

機関番号：10101

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2009～2010

課題番号：21830001

研究課題名（和文） イギリス都市計画法制における行政庁の裁量権限の本質と限界に関する研究

研究課題名（英文） The research on the nature and the limitations of the administrative discretionary power of the English system of town planning law

研究代表者

山本 寛英 (YAMAMOTO HIROTSUNE)

北海道大学・大学院法学研究科・研究員

研究者番号：90548166

研究成果の概要（和文）：イギリス都市計画制度に対する1998年人権法の影響は当初考えられていたよりも小さく、判例上も実務上も、それまでの制度運用を追認若しくは踏襲するものとなっている。人権法は同制度における大きな制約原理としては機能していないというが、このことから、同制度における行政庁の大きな裁量権限に対しては、外在的な制約ではなく、制度内在的な制約原理が存在することが強く窺われるものである。

研究成果の概要（英文）：The influence of the implement of 1998 Human Rights Act on the English system of town planning law is weaker than that was thought on the beginning. Both of the case law and the practice follow the former style of operation of the system. It is right to say that the Act does not function as restriction on English system of town planning law. It is assumed that the wide discretion of administrative power of the system is restricted not external but internal.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	930,000	279,000	1,209,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,830,000	549,000	2,379,000

研究分野：行政法

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：行政裁量

1. 研究開始当初の背景

わが国都市計画制度における特徴の一つは、用途地域をはじめとした事前の都市計画に拘束されることを前提とし、個別の建築許可たる建築確認処分において行政庁に与えられた裁量権限がほとんどないに等しいという点にある。その結果、全国的な都市景観の画一化を生み、特徴のない街並みの現出が続いてきた。これに対し、イギリス都市計画制度においては、事前規制たる都市計画の拘

束力は緩く、その分行政庁に与えられた裁量権限の幅は広い。

これまで、イギリス都市計画制度におけるこのような広範な行政庁の裁量権限につき、その制度構造や権限行使の限界などは、わが国においても広く研究され紹介されてきた。しかしながら、このような広範な裁量権限が何故に可能なのか、より上位における何らかの規範による限界はないのか、といった本質的な問題は解明されてこなかった。

これは、一つには、イギリスは議会主権制

がとられており、成文憲法典も存在していないため、行政庁に権限を与えるにつき立法上の限界が存在していないと考えられることから、当該権限の性質を明らかにするには、当該個別法規を分析するほかないと考えられてきたためである。しかしながら、ヨーロッパ人権条約の国内法化を図るために1998年人権法が制定されたことにより、これが都市計画法制を制約する上位規範として機能する余地が生じた。

例えば、人権条約第8条によって保障される「家庭生活の権利」は、家族居住の本拠としての住居を侵害するような都市計画決定が行われる際にこれを停止させる機能を果たす場合があり、この限りにおいて、当該裁量権限には限界が生じていると見ることができる。また、より端的には、人権条約第1議定書第1条によって保障される「財産権」は、都市計画における公共の福祉に対抗し、個人の土地所有権を保護するための役割を果たすものと考えられており、この点においても、当該裁量権限の限界を画するものといえる。

このように、都市計画権限の行使に当たって人権法及びその淵源たる人権条約がその限界を画している事例について分析を重ねることにより、当該裁量権限の本質をより深く分析し得る状況が生まれている。

2. 研究の目的

本研究は、このようなこれまで既存研究においてとられてこなかった観点から、イギリス都市計画法制における裁量権限の本質を明らかにしようとするものである。

総体として、イギリス都市計画法制に関する判例の中から、人権法及びヨーロッパ人権条約の規定及びこれにより保護される権利が、行政庁の裁量権限の限界を画する機能を営んでいると考えられるものを抽出し、これらを一貫した一般的準則を見出すことが目的である。

