

令和2年1月15日判決言渡し 同日原本領収 裁判所書記官

平成31年(行)第5号 公有水面埋立免許処分差止(第1事件), 公有水面埋立免許不存在確認(追加的併合申立て)(第2事件), 追加的変更(第3事件) 請求控訴事件
(原審 山口地方裁判所平成20年(行)第17号, 平成27年(行)第9号, 平成28年(行)第18号)

口頭弁論終結日 令和元年10月28日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件各控訴をいずれも棄却する。
- 2 当審における令和元年7月26日付け工事竣功期間伸長許可処分の取消請求に係る控訴人らの訴えをいずれも却下する。
- 3 当審における訴訟費用は, 控訴人らの負担とする。
- 4 なお, 原判決中, 平成28年8月3日付け工事竣功期間伸長許可処分の取消請求に係る控訴人らの訴えをいずれも却下した部分は, 控訴人らの訴えの交換的変更により, 失効している。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 処分行政庁が平成20年10月22日付けで中国電力株式会社に対してした原判決別紙免許目録記載の公有水面埋立免許処分を取り消す。
- 3 処分行政庁が平成20年10月22日付けで中国電力株式会社に対してした原判決別紙免許目録記載の公有水面埋立免許処分が, その効力を失ったことを確認する。
- 4 処分行政庁が令和元年7月26日付けで中国電力株式会社に対してした原判決別紙免許目録記載の公有水面埋立免許の工事竣功期間伸長許可処分を取り消す(控訴人らは, 原審において, 平成28年8月3日付け工事竣功期間伸長許

可処分取消請求をしていたが、当審において、令和元年7月26日付け工事
竣工期間延長許可処分の取消請求へと、訴えを交換的に変更した。)

5 訴訟費用は、第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

1 事案の要旨 (以下、略称は原判決の例による。)

(1) 本件は、控訴人らを含む原審原告らが、主位的に、本件免許処分(山口県知事が平成20年10月22日付けで中国電力に対してした原判決別紙免許目録記載の公有水面埋立免許処分)が違法であるとして、その取消しを求め(第1事件)、予備的に、中国電力が本件免許(本件免許処分に係る免許〔指令平20港湾第442号〕)に係る埋立工事に着手した日から3年以内に同工事を竣工しなければならない旨の公水法13条に基づく指定を受けていたにもかかわらず、所定の期間内に同工事を竣工しなかったことにより、本件免許の効力が失われたと主張して、本件免許処分が効力を失ったことの確認を求め(第2事件)、更に予備的に、本件延長許可処分(山口県知事が平成28年8月3日付けで中国電力に対してした本件免許に係る工事竣工期間延長許可処分)が違法であると主張して、その取消しを求めた(第3事件)事案である。

(2) 原審は、控訴人らの訴えの適法性に関する中間の争いについて判断すべく弁論を終結し、控訴人らの訴えはいずれも原告適格が認められず不適法であるとしてこれを却下する旨の終局判決をした。

(3) これに対し、控訴人らは、原判決を不服として、本件各控訴を提起した(なお、控訴人ら以外の原審原告らは、控訴を提起しなかった)。

その後、山口県知事が、令和元年7月26日付けで中国電力に対して本件免許に係る工事竣工期間延長許可処分(以下「本件延長許可処分2」という。)をしたため、控訴人らは、行政事件訴訟法7条、民訴法297条、143条に基づき、第3事件に係る本件延長許可処分の取消請求の訴えを、本件延長

許可処分2の取消請求の訴えに、交換的に変更した。

2 関連法令の定め

原判決「事実及び理由」第2の3に記載のとおりであるから、これを引用する。

3 前提事実（争いのない事実）

次のとおり補正するほかは、原判決「事実及び理由」第2の4(1)及び(2)に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決3頁16行目の「本件許可申請」を「公水法13条の2第1項に基づき、本件免許に係る工事竣功期間伸長許可の申請」に改める。

(2) 原判決3頁17行目の末尾に改行の上、次のとおり加える。

「オ 平成28年8月3日付けでされた本件伸長許可処分では、本件免許に係る工事竣功期間は、工事に着手した日から9年9か月以内（令和元年7月6日まで）とされていたが、中国電力は、山口県知事に対し、公水法13条の2第1項に基づき、本件免許に係る工事竣功期間をさらに伸長する旨の許可の申請を行い、山口県知事は、令和元年7月26日、中国電力に対し、同期間を、工事に着手した日から13年3か月以内（令和5年1月6日まで）に伸長する旨の本件伸長許可処分2をした。」

