

# 自然の権利訴訟

吉 盛 一 郎

(長岡大学教授)

## 【目次】

1. はじめに
2. アマミノクロウサギ事件の概要
3. 行政事件訴訟法第9条原告適格の壁
4. 野生生物の保護に関する法令
5. 自然の権利訴訟の総括

## 1. はじめに

自然の権利訴訟は、アメリカの生態学者アルド・レオポルド（Aldo Leopold：1887～1948）が提唱した土地倫理（land ethics）や、ノルウェーの哲学者アルネ・ネス（Arne Naess：1912～2009）らのディープ・エコロジー（deep ecology）運動などに影響を受けた、自然や生物を尊重する環境倫理思想に源流がある<sup>1</sup>。アメリカには自然物にも当事者能力を認めるべきであるとする学説もあり、1979年には、ハワイ島のバリラ鳥を原告とする訴訟がある<sup>2</sup>。

わが国では、2001年1月22日に奄美自然の権利訴訟（アマミノクロウサギ訴訟）について、鹿児島地裁判決があった<sup>3</sup>。本訴訟は、奄美大島に生息する、アマミノクロウサギ、オオトラツグミ、ルリカケス、アマミヤマシギが原告となり、S村ゴルフ場開発及びT町ゴルフ場開発に伴う、森林法10条の2に基づく林地開発行為の許可処分の取消し及び無効確認を被告県知事に求めた事件である。本件は、わが国で初めて野生動物を原告として提起された訴訟として注目されたが、自然環境保護団体、周辺住民や野生動物には、原告適格がないとして訴えが却下された。

1995年のアマミノクロウサギ裁判以降、同年には茨城地裁ではオオヒシクイが原告、1996年には諫早湾やそこに住むムツゴロウやハマシギが原告となった<sup>4</sup>。さらに1997年の川崎市の生田緑地訴訟では、ホンドギツネ、ホンダタヌキ、ギンヤンマ、カネコトテタグモ、ワレモコウ、そして2000年の高尾山天狗訴訟では、ムササビ、オオタカナなどが自然環境保護団体や周辺住民と並んで原告となる訴訟が続いた。

裁判所は、現行法が自然動植物には当事者能力を認めていないとして、これらの自然の権利訴訟はすべて却下されている。さらには自然環境保護団体や周辺住民にも訴える利益がないとして、当事者能力を認めていない。

保護される自然動植物とは、希少植物、希少動物や、天然記念物などであるが、これらの動植物は如何にして保護していけばいいのか。わが国には、野生生物を保護する法令として、鳥獣保護法、種の保存法、文化財保護法、外来生物法、カルタヘナ法や地方自治体の文化財保護条例などがあるが、希少植物、希少動物、天然記念物は、上記の裁判例からも明らかであるが、開発行為を優先して、これらの法令からの保護を十分に受けていないのではないかとの批判もある。

本稿では、アマミノクロウサギ訴訟を手掛かりに野生生物をいかに保護していけばいいかを考察する。

<sup>1</sup> 日本科学者会議編「環境問題資料 第7巻 環境政策・環境法制」旬報社 2003年 p.669。

<sup>2</sup> 判例タイムズ No.957、p.194。

<sup>3</sup> 関根孝道「アマミノクロウサギ処分取消請求事件－自然の権利と環境原告適格」別冊ジュリスト No.171、pp.172-173。

<sup>4</sup> 日本弁護士連合会編「ケースメソッド環境法 第2版」2005年 pp.186-187。

## 2 アマミノクロウサギ事件の概要<sup>5</sup>

本件は、奄美大島の2つのゴルフ場開発をめぐり、環境保護団体や周辺住民が、特別天然記念物のアマミノクロウサギや希少動物のルリカケスなどの生存権が侵害されるとして、動物の代わりに県の開発許可取り消しなどを求めたものである。鹿児島地裁は、原告の提起した「自然の権利」の意義を一部評価したが、原告には法的利害関係が認められないとして訴えを却下した。原告は、島外の住民か、6キロ以上離れた場所に居住しており、開発で被害を受ける恐れはないとした。事実関係は下記のとおりである。

