

**国有林野使用許可処分等の無効確認訴訟において自然保護団体等の原告適格が否定された事例**

- 【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】 一部却下、一部棄却  
【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**

北海道上川郡新富町でリゾート事業を営む訴外A社は、同町ほか所在の佐幌岳の北斜面の国有林野に新たなスキー場の建設を予定し、平成24年5月30日付けで十勝西部森林管理署東大雪支署長から国有財産法18条6項に基づく国有林野の使用許可処分（以下「本件使用許可」）を、同年6月5日付けで北海道知事から北海道自然環境等保全条例（以下「自然環境保全条例」）30条1項に基づく特定の開発行為の許可処分（以下「本件開発行為許可」といい、本件使用許可と併せて「本件各許可」という）をそれぞれ受けた。

これに対して、十勝地方の自然保護団体である原告X協会、その事務局長でありエゾナキウサギ（以下「ナキウサギ」）の研究者である原告X<sub>1</sub>、そしてナキウサギの保護活動を行う組織「Fクラブ」の代表者である原告X<sub>2</sub>が、国および北海道を被告として、①本件各許可の無効確認の訴えと②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ものである。

原告らは、佐幌岳の北斜面の国有林野はナキウサギの重要な生息地であるところ、スキー場の建設によって、その重要な生息地が破壊されるのであり、本件各許可は、生物の多様性に関する条約（以下「生物多様性条約」）に違反する違法かつ無効なものであると主張した。

**判決の要旨**

裁判所は、①の適否、具体的には、原告らの原

告適格の有無について、小田急事件判決（最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁）が示した判断枠組を用いて、それぞれ次のように判示した上で、請求を却下した。また、②については棄却している。

**1 本件使用許可の無効確認の訴えの原告適格**

本件国有林野は、十勝森林計画区の第3次地域管理経営計画（以下「地域計画」）および第3次国有林野施業実施計画（以下「実施計画」）において「森林と人との共生林」の中の「森林空間利用タイプ」のうち「レクリエーションの森」に選定されていることから、生活環境保全機能や保健文化機能を第一に発揮すべき国有林野であり、「自然環境の保全に係る公益的機能を第一に発揮させるべき国有林野でないこととなる。しかし、国有林野が有する公益的機能は、……生物多様性の保全といった自然環境の保全に係る機能……など多岐にわたる諸要素から構成される、多面的な性格のものである（乙イ1）から、……そのような国有林野であっても、なお、……その特性に応じた自然環境の保全に係る公益的機能を発揮させることを要する。このことに加え、本件国有林野の自然的特性として、「環境影響評価書に係る審査意見書に付された附帯意見やA社作成の調査報告書において、事業予定地やその周辺にナキウサギが生息する可能性が指摘されていることをも併せ考えれば、「本件国有林野の用途及び目的には生物多様性の保全を図る観点から自然環境の保全に係る公益的機能を発揮させることが含まれていたというべきである」。

そうであるとする、「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。

しかし、このような利益は、「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ものであり、その利益を享受する主体の外延に何らの限定も付すことができないことからすると、専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめるべき不特定多数の者の具体的利益ないし一般的公益そのものであり、「そのことからするならば、地域管理経営計画が地域の意見等を踏まえることとしているのは、それによって、……国有林野の公益的機能を充実させ、より高度に発揮させるためであると解されるのであり、それが、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。そして、このことは、……生物多様性条約の規定及びそのガイドライン等を踏まえてみても、異なるものでない。」

## 2 本件開発行為許可の無効確認の訴えの原告適格

自然環境保全条例の目的（1 条）に加えて、同条例の関係法令である北海道生物の多様性の保全等に関する条例（以下「生物多様性条例」）の目的（1 条）および基本原則（3 条 1 項）を参酌すれば、特定の開発行為の許可基準を定めた「自然環境保全条例 30 条 3 項 1 号の『環境の保全』には、生活環境の保全のみならず、自然環境の保全が含まれるものと解するのが相当であり、特定の開発行為の許可の処分要件には、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が含まれるというべきである」。そうであるとする、「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。」

しかし、このような利益が「一般的公益そのものであると考えることができることは、上記……のとおりである」。

「環境影響評価条例が道民に意見を述べる機会

を付与しているのが、道民に対し、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のであり……、このことは、……生物多様性条約の規定……等を踏まえてみても、異なるものでない。」

## 3 国家賠償請求

「原告らが本件各許可によって学問研究の自由を侵害されたということはできないこと……、また、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……一般的公益そのものである……ことは、上記……のとおりであり、「国家賠償請求に係る原告らの主張は採用することができない。」

## 判例の解説

本稿では、本件各許可の無効確認の訴えに係る原告適格の有無に的を絞って検討を行う<sup>1)</sup>。

### 一 本判決の特徴

これまでの多くの判例・裁判例は、処分の相手方以外の第三者の原告適格を認める条件として、法律が原告の利益を保護対象としていること（保護範囲要件）に加えて、それを（単なる公益ではない）個別的利益として保護していること（個別保護要件）をも求めてきた。かかる条件の下で良好な自然環境を享受する利益や学問研究上の利益については、個別保護要件を充たさないとする司法判断が積み重ねられてきたものである<sup>2)</sup>。そして本判決も、生物多様性が保全された良好な自然環境に関する利益（以下「自然環境利益」）について簡潔に個別保護要件の充足性を否定した<sup>3)</sup>。

