



# EU環境ライアビリティ指令における「行政的アプローチ」 — その国際法への示唆 —

藤井, 麻衣

---

**(Citation)**

国際協力論集, 17(2):137-162

**(Issue Date)**

2009-10

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCD0I)**

<https://doi.org/10.24546/81001761>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81001761>



# EU環境ライアビリティ指令における「行政的アプローチ」

- その国際法への示唆 -

藤井 麻衣\*

## はじめに

本論文執筆の根本的な動機は、「環境保全のため」に国際環境ライアビリティ (liability)<sup>1</sup> 制度が有する可能性の探求である。

国際環境法は越境損害の救済のための制度として民事ライアビリティ制度を発展させてきた<sup>2</sup>。この制度の下、国家は被害者に対する汚染者の損害賠償義務を定める国内制度を確立する義務を負う。そのような国際制度は、高リスクを有する個別の分野（特に油濁並びに原子力分野）で成立し、各国の国内法の調和を導いた<sup>3</sup>。1960年代から70年代に採択された民事ライアビリティに関する諸条約は、損害の原因者たる事業者及び船舶所有者に財政上の保証を要求すると共に厳格責任制度を採用することによって、被害者救済が確実になされることを目指した。

ただ、これらの条約では、環境汚染の結果として生じる人身に対する損害や財産権の損害に対する賠償が対象とされており、環境そのもの (environment per se) に対する損害は、それ自体としては扱われていなかった<sup>4</sup>。環境そのものに対する損害は、純粋な環境損害とも言い換えられ、日本では狭義の環境損害とも呼ばれる<sup>5</sup>。これは、(広義の)環境損害という場合環境の損傷によって派生した人身又は財産に対する損害や経済的損失をも含むことがあるためである<sup>6</sup>。環境そのものに対する損害の共通の定義は存在しないが、一般的には「環境自体に対する損害であり、人身又は財産に対する損害を伴うか否かは問わ

\* 神戸大学大学院国際協力研究科学生

ないが、それらの損害からは独立して観念できる損害」を指して用いられている<sup>7</sup>。初期の国際環境ライアビリティ条約が主要に取り扱ってきたのは、広い意味での環境損害、つまり環境汚染を経由した伝統的損害である<sup>8</sup>。これは、それらの条約の着眼点がもともと越境的経済活動の規制にあることを考えれば、当然の帰結とも言える<sup>9</sup>。

「環境そのものに対する損害」を賠償する損害として認める民事ライアビリティ条約が多数現れてきたのは、環境保全が世界的な注目を集めるようになった90年代以降である<sup>10</sup>。その皮切りとなった1992年油濁民事責任条約（CLC）では、「汚染損害」の定義において「環境の悪化について行われる賠償（環境の悪化による利益の喪失に関するものを除く）は、実際にとられた又はとられるべき回復のための合理的な費用にかかるものに限る」という文言を挿入することによって、環境そのものに対する損害を限定的ではあるが導入している。その後の多くの条約も、「実際にとられた又はとられるべき原状回復措置費用」を損害概念に導入することによって、「環境」に対する損害に対応しようとしてきた<sup>11</sup>。このように、環境損害を発生させた汚染者たる私人に対して、環境悪化に対する対応措置費用・原状回復措置費用を負担させる、という方法によって、国際条約は、環境そのものに対する損害を考慮しようとしてきたのである。

しかし、そのような改善を以てしても、上記制度では「間接的に」しか環境そのものに

対する損害に対応できない<sup>12</sup>。すなわち、私人による「回復措置費用」「原状回復措置費用」としてしか環境の価値を評価しえず、私人による請求を通してしか汚染者にライアビリティを課することができない。よって、私人が措置をとらなかった又は提訴しなかった場合には、実際に環境が悪化していても、汚染者にはそれに対するライアビリティは課されえない<sup>13</sup>。さらに、環境そのものに対する損害のなかには、種の絶滅等原状回復措置が不可能なものや生物多様性の喪失等包括的概念であるがゆえに金銭評価が困難なものも存在する。このような場合、汚染者は、環境そのものの価値に悪影響が及んでいても何らライアビリティを負わないことになってしまい、汚染者負担原則は完遂されない。

そもそも、「ライアビリティ条約の主たる目的は被害者救済であって、必ずしも被申立人の行動に影響を与えることではない<sup>14</sup>」とBoyleが述べるように、既存の国際ライアビリティ条約は、被害を受けた私人の救済を目的とする制度である。よって、それらに対して一般予防的な効果以上の環境保護機能を過度に期待したり<sup>15</sup>、それがないからと言って失望したり<sup>16</sup>するのは筋違いとも言える。既存の環境ライアビリティ制度の下で求められるのは汚染者による被害者への金銭賠償であり、それが実現されていれば当制度はよく機能していると評価すべきである。ただ、ここにこそ、環境そのものの損害に対する既存の環境ライアビリティ制度の制度的な限界が現れているとも指摘しうる<sup>17</sup>。汚染者が裁判所

で私人に対する金銭賠償を命じられているときには、すでに環境は汚染されてしまっている。環境そのものの価値の喪失又は減少にとって真に必要なのは害の除去と以前の状態への回復である<sup>18</sup>のに、それは誰に対しても義務づけられない。

このような環境ライアビリティ制度の制度的限界に対して、最近打開策の一つが示された。従来の環境ライアビリティ制度、つまり司法機関のもとで汚染者が被害者に対して金銭賠償義務を負う民事法制度とは全く異なるアプローチで、環境損害に対応する制度が登場したのである。それが、本論文の検討対象たる「環境損害の防止及び修復についての環境ライアビリティに関する理事会指令(以下、EU環境ライアビリティ指令)」<sup>19</sup>である。本指令において、事業者は行政機関の監視のもと損害を修復しその費用負担する義務を負う。従来の民事法を基盤にした制度に対し、このような本指令の制度は行政法(公法)の領域に属する<sup>20</sup>。そのため、この新規のアプローチは「行政的アプローチ」又は「公法アプローチ」<sup>21</sup>と呼ばれる。このアプローチの採用によって本指令はEU内外から注目を集めている<sup>22</sup>。

EU指令<sup>23</sup>は、その名の示すとおりEU/EC法の一部であり国際法とは区別されるが、環境法分野において国際的影響力の大きい主体であるEUの動きを把握することには意味がある。さらに、EU環境ライアビリティ指令と従来の国際ライアビリティ条約とは、加盟国の国内法の調和を義務づける法規範である

という点で共通しており、EU指令の枠組みの分析は、国際環境ライアビリティ法の今後の発展を考える上でも一定の意義を有する。

本論文は、国際環境条約におけるライアビリティ制度の発展を問題意識の出発点とするが、検討対象として扱うのは、EU域内法制である。「環境への損害を生じさせた事業者に損害の防止及び修復義務並びにその費用を負担させるための環境ライアビリティ制度」といわれるEU指令の制度枠組みを、特に「行政的アプローチ」に焦点を絞って検討する。EU指令の「行政的アプローチ」とはいかなるアプローチか。環境そのものに対する損害、とりわけ生物多様性損害に対して、EU指令の「行政的アプローチ」は、どのような役割を果たすのか。その新しいアプローチによって、既存のライアビリティ制度にも、より直接的に環境保全を担うことが可能となったのか。さらに、EUの生物多様性保全制度が環境ライアビリティ指令及びその行政的アプローチの存立基盤となっていることについて考察を試みる。

第1章では、まず、EU環境ライアビリティ指令の制度枠組みを紹介する。第2章及び第3章では、本指令が採用したいわゆる「行政的アプローチ」とは何かを検討する。当該アプローチの内容を示し、採用までの経緯(起草過程)を分析する。その際、ホワイト・ペーパーの時点で採用が想定されていた「私法アプローチ」と「行政的アプローチ」の異同及び両者の関係性について検討し、環境損害並びにその判定と修復に関して「行政的ア

「アプローチ」が有する利点を指摘する。さらに、第4章では、本指令と生物多様性保全制度の連関について考察する。「保護された生物種及び自然生息地」に対する損害について行政機関に課される役割に注目し、野鳥及び生息地指令のもとで構成国とその行政機関が負う義務が前提としてあるからこそ、本指令における行政当局の役割が果たされうることについて論じる。最後に、EU環境ライアビリティ指令及びその行政的アプローチから得られる示唆について私見を述べる。

## 第1章 EU環境ライアビリティ指令の制度 枠組み

### 第1節 序説

EU環境ライアビリティ指令<sup>24</sup>は、1993年のグリーン・ペーパー<sup>25</sup>、2000年のホワイト・ペーパー<sup>26</sup>の後、2002年に提出されたEC委員会指令案<sup>27</sup>に基づき、欧州議会とEU理事会（閣僚理事会）での審議<sup>28</sup>を経て、2004年4月に採択された。

本指令は、その題名が示す通り「環境ライアビリティ」に関するEC法である。それに対する異論として、本指令には私人に対する賠償を保証する規定がない（第14段落）ため、「ライアビリティ」という文言は削除されるべきだったという主張がされることがある<sup>29</sup>。そのような立場からは、欧州委員会が当該文言の削除を踏みとどまったのは、単に広報上の考慮が働いたからであると指摘される<sup>30</sup>。しかしながら、2008年の欧州委員会委託調査報告書には、環境ライアビリティとは「損害

の原因者に対して環境損害費用の責任（responsibility）を課すプロセス」であると定義されており<sup>31</sup>、これに従えば、本指令は「環境ライアビリティ」の範疇に入る（本指令の制度枠組みに関しては、後掲第2節）。たとえ国内法上の「ライアビリティ」概念と矛盾を生じうるとしても<sup>32</sup>、EC法上正式に本指令のシステムが「環境ライアビリティ」制度と呼称されている以上、本指令は環境ライアビリティ制度であると評価するべきであろう。よって、本論文では、EU指令は環境ライアビリティ制度であるということを前提にして、その新規性を検討していくこととする。

