

労災業務上認定に対し使用者が起こす 取消訴訟の原告適格について

斎 藤 浩*

目 次

- 1 はじめに
- 2 意見書作成の立場
- 3 最高裁判例における原告適格拡大の特徴
- 4 平成16年行訴法改正の位置付けと上記諸判例の内実
- 5 本件原告の原告適格
- 6 結 語

1 はじめに

本稿は、中小企業の福利厚生団体の全国組織からの依頼で、東京地方裁判所の平成31年（行ウ）第95号療養補償給付支給処分（不支給決定の変更決定）の取消請求事件、及び併合予定の他部の令和2年（行ウ）第137号休業補償給付支給処分の取消請求事件について、使用者の原告適格に関し裁判所に提出した意見書を基にしている。以下、これら事件を広く「本件」と言う。

2 意見書作成の立場

私は、本件についての利害関係は全くない。

依頼を受けた令和2年12月時点までの両当事者の訴訟資料（同月16日付

* さいとう・ひろし 元立命館大学大学院法務研究科教授 弁護士

の双方の準備書面）に基づき、意見書を執筆したもので、意見書依頼主およびその訴訟代理人と何らの打ち合わせも意見交換も行っていないし、補充資料の提供を受けたこともなく、ただ上記資料に基づき意見書を作成した。

原告適格論の、主として判例、補充的に学説の到達の地平を明らかにした。なお、係属裁判所が、特に塩野教授のこの点での見解に対する意見書作成者の意見を聞きたいとの要望があったとのことなので、途中で特に同教授学説へのコメントをしている。行政専門部でないことからくる要望と言えようか。

意見書は、私が自著で述べている原告適格論を述べるのではなく、最高裁判所の判例の到達点を分析することで、本件原告の原告適格が確実に認められることを主眼とするものとした。

3 最高裁判例における原告適格拡大の特徴

私は、これまでに原告適格判例を網羅的に検討し、一定の意見を述べている¹⁾。その中から、本稿では20本の判例を取り上げる。しかし網羅的にみようと、そのように絞ってみようと、最高裁判例における原告適格拡大の流れは徐々にではあるが確実なものである。

(1) 原告適格拡大の最高裁判例～その諸類型と本件

後々4で述べる平成16年行政事件訴訟法改正で、行訴法に9条2項が新設され、行政処分の手相手以外の者の原告適格判断についての考慮事項が定められたが、その内容はそれまでの最高裁判決の内容を参考にしたり、下敷きにしたものと言われている²⁾。

1) 斎藤浩「行政訴訟の実務と理論 第二版」三省堂85～143頁。以下の叙述で、判例の引用は、裁判所ウェブサイトに掲載されているものは出典を省略する。

2) 立法関係者の著作では、新潟空港訴訟判決（最判平1.2.17）、もんじゅ訴訟判決（最判

確かに改正法 9 条 2 項で参考にされた判例は注 2 で引用したものではあるが、原告適格拡大という視点で見ると、他の判例も含め、改正法前後を通じて、最高裁は多くの判例で徐々に原告適格を拡大している。

以下の判例分析により明らかになるが、かなり多くの最高裁判例の原告適格拡大は、下級審判決を破棄したり取り消して到達させているものである。

行政処分の手相手方以外の者の原告適格についての拡大状況はおおよそ次のように特徴付けられる。以下の類型は固定的ではなく、いくつかの類型にわたったり、考え次第で他の類型に分類した方が良いこともありうるが、便宜のために一応の目安にするものである。

第一は行政処分の手相手方以外の者が、その行政処分により、当該処分法規の直接の効果をj受ける結果、利益を侵害され、当該処分を取消訴訟³⁾で争う法律上の利益を持つ類型である。この中には、処分法規の効果そのものにより処分の相手方以外の者たる原告の法的利益が不利益を受けるか制限される場合と、処分法規が処分の相手方以外の者の法的利益を保護することを織り込んで立法されている場合とが含まれる。この種類の判断には、行訴法 9 条 2 項にまとめられたような考慮要素を使うことはない。

第二は行政処分の手相手方以外の者が、その行政処分により、当該処分法規の効果で利益を侵害されるが、その利益が公益ではなく個人（企業等を含む）の個別的利益であることを、裁判所が、現在の行訴法 9 条 2 項と同様の法解釈により判断する類型である。

第三は行政処分の手相手方以外の者が、その行政処分により、当該処分法規の効果で利益を侵害されるが、その利益が公益ではなく個人（企業等を含む）の個別的利益であることを、裁判所が、現在の行訴法 9 条 2 項と同

↘判平 4.9.22) の二つがあげられ（小林久起「行政事件訴訟法」商事法務213～218頁）、宇賀教授はこれに加え伊達火力発電所事件（最判昭60.12.17）をあげている（宇賀克也「行政法概説Ⅱ第5版」有斐閣196～198頁）。なお斎藤前掲書89～94頁。

3) 以下、一部無効確認訴訟も含め論を展開するが、代表例として取消訴訟と表現する。

様の法解釈により判断した上で、さらに広げて最終的に社会通念で決める類型である。

第二類型、第三類型の判断には、行訴法9条2項にまとめられた必要的考慮要素や後述する塩野教授のいうそれ以外の考慮要素が使われる。

私は、本件原告の原告適格は第一類型に属し、現在の最高裁の考え方からすると原告適格が認められる種類のものだと考えるが、念のために第二類型第三類型の最高裁判例との関係も考察することとする。なお、第一類型の上記判例には、財産権、事業者の利益を多く含むし、第二類型の判例にもその種保護法益のものが複数ある。

(2) 本意見書で使用する判例（年代順）

- ① 公衆浴場事件判決（最判昭37.1.19）
- ② 主婦連ジュース事件判決（最判昭53.3.14）
- ③ 長沼ナイキ基地訴訟判決（最判昭57.9.9）
- ④ 伊達火力発電所事件判決（最判昭60.12.17）
- ⑤ 新潟空港事件判決（最判平元.2.17）
- ⑥ 近鉄特急料金事件判決（最判平元.4.13）
- ⑦ もんじゅ訴訟事件判決（最判平4.9.22）
- ⑧ 阿倍野再開発事業計画決定事件判決（最判平4.11.26）
- ⑨ パチスロ元町セブン事件判決（最判平6.9.27）
- ⑩ 開発許可事件判決（最判平9.1.28）
- ⑪ 墓理法事件判決（最判平12.3.17）
- ⑫ 林地開発許可事件判決（最判平13.3.13）
- ⑬ 総合設計許可事件判決（最判平14.1.22）
- ⑭ 小田急事件判決（最大判平17.12.7）
- ⑮ 第二次納税義務者事件判決（最判平18.1.19）
- ⑯ サテライト事件判決（最判平21.10.15）
- ⑰ 土地共有者差押事件判決（最判平25.7.12）

- ⑱ 一般廃棄物処理業許可事件判決 (最判平26.1.28)
- ⑲ 北総鉄道事件判決 (最決平27.4.27 TKC 文献番号25506316)
- ⑳ JASRAC 事件判決 (最判平27.4.28)

(3) 第一類型の判例

- ④ 伊達火力発電所事件判決 (最判昭60.12.17)

火力発電所建設のための取水口を公有水面に造成する公有水面埋立法 2 条に基づく免許を争う原告適格事例である。

判決は、一般論としては、行政処分の取消訴訟における原告適格は、処分の法的効果として自己の権利利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者に限って有するものというべきであるが、処分の法律上の影響を受ける権利利益は、処分がその本来的效果として制限を加える権利利益に限られるものではなく、行政法規が個人の権利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権利利益もこれに当たり、右の制約に違反して処分が行われ行政法規による権利利益の保護を無視されたとする者も、当該処分の取消しを訴求することができる和解すべきであり、右にいう行政法規による行政権の行使の制約とは、明文の規定による制約に限られるものではなく、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に導かれる制約を含むものであるとする。

そしてこの一般論に当たる者として「旧埋立法に基づく公有水面の埋立免許は、一定の公有水面の埋立てを排他的に行つて土地を造成すべき権利を付与する処分であり、埋立工事の竣功認可は、埋立免許を受けた者に認可の日をもつて埋立地の所有権を取消させる処分であるから、当該公有水面に関し権利利益を有する者は、右の埋立免許及び竣功認可により当該権利利益を直接奪われる関係にあり、その取消しを訴求することができる」とした。そして埋め立て免許の公有水面に適法に漁業権を有すればこの一般論に当たるとの趣旨の判示をしたのである。この判決のこの部分は、原

