

VI-2. 行政計画

※行政計画については、講義で取り扱うことができないので、各自教科書及びレジュメで勉強しておいてほしい。

1、行政計画の概念

(1) 意義：「行政権が一定の公の目的の実現のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」（塩野 I p. 213）

(2) 分類

①法的効力により

・市民に対する法的効果・拘束力（外部効果）を有するもの（ex. 都市計画における区域区分—市街化区域と市街化調整区域—の決定、地域地区の決定、地区計画の決定。土地区画整理法による土地区画整理事業の策定・認可）。

宇賀 I p. 293は、この他に経済的な優遇装置（経済的インセンティブ）を伴うものもあげている。

・市民に対する法的拘束力は持たないが、行政機関を拘束するもの（ex. 高速自動車国道法の整備計画）

・国または自治体の行政上の指針を示すもので、法的拘束力は持たないもの（ex. 国土総合開発法の全国総合開発計画、環境基本法の環境基本計画）

②計画の多層性・重畳性により

・基本計画、実施計画、詳細計画

・全国計画、地域計画、都道府県計画、市町村計画、地区計画

・長期計画、中期計画、年次計画

③計画の対象、行政領域により

土地利用計画、福祉計画、環境計画、エネルギー計画、……etc.

④法律の根拠の有無により

法律の根拠規定を有する計画

法律の根拠規定のない計画

2、行政計画と法律の根拠の必要性

①外部効果（市民の権利を制限する効果）を有するものは、法律の根拠が必要（櫻井・橋本p. 160、塩野 I p. 215）

②外部効果を有しないものでも法律に根拠規定を持つものが多いが、一概に法律の根拠が必要であるとはいえないであろう。しかし、重要事項留保説の立場からは法律の根拠を必要とする場合もあるとする。例えば、「国土総合開発計画の核をなす、公共事業関連計画・土地利用計画・総合計画……となると……たとえそれぞれ指針的計画であるとしても、将来の国土のあり方が全体として方向づけられ、規定されるということになると、わが国の民主的統治構造からして、法律の根拠を要すると

考えるべき」(塩野 I p. 216)

3、計画策定手続(宇賀 I p. 294以下に詳しい。)

①行政計画策定手続を一般的に定める法律はない。

②個別法律で、策定手続を規定するものがある。

特に外部効果を持つ計画では重要(都市計画についての公聴会や縦覧と意見書提出など)。また、外部効果を持つものだけでなく、その他の法定計画で、計画策定に審議会の審議を要求するものが少なくない(都市計画:都市計画審議会、国土総合計画:国土審議会など)。

③行政手続条例で特別の規定をする例(例えば諏訪市行政手続条例)

④パブリック・インボルブメント、パブリック・コメント、計画提案制度など

例えば、「新潟市パブリックコメント手続(市民意見提出手続)に関する指針」では、次に掲げるものを対象としてパブリックコメント手続を実施するとしている。

- ・総合計画その他の基本的な計画(市が設置する重要な施設に係る計画を含む。)等の策定又は変更
- ・本市の基本的な方針を定める条例、規則又は要綱の制定又は改廃
- ・市民に義務を課し、又はその権利を制限することに係る条例、規則又は要綱の制定又は改廃
- ・前3号に掲げるもののほか、特にパブリックコメント手続を実施する必要があると認められるもの

※行政手続法は、計画策定手続を意見公募手続(パブリック・コメント)の対象には入れていない(行政手続法 § 2八号参照)。

4、計画裁量

①計画には行政庁の裁量(計画裁量)が認められる(櫻井・橋本 p. 161、宇賀 I p. 294)

最高裁判平成18. 11. 2判決(民集60-9-3249、判時1953-3、LEX/DB 28112339)小田急訴訟上告審本案判決

都市計画法は、都市計画について、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の基本理念の下で(2条)、都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを一体的かつ総合的に定めなければならない、当該都市について公害防止計画が定められているときは当該公害防止計画に適合したものでなければならないとし(13条1項柱書き)、都市施設について、土地利用、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こととしているところ(同項5号)、このような基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得ない。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重

