

公共事業裁判の研究(道路裁判における費用対効果分析の意義)

田畑, 琢己 / TABATA, Takuki

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

66

(開始ページ / Start Page)

45

(終了ページ / End Page)

50

(発行年 / Year)

2011-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007596>

公共事業裁判の研究 (道路裁判における費用対効果分析の意義)

政治学研究科 政治学専攻
博士後期課程3年 田畑琢己

1 はじめに

現在、日本の社会資本の整備水準は向上し、公共事業の目的は達成されたように見える。この中で、自然環境や社会環境を破壊する公共事業、即ち、本来の目的を失った公共事業^{*1}をどのように抑止すればよいのだろうか。裁判は公共事業を抑止するため住民投票と並ぶ抵抗手段であるが、原告(市民)が被告(行政)に勝訴することはほとんどなく、この理由を科学技術的視点から分析・検討したのが本論文である。

本論文において、分析対象とした公共事業は、費用対効果分析(需要予測、代替案、費用便益分析など)が争われた判例で、その後の制度に与えた影響が大きいという視点から選択(42事件(74判例))を行った。この中で科学技術的争点を分析・検討し、裁判の勝敗を決めた要因を考察したところ、計画、技術基準、費用対効果、立証責任、立証方法の5つの要因^{*2}があった。

この中で司法判断の基準は、適正手続という面に限定されるべきなのか、限定しない場合に、事業内容や科学技術的な評価や判断の領域に、どの程度踏み込むべきなのか、という問題点について法律的側面と科学技術的側面^{*3}から検討する必要がある。

そして、平成9年に当時の橋本内閣総理大臣が全ての公共事業に対して事前評価として費用対効果分析の実施を指示したことを契機として、費用対効果分析は、公共事業を抑止するための重要な手法となってきた。なお、費用対効果分析には、狭義の費用便益分析の結果に加えて、貨幣価値以外で表示された業績指標(需要予測など)や定性的要因も含まれている^{*4}。

本論文では、取消訴訟において道路の需要予測が争点となった都市計画道路区域内建築不許可処分取消請求事件(静岡地判平15.11.27、東京高判平17.10.20、最(3小)判平20.3.11)と、圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件(東京地判平17.5.31、東京高判平20.6.19、最(2小)判平21.11.13)について考察する。

2 事例研究

2.1 都市計画道路区域内建築不許可処分取消請求事件(取消訴訟)

(事件の概要)

本件は、都市計画法53条1項に基づき、それぞれ建築の許可を申請した控訴人(原告)らが、被控訴人から、同法54条の許可基準に合致していないとして、これを不許可とする決定を受けたため、その取消を求める事案である。1審判決は、控訴人らの請求はいずれも理由がないとして棄却したので、これを不服とする控訴人らが控訴を提起した。本判決は、都市計画道路の幅員を拡幅するという内容の都市計画の変更決定が、その根拠となった「都市計画に関する基礎調査」(都市計画法(平成11年法律第87号による改正前のもの)6条1項)の結果が客観性、実証性を欠くものであったために、違法であるとし、当該都市計画道路の区域内に建築物を建築することの許可申請(都市計画法53条1項)に対してされた不許可処分も違法であるとして、原判決を取り消し、控訴人らの請求をいずれも認容した^{*5}。

また、本判決は、都市計画道路の幅員を拡幅するという内容の都市計画の変更決定について、その根拠となった「都市計画に関する基礎調査」(都市計画法6条1項)の結果が客観性、実証性を欠くものであったためにこれを違法であるとし、当該都市計画道路の区域内に建築物を建築することの許可申請(同法53条1項)に対してされた不許可処分も違法であるとした初めての裁判例である^{*6}。

（原告の主張）

伊東市の人口については、昭和45年以降、伊東大仁線沿線地区の店舗、従業員及び人口の継続的減少という調査結果があり、・・・道路網計画においては、人口と交通量には99.8%の相関関係があるとし、交通予測を人口予測に基づき行う根拠としながら、道路網計画調査報告書では、最初から1.3倍となる増大交通量予測値を採用し、人口推計作業と無関係に交通量を設定してその相関関係を無視している。また、上位計画等において、人口減少が予測され、本件変更決定以前の実績からも人口減少が推測されるにもかかわらず、被告はこれらの調査に配慮せずに本件変更決定を行っている。これらの事情からすると、本件変更決定の前提となる交通量予測は、その手法及び結果において、妥当性はまったくなく、著しく不合理である*7。

