

## ■研究調査レビュー

### アマミノクロウサギ自然権訴訟と改正行政事件訴訟法

土居 正典（鹿児島大学法科大学院）

#### （目次）

- I はじめに
- II アマミノクロウサギ自然権訴訟
- III 改正行政事件訴訟法
- IV おわりに

#### I はじめに

平成13年1月22日、鹿児島地方裁判所において、わが国最初の自然の権利を巡るアマミノクロウサギ自然権訴訟判決が下された。訴えは斥けられ、原告らの原告適格（訴訟要件の一つ）は認められなかった。つまり、自然享有権を根拠とする「自然の権利」を代弁する市民や環境NGOの原告適格（※ 原告適格とは、行政訴訟を提起するための資格であり、原告らは「法律上の利益」を有していなければならない。行訴法9条所定）が否定されたのである。従って、本件は本案前で斥けられ、ゴルフ場建設の開発許可の違法性の有無を審査されることなく、訴訟は終了した。控訴審である福岡高裁宮崎支部判決でも訴えは斥けられ（平成14年3月19日）、本件は確定している。

さて、鹿児島県の奄美大島で起こった本事件を手掛かりとしながら、自然物の権利と原告適格・訴訟の仕方、そして、今回の行政事件訴訟法の改正（平成16年6月9日公布）について、本報告は以下、簡単に検討を加えていく。

#### II アマミノクロウサギ自然権訴訟

##### 1. 事実の概要

訴外A・B社らは奄美大島の住用村・竜郷町でゴルフ場の建設をするため、鹿児島県知

事Y（被告・被控訴人）から森林法10条の2に基づく林地開発行為の許可処分（以下、本件処分という。）を受けた。

これに対して、本件ゴルフ場予定地域には、アマミノクロウサギ（特別天然記念物）、ルリカケス（天然記念物）などの動物が生息しており、本件ゴルフ場開発により、これらの動物の種の存続に大打撃をあたえるとして、同地域において日頃、動植物の生態観察活動を行っている原告X（控訴人）らは、本件処分が森林法10条の2第2項1号、1号の2、3号などに違反する違法、無効なものと主張して、本件処分の取消・無効の請求を行った。

2. 判旨（却下）・・・原告らは原告適格を有しないから、本件は不適當な訴えである。

（1）原告適格（行訴法9条所定「法律上の利益を有する者」）について

1）行訴法36条（無効確認請求）及び9条（取消請求）の「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。

2）当該行政法規が、不特定多数者の具体

的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質、当該行政法規と目的を共通にする関連法規の関係規定によって形成される法体系等を考慮して判断すべきである。

## (2) 森林法10条の2第2項3号について

### 1) 3号の趣旨

同号の規定が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、森林法の趣旨・目的、同法が森林開発許可処分を通して保護しようとする利益の内容・性質のほか、森林法と目的を共通にする関連法規の関連規定によって形成される法体系のなかで同号の規定が林地開発許可処分を通して個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置づけているとみることができるかどうかによって決すべきである。

したがって、ここで林地開発許可制度が「自然環境」を保護しようとする趣旨については、森林が共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系から逐次、検討、解釈していく必要がある。

### 2) 同号の保護法益

同号の保護しようとする利益は、生物多様性の保全という、第一義的には一般的公益と評価されるべきものであると解される。・・・当該開発行為の対象となる森林及びその周辺の地域の自然環境又は野生動植物を対象とする自然観察、学術調査研究、レクリエーション、自然保護活動等を通じて特別の関係を持つ利益を有し、これが林地開発許可制度による保護の対象となりえるとしても、これらの諸活動は一般に誰もが自由に行いうるものであって、その「開かれた」性質からすると、不特定多数の者が右利益を享受することができ、また、森林との関係を持つ者の利益をこ

れが帰属する個々人の個別的利益として保護する趣旨まで含むと解することは困難であると考えざるを得ない。

## (3) 森林法10条の2第2項1号、1号の2について

1) 一般論 同号は、単に公衆の生命、身体、安全等を一般的公益として保護しようとするにとどまらず当該開発行為をする森林及び当該周辺地域又は当該機能に依存する地域に居住し、右災害により直接の被害を受けることが想定される住民の生命及び身体、安全等を個々人の個別的利益としても保護する趣旨を含むものと解するのが相当である。

