

五十嵐公共事業論 : 圏央道裁判を事例として

TABATA, Takuki / 田畑, 琢己

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

112

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

41

(終了ページ / End Page)

47

(発行年 / Year)

2014-09

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00010618>

五十嵐公共事業論

——圈央道裁判を事例として——

田畑 琢 己

はじめに

公共事業は戦後日本社会の中でも最も話題を呼ぶテーマの一つである。それは高速道路、新幹線、ダムあるいは飛行場や港そして埋立てなどを見ればわかるように、それぞれ事業の直接的な効果としての交通や治水などのほかに日本全体の経済、雇用など様々な分野で大きな成果をうみ日本の近代化や経済成長に大きく寄与した。しかしその反面、環境破壊、膨大な借金、政治腐敗など致命的なマイナス作用を生み出したことも否定できない。五十嵐はこの事態について市民の立場にたつて、事前コントロール手法としての「公共事業基本法」などの立法的対応と事後コントロール手法として司法の活用を提言してきたことはよく知られてる。筆者はこのような公共事業研究の中で事後的コントロールの代表である司法的統制を研究対象としてきたが、この司法的統制の中で、もっとも難関となっているのが、行政事件訴訟のなかの「行政の自由裁量権」の問題である。周知のように行政事件訴訟法では「行政庁の裁量処分に

ついでに、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」とされていて、市民目線から見ても以下に「不条理な公共事業」でも、行政の裁量権によって合法とされてしまうと、端的に裁判で勝てない、とされてきたのである。これをどう見たらよいか、五十嵐は「公共事業と行政訴訟」（法律時報七三巻七号一六〇頁）の中で「行政訴訟では、住民が行政を訴えること自体が認められない、という判決が多い。公共事業の裁判において原告が被告（行政）に勝訴することがほとんどない。行政権の優位は「法が公益実現のための判断と選択の自由を行政に委ねる限り、行政は、これを自己の権限として、立法権と同等の立場でこれを行使用することができ、これが、行政権に固有な裁量権の意義であるとされてきたのである。この限りでは、行政権の本質たる裁量は、当然に司法審査を排除するものであり、しばしば「裁量不審理原則」として説明されてきた。そして長年にわたり行政の専門技術性、高度に政治的な判断、あるいは特殊な行政法の解釈などの観点から、このような司法権の限界はむしろあたりまえとされたのである。裁判所は現在もそのような感覚の中にいる。・・・日本の公共事業裁判はこのような論理、つまり行政の「自由裁量」によって全てシャットアウトされる」と指摘したうえで、これを打開するための公共事業の判断基準としての費用効果分析論」を提起してきた。そこでこれは一体、どのような段階にあるか、五十嵐教授もかかわってきた「圏央道裁判」で見てみよう。

圏央道裁判

圏央道は、神奈川県横浜市、同厚木市、東京都八王子市、同青梅市、埼玉県川越市、千葉県成田市、同木更津市等といった東京都心から約四〇kmないし六〇km圏に位置する都市を相互に連絡することにより、地域間の交流を拡大し、

地域経済及び地域産業の活性化を促すとともに、首都圏から放射状に伸びる高速自動車道路である東名高速道、中央自動車道、関越自動車道、東北自動車道、常磐自動車道、東関東自動車道水戸線及び同自動車道千葉富津線を相互に連絡することにより、都市部の交通の集中を緩和し、都市部一極集中から多極分散型への転換による首都圏全体の調和の取れた発展に貢献すること等を目的に計画された総延長三〇〇kmの環状道路である。⁽¹⁾ 昭和五十一年一月に策定された第三次首都圏基本計画の中で「首都圏中央連絡道路（仮称）」の整備と推進がうたわれ、ここで初めて圏央道の計画が行政計画の中で登場してきた。昭和五十七年一月には、当時の鈴木都知事のもとでの東京都長期計画でも圏央道が「広域幹線道路」として位置づけられた。昭和五十九年六月、建設省関東地方整備局相武国道事務所から圏央道第一期計画部分（八王子～川越間、約五〇km）が八王子市に提示され、ここで初めて住民に知らされた。⁽²⁾ これに対して住民は「圏央道建設反対、高尾山にトンネルを掘らせない」をスローガンに二八年前に反対運動を始めた。争いが法廷に持ちれ一二年になる。⁽³⁾ 裁判の結果は、四事件（八裁判）の中で、番号二、四（東京地決平成一五年一〇月三日判時一八三五号三四頁、東京地判平成一六年四月二二日判時一八五六号三二頁）で住民原告は勝訴したが、いずれも高裁で逆転され敗訴となった。高尾山天狗裁判最後の判決となった番号一一（東京高判平成二四年七月一九日裁判所ウェブサイト掲載）は、事業認定庁の行政裁量を広く認めて、本件事業に違法性がないと結論付け、控訴人らの請求を棄却した。この一一事件をもって、約一二年間続いた圏央道裁判は終結した。⁽⁴⁾

