

都市計画争訟研究報告書

平成18年8月
財団法人 都市計画協会
都市計画争訟研究会

<目次>

1. はじめに	1
2. 都市計画決定等を争訟手続にのせる必要性の検討	4
3. 都市計画決定等を取消訴訟の対象とすることとした場合の具体的検討	5
4. 不服審査（裁決主義）制度の提案	7
5. 不服審査（裁決主義）制度をとるにあたり検討すべき論点	11
(1) 不服審査の対象とすべき都市計画の範囲	11
(2) 不服申立適格	12
(3) 都市計画に関する条例の扱い	13
(4) 審査庁	13
(5) 裁決の内容	15
(6) 審理手続等	15
(7) 裁決の効力	16
(8) 後行処分についての争訟等における都市計画の違法性の 主張制限	17
(9) 不服申立てによる執行停止	18
(10) 裁決までの期限	19
(11) 裁決に対する裁判の専属管轄	20
(12) 裁決に対する裁判に係る裁判所の審理範囲	20
(13) 不服申立期間及び審査の裁決に対する取消訴訟の出訴期間	21
6. 他の争訟類型	22
(1) 無効確認訴訟	22
(2) 義務付け訴訟	23
(3) 差止訴訟	24
(4) 公法上の確認訴訟	25
7. 補論	25
(1) 事情の変化に伴う都市計画の不変更問題について	25
(2) 都市計画の違法性の主張制限について	26
(3) 不服申立期間について	26
<参考資料1> 日本における都市計画に関する判例の分析	28
<参考資料2> 欧米各国における都市計画関連争訟の現状	30
I. ドイツにおける都市計画関連争訟	30
II. フランスにおける都市計画関連争訟	32
III. イギリスにおける都市計画関連争訟	34
IV. 米国における都市計画関連争訟	37

報告書

1. はじめに

- (1) これまで、都市計画の決定又は変更（以下「都市計画決定等」という。）については、判例により、取消訴訟等の対象としての処分性が否定されてきた。都市計画決定等について処分性を否定している最高裁判決として、以下の判決があげられる。

① 土地区画整理事業に関する都市計画決定について 最判昭和49年7月19日・訟務月報23巻13号2374頁

土地区画整理事業に関する都市計画決定において定められた事業施行区域の土地所有者等が、公聴会の開催等住民の意思を反映させるために必要な措置を講じていないなどとして、当該都市計画決定の無効確認を求めた事例。

最高裁は、「都市計画の決定は、直接、特定の個人に向けられた具体的な処分ではなく、また施行区域内の土地、建物の所有者、賃借人などの有する権利に対し、具体的な変動を与える行政処分ではない」として処分性を否定した第一審及び第二審判決（鹿児島地判昭和47年10月30日・訟務月報19巻5号23頁、福岡高裁宮崎支部判昭和48年11月28日・訟務月報23巻13号2374頁）を是認した。

② 土地区画整理事業に関する都市計画決定について 最判昭和50年8月6日・訟務月報21巻12号2215頁

土地区画整理事業に関する都市計画において定められた事業施行区域の土地所有者等が、当該都市計画には手続的・実体的瑕疵があるとして当該都市計画決定の取消しを求めた事例。

区画整理事業計画の決定について、「事業計画自体ではその遂行によって利害関係者の権利にどのような変動を及ぼすかが、必ずしも具体的に確定されているわけではなく、いわば当該土地区画整理事業の青写真たる性質を有するにすぎない……争訟の成熟性ないし具体的事件性を欠くものといわなければならない。」「（建築等の制限は）法律が特に付与した公告に伴う付随的な効果にとどまるものであって、事業計画の決定ないし公告そのものの効果として発生する権利制限とはいえない。」と判断した最判昭和41年2月23日・民集20巻2号271頁（いわゆる「青写真判決」）を引用して、土地区画整理事業に関する都市計画決定は抗告訴訟の対象とならないとした。

③ 工業地域（用途地域）に関する都市計画決定について 最判昭和57年4月22日・民集36巻4号705号

自己の経営する病院を含む地域が工業地域に指定された病院経営者が、病院の拡張ができなくなる等の理由で、工業地域の指定の無効確認又は取消しを求めた事例。

用途地域に関する都市計画「決定は、当該地域内の土地所有者等に建築基準法上新たな制約を課し、その限度で一定の法状態の変動を生じさせるものであることは否定できないが、かかる効果は、あたかも右のような制約を課する法令が制定された場合における同様の当該地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なそれに過ぎず、このような効果を生ずるということだけから直ちに右地域内の個人に対する具体的な権利侵害を伴う処分があったものとして、これに対する抗告訴訟を肯定することはできない。」と判断された。

④ 高度地区に関する都市計画の変更について 最判昭和57年4月22日・判例時報1043号43

頁

第6種容積地区を第3種高度地区に変更する都市計画の変更について、7階建てのビルが建築できないとして、都市計画の変更の取消しを求めた事例。

高度地区に関する都市計画の決定は「当該地域内の土地所有者等に建築基準法上新たな制約を課し、その限度で一定の法状態の変動を生ぜしめるものであることは否定できないが、かかる効果は、あたかも右のような制約を課する法令が制定された場合における同様の当該地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なそれに過ぎず、このような効果を生ずるということだけから直ちに右地区内の個人に対する具体的な権利侵害を伴う処分があったものとして、これに対する抗告訴訟を肯定することはできない。」と判断された。

⑤ 第1種市街地再開発事業の都市計画決定について 最判昭和59年7月16日・判例地方自治昭和60年2号53頁

第1種市街地再開発事業に関する都市計画決定について、区域内の土地の所有者等がその取消しを求めた事例。

本件の都市計画決定は「個人の法律上の地位ないし権利義務に影響を与えるような性質のものではない」として処分性を否定した第一審及び第二審判決（神戸地判昭和57年4月28日・訟月28巻7号1457頁、大阪高判昭和58年12月21日・判例地方自治昭和59年3号100頁）を是認した。

⑥ 都市計画道路（都市施設）に関する都市計画の変更について 最判昭和62年9月22日・判例時報1285号25頁

都市計画道路の幅員変更を行う都市計画の変更に関し、道路予定地及びその周辺住民が、計画変更決定の手續の違法等を主張してその取消しを求めた事例。

「都市施設に関する都市計画決定及びその変更決定は、直接特定の個人に向けられた具体的処分ではなく、事後都市計画事業の認可、右事業のための土地等の収用等一連の手續を予定する都市計画事業の基礎を固める一般的、抽象的決定にすぎず、これによつて原告らの有する権利に直ちに具体的な変動を及ぼすものではない。従つて、未だ抗告訴訟の対象として取り上げるだけの事件としての成熟性に欠ける」として処分性を否定した第一審及び第二審判決（福島地判昭和59年11月12日・判例地方自治10号82頁、仙台高判昭和61年7月30日・裁判集民事151号708頁）を是認した。

⑦ 地区計画に関する都市計画決定について 最判平成6年4月22日・判例時報1499号63頁

地区計画に関する都市計画決定に関し、当該地区計画により道路とされた土地の所有者が、地区計画の決定に関し原告らの意見表明の機会を封殺する等の手續的違法があるとして、当該都市計画の無効確認を求めた事例。

「都市計画法（平成2年法律第61号による改正前のもの）12条の4第1項1号の規定に基づく地区計画の決定告示は、区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるという法律上の効果を伴うものではなく、抗告訴訟の対象となる処分には当たらない」と判断された。

- (2) 上記のように、都市計画決定等については処分性が認められていないことが、判例により確立したため、近年、都市計画決定等そのものを直接の対象とする訴訟の数は多くはないが、かわりに、実質的に都市計画決定等の違法性を争う別の形の訴訟が頻発している。例えば、都市計画事業認可取消訴訟の中で、当該事業認可の前提となる都市計画決定等が争われた環状6号線訴訟、小田急訴訟や目黒公園訴訟、損害賠償請求訴訟の中で、前提となる地区計画が争われた国立市マ

ンション訴訟等があげられる。

※ 環状6号線訴訟

建設大臣（当時）が東京都に対し行った環状6号線の道路拡幅事業の都市計画事業認可、及び建設大臣が首都高速道路公団に対し行った中央環状新宿線建設事業の都市計画事業承認に対する取消訴訟。最判平成11年11月25日・判例時報1698号66頁により国側が勝訴。

※ 小田急訴訟

建設大臣（当時）が東京都に対し行った、小田急小田原線の喜多見駅付近から世田谷代田駅付近までの連続立体交差事業及びこれに付随する街路事業の都市計画事業認可に対する取消訴訟。第一審（東京地判平成13年10月3日・訟務月報48巻10号2437頁）は住民側が、第二審（東京高判平成15年12月18日・訟務月報50巻8号2332頁）は国側が勝訴し、現在最高裁において係争中（原告適格に関する部分については、平成17年12月7日に原告適格の範囲を拡大する判決がなされた（5.（2）参照））。

※ 目黒公園訴訟

建設大臣（当時）が東京都に対し行った、都立林試の森公園の公園事業の都市計画事業認可に対する取消訴訟。第一審（東京地判平成14年8月27日・判例時報1835号52頁）は原告住民側が、第二審（東京高判平成15年9月11日・判例時報1845号54頁）は国側が勝訴し、現在最高裁において係争中。

※ 国立市マンション訴訟

東京都国立市の高層マンション建築を巡る一連の訴訟のうち、マンション業者が国立市に対し提訴した、市の地区計画及び建築条例の無効確認訴訟及びこれにより受けた損害の賠償請求訴訟。第一審（東京地判平成14年2月14日・判例タイムズ1113号88頁）、第二審（東京高判平成17年12月19日）ともに無効確認については却下したが、賠償請求については一審で地区計画及び条例の制定による損害を認容し、二審では否定（ただし、営業妨害による損害は認容）した。現在最高裁において係争中。

- (3) 一方で、司法制度改革の一環として行政事件訴訟制度の見直しがなされ、行政計画に対する司法審査のあり方が議論された。

具体的には、平成13年6月、司法制度改革審議会意見書の中で「現行の行政訴訟制度では対応が困難な新たな問題点として、行政需要の増大と行政作用の多様化に伴い、伝統的な取消訴訟の枠組みでは必ずしも対処しきれないタイプの紛争（計画の取消訴訟等）が出現し、これらに対する実体法及び手続法それぞれのレベルでの手当が必要である」と指摘された。

さらに、内閣に設置された司法制度改革推進本部の中に設けられた行政訴訟検討会において（平成14年1月設置）、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方について検討がなされた。行政計画については、平成15年10月に同検討会がまとめた「行政訴訟制度見直しのための考え方と問題点の整理（今後の検討のためのたたき台）」において、「行政立法・行政計画については、より適切な救済方法として、それぞれの行為形式に応じた独自の訴訟手続を検討すべきか否か、その際、紛争の成熟性があることを実質的な要件とした制度とすべきか否か、出訴期間や後続処分に係る違法性の承継についてどのように考えるかなどについて、手続の在り方を含めた行政の行為形式とそれに対する争訟制度の在り方全般にかかわる問題として、さらに検討する必要がある。」とされた。

その後、同検討会は、国民の権利利益のより実効的な救済を図る観点から、「行政訴訟制度見直しのための考え方」（平成16年1月）をとりまとめたが、行政計画については特段の記述がさ

れなかった。

これらの検討結果を踏まえて行訴法の改正が行われ、行政計画に関する措置は見送られたが、改正法公布後の平成16年10月に、同検討会は、「行政訴訟検討会最終まとめ―検討の経過と結果―」をとりまとめ、その報告書の中で、行政訴訟制度に関し更に議論を深めておく必要があると考える論点の一つとして「行政計画の司法審査」を取り上げ、「行政計画の策定の過程ないし内容において違法があった場合における国民の具体的な権利利益の救済の在り方については、行政計画が極めて多種多様で、それぞれの計画ごとに法的効果の有無及び内容も様々であって、行政計画一般として問題を捉えることは困難な面があることから、個別法ごとにそれぞれの行政計画の法的効果の特質について各行政過程の中での位置付けを踏まえて検討し、それらの特質を踏まえて、……訴訟参加、判決の効力等の訴訟手続上の問題点を検討する必要があると考えられる。」と指摘している。

上記のような状況を踏まえ、当研究会において、財団法人都市計画協会の自主研究として、代表的な行政計画の一つである都市計画に係る争訟制度のあり方について検討することとしたものである。

なお、都市計画が関係する紛争には、都市計画が違法である場合の損害賠償訴訟等の金銭的救済に関する紛争もあるが、当研究会は行政計画の処分性の観点から争訟制度を検討することを課題としているので、これらの訴訟は扱わないこととする。また、事前手続も都市計画の適正性の確保や個人の権利利益の保護にとって重要な課題であるが、上記と同様の理由からここでは扱わないこととする。

2. 都市計画決定等を争訟手続にのせる必要性の検討

現状において、都市計画決定等は処分性が否定され、抗告訴訟の対象とされていないため、都市計画決定等について不服のある者は、都市計画事業認可や建築確認等、当該都市計画決定を前提として行われる後行処分についての取消訴訟を提起し、その中で、当該後行処分の前提となる都市計画決定等の違法性を主張するという手法がとられることが多い。

しかしながら、直接都市計画決定等が争われないことで、以下のような問題点が生じている。

1点目としては、権利制限の基礎となっている都市計画決定等そのものについて、争訟手続を経て都市計画をより適正なものとする機会がないという点があげられる。後行処分についての取消訴訟においては、仮に、都市計画決定等自体が違法であっても、都市計画全体が取り消されるわけではなく、また、前提となる都市計画が争われない場合もあり、後行処分についての取消訴訟は、都市計画の違法性を正面から議論する場として機能しているということとはできない。