告適格を認めないところの「本件公有水面の周辺の水面において漁業を営む権利を有するにすぎない者」との対比的判示であるが、一般論に当たる関係者が原告であれば適格を認めるという意味で、原告適格拡大の流れに位置付けることができる。

この判決についての私のコメントは「最高裁は漁業を営む者の権利を軽くみることによって、原告適格と本案判断を一体化させる誤りに陥っている」というものであるが⁴⁾、この判決の一般論としての拡大判示は重要である。

本件との関連では、後述するように、この最高裁判決がいう「直接の法律上の影響」を、労働災害保険支給決定は、使用者に対し、徴収法のペナルティという不利益を及ぼすものである。

⑧ 阿倍野再開発事業計画決定事件判決（最判平4.11.26）

都市計画法（旧）15条1項4号に基づく市街地再開発事業の都市計画決定を争う原告適格事例である。

この判決は、高裁判決（大阪高判昭63.6.24）が認めた原告適格判断を「正当として是認」と言った。その高裁は次のように判示している。「行政処分取消訴訟を提起できる者は、当該処分により自己の権利も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り、その取消しによってこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られ、右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護されている利益であって、この利益に当たるか否かは当該処分の根拠とされた実体法規が当該利益を一般的、抽象的にではなく、個別的具体的利益として保護する趣旨を含むか否かによって決せられるべきものである。

本件事業に適用される都市再開発法、都市計画法、土地収用法が法的保

4) 斎藤前掲書90頁。

護の対象としている個人的利益は専ら施行地内の土地等の所有権者及び関係人の財産権ないし財産的利益である（土地収用法 8 条 3 項）と解され、施行地区の隣接地域の住民の生活環境や財産、営業等に関する利益を個別的、具体的に保護することを目的として施行者の権限行使に制約を課している規定は見出しがたい。なお、施行者に対し事業計画を公衆の縦覧に供せしめ（法53条 1 項）附近地の住民に説明せしめ（都市計画法66条）、附近住民に意見書の提出権をみとめている（法53条 2 項、16条 2 項）規定はあるが、これらの規定は右の意見を計画に反映させる機会を作り、もつて計画内容の適切妥当化をはかるための手続規定にすぎず、直接に附近住民の生活環境上又は財産、営業上の利益を個別、具体的に保護することを目的とする規定でないことは明らかである」。

大阪市が、都市再開発法54条 1 項に基づき、第二種市街地再開発事業計画という行政処分（一般処分）を公告したその法律効果により、施行地内の関係者は影響を受けるが、それらの者のうち、土地等の所有権者及び関係人の財産権ないし財産的利益は法的保護の対象となるとするのである。

高裁判決の原告適格判断を大阪市は争ったが、最高裁は上記のように高裁判決を支持して、原告適格拡大の流れを打ち出した。

⑩ 開発許可事件判決（最判平9.1.28）

都市計画法33条 1 項の開発許可を争う原告適格事例である。

判決は次のように判示する。「都市計画法33条 1 項 7 号は、開発区域内の土地が、地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれが多い土地その他これらに類する土地であるときは、地盤の改良、擁壁の設置等安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていることを開発許可の基準としている。この規定は、右のような土地において安全上必要な措置を講じないままに開発行為を行うときは、その結果、がけ崩れ等の災害が発生して、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、そのような災害を防止するために、開発許可の段階で、開発行為の設

計内容を十分審査し、右の措置が講ぜられるように設計が定められている場合にのみ許可をすることとしているものである。そして、このがけ崩れ等が起きた場合における被害は、開発区域内のみならず開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接的に及ぶことが予想される。また、同条2項は、同条1項7号の基準を適用するについて必要な技術的細目を政令で定めることとしており、その委任に基づき定められた都市計画法施行令28条、都市計画法施行規則23条、同規則（平成5年建設省令第8号による改正前のもの）27条の各規定をみると、同法33条1項7号は、開発許可に際し、がけ崩れ等を防止するためのがけ面、擁壁等に施すべき措置について具体的かつ詳細に審査すべきこととしているものと解される。以上のような同号の趣旨・目的、同号が開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等にかんがみれば、同号は、がけ崩れ等のおそれのない良好な都市環境の保持・形成を図るとともに、がけ崩れ等による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域内外の一定範囲の地域の住民の生命、身体の安全等を、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ものと解すべきである。そうすると、開発区域内の土地が同号にいうがけ崩れのおそれが多い土地等に当たる場合には、がけ崩れ等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は、開発許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である」として、1審、2審を覆して、原告適格を拡大した。現在の行訴法9条2項のような言い回しもしているが、処分法規の解釈であり、関連法令を活用しているわけではないので第一類型に分類する。

⑫ 林地開発許可事件判決（最判平13.3.13）

森林法10条の2第2項の林地開発許可を争う原告適格事例である。

判決は、「森林法10条の2第2項1号は、当該開発行為をする森林の現に有する土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当

該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがないことを、また、同項 1 号の 2 は、当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがないことを開発許可の要件としている。これらの規定は、森林において必要な防災措置を講じないままに開発行為を行うときは、その結果、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生して、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、開発許可の段階で、開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしているものである。そして、この土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生した場合における被害は、当該開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接的に及ぶことが予想される。以上のような上記各号の趣旨・目的、これらが開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等にかんがみれば、これらの規定は、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害防止機能という森林の有する公益的機能の確保を図るとともに、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体の安全等を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ものと解すべきである。そうすると、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は、開発許可の取消しを求めにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である」とした。

被害予想地域に、財産を有するが、生命、身体の安全に影響のない周辺住民の原告適格までも認めていた控訴審からは狭めたが、1 審判決のすべて却下の結果からは拡大させた。この判例も現在の行訴法 9 条 2 項のような言い回しもしているが、処分法規の解釈であり、関連法令を活用しているわけではないので第一類型に分類する。

⑬ 総合設計許可事件判決（最判平14.1.22）

建築基準法56条1項2号イ所定の隣地斜線による建築制限を緩和する同法59条の2第1項の許可（総合設計許可）の取消訴訟であるが、判決は次のように、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の原告適格を認めた。

「行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条にいう当該処分取消しを求めるにつき『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の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的の公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々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を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。そして、当該行政法規が、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（最高裁平成元年（行ツ）第130号同4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571頁、最高裁平成6年（行ツ）第189号同9年1月28日第三小法廷判決・民集51巻1号250頁参照）」。「建築基準法は、52条において建築物の容積率制限、55条及び56条において高さ制限を定めているところ、これらの規定は、本来、建築密度、建築物の規模等を規制することにより、建築物の敷地上に適度な空間を確保し、もって、当該建築物及びこれに隣接する建築物等における日照、通風、採光等を良好に保つことを目的とするものであるが、そのほか、当該建築物に火災その他の災害が発生した場合に、隣接する建築物等に延焼するなどの危険を抑制する

ことをもその目的に含むものと解するのが相当である。そして、同法59条の2第1項は、上記の制限を超える建築物の建築につき、一定規模以上の広さの敷地を有し、かつ、敷地内に一定規模以上の空地を有する場合においては、安全、防火等の観点から支障がないと認められることなどの要件を満たすときに限り、これらの制限を緩和することを認めている。このように、同項は、必要な空間を確保することなどを要件として、これらの制限を緩和して大規模な建築物を建築することを可能にするものである。容積率制限や高さ制限の規定の上記の趣旨・目的等をも考慮すれば、同項が必要な空間を確保することとしているのは、当該建築物及びその周辺の建築物における日照、通風、採光等を良好に保つなど快適な居住環境を確保することができるようにするとともに、地震、火災等により当該建築物が倒壊、炎上するなど万一の事態が生じた場合に、その周辺の建築物やその居住者に重大な被害が及ぶことがないようにするためであると解される。[以上のような同項の趣旨・目的、同項が総合設計許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等に加え、同法が建築物の敷地、構造等に関する最低の基準を定めて国民の生命、健康及び財産の保護を図ることを目的とするものである(1条)ことにかんがみれば、同法59条の2第1項は、上記許可に係る建築物の建築が市街地の環境の整備改善に資するようにするとともに、当該建築物の倒壊、炎上等による被害が直接的に及ぶことが想定される周辺の一定範囲の地域に存する他の建築物についてその居住者の生命、身体の安全等及び財産としてのその建築物を、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ものと解すべきである。そうすると、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は、総合設計許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である]。

