

ドイツ環境法における原告適格の新展開

— オーフス条約9条3項からの影響 —

小澤 久仁男

- 一 はじめに
- 二 オーフス条約の内容
- 三 欧州裁判所による展開
- 四 ドイツ行政裁判所の展開
- 五 おわりに

一 はじめに

(1) 近年、わが国においては、団体訴訟の議論が活発化しつつある。すでに、わが国においては消費者保護の分野で団体訴訟が先行して導入され¹、さらには消費者保護の分野以外においても団体訴訟の立法化が見られている²。そのような中、行政訴訟や環境保護の分野においても団体訴訟の導入の可否が議論さ

-
- 1 消費者団体訴訟に関する文献は枚挙に暇がない。例えば2007年改正の消費者契約法、2008年改正の景品表示法および特定商取引法があり、これらにおいては適格消費者団体に不特定多数の消費者の利益を図るべく、差止請求権が付与されている。同制度を考察するものとして、三木浩一「日本における消費者団体訴訟制度」慶應義塾大学法学研究81巻11号(2008年)75頁以下があり、ここではクラスアクション型と団体訴訟型を念頭に置きつつ、消費者団体訴訟制度導入までの経緯を詳細に分析する。さらに2013年12月には、消費者裁判手続特例法が制定され、そこでは特定適格消費者団体に少額多数被害者の利益を図るべく、損害賠償請求権が付与されている。同制度を考察するものとして、法学セミナー59巻5号においては「日本版クラスアクションとは何か」をテーマに町村泰貴「消費者裁判手続特例法の立法と特徴」同34頁以下、鹿野菜穂子「消費者裁判手続特例法と民事実体法」同40頁、小田典靖「消費者裁判手続特例法の成立と被害救済の現実」同44頁以下がある。その他、民法、民事訴訟法、行政法など多角的視点から消費者団体訴訟制度の分析をし、制度のあり方を考察するものとして、千葉恵美子・長谷部由起子・鈴木蔭文編『集団的消費者利益の実現と法の役割』商事法務(2014年)がある。以上のような消費者保護と環境保護の分野における利益論や団体訴訟論の異同については、今後の検討課題としたい。
- 2 消費者保護の分野以外の団体訴訟としては、2013年改正の暴力団対策法における団体訴訟制度を挙げることができ、そこでは適格団体として認定された暴力団追放センターが市民に代わって暴力団組事務所の使用の差止請求権が付与されている。同制度の詳細については、三木浩一「暴追団体訴訟制度の成立の経緯および内容と課題について」NBL1023号(2014年)14頁以下がある。

れている。例えば、民商法雑誌148巻6号においては「公法と私法における集団的・集合的利益論の可能性」を³、そして論究ジュリスト12号においては「団体訴訟の制度設計」をテーマにした特集が組まれており⁴、また、2015年度の日本公法学会第80回総会においては「現代公法学における権利論」をテーマとし、団体訴訟制度を分析する際の手掛かりになる報告がいくつかなされている⁵。これらの論文や報告などの中で、わが国行政法学・環境法学における団体訴訟の関心は、今日、団体訴訟の正統性・正当性 (Legitimation)、換言すれば、何故、環境保護という利益もしくは環境破壊による不利益を環境保護団体が代表して享受し、そして裁判を提起する権能が付与されるのかということにある⁶。そしてま

3 民商法雑誌148巻6号 (2013年) 492頁以下は、公法と私法における利益を比較しつつ集団的利益または集合的利益について考察をするもので、中川文久「問題提起——行政法と民事法に集団的利益・集合的利益はどのように存在するのか——」、亙理格「共同利益論と『権利』認定の方法」、仲野武志「不可分利益の保護に関する行政法・民事法の比較分析」、吉田克己「保護法益としての利益と民法学——個別的利益・集合的利益・公共的利益——」、山本和彦「集団的利益の訴訟における保護」を所収する。これらのうち、亙理格教授は、環境法の領域における共同利益論を主張しており、そこでの利益の性質を踏まえ団体訴訟の種類についても分析を行うなど示唆に富むものである。そして、同理論に対しては、仲野武志教授からの批判があり、このような学説の動向を分析するものとして、曾和俊文「公益と私益」曾和俊文ほか編『行政法理論の研究』(芝池義一先生古稀記念) 有斐閣 (2016年) 31頁以下がある。

4 論究ジュリスト12号 (2015年) 114頁以下は、消費者保護と環境保護における団体訴訟を比較しつつ、団体訴訟の制度設計について考察をするもので、村上裕章「団体訴訟の制度設計に向けて——消費者保護・環境保護と行政訴訟・民事訴訟」、島村健「環境法における団体訴訟」、斎藤誠「消費者法における団体訴訟——制度設計の考慮要素について——」、宇賀克也「団体訴訟の必要性——団体訴訟シンポジウムにおけるコメント——」、原田大樹「団体訴訟の制度設計——特定商取引法を具体例として——」、山本隆司「団体訴訟に関するコメント——近時のドイツ法の動向に鑑みて——」を所収する。

5 公法研究78号 (2016年) は、例えば、米田雅宏「現代法における請求権——『客観法違反の是正を求める権利』の法的位置付け——」、大西有二「行政訴訟における権利」を所収する。そして、米田論文は、「客観法違反の是正を求める権利」と伝統的権利を比較した上で、客観法違反の主張の可能性を探るものである。他方で、団体訴訟を直接言及してはいないものの、大西論文は、日本とドイツを比較した上で、わが国は「権利等」の存否を、本案判決ではなく、原告適格という訴訟要件で確定している点に疑問を示すものであり、団体訴訟制度が登場してきた背景にも関連するといえる。

6 近時、団体訴訟制度を丹念に分析し、団体訴訟の課題を指摘するものとして、島村健「環境団体訴訟の正統性について」高木光ほか編『行政法学の未来に向けて』(阿部泰隆先生古稀記念) 有斐閣 (2012年) 503頁以下がある。また、本稿においては、「Legitimation」については、論者によって様々な訳語があてられることが多いため、正統性・正当性と表記している。この点については、田代滉貴「ドイツ公法学における『民主的正統化論』の展開とその構造」行政法研究14号 (2016年) 25頁以下を参照している。なお、同論文は、ドイツにおける民主的正統化論の内容を丹念に整理した結果、同理論の民主政の理解の多様化を明らかにし、これについての4つのモデル (一元的モデル、補完モデル、利害関係モデル、統合モデル) を抽出することによって、今後のわが国における議論の視座を確立しようとするものである。環境法上の団体参加制度および

た、これらとの関係で、司法権との関係といった憲法上の議論や、適格団体の承認・登録といった団体訴訟を提起するための実体的要件に関する議論も登場してくることになるなど、団体訴訟制度導入へのさまざまな法的課題が突きつけられている⁷。それゆえ、わが国行政法学・環境法学においては、団体訴訟を導入している各国の制度の紹介にとどまらず、わが国における団体訴訟導入の可否という実質的な議論の段階に突入しはじめている⁸。

(2) ところで、ドイツにおける環境法上の団体訴訟の議論は、周知の通り執行の欠缺 (Vollzugsdefizit) を是正するべく主張されてきた⁹。すなわち、行政庁が事業者に許認可を行うにあたり十分に考慮に入れなかった環境保護や自然保護の利益を、環境保護団体や自然保護団体の訴訟提起によって貫徹しようとするわけである。無論、ドイツにおいてもわが国と同様、団体訴訟の導入それ自体について強い批判に晒されてきた¹⁰。けれども、2002年の連邦自然保護法 (Bundesnatur-

団体訴訟制度が、これらのモデルのいずれに基づいて理解すべきかについては、今後の検討課題としたい。

7 わが国の環境行政訴訟における原告適格論の限界を関連判例から指摘し、団体訴訟制度導入への種々の課題を分析するものとして、三好規正「環境行政訴訟の原告適格と団体訴訟制度導入に向けた課題」山梨学院大学ロー・ジャーナル11号 (2016年) 73頁以下がある。

