

■研究調査レビュー

森林環境の保全と自治体の役割 —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

森林環境の保全策にかかる経費の財源確保を目的とした森林環境税が話題になっている。議論の過程において、水源地域とコミュニティ、周辺自然環境等について関心を深め、「より実効的な政策を打ち出す契機を作る」必要があろう。啓発だけでは、夢がない（番場哲晴（国土交通省水源地域対策課長）『森林環境税』と水源地域の保全」自治研究80巻6号73頁以下、2004年）。

そこで、森林環境保全がテーマであったアマミノクロウサギ訴訟（鹿児島地裁平成13年1月22日判決）を「環境保全と行政の役割」という視点で読み直してみたい。

確かに、裁判である以上、自然環境保護を主張する住民が行政と対峙するという対立構造をしている。けれども、開発と自然保全とは必ずしも二律背反ではない。自然を公共財、社会的共通資本（宇沢弘文『地球温暖化を考える』（岩波新書）136頁以下）と捉えるならば、むしろ自然保護団体（市民の集合）と行政とが共同歩調をとることは喫緊の課題として要請されている。アマミノクロウサギ訴訟を振り返ることから、共同歩調の現実的な可能性の模索をはじめたい。

2. アマミノクロウサギ訴訟判決

2-1. 概要

A株式会社（本店・鹿児島市）は、鹿児島県大島郡住用村に約171万平方メートルのゴルフ場（住用村ゴルフ場）開発を計画し、森林法（昭和26年法律第249号）10条の2に基づき県に開発許可の申請をした。県は同社に対し平成4年3月31日付けで林地開発行為

の許可処分をした。また龍郷町ゴルフ場開発を計画していたB株式会社に対しても同様の許可処分をした。

原告らは、各処分は森林法10条の2第2項1号、1号の2、3号に違反する違法、無効なものと主張して、その取消し等を求めた。

2-2. 森林法10条の2

まず、森林法10条の2をみておきたい。同条は、地域森林計画（5条）の対象となっている民有林の開発行為（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、政令で定める規模をこえるもの）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、と定める。

開発許可の申請がなされると、都道府県森林審議会及び関係市町村長の意見を聴いた上で、都道府県知事は許可・不許可等の処分をすることになる。しかし不許可事由は限定的に列挙されている（第10条の2〔昭和49法39号〕第2項1号、1号の2、2号、3号）。

①当該開発行為をする森林の現に有する土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること。（1号）

②当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがあること。（1号の2）〔平成3年改正〕

③当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著し

く悪化させるおそれがあること（3号）。

2-3. 裁判の特徴

訴訟の主要な争点は、ゴルフ場開発予定地及びその周辺地域において自然観察活動・自然保護活動を行う個人や団体に対して、ゴルフ場開発を許可した林地開発許可の取消や無効確認を求める原告適格が認められるか否かであった。

原告らは、「自然の権利」という新しい概念を持ち込んで、原告適格の根拠づけを試みた。

①本件各ゴルフ場の開発によって開発予定地及びその周辺地域の自然環境が破壊され、そこに生息するアマミノクロウサギ（特別天然記念物）、オオトラツグミ（天然記念物、国内希少野生動植物種）、アマミヤマシギ、ルリカケスなど奄美の貴重種である野生動物がその種の存続に大打撃を受け、これらの野生動物を含む奄美の自然の「自然の権利」が侵害される。

②奄美大島において野鳥観察活動等野生動物の観察活動を行ってきた原告ら（自然人の原告ら）と同原告らで結成した自然保護活動団体である原告〔＝環境ネットワーク奄美〕が、自然観察活動や自然保護活動を通じて奄美の自然をよく知り、奄美の自然と深い結びつきを有することから、奄美の自然の代弁者として、本件各処分取消しや無効確認訴訟の原告適格を有する。

結論を先にいうと、鹿児島地裁は原告らの原告適格を否定し、訴えを不適法なものとして却下した。原告側の自然の権利論は、原告適格を狭く捉える判例理論を打破するには至らなかった。

2-4. 原告適格の判断枠組み

行政庁の公権力の行使による行為（行政処分）に対して不服がある場合には、当該処分の効力を争って取消しや無効確認を求める等の救済システムがある。取消訴訟はその代表

的なものであるが主観訴訟（民事訴訟と類似）であり、「個人的な権利利益の保護」を目的とした訴訟である。客観的な法秩序維持のための客観訴訟（民衆訴訟など）は、原告の個人的な権利利益に関わりがなくても提起することができるが、例外的にしか認められていない（行訴5条、42条、公職選挙法203条以下、地方自治法242条の2など）。

取消訴訟は行政活動の適法性を確保し保障するという機能をもつけれども、誰でも提起しうるという仕組みではない。自己の個人的な権利利益を図る者にのみ、訴える資格（原告適格）が認められている。行政事件訴訟法第9条は、処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴えは、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる、と定める（行訴36条も参照）。行政処分が不特定多数の者を対象とする場合に、原告が法律上の利益を有するか否かが争われることが多い。原告適格がない場合には、訴訟要件を欠く不適法なものとして訴えは却下される。

現在、裁判実務は、取消訴訟等における原告適格をこう捉えている（最判平成4年9月22日民集46巻6号571頁〔もんじゅ原子炉事件〕など）。

①行訴9条にいう「当該処分の取消しを求めるにつき『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」。

②「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、かかる利益も法律上保護された利益に当たる。

③当該行政法規が、上記②の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・性質等を考慮して判断すべきである。」

なお第159回国会（2004年）で行政事件訴訟法の改正があり、第9項第2号が新設され、原告適格は少し広がった。しかし司法制度改革推進本部行政訴訟検討会の内容から予想された範囲にすぎなかった。検討会内で、福山秀夫委員は、第9条の「法律上の利益」という文言を維持しようとする主張に厳しい批判をしている。この文言は「法的利害関係」などに変更すべきである。この文言をそのまま維持する以上、従来の法令と最高裁判例により画されている原告適格の範囲が判例により今後適切に拡大されると想定することは困難である。財産権、生活環境が十分に保護されない理由はない（「行政訴訟制度の見直しのための考え方」NBL778号57頁以下、2004年）。

第9条第2項「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。」

3. 裁判所の判断

上記の枠組みに従って、鹿児島地裁は、森林法10条の2第2項1号、1号の2、3号の保護法益を検討した。

3-1. 林地開発許可制度により保護される利益

3号は、結論として、個々人の個別的利益を保護する趣旨を含まないとした。判決の論理を追ってみる。

①「同号（＝3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」に照らして決めるべきである。個別規定に拘泥することなく、自然環境の保全に関する国際法規を含めて検討した点は従来の裁判実務を越えたものである。しかしこれが次の論理展開につながることなく消極的な論調に変わっていく。

② 3号の保護法益の内容

判決は、原告適格を限定する論理を展開する。「3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」。

「良好な自然環境やそこに生息する野生動植物が人間の豊かな生活に欠かすことができないという観点から、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に対する個々人の利益を保護する趣旨が含まれる」とまで述べながら、「その個々人の利益を公益と区別することは困難である」と論調を転じる。「(当該開発行為地域の)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人間が森林と特別の関係を持つ利益」はその内容が不特定であるばかりか、不特定多数の者が享受することができる利益にすぎない。同号は、「この不特定多数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」と解することはできない。〔続〕

3-2. 同項1号、1号の2について

4. 現行法の枠組み転換

5. 開発許可基準と生態系調査