この判決は、控訴審判決を変更して原告を拡大した。この判決も現在の

行訴法9条2項のような言い回しもしているが、処分法規の解釈であり、関連法令を活用しているわけではないので第一類型に分類する。

⑮ 第二次納税義務者事件判決（最判平18.1.19）

法人税法131条による課税決定等を争う原告適格事例である。

訴外会社から株式の譲渡を受けた上告人が、同社に対する法人税の決定及び無申告加算税賦課決定に基づく同社の滞納国税につき、第二次納税義務の納付告知を受けたため、課税処分に対する異議申立てをしたところ、却下の決定を受け、審査請求に対してもこれを却下する裁決を受けたので、裁決の取消しを求めた事案で、最高裁は、国税徴収法39条所定の第二次納税義務者は、主たる課税処分につき国税通則法75条に基づく不服申立てをすることができるものと解するとした。理由づけは「第二次納税義務は、本来の納税義務者に対する主たる課税処分等によって確定した主たる納税義務の税額につき本来の納税義務者に対して滞納処分を執行してもなお徴収すべき額に不足すると認められる場合に、前記のような関係にある処分の相手方以外の者に対して補充的に課される義務であって、主たる納税義務が主たる課税処分によって確定されるときには、第二次納税義務の基本的内容は主たる課税処分において定められるのであり、違法な主たる課税処分によって主たる納税義務の税額が過大に確定されれば、本来の納税義務者からの徴収不足額は当然に大きくなり、第二次納税義務の範囲も過大となって、第二次納税義務者は直接具体的な不利益を被るおそれがある。他方、主たる課税処分の全部又は一部がその違法を理由に取り消されれば、本来の納税義務者からの徴収不足額が消滅し又は減少することになり、第二次納税義務は消滅するか又はその額が減少し得る関係にあるのであるから、第二次納税義務者は、主たる課税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り、その取消しによってこれを回復すべき法律上の利益を有するというべきである」というものである。

当然すぎるほどの事例であり、控訴審の消極判断を覆した。

⑰ 土地共有者差押事件判決（最判平25.7.12）

滞納者と他の者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が国税徴収法47条1項に基づく差押処分を受けた場合、他の共有者は、「処分の名宛人以外の者が処分の法的効果による権利の制限を受ける場合には、その者は、処分の名宛人として権利の制限を受ける者と同様に、当該処分により自己の権利を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者として、当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に当たり、その取消訴訟における原告適格を有する」とされた。その実質的理由は「国税徴収法47条1項に基づく差押処分は、滞納者の所有する特定の財産につき、その名宛人である滞納者に対しその譲渡や用益権設定等の処分を禁止する効力を有するものであるから、滞納者と他の者との共有に係る不動産につき滞納者の持分が同項に基づいて差し押さえられた場合には、滞納者において、当該持分の譲渡や当該不動産に係る用益権設定等の処分が禁止されるため、滞納処分による差押登記後に当該不動産につき賃貸や地上権設定等をしてこれを公売処分による当該持分の買受人に対抗することができず、その結果、滞納者の持分と使用収益上の不可分一体をなす持分を有する他の共有者についても当該不動産に係る用益権設定等の処分が制約を受け、その処分の権利が制限されることとなる。加えて、不動産につき同項に基づく差押処分がされた場合の使用又は収益については、当該不動産の価値を著しく減耗させる行為がされると認められるときに、税務署長は滞納者及び当該不動産につき使用又は収益をする権利を有する処分の相手方以外の者に対しその使用又は収益を制限することができるものとされており（同法69条1項ただし書、同条2項）、滞納者と他の者との共有に係る不動産における滞納者以外の共有者は上記の処分の相手方以外の者に当たるものと解されるので、滞納者の持分が差し押さえられた土地の上に建物を新築するなど、当該不動産の価値を著

しく減耗させる使用又は収益に関しては、滞納者のみならず、他の共有者についても同法69条所定の上記制限が及ぶこととなる」というものである。

これも当然すぎるほどの事例であり、控訴審の消極判断を覆したものである。

(4) 第二類型の判例

① 公衆浴場事件判決（最判昭37.1.19）

公衆浴場法2条1項の公衆浴場許可を争う原告適格事例である。

第一類型以外の判例は、生命身体健康が保護法益となっていることが多いが、行政事件訴訟特例法時代のこの判決は、競業者の私的利益（経営）保護を公益につながるものと位置付けた事例である。認めた保護利益は、距離制限の委任条例明文を根拠にしているが、法の目的そのものではなく、目的達成の手段であれば認められるとした事例である。改正法9条2項の考慮要素につながるものといえる。

判決は次のように判示している。

公衆浴場法2条は、配置の基準を都道府県条例に委任し、「京都府公衆浴場法施行条例は各公衆浴場との最短距離は250米間隔とする旨を規定している。

これら規定の趣旨から考えると公衆浴場法が許可制を採用し前述のような規定を設けたのは、主として『国民保健及び環境衛生』という公共の福祉の見地から出たものであることはむろんであるが、他面、同時に、無用の競争により経営が不合理化することのないように濫立を防止することが公共の福祉のため必要であるとの見地から、被許可者を濫立による経営の不合理化から守ろうとする意図をも有するものであることは否定し得ないところであって、適正な許可制度の運用によって保護せらるべき業者の営業上の利益は、単なる事実上の反射的利益というにとどまらず公衆浴場法によって保護せられる法的利益と解するを相当とする」。

1, 2 審を覆しての判断である。

③ 長沼ナイキ基地訴訟判決（最判昭57.9.9）

森林法26条2項に基づく保安林解除を争う原告適格事例である。

ナイキ基地ができる保安林のある長沼町住民が被る、保安林指定解除処分に伴う立木竹の伐採後の跡地利用によって生ずる利益侵害の危険につき、森林法27条1項にいう「直接の利害関係を有する者」として処分取消訴訟の原告適格を認めた事例である。

この判決は次のように判示した。

保護利益について、一般的公益と個人的利益を分け、当該法律が個別保護利益を切り出す方式を打ち出しているが、法25条1項各号は一般的公益保護の規定だとしつつ、法27条などの「直接の利害関係を有する者」に個別的利益を認めるとし、具体的には「農業用水及び飲料水の不足の影響を受ける地域」の住民がこれにあたるとした。

この判示は、のちの行訴法9条2項のような解釈基準とは言えないまでも、それにつながるものであった。しかし、「農業用水及び飲料水の不足の影響を受ける地域」の住民が、27条1項の「直接の利害関係を有する者」だと条文上明らかなわけではなく、裁判所の積極判断であり、このような判断が実体審理に入るとい実効的救済に資するものであったのである。また控訴審にはない判断要素として、手続規定への積極評価がある。この点は後述する（4(1) 塩野教授の基準 v に当たるものである。

⑦ もんじゅ訴訟事件判決（最判平4.9.22）

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律23条の原子炉設置許可を争う原告適格事例である。

改正法9条2項の構成に参考にされた著名判例だが、ここで改めて取り上げるのは、個別的利益の認め方に注目するためである。

判決は次のように判示した。

取消訴訟と同様、行訴法36条の「法律上の利益を有する者」とは、行政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または必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、不特定多数者の具体的利益即ち個々人の個別的利益をも含む。

当該行政法規が、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では関連法規の関係で新潟空港最高裁判決に依拠したうえで、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「規制法」）の諸条文を検討し、加えて同法のもととなった原子力基本法に及び、さらに原子力委員会及び原子力安全委員会設置法にも判断の基準を広げ、原子力安全委員会の決定、科学技術庁告示にも広げる。そして次のようにいうのである。

規制法23条、24条に基づく原子炉設置許可処分につき、周辺に居住する者が法律上の利益を有するかどうかは、居住する地域が原子炉事故等による災害により直接に重大な被害を受ける地域でありしかも原子炉の種類、構造、規模等の具体的条件を加味して居住地域と原子炉の位置との距離関係を中心として社会通念に照して合理的に判断すべきである。

本件では、上告人らは原子炉から約29キロメートルないし58キロメートルの範囲内の地域に居住しており、原子炉は研究開発段階にある高速増殖炉であり、炉心の燃料としてウランとプルトニウムの混合酸化物が用られ炉心内において毒性の強いプルトニウムの増殖が行なわれるものであるとする記録が明らかであり、規制法23条、24条所定の安全性に関する各審査に過誤があり、原子炉の事故により直接、かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者というべきであるから、「法律上の利益を有する者」に該当する。

