



Title	報告1 「環境行政法における公益、個別的利益、共同利益」
Author(s)	亘理, 格; WATARI, Tadasu
Citation	北大法学論集, 56(3), 239-252
Issue Date	2005-09-26
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15382">https://hdl.handle.net/2115/15382</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	56(3)_p239-252.pdf



## 「環境行政法における公益、個別的利益、共同利益」

巨理 格

## 一 はじめに

環境秩序への多元的アプローチ（1）

本日はどういった報告をしようかと多少迷ったわけですが、シンポジウムのテーマが「環境秩序への多元的アプローチ」ということであり、複数の実定法学のクロスロードということを強調していることを踏まえる必要があると考えました。また、本シンポジウムの開催趣旨でも、「より良き環境秩序の再生・維持に向けた多元的なツールの相互関係」ということで多元性を強調していますし、また、環境利益や環境秩序という、利益概念に関わることが言われておりますので、行政法学者であります私としましては、特に環境行政法に関する利益面に重点を置いた話をした方が良いのではないかと考えました。制度的仕組みよりは公益と私益との関係等の問題点に絞ってご報告するのが妥当ではないかということ、あらかじめ与えられましたテーマを若干修正いたしましたして、「環境行政法における公益、個別的利益、共同利益」というテーマでご報告させて頂きたいと考えたわけです。

そこでレジユメに沿ってお話をしていきたいと思えます。まず「はじめに」では、従来からよく言われている点ですが、我が国の環境法は、企業活動に伴う排出物等に起因して生じる生命、身体等に対する重い損害や被害の発生という問題、つまり公害問題に対する対処の必要性をスタート点として発展してきたという事情がございます。その中に、水俣病をはじめとする四大公害訴訟などが位置付けられるわけです。

ただ、よく言われることですが、一九七〇年代以降、そうした企業活動対被害者というタイプの公害問題だけではなくて、道路、空港、鉄道などの大型公共施設の設定、あるいはその供用に伴って広範な人々に対して騒音や大気汚染等の損害を与えるということが問題になったわけです。

あるいは公共事業による自然破壊等の問題も、環境問題あるいは環境法問題の重要なファクターと強く意識されるようになってきたわけです。そうした類型の環境問題におきましては、要するに企業活動対それによって被害を受ける人格被害というような枠組みだけではとらえきれないような利益対立関係が、問題になってくるようになってまいります。そもそも被害を受ける人々の範囲が非常に広がってまいりますし、それから道路利用あるいは廃棄物問題などを想定しますと分かりますように、要するに誰もがいわば被害者ともなり得るし、逆に加害者側の一端を担うことにもなり得るといふ類型の環境問題や公害問題が、注目されるようになってきたわけです。

そうした環境問題の変容の中で利益対立観が従来のような企業対健康被害というようなケースだけでは捉えられなくなったわけで、公共施設や公共事業によって果たしていかなる公益を実現しようとしているのかという、公益の本身自体を問い直すような問題関心が生まれますし、また、そうした公共事業に対し対置されるべき環境上の利益とはいったい何なのか、それは公益でもあるのか、そしてそのような環境上の公益とは何なのか等の問題も、意識されるようになってまいります。以上により、環境上の公益と私的な権利利益や人格的利益との相互関係をどのように把握すべきか

という問題意識が醸成されるようになり、今日、そうした問題意識の下での新たな理論等も提起されるようになってい

るのでないかと考えます。

そこで、そうした環境問題あるいは環境法における利益観の変容という視点から、この間の環境行政法に関わる特に重要な事件や訴訟をいくつか見ていきますと、以下に述べるような二つの類型にかかわる事件や訴訟が重要なのではないかと考えたわけです。

第一のグループは、公共施設や公共事業の公益性が争われる事案類型です。典型的には、公共施設の設置等に関わる収用事業あるいは都市計画事業等が果たして十分な公益性を具えているか否か、従って、実体的に適法なものか見なし得るか否かが争われるケースを想定しています。そして、この事件類型では、公共施設や公共事業の公益性、あるいはその事業計画の実体的な適法性如何が、人格的権利利益の典型である生命、健康、身体等の個別的利益との相関関係で決定付けられるというケースが、近年生じてきていることに注目したいと思います。そのような意味で、私はこの事案類型を、「公益への個別的利益の組み込み」が肯定されるケースと捉えています。

