



Title	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
Author(s)	大久保, 規子
Citation	新世代法政策学研究, 20, 227-255
Issue Date	2013-03
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/52491
Type	bulletin (article)
File Information	20_06.pdf



[Instructions for use](#)

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—

大久保 規子

はじめに

日本は、国際的に見て、環境行政訴訟の原告適格を最も制限している国の1つであり、環境団体訴訟を認めていない唯一の先進国である¹。日本の行政訴訟に大きな影響を与えてきたドイツも、環境団体訴訟を導入しているとはいえ、EU諸国のなかで、原告適格の狭さが際立っている²。司法アクセス権の幅広い保障は、「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言」の市民参加原則（第10原則）の要請であり、環境分野の市民参加条約ともいべきオーフス条約（1998年採択）³、国連環境計画（UNEP）のバリガ

¹ 環境団体訴訟を含め、環境公益訴訟の国際的動向については、大久保規子「欧州における環境行政訴訟の展開—司法アクセスの保障を中心として」高木ほか編・行政法学の未来に向けて（有斐閣・2012年）459頁以下、同「環境民主主義と司法アクセス権の保障」淡路ほか編・公害環境訴訟の新たな展開—権利救済から政策形成へ（日本評論社・2012年）91頁以下、同「オーフス条約と環境公益訴訟」環境法政策学会編・公害・環境紛争処理の変容（商事法務研究会・2012年）133頁以下参照。

² 大久保規子「環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格—EU各国における展開」阪大法学58巻3=4号（2008年）103頁以下参照。

³ オーフス条約の正式名称は、「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」といい、環境権を実効的なものとするため、①情報へのアクセス権、②政策決定への参加権、③司法へのアクセス権という3つの権利を、NGOも含め、すべての市民に一体的に保障することを目的とする。2001年に発効して以来、EU、中央アジア諸国を含め、46の国と地域が加盟している（2012年12月現在）。

イドライン⁴（2010年）等により促進されている。

日本では、バリガイドラインに応じて司法アクセス権を強化しようとする動きは鈍く、国際的な動向が認識されているのかどうかも疑わしい状況であるのに対し、ドイツは、オーフス条約やEU法違反を指摘され、その対応に苦慮している。2006年には、市民参加指令で義務付けられた最低基準を充たすべく、「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」（環境・法的救済法）⁵を制定して、環境団体訴訟を拡大したものの、依然としてその範囲が狭すぎるとして、EU法違反の可能性が指摘されていた。そのようななか、欧州司法裁判所は、トリアネル社のリューネン石炭火力発電所建設をめぐる団体訴訟に関する2011年5月12日の判決（以下「トリアネル判決」という）⁶において、EU指令違反を認定した。これを受けて、ドイツ政府は、環境・法的救済法の改正を余儀なくされることとなり、2012年11月に改正法案が連邦議会で可決され、2013年1月28日に公布された。しかし、今回の改正は、環境団体の司法ア

⁴ 正式名称は「環境問題における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに係る国内立法の発展に関するガイドライン」（Guidelines for the development of national legislation on access to information, public participation and access to justice in environmental matters）という。

⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG), BGBl. I S.2816. この法律の英語名は、German Law on supplementary provisions governing actions in environmental matters under Directive 2003/35/EC とされている。ここでいう法的救済 (Rechtsbehelf) は、異議審査請求と訴訟を指す概念であり、権利救済という意味ではない。一部に環境・権利救済法という訳語が見られるが、ミスリーディングである。環境訴訟に関する行政裁判所法の特則を定めた法律であるから、実質的には、環境行政争訟法に当たる。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、58巻2号(2008年)279頁以下、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」香川大学法学部創立30周年・法学研究院創設記念論文集(2012年)51頁以下参照。

⁶ 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年5月12日)の意義」甲南法学51巻4号(2011年)65頁以下参照。

クセス権を拡大し、EU法への適合を図る一方で、従来よりも環境団体訴訟を制限する内容を含んでいるため、新たなEU法違反の可能性を含め、その可否が激しく議論されている。環境法規違反の行為について司法によるチェック機能を強化するための手法として、日本においても団体訴訟の導入が有効であると考えられるところ、その制度設計に当たっては、国際的な動向の把握が不可欠である。そこで、本稿では、環境・法的救済法の2013年改正の内容と論点を整理し、その問題点を分析する。

I 環境・法的救済法の位置付けと仕組み

1 環境・法的救済法の位置付け

ドイツの環境団体訴訟については、従来、①連邦および州の自然保護法、②環境損害法、③環境・法的救済法の中に特別の定めが置かれてきた。これらの法律に基づく団体訴訟は、何れも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のできる公益的団体訴訟であるという点で共通性を有している。

このなかで最も長い伝統を有するのは、自然保護法に基づく団体訴訟である⁷。1979年にグレーメンが初めて導入して以来、次第に各州の自然保護法に同種の規定が設けられるようになり、2002年の連邦自然保護法の改正により、連邦レベルでも環境団体訴訟が法制化された。自然保護法に基づく団体訴訟の特徴は、一定の要件を充たす承認団体に、行政手続への参加を要件として団体訴訟を認めていることにある。ドイツでは、権利侵害を主張する者に行政訴訟の原告適格を認めることが原則とされ、客観訴訟としての公益訴訟は、例外的にのみ導入されている。自然保護の分野では、環境法におけるいわゆる執行の欠缺を是正するために、環境利益の代理人

⁷ 自然保護法に基づく団体訴訟については、大久保規子「ドイツ環境法における団体訴訟」塩野宏先生古稀記念・行政法の発展と変革下巻（有斐閣・2001年）35頁以下、同「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頁以下およびこれらに掲げた文献、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）58頁以下参照。

として専門的知見と経験を有する環境団体に訴権を付与する一方で、事業者に対する不意打ちを防止し、行政プロセスの早い段階で適切に環境利益を考慮した決定を行うことができるようにするために、行政手続における意見提出（参加権の行使）を要件とする方式が採用されたものである。

このように、長年にわたり、自然保護分野に限って認められていた環境団体訴訟が、環境法全域に広がる直接の契機となったのは、EU法および国際法の展開である。ドイツは、2007年になって、ようやくオーフス条約に加盟した。オーフス条約9条は、司法アクセス権について、①環境情報の不開示決定（1項）、②環境アセスメント（以下「アセス」という）の対象事業等、同条約により参加手続の保障が義務付けられている事業の許認可（2項）、③自国の環境法に反する私人または公的機関の②以外の作為・不作為（3項）に分けて規定するとともに、情報提供や資金援助等、訴訟援助のための仕組みの検討を加盟国に義務付けている。また、EUは、オーフス条約に対応するため、2003年に「新環境情報公開指令」と「環境に係る計画、プログラムへの市民参加指令」を採択し、この市民参加指令により、アセス指令10a条（現行アセス指令11条）⁸および「統合的汚染防止管理（IPCC）指令15a条（現行IPCC指令25条）⁹のなかに、オーフス条約9条2項とほぼ同様の規定を定めた。

オーフス条約9条2項と市民参加指令は、環境領域全体の主な許認可について実体的・手続的瑕疵を是正するため環境団体訴訟の導入を求める内容となっていることから、ドイツは、自然保護以外の環境分野についても、広く環境団体訴訟を認める必要に迫られた。そのために、2006年12月に制定されたのが環境・法的救済法である。また、EU法は、市民参加指令とは別に、環境責任指令（2004/35/EC）により、一定の団体訴訟の導入を義務付けており、同司令に対応するために制定された環境損害法においても、環境団体訴訟に関する規定が設けられることとなった¹⁰。環境・法的

