

# 護岸工事公金支出差止等請求事件 （奄美大島、嘉徳海岸「自然の権利」訴訟）： 鹿児島地判令和5年2月17日LEX/DB文献番号25594746

神山 智美

## I. 事案の概要

### 1. 事案の概要と関係法令

本件は鹿児島県が行う侵食対策事業としてコンクリート護岸（以下「本件護岸」という。）に対して、その工事は不必要であるとして、県内住民らが地方自治法（昭和22年法律第67号）242条の2第1項4号に基づき提起した住民訴訟である。

鹿児島県は、鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳に所在する嘉徳海岸（以下「本件海岸」という。）について、本件護岸を設置することとして、その工事のために必要な契約を締結するなどした。そうしたところ、同県の住民である原告らが、本件海岸に同護岸を建設することは不必要であり、生物環境や自然環境にも多大な影響を与えるものであることなどから、そのために公金の支出、契約の締結または債務その他の義務の負担（以下、これらをまとめて「公金支出等」ともいう。）をすることは、地方自治法2条14項および地方財政法（昭和23年法律第109号）4条1項（以下、まとめて「地方自治法2条14項等」という。）に反し違法であるなどと主張した。住民らは、その上で、鹿児島県の執行機関である被告に対し、〔1〕既に公金を支出した部分については、これにより支出額相当の損害が生じたとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、その支出当時に順次鹿児島県知事の職にあったAおよびBに対してそれぞれ損害賠償請求をすることを求めるとともに、〔2〕今後予定されている本件護岸の設置に関する公金支出等については、同項1号に基づき、その差止めを求めた事案である。

## 2. 前提事実

### (1) 本件海岸について

本件海岸は、奄美大島南部である鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳に所在する。その周辺の概況は、南東方向には海が、その北西側に砂浜が、さらにその北西側に砂が露出している部分と表面に樹木が存在する部分からなる砂丘が広がり、砂丘の北西側には人家や墓地（以下「本件墓地」という。）、畑などから成る集落が存在している（以下、この集落を「嘉徳集落」という。）。

本件海岸は、天然記念物であるオカヤドカリや希少種であるリュウキュウアユなどが生息し、ウミガミが産卵のために上陸する海岸であり、同海岸を含む奄美大島は、令和3（2021）年7月、世界自然遺産に登録された。なお、本件海岸には、本件護岸が設置されることとなるまでの間、人工的な海岸保全施設（海岸法（昭和31年法律第101号）2条1項）は設置されていなかった。

(2) 本件海岸への本件護岸の設置が決まった経緯

本件海岸は、平成26(2014)年10月中旬に発生した台風18号および台風19号の影響で起きた波浪により、砂丘が侵食されて、高さ約5mの浜崖が背後にある本件墓地などに迫る位置に形成される事態となった。

この事態を受けて、平成26(2014)年10月16日頃、瀬戸内町長に対し、嘉徳集落の住民26名の署名がされた「要望書」が提出された。そこには、「今年の度重なる台風の襲来により、その侵食は急激に進行し、日常生活にも危険が迫ってきている状況であるため、緊急に護岸工事等の対策を講じていただきたい」と記載されていた。そこで、瀬戸内町長は、同年10月27日頃、鹿児島県に対し、前述の「要望書」が提出されたことおよび現地調査を踏まえ、本件各台風により本件海岸の背後にある墓地や耕作物等に被害が生じており、その後の侵食状況によっては家屋への被害も懸念されるとして、海岸事業の早期着工をするよう進達した。

瀬戸内町は、平成26(2014)年10月28日には嘉徳集落の住民との意見交換会を、同年11月21日には同住民への護岸工法についての説明会を実施し、また、同年12月2日頃には、嘉徳集落の住民26名の署名がされた「要望書」により、直立護岸工事による対策工事等を検討し、安全確保のため早急に着工してほしい旨の要望を受けたことから、同月8日、鹿児島県に対し、海岸事業の早期対応をするよう再度進達した。

こうした地元の要望を受けて、鹿児島県は、平成28(2016)年4月26日、「嘉徳海岸における侵食対策事業説明会」と題して説明会を実施し、住民らに対し、鹿児島県が国と協議した上、同月に本件海岸の侵食対策事業(海岸侵食による被害を離岸堤や護岸等のコンクリート構造物により防ぐことを目的とする事業)が採択されたこと、全長530mの護岸を設置予定であること、平成29(2017)年度には護岸工事に着手し、平成32年度(令和2(2020)年度)に完成予定であることなどを説明した。

