

環境保護団体と規範統制

——ドイツにおける環境団体訴訟の一側面——

湊 二郎*

目 次

はじめに

- 1 環境・法的救済法の制定
 - 2 環境・法的救済法の問題点
 - 3 裁判例の展開
 - 4 まとめと検討
- おわりに

はじめに

ドイツの行政裁判所法 (VwGO) は、建設法典 (BauGB) の規定により発布された条例 (特に地区詳細計画 (Bebauungsplan)) 等の有効性について申立てに基づいて上級行政裁判所が判断する規範統制 (Normenkontrolle) の仕組みを設けている (47条1項)。当該法規定またはその適用により自己の権利を侵害されている、または近いうちに侵害されると主張する自然人または法人は、当該法規定の公布後1年以内に規範統制の申立てをすることができる (同法47条2項1文)。上級行政裁判所は、当該法規定が有効でない (ungültig) との確信に至る場合には、効力を有しない (unwirksam) 旨を宣言し、この場合において当該判断は一般的拘束力を有する (同法47条5項2文)。申立てに理由があることが認められるためには、客観法の違反があれば足りる¹⁾。ただし建設法典には、一定の実体的・手続的瑕疵を

* みなと・じろう 立命館大学大学院法務研究科教授

1) Vgl. Thomas Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl., 2011, Rn. 464; ↗

地区詳細計画等の法的有効性にとって顧慮されない（unbeachtlich）ものとする規定がある（214条、215条²⁾。裁判所は、申立てに基づいて仮命令（einstweilige Anordnung）を発することもできる（行政裁判所法47条6項³⁾。

2006年に制定された「EG 指令 2003/35/EG による環境問題における法的救済についての補完的規定に関する法律」（環境・法的救済法（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz））により、一定の要件を充足する環境保護団体が、自己の権利侵害を主張することなく、環境適合性審査を実施する義務が成立しうる事業案の許容性に関する決定等に対して、行政裁判所法の定めによる法的救済を提起することができるものとされた。環境保護団体が地区詳細計画に対して規範統制の申立てをすることも予定されている。自己の権利侵害を主張することができず、行政裁判所法47条2項1文による申立適格を認められない団体であっても、環境・法的救済法に定める要件が充足される場合には、規範統制の申立てをすることができる⁴⁾。

本稿は、環境保護団体が、環境・法的救済法の規定に基づいて、地区詳細計画に対する規範統制の申立てをすることができるのはどのような場合か、申立てが認められた例はあるのかという観点から、ドイツの法状況を検討し、その特色を明らかにしようとするものである⁵⁾。これらの点を解

↘Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., 2013, §30 Rn. 1.

2) 建設法典の不顧慮条項については、拙稿「建設管理計画の衡量統制に関する一考察——衡量過程の統制を中心に」近法57巻1号（2009年）93頁以下、拙稿「建設管理計画と手続・形式の瑕疵」近法57巻4号（2010年）87頁以下を参照。

3) 規範統制手続における仮命令については、拙稿「規範統制手続における仮命令——地区詳細計画に対する仮の権利保護」立命344号（2012年）1頁以下を参照。

4) 行政裁判所法47条2項1文による自然人・法人の申立適格については、拙稿「地区詳細計画の規範統制に関する一考察——自然人・法人の申立適格を中心に」近法56巻3号（2008年）174頁以下を参照。

5) 環境・法的救済法に関する先行研究としては、大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（1）（2）——団体訴訟の法的性質をめぐる一考察」阪法57巻2号（2007年）1頁以下、58巻2号（2008年）25頁以下、同「混迷するドイツの環境団体訴訟——環境・法的救済法2013年改正をめぐる」新世代法政策学研究20号（2013年）227頁以下が重要である。

明することは、日本において環境団体訴訟や都市計画争訟制度を整備するに当たっても参考になる部分があると考えられる⁶⁾。なお本稿は、規範統制の申立ての適法性のみならず、申立てに理由があるかどうかという点も検討対象に含む。また地区詳細計画に対する仮命令の申立てがなされた事例も取り上げる。

1 環境・法的救済法の制定

(1) 欧州議会・理事会指令 2003/35/EG とオーフス条約

2003年5月26日の欧州議会・理事会指令 2003/35/EG により、特定の公的・私的プロジェクトの場合の環境適合性審査に関する理事会指令 85/337/EWG および環境汚染の統合化された回避・削減に関する理事会指令 96/61/EG が改正された。この改正は、1998年6月25日に採択されたオーフス条約（環境問題における情報へのアクセス、決定手続への公衆参加、裁判所へのアクセスに関する国連欧州経済委員会条約）の規定、特に同条約9条2項との完全な一致を確保するためのものである⁷⁾。

オーフス条約9条は、裁判所へのアクセスについて定めている。同条約9条2項は、以下の事項を規定している。すべての締約国は、(a) 十分な利益を有するか、(b) 権利侵害を主張する（締約国の行政訴訟法がこれを要件

6) 村上裕章「団体訴訟の制度設計に向けて——消費者保護・環境保護と行政訴訟・民事訴訟」論ジュリ12号(2015年)117頁は、行政訴訟として団体訴訟を設ける場合、環境保護に関しては、計画の違法確認訴訟を設けることを検討する必要があるとする。都市計画争訟制度に関しては、財団法人都市計画協会＝都市計画争訟研究会「都市計画争訟研究報告書」新都市60巻9号(2006年)92頁以下、国土交通省都市・地域整備局都市計画課「人口減少社会に対応した都市計画争訟のあり方に関する調査業務報告書」新都市63巻8号(2009年)100頁以下が重要である。

7) Vgl. ABl. L 165 v. 26. 5. 2003, S. 18. オーフス条約については、大久保規子「オーフス条約と環境公益訴訟」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）133頁以下、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護——環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）とその発展」静法8巻1号(2003年)1頁以下参照。

として求めている場合に限る）、関係公衆⁸⁾の一員が、同条約6条等の規定が適用される決定⁹⁾、行為または不作為の実体法上および手続法上の適法性を争うために、裁判所その他の法律の根拠に基づいて創設された独立かつ中立の機関での審査手続にアクセスすることを、その国内の法規定の範囲内において保障する。何が十分な利益および権利侵害であるかは、国内法の要件により、かつ関係公衆にこの条約の範囲内において裁判所への広いアクセスを与えるという目的と一致して規定される。この目的のため、同条約2条5号に掲げられた要件を充足するすべての非政府組織¹⁰⁾の利益は、上記(a)の意味において十分である。そのような組織は、上記(b)の意味において侵害されうる権利の主体でもある。

指令2003/35/EGにより、オーフス条約9条2項の規定は、指令85/335/EEG第10a条および指令96/61/EG第15a条として追加された。ドイツは、行政訴訟に関して引き続き上記(b)の仕組み（個人的権利保護モデル）を採用することは許されるものの、その場合であっても、環境保護に尽力する非政府組織が裁判所にアクセスすることが認められるよう国内法を整備しなければならないこととなった。

(2) 環境・法的救済法の制定

指令2003/35/EGは、2005年6月25日までにドイツ法に転換（umsetzen）されなければならなかったにもかかわらず、完全な転換がなされなかった

8) オーフス条約2条5号は、環境に関連する決定手続により影響を受ける（またはその蓋然性のある）公衆のほか、それについて利益を有する公衆を「関係公衆」として定義している。

9) オーフス条約6条は、特定の活動に関する決定への公衆参加についての規定である。同条1項は、同条が適用される決定として、(a) 同条約附属書Iに掲げられた活動（エネルギー部門、金属・化学産業、鉄道・道路建設等）を許容するかどうかに関する決定や、(b) 同条約附属書Iに掲げられていない活動であるが、環境への有意な影響を有しうるものに関する決定を挙げている。

10) オーフス条約2条5号は、「環境保護に尽力し、かつ国内法により適用されるすべての要件を充足する非政府組織」も、関係公衆に含まれる旨規定している。

ため、欧州委員会はドイツに対する条約違反手続を開始した¹¹⁾。2006年9月、連邦政府は環境・法的救済法案を連邦議会に提出し、同法は同年12月に公布された。環境・法的救済法は、産業施設およびインフラ措置を認める環境法上の決定についての団体訴訟を、より広範に導入するものである¹²⁾。指令 2003/35/EG が採択されるよりも前に、連邦自然保護法(BNatSchG)には、自然保護地域の保護のための禁止等の解除や一定の計画確定決定・計画許可に対して、連邦または州により承認された団体が出訴することを認める規定があった¹³⁾。以下では、制定時の環境・法的救済法2条に定められていた法的救済の要件のうち、地区詳細計画に対する規範統制の場合にも重要であると考えられるものを概観する。

(a) 法的救済の提起に関する要件

団体が法的救済を提起することのできる要件に関しては、環境・法的救済法2条1項の規定が重要である。同法2条1項によれば、同法3条により承認された国内または外国の団体は、同法2条1項1号～3号の要件をいずれも充足する場合において、自己の権利侵害を主張することなく、同法1条1項による決定またはその不作為に対して、行政裁判所法の定めによる法的救済を提起することができる。

環境・法的救済法3条は、団体の承認について定めている。承認は申立てに基づいて与えられる(同条1項1文)。承認が与えられるための要件は同条1項2文1号～5号に列挙されている。当該団体が、① その定款に従って環境保護の目的を推進すること、② 承認の時点で少なくとも3年存立しており、この期間内に前号の意味において活動してきたこと、③ 適

11) Vgl. BT-Drs. 16/2495, S. 7.