3. 研究の方法

まず、前提として、ヨーロッパ人権条約という国際法規をイギリス国内裁判所において、国内法体系の中に位置付けながらこれを適用するための環境整備が図られなければならない。人権法制定以前は、専ら国内法の解釈適用ばかりを行ってきた国内裁判所の裁判官が、国際法規の解釈適用を行う際には、当該法規に係る国際司法機関の判例等を参照することとなるが、制度導入当初は、その参照のしかたにも大きなブレが生ずるものと思われる。そのようなブレが存在している状況では、その中から裁量権限の本質を表す

一般的準則を見出すのは困難であり、ブレの生じている原因を探り、これを捨象していく作業が必要となる。

とくに、国際法規を国内法体系に適用する際に一般に認められている「評価の余地」理論は重要である。これは、国際法規を受けて国内法を整備する際には、一定の立法裁量を認めようとするものであるが、すでにイギリス国内で出された判例の中には、本来立法裁量についての理論である「評価の余地」を直接行政庁の裁量理論に適用しようとするものもあるなど、大きな混乱が見られるのであり、このような混乱状況を整理する必要がある。

また、国際司法機関が行政裁量を審査する際に常用してきた「比例原則」理論についても、これを国内法体系に応用可能なかたちに整理する必要がある。これまでイギリス国内法では、いわゆる「不合理性の基準」を用いて行政裁量に対する司法審査を行ってきたが、人権法及びヨーロッパ人権条約が関係する限り、当該既存の審査基準に代わって「比例原則」が用いられるべきことが確立した判例となりつつある。

以上のような条件整備を行った後、おそらくは数十に集約されるであろう重要判例の詳細分析を通じて、人権法及びヨーロッパ人権条約の財産権保障規定及び家庭生活の権利保障規定により、都市計画上の裁量権限が制約されるための一般的理論を見出すことができるものと考えられる。ただし、当該理論は、単一のものとは限らず、複数の理論の複合として抽出されることもあり得るし、一般的理論によらず、個別事例に特殊の判断がなされる場合もあり得る。これら複雑化した理論の存在が見通された場合には、なるべく中核を成すべき理論に特化して分析を進めてこれを明らかにする。

4. 研究成果

「比例原則」には、通常、①権利に対する侵害や制限の手段が、目的の達成にとって適したものであること（適合性基準）、②その手段が、他に方法がなく、目的達成のためにより過酷でない、という意味で必要であること（必要性基準）、③権利侵害や制限の大きさと達成されるべき目的との間に、正確な均衡が図られていること（均衡性基準）という三つの要素があると理解されている。

この点については当初、とくに均衡性基準の適用に当たって、実務経験や現地視察の機会のない裁判官が行政決定の是非を判断することの困難性や、行政的価値判断に巻き込まれるおそれなどから、適用に消極的な意見も多かったものの、Alconbury 事件貴族院判決において、適用に積極的な姿勢を見せる意

見があったことなどから、以後、都市計画分野においても比例原則により裁量判断を行うことが定着しつつある。

しかしながら、その適用のあり方については、一方で、貴族院が上記三段階基準により審査すべきであるとの見解を示すのに対し、実質的に、必要性基準と均衡性基準の二段階審査によるべきであるとする下級審判決が存在するなど、不安定な状況を見せている。

Lough 事件においては、結論的には、審問官が明示的に比例原則を用いていないとしても、それだけで比例原則による審査を行わなかったことになるわけではなく、実質的に比例原則審査と同じ考慮を行っていれば違法となることはない旨判示している。

Lough 事件の審問官は、提案された開発によって、近隣住民に日照阻害というアメニティ侵害が生じることを認め、これが開発計画への違反となることを認定しつつも、これと開発によってもたらされる様々な有益性とを衡量した結果、開発計画の例外を認めるべき正当性が存在する、とした。原告側は、人権条約上の問題が論点になる場合、二段階審査を行うことがすでに定着しているとし、これを行わなかった審問官の決定は違法であると主張したが、本件判決では、当該 Samaroo 事件判決において、比例原則審査の要点は公正な均衡を図ることにあるということが強調されている、とし、計画許可が、影響を受ける個人の有する利益に対し、過度のあるいは不均衡な影響をもたらすものであるかどうか、という審査方法は、本件で審問官がとった審査方法や、1998 年人権法の制定の前後を通じて意思決定者がとってきた審査方法と、何も変わるところがない、とした。

