



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	環境アセスメントにおける市民訴訟の運用 : 台湾における実践と検討
Author(s)	葉, 俊栄; 徐, 行//訳
Citation	新世代法政策学研究, 6, 29-50
Issue Date	2010-04
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/43749">https://hdl.handle.net/2115/43749</a>
Type	other
File Information	6_29-50.pdf



## 環境アセスメントにおける市民訴訟の運用 —台湾における実践と検討

葉 俊 栄  
徐 行 (訳)

- 1 はじめに
- 2 台東美麗湾開発事件——民間環境保護団体が初めて勝訴した市民訴訟
  - 2.1 杉原海岸における美麗湾レポート
  - 2.2 裁判所の判決とその展開
- 3 台湾における市民訴訟の実践状況——環境アセスメント訴訟を中心に
- 4 台湾における市民訴訟制度の実施に関する分析と検討
  - 4.1 社会条件
  - 4.2 立法構造
  - 4.3 司法認識
- 5 結論

付表:環境アセスメントに関する市民訴訟事件の整理一覧表

開発部門が本法または本法の授權により制定された関係命令に反し、主管機関が執行を怠った場合、被害人民または公益団体は怠った執行の具体的な内容を示し、書面で主管機関に告知することができる。主管機関が書面告知の送達の日から60日以内になお法により執行しなかった場合、人民または公益団体は当該主管機関を被告とし、その職務執行怠慢行為について、直接行政裁判所に訴訟を提起し、その執行を命じるよう請求することができる。

行政裁判所は前項の判決をするとき、職権により被告機関に対して、開発行為における環境に悪影響を与える行為の予防および軽減に具体的な貢献をした原告に、適切な弁護士費用、測定鑑定費用その他の訴訟費用の支払いを命じることができる。(環境影響評価法23条8項、9項)

## 1 はじめに

環境法における市民訴訟（citizen suits）の導入は、次の3つの重要な意味を伝える。①経済発展への傾斜の行き過ぎを是正するという環境的な意味、②国民参加を強化する民主主義的な意味、および③裁判所の役割を肯定する司法的な意味である。したがって、1998年に導入した環境市民訴訟制度は、経済の迅速な発展と民主主義へのモデルチェンジという二重の発展の文脈に置かれる台湾にとって、相当挑戦的な制度であるに違いない。この制度の実際の運用状況はまさに追跡検討に値する。

環境問題に関する市民訴訟制度を導入すべきかどうかについては、賛否両論に分かれる。支持者は環境法の尊厳を維持することや、国民の参加を促進すること、裁判所の環境問題に対する処理能力を高めることができると主張する<sup>1</sup>。反対論者は人民が環境法の執行問題について訴訟を提起することが民主的正当性に反し、さらには濫訴をもたらしえ、かえって環境意識に悪い影響を与えることを心配している<sup>2</sup>。理論的な差異がどうであれ、同じく経済の迅速な発展と民主主義へのモデルチェンジを経験している台湾と韓国は、市民訴訟に対してまったく異なる態度を示している。台

<sup>1</sup> 市民訴訟による外部コストの削減、執行のインセンティブの増加、制度のオーバーフローの減少などの作用を考えて、訴訟制度の中に市民訴訟を導入する必要性を肯定する議論として、葉俊榮「環境法上の公民訴訟：論制度引進的原意與實現的落差」『跨世紀法學新思維』（元照出版、2006年）192～199頁参照。

<sup>2</sup> 学者によると、市民訴訟は実際の運用において、コストが高いという欠点がある、コストパフォーマンスに基づく考慮が必要である。そして、裁判所に共同体の公共利益を守る役割を担わせることについても、民主政体という文脈において、更なる議論が必要である。また、市民訴訟を導入してから起こりうる濫訴の問題に対するコントロールも裁判所が注意すべきポイントの一つであり、不当または過度の主張があれば、環境保護に重要な意味を持つ市民意識に悪い影響を与え、環境保護運動を害する恐れがある。そのほか、市民訴訟または団体訴訟が政治的先進性あるいはその成熟度を反映できると思われなし、訴訟好きの民族性をプラスすると、市民訴訟の必要性がさらに薄くなる。以上の主張について、趙弘植「自然環境への損害をいかに修復するか——韓国の視点」ジュリスト1372号（2009年）64～65頁参照。

湾は10年前から環境規制の領域において市民訴訟制度を導入し、重視すべき実践経験を相当蓄積してきた。さらには、2008年には初めて環境保護公益団体に勝訴判決が下された。それに対して、韓国は今でも市民訴訟制度に対して疑念を抱えており、立法を躊躇している。

しかしながら、「勇敢」にも市民訴訟を導入した台湾でも、制度の導入と運用の過程において、なお社会的な条件が成熟したかどうかの問題に直面しなければならない。特に民主主義へモデルチェンジ中の社会という文脈において、保守勢力と父権思想に影響され、執政者は往々にして人民の力の発揮に対して、不信および憂慮の態度を示している。故に、「国民」にかかわるいかなる制度設計も、その生成過程において疑問を投げかけられてきた。最終的に辛うじて立法者に受け入れられ、法律が成立したとしても、当初予定していた制度の中身と外延が大きく損なわれることは避けられない<sup>3</sup>。ひいては制度的な「安全弁」を多く設けて、その利用の頻度と強度を落とそうとする。市民訴訟も例外ではない。

本稿は台湾における市民訴訟の実施状況に対する分析を通して、環境市民訴訟の運用が大気汚染、水質汚染、廃棄物処理などの問題を含むが、2005年以降は主に環境アセスメントに集中していることを明らかにする。環境アセスメントは、開発行為の決定者が事前に環境に対するインパクトを考慮に入れることを促す効果があり、濃厚な「決定理性」と「手続における公開と参加」といった特色を有している。また、人民が市民訴訟を提起して環境アセスメントに挑戦できるということは、相当な程度で環境意識と民主的価値を反映しており、ここに人民と裁判所の態度およびその変遷を看取することができる。

本稿は制度の導入から裁判所の判決まで、いずれも台湾の環境市民訴訟というアメリカ由来の「異質」な制度の濫用を防止するための安全弁であることを明らかにする。立法過程において、法律は「事前の告知」の制度

