

国有林野使用許可等の無効確認訴訟に係る自然保護団体等の原告適格

- 【文献種別】 判決／札幌地方裁判所
【裁判年月日】 平成 29 年 5 月 22 日
【事件番号】 平成 25 年（行ウ）第 17 号
【事件名】 国有林野使用許可処分無効確認等、開発行為許可処分無効確認請求事件
【裁判結果】 却下
【参照法令】 国有財産法 18 条 6 項、北海道自然環境等保全条例 30 条 1 項・3 項
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25448759

事実の概要

1 北海道上川郡新得町においてリゾート事業を営む訴外 A 社は、当該事業の一環として同町ほか所在の佐幌岳斜面においてサホロスキー場を管理運営しているところ、同北斜面の国有林野に新たなスキー場建設を内容とする開発事業を計画した。

A 社は、平成 24 年 3 月 12 日、十勝西部森林管理署東大雪支署長（以下、「東大雪支署長」という）に対し、国有財産法 18 条 6 項に基づく行政財産の目的外使用許可を申請したところ、同項の規定により、平成 24 年 5 月 30 日に本件国有林野の用途を森林レクリエーション事業（サホロリゾート北斜面コース敷、リフト敷ほか）とするなどとした国有林野の使用許可処分（以下、「本件使用許可」という）が行われた。

以上と並び、平成 23 年 3 月 28 日、A 社は上川郡新得町所在の国有林野でのスキー場建設につき、北海道自然環境保全条例（以下、「本件条例」という）30 条 1 項が規定する「特定の開発行為」に係る許可を北海道知事に対して申請したところ、本件条例 30 条 3 項および同条例施行規則 39 条所定の許可基準ならびに自然環境保全規則 40 条の技術的細目に適合するものと判断し、平成 24 年 6 月 5 日に許可（以下、「本件開発行為許可」という）を受けた（以下では、本件使用許可および本件開発行為許可をそれぞれあわせて「本件各処分」という）。

2 そこで、十勝地方の自然環境の保護活動を

目的とする自然保護団体であり権利能力なき社団である原告 X₁、X₁の事務局長でありエゾナキウサギ（以下、「ナキウサギ」という）の研究者である原告 X₂、およびナキウサギの保護活動を目的とする組織「Fくらぶ」の代表者であり国際自然保護連合の種の保存委員会ウサギ専門部会所属の原告 X₃は、佐幌岳北斜面の国有林野がナキウサギの重要な生育地であるにもかかわらずスキー場が建設されれば、その生育地が破壊されることを理由として、本件各処分が「生物の態様性に関する条約」に違反する違法かつ無効と主張したうえで、①東大雪支署長が A に対して行った国有林野の本件使用許可および北海道知事による本件開発行為許可に対する無効確認の訴え、ならびに②国および北海道に対する国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償の訴えをそれぞれ提起した。

以下では、これらのうち①に係る訴えの適否として、本判決において争点とされる X₁ないし X₃の原告適格に関する部分についてのみ、取り扱うこととする。

判決の要旨

請求却下。

1 「本件使用許可は、国有財産法 18 条 6 項の規定により、行政財産である本件国有林野についてされた目的外使用許可であり、本件国有林野について、その許可の申請をした A 社のために、スキー場の施設の敷地等として排他的に使用する権原を設定するものであるから、その性質は特許である」が、X らは「本件国有林野について目的

外使用許可の申請をするなどA社と競願の関係にあったもの等でなく、……本件使用許可の効果の観点から、……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であるということとはできない」。

「本件使用許可の当時、生物多様性の保全を図る観点から本件国有林野に自然環境の保全に係る公益的機能を発揮させることによって確保される、生物多様性が保全された良好な自然環境を享受する利益が、不特定多数の者の利益としては、国有財産法18条6項の規定により保護すべきものとされていたと解することができる」ものの、「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ものと解することはできない」。

「十勝森林計画区の第3次地域管理経営計画の中には……『地域の意見等を踏まえて、選定目的に応じた適切な管理経営を行うものとする』とする部分がある」が、これが「地域の住民等に対し、手続上の権利ないし個別的利益を付与し、これを法律上保護すべきものとする趣旨を含むものと解することはできない」。

2 「本件開発行為許可は、自然環境保全条例30条1項1号の規定により、特定の開発行為である本件開発行為地でのスキー場の建設についてされた特定の開発行為の許可であり、同スキー場の建設について、その許可の申請をしたA社のために、特定の開発行為の禁止を個別的に解除するものであるから、その性質は警察許可であると考えられるところ、……本件開発行為許可の効果の観点から、原告らが本件開発行為許可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であるということとはできない」。

「生物多様性の保全を図る観点から当該特定の開発行為をする土地の区域に所在する森林が当該区域及びその周辺の地域の自然環境の保全上必要な限度において適正に保全されるように措置されていることによって確保される、生物多様性が保全された良好な自然環境を享受する利益が、不特定多数の者の利益としては、自然環境保全条例30条3項1号の規定により保護すべきものとされていると解することができる」が、「本件開発行為許可を定めた行政法規が、……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ものと解することはできない」。

判例の解説

一 本件の意義

本件は、国有財産法に基づく行政財産の目的外使用許可、および本件条例に係る開発行為許可に対する抗告訴訟（無効確認訴訟）である。

従前にも、周辺住民が原告となり大規模リゾート施設に係る国有林使用許可に対する抗告訴訟（取消訴訟）が提起されたシーガイア訴訟（宮崎地判平6・5・30判時1532号61頁、上告審は最判平11・2・23LEX/DB25541522）があるが、本件はそれに続く裁判例である。その一方で、環境保全条例に基づく開発許可に係る抗告訴訟は、他に類似を見ない点では、稀少な事例といえよう。

以上のほかにも、環境法の観点からは、後述のように、Xらの主張する「生物多様性が保全された良好な自然環境を享受する利益」（以下、「本件自然環境享受の利益」という）が「法律上保護された利益」か否かが問題とされた点において、それらの権利にかかわる諸事例との関係では、本判決が事例判断と位置付けられるが、その種のものとしても本件が行政事件である点において、稀少性がある。このほか、かかる利益を「権利性」ないし「権利主体性」が認められる「環境権」であるのか、そうではない「自然享有権」であるのか¹⁾といった権利の性質をめぐる議論の余地はあると思われる。ただし本解説では、原告適格に係る解釈問題に絞って論ずるため、これには立ち入らない。

二 無効確認訴訟の原告適格

本件は、無効確認訴訟に係るXらの原告適格の有無が問題となるところ、本判決は取消訴訟に係る行政事件訴訟法（以下、「行訴法」という）9条1項にいう「法律上の利益を有する者と同一であって、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」と解し、無効と取消しとで原告適格の判断が同一になる理由を特に明らかにしていない。確かに、両者の意義が異なるとの考え方もあり得ないではないが、おそらく本判決は、もんじゅ訴訟（最判平4・9・22民集46

巻6号571頁)をそのまま参照したものと思われ、また学説上も、かかる同訴訟の理解に異存はなからう。

他方、無効(等)確認訴訟独自の問題として、予防的機能の存否が論点となるものの、本件はもっぱらA社に対する本件各処分に係る第三者たるXらの訴えの利益の存否が争点となる点では、取消訴訟と同じである。この点から、本判決は、取消訴訟と同様の法律上の利益の有無をストレートに問題視する事案処理方法がとられたとみられる。

三 Xらの主張利益と本判決の判断方法

1 本判決全体の判断枠組み

本判決は、行訴法9条2項および小田急高架化訴訟最高裁判決(最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁)の判断枠組みを前提とする。このことは、Xらの原告適格の有無を判断するにあたり、本判決が同訴訟以降に出された多数の関連判例・裁判例と共通する一方、本判決の判断枠組みが①処分の効果の観点から、②処分要件の観点から、それぞれ法律上保護された利益の侵害の有無を検討するところに特徴がある。

