

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人佐伯静治、同新井章、同池田真規、同今永博彬、同五十嵐義三、同岩崎修、同猪狩久一、同猪狩康代、同榎本信行、同尾崎陞、同大森典子、同風早八十二、同川村俊紀、同郷路征記、同後藤徹、同今重一、同今瞭美、同佐藤文彦、同佐藤太勝、同佐藤義雄、同斎藤了一、同鈴木悦郎、同田村徹、同田中宏、同内藤功、同中村仁、同彦坂敏尚、同林信一、同広谷陸男、同牧雅俊、同三津橋彬、同吉原正八郎、同渡辺良夫、同中島達敬の上告理由について

上告人らが上告理由第二部第一点ないし第四点（第一部中これに関連する部分を含む。）において主張するところは、要するに、本件保安林指定解除処分取消訴訟における本案前の問題としての上告人らの原告適格及び訴えの利益の有無に関して原審が示した認定判断には法令の解釈適用の誤りや理由齟齬、事実誤認、審理不尽、理由不備の違法があるというにあるが、上告人らの主張と原審の認定判断の間には原告適格ないし訴えの利益についての基本的な見解の相違が存在し、それが上告理由の各論点の底流をなしていると考えられるので、以下においては、右の基本的問題との関連において各上告理由を本件における原告適格、訴えの利益の消滅、いわゆる跡地利用と原告適格ないし訴えの利益との関係の各項目に区分し、そのそれぞれにつき順を追って当裁判所の見解と判断を示すこととする。

一 原告適格について（上告理由第二部第一点関係）

森林法（以下「法」という。）上、農林水産大臣は、水源のかん養その他法二五条一項各号に掲げられている目的を達成するため必要があるときは、森林を保安林として指定することができる」とされており、いつたん保安林の指定があると、当該

森林における立木竹の伐採、立木の損傷、家畜の放牧、下草・落葉・落枝の採取又は土石・樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為が原則として禁止され、当該森林の所有者等が立木の伐採跡地につき植栽義務を負うなど、種々の制限が課せられるほか（法三四条、三四条の二）、違反者に対しては、都道府県知事の監督処分が規定されており（法三八条）、また、罰則による制裁も設けられている（法二〇六条三号ないし五号、二〇九条等）。このように、保安林指定処分は、森林所有者等その直接の名宛人に対しては、私権の制限を伴う不利益処分の性格を有するものであるが、他方、右処分によつて達成しようとする目的として法二五条一項各号が掲げるところを通覧すると、それらはおおむね、当該森林の存続によつて周辺住民その他の不特定多数者が受ける生活上の利益とみられるものであつて、法は、これらの利益を自然災害の防止、環境の保全、風致の保存などの一般的公益としてとらえ、かかる公益の保護、増進を目的として保安林指定という私権制限処分を定めたものと考えられるのである。

ところで、一般に法律が対立する利益の調整として一方の利益のために他方の利益に制約を課する場合において、それが個々の利益主体間の利害の調整を図るといふよりもむしろ、一方の利益が現在及び将来における不特定多数者の顕在的又は潜在的な利益の全体を包含するものであることに鑑み、これを個別的利益を超えた抽象的・一般的な公益としてとらえ、かかる公益保護の見地からこれと対立する他方の利益に制限を課したものとみられるときには、通常、当該公益に包含される不特定多数者の個々人に帰属する具体的利益は、直接的には右法律の保護する個別的利益としての地位を有せず、いわば右の一般的公益の保護を通じて附随的、反射的に保護される利益たる地位を有するにすぎないとされているものと解されるから、そうである限りは、かかる公益保護のための私権制限に関する措置についての行政庁の処分が法律の規定に違反し、法の保護する公益を違法に侵害するものであつても、

