

〔 7 〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

(平成 8 年(行)第180号 同13年 3 月13日第三小法廷判決 一部棄却 一部破棄自判)
第 1 審岐阜地裁 第 2 審名古屋高裁 民集55卷 2 号283頁

〔判決要旨〕

土砂の流出又は崩壊、水害等の災害により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、森林法（平成11年法律第87号による改正前のもの）10条の 2 による開発許可の取消訴訟の原告適格を有する。

〔参照条文〕

行政事件訴訟法 9 条、森林法（平成11年法律第87号による改正前のもの）10条の 2

〔解 説〕

第 1 事案の概要

1 本件は、Y（岐阜県知事）が森林法（平成11年法律第87号による改正前のもの。以下同じ。）10条の 2 に基づいてした開発行為の許可処分について、開発区域の周辺に居住し又は立木等を所有するなどする X らが、その取消しを求めた行政訴訟である。本件の争点は、X らが本件開発許可の取消しを求める原告適格を有するかどうかという点である。

2 本件の事実関係の概要は、次のとおりである。

(1) 本件開発行為は、開発区域の面積が117. 1044ha に及ぶゴルフ場の造成を目的とするものであり、その開発区域は、N 川の上流地域に位置し、N 川の水源となっている。N 川流域では、昭和63年及び平成元年に水害が発生しているが、その流域約30Km の間には、上記ゴルフ場を含め合計 6 箇所のゴルフ場建設が予定されている。

(2) X 1 及び X 2 は、本件開発区域の下方約100m ないし数百 m に位置する住居に居住している。

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

(3) X3ないしX6は、本件開発区域内又はその周辺に所在する土地に立木を所有しており、X7は、N川から取水して農業を営んでいる。

3 第1審(岐阜地判平7・3・22)は、次のとおり判示してXら全員の原告適格を否定し、本件訴えを却下した。

(1) 森林法の目的を定めた1条からは、個人の権利あるいは具体的利益を直接保護することを目的とするものであるとの趣旨を読み取ることはできない。そして、開発行為許可制度について定めた同法10条の2においても、第3項では「前項各号の規定の適用につき同項各号に規定する森林の機能を判断するに当たっては、森林の保続培養と森林生産力の増進に留意しなければならない。」と規定し、他方、第4項で「第1項の許可には、条件を附することができる。」と規定しつつ、第5項では「前項の条件は、森林の現に有する公益的機能を維持するために必要最小限度のものに限り、かつ、その許可を受けた者に不当な義務を課することとなるものであってはならない。」と規定して、同条の許可が公益的観点からなされるべきものであることを明らかにしていることに照らすと、開発行為許可制度は、同法が目的としている森林の保続培養及び森林生産力の増進に留意しつつ、災害防止機能、水害防止機能、水源かん養機能及び環境保全機能等森林の現に有する公益的機能の確保を図ることを目的とするものであると考えるのが相当である。

(2) 森林法は、保安林については、保安林の指定又は解除に「直接の利害関係を有する者」は、指定又は解除の申請をし、これに異議があるときは意見書を提出し、聴聞手続に参加できると規定しており、一般的公益と並んで個人の個別的利益をも保護していると解されるが、開発行為許可制度においては右のような規定を置いていないのであるから、個人の個別的利益を保護する趣旨ではないと解するのが相当である。

(3) したがって、Xらには、本件開発許可の取消しを求める原告適格はない。

(注1)
4 原審(名古屋高判平8・5・15)は、次のとおり判示してXら全員の

原告適格を肯定し、第1審判決を取り消して本件を第1審に差し戻す旨判示した。

(1) 森林法10条の2第2項は、森林の有する災害防止、水害防止、水源かん養及び環境保全の各機能からみて、当該開発行為によって周辺地域又は森林の有するこれらの機能に依存する地域に土砂の流出若しくは崩壊その他の災害又は水害を発生させたり、水の確保の著しい支障又は環境の著しい悪化が生じたりするおそれがあり得ることから、このような被害を受けるおそれのある範囲の周辺地域等の公衆の生命、身体、財産及び環境上の利益を一般的公益として保護しようとするとともに、周辺地域等に居住し又は財産を有し、開発行為がもたらす災害等の被害を受けることが想定される範囲における関係者個々人の生命、身体、財産及び環境に関する個別的利益をも保護しようとする趣旨を含むものと解するのが相当である。したがって、当該開発行為によって、土砂の流出若しくは崩壊その他の災害又は水害を発生させたり、水の確保の著しい支障又は環境の著しい悪化が生じたりして、被害を受けるおそれのある周辺地域等に居住し又は財産を有する者は、開発許可の取消しを求める原告適格を有するというべきである。

