

令和 3 年 5 月 12 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01264

研究課題名（和文）ドイツにおける計画確定決定を争う訴訟の研究：都市計画争訟制度の整備のために

研究課題名（英文）A research of legal remedies against planning approval decisions in Germany

研究代表者

湊 二郎（Minato, Jiro）

立命館大学・法務研究科・教授

研究者番号：00362567

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 700,000 円

研究成果の概要（和文）：ドイツでは、連邦遠距離道路や連邦鉄道、空港の建設・変更は、あらかじめ計画が確定されていることを要するところ、計画確定決定に不服がある住民や自治体、環境保護団体がこれを争う訴訟を提起するケースが多数存在する。計画維持を目的とする法律の規定により、瑕疵が除去可能である場合には計画確定決定は取り消されないため、連邦行政裁判所が計画確定決定を取り消すことは稀である。しかし、計画確定決定が違法であり執行不可能であることを確認する判決は少なくない。日本では、行政計画や都市計画決定の適法性を争うことは依然として困難である。都市計画争訟制度等の、計画法に特有の法的救済を整備することが必要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

ドイツでは、環境・法的救済法の制定により環境保護団体が計画確定決定を争う訴訟を提起できるようになり、2010年頃から、道路等の路線案の選択に関する瑕疵や、環境アセスメント手続に関する瑕疵を理由として、連邦行政裁判所が計画確定決定の違法確認判決を出すようになってきている。本研究ではこれらの点が明らかにされているところ、従前においてはこのような近年の展開に関する研究は十分とはいえなかった。日本では、道路等の公共施設の整備に関する計画の適法性を争うことは依然として困難であり、裁判所によって計画の違法性が認定されることはほとんどない。本研究はこのような問題を解決するための一助となるものである。

研究成果の概要（英文）：In Germany, the construction and alteration of federal motorways, federal railroads and airports are subject to planning approval. There are a lot of cases where private individuals, municipalities or environmental associations brought actions challenging planning approval decisions.

Pursuant to the provisions regarding preservation of plans, significant errors shall lead to the annulment of the planning approval decision only if such errors cannot be rectified. While few planning approval decisions have been annulled by the Federal Administrative Court, there are many judgements that declared the unlawfulness and unenforceability of the contested planning approval decision.

In Japan, it is still difficult to bring an action challenging the legality of administrative plans or planning decisions. We need new legislation to improve legal remedies in planning law.

研究分野：行政法

キーワード：計画確定 法的救済 都市計画争訟 環境団体訴訟 計画維持 衡量要請

1. 研究開始当初の背景

1983年11月付けの「行政手続法研究会報告 法律案要綱(案)」では、土地利用規制計画策定手続および公共事業実施計画確定手続に関する規定が置かれており、その中には争訟手続に関する規定も含まれていた。2006年8月付けの財団法人都市計画協会=都市計画争訟研究会の都市計画争訟研究報告書では、都市計画決定等について行政不服審査法上の処分とみなして行政不服審査の対象とする「不服審査(裁決主義)制度」が提案された。2009年3月付けの国土交通省都市・地域整備局都市計画課の「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」報告書では、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「都市計画違法確認訴訟(仮称)」の構築が論じられた。2012年11月付けの改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会報告書でも、特に都市計画法の分野においては、一定の住民等に出訴を保障するとともに違法事由の主張を制限するといった計画統制訴訟の制度を設ける必要性が顕著であるとの指摘がなされた。しかしその後の進展はなく、都市計画に特有の争訟制度は今なお存在していない。都市計画決定等の規制的计划ないし公共施設の整備に関する計画の適法性を争うことは依然として困難な状況にある(奈良地裁2012年2月28日判決は、道路に関する都市計画決定が取消訴訟の対象になることを認めたが、この判決は高裁で取り消された。東京高裁2008年6月19日判決は、自動車専用道路事業によって騒音等の被害を受ける周辺住民が取消訴訟を提起することを認めず、最高裁はこの判断を維持して上告を棄却した)。

