

取消訴訟 (その3)

橋本 勇 弁護士

5 原告適格

(1) 原告適格(訴えの利益)を認めた判例(つづき)

前回紹介した都市計画事業の事業地周辺の住民等の一部に当該事業認可取消訴訟の原告適格を認めた判例(最高裁大法廷平成17年12月7日判決(判例時報1920号13頁))における藤田裁判官の補足意見が「当該処分の根拠規定が処分の相手方のみならず第三者をも保護しようとする意図を含む場合には、この意味での『法律上の利益』が認められる、という公式(以下『従来公式』という。)のみをもってしたのでは、理論的に十分な説明がなされているとは言えない」と述べているように、法律の解釈のみから法律上の利益を有する者(原告適格を有する者)の範囲を画定することは容易ではない。次に紹介する判例はこのことを如実に示している。

●場外車券発売施設の周辺の医療施設の開設者(最高裁平成21年10月15日判決(判例時報2065号24頁))

本件は、経済産業大臣が自転車競技法(平成19年法律第82号による改正前のもの)4条2項に基づいて行った場

外車券発売施設の設置許可について、当該施設の敷地から約120m、約180m、約200m及び約800m離れた場所に病院又は診療所を開設する医師及び本件敷地から1000m以内の地域において居住し又は事業を営む者が、当該許可の取消しを求めた訴訟において、それらの者の原告適格が問題となった事案であり、原告適格があるとする論拠は、同法4条2項に基づく自転車競技法施行規則(平成18年経済産業省令第126号による改正前のもの)15条1項1号が学校その他の文教施設及び病院その他の医療施設(以下、これらを併せて「医療施設等」という)から相当の距離を有し、文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがないこと(以下「位置基準」という)を、同項4号が施設の規模、構造及び設備並びにこれらの配置は周辺環境と調和したものであること(以下「周辺環境調和基準」という)を許可の基準として定めていることであった。このことについて、最高裁は次のように述べる。

「ア 一般的に、場外施設が設置、運営された場合に周辺住民等が被る可能性のある被害は、交通、風紀、教育など広い意味での生活環境の悪化であって、その設置、運営により、

直ちに周辺住民等の生命、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までは想定し難いところである。そして、このような生活環境に関する利益は、基本的には公益に属する利益というべきであって、法令に手掛りとなることが明らかな規定がないにもかかわらず、当然に、法が周辺住民等において上記のような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護する趣旨を含むと解するのは困難といわざるを得ない。

イ 位置基準は、場外施設が医療施設等から相当の距離を有し、当該場外施設において車券の発売等の営業が行われた場合に文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがないことを、その設置許可要件の一つとして定めるものである。(中略)規則が、場外施設の設置許可申請書に、敷地の周辺から1000m以内の地域にある医療施設等の位置及び名称を記載した見取図のほか、場外施設を中心とする交通の状況図及び場外施設の配置図を添付することを義務付けたのも、このような公益的見地からする総合的判断を行う上での基礎資料を提出させることにより、上記の

判断をよりの確に行うことができるようにするところに重要な意義があるものと解される。

このように、法及び規則が位置基準によって保護しようとしているのは、第一次的には、上記のような不特定多数者の利益であるところ、それは、性質上、一般的公益に属する利益であって、原告適格を基礎付けるには足りないものであるといわざるを得ない。したがって、場外施設の周辺において居住し又は事業（医療施設等に係る事業を除く。）を営むにすぎない者や、医療施設等の利用者は、位置基準を根拠として場外施設の設置許可の取消しを求める原告適格を有しないものと解される。

ウ（中略）位置基準は、一般的公益を保護する趣旨に加えて、上記のような業務上の支障が具体的に生ずるおそれのある医療施設等の開設者において、健全で静穏な環境の下で円滑に業務を行うことのできる利益を、個々の開設者の個別的利益として保護する趣旨をも含む規定であるといふべきであるから、当該場外施設の設置、運営に伴い著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域に医療施設等を開設する者は、位置基準を根拠として当該場外施設の設置許可の取消しを求める原告適格を有するものと解される。そして、このような見地から、当該医療施設等の開設者が上記の原告適格を有するか否かを判断するに当たっては、当該場外施設が設置、運営された場合にその規模、周辺の交通等の地理的状況等から合理的に予測される来場者の流れや滞留の状況等を考慮して、当該医療施設等が上記のような区域に所在しているか否かを、当該場外施設と当該医療施設等との距離や位置関係を中心として