（行政の主張）

計画策定にあたってその当時の上位計画である「第5次基本計画」を基にしたことに問題はない。「第6次基本計画」、「伊東市都市計画マスタープラン」と人口動態や推計等が異なるとしても、計画策定時点が異なるのであるからそのことに矛盾はない。人口の推計にあたっては、上位計画、道路網計画での推計を比較の上、整合を図って設定したもので、交通量を過大に設定するために行ったものではない。4段階推計は、経済指標、発生交通量、分布交通量、配分交通量の順に段階的な推計を行うことであるが、経済指標は、人口、業種別就業人口、工業生産高、車種別自動車保有台数など様々で、交通量はこれらも加味し推計されるものであり、沿線人口が減少するから交通量も減少すると単純に推計されるものではない。また、ゾーンを細区分して交通量を予測する方法として、地区の指標となる人口を基に配分する方法は広く用いられている方法である。道路網計画は、上位計画に基づいた予測を受けて作成されており、手法、結果について不合理な点はない*8。

（裁判所の判断）

（静岡地判平15.11.27）

道路網計画は、伊東市の将来人口の推計を、昭和45年から平成2年までの推移に基づいて、人口及び就業人口の双方のトレンド分析（3種類の分析法を用いている）を行い、この結果に上位計画フレームとの整合を図って、将来人口を設定するという手法で行っている。具体的には、平成22年の人口トレンドは、最小で78,300人、最大で80,700人、平成22年の就業人口トレンドは84,800人であった。これに対し、上位計画における将来人口は、近い将来10万人都市を目指すという目標値である第2次伊東市総合計画第5次計画の10万人、国土利用計画の77,500人（平成17年度）第5次基本計画及び基本計画の85,000人（平成12年度）であった。そこで、平成12年度の将来人口は最新の上位計画である国土利用計画を基に77,500人としたが、平成22年度の将来人口は、上位計画（第5次基本計画及び基本計画）の平成12年度の将来人口85,000人をそのまま適用している。このように、道路網計画は、平成12年度の将来人口の設定ではより新しい計画である国土利用計画を参照したのに、平成22年より10年も前の予測数値を参照している（上位計画には平成22年度の人口の予測値が定められていないので平成22年より前の年度の数値を参照するのは仕方のない面もある。）。そのため、道路網計画の人口予測は高めに設定されてしまっている問題があるが、それでも上位計画の予測数値を上回っていないので、著しく不合理とまではいえない*9。

（東京高判平17.10.20）

道路網計画の上位計画である第5次基本計画（平成3年度から同7年度を対象に立てられた。）は平成12年度の将来人口を85,000人に設定していたものの、これには第5次基本計画が平成22年度に10万人都市を目指すという目標を設定していたことから平成12年度の将来人口を85,000人に設定していたという事情があったのであり、・・・道路網計画の平成22年度の将来人口予測は過大に設定されてしまっているといわざるを得ないこと、・・・したがって、上記道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるといわざるを得ず、被控訴人が、平成22年における伊東大仁線の110m区間の利用交通量を4,100台/日であると推計して、この数値を根拠に、伊東大仁線が道路構造令第3条所定の第4種第2級の道路で、同令第27条第2項により右折車線を設ける必要があると判断したことも、合理性を欠くものといわざるを得ない*10。

（勝敗を決めた科学技術的争点）

本件は、都市計画基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くために土地利用、交通の現状の認識及び将来の見

通しが合理性を欠き、それに基づき都市計画が決定されるなど法第6条1項の基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画決定がされた場合は、法13条1項14号、6号の趣旨に反して違法となるとした。その上で基礎調査の1つである交通量調査が合理的推計方法に基づかないもので違法であるとした。この判決は、基礎調査の合理性のHard look審査をしたもので適切であるといえる。従来判例では、それを裁量問題として厳密な審査をしなかったといえる^{*11}。

