

〔7〕

一 がけ崩れのおそれが多い土地等を開発区域内に含む開発許可の取消訴訟と開発区域周辺住民の原告適格

二 開発許可の取消訴訟を提起した開発区域周辺住民の死亡と訴訟承継の成否

(平成六年<sup>商</sup>第一八九号 同九年一月二八日第三小法廷判決 一部破棄自判・一部終了)  
 (第一審横浜地裁 第二審東京高裁 民集五一巻一号二五〇頁)

〔判決要旨〕

一 開発区域内の土地が都市計画法(平成四年法律第八二号による改正前のもの)三三三条一項七号にいうがけ崩れのおそれが多い土地等に当たる場合には、がけ崩れ等により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、開発許可の取消訴訟の原告適格を有する。

二 開発行為によって起こり得るがけ崩れ等により生命、身体等を侵害されるおそれがあると主張して開発許可の取消訴訟を提起した開発区域周辺住民が死亡したときは、右訴訟は当然終了する。

〔参照条文〕

(一、二につき) 行政事件訴訟法九条、都市計画法(平成四年法律第八二号による改正前のもの)二九条、三三三条一項七号、都市計画法施行令二八条、都市計画法施行規則二三条、都市計画法施行規則(平成五年建設省令第八号による改正前のもの)二七条

(二につき) 民訴法二〇八条

〔解説〕

## 一 事案の概要

1 本件は、Y（川崎市長）がした都市計画法（平成四年法律第八二号に基づく改正前のもの。以下同じ。）二九条の開発行為の許可（開発許可）について、開発区域の近接地に居住するXらが取消しを求めた行政訴訟である。なお、一審においてはXらは二二名であったが、二審から三三名となつていてある。

一、二審は、いずれもXらには原告適格がないとして、本件訴えを却下した。したがつて、上告審における論点は、開発区域周辺住民の開発許可取消訴訟の原告適格である。この問題は、いわゆる第三者の原告適格論の重要な論点の一つであるが、これまで最高裁の判例はなかつた。

本件許可処分は、訴外A及びBによるマンション建設のための開発行為についてされたもので、Xらは、急傾斜地である開発区域の南東側（下方）又は北西側（上方）の近接地に居住している。Xらは、本件開発許可には都市計画法三三条一項一四号の関係権利者の相当数の同意を得ていないと違法があると主張したほか、本件開発行為によつて起こり得るかけ崩れ、地すべり又は土砂の流出により、その生命、身体、健康、精神及び生活に関する基本的権利並びに有効な生活環境を享受する権利を侵害されるおそれがあると主張した。

### 2 一審は、次のとおり判示して、Xらの原告適格を否定した。

(一) 取消訴訟の原告適格は、当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者、すなわち当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうと解すべきである。

(二) 当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的な利益を、それが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべき趣旨を含むものと解される場合には、法律上保護された利益があると解すべきであるが、同利益は、行

政法規が、専ら他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果、その付隨的効果として一定の者が受けることになる反射的利益とは区別されるべきである。

(三) 都市計画法二十九条に基づく開発行為の許可は、専ら国土の発展及び公共の福祉の増進という一般的、抽象的な公益の実現に依拠してされるものと解され、個々人の個別具体的な権利、利益を保護しているものとは認め難い。また、開発行為の許可自体の法的効果として、許可申請者の周辺住民の権利、利益に対する侵害又は侵害のおそれが生ずるものではないし、右侵害等が正当化されるものではない。

(四) 都市計画法三十三条一項六、九、一〇、一四号は、公益を保護する趣旨の規定であり、周辺住民の個人的利益を保護する趣旨の規定ではない。

(五) したがつて、Xらは、本件処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者とは認められない。

3 原審は、一審判決を引用して、控訴を棄却した。

そこで、Xらが上告した。

## 二 上告理由と本判決

1 上告理由は、(1) 原告適格を基礎付ける法律上の利益は、「法的保護に値する利益」と解すべきであり、原審の採つている、法律上の利益=「法的に保護された利益」という法解釈は、周辺住民の利益保護に欠けるものであつて、憲法三二条に違反する、(2) 都市計画法三十三条一項一四号は同意権者の相当数の同意を要求することにより、同意権者の法的利益を保障しているのであり、これを否定した原審の判断は、同号の解釈を誤るものである、ということを具体的な根拠として、Xらの原告適格を否定した原審の判断を非難するものである。

2 本判決は、右(1)、(2)の主張自体はいずれも採用しなかつたが、次の(一)のとおり判示して、都市計画法三三条

一項七号の規定を根拠に、がけ崩れ等により生命、身体等に直接的な被害を受けるおそれがある開発区域周辺住民の原告適格を肯定的に解し、本件においてXらに原告適格が認められるかどうかの検討をしないまま訴えを不適法とした一、二審判決を違法として、原判決を破棄し、一審判決を取り消して、一審に差し戻した。また、Xらのうち一名が死亡したことにより、その部分については、訴訟が終了しているとして、その旨を宣言した。

(一) 「行政事件訴訟法九条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消せることとめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。そして、当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである(最高裁平成元年(行)第一三〇号同四年九月二二日第三小法廷判決・民集四六巻六号五七一頁参照)。」

「都市計画法三三条一項七号は、開発区域内の土地が、地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれが多い土地その他これらに類する土地であるときは、地盤の改良、擁壁の設置等安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていることを開発許可の基準としている。この規定は、右のような土地において安全上必要な措置を講

