

タイトル	<判例研究>風俗営業所の拡張変更承認処分の取消訴訟と風俗営業制限地域居住者等の原告適格：大阪地裁平成一八年一〇月二六日判決(判例地方自治二九〇巻一二〇頁)
著者	近藤，哲雄
引用	北海学園大学法学研究，43(2)：487-504
発行日	2007-09-00

# 〈判例研究〉 風俗営業所の拡張変更承認処分の取消訴訟と 風俗営業制限地域居住者等の原告適格

大阪地裁平成一八年一〇月二六日判決（判例地方自治二九〇巻一二〇頁）

近 藤 哲 雄

## （事実の概要）

大阪府公安委員会は、パチンコ店営業を営む株式会社Aの二回にわたるパチンコ店営業所（以下「本件営業所」という。）拡張の変更承認に関する申請に基づき、いずれも変更承認処分（以下「本件各承認」という。）をした。本件営業所の敷地（以下「本件敷地」という。）と道路を隔てた南西隣りにおいて賃貸マンションを所有し経営している株式会社X<sub>1</sub>と本件敷地から直線距離で約二〇〇メートルの位置にある住居に居住

し、かつ、同住居が本件敷地から一〇〇メートル以内に所在する保育所の通所圏内にあるX<sub>2</sub>は、本件各承認は風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風営法」という。）および大阪府風営法施行条例（以下「本件条例」という。）に違反してなされたものであるとして、Y（大阪府）に対して取消訴訟を提起した。

風営法四条二項二号は、風俗営業の不許可事由として、「営業所が、良好な風俗環境を保全するため特にその設置を制限する必要があるものとして政令で定める地域内にあるとき」

〈判例研究〉

料と規定している。この規定を受け、風営法施行令六条は、「住居が多数集合しており、住居以外の用途に供される土地が少ない地域」(一号イ)および「その他の地域のうち、学校その他の施設で学生等のその利用者の構成その他のその特性にかんがみ特にその周辺における良好な風俗環境を保全する必要がある施設として都道府県の条例で定めるものの周辺の地域」(一号ロ)としたうえ、同条二項でロの制限地域を行う場合は、当該施設の敷地の周囲おおむね一〇〇メートルの区域を限度とすることとしている。大阪府は、本件条例で第一種低層住居専用地域等の住居集合地域および学校、保育所、病院・診療所の敷地の周囲おおむね一〇〇メートルの区域を風俗営業の制限地域と定めている。X<sub>1</sub>のマンションの所在地は準工業地域で住居集合地域とされていない。X<sub>2</sub>は本件営業所と同じ第一種住居地域に居住している。

本件営業所は、住居集合地域にあり、かつ、保育所の敷地から一〇〇メートル以内の場所に位置しているが、本件営業所の許可は規制が強化される前の昭和五九年に受けたものである。原告は、その変更許可は既得の権利の範囲内でされなければならぬが、本件各承認は敷地を広げるなど規模を当初の処分範囲を超えて拡大することを認めたものであるから

違法な処分であるとして、訴訟を提起したものである。そこで本案前の問題として、X<sub>1</sub>・X<sub>2</sub>が処分取消しを求める原告資格を有するかどうか争点となった。

### (判旨)

一 (1)『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がある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人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解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれが侵害され又は必然的に侵害されるおそれがある者は、当該処分の取消訴訟における原告資格を有するものというべきである。』

(2)「そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断する当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及

び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである。」

二 (1) 風営法施行令六条一号および二号の規定は、「特定の施設の設置者の有する個別的利益を特に保護しようとするものと解されるから、上記基準に従って定められた本件条例二条一項二号は、同号所定の施設につき善良で静穏な環境の下で円滑に業務をするという利益をも保護していると解される。」

(2) 風営法施行令六条一号イに基づき定められた本件条例二条一項一号は、「その文言上、住居集合地域に居住する個人の個別的利益の保護を意図する趣旨を当然に読み込むことはできない。しかしながら、風営法は、風営業者に対し午前〇時から日出時までの営業を禁止し(二三条)、営業所周辺における騒音、振動及び広告宣伝について規制を設ける(一五条、一六条)ほか、条例による善良な風俗若しくは清浄な風俗環境を害する行為を防止するために必要な制限を課することが

できるとする(二一条)など、営業所周辺における善良で清浄な風俗環境を確保するための規制措置を具体的に講じている上、そのような規制では足りず、営業所の設置自体を禁止する必要がある地域があることを認め、その設置基準を政令で定め、条例によりその基準に従って制限地域を設けることを定めている(四条二項)。」

「そして同条を受けて制定された風営法施行令六条一号は、制限地域として、まず住居集合地域を挙げ、次に住居集合地域以外の地域のうち、学校等の周辺を制限地域と定めるといふ構造を採っており、同条は、住居集合地域における風俗環境保護を学校等の周辺におけるそれと少なくとも同列に扱っている」と解される。また、風営法に違反した違法な営業許可に基づく営業がされた場合、これにより風俗環境の悪化の影響を受ける被害の程度は、営業所に接近するにつれて増大すると考えられ、この点において居住者と学校等施設とは異なる。さらに、前記の通り、住居集合地域と特定施設周辺地域は、いずれも清浄な風俗環境を保全するために特にその設置を制限する必要があるものとして定められた地域であり、両者の制限地域の定め方の違いは、学校等については、当該施設から同心円を描くという方法が可能であるのに対