2) 本件原告らとの関係 林地開発許可制度(1号、1号の2関係)が、当該開発行為をする森林及び当該周辺地域又は当該機能に依存する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人についてまで、その個々の生命、身体、安全等といった個別的利益を保護する趣旨を含むと解することができるかどうかについては、次のとおり消極に解さざるを得ない。

すなわち、一般に、自然観察活動等によって当該森林及び当該周辺地域又は当該機能に依存する地域を通過し、あるいは滞在する時間は、これらの地域に居住する場合に比べると相当短いと考えられることから、林地開発行為により発生する可能性のある災害に遭遇する可能性はそこにすむ住民に比べると相当低いと考えられる。また、自然観察活動等による訪問者は不特定であり、その範囲を確定することは極めて困難と解されるからである。

## 3. 本件への検討

[本件の主要な論点]

ゴルフ場開発予定地とその周辺地域において、自然観察活動や自然保護活動をおこなう個人や団体について、林地開発許可を争う原告適格が認められるか否かである。

### (1) 原告適格とは

行政訴訟（本件取消訴訟・無効確認訴訟）を提起する場合には、まず、訴訟を提起する資格があるか否かが問題になり、行政救済法では、訴訟要件（処分性・原告適格・訴えの利益）と呼ばれている。行政訴訟では、この要件を具備した者のみ、本案である当該処分の違法性が裁判で審査されるシステムになっている。

さて、本件では、訴訟要件として、原告適格と訴えの利益が問題になったが、そのうち、原告適格についての論点にのみ絞って、検討する。

#### 1) 行訴法9条

行訴法9条は、取消訴訟の原告適格と訴えの利益に関する根拠規定であるが、原告適格については次のように規定している。つまり、取消訴訟を提起するためには、「法律上の利益を有する者」でなければならない旨規定している。従って、本件原告らがゴルフ場建設を争うためには、林地開発許可を争う法律上の利益を有するか否かが問題となる。そこで、林地許可処分の法的根拠となった、森林法等の規定の文言の中に原告らの利益を保護する旨の内容があるか否かが争点となってくる。

#### 2) 通説・判例の「法的保護利益説」と本件

行訴法9条の「法律上の利益を有する者」の解釈として、判例・学説は大別して、2つの学説に分かれる。法的保護利益説と保護に値する利益説の対立があり、前者の法的保護利益説が現在、通説的見解である。後者は少数説であるが、原告に法的利益がなくても、事実上の利益でも原告適格を認めるという考えである。最高裁の考えも勿論、法的保護利益説を採っているが、最近の新潟空港訴訟やもんじゅ訴訟の上告審判決では、結果的に後者の保護に値する利益説に近い原告適格論が示されている。本件の原告適格に関する考え方は、この新潟空港訴訟の考えに依拠しながら、

原告らの原告適格を否定した訳である。そのリーディング・ケースとなる新潟空港訴訟上告審判決について、最後に引用しておく。最高裁は上告を棄却したものの、原告らの原告適格についてはこれを認めている。

まず、判旨は、行訴法9条所定の「法律上の利益を有する者」について、当該処分により、自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであるが、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益をもつばら一般的公益の中に吸収解消させるととどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たるとしている。さらに、判旨は、その判断に際しては、当該行政法規及びそれと目的を共通にする関連法規の関係規定によって形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が、当該処分を通して右のような個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるかどうかによる、と判示している。

さて、このような考えの下、判旨は、定期航空運送事業免許審査について、騒音障害の有無及び程度を考慮に入れたうえで判断すべきものとしているのは、単に飛行場周辺の環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、飛行場周辺に居住する者が飛行機の騒音によって著しい障害を受けないという利益をこれら個々人の個別的利益としても保護すべきとする趣旨を含むものとし、新たに付与された定期航空運送事業免許に係る路線の使用飛行場の周辺に居住していて、当該免許に係る事業が行われる結果、当該飛行場を使用する各種航空機の騒音の程度、当該飛行場の1日の離着陸回数、離着陸の時間帯等からして、当該免許に係る路線を航行する航空機の騒音によって社会通念上著しい障