12) BT-Drs. 16/2495, S. 8.

13) 連邦自然保護法における団体訴訟に関する規定は、各州の自然保護法で規律されていた団体訴訟の実践を踏まえて設けられたものである(vgl. BT-Drs. 14/6378, S. 61)。大久保規子「ドイツにおける環境団体訴権の強化——2002年連邦自然保護法改正を中心として」行政管理研究105号(2004年)3頁以下も参照。

正な任務の遂行ための保障があること、④ 租税通則法（Abgabenordnung）52条の意味における公益目的を追求すること、⑤ 当該団体の目的を支持するすべての人が、会員集会における完全な投票権を有する会員として入会することを可能にすることが掲げられている。環境・法的救済法3条1項2文に掲げられた要件は、連邦自然保護法59条1項（2002年3月25日公布時のもの）に定める団体の承認の要件をモデルにしている¹⁴⁾。連邦自然保護法または州法上の規定により自然保護団体として承認された団体は、環境・法的救済法3条1項1文により承認されたものとみなされる（同条1項4文）。

法的救済の対象となるのは、環境・法的救済法1条1項による決定またはその不作為である。ここでいう決定の代表例は、環境適合性審査法（UVPG）等により環境適合性審査を実施する義務が成立しうる事業案の許容性に関する、環境適合性審査法2条3項の意味における決定である（環境・法的救済法1条1項1文1号）。環境適合性審査法2条3項の意味における決定には、環境適合性審査の義務のある事業案（個別事例の事前審査を要するものを含む）を列挙する同法附属書1の意味における特定の事業案の許容性が根拠づけられることになる地区詳細計画の策定・変更・補完に関する建設法典10条による議決（環境適合性審査法2条3項3号）が含まれる。したがって地区詳細計画に関する議決も、ここでいう法的救済の対象になりうる。なお、環境・法的救済法1条1項1文1号にいう決定に該当するためには、環境適合性審査を実施する義務が成立しうることが必要であるが、当該義務が成立していることは必要ではない。当該義務が成立していることは、理由があることが認められるための要件である（同法2条5項参照）。環境適合性審査を要するか否かが個別事例の事前審査によって判断される事業案の場合、環境適合性審査が実施されなければならない

14) BT-Drs. 16/2495, S. 13. 上記⑤の要件に注目するものとして、島村健「環境法における団体訴訟」論ジュリ12号（2015年）129頁。

かったかどうかは、法的救済の本案において審理される¹⁵⁾。

団体が法的救済を提起するための要件は、環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号～3 号にも列挙されている。環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号は、当該団体が、「第 1 項第 1 項第 1 文による決定又はその不作為が、環境保護に奉仕し、個人の権利を根拠づけ、かつ当該決定にとって重要であり得る法規定と矛盾することを主張する」ことを求めている。連邦政府は、環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号～3 号は団体訴訟の適法要件を定める連邦自然保護法 61 条 2 項 (2002 年 3 月 25 日公布時のもの) にならったものである旨説明している¹⁶⁾。しかしながら連邦自然保護法は、法規定が「少なくとも自然保護及び景観保全の利益に奉仕することを規定されている」ことを要求しているものの、「個人の権利を根拠づける」ことを要求していない。連邦政府は、「『個人の権利を根拠づける』基準は、提訴資格を、公権 (suvjektiv-öffentliche Rechte) として承認されている法規定に制限する」と述べている¹⁷⁾。ドイツでは、公益のみならず個人的利益をも保護する規範が公権を根拠づけるとする考え方 (保護規範理論 (Schutznormtheorie)) が一般的である¹⁸⁾。したがって環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号によれば、当該団体は、環境を保護する法規定との矛盾があることだけでなく、当該法規定が個人的利益をも保護することを主張しなければならないことになる。もっとも後述の通り、欧州司法裁判所の判決を受けて「個人の権利を根拠づける」法規定の要件は削除される。他方で連邦政府は、「当該決定にとって重要であり得る」法規定の要件に関しては、決定にとって重要でない側面が争いの対象として主張されることを回避するためのものと説明している¹⁹⁾。

環境・法的救済法 2 条 1 項 2 号は、当該団体が、環境保護の目的を推進

15) BT-Drs. 16/2495, S. 11.

16) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

17) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

18) Vgl. Würtensberger (Fn. 1), Rn. 276; Hufen (Fn. 1), §14 Rn. 72.

19) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

するというその定款で定められた任務領域に、同法1条1項1文による決定またはその不作為が関係していることを主張することを要求している。団体の定款で定められた任務領域には環境保護に関係のない他の目的が含まれうることから、当該任務領域と法的救済の対象とされる決定との間に関連性があることを要求する趣旨である²⁰⁾。

環境・法的救済法2条1項3号は、当該団体が、同法1条1項による手続に参加する権利を有していたこと、かつ、当該事案において適用される法規定に従って意見を表明したこと、または適用される法規定に反して意見表明の機会を与えられなかったことを要求している。個別法で意見表明期間が定められている場合には、期間内に意見を表明することが求められる²¹⁾。環境・法的救済法2条1項2号・3号は、連邦自然保護法61条2項2号・3号（2002年3月25日公布時のもの）との共通性がある。

環境・法的救済法2条4項は、同法1条1項1文による決定に対する法的救済を提起することのできる期間に関する規定である。地区詳細計画については行政裁判所法47条2項1文が適用される（環境・法的救済法2条4項3文）。地区詳細計画に対する規範統制手続の場合には行政裁判所法47条2項1文の申立期間が適用されるという趣旨である²²⁾。

(b) 異議の排除

環境・法的救済法2条3項によれば、当該団体が同法1条1項による手続において意見表明の機会を有していた場合、当該団体は、同法1条1項による手続において主張しなかったか、適用される法規定に従って適時には主張しなかったけれども、主張することができたすべての異議を、法的救済に関する手続において主張することができない。これは連邦自然保護

20) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

21) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

22) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

法61条3項(2002年3月25日公布時のもの)をモデルとする規定である²³⁾。当該団体がそもそも意見を表明したかどうかは、法的救済を提起することができるかどうかに関する問題であるが(環境・法的救済法2条1項3号)、個々の異議が排除されているかどうかは、法的救済の本案において解明されるべき問題である²⁴⁾。

行政裁判所法47条2a項は、地区詳細計画等に対して規範統制の申立てをした自然人または法人が、公の縦覧(建設法典3条2項)または影響を受ける公衆の参加(建設法典13条2項2号・13a条2項1文)の範囲内において主張しなかったか、時機に遅れて主張したけれども、主張することができた異議のみを主張する場合において、規範統制の申立てが不適法である場合があることを定めている。この規定は、規範統制の申立てが適法である場合において、申立人が地区詳細計画手続において主張しなかった異議を規範統制手続において主張することを禁ずるものではない²⁵⁾。この点で環境・法的救済法2条3項は、行政裁判所法47条2a項よりも強力な異議の排除を定めているといえる。

(c) 理由があることに関する要件

環境・法的救済法2条5項は、法的救済が理由がある場合について定めている。環境・法的救済法2条5項1文1号は、「第1条第1項による決定またはその不作為が、環境保護に奉仕し、個人の権利を根拠づけ、かつ当該決定にとって重要である法規定に違反し、かつ当該違反が、当該団体によってその定款に従って推進されるべき目的に含まれる環境保護の利益に関係する場合」を挙げている。この要件は、同法2条1項1号・2号との関連性がある。上記のような法規定との矛盾を主張することは法的救済

23) BT-Drs. 16/2495, S. 12.

24) Vgl. Thomas Bunge, UmwRG, Kommentar, 2013, § 2 Rn. 62; Alexander Schmidt/Christian Schrader/Michael Zschiesche, Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht, 2014, Rn. 164.

25) Vgl. BerwG, Urt. v. 24. 3. 2010, NVwZ 2010, 782 (782); Bunge (Fn. 24), § 2 Rn. 99.

