

沖縄市場外車券売場建設禁止請求事件那覇地裁沖縄支部判決について

法経学部教授 小川 竹一

キーワード：公営ギャンブル、競輪場外車券売場、人格権、差止め

一、公営ギャンブル場外投票券売場問題

1、はじめに

公営ギャンブルは、戦後復興の掛け声のもとに、賭博でありながら、財政基盤が脆弱な地方自治体の収入を増加させえるために、特別に認められたものである。最近、競馬、競輪など大衆化し、スポーツ競技としても定着してきている。しかしながら、地方公営ギャンブルの経営面で厳しい状況におかれている所が多く、そのため収益の増加を図るために場外投票券売場を各地に設ける動きにも繋がっている。このため、全国各地で場外投票券売場設置をめぐる地域住民との紛争が数多く生じている。(注1)

本稿で扱う、沖縄市場外車券売場事件は、これまで公営ギャンブル投票券が発売されていなかった沖縄県においてはじめてその売場設置が許可されたが、住民の強い反対運動がなされていることで注目されている。

2、公営ギャンブルの種類と場外投票券売場設置手続き

現在、日本で公営競技として賭博行為が認められているのは、競馬、自転車競技、オートバイレース、モーターボートレースである。

競 技 名	法律（制定年）	主務管庁
中 央 競 馬	(新)競馬法（昭和23年）	農林水産省
地 方 競 馬		
競 輪	自転車競技法（昭和23年）	経済産業省（通産省）
オートレース	小型自動車競技法（昭和25年）	
モーターボート	モーターボート競走法（昭和26年）	国土交通省（運輸省）

これらの場外投票券売場の許可手続きは、競馬等では場外投票券売場設置については、なんらかの形で地元の同意が要求されている。競輪は、地元自治会等同意が要件となっておらず、地元との紛争問題を深刻化させている。

場外馬券売場設置の許可（承認）要件は次のように運用面で規定されている。競馬法には、直接の規

定は無く、競馬法施行令2条1項で、農林水産大臣の許可を得ることとなっていた。競馬法規則第16条(場外施設の設置)は、「農林水産大臣は、令第2条第1項(同令第17条の7において準用する場合を含む。)の承認の申請があったときは、当該申請に係る場外施設の位置、構造及び設備が告示で定める基準に適合する場合に限り、その承認をすることができる。」とする。同規則等では、地元同意は許可要件とはされていない。だが、後出の高松場外馬券売場事件においては、許可の際(1991年)に農水省の指導書が出され、地元の理解を得るようとの条件が出された。その後、1992年に施行規則が改正され、地元同意を得ることが望ましい趣旨とされている。

これに対し、場外車券売場設置許可要件は次のように定められている。

自転車競技法第4条第2項は、設置許可要件を満たした場外売場のみに設置許可を行うことができるとしている。その場外車券売場の設置の許可に関する施設の位置、構造及び設備の基準については、同法施行規則第4条の3第1項並びに場外車券売場の施設の規模、構造及び設備並びにこれらの配置の基準を定めた件に関する告示(平成6年3月7日通商産業省告示第109号)に規定されている。(注2)

二、関係訴訟事例

1、公営ギャンブル場外投票券売場設置に関わる訴訟事例(注3)

訴訟事例では、場外馬券売場と場外車券売場に関するものがある。

訴訟の種類としては、許可(承認)処分取消訴訟と工事差止めを求める仮処分・本案訴訟および営業差止め訴訟とがある。

○ 場外馬券売場

- ・大阪場外馬券売場事件許可処分取消請求却下判決(大阪地裁判決昭和53年11月29日、判時918号64頁)
- ・名古屋市場外馬券売場事件馬券発売差止め請求棄却判決(名古屋地裁昭和54年6月28日、判時936号18頁)
- ・高松場外馬券売場事件(ウィンズ高松訴訟)
 - ・設置禁止仮処分請求却下決定(高松地裁平成5年8月18日、判タ832号281頁)
 - ・操業差止め請求棄却判決(高松地裁平成9年9月9日、判タ985号250頁)

