

主 文

- 1 第1事件に係る訴えのうちモーターボート競走法施行規則8条1項が違法であることの確認を求める部分及び第2事件に係る訴えをいずれも却下する。
- 2 第1事件原告兼第2事件原告らの第1事件に係るその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は第1事件原告兼第2事件原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 第1事件

- (1) 平成12年運輸省令第24号による改正後のモーターボート競走法施行規則8条1項が違法であることを確認する。
- (2) 第1事件被告兼第2事件被告は、第1事件原告兼第2事件原告らに対し、それぞれ5000円及びこれに対する平成17年4月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
(なお、原告らは、訴状の請求の趣旨第1項において、昭和60年運輸省令第29号による改正後のモーターボート競走法施行規則8条1項が違法であることの確認を求めているが、同項は、平成12年運輸省令第24号により改正されているから、訴状の請求の趣旨第1項は、平成12年運輸省令第24号による改正後のモーターボート競走法施行規則8条1項が違法であることの確認を求める趣旨であると解することとする。)

2 第2事件

第2事件処分行政庁が社団法人P1に対して平成17年8月22日付けで別紙計画概要記載の施設についてした、平成12年運輸省令第24号による改正後のモーターボート競走法施行規則8条1項に定める確認を取り消す。

第2 事案の概要

- 1 第1事件は、株式会社P2（以下「P2」という。）がモーターボート競走の勝舟投票券の場外発売場（以下「場外発売場」という。）として、別紙計画概要記載の施設（以下「本件施設」という。）の建設を計画し、第2事件処分行政庁（以下「国土交通大臣」という。）が社団法人P1（以下「P1」という。）に対して平成17年8月22日付けで本件施設について平成12年運輸省令第24号による改正後のモーターボート競走法施行規則8条1項に定める確認をした（ただし、同施行規則のうち同項以外の規定には、平成15年国土交通省令第101号により改正されたものがある。以下、平成12年運輸省令第24号による改正後のモーターボート競走法施行規則（ただし、平成15年国土交通省令第101号により改正された後のもの）を「本件施行規則」という。）ため、本件施設の建設予定地の周辺住民等である第1事件原告兼第2事件原告ら（以下「原告ら」という。）が、場外発売場の位置、構造及び設備に関して国土交通省令告示第1350号（以下「本件告示」という。）で定める基準に適合するものであることについて国土交通大臣の確認を受けなければならない旨定める本件施行規則8条1項は、モーターボート競走法の委任の範囲を超えて制定されたものとして違法であり、仮に、同項がモーターボート競走法の委任の範囲内のものとして制定されたとしても、本件施設は本件施行規則8条1項に定める告示に適合しないなどと主張して、第1事件被告兼第2事件

被告（以下「被告」という。）に対して，同項が違法であることの確認を求める（前記第1の1の(1)。以下，第1事件に係る訴えのうち，同項が違法であることの確認を求める部分を「本件訴え1」という。）とともに，運輸大臣が昭和60年にモーターボート競走法施行規則8条1項を違法に改正して，モーターボート競走法2条1項所定のモーターボート競走の施行者（以下「施行者」という。）が場外発売場を設置することができることを前提に，施行者の設置に係る場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという違法な制度を設け，それ以降の運輸大臣が上記制度の改廃を怠ってきた上，運輸大臣が平成12年にモーターボート競走法施行規則8条1項を更に違法に改正して，施行者以外の者も場外発売場を設置することができることを前提に，上記制度を施行者以外の者の設置に係る場外発売場も告示に示す基準に適合していることを確認するという制度に拡充したため，P2によって本件施設の建設が計画されたが，原告らは，それによって多大の精神的被害を被った上，国土交通大臣がP1に対して同17年8月22日付けで本件告示に適合していない本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認をし，また，国土交通大臣が，ボートピア推進本部の傘下にある団体が同項に定める確認の申請をしたことから，ほとんど何の審査もせずに同項に定める確認をしたことによって，原告らの精神的被害は更に深刻なものになっている旨主張して，被告に対して，慰謝料として1人当たり5000円及びこれに対する不法行為の後である同年4月19日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める（前記第1の1の(2)。以下，第1事件に係る訴えのうち，国家賠償として慰謝料の支払を求める部分を「本件訴え2」という。）事案である。

第2事件は，原告らが，被告に対し，国土交通大臣がP1に対して同年8月22日付けで本件施設についてした本件施行規則8条1項に定める確認の取消しを求める（前記第1の2。以下，第2事件に係る訴えを「本件訴え3」という。）事案である。

2 関係法令の定め等

別紙1のとおり

3 前提となる事実

本件の前提となる事実は，次のとおりである。なお，証拠若しくは弁論の全趣旨により容易に認めることのできる事実又は当裁判所に顕著な事実は，その旨付記しており，それ以外は，当事者間に争いがない事実である。

- (1) P2は，不動産の賃貸及び管理等を目的として，P3株式会社（以下「P3」という。）が100パーセント出資して設立された会社である。（甲6，7，9）
- (2) P2は，P3の所有に係る別紙物件目録記載1の土地及びP2の所有に係る同目録記載2の土地に場外発売場として本件施設を建設し，本件施設に施行者を誘致し，もって施行者に本件施設を賃貸する旨の計画を立てた（以下，この計画を「本件計画」という。）。（甲1，4，5の1及び2，9）
- (3) P2は，千葉県習志野市に対し，平成16年2月24日，本件計画に同意することを求めた。（甲9，17）
- (4) 平成16年6月4日から同月28日まで開催された習志野市議会第2回定例会は，同日，本件計画に賛成する旨の陳情を採択し，本件計画に反対する旨の陳情及び請願を採択せず，本件計画に関する意見書を可決した。習志野

市は、同年4月1日、庁内に場外舟券発売場検討プロジェクトを発足させて検討を重ねていたが、同年8月27日、庁議において、本件計画を容認する旨決定し、習志野市は、P2との間において、同月30日、「(仮称) 1設置に関する協定書」と題する書面を取り交わした。社団法人P4は、習志野市に対し、同日、本件施設を賃借する施行者としてP5組合及びP6組合を推薦した。習志野市長は、同月31日、定例記者会見において、本件計画を容認する旨発表し、同年9月1日、上記発表を報道する記事が新聞に掲載された。習志野市は、同日、本件計画を容認した習志野市長の基本的な考え方を広報習志野臨時号及び習志野市のホームページに掲載した。同月3日から同月30日まで開催された習志野市議会第3回定例会は、同日、本件計画に反対する旨の陳情及び請願をいずれも採択しなかった。習志野市は、P5組合及びP6組合との間において、同年11月15日、「(仮称) 1設置に関する協定書」と題する書面を取り交わした。(甲9, 10の1及び2, 11, 弁論の全趣旨)

(5) 原告らは、平成17年3月31日、第1事件として、本件訴え1、本件訴え2及び国土交通大臣が本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認をしてはならない旨を命ずることを求める差止めの訴えを提起した。(当裁判所に顕著な事実)

(6) P1は、本件施設を使用する施行者をP5組合及びP6組合として、国土交通省関東運輸局千葉運輸支局を通じて、国土交通大臣に対し、平成17年8月12日、本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認を求める旨の申請をした(以下、この申請を「本件申請」といい、本件申請に係る申

請書を「本件申請書」という。)。(乙19)

(7) 国土交通大臣は、P1に対し、平成17年8月22日付けで、本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認をし(以下、この確認を「本件確認」という。)、その旨をP1に通知した。(乙21)

(8) 原告らは、平成17年9月14日、行政事件訴訟法19条1項に基づき、第2事件として本件確認の取消しを求める本件訴え3を第1事件に係る訴えに併合して提起した。(当裁判所に顕著な事実)

(9) 原告らは、平成17年12月14日の本件第4回口頭弁論期日において、第1事件のうち、前記(5)の差止めの訴えを取り下げた。(当裁判所に顕著な事実)

4 本案前の争点

(1) 本件訴え1に関する本案前の争点は、本件訴え1の適否であり、具体的には、本件訴え1が法律上の争訟に該当するか、本件訴え1が行政事件訴訟法4条に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に該当するか、本件訴え1に確認の利益があるかである。

(2) 本件訴え3に関する本案前の争点は、本件訴え3の適否であり、具体的には、本件訴え3において取消しの対象である本件施行規則8条1項に定める確認が行政事件訴訟法3条2項に規定する「行政庁の処分」に該当するか、原告らに本件訴え3についての原告適格があるかである。

5 本案の争点

(1) 本件訴え1に関する本案の争点は、本件施行規則8条1項は、モーターボート競走法の委任の範囲を超えて制定されたものとして違法であるかである。

(2) 本件訴え 2 に関する本案の争点は、運輸大臣が昭和 60 年に昭和 57 年施行規則 8 条を違法に改正して、施行者が場外発売場を設置することができることを前提に、施行者の設置に係る場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという違法な制度を新設する昭和 60 年施行規則 8 条 1 項を定め、その後の運輸大臣が上記制度の改廃を怠り、運輸大臣が平成 12 年に同項を改正して、施行者以外の者も場外発売場を設置することができることを前提に、上記制度を施行者以外の者の設置に係る場外発売場も告示に示す基準に適合していることを確認するという制度に拡充する本件施行規則 8 条 1 項を定めた上、国土交通大臣が P 1 に対して同 17 年 8 月 22 日付けで本件施設について同項に定める確認をしたこと（以下、以上一連の行為等を「本件行為 1」という。）は、国家賠償法上違法であるか、本件行為 1 について昭和 60 年以降の運輸大臣及び国土交通大臣には過失があるか、仮に、本件施行規則 8 条 1 項が適法であったとしても、国土交通大臣が本件告示に定める基準に適合しない本件施設について本件確認をしたという点、及びポートピア推進本部の傘下にある団体が本件申請をしたことから、国土交通大臣がほとんど何の審査もせずに本件確認をしたという点において、国土交通大臣が本件確認をしたこと（以下「本件行為 2」という。）は、国家賠償法上違法であるか、本件行為 2 について国土交通大臣には過失があるか、本件行為 1 又は本件行為 2 によって原告らが被った損害の有無及び額である。

(3) 本件訴え 3 に関する本案の争点は、本件確認の適法性であり、具体的には、本件施設は本件告示に適合しているか、本件申請は本件施設の所在する

習志野市の自治会等の同意を得てされたものか、国土交通大臣は本件申請について現地調査を含む十分な調査を実施すべきであったか、本件申請をしてから本件確認がされるまでが短期間であったのは、本件申請に先立ってポートピア推進本部において本件申請についての実質的な審議がされていることを国土交通大臣が勘案したことによるものであるか、また、そのことを理由に本件確認は違法であるかである。

6 本案前の争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 原告らの主張

別紙 2 のとおり

(2) 被告の主張

別紙 3 のとおり

7 本案の争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 原告らの主張

別紙 4 のとおり

(2) 被告の主張

別紙 5 のとおり

第 3 当裁判所の判断

1 本件訴え 1 に関する本案前の争点（本件訴え 1 が法律上の争訟に該当するか。）について

- (1) 裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」として裁判所の審判の対象となるのは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、法令の適用により終局的に解決することができるものに限ら

れる（昭和27年10月8日大法廷判決，最高裁昭和25年(オ)第238号同27年10月31日第二小法廷判決・民集6巻9号926頁，最高裁昭和61年(オ)第943号平成元年9月8日第二小法廷判決・民集43巻8号889頁，平成3年4月19日第二小法廷判決参照）。

(2)ア 法令は，通常，一般的又は抽象的な規範を定立するにすぎないから，法令自体が具体的な特定の内容を有する場合や，法令の内容自体は抽象的であるが，その直接の効果として個人の具体的な権利義務に影響を及ぼす場合等でない限り，法令自体の適法性を争う訴えは，当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争に当たらないという点において，裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たらないというべきである。

イ 本件施行規則8条1項に定める確認は，場外発売場を設置しようとする者が，設置を計画している場外発売場について，同項に定める確認を求め旨の申請をし，国土交通大臣が，当該申請に係る場外発売場が本件告示に定める基準に適合するものであることを確認するというものであるから，同項は，同項に定める確認の申請をした者と，当該申請に係る場外発売場が本件告示に定める基準に適合するものか否かを判断する国土交通大臣との間において，当該申請に係る場外発売場の適否をめぐる法律関係を専ら規律する規定であるから，本件施行規則8条1項が，特定の当事者を念頭に置いており，具体的な特定の内容を有するものということとはできない。

そして，原告らは，本件施設について同項に定める確認がされると，それによって，原告らが，本件施設の周辺住民等として，健康，教育環境，

生活環境及び地域環境の破壊並びに財産的被害などといった広範で深刻かつ回復不可能な被害を被ることになる旨主張しているものの、同項は、同項に定める確認の申請に係る場外発売場の周辺住民等に対し、原告らの主張に係る上記被害を受忍することを義務付ける効果を生ずる旨規定していない。また、本件施行規則には、その8条1項に定める確認の申請に係る場外発売場の周辺住民等に対し、原告らの主張に係る上記被害を受忍することを義務付ける効果を生ずると解する根拠となるべき規定も見当たらない。さらに、本件施行規則には、8条1項に定める確認について、当該確認の対象とされた場外発売場の周辺住民等に何らかの義務を課し、若しくは同人らの権利を一定の範囲において制限する旨定めた規定、又はそのように解する根拠となるべき規定も見当たらない。したがって、同項が、その直接の効果として同項に定める確認の申請に係る場外発売場の周辺住民等の具体的な権利義務に影響を及ぼすものということとはできない。

ウ これに対し、原告らは、P2が本件施設の設置及び場外発売場としての開業を計画中であることを知って、P2が計画中の本件施設がその計画どおりに設置され、場外発売場として開業すると、原告らは、本件施設の周辺住民等として、健康、教育環境、生活環境及び地域環境の破壊並びに財産的被害などといった広範で深刻かつ回復不可能な被害を被ることになり、また、本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認がまだ申請されておらず、本件施設の設置及び場外発売場としての開業が計画されているにとどまっている状況であっても、原告らは、そのような計画があることによって、今後多大の損害を受ける不安に直面し、多大の精神的損害

を被っている上，その後，国土交通大臣が平成17年8月22日付けで本件施設について本件確認をしたことを受けて，原告らの精神的損害は更に深刻なものになっていることを理由に，本件施設の周辺住民等原告らと国土交通大臣との間において本件施設が本件告示に定める基準に適合するものであるか否かをめぐる具体的な紛争が存在している旨主張している。

しかし，原告らの主張に係る上記精神的損害は，本件施行規則8条1項の規定又は本件施行規則に定める同項以外のいずれかの規定の直接の効果として生じるものではなく，同項の規定に基づいて本件施設について国土交通大臣が同項に定める確認をしたこと又は同項の規定があることを前提にP2が本件計画を立てたことによって生じたものであるから，原告らの主張に係る上記精神的損害の発生をもって，同項がその直接の効果として同項に定める確認の申請に係る場外発売場の周辺住民等の具体的な権利義務に影響を及ぼすものであるということとはできない。

エ 以上によれば，本件訴え1は，原告らと国土交通大臣との間における具体的な紛争を離れて，裁判所に対して，本件施行規則8条1項の規定が違法であるか否かの判断を求めるものに帰し，裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たらないというべきである。

(3)ア これに対し，原告らは，平成17年9月14日大法院判決は，平成10年法律第47号による改正後の公職選挙法が違法であることの確認を求める訴えが法律上の争訟に当たることを前提としていること，行政立法自体を直接確認の対象とする訴えが法律上の争訟に当たらないと解することは，国家賠償請求や差止請求では法律上の争訟であることが異論なく認

められていることとの均衡を失することを理由に，本件訴え 1 は法律上の争訟に当たる旨主張する。

イ しかし，平成 17 年 9 月 14 日大法院判決は，平成 10 年法律第 47 号による改正後の公職選挙法が違法であることの確認を求める訴えが当然に法律上の争訟に当たることを前提としておらず，原告らは，平成 17 年 9 月 14 日大法院判決を正解していないものである。

ウ また，行政立法自体を直接確認の対象とする訴えが法律上の争訟に当たらないと解することと，国家賠償請求や差止請求では法律上の争訟であることが異論なく認められていることとは，何ら均衡を失するものではない。

エ したがって，原告らの前記アの主張は採用することができない。

(4) そうすると，本件訴え 1 は，その余の点について判断するまでもなく，不適法な訴えであるというべきであるから，却下を免れない。

2 本件訴え 3 に関する本案前の争点（本件訴え 3 において取消しの対象である本件施行規則 8 条 1 項に定める確認が行政事件訴訟法 3 条 2 項に規定する「行政庁の処分」に該当するか。）について

(1) まず，モーターボート競走法が場外発売場の設置を禁止しているか否かについて検討する。

ア モーターボート競走法は，競走を行う場所（5 条）及び勝舟投票券の発売方法等（8 条，9 条及び 9 条の 2）について定めるのみで，勝舟投票券の発売場所について何らの定めも置いておらず，勝舟投票券の発売場所の秩序維持に関する定めも置いていないこと，証拠（甲 45，46，48，50，52，乙 1，2，6，7）によると，（i）モーターボート競

走法の制定当時は、ボートやモーターの性能が悪く、個別の性能の差も大きかったため、勝舟投票券の購入に際しては、購入者自身がボートやモーターを確認してから勝舟投票券を購入するという方法を採用する必要があったこと、(i i) 同法 1 条に定める趣旨には、「海事思想の普及及び観光に関する事業」が挙げられ、同法が審議された際には、競走場に集まることによって海事思想の普及及び観光に関する事業の振興を図ることが同法の目的であることが何度も強調されており、そのため、同法の目的の 1 つである海事思想の普及を図るためには、ファンが競走場に入場して水やボート等に親しむことができるような方法で実施する必要があったこと、(i i i) 勝舟投票券の場外発売を行おうとしても、同法の制定当時には、場外発売場で勝舟投票券を購入した者に競走場におけるモーターボート競走の様子を即時に見せる手段はなかったこと、(i v) 同法の制定当時は、勝舟投票券の売上げの状況が厳しいことが予想され、競走場そのものの整備を進める必要があったため、場外発売場に係る経費を節約する必要があり、また、勝舟投票券の場外発売を行おうとしても、集計結果の伝達の手段が未発達で、集計に非常に時間を要するため、発売締切時間も相当に早い時間にならざるを得ず、売上の的にも大きな成果を期待することができない状況にあったことが認められることを総合すると、同法の制定当時の状況の下では、勝舟投票券の購入者がモーターボート競走やその競走に現れる船舶の性能を直接見ない態様で単に勝舟投票券のみを競走場で発売することは、モーターボート等の製造事業の振興や海事思想の普及等という同法の趣旨(1 条) から見ておよそ許容し得なかったものであり、したがっ

て、勝舟投票券は、専ら競走場において発売することを当然の前提としていたために、同法は、勝舟投票券の発売場所について何らの定めを置いておらず、勝舟投票券の発売場所の秩序維持に関する定めも置いていなかったものというべきである。

イ しかし、証拠（乙6，8）及び弁論の全趣旨によると、（i）「勝舟投票券の発売所は、当該競走場外に設置してはならない。」と規定していた昭和26年施行規則8条は、昭和57年施行規則8条1項に引き継がれるとともに、競走場内に他の競走場で行われる競走の勝舟投票券の発売場を設置することができる旨定めた同条2項が新設されたが、この改正は、
<A>当時、競輪では場外発売場の車券の売上げが年々増加傾向にあり、競馬では馬券の売上げの60パーセントから70パーセントが場外発売場の売上げとなっていた現状から、モーターボートについても競走場外における勝舟投票券の発売を一部認めるのがモーターボート競走法1条にいう「地方財政の改善」という目的に資すると考えられたこと、
コンピューターによる集計結果の伝達的手段が発達し、場外発売を行ったとしても、勝舟投票券の発売締切りを本場と同じタイミングで実施することが可能となったこと、
<C>海事思想の普及は、同法の1つの重要な目的であるが、テレビや通信が発達してきたことから、競走場に赴かないで勝舟投票券を購入したとしても、海事思想の普及という同法の目的に反するとはいえないし、競走場間における場外発売が地方財政の改善等に資するところが大きいことからすると、全体としてみれば、競走場間における場外発売を認める方が、同法の趣旨及び目的を最もよく体現すると考えられることを勸

案した結果，行われたものであること，（ i i ）その後，施行者が場外発売場を設置することができることを前提に，昭和 5 7 年施行規則 8 条が廃止されて，施行者の設置に係る場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認する旨定めた昭和 6 0 年施行規則 8 条が新設されたが，この改正は，<A>勝舟投票券の売上げが向上し，ボートやモーターの性能の改善が図られ，映像装置等の普及により情報化が進展したことから，昭和 2 6 年施行規則 8 条において場外発売場の設置を禁じていた理由が消滅したこと，場外発売場を設置することによって，ノミ行為の防止，競走場内の混雑緩和等が図られるとともに，競走場に行けないファンに対するサービスの向上が図られること，<C>ファンに対するサービスの向上により，勝舟投票券の売上げの増加が見込まれる結果，地方財源の改善等といったモーターボート競走法の目的の達成に寄与することができることを勘案して，一定の基準を満たした場外発売場を設置することは，同法の趣旨及び目的に合致すると考えられた結果，行われたものであることが認められ，そうすると，ボートやモーターの性能が向上し，個別の性能の差がほとんどなくなれば，勝舟投票券の購入に際して，購入者自身がボートやモーターを確認してから勝舟投票券を購入するという方法を採用する必要はないことになり，また，場外発売場で勝舟投票券を購入した者に競走場におけるモーターボート競走の様子を即時に見せる手段を講ずることができるようになれば，勝舟投票券の場外発売は，海事思想の普及という同法の趣旨（ 1 条）には抵触しないということができると， 証拠(甲 4 5 から 5 1 まで，乙 1 ， 2)によると，同法が第 1 0 回国会の衆議院運輸委員会及び参議院運

輸委員会において審議された際に、同法においては競走場外での勝舟投票券の発売を一切認めないものとするを前提に審議されていたことは全くうかがわれないこと、仮に、同法それ自体が、勝舟投票券の購入者がモーターボート競走やその競走に現れる船舶の性能を直接見ない態様で単に勝舟投票券のみを競走場外で発売することは、モーターボート等の製造事業の振興や海事思想の普及等という同法の趣旨（1条）から見て、将来においても一切許容し得ないとしていたとすれば、同法において、「勝舟投票券の発売所は、競走場外に設置してはならない。」旨定めればよく、また、その旨定めることは可能であったにもかかわらず、同法にはその旨の定めはなく、かえって、昭和26年施行規則8条は、「勝舟投票券の発売所は、当該競走場外に設置してはならない。」と規定していることを総合すると、モーターボート競走法が、将来におけるモーターボートの製造技術の向上や電気通信技術の発達等を全く考慮に入れずに、勝舟投票券の購入者がモーターボート競走やその競走に現れる船舶の性能を直接見ない態様で単に勝舟投票券のみを競走場外で発売することは将来においても一切許容し得ないとしていたと断言することはできない。

そして、弁論の全趣旨によると、自転車競技法の制定当初には、場外車券売場の設置について自転車競技法には何らの定めも置かず、自転車競技法施行規則において場外車券売場の設置を許容する旨の定めが置かれ、また、小型自動車競走法の制定当初には、場外車券売場の設置について小型自動車競走法には何らの定めも置かず、小型自動車競走法施行規則において場外車券売場の設置が禁止されており、このように自転車競技法も小

型自動車競走法も、法律それ自体においては場外車券売場の設置を禁止しておらず、法律の委任を受けた省令において場外車券売場の設置を認めたり禁止したりしていたことが認められること、証拠（甲45、48、乙1から4まで）によると、モーターボート競走法が第10回国会の衆議院運輸委員会及び参議院運輸委員会並びに衆議院本会議及び参議院本会議において審議された際に、同法は自転車競走法及び小型自動車競走法と同一の仕組みである旨説明されていたことが認められること、自転車競技法及び同法施行規則、小型自動車競走法及び同法施行規則並びにモーターボート競走法及び同法施行規則を子細に検討しても、モーターボート競走法が自転車競走法及び小型自動車競走法とは同一の仕組みではないと認める根拠となるべき規定は見当たらず、また、本件全証拠を精査しても、モーターボート競走法が自転車競技法及び小型自動車競走法とは同一の仕組みではないことを認めるに足る証拠はないことも勘案すれば、モーターボート競走法は、競走場外における勝舟投票券の発売を禁止しておらず、同法においてこれを規制していないと認めるのが相当である。

ウ これに対し、原告らは、昭和29年に「ノミ行為」に対する罰則規定の新設が審議されたときの議事の経過を記録した第19回国会参議院運輸委員会会議録第28号（甲52、乙7）によると、説明員は、モーターボート競走法が競走場外での勝舟投票券の発売を禁止している旨説明していること、モーターボート競走について勝舟投票券の場外発売が許されないことは、昭和57年当時の関係者の間でも認識されていた（甲58）ことを根拠に、モーターボート競走法は、勝舟投票券を競走場外で発売する

ことを想定していなかった旨主張する。

確かに、証拠（甲52、58、乙7）によると、上記及びの事実を認めることができるが、上記及びの事実があった当時には、昭和26年施行規則8条及び昭和57年施行規則8条1項によって、場外発売場の設置が禁止されていたのであるから、そのことを前提とした説明及び認識であるとも考えることもできるのであって、そうであるとすれば、上記及びの事実を根拠に、モーターボート競走法が勝舟投票券を競走場で発売することを想定していなかったということとはできない。

そして、他に、上記イの判断を左右するに足りる証拠はない。

(2) 次に、モーターボート競走法は場外発売場の設置の可否を省令に委任しているか否かについて検討する。

ア (i) モーターボート競走法22条の9第2項の「この法律を施行するため必要があると認めるときは」にいう「施行」、同法22条の11の「この法律の施行を確保するため必要があると認めるときは」にいう「施行」及び同法25条1項の「この法律の施行に必要な限度内において」にいう「施行」とは、いずれも法令の効力を現実に発生させるという意味ではなく、同法に定める規定を実際に実施するという意味で用いられていると解されること、(ii) 一般に「施行」には、法令の効力を現実に発生させるという意味のほかに、実地に行うという意味があることに照らすと、同法26条にいう「その他この法律の施行に関し必要な事項」とは、同法に定める規定を実際に実施するために必要な事項をいうものと解するのが相当であること、勝舟投票券をどのような場所で発売するかは、勝舟投

票券の発売について定めた同法 8 条， 9 条及び 9 条の 2 の規定に関する事項であることを総合すれば，勝舟投票券をどのような場所で発売するかは，勝舟投票券の発売について定めた同法 8 条， 9 条及び 9 条の 2 の規定に関する事項として，同法 26 条にいう「その他この法律の施行に関し必要な事項」に含まれるというべきである。

イ なお，証拠（乙 1 [6 頁]， 2 [1 頁]）によると，衆議院議員坪内八郎が，モーターボート競走法の提案理由について，「なお余り細部まで規定するのも，いたずらに法案を複雑にすると考えまして，地方公共団体が競走会に競走の実施を委任することに関する事項，競走場，選手，競走用モーターボート，審判員の適格基準といったような法律の施行に必要な事項は，主管省となっております運輸省当局が省令として定めることとして」いる旨発言していることが認められるが，この発言は，モーターボート競走法 26 条の「その他この法律の施行に関し必要な事項」に何が含まれるかについて，その内容を限定する趣旨で発言したものであるとは認め難いから，上記アの判断を左右するものではない。他に，上記アの判断を左右するに足りる証拠はない。

ウ そして，前示のとおり，モーターボート競走法は，競走場外における勝舟投票券の発売を禁止しておらず，同法においてこれを規制していないのであり，昭和 26 年施行規則 8 条は，「勝舟投票券の発売所は，当該競走場外に設置してはならない。」と規定しているから，モーターボート競走法は，場外発売場の設置の可否を，勝舟投票券の発売について定めた同法 8 条， 9 条及び 9 条の 2 の規定に関する事項として，省令に委任したもの

と認めるのが相当である。

(3) さらに、本件施行規則 8 条 1 項がモーターボート競走法の委任の趣旨に反するものであるか否かについて検討する。

ア 競馬法による勝馬投票券、自転車競技法による車券、小型自動車競走法による勝車投票券及びモーターボート競走法による勝舟投票券を発売する行為は、本来であれば、いずれも富くじ罪（刑法 187 条 1 項）に該当する違法な行為であるが、財政政策的理由などにより、上記各法律によって適法化されている。したがって、勝馬投票券、車券、勝車投票券及び勝舟投票券をどのような場所においてどのような施設を設置してどのような方法によって販売するかは、本来勝馬投票券、車券、勝車投票券及び勝舟投票券を販売しようとする者が自由に決め得ることではなく、上記各法律又はその委任を受けた政令又は省令において定められた方法に従って行われるべきものであり、上記各法律又はその委任を受けた政令若しくは省令において定められた方法に従った場合にのみ、勝馬投票券、車券、勝車投票券及び勝舟投票券を販売することが可能となる。

イ(ア) 当裁判所に顕著な事実のほか、証拠（乙 5）及び弁論の全趣旨によると、（ i ）競馬法の制定当初には、競馬場及び場外設備の設置は自由であるとして、競馬場の設置は報告で足りるものとされ（競馬法施行令 4 条）、同法施行令 5 条に場外設備を設置する場合の措置に関する定めが置かれるのみであり、また、（ i i ）自転車競技法の制定当初には、競輪場及び場外車券売場の設置は自由であるとして、競輪場の設置は登録で足りるものとされ（昭和 27 年法律第 220 号による改正前の自転

車競技法 5 条) , 自転車競技法施行規則に場外車券売場の設置を許容する旨の定めが置かれるのみであり , また , (i i i) 小型自動車競走法の制定当初には , 小型自動車競走場の設置は自由であるとして , 小型自動車競走場の設置は登録で足りるものとされ (昭和 3 2 年法律第 1 6 9 号による改正前の小型自動車競走法 8 条) , 場外車券売場の設置は小型自動車競走法施行規則において禁止されていたが , (i) 現在は , 中央競馬会の競馬場は , 競馬法 2 条及び競馬法施行規則 1 条に定める 1 0 箇所とされ , 地方競馬の競馬場は , 農林水産大臣が関係都道府県及び関係指定市町村の意見を聴いて競馬法 1 9 条に規定する数の範囲内で指定した競馬場とされ (競馬法施行令 1 7 条 1 項) , 場外設備の設置は , 中央競馬においても地方競馬においても農林水産大臣の承認を要するものとされ (同法施行令 2 条 1 項 , 1 7 条の 7 , 同法施行規則 5 9 条) , また , (i i) 自転車競技法の昭和 2 7 年の改正によって , 競輪場及び場外車券売場の設置は通商産業大臣 (平成 1 3 年 1 月 6 日の省庁再編により通商産業省は経済産業省となったので , 現在は経済産業大臣) の許可を要することに改められ (昭和 2 7 年法律第 2 2 0 号による改正後の自転車競技法 3 条 , 4 条 1 項から 3 項まで , 同法施行規則 1 5 条 1 項) , また , (i i i) 小型自動車競技法の昭和 3 2 年の改正によって , 小型自動車競走場の設置は通商産業大臣 (現在は経済産業大臣) の許可を要することに改められ (昭和 3 2 年法律第 1 6 9 号による改正後の小型自動車競走法 5 条) , 小型自動車競走法施行規則の昭和 6 1 年の改正によって , 場外車券売場の設置が自由であるとして , いったんは場外車券売

