

判例評釈

目黒公園都市計画決定における裁量統制

—東京地判2002年8月27日判時1835号52頁及び東京高判2003年9月11日判時1845号54頁—

下山憲治

【事実の概要】

Xは、その所有・居住する土地・建物（以下、「X地」という。）が公園への入口敷地のひとつとして都市計画区域内に取り込まれることに反対し、建設大臣Yによる東京都都市計画公園事業認可の取消しを求めた。Xは、本件認可とその前提にある1957年の旧都市計画法（以下、「旧法」と、また、現行都市計画法を「法」という。）に基づく都市計画決定（以下、「A決定」という。）にあたり、X地ではなく、それに隣接する本件計画区域外の国有地である公務員宿舎用敷地（以下、「B地」という。）を入口敷地にすべきであり、A決定にあたり私有地の財産権保障を考慮せず、本件計画区域に取り込んだことは裁量権の逸脱・濫用で、違法であると主張した。これに対し、Yは、B地には多くの宿舎があると共に、公園内の樹木の保全、災害時の避難場所への入口としての妥当性、本件計画区域に取り込む土地が私有地か、国・公有地かを区別する必要性も合理性もないと主張していた。旧法1条では、都市計画の定義として、「交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スルノ為ノ重要施設ノ計画」と定めていることからすれば、この規定に適合することが実体要件となっていた。

【第一審判決】請求認容

法13条1項柱書きと、都市施設に関する同項4号で定められている都市計画基準が一般的抽象的であることから、都市施設の適切な規模・配置は、さまざまな利益を比較衡量し、それらを総合して政策的、技術的

な裁量によって決定せざるを得ず、都市計画決定は行政庁の広範な裁量にゆだねられている。しかし、A決定時点を基準として、裁量権の範囲を逸脱または濫用が認められる場合、すなわち、「行政庁が計画決定を行う際に考慮した事実及びそれを前提としてした判断の過程を確定した上、社会通念に照らし、それらに著しい過誤欠落があると認められる場合にのみ」、裁判所は違法と判定できる。

都市計画施設を設置すべき区域を定めたとき、その区域内では、建築制限や、計画事業認可によって事業施行者に土地の収用権限が認められる。「このような法的制限及び収用は、いずれも講学上、公用負担と呼ばれるものであるところ、行政庁にこのような公用負担を課する権限を与える理由としては、戦前から、行政庁が権力的手段を用いずに一般私人のなし得ると同様の手段をもっては行政目的を達成できない場合において、その目的を達するために国民に経済上の負担を課する特権を認めたもの」であり、「原則として権力的手段を用いずに行政目的の達成を図るものであるが、このような手段のみによっては行政目的の達成が困難な場合もあることから、自らに属さない人的物的資材に一方的に負担を課することを認めた制度」である。それゆえ、公用負担法の理念として、私有財産に対する侵害は、公有財産では行政目的を達することができないことが前提であり、憲法29条1項による財産権保障からも、可能な限り避けられるべきである。したがって、法13条1項4号にいう「土地利用の現状及び将来の見通し」、土地収用法20条3号にいう「土地の適正かつ合理的な利用」及び同条4号にいう土地を利用する「公益上の必要」の解釈に際し、「当該都市施設を設置すべき場所に公有地が存在しないか、存在するとしても他の行政目的に使用されており、その行政目

的達成の必要性和都市施設設置の必要性を比較して、後者をこそ優先させるべきとの事情がない場合に、はじめて民有地を選択すべき」であるから、A決定にあたってX地とB地の「いずれかを使用することによっても行政目的を達成することが不可能とはいえない場合に、いずれを利用すべきかについては、一方の土地が民有地であることが考慮要素に含まれるべきことは当然であり、それでもなお「民有地を公権力により利用することができるのは、隣接する公有地が、他の行政目的に供されており、その目的達成には当該土地が是非必要であって代替性がない等、当該行政目的達成の必要性が公園設置の必要性に優先すると認められる場合に限られる」。

X地とB地については、公園利用上に有意な差異はなく、しかも、B地の行政目的達成の必要性は、公園設置の必要性に優先するものではない。さらに、X地を計画区域に含めたことは、A決定時に検討にあたって策定された行政内部の公園緑地再検討基準にも違反し、その考慮要素及び判断内容には、著しい過誤欠落があり、違法である。

