

【法学部門】

環境団体訴訟の実現に向けた原告適格の拡大

法学科 3年

02A20125

平田 竜靖(ひらた りゅうせい)

I はじめに

地球温暖化などの環境問題の解決に向け、政府は令和2年10月、カーボンニュートラル社会の実現を目指すことを発表した。この目標を実現するためには、温室効果ガスの一種である二酸化炭素を吸収する木々の存在が重要であることは想像に容易い。こうした政府の提言も後押しする形で、今後、自然保護は従来以上に重要視されることだろう。しかし、社会発展に伴う過度な開発行為により汚染される自然が依然存在していることも確かである。司法及び立法の分野から、より実効的に環境保護と開発行為の両立させる術はないだろうか。

開発による侵害から環境を保護するための手段の一つとして、開発行為に対する行政庁の許可処分を取消すことが考えられる。現在、取消訴訟に係る原告適格は「当該処分又は裁決の取消しを求めるとき法律上の利益を有する者」に限られている（行政事件訴訟法9条1項）。言い換えると、『法律上の利益』を有することは、抗告訴訟のうち取消訴訟を提起する原告の訴訟要件¹となる。原告適格の有無を判断するにあたり、裁判所は原告が「法律上の利益」を有しているかを審査する際、その利益が個々人の個別的利益として保護されているかどうかを審査する。現時点では、個別的利益である場合は原告適格が認定される傾向にある一方で、問題となっている法規定が不特定多数の者の利益を保護している場合など、個々人が利益を享受しているとは言えない事例では、そのほとんどで原告適格が否定されてしまう。そのため、不特定多数の集団が不利益を被る森林伐採などの環境問題では原告適格が肯定され難い。

そこで本論文では、法的効力をもって自然を保護し環境破壊行為を抑止するため、環境保護団体へ原告適格を拡大すべきであると主張する。その結果、開発行為に対する行政庁の許可処分を取消訴訟によって争う機会を環境保護団体に与えることで、より実効的な環境保護²が可能になるのである。

以上の問題意識の下、本論文では、まず環境保護団体へ原告適格を拡大させる前提とし

¹ 横山信二「抗告訴訟における原告適格—取消訴訟と差止訴訟における『法律上の利益』の意味を中心に—」広島法学35巻4号172頁（平成24年）。

² ここでの「環境保護」は、「事業者による開発行為によって反射的に発生する過度な環境破壊、または環境汚染から、自然環境を保護すること」を指すものとする。

て、現行の日本法には原告適格の認定方法において克服すべき課題があることを述べる³。次に、どの範囲の団体に原告適格を拡大すべきなのかを検討するために、ドイツで実際に導入されている制度を確認する⁴。最後に、これらの議論を踏まえ、実際に日本に環境団体訴訟を導入するための制度設計をどうするのか、筆者なりの意見を述べる。

II 日本における原告適格の判断枠組み

原告適格を拡大させる施策について論じる前に、現在日本において原告適格がどのように認定されているか、そしてその認定方法が環境保護をめぐる訴訟においてどのように問題になっているかを確認しておく必要がある。

1. 原告適格の認定方法

日本における原告適格の認定方法の枠組みを明確に示した判例に、主婦連ジュース事件⁵がある。社団法人 A の申請に基づき公正取引委員会が認定した規約の内容に対し主婦連合会が不服を申し立てた際、原告適格を主婦連合会が有していないとして公正取引委員会が当該申し立てを却下した。本事案は、この審決に対し主婦連合会が当該審決の取消訴訟を提起した、という事案である⁶。この事案において主婦連合会は「第三者」である。本判決は、まず原告適格を有し得る者について、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者」を指すとしている(甲)。さらにこの「法律上保護された利益」の内容について、「行政法規」が「個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益」を指していると判示した(乙)。以下、甲を「保護範囲要件」、乙を「個別保護要件」と呼ぶ。原告適格が認められるためにはこの両方の要件を充足している必要があるのだが、この判例の定式をそのまま適用してしまうと、第三者に原告適格を認定することが極めて困難になる。一般に、許可処分の根拠規定が当該処分の相手方(開発事業者など)の利益を保護している場合、第三者(周辺住民など)の利益までも保護しているとは言い難いからである⁷。この関係で、特に後者の個別保護要件が環境保護を巡る訴訟において問題となっている。自然