その一方で本判決は、保護範囲要件の充足性についてはこれを認め、その判断に際して、国有林野によって発揮されるべき公益的機能の中身をその「自然的特性」に着目しながら捉えてみせた。また、地域ルール（生物多様性条例）を関係法令として位置づけ、参酌することで、許可要件としての「環境の保全」に自然環境保全はもちろん、生物多様性の観点もが含まれるとしている。自然資源の法的な管理のあり方を考える上で、いずれも示唆に富む判示内容であり、以下、論旨を確認しながら、若干の検討を施すことにしたい。

## 二 本件使用許可における原告適格

### 1 公益的機能と地域の自然的特性

国有財産法には、環境配慮の規定が設けられていない。そのため、国有林野の「用途又は目的」(国有財産法 18 条 6 項) に自然環境関連の意味合いも含まれるとした判例・裁判例も見当たらなかった<sup>4)</sup>。しかし本判決は、次のようにして、生物多様性保全の観点を読み込んだものである。

平成 10 年の国有林野法改正により新たに制定された国有林野の管理経営に関する法律(以下「国有林野管理経営法」)は、国有財産法の特別法であり、管理経営の目標として「国有林野の有する公益的機能の維持増進」(3 条)を掲げた。そして、4 条に基づく基本計画では、重視すべき公益的機能ごとに個々の国有林を類型化して管理する方針を定めている。この方針に基づき、本件国有林野は、十勝森林計画区での地域計画および実施計画において、生活環境保全機能や保健文化機能を第一に発揮すべき「レクリエーションの森」に分類されていた。

裁判所は、この分類結果それ自体は問題としていないが、基本計画の中身を引用しながら<sup>5)</sup>、国有林野の有する公益的機能が「多面的な性格のものである」とした。その上で、上記のように分類された本件「国有林野であっても、なお、その特性に応じた自然環境の保全に係る公益的機能を発揮されることを要する(下線部は筆者らによる)、と判じたのである<sup>6)</sup>。

ただし、この段階において裁判所は、生物多様性の保全までは要請していない。下線部が示すように、裁判所は「その特性に応じた」自然環境の保全、すなわち「レクリエーションの森」なりの自然環境保全を要請しているにすぎないのである。

裁判所は、「このことに加え」、環境影響評価書に係る審査意見書に付された附帯意見や A 社作成の調査報告書審査意見書の内容に依拠しながら、本件国有林野の「自然的特性」(=事業予定地やその周辺にナキウサギが生息する可能性があること)に言及し、その「用途及び目的」に生物多様性保全の観点を読み込んでいる<sup>7)</sup>。

### 2 「一般的公益そのもの」としての自然環境利益

本判決は上記のようにして、保護範囲要件が充足されていることを認めた。しかしその一方で、自然環境利益は「一般的公益そのもの」であると

述べて、個別保護要件充足性を否定し、原告が主張する地域計画に基づく手続上の利益についても個別的利益性を認めなかった。利益の性質のみをもって個別保護要件の要否を判断したものであり、侵害される利益の「態様及び程度」を考慮した形跡が見当たらない。

このような判断手法は、大阪サテライト事件判決(最判平 21・10・15 民集 63 卷 8 号 1711 頁)を想起させるが、同判決と本判決では、その解釈態度に微妙な差異があるようにみえる。前者は、生活環境に関する利益について「基本的には公益に属する」と述べているので、例外があり得ないわけではないだろう<sup>8)</sup>。これに対し、本判決の「一般的公益そのもの」という言い回しからは、もはや自然環境利益について個別保護要件が容認される余地は残されていないようにみえる<sup>9)</sup>。こうした価値判断の下に、本判決は、そもそも侵害される利益の「態様及び程度」を考慮する必要がない、と判断したのではないだろうか。

## 三 本件開発行為許可における原告適格

### 1 関係法令としての地域ルール

本件開発行為許可の要件規定に書き込まれた、「環境の保全」(自然環境保全条例 30 条 3 項 1 号)には、生物多様性保全の観点が含まれているのだろうか。この条例は、目的規定で「自然環境の保全」に言及しているにすぎず(1 条)、それだけに頼った論理構成は難しいようにみえる<sup>10)</sup>。そこで裁判所は、生物多様性条例という地域ルールの関係法令該当性を認め、その目的(1 条)や基本原則(3 条 1 項)を参酌し、本件開発行為許可要件の「環境の保全」に生物多様性保全の観点を読み込んだ。

生物多様性条例について、その 1 条を参酌することには疑問は呈されないだろう。それでは、裁判所はなぜ、複数ある基本原則のうちから 3 条 1 項のみを参酌したのだろうか。

