

団体訴訟

1 検討が必要と思われる事項

(1) 団体訴訟制度の具体的必要性

個人又は団体固有の訴えの利益の存在を前提とする既存の訴訟制度では対応が困難な状況が、どのような法分野において、どのように生じているのか。また、利害関係を有する個人や団体に取消訴訟の原告適格が実質的に広く認められていくと考えられることと、団体訴訟を制度化することとの関係をどのように考えるか。

例えば、一般消費者の少額多数被害の場合や、多数の者の環境被害の場合はどうかなど、個別の法分野ごとに、各法体系の目的や保護しようとしている権利利益の内容・性質、問題とされる処分等の行政の行為の特質等を考慮して、行政過程における団体の位置付けを含む行政過程全体の中の利益調整の在り方との関係を含め、団体訴訟を認めるべき具体的必要性を検討する必要があるのではないか。

既存の訴訟制度による対応が困難な状況に対する方策として、団体訴訟が有効と考えられるのはどのような場合か。

例えば、個人が自己の法律上の利益に関わりなく訴えの提起ができる制度（住民訴訟のようないわゆる客観訴訟）のように一定の資格を有する個人などに訴えの提起を認めることと比較して、どのようなメリット（例えば、訴訟に関する知識・経験の集積、財政基盤、適格団体の要件等の設定による団体選別の可能性など）・デメリット（例えば、団体の認定制度等の訴訟外での濫用のおそれ、国民一般の利益と団体の利益の乖離のおそれなど）があるか。

(2) 法律上の利益（原告適格を基礎付ける利益）の所在

団体固有の利益の侵害が問題となる場合 既存の訴訟制度において団体の訴えの提起が可能

団体の構成員の利益の侵害が問題となる場合

(a) 各構成員に法律上の利益が認められる場合 既存の訴訟制度において各構成員の訴えの提起が可能。立法により団体に訴訟担当をさせることは可能

(b) 各構成員に法律上の利益が認められない場合 団体の法律上の利益を認められるか否かが問題

団体の構成員に限らない利益を共有する一定範囲の国民一般の利益の侵害が問題となる場合

(a) 各国民に法律上の利益が認められる場合 既存の訴訟制度において各原告の訴えの提起が可能。立法により団体に訴訟担当をさせることは可能

(b) 各国民に法律上の利益が認められない場合 団体の法律上の利益を認められるか否か

(注1) ドイツでは、を団体被害者訴訟、を私益的団体訴訟、を公益的団体訴訟と呼んで区分して議論しており（一般的にはは必要性に乏しいとして認められていない。）このほか、法律により行政過程への参加が特別に認められている場合において団体の参加権が侵害されたときに団体が提起する訴訟である「参加訴訟」という類型についても議論されている（大久保規子「ドイツ環境法における団体訴訟」『行政法の発展と変革下巻』塩野宏先生古稀記念 35 頁以下参照）。

(注2) ないし の区別は、団体の利益をどのように考えるかにより相対的なものとなる点に留意する必要がある。すなわち、団体には団体の構成員の利益を守る利益があり、この利益が法律上の利益を基礎付けるものと考えたと、 と の区別は相対化し、また、団体の存立目的との関係で、構成員に限らず一定の国民の利益を擁護することを目的とする団体はその国民の利益を擁護するための活動をする法律上の利益があると考えたと、 と の区別は相対化すると考えられる。

(3) 団体が提起できる訴えの範囲・内容

団体が提起できる訴訟の範囲・内容をどのように考えるか。行政事件訴訟と民事訴訟で区別すべきか。行政事件訴訟又は民事訴訟の中でも、一定の訴訟類型に限定すべきか。

この点については、どのような利益の擁護のためにどのような訴訟を団体として提起することが必要かについて、法分野ごとにその必要性を具体的に検討する必要があるのではないか。

(4) 適格団体の要件

適格要件を設定する必要性とその内容

団体訴訟が実質的には一定の利益を共有する国民のために一定の団体が訴えを提起しその訴訟を進行するものと考えられることから、以下のような観点からの要件の要否・要件の内容などについて検討する必要があるのではないか。

(a) 利益代表性の観点

一定の利益を共有する国民全体の利益を代表する団体といえるか

団体の目的、活動実績、団体の規模、問題となる行政庁や事業者などとの関係等

(b) 訴訟追行基盤の観点

団体として訴えを提起し訴訟を追行できる基盤を有しているか
法人格の要否、人的基盤、財政基盤、組織運営体制等

(c) 弊害排除の観点

不当な目的で訴訟を行うおそれはないか

暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第 2 条第 2 号参照）等の排除

団体の適格要件適合性を判断する主体

上記の適格団体の要件を特定の団体が満たしているか否かを、誰が判断するのが適切かについては、(a)あらかじめ行政庁が団体の適格要件への適合性を判断する方法が考えられるが、(b)法律に団体の適格要件を定めた上で団体が個別に訴訟を提起することに裁判所が当該団体の適格要件への適合性を判断する方法との利害得失等についてどのように考えるか。

(注 1) 上記(a)の考え方のメリットとしては、適格団体が明確になることにより、一般国民の適格団体への情報提供がしやすくなり、適格団体と関係行政庁や関係事業者との間の訴訟前の交渉が促進され、より迅速な紛争の解決が可能となること、不適切な団体の事前交渉を防止できること、個々の訴訟において原則として原告適格が争われず、制度として安定的であること等が挙げられる。

これに対し、上記(b)の考え方については、適格団体の要件につき訴訟提起に先立ってあらかじめ行政庁の認定等を受ける必要がないため、より迅速な訴えの提起が可能となり、適格団体の要件適合性を判断する行政庁と団体との間での利益相反が生ずることを回避できる反面、訴え提起後に原告適格が争われて審理が長期化し制度が不安定になるおそれがあることは否定できない。

(注 2) (a)の方法を採る場合に、一般的には適格要件に適合するものと認められた団体について、個別の事件において、当該事件において問題とされる利益を適切に代表する団体ではないなどの理由により訴訟を追行することは不適切であるとして、裁判所が原告適格を否定することを認めるかどうか、という問題も考えられる。

適格要件に関するその他の問題

行政庁が団体の適格要件適合性を判断することとする場合、認可、登録などの具体的な制度をどのようなものとするか、また、要件の定め方

(規定の具体性の程度など)や、その判断における行政庁の裁量の内容・程度についてどのように考えるか。さらに、いったん認められた適格要件適合性の判断につき、事後的な担保措置として、認可等に有効期限を設けその更新を認める制度、訴え提起に関する行政庁への報告と行政庁の検査、認定等の取消しの制度などについて検討する必要があるのではないか。