料 し、住居については、そのような方法によって制限地域を適切に指定することができず、住居系の用途地域という一定の範囲を定める方法を選択したものと解し得るのであり、その文言の違いから、学校等に対しては善良で静穏な環境の下で業務する利益を個別的に保護し、居住者に対してはそのような環境の下で生活する個別的な利益は保護しないとする趣旨まで読み込むことには疑問がある。」

「このような点に照らせば、風営法施行令六条一号の各規定について、これを、学校等の施設のみならず、住居集合地域に居住する住民に対しても、清浄な風俗環境の下で生活するという個別的利益を保護する趣旨の規定と解する余地もあるというべきである。」

(3)「もつとも、仮にそのような解釈をとったとしても、住居集合地域は広域であり、そこに暮らす住民の数も膨大であること、違法な営業許可等がされた場合の被害は、営業所から離れるにつれ少なくなることからすれば、風営法施行令六条及び同条の基準に従って規定された本件条例二条一号によってその個別的利益を保護される者は、住居集合地域に居住する住民のうち、営業所の周辺に居住する住民に限られると解すべきであり、特定施設周辺地域との均衡からすれば、少な

くとも、営業所からの距離がおおむね一〇〇メートル以内であることが必要と解するのが相当である。」

三 「原告会社は法人であり、清浄な風俗環境の下で生活するという利益を享受する主体にはなり得ないから、……営業所の周辺住民に営業許可の取消しを求める原告適格を認める余地があるという……解釈を前提としても、原告会社には、本件各承認の取消しを求める原告適格を有するということはできない。」

「原告会社は、本件マンションの賃貸人としてその賃借人の住環境の整備を行う義務があり、本件各承認の取消しを求める原告適格があると主張するが、清浄な風俗環境の下で生活するという利益は代位に馴染まないから、この主張は理由がない。また、原告会社は、本件各承認により本件マンションの経営が圧迫されたとも主張するが、本件各承認を行うにおいて考慮されるべき利益に上記のような営業の利益が含まれるということを窺わせる法令上の根拠はなく、この主張も採用できない。」

四 原告X<sub>2</sub>は、原告住居が本件敷地から約二〇〇メートルも離れているから原告適格はない。また、原告X<sub>2</sub>は、本件敷地から一〇〇メートル以内にある保育所の通所圏内に居住

しており、いずれは子や孫が当該保育所に通うと主張するが、現在、原告には子や孫がないので、その主張は前提を欠き、採用できない。

(評釈)

一 はじめに

取消訴訟の原告適格については、行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)九条は処分取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」に限ると規定している。周知の通り、この解釈をめぐる、「法律上保護された利益説」と「法律上保護に値する利益説」の対立がある。法律上保護された利益説とは、原告適格の範囲につき、原告の利益を処分の根拠法規が保護しているかどうかで判断しようとするものであり、法律上保護に値する利益説とは、原告の利益が法律によって保護されたものに限定されず、事実上の利益でも足りるとするものである<sup>(1)</sup>。

最高裁判例は法律上保護された利益説である。最高裁がこの説を明確にしたのは主婦連ジュース事件(最判昭和五三年三月一四日民集三二巻二号二一一頁)である。この判決は、行政不服申立資格について「当該処分について不服申立をす

る法律上の利益のある者、すなわち、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がある者をいう」として、法律上保護された利益説を定式化した。そして、同判決は、「法律上保護された利益とは、行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益であつて、それは、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別される」として、公益と個別的利益の違いから原告適格の判断基準を示した<sup>(2)</sup>。しかし、このような考え方は原告適格が狭くなることから、その後、最高裁は原告適格を拡大する方向で変わりつつあった。すなわち、伊達火力事件(最判昭和六〇年一月一七日判時一一七九号五六頁)では、個人的利益を保護するためにする行政権の制約について、「直接明文の規定はなくとも、法律の合理的解釈により当然導かれる制約を含むものである」とし、新潟空港事件(最判平成元年二月一七日民集四三巻二号五六頁)では、行政権を制約する行政法規には当該法規と目的を共通する関連法規も含むことを明らかにした。そして、もんじゅ事件(最判平成四

料 年九月二二日民集四六卷六号五七一頁)では、「行政法規が、

不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的  
利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当

該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該行政処分を通  
して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判  
断すべきである」とした。

平成一六年に司法制度改革の一環として行訴法が改正さ  
れ、取消訴訟の原告適格について「法律上の利益」を要件と  
する従来の同法九条の規定が同条一項とされ、処分または裁  
決の相手方以外の者に関する「法律上の利益」の判断に関し  
て同条二項が新設された。二項は国民の権利利益の救済範囲  
の拡大を図る観点から、このような第三者について「法律上  
の利益」の有無を判断する際の考慮事項を定めたものである。  
すなわち、同項は、「当該処分又は裁決の根拠となる法令の規  
定の文言のみによることなく」とした上、「当該法令の趣旨及  
び目的」、「当該処分において考慮されるべき利益の内容及び  
性質」、「当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、  
当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨  
及び目的」および「当該利益の内容及び性質を考慮するに当  
たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反し

てされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並び  
にこれが害される態様及び程度」を考慮事項として定めた。  
この改正は、「法律上の利益」の解釈について、それまでの最  
高裁の判例を明文化したものであるが、これにより、原告適  
格は実質的に拡大するものとされていた。

平成一七年には、早速法改正の趣旨に従った最高裁の判例  
(最判平成一七年一月七日民集五九卷一〇号二六四五頁、小  
田急高架化事件)が現れた。都市計画事業の認可の取消訴訟  
における事業地周辺住民の原告適格について、同判決は、都  
市計画法と目的を共通する関係法令として公害対策基本法お  
よび東京都環境影響評価条例を挙げ、これらの規定の趣旨お  
よび目的を考慮し、都市計画法は、事業に伴う騒音、振動等  
によつて、周辺住民に健康または生活環境の被害が発生する  
ことを防止することを趣旨および目的としているとした。そ  
して、都市計画法が保護しようとしている利益の内容および  
性質等を検討し、周辺住民に対し、違法な事業に起因する騒  
音、振動等によつて健康または生活環境に係る著しい被害を  
受けないという具体的利益を保護しているとした。以上のこ  
とから、同判決は周辺住民の原告適格を認め、周辺住民の原  
告適格を否定していた判例(最判平成一一年一月二五日判

時一六九八号六六頁)を変更すべきものとした。

## 二 風俗営業許可の取消訴訟の原告適格について

風営法は、善良な風俗と清浄な風俗環境を保持するなどのため、営業区域等を制限することなどを目的としており(一条)、風俗営業を営もうとする者は、営業所ごとに公安委員会の許可を受けなければならない(三条一項)。そして、公安委員会は、当該営業所が良好な風俗環境を保全するため特にその設置を制限する必要があるものとして政令で定める基準に従い都道府県の条例で定める地域内にあるときには、当該営業所につき許可をしてはならない(四条二項二号)とされ、これを受けて定められた風営法施行令六条は、前記基準として、「住居が多数集合しており住居以外の用途に供されている土地が少ない地域」(一号イ)および「その他の地域のうち、学校その他の施設で学生等のその利用者の構成その他のその特性にかんがみ特にその周辺における良好な風俗環境を保全する必要がある施設として都道府県の条例で定めるものの周辺の地域」(一号ロ)と規定し、後者については当該施設の周辺におおむね一〇〇メートルの区域を限度とすること(二号)と規定している。これら規定に基づき、各都道府県では条例

で風俗営業制限地域として、第一種低層住居専用地域等の住居集合地域および学校、図書館、児童福祉施設、病院等(以下「保護対象施設」という。)の周辺地域を定めている。

このような制限地域規定の下で、風俗営業の許可の取消しを求めた診療所経営者の原告適格を認めた最高裁判決(最判平成六年九月二七日判時一五一八号一〇頁、以下「平成六年判決」という。)と住居集合地域に居住する住民の原告適格を否定した最高裁判決(最判平成一〇年一月一七日民集五二卷九号一八二一頁、以下「平成一〇年判決」という。)があった。

平成六年判決は、風営法四条二項二号、風営法施行令六条二号およびこれに基づく条例は診療所等の施設につき善良で静穏な環境の下で円滑に業務を運営するという利益をも保護しているとして解すべきであるから、保護対象施設の設置者は、風俗制限地域内に風俗営業が許可された場合には、当該利益を害されたことを理由として許可処分取消しを求める訴えを提起するにつき原告適格を有するとした。

一方、平成一〇年判決は、「(風営法一条の)目的規定から、法の風俗営業の許可に関する規定が一般的公益の保護に加えて個々人の個別的利益をも保護すべきものとする趣旨を含む



料 ことを読み取ることは、困難である」、「(風営法四条二項二号)

の規定は、具体的地域指定を条例に、その基準の決定を政令にゆだねており、それが公益に加えて個々人の個別的利益を

も保護すべきものとすることを禁じているとまでは解されないものの、良好な風俗環境の保全という公益的見地から風俗営業の制限地域の指定を行うことを予定しているものと解されるのであって、同号自体が当該営業制限地域の居住者個人の個別的利益をも保護することを目的としているものとは解しがたい」、「(風営法施行令六条一号イ)の規定は、一定の広がりのある地域の良好な風俗環境を一般的に保護しようとしていることが明らかであって、同号口のように特定の個別的利益を保護を図ることをうかがわせる文言は見あたらないこと」、「同号にいう『良好な風俗環境』の中で生活する利益は専ら公益の面から保護するとしてもその性質にそぐわないとはいえないことを併せ考えれば、施行令六条一号イの規定は、専ら公益保護の観点から基準を定めていると解するのが相当である」、「そうすると、右基準に従って規定された(条例の規定は)住民の個別的利益を保護する趣旨を含まないものと解される」として、周辺住民の原告適格を否定した。