<sup>3</sup> 台湾では、市民訴訟のほか、国民投票はより明らかな例である。民間による長年におたる推進を経てようやく成立した国民投票法は、立法手続において多くの制限が加えられた。その結果、国民投票の提案は大量の資源によるバックアップを必要とし、事実上国民投票は実施できないのに等しいのである。したがって、台湾ではそれが「鳥籠（に閉じ込められた）国民投票法」だと揶揄されている。

以外に、往々にして「被害人民」という要件をも設けている。また裁判所も個別具体的な事件において権利保護の立場を頑なに維持し、訴えの形式要件を厳格に解し、環境保護の公益団体に訴訟上の困難をもたらした。全体的に見れば、台湾における市民訴訟の実践は反対論者が心配していた「濫訴」や民主主義の赤字などの問題を引き起こさなかった。逆に、様々な安全弁が設けられたことで、環境保護の公益団体と裁判所は少しずつ制度を良好な運用の軌道に乗せることができた。そのような保守的な制度運用は初期段階において安定した機能を発揮した。しかし、最近の台湾の市民社会の成長および民主主義・法治の絶え間ない深化に伴い、それから次第に解き放たれ、市民訴訟は本来の姿を取り戻す必要がある。特に、如何にして新興民主国家における市民訴訟の「市民」という言葉の意味を理解し、さらに裁判所の「環境市民」に対する認知を強化すべきかは、制度の検討と改革の重点である。

## 2 台東美麗湾開発事件——民間環境保護団体が初めて勝訴した市民訴訟

台湾では、1998年に大気汚染防止法に市民訴訟の規定を導入し、2002年に環境影響評価法に市民訴訟条項(23条8項～10項)を導入した。そして、2008年になって、ようやく初めて環境公益団体が勝訴した判決が誕生した。台東美麗湾環境アセスメント事件である<sup>4</sup>。

### 2.1 杉原海岸における美麗湾リゾート

杉原海水浴場は1987年に認可を受けて開業して以来、優美な自然風景と素朴な海岸風光を有するため、台東県唯一の海水浴場として、台湾でもっとも美しいビーチと称えられてきた。しかし、そのような美しい天然風景でも、開発本位の主流のイデオロギーの脅威にさらされた。1994年12月24日、地方観光の開発の旗印の下、台東県政府は美麗湾リゾート株式会社と「杉原海水浴場の経営に民間参与を要請するプランおよび建設兼運営契約」を結び、BOT(50年の地上権を設定する)方式で杉原ビーチにおける

観光ホテルを開発するプランを立てて、美麗湾リゾートは開発権利金として500万台湾ドル、そして運営権利金として運営開始日からの毎年の営業総収入の2%を台東県政府に支払うこととした。運営契約の規定によると、業者が使用する敷地面積は59,956平方メートルであり、1ヘクタールを超えているため、「開発行為に関して行うべき環境アセスメントの実施細目及び範囲認定基準」33条の規定によれば、開発の全敷地について環境アセスメントを行うべきである。

しかしながら、美麗湾リゾートは環境アセスメントを回避するために、なんと「開発上の必要」を理由に、2005年2月21日に台東県政府観光局に信書で当時の346号と346-2号土地を合併し、そして合併後の土地を現在の346号と346-4号土地に再分割し、結果として実際の建設予定地9,997平方メートルを契約の全敷地から独立させるよう請求した。台東県政府は同3月8日に「開発上の必要に応じて」、同土地の合併および再分割の請求に同意した。その結果、当該建設予定地(すなわち現在の346-4号土地)の面積は1ヘクタール未満となり(その差は僅か0.003ヘクタールであるが)、環境アセスメントをしなくても開発できるようになった。美麗湾リゾート株式会社は被告が出した開発許可を取得した後、346-4号土地に観光ホテルを建てるための第1期工事に着手した。

その後、立法委員と環境保護団体が記者会見でこのような不法な状況を暴露した後、民間団体「台湾環境保護連盟」は2007年5月11日に環境影響評価法23条8項の市民訴訟条項に依拠して、書面にて台東県政府に環境影響評価法22条の規定に従って、美麗湾リゾート株式会社に対する処罰と施工の即時停止の命令を求めた。台東県政府は告知期限が過ぎた後も請求通りに施工停止の命令を出さなかったため、台湾環境保護連盟がついに高雄高等行政裁判所に対して市民訴訟を提起した。

### 2.2 裁判所の判決とその展開

民間環境保護団体が環境影響評価法の市民訴訟条項に依拠して市民訴訟を提起し、杉原海岸の元の姿を取り戻そうとする努力に対して、裁判所は実体判断に入る前に、まず台湾環境保護連盟の状況を詳しく調べ、当該

<sup>4</sup> 高雄高等行政裁判所96訴647号判決。

団体が内政部の登録を経ているかどうか、団体の定款における設立の目的などを検討して、当該団体が合法的な公益団体であることを認定した<sup>5</sup>。そして、裁判所は実体審理に入った。まず、環境影響評価法の立法精神を解釈し、環境アセスメントの実施は開発行為による環境に対する悪影響を軽減・予防するために設計されたのであって、BOT方式の採用や政府調達法による請負建設であっても何ら変わらないことを判示した。

そして、美麗湾リゾートは確かに開発プランが使用する土地に観光（リゾート）ホテルを建てていて、たとえホテルの建設用地の面積が9,997平方メートルであっても、開発敷地が同時に「開発行為に関して行うべき環境アセスメントの実施細目及び範囲認定基準」に列挙された開発区画に属するため、当該基準33条の規定に従って、当然ながらより厳格な細目及び範囲で認定し、かつ開発を申請した全敷地を対象に環境アセスメントを行わなければならないと判断した。

美麗湾リゾートの開発対象である土地の総面積は59,956平方メートルであり、ホテルの建設予定地だけではないため、開発申請の面積は明らかに1ヘクタールを超えている。しかも、当該土地は山の斜面であり、「開発行為に関して行うべき環境アセスメントの実施細目及び範囲認定基準」31条13項5号の規定によれば、当然環境アセスメントを実施すべきである。また、中央主管機関である環境保護署2007年7月9日「環署綜字第0960049484号」信書も「美麗湾リゾート新設工事」のホテル施設は台東县政府が施行した「杉原海水浴場経営プラン投資執行計画書」の内容に属し、山の斜面に位置し、その目的事業の主管機関は台東县政府であり、全体の開発面積は約5.9ヘクタールであり、環境アセスメントを行わなければな