そこに包含される不特定多数者の個別的利益の侵害は単なる法の反射的利益の侵害にとどまり、かかる侵害を受けたにすぎない者は、右処分の取消しを求めるについて行政事件訴訟法九条に定める法律上の利益を有する者には該当しないものと解すべきである。しかしながら、他方、法律が、これらの利益を専ら右のような一般的公益の中に吸収解消せしめるにとどめず、これと並んで、それらの利益の全部又は一部につき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とももとより可能であつて、特定の法律の規定がこのような趣旨を含むものと解されるときは、右法律の規定に違反してされた行政庁の処分に対し、これらの利益を害されたとする個々人においてその処分の取消しを訴求する原告適格を有するものと解することに、なんら妨げはないというべきである。

これを前記森林法所定の保安林指定処分についてみるのに、右処分が一般的公益の保護を目的とする処分とみられることは前記のとおりであるが、法は他方において、利害関係を有する地方公共団体の長のほかに、保安林の指定に「直接の利害関係を有する者」において、森林を保安林として指定すべき旨を農林水産大臣に申請することができるものとし（法二七条一項）、また、農林水産大臣が保安林の指定を解除しようとする場合に、右の「直接の利害関係を有する者」がこれに異議があるときは、意見書を提出し、公開の聴聞手続に参加することができるものとしており（法二九条、三〇条、三二条）、これらの規定と、旧森林法（明治四〇年法律第四三号）二四条においては「直接利害ノ関係ヲ有スル者」に対して保安林の指定及び解除の処分に対する訴願及び行政訴訟の提起が認められていた沿革とをあわせ考えると、法は、森林の存続によつて不特定多数者の受ける生活利益のうち一定範囲のものを公益と並んで保護すべき個人の個別的利益としてとらえ、かかる利益の帰属者に対し保安林の指定につき「直接の利害関係を有する者」としてその利益主張をすることができる地位を法律上付与しているものと解するのが相当である。そう

すると、かかる「直接の利害関係を有する者」は、保安林の指定が違法に解除され、それによつて自己の利益を害された場合には、右解除処分に対する取消しの訴えを提起する原告適格を有する者といふことができるけれども、その反面、それ以外の者は、たとひこれによつてなんらかの事実上の利益を害されることがあつても、右のような取消訴訟の原告適格を有するものとするはできないといふべきである。

そこで進んで法二七条一項にいう「直接の利害関係を有する者」の意義ないし範囲について考えるのに、法二五条一項各号に掲げる目的に含まれる不特定多数者の生活利益は極めて多種多様であるから、結局、そのそれぞれの生活利益の具体的内容と性質、その重要性、森林の存続との具体的な関連の内容及び程度等に照らし、「直接の利害関係を有する者」として前記のような法的地位を付与するのが相当であるかどうかによつて、これを決するほかはないと考えられる。原審は、特定の保安林の指定に際して、具体的な地形、地質、気象条件、受益主体との関連等から、処分に伴う直接的影響が及ぶものとして配慮されたものと認めうる個々人の生活利益をもつて、当該処分による個別的・具体的な法的利益と認めるべきものとし、本件保安林は、a町一円の農業用水確保目的を動機として、水源かん養保安林として指定されたものであり、その指定に当たつては、右農業用水の確保のほか、洪水予防、飲料水の確保という効果も配慮され、右処分によるその実現が期待されていたものと認め、これらの利益を右の個別的・具体的な法的利益とし、進んで右の見地から、本件保安林の有する理水機能が直接重要に作用する一定範囲の地域、すなわち保安林の伐採による理水機能の低下により洪水緩和、湯水予防の点において直接に影響を被る一定範囲の地域に居住する住民についてのみ原告適格を認めるべきものとしているのであるが、原審の右見解は、おおむね前記「直接の利害関係を有する者」に相当するものを限定指示しているものといふことができるのであつて、そ