の提起に関する要件であるが、当該違反があることは理由があることに關する要件である。

環境・法的救済法2条5項1文2号は、地区詳細計画に関する特別の定めであり、「環境適合性審査の義務のある事業案の許容性を根拠づける地区詳細計画の指定が、環境保護に奉仕し、かつ個人の権利を根拠づける法規定に違反し、かつ当該違反が、当該団体によってその定款に従って推進されるべき目的に含まれる環境保護の利益に関係する」ことを要求している。行政裁判所法47条による規範統制の本案においては、全面的な適法性審査が行われるのが基本であるが、環境・法的救済法2条5項が適用される場合、審査の対象となる地区詳細計画の指定および審査の基準となる法規定が限定されることになる²⁶⁾。同法2条5項1文2号は、法規定が「当該決定にとって重要である」ことを要求していないが、同法4条2項は、地区詳細計画の策定等に関する議決が裁判所による審査の対象である場合には、建設法典214条および215条の規定が適用されるものとしている。したがって、地区詳細計画の指定が環境・法的救済法2条5項1文2号の意味における法規定に違反する場合であっても、建設法典214条または215条の規定により、当該違反が顧慮されないものとされる可能性がある。なお後述の通り、環境・法的救済法2条5項1文1号・2号の「個人の権利を根拠づける」法規定の要件は、欧州司法裁判所の判決を受けて削除される。

環境・法的救済法2条5項2文は、「第1条第1項第1号による決定の場合には、それに加えて環境適合性審査を実施する義務が成立していなければならない」と規定している。地区詳細計画の場合、環境適合性審査を実施する義務が成立していなければならないことは、既に同法2条5項1文2号において要求されているとみることもできる²⁷⁾。

26) Bunge (Fn. 24), §2 Rn. 152; Martin Kment, in: Werner Hoppe/Martin Beckmann, UVPg, Kommentar, 4. Aufl., 2012, §2 UmwRG Rn. 19.

27) Vgl. Bunge (Fn. 24), §2 Rn. 150, 153.

2 環境・法的救済法の問題点

環境・法的救済法に対しては、学説・裁判例等において、さまざまな問題点が指摘されてきた²⁸⁾。そのような問題点の中には、法改正により解決されたものもある（「個人の権利を根拠づける」法規定の要件）。以下では、環境・法的救済法 2 条に関する問題点のうち、地区詳細計画の規範統制の場合にも関係しうる主要なもののみを取り上げる。

(1) 「個人の権利を根拠づける」法規定の要件

(a) 「個人の権利を根拠づける」法規定の要件に対する批判

環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号の「個人の権利を根拠づける」法規定の要件に対しては、学説においては早くから批判があった。争われている法規定が「個人の権利を根拠づける」ことを団体訴訟の要件とすることは、関係公衆に裁判所への広いアクセスを与えるという目的（オーフス条約 9 条 2 項、指令 85/337/EWG 第 10 a 条、指令 96/61/EG 第 15 a 条）と両立しえないという批判のほか²⁹⁾、承認された団体が出訴資格を有することは、指令 85/337/EWG 第 10 a 条（および指令 96/61/EG 第 15 a 条）により包括的に規定されているのであって、国内法により制限することはできないという批判³⁰⁾、オーフス条約および指令 2003/35/EG は、裁判所による統制を客

28) Vgl. Martin Gellermann, *Verbandsklagen im Umweltrecht - aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme*, DVBl 2013, 1341; Matthias Sauer, *Rechtsschutz im Umweltangelegenheiten im Umbruch?*, ZUR 2014, 195. 大久保・前掲注(5)「環境・法的救済法の成立(2)」27頁以下、同・前掲注(5)「2013年改正」244頁以下も参照。

29) Mario Genth, *Ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform?*, NuR 2008, 28 (30); vgl. auch Wolfgang Ewer, *Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, NVwZ 2007, 267 (273); Jan Ziekow, *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, NVwZ 2007, 259 (260).

30) Martin Kment, *Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für UVP*, NVwZ 2007, 274 (277).

観的な公益志向の環境法に対する違反に拡大することを目的とするものであるという批判がみられた³¹⁾。

裁判例としては、シュレスヴィヒ上級行政裁判所2009年3月12日判決³²⁾の判示も注目される。同判決は、休暇・余暇センターを建設する地区詳細計画に対して自然保護団体が規範統制の申立てをした事件で、環境・法的救済法2条1項は欧州法ないし共同体法に適合的であるとした。その理由としては、環境適合性審査を義務付けられる規模のプロジェクトの場合は、環境保護に奉仕するだけでなく個人の権利をも根拠づける規定の違反の可能性を認めることが通常は可能であり、当該違反を環境団体が主張することができるので、環境団体を含めた関係公衆に裁判所への広いアクセスを与えるという目的が無視されることはないという点が指摘されている³³⁾。ちなみに同判決は、申立人が、公益および私益が相互に適正に衡量されなければならないものとする建設法典1条7項との矛盾を主張しており、この規定が付近住民の騒音防止に関する利益の適正な衡量を求める権利を根拠づけること³⁴⁾、環境に関係のある利益の衡量が問題になる限りにおいて建設法典1条7項は環境保護に奉仕する規定でもあることを認定している。

他方で同判決は、環境・法的救済法2条5項1文2号は欧州法ないし共同体法に違反するものとした。同判決は、裁判所へのアクセスは、環境団

31) Hans-Joachim Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2006, 369 (379).

32) OVG Schleswig, Urt. v. 12. 3. 2009, NuR 2009, 498.

33) リューネブルク上級行政裁判所2008年7月7日決定（OVG Lüneburg, Beschl. v. 7. 7. 2008, NVwZ 2008, 1144）は、環境・法的救済法が克服を要する問題を投げかけていることと認めつつ、同法2条1項1号の規定が欧州法に違反することは否定し、「個人の権利」が根拠づけられているかを解釈する際に、関係公衆に裁判所への広いアクセスを与えるという目的を考慮すべきものとしていた。

34) 連邦行政裁判所1998年9月24日判決（BVerwG, Urt. v. 24. 9. 1998, BVerwGE 107, 215）は、当時の建設法典1条6項（現行の建設法典1条7項と同一の規定）が第三者保護効果を有することを認めた。この判決および適正な衡量を求める権利については拙稿・前掲注（4）177頁以下も参照。

体を含む関係公衆の一員が、決定の実体法上および手続法上の適法性を争うことを可能にすべきものであり、このことからすれば、申立てに理由があるかどうかの審査は、個人の権利を根拠づける規定の違反に限定されるのではなく、全面的な適法性統制が可能にされるべきである旨述べている。さらに同判決は、理由具備性の審査を、環境保護に奉仕するだけでなく個人の権利をも根拠づける規定に限定することは、地区詳細計画に対する環境団体の権利保護が、行政裁判所法47条による自然人および法人の権利保護よりも弱く、実効的でないものであるという点でも欧州法ないし共同体法に違反すると述べている³⁵⁾。

(b) 欧州司法裁判所2011年5月12日判決

欧州司法裁判所2011年5月12日判決³⁶⁾は、指令 85/337/EEG 第1項2項の意味における非政府組織（環境保護に尽力し、国内法により適用されるすべての要件を充足する非政府組織）に、同指令1条1項の意味において「環境への有意な影響を有する可能性のある」プロジェクトを認める決定に対する法的救済の範囲内において、共同体法から生み出された環境保護を目的とする規定の違反を、この規定が一般公共の利益のみを保護し個人の法益を保護しないという理由で、裁判所で主張する可能性を認めない法規定は、同指令10a条に違反する旨判示した。

この事件は、行政庁が石炭火力発電所の設置・操業を企図する会社に対して当該事業案を認める仮決定および部分許可を与えたところ、環境団体が当該各決定の取消訴訟を提起したというものである。問題の石炭火力発電所との距離が8キロ以内の場所には理事会指令 92/43/EEG（生息地指令）の意味における植物相・動物相・生息地領域があった。上級行政裁判

35) 環境保護団体が自然人・法人よりも劣位に置かれる点で環境・法的救済法2条5項1文2号を批判した学説として、vgl. Ziekow (Fn. 29), S. 264; Genth (Fn. 29), S. 31.

