

# 環境団体訴訟制度に関する日本への提言

## ——フランスとドイツの司法制度を通して——

早川 傑人 吉田和佳奈  
光来出俊太 加藤 聡頼  
井手沙也加  
(前田研究会 3年)

### I フランス

- 1 概 説
- 2 フランスにおける環境法
- 3 フランスにおける裁判制度について
- 4 公権力分離の問題
- 5 賠償制度の問題
- 6 日本法に対する提言

### II ドイツ

- 1 はじめに
- 2 ドイツにおける環境訴訟の概要
- 3 ドイツにおける環境訴訟諸制度の日本への導入の検討
- 4 おわりに

### I フランス

#### 1 概 説

環境問題訴訟が比較的活発に見られるフランスにおいては、その特有の裁判制度が問題視されている傾向にある。純粹環境損害においては現物賠償が理想とされているが、しばしばその達成の弊害となるのが司法裁判所の行政機関に対する命令権力が欠けていることである。日本の裁判制度においては、フランスのような行政と司法ではなく、民事訴訟と行政訴訟の間に乖離が認められる<sup>1)</sup>。フラン

スの環境事例は日本において環境訴訟を導入し促進していくにあたって有用であるため、本稿において検討する。

## 2 フランスにおける環境法

### (1) 環境問題への意識・経緯

環境保護の必要性に対するフランスにおいての市民意識は、1986年のチェルノブイリ事故、1978年のアモコ・カディス号、1999年のエリカ号の油流出事故、そして2001年のAZF工場爆発事故等や地球温暖化に対する温室効果ガス排出への懸念を背景に高まってきた。また2009年8月南欧でのSPSE社による事件も原油汚濁事件として有名である<sup>2)</sup>。このほか、2007年の大統領選挙において、環境保護は同年5月に行われた決選投票の際の候補者双方の選挙公約の中でも最も重要な問題の1つであった<sup>3)</sup>。

エリカ号事件はフランス国内法と国際条約との間の互換性を検討すべき環境損害事例として非常に重要である<sup>4)</sup>。その際に取り扱われた国際条約と国内法<sup>5)</sup>は、「フランス領海の油濁損害が『深刻』であるとみなされた場合には仏裁判所がこの損害に対する刑事責任を最低する裁判管轄を有する」と解釈できるという見解を示した。「～内で生じた損害」ではなく「～に対する損害」という新しい考えを提示した点で海洋汚染訴訟において仏裁判所の管轄権の拡大をもたらしたといえる<sup>6)</sup>。

1つ目の国際条約であるCLC92が締結国領海内でのタンカー油濁によって生じた損害に適用されるのに対し、仏第一審裁判所は「1976年の海事債権についての責任の制限に関する国際条約(LLMC)」が適用されるとした。パリ控訴院がこの判断は誤っているとし、CLC92を適用すべきと判決した<sup>7)</sup>。

この問題の複雑さ、訴訟の長期化を踏まえ、仏政府は油濁に関する刑事・民事両面での責任について法的立場を明確化するために、船舶所有者と保険業者に影響を及ぼすであろう2つの重要な法律<sup>8)</sup>を導入した。

明確化されたポイントは船舶由来の油濁事故の刑事責任に関する裁判の管轄権について、仏裁判所が下した仏裁判所に管轄権があるとする判決の効力は変わることはないということである。今後も仏裁判所は、たとえ油濁損害を引き起こしたと考えられる犯罪行為がフランス領海外で発生したとしても、フランス沿岸に対するその損害が「深刻」であるとみなされる場合には「刑事裁判管轄権」を引き続き主張することができる。さらに環境法典への言及を廃止し、油濁損害に関

する民事責任は CLC92が適用されることが明確化された。またこれ以降このような問題については専門の裁判所による迅速な訴訟手続きが行われるように、刑事責任の管轄が通常の商事裁判所から専門の裁判所である海事裁判所に移管された<sup>9)</sup>。

## (2) 環境法の制定と純粋環境損害

フランスでは環境関連法を整理し、2005年には憲法の中に環境憲章を盛り込む改正も行った。憲章内容に従って、政府は環境保護に向けた多くの政策を策定しているといえる。この枠組みの中で、環境グルネルにて包括的な環境政策を元に2つの法律が制定された。グルネル I 法 (Grenelle I) およびグルネル II 法 (Grenelle II) である<sup>10)</sup>。前者はグルネルにて策定された政策を法として定めたもので、気候変動の緩和や生物多様性と自然景観の保全、健全な環境への寄与に関する目標とフランスの骨格となる方針が規定されている。広い範囲での問題に関する規定が多い。一方後者は前者で講じた目標を実現するための法律的、経済的、規則的手段に関する法的枠組みを定めている。交通やエネルギー、気候、環境アセスメントなど全般的な規定が明記されている<sup>11)</sup>。

さらに、「持続可能な開発に関する国家戦略」にはグリーン経済と自然資源の維持に基づいて持続可能な開発に関する方針を明記した。この戦略はフランスの直面する持続可能な生産と消費、交通、気候変動、エネルギー、公衆衛生、リスク予防と管理の9つの主要課題を中心としている<sup>12)</sup>。

環境汚染による被害は大きく2つに分けることができると考えられている。「環境を通じて引き起こされる被害」と「環境に対して引き起こされる被害」である。この後者を純粋環境損害と呼ぶ。