8 各国の環境関連の団体訴訟制度について紹介する文献は枚挙に暇がない。そこで、ドイツに関しては、後掲の脚註に譲り、ここでは欧米諸国の代表的な文献を示しておきたい。フランスの団体訴訟については、杉原文史「フランスにおける集団利益擁護のための団体訴訟」早稲田法学72巻2号 (1997年) 93頁以下、大塚直「公害・環境分野での民事差止訴訟と団体訴訟」森島昭夫・塩野宏編『変動する日本社会と法』(加藤一郎先生追悼論文集) 有斐閣 (2011年) 645頁以下がある。これらによると、フランスでは集団的利益の侵害を理由に、司法裁判所での損害賠償請求訴訟の提起も、個別的行政行為に対する越権訴訟も提起することができるとされている。次に、イギリスの環境公益訴訟については、林晃大「イギリスにおける環境公益訴訟とオーパス条約」近畿大学法学61巻1号 (2013年) 37頁以下、兼平裕子「英国司法審査における環境公益訴訟」愛媛法学会雑誌40巻1・2号 (2014年) 1頁以下がある。これらによると、イギリスでは集団的利益の侵害について争うための訴訟である公益訴訟が認められており、さらに公益的原告適格が団体にも認められるため、市民訴訟も提起することができるとされている。なお、吉村良一「環境損害の賠償——環境保護における公私協働の側面——」立命館法学333=334号 (2010年) 3229頁以下 [『環境法の現代的課題——公私協働の視点から——』] 有斐閣 (2011年) 6頁以下所収] および上述の兼平論文においては、各国間の制度比較も行われている。また、アメリカのクラスアクションなどの公共訴訟については、川嶋四郎「公共訴訟の救済法理」有斐閣 (2016年) があり、そこでの手続の詳細や問題点など、わが国の行政法学・環境法学にとっても示唆に富むべき事柄を多く指摘する。

9 これには、例えば E. Rehinder/H.-G. Burgbacher/R. Knieper, Bürgerklage im Umweltrecht, Erich Schmidt Verlag 1972. がある。ここでは、環境法の領域で行政による執行の欠缺という現実が存在しているにもかかわらず、これに対する裁判上の法的手段が欠如しており、そのことが環境保全を阻害している最も大きな要因であるということを示した上で、これを是正する法的手段として、民衆訴訟ないし公益的団体訴訟の必要性を説いている。

schutzgesetz: BNatSchG)を皮切りに、オース条約やEC指令・EU指令¹¹(以下、単にEU指令とする)といった外圧もあって、2006年の環境・権利救済法¹²(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UmwRG)の創設といった立法的解決へと結実することになる。けれども、差しあたり、ここで着目すべきはオース条約およびEU指令の存在である。すなわち、ドイツ環境法上の団体訴訟、とりわけ環境・権利救済法上の団体訴訟は、オース条約を批准するべく制定されたからである。もっとも、オース条約およびEU指令は、情報アクセス権侵害や参加権侵害に対する司法アクセス¹³に止まらず、これら情報アクセス権侵害や参加権侵害とは独立した形でいわば補充的な司法アクセス権の保障をも求めている点に注意が必要である。したがって、ドイツ環境法上の団体訴訟が導入されて以降、ドイツの原告適格論がこのオース条約や欧州の動向から、どのような影響を受けることになるのかという疑問が生じる。

(3)そこで、本稿においては、上記の団体訴訟の正統性・正当性といった今日のわが国団体訴訟論における法的課題への直接的な答えを論じることを目的とせず、ドイツ環境法における団体訴訟導入後の原告適格論に関する判例や学説の展開およびそれと関連する限りの欧州裁判所の動向を取り上げる¹⁴。

10 これには例えば、ドイツ連邦行政裁判所の判事も務めたF.Weyreuther, *Verwaltungskontrolle durch Verbände?*, Werner 1975,がある。Weyreutherの著書は、わが国でも度々紹介がなされており、いくつかの理由から団体訴訟導入についての懸念を表明している。ここでは、とりわけ、主観的権利を保障するという行政裁判権の伝統的な機能を打ち壊すという事を懸念していた点を挙げておきたい。なお、以上の団体訴訟導入反対への批判として、上記註(9)のほか、この当時の文献として、E.Rehbinder, *Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht*, ZRP 1976, S. 157 ff., K.Redeker, *Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage*, ZRP 1976, S. 163 ff.がある。これらの文献においては、Weyreuther氏の見解を検証しつつ反論を示している。

11 周知の通り、1992年のマーストリヒト条約(欧州連合条約)によって1993年にEU(欧州連合)が発足し、EEC(欧州経済共同体)はEC(欧州共同体)と改称されてきたことから、本来であれば「指令」を策定した機関ごとに表記すべきである。もっとも、2009年12月のリスボン条約発効により、ECが廃止されている。したがって、本稿においては、混乱を避けるため、以下では本来、EC指令であったものに関しても、EU指令と表記する。

12 本稿においては、「Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz」を「環境・権利救済法」と訳している。他方で、同法については、「環境・法的救済法」と訳されることもある。本稿でこのような訳語を用いている理由については後述したい。

13 なお、オース条約9条は、情報アクセス権侵害(同1項)や参加権侵害(同2項)に関する規定だけでなく、これらによって達成されなかった場合の環境損害への補充的な司法アクセス権(同3項)に関する規定も存在する。そのため、厳密に言えば、情報アクセス権侵害や参加権侵害に対する司法アクセス権と表記しなければならない。けれども、ここでは同条3項との混乱を避けるべく、情報アクセスおよび参加権の侵害に関しては単に司法アクセスと簡略化して表記する。

具体的には、まず二においては、オース条約やEU、そしてドイツ環境法における団体訴訟制度の概観を取り上げていく。これによって、ドイツ国内の状況にとどまらず、ドイツを取り巻く状況について明らかにしたい。次に、三においては、とりわけオース条約9条3項との関係で生じた、欧州裁判所(Europäischer Gerichtshof: EuGH)の重要判例について扱っていく。これによって、欧州裁判所の動向について明らかにしたい。そして、四においては、欧州裁判所の判例を受けて、ドイツ連邦行政裁判所(Bundesverwaltungsgericht: BVerwG)で出された判例について扱っていく。これによって、従来までのドイツの原告適格論や団体訴訟論との違いを明らかにしたい。以上を踏まえて、最後に私見を述べ、わが国における団体訴訟の制度設計の在り方の議論にささやかながら寄与していきたい。

二 オース条約の内容

1 はじめに

オース条約¹⁵は、情報アクセス権、公衆参加権、司法アクセス権といった、いわゆる「3つの柱」(das Drei Säulen)が公衆に対して保証されることを条約締結国に求めたものである¹⁶。そして、これら3つの権利を保障することが、持続

14 本稿においては、以下の文献を主に参考にしている。Vgl. T. Bunge, *Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände—Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013—*, ZUR 2014, S. 3 ff.; C. Franzius, *Möglichkeiten und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung zur Bestimmung der Klagebefugnis im Umweltrecht*, DVBl 2014, S. 543 ff., K. Gärditz, *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht*, NVwZ 2014, S. 1 ff., S. Schlacke, *Klagebefugnis von Umweltverbänden und Gemeinden im Umweltrecht*, in: J. Ziekow (Hrsg.), *Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts*, Duncker & Humblot 2014, S. 129 ff., F. Ekaradt, *Verbandsklage vor dem EuGH: Mitgliedstaaten verklagen, EU-Institutionen verschonen? Zugleich zu Art. 9 III Aarhus-Konvention*, NVwZ 2015, S. 772 ff.; また、わが国で、ドイツの近時の動向を取り上げるものとして、大久保規子「環境情報の司法アクセスとオース条約—ドイツ環境訴訟への影響を中心として—」松本和彦編『日独公法学の挑戦—グローバル化社会の公法—』日本評論社(2014年)297頁以下、湊二郎「環境保護団体と規範統制—ドイツにおける環境団体訴訟の側面—」立命館法学362巻(2015年)1020頁以下がある。本稿においては、これらの文献を参考にしている。

15 オース条約の正式名称は、「環境問題における情報アクセス権、決定手続への公衆参加権、そして司法アクセス権に関する条約」(Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten)である。本稿においては簡潔に「オース条約」と示している。

16 オース条約に関わる文献は、枚挙に暇がない。差しあたり本稿では以下のものを参考にし

可能で、環境に適正な発展にとって欠かすことのできないものとの認識が示されている(前文参照)¹⁷。その意味で、従来までは国内法レベルや国際条約レベルで別個独立に展開されてきた情報アクセス権、公衆参加権、司法アクセス権を環境保護という目的を貫徹するべく相互補充の関係にあることを明確化している点で、本条約それ自体の意義を窺い知ることができる¹⁸。

他方で、オース条約は、情報アクセス権と公衆参加権について、それらの権利をより効果的なものとするべく、これらの権利が侵害された際に司法アクセスを可能にすることも明文化している。これに加え、情報アクセス権や公衆参加権の侵害に対する司法アクセスによってカバーできない部分について、独立に司法アクセス権を付与することも求めている。