36) EuGH, Urt. v. 12. 5. 2011, NVwZ 2011, 801. この判決については、大久保規子「環境アセスメント指令と環境団体訴訟——リユーネン石炭火力訴訟判決（欧州司法裁判所2011年5月12日）の意義」甲南51巻4号65頁以下も参照。

所は、当該各決定が安息地指令に違反することを認めたが、環境団体は環境・法的救済法2条1項1号および5項1文1号の意味における個人の権利を根拠づけない規定の違反を主張することができないので、水法および自然保護法の規定ならびに連邦イミシオン防止法（BImSchG）5条1項1文2号の事前配慮原則³⁷⁾の違反を主張することはできないものとした。これらの規定は一般公共に関わるものであって、個人の法益の保護には関わりがないからである。しかしながら同裁判所は、そのような裁判所へのアクセスの制限は指令85/337/EWGの実効性を害するおそれがあることから、欧州司法裁判所の判断を求めた。

欧州司法裁判所は、指令85/337/EWG第10a条の意味における決定、行為または不作為に対する裁判所での法的救済の範囲内において個人がその侵害を主張することのできる権利を公権に制限することは国内立法者の自由であるが、そのような制限を環境団体に適用することはできないものとした。それによって同指令10a条3項3文（同指令1条2項の要件を充足する組織を、侵害される権利の主体とみなす）の目的が無視されることになるからである。また欧州司法裁判所は、連合法から生み出された法規定はたいていの場合一般公共の利益に向けられているため、そのような法規定の遵守を審査させる権能が環境団体から奪われることになるという問題点も指摘している。

(c) 環境・法的救済法の改正

前掲欧州司法裁判所2011年5月12日判決が、環境・法的救済法の規定を指令85/337/EWG第10a条に違反する旨判示したことを受けて、連邦政府は同法を改正する法案を連邦議会に提出し、2013年1月から新しい環

37) 連邦イミシオン防止法5条は、同法上の許可を要する施設の事業者の義務を定める規定であり、同法5条1項1文2号は、「有害な環境影響並びに危険、著しい不利益及び著しい迷惑に対する事前配慮（Vorsorge）が、とりわけ技術の水準に合致する措置によってなされること」を要求している。

境・法的救済法が施行された。団体が法的救済を提起するための要件を定めた同法 2 条 1 項 1 号は改正され、「個人の権利を根拠づける」法規定の要件は削除された。改正後の環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号によれば、団体が「第 1 条第 1 項第 1 号による決定又はその不作為が、環境保護に奉仕し、かつ当該決定にとって重要であり得る法規定と矛盾することを主張する」ことが求められる。

法的救済が理由がある場合について定める同法 2 条 5 項も改正され、「第 1 条第 1 項第 1 文による決定又はその不作為が、環境保護に奉仕しかつ当該決定にとって重要である法規定に違反する」ことが基本的な要件となり（同法 2 条 5 項 1 文 1 号）、地区詳細計画に関する法的救済の場合には「環境適合性審査の義務のある事業案の許容性を根拠づける地区詳細計画の指定が、環境保護に奉仕する法規定に違反する」ことが必要とされることとなった（同法 2 条 5 項 1 文 2 号）。いずれの場合も、問題の法規定が個人の権利を根拠づけることは不要である。他方で、当該違反が、当該団体がその定款に従って推進する目的に含まれる環境保護の利益に関係すること（同法 2 条 5 項 1 文）、同法 1 条 1 項 1 文 1 号による決定にあっては、環境適合性審査を実施する義務が存在していなければならないこと（同法 2 条 5 項 2 文）は、従前と同様に必要とされる。

(2) 「環境保護に奉仕する」法規定の要件

環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号および 2 条 5 項 1 文 1 号・2 号は、「環境保護に奉仕する」法規定の違反（の主張）を要求しているが、この要件も問題とされている。ある学説は、「環境保護に奉仕する」法規定の要件を批判し、① オーフス条約 9 条 2 項、欧州議会・理事会指令 2011/92/EU 第 11 条（指令 85/337/EWG 第 10 a 条と同内容の規定）および欧州議会・理事会指令 2010/75/EU 第 25 条（指令 96/61/EG 第 15 a 条と同内容の規定）は、決定等の実体法上および手続法上の適法性を争うために裁判所への広いアクセスを与える旨規定しており、原則として裁判所の統制は具体的事例に

において適用されるすべての法規定に関係しなければならない、② オーフス条約および指令 2003/35/EG は環境保護に奉仕するものであるが、この点に基づく制限は、出訴資格を有する団体が環境保護に尽力する団体に限定されることと、環境を害する事業案が問題とならなければならないことで十分である、③ 環境を保護する規範以外の法規定に違反して許認可が与えられた場合にも、事業案が環境を害することがあるので、裁判所の審査可能性を拡大することは合目的的でもあると主張している³⁸⁾。

それに対して連邦行政裁判所2013年10月24日判決³⁹⁾は、自然保護団体がイミシオン防止法上の許可に対して出訴し、建設法典の規定の違反を主張した事件で、「環境保護に奉仕する」法規定の要件は指令 85/337/EWG 第10 a 条およびオーフス条約 9 条 2 項に適合している旨判示した。同判決は、① 指令 85/337/EWG 第10 a 条 1 項およびオーフス条約 9 条 2 項は、関係公衆の一員に決定等の実体法上および手続法上の適法性を争う可能性を与える旨規定しているものの、これは全面的な適法性審査を命ずる趣旨ではない、② オーフス条約および指令 2003/35/EG はこれらの規律が環境の保護に向けられていることを明確にしており、むしろ審査義務は環境問題における公衆参加に関連する法問題に限定される、③ 環境適合性審査の義務のある措置のみを争うことができ、環境保護の目的を追求する団体のみ訴権が認められるとしても、全面的な審査は、環境保護の目的を超過する傾向を有しており、関係する環境法上の定めを超えて環境保護を拡大することになるおそれがあると述べている。

しかしながら、2014年6月30日および7月1日に開催された第5回オーフス条約締約国会合は、環境・法的救済法に基づく法的救済を提起するための要件として、争われている決定が「環境保護に奉仕する」法規定と矛

38) Bunge (Fn. 24), §2 Rn. 14; vgl. auch Jörg Berkemann, Die Umweltverbandsklage nach dem Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 – Die „noch offenen“ Fragen, NuR 2011, 780 (785-786).

39) BVerwG, Urt. v. 24. 10. 2013, BVerwGE 148, 155.

盾することを主張することを環境非政府組織に要求することは、オース条約 9 条 2 項を遵守していないとして、環境保護を推進する非政府組織が、同条約 6 条の適用対象となるすべての決定、行為または不作為の実体法上および手続法上の適法性を、争われている決定が「環境保護に奉仕する」法規定と矛盾すること主張することを要せず、争うことができるよう、必要な立法上および行政上の措置をとることをドイツに勧告した⁴⁰⁾。理由があることに関する要件として「環境保護に奉仕する」法規定の要件を定めることも、同条約 9 条 2 項に違反することになるのではないかと思われる。学説においても、環境・法的救済法 2 条 1 項 1 号および 5 条 1 文 1 号・2 号の再改正を求めるものがみられる⁴¹⁾。

(3) 異議の排除

環境・法的救済法 2 条 3 項による異議の排除も問題となっている。連邦行政裁判所 2011 年 9 月 29 日判決⁴²⁾は、環境・法的救済法 2 条 3 項の連合法適合性を承認した。その理由としては、① 法的救済の提起について適切な除斥期間を定めることは、法的安定性という根本的原理の適用事例であることから、欧州法の実効性の要請を原則として満たすというのが欧州司法裁判所の判例であり、これは異議の排除についても妥当する、② 異議の排除は法的救済の対象となる法行為がなされる前に生ずる点で法的救済の提起についての除斥期間とは異なるが、異議申出権が早期の権利保護と同等のものであることにかんがみれば両者の相違は重要でない、③ この早期の権利保護は、裁判所による権利保護を補完するものであり、事業案が確定される前に影響を及ぼす機会を確保する点で異議申出権者の利益になるという点が挙げられている。

40) ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, S. 66.

41) Moritz Grunow/Nadja Salzborn, Zum Prüfungsumfang der Umweltverbandsklage, ZUR 2015, 156 (159). 団体訴訟ではすべての法規定の違反を主張することができる旨主張する説として、vgl. Schmidt/Schrader/Zschesche (Fn. 24), Rn. 248.

42) BVerwG, Urt. v. 29. 9. 2011, NVwZ 2012, 176.

それに対して学説においては、環境・法的救済法2条3項を批判する説もある。ある学説は、① 環境団体は指令 85/337/EWG およびオーフス条約において特別な役割を承認されたのであり、その出訴可能性が制約されてはならない、② 指令 85/337/EWG およびオーフス条約は特に裁判所へのアクセスを予定しており、行政手続への参加およびその範囲内での異議申出義務を通じてこれを無にすることはできない、③ 連邦行政裁判所は異議申出権が早期の権利保護と同等である旨述べているが、指令 85/337/EWG 第10 a 条によれば権利保護は裁判所またはそれと同様の独立かつ中立の機関によるものでなければならない、④ 手続法は、欧州連合の環境法に違反する可能性のある決定を裁判所で争うことができるように解釈されなければならない、行政手続における異議申出義務によりこれを妨げてはならないと主張している⁴³⁾。

このような状況の中、欧州委員会はドイツに対する条約違反手続を開始した。2012年9月27日付けの欧州委員会の催告状では、環境・法的救済法2条3項による異議の排除に関する問題も取り上げられている⁴⁴⁾。欧州司法裁判所のワテレ法務官は、2015年5月21日、ドイツ連邦共和国は、環境・法的救済法2条3項において、当該決定を採用するに至った行政手続における異議申出期間内において既に提出された異議に出訴資格および裁判所による審査範囲を制限することによって、指令 2011/92/EU 第11条および指令 2010/75/EU 第25条から生ずる義務に違反したとの意見を表明した⁴⁵⁾。その理由としては、① 裁判所による法的救済は独自のものであって行政手続には依存しない、② 環境・法的救済法2条3項は、裁判所へのアクセスに、指令 2011/92/EU 第11条および指令 2010/75/EU 第25条が予定していないハードルを設定している、③ 法的安定性のためには行政

43) Walter Frenz, Umweltverbandsklage und Präklusion, NuR 2012, 619 (622); vgl. auch Bunge (Fn. 24), §2 Rn. 18.

