

フランスの環境団体訴権

伊 藤 浩

一 はじめに

フランスの裁判所組織には、司法権に属する司法裁判所と執行権に属する行政裁判所があり、いわゆる二元的裁判制度がとられている。⁽¹⁾ 司法裁判所は破毀院 (Cour de cassation) を頂点とし、民事裁判所と刑事裁判所に分かれる。民事裁判の手続きは新民事訴訟法典 (Nouveau code de procédure civile) に従う。刑事裁判の手続きは刑事訴訟法典 (Code de procédure pénale) に従い、付帯私訴の制度がある。行政裁判所では、コンセイユ・デタ (Conseil d'Etat) が最高法院としての役割を果たす。コンセイユ・デタは、同時に法的問題に関する政府の諮問機関でもある。⁽²⁾

このような裁判制度の中で、環境団体訴権は環境団体に有利なように特別に扱われている。Prém は、早くから、環境法の原則の一つである参加原則の中に環境団体を位置づけ、環境団体訴権もそこで扱っている。⁽³⁾ したがって、環境団体訴権を参加原則の中に位置づけているといえるが、その理由は環境団体訴権が特別に扱われているところにあると推測される。

以下、行政裁判所への訴権 (二)、司法裁判所への訴権 (三)、共同代理訴権 (四) の順に紹介する。

二 行政裁判所への訴権

1 はじめに

行政訴訟は、行政裁判所に対する申立てであり、行政機関に対する不服申立 (recours administratif)⁽⁵⁾ とは区別される。行政訴訟は、伝統的に四つに分類される。第一に取消訴訟 (recours en annulation)、第二に完全裁判訴訟 (contentieux de pleine juridiction)、第三に司法裁判所の事件において行政行為が先決問題となった場合に、司法裁判所の裁判官が行政裁判所に対してその行政行為の解釈または適法性の評価を求める解釈訴訟 (contentieux de l'interprétation)、および、第四に公物管理に関する犯罪をした人に罰金刑を加える処罰訴訟 (contentieux de la répression) である。これらのうち、環境団体の訴権と関わるのは取消訴訟と完全裁判訴訟である。

取消訴訟は実際上はそのほとんどが越権訴訟 (recours pour excès de pouvoir) であり、越権訴訟は、行政行為の適法性の原則に従って、あらゆる一方的行政決定について認められる一般法上の訴訟である。⁽⁶⁾ ①行政処分とそれが従う法規範との照合をすること、②行政処分が根拠条文に一致しないことの確認をすること、および、③違法と認められた行政処分を取り消すことを裁判官に求めるときには、越権訴訟による。

完全裁判訴訟は、行政機関の選挙に関する訴訟も中にはいるが、契約に関する訴訟および損害賠償責任に関する訴訟がもっとも特徴的である。⁽⁷⁾ ①住民に権利があることを認めること、②住民がその権利を不当に侵害されたことを確認すること、および、③その権利の回復に必要な措置を命じることを裁判官に求めるときには、完全裁判訴訟による。

2 越権訴訟

取消の対象となる行為は行政行為であり、行政処分 (Decision) でなければならぬ⁽⁸⁾。また、原告には訴えの利益が必要である。訴えの利益は、原告が取消判決を得ることに利益を持っていることである。すなわち、行政処分が原告の個人的な状況に影響をもたらし、その行政処分が取り消されればその状況が改善されることが必要であり、それで足りる⁽⁹⁾。

訴えの利益は、①物的であっても、精神的であっても構わない。②個人的 (personnel) である必要はあるが、排他的である必要はない。③私的であっても、公的であっても構わない。そして、④十分に重要でなければならぬ。このように解されている⁽¹⁰⁾。

法人については、法人固有の利益が侵害された場合や、その擁護を定款上の使命とする集団的利益が侵害された場合にも、越権訴訟を提起することができる⁽¹¹⁾。法人格を有しない社團についても、判例はこの原則を準用するようである⁽¹²⁾。

環境法典一四二一条は、自然保護および環境保護を目的とする団体 (association) が行政裁判所に不服申立できることを明らかにし (一項)、認証された団体 (association agréée) の目的および定款上の活動に直接的に関係する行政処分、ならびに、認証を得た地域の全部または一部の環境を破壊する結果となる行政処分について認証された団体に訴えの利益を推定する (二項)。