嘉徳集落の住民であるC(以下「C氏」という。)は、平成28(2016)年7月29日頃、瀬戸内町長に対し、同集落の代表として、上記オの説明会を受けて、嘉徳集落の住民の意見集約を行った。その結果、本件海岸の侵食対策事業の早期対応をお願いする旨の要望書を提出し、瀬戸内町長は、同年8月23日頃、鹿児島県に対し、同事業の早期着工を要望する旨を伝えた。

鹿児島県は、平成28(2016)年12月26日、海岸法3条1項本文に基づき、本件海岸の延長511.17mを海岸保全区域として指定した。そのうえで、鹿児島県は、本件海岸における生物調査を実施することとし、貴重種の把握と保護計画などの環境配慮について検討することを目的として、一般財団法人鹿児島県環境技術協会に環境調査を委託した。そして、平成28(2016)年9月21日から平成29(2017)年3月17日までの間、当該委託に基づく調査が行われた。同調査は、既存資料調査、海浜植物調査、砂浜生物調査、オカヤドカリ類調査、学識経験者による調査(各種調査、その結果の取りまとめ、海岸保全の検討を含む。)から構成され、学識経験者による調査は鹿児島大学のD教授(以下「D教授」という。)に委託された。D教授は、平成28(2016)年11月16日から同月18日の間、現地調査を実施し、平成29(2017)年1月10日にその調査報告書(以下「D教授報告書」という。)を本件県協会に提出し、同協会は同年3月に調査結果を取りまとめた報告書を作成した。

鹿児島県は、平成29（2017）年3月21日、「嘉徳海岸における侵食対策事業説明会」と題して説明会を再度実施し、前述の調査を行ったところオカヤドカリなどの動植物が確認されたこと、従前どおり全長530mの護岸の設置が予定されているが、オカヤドカリ誘導路を設けて生物への配慮をすること、その完成イメージなどを説明した。

この説明会后、本件海岸への護岸の設置に関し、自然保護等の観点からの反対意見を含む様々な意見が出た。そこで、瀬戸内町長は、平成29（2017）年5月1日、鹿児島県に対し、「嘉徳海岸侵食対策事業検討会（仮称）等を設置し期限を決めて検討を行い早期着手出来るよう整備方針を決定していただきたい」と申し出た。

これを受け、本件海岸における侵食対策事業の事業計画に資することを目的として、動植物や海岸工学に精通する専門家（海洋工学・沿岸環境学・水産海洋学を専門とするD教授のほか、海洋生物学・海洋生態学・生物地理学の専門家及び実験動物学・医動物学の専門家）並びに地元関係者等（瀬戸内町建設課長、瀬戸内町教育委員会社会教育課長、奄美自然環境研究会会長およびC氏（嘉徳地区嘱託員））から構成される嘉徳海岸侵食対策事業検討委員会（以下「本件委員会」という。）が設けられた。県協会報告書等の資料や公募により提出された意見に基づき、平成29（2017）年8月31日、同年11月25日および平成30（2018）年1月27日の合計3回にわたって協議が行われ、設置する護岸についての方針が確認された。

### （3）本件護岸の設計と契約等

鹿児島県から委託を受けた三井共同建設コンサルタント株式会社は、平成30（2018）年3月頃、本件委員会で確認された方針に従い、設置される護岸（本件護岸）については、全長180mの波返工のない場所打ちコンクリート式護岸の構造形式にするものとして設計した。そして、鹿児島県は、平成31（2019）年1月23日、丸福建設株式会社との間で、本件護岸工事の一工区について請負契約を締結した。

### （4）本件護岸の設置に関する公金支出等の状況

鹿児島県は、本件護岸の設置に関連して、Aが鹿児島県知事であった平成29（2017）年1月4日から令和2（2020）年4月12日までの間に、合計4913万4090円を支出し、Bが鹿児島県知事である令和3（2021）年2月9日から令和4（2022）年4月25日までの間に、合計1億3628万0910円を支出した。

なお、鹿児島県は、今後も本件護岸の設置に関連して公金支出等をする予定であり、そのため請負契約が締結され、予算措置も講じられている。

## II. 判旨 請求棄却

### 1. 争点(1)本件護岸の設置が必要でないことなどから、そのための公金支出等が地方自治法2条14項等に反し、財務会計法規上違法であるか

「特定の海岸に、海水等による被害から海岸を防護するべく海岸保全施設である護岸を設置する必要があるかどうかについては、前記の諸般の事情を総合的に考慮した上で、技術的・政策的

