

## 21. 都市計画事業認可と第三者の原告適格～最大判平 17.12.7【百選Ⅱ159】

### 【論述例】

1 Xらは、本件鉄道事業認可が違法であるとして、その「取消しを求める」「処分の取消しの訴え」（行政事件訴訟法3条2項。以下「取消訴訟」という。）を提起している。

2 まず、本件鉄道事業認可の名宛人でない事業地の周辺住民であるXらが本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有するか。

(1) 取消訴訟は、違法な行政処分によって法律上の利益に侵害を受けた者に対しその権利救済を与えることを目的とするいわゆる主観訴訟である。したがって、行政事件訴訟法9条1項にいう「当該処分……の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」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のであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人々の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益にあたり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。

そして、「処分……の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分……の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分……がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする」（同条2項）。

(2) 上記の見地に立って、Xらが本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有するか否かについて検討する。

ア 都市計画法は、同法の定めるところにより同法59条の規定による認可等を受けて行われる都市計画施設の整備に関する事業等を都市計画事業と規定し（4条15項）、その事業の内容が都市計画に適合することを認可の基準の一つとしている（61条1号）。

都市計画に関する都市計画法の規定をみると、同法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし

(1条)、都市計画の基本理念の一つとして、健康で文化的な都市生活を確保すべきことを定めており(2条)、都市計画の基準に関して、当該都市について公害防止計画が定められているときは都市計画がこれに適合したものでなければならないとし(13条1項柱書)、都市施設は良好な都市環境を保持するように定めることとしている(同項5号)。また、同法は、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認められるときは、公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとし(16条1項)、都市計画を決定しようとする旨の公告があったときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、縦覧に供された都市計画の案について意見書を提出することができるものとしている(17条1項、2項)。

イ また、上記の公害防止計画の根拠となる法令である公害対策基本法は、国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とし(1条)、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動等によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることを公害と定義した上で(2条)、国及び地方公共団体が公害の防止に関する施策を策定し、実施する責務を有するとし(4条、5条)、内閣総理大臣が、現に公害が著しく、かつ、公害の防止に関する施策を総合的に講じなければ公害の防止を図ることが著しく困難であると認められる地域等について、公害防止計画の基本方針を示して関係都道府県知事にその策定を指示し、これを受けた関係都道府県知事が公害防止計画を作成して内閣総理大臣の承認を受けるものとしている(19条)。

公害防止計画に関するこれらの規定は、相当範囲にわたる騒音、振動等により健康又は生活環境に係る著しい被害が発生するおそれのある地域について、その発生を防止するために総合的な施策を講ずることを趣旨及び目的とするものと解される。そして、都市計画法13条1項柱書が、都市計画は公害防止計画に適合しなければならない旨を規定していることからすれば、都市計画の決定又は変更にあたっては、上記のような公害防止計画に関する公害対策基本法の規定の趣旨及び目的を踏まえて行われることが求められるものというべきである。

さらに、東京都においては、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施が環境に及ぼす影響について事前に調査、予測及び評価を行い、これらの結果について公表すること等の手続に関し必要な事項を定めることにより、事業の実施に際し公害の防止等に適正な配慮がされることを期し、都民の健康で快適な生活の確保に資することを目的として、本件条例が制定されている。本件条例は、東京都知事が、良好な環境を保全し、都民の健康で快適な生活を確保するため、本件条例に定める手続が適正かつ円滑に行われるよう努めなければならない基本的責務を負うものとした上で(3条)、事業者から提出された環境影響評価書及びその概要の写しを対象事業に係る許認可権者(都市計

画の決定又は変更の権限を有する者を含む。2条8号)に送付して(24条2項)、許認可等を行う際に評価書の内容に十分配慮するよう要請しなければならないとし(25条)、対象事業が都市計画法の規定により都市計画に定められる場合においては、本件条例による手続を都市計画の決定の手続に合わせて行うよう努めるものとしている(45条)。これらの規定は、都市計画の決定又は変更に際し、環境影響評価等の手続を通じて公害の防止等に適正な配慮が図られるようにすることも、その趣旨及び目的とするものといえることができる。

ウ そして、都市計画事業の認可は、都市計画に事業の内容が適合することを基準としてされるものであるところ、前記アのような都市計画に関する都市計画法の規定に加えて、前記イの公害対策基本法等の規定の趣旨及び目的をも参酌し、併せて、都市計画法66条が、認可の告示があったときは、施行者が、事業の概要について事業地及びその付近地の住民に説明し、意見を聴取する等の措置を講ずることにより、事業の施行についてこれらの者の協力が得られるように努めなければならないと規定していることも考慮すれば、都市計画事業の認可に関する同法の規定は、事業に伴う騒音、振動等によって、事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もって健康で文化的な都市生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される。

エ 都市計画法又はその関係法令に違反した違法な都市計画の決定又は変更を基礎として都市計画事業の認可がされた場合に、そのような事業に起因する騒音、振動等による被害を直接的に受けるのは、事業地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に限られ、その被害の程度は、居住地が事業地に接近するにつれて増大するものと考えられる。また、このような事業に係る事業地の周辺地域に居住する住民が、当該地域に居住し続けることにより上記の被害を反復、継続して受けた場合、その被害は、これらの住民の健康や生活環境に係る著しい被害にも至りかねないものである。そして、都市計画事業の認可に関する同法の規定は、その趣旨及び目的にかんがみれば、事業地の周辺地域に居住する住民に対し、違法な事業に起因する騒音、振動等によってこのような健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとするものと解されるところ、前記のような被害の内容、性質、程度等に照らせば、この具体的利益は、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものといわざるをえない。

オ 以上のような都市計画事業の認可に関する都市計画法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が都市計画事業の認可の制度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すれば、同法は、これらの規定を通じて、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益的見地から都市計画施設の整備に関する事業を規制するとともに、騒音、振動等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々

の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。したがって、都市計画事業の事業地の周辺に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、当該事業の認可の「取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」として、その取消訴訟における原告適格を有するものといわなければならない。

カ X 4らを除く X らは、いずれも本件鉄道事業に係る関係地域内の各住所地に居住しているというのである。そして、これらの住所地と本件鉄道事業の事業地との距離関係などに加えて、本件条例 2 条 5 号の規定する関係地域が、対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として東京都知事が定めるものであることを考慮すれば、上記の X らについては、本件鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者にあたると認められる。

これに対し、X 4らは、本件鉄道事業に係る関係地域外に居住するものであり、本件鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがあるとはいえない。

(3) したがって、X 4らを除く X らは、本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有するものと解するのが相当であるが、X 4らは、本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有すると解することはできない。

3 では、本件鉄道事業認可は違法か。裁量権の逸脱・濫用（行政事件訴訟法 30 条）が問題となる。

(1) まず、「行政庁の裁量処分」（同条）にあたるか否かは、法律の文言と処分の性質を踏まえ、根拠法令の法的仕組みの個別具体的な解釈により明らかにすべきである。

都市計画法は、都市計画事業認可の基準の一つとして、事業の内容が都市計画に適合することを掲げているから（61 条）、都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要である。そして、都市計画法は、都市計画について、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の基本理念の下で（2 条）、都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを一体的かつ総合的に定めなければならないと、当該都市について公害防止計画が定められているときは当該公害防止計画に適合したものでなければならないとし（13 条 1 項柱書）、都市施設について、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めることとしているところ（同項 5 号）、このような基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるにあたっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総

合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるをえない。

そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、本件鉄道事業認可は「行政庁の裁量処分」にあたる。

- (2) したがって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するにあたっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった」（行政事件訴訟法 30 条）ものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。

(以下、あてはめ)

注 1) 本判決の事案において、Xらは、本件各付属街路事業認可の取消しも求めているが、論述例では省略している。

注 2) 論述例 2(1)第 1 段落第 1 文については高世三郎・最判解民事篇平成 14 年度(上) 46 頁、同 3(1)第 2 段落乃至第 3 段落及び(2)第 1 段落については最判平 18. 11. 2【百選 I 72】を参照。

なお、本判決は、「事業地内の不動産につき権利を有する者は、認可等の取消しを求める原告適格を有するものと解される」が、「事業地の周辺地域に居住し又は通勤、通学しているが事業地内の不動産につき権利を有しない上告人らは、本件各処分の取消しを求める原告適格を有しないというべきである」と判示していた最判平 11. 11. 25【百選 I 53】を本判決と抵触する限度において変更している。

注 3) 論述例 3 について、前掲・最判平 18. 11. 2 は、結論として、「平成 5 年決定が本件高架式を採用した点において裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものである」ということはできないから、これを基礎としてされた本件鉄道事業認可が違法となるということもできない」と判示している。

注 4) 本判決に関連して、最判平元. 2. 17【百選 II 183】は、以下のように判示している。

「航空法……は、……航空機の航行に起因する障害の防止を図ることをその直接の目的の一つとしている（法 1 条）。この目的は、……航空機騒音の排出規制の観点から……運輸大臣がその証明を行う騒音基準適合証明制度に関する……規定が新設された際に、新たに

