

- 主 文
一 原告らの訴えをいずれも却下する。
二 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由
第一 当事者の求めた裁判

- 一 原告らの請求
1 被告が平成九年六月一九日になした東日本旅客鉄道株式会社の申請に係る横川・篠ノ井間七六・八キロメートルの第一種鉄道事業の廃止の許可を取り消す。
2 訴訟費用は被告の負担とする。
二 本案前の申立て

主文同旨

- 三 本案の答弁
1 原告らの請求をいずれも棄却する。
2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 事案の概要

一 本件は、被告が、東日本旅客鉄道株式会社（以下「ＪＲ東日本」という。）に対し、平成九年六月一九日付けで、信越本線篠ノ井駅（以下「篠ノ井駅」という。）から同横川駅（以下「横川駅」という。）までの路線（以下「本件路線」という。）に係る鉄道事業（以下「本件鉄道」という。）を廃止することを許可する旨の鉄道事業の一部廃止許可処分（以下「本件処分」という。）をしたのに対し、本件路線沿線の住民、群馬県の住民、北陸新幹線以外の整備新幹線予定区域の住民、その他全国各地に居住する者である原告らが、本件処分が違法であるとしてその取消しを求める事案である。

二 争点

原告らが、本件処分の取消しを求める訴えの原告適格を有するか。

三 原告適格に関する原告らの主張

1 原告ら

原告らは、本件路線沿線の住民、群馬県の住民、北陸新幹線以外の整備新幹線予定区域に居住する者、その他公共交通の根幹をなす信越本線を含む全国鉄道網を利用し、将来にわたり信越本線の存続を求める者である。

2 ＪＲ東日本

（一） 公益企業として負うべき責務

ＪＲ東日本は、公共交通事業を営む公益企業であり、公衆の生活にとって日常不可欠の便益（サービス）を普遍的、無差別に提供すべき社会的責務を負っている。したがって、そのサービスの継続や中断が一般消費者及び一般産業社会に与える影響の重大性に配慮しなければならない。

（二） 国鉄改革とＪＲ東日本の設立及び事業法制定

（１） 国鉄の分割・民営化を内容とする日本国有鉄道改革法（以下「改革法」という。）が昭和六一年一二月四日に成立し、これに基づき昭和六二年四月一日に国鉄改革が実施された。

（２） 改革法四条は、国は、国鉄改革の実施にあたり、国鉄の利用者の利便の確保と適切な利用条件維持について特に配慮するものと定め、設立した旅客会社に鉄道事業を承継させる（六条）に当たっては、運輸大臣が基本計画を定め、各承継法人も実施計画を作成して運輸大臣の認可を受けることになったが、これらには信越本線の承継が明記されている。

（３） 改革法と同時に「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律」が成立し、国鉄が、新会社の設立に際して株式を引受け、財産を出資することで（同法附則五条、六条）、昭和六二年四月一日にＪＲ東日本が成立した。

（４） 改革法や右法律と同時に成立したのが鉄道事業法（以下「事業法」という。）であり、事業法は国鉄改革の中で生まれた法律である。

3 「法律上の利益を有する者」の意義

行政事件訴訟法九条の「法律上の利益を有する者」については、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い、これに当たるか否かは、当該行政法規が、不特定多数の具体的利益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か否かによるが、右判断に際しては、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・性質等を考慮すべきであるとの見解が最高裁判所の確立した判例となっているところ、最高裁判所は、右「法律」を処分の

根拠法（実体法）に限定して考える立場から、法律の明文の規定に加えて法律の合理的解釈をも考慮して判断する立場をとるようになり、新潟空港事件（最二小判平成元年二月一七日）や、もんじゅ事件（最三小判平成四年九月二二日）においては、空港周辺の住民等の原告適格を広く認めている。

4 原告らの法律上保護された利益

（一） 事業法二八条二項により保護される利益

原告らが信越本線を利用して行き来する生活利益は、生存権（憲法二五条）や移動の自由（同法二二条）、幸福追求権（同法一三条）として保障されている。

そして、事業法二八条二項は、右の原告ら個々の生活利益を、鉄道事業の休廃止申請に対する許可処分に当たって保護しているものと解すべきである。

（二） 事業法の位置づけ

前記のとおり、改革法によって国鉄は分割・民営化され、民営化されたＪＲ各社は、同時に制定された事業法によって律せられることとなった。

改革法は、一条、二条二項等の目的のほか、わざわざ四条をもうけて、「国は、国鉄改革の実施に際し、国鉄の利用者の利便の確保及び適正な利用条件の維持について特に配慮するものとする。」と規定し、併せて、同時制定の事業法一条が、これを受けて、「この法律は、鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものとするることにより、鉄道等の利用者の利益を保護するとともに、鉄道事業等の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的とする。」と規定している。