2. 研究の目的

本研究は、上記の都市計画争訟制度等の提案に基本的に賛同し、都市計画決定等の規制的计划ないし公共施設の整備に関する計画に不服がある者の法的救済を改善することが早急に必要であるとの観点から、計画・環境分野における法的救済が進展しているドイツ法の動向を分析し、その特色を明らかにすることを通じて、日本における行政救済(法)のさらなる発展に貢献することを目的とするものである。ドイツにおける計画策定に対する法的救済としては、法規範である計画の有効性を争う規範統制と、道路や空港等の建設等のプロジェクト(事業案)の主体が作成した計画を確定する計画確定決定に対する訴訟が主要なものであるところ、前者については拙著『都市計画の裁判的統制 ドイツ行政裁判所による地区詳細計画の審査に関する研究』(日本評論社、2018年)で取り上げている。そこで本研究では、ドイツにおける計画確定決定を争う訴訟に集中して検討を加えることとする。ドイツの計画確定手続は、上記の「行政手続法研究会報告」でも参照されているが、その後、環境アセスメント手続が整備され、環境団体訴訟制度が導入される一方、裁判所による計画確定決定の取消しを一定の要件の下で制限する規定が設けられるなど、注目すべき制度改革がみられる。また、計画確定決定を争う訴訟は従前から多数提起されているところ、近年では連邦行政裁判所において原告側の請求が(一部)認容されるケースも登場するようになってきている。本研究ではそのような事例も積極的に取り上げ、ドイツにおける計画確定決定に対する法的救済の進展を明確に示すこととして、日本における行政救済(法)がさらに発展するための一助となるようにしたい。

3. 研究の方法

3年間の研究期間を1年ごとに区分して、ドイツにおける計画確定決定を争う訴訟について段階的に検討する。当初案では、(1)計画確定決定の取消訴訟を提起できる者(出訴資格)と本案について理由があるかどうか(理由具備性)がどのように関連しているのかについて検討し(2)事業案に関わる利益の衡量に関する瑕疵や手続の瑕疵が結果ないし決定に影響しなかった場合にはそれらの瑕疵は有意ではなく、計画確定決定の取消しをもたらしなないとされていることについて検討し、(3)有意な瑕疵が「計画補完」または「補完手続」によって除去され得る場合には計画確定決定は取り消されないものとされていることについて検討することを予定していた。実際には、(1)の検討に関連して手続の瑕疵に関する論点を取り上げたため、(2)の検討は衡量の瑕疵に集中して行った。(3)については当初の予定通り実施した。

ドイツにおける計画確定決定を争う訴訟に関しては、環境団体訴訟制度が導入されたり、計画確定決定の取消しを制限する規定が追加されるなど、法改正が多いという点はその特色の1つである。他方で、計画確定決定に不服がある者にどのような権利が認められるか、瑕疵が結果に影響を及ぼしたか否かをどのように判断するか、計画補完や補完手続とは何なのか等、条文上明確とはいえない重要論点も多く残されている。これらの事項は、連邦行政裁判所の判例の展開を通じて明らかにされてきているが、ドイツ人研究者の文献では、判例の理論的側面のみが検討されるにとどまることが多い。本研究は、どのような事実についてどのような判断が下されたのかという点も(特に日本における法的救済の改善にとって)重要であると考えており、中でも連邦行政裁判所が原告側の請求を(一部)認容した事例については、事実関係や具体的な判断を含めて積極的に取り上げるようにする。

4. 研究成果

(1) 計画確定決定の取消訴訟における出訴資格と理由具備性の関係について

研究成果の1つとして、立命館法学 381=382号、383号に拙稿「計画確定決定の取消訴訟における出訴資格と理由具備性(1)(2・完)」を掲載し、京都行政法研究会にて報告を行った。計画確定決定は取消訴訟の対象であるが、誰が訴訟を提起できるか(出訴資格)と本案における理由の有無(理由具備性)の判断については原告の属性に応じて違いがみられる。計画確定決定の有する収用を許容する法効果(収用法上の先行効果)を受ける者(収用的利害関係人)は、出訴資格を有することはもちろん、所有権を保障する基本法14条により公共の福祉のためにのみ収用が許容されていることを理由として、原則的に計画確定決定の全面的な適法性審査を求めることができる(完全審査請求権)。ただし、計画確定決定に瑕疵があったとしても(道路の路線の選択には違法がない等の理由により)原告の土地が収用されることは防げないといった事情がある場合には、理由具備性は認められない。他方で、必要な環境適合性審査(環境アセスメント)が実施されず追完されなかった場合には、環境・法的救済法4条1項の規定により、絶対的な手続の瑕疵があるものとして理由具備性が認められる(この点はすべての原告にとって共通である)。

騒音等の被害を受ける者(間接的利害関係人)や基本法14条による基本権の主体ではないとされる市町村には、完全審査請求権は認められていない。しかしながら判例上、計画策定に当たっては諸利益が適正に衡量されなければならないという法原則(衡量要請)が適正な衡量を求める権利を根拠づけることが認められており、間接的利害関係人や市町村は衡量上有意な(衡量に取り入れられるべき)自己の利益の適正な衡量を求める権利を有する。衡量上有意な利益は、憲法上保護されている必要はなく、被害の程度としては僅少を超える程度で足りる。このことは、間接的利害関係人や市町村の出訴資格が広く認められる結果をもたらしている。他方でこれらの者は、事業案に対立する公的利益(特に自然保護の利益)に関する違法を主張することはできず、自己の実体的権利に影響しない手続の瑕疵(絶対的な手続の瑕疵を除く)を理由として計画確定決定の取り消しを求めることはできない。

