

研究種目：基盤研究（B）  
 研究期間：2006～2008  
 課題番号：18360287  
 研究課題名（和文） 協議調整型建築・開発規制における不服申立制度の要件  
 研究課題名（英文） Necessary Conditions of the Appeal System in Negotiated Development Control  
 研究代表者  
 中井 検裕（NAKAI NORIHIRO）  
 東京工業大学・大学院社会理工学研究科・教授  
 研究者番号：80207711

## 研究成果の概要：

本研究の目的は協議調整型ルール確立のための不服申立および審査制度のあり方について考察し提言を行うことである。まず理論的な整理に加え海外の類似制度も調査分析した上で不服申立制度の形態を考える上での論点を抽出・整理を行った。次に、日本における建築審査会制度とその不服申立審査機能について、過去の裁決の傾向を分析し、また都市計画専門委員の意見等を踏まえ、現状の問題を把握した。その上で今後の制度のあり方について考察・提言を行った。

## 交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	3,800,000	1,140,000	4,940,000
2007年度	3,300,000	990,000	4,290,000
2008年度	3,000,000	900,000	3,900,000
年度			
年度			
総計	10,100,000	3,030,000	13,130,000

## 研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 都市計画・建築計画

キーワード：都市計画・建築計画、公法学、建築・開発規制、協議調整型ルール

## 1. 研究開始当初の背景

都市計画法、建築基準法集団規定を中心とする都市計画・まちづくりに関する法制度は、近年、メニューの詳細化を進めてきた。その結果、地区計画制度や特別用途地区制度の充実などによって、地方自治体に定められない規制項目はないと言われるまでになった。

しかし複雑化した制度の全体像を把握することは困難で、メニューとして存在する手法も活用が進まないといった問題点が指摘されている。また、メニューの詳細化という制度変更の方向は、開発行為に対する制限は事前

に明示すべきという基本的な考え方の反映でもあるが、現実にはマンション紛争に代表されるように、法的には問題ないとされる開発であっても近隣との調整が必要と考えられる局面は多い。つまり、建築行為や開発行為に対して、事前にすべてのルールを明示することは困難であり、ルールは極力具体的に示しつつも、いくつかの局面においては近隣を含む関係者との協議調整を経ることを許可の前提とする、「協議調整型ルールの導入」が必要と考えられる。

この「協議調整型ルール」は都市計画制度

の改善方向のひとつとして、すでに提案されていることであり、筆者らが参加した日本建築学会建築基準法・都市計画法特別研究委員会（2003～2004年度）による提言「市街地環境制御に関する法制度の望ましいあり方について―建築基準法集団規定およびこれに関連する都市計画制度への提言―」においても重要な柱のひとつとして取り上げられている。また近年、多くの地方自治体によってまちづくり条例が策定されているが、それは自治体が独自に協議調整ルールを導入しようとする動きの反映でもある。

一方で、協議調整型ルールの導入を考えた場合には、特に開発側にとって過度な権利制限として働くことは避けなくてはならない。つまり、調整の仕組みに加え、制限を被る主体の権利主張の場とその判断の仕組みを考えることが重要となる。既存の法制度の枠組みにおけるそのようなルールとして、行政行為に対する不服申立制度が存在する。まちづくりの分野において代表的なものとしては、建築基準法第94条に基づく不服申立の審査請求制度がある。これは建築審査会と呼ばれる組織による不服申立の審査制度であるが、この組織による判断の公平性確保が、制度の仕組みや実際の運用においてどのように図られているかは検証が必要である。

諸外国に目を向けると、たとえばアメリカでは司法が都市計画分野においても調整の役割を担っており、イギリスはインスペクターと呼ばれる都市計画専門の調整官が存在している。これら各国の制度はその成り立ち等によって様々なパターンがあるが、それらを概観し、また審査のプロセスとその結果について調査・分析することは、日本の都市計画制度にとって有意義な示唆を得ることになる。