ところが、これとは全く逆に、個々人にとつての個別的利益の保護法益性が認められるか否かという個別的保護法益性の成否問題が、公益目的との相関関係で決定付けられるようなケースが、他方で生じてきています。これが第二グループの事件でありまして、私はこれを、「公益達成のための手段としての個別的利益の法的保護利益性」が肯定されるケースと捉えています。以上のように、公益と個別的利益との相互関係に関して相反する二つの変化が、同時に生じてきているという点に着目したいと思います。

## 二 公益への個別的利益の組み込み——公共施設・公共事業の公益性をめぐる事件を例に

## (1) 問題の所在

そこでまず第一のグループ、すなわち公共施設設置事業や公共事業等の公益性が個別の人格的諸利益との相関関係で決定付けられるという「公益への個別的利益の組み込み」ケースについて、簡単にお話ししたいと思います。ここで想定していますのは、要するに公共事業や公共施設の設置のための都市計画事業や収用事業ですけれども、これは従来の公害訴訟タイプの事件とはかなり性格が異なっています。先ほど言いましたように従来の公害訴訟というのは企業利益対生命、健康、身体等の人格的諸利益との対立ということですが、これに対して、公共施設関係の事件になりますと、その施設自体の公益性や当該公共事業自体の公益性が問われ、またそれとの対抗関係で、被害を受ける者の人格的利益の侵害の程度や態様が問題となります。あるいは被害を受けるのがむしろ自然や歴史的環境のような一種の公益である場合もありますので、そうした場合は、公共事業によつて実現される地域開発等の公益とそれによつて失われる自然や歴史的環境等の公益との対抗関係が生じます。こうした類型の事件を見ていく場合に、今言ったように事業の公益性とということが非常に重要なファクターになるわけですが、その事業や施設が果たして公益的なものであるか否かの判断において、例えば騒音問題や大気汚染等による人格的利益の侵害ということが果たしてまったく関係がないかという点、決してそうではないのだという点が重要です。両者の関係をいかにとらえるべきかが問われているような事件が、今日、生じてきているということですが、

## (2) 公益 vs 公益対立型の公共施設訴訟

この事件類型の典型は、環境行政法においては当時画期的な判決といわれ、その後なかなかその後を継ぐ判例がなかったということで、いわば行政法上は記念碑的な判決といわれてきたような事件、いわゆる日光太郎杉事件です。この事件で争われたのは、要するに観光開発やオリンピックの開催に伴う観光客の誘致という公益の達成のために国道の拡幅

事業を行おうとする、それによって日光東照宮の地域内の杉の大木群を中心とした歴史的、文化的、宗教的な価値などが奪われるということ。しかもこれは国立公園の特別地域内の地域であるということ、まさに開発による公益に対して自然、歴史、文化などの公益が対峙されるという事件でして、この意味で、公益対公益間の争いでありまして、開発事業による公益と人格的利益との対抗関係というのはあまり問題にならないケースです。この事件の控訴審判決は、取用事業の認定の際に、事業により失われる歴史的、文化的、宗教的な価値等が奪われることを十分に考慮しないことは違法であるし、逆にそれを軽視し開発がもたらす利益のみを考慮したことは違法であるとして、要するに適正な利益考慮を行わなかったことが裁量権の逸脱濫用に当たるということで、違法であるという判断が下されたわけです。その意味で、公益と公益の典型的な対決事例だと思っわけですが、それに近いのが北海道の二風谷事件の判決です。