³ 環境団体訴訟の導入はあくまでも環境保護の手段の一つである。訴訟に依らずとも立法の規制によって解決できるのであれば、筆者はそれでも構わないと考えている。しかし、立法のみで徹底的に環境を保護しようとする規制が複雑になってしまい、今度は開発を行う事業者の動きが阻害され、結果として社会の発展が停滞するといった事態も起こり得る。そうした事態を極力避けるためには、適宜訴訟の場で開発行為に許可を出した行政庁と環境保護団体を争わせ、具体的事案に応じて開発の可否を柔軟に判断するという形の方が妥当だと感じる。

⁴ 開発や環境保護といった専門的知識が要求される分野について、そういった知識を持ち合わせていない裁判官らがどのように審理するのかという問題はある。しかし、本論文では、開発事業者と環境保護それぞれの利益の比較考量を裁判所が具体的にどのように行うのかについてまで踏み込んで論じることはしない。

⁵ 最三小判昭和 53 年 3 月 14 日民集 32 卷 2 号 211 頁

⁶ 谷原修身「独占禁止法と消費者訴訟」南山法学 6 卷 2 号 54-55 頁(昭和 57 年)。

⁷ 高木英行「原告適格と処分性——判例法理の比較研究に向けての準備的考察」東洋法学 63 卷 3 号 1 頁(令和 2 年)。

環境による利益を享受する人間、または自然開発による被害を受ける人間を特定することは困難であり、そうした利益は公益として捉えられるからである。以上のような判例によって示された定式は、争訟の当事者ではない第三者の原告適格の有無を判断する際にしばしば引用され、平成時代序盤まで適用され続けることとなる⁸。

しかし、原告適格を緩やかに解釈する最高裁判例が徐々に現れ始め、平成時代中盤には原告適格拡大判例の判例法理が確立した⁹。こうした判例の動向を実定法化する形で平成16年に行政事件訴訟法が改正され、9条2項が追加された¹⁰。本項では、i) 第三者の原告適格を判断する際は、根拠法令やその関係法令の趣旨や目的を参照すること、そして、ii) 問題となっている利益の内容や性質も考慮すること、この2点が規定された。この改正は、法体系全体を参照した柔軟な判断を可能にすることで、個別保護要件を緩和することを意図したものである¹¹。明確にこの改正の恩恵を受けていると言える判例に、小田急訴訟大法廷判決¹²がある。本事案は、小田急高架建設による騒音を理由に周辺住民(すなわち第三者)が認可の取消を要求した事案であるが、裁判所はi)に従い関係法令となる旧公害対策基本法も参照し、周辺住民にも個人的利益を認定したのである。また本判決では、「健康又は生活環境に係る著しい被害を受けない」という、いわば広範囲の者が享受する利益を、個人的利益として認定している。

他にも、改正前ではあるが9条2項と同様の枠組みで個人的利益について判断を下した判例として、もんじゅ訴訟最高裁判決¹³が挙げられる。本事案で問題となった原子炉設置許可処分について、「(原子炉等規制法は)単に公衆の生命、身体の安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、原子炉施設周辺に居住し、右事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む」と、ii)の規定する要素を考慮して第三者にも原告適格を認めている。生命・身体の安全については改正前から個人的利益として承認されていたことを表す判例である。

こうして、9条2項の改正により個別保護要件の拡大に成功したかに見えた。しかし、その後の判例においてもなお、個人的利益として認定される利益は限定されている。このことを顕著に示した判例が、サテライト大阪事件¹⁴である。周辺住民が交通、風紀、教育など広い意味での生活環境の悪化の被害を受けることで害される利益について、「このような生活環境に関する利益は、基本的には公益に属する利益」と判示した。その後、明文規定がないにもかかわらず、そのような利益を個別的利益としても保護する趣旨を含むと