そこで、以下では、オース条約を構成する各柱を順に追っていく¹⁹。もっと

た。Vgl. M. Scheyli, Aarhus Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 2000, S. 217 ff.; M. Zschiesche, Die Aarhus-Konvention—mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?—, ZUR 2001, S. 177 ff. (=A. Schmidt / M. Zschiesche/M. Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2003, S. 105ff.); T. v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 ff.; また、わが国においては、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約(オース条約)とその発展—」静岡大学法政研究 8巻1号(2003年)178頁以下、岩田元一「環境情報に関するヨーロッパの制度とわが国の現状」日本大学大学院総合社会情報研究科紀要 7巻(2006年)35頁以下、大久保規子「オース条約とEU環境法—ドイツ2005年法案を中心として(特集1 世界の環境法は今)—」環境と公害35巻3号(2006年)31頁以下、和達容子「環境ガバナンスのための制度構築—オース規則の可能性—」庄司克宏編『EU環境法』慶応義塾大学出版会(2009年)327頁以下があり、これらにおいてもオース条約について詳細な検討が加えられている。

17 オース条約1条においては「現在および将来の世代の全ての人々が、健康と福利に適した環境のもとで生きる権利の保護に貢献するため、加盟国はこの条約の規定にしたがって、環境に関する、情報アクセス権、意思決定における公衆参加、司法アクセス権を保障する」と規定する。

18 Danwitz (FuBn. 16), S. 273によれば「環境法の貫徹のために市民が動員され(mobilisieren)、改善された司法アクセスを通じて環境保護への効果をもたらす」といった特徴があることを示している。これと類似の指摘をするものとして vgl. z. B. R. Seelig/B. Gündling, Die Verbandsklage im Umweltrecht: Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, S. 1033 ff. (S. 1039.) がある。また、わが国においては、上掲の文献のほかにも、オース条約およびEUにおける動向の分析を行うものとして、南諭子「オース条約における『司法へのアクセス』とEU環境影響評価指令—環境アセスメント違反の司法審査に関する国際基準の生成—」中西優美子編『EU環境法の最前線—日本への示唆』法律文化社(2016年)47頁以下があり、本稿においては後掲のオース条約の「EU法への影響」を考察する際にも参考にしている。

19 オース条約の本文については、国際連合欧州経済委員会ホームページ (<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf>; 独語) において、欧州各国の言語のほか

も、本稿においては主に同9条3項の規定が深く関わることから、それ以外の情報アクセス権および公衆参加権については、簡潔な紹介に留めたい。

2 情報アクセス権

第1の柱は、情報アクセス権である。オース条約は、権利侵害の主張または利害関係を持つ利益を主張しなくても、あらゆる市民および環境保護団体²⁰に対して環境情報へのアクセス権を保障する(同4条)。そして、この情報アクセス権が侵害された際、オース条約は次の通り規定する。

オース条約9条1項

各締結国は、その国内法の枠組みにおいて、第4条に基づく情報の開示請求が、無視され、一部または全部が不当に拒否され、不適切に回答がなされ、もしくは同条の規定に従った取扱いを受けられなかったと考える万人は、司法裁判所又は法律によって設置されたその他の独立かつ公平な機関による審査手続にアクセスできるよう確保しなければならない。

締結国は、司法裁判所による上記の審査制度を設ける場合には、以上のような者が、公的機関による再考または司法裁判所とは別の独立かつ公平な機関による再検討のために法で設置される、無料又は低廉の、迅速手続にもアクセスできるよう確保しなければならない。

本項の下における最終的判断は、情報を保有する公的機関を拘束するものでなければならない。少なくとも本項の下で情報へのアクセスが拒否される場合には、その理由が書面により述べられなければならない。

以上のように、オース条約9条1項は情報公開請求権を侵害されたと主張する「万人」(Jedermann, jede Person) に司法アクセス権を認め、当該情報と自己との個別的利益を主張する必要まではない。そのため、このような情報アクセス権は、公衆の個別的な利益とは結びつかず、その限りではいわゆる一般的請求権(Popularanspruch)としての性格を有すると理解されることがある²¹。

次に、第2の柱は、公衆参加権である。オース条約は、参加権者を「公衆」

日本語でも掲載されている。その他、日本語訳については、大塚直・北村喜宣・高村ゆかり・島村健輔【七訂 ベーシック環境六法】第一法規(2016年)977頁以下およびオースネット(<http://www.aarhusjapan.org/aarhusconv-jpn.pdf>) がある。本稿において、オース条約を取り上げる際には、これらに基づいている。

20 オース条約においては、本稿で言うところの環境保護団体について、“NGO”(non-governmental organization) という語を使用しており、本稿も厳密に記述する必要がある。けれども、ドイツの制度との関係で混乱を避けるため、以下では全て「環境保護団体」と表記する。

21 Vgl. Danwitz (FuBn. 16), S. 275 f.

(Öffentlichkeit) と「利害関係のある公衆」(betroffene Öffentlichkeit) の2つに区別し²²、それぞれに意見書の提出権といった公衆参加権を割り当てている²³。ところで、両者は2条4項および同条5項でそれぞれ規定がなされており、前者は広く一般的な市民や団体を指しているのに対して、後者は環境についての意思決定により影響ないし利益のある市民や承認された環境保護団体を指している点で差異が見られる。そして、この公衆参加権が侵害された際、オース条約は次の通り規定する。

オース条約9条2項

各締結国は、その国内法の枠組みにおいて、次のことを確保しなければならない。「利害関係のある公衆」の構成員であって、

- a) 十分な利益を有する者か、またはその代わりに
- b) 締結国の行政訴訟法が権利侵害を要件とすることを要求している場合は、権利の侵害を主張している者が

第6条の規定および国内法で定められている場合で次の第3項の規定に違反しない限りで、本条約の保護の関連規定の対象となる、決定、作為または不作為の実体的、手続適合性について規定に合致しているかどうかを争うため、司法裁判所または法律によって設置された他の独立かつ公平な機関による審査手続にアクセスできるようにしなければならない。何が十分な利益と権利の侵害を構成するかは、国内法の要件に従い、かつ「利害関係を持つ公衆」にこの条約の範囲内で司法への広範なアクセスを付与するという目的に合致するように判断されなければならない。

環境アクセス権侵害が「万人」に司法アクセスを保証するものであったのに対して、オース条約9条2項の公衆参加権侵害については「利害関係のある公衆」にのみ司法アクセスを保証としている。そして、これらの「利害関係の

22 2条4項においては「公衆とは、個人もしくは複数の自然人または法人、および各国の法令もしくは慣習に基づく団体、組織またはグループを意味する」と規定する。これに対して、2条5項においては「利害関係を持つ公衆とは、環境についての意思決定により影響を受け、もしくは受ける恐れのある、または意思決定に利害関係を持つ公衆を意味する。この定義を適用する上で、環境保護を促進し、かつ国内法のもとで要件を満たす環境保護団体は、利害関係を有するものと見なされねばならない」と規定する。

23 付帯書Iにおいては19項目の許認可手続に際しての参加が求められており、これにはエネルギー部門、金属の生産・加工、鉱業、廃水処理施設、パルプ生産・製紙産業施設、長距離鉄道・空港・高速道路など、内陸水路・港など、地下水の抽出など、河川流域間の水資源の移転作業、商業目的での石油・天然ガスの抽出、水の貯蔵のためのダムやその他関連施設、ガス・石油・化学物質輸送のためのパイプライン、鶏・豚の集約飼育施設、石切場・露天掘り鉱業、架空電力線の建設、石油製品・石油化学製品、化学物質製品の貯蔵施設、(布や糸の事前処理・染色施設、畜殺場、食品生産のための処理・加工といった)その他の活動が挙げられている。この点については、高村・前掲註(16)158頁で紹介がなされている。

ある公衆」に対する、どのような程度の侵害があった場合に訴権を認めるのかについて、オース条約においては各加盟国の訴訟制度および体系を尊重するべく、2つの選択肢が用意されている。すなわち、①十分な利益(ausreichendes Interesse)または②権利侵害(Rechtsverletzung)がある場合に公衆の司法アクセスが保証されるとし、そのいずれを選択するかについては各加盟国の自由裁量としている。もっとも、これらの制度を構築するに当たって、加盟国は効果的な司法アクセスを保証するというオース条約の趣旨を十分斟酌した上で「利害関係のある公衆」を決する必要がある²⁴。そのようなこともあり、各加盟国で規定された承認要件を満たした環境保護団体については、「十分な利益」を有し、または「権利侵害されうる」と見なされ、司法アクセスが等しく認められるとしている点は、広く司法アクセスを保証しようとしていると窺い知ることができる。その限りで、各締結国の自由裁量の幅は大きく限定されることになる²⁵。

