

**広域基幹林道奥与那線と法的諸問題について**  
 —世界的遺産が壊されるしくみと沖縄やんばるへのレクイエム—  
**Oku-Yona Forest Road and Legal Issues Related**

関根 孝道  
 Takamichi Sekine

Okinawa Yanbaru is celebrated with its peculiar bio-diversity. Yanbaru is admired for its academic value as a Galapagos island in the Orient. Yanbaru's bio-diversity has been destroyed due to public works conducted under the national policy for Okinawa's development. Oku-Yona forest road which runs through Yanbaru's core areas of sacred place has caused tremendous environmental issues detrimental to its bio-diversity. What is wrong with this forest road? Is this forest road indispensable despite its adverse effect on Yanbaru's environment? Is this contributory to Yanbaru's forest industry given the past, present and future conditions of the industry? Is there any rationale for constructing such a large-scaled forest road in Yanbaru? Is there any alternative to save Yanbaru's virginal nature? This article examines legal issues related to Oku-Yona forest road construction with emphasis on the analysis of public works' mechanism. Finally this article proposes a standard for judicial review for the forest road plan.

キーワード：やんばる、公共事業、林道開設、広域基幹林道大国線・奥与那線、地域森林計画、造林事業、育成天然林整備事業、自然災害復旧事業、林業構造改善事業、林道計画と司法審査

**Key Words** : Okinawa Yanbaru, Public Works, Forest Road Construction, Okuni-Forest Road, Oku-Yona Forest Road, Regional Forest Plan, Afforestation Works, Works for Natural Forest Management with Necessary Tending, Restoration Works for Natural Disaster, Forestry Structure Improvement Project, Forest Plan and Judicial Review

## 目次

第1	はじめに—問題提起をかねて .....	30
第2	広域基幹林道奥与那線 .....	32
1	地域森林計画上の位置づけ .....	32
2	林道台帳上の位置づけ .....	34
3	業務概要上の位置づけ .....	35
第3	奥与那線と自然環境 .....	36
1	特殊鳥類等生息環境調査VIから .....	36
	(1)地形 .....	37

(2) 鳥獣保護区 .....	37
(3) 自然環境 .....	38
① 保護種指定の分布 .....	38
② 鳥相 .....	38
③ 絶滅危惧種 .....	39
④ 貴重動物 .....	39
⑤ 脊梁山系の気温 .....	39
(4) 管理のありかた .....	39
① 調査書の提言と奥与那線の関係 .....	39
② 調査書の提言内容 .....	40
2 自然環境の保全に関する指針から .....	41
(1) ①のエリア .....	42
(2) ②のエリア .....	42
(3) ③のエリア .....	42
(4) ④のエリア .....	42
(5) ⑤のエリア .....	42
(6) ⑥のエリア .....	42
(7) ⑦のエリア .....	44
3 自然保護上の問題点 .....	44
(1) 点的保護の現状 .....	45
(2) 面的保護の現状 .....	46
<b>第4 林業の地域経済上の位置づけ .....</b>	<b>48</b>
1 奥与那線とやんばるの林業 .....	49
(1) 林業関係者数 .....	49
(2) 産業構造 .....	49
(3) 財政状況 .....	50
(4) 国頭村と森林組合の関係 .....	50
(5) 林業生産 .....	50
(6) 造林事業 .....	52
<b>第5 林業構造改善事業と森林組合 .....</b>	<b>54</b>
1 林構事業 .....	54
2 森林組合の保有財産 .....	55
<b>第6 既存林道の構造と奥与那線の必要性 .....</b>	<b>56</b>
<b>第7 奥与那線の計画決定と行政裁量の逸脱・濫用 .....</b>	<b>57</b>
1 行政裁量と違法審査の基準 .....	57
2 奥与那線の法的評価 .....	60
3 本計画決定と裁量の逸脱・濫用 その1 考慮事項 .....	62

## T. Sekine, Oku-Yona Forest Road and Legal Issues Related

(1) 国土の保全、良好な自然環境の保全その他森林の有する公益的機能の確保 .....	62
(2) 自然的・経済的・社会的な諸条件の考慮 .....	63
4 本計画決定と裁量の逸脱・濫用 その2 評価判断の誤り .....	64
(1) 考慮すべき事項を考慮しなかった誤り .....	65
① 当該地域の自然環境の価値が考慮されたか .....	65
② 奥与那線による自然災害発生が考慮されたか .....	66
③ 当該地域が沖縄全体の水ガメであることが考慮されたか .....	67
④ やんばるにおける林業の実態、その他の経済的・社会的条件が考慮されたか .....	67
⑤ 既存林道で対応可能か代替案が考慮されたか .....	68
(2) 考慮すべきでない事項を考慮し、過大評価すべきでない事項を過大評価した誤り .....	69
① 災害時の迂回路としての利用可能性、平常時の一般道路としての交通需要の考慮、過大評価 .....	69
② レクリエーション目的のための利用の考慮、過大評価 .....	69
③ 補助金交付・補助率割合の考慮、過大評価 .....	70
5 まとめ .....	70
<b>第8 結びにかえて一日本のバーミヤン遺跡問題として .....</b>	<b>71</b>

## 第1 はじめに一問題提起をかねて

やんばるは沖縄本島の北部に位置する。

正確には、本島北部のうち、大宜味(おおぎみ)村の塩屋湾より東(ひがし)村の平良湾にいたる地峡以北の一角が、やんばると俗称される地域である<sup>\*1</sup>。亜熱帯の島嶼的な原生自然に恵まれ、ノグチゲラなどの特殊鳥類をはじめ、多くの稀少・固有な野生生物の宝庫である。これは、南西諸島の一つという沖縄自体の地理的ロケーション、かつて中国大陸と陸続きであった大陸島としての生い立ち、やんばる自体のイタジイ林植生、温暖湿潤な林内環境、山地・溪流環境などに由来する。陸生鳥類、哺乳類、爬虫類や両生類などの固有種、固有亜種や遺存種などが、実に多い。文化財保護法による天然記念物、種の保存法による稀少野生動物種、レッドデータブック上の絶滅のおそれある種なども、集中している<sup>\*2</sup>。

やんばるは、このような学術的な価値のゆえに、東洋のガラパゴスと讃えられる。

いかに生物多様性に恵まれているかは、資料1

の数字が如実に示している。これによると、日本全土とやんばるの動物相を比較した場合、全国では3万3789種、やんばるでは3705種もあり、やんばるの種数が日本全体の11%を占める。やんばるの面積(約782平方キロメートル)当りに換算して、日本全土の動物の平均種数と比較すると、やんばるの3705種にたいし、全国の平均種数はわずか71種で、やんばるは全国の平均種数の51倍にもおよぶ。やんばるに生息する固有種や分布南限・北限種は合計649種にも達する。国指定天然記念物の数も、日本全国で194、沖縄県全体で22であるが、その内やんばるでは13の指定がなされている。やんばるの天然記念物は、日本全体の6.7%、沖縄県全体の59%を占めている。レッドデータブック掲載種についても、日本全国で681種、ヤンバルで84種であり、日本全体の12.3%にもおよぶ<sup>\*3</sup>。

このような自然の宝庫は最大限の法的保護に値する<sup>\*4</sup>。

やんばるの自然は十分に保護されている—と信じたのだが。実際には、やんばるには、公共事業という開発の嵐が吹き荒れている。この嵐は、

\*1 漢字では「山原」と表記される。語源的には、山と原(畑)ばかりが果てしなく続く山奥、というニュアンスがある。かつて、沖縄本島の行政単位として、島尻郡、中頭郡、国頭郡の三つがあり、それぞれの地域が下方、田舎、山原と通称されたという。沖縄計画機構「ヤンバルにおける自然管理システムの研究」NIRA研究叢書(1989)13頁、参照。現在の行政区画としては、大宜味村、東村および国頭村の三つがこの地域に含まれるが、その大部分は国頭村に属する。

\*2 やんばるの自然環境を紹介した文献は多い。入門書的な次の三冊は分かりやすい。伊藤嘉昭著「沖縄やんばるの森—世界的な自然をなぜ守れないのか」岩波書店(1995)、池原貞雄・加藤祐三編著「沖縄の自然を知る」築地書館(1997)、平良克之・伊藤嘉昭「沖縄やんばる亜熱帯の森—この世界の宝をこわすな」高文研(1997)。最後のものは、やんばるの写真集でもあり、自然環境をビジュアルに学べる。やんばるの一般的な特集記事として、玉城長正「やんばるの森に息づくいのちたち」琉球弧(2002年9月)45頁以下、日本自然保護協会「自然保護」No.395~404も、読みやすい。同協会「別冊自然保護95保護・研究活動レポート」(1995)は、環境NGOによる自然・開発状況の調査報告として、きわめて貴重なものである。やんばるの自然とその危機的な状況を世界にアピールするものとして、Yosiaki Ito「Diversity of forest tree species in Yanbaru, the northern part of Okinawa Island」Plant Ecology 133: 125-133, 1997, "Imminent extinction crisis among the endemic species of the forests of Yanbaru, Okinawa, Japan" Oryx, Vol 34, No.4, October 2000.

\*3 やんばるの特殊鳥類および貴重動物の調査報告書として、沖縄県環境保健部自然保護課「特殊鳥類等生息環境調査VI」(1993)が詳しい。同書41頁以下にノグチゲラ生息状況調査、93頁以下に特殊鳥類の生息分布調査、131頁以下に貴重動物の生息分布が紹介されている。沖縄全体の自然環境については、沖縄県編「自然環境の保全に関する指針(沖縄島編)」(1998)、参照。同書の123~164頁に、やんばるの自然環境が「地形・地質、植物、動物、その他」の各項目ごとに記載されている。絶滅のおそれある種については、沖縄県編「沖縄県の絶滅のおそれある野生生物—レッドデータブック沖縄」(1996)が有用である。国頭村の自然環境については、沖縄県教育委員会編「国頭郡天然記念物緊急調査Ⅲ」(1998)。やんばるにある米軍北部訓練場内の自然環境調査として、那覇防衛施設局「北部訓練場ヘリコプター着陸帯移設に係る環境調査の概要」(2001)が新しい。沖縄生物学会誌第27号(1990)1~31頁にも、やんばるの調査報告がある。やんばるの国有林の自然環境調査として、九州森林管理局「沖縄北部国有林森林環境基礎調査(追加調査)報告書」(平成12年3月)が有益である。

\*4 沖縄全体の自然保護の状態、とくに、鳥獣保護区、自然環境保全地域、自然公園などの保護区などの設定状況につき、沖縄県環境保健部自然保護課「沖縄の自然」、自然保護行政一般と統計資料などにつき、同課「自然保護行政の概要」(平成6年)、参照。やんばるの法規制、とくに自然保護のそれについては、前掲「自然環境の保全に関する指針(沖縄島編)」123~164頁、日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編「野生生物の保護はなぜ必要か」信山社(1999)1~16頁、参照。結論からいうと、やんばるには、自然保護のための実効的な法的規制はないに等しい。この点は後述する。

## T. Sekine, Oku-Yona Forest Road and Legal Issues Related

沖縄復帰後、とくに1980年前後から、やんばるを襲い始めた。資料2は95年当時の土地管理区分の状況、資料3は同年時の開発状況を、それぞれ図示している。これによると、やんばるのイタジイ自然林が、開発に伴う森林伐採などにより、虫食いの、浸食分断されている状態などが看取できる<sup>\*5</sup>。公共事業によるやんばるの自然破壊、その口火を切ったのが、70年代後半からの大規模林道やダム開発であった<sup>\*6</sup>。爾来、やんばるの開発は、勢いを増す一方であった。とりわけ、大規模林道開発は、やんばるの自然生態系に壊滅的ともいえる甚大な影響を与えた。

やんばるには、現在、二つの広域基幹林道一大国線と奥与那線<sup>一</sup>がある。

事業主体はいずれも沖縄県である。大国線は、大宜味村大保の国道331号線と国頭村与那の県道2号線を南北につなぐもので、全体延長35.5キロメートル、幅員5メートルの広域基幹林道で、1977年に着工され、93年には一応の完成をみた。奥与那線は、この県道2号線の国頭村佐手を起点としてさらに北進し、その北端の同村奥集落で国道58号

線に至る、総延長14.2キロメートル、全幅5メートルの広域基幹林道である。大国線が完成した93年に着工され、99年に開通した。両林道は県道2号線で接続し、不可分一体となっている。いずれもやんばるの山地脊梁部分を縦断し、やんばる林道網全体の背骨を形成している<sup>\*7</sup>。

このような広域基幹林道の建設には、いくつもの疑問が提起される<sup>\*8</sup>。

やんばるの林業がおかれている状況は広域基幹林道を必要としないのでないか。やんばるには、舗装されていない昔ながらの既存林道が、すでに縦横に張り巡らされていた。やんばるの林業は、このような既存林道で十分対応できたし、自然環境の見地からも望ましかったのでないか。疑問はさらに深まる。やんばる林業の担い手は、国頭村森林組合であるが、補助金に大きく依存している<sup>\*9</sup>。最大の生産品であったチップも、土地改良(農地造成)事業、ダム建設などの開発伐採や転用伐採に支えられている。造林事業も公有林を対象に、公共事業として行われている。同組合は、その独占的な受注者であり、現在では、造林事業なくして経営は成り

\*5 開発に拍車をかけたのが高率補助金システムである。たとえば、広域基幹林道の場合、本土での国庫補助率は50%であるが、沖縄では80%に跳ね上がる。森林法施行令別表第三「林道の開設に要する費用」欄、費用の区分と補助の割合の項目、参照。詳細は後述する。このような補助率高上げの公共事業による離島振興政策、より一般的には地方振興政策が、地方において、ムダな公共事業がおこなわれる温床となっている。地方負担分についても、地方交付税交付金によって、国が手厚く面倒をみしてくれる。沖縄の開発システムについては、舟場正富「沖縄開発の転換と自治体行財政」『開発の自治と展望・沖縄』(講座地域開発と自治体)筑摩書房(1979)、参照。日本弁護士連合会編法律時報増刊「沖縄白書—総集版」日本評論社(1972)、同「復帰後の沖縄白書」(1975)、同「復帰10年の沖縄白書」(1982)の3つは現地調査を踏まえたもので、沖縄振興と特別措置の問題をふくむ沖縄の抱える問題一般を、人権問題としての視点から論じた現場からの詳細な調査報告書である。沖縄開発のありかたにつき、鈴木規之・砂川かおり「沖縄における持続可能な開発・発展と地域主義」『琉大アジア研究第3号』(2000年12月)43頁以下。

\*6 77年に広域基幹林道大国線、翌78年に辺野喜ダムの建設が着工された。当時、これらの大規模開発を阻止しえなかったことが、やんばるの開発を決定的なものとした。その後、やんばるは、さらなる林道・ダム建設、土地改良事業、リゾート開発など、開発ラッシュに襲われる。ダム建設についていえば、辺野喜ダムを皮切りに、安波ダム、普久川ダム、新川ダム、福地ダムが完成され、座津武ダム、奥間ダム、大保ダムが建設・計画中である。やんばるの開発状態については、前掲「別冊自然保護95保護・研究活動レポート」、やんばるの山を守る連絡会編「亜熱帯の森やんばる」、やんばるの開発の法的諸問題一般については、日本弁護士連合会公害対策環境保全委員会・沖縄弁護士会「やんばる」シンポジウム実行委員会編「やんばるシンポジウム報告書」(1995)、参照。

\*7 大国線については、沖縄県農林水産部林務課・北部林業事務所「平成6年度広域基幹林道大国線の概要」参照。これによると、総事業費45億9600万円、利用区域面積3648ヘクタールとされている。詳しくは、「広域基幹林道大国線全体計画調査報告書」(計画機関沖縄県、実施機関大川設計測量株式会社)、沖縄県北部林業事務所「広域基幹林道大国線・国定公園特別地域内通過区間・路線環境調査報告書」昭和63年3月、参照。奥与那線については後述するとおりである。なお、後掲「業務概要」26頁にも、大国線の概要説明がある。

\*8 一般的に、大規模林道が引き起こす諸問題につき、月刊すずぶNo.329「特集森の傷痕—大規模林道林道・ダム・オリンピック」は現場からの告発特集であり、林道をふくむ道路が自然環境に及ぼす影響につき、Stephen C. Trombulak & Christopher A. Frissell, "Review of Ecological Effects of Roads on Terrestrial and Aquatic Communities" Conservation Biology, Volume 14, No.1, pages 18-30, February 2000.

\*9 国頭村森林組合の紹介として、全国森林組合連合会編「最新現地情報・続森林組合50選」同連合会(1991)255頁以下。なお、同組合「国頭村森林組合の概要」『国頭村森林組合チップ工場の経営概要』など、参照。同組合の情報は多くない。

立たない。このような開発・転用伐採、造林事業や補助金林業のために、広域基幹林道は必要なのだろうか。既存林道で対応できなかったか。

林道建設には、自然環境保全上、次のような問題点もある\*10。

第一に、広域基幹林道のような大規模林道は、野生生物の生息域を分断し、小さな島に孤立させて、絶滅を加速させる。

第二は林道建設の施工方法に関係する。大規模林道は、全面舗装され、両サイドには排水溝が設置される。一方、既存林道は、未舗装で幅員も狭かったから、樹冠が地表を覆い、生き物も自由に往来できた。いわば緑のトンネルであった。大規模林道は、とりわけ小動物にとって、致命的な構造である。

第三に、南北に走る大規模林道が、東西に注ぐ溪流を分断枯渇させ、水棲生物の存続を危うくする。

第四は、大規模林道には、マイカー族や採集マニアがおしよせ、飼いイヌやネコの捨て場とされ、マングースが北上するという問題もある。密猟や移入動物も種絶滅の要因である。

大規模林道による自然破壊は、以上に尽きるものではない\*11。

やんばるの奥深くにキジムナーという森の霊が棲むという。キジムナーの悲鳴が聞こえてくる一気がする。今や、やんばるは瀕死の状態である。

それでも、手遅れでない—回復不可能なまでには破壊されてない—ことを、祈るのみである。自然破壊の大規模林道が公共事業により建設されたことは特筆に値する。やんばるという世界的遺産が壊された経過は、歴史的な事実として後生に伝える必要がある。その意味で、本稿は、失われていくやんばるへのレクイエムでもある。

本稿では、広域基幹林道奥与那線に焦点をあて、その法的諸問題を検討していく。

主要な関心は、林道計画策定という行政過程にたいする司法審査のありかたであるが、やんばるの自然環境と林道開設による影響も、避けられないテーマである。後者についても関連箇所において言及されるであろう。

## 第2 広域基幹林道奥与那線

### 1 地域森林計画上の位置づけ

地域森林計画は森林法に根拠をもつ法定計画である\*12。

同法は都道府県知事に地域森林計画の策定を命じている\*13。この地域森林計画には、「林道の開設及び改良に関する計画」、つまり林道計画が記載される\*14。広域基幹林道奥与那線(以下「奥与那線」という)は、国頭村に位置するので、沖縄北部地域森

\*10 前掲「沖縄やんばるの森」89～135頁、同「沖縄やんばる亜熱帯の森」85頁以下、同「亜熱帯の森やんばる」12～25頁、沖縄県環境保健部自然保護課・株式会社環境アセスメントセンター「大規模林道における小動物被害現況調査業務報告書」(平成8年3月)など、参照。

\*11 開発による影響以外にも、開発の必要性や開発規模などが、問題となる。奥与那線の必要性は本稿の検証テーマであるが、やんばるのような狭い島嶼地域では、開発規模や開発ペースなども問題となる。たとえば、広域基幹林道の規格が本土と沖縄で同一であることなどにつき、後述参照。

\*12 地域森林計画一般につき、農林水産行政研究会編著「現代行政全集13農林水産(Ⅱ)」ぎょうせい(1983)45～54頁、森林計画制度研究会編「新版森林計画の実務」地球社(1992)、林道計画につき、林野庁「民有林道施策のあらまし」(平成13年6月)、林道開設につき、林道研究会編「林道開設の実践—計画から完成まで」日本林道協会(平成5年3月)、自治省・林野庁監修/林道研究会編「地域の個性を生かした林道づくり—ふるさと林道を中心に」日本林道協会(平成8年4月)、林野庁監修「研修教材(23)森林土木」林野弘済会(平成9年3月)、林道技術研究会編「林道必携(設計編)」日本林道協会(平成10年5月)、林野庁監修「林道必携(技術編)」日本林道協会(平成10年5月)。なお、林道関係の法令通達類については、林道技術研究会編「林道必携(法令通達編)」日本林道協会(平成10年3月)がある。

\*13 森林法5条1項。

\*14 森林法5条2項5号。林道計画が記載されるといっても、後述するように、記載内容は極めて簡単である。地域森林計画上は、単に、「開設・拡張の別、種類別、位置(市町村名)、路線名、延長および箇所数、利用区域(面積・材積)」などが、記入されるだけである。前掲「新版森林計画の実務」174～178頁参照。もとより計画内容の合理性までは分からない。

林計画書(以下「計画書」という)に、計画内容が記載される必要がある<sup>\*15</sup>。

計画書のうち、計画期間を平成元年4月1日から同11年3月31日までとするものには、奥与那線の記載はない<sup>\*16</sup>。この計画書は、平成3年11月26日、沖縄北部地域森林計画変更計画書(変更計画始期平成3年11月26日、同終期同11年3月31日。以下「変更計画書」という)によって、急遽変更された。奥与那線はこの変更計画書をもって計画決定された。

一方、沖縄県環境保健部は、沖縄島北部地域、いわゆるやんばる地域における鳥獣保護区を拡大し、希少な特殊鳥類をはじめとする貴重な野生生物の保護増殖を図るべく、その基礎的な資料収集を目的として、「特殊鳥類等生息環境調査」を計画し、1987年度より1991年度までの5年間に亘って、調査を行っていた<sup>\*17</sup>。変更計画書が策定された平成3年は、上記調査が終了した年度にあたる。この奇妙な一致には含蓄がありそうである。この点は後述する。

変更計画書によると、奥与那線の計画内容は、次のとおりである<sup>\*18</sup>。

#### 変更計画書と奥与那線の計画内容

開 設	自動車道	国頭村
路 線 名	奥与那線	延長18.0km
利用区域	面積	1600ha
材 積	針葉樹	25,830m <sup>3</sup> 広葉樹182,710m <sup>3</sup>

奥与那線は、計画期間を平成6年4月1日から同16年3月31日までとする計画書(以下「新計画書」という)では、次のように記述されている<sup>\*19</sup>。

#### 新計画書と奥与那線の計画内容

路 線 名	奥与那線	延長(14.2km)
利用区域	面積	3152ha
材 積	針葉樹	66,455m <sup>3</sup> 広葉樹269,391m <sup>3</sup>

新計画書によると、利用区域は3152ヘクタールとされているが、その空間的な広がり、広域基幹林道奥与那線全体計画調査報告書<sup>\*20</sup>の付属図面「利用区域図」に示されている。

これによると、奥与那線は、南端において、県道2号線と旧照首山林道の接点を起点(BP)とし、北端において、国道58号線と旧奥1号林道の接点を終点(EP)として、やんばるの山地脊梁を南北に縦断している。奥与那線は、主要な山岳地帯との位置関係でいえば、やんばるの照首山、伊部岳、尾西岳、西銘岳の4つを結ぶ線内のほぼ中央部分を南北に縦走しており、その利用区域もこの4線内の部分と重なっている。この利用区域の自然環境の詳細は後述するが、一口でいえば、やんばるに残された最後の聖地であった。

なお、上記のように、奥与那線の計画内容は、変更計画書と新計画書で、著しく食い違っている。両者を対比すると、以下の通りである。

\*15 沖縄県には、沖縄北部、沖縄中南部、宮古・八重山の三つの森林計画区があり、それぞれの地域を対象とした地域森林計画が策定される。各地域森林計画の計画期間、包括区域などにつき、後掲「平成12年版沖縄の林業」5頁参照。これによると、沖縄県全体の民有林面積は7万2652ヘクタールであるが、そのうち沖縄北部地域は4万4537ヘクタールを占め、全体の約61%で最大の民有林面積を誇っている。

