

副本

令和2年(行ウ)第54号 託送料金認可取消請求事件

原告 一般社団法人グリーンコープでんき















被告 国(処分行政庁 経済産業大臣)

第3準備書面

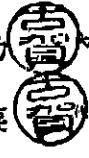
令和3年6月25日

福岡地方裁判所第1民事部合議A係 御中

被告指定代理人

田	中	隆	士	
長	澤		司	
芝	田	由	平	
坂	本	雅	史	
佐	藤	ちあき		
古	賀	裕	二	
岩	下	良	一	
中	村	由	佳	
西	田	一	樹	
松	倉	大	樹	
赤	松	徹	也	
廣	兼	佑	亮	
伊	藤	耕	平	
水	鳥	成	美	

長柄有里乃
金光百菜



第1	はじめに	5
第2	最高裁平成25年判決は「処分の名宛人以外の者が処分により直接不利益を受けること」を理由に原告適格を認めた事案ではないこと	6
1	はじめに	7
2	最高裁平成25年判決の事案と判断	7
3	最高裁平成25年判決は、処分の名宛人以外の者について、「処分により直接不利益を受ける」ことを理由に原告適格を肯定したものではなく、処分の名宛人以外の者が、処分の名宛人として権利の制限を受ける者と同様に、処分の法的効果による権利の制限を受ける場合に、取消訴訟の原告適格を認める一場面を示した事例判断であること	10
第3	本件訴訟の原告適格は最高裁平成25年判決に沿って判断され肯定されるべきものではないこと	12
1	はじめに	13
2	一般送配電事業者と小売電気事業者との関係性について	13
3	託送供給等約款の変更認可の法的効果によって小売電気事業者の権利が制限されるものではないこと	16
	(1) 託送供給等約款の変更認可の小売電気事業者への影響は、同認可の法的効果に基づくものではなく、一般送配電事業者と小売電気事業者との合意によるものであること	16
	(2) 託送供給等約款の変更認可による小売電気事業者への影響は、その権利を制限するというべきものではないこと	19
4	小括	21
第4	本件変更認可処分の根拠法令である電気事業法は小売電気事業者である原告の個別的利益を保護するものではないこと	22
1	はじめに	22
2	電気事業法の趣旨・目的は総体としての需要家全体の利益を一般的公益とし	

て保護することにあること	23
(1) 電気事業法の目的は個々人としての需要家の利益の保護を目的とするものではなく、飽くまでも、総体としての需要家全体の利益を一般的公益として保護するものであること	23
(2) 小売全面自由化に係る法改正も、電気事業法が小売電気事業者の個別的利益を保護する趣旨ではないこと	24
(3) 小括	25
3 行訴法9条2項に基づく考慮によっても、本件変更認可処分について小売電気事業者の原告適格を肯定することはできないこと	25
第5 結語	27

第1 はじめに

- 1 本件訴訟は、小売電気事業者である原告が、経済産業大臣が令和2年9月4日付けで託送供給等をする一般送配電事業者に対して行った託送供給等約款の変更認可（本件変更認可処分）の取消しを求める事案である。

被告第2準備書面で主張したとおり、本件変更認可処分の根拠法規である電気事業法18条1項は、「一般送配電事業者は、その供給区域における託送供給及び電力量調整供給に係る料金その他の供給条件について(中略)託送供給等約款を定め、経済産業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。」と規定しており、この規定からも、本件変更認可処分の名宛人は、一般送配電事業者である九州電力送配電であり、小売電気事業者である原告が当該処分の相手方以外の者であることは明らかである。現に、原告も、訴状第2の6（15ページ以下）において、本件変更認可処分の取消しを求める原告適格に係る法律上の利益の有無について、行訴法9条2項を踏まえて、電気事業法が、原告の利益を個別的利益として保護していることを理由としている。それゆえ、被告は、この観点から、被告第2準備書面において、電気事業法が原告主張の利益を個別的利益として保護しているものとは解し得ず、原告が本件変更認可処分の取消しを求める原告適格に係る法律上の利益を有するものとは認められないことを主張した。

- 2 そうしたところ、御裁判所は、第2回口頭弁論期日（令和3年4月19日）において、「原告は処分により直接不利益を受ける者ではないかという裁判所の問題意識」（同期日調書参照）を明らかにして、要旨、処分の名宛人ではない者であっても、「処分によって直接不利益を受けるような者」については、行訴法9条2項の考慮要素を踏まえるまでもなく、原告適格が肯定されると解するのが最高裁判例の立場であるとし、その際に、最高裁判所平成25年7月12日第二小法廷判決（集民244号43ページ、判例タイムズ1396号147ページ。以下「最高裁平成25年判決」という。）に言及した上で、被告

に対し、上記問題意識を踏まえた上で、原告適格についての主張を補充するよう求めた。

- 3 しかしながら、最高裁平成25年判決は、処分の名宛人以外の者について、「処分により直接不利益を受ける」ことを理由に取消訴訟の原告適格を肯定した事案ではなく、同判決は、その裁判要旨からも明らかなおり、滞納者との者との共有に係る不動産の滞納者の持分に対する差押処分の取消訴訟において他の共有者の原告適格を肯定したという判決である。したがって、このような判決を基に、本件のような事案、すなわち、一般送配電事業者を名宛人とする託送供給等約款に係る本件変更認可処分について、小売電気事業者である原告についての原告適格を肯定することはできない。

