

§3 行政計画

先週の一言

「先生、聞いてください。彼女が、先週の行政法の授業で行政指導である勧告の話を聞いたので、これを二人の関係に適用したいと言い出したんです。」

「どういうことですか。」

「彼女が、私と正式につきあうためには、秋学期の行政法でAをとることが条件になっているけど、その見込みもなさそうなので、最後に別れましょう、ということになると思うが、それだと僕がショックを受け可哀想なので、その前に別れたほうがいいのではないかという勧告を出したいと言い出したんです。私と彼女の力関係は、彼女のほうが上で彼女が勧告をだすと私は従わざるえない状況に追い込まれそうです。」

「まさに、行政指導の事実上の拘束力ですね。でも、どうしてこんなことになったんですか。」

「実は、私、春学期、行政法総論の全出席を目指していたんですが、朝が弱くて数回休んでしまったんです。彼女から、それではAはとれないよと叱られたのですが、秋学期も1回目の授業、大幅に遅刻してしまいました。それで彼女、勧告をだすと言い出したんです。先生、どうしたらいいですか。」

「彼女、賢いですね。それなら君も対抗手段を考えないといけないですね。先週、学んだ行政手続法に定められている行政指導の中止を求める手続の考えが使えますよ。行政手続法では、法律に行政指導を行うことができる要件がきまっている場合、その要件に適合しないと思える場合には、相手方は行政指導の中止を求めることができますとなっています。そこで彼女との間で、行政法の授業〇〇回休んだ時は彼女は勧告を出す、ということを手前に決めていて、〇〇回休んでいないのに勧告をだされたら、その勧告の中止を求めることができることにすればいいのでは。」

「なるほど。でも彼女、『行政法の授業〇〇回休んだ時は』という要件を無視して、勧告をだしてしまうかもしれません。彼女、『あなたは授業には来たけどずっと寝ていたので、欠席とみなします』と言いそうで、二人の間でトラブルになるかもしれません。」

「これは、要件の解釈の問題になって難しい問題ですが、私は彼女に解釈に賛成しますよ。」

「先生までそんなこと言わないでください。それに私と彼女とには共通の男の子の友達がいるのですが、彼がいつも彼女の見方で、行政手続法に「何人も」法令に違反して行政指導がなされていない場合は行政指導を求めることができるという規定があるので、この考え方で、彼女に、勧告をだす条件だった〇〇回僕が休んだら、という要件がみたされているのに、どうして勧告しないの、早く勧告すべきだと言いそうな気がします。」

「行政手続法の考え方わかってきましたね。でも、行政手続法では、行政指導の中止の申し出があってもそれに行政機関は応答する義務はないので、彼女に勧告をやめてと言っても無視されるかもしれませんね。最終的な解決策は君が授業全出席することですかね。」

「そうですね。忠告ありがとうございます。これからは、全出席します。」

「そうそう、ロマンチック行政法のためにがんばって！」

先週の復習

所持品検査を適法なものとして認めた判例として米子強盗事件（最判昭和 53 年 6 月 20 日刑集 32 巻 4 号頁）がある。以下、判例の紹介です。

1. 事実の概要

昭和 46 年 7 月 23 日午後 1 時 30 分頃、鳥取県米子市内の銀行で、猟銃と登山ナイフを所持した 4 人組の若者が現金 600 万円を強奪する事件が発生した。その情報を得て緊急配備検問を実施していた岡山県総社警察署の警察官甲らが、翌 24 日午前 0 時 10 分頃、通りかかった自動車に停車を求めたところ、手配人相に似た若い男 2 人（X・Y）が乗っていた。甲らは X・Y を下車させて職務質問を開始し、午前 0 時 45 分頃には総社署に同行を求めて質問を続行し、携行品であるボウリングバッグとアタッシュケースの開披を再三求めたが、X・Y は黙秘し開も拒んだ。

午前 1 時 40 分頃、警察官乙が Y の承諾を得ずにボウリングバッグのチャックを開けると、大量の紙幣が無造作に入っているのが見えた。さらに、施錠されたアタッシュケースをドライバーでこじ開けると大量の紙幣が入っており、被害銀行の帯封のある札束も見えた。そこで乙

は Y を強盗の被疑事実で緊急逮捕し、その場でボウリングバッグ、アタッシュケース、帯封 1 枚、現金等を差し押さえた。別室で質問を継続していた甲は、大量の札束が発見されたとの連絡を受けて X を緊急逮捕した。

第 1 審は強盗の事実で X を有罪とし、控訴審もこれを支持したため、X が最高裁に上告した。弁護人は上告趣意で、本件各所持品検査は違憲・違法であり、前記現金等は違法収集証拠であって証拠能力を欠くと主張した。