じないままに開発行為を行うときは、その結果、がけ崩れ等の災害が発生して、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、そのような災害を防止するために、開発許可の段階で、開発行為の設計内容を十分審査し、右の措置が講ぜられるように設計が定められている場合にのみ許可をすることとしているものである。そして、このがけ崩れ等が起きた場合における被害は、開発区域内のみならず開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接的に及ぶことが予想される。また、同条二項は、同条一項七号の基準を適用するについて必要な技術的細目を政令で定めることとしており、その委任に基づき定められた都市計画法施行令二八条、都市計画法施行規則二三条、同規則（平成五年建設省令第八号による改正前のもの）二七条の各規定をみると、同法三三条一項七号は、開発許可に際し、がけ崩れ等を防止するためにがけ面、擁壁等に施すべき措置について具体的かつ詳細に審査すべきこととしているものと解される。以上のような同号の趣旨・目的、同号が開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等にかんがみれば、同号は、がけ崩れ等のおそれのない良好な都市環境の保持・形成を図るとともに、がけ崩れ等による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域内外の一定範囲の地域の住民の生命、身体の安全等を、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである。そうすると、開発区域内の土地が同号にいうがけ崩れのおそれが多い土地等に当たる場合には、がけ崩れ等による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、開発許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である。」

(二) 「記録によれば、上告人X<sub>3</sub>は、本件訴訟が当審に係属した後の平成七年九月二〇日死亡したことが明らかである。同上告人の有していた本件開発許可の取消しを求める法律上の利益は、同上告人の生命、身体の安全等といふ一身専属的なものであり、相続の対象となるものではないから、本件訴訟のうち同上告人に關する部分は、その

死亡により終了したものというべきである。」

### 三 説 明

#### 1 第三者の原告適格

(一) 行政処分の名宛人以外の者がどのような場合に行政処分の取消訴訟を提起する原告適格を有するかという問題は、第三者の原告適格論といわれる困難な問題である。この問題は、結局のところ、原告適格について規定する行政事件訴訟法九条にいう「法律上の利益を有する者」の解釈問題ということができる。

#### (二) 判例理論

この問題についての代表的な判例は、次のとおりである。

- ① 最高三小判昭五三・三・一四民集三二巻二号一一頁（ジユース表示事件）
- ② 最高一小判昭五七・九・九民集三六巻九号一六七九頁（長沼ナイキ事件）
- ③ 最高二小判昭六〇・一二・一七判時一七九号五六頁（伊達火力発電所事件）
- ④ 最高二小判平元・二・一七民集四三巻二号五六頁（新潟空港事件）
- ⑤ 最高三小判平四・九・二三民集四六巻六号五七一頁（もんじゅ事件）

以上の判例理論の到達したところは、本判決の引用する⑤のもんじゅ事件判決の判示するところであるが、これを整理すると、以下のとおりである（注一）。

- (1) 行政事件訴訟法九条にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう。
- (2) 当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的な利益を専ら一般的公益の中に吸収解消せざるにとどめ

ず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する。

(3) 当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。

判例の採る以上のような理論は、処分の根拠法規が現に保護している利益、すなわち法律によつて保護された利益を「法律上の利益」と解するものであり、「法律上保護された利益説」と呼ばれる。これに対し、原告適格の有無を、根拠法規が保護する趣旨の規定を置いているかどうかによるのではなく、当該個人的利益が法的な保護に値する内容・性質のものであるかどうかによつて決しようとする見解も主張されており、「法律上保護に値する利益説」と呼ばれている(注二)。もんじゅ事件判決によつて集大成された判例理論は、法律が保護しているか否かを決するに当たつて、保護の対象とされている利益の内容・性質をも考慮に入れようとするものであり、法律上保護に値する利益説と実質的に異なるくなつてきてているとの論評もされているところである。ただ、理論の問題としては、行政事件訴訟法の「法律上の利益」を実定法の規定を離れて法的保護に値するかどうかによつて決しようとする見解は、採り得ないものであり、法律上保護された利益説によるべきである。

開発許可取消訴訟の周辺住民の原告適格についても、右の考え方から従つて検討するのが適当である。本件の一、二審の判断は、一般論に関する限り、右判例理論に立脚しており、問題はないものといえよう。上告理由の(1)は、判例理論の採らない「法律上保護に値する利益説」を前提とするもので、それ自体は失当である。しかし、「法律上

保護された利益説」に立った上で、Xらに原告適格が認められるか否かは、それとは別に検討する必要がある。

### (三) 判例の具体的判断

前記の各判例は、以上のような理論（法律上保護された利益説）に立った上で、①判決は一般消費者の原告適格を、③判決は周辺住民の原告適格を、それぞれ否定したが、②④⑤判決は周辺住民の原告適格を認めた。①は一般消費者についての判例であり、本件に直接の参考となるものではないから、ここではそのほかの判決の具体的判断の要旨をみておくことにする。

まず、②判決（長沼ナイキ事件）は、森林法に基づく保安林指定処分につき、同処分は、一般的公益の保護を目的とする処分とみられるが、同法は他方において、保安林の指定に「直接の利害関係を有する者」は保安林の指定申請をすることができるものとし、また、保安林の指定解除に右の者が異議があるときは、意見書を提出したり、聴聞手続に参加することができるものとしており、これらの規定と、旧法においては右の者に行政訴訟の提起を認められた明文の規定が置かれていたという沿革とを併せ考慮すれば、同法は森林の存続によつて不特定多数者の受ける生息利益のうち一定範囲のものを公益と並んで保護すべき個人の個別の利益ととらえ、かかる利益の帰属者に対し保安林の指定につき「直接の利害関係を有する者」としてその利益主張をることができる地位を法律上付与しているものと解するのが適當であるとした上、この「直接の利害関係を有する者」は保安林の指定解除処分について原告適格を有すると判断した。そして、右の「直接の利害関係を有する者」の範囲は、右の生活利益の具体的な内容と性質、その重要性、森林の存続との具体的な関連の内容及び程度等に照らし右のような法的地位を付与するのが相当であるかどうかによつて決するほかはないとした上で、保安林の指定解除により洪水緩和、渇水予防上直接の影響を被る一定範囲に居住する住民は右の者に当たるとした。