純粋環境損害への法的対応は、①2004年の EU 環境責任指令に従って制定された2008年法によるもの、および②環境法典により環境保護団体に認められる団体訴訟を通じたものに加え、③民法の不法行為規定による環境損害の賠償が認められることがある。

かつて、カタラ草案1343条では不法行為において賠償されるべき損害に「個人的利益」侵害の他に「集団的利益」侵害が挙げられていた。これは裁判所が環境保護に対する損害の賠償を可能にするために導入したもののだが、誰がその損害の賠償を請求できるか（個人か団体か）という問題は手続法に譲るものとなっていた。

### (3) 団体訴訟制度

環境法典142-2条によれば、認可された環境保護団体は、それが保護の目的としている、集団的利益を直接・間接に侵害し、かつ、自然と環境の保護、生活環境の改善、水・空気・土壌・景勝・景観の保護といった環境保護のための法規定、都市計画に関する規定や汚染および公害防止に関する規定に違反し、犯罪を形成する行為につき、付帯私訴 (action civile) の形で原因者に対する私訴権を有する。司法裁判所はいくつかの判決において、個人の経済的ないし精神的損害をもたらすものではない環境損害についても、この付帯私訴権により環境保護団体に賠償を認めている。

フランスにおいては、以上のように、純粹環境損害についても、付帯私訴権により環境保護団体に賠償請求が認められているのであるが、これらに関しては後述する。

### 3 フランスにおける裁判制度について

最高裁判所と下級裁判所に属している日本の司法権とは異なり、フランスには司法機構に属する司法裁判機関<sup>13)</sup>と行政機構の属する行政裁判機関<sup>14)</sup>の2系統の裁判機関がある。またこれ以外に憲法院や高等法院などの特別な裁判機関も設置されている。司法機構に属する裁判所には普通裁判所、特別裁判所がある。フランスはヨーロッパ共同体 (EU) の一国であるため、ヨーロッパ共同体の裁判所も視野に入れなければならない。例えばヨーロッパ人権法院 (Cour européenne des droits de l'homme) やヨーロッパ共同体司法院 (Cour de justice des Communautés européennes) がある<sup>15)</sup>。

フランスでは法令の部分的な改正をかなり頻繁に行う。それゆえ法典ごとに関連する法令をまとめた法典集は最新版であっても改正に追いつかないことが多い<sup>16)</sup>。

司法権は行政権に干渉することができない。逆もまた然りである。行政権は司法権から独立しており、行政機関に対する訴訟は司法裁判機関に提訴できない。行政裁判所は行政権に属しており、司法裁判機関とは別個独立している。また、立法権も裁判所に提起された意見について司法権に介入できない。

## 4 公権力分離の問題

### (1) 問題

フランスにおいて課題として問題視されているのが公権力の分離である。純粹環境被害においては現物賠償が理想とされているが、司法裁判官は原則では行政機関に対して何かしらの法的措置を命令することを認められていない。これは判例で幾度となく示されている。

### (2) 判例

1927年5月23日のフランスにおける司法最高裁判所である破毀院における判決では、行政の認可下の施設が近隣に環境損害を及ぼしている場合、その損害の停止を司法裁判所が命令できるのかが争点となった。

「司法裁判官は、危険・非衛生的・迷惑な施設を有する隣人によって侵害された第三者に与えられるべき損害賠償についても、そのような施設が将来生じさせようであろう損害を中断させるのに適した措置についても判断する権限を有する。ただし、この措置が、社会と公衆衛生の利益において行政によって発せられた命令に反しないことが条件である」<sup>17)</sup>。

### (3) 最高裁判所としての立場

破毀院としては、損害をもたらしている施設が許可なく稼働している場合は停止可能であるし、行政認可の施設でも認められた条件外で稼働している場合は停止可能を命令できるため、問題はないとしている。しかし多くの学説ではこの立場を批判しており、この原則はあくまで行政機関が環境汚染について十分考慮した上で施設・団体を認可しているという前提でなりたっているが、実際には十分に効果的な統制が行われているわけではない点や、理論上は行政の統制権の補完として捉えられているが、実際には司法の権利行使を行政が持つ特権に対する侵害のように捉えられてしまっている点などが要点として挙げられている<sup>18)</sup>。

## 5 賠償制度の問題

EU指令を受けて、フランスでは2008年に環境損害に関する法律が制定された。また、一定の場合には、国家機関はこれらの措置を自ら講じて、その費用を汚染の原因者に求償することができる。

1995年のバルニエ法では、団体の認可要件を緩和し、行政訴訟における認可団体に対する適格推定や環境保護団体が個人被害者の損害賠償請求を代位行使できることとされた。

フランスにおいては、純粹環境損害についても、付帯私訴権により環境保護団体に賠償請求が認められているのであるが、これらに関する特別法は訴訟要件についてのみ規定し、その他の問題については規定していない。そのため、環境損害のとらえ方や損害賠償の方法、賠償の算定といった問題は民法（損害賠償法）に委ねられることになる。