○ 場外車券売場

- ・新橋場外車券売場事件
 - ・工事中止仮処分請求棄却決定(東京地裁平成10年1月23日、判時1633号106頁)
 - ・許可処分無効確認及び取消請求却下判決(東京地裁平成10年10月20日、判時1679号20頁)
- ・沖縄市場外車券売場事件
 - ・工事中止仮処分請求第一審決定(那覇地裁沖縄支部平成7年12月26日、判タ907号、272頁)
 - ・工事中止仮処分請求抗告審認容決定(福岡高裁那覇支部平成9年1月6日、未登載)
 - ・建設禁止請求第一審棄却判決(平成12年3月16日、未登載)

2、新橋場外車券売場事件仮処分事件決定の論理

(1) 決定の論理

新橋場外車券売場事件・仮処分決定が、理論的によく整理されているので、検討の素材としよう。

差止め根拠論については、新橋場外車券売場事件・工事中止仮処分事件では、環境権を明確に否定し、人格権について次のように位置づけている。

「人格権については、・・・生命、身体、自由等の重大な人格的利益が侵害され、または侵害される切迫した危険性がある場合には、その排除（予防）を求めうることが一般に承認されているところである。したがって、人体に有害な物質を排出する可能性のある施設に限らず、たとえば本件のように一種の遊興に用いられる施設の建設、設置等に関しても、右施設の運営がその周辺で生活している者らの環境に劇的な変化を生じさせ、ひいてはそれらの者の生命、身体、自由を侵害し、又はこれらに比肩しうるような重大かつ明確な人格的利益（たとえば、特段の危険や危害のおそれなく平穩に屋外を通行し、同様に平穩に生計のための営業を行い、あるいは屋内で十分な休養や睡眠をとるなどの平穩かつ快適な日常生活を享受する利益）に対して具体的で切迫した侵害をもたらす者で有れば、人格権に対する侵害として、その排除ないし予防のために差止めを認めることも可能であると思われる。」として、このような人格権の内容として、原告があげた「良好な生活（交通、風紀、衛生）環境を享受する権利、営業のための良好な環境を享受する権利、量粉教育環境を享受する権利等」を検討している。

差止め判断の利益衡量については、次のように判示した。

「債権者らに生じる被害の内容及び程度を検討した上、これに、本件場外車券売場の設置運営の公共性、本件建物建設予定地周辺の地域性、本件場外車券売場の設置許可にまつわる諸事情等の事情を総合し、債権者らに生じる被害が受忍限度を超えるものか否かを考察して行うべきものと考えられる。」

被害の内容については、自動車による来場による交通渋滞等の問題については、JR駅のすぐ近くという場所柄から自動車での来場者発生を否定し、衛生風紀上の問題については、近隣にある場外馬券売場の状況から、環境悪化の可能性は、付近住民の日常生活に影響を与える程度のものであることの危険の疎明がなされていないとした。教育環境の悪化についても、未成年者の成長に対して具体的かつ切迫した悪影響が生じるとは認められないとした。

その他の諸事情として、設置運営の公共性が非常に低いこと、付近住民らによる強い反対の意思の表明がなされていること、過去に場外舟券売場の設置が住民の反対によって断念されたことなどの諸事情は、受忍限度を低下させる方向に働くとした。

地域性の要素は、本件地域が商業地域であることや具体的な地域の事情を考慮して、受忍限度を低める要素とはならないとした。

設置許可基準の適用に関わる問題点として、駐車場が設置されていないことについては、本件施設の立地条件、設置者による違法駐車対策の実施からすれば適合性を欠くとは言えないとした。債務者らによって行われた地元町内会からの同意取得の方法には地域的かたよりがあることは、受忍限度を低める要素となつた。だが、本件仮処分は、人格権侵害の有無の判断であるから、設置許可に関わる要素は、本件申立の判断に第1次的に影響を与える重要な要素ではないとの位置づけから、本件での事情は、大きく評価する要素とならないとした。

