

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 ——

兼 平 裕 子

# 論 説

## 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 ——

兼 平 裕 子

### 【目 次】

1. はじめに—EU 大気質指令 (Directive 2008/50/EC) をめぐる背景
2. EU 法とイギリス国内法の関係
3. EU 大気質指令に関する高等法院判決 (2011. 12. 13) および控訴院判決 (2012. 5. 30) の検討  
— The QUEEN on the application of ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs
4. イギリス最高裁判所判決 (2013. 5. 1) の検討  
— R (on the application of ClientEarth) v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs
5. EU 司法裁判所先決裁定 (2014. 11. 19) の検討 Case C-404/13  
— ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs
6. むすびにかえて—環境公益訴訟の意義

### 1. はじめに—EU 大気質指令 (Directive 2008/50/EC) をめぐる背景

EU は環境政策につき、共通の立法措置 (規則・指令等) を講じてきた。したがって、大気汚染を規制する EU の法律も数多くある。うち、「大気質指令」

(Air Quality Directive) は、二酸化硫黄 (SO<sub>2</sub>)、窒素酸化物 (NO<sub>x</sub>)、粒子状物質 (PM 10, PM 2.5)、一酸化炭素 (CO)、対流圏オゾン、ベンゼン、鉛、ヒ素、カドミウム、水銀、ニッケル等の様々な大気汚染物質の濃度限界値・目標値を設定し、モニタリング (観測・監視) を義務付けるものである。モニタリングの結果、定められた限界値を超えていることが検出された場合は、加盟国に削減計画の策定・実施・報告が義務付けられるが、対策手段の選択は加盟国の裁量で決められる<sup>1)</sup>

1996年の大気質枠組み指令 (Air Quality Framework Directive of 27 September 1996 (96/62/EC)) の採択以来、規制内容は、新たな研究や科学的知見に応じて、何度も整備し直されてきた。WTO が人の健康への悪影響を及ぼさない上限値として定めている指針値の達成を目標として、1999年には First Daughter Directive 1999/30/EC に改訂された。一連の汚染物質に対して具体的に規制するための指令を作成するためのタイムテーブルも設けられ、2008年には、4つの指令と理事会決定が Directive 2008/50/EC に統合された。

本稿で取り上げる Directive 2008/50/EC は、2007年12月11日、欧州議会によって、修正・採択されたものである。統合された新指令では、各指令で規定されていた SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、ベンゼン、CO、鉛、PM 10、オゾン、アンモニアに PM 2.5 を加え、加盟国に対して規制汚染物質の限界値および達成すべき目標値を示している。

このように、EU 環境行動計画の7つのテーマ別戦略の一つである大気汚染対策関連法制は「指令」(directive) の形式が中心であり、加盟国に対して目標達成を求める内容となっている。目標達成手段については、加盟国に一定の裁量を与えられており、指令採択後、加盟国は指令内容に沿って国内法を改訂する必要がある。

しかし、指令改訂後、決められた期間内に国内法を制定できないケースも多

---

1) NEDO 海外レポート No. 1016, 2008. 2. 6, 28~35 頁参照。  
[www.nedo.go.jp/content/100105305.pdf](http://www.nedo.go.jp/content/100105305.pdf)

く発生している<sup>2)</sup>。本稿で扱うイギリスの事例もその1ケースである。当該大気質指令の限界値を達成できるような国内法化ができなかった場合、加盟国およびEUはどのような法的対応をとるべきかが問題となる。

というのは、今日のEU法体系においては、1972年EC法のもと、EC(EU)法に優越性(supremacy of community law)が与えられ、国内法に対して直接効果(direct effect)が認められる。現在のEU加盟国の国内法制度は、EU法と相互に補完して初めて完結するほどにEU法の影響を受けている。

本稿で取り上げるところの、環境NGOが原告となった環境公益訴訟は、大気汚染物質濃度の限界値を達成できるようなイギリス国内法の策定を求めるものである。したがって、EU法およびEU指令の条文の解釈をめぐる争いとなっている。以下、当該EU大気質指令の国内法化に関するイギリス最高裁判所判決(2013・5・1)およびEU司法裁判所先決裁定(2014・11・19)の分析を通じ、国内裁判所とEU司法裁判所の役割分担および環境公益訴訟の意義につき考察する<sup>3)</sup>。

## 2. EU法とイギリス国内法の関係

### 2.1 EU司法裁判所と国内裁判所の関係—先決裁定

イギリスは1973年1月1日、ECに加盟した。EC加盟にあたって、イギリスは加盟条約を批准すると同時に、EC法を国内受容するために1972年欧州共同体法(European Communities Act 1972)を制定し、その2条1項において、

---

2) 2001年の指令決定時には、2010年時点の排出上限が国別に定められていたが、2011年時点でもNO<sub>x</sub>についてはドイツやフランスを含む7ヶ国が超過した。NO<sub>x</sub>の排出超過は、自動車排ガスが主要因と想定されている。経産省「平成25年度大気汚染対策に係る欧米諸国の最新動向等調査サマリー」8～14頁参照。

[www.meti.go.jp/committee/sankoushin/.../002\\_08\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sankoushin/.../002_08_00.pdf)

3) イギリス最高裁判所判決(2013・5・1)時点までの、当該大気質指令をめぐる争訟につき、拙稿「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合併号(2014年)1～38頁。

国内法に対する EC 法の優越性および直接効果を認めている<sup>4)</sup>したがって、EC 法（現 EU 法）も法源となる。さらに、EC 法と国会制定法の内容が不一致の場合、「これまでのどんな国会制定法であれ、これから制定される国会制定法であれ、本条の諸規定に従って、解釈され、効力を有する」と規定している（同法 2 条 4 項）。

EU（欧州連合）は政府間協力型（intergovernmental）の法秩序ではなく、超国家型（supranational）の法秩序である。欧州議会（the European Parliament）、欧州理事会（the Council of the European Union）、理事会（the European Council）、欧州委員会（the European Commission）（以下、「委員会」という。）、欧州司法裁判所（the Court of Justice of the European Union）（以下、「EU 司法裁判所」という。）の 5 つ基本機関をもつ（EU 条約 13 条）。ルクセンブルクにある 27 人の裁判官から成る EU 司法裁判所は、EU 法に関する最高裁判所であり、EU 法の統一的な解釈（uniform interpretation）と適切な適用（proper application）の確保を最大の任務とする<sup>5)</sup>。

国内の判決について EU 司法裁判所へ直接上訴（direct appeal）することは、国内裁判所の地位を低下させることになるため、行うことはできない。リスボン条約（2009 年 12 月 1 日発効）および EU 運営条約 267 条は、当該問題を「先決裁定」（preliminary ruling）の制度を通じて解決しており、国内裁判所と EU 司法裁判所は緊密な協力体制を形成している。

すなわち、EU 法の効力または解釈に関する問題が国内裁判所の手続において生じた場合、国内裁判所は EU 司法裁判所に問題を付託することができるし、また、一定の場合には付託する義務を負う。このように先決裁定手続は、法の共同体としての EU になくなくてはならない重要な手続となっている<sup>6)</sup>。

4) 戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2004 年）135 頁。

5) EU 司法裁判所につき、ルードルフ・ティーネル、出口雅久・木下雄一（共訳）「欧州司法裁判所（欧州連合司法裁判所）の組織と機能」立命館法学 331 号（2010 年）378～405 頁、M. ヘンダーゲン著・中村匡志訳『EU 法』（ミネルヴァ書房、2013 年）147～164 頁参照。

EU 司法裁判所は、①両条約（EU 条約および EU 運営条約）の解釈、② EU の各機関または各組織の行為の効力および解釈につき、先決裁定を行う管轄権を有する（EU 運営条約 267 条）。先決裁定を求める義務が絶対的なものであるか否かについて示した事例がシルフィット事件<sup>7)</sup>である。先決裁定の付託義務の範囲につき、「国内で終審となる裁判所・審判所には、事案の判決をするうえで EC 法を用いる必要があると考えるときは、欧州司法裁判所に付託する義務が課される（ただし、例外的に付託義務が生じない 3 つの場合がある）」ことを明示した。

EU 司法裁判所の回答は、国内裁判所に対して拘束力をもつ。この中間手続を通じて、EU 法の解釈および効力を裁定する排他的な権利が EU 司法裁判所に付与されているが、一方で、当該訴訟の判決については、依然として国内裁判所にその責任がある。このように、国内裁判所は EU 司法裁判所を頂点とするヒエラルキーの一部となったが、同時に協力関係をも形成している。

## 2.2 EU 法の優越性および直接効果の原則—国内裁判所と EU 司法裁判所間の緊張関係

EC 法（現 EU 法）の法秩序には、「優越性」（supremacy）と「直接効果」（direct effect）が認められている。

1972 年 EC 法は、共同体法（Community Law）に、国内法に対する「優越性」を与えた。EC（EU）法の「優越性」とは、加盟国法秩序内において、EC（EU）法の規定と加盟国法の規定の抵触を解決するという国内的序列の次元の問題で

6) EU 司法裁判所が受け入れた事件（先決裁定手続、直接訴訟、上訴など）は、2012 年は 632 件あるが、うち 404 件が先決裁定手続であった。中西優美子「EU 法の有効性及び解釈と国内裁判所の先決裁定付託義務（I (1)）」自治研究 89 巻 1 号（2013 年）94 頁。