害を受けることとなる者は、当該免許の取消請求の原告適格を有すると、判示している。

(2) 森林法10条の2第2項と「法律上の利益を有する者」の該当性

本件原告らの原告適格の有無について、判旨は法的保護利益説の立場から、前記新潟空港訴訟上告審判決の原告適格論に依拠して審査している。しかし、判決の結論は、原告らが「法律上の利益を有する者」ではないとして、原告適格を認めなかった。以下、この点について、簡単に分析してみる。

1) 森林法10条の2(開発行為の許可)より

①本条1項＝地域森林計画の対象となっている民有林において開発行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない、旨規定している。

※ 開発行為・・・土石又は樹根の採掘、開墾、その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模をこえるものをいう。

※ ※ 政令・・・森林法施行令2条の3(開発行為の規模)土地の面積が1ヘクタール(10000平方メートル)をこえるもの

②本条2項＝都道府県知事は、前項の許可申請があった場合において、次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならない。

・本項の規定趣旨・・・本項の1号～3号に該当する許可申請の場合は、不許可になる。

・当該開発行為が不許可になる場合・・・土地の流出又は崩壊その他の災害の発生のおそれ(1号)

水害を発生させるおそれ(1号の2)

環境を著しく悪化させるおそれ(3号)

2) 本件への本条の適用

A社のゴルフ場建設予定地は171ヘクタール、B社の予定地は125ヘクタールで、本条に基づく森林開発許可があるし、両者は鹿児島県知事から許可をもらっている。

①本件許可処分を原告らは争えるか

判旨は、1号については、「生物多様性保護」の一般公益規定とされた結果、同号による原告らの原告適格は認められないとし、1号、1の2号については、奄美大島に居住しない原告はもちろん、同島に居住するX1ないしX5の原告適格も否定した。判旨は、個人の生命・身体の安全を同号の保護法益と捉えるものの、奄美大島に在住する原告についても、想定される災害の地理的範囲という観点から被災リスクを検討した結果、そのような危険はないとして、原告適格を認めなかった訳である。このような判断の当否につき、論者によっても見解が分かれるであろうが、榎下義康裁判長が判決文で述べたように、原告適格の根拠となる規定は未整備な段階であり、自然の権利を代弁する市民や環境NGOに原告適格があると解釈するのは現行法制に適しない、というのが現行行政事件訴訟法の解釈であり、同法の限界であろうと。ただし、同裁判長はかかる意見を述べつつも、自然の権利について自然保護に対する法的評価の高まりには、原告ら自然保護団体の活動に負う部分が大きく、原告らが奄美の自然を代弁することを目指してきたことの意義が認められると評価し、自然の権利という観念は、人と法人の個人的な利益の救済を念頭に置いた現行法の枠組みでよいのかという問題を提起したという発言は、法曹人としての真摯な感想を述べられたと思うし、原告らの本判決へのコメントとして、法のぬくもりを感じたという発言は、そのことを物語るものである。

②本件以外の動物等を原告とした主な訴訟  
自然権訴訟の他の裁判例としては、オオヒシクイ訴訟（住民訴訟）、ムツゴロウ訴訟（民事訴訟）、ヤンバルクイナ訴訟（住民訴訟）、沖縄ジュゴン権利訴訟（アメリカ）、ホンドキッネ訴訟（住民訴訟）、高尾山クマタカ訴訟（民事訴訟）、大雪山ナキウサギ訴訟（住民訴訟）等が挙げられる。

### （3）小結

動植物等，自然物の権利を主張して争った自然権訴訟は，動物の当事者能力や原告適格，団体訴訟の許容性等で訴えを斥けられている。これらの諸点をいかに克服していくかがこれからの課題であり，次章のところでは言及する改正行政事件訴訟法がその解決策になるかもしれない。そのまえに，アマミノクロウサギ自然権訴訟では原告適格が否定されたが，かかる裁判の勝訴ないし，原告適格肯定のヒントとなる二つの点について述べさせていただき，ここでの検討作業を終えたいと思う。