(2) Xらは、本件開発許可が許可基準に反する違法なものであるときは、その生命、身体、財産を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあるものと認めることができるから、本件開発許可の取消しを求める原告適格を有する。

5 そこで、Yが上告した。

第2 上告理由と本判決

1 上告理由

(1) 森林法10条の2は、専ら一般的公益の保護を目的とするものと解すべきであり、個々人の個別的利益をも保護する趣旨を含むものであるとした原審の判断は、行政事件訴訟法9条の解釈適用を誤るものである。

(2) 仮に、森林法10条の2が個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むも

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

のであるとしても、原審は、本件開発許可によってXらにどのような被害がどの程度発生するかを個別具体的に検討しておらず、このような検討をしないでXらの原告適格を肯定した原審の認定判断は、行政事件訴訟法9条の解釈適用を誤るものである。

2 本判決

本判決は、(1)のとおり、森林法10条の2第2項1号及び同項1号の2の規定を根拠に、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は原告適格を有すると判示して、周辺住民であるX1及びX2の原告適格を肯定し、この部分の上告を棄却した。さらに、本判決は、(2)のとおり、森林法10条の2第1項1号及び同項1号の2の規定から周辺土地の所有権等の財産権までを個別的利益として保護する趣旨を読み取ることは困難であり、同項2号及び3号の規定は、周辺住民等の個別的利益を保護する趣旨を含むものではないと判示して、立木所有者ないし営農者であるX3ないしX7の原告適格を否定し、原判決中、X3ないしX7に関する部分を破棄した上、同部分につきX3ないしX7の控訴を棄却した。

(1)「行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条にいう当該処分取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。そして、当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとす

る趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである（最高裁平成元年(行)第130号同4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571頁，最高裁平成6年(行)第189号同9年1月28日第三小法廷判決・民集51巻1号250頁参照。）」

「森林法10条の2第2項1号は、当該開発行為をする森林の現に有する土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがないことを、また、同項1号の2は、当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがないことを開発許可の要件としている。これらの規定は、森林において必要な防災措置を講じないままに開発行為を行うときは、その結果、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生して、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、開発許可の段階で、開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしているものである。そして、この土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生した場合における被害は、当該開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接的に及ぶことが予想される。以上のような上記各号の趣旨・目的、これらが開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等にかんがみれば、これらの規定は、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害防止機能という森林の有する公益的機能の確保を図るとともに、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、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ものと解すべきである。そうすると、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、開発許可の取消しを求

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である。」

「本件開発区域は、過去に2度水害が発生しているN川の上流に位置し、その水源となっており、本件開発行為は、開発区域の面積が117.1044haに及ぶゴルフ場の造成を目的とするものであって、N川の流域では上記ゴルフ場を含め合計6箇所のゴルフ場建設が予定されているところ、被上告人X1及び同X2は、N川に臨む山の斜面上に位置している本件開発区域の下方で、N川に近接した高低差の小さい地点に所在する住居に居住していることが記録上明らかであるから、同被上告人らは、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者と認めるのが相当である。」

(2) 「森林法10条の2第2項1号及び同項1号の2の規定から、周辺住民の生命、身体の安全等の保護に加えて周辺土地の所有権等の財産権までを個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むことを読み取ることとは困難である。また、同項2号は、当該開発行為をする森林の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがないことを、同項3号は、当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがないことを開発許可の要件としているけれども、これらの規定は、水の確保や良好な環境の保全という公益的な見地から開発許可の審査を行うことを予定しているものと解されるのであって、周辺住民等の個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解することはできない。」

「被上告人X3、同X4、同X5及び同X6は、本件開発区域内又はその周辺に所在する土地上に立木を所有し、同X7は、N川から取水して農業を営んでいるにすぎないというのであるから、同被上告人らが本件開発許可の取消しを求める原告適格を有するということとはできず、他に、同被上告人ら

