

だれが法廷に立てるのか
—環境原告適格の比較法的な一考察—

Who has standing for the environment ?
— Comparative-law Study on Environmental Standing —

関根 孝道

Takamichi Sekine

Under the current Japanese law and judicial precedent, no one has standing to protect natural environment which is about to be destroyed. In other words, no one can challenge administrative decision such as a permit for development in the court. This is one reason why we are unable to abate so many unnecessary or environmentally undesirable public projects notoriously well-known as public works. As a result, we have lost many environmentally precious places, some of which are equivalent to world natural heritages. On the other hand, the U.S. law and judicial precedent have leniently expanded standing in environmental cases to the extent that whoever uses some places on the verge of destruction by development projects involving administrative decisions is entitled to judicial review. This article introduces such environmentally advisable U.S. standing law and urges the Japanese court to change their stubborn attitude on environmental standing.

キーワード：原告適格、奄美自然の権利訴訟、データ・プロセッシング判決、バーロー判決、モートン判決

Key Words : standing, Amami right of nature lawsuit, Barlow v. Collins, Sierra Club v. Morton, Association of Data Processing Service Organizations v. Camp

第1 はじめに

—奄美自然の権利訴訟の間うもの

クリストファー・ストーンの記念碑的な論文、「樹木は法廷に立てるか—自然物のための法的権利にむけて」が発表されたのは、1972年のことであった。ストーンは、自然保護のために、だれが原告となって、いかなる形態において、訴訟進行すべきか、問題提起した。ストーンは、「自然物の名において(Toward Having Standing in its Own Right)」

「自然物への侵害にたいし(Toward Recognition of its Own Injuries)」、「自然物の利益のために(Toward Being a Beneficiary in its Own Right)」提起される、新たな訴訟形態—いわゆる自然の権利訴訟—を唱道した*1。

それから、およそ30年を経た2001年1月、奄美自然の権利訴訟の第一審判決が言い渡された。この事件は、民間業者によるゴルフ場開発のために、森林法上の林地開発の許可処分をした鹿児島県知事を被告として、その許可の取消を求めた行

*1 Christopher D. Stone, Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights For Natural Objects, 45 S. Cal. L. Rev. 450 (1972). 同 William Kaufman, Inc.(1974) 実際、著名なシーラ・クラブ対モートン事件、405 U.S.727, 92 S.Ct.1361において、ダグラス判事は、少数意見において、自然の権利論を展開した。

政訴訟であった。第一審の鹿児島地裁は、結局、すべての原告について、原告適格を否定した^{*2}。原判決は、その理由10条の2第2項3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」といい、さらに、「林地開発許可制度(森林法10条の2第2項1号、1号の2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」と判示した。提訴から判決まで、およそ6年という膨大な時間と労力が費やされたが、結果は、却下という門前払いであった。結局、知事の許可処分の違法性いかんは、闇の中に葬り去られてしまった。

原判決には、以下の問題点を指摘できる。

第一に、法治主義の原理が貫徹されていない。

原判決のように、原告適格の範囲をせまく解釈すると、裁判所は、結果として、行政処分の法規適合性の判断を行えなくなる。原告適格が否定されると、行政処分の違法性判断には入れないのだから、原告適格の問題は法治主義の妥当範囲に直結する。行政サイドから見れば、原告適格の篩いにより実体審理が否定される処分、とくに自然環境に関係する処分は、結局、司法的チェックを受けないのだから、その法規適合性を意識する必要もないし、法解釈の終局的な権限をもつことにな

る。これは司法の役割放棄にひとしい。

第二に、訴訟経済の観点からすれば、原告適格はあくまで訴訟要件なのだから、この問題にエネルギーを集中させるのは、望ましくない。

原判決は、本案審理に匹敵するほどの時間と労力を、原告適格の問題に費やしているが、かかる審理を強いる原告適格理論には、見直しが迫られよう。行政訴訟制度の目的は、裁判所が行政処分の適法性をチェックすること、つまり、法律による行政の原理を保障することだから、原告適格の要件は緩やかに解釈し、行政判断の法規適合性にピントを合わせる必要がある^{*3}。

第三に、以上のような原告適格理論は、一連の最高裁判決を踏まえたものだが^{*4}、次のような批判が可能である。

日本の原告適格理論は、原告適格判断のフレームワークについて、次のような思考回路をたどる。すなわち、ある行政処分がなされた場合に、その処分の取り消しを求める法的資格—原告適格—があるかどうかは、その処分要件を定めた規定を中心に形成される関連法規の全体系が、その資格を主張する原告の利益をその個人的利益として保護する趣旨かどうかで決する、というものである。その前提として、保護法益—法律が保護する利益—には、一般公益と個人利益の二つの場合があること、前者の追及は行政の専権事項で行政に任せておけばよく、後者についてのみ、私人に司法フォーラムを利用させればよいと考えられている。しかし、そもそも、保護法益について、公益

*2 鹿児島地方裁判所平成7年(行ウ)第1号事件判決(以下「原判決」という)。原告グループは多岐にわたるが、①特別天然記念物アマミノクロウサギを含む4種の動物、②開発予定地を自然活動のフィールドとする奄美在住の住民、③奄美の自然保護に関心をもつ県外の支援者、④主に、上記②③の人々を構成会員とする自然保護団体、の4つに分類できる。上記①の原告表示部分は、早々に訴状却下された。訴訟は、少なくとも③の原告について、原告適格を確立させるテストケースであった。なお、同事件は、現在、福岡高等裁判所宮崎支部に控訴中である(同支部平成13年(行コ)第3号)。

*3 行政訴訟の権利救済機能、すなわち主観訴訟性を強調する立場からは、原告適格要件をゆるやかに解釈—救済の主観的範囲を拡大—することは、より一層支持されよう。

*4 最判昭53.3.14民集32.2.211(ジュース不当表示事件)、同昭57.9.9民集36.9.1679(長沼ナイキ事件)、同平元.2.17民集43.2.56(新潟空港事件)、同平4.9.22民集46.6.571(もんじゅ事件)など参照。なお、林地開発許可に関する最近のものとして、最判平13.3.13民集55.2.283参照。

と私益の割りきり方をする二分論には、問題がある^{*5}。さらに、私益性を判断する基準となる「関連法規の全体系」をどこまで広げるべきか、これを憲法などの国内基本法や国際法規までに拡大すると、かなりの価値判断が介入してしまう。そうすると、本来、訴訟の入口の問題として、形式的、機械的になされるべき原告適格の判断にふさわしくない。のみならず、公益の追及を行政の専権とすることにも、再考が迫られている。

以上のような、日本の原告適格理論は、米国のそれと明らかに異なる。

米国では、自然保護のための環境行政訴訟において、開発予定地を利用—それはハイキング、自然観察、釣りなどのレクリエーション目的であってもよい—する個人や、そのような個人を会員とする自然保護団体にも、緩やかに原告適格をみとめる。以下では、米国の原告適格理論を紹介し、日本の原告適格理論への批判としたい^{*6}。

第2 原告適格論の比較法的考察

一般に、原告適格の解釈は、その国の「司法」概念に左右されると共に、対行政との関係において、裁判所の役割がいかにあるべきかにも、関係する。日本法は、憲法の制定過程からも明らかのように、法の支配の貫徹という観点から、その司法概念(憲法第6章「司法」第76条以下)のみならず、裁判所の役割についても、米国法の影響を強く受けている。以下、米国法の原告適格理論を検討し、日本法の問題点を明らかにしていく^{*7}。