社会通念に照らし合理的に判断すべきものと解するのが相当である。

（中略）場外施設の設置許可申請書に、敷地の周辺から1000m以内の地域にある医療施設等の位置及び名称を記載した見取図等を添付すべきことを義務付ける定めがある（中略）が上記地域において医療等の事業を営むすべての者の利益を個別的利益としても保護する趣旨を含むとまでは解し難いのであるから、このような地理的状況等を一切問題とすることなく、これらの者すべてに一律に上記の原告適格が認められるとすることはできないものといふべきである。

エ これを本件について見ると、前記事実関係等によれば、本件敷地の周辺において医療施設を開設する被上告人らのうち、被上告人X₅は、本件敷地の周辺から約800m離れた場所に医療施設を開設する者であり、本件敷地周辺の地理的状況等にかんがみると、当該医療施設が本件施設の設置、運営により保健衛生上著しい支障を来すおそれがあると位置的に認められる区域内に所在しているとは認められないから、同被上告人は、位置基準を根拠として本件許可の取消しを求める原告適格を有しないと解される。これに対し、その余の被上告人X₂、同X₃及び同X₄（以下、併せて『被上告人X₂ら3名』という。）は、いずれも本件敷地の周辺から約120mないし200m離れた場所に医療施設を開設する者であり、前記の考慮要素を勘案することなく上記の原告適格を有するか否かを的確に判断することは困難といふべきである。

オ 次に、周辺環境調和基準は、場外施設の規模、構造及び設備並びにこれらの配置が周辺環境と調和したものであることをその設置許可要

件の一つとして定めるものである。同基準は、場外施設の規模が周辺に所在する建物とそぐわないほど大規模なものであったり、いたずらに射幸心をあおる外観を呈しているなどの場合に、当該場外施設の設置を不許可とする旨を定めたものであって、良好な風俗環境を一般的に保護し、都市環境の悪化を防止するという公益的見地に立脚した規定と解される。（後略）

この判決は最高裁のものとしてはいささか長文であり、紙数の関係から、かなり大胆に省略して引用しているので、興味のある読者は判決全文を参照されたい。また、最高裁平成4年9月22日判決（判例時報1437号29頁）は高速増殖原子炉から11～15kmの範囲は「起こり得る事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内」であることを理由としてその地域内に居住する者に原告適格を認めているが、その地域に該当するか否かは「社会通念に照らし、合理的に判断すべきものである。」とされるだけであり、所詮、個別の事案毎に判断していくしかないということになる。

ともあれ、施設等の設置許可処分は直接の相手方となっていない者の原告適格の有無を判断するに際して、上記平成4年判例は当該者の住居等が「直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域」に所在するか否か、上記平成21年判例は当該者が営む業務等に「著しい支障が生ずるおそれが具体的に認められる場合」に該当するか否かという基準を示しているが、表現は異なるものの、同じ趣旨であると理解される。冒頭の平成17年大法廷判例もこれらと同様の判断基準によるとするものであるが、そのほかにも、林地開発許可についての「土砂の流出又は崩

壊、水害等の災害による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者」(最高裁平成13年3月13日判決(判例時報1747号81頁))、総合設計許可についての「総合設計許可に係る建築物の倒壊、炎上等により直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に存する建築物に居住し又はこれを所有する者」(最高裁平成14年1月22日判決(判例時報1781号82頁))、「総合設計許可に係る建築物により日照を阻害される周辺の他の建築物の居住者」(最高裁平成14年3月28日判決(判例時報1781号90頁))等が原告適格を認められている。

ところで、このような判断基準に従って原告適格を判断するための審査において、処分の適否という本案について同一の審理をせざるを得ず、それをしないで原告適格の有無を判断できないという場合があり得るが、「そのような場合には、たとえ審理の結果当該施設が制限区域内に所在していないことが明らかになったとしても、審理は既に本案の判断をするに熟しているのであるから、単に右訴訟における原告適格を否定して訴え却下の訴訟判決をするのではなく、本案につき請求棄却の判決をするのが、訴訟の実際にかなうえんである。」とする判例(最高裁平成6年9月27日判決(判例時報1518号10頁))がある。