場を設置する場合の措置に関する定めが新設された（同規則 5 条）が、小型自動車競走法の平成 14 年の改正によって、場外車券売場の設置は経済産業大臣の許可を要することに改められている（平成 14 年法律第 9 号による改正後の小型自動車競走法 6 条の 2 第 1 項から 3 項まで、同法施行規則 12 条 1 項）こと、勝馬投票券、車券又は勝車投票券の購入者及び観客がそれぞれ多数集まることが予想される競馬場、競輪場又は小型自動車競走場においては、上記購入者等の安全の確保等の観点から何らかの規制を及ぼす必要があるものと考えられ、また、上記購入者等がそれぞれ多数集まることが予想される場外設備又は場外車券売場においても、上記購入者等の安全の確保等の観点から何らかの規制を及ぼす必要があるものと考えられることから、競馬、競輪及び小型自動車競走においては、競馬場、競輪場及び小型自動車競走場であれ、場外設備及び場外車券売場であれ、その設置には許可を要するものとされたことが認められる。

そうすると、勝馬投票券、車券及び勝車投票券をどのような場所においてどのような施設を設置してどのような方法によって販売するかは、昭和 60 年施行規則 8 条及び本件施行規則 8 条の制定当時には、小型自動車競走における場外車券売場を除いて、競馬法を所管する農林水産大臣並びに自転車競技法及び小型自動車競走法を所管する通商産業大臣の各許可に係らせられており、小型自動車競走における場外車券売場についても、その後、小型自動車競走法を所管する経済産業大臣の許可に係らせられることになったということになる。

(イ) これに対し、モーターボート競走においては、前記認定事実及び弁論の全趣旨によると、競走場については、モーターボート競走法の制定当初には、その設置は自由であるとして、登録で足りるものとされていた（昭和32年法律第170号による改正前のモーターボート競走法6条）が、モーターボート競走法の昭和32年の改正によって、競走場の設置は運輸大臣（平成13年1月6日の省庁再編により運輸省は建設省、国土庁及び北海道開発庁と共に統合されて国土交通省となったので、現在は国土交通大臣）の許可を要することに改められた（昭和32年法律第170号による改正後のモーターボート競走法4条）のに対し、場外発売場については、モーターボート競走法の制定当初には、その設置はモーターボート競走法施行規則において禁止されていた（昭和26年施行規則8条、昭和57年施行規則8条1項）が、モーターボート競走法施行規則の昭和60年の改正によって、場外発売場の設置の禁止が改められ、施行者はその設置しようとする場外発売場が運輸大臣の定める基準に適合するものであることについて運輸大臣の確認を受けなければならない旨の定めが新設され（昭和60年施行規則8条1項）、さらに、平成12年の改正によって、施行者に限らず場外発売場を設置しようとする者はその設置しようとする場外発売場が運輸大臣（現在は国土交通大臣）の定める基準に適合するものであることについて運輸大臣（現在は国土交通大臣）の確認を受けなければならない旨の定めが改められている（本件施行規則8条1項）こと、競走場においては勝舟投票券の購入者等が多数集まることが予想され、上記購入者等の安全の確

保等の観点から何らかの規制を及ぼす必要があるものと考えられることから、競走場の設置には、競馬場、競輪場及び小型自動車競走場並びに場外設備及び場外車券売場の場合と同様に、許可を要するものとされたことが認められる。

そして、場外発売場においても、勝舟投票券の購入者等が多数集まることが予想されることから、上記購入者等の安全の確保等の観点から何らかの規制を及ぼす必要があるものと考えられる点においては競走場と異なるところはないものと考えられることも勘案すれば、モーターボート競走法が昭和32年の改正前には競走場の設置には国土交通大臣の許可を要せず、登録で足りるものとされていたことから、同法が場外発売場の設置に関する事項をモーターボート競走法施行規則に委任するに当たっては、将来同施行規則において場外発売場の設置を認める場合には、場外発売場の設置には国土交通大臣の許可を要しないと定めるものとして委任する趣旨であったということ是可以するが、モーターボート競走法が昭和32年の改正によって競走場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可を要するものに改められた以上、同法が場外発売場の設置に関する事項をモーターボート競走法施行規則に委任するに当たっては、将来同施行規則において場外発売場の設置を認める場合には、場外発売場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可又はこれに準ずる処分を要すると定めるものとして委任する趣旨に改められたものとするのが合理的である。

(ウ) また、場外発売場が設置されるまでの手続の流れ及び運用の実態に

ついて、証拠（甲1，16，17，42〔1枚目〕，43〔1枚目〕，44，乙16から18まで）及び弁論の全趣旨によると，本件通達1の2の(1)は，「場外発売場の位置，構造及び設備の基準（昭和60年運輸省告示第392号。…(略)…）は，最小限の基準を示したものであるので，当該基準に定められていない事項についても，周辺地域との調和，周辺住民の利便の増進又は警備，防犯上の観点等から必要と考えられる施設を設置するよう場外発売場を設けようとする者を指導すること。」と定め，同2の(4)は，「確認申請書には，…(略)…地元及び管轄警察との調整がとれていることを証明する書類を添付させること。」と定めていること，本件通達2の4は，「地元との調整については，当該場外発売場の所在する市町村の自治会（又は町内会）の同意，市町村の長の同意及び市町村の議会が反対を議決していないことをもって，地元との調整がとれていることとする。」と定めていること，本件事務連絡の2は，「確認申請書（第1号様式）の提出に併せて，添付資料のほか参考資料として次のものを提出させること。(1) 場外発売場の設置計画から確認申請までの経緯を示す書類 (2) 地元住民の同意取得の経緯を示す書類（第2号様式）（以下省略）」と定め，同3は，「局長通達2(4)の地元との調整が取られていることを証明する書類とは，場外発売場を設けようとする者に対する自治会（又は町内会）の同意書（第3号様式），市町村長の長の同意書等をいう。」と定め，上記第2号様式には，「2 同意取得の経緯」の例として，「(1) 地区の 自治会では，平成 年 月 日に総会を開いて，賛否を諮った結果，賛成 名，

反対 名であったので、同意することを決議した。賛否は、1世帯1名とする。」と記載されていること、場外発売場が設置されるまでの手続の流れは、別紙7のとおりであり、別紙7は、本件通達2に添付されている書面であること、扇千景国土交通大臣及びP7政府参考人は、平成13年6月20日に行われた第151回国会国土交通委員会において、地元との調整が取れていることを証明する書類として、場外発売場の所在する市町村の自治会（又は町内会）の同意、市町村の長の同意及び市町村の議会が反対を議決していないことを証明する書類（以下「本件証明書類1」という。）のうちいずれかの添付を欠いていれば、確認申請書を受理しない取扱いをしている旨答弁し、また、P8国土交通省海事局長も、同17年2月28日に行われた衆議院予算委員会の第8分科会において、場外発売場を設置するには、場外発売場の所在する市町村の自治会（又は町内会）の同意、市町村の長の同意及び市町村の議会が反対を議決していないことが必要である旨答弁していること、本件通達1及び本件通達2並びに上記答弁等によって、場外発売場を設置しようとする者も、場外発売場を設置するには、場外発売場の所在する市町村の自治会（又は町内会）の同意、市町村の長の同意及び市町村の議会が反対を議決していないことが必要であるとの認識を有するようになっていくことが認められる。また、本件通達1及び本件通達2は、確認申請書には、地元との調整が取れていることを証明する書類として、本件証明書類1及び管轄警察との調整が取れていることを証明する書類（以下、「本件証明書類2」といい、本件証明書類1と併せて「本件各

証明書類」という。)の添付を求めているが、扇千景国土交通大臣及び P 7 政府参考人は、本件証明書類 2 の添付を欠いた場合の取扱いについて答弁していないものの、これは、その前後の質問及び答弁の状況(甲 4 2〔1枚目及び2枚目〕を見ると、単に質問されなかったから答弁しなかっただけのことであると考えられる。

そうすると、本件通達 1 及び本件通達 2 においては、本件通達 1 の 2 の(1)及び(4)、本件通達 2 の 4 並びに別紙 7 の各内容は、行政指導として実施されるものであることがうたわれているものの、場外発売場設置の確認申請書に本件各証明書類が添付されていなければ、当該確認申請書を受理しないという運用がされており、その結果、本件各証明書類が整わない限り、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請をすることができず、場外発売場を設置しようとする者が本件各証明書類を取得することが本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請のための要件となっており、上記要件を満たさない限り、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受ける余地はなく、確認が受けられなければ、場外発売場を設置することができないことになっており、そのことは、場外発売場を設置しようとする者において十分に認識しているところであるものと認めるのが相当である。

したがって、本件施行規則 8 条 1 項の運用として場外発売場の設置が事実上国土交通大臣の許可を要するものとされていることは、モーターボート競走法が昭和 3 2 年の改正によって競走場の設置には運輸大臣(現在は国土交通大臣)の許可を要するものに改められた以上、同法が

場外発売場の設置に関する事項をモーターボート競走法施行規則に委任するに当たっては、将来同施行規則において場外発売場の設置を認める場合には、場外発売場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可又はこれに準ずる処分を要すると定めるものとして委任する趣旨に改められたことを裏付けるものといえることができる。

(エ) そして、本件全証拠を精査しても、モーターボート競走法が昭和32年の改正によって競走場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可を要するものに改められたにもかかわらず、同法が場外発売場の設置に関する事項をモーターボート競走法施行規則に委任するに当たっては、将来同施行規則において場外発売場の設置を認める場合には、場外発売場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可又はこれに準ずる処分を要しないと定めるものとして委任する趣旨のままであったことを認めるに足りる証拠はない。

(オ) 以上によれば、モーターボート競走法が昭和32年の改正によって競走場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可を要するものに改められた以上、同法が場外発売場の設置に関する事項をモーターボート競走法施行規則に委任するに当たっては、将来同施行規則において場外発売場の設置を認める場合には、場外発売場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可（講学上の特許）を要すると定めるものとして委任する趣旨に改められたものと認めるのが相当である。

ウ そして、本件施行規則によると、8条1項に定める確認は、設置者の確認申請に対し、設置者が設けようとする場外発売場の位置、構造及び設

備が本件告示が示す基準に適合するものであるという事実を国土交通大臣が確認するという純然たる事実行為として規定されており，また，本件施行規則には，運輸大臣又は国土交通大臣の確認を受けない場合には場外発売場の設置それ自体が禁止される旨を定める明文の規定はないこと，しかし，前示のとおり，勝舟投票券をどのような場所においてどのような施設を設置してどのような方法によって販売するかは，本来勝舟投票券を販売しようとする者が自由に決め得ることではなく，モーターボート競争法又はその委任を受けた本件施行規則において定められた方法に従って行われるべきものであり，同法又はその委任を受けた本件施行規則において定められた方法に従った場合にのみ，勝舟投票券を販売することが可能となること，本件施行規則 8 条 1 項は，設置者が設けようとする場外発売場の位置，構造及び設備が本件告示が示す基準に適合するものであることについて運輸大臣又は国土交通大臣の確認を受けなければならないと定めているから，運輸大臣又は国土交通大臣の確認を受けずに場外発売場を設置することは，モーターボート競争法がおよそ許容しないことであり，また，前示のとおり，本件施行規則 8 条 1 項の運用として場外発売場の設置が事実上国土交通大臣の許可を要するものとされているから，明文の規定がなくとも，本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受けなければ，場外発売場を設置することはできないものとされていること，前記認定事実のとおり，同項の運用として場外発売場の設置が事実上国土交通大臣の許可を要するものとされていることは，場外発売場を設置しようとする者において十分に認識しているところであること，施行者が同項に定める確認を受

けずに設置された場外発売場において勝舟投票券を発売することを前提として開催する競走はモーターボート競走法に反するものということができ、その場合には、国土交通大臣は、当該施行者に対し、同法 22 条の 11 に基づき、当該場外発売場における勝舟投票券の発売の禁止を命ずることができ、また、同法 23 条 1 項に基づき、競走の開催を停止し、又は制限すべき旨を命ずることができるものと解され、国土交通大臣がそのような命令を発した場合には、それによって結果的には本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受けずに設置された場外発売場における勝舟投票券の発売が阻止されることとなることを総合すれば、同項に定める確認は、原則的に禁止された場外発売場の設置を例外的に解除するという法律効果を有する、いわゆる許可（講学上の特許）に当たると解するのが相当である。

エ これに対し、上記ウの に関して、本件施行規則には、同項に定める確認を受けずに場外発売場を設置した者に対して上記確認を受けずに場外発売場を設置したことについての制裁を直接課する規定は存しないのであり、また、モーターボート競走法 22 条の 11 及び 23 条 1 項によると、国土交通大臣は、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受けずに場外発売場が設置された場合には、必ず上記 に掲げた命令を発するとは限らないが、これらは、いずれもモーターボート競走法の委任の趣旨を十分に正解せずに設けられた本件施行規則の不備にすぎないのであり、そのことは、上記確認が許可に当たることを否定する理由にはなり得ない。

(4) 以上によれば、本件施行規則 8 条 1 項に定める国土交通大臣の確認は、行政事件訴訟法 3 条 2 項に規定する「行政庁の処分」に該当すると認めること

ができる。

3 本件訴え3に関する本案前の争点（原告らに本件訴え3についての原告適格があるか。）について

- (1) 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1項にいう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」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、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に当たっては、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すべきであり、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（同条2項参照）（以上につき、平成17年12月7日大法院判決参照）。

(2)ア 証拠(甲15,乙20)によると,本件通達3の1の(1)の は,「文教施設とは,学問又は教育を行う施設であり,学校教育法第1条の学校(小学校,中学校,高等学校,中等教育学校,大学,高等専門学校,盲学校,聾学校,養護学校及び幼稚園)及び同法第82条の2の専修学校をいう。」と定め,同 は,「医療施設とは,医療法第1条の5第1項の病院及び同法第2項の診療所(入院施設を有するものに限る。)をいう。」(ただし,同法第2項は同条第2項の誤記と認める。)と定め,同 は,「『適当な距離』とは,場外発売場が設置されることにより,文教施設及び医療施設に著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超える距離(著しい影響が及ばない範囲の距離)をいい,場外発売場の規模,位置,道路状況,周囲の地理的要因等により大きく異なる。」と定め,同 は,「『著しい支障をきたすおそれがあるか否か』の判断は,当該設置場所が主たる通学路(学校長が児童又は生徒の登下校の交通安全の確保のために指定した小学校又は中学校の通学路をいう。)に面しているか否か,また,救急病院又は救急診療所(都道府県知事が救急隊により搬送する医療機関として認定したものをいう。)への救急車の主たる経路に面しているか否かの状況等を考慮して行うものとする。」と定めていることが認められる。

そして,本件施行規則8条2項で準用する本件施行規則2条2項1号,本件告示第1の1及び本件通達3の1の(1)の から までによると,本件位置基準は,要するに,国土交通大臣が,場外発売場の周辺から2000メートルの区域内にある文教施設及び医療施設の位置及び名称を確認した上で,(i)当該場外発売場の位置が文教施設から適当な距離を有する

か否か，すなわち，学校教育法 1 条の学校及び同法 8 2 条の 2 の専修学校に著しい影響が及ばない範囲の距離を有するか否かを判断し，（ i i ）当該場外発売場の設置場所が，学校長が児童又は生徒の登下校の交通安全の確保のために指定した小学校又は中学校の通学路に面しているか否かの状況等を考慮して，当該場外発売場の位置が文教上著しい支障を来すおそれがあるか否かを判断し，（ i ）当該場外発売場の位置が医療施設から適当な距離を有するか否か，すなわち，医療法第 1 条の 5 第 1 項の病院及び同条 2 項の診療所（入院施設を有するものに限る。）に著しい影響が及ばない範囲の距離を有するか否かを判断し，（ i i ）当該場外発売場の設置場所が，都道府県知事が救急隊により搬送する医療機関として認定した救急病院又は救急診療所への救急車の主たる経路に面しているか否かの状況等を考慮して，当該場外発売場の位置が衛生上著しい支障を来すおそれがあるか否かを判断するものとしているといえることができる。

イ （ i ）モーターボート競走法の趣旨（ 1 条），競走場の設置における公安上及びモーターボート競走の運営上の基準の確保（ 4 条 4 項），競走の実施におけるモーターボート競走の公正かつ安全な実施等（ 6 条 3 項， 1 6 条から 1 8 条まで， 1 8 条の 2 ， 2 2 条の 1 1 ），競走場内における秩序の維持（ 1 7 条， 2 2 条の 1 1 ）に関する規定に照らすと，同法は，モーターボート競走事業の様々な局面における公正かつ円滑な運用，安全及び秩序を確保し，もって収益を公共的な目的に用いることを規定した法律であるといえることができること，（ i i ）前示のとおり，同法は，場外発売場の設置を規制しておらず，場外発売場の設置に関する事項はすべて

国土交通省令に委任しているから，同法には，場外発売場の設置を規制する規定は置かれておらず，したがって，同法には，場外発売場の周辺住民の個々人の個別的利益の保護を直接の目的とした規定はないこと，（ i i i ）同法は，競走場の設置を許可制とし（ 4 条 1 項及び 4 項 ），同項を受けて定められた本件施行規則は，その許可の基準の 1 つとして，「文教施設及び医療施設から適当な距離を有し，文教上又は衛生上著しい支障をきたすおそれのないこと。」を挙げている（ 2 条の 4 第 1 号 ）が，モーターボート競走法は，上記許可の基準を飽くまでも「公安上及び競走の運営上の基準」として位置付けている（ 4 条 4 項 ）こと，（ i v ）本件施行規則 8 条 1 項に反して場外発売場が設置された場合には，施行者は，モーターボート競走法 2 2 条の 1 1 又は同法 2 3 条 1 項に定める事後的規制を受ける可能性があるが，同法 2 2 条の 1 1 が「競走場内の秩序を維持し，競走の公正又は安全を確保し，その他この法律の施行を確保するため」と規定し，同法 2 3 条 1 項が「施行者がこの法律若しくはこの法律に基づく命令若しくはこれらに基づく処分に違反し，又はその施行に係る競走につき公益に反し，若しくは公益に反するおそれのある行為をしたとき」と規定することからすると，上記事後的規制は公益保護の観点に基づく規制であるというべきであることに照らすと，同法に，本件施行規則 8 条 1 項に定める確認において場外発売場の周辺住民等の何らかの権利又は利益を個別的利益として保護する趣旨ないし目的を見いだすことは困難であること，競走場の設置については，その許可の基準の 1 つとして，「文教施設及び医療施設から適当な距離を有し，文教上又は衛生上著しい支障をきたすお

それのないこと。」を挙げ、競走場設置の確認申請書には、「競走場附近の見取図（競走場の周辺から2000メートルの区域内にある文教施設及び医療施設については、その位置及び名称を明記すること。）」の添付を義務付けているのに対し、場外発売場の設置については、適合していることを確認する基準の1つとして、「文教施設及び医療施設から適当な距離を有し、文教上又は衛生上著しい支障をきたすおそれのないこと。」を挙げ、場外発売場設置の確認申請書には、「競走場附近の見取図（競走場の周辺から2000メートルの区域内にある文教施設及び医療施設については、その位置及び名称を明記すること。）」の添付を義務付けており、そうすると、国土交通大臣が行う行為という点では両者は同じく許可であり、許可の基準及び適合していることを確認する基準という点でも全く同じ内容の基準を採用しているところ、競走場の設置における許可の基準は、「公安上及び競走の運営上の基準」と位置付けられている（モーターボート競走法4条4項）ことからすれば、場外発売場の設置において適合していることを確認する基準も、「公安上及び競走の運営上の基準」と位置付けるのが自然かつ合理的であると考えられること、モーターボート競走法にも、本件施行規則にも、場外発売場の設置において適合していることを確認する基準が、場外発売場の周辺住民等の何らかの権利又は利益を個別的利益として保護することをその趣旨ないし目的とするものであると解すべき根拠となるべき規定は見当たらないことを総合すれば、本件施行規則における場外発売場周辺に対する配慮は、当該場外発売場の設置により文教施設及び医療施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避し、それが社

会的に受容されて、モーターボート競走事業の円滑な運営に資することを目的とするものであり、したがって、本件位置基準が、国土交通大臣が前示のとおり判断することを定めることによって保護しようとした利益は、場外発売場が文教施設や医療施設に距離的に近接することによって、これらの施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避するという公益の実現にあるというべきであり、場外発売場の周辺住民等の個別具体的な権利ないし利益の保護を目的としているものではないと解するのが相当である。

したがって、本件位置基準を根拠に、原告らに本件訴え3についての原告適格があるということとはできない。

- (3)ア しかし、前示のとおり、モーターボート競走法が昭和32年の改正によって競走場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可を要するものに改められたことに伴い、同法が場外発売場の設置に関する事項をモーターボート競走法施行規則に委任するに当たっては、将来同施行規則において場外発売場の設置を認める場合には、場外発売場の設置には運輸大臣（現在は国土交通大臣）の許可又はこれに準ずる処分を要すると定めるものとして委任する趣旨に改められたのであるから、本件施行規則において場外発売場の設置について定めるには場外発売場の設置が講学上の特許という意味での許可制であることを明示すべきであったにもかかわらず、本件施行規則8条1項に定める確認は、設置者の確認申請に対し、設置者が設けようとする場外発売場の位置、構造及び設備が本件告示が示す基準に適合するものであるという事実を国土交通大臣が確認するという純然たる事実行為として規定するのみで、本件施行規則は、運輸大臣又は国土交通

大臣の確認を受けない場合には場外発売場の設置それ自体が禁止される旨定める明文の規定を設けていないのであり、前示のとおり、上記確認に関して発せられた通達及びその運用の実態をも参酌すると、運輸大臣又は国土交通大臣の確認を受けない場合には場外発売場の設置それ自体が禁止される旨を黙示的に定めているものと解されるという異例の事態となっているのである。

以上の点を考慮すると、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の取消しを求める訴えにおいて周辺住民等の第三者に原告適格が認められるか否かは、単に上記確認の根拠となる本件施行規則のみならず、上記確認に関して発せられた通達及びその運用の実態をも参酌した上で判断するのが相当である。

イ 前示のとおり、場外発売場設置の確認申請書に本件各証明書類が添付されていなければ、当該確認申請書を受理しないという運用がされており、その結果、本件各証明書類が整わない限り、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請をすることができず、場外発売場を設置しようとする者が本件各証明書類を取得することが本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請のための要件となっており、上記要件を満たさない限り、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受ける余地はなく、確認が受けられなければ、場外発売場を設置することができないことになっている。

ところで、場外発売場が設置されると、場外発売場に多数の者が来場することによって、場外発売場の周辺の風紀が乱れたり、治安が悪化したりすることが懸念され、また、場外発売場に多数の者が自動車で来場するこ

とによって、場外発売場の周辺の道路の交通環境が悪化することが予想されるのであり、このように国土交通大臣が本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を求められている施設は、上記のような不利益をその周辺住民に与えるおそれがある施設であり、場外発売場の設置によってその周辺住民が現実日常生活上重大な支障を被るおそれがある場合には、周辺住民にその日常生活上の重大な支障を甘受させることがないようにすべきものである。

そして、市町村民全体の公益の観点から規制するのであれば、市町村の長及び市町村の議会の同意並びに管轄警察との調整で十分であるにもかかわらず、そのほかに、場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意が本件各証明書類の 1 つとされていること、上記同意に関して確認申請書に添付されるべき地元住民の同意取得の経緯を示す書類には、同意取得の経緯の例として、「(1) 地区の 自治会では、平成 年 月 日に総会を開いて、賛否を諮った結果、賛成 名、反対 名であったので、同意することを決議した。賛否は、1 世帯 1 名とする。」と記載されており、そうすると、世帯ごとに場外発売場の設置の賛否の意向が確認されることも勘案すると、場外発売場の設置の確認申請において場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意を要することとされたのは、上記の点にかんがみ、場外発売場の周辺住民のうち、場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会を構成する住民は、場外発売場の設置によって日常生活上重大な支障を受けるおそれがある者として、その個別的な利益を保護する趣旨に基づくものと考えられる。

そうすると、本件施行規則は、その 8 条 1 項に定める確認に関して発せ

られた通達及びその運用の実態をも参酌すれば、場外発売場の周辺住民のうち、場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会を構成する住民の個別的な利益を保護する趣旨を有するものと解するのが相当である。

さらに、場外発売場の所在地には自治会又は町内会が存在しないものの、当該場外発売場の所在地から極めて至近な位置に自治会又は町内会がある場合には、当該自治会又は町内会を構成する住民は当該場外発売場の設置によって日常生活上重大な支障を受けるおそれがある場合があるといえることができるから、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を定めている本件施行規則は、場外発売場の所在地から極めて至近な位置にある自治会又は町内会を構成する住民の個別的な利益も保護する趣旨を有するものと解するのが相当である。

したがって、国土交通大臣が本件施行規則 8 条 1 項に定める確認をした場外発売場の周辺に居住する住民のうち、当該場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会に所属する者、又は場外発売場の所在地には自治会又は町内会が存在しないものの、当該場外発売場の所在地から極めて至近な位置にあって当該場外発売場の設置によって日常生活上重大な支障を受けるおそれのある自治会又は町内会に所属する者は、当該場外発売場についてされた本件施行規則 8 条 1 項に定める国土交通大臣の確認の取消しの訴えにおいて原告適格を認めることができるというべきものである。

(4) そこで、以上の観点から、原告らに本件訴え 3 についての原告適格があるか否かを検討する。

ア 証拠及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる（認定根拠は、

各事実の後に付記することとする。)。

- a 本件施設の建設予定地である 2 × 番 1 号ほかの北側には 3 線が通っており, 4 駅がある。本件施設の建設予定地から北東に約 1 2 0 メートルの位置には 4 駅南口に面して大規模商業施設である 5 があり, 5 の西隣で, 3 ・ 3 ・ 2 1 号線を挟んで本件施設の建設予定地の北側には 6 がある。(甲 2 , 3 , 弁論の全趣旨)
- b 本件施設の建設予定地及びその周辺には, 住民は 1 人も居住しておらず, 自治会又は町内会は存在しない。(甲 2 3 の 2 , 乙 1 9 [197頁])
- c 3 線の北側には, 7 及び 8 があり, 7 の更に北側には 9 があり, 7 の北西側で 9 の西側には習志野市 1 0 (以下「 1 0 」という。)がある。 7 , 8 , 9 及び 1 0 に居住する住民は, 買物及び飲食の場等として 5 , 6 及びその周辺の施設を広く利用している。(甲 2 , 3 , 2 3 の 2 , 4 1 の 1 及び 2 , 8 5 から 9 2 まで, 9 4 から 9 6 まで, 9 9 , 1 0 0 , 1 0 2 から 1 0 6 まで, 1 0 8 , 1 0 9 , 1 1 1 から 1 1 3 まで, 1 1 6 , 1 1 7 , 1 2 0 から 1 2 2 まで, 1 4 6 から 1 5 2 まで, 1 5 7 , 弁論の全趣旨)
- d (a) 原告 P 9 , 原告 P 1 0 , 原告 P 1 1 , 原告 P 1 2 , 原告 P 1 3 , 原告 P 1 4 , 原告 P 1 5 , 原告 P 1 6 , 原告 P 1 7 , 原告 P 1 8 及び原告 P 1 9 は, いずれも 7 に居住している。
(b) 原告 P 2 0 , 原告 P 2 1 , 原告 P 2 2 , 原告 P 2 3 , 原告 P 2 4 , 原告 P 2 5 , 原告 P 2 6 , 原告 P 2 7 , 原告 P 2 8 , 原告 P 2 9 , 原告 P 3 0 , 原告 P 3 1 , 原告 P 3 2 及び原告 P 3 3 は, いずれも 8

に居住している。

(c) 原告P34は、9に居住している。

(d) 原告P35は、10に居住している。

(e) 原告P36及び原告P37は、いずれも習志野市11に居住している。同市11は、本件施設の設置予定地の北側を通っている3線の更に北側を通っている12線の更に北側にある。

(f) 原告P38は千葉県佐倉市に居住している。

(g) 原告P39は千葉市に居住している。

(甲2, 3, 弁論の全趣旨)

e P40, P41組合, P42町会, P43町会及びP44町会は、いずれも本件施設の建設に同意することができない旨表明している。(甲23の1, 2及び6から11まで)

f 本件施設が場外発売場として営業を行うのは、1年間に350日であり、そのうち300日以内はナイターを開催する予定である。本件施設が平成18年9月27日から同19年3月31日までの間に場外発売場として営業を行うのは184日であり、このうち130日はナイターを開催する予定である。(甲143[資料1の3枚目], 乙19[5枚目])

イ 上記認定事実によると、原告らは、いずれも本件施設の建設予定地である2×番1号ほかに在る自治会又は町内会に所属する者ではない。

ウ また、前記認定事実によると、原告P38は千葉県佐倉市に居住し、原告P39は千葉市に居住し、原告P36及び原告P37はいずれも習志野市11に居住しているから、同原告らは、いずれも本件施設の設置によ

って日常生活上重大な支障を受けるといえることができるほどに、本件施設の建設予定地から極めて至近な位置にある習志野市の自治会又は町内会に所属する者ということとはできない。

エ a さらに、前記認定事実によると、原告らのうち上記ウの4名を除くその余の原告らは、7、8、9又は10のいずれかに居住しているところ、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は4駅を利用するものと考えられるが、本件施設が同駅の南側にあることに照らすと、電車で本件施設を訪れる者が多数3線の北側にある7、8、9及び10をはいかいして、同所の治安や風紀が悪化することは考え難い。

これに対し、証拠(甲141、143)によると、本件施設は平成18年9月27日から場外発売場として営業を開始したこと、P45小学校に通う生徒の保護者は、同年10月4日夕方、3線の北側にある13の近くにある「14」内においてポートピアの舟券やビールの空き缶が散乱しているのを発見したことが認められるが、上記事実だけは、上記判断を左右するには足りない。

また、証拠(甲148)によると、P46は、15競輪場から徒歩約20分の所に住んでいた際に、競輪開催日には特に空き巣が多い旨言われ、現に空き巣が多かった旨供述していることが認められるが、このことだけでは、上記判断を左右するには足りない。

そして、他に、上記判断を左右するに足りる証拠はない。

b また、前記認定事実によると、原告らのうち前記ウの4名を除くその

余の原告らは、本件施設の建設予定地から北東に約120メートルの位置にあって4駅南口に面する5、6及びその周辺の施設を広く利用しているから、同原告らにとっては、5、6及びその周辺の施設は同原告らの生活圏の一部であるといえるところ、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は4駅を利用するものと考えられるから、4駅を降りて本件施設に向かおうとする者は、5、6及びその周辺の施設を利用する者と同所付近において交錯することがあるものと考えられ、また、前記認定事実のとおり、本件施設が場外発売場として営業を行うのは、1年間に350日であり、そのうち300日以内はナイターを開催する予定であるから、交錯する機会も決して少なくないというべきであって、そうすると、4駅を降りて本件施設に向かおうとする者がその来場時又は退場時に4駅及び本件施設並びにそれらの周辺において騒動を起こすなどして上記地域の風紀が乱れたり治安が悪化したりなどすることも考えられないではなく、そのような事態に至るとすれば、同原告らは、本件施設の設置によってその生活圏の一部において平穏が脅かされたといえることができなくはない。

これに対し、後記認定事実のとおり、本件施設の周辺には歩行者誘導、自動車誘導及び巡回警備を目的として合計30人の警備員が配置される予定であるが、上記警備員によって上記地域の風紀の乱れや治安の悪化等を一定程度は防止することができるとしても、これを完全に防止することを期待することはできないと考えられる。

しかし、本件施設の設置によって同原告らの生活圏の一部において上記のような状態が生じたとしても、そのことから直ちに、同原告らが本件施設の建設予定地から極めて至近な位置にあって本件施設の設置によって日常生活上重大な支障を受けるということとはできない。

c そして、他に、原告らのうち前記ウの4名を除くその余の原告らが、本件施設の建設予定地から極めて至近な位置にあって本件施設の設置によって日常生活上重大な支障を受けることを認めるに足りる証拠はない。