⁸ 2011年12月に、1985年の環境影響評価（EIA）指令とその後定められた3つの指令を統合する形で、新アセス指令（2011/92/EU）が採択された。

⁹ 新IPCC指令（2010/75/EC）は、2010年11月に採択された。

¹⁰ 環境損害法に基づく団体訴訟については、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。

救済法の規定の一部は、自然保護法の団体訴訟や環境損害法の団体訴訟についても適用される（連邦自然保護法64条、環境損害法11条2項）という意味で、環境・法的救済法は、環境団体訴訟の一般法としての性質を有している。

2 環境・法的救済法の仕組みと論点

環境・法的救済法は、わずか6カ条の短い法律であるが、自然保護の領域のみならず、参加規定が設けられている環境法上の主な許認可について、団体訴訟を認める内容となっている（1条）。2006年に制定されて以来、2009年に2回、2010年および2012年2月にも改正が加えられている。2009年7月29日の改正により、環境・法的救済法の承認団体制度と自然保護法の承認団体制度の統合が図られたほかは、他の法律の改正に伴う軽微な改正にとどまっており、重要な改正としては今回が2回目である。

従来の環境・法的救済法の仕組みについて見ると、第1に、原告適格を有するのは、原則として、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。承認要件は、従前の自然保護法の団体訴訟の枠組みを引き継いでおり、環境・法的救済法の承認を受けた自然保護団体は、自然保護法上の訴権も認められる（連邦自然保護法63条・64条）。具体的には、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、②承認の時点で少なくとも3年存続し、かつ、この期間に実際に①の活動実績があること、③適正な任務遂行能力があること、④公課法という公益目的を追求していること、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が要件とされている（3条）。

また、それ以外にも、当該許認可等が、①個人の権利を根拠付ける環境法規に違反していることや、②自己の定款上の活動領域に関係があることを主張する必要があり、また、③当該事項について参加権を行使（意見書の提出）したか、参加の機会が付与されなかったことが要件とされ（改正前の2条1項）、出訴期間は1年（同条4項）であった。これらのうち、②と③の要件は、自然保護法の団体訴訟の伝統的な枠組みを引き継いだものである。これに対し、①の要件は、それ以前の制度とは異質の要件であり、国際的に見ても類を見ないものであった。

第2に、本案要件も訴訟要件と対応したものとなっており、①当該許認可等が、個人の権利を根拠付ける環境法規に違反していること、②その違反が、当該団体が促進する環境利益に関わる必要があるとされていた（改正前の2条5項）。

第3に、環境団体が参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（排除効の付与。2条3項）。同様の制限は、手続の手戻りを防ぎ、事業者を不意打ちから守るため、従前の連邦自然保護法にも設けられていたものである。ただし、この種の主張制限は他のEU諸国には見られないものであり、ドイツに特徴的な仕組みである。

第4に、手続的瑕疵に関しては、必要なアセスまたはその要否に係る事前審査（以下「スクリーニング」という）が実施されず、かつ、その瑕疵が事後的にも治癒されなかった場合に、当該許認可の取消理由となると定められている（4条）。ドイツでは、原則として、手続的瑕疵は決定に本質的な影響を与え得る場合にのみ取消理由となるとされているが（行政手続法46条）、オース条約および市民参加指令では、決定の実体的違法のみならず手続的違法をも争えるようにすることが義務付けられていることから、環境・法的救済法に行政手続法の特則が設けられたものである。

従来の環境・法的救済法の枠組みは以上のようなものであり、同法により、環境団体訴訟の範囲が自然保護以外の領域にも拡大された。しかし、同法がオース条約や市民参加指令と適合的であるかどうかについては、当初から疑問が示されてきた。同法の最大の問題点は、団体の司法アクセス権と裁判所の審査範囲が、「個人の権利を根拠付ける」環境法規違反の行為に限られてしまったことであった。この仕組みでは、公益保護規定違反の行為に関する司法コントロールは排除される。承認団体は自己の権利侵害を主張する必要はないとされているが、環境法規は公益保護規定であることが少なくないから、あらゆる環境法規違反に対する司法コントロールを確保するという公益的環境団体訴訟の本来の目的の実現は困難である。同法は、権利侵害を受ける個人と同等の司法アクセスを環境団体に保障すれば、国際法およびEU法の基準を充たすことになるとの考え方を前提とするものであったが、多くの学説はその妥当性を疑問視していた。そのほかにも、①排除効を設けていること、②取消理由となる手続的瑕疵の

範囲が不明確または限定されすぎていることに対しても、オース条約および市民参加指令違反の可能性が指摘されていた。

しかし、これらの点は、伝統的なドイツの訴訟制度の改革を迫るものであるうえ、事業者団体が団体訴訟の拡大に強く反対したため、国際的基準を遵守する必要性との政治的な妥協の産物として、極めて特異な制度が誕生したものである。

II 団体訴訟の現状とトリアネル判決の意義

1 環境・法的救済法制定後の状況

環境団体訴訟の拡大をめぐるのは、事業者団体を中心に、濫訴による事業の遅延のおそれがあるという批判が再三再四なされてきた。しかし、従来の実証研究によれば、団体訴訟の数はごく限られており、濫訴の存在は認められていない。承認団体の中でも実際に訴訟を提起しているのは、BUND（ドイツ環境自然保護連合）やNABU（ドイツ自然保護連盟）といったドイツ有数の環境団体であり、その専門的能力が高く評価されている。これらの団体は、限られた人的・財政的資源を有効に利用するため、訴訟事案を慎重に検討し、執行の欠缺が著しい事案に焦点を絞って訴訟を提起しており、通常の訴訟に比べて勝訴率も高い。また、伝家の宝刀として団体訴訟の可能性が確保されていることによって、許認可の段階において承認団体の意見が真摯に検討されるため、不当・違法な行為の予防につながり、また、事業者も手戻りを防ぐことができると評価されてきた。

連邦自然保護庁は、連邦自然保護法に基づく環境団体訴訟の導入後に、2002年から2006年を対象期間として、環境団体訴訟の実態に関する委託調査を行っている¹¹。環境・法的救済法制定後の2007年から2010年の状況についても、前回調査を担当した環境問題独立研究所が、連邦自然保護庁の委託により実証分析を行った¹²。その結果によれば、環境・法的救済法の

¹¹ A.Schmidt/M.Zschiesche/F.Mischek/S.Ludorf, Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006, 2007.