が原告適格を有すると解すべき根拠は記録上も見当たらない。」

第3 説 明

1 第三者の原告適格についての判例理論

行政処分^(注2)の取消訴訟は、当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる^(注2)とされているから（行政事件訴訟法9条）、行政処分^(注2)の名宛人以外の第三者がどのような場合に行政処分^(注2)の取消訴訟を提起する原告適格を有するかという問題は、同条にいう「法律上の利益を有する者」の解釈によって決せられる。この点については、本判決が引用する最三小判平4・9・22民集46巻6号571頁（もんじゅ事件）及び最三小判平9・1・28民集51巻1号250頁（川崎開発許可事件）等によって確立された判例理論によれば、「(1) 行政事件訴訟法9条にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう。(2) 当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般の公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する。(3) 当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。」とされている（大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度134頁参照）。

以上のような理論は、「法律上保護された利益説」と呼ばれ、一部学説の主張する「法律上保護に値する利益説」（当該利益が法的保護に値する重要なものであるならば原告適格を基礎付ける法律上の利益と認めてよいとする説）は、

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

判例の採用するところではない。森林法10条の2に基づく林地開発行為許可処分^(注3)の取消しを求める周辺住民等の法律上の利益の有無についても、上記判例理論に従って検討すべきであり、本判決も、これに従って検討を進めている。

2 林地開発行為許可処分^(注4)の取消訴訟における周辺住民等の原告適格の有無

(1) 裁判例

この点に関する下級審の裁判例は、本件の1、2審判決を含め、周辺住民等の原告適格を肯定するものと否定するものとに分かれていた。また、肯定例の中でも、その根拠となる規定及び保護法益の範囲についての解釈は一樣ではなく、下級審の判断はかなり錯綜した状況にあった。

(2) 本判決の判断

ア 総則規定の検討

森林法1条は、「この法律は、森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的とする。」と定めており、この規定をみる限り、森林法は、公益保護の観点から森林計画等の制度について規定したものといえることができる。

しかしながら、林地開発行為許可において周辺住民等の個人的利益が公益と併せて保護されているといえるかどうかは、このような総則規定から読み取れる森林法の基本的視点のみで決すべきではなく、その具体的根拠規定をも含めて、その趣旨・目的、保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。そこで、本判決は、このような観点から、処分の許可基準を定めた森林法10条の2第2項を中心に、周辺住民等の個人的利益の保護を図る趣旨の規定がないかどうかを検討している。

イ 森林法10条の2第2項1号の解釈

(ア) 森林法10条の2第2項1号は、「当該開発行為をする森林の現に有す

る土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の^(注5)災害を発生させるおそれがないことを許可基準として定めている。この規定が周辺地域における土砂の流出又は崩壊その他の災害の防止を目的としていることは明らかであり、ここで保護の対象とされているのが、一般的な公益としての地域の安全の確保にとどまるのか、それとも、これと併せて当該地域の個々の住民の生命、身体的安全等という個人的な利益をも保護する趣旨が含まれているのかという点が問題のポイントとなる。

この点について、原告適格を否定する見解は、森林法1条の目的規定に加え、10条の2第3項、第5項や10条の3の規定からも公益保護の趣旨がうかがえることを指摘するとともに、林地開発行為の許可制度においては、周辺住民に許可手続への関与を認めた手続規定はなく、旧法が利害関係者の行政訴訟提起を認める明文の規定を置いていた^(注6)というような沿革も存在せず、伐採等の禁止(34条)、植栽義務(34条の2)等の私権制限やこれに対する損失補償(35条)の規定もないとして、最一小判昭57・9・9民集36巻9号1679頁(長沼ナイキ事件)により周辺住民の原告適格が肯定されている保安林の指定解除処分との相違点を強調し、さらに、森林法は災害防止のための具体的な基準を定めていないこと等を根拠として挙げている。確かに、森林法10条の2第3項、第5項、10条の3の規定からは、森林の公益的機能を保護しようとする趣旨がうかがえることは否定説の指摘するとおりである。