最高裁平成25年判決の事案は、滞納者との共有不動産につき、滞納者の持分が国税徴収法47条1項に基づいて差し押さえられた場合の他の共有者が原告であり、処分の直接の名宛人でない者についての原告適格を肯定した一事案ではあるものの、飽くまでかかる場面に限定された判断とみるべきものであり、しかも、本件における原告の立場は、法的性質においてそれと全く異なるものであつて、本件は、最高裁平成25年判決を根拠に原告適格を肯定できるようなものではおよそないのである。

本書面では、以上の点について、まず、最高裁平成25年判決の主旨、内容等について述べた上（後記第2）、本件変更認可処分と原告との関係に照らし、本件の原告について原告適格を肯定する余地はないことを述べる（後記第3）。さらに、改めて、電気事業法は小売電気事業者である原告の個別的利益を保護するものではないことについても述べる（後記第4）。

なお、特に断らない限り、略語等は従前の例による。

第2 最高裁平成25年判決は「処分の名宛人以外の者が処分により直接不利益を受けること」を理由に原告適格を認めた事案ではないこと

1 はじめに

最高裁平成25年判決は、共有不動産の一部共有者を名宛人としてされた共有持分に対する国税徴収法上の差押処分に関するもので、当該処分の名宛人ではないが、これと同様に当該共有不動産に持分を有する他の共有者に当該処分の取消訴訟の原告適格を認めたものである。しかし、その理由は、当該処分によって、処分の名宛人と同様に不動産の共有持分権に係る使用収益権（用益権）が制限されることを基礎とするもので、「処分により直接不利益を受ける」ことを理由とするものではない。同判決は、「処分により直接不利益を受ける」という表現は用いておらず、そのような抽象化された規範により、その原告適格を肯定したものではない。同判決は、最高裁判所民事判例集（民集）に登載されたものでもなく、飽くまで、滞納者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が国税徴収法47条1項に基づいて差し押さえられた場合における他の共有者はその差押処分の取消訴訟の原告適格を有するという、原告適格を肯定する一場面を示したもので、同判決の内容からして、「処分により直接不利益を受ける」ことを理由に原告適格を肯定したものとして一般化することはできない。

以下、詳述する。

2 最高裁平成25年判決の事案と判断

最高裁平成25年判決の事案は、選定者A及びXとBとの共有に係る不動産のBの持分につき、Bが滞納していた相続税を徴収するため国税徴収法47条1項に基づく差押処分がされたことから、Xが、選定当事者として、当該処分の取消し等を求めた事案である。

一審・熊本地方裁判所平成23年3月23日判決（判例秘書登載）の段階では、被告である国は原告適格がないとの主張をせず、Xが原告適格を有することを前提として審理が行われたが、原審・福岡高等裁判所平成23年12月22日判決（判例秘書登載）は、当事者適格の存否が職権調査に係る訴訟要件の

存否の問題で、事実審の口頭弁論終結時を基準として判断されるものとして、原告適格の有無に係る審理を行い、当該差押処分が共有不動産のBの持分についてされたものであり、Xの持分についてされたものではなく、Xは当該差押処分の取消しを求める原告適格を有しないから、その取消しを求める訴えは不適法であるとしてこれを却下した。そして、最高裁は、上告受理申立ての理由中一部を受理し、次に述べるとおり、原審が適法に確定した事実関係等の概要を踏まえた上で、Xが当該差押処分の取消しを求める原告適格を有しないとした原審の判断は是認することができないとした。

(1) まず、同判決は、理由の4(1)において、「行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条1項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と解すべきである（最高裁昭和49年（行ツ）第99号同53年3月14日第三小法廷判決・民集32巻2号211頁，最高裁平成元年（行ツ）第131号同4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号1090頁等参照）。」として、行訴法9条1項にいう処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」が、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する、いわゆる法律上保護された利益説を最高裁判所が従来から採用していることをまず確認した。その上で、「処分の名宛人以外の者が処分の法的効果による権利の制限を受ける場合には、その者は、処分の名宛人として権利の制限を受ける者と同様に、当該処分により自己の権利を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者として、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当たり、そ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。」（注：傍点・太字は引用者による。）とした。

(2) 次に、同判決は、理由の4(2)において、「国税徴収法47条1項に基

づく差押処分は、滞納者の所有する特定の財産につき、その名宛人である滞納者に対しその譲渡や用益権設定等の処分を禁止する効力を有するものであるから、滞納者と他の者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が同項に基づいて差し押さえられた場合には、滞納者において、当該持分の譲渡や当該不動産に係る用益権設定等の処分が禁止されるため、滞納処分による差押登記後に当該不動産につき賃貸や地上権設定等をしてこれを公売処分による当該持分の買受人に対抗することができず、その結果、滞納者の持分と使用収益上の不可分一体をなす持分を有する他の共有者についても当該不動産に係る用益権設定等の処分が侵害を受け、その処分の権利が制限されることとなる。加えて、不動産につき同項に基づく差押処分がされた場合の使用又は収益については、当該不動産の価値を著しく減耗させる行為がされると認められるときに、税務署長は滞納者及び当該不動産につき使用又は収益をする権利を有する第三者に対しその使用又は収益を制限することができるものとされており（同法69条1項ただし書、同条2項）、滞納者と他の者との共有に係る不動産における滞納者以外の共有者は上記の第三者に当たるものと解されるので、滞納者の持分が差し押さえられた土地に建物を新築するなど、当該不動産の価値を著しく減耗させる使用又は収益に関しては、滞納者のみならず、他の共有者についても同法69条所定の上記制限が及ぶこととなる。」（注：傍点は引用者による。）ことに鑑みて、「滞納者と他の者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が国税徴収法47条1項に基づいて差し押さえられた場合における他の共有者は、その差押処分の法的効果による権利の制限を受けるものであって、当該処分により自己の権利を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者として、その差押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当たり、その取消訴訟における原告適格を有するものと解するのが相当である。」（注：傍点は引用者による。）とした。