これは明治維新以降、いわば虐げられてきて自分たちの土地を奪われてきた少数民族であるアイヌの聖地であるその場所を取用して、そこにダムを造ることの公益性が争われた事件です。ダムによる災害防止や農業用水の確保等の公益と、少数民族先住民族が持っている歴史的、文化的、宗教的な利益や価値という、それ自体も公益である諸利益・諸価値とが、正面から対決したという事件です。ただ、後の議論とも関係しますが、少数民族先住民族の固有の歴史、文化、宗教的価値の保護が問題になったという意味では、むしろ共同利益ととらえるべき事例であるという可能性もあります。いずれにしましても、この事件の場合も先ほどの日光太郎杉事件の場合とほぼ同様に、そうした少数民族先住民族としての歴史、文化、宗教的諸価値を不当に軽視して十分な調査を行わなかったことが裁量権の逸脱濫用に当たるという理由で、違法であるとの結論が下された事件です。

(3) 公益 vs 人格利益対立型の公共施設訴訟

この種の事件、特に日光太郎杉のような事件の場合は、公益に対して人格的利益の侵害が問われるというふうには言

えないわけですが、近年、騒音や大気汚染による被害に対する人格的な利益の保護という個別的利益の保護の必要性を、開発事業によって損なわれる公益として組み込もうとする判決例が現れています。平成一三年の小田急の複々線化に伴う高架化事業に関する訴訟の第一審判決（東京地判平成一三年一〇月三日判時一七六四号三頁）がその一つです。この事件の高架化事業には、一方では鉄道の本数を増加させることによって通勤の便を図るとともに、踏切を廃止することによって道路交通の円滑化、いわゆる開かずの踏切といわれた状態を解消するという公益性があります。

それに対して、この判決は、当該高架化事業計画を決めた都市計画決定自体が違法であり、従ってそれに基づく事業認可自体も違法であるという結論を下したわけですが、その理由付けが重要でありまして、どういうことかと言うと、平成五年の都市計画決定の時点で、すでに当時その地域には受忍限度を超えるような騒音被害が生じていたというのです。したがって、あらためて鉄道路線の複々線化、高架化に関する都市計画決定を行う際には、もうすでに存在している受忍限度を超える騒音被害を解決するためにはいかにすべきかということを中心に考慮すべきであった。ところが、当該都市計画決定のプロセスにおいて、そのような騒音被害解決に関する配慮がまったく払われていなかった。しかもその際、騒音被害を解消しようとするならば、高架化という方法ではなくて地下化（トンネル案）があり得たにもかかわらず、それ自体必ずしも十分な検討を経た上ではないような考慮に基づいて、結局、トンネル案は格段に費用がかさむとの理由により、トンネル案をほとんどまじめに考慮せずに高架化案を採択した。これは、考慮すべき事項を十分に考慮しない判断であって、裁量権の逸脱濫用に当たるといふ判断を、東京地裁は下したわけです。

この判決で重要なのは、その当該都市計画決定および事業認可自体が十分な公益性を備えていないという判断をするに当たって、受忍限度を超える騒音被害の実態ということを非常に重視したという点です。

次にご紹介する、昨年四月二二日の圏央道あきる野インターチェンジの第一審判決（東京地判平成一六年四月二二日

判時一八五六号三二頁）も、騒音問題つまり受忍限度を超える騒音被害の解決を十分考慮していないという点を重視しています。その結果、違法な事業計画であるという結論を下した点では小田急高架化訴訟判決とほぼ同じ考え方であります。実は裁判官も東京地裁の民事第三部の当時の藤山雅行裁判長の下での法廷ということで、ある意味では当然のことですが同じような考え方、つまり受忍限度を超える騒音などの解消の必要性ということを強調したという点では、共通しております。

ただ、この判決は、実は小田急訴訟以上にさらに二歩も三歩も前へ進めたような議論をしているわけで、どのような意味でかと言いますと、要するにそういう受忍限度を超えるような道路やインターチェンジというのは、すでにこれは国家賠償法二条一項でいうところの瑕疵ある営造物に当たると述べております。