7) Case C-281/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] E. C. R. 3415. 1968 年のイタリア法に基づき、CILFIT 他の原告は、輸入された羊毛品の衛生検査料を支払った。しかし、当該法律は共同市場組織に関する 1968 年 6 月 28 日理事会規則が採択された結果、適用不可能であると主張して提訴した。下級審判所、上訴裁判所を経て、破棄院が EEC 条約 177 条の解釈につき、先決裁定を求めた。中西・前掲注 6) 97～98 頁、中村民雄＝須網隆夫『EU 法基本判例集 [第 2 版]』（日本評論社、2010 年）94～103 頁。

ある<sup>8)</sup>。裁判所は、EU法の制定が国内法の前であれ、後であれ、国内法をEU法に適合するように解釈することが求められている。

EC (EU) 法と国内法に不一致がある場合、EC (EU) 法が優先する原則は、コスタ対エネル事件<sup>9)</sup>において明確に述べられている。「期間の定めのない EC を創設することにより、…構成諸国は、限られた範囲ではあるが、その主権的権利を制限し、構成国の国民および構成諸国自らを拘束する法体系を創り出した」「EC 条約により生ずる法は、独立の法源であり、その特別かつ独自の性質ゆえに、いかなる形の国内法規定も、これに対抗できないと解するのが相当である」ことを確認した。これによって、「イタリア裁判所には国内法を遵守する義務があるので、先決裁定の付託の必要はない」との議論に対する回答、すなわち、「EC 法はこれに抵触するあらゆる国内法に優先する」ことを示した<sup>10)</sup>。さらに、シンメンタル事件<sup>11)</sup>において、EC 法は、憲法を含むあらゆる構成国法に対して、制定の前後を問わず、常に優先することが確認された。

また、EC (EU) 法は、加盟国内で「直接効果」を持ち、それゆえ、加盟国

8) したがって、EU法の優越性は、EU法は国内で法としての効力をもつか（国内的効力）という問題に解答を提供できない。「国内的効力」と「国内的序列」の問題は分けて考察されなければならない。柳生一成「加盟国法に対するEU指令の排除的效果に関する一考察」一橋法学13巻2号（2014年）457頁。

9) Case C-6/64, *Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)* [1964] E. C. R. 585. イタリアが1962年に電気事業を国有化したことにつき、民間の電力会社の株主であったコスタ氏が、治安判事裁判所に対し、「電力国有化法はEC条約の諸規定に反する違法な立法であり、EC条約の関連諸規定が直接に提供可能であって、国有化法はこれらに違反する」と主張して提訴した。中村＝須網・前掲注7) 14～23頁、庄司克宏『新EU法 基礎篇』（岩波書店、2013年）221～223頁。

10) Paul Craig, *Administrative Law Seventh Edition*, Sweet & Maxwell, 2012, pp. 280-283.

11) Case C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal Spa* [1978] E. C. R. 629. シンメンタル社は、フランスからイタリアに食肉を輸入したが、伊政府は1970年のイタリア法に基づいて輸入時に食肉の衛生検査費用を賦課した。原告は、EC法が個人に直接発生させる権利は構成国の法に優位するので、国内の違憲判決がなくても、その権利侵害への実効的な救済として、違法に賦課された費用の返還を求め得るはずだと主張した。対して伊政府は、1970年法が憲法裁判所において違憲無効とされない限りは、その賦課処分がEC条約違反であったとしても、イタリア法下では返還できないと主張した。中村＝須網・前掲注7) 24～31頁、*Supra* note 10, p. 280.

の市民の権利・義務を直接定める。直接効果原則は、EU 司法裁判所が確立し、発展させてきた原則であり、その展開につき、ファン・ヘント・エン・ローズ事件<sup>12)</sup>は、大きな意味を持つ。当該判決では、「EC 条約の規定について、構成国内に直接に法的効果を及ぼし、国内裁判所で保護される権利を、個人に発生させる効果をもつ」ことが示された（現在は EU 運営条約 258 条（委員会による提訴）および 259 条（構成国相互間の訴訟）に引き継がれている）。

このような判例法全体から、直接効果の定義<sup>13)</sup>につき判断されているが、直接効果の概念には、個人の権利の創設、すなわち、個人が国内裁判所において EC (EU) 法規定を援用して自己の権利の遵守を確保できることが内包されている。その結果、EC (EU) 域内の個人は、国内訴訟を通じて、直接効果がある EC (EU) 法規の実施を各国で強制できるようになり、EC (EU) 法規の実効性は飛躍的に高まった。

EU 法上の権利が侵害された場合、個々人をどのようにして守るかを決定するのは各国の裁判所である。ところが、EU 司法裁判所は、EU 法上の権利が国内法に適用されていない場合に、その施行を促すための新たな法的救済を裁判所に要求していない。にもかかわらず、EU 法による権利は、国内法による類似の権利に適用される救済より不利であってはならないとされる。

ゆえに、後述するところの国内裁判所と EU 司法裁判所間の緊張関係——

12) Case C-26/62, Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] E. C. R. 1. オランダの輸入業者が、ドイツから輸入される化学品（尿素ホルムアルデヒド）の関税の税率変更を争ったものである。オランダの新関税協定の税率表に従って、関税が増加しており、EEC 12 条（輸入品につき、いかなる新たな関税の賦課も、現在の税率の引上げも禁止）により、禁止されている無効な関税の引上げだと主張した。中村＝須網・前掲注 7) 3～13 頁, *Supra* note 10, pp. 286-287.

13) 庄司克宏「欧州司法裁判所と EC 法の直接効果—理論的再検討」法時 74 卷 4 号（2002 年）15 頁によると、以下のように定義される。「直接効果とは、共同体法が加盟国の領域において法源となり、共同体諸機関および加盟国だけでなく共同体市民にも権利を付与しおよび義務を課し、並びに、特に国内裁判官の前において共同体法から権利を引き出しかつ同法に適合しない全ての国内法規定を排除させるために共同体市民により援用されることができる能力をいう。」「ある規定が直接効果を有するのは、裁判所が他の履行措置の実施なしに当該事件に適用されうる解釈に達することができ、その結果、個人が当該規定から引き出される権利の遵守を確保することができる場合をいう。」



加盟国は、新たな法的救済を設ける必要がないという原則（国家自治権）（national autonomy）と、EU 法上の権利は効果的に保護されねばならないという原則（効率性）（effectiveness）——が生じることになる<sup>14)</sup>

### 2.3 国会主権主義と法の支配—EU 法による変容

EU を構成する 28 ヶ国（2015 年現在）は、EU（欧州連合）という超国家組織への参加に調印したことによって、国家主権の一部を制限することに合意したことになる。EU 司法裁判所を頂点とする EU 法システムについても同様である。EU 法の法秩序である「優越性」と「直接効果」に縛られることに合意したわけであり、国家自治原則よりも効率性原則が優先されることになる。

この点につき、イギリスの伝統的な二つの憲法原則である「国会主権原則」（supremacy of parliament, parliamentary sovereignty）<sup>15)</sup>と「法の支配」（rule of law）<sup>16)</sup>との抵触問題がしばしば指摘される。

前者は、「国会が法律によって公的機関に権限を付与しているので、司法審査は慎重でなければならない。」との考えにつながる。というのは、「ultra vires（権限踰越）の法理」においては、「裁判所は、行政府が国会によって与えられた範囲内において活動しているかを審査し、司法審査は、その権威を国会と

14) この 2 つの原則の中で、「効率性原則が国家自治原則より優先されねばならない」ことがいくつかの EU 司法裁判所判決で示されている。Jonathan Manning, *Judicial Review Proceedings Third Edition*, Legal Action Group, 2013, pp. 10-11.

15) 1689 年の権利の章典により、国会を中心とする統治構造への方向づけが確定された。これを表現するのが「国会主権原則」である。この国会主権原則に定義を与えたのは、19 世紀の憲法学者ダイシー（A. V. Dicey）『憲法研究序説』（初版、1885 年）である。「国会が、イギリス憲法のもとで、いかなる法も作り、または廃止する権利をもつこと、さらに、いかなる人も機関も、イギリスの法によって、国会の立法をくつがえしたり、排除する権利をもつことは認められないこと。これ以上のことを意味しないし、これ以下のことを意味するものでもない」としている。戒能・前掲注 4) 128 頁、134 頁。

16) 「法の支配」の内容は、ダイシーによると、以下の 3 つである。①国王や行政府が恣意的に権力を行使することは認められず、正式の法が優位すること、②法の下にすべて人は平等であり、誰でも通常法に服さなければならず、公務員も同様であること、③市民の権利は裁判所によって保障された実質的な権利であり、イギリス憲法の一般原則は裁判所によって形成されたコモン・ローの結果である。戒能・前掲注 4) 53～54 頁。

いう民主的基礎に由来している。」したがって、「裁判所は、国会の制定した法律の合憲性・合条約性を審査する権限をもたない」とされてきた。しかし、現在では、前提となる国会の民主的正統性自体が現実には照らして批判されていることもあり、積極的な司法へのアクセスが認められ、行政統制機能が重視されている<sup>17)</sup>。

「国会主権」の歴史は古く、かつては最高裁も国会（貴族院上告委員会）に含まれていた。しかし、EU への加盟により、EU 法のヒエラルキーに組み込まれ、国会主権原則の縛りは二次的になったと考えられる。1972 年欧州共同体法（European Communities Act 1972）により、EU（EC）法に国内法に優越する効力を認めたからである。

それを示した欧州司法裁判所（ECJ）先決裁定が、ファクタタイム事件<sup>18)</sup>である。原告のファクタタイム社は、1988 年法（商業商船規則）は EC 条約の会社設立の自由の規定等に抵触するとして、訴えを提起した。高等法院は本件につき、さらに貴族院は仮差止め義務の存否につき、欧州司法裁判所（ECJ）に先決裁定を請求した。