2点目としては、後行処分についての取消訴訟では都市計画決定等に不服のある個人の権利救済の機会が十分に設けられていない点があげられる。

具体的には、まず、都市計画決定等の直接の利害関係者であるにもかかわらず、後行処分をつくり出し、又は後行処分まで待たなければならない不合理がある。具体的な事例としては、以下のとおりである。

例1) 規制強化型の都市計画の変更に関し不服がある者が、当該都市計画変更の違法性を訴えようとした場合には、わざわざ変更前の都市計画を前提とした建築確認申請を行って拒否され、当該拒否処分に対して訴訟を提起する必要がある。

例2) 都市施設や市街地開発事業に関する都市計画決定等に関し不服がある者が、当該都市計画決定等の違法性を訴えようとした場合には、後行処分が行われるまで訴訟を提起することができず、事業が進行してしまうことになり、個人の権利救済が遅れる。

また、後行処分の相手方でない者にとって、他人の後行処分すべてを争わなければならない不合理がある。具体的な事例としては、以下のとおりである。

例3) 容積率を引き上げるといった規制緩和型の都市計画変更に不服がある者は、緩和前の都市計画に従った建築が行われるべきとして訴える場合には、当該緩和後の都市計画を前提になされた他人の建築確認すべて（変更前の都市計画で定める容積率をこえる建築確認すべて）に対して取消訴訟を提起し、勝訴し続けなければ（建築確認の取消訴訟に勝訴しても理論上は当該判決の効力は他の建築確認に及ばない。）、その目的を達することはできない。

都市計画決定等そのものを争訟手続にのせることとしたならば、次のような効果がある。

1点目としては、都市計画決定等に際しては、多数当事者の利害関係の調整を行った上で決定されるが、結果的に都市計画決定等に反映されなかった主観的個別利益について、十分な意見表明の機会とこれに対する行政側の配慮の機会を確保することが可能となる。その結果として、都市計画の適正化を図ることが可能となる。

2点目としては、国民の権利利益を的確に救済する機会を設けることが可能となる。上記例1)のような問題点については、不要な後行処分をつくり出す必要はなく、例2)についても、後行処分より前の段階で争訟が開始される。また、例3)についても、モグラたたきのように訴訟を提訴する必要もない。

3点目としては、新たな事後的争訟手続の導入を契機として、事前の住民参加手続も含めた早期の段階において都市計画に係る関係者間の利害がより綿密に調整され、広汎な合意の成立によって決定手続の効率的（手戻りのない）実施が可能となるとともに、これらの過程を通じて事後的争訟自体も減少していくことが期待される。

4点目としては、上記3点により、住民の都市計画に対する満足度や信頼感が向上すると考えられる。

以上のような点から、都市計画決定等を処分とみなして争訟手続にのせる必要があると考えられる。

3. 都市計画決定等を取消訴訟の対象とすることとした場合の具体的検討

争訟手続の代表例として、取消訴訟があげられるが、都市計画決定等を処分とみなして取消訴訟の対象とする場合には、都市計画の次のような諸特性に留意する必要がある。

① 多数当事者の利害関係の調整の必要性

都市計画は、いったん決定されれば、都市計画が都市における物理的空間に関する総合的、一体的な計画であり、不特定多数の者に対し、広範に様々な利害に影響を与えるものであることから、その決定にあたっては、多数当事者の利害関係の調整が行われることが内在的に要請されている。

このため、都市計画法（以下「都計法」という。）は、都市計画を決定しようとするときは、予めその旨公告するとともに、当該計画案を公衆の縦覧に供し（都計法第17条第1項）、同案につき住民及び利害関係人から意見を提出することができ（同条第2項）、意見書の提出があれば行政庁は意見書の要旨を作成して、第三者機関である都市計画審議会の議を経なければならないとしている（都計法第18条第1項、第2項等）。

都市計画は、このような手続を通じ、様々な利害関係を調整した上で決定されるものであるにもかかわらず、原告と被告との攻撃防御による事実認定だけで、都市計画決定等の違法性の有無を判断することは必ずしも適当でない。原告以外の多数の利害関係者の参加による実質的に行政手続類似の手続を行うことが不可欠である。

② 既存の秩序との調和の必要性

都市計画は、①で記したとおり、いったん決定されてしまうと、不特定多数の者が様々な利害関係を有することとなる。また、都市計画は、単体として存在するものではなく、土地利用、都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画が多元的有機的に連関して、一つの都市計画区域における都市像を定めている。

このため、都市計画決定等の取消判決が出され、ある都市計画決定等が決定時に遡って効力を失うこととなると、既存の土地利用秩序の重大な侵害や他の都市計画への影響が広範に生じ、的確な利害調整・権利利益保護ができない可能性がある。

既存の土地利用秩序の侵害として想定される事例としては、以下のような事例が考えられる。

例Ⅰ) 住居地域から準工業地域への用途地域に関する都市計画の変更を信頼して建築された工場は、当該都市計画変更が取り消されると、遡って違法建築物となり、補償なく除去命令を受けるおそれがある。

例Ⅱ) 道路のルートに関する都市計画の変更があり、それを信頼して旧ルート上に建築した建築物は、当該都市計画変更が取り消されると、遡って、許可を受けずに建築した違法建築物となり、補償なく除却命令を受けるおそれがある。

③ 多様な救済措置の必要性

現行の取消訴訟においては、違法性の判断のみがなされ、また、判決についても取消判決又は事情判決しかなされないため、以下の例のような都市計画の内容について異議がある者についての的確な利害調整・権利利益保護が確定できない。

例ⅰ) 工業地域への変更は困るが、準工業地域への変更であればよいとして救済を求める場合

例ⅱ) 容積率 100%から 400%への変更は困るが、200%に変更してほしいとして救済を求める場合

例ⅲ) 4車線の道路は困るが、2車線の道路であればよいとして救済を求める場合

したがって、都市計画が違法とされる場合であっても、都市計画を取り消す措置だけではなく、原告の請求の趣旨や違法性の内容に応じて、ある一定の方向での都市計画の変更手続を義務付けたり、都市計画決定手続のやり直しを命ずるなど、取消訴訟ではできない柔軟な対応をとる必要がある。

④ 都市計画の広範な裁量性

都計法は、都市計画のメニューは定めているが、その具体的内容をどうするかについては、都市計画決定権者に委ねており、条文上、「必要なもの」を定めよ、あるいは「必要があるときは」定めよと規定しているだけである。このため、都市計画決定等に際しては、都市の将来予測、計画が及ぼす影響、計画に対する賛否等、千差万別の地域の実情に応じ、多角的な利益を比較衡量し、総合判断した政策的、技術的で広範な裁量によって都市計画決定等をせざるを得ない。

行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所は取消判決をすることができることとされているが（行訴法第 30 条）、上記のように都市計画決定権者に広範な裁量が認められる都市計画決定等については、取消訴訟では手続的瑕疵以外にその違法性を問う余地が多くない。

⑤ 専門的・技術的な判断

④で記したように、都市計画決定等に際しては、地域の実情に応じ、多角的な利益を比較衡量し、総合判断した政策的、技術的で広範な裁量が都市計画決定権者に委ねられている。

このため、取消訴訟の場である裁判所において、このような高度な裁量的行為である都市計画決定等の違法性を判断するにあたり必要な多元的利益に関する情報の収集や、専門的・技術的な判断が十分にできるかという問題がある。

4. 不服審査（裁決主義）制度の提案

以上のように、都市計画決定等を直接取消訴訟の対象とすることは問題が多いが、一方、都市計画の問題を契機として取消訴訟制度を根本から見直すことも困難である。このため、現行の取消訴訟制度を前提としつつ、新たに多数当事者の利害関係を調整し、既存の秩序に配慮しながら、専門的・技術的な観点から柔軟で多様な救済措置をとることができる争訟制度を設ける必要がある。

そこで、当研究会は、都市計画決定等について行政不服審査法（以下「行服法」という。）上の処分とみなして行政不服審査の対象とすることを提案する。

この場合、行政不服審査の裁決の内容として、行服法に規定するもののほか、地方自治法に規定する監査委員や国地方係争処理委員会のように（同法第 242 条、第 250 条の 14）、「必要な措置を講ずべきこと」を裁決することができることとして、例えば都市計画の変更を命じたり、「公聴会以降の手続をやり直せ」といったように具体的な措置を命じることも可能とすべきである。また、裁決は、請求の趣旨を踏まえつつも請求内容に必ずしも拘束されず多様な措置を命じうることとし、審査請求書に記載する事項の具体性、特定性をどこまで求めるかについても柔軟に対応すべきである。

一方、都市計画決定権者は、「裁決の内容に即して必要な措置を講じなければならない」こととする。

（参考）地方自治法

（住民監査請求）

第二百四十二条 1～3 略

4 第一項の規定による請求があつた場合においては、監査委員は、監査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

5～8 略

9 第四項の規定による監査委員の勧告があつたときは、当該勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講ずるとともに、その旨を監査委員に通知しなければならない。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

（審査及び勧告）

第二百五十条の十四 略

2 委員会は、法定受託事務に関する国の関与について前条第一項の規定による審査の申出があつた場合においては、審査を行い、相手方である国の行政庁の行った国の関与が違法でないと認めるときは、理由を付してその旨を当該審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関及び当該国の行政庁に通知するとともに、これを公表し、当該国の行政庁の行った国の関与が違法であると認めるときは、当該国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を当該普通地方公共団体の長その他の執行機関に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

3～5 略

（国の行政庁の措置等）

第二百五十条の十八 第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による委員会の勧告があつたときは、当該勧告を受けた国の行政庁は、当該勧告に示された期間内に、当該勧告に即して必要な措置を講ずるとともに、その旨を委員会に通知しなければならない。この場合においては、委員会は、当該通知に係る事項を当該勧告に係る審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

2 略

このような不服審査制度を採用すれば、3. の問題については次のとおりとなる。

3. ①の問題については、イ) 裁決において、都市計画決定等を変更すべき方向を示し、住民参加手続を経て住民の意向を踏まえた上での都市計画決定等の手続を都市計画決定権者に義務付けること（「必要な措置を講ずべきこと」）を裁決することにより、都市計画決定等に対する裁決の趣旨に沿って、改めて都市計画決定手続を行うこと、ロ) 不服審査手続の中で公聴会等の住民参加手続を経、その上で裁決すること、等を通じて、多数当事者の利害関係の調整を行った上での都市計画決定等の是正が可能となる。

3. ②の問題については、裁決において都市計画の変更手続を義務付けることによって、都市計画決定権者が都市計画の変更を行うこととなる。これにより、例Ⅰ) のように変更前の都市計画（規制緩和型）を信頼して建築された建築物については既存不適格となり、違法建築物とはならないため、既存の秩序との調和を容易に図ることができる。また、例Ⅱ) についても、旧ルートに建築された建築物が違法建築物となることはない。

もちろん、既存の秩序との関係で特段の問題がなければ、都市計画決定等そのものの取消し（遡及）もあり得る。

3. ③の問題については、上述のとおり、裁決において、準工業地域への変更にしなさいとか、容積率を200%にしなさい、幅員を2車線にしなさいとかいった多様な救済措置が可能となる。

3. ④の問題については、不服審査であれば裁量の当・不当にまで踏み込んで審査をすることが可能となる。

3. ⑤の問題についても、専門的・技術的な判断が可能な行政機関において不服審査を行うことが可能となる。

一方、都市計画決定等を不服審査の対象とすると、これに伴い裁判所において、都市計画決定等に行訴法上の処分性があると解され、同時に都市計画決定等が取消訴訟の対象にもなる可能性があるが、その場合には3. ①～⑤のような問題がやはり生じてしまう。

これを避けるため、訴訟による救済は、不服審査の裁決についてのみ訴訟を提起することができる裁決主義をとることとすべきである。例えば、「審査請求をすることができる事項に関する訴えは、裁決についてのみ、提起することができる。」と規定を置くことが考えられる（審査請求をすることができる事項については、5. (1) のとおり）。

裁決主義を採用した上で、不服審査の裁決について取消判決がなされた場合には、当該裁決をした審査庁は、判決の趣旨に従い、改めて裁決をしなければならない旨を規定すれば、かかる義務は都市計画決定等が判決によっても取り消されず効力を有することが前提となることから、3. ①～⑤のような問題が生じることもない。

なお、農地買収計画処分についての訴願を棄却した裁決に対する取消訴訟において、当該裁決の取消判決が出され、当該判決が確定したときは、前提となる買収計画処分が無効となるとされた判例（最判昭和50年11月28日・民集29巻10号1797頁）がある。この判例のような解釈となると、裁決主義をとったとしても実質的に都市計画決定等を取消訴訟の対象にしたことと同様の結果になり、3. ①～⑤（特に②）のような問題がやはり生じてしまう。この判例は、行訴法第33条第

2 項に該当する規定が存在しなかった行政事件訴訟特例法時代の事案であり、また、農地買収計画は争いのある農地の買収に関する計画であり、実質的に農地買収処分と同一性をもつものといえるため、裁決の取消判決により計画自体も無効となると言える一方、都市計画は争いのある部分以外の部分の内容を含んでおり、その部分の有効性が問題ともなりうるため、同列に扱うことはできないということもできる。しかし、同項は原処分主義をとった場合の規定であり、裁決主義のものについては適用がないという解釈があり、上記のとおり、行訴法第 33 条第 2 項に相当する規定を明文化することが適当である。

