

事業認定の取消しを求める周辺住民の原告適格

秋 山 義 昭

1. はじめに
2. 従来判例・学説
3. 検 討
4. ま と め

1. はじめに

土地収用法（以下「法」という。）に定める事業認定は、告示があると、起業地について土地の形質変更が禁止され（28条の3第1項）、土地調書、物件調書作成のため立ち入り調査が認められ（35条1項）、関係人の範囲が制限され（8条3項）、起業者・土地所有者、権利者に裁決請求権が認められ（39条1項・2項）、土地の価格が固定され（71条）、これに伴い損失補償金の支払い請求権が生じる（46条の2第1項）など、種々の法的効果が発生する。また、法130条以下で、事業認定に対しては、行政不服審査法上の不服申立てができるとされている。こういった規定から、事業認定が行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）3条2項という行政庁の「処分」にあたり、取消訴訟の対象となることについては争いがない¹⁾。

取消訴訟を提起する資格、すなわち原告適格を有する者は、処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益」を有する者でなければならない（行訴法9条）。

1) 小澤道一『逐条解説土地収用法上〈改訂版〉』208頁以下、小高剛『土地収用法』632頁。

事業認定の効果の及ぶ範囲は、上に見たように、いずれも起業地内の土地等に
限られるから、起業地内の土地等の所有者及び関係人が事業認定の取消しを求
める原告適格を有することは当然である。

一方、都市計画事業、土地区画整理事業、公共施設の設置といった大規模な
事業の実施は、当該事業の施行範囲に属する地域に止まらず、その周辺住民の
生活環境にも様々な影響を及ぼすことが少なくない。ところが、周辺住民は、
通常、こういった事業の実施に伴う処分の直接の相手方ではなく、いわば、こ
れによって間接的な影響を受けるにすぎない者であり、取消訴訟の原告適格を
有しないとされてきた。事業認定の場合についても、起業地周辺の住民が事業
の実施による環境破壊やその他の不便・不利益を被ることを理由として取消訴
訟を提起しても、従来の判例・学説は一貫して周辺住民の原告適格を否定して
きた。

しかし、事業認定によって深刻な影響を受けると主張する周辺住民の取消訴
訟の提起が認められないとするのは、いかにも不合理ではなからうか。そもそ
も、周辺住民の原告適格を根拠づけることは、今日ほとんど揺るぎないものと
されている判例理論の前に、全く不可能なのであろうか。

本稿は、このような素朴な疑問から出発し、起業地周辺住民の原告適格肯定
論の立場にたって、若干の検討を試みるものである。

2. 従来の判例・学説

従来の判例は、上述のように、行政処分の直接の相手方でない第三者が提起
する取消訴訟の原告適格については、一般的に極めて消極的であると言える。

すなわち、判例は、行訴法9条の「法律上の利益」を、「法律上保護された
利益」と解し²⁾、ここで「法律上保護された利益」とは、「行政法規が私人等

2) 最判昭和53年3月14日民集32巻2号211頁（ジュース訴訟判決）、最判昭和57年9月9日民集36巻9号1679頁（長沼ナイキ基地訴訟判決）、最判昭和60年12月17日判例時報1179号56頁（伊達火力発電所公有水面埋立訴訟判決）。

権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益」をいうとしている。したがって、このような判例の立場からすると、起業地周辺の住民が事業認定の取消しを求める原告適格を有するかどうかは、もっぱら、当該行政処分の根拠法規（ここでは土地収用法）が、周辺住民に対し、その主張する利益を一般的・抽象的ではなく、個別的・具体的な利益として保護する趣旨か否かによって決せられることになる。

そして、この点につき、従来の判例は、①法が法的保護の対象としている個人的利益は、専ら起業地内の土地等の所有者及び関係人の財産権ないし財産的利益であると解され、周辺住民らは起業地内の土地等について何らの権利を有していないから、事業認定によって、周辺住民らの法律上の地位に変動をもたらすものではないこと、②法20条3号が事業認定の要件として、「事業計画が土地の適正且つ合理的に利用されること」になるか否かを、専ら国民経済的、専門技術的な観点に立って、起業地内の土地等の権利者の不利益と土地収用により実現される事業によりもたらされる公共的利益とを比較衡量することによって判断すべき義務を行政庁に課したにとどまるものと解すべきであり、環境保全に対する配慮については、その範囲、程度、方法につき明文の規定はおかれていないから、同号が周辺住民に対して環境利益を個別的、具体的に保護する趣旨を含むものではないこと、を挙げて、原告適格を否定してきた³⁾。

学説も、判例と同様、事業認定の取消訴訟を提起し得る者は、起業地内の土地所有者及び関係人に限定され、起業地周辺の住民が事業施行による環境破壊やその他の不利益、不便を被ることを不服の理由として、事業認定の取消訴訟を提起することは許されない、とする点ではほとんど異論がない⁴⁾。

3) 東京地判昭和58年11月11日行裁例集34巻11号1903頁，同控訴審東京高判昭和59年7月18日行裁例集35巻7号941頁，同上告審最判昭和60年6月28日土地収用法実務提要4巻4453頁，東京地判昭和59年7月6日判例時報1125号25頁，同控訴審東京高判平成4年10月23日判例タイムズ802号77頁。