3 最高裁平成25年判決は、処分の名宛人以外の者について、「処分により直接不利益を受ける」ことを理由に原告適格を肯定したのではなく、処分の名宛人以外の者が、処分の名宛人として権利の制限を受ける者と同様に、処分の法的効果による権利の制限を受ける場合に、取消訴訟の原告適格を認める一場面を示した事例判断であること

(1) 最高裁平成25年判決の事案において取消請求の対象とされた処分は、共有不動産の共有者の一人であるBの持分につきされた国税徴収法47条1項に基づく差押処分であり、その取消しを求めた原告は、Bと同じ当該共有不動産の共有者の一人であるXである。

そのようなXの原告適格について、最高裁平成25年判決は、①国税徴収法47条1項に基づく差押処分の処分禁止効により、滞納者の持分が差し押さえられた場合には当該不動産に係る用益権設定等の処分が禁止されるため、滞納処分による差押登記後に当該不動産につき賃貸や地上権設定等をしてこれを公売処分による当該持分の買受人に対抗することができず、その結果、当該差押処分の効果として滞納者の持分と使用収益上の不可分一体をなす持分を有する他の共有者についても、処分の名宛人である滞納者と同様に当該不動産に係る用益権設定等の処分について侵害を受けること、さらに、②当該差押処分がなされた場合には、税務署長は、当該差押処分の効果として、不動産の価値が著しく減耗する行為がされると認められるときは、当該不動産の使用又は収益を制限することができる（国税徴収法69条1項ただし書き）、この規定は、差し押さえられた当該不動産につき使用又は収益を制限することができる権利を有する第三者に対しても準用され（同法2条）、この「第三者」に他の共有者が含まれることになるため、他の共有者も、処分の名宛人である滞納者と同様に当該差押処分によって当該不動産の使用又は収益の制限を受けることになるといった国税徴収法47条1項に基づく差押処分そのものの法的効果に鑑み、Xについても、取消しを求める

につき法律上の利益を有する者に当たるとしているのである。すなわち、最高裁平成25年判決は、差押処分の名宛人である滞納者と同様に、滞納者と同一の不動産を共有する他の共有者についても、滞納者の持分と使用収益上不可分一体をなす持分を有するものとして、差押処分の効力が及び、持分を有する不動産の使用収益権が制限されるという点に着目して原告適格を肯定したものであり、その限度で、形式上名宛人になっていない者に原告適格が認められる一つの場面を示したいわば事例判断というべきものである。

そして、最高裁平成25年判決は、その理由において、「処分によって直接不利益を受ける者」などという表現は一切用いておらず、少なくとも、差押処分の名宛人と原告の立場の類似性、その権利の共通性や処分により受ける法的効果の内容等にかかわらず、およそ「処分によって直接不利益を受ける」というような場合一般に原告適格が肯定されるということは全く示唆されていない。したがって、最高裁平成25年判決の事案と判示からして、同判決により、「処分によって直接不利益を受ける」場合に原告適格を肯定するものと一般化することはできない。

最高裁平成25年判決は、その前提事実に係る説示部分からも明らかなおおりに、相続税の滞納により差押処分がされた事案であって、Xらと滞納者とはその共有不動産を同一の被相続人から相続により取得したものであり、当該事案においては、Xらは、滞納者と連帯納付義務を負うという関係にあり（相続税法34条）、滞納額によってはXも財産等の差押えを受ける可能性があるなど、両者は単なる共有関係以上にその結びつきが強く、類似性、共通性、連帯性を有する状況にあったという事情も存在する。最高裁平成25年判決はそのことに直接言及してはいないが、同判決が、当該事案にこうした事情がある中でされていることは、同判決の主旨をみる上でその背景として念頭に置かれてしかるべきである。そうすると、なおさら、最高裁平成25年判決から、「滞納者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が国税

- 徴収法47条1項に基づいて差し押さえられた場合における他の共有者」が、「その差押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当たり、その取消訴訟における原告適格を有する」ことを超える意義を安易に見いだすことはできないはずである。そのことは、同判決が、前記のとおり民集には登載されず、その「判決要旨」は「滞納者その他の者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が国税徴収法47条1項に基づいて差し押さえられた場合における他の共有者は、その差押処分の取消訴訟の原告適格を有する」(判例タイムズ1396号147ページ)とされていることにも裏付けられる。
- (2) 以上のとおり、最高裁平成25年判決は、飽くまで国税徴収法47条による差押処分とその対象となった不動産の共有者という場面に限定したものであり、それを超えて原告適格にかかる一般論が安易に導かれるべきものではなく、少なくとも同判決が、「処分により直接不利益を受ける者」として原告適格を認めたものであるなどといえないことは明らかである。

そして、本件においては、最高裁平成25年判決と事案が全く異なることはもとより、同判決と何ら同質性を見いだすこともできず、原告適格が認められる余地はない。

よしんば、最高裁平成25年判決の事案を抽象化するにしても、前記のとおり、同判決から安易に一般論が導かれるべきものではないが、同判決が前記①、②に記載したような事情を示していることからして、少なくとも処分の名宛人として権利の制限を受けるものと同様に、処分の法的効果による権利の制限を受けるといふ事情が、原告適格を肯定する前提として求められるべきことは明らかで、それが欠けている本件について原告適格を肯定すべき理由はない。この点について、第3においてさらに詳述する。