次に、③判決（伊達火力発電所事件）は、公有水面埋立法に基づく公有水面の埋立免許について、同法には埋立免許の対象公有水面の周辺の水面において漁業を営む者の権利を保護することを目的として埋立免許権又は竣工認可権の行使に制約を課している明文の規定はなく、また、同法の解釈からかかる制約を導くことも困難であるとして、右の者の免許取消訴訟の原告適格を否定した。

また、④判決（新潟空港事件）は、航空法に基づく定期航空運送事業免許につき、同法一条は航空機の航行に起因する騒音による障害の防止を図ることを目的の一つとしているところ、免許基準である「事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであること」についての審査は、その内容が右の目的に沿うかどうかという観点から行われるべきものであり、また、右目的に照らせば、飛行場周辺に居住する者に航空機騒音障害を与えていた場合には、運輸大臣は、事業改善命令の一つとして事業計画の変更を命ぜることができると解されるし、同法の関連法規に基づき騒音障害の防止等のために必要があるときは航空機の航行方法の指定をする権限を有したことからすれば、航空法は、右目的を達成する一つの方法として、免許審査において事業計画が航空機騒音による障害の防止に適切な内容のものであるか否かを審査すべきものとしているのであるとの解釈を導き出した上、航空機騒音による障害の被害者は、飛行場周辺の一定の地域的範囲の住民に限定され、その障害の程度は居住地域が離着陸経路に接近するにつれて増大するものであることなど航空機の騒音による障害の性質等を踏まえて前記法体系みると、航空法一〇一条一項三号にいう「経営上及び航空保安上適切なもの」との規定は、飛行場周辺に居住する者が航空機の騒音によって著しい障害を受けないという利益を保護すべきとする趣旨を含むものと解することができるとした。そして、新たに付与された定期航空運送事業免許に係る路線の使用飛行場の周辺に居住していく当該免許に係る事業が行われる結果、当該飛行場を使用する各種航空機の騒音の程度、当該飛行場の一日の離着陸回数、離着陸の時間帯等か

らして、当該免許に係る路線を航行する航空機の騒音によつて社会通念上著しい障害を受けることとなる者は、当該免許の取消訴訟の原告適格を有するとした。

そして、(5)判決(もんじゅ事件)は、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(原子炉等規制法)に基づく原子炉設置許可処分につき、同法一条は原子炉の利用等による災害の防止等を目的としており、同法二四条一項三号の技術的能力に係る部分及び四号の許可基準が設けられた趣旨は、これらの要件を欠くときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼすなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、原子炉設置許可の段階で安全性の審査をすることにしたなどという点にあるとした上、事故が起つたときは、原子炉施設に近い住民ほど原子炉事故による被害を受ける蓋然性が高く、しかもその被害は直接的かつ重大となり、特に、原子炉施設の近くに居住する者はその生命、身体等に直接的かつ重大な被害を受けるものと想定されるという被害の性質等にかんがみると、同項三号の右部分及び四号は、単に公衆の生命、身体の安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、原子炉施設周辺に居住し、事故がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解するのが相当であるとした。そして、当該住民の居住する地域が、右の直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域であるか否かは、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と原子炉の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものであり、電気出力二八万キロワットの原子炉から約二九ないし五八キロメートルの範囲内の地域に居住している住民は原告適格を有するとした。

## 2 開発許可の取消訴訟の原告適格

(1) 城がけ崩れのおそれが多い土地等を開発区域内に含む開発許可の取消訴訟と開発区  
と訴訟承継の成否

### (一) 判断基準

本件Xらが本件開発許可の取消訴訟の原告適格を有するか否かは、右の判例理論に従つて検討すると、① 開発許可の根拠法規である同法三十三条等が周辺住民個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むか否か、そして、これが肯定される場合には、② 本件Xらが右の利益を保護されている住民に当たるか否か、により決せられるものということができ、これを判断するには、右根拠法規の趣旨・目的、当該根拠法規が開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきであるということとなる。

#### (二) 周辺住民の個人的利益を保護する趣旨の有無

##### (1) 裁判例

この点に關してこれまでに紹介された下級審の裁判例は、本件の一審判決を含め、一致してこれを否定しており、下級審裁判例の上では周辺住民に原告適格を認めないとする考え方で固まっていた(注三)。これらは、いずれも、都市計画法は都市の健全な発展と秩序ある整備を図る（同法一条）という公益を保護する法律であつて、同法三十三条等の開発許可の根拠規定をみても、周辺住民の個人的利益を保護する趣旨のものは見当たらず、同条等の規定も良好な都市環境の保護という公益保護の趣旨を出るものではないとするものである。本件の一、二審判決は、これらの下級審裁判例の流れに沿つものである。

##### (2) 学 説

右裁判例についての評釈等みると、法律上保護に値する利益説に立つてこれらを批判するものと、法律上保護された利益説に立つてこれらを支持するものとに分かれており、第三者の原告適格論につきいづれの見解を探るかにより結論が決まるという色分けとなつてゐる。そのような中で、中込秀樹外・行政事件の一般的問題に関する実

務的研究・司法研究報告書四五輯二号九七頁が、法律上保護された利益説に立ちつつ、都市計画法三三条一項七号については、周辺住民の個人的利益の保護の趣旨が含まれているものと解されるとしている（ただし、同項六、九号については消極、一〇号については一応消極）のが注目される。

