

- 主 文
- 一 本件控訴を棄却する。
二 控訴費用は、控訴人らの負担とする。

事実及び理由

第一 当事者の求めた裁判

- 一 控訴の趣旨
- 1 原判決を取り消す。
2 被控訴人が、平成九年十一月二十八日付けで小田急電鉄株式会社（以下「小田急」という。）に対してした鉄道旅客運賃変更認可処分を取り消す。
3 訴訟費用は、第一、二審とも被控訴人の負担とする。
- 二 控訴の趣旨に対する答弁

主文と同旨。

第二 事案の概要

本件は、被控訴人が、平成九年九月二二日付けで小田急からされた同社の小田原線、江ノ島線及び多摩線（以下、個別に「小田原線」、「江ノ島線」及び「多摩線」といい、併せて「小田原線等」という。）に係る旅客運賃の値上げ等を内容とする鉄道事業の旅客運賃変更申請について、同年十一月二十八日付けで認可処分（以下「本件認可処分」という。）をしたのに対し、小田原線等を通勤通学等のために利用している控訴人らが、本件認可処分の取消を求めた事案である。

原判決が、控訴人らは本件認可処分の取消を求める訴えにつき原告適格を有しないとして本件訴えを却下したので、控訴人らが控訴をした。

一 前提となる事実（証拠を掲記していない事実は、当事者間に争いのない事実である。）

1 小田急は、鉄道事業法（以下、鉄道事業法については、本件認可処分がされた当時施行されていた平成十一年法律第四九号による改正前の条文を記載する。）二条二項に規定する第一種鉄道事業（他人の需要に応じ、鉄道……による旅客又は貨物の運送を行う事業であって、第二種鉄道事業〔他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路……以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業〕以外のもの）を営む株式会社であり、小田原線（新宿ないし小田原）、江ノ島線（相模大野分岐点ないし片瀬江ノ島）及び多摩線（新百合ヶ丘ないし唐木田）の各路線を有している。

2 小田急は、特定都市鉄道整備促進特別措置法（以下「措置法」という。）三条一項柱書の「鉄道事業者は、特定都市鉄道工事の実施により都市鉄道の輸送力の増強を図ろうとするとき、……特定都市鉄道整備事業計画……を作成し、これを運輸大臣に提出して、その認定を受けることができる。」との規定に基づき、小田原線の東北沢から和泉多摩川までの複々線化事業（以下「本件事業」という。）につき、特定都市鉄道整備事業計画（以下「本件整備事業計画」という。）の認定申請をし、昭和六二年一月二二日、被控訴人の認定を受けた（甲一、乙一の1）。

3 小田急は、昭和六三年度から平成八年度までに特定都市整備積立金四二七億円を積み立てるなどして、本件事業に係る工事の促進を図り、平成九年六月には喜多見から和泉多摩川までの複々線化を完成させたが、東北沢から喜多見までの区間については、東北沢から世田谷代田までの間における総合的な調整が未了であること、世田谷代田から喜多見までの間における工事着手の遅れにより、完成が平成一六年度末になることが予想されたので、措置法三条五項の「……認定に係る整備事業計画を変更しようとするときは、当該鉄道事業者は、運輸大臣の認可を受けなければならない。」との規定に基づき、被控訴人に対し、本件整備事業計画の期間を平成一七年三月まで延長する旨の本件事業計画変更の認定申請をした（甲一、乙一の1）。被控訴人は、右認定申請を受け、平成九年十一月一四日付けで、本件事業計画変更の認定をした（甲五）。

4 小田急は、平成九年九月二二日、鉄道事業法一六条一項の「鉄道運送事業者は、旅客又は貨物の運賃及び運輸省令で定める料金（以下「運賃等」という。）を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」との規定等に基づいて、被控訴人に対し、小田原線等の旅客運賃の値上げ等を内容とする鉄道事業の旅客運賃変更認可申請をした。右申請の理由は、同年一月二二日に本件整備事業計画の認定期限を迎えることに伴い、特定都市鉄道整備準備金の積立を終了するが、本件事業計画を始めとする輸送改善、旅客サービス向上策を実施するためには、資本費及び諸経費の増加が避けられないものであ

り、増収努力、経営の合理化、省力化及び前記積立相当分の解消等の企業努力だけでは到底困難であるから、前記積立相当分の解消によってもなお収支不足となる部分について利用者の負担の増加を求めるほかないというものである（乙一の1）。

5 被控訴人は、右4の旅客運賃変更認可申請を受け、平成九年九月二五日、運輸省設置法（以下「設置法」という。）の「鉄道、軌道、無軌条電車及び旅客自動車運送業における基本的な運賃及び料金に関する認可又は変更の命令」（六条一項一号）について、「運輸大臣は、……必要な措置をする場合には、運輸審議会にはかり、その決定を尊重

して、これをしなければならない。」（六条一項一号）との規定に基づき、運輸審議会に対し、右申請の認可について諮問し、これが運輸審議会件名表に登載された（乙二）。

被控訴人は、同月二六日、運輸省告示第六〇一号をもって、その旨を官報に告示した（乙三）。

6 運輸審議会は、平成九年一〇月二八日及び同月二九日に設置法一六条に基づく公聴会を開催することを決定し、同年九月二九日、右開催日並びに公聴会において公述しようとする者は公述申込書及び公述書を送付すべきことなどを官報に公示した（乙四、一四の8）。

