

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟の総費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

経済産業大臣が、平成17年9月26日付けでAに対してした場外車券発売施設「サテライト大阪」の設置許可処分を取り消す。

第2 事案の概要

1 事案の骨子

本件は、経済産業大臣が、平成17年9月26日付けで、Aに対して場外車券発売施設「サテライト大阪」（以下「本件施設」という。）の設置許可処分（以下「本件許可処分」という。）を行ったところ、本件施設の敷地（以下「本件敷地」という。）の近隣において医療施設を開設する原告らが、本件許可処分は場外車券発売施設の設置許可要件を満たさない違法なものであるなどと主張して、その取消しを求めた事案である。

本件の原告ら3名を含む49名は、平成18年3月18日、本件許可処分の取消しを求める訴え（当庁平成18年（行ウ）第47号）を提起したところ、第1審裁判所は、原告ら全員の原告適格を否定して、上記訴えを却下した。これに対し、本件の原告ら3名を含む21名が大阪高等裁判所に控訴したところ（大阪高等裁判所平成19年（行コ）第33号）、同裁判所は、控訴人ら全員の原告適格を肯定し、原判決を取り消して本件を第1審に差し戻す旨の判決をした。これに対し、被告が最高裁判所に上告したところ（最高裁判所平成20年（行ヒ）第247号）、最高裁判所は、被上告人の1名について、同人の死亡により訴訟が終了した旨を宣言して控訴審判決を破棄し、その余の被上告人らに関する部分につき、第1審判決中、本件の原告ら3名に関する部分を取り消して本件を当裁判所に差し戻し、その余の被上告人らの控訴を棄却する旨、

控訴審判決を変更する旨の判決（以下「本件上告審判決」という。）をした。
本件は、上記により第1審に差し戻された原告ら3名に係る事件である。

2 関係法令の定め

- (1) 自転車競技法（平成19年法律第82号による改正前のもの。以下「法」という。）1条1項は、都道府県及び人口、財政等を勘案して総務大臣が指定する市町村（以下「指定市町村」という。）は、自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化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寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができると規定する。

法4条1項前段は、車券の発売等（車券の発売又は法9条の規定による払戻金若しくは法9条の3第5項の規定による返還金の交付をいう。法1条6項2号。以下同じ。）の用に供する施設を競輪場外に設置しようとする者は、経済産業省令で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とし、法4条2項は、経済産業大臣は、前項の許可の申請があったときは、申請に係る施設の位置、構造及び設備が経済産業省令で定める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ことと規定し、同条3項は、競輪場外における車券の発売等は、同条1項の許可を受けて設置され又は移転された施設でなければならないと規定する。

- (2) 自転車競技法施行規則（平成18年経済産業省令第126号による改正前のもの。以下「規則」という。）15条1項1号は、法4条2項の経済産業省令で定める基準として、「学校その他の文教施設及び病院その他の医療施設から相当の距離を有し、文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがないこと」（以下、当該基準を「位置基準」という。）を定めている。

3 前提となる事実

以下の事実は、当事者間に争いがないか、掲記各証拠（書証番号は特記しない限り枝番を含む。以下同じ。）及び弁論の全趣旨から容易に認めることがで

きる。なお、争いのない事実には認定根拠を付記しない。

(1) 本件許可処分に至る経緯について

Aは、平成17年7月22日付けで、経済産業大臣に対し、本件施設の設置の許可を申請した。これを受けて、経済産業大臣は、法4条2項に基づき、同年9月26日付けで、Aに対し、本件許可処分を行った（乙新23）。

本件施設は、差戻前第1審判決の言渡日である平成19年3月14日に営業を開始し、以後現在まで営業を継続している（弁論の全趣旨）。

(2) 本件施設の概要等

本件敷地は、大阪市営地下鉄千日前線、同堺筋線の「日本橋駅」及び近畿日本鉄道の「近鉄日本橋駅」（いずれも地下施設である。以下、併せて「日本橋駅」という。）にほど近い大阪府道102号線恵美須南森町線（通称堺筋。以下「堺筋」という。）に面した商業地域内にある。

本件施設は、鉄骨造地上7階地下1階建ての建物（高さ29.2m、延床面積8121.30㎡）である。本件許可処分当時、Aから競輪施行者（岸和田市）に対して賃貸され、競輪施行者においてその運営等を行うこととされており、本件施設における営業の日数として年間340日が予定され、1日当たり約1700人の来場が見込まれていた。

(3) 原告ら

原告らは、いずれも本件施設から直線距離約200m以内に病院又は診療所（以下、併せて「本件各医療施設」という。）を開設する医師である。

(4) 本件上告審判決

本件上告審判決は、次のとおり説示した上で、本件の原告ら3名については、いずれも本件敷地の周辺から約120mないし200m離れた場所に医療施設を開設する者であり、後述の考慮要素を勘案することなく原告適格を有するか否かを的確に判断することは困難というべきであるとして、本件を第1審に差し戻すのが相当であるとした。

位置基準は、場外車券発売施設（以下「場外施設」という。）が医療施設等から相当の距離を有し、当該場外施設において車券の発売等の営業が行われた場合に文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがないことを、その設置許可要件の一つとして定めるものである。場外施設が設置、運営されることに伴う上記の支障は、基本的には、その周辺に所在する医療施設等を利用する児童、生徒、患者等の不特定多数者に生じ得るものであって、かつ、それらの支障を除去することは、心身共に健康な青少年の育成や公衆衛生の向上及び増進といった公益的な理念ないし要請と強くかかわるものである。そして、当該場外施設の設置、運営に伴う上記の支障が著しいものといえるか否かは、単に個々の医療施設等に着目して判断されるべきものではなく、当該場外施設の設置予定地及びその周辺の地域的特性、文教施設の種類・学区やその分布状況、医療施設の規模・診療科目やその分布状況、当該場外施設が設置、運営された場合に予想される周辺環境への影響等の事情をも考慮し、長期的観点に立って総合的に判断されるべき事柄である。規則が、場外施設の設置許可申請書に、敷地の周辺から1000m以内の地域にある医療施設等の位置及び名称を記載した見取図のほか、場外施設を中心とする交通の状況図及び場外施設の配置図を添付することを義務付けたのも、このような公益的見地からする総合的判断を行う上での基礎資料を提出させることにより、上記の判断をよりの確に行うことができるようにするところに重要な意義があるものと解される。

このように、法及び規則が位置基準によって保護しようとしているのは、第一次的には、上記のような不特定多数者の利益であるところ、それは、性質上、一般的公益に属する利益であって、原告適格を基礎付けるには足りないものであるといわざるを得ない。したがって、場外施設の周辺において居住し又は事業（医療施設等に係る事業を除く。）を営むにすぎない者や、医療施設等の利用者は、位置基準を根拠として場外施設の設置許可の取消しを求

める原告適格を有しないものと解される。

もっとも、場外施設は、多数の来場者が参集することによってその周辺に享樂的な雰囲気や喧噪といった環境をもたらすものであるから、位置基準は、そのような環境の変化によって周辺の医療施設等の開設者が被る文教又は保健衛生にかかわる業務上の支障について、特に国民の生活に及ぼす影響が大きいものとして、その支障が著しいものである場合に当該場外施設の設置を禁止し当該医療施設等の開設者の行う業務を保護する趣旨をも含む規定であると解することができる。したがって、仮に当該場外施設が設置、運営されることに伴い、その周辺に所在する特定の医療施設等に上記のような著しい支障が生ずるおそれが具体的に認められる場合には、当該場外施設の設置許可が違法とされることもあることとなる。

このように、位置基準は、一般的公益を保護する趣旨に加えて、上記のような業務上の支障が具体的に生ずるおそれのある医療施設等の開設者において、健全で静穏な環境の下で円滑に業務を行うことのできる利益を、個々の開設者の個別的利益として保護する趣旨をも含む規定であるというべきであるから、当該場外施設の設置、運営に伴い著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域に医療施設等を開設する者は、位置基準を根拠として当該場外施設の設置許可の取消しを求める原告適格を有するものと解される。そして、このような見地から、当該医療施設等の開設者が上記の原告適格を有するか否かを判断するに当たっては、当該場外施設が設置、運営された場合にその規模、周辺の交通等の地理的状况等から合理的に予測される来場者の流れや滞留の状況等を考慮して、当該医療施設等が上記のような区域に所在しているか否かを、当該場外施設と当該医療施設等との距離や位置関係を中心として社会通念に照らし合理的に判断すべきものと解するのが相当である。

第3 争点及び当事者の主張

本件の争点は、①原告らの原告適格の有無（本案前の争点）、②本件許可処分
の違法性（本案の争点）であり、これに対する当事者の主張は以下のとおりであ
る。

1 争点①（原告らの原告適格の有無（本案前の争点））について

(1) 被告の主張

ア 最高裁の示した基準によると、本件における原告適格の有無の判断基準
は、場外施設の設置・運営に伴い著しい業務上の支障が生じるおそれがあ
ると位置的に認められる区域内に原告らの開設する本件各医療施設が所在
しているかどうかであり、この点については、場外施設が設置・運営され
た場合にその規模、周辺の交通等の地理的状况等から合理的に予測される
来場者の流れや滞留の状況等を考慮しつつ、当該場外施設と本件各医療施
設との距離や位置関係を中心として社会通念に照らし、合理的に判断する
ことになる。

