観保護地域を定める法規命令がSEAの対象外とされていることが、SEA指令（2001/42/EU）に反するとして、バイエルン環境・自然保護連合（BUND）が南インタール令の適法性を争った訴訟について、連邦行政裁判所が先行判決を求めたのに対し、欧州司法裁判所は、2022年2月22日に、これを消極に解する判断を下している⁽³⁰⁾。

第2に、団体訴訟の勝訴率⁽³¹⁾を見ると、今回の調査対象期間の全部認容・一部認容の割合は51.8%であり、その前の調査期間（48.4%）よりも、さらに上昇している。このなかには、確定判決だけではなく、上訴中の案件も含まれているものの、とくに保護区における規制の免除、大気清浄化計画、水管理法の許可事案では、すべてが承認団体の勝訴となっている。2019年の行政訴訟全体の認容率は12%であり、これをはるかに上回っている。

第3に、2021年調査の重点項目の1つは、実体的排除効を原則撤廃したことによる訴訟の長期化の有無であり、道路・鉄道事業を対象とした分析が行われている。排除効は、行政決定の段階で考えられる限りの懸念を検討することにより手戻りを防ぐとともに、訴訟における審理を効率化し、裁判の迅速化と裁判所の負担軽減につながると期待されてきたためである。それ故、訴訟への影響があるとすれば主として一審であると考えられるが、2021年報告書によれば、一般に審理期間が長いのは二審である。また、審理期間の極端に長い（5年以上）ケースが含まれているため評価は容易ではないが、今回の調査期間の平均で見ると、一審と連邦行政裁判所では前回の調査期間よりも短縮され、二審はほぼ横ばいである。排除効が撤廃された一方で10週間という主張・立証期間の制限が調査結果にどのような影響を及ぼしたのかは明らかではないが、原告である承認団体または個人に手続的排除効が適用された事案は23件確認されている⁽³²⁾。また、濫用条項（環境・法的救済法5条）の適用については、それが問題

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

になった事案はあるが、濫用が認定された事案は確認されていない⁽³⁴⁾。何れにせよ、前回・今回の調査期間を通じて、一審は概ね2年以内で終結しており、現時点では、排除効の撤廃による訴訟の長期化は認められないと結論付けられている⁽³⁵⁾。

第4に、手続的瑕疵の治癒を認めるのは行政手続の合理化のためとされているが、2021年報告書では、処分時と判決時とで前提条件等が異なるため、新たに手続をやり直すよりも、逆に手続が複雑化したり、行政の判断が困難になったりする場合があることや、補完的な手続ではとくに大規模事業の大幅な見直しが困難であることから、関係者の訴訟への意欲を低下させること等が指摘されている⁽³⁶⁾。

以上のように、2021年報告書やこの数年の判例から見ると、2017年改正で環境団体訴訟を強化したことにより、訴訟の洪水や遅延等の支障が生じているとはいえ、環境団体訴訟の件数は、全行政訴訟の0.05%以下を占めるにすぎない。また、環境団体訴訟の勝訴率も、長年にわたり、一般の行政訴訟よりも高水準で推移しており、環境団体訴訟が環境法の実効性確保に寄与していることが実証的に明らかにされているといえる。

5 2017年改革の評価と今後の展望

ドイツは、2017年に環境・法的救済法の大改正を行い、オース条約9条3項にも部分的に対応する改革を行った。しかし、環境団体訴訟改革がこれで一段落したわけではない。その主たる理由は、ドイツが、オース条約遵守委員会または欧州司法裁判所から同条約やEU法の不遵守を指摘された段階で初めて環境・法的救済法の改正を行う対応を貫いてきたことにある。どのような違反の指摘がなされるかは個別の事件に依存するため、体系的な改革を行わない限り、さらなる改正が繰り返されることが予想される。もっとも、国内的に環境団体訴訟が政治的な争点となり続けている以上、このような方針は、改革を実現するための合理的な選択であるともいえる。実際、改正が繰り返される度に、団体訴訟は着実に強化されており、段階的な改革が功を奏しているといえ

