



景観利益と抗告訴訟の原告適格-鞆の浦世界遺産訴訟をめぐって

角松, 生史

(Citation)

日本不動産学会誌, 22(3):71-77

(Issue Date)

2008-12

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001111>



特集【論説】 規制とルールによる景観形成の意義と課題

景観利益と抗告訴訟の原告適格—瀬の浦世界遺産訴訟をめぐる

“The Interest in Landscape” and Standing Requirements for Administrative Litigations

Narufumi KADOMATSU : Professor, Graduate School of Law, Kobe University 角松 生史*

1. はじめに

広島県福山市の港湾・瀬の浦の架橋計画にかかる公有水面埋立て免許に関連して、排水権者・周辺住民等が免許の差止めを請求し、同時に仮の差止めを申し立てていた事案（いわゆる「瀬の浦世界遺産訴訟」）¹について、広島地方裁判所は、結論的には申立てを却下しつつ²、その前提として、周辺居住者の景観利益を根拠に申立人適格³を認める判断を下した（広島地決2008年2月29日⁴、以下「本件決定」とする）。

景観利益を根拠として抗告訴訟の原告適格⁵を

認めた裁判例はこれまでほとんどみられず、本件決定は、国立マンション訴訟に関する東京地判2001年12月4日（判例時報1791号3頁）に続き、おそらく2件目と思われる。本稿は、本件決定を主たる素材として、この問題に関する若干の検討を加えるものである。

2. 抗告訴訟の原告適格の判断枠組み

判例は、抗告訴訟の原告適格を基礎づける「法律上の利益」（行訴法9条）の有無を判断するに当たり、行政処分根拠となっている個別法の要件に着目するいわゆる「処分要件説」的判断枠組み

角松 生史*（（かどまつ なるふみ）正会員・神戸大学大学院法学研究科教授

¹ 同訴訟に関する原告サイドのHPとして、<http://www.tomo-saiban.net/>。また、季刊まちづくり16号（2007年）特集記事及び毛利和雄「緊急レポート：歴史的港湾都市『瀬を救え』」（その1—その4）季刊まちづくり16,18,19,20号（2007—2008年）参照。

² 却下の理由は、「景観利益を法律上の利益とする申立人らは、本件埋立免許がなされた場合、直ちに差止訴訟を取消訴訟に変更し、それと同時に執行停止の申し立てをし、本件埋立てが着工される前に執行停止の申し立てに対する許可の決定を受けることが十分可能である」というものである。仮の差止めが認められる要件としての「償うことのできない損害を避けるための緊急の必要」（行政事件訴訟法（以下「行訴法」）37条の5第2項）が否定されたわけである。しかし、差止訴訟を取消訴訟に変更する可能性（従来争いがあった）がここで明言されていることに加え、埋立て免許から工事の着手までの予想される時間（1ヶ月—2ヶ月）と本案の差止め訴訟で景観利益に係る主張立証が既に行われていることを考慮した上で（逆に言えば、このような事情がない事案では別の判断が出る可能性もあることになる）緊急性が否定されていることは、今後の裁判実務への指針として重要である。参照、大久保・後掲注(4)評釈（筆者によるコメントhttp://d.hatena.ne.jp/n_kadomatsu/20080310/1205154554もあわせて参照されたい）。

³ 仮の差止めの申し立ては、差止訴訟が適法に提起されていることをその前提とするため、原告が「法律上の利益」（行訴法37条の4第3項）を有していることが必要になる。

⁴ 同決定に関する判例評釈として参照、大久保規子・法学セミナー643号119頁、北村喜宣・TKCローライブラリー速報判例解説環境法No.4。原告代理人による解説として、日置雅晴・季刊まちづくり19号125頁。