### （3）本判決の判断

#### ア 総則規定の検討

都市計画法は、総則において、「この法律は、……都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。」（一条）、「都市計画は、……健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと（等）を基本理念として定めるものとする。」（二条）、「国及び地方公共団体は、都市の整備、開発、その他都市計画の適切な遂行に努めなければならない。」「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行う措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない。」（三条）と規定している。これらの総則規定をみると、同法は、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図るという公益保護の観点から、都市計画について規定しているのであり、同法二九条以下の開発行為の許可の制度も、このような基本的視点から設けられた規定であるといふことができる。

しかしながら、開発許可において周辺住民の個人的利益が併せて保護されているといえるかどうかは、このようない総則規定から読み取れる都市計画法の基本的視点のみで決するべきではなく、同法二九条以下の具体的根拠規定をも含めて、その趣旨・目的、保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。そこで、処分をするに当たって考慮すべき許可基準を定めた三三条、三四条を中心に、周辺住民の個人的利益の保護を図る趣旨の規定がないかどうかを検討すべきことになる。

本件において検討の対象となり得る各則の規定は、都市計画法三十三条一項七号、八号及び一四号である。Xらが本案の違法事由として主張しているのは一四号のみであるが、前記のとおり、Xらは開発区域の近接地に居住しており、本件開発行為によって起こり得るがけ崩れ、地すべり又は土砂の流出により、その生命、身体、健康、精神及び生活に関する基本的権利並びに有効な生活環境を享受する権利を侵害されるおそれがあると主張しているから、がけ崩れ等の対策を求めている七号、地すべりの対策を求めている八号が、Xらの利益を保護する趣旨を含んでいないかをも検討すべきである。

#### イ 都市計画法三十三条一項七号の解釈

七号は、開発区域内の土地が軟弱な土地であつたり、がけ崩れや出水のおそれが多い土地であつたりするときの安全措置が開発行為の設計に盛り込まれていることを許可基準にしている。この規定は、開発区域内の土地の安全を保護しようとするものであることは明らかであるが、がけ崩れや出水の際には、開発区域内のみならず区域外にも危険が及び得ることが明らかであり、開発区域周辺の安全の保護もその目的に含まれていると解される。問題は、そこで保護の対象とされているのが、一般的な公益としての地域の安全の確保ということにどまるのか、それとも、それと併せて当該地域の個々の住民の生命、身体の安全といった個人的な利益をも保護する趣旨が含まれているのかということにある。

この点につき、消極説は、主に都市計画法一条の目的規定や二条の基本理念に関する規定が専ら公益を保護することを定めていると解されることを援用した上、七号の規定も良好な都市環境の確保という一般的な公益の保護以上に出るものではないし、開発許可の手続において周辺住民の個別の利益を保護することをうかがわせる規定もなく、また、その利益が保護されているとすべき周辺住民の範囲も明確でないなどということを根拠としている。確

かに、もんじゅ事件における原子炉等規制法の場合には、一条の目的規定に「災害の防止」という、新潟空港事件における航空法の場合にも、一条の目的規定に「航空機の航行に起因する障害の防止」という、個人の利益の保護の趣旨をも読み取り得る規定が、それであつたのに比較すると、都市計画法の総則規定からは、個人の個別的利益の保護を読み取ることは難しい。また、長沼ナイキ事件における森林法には、利害関係を有する者の利益保護を図る趣旨の手続規定が置かれていたというのであり、周辺住民の利益保護に関する手続規定のない都市計画法の場合には、手続面から周辺住民の原告適格を導くこともできない。そうすると、これらとの比較において、都市計画法の開発許可については、周辺住民の個人的利益は保護されているとはいえないとする解釈にも、それなりの根拠があるものといえよう。従来の下級審裁判例も、そのような見解を探ってきたものといえる。

しかししながら、都市計画法全体の目的や基本理念が公益の保護を掲げたものとなっているとしても、各則における個々の規定がそれと併せて個人の個別的利益をも保護していることもあり得るのであって、同法の総則規定は、個人の利益保護の根拠とならないとしても、同法三十三条第一項七号が個人の利益をも保護しているとの解釈を否定するものとまでいふ必要はない（ちなみに、森林法の目的規定からも、個人の利益保護は何らうかがわれない）。もんじゅ事件判決が考慮すべきであるとしている当該法規の趣旨・目的というのも、当該法律全体の趣旨・目的のみを指しているのではなく、そのような法体系を考慮しつつも（新潟空港事件判決参照）、個々の処分の直接の根拠規定の趣旨・目的を考慮すべきであるとしているものと理解すべきであろう。本判決は、総則規定が公益のみを念頭に置いているような文言となっていても、そのことは原告適格を肯定する妨げにならない旨を判示している。

七号が保護の対象としているのは、がけ崩れや出水等の災害の予防といった人の生命、身体の安全にかかる事柄である。前述のとおり、もんじゅ事件判決は、行政法規が個人の利益を保護する趣旨を含むか否かは、「当該行政