追加されたものであるから、右にいう航空機の航行に起因する障害に航空機の騒音による障害が含まれることは明らかである。」「ところで、定期航空運送事業を営もうとする者が運輸大臣の免許を受けるときに、免許基準の一つである、事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであることについて審査を受けなければならないのであるが……、申請に係る事業計画についての審査は、その内容が法1条に定める目的に沿うかどうかという観点から行われるべきことは当然である。」「更に、運輸大臣は、定期航空運送事業について公共の福祉を阻害している事実があると認めるときは、事業改善命令の一つとして、事業計画の変更を命ずることができるのであるが（法112条）、右にいう公共の福祉を阻害している事実、飛行場周辺に居住する者に与える航空機騒音障害が一つの要素として含まれることは、……法1条に定める目的に照らし明らかである。また、航空運送事業の免許権限を有する運輸大臣は、他方において、公共用飛行場の周辺における航空機の騒音による障害の防止等を目的とする公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律3条に基づき、公共用飛行場周辺における航空機の騒音による障害の防止・軽減のために必要があるときは、航空機の航行方法の指定をする権限を有しているのであるが、同一の行政機関である運輸大臣が行う定期航空運送事業免許の審査は、関連法規である同法の航空機の騒音による障害の防止の趣旨をも踏まえて行われることが求められるといわなければならない。」「以上のような航空機騒音障害の防止の観点からの定期航空運送事業に対する規制に関する法体系をみると、法は、……申請に係る事業計画の内容が、航空機の騒音による障害の防止の観点からも適切なものであるか否かを審査すべきものとしているといわなければならない。換言すれば、申請に係る事業計画が法101条1項3号にいう『経営上及び航空保安上適切なもの』であるかどうかは、当該事業計画による使用飛行場周辺における当該事業計画に基づく航空機の航行による騒音障害の有無及び程度を考慮に入れたうえで判断されるべきものである。」

「そして、航空機の騒音による障害の被害者は、飛行場周辺の一定の地域的範囲の住民に限定され、その障害の程度は居住地域が離着陸経路に接近するにつれて増大するものであり、他面、……飛行場周辺に居住する者は、ある程度の航空機騒音については、不可避のものとしてこれを甘受すべきであるといわざるをえず、その騒音による障害が著しい程度に至ったときに初めて、その防止・軽減を求めるための法的手段に訴えることを許容しうような利益侵害が生じたものとせざるをえないのである。」

「このような航空機の騒音による障害の性質等を踏まえて、前述した航空機騒音障害の防止の観点からの定期航空運送事業に対する規制に関する法体系をみると、法が、定期航空運送事業免許の審査において、航空機の騒音による障害の防止の観点から、申請に係る事業計画が法101条1項3号にいう『経営上及び航空保安上適切なもの』であるかどうかを、当該事業計画による使用飛行場周辺における当該事業計画に基づく航空機の航行によ

る騒音障害の有無及び程度を考慮に入れたうえで判断すべきものとしているのは、単に飛行場周辺の環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、飛行場周辺に居住する者が航空機の騒音によって著しい障害を受けないという利益をこれら個々人の個別的利益としても保護すべきとする趣旨を含むものと解することができるのである。」

「したがって、新たに付与された定期航空運送事業免許に係る路線の使用飛行場の周辺に居住していて、当該免許に係る事業が行われる結果、当該飛行場を使用する各種航空機の騒音の程度、当該飛行場の1日の離着陸回数、離着陸の時間帯等からして、当該免許に係る路線を航行する航空機の騒音によって社会通念上著しい障害を受けることとなる者は、当該免許の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である。」

※ なお、行政事件訴訟法 10 条 1 項は、「取消訴訟においては、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることができない」と規定するところ、同判決は、「上告人が本件各免許の違法事由として具体的に主張するところは、要するに、(1) 被上告人が告示された供用開始期日の前から本件空港の変更後の着陸帯B及び滑走路Bを供用したのは違法であり、このような状態において付与された本件各免許は法 101 条 1 項 3 号の免許基準に適合しない、(2) 本件空港の着陸帯A及びBは非計器用であるのに、被上告人はこれを違法に計器用に供用しており、このような状態において付与された本件各免許は右免許基準に適合しない、(3) 日本航空株式会社に対する本件免許は、当該路線の利用客の大部分が遊興目的の韓国ツアーの団体客である点において、同条同項 1 号の免許基準に適合せず、また、当該路線については、日韓航空協定に基づく相互乗入れが原則であることにより輸送力が著しく供給過剰となるので、同項 2 号の免許基準に適合しない、というものであるから、上告人の右違法事由の主張がいずれも自己の法律上の利益に関係のない違法をいうものであることは明らかである。そうすると、本件請求は、上告人が本件各免許の取消しを訴求する原告適格を有するとしても、行政事件訴訟法 10 条 1 項によりその主張自体失当として棄却を免れないことになる」と判示しており、原告適格を基礎づける規定以外の規定の違反の主張は認められないという見解に沿うものとして説明されることがある（松戸浩・百選Ⅱ379頁）。