1) 日光太郎杉事件（宇都宮地判昭和44年4月9日判時556号23頁，東京高判昭和48年7月13日判時710号22頁・確定）

本件は，東京オリンピック開催頃の事件で，日光東照宮前の道路が狭くなり，道路を拡幅するために東照宮境内地にあった巨杉（太郎杉等）を伐採するという土地収用法上の事業計画策定・事業認定の違法性を主張して，原告東照宮が争った取消訴訟判決であり，これらの行政処分の違法性が認められた事件である。原告は日光東照宮であるが，実質的には自然物である日光太郎杉が原告であり，境内地の所有者である東照宮が自然物の代弁者ということになる。本件が環境訴訟として価値評価されるのは，原告が太郎杉という文化的・環境的価値を主張し，その主張が認められた点である。自然権訴訟として，本件は唯一，勝訴した事件であり，行政側はバイパスとして，別の道路をつくったため，上告はし

なかったため，日光太郎杉は伐採を免れた訳である。一つの参考事例である。

### 2) アメリカの自然権訴訟

畠山武道元北海道大学教授（現，上智大学教授）はアメリカの判例で，動物に原告適格を認めた判例は3つあるとし，その典型事件として，パリラ判決を挙げられている。しかし，アメリカでは，動物に原告適格を認めるまでもなく，河畔でキャンプをしたり，動物をウォッチングしたりする住民・自然保護団体に原告適格が認められる。また，多くの環境法規には「何人」にも裁判の提起を認める市民訴訟条項がある（ただし，若干の制限はある）。そこで，動物に原告適格が認められるかどうかは，さほど大きな問題ではないのである。それに対し，日本では自然保護訴訟における住民の原告適格が厳しく制限されており，判例の変化を裁判所に期待するのは百年河清（いくら望んでも実現しないこと）とあってよい。そこで，自然の法的な価値を明らかにするとともに，自然保護訴訟の原告適格を拡大するため，動物の原告適格を主張することにも一理あるということになろう，と述べられている（畠山・自然保護法講義第二版309頁～310頁〔北海道大学図書刊行会2004年〕）。

又，本件判旨では，自然の権利について，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を肯定したものと実質的に同じ結果となるのであって，現行法制と適合せず，相当でないとして解される，として原告適格が否定された訳である。

これに対して，畠山教授同様に，大塚直早稲田大学教授は，わが国の実定法上，このような訴訟（筆者注，アマミノクロウサギ自然権訴訟のような争い方）で自然自体に原告適格を認めるのは困難であり，むしろ，住民や環境保護団体が訴訟を進行するにあたって障

害となる点を、原告適格の拡大、アメリカのような市民訴訟の導入を含めて正面から改善することが今後の課題であるといえよう。もっとも、「自然の権利」の考え方は、環境保護団体の原告適格を認め、環境保護立法を促進するうえで、戦略的には効果的であると考えられる（ストーン自身も、「自然の権利」を認めるメリットとして、環境保護立法の促進、原告側の挙証責任の緩和等をあげる）旨述べられている（大塚・環境法56頁 [有斐閣2002年]）。

### III 改正行政事件訴訟法

現行行政事件訴訟法は1962年に制定されてから、40年間一度も改正されなかった。そのことによって、本件のような環境訴訟を含めた行政訴訟の原告適格の審査は、極めて厳しい状況に置かれていた。従って、学界からも現行行政事件訴訟法の改革が求められていた。そのような中で、改正の流れは2001年6月12日の司法制度改革審議会最終意見に始まった。同意見は、「行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して、『法の支配』の基本理念の下に、司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討を行う必要がある。政府において、本格的な検討を早急に開始すべきである」と提言している。

政府はこの提言を受け、2001年11月16日公布の司法制度改革推進法8条に基づき、司法制度改革推進本部に行政訴訟検討会を設けた。検討会は2002年2月18日から2004年1月6日まで、27回の審議をかさねて、「行政訴訟制度の見直しのための考え方」を公表した（ジュリスト1263号83頁以下参照 [2004.3.1号]）。政府はこの考え方に基づいて、2004年3月2日に閣議決定を行い、法案を国会に提出し、同法案は衆参の法務委員会・本会議で全会一致で可決成立し、同年6月9日に公布されている。ただし、改正行政事件

