

平成 18 年（行ウ）第 467 号、平成 19 年（行ウ）第 224 号

下北沢都市計画道路事業認可差止等請求事件

原 告 原 田 学 ほか

被 告 東 京 都、国

参 加 人 世 田 谷 区

準 備 書 面 10

平成 20 年 1 月 25 日

東京地方裁判所民事第 2 部 A 係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 齊 藤 驍 ほか

原告らは、原告適格等について、以下のとおり、主張を補充する。

第 1 はじめに

- 1 「司法の行政に対するチェック機能を強化する方向で行政訴訟制度を見直すことは不可欠である」との司法制度改革審議会意見書（平成 13 年 6 月・甲 88）を受けて、平成 16 年、行政事件訴訟法が改正され、取消訴訟の原告適格が実質的に拡げられることとなった。
- 2 そして、上記改正法施行後に出された最高裁平成 17 年 12 月 7 日大法廷判決（小田急線連続立体交差事業認可処分取消、事業認可処分取消請求事件、以下、「平成 17 年最高裁判決」という）は、環状 6 号線訴訟判決（最判平成 11 年 11 月 25 日、以下、「平成 11 年最高裁判決」という）を変更し、都市計画事業の事業地に不動産を所有するものだけでなく、事業地外の一定地域の居住者についても原告適格を認めた。
- 3 これら一連の動きにより、国民の権利利益の救済範囲が拡大し、行政訴訟の

あり方は、大きく変わったといえる。

- 4 ところが、近時、下級審の判決等において、ややもすると、改正の際に批判の対象とされた従来の判例における法律の文言に拘った判断やいわゆる公益・私益二分論に回帰したかのようなものが全国的に散見され、とりわけ東京地裁行政部が顕著であるといわれている。上記改正及び判例変更の趣旨が、司法の現場に生かされていないことが危惧されている。

また、平成 17 年最高裁判決は、原告適格を判断するに際して、都市計画法及び環境法をはじめとする都市計画関連法令の解釈を行っているが、同解釈は従来の判例とは本質的に異なるものであり、その意味で、行政事件訴訟法の改正及び上記判例変更は、同法以外の法令の解釈についても根本的な変革を迫るものである。

本件においても、都市計画法及び関係法令の解釈は、原告適格を判断するにあたって重要であるだけでなく、裁量統制の領域においても非常に重要である。

- 5 そこで、原告らは、本準備書面において、原告適格の問題を通じて、行政事件訴訟法の改正の趣旨及び平成 17 年最高裁判決の意義を確認し、本件における原告適格及びその他の論点についての主張を述べるものである。

第 2 行政事件訴訟法の改正の趣旨 — 原告適格の問題を通じて

- 1 司法の行政に対するチェック機能を強化する必要があるとした司法制度改革審議会意見書

(1) 前述のように、行政訴訟法の改正は、平成 13 年 6 月に示された司法制度改革審議会の意見に端を発している。

(2) 同審議会意見書は、21 世紀における司法の役割について、「身体にたとえて、政治部門が心臓と動脈に当たるとすれば、司法部門は静脈に当たると言えよう。」「この比喻によるならば、司法改革は、従前の静脈が過小でなかったかに根本的反省を加え、21 世紀のあるべき「この国のかたち」として、そ

の規模及び機能を拡大・強化し、身体の調和と強健化を図ろうとするものであると言えよう。」「裁判所がこの（国民の権利・自由の保障を最終的に担保し、憲法を頂点とする法秩序を維持するという）期待に応えてきたかについては、必ずしも十分なものではなかったという評価も少なくない。前記のように、静脈の規模及び機能の拡大・強化を図る必要があるという場合、その中に、立法・行政に対する司法のチェック機能の充実・強化の必要ということが含まれていることを強調しておかなければならない。」とし、「行政に対する司法のチェック機能については、これを充実・強化し、国民の権利・自由をより実効的に保障する観点から、行政訴訟制度を見直す必要がある。」と結論づけている。（「I 今般の司法制度改革の基本理念と方向」甲 88 の 1）