(参考) 行政事件訴訟法

第三十三条 略

2 申請を却下し若しくは棄却した処分又は審査請求を却下し若しくは棄却した裁決が判決により取り消されたときは、その処分又は裁決をした行政庁は、判決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分又は審査請求に対する裁決をしなければならない。

3・4 略

現行法上、裁決主義を採用している例としては、以下のようなものがある。

① 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律…公正取引委員会の審決について

第七十七条 公正取引委員会の審決の取消しの訴えは、審決がその効力を生じた日から 30 日（第 8 条の 4 第 1 項の措置を命ずる審決については、3 箇月）以内に提起しなければならない。

② 略

③ 審判請求をすることができる事項に関する訴えは、審決に対するものでなければ提起することができない。

② 船舶安全法…管海官庁の検査又は検定について

第十一条 管海官庁ノ検査又ハ検定ヲ受ケタル者検査又ハ検定ニ対シ不服アルトキハ検査又ハ検定ノ結果ニ関スル通知ヲ受ケタル日ノ翌日ヨリ起算シ三十日内ニ其ノ事由ヲ具シ国土交通大臣ニ再検査又ハ再検定ヲ申請シ再検査又ハ再検定ニ対シ不服アルトキハ其ノ取消ノ訴ヲ提起スルコトヲ得

② 略

③ 第一項ノ検査又ハ検定ニ対シ不服アル者ハ同項ノ規定ニ依ルコトニ依リテノミ之ヲ争フコトヲ得

④ 略

③ 海難審判法…地方海難審判庁の裁決について

第四十六条 理事官又は受審人は、地方海難審判庁の裁決に対して、国土交通省令の定めるところにより、高等海難審判庁に第二審の請求をすることができる。

②～④ 略

第五十三条 高等海難審判庁の裁決に対する訴は、東京高等裁判所の管轄に専属する。

②・③ 略

④ 地方海難審判庁の裁決に対しては、訴を提起することができない。

④ 土地改良法…国営及び都道府県営土地改良事業計画について

(国営土地改良事業計画及び都道府県営土地改良事業計画)

第八十七条 1～9 略

10 第一項の土地改良事業計画に不服がある者は、第七項の規定による決定に対してのみ、

取消しの訴えを提起することができる。

⑤ 弁護士法…弁護士の登録又は登録換えの請求の進達の拒絶について

(訴えの提起)

第十六条 1・2 略

3 登録又は登録換えの請求の進達の拒絶に関しては、これについての日本弁護士連合会の裁決に対してのみ、取消しの訴えを提起することができる。

⑥ 電波法…電波法又は同法に基づく命令の規定による総務大臣の処分について

(訴えの提起)

第九十六条の二 この法律又はこの法律に基づく命令の規定による総務大臣の処分に不服がある者は、当該処分についての異議申立てに対する決定に対してのみ、取消しの訴えを提起することができる。

⑦ 鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律…都計法等に規定する都道府県知事等の処分で、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものである場合の当該処分について

第五十条 裁定を申請することができる事項に関する訴は、裁定に対してのみ提起することができる。

(参考) 都市計画法

第五十一条 第二十九条第一項若しくは第二項、第三十五条の二第一項、第四十二条第一項ただし書又は第四十三条第一項の規定による処分に不服がある者は、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときは、公害等調整委員会に裁定の申請をすることができる。この場合においては、行政不服審査法による不服申立てをすることができない。

2 略

⑧ 公職選挙法…地方公共団体の議会の議員及び長の選挙又は当選の効力について

(地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の効力に関する訴訟)

第二百三条 略

2 地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の効力に関する訴訟は、前条第一項又は第二項の規定による異議の申出又は審査の申立てに対する都道府県の選挙管理委員会の決定又は裁決に対してのみ提起することができる。

(地方公共団体の議会の議員及び長の当選の効力に関する訴訟)

第二百七条 略

2 第二百三条第二項の規定は、地方公共団体の議会の議員及び長の当選の効力に関する訴訟を提起する場合に、準用する。

⑨ 農業委員会等に関する法律…農業委員会の委員の選挙の効力について

(委員の解任に関する請求)

第十四条 1～5 略

6 公職選挙法第四十二条第一項本文(選挙人名簿の登録と投票)の規定は、第一項の同意又は請求について、同法第二百二条(選挙の効力に関する異議の申出及び審査の申立て)、第二百三条(選挙の効力に関する訴訟)、第二百三条から第二百六条まで(争訟の処理等)、

第二百十九条（選挙関係訴訟に対する訴訟法規の適用）並びに第二百二十条（選挙関係訴訟についての通知及び判決書謄本の送付）の規定は、第一項から第三項までの規定による解任の効力について準用する。この場合において、同法第二百二条第一項中「当該選挙の日」とあるのは「農業委員会等に関する法律第十四条第二項の告示の日」と、第二百二十条第三項中「当該議会の議長」とあるのは「当該農業委員会の会長」と読み替えるものとする。

⑩ 地方税法…固定資産税に係る固定資産について固定資産課税台帳に登録された価格について

（争訟の方式）

第四百三十四条 固定資産税の納税者は、固定資産評価審査委員会の決定に不服があるときは、その取消しの訴えを提起することができる。

2 第四百三十二条第一項の規定により固定資産評価審査委員会に審査を申し出ることができる事項について不服がある固定資産税の納税者は、同項及び前項の規定によることによつてのみ争うことができる。

⑪ 農産物検査法…農林水産大臣の行う農産物検査の結果について

（農林水産大臣による農産物検査の業務の実施）

第三十五条 1～5 略

6 第一項の農産物検査の結果に不服がある者は、第三十三条第一項の規定による申出に係る農林水産大臣の処分又は不作為に対してのみ、行政事件訴訟法による訴えを提起することができる。

⑫ 特許法…特許出願に対する拒絶査定等審判を請求することができる事項について

（審決等に対する訴え）

第一百七十八条 1～5 略

6 審判を請求することができる事項に関する訴えは、審決に対するものでなければ、提起することができない。

⑬ 不当景品類及び不当表示法…同法の規定により公正取引委員会がした処分について

（行政不服審査法の適用除外等）

第十一条 略

2 第八条第一項の規定による請求又は前条第六項の申立てをすることができる事項に関する訴えは、審決に対するものでなければ、提起することができない。

5. 不服審査（裁決主義）制度をとるにあたり検討すべき論点

(1) 不服審査の対象とすべき都市計画の範囲

不服審査の対象となる都市計画の範囲については、この争訟制度が個人の権利救済と密接な関係にあるものであることから、住民等の権利義務に直接関わる区域区分、地域地区、都市施設、市街地開発事業等の都市計画を不服審査の対象事項として、法律で明示すべきである。

また、都市計画の提案制度（都計法第21条の2）により提案がなされたにもかかわらず、当該提案を踏まえた都市計画決定等を行わない場合に行われる都市計画決定権者から提案者に対する通知（都計法第21条の5）についても、都市計画決定権者の判断がなされていることから、不服審査の対象とすべきである。

これに対して、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針や都市再開発方針等については、住

民等の権利義務に直接関わらないことから不服審査の対象とせず、内容が具体化するその他の都市計画の決定段階で争うべきである。

また、都市計画区域の指定については、都市計画を定める場を設けるものであり、住民の権利義務を規制することを直接の目的としているわけではなく、争訟の成熟性を欠くことから、争訟の対象外とすべきである。

(参考) 都市計画法

(都市計画の決定等の提案)

第二十一条の二 都市計画区域又は準都市計画区域のうち、一体として整備し、開発し、又は保全すべき土地の区域としてふさわしい政令で定める規模以上の一団の土地の区域について、当該土地の所有権又は建物の所有を目的とする対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。以下「借地権」という。）を有する者（以下この条において「土地所有者等」という。）は、一人で、又は数人共同して、都道府県又は市町村に対し、都市計画（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針並びに都市再開発方針等に関するものを除く。次項において同じ。）の決定又は変更をすることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る都市計画の素案を添えなければならない。

2・3 略

(計画提案を踏まえた都市計画の決定等をしない場合にとるべき措置)

第二十一条の五 都道府県又は市町村は、計画提案を踏まえた都市計画の決定又は変更をすることがないと判断したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を、当該計画提案をした者に通知しなければならない。

2 略

(2) 不服申立適格

行訴法においては、不服申立適格に関し、「処分に不服がある者」（第4条）と規定しているのみであるが、判例において、不服がある者とは「当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち、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…。右にいう法律上保護された利益とは、行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益」であるとされている（最判昭和53年3月1日・民集32巻2号211頁 いわゆる主婦連ジュース訴訟判決）。これは、取消訴訟における原告適格において最高裁のとる論理そのままであって（塩野宏「行政法Ⅱ」）、不服申立ての不服申立適格と取消訴訟の原告適格は同様に解されている。

これに関し、不服申立適格の範囲については、具体的にその範囲を明記すべき（例えば、都市計画区域内及び区域境界から〇〇m以内の区域内に不動産に関する権利を所有する者、居住する者等）ではないかとの議論がなされた。

しかし、一方、今回の行訴法改正では、第9条に第2項が追加され、原告適格を実質的に広く解釈するうえで必要な考慮事項が新たに明記された。これを踏まえ、平成17年12月7日最高裁大法廷において、小田急訴訟に係る原告適格に関する部分についての判決があり、原告適格を従前の判例よりも広く認める判断が示された。都市計画事業に係る原告適格については、従来、環状6号線訴訟において「事業地の周辺地域に居住し又は通勤、通学するにとどまる者については、認可等によりその権利若しくは法律上保護された利益が侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあると解すべき根拠はない。」と示されたように、その範囲は限定的に解釈されていたが、今回の判決においては、「同法（都計法）は、…騒音、振動等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利

益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当」とされ、原告適格の範囲が拡大された。

今後、小田急訴訟判決を踏まえ、不服申立適格についても同様に解釈がなされ、その範囲が拡大していくものと想定される。このため、不服申立適格については、特別の規定を置く必要はなく、行服法と同様に「都市計画決定等に不服がある者」とし、判例等の積み重ねにより不服申立適格の範囲を確定していくことが適当であると考えられる。

(3) 都市計画に関する条例の扱い

都市計画には、風致地区条例、特別用途地区条例、地区計画条例などの条例によってはじめて具体的な制限が行われる場合もあるが、このような条例については、条例固有の瑕疵であれば規範定立に関する司法審査の問題であるので、今回の報告の対象外とする。

ただし、地区計画条例のように都市計画で定められた内容を受けて条例で規制している場合（いわば条例が都市計画の下にある場合）には、都市計画決定等を争うことができるのであれば、その下にある条例も争うことができるとすべきではないかとの議論がある。しかし、通常、当該条例は都市計画で定められた内容をそのまま決定しているのであって、都市計画に瑕疵があっても今回提案の争訟制度を通じて取消し・変更がなされれば、その計画に対応する限りにおいては条例も根拠がなくなることとなるので、その効力も失われ、問題は解決されるものと考えられる。

(4) 審査庁

自治事務である都市計画決定等に係る事務については、都市計画決定権者には上級行政庁が存在しないので、行服法上は、都市計画決定権者が審査庁となる。

しかし、都市計画決定権者自らによる不服審査よりも、専門性を持った第三者機関による又は第三者が関与する不服審査の方が、より客観的な不服審査が行われる可能性が高く、申立人の裁判に対する信頼度も高まることから、そのような第三者機関による又は第三者が関与する不服審査とすることが望ましい。この場合、都道府県又は市町村決定の場合は、既存の開発審査会を活用することも一つの方法である。また、国土交通大臣決定の場合は、社会資本整備審議会の意見を聴くことも一つの方法である。

なお、裁判主義を採用している法律の中においては、以下に掲げる例のように、第三者機関による不服審査又は第三者が関与する不服審査が行われることが多い。

① 第三者機関による不服審査の例

ア 鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律…都計法等に規定する都道府県知事等の処分不服がある場合で、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものである場合の当該処分に対する不服審査について、公害等調整委員会が審査を行う。

(参考) 都市計画法

第五十一条 第二十九条第一項若しくは第二項、第三十五条の二第一項、第四十二条第一項ただし書又は第四十三条第一項の規定による処分不服がある者は、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときは、公害等調整委員会に裁定の申請をすることができる。この場合においては、行政不服審査法による不服申立てをすることができない。

2 略

イ 地方税法…納付固定資産税に係る固定資産について固定資産課税台帳に登録された価格について不服がある場合において、固定資産評価審査委員会が審査を行う。

(固定資産課税台帳に登録された価格に関する審査の申出)

第四百三十二条 固定資産税の納税者は、その納付すべき当該年度の固定資産税に係る固定資産について固定資産課税台帳に登録された価格（第三百八十九条第一項、第四百七条第二項又は第七百四十三条第一項若しくは第二項の規定によつて道府県知事又は総務大臣が決定し、又は修正し市町村長に通知したものを除く。）について 不服がある場合においては、第四百十一条第二項の規定による公示の日から納税通知書の交付を受けた日後六十日まで若しくは第四百十九条第三項の規定による 公示の日から同日後六十日（第四百二十条の更正に基づく納税通知書の交付を受けた者にあつては、当該納税通知書の交付を受けた日後六十日）までの間において、又は第四百七条第一項の通知を受けた日から六十日以内に、文書をもつて、固定資産評価審査委員会に審査の申出をすることができる。ただし、当該固定 資産のうち第四百十一条第三項の規定によつて土地課税台帳等又は家屋課税台帳等に登録されたものとみなされる土地又は家屋の価格については、当該土地又は 家屋について第三百四十九条第二項第一号に掲げる事情があるため同条同項ただし書、第三項ただし書又は第五項ただし書の規定の適用を受けるべきものであることを申し立てる場合を除いては、審査の申出をすることができない。