判決は二重の解釈作業を行なっている。一つ目はいうまでもなく、処分法規に周辺住民の個別的利益保護が入るかかどうかであり、二つ目は後述する塩野教授が指摘するように、処分法規により付近住民の個人的利益の保護が処分要件であることが解釈上導き出されても、それでは、どの範囲の

住民に原告適格を認めるかの作業が残されているからである⁵⁾。判決は、直接当該法律に書いていない論点を、一つ目を積極解釈で、二つ目を社会通念で認めたものである。実効的救済解釈の典型であろう。

第二類型と第三類型併合型といえよう。

⑨ パチスロ元町セブン事件判決（最判平6.9.27）

風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律 3 条 1 項の営業許可を争う原告適格事例である。

判決は次のように判示する。「風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律 4 条 2 項二号，風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律施行令 6 条二号及びこれらを受けて制定された風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律施行条例（昭和59年神奈川県条例第44号）3 条 1 項三号は，同号所定の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解すべきである。したがって，一般に，当該施設の設置者は，同号所定の風俗営業制限地域内に風俗営業が許可された場合には，右の利益を害されたことを理由として右許可処分の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いうべきである」。

同条例では医療機関などから30メートル以内には風俗営業施設の設置を禁止している。元町セブんと，上告人医院とはそれ以上の距離だったが，30.39メートル程度であり，至近であった。判決は「実体審理をしなければ判明しない程度の至近距離内にあるのであるから，原審としては，上告人の原告適格を審査するに当たっては，処分の適否という本案についてと同一の審理をせざるを得ず，それなくして直ちに原告適格の有無を判断することはできない関係にある。したがって，そのような場合には，たとひ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

5) 塩野宏「行政法Ⅱ 第六版」有斐閣，141頁参照。

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ゆえんである」とも判示している。

周辺住民等の環境保全を位置基準で考慮する方式である。このような位置基準がある事例では、最高裁はそれを活用する。この点はパチンコ店ビーム国分寺事件判決（最判平10.12.17）も同様である。これら風俗営業の2判決は、位置基準のみを重視する弱点を抱えて、のちのサテライト判決に流れ込んだように見える。ただ、原審と比べれば、前進的判断とはいえないよう。

なお、上記の①公衆浴場事件判決（最判昭37.1.19）も位置基準という意味では同じ流れだが、保護法益が環境でなく、私的財産権、営業権という違いがある。

⑭ 小田急事件判決（最大判平17.12.7）

都市計画法59条2項に基づく、当時の建設大臣が東京都になした鉄道の高架化等の認可を争う原告適格事例である。

鉄道の連続立体交差化を内容とする都市計画事業の事業地の周辺に居住する住民のうち東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例第96号。平成10年東京都条例第107号による改正前のもの）2条5号所定の関係地域内に居住する者は、その住所地が同事業の事業地に近接していること、上記の関係地域が同事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で同事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として同条例13条1項に基づいて定められたことなど判示の事情の下においては、都市計画法（平成11年法律第160号による改正前のもの）59条2項に基づいてされた同事業の認可の取消訴訟の原告適格を有するとした。

行訴法改正直後、行訴法9条2項に言及したこと、しかも大法廷判決（最判平11.11.25の判例変更）であるので大きな注目を集めた。関係法令を採

求して個別保護範囲を決め、条例で具体的範囲を画したという意味で上記
①公衆浴場事件判決（最判昭37.1.19）と同様の手法と取れるものである。

⑩ サテライト事件判決（最判平21.10.15）

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項に基づく設置許可がされた場外車券発売施設の周辺において文教施設又は医療施設を開設する者が、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号所定の位置基準を根拠として許可の取消訴訟の原告適格を有するか否かについては、場外車券発売施設が設置、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、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当該文教施設又は医療施設が所在しているか否かを、当該場外車券発売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である。具体的には、周辺において居住し又は事業を営む者は原告適格を有しないが、下位法令の位置基準に裁量を加えて、文教施設又は医療施設に係る事業を営むものは有するとした。

この周辺住民等について「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」という部分は、小田急事件判決などが積み上げてきた行訴法9条2項に成文化された原告適格拡大の傾向に歯止めをかけた上で、関係法令に

言及しながら実際には下位規則にしか考慮を広げずに個別保護範囲を決めている（この点⑨の両判決と同様の弱点である）。分類としては、下位規則に根拠を求めて医療施設の原告適格を認めたことをあえて評価した上で⁶⁾、社会通念にも言及するので第三類型とするか、規則で範囲を画したという意味で上記①の公衆浴場事件判決（最判昭37.1.19）と同様の手法（第二類型）とするかであるが、後味の悪い逆流判決である。この判例を原告適格拡大の事例として取り上げることが正しいかどうかには大きな疑問もあり、多くの学説がこの判決を批判している。原審が指摘する賭博罪対象行為を公的に認知しているに過ぎない施設と、周辺住民等の環境との利益衡量の点からも問題である。何れにせよ、射程範囲の極めて狭い判決である。塩野教授は、この判決のような「厳格解釈が今後進められるべき判例政策とは思われない」と述べている⁷⁾。

⑩ 一般廃棄物処理業許可事件判決（最判平26.1.28）

廃棄物の処理及び清掃に関する法律7条1項に基づく一般廃棄物処理業の許可を争う原告適格事例。

小浜市長から廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく一般廃棄物収集運搬業の許可及びその更新を受けている原告が、同市長により同法に基づいて有限会社Bに対する一般廃棄物収集運搬業の許可更新処分並びに小浜市の補助参加人（新規参入業者）に対する一般廃棄物収集運搬業及び一般廃棄物処分業の許可更新処分がされたことにつき、小浜市を被告として、各許可更新処分は違法であると主張してそれらの取消しを求めた件につき、原審は、原告適格を有しないとしたが、最高裁は、次のように認容した。すなわち、行政の処分の相手方以外の原告適格については、行訴法9条2項と⑭小田急事件判決（最大判平17.12.7）を引用する。その上で、許可処分の根拠である廃掃法7条の規定を中心に、次のように判示した。

6) 中川丈久「取消訴訟の原告適格について(2)」法学教室380号107頁参照。

7) 塩野前掲書148頁参照。

「一般廃棄物処理業に関する需給状況の調整に係る規制の仕組み及び内容、その規制に係る廃棄物処理法の趣旨及び目的、一般廃棄物処理の事業の性質、その事業に係る許可の性質及び内容等を総合考慮すると、廃棄物処理法は、市町村長から一定の区域につき一般廃棄物処理業の許可又はその更新を受けて市町村に代わってこれを行う許可業者について、当該区域における需給の均衡が損なわれ、その事業の適正な運営が害されることにより前記のような事態が発生することを防止するため、上記の規制を設けているものというべきであり、同法は、他の者からの一般廃棄物処理業の許可又はその更新の申請に対して市町村長が上記のように既存の許可業者の事業への影響を考慮してその許否を判断することを通じて、当該区域の衛生や環境を保持する上でその基礎となるものとして、その事業に係る営業上の利益を個々の既存の許可業者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と解するのが相当である。したがって、市町村長から一定の区域につき既に廃棄物処理法7条に基づく一般廃棄物処理業の許可又はその更新を受けている者は、当該区域を対象として他の者に対してされた一般廃棄物処理業の許可処分又は許可更新処分について、その取消しを求めにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有するものというべきである」。

この判決も、高裁判決を覆したものである。①の公衆浴場事件判決（最判昭37.1.19）と同様に、競業者の原告適格を認めた。

⑨ 北総鉄道事件判決（最決平27.4.27 TKC 文献番号25506316）

上告棄却、上告受理申立不受理事案であるが、原審の東京高判平26.2.19は次のように判示している。高裁の原告適格判断に誤りがあると考えれば、当然最高裁は破棄するはずのところ、それをしていないところに意味がある。