7 運輸審議会は、平成九年一〇月二八日（同月二九日は開催されなかった）、東京都千代田区霞が関二丁目一番三号合同庁舎第三号館運輸省一〇階供用大会議室において、公聴会を開催し、さらに、同年一〇月三〇日、参考人の意見聴取をし、これらの結果を踏まえて、同年十一月二〇日付けで、被控訴人に対し、前記旅客運賃変更認可申請を申請どおり認可することが適当である旨の答申をした（乙四、五）。

8 被控訴人は、右7の答申を受けて、鉄道事業法一六条二項に定める「一 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること。二 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。三 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。四 他の鉄道運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること。」との基準に従って審査を行い、小田急の申請を認可することが相当であると判断し、平成九年十一月二八日付けで、右申請を認可する旨の本件認可処分をした。なお、本件認可処分においては、運賃変更の実施時期が同年一二月二八日と定められた（乙一の1、2、弁論の全趣旨）。

9 小田急は、本件認可処分を受け、鉄道営業法三条一項の「運賃其ノ他ノ運送条件ハ関係停車場ニ公告シタル後ニ非サレバ之ヲ実施スルコトヲ得ス」との規定及び同条二項の「運賃其ノ他ノ運送条件ノ加重ヲ為サムトスル場合ニ於テハ前項ノ公告ハ七日以上之ヲ為スコトヲ要ス」との規定に基づき、平成九年十一月二八日から同年一二月二八日まで、運賃変更の内容等を記載した書面（甲一）を関係停車場等に掲示して公告した。

10 控訴人らは、小田原線等の沿線に居住し、小田原線等を通勤通学等のために利用している利用者であるところ、本件認可処分が違法であるとして、平成一〇年三月二六日、その取消を求める本件訴えを提起した。

二 控訴人らが本件認可処分の取消を求める理由の要旨

1 小田急は、小田原線について、本件事業を計画し、本件事業が技術的水準等の問題から極めて困難であるという建前で、これを日本鉄道建設公団（以下「鉄建公団」という。）に行ってもらうことが最良の策であるとして、昭和六〇年一二月、日本鉄道建設公団法二二条一項の「……鉄道事業者又は軌道経営者は、……運輸大臣に対し、公団が当該鉄道施設又は軌道施設の建設又は大改良を行うよう申し出ることができる。」旨の規定に基づき、被控訴人に対し、その旨の申出をした。

被控訴人は、昭和六一年一月七日、右申出を認め、同条二項の「運輸大臣は、前項の規定による申出があった場合において、当該建設又は大改良が……必要であり、かつ、公団が行うことが適当であると認めるときは、工事実施計画を定め、これを公団に指示するものとする。」旨の規定に基づき、鉄建公団が本件事業を行うように指示した。

鉄建公団は、被控訴人から右指示を受けた結果、同条五項の「第二項の規定による指示があったときは、公団が当該建設又は大改良を行う」旨の規定により、本件事業の主体となり、他方、小田急は、事業主体の地位を失った。

2 しかるに、鉄建公団は、右1のように「本件事業が技術的水準等の問題から極

めて困難である」と表明している小田急に対し、本件事業を全部委託した。

小田急は、本件事業につき本件整備事業計画を作成し、昭和六二年一〇月ころ、被控訴人に対し、本件整備事業計画の認定申請をした。被控訴人は、右申請を受けて、同年一二月ころ、本件整備事業計画の認定をした。

3 小田急は、本件整備事業計画につき、平成九年一二月二七日の経過により、措置法三条二項二号において「当該整備事業計画の期間が十年以内であること。」と定められた期間が満了するので、被控訴人に対し、本件整備事業計画の期間を一〇年間延長する旨の内容の本件整備事業計画変更の認定申請をしたところ、被控訴人は、同年十一月二四日、これを認定した。

4 被控訴人は、平成九年十一月二八日、本件整備事業計画の認定及び右計画変更の認定を前提として、本件認可処分を行った。

5 本件認可処分は、以下のとおり違法であり、取消を免れない。

(一) 措置法三条二項一号は、被控訴人が特定都市鉄道整備事業計画の認定をする基準の一つとして、「当該整備事業計画に記載された輸送力の増強の目標が適正なものである」との要件に適合することを挙げている。したがって、被控訴人は、右要件に適合するものでなければ、本件整備事業計画を認定することができない。

本件事業は、東京都が事業主体となって施工している都市高速鉄道第九号線（小田急線乗り入れ部分）の喜多見駅付近から梅ヶ丘駅間の増線連続立体化事業と同時一体となって実施されるべきであるとされているところ、右増線連続立体化事業は、あらゆる点で優れている地下方式を採用せず、高架方式を採用するなどして事業方式の選定において違法であり、また、環境アセスメント手続などの種々の手続において違法行為を繰り返すなど都市計画決定手続の面でも違法であるから、措置法三条二項一号に係る前記要件に適合せず、被控訴人がした本件整備事業計画及びその変更の各認定は違法である。したがって、右各認定を前提としてされた本件認可処分も違法である。