¹² A.Schmidt/M.Zschiesche/A.Tryjanowski, Die Entwicklung der Verbandsklage im Natur- und Umweltschutzrecht von 2007 bis 2010, 2011. Vgl. auch A.Schmidt, Zur Diskussion

制定後も、従前の傾向に基本的な変化は見られない。環境・法的救済法により団体訴訟の範囲が拡大されたにもかかわらず、環境団体訴訟の数は、むしろ微減しており、勝訴率も40%を超えている。

環境・法的救済法の制定後も、ほとんどの団体訴訟は、自然保護法に基づく団体訴訟である。自然保護の分野では、2010年に施行された改正連邦自然保護法により、団体訴訟の対象が若干拡大されている。また、2002年より以前は、州法に基づく環境団体訴訟が重要な役割を果たしていたが、連邦法に団体訴訟に関する規定が設けられて以降、連邦法よりも団体訴訟を広く認める州法の独自規定は次第に少なくなり、ブランデンブルク、ハンブルク等において、若干の事例が見られるにとどまっている。そのため、現在では、自然保護分野の団体訴訟のほとんどは、連邦自然保護法に基づく訴訟である。

より具体的に見ると、団体訴訟の件数は、年平均25件であり、前回調査時の27.6件を若干下回っている。また、地域別に見ると、バイエルン、ブランデンブルク、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ラインラント・プファルツでの活用事例が比較的多く、チューリンゲンやブレーメンでは少ない。ドイツでは、毎年10万件以上の行政訴訟が提起されており、環境団体訴訟は全体の約0.03%を占めるに過ぎないから、団体訴訟が裁判所の加重負担となっているという事実は認められない。連邦レベルで団体訴訟を導入した際には、提訴件数が年平均20件から27件に増えたのに対し、環境・法的救済法の制定による団体訴訟の増加効果は認められない¹³。

また、原告勝訴率をみると、完全勝訴が19.5%、一部勝訴（和解を含む）が23%であり、合計42.5%である¹⁴。前回調査では約40%の勝訴率であったから、この点についても大きな変化はない。行政訴訟全体の原告勝訴率は、10%程度にとどまるから、環境団体訴訟の勝訴率は、他の訴訟に比べて著しく高い。それゆえ、濫訴の傾向は認められず、むしろ違法行為の是正に高い効果を上げているといえる。環境・法的救済法に基づく訴訟につ

über erweiterte Klagebefugnisse im Umweltschutzrecht, ZUR 2012, S.210ff.

¹³ A.Schmidt/M.Zschiesche/A.Tryjanowski, a.a.O., S.9ff.

¹⁴ A.Schmidt/M.Zschiesche/A.Tryjanowski, a.a.O., S.13ff.

いては、まだ判決に至った事案が数少なく、対象期間において請求が認容された事案は1件（一部認容）にとどまっている¹⁵。

訴訟の対象をみると、全体の約半数が計画確定に係る事案であり、一部勝訴を含めた勝訴率は42%である¹⁶。規制の解除に係る事案も2割を占め、勝訴率は約55%にのぼる。大規模施設に係る計画確定に関しても、団体訴訟が大きな成果を上げていることが注目される。

2 トリアネル判決と法改正の経緯

オーフス条約や市民参加指令違反の是正に関しては、オーフス条約遵守委員会と欧州司法裁判所が、両輪として重要な役割を果たしている。NGOも含めた市民が、遵守委員会に対し、加盟国の条約違反について通報することができることとされているのがオーフス条約の特徴である。通報者と関係国は口頭意見陳述を行うことができ、遵守委員会は、事実認定、勧告等を行う。遵守委員会の勧告は拘束力を持つわけではないが、その勧告を受けて、締約国会合により、関係国への勧告、不遵守の宣言、警告等の措置が行われる。

環境・法的救済法のオーフス条約とEU法への適合性については、いくつかの点で疑問が示されてきた。そのなかでも環境団体の主張制限については、オーフス条約遵守委員会に条約9条2項違反の通報がなされるとともに¹⁷、リューネン石炭火力訴訟において、ミュンスター上級行政裁判所が欧州司法裁判所に先行判決を求めた¹⁸。また、環境・法的救済法が手続的瑕疵の審査範囲を限定していることに関しては、連邦行政裁判所が欧州

¹⁵ OVG Schleswig, Urteil vom 12.03.2009 -1KN12/08, NuR 2009, 498.

¹⁶ A.Schmidt/M.Zschiesche/A.Tryjanowski, a.a.O., S.15ff.

¹⁷ ACCC/C/2008/31. 本件は、イギリスの環境団体クライアント・アースが、NABUの支持を受けて、ドイツのオーフス条約違反について遵守委員会に通報したものである。本件では、環境団体に対する主張制限および手続的瑕疵の司法コントロールの限定が9条2項に違反し、また、私人の環境法規違反に対する環境団体訴訟が認められていないことが9条3項に違反しているとの主張がなされている。

¹⁸ OVG Münster, Beschluss vom 05.03.2009 - 8 D 58/08.AK, ZUR 2009, 380.

司法裁判所に先行判決を求める事態となっている¹⁹。

リューネン石炭火力訴訟は、ノルトライン・ヴェストファーレン州のリューネン市において、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がその取消しを求めた事案である。この事件において、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、アセス指令への適合性に關する先行判決を求めたものである。

これに対し、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²⁰。同判決によれば、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。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²¹。また、遵守委員会の手続は、欧州司法裁判所の手続が係属している間は中断されていたが、トリアネル判決後に再開された。

トリアネル判決により、ドイツ政府は、2012年半ばを目処に、環境・法的救済法を改正する必要性に迫られた。ドイツ政府はすぐに改正作業に着手し、同年10月上旬にはその骨子がほぼ固まっていたとみられるが、改正法案の公表には時間を要した。2011年10月11日にはドイツ産業連盟(BDI)

¹⁹ BVerwG, Beschluss vom 10.01.2012 - 7 C 20.11, NVwZ 2012, 448.

²⁰ EuGH, Urteil vom 12.05.2011, C-115/09, NuR 2011, 423.

²¹ OVG Münster, Urteil vom 01.12.2011-8D58/08.AK, NuR 2012, 342.

が団体訴訟の拡大に懐疑的な意見書を公表する一方で²²、11月22日には、90年連合／緑の党が、手続的瑕疵の審査範囲の拡大も含めた独自の法案を連邦議会に提出した²³。

ようやく参事官法案²⁴が公表されたのは、2012年5月30日である。2006年の環境・法的救済法の制定時には、当初の参事官草案から改正法に至る過程で、いくつかの重要な修正が加えられたのに対し、今回は、参事官草案と政府法案は、実質的にほぼ同一の内容となっている。政府法案は、8月10日に連邦参議院に送付され²⁵、連邦参議院では、2012年9月21日に、大幅な修正意見が議決された²⁶。政府法案は、2012年10月10日に、連邦参議院の修正意見とこれに対する政府意見を付して、連邦議会に提出された²⁷。この間、ドイツ産業連盟²⁸や環境団体（BUNDおよびNABU）²⁹から、改正法案に対する意見書が公表され、ドイツ社会民主党（SPD）、90年連合／緑の党および左翼党は、改正法案に反対した。しかし、連邦議会環境委員会は改正法案をほぼ原案通り可決すべき旨を決議し（11月7日）³⁰、11月8日に連邦議会で法案が可決された。連邦参議院環境委員会は両院協議会の開催を求めよう提案したが（12月3日）、12月14日、連邦参議院は協議会の開催を要求しないことを決議したため、ほぼ当初の政府案通りの改正法が成立することとなった。

²² BDI, Positionspapier zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 11.10.2011. Vgl. auch S.Schlacke, Der Referententwurf zur unionsrechtskonformen Anpassung des UmwRG: neue Hürden für Verbandsklagen, ZUR 2012, S.393f.

²³ BT-Drs. 17/7888.

²⁴ BMU, ZG III 4, Datenblatt-Nr.17/16071.

²⁵ BR-Drs. 469/12.

²⁶ BR-Drs. 469/12 (Beschluss).

²⁷ BT-Drs.17/10957.

²⁸ BDI, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 25.06.2012 und 24.08.2012.

²⁹ BUND/NABU, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (Stand 30.05.2012) vom 21.06.2012

³⁰ BT-Drs. 17/11393.