「国際法の一般的準則に従って、船舶を登録簿に登録し、条件を決定することは、構成国に委ねられている。ただし、その権限を行使する場合、構成国としては、EC 法の法準則（rules）に従わなければならない。国内裁判所が、仮の救済を付与する妨害となるものが国内法上の準則だけであると考えるときは、当該準則を排除する EC 法上の義務があると解するのが相当である」こと

17) 1960 年代中頃から司法審査は積極主義に転じたとされる。1990 年代後半以降は、控訴院判事となったローズ判事（J. Laws）を中心に、積極主義的対応が見られる。戒能・前掲注 4) 187 頁。

18) *Regina v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, [1990] 2 A. C. 85 (H. L. 1989), [1990] E. C. R. I-2433 (ECJ), [1991] 1 A. C. 603 (H. L. 1990), [1991] E. C. R. I-3905 (ECJ, Case C-221/89 [1991]). ファクタタイム社（Factortame）は、スペイン人が、イギリスに設立した会社で、イギリス船籍の登録資格を持ち、EC 海域でイギリス割当の漁獲をしていたが、イギリス国会は 1988 年商業商船規則を設け、イギリス国民が 75% 以上の株式を有する会社に限定した。Supra note 10, pp. 280-283, supra note 14, pp. 11-12, 「EC 法による『国家主権の原則』の変容」英米判例百選 [第 3 版] (1996 年) 94~95 頁, 中村 = 須網・前掲注 7) 70~76 頁。

を示した。本案についても、後に、1988年法のEC法違反が認められた。このように、EC法の優越は、国会主権原則の変容を正面から認めるに至った。

後者の「法の支配」は、もともとは、1701年制定の「王位継承法」で裁判官の身分保障が確立され、王権も「法の支配」による制約を加えられる基礎が作られたことから始まった。

この法の支配を重視する考えでは、司法審査の原則は、現実には裁判所によって発達させられたのであって、それらはコモン・ローの創造物であり、法律が制定される時、裁判所は「正義」や「法の支配」に基づいて、司法審査を構成する統制を課すことができると理解する。さらに、裁判所を国会の意思ではなく権利利益の擁護者とし、公的機関は合理性や公正性の原則に従って活動していることを示すことによって、市民の利益への介入を正当化することができなければならないとする考えも示されている。後者の主張は、法の支配が「行政統制」強化の文脈や、「権利保護」強化の文脈においても利用され、裁判所が司法へのアクセスや違法性判断について積極性を示してきたことの正当性を理論的に提供しようとするものである<sup>19)</sup>

## 2.4 欧州人権条約と不一致宣言

EU司法裁判所は、「法の支配」原則を、構成国共通の憲法的伝統の一原則として尊重している<sup>20)</sup> イギリスにおいても、EC加盟後、「法の支配」原則に従って積極的に司法権を行使するにもかかわらず、国内裁判所が「法の支配」に従った判断ができないという難しさに直面している。

すなわち、EU加盟国の一員としてのイギリスは、コモン・ローのみならず、欧州人権条約（European Convention on Human Rights；以下「ECHR」という。）

19) 榊原秀訓「行政訴訟に関する外国法制調査－イギリス（上）」ジュリスト No. 1244（2003年）240～241頁。

20) EU構成国、市民、企業との関係で、EU法上の権利の「実効的保障」（effective protection）という準則として、あるいは、「裁判を受ける権利」の保障という準則として、強調してきた。中村民雄「行政訴訟に関する外国法制調査－EU」ジュリスト No. 1247（2003年）136頁。

および EU 法も法源となっているゆえに、国内的な司法審査の難しさに直面している状況下にある。

ECHR の国内法として、1998 年に制定された人権法 (Human Rights Act 1998) は、ECHR 上の人権を国内で実現するものであり、憲法改革の総合計画において中心的地位を占める<sup>21)</sup> 公的機関に対してはこれらを遵守するように、司法に対してはこれらに適合した法解釈をするように求めている。1998 年人権法により、ECHR に規定された人権が、イギリス憲法上の権利として保障されるようになった。

人権法 (憲法典) 制定により、ECHR に違反する国内法については、裁判所は「不一致宣言」(不適合の宣言) (declaration of incompatibility) を出すことができるようになった (同法 4 条)。不一致宣言は、当該立法の規定の効力等に影響を与えず、当該訴訟当事者を拘束しない (同法 6 条 6 項)。当該立法は、国会が救済命令を制定するまでは有効である。

このようにイギリスでは、1998 年人権法のもと、裁判所はその解釈・適用を委ねられ、一方で ECHR を考慮することを義務付けられながら、コモン・ローを修正し、また国会制定法に対応していくことになった。しかし、国会主権原則があるため、直ちに法律の効力を失わせて、制定法を無効にすることはできない。いわゆる違憲審査権を与えられたわけではなく、ECHR 上の人権に関する論点は、フランスのストラスブールにある欧州人権裁判所 (ECtHR) で審議されることになる。

以上のように、EC 加盟により EC (EU) 法の優越性および直接効果が認められ、EU 司法裁判所のヒエラルキーに組み込まれた。1998 年人権法制定により、欧州人権裁判所 (ECtHR) システムに組み入れられた。「何でもできる国会」という国会主権主義の理解は変容させられてきたことになる。

---

21) J. Wadham, H. Mountfield QC, E. Prochaska, C. Brown, *The Human Rights Act 1998 Sixth Edition*, Oxford University Press, 2012, pp. 337-357, 田島裕『イギリス法入門 [第 2 版]』(信山社, 2009 年) 230 頁, 深澤龍一郎『裁量統制の法理と展開 - イギリス裁量統制論 -』(信山社, 2013 年) 251~351 頁参照。

## 2.5 EU 指令に対する直接適用可能性

具体的な EU 法の内容は、①規則 (regulation)、②指令 (directive)、③決定 (decision)、④勧告 (recommendation)、⑤意見 (opinion) に分類される (EU 運営条約 288 条～292 条)。①の規則は、全ての加盟国に直接適用され、拘束力を持つ (国内法化を必要としない)。②の指令は、全ての加盟国に対してではなく、それが命じられた加盟国に対して拘束力を持つ。その形式や方法は各国の裁量に委ねられ、加盟国は指令に従うために、通常、何らかの国内法を制定する。③の決定は、加盟国、企業、個人など特定の対象者に対し直接適用され、拘束力を持つ。これらは二次法 (secondary community law) として、一次法 (EU 条約および EU 運営条約) に基づいて EU 諸機関が行った全ての行為として構成される。

「指令」の規定の優越性を確立したのは、前述したところのシンメンタール事件 (Case C-106/77) である。欧州司法裁判所 (ECJ) は、「規則」や「指令」等の二次法も、EC 法に含まれること、さらには、加盟国法のあらゆる段階の法に優先して適用されることを確認した。

したがって、加盟国法と EC 法との制定の前後を問わず、常に EC 法が加盟国法よりも優先して適用される。指令が発令された時点で、直接有効でなくても、加盟国は指令を実施できなかったことに伴う損害に対し、責任を負う。直接効果を有するか否かは、指令の条項が「十分に明白、明確かつ無条件 (sufficiently clear, precise, and unconditional)」要件を充足しているかどうかによる<sup>22)</sup>

「規則」が運営条約 288 条において直接適用可能と明記されているのと異なり、「指令」については、運営条約上、対応する規定がない。指令は、実施期間内に加盟国が履行措置を採ることが前提である。したがって、指令自体には「直接適用可能性 (国内的効力)」<sup>23)</sup>を認めず、指令の規定が「無条件かつ十分に

22) したがって、ある条項につき、加盟国に裁量が認められている場合は、「十分に明確」でも「無条件」でもありえないことになる。Supra note 14, p. 15.

明確」であるという直接効果の要件を満たす場合のみ、当該規定が加盟国法秩序へ入るという見解が多数説であった。しかし、指令の規定が直接効果の要件を満たさない場合においても、国内法の司法審査の尺度となるなど、加盟国法秩序内において一定の法的効果——指令に従って国内法を解釈する国内裁判所の義務（適合解釈義務）、および、EU 法違反による損害賠償責任（Francorich 事件）——が認められてきた。Francorich 事件<sup>24)</sup>は、加盟国が指令を期限内に国内実施しなかった事案である。

以上のように、指令の直接効果が否定される場合においても、指令に対する直接適用可能性（国内的効力）が認められる以上、指令は国内法秩序において効力を有し、ゆえに、加盟国機関によって適用されなければならない。結果、国内法が指令と抵触する可能性が生じる。

### 3. EU 大気質指令に関する高等法院判決（2011. 12. 13） および控訴院判決（2012. 5. 30）の検討 —The QUEEN on the application of ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs

#### 3.1 EU 法とイギリス国内法の解釈アプローチ—目的論的解釈と文理解釈

EU 法とイギリス国内法では、条文解釈のアプローチの仕方が異なる。

EU 法の分野では、条約の目的を考慮して、条項の文言よりも目的を重視す

23) 国際法の場合、条約等が国内法で法として認められることを「国内的効力」と呼ぶが、これに対応して、EU 法においては「直接適用可能性」の語が使われる。EU 司法裁判所は、一般に、直接適用可能性と直接効果の概念を区別している。ただし、両概念を区別する学説と異なり、裁判所の用語法は両者を区別するほど厳格ではないとの考えもある。柳生・前掲注 8) 467 頁、470 頁。