鉄道事業法16条1項（平成11年法律第49号による改正前のものを含む）に基づく鉄道旅客運賃認可処分の取消し又は同処分の無効確認及び同法16条5

項1号に基づく前記運賃の変更命令又は同法23条1項1号に基づく前記運賃上限の変更命令の各義務付けを求める各訴えにつき、居住地から職場や学校等への日々の通勤や通学等の手段として反復継続して日常的に前記鉄道事業に係る鉄道を利用している者については、違法な旅客運賃認可処分が行われ、違法に高額な旅客運賃設定がされれば、経済的負担能力いかんによっては当該鉄道を利用することが困難になり、日常生活の基盤を揺るがすような重大な損害が生じかねないところ、「利用者の利益の保護」を重要な理念として掲げ、その具体的な確保のための条項を置いている鉄道事業法が、このような重大な損害を受けるおそれがある鉄道利用者について、旅客運賃認可処分の違法性を争うことを許さず、これを甘受すべきことを強いているとは考えられないから、鉄道事業法16条1項、同法16条5項1号及び同法23条1項1号は、このような鉄道利用者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々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んでいると解するのが相当である。

引用されている地裁判決（東京地判平25.3.26）を合わせ読めば、関係法令（国土交通省設置法23条、運輸審議会一般規則5条、35条から37条）も検討し、この結論に至っていることがわかる。

⑳ JASRAC 事件判決（最判平27.4.28）

独占禁止法7条1項の排除措置命令を争う原告適格事例である。

原審（東京高判平25.11.1）が次のように原告適格を認め、上告審ではそれを前提に実体判断が行われた。高裁の原告適格判断に誤りがあると考えれば、当然最高裁は破棄するはずのところ、それをしていないところに意味がある。

「本件は、音楽著作物の放送等利用に係る管理事業における排除型私的独占による独占禁止法違反行為の有無が問題とされた事案である。そして、平成13年10月1日に管理事業法が施行されるまでは、仲介業務法によ

り、上記管理事業は、参加人が独占して行っており、管理事業法施行後も、原告が平成18年10月1日に上記管理事業を開始するまでは、参加人の独占が継続していた。同日以降、音楽著作物の放送等利用に係る管理事業を行って放送等使用料を徴収しているのは、参加人と原告のみであった。

参加人が独占禁止法違反の行為を行った場合には、音楽著作物の放送等利用に係る管理事業において参加人の唯一の競業者である原告は、その行為により、直接、公正かつ自由な競争の下での事業活動を阻害されることとなり、その業務上の損害は著しいものと認められる。

以上のとおり、独占禁止法中の排除措置命令等の根拠となる規定（同法7条、49条6項、66条）の趣旨を解釈するに当たり、同法中の他の関連規定（同法25条、26条、70条の15、84条）の趣旨を参酌し、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して、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質も考慮すると、平成18年10月1日に上記管理事業を開始し、参加人の唯一の競業者である原告は、本件排除措置命令及び本件排除措置命令を取り消した本件審決の名宛人ではないものの、本件訴訟についての原告適格があると認めるのが相当である」。

(5) 第三類型の判例

⑤ 新潟空港事件判決（最判平元.2.17）

航空法100条、101条に基づく定期航空運送事業免許を争う原告適格事例である。

改正法9条2項の構成に最も参考にされた著名判例だが、ここで改めて取り上げるのは、個別的利益の認め方に注目するためである。

判決は次のように判示した。

まず、「当該行政法規が、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、当該行政法規及びそれと目的を共通する関連法規の関係規定によって形成

される法体系の中において、当該処分 of 根拠規定が、当該処分を通して右のような個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるかどうかによって決すべきである」との一般論を述べ、そして事件提訴後に追加された航空法1条の目的から評価し直している。さらに、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律も踏まえている。

そして次のように判示する。

新潟空港の周辺に居住する住民が、航空騒音により生活利益を侵害されているとして、運輸大臣に対し、定期航空運送業の免許処分の取消しを求めた場合、航空機騒音障害防止に関する法体系（判決は、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律3条を引用している）からすれば、定期航空運送事業の免許基準を定める航空法101条1項3号は、単に飛行場周辺の環境上の利益を一般的公益として保護しようとするに止まらず、飛行場周辺に居住する者が航空機の騒音によって著しい障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べきとする趣旨を含むものと解すべきであり、許可路線を航行する航空機の騒音によって社会通念上著しい障害を受けることとなる者は、当該免許の取消しを求めるにつき法律上の利益を有するとした。

注目すべきことは、判決が「経営上及び航空保安上適切なもの」と許可基準を定める航空法101条1項3号そのものに個別的利益が規定されていると言っているのではない点である。判決は、上記のように述べた上で、最終的には社会通念⁸⁾で認めているのである。⑦もんじゅ訴訟判決（最判平4.9.22）も社会通念型でもあることは上述の通りである。

このように社会通念に広げて原告適格解釈をおこなえば、本件の事例での原告の適格はさらに確実にあるというものである。具体的には5におい

8) 裁量判断に社会通念を多用して裁量範囲内とし、実効的救済を拒否する傾向については、私は大きな批判を持っている（斎藤前掲書237頁以下）。しかし、原告適格を広げ、実効的救済をするための技術的ワードとして使用することは許容している。

て述べる。

4 平成16年行訴法改正の位置付けと上記諸判例の内実

(1) 塩野座長の教科書の要点

塩野教授の論述は、次のようにまとめられる⁹⁾。

i 改正法 9 条 2 項は、処分の相手方以外の者の法律上の利益判断をす
るための考慮事項だが、従来の最高裁判所判決を一般化したものである。

ii 従って、下級審裁判所は、過去の個別の最高裁判所判決事例にとら
われることなく、9 条 2 項で一般的に考慮する必要がある。

iii 判断する場合には、直接の根拠条文のみならず広く関連法令の趣旨
目的にまで視野を広げる、被侵害利益の状況を視野に入れる。

iv 当該法律の保護利益において、一般的公益と個人的利益を分け、個
人的利益（個別保護要件）を切り出す作業を行うが、その作業は一段階で
は完結しないこともあり、二段階の切り出しは、実効的権利利益救済の理
念を十分に生かす。

v 9 条 2 項の必要的考慮事項以外の事項を考慮して原告適格を認める
ことも可能。その例としては、特定範囲の者の手続き参加制度、不服申立
制度などがあげられる。

(2) 私の改正法の位置付けとさらなる分析

私は改正法審議の参議院法務委員会に呼ばれ公述し、9 条 2 項を含む改
正法全体を支持した。

その後の判例の流れを仔細に分析すれば、9 条の改正はもっと違う形の
方がより実効的救済になったのではないかという見解を有しているが¹⁰⁾、

9) 塩野前掲書139～142頁。

10) 斎藤前掲書88頁、108頁。なお、私も参加して作成した日本弁護士連合会「行政事件訴
訟法第二次改正法案」(平成24年6月15日理事会議決。日弁連 HP 掲載)では、処分のメ

それはそれとして、現在の9条2項のもとで、原告適格が徐々に広がることも当然のことながら期待している。

(3) サテライト判決を除いて、最高裁判例は、塩野教授をはじめ学説の主張と軌を一にして動いてきている

本件との関連では、塩野教授の前述のii～vが特に重要である。

iiは私がおこなった上記判例分析からも、塩野教授の分析、意図が明確にわかる。すなわち、下級審の原告適格否定判断を最高裁が覆してこれを認める事例が非常に多いということである。このことは例外を除いて、下級審に、拡大への躊躇がある（あった）ということである。下級審は憲法と法令と最高裁を頂点とする判例にしたがって判断をするわけであるが、原告適格に関する最高裁の判例に拡大消極傾向を見ていたことにもなる。もちろんそのように見られる弱点が最高裁の方にもあった面もあるのであろう¹¹⁾。塩野教授が最高裁を入れずに、特に下級審裁判所と言っていることに意味があろう。

iiiの指摘であるが、本件と同種の後述する下級審判例（東京地判平29.1.31、東京高判平29.9.21）との関係では、関連法令の趣旨目的として、労働基準法との関係がもっと掘り下げられなくてはならない（後述する）。

次にivの指摘の具体的姿は、もんじゅ訴訟判決のところで引用したように、処分法規の積極解釈による第一段階とその上でどの範囲かを定めるための社会通念による第二段階という作業である。

最後にvの指摘であるが、別の論者の表現では、「被害者と言いうる線引きの範囲内」¹²⁾との徹底した立場ともなる。(4)⑥で引用する東京地判平25.3.26のいう「通勤や通学等の手段として反復継続して日常的に鉄道を