### 第2節 EU環境ライアビリティ指令の概要<sup>33</sup>

EU環境ライアビリティ指令の下では、汚染者負担原則<sup>34</sup>に基づき、損害発生の原因である活動を行った事業者（operator）がライアビリティを負う（第1条）。適用対象となる環境損害は「保護された生物種及び自然生息地（natural habitats）の損害」、「水の損害」そして「土壌の損害」である（第2条1項）。人身に対する損害、財産に対する損害、経済的損失（いわゆる伝統的損害）には、本指令は適用されない（前文第11段落）。

本指令は、厳格責任と過失責任という二つの異なる責任制度を採用している。附属書に列挙された業務的活動<sup>35</sup>を行う事業者によって損害が引き起こされた場合は、厳格責任が適用される。すなわち、事業者は自らに過失がない場合でも生ぜしめた損害に対しライアビリティを負う（第3条1項b号）<sup>36</sup>。これ

に対して、附属書 に列挙されたもの以外の業務的活動を行う事業者が、「保護された生物種及び自然生息地」に対する損害を生ぜしめた場合は、当該事業者は過失責任を負う（第3条1項b号<sup>27)</sup>。よって、事業者がライアビリティを課すには、当該事業者の過失が必要である。

本指令は広範な活動に適用されるが、適用を除外される活動が別途定められている。まず、主たる目的が国防及び安全保障である活動、自然災害からの市民の保護活動には本指令は適用されない（第5条）。さらに、既存の国際条約で規律されている活動については、重複を回避するため適用除外とされている<sup>28)</sup>。特定事業者の活動と損害発生との因果関係が立証された場合を除き、気候変動、大気汚染のような拡散型汚染による損害にも適用されない（第4条5項及び6項）。これは、そのような証明がなされない場合、環境損害に対する責任メカニズムが有効に機能しないという考えに基づく（前文第13段落）。さらに、本指令の国内法化期限（2007年4月）前に生じた損害や、排出・事故から30年以上経過して発生した損害に対しても、本指令は適用されない（第17条）。

本指令に基づきライアビリティを負う事業者には、損害の防止義務並びに修復義務が課せられる。環境損害が発生する急迫のおそれがある場合、その原因である活動を行う事業者には、必要な防止措置を講ずる義務が生じる。この際、行政当局には、防止措置を事業者に要求する義務が生じるほか、情報提供、

必要な措置の命令などの権限が付与される（第5条）。環境損害が発生した場合には、事業者は、遅滞なく、さらなる状況の悪化を抑制ないし防止するための実行可能な措置をとり、行政当局に対して情報を提供する。さらに行政当局が命ずる修復措置をとらなければならない。行政当局は、事業者に対して追加的情報提供を求め、とるべき措置を指示する権限を有する（第6条）。事業者によってとられる修復措置は、公益団体（NGO等）に意見を求め、附属書 の指針に基づいて、行政当局が決定する（第7条）。行政当局は、自己の裁量によって必要な事前防止ないし修復措置をとることもできる（第5条4項及び第6条3項）。

本指令に基づいて講じられた防止措置及び修復措置に係る費用は、事業者が負担しなければならない（第8条1項）。行政当局には、事業者から上記費用を回収する義務がある（第8条1項及び2項）。ただし、損害又はそのおそれが第三者の行為によって生じた場合、行政当局の命令・指示を遵守した結果として生じた場合の損害に関する費用負担は免除される（第8条3項）。無過失の責任者が行政の許認可を受けその条件を遵守していたにも拘らず生じた損害、行為時の科学的知見によれば環境損害発生のおそれがあると考えられていなかった行為から生じた損害については、構成国の裁量によって事業者の費用負担を免除することができる（第8条4項）。

このような事業者の義務を担保するための強制保険を含む金銭的保証制度の構築に関し

ては、現指令にはいかなる義務も定められていない。2010年までに欧州委員会がこれに関する報告書を提出し、以後の規制方法を提案することになっている（第14条）<sup>39</sup>。

構成国に対しては、2007年4月30日を期限として、本指令を国内法化<sup>40</sup>することが義務づけられている（第19条）。この義務に基づき、既に多くの構成国で国内法化が完了しているが<sup>41</sup>、2008年10月時点では国内法未整備（法案審議中含む）の国も存在する<sup>42</sup>。期限を過ぎても国内法への変換を終わらせていない国が約3分の1もあることは憂慮すべき問題だが、2013年4月を期限とする構成国報告書に基づき、2014年には委員会の報告書及び指令修正案が提出されることになっている（第18条）ため、本指令の実効性や適用事例に基づく環境損害の防止及び抑止効果に関する検討は、それらを待つて行うこととしたい<sup>43</sup>。

### 第3節 本指令の制度枠組みの新規性

EU環境ライアビリティ指令の制度枠組みは、汚染者負担原則に基づいて損害の原因者たる私人（事業者）に損害に係る費用を負担させるという点では、既存のライアビリティ制度と共通している<sup>44</sup>。よって、これを以て本指令は環境ライアビリティ制度であると言いうる（前掲本章第1節参照）。その一方で、本指令は既存の制度にはない新しい特徴も有している。

本指令の第一の新規性として、専ら環境そのものに対する損害を取り扱っていることが挙げられる。人身に対する損害、財産に対す

る損害、経済的損失（伝統的損害）には本指令は適用されない（前文第11段落）。本指令で対象となっている三類型の自然資源のうち「保護された生物種及び自然生息地」とは、野鳥指令<sup>45</sup>又は生息地指令<sup>46</sup>で保護対象となっている生物種及び生息地を指す<sup>47</sup>。同じく「水」は水枠組み指令<sup>48</sup>で保護対象となっている水である。これらに対して重大な悪影響を及ぼす損害に対して、本指令は適用される。「土壌の損害」は人の健康にリスクを及ぼす土壌汚染と定義されており、他の2つとは性質が異なる。本指令では、これらの自然資源に対して、所有権ないし財産権が設定されているか否かに拘らず、ライアビリティを設定することが可能である<sup>49</sup>。したがって、本指令は、既にEC法で保護対象となっている自然資源及び土壌汚染に限定してはいるものの環境そのものに焦点をあてていると言える。特に「生物種及び生息地」と「水」に関しては、人間の活動に対する影響の有無に拘らず、環境そのものの価値の減少ないし喪失のみを以て環境損害を認定しうる枠組みであると言える。

第二の新規性として、汚染者に対して、緊急の対応、情報提供、防止、修復等の行動義務さらに費用負担が包括的に義務付けられている点が挙げられる。ここでは、ライアビリティ制度の中核である費用負担義務に加えて、実際の行動義務が課されている。よって、事業者は自らが原因である環境損害の防止又は修復のプロセスに直接関与しなければならない。この行動義務は、費用負担義務に優先

して課される事業者の第一次的な義務である<sup>50</sup>。たとえ、活動に対する事前許可の存在又は損害発生に関する科学的知見の不存在を理由として費用負担が免除になる場合でも、この行動義務には影響しない<sup>51</sup>。特に、緊急の対応義務（損害を防止・通知・管理する義務）は行政命令を待たずして発生する<sup>52</sup>。本指令は、事業者自身に緊急の対応義務を課すことによって「より直接的に損害の防止を狙っている<sup>53</sup>」のである。

## 第2章 EU環境ライアビリティ指令における「行政的アプローチ」の成立経緯

### 第1節 起草過程における「行政的アプローチ」という考え方の登場

EU環境ライアビリティ指令の成立過程において初めて「行政的アプローチ」という考え方が登場したのは、ホワイト・ペーパー公表後の2001年に出された、指令案策定準備のための作業文書<sup>54</sup>及びその説明会のような形で開催された公聴会（Consultation）においてである。当該文書及び公聴会において、来るべき指令案は「重大な環境損害の防止及び修復を事業者に課し、公的機関は防止及び修復が達成されるよう確保する枠組み」となることが示された。このアプローチは、ホワイト・ペーパーで想定されていた民事ライアビリティの枠組みと大きく異なっていたため、当該作業文書に対する意見書において、多くの政府及びNGOがその転換に関して言及し、ホワイト・ペーパーの「私法アプローチ」、作業文書の「行政的アプローチ」と呼び対比

して論じられている<sup>55</sup>。その後、EC委員会は、2001年の作業文書でなした提案を維持し、2002年の指令案において、ホワイト・ペーパーから転換をはかり、その「行政的アプローチ」を採用したのである。

### 第2節 2000年ホワイト・ペーパーから2002年指令案まで

2000年に公表されたホワイト・ペーパーでは、今後環境ライアビリティの法制度構築のためにECがとるべき方策として「EC法で定められた危険活動による損害には厳格責任、それ以外の活動による生物多様性損害には過失責任を適用する枠組み指令の制定」が提案された<sup>56</sup>。ここで想定されているのは私人の汚染者（事業者）による損害賠償制度である。この時点では、対象となる損害には環境そのものの損害及び伝統的損害が両方とも含まれていた<sup>57</sup>。事業者から費用を回収する方法には、従来の民事ライアビリティ制度と同様、司法機関への提訴が想定されていたため、環境そのものの損害（ホワイト・ペーパーでは生物多様性損害と言及されている）に関しては、環境損害が修復可能な場合には修復費用、技術の欠如等で修復不可能の場合には代替措置費用に基づいて金銭的評価を行うことが考慮されていた<sup>58</sup>。

2001年作業文書における予告どおり、ホワイト・ペーパーから転換をはかり、2002年指令案では「行政的アプローチ」が採用された。すなわち、公法に基づくライアビリティ制度の枠組みが定められた<sup>59</sup>。それに伴い、これ

までとは異なる要素が導入され、制度枠組みは大きく修正された。ホワイト・ペーパーになかった要素として、指令案は「環境損害の賠償だけでなく、その事前防止のための枠組みを導入した<sup>60</sup>。」すなわち、汚染者たる事業者は防止措置と修復措置をとるものとされ、その費用を負担することが定められた。行政当局にも、事業者がそれらの救済措置をとるよう確保する義務が課された（指令案第4条及び5条）。それには、事業者が特定できない場合行政当局自身が救済措置をとる義務も含まれていた（指令案第5条2項）。つまり、公的機関はライアビリティを確保する者として重要な責任を課されることとなったのである<sup>61</sup>。この意味で、「行政的アプローチ」は行政機関に対して環境損害の防止及び修復措置がとられることを確保する義務を課すことで、環境そのものに対する損害の救済を確保することを狙っていたと言える。

