

人口減少社会に対応した  
都市計画争訟のあり方に関する調査業務

報告書

平成21年3月

国土交通省都市・地域整備局 都市計画課

## 目 次

1. 検討の方向性 .....	1
2. 具体的な論点の検討 .....	1
A 裁決主義による取消しの訴えの制度構築に当たっての論点 .....	3
(1) 審査庁 .....	3
(2) 不服申立適格 .....	3
(3) 不服申立期間 .....	5
(4) 審理手続 .....	6
(5) 執行停止 .....	7
(6) 裁決の内容 .....	8
(7) 裁決の効力 .....	9
(8) 裁決取消判決の効力 .....	10
B 都市計画違法確認訴訟（仮称）の制度構築に当たっての論点 .....	12
(1) 原告適格 .....	12
(2) 出訴期間 .....	12
(3) 訴訟手続 .....	12
(4) 執行停止 .....	13
(5) 判決の内容 .....	13
(6) 判決の効力 .....	13
3. その他の論点 .....	16
(1) 後行処分の争訟における都市計画の違法性の主張制限 .....	16
(2) 後行処分の取消判決の理由として、都市計画の違法性が示された場合の取扱い .....	18
(3) 都市計画の不変更を争う場合について .....	18
別紙 都市計画争訟のあり方検討委員会・ワーキンググループ .....	20

## 1. 検討の方向性

都市計画決定に関する争訟制度を整備し、都市計画の適法性について争いがある場合に計画決定の段階で早期に紛争を解決することは、関係者の権利利益の保護や都市計画の適正化・効率的な執行に資するものである。

本研究会においては、都市計画に関する争訟制度を設計するために、以下の2つの方向から検討を行うこととした。

第一に、都市計画決定を行政不服審査法（以下「行服法」という。）における処分とみなして都市計画に関する争訟制度を構築することに向けた検討を行う。

そのために、都市計画争訟研究報告書（以下「報告書」という。）において提案された『裁決主義による取消しの訴え』について、論点ごとに検討の具体化・深化を図ることとする。

第二に、比較を通じて論点を明確化し、議論を深化させるために、「行政計画の適切な審査の在り方について更に議論を深めるべき」とされた司法制度改革推進本部行政訴訟検討会の提言等を踏まえ、都市計画法に根拠を設けた新たな争訟制度（『都市計画違法確認訴訟』（仮称））を構築することも想定して検討を行う。

### A 『裁決主義による取消しの訴え』：

現行の行服法及び行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）を前提として、都市計画決定を処分とみなすことにより行政不服審査の対象とし、当該不服審査の裁決に対してのみ行政事件訴訟の提起を認めることとする「裁決主義」の考え方に基づく仕組み。

### B 『都市計画違法確認訴訟（仮称）』：

原告の法律上の地位を確認するのではなく、都市計画の違法性を判決により確認し、当該計画の効力を停止するとともに、判決の拘束力により、都市計画決定権者が補正手続として都市計画の手続をやり直すように義務付ける仕組み。

## 2. 具体的な論点の検討

○ 争訟の対象となる都市計画は、都市施設・市街地開発事業に関する都市計画と土地利用規制に関する都市計画に大別される。

都市施設・市街地開発事業に関する都市計画については、これが取り消された場合においても、特定の区域における道路、公園等の都市施設の整備や区画整理事業、市街地再開発事業等の市街地開発事業の円滑な実施を確保するために課されていた建築制限がその効力を失うのみであって、関係者に対する影響は限定的である。

一方、土地利用規制に関する都市計画は、不特定多数の者を対象とした完結型の建築規制であり、一種の立法類似の性格を持つため、これが取り消された場合における既存秩序及び関係者への影響は極めて広範で多様なものとなる可能性がある。

具体的な論点の検討に当たっては、こうした両者の性格の差異を踏まえることが必要である。

○ 具体例として、都市計画に関して次のような事項が争われることが想定される。

都市施設・市街地開発事業に関する都市計画については、

- ・都市計画道路の拡幅に関する都市計画決定
- ・区画整理事業に関する都市計画決定

が想定される。

土地利用規制に関する都市計画については、規制強化型の土地利用規制に反対の立場から争う場合と規制緩和型の土地利用規制に反対の立場から争う場合がそれぞれ考えられる（注）。

(規制強化型の土地利用規制に反対の立場から争う場合の不服の対象例)