さらに、Lough 事件判決は、比例原則は、都市計画法制における行政庁の権限行使に対する審査には適していないのではないかと、という疑問を呈している。すなわち、都市計画法制上、地方計画庁が開発許可の許可を審査する際には、許可申請がなされている当該地の所有者等については、その土地利用の権利は少なくとも条約上の権利としては意識して考慮されないのに対して、開発によって影響を受ける土地所有者の権利や一般的なコミュニティの利益が、条約上の権利として考慮される矛盾が指摘される。また、同様に、開発許可の審査に際して、地方計画庁には、当該開発行為の目的が他の土地や他の方法によって達せられないかどうかについては考慮する必要がないにもかかわらず、後の司法審査の段階ではこれが審査されることとなるのは不合理である、というものである。これと同旨と思われる見解も存在するが、しかしながらこのような見解は、人権法の影響を過小に評価するものであり、とくに、制定法を条約上の権利に可能な限り適合的に解

釈しなければならない、とする同法第 3 条に照らせば、比例原則審査を行うことによって、地方計画庁の判断過程に、比例原則に適合するよう考慮すべき義務が新たに賦課されたとすることも、十分考えられるものと思われる。

以上のような曲折は経たが、現在では、具体的な審査のあり方については安定した収束をみていないものの、人権事例における地方計画庁の裁量行使に対する司法審査において、比例原則を用いるとの形式的枠組み自体は、定着したとあってよい。例えば、違法広告物に対する撤去命令の適法性が争われた Lambeth 事件において高等法院は、地方計画庁の執った措置は、結果的に比例原則に反してはいなかった、として、これを適法とした。ただし、当該判決では、行政庁の判断過程において、当該措置が目的を達するために必要最小限のものであるか、とか、他に代替手段がないか、といった比例原則に即した考慮はなされなかったことが認定されており、これにより、仮に当該措置が結果的にも比例原則に反していたとすると、違法と判断される余地があったことを考えれば、行政庁の裁量判断過程においても、比例原則による考慮が一定程度義務付けられているとも言えそうである。

緑地保護地区 (Green Belt) 内にキャラバンを設営して居住していたジプシーに対し、地方計画庁が発したその利用の停止及び当該地からの退去の命令の適法性が争われた Basildon 事件では、当該命令が住居に対する強制退去として用いられる場合には、きわめて強力な権限であることに鑑みると、地方計画庁は、当該権限を行使するにあたって、そのような計画統制手段によって守られるべき公益に対する侵害の程度、そのような緊急手段を用いる必要性、個別の事情や強制退去が個人に及ぼす影響等を考慮しなければならない、として、その考慮義務を端的に認めている。ただ、当該判決は、結論部分において、「関連考慮事項」であるところのそれらの事項を考慮せずに発せられた当該命令は、比例原則違反である、としており、「関連考慮事項」を考慮しなかったことを、直接的な違法の理由としているとも考えられる。すなわち、比例原則の導入が、裁判所による裁量審査の局面において、地方計画庁が行った意思決定の判断過程における考慮要素の重み付けについてまで立ち入った、厳格な審査のあり方への変容をもたらしたのではなく、審査の対象は、従来どおり、本来考慮すべき関連考慮事項を考慮に入れたか否か、にとどまるのではないかと、ということである。