要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。

②しかし、計画策定に際し、考慮すべき事項を正しく考慮しないなど裁量の濫用が認められる場合は、計画が違法とされることがある。

最高裁平成 18. 9. 4 判決（判時1948-26、LEX/DB 28111943）林試の森事業認可事件
違法とされた計画

昭和32年2月21日付けで告示された建設大臣による東京都市計画公園第23号
昭和62年に一部変更（変更後は5・5・25号目黒公園）

原審の確定した事実のみから、南門の位置を現状のとおりとする必要があることを肯定し、建設大臣がそのような前提の下に本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めたことについて合理性に欠けるものではないとすることはできないといわざるを得ない。

そして、樹木の保全のためには南門の位置は現状のとおりとするのが望ましいという建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということができる場合には、更に、本件民有地及び本件国有地の利用等の現状及び将来の見通しなどを勘案して、本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めた建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということができかどうかを判断しなければならないのであり、本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めた建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということができるときには、その建設大臣の判断は、他に特段の事情のない限り、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとなるのであって、本件都市計画決定は、裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法となるのである。

東京高裁平成17. 10. 20判決（判時1914-43、LEX/DB 28102325）

違法とされた計画

平成9年3月25日付けでなされた都市計画法 § 21①（平成10年改正前のもの）に基づく都市計画変更決定

都市計画道路の区域内において建築物を建築しようとした控訴人（原告）らが、被控訴人（静岡県知事）に対し、同法53条1項に基づき、建築許可申請をしたところ、同法54条の許可基準に合致していないとして不許可決定を受けたため、その取消を求めた事案で、本件変更決定は、不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠してされたものであるから、都市計画法6条1項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、都市施設が土地利用、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されるように定めることを規定する都市計画法13条1項14号、6号（平成9年法律第50号改正前のもの）の趣旨に反して違法であるというべきであり、したがって、本件不許可処分はいずれも違法であるとして、原判決を取り消し、控訴人らの請求を認容した事例。

東京地裁平成13. 10. 3判決（判時1764-3、LEX/DB 28062356）小田急線高架事業認可取消訴訟第1審

違法とされた計画

平成5年2月1日に告示された東京都知事による9号線都市計画の変更決定。これは、

地下式を改めて否定し、成城駅付近を掘割式とした他は、高架式を主体とするものであった。同日、世田谷区長が本件附属街路都市計画の変更を告示したものである。

小田急線の連続立体交差事業に関し、沿線住民である原告らが、事業の方式につき代替案である地下式を理由もなく不採用とし、その結果原告らに甚大な損害を与える高架式で同事業を実施しようとする点で、同事業の前提となる都市計画決定の事業方式の選定には違法がある等とし、被告に対し、当時の建設大臣が都市計画法59条2項に基づいて都市計画事業の施行者である東京都に対してした本件各認可の取消しを求めた事案で、当時の小田急線の騒音が違法状態を発生させるのではないかの疑念への配慮を欠いたまま都市計画を定めることは、単なる利便性の向上という観点を違法状態の解消という観点よりも上位に置くという結果を招きかねない点において法的には到底看過し得ず、本件各認可は違法であるとして、一部の原告らの請求を認容した事例。

5、計画と救済制度（塩野 I p. 217）

（1）計画と抗告訴訟（取消訴訟）

ここでの問題は、外部効果を有する計画決定が行政処分といえるかどうかである。計画の決定は、条例のような立法形式でなされるものではない。しかし、ある地域につき一般的に開発行為や建築行為を制限し、これらを行おうとすれば個別に許可が必要となるので、計画は一般的・抽象的な効果を持ち、具体的な法効果は許可やその拒否で発生すると考えることもできる。すなわち、行政処分の要件としての個別性をどこに求めるのかという問題が関係している。

計画の処分性につき、土地区画整理事業計画処分といえるならば抗告訴訟を提起することができるし、その効力を否定するためには取消訴訟を提起しなければならない。処分ではないとしたら、計画の段階で争うことは困難であり、その後の許可等を争い、その中で許可や不許可の基準となっている計画が違法であると主張することになる。