## 2. 研究の目的

上記のような背景のもとで、本研究は協議調整型ルール確立のための不服申立および審査制度のあり方について提言を行うことを目的とする。

具体的には、

- 1) 異議申立制度の類型・論点について整理を行う。理論的な整理に加え、日本及び諸外国（アメリカ・イギリス・ドイツ）の異議申立制度運用の実際を調査・分析し、整理・考察を行う。
- 2) 我が国の現行制度下において建築・不動産開発行為に関する調整機能としての建築審査会による不服申立審査制度に着目し、建築基準法に関わる処分または不作為に対する審査請求の内容およびその審査結果を分析し、傾向と問題点を把握する。
- 3) 同様に建築審査会を対象に、運用・裁決

の実態と問題点の把握・考察を行う。

- 4) これらを通じて、建築審査会の改善すべき点の提示と、将来の異議申立制度の留意点を明らかにする。

## 3. 研究の方法

研究の具体的な方法として、以下のような作業を行った。

- 1) 日本における建築審査会への不服申立制度利用状況については、過去10年分の申立内容およびそれに対する裁決を、全国建築審査会協議会作成の事例集をもとに電子データ化し、傾向を分析した（2006～2007年度）。また建築審査会の運営状況については、中井、中西も委員を務めた建築学会・法の基盤整備小委員会（2007～2008年度）においてアンケート調査を行っており（2007年度）、本研究での分析の一部にその結果を利用している。
- 2) 建築審査会委員のうち、都市計画・建築を専門とする委員を対象にアンケートを行い、建築審査会とその不服申立審査機能についての意見を把握・分析した（2008年度）。また適宜、建築審査会関係者、法的側面の専門家にヒアリングを行った。
- 3) 諸外国（アメリカ・イギリス・ドイツ）の協議調整型ルールの調査・把握については、2006年度にドイツ・イギリス、2007年度にカナダ・アメリカ・イギリスについて現地調査を行い、これらの国について、事情に通じた行政および専門家（都市計画関連および公法学関連）に協力を依頼し、ヒアリングと現地の調整事例についての調査分析を行った。

## 4. 研究成果

### (1) 協議調整型ルールの整理

まず理論的な考察と海外制度調査の結果から、協議調整型ルールの形態についてその論点を整理・考察し、後の分析の基礎を示す。

なお、本研究において調査を行った国・自治体は次の通りである。

- ・ドイツ（デュッセルドルフ、レバークーゼン、ヘッセン州）
  - ・カナダ（バンクーバー、ノースバンクーバー）
  - ・アメリカ（オレゴン州）
  - ・イギリス（イングランド、スコットランド）
- これらの国および日本の制度を概観し、そこから次のような論点を得た。

まず、行政の判断に対して誰が請求できるか(1)。これには開発者（許可申請者）のみの場合(1-1)と、開発者以外（近隣住民など）

も請求できる場合(1-2)がある。対象とした制度は基本的に行政行為に対する不服申立であるが、後者の場合は開発に対する近隣の異議という民・民の調整という意味合いも生じていることとなる。

次に、請求可能な内容、つまり却下されず一応は審査される場合に関する基準の有無(2)。内容を問わない(2-1)場合と、たとえば日本のように建築基準法の規定に限られるといった、限定ありの場合(2-2)がある。

次に、審査の過程に入った後、その規範や基準、言い換えれば棄却の判断基準(3)。前項とも対応するが法律の条文との照合のみ(3-1)だけでなく、都市計画・まちづくりの総合性を勘案して、マスタープランとの適合を見るなどある種の政策判断も行う(3-2)場合もある。

次に、審査する組織の形態(4)。もっとも多くの論点が存在する項目である。まず、審査を行うのが処分庁自身(4-1)か別の行政機関(4-2)かという違いがある。処分庁自身が行う場合にも当該部署が再度自らの行為を見直すのか(4-1-1)、付属機関や行政委員会のように審査人は別の人間が行うか(4-1-2)という違いがある。また別の行政機関という場合にも、独立性の高い組織(4-2-1)か上位(広域)自治体(4-2-2)という違いがある。今回の調査対象にはなかったが、理論的には議会が判断する(4-3)というケースも考えられる。

