

かき船設置に対する河川占用許可等の取消訴訟に係る原告適格

【文 献 種 別】 判決／広島地方裁判所

【裁判年月日】 平成 30 年 9 月 19 日

【事 件 番 号】 平成 27 年（行ウ）第 14 号、平成 29 年（行ウ）第 22 号

【事 件 名】 河川占用許可等取消請求事件

【裁 判 結 果】 一部棄却、一部却下

【参 照 法 令】 河川法 24 条・26 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25561534

事実の概要

1 A（株式会社かなわ）は昭和 37 年 9 月に元安川における当時の許可権者であった広島県知事から旧河川法に基づく許可を受け、昭和 38 年から平和大橋の下流に位置する広島市（以下、「市」という）元安川左岸（以下、「従前土地」という）に船上食事施設（かき船）（以下、「従前施設」という）を設置し料亭として営業してきた。

しかし、平成 3 年 9 月 27 日に台風 19 号によって生じた洪水のために従前施設が流出し、平和大橋に衝突して高欄の一部を損傷させたことから、Y（国）は平成 9 年から平成 19 年まで、A に対し従前施設の撤去の検討を文書で要請する一方、存続の可否を市に意見照会したところ、観光資源の一つであるため存続可能となるよう協議したい旨回答があった。

2 そこで、国土交通省中国地方整備局長（以下、「局長」という）は市が観光資源として治水対策を検討する旨回答したのを受けて、A に対し従前土地における占用許可を行う一方、護岸を切り欠き死水域を広げる工事を検討したが、市民生活への支障が大きくこれを断念した。他方、A は河川法 24 条に基づき従前土地に係る占用許可を申請したが、局長は平成 26 年 3 月 31 日までの許可は行うものの、平成 25 年度中に治水上の対策を講じなければ従前土地における占用許可はできない旨通知した。

これを受けて A は、平成 25 年 4 月 2 日、Y に対し治水上の理由で従前施設での営業ができなければ、約 300 メートル上流に位置し現在掘り込み栈橋が設置された乗船場になっている場所への移転可能性を考え協議を希望する旨通知し、そ

の後、平成 26 年 3 月 18 日に、新設計画書として本件土地付近における新設に係る平成 27 年 7 月に完成予定等の具体的工程表を添付し、河川法 24 条に基づく従前土地に係る占用許可申請を行った。これとあわせて、知事と市長は当該申請について特別の配慮を賜りたい旨文書で要望するなどした結果、局長は平成 26 年 3 月 31 日、A に対し平成 27 年 3 月 31 日までの従前土地に係る占用許可を行った。

3 その後、A は平成 26 年 11 月 7 日、市長に対し、本件土地周辺を平成 11 年 8 月 5 日付建設省河政発第 67 号建設省事務次官通達「河川敷地の占用許可について」（以下、「占用許可準則」という）第 22 が定める「都市及び地域の再生等のために利用する施設が占有することができる河川敷地の区域」（以下、「本件区域」という）に指定する旨の要望書を市長に提出した。これを受けた市長は、本件区域の指定のほか、A を同 4 項に定める「当該都市・地域再生等利用区域における都市及び地域の再生等のために利用する施設の占用主体」とするなどの要望を局長に行ったところ、当該指定等につき必要とされる占用許可準則 22 第 5 項が定める「地域の合意」を同月 27 日に開催された「水の都ひろしま推進協議会」（以下、「協議会」という）に諮った結果、おおむね市長の要望の通り承認された。そこで局長は、平成 23 年 3 月 8 日付国河政第 137 号河川局通知「河川敷地占用許可準則の一部改正について」を踏まえ、同日付で市に対して同意を求め、市は平成 26 年 11 月 28 日付でこれに同意する旨回答したことを経て、本件土地周辺を本件区域に指定した。

4 以上を受けて、A は局長に対し、平成 26 年 12 月 1 日に河川法 24 条に基づく元安橋車付

下流箇所土地（以下、「本件土地」という）の占用許可および同法 26 条 1 項に基づく工作物の新築許可の各申請を行った結果、局長は平成 26 年 12 月 12 日付で平成 29 年 3 月 31 日までの各申請に対する許可（以下、それぞれ「本件旧占用許可処分」および「本件新築許可処分」という）を行った。