(二) 小田急は、前記1のとおり、本件事業を鉄建公団に委託したから、本件事業の事業主体としての地位を失った。したがって、小田急は、昭和六二年において、本件事業につき、措置法三条一項に規定する事業の認定申請をする事業主体の地位になかったのであって、被控訴人が、同年に、小田急の申請を受けてした本件整備事業計画の認定が違法であることはいうまでもなく、右認定を前提として平成九年にした本件整備事業計画変更の認定も違法である。以上のとおり、右事業計画変更の認定を前提としてされた本件認可処分は違法である。

(三) 措置法三条一項の特定都市鉄道整備事業計画は、期間が一〇年以内であることが同条二項二号の明文で定められているから、右期間を越える事業について、同条五項を適用して「計画の変更」として取り扱うことは許されない。したがって、平成九年にした本件整備事業計画変更の認定は違法であり、右認定を前提としてされた本件認可処分も違法である。

三 主たる争点及び主たる争点についての当事者の主張

1 被控訴人

控訴人らは、以下のとおり、鉄道事業法一六条一項に基づく鉄道事業の運賃変更認可処分の取消しを求める原告適格を有しない。

(一) 行政事件訴訟法九条は、「処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴えは、当該処分

又は裁決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。」としており、ここにいう「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るが、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といえることができる。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、当該行政法規及びそ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付けられているとみることができるかどうかによって決すべきである（最高裁平成元年二月一七日第

二小法廷判決民集四三卷二号五六頁参照)。

(二) 鉄道事業法一六条一項は、「鉄道運送事業者は、旅客……の運賃……を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と定めており、運賃の変更等を運輸大臣の認可にかからしめているところであるが、その趣旨は、地方鉄道法二一条と同様に鉄道事業のもつ公共的性格にかんがみ、事業の適正な運営を確保するとともに、鉄道事業者が万一不当な運賃の変更等をしようとする場合にこれを防止し、もって不特定多数にわたる一般利用者の利益、すなわち公共の利益を保護しようとするところにある。

このため、運輸大臣は、運賃の変更等の認可をするに当たり、鉄道事業法一六条二項に定める基準に基づき、新たに定められる運賃が、当該鉄道事業の適正な経営を確保するものであるか、当該鉄道を利用する一般利用者に対し公平であり、その利用を困難にするものでないか等について公益上の見地から審査するものであって、控訴人らの鉄道利用者個々人の個別的利益を保護するとの見地から審査するものではない。

(三) 前記のとおり、鉄道事業法一六条二

項は、運賃変更申請に対する認可の基準について規定するが、同項三号は「旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。」と規定する。

これは、運賃変更認可に際し、利用者の負担能力をも考慮しなければならないことを定めたものであるが、ここにいう「負担能力」は、一般国民の経済生活上における負担能力を意味するものであって、当該鉄道利用者個々人の個別的な負担能力を意味するものではない。

すなわち、鉄道事業法一六条二項一号は、「能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること。」と規定しており、これは鉄道事業者の利用者の利益を保護するとともに、公益的な鉄道事業を維持、存続させるため、運賃等の収入が適正な原価の基礎の上に立ち、かつ適正な利潤を含む水準のものであることを要するという原価主義に立つことを明らかにするものであるが、原価主義のみによって運賃を定めると、当該運賃が一般国民の経済生活のレベルに照らして極めて高額となる可能性があり、その場合、当該鉄道需要の減退を招き、鉄道事業者としては十分な鉄道輸送サービスの提供が困難になる結果を生ずることとなり、これを利用者の立場からみた場合、当該鉄道を利用することを困難にするおそれが生ずることを意味することから、同号はこのような事態を招くことなく鉄道事業の維持、発展を確保するために、運賃認可において一般国民生活における負担能力を考慮し、できるだけ多くの者が当該鉄道を利用する運賃とすることを求めたものと解される。

このことは、鉄道事業法二三条一項が「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るとき」(一項本文)、運輸大臣が「運賃又は料金を変更すること」(同項一号)を命ずることができる旨規定し、利用者の利便を個々の利用者の利便としてではなく公共の利益の問題として理解していることから看取することができる。

(四) また、運輸大臣は、鉄道運送事業者からの運賃変更認可申請を受け、これについて必要な措置をする場合には、公共の利益を確保するため、公平かつ合理的な決定をさせるため設置され、広い経験と高い見識を有する者のうちから、内閣総理大臣が両議院の同意を得て任命する委員で構成される運輸審議会にはかり、その決定を尊重して、処分しなければならないと規定されている(設置法五条、九条、六条)。

そして、運輸大臣から諮問を受けた運輸審議会は、当該附議事項について、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とされているが(設置法一六条)、運輸審議会の審議方法等を定め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、この利害関係人の範囲について、認可等の申請者又は行政不服審査法による不服申立てをした者や事案の申請者と競争の関係にある者等を列挙しており、一般利用者はこれに含まれていない。したがって、一般利用者は、公聴会の開催を申請できる「利害関係人」ではなく、公聴会において、当該事案についての賛否等を一般公述人として公述する機会が与えられる可能性があるにすぎない(運輸審議会一般規則三五条ないし三七条)。現実にも、私鉄の運賃変更に係る公聴会において、鉄道利用者が利害関係人として公述をしたことは一切なく、仮に、鉄道利用者が公述したとすればそれは一般公述人として公