44) Vgl. BT-Drs. 17/12304, S. 140.

45) Schlussanträge des Generalanwalts Melchior Wathelet v. 21. 5. 2015, ZUR 2015, 416.

庁の決定を裁判で争うための除斥期間で十分である，④ 連合立法者は行政手続の効率性よりも裁判所への広いアクセスを与えるという目的を優先したという点が指摘されている。

3 裁判例の展開

以下では、団体が地区詳細計画に対して規範統制の申立て（または仮命令の申立て）をした事件の中から、環境・法的救済法の規定が適用される場合の特色を理解する上で参考になると考えられるものを紹介する。

(1) 申立てが適法とされた例

(a) シュレスヴィヒ上級行政裁判所2009年3月12日判決

前掲シュレスヴィヒ上級行政裁判所判決は、「個人の権利を根拠づける」法規定の要件が削除される前のものであるが、自然保護団体による規範統制の申立てを認容し、問題の地区詳細計画は効力を有しない旨を宣言した。

この事件は、州自然保護法の規定により承認された自然保護団体である申立人が、海軍基地の跡地に休暇・余暇センターを建設する地区詳細計画に対して、計画地区の内外における騒音紛争が十分に克服されていないこと、隣接するヨーロッパ鳥類保護区の保全目標が著しく害されること等を主張して、規範統制の申立てをしたというものである。同判決は、まず、環境・法的救済法2条1項（改正前）の要件がすべて満たされていることを認めた。① 申立人は環境・法的救済法の意味における承認された団体であること、② 当該地区詳細計画は、従前の外部地域（Außenbereich）に300以上のベッド数を有する休暇宿泊施設を建設するものであり、環境適合性審査法附属書1第18.1.1号に該当し、環境適合審査を実施する必要があること、③ 申立人は個人の権利を根拠づける建設法典1条7項との矛盾を主張しており、この規定は本件のように環境に関係のある利益の衡量

が問題になる限りで環境保護にも奉仕すること，④ 建設法典1条7項の違反があったとすれば，それは当該地区詳細計画の有効性に関する決定にとって重要でありうること，⑤ 申立人は，その定款で定められた任務領域に当該地区詳細計画が関係していることを主張していること，⑥ 申立人は建設法典の規定により当該地区詳細計画の策定手続に参加する権利を有していたこと，実際に参加したことが認定されている。

本案の論点に関して同判決は、「個人の権利を根拠づける」法規定の要件は不要としたが，環境を保護する規定の違反があることを認めた。同判決は，建設法典1条7項の違反を認めている。当該地区詳細計画は，余暇施設の中心的な要素として，高さ35.5メートル・面積約14.5ヘクタールの多目的丘陵を建設することを予定していた。計画の理由書では，丘陵の高さに応じて段階化された建築方式（höhenabgestufte Bauweise）および集中的な緑化によって，景観への侵害は最小化される旨記載されていたが，これらの措置は当該地区詳細計画の指定によって保障されていなかった。この点で同判決は衡量素材の調査・評価に関する瑕疵（建設法典214条1項1文1号）ないしは衡量過程における瑕疵（建設法典214条3項2文）があることを認めた。同判決によれば，いずれの瑕疵も，それが明白でありかつ衡量結果に影響を及ぼした場合に顧慮されるが，当該瑕疵は計画の理由書から判明するので明白であり，当該市議会が当該瑕疵を認識していたとしたら衡量結果が異なる結果になったことも明白である。また同判決は，衡量の瑕疵とは別に，当該地区詳細計画によって可能になる事業案の運営がヨーロッパ鳥類保護区の保全目標を著しく害することになりうるとして，建設法典1 a条および連邦自然保護法34条2項の違反も認めている。

(b) ミュンスター上級行政裁判所2013年7月8日決定

「個人の権利を根拠づける」法規定の要件の削除後において，団体による地区詳細計画に対する仮命令の申立てを認容し，当該地区詳細計画の執行を停止した裁判例として，ミュンスター上級行政裁判所2013年7月8日

決定⁴⁶⁾がある。環境・法的救済法には地区詳細計画に対する仮命令に関する特別の定めはないものの、同決定は、申立人の申立適格は環境・法的救済法の規定から導き出されるとして、同法 2 条 1 項の要件が充足されていることを認めた。① 申立人は連邦自然保護法の規定によりノルトライン＝ヴェストファーレン州から承認された団体であり、環境・法的救済法 3 条により承認された国内団体であること、② 当該地区詳細計画は従前の外部地域に建築可能面積10万平方メートル以上の工業地域を指定するものであり、環境適合性審査法附属書 1 第18.5.1号に該当し、環境適合性審査を実施する義務があること、③ 申立人は、自然・希少種保護法上の利益が十分考慮されていないこと、希少種保護法上の干渉禁止（連邦自然保護法44条 1 項）が無視されていることを主張しており、環境保護に奉仕し、かつ当該地区詳細計画に関する条例制定の議決にとって重要でありうる法規規定が論じられていること、④ 当該違反は環境保護の目的を推進するという申立人の定款で定められた任務領域に関係すること、⑤ 申立人は当該地区詳細計画の策定手続に参加する権利を有していたこと、縦覧期間内に異議を申し出たことが認定されている。

申立ての理由具備性に関して同決定は、環境・法的救済法 2 条 1 項は行政裁判所法のだめによる法的救済を参照しているの、行政裁判所法47条 6 項の手続における審査の基準については判例により発展した諸原則が適用されると述べている。同決定は、地区詳細計画の執行停止は、仮命令を発することが不可避である特殊な例外事例に限り正当化されると述べているが、本件においてはそのような不可避性が認められている。その根拠としては、① 申立人は、計画地区において計画されている広範な森林の開墾によって希少種保護法上禁止されている干渉が現実化するおそれがあることを詳細に主張しており、申立人が主張する利益は相当な重要性も有している、② 申立人の申立てが本案において理由があるか否かを確実性を持って判断することはできず、それゆえに結果の衡量（Folgenabwägung）

46) OVG Münster, Beschl. v. 8. 7. 2013 - 10 B 268/12. NE, juris.

が必要である⁴⁷⁾、③ 保護された種に対する違法な干渉は、既に森林の開墾によって現実化するおそれがあり、そうなれば修復は不可能である、④ 環境・法的救済法による手続においては同法2条5項により審査範囲が限定されているので、上記の干渉が現実化した場合、本案手続における審理について申立人の権利保護の利益が消滅するおそれがあるという点が指摘されている。

(c) ミュンスター上級行政裁判所2014年5月6日判決

「個人の権利を根拠づける」法規定の要件の削除後において、環境保護団体による規範統制の申立てを認容し、地区詳細計画が効力を有しない旨宣言した裁判例として、ミュンスター上級行政裁判所2014年5月6日判決⁴⁸⁾が注目される。同判決は、「環境保護に奉仕する」法規定の要件および環境・法的救済法2条3項は連合法に合致しているとする立場をとっている。この事件では、ノルトライン＝ヴェストファーレンにおいて承認された環境団体である申立人が、バイオエネルギーセンターを建設するための事業案関連（vorhabenbezogen）地区詳細計画に対して規範統制の申立てをした。

同判決は、申立人が環境・法的救済法2条1項により申立適格を有することを認めた。① 申立人は環境・法的救済法により承認された団体であること、② バイオエネルギーセンターでは出力1メガワット以上のバイオガス施設の設置が予定されており、環境適合性審査法の規定による個別事例の事前審査の対象であるから、環境・法的救済法による法的救済の対象となる決定が問題となっていること、③ 申立人は、希少種保護法上の禁止（連邦自然保護法44条）および自然保護法上の介入規律（連邦自然保護法

47) 結果の衡量とは、仮命令は出されなかったが、後に本案について理由があることが判明した場合の結果と、仮命令が出された後で本案について理由がないことが判明した場合の結果を比較衡量するものである。拙稿・前掲注(3)16頁以下参照。

48) OVG Münster, Urt. v. 6. 5. 2014, NuR 2015, 337.