そして、従来の「行政訴訟制度に内在している問題点として、」「行政庁の優越的地位（政策的判断への司法の不介入、行政庁の第一次判断権の尊重、取消訴訟中心主義等）が認められており、その帰結として、抗告訴訟が制度本来の機能を十分に果たしていない」ことなどを克服するために、「実体法及び手続法それぞれのレベルでの手当が必要である」として、「司法の行政に対するチェック機能を強化する方向で行政訴訟制度を見直すことは不可欠である。」とされたのである。（「II 国民の期待に応える司法制度」甲 88 の 2）

- (3) なお、行政訴訟が本来の機能を果たしていなかったことは、国民共通の認識となっており、改正法案が審議された国会においても、行政事件の提訴数が、諸外国と比べて非常に少ないこと（2002年度の第一審の受任件数は2300件余りで、ドイツの200分の1、アメリカの16分の1、台湾の85分の1、韓国の28分の1にすぎないこと）など、実証的な数字による指摘もなされている。（第159回国会衆議院法務委員会平成16年4月28日・甲89の2・4頁）

2 行政事件訴訟法の改正の内容

(1) 行政事件訴訟法改正の柱

ア 司法制度改革審議会意見書を受けて、内閣に設置された司法制度改革推進本部の行政訴訟検討会で行政事件訴訟法の改正が検討され、国民の権利利益のより実効的な救済を図る観点から、(ア) 国民の権利利益の救済範囲の拡大のための原告適格の規定の改正、(イ) 審理の充実及び促進を図るための釈明処分の制度の創設、(ウ) 行政訴訟をより利用しやすくするための被告適格の簡明化、(エ) 本案判決前における仮の救済制度の整備等が、図られることになった。

イ このうち、救済範囲の拡大に関する問題の中の原告適格については「検討会においてもかなり議論を重ねた」上で、改正に至っている。(第 159 回国会衆議院法務委員会平成 16 年 5 月 11 日・甲 89 の 3・2 頁)

(2) 原告適格に関する規定の改正

ア 9 条 2 項を追加する改正

原告適格については、改正前の同法 9 条を 9 条 1 項とし、2 項に 1 項で規定する「法律上の利益」の判断の際の解釈指針が書き加えられる形で改正された。すなわち、9 条 1 項の「法律上の利益」を有する者に限り取消訴訟を提起できるとする文言は変わらなかったということである。

イ 「法律上の利益」と従来判例

(ア) もっとも、改正法の検討の際には、「法律上の利益」という文言そのものを改正すべきであると意見も強かった。

というのも、従来判例が、原告適格を硬直的かつ厳格に判断してきたのは、まさにこの「法律上の利益」の文言が足かせとなってきたためである。

(イ) 主婦連ジュース訴訟判決(最判昭和 53 年 3 月 14 日)は、「法律上の利益」の解釈について、行政法令が単に公益を保護するものでは足りず、行政法

令上個々人の個別的利益として保護されることが必要であるというテーゼを示した。(橋本博之「解説改正行政事件訴訟法」甲 91・37 頁)

以来、裁判所は、「取消訴訟の原告適格について規定する行政事件訴訟法九条にいう当該処分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るが、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もっぱら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人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、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たり、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ということができる」という規範(公式)を定立し(最判昭和 57 年 9 月 9 日、最判平成元年 2 月 17 日)、処分を定めた行政法規が保護しているのが、一般的利益か個別的利益か、公益か私益かということを法令の文言から判断するという手法を採るようになった。

しかし、公益か私益か、一般的か個別的か、という線引きは、実定法令上の手掛かりが見出し難い極めて相対的なものであるし、そもそも行政法令の立法者は、このような線引きを意図しないで立法する場合が通常である。その一方で、判例は、個々人の個別的利益と解釈する範囲を狭めるかたちで解釈していたために、取消訴訟の原告適格の範囲が、比較法的に見ても異常なまでに狭く、行政訴訟が現代社会において健全に機能することを著しく妨げる要因となっていた。(橋本博之「解説改正行政事件訴訟法」甲 91・34 頁)