\*16 沖縄県「沖縄北部地域森林計画書(計画期間自平成元年4月1日至平成11年3月31日)」21頁以下の「5. 林道の開設その他林産物の搬出に関する事項」欄には、奥与那線に関する記述は、見あたらない。

\*17 その集大成が前掲「特殊鳥類等生息環境調査VI」である。同1枚目表「まえがき」10～13行目、参照。

\*18 変更計画書12頁「7. 林道の開設、その他林産物の搬出に関する事項(1)開設又は拡張すべき林道の種類別、箇所別の数量等」の欄、参照。

\*19 沖縄県「沖縄北部地域森林計画書(計画期間自平成6年4月1日至平成16年3月31日)」16頁。

\*20 昭和50年3月31日付50-5林野庁林道課長通知「全体計画調査及び測量設計について」によると、林道事業の計画・実施に当たっては、全体計画調査報告書が作成されることになっている。これは、環境影響評価書的な側面もあるが、情報公開、市民参加、説明責任などの点で全く不十分であり、環境アセスメントに代替するものではない。なお、奥与那線の全体計画調査報告書は、事業主体である沖縄県北部林業事務所が作成主体となっているが、例のごとく、外部の環境コンサルタントに丸投げされている。なお、上記通知は、平成6年10月31日付6-11林野庁指導部基盤整備課長通知「全体計画調査及び測量設計について」をもって、廃止・改定されている。

## 奥与那線の計画内容の相違点

	変更計画書	新計画書
延長距離	18.0km	14.2km
利用区域面積	1600ha	3152ha
利用区域材積		
針葉樹	25,830m <sup>3</sup>	66,455m <sup>3</sup>
広葉樹	182,710m <sup>3</sup>	269,391m <sup>3</sup>

この二つの計画内容を比較すると、利用区域面積は約2倍(=3152÷1600)、利用区域材積は、針葉樹で約2.6倍(=66,455÷25,830)、広葉樹で約1.5倍(=269,391÷182,710)というように、大幅に拡大している。一方、延長距離は2割以上(=14.2÷18.0)も短縮されている\*21。

以上をまとめると、奥与那線は、平成3年11月26日、急遽、変更計画書をもって計画決定されたが、同6年4月1日、新計画書をもって変更決定された。そうすると、この二つの時点を基準時として、計画内容の適法性が評価されることになる\*22。

## 2 林道台帳上の位置づけ

上記によると、利用区域の面積は3152ヘクタールであるが、林道台帳には、「利用区域内の状況」として、次のような記載が見られる\*23。

## 林道台帳上の記載

## 利用区域内の状況

## 利用区域内の森林資源

	面積 (ha)		蓄積 (m <sup>3</sup> )			
	針葉樹	広葉樹	計	針葉樹	広葉樹	計
民有林	483	1932	2415	58,205	228,616	286,281
国有林	110	627	737	8250	40,775	49,025
	593	559	3152	66,455	269,391	335,846
利用区域内の森林資源のうち法令に基づく制限等の区分及び面積 (ha)						
水源かん養保安林			398.75			
土砂流失防備保安林			64.66			
特別鳥獣保護区			60.4			

これによると、奥与那線の「利用区域内の森林資源」について、以下の事実が明らかである。

第一に、利用区域内の森林面積3152ヘクタール中には、米軍北部訓練場の国有林737ヘクタール\*24、

\*21 新計画書は奥与那線のルートを変更していない。とすると、延長距離が2割以上も縮小されたのに、利用区域面積が2倍ほど拡大したのは、不可解である。利用区域面積の計算方法が同じとすれば、両計画書のいずれか一方またはいずれも、誤っていることになる。この点からも奥与那線の計画内容は杜撰であったといえよう。計算方法が変更されて一挙に2倍になったとすると、その計算方法の公式自体の信憑性も問題となろう。いずれにしても、利用区域面積・材積の計算方法の根拠は通達のたぐいであり、行政サイドの恣意的な操作が可能である。その意味で科学的な裏付けに乏しく、林道建設を容易化すべく仕組まれている。法的には、それらは林道建設の要件—正確には、国庫補助要件であるが、実際上、国庫補助なくして林道建設はありえないから、機能的には、林道建設要件そのものといえる—なのだから、通達でなく法律の規定事項とされるべきである。

\*22 法的には、裁判所はいつの時点をもって行政庁の判断の適法性を審査すべきか、問題となる。これが司法審査の基準時の問題である。基準時までの事実・資料、基準時に予測しうる将来的事項などにもとづき、審査すべきことになる。

\*23 林野庁長官通達「林道規程の制定について」(昭和48年4月1日付48林野道第107号)第7条によると、「林道の管理者は、別に定める林道台帳を整備し、これに林道の種類、構造、資産区分等を記載し、林道の現況を明らかにしなければならない」とされる。奥与那線の管理者は沖縄県知事であるが(同5条)、沖縄県の管理する林道台帳上、「索引番号16路線名奥与那」の箇所、その履歴が記録されている。

\*24 やんばるの国有林が成立した経緯は複雑で、いわゆる杣山(そまやま)といわれた時代の所有形態にまで遡るが、琉球処分を経て、明治32年3月「沖縄県土地整理法」の公布により、杣山はすべて国有林に編入された。その歴史的な変遷については、沖縄県「勅令貸付国有林契約更改記念誌」(平成4年3月)が詳しい。同誌は、史料を中心に編纂されており、211頁にもおよぶ膨大なものである。いずれにしても、やんばるの国有林の大部分は、ゲリラ訓練用の米軍基地に提供されているが、上記のような成立経緯の特殊性を反映して、一部は、無償貸付国有林として、沖縄県に貸借期限付きで貸与されている。これが所謂県営林で公有林となっている。なお、北部訓練場は、米軍基地に提供されたことから、結果的に開発を免れ、今なお、やんばるの原生的自然を奇跡的に留めているが、皮肉というほかはない。やんばるの国有林の林業的な利用状況につき、熊本営林局「第2次施業管理計画書(計画期間自平成9年4月1日至平成14年3月31日)」、同「沖縄北部国有林の地域別の森林計画書(案)沖縄北部森林計画区(計画期間自平成11年4月1日至平成21年3月31日)」、上記公有林の林業的な利用状況につき、沖縄県農林水産部林務課「県営林経営計画書(無償貸付国有林)計画期間自平成4年4月1日至平成9年3月31日」、参照。



## T. Sekine, Oku-Yona Forest Road and Legal Issues Related

水源かん養保安林398.75ヘクタール、土砂流失防備保安林64.66ヘクタール、特別鳥獣保護区60.4ヘクタール、合計1260.81ヘクタールの制限林が含まれている\*25。

第二に、利用区域内の森林蓄積33万5846立方メートル中にも、北部訓練場の国有林4万9025立方メートルが含まれている。

第三に、特別鳥獣保護区というのは、法律上の用語ではなく必ずしも明らかでないが、鳥獣保護法上の特別保護地区を意味すると思われる、60.4ヘクタール存在する\*26。

なお、特別保護地区というのは、鳥獣の保護繁殖を特に図る必要のため、鳥獣保護区内に指定された区域であるが、本件林道の近辺には、西銘岳鳥獣保護区(鳥獣保護区75ヘクタール、特別保護地区30ヘクタール)、佐手鳥獣保護区(鳥獣保護区120ヘクタール、特別保護地区58ヘクタール)、伊部岳鳥獣保護区(鳥獣保護区224ヘクタール、特別保護地区224ヘクタール)が存在する。したがって、上記60.4ヘクタール中には、そのいずれかまたはいくつもの保護区が、含まれていることになる。

### 3 業務概要上の位置づけ

沖縄県北部林業事務所作成の平成6年度版業務概要(以下「業務概要」という)は、奥与那線について、次のように説明している\*27。

「広域基幹林道奥与那線は、国頭村字佐手の県道

2号線を起点として、照首山林道、我地佐手林道(一部)、楚洲林道(一部)、造林作業道、伊江林道(一部)、奥1号林道を編入して、奥の集落南側に至る総延長14.2kmの全幅5.0mの林道である。この林道は、平成5年度から照首山林道と奥1号林道の一部で工事着手している。」

これによると、本件林道の工事開始の時期は、平成5年とされている。

一方、各年度の事業量と事業費は、以下の通りである\*28。

すなわち、総延長14.562km、総費用20億3175万7000円、国負担分16億2540万円、県負担分4億635万7000円となっている。これを計画書や業務概要の上記数字と比べると、実際の総延長距離は362m(=14.562-14.2km)増えている。

奥与那線と大国林道の関係であるが、業務概要は、広域基幹林道大国線について、次のように解説している\*29。

「広域基幹林道大国線は、国頭村字与那の県道2号線を起点として、大宜味村字大保の国道331号線に至る全体延長35.5km、総事業費45億9600万円、利用区域面積3648haの林道である。この林道は、(中略)昭和52年度に開設事業着工以来17年の年月を要した本林道の開設事業も平成5年度に全線開通の運びとなった。」

以上を総合すると、奥与那線は大国林道が完成

\*25 制限林は利用区域面積のほぼ4割(=1260.81÷3152)を占めている。制限林は原則的に伐採を想定していない。これを伐採前提の利用区域面積に含めることは疑問である。利用区域面積の算出方法の恣意性を示すものといえようか。この点につき注21参照。もっとも、前掲「新版森林計画の実務」177頁によると、「利用区域とは、この林道を中軸とする林道網の完成を前提として、最終的にこの林道を利用する区域をいう」と解説されており、後掲「森林・林業・木材辞典」は、利用区域について、「林道の利用対象となる区域。山間部にあつては原則として集水区域、平坦部にあつては、地形地物により区画された地域とされている」という、定義づけがなされている。前掲「森林土木」12頁も、利用区域を「森林の管理経営に必要な交通を当該林道(今後開発計画分を含む。)に依存する区域」と定義している。ここまで利用区域概念を拡張すると、森林のあるところでは、林道と一般道路の区別は困難である。

\*26 前掲「特殊鳥類等生息環境調査VI」156頁によると、沖縄県北部地域の鳥獣保護区は合計1551ヘクタール、特別保護地区は335ヘクタールあるとされている。そうすると、利用区域内には、全体の約18%(=60.4÷335)の特別保護地区が含まれている計算になる。

\*27 業務概要27頁。前記のように、沖縄県には、林業上の行政区画として、沖縄北部地域森林計画区、同中南部地域森林計画区、宮古・八重山地域森林計画区の三つがある。この北部地域を管轄するのが沖縄県北部林業事務所である。

\*28 那覇地裁平成8年(行ウ)第9号事件のやんばる訴訟における被告らの平成10年5月1日付および同11年4月20日付の各準備書面による。

\*29 業務概要26頁。なお、大国線につき、前注7参照。

した平成5年に着工され、いずれも県道2号線を起点として接続しており、両者は不可分一体である。

なお、奥与那線は、その後、平成10年3月31日に完了したとされている。

### 第3 奥与那線と自然環境

#### 1 特殊鳥類等生息環境調査VIから

やんばるは、東洋のガラパゴスと讃えられ、生物多様性の宝庫である。

とりわけ、奥与那線の利用区域内の自然環境は、北部訓練場の国有林を除くと、大國林道の完成後は、やんばるに残された最後の聖域として、その核心をなしていた。

後述するように、奥与那線の開設は、自然環境保全の観点からも、著しく不合理なものであり、その法的評価が問題となる。

前述した平成5年3月発行の「特殊鳥類等生息環境調査VI」(以下「調査書」という)は、沖縄県環境保健部自然保護課により作成されたものだが、奥与那線の利用区域の自然環境について、次のように総括している\*30。

「沖縄島北部地域(大宜味村の塩屋湾より東村平

良湾にわたる地峡以北の地域)は、ノグチゲラ、ヤンバルクイナ等、本地域のみに生息する特殊鳥類や多くの野生生物の固有種や固有亜種、遺存種等の生息する貴重な地域として、学術的に高い評価を受けている。

しかし、近年の当該地域における各種開発による生息地の破壊や分断等によって、当該地域の野生動物相が攪乱され、多くの種や個体群が危機的な状況下にある。これらの野生生物は、島嶼生態系の安定に貢献しているばかりでなく、資源や精神・文化の基盤として多くの恩恵をもたらすかけがえのない存在である。それ故に、多様で豊かな当該地域の野生生物相を保護し、その生息地とともに次代に引き継いでいくことは、我々に課された大きな責務である。」

同課は、以上のような基本認識にもとづき、奥与那線の利用区域を含む沖縄島北部地域(本稿でいうやんばるという地域区分に該当する。以下「当該地域」ともいう)における鳥獣保護区を拡大し、ノグチゲラ、ヤンバルクイナ等の特殊鳥類をはじめとする貴重な野生生物の保護増殖を図るための方策を検討する基礎的資料を得ることを目的として、1987年から91年(平成3年)までの5年間に亘って、詳細な現地調査を行った。

調査書は、この過去5年間の調査結果を解析

奥与那線の事業費

年度	延長(m)	事業費(千円)	補助率	国費(千円)	県費(千円)
平5	1324	169,753	80%	35,800	33,953
6	1217	150,004	同上	120,000	30,004
7	5643	737,000	同上	589,600	147,400
8	4389	625,000	同上	500,000	125,000
9	1989	350,000	同上	280,000	70,000
計	14562	2,031,757		1,625,400	406,357

\*30 調査書153頁。

し、鳥獣保護区拡大等の具体的な線引きを行うなど、当該地域における野生動植物の保護策を総括したものとして、重要な意味をもつ。一言でいえば、当該地域の自然環境を明らかにし、あるべき管理方法を提言したものである<sup>\*31</sup>。

以下検討していく。

### (1) 地形<sup>\*32</sup>

当該地域には、沖縄本島の山地脊梁となる山系が、北から辺戸岳(248m)、尾西岳(271m)、西銘岳(420m)、伊部岳(354m)、照首山(395m)、牛首山(461m)、与那覇岳(498m)、伊湯岳(446m)、玉辻山(289m)などが連なっている。奥与那線の利用区域は、尾西岳、西銘岳、伊部岳、照首山の四点を直線で結んだ部分(以下「四角地帯」という)を、その一部として含んでいる。奥与那線は四角地帯を南北に縦断する。

この脊梁山地を源流として、無数の溪流が東西に流れる。これらの溪流を集める主要河川として、西海岸には、北から辺野喜川、佐手川、与那川、比地川、田嘉里川、大保川が、東海岸には、北から奥川、楚洲川、我地川、安田川、普久川、安波川、新川、福地川などがある。奥与那線の利用区域には、奥川、伊江川、楚洲川、我地川、辺野喜川、佐手川などが、含まれる。

これらの山地脊梁と溪流環境は、やんばるの生物多様性の母胎でもあり、その動植物種を育てている。奥与那線の利用区域は、上記のように、多くの脊梁山地や主要河川を含んでおり、自然環境上、いかに重要であるか明らかである。この点の詳細は後述する。

### (2) 鳥獣保護区

当該地域には5つの鳥獣保護区が存在する。

各鳥獣保護区の概要は、以下の通りである<sup>\*33</sup>。

#### 奥与那線と鳥獣保護区

地域	鳥獣保護区(ha)	特別保護地区(ha)
西銘岳	75	30
佐手	120	58
伊部岳	224	224
与那覇岳	662	23
安波岳	470	0
計	1551	335

奥与那線の利用区域内には、前記のように、西銘岳、佐手、伊部岳の各鳥獣保護区が存在する。鳥獣の保護上も極めて重要な地域である。このことは、利用区域内には、ノグチゲラをはじめとして、数多くの特殊鳥類が生息することからも、明らかである。

調査書の付属図面「ノグチゲラの営巣木の分布状況」によると、奥与那線の利用区域は、同付属図面中の上3分の1くらいにある佐手鳥獣保護区、伊部岳鳥獣保護区、尾西岳、西銘岳鳥獣保護区の4つを結んだ地帯を含んでいる。この四角地帯にノグチゲラの営巣木は最も多く存在する。

調査結果によると、7個以上の営巣木分布数が3カ所、3～4個の営巣木分布数が11カ所、1～2個の営巣木分布数が25カ所もあり、他の地域を圧倒している。単純に計算しただけでも、本件林道の利用区域内には115前後の営巣木が確認されている。

また、同付属図面「繁殖期におけるノグチゲラの生息確認状況」によると、四角地帯において、営巣・育雛確認が21箇所、雌雄成長同時確認が5カ所、成長(単独)確認が17カ所、ドラミング・声の確認が10カ所も存在している。これまた他の地域

\*31 やんばるの自然と開発状況の調査にもとづき、自然保護の観点から、やんばる管理のありかたを検討するものとして、日本自然保護協会「沖縄本島北部・やんばる地域の自然保護に関する現況報告(中間報告)」(1994年9月27日公表)がある。

\*32 同上155頁。

\*33 同上156頁。

を圧倒している。ノグチゲラの繁殖上も極めて重要な地域である。

さらに、同付属図面「特殊鳥類生息分布図」によると、四角地帯には、ノグチゲラ18、ヤンバルクイナ14、ホントウアカヒゲ66、アマミヤマシギ1の生息分布が確認されている。ノグチゲラ以外の貴重な特殊鳥類にとっても、重要な地域であることが分かる。

なお、調査書は、自然環境評価の指標種としてノグチゲラを用いているが、その理由を次のように説明している<sup>\*34</sup>。

「一属一種の世界的珍鳥ノグチゲラは、沖縄島北部の山地地域にしか生息していない。ノグチゲラの絶滅を防ぐには、その生息地となっている自然環境を保護する必要がある。ノグチゲラの生息地はまた、沖縄島における特殊鳥類、絶滅危惧種、天然記念物の野生動植物の生息・生育地ともなっている。」

以上を要するに、奥与那線の利用区域は、生物多様性の宝庫であり、やんばるの自然環境保全上、いかに重要な地域であるかは一目瞭然である。調査書も、当該地域の自然環境について、次のように総括している<sup>\*35</sup>。

「今回の調査対象地域には、ノグチゲラ、ヤンバルクイナ、アカヒゲ、アマミヤマシギ、ケナガネズミ、オキナワトゲネズミ、ヤンバルテナガコガネなど、沖縄島の固有種や特殊鳥類、天然記念物、絶滅危惧種などが集中的に生息している。また、リュウキュウナガエサカキ、クニガミヒサカキ、コバノミヤマノボタン、オキナワウラジロイチゴ、ホシザキシヤクジュウソウ、リュウキュウ

コンテリギなどの固有の植物も自生している。そればかりでなく、この地域は植物の種多様性が高く、豊かな遺伝子資源を包蔵している。

北部山地は、沖縄島の原生的自然の姿が比較的によく残っており、島嶼生態系の安定性に寄与しているところが大きい。また、豊かな情緒、精神文化、伝統文化を育てる基盤ともなっている。更に、自然との触れあいを通して、自然の仕組みの精妙さを学び、生命の尊さを感得する場としても貴重な存在である。」

### (3)自然環境

以下、当該地域の自然環境の調査結果について、調査書から該当部分を引用していく。

#### ①保護種指定の分布

「絶滅危惧種に指定されているヤンバルクイナ、アマミヤマシギ、ノグチゲラの3種の分布は、脊梁山地とその周辺地帯及び米軍演習地域の林齢の高い地域に限られている」<sup>\*36</sup>。

#### ②鳥相

「本調査で、西銘岳より玉辻山に至る国頭脊梁山系及びその周辺森林地域における定点及び広域調査で確認された鳥類は、13目24科(4亜科)54種である。54種の内訳は、留鳥27種(50%)、夏鳥4種(7.4%)、冬鳥19種(35.2%)、旅鳥4種(7.4%)となっている。今回確認された鳥類のうちで、「日本の絶滅のおそれある野生生物」(環境庁 1991)に掲載されたものが11種(全国指定種数の20.3%)に及んでいる。その内訳は、ヤンバルクイナ、アマミヤマシギ、ノグチゲラが絶滅危惧種に、ミサゴ、カラスバト、ホントウアカヒゲが危急種に、チョウサギ、オシドリ、リュウキュウツミ、リュウキュウオオコノハズ

\*34 同上156頁。なお、ノグチゲラの生態につき、玉城長正・中村保「ノグチゲラ—その生態と生息地」あき書房(1988)。

\*35 同上158頁。

\*36 同上161頁。

ク、イイジマムシクイが希少種に、それぞれ指定されている」\*37。

### ③絶滅危惧種

「絶滅危惧種の分布が集中している脊梁山系地域には、特殊鳥類、『絶滅のおそれある鳥類』、天然記念物にそれぞれ指定されている貴重な鳥類も分布し、鳥類の重要な生息地になっている。これら貴重種の重要な生息地になっている脊梁山系地帯の特徴は、一つには地形が多様でかつ海拔標高が高いこと、二つには高齢林のイタジイ林が多いということである」\*38。

### ④貴重動物

当該地域には、下表のとおり、168種の貴重動物が存在する\*39。

### ⑤脊梁山系の気温

「脊梁山系の森林域は、標高や地形および森林などの相互作用による微妙なバランスの上に成り立っていると考えられる。さらに、脊梁山系の森林域は、低温、高湿度による特殊な環境を形成し、動植物の生育や繁殖に重要な場所を提供しているものと思われる。したがって、脊梁山系の森林域の保全は、沖縄島北部地域の動植物の保護を考えるうえで重要な鍵を握っている。」\*40

## (4)管理のありかた

調査書は、以上のような当該地域の自然環境の重要性に鑑み、当該地域における保護区設定案を提言している。以下のとおりである。

### ①調査書の提言と奥与那線の関係

調査書の付属図面「沖縄島北部地域における鳥獣保護区設定(案)」によると、当該地域の大部分を鳥獣保護区にすべきことが提言されている。

とりわけ、奥与那線の利用区域の全域について、特別保護地区に指定されるべきものとされた。特別保護地区内では、開発行為が厳しく規制され、水面の埋立・干拓、立木竹の伐採、工作物の設置、その他鳥獣の保護繁殖に影響を及ぼす行為は、許可制とされる\*41。かりに、この提言とおりに特別保護地区に指定されていたとすると、林道建設は不可能であったであろう。当該地域は、鳥獣保護の観点からも、林道を開設すべき場所ではなかったといえる。

この提言は、前記のように、1987年から91年(平成3年)までの現地調査にもとづき、同5年3月、沖縄県環境保険部自然保護課により、調査結果が公表された。

一方、前記のように、奥与那線は、平成3年11

やんばるの貴重動物

	環境庁	環境庁編	天然記念物		県教育委員会	貴重動物
	(1989)	(1991)	国	県	(1987)	(今回)
陸産貝類	*	—	—	—	25	18
サワガニ類	6	6	—	—	5	6
昆虫類	117	25	1	2	166	126
両生類	9	4	—	4	8	6
は虫類	14	4	1	1	12	6
ほ乳類	8	5	2	—	6	6
合計						168

\*37 同上162頁。

\*38 同上162頁。

\*39 同上162、163頁。

\*40 同上164頁。

\*41 鳥獣保護8条の8第5項。

月26日、沖縄北部地域森林計画変更計画書書において、それ以前の沖縄北部地域森林計画書(計画期間自平成元年4月1日至同11年3月31日)を急遽変更して計画決定され、同5年、直ちに着工された。が、同6年4月1日には計画変更決定がなされ、以前よりも利用区域面積が約2倍にも拡大された。

このように、奥与那線の計画決定と変更決定が拙速になされ、間髪入れずに着工されことに、格別の意味はないのであろうか。穿った見方をすれば、奥与那線の利用区域全体が特別保護地区に指定されると、もはや林道の開設ができなくなるので、その指定が具体化される前、つまり、1987年に開始された上記「特殊鳥類等生息環境調査」が終了した91年(平成3年)に、急遽、それまでの地域森林計画を変更して計画決定し、同調査にもとづく提言が公表される93年(平成5年)には見切り着工し、さらに翌94年4月1日には、計画変更決定で利用区域面積を2倍に拡大したのは、この提言内容を葬り去るためといえそうである。実際、奥与那線の完成により、提言内容の実現は困難—というよりも、不可能に近い—となった。