Ⅲ 改正法の内容

「環境・法的救済法及びその他の関連規定の改正法」³¹は13ヶ条から成り、環境・法的救済法の改正のほか、環境適合性審査法（以下「アセス法」という）等、全部で7つの法律と4つの法規命令について、部分的な改正が行われた。環境・法的救済法の改正は、主にトリアネル判決に対応するためのものであり、2条ないし12条は、環境責任指令、戦略的アセス指令等、その他のEU法の基準への適合を図るためのものである。

政府の立法理由によれば、環境・法的救済法改正の目的は、トリアネル判決を受けて、承認団体の法的救済に関し、EU法の基準への適合を図り、アセス指令とオーフス条約9条2項の欠けるところのない1対1の国内法化を行うこととされている。

環境・法的救済法の改正部分は、①環境・法的救済法に基づく団体訴訟と自然保護法の団体訴訟の関係に関する規定（1条3項）、②個人の権利を根拠付ける規定への主張・審査範囲の制限の削除（2条1項1号および同5項1文）、③アセスの手續瑕疵に関する審査範囲の明確化（4条1項2文）、④行政裁判所法の特則に関する規定（4a条）、⑤経過規定（5条）、⑥その他若干の技術的修正（1条1項1文）から成る。以下、順に述べることとする。

1 1条関係

2013年改正では、適用範囲に関する1条が改正され、環境・法的救済法に基づく団体訴訟と自然保護法および環境損害法に基づく団体訴訟の関係が整理された。この改正は、団体訴訟の一般法としての環境・法的救済法の位置付けを強めるものといえる。

第1に、連邦自然保護法64条においては、環境・法的救済法に基づく団体訴訟と自然保護法に基づく団体訴訟は二者択一の関係にはなく、併用が可能である旨が明記されている。これに対し、改正法では、「第1項第1文第1号又は第2号に該当する計画確定手續において本法に基づく法的救

³¹ Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013, BGBl. IS.95.

済の途が開かれている場合には、連邦自然保護法第64条第1項は適用されない。」という規定が新たに設けられた（1条3項）。同様の規定は、環境・法的救済法の2005年参事官草案にも盛り込まれていたものである。これにより、自然保護法に対して、環境・法的救済法が優先適用されることとなった。

改正法の成立後も、例えば、自然保護法上の規制の解除が、アセスの対象となる許可に統合されないような例外的場合には、それぞれの決定に対して、環境・法的救済法と自然保護法の団体訴訟をともに提起することができる。また、アセスの対象外の計画確定手続およびスクリーニングの対象となる計画確定手続に関しては、2つの訴訟の併用が可能であることに変わりはない³²。しかし、それ以外の計画確定裁決に関し自然保護法と環境・法的救済法が同時に適用される場合には、従来の自然保護法に基づく団体訴訟が提起できなくなる。

第2に、「環境損害法に基づく決定」が環境・法的救済法の対象として明記された（1条1項3号）。これは、頓挫した環境法典で予定されていた体系化の一環であり、従来、環境損害法に基づく団体訴訟に準用されていた環境・法的救済法の規定が、今後は、直接適用されることになる（改正環境損害法11条2項）³³。

2 2条関係

2条の改正は、トリアネル判決に対応するために不可欠のものである。改正法により、訴訟要件に関しても、本案要件に関しても、「個人の権利を根拠付ける」という文言（改正前の2条1項1号、同5項）が削除された。これにより、第三者保護規定に限らず、公益保護規定を含め、環境団体があらゆる環境法規違反を争う途が開かれることになった。トリアネル判決が明示的に求めているのは、EU法を国内法化するための規定違反について司法アクセスを保障することのみであるが、改正法は、EU法由来の規定か否かを問わず、公益保護規定違反の行為についても司法アクセスを認めるとともに、実体的な司法コントロールの範囲についても同様の拡

³² BR-Drs. 469/12, S.34f., BT-Drs.17/10957, S.15.

³³ BR-Drs. 469/12, S.34, BT-Drs.17/10957, S.15.

大を行う内容となっている。

連邦政府は、その理由として、アセス指令のみならず、オース条約9条2項への適合を図る必要があることを挙げている。欧州司法裁判所は、自己の管轄の範囲内で、EU法への適合性についてのみ判断を下したものであるが、オース条約9条2項では、EU法由来の規定かどうかという区別は問題とならない。9条2項は現行アセス指令11条とほぼ同じ内容の規定であり、9条2項をEU法化するというアセス指令11条の趣旨から見て、主張制限はオース条約にも違反するとされる可能性が高い。上述のように、ドイツは、現在、オース条約遵守委員会に環境・法的救済法に係る条約違反を通報されており、アセス指令11条およびオース条約9条2項について「欠けるところのない1対1の国内法化」をする必要があると判断されたものである³⁴。EU法由来の環境法規とドイツ固有の環境法規を明確に区別することは実際には極めて困難であり、今回の改正は、不合理な二元的構造を避けるという点からも歓迎すべきものとされている³⁵。

3 4条関係

手続的瑕疵のコントロールに関しては、スクリーニングが違法に実施されなかった場合だけではなく、瑕疵のあるスクリーニングの結果、アセスが不要と判断された場合も、許認可の取消理由となる旨を明記することにより、法の趣旨の明確化が図られた（4条1項）。ただし、スクリーニングに係る全ての瑕疵が取消瑕疵となるわけではなく、アセス法3a条4文によれば、その審査は、合理的であると信じるに足りるかどうかに係る審査（Plausibilitätsprüfung）に限定される³⁶。

連邦政府は、重要なのは、必要なアセスの不実施を許認可の取消理由とすることであると述べており、違法なスクリーニングもスクリーニングの不実施に含まれるとする政府見解は、市民参加指令への適合化を図るため

³⁴ BR-Drs. 469/12, S.35ff, BT-Drs.17/10957, S.15f.

³⁵ S.Schlacke, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (BT-Drs.17/10957) vom 19.10.2012, S.7, F.Ekardt, Das Umweltrechtsbehelfsgesetz vor dem EuGH und dem BVerwG, NVwZ 2012, S.530ff.

³⁶ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.8. Vgl. auch BT-Drs.16/2494, S.21.

に2006年にアセス法を改正し、新たに3a条4文を設けたときの立法理由³⁷や環境・法的救済法制定時の立法理由³⁸においても述べられていた。しかし、実際には、4条の解釈には争いがあり、アセスの要否の判断の誤りはスクリーニングの不実施には該当しないとする判決が相次いでいた³⁹。また、前述のように、連邦行政裁判所も、現行法のEU法適合性に疑問を抱き、欧州司法裁判所の先行判決を求めたことから、法解釈上の疑義を晴らすために、立法的手当をすることとされたものである⁴⁰。

4 4a条の新設

今回の改正で、最も批判されているのは、団体訴訟に新たな制限を加える4a条の新設である。4a条は、次のように、①6週間の主張・立証期間の設定（1項）、②判断余地に係る司法審査の範囲の限定（2項）、③行政行為の適法性に重大な疑いのあることを仮の救済の要件とすること（3項）、④①ないし③の制限を個人の訴訟にも適用すること、を内容とする。

「4a条 行政裁判所法の適用基準

(1)原告は、6週間以内に、第1条第1項第1文にいう決定又はその不作為に対する訴訟の根拠となる事実及び証拠を提示しなければならない。行政裁判所法第87b条第3項は準用される。裁判所は、申立てに基づき、第1文の期間を延長することができる。

(2)行政庁に対し環境法規の適用に際し判断授権 (Beurteilungsermächtigung) がなされている場合には、行政庁の決定は、司法手続において、次の点に関してのみ審査される。

1. 事実が完全かつ適切に把握されたかどうか。
2. 手続規定及び法的評価の諸原則が遵守されたかどうか。
3. 適用法規に誤りがないかどうか。

³⁷ BT-Drs.16/2494, S.21.