る。

もっとも、そのために環境・法的救済法の出訴事項、訴訟要件、認容要件等は複雑なものとなっている。2017年改正でも、例えば、環境法規違反以外の違法を主張できるか否かについて、オース条約9条2項の事案か3項の事案かで扱いを異にする規定が設けられることとなった。また、実体的排除効を原則撤廃する一方で濫用条項を設けるなど、強化と同時に制限的な補填措置を併せて規定するという方法も各改正に共通の特徴である。

制限的規定のなかには濫用条項のように、現時点で団体訴訟の活用に深刻な影響を与えていないものもある。しかし、瑕疵の治癒をどこまで認めるかという議論に典型的に見られるように、オース条約・EU法違反の可能性が指摘されていたり、仮にこれらに違反しているとはいえないとしても、理論上または立法政策上、強い批判のある制限的規定⁽³⁷⁾も追加されている。しかし、立法過程では、オース条約やEU法違反か否かという議論に終始する傾向があることは否めない。

違反を是正するために現時点で改正が不可避となっているのは、承認要件である。しかし、承認要件以外の点でも、なおオース条約、EU法違反の可能性が指摘されている事項がある。例えば、出訴事項については、2022年中にも、製品の型式認証に係る団体訴権について、欧州司法裁判所の新たな判決の出ることが予想されている。この事件は、承認環境団体である環境保護協会（Deutsche Umwelthilfe e. V.）が、フォルクスワーゲンに対するディーゼルエンジンの型式認証がEUの2007年自動車型式規則（Regulation (EC) No 715/2007）のディフィートデバイス禁止規定に違反するとしてシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン行政裁判所に提訴したものであり、同種の訴訟はほかにも提起されている。同裁判所は、環境・法的救済法には本件認証行為が出訴事項として明記されていないため、欧州司法裁判所に対し、環境保護協会に本件に係る訴権を認める必要があるか否かなどについて、先行判決を求めたものである。

本件については、2022年3月3日に、ラントス法務官意見⁽³⁸⁾が出されており、上述のプロテクト判決を参照しつつ、EU基本権憲章47条と併せてオース条約9条3項を解釈し、環境保護協会に訴権を認めるべきであるとの見解が示さ

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

れている。もし欧州司法裁判所が同様の判決を下せば、環境・法的救済法を改正し、再び出訴事項を拡大する義務が生じることになる。

オーフス条約をめぐるもう1つの大きな争点は、9条3項に関する個人の原告適格の拡大である。ドイツでは、風力発電施設の周辺住民等、個人による環境訴訟が、以前に比べて増加しているといわれている。ドイツは、2017年改正により、オーフス条約9条3項に含まれる事項についても少なくとも部分的に環境団体の司法アクセスを認めたが、個人の原告適格を拡大する改革は行っていない。

しかし、オーフス条約9条2項が「関係市民」の司法アクセスについて定めているのに対し、同条3項は、国内法の要件に合致する「市民」の司法アクセスの保障を求めている。また、オーフス条約では、国内法の要件を充たす団体は関係市民とみなされるとともに（2条5項）、9条2項に係る原告適格も有するものとみなされて、環境団体に特別の地位が付与されているのに対し、同条3項には個人と団体を区別する規定はない。同条3項に含まれる事項であっても、個人の権利に関わるものについては、ドイツの一般原則に従い、権利侵害を主張する者に原告適格が認められることとなるが、それ以外の事項については、個人の司法アクセスが認められていない。同項は民衆訴訟の導入を義務付けるものではないと解されているが、今後、個人の原告適格の要件・範囲について、オーフス条約9条3項適合性が問題となる可能性もある⁽³⁹⁾。

このように環境団体および個人の訴権の強化を促すいくつかの要因がある一方で、行政手続に関する一連の迅速化法では、承認団体と個人の参加権や訴権を制限する動きも認められる。具体的には、一部の開発事業は行政の許認可ではなく、直接法律により行われるようになり、これまで認められていた訴訟の機会が奪われる事態が生じている。

例えば、交通インフラに係る措置法の準備に関する法律は、特定の鉄道、高速道路等のインフラ事業を行政の許可にかからしめるのではなく、直接法律により許可する仕組みを採用した。また、現在のエネルギー危機に直面し、以前にも増して、送電網の建設等、再生可能エネルギー促進のための施設整備が求められるようになり、2022年5月の液化天然ガス促進法⁽⁴¹⁾により、特定の天然ガ

