

リニア第一審判決を読む。
「裁判という土俵について」

2023・8・30

法政大学名誉教授

五十嵐 敬喜

第一 これまでの経過

第1審 中間判決 原告適格 敗訴
第1審 本訴判決 敗訴
第2審 中間判決に対する控訴審の判決 ?

なぜ「敗訴」となったのか。

第二 原告側が裁判（「控訴審」や最高裁）で勝訴するというのはどういうことか。

予想される事態。

1 JR東海。工事中止に追い込まれる。損害の発生以上に、会社のレゾンデートルが失われ「会社解体」を招く可能性がある。

2 政府・国会・自治体に大打撃を与える。

リニアは国交省だけでなく、政府全体の政策として決定され、かつ国会もこれを承認してきた。なお関係自治体も、「静岡県」を除き、ほぼすべての自治体が促進を願っている。

3 リニアを前提にして、各地で「開発」（競争）が繰り広げられ、世論も、大方「夢のスピード」に大きな期待をいただき、それがもたらすという国内外にわたる様々な「経済成長」を信じて疑わない。その敗北は経済界に深刻な反省を促すとともに、社会全体にも変革を迫る。

4 リニアの敗退は「超電導」を含む「最先端技術」の失敗・限界を明らかにする等、日本中（あるいは世界的にも）で大混乱を生み出すことは必至である。

第三 裁判所（裁判官）の位置

裁判とは、原告・被告の主張する意見と証拠に基づき、法的に当該事業が違法か合法かを判断する独立機構である。裁判所は「違憲判決」などを見ればわかるように、其の権力を行使した場合、時の政府を転覆させることのできるような強大な力を持つ。ある意味で三権分立の中でも最強な機関だとも言ってよい。逆に言えばそのような権力機構であるがゆえに、特に権力（行政）を審理する場合には、その権力行使にはとても慎重にならざるを得ない。

自らの判決が社会全体に対してどのようなインパクトを持つか。それは「真理を通じての心証の形成」の結果によってではなく、裁判を担当するということの決定したその当初からの「直観」である。端的言えば、リニアを中止させたら、先に見たような混乱が生じることはあまりにも当然であり、裁判官はその混乱の責任を一身に負わなければならない。それゆ

え、そのような判断は極力避けたいと思うのは至極常識であろう。さらにリニアに関してこのような慎重な態度を加速させるのが、まさしくリニアという超近代的な技術を裁くということにかかわる。「南アルプスのトンネル工事」であろう。この工事には地質、トンネルの土木技術あるいはリニアという特殊な技術が絡む。

裁判所は法律の専門家ではあるが、「技術」については「素人」である。このような安全性などをめぐる高度な技術論争に、立ち向かう能力は持っていない。従って、可能な限りこのような高度な技術論争には、立ち入らない（アリバイ的に専門家を採用することもある）。

原告が勝訴するという事は、まず、このような裁判所の置かれている立場を論と証拠によって解きほぐしていき、裁判所に対して勇氣ある決断を迫るという作業なのである。

重要かつ本質的なことは、この作業は、法律上認められているルールの中で行われなければならないということである。裁判所は「学術論争の場」でも「評論の場」でもなく、論と証拠によって結論に至るという場であること、そしてその結果は時に権力に対して、強烈な打撃を与える場でもあるということ、を、共有しておきたい。

では法律上認められるルールとは何か。これは実に専門的で複雑である。以下、これを「行政訴訟の土俵」として見ていくことにしよう。

第四 行政訴訟の構造

行政訴訟は、国や自治体が行った「行政処分」に対してその取り消しを求める訴訟であり、同じ国や自治体に対して差し止めや損害賠償を求める民事訴訟とは根本的に異なっている。

前者は平たく言えば、端的に行政処分の「違法性」を問うものであり、後者も同じく違法性を問うものであるが、そこでは、行政処分がもたらす公共の利益と関連住民がそれによって被る被害を「利益衡量」することによって、その違法性を確かめるという「受忍限度論」が採用される。

では行政処分の違法とは何か。

1 まず当該行政処分は、処分の根拠となっている「法律」（全国新幹線鉄道整備法、鉄道事業法、環境影響評価法）等に適合するかどうかである。処分の違法性は何よりもこれら根拠法に適合するかどうかということであり、従ってそこではこの根拠法の、立法趣旨を踏まえた解釈が決定的に重要となる。