計画の処分性につき、最高裁判例は否定的であったが、2008年に土地区画整理事業計画決定の処分性を肯定する後掲**最高裁平成20.9.10判決**が出されたので、判例法理は大きく変わった。

この問題は、次回（第7回）以降講義する処分性の概念に関わるものなので、ここでは、最高裁判例の状況を簡単に説明するに止める。

①市町村が実施する土地区画整理事業計画決定の処分性につき、**最高裁平成20.9.10判決**（民集62-8-2029、判時2020-21、ケースブックp. 298、LEX/DB 28141939）は、処分性を否定していたを従前の判例を変更して、その処分性を認めた。

市町村の施行に係る土地区画整理事業の事業計画の決定は、施行地区内の宅地所有者等の法的地位に変動をもたらすものであって、抗告訴訟の対象とするに足りる法的効果を有するものといえることができ、実効的な権利救済を図るという観点から見ても、これを対象とした抗告訴訟の提起を認めるのが合理的である。したがって、上記事業計画の決定は、行政事件訴訟法3条2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に当たると解するのが相当である。

土地区画整理事業とは、従前の古い住宅地や農地の土地所有権を強制的に交換して（換地処分という）、新しい住宅地を整備するもの。市町村が実施する方式（市

町村施行) や、予定地の土地所有者全員が土地区画整理組合を設立して行う方式(組合施行)がある。

市町村実施の場合、市町村が土地区画整理事業計画を決定し、都道府県知事の認可を受けて公示すると、予定地域では建築行為などが制限される。その後、とりあえずの移動先を決める仮換地処分がなされ、開発工事が終わると換地処分が行われ、負担金や補償金の精算がなされると終了する。仮換地処分や換地処分が行政処分であることは従前より問題なく認められてきたが、事業計画決定については、その公示によって建築制限効果が発生するにも拘わらず、**最高裁昭和41. 2. 23判決**(民集20-2-271、判時436-14、ケースブックp. 269、LEX/DB 27001224、青写真判決)は、それは一般的抽象的な規制に過ぎない(いわば青写真)として、その処分性を否定してきた。仮換地処分や換地処分の段階で争えばよいとしてきたわけである。

事業計画は、その計画書に添付される設計図面に各宅地の地番、形状等が表示されることになっているとはいえ、特定個人に向けられた具体的な処分とは著しく趣きを異にし、事業計画自体ではその遂行によつ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と解すべきである。

(中略)もつとも、当該事業計画が法律の定めるところにより公告されると、爾後、施行地区内において宅地、建物等を所有する者は、土地の形質の変更、建物等の新築、改築、増築等につき一定の制限を受け(法76条1項参照)、また、施行地区内の宅地の所有権以外の権利で登記のないものを有し、又は有することになった者も、所定の権利申告をしなければ不利益な取扱いを受ける(法85条参照)ことになっている。しかし、これは、当該事業計画の円滑な遂行に対する障害を除去するための必要に基づき、法律が特に付与した公告に伴う附随的な効果にとどまるものであつて、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。それ故、事業計画は、それが公告された段階においても、直接、特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、また、宅地・建物の所有者又は賃借人等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、といわなければならない。

この通称「青写真判決」に対しては学説から強い批判があった。そこで、最高裁は判例の変更を踏み切ったわけである。

※市町村施行に対し、組合施行の土地区画整理事業の場合、同組合の設立認可(都道府県知事が行う)の処分性は認められてきた。

土地区画整理組合の設立認可につき、**最高裁昭和60. 12. 17判決**(民集39-8-1821、判時1184-59)

②上記判決は、都市計画法に基づく都市計画区域(市街化区域と市街化調整区域の線引き)や用途地域指定の処分性までを認めたものではない。

このような計画(一般的な建築制限効果をもたらすこと自体を目的とし、特定の事業を施行するために建築制限等を行うものでない計画)を完結型都市計画という。それに対し、土地区画整理事業計画のようにある特定の事業を遂行するために土地利用規制を行う計画を事業型都市計画という。これらは法律用語ではなく学問上の概念である。これまでの最高裁判例は、その処分性を否定している。