大きな変更点としては、伝統的損害（人体及び財産権の損害、経済的損失）が適用対象から除外され、それらに対する損害はたとえ環境損害から派生したものであっても構成国の国内私法による規制に任されることになったことが挙げられる。さらに、私人の役割が変更され、汚染者を直接訴えることができなくなった（指令案第14条）。これらの変更により、民事ライアビリティは指令案から消滅した。私人による汚染者の提訴は、私法に基づくライアビリティ制度の要である。私人の訴権を限定し、私人に帰属する保護法益である伝統的損害を削除することは、「行政的ア

プローチ」の採用と同時に「私法アプローチ」が指令案から消滅することを意味していた。

公式文書上は、伝統的損害には民事ライアビリティによる規制の方が適切であること及びそれらに関する構成国の国内法制度は十分整備されていることが伝統的損害除外であると説明されている<sup>62</sup>。このような説明がなされる背景には、伝統的損害がECレベルで規律されることによって、自国において長い年月をかけて確立されてきた不法行為法の伝統に干渉されることを構成国が嫌っていたことがある<sup>63</sup>。たとえば、ベルギー政府は「行政的アプローチ」を歓迎する理由として、民事ライアビリティよりも環境を実際に保全するために有用でありうるもののほかに、論争の多い問題である国内民事ライアビリティ法の改正を棚上げできることを挙げている<sup>64</sup>。このような構成国の姿勢から、EC委員会が民事ライアビリティ制度（私法アプローチ）を採用しなかった理由は、EC法における民事ライアビリティ法の調和は構成国の拒絶にあって不可能と考えたためであろうと推論されている<sup>65</sup>。見方を変えれば、ホワイト・ペーパーの段階での制度構築は失敗するだろうという悲観論<sup>66</sup>に反して、構成国が指令案を歓迎し<sup>67</sup>、指令採択を実現しえたのは、「行政的アプローチ」導入の功績と言えるのかもしれない。

### 第3節 2002年指令案公表から2004年指令採択まで

2002年に公表された欧州委員会による環境

ライアビリティ指令案は、EC条約第251条に基づく手続きによって、欧州議会及びEU理事会による審議を経たのち、2004年に採択された。その過程において、いくつかの条項に修正が加えられ、その結果、本指令における制度枠組みは、指令案で委員会が意図していたものとは若干異なっている。「行政的アプローチ」にとって大きな変更となったのは、事業者による事前防止措置ないし修復措置がとられない場合、行政機関は措置を講ずる「ものとする (shall)」とした指令案の文言 (指令案4条1項、5条1項) が、講ずることが「できる (may)」に弱められた (指令第5条4項、6条3項) 点である。この変更は、2003年EU理事会共通見解によって加えられた<sup>68</sup>。行政機関に補完的ライアビリティ負担義務が課されることに構成国が同意しなかったためである。したがって、環境ライアビリティ指令上、行政当局が最後の砦として修復措置をとる義務はなくなり、措置をとるか否かは行政当局の自由裁量に任されることになった。これが義務ではなくなったことは、「孤児損害 (orphan damage)<sup>69</sup>」を生み、環境保全の観点からは望ましくないとして、多くの批判を受けている<sup>70</sup>。

それだけでなく、全体として指令案よりも行政機関に課せられる責務がゆるやかなものになった。指令案では、防止及び修復に関して、行政当局は「事業者に対して必要な措置をとることを要請し、又は自ら措置を講じ」なければならないことが第一に定められていた (第4条1項、第5条1項) が、現指令は

第一に事業者の対応義務を定め、行政当局の事業者に対する干渉 (情報提供要請、措置の指示) は権限として定められている (第5条3項)。

行政機関の自由裁量が拡大した一方、事業者が負う義務は一層明確にされた。事前防止措置および修復措置の費用を事業者が負担することが明文で示され (第8条1項)、さらに、行政機関の行為から独立して、事業者の対応義務が定められた (第5条1項及び2項、第6条2項)<sup>71</sup>。加えて、事業者が負うべき修復費用のなかに、環境損害の評価費用が追加された (第2条16号)。その反面、事業者がとるべき措置は「実行可能な手段」であることが明記され (第6条1項a号)、とるべき措置について行政当局と交渉が可能になった (第7条2項)。行政機関は、必要な費用が不適切なほど高い場合、事業者に措置をとらないよう指示することもできる (附属書)。

このように、指令案と比較して現指令では行政機関の裁量権が拡大され、さらに事業者の対応義務が強調されている。それらの変更はあっても、本指令は、指令案と同じく公的機関の干渉による事業者のライアビリティを定めており、「行政的アプローチ」を採用していることに変わりはない。むしろ、事業者のとるべき修復措置に関して、行政機関の判断が必要となる事項が増えたため、実質的には行政当局の果たすべき役割は詳細且つ重大になったとも捉えうるのである。

### 第3章 行政的アプローチの内容

#### 第1節 「行政的アプローチ」と「私法アプローチ」<sup>72</sup>

欧州委員会の説明によれば「EU指令は、古典的な『民事ライアビリティ制度』にかわって、事業者および行政機関に多数の義務を課すことによる、環境損害の防止と修復の制度を採用した<sup>73</sup>。」

民事ライアビリティ制度は、国内法上私法の領域に属する制度である。原則として、対象損害に関する紛争の私法による解決、すなわち私人間の裁判による司法的救済を定めている<sup>74</sup>。国際民事ライアビリティ制度の場合、国際裁判管轄、準拠法、外国判決の承認・執行等国際私法に関する規定を設けることで関係国国内訴訟における国際的事件の救済を確保する。「行政的アプローチ」と対比して「私法 (private law) アプローチ」と言及がなされることがあるが、これは環境ライアビリティを私法で規律する手法を意味しており、既存の民事ライアビリティ制度が採用しているアプローチのことである。

本指令の制度と既存の民事ライアビリティ制度を比較すると、私人の立場が大きく異なる。換言すれば、両制度の相違点は、事業者が「誰に対して」ライアビリティを負うかということである。前者では、行政当局に対してライアビリティを負うのに対し、後者では、被害者に対する損害賠償という形でライアビリティを負う。汚染者から賠償を受ける者であり、且つ提訴によって汚染者に対して賠償請求しうる者であるという点において、私人

は民事ライアビリティ制度の主要な主体であると言える。これに対して、環境ライアビリティ指令において、汚染者にライアビリティを負わせるために中心的役割を果たすのは、行政機関である。事業者は、行政当局の主導のもと、修復措置を行い、費用負担義務を果たすことになる。ここでは、私人は、第12条1項に基づく行政当局に対する意見提出の権利並びに司法機関に対して行政当局の怠慢を訴え出る権利を認められているにとどまる<sup>75</sup>。よって私人が汚染者を直接訴えることはできない。この意味で、本指令の行政的アプローチのもとでは、私人は限定的役割しか果たさないとも言える<sup>76</sup>。

私人の役割に照らせば、両アプローチのどちらが環境そのものの損害のライアビリティ制度のアプローチとして優れているかという問いに対する答えは、容易には導けない。私人が提訴するか不確か<sup>77</sup>であると同時に行政当局が事業者に厳しく対応するか、事業者が正直に行政当局に申告するかもまた不確かであるという反論<sup>78</sup>も成り立つからである。

しかし、両者の優劣を単純に比較するだけでは意味はない。そもそも行政法 (公法) 的要素と民事法的要素は、互いに排他的ではないからである<sup>79</sup>。EC指令の行政的アプローチは、各国国内法による民事ライアビリティアプローチを補完するものである<sup>80</sup>。委員会の作業文書は、前者が純粋な環境損害にそして後者が伝統的損害に主に適用されると述べている。本指令と構成国の民事ライアビリティ制度が共に機能すれば、これまでより、環境

損害に対するライアビリティは、これまでより手厚く確保されることになる。

## 第2節 「行政的アプローチ」の要としての行政機関の役割

「行政的アプローチ」によって、本指令は、私人の汚染者（事業者）が行政機関に対してライアビリティを負う制度を創設した。事業者は、損害（又はそのおそれ）が発生した場合、それに対する対応措置をとり、行政当局へ通知し、行政当局の指示に従って防止ないし修復措置をとる。さらに、行政当局が損害に係る措置をとった場合には、その費用を負担する。

これに対して、「行政的アプローチ」は汚染者による環境の修復を行政当局が確保する制度であるとも言われる<sup>81</sup>。行政当局は、汚染者に当該義務を課すため、事業者の特定、損害の重大性の決定、修復措置の決定、事業者との交渉、任意で事業者のかわりに修復措置をとる等の様々な役割が担わされている。そこには、損害が発生してから損なわれた自然資源が完全に修復するまでという一連のプロセスが存在する。

そこで事業者に課される義務は、単なる賠償義務に比べ、一定以上の期間、事業者が環境汚染に直接関わることを必要とする。継続的に環境汚染の修復に関わる義務を事業者は負うのである。構成国の国内法には、指令よりも明確に、事業者の義務の継続的な性質が表われている。たとえば、ルーマニア国内法では、損害のおそれ発生の通知とそれに続く

防止の義務、あるいは損害発生の通知とそれに続く救急措置・とるべき修復措置の検討・後の情報提供の義務を、それぞれ一定期間内に果たすことが義務づけられている<sup>82</sup>。個別の義務に対して具体的な時間的制約を設けることによって、防止ないし修復措置のスケジュールを遵守させることが狙いであろう。ここでは修復のプロセスが一段と意識されているように思われる。