- (ウ) 改正法においては、最終的には、「法律上の利益」という文言そのものを改正することは見送られたが、その理由について、司法制度改革推進本部事務局長の山崎潮氏は、国会において、政府参考人として、以下のように

説明している。

「原告適格につきましては、」「これをもっと拡大するために、法的な利害関係を有する者とか、そういう文言に置きかえたらどうかという議論がまず第一次的に行われました。」「ただ、これは、法律上の利益というものがあいまいで抽象的だと言われると、そうすると、利害関係というのも本当にはっきりしているのか、それに置きかえたことによって本当に広がるのかという点が問題になりまして、」「文言の置きかえをやってもなかなか難しい、しかし、その文言が柔軟に、広く解釈されていかなければならないだろうということから、非常に硬直的な解釈を避けるために、それでは考慮事項というものを法律で置こう、これを十分に考慮した上で当事者適格を定めていく、こういう規範をつくろうということでございます。」(第159回国会衆議院法務委員会平成16年4月27日・甲89の1・21頁)

(エ) また、司法制度改革推進本部に置かれた行政訴訟検討会の座長を務めた東京大学名誉教授の塩野宏氏も、「比較法的に見ても、原告適格に関する日本の裁判実務、これはかなり狭いということ。これを何らかの形で実質的に拡大する必要があることには意見の一致を見たところでありますけれども、その方法につき、現行法における「法律上の利益」という言葉自体を変更すべきであるという意見がある一方、それは実際上の意義を持たないのではないかという意見もあり、結局のところ、改正案に示されておりますように、裁判所が原告適格を判定するに際して考慮すべき事項を定め、これによって裁判所が実質的に原告適格の範囲を拡大することへの道を開こうとしたものであります。」と述べている。(第159回国会衆議院法務委員会平成16年5月11日・甲89の3・2頁)

(オ) これらの答弁からもわかるように、9条の改正にあたっては、原告適格を実質的に拡大する必要があることでは意見が一致しており、その方法として、9条1項の「法律上の利益」の文言を変更するのではなく、その解

釈指針として9条2項を追加することとしたというのである。

つまり、「法律上の利益」は、文言としては変わらなかったものの、その意味するところは、9条2項を追加した同法の改正によって、実質的に原告適格の範囲を拡大する方向に大きく変わったということである。

3 9条2項の解釈指針

(1) 全体的解釈指針「法令の規定の文言のみによることなく」

ア 9条2項には、9条1項の「法律上の利益」を判断するにあたっての解釈指針が規定されたが、まず全体的解釈指針として、「法律上の利益の有無を判断するに当たっては、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、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。」とされた。

9条2項の「規定の文言のみによることなく」という文言は、同条改正の趣旨を示す非常に重要な文言である。

イ この文言について、前記山崎氏は、以下のように述べている。

「まさにこれ（規定の文言のみによることなく）がキーワードでございまして、今まで私ども、こういう条文を設けることについていろいろ検索をいたしましたけれども、こういう、文言によることなくという表現というのはなかなかそうは見つからないわけでございまして、これは相当重いものというふうに理解をしていただきたいと思います。」（第159回国会衆議院法務委員会平成16年4月27日・甲89の1・22頁）

「この中の表現で、法令の文言のみによることなくという表現があるわけでございますが、これは、裁判の指針としては極めて大きな指針でございまして、やはりその条文に書かれているかどうか、それだけの手がかりじゃいけませんよということを行っているわけでございますので、これをてこにもっといろいろな考慮をなささいということでございます。これが本当に大きな

合図だということでございます。」（第 159 回国会衆議院法務委員会平成 16 年 4 月 28 日・甲 89 の 2・28 頁）

「まずこの条文を見ていただきますと、「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、」という発信をしているわけございまして、従来、ややもすると、その文言にとらわれたような判決といういろいろな御批判もあったわけでございますので、それではならないということをまず宣言しているわけでございます。」（第 159 回国会衆議院法務委員会平成 16 年 5 月 12 日・甲 89 の 4・9 頁）

ウ　ところで、ある法律を解釈するにあたって、その法律の文言だけでなく、憲法を含む法体系全体に目配りをすべきことは当然であり、上記全体的解釈指針は、当然のものを確認的に記したようにも見える。

しかし、改正法があえて当然とも思えることを明文化したのは、取消訴訟の原告適格の範囲について、個別の事案の紛争状況を精査せずに条文上の仕組みのみの操作による狭小な解釈方法を探ってきた従来判例を戒め、従前の判例法の解釈よりも原告適格を実質的に拡大することを担保する趣旨であると考えられる。（橋本博之「解説改正行政事件訴訟法」甲 91・39 頁）

すなわち、9 条 2 項の「規定の文言のみによることなく」という文言は、9 条 1 項の「法律上の利益」の解釈指針であると同時に、従来硬直的な判断に対する批判であり、行政訴訟の実務に携わる者に対する新しいメッセージとして非常に重いものなのである。

(2) 4 つの考慮要素

ア　上記「規定の文言のみによることなく」という文言に続いて、9 条 2 項は、以下の 4 つの考慮事項を規定している。

(ア) 処分の根拠となる法令の趣旨及び目的を考慮すること

(イ) 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こと

(ウ) (ア)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こと

(エ) (イ)を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決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こと

イ これら4つの考慮要素は、いずれも過去の判例において示された要素であり、9条2項は、これらを一体的に規定した形を取っているといえる。

すなわち、(ア)(イ)は、もんじゅ訴訟判決（最判平成4年9月22日）の「当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する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か否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。」との判示から導かれたものであると考えられる。

また、(ウ)は、新潟空港訴訟判決（最判平成元年2月17日）の「当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する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か否かは、当該行政法規及びそれと目的を共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が、当該処分を通して右のような個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるかどうかによって決すべきである。」との判示から導かれたものであると考えられる。

さらに、(エ)は、里道共用廃止事件判決（最判昭和62年11月24日）に見られる解釈手法であるといえる。原告適格を有するのは、当該処分により「法律上の利益」を侵害され又は必然的に侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者であるから、その有無を判断する上で被侵害利益を考慮しなければならないのは当然であるが、従来判例では必ずしもそれが行われて

いなかったことに問題があり、改正法では被侵害利益を必ず考慮しなければならないとしたところにその意義がある。

ウ なお、全体的解釈指針である「法令の規定の文言のみによることなく」は、伊達火力発電所訴訟判決（最判昭和 60 年 12 月 17 日）の「行政法規による行政権の行使の制約とは、明文の規定による制約に限られるものではなく、直接明文の規定はなくとも、法律の合理的解釈により当然に導かれる制約を含むものである。」とする判示から導かれたものであると考えられる。

エ 上記のもんじゅ訴訟判決、新潟空港訴訟判決等は、裁判所が、改正前の行政事件訴訟法下において、前記の「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もつばら一般的公益の中に吸収解消させるものなのか、あるいは、それが帰属する個々人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のか」という規範を前提に、原告適格をできるだけ広く認めるために、柔軟な解釈を示したものであると一般に評価されている。

オ そうすると、9 条 2 項で規定された解釈指針は、いずれも過去の最高裁判例が示した基準を一体的に定めたものであり、同項は、最高裁判例の解釈を集積・追認したものにすぎないものなのであろうか。

カ この点について、前記山崎氏は、次のように述べている。

「現在ある判例の実務の状況、これをただ追認したものではなくて、これをよりグレードアップしていく、こういう役割を果たすということで、この規定を置かせていただいたということでございます。」（第 159 回国会衆議院法務委員会第 20 号平成 16 年 4 月 27 日・甲 89 の 1・24 頁）

また、前記塩野氏も、同項について、判例の文言を「そのまま引き写して従来の判例、既往の判例の固定化を考えているという御趣旨の御発言であれば、それは誤解であるということをおし上げておきたいと思えます。」「この四項目はそれぞれ一つの視点を持ってきたものである、その視点の素材は既存の判例からとったものですがけれども、これをどう発展させ、どう組み合わせ

せていくかは、それこそ裁判所、そして弁護士の役割であるというふうと考えております。」と述べている。(第159回国会衆議院法務委員会平成16年5月11日・甲89の3・10頁)