ＪＲ東日本は、右事業法によって旅客輸送の免許を受け、国鉄資産をそっくり譲り受け、国鉄から鉄道事業を承継したのであり、改革法四条の鉄道利用者の利便の確保、適正な利用条件の維持という承継責任を負ったというべきである。

（三） 公共の利益と利用者の利益

（１） 事業法は、その一条、一六条、二三条一項、二八条等において「公共の利益」と「利用者の利益」とを明確に分けて規定している。

（２） 運輸省鉄道局長の事業法等の運用通達（平成八年二月二一日付鉄総第七五号通達）においても、「休止又は廃止によって公衆の利便が著しく阻害されるおそれがあると認められないこと」「具体的には当該線区の輸送量の動向・代替交通機関の整備の状況等についての十分な調査によって審査を行う。」旨明記されている。

（３） 右規定及び通達によれば、「公衆の利便」は「公共の利益」とは明確に区別されたまさに「公衆の利便」そのものであって、「公衆の利便」が「公共の利益」に解消されることはないというべきであり、鉄道を利用する個々人の具体的利益も法律上保護された利益ないし、保護に値する利益として位置づけられることは明らかである。

（四） 被告は、運輸審議会の公聴会で原告ら個々の利用者に公述させることが答申に不可欠とされていないと主張するが、交通事業に関する法は利害関係が交通事業者と利用者のみならず、付近住民や場合によっては全国民に及ぶものであるから、免許等の行政処分の相手方のみを実質的な関係者と解すべきでなく、運輸省設置法六条一項、一六条、運輸審議会一般規則五条一項六号の「利害関係人」には、「利用者のみならず付近住民」も含まれると解すべきである。

（五） 本件鉄道の利用頻度と原告適格について

原告らの中には、本件路線周辺に居住する者だけでなくその他の地域圏に居住する者も含まれており、本件鉄道の利用度合が各自により異なるのは事実である。しかし、事業法並びにその関連法規は、頻繁に利用する鉄道沿線利用者だけの利益を保護することを目的としているものではなく、頻繁に利用する者と頻度の少ない者を含め、その利用の総和としての国民の利益を合わせて保護することを目的としているから、原告全員に原告適格がある。

5 廃線による著しい不利益

（一） 鉄道の公共性と信越本線の必要性

鉄道は、自動車輸送と違って、他の交通手段を排除し、敷設された軌道上を、正確、迅速にかつ安定して走行する大量輸送可能な交通手段であり、全国にネットワークを張り巡らした公共交通機関である。この特性から、自動車輸送によっては代えることのできない利便性と安定性を有している。

在来線は、新幹線と異なり、通勤・通学その他全ての生活を支える生活線の役割を担っており、近・中距離移動のためにはならない公共交通機関である。

更に、信越本線は、首都東京圏から交通の難所である碓氷峠を越えて、長野、新潟に至る太平洋側と日本海側とを横断して繋ぐ大動脈（幹線鉄道）であり、信越本

線分断による影響は計り知れないものがある。

(二) 信越本線の電車本数半減と横川・軽井沢間廃止による原告ら国民の受ける不利益

(1) 高崎・横川間の特急廃止と本数半減

本件路線廃止を契機に、平成九年一〇月一日から高崎・横川間の電車の本数が大きく減った。廃止前は、臨時電車・季節電車を除き一日の下り電車は四五本（内特急二二本）上り電車は四五本（内特急二一本）であったが、これが廃止後からは、特急が全く無くなり、普通電車だけとなり、下り、上りともに各二四本減少した。加えて、廃止後は、数多くの臨時電車・季節電車が一本も無くなった。

(2) バス輸送で補えない不利益

① 本件鉄道に代わるバス輸送は、現在ＪＲバス関東株式会社が行っている。このバス輸送に対しては、事業法等の適用はなく、公共交通機関として公共の利益を保護する目的からの法的規制が極端に弱められている。

② バスは、鉄道と違って、発着の運行時間の正確性は到底果たせない。観光シーズン等には、車の渋滞が多く、碓氷峠は交通事情が悪いからバスから鉄道への乗換えが間に合わなくなることもある。通常でも鉄道との乗換え時間、待ち時間（通常の待ち時間のほかに不定刻発車が避けられない）に加え、運行所要時間（通常及び交通渋滞を含めて）の増加で、本件鉄道では、普通電車で横川駅・軽井沢駅間が一七分のところ、バスでは渋滞が無くても上り四八分、下り五一分もかかる。