いずれにしても、奥与那線の工事実施と計画変更決定は、その利用区域全体を特別保護地区にすべしとした提言を無視するものである。この点からも、計画内容は著しく不合理なものであり、その法的評価が問題となる。この点は後述する。

## ②調査書の提言内容

調査書は、当該地域のほぼ全域を鳥獣保護区指定すべき理由を、次のように説明している\*42。

「沖縄島北部地域は、わが国でも例のない多くの

貴重動物が生息する地域である。これらの貴重動物の生息地は、ノグチゲラの生息地と概して重複しており、地形と森林、つまり脊梁山系と水系およびイタジイの極相林と関係している。したがって、北部地域脊梁山系中心とする水系および林齢40年以上の自然林を主体とする連続的な鳥獣保護区と特別保護地区を設定することが必要である。極限すると、ノグチゲラの生息地を保護できれば他の貴重動物も同時に保護することになる。」

調査書は、このような基本認識から、次のように提言している。

「(2) 沖縄島北部地域の北から西銘岳、照首山、与那覇岳、伊湯岳、玉辻山と連なる脊梁山系及びその周辺地域は、地形的に多様な景観を呈し、生物的にも非生物的にも沖縄島の原生的自然を表徴する貴重な地域である。この地域は、世界文化遺産・自然環境保護条約の自然遺産の候補地として、学術上、保存上顕著で普遍的な価値を有する地域の一つとみなされている。

(3) この脊梁山地及びその周辺地域は、単に貴重な野生生物及びその成育・生息地の保護上から重視されるべきでない。既設の宜名真ダム、辺野喜ダム、普久ダム、安波ダム、新川ダム及び福地ダムのほか、建設が計画されているダムの水源地は、ほとんどこの山系及びその周辺地域のなかに含まれている。

(4) この地域には、現在、鳥獣保護区として西銘岳、伊部岳、佐手、与那覇岳、安波などが指定されている。しかし、これらは飛び飛びに指定されている上に、開発が規制されている特別保護地区の面積が小さくかつ散在してい

\*42 調査書164頁。

る。従来、鳥獣保護法や文化財保護法などにより、ごく一部の種または個体群が保護を受けてきたものの、種々の開発が脊梁山系にも進展されていく情勢下で、既設の鳥獣保護区だけでは多様な生物相と特殊鳥類等の保護は期待できない。

- (5) 沖縄島北部地域の多様な野生生物と特殊鳥類や絶滅危惧種を保護するため、速やかに鳥獣保護区の拡大を図る必要がある。鳥獣保護区設定の基本的な考え方は、保護区は散在せず連続地帯になるように設定すること、保護区は、研究や災害防止以外の立ち入りを禁止する特別保護地区と、その周辺に特別保護地区の緩衝地帯としての鳥獣保護区を設定する。]

以上のように提言内容は、奥与那線の利用区域について、次の事実を明らかにした。

第一に、自然環境上、世界遺産に登録すべき世界的な価値をもつこと。

第二に、沖縄全体の水がめであり、集水域としても保全すべきこと。

第三に、利用区域全体を特別保護地区に指定すべきであり、その周囲も緩衝帯として、鳥獣保護区に設定すべきこと。

要約すると、奥与那線の利用区域は、手つかずの状態に厳格に保存すべき地域であり、森林伐採のために広域基幹林道を開設することは、説明困難である。のみならず、後述するように、やんばるには本来の「林業」はなく、かりにあっ

たとしても、既存林道で十分に対応できたのだから、ここを大規模林道開発することは、著しく不合理なものといえそうである。この著しく不合理な計画決定について、違法評価できるかどうかは後述する。

## 2 自然環境の保全に関する指針から

沖縄県環境保健部自然保護課は、「自然環境の保全に関する指針」(以下「指針」という)を発表し、県内の自然保護のありかたを提示している<sup>\*43</sup>。

結論からいうと、奥与那線の利用区域の大部分は、自然保護のランクが最も厳しい「自然環境の厳正な保護を図る区域」に指定されている。奥与那線は、この「自然環境の厳正な保護を図る区域」に開設され、上記のように、当該地域の自然環境に壊滅的な影響を与えている。この指針との整合性という観点からも、奥与那線の法的評価が問題となる<sup>\*44</sup>。この点は後述する。以下では、指針が明らかにした当該地域の自然環境を紹介し、なぜ厳正な保護をはかるべき区域とされたか、検討していく。

奥与那線は、その起点から終点までが、指針中の「楚洲」図面にすべて含まれている<sup>\*45</sup>。

そのルートを示すと、同図面の①内の県道2号線と旧照首山林道を起点として、順次、①→④→①→⑤→③→①→②→③→②→⑥→⑦内を通過して、奥の終点に至っている<sup>\*46</sup>。

自然保護の重要性は、指針上、評価ランクⅠからⅤまで、次のように分類されている。

\*43 指針3頁は、「指針の位置づけ」として、次のように解説している。「本指針は、この管理計画(沖縄県環境管理計画)を受け、自然環境の保全を図るため、それぞれの島ごとの多様な生態系が健全に維持されるよう、本県の自然環境の現状を明らかにするとともに、地域環境の特性に応じた自然環境の保全のあり方を示し、適切な土地利用への誘導及び調整を図るものである」。

\*44 この点は縦割行政の問題でもある。県レベルでも、林道建設を管轄する農林水産部林務課と、自然保護を所掌する環境保健部自然保護課とで、調整がはかられていない。このような場合、行政機関内部のショー・ダウンとなるが、両者のパワー・ポリティクスを反映して、開発官庁に寄り切られるのが一般的である。開発官庁には政界・財界の応援団がついている。沖縄県でも、指針の趣旨は活かされず、自然保護課が泣きみている。総合調整のためのシステム調整手続を法定化し、透明性、情報公開、説明責任、市民参加などを制度内在化させる一づくりが必要である。

\*45 指針141、142頁。

\*46 指針中の図面は、いくつもの地域にさらに細分化されており、この細分化された各地域を特定する番号が①などの丸数字である。

### 自然環境の評価ランクと保護指針

評価ランク I	自然環境の厳正な保護を図る区域
同 II	自然環境の保護・保全を図る区域
同 III	自然環境の保全を図る区域
同 IV	身近な自然環境の保全を図る区域
同 V	緑地環境の創造を図る区域

評価ランク I のエリアは、自然保護上、最も重要な地域とされ「自然環境の厳正な保護を図る区域」、つまり、開発を抑制すべき地域—平たくいえば、開発してはならない地域—に分類されている。通過区域の自然環境の詳細は、以下のとおりである。

#### (1) ①のエリア<sup>\*47</sup>

奥与那線のほぼ3分の1は、①内を南西から北東方向に通過しており、①エリアは最大の通過区域となっている。指針によると、①(図面番号3 圏域区分番号1)エリアの自然状態は、以下の通りである<sup>\*48</sup>。

このように、①エリアは生物多様性の宝庫であり、生態学的にも、最もセンシティブな場所である。奥与那線は、その中央部を南西から東北方向に縦走しており、貴重動物の生息域を分断破壊している。このエリア内に林道を開設することは、環境影響評価という観点からも、著しく不合理である。このエリアを奥与那線の利用区域とするこ

とも同じである。

#### (2) ②のエリア<sup>\*49</sup>

指針によると、②(図面番号3 圏域区分番号2)の自然状態は、次の通りである<sup>\*50</sup>。ここも生物多様性の宝庫であり、生態学的にも、極めて重要な場所である。

#### (3) ③のエリア<sup>\*51</sup>

指針によると、③(図面番号3 圏域区分番号3)の自然状態は、次の通りである<sup>\*52</sup>。生物多様性の宝庫であり、生態学的にも、極めて重要である。

#### (4) ④のエリア<sup>\*53</sup>

指針によると、④(図面番号3 圏域区分番号4)の自然状態は、次の通りである<sup>\*54</sup>。このエリアも生物多様性の宝庫であり、生態学的にも、極めて重要な場所となっている。

#### (5) ⑤のエリア<sup>\*55</sup>

指針によると、⑤(図面番号3 圏域区分番号5)の自然状態は、次の通りである<sup>\*56</sup>。このエリアも生物多様性の宝庫であり、生態学的にも極めて重要な場所である。

#### (6) ⑥のエリア<sup>\*57</sup>

指針によると、⑥(図面番号3 圏域区分番号6)の自然状態は、次の通りである<sup>\*58</sup>。このエリアも

\*47 同エリアは楚洲図面のほぼ中央部分に位置し、同図面全体の3分の1前後を占めている。

\*48 同上143頁。

\*49 同エリアは楚洲図面の左側と中央上側の部分を占めている。面積的には全体の6分の1程度である。

\*50 同上144頁。

\*51 同エリアは楚洲図面の右側上方の部分に占める。面積的には全体の10分の1弱である。

\*52 同上145頁。

\*53 同エリアは楚洲図面の左側下方に位置する。面積的には全体の30分の1程度である。

\*54 同上146頁。

\*55 同エリアは楚洲図面の右側中央(やや下寄り)の部分にある。面積的には全体の6分の1程度である。

\*56 同上。

\*57 同エリアは楚洲図面の左側上方に位置する。面積的には全体の20分の1程度である。

\*58 同上148頁。



## T. Sekine, Oku-Yona Forest Road and Legal Issues Related

(1)

保全性分級区分名	自然環境の厳正な保護を図る区域(評価ランクⅠ)	
自然環境	動物	
<p>貴重な動物として、絶滅危惧種4種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物2種)、危急種7種(うち国指定天然記念物4種、県指定天然記念物2種)、希少種16種(うち県指定天然記念物3種)が確認されている。</p> <p>また、少なくとも、危急種2種(うち国指定天然記念物1種)、希少種6種(うち県指定天然記念物2種)の生息推定域である。</p>		

(2)

保全性分級区分名	自然環境の保護・保全を図る区域(評価ランクⅡ)	
自然環境	動物	
<p>貴重な動物として、絶滅危惧種4種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物2種)、危急種4種(うち国指定天然記念物3種、県指定天然記念物1種)、希少種15種(うち県指定天然記念物4種)が確認されている。</p> <p>また、少なくとも、危急種5種(うち国指定天然記念物2種、県指定天然記念物1種)、希少種4種(うち県指定天然記念物1種)、地域個体群1種の生息推定域である。</p>		

(3)

保全性分級区分名	自然環境の保護・保全を図る区域(評価ランクⅡ)	
自然環境	動物	
<p>貴重な動物として、絶滅危惧種3種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物1種)、危急種2種(国指定天然記念物2種)、希少種9種(うち県指定天然記念物1種)が確認されている。</p> <p>また、少なくとも、絶滅危惧種1種(国指定天然記念物1種)、危急種7種(うち国指定天然記念物3種、県指定天然記念物2種)、希少種10種(うち県指定天然記念物4種)の生息推定域である。</p>		

(4)

保全性分級区分名	自然環境の保護・保全を図る区域(評価ランクⅡ)	
自然環境	動物	
<p>貴重な動物として、絶滅危惧種2種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物1種)、危急種2種(国指定天然記念物2種)、希少種10種(うち県指定天然記念物1種)が確認されている。</p> <p>また、少なくとも、絶滅危惧種1種(国指定天然記念物1種)、危急種7種(うち国指定天然記念物3種、県指定天然記念物2種)、希少種10種(うち県指定天然記念物4種)の生息推定域である。</p>		

生物多様性の宝庫であり、生態学的にも極めて重要な場所である。

(7) ⑦のエリア<sup>\*59</sup>

指針によると、⑦(図面番号3 圏域区分番号7)の自然状態は、次の通りである<sup>\*60</sup>。このエリアも生物多様性の宝庫であり、生態学的にも極めて重要な場所である。

3 自然保護法上の問題点

奥与那線の利用区域内の自然環境は、希少動物保護の観点からも、極めて重要な地域といえる。ここに林道を建設することは、自然保護法上も問題がある。

一般に、自然保護の方法には、点的なものとの面的なものがある。点的保護は、野生生物の個体

(5)

保全性分級区分名		自然環境の保護・保全を図る区域(評価ランクⅡ)
自然環境	動物	
		貴重な動物として、絶滅危惧種4種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物2種)、危急種6種(うち国指定天然記念物5種、県指定天然記念物1種)、希少種10種(うち県指定天然記念物2種)が確認されている。 また、少なくとも、危急種3種(うち県指定天然記念物1種)、希少種10種(うち県指定天然記念物3種)の生息推定域である。

(6)

保全性分級区分名		自然環境の保全を図る区域(評価ランクⅢ)
自然環境	動物	
		貴重な動物として、危急種2種(国指定天然記念物2種)、希少種7種(うち県指定天然記念物1種)が確認されている。 また、少なくとも、絶滅危惧種3種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物2種)、危急種7種(うち国指定天然記念物3種、県指定天然記念物2種)、希少種13種(うち県指定天然記念物4種)の生息推定域である。

(7)

保全性分級区分名		自然環境の保全を図る区域(評価ランクⅢ)
自然環境	動物	
		貴重な動物として、絶滅危惧種2種(うち国指定特別天然記念物1種、国指定天然記念物1種)、危急種2種(うち国指定天然記念物1種)、希少種11種(うち県指定天然記念物2種)が確認されている。 また、少なくとも、絶滅危惧種1種(国指定天然記念物1種)、危急種7種(うち国指定天然記念物4種、県指定天然記念物2種)、希少種8種(うち県指定天然記念物3種)の生息推定域である。

\*59 同エリアは楚洲図面の右側上方に位置する。面積的には全体の20分の1程度である。

\*60 同上。

に着目し、個体の殺傷などを禁じることで、個体の直接的な保護をはかる手法である。面的保護は、野生生物の生存に必要な地域、たとえば生息地などに着目して、その一定地域を保護区に指定し、そこでの野生生物に影響をおよぼす行為を禁止する手法である<sup>\*61</sup>。いずれの保護もきわめて不十分である。

### (1) 点的保護の現状

まず点的保護について見よう。

たしかに、やんばるには、文化財保護法の天然記念物や、種の保存法の希少野生動植物種などが溢れている。つまり、それらの法律にもとづく指定はなされている。保護指定はなされていても、法的保護は実現されていない。

たとえば、文化財保護法は、「天然記念物の保存に影響を及ぼす行為をして、これを滅失し、き損し、又は衰亡するに至らしめた者は、五年以下の懲役若しくは禁固又は二十万円以下の罰金若しくは科料に処する」と定めている(107条の2)。同じく、種の保存法も、「希少野生動植物種の生きている個体は、捕獲、採取、殺傷又は損傷(以下「捕獲

等」という)をしてはならない」とし(9条)、その違反にたいし「一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する」と定めている(58条)。

しかし、林道側端に設置されたU字溝には、天然記念物や希少野生動物種が落下死するケースが後を絶たないが<sup>\*62</sup>、文化財保護違反を理由に林道の設置・管理者が刑事処罰されたことはない<sup>\*63</sup>。逆にいえば、個々の天然記念物を殺傷すると処罰されるが、U字溝に大量落下死させても処罰されない<sup>\*64</sup>。のみならず、種の保存法は、「国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業については、第9条の規定は適用しない」と定める(54条1項)。つまり、同条は公共事業を適用除外している。その結果、公共事業によって希少野生動植物種が捕獲等されても、お咎めはまったくない。適用除外されたのは次の理由による。すなわち、公共事業は、すべての公益に配慮し法に適合して行われるから、公共事業について法違反を想定し、その罰則適用を考えるのは無意味とされたのである。公共事業による自然破壊はありえないことを前提としている<sup>\*65</sup>。

\*61 関根孝道『自然保護のしくみ』『環境法入門第2版』法律文化社(2002)82頁以下、参照。

\*62 前掲「大國林道における小動物被害現況調査業務報告書」参照。これによると、調査区域は大國林道の全域35kmに亘って、11時頃から18時頃まで調査が行われたが、総確認例数は475個体、うち死亡例数223個体で、「確認された動物は、脊椎動物が2綱3目9科14種確認されたほか、ヤスデ類、ミミズ類が確認された」という。同報告書は、調査結果をふまえて「問題点の検討」として、次のように分析している。①確認個体数は路上で169、U字溝内で130、L字溝で1、集水升で166、法面で9、合計475個体確認された。②生死の別に着目しない場合、路上、U字溝、集水升での確認頻度が高い。③死亡率は路上及びU字溝で高い。路上での死因は、大半が轢死と考えられる。U字溝での死因は乾燥、絶食死等が考えられる。④集水升は、確認例数は多いものの死亡率が低い。これは、死亡した個体が水中に沈んだこと等により、目視では観察できなかったためと考えられる。(中略)今回の調査結果から、当該林道での小動物の主な死因は路上徘徊中の轢死とU字溝内での死亡がクローズアップされた。(中略)動物の生息環境を分断する恐れのある地域での道路建設にあたっては、表面的な磔死対策のみに捕らわれるのではなく、分断された生息環境を安全・自由に往来できる動物移動等の確保(既設暗渠の改良、横断トンネルの設置、オーバブリッジの設置、橋梁化、トンネル化)などについても検討すべきである。なお、このようなU字溝の影響が考慮されて、U字溝からL字溝への切り替えが公共事業として行われているが、奥与那線にも、一部、U字溝の区間が存在する。もちろん、最大の小動物保護対策は、不必要な林道をつくらぬこと、つくっても舗装しないことである。

\*63 1997年5月14日付琉球新報によると、天然記念物のリュウキュウヤマガメなどがU字溝内に落下して死亡したのは、大國林道を設置した際に落下防止設備などを講じなかったためで、文化財保護法違反の疑いがあるとして、県知事ら県関係者が那覇地検に刑事告発された。が、同年12月27日琉球新報によると、那覇地検は不起訴処分としたようである。

\*64 文化財保護法107条の2、種の保存法58条違反の罪は、故意犯である(刑法38条1項)。しかし、U字溝による落下死は広く認識されているのだから、この事実を知りながら、あえてU字溝を設置または放置する行為は、未必の故意といえそうである。少なくとも、上記刑事告発後は、未必の故意による不作為の同条違反が問題とならう。

\*65 これは大変な誤りである。やんばるの最大の自然破壊は公共事業である。公共事業の問題点を指摘する文献は多い。ここでは以下のものを紹介するに留める。入門書的なものとして、五十嵐敬喜・小川明雄「公共事業をどうするか」岩波新書(1997)、行政法的な観点からの研究として、山村恒年「現代行政過程の諸問題」自治研究第62巻第4号、自然保護法からの分析として、畠山武道「自然保護法講義」北海道大学図書刊行会(2001)、現地調査報告と改革提言として、日本弁護士連合会編「公共事業を国民の手に」第41回人権擁護大会基調報告書、同個別公共事業報告・調査報告編(1998)。

さらに、次のような法解釈にも、問題がある。すなわち、天然記念物や希少野生動物種の生息地を破壊しても、必ずしも上記違反にはならないとされる。その理由は、生息地が破壊されても他に移動できるのだから、上記違反行為を構成しないとされる<sup>\*66</sup>。このような解釈のもと、個体の直接的な捕獲等がなければ違法でないとして、生息地破壊の事業が公然とおこなわれている。かくて、やんばるの森林が皆伐され、溪流が土砂で埋められても、上記規定は大規模な生息地破壊の歯止めにはならない<sup>\*67</sup>。生きものは生息地を失うと生きていけないから、生息地破壊は究極的な大量抹殺につながる。

要するに、ヤンバルの点的保護は、天然記念物や希少野生動物種に指定されたことが、受ける保護のすべてである。つまり、直接的な捕獲等の行為が行われるのでない限り、法的な保護を受けられない。自然保護法の実効性が問われよう。

## (2) 面的保護の現状

面的保護も十分でない。

面的保護としては、自然環境保全法、自然公園法、文化財保護法、種の保存法、鳥獣保護法などにより、生きものの生息地を保護地域として指定することが考えられる。このように保護制度は内容的にはお粗末なものであるにせよ—存在するが、やんばるでは開発圧力がつよいため、せっかくの制度も宝のもち腐れとなっている。

自然環境保全法による地域指定はゼロである<sup>\*68</sup>。

やんばるには広大な国有林地帯が存在するが、米軍北部演習場となっていて、原生自然環境保全地域に指定できる状況にはない。県有林、県営林(無償貸付国有林)、村有林などの公有林も存在するが、ここは土地改良(農地造成)や造林(育成天然林整備)事業などの貴重な公共事業サイトであり、補助金の受け皿となっている。米軍北部訓練場の一部が返還された場合にも<sup>\*69</sup>、

\*66 たとえば、前掲「亜熱帯の森やんばる」14頁には、1994年2月の写真として、伊部岳山麓の伐採現場でノグチゲラの巣穴のある営巣木が伐採されて、無惨にも転がされている状況が紹介されている。これも伐採前に避難しているという理由で処罰されない。親鳥は逃げたとしても雛は逃げられない。

\*67 このような法解釈は不合理といえよう。米国の種の保存法(The Endangered Species Act of 1973)では、捕獲等の行為("taking")が禁止されているが(同法第1538条(a)(1)(B))、この禁止される"taking"の意味について、次のように定義されている(同法第1532条(19))。「The term "take" means to harass, harm, pursue, hunt, shoot, wound, kill, trap, capture, or collect, or to attempt to engage in any such conduct.」。さらに、この"harass"と"harm"の意味につき、大統領規則(50 CFR Ch.I Subpart A Introduction and General Provisions § 17.3 Definitions)は、次のように定義している。

「"Harass" in the definition of "take" in the Act means an intentional or negligent act or omission which creates the likelihood of injury to wildlife by annoying it to such an extent as to significantly disrupt normal behavioral patterns which include, but are not limited to, breeding, feeding or sheltering. "Harm" in the definition of "take" in the Act means an Act which actually kills or injures wildlife. Such act may include significant habitat modification or degradation where it actually kills or injures wildlife by significantly impairing essential behavioral patterns, including breeding, feeding or sheltering.」

これらの定義規定によると、一定の生息地破壊—とくに大規模なそれ—が、"taking"、すなわち捕獲等の行為を構成するとされている。比較法的な観点からも、日本法の解釈には問題があるといえよう。以上を含め、日米種の保存法の比較を試みるものとして、関根孝道「似て非なるもの日米「種の保存法」の比較法的考察」『環境法学の生成と未来』(山村恒年先生古希記念論集)信山社(1999)、参照。

\*68 自然環境保全法は原生的自然の保護を目的とする(14条、22条、45条など)。やんばるには、原生的自然が残されており、その生物多様性を保存するには、国有林などの公有地を中心に原生自然環境保全地域とし(14条)、その周囲をバッファゾーン的に自然環境保全地域に指定するのが、本来の管理のありかたである(22条)。しかし、原生自然環境保全地域は利用を排除するものであり(17条)、自然環境保全地域の指定には、関係地方公共団体—やんばるの場合には、国頭村や沖縄県など—の長の意見聴取が要件とされているのが(22条3項)、ネックとなっている。沖縄県をふくめ地元経済は公共事業に依存—主要産業が土建業—というのは不可解であるが—としており、開発締め出しにつながる保護区の設定は、地元の同意が得られず困難である。同法上は地元同意は要件となっていないが、運用上、それがまま保護区指定されることはない。この点は、法の文理に反した解釈運用がなされており、法律による行政の原理からは大いに問題である。このような法の解釈運用も自然保護法の実効性を失わせている。法定要件でないもの—首長意見をふくむ地元の同意—の欠如を理由に、自然保護法の適用をびびっているのは、自然保護官庁の責任逃れでしかない。

\*69 米軍北部訓練場は、いわゆるSACO(Special Action Committee on Okinawa)最終報告をふまえ、平成11年4月27日の日米合同委員会において、その過半の約3987ヘクタールを返還することが合意されている。前掲「北部訓練場ヘリコプター着陸帯移設に係る環境調査の概要」11頁、参照。この返還予定地を開発—実際には、そこで公共事業をおこなうこと—しようという地元の意向はつよいが、やんばるの自然保護上、なんらかの自然保護区を設定することが絶対に必要である。