(5) 訴訟手続上の問題

管轄

適格団体の活動地域の範囲が様々であることから、土地管轄につき何らかの特別の配慮が必要か。

訴額の算定

団体訴訟における訴額の算定に関し、「訴えで主張する利益」(民事訴訟法第8条)をどのように考えるべきか。

重複訴訟の扱い

同一の処分等を異なる適格団体が別々の訴えで争う場合、それらの訴訟をどのように扱うべきか。民事訴訟一般の二重起訴の禁止(民事訴訟法第142条)との関係をどのように考えるか。異なる訴訟類型により争われる場合には、どのような取扱いがされるべきか。関連請求の移送の規定(行政事件訴訟法第13条)や弁論の併合等の一般的な規定の適用のほか、何らかの特別の配慮が必要か。団体による訴えの提起があった場合にその事実を公表するような制度を設ける必要があるか。

訴訟参加

他の適格団体や団体により実質的に利益を擁護される一般国民の訴訟参加につき、何らかの特別の配慮が必要か。

出訴期間

処分又は裁決の効力を争う場合に、団体自体が処分又は裁決を受けるのではない点で、出訴期間について何らかの特別の配慮が必要か。

処分権主義・弁論主義の制限の要否

原告となる団体の請求の放棄(民事訴訟法第266条。同法第267条により調書に記載したときは原告敗訴の確定判決と同一の効力を有する。)について何らかの制約が必要か。被告による請求の認諾や訴訟上の和解については、処分の場合と同様に考えてよいか。その他、民事訴訟において当事者のイニシアティブを基本とする処分権主義・弁論主義に基づく制度(訴えの取下げなど)に関して、何らかの特別の配慮が必要か。

被告敗訴判決の行政庁に対する効力

被告敗訴判決の行政庁に対する拘束力（行政事件訴訟法第 33 条）について、訴訟の当事者ではないが実質的に判決により利益を擁護されることとなる国民一般との関係で、拘束力の内容等につき何らかの特別の配慮が必要か。行政庁は、判決の理由に沿った措置をとるべきこととなるが、どのような措置をとるべきかについては、行政庁が合理的な裁量の範囲内で判断することとすることでよい。

判決の第三者に対する効力

適格団体が複数ある場合に、他の適格団体にも判決の効力を及ぼすべきか。団体が実質的に利益を擁護する国民一般に対する判決の効力についてはどのように考えるか。当事者以外の者に判決の効力を及ぼす場合には、判決のどのような効力を及ぼすこととすべきか。

団体が提起できる訴えの内容・範囲に関連して、行政事件訴訟においては、判決の第三者に対する効力に関し、取消判決のみ第三者に対する効力を有すること（行政事件訴訟法第 32 条参照）についてどのように考えるか。取消訴訟の原告敗訴判決の場合や、他の訴訟類型の判決の場合について、特別の配慮が必要か。

判決の公表等

団体訴訟が、実質的に一定の利益を共有する国民のための訴訟である場合に、判決の内容等を周知させるため、当事者又は公的機関（裁判所、関係行政庁など）が判決の内容を公表するような制度を設ける必要があるか。

判決の援用制度

団体訴訟により実質的に利益を擁護されることとなる国民が、団体訴訟において自らに有利な判決がされた後に、関係行政庁又は事業者などとの間での別の訴訟の当事者となった場合に、団体訴訟の判決の内容を自らも当事者となっている訴訟において援用する制度を設ける必要があるか。

2 まとめ

行政訴訟における団体訴訟については、行政需要が多様化してきている中で、特定の個人の利益に必ずしも還元し難い集団的利益についてどのような対処が考えられるかという問題の一つの局面と考えることができる。このような位置付けにおいて、団体という形をとる一定の者に行政活動の違法を争うことを認める特別の訴訟類型ないし法定の原告適格を認める必要性とその意義につき、前記 1（1）のとおり、個別の法分野ごとに、各法体系の目的や保護しようとしている権利利益の内容・性質、問題とされる処分等の行政の行為の特質等を考慮して、行政過程における団体の位置付けを含む行政過程全体の中での利益調整の在り方との関係を含め、具体的に検討する必要があると考えられ

る。

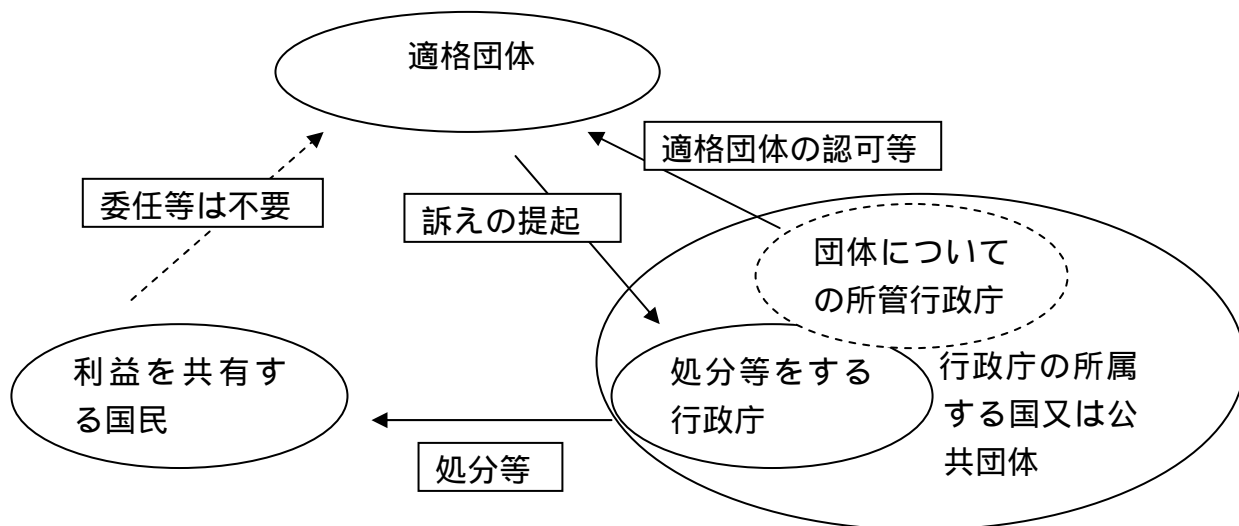
その際には、消費者問題の分野で同時多数被害への対処という観点から団体訴訟について行われている検討の状況を視野に入れつつ、民事訴訟制度における団体訴訟の位置付けとの関係や、行政事件訴訟法の改正により、取消訴訟について適切な判断を担保するために考慮事項が法定された一般的な原告適格との関係をどのように考えるか、団体訴訟のほかにより適切な訴訟の形式がないかなどについても、併せて検討する必要があると考えられる。

また、前記1(2)のような法律上の利益の所在について、訴えの利益に関する民事訴訟一般の理論を踏まえつつ、基本となる考え方を十分整理する必要があるとともに、その検討を踏まえ、前記1(3)ないし(5)に挙げた、団体が提起できる訴えの範囲・内容、適格団体の要件に関する問題、訴訟手続上の問題といった問題点について検討する必要があると考えられる。

