

英国司法審査における環境公益訴訟

兼 平 裕 子

論 説

英国司法審査における環境公益訴訟

兼 平 裕 子

【目 次】

1. はじめに
2. オーフス条約と国内法
 - 2.1 オーフス条約－司法へのアクセス権－
 - 2.2 ドイツおよびフランスにおける団体原告適格
 - 2.3 イギリスにおける原告適格と司法へのアクセス権
3. イギリス法における司法審査請求制度の拡充と欧州連合司法裁判所 (CJEU)
 - 3.1 司法審査請求制度－市民訴訟をどこまで認めるのか－
 - 3.2 公益訴訟における原告適格の拡大と限界
 - 3.3 国内裁判所と欧州連合司法裁判所 (CJEU) の役割分担
4. EU 大気質指令に関する最高裁判決 (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 大気質指令 (Directive 2008/50/EC) をめぐる背景
 - 4.2 高等法院判決・控訴院判決－文理解釈と司法消極主義－
 - 4.3 最高裁判決－国内裁判所の役割－
5. 環境公益訴訟の実質化
 - 5.1 司法審査請求における環境公益訴訟－司法へのアクセス権－
 - 5.2 EU 法体系における環境公益訴訟－先決裁定－
6. むすびにかえて

1. はじめに

司法の場において、「誰が環境を守ることができるのか」「どのようにして環境を守ることができるのか」について、これまでも多くの議論がされてきた。将来の見込み（立法）や現実の対応（行政）にも関連する環境訴訟に関して、わが国は消極的な立場に終始しており、環境団体には原告適格すら認められていない。

日本の訴訟法体系は、私益と公益の二分論に基づいて構築されており、行政訴訟においては主観訴訟と客観訴訟が厳格に区別されてきた。しかし、二分論では、集团的利益という概念に対して有効な活躍の場を与えることが困難である。主観訴訟か客観訴訟かという枠組みで環境訴訟の性質を論じる必要性自体が薄れていることは間違いなく、むしろ環境団体訴訟の発展にとって障害となっている¹⁾。

フランスやドイツにおいては環境団体訴訟が認められ、多くのアメリカ環境法において市民訴訟が認められている。イギリスでは広義における公益訴訟が認められており、団体による訴訟提起は、NGOのみならず、法人格のない社団にも認められている。市民訴訟（*citizen action*；*actio popularis*）も認められており、判例の積み重ねによる原告適格の拡大は、EU 諸国の中でも、かなりリベラルな方である。

一方、今日のEU法体系においては、1972年EC法のもと、EU法に優越性（*supremacy of community law*）が与えられ、国内法に対し直接効果（*direct effect*）が認められる。しかしながら、そもそものEU法の解釈において、EU法自体

1) 団体訴訟を認めるべきとする多くの論説がある。阿部泰隆「環境行政訴訟の機能不全と改革の方向」法学教室 269号（2003年）35頁、山本隆司「原告適格(2)」法学教室 337号（2008年）82頁、越智敏裕「行政訴訟改革としての団体訴訟制度の導入」自由と正義 53巻 8号（2002年）36頁、同「団体訴訟の制度設計」『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）168頁、桑原勇進「環境団体訴訟の法的正当性」『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）161頁、島村健「環境団体訴訟の正統性について」『行政法学の未来に向けて 阿部泰隆先生古稀記念』（有斐閣、2012年）520頁。

が曖昧であるため、①目的論的解釈をせざるを得ない。さらに、②欧州連合司法裁判所（Court of Justice of the European Union；以下「CJEU」という。）は加盟国の国内裁判所の付託を受けて初めて判断を行う、というジレンマがある。

このようにEU法の枠内でのイギリス法という縛りのある環境公益訴訟の現状につき、本稿は、司法審査請求制度や団体に対する原告適格の問題、国内裁判所とCJEUの役割分担（先決裁定と付託手続）について、EU大気質指令（Directive 2008/50/EC）に関する最高裁判所判決（2013・5・1）を参照しつつ、ボーダーレスの地球環境という公益を、国レベルの司法の場において、どのようにして守ることができるのかについて検討する。

2. オーフス条約と国内法

2.1 オーフス条約—司法へのアクセス権—

国連欧州経済委員会（UNECE）において、環境分野への市民参加条約であるオーフス条約（The Aarhus Convention）が35ヶ国によって採択されたのは、1998年6月25日のことである。同条約において、環境権を実効的なものとするため、一定の市民や一定の環境NGOに対し、①環境情報へのアクセス（access to environmental information）、②環境に関する政策決定への参加権（public participation in environmental decision-making）と併せて、①および②が適切に実行されない場合等における、③司法へのアクセス権（access to justice）が付与された²⁾。2001年10月31日に発効して以来、EU自身や27のEU加盟国（アイルランドのみ不参加）、中央アジア各国を含め、46の国と地域が加盟している（2012年12月現在）（日本は未締結）。

オーフス条約の三つの原則のうち、③の司法へのアクセス権が、環境公益訴訟（environmental public interest litigation）と関連してくる。環境公益訴訟とは、環境利益を守るため、自己の法的利益を侵害されたか否かにかかわらず、行政・

2) Marc Pallemarts(ed.), *The Aarhus Convention at Ten*, Europa Law Publishing, 2011, p. 3.

企業等に対し、違法な行為の差止・是正・環境損害の回復等を求める訴訟をいう³⁾。

オーフス条約には、EU 自身も締約国となっており（2005 年）、条約を実質化させるための履行手段としてオーフス規則（the Aarhus Regulation（Regulation 1367/2006））を制定している。したがって、27 の加盟国は、それぞれが締約国であると同時に、EU 法の一部であるオーフス条約にも拘束される（欧州連合運営条約（Treaty on the Functioning of the European Union（以下「TFEU」）という。）216 条 2 項）。

オーフス条約に示す三つの原則のうち、①の環境情報へのアクセス、②の環境に関する政策決定への参加権についてはそれぞれ指令が設けられているが（Directive 2003/4/EC, Directive 2003/35/EC）、③の司法へのアクセス権（9 条 3 項のみでなく、以下に説明する 4 項も含む。）については、司法アクセス指令案（COM（2003）624）が欧州議会や欧州理事会によって阻止されて以来、未だに設けられていないという真空状態となっている。

発効以来 10 年以上が経過した現在、CJEU 判決による判例法の進化はあるが⁴⁾ いまだに、オーフス条約に即して司法アクセスを向上させるような政治的な提言がされている段階であり、指令制定には至っていない⁵⁾。

3) 大久保規子「欧州における環境行政訴訟の展開」『行政法学の未来に向けて 阿部泰隆先生古稀記念』（有斐閣、2012 年）459 頁以下、同「オーフス条約と環境公益訴訟」『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012 年）133 頁以下、同「環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格—EU における展開—」阪大法学 58 巻 3・4 号（2008 年）659 頁。

4) C-263/08 ジュールガルデン判決（2009/10/15）、C-115/09 トリアネル判決（2011/5/12）、C-240/09 スロバキア熊判決（2011/3/8）等。判例法の進化について「環境問題における司法へのアクセス EU レベルでの展開」J・F・Brakeland 欧州委員 2013 年 4 月 10 日講演資料参照。

http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2013/04/10jpjp_brakeland.pdf

5) 2012 年 3 月 7 日の委員会コミュニケーション COM（2012）95 では、EU 環境法の全分野において、効率的かつ実効的な国内裁判所へのアクセスの条件について EU レベルで定義づけることが提言されている。2012 年 6 月 11 日の理事会結論（より良い履行、実施、監視および環境政策・立法の強化）においても、オーフス条約に即して司法アクセスを向上されることが盛り込まれている。Brakeland・前掲注 4）参照。