そもそも、原告適格に係る判断基準は多角的であり、何を以て是とすべき基準かは一概にない。ただし、本判決のアプローチは、判例・裁判例が形成してきた行訴法9条1項にいう「法律上の利益」の解釈である「法律上保護された利益説」に立ったと解するのが素直であろう。そしてこの説によれば、原告適格を認容するうえで、原告らが主張する利益が「保護範囲要件」(処分の根拠法規により保護されること)および「個別保護要件」(私人の個別的利益として保護されること)の充足を要するとするのが一般的理解といえる²⁾。

このことに対し、本判決では①処分の効果に係る検討部分に学問研究の自由に関する利益が言及される一方、②処分要件に係るそれでは本件自然環境享受の利益の有無を判断している。これらXの主張利益2点について、以下に検討する。

なお、本判決は①の検討部分において、本件各処分を行政行為の分類に照らして判断する箇所もある。そこでは、本件使用許可を「特許」と解してXらがA社と「競願の関係にあったもの等」でなく、また、本件開発行為許可を「警察許可」と解してXらに「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であるということではできない」とそれぞれ結論付けた。しかしこれは、Xらの主張利益と直接的には無関係な部分であって、上記の「法律上保護された利益説」が前提とする判断方法とも異なるアプローチである。この部分については、原告適格の有無に係る具体的な解答に結びついていないとの否定的評価が可能であろう。

2 学問研究の自由に関する利益について

本判決では、本件各処分によってXらの学問研究の自由を侵害されたか否かが言及された点は注目されるが、本判決はそのことを否定する理由付けとして、「ナキウサギの調査研究等をすることが事実上困難になったものでもない」などとしたに過ぎない。

学問研究の自由との関係では、史跡の研究者による史跡指定解除処分の原告適格を争点とした著名な伊場遺跡訴訟(最判平元・6・20判時1334号201頁)のほか、義務付け訴訟に係る旧大阪中野訴訟(大阪地判平24・12・21判時2192号21頁)がみられ、これらいずれの訴訟も文化財保護法等に照らして学問研究上の利益の保護について判断した。

しかし本判決は、このような点に一切触れず、さらにX₁とX₂の主張利益であったにもかかわらずX₃を含めた原告全体にむけて判断されているなど、判断方法には丁寧さを欠く印象がある。ただし、「保護範囲要件」の考え方に照らせば、本判決は、かかる判例・裁判例を念頭に置いて当事者間の主張がなされなかった結果と受け止めることができる一方、本件各処分の根拠法規との関係では、学問研究の自由に関する利益の保護に係る具体的な根拠法規を見出すことは難しいと思われる。その意味から、本判決の結論自体は首肯せざるを得ないだろう。

3 本件自然環境享受の利益について

次に、Xらの主張する本件自然環境享受の利益について、本判決は、1にも触れたように、「法律上保護された利益説」に立って判断したものと評価できる。このうち、「保護範囲要件」について、根拠法規から直接には「生物多様性の保全」を導けないのに対し、一つに、国有財産法18条6項の場合は国有林野の管理経営に関する法律の

趣旨目的等を勘案し、本来的には森林と人間の共生を図ることを狙いとする「生活環境」とする以外にも事業者作成の環境影響評価書についての審査意見書に付された附帯意見などを考慮に入れたこと、もう一つに、本件条例 30 条 3 項 1 号の規定にある「環境の保全」を「生活環境の保全」のみならず「生物多様性の保全」を含めて理解し、同条例が生物多様性条例と目的を共通にしていることにそれぞれ着目したのは、行訴法 9 条 2 項が規定する「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」の該当性を十分に意識した箇所として、積極的に評価できよう。