さてこれらの裁判の中で争点は多岐にわたったが、本稿では費用効果分析論が行政の自由裁量権に歯止めをかける（違法性判断）物差しになりうるかどうかを検討してみよう。費用効果分析は政府としても膨張を続ける公共事業に対してある種の合理性を与えるため、平成九年一二月の内閣総理大臣が、新規事業の採択段階、その後の再評価、事後評価において実施することを指示して開始された。これを「道路」については建設省道路局・都市局「費用便

番号	事件名	判決年月日	決定ないし判決
1	圏央道あきる野 IC 代 執行手続執行停止事件	東京地決平成 15 年 10 月 3 日判時 1835 号 34 頁	明渡裁決の執行停止
2		東京高決平成 15 年 12 月 25 日判 時 1842 号 19 頁	明渡裁決の執行停止を 取消す
3		最 三 小 決 平 成 16 年 3 月 16 日 LEX/DB25463992	抗告棄却
4	圏央道あきる野 IC 事 業認定・収容裁決取消 請求事件	東京地判平成 16 年 4 月 22 日判時 1856 号 32 頁	事業認定と各明渡裁決 を取消す
5		東京高判平成 18 年 2 月 23 日判時 1950 号 27 頁	被告敗訴部分を取消す
6		最 二 小 決 平 成 19 年 4 月 13 日判例 集未搭載	上告を棄却
7	圏央道事業認定・収用 裁決取消請求事件	東京地判平成 17 年 5 月 31 日訟月 53 卷 7 号 1937 頁	原告らの訴えを却下又 は棄却
8		東京高判平成 20 年 6 月 19 日裁判 所ウェブサイト掲載	控訴をいずれも棄却
9		最 二 小 決 平 成 21 年 11 月 13 日 LEX/DB25471732	上告を棄却
10	圏央道事業認定・裁決 取消請求事件	東京地判平成 22 年 9 月 1 日判時 2107 号 22 頁	原告らの訴えを却下又 は棄却
11		東京高判平成 24 年 7 月 19 日裁判 所ウェブサイト掲載	控訴をいずれも棄却

益分析マニュアル(案)〔平成一〇年〕(以下、「マニュアル」という。)に集約し、これに基づいて、その効果が一以下、すなわち、効果が費用を下回る場合には事業はしない、とされたのである。しかしこれについては当初からマニュアルそのものが「コスト換算可能とされる走行時間短縮、走行経費減少及び交通事故減少にかかる便益のみであって、その算出に際しては、具体的に算定可能な事業費及び維持管理費などは考慮されているものの、その他の要素、例えば周辺環境に与える被害などの点が考慮されているものではない。走行時間が短縮され、走行経費及び交通事故が減少するという理想的な仮定の下に算出されたものであって、その信憑性についてはさらに検討を要する。」というような批判がなされてきた。そこで争点は

一 このようなマニュアルは裁判における

違法判断にあたって有効か

二 このようなマニユアルに従えば圏央道はどのように判断されるか
ということになる。

費用対効果と司法判断

まず、このマニユアルの裁判での有効性について疑問を提示したのが原告の勝訴例（一と四）である。

一 政府は圏央道について先のマニユアルに基づき評価を行った結果「一以上」であるとしているが、このマニユアルではそもそも「交通量」をどのように算定したか不明である。また、利用者が料金を払ってまでこれを利用するか否かは疑問があり、さらに、通常の将来予測であれば当然考慮されるべきその実現可能性の大小は全く考慮されていない。