しかしながら、これらの規定が公益の保護を掲げたものとなっているとしても、これと併せて個人の個別的利益をも保護していることもあり得るのであって、上記各規定は、個人の利益保護の趣旨が含まれることの積極的な根拠にはならないまでも、森林法10条の2第2項1号が個人の利益をも保護しているとの解釈を否定するものということとはできない。また、周辺住民の利益保護に関する手続規定が存在しないことは、周辺住民の原告適格を肯定した前掲最二小判平元・2・17(新潟空港事件)、最三小判平4・9・22(もん

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

じゅ事件)及び最三小判平9・1・28(川崎開発許可事件)の場合も同様であるから、原告適格を肯定することの妨げにはならないというべきである。否定説は、保安林の指定解除の場合のような私権制限や損失補償の規定がないことを指摘するけれども、これらの規定は、保安林の指定解除処分の名宛人である森林所有者等との関係で意味を持つものであり、第三者たる周辺住民の原告適格の存否についての判断に影響を及ぼすものではないと思われる。

ところで、上記各最判は、処分の根拠法規が航空機騒音、原子炉事故、がけ崩れや出水等の災害の予防というような人の生命、身体の安全にかかわる事柄を保護の対象としている場合に、当該法規の定める規制の内容や保護法益の性質等を手掛りにして、個々人の個別的利益を保護する趣旨が含まれることを肯定したものである。これらの最判を検討すると、処分の根拠法規の文言が多少抽象的一般的なものであっても、それが災害等の危険性から周辺住民の生命、身体の安全等を保護することにつながるものである場合には、生命、身体の安全といった法益の性質やその重大性にかんがみ、公益には容易に吸収解消し得ないものとして、個別的利益としても保護する趣旨が含まれるものと解していくという判断手法が読み取れる(前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度148頁、高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇平成4年度348頁、中込秀樹外・行政事件訴訟の一般の問題に関する実務的研究〔改訂版〕91頁)。特に、前掲最三小判平9・1・28(川崎開発許可事件)は、①都市計画法の総則規定には、周辺住民の個別的利益を保護する趣旨をうかがわせる文言が見当たらないこと、②同法33条1項7号の規定は、一般的抽象的な許可基準を定めているにすぎないこと、③開発行為によるがけ崩れ等の災害の防止を定めたものであること、という点において、森林法10条の2第2項1号の場合と似通っている。そうすると、これら一連の最判が採る判断手法、とりわけ、最三小判平9・1・28(川崎開発許可事件)との対比からすれば、開発行為による土砂の流出又は崩壊等による災害の防止のため

に設けられている森林法10条の2第2項1号の規定も、周辺住民の生命、身体の安全等という公益には容易に吸収解消され難い個人の利益を保護する趣旨を含むものと解することができるものと思われる。

なお、林地開発行為の許可要件の審査のために発せられた「森林法及び森林組合合併助成法の一部を改正する法律の施行について（昭和49年10月31日49林野企第82号各都道府県知事あて農林事務次官通達）」及び「開発行為の許可基準の運用細則について（昭和49年10月31日49林野治第2521号各都道府県知事あて林野庁長官通達）」は、災害防止設備の技術的基準をかなり具体的かつ詳細に定めている。森林法が公益とともに個人的利益を保護する趣旨かどうかは、あくまでも同法自体の解釈により決すべき問題であって、下位法令や通達の内容によって左右されるものではないが、所轄行政庁による同法の解釈やその運用方針等をうかがい知る手掛かりになるものであり、このような意味において、上記各通達の内容は間接的な参考資料となり得るものといえることができる^(注8)。

(イ) 次に、森林法10条の2第2項1号が開発区域の周辺住民の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解することができるとしても、その保護の対象が周辺住民の生命、身体の安全等にとどまらず、周辺土地の所有権等の財産権にまで及ぶものと解されるかどうかが問題になる。

この点について直接論じたものは見当たらないが、前掲最三小判平9・1・28（川崎開発許可事件）は、開発区域の近隣に土地を所有しかつ居住している原告が上告審係属中に死亡し、相続人から受継申立てがされたのに対し、「開発許可の取消しを求める法律上の利益は、一身専属的なものであり、相続の対象とはならない。」と判示して、訴訟承継を認めずに訴訟終了宣言をしており、都市計画法33条1項7号が周辺土地の所有権を個別的利益として保護する趣旨までも含むものではないことを明らかにしている（前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度157頁）。がけ崩れ等による災害防止を定めた都市計画法33条1項7号と土砂の流出又は崩壊等による災害防止