⁵ 前述のように、仮の差止めの申し立てに関する本件決定では「申立人適格」が問題になっていた。また、東京地判2001年12月4日では、法定外抗告訴訟（同判決は、2004年行訴法改正前のものである）の訴訟要件としての「一義的明白性」の一内容として「法律上の利益」の有無が問題とされたものである。いずれも、厳密に言えば「原告適格」に関する判断とはいえない。しかし、そこでの判断手法・考慮要素は、本文でみるような、取消訴訟の原告適格の要件としての法律上の利益（行訴法9条）をめぐる積み重ねられてきたそれと同じ枠組みによるものである（本件決定について言えば、行訴法37条の4第4項は、取消訴訟に関する9条第2項を準用している）。本稿では単純化のためこれらを一律に「原告適格」とする。

を前提にした上で、①当該処分が原告の一定の利益に対する侵害を伴うものであること（不利益要件）②その利益が、当該処分に関する法令で保護されている利益の範囲に属するものであること（保護範囲要件）に加え、③当該法令による保護が、原告らの利益を、単にその法令によって保護される公益の一部として位置づけるのではなく、公益とは区別して個別かつ直接に保護するものであること（個別保護要件）を要求しているものと通常理解される⁶。ただし③「個別保護要件」については、従来から少なからぬ学説がそもそもその存在意義について否定的である⁷。また、少なくとも2004年の行訴法改正により、「法律上の利益」の判断の際の考慮事項として9条2項が設けられた後は放棄されたとみるべきとする見解もある^{8,9}。

本件決定は、どのような判断手法と論理の上に立って、周辺住民の原告適格を肯定しているのだ

ろうか。上記行訴法9条2項¹⁰が考慮要素とする法令の「趣旨・目的」、利益の「内容・性質」に分けて、同決定を分析していこう。

3. 公水法・瀬戸内法の趣旨・目的

公有水面埋立法（以下「公水法」）4条1項は埋立て免許の要件を定め、原告は1号-3号違反を主張している¹¹が、本件決定は其中で、景観利益の「法律上の利益」性につながりうる要素として

①公水法4条1項3号が、埋立地の用途が土地利用又は環境保全に関する国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背していないかを埋立免許の基準の一つとしていること

②公水法3条が、埋立ての告示があったときは、その埋立てに関し利害関係を有する者は都道府県知事に意見書を提出することができる旨規定し、この利害関係人は、その埋立てに関

⁶ 小早川光郎「抗告訴訟と法律上の利益・覚え書き」成田古稀『政策実現と行政法』（有斐閣、1998年）43-55頁（47頁）。

⁷ 処分要件の解釈という枠組みで原告適格を判定する手法という意味での処分要件説は、公益と個別利益の区別という意味の個別保護要件と論理必然的につながるものではない（小早川光郎「発言・座談会『現代型行政訴訟の検討課題』」ジュリスト925号（1989年）12頁は、「保護されている利益と保護されている利益」の区別に対し、ジュース表示事件最高裁判決（最判1978年3月14日民集32巻2号211頁）以後の公益と個別的利益の区別は「別の区別がもう一つかぶさってきたもの」と述べている）。ジュース表示判決においては「調査官解説において仕組み解釈の方法が一般論として強調されているにもかかわらず、現実には客観争訟否定論への依拠のみが支配している」ことを指摘するものとして、橋本博之「原告適格論と仕組み解釈」自治研究84巻6号（2008年）77-98頁（91頁）。なお、「処分要件説」に関する拙稿の不十分な記述（後掲注2033頁）に対する同論文の批判（97頁注25）は適切と思われる。

⁸ 日弁連行政訴訟センター編『実務解説行政事件訴訟法』（青林書院、2005）24頁（越智敏裕）、同越智「行政事件訴訟法の改正と環境訴訟の展望」上智法学論集48巻3号（2005年）492-451頁（482頁）、9条2項に「根拠となる法令の規定の文言のみによることなく」という文言が盛り込まれたことなどを根拠とする。また参照、村上裕章『行政訴訟の基礎理論』（有斐閣、2007年）302頁、斎藤浩『行政訴訟の実務と理論』（三省堂、2007年）77-78頁など。

⁹ 橋本博之「行政訴訟改革といわゆる『オープン・スペース』論」慶応法学10号は「個別保護要件」という枠組み自体に疑問を投げかけ、「『保護範囲要件』と『個別保護要件』とを峻別するという思考（2008年）3-20頁（18頁）それ自体が判例と学説のかみ合った議論を妨げているのではないかと述べる。