法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等」を考慮して判断すべきであるとした上、原子炉等規制法二四条一項三号の技術的能力に関する部分及び四号が設けられた趣旨は、原子炉施設の安全性に瑕疵があれば周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼすなど深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、原子炉の設置に際して安全性の審査をすることにしたるものであり、また、これらの規定は、原子炉施設に近い住民ほど原子炉事故による被害を受ける蓋然性が高く、しかもその被害は直接的かつ重大となり、特に、原子炉施設の近くに居住する者はその生命、身体等に直接的かつ重大な被害を受けるものと想定されるという被害の性質を考慮して定められているとした上で、周辺住民の生命、身体の安全等を個人の個別的利益としても保護しているとの解釈を導いている。また、新潟空港事件判決も、航空機騒音による障害の被害者は、飛行場周辺の一定の地域的範囲の住民に限定され、その障害の程度は居住地域が離着陸経路に接近するにつれて増大するものであるという被害の特質を考慮要素の一つとして、個人の利益保護の趣旨を極めて読み取りにくい「事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであること」という規定の解釈として、周辺住民の個人的利益の保護を含むとの解釈を導いている。そして、もんじゅ事件判決の判例解説（高橋利文・平成四年最高裁判所判例解説（民事篇）三三七頁）は、処分の根拠法規の文言が多少抽象的一般的なものであっても、それが設置許可に係る施設の危険性から周辺住民の生命、身体等の安全を保護する趣旨を含むと解し得る場合には、原則として、周辺住民の生命、身体等の安全保護は一般的公益の中に吸収解消し得ないものであつて、これを個別の利益としても保護しようとする趣旨であるとするのが下級審裁判例の有力な見解であるとした上、もんじゅ事件判決は、このような見解を踏まえて前記説示をしたと理解すると述べている（同書三四八頁）。このよつた判断手法に照らせば、がけ崩れ、出水等による災害の防止のために設けられている都市計画法二三条一項七号の規定も、周辺住民の生命、身体の安

全等という公益には容易に吸収解消され難い個人の利益を保護する趣旨が含まれていると解することができるものと思われる（注四）。

ところで、都市計画法三十三条二項は、一項各号の基準を適用するについて必要な技術的細目は、政令で定めると規定しており、これを受けて、同法施行令二八条は、同法三十三条一項七号に関する技術的細目を定め、また、同令二九条は、更に建設省令に細目の定めを委任し、同法施行規則二三条、同規則（平成五年建設省令第八号による改正前）のもの二七条が、同法三十三条一項七号に関する技術的細目を定めている。これらの規定をみると、同号に関する規制の内容は、かなり具体的かつ詳細なものとされており、保護の対象が、単に一般的、抽象的な「良好な都市環境」という公益にとどまらず、周辺に居住する個々の住民の安全という個別的な利益をも含んでいることをうかがわせる。もとより、同法が公益とともに個人的利益をも保護していると解すべきか否かは、同法自体の解釈により決すべきものであり、これら下位法令の内容によつて左右されるべきものではないが、同法の趣旨をうかがい知る手がかりとなるものであり、前記のような同号の解釈を補強するものということができる。

なお、消極説が問題とする原告適格を肯定すべき者の範囲が不明確であるとの点は、もんじゅ事件、新潟空港事件、長沼ナイキ事件との比較において、はるかに明確であるということができる、問題とならないであろう。

このように、都市計画法三十三条一項七号は、一定範囲の開発区域の周辺住民の個人的利益を保護する趣旨を含み、当該住民は開発許可の取消訴訟の原告適格を有すると解することができる。

本判決は、以上のような考え方方に立つて、前記のとおり判断を示したものと解され、下級審が一致して消極に解していた開発許可の取消訴訟に関する周辺住民の原告適格を、都市計画法三十三条一項七号を根拠とする限りにおいてであるが、肯定的に解した新判例である。

#### ウ 都市計画法三十三条一項一四号の解釈

開発許可は、許可を受けた者に実体法上の土地使用権原を付与するものではない。したがつて、開発行為をしようとする者は、開発許可を受けただけでは現実に工事を実施することはできず、工事をするには、土地の使用につき別途権原を取得しなければならない。このような権原の取得の見込みのないまま開発許可の申請をすることを認めると、結果的に無用の審査をしなければならないことになる。そこで、都市計画法三十三条一項一四号は、関係権利者の相当数の同意を得ていてることを開発許可の基準と定め、実際に工事をする見込みのあるものだけを審査の対象にすることとしている(注五)。「相当数」というあいまいな要件にしているのも、審査をするだけの意味があるものかどうかを個別に判断するという趣旨であることができる。

以上を裏返していえば、開発許可がされても、右の関係権利者は何ら実体法上の権利を害されるものではない。開発行為に協力したくなれば、権原を与えなければよいのである。したがつて、一四号は、それらの権利を保護することを目的としているものではなく、周辺住民の原告適格を基礎付ける規定とはいえない。

本判決は、右のような観点から、一四号の規定は、同号所定の権利者個人の権利を保護する趣旨を含まないとしたものと解される。

#### エ 小 括

以上のとおり、本判決は、都市計画法三十三条一項七号の規定は、開発区域の周辺住民の個人的利益を保護する趣旨を含むものと解することができるが、同項一四号の規定は、同様には解せないとの判断を示した。

このように、本件判決は、開発区域の周辺住民につき一般的に開発許可の取消訴訟の原告適格を肯定したのではなく、個々の根拠規定ごとに、周辺住民の個別の利益をも保護する趣旨が含まれているかを検討して、その判断を

しているものである。したがつて、本判決の直接判断しなかつた都市計画法三十三条、三四条のその他の条項につきどのように考へるかは、本判決の示した手法に準じて、個別に検討されるべき問題といふことになる（注六）（注七）。

### （三）原告適格を有する周辺住民の範囲

#### （1）一般論

都市計画法三十三条一項七号が周辺住民の生命、身体の安全等という個人的利益をも保護する規定であると解されるとして、保護の対象となつてゐる住民の範囲をどのようにして決すればよいかが、次の問題である。