総合的判断として、債権者らが被る被害が具体的かつ切迫したものであることの疎明が無く、前記受忍限度を引き下げる要素を考慮しても受忍限度を超えていないとした。

人格権は享有者に個別的な権利であるが、本件においては個別的に判断する必要がなく、受忍限度を超えていないとの判断が可能であるとした。これは、受忍限度を超えていると判断するときは、個別的

な判断が必要であるということ必ずしも言っているのではないだろう。施設との位置関係など共通的な要素でもって判断できる場合があることを認めることになる。

以上のように、訴訟的解決には限界がある。本決定も次のように述べている。

住民が抱く不安感について一概に否定できないことを認めている。施設の現実の運用形態は、現時点では予測しがたく、設置者が環境悪化等の防止策をどれほど実効性をもって実行するかにかかる要素が大きいというのがその理由である。裁判所としては、対策の実効性を確保するための和解が効果的と判断しこれを勧めたが、住民側が拒否したという。

(2) 問題点

本決定で、人格権侵害の内容として、本件施設のような有害物質を発生するようなものではない施設による場合は、生命・身体・自由への侵害と比肩する、劇的な生活環境の変化と日常的生活利益の侵害を挙げている。判決が例示している侵害内容からは、平穩に屋外を通行できない、屋内で安心して睡眠・休息を行うことができない、営業活動に支障があるなど、深刻な生活・営業妨害が想定されていると言えよう。

本決定は、人格権侵害の有無の判断は、被侵害利益の内容と程度を基本として、受忍限度を超えているか否かの判断を行うが、その際、侵害行為の公共性、地域性、住民の同意などの要素を総合的に考慮するとしている。本件は、公共性は低く、地域性は受忍限度の高める方低める方のいずれにも働かない場合であり、住民の同意を十分に得ていないのは、受忍限度を低くする要素であるとしている。

住民の同意の有無をどのように評価するのが、興味あるところであるが、本決定のように重要な判断要素ではないとした上で、しかも公共性が無いようなこの事例において、差止を否定したとなると、受忍限度を引き下げる要素といってもあまり機能する余地は無いと言えよう。

結局、人格権侵害の有無の判断は、実害の発生の有無、すなわち生活環境の激変による、生活の平穩さの侵害の発生が基本になるとすると、差し止め認容判断はなかなかなされないことになる。

三、 本件事件の概要

1、 本件事件の内容

(1) 本件事件発生の経緯

本件事件の経緯を時を追って示す。

① 1991年(平成2年)9月27日、本件建物の建設と競輪の場外車券売場の営業を主たる目的とするサテライト沖縄が設立された。

② 1992年(平成3年)4月25日付けで、設置許可申請のため沖縄市長作成名義の同意書を得た。(しかしながら、後述のようにこの作成過程および内容をめぐって問題が生じたところである。)

また、サテライト沖縄代表者は、比屋根地区自治会評議委員会に出席し、本件建物設置について説明し同意を求めた。同意者に比屋根地区および与儀地区各自治会の評議委員会等の15名の署名がなされた。

③ 1992年11月11日、サテライト沖縄は、沖縄開発庁沖縄総合事務局宛に、サテライト沖縄設置許可の申請を行い、同月19日、通産大臣は右設置許可を行った。

④ 1993年6月15日、沖縄市教育委員会が本件建物の建設に反対の意思を表明し、同月13日、比屋根地区自治会臨時総会は、本件建物建設反対を決議した。同年9月28日には、沖縄市議会本会議は、