このような著しい業務上の支障とは、具体的には、多数の来場者の参集
により、救急自動車による救急指定病院への患者の円滑な搬送が阻害され
る場合や、来場者の発する騒々しい音声や物音により、適切な診療行為を
することができなくなる場合をいうものと考えられる。そして、このよう
な著しい業務上の支障は、単なる個人の主観的な基準によるものではなく、
客観的・合理的に見て業務上の支障といえる程度に達している必要がある。

イ 本件施設の収容人数は1724人であり、本件施設の予測来場者数は、
1日平均1700人であるから、来場者が本件施設に入場することができ
ずに本件施設周辺に滞留するということは考え難いし、本件施設内には休
憩や軽食を摂ることが可能な施設が整備されていることから、来場者が飲
食や休憩のために本件施設外に出ることも考えられないことなどからすれ
ば、本件施設が設置・運営された場合に予測される来場者の流れや滞留の
状況等については、本件施設への来場者の入退場時における混雑等の状況

や程度を考慮すれば足りる。

そして、本件施設は、日本橋駅から徒歩1分の距離にあり、公共交通機関の交通の便がよいことから、公共交通機関を利用し日本橋駅から来場するのが最も一般的であり、自動車、バイク及び自転車による来場者は多くなく、仮にいても、本件施設付近にある有料駐車場の収容可能台数、バイク・自転車の駐輪場が豊富にあること、本件施設の来客用出入口が面する堺筋は、従来から交通量の多い地域であること等に鑑みれば、本件施設への自動車、バイク及び自転車による来場者により、環境の変化をもたらす滞留は生じ得ないと考えられる。

そして、本件施設の来客用出入口は、本件施設の西側の堺筋沿いに1か所設けられているだけであり、日本橋駅から本件施設への最短経路は、日本橋駅の6番出口から地上に出て、堺筋の東側歩道を北方向に進行し、本件施設の来客用出入口に至る経路であることからすると、本件施設の入退場の際して、本件施設の周辺で、周辺の医療施設等に著しい業務上の支障が生じるおそれにつながるような来場者の流れや滞留など、一定数以上の多数者による動静の変化が生じ得るのは、上記本件施設の来客用出入口と日本橋駅6番出口までの間の堺筋東側歩道上の区間（別紙2の「動線」と示した線上の区間）に限られ、それ以外の区域においては、多数の来場者の参集により、救急自動車による救急指定病院への患者の円滑な搬送が阻害されたり、来場者らの発する騒々しい音声や物音により適切な診療行為をすることができなくなるといった著しい業務上の支障が生ずるおそれはないといえる（なお、上記本件施設と日本橋駅の6番出口までの間の区間においても、合理的に本件施設への来場者の時間ごとの予測入場者数を集計し、本件施設周辺の交通量を踏まえて本件施設への来場者の通行による影響を検討してみると、本件施設設置前における入場者数及び退場者が最も多くなると考えられる時間帯についてさえ、環境の変化をも

たらずような本件施設への来場者の流れや滞留などの支障が生じるとは認められないといえる。)

ウ そうであるところ、原告らの開設する本件各医療施設は、上記本件施設と日本橋駅6番出口までの間の区域内に所在していない。また、原告P1の開設するB医院は、本件施設とは数軒の建造物を隔てており、上記区間からかけ離れているし、原告P2が開設するC医院は、B医院前の道路を更に東進した位置にあり、さらに、原告P3が開設するD医院は、本件施設とは道頓堀川に加え、ホテルその他の複数の建造物によって隔てられている。

また、本件各医療施設が存在する本件施設の北東側の地区は、本件施設から日本橋駅あるいは本件施設の南西方向にある大規模な繁華街方面に向かう来場者ルートとも無関係である。以上のとおり、本件施設との距離や位置関係を中心として社会通念に照らして合理的に判断した場合、原告らが本件施設の設置・運営に伴い著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域に医療施設等を開設する者に当たるとする余地はなく、原告適格は認められないというべきである。

(2) 原告らの主張

ア 位置基準は、場外施設周辺の医療施設の開設者が、健全で静穏な環境の下で円滑に業務を行う利益を個別的利益として保護しているものであり、このような利益とは、病院経営者、職員、患者等が、風俗環境の悪化によるストレス、不安感、不快感等の精神的苦痛にさらされることなく、医療に従事することができる利益を指すものである。被告は、このような利益を位置基準が個別に保護しているものではない旨主張するが、患者の命と健康を守るために常に緊張感を持って医療に当たっている医療従事者にとって、精神的苦痛にさらされることなく、平穏な環境のもとで職務に当たることは極めて重要なのであって、これらの利益は原告らの主観的好悪や

価値観、個人の感覚にとどまるものではない。

そして、場外施設の開設により、著しい業務上の支障、すなわち上記利益への侵害が生ずるおそれがあると位置的に認められる地区に医療施設を開設している者については、原告適格が認められる。

イ このような著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域の判断においては、法秩序全体が、ギャンブル施設等による環境悪化との関係で、医療施設等をどのように保護する趣旨であるかを考慮することが必須である。

そうであるところ、パチンコ・パチスロ等の風俗営業施設と本件施設は、風俗環境を悪化させ、特に未成年者や患者等への配慮が要請される点で共通点が多く、パチンコ・パチスロ等の風俗営業に関する風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風営法」という。）は、そのような風俗環境を悪化させる施設についての規制を行うという点で、法と趣旨目的が合致することからすれば、上記著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域の判断においては、風営法に基づく規制の仕方を参考にすべきである。そして、競輪は、パチンコ・パチスロ等の風俗営業に比べて格段に規模が大きく、周辺環境に対する悪影響が大きいことから、法は、風営法の風俗営業に対する規制よりも強度な規制をしていると解すべきである。また、本件施設よりも前から本件施設周辺に設置されていたJRA専用の場外発券施設であるウインズ道頓堀と本件施設による複合的な支障が生じる可能性があるため、本件施設の設置・運営により生じる支障は、通常の間外施設の設置よりも重大かつ周辺の広範な区域に影響を及ぼすものとなる可能性が高い。

以上の事情を総合的に考慮すると、本件施設は、医療施設等から400m以内に設置することが許されないものというべきであり、本件施設から400m以内の医療施設の設置者には基本的に原告適格が認められるとい

うべきである。

ウ そうであるところ、本件各医療施設は、いずれも本件施設から400m以内に設置されているから、原告らについては、基本的に原告適格が認められるというべきである。

また、本件各医療施設については特に、いずれも本件施設から200m程度の至近距離に位置し、かつ、その間に本件施設の来場者の移動を遮断するものは何ら存在しないこと、本件施設の来場者数は、時間帯によっては一般の通行人よりも格段に多く、本件施設前の歩道に充満し、相当数が本件施設周辺に拡散し、近隣の風俗施設やウインズ道頓堀で遊興することが考えられること、本件各医療施設の患者の多くは、通院途中に本件施設の前を通過する必要があることなどを考慮すれば、なおさら、本件施設の設置・運営による原告らの業務にもたらす支障は著しいものといえる。原告らについては、優に原告適格が認められるといえる。

実際、本件施設が設置された後、原告らは、周辺環境の悪化により精神的苦痛を被っており、また、通勤上の支障等が生じ、著しい業務上の支障が生じている。

エ 被告は、本件施設の設置・運営により環境の変化がもたらされる可能性があるのは本件施設と日本橋駅の6番出口との間の区間のみであるから、それ以外の場所に医療機関を設置する者については原告適格が認められない旨主張する。

しかしながら、来場者が本件施設と日本橋駅との間を単純にまっすぐに往復するとは限らない。本件施設東側周辺は風俗店の密集地帯となっているので、来場者が立ち寄る可能性が高い。実際、本件施設の営業開始後の来場者の動向をみると、四方八方に移動していることが認められるのであり、被告の主張には全く理由がない。

2 争点②（本件許可処分の違法性（本案の争点））について

(1) 被告の主張

ア 位置基準を満たすか否かについての経済産業大臣の判断は、諸事情を総合的に考慮し、将来予想も含めて長期的観点に立って行われるべきものであるから、その性質上、経済産業大臣の裁量に属するものである。

そして、場外施設の設置・運営によって多数の来場者が参集し、それにより周辺に享樂的な雰囲気や喧噪といった環境の変化がもたらされることによって、周辺の医療施設等の開設者に文教又は保健衛生にかかわる著しい業務上の支障が生じるおそれが具体的に認められる場合には、当該場外施設の設置許可が違法とされることもあり得ると思われる。もっとも、本件施設の設置・運営によっては、以下のとおり、周辺の医療施設に対する上記のような支障は生じない。

イ 前記のとおり、本件施設の設置・運営により、その交通量が増大する可能性があるのは、本件施設の来客用出入口から日本橋駅の6番出口の間の堺筋東側歩道上の区間に限られるところ、本件施設の存在とは関係なく、堺筋はもともと歩行者や自転車の交通量の多い地域であること、本件施設は、会員規約に公共交通機関での来場を明記した上、駐車場設備も設けないこととされており、来場者が自動車で来場することは想定し難いこと、自転車での来場者に対しては、相当規模の駐輪場が設けられており、その利用が期待されることからすると、本件施設の設置・運営により、周辺交通に生じ得る支障は限定的であると考えられる。