³⁸ BT-Drs.16/2495, S.11.

³⁹ Z.B. VGH Kassel, Urteil vom 24.09.2008 - 6C 1600/07, ZUR 2009, 87, VGH Kassel, Urteil vom 16.09.2009 - 6C 1005/08. T, ZUR 2010, 46.

⁴⁰ BR-Drs. 469/12, S.39f, BT-Drs.17/10957, S.17.

4. 他事考慮がなされていないかどうか。

(3)行政裁判所法第80条第5項第1文は、全衡量の枠組みのなかで、行政行為の適法性に関し重大な疑いがある場合に、裁判所は、完全又は部分的に、本案について停止効を付与し、又は再設定することができるという条件のもとに適用される。

(4)第1項ないし第3項は、行政裁判所法第61条第1号及び第2号に掲げる当事者の司法上の法的救済についても適用する。」

4a条の趣旨は、環境法を保護するという団体訴訟の目的と、団体訴訟により影響を受ける者の利益の調整を図り、許可手続を遅らせるための手段として団体訴訟を利用することのないようにすることであるとされている⁴¹。

1項は、団体訴訟について、義務的な主張・立証期間を設定するものであり、従来の個別法にも前例がある（長距離道路法17e条5項、一般鉄道法18e条5項等）。同種の規定に関する連邦行政裁判所の判例によれば、期間の起算日は、訴訟提起の日とされている⁴²。立法理由によれば、環境訴訟に関する主張・立証期間の設定は、訴訟の迅速化に寄与するとされている⁴³。行政裁判所法は、原告、被告および訴訟物に関する申立てが行われない場合について期間の設定を認めている（82条2項）が、改正法はこれを補完するものである。6週間の期間を徒過して提出された事実や証拠は不採用となる可能性があるが（行政裁判所法87b条3項参照）、期間の延長は認められている。

2項は、許認可等の要件に関し官庁に判断余地が与えられている場合には、司法コントロールの範囲が、合理的であると信じるに足りるかどうかに係る審査に限定されることを明らかにするものである⁴⁴。「判断の授権」という概念は、既存の法律では用いられていない新しい概念であり、立法理由によれば、実体法の構成要件に係る判断余地の授権を意味する。いわ

⁴¹ BR-Drs. 469/12, S.40f, BT-Drs.17/10957, S.17.

⁴² BVerwG Urteil vom 30.09.1993-7A 14.93, NVwZ 1994, 371.

⁴³ BR-Drs. 469/12, S.41f, BT-Drs.17/10957, S.17f.

⁴⁴ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.11.

ゆる「規範的授權説」と同じ内容のものであり、従来の判例・学説で認められている判断余地の法定化を図るものである。したがって、判断余地が認められる場合の裁判所の審査密度の変更を意図するものではなく、また、行為裁量に関わる規定でもないとされている⁴⁵。

3項は、仮の救済に関し、団体訴訟により影響を受ける者の利益との調整を図るために、通常よりも厳格な要件を設ける趣旨の規定である。ドイツでは、執行停止原則が採用されているが、即時執行命令が出された場合等においては、例外的に執行が停止されない（行政裁判所法80条2項）。これら例外的な場合にも、裁判所は、申立てにより、執行の停止またはその再設定を行うことができ（同条5項）、その場合には、通常、関係者の利益が衡量される。その判断に際し重視されるのは、侵害される利益の重要性や概括的な審査による勝訴の見込みがであるが、3項は、この審査基準を修正し、行政行為の適法性に重大な疑い⁴⁶がある場合に限って仮の救済を認めようとするものである⁴⁷。

4項は、4a条が、環境団体以外の個人や法人の訴訟にも適用されることを明らかにしたものである⁴⁸。その根拠として、立法理由では、EU法上、個人よりも団体を不利に扱う特別規定を設けてはならないとされていることが挙げられている⁴⁹。これにより、主張・立証期間や仮の救済に関する行政裁判所法の特則が、環境訴訟全般に適用されることになり、環境・法的救済法は、環境団体訴訟の一般法というよりも、環境行政争訟法としての性格を強めたといえる。しかし、団体訴訟と事業者等の利益との調整を図るためと称して団体訴訟に新たな制限を加え、他の分野には見られない制約を環境訴訟にのみ設けたことに対しては、後述のように、根本的な疑問が提起されている。

⁴⁵ BR-Drs. 469/12, S.42, BT-Drs.17/10957, S.18.

⁴⁶ 重大な疑いという文言は、行政裁判所法80条4項3文および124条2項1号でも用いられている概念であり、課税処分等の執行を停止する場合には適法性に重大な疑いのあることが要件とされている。

⁴⁷ BR-Drs. 469/12, S.43, BT-Drs.17/10957, S.18.

⁴⁸ BR-Drs. 469/12, S.44, BT-Drs.17/10957, S.18.

⁴⁹ BR-Drs. 469/12, S.41, BT-Drs.17/10957, S.17.

IV 改正法の問題点

2013年改正に対しては、環境団体はもちろん、学説にも強い批判がある。「個人の権利を根拠付ける」環境法規違反を訴訟要件および本案要件とする文言の削除（2条関係）は、トリアネル判決に対応するうえで不可欠の改正であり、この点については異論がない。とくに批判されているのは、環境訴訟に新たな制限を加える4a条の新設である。

1 4a条をめぐる批判

4a条は、団体訴訟に係る主張制限を撤廃する反面、団体訴訟に新たな制限を設け、しかも、その制限を個人の訴訟にも適用し、団体訴権の拡大を契機に、環境分野において、個人の権利保護を制限しようとするものである。連邦参議院は、環境訴訟に関する手続的要件の厳格化は不要であり、基本法19条4項、アセス指令およびオース条約と衝突する可能性があるとしてその削除を求めたが⁵⁰、修正はなされなかった。

4a条の目的は、団体訴訟の手段化を避け、事業者等との利益調整を図ることにあるとされているが、そもそも、この目的自体に強い疑問が出されている。すなわち、団体訴訟が裁判所の過重負担や濫訴を引き起こしているのであればともかく、II1でみたように、環境団体訴訟の数は、環境・法的救済法の制定後、むしろ従来よりも微減する傾向にある。しかも、団体訴訟は40%以上の勝訴率を誇り、他の行政訴訟に比べ4倍も勝訴率が高いため、政府の立法理由は説得力に欠ける⁵¹。むしろ、4a条は、個人および団体による環境行政訴訟の迅速化と行政裁判所による司法審査の限定を求める2011年10月11日のドイツ産業連盟の意見書に端を発するものであると指摘されている⁵²。

改正法は、団体訴訟の拡大により個人の権利保護との不均衡が生じるという前提に立って、4a条の新設により、その種の不平等を回避しようとしたものと考えられる。環境団体の司法アクセス権を強化することにより、

⁵⁰ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.4f.

⁵¹ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.5.

⁵² S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.9.