見地から判断する必要があることから、その判断は海岸管理者である都道府県知事の合理的な裁量に委ねられており、上記のような諸般の事情を総合考慮した上でなお、護岸を設置する必要がないことが明らかな場合など、護岸の設置に係る都道府県知事の判断が不合理で、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価されるときでなければ、護岸の設置のための公金支出等が地方自治法2条14項等に反して財務会計法規上違法となるものではないと解するのが相当である。」

「本件護岸が必要であり、費用に見合う効用を得られるとした被告の判断は不合理ではなく、その裁量権を逸脱又は濫用したとは認められないから、本件護岸の設置のための公金支出等は、地方自治法2条14項等に違反するものではなく財務会計法規上違法なものではない。」

## 2. 争点(2)本件護岸は、本件海岸の環境の保全等を十分に考慮して設計されていないことから海岸法14条2項に違反し、これによりその設置のための公金支出等が財務会計法規上違法になるか

「海岸法14条は、海岸保全施設の『技術上の基準』に関する規定であるところ、その第1項において、海岸保全施設が『安全な構造』でなければならない旨を定め、その第2項において、その『形状、構造及び位置は、海岸環境の保全、海岸及びその近傍の土地の利用状況並びに船舶の運航及び船舶による衝撃を考慮して定めなければならない』ことを定めるにとどまり、各考慮要素をどの程度考慮すべきかといった具体的な基準まで定めているものでもなければ、海岸環境の保全を唯一の考慮要素としているものでもなく、同法1条の目的や鹿児島県の本件基本計画を参照したからといって、同法14条2項の定める具体的な基準が明らかになるわけでもない。したがって、海岸環境の保全に関する考慮の具体的なあり方に不十分な点があるかどうか等については、(略)技術的・政策的見地からされる被告の総合考慮の判断の不合理性との関係で検討し得るにとどまり、海岸法14条2項自体が、護岸を含む海岸保全施設の技術上の基準として、生物環境及び自然環境への影響を十分に考慮した上で、それらへの影響が最も少ない形状及び位置によって、海岸保全施設を設置することまでを法令上の義務として定め、これをしないことが同項に反して違法になると解するのは困難というほかない。」

「被告の判断が嘉徳集落の住民の意思を顧みずにされたものでないことについては、上記(略)で説示したとおりであり、被告は本件海岸及びその近傍の土地の利用状況を考慮しているとの上記判断は覆らない。」

## Ⅲ. 検討 判旨に反対する。

### 1. 概要

本件は、護岸工事に係る公金支出の違法性を問う住民訴訟である。その性質に照らせば、契約において違法性は確認されないものの、その前提には、本件護岸工事の適法性が問われている。筆者は、その点につき、あえて本件護岸工事の適法性はないと考えることから、反対の立場を表明する。

結論として、筆者は、環境省は瀬戸内町嘉徳の河川や海岸を含む集落一帯を世界自然登録の推

薦区域にするべきであったと考えている（実際は、推薦区域保護のための「緩衝地帯」に編入された。）。というも、中長期的視野に立てば、希少な自然資源を保全してこそ、観光資源としてより高い便益を発揮する地域であると考えからである。また、本件では、本件海岸の防災力が失われていることが確認されており、そのための護岸工事の必要性が問われている。筆者は、防災対策としての護岸工事を行うよりも、集落が小規模な限界集落であることに鑑み、可能な限りそのコミュニティを失わない形で集落全体を転居させ、本件墓地も墓じまいの後に転居等の対応を選択するべきであったと考える。

本件の難しさは、本件護岸工事を行う鹿児島県は、当初の目的である侵食対策（防災・護岸）のみならず環境配慮にも留意して計画を進めていた点にある。平成29（2017）年4月に一旦計画を策定したものの、自然環境保全のための見直しを強いられ、同年、嘉徳海岸侵食対策事情検討委員会を開催し、あわせてパブリックコメントも実施しつつ、当初計画（長さ530m）を大幅に縮小する形（長さ180m、高さ6m）で護岸建設を決定している<sup>1)</sup>。この決定に従い、鹿児島県は、平成31（2019）年1月23日、丸福建設との間で、本件護岸工事の一工区について請負契約を締結した。この公金支出の経過を不服とした住民らが平成31（2019）年に提訴した。