米国最高裁判所は、1970年の同じ日に下された二つの判決、データ・プロセッシング判決^{*8}とバーロー判決^{*9}において、行政事件における原告適格理論を確立させた。この二つの判決を受けて、1972年に言い渡された歴史的判決、モートン判決^{*10}は、環境行政事件における原告適格理論をうち立てたものとして、重要である。

結論からいえば、米国法の下では、日本法と異なる法解釈が示され、自然観察等のために開発予定地を利用する個人、かかる個人を会員とする環境団体にも、原告適格が認められる。

以下、順次検討する^{*11}。

*5 根本には、「公益」とはなにかという検討が必要である。これまで「公益」とされていたものが、実は、特定集団の既得権益(を隠す神秘のヴェール)にすぎないのではないか、個人に究極的な価値をみとめる個人主義のもとでは、公益というのは私益の総和とイコールではないのか、問題となろう。たとえば、公益の守護神と自認する特殊法人が追及する利益を考えてみるとよい。

*6 原告適格理論には多くの文献がある。ここでは、とくに注目すべき、奄美事件の控訴審(前注2参照)において交告尚史教授の意見書に引用された、次の文献を紹介するに止める。渡辺吉隆「行政訴訟の現代的課題」法曹時報23巻7号(1971)所収、同「伊達・豊前火電訴訟 最高裁二判決の意味と問題点」ジュリスト856号(1986)所収、原田尚彦「訴えの利益」弘文堂(1973)、山村恒年「第8章 訴えの利益の諸問題」『行政過程と行政訴訟』信山社(1995)所収、小早川光郎「抗告訴訟と法律上の利益 覚え書き」『成田頼明先生古稀記念 政策実現と行政法』信山社(1998)所収、芝池義一「取消訴訟の原告適格判断の理論的枠組」『京都大学法学部創立百周年記念論文集第二巻』有斐閣(1999)所収。

*7 米国の原告適格論についても、膨大な文献がある。ここでは、一般的な次の教科書を引用するに止める。詳しくは、同書の脚注において紹介された文献を参照されたい。William H. Rodgers, Jr., 'Environmental Law' West Publishing Co.(1977) 23-30, John E. Bonine & Thomas O. Mcgarity, 'The Law of Environmental Protection' West Publishing Co. (1984) 856-865, William F. Fox, Jr., 'Understanding Administrative Law' Matthew Bender (1986) 226-235, Walter Gellhorn et al. 'Administrative Law' Foundation Press (1987) 1036-1081.

*8 Association of Data Processing Service Organizations v. Camp, 397 U.S. 150. 以下、「データ・プロセッシング判決」として引用。

*9 Barlow v. Collins, 397 U.S. 159. 以下、「バーロー判決」として引用。

*10 Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727. 以下、「モートン判決」として引用。

*11 以下、判決文の翻訳をふくめ、原文訳は著者によるものである。

1 データ・プロセッシング判決

この事件は、情報処理を業とする会社とその業界団体が、会計検査院長官の決定^{*12} (ruling)、すなわち、銀行に対し、銀行業務に付随して、他の銀行や銀行顧客のために、情報処理サービスを行ってよいとした決定を争ったものである。争点は、情報処理を業とする会社とその業界団体に、原告適格が認められるかであった。

ダグラス判事による法廷意見は、次のようなものであった。

(1)憲法的制約と原告適格要件

最初に、原告適格の問題は、合衆国憲法3条の「cases and controversies」(事件性ないし争訟性)要件の制約下にあることが指摘される。

「連邦裁判所における原告適格の問題は、司法権を争訟事件(cases and controversies)に限定する憲法3条のフレームワークの下で、検討されなくてはならない。連邦裁判所の管轄権に対する憲法3条の制約という観点からいえば、原告適格の問題は、審理を求める紛争(dispute)が、対審的な状況下(context)で、司法的な解決が可能なものとして歴史的に認められる形式(form)において、提起されるかどうかにかのみ関係する」^{*13}。

このような憲法的な制約下において、原告適格が認められるためには、次の二つの要件が必要とされる。

第一は、原告が、事実上の利益侵害(injury in fact)を主張することである(以下、「事実上の利益侵害要件」という)。この事実上の利益侵害は、経済的

(economic)なものでも、それ以外(otherwise)のものでもよいとされる。

原文を引用すると、「最初の(原告適格の)問題は、原告において、その争う(行政上の)行為が原告に事実上の利益侵害を生ぜしめた、と主張しているかどうかである」と、説明されている^{*14}。

第二は、原告において保護を求める利益が、当該の法規または憲法上の保障によって、保護または規制される射程内の利益として、論じうるものであるかどうかである(以下、「当該法規の保護射程内の要件」という)。

原文は次のとおりである。

「原告適格の問題は、事件性(争訟性)の要件(case or controversy test)を別として、原告によって保護を求められる利益が、当該の法規または憲法上の保障によって、保護または規制される射程内のものとして(within the zone of interests)、論じうるものであるかどうか(arguably)である」^{*15}。

(2)行政手続法と原告適格

この当該法規の保護射程内の要件との関連で、行政手続法702条(5 U.S.C.s.702)の解釈が示される。同条は、行政事件の一般的な原告適格要件を定めたもので、日本の行政事件訴訟法9条などの解釈の参考となるものである。

同条は次のように規定する。

「A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof.」(行政庁の行為により法的侵害を受け、または、行政庁の行為により、当該法

*12 この決定は、連邦機関の行為について、米行政手続法(Administrative Procedure Act, 5 U.S.C.A., Chapters 5 and 7)の規則制定的行為(rulemaking)と行政処分的行為(adjudication)の二分類によると、前者に当たる。日本法では、一般的な効力をもつにすぎない規則制定的行為については、いわゆる処分性なしという理由で実体審理が否定される。行政訴訟の客観的要件—行政訴訟の対象行為はなにかの問題—についても、日米両法のスタンスは異なり、米国法では緩やかに解釈されている。

*13 データ・プロセッシング判決151、152頁。なお、同判決は、この判示部分について、Flast v. Cohen, 392 U.S. 83, 101を引用している。

*14 同上152頁。

*15 同上153頁。

T. Sekine, Who has standing for the environment ?

律の趣旨の範囲内において、不利益を受ける者は、当該行為について、司法審査を求めることができる)

そして、同条により保護される利益、すなわち当該法律の範囲内の利益とされ、その侵害に対し、同条によって司法審査を求めうる利益は、経済的価値あるものと同様に、審美的、(環境)保全的、レクリエーション的なものでもよいとされる。原文は次の通りである。

「(行政手続法702条による)その利益は、経済的価値と同様に、審美的、(環境)保全的、レクリエーション的なものを反映したのもよい」^{*16}。

このように、同条によって、経済的利益の侵害と同じく、一般的に、審美的、(環境)保全的、レクリエーション的な利益の侵害が、原告適格を基礎づけるとされている点は、注目に値する。