I社は平成1990年ころからS村に、ゴルフ場の建設を計画していたが、被告鹿児島県知事は、I社に森林法10条の2の2項にもとづく林地開発行為の許可処分を行った。ゴルフ場予定地には、特別天然記念物のアマミノクロウサギや天然記念物のルリカケスなどの動物が生息しているので、原告は、同地区で動植物の生態観察運動を行っていた。

I社以外のH社も1990年ころから、T町において、ゴルフ場の建設を計画しており、被告県知事はH社にも林地開発行為の許可処分を行った。同地区には、希少野生動物のアマミヤマシギやルリカケスなどの鳥類が生息しているといわれる。

原告は、I社とH社のゴルフ場予定地やその周辺には、アマミノクロウサギ、アマミヤマシギやルリカケスなどの貴重な動物が生息しているので、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だけでなく、調整池などの堤の崩壊によって、周辺住民などへ被害が及ぶ危険性があるので、森林法10条の2の2項などに違反し、無効なものとして主張し、その取消しと無効確認を求めて提訴した。

判決の要旨は以下のとおりである。(1) 行政事件訴訟法36条および9条の「法律上の利益を有する者」とは、当該行政処分(開発許可)によって「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」であるとした。すなわち、ゴルフ場予定地区に住んでいない、自然観察活動や自然保護活動をしている個人や団体には、林地開発許可を争う原告にはなれないとした。

(2) 森林法10条の2の2項は、「単に公衆の生命、身体の安全等を一般的に公益として保護」するだけでなく、「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、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や身体の安全等を個々の個人的利益として保護する」。しかし、林地開発許可制度は、当該開発地域に自然観察活動等に訪れる人の生命、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はできないとする。居住者と自然観察者との災害に遭遇するリスクは、居住者のほうが高いので原告適格があり、他方、不特定多数の訪問者の範囲は確定できないので、原告適格は認められないと判断された。

(3) 原告は自然の権利については、「市民や環境NGOに自然の価値の代弁者として、自然の価値を侵害する人間の行為に対する法的な防衛活動を行う地位を有するという『自然の権利』概念を主張」し、原告適格を有すると主張した。裁判所は、自然の権利を代弁する市民や環境NGOには、原告適格を行政事件訴訟法では認められていないとしたが、原告の提起した「自然の権利という観念は、自然人及び法人の個人的利益の救済を念頭に置いた現行法の枠組みのままでも今後もよいのかどうか」と判示し、「自然の権利」訴訟への理解を示した。

## 3 行政事件訴訟法第9条原告適格の壁

行政事件訴訟では、まず自然人と法人が訴訟を提起できる。動物や植物の自然物は、日本の法制度では訴訟を提起できない。本件は、動物も原告となっており、奄美の自然の権利訴訟として注目を受けた。

自然人や法人については、行政事件訴訟法9条1項は、「法律上の利益を有する者」に限って原告になれると規定する。本件においては、「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者」は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するとされるが、ゴルフ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行う個人や団体については、林地開発許可を争う原告適格が認められないとした。

また、本訴訟の原告として、アマミノクロウサギ外3名の表示があった。地裁は、「アマミノクロウサギ外3名」

<sup>5</sup> 関根孝道 「前掲書」pp.172-173。

の原告表示は、人間が自己表現の表示として動物名を冒用したのとして「個人又は法人」に補正するように命じたが、補正されなかったため、訴状を却下した。

本件は「自然及び自然物の権利が侵害された場合、自然保護団体や個人が自然の権利を擁護するために自然物を代位して、あるいは自らの自然享有権に基づき提起された」訴訟である。環境基本法は、3条に環境の恵沢の享受と継承、15条に環境の保全のために関する環境基本計画について規定しているが、市民訴訟条項が欠けている。そのため、野生生物・自然保護のために、企業の開発行為の是正行為を司法的救済によって、実現することは困難な状況にある。