24) イタリア政府が賃金労働者への未払賃金債権の支払を保障する措置をとっていなかった Francorich 事件 [Case C-6/90] において、欧州司法裁判所 (ECJ) は、「加盟国は EU 法違反（特に重大な違反の場合）に対して、指令を国内実施しなかったことに基づく義務違反から生じる損害に対する補償を求めることを許容する条項を設けなければならない」と判示した。Supra note 14, pp. 11-12, 庄司・前掲注 9) 277～279 頁。

る「目的論的（目的的）解釈」（purposive or teleological interpretation）をする<sup>25)</sup> 目的論的解釈は、（実現しようとする）状態の確立および EU 政策の目的の追求のために用いられ、動態的な条文解釈を可能にする<sup>26)</sup> このような解釈方法に依拠して EU 司法裁判所は、明文化されていない新たな原則を明らかにし、そうすることで、EU 法の多くの不文原則を明文化された法源に付け加えてきた。

このように、EU 司法裁判所は、実効性（effectiveness）を確保するために、目的論的解釈を用いて EU 法の発展に寄与してきた。EU 法の解釈にあたり、裁判所は目的や意図からスタートし、次いで、文言をあてはめる。

一方、イギリスの国内裁判所は、「文理解釈」「趣旨解釈」（statutory interpretation）を基本とする。イギリス法においても目的論的解釈が進展し、徐々に両者の区別が薄れているが、それでも現在のところ、出発点は異なる。国内裁判所では、まず、文言（wording）からスタートする。次に、別の解釈をするのに必要な（国会議事録を含めることも含めないこともある）追加資料を参考にする<sup>27)</sup>

このような異なるアプローチのなかで、EU 指令の国内法への適用につき、(1) 明白な違反があった場合に、その判断を示すのは、国内裁判所か、EU 司法裁判所か、(2) 国内裁判所には法的救済ができないのか、という論点につき、環境 NGO である ClientEarth が原告となった訴訟において、初めてイギリス国内裁判所の判断を示し、EU 司法裁判所に付託したのが、以下の大気質指令に関する訴訟である。

### 3.2 EU 大気質指令の国内法化

二酸化窒素（NO<sub>2</sub>）は、高温での燃焼によって生成される気体であり、イギ

---

25) EU 法の諸規定は共同体の目的を尊重して、目的論的に解釈されなければならない。すなわち、解釈を行うことによって、EU 法に完全な効果が付与されなければならない。ティーネル・前掲注 5) 389 頁。

26) EU 条約および EU 運営条約ならびに EU 法行為の正文は一言語ではなく、複数の言語であることが、EU 法の文理解釈では問題となるからである。中西優美子『EU 法』（新世社、2010 年）344～346 頁。

27) *Supra* note 14, pp. 9-10.

リスの都市部においては車両（特にディーゼル車）からの排気および家庭の暖房が主要排出源となっている。大気質指令では、外気での NO<sub>2</sub> 濃度の限界値・目標値・許容限界値を設定しているが、それは、健康への科学的なリスク評価に基づく。濃度が高くなると、目・鼻・喉・肺に悪影響をもたらす。長期の影響として、心臓病や喘息を含む呼吸器関連の病気につながる。PM 10 や PM 2.5 といった微小粒子状物質の生成にも寄与し、イギリスで毎年 29,000 人の死亡に影響を与えている<sup>28)</sup>

NO<sub>2</sub> は、1996 年の「大気質枠組み指令」(96/62/EC) 以降の主要規制対象である。1999 年指令 (1999/30/EC) においても、2010 年 1 月 1 日までに NO<sub>2</sub> 濃度が限界値を超えないために必要な方策を採ることが要求され (4 条)、この義務は 2010 年に発効予定となっていた。これは、当該訴訟の対象となっている 2008 年指令 (Directive 2008/50/EC) にも引き継がれている<sup>29)</sup>

2008 年指令 (Directive 2008/50/EC) は、実施に際して柔軟性をもたせている。加盟国が法令遵守のためにあらゆる合理的手段を講じたにもかかわらず、特定の地域で達成できなかった場合を想定し、23 条に適合する大気質計画を策定するという条件で、遵守達成のための期限を最大 5 年延長する新たな条文 (指令 22 条 1 項) が追加された。すなわち、22 条 1 項において、最大 5 年間の期間延長条項が設けられたことから、22 条および 23 条の解釈が問題となる。

まず、2008 年指令において「大気質計画」という用語が新設された事実の経過を概観する。PM 10 削減が義務になったのは 2005 年 1 月 1 日であるが、当時、加盟国の大部分は PM 10 限界値の達成ができなかった。同様の状況が NO<sub>2</sub> 削減義務に関しても生じると懸念されていた。このような背景に基づき、委員会は、22 条に基づく通知に関する文書 (2008 年 6 月 26 日) を公表した。「NO<sub>2</sub> およびベンゼンの限界値遵守は、遅くとも 2010 年 1 月 1 日を超過してはいけない。条件が合致する場合、遵守達成のために必要な最終期限の延長は認められるが、最大でも 2015 年 1 月 1 日までである。当該目的は、延長期間

28) [2012] EWCA Civ 897, para. 2.

29) [2011] EWHC 3623 (Admin), para. 3.



を可能な限り、短くすることである。限界値の超過が2011年以降にのみ初めて生じた場合、期限の延長はもはや認められない」と明記している<sup>30)</sup>

これら指令の求める「大気質計画」策定につき、イギリス政府は全体のドラフトとして、まず、国内を43に区分したが、うち40区域で限界値を超過していた(2010年)。

最終計画は、2011年9月22日に委員会に送付された。その内容は、16区域では延長を求める申請をしなかったが、残りの24区域では、2015年1月1日までの限界値達成方法を示して、期限延長の申請を行うものであった。

当該計画に対する2012年6月25日の委員会決定は、期限延長申請の24区域のうち12区域につき異議申立て、9区域につき無条件に承認、3区域につき条件付き承認を行うものであった。2015年までの遵守が示されなかった16区域(2015~2025年の間に限界値の遵守が見込まれるが、政府は22条に基づく期限の延長をしていない。広域ロンドン、バーミンガム、リードの目標達成は2030年後になると見込まれている)について、委員会は何らコメントしていない([2013] UKSC 25, paras. 17-22)。

委員会は、イギリス政府に対し、NO<sub>2</sub>限界値が超過している16区域につき期限延長申請ができていないことを含め、PM 10およびNO<sub>2</sub>限界値の遵守ができないことに関して、多くの不満を述べる書簡を送付している(2012年6月19日付)。

一方、委員会から原告のClientEarthに対する書簡では、「イギリス最高裁判所の判決結果を待っている。……委員会は、加盟国が23条を22条の要求の抜け道として利用することを懸念している。……22条は、加盟国が、23条に基づいた大気質計画を策定し、委員会にアセスのための申請がある場合のみ、最大5年の遵守期限の延長を認める趣旨で設けられたものである。加盟国が遵守のための期限延長ができるのは、23条の条件に適合する場合のみであり、23条自体はこれ以上の期限延長の手段として利用できない」とコメントしている

---

30) [2013] UKSC 25, para. 16.

(2012年6月29日付) ([2013] UKSC 25, paras. 23-24)。

### 3.3 高等法院判決 (2011. 12. 13) — 宣言的判決および職務執行命令を求める司法審査請求

このような EU 大気質指令の国内法化をめぐる経緯のなか、当該訴訟は、2008年に設立された環境法 NGO である ClientEarth<sup>31)</sup> が原告となって、2011年7月28日、高等法院女王座部（行政部門）に提訴されたものである。

イギリスでは国内法として、「大気質基準規則」(the Air Quality Standards Regulations 2010) を策定しているが、指令 22 条に相当する条項がないため、当該訴訟では指令の文言が直接、争点となっている。

原告の ClientEarth は、当該司法審査請求において、①指令 13 条が求める NO<sub>2</sub> 削減義務につき、イギリスは違法状態であるとの「宣言的判決」(declaration)、さらに、②政府に対し、遅くとも 2015 年 1 月 1 日までに NO<sub>2</sub> 限界値削減が可能な大気質計画ドラフトを改訂させ、かつ、公的文書として合理的な時間枠を示した改訂大気質計画ドラフトを作成する「職務執行命令」(mandatory order) を求めた。これら 2 つの請求のうち、①の「宣言的判決」は権限の範囲を決定する判決であり、②の「職務執行命令」は特定の決定や義務の施行を要求する命令である<sup>32)</sup>

31) ClientEarth は、ロンドン、ブリュッセル、ワルシャワにオフィスを持つ環境法 NGO である。2012 年には、NGO of the Year Award を受賞している。環境法分野に関し、'Justice for the planet' をモットーとし、司法へのアクセス、すなわち環境を守るための擁護活動・訴訟・研究を行っており、科学者、政策専門家、弁護士等が参加している。2010 年には、オーフス条約（国連欧州経済委員会の枠組のなかで 1998 年に制定）の受入につき、イギリス国内裁判所で勝訴した、2011 年には欧州オーフス条約センターを開設した。

<http://www.clientearth.org/>

32) 司法審査請求においては、大権的救済 (prerogative orders) と私法的救済の 2 つがある。前者の大権的救済には 1978 年民事訴訟規則 54 部 3 号の改正によって名称が変更された「取消命令」(quashing order), 「禁止命令」(prohibiting order), 「職務執行命令」(mandatory order) がある（それまでのラテン語の表記が英語に改められた）。後者の私法的救済には、宣言的判決 (declaration) および差止命令 (injunction) がある。当該改正によって、司法審査請求において、大権的救済に追加して、または、大権的救済に代えて、宣言的判決、差止命令を求めることが可能となった。Supra note 10, pp. 811-823.