しかし、風俗営業許可の取消訴訟における周辺住民の原告

適格は、改正行訴法の下で見直されることが確実であるとき<sup>(3)</sup> れていた。

### 三 判旨の検討

本判決は、住居集合地域に居住する住民に対して原告適格を認める余地があったが、結論として原告適格は否定されたものである。以下その理由について検討する。

(1) 本判決は、まず、判旨一(1)で、行訴法改正以前の最高裁判決<sup>(4)</sup>で採られていた原告適格に関する定式を判示している。

この定式は、行訴法改正後の最高裁判決である小田急高架化事件でも判示されており、これによって最高裁は行訴法改正後も法律上保護された利益説に立つことを明らかにした。本判決もこの最高裁判決と同様、法律上保護された利益説を採っている。法律上保護された利益説で原告適格を認めるためには、風営法が公益と区別された個々人の個別的利益を保護すべきものとする趣旨であることを明らかにしなければならぬが、本判決は、判旨二(2)で、これについて次のように述べた。

まず、本判決は「風営法施行令六条一号イは、……その文言上、住居集合地域に居住する個人の個別的利益の保護を意

図する趣旨を当然に読み込むことはできない」とした。平成一〇年判決では風営法施行令六条一号イの規定は「公益保護の観点から基準を定めていると解する」とし、周辺住民の個別的利益を保護していないとされていたのであるが、本判決は、平成一〇年判決を否定するのではなく、個別的利益の保護を意図する趣旨を「当然に」読み込むことはできないとして、風営法施行令六条一号イの規定の解釈については、平成一〇年判決と整合性を図っている。そして、行訴法九条二項で当該処分根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的を考慮すると規定していることから、風営法の全体の規定を検討し、周辺住民に対して個別的利益を保護すべきものとする趣旨であると解する余地があるという結論を導き出している。本判決はその理由として次の二つを述べている。

第一の理由として、風営法が営業時間の制限(二三条)、騒音・振動・広告宣伝の制限(二五条、一六条)、条例による風俗環境を害する行為の制限(二一条)など(以下「営業時間の制限等」という。)のほか営業所自体の設置を禁止する地域を設けること(四条二項)を定めていることを挙げている<sup>5)</sup>。営業時間の制限等の規定が周辺住民の原告適格を根拠づける

理由となることについて立法者意思も本判決と同様であったと思われる。すなわち、行訴法改正の国会答弁<sup>6)</sup>で、山崎政府参考人は、行訴法改正により周辺住民の原告適格は認められることとなるとし、その理由として騒音等の被害を守るため管理者をおいてチェックするシステムをとっていること挙げている。風営法は、管理者を営業所ごとに置かなければならないこと(二四条一項)、管理者の欠格条項(二四条二項)、管理者は風俗営業業者や従業員等が法令を遵守して業務を行うために必要な助言・指導義務があること(二四条三項)、風俗営業業者や従業員等は管理者の指示に従わなければならないこと(二四条三項)などを規定している。このような規定から見ると、管理者には営業所周辺の清浄な風俗環境を守るため具体的な措置を講ずることが義務づけられている。山崎政府参考人は、営業時間の制限等の規定を遵守するために管理者が置かれたことに着目して、周辺住民に対して個別的利益を保護しているとしたものであろう。

平成一〇年判決は、原告から風営法が営業時間の制限、騒音・振動、広告宣伝の規制の規定が周辺住民の生活利益を個別的に保護していると主張されたのに対し、これに応答せず、風営法一条の目的規定、四条二項の条例による制限地域の規

料 定、これに基づく風営法施行令六条および条例について判断し、これらの規定等は専ら公益保護の観点から定めたもので、周辺住民の個別的利益を保護する趣旨を含まないとしていた。平成一〇年判決の一審（東京地判平成七年一月二十九日判時一五五八号二二頁）では、営業時間の制限等の規定は、営業所が存する個別的・具体的な地域の事情に着目することなく、一般的規制として一律に定められたものであるから、営業時間の制限等の規定は営業所周辺の善良の風俗や清浄な風俗環境をといった一般的公益を保護するものであるとして、原告適格を否定していた。控訴審（東京高判平成八年九月二五日判時一六〇一号一〇二頁）でもこれは支持されていた。平成一〇年判決は、同判決が風営法一条、四条二項、風営法施行令六条および条例について検討し、それ以外に、原告人が風俗営業の許可の取消しを求める原告適格を有すると解すべき根拠は見あたらないとしていることから、営業時間の制限等の規定は周辺住民に対して個別的利益を保護する根拠とはならないとしたものであろう。したがって、本判決は、営業時間の制限等の規定については、平成一〇年判決と異なる解釈をしたものである。

本判決が営業時間の制限等の規定から、周辺地域住民の個

別の利益を保護する趣旨を読み取ったことは、行訴法九条二項が「当該法令の趣旨及び目的」を考慮すべきことを規定したことによるものであり、第一の理由に関する判旨二(2)は妥当である。

