

公有水面埋立法の埋立承認を撤回する処分を取り消した裁決の取消訴訟の原告適格

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和 8 年 7 月 13 日

【事 件 番 号】 令和 6 年（行ヒ）第 281 号

【事 件 名】 公有水面埋立撤回処分に対し国土交通大臣がなした裁決の取消請求事件

【裁 判 結 果】 原判決一部破棄、一部棄却

【参 照 法 令】 公有水面埋立法 4 条 1 項 3 号・42 条 3 項、法施行規則 3 条 8 号

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25575118

広島大学教授 福永 実

事実の概要

沖縄防衛局は、米軍が使用する普天間飛行場の代替施設（以下「本件施設」という。）を辺野古沿岸域に設置するための公有水面の埋立て（以下「本件埋立て」という。）につき、沖縄県知事から公有水面埋立法（以下「法」又は「公水法」という。）4 条 1 項各号の要件に適合すると判断され、同法 42 条 1 項の承認（以下「本件埋立承認」という。）を受けていた。しかし、平成 30 年 8 月 31 日、事後に判明した事情等により本件埋立てが法 4 条 1 項 1 号・2 号に適合していない等として本件埋立承認が取り消された（以下「本件承認取消し」という。）。沖縄防衛局がこれを不服として行政不服審査法に基づく審査請求をしたところ、国土交通大臣は、平成 31 年 4 月 5 日、本件承認取消しを取り消す裁決（以下「本件裁決」という。）をした。これに対して本件埋立てに係る埋立区域（以下「本件埋立区域」という。）の周辺に居住する住民が、本件裁決の取消訴訟を提起した。第一審・那覇地判令 4・4・26 判時 2646 号 30 頁は原告適格を否定して訴えを却下したが、原審・福岡高那覇支判令 6・5・15 判時 2646 号 17 頁は原告適格を肯定し、本件を第一審に差し戻した。国が上告。

判決の要旨

1 （裁決の取消しを求める「法律上の利益を有する者」（行政事件訴訟法 9 条 1 項）の意味について、最大判平 17・12・7 民集 59 巻 10 号 2645 頁（小田急最判）の定式を踏襲した上で）⑦審査請求の対象とされた処分の「根拠となる法令は、審査請求人

が主張しなかった違法又は不当に係るもの」も、「審査庁が審理判断したか否かにかかわらず、裁決の根拠となる法令」に含まれる。①「埋立承認の効果を存続させることが公益に適合しなくなったか否か」の判断では「埋立承認の性質及び内容を含む諸事情が総合的に考慮されるべき」ことから、「埋立承認に係る要件の一部が事後的に充足しない状況が生じたことを主たる理由として承認撤回がされた場合」であっても「埋立承認の根拠となる法令は全て承認撤回の根拠となる法令」、ひいては「裁決の根拠となる法令」に当たる。

2 (1) ⑦法 4 条 1 項 3 号、法 2 条 2 項 3 号、42 条 3 項、法施行規則 3 条は、埋立地の用途が法定環境保全計画に反しないかどうかを、環境保全図書（法施行規則 3 条 8 号）を「踏まえて」審査することを予定している。④埋立地の用途の計画適合性審査（法 4 条 1 項 3 号）では、著しい騒音等の被害発生を防止しようとする公害防止計画（環境基本法 17 条）に係る規定の趣旨・目的を「踏まえ」ることが求められる。⑤環境影響評価法令は、公有水面の埋立てとは別に、飛行場の設置事業を対象事業として環境影響評価書の作成等を求め、評価項目の選定に当たり「航空機の運航」に関し「騒音」を勘案すべきとするが、環境影響評価法又は「目的において…法 4 条 1 項 3 号と共通する面がある」沖縄県環境影響評価条例に基づき飛行場設置事業につき評価書が作成された場合、法はこれを⑦でいう「環境保全図書として利用することも許容している」。④以上の「埋立承認に係る法の規定に加え、環境基本法や、埋立地の用途に係る環境影響評価について定める法令の趣旨及び目的をも参酌」と、法 4 条 1 項 3 号は、

埋立地の用途が「飛行場及びその施設の用地である場合」、当該飛行場の供用に伴い生ずる航空機騒音等により埋立区域の周辺居住者に対する健康又は生活環境の被害の発生防止も趣旨・目的とする。④航空機騒音等による著しい健康・生活環境上の被害を受けないという具体的利益は、被害の内容、性質等に照らし、一般的公益の中に吸収解消させることが困難である。⑤よって、こうした被害を直接的に受けるおそれのある者は、承認撤回の取消裁決の取消しを求める法律上の利益を有する。

(2) 他方、法において「航空機の衝突や墜落事故といった航空機の航行に直接起因する被害」を「受けないという具体的利益を保護することを目的としてその権限行使に制約を課している」規定はなく、当該利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨は含まれない。

