

訴訟事例紹介

原告適格と裁量統制

— 小田急高架事業認可取消訴訟 —

道路局道路交通管理課訟務班

はじめに

本件は、平成六年六月三日付けで行った建設大臣（現国土交通大臣）の東京都に対する小田急小田原線（以下「小田急線」という。）の喜多見駅付近から梅丘駅付近までの連続立体交差化を内容とする都市計画事業認可（鉄道事業認可）及び区画街路の設置を内容とする六つの附属街路事業認可について、沿線の住民らが、当該事業認可の取り消しを求めた事例である。

本件訴訟は、一審（地裁）で原告らが勝訴し、二審（高裁）で被告らが勝訴と裁判所の判断が別れ、現在、最高裁で審理中の事案である。本稿では、触れていないが、都市計画が変更された場合、当該変更決定で変更しなかった部分も併せて、変更決定を適法性判断の対象とした点については、都市計画法の解釈において議論が分かれるところもあるものの、都市計画事業認可取消訴訟の原告適格について、平成一年の最高裁判決の考え方を踏襲した判断を示したものとして、また、裁量

審査の具体的な基準を示す裁判例が少ない中で、行政庁の第一次判断権を尊重するという裁量審査において裁判所の基本姿勢を再確認し、それを堅持しつつ、いかなる事情をいかに考慮して判断すべきかについても具体的な指針を示したものとして注目される事例である。

平成一三年一〇月 三日 東京地裁判決

平成六年（行ウ）第二〇八号、二八八号

平成一五年二月一八日 東京高裁判決

平成一三年（行コ）第二三四号

（現在、最高裁で審理中）

原告らの主な主張と争点

1 原告らの主な主張

原告らの主な主張は、当該事業の前提となる都市計画は、各種の手続上の違法の事業方式の選定において、環境、事業費の面でも優れた方式である地下式を理由もなく不採用とし、周辺住民に騒音等による多大な被害を与える高架式を採用した点などに実体法上の違法があり、当該事業認可も違法であるということ。

（参考）

1) 本件都市計画（東京都拘束鉄道9号線都市計画）の概略

イ 昭和39年12月 旧都市計画法（大正8年法律第36号）3条に基づき建設大臣が決定・告示。

ロ 以後、四次に渡る計画変更が行われ、平成6年6月本件事業区間について、第四次変更の平成5年の変更決定（以下「平成5年決定」という。）後に建設大臣が本件事業認可。

2) 訴訟参加等

イ 建設大臣がした当該事業認可は、中央省庁等改革関係法施行法の施行に伴い国土交通大臣から権限を委任された関東地方整備局長がした処分とみなされることにな被告たる地位は、建設大臣から関東地方整備局長へ承継。また、本件都市計画は、東京都知事が行った決定であるため、東京都知事が行政事件訴訟法23条により参加。

2 争点

1 原告適格の有無

2 本件事業認可の適法性

〔本件各認可の違法性、違法判断の対象とした都市計画（都市計画の変更決定があった場合、変更後の都市計画は、全体として新たな都市計画となるか）、本件各認可の前提となる都市計画決定（平成5年決定）の違法性。〕