3 オース条約9条3項

以上のような情報アクセス権および参加権への侵害に対する司法アクセスのほかにも、各締結国の環境法を私人または官庁が侵害している場合にも、司法アクセス権が保障されることになる。そして、オース条約9条3項は次のように規定する。

オース条約9条3項

前第1項、第2項に挙げられた審査手続(上述の情報アクセス権および公衆参加権への侵害の場合の審査手続——筆者註)に加え、かつこれらを侵害することなく、各締結国は国内法で規定している要件がある場合には、その要件に合致する公衆が環境に関連する国内法規に違反する私人および公的機関の作為および不作為について争うための行政または司法手続にアクセスできることを確保しなければならない。

他方で、オース条約9条3項の解釈が問題となることがある。つまり、情報アクセス権や公衆参加権それ自体、および、これらが侵害された時の司法アクセスが滞りなく整備されていれば、この規定は特別な意味はなく、いわば受け皿的な規定と理解できなくもないからである²⁶。もっとも、この規定の意義をどのよ

24 Vgl. Scheyli (FuBn. 16), S. 245.; S. Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, Mohr Siebeck 2008, S. 242 f.

25 Vgl. H.-J. Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, S. 369 ff (376).

26 これについて、環境問題専門家審議会(Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen:

うに理解するののかということに関連して、オース条約は、情報アクセス権や公衆参加権の侵害への司法アクセスとの結び付きといった点など、訴訟手続に関する詳細を何も規定していない。それゆえ、その制度化をEUおよび各締結国に委ねていると理解されている。

4 オース条約によるEU法およびドイツ法への影響

(1) EU法への影響

オース条約が発効して以降、欧州共同体は、2005年2月17日にオース条約を批准し、上記の3つの柱を欧州法化に着手することになる。すなわち、欧州共同体は、「環境情報への市民のアクセスに関する指令」²⁷および「環境関連の特定の計画およびプログラムの調整に関する公衆参加および85/337/EG指令と96/61/EG指令の変更に関する2003年3月26日指令」²⁸（以下、公衆参加指令とする）を制定した。これらを通じて、環境情報アクセス権および環境法上の手続に関しての公衆や環境保護団体の参加権の整備を加盟国に求めることになる。さらに、公衆参加指令を通じて個別の環境領域に関しては、既に制定されていた、いわゆる環境親和性審査指令²⁹（以下、UVP指令とする）および環境汚染の統合的予防・低減に関する指令³⁰（以下、IVU指令とする）などのEU指令の改定も行われた。

SRUは、「オース条約の規律構造(Regelungsgefüge)の中で、同9条3項は何か新しいものを創出しているのではなく、同9条2項の意図を継続し、そして必要な受け皿的構成要件(Aufangtatbestand)を形成する」としている(Vgl. SRU, Rechtsschutz für Umwelt—die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar—, Stellungnahme Februar 2005, Nr. 5, S. 10.)。これに対して、Schlackeは、本文においてすでに示した同9条3項が「前第1項、第2項に挙げられた審査手続に加え……」という部分に着目し、受け皿的な規定ではないとしている(Vgl. Schlacke, (Fußn. 24), S. 245.)。

27 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EGW, ABl. L 41 vom 14. Februar 2003, S. 26.

28 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EGW und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25. Juni 2003, S. 17.

29 Richtlinie 85/337/EGW des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40, das zuletzt geändert durch Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997, ABl. L 73 vom 14. März 1997, S. 5; UVP指令については、海老沢俊郎「特定の計画および要領の環境影響評価審査に関する2001年6月27日欧州共同体議会および閣僚理事会指令」名城ロースクール・レビュー

これらを通じて、公衆参加権の整備にとどまらず、これらが侵害された場合の訴権の整備も求められることになる。

他方で、欧州委員会は、オース条約9条3項に対応するべく、2003年に環境司法アクセス指令案を作成し、欧州議会と欧州理事会に提出した³¹。けれども、一部のEU加盟国からの抵抗もあり、その後、この手続は今日に至るまで中断したままである。

(2) ドイツ法への影響

以上のような国際法上、そしてEU法上の動向があった中、ドイツにおいては、2002年に連邦自然保護法³²が公益的団体訴訟(altruistische Verbandsklage)を導入した³³。そこでは、すでに1976年の連邦自然保護法の中で承認された自然保護団体に協働権が導入されていたこともあり³⁴、この協働権(Mitwirkungsrecht)

1号(2005年)190頁以下参照。

30 Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 24 vom 29. Januar 2008, S. 8; IVU指令については、川合敏樹「ドイツ環境法における『統合的環境保護論』の展開(1・2・3)」一橋法学5巻3号(2006年)351頁以下、同6巻1号(2007年)223頁以下、同6巻2号(2007年)223頁以下を参照。

31 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 24. 10. 2003, KOM (2003) 624 endg.

32 Gesetz über Naturschutz und der Landschaftspflege vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193.)

33 環境法上の団体訴訟についての種類については、ドイツにおいても、わが国においても多くの文献で取り上げられてきた。そのため、ここでは簡潔に示しておきたい。まず、一口に団体訴訟と言っても、実体法上の団体訴訟(materiellrechtlichen Verbandsklage)と手続法上の団体訴訟(verfahrensrechtliche Verbandsklage)の2つに大別して説明する場合がある。その際、前者の実体法上の団体訴訟は自然保護団体が実体法規の違反について主張するものである。そして、ここには、団体固有の権利が侵害された場合に提起される団体侵害訴訟(Verbandsverletzungsklage)、団体の構成員の個人的利益の侵害を団体の名で主張する「私益的団体訴訟」(egoistischen Verbandsklage)、そして主観的権利の侵害が存在していないとされる領域でも行政の違法性を主張できる権能を付与する「公益的団体訴訟」に分かれることになる。他方で、後者の手続法上の団体訴訟は、当該環境保護団体に法律で認められている参加権などが侵害された場合に提起するものである。そして、これには、手続への参加を求める参加強制訴訟だけでなく、当該手続の瑕疵を理由とする取消訴訟などがある。ドイツにおいて、環境法上の団体訴訟を扱う文献の多くは、環境法上の団体訴訟の類型を扱っている。以上の記述については、とりわけvgl. L. Harings, Die Stellung der anerkannten Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 1997, S. 538 f.を参照している。また、わが国で、この議論を扱うものとして、大久保親子「ドイツ環境法における団体訴訟」小早川光郎ほか編「行政法の発展と変革下」(塩野宏先生古稀記念)有斐閣(2001)38頁以下がある。

34 § 29 BNatSchG a. F. Vom 20. 12. 1976, BGBl. I S. 3574.; なお、1976年の連邦自然保護法については、阿部泰隆訳「自然保護及び景勝地育成に関する法律(連邦自然保護法)」環境調査センター編「各国の環境法 資料編 I」第一法規(1983年)231頁以下においても訳出されている。

と公益的団体訴訟を結びつける形で制度化されることになった³⁵。なお、その際、承認された自然保護団体の協働権の行使およびそこでの事前手続への参加の様相が後の団体訴訟の提起の可否や主張内容には関わってくるものの、承認された自然保護団体への直接的な権利侵害は不要である。ところで、ドイツ自然保護法においては、1976年に協働権を導入し、その後、各州の自然保護法で団体訴訟導入へと進んでいった中、まず、1990年に連邦行政裁判所は承認された自然保護団体の協働権を絶対的手続権 (absolute Verfahrensfehler) であるとした³⁶。更に、環境法典 (Umweltgesetzbuch) の各草案においても団体訴訟制度が盛り込まれ³⁷、2000年代に入ってから連邦レベルの団体訴訟導入へと結実するに至った³⁸。したがって、自然保護法上の団体訴訟の導入は、必ずしもオース条約やEU指令上の義務の国内法化の影響下にあったわけではないことから、これらに貢献したものとは言い切れない。

むしろ、上記のようなオース条約やEU指令上の国内法化義務の履行に大きく寄与したのは、2006年の環境・権利救済法の制定である。事実、ドイツの連邦議会は、同法が制定されるにあたり、オース条約6条および9条2項の公衆参

35 2002年に連邦自然保護法が制定され、公益的団体訴訟が導入されるまでの歴史的背景などを踏まえたものとして、小澤久仁男「ドイツ連邦自然保護法上の団体訴訟——自然保護団体の協働権からの分析——」立教大学大学院法学研究39号 (2009年) 51頁以下がある。

36 BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1990 (4 C 7. 88), BVerwGE 87, S. 62 ff. (=NVwZ 1991, S. 162 ff.)

