

行政法講座

7 公益と私益——圏央道執行停止事件を素材として

一 利益衡量

「利益衡量」とは、ある法文の解釈にあたり、二つの相対立する利益の重要度を比較することで、優先すべき利益を保護するために行われる法的思考態様のひとつである。一般に、「私益」と「公益」が対立する私人間の紛争であれば、両者の比較はそれほど難しくない。しかし、行政当局を一方当事者とする行政紛争の場合、行政側はスケールの差はあれ、「公益」を代弁し、私人は行政に対して異議を唱える形で自己の利益を主張するので、「公益」対「私益」という対立構造がうまれる。

学習院大学教授 櫻井敬子

成田空港建設をめぐる紛争として、成田新法事件がある。この事件は、空港建設に反対する過激派の活動に対抗するために、急遽制定された「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法」に基づいて、運輸大臣（当時）が過激派の活動拠点となっていた「団結小屋」に対して工作物使用禁止命令を出したが、それが事前手続を欠くものとして憲法三一条のデュー・プロセスの要請に反するのではないかが争われたものである。最高裁は、次のように述べている（最判平成四年七月一日）。少し長いが、引用する。

「そこで検討するに、本法三一条一項一号に基づく工作物使用禁止命令により保護される利益は、新空港若しくは航空保安施設等の設置、管理の安全の確保並びに新空港及びその周辺における航空機の航行の安全の確保であり、それに伴い新空港を

利用する乗客等の生命、身体の安全の確保も図られるのであって、これらの安全の確保は、国家的、社会経済的、公益的、人道的見地から極めて強く要請されるところである。他方、右工作物使用禁止命令により制限される利益は、多数の暴力主義的破壊活動者が、当該工作物を集合の用に供する利益にすぎない。しかも、前記本法制定の経緯に照らせば、暴力主義的破壊活動等を防止し、前記新空港の設置、管理等の安全を確保することには高度かつ緊急の必要性があるというべきであるから、以上を総合して衡量すれば、規制区域内において暴力主義的破壊活動者による工作物の使用を禁止する措置を採りうることは、公共の福祉による必要かつ合理的なものであるといわなければならない。」（傍点筆者）

ここでは、国際空港の建設にかかわる「公益」と、これに反対する私人所有の小屋という「私益」が対立させられている。最高裁によれば、前者は「国家的、社会経済的、公益的、人道的見地」にかかわる重大な利益であり、後者は、「暴力主義的破壊活動者」の工作物にすぎない。最高裁は、この「とんでもなく大事な利益」と「どうでもいような利益」を「衡量」して、前者のために後者が規制されてもやむをえないといっているわけである。

しかし、こんな比較であるだろうか。公益と私益を単純に比較したら、公益が優位するの

は当たり前なのではないだろうか。最高裁判決のように、ご大層に両者を「衡量」などしていただかなくても、結論は明らかである。本件事案の当否は別として、一般論として、空港や道路などの公共事業をめぐる紛争において、このような素朴な利益衡量を許すとしたら、私人はつねに敗訴することになり、それでは裁判に持ち込む意味はほとんどなくなってしまう。今回は、圏央道建設にかかる執行停止をめぐる対照的な二つの決定を素材として、公共事業紛争における公益と私益のバランスのとり方について、考えてみたいとおもう。

二 圏央道執行停止事件

(1) 事案の概要および経緯

事案は、圏央道という都心から四〇〜六〇km圏に位置する都市を連絡する自動車専用の環状道路の建設をめぐる紛争であり、道路建設予定地に居住する住民らが、国土交通大臣・日本道路公団が行った事業認定およびこれを前提として東京都収用委員会が行った収用裁決（権利取得裁決および明渡裁決）に対して、事業認定および収用裁決の違法性を主張してそれぞれについて取消訴訟を提起したというものである（両者は被告を異にする別個の訴訟であるが、東京地裁で併合審理されている）。しかし、取消訴訟を提起しただけでは、道路建設はそのまま進捗す

るのが原則であり（これを執行不停止原則という。行訴法二五条二項）、明渡裁決の執行が行われると、住民らが居住している建物は取り壊され、住民は土地からいったん出て行かなければならない。そこで、本案である取消訴訟の決着がつかずまで、とりあえず住み続けられるように、仮の救済を求めて執行停止が申し立てられた。この申立てに対して、東京地裁（平成一五年一〇月三日決定判例時報一八三五号三四頁）は、住民らの「居住の利益」が代替不能であることを説いて判決が言い渡される日の一五日後までの執行停止を認めたが、東京高裁（平成一五年一二月二五日決定判例時報一八四二号一九頁）は、「圏央道の公共的意義」を高らかに謳って、一転、東京地裁の執行停止決定を取り消した。最高裁は、平成一六年三月一六日に特別抗告を棄却した。