キ すなわち、9条2項は、規定の文言は、従来の判例を参考にして定められたものであるが、その意義は、従来の判例を追認・固定化するものではなく、従来の判例と発展的に決別するところにあるのである。

前記塩野氏が、「9条2項に定められた考慮要素は裁判所が原告適格を判断するに際して法律上必ず考慮すべき事項、いいかえれば必要的考慮要素である。したがって、司法権の範囲内という枠はあるが、個別の事案において、必要的考慮事項以外の事項を考慮して原告適格を認めることは可能である」としているように(塩野宏「行政法Ⅱ」第四版・甲92・126頁)、9条2項は、従来の判例の追認・固定化ではなく、最低限のレベルを出発点としてさらに開かれたものとしてあるということである。

すなわち、裁判所として、「過去の最高裁判所判決事例にとらわれることなく考慮することが要請されるのであって、ここに、裁判例の全般的改変が期待されている」のである。(塩野宏「行政法Ⅱ」第四版・甲92・124頁)

4 改正法の運用指針

- (1) 以上、原告適格を中心として、行政訴訟法改正の趣旨をみてきたが、この項の最後に、立法者が改正法の運用についてどのようなことを期待しているのかを確認しておきたい。
- (2) 改正された行政事件訴訟には、衆参両院において付帯決議が付けられている。付帯決議は、法律の一部となるものではないが、立法者の意思を示すものとして非常に重要である。
- (3) まず、衆議院では、次のような付帯決議が付けられている。(甲90の1)
「一 本法については、憲法で保障された諸権利に十分に留意し、国民の権利

利益の実効的な救済の確保の観点から、国民が多様な権利救済方式を適切に選択することができるように配慮するとともに、行政訴訟の特性を踏まえた当事者の実質的な対等性の確保が図られるよう周知徹底に努めること。

- 二 第三者の原告適格の拡大については、行政による多様な国民の利益調整のあり方を十分に考慮しつつ、これまでの運用にとらわれることなく、国民の権利利益の救済を拡大する趣旨であることに留意しつつ周知徹底に努めること。」(3項以下省略)
- (4) 次に、参議院では、次のような付帯決議が付けられている。(甲90の2)
- 「一 本法については、憲法で保障された裁判を受ける権利を広く実質的に保障する観点から、訴訟要件を緩和した今回の改正の趣旨を生かした柔軟な運用がされるよう、また、行政訴訟において適用される諸法規の解釈においても、憲法及び法令において保護された諸権利・諸価値が保障されるよう周知徹底に努めること。
 - 二 第三者の原告適格の拡大については、公益と私益に単純に二分することが困難な現代行政における多様な利益調整の在り方に配慮して、これまでの運用にとらわれることなく、国民の権利利益の救済を拡大する趣旨であることについて周知徹底に努めること。」(3項以下省略)
- (5) ここで、重要なポイントは、国民の権利利益の救済を拡大することが改正の趣旨であること、判例が採用してきたいわゆる公益・私益二分論が妥当でないことを立法府が明確に認めていること、行政訴訟実務の従来運用にとらわれてはいけないこと、行政訴訟において適用される諸法規の解釈においても、憲法及び法令において保護された諸権利・諸価値が保障されるようにしなければならないことである。

塩野氏は、9条2項は行政法における実体法と手続法を連結するものであるとしているが(塩野宏「行政法Ⅱ」第四版・甲92・124頁)、上記付帯決議のうち、行政訴訟において適用される諸法規の解釈に関する決議は、改正

法の趣旨が法体系全体に及ぶとする点で特に重要である。

第3 平成17年最高裁判決の意義

1 改正法と平成17年最高裁判決

平成17年最高裁判決は、小田急線連続立体交差事業認可処分取消、事業認可処分取消請求事件において、原告適格について大法廷に論点回付された上で出されたものである。

しかしながら、その判示内容を見ると、原告適格についての部分的な判断に留まらず、行政訴訟法全体の運用を大きく変更するものであり、訴訟において適用される関係法令についても、その解釈を大きく変更するものであるといえる。