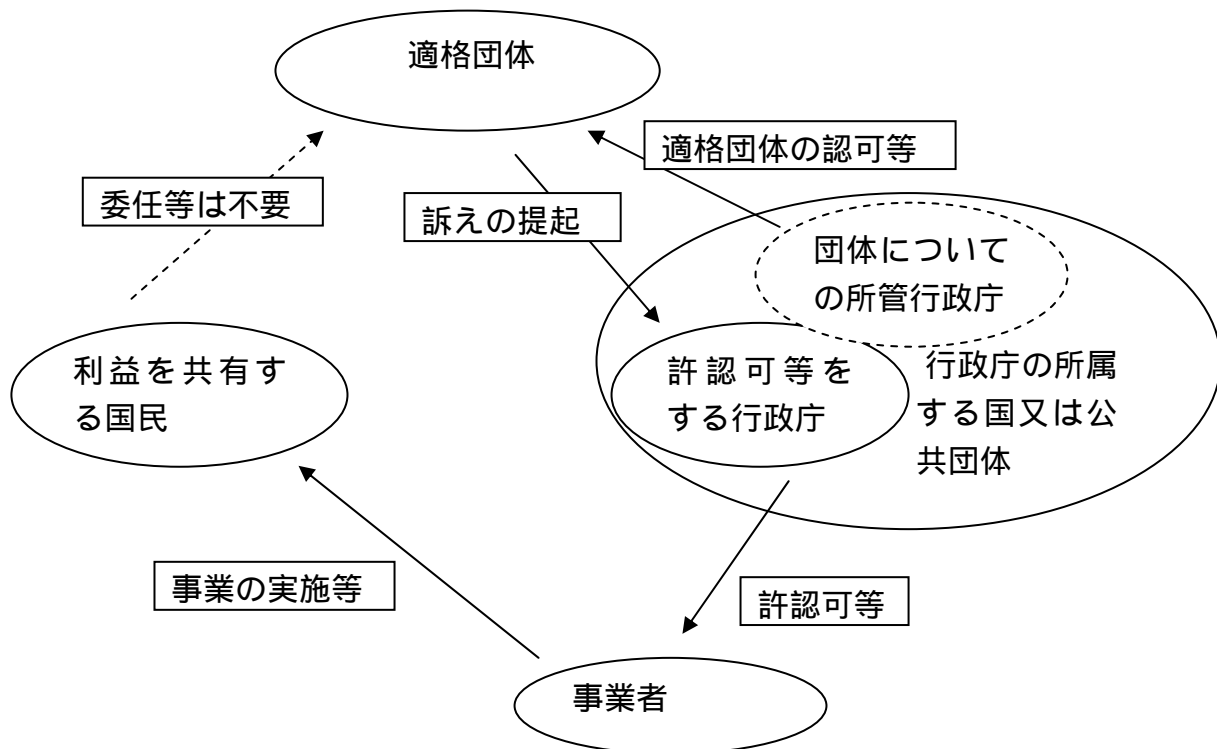
(参考1)

行政訴訟において団体訴訟制度を設ける場合のイメージ

(1) 処分等により直接一定の国民の利益に影響を及ぼす場合



(2) 許認可等を受けた事業者の行為が介在する場合



(参考2)

団体が問題となった裁判例

1 仙台高裁昭和46年3月24日判決(行集22巻3号297頁)

公立小学校分校廃止処分に反対するため学区内の住民から選出された者によって構成されている団体が、右処分の取消し等を求める訴えにつき原告適格を有しないとされた事例

2 東京地裁昭和48年11月6日判決(行集24巻11・12号1196頁)

ボーリング場の建設を阻止することを目的として付近住民及び団体によって組織された団体が、建築主事のしたボーリング場建築確認処分の取消しを求める訴えにつき、原告適格を有しないとされた事例

3 最高裁第三小法廷昭和53年3月14日判決(民集32巻2号211頁)

不当景品類及び不当表示防止法の規定にいう一般消費者であるというだけでは、公正取引委員会による公正競争規約の認定に対し同法10条6項の規定に基づく不服申立てをする法律上の利益を有するとはいえないとされた事例

4 横浜地裁昭和53年8月4日決定(判例時報922号30頁)

日本国有鉄道の線路増設工事に反対するため線路予定地の土地所有者らが組織した団体は、土地の収用明渡し及び使用明渡しの各判決の効力停止を求める申立ての当事者能力を欠くとした事例

5 最高裁第三小法廷平成元年6月20日判決(判例時報1334号201頁)

静岡県指定史跡を研究対象としている学術研究者は、当該史跡の指定解除処分の取消しを訴求する原告適格を有しないとされた事例

6 鹿児島地裁平成13年1月22日判決

ゴルフ場開発予定地及びその周辺は、アマミノクロウサギ(特別天然記念物)など南西諸島独特の貴重種が生息する地域であり、ゴルフ場開発はこれらの動物の種の存続に深刻な影響を及ぼすおそれがあるなどとして、森林法一〇条の二に基づく林地開発行為の許可処分の取消し及び無効であることの確認を求めた訴訟について、原告適格が否定された事例

1 仙台高裁昭和46年3月24日判決（行集22巻3号297頁）

判決要旨

公立小学校分校廃止処分に反対するため学区内の住民から選出された者によって構成されている団体が、右処分の取消し等を求める訴えにつき原告適格を有しないとされた事例。

判決理由

「まず控訴人たる本吉町立津谷小学校山田分校存置対策委員会（以下単に控訴人委員会という。）が、かりに控訴人主張の如く民訴法四六条にいう法人に非ざる社団に該当するものであるとしても、本件訴の提起につき当事者適格（原告適格）を有しない限り本訴は不適法たるを免れないので以下当事者適格の有無につき検討する。控訴人は、右適格の理由づけとして、（１）控訴人委員会は、学校教育法二二条によりその子女を小学校に就学させる義務を負う保護者によつて構成されている、（２）右構成員はいずれも現在もしくは将来保護者としてその子女を小学校に就学させる権利を有するところ、本件処分によりその子女は昭和四五年四月以降津谷小学校本校に通学せざるをえないことになるが、その通学は山田分校への通学にくらべて著しく困難かつ危険であつて、このような結果を招来する本件処分は右構成員の権利を侵害するものである、（３）控訴人委員会は、右構成員に対する右権利の侵害を排除し、その共同の利益を守るために設立されたものである、と主張する。

ところで、憲法二六条、教育基本法三条、四条、学校教育法二二条は、すべての国民に対しひとしく教育を受ける権利を保障するとともに、これを実効あらしめるため、保護者に対しその保護する子女を小学校等へ就学させるべく義務づけ、他方においてこれに対応して地方自治法二条三項五号、学校教育法二条、二九条、四〇条により市町村に対して小学校等を設置する義務を課している。このように小学校という教育施設（営造物）の設置が地方公共団体の義務とされ、他方保護者に対して就学の強制すなわち特定の営造物の利用の強制がなされている法意から考えると、保護者は、その保護する子女を就学させる義務を負うと同時に、その反面において特定の小学校に子女を就学させるため当該営造物を利用する、一種の法律上保護されるべき利益（以下法的利益という。）を有しているものと解することができる。従つて、市町村の設置する小学校もしくは分校につき廃止処分がなされ、そのために子女の通学が著しく困難もしくは危険であつて、その就学が事実上不可能となるような状態が招来される場合には、たとえ右処分が特定の相手方のない処分であるとしても、保護者は右に述べた法的利益の侵害を理由として、右処分の効力を争うについて法律上の利益を有するものと解するのが相当である。