被害を受ける個人（周辺住民等）との間に不平等が生じるのではないかという疑問は確かに指摘されていたところであるが⁵³、4a条は、被害を受ける個人の保障を切り下げることにより平等を図ったことになる。しかも、立法理由では、被害者との平等ではなく、むしろ環境を利用する者と環境を保護する者との武器の平等という点に主眼が置かれている。しかし、従来の法政策的な議論では、むしろ、団体訴訟の導入と拡大は、環境を利用する者と環境を保護する者との武器の平等を図るために必要であるとされてきた⁵⁴。すなわち、環境を利用する者は、個人の権利保護を目的とする通常の訴訟を通じて、自己の権利利益の保護を求めることができるのに対し、環境を保護しようとする者の司法アクセスは制限されている。行政のみにより環境法規違反の行為を防止し、その適法性を確保することには限界があるから、環境を保護しようとする者が、行政の支援者として司法審査を求めることができるようにすべきであるという考え方である。このような観点から見ると、団体訴訟の強化により、環境を利用する者の利益との間に不平等が生じるという前提そのものが問題であるということになる⁵⁵。

また、連邦参議院の修正意見によれば、実質的に見ても、環境法の観点から重要な施設の認可について、なぜ他の分野よりも厳格な訴訟要件を設ける必要があるのか、説得的な理由が示されていない。しかも、4a条の制限は、団体訴訟であるか、個人の訴訟であるかを問わず、環境・法的救済法の対象となる環境訴訟について適用されることとなる。その結果、市民参加が認められている主要な許認可について、市民参加を経ずに行われるその他の許認可の場合よりも厳格な訴訟手続が設けられることとなり、不合理である。手続の迅速化のための各種の制度改革は、従来、逆に手続を複雑化し、新たな法解釈問題を引き起こしてきた。4a条も、裁判手続

⁵³ T.Leidinger, *Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualrechtsschutz*, NVwZ 2011, S.1347.

⁵⁴ SRU, *Rechtsschutz für die Umwelt*, 2005, Rz.12f. 環境団体訴訟の正統性をめぐるドイツの議論については、島村健「環境団体訴訟の正統性について」高木ほか編・前掲書(注1) 503頁以下参照。

⁵⁵ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.9f.

の迅速化というより、却ってその遅延を招くおそれがあると批判されている⁵⁶。

より具体的に見ると、第1に、主張・立証期間の設定は、証拠提出の必須化および一律の期間制限という二重の意味で、職権探知主義を修正し、訴訟手続の厳格化を意味する⁵⁷。行政訴訟では、通常、裁判所にとって既知の事実や容易に入手することのできる証拠については、これを提示する必要がないのに対し、4a条1項では、事実と証拠を必ず提出しなければならないこととなる。連邦政府は、裁判所と原告のコミュニケーションのために6週間の期間を確保しており、裁判所が、経験や専門的・法的知識のない個人の原告に対し、事件の解明に役立つ事実や証拠を提出するように働きかけることは可能であるとする。しかし、アセスの対象事案は、事実関係が複雑であるのが通例であるにもかかわらず、通常よりも短い期間を設ける合理的な理由は見いだしがたいであろう⁵⁸。

また、期間制限の有効性についても、訴訟手続の長期化は、通常、主張立証の遅れによるものではなくて、行政裁判所が抱える案件の多さによるものであるとして、疑問が示されている⁵⁹。しかも、環境・法的救済法では、排除効規定により、通常、参加手続の段階で明らかとなっていた重要な事項についてはすでに書面が作成されており、これにより迅速化の要請には十分な対応がなされている。問題となるのは、訴訟の段階で初めて明らかになった事項であるが、これについても、現行行政裁判所法（とくに87b条）により、速やかな手続を促す十分な可能性が確保されている⁶⁰。

もっとも、実際に期間制限が実務上の障害となるかどうかは、①期間経過後の主張立証を単に期間内の陳述の補正とみるか、もはや期間内の陳述

⁵⁶ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.5.

⁵⁷ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.5f.

⁵⁸ この点、個人原告との平等という観点で、特別の書類閲覧権と意見提出権が付与されている承認団体についてのみ職権探知主義を修正して弁論主義的な要素を強めることは、あり得る選択肢であるとの指摘がなされている。Vgl. T.Leidinger, a.a.O., S.1350f.

⁵⁹ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.11.

⁶⁰ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.6.

とはみなさないか、②期間の延長が認められるかという、裁判所の運用にもよる⁶¹。この点、環境・法的救済法の対象となる複雑な事案において、原告が期間の延長申請を行った場合、實際上、裁判所がこれを拒否するのは困難であり、結局、迅速化につながらないとの指摘もなされている。

そのほか、期間設定に関する教示義務（行政裁判所法58条）について、政府は、この期間設定は、裁判所により個別に設定されるものではなくて、法律に基づいて統一的に定められた期間であるから、期間後の主張・立証が採用されない可能性に関する教示は不要であるとする。これに対し、連邦参議院では、期間設定について教示が必要であることを前提に、教示に瑕疵があった場合には、1年の争訟期間が適用されることとなり（行政裁判所法58条2項）、迅速化の要請と矛盾するとの批判がなされている⁶²。

このように、1項の規定は、迅速化にはつながらないし、個別法の期間制限規定との関係も不明であり、法的安定性に寄与するものでもないと思われる。

第2に、判断授權に関する2項についても、有害無益な規定であるとする意見が強い。ドイツは他のEU諸国よりも司法統制の密度が高いため、司法アクセス権を拡大すると、EU法の最低基準以上に環境訴訟を強化することになるとし、他のEU加盟国との均等を図り、裁判所の負担を低減するために、裁判所の統制密度を下げることを検討すべきであるとの意見があるのは確かである⁶³。しかし、統制密度の引下げは、少なくともEU法および国際法の要請ではなく、また、これまでの団体訴訟の実証分析から見て、今回の司法アクセス権の拡大が裁判所の負担過重につながる可能性は低い。しかも、立法理由では、この規定は、既存の判例理論を実定法化するにすぎないとされているが、もしその必要があるならば、全ての訴訟に適用される行政裁判所法に規定を置くべきであり、特別に環境・法的救

⁶¹ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.11, BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.5f.

⁶² BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.6.

⁶³ W.Durner/M.Paus, DVBl. 2011, S.762, ders., NuR 2012, S.327f., T.Leidinger, a.a.O., S.1349f. これに対し、環境・計画分野の裁判所の統制密度は、ドイツにおいても近年すでに下がっているとして、そのさらなる引下げには強い疑問が示されている。Vgl. A. Schmidt, a.a.O. (Fn.12), S.215ff.

済法に関してのみ法典化を行う必要性に乏しい。また、専門技術的な事項が多い環境分野においてのみ、「判断授權」という新たな用語を用いることは、環境訴訟について特別の審査基準が導入されたのではないかという、新たな紛争の火種となりかねない。例えば、4a条2項3号は、適用法規に誤りがないかどうかを審査基準の1つとして掲げているが、これは従来よりも審査範囲を限定したものであると解釈される可能性がある。適切に2項の基準に従ったかどうか争われることも予想され、法的不確実性が増すことになりかねないと指摘されている⁶⁴。

第3に、仮の救済の要件の厳格化に関しても批判が強い。仮の救済の可否は、さまざまな利益を衡量して行われるべきものであるにもかかわらず、3項の規定は、勝訴の可能性のみが重要であるという解釈を招きかねない。そのような混乱を避けるために、政府法案では、参事官草案にはなかった「全衡量の枠組みのなかで」という文言を付け加えたとされているが、これで十分かどうかは不確かである⁶⁵。

しかも、専門技術的で複雑な事案の多い環境訴訟において、適法性に関する「重大な疑い」が要件とされた場合、裁判所が限られた時間内に勝訴の可能性を十分に確定するのは難しいため、実務上、多くの場合に仮の救済の拒否につながる事が予想される⁶⁶。侵害利益が重大で、しかも勝訴の見込みが少なからずある場合であっても仮の救済が認められないことになれば、執行停止を本来の原則とするドイツの行政訴訟制度の考え方にそぐわない⁶⁷。

そのうえ、仮の救済の制限は、施設の事業者にとっても、法的確実性を付与するものではない。とくに大規模計画の場合には、投資のリスクを避けるため、結局、事業者は本案の審査結果を待つことになり、手続の迅速化という観点でも、この規定は非生産的であると批判されている⁶⁸。

第4に、4a条の制限を環境団体以外の個人や法人の訴訟にも適用する

⁶⁴ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.6f.

