

改正行訴法施行状況検証研究会（第 1 1 回）

－原告適格・その他－

（前注）

差止訴訟及び公法上の法律関係に関する確認の訴えに係る重要な判決として、最高裁判所第一小法廷平成 24 年 2 月 9 日判決・最高裁判所 HP（国歌斉唱義務不存在確認等請求事件。判決要旨：①公立高等学校等の教職員が卒業式等の式典における国歌斉唱時の起立斉唱等に係る職務命令の違反を理由とする懲戒処分の差止めを求める訴えについて行政事件訴訟法 37 条の 4 第 1 項所定の「重大な損害を生ずるおそれ」があると認められた事例，②公立高等学校等の教職員が卒業式等の式典における国歌斉唱時の起立斉唱等に係る職務命令に基づく義務の不存在の確認を求める訴えについて公法上の法律関係に関する確認の訴えとして確認の利益があるとされた事例等）があった。

当該判決についてどのように分析・評価すべきか。

第 1 原告適格について

1 最高裁判例及び下級審裁判例の動向について

(1) 全体的な傾向についての評価

最高裁判例及び下級審裁判例の動向については、研究会においては、従来の判例の枠組みを基本的に維持しつつも、権利の実効的な救済の観点から原告適格を柔軟に肯定しようとする傾向が明らかになっており、開発事例における周辺住民に原告適格を拡大した裁判例 1（以下「小田急最高裁判決」という。）を初め、下級審においても、かつては最高裁判例において否定され、改正議論の際に原告適格拡大の当否が議論された風俗営業（ぱちんこ）の許可処分の事案や墓地の経営許可の事案などにおいて、原告適格を拡大する方向の裁判例（前者について裁判例 2 3，裁判例 2 4，後者について裁判例 2 5，裁判例 2 6）が出ており、そのほかにも、裁判例 3 1，裁判例 3 7，裁判例 5 9・6 0 などのように、

原告適格を柔軟に認める裁判例が多く現れているとの指摘があった。

また、裁判例16（以下「サテライト大阪最高裁判決」という。）についても、下位法令に定められた位置基準規定に基づいて、医療・文教施設の開設者が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は個別的利益として保護されていると判示するところ、これについても原告適格の拡大方向を示しているとの指摘があり得る。

(2) サテライト大阪最高裁判決と生活環境利益

もっとも、サテライト大阪最高裁判決については、生活環境利益については直ちに生命・身体の安全等と同視することができず、基本的に公益に属すると判示しており、原告適格を狭く解釈しているように読め、今後の最高裁判例及び下級審裁判例が限定方向に進むおそれがあるとの指摘があった。

これに対しては、サテライト大阪最高裁判決は、いわゆる生活環境利益全般について原告適格の根拠となるものと認めないと指摘するものではなく、自転車競技法4条2項に基づく場外車券発売施設の設置により周辺住民が受ける不利益のみについて判断したもので、この不利益は人によって受止めが相当に異なる主観的なものともみられるとの事実認識に基づくものである、その意味で、生活環境利益の中でも「害されることとなる利益の内容及び性質」を社会通念に照らして評価した際に大きな幅があり得るものについての一定の評価を前提とした事例的な判断といえ、直ちに、生活環境利益全般についての今後の最高裁判例の動向を推測することはできないのではないかとの指摘があった（なお、小田急最高裁判決も生活環境利益の侵害を原告適格の基礎としている。）。

また、サテライト大阪最高裁判決の判断手法自体についても、場外車券発売施設であろうがぱちんこ屋であろうが家の隣にできた場合の不利益の内容は同じであり、そうであれば、いずれについても根拠法令の趣旨及び目的にかかわらず原告適格が認められるべきであるとの指摘があったが、これに対しては、害されることとなる利益の内容及び性質の検討から始めているが、理論的には、処分要件説に基づいて法律の趣旨及び目的をまず見るようにすべきであるとの指摘もあった。その中で、確

かに、サテライト大阪の事案においては、根拠法の規定は処分要件を丸ごと省令に委任していた結果、関係規定が乏しく、根拠法の趣旨及び目的の解釈が難しい事案ではあるが、裁判例19のような関連法令の考慮の仕方が有益であるとの指摘もあった。

さらに、サテライト大阪最高裁判決の事案を含め、第三者の原告適格が問題となる事案は、処分の要件・審査基準が明確でないことが多いところ、重要な規律事項は法律で定めなければならないとされているのであり、行政立法への過度の委任はそれ自体で違法だというべきではないかとの指摘もあった。

加えて、比較法的には、日本の原告適格の範囲はドイツに近いといえるところ、ドイツでは自然保護分野や環境保護分野について団体訴訟が設けられてきているから、そういう方向からアプローチをしてもよいのではないかとの指摘があった。

(3) その他の下級審裁判例

下級審裁判例を個別的に見れば、例えば、裁判例29・30のように土地収用法に基づく事業認定に関して法令の趣旨及び目的を限定的に解して周辺住民に原告適格を認めなかったものについては、同じような体系の処分であるにもかかわらず都市計画法に基づく事業認可については小田急最高裁判決で周辺住民に原告適格が認められていることと比べ、国民からは分かりにくいのではないかと、土地収用法に基づく事業認定も、それによって何らかの公共施設を作るためのものであり、都市等の空間利用のためのものといえるから、小田急最高裁判決と同様に関係法令を柔軟に解釈し、都市計画法や環境影響評価条例などを斟酌するなど工夫の余地はあったのではないかと、その意味で、関係法令の参酌の仕方が下級審を含めるといまだ安定していないのではないかといった指摘があった。