4) 小澤・前掲書下636頁。

3. 検 討

このように、判例・学説、特に判例は、「法律上保護された利益」説に固執し、結果として取消訴訟の原告適格の範囲は著しく狭いものとなっている。

もっとも近年は、判例自体も、例えば、原告適格を根拠づける「行政法規」を当該処分を定めた規定に限らず、当該行政法規中の他の関連規定及びその法律全体の趣旨目的を勘案して決することができる⁵⁾、法律の文言によりつつも、生命・身体の侵害等、実質的に被害の重大性を考慮して「法律上保護された利益」に該当するかどうかを判断すると解する等⁶⁾、若干緩和の傾向も見られるところではある。しかし、判例の判断枠組み自体は一貫して、揺るぎそうにもない。

判例変更がさしあたり期待できなくなれば、従来の判例理論に従いつつも、「法律上保護された利益」の意義をできるだけ柔軟に理解して、原告適格の有無を検討することの方が現実的であるように思われる。

そこで、まず、土地収用法20条3号が事業認定の要件として定めている「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」の規定が、周辺住民の環境利益を個別的・具体的に保護する趣旨を含むかどうかが問題となる。

この規定の要件は、当該土地がその事業の用に供されることによって得られるべき公共の利益と、それによって失われる私的ないし公共の利益とを比較衡量し、前者が後者に優越すると認められることを意味するが、ここで比較衡量すべき諸価値の中には、起業地内の個人的な財産的価値のみならず、起業地及びその周辺における文化的、宗教的、景観的、環境的な、いわば社会的な価値も含まれると解されている⁷⁾。確かに、法の目的は、「公共の利益の増進と私

5) 最判平成元年9月2日民集43巻2号56頁(新潟空港訴訟判決)。

6) 最判平成4年9月22日民集46巻6号571頁(もんじゅ訴訟判決)、最判平成9年1月28日民集51巻1号250頁(川崎開発許可取消訴訟判決)、最判平成13年3月13日判例時報1747号81頁(林地開発許可取消訴訟判決)。

7) 小澤・前掲書下637頁、宇都宮地判昭和44年4月9日判例時報556号23頁(日光太

有財産との調整」を図ることにあり、また、20条3号の規定自体も抽象的であるといえよう。しかし、事業認定が周辺のこれら社会的価値を不当に軽視するときは違法となるのであって、ここで保護しようとする利益は、まさに周辺住民のそれをも含むと解することは不可能ではない。そうだとすれば、起業地内の土地所有者等のみならず、処分要件との関係で直接、間接に被害を受け得る周辺住民に事業認定の違法を争わせる地位を認める余地はあるように思われる。

そして、一方、法は、「一般の者」が公聴会で意見を述べることができるとし(23条1項)、事業認定申請等を「公衆」の縦覧に供することとし(24条2項)、「利害関係を有する者」は意見書を提出することができるとしている(25条)。これらの規定は、「多くの人々の意見を参考とし、できる限り公正妥当な事業認定が行われるための判断資料を得ることを目的とするにとどま⁸⁾」らず、事業認定が周辺住民の生活環境に大きな影響を与えるものであることから、周辺住民に事業認定手続に関与することのできる手続上の地位を認め、もって事業認定の裁量統制と侵害発生の予防的機能を期待したものと解せられる。

ところで、周辺住民に事業認定の取消しを求める原告適格が認められないとすると、事業の施行により被害を受ける住民らには、どのような争い方があるのだろうか。

周辺住民等には、公共事業の施行に対しては民事上の差止訴訟ないし損害賠償請求の方法が考えられる。しかし、いずれも、工事等の事前差止めを除き、被害が受忍限度を越えるなど相当深刻になってからの事後的な救済であって、現実的な解決策としては限界がある。これに対し、取消訴訟では、事業認定の違法を証明すれば足り、受忍限度を越える被害の証明は不要であるから、救済の実効性もアップする⁹⁾。

郎杉事件判決)、同控訴審東京高判昭和48年7月13日判例時報710号23頁。

8) 東京地判昭和58年11月11日行裁例集34卷11号1903頁。

9) 都市計画事業の認可処分等につき、抗告訴訟と民事訴訟の役割分担の関係から、原告適格拡大を提唱するものとして、阿部泰隆「原告適格判例理論の再検討(上)、(下)」判例評論508号2頁以下、509号2頁以下、特に508号11頁。

以上のように見てくると、事業認定については、周辺住民を含めた環境的利益に配慮すべきことが法律上要求され、周辺住民には意見書を提出する地位が与えられ、救済の実効性確保の点からも必要というのであるから、原子炉等規制法のように、手がかりとなる「災害の防止」といった文言がなくても、法全体の趣旨、構造から、周辺住民に原告適格を認めることはできるのではなからうか。

4. ま と め

「法律上保護された利益」説に対抗するのは、「法的保護に値する利益」説である。この説は、裁判上保護に値する重要な利益の侵害があった場合に原告適格を認めようとするものであるが、確かに「保護に値する」かどうかは曖昧な面があることは否定できない。

かといって、判例のように、法律の文言に厳格に拘泥し、「保護された」の範囲をあまりにも狭く限定して理解するのも、広く国民に裁判を受ける権利を保障する憲法の趣旨に合致しない。そもそも、法律が特定の個人的な利益を個別・具体的に明記していることも、あまりないはずである。

原告適格の範囲を広げると、濫訴の弊に陥り、裁判所の正常な機能が害されるといわれることがあるが、事業認定の周辺住民に原告適格を認めたところで、裁判所が訴訟の洪水で機能まひに陥ることは考えづらいし、過去にもそのような話は聞いたことがない。

判例理論に従うにしても、いたずらに抗告訴訟の救済機能を狭めることのないよう、その枠内で可能な限り柔軟な解釈態度をとる等の方法によって、原告適格拡大の理論構築への努力を惜しむべきではないと思われる。