③ バスの運賃は片道四六〇円であるのに、本件鉄道の場合は普通片道で二三〇円で倍額となっている。また、バスには鉄道のような各種割引サービスがない。

④ バスから鉄道に乗り換える際、大きな荷物運びは困難・不便であり、子連れ、老人、病人、身体障害者にとっては大きな負担となるし、碓氷峠越えはカーブが多く、バスの速度は緩急激しく、揺れ・振動・騒音も大きく、車に酔う人が出たり、老人、病弱者、身体障害者等は、乗れなかったり、気分が悪くなって大変な事態になる。

⑤ 長野県の軽井沢町・東信地方に居住して群馬県の安中市や前橋市に通学する中高生が、通学できなくなるなどしている。

例えば、長野県の御代田町から安中市内の新島学園に通学していた学生は、今まで徒歩を含めて片道一時間一五分で通っていたが、バスでは、約二倍の二時間二五分もかかってしまう。したがって、クラブ活動はできない。定期代も今まで一か月七〇三〇円であったのが、二万三〇〇〇円と三倍になってしまう。

横川駅・軽井沢駅間を通勤する会社員も同じである。

⑥ 駅が存在によって地域社会が形成され、発展するのに、駅がなくなれば、地域社会は衰退（過疎化）を免れない。

ＪＲ横川駅勤務の労働者だけでも約一〇〇名が居なくなったほか、全国的に有名な横川駅のおぎの屋の釜飯弁当は、売上げが激減し、従業員一二〇名が失職した。また、磯部温泉・軽井沢・小諸等への観光客も激減し、本件路線周辺の旅館、おみやげ店、おみやげ品製造業等のサービス業が衰退した。

現在、本件路線周辺地域の過疎化が進んでいる。

(3) 新幹線利用で補えない不利益

新幹線と在来線とは果たす役割が異なる。新幹線は、長距離間を時間短縮して輸送するのが目的であるから、長距離間輸送には適するが、停車駅数がごく限られ、料金が割高で、中・近距離間移動の者にとっては無用の長物で、乗換えは不便で時間短縮ともならないのに料金だけ高いという結果を招く。中・近距離間移動のためには在来線はなくてはならない公共交通機関であり、在来線が生活線と言われる所以である。

(三) 軽井沢・篠ノ井間の第三セクター化による原告及び国民の受ける不利益

(1) 軽井沢・篠ノ井間は廃止後、しなの鉄道株式会社（以下「しなの鉄道」という。）の経営に移管された。

しなの鉄道は、いわゆる第三セクター経営であり、ＪＲ東日本に比べ格段に経営規模が小さく、公共交通機関としての責務を十分に果たせない面が既に出ており、今後もその不安がつきまとう。

(2) 従前、軽井沢・長野間は直通の普通又は特急で行くことができたが、しなの鉄道に移管されてからは普通だけになった上、小諸駅及び篠ノ井駅での乗り換えを要することが多い。

横川（バス）から軽井沢（しなの鉄道）、篠ノ井（ＪＲ東日本）を経て長野方面へ向かうとき、乗車券を通して購入できず、定期券の場合はしなの鉄道とＪＲ及び

バスとは別に購入しなければならない、料金も廃止前より高い。

しなの鉄道は、ＪＲ時代のように長野駅でし尿処理をできないことから、車内トイレに施設して使用させないようにしている。

(四) 信越本線横川・篠ノ井間(七六・八キロ)の廃止は、昭和六一年一二月いわゆる国鉄改革関連八法(後記四二(二)参照)案を可決するとき、政府が国会と国民に対し約束した地域の足を確保する等の公約にも反して、平成元年一月一七日の政・官・本件会社の政治的駆け引きによって、群馬・長野両県知事及び沿線自治体と住民の反対を押し潰し、その交通の利便を著しく犠牲にして、本件廃止申請(平成九年四月四日)前に早々と政治決着で決められたものであり、沿線および周辺で生活する住民、そして関連地方自治体(議会を含めて)の多くは、在来線廃止の計画の当初から現在まで一貫して本件路線廃止に反対し、多くの運動を行ってきた。

四 原告適格に関する被告の主張

1 取消訴訟における原告適格と「法律上保護された利益」

原告らに本件処分の取消しの訴えの原告適格が認められるためには、原告らが本件処分の取消しを求めるについて「法律上の利益」を有することが必要であるが、「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い、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もつばら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としても保護する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、当該行政法規及びこれと目的を共通する関連法規の関係規定によっ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うな個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置づけられているとみることができるかどうかによる。

