

平成19年（行ウ）第648号 開発許可処分差止等請求事件

平成20年（行ウ）第105号、118号 訴えの追加的併合申立事件

原告 橘 充自 外

被告 渋谷区、東京都

第 2 6 準 備 書 面

平成22年2月3日

東京地方裁判所民事第38部A1係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 齊 藤 驍 外

最高裁第一小法廷平成21年10月15日判決の原告適格にかかる判示の評価、
射程及び本件との関係について

1 はじめに

本第一小法廷判決の原告適格にかかる判示に関しては、行政事件訴訟法改正及び小田急大法廷判決による原告適格の拡大にもかかわらず、生活環境にかかる利益について原告適格を認めるためには「法令に手掛かりとなる明らかな規定」を必要とした点、単純な公益・私益二分論に陥っている点、文教施設に通う子どもの人格形成と文化にかかわる学習権の要保護性を看過した点等において重大な誤りがあり、今後の多くの批判が向けられることが必至であることを、既に原告らの第24準備書面で主張した。

そこで、本書面においては、主張の次元を変えて、仮に本第一小法廷判決を前

提としても、本件訴訟において生活環境にかかる利益の侵害を理由として原告らの原告適格を認めることは何ら差し支えないことを明らかにすべく、本第一小法廷判決の分析、射程及び本件との関係について述べることとする。

2 本第一小法廷判決の分析

本第一小法廷判決の事案は、自転車競技法4条2項に基づく経済産業大臣による場外車券発売施設の設置許可処分取消の原告適格が争点とされた事案である。

(1) 判決理由の第2の4項（一般的解釈指針と事案への具体的適用）の分析

ア 概要

判決理由の第2の4項は、「しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。」として、原告適格を認めた大阪高裁の判断を覆す最高裁の判断理由を示す部分である。そこでは、(1)において行政事件訴訟法9条2項及び小田急大法廷判決で示された原告適格判断にかかる一般的解釈指針を示し、(2)において同解釈指針の本第一小法廷判決事案への具体的適用として、平成18年改正前の自転車競技法施行規則15条1項が規定する「位置基準」及び「周辺環境調和基準」について解釈・検討し、場外施設の設置・運営により著しい業務上の支障が生ずるおそれがある医療施設等の開設者を除き、場外施設の周辺に居住する者等について原告適格を認めることはできないとしている。

以下では、一般的解釈指針と事案への具体的適用について個別に検討する。

イ 「当該法令の趣旨及び目的」の考慮

原判決理由の第2の4項(2)においては、平成19年改正前自転車競技法4条2項及びこれを受けた平成18年改正前同法規則15条1項に規定された場外車券発売施設の位置基準と周辺環境調和基準についてのみ考慮・検討されており、それ以外に自転車競技法の趣旨及び目的についての考慮は一切ない。

なお、法令の趣旨及び目的が端的に示されることが多い法令の第1条、本第一小法廷判決の事案との関係では平成19年改正前自転車競技法第1条をみておくと、「・・・自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の進行に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため・・・」（同条1項）との文言は見られるが、それ以上に競輪場や場外車券発売施設の周辺住民の健康や生活環境に対する配慮を伺わせる文言はない。

ウ 「当該法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的」の参酌

判決理由の第2の4項(2)において検討されている法令は自転車競技法及びその直接の下位法令である同法施行規則のみである。つまり、関係法令として実際に検討されたのは処分の根拠法とその直接の委任立法という極めて限定された範囲に限られており、新潟空港判決（最判平成元年2月17日）で示され、原告適格の拡大等を目的とした改正行訴法では条項として明記されるに至り、生活環境被害を理由として原告適格を認めた小田急大法廷判決でも極めて重要な意義を有した、原告適格の判断に際して参酌される「目的を共通にする関係法令」の「広がり」（小田急大法廷判決に即していえば、都市計画法から公害対策基本法、そして環境影響評価条例へという関係法令の「広がり」）が一切ない。

エ 「当該利益の内容及び性質」の考慮

判決理由の第2の4項(2)において検討されている「当該利益の内容及び性質」の考慮は、「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がたいところである。」というものである。その後には、「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えない。」との判示が続く。

(2) 判決理由の第2の2項（原審が確定した事実関係等の概要の確認部分）の検討

裁判例を検討するに際しては、解釈指針の提示及び当該事案へのその具体的適用のみならず、当該事案における事実認定部分の検討も必要不可欠である。

そこで、本第一小法廷判決の判決理由の第2の2項（「原審が確定した事実関係等の概要は、次のとおりである」として判示する部分）をみたとき、その(3)に法令の定めに関連する「本件敷地は、・・・商業地域に所在しており、建築基準法48条及び同法別表第二により場外車券発売施設（以下「場外施設」という。）の設置が禁じられる地域やこれに隣接して所在するものではなく、また、これらと同様の実質を備えた地域に所在するものでもない。」との判示がある。なお、建築基準法48条及び同法別表第二は用途地域等内の建築物の制限を詳細に定めるもので、本件の場外車券売場の建築（設置）についても規定している。具体的には、場外車券売場は、第二種中高層住居専用地域内、第一種住居地域内及び工業専用地域内に建築してはならない建築物（別表第二（に）、（ほ）、（を））、その床面積が1万平方メートル（他の用途のものと併せて1万平方メートルの場合もある。）を超えるものは第二種住居地域内、準住居地域内、工業地域内及び用途地域の指定のない区域内には建築してはならない建築物（別表第二（へ）、（と）、（る）、（わ））とされ、近隣商業地域内、商業地域内及び準工業地域内における建築は制限されていない（別表第二（ち）、（り）、（ぬ））。