オ 以上によれば、原告らは、本件施設の建設予定地から極めて至近な位置にあって本件施設の設置によって日常生活上重大な支障を受けるおそれのある自治会又は町内会に所属する者であるということとはできない。

そうすると、原告らに本件訴え3についての原告適格があると認めるとはできない。

(5)ア これに対し、原告らは、モーターボート競走法20条の2及び9条の2を根拠の1つとして、同法は、場外発売場の周辺にある文教施設及び医療施設の設置者又は利用者のうち、場外発売場の設置によって自己の生活環境が害されるおそれがあるものを保護しようとしているものといえる旨主張する。

イ しかし、モーターボート競走法20条の2は、収益の用途に関する規定であり、同法9条の2は、勝舟投票券の購入及び譲受けに関する規定であるから、上記各規定は、同法が、場外発売場の周辺にある文教施設及び医療施設の設置者又は利用者のうち、場外発売場の設置によって自己の生活環境が害されるおそれがあるものを保護しようとしていることの根拠には

なり得ない。

ウ したがって，原告らの前記アの主張は，採用することはできない。

(6)ア また，原告らは，原告らがいずれも本件施設の建設予定地の周辺に居住する者又は本件の周辺にある文教施設及び医療施設の設置者若しくは利用者のうち，本件施設が建設されて営業が開始することによって具体的な権利利益を侵害される者であるとして，昭和62年11月24日第三小法廷判決及び平成16年法律第84号による行政事件訴訟法の改正の趣旨を根拠に，本件訴え3について原告適格がある旨主張する。

イ しかし，既に判示したとおり，平成17年12月7日大法廷判決に照らし，本件施行規則8条1項に定める確認の根拠となる本件施行規則のみならず，上記確認に関して発せられた通達及びその運用の実態をも参酌した上で検討した結果，上記確認の取消しを求める訴えにおいて原告適格が認められる第三者とは，上記確認に係る場外発売場の周辺に居住する住民のうち，当該場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会に所属する者，又は場外発売場の所在地には市町村の自治会又は町内会は存在しないものの，当該場外発売場の所在地から極めて至近な位置にあって当該場外発売場の設置によって日常生活上重大な支障を受けるおそれのある自治会又は町内会に所属する者に限られると解するのが相当である。原告らの上記アの主張は，平成17年12月7日大法廷判決とは異なる見解に立って，本件施設の建設予定地の周辺に居住する者又は本件施設の周辺にある文教施設及び医療施設の設置者若しくは利用者のうち，本件施設が建設されて営業が開始することによって具体的な権利利益を侵害される者に上記確認の

取消しを求める訴えにおける原告適格を認めようとするもので、採用することはできない。

(7) 以上によれば、本件訴え3は、原告適格を欠く者が原告として提起した訴えである点において、不適法な訴えであるというべきであるから、却下を免れないが、審理の経過及び事案の性質にかんがみ、本件訴え3に関する本案の争点 から までについても判断を示しておくこととする。

6 本件訴え3に関する本案の争点（本件施設は本件告示に適合しているか。）について

(1) 証拠及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる（認定根拠は、各事実の後に付記することとする。）。

ア 本件施設の建設予定地の周辺の状況は、別紙8（図面の上が北）のとおりである。

イ(ア) 本件施設から半径2000メートルの範囲内には、学校教育法1条所定の学校として、P47中学校、P48小学校、P49幼稚園、P50小学校、P51幼稚園、P52小学校、P53小学校、P54幼稚園、P55中学校、P56小学校、P57幼稚園、P58高校、P45小学校、P59幼稚園、P60小学校、P61幼稚園、P62大 16キャンパス及び運動施設並びにP63中学校がある。

(イ) P47中学校は、船橋市 17 - x - 3 に在り、本件施設から北西に向かって1840メートルに位置し、 3線の南側で、 4駅の1つ西隣である 18駅から南南東に向かって約480メートルに位置している（なお、駅からの距離は、乙第19号証の「周辺文教施設の位置

図」から概算して得た数値である。以下同じ。)。

- (ウ) P 4 8 小学校は、 1 7 - x - 4 に在り、本件施設から北西に向かって1 6 9 0メートルに位置し、 3 線の南側で 1 8 駅から南南東に向かって約4 8 0メートルに位置している。
- (エ) P 4 9 幼稚園は、 1 9 - x - 3 に在り、本件施設から北西に向かって1 7 7 0メートルに位置し、 3 線の南側で 1 8 駅から南に向かって約2 5 0メートルに位置している。
- (オ) P 5 0 小学校及びP 5 1 幼稚園は、 2 0 - x - 3 2 に在り、本件施設から北北東に向かって1 8 1 0メートルに位置し、 3 線の北側で 4 駅から北に向かって約1 5 8 0メートルに位置している。
- (カ) P 5 2 小学校は、 2 1 - x - 3 6 に在り、本件施設から北に向かって1 4 5 0メートルに位置し、 3 線の北側で 4 駅から北北西に向かって約1 2 5 0メートルに位置している。
- (キ) P 5 3 小学校及びP 5 4 幼稚園は、 2 2 - x - 1 に在り、本件施設から東北東に向かって1 6 2 0メートルに位置し、 3 線の北側で 4 駅から東北東に向かって約1 3 0 0メートルに位置している。
- (ク) P 5 5 中学校は、 2 3 - x - 1 に在り、本件施設から北東に向かって1 4 2 0メートルに位置し、 3 線の北側で 4 駅から北東に向かって約1 0 5 0メートルに位置している。
- (ケ) P 5 6 小学校は、 2 4 - x - 1 に在り、本件施設から北北東に向かって1 4 1 0メートルに位置し、 3 線の北側で 4 駅から北北東に向かって約1 1 0 0メートルに位置している。

- (コ) P 5 7 幼稚園は， 2 4 - x - 1 に在り，本件施設から北北東に向かつて1 2 6 0メートルに位置し， 3 線の北側で 4 駅から北北東に向かつて約9 6 0メートルに位置している。
- (サ) P 5 8 高校は， 2 5 - x - 1 に在り，本件施設から北に向かつて9 3 0メートルに位置し， 3 線の北側で 4 駅から北北西に向かつて約7 5 0メートルに位置している。
- (シ) P 4 5 小学校及びP 5 9 幼稚園は， 2 6 - x - 1 に在り，本件施設から北北東に向かつて7 5 0メートルに位置し， 3 線の北側で 4 駅から北に向かつて約4 8 0メートルに位置している。
- (ス) P 6 0 小学校及びP 6 1 幼稚園は， 2 7 - x - 1 に在り，本件施設から東に向かつて1 3 6 0メートルに位置し， 3 線の北側で 4 駅から東に向かつて約1 1 0 0メートルに位置している。
- (セ) a P 6 2 大 1 6 キャンパスは，P 6 2 大の1年生及び2年生を主たる対象として授業を行っており，約4 5 0 0名の学生がいる。 1 6 キャンパスは，習志野市 2 8 - x - 1 に在り，本件施設から南東に向かつて3 0 0メートルに位置し， 3 線の南側で 4 駅から南に向かつて約4 8 0メートルに位置している。 1 6 キャンパスの西隣には 2 9川があり，その西隣には 3 0道路が通っており，その西隣にはP 3の敷地があり，その西隣には本件施設の建設予定地がある。本件施設から 1 6 キャンパスに向かうには，本件施設の建設予定地の南側に面する 3 1線を東に向かい， 2 9川を渡るか，本件施設の建設予定地の北側に面する 3 2線を東に向かい， 2 9川を渡る

ほかない。

b P 6 2 大の運動施設は，本件施設から南西に向かって約 5 0 メートルに位置している。P 6 2 大の運動施設と本件施設との間には 3 1 線が通っている。本件施設から P 6 2 大の運動施設に向かうには，本件施設の建設予定地の南西の角付近にある 3 1 線上の交差点を渡って 3 1 線の南側を西（東京方面）から東（千葉市方面）に向かって進み，1 つ目の交差点を右折するか，本件施設を出てから 3 1 線の北側を西から東に向かって進み，上記の 1 つ目の交差点を渡ってそのまま南下するほかない。

c P 6 2 大 1 6 キャンパス及び運動施設は，習志野市都市マスタープランにおいて文教ゾーンに指定され，文教住宅都市を構成する重要な要素としてその土地利用の維持増進を図るものとされている。

(ソ) P 6 3 中学校は，3 3 - x - 1 に在り，本件施設から東北東に向かって 7 8 0 メートルに位置し，3 線の北側で 4 駅から東に向かって約 5 5 0 メートルに位置している。

(甲 2 ， 3 ， 1 3 [39 ， 43 頁] ， 9 2 ， 1 5 5 ， 乙 1 9)

ウ(ア) 本件施設から半径 2 0 0 0 メートルの範囲内には，医療法 1 条の 5 第 1 項所定の病院及び同条 2 項所定の診療所（ただし，入院施設を有するものに限る。）として，P 6 4 病院，P 6 5 医院，P 6 6 及び P 6 7 がある。

(イ) P 6 4 病院は，3 4 - x - 1 6 に在り，本件施設から北に向かって 2 0 0 0 メートルに位置し，3 線の北側で 4 から北北西に向かっ

て約1800メートルに位置している（なお、本件施設からの距離以外の距離は、乙第19号証の「周辺医療施設の位置図」から概算して得た数値である。以下同じ。）。同病院の敷地の北側は、一般国道14号（通称は35街道。）に面しており、35街道を挟んで更にその北側には36駅の南口がある。本件施設の建設予定地の南側は31線に面しており、本件施設の建設予定地の南西の角付近にある31線上の交差点から数えて西に向かって1つ目の交差点から北に向かって37通りが延びている。同病院の敷地は、37通りと35街道との交差点から北西に向かって約850メートル離れており、上記交差点は、37通りと31線との交差点からは約1600メートル離れている。

(ウ) P65医院は、習志野市38-x-19に在り、本件施設から北北東に向かって1800メートルに位置し、3線の北側で4から北北東に向かって約1450メートルに位置している。同医院の敷地は、37通りと35街道との交差点の近隣にあるが、37通りにも35街道にも面していない。

(エ) P66は、22-x-2に在り、本件施設から東北東に向かって1870メートルに位置し、3線の北側で4から東北東に向かって約1500メートルに位置している。P66の敷地は、35街道の近隣にあるものの、35街道には面しておらず、35街道と37通りとの交差点から南東に向かって約1600メートル離れている。

(オ) P67は、25-x-1に在り、本件施設から北に向かって670メートルに位置し、3線の北側で4から北北西に向かって約55

0メートルに位置している。P 6 7の敷地は、 3 7通りに面しており、
3 7通りと 3 1線との交差点からは約6 8 0メートル離れている。

(カ) 前記(ア)の病院等のうち、千葉県知事から救急隊により搬送する医療機関としての認定を受けた施設は、P 6 4病院のみである。本件施設の周辺には、救急指定病院への搬送ルートとして特に定められたものはない。

(甲2, 3, 3 1, 6 1から6 3まで, 9 2, 乙1 9, 弁論の全趣旨)

エ(ア) 3 7通りは、3 1線から北に向かって延びているが、3 1線との交差点から約1 5 0メートルの地点において3 2線と交差し、上記交差点から約4 0 0メートルの地点において国道3 5 7号線と交差するとともに、国道3 5 7号線に沿って通っている東関東自動車道の下を通過し、上記交差点から約1 1 5 0メートルの地点において京葉道路の下を通過し、上記交差点から約1 6 0 0メートルの地点において3 5街道と交差し、更に千葉県の北部に向かって延びている(なお、交差点等からの距離は、乙第1 9号証の「周辺文教施設の位置図」又は「周辺医療施設の位置図」から概算して得た数値である。以下同じ。)。3 7通りが東関東自動車道及び京葉道路の下を通過する付近には東関東自動車道及び京葉道路への乗降口は設けられていない。

(イ) 本件施設の建設予定地の南西の角付近にある3 1線上の交差点から数えて東に向かって1つ目の交差点から北に向かって3 0通りが延びている。3 0通りは、3 1線との交差点から約3 5 0メートルの地点において3 2線と交差し、上記交差点から約6 0 0メートルの地

点（なお， 32線との交差点からは約250メートルの地点）において，国道357号線と交差するとともに，国道357号線に沿って通っている東関東自動車道の下を通過し，上記交差点から約1250メートルの地点において京葉道路の下を通過し，上記交差点から約1800メートルの地点において 35街道と交差しているが，その先は 37通りのように更に千葉県北部に向かって延びていない。 30通りが東関東自動車道及び京葉道路の下を通過する付近には東関東自動車道及び京葉道路への乗降口は設けられていない。

(ウ) 国道357号線は，交通量が1日当たり約6万4000台，大型車の混入率が40.4パーセントと高く，交通が集中し，朝夕の通勤時間帯を中心に慢性的な交通渋滞が発生している。本件施設の建設予定地の南側に面する 31線を西（東京方面）に向かって進むと， 39交差点において国道357号線と交差するが， 39交差点は，国道357号線にある3箇所の主要渋滞ポイントの1つである。

(エ) 本件施設の建設予定地の辺りから 31線を東（千葉市方面）に向かって進むと， 40駐車場付近で 31線は左折して北に向かって延び， 32線，国道357号線及び 35街道とそれぞれ交差する。

(オ) 本件施設は， 3線の南側で 4駅から南西に向かって約350メートルに位置し， 4駅からは徒歩約5分である。本件施設の建設予定地の北側は 32線に面しており，その北側には 5及び 6があり， 5及び 6には多数の来場者がある。本件施設の建設予定地の北東の角から 32線に沿って 32線と 30通りとの交差点までの距離は

約200メートルである。

(カ) 本件施設に来場する自動車は、本件施設の建設予定地の北側に面する32線を30通りから進行してきて本件施設の建設予定地の北西の角付近にある北入口から本件施設の駐車場に入るか、本件施設の建設予定地の南側に面する31線を西（東京方面）から東（千葉市方面）に向かって進行してきて本件施設の建設予定地の南側の中央付近にある南入口から本件施設の駐車場に入ることになる。また、本件施設を退場する自動車は、32線に面する北入口の西隣にある北出口から32線に出て、32線を37通りに向かうか、31線に面する南入口の東隣にある南出口から31線に出て、30通りに向かうことになる。本件施設の駐車場の収容台数は700台である。

(キ) 本件施設の開場は午前10時であり、勝舟投票券の発売開始は、ナイターレースが開催されない場合には午前10時30分から最終レース締切り時刻の3分前であり、ナイターレースが開催される場合には午後2時30分から最終レース締切り時刻の3分前である。ナイターレースが開催されない場合には、午後4時ころに退場者が集中すると予想されている。

(ク) 本件施設の周辺には警備員が配置される予定であるが、その内訳は、交通誘導を目的として、31線と国道357号線との交差点に2人、37通りと35街道との交差点に1人、30通りと35街道との交差点に1人、31線が40駐車場付近で左折している箇所に1人、左折後の31線と32線との交差点に1人、左折後の31線

と国道357号線との交差点に1人，及び左折後の31線と35街道との交差点に1人，合計8人であり，本件施設の周辺において4駅からの歩行者の誘導を目的として13人，本件施設の周辺において本件施設の駐車場への自動車の誘導を目的として15人，本件施設の周辺の巡回警備を目的として2人である。

(甲2, 3, 13[45頁], 30, 31, 34[4頁及び8頁], 65, 66の2, 67, 70, 71の1から4まで, 92, 147, 156, 乙19, 弁論の全趣旨)

(2) まず，本件施設が本件位置基準に適合するか否かについて検討する。

ア 勝舟投票券を発売する行為は人の射幸心をあおるものであること，場外発売場が営業を開始すると，多数の来場者が一定の時間に集中することによって，一般に場外発売場及びその周辺の風紀や治安が悪化する懸念があることを考慮すると，本件位置基準が，文教施設について，(i)当該場外発売場の位置が文教施設から適当な距離を有するか否か，すなわち，学校教育法1条の学校及び同法82条の2の専修学校に著しい影響が及ばない範囲の距離を有するか否かを判断し，(ii)当該場外発売場の設置場所が，学校長が児童又は生徒の登下校の交通安全の確保のために指定した小学校又は中学校の通学路に面しているか否かの状況等を考慮して，当該場外発売場の位置が文教上著しい支障を来すおそれがあるか否かを判断すると定めているのは，心身の発達がいまだ十分ではない学生，生徒，児童又は幼児(学校教育法施行規則7条の7参照)が日常生活を送る場において勝舟投票券を発売する行為に容易に触れることができたり，学生，生

徒，児童又は幼児が日常生活を送る場の風紀や治安が悪化したりすることとなるのはできる限り避けるべきであるという一般的公益的な判断に基づくものと考えられるから，本件位置基準のうち上記の（i）及び（ii）の部分は合理性を有するものというべきである。

また，場外発売場が営業を開始すると，多数の来場者が自動車を利用して一定の時間に集中して来場し，又は退場した場合には，これによって当該場外発売場の周辺に交通渋滞が発生する懸念があることにかんがみれば，本件位置基準が，医療施設について，（i）当該場外発売場の位置が医療施設から適当な距離を有するか否か，すなわち，医療法第1条の5第1項の病院及び同条2項の診療所（入院施設を有するものに限る。）に著しい影響が及ばない範囲の距離を有するか否かを判断し，（ii）当該場外発売場の設置場所が，都道府県知事が救急隊により搬送する医療機関として認定した救急病院又は救急診療所への救急車の主たる経路に面しているか否かの状況等を考慮して，当該場外発売場の位置が衛生上著しい支障を来すおそれがあるか否かを判断すると定めているのは，入院治療を要するような状態にある者が入院施設を有する医療施設において緊急に入院治療を受けなければならないにもかかわらず，場外発売場の周辺に発生した交通渋滞によって当該医療機関において緊急に入院治療を受けることができなくなるという事態をできる限り避けるべきであるという一般的公益的な判断に基づくものと考えられるから，本件位置基準のうち上記の（i）及び（ii）の部分は合理性を有するものというべきである。

したがって，場外発売場が本件位置基準を満たすか否かは，上記の

(i) 及び (i i) 並びに の (i) 及び (i i) に従って判断すべきである。

イ そこで、まず、本件施設の位置が、文教施設から適当な距離を有し、文教上著しい支障を来すおそれがないと認められるか否かについて検討する。

a (a) 前記認定事実によると、本件施設から半径 2 0 0 0 メートルの範囲内にある学校教育法 1 条所定の学校のうち、P 4 7 中学校、P 4 8 小学校及び P 4 9 幼稚園の最寄り駅は、 4 駅ではなく、その 1 つ西隣の 1 8 駅であるのに対し、前示のとおり、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は 4 駅を利用するものと考えられるから、 1 8 駅を最寄り駅とする P 4 7 中学校の生徒、P 4 8 小学校の児童及び P 4 9 幼稚園の幼児は、その日常生活を送る場において、電車で本件施設を訪れる者と交錯する機会はないものと考えられる。

また、前記認定事実によると、P 4 7 中学校、P 4 8 小学校及び P 4 9 幼稚園は、本件施設から 1 6 9 0 メートルないし 1 8 4 0 メートル離れている。

そうすると、上記生徒らが日常生活を送る場である地域と本件施設の建設予定地が在る地域とは明確に区分されているといえることができる。

(b) また、本件全証拠を精査しても、本件施設が P 4 7 中学校の校長がその生徒の登下校の交通安全の確保のために指定した通学路に面していること、及び P 4 8 小学校の校長がその児童の登下校の交通安全

の確保のために指定した通学路に面していることは認めることができず、通学路以外の点において、本件施設の設置によってP 4 7 中学校、P 4 8 小学校及びP 4 9 幼稚園に文教上著しい支障を来すおそれがあると認めるべき事情が存することを認めることはできない。

(c) 以上によると、本件施設の建設予定地とP 4 7 中学校、P 4 8 小学校及びP 4 9 幼稚園との間には著しい影響が及ばない範囲の距離を有していることを認められるのであり、また、本件施設の設置によってP 4 7 中学校、P 4 8 小学校及びP 4 9 幼稚園に文教上著しい支障を来すおそれがあることを認めることはできない。

b(a) また、前記認定事実によると、本件施設から半径2000メートルの範囲内にある学校教育法1条所定の学校のうち、P 5 0 小学校、P 5 1 幼稚園、P 5 2 小学校、P 5 3 小学校、P 5 4 幼稚園、P 5 5 中学校、P 5 6 小学校、P 5 7 幼稚園、P 4 5 小学校、P 5 9 幼稚園、P 6 0 小学校、P 6 1 幼稚園及びP 6 3 中学校は、いずれも7、8、9又は10に在り、3線の北側で4駅から約480メートルないし約1580メートル離れているのに対し、本件施設の建設予定地は3線の南側にあること、前示のとおり、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は4駅で降りてその南側にある本件施設に向かうものと考えられ、電車で本件施設を訪れる者が多数3線の北側にある7、8、9又は10をはいかいすることは考え難いことに照らせば、P 5 5 中学校及びP 6 3 中学校の各生徒、P 5 0 小学校、P 5 2 小学校、P 5 3 小学

校，P 5 6 小学校，P 4 5 小学校及びP 6 0 小学校の各児童並びにP 5 4 幼稚園，P 5 7 幼稚園，P 5 9 幼稚園及びP 6 1 幼稚園の各幼児が，日常生活を送る場である 7，8，9又は 10において，電車で本件施設を訪れる者と交錯する機会は余りないものと考えられる。

また，前記認定事実によると，P 5 0 小学校，P 5 1 幼稚園，P 5 2 小学校，P 5 3 小学校，P 5 4 幼稚園，P 5 5 中学校，P 5 6 小学校，P 5 7 幼稚園，P 4 5 小学校，P 5 9 幼稚園，P 6 0 小学校，P 6 1 幼稚園及びP 6 3 中学校は，本件施設から750メートルないし1810メートル離れている。

そうすると，上記生徒らが日常生活を送る場である地域と本件施設の建設予定地が在る地域とは明確に区分されているといえることができる。

(b) また，証拠(乙19[13,14枚目])によると，本件施設がP 5 5 中学校及びP 6 3 中学校の校長並びにP 5 0 小学校，P 5 2 小学校，P 5 3 小学校，P 5 6 小学校，P 4 5 小学校及びP 6 0 小学校の校長がその生徒及び児童の登下校の交通安全の確保のために指定した通学路に面していないことを認めることができる。

(c) これに対し，前記認定事実によると，P 5 5 中学校及びP 6 3 中学校の各生徒，P 5 0 小学校，P 5 2 小学校，P 5 3 小学校，P 5 6 小学校，P 4 5 小学校及びP 6 0 小学校の各児童並びにP 5 4 幼稚園，P 5 7 幼稚園，P 5 9 幼稚園及びP 6 1 幼稚園の各幼児にとっては，

5 及びその周辺の施設は上記生徒らの生活圏の一部であるということができるところ、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は 4 駅を利用するものと考えられるから、4 駅を降りて本件施設に向かおうとする者は、5 及びその周辺の施設を利用する上記生徒らと交錯することがあるものと考えられ、また、前記認定事実のとおり、本件施設が場外発売場として営業を行うのは、1 年間に 350 日であり、そのうち 300 日以内はナイトを開催する予定であるから、交錯する機会も決して少なくないというべきであって、そうすると、4 駅を降りて本件施設に向かおうとする者がその来場時又は退場時に 4 駅及び本件施設並びにそれらの周辺において騒動を起こすなどして上記地域の風紀が乱れたり治安が悪化したりなどすることも考えられないではなく、そのような事態に至るとすれば、上記生徒らは、本件施設の設置によってその生活圏の一部における平穏が脅かされたということができなくはない。

これに対し、前示のとおり、本件施設の周辺に配置される予定の合計 30 人の警備員によって上記地域の風紀の乱れや治安の悪化等を一定程度は防止することができるとしても、これを完全に防止することを期待することはできないと考えられる。

(d) しかし、本件全証拠を精査しても、前記(c)以外の点において、本件施設の設置によって P 5 5 中学校、P 6 3 中学校、P 5 0 小学校、P 5 2 小学校、P 5 3 小学校、P 5 6 小学校、P 4 5 小学校、P 6 0 小学校、P 5 4 幼稚園、P 5 7 幼稚園、P 5 9 幼稚園及び P 6 1 幼稚

園に文教上著しい支障を来すおそれがあると認めるべき事情が存することを認めることはできないのであり、このことに前記(a)及び(b)も照らせば、前記(c)の事情を勘案しても、本件施設の建設予定地とP55中学校、P63中学校、P50小学校、P52小学校、P53小学校、P56小学校、P45小学校、P60小学校、P54幼稚園、P57幼稚園、P59幼稚園及びP61幼稚園との間には著しい影響が及ばない範囲の距離を有していることを認めることができるのであり、また、本件施設の設置によってP55中学校、P63中学校、P50小学校、P52小学校、P53小学校、P56小学校、P45小学校、P60小学校、P54幼稚園、P57幼稚園、P59幼稚園及びP61幼稚園に文教上著しい支障を来すおそれがあることを認めることはできない。

c(a) また、前記認定事実によると、本件施設から半径2000メートルの範囲内にある学校教育法1条所定の学校のうち、P58高校は、秋津に在り、3線の北側で4駅から約750メートル離れているのに対し、本件施設の建設予定地は3線の南側にあること、前示のとおり、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は4駅で降りてその南側にある本件施設に向かうものと考えられ、電車で本件施設を訪れる者が多数3線の北側にある7、8、9及び10をはいかいすることは考え難いことに照らせば、P58高校の生徒が、学校生活を送る場である7において、電車で本件施設を訪れる者と交錯する機会はないものと考え

られる。

また，前記認定事実によると，P 5 8 高校の本件施設からの距離は 9 3 0メートルである。

そうすると，P 5 8 高校の生徒が学校生活を送る場である地域と本件施設の建設予定地が在る地域とは明確に区分されているということが出来る。

- (b) (i) これに対し，P 5 8 高校の生徒の中には通学のために 4 駅を利用している者が少なからずいるものと考えられるところ，前示のとおり，本件施設が場外発売場として営業を開始すると，電車で本件施設を訪れる者は 4 駅を利用するものと考えられるから，4 駅を降りて本件施設に向かおうとする者は，4 駅及びその周辺において P 5 8 高校の生徒と交錯することがあるものと考えられ，また，前記認定事実のとおり，本件施設が場外発売場として営業を行うのは，1年間に350日であり，そのうち300日以内はナイターを開催する予定であるから，交錯する機会も決して少なくないというべきであって，そうすると，4 駅を降りて本件施設に向かおうとする者がその来場時又は退場時に 4 駅及び本件施設並びにそれらの周辺において騒動を起こすなどして上記地域の風紀が乱れたり治安が悪化したりなどすることも考えられないではなく，そのような事態に至るとすれば，上記生徒は，本件施設の設置によってその通学圏の一部における平穏が脅かされたということができなくはない。

これに対し、前示のとおり、本件施設の周辺に配置される予定の合計30人の警備員によって上記地域の風紀の乱れや治安の悪化等を一定程度は防止することができるとしても、これを完全に防止することを期待することはできないと考えられる。

(ii) また、前記認定事実のほか、証拠(甲141から143まで)によると、本件施設は平成18年9月27日から場外発売場として営業を開始したこと、P58高校の女生徒が同月14日に3線の北側にある線路沿いの道を歩いているときに痴漢の被害にあったことから、通学の際には3線の南側の線路沿いの道を通ることに改められたことが認められる。そうすると、P58高校の生徒は、通学路の変更に伴って、通学の際に、通学路の途中で4駅を降りて本件施設に向かおうとする者と交錯する機会が若干増えたということができる。

しかし、P58高校の女生徒が痴漢の被害にあったのは本件施設が場外発売場として営業を開始する前のことであるから、上記痴漢の件をもって、4駅を降りて本件施設に向かおうとする者がその来場時又は退場時に4駅及び本件施設並びにそれらの周辺において騒動を起こすなどして上記地域の風紀が乱れたり治安が悪化したりなどしたということとはできない。また、P58高校の生徒の通学路の変更によって、4駅を降りて本件施設に向かおうとする者がその来場時又は退場時に4駅及び本件施設並びにそれらの周辺において騒動を起こすなどして上記地域の風紀が乱れたり治安が悪化

したりなどする危険が増大したということもできない。

(c) そして、本件全証拠を精査しても、前記(b)(i)以外の点において、本件施設の設置によってP58高校に文教上著しい支障を来すおそれがあると認めるべき事情が存することを認めることはできないのであり、このことに前記(a)の事情も照らせば、前記(b)の事情を勘案しても、本件施設の建設予定地とP58高校との間には著しい影響が及ばない範囲の距離を有していることを認めることができるのであり、また、本件施設の設置によってP58高校に文教上著しい支障を来すおそれがあることを認めることはできない。

d(a) さらに、前記認定事実によると、本件施設から半径2000メートルの範囲内にある学校教育法1条所定の学校のうち、P62大16キャンパスの本件施設からの距離は300メートルしかなく、P62大の運動施設の本件施設からの距離は約50メートルしかない。

また、16キャンパス及び運動施設は、いずれも3線の南側に在るから、電車で本件施設を訪れる者が16キャンパス及び運動施設内をはいかいすることは考えられないことではなく、その場合には、P62大の学生は、学生生活を送る場である16キャンパス及び運動施設において、電車で本件施設を訪れる者と交錯する機会があり得るものと考えられ、そうすると、仮に、電車で本件施設を訪れる者がその来場時又は退場時に16キャンパス及び運動施設内において騒動を起こすなどして16キャンパス及び運動施設内の風紀が乱れたり治安が悪化したりなどすれば、P62大の学生は、本件施設の

設置によってその学生生活の場における平穩が脅かされたということができなくはない。

さらに、P62大の学生の中には16キャンパス及び運動施設への通学のために4駅を利用している者が少なからずいるものと考えられるところ、(i)前示のとおり、本件施設が場外発売場として営業を開始すると、電車で本件施設を訪れる者は4駅を利用するものと考えられること、(ii)前記認定事実によると、電車で本件施設を訪れる者の経路と16キャンパス及び運動施設へ通学するP62大の学生の通学路は一部重なり合うものと考えられること、(iii)前記認定事実のとおり、本件施設が場外発売場として営業を行うのは、1年間に350日であり、そのうち300日以内はナイターを開催する予定であるから、電車で本件施設を訪れる者とP62大の学生とがその通学路において交錯する機会も決して少なくないというべきであることを総合すると、4駅を降りて本件施設に向かおうとする者は、4駅及びその周辺においてP62大16キャンパス及び運動施設へ向かうP62大の学生と交錯する機会が相当にあるものと考えられ、そうすると、4駅を降りて本件施設に向かおうとする者がその来場時又は退場時に4駅及び本件施設並びにそれらの周辺において騒動を起こすなどして上記地域の風紀が乱れたり治安が悪化したりなどすることも考えられないではなく、そのような事態に至るとすれば、上記学生は、本件施設の設置によってその通学圏の一部における平穩が脅かされたということができなくはない。

これに対し、前示のとおり、本件施設の周辺に配置される予定の合計30人の警備員によって上記地域の風紀の乱れや治安の悪化等を一定程度は防止することができるとしても、これを完全に防止することを期待することはできないと考えられる。

(b) 上記(a)の 及び によると、P62大 16キャンパス及び運動施設に通う学生が学生生活を送る場である地域と本件施設の建設予定地が在る地域とは明確に区分されているとは認め難い。

しかし、前記認定事実によると、4駅は、本件施設から北東に向かって約350メートルに位置しているのに対し、P62大 16キャンパスは、本件施設から南東に向かって300メートルに位置している上、本件施設からP62大 16キャンパスに向かうには、本件施設の建設予定地の南側に面する 31線を東に向かい、29川を渡るか、本件施設の建設予定地の北側に面する 32線を東に向かい、