第3 本件訴訟の原告適格は最高裁平成25年判決に沿って判断され肯定されるべきものではないこと

1 はじめに

前記のとおり、最高裁平成25年判決は、行政処分により直接不利益を受けるといふような一般論を前提に、処分の名宛人以外の者の原告適格を肯定したものである。

そして、本件は、最高裁平成25年判決と全く事案が異なり、対象となる処分そのものが国税徴収法47条1項に基づく差押処分でもなければ、差押えの対象となった共有不動産の使用収益権が制限されたものでもない。そればかりか、最高裁平成25年判決と本件では、処分の名宛人と原告との関係性において何ら共通するところはなく、しかも、対象となる行政処分と原告の関係をみても、本件には、処分による権利の制限という側面は見られず、最高裁平成25年判決との間に、その法的地位についても何ら同質性は見いだせない。

2 一般送配電事業者と小売電気事業者との関係性について

(1) 前記のとおり、最高裁平成25年判決の事案では、Xと処分の名宛人である滞納者Bは、差押えの対象となった不動産を共に所有するという同一不動産の共有関係にあるもので、差押処分の対象不動産について使用収益上不可分一体の関係にあり、Xは、処分の法的効果の全てではないにせよ、処分の名宛人とその内実を同じくする権利の制限を、共有者といういわば処分の名宛人と同等の立場で受けざるを得ない。このように、最高裁平成25年判決は、行政処分の法的効果により、Xの実体法上の権利が、処分の名宛人である滞納者Bの実体法上の権利に生じるのと同様の権利の制限を受けるといふべき事案である。

(2) これに対し、託送供給等約款変更認可の名宛人である一般送配電事業者と名宛人ではない小売電気事業者との間には、そもそも、前記(1)で述べたような、滞納者と不動産の共有者との間に見られるような、類似あるいは不可分一体の関係性を肯定することはできない。

ア 我が国における電気事業制度の改正経過を踏まえた小売全面自由化に伴

う電気事業類型の見直しと一般送配電事業者及び小売電気事業者の制度上の位置づけは、被告第1準備書面第3の1(2)(21ページ以下)で述べたとおりである。平成28年4月以降の小売全面自由化に伴う旧一般電気事業制度の見直しと併せて行われた電気事業類型の見直しにおいては(乙第13号証13ページ)、従前の発電・送配電・小売を一貫して運営していた「垂直一貫体制」としての旧一般電気事業者の事業類型が廃止され、発電事業、一般送配電事業及び小売電気事業の三つの事業類型に再分類され、その三つの類型の事業には、それぞれの事業の特性に応じて参入・退出規制や各種義務を課すこととされた(乙第1号証)。

イ 新たな制度の下では、一般送配電事業者は、自らが維持し、運用する送電用及び配電用の電気工作物によりその供給区域において託送供給及び電力量調整供給を行う事業を営むもので、経済産業大臣の許可を受けた事業者と位置づけられ(電気事業法2条1項8及び9号)、その主な義務として、経済産業大臣が指定した期間内の事業開始(同法7条)、事業の休止及び廃止並びに法人の解散における経済産業大臣の許可(同法14条)、託送供給義務等(同法17条)、最終保障供給義務(同法20条及び17条3項)、離島供給義務(同法21条及び17条3項)、電圧及び周波数

維持義務（同法26条）等が定められた。^{＊1}

これは、送配電網全体の電力の特性上、送配電網全体の需給管理は供給区域において1者で行う以外に方法がなく、送配電設備の建設・保守についても、自然独占性・公共性が極めて強く、仮にこうした事業を営むことを自由に放任すると、送配電設備の二重投資及び過剰投資が生じ、国民経済の観点から望ましくない事態が起り得ることから、かかる事態を防止すべく、一般送配電事業については、引き続き経済産業大臣による許可制が存続し、自由化した小売電気事業者及び発電事業者とは異なる位置づけとされた。その上で、一般送配電事業者は、小売電気事業者及び発電事業者における市場競争を促す環境整備の観点から、市場競争になじまない最終保障供給義務や離島供給義務が課されるなど、公平・中立・公益的な役割を担うこととされたものである。

ウ これに対して、小売電気事業者は、一般の需要に応じ電気を供給する小売供給を行う事業を営むもので、経済産業大臣の登録を受けた事業者と位置づけられ（電気事業法2条1項1ないし3号）、小売全面自由化以降、小売電気事業者には、需要家への安定的な電気の供給を維持する上で経済

＊1 経済産業大臣の指定した期間内の事業開始義務は、経済産業大臣による一般送配電事業の許可が、託送供給義務等を負う供給区域を設定して行われるものであり、許可を受けた一般送配電事業者がいつまでも事業を開始しなければ、当該地域の電気の使用者が著しく不利益を被るため、一定期間内に事業を開始すべき義務を課したものである。また、事業の休止及び廃止並びに法人の解散における経済産業大臣の許可は、一度開始された一般送配電事業の休廃止を自由に認めると、電気の使用者の利益を著しく害するため、一般送配電事業の公益性に鑑み、公共の利益を確保する措置として、経済産業大臣の許可に係らしめたものである（乙第11号証125ないし253ページ）。

産業大臣の供給命令に応ずる義務（同法2条の12）等、一定の義務は課されるものの、従来の許可制という厳しい参入規制は取り払われ、発電事業者とともに市場競争の環境に置かれることとなった（乙第5号証11ページ）。