環境・法的救済法の規定により承認された環境保護団体は、自己の権利侵害の主張を要することなく、計画確定決定を争う訴訟を提起しうる。法的救済の提起に関する要件として、少なくとも決定が当該環境保護団体の任務領域に関わっていることが必要とされ(同法2条1項)、理由具備性に関する要件として、少なくとも決定にとって意味のある法規定の違反が当該団体の推進する目標に含まれる利益に関わることが必要とされる(同法2条4項)。団体が限定された環境保護を目標としている場合には、それに応じて法的救済が制限される仕組みになっている。環境保護団体が計画確定決定の取消訴訟を提起したケースで、連邦行政裁判所が出訴資格および同法に定める理由具備性要件の充足を肯定した例も存在している(2016年1月21日判決、2016年4月28日判決、2016年8月11日判決、2017年11月9日判決)。

全体として、計画確定決定の取消訴訟においては、出訴資格は広く認められているといえる。中でも、適正な利益衡量の要請が適正な衡量を求める権利を根拠づけるという点は注目される。日本法も究極的にはこの結論に到達すべきであると考えられるが(したがって、周辺住民の出訴を認めない前掲東京高裁判決は妥当でない)、適正な衡量を求める権利を有する間接的利害関係人や市町村であっても自然保護に関する衡量の瑕疵を主張することができないとされていることには疑問がある。瑕疵があってもなくても原告の利益に対する影響は変わらないという事情がある場合は別として、適正な衡量を求める権利を有する者は原則的にすべての衡量の瑕疵を主張できるものとすべきであろう。

(2) 衡量の瑕疵の有意性について

研究成果の1つとして、立命館法学 385号、386号に拙稿「計画確定決定の衡量統制に関する一考察 衡量の瑕疵とその有意性(1)(2・完)」を掲載し、京都行政法研究会にて報告を行った。1993年の計画策定簡素化法により、計画確定決定の取消しを制限する観点から、衡量に当たっての瑕疵はそれらが明白でありかつ衡量結果に影響を及ぼした場合に限り有意であるとの規定が追加された。1996年改正後の行政手続法75条1a項1文も同内容の規定である。これらの規定は、裁判所による衡量過程の統制を制限して、計画を維持することを目的とするものである。市町村の条例である地区詳細計画に関しては、既に1979年の改正で同内容の規定が設けられており、この規律が計画確定決定にも及ぶものとされたといえる。しかし連邦憲法裁判所2015年12月16日決定は、実効的な権利保護を推進する見地から、衡量の瑕疵の有意性を否定するためには、瑕疵がなくても計画確定庁は同じ決定をしたであろうということが証明できることを要する旨判示した。衡量の瑕疵の有意性が否定される場合を限定しようとする憲法適合的解釈であり、手続の瑕疵が結果に影響を及ぼさなかった場合には決定は取り消されないとすることは許されるものの、これに関して原告側に証明責任を負わせてはならないという欧州司法裁判所の判例にも影響を受けていると思われる。その後、連邦憲法裁判所の判示に従って、道路や鉄道、送電線の路線案の選択に関する衡量の瑕疵の有意性を肯定する連邦行政裁判所の判決が相次いで出されるようになってきている(2016年2月10日判決、2017年11月9日判決、2018年3月14日判決)。

日本においては、都市計画決定に関して判断過程の瑕疵が認定されることはほとんどないので（否定例として、最高裁判所 2006 年 11 月 2 日判決）、判断過程の統制を政策的に制限する規定を設ける必要性は認められない。ただし、判断過程の瑕疵が結果に影響を及ぼさないという事態はありえないわけではなく、そのような場合に理論的に瑕疵の有意性が否定されるかどうかという問題がある。計画法における法的救済を充実させる見地からは、瑕疵が結果に影響を及ぼさなかったことが明らかな事例に限ってその有意性が否定されると解することが妥当であろう（この問題は、前掲拙著 425 頁でも検討している）。

（3）計画補完・補完手続による瑕疵の除去について

研究成果の 1 つとして、立命館法学 391 号、392 号に拙稿「計画確定決定と計画補完・補完手続（1）（2・完）」を掲載した。行政手続法 75 条 1a 項 2 文前段は、衡量に当たっての有意な瑕疵や手続・形式規定の違反は、それらが計画補完または補完手続によって除去されえない場合に限り計画確定決定の取消しをもたらすことを規定している。これも計画維持を目的とする規定の 1 つである。計画補完は 1970 年代から連邦行政裁判所の判例によって形成されたもので、計画確定決定が、事業案の主体に騒音防止措置を義務付ける「保護負担」を欠いている場合に、これを追完するというのが典型例である（必要な自然保護措置を追完するというパターンもみられる）。有意な瑕疵が計画補完によって除去可能である場合、裁判所は取消判決ではなく義務付け判決（通常は再決定義務付け判決）を下す。空港の拡充のための計画確定決定が争われた事件で、夜間の離着陸制限について有意な衡量の瑕疵を認定して再決定義務付けをした一連の連邦行政裁判所の判決があり注目される（1991 年 1 月 29 日判決、2006 年 3 月 16 日判決、2006 年 11 月 9 日判決、2012 年 4 月 4 日判決）。

補完手続は、瑕疵が発生した手続段階からそれ以降の手続を再実施するものといえる（ただし、補完手続〔および計画補完〕は法律上定義されていない）。判例上、瑕疵を有する計画確定決定が計画内容の変更を要することなく適法化される余地がある場合には、補完手続による瑕疵の除去が可能とされる。有意な瑕疵が補完手続によって除去される場合には、裁判所は計画確定決定が違法であり瑕疵の除去まで執行不可能であることを確認する判決を下す。2010 年頃から、連邦行政裁判所が道路や鉄道、送電線の路線案の選択について有意な衡量の瑕疵を認定するようになってきているが（前記 4.（2）掲記の諸判決のほか、2010 年 11 月 24 日判決、2013 年 11 月 6 日判決）、それらのケースでは、いずれも計画確定決定の違法確認判決が下されている（すなわち、同じ路線案を選択することが適法とされる余地があるということである）。他方で、瑕疵が除去不可能であるとして計画確定決定を取り消した連邦行政裁判所の判決も皆無ではなく、法律上計画確定が認められていない事業案について計画確定決定が出されたという事案に関するものがある（2015 年 2 月 19 日判決）。

ドイツ法においては、計画確定決定の取消しが法律上制限されている一方で、計画補完の義務付け判決が下されたり、計画確定決定の違法確認判決が下されることが少なくない。計画策定が瑕疵を有してはいるものの、何もかも違法とまではいえないという場合には、計画内容の修正や手続の再実施を通じた問題解決が期待されると考えられよう。日本における「不服審査（裁決主義）制度」の提案は、不服審査手続における多様な救済を予定しておりその点で特色があるが、裁判所による多様な救済が想定されていない点については再検討の余地があるように思われる。一方「都市計画違法確認訴訟（仮）」の提案は、計画確定決定の違法確認判決を通じた救済に近いところがあるが、ドイツ法では計画補完の義務付け判決も出されているため、そのような救済が不要かどうかについて改めて検討する必要があるといえよう。本研究は、裁判所による救済可能性を最初から狭くしないほうがよいという立場である。

【参考文献】

本文中に掲げた拙著・拙稿のほか、「行政手続法研究会報告 法律案要綱（案）」についてはジュリスト 810 号 42 頁以下参照。都市計画争訟研究報告書については新都市 60 巻 9 号 76 頁以下参照。「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」報告書については新都市 63 巻 8 号 90 頁以下参照。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 湊二郎	4. 巻 391
2. 論文標題 計画確定決定と計画補完・補完手続（1）	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 73-116
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 湊二郎	4. 巻 392
2. 論文標題 計画確定決定と計画補完・補完手続（2・完）	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 52-92
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 湊二郎	4. 巻 385
2. 論文標題 計画確定決定の衡量統制に関する一考察（1） 衡量の瑕疵とその有意性	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 1-37
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 湊二郎	4. 巻 386
2. 論文標題 計画確定決定の衡量統制に関する一考察（2・完） 衡量の瑕疵とその有意性	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 50-82
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 湊二郎	4. 巻 381=382
2. 論文標題 計画確定決定の取消訴訟における出訴資格と理由具備性(1)	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 1-40
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 湊二郎	4. 巻 383
2. 論文標題 計画確定決定の取消訴訟における出訴資格と理由具備性(2・完)	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 71-99
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

[学会発表] 計2件(うち招待講演 0件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 湊二郎
2. 発表標題 計画確定決定の衡量統制(ドイツ) 衡量の瑕疵とその有意性
3. 学会等名 京都行政法研究会2019年12月例会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 湊二郎
2. 発表標題 計画確定決定の取消訴訟における出訴資格と理由具備性(ドイツ)
3. 学会等名 京都行政法研究会2019年5月例会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

立命館法学に掲載された上記の各論文は、以下のウェブサイトからダウンロード可能。
<http://www.ritsumeai.ac.jp/acd/cg/law/lex/ritsumeikanhogakuindex.htm>

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------