2 事業法制定の経緯

(一) 我が国の鉄道法制について

(1) 我が国において、鉄道に関する法律が制定されたのは、明治五年の鉄道略則及び明治六年の鉄道犯罪罰例が初めてであるが、明治三三年、鉄道営業法(明治三三年法律第六五号)が制定され、これに伴って、右鉄道略則及び鉄道犯罪罰例は廃止された。

鉄道営業法は、経営主体が国、公共団体又は私人であるとを問わず、これらの者の経営する鉄道に全て適用される鉄道事業の運営に関する基本法規で、現在においても適用されるべき法律である。

(2) 官設鉄道の敷設については、明治二五年に鉄道敷設法が、同二九年に北海道鉄道敷設法が、それぞれ公布されたが、大正一一年には、これらに代えて鉄道敷設法(大正一一年法律第三七号)が制定され、本邦に必要な鉄道を完成するために日本国有鉄道が敷設すべき予定鉄道線路(一条)が定められ、その後、昭和四五年に全国新幹線鉄道整備法が制定施行された。

(3) 従来、鉄道事業の経営については、国の経営する鉄道と、その他の者の経営する鉄道とで取扱いを異にし、一般交通の用に供する鉄道は、全て国が所有し、経営することを原則とし、ただ、一地方の交通を目的とする鉄道は、国以外の者が、これを経営することができることを建前としていた。そして、これに対応して、国の経営する鉄道とその他の者の経営する鉄道とは、別個の法律により規律すべきものとされていた。

明治三九年、鉄道国有法(明治三九年法律第一七号)が制定されたが、同法一条が、一般運送の用に供する鉄道は総て国の所有とするという鉄道国有主義の原則を鉄道所有に関する国家の基本的政策を宣明し、二条において、それまでに設立されていた私設鉄道株式会社所属の鉄道を買収すべきことを定めた。

昭和二四年の日本国有鉄道法(昭和二三年法律第二五六号)が施行された以降も、同法六三条により、日本国有鉄道が国と見なされ、鉄道国有主義は存続した。

これに対し、大正八年に制定された地方鉄道法(大正八年法律第五二号)が公共団体又は私人の敷設する鉄道について、軌道法によるものを除くすべてについて適用されるとされた(同法一条)。

(4) 昭和六一年一月二八日、国鉄改革関連八法律(改革法(昭和六一年法律第八七号)、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律(昭和六一

年法律第八八号)、新幹線鉄道保有機構法(昭和六一年法律第八九号)、日本国有鉄道清算事業団法(昭和六一年法律第九〇号)、日本国有鉄道退職希望職員及び日本国有鉄道清算事業団の再就職の促進に関する特別措置法(昭和六一年法律第九一号)、事業法(昭和六一年法律第九二号)、日本国有鉄道改革法等施行法(昭和六一年法律第九三号)、地方税法及び国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の一部を改正する法律(昭和六一年法律第九四号)の八法律。以下「国鉄改革関連八法」という。)が制定された。

これは、国鉄の事業経営が破綻し、従来の公共企業体による全国一元的経営体制の下においては、その事業の適切かつ健全な運営を確保することが困難となっている事態に対処して、新たな経営体制により我が国の基幹的輸送機関としての機能を発揮させるため、国鉄の経営形態の抜本的改革を図ろうとするものである。

(二) 国鉄改革関連八法について

国鉄改革関連八法は、次のとおり、従来の鉄道法制の体系を根本的に変更するものである。

第一に、従来の鉄道国有主義を廃止した。

第二に、公共企業体たる性質を有していた日本国有鉄道の設置、組織、運営等を定めた日本国有鉄道法を廃止した。

第三に、従来日本国有鉄道が行っていた業務を新たに設立される複数の株式会社等に引き継がせることにした。なお、新幹線鉄道については、その施設を保有し、貸し付ける機関を設けることとした。

第四に、従来、国以外の者の経営する鉄道事業に適用されていた、基本的法規である地方鉄道法を廃止し、経営主体の如何にかかわらず、全ての鉄道事業に適用される事業法を制定した。そこで、国鉄の業務を引き継ぐ新しい株式会社も、従来の地方鉄道業者とともに、事業法の適用を受けることとなった。

第五に、従来、鉄道の敷設と運営は、同一の事業者が行うことを建前として、法制度が設けられていたが、事業法においては、鉄道線路の敷設のみを行う事業を鉄道事業の範囲に含めた。