<sup>5</sup> 「公益団体」の認定に関して、学説上、それが自身の権益を保護するために訴訟を提起する場合、または自己の名義でメンバーの権利を保護するために訴訟を提起する場合を排除すべきだという主張がある。つまり、純粹に公共の利益を守るために訴訟を提起した場合に限るのである。その資格について、団体の定款が定める目的の範囲によって判断しなければならないが、訴訟の提起にあたって、その目的事業に対応する主管機関の許可を必要としない。詳しくは、①傅玲静「環境影響評価法中公民訴訟之当事人」月旦法学教室70期（2008年）21頁、②傅玲静「公民訴訟、公益訴訟、民衆訴訟？」月旦法学教室77期（2009年）28頁参照。

らないと同じ意見を示した。美麗湾リゾートは環境アセスメントを実施しなければならない開発地の面積を土地分割の方法で各筆の土地を1ヘクタール未満にし、それぞれ開発を行うか、または段階的に施工し、毎回の施工面積を1ヘクタール未満にして開発を行ってきたが、開発申請の総面積が変わっていない以上、環境アセスメントの実施の必要性に何ら影響がないと解すべきである。さもなければ、開発者は土地分割または段階的な施工といった方法で環境アセスメントを回避できるようになり、環境影響評価法などの関連規定は空文となってしまう。美麗湾リゾートの開発プランは環境アセスメントを経っていないため、当然ながら如何なる開発行為も行ってはならない。業者が取得した開発許可も環境影響評価法14条の規定によれば無効であり、当然ながら施工してはならない。以上のことから、裁判所はさらに進んで、美麗湾リゾートに対して、「加路蘭段346-4号」土地における一切の開発施工行為の停止を命令するよう台東县政府に命じる原告＝台湾環境保護連盟の請求を支持した。

そして、環境保護団体の弁護士費用に関して、裁判所は以下のように判示した。つまり、原告は環境影響評価法23条8項後段の規定に従って、被告の職務怠慢の行為について、直接に裁判所に本件行政訴訟を提起し、かつ弁護士に訴訟の代理を依頼し、弁護士費用6万台湾ドルを支出した。その金額は元貞聯合法律事務所が出したレシートのコピーによって証明されており、かつ当該弁護士費用の金額は現在の弁護士費用の基準に合致し、しかも上記弁護士事務所が台北に位置して、本件の担当弁護士は台北と高雄の間の長い距離を行き来しなければならないため、訴訟のコストも比較的に高い。これらの事情を考慮して、当該弁護士費用の金額は妥当であり、原告が被告に上記弁護士費用の支払いを請求することも理由があり、支持されるべきである。

### 3 台湾における市民訴訟の実践状況——環境アセスメント訴訟を中心に

美麗湾環境アセスメント事件における民間環境保護団体の勝訴は、台湾の環境市民訴訟の全貌を表しているわけではない。これが初めて市民が勝訴した裁判例ということは、前にも国民が環境法の市民訴訟条項を利用し

た例があることを意味している。台湾では、美麗湾環境アセスメント事件以前にも、多くの成功しなかった市民訴訟の事例がある。真に訴訟を提起し、かつ裁判所の判決を得た最初の事件は、2003年の三陽バイク大気汚染事件である（91訴4130台北高等行政裁判所判決）。当該事件において、裁判所は原告が書面での告知の義務を果たしていなかったことを理由に、原告に敗訴を言い渡した。実際のところ、大気汚染防止法が1998年に初めて市民訴訟条項を導入したのを機に、環境公益団体は法により執行を怠った環境保護機関に告知を行い、訴訟準備を行ってきた。多くの告知事例において、環境保護機関は積極的な対応を行ったため、正式な訴訟提起が回避されてきた。

台湾の市民訴訟事件は大気汚染、水質汚染、廃棄物、土地計画、道路およびダム建設など多岐にわたるが、近年ではその運用が特に環境アセスメント事件に集中する傾向がある。付表を見れば分かるように、被害人民、または環境保護団体が市民訴訟を提起して環境主管機関に挑戦する事件に関して、裁判所はすでに9件の裁判を行った。その内の7件は判決であり、残り2件は裁定をしたが、まだ最高行政裁判所に係属している<sup>6</sup>。事件資料によると、最初の判決は2003年であり、2008年には4件（3件の終局判決と1件の裁定）があって、2009年には今のところ1件の裁定がある。「量」的には明らかに近年では増加傾向にある。また、9件の裁判の中、環境アセスメント事件は6件もあって、もはや市民訴訟の運用の重点領域となっている。

すでに判決が下された7件の環境市民訴訟の中、原告側が勝訴したのは美麗湾環境アセスメント事件たったの1件だけである。審理の態度からみ

<sup>6</sup> これらの事件は、それぞれ判決が下された「安康埋立場事件」、「士林區再計画事件」、「台東美麗湾開發事件」と「国道ランプ増設事件」、及びまだ判決が下されていない「湖山ダム事件」と「台北文化体育園區全体計画事件」である。その中の安康埋立場事件に関しては、最高裁判所が高等行政裁判所の見解を支持する判決を下した。また、同事件において、原告は訴願が却下された後に、台北高等行政裁判所に訴訟を提起したが、同裁判所93訴字2614号判決における双方の攻防と判決書に書かれた判決理由によると、原告は一度環境影響評価法23条8項と9項に基づいて市民訴訟の提起を主張したことがある。したがって、本稿は当該事件を本稿の整理と分析の対象とする。

ると、裁判所は往々にして訴訟提起の法定形式要件にこだわって、原告側の主張を却下する。実体審理に入っても、裁判所の審理の密度が低く、ほとんどの場合において、ただ手続上の違法があったかどうか、法律条文の文意に合致するかどうか、事実および情報に間違いがあったかどうかなどの審査だけをする。原告側が敗訴する割合が高い。