⁸ 高木・前掲注(7)2頁。

⁹ 高木・前掲注(7)2頁。原告適格拡大に関する判例法理については、後述する小田急訴訟大法廷判決を参照のこと。

¹⁰ 高木・前掲注(7)2頁。

¹¹ 福井秀夫=村田斉志=越智敏裕『新行政事件訴訟法―逐条解説とQ&A』(新日本法規出版、平成16年)321頁。

¹² 最大判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁

¹³ 最三小判平成4年9月22日民集46巻6号571頁

¹⁴ 最一小判平成21年10月15日民集63巻8号1711頁

解するのは困難であると述べ、第三者の原告適格を否定している。本判決は行政事件訴訟法改正以後の判例であるにも関わらず、「広い意味での」生活環境上の利益は「公益に属する利益」であるとして「公益と私益を峻別」してしまっており、「生活環境利益を保護法益と認めた小田急判決よりも後退¹⁵⁾」してしまっている。そのほかにも、最判平成 14 年 1 月 22 日民集 56 卷 1 号 46 頁のように「生命身体に対する危険の度合いが低い」「環境を個々人の個別具体的な利益としても保護する明確な根拠規定がない¹⁶⁾」などの理由に基づいて第三者の原告適格を否定する判例がある。

このことから、先に述べた生命・身体の安全の利益や、9 条 2 項によって個人的利益と判断される利益以外の利益を、全て公益として扱っている判例の立場が読み取れる。いわば判例は、「公益と私益の二分論」に立脚していると言えるのである。

2. 小括

ここまで、9 条 2 項の追加にも関わらず、判例によって公益と私益が峻別されてしまうまでの経緯を追ってきた。このように見ると、原告適格の拡大にあたって乗り越えるべき壁は、判例に根付いている「公益と私益の二分論」であると思われる。この課題を念頭に置いたうえで、どのような手法で原告適格を拡大すべきなのかについては、第 IV 章にてまとめて述べる。

III 原告適格の拡大範囲

前章の議論で「どのように原告適格を拡大させるのか」を考えるための前提は確認できたが、一方で、「どこまでの範囲で原告適格を拡大させるべきか」という問題は依然残っている。環境の恩恵を受ける範囲を特定することが困難である以上、ある環境問題に対して訴訟を提起できる者に一定の基準を設けておかなければ、濫訴により裁判所の負担が過大になってしまうことが考えられる。そこで本章では、既に環境団体訴訟を導入しているドイツではどの範囲で原告適格を認めているのかを確認し、検討の材料にする。

1. ドイツの状況

ドイツでは、平成 14 年に連邦自然保護法 61 条が改正されたことによって連邦単位での環境団体訴訟制度が導入された。具体的には、事前に一定の基準を満たすと判断された環境保護団体が、行政庁の環境保護手続への参加権を認められ、さらにその後の訴権をも与えられるという制度である¹⁷⁾。一定の基準とは、①法人格があること、②定款に基づき理念

¹⁵⁾ 三好規正「環境行政訴訟の原告適格と団体訴訟制度導入に向けた課題」山梨学院大学法科大学院ロージャーナル 11 号 81 頁 (平成 28 年)

¹⁶⁾ 福井章代「判解」法曹時報 55 卷 10 号 187 頁

¹⁷⁾ 大久保規子「ドイツにおける環境団体訴権の強化—2002 年連邦自然保護法改正を中心として—」季刊行政管理研究

的にかつ継続的に、とくに自然・景観保護目的を推進していること、③一つの州を超える活動領域を有すること、④承認の時点で少なくとも3年間存続しており、かつ、その間の活動実績があること、⑤適正な任務遂行が保証されていることを含む7つの要件を指している¹⁸。なお、行政手続への参加にあたっては「自然・景観を侵害する計画確定のうち、承認団体が当該計画確定と関係する州の全領域を活動範囲としていること」などの要件が課されている¹⁹。さらに同条は、団体訴訟を提起する際にも、「当該行政手続において、団体が自己の参加権を行使したか、または参加の機会が与えられなかったことを主張すること」などを含む計5つの要件を充足しなければならないことを規定する²⁰。

2. 小括

「原告適格を認める範囲」という観点から以上の点を整理すると、以下の6点に要点を絞ることができる。すなわち、①行政手続に参加している、あるいは参加の意思はあったがその機会が与えられなかった、②3年以上継続的に活動を行っており、その間の活動実績もある、③法人格を有している、④一定以上の範囲の活動領域を有していることに加え、開発行為に関連する地域の全てを活動領域に含み持っている、⑤自然・景観の保護を目的としている、の5点である。