本件建物の設置反対に関する要請決議を行った。

⑤ 1996年（平成7年）1月13日以降、沖縄市長は、再三にわたり、サテライト沖縄に対して、本件建設の断念を申し入れた。

⑥ 1996年（平成7年）4月4日、サテライト沖縄は、本件土地上に競輪投票券発売所一棟の建築工事およびそれに付帯する擁壁工事につき、沖縄市から建築確認を受けた。（延べ面積4067・318平方メートル、鉄骨鉄筋コンクリート造三階建て）

⑦ 同年7月、サテライト沖縄は、本件土地と道路との間に存在する建設省所管である公共用財産である理道を道路位置指定を受けるため工事することの承認を沖縄県知事から受けた。本件建物の建設工事に着手した。

⑧ 建設工事中止を求める住民側と物理的な衝突が生じた。

⑨ 1996年11月、沖縄市長の同意書の内容について疑義が生じたため、沖縄市議会において百条委員会が設置された。当初作成されたものと修正して許可申請のために提出されたものとの間に相違があり、後者に改竄あるいは偽造されたとの疑念が生じていたが、市長は両方とも真正に作成されたとした。

（2）本件建物の規模と構造

本件建物は、福岡県久留米市が開催する「久留米競輪」のための場外での競輪の投票権の発売および払い戻しを行うことを目的とした施設であり、名称は、「サテライト沖縄」と予定されている。

場外車券売場は、身近な場所で投票することをできるようにするというファンサービス、の提供、暴力団等の資金源となるノミ行為の防止、競輪場における混雑の緩和などの目的のためである。（甲号証）

本件建物は、1050名収容のホールと車券投票窓口を備え、久留米競輪が毎週3回（金、土、日曜日）開催されるのに合わせて、午前10時30分から午後4時30分まで営業を行う。ホールには、衛星中継によって競技の状況がスクリーンに映し出される。

1日平均900人の入場者と一人一日平均3万円の車券発売を予定し、一日平均売り上げ額2700万円、年間（144日）の総売り上げ額38億3800万円と見込んでいる。

（3）本件建物の立地環境

沖縄市の南端に近い地域に位置し、市を南北に走る国道329号線から約200メートル東側に位置する。本件土地周辺は、用途地域指定はされていないが、本件土地の東側から北側にかけては、比屋根土地改良区画整理事業が進められている。これにより宅地造成や道路、公園の整備等が行われていて、右事業区域の一角は、第1種住居専用地域に指定されている。

本件土地は、上土地区画整理地域から約10メートル高くなった丘の中腹に位置し、出入りは、土地区画整理地域の都市計画道路に接道する専用道路を通って行く。

住民の居住地域は、原告らのうち、本件建物を中心として半径1キロメートル以内に居住している者は、比屋根地区の全部、与儀地区の殆ど、高原地区の約半数、県営比屋根団地、同浜原第2団地居住者である。比屋根地区の原告らの大半は、本件土地とは国道329号線を挟んで西側に居住している。与儀地区、高原地区でも、国道329号線の東側に居住するものはごく僅かである。県営比屋根団地、同浜原団地、同浜原第2団地は、国道329号線の東側に位置しているが、前者は比屋根土地区画整理地域によって、後二者は県総合運動公園によって、本件土地と隔てられている。

本件土地は、丘の中腹に位置しているため、住民の居住地域とは地形的に遮断されている。

本件地域の状況は、次のような特色がある。本件土地の北側には、新たに大型ショッピングセンターなど商業施設が立地している地域であり、比屋根地区には、多数のモーターが立地している。

本件建物を中心として半径1キロメートル以内には、市立美東中学校、市立高原小学校があり、本件建物周辺の土地区画整理地域にはこれらの学校の通学路も設置されている。

四、沖縄市事件工事中止仮処分第一審・抗告審決定

1. 工事中止仮処分第一審決定（那覇地裁沖縄支部平成7年12月26日）

(1) 決定内容

甲事件は、設置者から住民に対する工事妨害禁止仮処分請求事件であり、乙事件は、住民からの工事続行中止仮処分請求事件である。

乙事件債権者（住民1894名）は、本件建設工事の差止めを求める本案訴訟を提起した上で、人格権及び土地所有権に基づきその工事続行禁止を求める仮処分請求を提訴した。

債権者らの主張は、1、本件設置許可には、重大な瑕疵があること（本件土地付近には、保育園、県立小児発達センターなどがあり、設置基準に適合していないことおよび沖縄市市長の同意書には疑義があること）、2、債権者らに人格権被害をもたらすことであった。