【控訴審判決】第一審判決取消し・請求棄却

第一審判決の都市計画決定における裁量の違法性判断及びその基準時をそのまま用いることを前提とした上で、つぎのような理由から、A決定は違法ではないと判断した。

X地が公園入口部分として計画区域に取り込まれたのは、区道からほぼ最短で見通しのよい、間口の広い入口を設けることができ、既存の樹木の保全及び災害時における避難場所（への入口）としての目的に合致すると考えられたものと推認されるからであり、その理由には合理性にかけるところがない。また、旧法及び法の規定上、「まず、公有地の利用を検討し、公有地によっては行政目的を達成することができない場合にのみ私有地の利用が認められるべき旨定めた規定は見当たらない」。「都市計画において、都市施設の適切な規模や配置といった事項は、これを一義的に定めることのできるものではなく、様々な利益を比較考量し、これらを総合して政策的、技術的裁量によって決定せざるを得ないものであって、このような判断は、技術的な検討を踏まえた一つの政策として、都市計画を決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられている」。

以上から、A決定が、「その考慮要素及び判断内容

に著しい過誤欠落があり、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであって違法であるということはいできない」。

【評 釈】

① 都市計画決定と違法判断の基準時

都市計画決定は、裁判例上、その後の都市計画事業の基礎を定め、立法的性質をもつ一般処分であり、それ自体国民の権利義務に直接変動を及ぼすものではないから、処分性がない¹。しかし、A決定を前提として本件事業認可が行われるのであるから、A決定が違法であれば、本件事業認可そのもの²も違法となる。都市計画は、概ね5年ごとに基礎調査が行われ（法6条）、都市施設は、「土地の利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定め」るものとされている。しかも、法21条で都市計画の変更についての規定があることとの関連から、第一審判決及び控訴審判決で判示されているように、A決定時を違法判断の基準時として割り切って考えることができるかどうか、議論の余地がある。本件の場合、A決定後、1987年にX地とは別の土地を本件計画区域に組み込む都市計画の変更決定をしている。第一審判決では、後者の変更決定がA決定の瑕疵を治癒するものではないと判示していることとの関連では、法はそもそも一定期間ごとの社会的事情の変化を計画に反映しようとしているのであるから、後者の変更決定を基準にして違法判断をしても、結果は同じになる可能性がある。したがって、結局、理論的にどちらに説得力があるかの問題となる。ただ、その場合でも、二つの議論を少なくとも踏まえる必要がある。すなわち、一つは、A決定時のなんらかの瑕疵が軽微なものであれば、その後の事情から瑕疵の治癒が認められる余地のあることは、法治主義の観点からは例外的に承認されているといえようが、本件の場合、A決定で、私有地であることをなんら考慮していない点とその軽微な瑕疵に当たるかどうかについて、さらに詳細な検討が必要となる。また、第二点目として、控訴審判決は、多くの事実関係について被告の主張をそのまま推認・採用しているが、この瑕疵の治癒について特に指摘することなく、避難場所への入口にかかわる部分について処分時よりかなり後の事実状況をも考慮の中に入れていた。また、第一審判決でも、違法判断の基準時点について、その後の事情を取り入

れていたりと、詳細に見ていくと若干のブレがあると思われる部分がある。これらが許容されるかどうか、厳密に検討を進める必要がある。

A決定は、決定時点を基準にして違法かどうかを判断されるため、旧法による判断が必要となる。A決定については、前述のような実体要件があるに過ぎなかった。この議会の定めた目標プログラムを実現していくこと（具体的な内容の形成）が行政にゆだねられており、その裁量は、通常の条件プログラムによる許認可等の行政行為よりも、相当広く、「計画裁量」と呼ばれている。しかし、注意しなければならないのは、このような計画決定にあたって、議会により設定された目標や決定手続等による方向づけ、枠組みがあり、その中で決定が行われなければならないという意味で、計画決定内容とそのプロセスは法的に拘束されている点である。それゆえ、ここでの司法審査も、この特質を念頭におく必要がある。ただ、本件のように事業認定と同じ効果をもつ計画事業認可の違法性が問題となっているときに、その前提であるA決定については、拘束的内容をもつものとして、純粋に計画決定手続や判断過程の問題のみを審査するにとどめるのではなく、その内容についても、比例原則などの観点からの実体的審査も必要となることがある³。