3 「埋立区域の周辺に居住する住民が上記の者に当たるか否かは、当該住民の居住する地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるか否かによって判断」する。その居住地が、本件施設の供用後に生ずる航空機騒音の程度を予測した「騒音予測図」上における（航空機騒音環境基準告示による）70W 値の地点を結んだ曲線の「付近に位置する」者は、その距離関係、「騒音予測図の内容やその作成経緯等」も考慮すると、上記想定地域に居住するといえる。

判例の解説

一 本判決の特徴

最判令 4・12・8 民集 76 卷 7 号 1519 頁は、地方自治法 255 条の 2 第 1 項 1 号による審査請求に対する裁決に対し、都道府県は取消訴訟を提起する適格を有しないと判断したが、本件は同裁決に対し、埋立区域の周辺住民が提起した取消訴訟である¹⁾。

本判決は「裁決の相手方以外の者」が提起する裁決取消訴訟の原告適格について、小田急最判の枠組みが適用されることを初めて確認した。さらに、特筆すべき点は、第 1 に、撤回処分を取り消した裁決の取消訴訟における原告適格の判断枠組みを示し、その際、⑦裁決の根拠法令の範囲（審査請求での実際の審理対象に限定されるか）、及び④撤回処分の根拠法令の範囲について判断し

た点²⁾、第 2 に、公水法の埋立免許についての原告適格判断につき、先例（最判昭 60・12・17 判時 1179 号 56 頁・伊達火力発電所最判）を踏まえ、現在の法制度及び判例法理の下で改めて組み立て直した点である。

二 裁決の根拠法令の範囲

第 1 の点につき、第一審は上記④の判断を先行させる。法 4 条 1 項は同項各号の全ての充足を埋立免許（承認）要件と定めるが、本件の撤回は当初処分が要件の一部を事後的に欠くに至ったことを理由とする処分であること、撤回時に充足判断が維持された要件につき当事者に争う利益がないことを理由に、本件では法 4 条 1 項 1 号及び 2 号のみが根拠法令となるとし、これを踏まえ⑦の対象も同様になると判断した。これに対し本判決は⑦の判断を先行させる。審理員の職権証拠調べの規定を挙げ、行政不服審査法が職権探知主義を否定していないことを根拠に³⁾、審査請求の対象とされた処分の根拠法令は審査請求人が主張した違法・不当事由に係るものでなくとも裁決の根拠法令に含まれると判断した。

第一審の判断の背景には、①取消訴訟の訴訟物が処分の違法性一般だとしても、撤回の場合は行政庁が実際に判断した範囲に限られると考える余地があること、②当初処分・撤回・取消裁決のそれぞれの取消訴訟の原告適格の範囲を同一にすると、当初処分取消訴訟の出訴期間経過後に撤回処分とその取消裁決がされた場合、実質的に当初処分の適法性を争う余地を認める結果となる懸念があったものと推測される⁴⁾。しかし①確かに職権探知は法令上の義務ではないが、埋立承認の各要件は審査庁の審理判断の対象となり得る⁵⁾。また②当初処分と裁決は別個の処分であり、原告適格の範囲が結果として一致するとしても、そのことは明文の根拠なく出訴を制限する理由にはならないであろう。

三 撤回処分の根拠法令の範囲

以上を踏まえ、本判決は④撤回処分（本件承認取消し）の「根拠法令」を検討している。本判決は、事情変更により当初処分の「効果を存続させることが公益に適合しなくなった場合」、処分権者は法に「直接明文の規定」がなくとも「その権限」において処分の効力を将来に向かって取り消

し得るとし⁶⁾、これまでの撤回法理を踏襲する⁷⁾。そして、埋立承認が法4条1項各号の適合性判断を通して埋立に関わる諸利益の調整を行うとの「性質及び内容」を有することから、「公益不適合性」判断でも同様の諸事情を総合考慮すべきことを理由に、埋立承認の要件規定は事後に欠けたもの以外も含め全て、撤回の（同時に裁決の）根拠法令に当たるとした。取消訴訟の原告適格の判断の文脈において、第一審は個人の権利利益を保護することを目的として撤回権限の行使に制約を課す行政法規の対象を撤回事由（本件では承認要件の事後的不充足）のみと捉えたのに対し、最高裁は「法律の合理的解釈（伊達火力発電所最判）」により、公益上の必要性まで含めたようにも見受けられる⁸⁾。なお原審は、当初処分撤回を取り消す本件裁決の法効果が当初処分の効力を存続させることを根拠に、当初処分取消訴訟の原告適格と同様の枠組みで判断する⁹⁾。この構成でも、根拠法令の範囲は本判決と同一となるが、最高裁としては原告適格の判例法理に即し、法律上保護された利益の所在を裁決の根拠法令の解釈に求めた。