これは、行政法では、道路の安全性という意味ではまったく問題がないけれども、しかし一般に、その利用に供することによって周辺住民などの第三者に騒音被害等をもたらす場合は、いわゆる供用関連瑕疵という概念、あるいは機能的な瑕疵というふうに理解していきまして、これまた国賠法二条一項でいう設置管理の瑕疵に当たると考えてきています。大阪空港訴訟の国賠を認容した部分や国道四三号線訴訟等では、そういう理解の下で国賠請求については認めてきております。この判決は、まず、大阪空港のこの判示部分と四三号線訴訟を援用いたしました。そういう機能的瑕疵を持つものも国賠法二条でいうところの瑕疵ある営造物に当たるとしていますが、その上で、そもそもそういう瑕疵ある営造物を設置するような収用事業というのは、土地収用法上も違法な事業計画ではないかと述べたわけです。土地収用法には、そういう規定はまったくないのだけれども、いわば黙示の前提要件であるということになります。瑕疵ある施設を取用事業によって設置してはならないという行為規範というのは、土地収用法の規定のいかんにかかわらず黙示の前提要件にはかならないのだと、そういう論理構成をしております。

これは実は学説上は今まで誰も主張しなかったことを判決が言ったという意味では、驚くとともに「目からウロコが落ちた」という面もあります。こうなりますと、この問題については、行政裁量の余地の有無を云々する以前の問題として、そもそも違法な収用事業の認定だという話になります。

その上で、しかしこの判決は仮に国賠法二条でいう瑕疵ある営造物を設置することになるとしても、当該事業が収用法上ただちに違法にはならないという前提に立った場合を想定し、その場合については、先ほどの小田急訴訟の第一審判決と同様の論理を展開しています。つまり、受忍限度を超える騒音被害を生じさせることとなる施設の建設計画が争われるケースでは、営造物瑕疵を帯有する施設の建設は収用法上も違法であるという前提から出発しますと、そこから直ちに都市計画事業認可の取消という結論が導かれる一方、仮にそのような前提を採用しない場合には、受忍限度を超えるような騒音被害などを適正に考慮すべきところを考慮していないという意味で、適正な利益考慮を果たしていないし、その際にそうした問題を起ささないような代替案について十分考慮していないので、裁量権の逸脱濫用に当たり違法であるという、二段構えの理由づけにより、本件事業計画を違法として取り消したわけです。国賠法二条をかました議論と、それからそうではない場合にも裁量権の逸脱濫用に該当する場合があり得るという二段構えの論理構成により、いずれにしても違法な事業認定であるというふうに結論づけたわけです。

以上のように、小田急高架化事件及び圏央道あきる野インター事件における二つの東京地裁判決は、先ほど申しましたように、受忍限度を超える騒音被害という個別的な人格被害の発生可能性を、公共事業の公益性判断に当たっての決定的なファクターとして重視したということになります。その結果、違法であるという結論を下したわけです。

### 三 公益達成のための手段としての個別的利益の法的保護利益性

(1) 国立マンション訴訟における二つの住民側勝訴判決

他方、第二のグループ、すなわち「公益達成のための手段としての個別的利益の法的保護利益性」の肯定というテーマに移ります。上述のように、ここでは個々人の個別的保護法益性が認められるか否かの判断において、実は公益目的との相關関係が問題にされる場合があるということを描きたいと思えます。具体例として、東京都国立市におけるマンション建設をめぐる生じた紛争との関係でいくつかの判決例が出ておりますが、その中で住民側が勝訴した二つの判決を取り上げます。

この事件では、高さ約二〇メートルのイチヨウ及び桜が植樹された幅約四三・六メートルの並木道をはさんだ沿道地域において、建築物の高さを二〇メートル以下に抑えることにより良好な町並み景観が形成されていたにもかかわらず、突然持ち上がった高さ四三・六五メートルの大型マンション建設により、永年にわたる住民の努力により形成された良好な景観が著しく損なわれることが問題となりました。地域住民は、訴訟を通して、当該マンション建設を食い止めることができるか、また、完成後のマンションについて違反部分を撤去させることができるか等が、争われています。