の限りにおいて原審の右見解は、結論において正当というべきである。ところで、原審の認定によれば、本件保安林のうち原判決添付図面一表示の（イ）斜線部分（以下「本件保安林部分」という。）の伐採により農業用水及び飲料水の不足の影響を受ける範囲はそれぞれ右図面表示の（ロ）斜線部分及び破線内の範囲に限られるものと認められ、また、b川の本支流から東四線排水路、零号排水路を經由してc運河に至る流域は、本件保安林部分からの流水による直接的な水害のおそれが認められ、その水害対策が講ぜられるべき地帯であるが、c運河排水機場は、右水害防止対策として流水排出のために設置された設備であるところ、c運河排水機場流域（右図面における実線表示の範囲。以下「排水機場流域」という。）はその機械排水能力の及ぶ範囲として地形上予定されているものであると認められ、本件保安林の指定に際し、本件保安林部分に関しては、排水機場流域が水害防止必要地域として直接の影響の及ぶ範囲として考慮されたものと解するのが相当である、というのであり、原審は、これらの認定に基づいて排水機場流域（農業用水及び飲料水の不足の影響を受ける地域はこの中に含まれている。）内に居住する者のみが本件保安林部分の伐採による理水機能の低下によつて直接の影響を受ける者に当たるとしている。所論は、排水機場流域は本件保安林部分の伐採によつて洪水の危険が生ずる地域に含まれるとiiいうとしても、後者の範囲は当然には前者の範囲に限られるとはいえない旨主張するが、原審の上記認定判断は原判決挙示の証拠関係に照らして是認することができないではなく、その過程に右所論の違法があるということとはできない。そうすると、上告人らのうち本件記録上排水機場流域内に居住する者でないことが明らかな原判決添付別紙当事者目録中に甲と表示のある者は、いずれも前記「直接の利害関係を有する者」に当たらないものというべく、したがつて、右上告人らの本件訴えは原告適格を欠く不適法のものであるとした原審の判断は、結局、正当として是認することができる。（仮に所論のように本件保安林部分の伐採によ

る理水機能の低下によつて洪水の危険が生ずる地域が排水機場流域よりも広く、したがつて、排水機場流域外に居住する上告人らについても原告適格を肯定する余地があるとしても、後記「二」において判示するように、排水機場流域内に居住する上告人らについても訴えの利益が消滅するに至つたとされる関係にある以上、右地域外に居住する上告人らについても同様に考えられるから、右の点に関する認定判断の違法は、結局、原判決の結論に影響を及ぼす瑕疵とはならないというべきである。）

なお、所論は、原審が本件訴訟の原告適格につき排水機場流域内に居住する者のみに限つてこれを認め、非居住者でも洪水によつて生活上なんらかの態様で影響を受ける者についてこれを認めなかつたことは行政事件訴訟法九条の解釈を誤つたものであると主張するが、さきに説示したとおり、かかる非居住者の利益は前記一般的公益に包含され、これとは別個独立の保護法益としての存在をもつものではなく、たかだか地域住民の利益の代表者として関係地方公共団体の長がその利益主張の任に当たるものとされているにすぎないと解すべきであるから、右論旨も採用することができない。

二 訴えの利益の消滅について（上告理由第二部第二点関係）

前記の見解のもとに上告人らのうち原告適格を有するとされた排水機場流域内に居住する者（原判決添付別紙当事者目録中に乙と表示のある者。以下「乙と表示のある上告人ら」という。）についても、本件保安林指定解除処分後の事情の変化により、右原告適格の基礎とされている右処分による個別的・具体的な個人的利益の侵害状態が解消するに至つた場合には、もはや右被侵害利益の回復を目的とする訴えの利益は失われるに至つたものとせざるをえない。換言すれば、乙と表示のある上告人らの原告適格の基礎は、本件保安林指定解除処分に基づく立木竹の伐採に伴う理水機能の低下の影響を直接受ける点において右保安林の存在による洪水や湯水

の防止上の利益を侵害されているところにあるのであるから、本件におけるいわゆる代替施設の設置によつて右の洪水や濁水の危険が解消され、その防止上からは本件保安林の存続の必要性がなくなつたと認められるに至つたときは、もはや乙と表示のある上告人らにおいて右指定解除処分の取消しを求める訴えの利益は失われるに至つたものといわざるをえないのである。

そこで進んで所論が専ら問題とするいわゆる代替施設による洪水の危険の解消に関する原審の判断について検討する。

原審は、まず、砂防施設に関し、砂防堰堤は、その建設による随伴的效果として、溪床勾配の緩化をもたらし、これによる流水の流速低下、山脚固定等により、洪水調節の機能をもたらすことが肯認される所、札幌防衛施設局がb川の本支流の沢部分に建設した七基の砂防堰堤は、合計二万三三〇立方メートルの計画貯砂能力を有し、完成後四年九か月を経た時点において、計算上向後なお少なくとも三〇年を越える期間土砂の流出防止の機能を発揮することが期待されうるものと認定判断している。