また、本件施設は、車券売場窓口が施設内部に設けられ、外部との遮断に必要な構造を備えていること、周辺道路には警備員が配置され、交通整理がされることが期待されるため、来場者らの滞留が生じる可能性は低いこと、本件施設付近は繁華街であり、その設置以前からウインズ道頓堀も存在していたことなどからすると、本件施設の設置・運営により周辺環境にもたらされる享樂的な雰囲気や喧噪が、その設置前に比して質的に増大

するとはいえない。

なお、原告らは、本件許可処分後、本件施設の周辺に風俗店が急増したなどと主張するが、本件施設及び本件各医療施設が所在する日本橋駅の北東側地域は、本件許可処分以前より、ラブホテルや風俗店が多く存在していた地域であるし、ラブホテルや風俗店の増加は大阪府全域でみられる傾向であり、本件許可処分との関連性はない。

ウ 以上からすると、本件施設の設置・運営により、多数の来場者が参集し、周辺地域に享樂的な雰囲気や喧噪といった環境をもたらすことにより、原告らの行う医療業務に著しい支障が生じるおそれを具体的に認められるということはできないから、本件許可処分は位置基準に反するものではなく、適法である。

(2) 原告の主張

ア 競輪施設は、立法政策として一定の範囲で許容される賭博施設であるが、このような施設の設置許可につき、法の定めた違法性阻却の要件を満たさないにもかかわらず設置許可をする裁量は、経済産業大臣には与えられていないというべきである。そして、位置基準は、本件施設の違法性阻却の要件として規制されたものであるから、位置基準を満たしているかどうかの経済産業大臣の判断に裁量はないといえる。

そうであるところ、前記のとおり、医療施設の400m以内に場外施設を設置することは、当該医療施設に著しい業務上の支障を生じさせるおそれがあるから、位置基準に反するものである。そして、本件施設は、本件各医療施設の周辺400m以内に設置されたものであるから、本件許可処分は位置基準を満たしていないのであり、また、この点を措くとしても、原告らは実際に、本件施設の設置・運営による周辺環境の悪化により、精神的苦痛を被り、また、職員や患者の通勤・通院に支障が生じているのであって、著しい業務上の支障が生じているといえるから、位置基準に反し

ているといえる。

したがって、本件許可処分は、位置基準に反するものであり、違法である。

イ なお、仮に経済産業大臣に本件施設の設置の可否について一定の裁量権が認められたとしても、経済産業大臣は、本件許可処分に当たり、原告らを含む周辺住民の激しい反対があり、かつ、公営ギャンブル施設による周辺環境の悪化については、先に開業していたウインズ道頓堀の開業前にも予想されており、本件施設の設置許可がされた場合には周辺環境に著しい環境の悪化が生じることが容易に想像できたにもかかわらず、およそ調査・検討に値することもせず、許可申請者であるAから提出された申請書をうのみにし、無批判的に許可をしたのであり、その違法性は著しく、裁量権の逸脱は明らかである。

第4 当裁判所の判断

1 争点①（原告らの原告適格の有無（本案前の争点））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し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（同条2項、最判平成17年12月7日・民集59巻10号2645頁参照）。

(2) 上記の見地に立って、原告らが本件許可処分の取消しを求める原告適格を有するか否かについて判断する。

ア 位置基準は、場外施設が医療施設等から相当の距離を有し、当該場外施設において車券の発売等の営業が行われた場合に文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがないことを、その設置許可要件の一つとして定めるものであるところ、場外施設の設置・運営に伴う上記の支障は、基本的には、場外施設周辺に所在する医療施設や文教施設を利用する児童、生徒、患者等の不特定多数者に生じ得るものであって、法及び規則が位置基準によって保護しようとしているのは、第一次的には、上記のような不特定多数者の利益であるといえる。もっとも、場外施設は、多数の来場者が参集することによってその周辺に享乐的な雰囲気や喧噪といった環境をもたらすものであるから、位置基準は、周辺の医療施設等の開設者がそのような環境の変化によって文教又は保健衛生にかかわる業務上の著しい支障を被ることなく、健全で静穏な環境の下で円滑に業務を行うことのできる利益についても、個々の開設者の個別的利益として保護する趣旨をも含む規定であるというべきである。したがって、当該場外施設の設置・運営に伴い著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域に医療施設等を開設する者は、位置基準を根拠として当該場外施設の設置許可

の取消しを求める原告適格を有するものと解される。そして、このような見地から、当該医療施設等の開設者が上記の原告適格を有するか否かを判断するに当たっては、当該場外施設が設置・運営された場合にその規模、周辺の交通等の地理的状況等から合理的に予測される来場者の流れや滞留の状況等を考慮して、当該医療施設等が上記のような区域に所在しているか否かを、当該場外施設と当該医療施設等との距離や位置関係を中心として社会通念に照らし合理的に判断すべきものと解するのが相当である（本件上告審判決参照）。

イ この点、原告らは、パチンコ・パチスロやその他の風俗営業に対する風営法に基づく規制との比較等から、本件施設から400m以内の医療施設の経営者には一律に原告適格が認められるべきであると主張する。

しかしながら、本件上告審判決が説示するとおり、本件許可処分取消しを求める原告適格の有無については、個々の医療施設については、本件施設が設置・運営された場合に予測される来場者の流れや滞留の状況を考慮し、本件施設の設置・運営に伴い著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域内にあるかどうかについて判断する必要があるところ、原告らが主張するパチンコ・パチスロ等の営業所に対する風営法等による規制は、ギャンブル施設の設置の規制という面では法による規制と共通する要素を備えているものの、場外施設が、大規模で極めて多人数の来場者が参集し、終わればいちどきに施設から出てくるといった特徴を有することから周辺の医療施設等への支障が問題とされるのに対し、パチンコ等の営業所は、比較的小規模で、騒音等による支障が主に問題となるものであって、両者の施設には生ずる支障との関係で相当の差異があることに加え、法と風営法等では規制の仕方も異なっているのであって、風営法等を法と目的を共通にする法令ということとはできず、風営法等の制限区域を考慮して、本件施設から一定範囲内にある医療施設であるかどうか

によって原告適格の有無を判断することはできない。

ただし、原告適格の有無の判断は、訴訟の入口の段階における問題であり、簡明にかつ迅速に判断することが本来望ましく、本件上告審判決が、「当該場外施設と当該医療施設等との距離や位置関係を中心として社会通念に照らし合理的に判断すべき」としているのも、原告適格の判断に当たっては、社会通念に基づく一般的類型的な判断で足りることを含意するものというべきである。

そうすると、本件の原告適格の有無の判断に際しても、著しい業務上の支障が生ずるおそれの有無について、本案判断のような具体的なおそれの有無についての厳密な検討をする必要はないというべきであり、本件施設と本件各医療施設との距離や位置関係を中心として、本件各医療施設が、本件許可処分が保健衛生上の配慮を欠く違法な処分であれば、上記のような支障が生ずるおそれがあるとすることが社会通念上合理的といえる区域内にあるといえるかどうかという観点から、判断をすれば足りるというべきである。

ウ 本件においては、原告らが医療施設の開設者であることに争いはないから、以下、本件施設の設置・運営に伴い著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域内に、原告らが開設する本件各医療施設があるかどうかについて検討する。

(3) 検討

ア 証拠（甲新24, 25, 乙新18）及び弁論の全趣旨によれば、本件各医療施設は、本件施設の北東方向に、本件敷地の北東角から直線距離にして約60m～140mの範囲内（B医院は約60m（本件施設の来客用出入口から直線距離約120m）、C医院は約140m（本件施設の来客用出入口から直線距離約220m）、D医院は約116m（本件施設の来客用出入口から直線距離約180m）である。）、道路沿いの移動距離にして約1

60m～300m（B医院は約165m，C医院は約285m，D医院は約262mである。）の範囲内の地域にあり，いずれも本件施設から徒歩で数分程度の場所にある上，本件各医療施設と本件施設との間に，物理的にその行き来を大きく妨げるような建物，自動車専用道路，橋のない河川その他の施設等は存在しない（別紙1参照。なお，D医院と本件施設との間には道頓堀川が存在するが，堺筋上の日本橋を渡って行き来をすることができる。乙新18）。

また，本件施設は競輪の場外車券販売施設であって，その収容予定人員は約1700人，1日当たりの予想来場者数も1700人という極めて多数の来場者が予想される施設であり（甲新G1，乙新23），しかも，施設の性質上，人気のあるレースには来場者が一時的に集中し，レース終了後には短時間のうちに極めて多数の来場者が本件施設から出てくることも予想され，さらに，本件施設の北西約100mの場所には，同じく多数の来場者が想定されるJRAの場外馬券売場（ウインズ）が存在している。また，本件施設には来客用の駐車設備はないところ，本件施設の最寄駅は，本件施設の南方向にある日本橋駅であるが，本件施設から同駅に向かう歩道の幅は約3mで，もともと人通りの多い歩道であり（乙新12，弁論の全趣旨），上記のように極めて多数の来場者が本件施設から短時間に出てきた場合，通行しきれず本件施設周辺が極めて混雑する可能性も否定できない。また，本件施設の北方向には徒歩で10分程度の距離に大阪市営地下鉄堺筋線及び長堀鶴見緑地線の「長堀橋駅」（以下「長堀橋駅」という。）があり（弁論の全趣旨），コインパーキングや飲食店等も本件各医療施設の付近を含め周囲に散在している（別紙1参照。乙新18）。