第六に、国鉄の経営形態の改革に伴い、資産、債務等の処理、職員の再就職の促進等の事務を取り扱う機関を設けた。

2 鉄道事業廃止許可についての規定内容

(一) 事業法等の規定内容について

(1) 事業法二八条一項は、鉄道事業者は、鉄道事業の全部又は一部を廃止しようとするときは、運輸大臣の許可を受けなければならないとし、申請を受理した運輸大臣は、「公衆の利便」が著しく阻害されるおそれがあると認める場合を除き、許可しなければならない。その際、運輸大臣は、当該線区の輸送動向、代替輸送機関の整備状況についての十分な調査によって審査を行うこととされている(「鉄道事業法等に係る審査基準及び標準処理期間について」鉄道局長発各地方運輸局長あて通達、平成八年二月二日鉄総第七五号)。

鉄道事業の廃止は、当該路線を利用する国民の利便を多かれ少なかれ阻害することとは否めず、鉄道事業者は、自己の意思で免許を受けたことにより、当該事業を継続的に経営する義務がある一方、事業の継続が困難になった事態においても、これを廃止し得ないとすることは、著しく事業者の利益を害することとなるので、事業法二八条は、事業の廃止による利便の低下と、事業を廃止すべき事業者側の事情との調整を図り、輸送量の動向、代替交通機関の整備状況等を考慮し、事業の廃止により著しく公衆の利便を阻害するおそれがあると認められる場合を除いて、これを許可しなければならない旨定めたものである。

右のように、本件処分の根拠規定である事業法二八条一項は、鉄道事業の廃止による公衆の利便への影響について配慮するよう規定しているのであって、個々の利用者の個別具体的な当該鉄道を利用する利益に着目しているものではない。

(2) 運輸省設置法、運輸審議会一般規則の規定内容

運輸省には、公共の利益を確保するために一定の事項について公平かつ合理的な決定をさせるために運輸審議会が常置されることとなっており(運輸省設置法五条)、運輸大臣は、諮問事項について必要な措置をする場合には、運輸審議会に諮り、その決定を尊重してしなければならない。「鉄道、軌道及び無軌条電車の事業の休止又は廃止の許可」が諮問事項となっている(同法六条一項一〇号)。

運輸審議会は、運輸大臣の指示若しくは運輸審議会の定める利害関係人の申請があったときは、公聴会を開かなければならないが(同法一六条)、運輸審議会一般規則(昭和二七年運輸省令第八号)五条は、右利害関係人につき、許可等の申請

者、処分の対象者等の他、運輸審議会が当該事案に関し特に重大な利害関係を有すると認めた者等を掲げているが、鉄道等の利用者は列挙されていない。また、利害関係人以外の者による公聴会における口述も可能ではあるが、休止又は廃止対象路線の個々の利用者による口述が答申に不可欠なものとされているわけでもない（同一般規則三五条ないし三七条）。

以上のような運輸省設置法、運輸審議会一般規則の各規定を見ても、事業法二八条一項の許可において、休止又は廃止対象路線における個々の利用者の具体的利益をそれが帰属する個々人の具体的利益として保護すべきものとする趣旨を含むものとは解することができない。

（二） 事業法以前の規定内容について

（１） 日本国有鉄道法下においては、同法五三条一号で、鉄道新線の建設及び他の運輸事業の譲受を運輸大臣の監督事項と規定し、同条三号で、営業線の休止及び廃止を運輸大臣の許可又は認可を受けなければならない旨規定していた。廃止は、事業者の経営のみならず、公衆の利便に重大な関係があるため、許可制としたのであるが、いかなる場合に許可を与えるべきかについての基準を定めた規定はなかった。

地方鉄道法一二条一項も、営業の免許制について規定し、線路の敷設も免許の対象に含むものとされていた。同法二七条一項は運輸営業の休廃止を主務大臣の許可にかからしめていたが、いかなる場合に許可を与えるべきかについての基準を定めた規定はなかった。

（２） 事業法は、これらの後に制定され、同法二八条一項において、日本国有鉄道法及び地方鉄道法における廃止の許可制を踏襲しており、さらに同条二項において「公衆の利便が著しく阻害されるおそれがある場合を除き前項の許可をしなければならない。」と規定している。

つまり、国鉄改革以前に国鉄の鉄道事業を規制していた日本国有鉄道法においても、また地方鉄道法においても、廃止は公衆の利便に重大な影響を与えることから許可制とされていたが、その許可制を維持するとともに、日本国有鉄道法の法概念にもあった公衆の利便への影響という許可の基準を明記するに至ったものである。