② 行政裁量に対する司法統制とその範囲

第一審及び控訴審両判決とも、都市計画区域決定における政策的・技術的裁量を認め、その際「考慮した事実及びそれを前提としてした判断の過程を確定した上、社会通念に照らし、それらに著しい過誤欠落があると認められる場合にのみ」、裁量権の逸脱・濫用により、都市計画決定が違法となるとし、第一審判決では、A決定には、考慮要素と判断内容に著しい過誤・欠落があるとして、本件事業認可を取り消した。類似の審査方法としては、行政の意思形成の方法や過程において、考慮すべき要素に欠けたところはないか、考慮すべきでない要素を過大評価していないか、代替案等を検討したか、など、決定理由・根拠の合理性を審査し、違法かどうかを判定する方式が知られている⁴。この判断過程に何らかの違法性が認められるかどうか、したがって、決定の根拠が合理的であるかどうかの判定にあたっては、行政の判断結果をみながら、他事考慮が疑われるような事情があるかどうか等を審査することもありうる。この方式は、いわゆる実体判断代置方式と呼ばれる裁判所が行政庁と同一の立場で問題となる処分（羈束行為・羈束裁量行為）を違法かどうか判断するものと区別されることが多い。都市計画決定

のように将来予測や、今後のまちのあり方といった価値判断ないし価値観の相違を調整して一定の方向性を出していく行政活動の場合には、許認可等によって法関係を形成する行政活動の裁量に対する司法審査とは、異ならざるを得ない局面があることを前提としている。その際、収用によって実現される公益と比較衡量される利益は限定されているわけではないから、何を考慮すべき要素とし、その際の価値や重要性の評価基準をいかに法的に基礎づけていくのかが重要な問題となる⁵。ただ、本件では、収用によって失われる公益（文化的価値や環境的価値）などは主張されていないから、公益対私有財産権という二項対立的図式があてはまるケースであるといえることには注意を要する。

③ 比較衡（考）量の判定基準としての「社会通念」

本件では、考慮すべき要素にX地の性格（私有地であること）を入れるかどうかが争点である。第一審判決では、計画事業認可が事業認定と同様の効果をもつことから、事業認定基準である土地収用法20条3・4号（旧法時と同一の文言である）への適合審査と同様の審査が行われている⁶。そして、判断内容の審査にも言及し、いわば比較衡量の基準として、社会に支配的な価値観⁷、すなわち「社会通念」から判断して、私有地であることを考慮要素としないことが著しい過誤欠落に当たるとしている。すなわち、第一審判決で、国有地（公有地）を私有地に優先して指定区域にとり入れることを正当化する原理として、「公用負担法」論において、それが公有財産では行政目的を達成することができないときに、権力的手段を用い国民に負担を課すことを認めた制度であり、また、憲法29条1項の財産権保障の観点からも、区域決定にあたって私有地を含めることは、可能な限り避けられるべきであることを挙げている。

A決定時の社会的諸事情を想起すれば、私有地か否かを考慮対象とはしない点に関し被告が主張しているのは、A決定のみではなく、より全般的な構想作成段階における一般論としては説得力が仮にありうるとしても、すでに計画を実施する段階で、直接の利害関係者が少ないA決定のみがかかわる本件の場合には、説得力がない。かえって、一般論としては、憲法29条2項による政策的制約であることを前提とした上で、個別具体的なケース及び争われている段階での事実状況を考慮して、比例原則等が人権保障の観点から登場するとした方が理解されやすいように思われ、その点で実体判断も可能であるといえる⁸。また、第一審判決では、「公用負担法」一般について言及しているが、

それがはたして公用収用のみではなく、公用制限も含むことを意図しているのか、明確ではない。この点は、自然環境の保全ともかかわるため議論を要するところである。

他方で、控訴審判決のように、計画事業認可処分の法的性格とまったく切り離して、A決定のみの適法・違法を、法の規定のみから判断しようとする姿勢がみうけられる。しかし、個別具体的な紛争場面を十分考慮せず、その前段階での都市計画決定の政策的意思決定といった性格を強調することによって、本件のような実施段階に入ろうとしており、ごく限られた地域で具体的な利害関係人が少ないケースで、X地とB地のどちらも公園入口敷地になりうる具体的な問題であるにもかかわらず、「政策」の問題であるとの一般論で切り捨ててしまうことはできない。