環境アセスメントに関する6件の裁判の中、4件は環境公益団体が提起したものであって、残りの2件は被害人民が提出したものである<sup>7</sup>。ただし、すべての当事者が訴訟過程において弁護士を依頼した。これは一般的な訴訟事件における弁護士の依頼率を遙かに上回っている。そして、すべての事件の弁護士の顔ぶれを見比べると、原告側の弁護士の中に同じ人物が何人かいる。つまり、何人かの熱心な弁護士が重複してこれらの事件を代理している。社会における一定の紹介体制がなければ、弁護士の専門分化があまり進んでいない台湾では、都合よく同じ弁護士を見つけることはなかなか難しい<sup>8</sup>。実際、近年では、環境公益団体がだんだん訴訟の第一線に立つようになり、原告として訴訟を提起するようになった。アメリカにおける実施の経験からみると、環境市民訴訟が勢いよく発展できるかどうかは、環境公益団体のエネルギーに深くかかわっている<sup>9</sup>。環境アセスメント事件は複雑さの程度が高く、係わる開発行為も往々にして濃厚な経済的・政治的意味を有している。市民訴訟における環境保護公益団体と弁護士との同盟は、すでに初歩的な運用パターンを示していて、重視すべきである。一方、相対的に高い弁護士の依頼率とたった1件の勝訴を比べて

<sup>7</sup> その中の2件は人民が自己の身分をもって訴訟を提起したが、残りの4件は公益団体の身分をもって訴訟が提起されたのである。

<sup>8</sup> 以上の6件の弁護士に依頼した事件を見てみると、安康埋立場事件（人民による訴訟提起）と台東美麗湾開發事件（団体による訴訟提起）はともに詹順貴弁護士に依頼した。士林區再計画事件（団体による訴訟提起）と湖山ダム事件（団体による訴訟提起）はともに期せず陳柏舟弁護士に依頼しており、本稿が触れなかった中科環境アセスメント事件（台北高等行政裁判所96年訴字1117号）も民衆が訴訟を提起したが、その過程で環境団体の助けを借りただけではなく、この事件でも同じ弁護士に依頼して訴訟を行ったのである。

<sup>9</sup> See James Salzman & Barton H. Thompson, Jr, Environmental Law and Policy, Foundation, 75~76 (2007)

みると、弁護士の代理が勝訴を勝ち取る万能薬ではないことをも示している。前述した裁判所による訴訟の形式要件の厳格化以外、ほかに何か構造的な要因が作用しているかどうかについては、まだ研究する必要がある。

また、多くの環境保護公益団体が訴訟を提起したが、ここで検討する事件の中で、裁判所が弁護士費用などの訴訟費用について判決を下したのは「台東美麗湾開発事件」たったの1件だけであって、しかも金額はたったの6万台湾ドルである。

#### 4 台湾における市民訴訟制度の実施に関する分析と検討

すでに下された判決はそんなに多くないが、これらの事件からでも市民訴訟の実施の貴重な経験が得られる。以下、これらを検討したい。

市民訴訟制度と環境アセスメントはともにアメリカから移植してきた制度である。環境アセスメント制度の移植は、往々にして多くの法制上の調整・適合と整合性の問題を招来する。この点は法制先進国のドイツも例外ではない。台湾のように環境アセスメント、プラス市民訴訟となると、制度の移植における調整・適合の問題がよりはっきりと現れる。この問題に関して、これらの制度を施行する社会条件が整っているかどうか、制度の本意に合致する立法構造があるかどうか、友好的な司法態度があるかどうか、また、全体的な実施結果が予想と一致しているかどうかなどのポイントが考察の重点である。

##### 4.1 社会条件

市民訴訟制度は「権利侵害がなければ救済されない」という枠組みを打破した。「市民」に公益のための訴訟を提起させ、裁判所に（環境）法律の執行における職務怠慢を正せる。この制度には人民、情報、参加および裁判所などの制度的な要件が隠れている。民主主義へのモデルチェンジの前後の台湾は、まさにこの制度の社会条件を鮮明かつ対照的に映し出している。モデルチェンジ前の台湾では、社会団体の設立が抑圧されて、情報の公開が未確立で、参加のルートが開かれておらず、裁判所の機能も抑圧されていた。そのような社会条件は市民訴訟の成立に相当不利である。権威主義的な環境において、市民訴訟制度が執政者に受け入れられるはずが

ないばかりか、制度施行の条件も疑問に晒された。したがって、台湾の市民訴訟は、モデルチェンジ後に環境に関心のある民間団体が、学者の草案を参考し、国会で環境を支持する立法委員を説得してから、機会を捉えて動員をかけて成立させたものであることは想像しがたくないであろう。民主主義へのモデルチェンジがなければ、行政部門あるいは政党に能動的にその成立を後押しすることなど期待できないのである。立法過程において、制度の良し悪しを考える理性的な計算など存在しておらず、本当に影響力を発揮したのは環境保護を支持し民間団体を支える情熱である。

しかしながら、制度の設立とその施行はまた別の問題である。この新しい制度を環境保護公益団体が上手く利用できるかどうか、訴訟を提起するだけの法律および専門の技量があるかどうか、十分な弁護士をこうした訴訟に投入できるかどうか、特に裁判所が権利の被侵害者ではない「市民」が提起した訴訟を暖かく迎え入れられるかどうかなどの問題は、この制度が合理的に運用されるかどうかに係わる重要な試金石である。

台湾ではこの20年間続けてきた民主主義へのモデルチェンジ、およびその深化により、民間団体が段々積極的に公共事務に参加するようになった。行政手続法や政府情報公開法などの法律の成立を含む公共参加に関する法制度の整備に伴って、市民社会による公共参加が段々受け入れられるようになり、公共政策の形成過程との間に重要な繋がりができた<sup>10</sup>。環境問題はそもそも濃厚な公共参加の特徴を有しているため、環境規制における市民訴訟の成立は民間団体が裁判所を通じて公共的関心を示すパイプを開いたことを意味する。同時に、裁判所にも環境問題について発言するチャンスを与えられた。

それと同時に、同じく民主主義へのモデルチェンジという文脈において設立された環境アセスメント制度も不断に発展し、環境と発展のバランスを図るための重要なシステムとなっている。環境公益団体も環境アセスメントへの参加が最も重要な公共参加だと考えている。このような発展の流れに沿って、市民訴訟は環境アセスメント制度の中に導入され、国民が環境問題に参加する重要なフォーラムとなった。台湾における環境市民訴訟