行訴法上、裁判所は、「回復困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」に執行停止をすることができると、ただし、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」にはこれをすることができないとされている（行訴法二五条二項、三項）。つまり、執行停止が認められるかどうかは、圏央道の公共性（公益）と住民らの損害（私益）をどう「衡量」するかにかかっている。

(2) 「公益」の値段

まずは、わかりやすいところからいこう。公共事業に対する国民の強い批判を受けて、最近はその費用対効果を数字ではじきだし、コストとベネフィットを比較して、事業の正当性ないし不当性を論ずることが行われている。この圏央道という巨大公共事業についても同様の作業がなされており、国側は、本件事業区間（日の出インターチェンジからあきる野インターチェンジまでの区間）の事業遅延による「社会的経済的損失」について、「コスト換算可能な走行時間短縮や走行経費減少、交通事故減少にかかわる損失だけでも年間約四〇億円と推計される」とし、この甚大な損失はすべて国民が負担しているから、「これ以上の遅延は到底許されるものではない」としている。簡単にいえば、本件事業の公益は四〇億円というのが行政側の主張ということになるが、この主張に対して、裁判所はどう答えたであろうか。

順序が逆になるが、東京高裁の鬼頭季郎裁判長は、国土交通省の所管事務所が、本件区間の便益の効果を「費用便益分析マニュアル」（平成一〇年六月）に基づいて算定した結果は三七・三億円であると認定したうえで、この数字をそのまま受け入れ、本件事業は年間三七億円を超える経済的効果が期待できるとする。そして、こうした予測や推計による見込みは、「事業推進のための宣伝本位の作為的な不合理なも

のであるとまでは認めがたい」ので、この見込みを前提とする限り本件事業は「極めて公共性の高い」ものであるという。つまり、行政当局のいうとおり、御説ごもつとも、何も付け加えることはありません、というわけである。

これに対して、何かと話題の東京地裁の藤山雅行裁判長は、ちよつと違う。まず、四〇億円という何やら怪しげな数字について、その算定対象が走行時間短縮などコスト換算可能な便益に限られ、周辺環境に与える被害など「その他の要素」が考慮されていないと指摘する。さらに、この数字が、あくまでも「将来の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」ことから、公共の福祉に対する影響を考えるにあたって、「このような値をそのまま取り入れることはできない」としている。

事業評価における費用便益効果の算出基準およびその法的意味あいについては、いつか別途論ずることとしたいが、ごく最近、国土交通省は、「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針」を策定し（平成一六年二月）、平成一一年来用いられてきた費用対効果分析に関する運用指針を大幅に改善したところである。評価基準の定量化という困難な作業について、憲法機関にまつりあげられた会計検査院が、戦後五〇年の間無為無策であったことに思いを致せば、

国土交通省による事業評価基準の開発の努力は高く評価されて然るべきであるが、評価基準としての成熟度はまだまだであり、そのことは同省自身が自認するところである。今日の基準ですらそのように感じられるのに、平成一〇年段階のマニユアルのレベルなど推して知るべしである。計算できる部分だけを捉えて機械的に算出したにすぎない約四〇億という数字の正当性について、一定の疑問を呈し、その採否について慎重な姿勢を示すことは、法律家としてごく自然で誠実な反応とおもわれるが、これを無批判に「まるのみ」する東京高裁とは、一体どういう国家機関なのであろうか。行政の示した予測が、「宣伝本位」で「作為的」で「不合理」ではないのは、当たり前である。鬼頭裁判長は、わが国をどこかの野蛮な未開の国だとも思っておられるのか。

(3) 私益の性質

次に、「衡量」の対象となる居住者の利益についてみてみよう。こちらは、巨大公共事業に比べると、まことにささやかな家数軒。そのせいか、私益の値段は計算されず、その「性質」がもつばら問題とされている。地裁決定では、居住の利益が、単なる財産権ではなく、「人格権の基盤をなす」ものであり、「いったん失ってしまうと容易に他のもので置き換えることができない非代替的な性質を有する」とされる。