奄美大島等がユネスコ自然遺産に指定されたのはその後である。令和3（2021）年7月、ユネスコは「奄美大島、徳之島、沖縄島北部および西表島」を日本で5つ目の世界自然遺産に登録した。本件海岸は、それら4島の一つである奄美大島の東南部に位置する。古来の自然美を今に伝える存在として「ジュラシックビーチ」とも呼ばれ、島内で唯一護岸のされていない公共ビーチでもある。こうした動きおよび工事開始とともに、本件海岸の本件護岸工事計画をめぐる反対活動が激化しており、地裁判決が出た現在（令和5（2023）年3月18日時点<sup>2)</sup>）でも、護岸工事反対派の座り込み等が続いているため、工事は中断している（原告は控訴中である。）。

なお、現地を取り巻く報道の中には、「強行、許せない/住民らは怒りの抗議」という工事反対派の意向を中心に取り上げる内容<sup>3)</sup>のものもあれば、侵食前から集落で暮らす住民を、自らを含めて“先住民”と表現し、「守ってきた自然の中でこれからも生活していくのは嘉徳先住民」「デメリットも受け入れて工事をお願いしている」と訴える様子を記したもの<sup>4)</sup>もある。これらからも、集落内の対立が深まっている様子が浮き彫りになっている。

## 2. 科学的に本件護岸は必要なのか？

本件で重要となっているのは、本件護岸は必要かということであろう。裁判所は、争点の判断に至る前に、この点を慎重に整理し審理している。その内容は、大要以下の通りである。

まず、裁判所は、本件海岸は、「遅くとも昭和52（1977）年時点においては、海岸保全上、高波のエネルギーを十分に消散させる幅広い碎波帯や幅広い砂浜、十分な高さがある砂丘及び砂丘林が組み合わさった防災機能の高い海岸であり、その状態は、少なくとも平成20（2008）年11月まで継続していた。」しかし、「平成26（2014）年10月頃には、本件海岸の後浜は防災力を十分に発揮することができるだけの幅を失った状態に至っており、そこに本件各台風が短期間のうちに連続して来襲したことにより、潮位が高い状況で砂丘に高波が作用しやすい条件が長時間継続したことで、本件海岸の砂丘侵食（浜崖の形成とその本件集落方向に向けた後退）が生じた」

と認定している。

被告である鹿児島県から調査を委託された鹿児島大学のD教授（海岸環境工学）によるD教授報告書およびD教授の意見が支持されている。D教授の意見では、本件各台風により本件海岸の砂丘侵食が生じた機序、将来の砂丘侵食や被害の可能性、砂丘の回復状況、海岸全体の砂の量と防災能力について、護岸の設置以外の防護方法、護岸の設置による海岸侵食の可能性、および砂丘の締まり度（強度）について検討されているからである。

他方、原告らの科学的証明は十分とはいえない。原告らは、砂丘を復旧させれば十分であるなどと主張し、海岸研究室有限会社作成の報告書や意見書も用いつつ、「本件海岸について何らかの対策が必要であるとしても、護岸の設置以外の適切な対策方法が存在し、その方が本件護岸を設置するよりも費用を抑えることができるから、本件護岸の設置のために公金支出等をする」とした被告の判断は、その裁量権を逸脱又は濫用するもの」と主張する。

だが、肝心の「護岸の設置以外の適切な対策方法（以下「代替方法」ともいう。）」については、平成26（2014）年には2つの台風が連続して襲来したというまれな状況が重なったとしつつ、海岸の浜の高い防災能力を指摘するも、その明確さに欠ける。そのため、代替方法が、景観や自然生態系を保全しつつ十分な防災機能を有するかについての実証ができていない。ゆえに、被告の裁量権の逸脱または濫用を証明することができていない。筆者も、気候変動が叫ばれる現在では、住民にとっては「まれな現象」では済ませられないものと心得ているし、防災への具体のおそれを拂拭するためには、科学的な実証データの必要性を感じている。

あわせて、住民訴訟において、住民らが十分な科学的証明能力を有するという前提は成り立たないことも心得る必要がある。その点に関しても、裁判所は、被告が、丁寧に平成26（2014）年の災害時の分析をしていること、および原告らが代替方法として主張する本件海岸の砂丘および砂浜の防災能力についても科学的に検証している姿勢を汲み取ったうえで、支持したものと考えられる。

### 3. 「争点(1)本件護岸の設置が必要でないことなどから、そのための公金支出等が地方自治法2条14項等に反し、財務会計法規上違法であるか」について

裁判所のとった判断枠組みは、以下のものである。海岸法は、津波、高潮、波浪その他海水または地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全および公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資することを目的としている（海岸法1条）ところ、護岸を含む海岸保全施設の設置等の管理については、都道府県知事が海水または地盤の変動による被害から海岸を防護するため必要があると認めるときに、防護すべき海岸に係る一定区域を海岸保全区域として指定した上で行うものとされ（同法3条1項）、その管理は当該海岸保全区域の存する地域を統括する都道府県知事に委ねられている（同法5条1項）。