人格権被害の内容として、①教育環境の破壊、②生活環境の破壊、③犯罪の発生、④沖縄市のイメージダウンをあげて、人格権に基づく差止め請求を行った。

本決定は、債権者主張の被害について次のように判示した。

①教育環境に悪影響を与えることを認めたが、開催時間と下校時間の重なることが少ないこと、本件建物周辺の通学路を利用するものが限られていることをあげて、「青少年に悪影響が具体的に生じる範囲は、時間的にも地域的にも限定されている」。

②交通渋滞や路上駐車による健康被害の発生や、交通事故の増加までは認められず、これらによる被害は「生活上の迷惑の域を出るものではない」。

③入場者等による環境悪化については、気がすさだ者などが路上等を徘徊して、「地域の雰囲気害し、地域に風紀上悪影響を及ぼすことは明らかである」とし、人格権侵害にあたるとした。だが、すでに比屋根地区には多数のモーターが進出し、雰囲気悪化は相対的には緩和されたものであるとした。

④沖縄市の都市計画や地域のコミュニティ形成への悪影響は否定できないが、これは地方自治体の行政の問題であり、人格権固有の問題ではない。

⑤暴力団による犯罪発生の可能性は、警備を強化しているので本件建物付近において生じないであろうとした。

⑥沖縄市のイメージが悪化することはあり得るが、行政上の問題であるとした。

以上の認定から、本決定は、債権者らが被る蓋然性のある被害は、青少年の健全な勤労意欲の育成に及ぼす悪影響、本件建物への入場者が徘徊することによる風紀上の悪影響、周辺の道路の交通渋滞や路上駐車による迷惑が主であるとした。

そして、人格権論の中で本件被害を次のように位置づけた。

これらは、「・・・生命や身体、健康に対する被害といった、人格権の中核とされる身体的利益に関す

る被害ではなく、精神的利益に関する被害に属するものであるが、同じ精神的被害の中でも、従来から人格権として保護されてきた、プライバシーや名誉、肖像権といった個人に一身専属の利益に対する侵害とは異なり、いったん侵害されると回復しがたい打撃を残すというものではないから、その侵害の程度とは、各個人のレベルでは、それほど深刻なものではない・・・とし、「救済の必要性の高い類型のものとはいえない。」とした。

(2) 検討

本決定が、本件で問題となる人格権侵害は、精神的利益に関する被害であるが、プライバシーや名誉などとは異なり、一身専属的利益ではなく、救済の必要性の高い類型ではないとしている。

本決定は、人格権を身体的被害と精神的被害とに分け、さらに精神的被害を一身専属的利益とより救済の必要性の低い利益とに分けている。後者は、決定の捉え方では、不安感や不快感のレベルの精神的被害と捉えているのであろうか。

2、工事続行差止仮処分請求抗告審決定

住民らの訴えが却下されたのに対し、債権者らは、抗告した。抗告審では、住民の請求を認め、工事続行中止を命じる決定を行った。場外馬券・車券売場をめぐる唯一の勝訴例である。以下、原審との相違にしぼって検討する。

(1) 被害認定

①交通関係被害

沖縄県が鉄道の無い車社会であり来場者はほとんど自家用車を利用することが予測されることなどから、「・・・本件土地から1キロメートル以内に沖縄県総合運動公園があり、土曜、日曜に催しがあると、本件土地付近に相当数の路上駐車がされていることが認められ、競輪の開催日には土曜、日曜が含まれていることを考慮すると、本件土地周辺では、著しい交通渋滞や違法駐車が発生、それに伴う自動車の排気ガスの増加、排気音、クラクション等の騒音被害が発生することが容易に予測しうるところである。」とし、これに加え、駐車場対策の不備を指摘した。