## 6 日本法に対する提言

フランスにおける環境訴訟をモデルとして日本法に提言できることは、まず、損害賠償制度充実化の必要性である。日本においては基本的には個人の生活妨害という意味での環境問題、特に純粹環境損害に関しては差止めという形で対処する傾向・主張が強い。それに対しフランスで明確なのは、純粹環境損害に対する賠償が可能である。そもそもフランス法では「損害賠償」が日本よりも積極的に認められ、より強力な役割を果たしている。純粹損害賠償においては特に、金銭賠償によって特定された個人に属しない利益を救済することも可能である。417条を準用している722条1項をもとに、日本における損害賠償は原則規定されている金銭賠償のみに限られる。これに対して、フランスでは現物賠償も可能でありさらにはその算定の仕方にも様々な方法が積極的に取り入れられている<sup>19)</sup>。例えば、保護の対象となっている生物の死が損害と認められている事例においてはその生物の保護活動や研究を行っていた非営利団体などに「精神的損害」として金銭賠償が行われる場合がある。しかしこのようなケースにおいては算定方法は明示的に確立されているわけではなく、判例中にはっきりと示されているわけでもない。水への汚染に関する損害に関しては、汚染された水域の面積に応じて賠償金額が設定されていることが多い<sup>20)</sup>。また、フランスには損害予防及び保全措置・原状回復に関する規定が明文化されているのに対し、日本ではこれらがまだ制度化されていない。差止めに関しても認められるために法整備が求められている。

## II ドイツ

### 1 はじめに

環境団体訴訟とは、「環境団体が環境利益を守るために、行政や企業などに違法行為の差止、是正、損害の回復を求める公益訴訟」<sup>21)</sup>のことをいい、この訴訟制度は1992年の地球サミット以来アジア諸国でも認められてきており、今やグローバルスタンダードと呼べる域にまで達している。しかし、日本国内では依然として認められていない。

日本はドイツの訴訟制度を参考にしてきたが、ドイツが環境訴訟制度を整備させてからのそれは参考にされていない。ドイツの訴訟制度では原告適格が狭く利害関係にない国民に権利がなかったため、開発が許可になった場合などに環境利益を守る者がいなかった。しかし、これでは法の支配が貫徹しないと、環境利益を守る立場として専門知識を有する環境保護団体に白羽の矢が立てられた。その後、ドイツは制度を整備しEUの指令にも応じてその権利を拡張してきた。

かつて環境団体に原告適格が与えられていなかったドイツがどのように環境団体訴訟制度を確立してきたのかを振り返ることは、今後日本が制度を導入していくにあたり大いに参考になるだろう。

### 2 ドイツにおける環境訴訟の概要

#### (1) ドイツにおける環境憲法<sup>22)</sup>

ドイツの憲法に相当する法は「基本法」といわれるもので、環境については1994年に創設された20条 a<sup>23)</sup>に規定されている。

1970年代にドイツ国内で環境問題への意識が高まる中、基本法へ環境に関する規定を取り込むことが主張されるようになった。その際、「環境保護」という国家目標を導入するか、または環境基本権を採用するという、2つの導入方式で対立が起き、専門家委員会は前者を導入することを決定したが、実現には至らなかった。

1987年の連邦議会選挙後の連立政権は国家目標の導入へ原則同意に至る。だが、人間の自然的生存基盤に基づく人間中心主義的な主張がなされ、議会で激しく対立した。最終的には共同憲法委員会においてやむなく合意に至り、20条 a<sup>24)</sup>は妥協的な文言に落ち着いた。

20条 a の保護法益は自然的生存基盤<sup>25)</sup>であり、環境概念と同視される(通説)<sup>26)</sup>。含まれるのは、大気、水、土壌等の環境媒体、そこに生活する動植物、微生物、およびその生活空間である。同条は国家目標、つまり国家に対して法的拘束力を持つ客観的義務を課している。よって、個人が同条を根拠に具体的な権利を主張することはできず、裁判で特定の立法行為を求める請求権も生じない。一般的に、立法者には幅広い裁量が認められるが、同条の存在により、裁量の範囲内かどうか問題になる際、環境保護利益がより重く考慮<sup>27)</sup>されることになる。同条は将来世代の利益も対象にしており、国家は彼らの生活基盤も確保することが義務付けられている。

20条 a に含まれる論点として、国家目標の射程の問題がある。保護される人間の利益か(人間中心主義的)それとも自然自体も含まれるか(環境中心主義的)の対立がある。もっとも、環境への損害は少なからず人間への損害と同視できるため(生物の多様性など)、実務においてさほど影響はないと考えられている<sup>28)</sup>。

20条 a の理念と協働原則の具体化立法として、連邦自然保護法58~61条(Bundesnaturschutzgesetz)において団体による環境訴訟への訴訟参加が一定の条件の下で認められている。

EU 憲法は国内の憲法に優越するため、その趣旨は国内の立法にも影響を及ぼす。具体的には、EC 条約174条 2 項は高い保護水準の原則を定め、その内容として予防の原則、発生源原則、原因者負担原則、横断原則などが規定されている<sup>29)</sup>。

## (2) ドイツにおける環境特別法

### (a) 環境責任法

環境責任法は、1990年に制定された不法行為(主にドイツ民法823条)に対する特別法である。近年の環境法と共通する特徴としては、環境被害を引き起こす施設(約96施設)や活動に対し無過失責任である危険責任のルールを取り入れていることである<sup>30)</sup>。

環境責任法16条 1 項は、物の毀損が自然や景観の侵害でもある場合、被害者が原状回復を請求する際、以前の状態の回復費用が毀損された物の価値を上回るという理由だけで、ドイツ民法(BGB) 251条 2 項「原状回復が不相当」との判断をしてはならないとして、自然および景観の回復に必要な場合には、毀損された物の価値を上回っても原状回復のための費用を請求することができる旨を規定し