- ・ 区域区分の決定による市街化調整区域の設定
- ・ 準工業地域における大規模集客施設の立地の制限を目的とした特別用途地区の設定
- ・ 高度地区の指定による高さ制限

(規制緩和型の土地利用規制に反対の立場から争う場合の不服の対象例)

- ・ 区域区分の廃止による非線引き白地地域化
- ・ 第一種住居地域から準工業地域への用途地域の変更
- ・ 高度地区の指定による高さ制限の緩和

(注) 工業地域や工業専用地域の指定のように、病院を建築しようとする者にとっては規制強化型と捉えられるが、工場を建築しようとする者にとっては規制緩和型と捉えられる等、土地利用に関する都市計画については、規制の強化及び緩和の両方の効果が複合しているためにいずれか一方の型に分類できない場合があるが、問題状況を分かりやすく示すため、規制強化型・規制緩和型という表現を便宜上用いている。

○ 以下、「裁決主義による取消しの訴え」(A)及び「都市計画違法確認訴訟」(B)について、それぞれの制度構築に向けて個別の論点を検討する。

## A 裁決主義による取消しの訴えの制度構築に当たっての論点

### (1) 審査庁

#### <報告書の関連部分抜粋>

#### 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

##### (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、申立人の裁決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とするのも一つの方法である。

- 報告書に記載されているように、裁決主義をとる場合、都市計画に関する不服審査及び裁決を行う機関として、第三者性と専門性を備えた組織を構成することが必要であるが、各都市計画決定権者（都道府県・市町村）に、都市計画審議会に比肩するような第三者性及び専門性をもって都市計画の審査をなし得るような機関を設置することは現実に可能かどうかについて、慎重な検討を要すると思われる。

例えば、地方ブロック毎に国の機関を審査庁として設置することも一案として考えられるが、その場合、自治事務に対して裁定的関与を行う審査機関として国の組織を設置することに対する地方分権の観点からの懸念や、そもそも国の行政組織を新設することに対する行政改革の観点からの懸念に留意することが必要である。

- 行服法改正案において不服審査に関与する諮問機関として地方公共団体に設置することが予定されている機関を、都市計画に関する不服審査に活用することも考えられるが、同法案では、他の法律により審議会等の議を経て行われる処分については、不服審査に当たり当該機関への諮問を要しないとされていることも踏まえて検討することが必要である。

- 第三者機関が審査庁としてあるべき都市計画の内容まで判断し、計画の変更又は変更の命令を行うとする場合には、第三者機関がそうした政策決定に関する責任を担えるのかといった観点からの検討が必要である。

こうした観点に鑑みれば、専門的第三者機関を審査庁とする場合には、審査庁の役割を都市計画の違法性及び不当性を判断する機能に限定することも考えられる。

- 審査庁の有する専門性の程度は、裁決においてどの程度まで都市計画の内容を判断することが可能かという論点（A－（6）参照）と密接に関連している。

### (2) 不服申立適格

#### <報告書の関連部分抜粋>

#### 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

##### (2) 不服申立適格

行服法においては、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、通学すること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。

- 報告書によれば、不服申立適格の範囲については、判例等の積み重ねにより確定されていくと考えられるが、少なくとも、都市計画施設又は市街地開発事業の施行区域（以下「施行区域」という。）内の地権者や訴えの対象となる土地利用規制が適用される区域（以下「規制区域」という。）内の地権者は、「当該都市計画決定について不服申立てをする法律上の利益がある者」として不服申立適格が肯定されるべきであろう。
- 地権者でない者の不服申立適格については、例えば、報告書においても指摘されている「施行区域や規制区域の境界から〇〇m以内の区域の地権者」といったような客観的な基準により線引きすることは現実的には困難であることから、行訴法9条2項の考え方や小田急訴訟（最判平成17年12月7日）における判断等を踏まえ、不服申立適格の範囲が限定的に解釈されないように留意しつつ、「不服申立てをする法律上の利益」の有無は個別の事案ごとに判断されるべきである。
- さらに、不服申立適格の有無を判断するに当たっては、以下の点に留意した運用がなされることが望ましい。
  - ・都市計画を決定する時点で施行区域や規制区域において建築の具体的な計画があるか否かを問わず不服申立適格が判断されること。
  - ・規制緩和型の土地利用規制に関する都市計画については、非地権者である周辺の住民等にも広く不服申立適格が認められる余地があり得ること。

### (3) 不服申立期間

#### <報告書の関連部分抜粋>

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  
(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。

(略)