②風紀、衛生面の被害

「前記のとおり相手方の予想によると、1日900人の競輪ファンが来場するというのであるから、競輪の開催日には、来場者が本件建物の周辺を徘徊し、路上に外れ馬券や新聞紙、煙草の吸殻、空き缶等が散乱する事態が十分予想され、本件建物周辺の環境衛生面に悪影響が生じる蓋然性が高い。また、前記のとおり交通量の増加に伴う騒音、来場者の話声や歓声、飲酒のうへの喧嘩の発生、のみ行為を資金源とする暴力団員の出入り等が予想され、周辺地域の住宅地としての居住環境を壊し、風紀上の悪影響を及ぼす蓋然性も否定できない。」として、被害発生を認めた。

さらに、原審決定では、モータルの存在により、本件施設の被害発生原因性が緩和されるとしていたが、本決定は、「比屋根地区に多数のモートルがあることは、地域性を考慮する一要素とはなり得ても、このことの故に被害が相対的に緩和されるとみるのは相当でない。」とした。

③教育環境の破壊

悪影響が生じる可能性を認めているが、「具体的にどの程度の教育環境の破壊が予想されるかということになると、将来の予測にわたることでもあり、本件疎明資料では必ずしも明らかであるとはいえない。」とした。

④地域住民との話し合い

沖縄県においては、公営ギャンブルが実施された例も、場外売場も設置された例がないこと、過去に施設設計画が地元の反対により断念されたことからみて、「公営ギャンブルに対する拒絶反応が極めて強いことが認められる。そして、場外車券売場の営業の公共性、公益性が希薄であることに鑑みれば、その設置にあたっては何よりも地域住民の理解と協力が得られることが望ましい」とした。相手方は、比屋根地区及び与儀地区各自治会評議員等15名の署名を得ているが、一方で地元住民の激しい反対運動が起り、沖縄市市長、市議会などほとんどの団体が反対を表明していることからして、「協力を得るための話し合いが十分になされていたとは必ずしもいい難い状況にあるといわざるを得ない。」とした。そして、「相手方は、このような反対表明があるなか本件建物の建設工事に着手し、これを阻止しようとする住民との間でトラブルの発生していることが認められ、このような相手方の態度は、受忍限度を判断するにあたって、差止めを認める方向での一要因になる。」とした。

(2) 人格権に基づく差止め判断

「・・・周辺住民に将来生ずる具体的に蓋然性のある被害としては、交通関係の被害を中心とする生活環境上の悪影響が最も考えられるところであるが、これら生活上の利益は、人が基本的に享受しうべき重要なもので、人格権ないし人格的利益として保護されるべき性質のものであって、予想される被害の程度も相当のものがあるというべきである。」とした。

ただし、このような被害を受ける可能性があるのは、本件土地付近の地形や道路等の位置関係に照らして、比屋根地区のうち本件土地の北側で、かつ国道329号線より東側の地域に居住する原告人に限られるとした。これらの者には、被害は社会生活上受忍すべき限度を超えていて、人格権ないし人格的利益に基づき、工事続行中止を求めることができるとし、それ以外の原告人には申立の理由が無いとした。

(3) 検討

本件決定は、被害認定について、原審とは異なる判断を下している。住民が日常的に被る被害について、被害を受ける身にたった立場からの判断と言えよう。特に、交通関係被害について深刻であると認定していることからすれば、新橋場外車券売場事件仮処分決定が基準として示したように、平穏な生活が侵害されるという意味で身体的な被害と比肩しうる被害と捉えているのであろう。