2 この根拠法への適合性をめぐって、

第一審本訴判決は、原告らの主張する新幹線法と事業法のうち、鉄道事業法は鉄道工事が完成するまで適用がないとし、新幹線法の適用について「違法か合法かの判断は行政の合理的な裁量にゆだねられる」として、今回の処分は「裁量には重要な事実の基礎を欠き、社会通念に照らして著しく妥当性を欠いたものとは認められない」として原告側の主張を排斥している。

この判断にはもちろん異論があるが、これらの鉄道事業法や新幹線法の制定時、他の多くの道路法や河川法などの公共事業法と同じように、その安全性などはともかく、環境を含む

社会的な点検というような観点は欠落していたということは認めなければならない。

そこでこのような不備を補うために後に制定されたのが、公共事業など大規模事業一般に対する全体的なコントロール法としての環境影響評価法（以下アセス法という）であり、今回の処分にあたってこれが適用された。行政処分はこのアセス法に適合しなければ違法となるのである。

そしてその違法性を以下の順序に従って論理的に結論を導く、というのが訴訟法上のルールなのである。先の裁判所の直観や技術論争回避という姿勢も、この土俵の中で貫かれていくのである。

第五 高いハードル

以上が行政訴訟の基本的な構造である。それではどのような論理によって結論に至るか。ここには、とても困難な、原告側から言えば「バリケード」がある。これはかなり複雑であり、わかりにくい。

1は原告適格の問題であり、これが今回1審、2審とも大問題となった。端的に言えばこの行政処分の違法性を争うことができる人は、国民全体ではなく、この行政処分によって実施されるリニアにより具体的な被害を受ける人に限定されるという関門である。

第1審中間判決では、この点について「建設予定地域の周辺住民の、工事中の車両運行などに伴う大気汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤沈下、日照阻害などによる健康又は生活環境にかかる著しい被害を受ける恐れあるもの」（以下個人的利益という）と限定した。

2はこの「違法性の主張の制限」（注1）であり、これは「自己の法律上の利益に関係のない違法は争うことができない」（行政事件訴訟法10条1項）というものである。これを文字通り解釈すれば、リニアの持つ欠陥全体（JR東海の財政事情、南アルプストンネル発掘による自然破壊、水の遮断による流域住民の被害、リニアによる事故防止対策の不備、残土処理場の自然破壊と危険性など。以下公共的な被害という）に関して、個々人は意見を言うのはともかく、裁判で争うに足る「法律上の利益」は持っていない。平たく言えば原告適格が認められる人々も、争える範囲はリニアによる「日照、大気汚染、水質汚濁、地盤沈下」（個人的な環境）など「被害」に限定されるというのである。この違法性の制限という制約をリアルに言えば、例えばリニアの高架工事によって日照が奪われるとして、ではそのためにリニア事業に対する処分が取り消されるか、ということである。

日照だけでなく、工事中の騒音や振動などを集めてみても、だからリニア全体を止めるべきだ、と言えるのだろうか。それぞれの対策の必要性があることは認められても、これは100人中、100人が無理と言うだろう。

このような土俵、すなわち、根拠法の解釈、原告適格、違法性の主張制限が厳格に適用されれば、ほとんどリニア全体の欠陥の審理に入ることができないまま、まったく勝ち目がなくなる、ということであり、第一審の中間判決と本訴判決は、本質的にそのことを示しているのである。

第六 巻き返しの拠点としてのアセス法。

しかし、このような判決のロジックはどこかでリニア裁判の本質とずれている。それを示唆するのがアセス法である。

アセス法によれば、例えば国土交通省が環境省のアセス評価を無視あるいは看過できない不備があるのにこれを看過して処分すれば、その処分は違法になる。なおここで重要なことは、アセス法の在り方は、処分の違法性を導くと共に、その前提となる、原告適格、違法性の主張制限とも深く関係しているという点である。言い換えれば原告適格と主張の制限は、アセス法の位置づけあるいは解釈によってかなり克服できるのではないか。第一審判決の誤りを指摘するために、アセス法を復習しておこう。

アセス法は「手続き」と「評価の対象」そしてその「判断基準」の3つから構成される。

1 アセス法は「事業を実施するにあたって環境にどのような影響を及ぼすかについて自ら調査、予測、評価を行い、その結果を公表して、国民、地方公共団体から意見を聴き、環境保全の観点から総合的かつ計画的により望ましい事業計画を作り上げていこうとする制度である。なお、ここでいう環境とは

- 「 環境の自然的構成要素の良好な状態とその保持
 - 大気環境 大気質、騒音、振動、その他
 - 水環境 水質、底質、地下水、その他
 - 土壌環境その他の環境（地形・地質、地盤、土壌、その他）
- 生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全
 - 植物、動物、生態系
- 人と自然との豊かな触れ合い
- 廃棄物、温室効果ガス等」