述したにすぎない。

以上のような運輸審議会の諸手続における一般利用者の位置付けからも、鉄道事業法が鉄道利用者個々人の個別的利益を保護していないことは明確である。

なお、控訴人らは、国鉄の運賃改正に当たっては、国会法五一条の規定により公聴会を開くことが要求されているところ、昭和三六年、昭和四一年等の国鉄運賃改正の際には公聴会が実施され、鉄道利用者が「真に利害関係を有する者」として公述を行ってきた旨主張するが、右公聴会は、事実上、国の独占に属する事業料金として財政法三条の規定により法定事項とされた国鉄運賃の変更に係るものであり、同条の適用のない私鉄の運賃変更には当てはまらないものであって、私鉄の運賃変更の際に国会法五一条の公聴会が開かれたことはないから、右主張は前提となる事実を誤認するものであって失当である。

(五) 以上からすると、鉄道事業法における保護の対象は、鉄道を利用する国民の一般的利益（公共の利益）であって、鉄道利用者個々人の個別的利益は、たとえ当該鉄道沿線の住民の利益であっても、公共の利益の保護を通じて間接的に保護されているところの反射的利益にすぎないと解すべきであるから、控訴人らに本件取消訴訟の原告適格がないことは明らかである。

2 控訴人ら

控訴人らは、以下のとおり、鉄道事業法一

六条一項に基づく鉄道事業の運賃変更認可処分の取消しを求める原告適格を有する。

(一) 当事者が、行政事件訴訟法九条に規定する「法律上の利益を有する者」か否かを判断するに当たって最も大切なことは、その当事者がいかなる存在であるかという事実である。これを鉄道運賃の変更についてみれば、鉄道を日々利用し、運賃を支払わなければ生活できない鉄道の利用者が直接かつ重大な利害関係を有することは明らかであり、鉄道利用者は、鉄道運賃の変更について、「法律上の利益を有する者」に当たる。

また、鉄道運賃は、極めて公共的な性格を有する物価であり、物価統制令が関わりを持つものである。鉄道運賃を公共料金として適正なものにするには、鉄道事業者のコストと鉄道利用者の負担という二つの柱を考えなければならないものであり、鉄道事業者と鉄道利用者は、いわばコインの裏表の関係にあるから、鉄道利用者が、運賃変更について、「法律上の利害関係を有する者」であることは明らかである。

(二) 鉄道事業法が定める鉄道運賃等の認可制度は、運賃等の認可という行政処分を通じて、運賃等の決定に監督官庁を介入させ、運賃等が、運輸政策や物価政策的見地から適正額に決められるようにしたものである。鉄道事業法は、この認可制度によって運賃等を適正にすることにより、我が国の経済秩序の維持、物価抑制といった公益的利益のみならず鉄道利用者の個別的具体的利益をも保護しているといふべきである。なぜなら、①運賃等の変更の認可は、運賃等の変更そのものではなく、また、当該鉄道を利用しない限り運賃等の支払義務は生じないけれども、鉄道運送事業の独占的地位のために当該鉄道を利用せざるを得ないことや、認可は、自動的に運賃等の具体的な変更につくことからみて、運賃等の認可処分は、鉄道運送事業者と鉄道利用者が締結する運送契約の中核である運賃を事実上決定するものであるから、個々の鉄道利用者の個別的具体的利益に直接影響を及ぼすものであるといふことができ、②不特定多数の一般利用者が持つ共通の利益は、結局、個々の利用者の具体的利益の抽象化されたものであるから、個々の利用者の個別的具体的利益に基礎があるものであり、個々の利用者の個別的具体的利益に還元されるところ、前記認可制度により運賃等が適正にされれば、当然に個々の利用者の個別的具体的利益が保護されることになるからである。

(三)

鉄道事業法は、国鉄が分割・民営化されるのに伴って、日本国有鉄道法及び地方鉄道法を統合する形で制定された。

国鉄においては、国有鉄道運賃法により運賃が法定されていたが、同法は、運賃につき「一 公正妥当なものであること。二 原価を償うものであること。三 産業の発達に資すること。四 賃金及び物価の安定に寄与すること。」（一条二項）と規定し、鉄道利用者への具体的影響をも考慮して運賃を設定すべきことを定め、また、その変更も国民の代表者である国会の議決を経なければならないとしていた。このような沿革にかんがみれば、日本国有鉄道法及び地方鉄道法を統合する形で制定された鉄道事業法は、不特定多数の具体的利益を専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これを保護する趣旨を含むというべきである。このことは、鉄道事業法の採決に当たって、昭和六一年一月二八日の参議院特別委員会会議において、「国及び各旅客鉄道株式会社は、……地域鉄道網を健全に保全し、利用者サービスの向上、運賃及び料金の適正な水準維持に努める」こととの附帯決議がされていることから明らかである。

(四) 鉄道事業法一六条二項は、鉄道運賃等の認可の基準として、「特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。」(同項二号)、「旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。」(同項三号)を定めているが、これらは、鉄道運賃等の認可に当たっては、公益上の必要だけでなく、当該鉄道の個々の利用者の具体的な利益を考慮すべきことを明確にしたものと解される。加えて、重要な関連法規である鉄道営業法三条一項は「運賃其ノ他ノ運送条件ハ関係停車場ニ公告シタル後ニ非サレハ之ヲ実施スルコトヲ得ス」と、同条二項は「運賃其ノ他ノ運送条件ノ加重ヲ為サントスル場合ニ於テハ前項ノ公告ハ七日以上之ヲ為スコトヲ要ス」と規定しているが、右各規定は、鉄道運賃等の認可が当該鉄道利用者の個別的利益と直結していること、したがって、右認可に当たり、当該鉄道利用者の個別的利益を当然考慮すべきであることを明らかにしているというべきである。