原審決定と比較すれば、本件被害を特殊な精神的被害と捉えていない点で、人格権の内容の捉え方が異なっていると言えよう。また、被害認定の方法として、設置者の対策の実効性について、厳しく認定している点が特徴である。

五、 縄市事件建設差止め本案事件第一審判決（福岡高裁那覇支部平成12年3月16日）

唯一の勝訴例であった、本件事件抗告審決定が取消され、住民側の訴えが棄却された。

(1) 差止めの判断

人格権に基づく差止め請求について、原告らに生じる被害が受忍限度を超えるか否かによって判断すべきとしている。その判断は、被侵害利益の性質および内容、侵害行為の態様やその侵害の程度を中心とし、地域環境、本件建築に至る経緯や本件建物の公益性、原告らの本件建物への転入時期などの諸事情を総合的に考慮すべきとしている。転入時期の問題は、被告が主張している「危険への接近」論と関係しているが、原告の被害自体を否定したので結論には関係が無い。

(2) 被害認定

①本件類似施設として、福岡県にある「サテライト北九州」を実地検証し、裁判官は交通混乱、騒音、衛生などの面で問題が生じていないとの心証を得ている。

②生活環境の破壊

国道329号線の混雑が生じることは、無く、生活道路への影響も、被告が予定している駐車場の収容台数（予想来場者の7割にあたる）と位置関係、そこへの誘導措置などを考慮すると、本件土地周辺の交通に混乱が生じたり、排気ガス、騒音によって、「・・・原告らが健康被害を受けたり、住居における休息、会話、テレビラジオの聴取等が妨害され、平穏な生活に支障をきたすなどの被害が発生する蓋然性が高いとはいえない。」とした。

③教育環境破壊

本件建物周辺にある各学校及び福祉施設は、本件建物から道路や丘陵地で隔てられていたり、それらが利用する道路と本件建物利用者が最も多く利用すると予想される道路と異なっていることなどから、それらの活動等に影響が及ぶことが無いとした。

来場者を子供たちが目撃することをもって、非行につながるとも言えないし、公道でのことであり、原告らが嫌悪感を抱き子どもらのことを心配することは、重大な被害とは言えないとした。

④犯罪の発生の蓋然性

一応の警備体制がとられるので、本件施設の開業に伴って、犯罪の発生、暴力団進出によって原告らが被害を受ける蓋然性は低い。

⑤受忍限度を判断するその他の要素

本件施設の公共性が低いこと、通産大臣許可には明白かつ重大な瑕疵は無いとした。

⑥結論

「・・・本件建物建築及び本件場外馬券売場の開業により原告らに生じる蓋然性の高い不利益は、被告が予定している前記各被害防止策を前提とする限り、重大なものとはいえず、本件建物の公共性が高いとはいえないことや、一部の原告らが居住する比屋根土地区画整理地域において比屋根地区設計指針が策定されていること、本件場外車券売場の開設に対しては付近住民の反対運動は激しく、沖縄市長も反対の意向を表明していることなど

の前記諸事情を考慮しても、原告らに生じる蓋然性の高い前記被害が、一般社会生活上受忍すべき程度を超えるものとは認められない。」として、原告の訴えを棄却した。

六、検討課題

場外投票券売場問題については、行政訴訟および民事訴訟の両面に渡って検討しなければならないが、ここでは、民事差止め訴訟における住民の権利をどのように構成するかという面に鍵って検討を加える。

場外投票券売場関係事例については、建設に反対する住民らが法廷で主張している実害発生を立証することはもちろん重要なのであるが、諸裁判例において、実害の発生可能性は否定されている状況である。唯一の住民勝訴例である、沖縄市事件仮処分控訴審判決では、駐車場対策をめぐる対策の不備が差止判断の重要な要素をなしていた。沖縄市事件本案第一審判決では、駐車場確保が進展した事情を背景として、実害発生可能性が否定された。

