

๑ คดีนี้ผู้แปลได้เคยแปลโดยย่อไว้แล้ว และได้นำลงเผยแพร่ในหนังสือ “หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกาของประเทศ เล่มที่ ๑” ต่อมาผู้แปลได้รับข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษเพิ่มเติม จึงจัดทำคำแปลที่มีรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้น

มีแผนการจัดการที่ดินเปล่าที่ได้จากการเวนคืน โดยได้ชี้ให้เห็นว่าหากก่อสร้างเป็นรถไฟฟ้าใต้ดินแล้วจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าหากก่อสร้างช่วงสถานีดังกล่าวในแบบใต้ดินแล้ว จะต้องใช้งบประมาณจำนวนถึง ๓ ล้านล้านบาทถึง ๓.๖ ล้านล้านบาท แต่หากก่อสร้างเป็นแบบบนดินจะเสียค่าใช้จ่ายเพียง ๑.๕ ล้านล้านบาทเท่านั้น ดังนั้น การก่อสร้างในรูปแบบรถไฟฟ้าใต้ดินจึงเป็นไปได้ยาก ผู้ฟ้องคดีให้ข้อเท็จจริงอีกว่า ภายหลังจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องจากการเปิดเผยข้อมูลการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วพบว่า การก่อสร้างรถไฟฟ้าบนดินจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างรางรถไฟจำนวน ๔ รางขนาดความกว้างมากกว่า ๖ เมตร และยกสูงในระดับหลังคาของตึก ๑ ชั้น แต่หากก่อสร้างเป็นแบบใต้ดินแล้วสามารถทำได้โดยการขุดอุโมงค์ความสูงระดับตึก ๒ ชั้น และไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ถึง ๑.๕ ล้านล้านบาท และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านเสียงรบกวน แสงสว่างจากการใช้ไฟฟ้า หรือกระทบต่อทัศนียภาพโดยรอบ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าการสร้างในแบบใต้ดินจะสามารถนำพื้นที่เปล่าที่ได้จากการเวนคืนมาทำเป็นพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของถนนวงแหวนสีเขียว เพื่อเชื่อมต่อกับสวนสาธารณะชินจุ ซึ่งเป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่ได้ กรณีจึงเป็นการโต้แย้งว่าควรจะดำเนินการในรูปแบบใดระหว่างแบบยกระดับบนดินกับใต้ดิน

จากข้อเท็จจริงในคดีมีประเด็นที่คู่กรณีได้โต้แย้งกันเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ประชาชนที่เป็นผู้อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าวถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้ได้มีประชาชนยื่นฟ้องรัฐร่วมกันจำนวน ๑๒๓ ราย โดยเป็นทั้งผู้มีและไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งผู้ที่ไม่ได้ถือสิทธิครอบครองนั้น ต้องการรักษาผลประโยชน์จากการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี หรือเห็นว่าการก่อสร้างดังกล่าวกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของตนและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน ทั้งหมดจึงถือว่าตนนั้นมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นแย้งว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นผู้ครอบครองที่ดินบริเวณพิพาทตามกฎหมายเท่านั้น ผู้ที่อาศัยอยู่โดยรอบและไม่มีสิทธิในที่ดินไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้

ประเด็นที่ ๒ เกี่ยวกับเหตุผลของความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการอนุญาตให้ก่อสร้างรถไฟฟ้าสายนี้ตามโครงการของเมืองโตเกียว ผู้ฟ้องคดีได้อ้างหลักฐานว่า การจัดทำโครงการดังกล่าวของเมืองโตเกียวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นเงื่อนไขการอนุญาตให้ก่อสร้างนั้น พบว่าการยื่นเอกสารขออนุญาตเพื่อก่อสร้างไม่สอดคล้องกับการวางแผนดำเนินโครงการของเมืองประจำปี ค.ศ. ๑๙๙๓ โดยมีการแยกพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างในรูปแบบยกระดับออกมาต่างหาก และไม่อยู่ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในโครงการ จึงถือว่าเป็นการอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีแย้งว่า การดำเนินการยื่นขออนุญาตนั้นเป็นไปโดยชอบแล้ว และการก่อสร้างรถไฟฟ้าดังกล่าวก็สอดคล้องกับแผนงานในโครงการที่วางไว้อย่างถูกต้อง

ประเด็นที่ ๓ การโต้แย้งในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินใจก่อสร้างในรูปแบบยกระดับบนดินนั้น เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าจะส่งผลกระทบต่อมลพิษทางเสียงแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัย อีกทั้งการสร้างรูปแบบใต้ดินจะมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าและเป็นผลดีต่อธรรมชาติ ดังนั้น การที่คณะกรรมการโครงการเลือกรูปแบบบนดินนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า การพิจารณาเลือกรูปแบบยกระดับบนดินนั้นเหมาะสมแล้ว จึงถือว่าดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๒) คำพิพากษาของศาลจังหวัดโตเกียว