2・3 略

② 処分庁による不服審査の場合であっても第三者が関与する例

ア 土地改良法第 87 条第 7 項・・・国営土地改良事業計画及び都道府県営土地改良事業計画に対する異議申立てがあつた場合において、農林水産大臣又は都道府県知事は、農用地の改良、開発、保全又は集団化に関し専門的知識を有する技術者に対し、意見聴取を行う。

第八十七条 略

2～6 略

7 前項の規定による異議申立てを受けたときは、農林水産大臣又は都道府県知事は（その異議申立てに係る都道府県営土地改良事業の地域が二以上の都府県の区域にわたる場合にあつては、当該関係都府県知事がその協議により）、第八条第二項に掲げる技術者の意見をきいて、第五項に規定する縦覧期間満了後六十日以内にこれを決定しなければならない。

8～10 略

イ 電波法第 85 条・・・電波法又は同法に基づく命令の規定による総務大臣の処分についての異議申立てがあつた場合において、総務大臣は、電波監理審議会に付議する。

(電波監理審議会への付議)

第八十五条 第八十三条の異議申立てがあつたときは、総務大臣は、その異議申立てを却下する場合を除き、遅滞なく、これを電波監理審議会の議に付さなければならない。

また、都計法第 24 条により、国土交通大臣は、都道府県又は市町村に対して都市計画決定等の指示をすることができるが、当該指示に基づく都市計画決定等を争う場合は、指示の背景、内容等を踏まえた上での適切な判断が求められることから、国土交通大臣に再審査請求できるとすべきである。なお、この場合においては、再審査請求を経なくとも、原審査請求の裁決に対して訴えを提起することを可能とすべきである。

(5) 裁決の内容

① 行政不服審査の裁決の内容として、4. のとおり、行服法に規定するもののほか、地方自治法に規定する監査委員や国地方係争処理委員会のように（同法第242条、第250条の14）、「必要な措置を講ずべきこと」を裁決することができることとして、例えば、具体的変更内容を示して（示される具体性の程度は区々でありうる。）、都市計画の変更を命じたり、「公聴会以降の手続をやり直せ」といったように具体的な措置を命じることも可能とすべきである。

② 4. のとおり、裁決は、請求内容に必ずしも拘束されず、請求の趣旨を踏まえて多様な措置のうちから適切な措置を命じることとすべきである。ただし、不利益変更はできないこととすべきである（行服法第40条第5項ただし書と同旨）。

（参考）行政不服審査法

（裁決）

第四十条 略

2～4 略

5 前二項の場合において、審査庁が処分庁の上級行政庁であるときは、審査庁は、裁決で当該処分を変更し、又は処分庁に対し当該事実行為を変更すべきことを命ずるとともに裁決でその旨を宣言することもできる。ただし、審査請求人の不利益に当該処分を変更し、又は当該事実行為を変更すべきことを命ずることはできない。

③ 審査庁は「適法・違法」のみならず、「当・不当」の判断をすることができるものとする。

④ さらに、次に掲げる事項を裁決の内容にすることができるか検討すべきである。

ア 取消しを行う場合においてその効力発生時期を定めること（取消判決の効力が遡及するおそれを回避するため、通常は、審査庁が処分庁に対して現計画を変更せよと命ずる裁決をし、これを受けて処分庁が改めて計画変更すれば、効力はその時点で発効し遡及の問題は生じない。しかし、場合によっては、原計画の取消しの裁決をしたうえで遡及を許容したり、取り消すが発効は別に期日を定めるということが実態上適当な場合もあると考えられる。）。

イ 変更を命じる場合において変更すべき時期を定めること。

ウ 都市計画の違法性を示して、事案を都市計画決定権者に差し戻すことができるものとする

こと。

エ 裁決の取消判決を受けて再度なされる裁決においては、審査庁が改めて具体的判断をせず、「判決の趣旨に従って必要な措置をとること」といった包括的裁決も可能とすること。

オ 都市計画決定権者以外の関係行政庁に対する要望意見を付記することができるものとする

こと。

⑤ 審査庁が、裁決で自ら直接都市計画の変更を行うことについては、都市計画が公聴会、公告・縦覧、都市計画審議会等の手続を踏まえたうえで決定されることから、このような過程を経ずして裁決で決定することができるかという論点について検討すべきである。また、裁決に至るまでの間に都市計画決定権者をして手続のやり直しを命じ、その結果により裁決するという考え方もありうるが、最終的な都市計画の変更を、都市計画決定権者の上級行政庁ではない審査庁が主体となって行うことについては議論があるところであり、さらに検討を要するものと考えられる。

(6) 審理手続等

① 都市計画は、不特定多数の者に対し広範に様々な利害に影響を与えるものであることから、その決定にあたっては、多数当事者の利害関係を調整するため、公告縦覧、都市計画審議会の

審議等の手続を経ることとされている。そこで、都市計画決定等に関する不服申立てにおいても、多様な利害関係を踏まえ適切に判断するために利害関係者の参加が極めて重要であることから、都市計画決定等に関する不服申立てにおいて必然的に利害を有する者（例、都市計画に定められた市街地開発事業等予定区域に係る施行予定者、都市計画事業認可を既に受けている施行者等）については、参加のための利害関係を緩やかに解して、審理の充実のために必要があると認めるときは、広く参加を求めることができるものとすべきである。

- ② 都市計画決定等の手続では、都市計画の案を作成する際の公聴会の開催、都市計画の案に関する公告縦覧及び都市計画の提案の制度が定められ、住民参加を充実させてきているところであり、事後手続である不服審査においても、申立人及び参加人以外の者の利害を考慮する必要があると認められる場合には、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申立人及び参加人以外の者の意見を聴く機会を設けることができるようにすべきである。

（参考）行政手続法

（公聴会の開催等）

第十条 行政庁は、申請に対する処分であつて、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合には、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない。

- ③ 不服申立期間との関係で審理中の補完を広く認めるため、審査請求書に記載する事項の具体性、特定性について柔軟に対応するとともに、請求の趣旨の追加変更を弾力的に認めるべきである（(13) ①参照）。

- ④ さらに、次に掲げる事項を審理手続とすることができるか検討すべきである。

ア 都市計画決定権者の意見を聴いた上、和解的解決を図ることができるものとする。この場合、他の行政庁の所管する施策をも含めて和解的解決を図ることができるものとする（国道43号訴訟などで環境対策和解成立）。

イ 審査庁は、都市計画を取り消し又はその変更を命じた場合の影響について、都市計画決定権者に調査、報告をさせることができるものとする。

(7) 裁決の効力

- ① 4. のとおり審査請求を棄却する裁決が取消訴訟において取り消された場合には、改めて裁決をやり直さなければならないこととすべきである。審査請求を認容する裁決が取り消された場合も手続違反の場合だけでなく同様とする。この旨を法文上明記すべきである。

行訴法第33条第2項及び第3項に同様の規定があるが、これは原処分主義の場合の規定であつて裁決主義の場合に当然に適用されるとはいえないとの解釈もありうることから、改めて裁決のやり直しについて明記する必要がある。また、同条第3項は、審査請求を認容する裁決が実体的理由で取り消された場合の裁決のやり直しを規定していないが、例えば、都市計画内容に実体的瑕疵があるにもかかわらず認容した裁決が、その瑕疵を理由に取消訴訟で取り消された場合であっても、裁決をやり直して瑕疵の内容に応じて様々な変更を命じることが考えられることから、同項についての特例を設けることとなるものである。

（参考）行政事件訴訟法

第三十三条 処分又は裁決を取り消す判決は、その事件について、処分又は裁決をした行政庁その他の関係行政庁を拘束する。

2 申請を却下し若しくは棄却した処分又は審査請求を却下し若しくは棄却した裁決が判

決により取り消されたときは、その処分又は裁決をした行政庁は、判決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分又は審査請求に対する裁決をしなければならない。

3 前項の規定は、申請に基づいてした処分又は審査請求を認容した裁決が判決により手続に違法があることを理由として取り消された場合に準用する。

4 略

② さらに、裁決の効力に関し、次に掲げる事項について検討すべきである。

ア 都市計画決定等を取り消す裁決は、原則として対世効を有すること（行訴法第32条第1項の第三者の範囲は限定があるとするのが一般的解釈であるから、都市計画決定等の場合は限定なしのすべての他人という意味であることを明記する。）。

イ 必要な措置を講ずべき旨の裁決がなされたときは、都市計画決定権者は裁決に基づき講じた措置を審査庁に報告するとともに、公表しなければならないものとする。

(参考) 行政事件訴訟法

(取消判決等の効力)

第三十二条 処分又は裁決を取り消す判決は、第三者に対しても効力を有する。

2 略

(8) 後行処分についての争訟等における都市計画の違法性の主張制限

① これまで、都市計画決定等について争いたい場合、都市計画事業認可、建築確認等の都市計画決定等の後に続く後行処分についての取消訴訟の中で、当該処分的前提となる都市計画決定等が争われてきた。このため、都市計画決定等について、後行処分についての争訟手続において違法原因として主張することがいつまでも可能となっており、それ自身が取り消されることはないものの、不安定なままの状態がいつまでも続くこととなっている。

また、今回の行訴法改正により、行訴法第4条に「公法上の法律関係に関する確認の訴え」（以下「公法上の確認訴訟」という。）が明記されたが、この中で当該公法上の法律関係に関する確認と密接に関係する都市計画決定等の違法性を主張されることが想定され、その場合には、後行処分についての取消訴訟と同様に都市計画決定等が不安定なままの状態となる。

4. のとおり、都市計画決定等を不服申立ての対象とすることができれば、不服申立ての中で都市計画決定等そのものについて違法性の主張ができ、不服審査がなされ、その裁決については取消訴訟を提起できるため、国民の権利利益の救済の途は確保される。にもかかわらず、後行処分についての抗告訴訟や公法上の確認訴訟（以下「後行処分訴訟等」という。）において、再び前提となる都市計画決定等の違法性を主張できることとなれば、都市計画決定等について二重に訴訟が提起できることとなり、両者の判決に食い違いが生じるとしたら、都市計画決定等をめぐる法秩序に無用の混乱を生じる。また、都市計画決定等から相当時間が経ったあとで当該都市計画決定等の違法性がいつまでも主張されることは、法的安定性を早期に確保させる観点からも望ましくない。

したがって、後行処分訴訟等においては、これと密接に関係する都市計画決定等についての違法性を主張できないとすべきである。そのようにすることが、従来、裁判で争うことができなかった都市計画決定等について、不服審査（裁決主義）制度の法定により争訟ルートを明確に確立し、柔軟で多様な解決措置を提供するという新たな仕組みの実効性を確保することともつながる。

なお、国家賠償訴訟については違法性の主張制限をする必要がないことなどを考慮し、都市計画の違法の主張が制限される後行処分訴訟等の範囲を明確にすべきである。また、不服審査制度創設以前の都市計画決定等については、もちろん、従来どおり、後行処分訴訟等において、前提となる当該都市計画決定等の違法性を主張できることとすべきである。

(参考) 行政事件訴訟法

(当事者訴訟)

第四条 この法律において「当事者訴訟」とは、当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に関する訴訟で法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とするもの及び公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する訴訟をいう。

- ② 一方、都市計画は、都計法第 21 条第 1 項において、「都市計画を変更する必要があるときには、遅滞なく、都市計画を変更しなければならない。」と規定されており、常に事情の変化に対する対応が義務付けられている。しかし、事情の変化により都市計画を変更すべきであるにもかかわらず長期間変更がなされていないという都市計画の不変更の違法性については、そもそも都市計画が変更されなければ不服審査にのらず、不服審査制度では対応できないので、十分な権利救済ができないのではないかという問題がある。

このため、①にかかわらず、都市計画の不変更の違法性については、後行処分訴訟等において、その主張が認められることとすべきである（都市計画の不変更の問題については 7. (1) を参照。）。

そこで、違法性の主張を遮断する規定は、事情変更に伴う都市計画の変更を義務づけた都計法第 21 条第 1 項の違反の主張を制限しないよう、例えば、「後行処分訴訟等においては、都市計画決定等の違法性を主張することができない。ただし、都市計画法第 21 条第 1 項に係る違法性の主張についてはこの限りではない。」とすべきである。

(参考) 都市計画法

(都市計画の変更)

第二十一条 都道府県又は市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域が変更されたとき、第六条第一項若しくは第三項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第十三条第一項第十八号に規定する政府が行う調査の結果都市計画を変更する必要があるとなつたとき、遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画についてその目的が達成されたと認めるとき、その他都市計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない。

2 略

- ③ なお、後行処分訴訟等において都市計画決定等の無効を主張することは、後述のように都市計画決定等について無効確認訴訟が認められることを踏まえれば、制限されるべきでない。

(9) 不服申立てによる執行停止

- ① 都市計画に関する不服審査制度については、基本的には行服法の不服審査手続と同様にすべきであるから、行服法に規定されている執行停止制度（行服法第 34 条）についても認める必要がある。

執行停止が求められる事例として想定されるものとしては、規制緩和型の都市計画決定等についての不服を争っている場合において、執行停止をしないと、高層マンションの建築確認がなされてしまう場合などがあげられる。

