

改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会第4回会議 議事要旨

1. 日 時 平成23年4月26日(火) 自 18時00分
至 20時00分

2. 場 所 社団法人商事法務研究会会議室

3. 議事概要

(1) 原告適格に関する裁判例の動向について

法務省から、原告適格に関する裁判例の動向について、配布資料4に基づいて説明がされた。

(2) 自由討議

自由討議における委員等の発言の要旨は、以下のとおり。

- 前回取り上げられたサテライト大阪に関する最一判平成21年10月15日(配布資料3の裁判例16。以下「平成21年サテライト最判」という。)をみると、平成16年改正によっても原告適格は広げられておらず、なお狭いと考えている。

また、同じ周辺住民であっても、都市計画法に基づく事業認可については原告適格が肯定される(小田急に関する最大判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁(配布資料3の裁判例1。以下「平成17年最判」という。))が、土地収用法に基づく事業認定については、原告適格が否定されている(裁判例29・30)。このような結論は、国民にとって非常に分かりにくい。

土地区画整理事業の施行認可に関する裁判例31では、結論としては原告適格が肯定されているが、これは、施行地区内にあるグラウンドが避難場所に指定されていたという事情があったからであって、そうでなければ原告適格は否定されかねなかった。土地の利用態様の変化によって、周辺の環境、生活環境が激変するにもかかわらず、生命、身体に直接の影響が及ぶような場合でなければ原告適格は認められないというのは妥当でない。また、特殊車両認定、鉄道事業法の合格処分など原告適格を認めてよいものが認められていない。わが国の原告適格も先進諸外国の水準にすべきである。

なお、原告適格の問題ではないが、裁判例31では、行訴法第10条第1

項による主張制限がされており、このような形で同項の規定が使われることには危機感を持っている。

- 公共事業の手續における行政庁の判断の仕組みが統一的でなく、そのために原告適格の判断が分かれる結果になっている。確かに、結論をみると、落ち着きが良くないということになっているように思われる。
- 各行政法規の仕組みを見るとというのが保護規範説の出発点ではあるのだろうが、土地収用法なら認められず、都市計画法なら認められるというのは、やはりおかしいという気はする。その違いは、裁判例29・30では、環境影響評価条例が関係法令として参酌されなかったことによるが、土地収用法に基づく事業認定も、一群の都市計画に関わるものではある。特に裁判例29は、平成17年最判の後にされたものであり、既に判断枠組みは与えられていたのであるから、間に都市計画法をかませるなど、工夫の余地はあったのではないか。
- 特に土地収用や建築確認の裁判例を見ると、従来の判例でも説明がつく範囲内にあり、原告適格の要件が特に緩和されたといった印象はない。
- 裁判例31や37もそうであるが、前回取り上げられた裁判例の中にも、ぱちんこや墓地等の関係で原告適格を広げた裁判例が出てきているところである。

裁判例29・30については、法令上の手掛りに基づいて原告適格を判断するという現行法の規定振りからすると、土地収用法に基づく事業認定について、都市計画法等を関係法令として参酌することはできないのではないかと、そういう読み方をせざるを得ない条文構造なのではないかと思う。

- そもそも第9条第2項に関係法令という概念が入ったときから、これがどのように機能するのかがよく分からなかった。伊達火力発電所に関する最三判昭和60年12月17日も、新潟空港に関する最二判平成元年2月17日民集43巻2号56頁（以下「平成元年最判」という。）も、全体的な法体系を考慮すべきということを行っている。平成17年最判も、環境影響評価条例や公害対策基本法を関係法令として参酌しているが、明文の規定によって特定の法律が参照されていなければ参酌できないとは言っていない。

そのような中で、土地収用は、それによって何らかの公共施設を作るため

のものであり、都市等の空間利用のためのものといえるのに、裁判例29・30は、都市計画法等を度外視している理由がよく分からない。過去の判例に照らしても、関係法令が狭く解されているのではないかと、恣意的になっているのではないかという感じがする。

- 関係法令としてどのようなものを参酌するかという点は、今裁判例が蓄積されているところであると思う。裁判例31の判断を最初にみたときは、条例でここまで広げるのかという衝撃を受けた。土地区画整理法と震災対策条例の目的とは、一見すると指向性が異なるように思えるにもかかわらず、法令上の手掛りを探っていくと、原告適格を基礎付ける関係法令として参酌して原告適格を広げたというのは非常に示唆的である。逆に言えば、もっと幅広に条例を参酌していかなければならないということである。
- 確かに、下級審裁判例の中には、よくここまで原告適格を広げてくれたというものがあり、平成16年改正の趣旨に沿った運用がされているという感覚もあった。しかし、平成21年サテライト最判が出てから、がらりと変わってしまったというのが弁護士の現場での認識である。この最判が生活環境を公益として捉えていることは重大であり、同判決後は原告適格の縮小が予想される。