#### 7. 補論

##### (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も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。

○ 都市計画の法的安定性の確保の観点から、不服申立期間を設定するのが適切である。

○ 諸外国における出訴期間の例を踏まえると、報告書に示されているとおり、現行の行服法の原則（60日）はやや短いのではないかとの考え方もある。一方、行服法改正案において延長された不服申立期間（3月）を参考に制度設計することも考えられる。

ただし、裁決主義を採用する場合には、不服申立期間の設定が実質的には出訴期間制限の意味を持つこと、また、都市計画が専門的な内容を含むため不服申立てを準備するには相応の時間を要すると考えられることから、取消訴訟の出訴期間（処分を知った日から6月、処分の日から1年）も考慮しつつ、期間をさらに延長することも検討すべきである。

なお、不服申立期間は、後行処分の争訟における都市計画の違法性の主張制限の論点とも関わっている（3.（1）参照）。

※諸外国における出訴期間の例

フランス：2月（越権訴訟における出訴期間）<sup>\*1</sup>

ドイツ：1年（規範審査訴訟における出訴期間）<sup>\*2</sup>

イギリス：6週（2004年計画・収用法に基づく審査の出訴期間）<sup>\*3</sup>

#### （4）審理手続

##### ＜報告書の関連部分抜粋＞

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

（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で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。  
（略）
- 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。

○ 審理手続への参加については、要件を緩やかに解釈し、住民等も含め利害関係者の参加を広

\*1〔フランス〕後行処分の争訟における違法の抗弁が認められる。ただし、形式・手続きの瑕疵（重大な形式違背、公的審査の規定違反など一定の類型の瑕疵を除く。）については、当該計画が発効してから6月以上を経過すると主張できなくなる。

\*2〔ドイツ〕計画の効力に影響を及ぼさない手続、形式等の瑕疵については、計画の公告から1年以内に書面により市町村に主張しなければ、後行処分の訴訟において考慮されない。

\*3〔イギリス〕後行処分の争訟における違法の抗弁は認められない。ただし、計画は後行処分を完全に拘束するものではない（考慮事項の一つにとどまる）ため、これを認める必要性は大きくない。



く認めるべきである。

特に、都市施設・市街地開発事業に関する都市計画に関する審理手続においては、必然的に利害を有する施行予定者及び施行者の審理手続への参加を原則として認めることとする特例が必要である。

- 裁決において、計画の取消しのみならず計画の変更又は変更内容を示した上での変更の命令を行うのであれば、公聴会、公告・縦覧、都市計画審議会への付議、関係機関との協議・調整といった都市計画決定に必要とされる手続を審理手続の一環として行うこととする特例が必要である。

その場合においても、関係機関との協議・調整までを含め全ての手続を審査庁が行うことは非現実的であることから、例えば、審理手続において計画変更の案を示す段階まで、すなわち、都市計画審議会への付議までは審査庁が自ら行い、関係機関との協議・調整の手続は都市計画決定権者が行うとする考え方もあり得る。

いずれにせよ、審査庁がどの程度の専門性や財政的・人力的な規模を有する組織として構成されるかという点が本特例の実効性に大きく関わっている。

また、審査庁による判断と専門性を有する都市計画審議会による判断との関係、及び、利害関係者の行服法に基づく参加と本特例に伴う都市計画法に基づく参加との関係についても整理が必要である。

## (5) 執行停止

### <報告書の関連部分抜粋>

#### 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

##### (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。

- 執行停止の要件については、行服法の原則に沿って判断すべきである。執行停止の決定に当たっては、審査請求の対象となった都市計画に従って建築等が開始された建築物は、裁決により将来に向かって都市計画がやり直された場合には、既存不適格建築物となる可能性があることを、考慮ないし勘案（行服法34条5項参照）すべきである。

## (6) 裁決の内容

### <報告書の関連部分抜粋>

#### 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

##### (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 절차를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）。  
(略)
- 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
  - 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
- 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。

- 土地利用規制に関する都市計画の取消裁決は、規制区域における土地利用規制を白紙にするのではなく、当該都市計画決定がなされる直前の状態に戻すものと考えられる。

当該都市計画決定の時点から不服申立てを経て審査庁による裁決がなされるまでの間に、建築行為等が進行して一定の秩序が形成されることに対する対応策として、執行停止制度を活用して裁決に至るまで建築行為等を一定程度制限することが重要である。