15条) に対する違反を主張しており、それらは当該決定にとって重要でありうること、④ それと同時に申立人は、環境保護の目的の推進というその定款で定められた任務領域に当該地区詳細計画が関係していることを主張していることが認定されている。

本案に関して、同判決は、環境・法的救済法 2 条 5 項の要件が充足されていることを認めた。同判決はまず、バイオエネルギーセンターの場合には環境適合性審査の義務のある事業案が問題となっていることを指摘する。そして同判決は、建設法典 3 条 2 項 2 文の違反を認めている。この規定は、地区詳細計画等の案の縦覧の少なくとも 1 週間前に、どのような種類の環境関連情報が入手可能であるかについて公示がなされなければならないとするものであり、連邦行政裁判所の判例によれば、存在する意見および資料において取り扱われた環境テーマをテーマブロックごとにまとめ、これらを公示において見出し語を付けて特徴づけなければならない⁴⁹⁾。しかしながら問題の地区詳細計画の策定手続における縦覧の公示は上記の要求を満たすものではなかった。そこで同判決は建設法典 3 条 2 項 2 文の違反を認め、これは建設法典 214 条・215 条の規定により顧慮されないものではないこと、建設法典 3 条 2 項 2 文は環境保護に奉仕する規定であること、当該違反は申立人がその定款に従って推進する目的に含まれる環境保護の利益に関係することを指摘している。

さらに同判決は、建設法典 4 a 条 3 項 1 文の違反も認めている。この規定は、縦覧手続の後で地区詳細計画等の案を変更する場合には、縦覧を再実施しなければならないとするものである。本件では、縦覧手続の後で騒音・悪臭イミシオンの防止および雨水の取扱いに関する指定が変更されたにもかかわらず、縦覧が再実施されていなかった。同判決は、当該違反は建設法典 214 条・215 条により顧慮されないものではないこと、上記の各指定は環境保護に奉仕するものであり、建設法典 4 a 条 3 項 1 文は本件の場合は環境保護に奉仕する規定であることを指摘している。

49) Vgl. BVerwG, Urt. v. 18. 7. 2013, BVerwGE 147, 206.

(d) コブレンツ上級行政裁判所2014年10月14日判決

団体による地区詳細計画に対する規範統制の申立てを適法としたが、申立てには理由がないものとした近時の裁判例として、コブレンツ上級行政裁判所2014年10月14日判決⁵⁰⁾を挙げることができる。この事件は、連邦自然保護法の規定により承認された団体である申立人が、これまで主として農地利用がなされていた地域にバイオガス施設のための特別地区を指定する地区詳細計画に対して規範統制の申立てをしたというものである。同判決は、申立人の申立適格は環境・法的救済法2条1項から生ずるとして、この規定の要件がすべて充足されていることを認めている。① 申立人は環境・法的救済法により承認された団体であること、② 当該地区詳細計画により許容される事業案は、従前の外部地域における都市建設プロジェクトで、かつ建築可能面積が2万平方メートルを超えるものであるから、少なくとも環境適合性審査法附属書1第18.7.2号に該当し、個別事例の事前審査の対象であること、③ 申立人は、連邦自然保護法の希少種保護法上の規定の違反を援用し、環境適合性審査法の規定による環境適合性審査を実施する義務の違反を主張しているので、当該地区詳細計画が環境保護に奉仕する法規定に違反することを主張していること、④ 申立人は、自然・環境保護を日々推進するというその定款で定められた任務領域に当該地区詳細計画が関係していることを主張していること、⑤ 申立人は、建設法典の規定により計画策定手続に参加し、許容される事業案と環境保護に奉仕する法規定の両立可能性の問題について意見を表明したことが認定されている。

他方で同判決は、当該地区詳細計画の指定は環境保護に奉仕する法規定に違反していないとして、規範統制の申立ては理由がないと判示した。手続的違法に関しては、① 当初は建設法典3条2項2文（環境関連情報の公示）の違反があったが、この瑕疵は建設法典214条4項による補完手続に

50) OVG Koblenz, Urt. v. 14. 10. 2014, DVBl 2015, 42.

より治癒されたこと⁵¹⁾、② 申立人は議会の会議日の公示に関する規定の違反を主張しているが、これは環境保護に奉仕する法規定ではないことが指摘されている。実体的違法に関しては、① 当該地区詳細計画を実現する活動が希少種保護法上の禁止に違反し、克服不可能な執行上の障害が生ずるとはいえないこと、② バイオガス施設の稼働による希少種保護の利益への影響に関して衡量の瑕疵は認められないことが指摘されている。また同判決は、希少種保護法およびその他の環境・自然保護法の違反が認められないことから、環境適合性審査を実施する義務も成立しない旨述べている。

(e) ザールルイ上級行政裁判所2015年4月27日決定

団体による地区詳細計画に対する仮命令の申立てを適法としたが、申立てには理由がないものとした近時の裁判例として、ザールルイ上級行政裁判所2015年4月27日決定を挙げることができる⁵²⁾。この事件は、承認された環境保護団体である申立人が、一般住居地区を指定する地区詳細計画に対して行政裁判所法47条6項に基づき執行停止の申立てをしたというものである。同決定は、環境・法的救済法2条1項の要件が充足されていることを認めている。① 申立人は環境・法的救済法の規定により承認された団体であること、② 当該地区詳細計画により許容される事業案は、従前の外部地域における都市建設プロジェクトで、かつ建築可能面積が2万平方メートルを超えるものであり、環境適合性審査法による個別事例の事前審査の対象となること、③ 申立人は、連邦自然保護法の希少種保護法上の規定の違反を援用することで、当該地区詳細計画が環境保護に奉仕する法規定に違反することを主張していること、④ 申立人は、建設法典の規定により計画策定手続に参加し、許容される事業案と環境保護に奉仕す

51) 建設法典214条4項による補完手続に関しては、拙稿「建設管理計画の瑕疵と補完手続」近法58巻2=3号(2010年)407頁以下参照。

52) OVG Saarlouis, Beschl. v. 27. 4. 2015, NuR 2015, 502.

る規定の両立可能性の問題について発言したことが認定されている。

他方で同決定は、当該地区詳細計画の執行停止を求める申立てには理由がないとした。同決定は、自然保護法上の厳格な禁止に対する明白かつ除去不可能な違反について確固たる根拠は現時点では存在しない旨述べ、結果の衡量が必要であるとしたが、その防除のために仮命令を発することを緊急に必要とする重大な不利益は認められないと結論づけている。その根拠としては、当該地区詳細計画の執行が停止され、後にそれが有効であることが判明するとすれば、著しい遅延が発生し、当該市において十分な住居を供給することに向けられた公益が影響を受けることになること、申立人によって代表される環境・自然保護法上の利益への重大な不利益の影響を認定することができないことが指摘されている。

(2) 申立てが不適法とされた例

当然ながら、団体による地区詳細計画に対する規範統制の申立て（または仮命令の申立て）が不適法とされた例も存在する。「個人の権利を根拠づける」法規定の要件が削除される前においては、申立人が個人の権利を根拠づけない法規定のみを援用しているという理由で、申立適格を否定する裁判例もみられた。ミュンヘン上級行政裁判所2011年5月31日決定⁵³⁾は、従前の外部地域において営業地区を指定する事業案関連地区詳細計画に対して環境団体が規範統制および仮命令の申立てをした事件で、当該団体は環境・法的救済法2条1項から申立適格を導き出すことはできない旨判示した。同決定は、景観保護との関連においては衡量要請（建設法典1条7項）は個人の権利を根拠づけないこと、地区詳細計画が土地利用計画（Flächennutzungsplan）から展開されなければならないことを定める建設法典8条2項も同様であることを指摘している。

申立人が環境・法的救済法3条により承認された団体ではないことを理由として申立適格を否定した裁判例もある。マンハイム上級行政裁判所

53) VGH München, Beschl. v. 31. 5. 2011 - 15 NE 11.352, juris.

2014年2月4日判決⁵⁴⁾は、環境・法的救済法3条により承認された州団体の地方下部組織が地区詳細計画に対して規範統制の申立てをした事案で、申立人の申立適格を否定した。同判決は、州や連邦全体で活動する環境保護団体だけでなく、地方の団体も承認を受けることができることを指摘して、承認された団体以外の団体に法的救済の申立資格は認められない旨述べている。

環境適合性審査を実施する義務の成立可能性がないことを理由として、団体による法的救済の提起を不適法とする裁判例もみられる。リューネブルク上級行政裁判所2014年4月30日判決⁵⁵⁾は、競走路としての目的を有する緑地を指定する地区詳細計画に対して規範統制の申立てがなされた事件で、環境・法的救済法3条により承認された団体による申立てを不適法とした。同判決は、① 当該地区詳細計画は、恒常的な自動車レースの実施を可能にするものではないので、環境適合性審査法附属書1第10.7号には該当しないこと、② 競走路は、環境適合性審査法附属書1第18.3号にいう休暇公園には該当しないこと、③ 本件では従前の外部地域における都市建設プロジェクトが問題となっているが、建築可能面積が2万平方メートル未満であり、環境適合性審査法による個別事例の事前審査の対象とならないことを指摘している。また同判決は、環境適合性審査を実施する義務が成立しうる事業案を可能にする計画以外の計画に対して環境団体の包括的な出訴資格を認めることは、連合法上要求されていない旨述べている。

もっともこの事件では、問題の競走路の付近の土地所有者も規範統制の申立てをしており、当該申立てに基づいて同判決は当該地区詳細計画が効力を有しない旨を宣言した。規範統制の本案において同判決は、当該地区詳細計画にあってはイミシオン防止のための措置が十分でないことを指摘している。環境保護の点での問題のある地区詳細計画に対して、土地所有者による規範統制の申立てが認容される結果となっている。

54) VGH Mannheim, Urt. v. 4. 2. 2014, NuR 2015, 206.