また、法令の規定の文言にこだわっているために、原告適格に関する判示が長くなり、国民にとっては分かりにくくなっている。行訴法第9条第2項には「当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく」との文言が入れられたのであり、法令の文言から離れて、例えば日照、通風に影響はなくとも隣に巨大な建物が建てば生活環境が激変するわけなので、そういった事実上の不利益を根拠に訴えを提起する資格を認めてもらいたい。そうでなければ相場としてあまりに狭すぎるのではないかと。

- 原告適格に関する判示が長くなっていることについては、文言にこだわって簡単に原告適格を否定するのではなく、条文から離れてよく検討しているからこそ、長くなっているという側面もあるのではないかと。

また、平成16年改正の際の議論としても、処分根拠規定の趣旨によることは前提としたわけで、その意味で、たとえ類似しているようにみえても、処分によって結論が異なり得ることもある程度は織り込み済みだったはずで

ある。

- 平成16年の改正の趣旨が何であったかというのは、実は不明確なところがある。原告適格を広げるということでは合意されたが、どのように広げるかという点については「オープンスペース」であるとされていた。したがって、従前の枠組みのとおり、処分ごとに当然に原告適格が異なるということでは合意がされたとは認識していない。原告適格については現在も鉄道事業法の原告適格など地裁で判断が分かれており、現在の判断枠組みでも一義的に明確ではないし、比較法的に見ても一義的に明確な原告適格判断など不可能であり、事例の蓄積によって相場が決まって行くものである。
- 平成16年の行政事件訴訟法改正の前後ともに行政事件を担当した経験からすると、改正後、原告適格の判断は、非常に流動化し、柔軟になってきていると思う。特に、高裁が地裁の却下判決を覆して一審に事件を差し戻すということがよくある。例えば、裁判例59・60は、原告適格が認められる範囲が非常に広がっていることを如実に表していると思う。そのような傾向は、平成21年サテライト最判によって変わることはないのではないか。
- 平成16年改正後、大胆な言い方をすれば、迷ったら認めるというスタンスをとる裁判官も多くなっているように思われる。その際の手法として、裁判例31のように条例の規定を読み込むという方法や裁判例37のように瀬戸内法の規定を読み込むという方法がある。

平成21年サテライト最判も、理論的に生活環境に関する利益を、原告適格を基礎づけるものから排斥したのではなく、条例を含む関係法令を参酌した結果、根拠法令が個別にこれを保護しているといえる場合には、当然に原告適格が認められることを前提としている。各地方の条例において、生活環境上の利益についても、例えば周辺住民の手続参画権のようなものが規定され、さらには生活環境を形成していくような利益が具体的に規定されている場合であれば、原告適格が認められる範囲も広がっていくと思われる。
- 平成21年サテライト最判については、特殊性がある。一つは法令の規定に何も書かれていないことである。もう一つは生活環境に関する利益も内実は色々であるが、サテライトのような施設が近くにあることについては、その評価自体が社会通念の中で幅があり、評価が難しいものであったといえる。

そういう事案であったことに注意すべきである。

- 条例を根拠に原告適格を認めるという手法には問題があるように思う。法律上の利益を超えて条例の規定の有無で原告適格が左右されるのが適切か。
- それが、住民自治であり、地方分権であるという評価も可能だ。法律が判断をしないところは条例で判断をしてもいいのではないか。
- 条例に手続参加規定をおけば原告適格が認められ、なければ認められないというのであれば、地方自治体がそのような規定はおかないということになりかねないし、そもそも原告適格のことまで考えてそのような規定を設けるわけでもないであろう。いずれにせよ、原告適格の有無が偶然に左右されることになってしまうという問題がある。
- 裁判例を見ていて、裁判所が努力をしているというのはよく分かるが、それにもばらつきがある。平成21年サテライト最判で周辺住民の原告適格が認められなかったのは、関係法令がないというところにあるが、そのような分野は他にもある。日本の法令の整備のされ方は法分野によって区々であるので、原告適格の有無が法令の整備のされ方という偶然に委ねられるということになってしまう。

