

オオクチバス再放流禁止義務不存在確認等請求事件（大津地方
裁判所 平成14年（行ウ）第14号）

原告及び被告

原告 A、B
被告 滋賀県

経 過

平成14年10月18日 訴訟提起
平成15年1月20日 第1回 口頭弁論
1
平成16年11月1日 第11回 口頭弁論（口頭弁論終結）
平成17年2月7日 判決言渡

判 決

内 容

主文

事実及び理由

第 1 当事者の求めた裁判

原告ら

被告

第 2 事案の概要

争いのない事実等

争点

当事者の主張

第 3 判断

争点 1 について

争点 2 について

(争点 1・2 についての判断)

争点 3 及び 4 について

結論

別紙行為目録 1 及び 2

主 文

- 1 原告らの別紙行為目録 1 及び 2 記載の日時場所において採捕した琵琶湖に生息するオオクチバス各 1 匹を生きのまま再放流したことについて、これを再放流してはならないとの義務がないことの確認を求める訴えをいずれも却下する。
- 2 原告らの滋賀県条例第 5 2 号滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例のうち「琵琶湖におけるレジャー活動として魚類を採捕する者は、外来魚（ブルーギル、オオクチバス、その他の規則で定める魚類をいう。）を採捕したときは、これを琵琶湖に放流してはならない。」とする規定部分の処分の取消しを求める訴え及び同規定の無効確認を求める訴えをいずれも却下する。
- 3 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 4 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 当事者の求めた裁判

原告ら

1 主位的請求

- (1) 原告らが、別紙行為目録 1 及び 2 記載の日時場所において採捕した琵琶湖に生息するオオクチバス各 1 匹を生きたまま再放流したことについて、原告らには、被告との間においてこれを再放流してはならないとの義務がないことを確認する。
- (2) 被告が制定した滋賀県条例第 5 2 号滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例のうち「琵琶湖におけるレジャー活動として魚類を採捕する者は、外来魚（ブルーギル、オオクチバス、その他の規則で定める魚類をいう。）を採捕したときは、これを琵琶湖に放流してはならない。」とする規定部分の処分を取り消す。
- (3) 被告は、原告ら各自に対し、それぞれ金 10 万円を支払え。

2 上記 1 (2) についての予備的請求

被告が制定した滋賀県条例第 5 2 号滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例のうち「琵琶湖におけるレジャー活動として魚類を採捕する者は、外来魚（ブルーギル、オオクチバス、その他の規則で定める魚類をいう。）を採捕したときは、これを琵琶湖に放流してはならない。」とする規定が無効であることを確認する。

被告

1 本案前

原告らの上記 1 (1)、(2) 及び 2 の請求にかかる訴えをいずれも却下する。

2 本案

原告らの請求をいずれも棄却する。

第 2 事案の概要

省略

第3 判断

争点1について

- 1 原告らの各再放流行為1及び2は、いずれも過去の行為であり、当該行為時点における義務の不存在確認を求めることは訴えの利益を欠くといわざるを得ない。なお、各再放流行為1については、施行日前の行為であり本件規定による禁止義務がないのは当然である。
- 2 原告らは、本件規定が存続する限り、原告らの各再放流行為1及び2や将来の再放流行為について、常に違法の評価を受けることになり、原告らのキャッチ・アンド・リリースによって魚釣りを楽しむという釣り人としての自己決定権（憲法13条）やオオクチバスを殺生することなく再放流するという思想的信条、宗教的信念の自由（憲法19条、20条）が否定され続けるから、このような原告らの憲法上の権利又は法的地位に対する不安・危険を除去するために、各再放流行為1及び2について、再放流禁止の義務がないことを確認する利益があると主張する。