ス関連事業について EIA が免除され、インミッショ ン防止法等の参加手続も簡素化された。この法律は、危機的状況に対応するための例外的措置とされているが、政治的には、エネルギー分野に限らず、一般的な行政手続のさらなる迅速化も議論されている。

以上のように、ドイツにおいて環境団体訴訟は依然として政治的争点となっており、その拡大・強化が一足飛びに進んでいるわけではない。しかし、立法府の要請により実施された環境団体訴訟の実態調査の結果が、濫訴の存在を否定し、環境団体訴訟が環境法の適正な執行に有効性を発揮していることを示したことは重要である。そのような運用実績が、オーフス条約と EU 法の遵守の必要性という国際的要因と相まって、段階的にはあるが、着実な環境団体訴訟の発展につながっているといえよう。

- (1) A.Schmidt/M.Zschiesche/F. Mischek/S.Ludorf, Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006, 2007, BfN; M.Führ, J. Schenten/ M. Schreiber/ F. Schulze/ S. Schütte, Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), 2013, UBA; A.Schmidt/ M.Zschiesche, Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016, 2018, SRU; A.Schmidt/ M.Zschiesche/E.-M.Lüttkemeyer, Analyse erfolgreicher Verbandsklagen anerkannter Umwelt- und Naturschutzverbände aufgrund artenschutzrechtlicher Tatbestände im Zeitraum 2007 - 2017, 2019, BfN.
- (2) L.Habigt/L. Hamacher/A. Tryjanowski/M.Zschiesche/A. Schmidt/F. Heß/D. Teßmer, Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 19. Legislaturperiode, 2021, UBA. また、筆者は、本報告書の内容の確認とフォローアップのため、2022年9月に連邦環境庁 (UBA) 等のヒアリングを行った。2021年報告書に係る本論文の記述には、その内容も含まれている。
- (3) 大久保規子「ドイツにおける環境団体訴権の強化——2002年連邦自然保護法改正を中心として」行政管理研究105号 (2004年) 3頁以下参照。
- (4) オーフス条約の司法アクセス規定については、例えば、大久保規子「環境アセスメント指令と環境団体訴訟——リューネン石炭火力訴訟判決 (欧州司法裁判所 2011年5月12日) の意義」甲南法学51巻4号 (2011年) 65頁以下参照。
- (5) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangele-

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

genheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) (BGBl. I S.2816). 2006年制定当初の環境・法的救済法については、大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（１）（２）」阪大法学57巻2号（2007年）203頁以下、阪大法学58巻2号（2008年）279頁以下参照。また、同法のコンメンタールとして、次の文献参照。Vgl. T. Bunge, UmwRG: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - Kommentar, 2. Auflage, 2019, Erich Schmidt Verlag; W. Hoppe/M. Beckmann/M. Kment (Hrg.), UVPG / UmwRG - Kommentar: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung / Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, 5. Auflage, 2018, Carl Heymanns Verlag. 環境・法的救済法に関する邦文文献として、例えば、小澤久仁男「環境法における団体訴訟の行方——ドイツ環境・権利救済法を参考にして」香川大学法学部創設30周年・法学研究院創設記念論文集（2012年）51頁以下、同「環境法上の団体訴訟による主観化の可能性——ドイツ環境・権利救済法に基づく環境親和性審査の瑕疵を参考にして」香川法学35巻1＝2号（2015年）173頁以下、宮澤俊昭「行政に対する団体訴訟における参加権の構成についての覚書」横浜国際経済法学21巻3号（2013年）247頁以下、長島光一「ドイツにおける環境団体訴訟の手続法上の問題の検討」法学研究論集40号（2014年）161頁以下参照。