ひるがえつて右に述べた「保護者」の意義、範囲について考えるに、学校教育法二二条一項は「子女に対して親権を行う者、親権を行う者のないときは、後見人」を保護者とし、かつ、子女が満六才に達した日の翌日以後における最初の学年の初から、満一才に達した日の属する学年の終りまで（この期間を学齢期間という。）、小学校に就学させる義務を負う旨定めていることならびに同法二三条、二五条、二七条の各規定の文言からみると、（１）具体的に就学義務を負うべきものとされる保護者は、その子女に対し親権または後見を行う者で、右学齢期間にある子女を有する者のみに限られること、（２）しかも右にいう保護者とは、現に親権または後見を行う実親、養親または後見人という住民個人（但し、児童福祉法四七条の施設の長はその例外である。）を指すものであることが明らかである（控訴人は、この点につき将来において就学義務を負う者をも含むと主張するけれども、前記諸規定の文言にてらすとき到底採用しえない独自の見

解である。)。

右によれば、その子女を就学させて小学校を利用する法的利益を享受しうる主体は、前記(1)(2)の資格を具備する者でなければならぬところ、当審証人三浦昌、同佐々木徹、同菅原直之亮の各証言およびこれによつて成立を認めうる甲第二号証の一ないし三ならびに当審証人佐藤三郎の証言によると控訴人委員会は、本件処分に反対し、山田分校存置のための活動をするため山田分校学区内の住民から選出された四名によつて構成されている団体であつて、団体それ自体前記(1)(2)の資格を具備せず、従つて右法的利益享受の主体たりえないものであることが明らかであり、しかも控訴人委員会の構成員が前記法的利益を有するとしても(控訴人は、この点につき控訴人委員会は、構成員全員が右法的利益を有することを前提とし、その共同の利益を守ることを目的とする旨主張するけれども、成立に争いのない乙第五ないし九号証、同第一一〇号証によれば、前記構成員四名のうち前記(1)(2)の資格を具備しているのは佐々木徹のみであることが認められるから、右主張は採用の限りでない。)、控訴人委員会が右各個人の前記法的利益につき法律上管理処分権を有するとか、控訴人委員会が団体として構成員個人のなすべき本件処分の効力を争う訴訟につき任意的訴訟担当が認められるとする法律上の根拠はみあたらない。

してみると、控訴人委員会は、本件処分の不存在、無効の確認もしくはその取消を求めるにつき団体固有の法律上の利益を有しないものであり、従つて本件訴について原告適格を欠くものといわなければならない。」

2 東京地裁昭和48年11月6日判決(行集24巻11・12号1196頁)

判決要旨

ボーリング場の建設を阻止することを目的として付近住民及び団体によって組織された団体が、建築主事のしたボーリング場建築確認処分の取消しを求める訴えにつき、原告適格を有しないとされた事例。

原告は付近住民のほか、原告光和会(付近住民によって組織された町内会)、原告郵政宿舍自治会(武蔵境郵政宿舍に居住する五六世帯で組織された自治会)、原告桜堤自治会(日本住宅公団桜堤住宅の居住者で組織された自治会)、原告武蔵境協議会(本件ボーリング場の建設を阻止することを目的として、本件ボーリング場付近に住居を有する住民および団体によって組織された団体)、原告都民協議会(住宅地域にボーリング場が建設されることを阻止することを目的として結成された団体で、原告武蔵境協議会等の連合体)。

判決理由

「一 団体である原告らの当事者能力について

本件訴訟記録中の右原告らの「会則」または「規約」、成立に争いのない甲第七ないし第一八号証、同第二〇号証、同第四三、第四四号証、同第一四三号証、原告光和会代表者尋問の結果および弁論の全趣旨を総合すれば、右原告らは、それぞれ、自然人または団体を構成員とし、代表者についての定め、団体としての意思決定および活動の方法、会計に関する定め等社団としての継続的な組織、運営に関する基本的な事柄を定めた会則または規約を有する団体であり、かつ、現に団体として対外的活動を組織的に行なっていると認められる。したがって、右原告らは、いずれも、法人格は有しないが、その構成員とは独立した社団の実体を有する者というべきであるから、民訴法四六条にいわゆる権利能力なき社団として当事者能力を有する。

二 原告適格について

1 団体である原告らについて

(一) 住居地域内における建築物の用途規制に関する規定は、住居地域内の良好な居住環境を保護するため、人が健康にして快適な居住生活を営むうえに障害となる建築物を規制するものであるから、それによつて受ける地域住民の利益をどのように解するにせよ、自然人とは異なつて何らの生理的機能を持たない団体である右原告らは、右のような居住環境の保護による利益を自ら直接享受することのできる主体ではない。

(二) 原告光和会、同郵政宿舍自治会、同桜堤自治会、同武蔵境協議会は、本件ボーリング場が建築されることによつて、その構成員である自然人がその主張のような被害を受けるから、環境を整備し、構成員の住居生活の円滑をはかるといふ団体結成の目的を阻害されると主張し、また、原告武蔵境協議会、同都民協議会は、本件ボーリング場が建築されること自体によつて、本件ボーリング場の建築を阻止するという結成の目的を阻害され、団体の存立の根拠を失うと主張する。

しかしながら、右原告らがそれぞれ掲げる目的にそわない事態が発生することによつて、直ちに原告らの結成の目的が阻害されたり、存立の根拠が失われるとはどうてい解されないし、また、そのような事態の発生それ自体が団体である原告ら個々の権利ないし法律上の利益の侵害に当たるとは認め難いから、原告らの右主張は失当である。

(三) さらに、原告都民協議会は「構成員の一部が被害を蒙ることにより団体自体が被害を蒙る。」旨の主張をするが、その構成員である原告武蔵境協議会が本件処分により法律上の被害を蒙ることはないこと前記のとおりであるから、立論の前提を欠き失

当である。

(四) 団体である原告らは、本件処分によつて他に原告らの固有の権利または法的に保護された利益が侵害されることを主張・立証しないから、右原告らは、いずれも、本件訴えにつき原告適格を有しないというべきである。

2 自然人である原告らについて

都市計画法に基づいて定められた各用途地域内における建築物の用途規制に関する建築基準法の規定は、主として、都市計画の観点からの建築秩序の維持という公共の利益の見地に出たものであることは否定し得ないが、他面、これを住居地域についてみるならば、同時に、無秩序な建築により住民の安全にして快適な居住環境が破壊されることのないよう一定の建築物の建築を制限することが公共の利益のために必要であるとの考慮から、その建築により居住環境上悪影響を受けるおそれのある附近住民を居住環境の破壊から守ろうとする意図をも有するものであることも否定し得ないのであつて、適切な建築規制の運用によつて保護されるべき附近住民の生活上の利益は、単なる事実上の反射的利益というにとどまらず、法によつて保護される利益と解するのが相当である。