認証されていない団体も越権訴訟を提起することができるが、訴えの利益を証明しなければならない。認証された団体について訴えの利益を推定する点が、環境団体に有利に扱われている点である。

3 完全裁判訴訟

環境団体が提起するのは、行政機関に対する損害賠償請求訴訟に限られよう。⁽¹³⁾ 行政責任 (la responsabilité administrative) として、公法人 (personnes publiques) の責任の要件は損害、帰責性 (imputabilité) および加害行為 (fait générateur) の三つである。

損害は、確実で (certain)、直接的 (direct) であり、かつ、被害者に固有の (special) ものであることが必要である。行政行為が住民全体に負担を負わせることもあるが、被害者に固有というのは、他の住民とは別にとくに被害者が損害を被ることである。さらに、損害は法的に保護された状態に対する侵害であることという要件がある。

この要件は、死亡事故の被害者と内縁関係にある者が被った損害をめぐって、かつて問題になった。この要件が他の場合に適用されるものであるかどうか問題として残っている。⁽¹⁴⁾

帰責性は、不可抗力および偶然的事情、被害者の過失、第三者の行為、ならびに、受け入れられた危険の抗弁という免責事由がないことである。⁽¹⁵⁾ 第三者の行為について付言しておく。行政機関の過失と第三者の過失とが競合した場合について、判例は、行政機関と第三者とが損害の共同惹起者であることを認めない。すなわち、判例によれば、この場合に行政機関と第三者とは、全部義務を負担せず、それぞれの負担割合に応じた分割責任を負担する。そして、被害者は行政機関に損害賠償を請求するには行政裁判所に訴えを提起し、第三者に対しては司法裁判所に訴えを提起することになる。

行政機関の加害行為については無過失責任もあるが、ここでは省略する。公役務の過失 (la faute du service) は、公役務の債務の懈怠、すなわち、公役務の通常遂行における不履行であって、行政機関の一人または複数の職員に帰せられるものであるが、個人的には責に帰すべきものではないものをいう。⁽¹⁶⁾ 越権訴訟により行政行為が無効と

された結果として国が負担する過失責任、また、たとえば汚染事業所の監督または監視における不作為(une inaction ou une carence)のように、規制を適用する際における権限不行使を理由として行政機関の過失責任を追及することもできる⁽¹⁷⁾。

二 司法裁判所への訴権

環境団体は民事裁判所へも刑事裁判所へも訴えを提起できる。民事裁判所への訴えの提起は、損害賠償請求と差止請求がある。刑事裁判所への訴え提起は付帯私訴によるものであるから、損害賠償請求に限られる。

1 民事裁判所への訴権

(1) 損害賠償請求

環境団体の損害賠償請求は、一般法つまり民法の要件に従う。環境団体が損害賠償を請求するには認証(agrément)を必要としない。しかし、環境団体が保護している財産的または精神的利益の侵害を理由に損害賠償を請求するときには、認証が必要であるとされる⁽¹⁸⁾。認証を得る前に生じた損害についても、認証を得た環境団体は賠償請求をすることができる⁽¹⁹⁾。また、認証を得た環境団体が行政機関を代行して有害物質排出の許可を与えることがあるが、そのような場合であっても、許可を得て廃棄された有害物質が河川を汚染したときに、認証を得た環境団体は損害賠償を請求できるとされている⁽²⁰⁾。