判決文から明確には読みとれないが、二 1 で確認したような、本判決の基本思考が関係しているのかもしれない。すなわち、本判決は、本件国有林という資源の用途および目的を検討するに当たって、レクリエーションの森という、人間が資源に付与した「特性」だけではなく、生態調査等を通じて浮かび上がってきた、当該資源の「自然的特性」(=ナキウサギが生息する可能性があること)をも併せ考えていた。こうした基本思考を背景と

して、「野生動植物の種の保存等が図られるとともに、多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて保全されること」という基本原則（生物多様性条例3条1項）を敢えてとり上げ、参酌したという理解ができるかもしれない。

## 2 手続上の個別的利益の可能性

二2でもみたように、関係法令の規定を参酌して保護範囲要件の問題をクリアしても、個別保護要件については、自然環境利益の性質を理由として簡潔に否定されてしまうことが少なくない。そこで原告は、北海道環境影響評価条例（以下「アセス条例」）に基づく手続上の利益を主張したが、裁判所は、アセス条例8条が定める方法書に対する意見書提出規定について、「道民に対し、手続上の権利ないし個別的利益を与えるものではない」とだけ述べて、やはり原告の主張を簡潔に退けた。

このようにして、「道民」と原告らを一括りにして判断することは合理的なのだろうか。

アセス条例8条は、意見書を提出できるのは「環境保全の見地からの意見を有するとき」に限定しているのので、この規定が環境保全を旨としているのは明らかだろう。また、知事は開発行為許可をする際に、方法書の後続手続である評価書の内容を勘案しなければならない（アセス条例34条2項）。さらに、先述したように、関係法令である生物多様性条例の目的や基本原則からは、本件開発行為許可の趣旨には「種の保存」や「地域の自然的……条件」に応じた環境保全が含まれるとも解釈し得る。

これらを併せ考えれば、研究や保護活動を通してナキウサギの「保存」に貢献しているX<sub>1</sub>およびX<sub>2</sub>や、「地域の自然的……条件」に精通しているX協会が提出する意見書は、一般道民のものと比較して、開発行為許可の許可判断において特段重要なものとも評価できるのではないだろうか。アセス条例8条の規定が、道民とは切り離して、原告らに対して手続上の個別的利益を付与していると解釈する余地もないではないと考える所以である。

### ●—注

- 1) 本判決の評釈として、友岡史仁「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」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-021811539

(Web版2017年10月27日掲載) ([https://www.lawlibrary.jp/pdf/z18817009-00-021811539\\_tkc.pdf](https://www.lawlibrary.jp/pdf/z18817009-00-021811539_tkc.pdf))がある。

- 2) アマミノクロウサギ訴訟（鹿児島地判平13・1・22裁判所ウェブサイト掲載）や伊場遺跡訴訟（最判平1・6・20判時1334号201頁）がある。
- 3) 越智敏裕『環境訴訟法』（日本評論社、2015年）36頁は、「現行法下で自然・文化財保護訴訟の原告適格を容認する余地はほぼ閉ざされたといえよう」と述べる。
- 4) 本件と同様の事案である福岡高判平7・12・11LEX/DB28172631において、原告は国有林の自然環境保全機能について主張したが、裁判所はこの点に触れることなく原告適格を否定している。
- 5) 判決文中の「乙イ1」は、国有林野の管理経営に関する基本計画（平成20年12月16日策定）である。この点については、市川守弘弁護士にご教示を頂いた。
- 6) こうした判断の背景事情として、平成13年の森林・林業基本法の制定を指摘できるだろう。同法は、前身である林業基本法の下での「木材生産を中心とする」考え方を見直し、基本理念として「森林の有する多面的機能の発揮」（2条）を掲げた。林業基本法が「環境法化」したものと解されている。これをうけて平成15年の国有林野管理経営基本計画では、「森林の有する多面的機能の発揮を基本理念とする森林・林業基本法の下で」国有林野の有する様々な公益的機能の発揮に重点をおくことが明記されるに至った。遅くともこの時点で、森林・林業基本法の多面的機能概念は、国有林野の管理経営にもとり入れられることになったと考えられよう。本判決は、こうした法体系の出現を念頭において、国有林野の有する公益的機能を「多面的な性格のもの」と評したものと考えられる。林業基本法の環境法化については、辻信一『〈環境法化〉現象』（昭和堂、2016年）170頁以下参照。
- 7) 本稿では引用していないが、本判決では、本件使用許可処分申請に対する拒否判断の際には生物多様性保全の観点から「考慮されるべき」と述べた部分もある。そうすると、仮に本件においてナキウサギの保全を考慮して不許可処分を行っていたとしても、それは「考慮されるべき」事項を考慮した上での処分であるから、そうした処分を違法とは評価できないかもしれない。
- 8) 及川敬貴「自然保護の訴訟——生態系サービス訴訟への変異」環境法政策学会編『生物多様性と持続可能性』（商事法務、2017年）72頁参照。
- 9) LEX/DBで検索したところ、「一般的公益」という文言を用いている判例・裁判例は383件存在したが、そのうち「一般的公益そのもの」と述べているものは1件（本判決）のみであった。
- 10) 現在は改正され、目的（1条）に「生物の多様性の確保」が明記されている。

横浜国立大学教授 及川敬貴

横浜国立大学大学院博士前期課程 友寄敦規