- ② 請求人の申立てにより都市計画の執行停止が決定されたが、審査請求に参加していない第三者が当該決定に不服がある場合、あるいは請求人の申立てに対して執行停止しない旨の決定をした場合において、これらの決定に対する争い方について検討する必要がある。

さらに、裁決を受けて処分庁が改めて行った都市計画決定等に不服のある者が、その執行

停止を求めようとする場合、イ) 改めて行った都市計画決定等について不服申立てを行い、その中で執行停止を求めることとするのか、ロ) 裁決の取消を求めて訴訟を提起し、その中で裁決の執行停止を求めることとするのか、ハ) イ及びロのいずれも可能とするのか、について検討する必要がある。

(参考) 行政不服審査法

(執行停止)

第三十四条 審査請求は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない。

2 処分庁の上級行政庁である審査庁は、必要があると認めるときは、審査請求人の申立てにより又は職権で、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止その他の措置（以下「執行停止」という。）をすることができる。

3 処分庁の上級行政庁以外の審査庁は、必要があると認めるときは、審査請求人の申立てにより、処分庁の意見を聴取したうえ、執行停止をすることができる。ただし、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止以外の措置をすることはできない。

4 前二項の規定による審査請求人の申立てがあつた場合において、処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があると認めるときは、審査庁は、執行停止をしなければならない。ただし、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき、処分の執行若しくは手続の続行ができなくなるおそれがあるとき、又は本案について理由がないとみえるときは、この限りでない。

5～7 略

(10) 裁決までの期限

審査請求を迅速に進め、都市計画を早期に確定させるために、審査請求がなされてから裁決までの期限を定める必要があるのか検討すべきである。裁決までの期限を定めている例としては、都計法第 50 条（審査請求を受理した日から 2 ヶ月以内に裁決）、建築基準法第 94 条第 2 項（審査請求を受理した日から 1 ヶ月以内に裁決）、土地改良法第 87 条第 7 項（土地改良事業計画書の写の縦覧期間満了後 15 日以内に申立、同期間満了後 60 日以内に裁決）等があげられる。

(参考) 都市計画法

(不服申立て)

第五十条 略

2 開発審査会は、前項の規定による審査請求を受理した場合においては、審査請求を受理した日から二月以内に、裁決をしなければならない。

3 略

建築基準法

(不服申立て)

第九十四条 略

2 建築審査会は、前項の規定による審査請求を受理した場合においては、審査請求を受理した日から一月以内に、裁決をしなければならない。

3 略

土地改良法

(国営土地改良事業計画及び都道府県営土地改良事業計画)

第八十七条 1～4 略

- 5 農林水産大臣又は都道府県知事は、第一項の規定により土地改良事業計画を定めるときは、その旨を公告し、二十日以上相当の期間を定めて当該土地改良事業計画書の写を縦覧に供しななければならない。
 - 6 第一項の土地改良事業計画についての異議申立てに関する行政不服審査法第四十五条の期間は、前項に規定する縦覧期間満了の日の翌日から起算して十五日以内とする。
 - 7 前項の規定による異議申立てを受けたときは、農林水産大臣又は都道府県知事は（その異議申立てに係る都道府県営土地改良事業の地域が二以上の都府県の区域にわたる場合にあつては、当該関係都道府県知事とその協議により）、第八条第二項に掲げる技術者の意見をきいて、第五項に規定する縦覧期間満了後六十日以内にこれを決定しなければならない。
- 8～10 略

(11) 裁決に対する裁判の専属管轄

第三者機関が準司法的手続により裁決するのであれば、専属管轄について検討すべきである。現行法上、高等裁判所の専属管轄の例としては、公職選挙法第 217 条、地方自治法第 251 条の 5 等が、また、東京高等裁判所の専属管轄の例としては、電波法第 97 条、特許法第 178 条等がある。

(参考) 公職選挙法

(訴訟の管轄)

第二百七条 第二百三条第一項、第二百四条、第二百七条第一項、第二百八条第一項、第二百十条又は第二百十一条の規定による訴訟は、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会の所在地を管轄する高等裁判所（衆議院比例代表選出議員の選挙については第二百四条又は第二百八条第一項の規定による訴訟にあつては東京高等裁判所、第二百十条又は第二百十一条の規定による訴訟にあつては当該公職の候補者であつた者で当該選挙と同時に行われた衆議院小選挙区選出議員の選挙における候補者であつたものに係る当該衆議院小選挙区選出議員の選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会の所在地を管轄する高等裁判所、参議院比例代表選出議員の選挙については東京高等裁判所）の専属管轄とする。

地方自治法

(国の関与に関する訴えの提起)

第二百五十一条の五 略

2 略

3 第一項の訴えは、当該普通地方公共団体の区域を管轄する高等裁判所の管轄に専属する。

4～10 略

電波法

(専属管轄)

第九十七条 前条の訴え（異議申立てを却下する決定に対する訴えを除く。）は、東京高等裁判所の専属管轄とする。

特許法

(審決等に対する訴え)

第一百七十八条 審決に対する訴え及び審判又は再審の請求書の却下の決定に対する訴えは、東京高等裁判所の専属管轄とする。

2～6 略

(12) 裁決に対する裁判に係る裁判所の審理範囲

不服審査の裁決について争った場合の裁判所の審理範囲について、特許審決に関する最判昭和51年3月10日・民集30巻2号79頁において、特許審判において審理判断された特定の具体的事由の有無の点に制限されるとし、新証拠の提出は当該審理判断された特定の具体的事由の範囲内に限定された。

このように、審査庁の審理手続において争われた事項についてのみ裁判所の審査が及ぶべきとすることは可能か検討すべきである。

なお、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律第52条（裁決主義を採用）、電波法第99条（裁決主義を採用）、独占禁止法第80条は実質的証拠法則がとられているが、この制度の根拠としては、特殊な行政分野での事案の調査や事実認定に関する専門的・技術的知識・能力は、裁判所よりも行政庁のほうが豊富であることから、その審理判断に事実認定をゆだねる方が適切であること、および、行政庁の事実認定が裁判手続に準ずる手続によって行われるから、相手方の権利保護に欠けるところがないことにある。

（参考）鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律
（事実認定の拘束力）

第五十二条 裁定に対する訴訟については、裁定委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する。

2 略

電波法

（事実認定の拘束力）

第九十九条 第九十七条の訴については、電波監理審議会が適法に認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する。

2 前項に規定する実質的な証拠の有無は、裁判所が判断するものとする。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律

第八十条 第七十七条第一項に規定する訴訟については、公正取引委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときには、裁判所を拘束する。

② 略

(13) 不服申立期間及び審査の裁決に対する取消訴訟の出訴期間

① 不服申立期間

不服申立期間については、公職選挙法第202条（14日）のように行服法の原則（60日）より大幅に短縮した例があるが、都市計画に関する不服申立には、選挙に関する不服申立のように早期に確定させるべき特段の必要性はないことから、行服法の原則どおりとすべきである。一方、不服申立期間を延長して、取消訴訟の出訴期間（6ヵ月）と同程度とすべきとの考え方については、公告縦覧等の都市計画手続により決定以前から関係者に十分周知がなされていること、不服申立に係る審査請求書には取消訴訟に係る訴状ほどの厳密性が求められないことから、取消訴訟の出訴期間と当然に同程度とする必要があるとまでは言えない。

ただし、不服申立期間が60日に限られる以上、請求時に具体的な救済内容まで求めず何らかの形で不服が特定されれば足りること、審理の間でも請求の趣旨、理由等を変更できることとする等、弾力的な扱いをすべきである。

（参考）行政不服審査法
（異議申立期間）

第四十五条 異議申立ては、処分があつたことを知つた日の翌日から起算して六十日以内にしなければならない。

公職選挙法

(地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の効力に関する異議の申出及び審査の申立て)

第二百二条 地方公共団体の議会の議員及び長の選挙において、その選挙の効力に関し不服がある選挙人又は公職の候補者は、当該選挙の日から十四日以内に、文書で当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に対して異議を申し出ることができる。

② 不服審査の裁決に対する取消訴訟の出訴期間

裁決主義をとる場合、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律第 49 条 (60 日)、特許法第 178 条 (30 日)、海難審判法第 53 条 (30 日) 等のように、早急に処分の内容を確定させるため、裁決に対する取消訴訟の出訴期間を 6 ヶ月よりも短縮させている法律も存在するが、都市計画を早く確定させるため、裁決に対する取消訴訟の出訴期間を 6 ヶ月よりも短縮する必要があるのかを検討すべきである。

(参考) 行政事件訴訟法

(出訴期間)

第十四条 取消訴訟は、処分又は裁決があつたことを知つた日から六箇月を経過したときは、提起することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

2・3 略

鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律

(訴の提起)

第四十九条 裁定又は裁定の申請の却下の決定の取消しの訴えは、裁定書又は決定書の正本が到達した日から六十日以内に提起しなければならない。

2・3 略

特許法

(審決等に対する訴え)

第一百七十八条 略

2 略

3 第一項の訴えは、審決又は決定の謄本の送達があつた日から三十日を経過した後は、提起することができない。

4～6 略

海難審判法

第五十三条 略

② 前項の訴は、裁決の言渡の日から三十日以内に、これを提起しなければならない。

③・④ 略

6. 他の争訟類型

(1) 無効確認訴訟

4. においては、都市計画決定等を行服法上の処分とみなして不服審査（裁決主義）制度の

対象としている。しかし、無効な都市計画決定等までも不服審査の対象とし、裁決主義を強制するまでの必要はないことから、期間内に不服審査を利用するのか、期間を問わず無効確認訴訟を提起するのかは自由な選択に任せてよいと考えられる。

なお、4. のとおり、「審査請求をすることができる事項に関する訴えは、裁決についてのみ、提起することができる。」と規定する場合には、無効確認訴訟は排除されない点を明確にしておく必要がある。

(2) 義務付け訴訟

① 今回の行訴法改正により新たに義務付け訴訟が法定化された（行訴法第 37 条の 2 及び第 37 条の 3）ことから、都市計画決定等を義務付け訴訟の対象にすることについても、議論がなされた。都市計画は、都市計画決定権者の構想の下で住民参加を重ねながら多様な利害を調整していく仕組みであり、こうした利害調整に関する専門的判断について、広範な行政裁量が法律上認められている（計画裁量）。こうした都市計画の法的性格からすると、特定の原告による訴訟提起を契機として裁判所の関与の下で特定内容の計画を行政に義務付ける解決策は、必ずしも適格的ではないと考えられる。こうした考え方は比較法的にも認められるところであり、例えば、ドイツの建設法典第 1 条第 3 項 2 文は、「建設管理計画（（注）Fplan と Bplan を指す。）及び都市建設上の条例の策定に関し、請求権は存在しない。」と規定している。これは、多様な利害調整・計画裁量を中核にした都市計画が、特定個人の義務付け要求と適合しないことを端的に示すものである。したがって、都市計画の法的性格、とりわけ計画策定に伴う裁量の広範性からすれば、通常、行訴法第 37 条の 2 第 5 項の勝訴要件に該当しないと考えられる。

② 仮に、上記要件に該当する例外的な事例であっても、都市計画決定等を義務付け訴訟の対象とした場合には、これを直接に取消訴訟の対象とする場合と同様の問題点が指摘される。すなわち、多数当事者の利害関係の調整を行うことなく原告と被告の攻撃防御による事実認定のみの判断で都市計画決定等の内容を決定してしまうこと、行政庁の広範な裁量があるため違法性について裁判所の判断の余地が少ないこと、専門的・技術的判断が必要であること等の問題があることから、都市計画決定等を義務付け訴訟の対象とすることは、都市計画決定等について不服審査（裁決主義）を設けた趣旨に反するのではないかと考えられる。

4. のとおり、「審査請求をすることができる事項に関する訴えは、裁決についてのみ、提起することができる。」と規定すれば、都市計画決定等そのものを義務付け訴訟の対象とするのではなく、4. で新たに設ける都市計画決定等に対する不服審査においてなされる裁決を対象として義務付け訴訟を行うこととなると考えられる。

③ ただし、都市計画決定等の不服申立てに係る裁決の義務付け訴訟については、そもそも、都市計画決定そのものによってはただちに個人の権利義務が侵害されることはなく（後行処分によってはじめて権利義務に影響を与える。）、裁決はそれよりさらに個人の権利義務から遠いことから、通常、行訴法第 37 条の 3 第 5 項の勝訴要件に該当しないと考えられる。

したがって、通常は、後行処分に対する義務付け訴訟が有効であると考えられる。

④ また、事情の変化により変更すべきにもかかわらず長期間変更がなされていない都市計画や、事情の変化により新たに決定すべきなのに必要な決定がなされていない都市計画などの裁決主義にのらない都市計画に係る義務付け訴訟についても、通常、行訴法第 37 条の 2 第 1 項及び第 5 項の要件に該当しないと考えられることから、これらを争う場合には、後行処分に対する義務付け訴訟が有効であると考えられる。

（参考）行政事件訴訟法

(義務付けの訴えの要件等)

第三十七条の二 略

2～4 略

- 5 義務付けの訴えが第一項及び第三項に規定する要件に該当する場合において、その義務付けの訴えに係る処分につき、行政庁がその処分をすべきであることがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ又は行政庁がその処分をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるときは、裁判所は、行政庁がその処分をすべき旨を命ずる判決をする。