自然公園法にもとづく国立公園指定の可能性が検討されるに止まる。もちろん、自然公園の制度自体、保存ではなく利用を前提とする点、大きな問題を抱えている。

自然公園法による指定についても、やんばるには、国立公園や県立自然公園の指定はなく、沖縄海岸国定公園の一部として、与那覇岳と伊湯岳周辺が国定公園に指定されているだけである。これは海域からの眺望—つまり、海から見た景観保護—のために指定されたものと推察され、生きものの生息地保護の視点はない。指定面積も全体で5632ヘクタール、特別保護地区469ヘクタール、特別地域1543ヘクタールとなっている。指定面積が不十分であるし、特別保護地区もわずかで全体の18%弱にすぎない<sup>\*70</sup>。この国定公園内ですら大規模林道が貫通している<sup>\*71</sup>。自然公園制度は、やんばるの最大の自然破壊である大規模林道建設をも、阻止できないのである。

一方、文化財保護法や種の保存法にもとづき、重要生息地を指定することもできるが<sup>\*72</sup>、天然記念物や希少野生動植物種のために指定はなされていない。たとえば、文化財保護法は、「文化庁長官は、天然記念物の保存のため必要があると認めるときは、地域を定めて一定の行為を制限し、若しくは禁止し、又は必要な施設をすることを命ずることができる」と定める(81条1項)。同条項による指定はない。同じく、種の保存法も、「環境庁長

官は、国内希少野生動植物種の保存のために必要があると認めるときは、その個体の生息地又は生息地及びこれらと一体的にその保護を図る必要がある区域であって、その個体の分布状況及び生態その他その個体の生息又は生育の状況を勘案してその国内希少野生動植物種の保存のため重要と認めものを、生息地等保護区として指定することができる」と定める(36条1項)。同条項による指定もない<sup>\*73</sup>。

以上を要するに、やんばるの天然記念物や希少動植物種の保護管理に責任のある行政庁は、保護のための生息地指定という伝家の宝刀があるのに、この宝刀を抜こうとしない。行政の怠慢というほかはない<sup>\*74</sup>。開発計画がある場合には、保護区指定しないという法運用が示すように、開発法が自然保護法に優先する結果ともいえる<sup>\*75</sup>。

鳥獣保護法による保護区の指定はなされている<sup>\*76</sup>。

しかし、鳥獣保護法は、「鳥獣保護事業ヲ実施シ及狩猟ヲ適正化スルコトニ依リ鳥獣ノ保護繁殖、有害鳥獣ノ駆除及危険ノ予防ヲ図リ以テ生活環境ノ改善及農林水産業ノ振興ニ資スルコトヲ目的トス」るものである(1条)。つまり、鳥獣保護法は野生動物を狩猟のための資源と捉えるものである。やんばるの天然記念物や希少動植物種の生息環境が、このような資源法によってしか保護されていない現実、理想的にも方法論的にも、由々しき

\*70 前掲「沖縄の自然」中の表5市町村別自然公園面積、沖縄県環境保健部自然保護課「自然保護行政の概要平成6年」360頁以下、参照。

\*71 前掲「広域基幹林道大國線 国定公園特別地域内通過区間 路線環境調査報告書」参照。

\*72 文化財保護法81条、種の保存法36～39条。

\*73 天然記念物や希少野生動植物種などの保護種指定に比して、それらの保護区指定が開発—やんばるの場合には、とくに公共事業—に与える影響は大きい。そのために、開発計画のあるところでは保護区指定はされないし、公共事業に依存する沖縄県をふくむ地元自治体の抵抗もつよい。もとより、文化財保護法や種の保存法は、保護区指定に地元同意を要求していないが、それらの運用上、地元の理解という名目のもとに、とくに地元自治体の長の同意が要求されている。結果的に、地元自治体は保護区設定の拒否権をもつに等しく、自然保護法が実効性を欠く原因となっている。これも法律による行政の原理から問題がある。

\*74 このような行政の怠慢という不作為にたいし、市民サイドから履行を強制するてだてもない。一般市民には、保護区指定の申立権はないし、不作為の是正をもとめて提訴する訴権—いわゆる市民訴訟条項(citizen suit provision)もない。いずれも米国の種の保存法では認められている。詳しくは、前掲「似て非なるもの—一日米種の保存法の比較法的考察」参照。

\*75 開発法優位というのは、先進国スタンダードからは、遅れている。開発法自体に環境配慮を要件化し、開発計画の段階から環境配慮を徹底させると共に、自然保護法と対立する場合には、自然保護法を優先させることが必要である。前者はいわゆる戦略的環境アセスメント、後者は自然保護法の実効性の問題である。

\*76 前掲「沖縄の自然」表4県設鳥獣保護区、同「自然保護行政の概要」346頁以下。

事態である。

のみならず、鳥獣保護法による保護区指定についても、現在、西銘岳(75ヘクタール。以下、数量単位はヘクタール)、伊部岳(224)、佐手(120)、与那覇岳(662)、安波(470)、大保(250)の6カ所で、合計1801ヘクタールでしかない。そのうちの特別保護地区の合計面積は335ヘクタールで、ヤンバル森林面積のわずか1.2%でしかない。保護区指定は量的にも十分でない。これらの指定地域以外にも、ヤンバルクイナ、ノグチゲラ、ホントウアカヒゲ、アマミヤマシギなど、特殊鳥類の重要生息地が存在する<sup>\*77</sup>。特殊鳥類の生息地はそれ以外の重要生息地でもある。

このことは当然ともいえる。というのも、一般に、鳥獣保護区は、人間の利用の観点から、地元自治体、地権者や利権者の反対がなく、当面利用のアテがない地域が、恣意的に指定されるようである。逆にいえば、開発の予定のあるところは、指定されていないし、指定の拡大もできない<sup>\*78</sup>。やんばるでも、このような鳥獣保護区が点在するだけで、線的に結ばれていない。野生生物保護のためには、各地の保護区をコライドー化していくことが重要であるが、やんばるでは分断されたままである。くわえて、分断された保護区が、大規模林道の建設によって、完全に孤立化している。

やんばるの面的保護も極めて不十分である<sup>\*79</sup>。

#### 第4 林業の地域経済上の位置づけ

奥与那線は林業上も不必要である。

すなわち、やんばるの林業実態からすると、既存林道で十分に対応可能であった<sup>\*80</sup>。このことは、森林伐採量のピークが既存林道のもとで見られることから、自明といえる。実際にも、奥与那線の完成後も、林業は衰退の一途を辿っており、森林伐採量も減少し続けている。資料4は沖縄の林産物生産量の年次推移を示している。

のみならず、既存林道との比較でいえば、既存林道は舗装されていなかったから、野生生物は自由に行き来することができたし、その上を樹冠が覆い緑のトンネルとなっていて、野生生物に与える影響も少なかった。先人たちは、林業のために林道をつくったが、やんばるの自然は破壊しなかった。そこには先人たちの叡智があった。後述するように、やんばるでは、本来の意味の林業は行われておらず、公共事業としての造林事業が中心となっている。

結論からいうと、奥与那線は、必要性という観点からいえば、やんばるにおける「林業」のためにも、公共事業としての造林事業のためにも、不要であった。のみならず、前記のように、自然保護上も、厳正に保護すべき自然生態系の核心部分を、不可逆的かつ壊滅的に破壊するものでしかない。

\*77 前掲「特殊鳥類等生息環境調査VI」、とくに、その付属図面「ノグチゲラの営巣木の分布状況」、同「繁殖期におけるノグチゲラの生息確認状況」、同「特殊鳥類生息分布図」参照。

\*78 前記のように、平成5年3月、前掲「特殊鳥類等生息環境調査VI」は、やんばるのほぼ全域を鳥獣保護区に拡大するよう提言した。同付属図面「沖縄島北部地域における鳥獣保護区設定(案)」参照。この提言は、同年着工された奥与那線の建設により、反故にされている。

\*79 やんばるのケースで明らかのように、自然保護法に実効性がないのは、自然保護法自体に内在する問題点と、その解釈運用に起因するものの二つに分析できよう。前者には、法改正が必要であり立法論になるが、後者は自然保護行政の熱意の問題である。

\*80 農林水産事務次官依命通達「森林保全整備事業実施要綱」(平成9年4月1日付9林野基第105号)の「第2 事業の内容 3 林道整備事業」によると、林道整備には、林道開設、林道改良、高密度林道網整備の3つが区別される。これによると、林道開設事業は「民有林における林道網の整備を図るため必要な林道施設の新設(既設林道の種類の変更を含む。)又は改築を目的とする事業」、林道改良事業は「林道の機能向上を図るため、林道の構造の一部を改良する事業」と定義されている。つまり、林道開設には、さらに、林道施設の「新設」と「改築」の二つが区別される。問題は奥与那線の建設がいずれであるかである。沖縄県は改築に該当するというスタンスであるが、林道建設の実体からすると大いに疑問である。前記のように、奥与那線の大部分は、既存林道・造林作業道を拡幅編入したものとされるが(これを「転出」という)、一部、新たに設けられた箇所も存在する。拡幅編入されたという部分も、既存のものと同規模・構造などが全く異なるし、その造られかたも新設と変わらない。なお、後述するように、開設と改良では補助割合が異なり、奥与那線が改良でなく開設とされたことと関係がありそうである。

以下、やんばるにおける林業と造林事業の二つに分けて、奥与那線の必要性を検証していく<sup>\*81</sup>。

### 1 奥与那線とやんばるの林業

やんばるの「林業」<sup>\*82</sup>は、国頭村において行われており、その担い手は国頭村森林組合(以下「森林組合」ともいう)である。国頭村における「林業」実態は、以下の通りである。

#### (1) 林業関係者数

国頭村における林業関係者数は微々たるものである。

平成13年版沖縄県国頭村村勢要覧(以下「平成13年版村勢要覧」という)の「国頭村の男女別15歳以上産業別就業者数(国勢調査より)」「林業」欄をみると<sup>\*83</sup>、林業就業者数は、昭和50年49名、55年71名、60年48名、平成2年52名、平7年30名となっており、著しい減少がみられる。

平成11年度の沖縄の林業統計<sup>\*84</sup>は、同年度の「年齢階層別作業員数」を示しているが、その「国頭村森林組合」の欄によると、森林組合の作業員数は90名でしかない。同じく、「森林組合等の現況」「国頭村森林組合」欄によると、森林組合の「職員」も14名にすぎない<sup>\*85</sup>。

#### (2) 産業構造

国頭村の主要産業は第3次産業であり、産業構造上、林業は重要性を失っている。

村勢要覧「産業別就業者数」「卸売・小売・飲食店」によると、その就業者数は平成12年で323名であり、林業就業者数の10倍以上である<sup>\*86</sup>。就業者数の観点からも、卸売・飲食店業の方が、はるかに重要となっている。

くがみ平成7年村勢要覧(以下平成7年版村勢要覧という)の「産業別就業者数」の上から2番目の囲いは、左から「金融保険業・不動産業・運輸通信業・電気ガス水道熱供給業・サービス業・公務・分類不能の産業」であるが、その5番目の枠のサービスの欄をみると、昭和50年491名、同55年498名、同60年635名、平成2年736名、同7年823名で、サービス業が最大の産業となっている。

平成12年の卸売小売飲食店の323名とサービス業の823名の合計1146名は、就業者総数2765名の約43%を占めている。第3次産業の就業者数は1425名で、総就業者数2675名の53%にも達している。

以上から、第3次産業こそが国頭村の主要産業であり、今後も、この傾向はますます強まるものと考えられる。

一方、前記のように、平成7年における林業就業者は30名であり、総就業者数中の林業就業者数の割合は約0.01%(=30÷2675)でしかない。

さらにいえば、建設業就業者数は429名で、サー

\*81 沖縄の林業・林学を紹介するものとして、篠原武夫「亜熱帯地域の沖縄の森林・林業の役割と課題」林経協月報No.355日本林業経営者協会(1991)、松下幸司「沖縄本島北部における林業の動向とその特性」経済地理学年報第39巻第2号(1993)、中須賀常雄編「沖縄林業の変遷」ひるぎ社(1995)、同編「意識林政八書」沖縄マングローブ協会(1997)。とくに、松下論文は、やんばるの林業実態を詳しく紹介するものとして、極めて有意義である。なお、やんばるの林業について、沖縄県自身の将来的展望を示すものとして、沖縄県農林水産部「森林施策基本調査報告書 国頭村・大宜味村・東村 持続可能な高度森林利用を目指して」(平成9年3月)、国頭村自身の将来的展望を示すものとして、国頭村「国頭村過疎地域活性化計画(平成2年度～平成6年度)」18、19頁、参照。

\*82 「林業」とかっこ付きであるのは、以下に紹介する実態が本来の林業といえるか、疑問符がつくからである。これまでの補助金づけ、ハコモノ中心、中央主導などの林業政策は、農業政策と同じく、第一次産業の活性化に結びつくか疑問である。林業がかかえる問題一般につき、船越昭治編著「森林・林業・山村問題研究入門」地球社(1999)、志賀和人・成田雅美編著「現代日本の森林管理問題—地域森林管理と自治体・森林組合」全国森林組合連合会(2000)。

\*83 平成13年版村勢要覧41頁。

\*84 沖縄県農林水産部林務課・みどり推進課「沖縄の林業平成12年版」(以下「平成12年版沖縄の林業」という)84頁。

\*85 同上78頁。

\*86 平成13年版村勢要覧41頁。

ビス業、農業に次ぐ3番目の主要産業となっている。国頭村の建設業は民間投資ではなく、公共投資関係の仕事に従事している。つまり、土建業・公共事業に従事しており、公共事業に大きく依存している。これもムダな公共事業がおこなわれる温床である。

### (3) 財政状況

平成13年版村勢要覧によると、国頭村の同年度一般会計予算は、以下のとおりである<sup>\*87</sup>。

歳出合計は約56億円であるが、歳入内訳は次のとおりである。

#### 平成13年度国頭村の歳入内訳

村税(自主財源)13%
地方交付税交付金と国・県支出金(補助金)の 合計 68.2% ÷ 7割
地方交付税 39.2%
県支出金・国庫支出金の合計 29%
村債 12.3%

これによると、自主財源は13%しかなく、歳入の約7割を交付金・補助金に依存している。つまり、交付金・補助金がないと村財政は破綻するので、交付金・補助金の対象事業の実施が不可欠となっている。これもまたムダな公共事業の素地となっている。村債も歳入の12.3%を占めているが、地方交付税で手当てされる分もあるので、起債による公共事業の誘因となっている。借金による公共事業でもした方が得というしくみである。

### (4) 国頭村と森林組合との関係

両者は密接な関係にある。

森林組合の理事の多くが国頭村長や議会議長のポスト経験者である。

すなわち、平成13年版村勢要覧には同村の歴代村長と議会議長のリストがあるが、本土復帰後だけでも、村長中2名、議長中3名が、それぞれ森林組合理事を経験している<sup>\*88</sup>。さらに、議会議員の多くが森林組員を兼ねると考えられる。

このような人的つながりが、森林組合が国頭村を動かし、あるいは、国頭村が森林組合を動かし、両者は連繋して「林業」関係の公共事業、たとえば、林道建設、造林事業、育成天然林整備事業など、各種の補助公共事業を推進している。

国頭村自身が森林組合の出資者でもある。

### (5) 林業生産

平成13年版村勢要覧の43頁「林業生産品」中、「一般用材」というのは、建築の構造的部門に使われる製材品のことである。「背材」というのは、原木の丸太から角材を取る場合にできる背板である。「製材品」というのは、製材機械によって原木から木取り(きどり)された製品のことで、「木取り」というのは、伐採原木から種々の長さに採材することである。「バーク」は樹皮のことである。

チップ生産は、現在、停止されていて、将来再開の目途もたっていない<sup>\*89</sup>。

一般的に、全国的にも、海外からの安価な輸入チップの急増のほか、製紙原料としての古紙消費量が増加していること、今後は、建設リサイクル法が建設廃材のリサイクルを義務化したので、素材(原木)からのチップ生産は一層困難となっている<sup>\*90</sup>。

\*87 同上39頁。

\*88 平成13年版村勢要覧38頁。

\*89 2002年1月20付沖縄タイムス記事は「かつて生産の柱だったチップは安い外国産に押され出荷停止」と報じている。

\*90 チップ生産の統計的データと将来的展望につき、農林水産省統計情報部「平成11年木材需給報告書」(平成13年1月)10～22頁、林野庁編「林業統計要覧」(2001)90頁、参照。



生産停止となる以前には、林業生産品高に占めるチップの割合は極めて大きく、チップ生産が林業の中心であった。やんばるにおける「林業」というのは、実は、付加価値の少ないチップ生産がメインであった。その原木提供も、ダム開発、土地改良、農地転用、レジャー開発など、いわゆる開発伐採(無償払い下げ)に依存していた<sup>\*91</sup>。

平成11年のチップ生産品高は4506万円で、全体の1億477万円の43%にも達していた<sup>\*92</sup>。甲72号証によると、平元年のそれは1億5287万円で、全体2億3016万円の66.4%を占めていた<sup>\*93</sup>。やんばるの林業生産はチップ生産に大きく依存していた。

一方、国頭村では、育成天然林整備事業(以下「育天事業」ともいう)が盛んに行われている<sup>\*94</sup>。しかし、工場残材、建設解体材・廃材などからもチップ生産が可能であるように、チップ生産用原木のためには、同事業は無意味である<sup>\*95</sup>。育天事業は、チップ生産主体のやんばる林業上、不要であるのみならず、自然保護上も、生物多様性を喪失せしめるなど、極めて有害なものである<sup>\*96</sup>。のみならず、森林密度を低めることにより、林内の単純化・乾燥化・立ち枯れ、表土流失・土壌崩壊・赤土汚染など、森林・山河・海洋などの環境破壊原因ともなる。

全体の林業生産品高も減少の一途である。

平成元年から11年まで、林業生産品高の減少傾向は、次の通りである<sup>\*97</sup>。

#### 林業生産品高の推移

平成元年	2億3016万円		
同5年	1億6297万円	対平成元年比	70.8%
同11年	1億477万円	対平成元年比	45.5

平成元年を基準とすると、大国林道が完成し本件林道が起工された同5年には約30%減少し、本件林道が完成した同11年には、約55%も減少している。大国林道や奥与那線ができて、林業生産品高の増加に結びついていないのみならず、むしろ減少している。奥与那線はやんばる「林業」のために不必要であったといえよう。

なお、平成12年、13年の最近の林業生産品高は明らかでないが、チップ材生産が停止されたこともあって、同11年度よりもさらに減少したと思われる。

今後とも、林業生産品高は減少し続けることは、間違いない。

なお、沖縄県全体の林産物生産量(用材)の推移については、資料4を参照されたい。大国線が完成し、かつ、奥与那線が着工された平成5年以

\*91 前掲松下論文「沖縄本島北部における林業の動向とその特性」10頁以下。

\*92 平成13年版村勢要覧43頁。

\*93 沖縄県国頭村「くになみ平成4年村勢要覧」(以下「平成4年版村勢要覧」という)の「産業 林業生産品」欄、参照。

\*94 育天事業というのは育成天然林施業のための整備事業で、森林・林業・木材辞典編集委員会編「森林・林業・木材辞典」日本林業調査会(1996)108頁によると、育成天然林施業は「ぼう芽更新、天然下種更新など天然林を活用しつつ、地表掻き起こし、刈払い、植込みなどの更新補助作業や除伐、間伐などの保育作業を行うなど、積極的に人手を加えることによって森林を造成する施業」と解説されている。なお、森林・林業を考える会編「日本の森林・林業」日本林業調査会(1993)にも、分かりやすい一般的な説明がある。県自身による解説書として、沖縄県農林水産部「育成天然林整備事業の手引」(平成7年3月)がある。

\*95 工場残材というのは、製材工場、合単板工場、床板工場およびその他木材加工工場で製品を製造した後にできる端材のことである。前掲「木材需給報告書」6頁、参照。なお、木材チップ生産量・出荷量については、同18頁の「図8木材チップの生産量の推移」、林野庁編「林業統計要覧(2001)」林野弘済会(2001)90頁に明らかのように、チップ生産量は、全国的にも一貫して減少しつつづけている。後者のデータによると、平成2年には1664万立法メートルであった生産量が、同11年には1055万立法メートルまで落ち込んでいる。同じく、素材(丸太)からのチップ生産量も、同2年の924万立法メートルから同11年の436万立法メートルへと、半分以上も減少している。一方、建設解体材・廃材からの生産量は、同2年の26万立法メートルから同11年の134万立法メートルへと、5倍以上も増加している。このような傾向は今後も変わらないと推測される。

\*96 育天事業がやんばるの生物多様性に与える影響につき、伊藤嘉昭他「沖縄やんばるの天然林の種多様度とそれへの『天然林改良事業』の影響」WWF Japan Science Report Vol.4(2001)、同「沖縄やんばるの森の生物多様性—森林下生え刈り取りの悪影響」科学(SCIENCE JOURNAL KAGAKU), Vol.68, No.11, (1998)885頁以下、参照。

\*97 平成4年、7年、13年版の各村勢要覧の「林業生産品」の数字による。

後、急減していることが分かる。生産量のピークは、大国線着工以前の昭和40年代後半にみられるし、その完成前の同56年、60年頃の生産量も、平成5年以降のその3倍にちかい。つまり、やんばるの既存林道は、大国線や奥与那線がなかった頃にも、生産量のピークに対応できていた。それらの広域基幹林道は、林業生産の観点からも、必要なかったといえよう。

### (6) 造林事業

平成11年の造林実績は2億2556万円、造林面積で478ヘクタールとなっている<sup>\*98</sup>。造林事業の発注者は県や村であり、県有林、県営林、村有林などの公有林において、公共事業として行われている<sup>\*99</sup>。造林事業の受注者は森林組合で、随意契約により独占的に受注している。造林事業の決定過程も不透明で、業者選択に際し競争入札も行われておらず、政・官・財(森林組合)の癒着が懸念される。

その実質は、発注者が県・村で、造林対象を公有林とし、森林組合が独占的に受注する、公共事業そのものである。やんばるの「林業」は、いわゆる開発伐採を主体とし、チップ材生産に傾斜していた。やんばるには、亜熱帯林の宿命として、経済的な有用樹種は少ない。やんばるに造林事業は必要であろうか<sup>\*100</sup>。以下詳説する。

造林実績は次の通りである<sup>\*101</sup>。

#### 造林実績の推移

平成元年	1億4631万円		
同5年	1億9656万円	対平成元年比	34.3%増
同11年	2億2556万円	対平成元年比	54.1%増

やんばるには広大な公有林が存在するが、この公有林で造林事業が行われている。

沖縄県北部地域森林計画区の対象民有林面積は4万4555ヘクタール、その11%が県有林(約4901ヘクタール。勅令無償貸付国有林を含む)、55%が市長村有林(約2万4505ヘクタール)の公有林が存在し、「公有林が高い比率を占めている」とされる<sup>\*102</sup>。さらに、「伐採、造林等各種の施策は公有林に集中し、森林・林業の拠点となっている」とされ、やんばるの林業・造林の実態が総括されている<sup>\*103</sup>。

一方、平成11年の林業生産品高は1億477万円にすぎず、同年の造林実績の事業費は2億2556万円、その2.15倍にも達している<sup>\*104</sup>。いかに森林組合の「林業」が造林事業に大きく依存しているか看取できよう。

奥与那線は造林事業のためにも不要といえそうである。

すなわち、造林作業の内容は、作業班員数名が手作業の道具で、下刈・蔓切・除伐などを行うもので、大型・重機械などは不要であり、既存林道

\*98 平成13年版村勢要覧43頁。

\*99 造林事業の実績については、沖縄県農林水産部林務課・みどり推進課「沖縄の林業平成12年版」(以下「平成12年版沖縄の林業」という)14頁以下、同41頁に、「民有林補助造林実績」「平成11年度市町村別・樹種別造林実績」「県営林造林実績」の各一覧表がある。