四 原告適格

1 沖縄県環境影響評価条例の位置付け

公水法の埋立免許についての原告適格の判断において、本判決は航空機騒音に係る「健康又は生活環境」の被害に焦点を当て、小田急最判の枠組みに沿って議論を展開している。そして本判決は、公水法・環境基本法・環境影響評価法令の仕組みの関連性を丹念に読み解き、法定環境保全計画適合性審査（法4条1項3号）において「踏まえ」られる環境保全図書（法施行規則3条8号）の中に、環境影響評価法（以下「評価法」という。）及び同法の仕組みに準拠する（評価法（現）62条1号・63条）沖縄県環境影響評価条例（以下「県評価条例」という。）に基づいて作成された飛行場設置事業に係る評価書が含まれると解釈し¹⁰⁾、埋立地の用途が飛行場である場合には法4条1項3号は周辺住民に対する航空機騒音被害の防止も趣旨・目的に含むとの結論を導いた。

その論証過程で、本判決が県評価条例に言及しているのが注目される。小田急最判でも、「当該処分の処分要件ないし義務的な考慮要素」を定めていない東京都環境影響評価条例の趣旨・目的が

参酌された点に議論があったところ¹¹⁾、本件では、本件施設の設置は評価法が規定する対象事業に該当しない。そして第一審は埋立事業が評価法の適用事業に該当しない限り評価法は公水法の関係法令に該当しないと立場から、評価法対象外事業に適用される環境影響評価手続を定める県評価条例が本件埋立地の用途との関係では「関係法令」に該当するとしていた。他方で、本判決が法4条1項3号の保護範囲を確定する際に明示的に参酌したのは、環境基本法及び「埋立地の用途に係る環境影響評価について定める法令」の趣旨・目的にとどまる¹²⁾。また本判決は、県評価条例の目的は法4条1項3号の目的と共通する「面がある」と述べるが、その言説の直接の文脈は環境保全図書としての利用許容性である。県評価条例は確かに「根拠法令の目的を推認させる関係法令」に該当し得るが¹³⁾、埋立事業が評価法の適用事業に該当しなくとも環境基本法及び環境影響評価法令の仕組みを参酌することで航空機騒音の被害防止の利益は公水法の保護範囲に含まれると解し得ることに鑑みると¹⁴⁾、本判決は公水法の保護範囲の解釈において県評価条例を重ねて列挙する必要に迫られなかったと思われる。なお、県評価条例に基づき作成された評価書のうち、本件施設の設置事業に係る部分が原告適格の当てはめにおいて利用されており、この点は小田急最判と構成が類似している。

2 航空機の航行に直接起因する被害を受けない利益

原審は最判平元・2・17民集43巻2号56頁（新潟空港最判）にも言及し、航空法が公水法との関係法令に該当するとして、法4条1項1号の保護利益には「航空機の航行に起因する障害」（騒音に加えて航空機の衝突や墜落事故）による健康又は生活環境に係る被害を受けない利益も含まれると判断した。しかし、航空法との関係法令性も含めその解釈過程は不明瞭であった。本判決は結論において、埋立承認規定は埋立区域の周辺住民に対し「航空機の航行に直接起因する被害を受けないという利益」を「個々人の個別的利益」として保護する趣旨を含まないと判断したが、同1号に関して最判平28・12・20民集70巻9号2281頁を引用し、同号は埋立地の用途等の国土利用上の適切合理性を求めるものであるとした上で¹⁵⁾、上記被害を受けないという「具体的利益」の保護

を目的として「埋立承認に係る権限行使に制約を課して」いない（また航空法の高さ制限規定も関係法令ではない）と判断している¹⁶⁾。

3 当てはめ

航空機騒音の評価指標として我が国でも用いられてきた W 値について、本判決は、埋立承認の審査に用いられた環境影響評価書（県評価条例に基づき作成されたもの）の航空機騒音予測図に示された 70W 線を原告適格判断の重要な指標としつつ、70W 線の外側の概ね 200m 以内の地域に居住している住民について、① 70W 線の「付近に位置する…距離関係」、②騒音予測図の内容、その作成経緯等も考慮して、航空機騒音の被害想定地域に居住するものと判断した。航空機騒音障害防止法における第一種区域の基準は 75W 値であるが¹⁷⁾、航空機騒音環境基準告示（環境基本法 16 条 1 項）は専ら住居の用に供される地域を W 値 70 以下としている。そして、騒音予測図が②普天間飛行場における調査結果に基づき本件施設が米軍の航空機の離着陸に供された場合の航空機騒音の程度を予測したもので、① 200m 程度の誤差が生ずる可能性が指摘されていたことを踏まえた判断と考えられる。これは最判平 26・7・29 民集 68 巻 6 号 620 頁において改めて確認された原告適格の当てはめの考え方を踏襲するものといえよう¹⁸⁾。