こうした「自然の権利訴訟」には、市民や環境N G Oに自然の価値の代弁者として法的な防衛活動を行う地位があるとする当事者適格を環境基本法や文化財保護法等の個別法に明示することが求められている。

裁判所は、「自然破壊行為に対する差止請求、行政処分に対する原告適格、行政手続への参加の権利等の根拠となるような『自然享有権』の具体的な範囲や内容を実体法上明らかにする規定」は国内諸法規において未整備な段階にあるとした。『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N G Oに原告適格があるとは、行政事件訴訟法では認められておらず、現行法制とも適合しなく、相当ではないとした<sup>6</sup>。

その後、この判決を活かした法整備がなされていないので、各地で自然の権利訴訟が続くことになる。現在も法整備が遅れているので、早急に環境基本法や文化財保護法等の個別法に『自然享有権』や、市民や環境N G Oに『自然の権利』を代弁する原告適格規定を設けることが求められている。

つぎに野生生物の保護に関する法令をみていくことにする。

#### 4. 野生生物の保護に関する法令

野生生物は、森林伐採、ダム建設、マングローブ林の開発などによる生息・生息地の減少、環境汚染、乱獲や、外来生物の増加によって、大変な速さで地上から姿を消しているといわれる。

野生生物は、どんな法律で保護されているか<sup>7</sup>。法令としては、①鳥獣保護法、②種の保存法、③文化財保護法、④外来生物法、⑤カルタヘナ法や⑥各地方公共団体の条例等を挙げることができる。

最も古い法律が、1918年に制定された鳥獣保護法、正確には「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」である。法の目的は、狩猟の適正化や鳥獣保護区の指定などによって鳥獣の数を増やし、また有害な鳥獣の数を減らすことである。「鳥獣」の中から狩猟が許される鳥獣が指定されている。これを狩猟鳥獣といい、マガモ、カルガモ、スズメ、ムクドリ、カラスなど、29の鳥類、ノウサギ、シマリス、クマ、タヌキ、キツネ、など、18の獣類が狩猟鳥獣に指定されている。

鳥獣保護法では、狩猟のコントロールと鳥獣保護区の設立や廃止によって鳥獣の保護管理をすることになっている。狩猟の期間や方法、鳥獣保護区の設置、鳥獣の人工増殖などは、都道府県ごとに鳥獣保護事業計画で定められている。

鳥獣を保護し増やすために鳥獣保護区が設けられる。鳥獣保護区では狩猟が規制されるだけで、埋立て、干拓、樹木の伐採、建物の設置などの開発行為は規制されない。開発行為を規制するには、特別保護区を設ける必要がある。土地所有者は、土地を自由に使用できなくなるので、特別保護区を設けることに同意しないことが考えられる。

知事が、鳥獣保護事業計画を作成するときは、都道府県自然保全審議会の意見を聴かなければならないが、住民などが直接に意見をいう機会は設けられていない。しかし、知事が、狩猟鳥獣の捕獲の禁止や解除、捕獲数、区域、期間などを決定するときは、公聴会を開いて利害関係人の意見を聴かなければならない（法12条5項、7条4項）。

次に、1992年に、種の保存法（絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律）が制定された。法の目的は、数が減少し、種として生き残ることがあやうくなった動植物種を絶対的に保護すること（保存）である。法は、野生動植物が生態系の重要な構成要素であり、自然環境の重要な一部として人類の豊かな生活に欠かすことのできないものであるとする（1条）。法は「希少野生動植物種」を保護する。これは、国内希少野生動物種、国際希少

<sup>6</sup> 日本科学者会議編「前掲書」p.663。

<sup>7</sup> 島山武道他「環境法入門 第3版」日本経済新聞社 pp.147-150。

野生動物種および緊急指定種の三つをいう。国内希少野生動物種と緊急指定種は、捕獲、採取、殺傷、損傷などが禁止される。国際希少野生動物種は、ワシントン条約や渡り鳥保護条約などによって国際的な取引が制限・禁止された動植物種が該当する。

さらに、商業的に個体を繁殖させてできたものは、特定国内希少野生動植物種といい、人工繁殖させ、流通売買が認められている。これに該当する物は、レブンアツモリソウ、ハナシノブ、キタダケソウなど、6種の植物がある。

法は、生息地等保護区を定め、野生生物を守る。管理地区では、建築物の建築、宅地造成、鉱物・土石の採取、埋立て木竹伐採、たき火などが制限される。監視地区では規制はゆるい。

環境大臣が、生息地等保護区を指定するときは、指定案が14日間公開されるので、その間に地域の住民や利害関係人は、意見書を提出ができ、また公聴会が開かれることもある。(法28条4項、6項)

天然記念物については、1919年に史蹟名勝天然記念物保存法によって内容が定められ、1950年の文化財保護法に引き継がれている。天然記念物に指定されるものは、わが国にとって学術上価値が高いものである、動物、植物および地質鉱物である。日本固有の動物、日本著名の動物、名木、巨樹、代表的な高山植物、稀有の森林植物層、珍奇または絶滅に瀕した植物の自生地など30の区別がある。天然記念物の中でとくに価値が高いものは、特別天然記念物に指定される。

天然記念物の指定は、都道府県の教育委員会が調査をして、地元の市町村、関係行政機関、所有者などと話し合っ、て、文部科学大臣に指定を要請する。大臣は、文化財保護審議会の意見を聴き、審議会から指定を適当とする答申が出されると、天然記念物に指定する。

天然記念物は、所有者、文化庁長官が指定した地方公共団体・法人などが管理し、費用も負担する。天然記念物に指定されると、開発行為などが制限される。天然記念物を採取・捕獲したときは、5年以下の懲役・禁固または30万円以下の罰金が科される。(法196条1項)

2009年2月1日現在、動物では、天然記念物が171件、特別天然記念物が21件、また植物では天然記念物が509件、特別天然記念物が30件、それぞれ指定されている。天然保護区域は23件となっている。動物については、個体だけではなく、生息地も含めて保護することが望ましいが、生息地が指定されても、最低限の面積しか指定されていないので、生物種の保存には不十分である。シマフクロウ、ヤンバルクイナ、イリオモテヤマネコ、ツシヤマヤマネコ、アマミクロウサギなど、絶滅危惧種の動物について、生息地を天然記念物に含めていないので、天然記念物や特別天然記念物に指定されても十分な保護を受けていない。

2003年に、外来生物法が制定された。外来種の増加によって、在来種の多くが姿を消しつつある。オオクチバス、マングース、カミツキガメなどのように、外来種の多くは意図的に持ち込まれたが、セイヨウタンポポ、ムラサキガイなどのように、いつの間にか国内に侵入したものもある。

法は、二つの方法で外来生物による生態系への被害を防止する。一つは、すでに有害性が判明している動植物を除去すること、二つは、生態系などに被害を及ぼすおそれがある疑いがある外来生物を「未判定外来生物」と名づけ、個別の省令で指定するとしている。

2003年にカルタヘナ法、すなわち「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」が制定された。この法律は、生物多様性条約が、締約国に対し、生物の多様性の保全などに悪影響を及ぼす可能性のある遺伝子組換え生物を安全に利用するための手続を定める議定書の検討を求めており、2000年には「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」(カルタヘナ：コロンビアの都市)が採択されて、わが国で、国内法として制定されたものである。法は、遺伝子組換え生物等による生態系や健康への影響を防止するため輸入や使用などを規制する。遺伝子組換え技術を利用したペットなどを海外で購入する場合なども法の適用対象となる。

最後に、各地方自治体も文化財保護条例で独自に文化財を指定している。鹿児島県の文化財保護条例は、動物では、イボイモリ、イシカワガエル、オビトカゲモドキ、オットンガエルなどを指定している。