したがつて、この規定に違反して建築される建築物によつて、その住居の環境を受忍すべき限度をこえて破壊されるおそれのある者は、右違法な建築物の存在を根拠づける行政庁の建築確認を争うにつき、法律上の利益を有するというべきである。

そこで、つぎに原告らが本件ポーリング場の建築によつて蒙ると主張する被害について検討する。

(一) まず、原告緑川、同誉田、同篠原、同近藤は、本件ポーリング場が建築されたことによつて、ポーリング場そのものから発生する騒音、来場者、従業員らの放歌喧噪等による騒音、来場者の利用する自動車、原付自転車等による騒音などによる耐え難い苦痛を日常不断に蒙ると主張する。

右原告らが、それぞれ別紙図面に表示の場所に居住していることは当事者間に争いがなく、成立に争いのない乙第三六号証、証人清水和男の証言により成立を認める同第五八号証および参加人代表者尋問の結果によれば、本件ポーリング場の駐車場は、別紙図面に表示の個所に設けられており、自動車数十台の収容能力があること、右原告ら居住の場所と本件ポーリング場との間にある道路は、約二・七メートルの幅員であり、本件ポーリング場の西側外壁から原告誉田、同近藤の居住する家屋の東側外壁までは、いずれも約一〇メートル足らずであることが認められる。

そして、成立に争いのない甲第二三三号証の一、二、同第三七号証の三、同第一一〇号証、同第一五六号証、乙第二七、第二八号証および証人芳賀力の証言に徴するとポーリング場は、利用客の自動車等による騒音も含めて現在一つの騒音発生源として公害防止の観点から行政上留意されるべき施設であることが認められる。

このことに、前示のような原告らの居住場所、本件ポーリング場およびその駐車場の位置、距離関係などを合わせ考えると、右原告らについては、その主張のような騒音による被害を蒙ることの蓋然性を否定することはできず、したがつて、本件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認めることができる。

被告は、本件ポーリング場は、構造上騒音を防止するに十分の措置を講じていると主張し、証人倉内成彬の証言によれば、本件ポーリング場の構造は、とくに右原告らの住居に接する西側外壁からの騒音の流出を防止するため、種種の配慮がされており、右配慮はある程度成功していることを認めることができるけれども、一方、前記乙第五八号

証によれば、それでもなお、時により東京都公害防止条例および同施行規則に定める規制基準を若干こえる音量の騒音が原告らの住居に漏れていることが認められるから、右原告らが、本件ボーリング場の存在により、その主張のような騒音による被害を受けるおそれがないということとはできない。

(二) 原告若林は、本件ボーリング場が建築されたことによつて請求の原因6(一)(3)、(二)、(三)記載のような被害を蒙ると主張するが、右原告の居住場所が別紙図面に表示の個所であることは当事者間に争いがなく、右居住場所の位置からみて、本件ボーリング場の設置に起因して右原告がその主張のような被害をその受忍すべき限度をこえて蒙るおそれがあるとはとうてい考えられない。

右原告は、他に、本件処分によつて自己の権利または法的に保障された利益を侵害されることについて、主張・立証しない。

そうすると、原告緑川、同誉田、同篠原、同近藤については、前示(一)の理由により原告適格を認むべきであるが、原告若林については、本件処分の取消しを求めるにつき何ら法律上の利益を有する者とは認められないから、原告適格を欠くというべきである。」

3 最高裁第三小法廷昭和53年3月14日判決(民集32巻2号211頁)

判決要旨

不当景品類及び不当表示防止法の規定にいう一般消費者であるというだけでは、公正取引委員会による公正競争規約の認定に対し同法10条6項の規定に基づく不服申立てをする法律上の利益を有するとはいえない。

原告は、主婦連合会と自然人1名。

判決理由

「不当景品類及び不当表示防止法(以下「景表法」という。)10条1項により公正取引委員会がした公正競争規約の認定に対する行政上の不服申立は、これにつき行政不服審査法(以下「行審法」という。)の適用を排除され(景表法11条)、専ら景表法10条6項の定める不服申立手続によるべきこととされている(行審法1条2項)が、行政上の不服申立の一種にほかならないのであるから、景表法の右条項にいう「第一項……の規定による公正取引委員会の処分について不服があるもの」とは、一般の行政処分についての不服申立の場合と同様に、当該処分について不服申立をする法律上の利益がある者、すなわち、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、と解すべきである。けだし、現行法制のもとにおける行政上の不服申立制度は、原則として、国民の権利・利益の救済を図ることを主眼としたものであり、行政の適正な運営を確保することは行政上の不服申立に基づく国民の権利・利益の救済を通じて達成される間接的な効果にすぎないものと解すべく、したがって、行政庁の処分に対し不服申立をすることができる者は、法律に特別の定めがない限り、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があり、その取消等によってこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られるべきであり、そして、景表法の右規定が自己の法律上の利益にかかわりなく不服申立をすることができる旨を特に定めたもの、すなわち、いわゆる民衆争訟を認めたものと解しがたいことは、規定の体裁に照らし、明らかなるところであるからである。

ところで、右にいう法律上保護された利益とは、行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益であって、それは、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別されるべきものである。この点を公正競争規約の認定に対する不服申立についてみると、景表法は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(以下「独禁法」という。)が禁止する不公正な取引方法の一類型である不当顧客誘引行為のうち不当な景品及び表示によるものを適切かつ迅速に規制するために、独禁法に定める規制手続の特例を定めた法律であって、景表法1条は、「一般消費者の利益を保護すること」をその目的として掲げている。ところが、まず、独禁法は、「公正且つ自由な競争を促進し……一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする。」と規定し(1条)、公正な競争秩序の維持、すなわち公共の利益の実現を目的としているものであることが明らかである。したがって、その特例を定める景表法も、本来、同様の目的をもつものと解するのが相当である。更に、景表法の規定を通覧すれば、同法は、3条において公正取引委員会は景品類の提供に関する事項を制限し又は景品類の提供を禁止をすることができることを、4条において事業者に対し自己の供給する商品又は役務の取引について不当な表示をしてはならないことを定めるとともに、6