賠償請求可能な損害であるためには、損害は確実(certain)で、個人的(personnel)で、直接的(direct)であり、

かつ、合法的な利益に対する侵害であることが必要である。⁽²¹⁾

環境団体の損害賠償請求についてはこの点が争われるケースが多く、認証を得た環境団体については破毀院はとくに直接性の要件を緩和している。破毀院民事第二部一九八七年五月二五日判決は、狩猟期間中に狩猟計画の指示に反してノロジカを撃った狩猟者に対して県狩猟者連盟が損害賠償を請求した事案であった。原判決は、同連盟が認証を得たとしても、確實、個人的かつ直接的な損害の存在を証明する責任を負担するとし、①同連盟がその予算から例外的に支出するものであって、法定の義務とは別の負担 (*dépense*) を証明しないこと、②県が被った精神的損害とは別に同連盟が何らかの精神的損害を被ったとは思われないことから、連盟の請求を棄却した。これに対して、破毀院は、認証され、自然保護を目的とする公共機関の活動に参加すべく選任された団体は、同団体が保護を目的とする集団的利益に直接または間接に損害をもたらす行為に関して損害賠償を請求できる、として、原判決を破棄した。また、破毀院民事第二部二〇〇一年一〇月一二日判決は、狩猟計画にしたがって殺害した動物に印を付けることを怠ったことにより罰金刑を言い渡された狩猟者に対する県狩猟者連盟の損害賠償請求を、原判決が確實、個人的かつ直接的な損害の証明がないことを理由に退けたのに対して、保護を目的とする集団的利益を直接または間接に侵害する行為について認証された狩猟連盟は損害賠償を請求できるとして原判決を破棄した。

また、損害発生証明について、付帯私訴のケースであるが、破毀院刑事部一九九八年一〇月一四日判決がある。⁽²⁴⁾ 指定施設である鶏の畜殺場を県の許可を得ずに拡張して操業した会社の社長が罰金刑を言い渡されると同時に、付帯私訴が認められた事案である。私訴原告は、水および流水の尊重の推進、その動植物相の保護、水質汚濁の防止、ならびに、利用者の利益の保護を目的とする、認証を得た環境団体である。原判決が損害賠償請求を認容したのに対して、原判決が水質汚濁を認定せずに損害賠償を認めたとという理由で被告が上告した。破毀院は、鶏の畜殺場の

無許可による拡張が必然的に水質に影響を及ぼし、周辺の水質を汚濁させる排水の増加をもたらすべきものであることを二審の裁判官が明示的に指摘していることから、違法かつ重大な拡張によって生じる水質汚濁に関する結果について行政による公式の証明がないことを被告は主張することができない、として上告を退けた。

(2) 差止請求

損害賠償請求と同様に、環境団体の差止め請求も、一般法である民法に従う。認証を必要としないが、その保護している利益が侵害されることを理由として差止め請求をするには、認証を得ていることが必要とされるものと思われる。この点につき明示的に判示する判決は見当たらないが、差止請求を認めた原判決に対して、原告団体が「認証された団体」であることについて職権で調査しなかったことを理由に被告が上告した事案で、破毀院第一民事部一九九八年七月一六日判決⁽²⁵⁾は、原告団体が提訴の日に認証を得ていたかどうかは職権探知すべき事項ではない、と判示した。原告団体は、保護対象である植物への被害を理由に差止めを求めたものであり、それが認められるためには認証が必要であることを前提としている、といえよう。

差止請求においては、被告の行為による損害発生の確実性が問題となる。破毀院第三民事部一九九六年二月四日判決⁽²⁶⁾は、商業用建築物の建築をめぐる争われたもので、この紛争についてはいくつか判決が出されているが、そのうちの一つである。商業用建築物の建築許可を取得した会社からその許可証を譲り受けた被告会社が建築工事を開始したのに対し、Hersの谷保護団体およびAspect団体の二団体が、建築物の環境への影響を主張して、工事遂行禁止を求めた事案である。原判決は、①Hersの谷保護団体の目的が商業開発計画によってもたらされる環境破壊から住民の利益を守ることであること、②Aspect団体の目的が、建築上のまたは自然上の財産、環境および

び生活環境を侵害する可能性のある不動産計画全体に対してコントロールを行使することであること、ならびに、
 ③本工事が行政裁判所による執行停止決定に違反して開始され、その遂行が明らかに違法な状態を構成すること、を理由に原告二団体の差止請求を認めた。これに対して、破毀院は、①被告会社によって作成された建築計画が、原告団体によって擁護される利益にどのような侵害をもたらしうるのか原判決が明らかにしていないこと、および、②建築許可が行政裁判所によって無効とされていないこと、から原判決には法的根拠がないとして、原判決を破棄した。