37 環境法典の各草案は、1990年の教授草案 (Professorenentwurf des Umweltgesetzbuches: UGB-ProfE)、1996年の委員会草案 (Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Sachverständigenkommission: UGB-KomE) があり、そこではいずれも自然保護の分野における公益的団体訴訟に関する規定が設けられている。この点については、小澤・前掲註 (35) 68頁以下参照。また、連邦自然保護法および環境・権利救済法で団体訴訟が導入された中、2008年の参事官草案 (Umweltgesetzbuch-Referentenentwurf: UGB-RefE) においても団体訴訟に関する規定が設けられている。参事官草案における団体訴訟については、小澤久仁男「団体訴訟の新たな傾向——ドイツ環境法典参事官草案を素材にして——」立教大学大学院法学研究40号 (2009年) 1頁以下がある。

38 ドイツ連邦自然保護法上の団体訴訟制度を扱う文献については枚挙に暇がない。本稿においては、主に T. Wilrich, Vereinsbeteiligung und Vereinsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz, DVBl. 2002, S. 872 ff.; R. Seelig/B. Gündling, Die Verbandsklage im Umweltrecht: Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, S. 1033 ff.; B. Stürer, Die naturschutzrechtliche Vereinsbeteiligung und Vereinsklage, NuR 2002, S. 708 ff.; A. Schmidt / M. Zschiesche / M. Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, Springer 2003, S. 3 ff.; L. Radespiel, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, 2007, S. 33 ff. を参考にした。

加に関わる規定に基づいて改定されたUVP指令とIVU指令に基づいて立法されていることを強調しているからである³⁹。それゆえ、事前手続への参加を内容とする協働権を骨子とし団体訴訟制度を採用していることや、後述の近時の欧州裁判所とドイツ連邦行政裁判所の動向なども勘案すると、同法は環境・権利救済法と訳すことも可能である⁴⁰。ところで、同法は、連邦自然保護法と同様、協働権に基づいて団体訴訟の制度設計がなされており、さらには当該環境保護団体への直接的な権利侵害は不要としているものの、制定当初、権利救済資格および本案審理においては大きな制約がなされていた。すなわち、それは、「個人の権利を根拠づける」(Rechte Einzelner begründen) 規範が侵害された場合としていたからである。したがって、例えば連邦および州の自然保護法上の各規定あるいは事業者に対して環境影響への事前配慮を求める連邦インミッション防止法5条1項2号の規定に違反した場合などは、それによる損害が主観的権利の侵害によるものではなく、自然保護などの環境利益への配慮を怠ったことによって生じた客観的権利の侵害であると一般的に解されている⁴¹。そのため、このような場合については、環境・権利救済法上の団体訴訟を提起することができないとされてい

39 この点については、環境・権利救済法の立法案における立法理由書 (Vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 7) のほか、連邦議会における常任委員会である環境・自然保護・原子力安全委員会の提案と報告 (Vgl. BT-Drs. 16/3312, S. 4) も挙げることができる。

40 付言をすると、環境・権利救済法は、オース条約6条および9条2項、そしてこれとの関係でのEU指令に基づいて制定されていることから、事前手続への参加との結び付きが強い。それゆえ、参加権や協働権の存在があることから、承認された環境保護団体の権利を規制することで、訴権が認められている。しかし他方で、同法や連邦自然保護法において団体訴訟制度が導入されていなければ団体訴訟を提起できないことから、大久保規子教授が指摘を行うように、「環境訴訟に関する行政裁判所法の特則」と理解できなくはない。事実、同法が制定されたことにより、広範囲の環境関連の団体訴訟の提起が認められることになったからである。もっとも、そこにはドイツが伝統的に保持してきた主観的権利の枠内に収めようとの試みも見え隠れしている点を軽視することもできない。他方で、オース条約9条3項は、参加権や参加権侵害に関する司法アクセスとの関係で、いわば独立した訴権である。したがって、同法が、オース条約9条3項に基づいて制定されたものであれば、「環境・法的救済法」と訳すべきであると考えている。この点については、今後のドイツの動向も踏まえつつ、慎重に議論をすべきと思われる。

41 Vgl. M. Kment, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG-Rechtsschutz des Vorhabenträgers, anerkannter Vereinigungen und Dritter-, NVwZ 2007, S. 274 ff., S. 275; S. Schlacke, Das Umwelt Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, S. 11.; なお、インミッション防止法5条は認可の必要な施設事業者の義務を定めており、同1項1号が危険防御に関する規定であるのに対して、同1項2号は事前配慮に関する規定である。それゆえ、同1項2号によって、原告適格を基礎付けることができるのかどうか問題となる。この点、戸部真澄「不確実性の法的制御」信山社 (2009年) 62頁以下は、今後の展開次第によって同規定に保護規範性があると理解される可能性があることを示唆する。

た。このような状況もあり、欧州裁判所は2011年3月12日のトリアネル決定 (Trianel-Urteil) において、団体訴訟に関して第三者保護規範の侵害に問責資格を限定することは欧州法上違法であることを明らかにした⁴²。そして、トリアネル決定を踏襲する形で、2013年に、ドイツの連邦議会は、環境・権利救済法を改正し、連邦自然保護法と同様の、公益的団体訴訟の規定を持つに至っている⁴³。

以上のような状況の中、近時、オーフス条約9条3項との関係で、ドイツにおいては、団体訴訟論や原告適格論にとって大きな影響を及ぼしうる判決が相次いで出されている。それゆえ、次章では、この点について扱っていきいたい。

三 欧州裁判所による展開

1 ヤネセック決定 (Janecek Entscheidung)

バイエルン州議会の議員であるディーター・ヤネセック (Dieter Janecek) 氏は、交通量の多いミュンヘン環状線近郊に住んでおり、そこでは連邦インミッショオン防止法で定める粒子状物質の極限值 (Grenzwerte für Feinstaub) の超過が幾たびも確認されてきた。これに対して、ミュンヘンにおいては、2004年12月に大気浄化計画 (Luftreinhalteplan) が策定されていたものの、行動計画 (Aktionsplan) は作成されていなかった⁴⁴。そこで、ヤネセック氏は、バイエルン州に対して、大気質枠組指令⁴⁵ (Luftqualitätsrahmenrichtlinie) によって義務付けられた行動計画

の策定を求めて提訴した。なお、本件においては、個人に対して計画策定請求権が認められるかどうかの問題となった。

この事件については、連邦行政裁判所は、当初、大気質枠組指令は個人に行動計画の策定請求権を付与するものではないとの見解を示した⁴⁶。しかし他方で、同指令がEU指令に基づくものであることから欧州裁判所に対して先行判決 (Vorabentscheidungsverfahren; 独語、preliminary ruling; 英語)⁴⁷を求めた。

これに対して、欧州裁判所は、同指令が公衆衛生を保護するためのものであることに鑑み、大気汚染により直接影響を受ける者は、訴訟により行動計画の作成を求める権利があり、汚染を削減するために他の具体的措置を求める権利が認められているか否かを問わず、当該訴訟を提起することが認められるとした⁴⁸。

2 スロバキアの熊決定 (Slowakischer Braunbär Entscheidung)

この事件は、スロバキア的环境保護団体がスロバキア熊 (Slowakischer Braunbär) の狩猟許可に対して取消を求めたものである。その際、オーフス条約9条2項においては、狩猟許可を対象としていない⁴⁹。それゆえ、オーフス条約9条3項に基づいて訴訟を提起することができるかが問題となった。

この事件について欧州裁判所は、まずオーフス条約9条3項は個人の法的地位

Luftqualität und saubere Luft für Europa; 大気質枠組指令の経緯については、兼平裕子「EU大気質指令——イギリス最高裁判所判決とEU司法裁判所先決裁定——」愛媛法学41巻3・4号9頁以下参照。同書においては、イギリスにおいても、ClientEarthという環境保護団体が同指令についての公益訴訟を提起しており、この点の判例の動向の分析がなされている。

46 BVerwG, Beschlüsse vom 29. März 2007 (7 C 9.06), BVerwGE 128, S. 278ff.; なお、同事件において、ヤネセック氏は、交通量の制限を求める義務付け訴訟も提起しており、BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 (7 C 36.07), BVerwGE 129, S. 296 ff. においては、比例原則の枠内で浮遊粒子状物質の削減措置を求めることを肯定している。

47 この先行判決については、EU運営条約 (Treaty on the Functioning of European Union) 267条 [旧 EC条約234条] に基づき、欧州法を統一的に解釈するための制度であり、「先決裁定」や「先決的裁定」と訳される場合がある。同制度については、庄司克宏『EU法基礎編』岩波書店 (2003年) 77頁以下において、その性質や効果の紹介がなされており、本稿においても参考にしている。また、このような先行判決の近年の展開については、紙面の都合上、全てを挙げることはできないが、中西優美子教授が自治研究89巻9号より、先行判決の手續およびそこで問題となった事例を分析している。その他、西連寺隆行「各国憲法裁判所による欧州司法裁判所への先決問題付託」EU法研究1号 (2016年) 40頁以下があり、そこでは各国の憲法裁判所が近年、先行判決を求める例が相次いでいることが指摘されている。

48 EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 (C-237/07, Dieter Janecek gegen Freistaat Bayern), NVwZ 2008, S. 984.