2.2 ドイツおよびフランスにおける団体原告適格

司法へのアクセス権の保障は、EU加盟国によって異なる。

ドイツでは、行政裁判所法 42 条 2 項により、自己の権利侵害を主張する者にのみ、行政訴訟の原告適格が認められている⁶⁾。自己の権利侵害の有無に関わりなく、環境分野において公益的団体訴訟が認められるのは、特別法が導入されている分野のみである。具体的には、自然保護の分野に限って、公益的団体訴訟が導入されている（2002 年の連邦自然保護法 29 条）。

ドイツは上記の環境情報へのアクセスにかかる指令（Directive 2003/4/EC）の国内法化およびオーフス条約の批准（2007 年）にあたり、「環境・法的救済法」を制定し、環境団体訴訟制度を強化する立法的手当をしてきたが、それでも環境訴訟の司法アクセスに関しては EU のなかで、最もその保障が弱い国の一つと評価されている⁷⁾。

というのは、ドイツでは、権利侵害を要件とし、しかも権利侵害の概念を比較的厳格に解釈し、環境・法的救済法は、個人の権利を根拠付ける法規について違反があった場合にのみ環境団体訴訟を認めるという特異な仕組みを採用しているからである。この点につき、リューネン石炭火力発電所建設をめぐる団体訴訟において、「先決裁定」（preliminary ruling）を求められた CJEU が、「環境団体に対し、このような主張制限をすることはアクセス指令に反する。ドイツの適格団体は、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。」

6) ドイツの原告適格の判断基準（保護規範説）は、一般論として日本と同じであり、他のヨーロッパ諸国に比べて狭隘なことが際立つ結果になっている。行政法が個別の利益を保護することを厳格に要求する従来の保護規範説は、個別の利益侵害が生ずるより前の状態を保全するように重心が移行している状況に適合しなくなっている。山本隆司「行政訴訟に関する外国法制調査－ドイツ（下）」ジュリスト No. 1239（2003 年）112 頁。

7) 大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（一）（二）」阪大法学 57 巻 2 号（2007 年）203 頁、58 巻 2 号（2008 年）279 頁、同「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）40 頁、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－」法学研究 39 号（2009 年）51 頁、同「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－」『香川大学法学部創設 30 周年・法学研究院創設記念論文集』（成文堂、2012 年）51 頁以下。

との画期的な判決を下した（トリアネル判決（C-115/09）；2011年5月12日）ことから窺える⁸⁾

トリアネル判決をドイツ行政裁判所は受容し、環境・法的救済法も2012年11月に改正された（2013年1月28日施行）。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という制限を撤廃した点では、オーフス条約やEU法に適合的である⁹⁾

一方、フランスの環境法分野においても、特別法により環境団体訴訟が認められている（1976年7月10日法により、環境団体の認可制度の新設と認可団体に対する「私訴権」（action civile）の承認が行われた）¹⁰⁾2000年には環境法典が整備され、第2章に環境団体訴権についての規定が置かれ、消費者団体とほぼ同様の権利が認められている¹¹⁾これはオーフス条約の規定する環境団体訴権とは別に、フランス独自の制度として、損害賠償請求権の分野において認められたものである（環境法典に規定された環境団体訴権（損害賠償請求権）は、刑事訴訟法における私訴権の一種である）¹²⁾

20世紀前半には、団体私訴権は職業団体に対してのみ認められていたが、消費者保護等一定の分野において付与され、環境保護団体に対しても私訴権を行使する原告適格が付与されるに至った。すなわち、ナポレオン法典において、いかなる結社も禁止するという徹底した個人主義を掲げていたフランスにおいても、1901年のアソシアシオン法（Association Law 1901）の制定によっ

-
- 8) 大久保規子「環境アセスメント指令と環境団体訴訟－リュエーネン石炭火力訴訟判決の意義」甲南法学51巻4号（2011年）65頁以下。
- 9) 大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟：環境・法的救済法2013年改正をめぐって」新世代法政策学研究 Vol.20（2013年）251頁。
- 10) 山本和彦「環境団体訴訟の可能性－フランス法の議論を手がかりとして－」『企業紛争と民事手続法理論 福永有利先生古稀記念』（商事法務、2005年）185頁。
- 11) フランスの環境団体訴権は、民事訴訟の場合のみ差止請求が認められるが、それ以外は損害賠償請求訴訟である。伊藤浩「フランスの環境団体訴権」愛媛法学会雑誌32巻3・4合併号（2006年）131頁。
- 12) 橋本政樹・本田達郎「フランスの環境団体訴権について」ちょうせい63号（2010年）4頁以下は、「フランスの団体訴訟の実質的役割は、法令違反行為について検察官の起訴を促すために用いられている」との見解を、訪仏調査に基づき、報告している。

て結社の自由が認められ、非営利社団・組合等について、集团的利益が極めて柔軟に認められている¹³⁾

このようにフランスでは、司法裁判所における団体訴訟とともに、行政裁判所においても、いかなる団体についても集团的利益の認定を行ってきた。すなわち、個人利益と一般利益という二元的構造から、その中間的存在としての集团的利益を含めた三層構造へと転換している¹⁴⁾

したがって、団体は、司法裁判所においては損害を受けた個人とともに、集团的利益の侵害を主張して民事訴訟または私訴を提起し、また、行政裁判所においても個別的行政行為に対して集团的利益の侵害に基づき「越権訴訟」¹⁵⁾を提起できる。そこで審理される法問題は、当事者の権利義務の存否ではなく、むしろ、行政作用の客観的な違法性であるという共通性が重視され、その結果、当該訴訟を客観訴訟として把握する考え方が通説的な地位を占めてきた¹⁶⁾。そのうえで、行政作用の客観的適法性の審査という越権訴訟の特質に抵触しない範囲で、訴訟提起をなしうる者の範囲を柔軟に運用するという伝統が形成された。

2.3 イギリスにおける原告適格と司法へのアクセス権

オーフス条約の規定する三つの原則にイギリス法は適合しているとの判断の

13) 橋本博之「行政訴訟に関する外国法制調査－フランス(上)」ジュリスト No. 1236 (2002年) 91頁以下は、わが国の原告適格に対する従来判例である「主婦連ジュース事件」(最判1989(平成元)年3月14日)、「もんじゅ訴訟」(最判1992(平成4)年9月22日)における原告適格は、フランスでは共に認められると推察し、「原告側の非営利社団の結成により、原告適格が認められる可能性が拡大する」との見解を示している。

14) 杉原丈史「フランスにおける集団利益擁護のための団体訴訟」早稲田法学72巻2号(1997年)174頁、大塚直「公害・環境分野での民事差止訴訟と団体訴訟」『加藤一郎先生追悼論文集 変動する日本社会と法』(有斐閣, 2011年)645頁。

15) 取消訴訟は、実際上はそのほとんどが越権訴訟である。越権訴訟は、行政行為の適法性の原則に従って、あらゆる一方的行為ないし行政決定について認められる一般法上の訴訟である。伊藤・前掲注11)120頁。

16) 亘理格「法律上の争訟と司法権の範囲」『行政法の新構想Ⅲ』(有斐閣, 2008年)16-17頁。

もと、批准（2005年）による新たな法改正の必要はないというのが政府の立場であった。

イギリスにおける司法審査（judicial review）¹⁷⁾は、行政庁や各種審判所（tribunals）、下位の裁判所（inferior courts）の決定や行為に対して行うものであり、その原告は、高等法院法（Supreme Court Act）31条3項により、「十分な利益」（sufficient interest）を有する者と定められている（オーフス条約9条2項も同じ文言）。現在では、公的機関の環境政策決定の合法性を争う場合、個人にも NGO にも原告適格を広く認める立場を採っているが、NGO に原告適格を認める制定法があるわけではない。あくまで判例の積み重ねにより、広く認められるようになったものである。

オーフス条約に示す三つの原則のうち、環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への参加権についての指令に関しては、対応する国内法（2004年環境情報規則、環境影響アセス規則の修正等）が整備されているが、司法へのアクセス権については、EU 法同様、イギリス法も空白状態のままである。