また、健康や生活環境に関する利益であれば原告適格が肯定されやすいのに対し、財産上の利益については厳格に判断される傾向があるが、そこで区別することについての理論的な説明がない。法的保護に値する利益は平等に取り扱うべきではないか。

- 裁判例38・39は、健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受ける者は原告適格ありとしつつ、著しい被害は受けないとして原告適格を否定したものであるが、これはよくあるパターンの判決である。平成17年最判を意識したものであるが、ハードルが高すぎる。

裁判例42については、原告適格が否定されているが、アメリカでは海洋レクリエーションを行う団体の構成員程度でも原告適格が認められており、日本でも認めてもらいたい。

鉄道施設変更工事完成検査の合格処分に関する裁判例48については、都市計画事業認可とは違う処分ではあるが、結局は、騒音を伴う鉄道が通るという効果の点では違いがないので、周辺住民の原告適格を認めないというこ

の結論は、国民には分かりにくい。筋が通っていることは理解しているけども、その筋がおかしいのではないかと感じる。

裁判例49・50の廃棄物処理の関係は、改正によって認められてきた分野ではあるが、例えば、隣の建物で食品加工業を営む法人にも認めてもらいたかった。事実上の打撃を受けるところについては、現在の理論構成の下では難しいということは分かるが、結論としては、原告適格が認められるべきではないかと考えている。

社会福祉法人の解散認可について同法人に勤務する従業員の原告適格を肯定した裁判例59・60については、確かにここまで認める裁判官もいるのかと驚いたが、他方で、タクシー事業の運賃等の変更認可について勤務運転者の原告適格を否定した裁判例55もある。両者は、分野も法律も違うものだが、この関係については評価が分かれるところであろう。裁判例59が突出した判断ということなのかもしれない。

配布資料では取り上げられていないが、鹿児島地判平成22年5月25日という裁判例がある。これは、新規参入業者に対する一般廃棄物収集運搬業及び浄化槽清掃業の許可につき、既存業者の原告適格を否定したものであり、これは厳しいのではないかと考えている。

- 建築確認に関する裁判例35・36は、交通安全上の利益が原告適格を基礎付けるものとして認められているのに対し、裁判例57では、道路の一般使用というのは反射的利益だという大前提がとられていて、それを覆すためにはかなり強い根拠が要するという感覚なのではないか。そのような大前提がよいのかどうかというところが議論になるのだろうが、結論としては、ちょっと厳しいなという感じがしている。
- 裁判例を見ていて、関係法令の参酌の仕方が安定していないのではないかという危惧を持った。まず、環境影響評価法（環境影響評価条例）のような横断的に機能していく法令の位置付けの問題がある。裁判例29・30は、目的規定を見て明文の関連付けがないとして排斥している。また、公有水面埋立免許に関する裁判例38・39、裁判例40・41は、工事の規模からして適用されないという理由で環境影響評価法の主張を排斥しているが、これでよいのかは疑問である。適用されない法令が関係法令であるはずがない

というのは一つの説明ではあるのだろうが、原告の主張している利益を当該根拠法令（およびそれが位置する法体系）がどのように位置付けているのかを判断するために関係法令を参酌するのだとすると、先に適用されるかどうかという実体の問題を見て、適用されないから参酌しないというのはどうかと思う。

また、裁判例38・39は、磯草の権利の内容に照らして、経済生活上、依存度が少なく、権利として保護すべき根拠にも乏しいとして原告適格を否定しているが、これは根拠法令の議論ではなく、生活上の利益として重要でないということである。このような判断枠組みでは、結局、相場としてどうなのかという議論から逃れられない。そうではなくて、法が保護しているかどうか、行政における実際の基準が保護しているかどうかの判断を貫くべきであろう。

さらに、努力義務規定をどのように扱うかについても、今後検討が必要ではないか。鉄道施設関係で原告適格を肯定した裁判例46・47と否定した裁判例48との違いは、技術基準省令6条という努力義務を定めた規定の取扱いにある。実は、社会福祉法人の解散の認可に関する裁判例59・60も、努力義務規定に着目している。他方で、タクシー運賃に関する裁判例55・56では、努力義務規定を参酌していない。このように処分要件であるとはいえないが、考慮すべき重要な利益だと位置付けられているものについて議論を深める必要があるのではないか。

そもそも、なぜ関係法令を参酌するかというと、全くの立法の偶然によって結論が大きく変わることはないようにし、相場をそろえることにもある。そのように調整していくことも裁判所の重要な役割であり、法令の文言にこだわって、偶然による結論の違いは立法者の責任であるというスタンスで行訴法第9条を解釈適用するのはよくないと考えている。

- 特に議員立法による場合であるが、立法者が予定していたような規律が政省令に設けられないこともよくある。努力義務についても、立案段階で各省の対立で調整がつかないために、努力義務という形で規定が設けられるということはよくある。そうすると、努力義務規定だから参酌しないというのは、立法の現実に沿わないと思われる。手続規定がないから原告適格を否定する

というのも同様である。

- 関係法令を何のために、あるいは、どのレベルで援用するかということ整理したほうが良いと考えている。新潟空港に関する平成元年最判は、実体法上の保護法益を一つ加えるために関係法令を援用している。この場合には、関係法令がなければ保護法益はないということになるので、かなり厳密に実体法を解釈して関係法令が何かということを確認しないと、法律による行政でなくなるおそれがある。

他方、小田急に関する平成17年最判の援用の仕方は、実体法上の保護法益を加えたのではなく、個別的に保護する趣旨かどうかを判断するに当たって、環境影響評価条例や公害対策基本法を援用した。この場合には、もう少し柔軟に関係法令を援用してもよいのではないかという意見が出されているが、逆に言うと、別に関係法令がなくても原告適格は認められるのではないかという前提があって、それが関係法令として参酌してもよいのではないかという議論につながっているのかなと思う。

さらに3つめのレベルとして、具体的にどこの人まで原告適格を認めるかというところで、環境影響評価条例の関係地域という概念を援用している。この援用の仕方には、おそらく論理的なつながりはなく、この辺が相場だろうという感覚のレベルの話なのかもしれない。

- 日弁連にはいろいろな意見があるが、最大公約数的に言えば、個別的利益として保護する趣旨を含むかどうかの判断を不要とし、法律の保護範囲に入っていれば原告適格を認めるということにしてもらいたいという意見である。アメリカでも、法律の保護する利益の圏内（ゾーン・オブ・インタレスト）に入るかどうかで判断されており、このような枠組みにすれば、裁判例57でも原告適格は認められることになるだろうし、著しい被害を直接的に受けるおそれがなければならぬという規範も出てこなくなり、一生懸命に条文操作をしなくてもよいことになる。現在の条文も、個別的利益として保護する趣旨を含むかどうかを判断するといったことが書かれているわけではないので、「法令の規定の文言のみによることなく」ということを強調するような文言に改めてもらえばよいのではないかと考えている。もちろん、それでも認められないものは出てくるが、それはそれでよく、別途団体訴訟を議論

すべきである。

- 諸外国の中で一番日本に近いのはドイツであり、原告適格の範囲は狭く、基本的には、個別保護要件を国内裁判所では維持している。そうするとEU法とのギャップが出てくるので、学説上は、これを埋めなければならないとの批判が強いところであるが、実務上は、あまり動いていないという現状だと思う。

ただ、都市計画の分野では、かなり厳しい実定法が定められているので、それを前提に原告適格は広く認められており、あまり不満はないのではないか。また、都市計画の分野では、規範統制訴訟という特別の訴訟制度が用意されていて、そこでカバーされているところがある。

このように、原告適格を広げる方策としては、一つは実体法の整備というものもあるし、また、もう一つとして、個別保護要件を緩和していくというのがあがるが、そこでも財産的利益かそうでないかというところで大きく区別されていることが果たして妥当かどうか、最初に検討されるべきではないか。そして、生活環境はどうか、景観利益はどうか、その辺りを段階的に考えていく必要がある。

- イギリスでは、公益訴訟と団体訴訟の両方が認められている。また、本案の結論を見ながら原告適格を判断するということもある。

イギリスには特殊な事情があつて、第1段階として、司法審査をするための許可が必要とされており、その段階で、訴訟要件だけでなく、本案も見る。そこで明らかに理由がないものは却下してしまうが、他方で、明らかに違法だろうというような事案では、裁判所が原告適格を認めるようなところがあつて、非常に積極的である。それでも訴訟が洪水状態にならないのは、第1段階で裁判官が裁量的に却下することができるからである。

日本とは制度枠組みが大きく異なる面がある。

- 裁判例の中には結論に疑問のあるものもあるが、裁判所もいろいろと頑張ってきているところではある。そのような中で、最高裁判例を変えるような立法が必要だとの意見や団体訴訟の導入も含めて意見が出たが、なお議論が必要である。これまでの議論で確認された原告適格に関する問題点については更に二読以降で検討したい。