このようなプロセスにおいて、行政機関の役割は重大である。そもそも、本指令が適用される損害の存在を判定するのは行政機関である。そして、損害状況、損害前の自然資源の状況等を把握し、事業者が当該損害を修復するよう導き、見届けなければならない。そのような行政機関の役割が明瞭にあらわれているものに、ポーランドの国内法がある。当該国内法は、情報収集に関してEU指令よりも具体的な義務を行政当局に課している。行政当局は、環境損害（又はそのおそれ）に関する情報、欧州委員会への報告に必要な情報を収集する義務に加え、より制度を実効的にするためとして、防止措置及び修復措置の終了に関する情報収集を明文で義務づけられているのである。これは、行政機関には、とるべき修復措置を決定してから事業者にそれを通知し、事業者が実際にそれを完了するまで、当該措置がどのように行われているかを監視する責任が課されていることを示唆する。この意味で、環境ライアビリティ指令は「行政の監視（policing）制度」である<sup>83</sup>という指摘は当を得ている。

### 第3節 構成国の国内法に対する本指令のインパクト

国内法化が既に完了している国の多くは、既存の法律の修正に加えて環境ライアビリティ指令を履行するための新法を成立させている<sup>84</sup>。とはいえ、構成国にとって環境の損傷に際する「行政的アプローチ」、すなわち行政法による対応自体は必ずしも目新しいものではなかった。とりわけ汚染地域（Contaminated Sites）に関しては、行政機関の干渉と汚染者の浄化義務を定める行政法が、既に多くの国で発展していた<sup>85</sup>。なかでも、環境行政法を含む行政法が発展しているドイツでは、従前より土壌汚染のみならずナチュラ2000並びに水に対する損害に対して防止及び修復の行政命令を出すことは可能であった<sup>86</sup>。しかし、ドイツであっても環境そのものの損害に対するライアビリティは認められていなかった<sup>87</sup>。構成国において、「本指令採択前に生物多様性損害のライアビリティを定めている国はなかった」のである<sup>88</sup>。その意味で、環境ライアビリティ指令は、EC法上のみならず構成国の国内法制度にとっても新しい要素をもたらした。換言すれば、EU環境ライアビリティ指令は、環境そのものの損害に対するライアビリティという新要素を構成国の国内法に持ち込んだことになる<sup>89</sup>。さらに、ドイツのように既に本指令の行政的アプローチに類する国内法規定を有していた場合も、それまで断片的に規定されていた行政機関の権限及び事業者の義務が、新法のもと包括的且つ体系的に規定されること

になった<sup>90</sup>。

## 第4章 生物多様性損害に対する「行政的アプローチ」の存立基盤

### 第1節 本指令における生物多様性に対する損害への対応

環境ライアビリティ指令は、EC法において初めて生物多様性に対する損害を一般的且つ体系的に取り扱うライアビリティ制度である<sup>91</sup>。条文中に生物多様性損害という文言自体は登場しないが、「保護された生物種及び自然生息地」を適用対象として規定することで、生物多様性損害に対応している。本指令に「生物多様性」という直接的表現がないのは、指令案では挿入されていた「生物多様性に対する損害」という文言<sup>92</sup>が、生物多様性条約の生物多様性概念<sup>93</sup>との混同を招くという批判から、「保護された生物種及び自然生息地に対する損害」という表現へと変更された為である<sup>94</sup>。ホワイト・ペーパー公表時から、EC法で既に保護されている生物多様性に限定することで生物多様性損害を適用対象とするという欧州委員会の考え方は変わっていない<sup>95</sup>。審議過程においてもその点に関して大きな争いはなかった。これは、適用対象となる損害は測定可能なものでなければならないという欧州委員会の見解に対して異論が出なかったためである。

ただし、ホワイト・ペーパーでは「ナチュラ2000地域」に対して環境ライアビリティ指令を創設することが念頭におかれていたが、審議過程における修正によって、本指令

の地理的適用範囲はナチュラ2000地域に必ずしも限定されなくなった。生息地指令で保護種に指定された生物種の「繁茂地及び休息地」も、本指令の適用対象となったからである。これは、「現在及び将来のEC生物多様性保全制度の傘下に入る生息地及び生物種すべて」を対象とすべく指令案に修正を加えた欧州議会と、当初の指令案通り「野鳥指令及び生息地指令の附属書に記載された生息地及び生物種」への限定を望むEU理事会の意見が対立した結果である<sup>96</sup>。最終的には妥協によって「保護された生物種」は両指令の附属書に記載された生物種<sup>97</sup>と規定された一方、「保護された生息地」には両指令の附属書に記載された生息地<sup>98</sup>に加えて「生息地指令附属書に記載された生物種の繁茂地又は休息地」も含まれることになった。したがって、本指令が適用される地理的範囲は、ナチュラ2000地域とほぼ重なるものの、完全には一致しないことになる。とは言い、ナチュラ2000ネットワーク、すなわち欧州生態系ネットワークの一部には含まれる。

「ナチュラ2000ネットワーク」の利点は、生態系を一体として捉えるところにある。ナチュラ2000の自然保全地域の管理及び保全は、「生息地 (habitats)」概念に基づいて行われる。この概念によって、指定された地域の総合的な生態系を保全対象としうる。したがって、当該地に棲息する個別の生物種、水、土壌は、そのような生態系の一部であり、生息地の保全の保全対象に一体として含まれる。さらに、本指令は、適用対象である自然

資源（保護された生物種及び生息地、水、土壌）のみならず、その効用 (service)<sup>99</sup>に対する悪影響も「損害」に含めている。ゆえに、損害を被った自然資源の機能が弱体化ないし消失したことによって生じた損害にも本指令は適用される<sup>100</sup>。生態系を総合的に捉えた「自然生息地」概念及び「効用」概念の導入によって、EUの生物多様性保全制度及び環境ライアビリティ指令は、生物多様性の喪失をより直接的且つ包括的に阻止しようとしているといえる。

## 第2節 EU生物多様性保全の一部としての環境ライアビリティ指令

環境ライアビリティ指令の成立は、近年のEUにおける生物多様性保全戦略の動きの一部として、捉えることができる。EUは、90年代以降、ECレベルでの生物多様性保全対策を強化しており、92年の生息地指令採択、98年の欧州委員会による生物多様性戦略に関する通達<sup>101</sup>の公表に続き、2001年には第1回行動計画が発表され、2010年までに生物多様性の損失を阻止することが目標として掲げられた<sup>102</sup>。環境ライアビリティ指令においても「過去数十年に渡り生物多様性の喪失が進行しており、何らかの対策をとらない限り状況は更に悪化する（前文第1段落）」と指摘されており、本指令成立の背景には生物多様性喪失の危機に対する問題意識があることは明らかである。

2006年の新行動計画では、その第一目的「EUの最重要自然生息地及び生物種の保全」

を達成するための戦略の一つ「ナチュール2000の設定と実効的管理」のためのとるべき具体的行動として、各構成国による環境ライアビリティ指令の適用並びにECによるそのための指針の設定が挙げられている<sup>103</sup>。ナチュール2000(又はナチュール2000ネットワーク)とは、ECレベルの一体性ある生態系ネットワークを指し(生息地指令第3条)<sup>104</sup>、ナチュール2000地域は、生息地指令によって指定される特別保全地域(Special Conservation Area; SCA)と野鳥指令によって指定される特別保護地域(Special Protected Area; SPA)によって構成される。野鳥指令及び生息地指令並びにナチュール2000は、EUの生物多様性保全制度の屋台骨であると位置づけられている<sup>105</sup>。環境ライアビリティ指令は、ナチュール2000ネットワークを「保護された生物種及び自然生息地」として保護対象としており、それゆえ、環境ライアビリティ指令は生物多様性保全制度の一部として捉えうるのである。

### 第3節 環境ライアビリティ制度と生物多様性保全制度の相互作用

環境ライアビリティ指令と既存のEC環境保全制度との繋がりが重要であることは、すでにホワイト・ペーパーで指摘されていた<sup>106</sup>。野鳥指令及び生息地指令のもとで構成国は保護生物種及び保護生息地の指定<sup>107</sup>だけではなく、それに関する情報収集、管理を義務付けられている。構成国行政機関による義務のなかには当該保護対象の保全状態の悪化を回避

する義務(生息地指令第6条2項)が含まれ、さらに構成国と欧州委員会はナチュール2000地域を望ましい保全状態に維持・修復(restore)する責務も負う(第3条1項)<sup>108</sup>。これらの義務は、環境ライアビリティ指令が適用できない場合(たとえば事業者が不明の場合)も課される。それゆえ、生物多様性保全制度に対する本指令の機能は補完的なものであると言えるのである<sup>109</sup>。

その一方、環境ライアビリティ指令側に立ってみれば、野鳥指令及び生息地指令は、事業者の修復プロセスにおける行政機関の役割の存立基盤となっている。これは、修復措置の決定等行政当局の役割を果たすとき必要となる情報のデータバンクの役割を既存の生物多様性保全制度が果たすからである。

第一に、本指令が適用される「損害」の存在を行政当局が判定するためには、長期的に測定された、該当する生息地ないし生物種に関する様々なデータが必要である。環境ライアビリティ指令によれば、「損害」の存在を認定するには、保護された生物種及び自然生息地の「望ましい(favourable)保全状態」に対して「重大な悪影響」が及んでいることが確かめられなければならない(第2条1項a号)。これには、長期的に測定された様々なデータが必要である。まず、「望ましい保全状態」を確定する段階では、問題の生息地又は生物種の生態学的データが必要になる。より具体的には、「自然生息地」の保全状態は、生息地における長期的な自然の分布、構造及び機能に対する影響並びに当該地におい

て典型的に生息する生物種の長期的生存に関する影響の総和から評価され（第2条4項a号）、「生物種」の保全状態は、当該種の長期的な分布状態及び生息数に対する影響から評価される（第2条2項b号）。これらのデータに基づいて、問題の自然生息地ないし生物種は安定的に存在しており長期的に見ても生存可能であると判断された場合は、その自然生息地又は生物種の保全状態は望ましいものとされるのである。このようなデータのなかには長期的観測が必要なものが含まれている。そのようなデータは、損害発生後に収集を始めても遅いため、行政当局にこのようなデータを平時から収集・管理する能力がなければ、生物多様性損害に対する環境ライアビリティ制度の実効性は担保されえない。