イ これらの事情を考慮すると，本件施設の来場者の相当数が，レース終了後に本件施設を出て遊興等のため，又は日本橋駅へ向かう混雑を避けて，周囲の路地等に流れ込むことも十分予想できることであり，本件施設から

約60mから140m離れ、間に格別通行を妨げるものも存在しない本件各医療施設の周辺区域は、多数の本件施設の来場者が周囲を通行し又は滞留するといったことが社会通念上十分考えられる区域というべきである。D医院については、本件施設から見て道頓堀川の反対側に所在するが、前記のとおり、本件施設が面する大規模な道路である堺筋上に日本橋が架かっており、その先には長堀橋駅があり、D医院が面する日本橋北詰の交差点を東方向に進んだ道沿いには比較的大規模なコインパーキングが相当数あることも考慮すると（別紙1参照）、D医院の周辺区域も本件施設の来場者の相当数が流れていくことが十分あり得る区域といえることができる。

ウ したがって、本件各医療施設はいずれも、社会通念に照らし合理的に判断するに、本件許可処分が保健衛生上の配慮を欠く違法な処分であれば、本件施設が設置、運営された場合に、本件施設から流れてきた多数の来場者が相当時間にわたりたむろするなどして、著しい業務上の支障が生ずるおそれがあると位置的に認められる区域に所在しているというべきであり、したがって、原告らは、いずれも本件許可処分の取消しを求める原告適格を有すると認めるのが相当である。

エ なお、被告は、本件施設の来場者は、専ら最寄駅である日本橋駅と本件施設との間を行き来するのみであり、日本橋駅とは反対方向の北東方向にある本件各医療施設周辺に多くの来場者が流れ込んでいく可能性はない旨主張する。確かに、上記のとおり、日本橋駅が本件施設の最寄駅であることから、来場者のうち多くが日本橋駅と本件施設との間を往復するとみられるものの、上記説示した内容に照らせば、それ以外にも相当数の来場者が、本件各医療施設の周辺を通行し又は滞留するといったこともあり得るということができ、また、原告適格の判断において、厳密にどの程度の数の来場者がどういった行動を取るのかといった詳細な予測及び検討をすることが相当とはいえず、上記のような類型的な判断も社会通念に基づく合

理的な判断として許容されるというべきである。したがって、被告の上記主張は採用することができない。

2 争点②（本件許可処分の違法性（本案の争点））について

(1) 総論

位置基準は、場外施設が医療施設等から相当の距離を有し、当該場外施設において車券の販売等の業務が行われた場合に文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがないことを、場外施設の設置許可要件の一つとして定めるものである。

ところで、「文教上又は保健衛生上著しい支障を来すおそれがない」という文言には抽象的な評価概念が含まれており、一義的かつ明確に判断することができる性質のものではないこと、また、この点は、場外施設が設置、運営された場合に予想される周辺環境への影響等の事情をも考慮し、長期的観点に立って総合的に判断されるべき事柄であることなどからすると、位置基準を満たすかどうかの判断については、経済産業大臣にある程度の裁量権が認められるものと解される。そして、位置基準は、場外施設の設置、運営に伴う環境の変化によって周辺の医療施設の開設者が被る保健衛生にかかわる業務上の支障について、特に国民の生活に及ぼす影響が大きいものとして、その支障が著しいものである場合に当該場外施設の設置を禁止し当該医療施設等の開設者の行う業務を保護する趣旨を含むものと解されるから、場外施設の設置・運営に伴い、その周辺に所在する特定の医療施設等に当該著しい支障が生ずるおそれが具体的に認められるにもかかわらず、これを看過し又は不当に軽視するなどして、位置基準に係る判断が行われた場合には、当該場外施設の設置許可は、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用するものとして、違法となるというべきである。

そうであるところ、原告らは、本件施設の設置・運営により、原告らが設置する医療施設に著しい業務上の支障が生じるおそれが具体的に認められ、

本件許可処分は位置基準に反し違法である旨主張するので、以下検討する。

(2) 認定事実

前記前提となる事実，掲記各証拠及び弁論の全趣旨によれば，以下の事実を認めることができる。

ア 本件施設の概要

本件施設は，地上7階，地下1階の建造物であり，地下1階が駐輪場である（収容可能台数は，自転車315台，バイク35台）。なお，本件施設の1階の北側には駐輪場の入り口があるが，その付近にも20台程度のバイクを駐輪することができる（乙新14，23）。また，本件施設に専用駐車場は設置されていない。本件施設の収容人員は1724人であり，1日当たり約1700人の来場が見込まれており，年間の営業日は340日が予定されていた（甲新G1，乙新1，2，23，弁論の全趣旨）。

本件施設は，1階から6階までが投票所となっており，テレビモニター，発券・払戻所（自動発売払戻機を含む）がある（なお，本件施設の発券設備は全て建物内部にあり，外部には設置されていない。）。各階には飲料の自動販売機が設置されたドリンクコーナー，喫煙所が設置されており，また1階には売店が設けられ，軽食等や雑誌・新聞等を購入することができる。本件施設の入り口付近には無料の出走表が置かれているほか，売店にはスポーツ紙・専門誌が置かれ，また，投票所のテレビモニターにおいて出場選手の紹介が行われており，来場者はこれらを見て，勝者の予想を行うことができる。なお，本件施設は冷暖房が完備されている（甲新G1，乙新1，2，23，弁論の全趣旨）。

イ 本件施設の利用方法等

本件施設の利用者は，1階の来客用出入口から入場し，1階から6階までの投票所において，勝者投票券（車券）を購入し，TVモニターにおいて放映されるレースを観戦する（乙新1，2）。

一般的に、競輪の開催時間帯は、昼間開催の場合には、午前10時30分前後から午後4時30分前後まで、ナイター開催の場合には、午後3時30分前後から午後8時30分前後までの時間帯で行われることが多く、これに合わせて、本件施設の営業時間は、通常午前9時30分から午後5時まで、ナイター開催のレースがある場合には、午後9時までとされている（弁論の全趣旨）。

競輪の競走にはグレード制が採用されており、一般的にはグレードの順に人気が高いが、昼間開催のレースは、グレードが高いビッグレースや記念レースが開催されるのに対し、ナイター開催のレースは、グレードの低い通常開催のレースが行われるため、昼間開催のレースの方が人気が高く、来場者が多くなる傾向がある（弁論の全趣旨）。また、レースは、1日に9回から12回程度行われるが、競輪はトーナメント制を採用しており、前半のレースには、競走得点の低い選手やトーナメントに勝ち残れなかった選手が出場し、後半のレースには、競走得点の高い選手やトーナメントに勝ち残っている選手が出場するため、一般的に遅い時間に行われるレースほど人気が高い傾向がある。そのため、昼間開催の最終レースが最も人気があり、当該レースの車券の購入、観戦を目的とする来場者が多い（弁論の全趣旨）。

ウ 周辺の交通状況及び交通安全対策等

(ア) 本件施設の最寄駅は日本橋駅である。本件施設の来客用出入口は、本件施設の西側の堺筋に面した場所に1か所設けられており、日本橋駅の6番出口から地上に出て、堺筋の東側歩道を北方向に約100m進行した場所に位置している（別紙2参照、乙新8、18）。日本橋駅の6番出口から本件施設までは、徒歩約1分程度の距離である（弁論の全趣旨）。なお、本件施設には、北側にある地下駐輪場の入り口からも出入りすることが可能である（乙新23）。

また、本件施設の北方向には、長堀橋駅があり、本件施設から徒歩で約10分程度を要する位置に所在している。

(イ) 本件施設の来客用出入口が面する堺筋は、大阪市の中心を南北方向に貫く幹線道路の一つであり（甲新G1，乙新8，9），本件施設付近は、全5車線、幅員21.82メートルの北行き一方通行の大通りである。堺筋の車道の両側には、幅約3メートルの歩道が設置されている（弁論の全趣旨）。

(ウ) Aは、本件施設の設置許可申請に際し、本件施設は、公共交通機関の利便がよく、会員規約に公共交通機関での来場を明記するため、来場者の専用駐車場は設けないこととし、来場者の交通安全対策については、「電車等公共交通機関の利用の徹底を図るとともに、JR、私鉄及び地下鉄の駅出入口等から場外車券販売施設までの動線の整理、誘導並びに万一車での来場者があった場合の対策について、所轄警察署と十分協議し、万全を期す」こととしており（甲新G1，乙新23），本件施設のパンフレット（乙新1）には、「自動車でご来館はお断りいたします。各種公共交通機関をご利用ください。」と記載されている。

本件施設の営業開始後には、本件施設の来客用出入口前や、堺筋沿いに警備員が配置され、営業時間中は常に日本橋駅の出口から本件施設までの間の来場者の整理、誘導を行っており、その他にも、本件施設周辺には、駐輪場の出入口周辺や本件施設の裏側等に警備員が多く配置され、交通の整理や、周辺を通行する来場者の監視、誘導等を行っている（乙新17，証人P4，原告P1本人）。

エ 本件施設周辺の状況

(ア) 本件施設の堺筋を挟んだ西側には、大阪府の代表的な繁華街の一つであるミナミの繁華街が広がっており、飲食店、大規模なショッピングセンター、電化製品の販売店、パチンコ店やカラオケ店等の娯楽施設等が

多く存在している（乙新 8，9，18）。より具体的には，日本橋駅の西側の方向には J R 難波駅，近鉄難波駅，地下鉄四つ橋線，御堂筋線及び千日前線のなんば駅（以下，これらを併せて「なんば駅」という。）があるが，本件施設の西側からなんば駅の間には，ミナミの繁華街の一角である道頓堀の繁華街が広がっており，本件施設の来客用出入口を出て堺筋を隔てた西側のほど近い位置に，飲食店，娯楽施設等が多数存在しており，堺筋の西側付近には，コンビニエンスストアも数軒ある。また，本件施設から 100メートル南側を東西に走る千日前通りを挟んで南西方向には，なんばの繁華街があり，南側には，電気街である日本橋の繁華街がある（乙新 9）。また，千日前通りの地下には，東は堺筋（日本橋駅）から西は四つ橋筋（なんば駅）までの約 800メートルを東西に貫く巨大地下街であるなんばウォークが広がっている（乙新 9）。

(イ) 本件施設の堺筋を隔てた西側には，J R A 専用の場外発券施設であるウインズ道頓堀があり，レース開催日には多くの来場者がある。J R A のレース開催は，土日祝日に限られ，レースは昼過ぎから開始される（別紙 1 参照，乙新 12，18，弁論の全趣旨）。

(ウ) 本件各医療施設が所在する本件施設の北東方向には，コインパーキング，雑居ビル，ホテル（いわゆるラブホテルが多い。），ビジネスホテル等が多くあり，小規模の店舗や飲食店も少数ながら点在している。本件施設の東側には，国立文楽劇場があるが（別紙 1 参照，乙新 8，18），周辺に大規模な繁華街はない。

オ 本件各医療施設

(ア) 原告 P 1 が開設する B 医院は，歯科を診療科目としており，診療時間は，平日は午前 10時から午後 6時まで，土曜日は午前 10時から午前 12時まで，日曜・祝日は休診日である（甲新 35，原告 P 1 本人）。B 医院は，別紙 1 のとおり，本件施設の北東方向にあり，本件施設の来客

用出入口から堺筋沿いに北方向に進行し、一つ目の信号がある交差点を道頓堀通り沿いに東進した位置にある（乙新18，弁論の全趣旨）。B医院の周辺にはコインパーキング，雑居ビル，ラブホテル，風俗店等があり，理容店・喫茶店等の小規模な店舗も点在している（乙新18）。

(イ) 原告P2が開設するC医院には，外科，胃腸科及び内科の各診療科目があり，診療時間は，平日の午前診療が午前9時30分から午後1時まで，午後診療が午後3時から7時までで，水曜日と土曜日は午後診療が休診であり，日曜・祝日は休診日である（甲新37，原告P2本人）。C医院は，本件施設の北東方向にあり，別紙1のとおり，B医院から更に東に約120m進んだ位置にある（乙新18，弁論の全趣旨）。C医院の周辺には，雑居ビル，コインパーキング等が多く立ち並んでいる（乙新18）。

(ウ) 原告P3が開設するD医院には，外科，整形外科，胃腸科，肛門科，泌尿器科，皮膚科及び放射線科の各診療科目があり，また入院施設もある。D医院は，外科・整形外科の第2種救急指定病院である。D医院の外来の診療時間は，平日の午前診療が午前9時から午前12時まで，午後診療が午後1時から午後5時までで，土曜日の午後診療は休診であり，日曜・祝日が休診日である（甲新36，原告P3本人）。D医院は，本件施設の北東方向にあり，別紙1のとおり，本件施設の来客用出入口から堺筋沿いに北方向に進行し，日本橋を渡って道頓堀川を越え，日本橋北詰の交差点を東進した位置にある（乙新18，弁論の全趣旨）。D医院の周辺には，コインパーキング，雑居ビル，ホテル等が立ち並んでおり，小規模な飲食店等も点在している（乙新18）。

カ 本件施設の営業開始後の状況

(ア) 本件施設は，平成19年3月14日に営業を開始した後，ほぼ1年中毎日営業を行っており，連日多数の来場者が参集している（弁論の全趣

旨)。

(イ) 本件施設の来場者の入退場の動向は、入場者については、開館時間である午前9時30分から夕方頃までほぼ一定の割合で、多人数が集中することなく入場している(乙新15から17まで)。なお、本件施設においては、入場者数が収容人数を超えるおそれがある場合には、入場制限を行うことになっているが(乙新5(29条1項)参照)、実際に入場制限が行われたことはない(弁論の全趣旨)。

一方、退場者については、昼間開催の最終レースが終了する午後4時30分頃から5時までの5分から20分程の間に集中して一度に多数の来場者が退場し、一方、それ以外の時間帯に退場する者はそれほど多くない(乙新15から17まで)。そのため、上記多くの来場者が一度に退場してくる時間帯においては、本件施設の来客用出入口が面する堺筋東側歩道が混雑し、一般の通行者の通行に困難が生じることがあるが、それ以外の時間帯には、そのような事態が生じることがあまりない(乙新16, 17, 証人P4, 原告ら各本人)。また、本件施設からの退場者の多くは、堺筋東側歩道を南向きに移動しており、平成21年12月30日の調査では、堺筋を北向きに移動する者は全体の2割程度であった(甲新14, 乙新15, 17)。なお、退場者が集中する午後4時30分頃から午後5時頃までの時間帯においては、本件施設の来客用出入口前の堺筋東側歩道上の警備員が増員され、退場してくる来場者の整理・誘導に当たっている(乙新17)。

(ウ) 本件各医療施設の周辺道路においては、現在、上記本件施設からの退場者が集中する時間帯を含めて人通りがそれほど多くなく、本件各医療施設の周辺に多数の来場者が参集し、相当時間にわたりたむろしたり、騒がしい状況を生じさせるなどの事態は生じていない(乙新22, 原告ら各本人)。

また、本件施設周辺が来場者で混雑していても、堺筋を走行する救急自動車等の通行に支障が生じるという事態も、本件施設の営業開始から現在までの間、特に生じたことはない（原告P3本人）。

(3) 検討

ア 多数の来場者が周辺に参集することによる支障について

上記1で述べたとおり、本件施設と本件各医療施設とは徒歩数分程度の近接した位置関係にあり、物理的にその行き来を大きく妨げるようなものもないことから、具体的事情によっては、本件施設が設置・運営された場合、多数の来場者が、原告らが開設する医療施設周辺に参集し、それらの者が医療施設周辺に相当時間たむろしたり、騒がしい状況を生じさせるなどして、医療業務に著しい支障を生じさせる可能性がある。そこで、本件施設が設置・運営された場合に予測される来場者の合理的な動きや流れについて、前記認定事実を踏まえ、以下具体的に検討する（なお、本件施設においては、前記認定事実のとおり、施設内でテレビモニターを観戦し、車券の購入と払戻し等が行われるのみであるから、本件施設自体から激しい騒音等が生じるものではない。そのため、本件においては、本件施設に参集した来場者が周辺に多数集合することにより生じる騒音や静穏でない雰囲気等により、業務上の支障が生じるかどうかを主に問題となるため、以下その点を中心に検討する。）。

(ア) 本件施設来場者の流れについて

- a 前記認定事実のとおり、本件施設は、堺筋の東側歩道に面した来客用出入口から南方向に徒歩約1分進行した位置に日本橋駅の6番出口があり、当該駅を利用しやすい位置関係にある上、日本橋駅は3路線の駅が交差した駅で、交通の便がよいことを考えると、本件施設の来場者の多くが、日本橋駅を利用して本件施設に来場することが予想される。特に、前記認定事実のとおり、本件施設には専用の駐車場が設

置されておらず、パンフレット等で公共交通機関による来場を呼びかけていることから、自動車で来場する者は、通常のギャンブル施設と比べればそれほど多くなく、公共交通機関を利用して日本橋駅から本件施設に来場する者が多数を占めるものと考えられる。また、前記認定事実のとおり、本件施設の北側には長堀橋駅もあるが、本件施設から徒歩10分を要する位置にあり、徒歩1分の距離にある日本橋駅と比べると、利便性がかなり劣ることから、長堀橋駅を利用する者が一定数いるとしても、多くは日本橋駅を利用するものと考えられる。そうすると、本件施設の利用者の多くは、本件施設への入退場時等において、堺筋の東側歩道上の日本橋駅の6番出口と本件施設の西側来客用出入口との間を行き来することになると考えられる。なお、前記認定事実によれば、本件施設には駐輪場の北側から出入りすることも可能であるが、この場所は駐輪場の出入口であることからすると、当該出入口から出入りする来場者は比較的少数にとどまると考えるのが自然である。

b また、本件施設の来場者のうちには、本件施設に来場する前や、目的とするレースの観戦が終了し本件施設から退場した後などに、周辺の娯楽施設や飲食店等に立ち寄る者も相当数いるものと予想されるところ、本件施設の北西方向及び南方向にかけて大規模な繁華街があり、飲食店・娯楽施設・ショッピングセンター等が多数存在していること、また、日本橋駅から繁華街を挟んだ西側にはなんば駅もあり、本件施設の退場後に繁華街に寄り、そのままなんば駅から帰宅することも可能であることなどからすると、その多くは、上記の繁華街が存在する本件施設の北西方向から南方向から来場し、またそちらへ向かうものと考えられる。

c 一方、本件各医療施設が所在する本件施設の北東方向は、上記のと

おり多くの者が利用することが予想される日本橋駅や、多くの者が立ち寄るであろう繁華街のある方向とは逆方向にあり、また、周辺には電車の駅や大規模な繁華街もないことからすると、本件施設の来場者のうち、本件施設への行き帰りの際などに、あえて本件各医療施設の周辺に流れていく者が、それほど多くいるとは考えにくい。

もっとも、上記のとおり、本件施設に自動車で来場することは禁止されているものの、全ての者がこれを遵守するとは考えにくく、一定数の者は自動車で来場する可能性があると考えられるところ、本件各医療施設周辺にはコインパーキングが比較的多くあり、自動車で来場した者が、コインパーキングを利用するため、本件各医療施設周辺に移動してくる可能性があると思われる。もっとも、本件施設の周辺には、南側や堺筋を隔てた西側などに、本件各医療施設周辺よりも来客用出入口に近接した位置に相当な台数を収容することができるコインパーキングが複数あることからすると（乙新13）、コインパーキングに駐車をするため、本件各医療施設周辺に流れてくる来場者は一定程度いると考えられるものの、多数の来場者が一度に参集することは少ないと考えられる。また、本件施設の来場者の中には、自転車やバイクで来場する者も相当数いるものと考えられるが、前記認定事実のとおり、本件施設には相当数の自転車及びバイクを収容することができる駐輪場が確保されているため、それらの者が本件施設の周辺に滞留するという事は考えにくい。

さらに、本件各医療施設が所在する本件施設の北東方向には、風俗店、ラブホテル、小規模の店舗や飲食店等が点在しており、本件施設の行き帰りの際などに、一定数の者がそれらの施設を利用しようとして本件各医療施設周辺へ流れていくことが考えられるものの、それらの施設の数、規模、性質等に鑑みれば、多数の者が当該店舗等を利用

しようとして一度に参集するという事は考えにくい。

- d また、本件施設の来場者の中には、レースとレースの合間に本件施設から出て、休憩、飲食、情報の収集、時間つぶし等のため、周辺を徘徊する者もいることが予想されるものの、前記認定事実によれば、レースとレースの合間は20分から30分と比較的短く、来場者の多くは、前のレースが終わると、引き続き次のレースの勝者を予想して車券を購入するケースが多いと考えられ、本件施設には、内部に喫煙所、ドリンクコーナーがあり、売店等で軽食を買うこともでき、また、入り口付近に置かれた出走表、売店で販売されているスポーツ紙・専門誌、TVモニターにおいて放映される選手紹介等を参考に勝者の予想を行うことができ、本件施設外に出る必要性もそれほど大きくないと考えられることからすると、レースの合間に本件施設外に出る者がいるとしても、それほど多数の者が一度に退場するというものではなく、また本件施設から遠く離れた地点にまで多くの者が押し寄せたり、長時間にわたって周囲を徘徊するという事はないと考えられる。

そして、前記認定事実によれば、本件施設の堺筋を隔てた北西方向から南方向にかけては大規模な繁華街が広がっており、本件施設の来客用出入口からほど近い場所にコンビニエンスストアや飲食店、パチンコやカラオケ等の娯楽施設が多く存在していると認められることからすると、レースの合間に本件施設から出てきた者は、これらの店舗等を利用し、またその周辺を徘徊することが多いと思われる。一方、本件各医療施設が所在する本件施設の北東方向にも、小規模な店舗や飲食店が一応存在するため、レースとレースの合間にこれらの店舗を利用する者も一定数いるものと考えられるが、店舗数が繁華街と比べて格段に少なく、規模も小さい上、距離が格別近いわけでもないことからすると(乙新18)、これらの施設を利用しようとして本件各医療施設

周辺を徘徊する者はそれほど多くないと考えられる。

- e 以上を総合して検討すると、本件施設の来場者については、日本橋駅や繁華街のある西方向から南方向にかけて、本件施設との間を行き来する者が多数を占めるものと考えられ、本件各医療施設が所在する北東方向には、一定数の者が流れていくということはあるとしても、多数の者が一度に参集したり、滞留したりするということは考えにくい。この点は、前記認定事実のとおり、本件施設の営業開始後の調査によれば、本件施設から退場する来場者のほとんどは、堺筋東側歩道を南向きに移動するか、堺筋を横断して堺筋の西側に向かい、北向きに移動する者はそれほど多くなかったと認められることから裏付けられるものである。

(イ) レース終了後の退場者の動静について

- a また、本件施設の性質上、人気のあるレースの後等には、一時期に集中して多数の来場者が本件施設から退場してくることも想定され、その場合、それらの一度に出てきた多数の来場者が、本件施設の周辺に滞留し、四方八方に拡散し、本件各医療施設の方向に流れていく可能性も否定できない。
- b しかしながら、前記のとおり、本件施設から退場した者の多くは、日本橋駅や繁華街の方向に向かうと考えられることから、一度に多数の来場者が退場しようとし、本件施設周辺で滞留するという事態が生じたとしても、日本橋駅や繁華街とは逆方向である本件各医療施設周辺に多数の者が流れていくとは思われない。

さらに、前記認定事実によれば、本件施設の来客用出入口前や、堺筋沿いに警備員が配置され、営業時間中は常に本件施設と日本橋駅の出入口の間を通行する来場者の誘導・整理を行っているほか、駐輪場の出入口、本件施設の裏側の道路等、本件施設の周辺に警備員が配置

され、交通の整理や周辺を通行する来場者の整理、誘導を行っていることが認められるから、多くの来場者が一度に本件施設から退場してきたとしても、適切な整理・誘導が行われ、多数の来場者が本件施設周辺で滞留したり、四方八方に拡散し、本件各医療施設周辺に多く流れ込むという事態は相当程度防止することができると考えられる。

なお、前記認定事実によれば、競輪のレースは、1日に複数回のレースが行われ、来場者はそれぞれ車券購入及び観戦を目的とするレースの時間に合わせて来場すると考えられるため、多くの者が一度に本件施設周辺に来場することはあまりないと考えられる（前記認定事実のとおり、本件施設においては、入場者数が収容人数を超える場合には入場規制が行われることとされているが、本件施設の収容人数が1日当たりの予想来場者数を上回っていることからすれば、入場規制が行われ、本件施設周辺に入場できない来場者が滞留したりすることはあまりないと考えられ、実際にも、これまでに入場規制が行われたことはないと認められる。）。

- c) そして、前記認定事実によれば、競輪のレースは、昼間開催の最終レースが最も人気があるため、当該レースが終了した頃に集中して来場者が退場することが予想され、一方、それ以外の時間帯については、多くの来場者が一度に本件施設から退場することはあまりないと考えられる。そのため、本件施設から一度に出てきた来場者が、本件施設の周辺に滞留し、四方八方に拡散し、本件各医療施設が所在する方向に相当数流れていくような事態が生じ得るのは、上記昼間開催のレースが終了する時間帯に限定されると考えられる。実際、本件施設の営業開始後には、昼間開催の最終レースが終了する午後4時半から午後5時までの15分から20分間に一挙に多数の来場者が本件施設から出てくることが認められ、他方、その他の時間帯については、それほ

ど周辺が混みあうことはないと思えられる。そうすると、一度に多数の来場者が本件施設から退場した際、それらの者が周辺に滞留し、拡散し、多くの者が本件各医療施設周辺に流れて行くなどの事態は、仮に生じ得るとしても、上記のような時間に限定されていると考えられ、それにより原告らの行う医療業務に与える影響は限定的であると考えられる。

しかも、前記認定事実によれば、上記のように多数の来場者が一度に退場してくる時間帯においては、本件施設の来客用出入口前に警備員を増員し、特に嚴重に来場者の誘導・整理を行っているというのであるから、当該時間帯においても、多数の来場者が滞留し、四方八方に拡散し、本件各医療施設周辺に多く流れ込むという事態が生じるおそれはそれほどないものと考えられる。

d 以上からすれば、本件施設から一度に退場してきた多数の者が、本件施設の周辺に滞留し、四方八方に拡散し、本件各医療施設の方向に流れていくという事態が生ずるおそれが具体的に認められるということとはできない。