である。すなわち、これによれば、審査の対象は個別利益だけでなく、公共利益全体に及ぶ。

2 そして重要な論点は、この評価を行うにあたって、環境省は「国民及び地方公共団体の意見」を聴かなければならず、その意見を取り入れなければならない、ということである。

3 なお、安全性については新幹線法と鉄道事業法でも当然審査しなければならず、もちろん事業主体の財政事情も、事追完成・運用能力として審査と評価は不可欠である。

国土交通省は、アセス法に基づく環境省の評価に基づいてゴーサインを出した。しかし、この環境省の評価に誤りがあれば、当然、それを見逃したあるいは看過した処分も違法となる。またアセス法によれば、この環境省によるアセスには、全国民が参加できるとしている。とすれば、当然、裁判に訴えてその是正を図ることができる。

このような文脈は土俵のルール設定にも適用されるべきである。

原告適格から見ていこう。確かに行訴法9条1項は判決のいうように「法律上の利益を有するもの」以外原告適格を認めていない。しかし同条2項は「当該処分又は採決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨およ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。「この場合当該法令と目

的を共通にする法令があるときはその趣旨および目的を参酌するものとする」としていることに注目したい。ここでいう関係法令にはアセス法が含まれ、とすれば、アセス法による参加当事者はまさしく、この2項でいう原告として認められるべきであろう。

原告側は本件アセスにどのような不備があるか「複数案の検討、鉄道施設の形状の特定、発生土の処分方法、事後調査、山梨実験線の環境影響評価、住民の参加権、水資源、地盤沈下、建設機械の稼働による汚染・振動など、列車の走行による騒音、日照、南アルプスの自然環境などなどについて、十分な調査していないか、欠落している」（公共的被害と個別被害を含む）と主張した。判決はこれに対して「環境配慮審査では、評価書の記載事項などに基づいて判断すべきものとされ司法もこれに基づいて判断することが制度上当然」と切っ捨てている。

判決は、環境評価にかかわる個人の参加権を無視し、「評価書」の不備については何らの疑問をいっていない。

これは当事者の主張や証拠を公平に判断するという裁判所本来のルールに違反するのではないだろうか。

第七 オーフス条約

アセス法は日本では1993年に制定（その後改正あり）された。その際、モデルとなったのが、1969年のアメリカ「国際環境政策法」である。その後、1992年に有名な「リオ宣言」（環境と開発に関する国際連合会議）がおこなれ、日本もそれに賛同している。

この宣言を受け継いだのが1998年の「オーフス条約」（環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約）である。

リオ宣言は「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる」として① 環境情報の入手の権利、② 意思決定過程への参加権、③ 司法・行政手続きへ参加権、を各国が確保すべきことが国際的に合意した。オーフス条約（1998年現在47国が批准）はこれを受けて、「環境の適切な保護は、人間の福利および生命への権利事態を含む基本的人権の享受に不可欠である」、「人は誰でも自己の健康と福利に適切に環境の下に生きる権利を有するとともに、個人としてまた他者と協働して、現在および将来の世代のために環境を保護し、環境を保護し、改善する義務がある」とし、

① 情報アクセス権 ② 公衆（自然人、法人、団体など）参加権、③司法アクセス権

このうち、司法アクセス権についてみると、①情報開示請求に関する司法アクセスの保障、② 個別許可に対する司法アクセスに対する保障、③ 環境法規違反に対する司法アクセス権の保障する、という3原則を定めた。これによれば、どの段階でも、誰でも、裁判所に提訴できる。

もう少し原告適格に関して言うと、「十分な利益を有するもの」（法的な利益よりも広い概念）及び「権利侵害を主張する市民」（環境についての意思決定により影響を受ける者や意思決定に利害関係を有する市民）が原告となることができるとしていることに注目し

たい。特に重要な点は、「非営利組織は十分な利益を持ち」かつ「権利侵害の対象となる権利を有している」と見なされているということである。

つまりここでは1審中間判決の言うような法律上の個別利益を有するもの以外にも、広く環境に関心を持つ団体が、このような個別害を超えて、「公共利益」について、裁判をする権利を認めているのである。

なおこの条約締結の際、当時の国連事務総長であったコフィー・アナンは、採択によって「国連が現在主催する条約の中で最も野心的な環境民主主義への挑戦である」と表明したことも見逃すことができない。当時より地球環境は気候変動にみられるように、更に危機的状況にさらされるようになった。環境民主主義の希望はこの危機に対する市民の活動にかかわっているのである。