29川を渡るほかなく、また、P62大の運動施設は、本件施設から南西に向かって約50メートルに位置している上、本件施設からP62大の運動施設に向かうには、本件施設の建設予定地の南西の角付近にある 31線上の交差点を渡って 31線の南側を西（東京方面）から東（千葉方面）に向かって進み、1つ目の交差点を右折するか、本件施設を出てから 31線の北側を西（東京方面）から東（千葉方面）に向かって進み、上記の1つ目の交差点を渡ってそのまま南下するほかないから、本件施設を電車で訪れた者のうち、本件施設から退場して 4駅に向かう際にわざわざP62大 16キャンパス及

び運動施設に立ち寄ろうとする者や，本件施設を電車で訪れようとして本件施設を訪れる前にP62大 16キャンパス及び運動施設に立ち寄ろうとする者が，多数いるとは考え難い。したがって，本件施設とP62大 16キャンパス及び運動施設との間に本件施設がP62大 16キャンパス及び運動施設に著しい影響を及ぼすほどの範囲の距離にあるといえるか否かを検討するに当たっては，上記(a)の 及び の事情を殊更に重視することはできない。

また，上記(a)の のとおり，P62大 16キャンパス及び運動施設に通う学生が，学生生活を送る場において，電車で本件施設を訪れる者と交錯することが度重なるようであれば，P62大においてP62大の学生以外の者の 16キャンパス及び運動施設内への侵入を阻止することも不可能ではないから，本件施設の設置によってP62大 16キャンパス及び運動施設に及ぼす文教上の支障が著しいものであるか否かを検討するに当たっては，上記(a)の の事情を殊更に重視することはできない。

さらに，P62大 16キャンパス及び運動施設に通う学生は18歳以上であって，高校，中学校，小学校及び幼稚園に通う生徒，児童及び幼児とは異なり，一般に心身が相応に発達しているものと考えられるから，上記(a)の のとおり，P62大 16キャンパス及び運動施設に通う学生が， 16キャンパス及び運動施設への通学路において，電車で本件施設を訪れる者と交錯する機会が相当にあったとしても，本件施設の設置によってP62大 16キャンパス及び運動施

設に及ぼす文教上の支障が著しいものであるか否かを検討するに当たっては、上記(a)の の事情を殊更に重視することはできない。

(c) そして、本件全証拠を精査しても、前記(a)の から まで以外の点において、本件施設の設置によってP 6 2大 1 6キャンパス及び運動施設に文教上著しい支障を来すおそれがあると認めるべき事情が存することを認めることはできないのであり、そうすると、前記(b)に照らし、前記(a)の から までだけでは、本件施設の建設予定地とP 6 2大 1 6キャンパス及び運動施設との間には、一定の影響が及ぶ範囲の距離を有しているとはいえるものの、著しい影響が及ぶ範囲の距離を有しているとまで認めることはできないのであり、また、本件施設の設置によってP 6 2大 1 6キャンパス及び運動施設に文教上著しい支障を来すおそれがあることを認めることはできない。

e 以上によれば、本件施設の位置は、文教施設から適当な距離を有し、文教上著しい支障を来すおそれがないと認めることができる。

ウ 次に、本件施設の位置が、医療施設から適当な距離を有し、医療上著しい支障を来すおそれがないと認められるか否かについて検討する。

a (a) 前記認定事実によると、本件施設を自動車で訪れた者が千葉県の北部に向かう場合には、 3 0通りではなく、 3 7通りが使われることが多いものと考えられ、証拠(甲3 1, 3 4, 6 9の1から3まで及び5, 7 2, 7 3, 7 6から8 3まで, 9 6, 9 7, 1 0 3, 1 0 6, 1 5 1, 1 5 2, 1 5 6, 乙1 9)のほか、本件施設の開業時間が午前1 0時であり、ナイターレースが開催されない場合には午後

4時ころに退場者が集中すると予想されること、本件施設の駐車場の収容台数が700台であり、本件施設を退場する自動車は、32線に面する北出口から32線に出て32線を37通りに向かうか、31線に面する南出口から31線に出て、30通りに向かうことになること、及び国道357号線では朝夕の通勤時間帯を中心に慢性的な交通渋滞が発生していることも勘案すると、自動車で本件施設に来場し、又は退場する者が一定の時間に集中すると、その来場時又は退場時の混雑及び本件施設周辺の路上駐車に、平日の夕方における37通りの混雑又は5若しくは6等を自動車で訪れた者の入退場によって発生する週末の37通りにおける混雑及び6等におけるイベントの開催によって6等を自動車で訪れた者の入退場の増加が加わることによって、本件施設の建設予定地の北側に面する32線（ただし、5又は6の前から32線と37通りとの交差点までの間）及び37通り（ただし、32線と37通りとの交差点から国道357号線と37通りとの交差点までの間）が相当に渋滞することが予想され、6等におけるイベントの開催によって6等を自動車で訪れた者の入退場の増加が加わらない場合にも、同所において相応の渋滞が発生することが予想される。

しかし、前記認定事実によると、本件施設から半径2000メートルの範囲内にある医療法1条の5第1項所定の病院及び同条2項所定の診療所（ただし、入院施設を有するものに限る。）のうち、P64病院の敷地の北側は35街道に面し、同病院の敷地は37通り

と 35 街道との交差点から北西に向かって約 850 メートル離れ、上記交差点は、37 通りと 31 線との交差点からは約 1600 メートル離れていること、P65 医院の敷地は、37 通りと 35 街道との交差点の近隣にあること、P66 の敷地は、35 街道と 37 通りとの交差点から南東に向かって約 1600 メートル離れていることに照らすと、仮に、自動車で本件施設に来場した者が多数あったことと 6 等におけるイベントの開催とが重なったことによって 37 通りが相当に渋滞したとしても、その影響が上記病院等にまで及んで、入院治療を要するような状態にある者が上記病院等において緊急に入院治療を受けなければならないにもかかわらず、本件施設の周辺で発生した交通渋滞によって上記病院等において緊急に入院治療を受けることができなくなるという事態が発生することは考え難い。

また、仮に、5 又は 6 において入院治療を要するような状態に陥った者が P64 病院、P65 医院又は P66 において緊急に入院治療を受けなければならなくなったとしても、37 通りを使わずに、32 線及び 30 通りにう回すればよく、後記(b)で判示するところによると、その場合に、32 線で発生した交通渋滞又は 30 通りで発生した交通渋滞によって上記病院等において緊急に入院治療を受けることができなくなるという事態が発生することは考え難い。

さらに、前記認定事実によると、P64 病院、P65 医院及び P66 は、本件施設から 1800 メートルないし 2000 メートル離れている。

そうすると、上記病院等が在る地域と本件施設の建設予定地が在る地域とは明確に区分されているといえることができる。

(b) また、前記認定事実によると、本件施設から半径2000メートルの範囲内にある医療法1条の5第1項所定の病院及び同条2項所定の診療所(ただし、入院施設を有するものに限る。)のうち、千葉県知事から救急隊により搬送する医療機関としての認定を受けた施設は、P64病院のみであるが、例えば、救急隊が本件施設の東側にある40駐車場の辺りからP64病院に向かおうとする場合、31線を千葉市方面から船橋市方面に向かって進行して、31線から37通りを右折しても、その手前にある30通りを右折しても、又は40駐車場の辺りから左折する31線を北に向かって進行して、35街道との交差点を左折しても、いずれにせよ35街道を經由してP64病院に到着する上、本件施設の周辺には救急指定病院への搬送ルートとして特に定められたものはないから、救急隊が40駐車場の辺りからP64病院に向かう場合に、37通りが当該救急車の主たる経路であるといえることはできない。

また、5又は6において入院治療を要するような状態に陥った者をP64病院に搬送するための救急車は、37通りが相当に渋滞している場合には、30通りを經由して35街道に入れば、P64病院に到着するから、37通りは、5又は6において入院治療を要するような状態に陥った者をP64病院に搬送するための救急車の主たる経路であるといえることはできない。

さらに、証拠（甲65、66の1、69の1から3まで及び5、72、73、76から82まで、85、86、89から91まで、97、99、101、103から105まで、112、121、125、146、151、152、155、156）のほか、本件施設の開業時間が午前10時であり、ナイトレースが開催されない場合には午後4時ころに退場者が集中すると予想されること、本件施設の駐車場の収容台数が700台であり、本件施設を退場する自動車は、32線に面する北入口の西隣にある北出口から32線に出て32線を37通りに向かうか、31線に面する南入口の東隣にある南出口から31線に出て、30通りに向かうことになること、及び国道357号線では朝夕の通勤時間帯を中心に慢性的な交通渋滞が発生していることも勘案すると、自動車で本件施設に来場し、又は退場する者が一定の時間に集中すると、その来場時又は退場時の混雑及び本件施設周辺の路上駐車に、平日の夕方における30通りの混雑又は5若しくは6等を自動車で訪れた者の入退場によって発生する週末の30通りにおける混雑及び6等におけるイベントの開催によって6等を自動車で訪れた者の入退場の増加が加わることによって、本件施設の建設予定地の北側に面する32線（ただし、5又は6の前から32線と30通りとの交差点までの間）及び30通り（ただし、32線と30通りとの交差点から国道357号線と30通りとの交差点までの間）が相当に渋滞することが予想され、6等におけるイベントの開催によって6等を自動車で訪れた者の入

退場の増加が加わらない場合にも，同所において相応の渋滞が発生することが予想される。

しかし，本件施設を自動車で訪れた者が千葉県の北部に向かう場合には， 30通りではなく， 37通りが使われることが多いものと考えられることからすると， 30通りは 37通りと比べるとそれほど渋滞しないものと考えられ，また， 5又は 6から 32線と 30通りとの交差点までは約200メートルであり，上記交差点から国道357号線と 30通りとの交差点までは約250メートルであるから，仮に，自動車で本件施設に来場した者が多数あったことと 6等におけるイベントの開催とが重ならずに 32線及び 30通りが相応に渋滞したとしても， 5又は 6において入院治療を要するような状態に陥った者をP64病院に搬送するための救急車の同病院への到着を大幅に遅延させるとは考え難く，そうすると， 32線及び 30通りで発生した交通渋滞によってP64病院において緊急に入院治療が受けることができなくなるという事態が発生することは考え難い。

また，自動車で本件施設に来場した者が多数あったことと 6等におけるイベントの開催とが重なったことによって 32線及び 30通りが相当に渋滞するという事態が発生すると，それによって 5又は 6において入院治療を要するような状態に陥った者をP64病院に搬送するための救急車の同病院への到着を大幅に遅延させることが考えられないではないが，証拠（甲152，156）によると，自動

車で本件施設に来場した者が多数あったことと 6 等におけるイベントの開催とが重なったことによって 32 線及び 30 通りが相当に渋滞するという事態は頻繁に発生するものではないことがうかがわれ、そうであるとすると、仮に、上記事態の下において 5 又は 6 において入院治療を要するような状態に陥った者を P64 病院に搬送するための救急車の同病院への到着が大幅に遅延することが考えられるとしても、そのことを殊更に重視することはできない。

(c) そして、本件全証拠を精査しても、前記(b)以外の点において、本件施設の設置によって上記病院等に医療上著しい支障を来すおそれがあると認めるべき事情が存することを認めることはできないのであり、そうすると、前記(a)の事情も照らせば、上記(b)の事情を勘案しても、本件施設の建設予定地と前記病院等との間には著しい影響が及ばない範囲の距離を有していることを認めることができるのであり、また、本件施設の設置によって上記病院等に医療上著しい支障を来すおそれがあることを認めることはできない。

b(a) また、前記認定事実によると、本件施設から半径2000メートルの範囲内にある医療法1条の5第1項所定の病院及び同条2項所定の診療所(ただし、入院施設を有するものに限る。)のうち、P67は、本件施設から670メートルしか離れておらず、その敷地は37通りに面しており、37通りと31線との交差点からは約650メートルしか離れていない。したがって、仮に、自動車で本件施設に来場した者が多数あったこと等によって37通りが渋滞したとす

れば、その影響がP 6 7にまで及んで、入院治療を要するような状態にある者がP 6 7において緊急に入院治療を受けなければならないにもかかわらず、本件施設の周辺で発生した交通渋滞によってP 6 7において緊急に入院治療を受けることができなくなるという事態が発生することは考えられないではない。

また、前示のとおり、本件施設の建設予定地の北側に面する 3 2線は、本件施設、 5及び 6を自動車で訪れた者の来場及び退場によって渋滞することが予想される場所、仮に、 5及び 6において入院治療を要するような状態に陥った者がP 6 7において緊急に入院治療を受けなければならないにもかかわらず、 3 2線で発生した交通渋滞によってP 6 7において緊急に入院治療を受けることができなくなるという事態が発生することは考えられないではない。

そうすると、P 6 7が在る地域と本件施設の建設予定地が在る地域とは明確に区分されているとは認め難く、本件施設の建設予定地とP 6 7の間には本件施設が営業を開始することによって懸念される交通渋滞による入院治療の遅れといった影響が及ぶべき範囲の距離を有しているものということができ、また、それによってP 6 7に衛生上一定の支障を来すおそれがあるものということができる。

(b) しかし、本件全証拠を精査しても、上記(a)以外の点において、本件施設の設置によってP 6 7に衛生上一定の支障を来すおそれがあると認めるべき事情が存することを認めることはできないのであり、また、既に判示したことからすると、上記(a)に挙げた事態が頻繁に

発生することは認め難いのであり，そうすると，証拠（甲 1 2 6 から 1 3 1 まで）を勘案しても，上記(a)だけでは，本件施設の建設予定地と P 6 7 との間には，本件施設が営業を開始することによって懸念される交通渋滞による入院治療の遅れといった影響が及ぶ範囲の距離を有しているとはいえるものの，その影響が著しいものとまで認めることはできないのであり，また，本件施設の設置によって P 6 7 に衛生上一定の支障を来すおそれがあるとはいえるものの，その支障が著しいものとまで認めることはできない。

c 以上によれば，本件施設の位置は，医療施設から適当な距離を有し，医療上著しい支障を来すおそれがないと認めることができる。

エ a これに対し，原告らは，本件告示にいう文教施設とは，学校教育法 1 条所定の文教施設のほか，市民が知育及び体育活動を営む施設一般を指すものと解するのが相当であり，医療施設とは，広く医療のための施設を指すものと解するのが相当である旨主張する。

b しかし，原告らの上記主張は，本件施行規則 8 条 2 項で準用する本件施行規則 2 条 2 項 1 号，本件告示第 1 の 1 及び本件通達 3 を無視した独自の見解というべきであり，採用することはできない。

(3) 次に，本件施設が本件構造等基準に適合するか否かについて検討する。

ア 本件告示及びこれを受けた本件通達 1 は，場外発売場の構造及び設備（本件告示第 1 の 2 ，本件通達 1 の 1 (2) ），勝舟投票券発売所（本件告示第 1 の 3 ，本件通達 1 の 1 (3) ），入場者の用に供する設備等（本件告示第 1 の 4 ，本件通達 1 の 1 (4) ）並びにその他管理運営に必要な設備等（本件

告示第1の5)ごとに場外発売場の構造及び設備に関する基準を定めている。

イ 証拠(乙19)によると、本件施設のうち、場外発売場の構造及び設備については別紙6の第1の2(1)から(6)まで記載の添付資料により、勝舟投票券発売所については同(7)及び(11)記載の添付資料により、入場者の用に供する設備等については同(8)から(10)まで記載の添付資料により、その他管理運営に必要な設備等については同(12)から(15)まで記載の添付資料により、それぞれ本件構造等基準に適合することを認めることができる。

(4) 以上によれば、本件施設は、本件位置基準及び本件構造等基準にそれぞれ適合しているといえることができるから、本件確認は適法というべきである。

7 本件訴え3に関する本案の争点 (本件申請は本件施設の所在する習志野市の自治会等の同意を得てされたものか。)について

(1) 前記認定事実のほか、証拠及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる(認定根拠は、各事実の後に付記することとする。)。

ア 本件施設の建設予定地及びその周辺には、住民は1人も居住しておらず、自治会又は町内会は存在しない。しかし、本件施設の建設予定地の周辺には企業があるので、P2及びP3は、地元住民の同意の代わりに上記企業の理解を得る必要がある旨判断し、平成13年10月10日、同月30日及び同年11月29日の3回にわたり、上記企業によって構成される件外協議会に対し、本件施設の設置についての説明を行った。件外協議会は、同年12月25日付けで、「貴計画の事業に対し特段の反対をしなければならぬ程の悪影響を受ける恐れがあるとは判断していないが、基本的に

- は他の企業が行う事業に対して賛否を唱えるという筋合いのものではない。」旨記載した回答書をP2に提出した。P2は、同16年7月7日付けで、再び件外協議会に対し、上記回答書の内容の再確認を求め、件外協議会は、同月14日付けで、上記記載のとおり「基本的立場を改めて確認しております。現在も、当協議会のこの基本的立場に変わりはありません。」旨記載した回答書をP2に提出した。ところが、件外協議会の一員であるP68が同年12月16日付けで、件外協議会の一員であるP69が同月6日付けで、それぞれ「習志野市 2 に建設計画予定の『(仮称) 1』に関する同意を表明しておりません。」旨記載した書面を習志野市長及び国土交通大臣あてに提出した。(前記認定事実、甲23の2, 12, 14及び15, 60の3から6まで, 156, 乙19, 弁論の全趣旨)
- イ 国土交通省の職員は、平成16年8月24日に行われた住民との協議の際には、「41地区には自治会はないが、件外協議会が自治会に準ずるものであり、その同意があれば良い」旨回答し、同17年3月24日に7等に住む住民と面会した際にも、「自治会がないのであれば、それに準ずる組織との調整は当然必要である」旨回答していた。しかし、本件申請書には、「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」を証明する書類は添付されておらず、参考資料として、上記アの経過を記載した「地元調整の経緯について」と題する書面が添付されていた。(甲136, 145, 乙19)
- (2)ア 既に判示したところによれば、本件各証明書類が整わない限り、本件施行規則8条1項に定める確認の申請をすることができず、場外発売場を設

置しようとする者が本件各証明書類を取得することが本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請のための要件となっているというべきであるから、本件各証明書類の 1 つである「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」を証明する書類が得られないまま本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請がされ、国土交通大臣が当該書類の欠けつを看過したまま当該申請に係る場外発売場についてした確認には問題があるというべきである。

イ 一般に、自治会とは、同一地域の住民が地域生活の向上のために作る自治組織であり、町内会とは、市街地の町内に組織する住民の自治組織であり、本件通達 2 が、場外発売場を設置しようとする者が取得すべき証明書類の 1 つとして、「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」と明示していることからすれば、場外発売場の建設予定地の周辺に住民が一人も住んでいないために、場外発売場の建設予定地に自治会又は町内会が存在しない場合には、当該場外発売場を設置しようとする者は、「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」を証明する書類を得る必要はなく、市町村の自治会若しくは町内会に代わるもの又はこれに準ずるものの同意を得る必要もないというべきである。

これに対し、平成 16 年 8 月 24 日に行われた住民との協議の際における国土交通省の職員の前記回答及び同 17 年 3 月 24 日に 7 等に住む住民と面会した際の国土交通省の職員の前記回答は、いずれも自治会及び町内会の上記意義に明らかに反する見解であるが、国土交通省の職員の前記回答をもって、本件通達 2 の内容が変更されたということはできず、他に、

本件通達 2 の内容が前記回答のとおり変更されたことを認めるに足りる証拠はない。したがって、前記回答を根拠に、場外発売場の建設予定地に自治会又は町内会が存在しない場合には、当該場外発売場を設置しようとする者は、自治会若しくは町内会に代わるもの又はこれに準ずるものの同意を得る必要があるということとはできない。

そして、他に、場外発売場の建設予定地に自治会又は町内会が存在しない場合には、当該場外発売場を設置しようとする者は、自治会若しくは町内会に代わるもの又はこれに準ずるものの同意を得る必要があることを認めるに足りる証拠はない。

(3) 前記認定事実のとおり、本件申請書には、「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」を証明する書類は添付されていないが、本件施設の建設予定地及びその周辺には、住民は 1 人も居住しておらず、自治会又は町内会は存在しないから、本件申請については、「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」を証明する書類を得る必要はなかったというべきである。

(4) 以上によれば、本件申請に「場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意」を証明する書類を欠いていることを理由に、本件確認が違法であるということとはできない。

8 本件訴え 3 に関する本案の争点（国土交通大臣は本件申請について現地調査を含む十分な調査を実施すべきであったか。）について

(1) 証拠及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる（認定根拠は、各事実の後に付記することとする。）。

- ア P70は、平成16年12月13日付けで、「習志野市 2に建設計画
予定の『(仮称) 1』に関する同意を表明しておりません。」旨記載し
た書面を習志野市長及び国土交通大臣あてに提出した。P70は、社会福
祉法人P71が運営する通所型の知的障害者授産施設であり、42×番
5号に在り、本件施設から南西に向かって約200メートルに位置してい
る。(甲23の3, 弁論の全趣旨)
- イ P62大は、平成16年8月17日のP72新聞及びP73新聞に、本
件施設の設置に反対する旨の意見広告を掲載し、同月24日付けで、本件
施設の設置に反対する議決を求める「場外舟券売場設置計画反対の要望
書」を習志野市議会議長あてに提出した。(甲23の4及び5, 155,
弁論の全趣旨)
- ウ 本件申請書及びその添付書類として提出されたのが乙第19号証であり、
他にP1から提出された資料はなく、P1から口頭による説明等もされて
いない。また、本件申請書及びその添付書類には、本件施設の設置予定地
の周囲にある37通り、30通り、31線及び32線の道路の混
雑の状況に関する資料が見当たらないから、国土交通大臣は、本件確認を
するに当たって、本件施設の設置予定地の周辺の道路の混雑状況を踏まえ
て、本件施設の位置が、医療機関から適当な距離を有し、医療上著しい支
障を来すおそれがないと認められるか否かについては検討を行っていない。
しかし、上記検討を除けば、本件施設が本件位置基準及び本件構造等基準
にそれぞれ適合していることは、本件申請書及びその添付書類によって確
認することができる上、その確認には相当の日数を要しない。(乙19,

弁論の全趣旨)

(2) 既に判示したところによれば、本件施設がP 6 2大との関係において本件位置基準を満たさないということはできないのであり、また、前記認定事実によると、そのことは、本件申請書及びその添付書類によって確認することができる。

また、P 7 0は、国土交通大臣に対して、本件施設の設置に反対する旨表明しているものの、前記認定事実によると、P 7 0は本件位置基準にいう文教施設には当たらないから、本件施設がP 7 0との関係において本件位置基準を満たすか否かを検討する必要はない。

また、本件全証拠を精査しても、原告らが主張するように、P 6 3中学校PTA及びP 7 4医院が本件施設の設置に反対する旨表明したことが国土交通大臣に伝わっていることを認めることはできない上、前記認定事実によると、P 7 4医院は本件位置基準にいう医療施設には当たらないから、そもそも本件施設がP 7 4医院との関係において本件位置基準を満たすか否かを検討する必要はない。そして、仮に、P 6 3中学校PTAが本件施設の設置に反対する旨表明したことが国土交通大臣に伝わっていたとしても、そのことだけでは、本件施設がP 6 3中学校との関係において本件位置基準を満たしているか否かを慎重に検討しなければならないということとはできない。

(3) 以上によれば、国土交通大臣は、本件施設が本件位置基準を満たしているか否かをより慎重に検討する必要があったということとはできないから、そのために本件申請について現地調査を含む更に十分な調査を実施すべきであったということもできない。

したがって、本件申請について現地調査を含む十分な調査を実施しなかったことを理由に、本件確認が違法であるということとはできない。

9 本件訴え3に関する本案の争点（本件申請をしてから本件確認がされるまでが短期間であったのは、本件申請に先立ってポートピア推進本部において本件申請についての実質的な審議がされていることを国土交通大臣が勘案したことによるものであるか、また、そのことを理由に本件確認は違法であるか。）について

(1) 前記前提となる事実及び前記認定事実のほか、証拠及び弁論の全趣旨によると、次の事実が認められる（認定根拠は、各事実の後に付記することとする。）。

ア P2が習志野市に対して本件計画に同意することを求めたのは、平成16年2月24日であり、習志野市がP2との間において「(仮称) 1設置に関する協定書」と題する書面を取り交わしたのは、同年8月30日であり、習志野市がP5組合及びP6組合との間において「(仮称) 1設置に関する協定書」と題する書面を取り交わしたのは、同年11月15日であり、千葉県習志野警察署長がP5組合及びP6組合との間において「(仮称) 1設置に関する協定書」と題する書面を取り交わしたのは、同17年7月29日であり、P1が本件施設を使用する施行者をP5組合及びP6組合として国土交通大臣に対して本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認を求める旨の本件申請をしたのは、同年8月12日であり、国土交通大臣がP1に対して本件施設について本件確認をしたのは、同月22日付けであった。（前記前提となる事実，甲68，乙19）

イ 設置しようとする場外発売場について本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受けようとする者は、上記確認の申請前に、交通アクセス、競合、周辺環境、土地の要件等に関する調査、商圈、採算性等に関する調査及び地元の現況調査を内容とする基礎調査、事業計画の策定、地元自治会又は町内会が存在する場合の同会に対する説明及び同会からの同意取得、地元市町村の長に対する説明及び同人からの同意取得並びに施行者と市町村の長との協定を内容とする地元との調整、交通、防犯等に関する協議を内容とする施行者と管轄警察との調整等の準備行為を行う必要がある。ポートピア推進本部は、社団法人 P 4 及び P 7 5 により場外発売場の設置の促進を目的として設置されたプロジェクトチームであり、場外発売場を設置しようとする者の上記確認の申請前の準備行為に際し、設置しようとする場外発売場が本件告示に適合するよう支援及び協力を行っている。

(甲 1 7 , 乙 1 7 , 2 2 の 1 , 弁論の全趣旨)

ウ 本件通達 2 に添付された別紙 7 には、上記イの準備行為についてはポートピア推進本部と調整して行う旨記載されている。(前記認定事実)

(2)ア 本件施行規則によると、8 条 1 項に定める確認は、設置者の確認申請に対し、設置者が設けようとする場外発売場の位置、構造及び設備が本件告示が示す基準に適合するものであるという事実を国土交通大臣が確認するという純然たる事実行為として規定されていること、別紙 7 によると、上記確認は、設置しようとする場外発売場についての建築確認の申請後速やかに行うものとされていることに照らせば、上記確認は、場外発売場を設置しようとする者が提出した書類による審査のみによって行い得るもの

とされているということが出来る。

そして、前記認定事実のとおり、本件施設の設置予定地の周辺の道路の混雑状況を踏まえて、本件施設の位置が、医療機関から適当な距離を有し、医療上著しい支障を来すおそれがないと認められるか否かについての検討を除けば、本件施設が本件位置基準及び本件構造等基準にそれぞれ適合していることは、本件申請書及びその添付書類によって確認することができる上、その確認には相当の日数を要しない。

イ また、前記認定事実のとおり、ポートピア推進本部は、場外発売場を設置しようとする者が本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を申請するまでに行う必要がある準備行為に際し、設置しようとする場外発売場が本件告示に適合するよう支援及び協力を行っていること、国土交通大臣は、ポートピア推進本部が上記のような支援及び協力を行っていることを承知していることに照らせば、国土交通大臣は、ポートピア推進本部が上記のような支援及び協力を行っていることを前提に、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請について本件告示に定める基準に適合しているか否かを判断しているものということが出来る。

また、本件施設が本件位置基準及び本件構造等基準にそれぞれ適合していることは、本件申請書及びその添付書類によって確認することができる上、その確認には相当の日数を要しないことに照らせば、原告らの主張するように国土交通大臣がほとんど何の審査もせずに本件確認をしたということとはできない。

(3) 以上によれば、本件申請をしてから本件確認がされるまでが短期間であっ

たことを理由に本件確認が違法であるということもできない。

そうすると、本件施設が本件告示に定める基準に適合するとした本件確認は、適法な処分であると認めることができる。

10 本件訴え 2 に関する本案の争点（本件行為 1 は国家賠償法上違法であるか。）について

(1)ア 国家賠償法上の違法とは、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することであると解される（昭和 60 年 11 月 21 日第一小法廷判決参照）ところ、行政庁が法律の委任を受けて制定する命令において、所定の要件を具備すれば申請に係る施設の設置を許可する旨の処分に関する規定を設けようとする場合、当該処分によって当該処分の名あて人以外の第三者が日常生活上重大な支障を被ると認められるときには、当該行政庁は、その制定された命令中の規定に基づく処分によって日常生活上重大な支障を被ると認められる第三者に対し、当該処分に関する規定が法律の委任の趣旨を超えて本来当該命令中に設けることができないものであったにもかかわらず当該命令中に設けられるということがないように職務上の注意義務を尽くすべき法的義務を負っているというべきであり、当該行政庁が、職務上尽くすべき注意義務を尽くすことなく、法律の委任の趣旨を超えて本来命令中に設けることができない処分に係る規定を設けて命令を漫然と制定したと認め得るような特段の事情がある場合には、当該命令の制定は、国家賠償法上違法であると解するのが相当である。

イ これに対し、原告らは、平成 3 年 7 月 9 日第三小法廷判決を根拠に、法

律の委任を受けた規則が法律の委任の範囲を超えている場合には、個別具体的な職務上の法的義務違反の有無を問題とすることなく、当該規則の制定は直ちに国家賠償法上違法である旨主張するが、平成3年7月9日第三小法廷判決は、法律の委任を受けた規則が法律の委任の範囲を超えている場合には、個別具体的な職務上の法的義務違反の有無を問題とすることなく、当該規則の制定は直ちに国家賠償法上違法であることを前提としてはおらず、原告らは、平成3年7月9日第三小法廷判決を正解するものではない。したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

- (2) しかし、既に判示したところによれば、運輸大臣が昭和60年に昭和57年施行規則8条を改正してモーターボート競走の勝舟投票券の場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという制度を新設する昭和60年施行規則8条を定め、その後の運輸大臣が上記制度を改廃せず、また、運輸大臣が平成12年に昭和60年施行規則8条を改正して上記制度を更に拡充する本件施行規則8条を定めることは、モーターボート競走法の委任の趣旨に反するものではなく、違法ではないから、国土交通大臣がP1に対して同17年8月22日付けで本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認をしたことを含めて本件行為1は、モーターボート競走法並びにこれを受けて制定された昭和60年施行規則及び本件施行規則に照らし、委任の趣旨に反せず、違法ではないというべきである。

したがって、本件行為1が、モーターボート競走法の委任の趣旨に反するという点において、国家賠償法上違法であるということとはできない。

- 11 本件訴え2に関する本案の争点（本件行為2は国家賠償法上違法である

か。)について

(1) 既に判示したところによれば、国土交通大臣が本件施設について本件告示に定める基準に適合するとして本件確認をしたこと(本件行為2)は、モーターボート競走法及びこれを受けて制定された本件施行規則に照らし、違法ではないから、国土交通大臣が、職務上尽くすべき注意義務を尽くすことなく、本件告示に定める基準に適合しない施設を適合するものと漫然と誤認したと認め得るような事情はないというべきである。したがって、本件行為2が、本件告示に定める基準に適合しない本件施設に本件確認をしたという点において、国家賠償法上違法であるということとはできない。

(2)ア また、前示のとおり、本件申請から本件確認までの間にはいわゆるお盆休みと呼ばれる期間が含まれていたにもかかわらず、本件申請から本件確認までわずか10日しか要しておらず、しかも、本件申請書のほかにP1から提出された資料はなく、P1から口頭による説明等もされないまま、国土交通大臣が本件施設について本件確認をしたことをもって、ポートピア推進本部の傘下にある団体が本件申請をしたことから、国土交通大臣はほとんど何の審査もせずに本件確認をしたということとはできない。