その上でなお、裁決の時点において、一定程度の秩序が形成されている場合には、必ずしも取消裁決により当該都市計画決定がなされる前の状態に戻すべきではなく、変更又は変更の命令により裁決の時点において審査庁が適正と考えられる（経過的な）規制の設定を行うこととすべきである。

- 上級庁でない審査庁が、都市計画決定の取消しのみならず、都市計画を変更する裁決又は変更内容を示した上で都市計画の変更を命ずる裁決を行うことができることとする仕組みが必要である。

※行服法の原則では、行政処分取消は上級庁でない審査庁も行うことが可能だが、行政処分の変更又は変更の命令については上級庁でない審査庁は行うことができない。

- 手続に瑕疵のある都市計画決定については、裁決により当該都市計画を取り消すのではなく、その手続のやり直しを命ずることにより瑕疵の治癒を図ることとする補正手続の仕組みが必要である。
- 都市計画の変更を命ずる場合又は手続のやり直しを命ずる場合には、都市計画決定権者によりこれらの措置が確実に実施されることを担保するため、これらの措置を実施すべき時期についても裁決の中であわせて示すこととする仕組みが必要である。

#### 【別の考え方について】

- 裁決において、あるべき都市計画の内容につき実質的な判断を行う場合には、審理手続の一環として都市計画決定手続に相当する手続を行うことが適当であるが、これを行うだけの専門性と人的・財政的資源を備えた第三者機関を設けられるかという課題を踏まえると、審査庁の役割（＝裁決の内容）としては都市計画の違法性又は不当性を示すにとどめ、具体的な措置（都市計画の取消・変更及び手続のやり直し）については都市計画決定権者に差し戻すことを原則とする仕組みの方が現実的であり、都市計画決定手続と審理手続との関係が整理されたものとなる。

### （7）裁決の効力

#### ＜報告書の関連部分抜粋＞

#### 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 （7）裁決の効力

- 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。

（略）

- 報告書にあるとおり、都市計画決定の取消又は変更を一体的・統一的に行うことが都市計画争訟制度の立法趣旨の一つであることから、取消又は変更の裁決には、限定なく全ての者に及ぶという意味の対世効を付与する特例が必要である。

※行服法は、「裁決は、関係行政庁を拘束する。」（43条1項）としているが、どの範囲の第三者に対して裁決の効力が及ぶかについては規定していない。

## (8) 裁決取消判決の効力

### 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

#### (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っ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。

(略)

- 取消訴訟において裁決が取り消された場合には、改めて裁決をやり直すこととする仕組みが必要である。

- 都市計画決定に対する審査請求を却下又は棄却する裁決（＝都市計画決定を維持する裁決）が、都市計画の違法を理由に判決により取り消された場合の基本的な取扱い

- ・ 新たな裁決に基づき都市計画がやり直されるまでの間における当該都市計画の効力は、裁決取消判決によって直ちに否定されるわけではない。しかしながら、裁判所により違法の判断がなされた計画の効力がそのまま維持されるのでは、原告の権利利益の保護及び都市計画の適正化を図る争訟制度の趣旨に反することとなる。そこで、都市計画の違法を理由とする裁決取消判決が確定した場合には、審査庁は都市計画の効力を停止する決定を行うこととすべきである。
- ・ ただし、裁決及び都市計画がやり直された結果、原計画の瑕疵が治癒されて原計画が維持される可能性もあるにもかかわらず、裁決取消判決に基づき原計画の効力を停止することにより、その間に原計画に反する建築行為が進行してしまうおそれがある。
- ・ したがって、効力の停止は原計画が建築規制を緩和する場合に限ることとし、原計画が建築規制を強化する場合には、その効力を停止させないこととすべきである。
- ・ 一方、このように建築規制の強化を内容とする都市計画について効力の停止を制限すると、裁決及び都市計画がやり直された結果として原計画が取消又は変更される場合には、裁判所に違法と判断された原計画によって建築行為が過剰に規制されていることになるが、これは、都市計画の実効性を確保するという公益上の理由から都市計画の効力の停止を特別に制限した結果として生じる損失であることから、事後的に補償すべきである。
- ・ また、土地利用に関する都市計画は一種の立法類似の性格を持ち、計画の内容（基準）に基づき建築行為が積み重なっていくものであるのに対し、都市施設・市街地開発事業に関する都市計画は、即地的に事業を実施することを目的とし、制限もその範囲にとどまるものであるという両者の性格の違いも考慮する必要がある。

- 以上の基本的な考え方を踏まえ、都市計画の違法を理由とする裁決取消判決の確定から都市計画のやり直しまでの期間（経過期間）に関連する処分等の申請がなされた場合の具体的な取扱いについては、以下のとおり整理する。