エ このように、電気事業法の下では、小売全面自由化に伴う電気事業類型の見直しにより、一般送配電事業者は、引き続き公平・中立・公益的な役割の担い手として、小売電気事業者等における市場競争を促す環境を整備することが期待されるのに対し、小売電気事業者は、その市場競争の環境の中で需要家に対する電気の供給を行うものであり、両者の立場は全く異なる。一般送配電事業者はかかる観点から強い規制の下にあり、本件のように、約款の認可を受けなければならないのもその一環である。

したがって、一般送配電事業者と小売電気事業者は、その立場において、その性質が全く異なっており、差押処分の対象となった不動産について不可分一体の関係にあり、処分の名宛人と同様ないし類似の地位にあるというべき、最高裁平成25年判決の事案における処分の名宛人と共有者の関係とは、明確に相違する。

3 託送供給等約款の変更認可の法的効果によって小売電気事業者の権利が制限されるものではないこと

前記に加えて、本件訴訟の事案では、最高裁平成25年判決の事案と異なり、以下に述べるとおり、小売電気事業者である原告は、本件変更認可処分の法的効果によって原告の権利が何ら制限されるわけではない。

(1) 託送供給等約款の変更認可の小売電気事業者への影響は、同認可の法的効果に基づくものではなく、一般送配電事業者と小売電気事業者との合意によるものであること

ア 託送供給等約款の認可に関して定める電気事業法18条の趣旨は、被告第2準備書面の第2の2(3)ア（5ページ以下）で述べたとおり、許可制

の下で自らの供給区域において地域独占的な供給を行う公共事業たる一般送配電事業については、その託送供給等に係る料金その他の供給条件について恣意の排除や、託送供給等を受ける事業者間の取扱いの公平のため、一般送配電事業者に託送供給等約款を定めて経済産業大臣の認可を受ける義務を課し、国の監督下に置いたものである。要するに、同条は、定型約款として託送供給等約款の設定義務を一般送配電事業者に課すとともに、当該約款につき、経済産業大臣の認可にかからしめることでその適正を担保することとされたものである。

このように、経済産業大臣は、託送供給等約款の認可に際して、一般送配電事業者と小売電気事業者の間において締結する契約を個別に審査しているのではなく、事前規制の一種として、一般送配電事業者に対し、今後、当該約款を用いた契約締結を許容できるかという観点から、約款に記載されている託送料金等が適正か否かを審査している。それゆえ、託送供給等約款の認可処分の法的効果は、一般送配電事業者に対し、認可された託送供給等約款を用いて託送供給を行うことができる地位を与えるということにとどまり、同認可処分は小売電気事業者に対して何らの法的効果を及ぼ

すものではない。*2

イ この点、一般論として、約款を契約の内容とするためには、その旨の合意が必要と解され、事業者が用いる約款が変更されたとしても、変更された約款が当然かつ直接的に契約の内容となるわけではない（民法548条の2及び548条の4においても、定型約款の条項についての合意をみな

*2 一般に、講学上、「認可」とは「私人間の法律行為を完成させ、そこにあらたな法律関係を設定させる」処分（塩野宏『行政法Ⅰ（第6版）』有斐閣，2015年，134ページ）、「法律行為の内容を行政庁が個別に審査し、当該行政庁が効力を発生させる意思表示が法律行為の効力を補充して効力を完成させる仕組み」（宇賀克也『行政法概説Ⅰ【第7版】』有斐閣，2020年，102ページ）などといわれる。しかし、本件のような約款の認可は、その対象が法律行為ではなく、法律行為の内容を行政庁が個別に審査して、法律行為の効力を補充するものではない点で講学上の「認可」とは性質を異にするものと考えられる。舟田正之「判批」ジュリスト777号105ページでは、電気事業法上の電気供給規定について、「この種の約款認可は、精確には、行政法における講学上の概念たる『認可』ではないことを指摘しておかねばならない。」「約款に対する認可の公定力は、事業者と利用者との間の法律関係には及ばない。」「約款認可の実体法的効果は、被処分者たる事業者が、認可された約款に従って利用者と契約関係に入ることが当該事業法上、適法とされるということに尽きている。」とし、また、中川丈久「続・行政処分の法効果とは何を指すか」『宮崎良夫先生古稀記念論文集・現代行訴法の到達点と展望』207ページは、鉄道事業法上の運賃認可についてであるが、「運賃認可申請に対して、行政庁がする判断は、同法の定める要件に合致した適切な水準の運賃であるかどうかである。したがって、この運賃認可は、そこで示された額を上限として運賃を設定することができる地位・・・を鉄道事業者に生じさせるという法効果（直接的効果）をもつ行政処分である（国と申請者の間の公法上の法律関係）」としている。

すこととされている。)

本件についてみても、原告と九州電力送配電との間の「接続供給兼基本契約書」(甲第6号証。以下、この契約書に基づく原告と九州電力送配電との間の接続供給に係る契約を「本件基本契約」という。)においては、その前文において、本件基本契約が託送供給等約款に基づくことが定められており、本件基本契約46条においては、九州電力送配電が託送供給等約款を変更する場合には、変更後の託送供給等約款を適用する旨が定められている。そして、一般送配電事業者である九州電力送配電の託送供給等約款I2(2)においても、「当社(引用者注:九州電力)は、経済産業大臣の認可を受け、または経済産業大臣に届け出て、この約款を変更することがあります。この場合には、料金および必要となるその他の供給条件は、変更後の託送供給等約款によります。」旨規定されている。このように、一般送配電事業者と原告のような小売電気事業者の間で締結される契約や約款において、一般送配電事業者と小売電気事業者との間の供給条件についての定めが更に置かれていること自体、託送供給等約款の変更認可の法的効果が直接的に一般送配電事業者である九州電力送配電と原告との間に及ぶものではないことを示すものである。このように、約款について変更認可処分があった場合に小売電気事業者に与える影響は、飽くまで、本件基本契約という、一般送配電事業者と小売電気事業者である原告との間での、私人間の合意の存在及びその効力によって、変更認可された託送供給等約款の内容が当該当事者間の契約内容になるにすぎず、変更認可処分が及ぼす法的効果ではない。