したがって、本件行為2が、ポートピア推進本部の傘下にある団体が本件申請をしたことから、国土交通大臣はほとんど何の審査もせずに本件確認をしたという点において、国家賠償法上違法であるということとはできない。

イ なお、国土交通大臣が、本件確認をするに当たって、本件施設の設置予定地の周辺の道路の混雑状況を踏まえて、本件施設の位置が、医療機関か

ら適当な距離を有し、医療上著しい支障を来すおそれがないと認められるか否かの検討を怠っていたとしても、既に判示したとおり、本件施設の設置予定地の周辺の道路の混雑状況を踏まえても、本件施設の位置が、医療機関から適当な距離を有し、医療上著しい支障を来すおそれがないと認められるから、本件行為 2 が国家賠償法上違法であるとはいえないとの前記(1)の判断を左右するものではない。

(3) 以上によれば、本件訴え 2 に係る請求は、その余の点について判断するまでもなく、理由がない。

第 4 結論

以上によれば、本件訴え 1 及び本件訴え 3 は、いずれも不適法であるからこれを却下することとし、本件訴え 2 に係る請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法 7 条、民事訴訟法 6 1 条、6 5 条 1 項本文を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第 3 8 部

裁判長裁判官 杉 原 則 彦

裁判官 鈴 木 正 紀

裁判官 松 下 貴 彦

計 画 概 要

所在地	千葉県習志野市 2 × 番 1 号ほか
敷地面積	2 万 9 3 2 6 平方メートル
施設概要	場外舟券発売場 (仮称) 1 舟券投票場, 映像設備, 観覧スペース, 食堂, 売店等から構成
建物規模	延床面積 1 万 1 5 0 0 平方メートル程度
駐車場	約 7 0 0 台

1 モーターボート競走法

(1) 1条

この法律は、モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の改良及び輸出の振興並びにこれらの製造に関する事業及び海難防止に関する事業の振興に寄与し、あわせて海事思想の普及及び観光に関する事業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振興に資するとともに、地方財政の改善を図るために行うモーターボート競走に関し規定するものとする。

(2) 2条1項

都道府県及び人口、財政等を考慮して総務大臣が指定する市町村（以下「施行者」という。）は、その議会の議決を経て、この法律の規定により、モーターボート競走（以下「競走」という。）を行うことができる。

(3) 4条1項

競走の用に供するモーターボート競走場（以下「競走場」という。）を設置し又は移転しようとする者は、国土交通省令の定めるところにより、国土交通大臣の許可を受けなければならない。

(4) 4条4項

国土交通大臣は、第1項の許可の申請があったときは、申請に係る競走場の位置、構造及び設備が国土交通省令で定める公安上及び競走の運営上の基準に適合する場合に限り、その許可をすることができる。

(5) 5条

競走は、前条第1項の許可を受けて設置され又は移転された競走場で行わなければならない。

(6) 6条3項

全国モーターボート競走会連合会は、競争の公正かつ安全な実施を確保するため必要があると認めるときは、国土交通省令の定めるところにより、第1項の規定による登録を消除することができる。

(7) 8条

1項 施行者は、券面金額10円の勝舟投票券を券面金額で発売することができる。

2項 施行者は、前項の勝舟投票券10枚分以上を1枚をもつて代表する勝舟投票券を発売することができる。

(8) 9条

左の各号の1に該当する者は、当該各号に掲げる競走について、勝舟投票券を購入し、又は譲り受けてはならない。

1号 競走に係る政府職員及び施行者の職員にあつては、すべての競走

2号 モーターボート競走会及び全国モーターボート競走会連合会の役職員並びに競走の選手にあつては、すべての競走

3号 前2号に掲げる者を除き、入場料の徴収、勝舟投票券の発売等、競走場内の整理及び警備その他競走の事務に従う者にあつては、当該競走

(9) 9条の2

学生生徒及び未成年者は、勝舟投票券を購入し、又は譲り受けてはならない。

(10) 9条の3

勝舟投票法は、単勝式、複勝式、連勝単式及び連勝複式の四種とし、各勝舟投票法における勝舟の決定の方法並びに勝舟投票法の種類の組合せ及び限定その他その実施の方法については、国土交通省令で定める。

(11) 16条

全国モーターボート競走会連合会は、競走の公正且つ安全な実施を確保するため必要があると認めるときは、モーターボートの出走停止又は選手の出場停止の処分をすることができる。

(12) 17条

施行者は、競走場内の秩序を維持し、且つ、競走の公正及び安全を確保するため、入場者の整理、選手の出場に関する適正な条件の確保、競走に関する犯罪及び不正の防止並びに競走場内における品位及び衛生の保持について必要な措置を講じなければならない。

(13) 18条

施行者又はモーターボート競走会は、競走の公正且つ安全な実施を確保し、又は競走場内の秩序を維持するため必要があると認めるときは、左の各号に掲げる処分をすることができる。

1号 モーターボートの出走を停止すること。

2号 選手の出場を停止すること。

3号 入場を拒否し、又は入場者に対し競走場外への退去を命ずること。

(14) 18条の2

競走場設置者は、その競走場の位置、構造及び設備を第4条第4項の国土交通省令で定める基準に適合するように維持しなければならない。

(15) 19条(ただし,同条の別表は省略)

施行者は,左の各号に掲げる金額を日本船舶振興会に交付しなければならない。

1号 1回の開催による勝舟投票券の売上金の額が別表第一の上欄に掲げる金額に相当するときは,同表の下欄に掲げる金額に相当する金額

2号 1回の開催による勝舟投票券の売上金の額が別表第二の上欄に掲げる金額に相当するときは,同表の下欄に掲げる金額に相当する金額

(16) 20条

施行者は,モーターボート競走会に競走の実施に関する事務を委託したときは,1回の開催による勝舟投票券の売上金の額に応じ,その額の100分の5以内において国土交通省令で定める金額を当該モーターボート競走会に交付しなければならない。

(17) 20条の2

施行者は,その行なう競走の収益をもって,社会福祉の増進,医療の普及,教育文化の発展,体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行なうのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする。

(18) 22条2項

全国モーターボート競争会連合会は,競走の公正かつ円滑な実施を図ることを目的とし,その目的を達成するため左の業務を行なう。(以下省略)

(19) 22条の11

国土交通大臣は,競走場内の秩序を維持し,競走の公正又は安全を確保し,その他この法律の施行を確保するため必要があると認めるときは,施行者,モ

ーターボート競争会，全国モーターボート競争会連合会又は競走場設置者に対し，選手の出場又は競走場の貸借に関する条件を適正にすべき旨の命令，競走場を修理し，改造し，又は移転すべき旨の命令その他必要な命令をすることができる。

(20) 23条1項

国土交通大臣は，施行者がこの法律若しくはこの法律に基く命令若しくはこれらに基く処分に違反し，又はその施行に係る競走につき公益に反し，若しくは公益に反するおそれのある行為をしたときは，当該施行者に対し，競走の開催を停止し，又は制限すべき旨を命ずることができる。

(20) 26条

この法律に定めるものの外，競走の実施に関する事務で地方公共団体が処理しなければならないものは政令で，競走に出場する選手，競走に使用するボート及びモーター，審判員並びに検査員の登録規準その他登録に関する事項その他この法律の施行に関し必要な事項（政令で定めるべきものを除く。）は国土交通省令で定める。

2 モーターボート競走法施行規則（昭和26年運輸省令第59号。以下「昭和26年施行規則」という。）8条

勝舟投票券の発売所は，当該競走場外に設置してはならない。

3 昭和57年運輸省令第10号による改正後で昭和60年運輸省令第29号による改正前のモーターボート競走法施行規則（以下「昭和57年施行規則」という。）8条

1項 勝舟投票券の発売所は，当該競走場外に設置してはならない。

2項 施行者は、前項の規定にかかわらず、運輸大臣の承認を受けて、自己の施行に係る競走の実施に支障を生じない範囲内において、かつ、当該競走の開催日に限り、当該競走場内に他の競走場で行われる競走の勝舟投票券の発売場を設置することができる。

4 昭和60年運輸省令第29号による改正後で平成12年運輸省令第24号による改正前のモーターボート競走法施行規則（以下「昭和60年施行規則」という。）8条

1項 施行者は、場外発売場を設けようとするときは、当該場外発売場がその位置、構造及び設備に関し、告示で定める基準に適合するものであることについて、運輸大臣の確認を受けなければならない。

2項 第2条（同条第1項第6号及び第2項第3号を除く。）の規定は前項の確認を受けようとする場合について、第2条の6の規定は施行者が場外発売場の構造及び設備を変更しようとする場合について準用する。

3項 施行者は、場外発売場について次に掲げる事項を順守しなければならない。

1号 場外発売場の位置、構造及び設備が第1項の告示で定める基準に適合するように維持すること。

2号 場外発売場に入場する者を整理し、競走に関する犯罪及び不正を防止し、並びに場外発売場内における品位及び衛生を保持するために必要な措置を講じること。

5 本件施行規則

(1) 2条

1項 法第4条第1項の規定により競走場の設置又は移転の許可を受けようと

する者は、次に掲げる事項を記載した申請書を国土交通大臣に提出しなければならない。

1号及び2号（省略）

3号 競走場の位置

4号 競走場の構造及び設備の概要

5号 競走場を中心とする交通機関の状況

6号から8号まで（省略）

2項 前項の申請書には、左に掲げる書類を添附しなければならない。

1号 競走場附近の見取図（競走場の周辺から2000メートルの区域内にある文教施設及び医療施設については、その位置及び名称を明記すること。）

2号 競走場の設備の構造図及び配置図（1000分の1以上の縮尺による。）

3号及び4号（省略）

(2) 2条の4

法第4条第4項の国土交通省令で定める基準は、左の通りとする。

1号 文教施設及び医療施設から適当な距離を有し、文教上又は衛生上著しい支障をきたすおそれのないこと。

2号及び3号（省略）

(3) 8条

1項 場外発売場を設けようとする者は、当該場外発売場がその位置、構造及び設備に関し、告示で定める基準に適合するものであることについて、国

土交通大臣の確認を受けなければならない。

2項 第2条（同条第1項第6号及び第2項第3号を除く。）の規定は前項の確認を受けようとする場合について、第2条の6の規定は前項の確認を受けた者（以下「場外発売場設置者」という。）が場外発売場の構造及び設備を変更しようとする場合について準用する。

3項 場外発売場設置者は、場外発売場の位置、構造及び設備が第1項の告示で定める基準に適合するように維持しなければならない。

4項 施行者は、場外発売場に入場する者を整理し、競走に関する犯罪及び不正を防止し、並びに場外発売場内における品位及び衛生を保持するために必要な措置を講じなければならない。

6 本件告示

「モーターボート競走法施行規則（…（略）…）第8条第1項の規定に基づき、場外発売場の位置、構造及び設備の基準（昭和60年運輸省告示第392号）の全部を改正する告示を次のように定める。

平成15年10月15日 国土交通大臣 石原伸晃

場外発売場の位置、構造及び設備の基準

場外発売場の位置、構造及び設備の基準は、次のとおりとする。

第1 場外発売場の基準

1 場外発売場の位置

場外発売場の位置は、文教施設及び医療施設から適当な距離を有し、文教上又は衛生上著しい支障をきたすおそれがないこと。

2 場外発売場の構造及び設備

場外発売場の構造及び設備は，入場者数に応じた適当なものであること。

3 勝舟投票券発売所

勝舟投票券発売所（払戻金交付所及び返還金交付所を含む。以下同じ。）は，次に掲げる要件に適合するものであること。

- (1) 窓口の数は，入場者数に応じた適当な数であること。
- (2) 窓口は，相互に適当な間隔を有するものであること。
- (3) 窓口及び出入口は，堅ろうな構造のものであること。
- (4) 窓口の前面は，入場者の交流が妨げられないように十分な広さを有するものであること。
- (5) 発売設備（競走場又は競走場以外の場所（以下「競走場等」という。）に設置された施行者が管理する集計装置（競走ごとに当該場外発売場において発売された勝舟投票券の枚数及び金額と競走場において発売された勝舟投票券の枚数及び金額とを勝舟投票法の種類ごとに合算できる機能を有するものに限る。）と電気通信回線で接続されたものに限る。）を設けてあること。
- (6) 払戻設備（競走場等に設置された施行者が管理する払戻金算定装置（的中した勝舟投票券に係る払戻金額を算定できる機能及び無効となった投票に係る勝舟投票券の券面金額を判定できる機能を有するものに限る。）と電気通信回線で接続されたものに限る。）を設けてあること。
- (7) 現金及び重要書類の保管設備を有すること。
- (8) 入場者が立ち入ることができないように遮断されたものであること。

4 入場者の用に供する設備等

- (1) 観覧席は，入場者数に応じた適当な数の椅子席を有すること。
- (2) 場内掲示設備は，確定出場選手，勝舟投票券の発売枚数，勝舟及び払戻金額を明示することができるものであり，かつ，入場者の見やすい場所にあること。
- (3) テレビモニターその他の映像装置は，入場者の見やすい場所に配置してあること。
- (4) 入場者の用に供するため，必要に応じて適当な数及び広さの次に掲げる施設を設けてあること。

イ インフォメーションコーナー

ロ お客様相談コーナー

ハ 荷物預り所又はコインロッカー

ニ 駐車場及び駐輪場

ホ 喫茶・休憩コーナー（冷水機，給茶機等を備えていること。）

ヘ 食堂（快適かつ衛生的な設備を有すること。）

ト 売店

チ トイレ（男子用及び女子用に区分され，水洗式のものであること。）

5 その他管理運営に必要な設備等

- (1) 本場との間の連絡のための専用の電話回線その他の適当な連絡設備を設けてあること。
- (2) 場内放送に必要な放送設備，警備員控室及び照明設備が設けてあること。

第2 前売専用場外発売場の基準

1 前売専用場外発売場の位置

前売専用場外発売場の位置については，第 1 の 1 を準用する。

2 前売専用場外発売場の構造及び設備

前売専用場外発売場の構造及び設備については，第 1 の 2 を準用する。

3 勝舟投票券発売所

勝舟投票券発売所については，第 1 の 3 を準用する。ただし，(4)を除く。

4 入場者の用に供する設備等

入場者の用に供する設備等については，第 1 の 4 の(2)並びに(4)の二及び
チを準用する。

5 その他管理運営に必要な設備等

その他管理運営に必要な設備等については，第 1 の 5 の(1)を準用する。」

以 上

1 本件訴え 1 に関する本案前の争点（本件訴え 1 が法律上の争訟に該当するか。）について

(1) 裁判所法 3 条 1 項に規定する「法律上の争訟」として裁判所の審判の対象となるのは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であり、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られる。

(2) 次のとおり、本件施設の建設予定地の周辺は、住宅地、文教施設、医療施設及び商業施設が一体となって良好な環境を形成しているが、本件施設が建設されて営業を開始すると、本件施設の建設予定地の周辺住民の生活環境が悪化する。そして、快適で健康な生活に必要な生活利益は、法律上保護されるべき利益であるから、生活環境の悪化が法律上保護された利益の侵害であることは、明らかである。

ア 本件施設の建設予定地の周辺には、次のとおり、住宅地、文教施設、医療施設及び商業施設が存在し、これらが一体となって良好な環境を形成している。

(ア) 本件施設の建設予定地の北側には 3 線 4 駅（以下「4 駅」という。）があり、その北側には、習志野市 7（以下「7」という。）、同市 9（以下「9」という。）及び同市 8（以下「8」という。）などの住宅地が広がっている（甲 3）。

(イ) 本件施設の建設予定地から半径 1 キロメートル以内には、次のとおり、

文教施設及び医療施設があり、多数の利用者がある。

- a 本件施設の建設予定地である習志野市 4 1 (以下「 4 1」という。)には、文教施設として、社会福祉法人 P 7 1 が営む知的障害者授産施設 P 7 0 (以下「 P 7 0」という。), 学校法人 P 6 2 大学 (以下「 P 6 2 大」という。) 1 6 キャンパス及び運動施設, 4 駅南口に面する大規模商業施設である 5 内の託児所 P 7 6 並びに千葉県 6 (以下「 6」という。)がある (甲 2 3 の 1 及び 2, 4 1 の 1)。
- b 本件施設の建設予定地である 4 1 には、医療施設として、本件施設の建設予定地にほとんど隣接する位置にある 5 内の P 7 7 医院がある (甲 2 3 の 2)。
- c 本件施設の建設予定地の周辺のうち北側の 7 には、文教施設として新習志野公民館, 新習志野図書館, P 7 8 保育所, 習志野市立 P 5 9 幼稚園 (以下「 P 5 9 幼稚園」という。), 同市立 P 4 5 小学校 (以下「 P 4 5 小学校」という。)及び千葉県立 P 5 8 高等学校 (以下「 P 5 8 高校」という。)があり, また, 医療施設として P 7 4 医院, P 7 9 医院及び P 8 0 クリニックがある (甲 2, 2 3 の 2)。

また, 7 に隣接する 8 には、文教施設として習志野市立 P 6 3 中学校 (以下「 P 6 3 中学校」という。)があり, 医療施設として P 8 1 診療所及び P 8 2 医院がある (甲 2)。

- (ウ) 7 及び 8 には商業施設がほとんどなく, 7 及び 8 の住民は, 買物及び飲食の場として 5 及びその周辺の施設を広く利用しており, 習志野市の都市計画においてもそのように位置付けられている (甲 1 3)。

(エ) 以上のとおり，本件施設の建設予定地がある 41 と 7 及び 8 を始めとする周辺地域とは，一体の生活圏として良好なコミュニティ圏域を形成している。

イ(ア) ところが，本件施設が営業を開始すると，本件施設の利用者は交通手段として 4 駅を利用すると考えられ，その結果，本件施設と 4 駅との間の地域には，本件施設の利用者が日常的にあふれることになり，本件施設の周辺にある文教施設に通う未就学児，児童，生徒及び学生等は，日々本件施設の利用者と接触することになる。本件施設は，勝舟投票券の場外発売場であり，いわゆるギャンブル場であるから，彼らは，昼間から大人が働かずにギャンブル場に通う姿や，一かく千金をもくろんで一喜一憂する姿や，ギャンブルの終了後にすさんだ様で物に当たったり，人をにらみつけたりする大人の姿を見ることになるのであり，それが青少年の健全な育成に多大の悪影響を及ぼすことは，明らかである。

(イ) また，本件施設の利用者の中には，負けを重ねてすさんだ風情の者が相当数おり，これらの者によって本件施設の周辺地域の風紀が乱れ，治安が悪化することは，当然のこととして予測される（甲 40 及び 64）。

(ウ) 以上のような環境で教育を受けざるを得ない未就学児，児童，生徒及び学生等は，不安感を覚え，平穏な心持ちで健全な教育環境を享受することができないという事態が生じるものと考えられる。特に P 70 の就学者は，自律を促すために 1 人で通園するという教育方針を採っており，そのため 4 駅から徒歩で通園している者が多いが，4 駅と本件施設との間の環境が壊滅的に悪化した後は，上記教育方針を維持することは困難であ

る。また、P 5 8 高校に通う生徒は、感受性の高い10代後半の未成年者であり、16キャンパスに通う学生は、その大半がいまだ感受性の高い未成年者であるから、本件施設の営業の開始による風紀の悪化による影響を受けることが多いことも、明らかである。

また、以上のような環境で我が子を学ばせることに不安を感じない保護者はいない。

ウ また、モーターボート競走は、平日を含めてほとんど毎日のように開催されているから、その開催日は、開催日が土曜日、日曜日及び祝日に限られることが多い競馬と比べると、はるかに多く、本件施設についても年間350日程度営業する予定であるとされている。したがって、P 5 8 高校の生徒やP 6 2 大の学生が通学するほとんどの日には本件施設において場外発売場が営業していることになり、P 5 8 高校の生徒やP 6 2 大の学生に対する悪影響を考えた場合には、場外発売場としての本件施設がもたらす悪影響は、競馬場外の勝馬投票券発売所又は払戻金交付所（以下「場外設備」という。）と比較にならないほど大きいといわざるを得ない。

エ そして、P 2 は、本件施設の設置及び営業の開始によって悪化する本件施設の周辺の治安対策として、周辺住民等を納得させるだけの十分な対策を提示することができない状況である。

オ 以上によれば、本件施設の営業の開始によって、4 駅を含む本件施設の周辺の風紀が乱れ、治安が悪化し、それによって、本件施設の建設予定地である4 1 と一体の生活圏として良好なコミュニティ圏域を形成してきた7 及び 8 を始めとする周辺地域は、修復不可能なまでに破壊される。

また、その周辺地域の住民には、4 駅を含む本件施設の周辺の風紀の乱れや治安の悪化に対する不安が生じ、それが青少年や子育ての環境に対して悪影響を及ぼすことは疑いようがない。本件施設の営業の開始後は、4 駅から本件施設までの一帯は、本件施設の利用者に半ば占領されたかのような状況となり、本件施設の周辺住民は、本件施設の営業の開始前に享受してきた快適かつ平穏な生活から引き離されることになる。

また、本件施設が年間350日も営業することによって、本件施設の周辺は、「とばくの街」というイメージが固定化し、ひいては住民及び企業の習志野市離れが進行し、長期的視野から見ると、街の産業構造、風土、文化を一変させることになるであろう。

さらに、本件施設の営業の開始によって、本件施設の周辺地域の地価の低下、良好な環境下になくなった医療施設からの患者離れ、P62大等の文教施設への進学希望者の減少などといった経済的な損失をもたらすことになる。

したがって、本件施設が建設され、営業が開始されると、本件施設の周辺地域の住民の生活環境を悪化させることは、明らかである。

- (3) 本件施設は、ギャンブル場であるから、これが建設されて営業を開始すると、次のとおり、本件施設の周辺住民をギャンブル依存症にさらすおそれが強い。そして、ギャンブル依存症という健康被害は、法律上保護されるべきであることが明らかな人の生命、身体及び健康に対する侵害であるから、本件施設の周辺住民をギャンブル依存症にさらすことは、法律上保護されるべき利益の侵害であることは、明らかである。

ア ギャンブル依存症の実態及びその社会的コストは、次のとおりである。

- (ア) ギャンブル依存症とは、病的とばく、強迫的ギャンブルともいわれ、借金を重ねて仕事や家庭に大きな支障が出て、なおギャンブルから抜け出せない症状の疾患である。アメリカ合衆国国立科学アカデミーの全国研究評議会 (National Research Council of the National Academy of Sciences) の調査結果 (甲 5 6) に基づいて計算すると、日本には生涯にわたる病的ギャンブラー (10項目から成るギャンブル依存症の審査基準のうち5項目以上に当てはまる者) 又は生涯にわたる問題ギャンブラー (上記審査基準のうち5項目未満に当てはまる者) が200万人いるものと見積もることができる。
- (イ) また、シカゴ大学国立世論調査センター (National Opinion Research Center) の調査 (甲 5 6) によると、青少年の病的ギャンブラー及び問題ギャンブラーの比率は、成人の病的ギャンブラー及び問題ギャンブラーの比率とほぼ同じであるが、青少年の病的ギャンブラー又は問題ギャンブラーに至るおそれのある者の比率は、成人の病的ギャンブラー又は問題ギャンブラーに至るおそれのある者の比率の約2倍近くもあり、青少年は、ギャンブル問題の発生の大きなリスクを背負った1つの層を成している。
- (ウ) さらに、ギャンブル依存症は、アルコール、薬物使用、ずる休み、学業低下、ギャンブルに使う金を賄うための不法行為に結び付く可能性があるという点において、問題である。日本においても、毎年多数の少年が補導されていることからすると、既存のギャンブル施設において青少年がギャンブルと触れ合い、ギャンブル依存症の発症の危険を高めているということが出来る。

イ 前述のとおり，本件施設の建設予定地の周辺には，住宅地，文教施設，医療施設及び商業施設が存在し，これらが一体となって良好な環境を形成しているが，本件施設が建設されて営業が開始されると，P 6 2 大の学生や P 5 8 高校の生徒が，本件施設の利用者となって，ギャンブルに専念し，学業をおろそかにし，さらにはギャンブル依存症となって，健康破壊にまで至る者が発生することは容易に推察される。設置者は，習志野市からの照会に対し，本件施設の出入口に警備員を配置して，未成年者や，学生及び生徒の入場の防止に努める旨回答している（甲 1 0 の 2 ）が，青年と体格等がほとんど変わらない 1 8 歳や 1 9 歳の学生や生徒を未成年者と見分けることは困難であり，未成年者等の入場防止が実効性に乏しいことは明らかである（甲 3 9 ）。

また，本件施設が建設されて営業が開始されると，本件施設の建設予定地の周辺にある他の文教施設，医療施設又は商業施設を利用する周辺住民等に著しい悪影響を及ぼし，さらにはギャンブルへと引き込み，ギャンブル依存症という健康被害までもたらすおそれが十分にある。

ウ そして，P 2 は，本件施設の設置及び営業の開始によって青少年に対する悪影響が生ずることの対策として，周辺住民等を納得させるだけの十分な対策を提示することができない状況である。

エ したがって，本件施設の建設予定地のように良好な住宅地と文教施設，医療施設及び商業施設とに囲まれた場所に本件施設を建設して場外発売場として営業を開始することによって，それまでギャンブルと接する機会がなかった青少年や周辺住民などをして，ギャンブルに接する機会を著しく拡大し，ギャンブル依存症という新たなかつ深刻な健康被害の発生をもたらすおそれ

があることは、明らかである。

- (4) 次のとおり、本件施設が建設されて営業を開始すると、本件施設の周辺の道路の交通環境が悪化し、それによって本件施設の建設予定地の周辺住民及び本件施設の建設予定地の周辺に来場する者は、通行権の侵害、医療活動への支障及び急病者が混雑に巻き込まれて手当が遅れるといった多大の被害を受けるおそれがある。そして、通行権は、法律上保護されるべき利益であり、また、医療活動への支障及び急病者が混雑に巻き込まれて手当が遅れるといった被害は、人の生命、身体及び健康に対する侵害であるから、上記のような被害を受けることは、法律上保護された利益の侵害であることは、明らかである。

ア 本件施設が建設されて営業を開始すると、1日当たり5000人もの利用者の来場が予想されており、本件施設への来場を目的とする自動車の本件施設の周辺地域への流入は、多大なものとなり、特に朝の初回レースの開催前の時間帯に自動車が集散的に来場し、夕方の最終レースの終了後の時間帯に自動車が集散的に帰るものと考えられるが、これによって、本件施設の建設予定地の周辺の交通渋滞は、より一層深刻なものとなり、その深刻さは想像を絶するといわざるを得ない。

例えば、都市計画道路 43線（通称は 37通り。以下「37通り」という。甲13[45頁]）は、本件施設の建設予定地の西側に位置し、12線 44駅方向に向かい、一般国道357号線（以下「国道357号線」という。）と交差する幹線道路であるが、その交差点は、常時渋滞しており、さらに 37通りが混雑することによって、市内交通が住宅地に流入してくるといった状況が生じている。P2は、交通対策として、本件施設からの出

庫車両は本件施設の北側に面する都市計画道路 32線（以下「32線」という。甲13[45頁]）を左折するよう誘導し、これによって5から都市計画道路45線（通称は30通り。ともいう。以下「30通り」という。）を経由して7へ抜ける車両を排除するとしている（甲10の2）が、これによって、本件施設の西側にある37通りに本件施設から出た車両がすべて集中することになる。平成11年度道路交通センサス（甲31）によると、37通りの平日の1日当たりの交通量は約2万台であり、本件施設の営業の開始によって本件施設に來場する自動車が1日当たり約1000台とすると、これらが朝夕の通勤時間帯に一度に集中して來場し帰るのであるから、37通りはすさまじい渋滞を引き起こすことが予想される。

また、32線は、土曜日及び日曜日には5に出入りする自動車が増えるために非常に混雑し、平日にも本件施設の建設予定地の周辺にある企業に出入りする自動車が少なからずあり、通行量が少なくなることはない。そのような状況の下で、1日当たり約1000台もの自動車が短時間に集中すれば、大変な交通渋滞を引き起こすことが予想される。

また、30通りは、現在でも5から出てきた車両で混雑し、渋滞している（甲65、66の1）上、44駅方向に抜けることができないなどのために習志野市から更に北側に抜けようとする車両の通行には使用されないと考えられるので、37通りの代替通路にはなり得ない。

さらに、本件施設を出て東京方面に向かうために県道31線（46道路。以下「31線」という。甲13[45頁]）を進むと、国道357号線にある3箇所の主要渋滞ポイントの1つである39交差点に至る（甲30、

31, 34 [4頁及び8頁], 65, 66の2, 67) から, 本件施設から出た車両が大量に 31 線を進めば, 39 交差点における更なる混雑及び渋滞を引き起こす可能性は高い。

イ P2 は, 本件施設の駐車場は700台であるが, 来場者がこれを上回る場合には, P3 の駐車場用地を臨時駐車場として利用することが可能であるから, 来場する自動車の収容に問題はない旨説明しているが, P3 の駐車場は500台分の大きさしかなく, しかも平日にはその7割から8割が同社の社員によって利用されているから, 上記の説明どおりに来場する自動車のすべてを収容することができるか疑問である。そして, 収容しきれない場合には, 違法な路上駐車が発生することになる。したがって, 本件施設が建設されて営業を開始すれば, 違法な路上駐車が発生する可能性は高いというべきである。そして, 違法な路上駐車は, 更なる交通渋滞を招くこととなる。

ウ P62 大の学生の中で自動車により通学している者にとっては, 32 線, 37 通り及び 31 線は, 日常生活上欠くことができない道路であるが, その交通渋滞によって通行権が著しく侵害されるという被害ないし権利侵害を受けることは明らかであり, これは, P62 大にも多大の影響をもたらすものである。

また, 37 通りは, P74 医院を始めとする医療施設にとっても, 当該医療施設を訪れる患者にとっても, 通行経路として欠くことができない道路であるが, その交通渋滞によって医療活動に多大の支障を及ぼすことは, 明らかである。

さらに, 32 線は, 5 や 6 で発生した急病者を救急施設のある病

院へ搬送するための通行経路として欠くことができない道路であるが、その交通渋滞によって急病患者が手当の遅れという多大の被害を受けるおそれがある。

- (5) 次のとおり、本件施設が建設されて営業を開始すると、本件施設に自動車で来場する者が増加し、それによって、本件施設の建設予定地の周辺住民は、大気汚染及び騒音という被害を受けることになる。大気汚染は、法律上保護されるべきであることが明らかな人の身体に対する侵害であり、また、騒音は、人の身体に対する侵害を生じさせ得るもの又はその程度に至らない場合でも受忍限度を超える限りは不法行為責任を生じさせ得るものであるから、大気汚染も騒音も、法律上保護されるべき利益の侵害であることは、明らかである。

ア(ア) 自動車の排気ガスには、大気汚染の原因となる窒素酸化物、浮遊粒子状物質、硫黄酸化物、一酸化炭素、炭化水素などが含まれ、窒素酸化物や浮遊粒子状物質は、のどや鼻といった呼吸器系に悪影響を及ぼし、濃度によっては気管支炎を発症させることがあり、自動車の排気ガスによって健康が損なわれることは、明らかであるが、ぜんそくなどの呼吸器系の疾患を持つ者にとっては、深刻な被害を及ぼすものと考えられる。千葉県内にある一般環境大気測定局及び自動車排出ガス測定局の合計143局のうち、二酸化窒素が環境基準を超えていた4局のうち1局は習志野市の西隣の船橋市にあり、浮遊粒子状物質が環境基準を超えていた局のうち複数の局が習志野市の周辺にあった(甲37)。

(イ) 自動車の排気ガス中に含まれる窒素酸化物と炭水化物とが強い紫外線を受けて光化学反応を起こし、その結果、オキシダントを含んだ空気の固

まりである光化学スモッグが発生する。光化学スモッグは、目やのどの痛み、息切れ等、人の健康に重大な悪影響を及ぼす。千葉県は、平成14年度には光化学オキシダント注意報の発令が最も多く、平成15年度には光化学オキシダント注意報の発令が全国で4番目に多かった。光化学オキシダントの最高濃度0.239ppmが観測されたのは、習志野市のすぐ東に位置する千葉県千葉地域であった(甲36)。