イ) 判決理由中で違法と判断された都市計画が土地利用規制に関するものであり、経過期間中にこれを前提として建築確認申請がなされたケース

- ・ 建築規制を緩和する都市計画については、この効力を停止することにより事後的な補正（補正された計画内容の実現）が困難となるような問題は生じないことから、当該計画が違法と判断された場合には、審査庁により当該計画の効力は停止され、当該計画策定以前に効力を有していた都市計画（前計画）を基準として申請を処理することとする。
- ・ 建築規制を強化する都市計画については、この効力を停止し前計画に戻ることにより、緩い基準での建築行為が可能となると、事後的な補正が困難となることから、当該計画が違法と判断された場合には、経過期間中における例外的な特別の建築制限として、違法と判断された計画を暫定的な基準として申請を処理する。  
その上で、違法と判断された都市計画を前提として建築確認拒否処分が行われ、その後の当該計画の変更又は廃止により結果的に土地の有効利用が阻害されたと認められる場合には、経過期間において過剰な規制がなされていたことに着目して、事後的な補償により対応する。

ロ) 判決理由中で違法と判断された都市計画が都市施設・市街地開発事業に関するものであり、経過期間中にこれを前提として53条許可申請がなされたケース

- ・ 違法と判断された計画の効力を停止して、建築行為を自由に認めてしまうと、後に補正された都市計画に基づき都市計画事業が行われる場合に、予定された事業の円滑な実施が妨げられることとなる。したがって、都市計画の効力を停止させずに地権者等に対する建築制限を維持し、当該計画を前提として申請を処理する。
- ・ 53条不許可処分を行った後に、当該都市計画の取消又は変更により結果的に土地の有効利用が阻害されたと認められる場合には、経過期間において過剰な規制がなされていたことに着目して、事後的な補償により対応する。

## B 都市計画違法確認訴訟（仮称）の制度構築に当たっての論点

### 【「都市計画違法確認訴訟（仮称）」の基本的な考え方】

- 行訴法に法定された取消訴訟や当事者訴訟といった形式に無理に当てはめることを前提とした制度設計ではなく、都市計画の特質に即した訴訟の形式を都市計画法に規定する。
- 都市計画の違法性を確認する訴訟類型とし、瑕疵のある都市計画については、これが違法であることを宣言することにより、計画の効力を停止することに重点を置く。
- 段階的に都市づくりを実現していくという都市計画の特性を踏まえ、瑕疵のある都市計画について、これを直ちに無効とするのではなく、瑕疵の補正手続を法定し、適切に補正がなされれば、当該計画は判決時に遡って有効となる仕組みを構築する。
- 行政不服審査手続を介在させない制度とすることにより、争訟手続が複雑になることを避けるとともに、地方公共団体における実施コストの削減を図る。

### （１）原告適格

- 自己の法律上の地位につき「確認の利益」を有することを訴訟要件にするのではなく、都市計画の違法の確認を求めるにつき「法律上の利益」を有する者に原告適格を認める制度とする。
- 行訴法9条2項を準用することにより、取消訴訟の原告適格の判断枠組みに準じて「法律上の利益」の有無を判断することとする。施行区域内や規制区域内の地権者には原告適格を認め、非地権者については原告適格の有無を個別に判断すべきである。（A－（2）参照）
- さらに、原告適格の有無を判断するに当たっては、以下の点に留意した運用がなされることが望ましい。
  - ・ 都市計画を決定する時点で施行区域や規制区域において建築の具体的な計画があるか否かを問わず原告適格が判断されること。
  - ・ 規制緩和型の土地利用規制に関する都市計画については、非地権者である周辺の住民等にも広く原告適格が認められる余地があり得ること。

### （２）出訴期間

- 都市計画の法的安定性を確保する観点から、都市計画違法確認訴訟においては、出訴期間の制限を設けることが必要である。
- 出訴期間については、都市計画が専門的な内容を含むため、都市計画を対象とした訴訟を提起する準備には相応の時間を要すると考えられることから、都市計画決定の日から1年を出訴期間と定めることが、諸外国における出訴期間の例と比較しても妥当な期間設定である。（A－（3）参照）