(ウ) ウインズ道頓堀について

なお、原告らは、本件施設付近には、本件施設同様に多数の来場者が見込まれるJRA専用の場外発券施設であるウインズ道頓堀があるため、相乗効果で来場者が増加し、両施設を行き来する来場者により周辺道路等が混雑するなどの事態の発生が懸念される旨主張するが、前記認定事実によれば、ウインズ道頓堀は、本件施設の堺筋を隔てた西側に所在するため、本件施設の来場者がウインズ道頓堀と本件施設とを行き来するとしても、本件各医療施設周辺にこれらの者が多く流入するとは考えにくい。また、前記認定事実のとおり、ウインズ道頓堀に多数の来場者があるのは土日祝日に限られ、かつ昼過ぎからレースが開始されるという

のであるが、本件各医療施設が日曜日はいずれも休診日であり、土曜日
も午前中のみの診察であることからすれば、ウインズ道頓堀との相乗効
果による来場者の増加があり、万一本件各医療施設周辺に多くの者が流
れていく事態が生じるとしても、それにより原告らが行う医療業務への
影響はあまりないと考えられる。

(エ) 来場者の参集による支障について

以上からすると、本件施設の設置・運営により、多数の来場者が本件
各医療施設の周辺に多く流れ込んでいくという事態が生じるおそれは、
それほど高度のものではないと考えられ、多数の来場者が、本件各医療
施設周辺で相当時間たむろし、騒がしい状況や静穏を欠く雰囲気等を生
じさせるなどして、原告らの医療業務に著しい支障を生じさせる具体的
なおそれがあるとは認められない。実際にも、前記認定事実によれば、
本件施設の運営開始後において、本件各医療施設の周辺に多数の来場者
が参集し、相当時間にわたりたむろし、騒がしい状況を生じさせるなど
という事態は生じていないことが認められ、この点からしても、上記具
体的なおそれがないことが裏付けられるといえることができる。

イ 救急自動車の通行の支障について

(ア) 前記認定事実によれば、D医院は外科・整形外科の第2種救急指定病
院であるところ、D医院の所在する位置と周辺の道路の状況を勘案する
と、日本橋駅方面からD医院に緊急の患者を搬送する救急自動車は、本
件施設前の堺筋を北方向に走行することが多いと予想される。そのため、
原告P3については、本件施設の設置・運営により、多数の来場者によ
り周辺道路が混雑するなどして、周辺の医療施設に患者を搬送する救急
自動車の通行に支障が生じ、それによりD医院において行われる医療業
務に著しい支障が生じる可能性も否定はできない（なお、B医院及びC
医院については、救急指定病院ではないため、上記のような支障は生じ

ないと考えられる。)

(イ) しかしながら、前記認定事実によれば、堺筋は片道5車線の大規模な幹線道路であり、また、本件施設への自動車での来場は禁止されている上に、実際にも、本件施設には駐車場も設けられていないことから、本件施設周辺まで自動車に来て、コインパーキングに駐車し徒歩で来場するよりも、日本橋駅から徒歩で来場する方が一般的には利便性が高いと考えられることも考慮すると、自動車が本件施設付近に殺到することにより、本件施設付近の堺筋が混雑し、救急自動車の通行が困難となるおそれはそれほど高くないものと考えられる。

また、前記のとおり、堺筋は片道5車線の大規模な幹線道路であり、本件施設周辺の歩道も相当程度の幅員があることからすれば、本件施設の利用者が堺筋の車線を遮り、一定期間自動車の通行を大きく妨げるような事態は考えにくい上、本件施設周辺の道路においては、警備員による整理・誘導等が行われることも考慮すると、本件施設の利用者が堺筋の車道部分にあふれ、好き勝手に横断するなどして、救急自動車の進行が妨げられるという事態が生じる具体的なおそれがあるとは認められない(なお、原告らは、本件施設周辺の警備員は、堺筋を横断する歩行者に対して適切な注意をしておらず、警備員による整理・制止に期待することはできない旨主張するが、来場者の整理・誘導を目的として警備員が配置される以上、警備員による交通規制の有効性を無視することはできず、上記により救急自動車の進行が妨げられる具体的なおそれが認められるものではない。)。また、前記のとおり、本件施設から多数の者が一度に退場し、本件施設の利用者用出入口前の堺筋が混雑するおそれがあるのは、昼間開催の最終レースが終了する午後4時30分頃から午後5時頃までのうちの数十分程度にすぎないと考えられるから、仮に多数の利用者により周辺道路に混雑等の事態が生じるとしても、それがD医院

における医療業務にもたらす支障の程度は限定的である。

そして、実際にも、前記認定事実のとおり、本件施設の運営開始後、本件施設周辺が来場者で混雑することにより、救急自動車の通行に支障が生じたことはなかったと認められ、当該事実からも上記のような事態が生じる具体的なおそれがないことが裏付けられるというべきである。

(ウ) したがって、本件施設が設置・運営されることにより、D医院に患者を搬送する救急自動車の通行が妨げられ、これによりD医院において業務上の著しい支障が生じる具体的なおそれがあるとは認められない。

ウ 小括

以上からすれば、本件施設が設置・運営された場合に、多数の来場者が本件各医療施設の周辺に相当時間たむろし、騒がしい状況や享樂的な雰囲気を生じさせ、また、多数の来場者より周辺道路が混雑し、患者を搬送する救急自動車の通行に支障が生じるなどして、原告らの行う医療業務に著しい支障が生じるおそれが具体的に認められるということはできない。

(4) 原告らの主張について

ア 患者の通院の支障について

(ア) 原告らは、本件各医療施設の患者は、日本橋駅の方角から通院する者がほとんどであるところ、本件施設の設置・運営により、多数の来場者が参集し、日本橋駅と本件施設との間の堺筋の東側歩道が混雑し、また、本件施設周辺の路上に違反駐輪が増加することなどによって、周辺道路の通行が困難になり、これによって、病気や障害を抱える患者の通院に支障が生じ、これが位置基準にいう保健衛生上の著しい支障に当たる旨主張する。

(イ) しかしながら、前記のとおり、本件施設の多数の来場者が退場し、周辺の道路が混雑し、患者らの通行に困難が生じるおそれがあるのは、昼間開催の最終レースが終了する午後4時30分頃から午後5時頃まで

のうちの数十分程度にすぎないと考えられる。そして、それ以外の時間については、本件施設の設置・運営以前と比べて若干通行量が増加することは予想されるものの、障害や病気を抱えた患者の通行に支障が生じるほどに混雑するという事は、それほどないと考えられる。

また、本件各医療施設と日本橋駅との位置関係からすれば（別紙2参照）、日本橋駅から本件各医療施設までは、地下鉄日本橋駅の東側の7番出口から出て、北に進むという経路によることも可能である（B医院及びD医院については、そのような経路によることは、本件施設の来客用出入口前を通行するよりも遠回りとなるものの、患者にとって過度に負担となるとまでは認めることができない。また、そもそも、B医院については、診療科目が歯科であることからすれば、その患者は、基本的には、病気や怪我により歩行に困難があったり、混雑した道を歩くことで病状が悪化するような者であることは考え難いから、上記のような保健衛生上の支障はさらに小さいものと考えられる。）。

以上からすれば、本件施設設置・運営により、多数の来場者が本件施設から日本橋駅との間を通行することによって、患者らの通行が困難となるという支障は、それほど大きいものではないと考えられる。

(ウ) また、原告らは、違法駐輪等が増加することによって本件施設周辺の歩道・道路が混雑し、それにより患者の通院に支障が生じている旨主張する。

しかしながら、前述のとおり、本件施設前の歩道を避けて7番出口を利用する方法もある上、前記認定事実のとおり、本件施設には十分な規模の駐輪場が整備されており、また、本件施設周辺の違法駐輪についても、来場者に支障のない範囲で地下駐輪場の開放等について検討することが予定され（甲新G1，乙新23）、本件施設の営業開始後には、駐輪場を周辺の住民にも開放し、違法駐輪の抑止に努めていたことが認めら

れるなど(乙新14), 周辺道路において違法駐輪に対する対策が行われていることからすれば, 一部の来場者が違法駐輪を行う可能性は全くな
いわけではないものの, 患者の通院に著しい支障が生ずる具体的なおそ
れがあるとまではいえず, また, それが本件施設の設置・運営による支
障であるということも困難である。

したがって, 本件施設の来場者による違法駐輪により, 本件各医療施
設の患者の通院に著しい支障が生じるおそれが具体的に認められるとい
うことはできない。

(エ) 以上からすれば, 本件施設の設置・運営により, 本件各医療施設に
通院する患者の通院に著しい支障が生じるおそれが具体的に認められる
ということとはできないから, 原告らの上記主張を採用することはできな
い。

イ 原告らのストレス・精神的苦痛について

(ア) 原告らは, 本件施設が設置・運営されると, 周辺地域に風俗店が増加
するなどの周辺環境の悪化が生じ, また, マナーの悪い本件施設の来場
者が徘徊すること等により, 原告ら及び本件各医療施設で医療業務に従
事する医師がストレス・精神的苦痛を感じ, これにより医療業務に悪影
響が生じており, 保健衛生にかかわる著しい業務上の支障が生じるおそ
れが具体的に認められる旨主張する。