- (2) 託送供給等約款の変更認可による小売電気事業者への影響は、その権利を制限するというべきものではないこと

仮に、一般送配電事業者を名宛人とする託送供給等約款の変更認可がされた結果、その変更に関連する形で小売電気事業者が一般送配電事業者に支払

う託送料金について変動が生じ、値上がりする事態となったとしても、それにより、個別の小売電気事業者の権利が制限されるというべきものではない。

ア 託送料金を含む託送供給等に係る供給条件は、公益的観点から審理され、認可されるもので、原告のみならず託送供給等を受ける事業者一般に広く通用するものである。

まず、託送供給等約款の認可は、個別の契約ごとに認可されるものではなく、公益的観点から審査されるもので、一般送配電事業者が個々の小売電気事業者との間で締結する契約の全てに共通するものであり、それゆえ託送料金に関しても公平に一樣に影響が及ぶ。その影響は、現に一般送配電事業者と託送供給等に係る契約を締結している者のみならず、今後、同契約を締結しようとする者も認可された内容以外の供給条件を内容として同契約の締結ができないという点で全く同じであり、公平に一樣に及ぶものである。託送料金の変更は、あまねく共通して適用される供給条件の変更にすぎず、このような個別的とはいえない一般的な影響は、行政処分による権利の制限とは言えない。

イ また、託送供給等約款の変更認可に伴う託送料金の変動は、競争環境における条件の一部を変更するものにすぎない。

このため、小売電気事業者が、その値上がり分等を電気料金の一部として需要家に転嫁することは法律上何ら妨げられない。むしろ、被告第1準備書面で述べたとおり、託送料金の仕組みを用いて、公益的課題に要する費用を広く全ての需要家から回収することは、電気事業法自体の想定するところである（同書面第3の3(1)・37ページ）。

もつとも、電気料金は自由化されているから、どのように電気料金を定めるかは小売電気事業者に委ねられており、例えば、託送料金に変更された場合にその変動の影響を需要家に対する電気料金にそのまま反映させるかどうか、託送料金の値上がり分について電気料金に反映させずにその分

電気料金を他の小売電気事業者よりも低く抑えて競争手段の一つとして用いているかどうかは、専ら小売電気事業者の経営判断に委ねられている。

ウ このように、本件変更認可処分による託送料金の変更は、飽くまでも安価で安定した電力を需要家に供給するという一般的公益のために、一定の地域の小売電気事業者に一律に同じ内容の同料金を設定することによって、小売電気事業者間に公平な競争条件を設定し、市場競争の基盤を確保するという制度の下で、その競争条件を変更するものにすぎず、託送供給等約款の変更認可による小売電気事業者への影響は、小売電気事業者の何らかの個別的な権利が制限されたとみることはできない。

4 小括

前記第2（6ページ以下）で述べたとおり、最高裁平成25年判決の事案は、処分の名宛人である滞納者と差押えの対象となった共有持分の不動産における他の共有者との間に当該不動産について使用収益上の不可分一体の関係があることを前提として、処分の名宛人以外の者である当該共有者が、処分の名宛人として権利の制限を受ける滞納者と同様に、処分の法的効果による権利の制限を受けることを理由に、取消訴訟の原告適格を認めたものである。

しかしながら、本件は、以上のとおり、本件変更認可処分の名宛人である一般送配電事業者は、強い監督と規制の下におかれた公的責務を有する存在である一方、名宛人ではない小売電気事業者である原告は、自由競争の下にある一事業者であって、両者は、電気事業法上、その事業内容を異にするのみならず、およそ質的に異なる立場にある。また、一般送配電事業者と小売電気事業者との間には、最高裁平成25年判決において名宛人と共有持分権者との関係にあるような、類似あるいは不可分一体の関係性は、いかなる観点から見いだせず、同判決における差押処分のように、その処分のもたらす法的効果として、名宛人と同様の法的効果を名宛人でない者が受けるものではない。

さらに、最高裁平成25年判決が、行政処分にかかわらず民事実体法上の所

有権として不動産に対する個別の具体的権利が存在し、個別の行政処分である差押処分による法的効果として、当該不動産の共有持分権者という特定の範囲において、その権利が制限を受けた事案であるのに対し、本件は、電気事業法において創設された仕組みの下、一般送配電事業者との基本契約の締結という合意を介して、約款の変更認可により約款の認可処分の影響を受ける立場に参画した原告が、広くその他の一般公衆と全く同様に、託送料金の変更の影響を受けたものであり、その権利の制限を受けたものとはおよそみることができない。したがって、一般送配電事業者と同様に取り扱われるものではなく、同処分の法的効果によって何ら実体法上の権利が制限されるものではない。

以上のとおり、本件訴訟の原告適格は、最高裁平成25年判決に沿って判断され、肯定されるべきものではあり得ない。

第4 本件変更認可処分の根拠法令である電気事業法は小売電気事業者である原告の個別的利益を保護するものではないこと

1 はじめに

前記のとおり、小売電気事業者である本件訴訟の原告は、一般送配電事業者である九州電力送配電と同様の地位や立場にあるものではなく、一般送配電事業者を名宛人としてなされた本件変更認可処分の法的効果によって何ら実体法上の権利を制限されるものではないから、その原告適格は、最高裁平成25年判決に沿って判断され、肯定されるべきものではない。