他方、高裁決定では、居住の利益が人格権的なものであることを認めつつも、それが「国土利用や社会的基盤の上に成り立つものにすぎない」とし、本件の場合には金銭賠償で十分補填される、としている。この点については、地裁と高裁とで、ニュアンスの差は随分大きいけれども、質的な相違があるとはまではいえないと理解される旨指摘するにとどめ、話を進める。

三 公益と私益の「衡量」

以上を前提として、公益と私益をはかりにかけることが果たして可能なのかという問題意識から、対照的な二つの決定を改めて分析してみる。

(1) まず、高裁決定の特徴は、「圏央道の公共的意義」を熱意をこめて、能弁かつ多弁に説くところにある。決定文を一読していただければ明白であるが、ポイントは二点ある。いわく、①総延長約三〇〇kmに及ぶ自動車専用高規格幹線道路たる圏央道は、首都高速中央環状線および東京外かく環状道路とともに「首都圏の三環状道路」を構成し、これらが都心から放射状に伸びる東名高速道路などの高速自動車国道路ならびに東京湾岸道路などの一般国道からなる「九本の放射方向道路」と相互に接続することにより、「三環状九放射方向道路」として高速道路ネットワークを形成して、都心を通過する

だけの交通を排除し、都心近郊の交通を適切に分散導入することにより首都圏の交通混雑を緩和する、②横浜市、つくば市、木更津市などの中核都市を連絡することにより、都心部に過度に集中した業務機能等を適切に分散させて地域開発を促進し、現在の一極依存構造から拠点分散型構造へと変換を図ることで、周辺の中核都市を中心に自立性の高い地域を形成し、都市部との相互の機能分担と連携交流を行う東京圏における分散型ネットワーク構造の基本的骨格を形成するなどの首都圏の更なる発展のための役割を担うことを目的とする云々。

おそらく、責任ある行政当局は絶対しないであろう、このような手放しの公共事業礼賛は、ほとんどほめ殺しの域に達しており、是非決定文をお読みいただきたいが（特に判例時報一八四二号二六～二七頁）、高裁決定は、執行停止にかかる一方の要件である「公共の福祉に及ぼす影響」について、上記のように述べ、それと「相手方らの被る損害」を「衡量」して、執行停止をすべきでない結論する。その論理構造は成田新法事件の最高裁判決と同一であり、「衡量」とは名ばかりで、二つの法益を較べる作業自体が意味をなしていない。

(2) これに対して、地裁決定は、圏央道全体の公益性については、「本件事業の必要性」という項目の中で、それが圏央道事業の一環であ

る旨簡単に述べるにとどまる。そのうえで、圏央道の完成予定が今後一〇年以内という長期のものであって、本件区間の工事が全体の工事完成にただちに影響を与えるものではないこと、執行停止を認めたとしても工事遅延による年間四〇億円という損失等については信憑性に問題があり、ただちに採用できないこと、本案の審理状況からして代執行手続を第一審判決まで停止することによる遅延の期間は四ヶ月から七ヶ月程度にとどまるものであることからすると、公共の福祉に与える影響は「軽微」であると述べる。そして、こうして把握された公益との「対比」においてみれば、居住の利益を奪われる住民らには「回復困難な損害」が生じるとして、執行停止を肯定するという結論が導かれる。

地裁決定の論調は、日光太郎杉判決（東京高裁昭和四八年七月一三日）を彷彿とさせるが、同決定は、本件事業の公益性について、大上段の観念的議論から演繹するのではなく、生身の人間である住民の視点に立ってこれをより具体的に叙述しようとするものである。かつこよくいえば、「国家から見おろした公益」ではなく、「住民の目線から見た公益」とでもいおうか。もちろん、だからといって地裁決定が公益と私益の利益衡量に成功しているということには直ちにはならないが、二つの異質な法益をな

く同じ次元で具象化したうえで両者を比較しようとしている点で、少なくとも利益の較べ方、論理の立て方という意味では、地裁決定のほうが高裁決定に比べてずっと誠実にこの問題に取り組んでいることははっきりしている。

(3) 公益と私益の調整は、行政紛争において避けて通ることのできない最も難しい課題である。この難問に、裁判官はどのように答えるのか。高裁決定は、行政の期待どおり（否、期待以上のものであるがゆえに却って迷惑がられているフシもある）のものであり、あるいは最高裁の「覚え」もめでたいかも知れない。しかし、関東平野をまたぐ「三環状九放射方向道路」の圧倒的な威圧感のもとで、これに対抗できる私人の利益など存在しない。法律論は、論理こそ命である。「衡量」という破綻した論理によって、私人の利益が切り捨てられることは、許されない。

（つづく）