ศาลจังหวัดโตเกียวได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ โดยมีรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนการอนุญาตได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่โครงการก่อสร้าง และศาลถือว่าทั้งการก่อสร้างรถไฟฟ้าและการสร้างถนนเชื่อมต่อถือว่าเป็นโครงการเดียวกัน ศาลจึงได้ยอมรับสิทธิของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ รายเท่านั้นที่ถือครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่รอบบริเวณการสร้างทางถนนเชื่อมต่อเท่านั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีรายอื่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใกล้เคียงไม่มีสิทธิฟ้องคดี จากคำพิพากษานี้ทำให้เห็นว่า แม้ศาลจะยอมรับว่าการก่อสร้างรถไฟฟ้ากับการก่อสร้างถนนเชื่อมต่องดกล่าวถือเป็นโครงการเดียวกัน แต่เห็นว่าประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงพื้นที่ แม้จะได้รับผลกระทบแต่ไม่ได้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงถือว่าไม่ได้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าที่ต้องสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการของเมืองที่กำหนดไว้หรือไม่ ศาลเห็นว่าระยะเวลาที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างรถไฟฟ้าไม่เหมาะสม ซึ่งถือว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นที่โครงการดังกล่าวได้มีการอนุญาตให้ดำเนินการตามแผนพัฒนาการคมนาคมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ แล้ว แต่กว่าจะขออนุญาตก่อสร้างรถไฟฟ้าสายนี้ก็ล่วงเลยมานานกว่า ๒๐ ปีแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเรื่องระยะเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว ศาลจึงเห็นว่าการขออนุญาตก่อสร้างนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ ๓ เกี่ยวกับการตรวจสอบการตัดสินใจดำเนินโครงการนั้น เมื่อคดีนี้พบว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงแผนงานของโครงการพัฒนาเมืองในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ จึงเป็นเหตุให้ศาลเห็นว่าการดำเนินโครงการเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำแผนงานหรือโครงการของเมืองแล้ว ศาลเห็นว่าแม้หน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการอย่างกว้าง แต่เมื่อพิจารณาในประเด็นที่ว่าหน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หรือการตัดสินใจในการดำเนินการทางปกครองนั้นได้ใช้ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ประกอบการตัดสินใจใด ๆ อย่างถูกต้องหรือไม่แล้ว พบว่าการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองในคดีนี้เป็นไปอย่างคลาดเคลื่อนและไม่เหมาะสม

ศาลจึงเห็นว่า การอนุญาตก่อสร้างรถไฟฟ้าไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะใน ประเด็น (๑) มลพิษทางเสียงที่เกิดจากการวิ่งของรถไฟฟ้า ประชาชนได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ แก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเพื่อขอให้ตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากแผนการก่อสร้างของ เมืองไม่ได้จัดทำแผนการแก้ไขปัญหาเสียงรบกวนที่จะเกิดขึ้นแต่อย่างใด ทั้งที่กรณีดังกล่าวเป็นที่ สงสัยว่าอาจผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องได้ จึงถือเป็นความผิดของรัฐอย่างชัดเจน และ (๒) เมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ทั้งที่การเลือก ก่อสร้างในรูปแบบยกระดับบนดินจะก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงที่ถือว่าผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานทาง ปกครองกลับมองข้ามประเด็นนี้ จึงถือว่าเป็นความผิดของรัฐที่ชัดเจน สำหรับการก่อสร้างในรูปแบบ ใต้ดิน นอกจากเสียงรบกวนจะน้อยกว่าแบบบนดินแล้ว ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น แสงรบกวน การบดบังทัศนียภาพ หรืออันตรายจากคลื่นที่มองไม่เห็นต่าง ๆ ก็เห็นได้ชัดเจนว่ามี น้อยกว่าอีกด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาในด้านการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแล้ว การก่อสร้างในรูปแบบใต้ดินจึงมีความเหมาะสมกว่า จึงถือว่าการตัดสินใจของหน่วยงานทาง ปกครองในโครงการนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าค่าใช้จ่ายสำหรับการ ก่อสร้างรูปแบบบนดินจะถูกกว่ามากนั้น เมื่อศาลตรวจสอบจากหลักฐานที่มีอยู่ไม่ปรากฏว่าจะ แตกต่างไปจากค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างแบบใต้ดินมากแต่อย่างใด ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นหลักที่ ทำให้การอนุญาตนี้เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจังหวัดโตเกียวจึงพิพากษาให้เพิกถอน การอนุญาตก่อสร้างทางรถไฟในบริเวณพิพาทและการก่อสร้างถนนเชื่อมด้านข้างด้วย

(๓) คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์โตเกียว

จากจำนวนผู้ฟ้องคดี ๑๒๓ ราย ศาลได้รับรองสิทธิในการฟ้องเพียง ๙ รายเท่านั้น โดยศาลได้อ้างมาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีเพื่อขอให้ เพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือคำวินิจฉัยทางปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็น ผู้มีส่วนได้เสียในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าว” ซึ่งเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาก่อน ๆ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๐ รายจาก ๑๒๓ ราย ได้อุทธรณ์เพิ่มในประเด็นเรื่องสิทธิการฟ้องคดีของตนต่อศาลอุทธรณ์โตเกียวในเวลาต่อมา