2.2 圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件

(事件の概要)

本件は、圏央道と中央道との接続点である八王子ジャンクションの建設予定土地若しくは同建設予定土地の立竹木に所有権若しくは賃借権の権利を有する者、同建設予定土地周辺の裏高尾地区等に居住する者又は裏高尾・高尾山等の自然等を保護しようとする個人若しくはいわゆる環境保護団体等である多数の原告らが、圏央道は建設の公益性、必要性がなく、かえって、高尾山の歴史的環境と生態系、八王子城趾、オオタカの営巣地、景観及びサウンドスケープ等の周辺環境を悪化させ、大気汚染、騒音、低周波、振動等による健康被害をもたらし、周辺住民の生活を破棄するなどの不利益を生じさせるものであるから、本件起業地について土地収用法16条所定の事業の認定を行うことは同法20条2号から4号までの要件を満たしておらず、また、事業の認定に際して周辺住民の意見が十分に反映されていないなど事業認定手続にも違法があった旨主張して、被告国土交通大臣が平成14年4月19日付けで行った本件起業地についての本件事業認定の取消を求めたものである^{*12}。

(原告の主張)

整備前において国道16号をはじめとするリンク交通量がどれだけであるかという前提で計算しているのか、それがどれくらいの走行時間を要していたのか、整備後において、圏央道を何台の自動車を利用するのか、それがどれくらいの走行時間を要するものとして計算しているのか、整備後も国道16号やその他の道路を利用し続ける自動車の台数は何台であると計算しているのか、それがどれくらいの走行時間を要するものとして計算されているのか、圏央道整備による誘発交通は考慮されているのか、等の計算の前提となる情報は、求釈明にも関わらず全く明らかにされていない^{*13}。

(行政の主張)

費用便益分析を行う上では、交通量の推計が必要となる。交通量は、道路交通センサスペースのOD表(交通機関の地域間相互の動きを表の形に集計・整理したもの)を用いて、発生集中交通量、分布交通量、配分交通量をそれぞれ推計する方法で行う(三段階推定法)^{*14}。

(裁判所の判断)

(東京地判平17.5.31)

費用便益分析を行う上では、交通量の推計が必要となる。交通量は、道路交通センサスペースのOD表(交通機関の地域間相互の動きを表の形に集計・整理したもの)を用いて、発生集中交通量、分布交通量、配分交通量をそれぞれ推計する方法で行う(三段階推定法)^{*15}。

(東京高判平20.6.19)

交通量推計の手法において、対象地区のOD表を作成し、分布交通量を推計し、その配分手法に関してはQ-V式を用いた配分を原則とするとされており(丙51) 本件費用便益分析における将来(平成32年)交通量の推計、将来の発生集中交通量、分布交通量の推計は、マニュアルに従うものであって、これが相当でないということはない^{*16}。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

原告の「計算の前提となる情報は、求釈明にも関わらず全く明らかにされていない」との主張に対して、行政は、マニュアルに記載されている三段階推定法の解説をするだけであり、原審、控訴審ともに行政の主張を追認するだけであった。交通量推計を形式的にマニュアルに基づいて行えばそれによいという裁判所の考え方が現れている判決であった。費用便益は、行政が2.2^{*17}と試算したのに対して、原告の0.91^{*18}になるとの主張も無視されている。公共事業裁判の立証責任^{*19}や情報公開^{*20}の観点からも問題がある判決であった。

3 裁判の評価

今回、検討した判例は、行政が形式的に需要予測を行えば足りるとした事例（静岡地判平15.11.27、東京地判平17.5.31、東京高判平20.6.19、最（2小）判平21.11.13）と裁判所が実質的な審査を行うことができるとした事例（東京高判平20.6.19、最（2小）判平21.11.13）である。取消訴訟の道路裁判では、圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件の原審（東京地判平16.4.22）が、そのような予測が正当なものかどうかについては疑問が生じざるを得ず^{*21}と判示した。しかし、同事件の控訴審（東京高判平18.2.23）は、あきる野インターチェンジの設置により、圏央道利用者の増加や牛沼地区の一般道路の通過者の減少などの公益性及び必要性が是認される^{*22}と判示し、具体的な予測内容にまで踏み込まないで形式的審査で足りるとした。