都市計画法上の用途地域指定につき、**最高裁昭和57. 4. 22判決**(民集36-4-705、判時1043-41、ケースブックp. 278)

都市計画法上の地区決定につき、**最高裁平成6.4.22判決**（判時1499-63、LEX/DB 27825461）

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解すべきである。

- ③土地区画整理事業計画決定に関する最高裁判決によって、都市施設（道路・鉄道・公園など）に関する都市計画決定（都市計画法 § 11、この計画が決定されると予定地の土地利用が制限される同法 § 53）の処分性が肯定されるかどうかは不明。

最高裁調査官解説は否定している。増田稔「土地区画整理事業計画訴訟最高裁大法廷判決の解説と全文」ジュリスト1373-71

- ④都市計画法 § 59の都市計画事業認可は、土地収用法 § 20の事業認定（これは処分である）と同一の効果を有するので（都市計画法 § 69）、これらの行政処分性は肯定されている。

最高裁平成17.12.7判決（民集59-10-2645、判時1920-13、ケースブックp.340）小田急高架事業認可訴訟

同様に都市再開発事業（第2種事業）の事業計画決定の処分性も認められてきた。

最高裁平成4.11.26判決（民集46-8-2658、判例自治108-59、ケースブックp.280、LEX/DB 25000031）

- ⑤土地改良事業認可は従前より、その処分性が認められてきた。これは不服申立てが法定されていたことによる。

土地改良事業の知事認可につき、**最高裁昭和61.2.13判決**（民集40-1-1、判時1185-99、LEX/DB 27100027）

土地改良法は、87条6項及び7項において、国営又は都道府県営の土地改良事業につき農林水産大臣又は都道府県知事が決定した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45条の期間は当該事業計画書の縦覧期間満了の日の翌日から起算して15日以内とすること、及び右異議申立てについては右縦覧期間満了後60日以内に決定しなければならないことを規定した上、87条10項において、右事業計画に不服がある者は右異議申立てについての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ことを規定している。農林水産大臣又は都道府県知事の行う右事業計画の決定は、当該事業施行地域内の土地につき土地改良事業を施行することを決定するもので、公告すべきものとされていること（土地改良法八七条五項）、右公告があつた後において土地の形質を変更し、工作物の新築、改築若しくは修繕をし、又は物件を附加増置した場合には、これについての損失は、原則として補償しなくてもよいものとされていること（同法122条2項）、また、右事業計画が異議申立手続を経て確定したときは、これに基づき工事が着手される運びとなること（同法87条8項）に照らせば、右事業計画の決定は、行政処分としての性格を有するものといえることができる。前記の土地改良法87条6項及び7項は、右事業計画の決定が行政処分として行政不服審査法による異議申立ての対象となるものであることを当然の前提として、異議申立期間等の特則を定めるものである……。

(2) 計画に処分性が否定されたときの救済

後続の具体的な許認可や建築行為に対する処分（停止命令処分や原状回復命令処分）などに対する取消訴訟等で、計画の違法を主張することができる。

前掲東京地裁平成13.10.3判決（小田急線高架事業認可取消訴訟第1審）

建設大臣による平成6年5月19日の鉄道事業認可（都市計画法（平成11年改正前）59条2項）及び付属街路第3、第4、第5、第6、第9及び第10号線にかかる本件付属街路事業認可（同年6月3日告示）の取消訴訟で、これらの認可の前提となっている都市計画決定に違法性があるとして、上記事業認可を取り消した。ただし、控訴審（東京高裁平成15.12.18判決＝訟月50-8-2332、判例自治249-46）と上告審（前掲最高裁平成18.11.2判決）はその違法性を認めなかった。

前掲東京高裁平成17.10.20判決

静岡県知事が平成9年8月11日付けでした建築不許可処分の取消訴訟で、都市計画道路にかかる平成9年3月25日付け都市計画変更決定が違法であるとして、不許可処分を取り消した事例。

前掲**最高裁平成18.9.4判決**（林試の森事件）

平成8年12月2日付けで告示された建設大臣による東京都市計画公園事業（目黒公園）の認可処分取消訴訟で、最高裁は都市公園にかかる昭和32年12月21日付け都市計画に違法性があるとした。