(2) 原告適格(訴えの利益)を否定した判例

前記(1)で原告適格(訴えの利益)を認めた判例として紹介したものの中には、当該訴訟における原告であっても、そこで示された基準に合致しないとして原告適格が否定された者(上記平成21年判例の判示(イ)等)も多数存在する。以下、原告適格を否定した判例を紹介する。

●病院の開設許可についての付近の医

療機関の開設者(最高裁平成19年10月19日判決(判例時報1993号3頁))

公衆浴場法による立地規制地区内の既存業者に、新規浴場の設置許可の取消訴訟における原告適格を認めるのが判例(最高裁昭和37年1月19日判決(判例時報290号6頁))であることは前回紹介したが、医療法(以下の判決文においては「法」とされている)による病院の開設許可については、付近の医療機関の開設者に原告適格がないとして、その理由を次のように述べる。

「法は、都道府県その他の7条の2第1項各号所定の者が申請した場合は、その申請に係る施設の構造設備及びその有する人員が21条及び23条の規定に基づく厚生労働省令の定める要件に適合するときは許可を与えなければならないこと(7条4項)、営利を目的として病院を開設しようとする者に対しては許可を与えないことができること(同条5項)を定めており、許可の要件を定めるこれらの規定は、病院開設の許否の判断に当たり、当該病院の開設地の付近で医療施設を開設している者等(以下『他施設開設者』という。)の利益を考慮することを予定していないことが明らかである。

法30条の3は、都道府県は医療を提供する体制の確保に関する計画(以下『医療計画』という。)を定めるものとし(同条1項)、そこに定める事項として『基準病床数に関する事項』を掲げており(同条2項3号)、法30条の7は、医療計画の達成の推進のために特に必要がある場合には、都道府県知事が病院開設の許可の申請者に対し病院の開設等に関し勧告することができるものとしているが、病院開設の許可の申請が医療計画に定められた『基準病床数に関

する事項』に適合しない場合又は更に当該申請をした者が上記の勧告に従わない場合にも、そのことを理由に当該申請に対し不許可処分をすることはできないと解される(最高裁平成14年(行ヒ)第207号同17年7月15日第二小法廷判決・民集59巻6号1661頁、最高裁平成15年(行ヒ)第320号同17年10月25日第三小法廷判決・裁判集民事218号91頁参照)。また、法30条の3が都道府県において医療計画を定めることとした目的は、良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制を確保することにあると解されるから(最高裁平成14年(行ツ)第36号、同年(行ヒ)第39号同17年9月8日第一小法廷判決・裁判集民事217号709頁参照)、同条が他施設開設者の利益を保護する趣旨を含むと解することもできない。

法の目的を定める法1条及び医師等の責務を定める法1条の4の規定からも、病院開設の許可に関する法の規定が他施設開設者の利益を保護すべきものとする趣旨を含むことを読み取ることはできず、そのほか、上告人らが本件開設許可の取消しを求める法律上の利益を有すると解すべき根拠は見いだせない。」

●市町村合併についての住民の利益(最高裁昭和30年12月9日判決(民集9巻13号1972頁))

「地方自治法七条一項による知事の処分[引用者注:市町村の廃置分合又は境界変更の処分]は、関係市町村の住民の権利義務に関する直接の処分ではないから、当該市町村の住民として有する具体的権利義務について争のある場合に当該権利義務の存否について訴訟をもつて争うは格別、知事の当該処分そのものの適否については訴を提起する法律上の利益を有しない」

●生活保護受給権についての相続人
(最高裁昭和42年5月24日判決(判例時報481号9頁))