この点につき、イギリスの司法審査請求制度自体に問題があるわけではない。むしろ、EU オーフス規則の示す NGO の定義よりも更に広い原告適格を認めている。実際の訴訟提起の障害となっているのは、同条約9条4項に規定されている「過度の費用負担」（prohibitively expensive）要件である¹⁸⁾ 9条4項

17) イギリス法とは、一般に、スコットランド以外のイングランド、ウェールズ、北アイルランドの法体系を指す。スコットランドは、ローマ法の影響を色濃く残す独自のスコット法（Scots Law）をもつ。

行政訴訟である司法審査は、高等法院の行政部門（the Administrative Division of the High Court）に提訴され、控訴審は控訴裁判所（the Court of Appeal）で行われる（ともにロンドンでは、王立裁判所（the Royal Courts of Justice）内にある。ほか、全国133ヶ所に地方支庁（District Registries）をもつ）。最高裁判所は、それまでの貴族院（the House of Lords）内の上告委員会に代わって、2009年に設けられた。

18) この点につき、CJEU（C 260/11）判決において、エドワード判事は、「遵守委員会は、すでに法外な費用の問題に関して、実際に英国との関連において、見解を明らかにしてきた。各事案において、委員会は個々の状況および国内制度を包括的に評価している。9条4項が——指令の規定のように——具体的な基準を何も含まないので、このアプローチは必要である」との法務官意見を表明している。Brakeland・前掲注4）参照。

において、司法へのアクセス手続は、「公正かつ公平で、時宜に合った、不当に高額でない」ことが要求されている。しかし、イギリスでは敗訴側が勝訴側の訴訟費用をすべて負担するという伝統的な費用負担原則（‘cost follow the event’，‘costs in the cause’ と呼ばれる原則）が採られている。司法審査請求手続は申請書がマニュアル化され¹⁹⁾ 裁判所費用（courts fee）自体も高くない。しかし実際に訴訟を継続するうえでは、弁護士費用等の負担は大きい（弁護士に善意の無料奉仕（pro bono）を求める場合も多い）。最高裁まで争ったうえで敗訴となった場合の費用負担は、その2倍になる²⁰⁾ この点が司法アクセスへの最大の障害となっており、これまでも批判されてきた。公的機関に対する公益追求訴訟は勝訴が難しいうえに、敗訴の場合のすべての訴訟費用負担リスクは、訴訟提起を躊躇させる主要な要因となりうる。

政府は「9条4項に規定するコストは裁判費用のみであって、訴訟全体の費用ではなく、9条4項について問題はない。」との立場を採っている²¹⁾

一方、オーフス条約に関する控訴審を扱った Carnwath 卿・最高裁判事が、高等法院のサリバン上席判事を中心とする WG に依頼して作成した報告書（the Sullivan Report；Ensuring Access to Environmental Justice in England and Wales, 2008 May）²²⁾ では、「イギリスの訴訟では、オーフス条約9条4項の『過度の費用負担』要件が、環境団体の一番の懸念事項となっている。」と結論づけ、

19) 実務家向けのマニュアルとしても有用である Jonathan Manning, *Judicial Review Proceedings Third Edition*, Legal Action Group, 2013, p. 615 以下の Appendix A には Judicial Review Claim Form の様式と記載例が掲載されている。このような訴訟手続のマニュアル化は司法アクセスへの壁を低くするためにも、重要である。

20) 裁判所への提訴費用は1件につき£230であるが、代理人等を含めた訴訟費用は2005年における典型的な司法審査で約£9,600であった。したがって、敗訴の場合には、この倍を負担することになる。Richard Macrory & Ned Westaway, *Access to Environmental Justice A United Kingdom Perspective*, *supra* note 2) pp. 320-322.

21) *Id.*, pp. 327-329.

22) http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/justice_report_08.pdf. サリバン報告についての論説として、David Wolfe, *Accessing justice: Implications of the Sullivan Report* www.ukela.org/content/page/2248/ELM-20-5-Wolfe-final.pdf

なお、Carnwath 卿判事は、後述する大気質指令に関する最判（2013・5・1）の主判事である。

「9条4項のコストは訴訟提起に関する全ての費用を含む。」として、政府のコストに関する狭い解釈に不同意の立場を示している²³⁾

いくら原告適格につき、リベラルな解釈をしようとも、形式上、開かれているだけでは、司法へのアクセス権が満たされているとはいえない。

3. イギリス法における司法審査請求制度の拡充と 欧州連合司法裁判所 (CJEU)

3.1 司法審査請求制度—市民訴訟をどこまで認めるのか—

イギリス法では、私人や団体が環境のような集団的利益の侵害について争う場合でも、原告自身の利益について争う場合と同様に、司法審査請求 (claims for judicial review) が用いられる。イギリスの司法審査は、公的な機関を相手にした行政訴訟制度として捉えられる。機関訴訟のような客観訴訟が設けられていないイギリスでは、公的機関が原告となる場合も司法審査が利用されている。

司法審査のうち、集団的な利益の侵害について争うための訴訟が「公益訴訟」(public interest litigation) であり、「大衆全般、あるいは大衆の広範囲に対して影響を与えるだろう深刻な問題を提起した訴訟」とされたり、「訴訟当事者個人の権利利益以上のものについて争う訴訟」と定義されたりしている²⁴⁾

イギリスの司法審査で争える範囲は広い²⁵⁾ 司法審査請求制度自体の歴史は古いものではなく、1980年前後の一連の改革を通して設けられたものである(1981年に、Supreme Court Act (のちに Senior Courts Actへと名称変更) 31条によって一部が法律化された)²⁶⁾ 現行制度 (高等法院の行政部門における司

23) 環境訴訟ではないが、サリバン報告書に対して、既に対応を示した判例もある。3～5万人の地区に健康保険条項を引き下げる決定を求める司法審査において、控訴裁判所は公益および公益重要度テストにつき、比較的緩やかな見解をとり、PCO (保護費用命令) の正当性を認めた。PCOは例外的な事例に対してのみ与えられるべきではないとして、サリバン報告書が引用された (Compton 事件)。R. (On the Application of Compton) v Wilshire Primacy Care Trust [2008] EWCA Civ 749. *Supra* note 20) p. 333.

法審査)は2000年施行の民事訴訟規則54部(Civil Procedure Rules, Part 54)²⁷⁾によって整備されたものである。

このような政府等の公的機関の決定に対して異議を唱えることができる力は、裁判所自身が認めてきたものである。すなわち、コモン・ロー上のものであり、高等法院法(Senior Courts Act)が創り出したものではない。司法審査請求は裁判所の内在的管轄に基づくものであり、高等法院法は単に基本的な手続用語を規定しているにすぎない²⁸⁾。

司法審査請求では、個人にも団体にも原告適格が認められているが、団体的原告適格と公益的原告適格が明確に分離されているわけではない。

教科書的な分類方法として、代表的原告適格は、①代理的原告適格(surrogate standing)、②団体的原告適格(associational standing)、③公益的原告適格(citizen (or public-interest) standing)に分類される²⁹⁾。

24) しかし、「何が公益であり、何が公益でないかということについてはコンセンサスが存在しない。」「公益の中には『部分的な利益』や『私的な利益』を含む余地もある。」と指摘されており、「公益」について明確な定義付けをすることができないのが現状のようである。林晃大「イギリスにおける公益訴訟」法と政治58巻2号(2007年)348頁。

ほか、イギリス行政訴訟に関する先行研究として、岡村周一「イギリス行政訴訟法における原告適格の法理(一)(二)(三)(四・完)」法学論叢101巻3号64頁、101巻5号64頁(1977年)、103巻2号35頁、103巻6号1頁(1978年)、岡本博志『イギリス行政訴訟法の研究』(九州大学出版会、1992年)、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)。

25) 法規命令のような一般的な適用がある行為も対象となる。対象は特定の者に対する決定に限定されず、また、内部的な行為・非権力的な行為であっても対象性が否定されず、当事者・公衆に対する実際の効果を有する場合や違法な行為へと通じることになる場合に限定されることもなく、対象となっている。榑原秀訓「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)251頁。

26) 1981年に法律化されたSupreme Court Actは2005年のConstitutional Reform ActによってSenior Courts Actへと名称が変更された。これは貴族院上告委員会に代わって、最高裁判所を設置することが決定し、その混乱を避けるための名称変更である。

27) 1996年から2000年まで記録長官(Master of Rolls)を務めたウルフ卿による民事訴訟改革(1996年7月にウルフ・レポートを提出)に従って、民事訴訟規則が1998年に制定された(2000年施行)。ウルフ・レポートは、すべての国民が必要なときに、司法の救済を得られることを目的とする。同規則はその後にも改正され、改革は不断に進行している。幡新大実『イギリスの司法制度』(東信堂、2009年)120頁。

28) *Supra* note 19) p. 2.

①は、請求に個人的利益をもつ者が司法審査を利用できない理由がある場合に、その者に代理して訴訟を提起する場合である。②は、請求に個人的利益をもつ個人のグループを代表して訴訟を提起する場合である。③は、特定の個人に具体的不利益が存在しているわけではないにもかかわらず、より広範囲の公益を代表して訴訟を提起する場合である。このタイプでは、判決は一般的な市民に影響を与えることになるが、特定の個人に直接的な利益があるわけではない³⁰⁾

公益的原告適格を認めることは、団体による原告適格を認めることになり、ひいては、市民訴訟 (*citizen action*; *actio popularis*) を認めることになる。このように、公益訴訟類型を考慮すると、それは、権利利益の救済のみではなく、司法の行政統制機能を重視していることが窺える³¹⁾

すなわち、市民訴訟は、「公法の主目的は行政権力の統制にある。」との前提に基づく。「権利利益の救済」という元来から有していた目的に加え、近年では「法の支配」を擁護するために、公的な機関による「公権力の濫用」を是正し、行政の適法性をコントロールするという目的が強調されてきている。

この前提に従うと、まず、①市民は一般コミュニティにおいて個人的損害がなくても、公益を立証することができるはずということになる。さらには、②特定個人の利益には影響を与えないが、重要事項に関して一般市民への影響が大きい違法行為がありうるし、③特定個人の利益が政府の決定によって影響を受けるとしても、そのような個人が争点を指摘し、そのように行動すると期待できない場合もありうる。

といっても、行政行為によって影響を受ける当事者が訴訟を起こさない決意

29) Peter Cane, *Administrative Law Fifth Edition*, Oxford University Press, 2011, pp. 285-288.

30) Paul Craig, *Administrative Law Seventh Edition*, Sweet & Maxwell, 2012, p. 793.

31) 後述する IRC 事件において Diplock 判事は、「圧力団体や個人納税者が時代遅れの原告適格の考えに基づき、『法の支配』を実証し、違法行為をやめさせるための訴訟を提起できないとしたら、それは我々の公法システムの重大な欠陥である。」と述べている。

Cane や Craig による学説も、公益訴訟を積極的に認める裁判所の傾向を支持している。*Supra* note 29) p. 288, *Id.* 30) p. 793.

をしたからといって、他の誰もが訴訟を起こせるわけではない³²⁾いかなる市民も政府の間違いに興味を持っており、ゆえに、誰にも原告適格があるという考えは急進的すぎる。市民訴訟は無制限に認められるわけではない。市民訴訟には限界があるが、その限界は「ultra vires (権限踰越) 原則」の相対性によるので、曖昧とならざるをえない。市民訴訟は、「多くの人が同様に影響を受け、争点となっている主題につき、提訴しなければ、司法的解決ができないとしても、誰にも原告適格を認めるべきことを意味しているわけではない」という健全な論法を前提とする³³⁾

3.2 公益訴訟における原告適格の拡大と限界

実際の司法審査請求は、申請書 (Judicial Review Claim Form) を高等法院に提出することによって始まる。審理は、「許可段階」(the permission application) と「聴聞段階」(the hearing) の二段階に分かれるが、その両方の段階で、原告適格を判断する。

前者の段階は「一見明白に認容の可能性のない」「おせっかいな訴訟好き」ケースを却下するフィルターにすぎない。後者の段階では、本案と原告適格とを関連させて、原告の利益の度合い、制定法上の権力の性質、主張される違法性のタイプ等により、本案提起ができるかどうかを判断している³⁴⁾

高等法院法 31 条 3 項および民事訴訟規則 54 部において、原告適格 (standing ; *locus standi*) は「十分な利益 (sufficient interest) を有するもの」とされている³⁵⁾「直接の利益」ではなく、「十分な利益」が求められるのは、公的機関は、

32) 決定によって影響を受ける本人が訴訟を起こさない場合、第三者の訴訟を許さない理由はないとの判決 (Durayappah v Fernando [1967] 2 AC 337, HL) がある一方で、R (Hammerton) v London Underground Ltd [2002] EWHC 2307 (Admin) においては、本人が訴訟を起こさないことは、基本的には必須の原告適格の要件ではないと判示している。Supra note 19) p. 101.

33) Supra note 30) pp. 797-798.

34) Supra note 19) p. 98.

35) … the court shall not grant leave to make such an application unless it considers that the applicant has a sufficient interest in the matter to which the application relates.

いかなる特定の個人の権利を侵害することなく、「法の支配」を破ることもありうるからである。実務家向けの *Judicial Review Handbook* においては、司法審査における原告適格の特徴を6点抽出しているが、第一の特徴として、判例上、裁判所の姿勢がリベラルである点が挙げられている³⁶⁾

原告適格であるところの「十分な利益要件」(the sufficiency of interest test)につき、判例法において最初に重要な判決を下したのは IRC 事件³⁷⁾である。被告の内国歳入庁 (IRC) による「事業組合には原告適格がない」との主張に対し、判決は、「大権の救済 (prerogative order) を行うのに統一テストが必要か」という点と、「全ての救済に統一テストが必要か」という2点について、共に肯定的に判断している。原告適格は新たな問題に対応できるように発展させるべきであり、「十分な利益」に基づいた統一的な概念が必要だと導いた。当該判決において、原告適格と本案は完全に分離される問題ではないとされた結果、原告適格はかなり緩やかに判断されるようになった³⁸⁾

団体が原告となった場合の判例の変遷として取り上げられるのは、①ローズ劇場事件、②グリーンピース事件、そして、③WDM 事件である。

①のローズ劇場事件³⁹⁾判決においては、トラストには原告適格なしと判示された。いかなる個人もそれに関与したからといって、当該決定に対する十分な利益を持っておらず、十分な利益のない個人の集まりがグループや組織を作っ

36) 最新版は Michael Fordham, *Judicial Review Handbook Sixth Edition*, Hart Publishing, 2012. *Judicial Review Handbook* は数年ごとに改訂版が出版されている。Maurice Sheridan, United Kingdom, Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*, Europa Law Publishing, 2005, p. 144.

37) フリート街 (かつて新聞社が多かった) の新聞社の不定期労働者 (約 6,000 人) は、偽装名義を使い、税金を払わないのが普通であった。内国歳入庁 (IRC) は、過去 2 年間の申告をしたら、それ以前の申告は問わないとの取引を組合と行った。全国自営業者および小規模事業組合は、IRC の取引は権限超越 (ultra vires) であるとして、宣言的判決 (declaration) と職務執行命令を求めた。R v Inland Revenue Commissioners, ex p National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd [1982] A. C. 617.

38) 以後、個人が原告となった判決では、ほぼ原告適格は認められている。ただし、「ほかに適切な訴訟提起者がいない」という要件につき、殺された子供の父親の原告適格を認めなかった事例がある。刑事裁判所があるからである。R (Bulger) v Secretary of State for the Home Department [2001] EWHC 119 (Admin). *Supra* note 19) p. 101.

たからといって十分な利益を持つわけではないと判断した。すなわち、個人に原告適格がなければ、グループにも原告適格はないという厳格な判断である。

②のグリーンピース事件⁴⁰⁾判決は、「利益団体ゆえに機械的に原告適格が認められるわけではない」とする。しかし、世界規模の環境保護団体グリーンピースのイギリス国内の40万人の支持者のうち、2,500人がセラフィールド近隣に居住し、決定によって影響を受ける立場にいる。グリーンピースは多くの国際組織で諮問を受ける地位をもち、環境に純粋な関心と十分な情報量をもって訴訟が提起できる専門性を持つ団体であって、グリーンピースに原告適格を認めないと、他に訴訟を提起することができる効果的な方法はないこと等を理由として、①のローズ劇場事件判決と異なり、原告適格を認めた⁴¹⁾

③のWDM事件⁴²⁾の原告であるWDM（世界開発運動；World Development Movement）は、政府から資金援助を受けている反貧困キャンペーン団体であるが、このケースについても原告適格を認めた。マレーシアでのダム建設への

39) 開発業者がエリザベス朝時代の劇場遺跡を発見しながらも、オフィス建設のための許可を求めたのに対し、著名な考古学者や俳優、地域住民がトラストを結成し、政府に「古代遺跡および考古学的保存地区法」（1979年）に基づくリストへの登録を申請したが断られた。

R v Secretary of State for the Environment, ex p Rose Theatre Trust Co [1990] 1 Q. B. 504.

40) イングランド北西部のカンプリア州セラフィールドのTHORP（核燃料再処理工場）建設の是非については、司法を含めた議論が巻き起こった結果、1978年に建設が許可されたが、処理が開始されたのは1994年になってからである。Josse Russel, Ronald Colm, *Sellafield*, Bookvik Publishing, 2012, p. 8.

このような背景のなかで、当該事例は、グリーンピースが原告となって、放射性廃棄物の排出に対する汚染検査官の許可について争った司法審査請求である。R v Her Majesty's Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace Ltd (No. 2) [1994] 4 All E. R. 329 QBD.

41) グリーンピースは、通商産業大臣の作成した石油採掘計画が、野生生物の保護に関するEU指令を考慮していないため、大西洋に生息するクジラやサンゴ礁に悪影響を与えているとして司法審査請求を提起した事件においても、原告適格が認められている。R v Her Majesty's Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace Ltd [1994] 4 All E. R. 321.

42) WDMは、「マレーシアのPergau川に水力発電所を建設するためのプロジェクトは経済的でもないし、健全な発展のためのプロジェクトでもない。海外援助予算の適切な使用ではなく、制定法上の権限外である。」として、司法審査請求をした。R v Secretary of State for Foreign Affairs, ex p World Development Movement [1995] 1 W. L. R. 386 DC.

資金援助に対する大臣決定に対する訴訟であるが、裁判所は、WDMは、異議申立をする知識や専門性、能力を持っており、WDMに認めないと他に責任をもって争う者がいないであろうとして、十分な利益を有すると判断した。

さらには、法人格のない社団（unincorporated association）に対しても認めている。それまでは、自己の名前での訴訟継続を認めない立場（ダーリントン事件）であったが、自己の名前での継続、ひいては、原告適格を認めている（Brake事件）⁴³⁾ ターナー判事は、「私法では、個人は個人の権利を主張するので、そのような権利は法律上の人格にのみ認められる。一方、公法で主要な争点となっているのは公的機関の決定の合法性であり、十分な利益をもつ原告は、司法に、公的機関の過度の権力に対するコントロールを求めているのであり、そのような訴訟は、法人格のない社団にも認められる。」と判示している。

以上の判例の積み重ねにより、手続上は、公行政システム内での環境訴訟における司法審査の原告適格には何ら実質的な障害はないと結論付けられている⁴⁴⁾

上記の①と②は利益団体（interest group）、③は圧力団体（pressure group）と分類できる。しかしながら、公益団体（環境保護団体）であれば自動的に原告適格が認められるわけではない。それぞれ個々のケースの事実認定に応じて、裁判所の決定権（discretion）が及びうる。

どのようなケースが「十分な利益」に該当するかにつき、理論的な説明のないまま、判例法により、広く原告適格を認める⁴⁵⁾ ことにつき、現実的な反対論として最もよく主張されるのは、「訴訟好きの原告に裁判所のドアを開けることになってしまう」ことである。二番目に主張されるのは、個人的な利益のない原告は、最適な利益主張者となれない点であり、さらに、訴訟数が多くなると、政府は訴訟への防御のために時間を費やしてしまい、本来の仕事ができなくなってしまう点も反対論の根拠となっている。

43) R v Traffic Commissioner for the North Western Traffic Area, ex p “Brake” [1996] C. O. D. 248 OBD.

44) *Supra* note 36) p. 160.

公益団体による提訴にかかる原告適格に対し、裁判所はリベラルな態度を採り、裁判官の決定により、原告適格を拡大しているが、NGO に対し、原告適格が認められなかった事例⁴⁶⁾もある。当該事例の原告 Al-Haq は、西岸にベースを置く NGO であり、レバノンにおけるイスラエルの軍事活動に対する公式の非難、イスラエルに対する軍需品輸出およびあらゆる援助の停止を政府に命じさせることを求めた。しかし裁判所は、原告の Al-Haq に対し原告適格を認めなかった。それは NGO が実質的な権利を要求しているわけではないし、イギリス国家に対し、イギリス外交政策に対する異議申立をしているからである。そうでない場合は、外国の NGO であっても政府の政策に対する訴訟は可能である。

一方で、出訴期間ルールに対しては、厳格な遵守を要求している。R v Secretary of State for Trade and Industry ex p Greenpeace Ltd (No 2) [2000] 2 CMLR 94 では、原告に認められている出訴期間に遅れたことにより、他の公益訴訟における場合と同様の事実については考慮されなかった⁴⁷⁾

3.3 国内裁判所と欧州連合司法裁判所 (CJEU) の役割分担

今日の司法審査において看過できないのは、欧州人権条約 (European Convention on Human Rights ; 以下「ECHR」という。) および EU 法も法源となっていることである。

45) リベラルな事例としては、納税者としての資格で、政府の EC への 1 億 2,100 万ポンドの金銭支出を認める国会での承認に服する枢密院令 (法規命令) について、承認前に争うことを認めた判例もある。R v HM's Treasury, ex p Smedley [1985] Q. B. 657 CA.

オリーブとアーモンド栽培で生計をたてていたベツレヘム近郊の村に住むパレスティナ人の原告が、2005 年にイスラエル軍が木を切り倒し、フェンスで囲ってしまい、帰還できなくなったことに対し、イスラエル軍がイギリスの会社が販売した機械類を使用した点につき、政府の輸出許可ライセンスの承認決定につき、争った事例でも、原告適格が認められた。R (Hassan) v Secretary of State for Trade and Industry [2007] EWHC 2630 (Admin). *Supra* note 19) p. 104.

46) R (Al-Haq) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2009] EWHC 1910 (Admin), [2009] ACD 76.

47) *Supra* note 19) p. 107.

ECHRの国内法として、1998年に人権法が制定された（Human Rights Act 1998）⁴⁸⁾ 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。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。この人権法制定により、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。

この人権法（憲法典）の制定により、イギリスでも一種の違憲審査が行われることになる。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）を出すことができるようになった（同法4条）。しかし、「国会主義」（議会主義）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。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。

一方、EU法も法源となる。EUという超国家組織には、理事会（the Council）、委員会（the Commission）、議会（the Parliament）、裁判所（the Court）の4つの基本機関がある。ルクセンブルグにある27人の裁判官から成る欧州連合司法裁判所（CJEU）は、EU法に関する最高裁判所であり、EU条約の解釈と適用の確保を最大の任務とする⁴⁹⁾

国内の判決についてCJEU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CJEUは緊密な協力体制を形成している。

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

48) 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、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頁以下、深澤・前掲注24）244頁以下参照。

49) CJEU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頁以下、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頁以下参照。

合、国内裁判所は CJEU 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。CJEU 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 CJEU 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。

CJEU は、①条約の解釈、②連合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 (TFEU 267 条)。すなわち、このような問題が加盟国の裁判所に提起された場合、当該裁判所は、その問題に関する決定が自らの判決を行うために必要であると認める時は、CJEU にそれに関する先決裁定を下すように求めることができる。このように CJEU と国内裁判所はヒエラルキーと同時に協力関係を形成している。

EC 法 (現 EU 法) の法秩序には、「優越性」(supremacy) と「直接効果」(direct effect) がある。

1972 年 EC 法によって、国内法に対し、優越性が与えられた。EC 法と国内法に不一致がある場合、EC 法が優先する原則は、Costa v ENEL 事件⁵⁰⁾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、…加盟国は、限られた範囲ではあるが、主権の制限から由来する権力によって、あるいは国家から EC への権力移譲によって、国家も国民をも拘束する法主体を作った。」と判示することによって、「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を示した。

また、EU 法は、加盟国内で直接効果を持ち、それゆえ、加盟国の市民の権利・義務を直接定める。直接効果原則の展開につき、Van Gend en Loos 判決⁵¹⁾は、大きな意味を持つ。当該判決では、「EC 法において既に存在していた

50) EC 法は、これに抵触する国内法に無制限に優先し、国内憲法にすら優先する。Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) [1964] E. C. R. 585. さらに、Simmenthal 事件においてははっきりと、「EC 法の優先」が明示された。Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal Spa (106/77) [1978] E. C. R. 629. *Supra* note 30) p. 280.

条項は、適用することができる」ことが示された（現在は TFEU 258 条および 259 条に引き継がれている）。

すなわち、「条約は国家間の合意にすぎず、条約に示された方法で監督されるべきである。加盟国に条約違反があれば、それは他の国か委員会に任せるべきとの結果になる。したがって、個人に国内裁判所において訴訟を提起する権利を認めることは、加盟国が調印によって受け入れた義務の性質を変えることになる。」と判示した。

CJEU と国内裁判所間のヒエラルキーと協力関係の中で、まず、国内裁判所に、国内法が EU 法に合致するかどうかの解釈が求められる。そのうえで、必要な場合には、裁判所から CJEU に付託し、「先決裁定」が示されることになる。

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、CJEU 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 CJEU 間の緊張関係——加盟各国は、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）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）——が生じることになる⁵²⁾

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 (TFEU

51) オランダの輸入業者が、ドイツから輸入される化学品の税率変更を争ったものである。オランダの関税規則の異なる製品の分類変更により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、禁止されていると主張した。NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR I. *Supra* note 19) p. 13, *supra* note 30) p. 286.

52) この二つの原則の中で、「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 CJEU 判決で示されている。*Supra* note 19) p. 11.

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ている。

CJEUは、「規則」も「指令」も、加盟国の国内法に対し、その前後いずれに制定されたかを問わず、各個人が依拠すべき直接的な効力を有すると判示している⁵³⁾したがって、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。この直接効果原則は、「条約の条項」、「規則」、「一定範囲の指令」に対して適用される。特定対象者に対する「決定」にも、直接的な効力がある。

4. EU大気質指令に関する最高裁判決 (2013. 5. 1) の検討 —R (on the application of ClientEarth) v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs—

EU法と国内法では、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る「目的論的解釈」(purposive or teleological interpretation) をする⁵⁴⁾したがって、CJEUでは、目的や意図からスタートし、次いで、文言をあてはめる。前述のVan Gend en Loos判決で示されたところである。

53) Van Duyn v Home Office [1974] ECR 1337.

54) 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。このような解釈方法に依拠してCJEU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。ティーネル・前掲注49) 389頁。

一方、イギリスの国内裁判所は、「文理解釈」「趣旨解釈」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ある）追加資料を参考にする⁵⁵⁾

これらの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、その判断をするのは、国内裁判所か、CJEUか、(2)国内裁判所には法的救済ができないのか、という論点について、初めて国内裁判所の判断を示し、CJEUに付託したのが、以下の大気質指令に関する最高裁判決（2013・5・1）である。

4.1 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の法規も数多くある⁵⁶⁾うち、「大気質指令」（Air Quality Directive）は、二酸化硫黄（SO₂）、窒素酸化物（NO_x）、粒子状物質（PM₁₀）、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。規制内容は、新たな科学的知見に応じて、1996年の大気質枠組指令の採択以来、何度も整備し直されてきた⁵⁷⁾

当該訴訟の対象となっている 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。この修正では、微小粒子状物質（PM_{2.5}）について、初めて拘束力を持つ基準が設定され、EU全域で2015

55) *Supra* note 19) pp. 9-10.

56) NEDO 海外レポート No. 1016, 2008. 2. 6, 28 頁以下参照。

57) 大気質枠組指令（Air Quality Framework Directive of September 1996 (96/62/EC)）が最初の指令である。次いで1999年に、First Daughter Directive 1999/30/ECに改正され、2008年には、4つの指令と理事会決定が Directive 2008/50/EC にまとめられた。

年までに 25 マイクログラム/m³とする基準値等が盛り込まれている（可能な地域は 2010 年までに達成する）。

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、確実に遵守できる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）が追加されている（延長後の最終期限は 2015・1・1）。

前述したように、EU 指令は法的拘束力を有するが、加盟国が指令に従うための形式や方法は裁量に委ねられ、加盟国は、通常、何らかの国内法を制定する。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。

当該訴訟の直接の争点は、指令 13 条に規定する二酸化窒素（NO₂）濃度削減義務違反という点である。この点については、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・1・1）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）。

二酸化窒素（NO₂）は、高温での燃焼によって生成される気体であり、都市部においては車両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。指令では、外気での二酸化窒素濃度の限界値・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。PM₁₀ や PM_{2.5} といった微小粒子状物質の生成にも寄与し、イギリスで年間 29,000 人の死亡に影響を与えている。

二酸化窒素（NO₂）は、1996 年の大気質枠組指令（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 NO₂ 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。しかし, 22 条 1 項において, 最大 5 年間の期間延長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っている。

4.2 高等法院判決・控訴院判決—文理解釈と司法消極主義—

当該訴訟は, 2008 年に設立された環境法 NGO である ClientEarth⁵⁸⁾ が原告となって, ①指令 13 条が求める二酸化窒素削減義務につき, イギリスは違法状態であるとの「宣言的判決」(declaration), および, ②政府に対し, 2015 年までに二酸化窒素削減が可能な大気質計画ドラフトを改定させる「職務執行命令」(mandatory order) を求めた司法審査請求である⁵⁹⁾ (2011 年 7 月 28 日提訴)。これら二つの請求のうち, 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。

一審に相当する高等法院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 年 12 月 13 日)⁶⁰⁾ 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。控訴審である控訴裁

58) 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 planets' 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/

59) 司法審査請求においては, 大権的救済 (prerogative orders) と私法的救済の二つがある。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 30) pp. 811-823.

60) R (ClientEarth) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs [2011] EWHC 3623 (Admin).

判所判決（2012年5月30日）⁶¹⁾においても、Laws 卿判事は、Mitting 判事の22条には裁量があるとの判断に同意し、現実的な判断を行い、同様に、宣言的判決も職務執行命令も行わなかった。

争点となっているのは、(1)22条、23条の解釈と、それに関連して、(2)指令13条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」(the principle of effective judicial protection)の問題である。

まず、(1)22条（到達最終期限の延期と限界値達成義務の免除）、23条（大気質計画）の解釈を見ていく。一審・二審ともに、指令の条文に助動詞 *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。

22条1項は、「二酸化窒素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条に適合するように作成された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*)⁶²⁾と規定する。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*) とする⁶³⁾さらに同条2項で、「達成すべき遵守期限が既に到来してしまっている場合、超過期間をできるだけ短くする

61) ClientEarth (Appellant) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Respondent) [2012] EWCA Civ 897.

62) 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 …

63) 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.

ように、大気質計画は適切な手段を講じなければならない。」(助動詞は shall) としている。

22 条および「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。

PM₁₀ 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 PM₁₀ 限界値の達成ができなかった。同様の状況が二酸化窒素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 日公表)において、「二酸化窒素の削減期限は、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、コンプライアンス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 年までである。当該目的は延長期間を可能な限り、短くすることである。」と明記している。

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。最終プランは、2011 年 9 月 22 日に委員会に送付された。その内容は、24 区域で 2015 年までに目標が達成できることが示されたが、残りの 16 区域(特に「広域ロンドン」)では、22 条の求める期限延長につき、何ら対応策を示していなかった(ただし、2015 年から 2025 年の間には遵守可能な大気質計画行動が準備された)。

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 区域につき異議を申し立てているが、2015 年までのコンプライアンスが示されなかった 16 区域については、何らコメントをしていない。

これら指令の文言に対し、高等法院 Mitting 判事は、「英語で‘may’、仏語で‘peut’の用法は明白であり、裁量を意味する。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、TFEU 258条⁶⁴⁾に従い、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。控訴裁判所の Laws 卿判事も、基本的に同じ考えを示している。「法文は、22条の用語の意味を、強制的な義務としない。2015年1月1日を限界値遵守の絶対的な最終期限ともしていない。」と判示する。

次に(2)の論点につき、高等法院も、控訴裁判所も、「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は、司法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。

「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。この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、「TFEU 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、原告の請求を棄却している。

EU 委員会は、イギリス政府に対し、17区域につき期限延長申請ができていないことを含め、PM₁₀ および二酸化窒素削減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。…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。…加盟国が遵守のための期限延長ができるのは、23条に適合した大気質計画を作成し、委員会がアセスをする条件下においてのみであり、

64) TFEU 258条 (もとは TEC 226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。

23 条自体はこれ以上の延長の手段として利用できない。」とコメントしている (2012 年 6 月 29 日付)。

EU 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各国の立法の執行を監視・監督する役割である。前述した TFEU 258 条【条約違反手続】に基づき、委員会自身が CJEU 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、委員会から ClientEarth への書簡に記載してあるように、EU 法の解釈および実施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。TFEU 258 条の規定により、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すべきではない (上述した Van Gend en Loos 判決に示されている)⁶⁵⁾ TFEU 258 条後段の規定は、「委員会は CJEU 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。

4.3 最高裁判決—国内裁判所の役割—

ところが、2013 年 5 月 1 日最高裁判決⁶⁶⁾においては、一転して原告側主張を認め、宣言的判決を下すとともに、救済方法の可能性につき、CJEU に先決裁定を求める付託をした。

最高裁の Carnwath 卿判事は、以下の二つの判断を示している。

まず、(1)大気質指令 13 条に規定された二酸化窒素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。

65) Van Gend en Loos 判決 (注 51) では「加盟国の TFEU 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、TFEU 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。

66) R (on the application of ClientEarth) v The secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs [2013] UKSC 25.

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 CJEU 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を抽出する以上のことはできない。したがって、(CJEU 勧告（2012年12月6日 C 338/1）⁶⁷⁾を遵守した付託手続の適切な行程に従って）EU 法上の問題に対処している段階にあると判示している。

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、以下の予備的な結論（preliminary conclusion）をまとめたうえで、先決裁定を求めて CJEU 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認める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、他の救済を認める決定上の障害にはならない。

このような決定は、法律上の状況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状況をオープンにする手段を明確にするためにも、適切なものである」。

「EU法に関する困難な問題に関しては、CJEU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。」とし、以下の4点について問題提起を行っている。

- i) 特定地域または密集地帯において二酸化窒素の限界値削減義務が、2010

67) CJEU; Recommendations 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.

年1月1日の最終期限までに達成できない場合、加盟各国は指令および/または TEU 4 条に準じ、指令 22 条に適合する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軽減されるのか？

iii) (i) の回答が No である場合、13 条を遵守できず、かつ、22 条を適用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 項) の影響を受けるのか？

iv) 13 条を遵守できず、したがって、22 条の適用ができなかった場合、指令 30 条⁶⁸⁾ および/または TEU 4 条または 19 条を遵守するために、国内裁判所は、EU 法の問題に関して、(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？

すなわち、EU 法との関連で最大の問題は、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。司法審査に対する判決 (大権的救済) 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裁判所判決も、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、EU 委員会の TFUE 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を下したうえで、国内裁判所に EU 法に関し、救済を与える権限があるかどうかの判断を CJEU に付託している。

政府側は申述書において、「国内裁判所が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は、国内システムに対し、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

68) 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。

行は絶対的に不可能であるという『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。

原告側は、「22条は、2010年1月1日現在、違法状態にある全ての加盟国に対する義務的手続（mandatory procedure）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ない。下級審は、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。

EU指令によって生じる加盟各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。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——清浄な大気——という保護法益に対する国レベルでの遵守違反に対応できるのは、CJEUだけであろうか。当該事例は、「国内裁判所もCJEUとともに環境公益を守るチェック機能があるのではないか。」という根本的な問題を提起している。

5. 環境公益訴訟の実質化

5.1 司法審査請求における環境公益訴訟—司法へのアクセス権—

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]において、原告適格と本案は完全に分離される問題ではないとされて以降、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。市民訴訟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。

前述したように、イギリスの司法審査においては、公益的原告適格と団体原

告適格の区別は曖昧である。要は、「十分な利益」要件に合致する原告に、高等法院で司法審査請求を提起する「訴えの利益」(*locus standi*)が認められるだけのことである(高等法院法 31 条)。これはオース条約 9 条 2 項と適合する。

しかしながら、オース条約 9 条 4 項のコスト問題はそのままである。司法へのアクセス段階を含めた実務においては、過大な費用負担は大いなる障害になりうる⁶⁹⁾判決文に、双方それぞれに費用を負担させることを明記する場合もあるが⁷⁰⁾根本的解決は司法へのアクセス権に関する指令を公布し、各加盟国において、国内法化することであろう。

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であり、門前払いの対象となる 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・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⁷¹⁾

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。ClientEarth は、今後、さらに顕在化していくと思われる気候変動問題も活動の柱の一つとしている。2009 年 4 月の排出量取引指令(2009/29/EC)(EU 温室効果ガス排出量取引枠を拡大するため、2003 年指令を修正したもの)を委員会が、法案として Official Journal に掲載したことは、内部審査手

69) *Supra* note 36) p. 160 においても、費用負担リスクは、訴訟以前における司法アクセスに対する現実的なりリスクとなりうるとの結論が明記されている。

70) たとえば、前記グリーンピース事件(注 40)では‘Order: Costs awarded to both Respondents and BNFL.’と、双方それぞれへの費用負担が明記されている。

71) イギリスと異なり、前例主義にこだわる日本においては、最高裁の判例変更には時間がかかる。したがって、現在議論されている環境団体訴訟法のような立法による解決の方が容易であろうと思われるが、その議論すら 10 年以上、棚上げ状態にある。

続が利用できる行政行為ではないとしたことに対する異議申立も行っている⁷²⁾

日本においても、環境法弁護士による NGO は、(大気汚染問題や気候変動問題のような)地球環境公益を守るための、あるいは、(原発訴訟や景観訴訟のような)地域環境公益を守るための「法律上の利益」を有すると解する余地はないのだろうか。これまで、弁護士が NGO を作って環境団体訴訟を提起した事例はない。しかし、2012年6月15日に日弁連が試案を公表した環境団体訴訟法案⁷³⁾の実質化のためにも、環境法専門家 NGO (市民サポーターを含む)を適格団体として認める途を開くべきではないか⁷⁴⁾

5.2 EU 法体系における環境公益訴訟—先決裁定—

EU を構成する 28 ヶ国 (2013 年現在) は、欧州連合という超国家組織への参加を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。CJEU 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「国会主義」(supremacy of parliament) と「法の支配」(rule of law) との抵触問題がしばしば指摘される⁷⁵⁾。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

72) その修正の内容は、加盟国は、高効率かつ炭素貯蔵技術設備を備えた発電所の建設支援による排出枠を、オークション収入に利用できるとするものであった。Marc Pallemerts, *Access to Environmental Justice at EU Level*, *supra* note 2) p. 282.

73) 日本弁護士連合会「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案」(略称「環境団体訴訟法案」)。

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120615_3.pdf

74) 現在各地で提起されている原発訴訟の原告として、環境法専門家 (+市民サポーター) による団体訴訟を認めるべきではないかとの論説として、拙稿「環境団体訴訟における原告適格—原発訴訟における司法審査の役割—」愛媛法学会雑誌 39 巻 3・4 合併号 (2013 年) 37 頁以下。

75) 1990 年 6 月 19 日 ECJ 先決裁定は、国会主権の原則の変容を正面から認めるに至った。*Supra* note 30) pp. 18-20, 「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) 95 頁。

ので、司法審査は慎重でなければならない。」との考えである。「裁判所は、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する。司法審査は、その権威を国会という民主的基礎に由来する。」との「*ultra vires*の法理」に基づく。しかし、現在では、国会の民主的正統性自体が現実に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。議会制度の歴史は古く、かつては司法も国会（貴族院上告委員会）に含まれていたが、EUへの加盟により、EU法ヒエラルキーに組み込まれ、「国会主義」の縛りは二次的になったと考えられる。

後者の「法の支配」については多くの学者が議論しているが、近年では、「行政統制」強化の文脈や、「権利保護」の文脈において利用され、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。すなわち、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である⁷⁶⁾ところが、前述したように、「法の支配」原則に従って、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。

大気質指令に関する最高裁判決(2013年5月1日)はTFEU 267条に基づき、「先決裁定手続の開始に関する国内裁判所および審判所へのCJEU勧告」(2012年9月25日)に従って、付託手続が行われた。

国内最高裁判所としてCJEU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項)によって影響を受けるのか、(2)指令13条の二酸化窒素削減を期限までに遵守できなかった場合、EU法の問題に関して、国内裁判所は、大権の救済ができるのか、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裁判所の22条および23条の解釈は、まさし

76) Christopher Forsyth (ed.), *Judicial Review and the Constitution*, Hart Publishing, 2000に「法の支配」に関する多数の論文がある。榊原・前掲注25) 241頁。

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⁷⁷⁾

一方で、CJEU 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重要である。…有害な大気汚染物質を防止・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。

リスボン条約 (2009 年発効) 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おり、EC 法 6 条を引き継ぎ、「環境保護の要請は、連合政策と活動の定義と実施の中に、とくに持続可能な発展の促進のために取り入れられなければならない。」(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。持続可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⁷⁸⁾ 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 EEC (1957 年) から始まり、現在の 28 ヶ国へと拡大した 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*

77) *Statutory interpretation of the ambiguity and limit*, Stephen Breyer, *Active Liberty*, Oxford University Press, 2008, pp. 81-97.

78) 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

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⁷⁹⁾。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、CJEU 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。高等法院は、「大気質指令の期限遵守は、密集地帯（特にロンドン地区）の納税者や個人に重い支出負担を強いることになり、政治的選択を要求し、経済的負担を与えてしまうことになり、裁判所の仕事ではない。」と判示する。イギリス以外にも遵守できそうもない加盟国があるという事情もある。EU 指令の趣旨が単なる努力目標であるならば、イギリスのように違法状態であっても、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、NO₂ 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）は必要ないことになる。この点については、CJEU がリスボン条約を頂点とする EU の環境政策に関して、どのような目的論的解釈をするかにかかっており、国内裁判所は回答を待つしかない。

(2)の国内裁判所は国内法による救済はできないのか、という点についても、まず、指令 30 条の罰則規定が適用されるかどうかを見極める必要がある。裁判所は大権的救済によって実質的な救済が行えるが、これらの命令を下すことができるか否かについても、まず、CJEU の先決裁定を待つしかないジレンマがある。

今後、CJEU がどのような先決裁定を下すにしろ、EU 法が、このような手続を要求している⁸⁰⁾ ことは、イギリス法における「司法積極主義」と矛盾しないのか。今日では、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にもかかわらず、いちいち先決裁定による

79) *Supra* note 77) p. 149.

80) CJEU の先決裁定によって、「すべての加盟国に対して、同様に期限遵守を求めることができる」という意味ではフェアであり、効率的であるといえる。遵守できない国が複数ある場合、国によって対応が異なることを事実上容認してしまうと、公平とはいえないからである。

回答がなければ判断できない状況を効率的といえるのか、という疑問である。

自然的正義の原則⁸¹⁾は、公正な手続ないし適正な手続が問題となるあらゆる場面に適用される法原理であるが、CJEU とのヒエラルキーにおいても適用されるべきか——が問われているといえよう。

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」と厳格に捉えるべきか、それとも、「EU の厳しい経済社会状況を勧告して、あくまで遵守期限は努力目標」と緩やかに捉えるべきか。

「EU 環境法を遵守できない場合、国内裁判所に法的救済ができるのか。」について、近い将来示されるであろう CJEU の先決裁定は、画期的な判決になると思われる。

6. むすびにかえて

EU 法には優越性が与えられ、加盟国の国内法に対し直接効果が認められる。したがって、国内裁判所における司法審査も、CJEU の先決裁定の回答がなければ最終判断が出せないという現状につき、EU 大気質指令に関する 2013 年 5 月 1 日最高裁判決を手掛かりとして検討した。

訴訟の入口の問題である原告適格については、オフィス条約 9 条 4 項の費用負担問題が実務的には大きな障害となるが、公益団体訴訟も市民訴訟も既に認められており、未だに「法律上保護された利益説」にこだわる日本の状況とは異なっている。ClientEarth のような環境法弁護士による NGO が提訴する環境公益訴訟という形態は、現在議論されている環境団体訴訟法における適格団体の一形態として、参考になるのではないか。

81) 司法審査の原理であるところの、イギリス法でいう「自然的正義」(natural justice)は、アメリカ法の「適正手続」(due process)に類似する概念である。具体的には、(1)裁判官・決定者に偏見がないこと、(2)公正な通知・聴聞が行われること、(3)公開審理を原則とすることを意味する。Supra note 30) pp. 339-431, 岡本・前掲注 24) 173 頁, 田島・前掲注 48) 157 頁, 189 頁。

環境公益訴訟の実質化のためには、どのような判決が下されるかが重要である。ところが、EU法の解釈は、イギリス法の文理解釈・趣旨解釈と異なり、目的論的解釈がされる。目的論的解釈によって、CJEUは、明文化されていない新たな原則を法源に付け加える。すなわち、目的論的解釈によるCJEUの先決裁定は、EUにおける政策優先順位という政治的要因にも左右されることになる。これは見方を変えると、EUレベルでの、司法積極主義の限界に対するジレンマとも捉えられよう。

他方、条約や規則と比べて、かなり個別・具体的な指令の条項自体に、緻密さ、実効性を求める方途もありえよう。特に当該事例のように、1990年代以降、EU域内で遵守に向けた地道な取組が長期にわたって進められてきた問題に関しては、「罰則を伴った義務を意味するのか、単なる努力目標として裁量を認めるのか」につき、あらかじめ立法趣旨に基づいて明記することも可能であろう。