¹⁰ 行訴法9条2項は「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と定める。同項は、改正時点までの最高裁判例に既に登場していた考慮要素を「一般的に担保」（小林久起『行政事件訴訟法』（商事法務、2004年）213頁、参照、塩野宏『行政法Ⅱ（第4版）』（有斐閣、2005年）124-125頁）するために明文化されたものである。

¹¹ 本件の原告には慣習排水権を有する者も加わっているため、公水法4条3項の要件も問題になる（参照、公水法5条4号）が、この点の検討は省略する。

し法律上の利害関係を有する者をいうと解せられるところ、本件埋立ての施工によって法的保護に値する景観利益を侵害される者は、

上記利害関係人に当たるといえること

の2点を挙げる。同法には明示的な「景観」への言及こそないが、景観も含まれる環境保全が実体要件となっていることに加え、利害関係人の手続的地位（意見書提出権）の定めがあることに注目しているのである¹²。また、景観利益を侵害される者が「利害関係人」に含まれるとする本決定の判断も首肯すべきであろう。

ついで本件決定は、「公水法と目的を共通にする関係法令」（参考、行訴法9条2項）として、瀬戸内海環境保全特別措置法（以下「瀬戸内法」）の規定を参照する。その上で、

③瀬戸内法が、関係府県の知事が公水法2条1項の免許の判断をするに当たっては、瀬戸内法3条1項に規定されている瀬戸内海の特殊性につき十分配慮しなければならないと規定しており（瀬戸内法13条1項—引用者注）、その特殊性には国民が景勝地としての恵沢を享受していることが含まれていること

④政府の定めた基本計画及び広島県の定めた県計画が、「公水法2条1項の免許に当たっては、瀬戸内法13条2項の基本方針に沿って、環境保全に十分配慮するものとする。」旨を定めた上、「上記埋立事業に当たっては地域住民の意見が反映されるよう努めるものとする。」旨と定めていること（これは、環境影響評価法及

び広島県環境影響評価条例が適用される対象事業者となる場合に限っているものではないと解される。）

を、やはり景観利益の法的保護利益性を基礎づける要素としてあげている。

原告適格の判断に当たり、その趣旨・目的が参酌される「関係法令」の外延はしばしば問題になるが、本件の場合、公水法と瀬戸内法の間には③④のような「強い法的リンク」¹³が認められ、関係法令としての位置づけに問題はないだろう。

山本隆司は、改正行訴法の下における原告適格のリーディング・ケースとされる小田急高架訴訟最高裁大法廷判決（最大判2005.12.7民集59巻10号2645頁）の分析の上で、「本判決の判旨（2）ア—ウから準則を抽出するなら、『他の利益より何らかの意味で優遇して衡量・考慮することが法制度上要請されている法益については、独立の構成要件により保護されていないとの理由により個別保護要件・ひいては原告適格を否定されない』、といえよう」と述べる¹⁴。本件における環境利益（景観利益を含む）がそのような法益に当たることは十分に肯定可能と思われる。

付け加えれば、景観法の基本理念を定める2条3項が「良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するもの¹⁵であることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない」と、「地域固有の特性」「地域住民」の法的認知を試みていることも（行訴法9

¹² 手続的地位が原告適格を基礎づける要素たり得ることは、1982年の長沼ナイキ判決（最判1982年9月9日民集36巻9号1679頁）以来最高裁も認めているところである。なお、公水法3条の縦覧・意見書提出権の規定は1973年の同法大改正に当たり設けられたものであり、大久保・前掲注(4)は、「公水法の参加規定には沿革的にも利害関係人の保護規定としての性格が強い」と指摘する。

¹³ 北村・前掲注(4)2頁

¹⁴ 山本隆司「判例から探求する行政法—第5回原告適格(1)」法学教室336号（2008年）689頁。もちろんこの命題は反対解釈されるべきではない。

¹⁵ 参照、角松「景観保護と司法判断—国立市マンション事件民事控訴審判決」矢作弘／小泉秀樹編『成長主義を超えて—大都市はいま』（日本経済評論社、2005年）255-277頁（267頁）

条2項の「関係法令」と位置づけるべきかはともかくとして）参酌されなければならない。

「景観法運用指針」（2005年9月、国土交通省／農林水産省／環境省）は同項の趣旨を、「法第2条第3項良好な景観は、地域において積み重ねられてきた暮らしやコミュニティ等の地域の固有の特性が形として現れ出ているものであることから、画一的な整備を行うのではなく、地域ごとの個性や特色を活かして地域色豊かな景観となるように、地域住民の意向を踏まえつつその形成を図る必要がある」という趣旨である。なお、法には「景観」について特段の定義を置いていないが、これは、すでに他法令上特段の定義がなく用いられている用語であること、また、良好な景観は地域ごとに異なるものであり、統一的な定義を置くと結果的に画一的な景観を生むおそれがあること等によるものである。」と説明する。景観については、その特性上、「良好な景観」とは何かというそもそもの目標設定の段階から、具体的な保全措置の段階に至るまで、地域住民との協働なしにはおよそ有効な施策をなしえない¹⁶という認識は、景観利益の法的保護利益性を認める方向に作用するだろう。

4. 景観利益の内容・性質—「居住」と「生活環境」

本件決定は、国立市マンション最高裁判決（最判2006.3.30民集60巻3号948頁。以下「国立市最判」と称することがある）を引用し、

「景観は、良好な風景として、人々の歴史的又

は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである。そして、客観的価値を有する良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（景観利益）は、私法上の法律関係において、法律上保護に値するものと解せられる」¹⁷

とした上で、瀬の浦の景観に「近接する地域内の居住者、具体的にいえば、少なくとも申立人らが指摘する歴史的町並みゾーン内の居住者」に申立人適格を認めている。

国立市マンション紛争をめぐっては多数の訴訟が提起された¹⁸が、上記最高裁判決は周辺住民が建築主等を相手取った民事訴訟についてのものであった。しかし、「景観利益」に関するその判旨が抗告訴訟の原告適格論にも影響を与えることは、学説が早くから指摘してきた¹⁹ところである。本件決定は、それが実際のものとなった最初の例と考えられる。

2004年行訴法改正以前における原告適格に関する最高裁判例は、危険や環境負荷の発生源からの「距離」に着目して個別的利益とみなし原告適格を認めるアプローチをとる一方で、面的範囲にわたる行政規制から得られる利益については慎重な姿勢を見せていた²⁰。特定の場所からの眺めを問題とする「眺望」との対比において「景観」を理解

¹⁶ 「地域住民」の強調は、景観をめぐる問題が全て多数決原理に基づく民主的政治行政過程—その意義はもちろん否定されるべくもないが—において決定されるべきだと言うことを意味しない（参照、大塚直「国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題」ジュリスト1322号（2006年）70-81頁（75頁）。政治行政過程の健全さを担保する上でも、コントロール手段としての行政訴訟の役割が重要性を増してくるだろう。

¹⁷ もっとも、国立市最判が「都市の景観」とするのに対して、本件決定は単に「景観」とする。

¹⁸ 上記最判以前のものであるが、角松・前掲注15258頁の裁判例一覧表参照。

¹⁹ 島山武道「景観保護における裁判の役割と限界」自治実務セミナー 45巻10号（2006年）50-55頁（54頁）

²⁰ 住居集合地域における風俗営業許可の制限に関する最判1998年12月17日（民集52巻9号1821頁）など。なお本項の記述は、角松「まちづくり・環境における空間の位置づけ」法律時報79巻9号29-32頁と一部重複する。

する場合^{21, 22}、後者は程度の差はあれ広域的・面的要素を含むため、上のような最判の姿勢を前提とする限り、個別的利益性を認める上で難しさを孕むことになる。