その後、A は平成 29 年 2 月 27 日付で市長に対し本件土地周辺の本件区域への指定継続の要望書を局長に提出し、これを受けた市長が同年 3 月 3 日付で局長に対し A が継続して事業継続ができるよう要望した結果、局長は同月 9 日の協議会において「地域の合意」を諮りおおむね要望通り承認されたこと、市長からも同月 10 日付で同意する旨回答があったことを受け、同月 31 日付で A の申請に係る河川法 24 条に基づく本件土地に係る占用許可が局長によって行われた（以下、「本件新占用許可処分」という）。

5 以上であって X ら、すなわち市某区に居住する者（以下、「X ら 6 名」という）ならびにそれ以外の被爆者、被爆者の遺族、原爆ドームの世界遺産登録に尽力した者、原爆瓦発掘運動や「原爆犠牲ヒロシマの日」建立運動に携わってきた者および原爆遺跡保存運動懇談会の活動に携わってきた者（以下、「X ら 6 名以外」という）は、平成 27 年 6 月 11 日に本件旧占用許可処分と本件新築許可処分の、平成 29 年 4 月 19 日に追加的に本件新占用許可処分のそれぞれの取消しを求めて出訴した。

本判決では争点が多岐にわたっているが、以下のように X らの①本件旧占用許可と本件新築許可の各処分に係る法律上の利益および②本件新占用許可処分に係る原告適格の有無に絞って、取り上げる。

判決の要旨

一部棄却、一部却下。

1 局長は河川法 26 条 1 項の工作物の新築等の許可申請が「工作物設置許可基準が定める要件に適合しているかどうかを判断することになる」であり、……これを受けなければ適法に工作物の新築等を行うことができないという法的効果を有するものであるが、当該許可に係る新築等に関する工事が完了したときは、許可の有する上記の法的効果は消滅するものというべきである。」

2 「占用許可準則第 14 第 1 項は、占用の許可の期間が満了した後に継続して占用するための許可申請がなされた場合には、適正な河川管理を推進するため、同準則に定めるところにより改めて審査する旨を定めており、これは、期間満了後の占用許可処分が単なる形式にすぎないものではないことを示すものと解することができる。」

局長は A に対し「事業の安定性を確認するための資料の提出を求め、かなわが提出したこれらの資料について、専門的知識を有する広島県中小企業診断協会に意見書の提出を求め、同協会が提出した意見書を基に事業の安定性を確認した経緯があることが認められ」、「本件新占用許可処分を行ったことが……単なる形式にすぎないものであるとみることは相当でない。」

3 「河川区域内の土地は、……その占用は原則として認めるべきではないところ、占用の目的や態様によっては公共の利益が増進される場合もあり、その占用を認める必要がある場合も数多くあることから、特定人に対して本来の用法を超えて特別の使用権を設定するものである。」

「法又はその関係法令に違反した違法な許可がされ、そのために洪水、高潮等による災害が発生することとなったり、発生した災害の拡大に寄与したりすることとなった場合、当該許可のされた河川区域内の土地の周辺の一定の範囲の地域に居住する住民は、その生命及び身体の安全に対する直接的な被害を受ける可能性が想定されるものといえる。」

「占用許可準則の定めも併せて総合考慮すれば、法 24 条の規定は、……当該許可がその発生や程度に影響を与え得る災害によって生命及び身体の安全に直接的な被害を受けることを免れ、その安全が確保されることを個別的利益としても保護すべきとする趣旨を含むと解されるのであり、この個別的利益は、その性質上、そもそも一般的公益の中に吸収解消させることができないものというべきである。」

河川「法の趣旨及び目的を考慮するに当たり、世界遺産条約の趣旨及び目的を参酌することができるとしても、同条約によっても、個人的利益を保護する趣旨は明らかではな」く、「景観利益の内容や性質について検討するに、……本件施設の美観を問題にしているのではなく、本件施設が