### （３）訴訟手続

- 訴訟手続への参加については、裁決主義による取消しの訴えの場合と同様の問題があり、行

訴法 22 条（第三者の訴訟参加）や 23 条（行政庁の訴訟参加）を準用する方向で検討すべきである。

さらに、訴えの公告制度<sup>\*4</sup>の有効性についても検討することが必要である。

- 一方、都市計画違法確認訴訟の基本的な考え方は、裁判所が都市計画の違法を確認し、瑕疵のある計画の効力を停止するというものである。

この判決を受けて、都市計画決定権者が補正手続として都市計画の手続をやり直すことから、訴訟手続の一環として都市計画決定手続の全てを行う必要はない。

- 上記の他、訴訟手続として、行訴法 12 条（管轄）、15 条（被告を誤った訴えの救済）、17 条（共同訴訟）、23 条の 2（釈明処分の特則）、24 条（職権証拠調べ）、35 条（訴訟費用の裁判の効力）等の準用について検討することが必要である。また、行訴法 34 条（第三者の再審の訴え）の準用については、判決後の補正手続との関係を整理した上で、慎重に検討することが必要である。

#### （４）執行停止

- 例えば、高さ制限を緩和する高度地区の指定に基づき、都市計画違法確認訴訟の係属中に高層の建築物が建築された場合には、判決において当該都市計画が違法であるとの確認がなされ、補正手続により当該都市計画決定が取り消され、高さ制限が強化されたとしても、当該建築物は既存不適格建築物となる可能性があり、強化された高さ制限の実効性が損なわれかねないといった問題が生じることから、特に規制を緩和する都市計画決定については、裁決主義による取消しの訴えの場合と同様に、裁判所の決定による当該都市計画の執行停止の制度を設けることが必要である。（A－（５）参照）

#### （５）判決の内容

- 判決主文において、原告の法律上の地位ではなく、都市計画自体の違法性を確認する。
- 裁判所は、都市計画の違法確認判決を下す場合には、都市計画決定権者が補正すべき瑕疵及びその理由を判決理由の中で明示しなければならないこととする。

#### （６）判決の効力

- 都市計画の違法性を確認する判決が確定した場合には、当該都市計画は効力を停止することとする。その後、次に述べる補正手続により当該都市計画を維持する旨の決定が行われた場合には、判決時に遡って（注）計画が有効になることとする。

（注）補正手続により当該都市計画を維持する旨の決定が行われた場合に、計画策定時にまで遡って計画が有効となるという制度設計も考えられる。

しかしながら、計画策定時まで遡ることにより、計画策定時から判決に至る期間に行われた建築行為が、補正手続の実現にとって支障となるおそれがあることから、例えば、建築規制の緩和を内容とする都市計画については、訴訟係属中の執行停止を認めること等補正手続

---

<sup>\*4</sup>例えば、旧商法 105 条 4 項（合併無効の訴え）等会社関係の訴えについては、訴えが提起されたときには、これを公告することが定められていた。また、現行会社法 849 条 4 項においても訴えの公告について定められている。

の実効性確保に向けた措置が必要となり、争訟手続は複雑なものとなる。

- 都市計画の違法確認判決の拘束力により、都市計画決定権者は、補正手続として判決の趣旨に従って都市計画の手続をやり直し、瑕疵を補正した上で当該都市計画を維持するか、変更するか、または廃止する（取り消す）義務を負うことを法律上明記する。

また、都市計画決定権者は、都市計画の違法確認判決の確定後直ちに、補正手続により再度の都市計画決定を行うべき時期を明示することとする。

※およそ補正手続になじまない重大明白な瑕疵が都市計画に認められる場合には、判決主文で計画の違法性ととも無効を確認する。

- 都市計画の効力を一体的・統一的に停止することが都市計画争訟制度の立法趣旨の一つとなることから、都市計画の効力を停止する違法確認判決の効力には限定なく全ての者に及ぶという意味の対世効を認めることが必要である。（その際、判決の効力を受けることとなる第三者の手続保障を害することのないように訴訟手続を整備する必要がある（（B）－3参照）。）

- 都市計画の違法確認判決の確定後、補正手続を通じて新たに都市計画決定が行われるまでの間（経過期間）の基本的な取扱い

- ・ 上述のとおり、経過期間においては、都市計画の効力が停止するため、当該計画に反する建築行為も適法に行うことができるが、補正手続により当該計画を維持することとされた場合には、計画が遡って有効になるため、当該建築行為が遡って違法なものとなる可能性がある。

- ・ しかしながら、現実にはこうして生じる違法建築物の除却等を行うことは困難であることから、補正手続により計画が維持されることになったとしてもその内容の実現は妨げられるおそれがある。