次に、原審は、本件の主要な洪水防止施設であるb一号堰堤の余水吐が発揮しうる洪水調節能力について、本件保安林部分を含むb川の本支流の集水地域三・七六平方キロメートル（以下「本件流域」という。）における降雨量（確率日雨量）及び右降雨量から算出して得られるb一号堰堤への最大洪水流入量を推定し、右最大洪水流入量の流入に対する右余水吐の排出能力を測定するという方法を採用し、おおむね次のとおり認定判断している。すなわち、本件流域附近のD観測所の大正一四年から昭和四八年までの間の四六年（昭和一三年、同二三年、同二四年は欠測）の各年最大日雨量をもとにし、確率年として一〇〇年の長期を選択して、一〇〇年確率最大日雨量を算出した結果一五一・九ミリメートルの数値を得、これにさらに農林省農地局制定の「土地改良事業計画設計基準」（昭和四一年六月三〇日改定）

による安全率一・二を乗じて一八二・三ミリメートルを本件流域における降雨量（確率日雨量）として採用した。そして、右日雨量一八二・三ミリメートルについての雨量分布（降雨量の時間配分）を推定し、単位流出量及び流出率を決定し、これを前記雨量分布に適用して、有効雨量、時間別流出量及び合成流出量を算出した結果、本件保安林部分を除いた本件流域からの最大洪水流出量を毎秒一六・四四八立方メートル、本件保安林部分からの最大洪水流出量を毎秒四・九三一立方メートルと算定し、その合計毎秒二一・三七九立方メートルを、本件流域からb一号堰堤に流入すると推定される最大洪水流入量であるとしている。次に、原審は、右最大洪水流入量毎秒二一・三七九立方メートルがb一号堰堤を通過し余水吐から流下するときは、その洪水調節機能によつて毎秒約一六・六〇立方メートルに減量され、十分な余裕高が残されるとし、しかも、右最大洪水流入量毎秒二一・三七九立方メートルに一・二を乗じた異常洪水量毎秒二五・六五五立方メートルがb一号堰堤に流入すると仮定した場合でも、右余水吐からの流下量は、毎秒約二〇・二〇立方メートルに減量されるのみならず、日雨量三二〇ミリメートルまでの降雨による洪水の場合でも、最大洪水流出量は毎秒約四六立方メートル、余水吐からの最大排出量は毎秒約三五・八立方メートルと計算されるが、堤頂との間に風波高〇・六メートルを残した堰堤水位標高二四・四〇メートルの状態のもとにおいて可能な右余水吐の最大排水量毎秒三六・一一立方メートルをもつてすれば、右の雨量までの降雨による洪水に対してもこれを調節することができ、したがつてまた、b一号堰堤の越流による決壊の蓋然性は無視しうる程度に低いものとみて誤りないとしている。

そして原審は、以上認定の事実関係に基づき、各砂防堰堤の土砂流出防止機能とb一号堰堤の洪水調節能力とにより、乙と表示のある上告人の居住する地域における洪水の危険は社会通念上なくなつたものと認定判断しているものと解される。

以上の原審の認定判断は、原判決挙示の証拠関係に照らし是認することができな

いではなく、その過程に所論の違法があるということとはできない。所論は、また、原審は右の点につき適切な証拠資料の提出の機会を封じたまま、不完全・不十分な証拠資料のみに基づいて判断を下した点において審理不尽の違法を免れないというが、右はひつきよう原審の専権に属する証拠調の必要性に関する判断の不当をいうものにすぎないのみならず、かかる証拠資料の取調べが原審の前記認定判断の結論に明らかに影響を及ぼすと認めるべき根拠を見出すこともできないので、右論旨は、結局、採用することができない。

してみると、本件保安林の指定解除に伴う乙と表示のある上告人らの利益侵害の状態はなくなつたと認められるのであるから、右上告人らが本件保安林指定解除処分取消しを求める訴えの利益は失われたものというべきであり、本件訴えは不適法として却下を免れないとした原審の判断は、正当として是認することができる。なお、所論は、本件における訴えの利益の消滅というような本案前の問題については、その認定について慎重な態度をとるべきものであり、前記のように洪水の危険性が社会通念上なくなつたと認められるだけでは足りず、あらゆる科学的検証の結果に照らしてかかる危険がないと確実に断定することができる場合にのみ訴えの利益の消滅を肯定すべきであるというが、右は独自の見解であつて採用することができない。

三 いわゆる跡地利用と原告適格ないし訴えの利益との関係について（上告理由第二部第三点及び第四点関係）

論旨は、要するに、本件保安林指定解除処分が解除後の跡地利用に対する許可処分の一面をも有することを前提とし、右解除処分の目的である本件ミサイル基地設置に伴い上告人らの平和的生存権が侵害されるおそれがあるので、上告人らは被上告人の公益判断の誤りを理由として右処分を争う法律上の利益を有する、というのである。

しかしながら、本件訴訟の原告適格は、本件保安林の指定について「直接の利害関係を有する者」に当たる乙と表示のある上告人らについてのみ認められるものであり、その原告適格の基礎となる訴えの利益も、専らその直接の利害関係を基礎づける立木竹の伐採等に伴う洪水や湯水の危険の防止の点に存するものであることは、上來說示したとおりであつて、伐採後のいわゆる跡地利用によつて生ずべき利益の侵害のごときは、指定解除処分_の取消訴訟の原告適格を基礎づけるものには当たらないのである。もつとも、本件保安林の指定解除処分が取り消されれば、右保安林が伐採されることもなく、また、伐採されても非森林として自由に使用することができなくなる結果、所論のような跡地利用も事実上不可能となり、したがつてかかる利用によつて生ずる利益侵害の危険もなくなるという関係が存在することは確かであるが、このような関係があるからといつて、右跡地利用による利益侵害の危険をもつて右指定解除処分_の取消訴訟の原告適格を基礎づける法律上の利益を構成するものと解することはできない。なお、所論は、法二六条二項による保安林指定解除処分はその理由となつた伐採後における特定の跡地利用に対する許可を含むものと解すべきであるというが、右指定解除処分_がかかる許可を含み、ないしは許可の効果を生ずると解すべき理由はない。また、かかる跡地利用の内容及び性質は本件保安林の指定解除処分を適法にすることができるかどうかの实体上の問題において重要な論点となりうるものであることは所論のとおりであるが、この点は本案前の訴訟要件の有無の問題に関する限り特段の意味をもつものとはいえない。それ故、乙と表示のある上告人ら以外の上告人らについて原審が本件訴訟の原告適格を認めなかつたこと、及び乙と表示のある上告人らについても、原審が、本件保安林の指定解除処分による前記洪水、湯水防止上の利益の侵害が解消した以上、本件訴えの利益は消滅したといわざるをえないとし、右利益の存否を判断するにつき、伐採後の跡地利用による利益侵害のおそれの有無を問わなかつたことは、いずれも、結局、

正当として是認されるべきである。なお、所論中いわゆる平和的生存権に関する原審の判断の不当をいう部分は、原判決の右結論に影響のない点についてその判示の不当をいうものにすぎない。それ故、論旨は採用することができない。

よつて、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条、九三条に従い、裁判官藤崎萬里の意見及び裁判官団藤重光の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官藤崎萬里の意見は、次のとおりである。

本件訴えを却下すべきものとするについては、私も多数意見と結論を同じくするものであるが、その理由については見解を異にする。

多数意見は、結局において原判決と同様に、上告人らのうちの一部の者については原告適格を欠くことを理由に、その余の者については原告適格を有することを認めたい訴えの利益を喪失したことを理由に訴えを不適法とするものであるが、私は、上告人らはすべて原告適格を欠くことを理由に訴えを不適法であるとするべきものとする。