当該訴訟の直接の争点である指令 13 条に規定する NO<sub>2</sub> 濃度削減義務違反という点については、被告の政府側も、イギリスの策定する大気質計画では延長後の最終期限（2015 年 1 月 1 日）までに目標値を達成できない地域があるため、違法状態にあることを認めている（しかし、2008 年時点の知見とコントロール不足の状況により、現実的には達成可能ではないと主張している）。

一審の高等法院女王座部（行政部門）で聴聞が行われた後、原告の主張を棄却する判決が下された [2011] EWHC 3623 (Admin) (2011 年 12 月 13 日)。

前述したように、イギリス政府は 13 条違反であることを認めているため、争点は 22 条および 23 条の解釈に移行する。Mitting 判事は、これら指令の文言に対し、「英語の文脈で ‘may’、仏語の文脈で ‘peut’ の用法は明白であり、『裁量』(discretion) を意味する。加盟国が 13 条違反状態にあり、義務遵守の期限を延長したい場合は、22 条 1 項の仕組みが利用できる。しかし、その仕組みを使うのは義務ではない。イギリス政府が行ったように、違法状態を認め、EU 運営条約 258 条（条約違反手続）<sup>33)</sup>に基づいて、その後の行動については委員会に任せることができる (can)」と解釈する (para. 12)<sup>34)</sup>すなわち、Mitting 判事は、22 条には裁量があると解釈し、宣言的判決も職務執行命令も認めなかった。さらには、「このような命令は重大な政治的・経済的問題を生じさせることになる。司法は伝統的に、管轄外であるところの政治的問題に慎重に対処してきた」と付け加えた (para. 15)。

### 3.4 控訴院判決 (2012. 5. 30) — 文理解釈と司法消極主義

その控訴審である控訴院（民事部門）判決 [2012] EWCA Civ 897 (2012 年

33) EU 運営条約 258 条 [条約違反手続]

委員会は、加盟国が両条約に基づく義務を履行していないと考える場合には、その加盟国に意見を提出する機会を与えた後に、当該事案につき理由を付した意見を発表する。

加盟国が委員会が定める期間内に理由を付した意見に従わない場合には、委員会は、その事案を欧州連合司法裁判所に付託することができる。

34) ただし、EU 運営条約 258 条後段の規定の原文は、「委員会は EU 司法裁判所に付託できる (may refer)」とするだけであって、あくまで、裁量である。

5月30日)において、Laws 卿判事は、高等法院の Mitting 判事の 22 条には裁量があるとの判断に同意し、現実的な判断を行った。一審同様に、宣言的判決も職務執行命令も行わず、控訴を棄却した。

争点となっているのは、(1)22 条（到達最終期限の延期と限界値達成義務の免除）および 23 条（大気質計画）の解釈と、それに関連して、(2)13 条（限界値および健康保全のためのアラート閾値）の義務違反に対する「法的救済を国内裁判所に求めることができるか」という「効果的な司法による保護原則」(principle of effective judicial protection) の問題である。

まず、(1)22 条の解釈を見ていく。一審同様に控訴審も、22 条の条文に助動詞 may が使われていることを根拠に、各国の裁量を認めたものと解釈している (Mitting 判事へのコメントも含めて paras. 7-21)。

22 条 1 項は、「NO<sub>2</sub> あるいはベンゼンにつき、付属書 XI で特定された遵守期限までに達成できそうもない地域または密集地帯がある場合、23 条に適合する大気質計画策定を条件に、最大 5 年の延長をすることができる」(助動詞は may) と規定する<sup>35)</sup> 同条 4 項では「そのような『大気質計画』を加盟国は委員会に通知し、委員会がアセスを行い、9 ヶ月以内に反対表明をしない場合は、条件は満たされたものとする。反対表明がされた場合は、加盟国は新たな大気質計画の策定が要求される」と明記している。

23 条 1 項においては、「特定地域または密集地帯における汚染レベルが限界値を上回る区域につき、加盟国は限界値を達成できるような大気質計画の作成を確実に行わねばならない」(助動詞は shall) と規定されている<sup>36)</sup> さらに同項第 2 パラグラフで、「達成すべき遵守期限が既に到来している場合、超過期間をできるだけ短くするように、大気質計画は適切な手段を講じなければなら

35) 原文では、以下のように may という助動詞が使われている。… a Member State may postpone those deadlines by a maximum of five years for that particular zone or agglomeration, on condition that an air quality plan is established in accordance with Article 23 …

36) 原文では、以下のように shall という助動詞が使われている。… Member States shall ensure that air quality plans are established for those zones and agglomerations in order to achieve the related limit value or target value specified in Annexes XI and XIV.

い」(助動詞は shall) としている。

22 条の条文および「大気質計画」という用語は、2008 年指令において新しく設けられたものであるが、その意図は前文のパラグラフ(16)に明記されている。その大意は、「適切な汚染削減手段の実施にもかかわらず、遵守が厳しい区域は、限界値遵守の最終期限を延長することができるが、いかなる延期の場合でも、委員会によってアセスされるべき総合的な計画が作成されねばならない」というものである。

Laws 卿判事も、Mitting 判事と同じ考えを示し、「法文は、22 条の条文の意味を、強制的かつ絶対的な義務としない。2015 年 1 月 1 日を限界値遵守の絶対的な最終期限としていない」と判示した。

次に(2)の法的救済の論点についても、「原告の 22 条および 23 条の解釈が正しいとしても、政府に対し、5 年の期限延長の適用が可能な大気質計画策定を要求する職務執行命令 (mandatory order) は争訟性を失っており、司法権の範囲外であるところの重大な政治的・経済的問題を引き起こす。したがって、イギリスが違法状態にあるという宣言的判決 (declaration) は必要ない。それらは、『効果的な司法による保護原則』に抵触する問題を含んでいる」と判示する (paras. 22-23)。

「政府は、すでに違法状態であることを認容しており、そのような場合には『宣言的判決』には既に認容されたことを明白にする以外の目的はない。当該判決自体が宣言的判決になる。22 条の通知に法的判断を下す付随的意見 (*obiter dicta*) は意味がない」と結論付け、「EU 運営条約 258 条に基づき、条約違反手続を行うのは委員会である」として棄却したが、最高裁への上告は認めた。

委員会の主要任務は、理事会で決議する法案の作成、EU の全体的な政策戦略の作成、および行政機関として加盟国の立法の執行を監視・監督する役割である。前述した EU 運営条約 258 条 (条約違反手続) に基づき、委員会自身が EU 司法裁判所に付託するか否かを決定する前に、当該義務違反につき、司法手続が行われるかどうか国内裁判所の判断を待つのが、委員会の通常の方針である。

すなわち、EU 法の解釈および施行についての一次的な権限を持つのは、まず、加盟国の国内裁判所である。国内裁判所は、EU 法の解釈および適用につき、責任を負う主要機関である。EU 運営条約 258 条の規定により委員会が加盟国に対し、違法手続に持ち込む権限があるからといって、私人がこれらの権限を国内裁判所において行使できないと解すべきではないとされている（前述したファン・ヘント・エン・ローズ事件に示されている）<sup>37)</sup>

#### 4. イギリス最高裁判所判決（2013. 5. 1）の検討 —R (on the application of ClientEarth) v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs

##### 4.1 最高裁判決（2013. 5. 1）—予備的結論と先決裁定の付託

最高裁判決 [2013] UKSC 25（2013 年 5 月 1 日）においては、一転して原告側主張を認め、「イギリスは義務違反状態にある」との宣言的判決を下すとともに、訴訟手続を中断し、救済方法の可能性につき、EU 司法裁判所に先決裁定を求める付託を行った。

最高裁 Carnwath 卿判事の 2 つの判断は、以下の通りである。

まず、(1)大気質指令 13 条に規定された NO<sub>2</sub> を限界値以下にする義務に対してイギリスは違法状態にあるとの「宣言的判決」を行った。これは、イギリス政府が、EU 大気質指令による限界値を遵守するための施策に失敗したことを認めた初の司法判断である。

しかし、(2)それ以外の法的救済（があるとしたら）その範囲の決定に関しては、当該論点につき付託をした EU 司法裁判所の回答を待たねばならない。このような状況下では、国内裁判所は争点に関する事実的経緯および法的背景

---

37) 前掲注 12) の Van Gend en Loos 事件 (Case C-26/62) では「加盟国の（現行）EU 運営条約 258 条による手続違反に対する保障の制限は、国内における私人の法的保護を奪うことになる。権利保護に関する私人の努力は、（現行）EU 運営条約 258 条によって委員会に委ねられた監督権と相まって、効果的な監督方法となっている」と判示している。

を抽出する以上のことはできず、(EU 司法裁判所勧告(2012年12月6日 C 338/1)<sup>38)</sup>を遵守した付託手続の適切な行程に従って) EU 法上の論点に対処している段階にあるとしている。

最高裁の5人の判事は、大気汚染が改善されることなく、今後も続くことを許してしまうと重大な健康への懸念が生じることを熟知している。しかし、それは同時に「法の支配」に関する根本問題を引き起こす。最高裁が、EU 環境法に対する明白な違法状態に対し、効果的な法的救済ができないとしたら、重大な憲法上の問題を生じさせることになるからである。このような法的背景のもと、最高裁は、以下の予備的結論 (preliminary conclusion) をまとめたうえで、先決裁定を求めてEU 司法裁判所に付託した。

「当裁判所は、13条に対し、明白な違法状態にあるとの宣言的判決を行うべきとの結論に達した。政府が既に違法状態を容認していることは、『宣言的判決』を行わない十分な理由となりえない。宣言的判決は、救済を認める裁量上の障害にはならない。このような決定は、法律上の地位についての公式宣言としても、また、(22条および23条の効果に関する議論を離れても) 国内およびEU レベルでの迅速な法律施行行動が可能となる手段を明確にするためにも、適切なものである。」(para. 37)

「EU 法に関する困難な問題に関しては、EU 司法裁判所の回答が必要であり、最終国内裁判所として、付託する義務があるとの決定に至った」とし、以下の4点について問題提起を行っている (paras. 38-39)。

(i) 特定地域または密集地帯においてNO<sub>2</sub>の限界値削減義務が、2010年1月1日の最終期限までに達成できない場合、加盟国は指令および/またはEU 条約4条に従って、指令22条に適合する最終期限の延長を求める義務があるのか？

(ii) そうであるならば、(あるとしたら) どのような場合に、加盟国は当該義務が免除されるのか？

---

38) RECOMMENDATIONAS to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, Official Journal of the European Union 6. 11. 2012 C 338/1.