4 本案前の争点及びこれに関する当事者の主張

次のとおり補正するほかは、原判決「事実及び理由」第2の5(1)ないし(4)及び6(1)ないし(4)に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決4頁7行目の「別紙原告目録1ないし18の原告ら」を「別紙当事者目録1ないし10の控訴人ら」に、同頁8ないし9行目の「同目録19ないし55の原告ら」を「同目録11ないし43の控訴人ら」に、同頁11行目の「水面」を「公有水面」に、同行目ないし12行目の「同条2号」を「同法5条2号」に、それぞれ改める。

(2) 原判決8頁3行目の「同条3項」を「同項3号」に改める。

- (3) 原判決 1 1 頁 1 行目の「後記のとおり」を「前記のとおり」に改める。
- (4) 原判決 1 1 頁 1 1 行目の「延長」を「伸長」に改める。
- (5) 原判決 1 2 頁 1 1 行目の「後記のとおり」を「前記のとおり」に改める。
- (6) 原判決 1 2 頁 2 1 行目の「延長」を「伸長」に改める。

第 3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、第 3 事件請求に係る訴えにつき、原審における訴えの変更は適法であるが、当審における訴えの交換的変更後の請求に係る部分を含め、**控訴人らの訴えはいずれも原告適格が認められず不適法であると判断する。**その理由は、次のとおり補正し、後記 2 のとおり、控訴理由に対する判断を付加するほかは、原判決「事実及び理由」第 3 の 1 ないし 4 に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決 1 4 頁 1 行目の「最高裁」の前に「行政事件訴訟法 9 条 2 項、」を加える。
- (2) 原判決 1 5 頁 1 2 行目の「同法」を「環境影響評価法」に改める。
- (3) 原判決 1 5 頁 1 8 行目の冒頭から 2 0 行目の末尾までを次のとおり改める。
「平成 2 7 年法律第 7 8 号により追加された同法 2 条の 2 第 1 項によれば、同法は、瀬戸内海的环境保全について国民全体の利益のために保全を図ることを目的としていることがうかがわれる。」
- (4) 原判決 1 6 頁 2 行目から 6 行目までを次のとおり改める。

「(ア) **公水法 4 条 3 項は、埋立工事の施行区域内の公有水面に権利を有する者がいる場合は、権利者の同意等、同条 3 項各号の一つに該当しなければ、都道府県知事は埋立免許をなし得ない旨を規定し、同法 5 条は、同法 4 条 3 項にいう「公有水面に関し権利を有する者」を同法 5 条 1 号ないし 4 号に定める者に限定している。したがって、これらの者の権利は、処分において考慮されるべき利益と認められる。」**

- (5) 原判決 1 6 頁 7 ないし 8 行目の「漁業法に基づき、漁業権の設定を受けた

者」を「漁業法に基づき、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権の設定を受けた者又は他人の共同漁業権若しくは特定区画漁業権に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業の全部又は一部を営む権利の設定を受けた者」に改め、同行目の「許可漁業、自由漁業」の後に「を営む者」を加える。

- (6) 原判決16頁14行目の「水面」を「公有水面」に、15行目の「同条」を「同法5条」に、18行目の「権利」を「利益（控訴人らは権利であると主張するが、権利であるとまでは認められない。）」に、それぞれ改める。
- (7) 原判決17頁18行目の「権利」を「利益」に、19行目の「権利」を「もの」に、それぞれ改める。
- (8) 原判決18頁6ないし7行目の「原子力発電所である本件発電所」を「上関原発」に、同行目「本件発電所」を「上関原発」に、それぞれ改め、14行目の「しかし」を削る。
- (9) 原判決19頁26行目の「本件伸長許可処分取消請求」を「本件伸長許可処分2の取消請求」に改める。

2 控訴理由について

(1) 争点1について

ア 控訴人らは、許可漁業又は自由漁業を営む権利も公共用地の取得に伴う損失補償の対象となるから、許可漁業又は自由漁業を営む権利は法的権利であり、許可漁業又は自由漁業を営む者も公水法5条2号の「漁業権者又は入漁権者」に当たると主張する。また、控訴人らは、許可漁業を営む権利は、公水法が制定された大正10年当時の漁業法（明治43年法律第58号。以下「明治漁業法」という。）で漁業権の一つとされていた慣行専用漁業権にほぼ相当するものであるから、少なくとも許可漁業を営む者は公水法5条2号の「漁業権者又は入漁権者」に当たると主張する。

しかし、漁業法においては、「漁業権」とは、定置漁業権、区画漁業権及び共同漁業権をいうとされ（同法6条1項）、「入漁権」とは、設

定行為に基づき、他人の共同漁業権又は特定区画漁業権に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業の全部又は一部を営む権利をいうとされている（同法7条）ところ、許可漁業及び自由漁業は、これらに該当するものではない。そして、公水法が、同法5条2号の「漁業権者又は入漁権者」がいかなる者を指すのかについて具体的な定めを置くことなく、漁業法と同様の文言を用いて規定していることからすれば、公水法5条2号の「漁業権者又は入漁権者」は、漁業法でいう漁業権を有する者又は入漁権を有する者を指すと解するのが相当である。

また、公水法5条各号が「公有水面に関し権利を有する者」として保護しているのは、「法令に依り公有水面占用の許可を受けたる者」（1号）、「漁業権者又は入漁権者」（2号）、「法令に依り公有水面より引水を為し又は公有水面に排水を為す許可を受けたる者」（3号）、「慣習に依り公有水面より引水を為し又は公有水面に排水を為す者」（4号）であり、いずれも埋立てにより直接かつ重大な影響を受ける者である。これに対し、許可漁業は、本来自由である行為を、水産資源の保護、漁業調整の目的から自由に漁業を営むことを一般的に禁止し、行政庁が出願を審査して特定の者に禁止を解除し、本来の自由を回復するものであり、また、自由漁業は、漁業制度上、農林水産大臣又は都道府県知事による免許、許可、承認及び届出が不要な漁業であって、いずれも、物権とみなされて（漁業法23条1項、43条1項）排他性を有する漁業権及び入漁権とは本質的な性質を異にするものである。許可漁業者及び自由漁業者は、埋立てにより権利を喪失するという状況にはなく、埋立てにより一定の影響を受けるとしても、その影響は、権利を喪失する漁業権者及び入漁権者より小さいものであって、質的に異なるものというべきである。

本件免許に基づく埋立てにより控訴人らに生ずる損失について、損失に応じた補償がされるとしても、そのことは、控訴人らが補償されるべき利益を有するというを意味するにすぎず、控訴人らの営む許可漁業又は自由漁業が漁業権又は入漁権と同様の法的地位を有することを意味するものではない。

昭和24年に制定された現行の漁業法は、戦後の経済民主化政策の一環として、補償金を交付して明治漁業法に基づく漁業権を2年以内に消滅させ（漁業法施行法1条ないし17条）、漁業権や漁業許可制度を定めたものであるところ、明治漁業法においても有効とされた慣行専用漁業権（明治34年法律第34号の漁業法4条、5条）が、「従来ノ慣行」がある場合において、漁業の種類にかかわらず、水面を「専用」して漁業をなす権利であるのに対し、許可漁業は、慣行の有無を問わず、漁業の種類に応じて、特定の者が漁業を営むことを許可するもので（漁業法65条、66条等）、水面を「専用」して漁業をなす権利を伴うものでもない。このように、許可漁業は、慣行専用漁業権とその性格を異にするものというべきであるから、公水法制定当時の漁業権に慣行専用漁業権が含まれていたからといって、許可漁業を営む者が公水法5条2号の「漁業権者又は入漁権者」に当たるといえることはできない。

したがって、許可漁業又は自由漁業を営む者は、公水法5条2号の「漁業権者又は入漁権者」に当たらないと解すべきである。

控訴人らの主張は採用できない。

イ 控訴人らは、それぞれの居住地に近い本件埋立区域ないしその周辺における控訴人らの許可漁業又は自由漁業を営む権利も、健康又は生活環境に係る利益と同様、本件免許処分の取消しを求める法律上の利益に当たると主張する。