条において公正取引委員会は 3 条の規定による制限若しくは禁止又は 4 条の規定に違反する行為があるときは事業者に対し排除命令を発することができることを、9 条 1 項、独禁法 90 条 3 号において排除命令の違反に対しては罰則の適用をもってのぞむことを、それぞれ定め、また、景表法 10 条 1 項において事業者又は事業者団体が公正取引委員会の認定を受けて公正競争規約を締結し又は設定することができることを定め、同条 2 項において公正取引委員会が公正競争規約の認定をする場合の制約について定めている。これらは、同法が、事業者又は事業団体の権利ないし自由を制限する規定を設け、しかも、その実効性は公正取引委員会による右規定の適正な運用によって確保されるべきであるとの見地から公正取引委員会に前記のような権限を与えるとともにその権限行使の要件を定める規定を設け、これにより公益の実現を図ろうとしていることを示すものと解すべきであって、このように、景表法の目的とするところは公益の実現にあり、同法 1 条にいう一般消費者の利益の保護もそれが直接的な目的であるか間接的な目的であるかは別として、公益保護の一環としてのそれであるというべきである。してみると、同法の規定にいう一般消費者も国民を消費者としての側面からとらえたものというべきであり、景表法の規定により一般消費者が受ける利益は、公正取引委員会による同法の適正な運用によって実現されるべき公益の保護を通じ国民一般が共通してもつにいたる抽象的、平均的、一般的な利益、換言すれば、同法の規定の目的である公益の保護の結果として生ずる反射的な利益ないし事実上の利益であって、本来私人等権利主体の個人的な利益を保護することを目的とする法規により保障される法律上保護された利益とはいえないものである。もとより、一般消費者といっても、個々の消費者を離れて存在するものではないが、景表法上かかる個々の消費者の利益は、同法の規定が目的とする公益の保護を通じその結果として保護されるべきもの、換言すれば、公益に完全に包摂されるような性質のものにすぎないと解すべきである。したがって、仮に、公正取引委員会による公正競争規約の認定が正当にされなかつたとしても、一般消費者としては、景表法の規定の適正な運用によって得られるべき反射的な利益ないし事実上の利益が得られなかつたにとどまり、その本来有する法律上の地位には、なんら消長はないといわなければならない。そこで、単に一般消費者であるというだけでは、公正取引委員会による公正競争規約の認定につき景表法 10 条 6 項による不服申立をする法律上の利益をもつ者であるということとはできないのであり、これを更に、「果汁等を飲用するという点において、他の一般の消費者と区別された特定範囲の者」と限定してみても、それは、単に反射的な利益をもつにすぎない一般消費者の範囲を一部相対的に限定したにとどまり、反射的な利益をもつにすぎない者であるという点において何ら変わりはないのであるから、これをもつて不服申立をする法律上の利益をもつ者と認めることはできないものといわなければならない。

また、上告人らの主張する商品を正しく特定させる権利、よりよい取引条件で果汁を購入する利益、果汁の内容について容易に理解することができる利益ないし表示により内容を知つて果汁を選択する権利等は、ひつきよう、景表法の規定又はその適正な運用による公益保護の結果生ずる反射的利益にすぎないものと解すべきであって、これらの侵害があることをもって不服申立をするについて法律上の利益があるものということとはできず、上告人らは、本件公正競争規約の認定につき景表法 10 条 6 項に基づく不服申立をすることはできないものというべきである。」

4 横浜地裁昭和53年8月4日決定（判例時報922号30頁）

判決要旨

日本国有鉄道の線路増設工事に反対するため線路予定地の土地所有者らが組織した団体は、土地の収用明渡し及び使用明渡しの各裁決の効力停止を求める申立ての当事者能力を欠くとした事例。

判決理由

「申立人らは、本件申立と同旨の理由で各関係裁決の取消を求める訴（横浜地方裁判所昭和五三年（行ウ）第二七号）を提起するとともに、右裁決の執行及び裁決後の手続の続行により回復の困難な損害を受けるとして本申立に及んだものであり、申立人らのうち申立人反対同盟は、法人格なき社団であると主張し、五〇収一七号裁決事件の関係人として本件申立をなしている。

そこで、申立人反対同盟の当事者能力の有無について判断する。

疎甲第三二ないし第四一号証、同第四二号証の一、二によると、申立人反対同盟は、昭和四二年六月一〇日の結成以来今日に至るまで本件貨物別線の建設に対する反対運動を続け、社会的に実在する運動体として、右貨物別線沿線の住民が相当数これに関与し、代表者、事務局長等が置かれ、ある程度組織化されている団体であること、国鉄や横浜市が一時期は申立人反対同盟を右建設に関する交渉の相手方として扱って来たことが一応認められる。しかし、右の如く、社会的には一つの団体として紛争等の解決のための当事者となりうる団体であつても、かかる団体が、直ちに、法的にも訴え又は訴えられる資格を備えた団体、すなわち権利義務の主体となりうる団体であるとまでいうことはできず、本件全資料によつても、申立人反対同盟が、構成員の変更にも拘らず権利義務の主体となる団体として存続しているものとは認められない。

なお、申立人反対同盟の規約らしいものとして疎甲第三一号証が存在するけれども、その表題は「規約案」となっており、果して正規の規約として成立したものが否か疑わしい。さらに、その内容を見ると、構成員は、「各地域の反対同盟又は自治会」のみで、自然人は含まれず、また、社団の存立にとつて重要な事項である財産の管理や執行機関に関する規定を欠いており、右規約から反対同盟の社団性を見出すことは困難である。また、申立人反対同盟は、昭和四七年九月二二日に開かれた連合協議会総会において、個々の住民及び同申立人主張の各地区の反対期成同盟が重疊的に申立人反対同盟の構成員となり、単一組織として整備された旨主張し、右主張にそう資料もあるが、右資料によつても、同申立人が社団性を有する団体であるものと認めるには足りない。

従つて、当事者能力を欠く申立人反対同盟の本件申立は不適法であるが、仮に右申立人が法人格のない社団であるといいうるとしても、同申立人が五〇収一七号裁決事件において主張する工作物の所有権取得原因についての疎明資料は全くないので、申立人反対同盟は、本件申立をなす適格を有しないことに帰する。」

5 最高裁第三小法廷平成元年6月20日判決（判例時報1334号201頁）

判決要旨

静岡県指定史跡を研究対象としている学術研究者は、当該史跡の指定解除処分の取消しを訴求する原告適格を有しない。

判決理由

「同第二点ないし第四点について

本件史跡指定解除処分の根拠である静岡県文化財保護条例（昭和三十六年静岡県条例第二三号。以下「本件条例」という。）は、文化財保護法（以下「法」という。）九八条二項の規定に基づくものであるが、法により指定された文化財以外の静岡県内の重要な文化財について、保存及び活用のため必要な措置を講じ、もつて県民の文化的向上に資するとともに、我が国文化の進歩に貢献することを目的としている（一条）。本件条例において、静岡県教育委員会は、県内の重要な記念物を県指定史跡等に指定することができ（二九条一項）、県指定史跡等がその価値を失った場合その他特殊の理由があるときは、その指定を解除することができる（三〇条一項）こととされている。これらの規定並びに本件条例及び法の他の規定中に、県民あるいは国民が史跡等の文化財の保存・活用から受ける利益をそれら個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を明記しているものはなく、また、右各規定の合理的解釈によつても、そのような趣旨を導くことはできない。そうすると、本件条例及び法は、文化財の保存・活用から個々の県民あるいは国民が受ける利益については、本来本件条例及び法がその目的としている公益の中に吸収解消させ、その保護は、もつぱら右公益の実現を通じて図ることとしているものと解される。そして、本件条例及び法において、文化財の学術研究者の学問研究上の利益の保護について特段の配慮をしていると解しうる規定を見出すことはできないから、そこに、学術研究者の右利益について、一般の県民あるいは国民が文化財の保存・活用から受ける利益を超えてその保護を図ろうとする趣旨を認めることはできない。文化財の価値は学術研究者の調査研究によつて明らかにされるものであり、その保存・活用のためには学術研究者の協力を得ることが不可欠であるという実情があるとしても、そのことによつて右の解釈が左右されるものではない。また、所論が掲げる各法条は、右の解釈に反する趣旨を有するものではない。