(ウ) 本件施設が建設されて営業を開始すると、本件施設に自動車で来場する者が増加し、それによって、本件施設の建設予定地の周辺住民は、大気汚染という健康被害を受けることになる。

イ(ア) 騒音は、人の心理的又は生理的健康に深刻な被害をもたらす。長期的に騒音に悩まされると、いらいら感、精神集中の困難、不安感が生じたり、睡眠妨害、吐き気、おう吐、消化不良、不整脈、高血圧、自律神経及び内分泌系への影響等が生じたりすることがある。国道357号線の騒音は、秋津では騒音規制法に基づく環境省令で定める自動車騒音の限度である75デシベルを超えてはいないものの、習志野市の西隣に位置する船橋市47では、80デシベルが測定されている(甲38)。また、幹線道路の交通渋滞を避けるために住宅地内の道路を抜け道として、自動車が住宅地内に流入し、幹線道路に近接する地域以外においても騒音被害が生じることが予想される。

(イ) 本件施設が建設されて営業を開始すると、本件施設に自動車で来場する者が増加し、それによって、本件施設の建設予定地の周辺住民は、騒音という健康被害を受けることになる。

(6) 以上のとおり，本件施設が建設されて営業が開始すると，本件施設の建設予定地の周辺住民等に具体的な権利利益の侵害の問題を生じさせ，被告との間で紛争を生じさせることは，明らかであるところ，次のとおり，原告らは，本件施設の建設予定地の周辺住民等として，本件施設が建設されて営業が開始することによって具体的な権利利益を侵害される者である。

ア 原告P 1 3は，本件施設の建設予定地から約6 0 0メートル離れた 4 8 においてP 7 4 医院を営む医師である。

イ 原告P 1 0，原告P 1 1，原告P 1 4，原告P 1 5，原告P 1 6，原告P 1 9，原告P 2 3，原告P 2 5，原告P 2 7，原告P 2 8，原告P 2 9，原告P 3 0，原告P 3 1，原告P 3 2，原告P 3 6及び原告P 3 7は，いずれも本件施設の建設予定地の周辺である 7， 8又は 4 1に在る医院又は診療所に勤務し，又はこれを利用する者である。

ウ 原告P 3 5は，本件施設の建設予定地に隣接するP 6 2大の学生の母である。

エ 原告P 3 9は，P 6 2大の教員である。

オ 原告P 3 8は，本件施設の建設予定地の周辺に位置するP 5 8高校の教員である。

カ 原告P 1 2，原告P 2 0，原告P 2 1，原告P 2 2，原告P 2 3，原告P 2 4，原告P 2 6及び原告P 3 3は，いずれも本件施設の建設予定地の周辺にあるP 5 9幼稚園，P 4 5小学校若しくはP 6 3中学校に通う幼児，児童若しくは生徒の保護者，若しくは将来P 5 9幼稚園，P 4 5小学校若しくはP 6 3中学校に通う予定の未就学児の保護者でP 5 9幼稚園，P 4 5小学校

若しくはP 6 3 中学校の学区内に居住する者，又は本件施設の建設予定地の周辺にある施設のうち，P 5 9 幼稚園，P 4 5 小学校若しくはP 6 3 中学校以外の施設の利用者である。

キ 原告P 3 8 及び原告P 3 9 を除くその余の原告らは，いずれも本件施設の建設予定地のある習志野市に居住する者である。

(7) そして，本件訴え1 が認容されれば，本件施行規則8 条1 項が違法であることが確認されるから，本件施行規則8 条1 項に定める確認をすることができなくなり，原告らに様々な権利侵害を生じさせ得る本件施設を建設することができなくなって，被告との間の上記紛争が終局的に解決される。

(8) 以上によれば，本件訴え1 が，当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であり，かつ，それが法令の適用により終局的に解決することができるものであるということが出来るから，法律上の争訟に当たるとは，明らかである。

(9)ア これに対し，被告は，最高裁昭和2 7 年(マ)第2 3 号同年1 0 月8 日大法廷判決・民集6 卷9 号7 8 3 頁(以下「昭和2 7 年1 0 月8 日大法廷判決」という。)，最高裁昭和3 8 年(オ)第8 0 号同3 9 年4 月2 1 日第三小法廷判決・訟務月報1 0 卷5 号7 5 6 頁(以下「昭和3 9 年4 月2 1 日第三小法廷判決」という。) 及び最高裁平成2 年(行ツ)第1 9 2 号同3 年4 月1 9 日第二小法廷判決・民集4 5 卷4 号5 1 8 頁(以下「平成3 年4 月1 9 日第二小法廷判決」という。) を踏まえて，本件訴え1 が法律上の争訟に当たらない旨主張する。

イ しかし，昭和2 7 年1 0 月8 日大法廷判決，昭和3 9 年4 月2 1 日第三小

法廷判決及び平成3年4月19日第二小法廷判決は、いずれも抽象的一般的に法律の憲法適合性を争う事案であり、いわば客観訴訟に類する事案であるのに対し、本件訴え1は、前述のとおり、実質的具体的に権利侵害性の高い事案であり、上記各判決の事案とは、いずれも事案を異にしている。

(10)ア また、被告は、行政立法自体を直接確認の対象とする訴えは法律上の争訟に当たらない旨主張する。

イ しかし、最高裁平成13年(行ツ)第82号、第83号、同年(行ヒ)第76号、第77号同17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁(以下「平成17年9月14日大法廷判決」という。)は、平成10年法律第47号による改正後の公職選挙法が違法であることの確認を求める訴えが法律上の争訟に当たることを前提としている。

また、行政立法自体を直接確認の対象とする訴えが法律上の争訟に当たらないと解することは、国家賠償請求や差止請求では法律上の争訟であることが異論なく認められていることとの均衡を失する。

したがって、被告の上記主張は失当である。

2 本件訴え1に関する本案前の争点 (本件訴え1が行政事件訴訟法4条に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に該当するか。)について

(1) 従来処分性が認められなかった行政計画、行政立法又は行政指導等、それ自体としては抗告訴訟の対象とはならない行政の行為を契機として争いが生じた公法上の法律関係について、確認の利益が認められる場合には、公法上の法律関係に関する確認の訴えを提起することができる(最高裁昭和38年(オ)第737号同41年7月20日大法廷判決・民集20巻6号1217頁、最高裁平

成 8 年(行ツ)第 6 0 号同 9 年 1 0 月 1 7 日第二小法廷判決・民集 5 1 卷 9 号 3 9 2 5 頁，東京地裁昭和 6 3 年(ワ)第 7 9 7 9 号平成 4 年 8 月 2 7 日判決・行裁集 4 3 卷 8 = 9 号 1 0 8 7 頁，東京地裁平成 5 年(行ウ)第 4 0 号同 6 年 9 月 9 日判決・行裁集 4 5 卷 8 = 9 号 1 7 6 0 頁参照)が，救済手段のエアポケットを防ぐという観点から，平成 1 6 年法律第 8 4 号による改正後の行政事件訴訟法は，わざわざ 4 条後段に「公法上の法律関係に関する確認の訴え」を明記した。

したがって，平成 1 6 年法律第 8 4 号による改正後の行政事件訴訟法の下では，行政立法が処分に当たらず，行政立法に基づく具体的処分の差止めを求めることができない場合でも，紛争が成熟していると認められる限り，行政立法の無効確認や，行政立法に基づく義務の不存在確認を求める公法上の法律関係に関する確認の訴えを提起することができることは，明らかである。

(2) 本件訴え 1 は，平成 1 6 年法律第 8 4 号による改正後の行政事件訴訟法の趣旨に極めて忠実な訴えであり，また，平成 1 7 年 9 月 1 4 日大法廷判決に照らしても，本件訴え 1 が行政事件訴訟法 4 条後段に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に当たることは，明らかである。

3 本件訴え 1 に関する本案前の争点 (本件訴え 1 に確認の利益があるか。)について

(1) 前述のとおり，本件施設が建設され，営業を開始することによって，原告らは，健康，教育，生活，地域社会の崩壊，財産的被害等の広範，深刻かつ回復不可能な被害を被ることになるのであるが，そもそも本件施行規則 8 条 1 項がなければ，本件施設の建設が計画されることもなかったのであり，したがって，

原告らについて権利侵害ないし具体的な被害が発生するおそれが生じることもなかったのである。

しかし、本件施行規則 8 条 1 項が存在することによって、本件施設の建設が計画され、建設され、営業が開始されようとしているから、違法な本件施行規則 8 条 1 項に基づいて本件確認がされ、その結果、原告らが上記のとおり深刻な人格権侵害を受けるといふ危険が現実化しているものといふべきである。

したがって、原告らの上記人格権侵害という危険を避けるためには、本件訴え 1 によって、本件施行規則 8 条 1 項が違法であることを確認する必要がある。

(2) 原告らは、本件訴え 1 のほかに、本件訴え 3 を提起しているが、本件訴え 1 が、本件施行規則 8 条 1 項が違法であることの確認を求めるものであるのに対し、本件訴え 3 は、本件施行規則 8 条 1 項が適法であることを前提としても、本件確認が違法であるとしてその取消しを求めるものであるから、原告らが本件訴え 3 を提起していることをもって、本件訴え 1 の確認の利益が否定されるものではない。

4 本件訴え 3 に関する本案前の争点（本件訴え 3 において取消しの対象である本件施行規則 8 条 1 項に定める確認が行政事件訴訟法 3 条 2 項に規定する「行政庁の処分」に該当するか。）について

(1) 最高裁昭和 57 年(行ツ)第 156 号同 59 年 12 月 12 日大法廷判決・民集 38 卷 12 号 1308 頁（以下「昭和 59 年 12 月 12 日大法廷判決」という。）は、函館税関札幌税関支署長による輸入禁制品に該当する旨の通知に処分性を認めたと、これは、従来単なる事実上の効果を伴うにすぎないとして抗告訴訟の対象適格を否定されてきた各種の行為と比較すると、法律の規定に

根拠を置くものであって単なる事実上の措置としてされるものではない点において、それ自体警告の性質を有するだけでなく判定的要素を含み、抽象的にのみ生じていた効果を具体化し現実に生じさせる効果を有する点において、その効果は極めて重大で法律上の効果に比すべきものである点において、通知の相手方がその効果の発生を争うには当該通知をとらえて抗告訴訟の対象とするのが最も適切有効であるという点において、それぞれ異なる特質を有するとして、処分性を認めたのである。

したがって、特段法的効果を有しない事実行為にすぎない本件施行規則 8 条 1 項に定める確認にも、以上の 4 つの特質が認められれば、処分性を認めることができる。

(2)ア 本件施行規則 8 条 1 項に定める確認は、本件施行規則 8 条 1 項に基づくものであり、法令にその根拠が明示されているから、上記(1)の を満たす。

イ 本件施行規則 8 条 1 項にいう「告示」として定められた本件告示は、「文教施設及び医療施設から適当な距離を有し、文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがないこと」と定めているが、「文教施設及び医療施設から適当な距離を有」するかどうか、「文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがない」かどうかは、客観的一義的に明らかなものではなく、一種の不確定概念であり、現実には計画中の場外発売場が上記要件に該当する旨の国土交通大臣の判断の結果が、当該場外発売場の設置者に通知されて、初めて当該場外発売場を場外発売場として設置することができることが認められるのであり、それによって後記ウで述べる刑法上の違法性を阻却する効果が発生するのである。したがって、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認は、抽象的には

生じていたが現実化していなかったところの場外発売場としての施設設置という効果を具体化し現実にしさせる結果をもたらすということが出来るから、上記(1)の を満たす。

ウ 勝舟投票券の販売行為は、本来とばく罪ないし富くじ罪（刑法185条から187条まで）に該当し、モーターボート競走法に従って行うことで初めてその違法性が阻却されるから、同法又は同法施行規則に違反する勝舟投票券の販売行為は、違法性が阻却されず、とばく罪若しくは富くじ罪又はその加重類型である勝舟投票類似の行為（モーターボート競走法27条2号）に該当する。施行者が、本件施行規則8条1項に定める確認を受けていない場外発売場で勝舟投票券の販売行為をすれば、とばく罪又は富くじ罪が成立し、当該場外発売場の設置者も、共同して勝舟投票券を販売したとしてとばく罪若しくは富くじ罪の共同正犯、又は勝舟投票券を販売する場所を提供して施行者の勝舟投票券の販売行為を物理的に可能若しくは容易にしたとしてとばく罪若しくは富くじ罪の従犯が成立することになる。

以上のとおり、本件施行規則8条1項に定める確認には違法性阻却という重大な法的効果があるから、上記(1)の を満たす。

エ 勝舟投票券の場外発売場の建設については、本件施行規則8条1項に定める確認が行政庁の行う最後の処分であるから、同項に定める確認を抗告訴訟の対象とするのが最も有効適切であり、上記(1)の を満たす。

オ 以上によれば、本件施行規則8条1項に定める確認には処分性があるというべきである。

(3)ア これに対し、被告は、本件施行規則8条1項に定める確認には処分性がな

い旨主張し、その根拠の1つとして、モーターボート競走法が勝舟投票券の場外発売場の設置を禁止していない旨主張する。

イ とばく罪ないし富くじ罪に該当する行為であっても、法律で許容されている場合には、法令による行為（刑法35条）として違法性が阻却される。勝舟投票券の販売行為は、富くじ（同法187条）の販売に当たるが、モーターボート競走法に基づく販売行為である限り、違法性が阻却される。そして、勝舟投票券の販売行為が同法に基づかない場合には、違法性は阻却されず、刑法に違反して違法であるということになる。

したがって、同法に基づく勝舟投票券の販売行為は、講学上の特許に当たるといふべきであり、法律の明確な定めがない限り、行政は、それをすることができないと解され、委任立法についても厳格に解されるべきである。

ウ(ア) モーターボート競走法の制定に関する審議における議事の経過を記録した第10回国会衆議院運輸委員会議録第10号、第13号及び第17号（以下、これらを総称して「第10回衆院会議録」という。甲45から47まで、乙1）並びに第10回国会参議院運輸委員会議録第9号及び第27号から第29号まで（以下、これらを総称して「第10回参院会議録」という。甲48から51まで、乙2）には、競走場外での勝舟投票券の発売を認めないことを明示した部分はない。

(イ) しかし、モーターボート競走法のほかに、公営競技に関する法律として、競馬法、自転車競技法及び小型自動車競走法があるが、モーターボート競走法には、自転車競技法及び小型自動車競走法とは異なり、「海事思想の普及及び観光に関する事業」という独自の目的が掲げられており、第

10回衆院会議録（甲45，46，乙1）及び第10回参院会議録（甲48，50，乙2）によると，モーターボート競走法が審議された際には，モーターボート競走の用に供するモーターボート競走場（以下「競走場」という。）に人々が集まることによって，海事思想の普及及び観光に関する事業の振興を図ることが，同法の目的であることが何度も強調されている。

（ウ） また，第19回国会参議院運輸委員会会議録第28号（甲52，乙7）によると，場外での勝舟投票券の販売行為は，モーターボート競走法1条の海事思想の普及を害することが強調されていた。

（エ） そうすると，モーターボート競走法における「海事思想の普及及び観光に関する事業」という目的の達成は，風光明媚な水辺に人々が集まってモーターボート競走を観覧することによって達成される性質のものであるため，競走を観覧する者が勝舟投票券を購入することを当然の前提とされているのであって，そのような健全な環境の下で勝舟投票券が発売されることに着目して，勝舟投票券の販売行為が刑法に規定する富くじ罪の例外として許容されたということが出来る。

エ 勝舟投票券が刑法にいう富くじに当たる以上，その発売所における秩序維持には十分留意する必要があると考えられるが，モーターボート競走法には勝舟投票券の発売所の秩序維持に関する規定はなく，施行者が競走場の秩序維持を図るべきである旨が規定されている。これは，勝舟投票券の発売所の秩序維持が不要であるという趣旨ではなく，勝舟投票券の発売所が競走場内にあることを前提に，競走場内の秩序維持を図れば足りると考えていること

を示すものである。

オ(ア) 勝舟投票券の場外発売場の設置は、省令への委任を定めたモーターボート競走法26条にいう「競走の実施に関する事務，競走に出場する選手，競走に使用するボート及びモーター，審判員並びに検査員の登録基準その他登録に関する事項」のいずれにも該当しない。

また、同条にいう「その他この法律の施行に関し必要な事項」とは、その前に掲げられている「競走に出場する選手，競走に使用するボート及びモーター，審判員並びに検査員の登録基準その他登録に関する事項」よりもささいな事項を指していると読むのが当然であり、第10回衆院会議録（乙1[6頁]）及び第10回参院会議録（乙2[1頁]）における衆議院議員坪内八郎の「なお余り細部まで規定するのも、いたずらに法案を複雑にすると考えまして」という発言からも明らかである。そして、場外発売場の設置を認めるか否かという判断ないし選択が「ささいな事項」又は「細部」に含まれるとは考えられない。

(イ) また、勝舟投票法について定めるモーターボート競走法9条の3が勝舟投票法に関する定めのみを省令に委任する趣旨であることは、明らかである。

(ウ) さらに、モーターボート競走法が制定された昭和26年当時に、コンピューターやテレビが発展し、これによって現地で行うと同様に海事思想の普及等の目的を達成することが可能となることを予想して、その時期の判断をモーターボート競走法施行規則に委任したものと考えすることはできない。

(エ) 以上のとおり，モーターボート競走法には，場外発売場の設置に関する規定をモーターボート競走法施行規則に委任する旨を明らかにした規定はないというべきである。

カ(ア) 自転車競技法は，「車券の発売等の用に供する施設を競輪場外に設置しようとする者は，経済産業省令の定めるところにより，経済産業大臣の許可を受けなければならない。」（４条）と定めるほか，競輪場外に設置する車券の発売等の用に供する施設に関する規制（１４条，１４条の２，１５条，１６条の２など）を設けている。

(イ) 小型自動車競走法は，「勝車投票券の発売等の用に供する施設を小型自動車競走場外に設置しようとする者は，経済産業省令の定めるところにより，経済産業大臣の許可を受けなければならない。」（６条の２）と定めるほか，小型自動車競走場外に設置する勝車投票券の発売等の用に供する施設（以下，上記施設及び競輪場外に設置する車券の発売等の用に供する施設を併せて「場外車券売場」という。）に関する規制（２１条の２，２１条の３，２１条の４，２２条など）を設けている。

(ウ) 場外設備の設置は，競馬法施行令２条において定められているが，競馬法は，平成１６年の改正において，場外設備の設置を許容していることを明らかにした（２３条の７第１項，２項５号。甲５９）。

(エ) 以上のとおり，モーターボート競走法のほかに，公営競技に関する法律として存在する競馬法，自転車競技法及び小型自動車競走法は，いずれも法律それ自体において場外発売場の設置に関する規定を設けており，法律において場外発売場の設置を許容していることを明らかにしている。

キ(ア) 昭和29年に「ノミ行為」に対する罰則規定の新設が審議されたときの議事の経過を記録した第19回国会参議院運輸委員会会議録第28号(甲52,乙7)によると,説明員は,モーターボート競走法が競走場外での勝舟投票券の発売を禁止している旨説明している。したがって,昭和29年当時においても,同法が競走場外での勝舟投票券の発売を禁止する趣旨であったことは,担当行政機関の中でも明らかであったといえることができる。

(イ) モーターボート競走について勝舟投票券の場外発売が許されないことは,関係者の間でも認識されていた。例えば,社団法人P4名誉会長であるP83P84財団理事長は,平成16年9月1日に行われたインタビューにおいて,昭和57年当時の関係者が「競艇の開催日数が競輪より多いのは,場外をやらないということになっているからで,だからできません」という認識であった旨述べている(甲58)。

ク 以上を総合すれば,モーターボート競走法は,勝舟投票券を競走場外で発売することを想定しておらず,競走場内のみで発売することを前提に,刑事罰の対象外とする趣旨の下に制定されたものと解するのが相当である。

5 本件訴え3に関する本案前の争点 (原告らに本件訴え3についての原告適格があるか。)について

(1) 場外発売場の位置について「告示で定める基準に適合するもので」なければならぬ旨規定する本件施行規則8条1項を受けて定められた本件告示第1の1(以下「本件位置基準」という。)は,「場外発売場の位置は,文教施設及び医療施設から適当な距離を有し,文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれ

がないこと。」と規定している。本件位置基準において「文教施設」及び「医療施設」を文言上明確にしているのは、場外発売場の設置が文教施設及び医療施設に悪影響を及ぼすことが一般的に認識されているからであり、場外発売場の設置によって文教施設及び医療施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避することを目的としているのである。

そうすると、本件位置基準は、文教施設及び医療施設には一般的に場外発売場の設置による悪影響が及ぶことを前提に、文教施設及び医療施設を他の施設とは区別して特に保護する趣旨であると解される。

- (2) また、場外発売場設置確認申請書には、「場外発売場付近の見取図」の添付が義務付けられ、場外発売場から2000メートル以内の文教施設及び医療施設を明記するよう定めている（本件施行規則8条2項、2条2項1号）。これは、場外発売場から2000メートル以内にある文教施設及び医療施設を審査の対象とする趣旨であり、その前提として、具体的状況によって文教施設及び医療施設に対する場外発売場の設置による影響の程度は異なるものの、場外発売場から2000メートル以内にある文教施設及び医療施設には一般的に場外発売場の設置によって支障が生じる可能性があると考えているものと解される。そして、具体的状況次第では、場外発売場から2000メートルを超える場合であっても、「文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれ」がある場合には、場外発売場から2000メートルを超える位置にある文教施設及び医療施設に対して場外発売場の設置による影響があるか否かが、本件施行規則8条1項に定める確認の取消訴訟における審理の対象となるものと解すべきである。

また、距離規制制限は、周辺住民にとって特に善良な環境を保護することが

重要な文教施設及び医療施設が一定距離内にある場合には原告らが立証すべき原告適格がある旨を推定する規定であることからすれば、距離規制制限に列挙された施設以外についても、当該処分によって直接の損害を被る住民等があれば、その者に原告適格を与えることを当然に予定しているはずである。そして、最高裁昭和62年(行ツ)第49号同年11月24日第三小法廷判決・判例時報1284号56頁(以下「昭和62年11月24日第三小法廷判決」という。)が、「本件里道が上告人に個別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」が認められる場合には、用途廃止処分の取消しを求める原告適格を肯定していること及び平成16年法律第84号による行政事件訴訟法の改正の趣旨によれば、場外発売場の周辺住民であっても、日常生活上著しい支障の発生という特段の事情が認められれば、他の要件を考慮するまでもなく、原告適格が認められると解される。

(3) また、「モーターボート競走法施行規則の一部を改正する省令の運用について」(平成12年6月30日付け海総第323号海上技術安全局長から各地方運輸局長、神戸海運監理部長あて通達。以下「本件通達1」という。甲16,乙16)は、本件施行規則8条1項に定める確認の申請の際に、地元及び管轄警察との調整が取れていることを要求し、それを証明する文書の添付がない限り、場外発売場設置確認申請書を受理しない旨定めている。また、「場外発売場の設置確認について」(平成10年3月31日付け海総第148号海上技術安全局総務課長から各地方運輸局長、新潟運輸局船舶船員部長、神戸海運監理部船舶部長あて通達(ただし、平成12年6月30日付け海総第325号による改正後のもの)。以下「本件通達2」という。甲17,乙17)は、地元と

の調整が取れていることを判断する基準として、「当該場外発売場の所在する市町村の自治会（又は町内会）の同意，市町村の長の同意，市町村の議会が反対の議決をしていないこと」を挙げている。そして，上記 から まで は，場外発売場の設置に先立って必要な要件として広く認識されており（甲 1），国土交通省が勝舟投票券の場外発売場の設置確認の申請を受け付ける際の事前調整事項であることが国会において繰り返し表明され（甲 4 2，4 3），国土交通大臣は，平成 1 7 年 2 月 2 8 日に行われた衆議院予算委員会の第 8 分科会において，「地元住民の実質的同意を得ることが必要」であり，「地元住民の同意が多くの人々の意向が反映しているものでなければならない」旨発言している（甲 4 3）。

市町村民全体の公益の観点から規制するのであれば，市町村の長及び市町村の議会の同意並びに管轄警察との調整で十分であるにもかかわらず，本件通達 1 及び本件通達 2 が場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意を場外発売場の設置確認申請書を受理する際の事前調整事項として要求していること，場外発売場の設置の手續において，事前の基礎調査，事業計画の策定，地元との調整，施行者と管轄警察との調整等は，場外発売場の設置者（本件についていえば P 2）が，社団法人 P 4（なお，P 1 は，同連合会を構成する団体の 1 つである。）及び P 7 5 が構成するポートピア推進本部と調整しながら進められるところ，本件において，P 2 が習志野市に本件計画について意向を打診した平成 1 6 年 3 月から上記調整等が終了した同 1 7 年 7 月 2 9 日までに約 1 年 5 か月を要しているのに対し，P 2 から申請手續の委託を受けた P 1 が国土交通省千葉運輸支局を通じて国土交通大臣に対して本件申請をしたの

は同年8月12日であり、国土交通大臣がP1に対して本件確認をしたのは同月22日付けであり、そうすると、場外発売場の設置の手續において重要な法規範的機能を果たしているのは、本件通達1及び本件通達2であるというべきであること、最高裁平成16年(行ヒ)第114号同17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁(以下「平成17年12月7日大法廷判決」という。)に照らし、本件通達2の から までが行政指導の基準にすぎないことを理由に個別的利益の保護とは結び付かないと解することは失当であることに照らせば、場外発売場の周辺住民は、場外発売場の設置によって日常生活上重大な支障を受けるおそれのある者として、その個別的な利益を保護する趣旨に基づくものと解するのが相当である。

- (4) また、モーターボート競走法20条の2は、収益の使途に「社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展」を挙げ、「住民の福祉の増進」のための財源に充てることを求めている。収益の使途として具体的に医療及び教育を含む住民の福祉について触れながら、交通渋滞やギャンブル愛好者による周辺環境の悪化から周辺住民を全く保護していないと解することは困難である(甲42)。同法が医療、教育及び住民の福祉に特別な配慮をしていることからすると、同法自体も、公益の実現のみならず、周辺住民、取り分け文教施設又は医療施設に係る周辺住民の個別具体的利益をも保護していると解するのが素直な解釈である。
- (5) さらに、モーターボート競走法9条の2は、学生生徒及び未成年者の勝舟投票券の購入及び譲受けを禁止している。これは、学生生徒及び未成年者がギャンブルによる甚大な影響を受けやすいことを確認するとともに、学生生徒及び

未成年者を特に保護する趣旨の規定であるから，学生生徒及び未成年者については特に個別的な利益保護を図ったものというべきである。

- (6) 以上によれば，モーターボート競走法は，場外発売場の周辺にある文教施設及び医療施設の設置者又は利用者のうち，場外発売場の設置によって自己の生活環境が害されるおそれがあるものを保護しようとしているものといえるから，同人らには，本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の取消訴訟について原告適格があるというべきである。

そして，前述のとおり，原告らは，本件施設の建設予定地の周辺住民等として，本件施設が建設されて営業が開始することによって具体的な権利利益を侵害される者であるから，原告らには本件訴え 3 についての原告適格があるというべきである。

以 上

1 本件訴え 1 に関する本案前の争点（本件訴え 1 が法律上の争訟に該当するか。）

(1) 裁判所法 3 条 1 項に規定する「法律上の争訟」として裁判所の審理の対象となるのは、法令を適用することによって終局的に解決し得べき、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争に限られるのであって、上記にいう紛争であるといえるためには、当事者間に具体的な紛争が存在すること及びそれが権利義務ないし法律関係の存否に関するものであることのいずれをも満たすことが必要である（昭和 27 年 10 月 8 日大法廷判決，昭和 39 年 4 月 21 日第三小法廷判決及び平成 3 年 4 月 19 日第二小法廷判決参照）。

したがって、具体的紛争を離れ、抽象的に法令等の違憲又は違法性等に関する判断を裁判所に求める訴えは、上記を満たさないから、不適法な訴えとして却下を免れない。

(2) 本件訴え 1 において原告らが確認の対象とする「本件施行規則 8 条 1 項が違法であること」が確認されることによって、原告らのいかなる権利義務又は法的地位が確認されることになるのか、原告らと被告との間のいかなる法律関係が確認されることになるのかは、全く不明であり、そうであるとすると、本件訴え 1 は、具体的な紛争を離れて抽象的、一般的に同項の法律適合性について判断を求めるに帰するものといわざるを得ない。

したがって、本件訴え 1 は、当事者間に具体的な紛争が存在することという要件を欠くものであって、法律上の争訟に当たらないことは、明らかである。

(3)ア これに対し，原告らは，平成17年9月14日大法廷判決を根拠に，本件訴え1が法律上の争訟に当たる旨主張する。

イ しかし，平成17年9月14日大法廷判決は，単に抽象的，一般的に公職選挙法の違憲性又は違法性等に関する判断を求めるものではなく，選挙権の行使を認めていなかった点又は選挙権の行使を認めていない点においてそれぞれ違法であることの確認を求めるものとして，当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否についての紛争であると解し得るものであったので，法律上の争訟に当たるとされたものと考えられる。

これに対し，原告らは，本件訴え1において，本件施行規則8条1項が場外発売場の設置確認の制度を設けていることによって，抽象的でいかなる内実を有するか明らかではない生活環境上の権利利益に影響を及ぼすと主張するのみで，それ以上に原告らの公法上の権利義務に具体的にいかなる影響を及ぼすかについては主張していないのであるから，平成17年9月14日大法廷判決に照らしても，本件訴え1が法律上の争訟に当たらないことは明らかである。

ウ また，平成17年9月14日大法廷判決は，予備的請求を「次回の...(略)...選挙において，在外選挙人名簿に登録されていることに基づいて投票をすることができる地位にあることを確認する」と善解し，請求の対象を具体的な選挙における具体的な法的地位と理解した上で，公法上の当事者訴訟として適法であるとしたのである。したがって，平成17年9月14日大法廷判決は，法規それ自体を抽象的，一般的に違法確認の対象とすることを肯定したわけではないから，本件訴え1が法律上の争訟に当たることの論拠とはな

り得ない。

2 本件訴え1に関する本案前の争点（本件訴え1が行政事件訴訟法4条に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に該当するか。）について

(1) 行政事件訴訟法4条に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」とは、「公法上の法律関係に関する訴訟」の一類型として例示されたものであるから、公法上の法律関係の存在を前提に、これに基づいて生ずる権利義務の存否又は法的地位の有無の確認を求めるものでなければならない。

したがって、違法な行政立法等によって生ずべき負担や義務がないことの確認を求めるなど、国民と行政との間の多様な法律関係に応じて、具体的な事案の争いの解決のため有効かつ適切な公法上の法律関係を確認の対象として、確認の利益が認められる場合に初めて、確認の訴えを提起することが可能となる。

しかし、行政立法等それ自体を違法確認の対象とする場合には、公法上の法律関係が存在しているということとはできないから、行政立法等それ自体を違法確認の対象とする訴えは、行政事件訴訟法4条に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に当たらないというべきである。

また、平成17年9月14日大法廷判決が行政立法等それ自体を違法確認の対象とする訴えを適法とする論拠にはなり得ないことは、前述のとおりである。

(2) 本件訴え1は、本件施行規則8条1項が違法であることの確認を求める訴えであるから、行政事件訴訟法4条に規定する「公法上の法律関係に関する確認の訴え」には当たらない。