(3) 行政法規と個人的利益の保護

問題は、同条適用の前提となる個別の行政法規(同条にいわゆる「当該法律」)、すなわち、原告が違法事由として主張するところの、原告の利益を侵害したと主張される連邦行政機関の行為(以下、「連邦行為」という)の根拠法(連邦行為の適法性要件を定めた規定。以下、「当該個別行政法規」という)が、原告の利益をその個人的利益として保護する趣旨を含むかどうかである。この判断基準の問題は、日本法の下でも、「ジュース不当表示事件」「長沼ナイキ事件」「新潟空港事件」などでも議論されているが、日米両法で正反対の解釈が示されている。

米国法では、個別の行政法規が保護しようとす

る利益は、当然に、個人的利益であるという解釈が前提となっている。その理由として、(行政)法規の一般的な傾向として、連邦行為を争いうる(原告)適格者の範囲が、拡大されている点が指摘される^{*17}。上記行政手続法702条にいわゆる「不利益を受ける者(aggrrieved persons)」の範囲を拡大する原動力となっているのも、そのような傾向のあらわれとされる。このように、個別の行政法規が個人的利益を保護することを当然の前提としつつ、原告の主張する個人的利益が、当該個別行政法規により保護される利益の射程内に入るかどうかを検討し、当該個別行政法規の解釈として、その射程内の利益に含まれると論じうる場合に、原告適格を肯定する。

注目すべきは、一般的に、個別の行政法規は個人的利益の保護を目的にしている、と解釈されている点である。この点は日本法の解釈と根本的に異なる。日本法では、個別の行政法規が個人的利益を保護する趣旨かどうか最初に検討されるが、米国法では、そのような解釈は不問に付される。なぜなら、米国法の下では、行政法規の目的も、原則として、一般的公益ではなく、個人的利益の保護と解釈されるからである。日本法のアプローチは、最初に、裁判官にたいし、個別の行政法規が個人的利益を保護する趣旨かどうかの検討を要求するが、その判断は恣意的で、裁判官の胸三寸(価値判断)しだいである^{*18}。日本法では、公益と私益の区別が前提となっているが、そもそも両者を区別しうるか問題とされてよい。米国法では、公益は、究極において個々の私益の集合したもので、私益を越えたものではない以上、日本法で原

*16 同上154頁。

*17 同頁。

*18 前記のように、個別行政法規が個人的利益を保護するかどうかの判断は、法体系全体—新潟空港事件の最高裁判決にいわゆる「当該処分を定めた行政法規、および、それ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」—の解釈によりなされる。そのためには、実体法の解釈論をめぐる「攻防」が不可欠であるが、訴訟要件にすぎない原告適格を判断するために実体法解釈に深入りすることは、原告適格要件の「本案化」をまねく。

則的に公益規定とされる行政法規も、個人的利益の保護が目的と解釈される^{*19}。その結果、個々の行政法規が、個人的利益の保護を目的とするかどうかの詮索—日本法の下で原告適格の決め手とされる—は、判決文には見だされない。

(4)銀行サービス会社法の解釈

以上のような原告適格に関する一般理論をふまえ、データ・プロセッシング判決は、そこで問題とされた当該個別行政法規、すなわち銀行サービス会社法4条^{*20}の解釈として、同条は、上記原告適格が認められるための第二要件、すなわち当該法規の保護射程内の要件をみたと判示した。同条は次のように定める。

「銀行サービス会社は、銀行のために銀行サービスを行うことを除いて、いかなる業務にも従事してはならない(No bank service corporation may engage in any activity other than the performance of bank services for banks)」

つまり、同条は、銀行サービス会社との競争者について、同条により保護される利益の範囲内に、その競争者の利益を含める趣旨のものと論じうる以上、かれらに原告適格を認めうるとした。換言すれば、同条は、銀行サービス会社と競争関係にある者について、同条による銀行サービス会社への規制の結果として、その競争者の受ける利

益、すなわち、銀行サービス会社との競争に曝されない利益を、その個人的利益として保護する趣旨であることを当然の前提としつつ、その競争に曝されない利益は、同条による保護射程内の利益と解釈された^{*21}。

同条の内容は一般的かつ抽象的であるが、判決は同条から原告適格を基礎づけた。日本的な解釈では、単なる一般公益の保護規定と片づけられることを考えると、注目に値しよう。

(5)原告適格と本案審理

注意すべきは、原告適格の問題としては、当該訴訟において原告の追求する利益—原告が侵害されたと主張する被侵害利益—が、およそ、当該個別行政法規の保護射程内の利益に含まれると論じうるかどうか、そのことだけが検討される。したがって、実際に、①当該個別行政法規の保護射程内の利益に、原告の利益が含まれるかどうかの実体的な法律解釈、さらには、②原告の利益が侵害されたかどうかの事実認定の各問題は、いずれも本案審理(on the merits)の問題とされる。原告適格レベルでは、①については、一つの法律解釈として、保護射程内の利益として論じうるか(論じられているか)、②については、原告利益の侵害が主張されているかどうかにより、判断すべきものとされる^{*22}。このように区別しないと、訴訟要

*19 英米法の特徴として、公共的役割と私人的役割の概念的な峻別がそれほど重視されず、公益追求のための訴訟追行を私人にもゆるす伝統があり、私人による訴訟追行をより広くみとめるためにも、行政法規が個人的利益を保護する趣旨とされやすいであろう。私的弁護士(Private Attorney General)やパブリック・ニューサンス(public nuisance)の法理などは、そのような伝統の現れである。原告適格の極端な拡大は、「何人にも(any person)」にも訴訟追行をゆるす市民訴訟条項(citizen suit provision)であるが、この市民訴訟条項のルーツとの関係で、上記のような英米法の伝統を紹介するものとして、Michael D. Axline, 『Environmental Citizen Suits』 Michie (1995) § 1.02参照。

*20 The Bank Service Corporation Act of 1962, 76 Stat. 1132, 12 U.S.C.s.1864.

*21 データ・プロセッシング判決155、156頁。原文は次のとおり。「We do think, however, that s 4 arguably brings a competitor within the zone of interests protected by it.」

*22 厳密にいうと、本文で述べたことは、被告の原告適格の争いかた如何により、多少のコメントが必要である。すなわち、被告において原告適格を争う方法—訴訟上、原告適格の欠如を主張するしかた—は、二つある。一つは、原告適格の欠如を理由に、連邦民事訴訟規則(FRCP)12(b)により却下申立(motion to dismiss)をする場合、いま一つは、同じく原告適格欠如を根拠に、同規則56(e)により略式決定申立(motion for summary judgment)をする場合である。原告は、被告サイドから、前者の申し立てがなされた場合には、原告の主張—原告適格を基礎づける事実の主張—を記載した訴状などの訴訟書面を援用するだけでよいが、後者の申立がなされた場合には、なんらかの証拠の提出が必要とされる。しかし、その証拠は、宣誓供述書(affidavit)—日本法的には陳述書のようなもの—でよいとされているので、実質的には、前者の場合とほとんど変わらない。前注19掲載書 § 6.07参照。

T. Sekine, Who has standing for the environment ?

件と本案審理の要件が、混同されてしまうからである。

訴訟経済の観点からも、訴訟要件にすぎない原告適格の問題で、多くの時間と労力を費やすことは、本末転倒である。のみならず、行政作用への司法的チェック、すなわち本案審理の促進という観点からは、原告適格要件の敷居は、低ければ低いほど望ましい。日本法では、①②のいずれも、原告適格の問題とされており、行政事件訴訟で本案審理に入れにくいネックとなっている。この点でも、日本法の原告適格理論は、再考を迫られている^{*23}。

(6) 司法審査の排除

以上のように、米国法では、個別の行政法規が個人的利益を保護する趣旨とされ、原告の主張する利益が、当該個別行政法規の射程内の利益に含まれうると論じうる場合に、原告適格が肯定される。しかし、そのような場合であっても、行政手続法は、司法審査の対象外とされる例外について定めている。同法701条(a)によると、連邦行為について司法審査が排除されるのは、次の二つの場合である^{*24}。

「①法律が司法審査の対象外としている (statutes preclude judicial review) ②連邦行為が法により行政機関の裁量に委ねられている (agency action is committed to agency discretion by law)」

この二つの例外規定の適用範囲は、判決により極端なまでに限定された。

換言すれば、判決は、解釈をつうじて、同条項

の規定を骨抜きにした。判決によると、上記例外規定が適用されるのは、当該個別行政法規において、司法審査を排除する趣旨が「明確」である場合 (fairly discernible) に限られる^{*25}。

このような同条項の一般的解釈を示した後、判決は、本事件において問題とされた二つの法律、すなわち、前記銀行サービス会社法やナショナル銀行法 (the National Bank Act) を検討し、議会は、それらの法律にもとづき、ナショナル銀行の行いうる合法的な業務範囲に関し、会計検査院長が行った行政決定について、司法審査を排除しようとしたと解釈すべき証拠はないと判示して、行政手続法701条(a)の適用を否定した^{*26}。

(7) 原告らの原告適格の有無

判決は、当該原告につき、次のように判示して、データ処理業に従事するナショナル銀行の競争者として、原告適格を認めた。

「銀行サービス会社法やナショナル銀行法の二つの法律が、行政手続法702条の適用上、同条にいう『関連 (relevant)』法規に該することは、明らかである。その二つの法律は、文言上、特定の集団 (specified group) を保護するものではない。しかし、その一般的なポリシーは明らかであり、両法を広く解釈するか狭く解釈するかによって、直接的に影響される利益をもつ者は、容易に特定しうる。原告らは、データ処理業に従事するナショナル銀行の競争者として、行政手続法702条にもとづき、『連邦行為』の司法審査をもとめる適格を有するところの、『不利益を受けた者 (aggrieved people)

*23 奄美訴訟では、訴訟要件上の問題として、①について、原被告間で森林法10条の2の膨大な実体法的解釈論が要求され、②について、現場検証と本人尋問までなされた結果、却下判決に6年も要した。明らかに異常である。

*24 原文は次のとおり。

「(a) This chapter applies, according to the provisions thereof, except to the extent that (1) statutes preclude judicial review; or (2) agency action is committed to agency discretion by law.」

上に「This chapter」というのは、司法審査 (judicial review) について定めた「第7章」のことである。

*25 この明確性の要件はパーロー判決で敷衍されている。同判決165～167頁参照。

*26 データ・プロセッシング判決156、157頁。

の集団(class)内に入ることは、明らかである]^{*27}。

この点も日本法と反対の解釈ルールが示されている。上記のように、日本的な解釈のもとでは、銀行サービス法やナショナル銀行法などは、一般的な公益保護規定と解釈される結果、原告適格を基礎づけることはありえない。

2 バーロー判決

この判決の法廷意見も、データ・プロセッシング判決と同じく、ダグラス判事による。

争点は、1965年食料及び農業法^{*28}の一部として立法化されたアップランド・コットン・プログラム(upland cotton program 以下、「本プログラム」という)にもとづく支払金の受給資格がある賃借農民(tenant farmers)について、1966年、農務長官(the Secretary of Agriculture)により発布された改正規則につき、その有効性を争う原告適格が認められるかどうかであった^{*29}。

判決は、データ・プロセッシング判決において示された原告適格要件のフレームワークに従い、以下のように判示した。

(1)事案の概要

最初に、本プログラムの立法経緯が明らかにされる。

すなわち、本プログラムは、土壌保全及び国内譲渡法^{*30}や食料及び農業法^{*31}(以下、両法を併せて「本法」という)において具体化されたものだが、本

プログラムから支給される交付金の譲渡は、プログラム参加者に対し、穀物生産(making a crop)のための融資資金の担保としてのみ、許可するものとされていた。被告農務長官による行政規則(regulation)は、1966年まで有効であったものだが、穀物生産用の融資資金の担保としてのみ譲渡許可されるところの、上記「穀物生産のため」の意義について、農地の地代(rent)の支払い担保のためになされる譲渡は、「穀物生産のため」の譲渡から除外される旨、定義していた。しかし、1965年の同法改正に伴い、農務長官は、その除外規定を削除すると共に、上記「穀物生産のため」の意義について、明示的に、土地利用のための地代支払い担保のためになされる譲渡をも含むように、規則改正を行った(以下、「本規則改正」という)。これに対し、賃借農民は、本規則改正によって、賃貸人である地主から、地代の支払い担保のために、本プログラムからの上記支払金の譲渡を強制される結果になるとして、規則改正の無効確認を求めると共に、改正規則にもとづき、地代担保のための譲渡が許可されることの差し止めを求めて、提訴した^{*32}。

最高裁は、結論として、賃借農民の原告適格を認めた。

判決によると、本プログラムについて定めた本法は、賃借農民の利益を保護する趣旨のものだから、本規則改正により利益を侵害されると主張する賃借農民には、その有効性を争う原告適格があるとした。判決は、同法が保護する賃借農民の利

*27 同上157頁。

*28 The Food and Agriculture Act of 1965, 79 Stat.1194, 7 U.S.C.sec.1444(d).

*29 日本法では、行政規則改正については、一般的効力をもつにすぎないとして処分性が否定され、実体審理は拒否—法的にいえば、訴訟要件の欠如を理由に、却下—される。米国法の下では、行政訴訟の対象行為がひろく捉えられる結果、農務長官による規則改正についても、行政訴訟が可能であることにつき、前注*11参照。

*30 The Soil Conservation and Domestic Allotment Act.

*31 The Food and Agriculture Act.

*32 以上の経緯につき、バーロー判決160~163頁。

T. Sekine, Who has standing for the environment ?

益が、その個人的利益として保護されていることを、当然の前提としている。前記のように、日本法であれば、最初に、同法によって保護される利益が、一般公益であるか個人利益であるか詮索されるが、そのような解釈論は、データ・プロセッシング判決の場合と同じく、どこにも見当たらない。米国法の下では、公益というのは個々の私益の集合体でしかないから、行政法規が公益保護を目的としていても、個々人の個別的利益を保護するものとされる。そして、前記行政手続法701条(a)によって、司法審査が排除される場合に該当するかどうか検討し(いわゆる司法審査可能性(reviewability)の問題)、司法審査を排除する趣旨が明らかでない以上、司法審査に服すると判示した^{*33}。

(2)憲法3条と原告適格

判決は、最初に、賃借農民により提起された本訴訟において、賃借農民が憲法3条の「cases and controversies」の要件、すなわち事件性(争訟性)の要件を充足するか、検討した。賃借農民は、訴訟結果につき個人的な利害関係をもつので、同条の要求する当事者間の具体的な対立性(concrete adverseness)の要件は、充足されるとした^{*34}。