一 このマニユアルでは、事故の減少、スピードアップによる利益など「積極的な価値」のみに注目しており、本件事業を施行することによって生じる周辺環境への影響、それを最小限にとどめるために必要とされる対策費などの負の側面については一切考慮されていない。従って「積極的価値」だけを前提として多大な便益が生じるものと判断することはおよそ不合理である、

としてマニユアル自体に疑問を投げつつ、原告勝訴に導いている。

他方、原告が敗訴した例では（一と四以外）では、次の四点に特徴がある。

一 マニユアルの分析手法に不合理な点はみられない。

二 費用便益分析の実施とその結果は、事業認定の要件ではない。

三 費用便益分析マニュアルに基づいて計算していることで不合理な点はない。

四 公共の利益は自然環境などに対する影響に優越する

である。これによればマニュアルそのものは正当であり、それに基づいて計測した結果はいずれも一以上であり、したがって道路は合法であり、行政に自由裁量権の逸脱は認められない、ということになる。

国土強靱化と司法統制

このようにして司法は費用効果分析論についてまだ定見が確立されたとはいえず、その判断もバラバラであるが、然しいずれの裁判を見てもこの費用対効果論は避けては通れない物差しになっている問うことは疑いが入れないようである。とすれば問題はこの費用効果分析論を裁判所も納得する正当な物差しにするためにはどう改良するかということであり、ここには今後研究すべき大きな課題が提示されていると思われる。費用として、工事費だけでなく維持費も考慮すること、効果としてスピードアップ、事故減少などの積極価値だけでなく、環境破壊のマイナス効果を入れること、そしてさらに根源的な問題として最も肝心な利用台数について、少子高齢化時代、自然環境保全、持続可能性、他の代替交通機関の発達などにより急激に縮小していく、などなどの問題である。

また自由裁量についてこのような費用効果分析だけではなく、司法の世界では、景観の国民的な価値を認めた川の浦埋立免許差止請求事件（広島地判平成二一年一〇月一日判時二〇六〇号三頁）、あるいは県が前提とした河川の氾濫がそもそも存在していないとした県宮路木ダム事業公金支出差止等請求事件（熊本地判平成二六年二月二八日判例

集未搭載)のように、新しい価値の発見や行政の裁量権以前の過誤の発掘などによる批判なども表れつつあることに注目しておきたい。このようにして行政の自由裁量権は事後的判断である司法によってさまざまに検証されつつあるというのが著者の判断であるが、然し最後にこれを取り巻く大きな政治状況に触れておかなければならない。周知のように安倍政権になって、成長戦略と国土強靱化の合唱によって、再び公共事業の活性化が言われるようになってきた。その中で例えば「道路」は、「防災、すなわち災害の場合の命の防衛、避難、物資の輸送」のためには、この費用効果分析論ではマイナスになっても道路は作らなければならない。いいかえれば、災害の際の効果を考えれば、これまでのような費用効果分析論は不要である、というような論述や政策が目立つようになってきた。このような大きな政治的環境の変化には事後的な「司法」だけでは対応しきれない。五十嵐は、行政裁量を統制するために「立法的解決」と「解釈論的アプローチ」とを提唱した。立法的解決とは、公共事業基本法を制定し、すべての公共事業に適用される費用効果分析基準の原則を定め、さらにこれを受けて道路法などの個別事業法を改正していくというものである。この原則の確立は無駄な公共事業を阻止するためにも必要不可欠であり、国土強靱化論もこの原則に基づいて判断されなければならない。司法判断もこのような立法作業すなわち国民の声の盛り上がりと合わせて成熟していくということを期待し、自己の研究もこのような観点から継続発展させていきたいと思う。

- (1) 大貫裕之「圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消訴訟第一審判決」判時一九〇〇号一九三頁
- (2) 寺西俊一「止まらない高速道路建設—その構造を考える」高尾山の自然をまもる市民の会二八九号(二〇二二)七〜八頁
- (3) 吉山寛「行政裁量論で絡みとられた高裁判決」高尾山の自然をまもる市民の会二八九号(二〇二二)三頁
- (4) 鈴木堯博「高尾山天狗裁判…最後の判決のもつ意味」高尾山の自然をまもる市民の会二八九号(二〇二二)四〜六頁