2 刑事裁判所への訴権

加害行為が犯罪 (infraction) である場合であっても、被害者は損害賠償請求訴訟を民事裁判所に提起することができる。また、このような場合には、被害者は付帯私訴として刑事裁判所に損害賠償請求を提起することができる。環境破壊あるいは環境汚染が生じた場合に刑事裁判所に付帯私訴を提起することの利益は、公訴提起を義務的にして刑事裁判を開始すること(27)にあり、付帯私訴の提起は檢察の無氣力を克服する唯一の方法である、と指摘されている。(27)

付帯私訴を提起できるのは、犯罪によって直接に生じた損害を個人的に (personnellement) 被ったものである (刑事訴訟法典二条一項)⁽²⁸⁾。特定の犯罪については特定の団体が付帯私訴を提起できるものとして、刑事訴訟法典は団体と犯罪を列挙している。⁽²⁹⁾ 環境団体は刑事訴訟法典に列挙されていない。環境法典一四二―二条が環境団体に付帯私訴を提起する資格を認めている。Prieurによれば、⁽³⁰⁾ このような例外措置が定められた理由は、直接かつ個人的な損害の証明が環境団体にはきわめて困難であることにある。

環境法典Ⅰ一四二―二条一項は、①同法典Ⅰ一四一―一条に従って認証を得た環境団体、②認証を得た漁業団体および養魚団体によって構成される県連合会、ならびに、③認証を得た漁民団体に次の要件のもとに付帯私訴の資格を認める。第一は、加害者の行為が、これらの団体が保護することを目的としている集団的利益を直接または間接に侵害する行為であることである。そして第二の要件は、その行為が、自然および環境の保護に関する規定、生活環境の改善に関する規定、水、大気、土壌および景観の保護に関する規定、都市計画に関する規定、または、汚染および公害の防止に関する規定、ならびに、これらの規定の適用のための規則 (*arrêté*) に違反する犯罪を構成することである。

同条二項は、認証を得ていない環境団体のうち、加害行為が行われた日から五年以上前に法人格を取得している団体に付帯私訴の資格を認める。その団体が保護することを目的としている集団的利益を直接または間接に侵害する行為であること、という要件に変わりはないが、同項は、団体と加害行為との両面から限定し、二種類の団体が付帯私訴を提起できるものとする。第一は、環境法典Ⅰ二二―一条に規定された利益の全部または一部を擁護することを定款によって定めている団体である。同条は、「水および水環境」の章の最初の条文であるが、以下の利益を規定している。①水生生態系、景観および湿地の保全、②地表水、地下水または領海内の海水の保護および水質汚濁の防止、③これらの水質の改善および浄化、④水源の開発および保護、ならびに、⑤経済的財としての水の価値を高めることおよびその配分である。これらの利益の擁護を定款上の目的としている団体は、水に関する規定に違反する犯罪行為について付帯私訴を提起することができる。第二は、環境法典Ⅰ五二―一条に規定された利益の全部または一部を擁護することを定款によって定めている団体である。同条は、「環境保護の観点からの指定施設」の章の最初の規定であるが、以下のことについて危険または不都合をもたらし得る施設を指定施設とする。

①良好な相隣関係、②健康、安全および公衆衛生、③農業、④自然および環境の保護、ならびに、⑤景観、歴史的建造物および考古学的財産の保存である。これらの利益の擁護を定款上の目的としている団体は、指定施設に関する規定に違反する犯罪行為について付帯私訴を提起することができる。

付帯私訴による環境団体の損害賠償請求が認められたケースはいくつかあるが、たとえば破毀院刑事部一九九九年三月二三日判決⁽³¹⁾をあげるができる。被告人が責任者である鶏の畜殺場から大量のアンモニア塩を含有する廃水が排出され、川を汚染し、さらに下流の川も汚染した。二つの環境団体が損害賠償を求めて付帯私訴を提起した、という事案である。原判決が汚染面積一平方メートルにつき一フランの割合でそれぞれの環境団体の損害賠償請求を認めたのに対して、被告人が上告し、上告理由の概要は、環境団体が被った具体的な損害を原判決が認定せずに損害賠償請求を認容したということである。破毀院は、上告理由が付帯私訴原告の被った損害の重大性に関して事実審の専権に属する評価を問題にするにとどまることを理由に、上告を退けた。