そういう意味で、平成17年最高裁判決は、前記の行政訴訟において適用される諸法規の解釈に関する付帯決議を具現したものであるといえる。

2 都市計画法の解釈について

- (1) とりわけ、平成17年最高裁判決は、都市計画法をまさに従来^の運用にとらわれることなく、また、その文言のみによることなく解釈したことに大きな意義がある。

平成17年最高裁判決は、平成11年最高裁判決を変更したものであるので、両者を比較すると、その解釈の変化がよくわかる。

- (2) 平成11年最高裁判決の判断

ア 平成11年最高裁判決は、都市計画法1条、2条、13条、61条について、これらの規定をみても、「法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、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の認可等を規制することとして」と解されるのであって、これらの規定を通して事業地周辺に居住する住民等個々人の個別的利益を保護しようとする趣旨を含むものと解することは

できない。」としている。

イ また、同判決は、法 13 条 1 項柱書きが「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ているのも、都市計画が健康で文化的な都市生活を確保することを基本理念とすべきであること等にかんがみ、都市計画がその妨げとならないようにするための規定であって、やはり専ら公益的観点から設けられたものと解すべきである。」としている。

ウ さらに、同判決は、法 16 条、17 条について、「法は、公聴会を開催するなどして住民の意見を都市計画の案の作成に反映させることとし（法 16 条 1 項）、都市計画の案について住民に意見書提出の機会を与えることとしている（法 17 条 2 項）が、これらの規定も、都市計画に住民の意見を広く反映させて、その実効性を高めるという公益目的の規定と解されるのであって、これをもって住民の個別的利益を保護する趣旨を含む規定ということではできない。」としている。

(3) 平成 17 年最高裁判決の判断

ア これに対して、平成 17 年最高裁判決は、平成 11 年最高裁判決と同様、都市計画法 1 条、2 条、13 条 1 項柱書き、16 条 1 項、17 条 1 項、2 項等の規定について検討し、公害対策基本法等の規定の趣旨及び目的を参酌するなどした上で、都市計画事業の認可に関する規定（59 条、61 条等）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。」とした。

イ そして、同規定は、「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」、「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」とした。

(4) 平成 11 年最高裁判決と平成 17 年最高裁判決の法解釈の違い

ア 平成 17 年最高裁判決は、平成 11 年最高裁判決を変更したものであるから、原告適格に関する結論が異なるのは当然である。

むしろ、注目すべきは、両者が異なる結論を導くにあたって行った法解釈の違いにある。

イ 上記の判示を見ればわかるように、両者は、基本的に同一の法律の同一の規定についての解釈を行っている。

ところが、法律が同じであるのに、それに対する裁判所の解釈がたった 6 年余りの間に 180 度変化している。すなわち、平成 11 年最高裁判決は、都市計画法 1 条、2 条、13 条、16 条、17 条、61 条はいずれも住民等の個別的利益を保護する趣旨を含むものではないとしているのに対して、平成 17 年最高裁判決は、同じ条文について、住民等の具体的利益を保護しようとするものであるとしているのである。

ウ 一見、平成 17 年最高裁判決は、改正法 9 条 2 項が示す考慮事項を検討したのに対し、平成 11 年最高裁判決では同考慮事項を検討しなかったために、解釈が異なったとも見えるかもしれない。

しかし、前述のように、実定法解釈にあたって、法体系全体を考察することは当然であり、平成 11 年最高裁判決も、法体系を構成するひとつの法としての都市計画法を解釈していたものといえる。

ということは、平成 17 年最高裁判決の示したものは、行政事件訴訟法 9

条（原告適格）についての判断の変更だけではなく、体系的に存在する都市計画法をはじめとする関係実体法令の解釈の変更であり、まさにこの点において「変更」は裁量統制のあり方に及んでいるのであり、これを手続法のレベルでとらえれば、行政事件訴訟法第 9 条と第 10 条が連動して機能しなければならないということである。前記山崎氏も、ほぼ同旨の答弁を国会で述べている。

そして、これが前記参議院の付帯決議のいう「行政訴訟において適用される諸法規の解釈においても、憲法及び法令において保護された諸権利・諸価値が保障されるよう」にすることであることはいうまでもない。