この点については、前出の Lough 事件判決が一定の見解を示している。すなわち、原告が、比例原則審査の導入によって、審問官に

は、当該開発の目的が、周辺に対する影響がより小さい別の方法若しくは別の場所において達成できないかを考察する義務が生じる、と主張したのに対し、Pill 裁判官は、「比例原則審査がそのような効果をもたらす事例も存在するかもしれないが、本件のように、計画許可が、これによって影響を受ける人々の利害に、比例原則違反となるような影響を与えるかどうかという問題については、審問官や意思決定者が問われるべき課題としては、1998年法の成立の前後において差異はない」として、これを斥けたのである。この判決については、例えば、「1998年人権法及びこれによる比例原則審査の導入によって、計画決定のあり方に対して劇的な変化をもたらすのではないかという期待を、明確に打ち消した」などとして、概ね批判的な評がなされている。

一方、専ら国内法の解釈適用を行ってきた国内裁判所の裁判官に対し、人権事例に関する場合のみ、国際裁判所の判例等を参照する義務を課すことには無理があるのではないか、という懸念は、当初から指摘されていた。とくに、国際裁判法理を十分に理解しないまま、国内裁判の審査に適用してしまうことによって、法体系秩序に対し予期しない混乱や矛盾を引き起こす可能性があるものと思われる。

このような懸念がすでに顕在化しつつあると思われるのが、いわゆる「評価の余地 (the margin of appreciation)」理論の適用事例である。例えば、先ほども例に引いた Lough 事件判決において裁判所は、公的機関が、何らかの決定をするに際してこれが人権条約第8条に適合するか否かを審査するにあたっては、一定の「評価の余地」が認められるものであり、都市計画政策の実施にあたっては、このような評価の余地は広くなりうるものである、としている。また、行政規則の形式で発せられた強制収用命令の有効性が争われた Pascoe 事件においては、公益の強い要請に関する事例に対する通常の審査基準は、必然的に人権に関してもその均衡を図るべきことになるのであるから、人権との均衡を図るに際してとくに定型的なアプローチをとる必要性は認められず、そこには「評価の余地」が存在するものといえる、として、いずれも、行政庁の判断に裁量性を認める根拠として「評価の余地」理論を用いている。

「評価の余地」は、人権条約の解釈適用において援用された理論であり、締約国のとった措置が条約違反となるか否かを判断するための理論である。すなわち、人権条約の実施は各締約国に委ねられており、国内においてどのような人権保護措置をとるかについては各締約国に一定の裁量が存在すると考

えられているのであって、このような裁量を「評価の余地」と呼ぶ。締約国のとった措置がこの「評価の余地」の範囲内にあると判断されれば、人権に対する制約が存在するとしても条約違反とはならない、とされている。「評価の余地」理論は、さらにその淵源をたどれば、フランスのコンセイユ・デタに行きつくるとされるが、その発展は、国際法独自のものであると考えられる。当初は、緊急事態における効力停止条項をめぐる事件に関して形成され、緊急事態における国家の裁量を広く認めたものであるが、その後これがその他の権利に対する制限規定にまで拡張されるようになり、一時期人権保障の実効性を著しく失わせるまでになった。しかしその後、これを制限する努力が払われ、現在では、「制約目的が正当か」「当該制約が民主的社会において必要か」などの審査基準が導入されるとともに、表現の自由など一部の重要な権利については、国家の行為に対して優越的地位を認めるなどの発展がみられる、とされている。

人権条約分野において、このような「評価の余地」が認められるようになったのには、国際法独自の事情が存在する。とくにヨーロッパにおいては、各国において文化的法的伝統も異なっており、人権に関する共通の基準を確立することが困難であった。これに加え、締約国の統治権に対する尊重の問題が生じる点も重要であり、ヨーロッパ人権裁判所の判決の効力についても、これを履行するかどうかは締約国の誠実かつ継続的な協力に依存せざるを得ない以上、その限界を認めざるを得なかったのである。このような状況を背景に、「評価の余地」理論は、人権に関する各国の見解と、条約的価値の均一な適用との均衡を図るべく発展したといえる。すなわち、人権条約が、国家システムの補完的・補助的システムとして機能するもの、という理解から生じたものであり、そこには、国の主権と人権裁判所との権限配分に関する配慮と、そのような配慮をせざるを得ない事情が深く関与しているものと考えられる。