右によれば、鉄道事業法の定める鉄道運賃等の認可制度が個々の鉄道利用者の個別的利益も保護する趣旨のものであることは明らかである。

(五) 被控訴人は、鉄道運賃変更申請に対する認可基準を定めた鉄道事業法一六条二項三号に規定されている「負担能力」とは、一般国民の経済生活上における負担能力を意味するものであって、当該鉄道利用者個々人の個別的な負担能力を意味するものではないと主張し、その根拠として鉄道事業法一六条二項一号、二三条一項を引用する。

しかし、鉄道事業法一六条二項三号は、「旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること」と規定しているのであって、右文言を素直に読めば、運輸大臣が認可に際して、国民一般よりもより具体化された個別的な当該鉄道利用者の運賃等の負担能力を考慮しなければならないことは明らかというべきである。

また、鉄道事業法一六条二項一号は、「能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること」と規定しているのであるが、これは原価主義を定めた規定であって、右規定が運賃認可において一般国民生活における負担能力を考慮し、できるだけ多くの者が当該鉄道を利用する運賃とすることを定めたものであるとする解釈には無理があり、右規定は、鉄道事業法一六条二項三号に規定された負担能力を一般国民の経済生活上における負担能力と解釈する根拠とはなり得ない。

さらに、鉄道事業法二三条一項は、鉄道事業に対する運輸大臣の業務改善の命令に関する規定であって、運輸大臣による運賃等の認可基準とは場面を異にするから、同条項は、鉄道事業法一六条二項三号に規定された負担能力を一般国民の経済生活上における負担能力と解釈する根拠とはなり得ない。

なお、鉄道事業法一六条二項二号は、「特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものではないこと」と規定しているが、これは、特定の旅客又は荷主に対し、個別的に不当な差別的取扱いをする制度を設けることができないという趣旨であり、運輸大臣は、当該申請が認可基準に適合するか否かを判断するに当たって、一般国民ではなく、個別具体的な当該鉄道利用者の利便を考慮対象として判断すべきことを求められているものといえる。

右のとおり、鉄道事業法一六条二項三号に規定された負担能力には鉄道利用者個々人の個別的負担能力が当然含まれているのである。

(六) 被控訴人は、鉄道利用者が、運輸審議会に対し、設置法一六条に基づく公聴会の開催を申請する利害関係人(運輸審議会一般規則五条)に当たらないことを理由として、控訴人らに原告適格がない旨主張する。

しかし、運輸審議会一般規則五条は、地方鉄道法時代の規則がそのまま維持されているものであり、本来鉄道事業法制定の際に見直しが図られるべきであったものである。鉄道利用者が鉄道運賃の変更について利害関係人に当たることは、国鉄運賃の変更に関し、国会法五一条一項、二項の規定に基づき公聴会が開かれ、鉄道利

用者の代表が、「真に利害関係を有する者」として必ず公述してきたことから明らかである。また、運輸審議会一般規則三五条ないし三七条の規定は、公聴会において鉄道利用者が公述することを不可欠であるとはしていないが、右規則自身が日本国有鉄道法等の法律の趣旨や制度の現実に反するのみならず、右規則においてさえも、利害関係人ではない鉄道利用者であっても公聴会において公述することができるなどと規定しており（三七条二項）、鉄道利用者の公聴会への関与を認めているのである。これは、まさに、鉄道事業法が、不特定多数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んでいるからにほかならない。なお、被控訴人は、鉄道利用者は利害関係人たる公述人ではなく一般公述人としての資格で公述したものである旨主張するが、利害関係人たる公述人と一般公述人との間に実質的な差異はないし、一般公述人であるからといって「利害関係を有する者」に当たらないとは言えない。

（七） 控訴人らは、いずれも小田原線等を通勤、通学その他所用のために利用している者であり、その運賃の値上げに直接利害関係を有するものであり、以上に述べた理由から、控訴人らは本件認可処分の取消しを求める法律上の利益を有するというべきである。

第三 当裁判所の判断

一 原告適格の判断基準について

行政庁がした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）とされているところ、右の「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これを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（最高裁昭和五三年三月一四日第三小法廷判決民集三二巻二号二一一頁、最高裁昭和五七年九月九日第一小法廷判決民集三六巻九号一六七九頁、最高裁平成元年二月一七日第二小法廷判決民集四三巻二号五六頁、最高裁平成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、最高裁平成九年一月二八日第三小法廷判決民集五一巻一号二五〇頁）。

二 鉄道事業法の趣旨・目的等について

本件運賃値上げにかかる行政法規である鉄道事業法が、不特定多数者である鉄道利用者の具体的利益を、専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の鉄道利用者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か否かについて判断する。