以上に対し、「個別保護要件」について、本判決は本件自然環境享受の利益を「不特定多数の者が等しく享受することができる内容及び性質を有する」と解している。確かに、この箇所をもって X らの主張利益を一切否定することは不可能でないが、本判決は、本件使用許可につき国有林野の選定にあたり地域管理経営計画の中には地域の意見等を求める旨があること、本件開発許可処分につき環境影響評価条例 8 条には道民に意見を述べる機会を規定していることに着目したうえで、かかる手続の存在が「手続上の権利ないし個別的利益を付与」するものでないと解しているため、このような理解が問題となる。

「個別保護要件」の充足を手続の規定から導こうとする判断方法は、保安林の指定または解除に係る手続の規定が原告適格を肯定する根拠とした長沼訴訟（最判昭 57・9・9 民集 36 巻 9 号 1679 頁）を想起させよう。もっとも、本件の場合、森林法 10 条の 2 第 2 項 3 号の保護法益を「生物多様性の保全」に着目しつつ、同法において林地開発制度には保安林制度のような手続の規定がない状態で原告の「個別的利益」の可能性を検討したうえで、「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困難」と判示したアマミノクロウサギ訴訟（鹿児島地判平 13・1・22LEX/DB28061380）に通ずるものがあった³⁾。

このことに対し、本判決の場合、生物多様性条約の関連規定が「当該締約国の広範な裁量にゆだねられているものと解するのが相当」とし「手続上の権利ないし個別的利益を付与」しないと解し、これが保護範囲を不十分と解する根拠となったと

思われる。ここから、同条約の直接適用の可能性⁴⁾は措くとしても、国内法規による保護範囲の定め方によっては、本件自然環境享受の利益がもっぱら一般公益に吸収されることで「個別保護要件」から即排除されることはない旨示唆した例と解する余地はあろう。

四 残された課題

以上から、X らが主張した学問研究の自由に關する利益および本件自然環境享受の利益は、ともに第三者の原告適格が肯定されにくく、本判決のように「保護範囲要件」を充足しても「個別保護要件」部分で消極的に判断されるのが一般的な論の展開方法と思われる。

そこで、立法論としての団体訴訟の可能性が期待されているが⁵⁾、その一方で、小田急高架化訴訟最高裁判決の補足意見を前提とした「リスク回避義務」⁶⁾のほか、中間的利益としての「共同利益」ないし「集团的利益」⁷⁾、「凝集利益」⁸⁾といった原告適格容認に傾くための立論方法が学説上指摘されている点は傾聴に値しよう。ただし、本判決に照らせば、少なくともこれらの利益をそのような学説に依拠して判断し得ていない点において、解釈上の課題が残されていることに変わりない。

●—注

- 1) 大塚直『環境法〔第 3 版〕』（有斐閣、2010 年）63 頁以下、北村喜宣『環境法〔第 4 版〕』（弘文堂、2017 年）51 頁以下参照。
- 2) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法』（有斐閣、2013 年）188 頁参照。
- 3) このほか、航空法 39 条 1 項 2 号に基づく空港設置許可処分に係る「生物多様性を確保することによる利益」が個別的利益として保護されない旨判示した石垣島サンゴ訴訟（東京地判平 23・6・9 訟月 59 巻 6 号 1482 頁）参照。
- 4) 磯崎博司「ナキウサギ裁判」石野耕也ほか編著『国際環境事件案内』（信山社、2001 年）12 頁参照。
- 5) 例えば、北村・前掲注 1）241 頁以下参照。
- 6) 藤田宙靖『行政法総論』（青林書院、2013 年）435 頁注 11 等参照。
- 7) 巨理格「公私機能の分担の変容と行政法総論」公法 65 号（2003 年）189 頁以下参照。
- 8) 仲野武志『公権力の行使概念の研究』（有斐閣、2007 年）284 頁以下参照。