また一方で、人権保障に関し、各国社会の特定の文化的社会的条件を考慮に入れることができるのも、国際人権の分野で「評価の余地」理論が発展した理由であると考えられる。すなわち、各国において保障されるべき人権のレベルには、各国の文化的社会的事情が大きく影響するのであり、これらを評価することについては、国際法廷よりも各国政府のほうがより近い立場にあり、適切である、ということである。

このような国際法上の独自の事情を背景として発展してきたものである以上、「評価の余地」理論を、そのまま国内裁判所の審査に適用することには、慎重であるべきと思わ

れる。すなわち、国際裁判所が、各締約国に対して「評価の余地」を認めてきたのは、主として、判決の実効性確保の観点から、各国政府との間の権限配分に配慮せざるを得なかったこと、及び、各締約国において保障される人権レベルを決定するにあたって、その前提となる文化的社会的法的条件を評価するについては、より近くに位置する各国政府のほうが適切であると考えられたこと、の2点の事情によるものなのであり、差し当たり、確定判決の実効性確保の問題を考慮に入れる必要性がないと考えられる国内裁判において「評価の余地」理論を採用する場合には、後者の論点、すなわち、審査の対象事項に関する評価にあたって、裁判所よりも、真に、行政庁のほうが適切な立場にあったのか否かが問われなければならないと考えられる。

つまり、国際裁判所が各国政府に対して「評価の余地」を包括的に認めてきたのは、国際裁判所が各国政府よりも相対的に、当該国内の文化的社会的法的事情を知らないと考えられるからであり、少なくとも、同じ国内機関として、当該国内の文化的社会的法的事情に対する理解について、裁判所と行政庁との間に差異を認めることは困難であると考えられる。事情に対する理解について両者に差異があるとすれば、個別事案に関連する価値の評価に限られるものと考えられるのである。したがって、仮に、人権関連の国内裁判において、行政庁に「評価の余地」を認めるとしても、それは、国際裁判において認められてきたような包括的な裁量ではなく、より限定的なものでなくてはならないと考えられる。

この点、先に挙げた判例をはじめとし、「評価の余地」理論を援用する裁判例は、総じて、行政庁に包括的な裁量権を認める傾向にあると考えられるが、上記のような理由から、国際法理論の適用のあり方として、未だ混乱が収束していない結果ともいえるように思われる。

さらに、イギリスの地方自治体において都市計画実務に携わる計画官僚等に対して行った現地調査においても、人権法の都市計画実務に対する実質的な影響は、当初考えられていたよりも大きくない、との傾向を把握することができた。すなわち、主として、これまでの実務においても人権に対しては十分に配慮されてきており、人権法の導入が、これを格段に強化するような変更を強要するほどの強力な人権保障を求めたものではないという理由から、結果的に、これまでの実務を追認するかたちの運用がなされている、とされる。

以上のことから、少なくともこれまでの間は、人権法の施行やそれに含まれた枠組みが、

これまでの都市計画法制及びその運用において、とくに行政庁の裁量権限を制約するような目立った影響を生じているとは言い難い状況にある。したがって、1998年人権法は、当初推測されたような、都市計画法制に対する外在的な制約原理としての機能は発揮していないように思われる。しかしながらこのことは、当該都市計画法制における行政庁の裁量権限が何らの制約をも受けていないということの意味するわけではない。実務家に対するヒアリングでも窺われるように、人権法が制約原理として機能すべき領域では、すでにそれ以前から、都市計画法制それ自体によって、行政庁の権限を制約する原理が働いていたものと思われ、いわば、制度内在的かつ自律的に、行政裁量に対する統制原理が機能していることが推測されるのである。このような自律的裁量統制原理を明らかにするのが、今後の課題であるといえる。

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)

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山本 寛英 (YAMAMOTO HIROTSUNE)

北海道大学・大学院法学研究科・研究員

研究者番号：90548166

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし