

原告適格（第9条関係）についての検討課題

(参照条文)

(原告適格)

行政事件訴訟法第9条 処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴え（以下「取消訴訟」という。）は、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者（処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなった後においてもなお処分又は裁決の取消しによって回復すべき法律上の利益を有する者を含む。）に限り、提起することができる。

これまでの議論及びさらに検討すべき課題

取消訴訟の原告適格について、処分又は裁決の取消を求めるにつき「法律上の利益」を有する者に限り提起することができる」と規定する行政事件訴訟法第9条は、民事訴訟にも通じる訴えの利益の一般原則として当然のことを規定したにすぎないとの指摘がある。

取消訴訟における原告適格について規定する行政事件訴訟法第9条にいう「法律上の利益」に当たるかどうかは、行政法規が当該利益を個別的利益として保護しているかどうかによって決せられるとする「法律上保護された利益説」を採る判例が確立している。

判例の採る「法律上保護された利益」説は、裁判所の運用に客観的基準を与えて、裁判を安定させているという評価がある反面、立法者が取消訴訟の原告適格の有無についての判断基準を与えることを念頭において行政法規を立法するというようなことは、一般には考えにくく、当該法律やその施行令ばかりではなく、ときには施行規則にまで手掛かりを求めて細かい解釈論を展開した末、ようやくにして原告適格の有無が決せられるとい

う、現在の實務にみられる手法からみて、「法律上保護された利益」説は判断の硬直化を招く、との見解もある。

処分の根拠となる行政法規によって保護されている利益に限らず、広く原告適格を認めるべきであるとの見解もある。

検討が必要と思われる問題点

「法律上保護された利益」説は、もともとかなり柔軟性をもったものであり、当該処分の根拠規定のみによって行政事件訴訟法第9条にいう「法律上の利益」の有無を決するような「硬直」したものではないとの指摘についてどのように考えるか。

「法律上保護された利益」説は、原告適格の有無の判断の根拠を実定法に求めるものであり、一面で手堅い方法であるが、他面、個別法律の制定に際して立法者が原告適格の存否まで考えているとは思えず、結局実定法尊重の名の下に社会的妥当性を欠く結論に至りかねないとの批判についてどう考えるか。

「法律上保護された利益」説による解釈運用の硬直化を避けることが必要であるとして、行政事件訴訟法第9条の「法律上の利益」という規定を改めることがその解決策として必要であり、また適当であるといえるか。

わが国の権利救済の法体系全体をみた場合にも、不法行為法を含め他にも「法律上の利益」が権利救済の基準として広く一般に採用されているのではないか。その上で、それぞれの目的に応じて「法律上の利益」の解釈運用がされているとした場合、行政訴訟についてのみ特別の規定をおくことが適当といえるか。

民事訴訟の原告適格について用いられることがある「法律上の利害関係を有していること」という要件との関係をどう考えるか。

参考となる見解及び判例

1 「法律上保護された利益」説の柔軟性と運用の硬直化のおそれについて

「最高裁判所判例解説民事篇平成元年度」23頁（岩淵正紀）（最高裁判所平成元年2月17日第二小法廷判決・民集43巻2号56頁（新潟空港訴訟）の担当調査官による解説）

「取消訴訟の原告適格に関する近時の最高裁判例として重要なものは、最三判昭五三・三・一四民集三二巻二号二一頁（ジュース表示事件）、最一判昭五七・九・九民集三六巻九号一六七九頁（長沼ナイキ基地事件）及び最三判昭六〇・一二・一七判例時報一一七九号五六頁（伊達火力発電所埋立免許事件）の三つである。これらの判例を通して、「法律上保護された利益説」、すなわち、取消訴訟における原告適格について規定する行政事件訴訟法九条にいう「法律上の利益」に当たるかどうかは、行政法規が当該利益を個別的利益として保護しているかどうかによって決せられるとする考え方が揺るぎないものとなった。すなわち、原告適格の有無は、結局は実定法規の解釈によって決まることになる。このような判例の状況について、近い将来変化が生ずるとは考えにくい。また、この立場は、裁判所の運用に客観的基準を与えて、裁判を安定させ、また、関係者の法的安定性を保障し、したがって、権利保護機構としての裁判制度にもっともなじむものであるから、右の基本的枠組み自体を変えることは、賢明ではないだろう。問題とすべきは、現在の実際の訴訟における「法律上保護された利益」説の運用のされ方である。そもそも、行政法規は常に何らかの公益の実現を目的としている反面、特定人の個別的権利利益の保護をその目的として明記しているということは、あまりないはずである。また、立法者が取消訴訟の原告適格の有無についての判断基準を与えることを念頭において行政法規を立法するというようなことは、一般には考えにくい。したがって、当該法律やその施行令ばかりではなく、ときには施行規則にまで手掛かりを求めて細かい解釈論を展開した末、ようやくにして原告適格の有無が決せられるという、現在の実務においてみられる手法には、もともと無理があるのである。要するに、「法律上保護された利益」説には、硬直化しやすい性質が本来内在しているのであり、それを妥当性をもつ法理として今後とも維持していくためには、

その硬直化を防ぐ努力が常に必要であるように思われる。(中略)

最高裁判例における「法律上保護された利益」説は、もともとかなり柔軟性をもったものであり、当該処分の根拠規定のみによって行政事件訴訟法九条にいう「法律上の利益」の有無を決するような「硬直」したものではないように思われる。ところが、最近の一部の下級審裁判例においては、当該処分の根拠条文のみを検討の対象とする傾向がみられ、本件の一、二審判決も、定期航空運送事業免許の免許基準を定めた法一〇一条の規定のみの検討からXの原告適格を否定した。」

2 処分の根拠となった行政法規によって保護されていない反射的利益ないし事実上の利益でも「法律上の利益」となり原告適格を認めるべきであるとする見解(最高裁判所昭和37年1月19日第二小法廷判決・民集16巻1号57頁における池田克裁判官の意見)

「およそ、営業許可は、本来自由なるべき営業に対する禁止を解除しその自由を回復せしめるにとどまり、新たに独占的な財産権を付与するものではない。公衆浴場の営業許可についても、その本質が右のごとき普通一般の営業許可の本質と異なる所以を見出し得ない。もっとも、公衆浴場法は特に配置の適正ということを経営の要件として規定しているので、濫立の防止によって既設業者が経済的利益をうけることは事実であるが、右の規定は、専ら、公衆浴場が国民多数の日常生活に必要欠くべからざる厚生施設であることにかんがみ、公衆衛生の維持・向上を図らうとする公益的見地に出たものであって、直接業者の経済的利益を保護する趣旨に出たものでないことは、本来業者の自由競争に委かざるべき公衆浴場営業を許可制にした同法の立法目的に徴しても、また前述のごとき営業許可の本質からみても、疑を容れないところである。従って、右の規定を有する公衆浴場法の下においても、既設業者のうける利益を、多数説のように一種の法的利益と解することはできず、単なる反射的利益に過ぎないというべきである。

しかし、かように既設業者のうける利益が事実上の利益に過ぎないからといって、新規業者に対して違法に与えられた営業許可により既設業者が甚大な損害を蒙ることがあって

も、これが是正のための法的救済を拒否し、違法な行政処分をそのまま放置しておくことは、新憲法が行政庁の違法な処分に対し広く出訴の途を開いた趣旨を全うする所以でないことを看過してはならない。むしろ、「違法処分ニ由リ権利ヲ侵害セラレタ」者に限り出訴することを許した旧憲法のような規定のない現行行政訴訟制度の下においては、違法な行政処分に対して出訴し得る者は、必ずしも法的権利ないし利益を有する者に限られることなく、事実上の利益を有するに過ぎない者であっても、その利益が一般的抽象的なものではなくして具体的な個人的利益であり、しかも当該違法処分により直接且つ重大な損害を蒙った場合には、その者に対し同処分の取消または無効確認を訴求する原告適格を認めるのを相当とする。本件についてこれをみるのに、上告人らはいずれも公衆浴場を営んでいる者であって、京都府知事が室谷喜作に対して与えた公衆浴場の営業許可が公衆浴場法二条三項に基く京都府公衆浴場法施行条例並びに同条例の実施に関する公衆浴場新設に関する内規に違反するとしてその無効確認を訴求するのであるが、右処分によって侵害されたという上告人らの利益は、事実上のものに過ぎないとはいえ、具体的な個人的利益であり、またその利益の侵害が直接的で、しかもこれにより上告人らが重大な損害を蒙ることは見易いところであるから、上告人らは本件訴訟の原告適格を有するものといわなければならない。」

3 法律に明文の規定がない里道の自由通行権が「法律上の利益」となる可能性を認めた

判例（最高裁判所昭和 62 年 11 月 24 日第三小法廷判決・裁判集民事 152 号 247 頁、訟務月報 34 巻 4 号 700 頁）

この最高裁判決は、里道の利用者が用途廃止処分の取消しを求める原告適格を有するかどうかについて、「本件里道が上告人に個別的具体的な利益をもたらしていて、その用途廃止により上告人の生活に著しい支障が生ずるという特段の事情は認められず、上告人は用途廃止処分の取消しを求めるにつき原告適格を有しないとした原審の認定判断は、原判決挙示の証拠関係及びその説示に照らし、正当として是認することができ」としている。なお、この原判決は次のとおり判断している。「一般に公共用物は、その管理者がこれを

公共の用に供していることの反射的利益として、一般公衆においてこれを利用する自由を享有するにすぎず、右利用をもって法律上保護された利益ということとはできないから、利用者ということのみで公共用物の廃止処分の取消訴訟の原告適格を肯定し得ないことはいうまでもない。しかしながら、公共用財産であっても、特定個人の日常生活に個別性の強い具体的利益をもたらしている、その廃止によって日常生活上著しい支障が生ずるという特段の事情が認められる場合については、その使用利益をもって法的に保護された利益とみて右と別異に解する余地がないではない。そこでこれを本件についてみるに、(中略)前記の特段の事情があるということとはできず、(中略)したがって、本件において、原告が本件用途廃止処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有せず原告適格に欠けることは明らかである。」

里道の用途廃止処分の取消訴訟の原告適格に関するこの判決の位置付けについて、「里道については法律がないから、法律上保護された利益説では、根拠づけられないはずである。」(阿部泰隆「行政訴訟の新しいしくみの提案」第5回検討会資料1、19頁)との指摘がある。なお、村民の村道使用の自由権に対する妨害排除請求に関して、村民各自は、村道に対し、他の村民の有する利益ないし自由を侵害しない程度において、自己の生活上必須の行動を自由に行うべき使用の自由権を有する、とし、村民の村道使用権に対する侵害の継続と妨害排除請求権の成否について、村民の右村道使用の自由権に対して継続的な妨害がなされた場合には、当該村民は、右妨害の排除を請求することができる、と判示した最高裁判所昭和39年1月16日第一小法廷判決(民集18巻1号1頁)がある。

4 法律上の利益の侵害を国家賠償の要件とした判例(最高裁判所昭和43年7月9日第三小法廷判決・判例時報529号51頁)

「民訴法六四九条一項、六五六条、六五七条の規定は、差押債権者に配当されるべき余剰がなく、したがって、差押債権者が執行によつて弁済をうけることができないのにもかかわらず、無益な競売がされるとか、また、優先権者がその意に反した時期に、その投資の不十分な回収を強要されるというような不当な結果を避け、ひいては執行機関をして無意

味な執行手続から解放させる趣旨のものであるから、差押債権者、優先権者および公益を保護することを趣旨とする規定というべきである。そして、右のような前記法条の趣旨に従い、剰余の見込がないため競売手続が取り消され、その結果債務者（競売目的物件の所有者）が当該不動産の所有権を保持することになり、または差押債権者の債権に先きだつ不動産上の総ての負担および手続の費用を弁済してなお剰余を生ずべき価額以上に該不動産が売却されて右負担等を弁済してこれを免れるというような債務者に利益な事態が起こつても、その利益は、同法条を適用した結果生じた事実上の利益にすぎず、債務者が執行手続に同法条の違反があることを主張して請求できる法律上の利益ないし権利とはいえないと解するのが相当である。したがって、これが法律上の利益ないし権利のあることを前提として損害賠償を求めることができるとの上告人らの論旨は理由がないものといわなければならない。」

5 法律上の利害関係を民事訴訟の原告適格の要件とした判例（最高裁判所平成7年2月21日第三小法廷判決・民集49巻2号231頁）

「1 本件訴えは、被上告人らから上告人に対し、上告補助参加人が上告人の代表役員でないことの確認及び上告補助参加人が上告人の代表役員に就任した旨の登記の抹消登記手続を請求するものであるところ、原審は、被上告人らは上告人の氏子であり、上告人の存立、運営について利害関係を有するので、右確認等を求める利益を有するとして、本件訴えにつき被上告人らの原告適格を認め、その請求を認容した第一審判決を維持すべきものと判断した。

2 しかしながら、原審の右判断のうち、本件訴えにつき上告人の氏子にすぎない者にも原告適格を認めた点は、是認することができない。その理由は、次のとおりである。

（一）本件訴えは、被上告人らが、自らの地位ないし権利関係についての確認等を請求するものではなく、上告補助参加人が上告人の代表役員の地位にないことの確認及びこれを前提に前記登記の抹消をそれぞれ請求するものであるから、その訴えの利益、また、したがって原告適格を肯定するには、組織上、被上告人らが上告人の代表役員

の任免に關与するなど代表役員の地位に影響を及ぼすべき立場にあるか、又は自らが代表役員によって任免される立場にあるなど代表役員の地位について法律上の利害關係を有していることを要するものというべきである。」