第三十七条の三 略

2～4 略

- 5 義務付けの訴えが第一項から第三項までに規定する要件に該当する場合において、同項各号に定める訴えに係る請求に理由があると認められ、かつ、その義務付けの訴えに係る処分又は裁決につき、行政庁がその処分若しくは裁決をすべきであることがその処分若しくは裁決の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ又は行政庁がその処分若しくは裁決をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるときは、裁判所は、その義務付けの訴えに係る処分又は裁決をすべき旨を命ずる判決をする。

(3) 差止訴訟

- ① 今回の行訴法改正により新たに差止訴訟が法定化されたが(行訴法第37条の4)、都市計画決定等については、都市計画の法的性格、とりわけ計画策定に伴う裁量の広範性からすれば、通常、行訴法第37条の4第5項の勝訴要件に該当しないと考えられる。また、仮に該当する例外的な事例であっても、都市計画決定等を差止訴訟の対象とした場合には、義務付け訴訟と同様の問題が生じることから、都市計画決定等を差止訴訟の対象とすることは、都市計画決定等について不服審査(裁決主義)を設けた趣旨に反するのではないかと考えられる。

4. のとおり、「審査請求をすることができる事項に関する訴えは、裁決についてのみ、提起することができる。」と規定すれば、都市計画決定等そのものを差止訴訟の対象とするのではなく、4. で新たに設ける都市計画決定等に対する不服審査においてなされる裁決を対象として差止訴訟を行うこととなると考えられる。

- ② ただし、都市計画決定等の不服申立てに係る裁決の差止訴訟については、そもそも、都市計画決定そのものによってはただちに個人の権利義務が侵害されることはなく(後行処分によってはじめて権利義務に影響を与える。)、裁決はそれよりさらに個人の権利義務から遠いことから、通常、行訴法第37条の4第1項の訴訟要件及び第5項の勝訴要件に該当しないと考えられる。

したがって、通常は、後行処分に対する差止訴訟が有効であると考えられる。

(参考) 行政事件訴訟法

(差止めの訴えの要件)

第三十七条の四 差止めの訴えは、一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合に限り、提起することができる。ただし、その損害を避けるため他に適当な方法があるときは、この限りでない。

2～4 略

- 5 差止めの訴えが第一項及び第三項に規定する要件に該当する場合において、その差止めの訴えに係る処分又は裁決につき、行政庁がその処分若しくは裁決をすべきでないことがその処分若しくは裁決の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ

又は行政庁がその処分若しくは裁決をすることがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるときは、裁判所は、行政庁がその処分又は裁決をしてはならない旨を命ずる判決をする。

(4) 公法上の確認訴訟

上述のとおり、今回の行訴法改正において、公法上の確認訴訟が明文化されたが、これにより、抗告訴訟が対象としている処分又は裁決以外の行政機関の行為に起因する公法上の法律関係についても、確認の利益が認められるものであれば、事案に応じて確認の対象を選択し訴えを提起することが容易となった。

しかしながら、今回、都市計画決定等が行訴法上の処分とみなされ、裁決主義のスキームの下で抗告訴訟の対象となることから、都市計画決定等を直接争う公法上の確認訴訟を提起できるとする必要はないと考えられる。

なお、都市計画決定等を直接争うものではない公法上の確認訴訟は、提起可能と考えられるが、実質的に争われているのが先行する都市計画の違法性である場合は、5. (8) で述べたように、都市計画の早期確定の観点から、一旦裁決主義のスキームの下で是非を判断され、又は判断される可能性があった都市計画について違法性の主張制限を行うことが必要である。

7. 補論

(1) 事情の変化に伴う都市計画の不変更問題について

① 事情の変化により変更すべきにもかかわらず長期間変更がなされていない都市計画や、事情の変化により新たに決定すべきなのに必要な決定がなされていない都市計画について、後行処分に関する訴訟のみでは国民の権利利益の実効的保護が十分に果たされず、また、直接的な争訟手段を用意しないと公法上の確認訴訟が広く用いられる可能性があるとの観点から、この類型の訴訟についても審査請求の対象とすることにより不服審査（裁決主義）制度の範囲を広げるべきではないかとの議論がなされた。

② これに対し、

ア ①の議論は、都市計画の不変更を審査請求の対象としたうえで、裁決主義の制度での対応を検討するものであるが、都市計画の不変更の状態については、処分や申請といった行為がなく、不服審査の対象としての取っ掛かりがないこと、

イ 都市計画の不変更について審査請求の対象とするのではなく、直接義務付け訴訟で争うこととした場合、変化した状況の下で諸利害を考慮して計画を変更することは新規計画策定と同様の点が多く、6. (2) で述べたとおり裁量性の点で義務付け訴訟の要件充足は決して容易ではないこと、

ウ 具体的な権利侵害は後行処分で行われるので、後行処分の取消し、差止め、義務付け等が同時に問題となり、それらにつき判断されることで解決が図られる可能性が大きい。その場合、その後行処分訴訟等において5. (8) のとおり、不変更の違法等を主張できること（なお、イの義務付け訴訟については、この都市計画の不変更の違法を主張する後行処分訴訟等との判断の矛盾を回避する必要性にも配慮すべきである。）

エ この問題は、都市計画に限らず行政処分一般の問題であるが、一般には、行政処分には行訴法による取消訴訟に出訴期間の制限を設け、処分後の事情の変化には、行政プロセスとして、新たな行政処分を行うことにより対応しており（例えば、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条に基づき一般廃棄物処理業の許可を受けた業者が後に違法投棄を行っても、当該許可が違法であるとはならず、改善命令（同法第19条の3）、事業の停止（同法第7条の

3)、許可の取消し(同法第7条の4)などによって対応している。)、都市計画の不変更のみを争訟手続にのせることは他の行政処分との関係上適当ではないこと、
オ 行われるべき都市計画決定等が行われていない場合には、都市計画決定等の提案をすることができ、当該提案を踏まえた都市計画決定等を行わない場合の都市計画決定権者から提案者に対する通知(都計法第21条の5)について不服審査の対象とする(5.(1)参照)ことで、不変更の是非について審査請求で争うことが可能となること、
などから、事情の変化に伴う都市計画の是正の問題は、直接的には行政プロセスとして都市計画を変更することにより処理すべき問題であり、争訟制度においては、後行処分訴訟等や提案制度による不服審査によって対応し、原告勝訴判決ができればその拘束力の問題として不変更の解決を考えていく方が紛争解決に資するとの考え方が示された。

(2) 都市計画の違法性の主張制限について

① 欧米における争訟制度をみると、例えば、フランスにおいては、都市計画決定に係る違法については個別処分に対する訴訟の中で違法の抗弁を援用できることとされていることから、後行処分訴訟等において、これと密接に関係する都市計画決定等についての違法性を主張できないとするのは制限が過ぎるのではないかとの議論がなされた。

② しかし、後行処分訴訟等において違法性の主張を認めた場合、

ア 不服審査に対する判決と後行処分訴訟等における判決との内容に差がでた場合の法秩序の問題が生じること、

イ 都市計画決定の違法性をいつまでも主張できることによる法的安定性の問題が生じること、

ウ 基礎調査、住民参加、都市計画審議会等の様々な都市計画手続を通じて全体的利害調整(さらに今回提案の不服申立てによる争訟手続により利害調整の機会が与えられる。)を経た都市計画決定等について後続の個別処分段階で改めて全体的利害調整に係る判断のやり直しや再検討を行うことは、当初の利害調整手続の効果を著しく減殺し、手続への信頼を失わしめることにもなりかねないこと、

などの問題を生ずる。

このため、まずは都市計画決定等そのものを不服審査手続の対象とすることにより、都市計画の是正や不利益を被った者の救済を図るべきであるとした上で、後行処分訴訟等においては都市計画決定等についての主張制限を行うこととすべきであるとの考え方が示された。ただし、都市計画の不変更の違法性については、後行処分訴訟等において、その主張が認められることとすべきであるとの考え方が示された。

③ なお、フランスにおいては、個別処分の出訴期間内であればいつでも提起できることとされていた都市計画決定に係る違法の抗弁について、1994年法により、形式・手続上の瑕疵(重大な手続上の瑕疵を除く。)については6ヶ月の期間制限を設けることとされ、都市計画の法的安定性に配慮する方向となっている。また、ドイツにおいては、都市計画決定に係る一定の手続的規定違反及び実体的規定違反について、都市計画策定後2年間に当該計画を策定した市町村に対して文書で当該違法性を主張しておかなければ、以後の後行処分たる行政処分に対する付随審査訴訟において計画が効力を有しないことを主張できないこととされている。

(3) 不服申立期間について

① 不服申立期間について、ドイツにおいては規範審査訴訟に対する出訴期間は2年と定められており、また、フランスにおいては出訴期間が2ヶ月であるものの、違法の抗弁について

は個別処分の出訴期間内であればいつでも提起できるとされていることから、これら諸外国の制度と比べると、不服申立期間を行政不服審査法の原則どおり 60 日とするのは短すぎるのではないかとの議論がなされた。

- ② これについては、国内の他の不服申立制度の期間とのバランスを考慮すること、また、都市計画決定等にあたっては、公聴会、公告・縦覧等の手続により決定以前から関係者に十分な周知がなされること等を踏まえ、行服法の原則に合わせることを適当であるとの考え方が示された。

また、不服申立期間を 60 日とするのであれば、不服申立時においては具体的な救済内容までは求めず、何らかの形で不服が特定されれば足りることとし、また、手続を通じて不服内容の変更を認めていくことなどにより弾力的に対応することが必要であるとの議論がなされた。

- ③ なお、現在、別途行服法の見直しが進められており、これを踏まえ改めて検討を行うべきであろう。

＜参考資料 1＞ 日本における都市計画に関する判例の分析

1. 処分性

都市計画法上の都市計画の決定等については、最高裁判例はすべて処分性を否定している（用途地域指定に関する最判昭和 57 年 4 月 22 日民集 36 卷 4 号 705 頁（工業地域指定）及び最判昭和 57 年 4 月 22 日判例時報 1043 号 43 頁（高度地区指定）、地区計画に関する最判平成 6 年 4 月 22 日判例時報 1499 号 63 頁等参照）。一方、都市計画関連の各種事業計画の決定等については、最判昭和 41 年 2 月 23 日民集 20 卷 2 号 271 頁（土地区画整理事業計画）をはじめとして、判例は一般に処分性を否定する傾向にあるが、土地改良事業計画（最判昭和 61 年 2 月 13 日民集 40 卷 1 号 1 頁）、第二種市街地再開発事業計画（最判平成 4 年 11 月 26 日民集 46 卷 8 号 2658 頁）等のように、処分性が肯定される場合もある。

2. 手続

都市計画に関しては、その専門的・技術的性格ゆえに、行政庁の裁量が広く認められており、その裁量統制の場面においては、とりわけ手続的統制が重要な意味を有している。

(1) 手続的コントロール

- ① 都市計画の手続については、一般論として、住民の利益の配慮および住民に対する説明が要求される。控訴審において覆されたものの画期的な判断を示して注目された宇都宮地判昭和 50 年 10 月 14 日判例時報 796 号 31 頁〔準工業地域指定処分の取消訴訟〕は、「指定替が、…必要欠くべからざるものであるかどうか、およびそれにより住民の環境上の利益を不当に侵害するおそれがないかどうかについて慎重に配慮すると同時に、…その理由について、住民の理解を得るため、最善の努力がなされねばならない。その配慮および努力を欠いた指定替は、裁量権の乱用であ〔る〕」と判示した。
- ② 判例は、審議会手続をとくに重視し、この観点からのコントロールを積極的に行っている。例えば、広島高判平成 8 年 8 月 9 日判例地方自治 165 号 86 頁〔都市計画事業認可・収用裁決の無効確認・取消訴訟〕は、審議会の意義に関し、「都市計画の決定又は変更においては、各種行政機関の調整、相対立する住民の利害の調整、利害関係人の権利、利益の保護といった種々の要請を考慮する必要が生じることから、都市計画地方審議会という第三者機関の審議を経ることを義務づけることにより、都府県知事の右の判断が適正に行われることを手続的に保障することにある」と述べ、また、住民参加手続に関し、「関係市町村の住民及び利害関係人の意見を右審議会における重要な判断資料とするものであるから、右審議会に提出された意見書の要旨が実際に提出された意見書の内容と異なり、審議会の結論に影響を及ぼすような不正確、不公正なものであった場合には、右審議会の手続には著しい瑕疵があることになるから、適正な審議が保障されなかったものとして、右審議手続が違法とされることがある」と述べている。ここでは、複合的な利害調整および住民の権利利益の保護の必要から、審議会手続の必要性ないし重要性が導きだされている。判例は、具体的には、i 意見書の要旨の問題、ii 行政機関の答弁の問題、iii 行政機関の説明の問題、iv 審議のあり方の問題という四つの局面から、実質的な議論を可能にするだけの情報が提出されているか否かに重点をおいて、審議会手続の適法性を審査している。
- ③ 他の手続に関しては、判例は比較的慎重な態度を示している。例えば、縦覧手続に関し、最判昭和 33 年 7 月 25 日民集 12 卷 12 号 1847 頁〔土地改良区設立認可の無効確認・取消訴訟〕は、「〔土地改良〕法 8 条 4 項に依れば、書類の縦覧期間を二十日以上と定められているにもかかわらず、本件においては満十日程度に過ぎなかったことは、原審の認定するところであるが、法が相当期間縦覧に供すべきことを命じたのは、利害関係人に書類を閲覧させ異議申立の機会を与えるためであるから、縦覧の機会を全然与えないか又はこれと同視すべき場合は格別、右のように満十日間縦覧可能の期間が存した

