

## 7. 18地裁判決を どう読むか

### 五十嵐敬喜

皆さんがリニア工事実施計画の認可を取り消すよう求めてたかっているようですが、大変難しい事件と思っています。これだけ多くの方が自己の利益と関係なく頑張っていることについて外からみて敬意を持っております。

これから少し詳しいことをお話ししますが、それが皆さんにとって利益になることを願っています。

700ページに及ぶ地裁判決を読んできましたが、膨大なものなのですべては読み終わっていません。判決要旨を中心に私の意見を申し述べます。

第一に、この裁判は何なのかということです。一番の判決を見て考えなければいけないのですが、率直に言えば、JR 東海に対する工事認可を取り消すということは、国の決定に対して異議をするというインパクトは大きな影響をもたらす大きなことだということです。

それだけの重責を担っていることでまず国に大きなインパクトを与えます。リニアはJR東海の事業ではなく今や国策事業となっているのであります。日本の将来を担うような国家プロジェクトとなっている事業です。国土交通大臣の認可を取り消すとなれば政府全体に大きな影響を与えます。

第二に国会の問題です。国会の責任にも影響します。とくに3兆円もの財政投融資を与えることを承認したのは国会です。これは三権に係る重大な問題です。さらに地方自治体にも少なからず影響を与えます。私は都市政策をやっていますが、新幹線でも中間駅の周辺整備などで地方自治体の経済政策が役割を果たしています。

さらにリニアは超電導磁気浮上式の走行方式を採用しますから、従来の新幹線の2倍近い超高速で走らせる間技術なので、世界から注目が集められています。

今回のリニア訴訟はそれらをすべてやめさせようというものであります。ことごとくをまず確認しておきましょう。

それに対して裁判所はなぜ今回のような判決を出したかということです。色々見てくると日本の裁判はどれも奇妙なことになっていると思います。普通裁判では、それぞれの原告が証拠に基づいて主張していることに裁判所が判決を下す仕組みですが、判決を出すというのは三権分立で裁判官が持っている誰も侵すことができない権限です。その際、裁判所がまず直感で考えてどちらが勝つかという判断をして、その方向に向けて様々なテクニックを使って判決を出すということになっている。裁判官は、国や地方や国際的に大きな影響を与える大きな課題を担当しているわけで、この裁判は最高裁まで行く可能性もある。だから膨大な証拠資料を十分に読み分析し判断をしなければならないという重い責任を担っているわけであり、原発訴訟のように事故が起き、具体的に補

償が発生した場合のように後付けで造ったことが間違いだったと言えるわけであり、そういう事故や被害が起きる前にリニアはやめるべきという原告側の主張を認め工事認可取り消しを判断するのはムリであると裁判官は直感的に感じたのでそれが今回の判決につながったと私は考えます。これが判決を読んで最初に感じた私の感想です。

もう一つ、感想があります。トンネル事故、地下水の噴出など技術的問題について裁判官が一番苦手とするところであり、裁判官のほとんどが法学部出身であり、私もそう出会うが科学技術についてはほとんど勉強していません。リニア工事や供用に危険性があるということを主張する場合、事故が起きないのに、どういうことが原因で事故が起きるかということはどう立証するのかということですね。裁判官は科学技術に疎いのと直感が重なって今回の判決になったと私は思います。逆に言いますと、裁判官が直感を覆し、様々な圧力をはね返しいい判決を出させるためにどうしたらいいかということですね。行政訴訟というのは、犯罪事件のように有罪か無罪かをはっきり判断できないという難しいものになっています。どうやったら難しいプロセスを乗り越えていくのかを考えながら裁判を闘っていかなければならない。いくらシュプレヒコールで声を上げてても裁判官の気持ちを変えるわけにはいかない。裁判長のテクニックをどう破っていくか考えなければなりません。