一連の訴訟の中で、東京地判平成一三年二月四日(判時一七九一号三頁)は、住民が東京都の建築指導事務所長を被告に提起した行政訴訟に関して、行政庁が違反建築物に対し何らの是正命令権限(建基九条一項)も行使しないことは違法であることを確認する旨の判決を下したものです(判決a.)。当時の行政事件訴訟法上はそういう権限不行使の違法性確認判決を明示的に認める規定はありませんでしたので、いわば名前のない、非法定の抗告訴訟として、それを認めたという判決です。以下で、行政訴訟というのはこちらの判決の方を言います。他方、東京地判平成一四年一二月一八日(判時一八二九号三六頁)は、言うまでもなく、付近の住民が民事差止め訴訟を起こしまして、高さ二〇メートルを超える部分についての撤去を命じる判決を勝ち取ったという判決です(判決b.)。いずれも認容判決という結論は

かりではなくて、その理由付けにおいても、景観利益が土地の所有者個々人の個別的利益として法的に保護されるべきであると考えている点では、かなり重なり合っております。

(2) 二つの判決の共通点

特に、両判決とも、地域地権者の景観利益が個別的利益としても保護されることを結論づけるために、①保護されるべき景観の範囲と内容が明確で特定されていること、②地域地権者自身が高さ制限を守り財産権制限を受忍すると同時に、それにより形成された良好な景観を享受してきたという点で、景観利益の享受とそのための自己規制・自己犠牲とが「互換的利害関係」(判決 a. の表現)にあること、③景観とは、地権者の一人でも高さ制限等の規制を逸脱した建築物を建築し自己利益のみを追求するならば、直ちに破壊される性質のものであり、それ故、良好な景観を維持しようとするならば、良好な景観の享受と引き換えに自らの財産権行使への制限を受忍している地域地権者の景観利益を、個別的法益として保護する必要があることという、少なくとも三つの条件の充足を要求しています。

(3) 二つの判決間の差異

ただ、この二つの判決間には多少の違いがありまして、吉田先生もこの違いをかなり重視されています。以下に述べるとおり、行政訴訟に関する判決 a. の場合は、国立大学通りの現にある特定の景観については、これはいわば具体化された公益というふうにまず捉えておりまして、そのような具体化された公益としての良好な景観とそれを享受する個々人の利益との相互依存性を重視しているのに対し、民事差止訴訟判決 b. の場合は、そのような具体化された公益といったような議論や空間利用者の共同意識への依存性といったことには全く言及していません。

まず、判決 a. は、「並木通りの高さである二〇メートルを超えない高さの建築物で構成される景観という、客観的な基準によって、その美しさの維持が法的に図られた大学通りという特定の景観」については、これを「具体化された

公益」と捉えた上で、かかる「具体化された公益」としての景観が維持されるか否かは、当該景観を構成する空間の利用者の「共同意識」に「強く依存せざるを得ないという特質」があることを強調しています。そして、「具体化された公益」としての景観の保護には、そのような「空間利用者の共同意識」への強い依存性という特質があるため、判決a.の場合には、特定の優れた景観の保護という公益達成のための手段的利益として、地域の地権者が当該特定の景観を享受する利益についても、「個々人の個別的利益」としての保護利益性を承認する必要がある、という論理構成をとったわけです。

これに対し、違法部分の撤去を命じた民事差止め判決b.の場合には、「当該地域内の地権者らは、自らの財産権の自由な行使を自制する負担を負う反面、他の地権者らに対して、同様の負担を求めることができなくてはならない」として、景観利益の私法上の保護法益性の承認という結論が、景観維持のための自己負担との互換的關係性からストレートに導かれています。判決b.の場合、「具体化された公益」としての特定の優れた景観を維持するには、当該景観を構成する空間の利用者の「共同意識」に依拠しなければならないとか、従って、当該景観を維持するための手段として、当該景観を享受する地権者の利益を「個々人の個別的利益」としても保護する必要があるといった論理は展開されていないのです。判決b.が重視するのは、むしろ、「広く一般社会においても良好な景観であると認められることにより」地権者に生じる「付加価値」の存在です。

(4) 公益と個別的利益の媒体としての共同利益

そこで、こうした国立マンション事件をめぐる二つの認容判決を受けて、特に行政訴訟判決を手掛かりに考えますと、この行政訴訟判決で述べている公益としての良好な景観を維持するという公益目的を達成するために、実はその空間を享受している地権者個々人の利益を具体的な利益として保護しなければならないという議論をしているわけです。その