また、取消訴訟以外では、鞆の浦埋立免許差止請求事件の原審（広島地判平21.10.1）が、再現性が確認されたのは、あくまで現況の交通ネットワークに関してであり、トンネルルートや本件計画道路といった新たなネットワークを設定し推計を行う場合にまで、その推計条件が妥当性を有するものかどうかについては、疑問が残るといわざるを得ない^{*23}と判示し、実質的な審査に踏み込んでいる。

一方、形式的審査で足りるとした新しい事例は、静岡空港事業認定取消請求事件の原審（静岡地判平22.3.18）である。本件は、静岡空港は本件訴訟の口頭弁論終結時において既に開港しており、本件需要予測には、結果的には、開港時の現実と齟齬する部分が存在したことが認められるけれども、そもそも、需要予測は将来の複合的な要因により引き起こされる結果を予測するものであり、時間が経過した後に、予測と実際の結果に異なった部分があったからといって、そのことによって予測当時の需要予測の合理性が否定されるものではなく、本件需要予測についても同様であって、これによって前記判断が左右されることはなく、既に検討したとおり、本件需要予測については、本件事業認定が行われた当時の予測としては、その合理性を是認するのが相当である^{*24}と判示し、需要予測が間違っても構わないという行政の開き直りを追認するような判決を下した^{*25}。

需要予測とは、解決すべき行政課題があり、それを実現するために行政事実を調査し、それに適した行政形式として、行政立法、行政計画、行政処分の判断形成をするとき、2つの予測と評価が必要となる。第1は、調査した行政事実、例えば、人口が年々増加又は減少しているとか、車両交通が年々増加し、交通渋滞が激しくなっているとかの事実に対し、将来は、どのように変化するか、対策を講じなければ公共性にどのような障害を生じるかを予測、評価する場合である。第2は、第1の予測評価に基づき対策として、法に基づき、行政計画や行政処分、行政事業等の案もしくは代替案を考えた場合、それぞれの案が実施されればどのような効果を上げるかについて予測評価する場合である。以上の2つの予測評価が不合理であった場合、その行政行為形式は違法となる^{*26}。

現在の複雑な社会で、合理的な意志決定をするには、各種の代替案について予測・評価をしなければならない。しかし、科学的な予測技術が確立しているのはごく一部の分野しかない。それでも予測をしなければ意志決定はできない。例えば経営アセスメントにおいては、ある経営戦略の効果を予測する科学は確立されていないが、各種の方法によって予測が行われている。むしろ、不確実性の支配を受けながら、人間の全能力をあげてそのあいまいさ、不確実性を減少させ、かつ合理的な予測方法、手法を研究すべきである。そのためには、まず、予測を制約しているいろいろの条件を分析し、それを除去すべきである。まず、社会的制約条件として、個人が予測する場合には、情報や知識の不足などの制約があるかわり、経験などによる総合的な予測をできる利点もある。これに対して、組織において予測する場合、組織が縦割りにされているなど合理的に機能していない場合は、情報・知識もかたより、偏見が入るなど、不合理な予測がなされることが多い。予測の対象、範囲、考え方は、組織の性格によってしばしばゆがめられたり、限定されて合理的な予測を妨げる。次に、知識の不完全性として、ある行為がなされたとき、それが環境へどのように影響するかを予測するには、その行為環境についての十分な知識と、予測を可能にするメカニズム、法則についても完全な知識を必要とする。しかし人間は、それらについてほんの一部の知識しか有しない。「風が吹けば桶屋が儲かる」という結果の予測まで通常の意志決定では予測されていない。通常は、その原因と時間において、その意志決定にもっとも密接な要因のみが予測されるにすぎない。しかし、合理的な予測というものは、因果のめぐる先の先まで予測することが必要である。なぜならば、環境の変化は、このような因果の連鎖を経ておこるからである。しかし、そのためには、右のような因果のメカニズムと、生態系のバランスについての知識が必要である。問題はこのような