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

を定めた森林法10条の2第2項1号とでは、規定の趣旨・内容等に本質的な差異はないから、後者についても、前者と同様、周辺土地の所有権等まで個別的利益として保護する趣旨ではないと解すべきものと思われる。また、前掲最三小判平4・9・22（もんじゅ事件）は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律24条1項3号及び4号は、原子炉施設周辺に居住し、原子炉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保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。」と判示しており、「居住」が原告適格を肯定する要件であって、居住していない者の財産の保護まで含むものではないという前提に立っていることを推測させる判断を示している。

このように、森林法10条の2第1項1号や都市計画法33条1項7号等が個別的利益として保護する対象が周辺住民の生命、身体の安全等に限られるのは、生命、身体の安全等という保護法益の特殊性によるところが大きいものと思われる。すなわち、人の生命、身体の安全等は、かけがえのない、公益には容易に吸収解消され難い性質の利益であり、法的な仕組みの下でこれを制限するということは想定しにくいのであって、それ故に周辺住民の原告適格を肯定する重要な根拠となるものである。これに対し、周辺土地の所有権等の財産権は、公益には容易に吸収解消され難い性質の権利であるということは困難であり、法的な仕組みの下に制限することが可能であって、金銭賠償による損害回復が容易なものである。本判決は、このような観点から、森林法10条の2第1項1号が個別的利益として保護の対象としているのは、生命、身体の安全等の周辺住民の人的被害であって、周辺土地の所有権等の財産権まで個別具体的に保護するものではないと判断したものと考えられる。

なお、本判決の後、最三小判平14・1・22民集56巻1号46頁は、建築基準法（平成4年法律第82号による改正前のもの。以下同じ。）59条の2第1項に基

づくいわゆる総合設計許可の取消訴訟について、当該許可に係る建築物の倒壊、炎上等により直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に存する建築物に居住し又はこれを所有する者の原告適格を肯定している。上記最判が、周辺地域に建築物を所有する者の原告適格を肯定したのは、建築基準法が1条において「国民の生命、健康」のほかに「財産」の保護を明示的に掲げていることに加え、同法が定める建築規制は建築物相互の関係を踏まえた相関的、対物的な性格を有するものであって、隣接地に対する影響も現実的かつ個別性が強いものであること等を勘案したからではないかと思われる。^(注10)

ウ 森林法10条の2第2項1号の2の解釈

森林法10条の2第2項1号の2は、「当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれ」がないことを許可基準として定めている。上記規定は、平成3年法律第38号による改正の際に追加されたものであり、上記改正の趣旨については、「近年リゾート開発ブーム等を反映した大規模な開発行為の進展に伴い、開発地周辺を含む下流の流域において水害等の災害発生のおそれが高まっており、このような広域にわたる水害を防止することは、開発行為地の周辺においてのみその影響を判断することとしている現行の許可要件では対応できないことから、新たに許可要件を付加することとしたものである。具体的には、当該開発行為に伴い下流域においてピーク流量（時間当たり最大流量）の増加が認められる場合は、このピーク流量の増加を抑制することのできる洪水調整池等の設置が適切に計画されていなければ、開発行為が許可されないこととなる。」旨説明されている（法令解説資料総覧119号40頁）。この説明から明らかなおお、森林法10条の2第2項1号の2は、同項1号よりも広い地域における水害の防止を目的とするものであるが、開発行為による水量増加の影響を受ける下流域という点で、その地域的範囲は限定されている。そして、水害の防止という人の生命、身体

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

の安全にかかわる事柄を保護の対象としていることは、1号の場合と何ら異ならないから、1号の2についても、周辺住民の生命、身体の安全等という公益には容易に吸収解消され難い個人の利益を保護する趣旨を含むものと解することができるものと思われる。また、1号の2が周辺土地の所有権等の財産権を個別的利益として保護する趣旨まで含むものとは解し難いことは、前記イ(イ)で述べたところにより明らかである。