以上によれば、原告らは、過去のオオクチバスの再放流行為について、本件規定による禁止義務を負わないことが確認されれば、今後も同様の義務を負わないことになるから、過去の事実であっても確認を求める利益があると考えるようである。このことを前提とすれば、原告らの主位的請求(1)は、現在本件規定による禁止義務がないことの確認を求めるものとも解することができ、その確認の利益の有無については、通常の民事訴訟と同様、本件規定により原告らのどのような権利や法的利益がどの程度制約され、その危険・不安を排除する必要性があるのかによって、判断されることになる。

前記第2の のとおり、本件規定は、滋賀県内に存し、一般公衆の共同使用に供される公共用物（自然公物）である琵琶湖において、レジャー活動として、オオクチバス及びブルーギル等の外来魚を採捕した場合に、これを再び琵琶湖の放流してはならない旨を定めたものである。このような個人のレジャー活動という私的領域に関する事柄一般について、憲法13条の基本的権利として保障される場合があり、魚釣りを楽しむことがこれに含まれると解する余地があるとしても、それ以上に、特定の公共用物において特定の魚類を採捕して放流するということまでをも含むものではないし、また、同様

に原告らの主張する憲法19条及び20条によって保障される具体的な権利又は法的利益であるということもできず、原告らの主張する不安や危険は、事実上の影響にすぎず、法律上のそれであるとは認められない。

3 したがって、原告らの主位的請求(1)は、いずれにしる、いずれも確認の利益を欠き、不適法である。

争点2について

原告らは、被告に対し、主位的に本件条例のうちの本件規定部分の処分の取消しを、予備的に本件規定の無効確認ををそれぞれ求めている。

これらの訴えは、いずれも、被告が行った本件規定の制定行為に対する抗告訴訟（行政事件訴訟法3条2項及び4項）であるところ、このような地方公共団体の条例の制定行為は、通常は、一般的・抽象的な規範を定立する立法作用の性質を有しており、原則として、個人の具体的な権利義務や法的利益に直接影響を及ぼすものではなく、抗告訴訟の対象となる処分（同条2項及び4項）ということとはできない。もっとも、条例の形式をとっていても、他に行政庁の具体的な処分をまつまでもなく、当該条例そのものによって、その適用を受ける特定の個人の具体的な権利義務や法的利益に直接具体的な影響を及ぼすという事情が認められる場合には、条例の制定行為自体をもって、抗告訴訟の対象となる処分と解する余地もないではない。

原告らは、本件規定は、それ自体によってキャッチ・アンド・リリースによって魚釣りを楽しむという釣り人としての自己決定権（憲法13条）やオオクチバスを殺生することなく再放流するという思想的信条、宗教的信念（憲法19条、20条）という憲法上の具体的な権利を直接侵害するから、抗告訴訟の対象となると主張する。

しかしながら、前記 で示した本件規定の内容に照らせば、本件規定そのものが、原告らの主張する憲法上の権利等に重大な関わり合いを持つものとして、その適用によって、これらの権利等に直接具体的な影響を及ぼすという事情は認められない。

したがって、本件規定の制定行為は、通常の立法作用として、抗告訴訟の対

象となる処分に当たらないから、原告らの上記主位的請求及び予備的請求は、いずれも不適法である。

なお、原告らは、本件規定の制定行為について、仮に、処分の取消しの訴えの対象に当たらないとしても、無効等確認の訴えとして認められると主張するが、抗告訴訟の対象となる処分といえるか否かについては、処分の取消しの訴えにおけるそれと無効等確認の訴えにおけるそれとに差異はなく、同主張を採用することはできない。

以上のとおり、原告らの前記第1の1(1)及び(2)、2の請求にかかる各訴えは、いずれも不適法であるから、却下を免れない。

争点3及び4について

1 被告の本件規定の制定行為について

(1) 本件条例は、琵琶湖におけるレジャー活動に伴う環境の負荷を低減し、琵琶湖の自然環境およびその周辺における生活環境の保全に資することを目的とするもの(乙1)であり、このような地方公共団体が制定する条例において、その地域に存し、一般公衆の共同使用に供されてる自然公用のレジャー利用に関し、自然環境等を保全するため、当該地方公共団体が行う施策として、いかなる基本方針や規制、措置等を定めるかという事柄は、当該自然環境等の変化の状況、保全の必要性やその程度、当該地方公共団体の諸施策との関係、利用者の動向、国などの環境政策の情勢等を総合的に考慮して決定される極めて専門的、政策的な事柄であり、被告の合理的な裁量判断に委ねられているというべきである。