第二の理由として、平成六年判決で診療所等の施設については善良で静穏な環境の下で円滑に業務を運営する利益が保護されているということを挙げている。すなわち、風営法施行令六条一号が住居集合地域における風俗環境保護を学校等の周辺におけるそれと少なくとも同列に扱っており、両者の制限地域の定め方の違いは、学校等については、当該施設から同心円を描くという方法が可能であるのに対し、住居については、そのような方法によることができないから、「その文言の違いから、学校等に対しては善良で静穏な環境の下で業務する利益を個別的に保護し、居住者に対してはそのような環境の下で生活する個別的な利益は保護しないとする趣旨まで読み込むことには疑問がある」としている。第二の理由は、風営法が住居集合地域と保護対象施設について二通りの制限地域を設けていることから可能となる説明である。保護対象施設についての制限地域規定がない場合にはこのような説明はできない。原告拡大を意図する行訴法九条二項の下では、

営業時間の制限等の規定から周辺住民に対する原告適格は十分根拠づけられていると解することができるから、第二の理由は大きな意義を有しているとは思われない。

また、本判決は、住居集合地域における制限の規定と保護対象施設周辺における制限の規定と同列としている。平成一〇年判決の第一審で、住居集合地域における規制と保護対象施設周辺における規制の関係について、原告から、前者が第一次的であつて後者が補充的であるから保護対象施設の設置者が原告適格を有する以上、周辺住民は当然原告適格が認められるべきであると主張されたのに対し、第一審判決は、どちらかが一次的でどちらかが補充的なものであると区別する根拠はないとした。しかし、このような考え方には疑問がある。パチンコ店が住居集合地域にある場合は保護対象施設の有無にかかわらずパチンコ店は設置することはできない。そうすると、保護対象施設の存在が意味を有するのは、パチンコ店が住居集合地域以外の地域にあるときである。両者がこのような関係であるとする、パチンコ店は住居集合地域でまず規制され、次いで、保護対象施設の周辺で規制されると解するのが、風営法の自然な解釈といえよう。両者の関係は、周辺住民の原告適格が認められるかどうかという視点から

は、新行訴法の下では大きな意味を有するとは思われないが、次に述べる原告適格が認められる周辺住民の範囲を論ずる場合には意味を有するのではないかと思われる。

(2)周辺住民に原告適格が認められるにしても、その周辺住民の範囲が問題となる。パチンコ店による風俗環境の被害は、パチンコ店から遠ざかるにつれて減少するから、住居集合地域に居住するすべての者に原告適格を認めることはできない<sup>(7)</sup>。前記もんじゅ事件でもどの範囲の者に原告適格が認められるかが問題とされていた。同事件控訴審（名古屋高判平成元年七月一九日民集四六卷六号一〇六一頁）は、時間的な避難可能性を考慮に入れて、万一に想定される最大級の事故によつて直撃を受けると考えられる半径二〇キロメートルの範囲内に居住する者のみに原告適格を認めたのに対し、同事件最高裁判決（前掲最判平成四年九月二二日）は、事故等のもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される地域内に居住する住民には原告適格が認められるとし、当該地域かどうかは「社会通念に照らし、合理的に判断すべきものである」としたうえ、約五八キロメートルの範囲内に居住する住民にも原告適格を認めた。

本判決は、判旨二(3)で「個別的利益を保護される者は、住

居集合地域に居住する住民のうち、営業所の周辺に居住する住民に限られると解すべきであり、特定施設周辺地域との均衡からすれば、少なくとも営業所からの距離がおおむね一〇メートル以内であることが必要と解するのが相当である」とした。しかし、原告適格が認められる者の範囲をおおむね一〇〇メートル以内としたことには疑問がある。

周辺住民の原告適格を認める理由として、住居集合地域における制限規定と保護対象施設周辺における制限規定が同列であるとする本件の立場からすると、少なくとも「おおむね一〇〇メートル以内」とすることは当然の結論といえることができる。しかし、この場合の「おおむね一〇〇メートル以内」は、風営法施行令六条一号口から導き出されたのか、大阪府の条例から導き出されたのかは不明である。パチンコ店の設置を直接制限しているのは条例であるから、条例を根拠としていると解されそうだが、都道府県の条例によっては、保護対象施設の種類によって制限区域の範囲が異なるものもあることを考えれば、その根拠は条例でなく、風営法施行令六条一号口によるものと考えられる。「おおむね一〇〇メートル以内」とすることは、保護対象施設の制限規定から周辺住民の原告適格を導き出すことを重要視しない立場に

立てば、「おおむね一〇〇メートル以内」とする理由は乏しくなる。原告適格はパチンコ店の施設規模、営業状況等により、また、パチンコ店が所在する住居集合地域の状況、例えば第一種低層住居専用地域か準住居地域かによって異なるものである。したがって、どの範囲の者に原告適格が認められるかということについては、具体的状況により、個別に判断をすべきものである。第一種低層住居専用地域のような場合には、広い範囲に居住する住民にも原告適格を認められる必要もあろう。結局、もんじゅ事件最高裁判決が述べたように、原告適格が認められる住民の範囲は、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものであろう。

(3) 本判決は、判旨三で、法人は原告適格を有しないと、その理由として、①法人は「清浄な風俗環境の下で生活するという利益を享受する主体にはなり得ない」こと、②「清浄な風俗環境の下で生活するという利益は代位に馴染まない」こと、③変更承認を行うにおいて考慮されるべき利益に営業の利益が含まれないことを挙げている。以下順次これら理由を検討する。

①について、本判決では、法人は「清浄な風俗環境の下で生活するという利益を享受する主体にはなり得ない」とする

理由については明らかにされていない。法人が人権享有主体になり得るかという問題については、憲法第三章の規定は性質上可能な限り法人にも適用されるとして、法人も人権享有主体となることができるとされている<sup>(8)</sup>。その人権の範囲については、財産法上の権利、刑事手続き上の権利、信教の自由、学問の自由、表現の自由等は法人にも認められるが、生命や身体に関する自由や生存権は法人には認められないとされている<sup>(9)</sup>。法律によって認められた権利利益の享受主体に法人がなり得るかどうかは、当該法律が法人に対しても権利利益を保護しているかどうかを当該法律の解釈によって判断すべきものである。この場合、当該法律が当該権利利益の性質上法人に適用できないときを除き、法人も保護されていると解すべきである。

「善良な風俗と清浄な風俗環境」(一条)、あるいは「良好な風俗環境」(四条二項二号)を享受する利益は、憲法一三条に規定する幸福追求権に基づき、風営法、風営法施行令およびそれに基づく条例(以下、「風営法等」という。)によって具体化されたものである。したがって、これら利益が法人に認められるかどうかは風営法等の規定の解釈によるものである。平成六年判決は、保護対象施設の設置者は原告適格を有

するとしている。平成六年判決の原告は診療所の経営者である自然人であるが、保護対象施設の設置者には学校法人、医療法人、福祉法人等のほか、都道府県、市町村等の行政主体もある。平成六年判決からは特にこれら法人の原告適格を否定する趣旨が読み取れないから、平成六年判決は風営法等が法人に対してこの利益の享受主体になれると解していると思われる。「業務を運営するという利益」と「生活するという利益」は一見異なるようにみえるが、これらの利益は「善良な風俗と清浄な風俗環境を保持するため」(一条)、あるいは「良好な風俗環境を保全するため」(四条二項二号)に認められたものであり、風営法施行令六条一号ロが保護している対象が学校等の施設であることから「業務を運営するという利益」と表現されたものである。そうすると、「業務を運営するという利益」と「生活するという利益」も「善良な風俗と清浄な風俗環境」、あるいは「良好な風俗環境」の下に、法人や住民が存在することができる利益であり両者には実質的な違いはない。

また、「業務を運営するという利益」は、保護対象施設の設置目的を達成することができるように保護対象施設の利用者が良好な環境の下で療養や勉学等を行う必要があることか

資料ら、保護対象施設の設置者に認められたものである。そうす

ると、これは実質的に保護対象施設の利用者が良好な風俗環境の下で保護対象施設を利用する利益を保護しようとするものである。<sup>10)</sup>「業務を運営するという利益」は、周辺住民の良好な風俗環境の下に「生活するという利益」と変わらないということができる。

以上のことから、法人も「清浄な風俗環境の下で生活するという利益を享受する主体」になり得ることが、風営法等の規定から読み取することは可能であり、本判決が「清浄な風俗環境の下で生活するという利益を享受する主体にはなり得ない」とする結論には賛成できない。

②について、本判決は、「清浄な風俗環境の下で生活するという利益は代位に馴染まない」としている。「清浄な風俗環境の下で生活するという利益」は、その利益の性質上、代位に馴染まないものであるから②は妥当である。保護対象施設の設置者に認められた利益は、実質的に保護対象施設の利用者が良好な風俗環境の下にある利益であることから、これを事実上代表しているという考えもあるが、<sup>11)</sup>風営法等は、保護対象施設の設置者の固有の利益としてこの利益を認めたものと解されるから、<sup>12)</sup>このような考えは妥当でないとと思われる。

また、本判決が「清浄な風俗環境の下で生活するという利益は代位に馴染まない」と述べているのは、原告が賃貸人としてその賃借人の住環境の整備を行う義務があることを根拠として原告適格があることを主張したのに対するものである。しかし、賃貸人の義務に本件各承認の取消訴訟を提起することまでは含まれないと解されるから、このような主張も無理がある。

③について、本判決は、本件各承認を行うにおいて考慮されるべき利益に営業の利益が含まれないとしている。パチンコ店が許可された結果、本件のように営業所周辺に存在するマンションの経営に影響が生ずることはあろうし、周辺土地の地価が下落することもあろう。しかし、パチンコ店が存在しないことによつて生ずる財産上の利益は、風営法等によつてパチンコ店の設置が禁止されることによる反射的利益であつて、行訴法が法律上保護された利益説をとる限り、このような財産上の利益によつて原告適格を根拠づけることには無理があろう。風営法等の規定からは行訴法九条二項を考慮しても周辺住民に財産権を保護する趣旨を読み取ることではできない。したがつて、③は妥当である。