3 本件訴え1に関する本案前の争点（本件訴え1に確認の利益があるか。）について

- (1) 仮に、本件訴え1を本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認がされない地位の確認の訴えであると解したとしても、本件訴え1は、確認の訴えであるから、通常の民事訴訟と同様に、確認の利益が認められなければ、不適法として却下される。そして、現に原告らの有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合に限り、確認の利益があると認められる（最高裁昭和27年（オ）第683号同30年12月26日第三小法廷判決・民集9巻14号2082頁参照）。
- (2)ア 原告らは、本件施設が建設され、営業を開始することによって、原告らが、健康、教育、生活、又は財産的被害、地域社会の崩壊等の広範で深刻かつ回復不可能な被害という人格権侵害を受けるという危険が現実化しており、これを避けるためには、本件訴え1によって、本件施行規則8条1項が違法であることを確認する必要がある旨主張する。
- イ しかし、後述のとおり、本件施行規則8条1項に定める確認は、その対象となる施設が本件告示に適合することを確認する純然たる事実行為にすぎないから、それによって本件施設を建設することができることになるわけではない。
- ウ また、原告らの主張に係る人格権が侵害されるとする具体的根拠も内容も判然としないものであるから、原告らにその主張に係る権利ないし法的地位を認めることはできない。
- エ さらに、原告らの主張に係る人格権は、民法その他一般市民法秩序において個別に保護されているものであり、モーターボート競走法が場外発売場の

周辺住民の権利又は利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含まない以上、仮に、この点に具体的紛争が存在していたとしても、その法的な解決は、モーターボート競走法に基づく公権力の行使を介して行われるべきものではなく、不法行為その他一般的市民法秩序の下における救済法理によって解決されるべきものである。

オ 以上によれば、本件訴え 1 に確認の利益があると認めることはできない。

4 本件訴え 3 に関する本案前の争点（本件訴え 3 において取消しの対象である本件施行規則 8 条 1 項に定める確認が行政事件訴訟法 3 条 2 項に規定する「行政庁の処分」に該当するか。）について

(1) 次のアからウまでのとおり、場外発売場の設置について自転車競技法及び小型自動車競走法のような改正を経ていないモーターボート競走法は、その制定当初から一貫して、競走場外における勝舟投票券の発売を制限していないというべきである。

ア モーターボート競走法は、競走を行う場所（5 条）及び勝舟投票券の発売方法等（8 条、9 条及び 9 条の 2）について定めるのみで、勝舟投票券の発売場所について何らの定めも置いていない。また、同法の目的規定（1 条）等その他関係規定を精査しても、同法が競走場外における勝舟投票券の発売を禁止していると解し得る規定は全く存在しない。

イ モーターボート競走法が制定された昭和 26 年 6 月 18 日当時、公営競技に関する法律として、競馬法、自転車競技法及び小型自動車競走法が存在していた。公営競技に関する法律は、いずれも制定当初は競走場等の競走を実施する場所の設置についても自由であること（乙 5 [3 頁]）を前提に、競走

場等の競走を実施する場所について、登録（モーターボート競走法6条、小型自動車競走法8条、自転車競技法5条）又は報告（競馬法施行令4条）で足りるものとしていたが、その後、自転車競技法は、昭和27年の改正によって、モーターボート競走法及び小型自動車競走法は、昭和32年の改正によって、それぞれ許可を要するものと改めた（昭和27年法律第220号による改正後の自転車競技法3条、昭和32年法律第170号による改正後のモーターボート競走法4条、昭和32年法律第169号による改正後の小型自動車競走法5条）。

そうすると、モーターボート競走法以外の公営競技に関する法律は、いずれも法律上場外発売場を認める旨の明文の規定がなくとも、場外発売場における投票券の発売を禁止していないことを前提としていたと解することができる。

ウ これに対し、場外発売場については、競馬法には場外発売場に関する規定はなく、制定当初は競馬法施行令5条に場外発売場を設置する場合の措置を定めていたが、現在は競馬法施行令2条にその旨の規定がある。また、自転車競技法は、制定当初は車券売場を自転車競技場外に設置することについて何らの規定も置かず、同法施行規則においてこれを許容する旨の規定を置いていたが、同法は、昭和27年の改正で許可制とされた（昭和27年法律第220号による改正後の自転車競技法4条）。また、小型自動車競走法は、制定当初は同法施行規則において場外車券売場の設置を禁止していたが、昭和61年の改正で同法施行規則5条に場外車券売場を設置する場合の措置を定め、平成14年の改正で許可制とされた（平成14年法律第9号による改

正後の小型自動車競走法 6 条の 2)。しかし、モーターボート競走法及び競馬法については、同様の規定を設けることができたにもかかわらず、現実には同様の規定を設けることなく、現在に至っている。

そして、第 10 回衆院会議録 (甲 4 5 , 乙 1 [6 頁]) , 第 10 回参院会議録 (甲 4 8 , 乙 2 [1 頁] , 3 [1126 頁]) 及び「モーターボート競走法 (昭和 2 6 年 6 月 1 8 日法律第 2 4 2 号) の提案理由及び衆・参委員長報告」と題する書面 (乙 4) によると、モーターボート競走法の提案理由において、同法が自転車競走及び小型自動車競走と同一の仕組みである旨説明されているから、他の公営競技に関する法律と同様の仕組みを有するモーターボート競走法が、競走場外における勝舟投票券の発売を禁ずる趣旨でないことは、明らかである。

(2) 次のアからエまでのとおり、モーターボート競走法は、場外発売場の設置を省令に委任しているというべきである。

ア 勝舟投票券の購入者がモーターボート競走やその競走に現れる船舶の性能を直接見ない態様で単に勝舟投票券のみを競走場外で発売することが、モーターボート等の製造事業の振興や海事思想の普及等というモーターボート競走法の趣旨 (1 条) から見て許容し得るものであるかについては、その時々電気通信技術の発達やボート、モーター製造技術の向上等から考慮する必要があり、一概にはいえない。

また、多数の購入者が集まることが予想される場外発売場の設置に、観客の安全確保等の観点から、何らかの規制を及ぼす必要があるかについては、その時々社会情勢等に応じて検討する必要があり、一概にはいえない。

さらに、競走場外における勝舟投票券の発売に、モーターボート競走法の趣旨及び目的から何らかの規制が必要とされる場合があるとしても、競走場外における勝舟投票券の発売方法は、社会情勢の変化や電気通信技術の発達に伴い、様々な形態が予想され、発売形態に応じて規制の内容や程度も大きく変化し得るものであるから、発売それ自体に対する規制と同じように、法律によって固定的な規制をすることが最も適切であるとは必ずしもいえない。

イ モーターボート競走法 26 条は、同法の施行に関し必要な事項について包括的な委任規定を設けている。そして、勝舟投票券をどのような場所で発売するかは、勝舟投票券の発売に関する同法 8 条から 9 条の 3 までの規定の施行に関する事項であるから、場外発売場の設置について何らかの規制が必要とされる場合における当該規制に関する事項は、同法 26 条にいう「この法律の施行に関し必要な事項」に含まれることは、明らかである。

ウ 以上によれば、モーターボート競走法は、競走場外における勝舟投票券の発売を禁止しておらず、同法においてこれを規制することはせず、場外発売場の設置に関する事項は、その時々社会情勢や電気通信技術の発達等に応じて、同法の趣旨及び目的を最もよく表すことができるように、国土交通省令で定めることとし、これに委任する趣旨であると解するのが相当である。

エ これに対し、第 10 回衆院会議録（乙 1 [6 頁]）及び第 10 回参院会議録（乙 2 [1 頁]）に記載されている衆議院議員坪内八郎の発言は、モーターボート競走法 26 条の「その他この法律の施行に関し必要な事項」に何が含まれるかについての発言ではないから、上記発言は上記ウと矛盾するものではない。

(3) モーターボート競走法施行規則 8 条 1 項の改正の経緯は、次のとおりである。

ア(ア) 昭和 26 年施行規則 8 条は、モーターボート競走法の制定当時は、勝舟投票券の売上げの状況が厳しいことが予想され、競走場そのものの整備を進める必要があったため、場外発売場に係る経費を節約する必要があったこと、仮に、場外発売を行ったとしても、集計結果の伝達の手段が未発達で、集計に非常に時間を要するため、発売締切時間も相当に早い時間にならざるを得ず、売上の的にも大きな成果を期待することができない状況にあったこと、ボートやモーターの性能が悪く、個別の性能の差も大きかったため、勝舟投票券の購入に際しては、購入者自身がボートやモーターを確認してから勝舟投票券を購入するという方法を採用する必要があったこと、モーターボート競走法の目的の 1 つである海事思想の普及を図るためには、ファンが競走場に入場して水やボート等に親しむことができるような方法で実施する必要があったこと等、同法の制定の当初の諸般の事情を勘案した結果設けられた規定であり、同法が場外発売場の設置を禁止していないことを前提に、モーターボート競走法施行規則において一律に禁止する趣旨で定められたものである(乙 6)。

(イ) 第 19 回国会参議院運輸委員会会議録第 28 号(甲 52[3 頁], 乙 7[2 頁])には、ノミ行為に関する罰則の新設のためにモーターボート競走法の一部を改正する法律の審議において、説明員が、「この法律では現在場外で勝舟券の販売を禁止しております」と発言したことが記載されている。上記発言において「現在」と断っていることから明らかなとおり、上記発言は、モーターボート競走法自体が場外発売場を禁止しているので

はなく、当時の諸事情の下で、同法の趣旨に照らし、昭和26年施行規則8条が場外発売場の設置を禁止していることを念頭に置いての発言である。

イ(ア) 昭和57年施行規則8条2項は、当時、競輪では場外車券売場における車券の売上げが年々増加傾向にあり、競馬では馬券の売上げの60パーセントから70パーセントが場外発売場での売上げとなっていた現状から、モーターボートについても競走場外における勝舟投票券の発売を一部認めるのがモーターボート競走法1条にいう「地方財政の改善」という目的に資すると考えられたこと、コンピューターによる集計結果の伝達の手段が発達し、場外発売を行ったとしても、勝舟投票券の発売締切りを本場と同じタイミングで実施することが可能となったこと、海事思想の普及は、同法の1つの重要な目的であるが、テレビや通信が発達してきたことから、競走場に赴かないで勝舟投票券を購入したとしても、海事思想の普及という同法の目的に反するとはいえないし、競走場間における場外発売が地方財政の改善等に資するところが大きいことからすれば、全体としてみれば、競走場間における場外発売を認める方が、同法の趣旨及び目的を最もよく体现すると考えられることを勘案した結果設けられた規定であり、同法が場外発売場の設置を禁止していないことを前提に、昭和57年施行規則8条において、原則として禁止としつつ(1項)、例外的にその禁止を解除して場外発売場の設置を認める(2項)として定められたものである(乙6)。

(イ) モーターボート競走30年史(草創期編)運輸省関係者座談会(乙8[21頁及び22頁])には、座談会の司会が、「場外を禁止してある」と発言

したことが記載されている。上記発言は、その前後の脈絡から明らかとなり、モーターボート競走法自体が場外発売場の設置を禁止していないことを前提にした発言である。

ウ 昭和60年施行規則8条1項は、勝舟投票券の売上げが向上し、ボートやモーターの性能の改善が図られ、映像装置等の普及により情報化が進展したことから、昭和26年施行規則8条において場外発売場の設置を禁じた理由が消滅したこと、場外発売場を設置することによって、ノミ行為の防止、競走場内の混雑緩和等が図られるとともに、競走場に行けないファンに対するサービスの向上が図られること、ファンに対するサービスの向上により、勝舟投票券の売上げの増加が見込まれる結果、地方財源の改善等といったモーターボート競走法の目的の達成に寄与することができることを勘案した結果設けられた規定であり、一定の基準を満たした場外発売場を設置することは、同法の趣旨及び目的に合致すると考えられて設けられたものである（乙6, 8）。

(4) 以上を前提に、本件施行規則8条1項に定める確認の処分性について検討する。

ア 本件施行規則8条1項に定める確認は、設置者の確認申請に対し、設置者が設けようとする場外発売場の位置、構造及び設備が本件告示が示す基準に適合するものであるという事実を国土交通大臣が確認するという純然たる事実行為であり、行政庁が一定の法律効果の発生を意欲してする意思表示のように、その性質上、それ自体として当然に一定の法律効果を伴うものではない。

イ 事実行為が処分性を有するか否かは，その根拠法令において，当該事実行為が国民の権利義務その他の法律関係に直接具体的な影響を及ぼすものとされているか否かという立法政策の問題であるということになる。そして，前述のとおり，昭和60年施行規則では場外発売場の設置を禁止していた理由が失われたとして，新たに場外発売場の位置，構造及び設備が告示で定める基準に適合するものであることについて運輸大臣の確認を受けるという制度を設け，この制度が本件施行規則8条1項に引き継がれているが，昭和60年施行規則及びその施行後のモーターボート競走法並びに本件施行規則の各規定を見ても，運輸大臣又は国土交通大臣の確認を受けない場合には場外発売場の設置それ自体が禁止されるような規定は見当たらない。そうすると，本件施行規則8条1項は，原則的に禁止された場外発売場の設置を例外的に解除するという法律効果を有するものではないというべきである。

ウ(ア) 前述した昭和60年施行規則の改正の趣旨からすると，本件施行規則8条1項は，国土交通大臣の確認によって，一定の基準を満たした場外発売場が設置されることを期する趣旨であると解されるが，同項を含む本件施行規則及びモーターボート競走法には，設置者が場外発売場の設置について国土交通大臣の確認を受けなかった場合に受ける具体的な法的不利益について定めた規定もない。

(イ) もっとも，施行者が国土交通大臣の確認を受けずに設置した場外発売場が本件告示に示す基準に適合しない場合，又は施行者以外の者が国土交通大臣の確認を受けずに設置した場外発売場で，施行者が勝舟投票券を発売した場合には，それぞれモーターボート競走法22条の11又は同法2

3条1項に基づく命令を受ける可能性があるが、それは、いずれも施行者に課される不利益であって、場外発売場の設置者に課される不利益ではない。

また、同法22条の11及び23条1項は、いずれも「することができる。」と規定していて、上記各規定に基づく命令を発するか否かについて国土交通大臣に効果裁量を与えている上、上記各規定の要件該当性についても専門かつ技術的な判断が必要とされるから、国土交通大臣には要件裁量を与えられていると解される。したがって、国土交通大臣は、その確認を受けずに設置された場外発売場について、実際に生じた弊害の大きさ等、諸般の事情を考慮して、上記各規定に基づく命令を発するか否か、発するとしてもどのような命令を発するかを決するのであって、同法の規定上、本件施行規則8条1項に違反すれば直ちに上記各規定に基づく命令が発せられるという仕組みにはなっていない。

エ 以上によれば、本件施行規則8条1項に定める確認は、設置者等の権利義務その他の法的地位に直接具体的な影響を及ぼすものではないから、行政事件訴訟法3条2項に規定する「行政庁の処分」には当たらないというべきである。

(5)ア これに対し、原告らは、勝舟投票券の発売は、モーターボート競走法が許容しない限り、とばく罪又は富くじ罪（刑法185条から187条まで）に該当するところ、モーターボート競走法に場外発売場に関する規定がないのは、競走場内のみでの発売を考えていたことによる旨主張する。

イ しかし、前述のとおり、モーターボート競走法に勝舟投票券の場外発売場

に関する規定がないのは、同法が、直接競走場外における勝舟投票券の発売を規制することはせず、その時々々の社会情勢や電気通信技術の発達等に応じて同法の趣旨ないし目的を最もよく表すことができるよう、省令に委任したことによるのであり、同法の制定当初に昭和26年施行規則8条が競走場外における勝舟投票券の発売を禁止していたのも、当時の諸事情を勘案した結果にすぎない。

(6)ア また、原告らは、他の公営競技に関する立法例とは異なり、モーターボート競走法1条に定める目的に「海事思想の普及及び観光に関する事業」が含まれていることから、同法については水に親しむことのできない競走場外で勝舟投票券を発売することは全く考えられなかった旨主張する。

イ しかし、「海事思想の普及及び観光に関する事業」の振興をどのような方法で達成するかということは、その時々々の社会情勢や電気通信技術の発達等に応じた政策的判断にほかならない。「海事思想の普及」等の文言をとらえてモーターボート競走法が水辺以外の場所における場外発売場の設置を一律に禁止しているというのは、短絡にすぎる。

(7)ア また、原告らは、他の公営競技に関する立法例では場外発売場の設置を許可制とするなどの規定があることを根拠に、そのような規定のないモーターボート競走法は場外発売場の設置を一律に禁止している旨主張する。

イ しかし、モーターボート競走法には、自転車競技法、小型自動車競走法及び競馬法のように、場外発売場の設置を制限しようとする規定がないのであるから、モーターボート競走法は、競走場外における勝舟投票券の発売を規制していないと解すべきである。

- (8)ア さらに，原告らは，昭和59年12月12日大法廷判決が掲げる要件をあてはめて，本件施行規則8条1項に定める確認には処分性がある旨主張する。
- イ しかし，昭和59年12月12日大法廷判決は，関税定率法21条3項の規定に基づく税関長の通知について，その特質を踏まえて，処分性を認めたものにすぎず，処分性を認めることができる要件を一般的に定立したのではない。したがって，昭和59年12月12日大法廷判決が掲げる要件を本件施行規則8条1項に定める確認にあてはめても，それをもって上記確認に処分性を認めることはできない。

5 本件訴え3に関する本案前の争点（原告らに本件訴え3についての原告適格があるか。）について

- (1) 原告らの主張によると，原告らが本件施設の設置によって侵害されると主張する利益は，原告らの本件施設の周辺住民としての生活及び教育環境上の利益であると解される。
- (2)ア モーターボート競走法は，1条に定める趣旨のほか，公安上及びモーターボート競走の運営上の基準の確保（4条4項），モーターボート競走の公正かつ安全な実施等（6条3項，16条から18条まで，18条の2，22条2項，22条の11），モーターボート競走場内における秩序の維持（17条，22条の11）に関する規定を総合すると，モーターボート競走事業の様々な局面における公正かつ円滑な運用，安全及び秩序を確保し，もって収益を公共的な目的に用いることを規定した法律であるというべきである。
- イ モーターボート競走法には，場外発売場の周辺住民の個々人の個別的利益の保護を直接の目的とした規定はない。また，そもそも同法は，法自体にお

いて場外発売場の設置を規制しておらず，場外発売場の設置に関する事項はすべて国土交通省令に委任しているから，モーターボート競走法には場外発売場の設置を規制する規定は置かれていない。

また，本件施行規則 8 条 1 項に反して場外発売場が設置された場合には，施行者は，モーターボート競走法 2 2 条の 1 1 又は同法 2 3 条 1 項に定める事後的規制を受ける可能性があるが，同法 2 2 条の 1 1 が「競走場内の秩序を維持し，競走の公正又は安全を確保し，その他この法律の施行を確保するため」と規定し，同法 2 3 条 1 項が「施行者がこの法律若しくはこの法律に基づく処分に違反し，又はその施行に係る競走につき公益に反し，若しくは公益に反するおそれのある行為をしたとき」と規定することからすると，上記事後的規制は，公益保護の観点に基づく規制であることは，明らかである。

ウ 以上によれば，モーターボート競走法に，本件施行規則 8 条 1 項に定める確認において場外発売場の周辺住民等の生活及び教育環境上の利益を個別的利益として保護する趣旨及び目的を見いだすことは困難である。

(3)ア 本件告示は，場外発売場の位置について「文教施設及び医療施設から適当な距離を有し，文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがないこと。」と定めている。

しかし，上記の文言からすれば，本件位置基準によって保護しようとした利益は，場外発売場が文教施設や医療施設に距離的に近接することによって，これらの施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避するという公益の実現にあるというべきであり，場外発売場の周辺住民等の個別具体的な利益の保護を目的としているものではないと解される。

したがって、本件位置基準によって場外発売場の周辺に住む個々の住民が受けることとなる利益は、単なる反射的な利益にとどまるものにすぎないというべきである。

イ また、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請においては、場外発売場付近の見取図（場外発売場の周辺から 2 0 0 0 メートルの区域内にある文教施設及び医療施設については、その位置及び名称を明記すること。）を添付しなければならない旨定めている（本件施行規則 8 条 2 項， 2 条 2 項 1 号）から、文教施設及び医療施設が場外発売場から 2 0 0 0 メートル離れていれば、一般的には当該場外発売場には文教上又は衛生上の支障はないということが出来る。

しかし、場外発売場の設置により文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがあるか否かは、単に距離のみによって判断することができるものではなく、個々の施設の立地状況、交通状況などの具体的な状況のいかんによって異なるものであり、例えば、距離がわずかしか離れていなくても、その間に橋のない川があるなど通行が困難である障害があれば、支障はないものと判断することができ、逆に、場外発売場と学校が 2 0 0 0 メートル程度離れていても、場外発売場の前を通ることが通学上不可欠であるような場合には、支障が生じることも考えられないではない。本件位置基準が、文教施設及び医療施設と場外発売場との間に「適当な距離」を有すべき旨規定し、具体的な距離を特定していないのも、以上のような事情を踏まえてのことであると解される。また、そもそも 2 0 0 0 メートルとは、添付資料において施設の位置及び名称の明記が要求される範囲にすぎないのであり、現実的にみても、

場外発売場から2000メートル以内の範囲は、場外発売場から文教上又は衛生上影響を及ぼすと考えられる範囲よりもはるかに広いと考えられる。

したがって、具体的状況を問わず、一律に2000メートルという定距離をもって、個別的利益保護の基準としたものであると解することはできない。

- (4) また、原告らが本件施設の設置によって被る被害として主張しているのは、本件施設への交通のために周辺地域に流入する自動車の増加による交通渋滞や違法駐車を原因とした交通環境の悪化、騒音、大気汚染、健全な教育環境の破壊、学生や生徒の健康破壊のおそれ等であるが、本件施設の設置によって原告らの上記利益が侵害されるか否かは、判然としない。仮に、原告らの上記利益が侵害される可能性があり得るとしても、本件施設それ自体はいわゆる危険施設ではなく、その存在によって周辺住民等の生命若しくは身体の安全が脅かされ、又はその財産に著しい被害が生ずるというものでもないから、原告らの上記利益は、場外発売場の周辺住民等としての生活及び教育環境上の利益にすぎず、一般的公益として保護することによって十分に救済し得るものである。

したがって、本件施行規則8条1項に定める確認がその根拠となる同項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勘案しても、モーターボート競走法及びその下位法令が、原告らの上記利益を場外発売場の周辺住民等の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできない。

- (5) 以上によれば、モーターボート競走法及びその下位法令の趣旨及び目的を検討しても、場外発売場周辺に対する配慮は、当該場外発売場の設置により文教施設及び医療施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避し、それが社会的に受

容されて、モーターボート競走事業の円滑な運営に資することを目的とするものと解することができるにすぎず、場外発売場の周辺住民等の生活及び教育環境上の利益を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできないのであり、また、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認がその根拠となる同項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検討しても、場外発売場の周辺住民等の生活及び教育環境上の利益を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできないのである。

したがって、原告らに本件訴え 3 についての原告適格があることを認めることはできない。

(6)ア これに対し、原告らは、本件通達 1 及び本件通達 2 を根拠に、場外発売場の周辺住民の個別的な利益が保護されている旨主張する。

イ 本件通達 1 は、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の運用について、「場外発売場を設けようとする者は、運輸大臣の確認を受けて場外発売場を設けることができることとなったが、これを設けるに当たっては、周辺住民との調整が重要であるので、場外発売場は周辺地域との調整がとれ、できるだけ周辺住民の利便を増進するものとする」との立場に立ち、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認の申請を行う場合の設置予定地の周辺住民との調整について定めたものである。

また、本件通達 2 は、地元との調整について、「当該場外発売場の所在する市町村の自治会(又は町内会)の同意、市町村の長の同意及び市町村の議会が反対を議決していないことをもって、地元との調整がとれていることとする。」と定め(本件通達 2 の四)、「場外発売場の設置確認の事務手続につ

いて」(平成12年6月30日付け海上技術安全局総務課調整官から各地方運輸局船舶部監理課長,新潟運輸局船舶船員部監理課長,神戸海運監理部船舶部監理課長あて事務連絡。以下「本件事務連絡」という。甲44,乙18)は,地元との調整がとれていることを証明する書類とは,当該場外発売場の所在する市町村の自治会(又は町内会)の長の市町村に対する同意書,市町村の長の同意書等であり,場外発売場設置の確認申請書には,地元住民の同意取得の経緯を示す書類を添付しなければならない旨定めている(本件事務連絡2の(2),3)。

ウ しかし,通達は,原則として,法規の性質を持つものではなく,上級行政機関が関係下級行政機関及び職員に対してその職務権限の行使を指揮し,職務に関して命令するために発するものであり,行政組織内部における命令にすぎない(最高裁昭和39年(行ツ)第87号同43年12月24日第三小法廷判決・民集22巻13号3147頁参照)のであり,本件通達1及び本件通達2も,場外発売場の設置ないし運営を円滑かつ合理的に行うという行政上の配慮から,場外発売場設置の確認申請者に対して行う行政指導の指針を定めたものにすぎない。

したがって,本件通達1及び本件通達2は,その性質上,モーターボート競走法及びその下位法令が場外発売場の周辺住民の個別的利益を法律上保護していることを根拠付けるものではない。

エ また,場外発売場の設置によって,場外発売場の周辺住民等が受ける影響は様々であり得,場外発売場が所在する市町村の同一の自治会等を構成する住民であれば,等しく共通の影響を受けるというものではない。そして,本

件事務連絡によると、当該場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会は、これを構成する住民の多数決によって自治会又は町内会の意思を決定し、賛成多数の場合には、自治会又は町内会の長の市町村に対する同意書を作成することができるものとされている。そうすると、本件通達2のうち、市町村の自治会又は町内会の同意は、広範で多岐にわたるであろう周辺住民等の利益を多数決原理によって調整し、多数住民の意思によって代表される住民全体の意見を地元の意見とし、これとの合致をもって行政指導の基準とする趣旨であるということができる。

したがって、本件通達2は、行政指導の基準という意味において、場外発売場の設置による影響を受ける周辺住民等の個別的利益を保護する趣旨のものではない。

(7)ア また、原告らは、モーターボート競走法20条の2及び9条の2を根拠に、同法自体に場外発売場の設置につき周辺住民等の個別的利益を保護する規定がある旨主張する。

イ しかし、モーターボート競走法20条の2は、収益の用途に関する規定であり、同法9条の2は、勝舟投票券の購入及び譲受けに関する規定であり、場外発売場の設置とは何らの関係もない。上記規定は、モーターボート競走法が住民の福祉の増進や学生生徒及び未成年者の健全な育成等といった公共の利益を保護する趣旨を有することの根拠とはなるが、同法が場外発売場の設置につき周辺住民等の生活及び教育上の利益を個別的利益として保護する趣旨を含むと解する根拠とはなり得ない。

以上

- 1 本件訴え 1 に関する本案の争点（本件施行規則 8 条 1 項は，モーターボート競走法の委任の範囲を超えて制定されたものとして違法であるか。）について
 - (1) 別紙 2 の 4 (3)イからクまでと同じ。
 - (2) そうすると，昭和 26 年施行規則 8 条は，モーターボート競走法の趣旨を注意的に規定したものである。したがって，場外発売場を設置することができることを前提に，場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという制度を設けた昭和 60 年施行規則 8 条 1 項の規定及び上記制度を更に拡充した本件施行規則 8 条 1 項の規定は，いずれもモーターボート競走法の委任の範囲を超えるものとして，違法無効である。
- 2 本件訴え 2 に関する本案の争点（本件行為 1 は国家賠償法上違法であるか。）について

山下徳夫運輸大臣（以下「山下大臣」という。）は，昭和 57 年施行規則 8 条 1 項を改正して，施行者が場外発売場を設置することができることを前提に，施行者の設置に係る場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという制度を新設する昭和 60 年施行規則 8 条 1 項を定めたが，前述のとおり，昭和 60 年施行規則 8 条 1 項は，モーターボート競走法の委任の範囲を超えるものとして違法無効であるから，上記制度は違法なものである。ところが，その後の運輸大臣は，昭和 60 年施行規則 8 条 1 項を改廃することなく，これを放置してきた上，二階俊博運輸大臣（以下「二階大臣」という。）は，平成 12 年に昭和 60 年施行規則 8 条 1 項を改正して，施行者以外の者も場外発売場を設置するこ

とができることを前提に，施行者以外の者の設置に係る場外発売場も告示に示す基準に適合していることを確認するという制度に拡充した本件施行規則 8 条 1 項を定めたが，前述のとおり，本件施行規則 8 条 1 項は，モーターボート競走法の委任の範囲を超えるものとして違法無効であるから，上記拡充後の制度も違法なものである。そして，国土交通大臣は，P 1 に対し，同 1 7 年 8 月 2 2 日付けで，本件施設について本件確認をした。

そして，監獄法の文言に反する規制を定めた監獄法施行規則 1 2 0 条及び 1 2 4 条を委任の範囲を超えるものとして無効である旨判示した最高裁昭和 6 3 年（行ツ）第 4 1 号平成 3 年 7 月 9 日第三小法廷判決・民集 4 5 卷 6 号 1 0 4 9 頁（以下「平成 3 年 7 月 9 日第三小法廷判決」という。）が，客観的違法を認定した後，直ちに過失の有無を検討し，個別具体的な職務上の法的義務を問題としていないことに照らすと，法律の委任を受けた規則が法律の委任の範囲を超えている場合には，当該規則の制定は直ちに国家賠償法上違法であると認定される。

そうすると，本件行為 1 が，昭和 6 0 年以降の運輸大臣及び国土交通大臣がした作為として，国家賠償法上違法であることは，明らかであるというべきである。

3 本件訴え 2 に関する本案の争点（本件行為 1 について昭和 6 0 年以降の運輸大臣及び国土交通大臣には過失があるか。）について

(1) 前述のとおり，モーターボート競走法の「海事思想の普及」及び「観光に関する事業」の振興という目的は，風光明媚な水辺に人々が集まってモーターボート競走を観覧することによって達成される性質のものであるため，競走を観覧する者が勝舟投票券を購入することを当然の前提としており，そのような健全な環境の下で勝舟投票券が発売されることに着目して，刑法に対する例外と

して許容されたものである。

(2) そして、前述のとおり、昭和57年施行規則の制定までは、競艇関係者の間では、競艇では場外発売をすることができないという認識が一般的であった。

(3) したがって、モーターボート競走法を所管する運輸大臣も、上記と同様の認識を有していたはずであり、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くせば、そのような認識を持つことができたにもかかわらず、山下大臣は、昭和60年、昭和57年施行規則8条1項を改正して、施行者が場外発売場を設置することができることを前提に、施行者の設置に係る場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという制度を新設する昭和60年施行規則8条1項を定めたのであるから、山下大臣には故意又は過失があるというべきである。

また、その後の運輸大臣は、昭和60年施行規則8条1項を改廃することなく、これを放置してきたのであるから、故意又は過失があるというべきである。

さらに、二階大臣は、平成12年、昭和60年施行規則8条1項を改正して、施行者以外の者が場外発売場を設置することができることを前提に、施行者のほかに、施行者以外の者の設置に係る場外発売場が告示に示す基準に適合していることを確認するという制度に拡充した本件施行規則8条1項を定めたのであるから、二階大臣には故意又は過失があるというべきである。