⁶⁵ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.7f.

⁶⁶ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.7, S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.12.

⁶⁷ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.7.

⁶⁸ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.12.

ことについては、基本法19条の実効的な権利救済という観点からも、その妥当性が疑問視されている⁶⁹。仮の救済の要件を厳格化することについて、連邦政府は、「重大な疑い」という概念は、常に基本法19条4項という実効的な個人の権利保護の要請に合致するように解釈されなければならない、仮の救済の可否を判断する際には、侵害利益の重要性と侵害の程度を考慮しなければならないのは当然であると説明している⁷⁰。しかし、そうであれば、改正法案の文言が適切なものであるかどうか問われることとなる。

以上のように、4a条は、市民参加指令やオーフス条約の観点からも、実効的な権利保護という憲法上の観点からも、問題が大きい規定である。市民参加指令やオーフス条約は、広い司法アクセスの保障を求めているが、司法アクセスの要素の中には、実効的な仮の救済等も含まれており、4a条は、この流れに逆行するものである。また、EU法では、加盟国は、EU法由来の法について、他の国内法と同等の司法審査を確保しなければならないとされている（同等原則）⁷¹。環境・法的救済法上の訴訟に限って制限を設けることは、EU法の同等原則にも違反する可能性があるとして批判されている⁷²。

2 その他の改正に関する問題

(1) 環境・法的救済法と自然保護法の調整

1条3項の規定により自然保護法の団体訴訟が排除されるということは、環境団体にとって、2つの意味で不利な改正である。第1に、環境・法的救済法の団体訴訟については、改正4a条が適用される。前述のように、同条は団体訴訟に対する新たな制限を含んでおり、自然保護法の団体訴訟の方が、4a条の制限を受けない分、環境団体にとって有利である⁷³。II 1で見たように、環境・法的救済法の制定後も、団体訴訟の多くは自然

⁶⁹ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.7.

⁷⁰ BR-Drs. 469/12, S.43, BT-Drs.17/10957, S.18.

⁷¹ EuGH, Urteil vom 21.01.1999, C-120/97, Rn.32f.

⁷² S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.13.

⁷³ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.1, S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.6f.

保護法上の団体訴訟であり、1条3項の規定は、環境団体の手続的権利の切下げを意味する。しかも、環境・法的救済法の団体訴訟と自然保護法の団体訴訟とで訴訟法上の取り扱いに不均等が生じることになり、不合理であると批判されている⁷⁴。

これに対し、連邦政府は、4a条は、連邦自然保護法64条1項の対象となる計画確定手続に係る団体訴訟にも適用されるという立場をとる⁷⁵。しかし、連邦自然保護法64条2項は、自然保護法に基づく団体訴訟に適用される環境・法的救済法の規定を明示的に定めており、4a条を含め、環境・法的救済法を包括的に適用するという仕組みにはなっていない。また、連邦自然保護法64条1項は、行政裁判所法による法的救済が可能であると規定しており、今回の改正法において同条の改正は行われていない。従って、自然保護法の団体訴訟に4a条は適用されないとの主張がなされている⁷⁶。

(2) 手続瑕疵

手続瑕疵の司法コントロールに関しては、改正がなお不十分であるという意見が有力である。前述のように、4条1項の適用については、瑕疵のあるスクリーニングがスクリーニングの不実施に含まれるのかどうか、行政の運用および判例において混乱が生じていた。この点について、アセスの違法な不実施が許認可の取消理由になることさえ明確にすれば、問題は解決されるというのが政府の考え方である。

しかし、学説では、アセスの不実施のみに司法コントロールを限定することはEU法と合致しないという意見が強い⁷⁷。EU法は、本質的な瑕疵がある場合を許認可の取消理由としており、何が本質的な瑕疵に該当するかが問題となる。この点、合理的であると信じるに足りるかどうかを基準とすること自体はEU法に適合的であり得るとしても、取消違法となる場合をアセスの不実施、スクリーニングの不実施および違法なアセスの不実施に至るようなスクリーニングの瑕疵に限定することは不十分である。例えば、参加の不実施はアセスの結果に影響を与えるものであるので、アセス

⁷⁴ BR-Drs.469/12 (Beschluss), S.1.

⁷⁵ BT-Drs.17/10957, S.30.

⁷⁶ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.6f.

⁷⁷ M.Kment, Europarechtswidrigkeit des §4 I UmwRG?, NVwZ 2012, S.481ff.

の不実施と同様に評価されるべきであり、その意味で、手続的瑕疵のコントロール規定は不十分である⁷⁸。そこで、連邦参議院は、「本質的な手続規定違反があった場合であって、かつ、当該瑕疵が治癒され得ない場合に許認可の取消しを認めるよう求めていたが、受け入れられなかった⁷⁹。

連邦政府は、欧州司法裁判所に係属中の前述の先行判決事案において、4条1項は行政手続法46条に対する特別規定であり、アセスが実施されたが、当該アセスに瑕疵がある場合には、行政手続法46条の基準に従い許認可を取り消すことが可能である。それ故、ドイツは、アセス指令にいう全ての手続瑕疵について司法審査を保障し、EU法との適合性をすでに確保していると主張している⁸⁰。

しかし、行政裁判所の判例は政府とは異なる解釈をしており、さらなる訴訟や手続の遅延を避け、各種事業の法的不確実性を低減するために、当初の環境・法的救済法案⁸¹と同様の規定を置いて、この点を法律上明確化するべきであるというのが連邦参議院の意見であった。連邦政府は、連邦参議院の修正提案は、EU法の基準を超え、手続的瑕疵による取消違法の範囲を著しく拡大するものであると述べ、これ以上の改正は欧州司法裁判所の先行判決を待つべきであるとして、この提案を拒否したものであり⁸²、先行判決の行方が注目される。

V 今後の展望

以上のように、EU法違反を是正するための環境・法的救済法の2013年改正は、環境団体の司法アクセス権と裁判所の審査範囲を「個人の権利を根拠付ける」法規違反に限定する制限を撤廃したという点では、オース条約やEU法に適合的である。しかし、環境団体の司法アクセス権の拡大を図る代償として団体訴訟に対する新たな制限を設けたのみならず、個人

⁷⁸ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.8.

⁷⁹ BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.2f.

⁸⁰ Vgl. BR-Drs. 469/12 (Beschluss), S.3.

⁸¹ BT-Drs. 16/2495, S.6.

⁸² BT-Drs.17/10957, S.30.