ここで問題となる「望ましい保全状態」概念は長期的な生物多様性保全を目指す生態系アプローチの一環として、生息地指令において初めて導入された概念である<sup>110</sup>。したがって、生息地指令のもとで、附属書に記載された生物種及び自然生息地の「保全状態」に関するデータが集積している。むしろ、そのようなデータが既に存在するような自然資源に対して本指令は適用されるとも言える。

そのようなデータを用いて問題の自然生息地又は生物種の保全状態が判明すると、その次には保全状態に対して「重大な悪影響」が及ぼされていることが示されなければならない。それには、保全状態を評価する際にも考慮される生息数等のデータのほか、影響を受ける自然生息地又は生物種の希少性や再生

（繁殖）能力のデータが必要である（附属書）。それらの情報と基礎状態（baseline condition）<sup>111</sup>をもとに、損害の重大性が判断される<sup>112</sup>。

長期的に観測されたデータが必要なのは、損害の存在を判定する時点のみではない。行政当局が事業者によってとられるべき修復措置を決定する場合にも、ナチュラ2000ネットワークのもとで集められたデータは必要不可欠である。環境ライアビリティ指令は、修復措置を「損害を受けた自然資源及びその効用を基礎状態まで修復・再生・復元する措置」と定めた（第2条11項）。修復措置選択の指針を定める附属書によると、第一にとられるべき修復措置は、損害を受けた自然資源を基礎状態にまで戻すための措置（一次的修復）である。一次的修復では完全に損害を修復できなかった場合、基礎状態に戻った場合得られたはずのものと同等の自然資源及びその効用を代替的に提供する措置（補完的修復）がとられなければならない。このように、附属書で示された修復プロセスを見れば、とられるべき措置を決定する大前提として基礎状態の確定が必要であることは明らかである。これを測定できない場合には環境ライアビリティ制度は機能しえない<sup>113</sup>。よって、基礎状態をいかに算定するかは非常に重要な要素であるが、本指令では、基礎状態は利用可能な最善の情報をもとに算出されるとするにとどまる（第2条14項）。これは、重要な概念であるがゆえに、測定不能となることがないよう柔軟性を持たせた結果である。ただ、

基礎状態は、損害が発生しなかった場合にあっては、状態のことを指すことから、基礎状態の確定には、問題となっている自然資源（自然生息地又は生物種）の「損害発生前の状態」に関するデータが少なくとも必要であると思われる。そのようなデータは事後になって収集することは極めて困難であるがゆえに、損害発生前から問題となる自然資源に関するデータ収集が行われていることが必要となる。すなわち、環境ライアビリティ指令の重要要素である修復プロセスを機能させるためには、行政当局が本指令で保護対象となっている自然資源の損害発生前のデータ（ないしは通常の状態を知るためのデータ）を入手可能であることが大前提となるのである。

このように、環境ライアビリティ指令に基づく「損害」の判定並びに「修復措置」の決定に際しては、多様且つ複雑な情報（例えば影響を受けた自然資源に関する、長期的に観測された又は損害発生前における生物学的・生態学的データ）が必要となる。これは行政当局にとっては大きな負担ともなりうるが、EUにおいては、既存の生物多様性保全制度、いわゆるナチュラ2000ネットワークのもとで蓄積されたデータを利用することが可能である。たとえば生息地指令第4条1項は保護対象に指定された生物種及び生息地の「地図、名称、場所、範囲、附属書」の基準の適用によって得られたデータ」、野鳥指令第4条3項はそれらの保全に必要な「すべての適切な情報」を委員会に報告することを義務づけられている<sup>114</sup>。ナチュラ2000ネットワークが

「損害評価の基礎状態を提供することによって、当該地域内の生物多様性について把握することを相対的に容易にする」機能を有すると考えられている<sup>115</sup>のは、このようなデータバンクとしての機能を有するがゆえである。

したがって、このようなデータの収集及び管理を義務づけている野鳥指令及び生息地指令は、環境ライアビリティ指令の生物多様性損害に対するライアビリティの存立基盤であるとも言える。野鳥指令及び生息地指令の下で厳格な生物多様性保全制度が運用されていればこそ、生物多様性損害の環境ライアビリティ制度が実効的に運用しうる。構成国にEU域内の環境の「番人（guardians）」としての役割を課す制度<sup>116</sup>が先に存在するからこそ、環境ライアビリティ指令の「行政的アプローチ」は成立可能となるのである。

## おわりに

本論文では「行政的アプローチ」を中心にEU環境ライアビリティ指令を検討した。本指令は、行政法による環境ライアビリティ制度という新たなアプローチを採用することで、民事ライアビリティ制度における環境そのものに対する損害に対する限界を克服しようとするものである。環境そのものに対する損害を主たる適用対象とし、当該損害を生じさせた事業者に対しては一連の行動義務と費用負担義務を課すことによって、民事賠償制度よりも直接的に、時間的には迅速に、環境損害に対応しうる制度であると言える。「行

政的アプローチ」の成立経緯からは、行政的アプローチの採用理由は必ずしも明確ではないが、構成国が民事法の調和を嫌ったことが背景事由として存在したと思われる。

それでは、EU環境ライアビリティ指令の「行政的アプローチ」は、他の環境ライアビリティ制度にどのような示唆を与えうるだろうか。とりわけ注意を払うべきは生物多様性条約とバイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書である。現在、これらの中ではライアビリティ制度構築に関する議論が進行しており、そこにおいてEC環境ライアビリティ指令は重要な国家実行として注目されている。これらの国際協定は環境そのものたる生物多様性を保護法益としており、それらのもとでライアビリティ制度を構築するには、従来の国際ライアビリティ制度が有する純粋な環境損害の取扱いに対する限界は克服されなければならないことは言うまでもない。EU指令で採用された「行政的アプローチ」は、純粋な環境損害ないし生物多様性に対する損害に有用なアプローチとして、国際ライアビリティ制度でも採用しうるものであろうか。この点、EU環境ライアビリティ指令のアプローチを「環境損害の修復を確実なものとして損害の防止を促進させる手法」と捉え、そのような手法は近年EUだけでなく「多国間環境条約においても取り入れられつつある<sup>117)</sup>」とする見方もある。この見方からは、パーゼル条約損害賠償議定書、南極条約環境保護議定書附属書 がEU環境ライアビリティ指令同様の特徴を有していると主張される<sup>118)</sup>。確

かに、これらの制度のもとで、汚染者は防止措置ないし対応措置をとることを要請される。さらに、措置をとらなかった場合にも費用負担が義務づけられている。従って、私人に対する賠償とは異なる、公法による規制の要素が含まれており、これらの二つの制度は「行政的アプローチ」を導入していると言える。このような国際的動向は興味深いが、EU指令と異なり、これらの制度には存立基盤となる強力な環境保全制度がないことには、注意を払わねばならない。

現在、ライアビリティ制度構築の議論がされている生物多様性条約にも、同様のことが言える。当条約の下では、第14条2項<sup>119)</sup>に基づき、生物多様性への損害並びにその評価及び修復に関する情報収集と議論が行われている<sup>120)</sup>。その報告書は、生物多様性に対する損害のライアビリティの複雑さを的確に示している。それによれば、「何らかの原因によって『生物多様性に対する損害』が生じたということを確認することが肝要である。それによって、どのような修復及び追加的・補完的措置が必要かを設定する基盤が整う。それに続いて、その費用、誰がライアビリティを負うかを定めることが可能になる<sup>121)</sup>。」

この言葉は、純粋な環境損害ないし生物多様性損害のライアビリティ制度が存立するための基盤として、環境（生物多様性）を管理する仕組みとそれを遂行する機関が必要であることを示唆する。当該報告書のなかでも、基準状態の設定が必要となることが承認され、損害発生前の状態を判定するためには、

科学的調査や伝統的な知識等多岐に渡る情報が必要であること、それら情報の源は、国家の生物多様性戦略、保護地域管理計画、影響評価等であると指摘されている<sup>122</sup>。

生物多様性条約のもとで、そのような情報源の創出、情報の収集・管理を加盟国に義務づけ、且つ実際に実行させる仕組みが構築されていれば、国際的な生物多様性損害のライアビリティ制度も実効性あるものになりうるだろう。ただ、問題は、EU環境ライアビリティ指令の土台には野鳥指令及び生息地指令に基づくナチュール2000ネットワークという厳格な生物多様性保全制度が存在するが、生物多様性条約には、EU指令ほどの強制力はないということである。

カルタヘナ議定書でもライアビリティ制度の構築が議論されており、ここでは、成果文書の草案に「行政的アプローチ」が採用されている<sup>123</sup>。しかし、上記と同じ懸念は生じる。さらに、生物多様性条約やEU環境ライアビリティ指令のように生物多様性という保護法益に着目した制度と異なり、カルタヘナ議定書は「危険な活動としてのGMO越境移動」を規制する国際制度であるため、生物多様性（生物種ないし生息地）の状態を監視し続けることが必要となる「行政的アプローチ」の環境ライアビリティが機能するのか疑わしい面もある。

Churchillが既に指摘したように、環境損害に対してどのようなライアビリティが適切かという問題に取り組むにおいては、既存の条約のモデルを盲目的に追従すべきではな

く、活動の性質、対象となるリスクの程度、潜在的被告の資金力等の様々な要因を考慮した上で、どのような制度が適切かを論じるべきであろう<sup>124</sup>。

むしろ、本指令の「行政機関による監視」制度は、地域制自然公園制度を有する日本に対する示唆に富む。日本では2008年に生物多様性基本法が制定されたものの、そこに環境損害に関する規定はなく、外来種法を除いて生物多様性損害を含む純粋な環境損害を取り扱う法律は存在しない<sup>125</sup>。しかし、日本は生物多様性国家戦略を採択し、国立公園及び国定公園を日本の生物多様性保全の屋台骨と位置づけ、その保全制度の充実を目指している<sup>126</sup>。このような基盤に基づくライアビリティ制度の構築を考えるとすれば、EU環境ライアビリティ制度は参考とするであろう。