次に、法律上の位置付け(5)。審査手続が国の法律にて規定されている場合(5-1)と条例といった自治体レベルでの規定である場合がある(5-2)。これは国ごとの地方自治制度の違いに大きく依存している。

最後に、裁決後の再度の審査請求(6)。個別制度としての不服申立が再度可能な場合、通常は同じ処分庁へということではなく別の行政機関へと申し立てることとなる(6-1)。この場合、4-2と同様に、独立性の高い組織へか(6-1-1)上位(広域)自治体への再請求か(6-1-2)という違いが生じる。一方で、不服申立という独立した手続は1度で終わり、その後の判断の場として司法(6-2)へという流れもある。日本も含め、再請求可能な制度を持つ例は複数見られるが、一般に再請求は機能していないと見られていること、別あるいは上位組織ではむしろ適切な判断が難しいことなどから、再請求制度つまり6-1を廃止し、6-2へ移行しようという議論がなされている。

以上のように論点とその後あり得るパターンを整理できた。これらの組み合わせから各国の状況と今後の方向性を示すことが可能である。

たとえば日本は、1-2、2-2、3-1、4-1-2、5-1、6-1-2という組み合わせである。このうち6については現在制度改正が検討されており、近い将来6-2へ移行する可能性がある。

しかし日本以外の国に目を向けると多くの違いがあり、日本の議論にとっても興味深い点がある。たとえばドイツ(ヘッセン州)の場合は、市レベルでは特に4-1-1であることが日本と異なる。判断の客観性の観点からは別組織の方が望ましいと考えられるが、この場合はむしろ同一部署の方が自らの判断基準を知っており、情報量などの点からも正確に判断できるという理由である。また上位自治体に再請求可能という点では6-1-2で日本と同様である(ただし日本は国へ、ドイツは州へという点でやや異なる)が、自治体財政の悪化などの背景から、請求は当初から州宛、かつ再請求不可(司法へ、つまり6-2)という形で制度変更が検討されているという。別の観点から制度の形態が大きく異なるのはバンクーバー(カナダ)である。形式上は4-1-2で日本と同様だが、独立性が非常に高く、事務局の活動が極めて活発であり、実質は4-2-1に近いと思われる。一方、隣接する小自治体ノースバンクーバーは少人数の審査委員会制で日本の建築審査会(の審査機能に特化)に近い4-1-2の形態といえる。自治体の規模・性格によって制度の運用が大きく異なる例であり、日本の画一的な制度運用について示唆を得るところも大きい。

イギリスの場合には、不服申立は国が審査することになり(4-2-1)、その後は司法が審査する(6-2)。ただし、国といっても実態は「計画審査官」と呼ばれる少数の専門家であり、専門性が極めて高い制度となっていることが特徴といえよう。

## (2) 日本の建築審査会における不服申立審査について

本研究では過去10年(1997~2006年)間の審査請求事例について、全国建築審査会協議会の資料をもとに電子データ化・集計し、その傾向について分析を行った。

### 1) 全体件数の推移

まず審査請求の全体数および処理内容等別の件数を見ると、対象とした10年間で扱われた件数は1159件(審査継続中のもの含む)、年毎の変動は大きい近年は概ね100件/年を越えており、増加傾向が伺われる。採択の結果は棄却および却下が大半であり、取下げも含めると、請求の大半はその意図を達成できていない。ただし認容も2005、2006ではそれまでに比べて件数が増加していることは注目に値する。また10年間で約17.6%にあたる196件は再審査請求が行われている。行政訴訟となったケースも約7%にあたる77件存在する。