\*100 このことは公共事業とはなにかを問うことでもある。たしかに、ケインズ政策的には、ムダな公共事業も地方の土建業をささえており、短期的には、地元経済にながしかのメリットはあるかもしれない。ケインズ政策の信奉者はこの点を強調する。が、ケインズ政策的に支持できるのは、せいぜい穴を掘って埋めるまでであろう。やんばるでは、トレード・オフとして、あまりにも失うものが多い。のみならず、穴を掘って埋めさせるというのも、ギリシャ神話中のシーシュポスに科せられた天罰のように、転げては落ちる巨岩を山の頂に運び上げるという、無為の苦しみを与えるようなものではなからうか。なお、公共事業の高率補助と採択基準緩和による地方振興政策は、長期的には、内発的発展の阻害要因にほかならず、沖縄にとっては「アメとムチ」ではなく、「ムチとムチ」の経済的自立の阻害要因でしかない。さらに、やんばるでは公共事業は最大の自然破壊であり、世界に誇る生物多様性の喪失という、一時のあぶく銭のために失う代償は大きすぎる。

\*101 平成7年、13年版の各村勢要覧の「造林実績」のデータによる。

\*102 沖縄県「沖縄北部地域森林計画書(計画期間自平成6年4月1日至平成16年3月31日)」2頁。

\*103 同頁。

\*104 平成13年版村勢要覧43頁。

で十二分に対応可能である。実際、本土復帰した昭和47年より平成5年まで、かなりの造林事業が行われているが、奥与那線が着工される以前のことである<sup>\*105</sup>。

森林組合統計によると、「利用」部門中に「森林造成」(造林)の事業項目がある<sup>\*106</sup>。さらに「森林造成事業」中に「造林・保育・治山・林道・病虫害防除」の細分類がある。これによると、平成11年の事業費総額は、国頭村を含む沖縄4組合の全体で10億5758万円であるが、その最大の項目が「保育」で3億8473万円にも達している<sup>\*107</sup>。この「保育」中に、上述した育成天然林整備事業(育天事業)が含まれる。

沖縄の林業の実態からみて、これだけの費用を保育に充てることは、無意味といえよう。沖縄の林業の特徴として、経済的な有用樹種が少ないこと、台風常襲・季節風などにより、もともと低木である樹木が屈曲してしまうこと、最大の用途がチップ材であることなどがあり、いくら保育をしても森林の経済的価値は向上しない。

このように無意味と思われる造林事業が、やんばるで盛んに行われているのは、その補助率の高さによる。造林事業の補助率は、沖縄県の場合高上げされていて、国10分の7または3分の2、県30分の1、所有者30分の9となっている<sup>\*108</sup>。それゆえ、県有林・県営林で行う場合、国から3分の2の補助金が、村有林で行う場合、国から3分の2、県から30分の1、合計30分の21の補助金が、それぞれ支出される。このような補助金の高率性は無意味な造林事業の誘い水となる。

以上から、やんばるの造林事業の実態について、次のように総括できる。

- ① 森林組合の事業活動は「利用」がメインであり、「利用」部門の中心は「森林造成事業」(造林事業)である。
- ② 造林事業は、県・村が発注者となり、県有林・県営林(無償貸付国有林)・村有林の公有林を対象とし、公共事業として実施されている。
- ③ 造林事業は新植でなく保育が中心で、保育の中心は育成天然林整備事業(育天事業)であるが、やんばるの林業にとって無意味である。
- ④ 造林事業のためには、奥与那線のような広域基幹林道は不要で、既存林道で十分対応できる。
- ⑤ 造林事業は、国庫補助事業で高率の補助金がつくので、補助金目当ての造林事業が行われやすい。
- ⑥ 造林事業の実施主体は森林組合で、随意契約により独占的に受注しているため、造林事業は組合の既得権益となっている。
- ⑦ 森林組合は、造林事業に大きく依存しており、造林事業なしでは組合経営は成り立たない。
- ⑧ やんばるの「林業」の中心は、公共事業としての造林事業であり、これが「林業」の実体である<sup>\*109</sup>。

\*105 平成12年版沖縄の林業17頁の「民有林補助造林実績」による。

\*106 林野庁林政部森林組合課「平成11年森林組合統計」全国森林組合連合会(平成13年3月31日)9頁。

\*107 同上120～122頁。沖縄県には、本島北部地域11の市町村で構成される沖縄北部森林組合、八重山地域1市2町で構成される八重山森林組合、宮古地域6市町村で構成される宮古森林組合の3広域組合と、国頭村一円を管内とする国頭村森林組合の4森林組合がある。平成12年版沖縄の林業77頁、参照。

\*108 造林補助事業実施要綱(平成3年4月11日付3林野造第109号農林水産事務次官より都道府県知事宛通知)、平成12年版沖縄の林業15頁「7-2造林事業の補助体系」など、参照。

\*109 造林事業の「公共事業」化は沖縄に限らず、全国的な現象ではないかと推測される。つまり、造林事業が地方一とくに山村過疎地一の振興策とされ、公共事業として実施される造林事業を、本来の林業経営の不振にあえぐ森林組合などに独占的に受注させる

なお、上記⑦について敷衍すると、平成12年版沖縄の林業「国頭村森林組合 部門別事業収益」によると、「販売」は総収益の23.1%にすぎず、「利用」すなわち造林事業は、実に総収益の71%を占めている<sup>\*110</sup>。一方、「事業利益」は380万円の赤字、「経常利益」は533万円の赤字で、「販売」は長期減少の傾向にあるので(累積赤字は5000万円にも達する)、「利用」すなわち造林事業を増やさないと、組合経営は破綻する運命にある<sup>\*111</sup>。公有林の自然保護区指定に自治体をふくめ地元が反対するのも、公共事業がそこで実施できなくなるからであろう。政・官・財の癒着構造を指摘できるのでなかろうか。

## 第5 林業構造改善事業と森林組合

やんばるの「林業」は、上記のような造林事業という、事業面における補助事業だけでなく、林業構造改善事業(以下「林構事業」という)という、ハード整備面における補助事業にも、全面的に支えられている。林構事業なくしてやんばるの「林業」は成り立たない。森林組合は補助金漬けであり、やんばるの「林業」は、補助金産業という分類があれば別であるが、もはや産業とはいえない。

### 1 林構事業

林構事業というのは、「林業基本法の趣旨に基づ

き、林業構造の改善を通じて林業経営を近代化し、林業生産性の向上と林業所得の増大を図るための事業」<sup>\*112</sup>、あるいは、「地域の自主的意向に基づいて樹立された計画に従い、林業生産活動の活発化と山村地域の活性化に重点を置いた林業構造の改善に必要な事業を総合的・有機的に実施する中で、林道等林業生産基盤の整備を行うもの」<sup>\*113</sup>、などと解説されている。沖縄では、昭和53年の沖林構以来8次の林構事業が行われ、事業費総額は、68億8889万円にも達している。補助率も嵩上げされていて、国の負担分は3分の2である。国頭村の場合、村・受益者(森林組合)負担はそれぞれ6.25%といわれ、残りが県負担となる。たとえば、1億円のうち森林組合が625万円を負担すれば、残り9375万の補助金が国、県、村からでることになる。逆にいえば、森林組合が625万円の自己資金を用意すれば、合計9375万の補助金がでて、1億円の設備投資ができる。

国頭村においても、森林組合の工場・機械などのハード設備は、この林構事業によって整備されている。つまり、森林組合はその行うソフト面での事業だけでなく、その保有するハード的な諸設備も補助金で賄われている。森林組合は林構事業による補助金の受け皿である。いずれにしても、森林組合は、事業面・設備面のいずれにおいても、補助金の丸抱えとなっており、市場経済的な意味での経営主体とはいいいにくい。

国頭村では、以下のように、沖林構を含め7つの林構事業が導入され、森林組合のハード面の整備が図られてきた<sup>\*114</sup>。その総額は9億9909万円に

ことで、公的支援が行われているようである。そこには、特殊法人の組織維持のために行われる公共事業—たとえば、水資源開発公団のためのダム建設、森林資源開発公団のための林道建設、等々—とおなじ構図がみられる。前記のように、森林組合による独占的受注は随意契約でなされるが、その決定過程は不透明であり、違法公金支出を理由とした住民訴訟も提起されている。その一例として、富山地裁平8・10・16判決(いわゆる呉羽丘陵健康とゆりの森整備事業事件)判タNo.950・163、参照。同事件では、市と森林組合との間で締結された森林空間整備工事請負契約が、随意契約で締結されたことを理由とする損害賠償請求の可否も、争点となっている。

\*110 平成12年版沖縄の林業80頁。

\*111 同頁。

\*112 平成12年版沖縄の林業58頁の「林業構造改善事業の概要」、参照。

\*113 前掲「民有林林道施策のあらまし」28頁。

\*114 平成12年版沖縄の林業61頁「市町村別 事業実績 国頭村」の欄、参照。

## T. Sekine, Oku-Yona Forest Road and Legal Issues Related

も達している。いずれにしても、林構事業は、農業構造改善事業と同じく国内補助金制度であり、ガット・ウルグアイ・ラウンドで、木材輸入関税の引き下げ、国内補助金の撤廃が議論されたように、今後は、WTO体制下で維持することが困難となっている。

### 国頭村の林構事業実績

沖林構	1億56万円
村落特別	4661万円
新林構	2億4445万円
山村緊急対策	5057万円
活性化林構	1億8956万円
平成10年強化林構	3億1411万円
平成11年強化林構	5323万円
合計	9億9909万円

## 2 森林組合の保有財産

森林組合がどれほどの財産、とくに森林伐採のための車両・機械などを保有しているかは、奥与那線の必要性判断に影響する。既存林道で十分に対応できる車両・機械しかないのであれば、わざわざ奥与那線のような広域基幹林道を整備する必要はないからである。林道は、一般道路と区別されるように、林業上の必要のために建設される。

沖縄県4森林組合の保有財産は以下のとおりである<sup>\*115</sup>。

### 沖縄県4森林組合の財産保有状況

フォークリフト	1組合	4台
---------	-----	----

トラクター	2組合	2台
トラック	2組合	6台
人員輸送者	2組合	4台
集材機	1組合	2台
高性能林業機械 (フェラーバンチャ・スキッド・プロセッサ・ハーベスト・ フォワード・タワヤーダー)		0台

これからすると、国頭村森林組合は、最大でも、フォークリフト4台、トラクター1台、トラック5台以下、人員輸送車3台以下、集材機2台を保有するにすぎない。沖縄全体でも、フェラーバンチャなど、高性能林業機械を保有している森林組合は、皆無である。その理由は、前記のように、沖縄の「林業」が公共事業としての造林事業中心で、本来の林業は実施されていないので、林業の生産性を高めるような高性能林業機械は不要であることによる。

以上から次の事実が明らかとなる。

第一に、奥与那線開設の理由として、高性能林業機械を導入するために必要ということが挙げられていたが<sup>\*116</sup>、その導入実績は未だにゼロである。逆にいえば、奥与那線は、高性能林業機械の導入のために建設されたものではなかった。

第二に、以上のような保有状況からみても、広域基幹林道の開設は無意味であった。フォークリフトとトラクターは構内専用車と考えられるから、たかだかトラック5台以下、人員輸送車3台以下、合計でも8台以下の車両のためには、既存林道でも十分すぎるほどである。この点は、既存林道の規格との関係で後述するが、要するに、既

\*115 林野庁林政部森林組合課「平成11年度森林組合統計」全国森林組合連合会(平成13年3月31日)26頁の「共同利用施設」欄、参照。同欄は沖縄各森林組合—前記のように、沖縄県には、国頭村森林組合をふくめ4つの森林組合が存在する—の財産保有状況を一括掲記したものだが、国頭村森林組合プロパーの保有財産は明らかにされていないので、国頭村森林組合の保有財産はこれから推察するほかはない。なお、上記4森林組合というのは、本島北部地域の11市町村で構成される沖縄北部森林組合、八重山地域の1市2町で構成される八重山森林組合、宮古地域の6市町村で構成する宮古森林組合の3広域組合と、国頭村一円を管内とする国頭村森林組合の4つである。平成12年版沖縄の林業77頁参照。

\*116 全体調査報告書34頁は次のように説明している。「ことに、今後、タワヤーダーをはじめとする様々な林業機械が利用されるようになると、集約性を高めるために事業地間でのオペレーターや機械の移動が頻繁に発生することになり、本路線はそのための運搬路としても高度な機能をもとめられるようになる」。

存林道は2級林道の構造をもち、かなりの大型車両が安全に通行することができた。

以上を要するに、森林組合の保有財産との関係でも、既存林道で十二分に対応できたのであり、奥与那線は不要であったといえる。

## 第6 既存林道の構造と奥与那線の必要性

前記のように、奥与那線は、国頭村字佐手の県道2号線を起点として、照首山林道、我地佐手林道(一部)、楚洲林道(一部)、造林作業道、伊江林道(一部)、奥1号林道を編入したものとされる。これらの既存林道は、2級林道とされていたが、すでに1級林道並みの4メートルの幅員があった<sup>\*117</sup>。

奥与那線は、幅員4メートル、路肩1メートルの全幅5mとされているが、左右50センチメートルの路肩1メートルを追加するだけならば、「開設」ではなく「改良」で十分であったと思われる<sup>\*118</sup>。

林道の解説本によると、林道「改良」事業について、「林道改良事業は、車輛の大型化、重量化に伴い、開設当時の構造・規格では対応できなくなった既設林道について、輸送力の向上と通行の安全確保を図るため、その局部的構造の質的向上を図るほか自然環境の保全など、最近の社会的要請に対応するよう整備するものである」とされている<sup>\*119</sup>。さら

に、「局部改良」というのは、「開設後5年以上を経過した林道」について、たとえば、「(c)待避所の新設又は改築(g)路床・路盤の改築(e)幅員拡張(i)交通安全施設」などの工事を含むとされている<sup>\*120</sup>。

以上からも、奥与那線については、かりに林道整備の必要性があったとしても、「開設」でなく「改良」で、十分に対応可能であったことが分かる。

にも拘わらず、「改良」ではなく「開設」とされたのは、補助率の割合によるのであろう。すなわち、国の補助率は、「改良」の場合50%(幹線林道)か30%(その他の林道)にすぎないが、「開設」の場合には80%に跳ね上がる<sup>\*121</sup>。やんばるの既設林道は、幹線林道ではなかったから、「改良」の場合30%の補助率と考えられる<sup>\*122</sup>。

林道規程は、林道の管理・構造の基本的事項を定めたものだが<sup>\*123</sup>、第9条によると、1級・2級林道は、「普通自動車」が「安全かつ円滑に通行」できる構造設計をもつ<sup>\*124</sup>。ここに「普通自動車」というのは、長さ12メートル、幅2.5メートル、高さ3.8メートルという、かなりの大型車両として定義されている。要するに、既存林道は2級林道であったが、1級林道と同じ4メートルの幅員をもち、このような「普通自動車」が「安全かつ円滑に」通行できる構造をもっていた。

かりに、既存林道ではすれ違いの危険があると

\*117 林道規程10条参照。林道には、「自動車道」と「軽車道」の2種類があり(同4条1項)、自動車道はさらに1級から3級までに区分される。自動車道1級(1級林道)の幅員は4m、自動車道2級(2級林道)のそれは3mとされるが(同10条)、いずれも後述するかなり大型の「普通自動車」が、「安全かつ円滑に通行」できるように構造設計されている(同9条)。既存林道は2級林道であったが、すでに一部区間(作業道部分のわずかに1.5km)を除き、全幅4mの幅員を有していたことにつき、全体計画調査報告書5頁、76頁以下参照。同5頁は、「本路線は、前記のように全線既設道路(林道及び作業道)を改築利用する線形になっており、作業道の区間を除き、全幅4m(2級)から5m(1級)の拡幅改良、路側施設と法面改良、排水施設の改良、舗装等が主な整備内容で、線形改良は2級から1級への規格変更に伴う整備内容である」と説明している。

\*118 開設と改良の区別につき、前注80参照。

\*119 前掲「民有林道施策のあらまし」17頁。

\*120 同上18、19頁。

\*121 同上13、19頁の「補助率」欄、参照。

\*122 補助率の多寡から事業の種類が決められることは、財政難にあえぐ自治体には十分に考えられることである。ハコモノ建設による公共事業の規模の大型化はもとより、中央からより多くの補助金をひきだすことが、地方の公共事業の腕の見せ所となっている。補助金の申請や交付に際して、客観的な行政評価の必要性が痛感されるとともに、これを法定要件化する必要がある。

\*123 林道規程1条。

\*124 同上9条。

しも、利用時間帯による通行規制、小型先導車による露払い、避難帯・待避所の設置などにより、交通問題は十分対応できる。のみならず、交通量調査結果からも明らかなように、奥与那線には通行車両は殆どなく、すれ違いの可能性もきわめて少ない。凸凹道・ぬかるみについても、事前に、地固めを行い砂利をまく方法などで、十分に対処可能であり舗装する必要はない。

いずれにしても、すれ違い・凸凹・ぬかるみなどは、林道の維持・管理の問題であって、広域基幹林道の開設には直結しない。むしろ、広域基幹林道化による路面陥没、路肩崩壊、路線崩落、法面崩壊、交通事故の多発など、林道の維持・管理上も、新たな問題が生じている<sup>\*125</sup>。自然生態系にあたる影響は詳述したとおりである。

## 第7 奥与那線の計画決定と行政裁量の逸脱・濫用

前記のように、奥与那線は、平成3年11月26日に計画決定(以下「当初計画決定」という)され、同5年から工事着工、同6年4月1日に計画変更決

定(以下「変更計画決定」という)がなされている(以下、当初計画決定と変更計画決定を、一括して「本計画決定」という)。

問題は本計画決定の法的評価である<sup>\*126</sup>。

この法的評価は、本計画決定の主体が沖縄県であることから、いわゆる住民訴訟における公金支出行為の原因行為の違法性評価として、問題となる<sup>\*127</sup>。この原因行為は、本計画決定、その工事完了に至るまでの工事実施、そのための工事請負契約など、本計画決定を核とした一連の行為の全体から成っている。

以下、本計画決定に焦点を当て、その行政裁量の逸脱・濫用について、検討していく。

結論からいうと、本計画決定は、内容的にも著しく不合理な林道計画であり、法が認めた裁量権を逸脱・濫用するものとして、違法評価を免れないであろう<sup>\*128</sup>。

### 1 行政裁量と違法性審査の基準

本計画決定は、行政計画の一種として、行政裁

\*125 実際には、広域基幹林道化による災害発生は、災害予防・復旧などの新たな公共事業を不可避なものとし、これが地元には大きな魅力である。つまり、広域基幹林道をつくると、建設中はもちろん、建設後も永久的に、自然災害が発生し、砂防工事などの治山事業、赤土対策事業、災害復旧事業などの公共事業がやれる。地元経済も土建業を通じて潤う。とくに、沖縄は亜熱帯の台風常襲地帯であるから、自然災害による公共事業は、毎年の安定収入源ですらある。沖縄の広域基幹林道は、人家もなく交通量もないような、道路として需要のない山奥につくられるので、人災のおそれも心配するほどでない。このような災害予防・復旧事業にも、後述のように高率の補助がついている。公共事業は、災害の発生しやすい場所—とくに、人災を心配しないでよく、人目にもつかない奥地で、大規模なハコモノをつくるほど、その後の治山・災害復旧などの公共事業も期待できて、経済的効果は高いのである。奥地は、自然保護の立場からは保存すべき聖地であるが、公共事業の最適地の一つとなっている。こんなことが山奥でおこなわれている。公共事業の波及効果—公共事業の必要性という観点からは、ムダ—は図りしれない。なお、治山事業—とくに砂防ダム建設などが自然生態系にあたる影響は、あまり注目されていない。実際には、治山事業は、溪流環境を分断するなど、水生生物の生息地を破壊しており、自然保護上の脅威となっている。治山—と、自然保護上、問題ないように誤解されているが、そうではない。ムダな公共事業を阻止するためにも、行政評価などで必要性・有用性などをチェックすると共に、環境アセスメントを義務づけるなどして、環境配慮を徹底させることが必要である。

\*126 これまで詳述したように、本計画決定には、自然保護法上の問題をはじめ、その必要性・有用性など、さまざまな論点がある。これらが単なる妥当性のレベルをこえて、違法性という法的評価をなすうるかが、ここでの検討課題である。

\*127 この点を正面から問題とした住民訴訟が、那覇地方裁判所平成8年(行ウ)第9号事件、所謂、やんばる訴訟である。同訴訟では、辺野喜土地改良区の土地改良事業(農地造成)について、沖縄県の公金支出の違法性を問う住民訴訟事件(同裁判所同年(行ウ)第10号事件)も、併合審理されている。筆者は訴訟代理人の一人でもある。なお、土地改良事業(農地造成)は、沖縄県の各地で大規模に行われてきたが、その必要性・有用性や環境に与える影響などが、大きな問題となっている。具体的には、耕作放棄、収穫放棄、農地転用、表土流失、赤土汚染、珊瑚死滅など、諸問題を引き起こしている。土地改良も公共事業であり、高額の国庫補助事業である。沖縄の土地改良事業の調査報告として、砂川かおり・鈴木規之「『近代化論』的開発行為の分析—沖縄における農業基盤整備事業の土地改良事業を事例として」琉大アジア研究第3号(2000年12月)。

\*128 この「第8 奥与那線の計画決定と行政裁量の逸脱・濫用」の部分は、筆者の訴訟代理人としての主張とかなる。この点をあらかじめお断りしておきたい。第三者性を装うつもりはないが、客観性に欠けるという批判は甘受してもよい。

量が認められる\*129。

この場合、裁判所による法的評価、つまり、司法審査は消極的なものとされる\*130。すなわち、行政裁量の逸脱・濫用がある場合に、違法評価は限定される。最近の注目すべき判決、東京地裁平成13年10月3日小田急線高架事件判決も、計画裁量について、要旨、次のように判示している。

「都市計画決定における裁量につき、都市施設の適切な規模や配置といった事項は、これを一義的に定めることができるものでなく、様々な利益を比較考量し、これらを総合して、政策的技術的な裁量によって、決定せざるをえない事項ということができる。したがって、このような判断は技術的な検討を踏まえた1つの政策として、都市計画を決定する行政庁の広範な裁量に委ねられるというべきであって、都市施設に関する都市計画決定は、行政庁がその決定について委ねられた裁量権の範囲を逸脱し、又は、これを濫用したと認められる場合にかぎり違法になると解される。」

問題は、この行政裁量の逸脱・濫用の判断基準であるが、判例上、次のように公式化されている\*131。

「本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽さず、または、本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れ、もしくは、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し、これらのことにより、(中略)、(裁量権者の)判断が左右された場合には、(中略)とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものと解するのが相当である」  
(かっこ内は筆者の追加部分)。

すなわち、裁量判断にさいし、要考慮事項の非考慮や過小考慮、非考慮事項の考慮、非過大考慮事項の過大考慮などが行われ、それが判断に影響したと認められる場合には、違法評価されうることになる\*132。上記判例では、道路拡張に関する事業計画について、土地収用法20条3号にいう「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するもの」と認められるべきかどうかという、建設大臣の裁量判断の

\*129 行政計画一般の教科書的な説明として、塩野宏「行政法1」有斐閣(1994)176頁以下。行政計画と計画裁量につき、宮田三郎「行政計画法」現代行政法学全集4ぎょうせい(1984)、行政計画と違法評価につき、見上崇洋「行政計画の法的統制」信山社(1996)364頁以下、参照。

\*130 行政事件訴訟法30条は次のように定める。「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる」。同条は民衆訴訟である住民訴訟にも準用されている(同法43条)。計画策定は「処分」ではないが、この審査基準は計画策定にも妥当しよう。

\*131 東京高裁昭和48年7月13日判決(行裁例集24巻6・7号533頁)。この判決は、いわゆる日光太郎杉事件判決として著名であり、行政裁量の司法審査に関するリーディング・ケースでもある。上記小田急線高架事件判決の判断枠組も、基本的な考え方は同じであろう。要旨、次のように判示している。「都市計画決定の適否を審査する裁判所は、行政庁が計画決定を行うに際し考慮した事実及びそれを前提した判断の過程を確定したうえ、社会通念に照らし、それらに著しい過誤欠落があると認められる場合のみ、行政庁がその範囲を逸脱したもと言うことが許される」。