さらに、努力義務規定が設けられ、当該規定において考慮すべき重要な利益と位置付けられているものについて、下級審裁判例には、裁判例46・47のように原告適格の根拠とすることを肯定的に解するものと、裁判例48のようにこれを否定的に解するものがあるところ、処分要

件そのものとはいえないとはいえ、その趣旨にかんがみれば、原告適格の存否を判断するに当たってはこれを十分に斟酌する必要があるのではないかとの指摘があった（なお、小田急最高裁判決でも努力義務規定である都市計画法第66条の規定が積極的に考慮されている。）。

(4) まとめ

以上を踏まえ、どのように考えるか。

(注)最高裁判所が原告適格について判断した事例としては、小田急最高裁判決及びサテライト大阪最高裁判決のほか、医療法に基づく病院の開設許可に係る裁判例27（他施設開設者について原告適格を否定）があるが、この裁判例についてはどうか。

2 行政事件訴訟法第10条第1項について

研究会においては、裁判例31のように、原告適格を拡大しながらも、行政事件訴訟法第10条第1項による主張の制限がされて棄却判決がされるとすれば問題があるとの指摘があった。

もっとも、これに対しては、過度に主張の制限がされると問題であるのは当然としても、そもそも、同項による主張制限について判例が存するわけではなく（なお、いわゆる新潟空港訴訟判決（最高裁平成元年2月17日）は同項の適用関係に触れているが、傍論であり、一般化することができないものではない。）、また、下級審においても同項による主張制限は必ずしも一般的に意識されていない（本来的には、主張制限規定が適用されないとの判断の上で原告の具体的な主張について判断を示すことになるが、そのような判断過程は経られていないのが実情である。）との指摘があった。

以上を踏まえ、どのように考えるか。

第2 その他の論点について

1 行政計画及び行政立法について

研究会においては、行政立法については公法上の法律関係に関する確認の訴えが機能しているが、これに対して、行政計画については必ずし

も公法上の法律関係に関する確認の訴え等によって紛争が処理されているとはいえないとの意見が大勢を占めた。

また、仮に行政立法一般について特別な争訟制度を設けることとする場合には、司法権概念との関係を整理する必要がある、憲法上否定されている抽象的審査制との関係も吟味する必要があるとの指摘があった。

他方、行政計画の分野については、各種手続規定を整備した上で一定の住民等に出訴を保障するとともに違法事由の主張を制限するといった計画統制訴訟の制度を設け、計画段階で多様な関係者の利害関係を調整することが必要であり、特に都市計画法の分野においてはこのような必要性が顕著であるとの指摘がされ、特に反対する意見はなかった。

なお、このような特別な訴訟制度を設けることとする場合には、個別の法分野ごとに制度化の要否を吟味した上で、必要に応じて参加に係る手続や出訴期間の特則その他の規定の整備を検討する必要があるため、一般法たる行政事件訴訟法に規定を設けることは困難であるとの意見が大勢を占めた。

以上を踏まえ、どのように考えるか。

2 裁量審査について

研究会においては、裁判所による裁量的判断に係る審査の密度を高めることを考えるのであれば、各個別行政実体法における処分要件や審査基準の明確化を図るほかなく、その意味で、手続法たる行政事件訴訟法において裁量審査の在り方を実質的に変容させることはできないとの点に異論はなかった（なお、この点は行政訴訟検討会における取りまとめの内容とも一致している。）。

もっとも、このような実質的な変更までは意図しないが、例えば、これまで学説等で認められた裁量審査の方法（例えば、事実誤認、比例原則違反、他事考慮、費用便益分析手法など）を行政事件訴訟法第30条に例示的に列挙することで、国民に分かりやすくなり、かつ、裁判所による裁量審査がより充実することを期待できないかとの指摘もされた。

しかし、このように単純にあり得る手法を列挙するのみでは、どのような処分においてどの判断手法を使用するかも明確になることはないため、例えば、原告適格の判断に際して最低限考慮すべき事項を定めた行政事件訴訟法第9条第2項のような実質的な意味はなく、単に、標準的な審査方法をリステートするに等しいから、条文化の必要性に乏しいとの指摘があった。

また、仮に、限定列挙ではなく、例示列挙としたとしても、裁判所はある手法が例示されなかったことの意味を探求することになり、解釈・運用への影響が懸念されるので、例示列挙をすることのメリットとの相関関係で利害得失を判断する必要があるとの指摘がされた。

これらに加え、そもそも、裁量法理の本質についての議論も必要となるところ、学説上も極めて多様な意見があるとの指摘があり得るところであるし、裁量統制に関する判例法理もなお進化の過程にあるとの指摘もされた。

以上を踏まえ、どのように考えるか。

3 団体訴訟について

研究会においては、原告適格をより柔軟に解釈する努力を続けたとしても、主観訴訟である限りは限界があることを踏まえれば、例えば、環境、文化財保護、消費者保護等の分野においては、いわゆる団体訴訟制度を創設することが想定され得るとの指摘がされ、これに賛同する意見が多かった。

もっとも、仮に個別法で各分野ごとに団体訴訟制度を創設するとしても、①客観訴訟として新たな訴訟制度を創設するかと考えるか、②一定の適格団体については特別な当事者適格を認めることとし、全体としては主観訴訟の枠内の制度とすることを構想するかがあり得るところ、この点は制度の本質論として重要であるとともに制度設計全体にも大きな影響があるとの指摘がされた。

また、いずれにせよ、出訴の権限をどのような者に認めることとし、出訴の対象となる処分（抗告訴訟の対象とならない行為をも対象とする

のであれば、当該行為を含む。)の範囲をどのようなものとするかについては、そのような争訟制度を創設する必要性を各法分野ごとに個々の検討しつつ、整理する必要があるとの指摘がされた。

以上を踏まえ、どのように考えるか。

以 上