すなわち、同条による事件性(争訟性)の要件は、客観的要件と主観的要件に分けて考えることができる。客観的要件は、事件が司法審査になじむかどうかの問題で、裁判所の勧告的意見(advisory opinion)を求めるものか、政治的ないし外交的な解決が図られるべき性質のものか、などがチェックされる。主観的要件は、法の真摯な発展を確保するために、訴訟結果について、個人的な利害関係をもつ者により訴訟提起されたかどうか

か、チェックするものである。逆にいえば、そのような利害関係をもつ者は、自己利益のために一途に訴訟追行するはずで、その結果として、法廷での激しいやりとりを通じて、法の発展に貢献することが期待される。個人的な利害関係をもつ者に、原告適格が付与されるのも、そのためである。かかる利害関係をもたない者による訴訟は、いわゆる馴れ合い訴訟であり、いい加減な訴訟追行しかなされず法の発展に寄与しないから、司法の門が閉ざされる。

この点は、後述するように、環境保護のための行政事件において、だれが原告適格をもつべきかを考える際に、重要なヒントを与える。

(3)個別行政法規と原告適格

前記のように、本事件においても、個別行政法規のレベルにおける原告適格の要件としては、①当該個別行政法規が特定集団の利益保護を目的としているか(本法の保護法益はなにかの問題。以下、「第一の問題」という)、②原告の保護を求める利益が本法の保護法益の射程内と論じうるか(原告の利益が本法の射程内かの問題。以下、「第二の問題」という)、の二つが問題となる。

判決は、第一の問題について、本法は賃借農民の利益を保護するとした。

すなわち、食料及び農業法1444条(d)(10)は、「農務長官は、賃借農民の利益を保護するに適当なセーフ・ガードについて定める」とし、土壤保全及び国内譲渡法8条(b)も、「農務長官は、実行可能な限度において、賃借農民の利益を保護する」と定め、さらに、「穀物生産のために」の文言をめぐる立法経緯も、賃借農民に利益を与えようとする議会の意図を示しており、これらは賃借農民の利益を図る

*33 同上164、165頁。

*34 同上164頁。原文は次のとおり。「First, there is no doubt that in the context of this litigation the tenant farmers, petitioners here, have the personal stake and interest that impart the concrete adverseness required by Article III.」

ものだとした^{*35}。

第二の問題についても、原告である賃借農民の主張する利益、すなわち、本プログラムからの支給金につき、地主への譲渡を強制されない利益が、本法の保護法益の射程内と論じうることは、当然の前提とされた^{*36}。

続いて、判決は、前記行政手続法702条に基づき、賃借農民が農務長官の規則改正を争いうるか検討し、賃借農民は、同条にいわゆる「当該法律の趣旨の範囲内において不利益を受ける」者に該る以上、同条に基づき原告適格が肯定されるとした。すなわち、個別の行政法規において、原告適格要件を定めた特別規定がない場合には、同条に基づき原告適格の有無が検討されるが、賃借農民は同条の定める原告適格要件を充たすとされた^{*37}。

(4) 司法審査可能性

前記のように、行政手続法701条(a)は、例外的に、司法審査が排除される二つの場合を定めている。一つは、法律が司法審査を除外している場合、いま一つは、連邦行為が法により行政機関の裁量とされている場合である。

判決は、規則改正の根拠となった土壤保全及び国内譲渡法の第590 d (3)の規定が、司法審査を除外する趣旨かどうか検討し、結論として、司法審査を排除しないと判示した。同条項は、農務長官に対し、「本章の規定を実施するために、農務長官の適当と認める規則を制定」する権限を授与しているが、同条項はもちろんその他の本法の諸規定も、司法審査を排除する趣旨ではないとされた^{*38}。す

なわち、同条項の「農務長官の適当と認める規則を制定」する権限に基づき、農務長官が前記「穀物生産(making a crop)のために」の定義規定を制定したとしても、行政部の裁量的判断を最終のものとし、司法の介入を許さない趣旨ではない、と判示された。

注目すべきは、同条項の文言上、「農務長官が適当と認める(as he may deem proper)」とあり、農務長官の広範な裁量を前提とするように規定されているのに、裁判所は、その裁量権行使についても、司法審査をなしうると判示したことである。日本法の下では、法律が広範な行政裁量を付与している場合、その司法審査は不可能にちかい。行政裁量の司法的チェックという観点からも、参考となる。

さらに、そもそも、行政機関の行為が司法審査一違法かどうかの適法性審査—に服するかどうかの判断基準も、問題となる。この問題は、日本法の下では、前記のように、当該法規が原告の個人的利益を保護する趣旨かという、原告適格の問題のなかに吸収され、しかも、その判断は、関連法規をふくむ全法体系の解釈として、裁判官の主観的判断でなされる。その意味で、恣意性を免れないという批判が可能であった。米国法では、行政法規であっても、個人的利益の保護が目的とされるので、原告適格とは一応区別された司法審査可能性(reviewability)の問題として、論じられる。その判断は、立法者意思の探求として、裁判官によりなされるという意味では主観的であるが、日本法に比較して、はるかに客観的な基準で判断され

*35 同上164、165頁。

*36 同上164、165頁。

*37 同上165頁。原文は次のとおり。「They are persons 'aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute' as those words are used in 5 U.S.C. 702.」引用文中の「They」というのは、原告の賃借農民(tenant farmers)を指している。

*38 同上165頁。原文は次のとおり。「The amended regulation here under challenge was promulgated under 16 U.S.C. s.590d(3) which authorizes the Secretary to 'prescribe such regulations, as he may deem proper to carry out the provisos of this chapter.' Plainly this section does not expressly preclude judicial review, nor does any other provision in either the 1938 or 1965 Act.」

T. Sekine, Who has standing for the environment ?

ている。次のとおりである。

すなわち、判決によると、連邦行為は、司法審査に服するのが原則で、服しないのがその例外である以上、司法審査に服しないこと(nonreviewability)の論証が必要であるが、その論証は、この原則に対し例外を設ける立法府の意図、すなわち、司法審査へのアクセスを制限すべきものとする立法府の意図が、「明確かつ十分な証拠(clear and convincing evidence)」により示された場合にのみ、果たされるとされた。さらに、判決は、議会がある集団(class)の利益保護を意図し、原告がその集団に属する場合には、通常(ordinarily)、その裁判を受ける権利が推定されるとした。そのような場合、保護された集団の構成員が司法審査を受けうるのでなければ、法律の目的が達成されないとされた^{*39}。

日本法でも、同じようなアプローチが望ましい。

3 モートン判決

原告は、サンフランシスコに本拠をもつ会員制の団体であるが、合衆国の国立公園、猟鳥獣保護区や森林の保全に特別の利害関係をもつとして、本事件のリゾート開発が、国立公園、森林、猟鳥獣保護区を規制する連邦法令に違反していることの確認と、連邦政府職員に対し、セコイア国有林内のミネラルキング峡谷における広大なスキー場の開発許可の差し止めを求めて、提訴した。原告は、「行政機関の行為により法的侵害を受け、または、行政機関の行為により、当該法律の意味の範囲内において、不利益を受ける者」に原告適格を認める前記行政手続法10条を援用して、本事件の原告適格を主張した。