ている。この場合、賠償権者は賠償金を自然保護のために使用しなければならず、特別の口座への振込と、その口座に関して州法により権限を有する自然保護官庁の同意により口座の納入金の利用が可能になる。これは、生態系の破壊の場合、しばしば財産の価値が低く、しかも回復に多くの費用がかかる利益が侵害されることが多いが、その際に、生態的な価値をも考慮して原状回復が相当と判断することを可能にしたものである。しかしながら、責任を負うのはその環境を介して人格的権利侵害が保護法益として必要とされるため、純粋財産侵害（精神的損害）は保障されていない。

また団体訴訟を提起できるのは、定款や規約上、当該環境損害に関係があり連邦自然保護法29条により認められた団体である。

加えて、賠償額については責任限度額が設定されている。なお、適法な操業がなされていた場合には、因果関係の推定、軽微な損害に対する賠償が排除される<sup>31)</sup>。

(b) 環境・法的救済法（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）

オーフス条約（2001）<sup>32)</sup>とEC市民参加指令（2003）は、環境団体に幅広い司法アクセスを認めることをEU加盟国に求めていたため、これらの基準を満たすために新しい法による環境団体訴訟のさらなる拡大が求められた。そこで、ドイツで環境・法的救済法は2003年に制定され、2013年にトリアネル判決<sup>33)</sup>がきっかけとなり改正された法律である。ミュンスター上級行政裁判所は、本件予備許可等には、「個人の権利を根拠付ける」法規以外の環境法規違反があるが、環境・法的救済法によれば訴えを棄却するよりほかないとして、アセス指令<sup>34)</sup>への適合性に関する先行判決を押収司法判断所に求めた。

2011年5月12日、欧州司法裁判所は、環境団体に対し環境・法的救済法のような主張制限をすることはアセス指令に反し、ドイツの承認団体は、直接アセス指令に基づいて、関連法規違反を主張できるとする画期的な判断を下した。

トリアネル判決を受けて、ミュンスター上級行政裁判所は、2011年12月1日、予備許可等を取消す判決を下している。

以上より、「個人の権利に基づく」という制約を消去するという環境・法的救済法の改正に至った。

本法では、環境団体自身の権利侵害の有無にかかわらず提起することができる公益団体訴訟が定められている。具体的には出訴期間は1年であり、原告適格を

有するのは原則、連邦環境庁または州の所管庁の承認を受けた国内外の団体（承認団体）である。また団体訴訟において、費用は場所と訴訟の複雑さ、そして勝敗に依存する<sup>35)</sup>。

(c) ドイツ環境損害法（環境損害の未然防止および浄化に関する法律）<sup>36)</sup>

この法律は、2004年のEU環境責任指令に対応して2007年に制定されたものである。同指令は、前述のように、環境損害の原因者に未然防止と修復措置を義務付けるとともに、市民と環境団体に行政に対する参加と訴権を認めるものである。同法における環境損害は、EU指令と同様に、「生物種と生息地」「水域」「土壌」に関する損害に限定されている（同2条）。

そして、事業活動を行い、または決定し、かつ、それによって環境損害および直接的な環境損害の危険をもたらした責任者は、所轄官庁への情報提供、未然防止措置、修復を義務付けられる（同2条、4～6条）。そのような義務は、これもEU指令と同様、付則にかかげる事業活動の場合は無過失で、それ以外の場合は故意・過失がある場合に発生する（同3条）。また、責任者は原則として未然防止や修復措置の費用を負担しなければならない（同9条）。加えて、所轄官庁は責任者に対し、未然防止や修復措置が講じられるよう監督し、これらの措置を命ずることができる（同7条）。そして、関係人と環境保護団体は所轄官庁への作為請求権を有する（同8条、10条）。また、行政が適切な措置をとらなかった場合、環境保護団体には環境・法的救済法2条を準用して団体訴訟が認められる（同11条）。団体の要件については後述する。

(d) 連邦インミッション防止法

連邦インミッション防止法とは1974年に煤煙（ばいじん）、悪臭、騒音、振動などの放散を防止することを規定した法律である。イギリス、アメリカではニューサンス（nuisance）、フランスでは近隣妨害（trouble de voisinage）、日本では生活妨害（その妨害が広範あるいは重大なものになった場合に公害と呼ばれる）と呼ばれる現象に対応するドイツ法上の概念である。インミッションは、一定の場合に損害賠償や差止め（停止）の対象となるが、その要件の定め方は国によって異なる。ドイツやスイスでは民法に直接の規定があるが、日本の場合にはなく、インミッションが受忍の限度を超えた被害を与えると、不法行為法上違法となって損害賠償の対象となり、さらに人格権などを侵害するものとして差止の対象になる、と一般に解されている<sup>37)</sup>。

(e) 水管理法<sup>38)</sup>

水管理法とは水の利用と排水について規定している法律である。執行については州が行う。この分野では水汚染対策の方策として、汚染された排水に課金する課金制度が法定されており、判例として取水賦課金事件<sup>39)</sup>がある。