●——注

- 1) 第一審と原審を検討するものとして、福井秀夫「美濃部達吉行政法理論と『法定力』の呪縛及び原告適格を基礎付ける『法律上の利益』とは何か(2)(3)」自研 101 巻 8 号（2025 年）22 頁、9 号（同）68 頁、同「行政処分の理由とその処分を争う原告適格との関係及び原告適格を基礎付ける処分要件と自己の法律上の利益に関係のない違法主張制限との関係(1)(2・完)」自研 99 巻 1 号（2023 年）75 頁、2 号（同）25 頁参照。
- 2) 撤回処分取消訴訟における第三者の原告適格を判断したものとして、広島地判平 25・11・27 判例集未掲載、広島高判平 27・10・7 判例集未掲載（控訴審）。北見宏介「新住宅市街地開発事業の取消（撤回）と旧地権者の原告適格」名城 64 巻 4 号（2015 年）35 頁参照。
- 3) 最判昭 29・10・14 民集 8 巻 10 号 1858 頁（旧訴訟法）、最判令 1・7・16 民集 73 巻 3 号 211 頁（地方税法）、横浜地判平 21・8・26 判自 325 号 66 頁、東京高判平 22・3・30 判例集未掲載（旧行審法）は職権探知主義が採用されている旨を述べ、学説もこれを支持する。大江裕幸・行政判例百選Ⅱ〔第 8 版〕（2022 年）277 頁ほか参照。

- 4) 中込秀樹ほか『改訂・行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』（法曹会、2000 年）149～150 頁、156～157 頁、井野裕文「第一審コメント」訟月 68 巻 11 号（2022 年）1355～1357 頁参照。
- 5) 高瀬保守・判解民平成 31 年（令和元年）度 149 頁。那覇地判令 2・4・13 訟月 68 巻 11 号 1514 頁（本事案の別件訴訟）も本判決と結論を同じくするが、職権取消処分に対する裁決の場合は異なる判断となる余地を指摘する。
- 6) 公水法の埋立承認の撤回についての詳細な検討として、岡田正則「行政処分の撤回における適法性と公共性」晴山一穂ほか編『官僚制改革の行政法理論』（日本評論社、2020 年）200 頁参照。
- 7) 本判決は最判昭 47・12・8 集民 107 号 319 頁を引用するが、最判昭 63・6・17 判時 1289 号 39 頁（菊田医師事件）の引用はない。
- 8) 公益上の必要性を撤回の処分要件に挙げるものに、興津征雄『行政法総論』（新世社、2023 年）503 頁ほか参照。
- 9) 同様の構成を採るものとして、岐阜地判平 29・4・12 判時 2409 号 12 頁（但し原始的瑕疵を理由とする明文規定に基づく取消処分の事実）。建築変更確認を取り消す裁決の取消訴訟への訴訟参加を判断した東京地決平 29・2・7 判例集未掲載も参照。
- 10) 福岡高那覇支判令 5・3・16 訟月 69 巻 11 号 1086 頁参照。
- 11) 神橋一彦「取消訴訟における原告適格判断の枠組みについて」『行政判例と法理論』（信山社、2020 年）129～136 頁（初出 2006 年）参照。
- 12) 環境影響評価「法令」の用語に条例を含めた可能性はあるが（和久一彦・曹時 76 巻 8 号（2024 年）209 頁）、少なくとも原審（及び小田急最判）の如く「環境影響評価法、環境基本法等」と略記もしていない。
- 13) 森英明・判解民平成 17 年度 917 頁。
- 14) 広島高松江支判平 19・10・31 判例集未掲載。また高木光「行政処分における考慮事項」曹時 62 巻 8 号（2010 年）10 頁参照。
- 15) これまでの裁判例では、法 4 条 1 項 1 号の規定は、専ら一般的な公益を保護する趣旨と解されてきた。広島高判令 2・4・17 判例集未掲載、松江地判平 19・3・19 判例集未掲載、佐賀地判平 10・3・20 判時 1683 号 81 頁参照。
- 16) 平成初期までの旧来の判例は、行政法規が行政権の行使に制約を課す目的が「個別的な権利利益の保護」（最判平 1・4・13 判時 1313 号 121 頁（近鉄特急事件））にあるか否かを問うていた。原告適格の判断において保護範囲要件と個別保護要件のいずれが焦点になるかにつき、山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012 年）433～436 頁、高木・前掲注 14）19～21 頁参照。
- 17) 岩瀬正紀・判解民平成元年度 39 頁（注 2）参照。同 35 頁は、「飛行場周辺住民の原告適格の有無を区分けするための目安としても十分機能し得る」としていた。
- 18) 清水知恵子・判解民平成 26 年度 328～329 頁、337～338 頁（注 16）。