次に請求の対象主体別に見る。全事例のうち、特定行政庁の処分が審査請求対象となったものおよび建築主事および指定確認検査機関の処分(つまり建築確認行為)が審査請求

対象となったものを個別に見ると、件数で言えば後者の建築確認行為に対する請求が多い。またどちらも増加傾向が伺われるが、認容の近年の件数増加に関しては建築確認行為への請求の増加による影響が大きい。

建築確認行為のうち、特に指定確認検査機関による建築確認行為が請求の対象となったものを抜き出してみると、審査請求対象は指定確認検査機関の行為に対するものが増加してきていることがわかり、2005、2006年では建築主事の行為への審査請求件数を超えている。全体の建築確認件数および確認主体別の割合が不明であるため、これをもって指定確認検査機関への請求割合が多いとは言えないものの、認容となるケースは指定確認検査機関への請求で多いことが明らかとなった。

#### 2) 請求内容別件数

内容別の請求件数について、まず特定行政庁の処分が対象となったものをみると、もっとも多いものは許可の取り消しを求めたもの、次いで違反建築に対する措置命令の取り消しとなっている。これらは建築主からの請求であると考えられるが、違反建築に対する措置要求や不許可の要求といった近隣住民からと思われる請求も一定の割合存在する。年毎の変化は変動が大きく、割合としては特に傾向は見いだすことができない。

次に建築主事及び指定確認検査機関の処分が対象となったもの、およびそのうち指定確認検査機関の処分に対するものを見ると、確認の取り消しを求めるものが圧倒的に多い。検査済証交付の取消なども合わせて、建築紛争発生がここに表れていると考えられる。また不適合通知の取り消しや不作為又は受理拒否に対する請求など、建築主からと考えられるものも一定数の数が見られる。

全体では一定数存在する確認申請に係る不作為又は受理拒否に関する請求や不適合通知の取消請求が、指定確認検査機関に対しては存在しない。建築確認制度の理念的には、建築主事による確認であろうとも指定確認検査機関によるものであろうとも、確認行為・内容に差違があってはならないが、請求内容の違いは前段階にある確認行為に差違一すなわち建築主事（行政）による検査は、「確認」を越えて裁量による誘導的意志が働いており、一方、指定確認検査機関による検査は、まさに不適合を出さないという意味での「確認」に留まっていることが推察される。

#### 3) 請求内容と区分（裁決結果等）との関係

最後に、請求内容と区分（裁決結果等）との関係を見ると、特定行政庁の処分に対する請求については、これまで見てきたとおりほとんどが却下もしくは棄却であり、傾向を見るまでもなく認容となったケース自体が少ない。

建築主事および指定確認検査機関の処分に

対する請求については、認容に至ったケースとして確認申請に係る不作為又は受理拒否に関する請求が割合として多い。確認の取消についても認容となったケースは数としては多く存在するが、そもそも請求件数が多いため割合としては4.1%でしかない。ただし指定確認検査機関による確認の取り消しのみ取り出してみると、認容となったケースは8.4%と割合が大きくなる。ここでも建築主事による確認との間に差違があることが推察される。

#### 4) まとめ

全体的な傾向のみからの推測ではあるが、審査請求は建築主、行政、近隣住民間の意思表示の場として利用されているものの、訴えが通ることは少なく、多くの場合は建築確認後建築行為が変更に至ることはない。現状では、審査会を協議調整の場として見ることはできず、不服申立制度としても極めて限定的な役割を担っているにすぎないといえよう。また指定確認検査機関の登場以降、請求内容や裁決結果に変化が見られており、ここから確認行為に差違が生じていることが推察される結果となった。つまり建築審査会制度を特に協議調整の側面から考える場合、指定確認検査機関の存在を留意しておく必要があると言えるだろう。

#### (3) 建築・都市計画専門委員による建築審査会の実態と評価

ここでは全国の建築審査会委員のうち建築・都市計画を専門とする委員に対して行ったアンケート調査をもとに、建築審査会の運営実態と、各委員の建築審査会制度への評価を明らかにする。