(f) 連邦土壤保全法<sup>40)</sup>

連邦土壤保全法とは1998年に制定された。原因者およびその包括継承人が浄化義務者とされ、特定継承人はその義務を負わない。所有者も状況責任を負う。

(3) ドイツの環境訴訟における原告適格と環境団体<sup>41)</sup>

ドイツの環境訴訟における原告適格は、連邦自然保護法<sup>42)</sup>、環境・法的救済法<sup>43)</sup>をはじめとするいくつかの環境特別法によって環境団体に認められており、承認団体は自己の権利侵害を主張せずとも訴訟を提起できる。これは、ドイツ環境法の三原則にある、環境問題の解決には国家だけではなく市民・事業者などあらゆる主体の適切な参加・協力が不可欠とする協働原則<sup>44)</sup>に基づいている。ドイツにおける通常の行政訴訟においては、自己の権利侵害を主張しなければ訴訟は認められない<sup>45)</sup>。本章では、実際のドイツの環境訴訟において援用されることの多い「自然保護法」、そして、EUの要請により権利をさらに拡張すべく制定された「環境・法的救済法」の2つの法律を取り上げ、それぞれに共通の点や異なる点を確認する<sup>46)</sup>。

## (a) 自然保護法に基づき承認される環境団体 (1976)

自然保護法に基づき、環境団体として訴訟することを認められるためには以下6つの要件が必要となる。①定款によって理念的かつ継続的に、自然保護・景観保全の諸目的を推進していること。②1つの州の領域を超える活動領域を有していること。③承認の時点で少なくとも3年以上存続し、この期間活動していたこと。④専門的に適正な課題遂行について保証があること。⑤公益目的を追求していることにより、法人税法5条1項9号により法人税を免除されていること。⑥団体の目的を支持する全ての者が、完全な議決権を持つ構成員となり得ること。

## (b) 環境・法的救済法における原告適格 (2006)

環境・法的救済法により承認される環境団体の要件は、基本的には自然保護法と共通している。環境・法的救済法には、「自然保護法または州法に基づき承認される団体は、同時に環境・法的救済法の承認団体とみなされる」とある。自然保護法と異なる点として、①承認団体の目的が自然保護から環境保護に拡張され

ていること。②1つの州を超える活動をしている必要がないこと。③法人税が免除されていることが要件とされていないこと、などが挙げられる。

そして、訴訟の際に自己の権利侵害を認める必要はない。しかし、必要とされる要件が3つある。①当該決定、または不作為が決定に重要な意義を持ち得る環境法規に違反していることを、「個人の権利を根拠づけて」主張すること。②環境保護目的の促進という自己の定款上の任務領域に関係があることを主張すること。③手続きに参加する権利があり意見を表明したが、その機会が与えられていなかったこと、である。

また、未承認の団体の場合でも、実質的に承認の要件を満たし、承認を申請中ではあるが、団体の責に帰すべきでない理由で承認がいまだに与えられていない時は、法的救済を求めて訴訟を提起することができる。

なお、法律施行時は個人の権利を根拠付ける環境法違反しか主張できず、原告適格は拡大されていても裁判で主張できる範囲が狭くなったと批判されていたが、本法が改正された際にこの規定は削除された<sup>47)</sup>。

以上2つの法律における環境団体に訴訟が認められるために必要な要件を挙げた。これらの環境団体の承認を行うのはドイツ連邦環境庁であり、不承認の場合は義務付け訴訟を提起することもできる。

### 3 ドイツにおける環境訴訟諸制度の日本への導入の検討

日本で環境団体訴訟を導入する手段として参考とするため、ドイツの諸制度を個別に検討していく。

#### (1) 連邦自然保護法

連邦自然保護法では一定の要件を満たす団体<sup>48)</sup>に承認を与え、訴訟適格を付与する制度(BNatSchG58条ないし61条参照)が規定されているところ、連邦制を導入していない我が国で直接当てはめることには問題がある<sup>49)</sup>。だが、いくつかの要件を通じて適格団体を絞る考え自体は制度設計の参考になる。客観的な資料に基づいて比較的容易に判断できる要件(活動年数、定款目的、法人税の免除の有無など)で、かつ承認に裁量を認めていない点は、行政庁の恣意的な判断を防止するために効果的であると考えられる。もっともいくつかの問題点も指摘でき得る。

### (a) 専門性要件の判断

連邦自然保護法59条4号では「専門的に適正な課題遂行について保証があること」と規定されているがこの要件該当性をどのように、そして誰が判断するかが問題となる。まず、ひとえに「専門」といっても環境訴訟は水質汚染や公害、土壌汚染など分野は広範にわたり容易に判断することは難しい。承認は個別の訴訟ごとに要するとするか、それとも包括的に訴訟代理権を与えるかによって結論が変わってくる。また、判断主体は国レベル（省庁や独立行政法人）か都道府県以下レベル、裁判所の判断を仰ぐべきではないかなどの問題も考えられる。

### (b) 原告適格の問題

日本の行政訴訟は「当該処分又は裁決の取消しを求めるとき法律上の利益を有する者」（行政事件訴訟法9条1項）に限り訴訟提起することができ、処分または裁決の相手方以外の者は利益の内容及び性質等を考慮して、原告適格を判断する（同条2項参照）。環境団体は処分の名宛人や被害者ではないため、そもそも利益を考慮し得ず、現行法制度上、原告適格を肯定できない。だが、環境利益を保護するために訴訟提起を簡易化することは一定の意義があり、特別法によって9条2項を修正するなどの折衷案も考えられる<sup>50)</sup>。

### (c) 濫訴の懸念

ドイツの場合、主要な環境団体は重大な環境問題・勝訴見込みのある案件を精査して訴訟提起する運用がなされており、現在は濫訴が問題となっていない。これは消費者問題と比較して環境問題は規模が大きい反面、頻度は一般的に少ないことも考えられる。だが環境団体各自の運用に任せる以外に、より厳格な承認要件や提起数の状況次第で承認を取り消せる規定を盛り込むなど、法的な面からも一定の歯止めを検討してもよいのではないだろうか。

## (2) ドイツ環境損害法（環境損害の未然防止及び浄化に関する法律）

### (a) 概要

自然資源損害賠償制度の議論が日本でも盛んになってきている。自然資源損害賠償制度<sup>51)</sup>とは、自然資源（動植物およびそれらによって作り出される生態系）に対して企業が損害を与えた場合、その企業に対してその復旧義務を課す制度である。実際のところは、行政が自然資源の復旧を行い、その費用を企業に請求し、訴訟を起こすケースが多いとされている。そこで、自然資源損害賠償制度へのアプローチとして、ドイツ環境損害法および懲罰的損害賠償訴権の導入を検討して

みたい。ドイツ環境損害法2条における環境損害とは、EU指令と同様に、「生物種と生息地」「水域」「土壌」に関する損害に限定されている。また同法2条および4～6条において、事業活動を行い、または決定し、かつ、それによって環境損害および直接的な環境損害の危険をもたらした責任者は、所轄官庁への情報提供、未然防止措置、修復を義務付けられることとなっている。

そして、環境保護団体の条件として、上述の通り、「定款に基づき理念的、継続的に主として環境保護目的を促進していること」「3年以上の存続と活動」「適正な任務執行の保証」「公益目的の追求」「メンバーになることに関する公開性」が必要である。また、現在の日本において環境保護団体は約18000団体存在している。ここから環境・法的救済法3条1項に承認される団体へと絞り込みをかけ、さらにドイツ環境損害法11条および政令指定都市に住所のあるものという制限を加えることにより、対象の数を減らすことができ、導入を容易にできると考える。

#### (b) 考察と私見

ドイツ環境損害法は、汚染者負担の原則および持続可能な発展を求めるという観点から、汚染者に対して未然防止および修繕義務を負わせ、費用を負担させると規定しており、これによって損害を最小限に抑えるということが目的とされている。またドイツ環境損害法と共に懲罰的損害賠償訴権を導入することによって、環境損害および精神的損害の発生の予防強化につながるのではないだろうか。

懲罰的損害賠償訴権とは不法行為を対象とする法律の範囲内で事故を起こした場合に、加害者が極めて悪質だったとき被害者がその損害額を超えて損害賠償を求めることができるというものである。しかしながら、被害者保護の意味合いが強すぎることで、そして莫大な賠償金が請求される恐れがあるため、現在の日本には導入されていない制度である<sup>52)</sup>。懲罰的損害賠償を認めた例としてアメリカで1992年に発生したマクドナルド・コーヒー事件<sup>53)</sup>があるが、このようにコーヒー販売という一般的日常的行為に関して極度の悪質性を認定し得るかどうか問題であり、本件のような判決が出ることには大衆の批判があった。

本法は原則として経済発展を妨げないことを挙げているため、マクドナルド・コーヒー事件のように莫大な賠償金を請求される機会が増えてしまえば、多くの場合経済発展を妨げてしまうことになろう。それを防ぎながら懲罰的損害賠償訴権を与えるには大変厳格な審査が必要となるだろう。そのため、ドイツ環境損害法および厳格に審査を行い許可された団体に対しての懲罰的損害賠償訴権の導入

を参考に体系を構築するというのも有益ではないだろうか。

#### 4 おわりに

日本の行政訴訟には「当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有するもの」に限り訴訟提起できるとあり、専門性要件、原告適格および濫訴についても前述したように問題は多く存在している。そもそも法律上の利益を有しない環境団体に対して、現行法上、原告適格を認めることは不可能である。しかしながら、実際、環境利益を求める訴訟を認めることには一定の利益があり、環境損害から人に対しての損害（精神的損害を含む）が生じることも予測される。したがって、一定の歯止めとして前掲した検討を取り入れていくことも有効なのではないだろうか。

- 1) 中原茂樹（2013）『基本行政法』10-29頁。
- 2) 一般財団法人石油エネルギー技術センター「平成24年度石油産業体制等調査研究 石油製品備蓄に関する調査報告書」  
[http://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2013fy/E002818.pdf](http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2013fy/E002818.pdf)（閲覧日：2017年11月12日）。
- 3) 環境問題について市民に目を向けさせる大きなきっかけとなったのはサルコジ政権成立直後の2007年の7月から10月にかけて「エコロジー・持続可能な開発、運輸住宅問題省」（いわゆる環境省）が主催した環境グルネル（Grenelle de l'Environnement）であろう。法律文書および規制文書を通じた包括的な環境政策を策定し、フランス社会において環境保護に関する問題への関心を高めた。会議最終日に公表された環境関連政策は大統領により「フランスの環境ニューディール政策」と称された。しかし環境省の公表する報告書「家庭の環境プラクティス（Les pratiques environnementales des ménages）」によると、意識のわりに環境保護に関連した具体的な取り組み、活動はまだ十分に普及していないようである。  
 岡井有佳、内海麻利「フランスの低炭素都市の実現に向けた都市計画制度の動向に関する研究—環境グルネルにみる統合性と国の役割—」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol. 46 No. 3（2011）参照。
- 4) エリカ号事件とは、1999年にフランスの西岸沖で発生した事故のことである。マルタ船籍のエリカ号が嵐に見舞われ、船体が2つに破断した。その際1万トンの燃料油が沿岸に流出し、深刻な油濁事故となる。同船はTevere Shippingが所有し、フランスの大手石油会社TOTAL SAの子会社であるTotal Transport Corporation（TTC）に公開用船に出されていたものだった。