とは言え、EU環境ライアビリティ指令が真に「純粋な環境損害に対するライアビリティ制度の限界」を打破するものであるかは未だ不明である。EU環境ライアビリティ指令及びその行政的アプローチが、これからどのように運用されるかに注目したい。

## 注

1 Liabilityは日本語では「賠償責任」「補償責任」「責任」と訳されることが多いが統一はされていない。本論文で扱うEU指令にけるliability概念に対する訳語としては「賠償責任」「補償責任」何れも適切ではない。「責任(responsibility)」との混同を避けるため本論文では「ライアビリティ」と片仮名表記する。

2 FITZMAURICE, Malgosia, *International Responsibility and Liability, The Oxford Handbook of International Environmental Law*, D. Bodansky, J. Brunnee & E. Hey(eds.), pp.1010-1035, p.1024, 2007; BOYLE, Alan,

- Globalising Environmental Liability: The Interplay of National and International Law, *Journal of International Law*, vol.17, No.1, pp.3-26, p.4-5, 2005; BRUNNEE, Jutta, Of Sense and Sensibility: Reflection on International Liability Regimes as Tools for Environment Protection, *International Comparative Law Quarterly*, vol.53, pp. 351-367, pp. 356-363, 2004, etc.
- 3 *Ibid.*
- 4 DE LA FAYETTE, Louise Angelique, The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes, M. Bowman & A. Boyle (eds.), *Environmental damage in international and comparative law*, pp. 149-189, pp. 152-181, 2002.
- 5 大塚直「環境損害に対する責任」『環境法学の挑戦』大塚直・北村喜宣編, 84-88頁, 79-80頁, 2002年。
- 6 DE LA FAYETTE, Concept, *supra* note 4, pp. 181-182; BOWMAN, Michael, Environmental Harm: Definition and Valuation, M. Bowman & A. Boyle(eds.), *Environmental damage in international and comparative law*, pp. 1-15, p. 5, 2002.
- 7 Draft Principles on Allocation of Loss in Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities with Commentaries, U.N. Doc. A/61/10, para.11.
- 8 DE LA FAYETTE, *supra* note 4, p. 181, 2002; BOWMAN, Environmental Harm, *supra* note 6, p. 5, 2002.
- 9 DE LA FAYETTE, *ibid.*
- 10 1992年油濁民事責任条約第1条6(a); 1993年ルガノ条約第2条7(c)及び8(未発効); 1997年原子力損害に関するウィーン条約改正議定書第1条第1段落(k)(iv)(未発効); 1999年バーゼル条約損害賠償議定書第2条(c)(iv)(未発効); 2001年バンカー油濁損害ライアビリティ条約第1条9項(a); 2004年原子力の第三者ライアビリティに関するパリ条約第1条(vii)(4); 2005年南極条約環境保護議定書附属書第2条(b)(未発効)。2006年ILC「損失の分配」原則草案第2条(a)及び第3条(a)も参照。
- 11 ただし、2008年11月21日より発効したバンカー条約を除きこれらの条約は未発効であり、実際に適用事例があるのは92年民事賠償責任条約のみというのが現状である。
- 12 DE LA FAYETTE, Concept, *supra* note 4, pp. 181-182.
- 13 BETLEM, Gerrit & BRAN, Edward, The Future Role of the Civil Liability for Environmental Damage in the EU, *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 2, pp. 183-220, p. 191, 2002.
- 14 BOYLE, *supra* note 2, p. 9.
- 15 多くの論文が国際ライアビリティ制度の「事前防止」機能について述べているが、その根拠は示されていないか、単に「事業者はより注意を払うようになる」という期待である。
- 16 Brunneeは、実際にはライアビリティ制度のインセンティブ作用(事前防止機能)を証明する証拠はなく、EC委員会委託の調査によれば、厳格責任制度は、統計的に汚染者の行動に大きな効果をもたらさない、と指摘している。See BRUNNEE, *supra* note 2, p. 366.
- 17 DE LA FAYETTE, Concept, *supra* note 4, pp.184-185. 著者は、不法行為法では金銭賠償のみが可能だが、環境損害に関連して要求されるものは害の除去と環境が以前の状態に修復されることだと指摘している。環境は他の物品と異なり、金銭では購えない。
- 18 DE LA FAYETTE, *ibid.*
- 19 Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage, *Official Journal L* 143, April 30, 2004, pp. 56-75.
- 20 WINTER, Gerd, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *Journal of Environmental Law*, Vol. 20, No. 2, pp. 163-191, pp. 163-164, 2008; KRAMER, Ludwig, Discussion on Directive 2004/35 Concerning Environmental Liability, *Journal for EU Environmental Planning and Law*, vol. 4, pp. 251-252, pp. 250-256, 2004.
- 21 See Submissions and Comments for Working Document, *infra* note 55. 「公法アプローチ」のほか、「行政法アプローチ」「公法制度」と言及されることもある。本論文では、以後「行政的アプローチ」に統一する。
- 22 DE SADELEER, Nicolas, Polluter-Pays, Precautionary Principles and Liability, *Environmental Liability in the EU*, Betlem, Gerrit & Brans, Edward (eds.) pp. 89-102, p. 101, 2006; DE LA FAYETTE, Louise Angelique, New Approaches for Addressing Damage to the Marine Environment, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 20, No. 1, pp. 167-224, p. 212, 2005; KRAMER, Discussion, *supra* note 20, p. 250; BERGKAMP, Lucas, The Proposed Environmental Liability Directive, at [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/wrkdoc\\_comments.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/wrkdoc_comments.pdf) (as of January 31, 2009) p. 329, p. 340, 2002等の論文において、「行政的アプローチ」について言及されている。
- 23 本論文の検討対象たる指令(Directive)は、

- EC条約に根拠規定を有するEC共同体の法令であるため、EU指令ではなくEC指令という名称を使う方が正確ではあるが、EC法を含むEUに関する法を一般に総称してEU法と呼ぶ慣習が定着していることを考慮し、本論文では「EU指令」に統一して表記する。
- 24 指令 (Directive) は、原則として加盟国内において直接適用されるものではない。指令が発せられた場合、加盟国には、指令の趣旨・目的を考慮し、所定の期間内に国内法を整備する義務が発生する (EC条約第249条第3項および第10条第1項参照)。国内法への変換 (transposition) に際しては、加盟国にはある一定の裁量権が与えられている。つまり、各国は独自の判断に基づき法令を制定しうる。そのため、すべての加盟国の法令が完全に同一になるわけではない。指令は、国内法の統一ではなく、調和を目的とするというのは、そのためである。
- 25 Green Paper on Remedying Environmental Damage, COM(93) 47 final of 14 May 1993. グリーン・ペーパーとは、欧州委員会が特定の政策分野において発行する議論書 (Discussion Paper) で、主として利害関係者に対して意見提出を喚起する役割がある。将来の立法に向けて重要な文書である。
- 26 White Paper on Environmental Liability, COM(2000) 66 final of 9 February 2000. ホワイト・ペーパーとは、欧州委員会からの公式な政策の提案を含んだ文書である。
- 27 Proposal for Directive of European Parliament and of Council on Environmental Liability with regard to Prevention and Remedying of Environmental Damage, COM(2002) 17 final, January 23, 2002.
- 28 EC条約251条に基づき、共同決定手続きがとられた。審議過程に関する詳細は、欧州委員会ウェブサイトを参照。Bulletin of the European Union, Environmental Liability, at <http://europa.eu/bulletin/en/200404/p104080.htm> (as of January 31, 2009)
- 29 WINTER, *supra* note 20, p.167. とりわけドイツでは「指令が定める、生態系への損害に対する事前防止と修復の公法的制度は、第三者たる私人が損害を回復する権利を付与するわけではないので、ライアビリティとは呼ばない」という議論がみられる。これはドイツ法における Haftung (Liabilityに対応する語) が事後救済義務を表すのに対し、Verantwortlichkeit (Responsibilityに対応する語) は回復措置の実行も含めた広範な範囲を示す言葉であることが関係すると思われる。それに対し、例えばフランスでは、Liabilityに対応する概念がなく、Environmental LiabilityはResponsabilité Environnementale と訳出された。
- 30 KRAMER, Ludwig, Discussion, *supra* note 20, p.250. 「環境ライアビリティ」(という題名)の方が「環境損害防止及び修復」よりも興味を引きやすいと考えられたと指摘されている。See also WINTER, *supra* note 20, p. 165, 2008.
- 31 Financial Security in Environmental Liability Directive, *infra* note 39, p. 16.
- 32 CLARKE, Chris, Updated Comparative Legal Study, pp.1-99, p. 6, 2001, at [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/legalstudy\\_full.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/legalstudy_full.pdf) (as of January 31 2009) 「ライアビリティ」概念は各構成国において異なる。私法領域においてしか用いない国があるのに対し、コモン・ローの国では私法・公法の両領域で使用される。
- 33 環境ライアビリティ指令の制度枠組みを解説した論文として、HINTEREGGER, Monika, International and Supranational Systems of Environmental Liability in Europe, in *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*, Monika Hinteregger(ed.) pp. 3-32, 2008; KRAMER, Ludwig, Directive 2004/35/EC on Environmental Liability, *Environmental Liability in the EU*, Gerrit Betlem & Edward Brans(eds.) pp. 29-47, 2006; BRANS, Edward, Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, *Environmental Law Review*, vol.7, pp. 90-109, 2005; 大塚直「環境損害に対する責任 - EU指令を中心として」『Law & Technology (エル・アンド・テイ)』No.30, 24-31頁, 2006年, 等がある。
- 34 EC条約第174条2項を参照。汚染者負担原則は、EC環境政策の基本原則の一つである。
- 35 具体的にはIPPC指令 (総合的汚染防止・規制指令) のもとで許可が必要とされる産業及び農業活動、廃棄物管理活動、危険化学物質、遺伝子改変生物 (LMOs) に関わる活動。
- 36 See White Paper, *supra* note 26, pp. 16-17. 厳格責任と過失責任は、既存の民事ライアビリティ制度構築の際に問題となり、危険活動のリスクはその事業者自身が負うべきである、原告に被告の過失の立証責任を負わせるのは酷である等の理由から、国際法上もEU構成国の国内法上も、なべて厳格責任制度が採用されてきた。厳格責任制度のもとでは、過失は必要ないが、「損害を当該事業者が生じせしめた」という相当因果関係は必要とされる。See also KISS, Alexandre & SHELTON Dinah, Strict Liability in International Environmental Law, *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, Ndiaye & Wolfrum(eds.) pp. 1131-1151, 2007.
- 37 *Ibid.*, p.16. 野鳥指令及び生息地指令によって