上記のような活動期間や活動期領域などの条件は濫訴の抑止に効果的であると考えられる。しかしこの基準によると、仮に保護団体発足後3年以内に開発計画が認可された場合、当該保護団体は訴権を有さないことになる。裁判所の負担を減らすためとはいえ、本当にこの要件は妥当なのであろうか。活動領域についても、州単位での活動領域を有する団体にのみ訴権が与えられるとするならば、その規模に満たない領域でしか活動しない(その程度の領域でも十分事足りる)団体は訴訟を提起できないことになるが、この結論は妥当なのだろうか。濫訴の危険性と要件の緩和、両者を如何に調整するかが、原告適格の範囲を策定する鍵になると考えられる。

IV 原告適格拡大の具体案

前章までの議論を前提に、本章では、どのようにして日本で原告適格の認定対象を拡大させるべきなのか、筆者なりの意見を述べる。具体的には、(1)原告適格を如何なる手段で拡大させるのか、すなわち、原告適格を拡大させる根拠法をどこに設定するのかについて、(2)原告適格をどの範囲で拡大させるのかについて、これら2点を検討する。

105号7頁(平成16年)。

¹⁸ 大塚直「環境権(2)」法学教室284号116頁(平成17年)、大久保・前掲注(17)7頁。

¹⁹ 大久保・前掲注(17)7頁。

²⁰ 大久保・前掲注(17)9頁。

1. 原告適格を拡大させる根拠法

第Ⅱ章で述べた「公益と私益の二分論」を前提にすると、原告適格を拡大させる手法は2つ想定される。1つは、従来通り行政事件訴訟法9条を原告適格の規定として運用しつつ、その解釈を拡大させることで、環境保護団体にも原告適格を付与する手法がある。もう1つは、同法9条はあくまでも私益に徹するものとして扱い、環境問題などの公益関係は別途特別法によって対応し、その特別法を根拠として環境保護団体に原告適格を与える方法である。

まず前者であるが、個人的利益を前提とした運用が前提となっている状況下で、解釈のみによって公益をも9条の射程範囲に含めてしまうことは困難であると言わざるを得ない。そこで重要となるのが、「集合的利益」という考え方である。これは、公益とは「私益が集合した公私複合利益の性質²¹⁾」を有しているため、「どの部分が公益に関するものであり、どの部分が特定個人の利益に関するものであるかを区別すること自体困難²²⁾」であるとする考え方である。例えば、生活環境に係る利益は「住民1人ひとりの生活環境」の形成に関わるという意味では私益であり、「個々人の生活環境の集合体として都市空間が形成されていく²³⁾」という意味では公益であると言えるのである。このような性質を持つ集合的利益は、現行法ではほとんどの場合は公益として扱われてしまう。しかし、「個々に分解した場合の利益は薄く拡散してはいても、集合的利益が、違法な行政処分によって侵害され、又はされるおそれがある場合、抗告訴訟を提起できる者が誰もいないという事態は許されない²⁴⁾」はずである。そうした事態を避けるため、「集合的利益の概念を媒介として、処分の根拠規定だけでなく、それを含めた法体系全体を合目的的に解釈することにより、都市法や環境法分野における原告適格の拡大を図るとともに、団体訴訟導入にあたっての理論的根拠とする²⁵⁾」見解がある。

しかし、筆者はこの考え方に賛成することはできない。確かに、上記のような性質を持つ集合的利益を無視してしまう姿勢を是認することはできない。ただ、集合的利益は私益としても扱う余地がある一方で、公益としても扱う余地もあると言える。如何なる公益にも私益としての側面があるからと言って、その全てを訴訟の対象にすると裁判所の負担が過大になってしまう。そうすると、形式的にどこかで両者を線引きする必要が出てくるわけだが、どちらの性質を有する利益として扱うかは、問題となっている利益のうち公益・私益のどちらの割合が大きいのか、といった抽象的な判断に依らざるを得ない。しかし、このような判断方法では裁判所の審理が複雑になってしまうほか、明確な基準がない以上、利害関係者の予測可能性を担保することも難しくなってしまう。よって、解釈の拡大によ