そして、同法2条の2第1項に基づき定められた海岸保全基本方針によれば、海岸の保全に当たっては、地域の自然的・社会的条件および海岸環境や海岸利用の状況ならびに気候変動の影響による外力の長期変化等を調査、把握し、それらを十分勘案して、災害に対する適切な防護水準を確保すること、背後地の人口、資産の集積状況や土地利用の状況等をも勘案して、所要の安全

を適切に確保する防護水準を定めること、海岸環境、自然環境に十分配慮することなどが求められている。

そうすると、特定の海岸に、海水等による被害から海岸を防護するべく海岸保全施設である護岸を設置する必要があるかどうかについては、前記の諸般の事情を総合的に考慮した上で、技術的・政策的見地から判断する必要があることから、その判断は海岸管理者である都道府県知事の合理的な裁量に委ねられている。このように、上記のような諸般の事情を総合考慮した上でなお、護岸を設置する必要があることが明らかな場合など、護岸の設置に係る都道府県知事の判断が不合理で、裁量権の範囲を逸脱またはこれを濫用するものと評価されるときでなければ、護岸の設置のための公金支出等が地方自治法2条14項等に反して財務会計法規上違法となるものではないと解するのが相当である。

この判断基準に従うと、被告は、本件墓地等に迫るような砂丘侵食が生じた事態を受けて、海岸環境工学を専門とする鹿児島大学のD教授の意見を基礎として、自然保護等の観点からの意見も考慮した検討を行った上で本件護岸を設置することとしており、その契機や検討過程に不自然、不合理な点はみられない。このことから、裁判所の判断には首肯する。

さらに、裁判所は、被告は、本件委員会等において、護岸の必要性の検討のみではなく、原告も主張する代替方法を検討し、護岸工事に取り込んでいることも評価している。具体的には、被告は、「(a)設置範囲は狭めるものの、本件区間については恒久的対策として護岸を設置することが最低限必要とされ、(b)護岸の構造形式については、当初の波返工のある場所打ちコンクリート式護岸から、オカヤドカリ類の砂浜の往来が容易になる波返工のない場所打ちコンクリート式護岸に変更され、(c)護岸の前面には環境に配慮してアダン等を植栽すべきなどとされたこと」を考慮した上で、これらの専門家等の意見に即する形で、本件護岸を設置することおよびその仕様を決定しているのであり、この点に関しても善処している姿勢こそ確認できるものの、不合理な点は見当たらない。

なお、原告は、本件護岸に係る費用便益分析についても議論の俎上に挙げ、最小経費最大効果原則に反して不合理であり、地方自治法2条14項等に反する旨主張している。だが、筆者も、本件は、住民の生命と財産（本件墓地を含む）を守る事業との位置付けであることから、貨幣換算できる効果を便益として勘案して費用との比較をする分析にはなじまず、被告の唱えるように事業実施の判断は「費用便益分析を含む総合的な事業評価」によって行うものであると考える。

#### 4. 「争点(2)本件護岸は、本件海岸の環境の保全等を十分に考慮して設計されていないことから海岸法14条2項に違反し、これによりその設置のための公金支出等が財務会計法規上違法になるか」について

原告らは、本件護岸が、海岸保全施設の「技術上の基準」について「海岸保全施設の形状、構造及び位置は、海岸環境の保全、海岸及びその近傍の土地の利用状況並びに船舶の運航及び船舶による衝撃を考慮して定めなければならない」と規定する海岸法14条2項に違反することを前提に、その設置のための公金支出等は、その目的が著しく妥当性を欠く不合理なもので、財務会計法規上違法になる旨主張する。

しかし、裁判所は、海岸法14条は、海岸保全施設の「技術上の基準」に関する規定であるところ、その第1項において、海岸保全施設が「安全な構造」でなければならない旨を定め、その第2項において、その「形状、構造及び位置は、海岸環境の保全、海岸及びその近傍の土地の利用状況並びに船舶の運航及び船舶による衝撃を考慮して定めなければならない」ことを定めるにとどまり、各考慮要素をどの程度考慮すべきかといった具体的な基準まで定めているものでもなければ、海岸環境の保全を唯一の考慮要素としているものでもなく、同法1条の目的や鹿児島県の本件基本計画を参照したからといって、同法14条2項の定める具体的な基準が明らかになるわけでもないことを指摘する。

したがって、裁判所は、海岸環境の保全に関する考慮の具体的なあり方に不十分な点があるかどうか等について判断すべきであるとし、技術的・政策的見地からされる被告の総合考慮の判断の不合理性との関係で検討し得るにとどまることを述べる。その上で、海岸法14条2項自体が、護岸を含む海岸保全施設の技術上の基準として、生物環境および自然環境への影響を十分に考慮した上で、それらへの影響が最も少ない形状および位置によって、海岸保全施設を設置することまでを法令上の義務として定め、これをしないことが同項に反して違法になると解するのは困難というほかないと断じている。

この点に関し、筆者は、次節で説明するが平成11(1999)年改正により、「環境法化<sup>5)</sup>」が図られた海岸法<sup>6)</sup>においては、むしろ護岸を含む海岸保全施設の技術上の基準として、生物環境および自然環境への影響を十分に考慮することを義務とするべきであり、それらへの影響が最も少ない形状および位置によって、海岸保全施設を設置することまでを法令上の義務として定めるべきであると考えている。

ただし、本件では、「被告が、本件護岸の設置を決めるにあたって、本件海岸の環境の保全を考慮したことは明らかであるし、本件海岸及びその近傍の土地の利用者である嘉徳集落の住民から要望書が提出されたことを受けて設置を決めており、本件海岸及びその近傍の土地の利用状況を考慮していることも明らかである。したがって、本件護岸が海岸法14条2項の規定する技術上の基準に反しているとは認められないから、海岸法14条2項違反を前提に本件護岸の設置のための公金支出等が財務会計法規上違法であるという原告らの主張は、その前提を欠いており、採用することができない。」と判示しており、上記同様に、被告の善処が際立つ事案といえる。

なお、環境の保全に関する検討は、本件の前提として、環境省が嘉徳の河川や海岸を含む集落一帯をあえて世界自然登録の推薦区域から外したことから、鹿児島県と住民らの間に生じた問題であるといえる。

すなわち、本件住民訴訟における被告である鹿児島県は、精いっぱい善処をしていると確認できるが、問題とせねばならないのはその前提となる環境省の「嘉徳を世界自然遺産の推薦区域から外す決定」である。だが、残念ながら、住民にはそれを国に対して訴えるすべがないことからこの訴訟に至っていると筆者は考えており、以下に詳述する。

## 5. 海岸法について、

海岸法について2点述べておきたい。



1点目は、河川法5条および6条において、海岸管理者である都道府県知事（5条）と主務大臣（6条）は、管理目的で行うことには規制がないということである<sup>7)</sup>。そのため、これらの者が、「津波、高潮、波浪その他海水または地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資すること（1条）」を目的として行うことに、適切な管理を働かせるためには、法令の基準策定が重要になると筆者は考えている。折しも、東日本大震災後の防潮堤の設置など、護岸にはさまざまな議論が出ているところ、防災・減災を目的とすることで、『「非常時」という掛け声のなかでは、自然環境に関することは『土木工事を妨げること』として封印されつづけた<sup>8)</sup>』のような事態を招いてはならない。

2点目は、「環境法化」についてであり、1点目の法令による基準の策定にも関連する。海岸法は、平成11（1999）年改正により、その目的規定（1条）に「海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り」の部分加筆されている。これをもって「環境法化」という。この環境法化が適切になされるためには、法令において環境要件が規定され、実際に行政実務の中でも実効性を発揮し、併せて判決のなかでも環境配慮化の必要性が積極的に認められていく必要がある<sup>9)</sup>。しかしながら、本件に係る裁判所の判断においては、「法令において環境要件がまだ整っていない現状をもって、環境配慮を法令上の義務として定め、これをしないことが同項に反して違法になると解するのは困難」と判断している点に、筆者は疑問を抱く次第である。むしろ本件においては、被告による主体的な環境配慮の検討（法令における環境要件が存在しなくとも自主的に環境配慮している姿勢）が際立っていることが評価されているが、筆者は、こうした姿勢を当然のこととし、積極的に法令に要件化として取り込むことこそスピード感をもって行うべきであると考えます。

## 6. 住民訴訟について

本件は住民訴訟であることから、環境保全のために提起される住民訴訟についても検討しておきたい。住民訴訟において、環境を破壊するとされる事業の差止、および当該事業への公金支出の違法性を問う形で社会的問題提起を行う趣旨の訴訟も、しばしば提起されている。