1 鉄道事業法一条は、同法の目的について、「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。

右規定の文理からすれば、鉄道事業法は、「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」「公共の福祉を増進すること」を目的としているといわざるを得ず、「鉄道等の利用者の利益を保護すること」及び「鉄道事業等の健全な発達を図る」ことは、「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」、その結果として実現されるものであって、「公共の福祉を増進すること」の内容を例示したものと解するのが相当である。そうとすれば、同条が「鉄道等の利用者の利益を保護する」と規定した趣旨は、個々具体的な鉄道利用者の利益を保護するという趣旨ではなく、一般公衆の利益を保護するという趣旨であり、個々具体的な鉄道利用者

の利益は、「公共の福祉を増進する」という目的の中に吸収解消されているというべきである。

2 鉄道事業は、生産、流通、人の移動等の面から見て、産業のみならず国民の日常生活にとって不可欠な事業であり、強い公共性を有するものである。そのため、

鉄道事業法は、三条一項において、「鉄道事業を經營しようとする者は、運輸大臣の免許を受けなければならない。」と規定して鉄道事業の經營を運輸大臣の免許にかからしめると共に、五条一項において、免許基準を定め、七条一項、二項において、鉄道事業の免許を受けた者が事業基本計画等を変更する場合には運輸大臣の認可を受けることを必要とし、運輸大臣が認可する基準として五条一項の免許基準を準用している。

ところで、鉄道事業法五条一項に規定する免許基準は、「一 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。二 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。三 その事業基本計画が經營上及び輸送の安全上適切なものであること。四 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。五 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。」というものであり、鉄道事業の免許及び事業基本計画の変更等の認可に当たっては、公益上の必要性及び事業ないし事業計画等の変更の適切性を基準として判断されることとし、直接、個々の鉄道利用者の利益、利便等を考慮することとはなっていない。

3 鉄道事業における運賃等は、鉄道の利用者にとって大きな利害関係を有するものであるが、鉄道事業法一六条は、一項において、「鉄道事業者は、旅客又は貨物の運賃及び……料金……を定め運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更するときも、同様とする。」と規定し、二項において、「一 能率的な經營の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること。二 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。三 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することとを困難にするおそれがないものであること。四 他の鉄道運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること。」と規定していることを考慮すると、運賃等の決定に当たり、営利事業を営む鉄道事業者の利益、旅客の運賃負担能力等を考慮

すると共に差別的取扱いや競合他社との不当競争を防止するという見地から鉄道運賃の認可について規定しているものというべきである。そして、右認可基準は、右のとおり、認可の際には旅客の運賃負担能力を考慮すべきとしているが、これは、右規定の方式から見て、一般的な鉄道利用者の運賃負担能力を基準として、これらの者の鉄道の利用が困難にならないように運賃等を定めるべきであるとの趣旨であって、個々の鉄道利用者の運賃負担能力を個別に考慮して運賃等を定めるべきであるとするものでないことが明らかであり、また、不当な差別的取扱いの禁止も、直接、個々の鉄道利用者の利益ないし利便を保護する趣旨で規定しているものでないことが明らかであって、運賃等を定める際に、個々の鉄道利用者の利益ないし利便は考慮されていない。右規定は、運賃等の決定に当たって、「公共の利益」を考慮することの一例として、旅客の運賃負担能力の考慮、旅客の差別的取扱いの禁止を定めたものというべきである。

また、鉄道事業法一六条一項に基づき、運輸大臣により、鉄道運賃の変更が認可がされた場合であっても、鉄道利用者は、当該認可処分によって設定された旅客運賃を前提とした料金で乗車券ないし定期乗車券を購入し、そこで初めて運送契約が締結されることになるのであるから、同条項に基づく認可処分そのものは、本来当該鉄道利用者の契約上の地位に直接影響を及ぼすものではない。

4 鉄道事業法二三条一項は、柱書きにおいて「運輸大臣は、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るときは、鉄道事業者に対し、次に掲げる事項を命ずることができる。」と規定し、同項一号ないし七号で運賃等の変更、列車の運行計画の変更等を定めている。

同項一項柱書きは、右のように、「利用者の利便」が阻害されていることを事業改善命令の要件としてあげているが、「利用者の利便その他公共の利益を阻害している事実」との文言からすれば、「利用者の利便」が「公共の利益」の例示としてあげられていることが明らかであり、利用者の利便は公共の利益の中に吸収解消されているというべきであり、右規定により、「利便」を阻害されている利用者に何らかの権利が付与されていると解することはできない。

5 鉄道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休止し、又は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。」と規定し、同条二項は、「運輸大臣は、当該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。そし

て、同項は、「公衆の利便が著しく阻害される」と規定するが、「公衆」との用語が「社会一般の人々」という意義を持つものであり、「社会一般」又は「おおやけ」という意味を持つ「公共」に通ずる意味内容を持つことからして、同項の規定が、直接、個々の鉄道利用者の利益ないし利便を保護するという趣旨を含むと解することは困難である。

6 以上の次第で、鉄道事業法は、公共の利益という観点から鉄道運賃等の変更の認可を規定していることが明らかであり、鉄道事業法が、不特定多数者である鉄道利用者の具体的利益を、専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の鉄道利用者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ものであると到底解することはできない。