もっとも、違法な行政処分により財産上の損害が発生した

場合には、国家賠償法に基づき損害賠償を求めることはできるとしても、違法な行政処分そのものを攻撃することも必要である。取消訴訟の原告適格については、なお、立法論を含めて議論の余地が残されていると思われる。

本判決はX<sub>1</sub>が法人であることから原告適格を否定したが、X<sub>1</sub>のマンションが本件条例では住居集合地域とされていない準工業地域にあることから原告適格を否定することはできなかったであろうか。これは周辺住民に原告適格が認められる場合においても、当該住民が住居集合地域に居住することが必要であるかという問題と同じである。本判決は、判旨二(3)で「個別的利益が保護されている者は、住居集合地域に居住する住民のうち、営業所の周辺に居住する住民に限られると解すべきであり」としていることから、住民が住居集合地域に居住することが必要であるとしているようである。これまでの裁判例でもこの点を必ずしも明らかにすることなく周辺住民に原告適格はないとしていたが、周辺住民は当然住居集合地域に居住することを前提としていたようである<sup>13)</sup>。

風営法等は住居集合地域以外の地域を良好な風俗環境を保全するため特に風俗営業所の設置を制限する必要がある地域としていないこと(四条二項二号)にかんがみれば、風営法

等は住居集合地域以外の地域に居住する住民に対しては、特に良好な風俗環境の下に居住することを保護利益としてはいないと解することもできる。このような解釈に立てば、本判決はマンションが住居集合地域以外の地域にあることを理由として、X<sub>1</sub>の原告適格を否定することも可能であったと思われる。ただし、原告適格を、制限地域規定からではなく、営業時間の制限等の規定から根拠づけることが可能であるとするならば、住居集合地域以外の地域に居住する住民に対しても原告適格を認めることができる。このことについては最後に検討する。

(4)本件敷地から一〇〇メートル以内に所在する保育所の通所圏内に居住しているX<sub>2</sub>が、将来、子や孫が保育所に通所することを理由として原告適格を主張したのに対し、本判決は、X<sub>2</sub>には子や孫がいなくして原告適格を否定した。現に子や孫がいなくして将来保育所を利用する可能性に基づく主張には無理があり、判旨四は妥当である。

本判決では、原告に子や孫がいなかったことから保護対象施設の利用者に原告適格が認められるかどうかは判断されなかったが、この問題について検討してみる。

保護対象施設の利用者に良好な風俗環境の下にある利益が



料 風営法等によつて保護されているかどうかは、風営法等の「規定の文言のみによることなく」、風営法等の「趣旨及び目的」を考慮すべきである。風営法等では周辺住民に対して良好な風俗環境の下にある利益を保護していると解されるから、保護対象施設の利用者が周辺住民と同様な状態にある場合は、風営法施行令六条一号口の規定文言にこだわらず、保護対象施設の利用者にも良好な風俗環境の下にある利益を保護していると解すべきである。このような場合とは、一日の利用時間が長く、利用期間が長期間継続しているときであると解される。学校、保育所等の利用者、病院、診療所<sup>14</sup>の長期入院者はこの場合に該当するものと思われる。したがつて、保護対象施設の付近に居住し、保護対象施設の利用者が単に日常的に利用するということだけでは原告適格を有しないと思われる<sup>15</sup>。

#### 四 おわりに

本判決を含めてこれまでの訴訟で問題となつたのは、風俗営業の許可が制限地域規定に違反するとして提起された訴訟で、原告適格の有無を判断するために制限地域規定が住民等に良好な風俗環境の下にある利益を保護しているかどうかを

判断したものであった。したがつて、風俗営業の許可の取消訴訟の原告適格について、制限地域規定を抜きにして、営業時間の制限等の規定等から住民等に対して善良な風俗と清浄な風俗環境の下にある利益を保護しているかどうかの問題とされた事例はなかった。そこで、最後にこの問題について検討してみたい。

これまでの法律上保護された利益説では、「処分を定めた行政法規」とは許可の要件を定めた規定を指すものと解されてきた。したがつて、風俗営業許可の取消訴訟では、営業時間の制限等の規定は許可された風俗営業者の遵守事項にすぎないから、これら規定は原告適格を認める根拠とはならないとされていた<sup>16</sup>。しかし、行訴法九条一項に規定する「法律上の利益を有する者」の法律が許可要件を定めた規定に限定されなければならぬということが法律上保護された利益説から当然に導き出されるものではない。行訴法からは法律で保護された利益であれば良いという以上のものを読み取ることはできない。そうすると、許可要件を定めた規定以外の規定も法律上保護された利益説にいう「行政法規」であるということが<sup>17</sup>できる。