争点1 原告らの原告適格について

東京地裁	東京高裁
<p>行訴法9条は、取消訴訟の原告適格を有する者について、当該処分^ニの取消しを求めるとき「法律上の利益を有する者」に限る旨規定し、その者とは、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(最高裁平成4年9月22日、平成9年1月28日)。</p> <p>都市計画事業認可の取消しをを求める原告適格については、都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益保護の観点に立つもので、都市計画事業認可制度も、この観点から設けられ、また、事業認可等の基準を定める同法61条の規定からも、個々人の個別的利益を保護対象としていると直ちに読み取ることはできない(最高裁平成11年1月25日)。</p>	
<p>事業地内[※]の地権者は、原告適格を有するが、事業地の周辺地域に居住する者の原告適格を否定。</p>	
<p>※ 事業地内の捉え方に相違</p> <p>--- ポイント --- [※] 事業地の範囲について、<u>本件鉄道事業認可及び各附属事業認可の事業地を一体のものとして捉え、附属街路事業認可の事業地の地権者その他の附属街路事業認可及び本件鉄道事業認可の取消しをを求める原告適格を有する。</u></p>	<p>--- ポイント --- [※] 事業地の範囲について、<u>本件鉄道事業認可と各附属事業認可の事業地は個別独立のものであるから、附属街路事業認可の事業地の地権者は、その他の附属街路事業認可及び本件鉄道事業認可の取消しをを求める原告適格を有しない。</u></p>
<p>(判決概要)</p> <p>鉄道事業と附属街路事業とは、形式的には異なる都市計画であるけれども、その実体的適法性を判断するに当たっては、両者が相俟って初めて一つの事業を形成するという実質を捉え、一帯のものとして評価するのが相当である。本件各認可に係る事業の対象土地全体を一個の事業地として考え、同事業地の不動産に権利を有する者が附属街路都市計画事業の認可のみならず、鉄道事業の都市計画事業の認可を含めて、本件各認可につき、その取消しをを求める原告適格を有する。</p>	<p>(判決概要)</p> <p>原告らは、都市計画事業者と鉄・軌道事業者の費用負担に関し、昭和44年9月、建設省と運輸省(当時)との間で締結された建運協定が本件鉄道事業と街路事業の法的一体性を根拠付けると主張する。裁判所は、これは行政組織間の内部規範にすぎず法的拘束力を有しないから、一体性を根拠付けるものではない。</p> <p>確かに、本件鉄道事業認可が違法な場合、本件各附属街路事業も必要性、公益性を欠き、その事業認可も法的に正当化することができず違法となるという関係が認められるとすると、本件各附属街路事業認可の取消訴訟において、その前提となる本件鉄道事業認可の違法性を主張できるとすこともあながち不合理なことではない。</p> <p>そして、本件鉄道事業認可は行政処分として公定力を有することを前提にした場合、その公定力を排除しなければ、本件鉄道事業認可の違法性を主張できないとすると、本件各附属街路事業認可の取消訴訟において本件鉄道事業認可の違法性の主張を可能とするために、本件鉄道事業認可についての原告適格を認めて、その違法性を主張できる道を開くことが相当であると考えられなくはない。</p> <p>しかし、本件鉄道事業認可が違法であっても、それが基礎として9号線都市計画が有効に存在している限り、参加人(東京都知事)は、本件鉄道事業認可における貸しを改めて、再度鉄道事業認可を得ることは許されるのであり、そのような将来の可能性をも考慮すると、本件鉄道事業認可が違法であるからといって、直ちに、本件各附属街路事業認可も事業の必要性、公益性を欠いて違法になるものとはいえず、本件各附属街路事業の認可取消訴訟において、その前提となる本件鉄道事業認可の違法性を主張することはできない。</p>

争点2 都市計画における裁量と司法審査の在り方について

東京地裁	東京高裁
<p>--- ポイント ---</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 当時の小田急線の騒音が違法状態を発生させているのではないかの疑念への配慮を欠いたまま都市計画を定めることは、法的に看過し得ない。 ・ <u>平成5年決定は、確たる根拠に基づかないでより優れた方式を採用しなかった可能性が高いと考えられる点において重大な瑕疵があった。</u> 	<p>--- ポイント ---</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>平成5年決定には、高架式と地下式の事業費の比較等の点で、原審原告らの主張するような判断内容、考慮事項の過誤、欠落は存在せず、行政庁に裁量権の逸脱、濫用は認められない。</u>
<p>(判決概要)</p> <p>1 都市計画における裁量と司法審査</p> <p>都市計画決定に当たっての考慮要素には、その当時の小田急線に騒音の点において違法な状態が発生しているのではないかの疑念が生じる状態であったにもかかわらず、この点を看過し、この疑念を解消し得るものか否かや、それが解消し得ない場合には新たな都市計画(平成5年決定)によってその解消を図るという視点を欠いていた点において、その著しい欠陥があった。</p> <p>2 平成5年決定の違法性</p> <p>また、平成5年決定に当たっての判断内容については以下の点で誤りがある。</p> <p>1 高架式を採用すると相当広範囲にわたって違法な騒音被害の発生するおそれがあったのにこれを看過するなど、環境影響評価を参照するに当たっての著しい過誤。</p> <p>2 本件事業区間に隣接する下北沢区間が地表式のままであることを所与の前提とした</p>	<p>(判決概要)</p> <p>1 都市計画における裁量と司法審査</p> <p>都市計画決定は、行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するいわゆる行政計画の一つであるから、政策的・技術的裁量が認められるものであるところ、行政計画の策定は、法の執行というよりは、行政庁が現状分析と未来予測を踏まえた上での政策的判断に基づく創造的な行為としての色彩が強く、以後の行政活動の方向を閉めるという点では行政立法と共通性を有するものである。行政計画の策定については、行政処分と比べると、法の規定をみてみると、本件において、問題となった都市計画の内容に関する規定は法13条1項5号(現同項11号)は、極めて一般的かつ抽象的な文言でしかもその計画内容を規律していない。</p> <p>したがって、裁判所としては、参加人(東京都知事)が平成5年決定に当たって検討した諸要素・諸利益の評価や序列等の判断が参加人に委ねられた極めて広範な裁量の範囲内のものであるか否かを判断できるに過ぎない。その司法審査に当たっては、行政庁の第一次的な裁量判断が既に存在することを前提として、その判断要素の選択や判断過程に著しく合理性をかくところがないかどうかを検討すべきであり、具体的事案における行政庁の判断過程において、その判断の基礎とされた重要な事実¹に過誤があること当によりその判断が社会通念に照らし、著しく妥当性を欠くかどうか、当然考慮されてしかるべき重要な要素が考慮されていたかどうか、逆に考慮されてはならない要素が考慮されていたかどうか、それらの考慮の有無の結果、決定された都市計画の内容が著しく妥当性を欠くものになっていないかどうか当の裁量権行使の著しい不合理性を示す事情の有無を中心とし、裁量権の逸脱、濫用の有無を検討する観点から審査を行うべきものと考えられる。</p> <p>2 平成5年決定の違法性</p> <p>平成5年決定には、高架式と地下式の事業費の比較等の点で、原審原告らの主張するような判断内容、考慮事項の過誤、欠落は存在せず、行政庁に裁量権の逸脱、濫用は認められない。東京都が把握していた小田急線沿線の騒音の測定結果は、小田急線の沿線における騒音問題が軽視できる程度に止まるものではないものの、平成5年決定当</p>