\*132 本稿の執筆中、名古屋高裁金沢支部において、高速増殖原型炉もんじゅの原子炉設置許可処分を無効とする画期的な判決が言い渡された。マスコミ用に配布された控訴審判決の要旨中、行政裁量の逸脱・濫用の判断基準に関する判示部分は、次のとおりである。

「原子炉設置許可処分の無効要件

伊方最高裁判決の判示によれば、原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分取消訴訟において、原子炉設置許可処分が違法となるのは、現在の科学技術水準に照らし、①原子力安全委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議で用いられた具体的審査基準に不合理な点があること、あるいは、②当該原子炉施設が具体的審査基準に適合するとして原子力安全委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があることの2点である。」

同判決の審査基準も参考となる。これによると、奥与那線についても、林道開設の具体的審査基準に不合理な点があるか、その調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤・欠落があるような場合に、裁量の逸脱・濫用として違法評価されることになろう。



違法性が争点となった。

さらに、都市計画決定に関する次のような判例も、参考となる<sup>\*133</sup>。

「都市計画法13条1項によれば、都市計画においては、必要な都市施設について、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めることを要するものとされているところ、当該都市施設が必要なものであるか否か、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するために、適切な規模がどの程度で、どの位置に設置するのが適切かについては、主として行政庁の専門技術的、あるいは政策的な判断に基づく裁量にゆだねられているものと解するのが相当である。しかし、行政庁の有する右裁量権にも当然一定の限界があるのであって、右の基準を満たすかどうかの判断の基礎となる事実の認定に明白かつ顕著な誤認があり、あるいは、右基準を満たすかどうかの判断の際に考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮し、その結果、右基準を満たすかどうかの判断が合理性をもつ判断として許容される限度を超えていると認められるときには、当該都市施設に係る都市計画決定は、裁量権の範囲の逸脱又は濫用に該当するものとして違法になるものというべきである。」

同判例が示した判断基準によると、行政裁量に

よる判断の基礎となる事実認定の明白・顕著な誤認、その判断に際して要考慮事項の非考慮、非考慮事項の考慮などにより、その判断が著しく合理性を欠くと認められる場合、裁量判断の逸脱・濫用に該るものとして違法評価されうる。

以上のような一般論を展開した後、同判例は、人口動向、需給予測、適地条件などにつき、裁量判断の評価事項を具体的に明らかにして、府中市における市民斎場建設の必要性を検討している。この検討手法は奥与那線の法的評価の参考になる<sup>\*134</sup>。

検討された事項は以下の通りである。

「右認定の事実によれば、市は、平成3年度の市の人口、死亡者数、住宅事情等からみた葬儀場、火葬場の需要、今後における人口、死亡率の推移から想定される火葬場の需要の見込み、市を含む東部地域には火葬場として市に民営施設が1か所だけあるのみであるところ、同施設は、多摩地域の平成3年度の火葬件数の2分の1の約1万件を右民営施設が扱っており、府中市民だけを対象としたものではないこと、13大都市における火葬場施設の設置状況と比較して、多摩東部地域の火葬場の設置状況は一番低い水準にあること等を考慮した上で、市内に本件施設を建設する必要性があるものとの結論を出したものである。また、本件施設の建設場所に関しては、基地跡地の返還直後に市が立案した基地跡地利用計画の中において既に、基地跡地に市民斎場を建設する計画が盛り込まれていたものであり、市は、そのような歴史的経過を

\*133 この点を正面から問題とした住民訴訟が、那覇地方裁判所平成8年(行ウ)第9号事件、所謂、やんばる訴訟である。同訴訟では、辺野喜土地改良区の土地改良事業(農地造成)について、沖縄県の公金支出の違法性を問う住民訴訟事件(同裁判所同年(行ウ)第10号事件)も、併合審理されている。筆者は訴訟代理人の一人でもある。なお、土地改良事業(農地造成)は、沖縄県の各地で大規模に行われてきたが、その必要性・有用性や環境に与える影響などが、大きな問題となっている。具体的には、耕作放棄、収穫放棄、農地転用、表土流失、赤土汚染、珊瑚死滅など、諸問題を引き起こしている。土地改良も公共事業であり、高額の国庫補助事業である。沖縄の土地改良事業の調査報告として、砂川かおり・鈴木規之「近代化論」の開発行為の分析—沖縄における農業基盤整備事業の土地改良事業を事例として」琉大アジア研究第3号(2000年12月)。

\*134 もとより、都市計画上の都市施設の計画決定と地域森林計画上の林道計画決定は、異なる。が、後者の違法性が問われたケースは見あたらないようなので、前者に関する判例の一般理論を類推するほかない。どのようなハコモノを公金でどこにつくるかという点では両者共通であり、つくる対象地が都市か山奥かの場所的な違いがあるにすぎないともいえよう。

踏まえ、市民斎場の場所としては、①交通の便のよい所、②市の端よりは中心部に近い所、③周囲との調和が可能な所などの条件が満たされるところが適当であるとの考え方に立った上で、基地跡地は、市の中心部に近く、道路も整備され、交通の便もよいこと、また静かな環境が保たれていて、人家からの距離もあり、敷地内に植樹し、森を作り出す中で近代的な建物を建設すること等により、周囲の環境との調和は十分可能であるとの認識のもとに本件敷地をその建設場所として選定したことが認められる。そして、市は、本件敷地に本件施設を建設した場合の環境調査を行い、本件施設を建設しても、交通渋滞等の交通上の問題が起きるおそれは少ない、また、火葬炉4基を備えた本件施設を建設しても、厚生省がガイドラインとして定めている斎場の環境保全目標値は十分クリアできるとの確認が得られたことから、本件敷地に本件施設を建設することを決定し、本件施設に係る都市計画決定、都市事業計画の認可を得るという手続を経たことが認められる<sup>\*135</sup>。」

## 2 奥与那線の法的評価

本計画決定の適否についても、以上のような判断枠組にもとづいて、適正かつ合理的に決定されたかどうか、違法性という観点からも司法審査の対象となりうる。

問題は、林道計画について、林道につき定める森林法の体系が、いかなる裁量基準を定めているかである<sup>\*136</sup>。

森林法は、「林道の開設・改良」を地域森林計画の決定事項と定めるが<sup>\*137</sup>、同法の上位法である林業基本法は、林道の開設・改良を含む林業施策が「国土の保全その他森林の有する公益的機能の確保及び地域の自然的・経済的・社会的諸条件を考慮して講ずるものとする」と規定している<sup>\*138</sup>。森林法自体も、「地域森林計画は、良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」と定めている<sup>\*139</sup>。これらが林道計画の裁量基準となる。この裁量基準は、国土の保全、良好な自然環境の保全その他森林の有する公益規定機能の確保、地域の自然的・経済的・社会的な諸条件の考慮、の二つに整理することができる。

さらに、地方財政法は、「地方公共団体の経費

\*135 判例は、以上のような検討を踏まえ、結論として、都市計画事業決定に違法はないとした。以下のとおりである。  
「右によれば、本件施設が必要なものであるか否か、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するために、その施設の適切な規模がどの程度で、どの位置に設置するのが適切かについて、市長が行った判断の過程に、その判断の基礎となる事実の認定に明白かつ顕著な誤認があるとか、又はその判断の際に考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮した過誤があるということとはできず、本件敷地に本件施設を建設するとの本件都市計画事業決定はそれなりの合理性を有するものというべきであって、右決定が裁量権の範囲の逸脱又は濫用に該当するものとして違法になるものということとはできない。」

\*136 林道計画決定の裁量統制基準が法定されておらず、行政庁の専権的・最終的な判断に委ねられているとすると、全くの自由裁量行為として司法審査もおよばない。それゆえ、林道計画について、森林法の体系上、いかなる裁量統制基準、つまり、法的審査基準が読みとれるか問題となる。森林法は、「林道の開設・改良」を地域森林計画の決定事項と定めるだけで、その具体的要件については沈黙しているのが、厄介である。立法論的には、環境配慮要件をふくめて、林道の開設・改良の具体的要件が法定される必要がある。土地改良法は、不完全であるにせよ、土地改良事業計画において、土地改良事業につき事業費に関する事項や効果に関する事項など、一定事項を定めるべきものとしている(7条3項、87条2項、96条の2第5項)。なお、米国行政手続法(Administrative Procedure Act, 5 U.S.C.A., Chapter 7)上も、連邦行政機関の全くの自由裁量行為については、司法審査が排除される(5 U.S.C. sec. 70(a))。判例は、この理由により司法審査が否定されるのは、当該個別行政法規上、司法審査を排除する趣旨が明確である場合にかぎるとして、厳格に解釈した。その結果、判例上、司法審査が否定されるケースは考えにくい。詳しくは、関根孝道「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」The Journal of Policy Studies, No.12 March 2002, p33.

\*137 森林法5条5号。

\*138 林業基本法3条2項、5条。

\*139 森林法5条3項による4条3項の準用。

は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と定め<sup>\*140</sup>、地方自治法は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている<sup>\*141</sup>。これらは、経済的な必要性・有効性・効率性という、一般的な公金支出の裁量基準といえよう。本計画決定についても、経済的な必要性・有効性・効率性(以下「経済的な必要性等」という)という観点から、計画裁量の逸脱・濫用がチェックされる<sup>\*142</sup>。

それゆえ、上記のような裁量統制ルールをこれらの裁量基準にあてはめると、本計画決定について、国土の保全、良好な自然環境の保全その他森林の有する公益的機能の確保、地域の自然的・経済的・社会的な諸条件の考慮、経済的な必要性・有効性・効率性など、これらの裁量基準の判断において、その判断の基礎となる事実の認定に明白かつ顕著な誤認があり、あるいは、その基準該当性の判断にさいし、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮し、その結果、これ

\*140 地方財政法4条1項。

\*141 地方自治法2条14項。

\*142 林道については、経済的な必要性等に関係する評価基準として、いわゆる林業効果指数がある。林業効果指数の法令上の根拠はやや複雑である。森林法193条は、「地域森林計画に定める林道の開設又は拡張」について国庫補助を定めているが、これを受けた森林法施行令12条2項は、「森林法第193条の規定による林道の開設又は拡張に要する費用に関する国の補助は次に掲げる額について行う」といい、同条1項は、「都道府県が行う林道の開設又は拡張にあっては、当該費用の額に、別表第3に掲げる費用の区分に応じ同表の補助の割合の欄に掲げる割合を乗じて得た額に相当する額」と定める。この別表第3の「費用の区分」「林道の開設に要する費用」欄の1(1)は、「農林水産大臣が当該林道に係る森林の利用区域面積(以下「利用区域面積」という。)、当該森林の蓄積等考慮して定める基準に該当する林道に係るもの」の補助割合を定めている。さらに、「森林法施行令第11条第6号、第12条第1項、別表第3及び別表第4の規定に基づき農林水産大臣が定める事項及び基準について」と題する通達(昭和52年4月15日51林野政第1109号農林事務次官依命通達)第3の1は、次のように定めている。

「森林施行令別表第3及び第4の林道の開設に要する費用の項第1号(1)の農林水産大臣が定める基準は次のとおりとする。

(1)当該林道に係る森林の利用区域面積が1000ヘクタール以上であること(中略)(2)次のア又はイに該当するものであること

ア 次の算式により算出される数値が1.2以上であること。

$$\frac{V}{100F_1+30F_2} + \frac{F_3+F_4}{F_1+F_2}$$

ただし、沖縄県にあっては、次の算式によるものとする。

$$\frac{V}{50F_1+15F_2} + \frac{F_3+F_4}{F_1+F_2}$$

これらの式において、V、F<sub>1</sub>、F<sub>2</sub>、F<sub>3</sub>及びF<sub>4</sub>は、それぞれ次の数値を表すものとする。

V：当該林道に係る森林(国有林を除く)の蓄積(単位立法メートル)

F<sub>1</sub>：当該林道に係る針葉樹の森林(国有林を除く)の利用区域面積(単位ヘクタール)

F<sub>2</sub>：当該林道に係る広葉樹の森林(国有林を除く)の利用区域面積(単位ヘクタール)

F<sub>3</sub>：当該林道に係る人工植栽に係る森林以外の森林(人工造林予定森林(国有林を除く)に限る)の利用区域面積(単位ヘクタール)

F<sub>4</sub>：当該林道に係る林齢が15年以下の人工植栽に係る森林(国有林を除く)の利用区域面積(単位ヘクタール)

イ 林野庁長官が定める基準に該当する林道であること。」

このアの算式が林業効果指数である。林道の必要性等に関係するようにも見えるが、次のような問題点がある。第一、単に、補助金交付との関係で定められたにすぎない。第二に、行政内部的な通達レベルのものにすぎない。第三に、そもそも算式の科学的根拠が不明である。いずれにしても操作可能なものであり、林道開設を奨励—実際の適用においては、必要値以上になるような数値がインプットされる—するものでしかない。なお、上記の算式に明らかのように、沖縄では分母が小さくなるように仕組まれている。F<sub>1</sub>F<sub>2</sub>の前の乗数が本土の半分となっている。このように、公共事業の補助事業の採択基準を裾下げすることは、地方—とくに山村・離島・半島などの過疎地—の振興政策の手段とされている。地方における公共事業の誘発要因として、ムダな公共事業の奨励策ともなっている。さらにいえば、採択基準は裾下げしても、建設されるハコモノには本土基準がそのまま適用されるので、本土と同じ規格のものがつくられる。これも公共事業の病理の一つ—大きいことはいいものだという神話が、公共事業の世界ではいまだに信じられている—であるが、理論として一貫しないだけでなく、自然破壊という観点からも、キャパシティの小さい地方には致命的ともなる。同じ10グラムの肉片を切り取ることであっても、ゾウとネズミとでは影響がまったく異なるという、後述の喩えを想起されたい。いずれにしても、行政機関によって作出された採択基準などの算式には、警戒が必要である。あの諫早干拓でさえ費用対効果は1以上と計算されている。

らの裁量基準を満たすかどうかの判断が、一般的な合理性をもつ判断として許容される限度を超えていると認められるときには、本計画決定は、裁量権の範囲の逸脱または濫用に該るものとして、違法評価となる。この原因行為の違法はこれに伴う公金支出行為の違法事由となる。

### 3 本計画決定と裁量の逸脱・濫用

#### その1 考慮事項

上記のように、本計画決定の裁量基準は、①国土の保全、良好な自然環境の保全その他森林の有する公益的機能の確保、②地域の自然的・経済的・社会的な諸条件の考慮、③経済的な必要性・有効性・効率性、などである。これらの裁量基準は一般的・抽象的であるので、各裁量基準ごとに、奥与那線の開設について具体的に考慮すべき事項(以下「考慮事項」という)はなにか、明らかにする必要がある。以下、①②の各考慮事項について検討していく<sup>\*143</sup>。

#### (1) 国土の保全、良好な自然環境の保全 その他森林の有する公益的機能の確保

この裁量基準には次のような考慮事項が含まれる。

まず、「国土の保全」という森林の公益的機能については、林道開設による土砂流失、法面崩壊、林道の陥没・決壊・崩落など、災害の危険性を考慮すべきことになる。とくに、沖縄は台風常襲地帯であり、わけても当該地域は集中豪雨地帯であるから、災害や治山の観点からも、国土の保全に配慮する必要がある。この点で、土砂流失防備・土砂崩壊防備の各保安林は、国土保全という森林の公益的機能から指定されるのであるから、その指定の有無・範囲・大小などは、重要な考慮事項

の一つである。

次に、「良好な自然環境の保全」という裁量基準については、生物多様性や学術的価値という観点からは、地質・地形、自然植生、動植物相、とくに絶滅のおそれある種・天然記念物などの希少・貴重な動植物の有無・種数・個数、保護種・保護区指定の有無などが、重要な考慮事項となる。開発による自然環境への影響、たとえば、生息域の分断・縮小・破壊などの劣化、立ち枯れ・乾燥化など森林に及ぼす影響、移入・侵入種や捨てネコ・密猟等の固有種への影響、交通による騒音・排ガス等の動植物の影響、沢筋や溪流環境の分断なども、重要な考慮事項である。

さらに、沖縄の自然環境の特徴として、閉ざされた島嶼環境ということに注意を要する。すなわち、周囲を海に囲まれ面積的にも狭隘で、生態系としても脆弱であるので、環境的な改変への抵抗力・復元力が弱い。それゆえ、開発が島嶼環境に及ぼす影響ということも、「良好な自然環境の保全」という裁量基準の重要な考慮事項である。

最後に、「その他森林の公益的機能」の評価事項は、多種多様であるが、当該地域についていえば、沖縄の唯一無二の水ガメとされていることから明らかなように、森林の水源涵養機能が重要である。したがって、水源涵養保安林の指定の有無・範囲・大小などは、重要な考慮事項の一つである。赤土流失による河川・海洋の汚染、それによる珊瑚や漁業への影響なども、その他森林の公益的機能の考慮事項となる。

以上の考慮事項の主なものは、これを箇条書きにすると、次のようになろう。

- ① 台風襲来の頻度・影響
- ② 自然災害の危険性
- ③ 治山・災害復旧事業の不可避性・頻度、事業費

\*143 ③の評価事項は後日の研究課題としたい。今後は、経済的な必要性等という評価基準は、政策評価法との関係でも問題となるのであって、重要な研究テーマである。

- ④保安林、とくに土砂流失防備・土砂崩壊防備の各保安林指定の有無・範囲・大小
- ⑤地質・地形、自然植生、動植物相
- ⑥天然記念物、希少野生動植物種の有無、個体数
- ⑦保護種・保護区の指定の有無・指定状況
- ⑧開発が自然環境に及ぼす一般的影響の有無・程度
- ⑨開発による生息域の劣化
- ⑩立ち枯れ・乾燥化など森林に及ぼす影響
- ⑪マングースなど移入種・侵入種の林道づたいの北上の可能性
- ⑫捨てイヌ・ネコなど林道がペットの捨て場となる可能性<sup>\*144</sup>
- ⑬道路交通による騒音・排ガス・振動などの影響
- ⑭林道による沢筋・溪流の分断や赤土流失の影響
- ⑮本土規格による舗装整備された広域基幹林道が脆弱な島嶼環境に及ぼす影響
- ⑯森林の水源涵養機能に及ぼす影響、水源保安林指定の有無・範囲・大小
- ⑰赤土流失による河川・海洋汚染、珊瑚礁・漁業に及ぼす影響
- ⑱林道建設が天然記念物・希少野生動植物種などの保護種、その生息地に及ぼす影響、文化財保護法や種の保存法違反の有無・程度
- ⑲林道と鳥獣保護法上の特別保護地区などの保護区との位置関係、林道建設が保護区に及ぼす影の有無・程度
- ⑳林道建設とくに既存林道の舗装化による自然環境の不可逆的な影響の有無・程度、既存林道と奥与那線を比較して、それぞれが

自然環境に及ぼす影響の有無・程度、など

## (2) 自然的・経済的・社会的な諸条件の考慮

ここでは、自然的・経済的・社会的な諸条件という、各裁量基準が明示されている。

各諸条件を分説すれば、以下の通りである。

まず、地域の自然的条件という評価基準であるが、ここでは、やんばるという地域の自然環境を前提として、当該地域に本件林道を建設することの合理性が、検討されることになる。やんばる地域の自然的条件の特徴は、亜熱帯地域に属し、また、台風常襲地帯ということである。

亜熱帯地域であることから、経済的な有用樹種である杉・檜などの針葉樹の植林に適さず、また、自然植生が多様性に富み、単一樹種の場合に比して採算ベースに乗りにくい。さらに、台風常襲地帯であることから、真っ直ぐな高木が育たず、屈曲した低木にしかならず、商品価値の高い樹木は生育しない。

このような自然的条件を所与のものとして、当該地域において、奥与那線を開設することの合理性が審査される。具体的には、当該地域において、経済的な有用樹種が生育するかどうか、育天事業のような造林事業が必要かどうか、それらのために、奥与那線の開設が必要か、既存林道で対応することはできないか、といったことなどが考慮事項になる。

次に、やんばる地域の経済的条件については、県内外および国内外における産業構造、経済動向、木材受給、木材取引などの各種経済指標を前提として、当該地域において、奥与那線を開設することの経済的な合理性が検討されることになる。具体的には、やんばる林業の採算性・競争上

\*144 2003年1月21日付日経新聞は、「猫に食べられる被害が相次ぐ国の天然記念物ヤンバルクイナ」という写真付きで、次のように報じている。「やんばる地区ではここ数年、飛べない鳥ヤンバルクイナのほかノグチゲラ、オキナワトゲネズミなど絶滅の恐れがある沖縄固有の生き物が、猫に食べられる例が相次いでいる。『子猫が増えすぎた』などと捨てていく人がいるため、沖縄県によると、昨年5月から12月までの間に68匹を捕獲したという」。

の優位性、そのために奥与那線が必要かどうか、すでに存在する既存林道で対応できないかなどが、地域の経済的条件という裁量基準について、その考慮事項となる。

最後に、やんばる地域の社会的条件については、その地理的・交通状況だけでなく、人口総数・構成、産業別就業者数などの各種社会指標を前提として、当該地域に本件林道を開設する社会的な合理性が検討される。具体的には、当該地域の地理的・交通上の状況に照らし本件林道が必要かどうか、台風などの非常災害時に本件林道が役立つか、実際に本件林道が利用されているか、産業別就業者数・やんばる林業の実態からみて、本件林道がやんばる林業のために必要か、既存林道で対応しえないかどうか、といったことなどが、その評価事項になる。

以上の考慮事項のうち、主要なものを列挙すれば、以下のようになろう。

以下の諸事項をも考慮して、既存林道で対応可能かどうか、奥与那線の建設が必要かどうか検討することになる。

- ① 亜熱帯地域に生育する樹種の種類・種数・特徴・用途
- ② 台風常襲地帯であることから樹木の屈曲・低木化など樹木に及ぼす影響
- ③ 海外からの輸入材、本土からの移入材の数量・傾向、それらと比較した県産材の比較優位性・競争力、一般的な木材の需給動向、外材・移入材・県産材の需給動向
- ④ 県産材の用途・販路・商品価値、本土への販売ルート・販売力
- ⑤ 国頭村の人口総数、産業構造、年齢構成、それらの将来動向
- ⑥ 国頭村の就業者数・就業構造、林業の内容・実態、林業構造改善事業への依存度、林業の採算性、それらの将来動向
- ⑦ 森林組合の事業内容、所有する車輛・林業機

械の種類・台数、開発伐採、造林事業のための本件林道の有用性、それらの将来動向

- ⑧ 水源涵養・土砂流失・土砂崩壊保安林、鳥獣保護区、北部訓練場など各種制限林の存在、位置関係、利用区域面積に占める割合、これら制限林の機能・割合からみた本件林道の有用性
- ⑨ やんばる地域の交通量、交通の流れ・ルート、集落の位置関係、各集落間の交通ルート、交通の時間・便宜・安全性、奥与那線による地域交流の可能性・利用の可能性
- ⑩ 既存交通網と奥与那線の規格・構造の違い、災害時における既存の交通網と奥与那線の各利用可能性、実際の災害時において奥与那線が使用された実績
- ⑪ 既存の交通網と本件林道の各交通量の予測、その実績数値、将来動向、など

#### 4 本計画決定と裁量の逸脱・濫用

##### その2 評価判断の誤り

以上のような、裁量基準および裁量事項を前提として、以下、その評価判断の誤りがなかったかどうか、検討していく。

上記のように、この評価判断に際し、①その判断の基礎となる事実の認定に明白かつ顕著な誤認があり、あるいは、その基準を満たすかどうかの判断の際に、②考慮すべき事項を考慮せず、また、③考慮すべきでない事項を考慮したり、過大に評価すべきでない事項を過大に評価した場合には、本計画決定は、裁量の逸脱・濫用によるものとして、違法評価されうる。

なお、本計画決定について、その裁量の逸脱・濫用を判断する基準時も問題となる。

前記のように、本計画決定は、平成3年11月26日の変更計画書による当初計画決定と、同6年4月1日の新計画書による変更計画決定、この2つ

の計画決定から成り立っている。したがって、その基準時も、この二つの時点、すなわち同3年11月26日と同6年4月1日の前後であるが、大幅に変更されたうえ最終決定されたのは、同6年4月1日であるから、この日の前後を中心に判断することになろう<sup>\*145</sup>。

以下、上に列挙した各考慮事項について、上記②③の司法審査基準を中心に、その評価判断の誤りをみていく<sup>\*146</sup>。

### (1) 考慮すべき事項を考慮しなかった誤り

#### ① 当該地域の自然環境の価値が考慮されたか

本計画決定にさいし、奥与那線の利用区域の自然

環境を考慮すべきこと、つまり、その価値評価が本計画決定の裁量基準となることは、上述した。

やんばるの自然的価値はもはや多言を要しない。

一言でいえば、生物多様性の宝庫であり、東洋のガラパゴスと讃えられるように、世界自然遺産クラスの価値がある<sup>\*147</sup>。

上記のように、奥与那線の通過区域は、やんばるの中でも、最後に残された聖域であった。だからこそ、上記のように、その利用区域の全域を、最も開発規制が厳格な鳥獣保護区の特別保護地区に指定すべきことが提言され、将来的には、世界自然遺産登録をめざすべきことが示唆されていた<sup>\*148</sup>。

しかるに、本計画決定においては、このような本件地域の世界的な自然の価値が考慮されていない。捨てイヌ・ネコなどのペットによる希少動物

\*145 この基準時は、いつの時点までの事実・資料などにもとづき、裁量判断の逸脱・濫用を評価判断するかの問題である。もともと、基準時後に明らかになった事実や資料であっても、この評価判断の合理性を判定する参考となる。

\*146 上記①の審査基準による裁量の逸脱・濫用のチェック、すなわち、判断の基礎となる事実認定の明白かつ顕著な誤認については、以下の諸点を指摘するに止める。

#### (1) 森林法26条～33条の保安林解除の手續不要と判断した誤認

奥与那線工事に伴い、水源涵養保安林、土砂流失防備保安林および土砂崩壊防備保安林について、合計7～8kmにも亘って、相当量の立木伐採、立木損傷、下草等採取、土地形質の原状変更がなされた。

このような原状変更をおこなうには、保安林解除が必要であったと思われるが、その手續は履踐されていない。これは、当該原状変更が保安林解除の必要な事実には当たらないという、事実誤認によるものと考えられよう。かりに、解除手續が必要な事実と判断されたとすれば、保安林の解除要件が充足されないなどの理由により、本計画決定もなされなかったと考えられる。そうすると、解除手續不要と判断した事実認定の誤りは、本計画決定の評価判断の基礎となる事実誤認として、その違法事由となりえよう。

#### (2) 同法34条1項の伐採許可の手續不要と判断した誤認

上記原状変更行為について、保安林解除手續を行わないのであれば、奥与那線工事が少なくとも林道の本体部分とその周辺部分において、相当量の保安林内の立木を伐採するものである以上、最低限、同条項による伐採許可を得る必要があったと思われる。

しかるに、この原状変更行為について、伐採許可が必要な事実とは認定されず、伐採許可手續が踐まれていない。かりに、伐採許可手續が必要な事実と認定されたとすれば、その伐採許可要件が充足されないなどの理由により、本計画決定もなされなかったと考えられよう。そうすると、伐採許可の手續不要と判断した事実認定の誤りは、本計画決定の評価判断の基礎となる事実誤認として、その違法事由にもなりえよう。

#### (3) 同法34条2項の作業許可で足りると判断した誤認

上記原状変更行為について、同法34条2項の作業許可、すなわち土地の形質変更許可(以下「作業許可」という)が必要な事実と認定する一方、上記のように同条1項の伐採許可は不要と判断された。

しかし、本件作業許可で原状変更を行おうという事実認定は、保安林伐採の規模・態様などからみても、大いに疑問である。のみならず、奥与那線工事の根拠とされた作業許可は、「測量及び土質調査」のためのものである。この作業許可では、奥与那線開設のための原状変更行為、すなわち、合計7～8kmにも亘る相当量の立木伐採、立木損傷、下草等採取、土地形質等の工事はできないと思われる。かりに、この作業許可では、当該原状変更はなしえないと正しく事実認定されたとすれば、結局、保安林伐採の要件がクリアできず、本計画決定もなかったと思われる。そうすると、同法34条2項の作業許可、しかも、「測量及び土質調査」のそれで、奥与那線の開設工事ができるという事実認定の誤りは、本計画決定の評価判断の基礎となる事実誤認として、その違法事由にもなりえよう。なお、森林法の条文解釈につき、やや古いが、日出英輔「森林法特別法コンメンタール」第一法規(昭和48年2月15日)が有用である。

\*147 実際、日本で、これから世界自然遺産登録の可能性があるのは、知床半島、小笠原諸島、やんばるの3つといわれる。やんばるは抜きでている。

\*148 特殊鳥類等生息環境調査VI165頁以下、同付属図面「沖縄島北部地域における鳥獣保護区設定(案)」。

の捕食、マングースなどの林道づたいによる北上とそれら侵入種による生態系の破壊、交通騒音・振動・排ガスなどによる動植物への影響、舗装された林道が風の通り道となることによるイタジイ林の立ち枯れ・乾燥化などが動植物へおよぼす影響、造林事業として行われる育天事業が生態系に及ぼす影響なども、考慮されていない。

さらにいえば、奥与那線の利用区域内には、すでに60.4ヘクタールもの特別鳥獣保護区が設定されており、鳥獣保護のために厳格な開発規制がかけられていたのに、この事実も考慮されていない。逆に、将来的には、保護区解除がなされるかのごとくに、伐採を前提として利用区域内に含められている。

## ② 奥与那線による自然災害発生が考慮されたか

当該地域の物理的な自然環境を前提とすると、ここに奥与那線のような広域基幹林道を開設することは、法面の土砂流失・崩壊、林道の陥没・決壊・崩落、その他もろもろの自然災害が発生することは、容易に予見可能な事実である。

実際、本計画決定前に着工された広域基幹林道である大国線では、工事中のみならず工事後も、林道建設に伴う自然災害が頻発しており、そのための災害復旧事業費も膨大な額に達していた<sup>\*149</sup>。この復旧事業にも高率の国庫補助金がつくので(補助率は後述するようになりかなり高い)、林道建設という公共事業をやると、更に、その災害復旧事業という公共事業を永遠に行えるので、不必要な林道建設が行われる温床となっている<sup>\*150</sup>。

\*149 平成12年版沖縄の林業57頁には、平成2年度から同11年度までの「林道施設災害復旧事業実績」の一覧表がある。これは沖縄県全体のものであるが、大規模林道、つまり広域基幹林道は大国線と奥与那線の二つしかないので、この二つの工事中・工事後の災害復旧事業費が大部分を占めるものと推測される。これによると、平成2年度1億8731万円、3年度1億2928万円、4年度1億1060万円、5年度3042万円、6年度7億2910万円、7年度4億8825万円、8年度1億590万円、9年度1億7260万円、10年度5億4827万円、11年度1億3574万円で、過去10年間だけでも合計26億3747億円にも達する。

前記のように、約17年の歳月をかけて完成した大国線の総事業費45億9600万円の約57%、約5年の歳月を要した奥与那線の総事業費20億175万円を優に上回る。言うなれば、大国線と奥与那線の間クラスの中規模基幹林道が、10年の歳月をかけてもう一本開設されたのと同じである。もともとの林道が不必要なものであれば、この26億3747万円という天文学的支出もムダなものである。もっとも、沖縄県をふくむ地元には、自然災害復旧事業は天の恵みともいえるべき、ありがたい公共事業である。台風常襲地帯である沖縄では、広域基幹林道を一本開設すると、その後も半永久的に、公共事業で「飯が食える」わけである。これもムダな公共事業を生む温床となっている。

なお、平成6年度に7億2910万円、翌7年度に4億8825万円というように、災害復旧事業費が跳ね上がっているのは、平成5年の大国線の開通に伴う自然災害による。平成5年3月31日付琉球新報は、「大国林道開通はしたけれど・・・数箇所土砂崩れ」という見出しで、次のように報じている。「昭和52年度の着工から17年の歳月をかけて完成した国頭村と大宜味村を結ぶ大国林道の開通式が30日午後、現地で行われた。しかし、同日午前からの大雨で林道の数箇所土砂崩れが発生しており、県は新たな対応を迫られそう。同林道は当初、昨年5月に開通式を予定していたが、土砂崩れなどを理由に延期されていた」。上記26億3747万円のうち、国庫補助額は23億2392万円で、約88%以上が国庫の丸抱えである。つまり、沖縄県は3億円を用意すれば、国庫補助の23億円と合わせて、26億円の公共事業を実施できる。その3億円も起債で調達すれば、地方交付金で面倒をみてもらえる。これは「ただ飯、ただ酒」のシステムであり、「公共事業、やらなきゃ、損、損」のお囃子が聞こえるようである。ここにもムダな公共事業を誘発する仕掛けがある。なお、林道整備費に関する地方交付税の算定につき、前掲「民有林道施策のあらまし」98頁参照。

\*150 山奥に林道をつくると、大規模であるほど災害が発生し、山が荒れる。山が荒れると、今度は、治山事業という別の公共事業ができる。このようなことが全国的におこなわれており、事業費も膨大な額に達している。前掲林業統計要覧117頁によると、平成10年度の「民有林治山事業合計」は、2868億922万円(内、治山事業費補助2204億3989万円)、同11年度のそれは、2863億5789万円(内、同補助2216億7362万円)にも及ぶ。同124頁によると、「治山施設災害復旧事業」費は、平成5年から11年までの7年間で337億2126万円、同125頁によると、「災害関連緊急治山等事業」費は、同期間中の7年間で1246億5149万円、「林地崩壊防止事業」費も、同期間中の7年間で91億283万円となっている。これらの天文学的費のうち、真に必要なものはどれだけであろうか。ムダな林道を造らなければ大半の支出は回避できたのではなかろうか。なお、今後、治山事業と共に期待できるのは、「森林と人の共生」のために実施される、「自然にやさしい」自然共生施設整備事業(林道改良事業の拡充)という公共事業である。補助率は既存事業と同じで、幹線林道100分の50、その他100分の30となっている。前掲「民有林道施策のあらまし」123頁参照。今後は、新しく制定された自然再生法にもとづき、自然再生を錦の御旗とした公共事業がおこなわれるのであろう。林道と治山のような関係が一般化され、法的根拠をもつわけである。なお、2002年1月22日付日本経済新聞は、森林整備と治山事業について、次のように伝えている。「森林整備と治山はともに03年度で終わる7カ年の長計(長期計画)。森林は間伐や林道づくりなどからなり、事業費(現長計、国直轄と補助計)2兆8500億円。治山は土留めや治山ダム建設などが柱で、同2兆円ある」。長計によるこれらの事業費の算出根拠は全く不明であり、その決定過程はブラックボックスである。



いずれにしても、本計画決定に際し、大國林道の経験からも、自然災害発生のおそれのみならず、その復旧工事による公費負担など、諸般の事情を考慮すべきであったのに、考慮された形跡はない。とりわけ、奥与那線は、土砂流失防備、土砂崩壊防備の各保安林地域の保安林を、かなりの量伐採したのであるから、この点の考慮は絶対に必要であった。

実際、奥与那線において、自然災害による法面の土砂流失・崩壊、路肩・路床の決壊・崩落などの自然災害が多発していることは、公表された林道施設災害復旧事業実績からも明らかである<sup>\*151</sup>。

### ③当該地域が沖縄全体の水ガメ であることが考慮されたか

当該地域のかなりの部分が水源涵養保安林に指定されている。

具体的には、奥与那線の利用区域面積3152ヘクタール、水源涵養保安林398.75ヘクタールであるから、実に利用区域の約13%は水源涵養保安林である。水不足に悩む沖縄にとって、いかに当該地域が水源として重要な地域であるかは、一目瞭然であろう。

しかるに、本計画決定は、当該地域が唯一無二の水源地帯であり、その大部分が水源涵養保安林に指定されている事実を、考慮していない。この水源涵養保安林部分についても、将来的には伐採することを前提として、奥与那線の利用区域に含めるとするのは、不合理であろう<sup>\*152</sup>。

### ④やんばるにおける林業の状態、 その他の経済的・社会的条件が考慮されたか

やんばる林業の実態は前述した通りである。

前記のように、やんばる林業の中心は国頭村であるが、同村におけ産業構造・就業者数などの各種指標について、その現状や将来予測の数値などは、当然、本計画決定に際し、考慮すべき重要な要素である。さらに、本件計画決定に際し、やんばる林業の担い手である国頭村森林組合の実態も、考慮すべきことになる<sup>\*153</sup>。

繰り返して言えば、以下の通りである<sup>\*154</sup>。

前記のように、本計画決定時、国頭村においては、林業従事者は減少の一途をたどっており、産業構造・就業者数などは、大幅に第3次産業にシフトしていたこと、森林組合の生産活動の中心は、以前には、ダム建設や土地改良事業など、林地転用に伴う開発伐採(無償払い下げ)によるチップ生産が圧倒的であったが、安価な海外品に押されて生産量は減少の一途であり、ついには生産停止に追い込まれたこと、集成材などの加工品も、県産品の優先調達など販路が限定されており、海外からの輸入品や本土からの移入品に対抗できないことなどから、その生産量は微々たるものであること、一方、これらのチップ・加工品生産の行き詰まりから同組合財政が悪化したが、これを公的にサポートするために造林事業が盛んに行われるようになったこと、この造林事業の実体は、公有林(県有林・県営林・村有林)を対象として、県・国頭村を発注者、同組合を受注者として随意契約により行われる公共事業であること、造林事

\*151 前注149参照。

\*152 より根本的には沖縄の水利用のありかたが問題となる。沖縄の水問題はリゾート観光客などによる大量の水使用とも関係する。水需要からダム建設へと飛躍するのではなく、水需要そのもののチェック、観光のありかたの見直しなど、ソフト面での解決こそ重要である。

\*153 やんばる林業の担い手が国頭村森林組合であることにつき、前掲松下論文9頁以下参照。

\*154 やんばるの林業が抱える一般的問題についても、前掲松下論文に鋭い分析がある。なお、全体計画調査報告書「第2章 林業をめぐる環境」の7～34頁、参照。

業は少人数の者が手道具を用いて行われる手作業であること、造林事業の中心は育天事業であるが、やんばるの植生が多種多様で経済的有用樹種に恵まれないのだから、育天事業は無意味であるだけでなく、生物多様性に悪影響を及ぼしていること、同組合の保有車輛が僅かであり、林業の実態からみて、高性能林業機械を導入する必要もなかったし、実際上も、奥与那線の完成後も導入実績はないこと、森林伐採のピークは広域基幹林道大国線の着工以前にみられ、大国線や奥与那線が完成後には森林伐採量はむしろ減少していること（ピーク時の昭和47年の3分の1前後しかない）、その他やんばる林業をめぐる諸般の事情を考慮すべきであった。

以上のような諸事情を考慮すれば、やんばる林業のためには、既存林道で十分に対応可能であったことが、容易に判断できたはずである。

さらに、やんばる地域の経済的・社会的な諸条件についても、前述したような国頭村における人口構成・産業構造・就業者数などの各種指標に示された、それらの諸条件が考慮されていない。

#### ⑤既存林道で対応可能か代替案が考慮されたか

一般的にいても、裁量的判断は合理的な意思決定でなければならず、そのためには代替案の検討が必要不可欠である。

この点は、行政上の意思決定について、とくに要請される。むしろ、前記のように、地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と定め、地方自治法2条14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに

当っては、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めているのだから、公金支出を伴う場合には、合理的な意思決定、つまり、同じ目的をより少ない費用で達成しうる代替案の検討は、法律上の要件でもあるといえよう。

本計画決定においては、奥与那線の代替案、つまり、既存林道で対応可能かどうか、林道開設でなく局部改良でも目的を達しえないかどうか、考慮されていない。この代替案が検討されたならば、奥与那線利用区域の自然的価値、やんばる林業の実態などに照らし、既存林道で十分に対応できるし、自然環境保全の見地からも望ましいことは、明らかになったであろう。

のみならず、前記のように、既存林道は2級林道として、長さ12メートル、幅2.5メートルの「普通自動車」が「安全かつ円滑に」通行できる構造をもっていた。かりに、既存林道ではすれ違いの危険があるとしても、利用時間帯による通行規制、小型先導車による露払い、避難帯・待避所の設置などにより、交通上の危険にも十分対応できたであろう。実際には、奥与那線には通行車輛は殆どなく、すれ違いの可能性も乏しい。既存林道には、凸凹道・ぬかるみの問題があるとしても、事前に、地固めを行い砂利をまくなどすれば十分に対処可能であり、あえて舗装する必要もない<sup>\*155</sup>。

一方、広域基幹林道化により、路面陥没、路肩崩壊、路線崩落、法面崩壊、交通事故の多発など、林道の維持・管理上も、新たな問題が生じる。これらの弊害も既存林道のままであれば生じない。

そうすると、既存林道による対応可能性、つまり既存林道のままという代替案を検討しなかったことは、本来、考慮すべきことを考慮しなかった誤りといえそうである。

\*155 平成12年版沖縄の林業52頁によると、すでに沖縄の林道の舗装率は81%に達しており、全国平均の36%に比して、著しく高い数字となっている。曰く、「林道舗装率(林道延長に占める舗装された林道部分の率)は、全国平均が36%であるのに対し、本県は81%で、全国でもっとも高い水準にある」という。このような舗装率の全国平均に照らしても、凸凹・ぬかるみなどの問題は、沖縄では舗装の根柢にならないといえよう。なお、小動物にとっては、舗装は路面を灼熱地獄とするもので、自然生態系に与える影響は甚大である。小動物は移動を制限され生息域も分断される。移動できても焼死や轢死がまち受けている。林道を建設しても舗装しなければ、自然破壊は最小限に抑えることができる。林道の舗装は元凶である。

(2) 考慮すべきでない事項を考慮し、  
過大評価すべきでない事項を過大評価した誤り

①災害時の迂回路としての利用可能性、平常時の  
一般道路としての交通需要の考慮、過大評価

本計画決定にさいし、非常災害時に迂回路として利用することが、奥与那線開設の理由の一つとして挙げられている<sup>\*156</sup>。

しかし、台風襲来時の非常災害時において、奥与那線が迂回路として利用できるというのは、本計画決定の判断の基礎となる事実認定の誤りであるか、少なくとも、考慮すべきでない事項を考慮したか、過大評価すべきでない事項を過大評価するものである。やんばる地域の海岸沿いの国道・県道(以下「一般道」という)が通行不能となったような災害時には、奥与那線は、より大きなダメージを受けていて、森林倒木、法面崩壊、林道の決壊・崩落などにより、ズタズタになっているであろう。この点は、一般道と奥与那線の構造基準や設置場所の自然環境の著しい違い、大國林道や奥与那線の台風襲来時の閉鎖回数、修復工事回数、そのための莫大な工事費用など過去の実績などからも、明々白々である。災害時には林道が真っ先に通行不能となって閉鎖されている。

さらに、平常時、一般道路としての利用可能性についても、考慮してはならない事項を考慮し、過大評価してはならない事項を過大評価したきらいがある。やんばる地域の集落は、海岸沿いに発達していて、その往来には、時間的にも安全面からも、一般道で十分すぎるほどであるから、起伏やカーブなどが多くスピードも出せない奥与那線を、わざわざ一般交通道路として、山越え谷越え利用するはずはない。のみならず、当該地域の自然環境を保全するためには、むしろ奥与那線においては、一般車両による平時の通行はこれを規制するのが、正しい管理のあり方といえる。

②レクリエーション目的のための  
利用の考慮、過大評価

全体計画調査報告書は、奥与那線整備の目的の一つにレクリエーションを挙げて、次のように解説している<sup>\*157</sup>。

「国頭村では、県内随一の森林地帯というユニークな環境を求めて、外部からの入り込み者が増加しており、辺野喜ダム周辺に森林レクリエーション施設整備の計画をもっている。村ではさ

\*156 全体計画調査報告書25頁は、「すべての道路が完全に機能している場合と、幹線道路の一部の区間が通行止めになった場合の最短経路」について、奥与那線の利用可能性のシミュレーションを行っており、非常災害時における迂回路としての機能を重視していることが分かる。ここに「幹線道路の一部の区間が通行止めになった場合」というのは、「沿岸を走行している国道58号線、県道名護国頭線、県道2号線等の一部が通行止めになった場合」が想定されている。結論として、「本路線(奥与那線)は林内路網の枢軸としての機能の他に、沿岸各集落と行政・経済の中心である辺戸名との連絡道路としても機能することがわかる。これらは、いずれも本路線が常時30km/h程度でスムーズに走行できる場合に機能するものであり、メンテナンスの不備のために一部区間が走行できなかつたり、災害に弱い道路構造の区間が多い場合には、十分な機能を発揮することができない」と総括している。

しかし、災害対策上、十分な規格・構造をもつ国道58号線などの幹線道路が非常災害でやられた場合には、はるかに規格・構造で劣り立地条件も悪い奥地林道が大丈夫なはずがない。実際にも、台風襲来時には、真っ先に林道がやられている。自然災害復旧事業費も膨大な額にのぼっていることは、注149で明らかにしたとおりである。

さらに、全体計画調査報告書は、「本事業の推進に合わせて、接続道路(支線の林道)の整備が進むと、ネットワーク全体の機能がレベルアップするため、災害や通行止め時の迂回路的な利用ではなく、本路線は村の連絡道路網のロータリーとして日常的に利用されることになるであろう」と希望的観測を述べているが、この期待は見事に裏切られている。

なお、シミュレーションの前提として、30km/h程度の走行が想定されているが、これは山道のレーシング走行であり危険ですらある。山道は勾配がきつクカーブも多く見通しも悪い。山道の暴走行為を前提とするのは無理である。のみならず、奥地林道のメンテナンス不備は当たり前—そのようなことにカネをかけること自体、ムダといえる—であるし、奥与那線は全線が災害に弱い道路構造区間であるから、上記シミュレーション自体が成り立たないといえよう。頻繁な林道交通が自然環境に与える影響—実際には、交通需要がないのでその必要もないが、林道の存在自体による影響は重要である—などは、当初から考慮されていない。

\*157 全体計画調査報告書34頁。

らにこの周辺エリアや調査区域内の豊かな自然に多くの人々がふれあえる機会を増やそうと考えており、本路線はそのような森林レクリエーションのためのアクセス道路としても機能することが期待されている。」

前述したように、当該地域の自然生態系が極めて脆弱であること、本件地域の自然環境の価値からすれば、管理方法としては、利用を前提としない厳格な保存を考えるべきであろう<sup>\*158</sup>。仮に、レクリエーション目的を考えるとしても、そのためには既存林道で十分対応できたのであり、自然環境保全上、むしろ望ましい選択であったといえる。そうすると、レクリエーション目的というのは、本来、考慮すべきでない事項の考慮、あるいは、過大評価すべきでない事項の過大評価といえよう。

### ③補助金交付・補助率割合の考慮、過大評価

以上から明らかなように、いかなる目的であるにせよ、奥与那線開設の必要性を合理的に説明することは困難であり、それらの目的のためには既存林道で対応できたと考えられる。かりに、既存林道では十分に対応できないとしても、林道の開設でなく改良、それも局部改良で、目的を達成することができたとと思われる<sup>\*159</sup>。

開設の場合、国庫補助率は80%、改良の場合には、30または50%(本件の場合、幹線林道ではないので、補助率は30%と考えられる)である<sup>\*160</sup>。かりに、既存林道のままでは補助金が貰えず、また、改良の場合、開設と比して少ない補助金しかでないことを理由に、あえて開設工事を行ったとすれば、補助金割合の多寡という、本来、考慮してはならない事項を考慮したことになる。のみならず、奥与那線完成後は、台風常襲による自然災害により、頻繁な災害復旧工事が永久的に必要な不可欠となり、しかも、復旧工事には高率の国庫補助(前記のように88%以上と考えられる)がつくことから、これらの事情をも考慮して本計画決定を行った場合にも、同様である。いずれも、本来、考慮すべきでない事項を考慮し、過大評価すべきでない事項を過大評価したものといえよう<sup>\*161</sup>。