の権利保障をも切り下げ、環境訴訟全般にわたり新たな制限を加えたことについては、本末転倒であるとの批判を免れない。会員数2,000人以上という適格団体要件をEU法違反としたジュールガルデン判決⁸³やオーフス条約9条3項の目的に適合するように広く団体訴訟を認めるよう求めたヒグマ判決⁸⁴にみられるように、欧州司法裁判所はオーフス条約とアセス司令の趣旨を重視する姿勢を貫いており⁸⁵、トリアネル判決もその潮流の中に位置付けられる。手続的瑕疵の司法コントロールに関しても、なおEU法の基準を充たしていないと判断される可能性があり、今回の法改正により、従来の課題に決着が付いたどうかは疑わしい。

司法アクセスの保障に関し、これまでドイツは、EU法の最低基準を充たすことを目標に、いわゆるEU法の1対1の国内法化を掲げてきた。現行の環境・法的救済法や改正法の検討過程を見ると、最低基準以上の強化は微塵たりともしないという姿勢が強く表れている。もっとも、連邦政府は、事業者の利益との調整を図るために4a条の制限が必要であると主張する一方で、①主張・立証期間の制限については、延長が可能である、②判断余地に関する裁判所の審査基準は、従来の判例の基準を明文化したものにすぎない、③仮の救済についても、従来通り、侵害利益の重大性等を含めた衡量が行われることに変わりはないなどと述べて、4a条の新設が従来の実務に大きな変更をもたらすものではないことを強調している。そこには、大勢に影響のないような形で政治的な妥協を図り、何とか早くEU法上の義務を履行しようとする苦心している様子がうかがえる。しかし、環境・法的救済法の制定の際にも、歪な形で政治的な妥協を図ってEU法違反を招いたにもかかわらず、今回もまた同じ轍を踏みかねない状況に陥っていることに、団体訴訟をめぐるドイツの混迷ぶりが示されている。

EU諸国においても、司法アクセス権の強化は、情報公開や参加権の保障に比して、最も困難な問題である。しかし、多くの国では、オーフス条約9条2項やアセス指令との適合性確保は、もはや議論の中心とはなっていない。オーフス条約9条3項により各国の裁量が広く認められているそ

⁸³ EuGH, Urteil vom 15.10.2009, C-263/08, ZUR 2010, 28.

⁸⁴ EuGH, Urteil vom 08.03.2011, C-240/09, ZUR 2011, 317.

⁸⁵ S.Schlacke, a.a.O. (Fn.35), S.13.

他の環境法規違反に対する司法アクセス権の強化、財政的支援を含め、司法アクセス権を実質的に行使できるようにするための方策等に議論の焦点は移っている。それ故、日本で行政訴訟の改革を議論する場合に、環境訴訟の司法アクセス権の保障に関してドイツを基準として考えると、国際的な水準を見誤ることになる。

環境先進国ともいわれるドイツが、この分野でEU法の基準を下回る苦境に陥っているのは、政治的な理由のみによるものではない。EU加盟国全体でみれば、十分な利益があれば原告適格を認め、また、フランス、イタリア、スペイン等、行政の適法性確保という行政訴訟の目的を重視する国が多いのに対し、ドイツは、伝統的に個人の権利保護という目的を重視してきた。また、権利侵害を要件とする国であっても、環境権が認められているならば、基本的にドイツのような問題は生じない。しかし、ドイツでは、国家の環境保護義務が基本法に定められているものの、環境権は認められていない。個人の権利と公益は厳格に区別され、自然保護法規のみならず、人間の健康に係る規定であっても、例えば環境リスクに関する規定は公益規定であって個人の権利に係るものではないと考えられてきた。しかも、保護規範説のもとでは、処分等の根拠法規が公益と区別される形で個人の利益を保護していることが必要とされる。そのうえ、環境法における執行の欠缺を是正し、法治主義を貫徹するために特別法により団体訴訟を導入することは、憲法上可能ではあるものの、個人の権利保護を中心とする行政訴訟体系のもとではあくまで例外的なもののみなされてきた。この点、環境権を保障し、あるいは公益訴訟を広く認めているフランス、イギリス等とは、決定的に状況が異なっている。換言すれば、環境利益のように、個人の利益としての側面と個人の利益を超える側面を併せ持つ利益を正面から認め、これを法秩序に位置付けるという懸案課題を直視しない限り、根本的な解決は難しい状況にあるといえる。

もともと、少なくともドイツでは、自然保護の分野に限られているとはいえ、環境訴訟の特殊性に鑑みて、1970年代から環境団体訴訟が導入されてきた。また、本案に関しては伝統的に密度の高い審査が行われており、手続的瑕疵のコントロールが弱いという点を考慮しても、独自の司法審査の手法が確立されてきたといえる。しかも、オーフス条約およびEU法への適合を図るという外的要因により改革を迫られているために、司法アク

セス権の強化が政治的課題として認識され、必ずしも十分とはいえないとしても、徐々に立法的な手当がなされてきた。

このような観点から見ると、ドイツ以上に困難かつ特殊な状況に陥っているのが日本の環境行政訴訟である。日本でも、健康被害をめぐる民事公害訴訟については、因果関係や過失の認定に関し、1970年代から独自の判例理論が形成され、また、無過失責任規定の導入という形で立法措置も図られた。また、公害等調整委員会等による公害紛争処理制度を設けて早い時期から裁判外の紛争処理制度（ADR）の活用に着手し、迅速な被害者救済のために公害健康被害補償制度も整備した。国家賠償訴訟においても、水俣病関西訴訟やアスベスト訴訟に見られるように、行政の規制権限の不行使の違法が認められていることに鑑みれば、健康被害に関しては、国際的に見ても遜色のない司法コントロールが行われてきたといえる。その反面、環境行政訴訟については、環境事件の特殊性に配慮した独自の制度は検討されず、長い間、司法コントロールの機能不全が続いてきた。住民訴訟の活用等の苦肉の策にも限界があり、2004年の行政訴訟改革後の判例変更により、健康被害については原告適格の拡大が図られたものの、それ以外の生活環境訴訟や自然保護訴訟については、依然として目に見える判例の変化は認められない。むしろ、サテライト大阪事件の最高裁判決（最判平成21年10月15日民集63巻8号1711頁）が象徴するように、事態を打開するためには立法措置が不可避の状況となっている。このような状況は、環境利益の重要性に関する日本社会の認識の低さを反映したものと考えられなくもない。しかし、日本では、景観、自然保護分野の草の根の環境活動が活発に行われていることや、民事訴訟においては景観訴訟等に一定の進展が見られることに鑑みると、必ずしも市民や裁判所の認識が低いともいえない。また、環境政策においても、市民参加に関しては、各種の協定制度、協議会制度、提案制度等を整備してリオ宣言第10原則を具体化するために、さまざまな先駆的な取組みがなされてきた。これらの点を踏まえると、環境利益の特殊性に対応できない環境行政訴訟の硬直性が際立っている。日本はオース条約に加盟していないものの、リオ宣言第10原則やUNEPのバリガイドラインを踏まえた取組みが求められている。

ドイツの行政訴訟の仕組みと理論は、日本の行政訴訟に大きな影響を与えてきた。原告適格についても、ドイツの保護規範説の影響が色濃く見ら

れるものの、環境行政訴訟については、ドイツ型の限定的な環境団体訴訟すら導入されておらず、ドイツモデルを踏襲してきたわけではない。日本の制度改革に当たっては、ドイツの制度が混迷を深めていることを教訓として、どのようなモデルを採用すべきであるのかが検討されるべきであるといえよう。

付記： 2012年11月25日に行われたシンポジウムにおいては、オーフス3原則の国際的な展開について包括的な報告を行った。しかし、その後、ドイツにおいて、環境・法的救済法の改正法が成立した。同法の改正は、オーフス3原則に係る懸案課題の1つとして欧州全体の注目を集めていたものであり、また、日本における関心も高いと考えられることから、急遽、本稿のテーマを変更し、オーフス3原則の最新動向に焦点を当てて執筆したものである。