そもそも、住民訴訟は、制度創設訴訟の位置付けも有り、地方公共団体の住民であり、かつ法律上の行為能力が認められている限り1人でも訴訟を提起する事が出来るところがその特徴の一つである。つまり、制度上、この一人の提起した訴訟の決定に地方公共団体も他の住民も従うということである。

これは、「制度上、全員の参加が困難であるため、要件を備えた者に住民を代表させるという特権的な制度」であり、「その者の訴訟が全住民に影響することを甘受する」仕組みであるといえる<sup>10)</sup>。当然にその者の意見が大多数とはいえず、住民相互間に意見の相違があるものということは踏まえねばならない。そのため、裁判所の判断も、訴訟当事者間の納得を重視するのではなく、訴訟によって影響を受ける他の地域住民や訴訟で争われている事業や政策の今後のあり様等も視野に入れつつなされるべきものといえる。

こうした背景を踏まえると、住民訴訟においては、科学的・技術的なことのみならず、争われ



図表1 奄美市の地元タクシー会社が用いている観光用地図

出典：合資会社大島タクシー

ている政策や事業に関する住民の意見の把握、および行政機関や議会における意思決定過程の検討と審理に、多くの時間や判決文におけるスペースが割かれていることにも納得がいく。

## 7. 今後の検討課題—計画後の奄美大島のユネスコ自然遺産としての注目について

本件においては、本件護岸工事を決定し、さらにそれを景観保全・環境保全を目的として本件委員会を設置し、住民による意見公募も踏まえて見直した後に、環境省が嘉徳海岸を含む嘉徳集落一帯を世界自然遺産登録のための推薦区域保護のために緩衝地帯に編入した事実がある。もとより、緩衝地帯としての指定は本件護岸計画に影響を及ぼすものではない。前述したが、だからこそ「緩衝地帯」への編入だったともいえる。つまり、本来であれば、その自然環境の希少さから世界自然遺産の「推薦区域」であるべきところを、あえて「推薦区域」から除外したのである。

緩衝地帯とは、推薦区域の周囲に設定するエリアのことである<sup>11)</sup>。人為的活動の影響が推薦区域に直接及ばないように開発行為などを規制して、推薦区域を効果的に保全する目的で設定されている。一般的に国立公園の「第2種特別地域」に該当する 경우가多く、第2種内に工作物を建設する場合は環境省の許可が必要になる（自然公園法（昭和32年法律第161号）20条3項3号）。他方、国立公園の「普通地域」の場合は届け出をすれば開発ができる（同法33条1項1号）。奄美群島は、自然公園法上の国立公園に指定され、なかでも本件海岸は、第二種特別地域および海域公園地区に指定されている。なお、奄美の緩衝地帯は嘉徳地区を含め1万4,663ヘクタールである<sup>12)</sup>。

つまり、本件海岸は、①人工物がない自然海岸であり、海、陸、川の連続性が全く破壊されずに手つかずのまま残されているため、天然記念物のオカヤドカリや希少種であるリュウキュウアユや奄美大島の固有種であるスジエビなどが生息する豊かな生物多様性を有する地帯であり、②奄美大島で唯一の非サンゴ系の砂浜であり、川および集落と一体となって美しい景観を長きにわたって織りなし、嘉徳集落の文化を形成しているため、地元住民はもとより奄美大島に住む人々や全国のサーファーに愛される特別な海岸でもある、さらに③嘉徳集落人たちの生命と財産（本件墓地を含む）を守る海岸であり、それは現在のみではなく将来にわたって安全・安心とともに確保されねばならないものであるといえる。

本件では①と③が特に問題となっている。つまり、一つの地形（地域）に、複数の公益性の発揮（生態系サービスの効用）が期待されており、それらが複数同時に並び立つことが困難な場合を規律する法令は十分とはいえない。そのため、まずは、当該自然環境の希少性・重要性に関する正しい評価がなされることが求められる。さしあたり、国立公園や国定公園制度における特別地域の指定またはランク上昇などが必要になると思われる。本件においては、世界自然遺産の「緩衝地帯」編入ではなく「推薦区域」としての保護である。さらに、複数の公益間の衡量を図るためにも、予めの条例策定が求められる。これは、おしなべて（より広い面積を）開発禁止と指定するという趣旨の条例ではなく、当該自然環境が発揮する生態系サービス（公益性・効用）の当該地域における意義と恩恵等を検討し、その効果的な発揮のための条例策定等（一例としてグリーンインフラ条例）であるべきであると筆者は考えている。