以上、これを以って被上告人知事の認可を無効ならしむる程重大な手続上の瑕疵となすべきではない…」と判示した。また、住民の意見聴取手続に関し、説明会・公聴会の開催については、法定の手続以外は行政庁の裁量に委ねられているとされ（名古屋地判平成 14 年 4 月 26 日判例地方自治 244 号 80 頁〔都市計画事業認可の取消訴訟〕等）、事業計画に関する参加手続（意見書提出）については、「土地区画整理法 20 条 2 項に規定する利害関係者の意見書の提出は、土地区画整理組合を設立しようとする者が定めた事業計画について利害関係者に書面で意見を申し出る機会を与え知事…の監督権の発動を促す途を開いたものである」として、土地区画整理法 20 条 3 項による意見書不採択の通知につき、処分性が否定されている（最判昭和 52 年 12 月 23 日判例時報 874 号 34 頁）。

(2) 判断過程の統制

近時においては、純粋な手続的統制にとどまらず、より実体にふみこんだ判断過程の統制を行う下級審判決もみられる。いずれも、都市計画事業認可取消訴訟の中で、当該事業認可の前提となる都市計画決定等が争われた事案であるが、東京地判平成 13 年 10 月 3 日判例時報 1764 号 3 頁〔小田急訴訟第一審判決〕および東京地判平成 14 年 8 月 27 日判例時報 1835 号 52 頁〔目黒公園訴訟第一審判決〕は、考慮要素の適否と判断内容の適否を審査している。また、東京地判平成 16 年 4 月 22 日判例時報 1856 号 32 頁〔圏央道訴訟第一審判決〕は、事業認定の違法性に関し、まず、事業認定の前提要件として、事業認定庁に十分な調査を求め、そのうえで、事業認定庁の審査のあり方として、他事考慮の観点に加え、代替案の比較検討の必要性をも打ちだしている。

さらに、東京高裁平成 17 年 10 月 20 日判例時報 1914 号 43 頁〔伊東都市計画道路訴訟第二審判決〕は、都市計画道路に係る都市計画につき、基礎調査の結果に合理性を欠くものがあることから、これに依拠する都市計画は都計法第 13 条の趣旨に反しており違法であるとの判断を示している。

<参考資料2> 欧米各国における都市計画関連争訟の現状

I. ドイツにおける都市計画関連争訟

1. ドイツの都市計画法制の概要

- (1) Fプラン（土地利用計画）とBプラン（地区詳細計画）

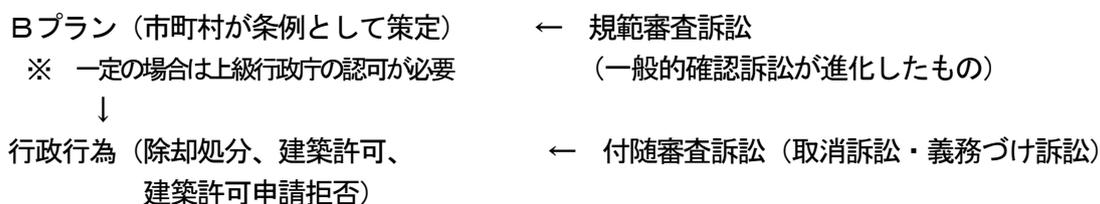
2. 事前手続

- (1) Bプランの策定手続

議会による策定の議決・公告→早期住民参加手続→原案の議決・公告→原案と説明書又は理由書の縦覧→議会による議決

3. 事後救済

- (1) ドイツの行政訴訟システム 規範審査訴訟と付随審査訴訟の二元主義



- (2)

名称	出訴期間	判決の効力	行政敗訴後の計画の効力
規範審査訴訟	2年	（勝訴判決のみ） 一般的効力	是正まで効力なし
取消訴訟	1ヶ月	当事者間のみ	有効
一般的確認訴訟	なし	当事者間のみ	有効

- (3) 規範審査訴訟は、出訴期間制限、（勝訴）判決の対世的効力の2点において特則を定めた確認訴訟。主要な審査対象はBプラン。

- (4) 規範審査訴訟と付随審査訴訟（取消訴訟・義務づけ訴訟）は、双方を同時に提起することが可能（判例）。

- (5) 異議主張手続

- ① 2年間に、計画を策定した市町村に対して文書で計画の違法を主張しておかないと、以後、市民は裁判で計画が効力を有しないことを主張できないとする。この制約は、規範審査訴訟にも付随審査訴訟にも及ぶ。
- ② この主張は権利や利益侵害にかかわらず、誰でも行うことができ、誰かが過去に異議を主張していれば、その効果は万人に及ぶ。

- (6) 計画維持の原則

- ① 計画に関する策定手続違反については、司法統制の対象範囲を立法により限定される。建設法典は、最終的な計画草案が準備される前の段階（早期の住民参加手続）における手続規範違反を計画の効力に影響しない違法事由とし、最終的な計画草案の準備された後の手続規範違反は、計画の効力に影響を及ぼすこととされている。他方で、形式規範、実体規範に関する違法は、常に計画違法として主張可能である。

- ② 1976年以前は、計画に関する策定手続違反について、その種類を問わずかつ無期限に通常の訴訟の付随審査の中で計画の有効性を争うことができたが、76年以降は、法改正の度に、手続的違反及び衡量の瑕疵を中心として司法審査の及ぶ範囲が事項的にも限定され、「計画維持」への配慮を重視する傾向がある。
 - ④ 衡量の瑕疵については、従来、実体法違反として包括的に論じられてきたが、近年変化の兆しあり。2004年改正法により、利益衡量の前提となる調査手続・評価手続に関しては、衡量の瑕疵のカテゴリーから切り出し、手続法上の要請として法定されている。
 - ※ 早期の住民参加手続違反は、手続的規定違反を根拠として司法審査の対象とすることはできないが、判例・学説によれば、この問題を「衡量過程の一環を形成する利害の調査・発見手続上の瑕疵」と捉えることによって、衡量過程として司法審査の対象となりうると理解されていた。・・・「手続」の問題と「衡量過程」の重畳
 - ⑤ 2004年の建設法典改正により、全てのBプランに環境審査が必要とされ、環境評価手続の違法は、Bプランの効力に影響を及ぼすことが法定された。
- (7) 補完手続 1998年から法定。違法事由の存在した箇所からやり直し可能。補完の効果が遡及的に及ぶ。規範審査訴訟の勝訴判決の判決主文は、補正手続を使用した違法事由の是正を想定した「違法が是正されない限り計画の効力は生じない」というもの。←計画維持の原則

II. フランスにおける都市計画関連争訟

1. フランスの都市計画法制の沿革と裁判統制の発展

(1) フランスの近代的な都市計画制度は1919年法に始まる。以後、法制度の整備が進められ、1967年法によって今日の2段階の都市計画制度が確立する。その内容は、法的拘束力をもつPOS（土地占用計画）とマスタープランの性格をもつSD（シェーマ・ディレクトゥール）によって構成される。

1980年代の地方分権改革は、都市計画の策定権限を市町村に委譲した。なお、市町村がPOSを策定しない場合は、国法である都市計画全国規範（RGU）の規制が及ぶことになる。

2000年の都市計画法改正では、POSとSDの名称がそれぞれPLU（地方都市計画）とSCOT（地域総合計画）に変更され、各制度に若干の手直しが加えられた（便宜上、以下では旧称を用いる）。

(2) POSを争う訴訟は、1970年代以降、急激に増加する。これに伴い、POSの取消・違法判決の数も増加し、地方分権改革はこの傾向に拍車をかけたと言われている。

訴訟の頻発、計画の朝令暮改、都市計画法制の不備等を受けて、1980年代以降、都市計画の法的安定性に対する社会的関心が高まった結果（1992年のコンセイユ・データ報告書等）、一定の立法措置が加えられることになった（1994年法等）。

なお、行政裁判所の判例政策も、POSに対する裁判統制を強化する一方で、法的安定性の確保に対して一定の配慮を示してきたと言われている。

2. 事前手続

(1) POSの策定過程

①議会によるPOS策定の議決→②市町村長によるPOS策定の命令→③策定作業→④議会によるPOS原案の議決→⑤議決した原案の公表行為（2000年法改正で削除）→⑥公開調査→⑦議会による承認行為

(2) 事前手続の強化の流れ

① 公開調査手続の民主化（1983年）とその進展（93年、95年）。

環境に影響を与える整備事業等（POSを含む）を行う場合に公衆の意見を聴く手続。手続の主宰者は裁判所が指名する。

② ZAC等の整備事業に協議手続を導入（1985年）。

計画作りの初期段階から住民等と協議しなければならない。なお、協議の瑕疵は後の個別許可に影響を与えないものとされた。

③ 大規模公共事業に公開討議を導入（1995年）。

各界の識者による公開討議により事業に対する国民的合意を目指す。

④ 2000年の都市計画法改正により都市計画手続の簡略化と民主化が図られる。POS策定にも早期の協議が義務付けられる。なお、協議の瑕疵は計画の効力に影響を与えないものとされた。

(3) 以上の手続改革は、地域民主主義の重視（公衆参加の充実）、法的安定性の配慮（手続強化による訴訟の抑制）、規制緩和（手続の簡略化）等によって動機付けられているように思われる。

3. 事後救済

(1) POS訴訟の類型

POSの取消を求める越権訴訟（直接訴訟）のほかに、個別処分に対する越権訴訟の中でPO

Sの違法を援用するもの（違法の抗弁）、国の地方代表たる知事が提起するPOSに対する取消訴訟（知事による提訴）がある。最後のものは、自治監督の性格をもつ。

(2) 越権訴訟の対象

POSはレグルマン（行政立法）の性質を持つとされるが、もともとレグルマンは越権訴訟で争うことができるので、POSを越権訴訟で争うこと自体に問題はない。

具体的に越権訴訟の対象となる行為は、POSの策定過程（前出2（1））における、②策定命令、⑤公表行為、⑦承認行為の3つの行為である。

(3) 原告適格

一般には「個人的利益を有する者」とされているが、判例で広く解釈されている。環境保護団体（アソシアション）等の原告適格も認められている。

(4) 出訴期間

直接訴訟の出訴期間は、POSの公示日から2ヶ月。違法の抗弁については、個別処分の出訴期間内であれば何時でも提起できたが、1994年法により、形式・手続上の瑕疵については6か月の期間制限が設けられた（ただし、公開調査の重大な過誤等を除く）。

(5) 出訴の通知

POSや個別許可に対して越権訴訟を提起する場合は、決定を下した行政庁及び許可の名宛人に対して訴えの提起を通知しないと訴えは受理されない。

(6) 違法事由

行政裁判所は、手続面の統制だけでなく実体面の統制も行ってきた。裁量統制の方式としては、「権限濫用」「明白な過誤」などが用いられる。さらに90年代に入って、「両立性の統制」（上位計画等との整合）も活発になっている。

他面で、行政裁判所は法的安定性に配慮した判例政策をとっている。手続的瑕疵に関して厳格なチェックが及ぶのは、①公衆による意見表明（公開調査手続）、②公衆への情報提供（計画の理由付け：環境分析等）に関わる場合で、それ以外の場合は法的安定性に配慮して、比較的寛大な態度がとられてきた。

(7) 執行停止

一般に執行停止の認容要件は、①本案の請求に一応もつともな理由があること、②行政決定の執行が回復困難な損害をもたらすおそれがあること、である。

POS訴訟においては、公開調査手続での主宰者意見に反する決定がなされた場合、又は知事による提訴の場合は、②要件は必要とされない。

執行停止には理由が付され、また、手続の迅速化のため単独の裁判官によって決定を下すことができるようになった（2000年改正）。

(8) 取消判決の後始末

①POSの取消判決があったとき、当該POSを前提とした個別許可は違法にならないか？——行政裁判所は、POSの取消によって生じる混乱を回避するため、「POSが取り消されても、その下で付与された個別許可は当然に違法になるものではない」との柔軟な法理を形成してきた。

②POSの取消判決があったとき、その地域の土地利用規制に空白が生じないか？——POSが取り消されても規制が消滅するわけではなく、先行する直近のPOSが適用されることになる（1994年法）。ただし、先行するPOSが存しない場合又はそれが違法な場合は、国法である都市計画一般規範（RGU）が適用される。