訴訟で問題となったのは、フランス法に組み込まれた油濁責任に関する国際条

約とフランス国内法との相互作用についてである。仏裁判所がこの訴訟の管轄権を有しているか否か、どの国の法律が適用されるべきかが焦点となり、油濁責任に関するフランス国内法と国際条約との間の互換性が検討された。

仏裁判所は1つの事案において4つの国際条約を取り扱う必要があることを認める。

Gard News (2013)「エリカ号事件—破毀院の判決」[http://www.gard.no/Content/20735578/18\\_The%20ERIKA%20-%20link%5B1%5D.pdf](http://www.gard.no/Content/20735578/18_The%20ERIKA%20-%20link%5B1%5D.pdf) (閲覧日: 2017年6月7日)。

- 5) エリカ号事件に関して取り扱われた国際条約と国内法
  - (i) 「1992年の油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約 (Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage [CLC 92])」
  - (ii) 締約国の「領海」および「排他的経済水域 (EEZ)」の定義を定めた1982年の国連海洋法条約 (Montego Bay Convention)
  - (iii) 一般的な水汚染に関する問題に適用され、訴追される違反行為について国内法で定義することを可能にしたマルポール73/78条約 (MARPOL Conventions)
  - (iv) 領海に関して、(領海「内での損害」ではなく) 領海「に対する損害」を刑事罰の対象とした1983年7月5日の法律、および国際条約の許容範囲内で領海外の違反行為にフランス法を適用することを認めたフランス刑法の L. 113-12条などの様々な国内法
- 6) GARD INSIGHT (2014)「潮流の変化: 仏政府、エリカ号事件以降油濁に関する法制度を再検討」<http://www.gard.no/Content/20740344/A%2520sea%2520change%2520-%2520The%2520French%2520Government%2520rethinks%2520its%2520oil%2520pollution%2520legislation%2520post-ERIKA%2520JP.pdf> (閲覧日: 2017年6月10日)。
- 7) 同上。
- 8) ①海事問題の刑事訴訟手続きに関する2012年11月2日付のオルドナンス第2012-1218号。  
②インフラ・運輸サービスに関する2013年5月付の法律第2013-431号。
- 9) Gard News (2013)「エリカ号事件—破毀院の判決」[http://www.gard.no/Content/20735578/18\\_The%20ERIKA%20-%20link%5B1%5D.pdf](http://www.gard.no/Content/20735578/18_The%20ERIKA%20-%20link%5B1%5D.pdf) (閲覧日: 2017年6月10日)。
- 10) グルネル2015「環境グルネル実施法案」<http://cfjp.org/loi%20grenel.html> (閲覧日: 2017年11月10日)。
- 11) 日本貿易機構、海外調査部「フランスの環境に対する市民意識と環境関連政策」[https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/jfile/report/07000444/france\\_kankyo\\_seisaku.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07000444/france_kankyo_seisaku.pdf) (閲覧日: 2017年6月15日)。
- 12) 同上。
- 13) 司法機構に属する裁判期間の頂点には唯一の破棄院 (Cour de cassation) が、その下には35 (うち5つは海外) の控訴院 (cour d'appel)、控訴院の下には第一

審の民事裁判所として158の大審裁判所 (tribunal de grande instance)、305の小審裁判所 (tribunal d'instance)、303の簡易裁判所 (juridiction de proximité)、他には特別裁判機関がある。

- 14) 行政機構に属する裁判期間としては最上位にconseil d'Etat (Conseil d'Etat) がありその下に行政控訴院 (Cour administrative d'appel)、さらにその下に36の行政裁判所 (tribunal administratif) が設置されている。そのほか行政機関に属する裁判機関、憲法上の裁判期間がいくつかある。
- 15) 中村義孝 (2011)、「フランスの裁判制度 (1)」立命館法学 1号、6頁。
- 16) 同上 (7頁)。
- 17) Tribunal des conflits, 23 mai 1927: S. 1927, 3, p. 94.
- 18) 小野寺倫子 (2010)「フランス民事責任法における環境自体に生じた損害 (純粹環境損害)の救済手段について」早稲田法学会誌60巻2号、207頁。
- 19) M.PRIEUR, Droit de l'environnement, 7e ed., Paris: Dalloz, 2016, p. 1164.
- 20) Cass. Crim., 23 Mars 1999.
- 21) 『環境団体訴訟』が認められていない国がほとんどない! (1): 大久保規子教授指摘。 <https://news.yahoo.co.jp/byline/masanoatsuko/20160518-00057822/> (閲覧日2017年11月27日)。
- 22) ハンス・ヨアヒム・コッホ編岡田正則監訳 (2012)『ドイツ環境法』早稲田大学比較法研究所叢書第38巻、72-87頁。
- 23) Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.  
(国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準に従って執行権および裁判を通じて、自然的生存基盤および動物を保護する。)
- 24) [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_20a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_20a.html) (閲覧日: 2017年11月12日)。
- 25) 独語で「natürliche Lebensgrundlagen」。その一般的な定義は必ずしも明確でなく、必要に応じて定義を変容させなければならない。
- 26) 渡邊斉志 (2002)「ドイツ連邦共和国基本法の改正—動物保護に関する規定の導入」外国の立法214号、177-184頁。
- 27) この場合最新の科学技術を基に判断され、EU レベルの水準は考慮しない。 <http://www.juraexamen.info/examensrelevante-probleme-im-rahmen-von-art-20a-gg/> (閲覧日: 2017年11月12日)。
- 28) 前掲注24) 72-87頁。
- 29) 松村弓彦 (2015)「ドイツ環境法における予防原則 (その4)」法律論叢第87巻第6号、173-210頁。
- 30) 小野隆弘 (1998)「環境リスクと責任ルールの再構築—ドイツ環境責任法をめぐって—」長崎大学総合環境研究第1巻第1号、11-22頁。