49 オーフス条約の対象については、前掲註 (23) を参照。

42 EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011 (C 115. 09, Trianel), NVwZ 2011, S. 801 ff.; 同判決については、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2011.5.12) の意義——」甲南法学51巻4号 (2011年) 65頁以下、同「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頁以下において詳細に紹介がなされている。また、後者の論考については2013年改正環境・権利救済法の問題点についても扱われている。

43 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz; UmwRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753)

44 "Luftreinhalteplan" および "Aktionsplan" の訳語については、山田洋「道路環境の計画法理論」信山社 (2004年) 83頁 [初出: 三辺夏雄ほか編『法治国家と行政訴訟』(原田尚彦先生古稀記念) 有斐閣 (2004年) 657頁以下] を参照した。なお、山田洋教授によると、「(大気浄化計画は——筆者註) 比較的長期的な措置が、…… (行動計画は——筆者註) 汚染を早急に軽減するための短期的な措置が想定されている」とある。また、近年、ドイツにおける自動車による大気汚染対策について検討するものとして、高田実宗「道路課金による交通管理の法的可能性」一橋法学15巻2号 (2016年) 909頁以下がある。

45 Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über

を直接規律する明確な義務を含んでいないため、直接的な効力を持たないとした。けれども、EU 法上の生態域保護指令⁵⁰ (Fauna-Flora-Habitatrichtlinie: FFH-Richtlinie) により保護されている種に関して実効的な司法的救済を確保するために、可能な限り、広い司法アクセス権を保障するという同項の目的に合致するように国内法の規定を解釈するのは各国の裁判所の役割であるとした⁵¹。

3 両判決の位置付け

(1) ヤネセック決定について

まず、ヤネセック決定について、ドイツの学説は欧州裁判所の見解を比較的衝撃的なものではないと理解されている⁵²。なぜなら、個人の権利がEU 指令などから生じ、訴訟上貫徹できるということは、従来までの判例でも確認されてきたからである。けれども、大気質枠組指令上、計画策定請求権が個人に付与されていないにもかかわらず、ここでは訴権を認めている点は、その後の欧州裁判所および連邦行政裁判所の展開を探っていく上で原告適格の欧州法化の萌芽として位置付けることができる。

(2) スロバキアの熊決定について

これに対して、スロバキアの熊判決については、上記の通りEU は、オース条約9条3項をEU 指令化していなかった。それゆえ、本来であれば、欧州理事会や欧州議会によってEU 指令化されていないと、直接的な法的効果は持たないはずである。そうであるにもかかわらず、欧州裁判所は、本件において国際法が欧州法上根拠付けられた権利の貫徹に関連する場合、国内法は国際法と一致して解釈されるとした。この点、もちろん欧州が持つ権限の過度の拡張と理解される場合もある。しかし他方で、「可能な限り」(so weit wie möglich; 独語, to the fullest

50 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

51 EuGH, Urteil vom 8. März 2011 (C-240/09), NVwZ 2011, S. 673.

52 Vgl. z.B. P. Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung-zur zweiten Phase der Implementation-, ZUR 2011, S. 283 ff.; そのほか、例えば Franzius (FuBn. 14), S. 544は次のように示している。「(ヤネセック決定は——筆者註) 比較的、センセーショナル (unspektakulär) ではない。個人の権利がEU 指令から生じうるということは、長い間、知られていたからである。同様に、そのような権利は訴訟上貫徹されなければならないということは論争の原因となるわけではない。それゆえ、ヤネセック決定は、ほぼ一致して受け入れられている」とする。もっとも、本文にもある通り、ヤネセック決定が、その後のドイツの動向を考察する際の萌芽として位置付けられるため、本稿においては同判決を扱っている。

extent possible; 英語) といった文言を使用していることから、ドイツ行政訴訟体系が、どれほどオース条約に到達可能 (zugänglich) であるのかにつき調査を求めるものであると肯定的に評価される場合もある⁵³。

以上のような、欧州裁判所の動向に対して、ドイツ行政裁判所が、どのような影響がもたらされたのかを次に見ていきたい。

四 ドイツ行政裁判所の展開

1 ダルムシュタット決定 (Darmstadt Entscheidung)

ヤネセック決定後、2008年の大気質枠組指令により導入された低公害車地区の設定を含む自治体の大気汚染対策計画に対し、その改訂・強化を求め、各地で住民や環境保護団体から訴訟が提起された。そこでは、大気汚染対策計画の審査について環境・権利救済法または連邦自然保護法の適用領域に含まれておらず、それどころか当該環境保護団体は明らかに団体固有の権利についても侵害されていなかった。そのため、環境保護団体の原告適格が問題となった。

この点、2011年10月に、ヴィースバーデン行政裁判所は、環境・権利救済法に基づいて承認された環境保護団体に大気汚染対策計画の統制を求めることを認めたと⁵⁴。続いて、連邦行政裁判所も、ヴィースバーデン行政裁判所の結論を支持し、環境・権利救済法3条に基づいて承認された環境保護団体は、環境・権利救済法の適用領域に含まれていない大気汚染対策計画の裁判上の統制を承認された環境保護団体に認めた⁵⁵。この連邦行政裁判所の判断においては、次の3点が重要となる。これを示す前に、以下での記述は、行政裁判所法42条2項が関連して

53 Vgl. Franzius (FuBn. 14), S. 545; その他、R. Klinger, Erweiterte Klagerechte im Umweltrecht?, NVwZ 2013, S. 850 ff. (852), は、スロバキア熊判決のドイツ法への影響についての検討に際して「従来までのドイツ法の解釈および適用は国際法違反である。ドイツ法は、オース条約9条3項を通じて引き受けたドイツの義務を履行していない」とし、同判決に理解を示している。

54 VG Wiesbaden, Urteil vom 10. Oktober 2011 (4K 757/11. WI), ZUR 2011, S. 377; なお、同判決以後、環境・権利救済法や連邦自然保護法においては、団体訴訟の対象とはなっていない種の保存法上の免除 [VG Augsburg, Beschluß vom 13. Februar 2013 (Au2 S 13. 143), NuR 2013, S. 284 ff.] および鉱業法上の操業計画 [OVG Koblenz, Beschluß vom 6. Februar 2013 (1 B 11266/12. OVG), ZUR 2013, S. 293 ff.] に対して、それぞれ団体訴訟の提起を認める判決も登場している。

55 BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 (7 C 21. 12), BVerwGE 147, S. 312 (=NVwZ 2014, S. 64 ff.).

くるため、この規定を示しておきたい⁵⁶。

ドイツ行政裁判所法42条2項

法律に特段の定めがない限り（筆者註：以下、前段とする）、行政行為または行政行為の許否あるいは不作為により権利を侵害されていること（筆者註：以下、後段とする）を原告が主張する場合にのみ、その訴えは許容される。

まず連邦行政裁判所は、オース条約9条3項が行政裁判所法42条2項前段の「法律に別段に定めが無い限り」（soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist）という文言に該当しないと判断した。それゆえ、行政裁判所法42条2項前段から環境保護団体の原告適格の根拠付けを否定している。

次に、連邦行政裁判所は、環境・権利救済法2条の類推適用も否定している。すなわち、ここでは、環境・権利救済法1条の訴訟対象に照らして、承認された環境保護団体のための原告適格を定めている。けれども、環境・権利救済法2条は、オース条約9条2項の国内法化に役立ち、まさにオース条約9条3項の国内法化には貢献しないと理解したということになる⁵⁷。

