

リニア中央新幹線工事实施計画認可取消訴訟——環境影響評価と原告適格

【文献種別】 判決／東京高等裁判所

【裁判年月日】 令和5年11月28日

【事件番号】 令和3年（行コ）第19号

【事件名】 各工事实施計画認可取消請求控訴事件

【裁判結果】 一部破棄差戻し・一部棄却

【参照法令】 行政事件訴訟法9条1項・2項、全国新幹線鉄道整備法9条1項、環境影響評価法

【掲載誌】 判例集未掲載

◆ LEX/DB 文献番号 25620029

山梨大学助教 若生直志

事実の概要

1973年、運輸大臣（当時）は、全国新幹線鉄道整備法（以下、「全幹法」という）4条1項に基づき、東京・大阪を起終点とし、甲府、名古屋、奈良の各市を経過地とするリニア中央新幹線の基本計画を決定した。その後、2011年、国交大臣は、全幹法6条1項に基づき、リニア中央新幹線の営業主体及び建設主体として東海旅客鉄道株式会社（JR東海）を指名した。また、全幹法7条1項に基づき、整備計画を決定するとともに、同法8条に基づき、JR東海に対して路線の建設の指示を行った。

これを受けて、JR東海は、品川・名古屋間について、環境影響評価法（以下、「評価法」という）上の手続を実施したうえで、工事实施計画2件の認可の申請をしたところ、国交大臣はいずれの計画も認可した（全幹法9条1項。以下、両認可を併せて「本件認可」という）。

これに対し、工事实施予定地域の住民らが、安全性の問題や環境への悪影響等を理由に本件認可は違法であるとしてその取消しを求めて提訴した。原審（東京地判令2・12・1判タ1497号181頁）は、Aらに関する第1事件とXらに関する第2事件とに弁論を分離した。

第1事件については、評価法を全幹法の関係法令であるとしたうえで、全幹法9条1項は工事により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の利益を個

別的利益として保護する趣旨を含むとし、環境影響評価（アセス）の調査範囲を目安にAらはそのような被害を直接的に受けるおそれがある地域に居住しているとして、Aらの原告適格を認める中間判決を出した（なお、本案についての終局判決たる東京地判令5・7・18判例集未掲載は、本件認可に違法があるとは認められないとしてAらの訴えを棄却した）。

他方、第2事件については、第1事件と同様の原告適格論を示したうえで、アセスからはXらが上述のような被害を直接的に受けるおそれがある地域に居住しているとは認められず、また、乗客として安全な輸送役務の提供を受ける利益や南アルプスの良好な自然環境を享受する利益については個別的利益ではないため原告適格を基礎づけないとして、終局判決としてXらの訴えを却下した。そこで、Xらが控訴した。

本判決は第2事件の控訴審判決であり、健康又は生活環境に係る利益以外の利益については原判決と同様に原告適格を基礎づけないとしたが、XらのうちX₁らについては相模川を水道の水源としていることが原判決後に判明したとして、原審中間判決と同様の理由により原告適格を認めたほか、工事により発生する土の運搬経路附近に居住するX₂らの原告適格を認めた。以下では、X₂らの原告適格を中心に検討する。

判決の要旨

「一連の関係法令〔評価法等〕は、鉄道の建設の事業に係る事業者が……環境要素に係る項目について環境影響評価を実施した上で、免許等の審査に際し、環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかどうかの審査を受けることで、工事の進行に伴う建設機械の稼働、資材及び機械の運搬に用いる車両の運行に起因する騒音、振動、大気汚染、水質汚濁等による被害の発生を防止し、もって、人の健康が保護され、生活環境が保全さ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。

そうすると、全幹法9条1項についても、これらの関係法令の存在により、これらの法令と同じ上記の趣旨及び目的が付加されたものと解される。」

「全幹法9条1項の趣旨及び目的、同項が9条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、同項は、工事の進行に伴う建設機械の稼働、資材及び機械の運搬に用いる車両の運行に起因する騒音、振動、大気汚染、水質汚濁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、全幹法に基づく建設線の建設予定地や資材及び機械の運搬車両の運行経路の周辺地域に居住する住民のうち、本件事業に係る工事や運搬車両の運行に起因する騒音、振動、大気汚染、水質汚濁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、本件事業に係る9条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えるべきである。」

「建設線の建設予定地や建設工事に係る資材及び機械の運搬車両の運行経路の周辺地域に居住する住民が、騒音、振動、大気汚染、水質汚濁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おそれがあるものと想定される地域であるか否かによって判断すべきものと解される。そして、当該住民の居住する地域がそのよ

うな地域であるか否かについては、当該建設に係る鉄道施設の種類や規模、あるいは、当該運搬車両の種類や運行頻度等の具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と建設予定地又は運行経路との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものと解される（最高裁平成元年（行ツ）第130号同4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571頁、最高裁平成24年（行ヒ）第267号同26年7月29日第三小法廷判決・民集68巻6号620頁参照）。

「これを本件の控訴人らが主張する発生土運搬車両の運行に起因する騒音、振動、大気汚染についてみると、参加人〔JR東海〕が作成した本件各評価書のうち、東京都及び愛知県を除く5県の評価書……においては、発生土運搬車両の運行による騒音及び振動の距離減衰の予測が道路端部から200mの範囲を対象として行われており、これを重要な目安とするのが相当であるから、上記の距離減衰予測がされていない東京都及び愛知県を含めて、発生土運搬車両の運行経路からおおよそ200m以内の地域に居住している住民は、本件事業に係る工事の進行に伴う発生土の運搬に用いる車両の運行に起因する騒音及び振動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ものと想定される地域に居住する者というべきである。」

判例の解説

一 本判決の特徴

全幹法9条1項の認可については、運輸大臣が下級行政機関に対して行う行政組織内部の行為であって外部に対する効力を有しないことを理由に処分性を否定した例が存在する¹⁾。本件では、国交大臣とJR東海の関係は行政組織内部関係と解せないことから、本件認可が処分性を有することは前提であり、専ら本件認可の原告適格が本案前の争点となっている。

原告適格の有無は、行政事件訴訟法（以下、「行訴法」という）9条1項にいう「法律上の利益」の有無によって決まる。法律上の利益は、「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」に存在し、本件のような処分の名宛人以外の法律上の利益の判断に際しては、行訴法9条2項の趣旨を踏まえて当該処分の根拠法令のみならず、関係法令も斟酌される（最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁、以下、「平成17年最判」という）。

本判決の特徴として、評価法を全幹法の関係法令としたうえで健康又は生活環境に係る被害防止という目的を導出したこと、そしてそのような被害を受けない利益を個別的利益として認め、具体的な線引きにアセスを参照したことが挙げられよう。

二 関係法令性

行訴法9条2項は、原告適格の判断に際し、処分の根拠法令と「目的を共通にする関係法令」を参酌するように求めている。平成17年最判では、処分の根拠法規たる都市計画法のほか、公害対策基本法と東京都環境影響評価条例が関係法令として参酌されている。都市計画法は都市計画と公害防止計画の適合を求めており、また、東京都環境影響評価条例が公害防止等を目的としていたことがその理由として考えられる²⁾。

これに対して、本件認可の根拠法規である全幹法に具体的な認可基準は定められておらず、同法施行規則2条1項7号タが工事方法の一要素として人への危害防止を定めているほか、鉄道に関する技術上の基準を定める省令6条、25条、71条が騒音防止を定めているのみである。これらから騒音防止以外の公害・生活環境悪化防止といった要素を読み込むのは難しい。

そこで、本判決は、全幹法の目的ではなく、本件認可に係る工事が評価法上第一種事業に該当するということから全幹法と評価法の関連性を認定し、そのうえで全幹法に評価法の趣旨・目的（騒音防止に留まらない公害・生活環境悪化の防止）を後から「付加」という手法をとったと思われる³⁾。行訴法は目的を共通にする関係法令を参酌するよう求めているのに、まず関連性を認定してその後から目的を付加するというのは一見すると順序が逆である。

本判決がこのような判断をした要因として評価

法の特性が挙げられよう。通常、環境対策が必要であれば、（都市計画法が都市計画について公害防止計画への適合を求めるように）各法の中で個々に規定するのが一般的である。しかし、評価法は、一定事業について横断条項（評価法33条）を背景に各法の規定によらずに総取りする形で、いわば環境配慮に関する一般法的存在となっている⁴⁾。その意味では、評価法は関係法令というよりむしろ根拠法令とも考えられる。全幹法に評価法の趣旨・目的を付加するというのはそのような理解の表れと捉えることもできよう。

なお、平成17年最判も、まず目的の共通性を検討してから関係法令性を判断しているのではなく、関係ありそうな法令をいったん全て参照し、結果として処分の根拠法規に影響を与える法令を関係法令と判断しているとの指摘がある⁵⁾。そうだとすれば、本判決は特段新しいことをいっているわけではなく、従来と同様の判断方法をとっていることになる。

三 アセスによる線引き

原告適格を基礎づける個別的利益が認められ得るとして、具体的にどの範囲にそのような利益が認められるだろうか。この点につき、平成17年最判は、東京都環境影響評価条例の関係地域の内か外かを基準としている。その後も本判決が引用する最三小判平26・7・29は、廃棄物処理法に基づく生活環境影響調査（ミニアセス、廃棄物処理法15条3項）の調査対象地域の内か外かを基準としている⁶⁾。

本判決もこのような線引きを踏襲するものといえる。原判決も同様の線引きを行っているが、両者に違いが生じたのは、アセスの見方やそれに基づくX₂らの主張の仕方によるところが大きいと思われる。原審では、発生土運搬車両の運行する範囲等について、X₂らは「特定されておらず……」と主張しており、原審判決もこれを受けてか、「参加人が作成した本件各評価書……においては、発生土運搬車両の運行経路、車両の種類、運行頻度等が明らかにされておらず……」としていた。これが控訴審になると、X₂らは「特定されていない部分が多いところ……」と主張を改め、本判決も「参加人が作成した本件各評価書のうち、東京都及び愛知県を除く5県の評価書……にお