エ 森林法10条の2第2項2号の解釈

森林法10条の2第2項2号は、「当該開発行為をする森林の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれ」がないことを許可基準として定めている。水の確保は、生活上、重要な意味を有するから、人の生命、身体の安全等におよそ無関係であるとまでいうことはできない。

しかしながら、従前の水源からの水の確保に支障を来すというだけでは、生命身体に対する危険の度合は低く、土砂の流出又は崩壊や水害等の災害の防止のように、人の生命、身体の安全等に直接かかわる事柄を保護の対象とするものということとはできないものと思われる。実際、2号の許可要件の審査に当たっては、1号や1号の2の許可要件の審査においてされているような詳細かつ具体的な運用細則に従った審査が行われているわけではない（前掲「森林法及び森林組合併助成法の一部を改正する法律の施行について（昭和49年10月31日49林野企第82号各都道府県知事あて農林事務次官通達）」、前掲「開発行為の許可基準の運用細則について（昭和49年10月31日49林野治第2521号各都道府県知事あて林野庁長官通達）」）。また、前掲最一小判昭57・9・9（長沼ナイキ事件）は、保安林指定解除処分取消訴訟において、湧水予防上直接の影響を被る地域に居住する住民の原告適格を肯定したが、保安林の指定解除については、手続規定の存在や旧法の沿革から、かかる利益をも個別的利益として保護する趣旨であると解釈されたのであって、このような事情の見当たらない林地開発許可処分については、これと同様に解することは困難と思われ

る。本判決は、このような諸点を勘案し、2号については、周辺住民の生命、身体の安全等を個別的利益として保護する趣旨まで含むものではなく、公益保護の観点からの規制を定めたものにすぎないと判断したものと考えられる。

オ 森林法10条の2第2項3号の解釈

森林法10条の2第2項3号は、「当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれ」がないことを許可基準として定めている。3号が定める規制の内容及び基準は、具体性に乏しいものである上、この規制によって利益を受ける住民の範囲を特定、個別化することも困難である。環境という利益の性質上、これを公益としてではなく、個々人の個別具体的な利益としても保護するということは、明確な根拠規定がない限り、一般には考えにくいところである。本判決は、このような観点から、3号については、公益保護の観点から定められたものにすぎないと判断したものと思われる。

カ 小括

以上のとおり、本判決は、森林法10条の2第2項1号及び1号の2の規定については、開発区域の周辺住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むものと解することができるが、周辺土地の所有権等の財産権を個別的利益として保護する趣旨まで含むものとは解されず、同項2号及び3号の規定については、周辺住民の個別的利益を保護する趣旨を含むものとは解し得ないとの判断を示した。

3 原告適格を有する周辺住民の範囲

(1) 一般論

森林法10条の2第2項1号、1号の2が周辺住民の生命、身体の安全等という個人的利益をも保護する規定であるとして、保護の対象とされる住民の範囲はどのようにして決すればよいかが、次の問題となる。

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

この点について、前掲最三小判平9・1・28（川崎開発許可事件）は、前掲最一小判昭57・9・9（長沼ナイキ事件）、最二小判平元・2・17（新潟空港事件）及び最三小判平4・9・22（もんじゅ事件）によって示された判断手法を踏襲し、都市計画法33条1項7号によって保護されているのは、当該開発区域の周辺住民のうち、当該開発行為の規模・内容、当該開発区域及びその周辺の地形、地盤等の状況等に照らして、安全設計に不備があればがけ崩れや出水等により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住するものであるという考え方を示している（前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度152頁）。

これらの最判と同様の手法により森林法10条の2第2項1号、1号の2を解釈すると、上記各号によって保護されているのは、開発区域の周辺住民のうち、当該開発行為の規模・内容、当該開発区域及びその周辺の地形、地盤、河川等の状況等に照らして、許可要件の審査に過誤があれば土砂の流出又は崩壊、水害等の災害により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者ということになる。本判決は、このような考え方に立って、要旨のとおり判示したものである。

(2) 本件におけるXらの原告適格

ア 周辺住民であるXらについて

原審認定事実及び記録によると、X1及びX2は、本件開発区域の下方約100mないし数百mに位置し、過去に2度水害の発生したことのあるN川に近接した高低差の小さい地点に所在する住居に居住している。そして、本件開発行為は、かなりの規模に及ぶゴルフ場の造成を目的とするもので、その開発区域は、N川の上流に位置してその水源となっており、N川の流域では合計6箇所のゴルフ場建設が予定されているというものであるから、開発行為に問題があれば、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者と認めることができる。そこで、本判決は、原判決中、X1及びX2の原告適格を肯定した部分

は是認することができるとして、この部分についての上告を棄却したものと解される。

イ 周辺住民以外のXらについて

X3, X4, X5及びX6は本件開発区域の周辺に立木を所有する者であり、X7はN川から取水して農業を営む者であり、いずれも本件開発区域の周辺に居住しているわけではない。そうすると、X3ないしX7については、森林法10条の2第2項1号、1号の2の規定により保護されている者に含まれていると解することはできないから、本件訴えについて原告適格を有するということとはできない。そこで、本判決は、原判決中、X3ないしX7の原告適格を肯定した部分を破棄し、同部分につきX3ないしX7の控訴を棄却したものと解される。

4 本判決の意義

本判決は、林地開発許可の取消訴訟の原告適格について、許可要件を定めた森林法10条の2第1項各号の規定ごとに、周辺住民の個別的利益を保護する趣旨が含まれているかどうかを個別的に検討し、最高裁として初めての判断を示したものである。本判決は、いわゆる第三者の原告適格に関して一つの肯定例を加えるとともに、下級審の判断が分かれていた林地開発許可の取消訴訟の原告適格をめぐる論争に終止符を打ったものとして、実務上重要な意義を有するものと思われる。

(注1) 原判決は、判例タイムズ916号97頁、判例地方自治153号73頁に掲載されている。

(注2) 第三者の原告適格についての代表的な判例としては、① 最三小判昭53・3・14民集32巻2号211頁(ジュース表示事件)、② 最一小判昭57・9・9民集36巻9号1679頁(長沼ナイキ事件)、③ 最三小判昭60・12・17判例時報1179号56頁(伊達火力発電所事件)、④ 最二小判平元・2・17民集43巻2号56頁(新潟空港事件)、⑤ 最三小判平4・9・22民集46巻6号571頁(もん

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

じゅ事件), ⑥ 最三小判平9・1・28民集51巻1号250頁(川崎開発許可事件), ⑦ 最一小判平10・12・17民集52巻9号1821頁(風営法許可事件)がある。①判決は一般消費者の原告適格を, ③判決は公有水面の周辺において漁業を営む者の原告適格を, ⑦判決は周辺住民の原告適格をそれぞれ否定したが, ②④⑤⑥判決は周辺住民の原告適格を肯定している。

(注3) 原告適格を肯定した裁判例としては, 次のものがある。

① 岐阜地判平12・3・9判例地方自治207号83頁

森林法10条の2第1項, 1号の2及び2号については, 周辺住民の生命, 身体等の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解されるが, 同項3号については, かかる趣旨を含むものとは解されないとした上, 許可要件適合性に関する審査に過誤があった場合に想定される土砂の流出若しくは崩壊その他の災害, 水害又は水の確保の著しい支障により直接的かつ重大な被害を受けると想定される地域に居住している住民の原告適格を肯定し, 開発区域内の立木所有者の原告適格を否定した。

② 大阪地判平8・12・18判例時報1630号48頁

森林法10条の2第2項1号及び1号の2については, 周辺住民の生命, 身体等の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解されるが, 同項3号については, かかる趣旨を含むものとは解されないとした上, 許可要件適合性に関する審査に過誤があった場合に想定される土砂の流出又は崩壊, 水害等の災害により直接的かつ重大な被害を受けると想定される地域に居住している住民に限って原告適格を肯定した。

③ 神戸地決平7・7・20判例地方自治140号67頁

森林法10条の2第2項1号及び2号の規定をみると, 土砂の流出又は崩壊等の災害により被害を受けるおそれのある周辺住民の利益を個別的利益として保護する趣旨を含むと解する余地があるとして, 周辺住民の申立人適格を肯定したが, 回復の困難な損害を避けるための緊急の必要があるとはいえないとして, 執行停止の申立てを却下した。