<sup>10</sup> Jiunn-rong Yeh, Democracy-driven Transformation to Regulatory State: The Case of Taiwan, 3 National Taiwan University Law Review, 31-59 (2008)

の実践はもはや明らかに環境アセスメント制度に集中していて、重要な民主主義的な社会条件という意義を有している。だからこそ、市民社会が日々成熟していく今日において、市民訴訟の初期の「安全弁」を徐々に解除する条件が整ってきている。

#### 4.2 立法構造

環境規制における市民訴訟条項は環境団体が立法院で遊説して勝ち取ったものである。導入された制度は環境規制の領域に集中しているが、環境立法の規範構造が相当複雑であり、また汚染媒体ごとにそれぞれ立法するため、往々にして用語の不統一をもたらす。それでは、どうやって個々の事件に適用すべきだろうか。これは、一方では法適用者の制度に対する認識の試金石であり、他方では市民訴訟が確にその制度趣旨を果たすことができるかどうかにも深くかかわっている。

台湾では、行政訴訟法9条以外にも、多くの環境規制に関する法律に市民訴訟条項を置いている。環境基本法34条、大気汚染防止法81条、水質汚染防止法72条、廃棄物処理法72条、土壌及び地下水汚染処置法49条、海洋汚染防止法59条および環境影響評価法23条がそれである。行政訴訟法9条の規定によると、人民は公益を保護するために、たとえ自分の権利・利益に関わらない事柄であっても、行政機関の違法行為について訴訟を提起することができる。ただし、法に明文規定がある場合に限る。また、環境法総論に当たる環境基本法は市民訴訟について、各級政府が執行を怠った時、人民または公益団体は行政機関を被告として行政訴訟を提起することができる、ただし、法律に明文規定がある場合に限る、と規定する。環境規制に関する法律の多くの条文の立法パターンは大体同じである。環境影響評価法を除いて、ほとんどの法律は「公私の場所」に対する違法であることを要件としている。そして、すべての環境立法は被害人民および公益団体が執行の具体的な内容を示すことや、書面による主管機関に対する告知、行政機関に60日間の決定執行期間があることなどを要件としている。また、環境基本法であろうと、多くの環境法各論の条文であろうと、いずれも裁判所が職権により弁護士費用などの諸費用について判決する権限があると規定している。

以上の条文を見れば分かるように、行政訴訟法と環境基本法は「人民」

または「公益団体」が提起できるとするが、その他の環境立法は「被害人民」および「公益団体」に限定している。同様に、環境法各論および環境基本法は「執行を怠ったこと」を要件としていることから、これらの法律は行政訴訟法よりも厳格な態度を取っていることがうかがえる。また、環境影響評価法を除くすべての法律は「公私の場所」に対する違法を訴訟提起の要件としている。詳しくは表1を参照されたい。

表1：市民訴訟条項の法定要件比較表

法律	区分基準	請求主体	費用認定	法に明文規定	場所要求	執行懈怠	告知と決定執行期間の要件
環境基本法		人民または公益団体	○	○	×	○	×
環境影響評価法		人民または公益団体 (告知は被害人民または公益団体)	○	×	×	○	○
その他の市民訴訟を定める環境法規		被害人民または公益団体	○	×	公私の場所	○	○

出所：作者製表

全体的に見ると分かるように、行政訴訟法9条から環境基本法34条、さらにその他の環境立法に至るまで、立法者が設定した要件は次第に厳格化している。しかも、前2者は法に明文規定があることを要件としていて、市民訴訟の適用範囲を立法裁量に委ねている<sup>11</sup>。その結果、環境議題における市民訴訟の適用範囲が比較的狭くなった<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> これは市民訴訟が個人の権利保護を重点としておらず、行政の客観的合法性を確保し、公共利益を保護することを主な目的としているためである。このような訴訟における例外的な状況に対して、立法者はわざわざ法に明文規定があることを訴訟提起の要件とした。詳しくは、李建良「論環境法上之公民訴訟」法令月刊51巻1期(2000年)14頁参照。

<sup>12</sup> まだ立法者が市民訴訟の提起に関心を持っていない環境立法に関しては、環境基本法にすでに「法により」市民訴訟を提起することに関する条項が規定されている以上、法政策として、現段階では市民訴訟条項のない特別法に逐一それを補充する

### 4.3 司法認識

法構造上の制限に対し、裁判所はそれに応じて「協力」的な態度を示している。裁判所は美麗湾環境アセスメント事件以前に下した環境市民訴訟の判決において、一貫して権利保護の立場にこだわって、市民訴訟という例外的な制度の運用に慎重な態度を示してきた。このような消極的な立場は<sup>13</sup>、本稿が整理した事例に普遍的に見られるものである。裁判所は「被害人民」の認定にあたって、環境基本法など多くの環境立法における規定の差によって立場を変えることがない。基本的には訴権の認定において、「権利」本位の思考から脱却できていない。つまり、法に明文規定があり、または法規範の趣旨から法が保護しようとしていることを推測できる場合に限り、当事者適格があり、訴訟を提起することができると考えている<sup>14</sup>。実際のところ、このような態度は市民訴訟の立法本意に本当に合致しているのだろうか。そして、訴訟要件の審査の厳格化は逆に市民訴訟の制度趣旨を色褪せさせるのではないだろうか<sup>15</sup>。もし裁判所の態度が一般的

方法が考えられる。また、環境基本法を直接改正して、一般的な市民訴訟条項を導入し、各種の環境市民訴訟を充実させる方法も考えられる。詳しくは葉俊榮「民衆參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上『公民訴訟』之可行性」『環境政策與法律』（元照出版、2002年）262～263頁参照。

<sup>13</sup> 裁判所がこのような消極的な立場に立っているのは、市民訴訟と利己型団体訴訟との関連性を認識しているからかもしれない。しかしながら、人民が自己の地位に基づいて提起する市民訴訟と訴権との関係に関しては、明示していない。公益訴訟、利己型団体訴訟および利他型団体訴訟について、詳しくは張文郁「行政訴訟中団体訴訟之研究」『權利與救済（二）——程序與實體之關聯』（元照出版、2008年）217～228頁参照。関係団体が公益のために提起する団体訴訟の類型とドイツの法制度の紹介について、彭鳳至「論行政訴訟中の団体訴訟——兼論行政訴訟法第三十五條之再修正」『當代公法新論（上）』（元照出版、2002年）110頁以下参照。