55) OVG Lüneburg, Urt. v. 30. 4. 2014, NuR 2014, 568.

環境適合性審査を実施する義務が成立しないことから、団体による法的救済の提起を不適法としたもう1つの裁判例として、マクデブルク上級行政裁判所2015年1月8日決定⁵⁶⁾を挙げることができる。この事件は、従前の外部地域において一般住居地区等を指定する地区詳細計画に対して、承認された環境・自然保護団体が規範統制および仮命令の申立てをしたというものである。同決定は、当該地区詳細計画にあっては建築可能面積が2万平方メートルを下回っているため環境適合性審査法による個別事例の事前審査の必要はないこと、州環境適合性審査法も地区詳細計画については環境適合性審査または事前審査を実施する義務を定めていないことを指摘している。申立人は、建設法典2条4項が地区詳細計画等の策定に当たっては環境保護の利益について環境審査（Umweltprüfung）を行う旨規定していることから、そのような地区詳細計画にも環境・法的救済法の適用範囲を拡大すべきこと主張したが、同決定はこの主張を退けている。

4 まとめと検討

(1) 環境・法的救済法とオーフス条約・連邦自然保護法

オーフス条約9条2項ならびに指令2003/35/EGにより追加された指令85/337/EEG第10a条（＝指令2011/92/EU第11条）および指令96/61/EEG第15a条（＝指令2010/75/EU第25条）は、環境保護団体が裁判所にアクセスすることを認めることを要求し、環境・法的救済法はこの要求を満たすために制定された。団体の承認の仕組みや、法的救済の要件については、当時の連邦自然保護法の団体訴訟に関する規定が参考にされた。法的救済の対象となる決定等が当該団体の定款で定められた任務領域に関係していることや（環境・法的救済法2条1項2号）、手続参加に関する要件（同法2条1項3号）、異議の排除（同法2条3項）については、連邦自然保護法の規定との共通性がみられる。もっとも、連邦自然保護法の団体訴訟に関す

56) OVG Magdeburg, Beschl. v. 8. 1. 2015, NuR 2015, 408.

る定めにならった規定を設けることが、オース条約および上記の各指令との関係で直ちに正当化されるわけではない。裁判所へのアクセスに、同条約 9 条 2 項および上記の各指令の規定が予定していない制限を課すことは、これらの規定に違反するものとして評価される。

(2) 「個人の権利を根拠づける」法規定の要件

制定時の環境・法的救済法は、法的救済の提起に関する要件として、「個人の権利を根拠づける」法規定との矛盾を主張することを要求しており、理由があることに関する要件としても、「個人の権利を根拠づける」法規定の違反があることを要求していた。「個人の権利を根拠づける」法規定の違反があること（を主張すること）は、連邦自然保護法の団体訴訟には定められていない要件であった。環境保護団体が、個人の権利を根拠づける法規定の違反を主張しなければならず、しかもそのような法規定の違反がなければ勝訴できないという制度は、環境保護の目的を推進するという観点からは不完全な仕組みであるといわざるをえない。欧州司法裁判所の判決を受けて「個人の権利を根拠づける」法規定の要件が削除されるに至ったことも当然であろう。行政裁判所法47条は、個人の権利を根拠づける法規定の違反があることを、規範統制の申立てに理由があることが認められるための要件とはしていないので、環境保護団体による規範統制の申立てが、自然人による申立てよりも認容されにくいという問題もあった。

(3) 「環境保護に奉仕する」法規定の要件

環境・法的救済法は、法的救済の提起に関する要件として、「環境保護に奉仕する」法規定との矛盾を主張することを要求し（2条1項1号）、理由があることに関する要件としても、「環境保護に奉仕する」法規定の違反があることを要求している（2条5項1文1号・2号）。「環境保護に奉仕する」法規定の違反（の主張）を要求することは、環境保護の目的を推進

するという観点からは一応理解可能であるようにも思われる。連邦自然保護法も、団体訴訟の適法要件として、「少なくとも自然保護及び景観保全の利益に奉仕することを規定されている」法規定との矛盾を主張することを要求している。団体が地区詳細計画に対して規範統制の申立てをするケースでは、連邦自然保護法の希少種保護法上の規定の違反や、環境保護の利益が十分に考慮されていないことを理由とする建設法典1条7項（衡量要請）の違反がしばしば主張されている。前掲ミュンスター上級行政裁判所2014年5月6日判決は、環境関連情報の公示に関する建設法典3条2項2文の違反を認定するとともに、縦覧の再実施に関する建設法典4a条3項1文も当該事案については環境保護に奉仕する規定であるとしている。

しかしながら、オーフス条約9条2項および上記の各指令の規定には、法的救済の提起に関する要件として環境保護に奉仕する法規定との矛盾を主張しなければならないことや、裁判所による審査が環境保護に奉仕する法規定の違反の有無に限定されることを明記した箇所はない。第5回オーフス条約締約国会合は、団体が法的救済を提起するための要件として「環境保護に奉仕する」法規定との矛盾を主張することを要求することは、同条約9条2項を遵守していないとして、ドイツに対して是正を勧告した。理由があることに関する要件として「環境保護に奉仕する」法規定の要件を定めることも、同条約9条2項に違反することになるのではないかと思われる。環境保護の目的を推進する見地からは、環境保護に奉仕する法規定の違反がない場合であっても、客観的に違法な地区詳細計画に基づく開発等は阻止されるべきであるとも考えられる⁵⁷⁾。行政裁判所法47条に基づく規範統制の場合、本案において全面的な適法性審査が行われるのが基本であるので、審査の基準となる法規定の範囲を限定しないほうがむしろ

57) 環境法令違反に違法主張を限定することは適切ではないとする説として、越智敏裕「団体訴訟の制度設計」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）176頁。

規範統制の本来のあり方に適合するという側面もある。

(4) 手続参加・異議の排除・法的救済の提起期間

環境・法的救済法は、当該団体が法的救済の対象となる決定の手続に適法に参加して意見を表明したこと、または違法に意見表明の機会を奪われたことを法的救済の提起に関する要件とするとともに（2条1項3号）、当該手続において主張することができたにもかかわらず主張しなかった異議を排除する規定を置いている（2条3項）。連邦行政裁判所は、異議の排除を、法的救済を提起することのできる期間と同様に、法的安定性に奉仕するものとみている。しかしながら近時、欧州司法裁判所の法務官は、環境・法的救済法2条3項は裁判所へのアクセスに指令2011/92/EU第11条および指令2010/75/EU第25条の予定しない制限を課すものである旨の意見を表明した。同法務官は、当該決定を採用するに至った行政手続と、裁判所による法的救済を完全に区別する立場に立っているようにみえる。この立場では、行政手続への参加を法的救済の提起に関する要件とすること自体、上記の各指令の規定に違反することになるのではないかと思われる⁵⁸⁾。他方で同法務官は、法的救済を提起することのできる期間を定めることは法的安定性の見地から許されるものとしている。地区詳細計画に対する規範統制の場合、行政裁判所法47条2項1文に定める1年間の申立期間が適用されている。

(5) 法的救済の対象・環境適合性審査を実施する義務

環境・法的救済法の規定による法的救済の対象となる地区詳細計画に関する議決は、環境適合性審査を実施する義務が成立しうる事業案の許容性

58) 別の事件で欧州司法裁判所のシャープストーン法務官は、指令85/335/EWG第6条に基づく事前参加は関係公衆が裁判所にアクセスするための要件ではなく、非政府組織は同指令1条2項の意味における関係公衆である限り裁判所にアクセスする権利を有する旨述べていた。Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston v. 2. 7. 2009, BeckRS 2009, 70746, Rn. 52.