取消訴訟において第三者に原告適格が認められるために

は、当該第三者に対して行政法規が公益に吸収される一般人の利益以上の利益を一般人から区別された特定個人に保護していることが必要である<sup>(18)</sup>。風営法は一条で善良な風俗と清浄な風俗環境の保持を目的とした上、一五条で営業所周辺において騒音・振動を規制している。騒音・振動の被害が及ぶ範囲は営業所から一定の距離にある地域に限定される。そうすると、この規定により保護される住民は一般人から区別された特定の者であり、その者は一般人が受ける被害以上の被害を受ける。また、広告・宣伝の規制や営業時間の制限により保護される利益も地域が限定されているといえる。そして、風営法二四条は、法令の規定を遵守するため営業所ごとに管理者を置かねばならないこととしている。管理者は、風俗営業者等に指導する権限を有しており、管理者には営業所周辺の清浄な風俗環境を守るため具体的な措置を講ずることが義務付けられていると解することができる。以上のようなことから、風営法一条の目的規定および営業時間の制限等の規定から、違法な風俗営業許可に対して営業所周辺に居住する住民は原告適格を有すると結論づけることも可能であろう<sup>(19)</sup>。

先に保留していた問題として、住居集合地域に係る制限地域規定に違反するとして提起された風俗営業許可の取消訴訟

の原告適格について、住民が住居集合地域に居住することが必要であるかという問題があった。制限地域規定にかかわらず営業許可の取消訴訟の原告適格が認められるとするならば、住民が住居集合地域に居住することは原告適格の要件でなくなる。本判決も準工業地域にマンションを有している法人に対して、マンション所在地について触れることなく法人には原告適格がないとしたことは、このようなことを想定したとも考えられる。また、先に、保護対象施設の付近に居住する住民は原告適格を有しないとしたが、このような立場に立てば原告適格が認められる場合がある<sup>(20)</sup>。

- (1) 塩野 宏『行政法Ⅱ「第四版」』(二〇〇五年) 一一七頁
- (2) 芝池義一『行政救済法講義 第三版』(二〇〇六年) 四二頁
- (3) 田中 謙「風俗営業許可と第三者の原告適格」行政判例百選Ⅱ(二〇〇六年) 三六〇頁、福井秀夫・村田齊志・越智敏裕『新行政事件訴訟法』二八六頁
- (4) 最判平成元年二月一七日民集四三卷二号五六頁(新潟空港事件)
- (5) 保木本一郎「風俗営業許可処分の取消訴訟と風俗営業制限地域居住者の原告適格」判例評論四八九号(一九九九年) 一頁は、行訴法改正以前から、騒音・振動の規制に関する規

定を公益保護を志向していることと疑念があるとしていた。

- (6) 衆議院法務委員会平成一六年四月二八日会議録
- (7) 大橋寛明「風俗営業許可処分取消訴訟と風俗営業制限地域居住者の原告適格」法曹時報(一九九九年)五一巻一二号二〇七頁(平成一〇年判決の評釈)は、住居集合地域は都市部においては広域に及び、居住者の数も膨大であり、その一人一人を保護対象とすることはできないとして、周辺住民に原告適格はないとする理由としていた。
- (8) 最判昭和四五年六月二四日民集二四巻六号六二五頁
- (9) 野中俊彦Ⅱ中村睦男Ⅱ高橋和之Ⅱ高見勝利『憲法Ⅰ(第四版)』(二〇〇六年)二二二頁
- (10) 野呂 充「風俗営業許可処分の取消訴訟と風俗営業制限地域居住者の原告適格」法学教室二二六号(一九九九年)一三六頁(平成一〇年判決の評釈)
- (11) 野呂前掲一三七頁
- (12) 長屋文裕「風俗営業許可処分の取消訴訟と風俗営業制限地域居住者の原告適格」判タ一〇三六号(二〇〇〇年)三四八頁(平成一〇年判決の評釈)は、平成六年判決は保護対象施設設置者の利益が施設利用者の利益を事実上代表しているという理論によつていないとしている。
- (13) 平成一〇年判決の一番は、「その全員が第一種住居専用地域内の居住者等であるかはさておき」としてその判断を避け、周辺住民の原告適格を否定していた。平成一〇年判決もこの
- ことに触れることなく、周辺住民の原告適格を否定していた。
- (14) 保護対象施設に診療所を規定している条例の中に、入所者がいる診療所に限定しているものがある。
- (15) 京都地判昭和六一年一〇月一六日判タ六三九号一四五頁
- (16) 野口貴公美・自治研究七三巻(一九九七年)五号一一四頁(平成六年判決一審の評釈)、大橋前掲二一九頁
- (17) ジュリスト増刊「改正行政事件訴訟法研究」(二〇〇五年)七一頁(芝池発言参照)
- (18) 桑原勇進「原子炉の設置許可処分の無効確認を求める周辺住民の訴えの利益」法学協会雑誌一一一巻一二号(一九九四年)一五四頁(もんじゅ事件の評釈)
- (19) 風俗営業の許可が、地域制限規定ではなく、他の規定、例えば風営法四一条一項の許可基準に違反しているような場合は、このような違法の主張は認められないという考えもあるが、これは原告適格の問題ではなく、行訴法一〇条一項あるいは本案の問題であろう。
- (20) 藤原淳一郎「風俗営業法ならびに同法施行条例による制限地域制と許可処分取消訴訟の原告適格」判例評論二七五号(一九九〇年)一六頁は、「保護対象施設からの距離制限違反があれば、少なくとも営業所と至近距離にある者には原告適格を肯定する余地がある」としている。