酒食を可能とする食事施設であることを問題にして」いる。

4 Xら6名以外が主張する「精神的人格権である『平和的・宗教的平穩に関する利益』及び『世界遺産としての歴史的・文化的価値を享受する利益』なるものを保護する規定は見当たらない。」

Xら6名以外の「利益のみならず、これと衝突する他の利益との利益衡量が不可欠であるところ、……性質上、客観的に判断することは困難である。」

判例の解説

一 本件の特徴

本件はいわゆる「かき船訴訟」と呼ばれ、河川法24・26条の規定に照らした占用許可・建築物設置許可の各処分に係る取消訴訟である。本判決では河川法24条の占用許可処分が主な争点とされたが、従前、ゴルフコース（東京高判昭57・6・10行集33巻6号1258頁）、改築後のヨットハーバー（東京地判平2・9・27判自80号70頁）、自動車練習コース（札幌地判平6・11・28判自137号85頁）に係る占用不許可処分の取消訴訟事例が類例として見られるものの、いずれも当該処分を受けた名宛人が原告となった事例であった。これらに対し、本件は当該占用許可処分に係る第三者の訴えの利益侵害を主張事由とした取消訴訟事例である点に、特徴があるといえよう。

二 訴えの利益の消滅について

本判決では、まずは本件新築許可処分および本件旧占用許可処分の取消しに係る訴えの利益の消滅について検討している。これはいわゆる「狭義の訴えの利益」に係る論点であるが、本判決は「当該許可に係る新築等に関する工事が完了したときは、許可の有する上記の法的効果は消滅するものというべき」と判示して訴えの利益を否定し、これと並び、当該許可の取消しに係る効果として、Aの原状回復義務等と局長による何らかの措置をとるべき法律上の義務の発生をあえて検討する。後者の点は、やや屋上屋を架して論じているといえなくもないが、事案処理方法としては、建築等の工事完了後に係る建築確認処分の取消訴訟にあって、訴えの利益を認めなかった理由付けと

して、処分が取り消されても検査済証の交付を拒否し違反是正命令を発すべき法的拘束力が生ずるものではないとした判例（最判昭59・10・26民集38巻10号1169頁）に見られるように、本件の場合、新築許可とは別に原状回復に係る措置等がなされ得ることが河川法の趣旨として解したものとして、従前から存する方法といえよう。

他方、本判決は、本件旧占用許可処分についても、占用期間の経過により法的効果の消滅を認定している。これも当該処分に係る「狭義の訴えの利益」の有無を判断したものだが、本件新占用許可処分が占用許可準則14第1項に照らし改めて審査される点を重視して「単なる形式に過ぎないものであると見ることは相当でない」と判示する点は、本判決が参照する判例（最判昭43・12・24民集22巻13号3254頁）と同方向の表現である。この場合、当該準則24において本件地域の占用主体となる占用が「当該占用の態様を考慮して適切なもの」を求める点に鑑み、Aに事業の安定性を確認したことを重視しており、これは本件新旧占用許可処分に係る判断方法に相違が生じ得る部分であって、結論に対する理由付けとして首肯できるものである。

三 Xら6名の原告適格について (判決の要旨3)

1 河川法24条との関係

本判決では、本件新占用許可処分に係るXら6名の原告適格の判断構造につき、①河川法24条に基づく占用許可が「特定人に対して本来の用法を超えて特別の使用権を設定するもの」、②同法1・2条とあいまって、違法の許可が出されると「洪水、高潮等による災害が発生することとなり、発生した災害の拡大に寄与したりすることとなった場合、当該許可の対象となった河川区域内の土地の周辺の一定の範囲の地域に居住する住民は、その生命及び身体の安全に対する直接的な被害を受ける可能性が想定される」と解したうえで、③占用許可準則の規定を「総合考慮」して河川法24条の規定によって一定範囲の地域に居住する住民に対する安全確保が「個別的利益としても保護すべきとする趣旨を含むと解される」とそれぞれ判示する。

以上のような判示部分は、小田急高架化訴訟大法院判決（最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁）