訴訟法は平成17年3月現在、まだ施行されていない。

#### 1. 改正行政事件訴訟法のポイント

改正のポイントは4つあり、国民の権利利益のより実効的な救済手続を整備することを目的としている。

4つの改正ポイントとは、(1) 救済範囲の拡大、(2) 審理の充実・促進、(3) 行政訴訟を利用しやすく分かりやすくするための仕組み、(4) 仮の救済制度の拡充である。4つの改正ポイント各内訳は次のようになっている。

##### (1) 救済範囲の拡大

1) 取消訴訟の原告適格の実質的拡大、2) 義務付け訴訟の法定、3) 差止訴訟の法定、4) 当事者訴訟の一類型としての確認訴訟の明記

##### (2) 審理の充実・促進 (略)

(3) 行政訴訟を利用しやすく分かりやすくするための仕組み

1) 被告適格の変更（行政庁主義から行政主体主義へ）、2) 抗告訴訟の管轄裁判所の拡大、3) 取消訴訟の出訴期間の延長、4) 教示制度の創設

##### (4) 仮の救済制度

1) 執行停止の要件の緩和、2) 仮の義務付け制度の創設、3) 仮の差止め制度の創設

本件アマミノクロウサギ自然権訴訟との関係で、特に重要な改正ポイントは(1) 救済範囲の拡大であるので、以下、(1)の改正ポイントについて検討していく。

#### 2. 救済範囲の拡大

(1) 救済範囲の拡大についての改正点は4項目あったが、本件事件との関係では1)から3)が問題となるのでこの点について言及していく。なお、今回の検討では、1)を中心に行う。

[取消訴訟の原告適格の実質的拡大について]

原告適格に関する現行法9条は、改正法9条1項として修正なしにのこり、新たに2項

が新設された。これは従来の原告適格論が狭すぎるという批判を受けて、法的保護利益説の下での「法律上の利益を有する者」の解釈を緩和化するねらいがあったものと推測できる。

改正法9条2項は、「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」

上記改正法9条2項は前段と後段に分けることができるが、前段では、第三者の原告適格の有無を判断するに当たって、従来の法令の形式的文言にこだわることを排除している。この点は、もんじゅ訴訟上告審判決の影響があると思われる。2項後段は、当該法令の趣旨及び目的、および当該処分において考量されるべき利益の内容及び性質を考慮するに当たって、配慮すべき事項を規定している。この点は新潟空港訴訟上告審判決の影響があったと思われる。従って、後段は関係法令の趣旨、目的を勘案することを原告適格の審査に要請したものと解せる。

因みに、他の救済範囲の拡大として、義務付け訴訟の法定（改正法3条6項、37条の2、37条の3）、差止訴訟の法定（3条7項、37条の4）があるが、この点についての言及は今回は行わない。

#### IV おわりに

奄美大島の住用村・竜郷町のゴルフ場建設を巡るアマミノクロウサギ自然権訴訟は、環境ネットワーク奄美等の原告らに原告適格が欠けるということで、訴えは斥けられた。現行法制度の重い壁があった。日光太郎杉事件のように、原告が土地所有者であったわけでもなく、ただ、自然物の代弁者として、原告らは本件林地開発許可を争い、森林法上、原告らは、法律上の利益を有する者でないとして原告適格を否定された。

さて、このような現行行政事件訴訟法の中で本件は訴訟提起され、敗訴した。自然物に対する行政訴訟の厳しい現実が示された訳である。しかし、改正行政事件訴訟法が公布され、行政訴訟のこれからの行方に何か違う道筋が報告者には見えるように思う。つまり、原告適格の緩和措置、無名抗告訴訟（義務付け訴訟・差止訴訟）の法定化等による、行政訴訟の門戸が拡大される可能性が出てきたことである。さらに、検討しなければならないのは、環境保護団体等が訴訟を提起しやすいように、団体訴訟や市民訴訟の法定化が望まれる。

[参考文献] 本文で引用したもの以外

1. 山村恒年＝関根孝道・自然の権利（信山社 1996年）
2. 宇賀克也・改正行政事件訴訟法（青林書院 2004年）
3. 橋本博之・解説改正行政事件訴訟法（弘文堂 平成16年）

その他

※ 本報告は、平成17年3月17日（木）に鹿児島大学において開催された島嶼プロジェクト研究会での発表内容に加筆・訂正を加えたものである。