したがつて、上告人らは、本件遺跡を研究の対象としてきた学術研究者であるとしても、本件史跡指定解除処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有せず、本件訴訟における原告適格を有しないといわざるをえない。右と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。論旨は、採用することができない。

同第五点について

論旨は、要するに、文化財の学術研究者には、県民あるいは国民から文化財の保護を信託された者として、それらを代表する資格において、文化財の保存・活用に関する処分の取消しを訴求する出訴資格を認めるべきであるのに、これを否定した原審の判断は、法令の解釈適用を誤つたものである、というのであるが、右のような学術研究者が行政事件訴訟法九条に規定する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」に当たるとは解し難く、また、本件条例、法その他の現行の法令において、所論のような代表的出訴資格を認めていると解しうる規定も存しないから、所論の点に関する原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。論旨は、ひつきよう、独自の見解に立つて原判決を論難するものであつて、採用することができない。」

6 鹿児島地裁平成13年1月22日判決

判決要旨

ゴルフ場開発予定地及びその周辺は、アマミノクロウサギ（特別天然記念物）など南西諸島独特の貴重種が生息する地域であり、ゴルフ場開発はこれらの動物の種の存続に深刻な影響を及ぼすおそれがあるなどとして、森林法一〇条の二に基づく林地開発行為の許可処分の取消し及び無効であることの確認を求めた訴訟について、原告適格が否定された事例。

判決理由

「四 本件訴訟の特徴

本件訴訟は、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、オオトラツグミ、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」が侵害されるとして、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（別紙当事者目録（一）の自然人の原告ら）及び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、本件各処分の取消し及び無効確認訴訟の原告適格を有すると主張して提起しているものである。本件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し・無効確認を求め原告適格が認められるかどうかであり、ここでは「自然の権利」という新しい概念を原告らに原告適格が肯定されるべき根拠として主張している点に本件訴訟の特徴がある。

第二 原告適格についての判断

一 無効確認の訴えの原告適格

1 無効等確認の訴えの原告適格について 行政事件訴訟法三六条の「法律上の利益を有する者」

行政事件訴訟法三六条は、「無効等確認の訴えは、当該処分又は裁決に続く処分により損害を受けるおそれのある者その他当該処分又は裁決の無効等の確認を求めるにつき法律上の利益を有する者で、当該処分若しくは裁決の存否又はその効力の有無を前提とする現在の法律関係に関する訴えによって目的を達することができないものに限りに、提起することができる。」と規定しているところ、ここに「法律上の利益を有する者」とは、取消訴訟に関する原告適格を規定する同法九条にいう「法律上の利益を有する者」と同義であると解される（最高裁平成四年九月二二日第三小法廷判決「もんじゅ原子炉事件」・民集四六卷六号五七一頁）。

そして、同法九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。そして、当該行政法規が、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、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（前掲最高裁平成四年九月二二日第三小法廷判決、同旨・最高裁昭和五三年三月一四日第三小法廷判決「ジュース表示事件」・民集三二巻二号二一一頁、最高裁昭和五七年九月九日第一小法廷判決「長沼ナイキ基地事件」・民集三六巻九号一六七九頁、最高裁平成元年二月一七日第二小法廷判決「新潟空港事件」・民集四三巻二号五六頁、最高裁平成九年一月二八日第三小法廷判決・民集五一巻一号二五〇頁、最高裁平成一〇年一二月一七日第一小法廷判決・民集五二巻九号一八二一頁）。

そこで、以下においては、右のような見地から、森林法一〇条の二による林地開発許可処分について、取消訴訟・無効確認訴訟の原告適格を有する者の範囲について検討する。

（中略）

7 森林法一〇条の二第二項三号による保護法益の内容について

（一） 以上の自然環境の保全に関する国際法規及び関連国内法の法体系を考慮すると、森林法一〇条の二第二項三号に関わる林地開発許可制度において保護しようとする「環境の保全」の趣旨については次のような内容が含まれるものと考えられる。

（１） 野生動植物は、生態系の重要な構成要素であるだけでなく、自然環境の重要な一部として人間の豊かな生活に欠かすことのできないものであること

（２） 森林は多様な生物の生息・生育地としての生物多様性の保全の機能を有していること

（３） 学術的に貴重な動植物の生息地の森林の保全

（二） このように、森林法一〇条の二第二項三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。

あるいは、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しても、その個々人の利益を公益と区別することは困難であるほか、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利益の内容もまた不特定である。そうすると、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人間が森林と特別の関係を持つ利益について、森林法一〇条の二第二項三号が保護していると解することができるとしても、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困難であると考えざるを得ない。

三 林地開発許可制度により保護される利益（一〇条の二第二項一号、一号の二関係）

1 林地開発行為の許可制度（一号及び一号の二）の規定をみると、「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」、「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」といういずれも具体的に特定される地域における土砂の流出、崩壊その他の災害又は水害の発生のおそれのないことを許可要件として規定している。

また、右各許可要件の審査に瑕疵があった場合には土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生する可能性があり、これらの災害が発生した場合には、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の住民については被害を受ける可能性が強いものと考えられ、そして被害の性質は、住民の生命及び身体といった重要な人的権利利益に対する直接的な侵害が想定される。

以上の林地開発許可制度の規定内容、開発行為の許可審査に瑕疵があった場合に発生する可能性のある災害の内容、右災害によって侵害される法益の性質等を考え併せると、森林法一〇条の二第二項一号、一号の二は、単に公衆の生命、身体の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の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。

もっとも森林法二五条、二六条に基づく保安林の指定とその解除の処分については、その指定又は解除に「直接の利害関係を有する者」は、農林水産大臣に対し、保安林の指窓又はその解除について申請することができ（二七条一項）、農林水産大臣が保安林の指定又は解除をしようとする際に、「直接の利害関係を有する者」がこれに異議があるときは、意見書を提出し、聴聞手続に参加することができる（二九条、三〇条、三二条）。これに対し、林地開発許可手続に関しては、林地開発許可に直接の利害関係を有する者に対して直接の手続関与を保障した規定は見あたらない。しかしながら、同法二五条一項は、保安林指定解除に洪水緩和、湧水予防上直接の影響を被る一定範囲の地域に居住する住民の利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むというべき（最高裁昭和五七年九月九日第一小法廷判決・民集三六卷九号一六七九頁）ところ、同法二五条一項一号、二号、三号等の規定と同法一〇条の二第二項一号、一号の二の各規定を比較してみると、両者は、いずれも森林周辺の一定範囲における災害の防止を保護法益としているものと解される。そして林地開発許可制度が保安林以外の森林であっても災害の防止等といった公益的機能を有しており、これらの森林において開発行為を行うに当たってはこれら森林の有する役割を阻害しないように適正に行うことが必要であり、またそれが開発行為を行う者の当然の責務でもあるという観点から規制を行うものであり、保安林制度との連携をはかりつつ、森林の土地の適正な利用を確保することを目的としており（乙四の２）、保安林制度とその趣旨、目的を共通にしていることからすると、林地開発許可制度に保安林制度のような手続保障規定がないからといって、同法一〇条の二第二項一号、一号の二が個々人の個別的利益の保護を含まないということではできない。