時、在来線に関する騒音基準が未整備であった等の事情の下では、参加人が必ずしもその騒音問題解決を本件鉄道事業における構造の決定において重視し得なかったことが、考慮すべき事項の欠落、ひいては裁量権の逸脱を基礎付けるものとはまでは言い難い。

点で計画的条件の設定に誤りがあり、
3 地下式を採用しても特に地形的な条件で劣るとはいえないのに逆の結論を導いた点で地理的条件の判断に誤りがある。
4 より慎重な検討をすれば、事業費の点について高架式と地下式のいずれが優れているのかの結論が逆転し又はその佐賀かなり小さなものになる可能性が十分あったにもかかわらず、この点についての十分な検討を経ないまま高架式が圧倒的に有利であるとの前提で検討を行った点で事業的条件の判断内容にも著しい誤りがある。

これらのうち、当時の小田急線の騒音が違法状態を発生させているのではないかとの疑念への配慮を欠いたまま都市計画を定めることは、単なる利便性の向上という観点よりも上位に置くという結果を招きかねない点において法的には到底看過し得ないものであるし、事業費について慎重な検討を欠いた検討を欠いたことは、その点が地下式ではなく高架式を採用する最後の決め手となっていたことからすると、確たる根拠に基づかないでより優れた方式を採用しなかった可能性が高いと考えられる点において、かなり重大な瑕疵といわざるを得ず、これらのいずれか一方のみをみても、優に本件各認可を違法と評価するに足りる。

おわりに

先の通常国会で成立した行政事件訴訟法の一部改正法は、公布日（平成二六年六月九日）以降一年以内で施行されることとなっている。この中の主な改正事項の一つとして、原告適格の拡大が挙げられるが、「法律上の利益を有する者」に加え、個別法体系の中で行政庁の処分を通じ個別的利益を保護すべきと認められる者まで広がる可能性を示す最高裁平成元年二月一七日判決の判断が立法者の裁判所に対するメッセージとして明文化されたことは、4月号に掲載したとおりである。

本件高裁判決については、「行政訴訟はやるだけ無駄であることを証明したようなものである」（阿部泰隆「環境行政訴訟の機能不全と改革の方向」法学教室二六九号三五ページ）等の批判も少なくなく、一審判決については、「藤山雅行裁判長の英断を賞賛し、この判断の定着が求められた。行政法研究者のかなりも、好意的な論文を公にした（畠山武道、磯野弥生）ほか、原告側のために意見書を寄せた（塩野宏、原田尚彦、小早川

光郎、芝池義一、奥平康弘、阿部泰隆）」（阿部泰隆・環境法判例百選八九ページ）というように賞賛する声も多い。

今後、判例の積み重ねを見守る必要があるものの、本文に掲げる平成一年最高裁判決が変更される可能性がないとはいえないという時代になってきたことは事実である。道路管理においても、法律上、道路管理者に付与されている裁量権が、訴訟提起される場面も増加することが予想されるが、訴訟の多寡が問題ではなく、道路管理者を取り巻く様々な状況を勘案し、裁量権の行使に当たっては、これらの裁判所の視点等に留意し引き続き適正を図ることができるとは否かが重要である。