しかしながら、建築基準法については判決理由の第2の4項(2)において一切触れられておらず、本第一小法廷判決が建築基準法を当該事案における原告

適格を判断するに当たっての関係法令として捉えていないことは明らかである。

(3) 本第一小法廷判決の分析総括

以上の次第で、場外車券発売施設の設置許可処分の取り消しを求めた周辺住民の原告適格を否定した本第一小法廷判決は、その当否はともかく、自転車競技法及び同法施行規則の解釈の範囲で周辺住民の原告適格を検討している。原告適格の考慮要素の1つである「当該利益の内容及び性質」の考慮についても、生活環境被害については「法令に手掛りとなることが明らかな規定」が必要とする姿勢を示したため、結局は、自転車競技法及び同法施行規則の解釈に還元されることになっている。

このような本第一小法廷判決の原告適格判断については、

- ① 自転車競技法及び同法施行規則（その中でも特に位置基準及び周辺環境基準）自体の趣旨及び目的の解釈
- ② 関係法規として趣旨及び目的が斟酌される法令の「広がり」の欠如
- ③ 利益の内容及び性質の捉え方

等について賛否の議論があろうが、ここではそのような議論、本第一小法廷判決に対する批判は、その一端は既に第24準備書面で述べたところであるが、ここでは留保する。

3 本第一小法廷判決の射程

以上からすれば、本第一小法廷判決は、生活環境に関する利益があらゆる場合において原告適格を基礎付けない旨判示するものでは決してない。場外車券発売施設の設置許可処分の根拠法令及び関係法令の範囲を自転車競技法及び同法施行規則の2つに限定して捉えた上での、生活環境利益の侵害を理由として提訴した周辺住民の原告適格を否定した判断に留まるものである。

したがって、自転車競技法及び同法施行規則以外の法令が行政処分の根拠法令

・関係法令として主張され、その主張に理由がある場合には、生活環境利益の侵害を理由として原告適格の存在を主張する周辺住民の訴えの当否は、本第一小法廷判決とは全く別に判断されなければならないものである。その意味で、本第一小法廷判決は、都市計画法、公害対策基本法、環境影響評価条例等を都市計画事業認可の根拠法令・関連法令として、騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に同事業認可の原告適格を認めた小田急大法廷判決を否定してはいない。また、建設基準法を根拠法令とする総合設計許可にかかる建築物により生活環境の一部である日照を阻害される周辺の他の建築物の居住者に同許可の取消を求める原告適格を肯定した最判平成14年3月28日（民集56巻3号613頁）も否定してはいない。

4 本第一小法廷判決と本件原告らの原告適格との関係

本件訴訟において原告らが求める都市計画法29条に基づく開発行為許可の差止請求、建築基準法6条に基づく建築確認の差止請求、東京都自然保護条例54条に基づく中止命令の義務付請求は、もとより、本第一小法廷判決が対象とした自転車競技法及び同法施行規則によるものではない。したがって、本件訴訟における生活環境利益の侵害を主張する周辺住民である原告らの原告適格について、本第一小法廷判決の判断を適用する余地はない。

とりわけ、開発許可処分は申請者に対し開発行為の施行権を与える点において、開発行為の代表とされている土地区画整理事業の施行認可とその性格を同じくする。この施行認可が都市計画法第59条の施行認可と同一であることは、浜松市土地区画整理事業大法廷判決が説示しており、園部、小早川各ヒアリングメモが指摘しているところである。このように理解しないと、本第一小法廷判決は小田急、浜松と続いた大法廷判決に背反することになる。

なお、上記の都市計画法、建築基準法、東京都自然保護条例はそれぞれが互いに密接な関係法令である。そして、都市計画法を根拠法令とする事業認可処分に

関して生活環境被害を受けるおそれのある周辺住民に原告適格を認めた小田急大法廷判決、これを確認した浜松市土地区画整理事業大法廷判決、また、建築基準法を根拠法令とする総合設計許可処分に関して生活環境被害の一部である日照障害を受ける周辺住民に原告適格を認めた前記最判平成14年3月28日からすれば、本件訴訟については生活環境被害を受けるおそれのある周辺住民に原告適格を認める法令の手掛かりの規定は既に十分に用意されているところである。

5 原告らの主張の基本的姿勢の再確認

なお、原告らの本第一小法廷判決に対する基本的姿勢・主張は第24準備書面で述べたとおりであることを本書面の最後に再確認し、専門家や識者の評釈が今後なされることは必至であるから、これを踏まえてさらに詳論する。

以上