しかしながら、右公衆の利便というのはあくまで一般的な公共の利益であり、当該鉄道の沿線の個々の住民が当該鉄道の利用によって受けている生活上、経済上の利益は事実上の利益又は反射的利益であり、公衆の利便はこのような個々の住民の利益を指すものでない。

（二） 事業法一条は、同法の目的を「鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものにすることにより、鉄道等の利用者の利益を保護するとともに、鉄道事業等の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進すること」としている。

また、同法五条一項は、鉄道事業の免許を付与する際の基準として、（１）その事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること、（２）その事業の供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること、（３）その事業の基本計画が経営上及び輸送の安全上適切なものであること、（４）その事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること、（５）その他その事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものであることを挙げており、「公益上必要であること」という公共の利益を免許基準としており、個々人の利用者の利益を考慮していないことは明白である。

以上のとおり、事業法その他の関連法規によって形成される法体系において、利用者の利益は公共の利益に吸収されているのであるから、信越本線の沿線に居住しているか否かを問わず、原告ら個々人が本件鉄道を利用することによって受けていた利益は単なる事実上の利益に過ぎず、法律上保護された利益ということとはできない。

４ 原告らの主張について

（一） 原告らは、改革法一条、二条、四条、六条及び一九条ないし二一条を引用し、本件会社が国鉄を分割・民営化して設立した旅客会社であり、帳簿価格で国鉄資産を譲り受ける等して事業を承継したことを指摘して、事業法一条で「鉄道等の利用者の利益を保護する」としているのは、個々の利用者の利用の利益を法律上保護しているものであると主張する。

しかし、改革法は、国鉄改革に関する基本的事項について定めたに過ぎず、分割後のＪＲ各社の経営、鉄道事業の運営に関する事項について定めたものではない。分割後のＪＲ各社の設立や鉄道事業の運営については、事業法等がそれぞれ規定をおり、改革法自体は、国鉄が分割・民営化し、その事業がＪＲ各社に承継さ

れた段階でその目的を達成しており、原告らの主張するように、ＪＲ各社が国鉄の事業を承継したことが法的にＪＲ各社の鉄道事業経営を拘束すべき理由はない。

そして、事業法には、分割・民営化との関連で立法目的を明らかにした規定はなく、一条について、分割・民営化が利用者の利益を損なうことがあってはならないことを大きな立法目的としているとの原告の主張は、事業法そのものが国鉄改革の中で生まれた法であることや、ＪＲ各社が国鉄の事業資産を承継していることのみに基づくもので、合理的な根拠とはなり得ない。

(二) 本件における原告らの主張をみても、原告らが保護に値すると主張する利益の判断基準が不明確である。むしろ、原告らの主張によれば、信越本線を利用する可能性のある者、即ち国民全てが本件訴訟の原告適格を有することになるが、これでは原告適格を有する者と有しない者との区別をする機能を有しないこととなり、本来個々人の権利利益の救済を目的とする主観訴訟であるところの取消訴訟に自己の法律上の利益にかかわらない資格で訴訟提起を認める客観訴訟的要素を取り込むことになってしまう。

５ 事業法の前身である地方鉄道法二一条に基づく地方鉄道業者の特別急行料金改定の認可処分取消訴訟に関しても、「同条の趣旨は、もっぱら公共の利益を確保することにあるのであって、当該地方鉄道の利用者の個別的な権利利益を保護することにあるのではなく、他に同条が当該地方鉄道の利用者の個別的な権利利益を保護することを目的として認可権の行使に制約を課していると解すべき根拠はない」とされている（最一小判平成元年四月一三日）。

第三 争点に対する判断

一 処分の取消しの訴えは、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に限り、提起することができる（行政事件訴訟法九条）。

右「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い、当該処分にかかる行政権の行使に制約を課することにより保障される利益が不特定多数者の利益である場合であっても、当該行政法規の趣旨・目的、当該処分を通して保障しようとしている利益の内容・性質等を考慮し、当該行政法規及びこれと目的を共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系の中における当該行政法規の位置づけをみて、当該行政法規がその不特定多数者の具体的利益を専ら一般的利益の中に吸収解消させるにとどめることなく、それが帰属する個々人の具体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、かかる行政法規を通じて保障される利益もまた右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、当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有すると解するのが相当である。

二 原告らが取消しを求める本件処分は、事業法二八条一項に基づく処分であるから、原告ら主張の鉄道を利用する利益が右法律上保護された利益にあたるか否かは、事業法二八条一項及びこれと目的を共通にする関連法規の関係規定によって形成される法体系において、事業法二八条一項が、当該処分を通じて原告ら鉄道利用者の鉄道を利用する利益を個別的利益として保護する趣旨であるか否かにかかることとなる。