アンケート調査は2008年末～2009年2月に行った。対象は全国建築審査会協議会作成の建築審査会委員名簿（平成19年度版）より、都市計画、建築を専門とされる委員を抽出（629名）し、そのうち学会名簿等により調査のうえ連絡先住所が判明した229名である。有効回答数は86通（約37.5%）である。以下、誌面の都合により主な回答について抜粋で記す。

まず運営状況について見てみると、今まで経験した審査請求について、請求内容および施主・施主以外（近隣住民など）の別と実際審査が十分に行えたか訊ねた場合、回答項目を見ると、施主からの審査請求については「道路と敷地の関係の特例（43条）不許可の取消」「用途制限の特例（48条）不許可の取消」「違反建築物に対する措置命令の取消」が比較的多く、施主以外の主体からの請求については「確認の取消」を求めるものが多いことがわかる。審査の十分さについては、ほとんどの回答において「十分である」と考えられている。また自由回答を参照しても、委員間で意見が分かれることはあまり無く、裁決

は多数決が基本だが事実上一致で決まるとい  
う回答が多く見られた。

回答者自身の制度への考えはどうか。たと  
えば建築審査会の問題として、審査請求とそ  
の裁決の後でなければ行政不服審査を申し立  
てられず、建築紛争の際などでは訴えの利益  
が消失しやすいことを指摘する、いわゆる「前  
置主義の不合理性」が存在することが挙げら  
れる。しかし改善すべきとの回答は14%に留  
まり、「仕方ない」「問題ない」とする回答が  
多数である。また、処分庁たる自治体が下し  
た処分（あるいは不作為）への審査請求につ  
いて、同一組織の者が事務局を務める、行政  
の附属機関たる建築審議会が審議することへ  
の矛盾がよく指摘されることがある。この点  
については、改善すべきという回答は24%で  
あり、「問題ない」「工夫があれば十分」とす  
る回答がやはり過半である。建築審査会が審  
査請求に対する審理・裁決機能を持っている  
ことについては、現行のままでよいとする回  
答がはるかに多い。そもそも建築審査会制度  
全体に対しても、現行のままでよいとする意  
見が最も多く、廃止や大幅な制度変更を必要  
と考える意見はごく少数である。

これらの回答に自由回答を交えて考察する  
と、まず現在の建築審査会制度は少なくとも  
制度上はおおむね機能しており、各種案件に  
ついて現状に十分対応していると認識されて  
いるといえる。制度の問題というよりは、委員  
の人選・能力的な問題や他部局との意見交  
換等を行っていないといった運用上の問題が  
より重要と考えられている。これは地域の建  
築開発活動の活発さにもよるようである。匿  
名回答可であるため地域と回答との関係を分  
析はできなかったが、自由回答からは「経済  
活動の停滞により建築活動が少なく、審査会  
が扱う案件そのものが非常に少ない」という  
意見が複数見られた。また「理論的な問題は  
考えられるが、現状改善すべきとまで考える  
問題に遭遇したことがない」という旨の回答  
もあった。ただし、「現行は形骸化しており、  
制度全体を改善すべき」という意見も少数な  
がら存在する。また「近隣住民は範囲を区切  
るか、そもそも請求を不可とすべし」という  
回答もあった。これら根本からの改正を望む  
意見は、問題を抱えた事例と遭遇した経験に  
基づくようである。すなわち現実の運用に具  
体的な問題が生じないうちは認識されていな  
いが、問題となるような局面にいたった時に  
制度そのものの不具合が認識されるようにな  
ると言える。近年請求事例数が増加傾向にあ  
ること、特に民間確認機関の登場以降の裁決  
の傾向の変化を考え合わせると、早晚、建築  
審査会制度の基本的なあり方を見直す必要が  
あると言えよう。

#### (4) まとめ

本研究では、異議申立制度の規範的なあり  
方を検討し、一方で日本での異議申立制度運  
用組織である建築審査会の実態および専門委  
員の評価から問題点を探った。その他、専門  
家へのヒアリング等を通じて得た知識を交え、  
以下に本研究での知見をまとめる。