まず行政処分についてどのようなものであるか。違法と合法、正当と不当という判断がありますが、裁判で争う場合は違法であると言えることの証明が必要です。地下水の問題などで工事による影響を皆さんが主張しているが、これは不当性の主張であって、工事認可が違法だという根拠にはなりません。違法というためには使う条件があります。一つは全幹法とか鉄道事業法、環境評価法などに反しているとかをきちんと指摘していないと主張しましたが、判決ではリニアは全幹法の対象になるもので、環境評価法には反していないと判断しました。ですから、第一に、この事業が法律の適用にかなっているのかなどを立証しなければなりません。

裁判を見ていると、こういう事情でリニア工事の実施や供用が法律に反していると証明するのは極めて難しいと私は思います。なぜかと言うと、皆さんはリニア事業について日本社会全体の問題として争っているわけで、確かにリニアの安全性などは不安であるわけですが、社会全体への影響などを全幹法や鉄道事業法が規定しているわけではありません。これらの法律はすべて環境問題、社会問題に影響を与えることを考慮してつくられた法律ではないということです。ただひたすら鉄道を作る、道路を作るためにつくられた法律であります。環境や市民生活に与える影響は全く考えていないのです。

世界からも批判を受けて環境影響評価法がつくられました。環境影響評価をちゃんとやってからでないと事業は進められませんよということになったわけです。この法律を武器に事業の違法性を考えることができるようになりました。そのことはあとで説明します。

まず中間判決で言われた原告適格ということについてどう考えるかですね。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のは、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工事による具体的な被害を受ける人に限られるという、これが第一の関門です。

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、工事中の車両運行等に伴う大気汚染、水質汚濁、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著しい被害を恐れがあるもの」（個人的利益）と限定しました。第二の要点は、この「違法性の主張の制限」であります。行政事件訴訟法10条1項には「事故の法律上の利益に関係ない違法は争うことができない」とあります。リニアが持つ欠陥、例えば「JR東海の財政事情、南アルプストンネル工事により自

然破壊や地下水の遮断、事故防止対策の不全、残土処理場の自然破壊や危険性」(公共的被害)に  
関しては個々人が意見を言うのは自由だが、裁判で争うに足る法律上の利益は持っていないので  
す。この違法性の制限とは、リアルに言えば、リニアの高架橋工事によって日照を阻害されるから  
工事認可を取り消されるかということです。日照だけでなく工事中の騒音や振動などの証拠を集め  
てみてだからリニア全体を止めるべきと言えるのでしょうか。このような土俵、根拠法の解釈、原  
告適格、違法性の主張制限が厳格にされれば、リニア全体の欠陥の審理に入ることにはできず、全く  
勝ち目がなくなるというわけです。中間判決と7.18判決は本質的にそのことを示しています。

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ます。それを示唆する  
のが環境影響評価法(アセス法)であります。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と言うのにこれを看過して処分すれば、その処分  
は違法になります。ここで重要なのは、アセス法の在り方は処分の違法性  
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点であります。オーストラリア条約  
は①情報アクセス権、②公衆参加権、③司法アクセス権のうち、司法アクセス権についてみますと、  
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の保障、③環境法  
規違反に値する司法アクセス権の保障という3つの原則を定めました。これによりますと、どの  
段階でもだれでも裁判所に提訴できることになります。

日弁連も2017年2月16日の「環境に係る市民参加を保障するためにオーストラリア条約への加入  
と国内法制の拡充を求める意見書」の提出の中で、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」を付与すべきであると提言しています。

(※)日本はオーストラリア条約を批准していない

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のでしょうか。

アセス法は、「手続き」、「評価の対象」、「判断基準の三つから構成されます。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、国民や地方公共団体から意見を聞き、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り、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」です。大気環境、水環境、地下水、土壌、動植物の生態系などですね。す  
なわちこれによりますと、審査の対象は個別的利益ではなく公共利益全体に及ぶものと考えられま  
す。

そして重要な点は、この評価にあたって、環境省は「国民及び地方公共団体の意見」聞かなけれ  
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す。なお安全性については、全幹法と  
鉄道事業法でも当然審査しなければならないと、もちろん事業全体の財政事情も完成・運用能力として  
審査と評価は不可欠となります。

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リニアにゴーサインを出しまし

環境省によるリニアのアセスには全国民が参加できるとしています。とすれば、当然裁判に訴え  
てその是正を図ることができます。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り  
ます。

原告適格について考えてみましょう。確かに行訴法9条1項に言うように「法律上の利益を有す  
るもの」以外に原告敵カウを認めていません。しかし同条2項は「当該処分又は裁決の根拠となる  
法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮され  
べき利益の内容及び性質を考慮する」としています。「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、その趣旨及び目的を参酌する」としています。ここでいう関係法令にはアセス法が含まれているので、アセス法による参加当事者はまさしくこの2項による原告として認めるべきであります。

判決は、環境評価に係る個人の参加権を無視して、「評価書」の不備については何らの疑問を抱いていません。これは当事者の主張や根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ものであります。

日本でアセス法は1993年に制定されましたが、アセス法の有効性を考える上で重要になるのはオーフス条約です。1969年のアメリカ「国際環境政策法」を元にこれを受け継いだのが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）」です。1992年の国際連合会議で発せられたリオオーフス条約の元になった1992年のリオ宣言で、「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・行政手続きへの参加権を各国が確保すべきことが国際的に合意しました。

もう少し原告適格について言うと「十分な利益を有する者」及び「権利侵害を主張する市民」が原告になることができることに注目したい。つまり、一審中間判決が言うような法律上の個別利益を有する者以外にも原告になれることになる。

南アルプストンネルなどは最大の環境破壊であり、団体訴訟権がない日本で個人が原告になることは環境保護のため「十分な利益」を持つことになるでしょう。オーフス条約を検討していただくと日本の裁判史上に有益なことがあると思います。ぜひ環境評価に関する原告適格を維持していただきたいと思います。

行政訴訟には打ち破り難い最大・最強の「壁」が残っています。それが「行政裁量論」であります。これは先ほどの裁判所の「直感」の法的武装とも大きく関係しています。

行政は法治国家のもとで処分の前提前提となる法律に適合しなければ処分を行うことはできません。しかしこの前提になる法律では、何が合法でありまた違法であるかについてこと細かく定めることができない。これを個別事業に応じて擁していくのが「行政裁量」であります。沖縄県辺野古、長崎県諫早湾、そして道路やダムをめぐるたくさんの裁判は、この行政裁量と関わってきました。様々な訴訟は行訴法的に言えば、「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ものであって、裁量権の範囲を逸脱しまたはこれを濫用したか」、(行訴法30条)どうかをめぐる戦いであり、結果として原告(国民)はほとんどがこの戦いに敗れてきました。これまでの行政訴訟の経過から言えば、日本では途方もなく無限大とっていいくらいの広範な「行政裁量」が認められてきたことです。このような広大・無限の行政裁量権に対しどのような枠をはめていくかであります。「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、その違反基準を定めていくという考えであります。

リニア裁判の争点になるのは、「判断過程の審査」でしょう。これは国交大臣が最終判断に至るまでの様々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ことです。元はJR東海が行う民間事業であったのが「国策事業」となり様々な組織が関与するようになりました。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、そして国民意見の参照など様々なプロセスを経てリニア工事認可という処分が決定されたのです。「判断過程の審査」がなぜ重要かと

言えば、そのプロセスの中に「重大な事実の欠落、評価の誤り、情報公開と参加が保証されなかった」などの欠陥がないかどうかを見ていく必要があると考えます。

今回の判決はこの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す。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、最終的に認可処分は問答無用的に「裁量権の範囲」であり「権利に濫用はない」としてとどめを刺すものであります。

リニア裁判は近代法治国家としての異常を「行政裁量」という論点から浮き彫りにしその是正をするという大きな意義を持っています。それゆえ逆に「日本法治国家」の反撃も強烈になりことを覚悟しなければなりません。皆さんの努力によって、ぜひ今回の裁判で新機軸を生み出してほしいと期待します。 以上