三 設置法等について

1 設置法五条は、「運輸省に、公共の利益を確保するため次条第一項に掲げる事項について公平且つ合理的な決定をさせるため、運輸審議会を常置する。」と規定し、同法六条一項は、柱書きにおいて、「運輸大臣は、次に掲げる事項について必要な措置をする場合には、運輸審議会にはかり、その決定を尊重して、これをしなければならない。」と規定し、同項一号において「鉄道における運賃及び料金の上限の認可又は変更の命令」、同項二号において「鉄道における運賃及び料金の変更の命令」を規定している。右のとおり、運輸大臣は、公共の利益を確保するため、鉄道運賃等の上限の認可又は変更等をする場合には、運輸審議会にはかることとしているから、運輸審議会における運賃の変更の審議も、「公共の利益の確保」という見地からされることが明らかであり、この面からも、個々の鉄道利用者の利益ないし利便は、公共の利益を確保するという目的の中で実現され、公共の利益の中に吸収解消されていると見ることができる。

2 また、設置法一六条は、「運輸審議会は、第六条一項の規定により附議された事項については、必要があると認めるときは、公聴会を開くことができ、又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。」

と規定しているところ、運輸審議会一般規則五条一項は、右利害関係人として、許可等の申請者、不利益処分の名宛人となるべき者等を掲げ、さらに、同項六号において「前各号に掲げる者のほか、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者」を規定しているが、鉄道利用者ないし鉄道沿線の住民を利害関係人とする旨の明示の規定はおいていない。同様に、同規則三五条ないし三七条によれば、運輸審議会の公聴会において、利害関係人以外の者が公述することも可能であるが、運賃変更に係る鉄道路線の個々の利用者による公述が答申に不可欠なものとしてされているわけでもない。

3 さらに、運輸審議会が軽微なものと認めるものについては、運輸大臣は運輸審議会に諮らないで認可をすることができるから（設置法六条二項）、この場合には、公聴会が開催される余地はなく、当該認可の対象となる鉄道運賃等に係る路線の個々の利用者による公述の機会とは与えられないことになる。なお、鉄道事業法六四条によって運輸大臣の権限が地方運輸局長に委任される場合、同局長がその権限に属することになった事項について行う聴聞手続も右公聴会の手続とほぼ同様の手続が定められている（鉄道事業法六五条一項ないし三項、同法施行規則七二条ないし七五条）。このように、法は、当該鉄道の利用者の個々人に対して、認可手続に関与する道を与えているわけではないのである。

4 以上を総合すれば、鉄道運賃の変更等に関する設置法及び運輸審議会一般規則の規定から、運賃等の変更の対象路線の個々の利用者の利益が保護されていると解することはできない。

なお、控訴人らは、国鉄運賃の変更に關し、国会法五一条一項、二項の規定に基づき公聴会が開かれ、鉄道利用者の代表が、「真に利害関係を有する者」として必ず公述してきたこと、運輸審議会一般規則三七条二項は、利害関係人ではない鉄道利用者であっても公聴会において公述することができるなどと規定しており（三七条二項）、鉄道利用者の公聴会への関与を認めていることなどを根拠として、鉄道事業法が、不特定多数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んでいる旨主張するが、国会法五一条一項、二項の規定に基づく公聴会は、事実上、国の独占に属する事業料金として財政法三条の規定により法定事項とされた国鉄運賃の変更に係るものであり、同条の適用のない私鉄の運賃変更には当てはまらないこと、前記のとおり、運輸審議会一般規則は、鉄道利用者には「利害関係人」等の特別な地位を認めておらず、鉄道利用者で

あるとの資格に基づいて公述を認めるという構造になっていないことからすれば、控訴人ら主張の事実をもってしては前記判断を動かすことはできないというべきである。

四 控訴人らの主張について

1 控訴人らは、鉄道運賃の変更について、鉄道を日々利用し、運賃を支払わなければ生活できない鉄道の利用者が直接かつ重大な利害関係を有することは明らかであり、また、鉄道事業者と鉄道利用者は、鉄道運賃の変更に関しいわばコインの裏表の関係にあるから、鉄道利用者は、「法律上の利益を有する者」に当たる旨主張するところ、確かに、鉄道運賃の変更について、鉄道利用者が事実上重大な利害関係を有することは認められるものの、「法律上の利益を有する者」に当たるか否かについては、前記一のとおり、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これを保護すべきものとする趣旨を含むと解されるか否かという観点から判断すべきものであり、右行政法規の趣旨を無視して、鉄道の利用者が事実上重大な利害関係を有するところなどから、直ちに、鉄道利用者を「法律上の利益を有する者」に当たると判断することはできないというべきである。

2 控訴人らは、①運賃等の認可処分は、鉄道運送事業者と鉄道利用者が締結する運送契約の中核である運賃を事実上決定すること、②不特定多数の一般利用者が持つ共通の利益は、結局、個々の利用者の具体的利益が抽象化されたものであるから、個々の利用者の個別的具体的利益に基礎があるものであり、個々の利用者の個別的具体的利益に還元されることを理由として、鉄道事業法が、鉄道運賃等の認可制度によって運賃等を適正にすることにより、我が国の経済秩序の維持、物価抑制旨といった公益的利益のみならず鉄道利用者の個別的具体的利益をも保護している旨主張するが、前記二のとおり、鉄道事業法一六条一項に基づき、運輸大臣により、鉄道運賃の変更が認可された場合であっても、鉄道利用者は、当該認可処分によって設定された旅客運賃を前提とした料金で乗車券ないし定期乗車券を購入し、そこで初めて運送契約が締結されることになるのであるから、同