に関するものに限定されており（環境・法的救済法1条1項1文1号，環境適合性審査法2条3項3号参照），理由があることに関する要件としても，環境適合性審査を実施する義務が成立していることが要求されている（環境・法的救済法2条5項）。裁判例においては，従前の外部地域（未開発地域ないしは農業利用がなされている地域）における開発プロジェクトが問題になる場合が多い。休暇・余暇センターの建設（前掲シュレスヴィヒ上級行政裁判所判決），工業地域の指定（前掲ミュンスター上級行政裁判所2013年7月8日決定）に関して，環境適合性審査を実施する義務の成立が認められた例がある。環境適合性審査を要するか否かが個別事例の事前審査により判断されるバイオガス施設の設置について，環境適合性審査を実施する義務の成立を認めた裁判例もある（前掲ミュンスター上級行政裁判所2014年5月6日判決）。

他方で，環境適合性審査を実施する義務が成立しないことを理由として，団体による地区詳細計画に対する規範統制の申立てを不適法とした例もある。しかしながら，環境適合性審査を実施する義務が成立しないからといって，問題の地区詳細計画が環境に対して全く悪影響を及ぼさないとはいえない。前掲リュネブルク上級行政裁判所2014年4月30日判決は，競走路のための緑地を指定する地区詳細計画について環境適合性審査を実施する義務の成立を否定したが，他方で当該地区詳細計画にあってはイミシオン防止のための措置が十分でないことを指摘している。建設法典は，地区詳細計画等の策定にあたっては，環境保護の利益が考慮されなければならないこと（1条6項7号），環境保護の利益については環境審査を実施すること（2条4項）を規定しており，これらは，環境適合性審査を実施する義務が成立することを要件とするものではない。

指令2011/92/EUの対象は環境適合性審査であり（同指令1条1項），指令2010/75/EU第25条は，施設の設置や本質的変更のための許認可の付与ないし更新に関して裁判所へのアクセスを認めるべきことを定めるものである。地区詳細計画に関する議決のうち，環境適合性審査を実施する義務

が成立しうる事業案の許容性に関するものに限って法的救済の提起を認めることは、上記の各指令の規定に反するものではない⁵⁹⁾。ただし注意しなければならないのは、オース条約 9 条 3 項が、同条約 9 条 2 項に掲げられた審査手続とは別に、締約国の国内法で定められた基準を満たす公衆の一員が、その国内法の環境関連規定に違反する私人および行政庁の行為または不作為を争うために、行政庁または裁判所による手続にアクセスすることを保障することを要求していることである。第 5 回オース条約締約国会合は、ドイツがその多くの部門法において国内法の環境関連規定に違反する行政庁または私人の行為または不作為を争うための環境非政府組織の出訴資格を保障しておらず、同条約 9 条 3 項を遵守していないとして、環境保護を推進する非政府組織の出訴資格についての基準を修正することも勧告している⁶⁰⁾。学説においては、承認された環境団体に環境・法的救済法 1 条 1 項の範囲を超えて法的救済の手段が与えられなければならないことを主張する説もある⁶¹⁾。

(6) 瑕疵の不顧慮

建設法典 214 条・215 条は、一定の実体的・手続的瑕疵を地区詳細計画等の法的有効性にとって顧慮されないものとしており、環境・法的救済法 4 条 2 項は、地区詳細計画の策定等に関する議決が裁判所による審査の対象である場合には、建設法典 214 条・215 条を適用することとしている。衡量の瑕疵が明白でありかつ結果に影響を及ぼしたといえることから、当該瑕疵は建設法典 214 条 1 項・3 項により顧慮されないものではないことを認定した例や（前掲シュレスヴィヒ上級行政裁判所判決）、環境関連情報の公示

59) Vgl. Bunge (Fn. 24), §1 Rn. 59.

60) ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, S. 66-67. オース条約 9 条 3 項に関しては、大久保規子「欧州における環境行政訴訟の展開」阿部先生古稀記念『行政法学の未来に向けて』（有斐閣、2012年）468頁以下も参照。

61) Thomas Bunge, Rechtsbehelfe im Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht, NuR 2014, 605 (612).

に関する規定の違反および縦覧の再実施に関する規定の違反が、建設法典214条・215条により顧慮されないものではないことを認定した例がみられる（前掲ミュンスター上級行政裁判所2014年5月6日判決）。環境関連情報の公示に関する規定の違反が、建設法典214条4項による補完手続により除去されたことを認定した例もある（前掲コブレンツ上級行政裁判所判決）。

建設法典214条1項は、同項1号～4号に列挙されていない建設法典の手続規定の違反はすべて顧慮されないものとし（外部不顧慮）、同項各号に列挙された手続規定の違反であっても、顧慮されない場合があることを定めている（内部不顧慮条項）。建設法典214条1項によって不顧慮とされる手続的瑕疵の範囲はかなり多いようにも思われる。学説においては、少なくとも公衆参加に関する手続的瑕疵の効果についての規律に関しては、連合法に適合しない疑いがある旨主張する説もある⁶²⁾。欧州司法裁判所2013年11月7日判決⁶³⁾は、手続的瑕疵がなかったとしても結果が異なる可能性があることが具体的事例の状況により証明された場合には、指令85/337/EWG第10a条の意味における権利侵害が存在しないものとするのは禁止されていないとしつつ、当該瑕疵が関係公衆から情報へのアクセスおよび決定手続への参加を可能にするために創設された保障のひとつを奪ったか否かが審査されなければならないと述べている。

(7) 仮の権利保護

環境・法的救済法は地区詳細計画に対する規範統制手続における仮の権利保護について、特別の定めを置いていない。地区詳細計画の執行停止を求める環境保護団体は、行政裁判所法47条6項に基づく仮命令の申立てを

62) Vgl. Schmidt/Schrader/Zschiesche (Fn. 24), Rn. 260; Thomas Bunge, Zur gerichtlichen Kontrolle der Umweltprüfung von Bauleitplänen, NuR 2014, 1 (6).

63) EuGH, Urt. v. 7. 11. 2013, NVwZ 2014, 49. この判決については、大久保規子「環境分野の司法アクセスとオーフス条約——ドイツの環境訴訟への影響を中心として」松本和彦編『日独公法学の挑戦——グローバル化社会の公法』（日本評論社、2014年）310頁以下も参照。

している。裁判例は、申立ての適法性を審査するに当たって、環境・法的救済法 2 条 1 項の要件が充足されているかどうかを審査している。申立てに理由があるかどうかに関しては、本案における理由の有無を明らかにすることができないことから、結果の衡量を行う裁判例がみられる。結果の衡量に当たっては、申立人が主張ないし代表する環境保護または自然保護の利益が当該地区詳細計画の執行によりどのように害されるのかが考慮されている。この点を考慮して地区詳細計画の執行停止の要否を判断することは、環境保護の目的を推進する観点からは基本的に適切であると考えられる。

おわりに

環境・法的救済法の制定により、環境保護団体が、自己の権利侵害を主張することなく、行政裁判所に出訴する可能性が拡大された。環境保護団体が地区詳細計画に対して規範統制の申立てをすることも想定されている。制定時の環境・法的救済法においては、法的救済を提起するためには、個人の権利を根拠づける法規定との矛盾を主張することが必要とされ、理由があることが認められるためには、個人の権利を根拠づける法規定の違反があることが必要であった。しかしながら現在ではこれらの要件は削除されている。環境保護団体による規範統制の申立てに基づいて、地区詳細計画が効力を有しない旨を宣言した上級行政裁判所の判決も存在している。

他方で、環境・法的救済法が適用される場合、規範統制の要件が厳格化される側面もある。環境・法的救済法によれば、法的救済の提起に関する要件として、環境保護に奉仕する法規定との矛盾を主張することが必要であり、理由があることに関する要件として、環境保護に奉仕する法規定の違反が必要である（「環境保護に奉仕する」法規定の要件）。また環境保護団体は、法的救済の対象となる決定の手續において主張することができたに

もかかわらず主張しなかったすべての異議を，法的救済に関する手続において主張することができない（異議の排除）。さらに，法的救済の対象となる地区詳細計画に関する議決は，環境適合性審査を実施する義務が成立しうる事業案の許容性に関するものに限られており，環境適合性審査を実施する義務が成立しなければ，理由があることは認められない。

近時，第5回オーフス条約締約国会合は，団体が法的救済を提起するための要件として「環境保護に奉仕する」法規定の要件を定めることは同条約9条2項を遵守していないとして，ドイツに対して是正を勧告した。また欧州司法裁判所の法務官は，環境・法的救済法に定める異議の排除は指令2011/92/EU第11条および指令2010/75/EU第25条に違反する旨の意見を表明した。オーフス条約および上記の各指令の規定は，環境保護団体等に裁判所への広いアクセスを与えることを目的としている。環境・法的救済法に定める「環境保護に奉仕する」法規定の要件や異議の排除が一切の合理性を欠いているとまではいえないようにも思われるが，これらの定めは，環境保護団体による規範統制の申立てを，通常の場合に比べて認められにくいものとしている点で問題がある。行政裁判所法47条による規範統制においては，対象となる法規定について全面的な適法性審査が行われるというのが基本であり，その特性が十全に発揮されるような制度とすることが望ましいように思われる。