- (6) その具体的内容については、大久保規子「ドイツの環境損害法と団体訴訟」阪大法学58巻1号（2008年）1頁以下参照。
- (7) 大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟——環境・法的救済法2013年改正をめぐって」新世代法政策学研究20号（2013年）227頁以下参照。
- (8) C-115/09 Trianel (2011).
- (9) 環境・法的救済法の2015年および2017年改正については、大久保規子「保護規範説を超えて——環境団体訴訟をめぐるドイツの葛藤と制度改革」佐藤幸治＝泉徳治編・行政訴訟の活発化と国民の権利重視の行政へ（滝井繁男先生追悼論集）（日本評論社、2017年）474頁以下参照。
- (10) C-72/12 Altrip (2013).
- (11) ECE/MP.PP/C.1/2014/8.
- (12) C-137/14 Kommission/Deutschland (2015).
- (13) C-240/09 Slovak Brown Bear (2011).
- (14) C-664/15 Protect (2017).
- (15) BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 - 7 C 21.12.
- (16) BR-Drs. 469/12, S.35ff, BT-Drs.17/10957, S.11.
- (17) この改正は、連邦制改革の一環としての連邦自然保護法の大改正に伴うものである。Vgl. BT-Drs. 16/12274, S.78f; 同改正の残された課題について、vgl. R.

Klinger, Rechtsgutachten zu Fragen der Anerkennung von Umweltvereinigungen, 2020, UBA.

- (18) Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG. 同指令については、例えば、宗田貴行「消費者の集団的利益保護のための団体訴訟に関するEU指令案：適格消費者団体訴訟・消費者裁判手続特例法との比較検討」獨協法学106号（2018年）189頁以下、濱野恵「消費者団体訴訟指令の公布：EU」外国の立法286-2号（2021年）14頁以下参照。
- (19) Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. (Standortauswahlgesetz-StandAG) vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074).
- (20) BT-Drs. 18/9526, S.33ff.
- (21) BT-Drs. 18/9526, S.43.
- (22) BVerwG, Urt. vom 03.02.2022 -7 C 2.21.
- (23) ACCC/C/2016/137.
- (24) ECE/MP.PP/C.1/2021/25.
- (25) 1つの事案について、複数の判決（原審と上級審等）が出されている場合には、その合計数が計上されている。また、判決が2017年の環境・法的救済法改正以降に出されていても、それ以前に提訴されているものがあるため、改正の影響による件数の増減を厳密に評価することは困難である。
- (26) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.41ff.
- (27) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.44ff.
- (28) BVerwG, Urt. vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 (Luftreinhalteplan Düsseldorf); BVerwG, Urt. vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 (Luftreinhalteplan Stuttgart). これらの判決の意義については、高田実宗「ドイツのディーゼル走行規制とEU法」駒澤法学19巻1号（2019年）98頁以下参照。
- (29) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.46.
- (30) C-300/20 Inntal Süd (2022). 原審のバイエルン上級行政裁判所も、SEAの義務はないと判示していた（VGH Bayern, Urt. vom 25.04.2018 -14 N 14.878）。
- (31) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.54ff.
- (32) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.59ff.
- (33) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.85ff.
- (34) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.83ff.
- (35) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.63.

ドイツにおける環境団体訴訟の動向分析

- (36) L.Habigt u.a., a.a.O. (Fn.2), S.79ff.
- (37) Vgl. z.B. S. Schlacke, Die jüngste Novellierung des UmwRG zur Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention, EuRUP 2, 2018, S.141f.; C. Franzius, Verbandsklage im Umweltrecht - Unionsrechtliche Vorgaben und Umsetzung in nationales Recht, NuR 2019, S.652ff.; A. Guckelberger, Die Begründetheit von Umweltrechtsbehelfen von Verbänden seit der UmwRG - Novelle 2017, NuR 2020, S.659ff.
- (38) Opinion of Advocate General Rantos delivered on 3 March 2022 in the Case C-873/19.
- (39) Vgl. z.B. T. Bunge, a.a.O., S.50; S. Schlacke, a.a.O., S.140f.
- (40) Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz - MgvG) vom 22.3.2020 (BGBl. I S. 640).
- (41) Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz - LNGG) vom 24. Mai 2022 (BGBl. I S. 802). Vgl. auch, C. Kahle, jurisPR-UmwR 6/2022 Anm. 1.

[付記] 本稿は、科研費基盤研究 (A) (課題番号: 20H00053)、同 (B) (課題番号: 19H01435)、同 (B) (課題番号: 19H04335)、科研費国際共同研究加速基金 (国際共同研究強化 (B)) (課題番号: 20KK0023) による研究成果の一部である。