²¹⁾ 三好・前掲注(15)78頁。

²²⁾ 三好・前掲注(15)93頁。

²³⁾ 三好・前掲注(15)78頁。

²⁴⁾ 三好・前掲注(15)109頁。

²⁵⁾ 三好・前掲注(15)109頁。

って集合的利益を9条の射程に含めるのではなく、「公益と私益の二分論」を前提にしつつ、環境問題に係る公益について訴訟を提起する場合においては別途特別法による規定をもとに原告適格を与えるといった手法が妥当であると考ええる。

2. 原告適格の拡大範囲

特別法を根拠法として原告適格を拡大するとして、どこまでの範囲の団体に原告適格を付与すべきなのか。ここではドイツの環境団体訴訟制度で実際に採用されている要件を物差しとして、筆者の意見を述べる。

第III章で述べた通り、ドイツでは環境保護団体が行政庁の承認を受けるための要件は5つ定められているのであった。このうち⑥は本論文の大前提であるため、それ以外の4点について検討する。

(1) 行政手続への参加

制度の整備が前提とはなるが、④の要件はそのまま導入しても良いと思う。この要件は、裏を返せば「参加手続において団体が主張し得たにもかかわらず主張しなかったものは、訴訟において主張ができない²⁶⁾」ことを示していると言えるが、これは、ドイツが団体訴訟による予防機能に注目していることを表していると考えられている²⁷⁾。すなわち、団体訴訟を導入し環境保護団体を行政庁の実質的な監視役として置くことで、行政庁に慎重な行政処分を促すことを重視しているのである。こうした手続に指定団体を参加させることは、濫訴の危険性を抑え裁判所の負担を減らすという意味で日本においても大変有用であるため、要件化しても良いのではないかと考える。ただし、環境保護団体による手続の参加を規定する立法の整備は不可欠になる。現行法でこのような手続を定めているものとしては平成11年に施行された環境影響評価法(環境アセスメント法)が挙げられる。しかし同法には、行政手続への参加が司法上確保されていない、いわゆる「アセス逃れ」が行われてしまう危険性があるなど、問題も多い²⁸⁾。そのため、こうした課題を克服することを前提とする必要はあるが、この課題さえクリアできるのであれば、④の要件を導入しても良いと考える。

(2) 団体の存続期間

²⁶⁾ 長島・前掲注(21)165頁。

²⁷⁾ 大久保・前掲注(17)5頁。

²⁸⁾ 環境アセスメント法は、「環境に影響を及ぼす施策や計画の策定、および事業の実施の際に、対象行為の環境影響を事前に調査・予測・評価し、代替案を検討し、検討過程の情報を公開して公衆に意見表明の機会を与え、それらの結果を反映した合理的な意思決定を確保」することを目的としている。しかし、「事業計画の規模が制度の要件のぎりぎりの場合」において、「その規模を意図的に要件以下に」抑えることで、アセスメントの手続きを回避する「アセス逃れ」が問題視されている。これらの点については、森田崇雄「環境影響評価をめぐる訴訟の現状と課題」政策創造研究第12号55頁以下及び76頁(平成30年)を参照。

次に⑧の点についてだが、団体の存続期間は要件に含めるべきではないと考える。仮にドイツのように3年間の存続期間の要件を課す場合、団体結成直後に開発許可処分が下りてもそこから約3年は訴訟を提起できないことになってしまい、その間に開発工事が竣工あるいは着工してしまっている可能性が高いためである。開発の規模や自治体によって開発許可申請の手續に要する期間は異なるため一概には言えないが、相模原市を例に挙げると、事前説明等を含め、標準的には13～16週間程度で開発許可申請が下ることとなる²⁹。自治体によってばらつきがある中、これを訴訟提起の実質的な要件とする必要性があるのかは疑問である。ドイツの制度では一定の活動期間と共に活動実績も要求していたが、それがもし、当該団体が信用できる団体であるのかどうかを見定めるための要件であるならば、それは次に述べる法人格の要件でも確認が可能であるため、⑧のような期間に係る要件はもはや導入する必要はないと考える。

(3) 法人格

⑨の法人格についての要件は必要だと考える。理由は2点ある。第1に、(1)で述べたような行政手續に指定団体を参加させるという都合上、設立登記を通して行政庁に団体の存在を認知させる必要があるからである。法人格を有さない任意団体であれば設立登記は不要³⁰だが、登記がない団体についても逐一探し出してその全てを行政手續に参加させることは困難である。また、手續を遅らせたり、理由もないのに開発行為に反対したりするためだけに結成された、いわゆる「即席」の団体をも参加させなければならなくなる。こうした事態を避けるためには、予め行政庁に届け出ている団体にのみ参加権を付与するといった措置が必要であると思われる。第2に、登記や認定を通して最低限の社会的信用があることを団体に保証させるためである。これも「即席」団体をなるべく排除するための措置である。一般社団法人やNPO法人などは設立する際に共通して設立登記をする必要があり、登記事項としては団体の目的や名称、事業所の所在地や理事の氏名などが挙げられる³¹。これらの事項を公的機関に知らせることで、前述のような嫌がらせを目的とした手續・訴訟への参加を抑止することができるのではないだろうか。社会的信用を裏付ける要素として、法人格の取得は必要であると筆者は思う。

法人格を有する非営利団体のうちNPO法人については、設立登記に加え所轄庁による設立の認証や運営に関する報告義務も必要になる³²ため、その他の非営利団体よりも社会的信用度は高いと言える。この点について、社会的信用度を重視するのであればNPO法人にのみ行政手續・訴訟への参加権を付与すべきであり、濫訴の危険性を考慮しても、参加権

²⁹ 相模原市「Q1 開発許可手續とは、どのようなものですか。」(令和3年)

https://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/machitsukuri/kaihatsu/kyokaseido/q_and_a/1004737.html (令和5年1月8日最終閲覧)

³⁰ 特定非営利活動促進法第7条1項。

³¹ 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第11条、及び特定非営利活動促進法第7条。

³² 特定非営利活動促進法第10条。

を付与される団体の種類は慎重に判断すべきではないかという反対意見があるかもしれない。しかし筆者は、裁判所の負担を考慮してもなお、NPO 法人のみに参加権を付与することは得策ではないと思う。NPO 法人の数が近年減少傾向にあるからである。内閣府の調査によると、NPO 法人の認証数自体は増加傾向にある一方で、それを上回る勢いで法人が解散されているため、総じて NPO 法人の残存数は減少傾向になっている³³。解散している NPO 法人のうち環境保全を目的とする団体がどの程度含まれているのかは不明だが、NPO 法人全体に占める 60 歳以上の割合が 68.3%と非常に高く、構成員の高齢化が進んでいること³⁴、「人材確保が難しい」ことが NPO 法人全体で課題とされていること³⁵、そのうち環境保全を目的とする NPO 法人においても「活動を担う人材の確保」が問題視されていること³⁶から、この減少傾向が環境保全を行う NPO 法人には無関係であると断言することは難しいと考えられる。そうすると、NPO 法人だけでなく一般社団法人などの非営利法人団体にも参加権を付与し、行政手続や訴訟の門戸を広く開く方が、より多くの自然環境を訴訟の対象とするうえで適切だと感じる。

以上の理由から、法人格を有している非営利団体にのみ行政手続や訴訟への参加権を付与することは妥当であると考ええる。

(4) 活動領域

①の要件のうち、「開発行為に関連する地域の全てを活動領域に含み持っている」ことは要件として必要であると思うが、「一定以上の活動領域を有する」点を導入することには賛成できない。特に後者については、要件とは別に規定を定めるべきであると感じる。

仮に活動領域に関する要件を設定しないとすると、例えば「国内に存在する山全般」を保護する団体が、日本中で行われる山に影響する開発行為の全てに訴訟を提起できるようになってしまう。そうすると、特定の団体が行政の手続に与える影響が必要以上に大きくなってしまい、開発事業者側からしても、健全な意思決定を経ているとは言い難い事態に陥ってしまう可能性がある。よって、この点に関しては何らかの方法で要件を課す必要があると思われる。