- 31) 後掲注32) 11-22頁。  
岡田幸代 (2005) 「ドイツ環境法における生態損害賠償について」早稲田法学会誌第55巻、11-22頁。
- 32) オーフス・ネット「オーフス条約とは」<http://www.aarhusjapan.org/convention.html> (閲覧日：2017年11月27日)。
- 33) リューネン石炭火力訴訟は、トリアネルという電力会社に対して付与された大規模石炭火力発電所の予備許可および一部認可に対し、ノルトライン・ヴェストファーレン州のBUND (環境団体) がその取消しを求めた事案である。
- 34) アセス指令は、環境団体が、実体法的、手続法的違法を争うことができるようにすることを義務付けている。多くの環境法は、公益保護を目的とし、個人の保護を目的としているわけではないから、環境・法的救済法の主張制限は、関係市民に広いアクセスを保障するという目的に反し、環境団体の司法アクセス権を著しく制限することになる。それ故、EU法に由来する環境法規について、その違反の主張を認めないことは、アセス指令に違反するとされた。
- 35) 大久保規子 (2007) 「ドイツにおける環境・法的救済法の成立 (一)：団体訴訟の法的性質をめぐる一考察」阪大法学第57巻2号、1-14頁。
- 36) 大久保規子 (2008) 「ドイツの環境損害法と団体訴訟」阪大法学第58巻1号、1-33頁。
- 37) 勢一智子 (1996) 「ドイツ環境行政手法の分析」九州大学法政研究第62巻3・4合併号、203-251頁。
- 38) 渡辺富久子 (2012) 「ドイツの水管理法」外国の立法第254巻、126-179頁。
- 39) 1995年11月7日に発生した事件である。州法による取水賦課金の平等違反性や所有権侵害性 (14条1項)、連邦制のあり方などが問われたが、連邦憲法裁判所は、いずれも理由なしに合憲の結論を導いた。
- 40) 田村耕作 (2005) 「土壌汚染の浄化義務に対する憲法上の基本権保護に基づく制限」文京学院大学研究紀要第7巻、203-219頁。
- 41) 西村貴裕 (2007) 「ドイツ連邦自然保護法の体系と構造」人間環境論集6号、29-47頁。
- 42) [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/BJNR254210009.html#BJNR254210009BJNG001800000](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html#BJNR254210009BJNG001800000)
- 43) 前掲注35) 203頁以下。
- 44) 岡田幸代 (2001) 「ドイツ環境政策における協働原則」早稲田法学会誌第51巻、194頁以下。
- 45) 前掲注35) 204頁以下。
- 46) 大久保規子 (2013) 「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第20巻、234頁。
- 47) 前掲注46) 227-255頁。上記のトリアネル判決も参照。
- 48) ドイツの主要な環境団体としてはNABUとBUNDが挙げられる。  
NABUは平均して1年に約2件の訴訟を扱っている (ここ10年で10件)。

全体では2007～2010年：年平均25件、2002～2006年：年平均27件

2007～2010年の間における勝訴又は一部勝訴率は42.5%（2002～2006年 約40%）。

団体による訴訟参加なしの場合では、勝訴率10～12%。<https://schleswig-holstein.nabu.de/politik-und-umwelt/verbandsbeteiligung/fakten-hintergruende/index.html>（閲覧日：2017年11月12日）。

- 49) 連邦制の下、ドイツでは州の自治権限が強化されているおり、それを背景として承認権限が与えられている。一方で日本では都道府県への権限委任は限定的であり、特に司法に関して権限を各都道府県に付与することには特別の配慮が必要である。
- 50) 消費者分野においては既に特定適格消費者団体に集団的被害回復訴訟が導入されている（消費者裁判手続特例法 平成28年10月施行）。
- 51) 桑名謹三（2010）「日本における自然の損害に対する賠償制度について」環境経済・政策学会2010年大会報告論文、1-15頁。
- 52) 桑名謹三（2017）「懲罰的損害賠償の経済学的根拠—リスクコントロール政策としての位置付けと論点の整理—」新 PL 研究第2号、11-17頁。
- 53) アメリカのニューメキシコ州のマクドナルドにおいてステラ・リーベックさんがドライブ・スルーで購入したホットコーヒーを膝の上にこぼしてしまい、やけどを負って、損害賠償請求をした事件。

判決内容は填補賠償認定額20万ドルの80%にあたる16万ドルを本来の填補賠償額、またマクドナルドのコーヒー売上高の2日間分に相当する270万ドルを懲罰的損害賠償額として、それぞれ支払いを命じるというものであった。<https://lmedia.jp/2014/12/19/59499/>（閲覧日2017年11月12日）。