各法令に市民条項を設けていないので環境NGOや市民からの野生生物の保護を求める訴訟が困難となっている。

## 5 自然の権利訴訟の総括

2001年の鹿児島地裁の一審では、アマミノクロウサギ等の動物を原告として、ゴルフ場開発の許可処分の取消しを求めたが、動物の背景には人間がいるとし、動物の言い分を本来の原告（人間）が代わりに訴えたという形で行われたが、訴えは却下され原告敗訴となった。判決は、人間の開発行為に対する「自然の権利」を追認するとともに、自然保護の意義に言及し、「自然人と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は今後と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」であると結んだ。2002年には、福岡高裁で控訴審が行われたが、原告適格なしとして控訴棄却となった。

アマミノクロウサギは、1963年に特別天然記念物に、また、2004年に国内希少野生動物種に指定されている。オオトラツグミは天然記念物で国内希少野生動植物種、アマミヤマシギは、国内希少野生動物種そしてルリカケスは、天然記念物である。特別天然記念物と、天然記念物は文化財保護法で保護されており、国内希少野生動物種は、種の保存法から保護される。人間の捕獲行為には法による厳しい制裁があるが、生息地の保護が十分ではない。奄美の山々の一部は鳥獣保護区となっているものの、動物は森林伐採、林道建設、河川改修など生息地の開発行為による影響を強く受けている。また、マングースや野生化したイヌやネコによる捕食も存続を脅かしている。

この訴訟事件では、ゴルフ場予定地が私有地であり、特別記念物等の保護と個人の所有権に基づく開発行為のどちらを優先するかとの問題がある。裁判所は、個人の所有権を重視し開発行為を優先したと考えられる<sup>8</sup>。民法239条によると、野生の動物は「無主の動産」に当たり、所有の客体と解され<sup>9</sup>、人が主で、動物が従という規定からも明らかであるが、わが国の法制度が、動物と人ともに主と考える、共生の観点が抜けていることが、こうした判決となっているとも考えられる。

文化財保護法で特別記念物等を厚く保護するためには、文化庁は、当該動物と生息地等保護区の指定を同時に行うことが望ましいと考える。生息地等保護区の指定が、全国的にみて余りにも少なすぎる。動物だけを保護しても、生息地を保護しない限り、保護になっていないといっても過言ではない。

事件の顛末は、裁判では、原告が敗訴したが、裁判に時間がかかり、景気も後退した結果、ゴルフ場の建設は見送られた。また、2004年11月に文部科学省、農林水産省と環境省が「アマミノクロウサギ保護増殖事業計画」を発表した。2003年の生態個体数は、奄美大島において2,000頭から4,800頭、徳之島で200頭前後と推定され、保護が本格化してきた。すなわち、外来種等の分布状況等の把握及び対策、生息地の維持及び改善が行われるようになった。

## 参考文献

1. アルド・レオポルド 新島義昭 訳「野生のうたが聞こえる」東京書房 1986年。
2. ダニエル・J・ロルフ 関根孝道 訳「米国 種の保存法 概説」1997年。
3. アラン・ドレングソン 井上有一 監訳「ディーブ・エコロジー ―生き方から考える環境の思想」昭和堂 2001年。
4. 淡路剛久 他編「環境法判例百選」別冊ジュリストNo.171 有斐閣 2004年。
5. 環境法令研究会編「環境法六法 I、II」中央法規出版 2008年。
6. 南博方 他編「条解 行政事件訴訟法（第3版）」弘文堂 2006年。
7. 日本科学者会議編「環境問題資料集成 第7巻 環境政策・環境法制」旬報社 2003年。
8. 山村恒年 他編「自然の権利」信山社出版 1996年。
9. 環境省 他「アマミノクロウサギ保護増殖事業計画」資料 2004年。

<sup>8</sup> 山村恒年 他編「自然の権利」信山社出版 p.207。

<sup>9</sup> 日本科学者会議「前掲書」p.726。