4 本件訴え2に関する本案の争点（本件行為2は国家賠償法上違法であるか。）
について

(1) 後述のとおり、本件施設が本件告示に定める基準に適合しないことは、明らかである。

(2) また、P2から申請手続の委託を受けたP1が国土交通省千葉運輸支局を通

じて国土交通大臣に対し本件施設について本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を求める本件申請をしたのは、平成 17 年 8 月 12 日であるのに対し、国土交通大臣が P 1 に対し本件確認をしたのは、同月 22 日付けである。お盆という行政機関の機能が低下する時期が含まれるにもかかわらず、わずか 10 日間という短期間で、国土交通大臣が本件申請について実質的な審査を実施したとは考え難い。むしろ、前述した場外発売場の設置の一連の手續にかんがみれば、本件申請の実質的な審査は、ポートピア推進本部が本件通達 1 及び本件通達 2 にのっとり場外発売場の設置の手續が進められることによって代替されており、国土交通大臣は、ポートピア推進本部の傘下にある団体が本件申請をしたことから、ほとんど何の審査もせずに、本件告示に定める基準に適合しない本件施設について本件確認をしたにすぎないものというべきであり、これが違法であることは明らかである。

(3) 以上によれば、国土交通大臣が本件施設について本件確認をしたという本件行為 2 は、本件告示に定める基準に適合しない本件施設について本件確認をしたという点、及び国土交通大臣がポートピア推進本部の傘下にある団体が本件申請をしたことから、ほとんど何の審査もせずに本件確認をしたという点において、国家賠償法上違法である。

5 本件訴え 2 に関する本案の争点 (本件行為 2 について国土交通大臣には過失があるか。) について

前述したところによれば、本件行為 2 について国土交通大臣に故意又は過失があることは明らかである。

6 本件訴え 2 に関する本案の争点 (本件行為 1 又は本件行為 2 によって原告ら

が被った損害の有無及び額)について

(1) 原告らは、青い空とつややかな緑を守り、暖かい生活環境、教育の充実及び優れた文化の育成に努めるという「文教住宅都市憲章」を持つ習志野市に居住し、市民生活を優先した町づくりに取り組みながら、平穏な生活を営んできており、かけがえのない生活環境を何よりも重んじてきた。ところが、前述のとおり、原告らは、本件計画が明らかになって以降は、今後多大の損害を受ける不安に直面し、多大の精神的損害を被っているところであり、また、国土交通大臣がP 1に対して平成17年8月22日付けで本件施設について本件施行規則8条1項に定める確認をしたことによって原告らの精神的損害は、更に深刻なものとなっている。そして、原告らの上記精神的損害が、人格的利益として、国家賠償法上の保護法益となり得ることは、明らかである（最高裁昭和61年(オ)第329号、第330号平成3年4月26日第二小法廷判決・民集45巻4号653頁参照）。

(2) 原告らが本件行為1又は本件行為2によって被った精神的損害を慰謝するために必要な金員は、1人当たり5000円を下らない。

7 本件訴え3に関する本案の争点（本件施設は、本件告示に適合しているか。）について

(1) 場外発売場は、本来違法で許されない富くじである勝舟投票券の販売を行う施設であるから、本件施行規則8条1項に定める確認は、本来自由な行為の禁止の解除たる許可ではなく、違法行為についての特許としての性質を有するものであり、そうであるとすると、場外発売場が本件施行規則8条1項にいう「告示に定める基準」に適合するか否かは、極めて厳格に判断されなければならない

い。なぜなら，安易に許せば，違法行為たるとばく行為が社会にあふれることになり，善良な社会風俗，健全な風紀がみだりに害される結果となるからである。

(2)ア 本件施行規則 8 条 1 項を受けて定められた本件告示にいう「文教施設」について，「場外発売場の位置，構造及び設備の基準の運用について」（平成 15 年 1 月 1 日付け国海総第 274 号海事局長から各地方運輸局長，神戸運輸監理部長あて通達。以下「本件通達 3」という。甲 15，乙 20）は，学校教育法 1 条所定の文教施設に限っている。しかし，本件施行規則 8 条 1 項及びこれを受けて定められた本件告示が「文教施設」との適当な距離を要請している趣旨は，「文教施設」の利用者がギャンブル場の近隣に特有の極めて不良な風紀，品位及び衛生状態に悩まされることなく，知育及び体育活動に励むことができる健全な環境を確保することにあると考えられる。このような健全な環境は，学校教育法 1 条所定の文教施設のみならず，およそ市民が教育，教養のかん養，体力づくりを営むための施設一般，例えば，保育所，図書館，公民館，公的なスポーツ施設等にとって不可欠である。したがって，本件告示にいう「文教施設」とは，学校教育法 1 条所定の文教施設のほか，市民が知育及び体育活動を営む施設一般を指すものと解するのが相当である。

イ 本件告示にいう「医療施設」について，本件通達 3 は，病院又は入院設備のあるものに限っている。しかし，本件告示は，医療施設が子供から老人まで様々な人が利用する場所であり，かつ，健康を害した人がその治療のために訪れる場所であるから，その周囲の風紀及び衛生は，特に健康的に維持さ

れる必要が強いことを考慮して、勝舟投票券の場外発売場は、医療施設から「適当な距離を有し」かつ「衛生上著しい支障を来すおそれがないこと」を定めているのであるから、本件告示にいう「医療施設」とは、広く医療のための施設を指すものと解するのが相当である。

ウ 本件施行規則 8 条 1 項を受けて定められた本件告示が場外発売場の周辺にある文教施設及び医療施設に配慮していることに照らすと、本件告示にいう「適当な距離」とは、場外発売場周辺の極めて不良な風紀、品位及び衛生状態から文教施設及び医療施設の利用者を隔絶し得るに足りる距離を指すと解すべきである。そして、本件施行規則 2 条 2 項柱書及び 1 号は、場外発売場の周辺にある文教施設及び医療施設に対する配慮を示した規定であるから、「適当な距離」の判断に当たっては、上記規定に定められていることを十分に考慮すべきである。

また、本件告示にいう「適当な距離」について、本件通達 3 が「周囲の地理的要因」を考慮するとした趣旨は、「適当な距離」を場外発売場と文教施設及び医療施設との直線距離だけによって形式的に判断するのではなく、文教施設及び医療施設の周辺の風紀、品位及び衛生状態の維持という観点から実質的に判断しようとするところにある。そして、本件通達 3 が「著しく影響が及ぶ場合」の例として、場外発売場が小中学校の通学路に面している場合を挙げていることも勘案すると、通学路の位置を十分に考慮して、「適当な距離」があるか否かを検討すべきであり、また、場外発売場のようなギャンブル施設が悪影響を及ぼすという点においては、高校生や大学生の方が悪影響の度合いが強いといえることができることにかんがみれば、場外発売場が高

校や大学の通学路に面している場合も、本件告示にいう「著しい支障を来す場合」にあたると解すべきである。

(3)ア 文教施設として、本件施設の建設予定地から300メートル圏内には、P70、P62大 16キャンパス及び運動施設、託児所P76並びに6があり、本件施設の建設予定地から500メートル圏内には、新習志野公民館及び新習志野図書館があり、本件施設の建設予定地から1000メートル圏内には、P45小学校、P63中学校、P59幼稚園及びP78保育所があり、本件施設の建設予定地から2000メートル圏内には、P58高校がある。P62大の所在地は、習志野市都市計画マスタープランの「整備方針図」において「文教ゾーン」とされている(甲13)。上記施設は、いずれも市民が知育及び体育活動を営む施設であるから、本件告示にいう「文教施設」に該当するところ、上記施設と本件施設の建設予定地との位置関係に照らせば、本件施設が上記施設と「適当な距離」を隔てているということとはできない。

イ また、P62大と本件施設との間には29川があるものの、29川に架かっている橋を利用すれば、P62大と本件施設は、数百メートルの道のりでほぼ直線的に行き来することができるのであり、また、4駅からP62大までの通学路は、4駅から本件施設に向かう本件施設の利用者の経路と相当部分において重なり合っているから、本件施設とP62大との間に29川があることをもって、本件施設がP62大から「適当な距離」を隔てているということとはできない。さらに、本件施設は、P62大に対して「著しい影響が及ぶ場合」に当たるといふべきである。

ウ さらに、 4 駅を利用する P 5 8 高校の生徒は、 4 駅の南口から線路に沿ってその西側に向かう道が通学路として指定されているが、この通学路は、 4 駅から本件施設に向かう本件施設の利用者の経路と数百メートルにわたって重なり合っている。したがって、本件施設が P 5 8 高校に対して「著しい影響が及ぶ場合」に当たることは、明らかである。

(4)ア 医療施設として、本件施設の建設予定地から 3 0 0 メートル圏内には、 P 7 7 病院があり、本件施設の建設予定地から 1 0 0 0 メートル圏内には、 P 7 9 医院及び P 7 4 医院があるところ、上記施設と本件施設の建設予定地との位置関係に照らせば、本件施設が上記施設と「適当な距離」を隔てているということはできない。

イ また、前述のとおり、本件施設の周辺には、 5 や 6 のように多くの人が集まる施設が存在し、そこで事故や急病患者が発生した場合には、救急車によって救急施設のある病院へ搬送する必要がある。このとき、救急車は、必ず本件施設の北側にある 3 2 線を通行する必要があるが、この道路は、 5 に出入りする車で混雑している上、前述のとおり、本件施設に出入りする車によって更に混雑は激しくなるものと考えられるのであり、その結果、救急車の主たる経路である 3 2 線における通行が妨げられることになる。したがって、本件施設は、医療機関への著しい支障を来すものというべきである。

(5) 以上によれば、本件施設の建設予定地から 2 0 0 0 メートル以内の近隣には文教施設及び医療施設が在るところ、本件施設は、場外発売場の周辺の極めて不良な風紀、品位及び衛生状態に照らし、文教施設及び医療施設の利用者を隔

絶し得るに足りる距離を隔てているということとはできないから、本件施設とその周辺にある文教施設及び医療施設とは、「適当な距離」を隔てているということとはできない。また、P 6 2 大の学生やP 5 8 高校の生徒のうち、本件施設の周辺を通学路としている者、並びに 5 及び 6 の利用者のうち、救急病院に搬送する必要がある者について支障を及ぼすおそれがあることからすると、本件施設は、文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがあることが明らかである。

したがって、本件施設は、本件施行規則 8 条 1 項及びこれを受けて定められた本件告示に定める基準に適合しないというべきである。

8 本件訴え 3 に関する本案の争点（本件申請は本件施設の所在する習志野市の自治会等の同意を得てされたものか。）について

(1) 国土交通省の職員は、平成 1 6 年 8 月 2 4 日に行われた住民との協議の際には、「 4 1 地区には自治会はないが、P 8 5 協議会（以下「件外協議会」という。）が自治会に準ずるものであり、その同意があれば良い」旨回答し、同 1 7 年 3 月 2 4 日に 7 等に住む住民と面会した際にも、「自治会がないのであれば、それに準ずる組織との調整は当然必要である」旨回答していた。

(2) ところが、件外協議会の一員である株式会社 P 6 8（以下「P 6 8」という。）及び P 6 9 株式会社（以下「P 6 9」という。）は、いずれも本件施設の設置に強く反対しているから、本件申請が本件施設の所在する習志野市の自治会等の同意を得てされたものとはいえない。

9 本件訴え 3 に関する本案の争点（国土交通大臣は本件申請について現地調査を含む十分な調査を実施すべきであったか。）について

(1) 本件施設から300メートルに位置するP62大は、繰り返し本件施設の設置に反対する旨を表明し(甲23の5)、また、本件施設から700メートルに位置するP63中学校PTAは、平成17年7月29日に本件施設の設置に反対する決議をし、その旨が関係各所に伝えられ、さらに、本件施設から500メートルに位置するP74医院も、本件施設の開業によって医療活動への悪影響が予想されることから、本件施設の設置に反対する旨表明していた。

また、前述のとおり、本件申請が本件施設の所在する習志野市の自治会等の同意を得てされたものとはいえないという状況があった。

(2) したがって、国土交通大臣は、本件施設が本件位置基準を満たしているか否か、及び本件申請が本件施設の所在する習志野市の自治会等の同意を得てされたものであるか否かを慎重に検討する必要があり、そのために本件申請について現地調査を含む十分な調査を実施すべきであったにもかかわらず、本件申請については書面審査のみで済ませており、本件確認には手続的な違法があるというべきである。

10 本件訴え3に関する本案の争点 (本件申請をしてから本件確認がされるまでが短期間であったのは、本件申請に先立ってポートピア推進本部において本件申請についての実質的な審議がされていることを国土交通大臣が勘案したことによるものであるか、また、そのことを理由に本件確認は違法であるか。)について

(1) 前述のとおり、本件申請をしてから本件確認がされるまでが短期間であったのは、本件申請に先立ってポートピア推進本部において本件申請についての実質的な審議がされていることを国土交通大臣が勘案したことによるものであるというべきである。

(2) しかし、ポートピア推進本部は、P 7 5 及び社団法人 P 4 といった事業関係者から成り立っており、第三者性ないし客観性を欠いていること、並びにポートピア推進本部は、法令上本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を行うに当たって事前調整や事前審査を行う団体とは位置付けられておらず、法令上の根拠を欠く団体であることにかんがみれば、国土交通大臣が、本件申請に先立ってポートピア推進本部において本件申請についての実質的な審議がされていることを勘案して、本件確認をしたことは、違法であるというべきである。

以 上

- 1 本件訴え 1 に関する本案の争点（本件施行規則 8 条 1 項は，モーターボート競走法の委任の範囲を超えて制定されたものとして違法であるか。）について
 - (1) 別紙 3 の 4 (1) から (3) までと同じ。
 - (2) したがって，本件施行規則 8 条 1 項の規定は，モーターボート競走法の委任の範囲内のものとして，適法である。
- 2 本件訴え 2 に関する本案の争点（本件行為 1 は国家賠償法上違法であるか。）について
 - (1) 公権力の行使に当たる公務員の行為が国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法と評価されるためには，当該公務員が損害賠償を求めている国民との間で個別具体的な職務上の法的義務を負担し，かつ当該行為がその職務上の法的義務に違反してされた場合であることを要する（最高裁昭和 49 年(オ)第 4 1 9 号同 53 年 10 月 20 日第二小法廷判決・民集 32 卷 7 号 1 3 6 7 頁，最高裁昭和 53 年(オ)第 6 9 号同 57 年 3 月 12 日第二小法廷判決・民集 36 卷 3 号 3 2 9 頁，昭和 53 年(オ)第 1 2 4 0 号同 60 年 1 月 21 日第一小法廷判決・民集 39 卷 7 号 1 5 1 2 頁（以下「昭和 60 年 1 月 21 日第一小法廷判決」という。）），最高裁昭和 61 年(オ)第 1 1 5 2 号平成元年 1 月 24 日第二小法廷判決・民集 43 卷 10 号 1 1 6 9 頁，平成元年(オ)第 9 3 0 号，第 1 0 9 3 号同 5 年 3 月 11 日第一小法廷判決・民集 47 卷 4 号 2 8 6 3 頁，最高裁平成 7 年(行ツ)第 1 1 6 号同 11 年 1 月 21 日第一小法廷判決・裁判集民事 191 号 1 2 7 頁参照)。したがって，モーターボート競走法施行規則 8 条 1 項の制定

行為が国家賠償法上違法であると認められるためには、同項が客観的に違法であるのみならず、同項を制定した昭和60年のモーターボート競走法施行規則の改正当時の運輸大臣に国民に対する関係における職務上の法的義務違反がなければならぬ。

- (2) 法治国家においては、議会在行政の内容をあらかじめ法律でできるだけ具体的かつ詳細に規定しておくのが理想である。しかし、実際には議会在将来のあらゆる事象を予測して法律を制定すること、取り分け複雑で専門技術的な現代の行政の諸施策の内容を細部まで事細かく規定することは困難である。そこで、細部的な事項や技術的事項については、法律によって委任を受けた行政機関がその専門的な知見に基づいて省令を定めることができるようにすることが必要とされている。このような省令の性格からすると、行政機関がいかなる内容の省令をどの時点で制定するかは、法律の委任の趣旨を逸脱しない範囲において、その専門技術的な判断にゆだねられたものというべきであり、行政機関には省令の制定について一定の広範な裁量権が与えられているというべきである（最高裁昭和59年(行ツ)第17号同62年11月20日第二小法廷判決・訟務月報34巻4号695頁、最高裁昭和63年(行ツ)第163号平成2年2月1日第一小法廷判決・民集44巻2号369頁参照）。したがって、行政機関は、省令を制定するに際し広範な裁量を有しており、その省令の制定権限の行使が客観的に違法となるのは、法律の委任の趣旨を逸脱した場合に限られる。

また、省令は、行政主体と私人との間の権利義務に関するものではあるが、飽くまでも一般的な規律として定立されるものであるから、省令の制定権者が負う法律の委任の趣旨に沿った省令を制定すべき職務上の義務をもって、一般

的には直ちに個別の国民との関係で法的義務を負担しているということとはできない。したがって、法律の委任の趣旨を逸脱した省令が国家賠償法上違法であると評価されるのは、法律の委任の趣旨に沿ったものとして制定すべき職務上の義務が個別の国民に対する法的義務であると評価される場合であって、その場合に初めて、当該省令の制定が国家賠償法上違法となる。

- (3)ア 前述のとおり、モーターボート競走法は、場外発売場の設置を禁止しておらず、同法においては場外発売場の設置を規制せず、場外発売場の設置に関する事項については、その時々社会情勢や電気通信技術の発達等に応じて、同法の趣旨及び目的を最もよく表すことができるようにするために国土交通省令で定めることとして、これに委任する趣旨であると解されるから、本件施行規則 8 条は、モーターボート競走法 26 条の委任に基づいて設けられた規定であるといえることができる。そして、前述のとおり、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認は、モーターボート競走事業における様々な局面における公正かつ円滑な運用、安全及び秩序を確保し、もって収益を公共的な目的に用いるものとしたモーターボート競走法の趣旨を実現すべく、その申請に係る施設の位置、構造及び設備が公安上及びモーターボート競走事業の運営上適当であるかを審査するために設けられた制度であると解される。

したがって、本件施行規則 8 条は、モーターボート競走法 26 条の委任に基づき、その委任の趣旨の範囲内で規定されたものというべきである。

- イ 本件施行規則 8 条は、その適用を受ける場外発売場を設置しようとする者に対する一般的な規律として定立されたものであることが明らかであり、前述のとおり、モーターボート競走法及びその下位法令において場外発売場の

周辺住民等の利益を個別的利益として保護する趣旨は含まれていない。

したがって、本件施行規則 8 条の制定権者にはモーターボート競走法の委任の趣旨に沿った省令を制定すべき職務上の義務があるとしても、そのことから直ちに個別の国民としての原告らとの関係で法的義務を負担するということはできない。

ウ 以上によれば、運輸大臣が昭和 60 年及び平成 12 年にそれぞれモーターボート競走法施行規則を改正したこと等が国家賠償法上違法であるということとはできない。

3 本件訴え 2 に関する本案の争点（本件行為 2 は国家賠償法上違法であるか。）について

(1)ア 前述のとおり、モーターボート競走法の下位法令である本件施行規則が場外発売場の設置確認の制度を設け、本件位置基準をその要件としたのは、当該場外発売場の設置により文教施設及び医療施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避し、それが社会的に受容されて、モーターボート競走事業の円滑な運営に資することを目的とするものである。

また、本件施行規則及び本件告示には、場外発売場の設置確認後の手続について何ら定めるところはなく、場外発売場の完成後に現に当該場外発売場が設置されたか否か、舟券の販売が行われているか否か等を確認する手続は定められておらず、本件通達 2 において、場外発売場の設置者は、場外発売場の完成後に当該場外発売場の位置、構造及び設備が国土交通大臣の設置確認を受けたものに相違ないことについて、国土交通省の職員である競走監督官による現地確認を受けるものとされているにすぎない（本件通達 2 の二、

本件事務連絡の7)。したがって、本件施行規則8条1項に定める確認は、確認を受けた場外発売場におけるその後の舟券の販売と結び付いたものとはされていない。

そうすると、本件施行規則8条1項に定める確認の制度は、確認を受けた場外発売場における舟券の販売が周辺の地域に影響を及ぼさないことを一般的に保証したり、場外発売場で舟券を購入する者等の行為などによる周辺住民等の具体的損害の発生を防止することを目的とするものではないのであり、本件位置基準に該当する限度で、文教施設や医療施設を利用する者が場外発売場の影響を受けないことがあるとしても、それは反射的利益にすぎないというべきである。

イ また、本件施行規則8条1項に定める確認をしようとする場外発売場が本件位置基準に規定する「文教施設及び医療施設から適当な距離を有し、文教上又は衛生上著しい支障をきたすおそれがない」と認められる場合に、国土交通大臣が当該場外発売場について同項に定める確認をしないことは、申請者との関係で許されない。

そうすると、場外発売場が設置されることにより、文教上又は衛生上の著しい支障を生じるおそれのある者については格別、少なくとも著しい支障を生じるおそれのない者に対する関係で、国土交通大臣に当該設置確認をしてはならない法的義務を觀念し得ないことは明らかである。

そして、前述のとおり、原告らには、本件施設の設置によって文教上又は衛生上の著しい支障が生じ得ない。

ウ 以上によれば、国土交通大臣が、本件確認に際し、原告らに対する関係で

職務上の法的義務を負うことはあり得ないというべきである。

そして、国土交通大臣は、場外発売場が文教施設や医療施設に距離的に近接することによってこれらの施設に悪影響が及ぶことをできる限り回避するという公益の実現の見地から、本件施設が、その周辺の文教施設及び医療施設から適当な距離を有し、文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがないことを確認し、その他、場外発売場の構造、設備等が本件告示の定める基準に適合していることの確認、地元との調整が取れていることの確認及び管轄警察との調整が取れていることの確認を行った上で、本件確認をしており、何ら違法とする点はない。

(2)ア 本件施行規則 8 条 1 項に定める確認を受けるための手続は、上記確認を受けようとする者が、国土交通大臣に対し、本件施行規則所定の事項を記載した申請書、添付書類及び参考資料を提出することのみであること、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認とは、設置しようとする場外発売場の位置、構造及び設備が本件告示に定める本件位置基準及び本件構造等基準にそれぞれ適合する事実を国土交通大臣において確認するという純然たる事実行為であることからすると、本件施行規則 8 条 1 項に定める確認は、書面審査で行うことを予定しているといえることができる。

イ そして、本件施設が本件位置基準に適合していることは、別紙 6 の第 1 の 1 及び 2 記載の添付資料によって確認することができ、また、本件施設が本件構造等基準に適合していることは、同 2 記載の添付資料によって確認することができた。

ウ したがって、国土交通大臣がポートピア推進本部の傘下にある団体が本件

申請をしたことから，ほとんど何の審査もせずに本件確認をしたなどということはない。

4 本件訴え3に関する本案の争点（本件施設は本件告示に適合しているか。）
について

(1) 次のとおり，本件施設は，本件位置基準に適合している。

ア 本件施設の周辺には，P 5 1 幼稚園，P 5 4 幼稚園，P 5 7 幼稚園，P 5 9 幼稚園，P 6 1 幼稚園及びP 4 9 幼稚園がある。

P 5 1 幼稚園，P 5 4 幼稚園及びP 5 7 幼稚園が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には，3線の線路，国道357号線，京葉道路及び東関東自動車道が通り，かつ，7及び8があること，P 5 9 幼稚園及びP 6 1 幼稚園が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には，3線の線路，国道357号線及び東関東自動車道が通っていることからすれば，上記各幼稚園が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域とは，明確に区分されていると認められた。したがって，上記各幼稚園と本件施設の設置予定地との間の距離は，本件施設の設置により上記各幼稚園に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

また，P 4 9 幼稚園と本件施設の設置予定地との間の直線距離は約1770メートルであり，同幼稚園が在るのは本件施設の設置予定地の最寄り駅である4駅とは別の18駅の周辺であることからすれば，同幼稚園と本件施設の設置予定地との間の距離は，本件施設の設置により同幼稚園に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

イ 本件施設の周辺には、P 5 0 小学校、P 5 2 小学校、P 5 3 小学校、P 5 6 小学校、P 6 0 小学校、P 4 5 小学校、P 4 8 小学校、P 5 5 中学校、P 6 3 中学校及びP 4 7 中学校がある。

P 5 0 小学校、P 5 3 小学校、P 5 6 小学校及びP 5 5 中学校が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には、3線の線路、国道357号線、京葉道路及び東関東自動車道が通り、かつ、7及び8があること、本件施設の設置予定地が在る地域は上記の各小中学校の学区外であること、P 5 2 小学校及びP 6 0 小学校が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には3線の線路、国道357号線及び東関東自動車道が通っていること、本件施設の設置予定地が在る地域は上記の各小学校の学区外であること、P 4 5 小学校及びP 6 3 中学校が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には3線の線路、国道357号線及び東関東自動車道が通っていることからすれば、上記7、及び8の各小中学校が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域とは、明確に区分されていると認められた。したがって、上記7、及び8の各小中学校と本件施設の設置予定地との間の距離は、本件施設の設置により上記各小中学校に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

また、P 4 8 小学校と本件施設の設置予定地との間の直線距離は約1690メートルであり、P 4 7 中学校と本件施設の設置予定地との間の直線距離は約1840メートルであり、本件施設の設置予定地が在る地域は上記小中学校の学区外であること、上記の各小中学校が在るのは本件施設の設置予定地の最寄り駅である4駅とは別の18駅の周辺であることからす

れば、上記の各小中学校と本件施設の設置予定地との間の距離は、本件施設の設置により上記の各小中学校に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

そして、本件施設は、上記、及びの各小中学校の通学路のいずれにも面していない。

ウ 本件施設の周辺にはP58高校がある。P58高校が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には3線の線路、国道357号線及び東関東自動車道が通っていることから、P58高校が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域とは、明確に区分されているといえること、本件施設の設置予定地の最寄り駅である4駅を利用して登下校するのはP58高校の生徒の一部であると想定されたこと、4駅周辺にガードマンを配置することにより、本件施設の利用者の通路を特定する措置が講じられる予定であることからすれば、P58高校と本件施設の設置予定地との間の距離は、本件施設の設置によりP58高校に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

エ 本件施設の周辺にはP62大16キャンパス及び運動施設がある。

16キャンパスは、本件施設の設置予定地から約300メートルの距離に位置するが、その間には29川及び幅員の広い県道が存在すること、

ガードマンを配置することにより学生の場外発売場への入場を規制する措置及び4駅周辺にガードマンを配置することにより本件施設の利用者の通路を特定する措置が、それぞれ講じられる予定であることからすれば、16キャンパスと本件施設の設置予定地との間の距離は、本件施設の設置によ

り 16 キャンパスに文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

また、運動施設と本件施設の設置予定地との間には幅員の広い県道が存在すること、ガードマンが配置される予定であることからすれば、運動施設と本件施設の設置予定地との間の距離は、本件施設の設置により運動施設に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

オ 本件施設の周辺には、P 6 4 病院，P 6 5 医院，P 6 6 及び P 6 7 がある。

P 6 4 病院，P 6 5 医院及び P 6 6 が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には、3 線の線路，国道 3 5 7 号線，京葉道路及び東関東自動車道が通り，かつ，7 及び 8 があること，P 6 7 が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域との間には，3 線の線路，国道 3 5 7 号線及び東関東自動車道が通っていることからすれば，上記各医療施設が在る地域と本件施設の設置予定地が在る地域とは，明確に区分されていると認められた。したがって，上記各医療施設と本件施設の設置予定地との間の距離は，本件施設の設置により上記各医療施設に文教上の著しい影響が及ぶと思われる範囲の距離を超えるものであると認められた。

そして，上記各医療施設のうち，千葉県知事から救急隊により搬送する医療機関としての認定を受けた施設は，P 6 4 病院のみであるが，同病院は，本件施設の設置予定地との位置関係から見て，同病院への救急車の主たる経路に面していないものと認められた。

カ 以上によれば，本件施設は，文教施設及び医療施設から適当な距離を有し，

文教上又は衛生上著しい支障を来すおそれがないと認められるので、本件位置基準に適合していると認められる。

(2) また、次のとおり、本件施設は、本件告示に定める構造及び設備に関する基準（以下「本件構造等基準」という。）に適合している。

ア 本件告示及びこれを受けた本件通達 1 は、場外発売場の構造及び設備（本件告示第 1 の 2 ，本件通達 1 の 1 (2) ），勝舟投票券発売所（本件告示第 1 の 3 ，本件通達 1 の 1 (3) ），入場者の用に供する設備等（本件告示第 1 の 4 ，本件通達 1 の 1 (4) ）並びにその他管理運営に必要な設備等（本件告示第 1 の 5 ）ごとに場外発売場の構造及び設備に関する基準を定めている。

イ 本件施設のうち、場外発売場の構造及び設備については別紙 6 の第 1 の 2 (1) から (6) まで記載の添付資料により、勝舟投票券発売所については同(7)及び(11)記載の添付資料により、入場者の用に供する設備等については同(8)から(10)まで記載の添付資料により、その他管理運営に必要な設備等については同(12)から(15)まで記載の添付資料により、それぞれ本件構造等基準に適合するものと認められた。

(3) さらに、本件確認の際には、場外発売場の設置確認の要件ではないものの、行政指導として次の確認を行った。

ア 場外発売場の設置確認の際には、申請書に添付される自治会等の同意書、市町村の長の同意書及び同意取得経緯書に基づき、場外発売場が設置される地元との調整が取れていることを確認するところ、本件申請書に添付された「(仮称) 1 設置に関する協定書」（別紙 6 の第 1 の 5 ）及び「地元調整の経緯について」と題する書面（同第 2 の 2 ）により、本件施設の設置予定地

の地元との調整が取れていることが確認された。

なお、本件施設の設置予定地は、いずれの自治会又は町内会にも属していないので、本件申請書には自治会等の同意書は添付されなかったが、本件施設の設置予定地周辺の企業を構成員とするP85の作成に係る「『(仮称)

1』計画に関する回答書」(同第2の2)が参考として添付されていた。

イ 場外発売場の設置確認の際には、申請書に添付される管轄警察と当該場外発売場で舟券を販売する主たる施行者の協議書に基づき、場外発売場が設置予定地の管轄警察との調整が取れていることを確認するところ、本件申請書に添付された「『(仮称) 1』場外舟券発売場設置に関する千葉県習志野警察署と施行者の協議の結果」と題する書面(別紙6の第1の6)により、本件施設の設置予定地の管轄警察である千葉県習志野警察署との調整が取れていることが確認された。

ウ 場外発売場の設置確認の際には、自ら使用していない施設を使用して場外発売場を設けようとする者に対し、当該施設を使用することができること、又は使用する予定であることを証明する書類を提出させ、これにより当該場外発売場を設けようとする者が当該施設を使用することができること、又は使用する予定であることを確認するところ、本件申請書に添付された「場外発売場施設賃貸借契約予定証明書」等(別紙6の第1の3)により、本件申請をしたP1が当該施設を使用する予定であることが確認された。

(4) 以上によれば、本件施設は、本件告示に適合しているというべきである。

5 本件訴え3に関する本案の争点 (本件申請は本件施設の所在する習志野市の自治会等の同意を得てされたものか。)について

前述のとおり，本件通達 2 は，場外発売場の設置について地元との調整が取れていることが必要であるとし，市町村の長の同意及び市町村の議会が反対を議決していないことのほか，当該場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会の同意をもって，地元との調整が取れていることとしているが，これらは，行政指導として行っていることであり，場外発売場の設置確認の要件ではない。

また，当該場外発売場の所在する市町村の自治会又は町内会が存在しない場合には，その同意を得ることは不要である。

- 6 本件訴え 3 に関する本案の争点（本件申請をしてから本件確認がされるまでが短期間であったのは，本件申請に先立ってポートピア推進本部において本件申請についての実質的な審議がされていることを国土交通大臣が勘案したことによるものであるか，また，そのことを理由に本件確認は違法であるか。）について

前述のとおり，国土交通大臣がポートピア推進本部の傘下にある団体が本件申請をしたことから，ほとんど何の審査もせずに本件確認をしたなどということはなく，原告らの主張は，その前提を欠いているというべきである。

以 上