いては、発生土運搬車両の運行による騒音及び振動の距離減衰の予測が道路端部から200mの範囲を対象として行われており……」と述べて、X₂らの原告適格を認めるに至った。

原告適格の線引きにアセスを用いることは、それが廃棄物処理工法上のミニアセスであれば、その対象地域は事業者が設定しているに過ぎないことが問題となる⁷⁾。評価法の場合はスコーピング等の手続が存在するため、ミニアセスに比べれば目安としての精度は多少高いかもしれない。それでもアセスを事業者が行うことによりはなくなり、あまりにアセスに依拠しすぎると、実質的に原告適格の線引きを事業者が行うことになってしまうのは同様である。

もっとも、最高裁もアセスの関係地域の内外かを絶対的な基準としているわけではないとも指摘されている⁸⁾。本判決も、アセスは(「重要な」と修飾しつつも)あくまでも「目安」であるとの立場である⁹⁾。この点につき、X₂らは愛知県民であり、愛知県についてはアセスにおいて200mの範囲を対象とする騒音及び振動の距離減衰の予測がされていなかったため、厳格にアセスに拘泥して機械的に線引きをするならば、X₂らの原告適格を認めないという結論もあり得たかもしれない。しかし、本判決は愛知県についても200mで線引きをした。これまでの判例で問題となったアセスは、ミニアセスや条例に基づくアセスであり、本件に比べれば小規模なものが多かった。本件のアセスは複数の都県に跨る規模の大きなものであり、このような場合は他の地域のアセスも参照しながら線引きがなされるということを本判決は示したと捉えることができる。とはいえ、アセスはどの程度目安になるのか、またアセス以外の目安はあるのかといったことについては、なお検討課題である。

●—注

- 1) 旧日本鉄道建設公団(最二小判昭53・12・8民集32巻9号1617頁)と旧国鉄(浦和地判昭58・11・28訟月30巻5号828頁)に対する認可について処分性が否定されている。
- 2) ただし、同判決もどのように関係法令性を判断するかについて必ずしも詳しく述べているわけではない。この点について、桑原勇進「原告適格に関する最高裁判例」ジュリ1310号(2006年)15頁参照。

- 3) 処分の根拠法規の目的と評価法の目的に共通性があればこのような判断手法をとる必要はない。本件でも、騒音のみを問題とするのであれば、全幹法は騒音防止を目的としており、評価法も同様の目的を含む関係法令として参酌するという従来と同様の枠組みを用いることが可能である。実際に、騒音が問題となった他の事例でどのようにして原告適格が判断されている(大阪地判平18・3・30判タ1230号115頁)。騒音以外の例として、公有水面埋立法は自然環境保全及び公害防止という目的を有していることから、評価法は目的を共通にする関係法令として参酌される(福岡高那覇支判令6・5・15裁判所ウェブサイト、広島高松江支判令19・10・31裁判所ウェブサイト)。
- 4) 西尾哲茂『わか～環境法〔増補改訂版〕』(信山社、2019年)459頁。
- 5) 桑原・前掲注2)15～16頁。石崎誠也「判批」法政理論39巻4号(2007年)704～705頁も、「法の趣旨目的が先に決まって処分の際に考慮すべき事項を演繹的に見定めるという論法ではなく……、処分の際に考慮すべき事項を関係法令から見いだして、それを通じて法の趣旨目的(いかなる利益を保護しようとしているのか、それは個々人の個別利益といえるのか)を帰納的に見定めていこうとする論法」とする。
- 6) 「対象地域」と呼ばれるものが多面的な概念であることについて、横内恵「判批」環境法研究42号(2017年)22～23頁参照。
- 7) 参考文献含め横内・前掲注6)22頁参照。
- 8) 宇賀克也「判批」大塚直＝北村喜宣『環境法判例百選〔第3版〕』(有斐閣、2018年)67頁参照。なお、アセスの対象地域外でありながら原告適格を認めた例として名古屋高判平19・3・29裁判所ウェブサイト(ミニアセスの対象地域ではなく、住民説明会の対象となったより広い地域の住民に原告適格を認めた)、逆にアセスの対象地域内でありながら原告適格を認めなかった例として大阪地判平20・3・27訟月55巻5号2109頁(環境影響評価条例の関係地域の住民について、距離的に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認められないとした)がある。
- 9) 椎名慎太郎「環境行政訴訟の原告適格再論」山梨学院ロー6号(2011年)6～7頁は、アセスが原告適格の範囲確定に援用されるのは、事業者がアセスを行うことで環境に影響が及び得ることを「自白」したことによるからではないか、と分析している(ただし、平成17年最判においてなぜ東京都環境影響評価条例が都市計画法の関係法令になるのかを論じる文脈なので、関係法令であることが前提となる本件のような例を念頭に置いて論じているわけではない)。