最後に、以上の状況の中で、本判決にとって最重要となるのは、連邦行政裁判所が原告適格を行政裁判所法42条2項後段の「権利を侵害されている旨を主張」（in seinen Rechten verletzt zu sein）するという文言から導いたことである。その際、連邦行政裁判所は、連邦インミッショ防止法47条1項⁵⁸から、環境・権利救済法3条に基づく環境保護団体に対しても大気汚染対策計画の計画策定請求権あるいはその変更請求権を導いている。したがって、例えば健康といった固有の権利を侵害されていなかったとしても、公益の利害関係として環境や健康の利害

56 本稿において、ドイツ行政裁判所法を訳出するにあたっては、南博方編『条解行政事件訴訟法』弘文堂（1987年）1000頁以下（南博方・高橋滋共訳）、宮田三郎『行政訴訟法（第2版）』信山社（2007年）348頁以下も参考にした。

57 これに対して、環境・権利救済法が制定される際の連邦議会の立法理由書であるBT-Drs. 16/2497 S. 46. においては、ドイツ連邦議会によるオース条約の各柱の理解および国内法化の状況が述べられており、そこでは「（オース条約9条の——筆者註）3項はすでに欧州法および国内法を通じて完全に国内法化がなされている」としている。

58 インミッショ防止法47条1項は、大気汚染対策計画、重要な措置への短期計画、そして州による命令に関するものである。そして、そこでは「所轄庁は、許容差を含め、本法48a条1項に基づく法規命令によって規定されたインミッショの極限值（Immissionsgrenzwerte）を超過した場合、次のような大気汚染対策計画を作成しなければならない。それは、大気汚染の持続的な防止のための必要な措置を規定し、法規命令の要求に適合しているものである。……大気汚染対策計画に関する措置は、維持されるべきインミッショの極限値の超過の期間が出来る限り短くなるようにしなければならない」と規定する。

を貫徹させるべく、原告適格を認めている。

2 同判決の位置付け

周知の通り、従来まで環境法上の団体訴訟は、ドイツ行政裁判所法42条2項前段の「法律に別段に定めが無い限り」という文言に依拠して、議論が行われてきた。それゆえ、1976年の連邦自然保護法においては、上述の通り、協働権侵害に基づく手続法上の団体訴訟の余地が判例上、肯定されてきたものの、公益的団体訴訟の提起まで許容されていなかった。そこで、今日の連邦自然保護法や環境・権利救済法においては、団体訴訟を提起できる規定が置かれている。これに対して、連邦行政裁判所は、本件において行政裁判所法42条2項後段の「権利を侵害されている旨を主張する」という文言に依拠し、承認された環境保護団体の原告適格を認めることになった。

その際に、連邦行政裁判所は、一部の文献などにおいても論じられてきた「代理人的権利」⁵⁹（prokuratorische Recht）を主観的権利と理解をした。これによって環境保護団体の原告適格を肯定している。ところで、インミッショ防止法47条1項によると、所轄庁は、排出基準を越えた場合、大気汚染の減少のための必要な措置を規定するべく大気汚染対策計画を立案しなければならないと規定している。そして、この規定は個々人の健康の保護を目的とするのではなく、公益の利益の保護を目的とする規定である。そのような中、ヤネセック決定においては、排出基準の超過によって直接、影響を受けることが予測される自然人に対しても訴権を認めた。それゆえ、大気質枠組指令およびその国内法化の規定は、個々人に対して環境への有害な影響の防止または軽減にも貢献することになる。他方で、環境保護団体は、法人として、その健康に利害関係を有するわけではない。しかも、伝統的な主観的権利の理解によれば、「一般の」環境利益の侵害について訴訟提起できないとされる。そのような中で、連邦行政裁判所は、オース条約9条3項に照らして、可能な限り、広い司法アクセス権を保障するという目的に合致させるべく、同法においては代理人的権利も含まれるとした結果、環境保

59 やや古い文献ではあるが、J. Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts-Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, Verlag Duncker & Humblot 1997, S. 225 ff. がこのような主張の先駆的取組をおこなっている。そのほかに M. Hong, Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum, JZ 2012, S. 383 ff. もここでは参照した。

護団体の訴権を認めている。

この点、ドイツの学説は、行政裁判所の見解に肯定的に見る動きもある⁶⁰。すなわち、すでにオース条約はもちろんのこと、ドイツ国内においてもすでに情報アクセス権の侵害に対して司法アクセスが認められており（環境情報法3条参照）、そこでは個人の権利を保護するというよりも、むしろ情報アクセス権の維持のために行われている。そして、本件は、このような情報アクセス権と同様、主観的権利保護体系を維持しつつも、客観的な法的統制をその中に組み入れたものであると理解するわけである。もっとも、このような動きに対しては、裁判上の統制密度（Kontrolldicht）が維持されるかどうかの懸念もあって、その他の分野での一般化については慎重に議論をする必要もある⁶¹。

五 おわりに

1 裁判所による法の継続形成

以上のように、近時の連邦行政裁判所は、欧州法の流れもあって原告適格を拡大する傾向にある。この点、従来までの欧州やドイツの傾向は、団体訴訟を認める指令や法律によって対応してきた。それゆえ、まさしく行政裁判所法42条2項前段との関係で、その可否が論じられてきた。けれども、このような立法が存在しない時に、訴権の限界を迎えることになる。加えて、オース条約9条3項は、情報アクセス権や公衆参加権の侵害に対する訴権のみでは解決することができない領域に対しての司法アクセス権を求めているといった外圧の存在も見過すことができない。

そこで、連邦行政裁判所は、従来までの原告適格の解釈とは異なり、行政裁判所法42条2項後段に基づいて判断をしていくことになり、そして代理人的権利を認めることによって承認された環境保護団体の原告適格を肯定するに至っている。けれども、このような権利を認めるとしても、どのように正統化・正当化を

60 Vgl. Franzius (FuBn. 14), S. 549.

61 Vgl. Gärditz (FuBn. 14), S. 9; その他、Klinger (FuBn. 53), S. 852. も、スロバキア憲決定の際を踏まえ、「拡大された主観的権利の解釈が民衆訴訟 (Popularklage) へと導くという批判は適切ではない」とし、その他の法領域には影響を与えず、国際法やEU法と一致した行政裁判所法42条2項の解釈という形式での団体訴訟は環境法のみに限定されるとしていることから、同趣旨である。

すべきなのかが問題となる。この点、ドイツの学説においては、本件のような場合、環境保護団体は、あくまでも発議権 (Initiativrecht) のみを有している点に着目をしている。そのため、裁判所が最終的な決定を行うことから、ドイツ民事訴訟法で論じられてきた「法の継続形成」(Rechtsfortbildung)⁶²であると理解されている⁶³。すなわち、法の解釈を明確化し、それを時代に適合したものに展開させていくための一翼を司法が担っているという考えである。

2 その他の影響

他方で、本件のような訴訟が認められるとすると、まさにゲマインデ (Gemeinde) などの公共団体にも原告適格が認められるかが問題となる⁶⁴。従来、

62 なお、「Rechtsfortbildung」については、「裁判官による法形成」や「法創造作用」と訳されることもある。これについては、吉野正三郎「裁判による法形成と裁判官の役割」立命館法学201=202号(1988年)1045頁以下がある。また、北村幸也「ドイツ基本法と裁判と法律:あるいは裁判官の「自由」と「拘束」について(1)」法学論叢179巻4号(2016年)109頁以下がある。そして、同111頁においては「(richterliche) Rechtsfortbildungは——筆者註) 従来『法の継続形成』と訳されて、日本の法学用語としても(少なくともドイツ法を研究対象とする者にとっては)ある程度の知名度があるものであろう。この『(richterliche) Rechtsfortbildung』なるものは、およそ1960年代半ば以降に法学方法論上のカテゴリーとして定着し、確固たる法学用語となるに至ったものであるが、実はドイツ法(学)上、この語の意味内容に関する明確かつ統一的な理解や定義は存在しない。それでも、少なくとも現代ドイツにおいてこの語を主題として議論がなされる時にどのような論者が論者の念頭に置かれているのかは、比較的はっきりしている。それはすなわち、裁判官が法律の欠缺を補充し、あるいは法律を修正・変更することである。……『裁判官による法の付加形成』という、従来の訳語とは異なる訳語を選択したのは、……必ずしも、判例が積み重なっていくことでだんだんと法が発展していくというような——『法の継続形成』という訳語が想起させかねない——平和な世界を描写するための訳語ではなく、むしろ、裁判官が法律に手を加える、法律にない規律を付け加える、という法形成過程に関する議会と裁判所の権限配分をめぐる争いにかかわる問題領域のことをいうものだと理解すべきなのである」という重要な指摘がある。ドイツ行政法学および環境法学、そしてこれを参照するわが国行政法学および環境法学にとって、今後、「法の継続形成」であるのか、それとも「法の付加形成」のいずれが適切なかは、今後の研究に委ねたい。