ศาลอุทธรณ์โตเกียวได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๐ รายไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ เนื่องจากศาลเห็นว่าจะต้องแยกการพิจารณาอนุญาตให้ ก่อสร้างทางรถไฟและการอนุญาตให้ก่อสร้างทางรถยนต์เชื่อมต่อด้านข้างออกจากกัน โดยศาล เห็นว่าไม่ได้เป็นโครงการเดียวกันดังที่ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษา เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๓๗ เป็น ผู้อาศัยอยู่ใกล้โครงการก่อสร้างโดยไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง และผู้ฟ้องคดีที่ ๓๘ ถึง ๔๐ อาศัยอยู่นอกโครงการก่อสร้าง ศาลจึงยกอุทธรณ์ มีเพียงผู้ฟ้องคดีที่ ๓๔ ถึง ๓๗ เท่านั้นเป็นเจ้าของ ที่ดินบริเวณทางรถยนต์เชื่อมต่อ ศาลจึงยอมรับสิทธิการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ ราย แต่ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลพิจารณาสำนวนข้อเท็จจริงในคดีนี้แล้ว ศาลเห็นว่าการดำเนินการอนุญาต

ก่อสร้างทั้งทางรถไฟไฟฟ้าและทางรถยนต์เชื่อมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลอุทธรณ์จึงกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและให้ยกฟ้องคดีนี้เสีย

(๔) คำพิพากษาของศาลฎีกา

๔.๑ ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๐ รายได้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาองค์คณะใหญ่ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยแยกพิพากษาประเด็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีออกมาต่างหาก โดยเมื่อศาลพิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการวางผังเมือง กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันมลพิษ และกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองพบว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีบางรายจะไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณทางรถไฟไฟฟ้าหรือถนนเชื่อมต่อพาดผ่านก็ตาม แต่ถือได้ว่าเป็นผู้อาศัยในพื้นที่โครงการที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสียงรบกวน แสงสั่นสะเทือนที่เกิดจากการเดินรถ หรือส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ทั่วไป จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายตามความในมาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ทั้งนี้ ศาลยอมรับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนการอนุมัติโครงการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีรายที่ ๑ ถึง ๓๗ เท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้อาศัยใกล้เคียงกับพื้นที่ก่อสร้าง

๔.๒ ประเด็นเกี่ยวกับการอนุญาตดำเนินการตามโครงการ

ศาลฎีกาองค์คณะที่ ๑ ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ว่าการดำเนินการอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องนั้น ศาลเห็นว่าได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการเลือกรูปแบบก่อสร้างในลักษณะยกระดับบนดิน หรือการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปอย่างถูกต้อง มีข้อเท็จจริงว่าได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบเสียงรบกวนที่เกิดจากการเดินรถว่าไม่เกินระดับความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดแล้ว สำหรับค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารูปแบบที่ดินนั้นถูกกว่านั้น เมื่อศาลตรวจสอบแล้วปรากฏว่าในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ที่เป็นช่วงเริ่มโครงการนั้น วิธีการเจาะอุโมงค์ใต้ดินแบบ Shield driving method ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าจะดีกว่าการสร้างแบบยกระดับบนดิน ศาลเห็นว่าวิธีการทางวิศวกรรมดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายควบคุมการบังคับใช้ในเวลาเริ่มโครงการ ดังนั้น การเลือกแบบยกระดับบนดินของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลจึงพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ที่ให้ยกฟ้องคดีนี้เสีย

(จากคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีนี้ แม้ว่าในที่สุดแล้วประชาชนผู้ฟ้องคดีจะเป็นฝ่ายแพ้คดีก็ตาม แต่ศาลก็ได้สร้างหลักกฎหมายในประเด็นเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครองของญี่ปุ่น ซึ่งแต่เดิมได้จำกัดขอบเขตของคำว่า “ผู้ฟ้องคดี” เพียงแค่ผู้มีสิทธิโดยตรง เหมือนเช่นในคดีนี้ศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้สิทธิแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินใกล้บริเวณก่อสร้างเท่านั้น ซึ่งการที่ศาลฎีกาได้

ขยายขอบเขตให้กว้างขึ้น โดยครอบคลุมถึงสิทธิที่ถูกระทบจากการก่อสร้างโดยเฉพาะผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมด้วยนั้น หลายฝ่ายในญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย นักวิชาการ และประชาชนต่างเห็นว่า คำพิพากษาที่วางหลักในเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ จะเป็นหนทางที่นำไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและทางสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น คาดว่าจะมีการใช้รูปแบบการฟ้องแบบกลุ่ม (Class Action) มากขึ้นในอนาคต)