２ 他方、林地開発許可制度（一号、一号の二関係）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、その個々人の生命、身体の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住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。そうすると、林地開発許可制度（一号、一号の二）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不特定多数者の生命、身体等の安全等の個別的利益を公益と離れて個別に保護する趣旨まで含むと解することは困難である。

四 本件原告らの原告適格について

1 森林法一〇条の二第二項三号と原告らの原告適格

前述のとおり、森林法一〇条の二第二項三号が個々人の個別的利益を保護する趣旨と解することはできないから、同号により原告らの原告適格を根拠づけることはできない。

2 森林法一〇条の二第二項一号及び一号の二と原告らの原告適格

前述のとおり、林地開発許可制度（森林法一〇条の二第二項一号、一号の二関係）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と解することはできないから、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りその原告適格が判断されることになる。

そして、本件原告らの居住地をみると、奄美大島に居住する原告は別紙当事者目録(一)の自然人である原告ら（原告Cを除く）のみであり、しかも ゴルフ場の予定地に最も近くに居住する原告Bでも同予定地から直線距離で約一六キロメートル、 ゴルフ場の予定地に最も近接して居住する原告Fでも同予定地から直線距離で約六キロメートルである（乙一）。このような距離関係からみても、別紙当事者目録(一)の自然人である原告らは、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ず、原告らには森林法一〇条の二第二項一号及び一号の二との関係においても原告適格は認められない。

3 なお、団体としての組織を具備し、多数決原理が行われ、構成員の変更にもかかわらず団体として存続し、その組織において代表の方法、総会の運営及び財産の管理など団体としての主要な点が確定しているいわゆる権利能力なき社団は、住民監査請求において監査請求権者たる「住民」（市町村の区域内に住所を有する者。地方自治法二四二条、二四二条の二）に当たると解され、本件原告の一人である「環境ネットワーク奄美」も右の意味における権利能力なき社団の要件を具備すると認められる（甲一、九、原告G）が、構成員である他の原告らは一人（原告F）を除いていずれも及びに居住しておらず、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、原告「環境ネットワーク奄美」が地域住民の代表と解することはできず、さらに、この点をしばらく措くとしても、本件訴訟における原告適格に関しては、別紙当事者目録(一)の自然人である原告らにつき先に検討した以上の個別的利益が原告「環境ネットワーク奄美」に備わっているともいまだ認められない。

4 よって、原告らは、以上の種々の観点から検討しても、いまだ本件各処分取消し及び無効確認を求める法律上の利益を有する者には当たらず、本件訴えはいずれも原告適格を有しない者の訴えとして、不適法却下されるべきである。

第三 訴えの利益（請求の二）についての判断

(中略)

第四 終わりに

本件は、わが国で初めてアマミノクロウサギ等の野生動物を原告として提起された訴訟として注目され、一般には「アマミノクロウサギ訴訟」と呼ばれている。

ゴルフ場予定地を含む市崎地区は古くからアマミノクロウサギが多く生息する地域のひとつとして知られていたが、平成四年三月三十一日に岩崎産業に対する本件処分がなされ、ゴルフ場開発によるアマミノクロウサギの生息地への悪影響を懸念した原告Cは、開発予定地及びその周辺地域で観察活動を行い、アマミノクロウサギの糞などの生息痕を発見した。これが新聞報道されて教育委員会等がゴルフ場予定地を再調査したところ、同様にクロウサギの糞が確認され、その後の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(甲九八、九九、一〇〇、一〇四、一一二、証人Aの証言、原告C)。

岩崎産業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(甲一〇〇)。なお、平成十一年四月三十日に当裁判所が行った検証においては、別紙図面2のとおり、開発予定地から約一ないし二キロ離れた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。

岩崎産業に対する本件処分がなされた平成四年(一九九二年)は、日本列島ではゴルフ場開発をはじめとする「リゾート開発」が各地で行われていたが、他方、環境と開発に関する国連会議(地球サミット)においては、「リオ宣言」(甲一〇〇三)、「アジェンダ二一」、「森林原則声明」といった森林における生物多様性の保護に関する重要な国連決議がなされ、生物の多様性に関する条約(甲一〇〇六)が締結され、翌平成五年にはわが国においてもこれが発効し、また環境基本法が施行されるなど、生態系保全、希少動植物等の生物多様性の保護や地球環境の保全に関する法体系整備の出発点となった時期でもあった。

その後、自然環境の保全に関する国際・国内関連法規等の整備や地球規模における環境基準指標の樹立の試み(例えば、平成七年二月の「サンティアゴ宣言」(甲三五の一・二)など)も進み、森林法一〇条の二第二項三号所定の「環境の保全」は、生態系、生物多様性の保護を含んだ豊かな法益として理解されるようになり、またアマミノクロウサギ等希少野生動物の生息地の保護の重要性に関する法的評価もより高まっているものと解される。このような自然保護に対する法的評価の高まりについては、原告ら、あるいはその他の自然保護団体による自然環境活動・自然保護活動等に負う部分も大きいものと解され、その意味においては、原告らが、アマミノクロウサギをはじめとする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言ってよい。

ところで、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(例えば、野生の動物は、民法二三九条の「無主の動産」に当たるとされ、所有の客体と解されている。注釈民法(7)二七一頁参照)。したがって、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と言わなければならない。もっとも、現行法上でも、自然保護の枠組みとして、いわゆるナショナル・トラスト活動を行う自然環境保全法人(優

れた自然環境の保全業務を行うことを目的とする公益法人)の存在が認められており、このような法人化されたものでなくとも、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」を認め得ないかが、まさに本件の最大の争点となり、当裁判所は、既に検討したとおり、「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ることはできないとの結論に達した。しかしながら、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については、深刻な環境破壊が進行している現今において、国民の英知を集めて改めて検討すべき重要な課題というべきである。原告らの提起した「自然の権利」(人間もその一部である「自然」の内在的価値は実定法上承認されている。それゆえ、自然は、自身の固有の価値を侵害する人間の行動に対し、その法的監査を請求する資格がある。これを実効あらしめるため、自然の保護に対し真率であり、自然をよく知り、自然に対し幅広く深い感性を有する環境NGO等の自然保護団体や個人が、自然の名において防衛権を代位行使し得る。)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今後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ことができる。」