↘相手方以外の者の原告適格をさらに広げている。

11) 私は、行訴法改正後の小早川光郎教授主催の研究会で、この点につき④伊達火力発電所事件判決と⑤新潟空港事件判決を取り上げて、最高裁の下級審へのメッセージのことを発言したことがある（『改正行政事件訴訟法研究』ジュリスト増刊、64～66頁）。

12) 中川前掲注(6)論文107頁。

利用している者」という被害者への考慮などのことである。

(4) 改正法により結論が変わりうると考えられる最高裁判決

② 主婦連ジュース事件判決（最判昭53.3.14）

現行景表法（不当景品類及び不当表示防止法）では31条の不正競争規約の認定を争う原告適格（不服申立適格）事例。

主婦連の不服申立適格を否定した。行服法と行訴法の適格判断（法律上の利益）を同じものと前提している。原告がジュース消費者個人であった場合にも、原告適格拡大を検討する議論の過程においてこの事例が最も拡大する必要のないものとして論じられた。行訴法9条2項ができてこれには変わらないという論者が多い。ジュースが果汁を何%含もうと消費者の利益と関係するとは思えないという思考の結論であろう。しかし最判もいうように、景表法1条は、「一般消費者の利益を保護すること」をその目的として掲げているのであり、この目的を、最判も諸検討者も、独禁法の公正な競争秩序の維持の観点からのみみてしまっており、極めて偏頗な判断というべきである。全く果汁を含まないジュースは飲まず、一定の割合のもののみ飲みたいと考える消費者が不正確な表示を争う権利利益を認めるのは理解できる。改正行訴法9条2項、とりわけ「処分が違法にされた場合に害されるおそれのあ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」から遡って、関連法令などを摘出することが重要である。その場合、消費者基本法の目的（1条）、事業者の責務（5条、6条）、消費者の役割（7条）、安全の確保（11条）、計量の適正化（13条）、規格の適正化（14条）、表示の適正化等（15条）、意見の反映（18条）、苦情処理及び紛争解決の促進（19条）、消費者団体の自主的な活動の促進（26条）などの内容を十分に展開すれば、原告適格は認められるものと考えられる。

本件との関連では、後述するように東京地判平29.1.31はこの判決を引用している。その意味は後述する。

⑥ 近鉄特急料金事件判決（最判平元.4.13）

鉄道事業法21条に基づく料金改定認可処分を争う原告適格事例。

料金認可において、地方鉄道法では、鉄道利用者の利益は個別的に保護されていないと断じた。しかし改正行訴法によると、現行鉄道事業法の目的規定や利害関係人の手続的関与の規定等を考慮して、原告適格は肯定されるように思われる。つまり塩野教授のvの要点の視点である。

そして、その通りの下級審判決が出ている（東京地判平25.3.26）。

同判決は次のように判示する。

「少なくとも居住地から職場や学校等への日々の通勤や通学等の手段として反復継続して日常的に鉄道を利用している者は、改正前鉄道事業法16条1項又は鉄道事業法16条1項に基づく旅客運賃認可処分により『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のある者として、上記処分の取消し又は無効確認の訴えについて原告適格を有するものと解するのが相当である。

被告が指摘する近鉄特急最高裁判決は、鉄道事業法が制定される前の地方鉄道法21条に基づく特別急行料金改定認可処分の取消しの訴えに関する原告適格について判断したものであるところ、上記（イ）で述べたとおり、鉄道事業法が、地方鉄道法には存在しなかった目的規定を置き、『利用者の利益の保護』が確保されなければならないものであることを明らかにしていることに鑑みれば、近鉄特急最高裁判決の射程は、改正前鉄道事業法16条1項又は鉄道事業法16条1項に基づく旅客運賃認可処分の取消し又は無効確認の訴えには及ばないものと解するのが相当である」。控訴審（東京高判平26.2.19）も同旨であり、上告も退けられている（最決平27.4.27 TKC文献番号25506316）。

⑪ 墓理法事件判決（最判平12.3.17）

墓地、埋葬等に関する法律10条1項の許可を争う原告適格事例。

墓地から300メートルに満たない住宅等に居住する者が起こした墓地の

経営許可の取消訴訟における原告適格を否定した。墓埋法10条1項、大阪府墓埋法施行条例（旧条例がこれに移行）は公益を保護しているにすぎない、個別的利益を保護しているのではない、というのである。しかし、制度の趣旨からは当該土地で墓地を経営してよいかどうかは、法の趣旨である「国民の宗教的感情に適合し、且つ公衆衛生その他公共への福祉の見地から」決められなければならない¹³⁾、その見地は遠く離れた人々一般のそれではなく、近隣住民と解すべきである。条例が住宅等からの距離制限をしていることはその趣旨である。近隣住民に原告適格を認めることは改正行訴法9条2項、とりわけ「処分が違法にされた場合に害されるおそれのあ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」の視点を導入すれば確実に認められると考えられる。

5 本件原告の原告適格

以上のような基礎作業をした上で、本件原告の原告適格の考察をおこなう。

労働者への労災保険給付支給決定があった時、事業主（特定事業主）はその決定を争う、具体的にはその決定に対し取消訴訟を起こす原告適格があるかという論点である。

この論点については前述の東京地判平29.1.31が出るまでは、原告適格否定の下級審判例であった¹⁴⁾。

13) 阿部泰隆「行政訴訟要件論」弘文堂、67頁参照。

14) 行政解釈が今もそのようなものであることは、被告が多数引用する通りである。これら行政解釈は、あたかも労働者保護の外見を持つけれども、のちの(1)③(i)でも述べるように、労災を防止するという労基法上の基本理念を達成するには、労災認定において、事業者側の意見、職場の安全管理体制の状況につき、事業者側からの主張を十分に吟味した上で判断することが必要であることからすると、非常に不公正、不十分な見解と言わざるを得ない。なお、被告準備書面(3)で引用する大阪高判平28.11.29(判時2377号54頁)は、不法行為民事の実体判断で、労災事故で保険料が実際に増額したかどうかの論点につき、労災事故だけで直ちに算出できないと当然のことを判示しているに過ぎず、行政事件に

東京地裁平29判決について主として労働側からの反発がある。

しかし、本案審理と訴訟要件の関係を誤解した議論であり、裁判を受ける権利への理解の問題でもあろう。裁判を受ける権利は、本案での実体審理を裁判所で受ける権利であるべきであるから、訴訟要件を認めたこの判決への反発は、やや感情的に過ぎる気がする。私は弁護士人生の前半約20年は、労働事件、労働行政事件は、もっぱら労働側で案件を担当してきた者であるが（のちの20数年は、顧問会社・病院等の使用者側の案件と、単発の労働側案件の両方を担当している）、労働行政事件は、労働委員会命令の取消訴訟事件であり、本件のような事案は担当していなかったから、労働側の気分感情を十分に理解していないのかもしれないが、労働側は本案審理にて勝負をすることが理にかなっている。

(1) 東京地判平29.1.31の訴訟要件論は最高裁判例の線でまとめられている

なおその控訴審判決（東京高判平29.9.21）は、地裁判決に多くをプラスするものではないから、特別には取り上げない。

① この地裁判決は多くの最高裁判例を引用しているが、そのうちで原告適格に関するものは次のとおりである。

最判昭53.3.14 前掲の②主婦連ジュース事件判決である。

最判平4.9.22 前掲の⑦もんじゅ訴訟事件判決である。

最判平18.1.19 前掲の⑮第二次納税義務者事件判決である。

最判平25.7.12 前掲の⑰土地共有者差押事件判決である。

関連するものはレンゴー事件判決（最判平13.2.22）で、取消訴訟の拘束力との関係で事業主の補助参加適格を認めたものである。

このうち昭和53年の主婦連ジュース事件判決と平成4年のもんじゅ訴訟

＼おける原告適格論の判断の参考になるものではない。大田直史「労働保険料認定処分取消訴訟において事業者が労災保険給付支給処分の違法を主張することの許容性」（ジュリスト臨時増刊1518号平成29年度重要判例解説40頁）参照。