条項に基づく認可処分そのものは、本来当該鉄道利用者の契約上の地位に直接影響を及ぼすものではない上、鉄道事業法は、個々の利用者の個別的具体的利益を捨象し、公共の福祉を増進するという観点に立って、鉄道運賃の変更を認可することとしていると認められるから、鉄道事業法が、利用者の個別的具体的利益をも保護しているとは認められず、控訴人らのこの点での主張は採用することができない。

3 控訴人らは、国有鉄道運賃法が鉄道利用者への具体的影響をも考慮して運賃を設定すべきことを定めていたことを前提として、日本国有鉄道法及び地方鉄道法を統合する形で制定された鉄道事業法が、個々人の個別的利益をも保護する趣旨を含む旨主張する。しかし、仮に、国有鉄道運賃法が右のような趣旨を含むとしても、国鉄運賃は、事実上、国の独占に属する事業料金であり、そのため財政法三条の規定により法定事項とされていたものであるから、これと異なり、他社と競合関係に立つことを前提とする鉄道事業法の運賃変更の場合に右趣旨が妥当するとは考え難い。なお、控訴人らは、昭和六一年一月二八日の参議院特別委員会会議において、「国及び各旅客鉄道株式会社は、……地域鉄道網を健全に保全し、利用者サービスの向上、運賃及び料金の適正な水準維持に努める」こととの附帯決議がされていることを指摘するが、右附帯決議は、国鉄の分割・民営化の過程の中で、分割・民営化の大枠を決めるために制定された国鉄改革関連八法案の審議の中でされたものである上（甲九）、「利用者サービスの向上」、「運賃及び料金の適正な水準維持」との文言から明らかなように、鉄道事業者に対し、鉄道利用者の利便確保のために努力をすべきであるとする一般的な義務を負わせたものにすぎず、鉄道利用者個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものであるとは解されない。

4 控訴人らは、鉄道事業法一六条二項が、鉄道運賃等の認可の基準として、「特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。」（同項二号）、「旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。」（同項三号）を定めていることを根拠として、鉄道事業法が、鉄道の個々の利用者の具体的な利益を保護している旨主張する。しかし、前記二三のとおり、鉄道事業法一六条二項は、運賃等の決定

に当たり、営利事業を営む鉄道事業者の利益、旅客の運賃負担能力等を考慮すると共に差別的取扱いや競合他社との不当競争を防止するという見地から鉄道運賃の認可について規定しているものであって、同項二号、三号は、運賃等の決定に当たっ

て、「公共の利益」を考慮することの一例として、旅客の運賃負担能力の考慮、旅客の差別的取扱いの禁止を定めたものというべきであるから、この点での控訴人らの主張は採用することができない。

また、控訴人らは、鉄道営業法三条の「運賃其ノ他ノ運送条件ハ関係停車場ニ公告シタル後ニ非サレハ之ヲ実施スルコトヲ得ス」（同条一項）、「運賃其ノ他ノ運送条件ノ加重ヲ為サントスル場合ニ於テハ前項ノ公告ハ七日以上之ヲ為スコトヲ要ス」（同条二項）との規定をもって、鉄道運賃等の認可に当たり、当該鉄道利用者の個別的利益を当然考慮すべきであることを明らかにしている旨主張する。しかし、同条一項及び二項の規定は、新規又は変更後の運送条件による運送業務の遂行及び不特定多数の者の鉄道の利用が円滑に行われるようにするために、これを鉄道利用者に周知させる手続を定めたものにすぎず、それが鉄道運賃等の運送条件の認可に対する不服申立ての途を開くなど右運送条件の決定手続へ個々の鉄道利用者が関与することを認める趣旨のものではないことは、鉄道営業法を通覧すれば明らかである。したがって、控訴人らのこの点に関する主張は採用することができない。

５ 控訴人らは、その他、鉄道事業法等の鉄道運賃の変更に関する諸法規が鉄道利用者の個々具体的な利益をも保護している旨主張するが、前記二、三の説示に照らし、いずれも採用することができない。

五 控訴人らの原告適格の有無について

控訴人らは、いずれも小田原線等を通勤、通学その他所用のために利用している者であり、その運賃の値上げに直接利害関係を有するから、本件認可処分の取消しを求める法律上の利益を有する旨主張するが、前記一ないし四において判断したとおり、本件認可処分は、本来、小田原線等の利用者の契約上の地位に直接影響を及ぼすものではなく、また、鉄道事業法及び設置法は、当該地方鉄道の利用者の個別的な権利利益を保護する趣旨を含むものと解することができないから、控訴人らは、本件認可処分によって自己の権利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に当たるといことができず、本件認可処分の取消しを求める原告適格を欠くといわざるを得ない。

六 結論

よって、本件訴えは、いずれも不適法であるから却下すべきところ、右と同旨の原判決は正当であり、控訴人らの控訴は理由がないから棄却することとし、控訴費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法六七条一項、六一条、六五条を適用して、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第九民事部

裁判長裁判官 塩崎勤

裁判官 小林正

裁判官 萩原秀紀