したがって、補正手続による計画手続のやり直しを実効的なものとするため、建築規制の強化を内容とする都市計画の効力については、これを経過期間中も存続させる特別な建築制限制度を設けるべきである。

- ・ ただし、補正手続により計画を維持しないこととされた場合には、この特別な建築制限制度により建築行為が過剰に規制されていたこととなるため、事後的に損失補償を行うべきである。

- ・ また、土地利用に関する都市計画は一種の立法類似の性格を持ち、計画の内容（基準）に基づき建築行為が積み重なっていくものであるのに対し、都市施設・市街地開発事業に関する都市計画は、即地的に事業を実施することを目的とし、制限もその範囲にとどまるものであるという両者の性格の違いも考慮する必要がある。

- 以上の基本的な考え方を踏まえ、経過期間中に関連する処分等の申請がなされた場合の具体的な取扱いについては、以下のとおり整理する。

イ) 違法を確認された都市計画が土地利用規制に関するものであり、経過期間中にこれを前提として建築確認申請がなされたケース

→ ・ 建築規制を緩和する都市計画については、この効力を停止することにより事後的な補正（補正された計画内容の実現）が困難となるような問題は生じないことから、当該計画が違法と判断された場合には、当該計画の効力は停止され、当該計画策定以前に効力を有していた都市計画（前計画）を基準として申請を処理することとする。



- ・ 建築規制を強化する都市計画については、この効力を停止し前計画に戻ることにより、緩い基準での建築行為が可能となると、事後的な補正が困難となることから、当該計画が違法と判断された場合には、都市計画の効力を停止させずに、違法と判断された計画を暫定的な基準として申請を処理する。

その上で、違法と判断された都市計画を前提として建築確認拒否処分が行われ、その後の当該計画の変更又は廃止により、結果的に土地の有効利用が阻害されたと認められる場合には、経過期間において過剰な規制がなされていたことに着目して、事後的な補償により対応する。

ロ) 違法を確認された都市計画が都市施設・市街地開発事業に関するものであり、経過期間中にこれを前提として53条許可申請がなされたケース

- ・ 違法と判断された計画の効力が停止されることを前提として、建築行為を自由に認めてしまうと、後に補正された都市計画に基づき都市計画事業が行われる場合に、予定された事業の円滑な実施が妨げられることとなる。したがって、経過期間における例外的な特別の建築制限として、法律の規定に基づき、当該計画を前提として申請を処理する。
- ・ 53条不許可処分を行った後に、当該都市計画の変更又は廃止により結果的に土地の有効利用が阻害されたと認められる場合には、経過期間において過剰な規制がなされていたことに着目して、事後的な補償により対応する。

### 3. その他の論点

#### (1) 後行処分の争訟における都市計画の違法性の主張制限

##### <報告書の関連部分抜粋>

##### 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

##### (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係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、これと密接に係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。

(略)

- 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。

(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。

## 7. 補論

(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せ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。

- 都市計画決定に関する争訟が提起されることなく不服申立期間ないし出訴期間が経過した場合や、裁決や判決において都市計画の違法性が否定された場合には、後行処分（事業認可等）についての取消しの訴えの中では前提となる都市計画決定の違法性の主張を制限し、法的安定性を確保することが必要である。

※都市計画決定に関する不服申立期間ないし出訴期間が経過した場合であっても、当該期間の経過後に大きな事情変更があった際には、これを理由として後行処分に対する取消しの訴えの中で前提となる都市計画の違法性を主張することは可能である。

※都市計画の瑕疵が重大かつ明白な場合は、当該都市計画は無効であるとして、後行処分に対する取消しの訴えの中で前提となる都市計画の違法性を主張することは可能である。

○ 都市施設・市街地開発事業に関する都市計画の場合には、都市計画決定の段階において施行区域内の地権者等が以後の建築制限の内容を認識することが容易であることから、施行区域内における53条許可申請に対する不許可処分などを対象とした取消訴訟において、都市計画の違法性の主張を制限することが考えられる。なお、上記の不許可処分のように、（都市計画事業に関する都市計画決定の後行処分として当然に予定されている）事業認可等とは異なる性格の処分を都市計画決定の後行処分として捉えることができるかについては、議論の余地がある。