(2) 括弧内に掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 琵琶湖は、50種以上の固有種を含む多様な動植物による豊かな生物相を有し、これらの豊かな魚類等を対象に伝統的な漁具、漁法による漁業が営まれ、また、滋賀県の伝統的な食文化を支えていたが、昭和58年ころからオオクチバスの、平成2年ころからブルーギルの生息数が急増し始め、平成6年及び同7年に沿岸域でオオクチバス及びブルーギル

の優占が、平成12年及び同13年ころにもそれらの優占がそれぞれ確認され、また、平成12年には、固有種を含む全53種の魚類が絶滅危惧種、絶滅危機増大種、希少種などの「滋賀県で大切にすべき野生生物」に選定され、さらに、琵琶湖漁業においても在来種の漁獲量の低迷状態が続くなど、本件条例が制定された平成14年当時、琵琶湖は、在来種の生息数が極端に減少し、沿岸域はオオクチバス及びブルーギルが優占し、特に南湖では魚類相の単純化の進行が懸念されるという、豊かで多様であった従来の生態系が危機的な状況に陥っていた。

(甲9、80、90、99、乙2、11、12、14、16、21の1、22ないし24、33、36、43ないし46、81、調査囑託の結果)

イ 琵琶湖におけるオオクチバス及びブルーギルの植生等の調査結果、オオクチバスの稚魚期から成魚期の食性や環境順応能力等の特性、ブルーギルの稚魚期から成魚期の食性、仔稚魚の初期減耗率やその生命力等の特性及び生態系検討会の中間報告や生態系研究会の琵琶湖における魚介類の生息状況の変化とその要因に関する報告からして、オオクチバス及びブルーギルによる在来種の捕食が在来種の生息数の減少という琵琶湖の生態系の変化に大きな変化を与えていることは明らかである。

(甲101ないし108、乙11、12、14、16ないし18)

ウ 上記調査においてオオクチバスによる捕食が認められた魚類の中には「滋賀県で大切にすべき野生生物」で絶滅危惧種に選定されたシロヒレタビラ、希少種に選定されたビワヒガイ、要注目種に選定されたニゴロブナ、ホンモロコなど、分布上重要種に選定されたアユ、ハスが含まれている。

(乙36)

エ 被告は、外来魚の生息数を減少させ、琵琶湖の生態系を保全するため、昭和60年から県漁連が行っている外来魚駆除事業に対する補助や、外来魚の持ち帰りのための啓発活動などを行うとともに、在来種の繁殖環境の整備や水質保全の観点からの規制や対策を講じるなど、琵琶湖の生態系の保全について、種々の観点からの施策を実施している。

(甲2、乙25、41、42、52)

オ 政府は、国の環境政策について、生物多様性の保全に関する外来種問題を重点的取組事項とし、地域の実態に応じ外来魚の生息域・量の抑制を推進する必要があるなどの、水産基本計画において、水域の生態系の保全の観点からオオクチバスなどの外来魚の移植の制限やその駆除の推進等の措置を講じることなどの各方針を示し、また、被告を含む多くの地方公共団体は、漁業調整規則によりオオクチバスやブルーギルの移植の原則禁止を定めている。さらに、ユネスコの支援により政府機関関係者及びNGOの協力を目的として設立された自然環境保全に関する活動を行う国際団体である国際自然保護連合（IUCN）の種の保全委員会は、平成12年「世界の侵略的外来種ワースト100」を発表し、オオクチバスをこれに選定している。

（乙6ないし8、9の1・2、37、48、67、68）

カ 本件条例の要綱案について実施された滋賀県民政策コメント制度による意見募集においては、オオクチバス及びブルーギルの再放流禁止規定に対し、県民等から賛否両論の意見が提出され、琵琶湖の利用実態を踏まえ、その適正な利活用のあり方を検討するために設置された琵琶湖の利活用者を含む24名の委員からなる懇話会においては、外来魚の再放流につき、明確に禁止の方向を打ち出すべきであるとの意見が大勢であったなどを含む「琵琶湖におけるレジャー利用のあり方」の提言が滋賀県知事に提出された。また、平成12年度の滋賀県政世論調査においては、外来魚対策に関する質問に対し、1位が「琵琶湖の生態系に関わる問題なので駆除すべきだ。」とする回答で60.7パーセントを、2位が「釣り上げた外来魚を回収する体制を整えるべきだ。」で42パーセント、3位が「外来魚の密放流防止の啓発を強化すべきだ。」で40.5パーセントをそれぞれ占めていた。

本件条例は、上記滋賀県民政策コメント制度による意見等の募集を経て、平成14年9月県議会定例会において可決成立し、被告は、本件規定の施行に向けて、琵琶湖ルールの推進活動や外来魚回収施設の設置等の本件規定の実効性、効率性を向上させるための準備を行った。

（以上につき、甲113ないし118、乙32、50、76）

(3) 以上の事実関係に照らせば、琵琶湖の本来の生態系を回復するために、琵琶湖に生息する外来魚の絶対数を減らしていくことが不可欠であり、釣りというレジャー活動の側面からも、本件規定を制定してオオクチバス及びブルーギルの再放流を禁止する必要があるとした被告の判断は、十分な合理性があり、本件規定を含む本件条例の制定にかかる被告の行為は、立法裁量の濫用などの事情もなく、適法であると認められる。

2 原告らの主張について

(1)ア 原告らは、ブルーギルと異なりオオクチバスは減少しているし、また、在来魚の減少は、開発行為等による産卵場所の急激な減少、水質悪化などの複合的な要因に基づくもので、オオクチバスの食害との間には因果関係がないとして、本件規定について立法事実が存在しないと主張する。

しかしながら、平成14年当時、オオクチバスがブルーギルと共に琵琶湖沿岸において在来種に優占して生息していたことは前記1(2)ア認定のとおりであり、オオクチバスが減少傾向にあることをもって、オオクチバスの琵琶湖の生態系に与える影響を否定することはできない。また、原告らが主張する各要因のうち、在来種の減少に重要な関わり合いを有する事柄が含まれているとしても、前記1(2)イ認定のオオクチバスの食性の調査の結果等に鑑みれば、オオクチバスの捕食が在来種の減少に与える影響は大きく、この事実の本件条例制定当時の琵琶湖の生態系の危機的状況や前記1(2)ウのオオクチバスの捕食が認められた在来種の生息状況を併せ考えれば、オオクチバスの捕食による影響を軽視することは相当でない。

原告らは、オオクチバスと在来魚との共生は不可能ではないと主張するが、前記認定の本件条例制定当時の琵琶湖におけるオオクチバスと在来種の生息状況からして、琵琶湖において、オオクチバスが在来種と共生して、従来 of 生態系を維持、回復しようと認めることはできない。

原告らは、本件規定は琵琶湖から釣り人を遠ざけることになるから、本件規定の制定により外来魚駆除の効果を見込めるという被告の認識は誤っており、また、費用対効果の面からも極めて不経済であるなどとして、本件規定は規制手段として不合理であると主張するが、被告の本件