しかし、その原告適格要件との関係で、原告

は、本事件が自然資源の利用に係わる「公的訴訟(public action)」であるとの理論にもとづき、当該開発が原告団体やその会員の活動に影響を与えることや、かれらがミネラルキング峡谷を利用することは、あえて主張しない戦術を貫いた。すなわち、本事件は、個人的な利益保護が目的ではなく、一般的な自然保護を目的とするのだから、団体自身やその会員の個人化された利益を主張する必要はなく、原告が自然保護団体である以上、原告適格要件をクリアーするためには、当該開発が地域一帯の審美性や生態系に悪影響を与えるとだけ主張すれば十分だとした。

最高裁は、上記行政手続法上、原告適格を有する者は、その者自身において、経済的利益であれそれ以外の環境的利益であれ、その侵害を受けまたは受けるおそれのあることを主張しなければならないが、原告団体は、団体自身または会員個人に対する個人化された利益の侵害を主張しなかった以上、原告適格を欠くと判示した。換言すれば、原告適格要件を充たすためには、自然保護を目的とする環境団体であっても、一般的に、開発による自然破壊を主張するだけでは不十分で、団体自身か会員個人に対する個人的利益の侵害、すなわち、開発行為がかれらの利用する地域に影響を与える旨の主張が必要とされた。

データ・プロセッシング判決やバーロー判決は、経済的利益の侵害が問題となったケースであるが、モートン判決においては、環境的利益の侵害が問題となり、その場合の原告適格要件について判示したものとして、重要である。法廷の多数意見はスチュアート判事によるものである。データ・プロセッシング判決とバーロー判決を書いたダグラス判事は、モートン事件では少数意見を書き、自然物それ自身—ここではミネラルキング峡谷そのもの—に原告適

*39 同上166、167頁。

格を付与すべきことを説き、その後の自然の権利訴訟に多大な影響をおよぼした^{*40}。

(1) 事案の概要

判決は、開発か保全か争われたミネラルキング峡谷の価値について、次のように紹介している^{*41}。

「ミネラルキング峡谷は、セコイア国立公園に隣接し、カリフォルニア州チューレーア郡のシーラネバダ山脈にある自然美にすぐれた地域である。1926年以来、セコイア国有林の一部とされ、連邦議会の特別法によって国立猟鳥獣保護区に指定されている。かつて広範囲に亘って鉱物採掘されたこともあったが、現在はほとんどレクリエーションのためだけに利用されている。他と比較してアクセスが困難であり、開発もされていなかったことから、毎年の訪問者数もかぎられていたし、同時に、峡谷としての質も原生自然的であり、人間文明による攪乱からも免れてきた」。

判決によると、問題の開発経緯は、以下の通りであった^{*42}。

「国有林の維持・管理を任されている森林局は、1940年代後半、ミネラルキング峡谷をレクリエーション開発の候補地として考えるようになった。森林局は、スキー場施設の需要の急激な高まりに促されて、1965年に入札要領を発表し、夏のレクリエーション地域にも利用できるスキーリゾートの建設と運営のために、民間の開発業者からの入札をもとめた。6入札業者の提案の中から、ウォルトディズニーエンタープライズ社のものが選ばれ、ディズニーは、リゾート建設のための完全なマスタープランの準備ために、ミネラルキング峡谷を調査探索する3年間の許可をえた。

最終のディズニープランは、1969年1月に森林

局に認可されたが、35億ドルにもおよぶモーター施設、レストラン、スイミングプール、駐車場その他の諸施設からなっており、1日当たり1万4000人も訪問者を収容するものであった。この複合施設群は、森林局からの30年間の使用許可にもとづき、ミネラルキング峡谷の80エーカーの谷底部の土地のうえに建設されることになっていた。スキーリフト、スキートレイル、軌道、ユティリティ設備などをふくむその他の諸施設は、撤回可能な特別使用許可にもとづき、ミネラルキング峡谷の他の部分にあたる山の斜面上に建設されうることになっていた。

本リゾートへの交通の便を確保するために、カリフォルニア州は、20マイルにおよぶハイウェイの建設を提案していた。この道路のある部分は、本リゾートに電力を供給する高圧電線とともに、セコイア国立公園を縦走する。このハイウェイと送電線は国立公園の保全と維持を担当する内務省の認可が要件とされている」。

原告団体は、1969年6月、このような開発行為が国立公園、森林、猟鳥獣保護区を規制している連邦法令に違反していることの確認判決と、当該連邦政府職員に対し、本プロジェクトに関連した許認可を禁ずる予備的かつ終局的な差止命令をもとめて、提訴した。

以上が本事件の概要である。

(2) 行政手続法10条と原告適格

原告団体は、その原告適格の根拠として、前記行政手続法10条を援用した。

そこで、判決は、同条により原告適格が肯定されるためには、いかなる主張がなされるべきか、検討した。前記のように、同条(5.U.S.C.s.702)は、

*40 詳しくは、関根孝道「法はどこまで自然を守れるか—自然の権利」信山社(1996)138頁以下参照。

*41 モートン判決728頁。

*42 同上729～731頁。

T. Sekine, Who has standing for the environment ?

次のように定める。

「行政機関の行為により法的侵害を受け、または、行政機関の行為により当該法律の意味の範囲内において、不利益を受ける者は、当該行為の司法審査を求めることができる」

判決は、同条の解釈について、前記データ・プロセッシング判決とバーロー判決を引用しつつ、同条にもとづき連邦行為につき司法審査をもとめる原告適格を有する者は、当該行為によって「事実上の侵害(injury in fact)」を被ったと主張し、かつ、その主張された侵害は、当該行政機関が違反したと主張される当該法律によって「保護または規制された利益の範囲内のものと論じうる(arguably within the zone of interests to be protected or regulated)」利益に対し、加えられた侵害でなければならない、と判示した。つまり、原告適格が認められるためには、①なんらかの事実上の利益侵害(injury in fact)が主張され、②その侵害されたと主張される利益(被侵害利益)が当該法律の保護法益の範囲内のものであること、の二つが必要とされた^{*43}。

前記のように、①の要件は、憲法3条の事件性(争訟性)の要件から導かれる憲法上の要件であるが、馴れ合い訴訟を防いで法の真摯な発展を保障するために、訴訟の結果に利害関係をもつ者に限って、司法の利用を許す—原告適格をみとめる—趣旨である。

これに対し、②の要件は、いわば法律上の要件であり、一般的な原告適格要件を定めた行政手続法10条にもとづき訴訟提起する場合に、問題となるものである。従って、個別の行政法規において、別に、原告適格要件が定められている場合には、問題とならない。この場合には、当該原告がその要件を充足するか、検討される。

判決は、本事件と上記二つの事件の違いを、次

のように説明する^{*44}。

「データ・プロセッシング事件で、原告により主張された侵害は、コンピューターサービス市場における競争上の地位に対するものであったが、そこでの会計検査院長の決定、すなわち、銀行が顧客のために情報処理業務を行ってもよいとする決定は、その競争上の地位を侵害すると主張された。

バーロー事件の原告は賃借農民であったが、農務省長官による規則改正により、対地主との関係において、経済的な不利益をうける、と主張した。

これらの明らかな経済的利益の侵害は、司法審査について定める個別法規定の有無にかかわらず、原告適格を基礎づけるに十分なものと、これまで長く認められてきた。従って、両事件とも、近年、連邦裁判所で頻繁に提起される問題、すなわち、広く共有されている利益であって、非経済的な性質のものに対する侵害を主張する者は、いかなる主張をなすべきかについては、言及していない。この問題は本事件で提起されている」。

すなわち、モートン判決は、非経済的利益である環境的利益の侵害を主張して提訴する場合の原告適格要件について、正面から判示したリーディング・ケースである。すでに、データ・プロセッシング判決およびバーロー判決において、原告適格を基礎づける利益の侵害は、経済的なものでもそれ以外のものでもよいとされていたが、環境的利益の侵害を理由に提訴する場合、その具体的な原告適格要件については判示されていなかった。この点はモートン判決が明らかにした。

(3)環境事件と原告適格

判決は、自然保護のための環境事件において、前記「事実上の侵害(injury in fact)」という原告適格

*43 同上731～733頁。

*44 同上733～735頁。

要件につき、次のように判示した*45。

「原告団体によって主張された侵害は、ミネラルキング峡谷が今後おかれるであろう利用形態の変化と、これに随伴する当該地域の審美的かつ生態的な変化によって、全面的に引き起こされるであろう。かくして、訴状は、セコイア国立公園をつらぬいて建設予定の道路に言及して、当該開発は、「公園の景観、自然的・歴史的な事物、野生生物を破壊するか影響を与えるであろうし、将来世代は公園を楽しめなくなるであろう」と主張した。われわれは、このようなタイプの侵害が、行政手続法10条の適用上、原告適格を基礎づけるに十分な「事実上の侵害 (injury in fact)」の要件を充足することについて、疑問をさしはさまない。審美的かつ環境的な福利が経済的な福利とおなじく、われわれ社会の生活の質にかかわる重要な構成要素であり、当該の環境的利益が少数でなく多数の人に共有されている事実から、その環境的利益に対する司法手続による法的保護が弱められることにはならない」。

後述するように、環境的利益が多数者に共有される性質のものだとしても、そのことは法的保護を否定する論拠にはならないとされた点は、特筆に値する。奄美自然の権利訴訟の原判決は、「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もつ利益について、森林法10条の2第2項3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」であるとして、正反対の解釈をした。この点は後述する。

モートン判決は、他方で、原告適格が認められるためには、さらに、環境的利益の侵害の主張も必要だとした。以下の通りである*46。

「しかし、『事実上の侵害 (injury in fact)』というテストは、単なる審理可能な利益 (cognizable interest) に対する侵害という以上のものを要求する。それは、審理を求める当事者自身が、侵害された者の中に含まれる (the party seeking review be himself among the injured) ことが必要である。

ミネラルキング峡谷の環境は、提案された改変行為により影響されるが、その影響は、すべての市民に無差別的に襲いかかるものではない。原告の主張する侵害は、ミネラルキング峡谷やセコイア国立公園を利用する者についてのみ、直接的に感得されるであろうし、当該ハイウェイやスキーリゾートによって、当該地域の審美的かつレクリエーション的な価値が減少することになろう。原告団体は、団体自身ないしその会員について、本件ディズニーの開発によって、かれらの何らかの活動や娯楽が影響されることを主張しなかった。原告団体は、訴訟上の主張書面 (pleadings) や宣誓供述書 (affidavits) において、被告 (連邦機関) の提案行為により著しく (significantly) 影響されるような方法で、その会員がミネラルキング峡谷を利用することまで主張する必要はないが、その会員が何らかの目的のために、ミネラルキング峡谷を利用することの主張すらしなかった」。

つまり、判決は、原告団体において、団体自身ないし会員個人が当該開発により影響される地域を利用している事実を主張しなかったので、原告適格を否定した。逆にいえば、環境行政事件において、上記「事実上の侵害 (injury in fact)」の原告適格要件は、環境保護団体についていえば、団体自身ないしその会員個人が、何らかの目的におい

*45 同上734～735頁。

*46 同上。

T. Sekine, Who has standing for the environment ?

て、開発予定地を利用している事実を主張するだけでよい。もちろん、個人原告の場合には、何らかの目的のために、その個人が利用している事実を主張すればよい。

ここで注意すべきは、実際、原告が開発予定地を利用しているかどうかは、本案の問題とされていることである。原告適格の問題としては、そのような利用の事実が主張されていればよい。原告適格の審理方法としては、原告の主張する利用の事実と、それを裏づける宣誓供述書(日本法的に言えば陳述書)の記載を真実とみなして、原告適格要件の充足が判断されることになる。日本法では、実際に利益が侵害されたかどうか、つまり、侵害事実の有無も、原告適格要件の問題とされるために、この点で無用の時間が費やされる。奄美の事件では、この争点について、実に6年もの歳月を要した。この点も、日本の原告適格要件論の再考を迫るものとして、重要である。

モートン判決は、以上のような侵害の事実主張を必要とする根拠について、次のように説明する^{*47}。

「審理を求める当事者は、自分自身が不利益を受ける事実を主張しなければならないという要件は、行政府の行為を司法審査から遮断するものではないし、司法手続を通じて公共の利益が保護されることを妨げるものでもない。それは、最低限、審理の結果につき直接の利害関係をもつ者の手によって、訴訟が追行されることを確保しようと試みるだけである。この目標は、司法手続を通じて、自分たちの価値嗜好を明らかにすることを目的とするだけの団体や個人について、行政手続法が司法審を許していると解釈すると、損なわれてしまう」。

判決は、ここでも、原告適格の問題の本質が、訴訟結果について利害関係をもつかどうか、つまり、真摯な訴訟追行を期待できるかどうかの問題—訴訟追行の真摯性—であることを確認している。この判示部分も、日本法の解釈論として、参考となる。日本法では、原告適格の本質的議論—なんのために原告適格が要求されるのか—が十分でないきらいがある。

(4)個別行政法規と環境利益保護

なお、モートン事件においても、当該個別行政法規が原告主張の環境利益を保護する趣旨かどうか問題となるはずだが、当然の前提とされている。この点は、当事者間で、争いにもなっていない。すなわち、前記データ・プロセッシング判決とバーロー判決のフレームワークに従えば、原告適格要件は、①憲法3条の争訟性(事件性)からの「事実上の侵害(injury in fact)」、法律上の要件として、②当該個別行政法規が特定集団の利益を保護法益としていること、および、③原告の主張する利益が当該個別行政法規の射程内と論じうること、の3つが必要である。②および③の要件は、前記行政手続法702条を援用する場合に問題となる。従って、当該個別行政法規に原告適格要件が定められている場合には、②および③の要件は、その原告適格要件規定の解釈問題となる。

ちなみに、モートン事件において、当事者間で、②および③の要件を充たすことが当然の前提とされた主要な個別行政法規の規定は、以下のようであった^{*48}。

すなわち、第一のものは、国立公園の保全に関する「16U.S.C.s.1」で、一部、次のように規定されている^{*49}。

*47 同上740頁。

*48 同上730頁の脚注2参照。

*49 同条は、合衆国法典編纂コード(United States Code Annotated)の「第16編(Title 16)保全(Conservation)」、第2章(Chapter 2)国有林(National Forests)、「第1節(Subchapter I)設定および管理(Establishment and Administration)」中に収められている。

「国立公園局(National Park Service)は、陸軍長官の管轄に属するものを除き、法の定めに従い、当該公園のそもそもの目的に適合する手段により、国立公園、モニュメント及びリザーベーションとして知られた連邦の地域の利用を促進し、及び規制するものとする。それらの目的とは、当該の景観、自然的・歴史的な事物及び野生生物を保全すること、将来世代の享受(enjoyment)のために、手づかずのままの状態にしておくような方法と手段により、それらの恵沢の享受(enjoyment)について規定することである」