１ 事業法の立法目的をみるに、同法一条は、同法の目的が鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものとすることにより、鉄道等の利用者の利益を保護するとともに、鉄道事業等の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進することである旨規定している。

すなわち、右規定による事業法の立法目的は、「もって公共の福祉を増進する」とあるとおり、究極的には公共の福祉の増進にあり、その評価要素・判断基準として斟酌される二つの要素が、鉄道等の利用者の利益保護及び鉄道事業等の健全な発達の二点であると解するのが相当であって、右法条が個々の鉄道利用者の利益を保護することを目的とする趣旨であるとは解し難い。

２ 事業法は、鉄道事業が一般公衆の交通手段として公益性を有する事業であり、国民の日常生活に、経済的、社会的、文化的に重要な機能を果たしていることに鑑み、鉄道事業につき免許制を採用し（同法三条ないし六条）、鉄道事業者の事業基本計画の変更（七条）、鉄道施設の工事の施工（八条）、工事計画の変更（九条）、鉄道施設の変更（一二条）、鉄道線路の使用条件、譲渡条件（一五条）、運賃及び料金の決定及び変更（一六条）、鉄道事業の譲渡及び譲受（二六条）、鉄道事業の相続（二七条）、鉄道事業者たる法人の解散（二九条）をいずれも原則として被告の認可にかからしめ、列車の運行の管理等の委託及び受託（二五条）、鉄道

事業の休廃止（二八条）をいずれも被告の許可にかからしめ、監督官庁である被告が公益的観点から鉄道事業者に対し広く監査・監督をなしうることを規定しており、これらの規定中には、輸送受給の均衡、輸送の安全、適正運賃等、鉄道利用者の利便に対する配慮が認められる。

しかしながら、①事業法五条の定める免許基準をみても、鉄道利用者に関わる事項は「輸送需要に対し適切なものであること」（一号）「供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること」（二号）「事業基本計画が経営上及び輸送の安全上適切なものであること」（三号）とされ、路線沿線住民の鉄道利用による便益には及んでおらず、周辺住民の利用、利便に関わる事項は事業免許を受けようとする者が申請書に記載すべき事項にも含まれておらず（四条）、免許の付与の際に被告が考慮すべき輸送需要や輸送の安全は、総体としての鉄道利用者を前提としていると解されること、②運輸大臣の権限を委任された地方運輸局長が、鉄道事業の免許や鉄道運賃及び鉄道料金に関して利害関係人の意見を聴取する場合（事業法六五条、同条の二）も、利害関係人となるのは、鉄道事業の免許又は鉄道事業における基本的な運賃及び料金に関する認可の申請者（施行規則七三条一号）、右申請者と競争の関係にある者（同条二号）といった当事者的地位にある者の他は、利用者その他の者のうち地方運輸局長が当該事案に関し特に重大な利害関係を有すると認める者（同条三号、七五条の三）に限られており、鉄道利用者全てにつき認めておらず、地方運輸局長による「重大な利害関係」の有無の判断に委ねていること、③被告による事業改善命令の発令も、鉄道事業者の事業について「利用者の利便その他公共の利益」を阻害している事実があると認められる時であり（事業法二三条）、利用者の利便は公共の利益の例示とされていること、以上の諸点を考慮すると、前記のような鉄道利用者の利便に対する配慮も、本来的に自由であるべき鉄道事業者の経済的自由に対する公共の利益による制約という観点からなされているに過ぎないと見るのが相当であり、右配慮の存在から直ちに事業法が個々の利用者の利用の利益の保護を目的としていると帰結することはできない。

3 そして、本件処分の根拠規定である事業法二八条一項は、鉄道事業が公衆の輸送需要に応じて旅客又は貨物の運送等を行う極めて公益性の高い事業であり、地域住民の生活及び経済の基盤となることに着眼し、他方ではその休止又は廃止が鉄道事業者の事業にかかるものであることからこれらを被告の許可にかからしめ、同条二項において、「公衆の利便が著しく阻害されるおそれがあると認める場合を除き、前項の許可をしなければならない。」として、公衆の利便の確保と鉄道事業者の利害の調整を図っていると解される。

しかし、右各条項は、個々の利用者の利益に対する保護について明記しておらず、事業法六五条は、運輸大臣の権限を委任された地方運輸局長が参考人又は利害関係人の意見を聴取すべき場合として、鉄道事業の免許及び運賃等の認可を定めるも、鉄道事業の休廃止の許可については規定がない。