この判決は付帯私訴を提起できるという手続法上の権利だけでなく、損害賠償請求権という実体法上の権利も環境団体に認められていることを示す例であるといえるが、Pruitt は、名目的な損害賠償が認められた例としてこの判決を引用したうえで、損害賠償として環境団体に交付される金銭が自然環境の回復に当てられることが望ましいとの立場から、判例を批判している。⁽³²⁾ すなわち、自然環境の回復のために特定の環境団体に賠償金を交付することについて判例は一般的に反対の態度を示しており、環境団体が自然環境の回復を定款上の義務として宣言しているときには判例はより容易に損害賠償を認めている。しかし、自然環境の回復を定款上規定する環境団体はまれであるから、環境団体は精神的損害の賠償を請求するにとどめるように余儀なくされている、とする。

四 共同代理訴権

共同代理訴権は、環境団体が損害を被ったわけではなく、他人が損害を被った場合に、その他人の代理人として環境団体が訴えを提起できる、というものである。環境法典し一四二―三条がこれを規定している。

特定できる (identifiable) 自然人が同一人の行為により共通の原因で個人的な損害を被った場合に、環境法典し一四一―一条に基づき認証を得た環境団体は、被害者を代理して損害賠償請求をすることができる。ここでの損害は、環境団体の付帯私訴を規定する環境法典し一四二―二条に規定された範囲のものに限られる。

認証を得た環境団体が共同代理訴権を行使するには、被害者のうち少なくとも二人から委任を受けることが必要であり、その委任は書面によらなければならない。

認証を得た環境団体は、あらゆる裁判所に訴えを提起できると規定されている。付帯私訴については、共同代理訴権による環境団体の付帯私訴によつて被害者自身の付帯私訴の権利が行使されたものとみなされる。

五 まとめ に代えて

環境団体の訴権としては、環境団体固有の訴権とともに共同代理訴権が認められている。後者は、訴訟遂行の能力と適格性を備えたものとして環境団体が認められていることを示すものであるといえよう。そのように認められた環境団体の実質がどのようなものであるか。日本でも同様の制度の導入を考える際には、確認の必要があるで

あろう。

環境団体に固有の訴権では、行政裁判所における完全裁判訴訟に関する訴権、民事裁判所における損害賠償請求権、および、刑事裁判所における付帯私訴に関する訴権に注目される。これらの訴権では、環境団体は固有の損害賠償請求をすることができる。そして、民事裁判所および刑事裁判所における請求については、民法の損害賠償請求に関する一般原則に従って判断されている。また、完全裁判訴訟においても、その判断基準は民法の原則と概ね一致している。これらの訴権においては、損害の要件が緩和されている点にとくに注目される。

個人的な損害に還元できない損害を考える上で、フランスの環境団体訴権は参考になるものと思われる。ただ、判例に現れた事案すべてにおいてそのような損害が問題になっていたというわけではない。また、いわゆる環境損害以外にも個人的な損害に還元できない損害があるが、環境団体訴権についての判例を一般化できるかどうか慎重に判断する必要がある。なぜなら、環境団体の訴権が参加原則という環境法の原理から認められるものとするれば、それは環境団体訴権に限った特殊のものであることになるであろうからである。

いずれにせよ、フランスにおける環境団体訴権は、個人的な損害に還元できない損害について、それがいわゆる環境損害からはみ出すものがあるにせよ、そのような損害の賠償をどのようにするか、という点において、参考になるものである。その解決は、被害者が特定できないために、加害者が損害賠償義務を免れてしまうという結果を回避するものであり、他方、環境団体が賠償金を活動資金として使用することにより、その活動を通じて環境を享受している住民等が利益を得るといふ枠組みを提示しているといえよう。