この点について、前記判例をみると、長沼ナイキ事件判決は、森林の存続によつて不特定多数者の受けける生活利益の具体的な内容と性質、その重要性、森林の存続との具体的な関連の内容及び程度等に照らし「直接の利害関係を有する者」という法的地位を付与するのが相当であるかどうかによつて決するほかはないとした上で、保安林の指定解除により洪水緩和、渴水予防上直接の影響を被る一定範囲に居住する住民につき原告適格を肯定した。また、新潟空港事件判決は、定期航空運送事業免許に係る路線の使用飛行場の周辺に居住していく当該免許に係る事業が行われる結果、当該飛行場を使用する各種航空機の騒音の程度、当該飛行場の一日の離着陸回数、離着陸の時間帯等からして、当該免許に係る路線を航行する航空機の騒音によつて社会通念上著しい障害を受けることとなる者につき原告適格を肯定した。そして、もんじゅ事件判決は、原子炉施設の周辺に居住し、原子炉事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民につき原告適格が認められたとした上で、右のように想定される地域であるか否かは、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と原子炉の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものであるとし、具体的には、電気出力二八万キロワットの原子炉から約二九ないし五八キロメ

ートルの範囲内の地域に居住している住民の原告適格を肯定した。

これらの判例と同様の手法により都市計画法三三条一項七号を解釈するなら、同号によつて保護されているのは、当該開発区域の周辺の住民のうち、当該開発行為の規模・内容、当該開発区域及びその周辺の地形、地盤等の状況等に照らして、安全設計に不備があればがけ崩れや出水等により生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者といふべきことにならう。本判決は、このような考え方方に立つて、要旨一のように判示したものと解される。

#### (2) 本件Xらの原告適格

記録によれば、本件開発区域及びその周辺は、急傾斜地崩壊危険区域に指定されているかなりの高度差の斜面になつていて、本件開発区域は右斜面上にある。Xらは、本件開発区域に近接した右斜面の上方又は下方に位置する土地上に居住している。そして、本件開発行為は、六階建ての共同住宅の建築の用に供する目的で、斜面の一部を掘削して整地し、擁壁を設置するなどといふものであるから、設計に問題があれば崩壊が起きて、その上方又は下方の土地上に居住するXらが危険にさらされる可能性があることが推測される。したがつて、Xらは都市計画法三三条一項七号の規定により保護されている者に含まれており、本件訴えにつき原告適格を有するという可能性がある(注八)。そうすると、本件開発区域内の土地が、同号にいうがけ崩れのおそれの多い土地等に当たるかどうか、及びXらががけ崩れによる直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者であるかどうかについて検討しないまま、その原告適格を否定することはできないものといふべきである。そこで、本判決は、原判決を破棄し、一審判決を取り消して、一審に差し戻したものと解される。

#### 3 開発許可の取消訴訟における原告の死亡と訴訟承継の成否

## (一) 問題の所在

Xらのうち一名が、上告審係属中に死亡し、その相続人の協議により長男が権利を承継したとして受継申立てがされたので、その取扱いが問題となつた。

当事者が死亡した場合において、訴訟物が一身専属性の権利ないし法律関係であるため、これを承継する者がいないときは、訴訟が当然終了することになる。これは、中断・受継の問題ではないので、訴訟代理人がついているかどうかには関係がない。そして、当事者が死亡したため訴訟が終了した場合には、判決主文においてその旨を宣言するというのが、実務慣行である。共同訴訟人のうちの一部の者が死亡した場合でも、その者については、訴訟終了宣言をするし、原審係属中に死亡していたのに原審がこれを看過して本案判決をしたような場合には、その部分を破棄した上で、訴訟終了宣言をすることも行われている（注九）。

## (二) 取消訴訟における訴訟承継についての基本的考え方

訴訟追行権の承継とは、当事者適格の承継にほかなりないから、処分の取消訴訟については、原告が死亡した場合において、原告適格を基礎付ける「当該処分の取消しを求める法律上の利益」を承継する者がいるときは、その者が訴訟を承継すべきことになるが、右利益が一身専属性的であって、これを承継する者がいないときは、訴訟は当然終了することとなるものと解される。処分の名あて人である被処分者が当該処分の取消しを求めている場合には、この判別は比較的容易である。例えば、土地収用のような所有権を侵害する処分については、承継が認められ、生活保護のような当該個人の生活上の利益を保護するための処分については、承継は認められない（注九掲記の大法廷判決参照）。これに対し、本件のようにいわゆる第三者の原告適格が認められる場合の法律上の利益の承継については、必ずしも判別が容易ではないが、やはり、法律上保護されている利益の性質によつて承継の可否を決すべきこと

となる。

開発行為の許可処分において法三三条一項七号により保護されている原告らの利益は、かけ崩れ等によつて害されるおそれのある原告らの生命、身体の安全等という利益であると解されるから、この利益が、一身専属的なものであるのか、それとも、相続人等によつて承継されるべきものなのかが、問題となる。

### (三) 具体的検討

(1) まず、「生命、身体の安全」という利益は、当該当事者の固有の利益であり、その承継取得を観念することが不可能なものである。同一土地上に居住していない相続人についてみれば、このことは明らかである。相続人も、同一土地上に居住している場合には、同様の利益を有するが、それは、被相続人の利益を承継取得したものではなく、元々有していた相続人固有の利益である。したがつて、当該相続人は、その利益をもつて自己の原告適格を基礎付けることはできても、被相続人の利益を承継したとして、訴訟を承継することはできない。自己の利益を守るために、(出訴期間内)自ら訴えを提起するほかはない。右のよううに解しても、当該相続人自身も、当初から当該処分の取消しを自ら求めることができたものであるから、法的には、その権利保護に欠けるところはない。この種の環境行政訴訟は、世帯主が代表となつて提訴していることも多いが、世帯主が家族の選定当事者となつていなければ、周辺の土地等の所有者の所有権をも保護するものと解されるかどうかが問題となろう。