知識をどのようにして集めるかにある^{*27}。

4 おわりに

本論文では、裁判で需要予測が取り上げられた2つの事例で実質的審査が行われたものと形式的審査が行われたものを比較して論じた。

需要予測の考え方には、いろいろの考え方があるが大別すると次のようになる。第1は、環境の実態を物理学、生態学、社会学などによって分析し、定性的、定量的に分析し、人間活動による環境変化をその点から予測しようとする。シミュレーション、モデル分析、相関分析、オーバーレイシステム（重ね合わせ方式）などの手法が開発されている。しかし、これらの分析手法も、ごく一部分しか解明されておらず、その手法も限定的にしか適用できないので、この手法のみにたよることはできない（実態の分析・解析型）。第2は、提案されている行為と類似する性格、規模、周辺条件をもつ過去の実例を対象に、実施前と実施後の環境の状況の変化を分析、評価して、それから提案行為による環境の変化を類推、予測する方法である。そのほか住民の体験、感覚、植物変化等による予測などがある。地域の実情については地元住民の方がよく知っている。潮流、潮の干満、魚類等については漁民の方がよく知っているし、気象の予測能力もすぐれている。このような過去の類似例による類推予測、経験、体験による予測が最も重要である（経験的予測法）。第3は、最近の統計学の発展は、統計学的意志決定論を作りあげた。それは不完全・不確定な知識に基づく情報を整理して、意志決定の判断に合理的に生かす途を考えるものであるとされている（確率的、統計的予測法）^{*28}。費用対効果分析は、公共事業の必要性を判断するために重要な手法であり、この中で、需要予測の結果は費用便益分析に大きな影響を及ぼしている。今後、裁判官を説得できる客観的、合理的な予測手法とそれを取り入れた立証方法の研究が必要であると考えられる。

^{*1} 最近、公共事業が問われているのは、その公共性に疑義があるためである（宮本憲一「公共事業の公共性と環境権」『環境と公害』Vol.26 No.1 1996,p.3）。公害防止や環境保全は行政の任務である。にもかかわらず、それが行われないために、被害者は司法の力をかりて、行政を変えざるをえなくなったのである。60年代にはじまる公共事業の公害裁判は公共性とは何か、公共性と環境権は二律背反なのかという問題を提起したのである（宮本憲一「公共事業の公共性と環境権」『環境と公害』Vol.26 No.1 1996,p.5）

^{*2} 民事事件では、技術基準、立証責任、立証方法が裁判に影響を与えている（田畑琢己「公共事業裁判における技術的立証方法の意義 - 公共事業の司法統制に関する研究 - 」『共生社会システム研究』Vol.3,No.1 2009,p.88）

^{*3} 必要最小限の犠牲で所望のものを作るのが技術である（下笠・松原ダム問題研究会編『公共事業と基本的人権』ぎょうせい1972,p.597）。公正であるべき裁判の判決文にも、科学・技術の一面が分析をされないままにもちこまれており、むしろそれを前提として、それを正当化するために使ったとしか思われぬような論理によって構成されている。そこには、もはや真相を明らかにしようとする科学的論理のかけらも見られない（下笠・松原ダム問題研究会編『公共事業と基本的人権』ぎょうせい1972,p.152）。騒音、大気汚染、放射線被曝等は、環境法の主要なトピックであり、そこでは原理的あるいは更に哲学的な分析も重要であるが、問題の実際の解決のためには、データに基づいた冷静な議論が不可欠である。そして、技術者ないし科学者の専門的知識をどのような形で法的判断に取り込むべきかが決め手になると考えられる（高木光『技術準と行政手続』弘文堂1995,pp.1-2）。科学的・技術的問題について「法」はどう対処すべきか、という難しい問題を提示している（高木光「伊方原発事件」『別冊ジユリスト』171号p.195）。科学的資料を法律問題の解決にどう用いるかについて明確な指針を持たないまま、一般人の経験則が十分に形成されていない事についての認定を行っているという批判や、科学の論理と法律の論理とを明確に比較する本格的な作業がそろそろ行われるべきである（新美育文「西淀川公害（第二次ないし第四次）訴訟第一審判決にみる因果関係論」『ジユリスト』1081号p.38）