○ 一方、土地利用規制に関する都市計画の場合には、開発行為や建築行為といった具体的な行為が行われる段階になって初めて地権者等が建築制限または建築制限緩和の効果を認識することが一般的であると考えられることから、こうした処分の取消しの訴えにおいて都市計画の違法性の主張を制限することは困難である。加えて、開発許可、開発不許可処分、建築確認や建築確認拒否処分等を都市計画決定の後行処分としてとらえられるかという点に関しても議論の余地がある。

## （２）後行処分の取消判決の理由として、都市計画の違法性が示された場合の取扱い

○ 違法性の主張制限に該当しないケースであって、後行処分を取り消す判決の理由の中で前提となる都市計画の違法性が示された場合には、都市計画決定権者に対して一定の期間内に都市計画のやり直しを義務付けるべきとの考え方もある。しかしながら、出訴期間を設けた上で都市計画決定自体を訴訟の対象とし、地権者等の権利保護の充実と都市計画の早期の安定性の確保の両立を図ることが都市計画争訟制度の立法趣旨の一つであることから、個別の後行処分に対する判決に都市計画のやり直しを義務付ける拘束力を付与することまでは必要なく、判決の趣旨に配慮した都市計画決定権者の判断に委ねるべきであると整理する。

## （３）都市計画の不変更を争う場合について

### <報告書の関連部分抜粋>

#### 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るが、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。

○ 都市計画の法的安定性の確保の観点からは、争訟制度における不服申立期間・出訴期間の設定が不可欠であるが、現行の都市計画制度においては、不変更の場合における不服申立期間・出訴期間の起算点の特定が不可能である。

また、都市計画をどのような場合にどのように変更しなければ違法となるのかの判断基準は必ずしも明確でなく、具体的な事案から離れて不変更の違法性を判断することは困難である。

そのため、報告書においても「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」等の理由から「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ところである。

○ しかしながら、今後、都市計画制度を見直す中で、都市計画に定期見直しの仕組みを導入し、特に、未着手の都市施設・市街地開発事業に関する都市計画については、一定期間毎に行う検証手続を経て、「継続」、「変更」又は「廃止」のいずれかに区分する判断を行い、その旨を告示することとされれば、当該見直しの時点（具体的には、「継続」の告示がなされた日）を起算点として不服申立期間ないし出訴期間を設定し、都市計画決定権者の判断を争訟制度の対象とすることが可能になる。

○ 一方、土地利用規制に関する都市計画については、都市施設や市街地開発事業の場合と異なり完結型の都市計画であり、不特定多数の者を対象として徐々に実現され、また環境条件等の変化に応じて徐々に変更すべき性格を持つため、定期的な検証を義務付けたとしても一定期間毎に「継続」、「変更」又は「廃止」のいずれかに区分することは必ずしも適切でないものと考えられる。

したがって、土地利用規制に関する都市計画の「不変更」を争う特別の争訟制度を設けることはせずに、後行処分や都市計画提案に関する争訟によって対応するものと整理する。

## 都市計画争訟のあり方検討委員会・ワーキンググループ

## 1. 委員メンバー（※はワーキンググループメンバー）

委員長（※）	大橋 洋一	学習院大学法科大学院教授
副委員長（※）	山本 隆司	東京大学法学部教授
委員	内海 麻利	駒澤大学法学部准教授
委員	姥浦 道生	東北大学大学院工学研究科准教授
委員（※）	興津 征雄	神戸大学大学院法学研究科准教授
委員	片山 健介	東京大学大学院工学系研究科助教
委員	鳥海 基樹	首都大学東京都市環境科学研究科准教授
委員（※）	中原 茂樹	大阪市立大学大学院法学研究科准教授
委員	西津 政信	東海大学法学部教授
委員	長谷川 貴陽史	首都大学東京都市教養学部法学系准教授
委員（※）	深澤 龍一郎	京都大学大学院法学研究科准教授

## 2. 開催概要

## (1) 委員会

第1回	平成20年 9月 8日（月）	委員会の趣旨、目的等
第2回	平成20年10月29日（水）	諸外国における都市計画制度の報告 （仏、英）
第3回	平成20年12月12日（金）	諸外国における都市計画制度の報告 （独、英）
第4回	平成21年 2月17日（火）	都市計画分野における事前手続について

## (2) ワーキンググループ

第1回	平成21年 1月20日（火）	都市施設・市街地開発事業に関する都市計画を争う場合の論点について
第2回	平成21年 2月17日（火）	土地利用規制に関する都市計画を争う場合の論点について
第3回	平成21年 2月27日（金）	判決の効力等について
第4回	平成21年 3月13日（金）	報告書（論点整理）案について