(注4) 原告適格を否定した裁判例としては, 次のものがある。

① 岐阜地判平7・3・22判例地方自治141号39頁

本件の第1審と同様の理由を示して周辺住民の原告適格を否定した。

② 浦和地判平5・9・6判例地方自治121号58頁

本件の第1審とほぼ同様の理由を示して周辺住民の原告適格を否定した。

③ 津地判昭60・7・18訟務月報32巻5号1039頁

本件の第1審とほぼ同様の理由を示して周辺土地所有者の原告適格を否定した。

(注5) その他の災害とは、土砂の流出又は崩壊の原因となる洪水、溢水のほか、飛砂、落石、なだれ等をいうものと解されている（「森林法及び森林組合併助成法の一部を改正する法律の施行について（昭和49年10月31日49林野企第82号各都道府県知事あて農林事務次官通達）」、森林法制研究会・森林法〔改訂版〕52頁）。

(注6) 林地開発行為の許可制度は、昭和49年の改正時に導入されたものである。

(注7) もっとも、生命、身体の安全という保護法益について、その性質上公益の中に吸収され難いものであると一般的に言い切ることには疑問があることは、前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度157頁の指摘するとおりである。同書が指摘するように、薬事法に基づく新薬の製造承認は、当該医薬品を服用する者の生命、身体の安全を保護する趣旨を有することが明らかであるが、この場合における生命、身体の安全という法益の主体はその範囲を限定することが不可能な一般消費者という、周辺住民とは異なる範疇に属するものであるから、同法が国民の健康を一般的に保護することのほかに、個々人の個別的利益までも保護する趣旨を含むものと解するのは困難ではないかと思われる。

(注8) 前掲中込秀樹外・行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究〔改訂版〕93頁、前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度149頁参照。なお、最三小判平9・1・28（川崎開発許可事件）は、「都市計画法33条2項は、同条1項7号の基準を適用するについて必要な技術的細目を政令で定めることとしており、その委任に基づき定められた都市計画法施行令28条、都市計画法施行規則23条、同規則（平成5年建設省令第8号による改正前のもの）27条の各規定をみると、同法33条1項7号が、開発許可に際し、かけ崩れ等を防止するためにかけ面、擁壁等に施すべき措置について具体的かつ詳細に審査す

〔7〕 林地開発許可の取消訴訟と開発区域の周辺住民の原告適格

べきこととしているものと解される。」ことを論拠の一つに挙げているが、本判決は、本文で指摘した通達の内容について触れていない。これは、都市計画法29条の開発許可の場合には、同法の委任を受けた施行令とその委任を受けた施行規則において、同法33条1項7号に関する技術的細目が具体的かつ詳細に定められているのに対し、森林法10条の2の林地開発許可の場合には、法律の委任に基づかない通達において具体的な災害防止措置等が定められているにすぎないことから、上記通達の内容は、間接的に参考とし得る程度のものにとどまるものと解されたことによるものと思われる。

(注9) 生命、身体の安全等と財産権とを同列に扱い得ないのではないかと指摘するものとして、塩野宏外「研究会・現代型行政訴訟の検討問題」(小早川光郎)ジュリスト925号9頁、下村眞美「都市計画法に基づく開発許可処分取消請求訴訟の原告適格」平成9年行政関係判例解説220頁、前掲中込秀樹外・行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究〔改訂版〕114頁、前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度155頁等がある。

(注10) 高世三郎「時の判例」ジュリスト1238号115頁、前掲中込秀樹外・行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究〔改訂版〕114頁、前掲大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度156頁参照。

(後注) 本判決の評釈等として、見上崇洋・民商法雑誌125巻2号45頁、山本隆司・法学教室253号121頁、村上裕章・ジュリスト1224号(平成13年度重要判例解説)36頁、片野正樹・平成13年行政関係判例解説242頁、仲野武志・法学(東北大学)66巻1号135頁、杉山正己・判例タイムズ1096号(平成13年度主要民事判例解説)266頁、人見剛・金融商事判例別冊ゴルフ法判例72・10頁、山村恒年・判例地方自治222号74頁、伴義聖・小安政夫・判例地方自治220号7頁、原克好・訟務月報48巻9号2253頁、阿部泰隆・判例評論508号2頁、福井章代「時の判例」ジュリスト1219号145頁等がある。(福井 章代)