- 保護されている自然資源は脆弱であるがゆえに他者による損害を受けやすいため、ナチュラ2000地域における生物多様性に対する重大な損害は、危険活動から生じたか否かに拘らず、ライアビリティを適用すべきと述べられている。
- 38 第4条2項及び附属書に基づき、油濁損害、有害・有毒物質の海上輸送、内陸における危険物品の輸送に関する国際条約で、当該国に効力を有する条約の適用対象となる環境損害には、本指令は適用されない。さらに、第4条4項及び附属書、によって、原子力に関するリスクも適用除外である。
- 39 2008年9月、欧州委員会は2010年及び2014年の委員会報告書のための準備作業の一部として、調査報告書を公開した。それによれば、国内法において強制的金銭保証を定めている構成国は、まだ当制度が始動していない国も含めて11カ国である。報告書は、ECレベルの規制を敷くためには更に詳細な検討が必要であると結論づけている。European Commission, Directorate General for Environment (DG ENV) Financial Security in Environmental Liability Directive, Final Report, pp. 1-136, 2008, at [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf) (as of January 31, 2009)
- 40 ここでいう「国内法化 (transpose the directive into domestic law)」とは国内法の制定を意味する。指令に実効性を持たせるため、国内法で要求される場合には州法などの地域法、一般法ないし分野毎の法律、一次的ないし二次的規則を定めることが求められる。
- 41 National Provisions Communicated By The Member States Concerning Directive 2004/35/CE on Environmental Liability, at <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=413864:cs&lang=en&list=343623:cs,413864:cs,400387:cs,397752:cs,391018:cs,357823:cs,432644:cs,283036:cs,277413:cs,338618:cs.&pos=2&page=1&nbl=21&pgs=10&hwords=environmental%20liability &checktext=checkbox&visu=#texte> (as of January 30, 2009)
- 42 Financial Security in Environmental Liability Directive, *supra* note 39, pp. 6-7. 国内法変換未完了の国は、オーストリア、ベルギー (部分的欠如)、フィンランド、フランス (部分的欠如)、ギリシャ、アイルランド、ルクセンブルグ、スロヴェニア及び英国。
- 43 ここで言う実効性と実際の防止ないし抑止効果とは、必ずしも同一の意味ではない。本指令の実効性は、本指令が各構成国で完全に国内法に変換され、すべての国家機関が本指令及び国内法令を適用及び執行しているか否かで判断されるものとする。EC環境法の実効性とは何かに關しては、VERSCHUUREN, Jonathan, Effectiveness of Nature Protection Legislation in the EU and the US, *Yearbook of European Environmental Law*, vol.3, pp. 305-328, pp. 305-307, 2003; KRAMER, Ludwig, Thirty Years of EC Environmental Law, *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 2, pp. 155-182, p. 179, 2002.
- 44 高村ゆかり「環境損害責任に関する国際的潮流」『環境管理』Vol.43, No.11, 29-36頁, 35頁, 2007年。
- 45 野鳥の保全に関する理事会指令 (野鳥指令) Directive 79/409/ECC of 2 April 1979 on the Conservation of Wild Birds, *Official Journal L* 103, p.1.
- 46 自然生息地及び野生動植物相の保全に関する理事会指令 (生息地指令) Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora, *Official Journal L* 206, July 22, 1992, p.7.
- 47 但し、同条3項c号に基づき、構成国はそれぞれの国内において国内法で保護する生物種及び生息地を本指令に加えることができる。
- 48 水管理に関する枠組み指令 Directive 2000/60/EC on of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy, *Official Journal L* 327, 2000.
- 49 WINTER, *supra* note 20, p. 168.
- 50 WINTER, *supra* note 20, pp. 168-169; BETLEM, Gerrit, Transnational Operator Liability, *Environmental Liability in the EU*, BRANS & BETLEM (eds.) pp. 149-188, p. 150, pp.173-181, 2006.
- 51 EU環境ライアビリティ指令第8条4項「構成国は、事業者が、自身の無過失及び行政の事前許可の存在又は当時の科学的知見による予見不可能性を証明すれば、費用負担を免除することができる (下線部は筆者による)。」See Winter, *ibid.*, pp. 169-170.
- 52 WINTER, *ibid.*
- 53 DE LA FAYETTE, New, *supra* note 22, p. 214, 2005.
- 54 European Commission Directorate General, Working Document on the Prevention and Restoration of Significant Environmental Damage, at [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/consultation_en.pdf) (as of January 31 2009)
- 55 Submissions and Comments for Working Document on the Prevention and Restoration of Significant Environmental Damage, pp.1-338,

- 2001, at [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/wrkdoc\\_comments.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/wrkdoc_comments.pdf) (as of January 31, 2009) p. 18, p. 38.
- 56 White Paper, *supra* note 26, p. 30.
- 57 *Ibid.*, p. 15.
- 58 *Ibid.*, p. 19.
- 59 KRAMER, Discussion, *supra* note 20, p. 251.
- 60 Working Document, *supra* note 54, p. 1.
- 61 KRAMER, Directive, *supra* note 33, p. 37.
- 62 Proposal for Directive, Explanatory Memorandum, *supra* note 27, pp. 16-17.
- 63 WINTER, *supra* note 20, p. 165, 2008.
- 64 Submissions, *supra* note 55, p.18.
- 65 KRAMER, Directive, *supra* note 33, pp. 34-35.
- 66 クリス・ボレット, 河村寛治=三浦哲夫(訳)「EU環境責任法制の枠組みについて(下)」『国際商事法務』vol. 30, No. 11, 1595-1599頁, 1595頁, 2002年。
- 67 Proposal for Directive, Explanatory Memorandum, *supra* note 27, p. 27.
- 68 The Council of European Union, Common Position, 18 November 2003, *Official Journal C* 277 E/30.
- 69 汚染者が不明の場合、破産した場合等、何らかの理由で汚染者による損害への対応及び費用負担が望めない場合の環境損害のことを言う。
- 70 KRAMER, Directive, *supra* note 33, p. 37.
- 71 WINTER, *supra* note 20, p.168, 2008.
- 72 環境ライアビリティ制度における行政的手法、私法的手法を詳細に分析したものとして、See BERGKAMP Lucas, *Liability and Environment: Private and Public Law Aspects of Civil Liability for Environmental Harm in an International Context*, 2001. Bergkampは、EU環境ライアビリティ指令による行政的アプローチの採用を提唱していた。
- 73 Commission Staff Working Paper on Liability and Redress Regimes in Multilateral Environmental Agreements (MEAs), SEC (2006) 1131 final; UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/10, 24 February 2006, p. 37.
- 74 FITZMAURICE, *supra* note 2, p. 1024, 2007.
- 75 環境ライアビリティ指令のもとで、私人は、環境損害もしくはその急迫したおそれに関する事案に対する意見を行政当局に提出し、本指令のもとで措置をとることを要求することができる(第12条)。さらに、行政当局の決定に不服がある場合、司法機関に訴えることができる(第13条)。
- ただし、以下の三点のいずれかを満たす私人でなければならない。第一に、環境損害により影響を受けている又はそのおそれがある者、第二に当該損害に関する環境に関わる意思決定に十分な利益を有する者、第三に構成国の行政訴訟法が権利侵害を要件として要求する場合、権利侵害を主張する者、の三つである。国内法の条件を満たす環境NGOは、第二又は第三のカテゴリーに含まれる(第12条1項第3段落)。
- 76 CARBONE, Sergio, MUNARI, Francesco & SCHUANO DI PEPE, Lorenzo, The Environmental Liability Directive and Liability for Damage to the Marine Environment, *The Journal of International Maritime Law*, vol.13, pp. 341-355, p. 342, 2007; BRANS, *supra* note 33, pp. 199-200.
- 77 BETLEM & BRANS, Future, *supra* note 13, p. 191, 2000.
- 78 「『声なき利益』である環境そのものが、事業者と行政当局の交渉過程において、議題にのぼるとは思えない。」See KRAMER, Discussion, *supra* note 20, p. 252, 2005.
- 79 行政法と不法行為法双方に基づいて賠償を請求される二重賠償の問題が生じうるが、本指令では、第16条2項において、構成国が二重賠償の禁止等適切な措置をとることを定め、調整をはかっている。
- 80 Commission Staff Working Paper, *supra* note 73, p. 6.
- 81 WINTER, *supra* note 20, p. 164.
- 82 防止に関しては、損害のおそれがあると知ってから2時間以内に防止措置をとり、行政当局に情報提供する。当該措置の効果がなかった場合、それと知ってから6時間以内に行政当局に連絡することが定められている。修復に関しては、損害発生後2時間以内に行政当局に情報提供し、損害を管理ないし封じ込めなければならない。そして15日以内にとるべき修復措置を行政当局に報告する。報告後、行政当局は15日以内に公衆の意見をきいてとるべき措置を決定する。See JOZON, Monika, Directive 2004/35/EC and Romania, pp. 1-9, pp. 4-5, 2007, at <http://www.avosetta.org/> (as of January 31, 2009)
- 83 DE SADELEER, Nicolas, The Birds, Habitats and Environmental Liability Directive to the Rescue of Wildlife under Threat, *Yearbook of European Environmental Law*, No. 7, pp. 36-75, p. 74, 2007.
- 84 本指令条文を忠実に再現している国内法が多い。ただし、本指令において構成国の裁量に任された、複数の汚染者がいる場合の規定(第9条)行政による許認可の抗弁及び科学的知見の抗弁に関する規定(第8条4項)は、国によって異なるルールが採用されている。さらに、本指令は枠組みを定めるものであり構成国は本指令より厳格な国内法を採用することができるた