## 8. むすび

以上のように、筆者は、本件判決については、鹿児島県と住民との住民訴訟であり、むしろ「然

るべく」の結果であると考えている。しかし、前提にそもそもの「ボタンの掛け違い」があるという点を勘案すれば、結論部分にはやはり反対せざるを得ない。

本件は控訴中で、本件護岸工事は反対派の座り込み等の実力行使により、中断している。こうした形での中断状態が決して好ましいとは思えない。是非早期に、筆者が提案するように、嘉徳の河川や海岸を含む集落一帯を世界自然登録の推薦区域とし、さらに嘉徳集落ごとの転居を促すことで、自然環境の保全も防災対策も実現し、嘉徳の中長期的な便益発揮の可能性を模索すべきである。

### 【謝辞】

本稿は、法学論集（権田和雄教授退職記念号）29（1・2合併号/2023年3月刊/九州国際大学法学部編）所収の拙稿「『海岸』と海岸法を考える—防災と生態系保全の観点から」に執筆した「防災のための護岸整備と環境保全 奄美大島、嘉徳海岸『自然の権利』訴訟」の内容部分にあたる。鹿児島地裁判決は、2022年10月24日に口頭弁論期日において結審し、2023年2月17日午後1時10分に判決が下されたことから、先の論稿においては、判決内容を踏まえることができなかった。そのため、改めて本稿を記したところである。その後、2023年5月13日開催の富山行政法研究会（於 富山大学経済学部）における拙報告およびその後の議論を経て公刊に至る。富山行政法研究会メンバーの皆さまには、この場をお借りしてお礼申し上げる。

なお、本稿は、JSPS科研費国際共同研究強化(B)19KK0028a（研究代表 児矢野マリ教授：北海道大学）の研究成果の一部である。

- 1) 拙稿「『海岸』と海岸法を考える—防災と生態系保全の観点から」法学論集（権田和雄教授退職記念号）29（1・2合併号）九州国際大学法学部編（2023）92-93頁。海岸法および海岸の防災に関しては、本拙稿（61-104頁）を参照されたし。
- 2) 南日本新聞「護岸工事反対派の座り込み続く嘉徳海岸 地裁の請求棄却から1カ月後も状況変わらず鹿児島県『23年度中の完成困難』」2023年3月18日 8:30配信 <https://news.yahoo.co.jp/articles/2654a89037687a68cc93731859aa3100e9411970>（2023年5月4日最終閲覧）。
- 3) 奄美新聞社「『強行、許せない』住民らは怒りの抗議」2022年2月22日 <https://amamishimbun.co.jp/2022/02/22/36444/>（2023年5月5日最終閲覧）。
- 4) 南日本新聞「世界遺産の奄美大島で護岸工事が中断して1カ月…住民19人の嘉徳集落に深い対立 重機前に座り込む反対派、看板で再開求める“先住民”」2022年10月26日 07:30 [https://www.373news.com/\\_news/storyid/164959/](https://www.373news.com/_news/storyid/164959/)（2023年5月5日最終閲覧）。
- 5) 及川敬貴『生物多様性というロジック』（2010年、勁草書房）63頁。
- 6) 拙稿・前掲注1）72-73頁。
- 7) 藤川眞行（監修）・海岸法制研究会（著）『逐条海岸法解説』（2020年、大成出版社）66-67頁および76-77頁。
- 8) 永幡嘉之『巨大地震は生態系をどう変えたか 生き物たちの東日本大震災』（2012年、講談社）210頁。
- 9) 拙稿・前掲注1）78頁。
- 10) 長島光一「環境訴訟における手続参加のあり方—仙台高判平成25年1月24日を契機に—」政治・経済・法律研究20(1)（2017年）43頁。

護岸工事公金支出差止等請求事件（奄美大島、嘉徳海岸「自然の権利」訴訟）：  
鹿兒島地判令和5年2月17日LEX/DB文献番号25594746  
（神山 智美）

- 11) 文化審議会「我が国における世界文化遺産の今後の在り方（第一次答申）」令和3（2021）年3月30日  
4、6、10-11頁等を参照。
- 12) 南日本新聞「環境省、奄美大島・嘉徳海岸を緩衝地帯に編入 世界自然遺産登録に向け 護岸工事計画の鹿兒島県『中止する考えない』」[https://373news.com/\\_kikaku/amami/article.php?storyid=138613](https://373news.com/_kikaku/amami/article.php?storyid=138613)  
（2023年5月5日最終閲覧）。