(iii) (i)の回答が No である場合、13 条を遵守できず、かつ、22 条の申請ができなかった加盟国は、(あるとしたら)どの程度、23 条(特に第 2 パラグラフ)の影響を受けるのか?

(iv) 13 条を遵守できず、かつ、22 条の申請ができなかった場合、指令 30 条<sup>39)</sup> および/または EU 条約 4 条または 19 条を遵守するために、国内裁判所は、EU 法の論点に関して、(あるとしたら)どのような救済をしなければならないのか?

## 4.2 国内裁判所において可能な救済方法

以上の先決裁定への付託で示された EU 法との関連で最大の問題は、政府に指令を遵守させるための国内裁判所の救済方法に関する点である(iv)。

司法審査請求に対する判決(大権的救済; prerogative orders)は、上述した「取消命令」「禁止命令」「職務執行命令」のいずれかである。しかし、高等法院判決も、控訴院判決も、すでに政府が 13 条違反を認めているので、効果的な法的救済を与えるのは国内裁判所の責任ではないとして、「職務執行命令」を下すことなく、委員会の EU 運営条約 258 条に基づく対応に任せている。一方、最高裁は、違法状態であるとの宣言的判決(私法的救済)を下したうえで、国内裁判所が EU 法に関し、大権的救済を与える権限があるかどうかの判断を EU 司法裁判所に付託している。

政府側は申述書において、「国内裁判所が裁量的な救済決定を行わないことが、(EU 法の権利保護に関する訴訟に対しては、国内システムに手続的条件を付すという)『効果的な司法による保護原則』からも、(EU 法によって課された義務履行が絶対的に不可能な『予期しえない困難な』事例における)『誠実な信頼関係』原則からも、EU 原則に合致する」と主張する (paras. 33-36)。

39) 大気質指令 (Directive 2008/50/EC) 30 条 [罰則]

加盟国は、当該指令を遵守するために制定された国内法の条項違反に対する罰則規定に従わねばならない。また、実施を確実にするために必要なあらゆる手段を講じなければならない。罰則は効率的、比例的、かつ制限的でなければならない。



一方、原告側の ClientEarth は、「22 条は、2010 年 1 月 1 日現在、限界値遵守につき違法状態にある全ての加盟国に対する義務的条項であり、それは 22 条 4 項によって確認できる。23 条は、以前の指令で設けられたシステムの領域にすぎず、限界値遵守につき違法状態にある国の代替手続でも、より厳しいコントロールを避ける手段でもない。下級審は、13 条違反に対する効果的な救済を与えるという国内裁判所の責任をなおざりにする間違いを犯している」と主張する (paras. 29-32)。

EU 指令によって生じる加盟国の法的責任に対し、「違法状態であっても、現実的に履行できない。他の加盟国も同様の状況にある。22 条は義務ではなく、期限遵守は努力目標にすぎない」との政府側の主張が認められると、指令の実効性は失われてしまう。

大気質指令 2 条 5 号に定義される「限界値」は、人間の健康と環境への被害を防止・抑止・削減する目的で、科学的知見に基づいて定められたレベルであり、遵守期限までの達成が求められている。大気質——清浄な大気——という環境公益（保護法益）に対する加盟国の遵守に拘束力を認め、義務違反に対応できるのは、EU 司法裁判所だけであろうか。当該事例は、「国内裁判所も EU 司法裁判所とともに環境公益を守る裁判管轄権があるのではないか」という点につき、根本的な問題を提起している。

### 4.3 EU 司法裁判所への付託

大気質指令に関する最高裁判決（2013 年 5 月 1 日）の後、イギリス最高裁は EU 運営条約 267 条に基づき、先決裁定を求める付託手続を行った（2013 年 7 月 16 日決定、7 月 19 日 EU 司法裁判所受理）。

イギリス最高裁判所が EU 司法裁判所に回答を求めている 4 点は、(1)指令 22 条による期限遵守は義務か否か。義務でないとしたら、22 条の適用は 23 条（特に第 2 パラグラフ）によって影響を受けるのか(i)(ii)、(2)指令 13 条の NO<sub>2</sub> 削減を期限までに遵守できない違法状態が認められる場合、EU 法上の問題に関して、国内裁判所は、大権的救済を与えることができるのか(iii)(iv)、という

2 点に集約できよう。

(1)につき、高等法院および控訴院の 22 条および 23 条の解釈は、まさしく、文理解釈である。助動詞の *may* と *shall* の使い分けによって裁量が生ずると解する。文言の言い回し (*wording*) として理解する文理解釈では、どちらにも解しうる。文理解釈では、限界があるのではないか<sup>40)</sup>

一方で、EU 司法裁判所においては、EU という超国家組織の意思決定システムの制度的複雑さと EU 法自体の曖昧さゆえに、目的論的解釈をせざるを得ない。

EU には多くの共通の環境政策指令がある。大気質指令の趣旨については、前文に明記されている。前文(2)には、「健康と環境を守るために、汚染源の削減に取り組み、地方・国・EU レベルで効果的な排出削減を実施することが特に重要である。ゆえに、有害な大気汚染物質を防止・抑止・削減すべきであり、WHO 基準・ガイドライン・プログラムを考慮したレベルの大気質を目標とすべきである」と「*should*」が使われており、あくまで目標にすぎないとも読める。

## 5. EU 司法裁判所先決裁定 (2014. 11. 19) の検討 Case C-404/13 – ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs

### 5.1 EU 司法裁判所優先処理手続 (2013・11・28)

イギリス最高裁は、EU 裁判所手続規則 105 条 1 項に規定する優先処理手続 (*expedited procedure*)<sup>41)</sup> を要請した<sup>42)</sup> 先決付託から先決裁定が出るまでの時間は、平均 16.4 ヶ月 (2011 年) であり、この時間が国内裁判所の判決に要する

40) *Statutory interpretation of the 曖昧さと限界につき*, Stephen Breyer, *Active Liberty*, Oxford University Press, 2008, pp. 81-97.

41) 105 条 1 項によると、裁判所または審判所からの請求により、または例外的に職権により、事例の性質上、短期間で取り扱われるべき場合には、裁判所長は、審査判事および法務官の意見を聴いたのち、優先処理手続により先決裁定がなされることを決定することができる。Case C-404/13, para. 13.

時間に付け加わることになる<sup>43)</sup>イギリス最高裁は、「EU 大気質指令による NO<sub>2</sub> 限界値遵守のための通常の期限は既に失効し、さらに、延長後の期限も 2015 年 1 月 1 日に失効するので、裁判所が早急に決定するのが正当である」として優先処理手続を要求した。

EU 司法裁判所は、以下の理由により棄却した (paras. 14-16)。「まず、2010 年 1 月 1 日に失効する NO<sub>2</sub> 限界値遵守のための通常の期間制限が設けられている環境のもと、既にその期日から経過した期間があるとすれば、加盟国に義務を課す EU 法の条項を解釈する請求に対し、早急に行わねばならない必要があるとは限らない。

第二に、2015 年 1 月 1 日に失効する新たな期限が、主要な手続が影響を受ける区域における限界値の遵守のために設けられたとしても、イギリス政府が、その期日までに、義務を果たさないうと推定する理由はない。あるいは、いかにせよ、当裁判所は、判断日前の適切なタイミングで先決裁定を求める当該請求に対し、通常の審査手続を踏まないことには、判示することはできない。」

以上の理由に基づき、裁判所手続規則 105 条 1 項に基づく優先手続を当該事件に適用すべきとのイギリス最高裁の要請を拒否した。

## 5.2 EU 司法裁判所先決裁定 (2014・11・19)

EU 司法裁判所は、2014 年 7 月 10 日に聴聞を行い、法務官意見を聴いた後、同年 11 月 19 日に原告 (ClientEarth) の請求を全面的に認める判断を示した (Case

---

42) 優先処理手続は、緊急手続 (107 条 1 項) とともに、迅速に事件を処理するための制度の一つである。なお、2011 年統計によると、優先処理手続が認められたのは 13 件の要請のうち 2 件にとどまり、手続に要した時間は平均 4.5 ヶ月であった。庄司・前掲注 9) 147～148 頁。