そして、原告は、「法（引用者注：電気事業法）は、（中略）一般送配電事業者と契約している小売電気事業者である原告の適正な託送料金で託送供給を受けるといふ利益を個別的利益として保護している」旨主張するが（訴状第2の6・15ページ以下）、行訴法9条2項の規定する考慮要素を踏まえて判断しても、本件変更認可処分の根拠法令である電気事業法は、小売電気事業者である原告の個別的利益を保護するものではないから、本件訴訟の原告に原告適

格は認められない。

2 電気事業法の趣旨・目的は総体としての需要家全体の利益を一般的公益として保護することにあること

(1) 電気事業法の目的は個々人としての需要家の利益の保護を目的とするものではなく、飽くまでも、総体としての需要家全体の利益を一般的公益として保護するものであること

ア 電気事業法の目的は、同法1条にあるとおり、①電気の利用者（需要家）の保護、②電気事業の健全な発達、③公共の安全の確保、④環境の保全にある。このように、電気事業法は、飽くまでも、需要家の保護を目的として掲げる一方で、原告の主張するような小売電気事業者の保護をも目的とするとは掲げていない。しかも、これらの文言は極めて抽象的なものであり、万人にとって欠かすことができず、最も基盤的で重要な公共インフラである電気事業が極めて公共性・公益性の高い事業類型であることに照らしても、これらの目的が正に一般的公益として保護されるべきものであることは明らかである。

そして、電気事業法のその他の規定を通覧しても、個々人としての需要家の利益の保護を目的とするものと読み取れる規定は存在しないし、ましてや、小売電気事業者の利益の保護を目的とするものと読み取れる規定も存しない。

イ そして、このような電気事業法の目的規定等に照らすと、同法は、個々人としての需要家の利益の保護を目的とするものではなく、飽くまでも、総体としての需要家全体の利益を一般的に保護する法律とみるほかないのであり、これらの規定からして、同法が小売電気事業者の利益の保護を目的とする法律とみること自体困難というべきである。

この点については、平成26年改正前であるが、経済産業大臣が電気事業法19条1項に基づく電気料金を値上げする旨の電気供給約款の変更認

可処分につき、電力会社が電気を供給する区域内に居住して電気の供給を受ける需要家が原告となって、同認可に基づき再生可能エネルギー発電促進賦課金や太陽光発電促進付加金を課すことは、当該原告と太陽光発電利用者との間で実質的な電気料金の差が生ずることとなるから、同認可が当時の電気事業法19条2項4号の認可要件に適合しないと主張して、その取消しを求めた事案につき、東京地方裁判所平成26年2月6日判決(D1-Law.com判例体系登載)が、処分の相手方以外の者についての取消訴訟の原告適格に係る法律上保護された利益の有無を判断するに当たって、行訴法9条2項に規定する考慮要素を摘示した上で、電気事業法及びその関係法令の定めを個別に検討したほか、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質について、当該処分により害されることとなる利益は、電気の使用者の経済的利益の負担の増加であって、当該処分により直ちに当該電気の使用者の生命、身体の安全や健康が脅かされたり、その財産に著しい被害が生じたりすることは想定し難いなどとして、処分根拠法令である同法19条1項は、「不特定多数の具体的利益を専ら一般的公益(電気の使用者全体としての利益)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電気の使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とは解することができない。」として原告適格を否定しているところである。

(2) 小売全面自由化に係る法改正も、電気事業法が小売電気事業者の個別的利益を保護する趣旨ではないこと

また、電気事業法は、数次の改正を経て、平成26年改正によって小売全面自由化がなされたところ、かかる改正も、小売電気事業者の利益を保護する趣旨や目的により行われたものではない。

すなわち、被告第1準備書面で述べたとおり、同改正がされた趣旨は、電力の安定供給の確保、電気料金の最大限の抑制及び需要家の選択肢や事業者

の事業機会の拡大のためであり（同書面第3の1(2)ア・22ページ）、また、小売全面自由化に伴う電気事業類型の見直しによって、小売電気事業者を、一般送配電事業者や発電事業者とは分化し、発電事業者とともに市場競争の環境に置くことにあった。このような小売全面自由化の趣旨や小売電気事業者の位置づけからしても、正に先に述べたのと同様、総体としての需要家全体の利益のために法改正が行われてきたことが明らかであり、当該改正は小売電気事業者の利益保護を念頭に置いたものでなく、これらの改正により、小売電気事業者の利益を個別的利益として法的に保護する趣旨が含まれるとは到底見ることはできない。

また、実際に、それら数次の改正及び平成26年改正によっても、上記目的規定（同法1条）は普遍的に維持されており、他方で、需要家や小売電気事業者の個別的利益の保護に鑑みた規定が新設されたこともない。

(3) 小括

以上のとおり、本件変更認可処分における根拠法令である電気事業法が一般的公益である総体としての需要家全体の利益であるとみるほかないのであり、同法が小売電気事業者の個別的利益を保護するものとみることはできない。

3 行訴法9条2項に基づく考慮によっても、本件変更認可処分について小売電気事業者の原告適格を肯定することはできないこと

本準備書面の第3の3（16ページ以下）で述べたとおり、本件変更認可処分の法的効果は、一般送配電事業者に対し、認可された託送供給等約款を用いて託送供給を行うことができる地位を与えるにとどまり、小売電気事業者に対して何らかの法的効果を直接的に及ぼすものではなく、同処分の効力は本件基本契約を介して小売電気事業者に及ぶものである。これに加え、本件変更認可処分は、その供給区域内の需要家に電気を供給する小売電気事業者に一律に同じ内容の託送料金を設定することによって、小売電気事業者間に公平な競争条