しかしながら, 原告らの上記主張は, 原告ら及びその他の医師が, 本
件施設やその来場者, 周辺の風俗店の増加等の環境の変化に対して抱く
不快感, そこから生じるストレス, 精神的苦痛により, 医療業務に悪影
響が生じるというものであるが, そのような本件施設及びその来場者
に対する嫌悪感, 不快感を中心とする主観的な感情は, 本件各医療施設に
おける医療業務の遂行を直接に妨げるものではないし, また, こういつ
た嫌悪感, 不快感に基づくストレス等が, 業務上の著しい支障をもたら

すほどのものであることを認めるに足る証拠もなく、これにより、原告らの行う医療業務について著しい支障が生ずるおそれが具体的に認められるということとはできない。

また、原告らが嫌悪感、不快感の主たる原因として主張する風俗店の増加は、周辺の環境、交通事情等、多様な要因が関与するものであって、必ずしも本件施設の設置が唯一又は主要な要因という訳ではない。本件施設の周辺には、本件施設の設置・運営以前から風俗店が多数存在していたことがうかがわれること（乙新24）、風俗店の増加は大阪府全域で見られること（乙新25）、さらに、本件施設の南西方向に大規模な繁華街が多くあること等に鑑みても、本件施設周辺における風俗店の増加が専ら本件施設の設置・運営によるものということとはできないのであり、また、風俗店については本来風営法等によって別途規制されるべきものであることからすれば、本件施設の設置・運営と、風俗店の増加により原告らを感じる嫌悪感、不快感との間に、直接の因果関係を肯定することは困難である。

(イ) また、原告らは、薬物依存者や常識を逸脱した本件施設の来場者が、本件各医療施設に通院することにより、何か問題が生じるかもしれないという不安感からストレスを抱え、これにより原告らが行う医療業務に支障が生じるおそれがある旨主張する。

しかしながら、証拠上、原告らの上記主張を裏付けるような具体的な事情は見当たらない。しかも、上記主張は、結局のところ、本件施設の来場者に対する原告らの嫌悪感、不快感を原因とするストレスや精神的苦痛により医療業務に悪影響が生じるというものであって、上記(ア)と同様、このような感情が医療業務の遂行にもたらす支障の有無・程度も明らかでないことからすれば、これにより、本件各医療施設における医療業務に著しい支障が生じるおそれが具体的に認められるということとはで

きない。

ウ 職員に生じる支障について

(ア) 原告らは、本件施設の設置・運営により治安の悪化，風俗店が増加するなど，周辺環境が悪化したことによって，本件各医療施設の職員が嫌悪感・不安感を抱き，それらの職員が離職し，職員の採用が困難となるおそれがあり，保健衛生にかかわる著しい業務上の支障が生じるおそれがある旨主張する。

しかしながら，職員の離職や採用上の困難が生じるおそれがあるというのみでは，保健衛生にかかわる業務上の著しい支障とはいえない。また，本件施設の設置・運営による周辺環境の変化により抱く嫌悪感・不安感等の有無及び程度は，個々人の受け取り方によって様々であり，本件施設の設置・運営により職員が本件施設や周辺環境等に対する否定的な感情を抱いたとしても，それによりただちに当該職員の離職・採用の困難が生じるおそれがあると認めることもできない。さらに，前記のとおり，風俗店の増加により職員が嫌悪感・不快感を被るという主張については，風俗店の増加の主要な原因が本件施設の設置・運営ということもできない。

(イ) 原告らは，本件施設の設置・運営により本件各医療施設に勤務する職員の通勤に困難が生じ，それにより，医療業務に支障が生じるおそれがあるとも主張する。

しかしながら，前記認定事実によれば，本件各医療施設の診療時間は，いずれも午前9時から午前10時頃に開始し，終了時刻は平日は午後5時以降，土曜日は午前みの診療で，日曜・祝日は休診日とされているところ，前記のとおり，本件施設の来場者が多数退場し，周辺の道路が混雑し，歩行者の通行に困難が生じるおそれがあるのは，午後4時30分頃から午後5時までのうちの数十分程度の間限定されると予想され

るから、本件各医療施設の職員のうち本件施設の来客用出入口の前を
通って通勤する必要がある者についても、基本的にはそのような混雑した
時間に本件施設の来客用出入口前を通行する必要はないと考えられ、し
たがって本件施設の設置・運営により、本件各医療施設の職員の通勤に
困難が生じるおそれがあるとも認められない。

エ 経営の悪化について

(ア) 原告らは、本件施設の設置・運営による周辺環境の悪化により患者数
が減少し、それにより、本件各医療施設の経営が悪化し、業務上の著し
い支障が生じている旨の主張をする。

(イ) しかしながら、仮に当該支障が生じているとして、そのような支障は、
原告らの経営上の支障にとどまり、保健衛生にかかわる著しい業務上の
支障に当たるとは解し難い。

また、患者数の増減や医療施設の経営状況は、様々な原因に起因して
生じるものであって、仮に本件施設の営業開始後に本件各医療施設の患
者数の減少等が生じたとしても、それが本件施設の設置・運営によるも
のと認めることも困難である。

(ウ) 以上からすれば、原告らの上記主張を採用することはできない。

オ 患者の通院回数の減少について

(ア) 原告らは、本件施設の設置・運営を原因として、本件各医療施設の患
者が、通院回数を減らしたり、通院自体を止めてしまい、これにより十
分な治療を行うことができなくなるおそれがあるとして、保健衛生にか
かわる業務上の著しい支障が生じている旨主張する。

(イ) しかしながら、前記のとおり、本件施設が営業を開始しても、本件各
医療施設の患者の通院に著しい支障が生じるとは認められず、その他、
本件施設の設置運営に伴う通院上の困難により患者が通院回数を減らし
たり、通院自体を止めるといった状況が生じると認めるに足りる十分な

証拠はない。

原告らの上記主張は、結局、患者が本件施設や来場者に対する嫌悪感等から、医療施設への通院を避けてしまうという危惧をいうものにすぎず、このような嫌悪感等の有無及び程度並びにそれが及ぼす影響は、個々人の感じ方によって様々であり、それにより、本件各医療施設の患者が通院回数を減らしたり、通院を止めたりするおそれがあると具体的に認めることは困難であるし、そもそもそのような嫌悪感等により通院回数の減少や停止があったとしても、それは患者らの選択によるものであって、患者らが他の医療施設で必要な治療を受けられないものでもなく、上記を本件各医療施設における保健衛生にかかわる業務上の著しい支障に当たるということも困難である。

(ウ) 以上からすれば、原告らの主張する上記事情をもって、本件各医療施設における医療業務に著しい支障が生じるおそれが具体的に認められるということはできない。

カ その他の主張について

(ア) 原告らは、本件施設の設置・運営により、患者が不安感を覚えるような環境において医療行為を行うことは医療機関としての価値と評価が下がる旨主張するが、患者が不安感を覚える事態が生じる具体的なおそれを認めるに足りる証拠はない上、仮に不安感を覚える患者がいたとしても、それが保健衛生にかかわる業務上の著しい支障に当たるとはいえない。

(イ) 原告P2は、本件施設の設置・運営による周辺環境の悪化により、医療施設の移設をやむなくされた旨主張し、これが位置基準にいう保健衛生上の著しい支障に当たる旨主張するが、それが原告P2がC医院において行う医療業務についての支障であるとは解し得ず、またC医院での医療業務に著しい支障が生じたため移設したとも認められないのであつ

て、上記主張を採用することはできない。

(ウ) さらに、原告らは、本件施設の設置・運営により、風俗店の急増、本件施設周辺の歩道の一般通行者の歩行の困難、危険、違法駐車・駐輪、スピード融資の張り紙の増加による街の美観の損失、注射器やハズレ車券等の投棄、夜間の騒音の増加、犯罪の増加・治安の悪化等が生じているなど縷々主張するが、これらはいずれも本件各医療施設において行われる医療業務に対する著しい支障を裏付けるものではなく、採用することができない。

キ 小括

以上からすれば、本件施設の設置・運営により本件各医療施設において行う業務に著しい支障が生じる旨の原告らの主張はいずれも採用することができない。

(5) まとめ

以上のとおり、本件施設の設置・運営により、本件各医療施設周辺に多数の来場者が流れ込み、周辺でたむろし、騒がしい状況や享乐的退廃的な雰囲気を生じさせるなどして、本件各医療施設において行われる医療業務に著しい支障が生じたり、また、多数の来場者により周辺道路が混雑し、救急自動車の通行に支障が生じるおそれが具体的に認められるということとはできない。また、原告らのその余の主張もいずれも採用することができず、その他本件施設の設置・運営により、原告らについて業務上著しい支障が生じるおそれがあると具体的に認めることはできない。したがって、本件施設につき位置基準を満たすものとして本件許可処分をした経済産業大臣の判断に、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできないから、本件許可処分は適法である。

3 結論

以上からすれば、本件許可処分が違法であるとは認められず、原告らの請求

はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第2民事部

裁判長 裁判官 山 田 明

裁判官 徳 地 淳

裁判官 藤 根 桃 世