都市計画法三三条一項七号が開発区域の周辺住民の個人的利益をも保護していると解すべき重要な根拠は、同号

が保護の対象としているのが、人の生命、身体の安全等という、かけがえのない、公益には容易に吸収解消され難い性質の利益であることにあつた。しかしながら、土地等の所有権は、公益には容易に吸収解消され難い性質の権利ということはできないようと思われる。また、所有者は、物上請求権を行使して、その侵害の予防をすることができることが法定されており、行政法規が公益のみに着目して規制をするということは、何ら不自然ではない。そうすると、根拠法規が明確に所有権をも保護するものと定めているとはみられない同号については、人の生命、身体の安全等のほかに周辺土地等の所有権の保護の趣旨が含まれていると解すべき根拠はないものと思われる。そうだとすると、所有権の承継を根拠に原告適格の承継を認めることはできないことになる。

(2) 右の点について直接論じた裁判例・文献は見当たらないが、参考になる文献として、中込秀樹外・改訂行政事件の一般的問題に関する実務的研究・司法研究報告書四五輯二号一一四頁がある。同書は、前述したところと同様の基本的考え方立った上で、その具体的当てはめについて、原子炉等規制法二四条一項三、四号によつて保護されている利益は、一身専属的なものであり、承継は認められないが、建築基準法が保護している日照、通風、安全、衛生上の利益は、住民の人格的利益という側面を有するとともに、対物的な側面を持ち、それが隣接地等の所持権の内容をなすとみることができるから、隣接地の所有者が提起した建築確認の取消訴訟は、その相続人が訴訟を承継すると解する余地もあるのではなかろうかとしている。

右の例に挙げられた原子炉等規制法二四条一項三、四号については、前掲のもんじゅ事件判決が、「原子炉施設周辺に居住し、原子炉事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等」を保護しているとの解釈を示している。この判示は、これ以外の利益は保護されていないとまではいっていないものの、「居住」が原告適格を肯定する要件であり、居住していない者の財産の保護は含まれてい

ないという解釈をしているものと理解するのが素直であろう。もつとも、「生命、身体の安全等」の「等」が何を意味するのかは文言上は不明であり、これに財産が含まれるという理解もあり得ないではないが、「居住」を要件とする考え方を探る限り、その点も否定的に解きなければ、整合性を保てないこととなる。結局、「等」は、「生命、身体の安全」という言葉では必ずしもいい尽くせない人的利益を表すものというのが適当と思われる。したがって、原告適格の承継は認められないという右解釈は正当であろう。

次に、建築確認については、第三者の原告適格を正面から肯定する判断を示した最高裁の判例はまだない（注一〇）が、これを肯定した下級審の裁判例は、いずれも「近隣居住者」「隣地住民」などといふ方をしており、非居住の所有者の原告適格を肯定した事例は、見当たらない（注一一）。学説の説明も同様である。このような裁判例・学説によるなら、建築確認についても、単に周辺の土地を所有しているだけで原告適格を肯定すべきかについては、なお十分な検討を要する（司法研究報告書も、断定はしておらず、仮説の域を出ない）。また、仮にこれを肯定するとしても、そのような解釈が可能なのは、建築基準法が、その一条において、「国民の生命、健康」のほかに「財産」の保護を明示的に掲げていることや、同处分の要件を定める規定における規制が極めて具体的であり、隣接地に対する影響も現実的であり、かつ、極めて個別性が強いことなどに根拠があるものと思われる。

これに対し、都市計画法には、個人の財産の保護までを目的とすると解すべき根拠となる規定はない（都市計画法一条と建築基準法一条の目的規定の違いは、顕著である）。また、開発許可について周辺住民の原告適格を認めるのは、生命、身体の安全等という保護法益の内容・性質によるところが大きい。そして、かけ崩れ等による被害からの保護は、性質としては、原子炉事故による被害からの保護に近いものと思われる。そうすると、開発許可においては、周辺住民的人的被害のみが保護の対象となっているのであり、周辺の土地等の個々の所有権まで保護するものでは

ないというのが相当である（注一二）。

本判決は、このよつた考え方に基づき、判示一のよつて判断して、Xらのうち死亡した者の相続人に訴訟承継を認めず、右死亡により訴訟は当然終了したと判示したものと解される。

（注一）このほか、③の伊達火力発電所事件判決は、処分の根拠となる行政法規による個人的利益の保護は、明文の規定によるもののほか、法律の合理的解釈により当然に導かれるものであつてもよいとしている。また、④の新潟空港事件判決は、处分を定めた行政法規が不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規及びそれと目的を共通する関連法規の関係規定によつて形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が、当該処分を通して右のよつた個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるかどうかによつて決すべきであるとしている。

（注二）法律上保護された利益説と法律上保護に値する利益説の対立とその評価については、例えば、塩野宏・行政法II〔第二版〕一〇〇頁参照。

（注三）神戸地判昭五五・四・一五判例時報九八四号五五頁、静岡地判昭五六・五・八行裁集三一卷五号七九六頁、横浜地判昭五七・一一・二九行裁集三三卷一一号二三五八頁、横浜地判昭五九・四・二五判例地方自治六号一一六頁、千葉地判昭五九・一〇・三判例地方自治一三号八九頁、大阪地判昭六〇・八・八判例タイムズ五七二号六一頁、横浜地判平元・一・二・三五判例地方自治六三号七三頁、その控訴審東京平元・八・一〇判例地方自治七一号八五頁、宇都宮地判平四・一二・一六判例地方自治一一四号八九頁、水戸地判平五・一一・一六行裁集四五卷八・九号一七〇八頁、その控訴審東京高判平六・八・八同一六九六頁、横浜地判平六・一・一七（本件一審判決）訟務月報四一卷一〇号二五四九頁