- め、スペインのように保護対象を国内法で保護された生物種及び自然生息地にまで拡大することもできる。See Financial Security in Environmental Liability Directive, *supra* note 39, p.31.
- 85 White Paper, *supra* note 26, p.15; Proposal for Directive, Explanatory Memorandum, *supra* note 27, p. 391. ポルトガルとギリシャ以外のすべての国において、汚染地域に関する行政法が存在していた。
- 86 大久保規子「ドイツの環境損害法と団体訴訟」『阪大法学』第58巻第1号, 1-33頁, 7頁, 2008年。
- 87 大塚「2002年前掲論文」注5, 87-88頁。ドイツでは1990年に環境損害法が制定されていたが、環境汚染から生じた所有権侵害があって初めてライアビリティが認められることになっており、環境そのものに対する損害を取り扱っているとは言えなかった。
- 88 White Paper, *supra* note 26, p. 2, p. 18; Proposal for Directive, Explanatory Memorandum, *supra* note 27, p. 6.
- 89 WINTER, *supra* note 20, p. 168.
- 90 大久保「前掲論文」注87, 26-27頁。
- 91 PIROTTE, Charles, La Directive 2004/35/CE du 21 Avril 2004 sur la Responsabilité Environnementale: Premiers Commentaires, *Les Reponsabilité Environnementales*, B. Dubuisson & G. Viney (eds.) pp. 731-777, p. 731, 2005.
- 92 Proposal for Directive, *supra* note 27, Article 2.1.2.
- 93 生物多様性条約第2条によると「生物多様性とは、すべての生物の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む。」となっており、非常に広範な定義が採用されている。
- 94 HINTEREGGER, *supra* note 33, p. 14; KRAMER, Directive, *supra* note 33, pp. 39-40.
- 95 White Paper, *supra* note 26, p. 11, p. 15; BETLEM, Future, *supra* note 13, pp. 193-194, 2002.
- 96 KRAMER, Directive, *supra* note 33, pp. 39-40, 2006.
- 97 野鳥指令附属書の野鳥種及び移動性種並びに生息地指令の「共同体利益の生物種」(第2条3項)、生息地指令第1条g)では、絶滅危惧種、脆弱な種又は固有種のいずれかにあたるものを「共同体利益の種」と定義している。
- 98 野鳥指令附属書の野鳥種及び移動性種の生息地、生息地指令附属書の鳥類以外の動植物種の生息地、生息地指令附属書の自然生息地(第2条3項)。
- 99 第2条13項「自然資源の効用とは、他の自然資源又は公衆の利益となるような、自然資源の機能である。」
- 100 DE SADELEER, Birds, *supra* note 83, p. 69. 例としては、森林伐採によって当該森林の貯水機能が損なわれる場合等が考えられる。
- 101 European Commission, Communication on a European Community Biodiversity Strategy, 5 February 1998, COM (98) 42 final. 1992年生息地指令と同様、生物多様性条約の履行を目的として策定された。
- 102 DE SADELEER, Birds, *supra* note 83, pp. 36-37, 2007.
- 103 Annexes to the Communication From The Commission Halting The Loss of Biodiversity by 2010 and Beyond, COM (2006) 216 final.
- 104 See Questions and answers on Natura 2000 at [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm) (as of January 31, 2009) 2009年1月時点で、全構成国における保護地域の数はおよそ26,000箇所、総面積は全EU域の20%以上・850,000平方キロメートルである。
- 105 See European Commission Website “Nature and Biodiversity” at [http://ec.europa.eu/environment/nature/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm) (as of January 31, 2009)
- 106 White Paper, *supra* note 26, p. 12.
- 107 DE SADELEER, Nicolas, Habitats Conservation in EC Law: From Nature Sanctuaries to Ecological Networks, *Yearbook of European Environmental Law*, Vol. 5, pp. 226-231, 2005. ナチュラ2000ネットワークの保護対象の指定は、3段階の手続きを経てなされる。第一段階は構成国によるリスト作成、第二段階はそのリストに基づく委員会リスト策定、第三段階は構成国によるサイト認定である。期限内に義務を果たさなかった構成国が欧州委員会によって欧州司法裁判所へ提訴される事例が複数件生じている。
- 108 *Ibid.*, pp. 220-233.
- 109 White Paper, *supra* note 26, p. 12; DE SADELEER, Birds, p.75; VERSCHUUREN, *supra* note 43, p. 311, 2003.
- 110 自然生息地指令第3条1項(望ましい保全状態を維持するためナチュラ2000を設定する義務)及び第4条4項(SCIを望ましい保全状態で維持する義務)を参照。特定の生物種及び自然生息地を望ましい保全状態に維持及び修復することは、生息地指令の目的の一つである。DIAZ, Carolina Lasen, The EC Habitats Directive Approaches its Tenth Anniversary, *Review of European Communities on International Environmental Law*, Vol. 10, No. 3, pp. 287-295, p. 288, 2001.
- 111 基礎状態とは、損害が発生しなかった場合現

- 存したはずの自然資源及びその効用の状態である(第2条14項)。
- 112 HINTEREGGER, *supra* note 33, pp.15-16.
- 113 生物多様性損害の判定において基準状態を確立することの重要性は、国際的にも共通の認識となり始めている。生物多様性条約下の議論では、一歩進んで、基準状態が測定できない場合の損害判定のための代替的方法が検討対象に掲げられた。しかし、その方法はまだ見つからず、国家実行は未だないと報告されるにとどまっている。UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1
- 114 See Commission Decision 97/266/EC of 18 December 1996 Concerning a Site Information Format for Proposed Natura 2000 Sites, *Official Journal L* 107/1, April 24 1997. at [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/standarddataforms/notes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/standarddataforms/notes_en.pdf) (as of January 31, 2009)
- 115 Financial Security in Environmental Liability Directive, *supra* note 39, p. 92. 本指令における強制保険制度の可能性の検討において、保険費用を見積もるには修復費用に対する予見可能性が必要と議論され、そのために保険業界はナチュラ2000ネットワークに依拠しようと論じられた。
- 116 DE SADELEER, *Habitats*, *supra* note 107, p. 218, 2005.
- 117 高村ゆかり「前掲論文」注44, p. 36, 2007.
- 118 *Ibid.*
- 119 生物多様性条約第14条2項「締約国会議は、今後実施される研究を基礎として、生物の多様性の損害に対する責任及び救済(原状回復及び補償を含む。)についての問題を検討する。」
- 120 UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1 生物多様性条約締約国会合の決定 /29(第3段落)に基づいて作成された報告書。EU環境ライアビリティ指令は国家実行の一つとして参照されている。
- 121 *Ibid.*, pp. 2-3.
- 122 *Ibid.*, pp. 5-7.
- 123 2009年2月の第1回共同議長フレンズ会合報告書によると、締約国は「行政的アプローチ」に関する法的拘束力ある文書(補遺議定書 Supplementary Protocol)に向けて作業することに合意した。当該成果文書は2010年締約国会合での採択が目指されている。See UNEP/CBD/BS/GF-L&R/1/4, 27 February 2009.
- 124 CHURCHILL, Robin R., *Facilitating (Transnational) Civil Liability Litigation for Environmental Damage by Means of Treaties: Progress, Problems, and Prospects*, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 12, No. 3, pp. 3-41, p. 41, 2001.
- 125 松村弓彦「環境損害に対する責任制度の前提条件」『環境管理』vol.42, no.12, 64-69頁, 64頁, 2006年。
- 126 大澤雅彦「生物多様性の視点からみた国立公園の役割」『国立公園』第669号, 9-12頁, 10頁, 2008年。

\* 投稿受付: 2009年3月31日  
最終稿受理: 2009年6月3日

# The Administrative Approach in the EU Environmental Liability Directive

FUJII Mai\*

## Abstract

From the late 1960s, international environmental liability treaties have been developed especially in the specific fields i.e. oil pollution and nuclear damage. These treaties include “damage to environment per se” only in the limited extent. This is because of limitations inherent in civil liability regimes.

The 2004 EU Environmental Liability Directive (ELD) adopted a new approach called “the Administrative Approach”, which can overcome this limitation. The Directive has two innovative points: at first, it entirely applies to the damage to environment per se and secondly it specifies that the polluter shall owe a series of obligations to act and an obligation to pay the cost in case he pollutes the environment. The adoption of the administrative approach brought these two features into the Directive ( I )

The preparatory work of the Directive is examined in the Chapter II. In 2000, the White Paper expected a civil liability directive for a future regime, but the European Commission changed its mind next year and then the administrative approach became the main component of the draft Directive in 2002 ( II )

The main purpose of the civil liability regime is remedying victims ( private persons ) Filing a lawsuit by such people is the key of the regime. On the other hand, under the administrative approach, the role of private persons is rather limited but administrative entities play an important role in this approach ( III )

The Chapter IV focuses on the damage to biological diversity. The Directive appears to be part of the EU biodiversity conservation regime and it supplements the

---

\* Graduate Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

Bird and Natural Habitats Directive. At the same time, the Biodiversity Conservation Regime is the foundation of the administrative approach. Without information which was collected and managed under the Bird and Habitats Directive, it is impossible for competent authorities to order appropriate restoration measures to polluters ( IV )

In order to ensure the effective application of the administrative approach, intervention by the competent authorities in the restoration process and the monitoring of the protected natural resources are necessary. Therefore, this approach cannot easily be imported into international treaties ' regimes. There is a need to consider carefully when negotiating this approach in international fora.