多数意見は、森林法二七条一項の規定を援用し、原審が原告適格を認めている者はおおむね右規定にいう「直接の利害関係を有する者」に相当するから、原審の見解は、その結論において正当であるとする。しかし、私には、右規定が行政事件訴訟法九条に基づく原告適格の問題についての判断を左右しうるような規定であるとは思われない。

そうすると、本件の場合も、この種の問題における原則的な考え方によるべきこととなるが、その原則的な考え方は、多数意見にもあるとおり、要するに、公益に包含される不特定多数者の個別的利益の侵害は単なる法の反射的利益の侵害にとどまり、かかる侵害を受けたにすぎない者は行政事件訴訟法九条に定める法律上の利益を有する者には該当しない、ということである。従つて、上告人らのうちの一部

の者に原告適格を認めることは、右の原則に対する例外を認めることを意味する。しかも、それは法的に極めて重大な例外であるといわなければならない。なぜならば、一つには、この例外によつて侵される原則が行政法理論上の一つの基本的な原則であるからであり、二つには、例外の内容が一般的には原告適格を認められない者にこれを認めるという訴訟法上の重要問題にかかわるからである。これほど重大な例外を認める以上、そこには当然それを正当化するに足りる事由がなければならないが、それは、結局、当事者の有する利害関係の格別の重大さに求めるほかないであろう。ところが、本件において原告適格を認められた者の有する利害関係の実体にそれほど他から隔絶したものがあるとは思われないのである。

裁判官団藤重光の反対意見は、次のとおりである。

本件保安林指定解除処分取消訴訟における原告適格ないし訴えの利益の問題について多数意見が森林法の解釈として詳細に説示するところは、すべて、同時にわたくしの考えでもある。ただ、多数意見中、わずかに一点だけ、原判決の理解についてわたくしとしては同調に躊躇を感じる部分があり、そのわずかな理解の相違が多数意見とは反対の結論に導くのである。

その一点とは、多数意見が、「二」の「訴えの利益の消滅について（上告理由第二部第二点関係）」の項の中で、「そして原審は、以上認定の事実関係に基づき、各砂防堰堤の土砂流出防止機能とb一号堰堤の洪水調節能力とにより、乙と表示のある上告人らの居住する地域における洪水の危険は社会通念上なくなつたものと認定判断しているものと解される」としている箇所に関する。原判決がはたしてそのように洪水の危険が社会通念上なくなつたものと認定判断しているものといえるかどうかについて、わたくしとしては、なお、不安を払拭し切れないのである。問題は、原審が訴えの利益の問題について、かならずしも多数意見（私見も同様）と同一の見解をとつてはいないのではないかとおもわれる点にある。原判決はもつぱら

本件代替施設が「伐採前の本件保安林が果していた理水機能による洪水防止の機能に代る機能を十分に営み得るものである」かどうかの点に着眼して、これを肯定的に認定判断しているのである。つまり、多数意見や私見においては、端的に本件代替施設の設置によつて洪水や濁水の危険が解消されたと認められるにいたつたかどうかを問題としているのに対して、原審は、単に右施設の理水機能が伐採前の本件保安林のそれと同程度のものになつたかどうかを問うているにすぎない。なるほど、両見解の相違は、実際問題としては、特段の事情でもないかぎり、ほとんど無視されうる程度のものであろうし、また、原判決は、多数意見や私見のような見解を別に想定した上で、これと異なる見解を採る趣旨で前記のような認定判断をしたものではないかも知れないが、だからといつて、多数意見のように原判決を解釈して当該地域における洪水の危険がなくなつたものと認定判断している趣旨と解するのには、やや無理があるのではあるまいか。わたくしは、やはり、原審をして正しい理論的前提のもとに改めて訴えの利益の消滅の有無について審理を尽くさしめるのが本筋だとおもふのであり、原判決を破棄して事件を原審に差し戻すのが相当であると考えらる。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	団	藤	重	光
裁判官	藤	崎	萬	里
裁判官	中	村	治	朗
裁判官	谷	口	正	孝

裁判官本山亨は、退官のため署名押印することができない。

裁判長裁判官	団	藤	重	光
--------	---	---	---	---