件を設定し、市場競争の基盤を確保するものにすぎないから、本件変更認可処分の小売電気事業者への影響は、託送供給等約款の変更認可の法的効果として小売電気事業者の権利その他の何らかの利益が制限されるものではない。

前記第4の2で述べたとおり、本件変更認可処分における根拠法令である電気事業法が小売電気事業者の個別的利益を保護するものとみることができないことに加え、そもそも、電気事業法は、電気料金の値上げに係る認可により経済的負担が増加し得る需要家であっても、電気事業の健全な発達、公共の安全の確保、環境の保全といった他の目的と相俟って、飽くまで一般的公益に吸収される形で同法の保護の対象とするにとどまる。にもかかわらず、需要家に電気を安定的かつ安価に供給する過程において、小売全面自由化を推進する中、小売電気事業者間で一律公平に市場競争の基盤を整備される立場の小売電気事業者について、保護されるべき個別的利益の主体と考えることはできない。

前記第3の3(2)(19ページ以下)で述べたとおり、小売電気事業者は、同法の枠内において、託送供給等約款の変更認可によって一律公平に設定される託送料金を前に、これを電気料金に反映して需要家に転嫁するのか、それとも需要家には転嫁せずに自ら負担することとし、それを他の小売電気事業者との間の競争手段の一つとして活用するかは、小売電気事業者の経営判断に委ねられており、要するに本件変更認可処分の小売電気事業者への影響は、そのような市場競争の基盤を一律公平に整備するというものにすぎない。このように、小売電気事業者は、むしろその経営判断の適切な行使によって、自らの利益へ誘導する余地と機会があるにもかかわらず、託送供給等約款に係る認可の趣旨・目的を踏まえ、託送料金の値上がりを一面的・表面的に捉えて、小売電気事業者の個別的利益が害されるなどとして、託送供給等約款の変更認可の原告適格を小売電気事業者に肯定することは、小売全面自由化の下にさらなる総体としての需要家全体の保護を目指した電気事業法の趣旨・目的におよそ反するものといわざるを得ない。

第5 結語

以上のとおり、最高裁平成25年判決は「処分の名宛人以外の者が処分により直接不利益を受けること」を理由に原告適格を認めた事案ではなく、処分の名宛人以外の者について、行政処分の法的効果が及ぶことによって、処分の名宛人が有する実体法上の権利と同様に自己の実体法上の権利が制限されるということに着目して、原告適格を認めた事案であるところ、小売電気事業者は、電気事業法上、託送供給等約款の変更認可の名宛人である一般送配電事業者とは明確に異なる立場にあり、同処分の法的効果によって何ら実体法上の権利が制限されるものではないから、本件訴訟の原告適格は、最高裁平成25年判決に則ってその適切な判断がされるべき事案でもなければ、同判決の主旨によって、本件における原告適格が肯定されるものでもない。また、行訴法9条2項に規定する考慮要素を考慮しても、電気事業法は、小売電気事業者である原告の利益を個別的利益として保護するものではないから、本件において、原告適格は認められない。

よって、本件訴えは、原告適格がないものとして却下されるべきである。

	用語	略語	記載書面	ページ数
1	九州電力送配電株式会社	九州電力送配電	第1準備書面	5
2	令和2年9月4日に経済産業大臣が九州電力送配電に対してした託送供給等約款の変更の認可処分	本件変更認可処分	〃	5
3	平成27年法律第47号による改正後の電気事業法（本件認可変更処分時点における法）	電気事業法	〃	5
4	平成29年9月28日に制定された電気事業法施行規則等の一部を改正する省令（平成29年経済産業省令第77号）	本件省令1	〃	5
5	平成30年3月30日に制定された原子力発電施設解体引当金に関する省令等の一部を改正する省令（平成30年経済産業省令第17号）	本件省令2	〃	5
6	本件省令1及び本件省令2	本件各省令	〃	5
7	本件各省令による改正後の電気事業法施行規則（平成7年通商産業省令第77号）	本件施行規則	〃	5
8	九州電力株式会社	九州電力	〃	6
9	一般送配電事業者が託送供給等約款で設定する料金	託送供給等約款料金	〃	8
10	本件省令1による改正後の一般送配電事業託送供給等約款料金算定規則（平成28年経済産業省令第22号）	本件算定規則	〃	8

	用語	略語	記載書面	ページ数
11	平成26年法律第72号の改正	平成26年改正	〃	16
12	平成26年改正の前の電気事業者2条1項2号の「一般電気事業者」	旧一般電気事業者	〃	16
13	電気事業法及びガス事業法の一部を改正する等の法律（平成11年法律第50号）	平成11年改正	〃	18
14	電気事業法及びガス事業法の一部を改正する等の法律（平成15年法律第92号）による改正	平成15年改正	〃	27
15	バックエンド事業に要する費用のうち、原子炉の運転の開始の日から生じている過去の発電に起因する使用済核燃料の再処理等に要する費用	既発電費	〃	45
16	電力システム改革貫徹のための政策小委員会	貫徹小委員会	〃	61
17	原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号）	機構法	〃	51
18	行政事件訴訟法	行訴法	第2準備書面	3
19	最高裁判所平成25年7月12日第二小法廷判決（集民244号43ページ。判例タイムス1396号147ページ）	最高裁平成25年判決	第3準備書面	6
20	「接続供給兼基本契約書」に基づく原告と九州電力送配電との間の接続供給に係る契約	本件基本契約	〃	19