事件判決の引用は、行訴訟改正の前後を通じて活用されている原告適格の定義「行訴法 9 条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条 1 項にいう当該処分をの取消しを求めにつき『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のある者をいうと解すべきである」のために引用されている。そして平成18年の第二次納税義務者事件判決は「処分の名宛人以外の者が処分の法的効果による権利の制限を受ける場合には、その者は、処分の名宛人として権利の制限を受ける者と同様に、当該処分により自己の権利を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者として、行訴法 9 条 2 項に定める考慮事項につき検討するまでもなく、同条 1 項にいう当該処分の取消しを求めにつき法律上の利益を有する者に当たり、その取消訴訟における原告適格を有する」との趣旨で引用され、平成 25 年の土地共有者差押事件判決は、「処分の名宛人以外の者が処分の法的効果により公課の納付義務の範囲が増大するなど直接具体的な不利益を被るおそれがある場合も、上記と同様に解するのが相当である」との趣旨で引用されている。

原告適格を徐々に拡大してきている最高裁判例の流れを的確に位置付けた、堅実な内容である。先に引用した塩野教授の論述の要点の ii に合致するものでもある。

なお被告主張では、これらの判例が事案を異にすると述べているが、判例の一部の引用だけで、本件事案とどのように違うかの説明はないので、コメントは控えたい。

② 私はこの東京地裁判決の引用する最高裁判例以外のものを追加したいそれは私の分類にかかる第一類型の他の判例である。

それら判例の原告はいずれも、処分の名宛人以外の者が処分の法的効果により直接不利益を被るおそれがある者であり、本件と同様の法的環境にある。

③ 本件で被告は、直接法的効果が及ぶことを争っている。

本件被告は、私の分類にかかる第一類型のいくつかが最高裁判例が本件と事案を異にするなどと述べるが（95号事件準備書面(5)12頁以下）、理解しがたい。

(i) 被告のあげる労働保険法上の労災保険給付決定の法的効果主張それ自体が、労働法制の理解に欠けるものと言わざるを得ない。

すなわち、労基法84条は、被告の主張するような、(労災給付決定が行われたら)「事業主は、労災保険給付の限度で労基法上の災害賠償責任を免れる」ということを単純に規定しているものではないからである。

労基法84条の法意は、同条2項から明らかなように、労災保険給付は、労基法の災害補償であるということである。

そうであれば、労働保険給付が、労基法75条などの具体化として特別に法制化された制度であり、その基本には労基法75～77条などに規定する使用者の義務が前提となっている。つまり労災を使用者として防止する義務が前提となっている。その上で、労災が起こった場合の労災保険給付の使用者の負担する保険料につき、徴収法が制定されているのである。

労働災害保険支給決定は労基法を基盤とし、徴収法でその後の保険料率の推移を明確にし、使用者へのペナルティが定められている。逆に、使用者が、労災を抑えた場合のボーナスも定められ、合わせてメリット制が完成している¹⁵⁾。

労働災害保険支給決定は、徴収法の使用者のペナルティという不利益に直結している。

被告が提出する代表的な行政解釈書である「労災保険 審査請求事務取扱

15) 労働保険にメリット制が導入された時の労災保険法の改正理由は「1 メリット制の実施により災害防止に努力を拂った事業主に対しては保険料負担の軽減をはかると同時に、災害を多発せしめた事業主に対してはこれによる負担を総て他の事業主に転嫁せしめることなく或る程度その負担を加重することにより保険料負担の公平を図ろうとするにあること。2 メリット制の実施により事業主をして災害防止に対する関心を深めしめ、もって産業における災害の減少を図ろうとするにあること」とされている（「労働保険にメリット制を実施」産業労働調査所編労働週報545号、1951年）。

手引」は、「事業主は、事業主としての立場においては（葬祭料または葬祭給付を除き）いかなる意味でも審査請求人とはなり得ない」と記載しているが、この種の誤りの重大さは計り知れない。審査請求の後続手続きとしての訴訟の原告適格をも否定するような越権解釈を行政がすることは許されない¹⁶⁾。被害は相当広範にこの分野の行政および争訟実務に及んだと考えられる。

なお、この行政解釈は、この東京地判平29.1.31、その控訴審判決が出てからも修正も留保もされず、実務でも使われ、なお裁判所で国側の主張として引用され続けているわけだが、そのこと自体の異常さを過去の行政実務担当者の見識と比較しておきたい。

代表的法務行政人であった林修三は、法制局長官時代に「行政解釈についての考え方、およびその判例との関係について」¹⁷⁾という論文の中で、次のように述べている。

「行政解釈においては、特に法文の文理に即する解釈を原則とすべきで、法文からあまり飛躍した論理解釈、目的論的解釈を展開することは一般的にあって避けるべきことだろうと思う。……法文に不備欠陥があって、実際の社会状態に適合しないというような場合、あるいは法の盲点とでもいうか、ちょうど適用すべき法令がないという場合は、行政機関の立場としては、原則として、立法によってその欠陥、不備や盲点が補充されるのを待つという態度をとるべきであって、余り大胆に、また性急にその白地を解釈でうめるという態度をとるべきでない」¹⁸⁾。

本件での争訟適格についての誤った行政解釈は、この林論文の戒めから大きく外れたところにあったものである。

また、林論文は行政解釈と判例との関係について、次のように述べる。行政解釈は「その法律問題またはそれに近接、類似する法律問題につい

16) 前掲注(11)の研究会で、村田斉志司法制度改革推進本部事務局企画官は「やはり行政庁に原告適格の判断をさせるというのは非常に難しい面があるのではないかと思います」と述べている（同ジュリスト増刊53頁）。

17) 法律時報1962年1月号49頁以下。

18) 林前注論文51頁。

て参考となるべき裁判所の判決があるときは、当然これを一つのよりどころにすべきであることはいうまでもない。また、一旦行政解釈が決められたあとでも、その種の問題について、のちに裁判所の判決が出た場合も、原則的には同様というべきであろう¹⁹⁾。その場合、「最高裁の判決が出た場合、行政機関として、これによるべきは当然であろう。下級審の判決の場合は、なお上訴によって破棄、変更される可能性もあり、行政機関として、必ずしもこれによらなければならないというものではないが、やはり、裁判所による有権的判断があったものとして、当該事件について別途上告等の手続をとるにしても最高裁の最終判断が出るまでの間は、一応これを法律執行の指針として尊重するというのがすじであろう」と述べ、下級審判決が行政解釈を否定するような解釈を示した場合にも、行政が従来への対応を差し控えている事例を紹介している。

(ii) 被告は徴収法との関係で未確定要素を持ち出して直接的法的効果を否定している。

被告の主張は要約すれば、労災保険給付決定ではメリット増減率が上昇する可能性が起こるだけで未確定であり、徴収法19条4項の認定、通知によって確定するものであるからというのがその理由づけである。

しかしこの主張は最高裁判例の立場からは遠いものである。むしろ、最高裁判例に反する内容と言えるものである²⁰⁾。

すなわち、私が第一類型にあげた開発許可、林地開発許可、総合設計許可の3判例は、いずれも処分の法的効果により直接不利益を被るおそれがある特定の範囲の者に原告適格を認めているのであり、不利益が確定しない限り原告適格を認めないという立論を容認するものではない。例えば、⑬判例（総合設計許可事件判決）は「本件建築物が倒壊すれば直接損傷を受

19) 林前注論文52頁。

20) 山本隆司「判例から探究する行政法」（有斐閣）446頁は、「処分と権利侵害・不利益との関係の直接性・必然性がないことを理由に原告適格が否定されるのは、特別な法制度または状況の下に限られよう」と述べる。

ける蓋然性がある範囲内にあるもの」という表現をしている点を見逃してはならない。特定された範囲の原告の不利益の蓋然性をもって原告適格を認めるのは、のちに検討する今や行訴法 9 条 2 項となった立場からの原告適格論でも同じことであり、被告の主張は、もんじゅが事故を起こさない限り、設置許可を争う原告適格がないなどと述べるのと同様である。最高裁判例とは遠い被告独自の見解と言えるものである。被告の立場は、もんじゅ訴訟事件判決や小田急事件判決の具体的なおそれ概念を否定することになる。

(iii) 被告主張の不合理事態論について

理解しにくい主張であるが、要するに事業主が争えば労災保険給付決定の確定が遅くなり、法律関係が安定しないというような趣旨ではないかと理解される。

しかし、執行不停止制度原則のもとで、被災労働者の地位に不安定が生ずることはないし（執行停止決定が出れば、その決定の効果が被災労働者への給付が止まることになる）、仮に労災保険給付決定に瑕疵があれば、職権取消しの可能性もあるところであり、その種の不安定は事業主の取消訴訟に限らないと考えられる。