際、空間利用者の共同意識の重要性ということを重視しているわけでありまして、私の見るところ、こうした議論は景観利益をいわば共同利益として把握しようという志向性を示しているのではなからうかと考えます。行政訴訟の方の判決が言っております空間利用者の共同意識に依拠して維持されるべき、いわば具体化された公益としての景観という考え方というのは、一種の共同利益論を唱えたものというふうに見てよろしいのではないかとことです。

#### 四 むすび

以上を踏まえまして結びということになるわけですが、一方では公共施設や公共事業の公益性の判断において人格利益の保護との相関関係性が重視されることを示す判決例が存在します。他方で、個々人にとっての個別的な利益の保護法益性の判断に当たって、実は公益目的の達成との関連性が重視されています。そのような公益と私益との相互依存性を示唆する特徴的な判決例が、特に近年現れてきている。できればそうした傾向を今後ともさらに進めていくことによつて、景観利益の権利性や保護利益性を認めていく方向へと向かつて行くべきであり、また、開発事業や公共事業の決定等の際に重視すべき価値として、生命や健康等の人格利益及び景観保護の要請という視点を確立すべきだろうと思っております。

私自身は、景観というのはアメニティーという言い方で従来から位置付けているわけでありまして、一緒に配布させていただきました、これはまだ校正段階のものでありますけれども、『都市計画』という雑誌の二五三号掲載予定の論文において、昨年制定された景観法に関する紹介とともに、国立マンション訴訟との関連付けに関する試論を公にしております。

景観法というのはかなり画期的な法律でありまして、日本の土地利用関係の諸法律でいわば手付かずだったような間

隙を縫って、景観保護という視点から計画的かつ系統的に良好な環境保全を図るための法制度を導入したと言えるのではないかと思います。そのために、景観計画及び景観計画区域という新たな計画制度を、都市計画区域とは相対的に独立した制度として設けることとし、また、都市計画区域の中には景観地区というものを指定できることにしています。こうした区域・地区指定によって、いわば通常の優れた景観の保護、すなわち第一級の文化財として優れた景観だけではなくて、その地域の特色をよく示すような景観や、当該地域の自然、歴史、文化の多様な要素からなるような特徴的な景観等を計画的に保護することを可能とする法制度です。さらに、違反者に対しては非常に厳しい対処を可能にするというものでありまして、これによって、いわばアメニティーの保障という考え方が、我が国の法制度の中で初めて正面から確立する可能性が開けたのではないかと思います。そういうアメニティー保障という視点からしますと、国立マンション訴訟においても、いわばアメニティー保障をいかに個別的保護利益として保護の対象にしていくかというところが、私は問われているのだろうと考えるわけです。

そう致しますと、国立マンション訴訟の判決というのはある意味で突出した判決でありまして、実際、そのために民事訴訟の方の控訴審判決は、むしろ伝統的な利益観にのっとって第一審判決b.を覆してしまったわけです。そういった意味では、むしろ民事の控訴審判決の方が、いわば我が国の法律学の世界では常識的な考え方と言えるわけです。

それを何とか突破しようというのが国立マンション訴訟の先ほど紹介した判決だと思えます。そして、判決a.やb.が打ち出した考え方を定着させるための前提条件をどのようにして形成すべきなのかと考えますと、これは理論的・論理的に説明することは難しいのですが、景観法のようなそれ自体は公益としての景観保護を目的とした法律が制定され、それが定着することによって、アメニティー保障という視点が我が国の土地利用関係の諸法律の中に確立することとなる。そして、そのことが、実は個別的保護法益性の承認の方にもはね返ってくるのではないかという気がする

わけです。ですから、かなり整備された法律制度があつて、それを前提にしてアメニティー保障や景観保護の必要性に関する国民の幅広い共通認識が確立するならば、そのことを通して、権利性や保護法益性というのが確立していくのではないかと。そういったシナリオを描き得るのではなからうかという気が致しております。以上、若干時間がオーバーいたしました。これにて報告を終了させて頂きます。どうもご清聴ありがとうございました。