43) EU 司法裁判所に先決裁定が求められると、まず、付託事項が EU の全公用語 (24 語) に翻訳され、当事者、全構成国、EU の諸機関に送達される。第一段階は書面審査、第二段階で口頭審理、最後に法務官意見が提出される。それを受けて、裁判所で討議がなされ、その討議結果が、当該事件の言語へと翻訳され、先決裁定が言い渡されるという手続がとられる。中西康「EU 法の最前線 (106) 緊急先決裁定手続の創設」貿易と関税 57 巻 2 号 (2009 年) 75 頁。

C-404/13)。

結論は以下の3点である。

- ① 加盟国が期限延長の申請をし、大気質計画を策定しない限り、延長は認められない。指令 22 条 1 項には、いかなる例外も認められない。
- ② 23 条 1 項第 2 サブパラグラフに適合する大気質計画が策定されていない事実にもかかわらず、加盟国が 13 条の義務を果たしているとの見解はとれない。
- ③ 加盟国が 13 条 1 項第 2 サブパラグラフの要求を達成できず、22 条の期限の延長を申請しない場合、裁判管轄権をもち、政府が計画を策定できるように救済命令等の必要な措置を下すことができるのは国内裁判所である。

上記結論に至る過程において、EU 条約 4 条、19 条および EU 大気質指令 13 条、22 条、23 条、30 条を解釈し、イギリス国内裁判所における訴訟経過を概観したのち、イギリス最高裁から先決裁定を求められた上記の論点につき、(i) および(ii), (iii), (iv)の3つに分けて EU 司法裁判所の見解を示している。

まず、(i) 2010 年 1 月 1 日までに NO<sub>2</sub> およびベンゼンの限界値の達成ができなかった場合、22 条 1 項に適合するような延長の申請を義務付けていると解釈しなければならないか、そして、(ii) その場合でも義務が免除される場合がありうるか、という点である (para. 24)。

この点につき、22 条 1 項の文言が明確でない場合、当該条項の文脈および EU 議会の求める目的の両方からの解釈が必要となる (para. 27)。

まず、22 条 4 項は、22 条 1 項が適用される区域を委員会へ通知し、大気質計画を送付することを義務付けている。次に、EU 議会が目的とする良好な大気質の確保が達成されるのに最も適した解釈が求められることになる。13 条 1 項第 2 サブパラグラフは第 1 サブパラグラフと異なり<sup>44)</sup>「NO<sub>2</sub> およびベンゼ

44) 13 条 1 項第 2 サブパラグラフの原文は以下の通りである。… the limit values specified in Annex XI ‘may not be exceeded’ from the dates specified therein. 一方、第 1 サブパラグラフの原文は以下の通りである。… Member States shall ‘ensure’ that … levels of sulphur dioxide, PM 10, lead, and carbon monoxide in ambient air … すなわち、両パラグラフで規定する汚染物質に対する規制の義務付けの程度が異なると解している。

ンに関しては、限界値は特定の期限を超過してはならない」としている。それは、加盟国は当該義務を遵守するために必要なあらゆる手段をとらなければならないことを意味する。したがって、22条1項によって期限を延長することができる」と解釈することはできない(前文(16)にも明示されている)(paras. 28-32)。

以上より、22条1項は、最大5年の延長をするためには、加盟国は汚染削減手段を実施したにもかかわらず、達成できなかったことを示すデータにより客観的に明らかな場合に限り、延長の申請をすることができる」と解釈すべきであり、いかなる例外も含まれない (para. 35)。

次に、(iii)限界値の達成ができないことが明らかであり、かつ、延長の申請をしていない場合、23条1項第2サブパラグラフに適合する大気質計画が作成されていると、13条の義務に適合しているとみなされるのか、という点である (para. 36)。

23条1項第2サブパラグラフは、2010年1月1日までに限界値の達成ができず、22条1項の延長を申請しなかった場合に適用される。ゆえに、当該条項の要件に適合する大気質計画策定が要求され、超過期間はできるだけ短くしなければならない等の諸要件を満たさなければならない。計画が策定されているので13条1項第2サブパラグラフの義務を満たしているとの見解は受け入れられない (paras. 37-42)。

したがって(iii)に対する回答は、「NO<sub>2</sub> 限界値の達成が2010年1月1日までにできない区域があり、22条1項の期限の延長申請をしていない場合、23条1項第2サブパラグラフの大気質計画を策定している事実がある」と、加盟国が、それでも、13条の義務を果たしているとの見解を許すものではない」ということになる (para. 49)。

最後は、(iv)EU条約4条、19条および指令30条によると、加盟国が指令13条1項第2サブパラグラフの要求を満たせず、22条の延長を申請しなかった場合、政府が指令に要求される計画を作成できるように、適切な職務執行命令 (order) のような必要な措置を下す裁判管轄権が国内裁判所にあると解釈できるか、という点である (para. 50)。

EU 条約 4 条 3 項「誠実な信頼関係原則」のもと、確定した判例法においては、EU 法における個人の権利の法的保護の確定は加盟国にあることになる（Unibet 事件 para. 38 参照<sup>45)</sup>；C-432/05<sup>46)</sup>）さらに EU 条約 19 条 1 項は加盟国に、EU 法がカバーする分野における「効率的な司法による保護原則」を確実にする救済方法を要求している（para. 52）。

22 条 1 項の期限の延長を申請していない加盟国が 2010 年 1 月 1 日以後も、限界値を超過している場合、23 条 1 項第 2 サブパラグラフは加盟国に大気質計画を策定する明確な義務を課していることになる（Janecek 事件 para. 35, 36, 37, 39 参照<sup>47)</sup>；C-237/07<sup>48)</sup>（para. 53）。

したがって、2010 年 1 月 1 日以後における限界値の超過により直接影響を受ける自然人も法人も、23 条 1 項第 2 サブパラグラフに適合する大気質計画

45) Para. 38 の大意は以下の通りである。「EC 条約 10 条に制定された『協力原則』のもと、EC 法による個人の権利の法的保護を保障するのは加盟国の役割である。」2007 年 3 月 13 日先決裁定（大法廷）（Case C-432/05 Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern）。

46) イギリスのブックメーカー Unibet 社が、インターネットでゲームサービスを提供するための広告をスウェーデンのメディアに出そうとしたが、スウェーデン政府は宝くじ法に従い、メディアに対し、禁止命令・刑事手続開始措置をとった。同社は、EU 法のサービス提供の自由に違反するとの宣言および禁止措置により被った損害の賠償を求めて争った。暫定的保護を与える基準が国内法によるのか、EU 法によるのかにつき、「当該裁判所が適用する国内法の定める条件によって規律される」と判示した。

評釈として、須網隆夫「EU 法の最前線（103） 司法的保護の原則と加盟国の権利救済制度 [Case C-432/05]」貿易と関税 56 巻 11 号（2008 年）69～75 頁。

47) Para 35, 36, 37, 39 の大意は以下の通りである。指令（Directive 96/62）7 条 3 項および前文(12)は、加盟国に行動計画策定を義務付けている。指令の目的に適合するように国内法を解釈するのは国内政府および国内裁判所である。限界値またはアラート閾値の超過により直接リスクにさらされる自然人および法人は、当局に対し、それらのリスクの存する行動計画を作成するよう要求できる地位にある。

48) 2008 年 7 月 25 日先決裁定（Case C-237/07 Dieter Janecek v Freistaat Bayern）。当該事例は大気質指令（Directive 96/62）7 条 3 項の解釈に関するものである。ミュンヘン中心部に居住する Janecek 氏が、PM 10 の排出が限界値の 35 倍を超えていたことに関して、ミュンヘン行政裁判所において、大気質行動計画を策定するように Freistaat Bayern に求めたが棄却された。高等行政裁判所判決を経て、連邦行政裁判所において先決裁定が求められた。

評釈として、松村弓彦「環境関連リスク配慮に対する国・自治体の責任」『環境ビジネスリスク』（社産業環境管理協会、2009 年）215～231 頁。

の策定を求めるような行動を政府に対して行い、必要な場合には、管轄権のある裁判所に提訴することができる地位にあることになる。なお、計画の内容に関し、どのような方法を選択するか等については裁量の余地がある（paras. 56-57）。

以上より導かれる結論として、「13条1項第2サブパラグラフの要件を満たすことができず、22条が求める最終期限の延長を申請していない加盟国においては、政府が指令において要求される条件に適合する計画を策定するように、適正な職務執行命令（order）のような必要な措置を下す裁判管轄権は国内裁判所にある」ことになる（para. 58）。

このように、EU 大気質指令の国内適用および裁判管轄権に関して初の先決裁定を下した。イギリスはEU 法違反状態にあり、遅くとも2015年1月1日までに16区域において達成できるような汚染防止計画を策定すべきであったと判示した。

今後は、国内裁判所に差し戻される。最高裁は、政府に対し、もっと短期間に限界値を達成できるような行動をとるような職務執行命令（mandatory order）を下すと予想される。

### 5.3 国内裁判所および EU 司法裁判所の役割—EU 法の枠内での司法積極主義と政策的選択

リスボン条約（2009年12月1日発効）まで遡ると、同条約では政策アイテムの一つとして環境保護があげられている。EC法6条を引き継ぎ、「環境保護という要求が、特に持続可能な発展を促進するためにEUの政策および活動の策定と実施に組み込まなければならない。」（EU 運営条約11条）と明記されている。気候変動やエネルギーに関する新しい規定も設けられた<sup>49)</sup> 持続可