ここで、ドイツの制度に立ち返る。日本に①の要件を導入する場合、「一つの都道府県以上の活動領域を有している」のようになるだろう。確かにこの手法でも訴訟を提起する団体を絞ること自体は可能である。しかし、環境保護団体によってその活動領域や保護対象は異なるため、「広さ」だけを理由として比較的小さな範囲のみを活動範囲としている団体

³³ 内閣府 NPO「認証数(活動分野別)|NPO ホームページ」(令和 4 年)

<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu> (令和 5 年 1 月 8 日最終閲覧)

³⁴ 内閣府 NPO「令和 2 年度 特定非営利活動法人に関する実態調査 報告書」(令和 2 年)

<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei> (令和 5 年 1 月 8 日最終閲覧)

³⁵ 内閣府 NPO・前掲注 (37)。

³⁶ 国立環境研究所「日本の環境 NPO/NGO の活動と課題についてのアンケート調査結果報告書」(令和 3 年)

<https://www.nies.go.jp/whatsnew/jqjm1000000x1vct-att/jqjm1000000x1xh3.pdf> (令和 5 年 1 月 8 日最終閲覧)

を行政手続や訴訟から排除してしまうのは、根拠が不十分であると言わざるを得ない。そこで筆者が提案したいのは、「広いかどうか」ではなく、「外延があるかどうか」で団体を振り分ける手法である。具体的には、保護対象の広さに関わらず、団体が、自己の保護対象とする領域のうち予め決められた面積を上限として任意で登録した領域についてのみ、手続・訴訟の参加権を付与する、といった手法を提案したい。すなわち、国内の山全般を保護対象とする団体であれば、平常時に山全体を保護する活動を展開することは問題ないが、開発行為に対し取消訴訟を提起できるのは団体が事前に登録した範囲内の自然物に限定する、という方法である。具体的にどの程度の広さを登録範囲の上限にするのかなどの論点はあるが、この手法に則れば、必要以上に環境保護団体が行政手続や訴訟に干渉するようなことは無くなると思われる。

また、開発行為の関連地域のすべてが活動領域に含まれていることは、要件として導入すべきだろう。上記のような登録範囲の考え方を導入する趣旨が、指定団体が過度に行政手続や訴訟に関わることをないようにする点にあることを鑑みると、登録範囲に一部分でもかかっている部分についても訴訟を提起することが可能になるという帰結は、その趣旨を薄めてしまう要因になり得る。

よって、上記のような制度の創設を前提とした場合、活動領域に関する要件としては「開発行為に関連する地域の全てを活動領域に含み持っていること」だけで十分であると筆者は考えた。

(5) 小括

以上の議論より、筆者なりに考えた環境保護団体に原告適格が認められるための要件をまとめると、①開発許可を下す行政手続に参加したこと、または参加の機会を与えられなかったこと、②法人格を有していること、③開発行為に関連する地域の全てが活動領域に含まれていること、④団体の活動が自然・景観の保護を目的としていること、この4点になる。ただし、行政手続参加に係る制度の整備や、環境保護団体に行政手続・訴訟に参加できる対象を任意に限定させる制度の創設を前提とする。

V おわりに

結論として筆者は以下のように考えた。すなわち、行政事件訴訟法9条は従来通りに運用しつつ、自然環境破壊につながるような開発行為に対する行政庁の許可処分については、特別法の規定する要件を満たす環境保護団体に一定の範囲で行政手続への参加権や取消訴訟に係る原告適格を認定する、といった手法で、実効的な自然環境保護が可能になると考えた。

本論文では環境保護団体に原告適格を与えるまでの施策について述べてきたが、実際に原告適格を付与できたとして、開発事業者と環境保護団体の利害関係を如何に調整するか

など、課題は残っている。しかし一方で、日本では消費者保護の分野で団体訴訟が既に実現しており、環境団体訴訟の実現に向け追い風が吹いていることも事実である。実現への道りは長いかもしれないが、課題を乗り越えた先には、開発による社会経済の発展と環境保護の取り組みが両立した明るい未来が待っていると信じている。そして、本論文が少しでもその実現に貢献できるのであれば、この上なく喜ばしい限りである。