63 このような指摘を行う文献として、A. Schink, Der slowakische Braunbär und der deutsche Verwaltungsprozess—Anmerkungen zur jüngsten Rechtsprechung des EuGH, DÖV 2012, S. 627 f.がある。

64 これは、基本法28条2項において規定されている自主行政権の保証から原告適格が肯定されるかどうかという問題である。なお、基本法28条2項は「ゲマインデに対しては、法律の範囲内において、地域的共同体の全ての事項を自己の責任において規律する権利が保障されなければならない」と規定している。本稿においては、F. Kopp/W.-R. Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 21. Aufl., 2015, S. 362 f.を主に参照している。また、わが国で、基本法28条2項の一般的な紹介を行うものとして、コンラート・ヘッセ(初宿正典=赤坂幸一訳)『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂(2006年)300頁以下がある。他方で、ゲマインデの原告適格について扱うものとして、薄井一成「地方公共団体の原告適格」三辺夏雄ほか編『法治国家と行政訴訟』(原田尚

ゲマインデの原告適格については、航空法上の認可手続におけるゲマインデの参加⁶⁵や建設法典36条に基づく合意⁶⁶などに手続的瑕疵がある場合にのみ認められてきた。けれども、その他の環境問題における原告適格は認められてこなかった。それゆえ、ヤネセック決定を踏まえると、大気質枠組指令の中で定められた保護利益については、利害関係のある公衆としてゲマインデに代理人的権利が認められ、訴訟を提起できる可能性もある⁶⁷。したがって、ゲマインデといった地方公共団体の原告適格の議論についても、オース条約との関係で今後の展開が起きうる可能性もあることから、今後もその動向に注視すべきである⁶⁸。

3 わが国への影響

以上のように、ドイツの環境行政訴訟上の原告適格論や団体訴訟論は、国際条

彦先生古稀記念)有斐閣(2004年)197頁以下がある。そこでは、サテライト日田訴訟を契機に、ドイツにおける市町村(ゲマインデ)の憲法上の位置付け、および、市町村の原告適格が問題となった判例を紹介することによって、市町村の原告適格の必要性を指摘する。また、近年、基本法28条2項の規定から、ゲマインデの原告適格を考察するものとして、中嶋直木「制定過程における基本法28条2項の文言の意義——ゲマインデの『主観的な』法的地位保障の議論を契機に——」熊本ロージャーナル11号(2016年)3頁以下があり、同条が主観的な法的地位に関してニュートラルな状態であったことを明らかにしており、今後、ゲマインデや地方公共団体による自治権侵害に対する取消訴訟を考察する際の重要な論考である。

65 § 10 Abs. 2 LuftVG (Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922, RGBL. 1922 I S. 681, das durch Artikel 2 Absatz 175 des Gesetzes vom 7. August 2013, BGBL. I S. 3154, geändert worden ist); なお、航空法10条2項1号によれば、空港ないし飛行場の設置の計画確定や計画認可に際して、ゲマインデ以外にも連邦・州の各関連官庁やその他の参加人に聴聞権や意見表明権を認めている。

66 BVerwG, Urteil vom 10. August 1988 (4 C 20/84), NVwZ-RR 1989 S. 6 f.

67 アメリカにおいては父権訴訟(パトリアー・パトリアー訴訟: Parens Patriae)という制度があり、そこでは州政府の司法長官といった政府機関に集会的当事者適格を付与している。そして、佐野つぐ江「米国の州司法長官の権限及び活動に対する法学者の見解と、クラスアクション制度との比較」成蹊大学法学政治学研究所41号(2015年)2頁においては、当該権限の行使の要件として「1982年のスナップ事件の判決によって、州の準主権者として権限行使する要件が明確化された。この事件において裁判所は、州の準主権者の権限として、①州法を実施すること、②州のビジネスを含む州経済の利益のために活動すること、③州内の民間業者の利益及び市民の利益を代表することを挙げた。当該権限は、州司法長官にのみ認められる権限であること、そして、市民のうちの多数が救済を求めている場合、及び、個人の損害回復を目的とする法律に基づく請求の場合には、当該権限は認められるべきであるとした」としている。同制度は、アメリカの制度であり、さらに消費者保護の分野の制度であることから、本稿の考察の対象からは外れるが、地方公共団体の原告適格を考察する際に考慮に値するものと思われる。

68 本稿においては紹介に留めるが、アルトリップ決定[Altrip Entscheidung; EuGH, Urteil vom 7. November 2013 (C-72/12, Gemeinde Altrip u.a.), NVwZ 2014, S. 49.]があり、そこでは環境親和性審査およびその事前審査の不実施の主張をゲマインデに認めたものである。同判決のその他の論点については、大久保・前掲註(14)310頁においても紹介がなされている。

約やEU法の影響もあって、大きな変革を迎えつつある。もっとも、わが国においては、ドイツのような国際条約などによる外圧は存在していない。そのため、ドイツの状況をそのまま取り込む必要性はないと言える。けれども、筆者は、以上のようなドイツの展開について、環境団体訴訟の正統性・正当性の議論にも少なからず示唆を与えるものと理解をしている。確かに、公益に関する疑問を環境保護団体が訴訟という形で提起する以上、正統性・正当性の問題は完全に解消されるわけではない。しかしながら、そこでは、最終的な決定については裁判所の判断が残されており、そこでの環境への配慮の必要性という判断の効果は市民全体に還元される点に注意が必要である。つまり、環境保護団体は、団体個人のためではなく、公益の代理人として問題提起を行うに過ぎないわけである。したがって、環境問題における裁判所の役割や行政訴訟の意義も視野に入れつつ、環境保護団体の役割・機能を検討することによって、今後のわが国における原告適格論および団体訴訟論に寄与したい⁶⁹。

本研究にあたり、平成26年科学研究費補助金(基盤研究(C)、課題番号26380147、研究課題名「ドイツ環境法上の団体訴訟論の展開」)、平成27年度科学研究費補助金(基盤研究(A)、課題番号15H01913、研究課題名「法的本質論を踏まえた非営利団体の地位と役割及び団体訴訟に関する比較法的総合研究」)、平成27年度科学研究費補助金(基盤研究(B)、課題番号15H03289、研究課題名「継続的更新機能・公益性適合機能・民主的正統化機能を内在した行政法システムの構築」)による援助を受けた。

69 本稿の直接的なテーマではないが、近年、わが国行政法においては、客観訴訟の歴史的背景やその意義が丹念に分析されつつあることを指摘したい。これについては、村上裕章「客観訴訟と憲法」行政法研究4号(2013年)12頁、同「日本における客観訴訟論の導入と定着」九州大学法制研究92巻2・3号(2015年)519頁以下がある。後者の557頁には「第一に、仮に主観訴訟と客観訴訟の分類を行うとしても、訴訟目的による分類は相対的であることから、端的に、『法律上の争訟』に当たるか否かによって区別すべきではないかと思われる。第二に、客観訴訟に基づく行政事件訴訟の規定については、訴訟類型と適用条文を明確化した点に意義があるものの、主観訴訟とされた抗告訴訟及び公法上の当事者訴訟を過度に主観化し、客観訴訟とされた機関訴訟及び民衆訴訟の利用を過度に限定することになったという弊害も否定できない。この点については立法論的な再検討も必要ではないかと思われる」とある。また、杉井俊介「日本における主観訴訟と客観訴訟の概念の系譜(1・2・3)」自治研究92巻2号(2016年)111頁以下、同3号(2016年)105頁以下、同4号(2016年)116頁があり、そこでは村上裕章教授と同様、客観訴訟の概念の変遷を旧憲法下より丹念に分析し、主観訴訟=法律上の争訟=司法権という「トリアーデ」の定式を今後、どのように理解していくべきかの視座を与えるものである。本稿で扱った公益の団体訴訟も、客観訴訟として理解されることもあるが、そこでの訴訟や利益の性質を考察する際に、以上の文献を踏まえた考察も必要といえる。