第二のものは、国有林に関する「16U.S.C.s.497」で、一部、次のように規定されている^{*50}。

「農務長官は、自ら適当と考える条件に基づき、自ら制定する規則の下において、次の権限を授与される。

(a)レクリエーション、一般公衆の利便または安全のために必要または望ましいホテル、リゾート及びその他の構造物または施設の建設または維持管理のために、80エーカーを越えず、かつ、30年を越えない期間において、国有林(national forest)内における土地の適当な地域の使用と占有を許可すること

本条により付与された権限は、一般公衆(general public)に対し、当該国有林の自然的、景観的、レクリエーション的及びその他の側面(aspects)を十全に享受(full enjoyment)することを阻害(preclude)してはならない」。

さらに、開発予定地がセコイヤ国立公園内であったことから、同公園に関する「16 U.S.C.ss.41 and 43」などが問題となったが、一部、それぞれ次のように規定されている^{*51}。

「(セコイヤ国立公園内の一定範囲の)土地区画は、合衆国法上、保存されるものとし、定住、占有もしくは販売を免れるものとし、人々の利益と享楽のために、一般公園または娯楽地として分離かつ専用されるものとする。当該地域またはその一部に滞在、定住若しくは占有する者は、本章第43条において規定する場合を除き、不法侵入者とみなされ、当該地から排除されるものとする」。

「(内務長官がセコイヤ国立公園のための発する)諸規則は、当該公園内の林業、鉱物採掘、自然散策による侵害からの保存 および、その原生状態における維持について定めるものとする」。

以上の他にも、提案されたプロジェクトに関する適当な公聴会の開催について定めた森林局および内務省の行政規則、国立公園内における送電線の建設許可につき、議会の特別授權を要求する国立公園の保全に関する「16 U.S.C.s.45c」などが、問題となった^{*52}。

判決は、これらの法令が上記②③の要件を充たすことを前提としつつ、さらに、環境訴訟において、原告適格が認められるためには、プラス α の要件として、原告は開発予定地の利用の事実を主張しなければならない、と判示した。注目すべきは、日本法の下では、上記のような諸規定は、単なる一般的な公益規定と一蹴されてしまうのに、米国法の下では、原告適格を基礎づける個別的利益の保護規定とされる点である。奄美事件の原判決は、前記のように、森林法10条の2第1項3号の自然環境保護規定を、公益保護規定で原告適格を基礎づけなかったが、米国法の下では、正反対の解釈がなされる。この点でも、日本の自然保護規定の解釈のしかたは、反省を迫られよう。

*50 同条は、上記第16編の「第1章 国立公園、ミリタリー公園、モニュメント、および、海岸(National Parks, Military Parks, Monuments, and Seashores)」、「第1節 国立公園サービ(National Park Service)」中に収められている。

*51 同条は、上記第16編、第1章、「第6節 セコイヤおよびヨセミテ国立公園(Sequoia and Yosemite National Parks)」中に収められている。

*52 前注45参照。

第3 まとめ

以上の比較法的な考察から、日本における原告適格論の問題点として、以下の諸点を指摘できる。

第一に、自然保護の行政分野において、法律による行政の原理が空洞化されている。

前記のように、自然保護のために環境訴訟を提起しようとしても、自然環境の保護規定が公益規定とされる結果、原告適格が否定されてしまう。そのために、自然保護の行政分野において処分がなされても、何人も自然保護の立場からは訴訟提起できない以上、その行政処分の違法性いかなは、闇の中に葬り去られてしまう。つまり、違法性の司法的チェックは、永久に閉ざされてしまう。このような結果は、裁判所による原告適格要件規定—たとえば、行政事件訴訟法9条—の解釈に由来するのだから、司法による法治主義の放棄といえる。

一方、米国法の下では、法の支配を貫徹するために、日本法と正反対の解釈がなされている。戦後、日本国憲法は、英米法の影響を受け、形式的な法治主義から、実質的な法治主義、すなわち法の支配の原理へとパラダイムシフトを図ったが、日本の裁判所は、旧態依然たる原告適格論に固執し、形式的法治主義のレベルで満足している。

奄美自然の権利訴訟は、自然保護のために「だれが法廷に立てるか」を問うテスト・ケースであった。その狙いは、腐れ儒者の論理に堕した日本の原告適格論を、米国で30年前に言い渡されたモートン判決のレベルにまで、押し上げようとするものであった。結局、同事件の原判決は、そのような問題提起に対し、「だれも法廷に立てない」と答えるものでしかなかった。換言すれば、ゴルフ場開発のための林地開発許可処分の違法性を問うことは、何人もできないのである。

第二に、日本の原告適格論は、訴訟要件の問題と本案審理の要件を混同している。

原告適格は、およそ、訴訟追行させるに相応しくない者を、訴訟の入口でふるいにかけて、チェックするだけのものである。訴訟結果について利害関係をもたない者は、真摯な訴訟追行を期待できず、法の発展に寄与することもない。だから、そのような者に訴訟追考を許さない、つまり、原告適格が否定されるのである。これが原告適格論の本質である。

このような観点から、米国法では、前記のように、原告適格要件として、①憲法3条の争訟性(事件性)からの「事実上の侵害(injury in fact)」、法律上の要件として、②当該個別行政法規が特定集団の利益を保護法益としていること、③原告の主張する利益が当該個別行政法規の射程内と論じうること、の3つが要件とされる。

さらに、環境事件においては、環境上の利益が広く一般に共有されるという性質から、①の要件の解釈上、開発予定地を何らかの目的で利用する者のみが、訴訟結果について利害関係をもつとされ、その利用の事実の主張が必要とされる。

そして、以上の訴訟要件は、原告がその旨の主張をすればよく、実際、その要件が充足されるかどうか、とくに、侵害の事実の有無は、本案審理の問題とされる。しかるに、日本法では、侵害の事実の有無も、訴訟要件の問題とされる結果、本事件のように、却下判決に6年もの歳月を要した。迅速な裁判を受ける権利という観点からも、問題である。

結局、日本における原告適格論は、行政府の決定を不可侵とする役割を果たしている。裁判所は国民の批判から行政府を隔離すること懸命である。あたかも、判で押したような却下判決を書くことが、司法の使命と錯覚しているが如くである。米国裁判所とのスタンスの違いは明らかである。今、日本において、行政改革の一環として、原告適格の範囲を拡大する法改正が議論されているが、裁判所の偏狭な原告適格論は、法改正によ

らなければ変わらないと批判されるほど、裁判所の行政事件感覚は麻痺している。

最後に、原判決は、環境的利益の非排他性、すなわち環境上の利益が不特定多数によって享受されることから、「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」だとしたが^{*53}、失当である。

この点は、いみじくもモートン判決が指摘したように、環境上の利益が一般に共有されるという事実は、原告適格を否定する論拠にはなりえない。むしろ、一般に共有された利益だからこそ、「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もつ」者^{*54}、すなわちモートン判決にいわゆる「開発予定地を利用する者」に、原告適格を認めるべきなのである。

*53 前記奄美自然の権利訴訟第一審判決65頁。

*54 同条64頁。