<sup>14</sup> このような立場は大法官釈字469号解釈の考え方にも近い。環境影響評価法と保護規範理論との関係について、李建良「環境行政程序的法制與實務——以『環境影響評估法』為中心」月旦法学雜誌104期（2004年）60頁、林昱梅「垃圾焚化廠附近居民之訴訟權能」月旦法学教室37期（2005年）24頁参照。実際のところ、大法官の保護規範論は市民訴訟の状況に対応する解釈ではない。したがって、大法官が市民訴訟における保護規範論の適用を肯定したとするのは早計であろう。

<sup>15</sup> 市民に法執行の監督に参加させること以外、市民訴訟は外部コストを下げる機能

な行政訴訟における訴権理論と何ら変わらないなら、立法論上、こうした立法の必要性については議論の余地がある<sup>16</sup>。

また、裁判所による環境保護団体の認定に関しても議論する必要がある<sup>17</sup>。例えば、ランプ増設事件<sup>18</sup>において、環境影響評価法23条8項により告知を行った者は「台中生活圏二号線四号線大里連絡道C707段工事自己救済会」であるが、台北高等行政裁判所に市民訴訟を提起したときには、原告は「甲〇〇」となっていた。あるいは裁判所は「台中生活圏二号線四号線大里連絡道C707段工事自己救済会」に当事者適格がないと判断したのかもしれない<sup>19</sup>。また、南盛隆廃棄物埋立場事件<sup>20</sup>において、最初に訴訟

を有している。しかしながら、当事者適格の厳格の制限は、そのような機能の達成を困難にってしまう。市民訴訟が外部コストを下げる機能について、詳しくは、葉俊榮・前掲注(1)193～195頁参照。

<sup>16</sup> 学説上、この場合の被害人民はなお自身の権利・利益を保護するために訴訟を提起しているため、行政訴訟法9条の公益を保護するための訴訟に該当しないという主張がある。詳しくは、傅玲静・前掲注(5)①21頁、同②28頁、李建良・前掲注(11)20頁、邱惠美「我國行政訴訟法中有關團體訴訟制度之研究」政大法学評論80期（2004年）31頁参照。また、「被害人民」に限定して訴訟提起ができるとする現行立法は、本質的に客観訴訟である市民訴訟の本旨に合致しないため、まだ濃厚な主観訴訟の痕跡が残っているとして、将来の法改正時に、「被害」の2文字を削除すべきだと主張する論者もいる（林素鳳「日本民衆訴訟與我國公益訴訟」『義薄雲天・誠貫金石——論權利保護之理論與實踐』（元照出版、2006年）630頁参照）。さらに、このような立法、プラス法執行の怠慢という概念は体系上の混乱をもたらし、立法者がこの問題をあまり理解していないことや、立法の粗雑さを示していると主張する論者もいる（詹凱傑「論行政訴訟法上之團體訴訟」國立中正大學法律學研究所修士論文（2007年）140～141頁参照）。

<sup>17</sup> アメリカは1972年のSierra Club v. Morton事件において、環境団体であってもその環境への関心だけで当事者適格を取得できないとして、「実際の損害」(injury in fact)の主張を要求してきた。See David Wilkinson, *Environment and Law*, Routledge, 159-160 (2002). このような状況は1980年代まで続いた後、運用上、徐々に緩和されている。Christopher S. Elmendorf, *State Courts, Citizen Suits, and the Enforcement of Federal Environmental Law by Non-Article Iii Plaintiffs*, 110 Yale L.J. 1003, 1008-1009 (2001).

<sup>18</sup> 詳しくは、台北高等行政裁判所97年度訴字第857号判決参照。

<sup>19</sup> 本稿はここで原告が「台中生活圏二号線四号線大里連絡道C707段工事自己救済

を提起したのは東山郷環境自己救済会であるが、裁判所はそれが法人団体ではなく、しかもその請求が故郷の環境の美しさを求めることであったが、権利侵害がなかったとして、当事者適格がないと認定した。この件に関して、原告は市民訴訟の手続により訴訟を提起したわけではないため、裁判所は主観訴訟の考え方に従って当事者適格がないと認定したのかもしれない。しかし、もし今日「東山郷環境自己救済会」が原告として市民訴訟を提起し、それでも裁判所が同じ認定を行ったら、それこそ裁判所が市民訴訟の立法趣旨を理解していないことを露呈することになる<sup>21</sup>。制度設計において、制度面から「権利」を認定基準とする伝統的な当事者適格の概念を広げた方がいいかもしれない。そうすると、本当に環境問題の解決の一助となる「団体」はあまり阻害されることなく裁判手続に入ることができ、市民訴訟制度の実現を助けることになるかもしれない。このように環境市民訴訟条項における提訴の資格を持つ者を広く解釈すれば、環境影響評価法23条8項、9項の人民の概念を広げ、行政機関が法により法律を執行しなかったと思考したすべての人民が市民訴訟の手続により訴訟を提起できるようになる。

裁判所は被害人民が提起する行政訴訟において、往々にして「訴権」を必要とし、かつ司法院釈字469号解釈を援用して、その「保護規範論」を判断の基準とする。市民訴訟の実践において、裁判所が権利保護の枠組みから脱却できなければ、市民訴訟の関連条項はなきに等しい。しかも、それは立法者が当初立法を通じて市民訴訟を承認した趣旨に合致しているとも言い難い。裁判所は通常の訴訟における人民の訴権の有無に関する判断基準にとらわれてはならない。市民訴訟自体が有する公益の傾向を考え

会」ではないことを推測したにすぎない。というのも、公益団体が提訴した場合、司法院のサイトが原告・被告について匿名を用いることはなく、そうするのは自然人が原告・被告である場合だけだからである。