Ⅲ. イギリスにおける都市計画関連争訟

1. イギリスの都市計画法制の概要

- (1) イギリス法における開発規制の特徴は、開発行為の個別審査による許可制度にある。
- (2) 開発規制は、大まかに、Ⅰ. 上位方針・上位計画の決定、Ⅱ. 開発計画の策定、Ⅲ. 開発規制・建築規制の実施、Ⅳ. 違反行為の是正の4段階に分類できる。
- (3) 開発計画の策定・実施の中心は、地方計画当局 (Local Planning Authority 原則、地方政府)。ただし、中央政府は、①地方政府による計画の策定・実施に対する強制介入権 (call in)、②不服申立の申請権、③地方政府の権限が及ばない地域の設定権、④上位方針の決定権を通じて地方政府を統制を行う。
- (4) 上位方針 (計画政策方針 (Planning Policy Guidance : PPG)
副首相が決定する都市計画のテーマ別の方針。法的拘束力はないが、事実上地方政府に対して拘束力を有する。2004年の法改正に伴い、PPGは、計画政策表明 (Planning Policy Statement : PPS) として順次改定が進められている。
- (5) 上位計画 (地域政策 (計画) 方針 (Regional Policy (Planning) Guidance (Note) : RPG)
地域ごとの全般的な開発計画を示した文書。地域計画主体が起草し、副首相 (ロンドンの場合はロンドン市長) が決定する。2004年法改正に伴い、RPGは地域空間戦略 (Regional Spatial Strategy : RSS)、ロンドンの場合は空間開発戦略 (Spatial Development Strategy : SDS) に置き換えられた。
※ 地域計画主体…当該地域における地方政府の連合会議又は地方評議会 (評議員は中央政府が指名)
- (6) 開発計画 (Development Plan) : 自治体が策定する都市計画に相当。
 - (a) 従来の開発計画
 - ① 基本計画 (Structure Plan) 策定主体はカウンティ (County、県)。計画期間にわたってそのエリア全体をどのように開発すべきと考えているかを示す長期計画 (標準計画期間15年)。戦略的・広域的計画であり、即地性は排除されている。
 - ② 地方実施計画 (Local Plan) 策定主体はディストリクト (District、地区)。基本計画をさらに具体化した計画で、即地性が要求される。標準計画期間は10年。
 - ③ 統一開発計画 (Unitary Development Plan) 一部の地域で策定される計画であり、基本計画と地方計画の役割を一つにした計画。
 - (b) 2004年の法改正
2004年の法改正により、開発計画は、①地方計画枠組 (local development scheme) と、②そこにおける地方開発文書 (local development document : LDD) に再編された。策定主体は、地方計画当局、国立公園管理者、カウンティ (鉱物、廃棄物に関する計画に限る)。LDDは、従来の基本計画、地方実施計画、統一開発計画に相当し、RSSに合致していなければならないこととされた。LDDは、開発計画文書 (Local Development Documents : LDD)、補助計画文書 (Supplementary Planning Documents : SPD) およびコミュニティ参加の方針 (Statement of Community Involvement : SCI) から構成される。
SCIに従い、LDDの策定に際しては、草案の作成段階からコミュニティ参加が求められており、かつ、採択前に国務大臣 (副首相) の独立審査 (Independent Examination) を経なければならない。このIEでは、国務大臣が任命した審査官 (Inspectorate) により、およびDPDの草案に対して提出された反対意見等も加味しつつ、DPDの合法性が審査される。従来の公開審議 (Public Examination) よりも審査官の権限が拡大され、より迅速な審査が行われることが期待されている。

- (7) 原則として、土地利用の重要な変更及び土地や建物の物理的概観の変更を伴う開発には、地方計画当局の計画許可が必要。計画許可手続の特色としては、自治体に与えられた自由裁量が大きい点にある。
- (8) 開発規制に対する違反行為に対しては、計画是正が行われる。まず、計画違反通知が下され、明確かつ悪質な規制違反に対しては、是正命令が下される。

2. 事前手続

(1) 上位方針・上位計画

- ① PPGの策定手続 副首相府による草案の起草→公衆からの意見聴取→副首相による決定
- ② RPGの策定手続 地域計画主体による草案の起草→公衆の縦覧→公開審議→副首相（ロンドンの場合はロンドン市長）による決定
- 公開審議では、地方計画主体が指名した有識者が座長となり、座長が草案に対して寄せられた意見の中から特定の重要なテーマを選定し、審議を進め、最終的に修正勧告書を作成する。

(2) 開発計画

- ①基本計画 市民参加手続として、公開審議が行われる。公開審議は、計画審査庁の計画審査官（inspector）を議長として行われる準立法的手続。
- ②地方実施計画 市民参加手続として、公開審問が行われる。公開審問は、全ての反対意見について、対審構造的審議が行われることから、準司法的手続といえる。

3. 事後救済

A・不服申立による救済

(1) 国務大臣への不服申立

計画許可に関する決定（不許可、条件付許可）又は不決定（法定期限は8週間）に対しては、国務大臣（副首相）に対し不服申立が可能。その権限を計画審問官に委託することが可能である。

(2) 地方行政委員会への不服申立

- ・ 公衆又はその代表者からの書面による不服申立を、地方委員が調査し、報告を通じて勧告（不服申立人に対して損害賠償が支払われるべきであるとの勧告を含む）を下す制度である。いわゆる地方オンブズマンである。
- ・ 行政過誤の結果生じた不正義に関わるものについてのみ申立が可能であり、計画決定の実質を調査し、これを評価することはできない。
- ・ 申立期限は、12ヶ月以内。

B・裁判上の救済

(1) 開発計画に対する制定法上の手段（287条）

- ・ 出訴要件
 - ① 原告適格 不利益を受けた者「person aggrieved」
 - ② 権限逸脱又は手続的要件不遵守があること
 - ③ 出訴期間 決定から6週間以内
 - ・ 裁判所は、権限逸脱、又は手続的要件不遵守による申立人の利益の実質的侵害があった場合、計画、又はその変更、廃止等を全面的又は部分的に取り消すことができる。
 - ・ 裁判所が開発計画等を取り消した場合、それらは、計画決定主体に差し戻され、その結果、計画決定主体は、その決定をやり直さなければならないとされている。
- #### (2) コモン・ロー上の手段
- ・ コモン・ロー上の司法統制の方法 ①記録提出令状(certiorari)、②禁止令状(prohibition)、

- ③職務執行令状 (mandamus)、④確認判決 (declaration)、⑤差止命令 (injunction) など。
- ・ 出訴期間 原則として、申立の根拠となる事実が発生した日から3ヶ月以内。ただし、計画事項における地方計画当局の決定に対する申立は、通例は6週間以内。
- ・ 訴えの利益 十分な利害関係を持つこと
- ・ 決定の効力否定要件
 - 「ウエズベリー原則」
 - ① 考慮に入れるべきでない事項を考慮に入れるべきではない (第1原則)
 - ② 決定が、合理的な当局であれば行わなかったであろうほどに不合理なものであってはならない (第2原則)
 - ディプロック卿の3原則 ①違法性、②不合理性、③手続的違法性
- ・ 救済の効果 決定の取消、無効確認、事業の差止など
- (3) 私法上の手段
 - ・ ①私法上の権利侵害を理由とする差止命令、②当事者 (私人) と当局との間の計画違反を根拠とする主張、③損害賠償請求などがある。原則として、私法上の手続と公法上の手続とは併存可能である。

IV. 米国における都市計画関連争訟

1. 米国の都市計画法制の概要

- (1) 連邦政府は、原則として土地利用規制を行う権限を授権されていない。各州は、ポリス・パワー (Police power) に基づいて土地利用規制の権限を有するが、その権限の多くを自治体に授権している。自治体は、区割りのみならず、その区割りでどのような土地利用が許されるかも定めるため、米国の都市計画法制は極めて多様かつ柔軟である。但し、多くの州が標準州ゾーニング授権法 (1926) を採用したため、ある程度の共通点はみられる。
- (2) 都市計画の中心はゾーニングである。ゾーニングを前提に様々な制度が組み合わされている。
- (3) ゾーニングの区域内で建築行為等を行う場合は、以下のような行為を行うことが必要とされている。
 - ① 建築の認証 (Certificate of Building) ある地区で認められている行為を行う場合。
 - ② 許可使用許可 (Special Use Permit/Conditional Use Permit/Special Exception) その地区の基本用途と必ずしも矛盾しないが、一定の監督を及ぼすべき場合。
 - ③ 特例許可 (Variance) その敷地で申請されている利用が認められない場合に実際上の困難又は不要な悪影響がある場合。
 - ④ ゾーニング条例の改正 (Rezoning) 地区全体のゾーニングを変更する場合のほか、一つの敷地に関してのみ改正される場合もある。そのような場合には、準司法的行為とされ、個別許可と同様の法的扱いがなされることがある。
- (4) 多くの地域において、ゾーニングは既存の土地利用の強度と一致している。そのため、新規の開発行為等を行う場合には、ほとんどの場合特例許可もしくはゾーニング条例の改正が必要になる。よって、米国の開発紛争のほとんどは、開発側の申請行為によって法的紛争として認知されるようになる。

2. 事前手続

- (1) 許可使用許可・特例許可・ゾーニング条例の改正等については、土地所有者への個別通知、公への通知 (Public notice)、公聴会 (Public hearing) が求められるのが通常である。ゾーニング条例の改正には、当然それに加えて通常の条例制定手続が必要となる。但し、それ以上の住民参加手続について定めるところ (NY City) もあり、都市による差異が見られる。手続は、一般的には極めてインフォーマルである。
- (2) 必要とされる手続の内容は、立法的行為であるか行政的行為／準司法的行為であるかによって分けられることがある。但し、立法機関が行えば全て立法的行為と判断されるわけではない。行政的／準司法的行為と判断された場合には、手続的デュープロセスの適用があり、より正式な手続が要請される。

3. 事後救済

- (1) 個別法の規定又は判例法上認められる各種の訴訟によるが、日本のように、行政処分 (訴訟対象)、取消訴訟 (一般法による訴訟手続)、処分の取消 (救済) といった一連の流れはなく、訴訟の対象と救済の内容が一対一対応しているわけではない。
- (2) 原告適格については、ゾーニングには州の一般的な行政手続法 (State APA) の適用がないことが普通なので、基本的には、土地利用規制に関する制定法の解釈となり、「person aggrieved」といった文言の解釈によることとなる。一般には当該土地所有者・近隣者には原告適格が認められるが、競業者には認められないことが少なくない。コネチカット州では、「問題となっている土地から半径 100 フィート以内の土地の所有者は aggrieved person に含まれる」

といった規定を有している。

- (3) 一般に、裁判において救済を求めるには行政上の救済手段を全て尽くしていなければならない。建築の認証を受けようとして拒否された場合、調整委員会に対する不服申立が必要とされるということに止まらず、許可使用許可の申請や特例許可の申請までが必要とされるのが通常であり、場合によってはゾーニング条例の改正の申請までが必要とされる。
- (4) 出訴期間は、個別法次第であり、争う行為の類型によって左右されている。カリフォルニア州では30日とされる行為が多いが、60日・90日といった州もある。
- (5) 実体的判断に関する司法審査基準
立法的行為…非常に緩やかな「一応議論しうる (fairly debatable)」かの基準
準司法的行為・行政的行為…「十分な証拠 (substantial evidence)」に支えられているか、
又は「裁量の濫用 (abuse of discretion)」の基準
- (6) 手続的瑕疵
 - ・ 実体的問題については行政機関の判断が尊重されるのに対して、手続的問題については厳格な遵守が求められる。ただし、Harmless error (害のない瑕疵) といった概念により、例外的に救済を与えられないことがある。公聴会の際に、反対する弁護士による反対尋問の機会を与えなかったことが、その証言が計画委員会の意思決定の際に全く用いられなかった場合に Harmless error であるとされた事例もある。
 - ・ 公への通知が欠けていたことは、決定的な瑕疵となる。公聴会の機会が欠けていたことも、決定的な瑕疵となる。
 - ・ 利害関係人に対する通知が欠けていた場合は、デュープロセス違反となる。ただし、特定個人に行った処分の手続について、当該人物が主張しない限りはその瑕疵は放棄されたとした判例も存在する。
- (7) 救済の内容 救済を認めるための要件は、救済方法ごとにある。
 - ① インジャンクション (injunction) 命令的判決。
 - ② 宣言的判決 (declaratory judgment) 確認判決。中間判決として、手続のある部分、例えば公聴会が違法だったとすることも可能。
 - ③ 職務執行令状 (mandamus) 義務づけ訴訟。
 - ④ 特定の救済 (specific relief) 排除的ゾーニング以外は、一般に認められないものが多数。
- (8) 判決の後始末 救済の形成は裁判所の権限であり、裁判所は紛争の解決及び権利の保護を実現する上で広い裁量を有する。しばしば一定期間差止めを保留し、市に再度決定する時間を与えたり、中間判決を下し、市に何らかの措置をとらせたりすることがある。
- (9) 違法な計画に基づいてなされた個別許可・違法な許可を信頼してなされた建築行為
 - ・ いずれも州ごとに異なり、裁判所の救済の中身として判断される。
 - ・ 但し、事後的な計画の変更を理由として既存不適格的な扱いをされる要件としては「適法な許可を信頼したこと」が求められるのが通常であり、違法な許可を信頼してなされた建築行為は保護されないと考えられている。

都市計画争訟研究会 名簿

(敬称略)

座長 西谷 剛	國學院大學法科大学院教授
小早川 光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
交告 尚史	東京大学大学院法学政治学研究科教授
飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科助教授
高橋 寿一	横浜国立大学国際社会法学研究科教授
大橋 洋一	九州大学大学院法学研究院教授
久保 茂樹	青山学院大学法学部教授
大貫 裕之	中央大学大学院法務研究科教授
松尾 弘	慶應義塾大学法科大学院教授
田頭 章一	上智大学法学部教授
西津 政信	前国土交通省国土交通政策研究所総括主任研究 独立行政法人都市再生機構東日本支社副支社長
加藤 利男	国土交通省大臣官房審議官
長谷川 新	国土交通省関東地方整備局建政部長
頼 あゆみ	前国土交通省国土交通政策研究所主任研究官 (～平成18年7月)

(異動等により交代された委員)

(役職は在任当時)

岩橋 健定	東京大学大学院新領域創成科学研究科助教授 (～平成18年3月)
増田 優一	国土交通省大臣官房審議官 (～平成16年6月)
阿部 健	国土交通省大臣官房審議官 (平成16年7月～平成17年8月)
本東 信	国土交通省関東地方整備局建政部長 (～平成17年8月)