突き詰めていけば、住民らが問題にしているのは、実害のおそれのみならず、住民自らが望む地域環境の形成を阻害することにあるのではなかろうか。地域の社会的環境は、住民とくに未成年者にとって

は、生活時間の大部分を送る場所であり、良好な地域環境を提供することが住民にとっても青少年者らに対する責務であるとも言えよう。公営競技にかかわる賭博事業は公共性が無く、地域にとって必要性を欠くものである。将来住民らが望む地域の社会的環境形成を阻害する可能性も否定できない。

このような地域の社会的環境の形成に関して、地域住民は関与する「権利」あるいは「利益」を有しているとすべきであろう。これが、どのようなレベルの権利として構成するかが問題であるが、住民意思が全く問題にならないということは不当である。

仮に地域の社会的環境の形成する権利を阻害することをもって、差止めの根拠ないし差止判断の重要な要素とすべきであろう。これには、どのような法的構成が考えられることになるだろうか。

本件事件では、裁判所も認めているように地域住民にとって、何らかの悪影響が生じる可能性があることあるいはそれに対する不安感があることは否定できない。だが、そのような被害は受忍限度を超えていないとして、人格権侵害が否定されるような事案である。そのような意味で、本件事件は、影響を受ける者の範囲は確定できる事案である。人格権の権利内容を事案に即して、深化させる必要があるだろう。住民が地域の環境を形成するにあたりその阻害となるものでありながら、公共性がなく、市民全般の生活への必要性もなく、住民の同意がなされていない施設立地によって、住民に不安感、不快感を抱かせる場合には、差止めの対象となるとすべきではなかろうか。このように解しても、設置者は住民の同意が得られれば、施設建設が可能であるから、一切の環境改変を許さない権利ということにもならない。

それは、人格権の範囲を超えるもので、環境権的な権利として位置づけなければならないものであろうか。

環境権と人格権の相違を個々人に人格的被害が生じるか否かをメルクマールとし、環境権は、環境を共有している者であるならば、自己に人格的被害が生じていなくても差止め請求権を有していると構成するのが一般的な理解である。批判として、権利者の範囲が明確ではなく、一切の環境改変を許さないことは妥当ではないなどの批判がなされているところである。また、環境権の対象は、自然的環境なのか社会的環境なのかとも論議のあるところである。

私見では、住民の権利は、地域の社会的環境の形成に関わるものであること、地域住民の権利であるから、権利者の範囲の特定が可能であること、住民の抱く不安感、不快感は、地域環境の将来に関わるものであり、具体的な被害として捉えることが可能であることから、一層の検討が必要であるが人格権の範囲にあるものとして捉える可能性を探るべきではないかと考える。(注4)

(注1) 2001年2月、大分県日田市は、別府競輪の場外車券売場設置問題について、国に対し、許可処分無効を利用として提訴する用意があることを表明し、注目されている。

(注2) 「場外車券売場の設置に関する指導要領について」(平成7年4月3日 7機局第164号)は、次のように定めている。

- 「1. 当該基準は最低基準を示したものであるから必ず当該基準に適合するよう指導すること。
2. 設置するに当たっては、当該場外車券売場の設置場所の属する地域社会との調和を図るため、当該施設が可能な限り地域住民の利便に役立つものとなるよう指導すること。
4. 設置するに当たっては、当該場外車券売場の設置場所を管轄する警察署、消防署等とあらかじめ密接な連絡を行うとともに、地域社会との調整を十分行うよう指導すること。」

なお、昭和59年9月6日付け59機局第662号「場外車券場の整備改善に関する指導要領について」及び昭和59年9月6日付け59機局第663号「前売専用場外車券売場の設置に関する指導要領について」の通達はこれによって、廃止された。

(注3) 関係訴訟事例の概要については、拙稿「2 公営ギャンブル施設関係裁判例」(判例大系刊行委員会(牛山積代表)『大系環境・公害判例第8巻』旬報社、2001年)133頁以下参照。

(注4) 前掲拙稿134頁参照。