<sup>20</sup> 詳しくは高雄高等行政裁判所95年度訴字第1061号判決参照。

<sup>21</sup> 法解釈学における「市民訴訟」と「公益訴訟」の2つの概念の解釈に関して、ドイツ法の角度から「公益訴訟」を見て、それは「如何なる人」も提起できる訴訟を意味しているため、団体の認定にこだわる必要がないが、いわゆる「市民訴訟」にはなお一定の制限があって、市民訴訟を提起できる団体の認定に際して審査する必要があると主張する論者がいる。詳しくは、傅玲静・前掲注(5)②28頁参照。

て、機能的に認定していかなければならない。さもなくば、制度本来の価値を發揮させることはできない<sup>22</sup>。

かつての台湾はドイツの理論・実務における「主観訴訟」の影響を受けて、裁判所は原告が訴訟を提起するとき、常に提訴した原告の権利が侵害されたかどうかについて判断し、それを訴訟条件としてきた。もしこの条件をクリアできなければ、直ちに訴訟が適法ではないとして、却下の裁定を下すべきだとされてきた。これはもっとも典型的な「被害者訴訟」である。その後、1998年11月20日に、司法院大法官は釈字469号解釈を制定し、権利保護の範囲を広げた。当該解釈の解釈理由書を読めば分かるように、権利が侵害されたかどうかについての判断は法律条文の文理解釈を唯一の基準とすべきではなく、規範の目的・内容から実質的な判断を行う必要がある。例えば、法律の全体構造、適用対象、予定していた規範の効果および社会の発展状況などの要素を総合的に判断して、当該法律が特定の人を保護する趣旨であると分かれば、当該特定人は訴訟を通じて救済を求めることができる。全体的に見れば、当該解釈は依然「権利本位」(right-based)の立場に立っており、主観訴訟の枠組みからも脱却できていない。ただ、人民にもっと司法的な保障を得られるチャンスを与えるために、「保護規範論」を持ち出して、原告（即ち人民）の訴権の範囲を拡大しようとしただけである。

その後、立法院は1999年1月20日に大気汚染防止法を改正し、台湾初の市民訴訟条項を採択した。また、2002年6月12日に環境影響評価法23条に市民訴訟条項が追加され、環境訴訟領域において、主観訴訟と客観訴訟が併存する状況が形成された。市民訴訟の存在意義はそもそも権利保護を目的とせず、それは公共財としての環境利益を保護するために生まれた訴訟制度設計である。したがって、市民訴訟に関する立法が成立したのを機に、台湾の訴訟制度は新世紀に突入した。ただし、台湾環境法中の市民訴訟条項は訴訟を提起できる原告が被害人民または公益団体だと規定しているため、解釈上、被害人民を主観訴訟における被害者と同じように解釈すれば、主観訴訟と客観訴訟の線引きが曖昧になる恐れがある。こうした変化を図1で説明したいと思う。

<sup>22</sup> 当事者適格に関する検討について、葉俊榮・前掲注(1)204～205頁参照。

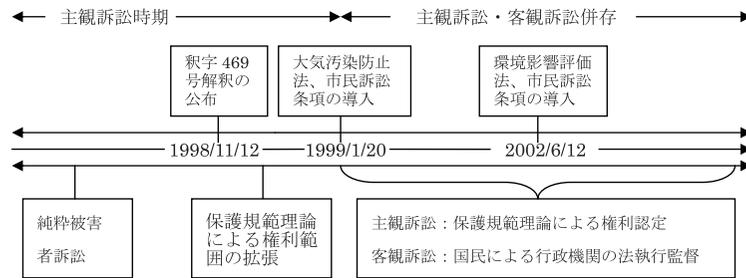


図1：台湾の主観訴訟と客観訴訟の発展状況

環境法領域は、実際のニーズに応じて伝統的な主観訴訟と新たな形態である客観訴訟が併存する態様を呈しているため、同じ環境事件が主観訴訟と客観訴訟の間で往復することになりうる。そのため、多くの環境事件が多面的な訴訟制度の間で流動する現象が生じた。環境アセスメント事件の領域において、このような現象が現れたのは、2002年に環境影響評価法に市民訴訟条項が導入されてからのことである。

## 5 結論

如何なる制度であろうとも、その成否について、抽象的な理論的検討だけで効果的かつ正確に結論を導き出すことは難しく、重要なのはむしろその実践である。台湾の市民訴訟は長年にわたる実践を経て、重視すべき貴重な経験を蓄積してきた。市民訴訟の実践は民主政体における裁判所の機能に何ら衝撃を与えることもなく、濫訴を引き起こすこともなかった。逆に、実践の結果は当初の憂慮が杞憂であることを証明した。市民訴訟は社会に環境への関心をもたらし、市民と裁判所との間の環境をテーマとする対話を促進し、この制度の実益をはっきりと示した。

最近、台湾の裁判所が市民訴訟について下した判決は、ますます環境アセスメント事件に集中するようになった。市民が勝訴した最初の事件も環境アセスメントにかかわるものである。これは環境アセスメント手続自体

の環境に対する重要性を示しているほか、環境問題における手続理性の必要性をも提示しており<sup>23</sup>、市民訴訟の適用空間の広さを窺わせる。実際、市民訴訟は行政手続の理性の確保において、相当有益な役割を果たせる。人民は訴訟手続を通じて、裁判所に環境規制における手続の正当性を審査するチャンスを与え、法執行を監督する過程において裁判所にも意見を述べさせ、立法者が行政機関に達成させようと設定した手続を保障する。

環境アセスメント市民訴訟における勝訴判決は何を意味するのだろうか。それは裁判所の環境意識の「急転直下」を意味しているのか、それともただの「夜空に一瞬きらめく打ち上げ花火」にすぎないのか。2009年の最高行政裁判所98年裁字952号裁定によると、原告は開発行為が松山煙草工場に僅かに残るクスノキや当地の環境に回復不可能の損害を与えることを懸念し、仮処分を申請したが、裁判所は環境とその他の公益価値が衝突する場合に、環境が優先するわけではなく、しかも係争物であるクスノキが手続の進行中にすでに開発部門によって移転されたため、裁定で原告の申請を却下した。つまり、裁判所は「環境」に肩入れしないことをはっきりと示した。しかし、裁判所は将来もこの態度を維持し続けるだろうか。あるいは、それを根拠に裁判所の環境意識が薄弱であると判断できるだろうか。これらの問題は今後も観察を継続する価値のある問題である。しかしながら、筆者は1件1件の市民訴訟事件の実践を経て、特に意思決定段階の環境アセスメント手続に関する市民訴訟によって、相当な環境意識を醸し出せることを信じている<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 環境アセスメントと手続理性の関係について、李建良『環境議場の形成與国家任務の変遷——『環境国家』理念的初步研究』『城仲模教授六秩華誕祝寿論文集（一）憲法篇』（三民書局、1998年）337頁、葉俊榮『環境行政の正当法律程序』（自版、2001年）28頁参照。