を参照したものであり、学説の分類に従えば、①と②部分は当該原告の主張が処分の根拠法規により保護される「保護範囲要件」を、③は個別的利益として保護される「個別保護要件」に係る判断部分を指すものと解され¹⁾、定式化された順序に従った判断構造を採るものといえる。実務上、河川区域内の土地は「洪水による被害を除去し又は軽減させるため」と解され、占有は原則として認められず使用関係も「特許使用」に該当するものとの理解が存すること²⁾に照らしても、特段異論はなからう。

その一方で、③は議論を少し敷衍する必要がある。すなわち、行政事件訴訟法9条2項の解釈にあたり、「当該法令が具体的基準の定め等を……下位法規に委任している場合」でも規定次第では当該利益が法律上保護された利益に該当するものとされるため³⁾、厳密には審査基準である占有許可準則が「法令」に含まれないと言い得る。しかしながら、本判決が占有許可準則の諸規定を河川法24条の規定と「総合考慮」している点は、「法令」を広義に解する一方で、審査基準を下位法令に準じた扱いにする弾力的な判断部分といえるものであり、首肯されよう。

2 景観上の利益

Xら6名は、景観利益も法律上保護された利益として主張しており、この点も検討を要する。景観利益は、行政事件でいえば荻の浦訴訟（広島地判平21・10・1判時2060号3頁）等を嚆矢とし、本件もその延長線上に位置付けることは不可能でない⁴⁾。本判決は、河川法24条および占有許可準則11第1項のほか世界遺産条約等の主張法令に照らして「特定の個人の利益を保護する趣旨は明らかでない」などと判示し「個別保護要件」は否定するが、「保護範囲要件」を否定している趣旨とはいいいにくい。

ただし、Xら6名は「本件施設的美観を問題にしているのではなく、……酒食を可能とする食事施設であることを問題にしている」と判示されるように、本判決では、景観とは異なる利益侵害の主張を判断の決め手にしたと読むことが適切と思われる。このため、仮に「個別保護要件」が充足されても、行訴法10条1項によって処理された事例であったと解することができよう。

四 Xら6名以外の原告適格（判決の要旨4）

本判決では、Xら6名以外が本件新占用許可処分に係る「精神的人格権」として、世界遺産に登録された原爆ドームの保存に係る一連の利益の侵害を主張していた。これまでに、例えば原告らの主張する「生活環境に係る人格権」について検討する土地収用法に基づく事業認定の取消し等に係る事例（例、東京地判平22・9・1判時2107号22頁）が見られたが、本件は「平和的・宗教的平穩に関する利益」と「世界遺産としての歴史的・文化的価値を享受する利益」として、原爆ドームの保存に係る利益を享受する不特定多数者を念頭に置き、（精神的）「人格権」と位置付ける点に他とは異なる特徴を看取できる。

本判決には、Xら6名の原告適格に係るそれと同様に「保護範囲要件」と「個別保護要件」を意識した部分がある一方、Xら6名以外の主張する当該利益につき、それらを「保護する規定は見当たらない」としている点は、やはり伊場遺跡訴訟（最判平元・6・20判時1334号201頁）をはじめとして、文化財保護法等の実定法の趣旨解釈においてかような利益を看取し得ない点を重視してきた一連の事案処理方法の流れを汲むものと評価できよう。

ただし、本判決がXら6名以外の「内心の利益」が「異なる価値観や感情を有する他者」との利益衡量の必要性を説いた点は、原告の主張する利益を可能な限り「個別保護要件」に照らして判断しようと試みた丁寧な判示部分である。仮に法規の存在を前提にXら6名以外がこの点を主張し得るのであれば、肯定される可能性もなくはなく、この種の事例に係る原告適格拡大論に向けて示唆的と思われる。

●——注

- 1) 分類法については、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法〔第6版〕』（有斐閣、2018年）188～189頁参照。
- 2) 河川法令研究会編著『よくわかる河川法〔第三次改訂版〕』（ぎょうせい、2018年）96頁参照。
- 3) 高橋滋ほか編『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』（弘文堂、2014年）307頁〔定塚誠・澤村智子〕参照。
- 4) 景観利益については、北村喜宣『環境法〔第4版〕』（弘文堂、2017年）212～213頁参照。