国立市マンション紛争に関する前述の東京地判2001年12月4日（判時1791号3頁）—こちらは抗告訴訟に関するものであるが—は、特定の景観を構成する空間の利用者の相互関係に着目して、地区計画・建築条例による高さ制限規制対象地域の地権者の「特定の景観を享受する利益」に個別的利益性を認めた。上記の最判の姿勢とは全く異なったアプローチの可能性を示したことになる。

同判決の「互換的利害関係」論を民事訴訟にも適用して、景観利益を根拠に不法行為の成立と建物撤去による救済を認めたのが、同紛争の民事第1審である東京地判2002年12月18日（判時1829号36頁）である。そこでの景観利益論は土地所有権を媒介とするものであり、また、地権者による土地利用の自己規制の継続の事実が強調され、同景観紛争の「景観共同形成型」²³としての特質が重視されていた。しかし、その上級審である上記国立市最判は、土地所有権を媒介とせず、景観共同形成型と既存景観享受型とを区別することもなく、「いとも簡単に」²⁴景観利益を承認したのである。ただしその反面、私法的な保護を受ける程度は非常に弱められている。

抗告訴訟の原告適格論の文脈に立ち返ってみると、第一に、国立市最判が景観利益の享受主体を「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者」としていることが注目される。「近接」という距離的要素に着目して、従来のアプローチと同様な手法から原告適格を認めることが可能になる²⁵のである。本件決定もこのような思考法をとったものであろう。

第二に、国立市最判および本件決定が「居住」に着目していることも重要である。同最判の原審である東京高判2004年10月27日判時1877号40頁は、日照や眺望が「特定の場所との関連において…社会通念上客観的に価値を有するもの」であるのに対して、景観は、「対象としては客観的な存在であっても、これを観望する主体は限定されておらず、その視点も固定的なものではなく、広がりのあるものである」ことをその私権性を否定する一つの理由としてあげる。筆者は同判決にはいくつもの点で疑問を有しているが、景観の広域性・面的な広がり、そして視点の複数性・多様性を指摘する限りにおいてはこの記述は正当であろう²⁶。そしてこの記述は、まさに特定の土地から派生する利益として景観利益をとらえた上記一審判決（東京地判2002.12.18）の弱点を浮き彫りにするものである。

しかし国立市最判は、原審が述べるような景観

²¹ 淡路剛久「眺望・景観の法的保護に関する覚書」ジュリスト692号（1979年）119-127頁（121頁）。ただし淡路は、「景観を個人的眺望利益の広域的な集積ととらえれば、眺望権が広域化したものと理解することもできる」として、相違の相対化も試みている（淡路「景観権の生成と国立・大学通り訴訟判決」ジュリスト1240号（2003年）68-78頁（72-73頁）。眺望に関する裁判例のまとめとして参照、伊藤茂昭／棚村友博／中山泉「眺望をめぐる法的紛争に係る裁判上の争点の検討」判例タイムズ1186号（2005年）4-15頁。

²² 阿部泰隆「景観権は私法的（司法的）に形成されるか（上）」自治研究81巻2号（2005年）3-27頁（10頁）は眺望とは異なる景観のこのような性質をとらえ、私法による権利形成の可能性を否定する。しかし、行政法規による景観に配慮したまちづくりの重要性を強調する同論文の趣旨（同（下）自治研究81巻3号（2005年）3-27頁（16頁））からすれば、この議論は、抗告訴訟の原告適格としての景観利益を否定することには必ずしもつながらないであろう

²³ 吉田克己「『景観利益』の法的保護」判例タイムズ1120号（2003年）67-73頁（69頁）

²⁴ 大塚・前掲注1674頁。

²⁵ 島山・前掲注1954頁は、「『接近する地域内』の画定には議論が必要なものの、接近する地域内の居住者とそれ以外の者とを区別することは可能であり」個別的利益性が認められるとする。

²⁶ 角松・前掲注15264頁。

利益の特質をまさに踏まえた上で、景観に関わって個々人が織りなす多様な生活関係の「結節点」としての「居住」に注目して、法的保護利益性を認めているのではないだろうか。特定の土地という単一の視点からの「眺望」にとどまらず、ある者が地域に居住していることに伴う日々の営みの総体において、特定の景観の「恵沢を日常的に享受」している事実を景観利益の内容とみなしているという理解が可能である。