日本弁護士連合会（環境にかかわる市民参加を保障するためにオーフス条約への加入と国内法制の拡充を求める意見書 2017年2月16日）は、これらを受けて、日本の行政や司法はいかにも

- 1 原告適格が狭い
- 2 自然保護、文化財保護、消費者保護名の団体について「団体訴訟権」を付与すべしと提言しているのである。

このオーフス条約や日弁連の意見によれば、「南アルプスのトンネル」などは、最大の環境破壊（あるいは文化破壊）であり、自然保護団体などに対する団体訴訟権が認められていない日本では、それに代わって個人が原告となることは、環境保護のため「十分な利益」を持つということになるだろう。

これらオーフス条約、国連事務総長の表明、そして日弁連の意見などは、先の原告適格に関する9条2項や10条の「違法性の主張制限」の解釈に、広く取り入れられるべきである。そうでなければ、日本は国際的に世界でも有数の環境破壊国とみなされるであろう。

第八 行政裁量論

このような作業の積み重ねによって、かなりの程度行政訴訟の壁を打ち破るための土台を作ることが可能となった。しかし、行政訴訟にはこのような作業によってもなお打ち破りがたい最大・最強の「壁」が残っている。それが「行政裁量論」（注1）である。これは、先ほどの裁判所の「直観」の法的武装とも大いに関係している。

行政は、法治国家のもとで処分的前提となる法律に適合しなければ処分を行うことができない。しかしこの前提となる法律では、何が合法でありまた違法であるか、こと細かに定めることができない。これを個別事案に応じて運用していくのが「行政裁量」である。

沖縄県辺野古、長崎県諫早湾、そして道路やダムをめぐる沢山の裁判は、究極の処この行政裁量とは何かにかかってきた。行訴法的に言えば、さまざまな訴訟は「重要な事実の基礎を欠き又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであって、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したか」（30条）どうかをめぐる戦いであり、そして、原告（国民）はほとんどがこの戦いに敗れてきたのである。

私は長らくこの公共事業を研究し、かつ、行政裁量にかかわるいくつか立法にも参加してきた。その経験・教訓によれば、日本では途方もなくおよそ無限大と言ってもいいくらいの広範な「行政裁量」が認められている。これが司法・裁判、もっと大きくいえば日本の「法治国家」（近代国家）に対する「信頼」を失っている最大の理由ではないか、と考えざるを得ないのである。

行政の有する広大・無限の行政裁量権に対して、どのように枠をはめていくか。様々な論稿が発表されている。「事実誤認」「目的違反」「平等原則違反」「比例原則違反」「法の一般原則違反」説などが、その違法基準を定めていくという試みである。その中で、もっともリニア裁判の争点となるのは「判断過程の審査」であろう。これは国土交通大臣が最終的な処分に至るまでの、さまざまな機関による手続き的な、そして実体的な判断について、それが十分に行われてきたかどうかを検討するというものである。

リニアはJR東海という私的な民間会社が行う事業である。しかし、これがその影響が莫大であるゆえにいつしか「国策事業」となり、さまざまな組織が関与するようになった。国交省の発意、審議会への諮問と答申、環境省によるアセスと評価、さらには国会審議、あるいは自治体の意見具申、そして国民の意見など参照など、さまざまなプロセスを経て最終的な処分が決定される。「判断過程の審査」というのは、そのプロセスの中に「重大な事実の欠落、評価の誤り、情報公開と参加」などなどについて欠陥がないかどうかを見ていくというものである。私がこれまで審議会や、アセスなどについて厳格な検討（比較法を含めて）を強調してきたのは、最終的にはこの「行政裁量」の評価にあたって不可欠と考えたからであった。

今回の判決は先に指摘したように、この処分にかかわるプロセスの詳細な評価を行わず、まず直感による結論ありきであり、その結論から逆に「原告適格」や「自己の法律上の利益に関する違法」の論点を駆使し、最終的に今回の処分は問答無用的に「裁量権の範囲」であり「権利の乱用はない」としてとどめを刺すものであった。

日本では日常的に異常とも思われるほどの広範な行政裁量が駆使されている。今回の裁判は、いわば近代法治国家としての異常を、「行政裁量」という論点からその実態を浮き彫りにし、その是正をするという大いなる意義をも持っている。それゆえ逆にまた「日本法治国家」の反撃も強烈となるということを感じなければならぬ。

皆さんの努力によって、是非今回の裁判で新機軸を生み出してほしいと期待する。

（注1）椎名慎太郎「違法性の主張制限 行訴法10条1項の解釈をめぐり」 添付

（注2）原島良成他「行政裁量論」（財団法人 放送大学教育振興会 2011年）