49) EU のエネルギー政策については2009年発効のリスボン条約で初めて単独条項が盛り込まれた。エネルギーに関する新しい条項がエネルギー政策の全般的な目標として含まれ、さらにエネルギー問題について初めて、「結束の原則」が導入された。『海外の電気事業第1編追補版1 欧米の気候変動対策（電力編）』（社）海外電力調査会（2011年）31頁、JETRO 『リスボン条約の概要』 [www.jetro.go.jp/jfile/report/07000253/eu\\_lisbon.pdf](http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000253/eu_lisbon.pdf)

能な開発および環境保護はこれまでの条約でも優先分野として取り上げられているが、リスボン条約はこれらに対し明確な定義を規定し、環境問題、特に地球温暖化への取組を国際レベルで促進することを約束している。すなわち、環境という公益保護の推進は、EU の大きな柱の一つとなっている。

もともと ECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）（1951 年）、EEC（欧州経済共同体）（1957 年）から始まり、現在の 28 加盟国へと拡大した EU は、貿易の自由の増進を共通の基本目標としてきた。しかし、人権憲章（Charter of Human Rights）を制定した今日では、個人の権利の保護とともに、ある種の社会民主主義（経済的・社会的ミニマムを保障する社会）をめざしている<sup>50</sup>。これらは、調和することも、対立することもある。これらの価値が対立する場合、EU 司法裁判所は優先する価値を選択しなければならない。それは環境政策の分野では、「環境と経済の持続可能な発展」であろう。

EU 司法裁判所は、大気質指令 13 条、22 条、23 条および 30 条の解釈につき、条項の文理解釈および EU 議会の求める目的の両方からのアプローチにより、イギリスは EU 指令義務違反であるとした。さらには、EU 法の国内適用に関する先決裁決を参照し、職務執行命令等を出す裁判管轄権は国内裁判所にあると判断した。同じ大気質指令に関する Janecek 事件や大法廷判決である Unibet 事件を引用して積極に解した。

今後、近いうちに出されると思われる最高裁判決を受け、イギリス政府は、国民の健康を守るための「より強力な施策」（住宅からの汚染物質捕獲が可能な排気コントロール設備、NO<sub>2</sub> 排出削減のためのディーゼル車規制、都市部への車両の乗入制限等<sup>51</sup>）が求められることになろう。

---

50) *Supra* note 40, p. 149.

51) 主要汚染源である道路交通に対する何らかの規制は不可欠であり、ディーゼル代替車の開発、安価で効率的な公共輸送、自転車通行の安全性の確保等が必要となる。ジョンソン・ロンドン市長が提案する「超低排出ゾーン」（ultra low emission zone）プランを全国的に実施する提案も出されている。（Mail Online, Nov 23 2014; UK facing pollution ruling action). <http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-2840870/UK-facing-pollution-ruling-action.html>



大気質指令の遵守が難しいのは、他の EU 諸国でも同様である<sup>52)</sup> NO<sub>2</sub> や粒子状物質 (PM 2.5) といった有害物質の排出量は、特に交通分野において排気ガスの基準が厳格化されたにもかかわらず、さほど減少していない。当該先決裁定は、パイオニア的な先例判決であり、EU 諸国における他の訴訟にも道を開くものとなる。

また、今回の先決裁定は、イギリス法における「司法積極主義」の流れと整合的であったといえよう。ただし、権力に対するチェック&バランス機能として、裁判所の行政統制機能が重視されてきている今日、いちいち先決裁定による回答がなければ、国内事例の判断ができない状況を効率的といえるのか、という根本的な疑問は残る<sup>53)</sup>

当該先決裁定は、EU 共通の環境政策を、「現代世代に経済的負担を強いても、将来世代のために持続可能な社会を構築する義務」と厳格にとらえた。さ

52) たとえばドイツでは、EU 大気質指令を国内法に転換するものとして、大気質基準と排出上限値を定めた改正連邦イミッシオン規制法 39 政令 (39. BImSchV) を施行した (2010 年)。政令の実行は、各連邦州の責務であり、その代表的な取組として、有害物質排出量の多い自動車の通行を禁止する環境ゾーンの導入が挙げられている。ドイツでは既に、40 以上の環境ゾーンが導入されている。

<http://blog.goo.ne.jp/madokuccia/e/7aabb431c2455f3e3590e52fe021ale3>

2010 年改正前ではあるが、連邦イミッシオン規制法につき、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・完)」一橋法学 5 巻 3 号 (2006 年) 351～375 頁、6 巻 1 号 (2007 年) 223～248 頁、6 号 2 巻 (2007 年) 223～244 頁、戸部真澄「ドイツ環境行政法におけるリスク管理 (上) (中) (下)」自治研究 78 巻 7 号 (2002 年) 105～120 頁、78 巻 10 号 (2002 年) 113～129 頁、78 巻 12 号 (2002 年) 122～137 頁、田處博之「ドイツ・イミッシオン法における『先住優先性』否定法理の生成とその意義」札幌学院法学 25 巻 2 号 (2009 年) 1～59 頁。

53) 歴史的に大陸諸国と距離を置く独自の法システムをもつイギリスにおいて、国内法の解釈につき、EU 司法裁判所または欧州人権裁判所 (ECtHR) の回答を仰ぐ必要があることは、移民問題とともに、EU 加盟国の一員であることに伴う大きなジレンマとなっている。

たとえば、2013 年 7 月 9 日、ECtHR 大法廷は、賛成 16 - 反対 1 で、「ECHR 3 条で禁止されている非人道的または品位を傷つける取扱に抵触することになるので、どのような場合であれ、イギリス裁判所が終身刑 (減刑なし) を下すことは違法である」と判断した。国内裁判所が独自の判断を下せないことに対し、キャメロン首相や法務大臣らは失望の声明を出している (July 10 2013, THE TIMES; Britain could quit human rights court after its attack on whole-life jail terms)。

らに、各加盟国が「EU 環境法を遵守できない場合、国内裁判所に裁判管轄権があり、法的救済ができる」ことを示した。高等法院および控訴院判決が「政治的選択の要求は司法の管轄外」と消極的に判示したのと異なり、各国の裁判所が政治的選択を要求できることを認めた点でも、画期的な先決裁定であるといえよう。

## 6. むすびにかえて—環境公益訴訟の意義

本稿は、EU 大気質指令の遵守が各加盟国にとって、どの程度の法的義務といえるのかにつき、イギリスの環境 NGO である ClientEarth が提訴した事例を取り上げて、イギリス国内法システムと EU 法システムの関係をとどりながら考察したものである。上述したように、イギリスに差し戻された後、最高裁は何らかの職務執行命令を出す予想される。したがって、「EU 環境法分野における国内裁判所の役割重視と司法積極主義を示した先決裁定」であるといえよう。

EU 法体系における訴訟システムは日本と全く異なるため、単純な比較はできない<sup>54)</sup>それでも日本への示唆となりうると考えられるのは、一つは環境 NGO に原告適格を認める点であり、もう一つは目に見えない大気質という環境公益を保全するための裁判所の積極的役割を示した点であろう。

当該訴訟の原告である ClientEarth は環境法弁護士活動家による NGO であり、日本において認められる原告適格の範囲外の NGO である。しかし、環境法分野に詳しい専門家（＋市民サポーター）によって組織される NGO は、気候変動問題や大気汚染問題のようなボーダーレスの環境公益訴訟——誰もが

---

54) 日本における大気質目標値のリスク管理は、恒常的には、環境基準に一元化された管理目標を採用しており、その法的性格は、政策上の達成目標ないし指針とされている。松村・前掲注 48) 230 頁。

なお、本稿で取り上げた NO<sub>2</sub> のようなディーゼル車による都市部の汚染に対しては、「東京都環境確保条例」（2003 年実施、2006 年規制強化）により、粒子状物質排出基準を満たさないディーゼル車は都内への走行が禁止されている取組事例がある。

加害者であり、誰もが被害者であり、したがって、加害者と被害者を特定できない——に関して、十分に原告適格を有するのではないか。当該訴訟においては、ClientEarthの原告適格は争点にすらなっていない。それは、既に2008年の設立以来、多くの環境訴訟を提訴してきた実績によるものと思われる。

わが国における環境公益訴訟に関する議論は、判例が原告適格につき「法律上保護された利益説」を採るため、「団体に原告適格を認めるべきか」という入口の議論に終始している。一方、イギリスでは、IRC事件[1983]以降、緩やかに判断されるようになり、グリーンピース事件[1994]において団体原告適格が認められて以降は、かなりリベラルな解釈が行われている<sup>55)</sup> NGOに原告適格を認めている現状は、司法消極主義から脱却し、「市民は、個人的な被害を受けなくとも、公益を立証すべき」との前提に立ち、「司法には、行政統制機能がある」との積極的な考えに移行している証左であろう<sup>56)</sup>

---

55) イギリスの司法審査においては、「十分な利益要件」(sufficiency of interest test)に合致する原告に、高等法院で司法審査請求を提起する「訴えの利益」(*locus standi*)が認められる(高等法院法31条)。

56) もっとも、環境団体訴訟が認められるか否かはEUでも国によって異なる。EU司法裁判所は、環境NGOの訴権を肯定している。トリアネル判決(Case C-115/09 [2011])において、ドイツの適格環境団体は、直接アクセス指令に基づいて、関連法規違反を主張できるとの先決裁定を下した。

オーフス条約のもと、EUレベルにおける環境NGOの司法アクセスにつき、ジャン・フランソワ・ブレイクランド、大久保規子訳「環境分野の司法アクセス」行政法研究5号(2014年)57～84頁参照。