※本件は第1審（東京地裁平成14.8.27判決＝判時1835-52）が処分取消、控訴審（東京高裁平成15.9.11判決＝判時1845-54）で原判決取消・請求棄却となった事例で、最高裁は原審に差し戻した。

(注意しておくべきこと)

計画決定が処分だとすると、正式に取り消されるまでは有効なものとして扱われるので（公定力）、計画の違法を主張して、計画を前提とする具体的な処分の取消を求めても、その主張は認められない（例外的に計画の違法性が後続処分に承継されるという主張か、計画が重大明白な瑕疵を有するので無効であるとの主張が必要になるが、結構ハードルが高い）。また、計画決定後6ヶ月以内に出訴しなければ市民の側から取消を請求することができなくなる。

それに対し、処分ではないとすると、処分そのものの取消を求めることはできないが、処分に公定力も不可争力も発生しないので、計画は違法であれば無効と判断でき、計画を前提とする処分の取消訴訟では、いつでも計画の違法を主張できる（前掲最高裁平成18.9.4判決（林試の森事件）は昭和32年の計画決定の違法を理由に平成8年の計画決定を取り消した事例である）。

しかしながら、取消訴訟で計画決定を取り消すと、計画決定自体が一般的に無効となるが、理由中の判断に過ぎない場合は、計画決定自体が一般的に無効となるのではない。計画を争う場合、取消判決の第三者効力も考慮しなければならない。

※公定力や不可争力は、今回の行政処分のレジュメを参照すること

(3) 適法な都市計画による土地利用制限と損失補償

都市計画に基づく土地利用制限に対する損失補償は認められない。しかし都市計画が長期間にわたって実施されず、そのため特別の損失を被ったとして損失補償を求

めるケースがあるが、判例は損失補償請求を認めるのに消極的である。

岡山地裁平成14.2.19判決（判例自治230-90、LEX/DB 28071820）

最高裁平成17.11.1判決（判時1928-25、ケースブックp.539、LEX/DB 28102258）

上記目録2記載の土地は、当初、市街地建築物法26条、市街地建築物法施行令30条、同法7条、9条により、特別の事由があるとして行政官庁の許可を受けない限りそこに建築物を突出させることができないこととなり、昭和25年11月23日に建築基準法が施行された後は、昭和43年法律第101号による改正前の同法44条2項に基づく建築物の建築の制限を課せられていた。さらに、昭和44年6月14日に都市計画法が施行されて以降、上記都市計画は、都市計画法施行法2条にのっとり都市計画法の規定による都市計画とみなされることとなったため、同土地は、同法53条に基づく建築物の建築の制限を受けている。

原審の適法に確定した事実関係の下においては、上告人らが受けた上記の損失は、一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲を超えて特別の犠牲を課せられたものということがいまだ困難であるから、上告人らは、直接憲法29条3項を根拠として上記の損失につき補償請求をすることはできないものというべきである。

（4）行政計画を信頼する利益の保護

①ここでは、第1に損害賠償による救済が考えられる。これは、行政法における信頼保護が適用される場面である（計画担保責任ということもある）。

- ・村の工場誘致政策が村長の交代により中止となった事案で、信義則違反を認めて、村の誘致に応じて進出準備をしていた事業者に対する村の損害賠償責任を認めた事例として、**最高裁昭和56.1.27判決**（民集35-1-35、判時994-26、ケースブックp.217）。

②都市計画等において、当該都市計画の趣旨に反する開発行為や建築行為に対する許可等を居住者が争えないかという問題もある。しかし、判例は、都市計画等の土地利用規制の目的は特定居住者の個人的利益の保護ではなく、健全な都市環境の整備という一般的・公共的利益であるとして、住民に取消訴訟を提起する原告適格を認めることには消極的である。

- ・住居専用地域境界でのパチンコ店の営業許可に対する住民の取消請求に関し、住民の原告適格を否定したものに**最高裁平成10.12.17判決**（民集52-9-1821、判時1663-82、ケースブックp.334）。