（注四）もつとも、生命、身体の安全という保護法益につき、その性質上公益の中に吸収解消され難いと一般的に言い切

〔7〕  
域周辺住民の原告適格　開発許可の取消訴訟と開発区域内含む開発許可の取消訴訟と開発区域周辺住民の死亡と訴訟承継の成否

ることには、疑問もある。例えは、薬事法に基づく新薬の製造承認は、当該医薬品を服用する者の生命、身体の安全を保護する趣旨を有することが明らかであるが、国民の健康を一般的に保護することのほかに、個々人の個別的利益までをも保護する趣旨と解すべきかどうかは、そこにおける生命、身体の安全という法益の主体が、その範囲を限定するところが不可能な一般消費者といふ、周辺住民とは異なる範疇に属するものであり、ジユース表示事件判決が一般消費者の原告適格を否定した判示に照らして、疑問といつべきであろう。

(注五) 建設省都市局都市計画課監修・逐条問答都市計画法の運用(第二次改訂版)三八七頁参照。

(注六) したがつて、従来の下級審裁判例がみな誤りであつたとされたことにはならない。

(注七) 本判決は、都市計画法三三条一項八号については、判断を示していない。したがつて、私見にわたるが、関連問題として、ここで簡単に触れておくこととする。

八号は、建築基準法三九条の災害危険区域、地すべり等防止法二条一項の地すべり防止区域及び急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律三条一項の急傾斜地崩壊危険区域(都市計画法施行令三三条の二参照)が原則として含まれていいないことを、開発行為の許可基準としている。これらの法律の定める各区域は、周辺地域に地すべり等による被害が生じることの防止を考慮した規定であるということが比較的容易にできるので、八号も周辺住民個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解することもできるのではないかと一応思われる。八号ただし書の規定も、周辺の地域への地すべり等の影響を視野に入れていることをうかがわせる。

しかしながら、八号については、主として自己の居住の用に供する住宅や自己の業務の用に供する建築物の建設の用に供する目的で行う開発行為については適用がない(逆にいえば、分譲目的の開発行為にのみ適用される)ものとされている。その趣旨について、建設省都市局都市計画課監修・逐条問答都市計画法の運用(第二次改訂版)三八一頁は、自用の造成の場合には周辺地域に対する悪影響が防止されるようすれば足りる(開発区域内については、許可権者が配慮する必要がないとの趣旨であると思われる)から、八号については適用の必要がないと説明している。この説明が

正しいとするなら、八号は、開発区域内の安全のみを保護する趣旨で設けられたものであり、周辺地域の安全を保護する趣旨の規定ではないということになる。そうだとすると、八号を根拠に周辺住民の原告適格を肯定することは困難であるということになる。

(注八) なお、本件Xらは、本案の違法事由としては都市計画法三十三条一項一四号違反のみを主張し、同項七号違反については主張していないが、原告適格の有無は、本案の主張とは切り離して決すべきものであり、Xらの主張及び証拠からこれを肯定し得るのであれば、訴えを適法とすべきである。

(注九) 著名な例としては、最高大判昭和四二・五・一四民集一二巻五号一〇四二頁(朝日訴訟判決)、最高三小判昭和五七・七・一三民集三六巻六号九七〇頁(田子の浦ヘドロ訴訟判決)などがある。

(注一〇) 隣接地居住者に原告適格があることを前提に、本案の判断を示したものとして、最高三小判昭和五五年七月一日五日集民一三〇号二五三頁がある。

(注一一) もつとも、東京高判昭和五九・四・一六行裁集三五巻四号五一七頁は、近隣居住者の財産の毀損のおそれにも言及していることが注目されるが、「居住者」という限定を取り扱ってはいない。これに対し、非居住者で、隣接農地の所有者の原告適格を否定した熊本地判昭和四〇・一一・四・行裁集一六巻一一号一八六八頁、非居住者で隣接地を道路又はその法面として所有している者の原告適格を否定した水戸地判昭和六一・一〇・三〇訟務月報三三巻七号一九七三頁、居住環境の保護による利益は自然人のみが享受し得るものであるとして、団体の利益を否定した東京地判昭和四八・一一・六行裁集二四巻一一・一二号一一九一頁がある。なお、非居住者で隣接する宅地を所有する自然人に関する裁判例は見当たらない。

(注一二) したがつて、本判決の「生命、身体の安全等」の「等」も、「生命、身体の安全」という言葉では必ずしもいい尽くせない人的利益を表すものとして用いられていると解すべきである。

(後注) 本判決の評釈等として、見上崇洋・民商法雑誌一一七巻三号四四二頁、山下竜一・ジュリスト一一三五号(平成

九年度重要判例解説）三五頁、桑原勇進・別冊ジユリスト行政判例百選II第四版四一八頁、佐久間健吉・判例タイムズ九七八号（平成九年度主要民事判例解説）二六六頁、村田哲夫・判例地方自治一七〇号五三頁、柘植一郎＝松崎徹・同一七一号五頁、金子正史・自治研究七四卷五号四九頁、下村眞美・平成九年行政関係判例解説一二〇頁、芳賀雅顯・法学研究七一卷一〇号一三八頁、須藤陽子・法学教室二〇三号一〇六頁、江口とし子・法律のひろば五〇卷一〇号五四頁、大橋寛明・ジユリスト一一〇号一五八頁がある。

（大橋 寛明）