しかし、許可漁業又は自由漁業を営む利益は、経済的利益であって、海

域の埋立てによって許可漁業又は自由漁業を営む利益に生ずる損害は、その性質上、金銭による補償によって回復可能なものといえる。また、本件全証拠によっても、本件免許に基づく埋立てがされること自体によって、控訴人らの許可漁業又は自由漁業を営む利益に著しい被害が生ずるおそれがあるとは認められない。したがって、控訴人らの上記主張は採用できない。

ウ 控訴人らは、本件免許に基づく埋立てがなければ上関原発が建設されることはないのであるから、平成23年3月に発生した福島第1原子力発電所の事故の経験に鑑み、控訴人らに人格権を根拠とする原告適格を認め、原子力発電所における深刻な事故が発生する可能性に対する懸念や不安を取り除く機会を与えるべきであると主張する。

福島第1原子力発電所で発生した事故に鑑みれば、控訴人らが、その居住地に近い場所に建設が予定されている上関原発で深刻な事故が発生する可能性に対し、懸念や不安を抱くことはもつともであるが、そうであるからといって、公有水面の埋立て後に建設が予定されている原子力発電所の安全性を直接の審査対象としていない公水法に基づく本件免許処分の取消請求に係る訴えについて、控訴人らの上記懸念や不安を取り除くために控訴人らに原告適格を認めるべきであるとはいえない。したがって、この点に関する控訴人らの主張も採用できない。

エ 控訴人らは、上関原発で事故が発生した場合には、控訴人らに生命、身体に対する被害が生ずるおそれがあるとの主張に関連して、控訴人らは本件免許により本件埋立区域において許可漁業又は自由漁業を営むことができないという直接的影響を受けること、本件免許により上関原発の設置許可がされたのと同程度の危険が控訴人らに生ずることを主張する。

しかし、本件免許により本件埋立区域において許可漁業又は自由漁業を営むことができないということは、本件免許に基づく埋立て後に建設が予

定されている上関原発での事故による影響の問題とは別問題である。

また、本件免許に係る申請は、本件免許に基づく埋立て後、埋立地に上関原発を建設するためにされたものではあるが、上関原発が建設されるためには、本件免許処分とは主体も審査事項も異なる、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律43条の3の5第1項に基づく原子力規制委員会の許可を得なければならないのであって、本件免許を受けたことにより当然に原子力規制委員会の許可を得ることができるものではないのであるから、本件免許により上関原発の設置許可がされたのと同程度の危険が控訴人らに生ずるとはいえない。

控訴人らの主張は採用できない。

オ 以上のとおり、控訴理由を踏まえて検討しても、本件免許処分の取消請求に係る訴えについて、控訴人らに原告適格は認められない。

(2) 争点2及び4について

控訴人らは、本件免許処分がされた平成20年10月22日の後である平成23年3月11日に福島第1原子力発電所の事故が発生したことから、本件免許処分の失効確認請求に係る訴え及び本件伸長許可処分2の取消請求に係る訴えの原告適格は、本件免許処分の取消請求とは別異に解すべきであると主張する。

しかし、福島第1原子力発電所の事故が発生したことが、本件免許処分の失効確認請求に係る訴え及び本件伸長許可処分2の取消請求に係る訴えの原告適格に関する判断に直接的な影響を及ぼすとはいえないから、控訴人らの上記主張は採用できない。

3 以上によれば、当審における訴えの交換的変更後の請求に係る部分を含め、控訴人らの訴えは、いずれも原告適格が認められず不適法であるからこれを却下すべきである。

そうすると、本件免許処分の取消請求及び本件免許処分の失効確認請求に係

る控訴人らの訴えを却下した原判決は相当であるから、本件各控訴をいずれも棄却し、当審における訴えの交換的変更後の本件伸長許可処分2の取消請求に係る控訴人らの訴えをいずれも却下すべきであり、原判決中、本件伸長許可処分の取消請求に係る控訴人らの訴えをいずれも却下した部分は、控訴人らの訴えの交換的変更により、失効したので、その旨を明らかにすることとして、主文のとおり判決する。

広島高等裁判所第3部

裁判長裁判官 金 村 敏 彦

裁判官 絹 川 泰 毅

裁判官近藤義浩は差し支えにつき署名押印することができない。

裁判長裁判官 金 村 敏 彦