^{*4} 政策評価研究会「政策評価の現状と課題 - 新たな行政システムを目指して - 」『政策評価研究会報告』通商産業省1999,p.18

^{*5} 『判例時報』1914号p.43

^{*6} 『判例タイムズ』1197号p.106

^{*7} D1-law28110256 p.3

^{*8} D1-Law28110256 p.5

^{*9} D1-Law28110256 pp.11-12

^{*10} D1-Law28102325 pp.4-5

^{*11} 山村恒年『行政法と合理的行政過程論』慈学社2006,pp.251-252

^{*12} 判決文pp.23-24

^{*13} 原告最終準備書面p.247

^{*14} 被告準備書面(5)p.9

^{*15} 判決文pp.74-75

^{*16} 判決文p.127

^{*17} 被告準備書面(5)p.9、被告準備書面(10)p.70

^{*18} 上告理由補充書p.5

^{*19} 近時は、環境に悪影響を与える公共事業自体の必要性が具体性に欠け、疑問のある場合が少なくない。裁判所のイニシアティブにより、釈明処分の特則制度が利用され、公共事業の公共性を支える具体的な事実、資料や計算過程を明らかにさせる（これは行政訴訟における行政の説明責任である）ことによって、より具体的に合理的な本案審理がなされることが期待される。釈明処分については、これに従わない

場合の制裁は特に設けられていないが、釈明処分によって文書の存在が明らかになれば文書提出命令の申立をすることも可能となろう（取消訴訟における文書提出命令申立事件においては、行政庁を単位として文書の所持者をとらえる取扱いが一般的であるが、被告が国や公共団体などの権利主体とされた場合には、こうした取り扱いが見直される可能性も出てくるという指摘もある（市村陽典「行政事件訴訟法の改正と訴訟実務」法律のひろば57巻10号23頁、24頁）（越智敏裕「行政事件訴訟法の改正と環境訴訟の展望」『上智法学論集』第48巻3・4号2005,pp.34-35）。

*20 公共事業については、事業の公共性を支えるために膨大な資料に基づく詳細な計算がなされているが、通常、例えば道路建設にあたり将来の予測交通量を導き出すために用いられた個別具体的なデータや計算過程（例えば、道路整備の前後でどのようなリンク交通量がどのように配分されるか）等が裁判上十分に明らかにされることはない。情報公開請求によっても、データや計算過程がブラックボックスであるために、手探りで文書を探し続けねばならず、文書発見の抛り所となるような審議会議事録等も主要部分について非公開とされることがある（筆者が原告代理人を務める事業認定取消訴訟では、道路等建設事業の費用便益比が計算・公表されているところ、裁判所の釈明にもかかわらず、被告側は、公表されているマニュアルに記載された計算式の説明をすることとどまり、具体的なデータと計算過程を明らかにしていないが、これでは費用便益分析の合理性を検証することができない。なお、被告側は、代替案の検討の有無自体についても釈明に応じる必要はないとしている。また、社会資本整備審議会公共用地部会の議事録については情報公開法5条及び6条に該当するとして、意味のある情報開示請求が認められていない（情報公開審査会平成16年7月30日答申）（越智敏裕「行政事件訴訟法の改正と環境訴訟の展望」『上智法学論集』第48巻3・4号2005,p.34）。

*21 判決文p.95

*22 判決文p.36

*23 判決文p.167

*24 判決文p.139

*25 需要予測は、136万人/年であったが、開港1年間の実績は634,661万人/年であった（空港はいらない静岡県民の会「空港はいらない静岡県民の会ニュース」2010年7月号2010,p.3）

*26 山村恒年『行政法と合理的行政過程論』慈学社2006,pp.289-290

*27 山村恒年『行政法と合理的行政過程論』慈学社2006,pp.290-291

*28 山村恒年『行政法と合理的行政過程論』慈学社2006,pp.291-292