条例の施行に向けた琵琶湖ルールの推進活動や外来魚の回収施設の設置、施行後の外来魚の回収状況（乙32、50）からして、同主張は採用できない。

イ 原告らは、オオクチバスの生息状況等に関して被告が提出した学術論文は、科学的なデータを欠きオオクチバスの増加と在来魚の減少との間の因果関係を基礎づけるものではない、また、生態検討会及び生態研究会の各報告は科学的な調査・分析を欠いている、懇話会の提言は琵琶湖利用者の意見を正当に反映したものではないなどと主張するが、上記各論文に引用されたオオクチバスの生息状況や食性等に関する調査結果や生態検討会及び生態研究会の各報告内容について、その採集データの客観性や信憑性を疑う事情は認められないし、また、懇話会の協議経過（甲116ないし117）からしても、提言に示された意見の正当性を疑う事情は認められない。

また、原告らは、近畿農政局滋賀統計情報事務所作成の漁獲量に関する統計資料（乙21の1）は、漁獲量の定義が明らかでないなど、これによって在来魚及び外来魚の生息数の増減を判断することはできないなどとするが、在来種に関する漁獲量の全体的な推移を把握する上では、同資料における漁獲量の定義に不明な点はなく（調査囑託の結果）、同資料に関する原告らの主張の諸事情は前記認定を左右しない。

(2) また、本件規定が憲法13条、19条、20条に違反しないことは前記判示のとおりであり、この点に関する原告らの主張は認められない。原告らのその余の法令違反等の主張は、いずれも的確な裏付けがなく採用できない。

原告らは、被告が本件規定によって外来魚駆除の効果が見込まれるなどの誤った認識を前提として、本件規定を制定しているなどとして、立法裁量の濫用を主張するが、上記1(ア)のとおり、同主張は採用できない。

(3) 原告らは、本件規定が違憲・違法であるにもかかわらず、被告が本件訴訟において、本件条例を合憲かつ合法であり、原告らの各再放流行為1及び2は違法である旨を主張し続けたことにより精神的苦痛を被ったと主張するが、本件規定が適法であることは前記1判示のとおりであって、本件

規定が違憲・違法であることを前提とする原告らの主張は、その前提において採用できない。

結論

以上によれば、原告らの各再放流行為 1 及び 2 についてオオクチバスを再放流してはならないとの義務がないことの確認を、主位的に外来魚再放流禁止規定部分の処分取消しを、予備的に同規定の無効確認を求める訴えはいずれも不適法であるから、これらをいずれも却下し、原告らのその余の請求は、いずれも理由がないから、これらをいずれも棄却することとして、訴訟費用の負担について、行政事件訴訟法 7 条、民訴法 6 1 条及び 6 5 条 1 項を適用して、主文のとおり判決する。

大津地方裁判所民事部

(別紙)

行為目録 1

- 1 行為者 原告 A
日 時 平成 1 4 年 1 0 月 1 8 日 午前 8 時 2 1 分
場 所 滋賀県雄琴川河口南側沖合約 3 0 0 メートルの湖上
採補・再放流した魚類 全長 3 1 センチメートルのオオクチバス 1 匹

- 2 行為者 原告 B
日 時 平成 1 4 年 1 0 月 1 8 日 午前 7 時 4 0 分
場 所 滋賀県野洲川河口南側沖合約 3 0 0 メートルの湖上
採補・再放流した魚類 全長 2 3 . 8 センチメートルのオオクチバス 1 匹

行為目録 2

- 1 行為者 原告 A
日 時 平成 1 5 年 6 月 1 6 日 午後 6 時 2 分
場 所 滋賀県大津市唐崎沖合約 1 0 0 0 メートルの湖上
採補・再放流した魚類 全長 3 9 . 5 センチメートルのオオクチバス 1 匹

- 2 行為者 原告 B
日 時 平成 1 5 年 6 月 1 6 日 午後 2 時 1 0 分
場 所 滋賀県大津市雄琴沖合約 4 0 0 メートルの湖上
採補・再放流した魚類 全長 3 1 センチメートルのオオクチバス 1 匹