<sup>24</sup> 関連する議論として、詳しくは、葉俊榮・前掲注(12)255～256頁参照。

付表 環境アセスメントに関する市民訴訟事件の整理一覧表

事件名	事件号	裁判期日	当事者	勝訴者	裁判要旨(本稿に関連する部分)
A 三陽バイク 大気汚染事件	91訴 4130 (台北高等行政裁判所判決)	03. 5. 29	甲○○ vs環境保護署	環境保護署	本件は大気汚染防止法に係わる。 1. 本件は法律条文の文意における「公私の場所」に当たらない。本件環境保護署が検査を怠ったのは「交通機関」による汚染であり、「公私の場所」の汚染ではない。 2. 原告が主張した陳情、苦情、申告、訴願などの書面は決められた「告知書式」に合致する書面ではないため、大気汚染防止法81条1項に規定された「書面」の要件を充たさない。訴権がないとして裁定で却下した。
B 豪健 廃水排出事件	95判73 (最高行政裁判所判決)	06. 1. 19	甲○○ vs台南县政府	台南县政府	裁判所は公益訴訟においても権利保護の必要があるときに限って、実体審理を行うことができるとして、上訴棄却。
C 廃棄物投棄事件	93訴 1298 (台北高等行政裁判所判決)	05. 7. 05	爾湾建設株式会社 vs台北市政府	台北市政府	本件は廃棄物処理法に係わる。争点は主管部門が廃棄物処理法72条1項の「執行を怠った」に当たるかどうかである。裁判所はそれに当たらないとして、廃棄物処理法72条1項の適用範囲外とした。
D 安康埋立場事件	93訴 2614 (台北高等行政裁判所判決)	05. 10. 13	甲、巳、庚、申、宙、乙、地、卯、辰、子、寅、宇、丙、丁、戊、A、丑、亥、己、辛、癸、天、壬、午、未、黄、酉、戌、亥 vs環境保護署 (欣服株式会社被告側参加)	環境保護署	1. 原告は第2段階の環境アセスメントを行わなかったことが違法だと主張し、行政手続法117条と環境影響評価法23条8項、9項に基づいて、原処分を取消しを請求した。 2. 裁判所は行政手続法117条が裁判所に違法な行政処分を取り消す権限を与えたが、人民に当然に請求権があるわけではないとする。

	96判715 (最高行政裁判所判決)	07. 4. 30	己、乙、丑、丁、亥、庚、酉、甲、辰、午、戌、辛、壬、癸、廖潮清、巳、天、子、寅、卯、丙、地、戊、未、申 vs環境保護署	環境保護署	3. 本件の環境アセスメントの結論を作成したのは台北县政府であり、環境保護署ではないことをも理由に原告敗訴の判決を下した。 1. 環境アセスメントの結論の作成手続に違法があり、評価委員と関連部門の意見を無視したことを主張し、条件付きで環境アセスメントの審査をパスさせる審査結論の取消しを請求した。 2. 手続の進行に違法がなかったため、行政手続法117条に基づく原処分取り消しは認めない。開発部門に第2段階の環境アセスメントを要求できないため、環境影響評価法23条8項、9項の文意に該当しない。
E 士林區再計画事件	95訴 1720 (台北高等行政裁判所判決)	08. 6. 19	台湾蛮野心足生態協会 vs 台北市政府(台北市士林區住六之六自辦市地重劃区重劃会、被告側参加)	台北市政府	原告は開発部門が環境影響評価法または環境影響評価法の授權によって制定された命令に違反していること、本件の参加人が環境影響説明書と環境アセスメント審査の結論を厳格に執行していないこと、台北市政府が法により監督を行っていないことを主張した。裁判所はただ訴訟要件を審査し、実体に関しては行政機関の判断の余地を尊重した。
F 台東美麗湾開發事件	96訴647 (高雄高等行政裁判所判決)	08. 1. 23	台湾環境保護連盟 vs 台東县政府	団体	1. 被告と開発部門が土地の合併と分割を行い、環境アセスメントを実施する義務を逃れようとした。 2. 裁判所は環境アセスメントを逃れようとしことを認定し、原告勝訴の判決を下し、被告に原告側の弁護士費用6万台湾

					ドルの支払いを命じた。
G 国道ランプ増設事件	97訴857 (台北高等行政裁判所判決)	08. 11. 20	甲○○ vs環境保護署	環境保護署	住民は国工局が施工する際、7箇所のランプを8箇所に増設し、作成した環境アセスメントの評価対象との間に差があつて、かつ設置後に人体に影響を与えることがあるとして、告知を経て「被害人民」の身分で訴訟を提起した。
係属中の事件					
H 湖山ダム事件	97裁4279 (最高行政裁判所裁定)	08. 8. 29	社團法人中華民國野鳥学会、社團法人台湾生態学会、台湾環境保護連盟、社團法人台湾蛮野心足生態協会、雲林県環境保護連盟協会、高雄市地球公民協会 vs 環境保護署		裁判所は公益団体が環境影響評価法23条8項に従つて、書面にて告知を行つてから、はじめて当事者適格を取得すると判断した。
I 台北文化体育園區全体計畫事件	98裁952 (最高行政裁判所裁定)	09. 4. 23	中華民國荒野保護協会、中華民國專業者都市改革組織、台湾蛮野心足生態協会、丁、戊、己、庚、辛、壬、癸 vs 環境保護署		本件は環境評価影響法23条8項、9項に基づいて、訴訟を提起し、かつ当該園區に僅かに残る樹木を保留する仮処分を申請した。

出所：作者製表（2009年7月10日まで）