「生活保護法の規定に基づき要保護者または被保護者が国から生活保護を受けるのは、単なる国の恩恵ないし社会政策の実施に伴う反射的利益ではなく、法的権利であつて、保護受給権とも称すべきものと解すべきである。しかし、この権利は、被保護者自身の最低限度の生活を維持するために当該個人に与えられた一身専属の権利であつて、他にこれを譲渡し得ないし(五九条参照)、相続の対象ともなり得ないというべきである。また、被保護者の生存中の扶助ですでに遅滞にあるものの給付を求める権利についても、医療扶助の場合はもちろんのこと、金銭給付を内容とする生活扶助の場合でも、それは当該被保護者の最低限度の生活の需要を満たすことを目的とするものであつて、法の予定する目的以外に流用することを許さないものであるから、当該被保護者の死亡によつて当然消滅し、相続の対象となり得ない、と解するのが相当である。また、所論不当利得返還請求権は、保護受給権を前提としてはじめて成立するものであり、その保護受給権が右に述べたように一身専属の権利である以上、相続の対象となり得ないと解するのが相当である。」

●町名変更についての住民(最高裁昭和48年1月19日判決(判例時報693号20頁))

「町名は、住民の日常生活にとつて密接な関係をもつものであるけれども、元来、それは、単なる地域特定のための名称であるにとどまり、個人が特定の町名を自己の居住地等の表示に用いることによる利益不利益は、通常、当該土地を含む区域に

現にその特定の名称が付されていることから生ずる事実上のものであるにすぎないのであつて、当該区域内の住民その他同区域内の土地について関係を有する者であるからといつて、直ちに現在の町名をみだりに変更されないという利益が法的に保障されているものと解すべき根拠は存しないし、もとより、これを他の特定の町名に変更すべきことを求める権利を有するものではない。」

(3) 事情の変更による訴えの利益の消滅

訴えの提起時には原告適格が存しても、訴訟係属中に生じた事情の変更によりそれが消滅することがある。その場合に該当するとされた代表的な判例を紹介する。

●保安林が解除された後、代替施設が完成した場合(最高裁昭和57年9月9日判決(判例時報1054号16頁))

「上告人らの原告適格の基礎は、本件保安林指定解除処分に基づく立木竹の伐採に伴う理水機能の低下の影響を直接受ける点において右保安林の存在による洪水や濁水の防止上の利益を侵害されているところにあるのであるから、本件におけるいわゆる代替施設の設置によつて右の洪水や濁水の危険が解消され、その防止上からは本件保安林の存続の必要性がなくなつたと認められるに至つたときは、もはや乙と表示のある上告人らにおいて右指定解除処分の取消しを求める訴えの利益は失われるに至つたものといわざるを得ないものである。」

●建築確認の取消訴訟中に建物が完成した場合(最高裁昭和59年10月26日判決(判例時報1136号53頁))

「建築確認は、建築基準法六条一項の建築物の建築等の工事が着手される前に、当該建築物の計画が建築

関係規定に適合していることを公権的に判断する行為であつて、それを受けなければ右工事をすることができないという法的効果が付与されており、建築関係規定に違反する建築物の出現を未然に防止することを目的としたものといふことができる。しかしながら、右工事が完了した後における建築主事等の検査は、当該建築物及びその敷地が建築関係規定に適合しているかどうかを基準とし、同じく特定行政庁の違反是正命令は、当該建築物及びその敷地が建築基準法並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合しているかどうかを基準とし、いずれも当該建築物及びその敷地が建築確認に係る計画どおりのものであるかどうかを基準とするものでない上、違反是正命令を発するかどうかは、特定行政庁の裁量にゆだねられているから、建築確認の存在は、検査済証の交付を拒否し又は違反是正命令を発する上において法的障害となるものではなく、また、たとえ建築確認が違法であるとして判決で取り消されたとしても、検査済証の交付を拒否し又は違反是正命令を発すべき法的拘束力が生ずるものではない。したがつて、建築確認は、それを受けなければ右工事をすることができないという法的効果を付与されているにすぎないものといふべきであるから、当該工事が完了した場合においては、建築確認の取消しを求める訴えの利益は失われるものといわざるを得ない。」
なお、都市計画法29条による許可を受けた開発行為についても、上記判例と同様な理由で、それが完了し、検査済証が交付された後においては訴えの利益は失われるとされている(最高裁平成5年9月10日判決(判例時報1514号62頁))。●●