第 4 まとめ

1 本件における原告適格についての判断

以上、原告適格に関する行政訴訟法の改正の趣旨と平成 17 年最高裁判決の意義についてみてきたが、本件においても、以上述べてきた改正法の趣旨と平成 17 年最高裁判決の意義が十分に生かされなければならない。

本件で問題となっている行政処分の根拠法令は、都市計画法であり、平成 17 年最高裁判決は一定の意義を有するが、改正法の趣旨からすれば、同判決をさらに発展させていく必要がある。

2 平成 17 年最高裁判決が変更したもの

また、平成 17 年最高裁判決は、単に原告適格を従前より広く認めただけには留まらず、実体法の解釈、しかも体系として位置付けられる法の解釈の変更を迫るものである。

その意味で、平成 17 年最高裁判決が変更したものは、平成 11 年最高裁判決の原告適格の部分に留まらない。

平成 17 年最高裁判決は、都市計画法そのものの解釈を大きく変更したことにより、従前の行政法理論の根幹的転換を始めたものと考えなければならない。

平成 11 年最高裁判決の都市計画法に関する判断については、実質的にすべて変更されたとみるべきであり、平成 11 年最高裁判決は、全体として変更されたとみるべきである。

本件では、都市計画の変更の適法性等も問題になっているが、本件における原告適格のみならず、裁量統制の領域においても、改正法の趣旨及び平成 17 年最高裁判決の意義に即した判断が求められる。なお、都市計画の変更については、本準備書面での主張を踏まえて、追って詳論する。

以上

<参照条文>

○ 行政事件訴訟法

(原告適格)

第九条 処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴え（以下「取消訴訟」という。）は、当該処分又は裁決の取消しを求めるとき法律上の利益を有する者（処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなつた後においてもなお処分又は裁決の取消しによつて回復すべき法律上の利益を有する者を含む。）に限り、提起することができる。

2 裁判所は、処分又は裁決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つては、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、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つては、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つては、当該処分又は裁決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。

(取消しの理由の制限)

第十条 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。

○ 都市計画法

(目的)

第一条 この法律は、都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつ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する。

(都市計画の基本理念)

第二条 都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、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並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。

(都市計画基準)

第十三条 都市計画区域について定められる都市計画（区域外都市施設に関するものを含む。次項において同じ。）は、国土形成計画、首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画、北海道総合開発計画、沖縄振興計画その他の国土計画又は地方計画に関する法律に基づく計画（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、当該公害防止計画を含む。第三項において同じ。）及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合するとともに、当該都市の特質を考慮して、次に掲げるところに従つて、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業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。この場合においては、当該都市における自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない。

(公聴会の開催等)

第十六条 都道府県又は市町村は、次項の規定による場合を除くほか、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する。

2 都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。

3 市町村は、前項の条例において、住民又は利害関係人から地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法を定めることができる。

(都市計画の案の縦覧等)

第十七条 都道府県又は市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県の作成に係るものにあつては都道府県に、市町村の作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる。

3 特定街区に関する都市計画の案については、政令で定める利害関係を有する者の同意を得なければならない。

4 遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画の案については、当該遊休土地転

換利用促進地区内の土地に関する所有権又は地上権その他の政令で定める使用若しくは収益を目的とする権利を有する者の意見を聴かなければならない。

- 5 都市計画事業の施行予定者を定める都市計画の案については、当該施行予定者の同意を得なければならない。ただし、第十二条の三第二項の規定の適用がある事項については、この限りでない。

(認可等の基準)

第六十一条 国土交通大臣又は都道府県知事は、申請手続が法令に違反せず、かつ、申請に係る事業が次の各号に該当するときは、第五十九条の認可又は承認をすることができる。

- 一 事業の内容が都市計画に適合し、かつ、事業施行期間が適切であること。
- 二 事業の施行に関して行政機関の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合においては、これらの処分があつたこと又はこれらの処分がされることが確実であること。

<参考判例>

○ 小田急線連続立体交差事業認可処分取消等請求事件 最高裁大法廷判決

http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=01&hanreiNo=24969&hanreiKbn=01