これを抗告訴訟の原告適格論の文脈におけば、時間的・空間的にやや広がりを持った利益としての景観利益の法的保護利益性を認めた上で（「保護利益の判定」）、その利益が認められる者の範囲を画するにあたっては（「保護範囲の画定」）²⁷生活関係の結節点としての「居住」地を基準とした指標によって判断することが可能になる。「歴史的町並みゾーン内の居住者」に申立人適格を認める本件決定も、このような発想を基盤に置くものと理解することができる。

第三に、国立市最判及び本件決定で用いられている「生活環境」概念が注目に値する。上記小田急最高裁大法廷判決（最大判2005.12.7）でも用いられているこの概念について、個別的利益性が認められる保護法益を生命・身体・健康に狭く限定するという判例の一部にみられた傾向から脱し、「狭義の『人格秩序』から離れて種々のアメニティ

的利益にまで広がっていく可能性を含むもの」²⁸と評したことがある。国立市最判が指摘するように、「人々の歴史的又は文化的環境」も含むものとして景観に関わる「豊かな生活環境」をとらえることも可能なのではないだろうか。

景観法は、良好な景観が「地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成」（第2条第2項）「地域の固有の特性と密接に関連」（第2条3項）を強調している。景観に対する評価をその歴史的・文化的文脈と完全に切り離すことはできないのである²⁹。もちろん視覚的な観点からある程度普遍的な美意識に合致していることは、良好な景観と認められるための必要条件であろうが、その評価にあたっては、歴史的価値や地域固有の特性も考慮されるべきである。景観法施行規則第6条1号は、景観重要建造物の指定の基準として「地域の自然、歴史、文化等からみて、建造物(…)の外観が景観上の特徴を有し、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要なものであること」を挙げているが、前記「景観法運用指針」はこれについて、「地域の自然、歴史、文化、生活等からみて、これらの特性が形として立ち現れたものである地域の景観上の特徴を、当該建造物の外観が有していると認められるものであること」と説明している³⁰。原告適格を基礎づける景観利益は、このようにして歴史的文化的要素も含

²⁷ 保護利益の判定—保護範囲の画定の区別について、神橋一彦「取消訴訟における原告適格判断の枠組みについて」立教法学71号（2006年）1-31頁（14頁）

²⁸ 角松・前掲注2032頁。もっとも小田急最判の調査官解説は、同最判の「健康又は生活環境の被害」という文言が、いわゆる典型7公害を列举する公害対策基本法2条1項（現在の環境基本法2条3項）の定義に由来するものであることを強調している。確かに同最判自体の関係では、「関係法令」としてあげられた公害対策基本法の文脈に即して理解されなければならないのはその通りであろうが、「生活環境」という概念自体は、常に典型7公害に限定されるものではなく、処分の根拠法令・関係法令との関係で意味が変わりうるものであろう。なお、山本・前掲注1469頁の指摘も参照。

²⁹ 景観法制定と同時に改正された文化財保護法の「文化的景観」（2条1項5号）概念についてさしあたり参照。金田章裕「文化的景観の概念と意義」井上典子「文化的景観の保護制度」季刊まちづくり11号20頁、22頁。縣幸雄「財産としての文化的景観」法律論叢79巻第2・3合併号（2007年）1-30頁

³⁰ なお同指針は、「当該建造物自体の歴史的価値や文化的価値を問う趣旨ではない」と述べるが、それはあくまで、「例えば、歴史的な様式を継承した新しい建造物を指定することや、新たな都市文化を創造することが望まれる地域において、そのシンボルとなりうるような建造物を指定することも考えられる」という文脈における記述である。

むものとして構成された「豊かな生活環境」に由来するものと考えられるのである。そして原告適格の判断にあたり、歴史的・文化的価値要素がど

の程度・どのような形で考慮に入れられるべきかは、関係法令も踏まえた根拠法令の趣旨・目的の解釈問題となってくるだろう。