また、被告が右許可に際して取るべき措置等を規定した関連法規をみても、被告は、右許可に当たっては、予め運輸審議会に諮り、その決定を尊重して右許可に関する措置をしなければならない（運輸省設置法六条一項一〇号）、運輸審議会は、被告の指示若しくは運輸審議会の定める利害関係人の申請があったときは公聴会を開かなければならない（運輸省設置法一六条）が、右利害関係人の範囲を規定している運輸審議会一般規則（昭和二七年運輸省令第八号）五条は、免許の許可等の申請者、処分の対象者の他に、運輸審議会が当該事案に関し特に重大な利害関係を有すると認めた者等を掲げるが、鉄道等の利用者は列挙されておらず、また、利害関係人以外の者による公聴会における公述も可能であるが、休止又は廃止対象路線の個々の利用者による公述が不可欠なものとされているわけではない（運輸審議会一般規則三五条ないし三七条参照）。

以上のような事業法二八条一項及びその関連諸規定によって形成される法体系を総合してみれば、事業法二八条一項が、休止又は廃止対象路線の個々の利用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保護すべきとする趣旨を含めっていると解することはできない。事業法は、このような鉄道等の利用者の利益の保護が、同法の目的とする公益保護を通じて、公益に包摂された形で実現されることを前提としていると解さざるをえない。

三 原告らの主張するその余の主要な点について検討する。

1 原告らは、信越本線を利用する生活利益につき、生存権、移動の自由、幸福追求権として保障されている旨主張するが、右生活利益が原告主張のような権利と認めることはできない。

2 原告らは、事業法一条が「利用者の利益」に言及していることにつき、事業法は、国鉄改革の中で改革法等と同時に制定されたこと、改革法四条は「国は、日本国有鉄道の改革の実施に際し、日本国有鉄道が経営している事業に係る利用者の利便の確保及び適切な利用条件の維持について特に配慮する。」と規定していることと、国鉄の分割・民営化後のＪＲ各社（ＪＲ東日本等）が、国鉄資産を極めて低廉な帳簿価格で譲り受け、政府補助金である経営安定基金を受ける等できたこと、運輸大臣の基本計画や承継法人の実施計画に信越本線・信越線の承継が明記されていること等をあげて、事業法一条について国鉄の分割民営化が利用者の利益を損なうことがあってはならないとの趣旨を読み込むべきであり、本件会社等は国鉄の事業を継続すべき責務を負っており、事業法により、本件鉄道等の個々の利用者が本件鉄道を利用する利益が保護されている旨主張する。

しかし、事業法は、改革法と同時に制定されたとはいえ、別個の法律であるし、国鉄改革の中で制定されたというだけで、改革法と同一の立法目的を有しているものでもない。事業法の立法目的は前記のとおりであるのに対し、改革法は、国民生活及び国民経済の安定及び向上を図る上で国鉄の鉄道事業が適切かつ健全に運営されることが緊要であることから、国鉄の経営体制を効率化するため国鉄の経営形態を抜本的に改革することを立法目的としているのであって、別異である。

また、事業法の立法に伴い地方鉄道法が廃止されたこと（事業法附則二条）からも明らかなように、事業法は、国以外の者の経営する鉄道事業に適用されていた基本的法規であった地方鉄道法をも承継し、民間会社の経営する私鉄にも一般的に適用される法律であり、国鉄を承継したＪＲ東日本等に特別な責務を負担させる趣旨の規定は存在せず、国鉄が経営していた事業に係る本件鉄道等の個々の利用者の利用の利益を保護する趣旨を含むとは解し得ない。

したがって、事業法一条をもって改革法四条と同趣旨の規定であると解釈するのも相当でない。

3 原告らは、本件鉄道を廃止することにより著しい不利益を受けている旨主張する。しかし、右原告ら主張の不利益を受けている事実が認定できたとしても、既に検討してきたように、右不利益は、本件鉄道が運行されてきたことによる事実上の利益の喪失としての不利益と解さざるをえず、これをもって、原告適格を基礎づける法律上の利益を論ずることはできない。

4 更に、原告らは、国鉄改革関連八法可決の際の政府公約及びその後の政治的動向並びに沿線住民や地方自治体等の本件鉄道廃止反対運動等を主張するが、これらが原告らの原告適格を基礎づけるものとならないことはいうまでもない。

四 結論

以上の次第で、原告らの訴えは、いずれも原告適格を欠く不適法なものであるから、これらを却下することとする。

よって、主文のとおり判決する。

前橋地方裁判所民事第二部

裁判長裁判官 田村洋三

裁判官 館内比佐志

裁判官 北岡久美子