④ 本判決の射程と意義

行政計画が法的問題になるときは、どのような手順で計画が決定され、また、いつ争うことができるようになるか、が重要な検討テーマとなる。考慮すべき要素を考慮していないことなどから、仮に違法であると判断されるときであっても、既成事実が積み重なってしまっているため事情判決により、救済効果が十分ではなくなることがありうるからである⁹。また、裁判の場では、既成事実の積み重ねの結果、従前の決定を違法と判断することに躊躇を覚えるのかもしれない(それが「瑕疵の治癒」論を安易に認めることになりうるおそれがある)。第一審判決は、その意味からすれば、行政計画一般に妥当する裁量の司法審査基準を用いながら、本件における具体的な事実関係を法的に解明し、具体的な拘束的計画の実施段階での司法審査のあり方について、重要な判示内容を含んでいるといえる。いかに、法治主義との整合性をこの計画行政領域で図っていくかが重要な課題となって久しい。本件は上告されており、最高裁で審理される場合には、民主的コントロールと法治国的コントロールをいかに組み合わせ、あるいは、いかなる場合にどのコントロール手法を用いるか詳細な検討が必要である¹⁰。

注

- 1 最判1982年4月22日民集36巻4号705頁および同1987年9月22日判時1285号25頁。
- 2 法59条の事業認可そのものの処分性については、最判1999年11月25日判時1698号66頁で、事業認可に処分性があることを前提にした上で、本案判決をしているのが参考になる。

- 3 たとえば、芝池義一「行政計画」雄川・塩野・園部編『現代行政法大系(第2巻)』346頁(1984年・有斐閣)。また、行政計画の手続的統制については、たとえば、見上崇洋『行政計画の法的統制』329頁以下参照(1996年・信山社)。計画裁量の統制についてドイツの議論を中心としたものに、たとえば、宮田三郎『行政裁量とその統制密度』121頁以下参照(1994年・信山社)および西谷剛『実定行政計画法』44頁以下参照(2003年・有斐閣)。
- 4 土地収用法20条3・4号適合性が争点となった日光太郎杉事件・東京高判1973年7月13日行集24巻6・7号533頁。この判決では、「建設大臣の判断は異なった結論に達する可能性があった」と指摘するにとどまっている。他方で、第一審判決では、B地かX地かの二者選択しかないため、X地を計画区域から除外することに言及している点で、従来の裁判例の流れからすれば、踏み込みすぎとの批判もあることと思われる。この点に関し、二風谷ダム事件・札幌地判1997年3月27日判時1598号33頁も、同様である。また、これらについての詳細は、大浜啓吉「小田急線高架訴訟と行政裁量」法教257号52頁(2002年)特に55から57頁参照。
- 5 前注・二風谷ダム事件判決との関連で、大貫裕之・平成9年度重判49頁参照。
- 6 A決定時の旧法では、事業認可にあたって、法のような基準規定がないが、計画決定と計画事業認可の実体要件は、結局、旧法1条しかない。また、計画の整合性という観点から、他の計画や他の法令から考慮要素が確定されることがありうる(芝池・前掲・310頁)。
- 7 小澤道一『土地収用法・上』(第二次改訂版)341頁(2003年・ぎょうせい)。
- 8 第一審判決では、「一般に公務員の官舎は、ごく特殊なものを除き、特定の場所に設置することを必要とする特殊事情は認められないし、官舎に居住している公務員は、一定期間の居住を請求する権利を有するものではない」ことなどを認定し、公園の計画対象区域に含めない積極的理由にはならず、公園事業に優先すべきものでもないと判示している。この点は、国家公務員宿舎法18条1項4号及び5号の明渡規定や土地収用法3条30号及び35号の規定からも、一般論としては認められるだろう。
- 9 たとえば、広島地判1994年6月29日では、計画事業の実施が違法であると判断したものの、事情判決により請求を棄却した。なお、同判決は、広島高判1996年8月9日行集47巻7・8号673頁で取り消され、事業の実施に違法はないとされている。
- 10 佐藤英善「計画策定手続の問題点」雄川・塩野・園部編『現代行政法大系(第3巻)』131頁以下(1984年・有斐閣)。