(2) 行訴法 9 条 2 項の立場にたった検討

冒頭にも書いた通り、最高裁判所の判例の立場に立てば、本件事案は私という第一類型として原告適格が認められるケースであると考えますが、念のために行訴法 9 条 2 項の考慮要素を使った最高裁判例との親和性も検証しておきたい。

この場合に決定的に重要だと考えられるのは、前述した労災保険法と労働基準法、徴収法との関係である。東京地判平29.1.31はこの点につき、特段の掘り下げをしていないが、それは原告の主張がそうになっていたことと、それに対応して同判決が行訴法 9 条 2 項の考慮要素を使うまでもない事例と考えた結果であると思われる。

① 第二類型判例との関係

第二類型は、行訴法9条2項の考慮事項のうち、当該処分法規の趣旨目的に加え下位法令（条例を含む）で個別保護要件を探索するもの、下位法令以外の法令の趣旨目的を読み込むものもある。

本件は、処分規定は労災保険法12条の8第2項であり、関連法令として労働保険の保険料の徴収等に関する法律（徴収法）が検討の対象に上がっており、それ自体妥当なことである。徴収法の規定の内容は、当初は労災保険法の中に組み込まれていたものであるから、関連法令としてもその最も近接するものである。

小田急事件判決（最大判平17.12.7）と本件との関連を考察する。小田急事件判決は新渕空港事件判決と長沼ナイキ基地訴訟判決を引用している。小田急事件判決は、都市計画決定が公害防止計画を前提にし「考慮」しなければならないことを述べる。そして公害対策基本法、東京都環境影響評価条例を「参酌」し援用する。この手法は、処分法規の保護範囲の中から、特定の保護利益を選び出すこととそれを関連法令でしっかりと位置付けるものである。

本件では、労働基準法を土台とする労災保険法、その12条の8第2項に規定する労災決定処分（労災保険給付支給決定）の保護範囲に、使用者の労災を防止する労基法上の義務と、その対極にある労災防止を実施した場合の保険上の有利な地位の獲得および誤った支給決定から逃れる地位が含まれる。そのことは労災保険法1条の目的中「労働者の安全及び衛生の確保を図り」の文言から「考慮」すれば当然に読み取れるところである。その上でそれらを前提にして関連法令として、労災が起こった場合の労災保険給付の使用者の負担する保険料につき、（元は労災保険法の一部であった条項を含む）関連法としての徴収法が制定され、メリット制が採用され、使用者へのボーナス制度を規定して、この面から労災の根絶、減少を促している。徴収法1条の目的規定は「労働保険の事業の効率的な運営を図る」ことを規定しており、上述もしたように、使用者に労働災害防止のインセン

タイプが与えられ、そのゆえに誤った支給決定から逃れ、ボーナス制度を活用する地位が労災決定処分（労災保険給付支給決定）にとって個別保護に値するものとなるのである。これら「考慮」内容、徴収法 1 条の目的規定の「参酌」は行訴法 9 条 2 項の必要的考慮事項である。

なお第二類型の判例の多くは、問題となる施設などの周辺住民の生命・身体・健康・環境を保護利益とするものである。しかし、営業者の利益・個人の財産権を保護法益とする判例として、①公衆浴場事件判決、④伊達火力発電所事件判決、⑧阿倍野再開発事業計画決定事件判決、⑱一般廃棄物処理業許可事件判決を、最高裁の原告適格拡大の流れの中でしっかりと位置付けておく必要がある（なお、第一類型の⑮第二次納税義務者事件判決、⑰土地共有者差押事件判決もこの種の保護法益判決である）。

② 第三類型の最高裁判例との関係

雇用する労働者が労災保険法 12 条の 8 第 2 項により労災決定処分（労災保険給付支給決定）を受けると、特定事業主である原告の場合、保険料率にメリット制が適用されるから（メリット制＝徴収法 12 条 2 項 3 項、徴収規則 18 条 1 項、18 条の 2、19 条、20 条、別表第 3）、当該処分による業務災害保険給付額の増加に応じて当然メリット収支率が上昇し、メリット増減率も上昇するおそれがあり、それに応じて次々年度以降の三保険年度において労働保険料が増額されるおそれが生ずる不利益を被る。

このような法的地位にある原告が、当該労働者が受けた労災決定を争い、上記不利益から免れようとするための取消訴訟を起こすことを保障されるべきは当然と言えるのである。

このことは徴収法 19 条 4 項に基づく保険料率の認定処分について、処分の名宛人である使用者が、その取消訴訟を提起できることが当然であることとの関係はない。二つは別の取消訴訟である。平成 29 年の東京地判は、認定処分取消訴訟において労災支給処分の違法を主張できるかという論点での判断も示しているが、本稿の主題である労災支給処分取消訴訟の使用者の原告適格の論点は独立のものとして考察されなければならない。私の

考察では、この東京地裁の使用上の労災支給処分取消訴訟についての原告適格論は、前述してきたように正しいが、認定処分取消訴訟において労災支給処分の違法性を主張できるかの論点で、いわゆる違法性の承継を否定したことは正しくないと考えるが、この点の詳論は本稿の対象外である²¹⁾。

さて、このような法的地位についての原告適格判断枠組みを提供する最高裁判例は、⑤新潟空港事件判決と思われる。本件との関係を考察する。

新潟空港事件判決（最判平元.2.17）であるが、改正法9条2項の構成に最も参考にされた著名判例だが、ここで改めて取り上げるのは、不利益要件と保護範囲要件²²⁾を前提とした上で、個別的利益要件の認め方に注目するためである。

判決は「当該行政法規が、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、当該行政法規及びそれと目的を共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が、当該処分を通して右のような個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるかどうかによって決すべきである」との一般論の上に、航空法101条1項3号が、飛行場周辺に居住する者が航空機の騒音によって著しい障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べきとする趣旨を含むものと社会通念上解すべきとしている。

本件における関連法令である徴収法につき、被告は徴収法1条の目的規定の読み方として、「労働保険の事業の効率的な運営を図る」の中に事業主の利益に配慮すべき趣旨が含まれないと強調する。しかし、この読み方

21) 興津征雄「違法性の承継に関する一事例分析——労災保険給付支給処分と労働保険料認定決定処分との関係——」滝井繁男先生追悼論集（日本評論社）152頁参照。なお、興津教授も、本意見書のテーマである原告適格論についてはこれを肯定する立場である（同論文171頁）。

22) 保護範囲要件を関連法規の考慮で拡張している。

は、事業主のメリットシステムを通じて確保される、労働災害防止のインセンティブに考慮が及んでいないという点で誤っている。メリット制は、事業主を、労働保険率を引き上げられるべき（または引き下げられるべき）地位に置くという個別保護利益を含んでいる²³⁾。

労働災害の多寡に応じて労災保険率に差をつけるメリット制は、労災を惹起させないという事業者、使用者の利益を保障している。被告の読み方は、メリット制に対する社会通念に反するものである。

6 結 語

労働災害を防止するのは主として使用者、事業主の労働環境整備いかんにかかっている。労災認定案件、逆の不認定案件が、裁判所に係属した場合には、裁判所は、使用者、事業主の提供した労働環境にどのような問題があったのかを十分審理することが求められる。それには労使双方の主張、立証が不可欠のことと考えられる。

不認定案件で労働者がその取消訴訟を起こした場合には、それを知った使用者が行政に補助参加することは、前述のレンゴー事件判決（最判平13.2.22）も認めたように可能な手段である。そこで、使用者は補助参加人として訴訟活動を、不十分ながらすることができよう。あるいは、行政事件訴訟法22条の活用もありうるところである。

しかし、本件のような認定事案では、使用者がたとえ認定の事実を知ったとしても、原告適格を認められ訴訟を起こせないならば、上述の労働環境にどのような問題があったのかを使用側から主張立証する機会がないことになる。これは、使用者の裁判を受ける権利の観点からも²⁴⁾、労働環境点検の量質の機会が双方の主張立証の元に行われるべきとする観点からも

23) 労働省・労働保険関係法改正準備室「労災・失保の保険料徴収などの一元化」（健康保険24巻1号（1970年）103頁参照，興津前掲注(21)論文168～169頁参照。

24) 興津前掲注(21)論文170頁，大田前掲注(14)論文41頁など参照。

大きな損失である。

最高裁判例の原告適格拡大の流れは、徐々にではあるが確実である。本件でもその正しい流れの中で、双方が十分に主張立証する機会が与えられることを期待するものである。