

■研究調査レビュー

森林環境の保全と自治体の役割(2)
—アマミノクロウサギ訴訟を素材に—
采女 博文 (鹿児島大学法科大学院)

1. 森林環境をめぐる施策と税
2. アマミノクロウサギ訴訟判決
3. 裁判所の判断
- 3-1. 林地開発許可制度により保護される利益 (以上、7月号)

3-2. 森林法10条の2第2項1号, 1号の2について

裁判所は、これらの号は、「個々人の生命、身体等の個別的利益を保護する趣旨」を含むとの判断をした。しかし、当該開発行為をする森林や周辺地域に対して「自然観察活動等に訪れるという関係にあるのみの個人」についてまで、その個々人の生命、身体等の個別的利益を保護する趣旨ではない、とした。

結局、判決は、当該行政法規の趣旨が「一般公益の利益保護に尽きるか個々人の個別的利益の保護を含むか」を峻別したうえ、後者と判断した法規でも原告適格を「原告らの居住地と本件各ゴルフ場予定地との位置関係」によって否定した。「住用村ゴルフ場の予定地に最も近くに居住する原告でも同予定地から直線距離で約16キロメートル……である。このような距離関係からみても、原告らは、本件各ゴルフ場の開発により発生する可能性のある災害等によって生命、身体等の被害が生じる地域に居住する住民とはおよそ考えられ」ない。

原告適格を限定する必要があるとしても、当該施設（ゴルフ場）と原告らの住居との距離によって原告適格を限定する手法は、生態系を含めた自然環境の保全が問題となっている場合には、合理性がない。誰に訴訟を提起する資格を認めるのが適切か、という根本問

題から判決は目をそらしたといえよう。もともと一般的公益と個別的利益の区別に拘泥する以上、自然の権利をいう原告らの原告適格の否定は最初から自明であったのかもしれない。

結局、森林法の保護法益の限界を自然環境保全の法体系の解釈から破るという裁判所の努力は竜頭蛇尾に終わった、といえよう。

なお本件地裁判決の後、森林法10条の2第2項各号と原告適格の問題について、最高裁は「土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者」に限って、開発許可の取消しを求める法律上の利益を有するとして原告適格を認めた（最判平成13年3月13日民集55巻2号283頁）。この意味では地裁判決は手堅いものであった。

4. 現行法の枠組み転換

4-1. 法制度としての権利主体

牢固たる最高裁判例を前にして、地裁判決は原告適格の範囲を拡げる営みはなしえなかった。一方で、「おわりに」の項目を設けて裁判官らは所見を述べている。少し追いかけてみる。

①法体系の大前提の確認

「現行の行政訴訟における争訟適格としての『原告適格』を、個人（自然人）又は法人に限るとするのは現行行政法の当然の帰結」である。

「わが国の法制度は、権利や義務の主体を個人（自然人）と法人に限っており、原告らの主張する動植物ないし森林等の自然そのものは、それが如何に我々人類にとって希少価値を有する貴重な存在であっても、それ自体、

権利の客体となることはあっても権利の主体となることはないとするのが、これまでのわが国法体系の当然の大前提であった」。

②争点での判例への追隨

この大前提は動かないだろう。問題は、「自然環境の保護を目的とするいわゆる『権利能力なき社団』、あるいは自然環境の保護に重大な関心を有する個人（自然人）が自然そのものの代弁者として、現行法の枠組み内において『原告適格』を認め得ないか」という大きな争点への態度である。

ここでは、裁判所はあっさりと、「『原告適格』に関するこれまでの立法や判例等の考え方に従い」、原告らに原告適格を認めなかった。ただ、この結論の直後に、判決は現行法の枠組みの検討余地について言葉を費やして「飛翔」してみせた。

③近代所有権の捉え直し、現行法の枠組みへの問題提起

「個別の動産、不動産に対する近代所有権が、それらの総体としての自然そのものまでを支配し得るといえるのかどうか、あるいは、自然が人間のために存在するとの考え方をこのまま押し進めてよいのかどうか」は、深刻な環境破壊が進行している現在、「国民の英知を集めて改めて検討すべき重要な課題」である。「自然の権利」という観念は、「人（自然人）及び法人の個人的利益の救済を念頭に置いた従来の現行法の枠組みのままでもよいのかどうか」という極めて困難で、かつ、避けては通れない問題」を我々に提起した、という。

率直に言えば、判決は、先例に従って事案を事務的に処理し、問題解決を未来に押しやった。

4-2. 森林法と環境保全の仕組み

自然保護に対する法的評価の高まりのなかで森林法ははっきりとした限界をみせている。生態系、生物多様性の保護を含んだ豊かな法

益としての環境保全の仕組みとはなっていない。

問題は環境保全の担い手である。判決は「自然の価値を侵害する人間の行動に対して、市民や環境NGOに自然の価値の代弁者として法的な防衛活動を行う地位があるとして訴訟上の当事者適格が一般に肯定される」との解釈を退けた。