まず現行の建築審査会の改善の必要性とそ  
の方向性について。硬直的な人選による問題  
やまちづくりの総合性を勘案した他部局との  
連携は、運用上の課題としての認識も大きく、  
改善を図る必要がある。前者については建築  
基準法79条第2項に「委員は、法律、経済、  
建築、都市計画、公衆衛生又は行政に関し  
すぐれた経験と知識を有し」た者とする  
とされているが、時代の変化とともに委員の  
専門性について再考する余地がある。たと  
えば専門性を高め、都市計画・建築・法律  
の専門家のみとし、一方で総合性は他部局  
との連携を深めることでカバーするという  
方向性もあろう。結果として審査能力を向  
上させるよう、運用を改善していく必要が  
ある。また、審査会委員として行政OBが  
委嘱されている場合も少なからず見られ、  
第三者性を高めることも課題の1つとい  
えよう。

さらに長期的には、自治体の条例等の実  
例に加え、法改正の方向性いかんによつて  
は協議調整型ルールを導入が積極的に行われ  
、それに伴ってそもそも異議申立制度を新  
たな枠組みで構築する必要も出てくると考  
えられる。すなわち建築審査会の根本的改  
革等、新しい仕組み構築の必要が予見され  
る。その際の留意点を以下に挙げる。

- ・ 建築・開発コントロール制度体系との関係  
現行の審査請求内容とその裁決の問題は  
「建築確認」という制度が持つ特殊性に起  
因するところが大きい。また近年の民間確  
認機関の登場がそれに拍車をかけている。  
つまり異議申立制度を再構築し有効に機能  
させるためには、前提となる建築・開発を  
コントロールする仕組み自体を再構築し、  
その中での位置付けを考える必要がある。

- ・ 審査組織の実質性・ネットワーク確保  
大規模自治体では案件も多く、形式的な  
審査とならないためには組織（委員と事  
務局）を拡充する必要がある一方で、そ  
もその案件が少ないが人材も少ない地方  
都市では複数自治体が連合を組み、共通  
の審査組織を運営することも考えられる。  
また全国の裁決の傾向について共有でき  
る基盤組織とネットワークも必要であ  
る。現状では全国建築審査会協議会が  
その任を果たそうとしているが、基本  
的に親睦組織にとどまっており、現状  
では情報の共有がしっかり行われてい  
るとは言い難い。

- ・ 審査費用・財源の確保  
審査能力の向上には、事務局の拡充、委員

拘束の増大等時間的にも費用的にもコストが増大する。審査組織としての独立性を確保するためにも、公的財源の確保や請求費用の適正化などについては積極的な議論を行う必要がある。

最後に、これらの改革のためには、建築規制の協議調整プロセスを良質な都市空間を形成するために必要な社会コストと捉え、むしろ積極的に活用していこうとする姿勢が必要である。そのような社会的認識の構築がもつとも大きな課題であるといえよう。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表] (計1件)

①中西正彦「過去10年間における審査請求内容および裁決の動向」日本建築学会大会パネルディスカッション「建築規制に関する不服審査のあり方ー建築審査会の現状と課題ー」2009年8月27日、東北大学(発表確定)

[その他]

①中西正彦「過去10年間における審査請求内容および裁決の動向」日本建築学会建築規制の基盤整備小委員会報告書「建築規制における不服審査制度等のありかた」2009、P39-42

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

中井 検裕 (NAKAI NORIHIRO)  
東京工業大学・大学院社会理工学研究科・教授  
研究者番号：80207711

### (2) 研究分担者

中西 正彦 (NAKANISHI MASAHIKO)  
東京工業大学・大学院社会理工学研究科・助教  
研究者番号：20345391

### (3) 連携研究者

室田 昌子 (MUROTA MASAKO)  
武蔵工業大学・環境情報学部・准教授  
研究者番号：90366849