### 5 まとめ

以上を総合すると、奥与那線の開設は、裁量の逸脱・濫用という審査基準に照らしても、裁量判断の前提となる事実の認定に誤認があり、本来、考慮すべき事項を考慮せず、考慮してはならない事項を考慮または過大評価しており、このような誤りにもとづき本計画決定がなされたものとして、違法評価されうるであろう。そうすると、本計画

\*158 自然保護という場合、「保護」には「保全」と「保存」の二つの意味がある。「保全」は、利用を前提とし人手を加えながらの管理を意味するのに対し、「保存」は利用を排除し人為的干渉を排除することに主眼がある。語源的にも、「保全」は「conservation」の訳語で、「徹底的に(人のために)サービスさせる(仕えさせる)」というニュアンスがあり、「保存」は「preservation」に由来し、「サービスさせない(仕えさせない)」状態におくことに主眼がある。詳しくは、前掲「自然保護のしくみ」環境法入門84頁参照。

\*159 開設と改良の区別、局部改良などの意味につき、前注80参照。

\*160 前注121参照。

\*161 補助金改革が声高に叫ばれて久しい。しかし、新聞報道によると、国の補助金は5年連続で最高を更新したという。2003年1月25日付朝日新聞は次のように伝えている。「財務省は24日、2003年度一般会計予算案のうち、地方自治体や特殊法人などに対する補助金の概要を発表した。総額は前年度比1.1%増の22兆3234億円となり、5年連続で過去最高を更新した。(中略)03年度予算案の一般歳出は前年度比0.1%増の47兆5922億円で、補助金の伸びがこれを上回ったため、一般歳出に占める補助金の割合は80年度以降では最高の46.9%になった。経費別の内訳では、(中略)公共事業関係費は3.8%減の3兆5745億円と削減した。(中略)補助金の8割近くは地方自治体向けで、0.6%増の17兆4515億円。同日付の日本経済新聞によると、補助金全体の件数は2411件であるが、補助金の多い省庁では農水省が578件で首位だという。奥与那線で問題となる補助金も農水省関係のものである。

決定を原因行為としてなされた支出は、違法公金支出と評価することができ、住民訴訟でその是正を求めうるであろう<sup>\*162</sup>。

## 第8 結びにかえて

### —日本のバーミヤン遺跡問題として—

本稿は、沖縄やんばるの奥与那線を素材として、公共事業の問題点を明らかにし、司法審査の可能性を検討するものである。

もとより沖縄の公共事業は奥与那線だけではない。

やんばるに限ってみても、現在、建設中の大保ダム、計画中の奥間ダム、育天事業などの造林事業、砂防ダムなどの治山事業、農地造成などの土地改良事業、ヘリパット基地建設など、まさに公共事業のオン・パレードである。公共事業の見本市が行われているともいえる。広域基幹林道大國線や奥与那線の影響も依然深刻である。今後も、やんばるが生き残れるのか、正直にいつて分からない。すでに失われた自然は元には戻らない。

沖縄の公共事業には開発規模とテンポの問題もある。

次の文章はこの点を喝破する<sup>\*163</sup>。

「島は面積が小さいから、島の生態系の同一性を確保しようとする力にも限度がある。日本本土における20ヘクタールの開発と、沖縄の島における20ヘクタールの開発とでは、その自然環境に及ぼす影響の度合は、くらべものにならないくらい島の方が深刻なものとなる。ゾウが体から10グラム

の肉片を切りとられる場合と、ネズミが同量のものを切りとられる場合とでは、ネズミの方がはるかに影響が大きいはずである。というよりも、ネズミにとってはそのことが致命的なものになりかねない。いま沖縄における自然保護の問題は、島面積の割りには大きすぎる開発が、急テンポで進められているところから起こってくるように思われる。そして、その開発が島の自然の特異性への配慮が不十分で、日本本土と同じ内容・規模・方法で進められているからではなかろうか。」

もちろん、沖縄開発問題の本質は、開発の規模やテンポだけではなく、真に必要な開発が公共事業—それは沖縄の内発的発展に資するものでなければならぬ—として行われているかどうかである。公共事業は沖縄の発展に貢献しているのか。沖縄の公共事業は大規模な自然破壊事業でしかないのか。沖縄が世界に誇る宝ものを壊してはいないか。いずれにしても公共事業をチェックする法的しくみが必要である。最終的には、公共事業の決定過程は司法審査に服し、その違法性が判断されなければならない<sup>\*164</sup>。行政に誤りはないという誤った前提のもとに、公共事業がノーチェックのままではよいはずはない。

やんばるは世界遺産的な価値がある。この世界的遺産が公共事業で破壊される。世界文化遺産バーミヤン遺跡は暴力的に破壊された<sup>\*165</sup>。世界的自然遺産やんばるを破壊するのは公共事業である。その意味で奥与那線開設は日本のバーミヤン遺跡問題でもある。このような問題はやんばるに限らず日本全国にみられる。諫早湾は、「魚湧く海」「有明海の子宮」と形容されるように、宝の海で

\*162 もっとも、住民訴訟による責任追及は、それほど簡単なものではない。原因行為の特定の程度、原因行為と公金支出間の違法性の承継など、クリアすべきハードルは多い。本稿は原因行為の違法性に焦点を合わせて論じたものである。

\*163 池原貞雄「ニライ・カナイの島々」池原貞雄・加藤祐三編、築地書館(1988)9頁以下。

\*164 司法審査は最後の担保手段である。それ以前の段階でも、行政上の意思決定そのもの合理性を担保するしくみを、行政過程そのものの中にインプットしていく必要がある。その意味で公共事業の見直しは行政過程そのものの変革でもある。これは透明性・情報公開・説明責任・市民参加などの手続を、行政過程に制度内在化させるものでなければならない。

\*165 2001年3月27日付朝日新聞は、「現世から消えた至宝 大仏破壊」という見出しで、バーミヤン遺跡の破壊を伝えている。

ある。ここが干拓事業という不可解な公共事業で失われようとしている。

バーミヤン遺跡を破壊したのは寛容のない宗教的信念であった。やんばるの破壊が公共事業によって合法的になされるところに、日本の開発システムの病理があるといえよう。見直しはようやく始まったばかりである。夜明けまでは日暮れて遠い。

#### 謝 辞

本稿は多くの人のお力添えで完成できた。沖縄やんばる訴訟の原告団のみなさん、とくに、故吉嶺全二さん、玉城長正さん、真喜志好一さん、吉嶺繁子さん、原告弁護団の大西裕子、藤原猛璽、三浦州夫、山尾哲也の各弁護士のみなさんに、心から感謝申し上げたい。また、名古屋大学名誉教授・沖縄大学教授の伊藤嘉昭、宇都宮大学名誉教授の藤原信の両先生からは、資料提供を受けただけでなく、私の専門外の生態学や林学などについて教をいただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。これらの方々はやんばる保護のために一口先だけの人と自然の共生ではなく一闘う人々である。本稿は、単なる法律論文ではなく、総合政策的であることをめざしたが、荒削りであることは否めない。不十分な点は後日の研究課題としつつ、志なかばで倒れた故吉嶺全二さんの御霊前に捧げたい。

#### 追 記

本稿の校正には総合政策研究科博士課程後期課程に在学中の藤岡慎吾君のお世話になった。付記しておきたい。

## 資料1 ヤンバル(山原)の自然の特質と保護の必要性

表1 日本全土とヤンバルの動物相比較

分類群 産地	哺乳類	鳥類	爬虫類	両生類	汽・淡水 魚類	昆虫類	クモ類	甲殻類	ヤスデ類	ムカデ類	陸・淡水 貝類	計
全国	188	665	87	39	200	30146	1134	380	293	138	519	33789
山原	14	320	17	14	39	3000	94	79	16	22	90	3705
山原産種 %	7.4	48.1	19.5	35.9	19.5	10.0	8.3	20.8	5.5	15.9	17.3	11.0

表2 ヤンバルの面積(782 平方km)あたりの日本全土の動物種数の平均種数

分類群 産地	哺乳類	鳥類	爬虫類	両生類	汽・淡水 魚類	昆虫類	クモ類	甲殻類	ヤスデ類	ムカデ類	陸・淡水 貝類	計
山原	14	320	17	14	39	3000	94	79	16	22	90	3705
全国	0.4	1.4	0.2	0.1	0.4	63.3	2.4	0.8	0.6	0.3	1.1	71
全国産種 %	2.9	0.4	1.2	0.7	1.0	2.1	2.6	1.0	3.8	1.4	1.2	1.9

表3 ヤンバルに生息する固有種及び分布南限・北限種

分類群 産地	哺乳類	鳥類	爬虫類	両生類	汽・淡水 魚類	昆虫類	クモ類	甲殻類	ヤスデ類	ムカデ類	陸・淡水 貝類	計
I	1	2	0	1	0	166	0	0	0	0	4	174
II	0	0	0	1	0	△	1	4	0	0	10	16
III	3	1	11	4	2	△	2	1	0	0	11	35
IV	2	1	2	4	2	△	2	1	3	1	3	21
V	1	18	1	0	0	△	1	0	1	0	2	24
VI	1	0	0	0	2	△	2	14	3	4	0	26
計	8	22	14	10	6	519	8	20	7	5	30	649

I. ヤンバルだけに分布 II. 沖縄諸島だけに分布 III. 沖縄諸島と奄美諸島に分布

IV. 琉球列島だけに分布 V. 琉球列島の固有亜種 VI. ヤンバル原が分布南限・北限 △. 検討中

表4 全国、沖縄県、ヤンバルの国指定天然記念物件数(動物)の比較

分類群 産地	哺乳類	鳥類	爬虫類	両生類	魚類	原案 動物	甲殻類	昆虫類	剣尾類	軟体 動物	計
全国	36	83	6	9	18	2	3	33	1	3	194
沖縄県	6	11	3	0	0	0	1	1	0	0	22
山原	3	7	1	0	0	0	1	1	0	0	13

表5 ヤンバルのレッドデータブック掲載種(各欄の数字はヤンバル)

区分	日本産の 既種/亜種	レッドデータブック掲載種(亜種を含む)の数											
		絶滅種		絶滅危惧種		危急種		希少種		地域個体群		計	
哺乳類	188	5	1	3	0	11	3	36	1	13	0	68	5
鳥類	665	13	1	27	3	27	2	65	8	0	0	132	14
爬虫類	87	0	0	1	0	2	1	13	9	0	0	16	10
両生類	59	0	0	2	0	4	2	8	2	5	0	19	4
汽・淡水魚類	200	2	0	16	1	6	0	17	3	7	2	48	6
昆虫類	28720	2	0	23	1	15	2	166	25	1	0	207	29
クモ類	1134	0	0	0	0	1	0	3	1	0	0	4	1
ヤスデ類	277	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	3	0
陸・淡水貝類	783	0	0	34	0	39	0	54	0	5	0	132	0
甲殻類	192	0	0	0	0	7	0	44	16	1	0	52	16
	32305	22	2	108	5	112	10	407	65	32	2	681	84

[出典] 池原貞雄(琉球大学名誉教授、生態学) 1995年11月18日「やんばるシンポジウム」(日弁連公害対策環境保全委員会・沖縄弁護士会「やんばるシンポ」実行委員会主催) 基調講演資料



資料 2

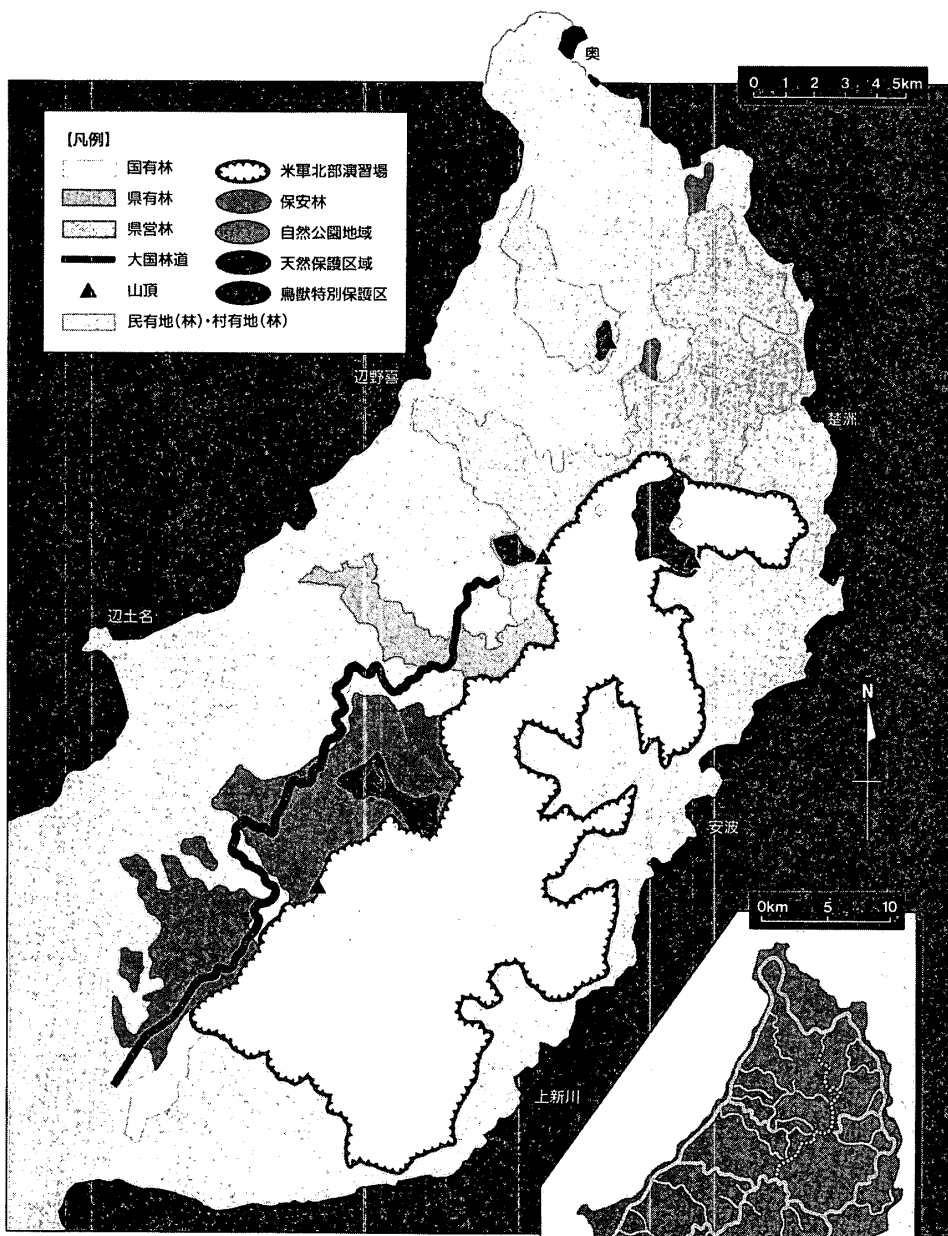


図 1 : 土地管理区分の状況(1994年現在)

※図 1 は各種行政資料・文献資料より

図 2 : 道路網の概況(1994年現在)

..... 国道・県道・林道・主な既設林道・作業道  
 ..... 奥与那林道(大國林道の北進計画)

〔出典〕 (財)日本自然保護協会「別冊保護・研究活動レポート'95」自然保護No.392付録(1995年1月1日発行)8頁。

資料3

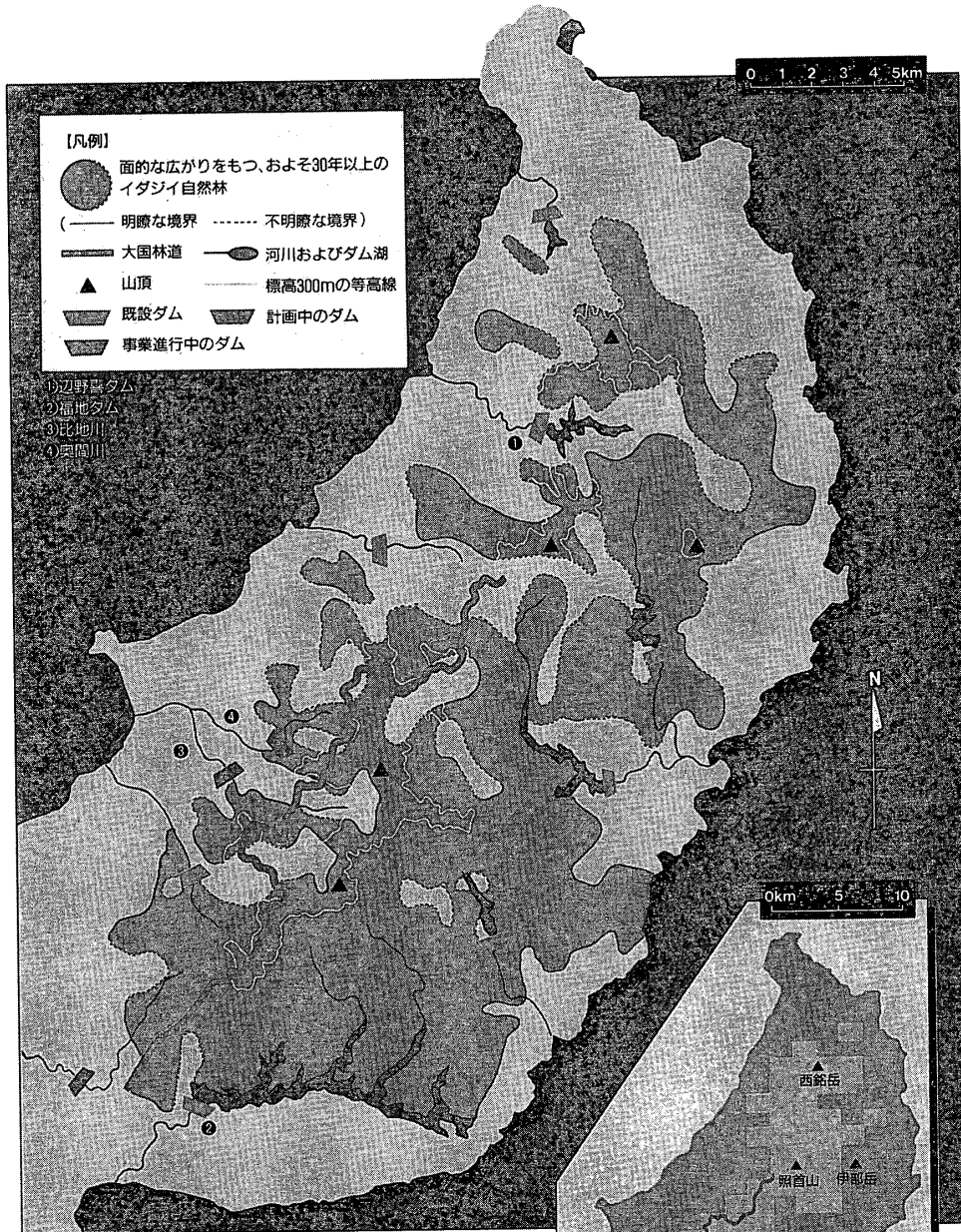
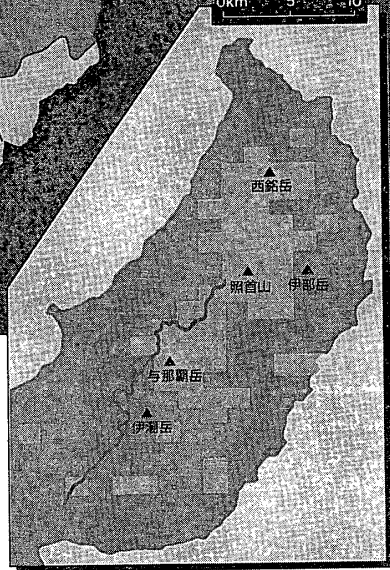
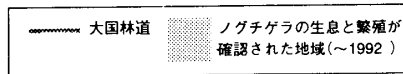


図3：自然の概況(1994年現在)とダムの配置

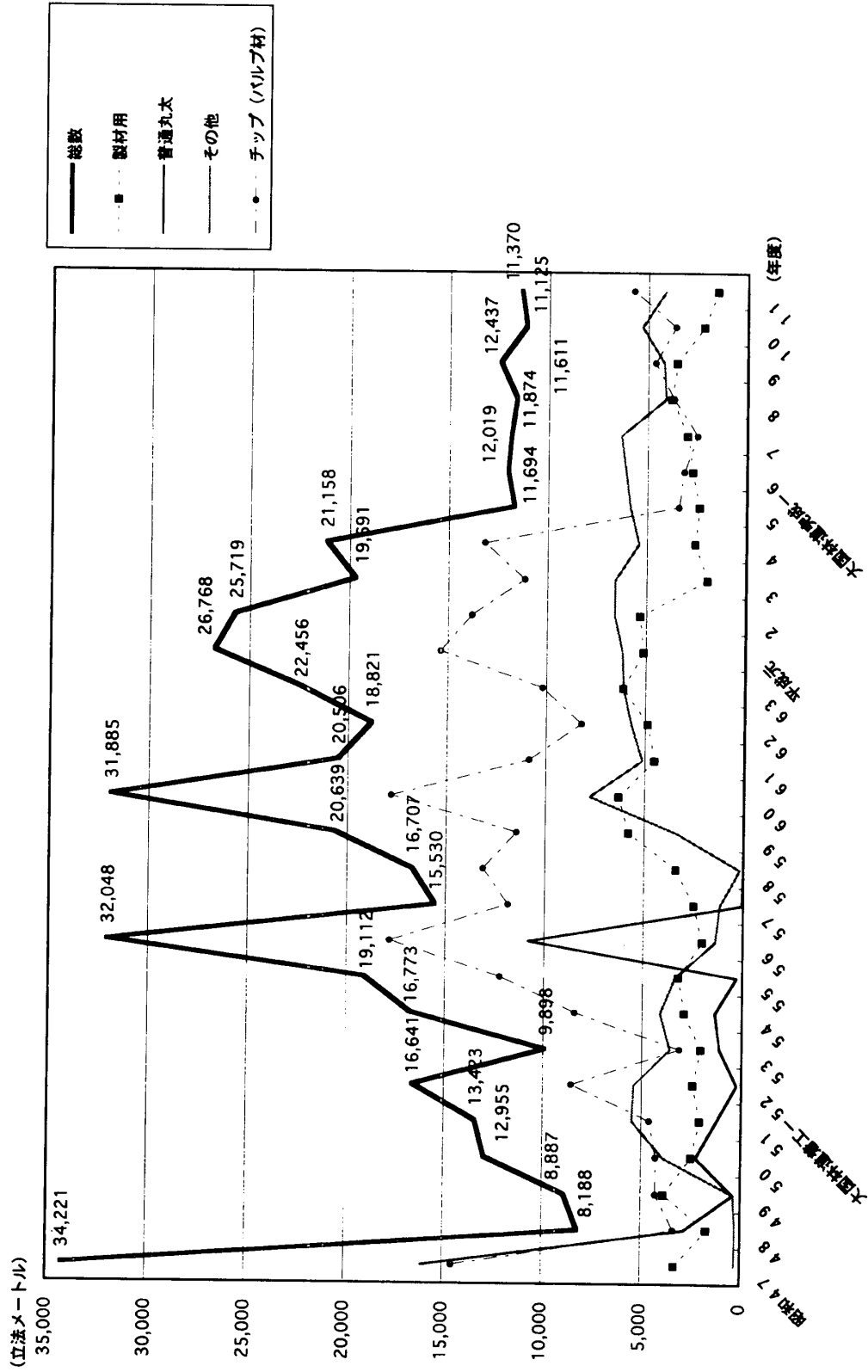
※図3のダム配置および図4は各種行政資料・文献資料より

図4：ノグチゲラの生息域



〔出典〕 (財)日本自然保護協会「別冊保護・研究活動レポート'95」自然保護No.392付録(1995年1月1日発行)9頁。

資料4 沖縄の林産物生産量(用材)



原資料：沖縄の農林水産業 昭和56年12月及び平成13年2月 作図：建築研究室DAP 小林志弘・真喜志好一