すなわち、「原告らの主張する『自然享有権』に具体的な権利性を認め得るか否かについては、自然破壊行為に対する差止請求、行政処分に対する原告適格、行政手続への参加の権利等の根拠となるような『自然享有権』の具体的な範囲や内容を実体法上明らかにする規定は環境の保全に関する国際法及び国内諸法規を見ても未整備な段階であって、いまだ政策目標ないし抽象的権利という段階にとどまっている」。

「また、自然に影響を与える行政処分に対して、当該行政処分の根拠法規の如何に関わらず、『自然享有権』を根拠として『自然の権利』を代弁する市民や環境NGOが当然に原告適格を有するという解釈をとることは、行政事件訴訟法で認められていない客観訴訟（私人の個人的利益を離れた政策の違憲、違法を主張する訴訟）を肯定したのと実質的に同じ結果になるのであって、現行法制と適合せず、相当でない」。

4-3. 環境保全の担い手としての団体の可能性

そうすると、現行法制と適合するような解釈論上の工夫が必要となる。「自然の権利」を代弁する市民や環境NGOに原告適格を付与するという道筋が全く閉ざされているわけではない。

参考までに民事訴訟の場合の原告適格の議論をみよう。最高裁はここでも厳格に原告適格を絞り込む。たとえば、火力発電所建設差止め請求事件で、原告（＝上告人）らは、それぞれの私的権利、私的利益を追求している

のではなく、豊前平野、豊前海の地域の環境保持を目的とし、地域の代表として本訴の提起、追行をすることとして、環境権に基づき火力発電所の操業差止及び原状回復を求めた。これに対し、最高裁（最判昭和60年12月20日判例時報1181号77頁）は次の見解を述べる。

「(上告人らの本件訴訟追行は、) 記録上右地域の住民本人らからの授権があったことが認められない以上、かかる授権によって訴訟追行権を取得する任意的訴訟担当の場合にも該当しないのであるから、自己の固有の請求権によらずに所論のような地域住民の代表として、本件差止等請求訴訟を追行しうる資格に欠けるものというべきである。」

しかし現行法の下でも、任意的訴訟担当の範囲を拡げる途はある。特定の環境保護団体がある地域の環境保全を目的として活動し、開発事業者などとの交渉を行い、あるいは関係行政庁に対する交渉などを行っている場合には、その団体の規約などで地域住民から環境保全について包括的な授権を受けていることを条件として、本来の権利の帰属主体たる住民に代わって、差止訴訟を追行する当事者適格を認めてよい(伊藤真「紛争管理権再論」『紛争処理と正義』203頁、222頁、1988年)。

なお鹿児島地裁は、原告の1人となった環境保護団体(権利能力なき社団)について、「構成員〔の〕一人を除いていずれも龍郷町及び住用村に居住しておらず、かつ、地元住民からの授権があったとの事実もうかがえない」以上、この団体が地域住民を代表すると解することはできないとの指摘をしている。

5. 開発許可基準と生態系調査

さて開発許可基準であるが、森林法施行令、施行規則にも定めはない。実務上は「開発行為の許可基準の運用について」(昭和49年、農林事務次官通達)、「開発行為の許可基準の運用細則について」(昭和49年、林野庁長官通達、平成3年改正)等に基づいて県ごとに審査基

準が定められている。残念ながら、訴えを不適法とした判決は「良好な環境の保全という公益的な見地」からみた審査内容の適否の判断に入らなかった。

ただ、判決はつぎの指摘をしている。本件処分の後、原告の1人による開発予定地及びその周辺地域での観察活動、その後の住用村教育委員会等の再調査、事業者によるゴルフ場予定地内でのアマミノクロウサギの生息分布実態調査においても糞、体毛等の生息痕が確認された。しかし「〔A株式会社〕に対する本件処分の審査のための被告による現地調査の際には糞も巣穴も見つからなかったと報道されている。なお、平成11年4月30日に当裁判所が行った検証においては、……開発予定地から約1ないし2キロ離れたX地点及びY地点付近並びにZ地点付近においてアマミノクロウサギの糞を確認した。」

判決は県による生息調査に迫力を認めてはいない。森林環境税の導入により森林環境の保全に責任を負う旨を改めて宣言する行政の責任は重い。たとえば「許可基準」(農林事務次官通達)等の内容を県特有の地域環境を意識してより適切なものとする県独自の工夫が必要であろう。

現在、鹿児島県には希少野生動植物の保護に関する条例(平成15年条例第11号)など環境保全に関する積極的な条例も生まれている。企業モラルも問われる時代になる。モラルなき企業を淘汰していく力も必要であろう。

鹿児島地裁は、法的判断の枠外においてはあがあるが、奄美の自然を代弁した原告らの活動に高い評価を与えた。そのような評価を行政も受ける日が来るだろうか。期待と夢を持ちたい。

(追記) 訴訟の原告側の記録としては、『報告日本における「自然の権利運動」』第1集、第2集(2004年、山洋社)がある。資料等も充実している。行政側にも資料等の積極的な開示に期待したい。