注

- (1) 滝沢正『フランス法第二版』三省堂(二〇〇二年)一七九頁。
- (2) 滝沢・前掲書二〇二頁。
- (3) Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, nos 127 et s.
- (4) 環境団体訴権を参加原則に位置づけていない教科書もある。そのような教科書として、たとえば次のものがある。Philippe Ch.-A. GUILLOT, *Droit de l'environnement*, Ellipses, 1998.
二〇〇〇年のオールドナンスによって環境法典が整備された。法律の部 (*Partie Législative*) 第一卷 (*Livre 1^{er}*) 第二部 (*Titre II*) 「情報提供および市民参加」第一章 (*Chapitre 1^{er}*) 「環境保護団体の認証」に環境団体についての規定が置かれ、続いて第二章 (*Chapitre II*) 「環境団体の訴権」に環境団体訴権についての規定が置かれた。
- (5) 当該行政処分をした行政官(部局)に対する申立 *recours gracieux* と、当該行政処分をした行政官(部局)の上位の行政官(部局)に対する申立 *recours hiérarchique* とがある。この不服申立は、法的な理由だけでなく、当該行政処分が時宜を得ていないとか、あるいは、行政上の配慮に欠けるとかといった理由でも、申し立てることができると *Jean RIVERO et Jean WALINE, Droit administratif*, 18^e éd., Dalloz, 2000, no 206)。
- (6) RIVERO et WALINE, *op. cit.*, no 211.
- (7) *Ibid.*
- (8) RIVERO et WALINE, *op. cit.*, no 243.
- (9) RIVERO et WALINE, *op. cit.*, no 246.
- (10) RIVERO et WALINE, *op. cit.*, no 247.
- (11) RIVERO et WALINE, *op. cit.*, no 248.
- (12) *Ibid.* 444 C. E., 31 oct. 1969, *Syndicat de défense des canaux de la Durance*, *Rec.*, p. 462 が引用されているが、確認できなかった。

(13) 行政機関と環境団体とが協定を結び、環境団体がその履行を請求したり、あるいは、その不履行を理由とする損害賠償を請求するということが考えられる。このような場合にも、完全裁判訴訟によることになる。しかし、そのような協定が締結されている例があるかどうか、確認できなかった。また、そのような協定の効力についても検討の必要があるであろう。

(14) RIVERO et WALINE, op. cit., no 281.

(15) RIVERO et WALINE, op. cit., no 286.

(16) RIVERO et WALINE, op. cit., no 287. なお、役務過失 (la faute de service) と公役務の過失とが伝統的に区別されてきた。前者は特定の職員によるものであり、後者は全体においてよく整えられていない行政機関の集団的なものであって、行為者を特定することが困難であるものである。しかし、どちらにしても職員個人は法的紛争の外におかれるのであって、このような区別は必要がなすところである。

(17) PRIEUR, op. cit., no 146.

(18) PRIEUR, op. cit., no 147.

(19) Civ. 1^{re}, 27 mai 1975, Bull. civ., 1975, I, no 174, p. 147.

(20) Civ. 2^e, 28 avril 1993, Bull. 1993, II, no 156, p. 82. このケースでは、原告団体(漁業組合および流域保護委員会)が行政機関を代行し、指定施設に対して義務的許可証を公布することおよび改善を命じることについて管轄をもっており、しかも、原告団体以外にそれらにつき管轄をもっている機関または団体がなかったという場合であった。

(21) François Terré, Philippe Simler et Yves Lequette, *Droit civil Les obligations*, 9^e éd., Dalloz, 2005, no 699. なお、損害について個人的 (personnel) であるという性格は、直接性の要件から派生するものとして、その中で扱われている (no 703)。

(22) Bull. II, no 117, p. 67.

(23) 未公開。以下のホームページに掲載。 <http://www.legifrance.gouv.fr/>

(24) 未公開。以下のホームページに掲載。 <http://www.legifrance.gouv.fr/>

- (25) 未公開。以下のホームページに掲載。 <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- (26) 未公開。以下のホームページに掲載。 <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- (27) PREJUR, op. cit., no 1133.
- (28) 同項は以下のように規定する。
"L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction."
- (29) 刑事訴訟法典二条の一から二条の二〇までの条文で、特定の団体が特定の犯罪について付帯私訴を提起できることを規定している。
- (30) PREJUR, op. cit., no 1133.
- (31) 未公開。以下のホームページに掲載。 <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- (32) PREJUR, op. cit., no 1133.

【付記】

本稿は、社団法人商事法務研究会『平成一五年度世界各国の環境法制に係る比較法調査報告書―環境法制基本問題の比較調査―』（平成一六年三月）に掲載したものに加筆したものである。