2. 判旨

上告棄却（全員一致）。

i 「警職法は、その 2 条 1 項において同項所定の者を停止させて質問することができる」と規定するのみで、所持品の検査については明文の規定を設けていないが、所持品の検査は、口頭による質問と密接に関連し、かつ、職務質問の効果をあげるうえで必要性、有効性の認められる行為であるから、同条項による職務質問に附随してこれを行うことができる場合がある……。所持品検査は、任意手段である職務質問の附随行為として許容されるのであるから、所持人の承諾を得て、その限度においてこれを行うのが原則である……。しかしながら、職務質問ないし所持品検査は、犯罪の予防、鎮圧等を目的とする行政警察上の作用であって、流動する各般の警察事象に対応して迅速適正にこれを処理すべき行政警察の責務にかんがみるときは、所持人の承諾のない限り所持品検査は一切許容されない

と解するのは相当でなく、搜索に至らない程度の行為は、強制にわたらない限り、所持品検査においても許容される場合がある……。もつとも、所持品検査には種々の態様のものがあるので、その許容限度を一般的に定めることは困難であるが、所持品について搜索及び押収を受けることのない権利は憲法 35 条の保障するところであり、搜索に至らない程度の行為であってもこれを受ける者の権利を害する……から、状況のいかんを問わず常に……許容されるもの……でないことはもちろんであって、かかる行為は、限定的な場合において、所持品検査の必要性、緊急性、これによって害される個人の法益と保護されるべき公共の利益との権衡などを考慮し、具体的状況のもとで相当と認められる限度においてのみ、許容される」。

ii 「乙の行為は、猟銃及び登山用ナイフを使用しての銀行強盗という重大な犯罪が発生し犯人の検挙が緊急の警察責務とされていた状況の下において、深夜に検問の現場を通りかかった Y 及び X の両名が、右犯人としての濃厚な容疑が存在し、かつ、兇器を所持している疑いもあったのに、警察官の職務質問に対し黙秘したうえ再三にわたる所持品の開披要求を拒否するなどの不審な挙動をとり続けたため、右両名の容疑を確める緊急の必要上されたものであって、所持品検査の緊急性、必要性が強かった反面、所持品検査の態様は携行中の所持品であるバッグの施錠されていないチャックを開披し内部を一べつしたにすぎないものであるから、これによる法益の侵害はさほど大きいものではなく、上述の経過に照らせば相当と認めうる行為であるから……警職法 2 条 1 項の職務質問に附随する行為として許容される」。

iii 「ボーリングバッグの適法な開披によりすでに Y を緊急逮捕することができるだけの要件が整い、しかも極めて接着した時間内にその現場で緊急逮捕手続が行われている本件においては……アタッシュケースをこじ開けた警察官の行為は、Y を逮捕する目的で緊急逮捕手続に先行して逮捕の現場で時間的に接着してされた搜索手続と同一視しうる……から、アタッシュケース及び在中していた帯封の証拠能力は〔否定されない〕」。

授業レジメ

§3 行政計画

一 行政計画の意義と分類

・行政計画＝行政が行政活動を計画的に行うために目標を設定し、それを達成するために必要な手段を総合的に示すことをいう

・目標の設定と手段の総合的提示

・行政計画は行政領域全般にわたって多用されている現代行政の重要な手法

○行政計画の分類

- ・ 時間（長期計画，中期計画，短期計画）
- ・ 地域（全国計画，都道府県計画，市町村計画）
- ・ 段階（基本計画，実施計画）
- ・ 分野（福祉計画，道路建設計画）

○法律の根拠の有無

- ・ 法定計画と事実上の計画
- ・ 拘束的計画と非拘束的計画
都市計画や土地区画整理事業は拘束的計画

二 行政計画と法的規制

1 法律の根拠

- ・ 拘束的計画→法律の根拠が必要
- ・ 非拘束的計画→通説は法律の根拠を不要

国土開発計画のように，将来の国土のあり方を全体として方向づけ規定する計画にも法律の根拠を要するとする見解(塩野)

2 計画策定手続

- ・ 広範な計画画裁量

小田急連続立体交差化事業事件上告審本案判決(2006(平成18)・11・2百選I-75)

→裁量逸脱・濫用の法理

- ・ 計画策定手続についての一般的なルールは存在しない

三 行政計画と救済

1 抗告訴訟

- ・ 行政計画が「行政庁の処分」に該当するか

○土地区画整理事業

・ 青写真判決(最判1996(昭41)・2・23)

・ 実施区域内の宅地・建物を所有・賃貸する原告らが、あまりにも長期にわたる「土地区画整理事業計画」の廃止の確認を求める。

・問題は「土地区画整理事業計画決定告示」の処分性が問題→処分性否定（8 対 5）

・行政計画の処分性の Leading Case→「非完結型都市計画」

- ①「青写真論（特定個人に対する具体的処分ではない）」、
- ②付随的效果論（法 76 条 1 項）。建築行為等の制限があったとしても付随的效果
- ③紛争の成熟性（Ripeness for Review）（最終行為を争う＝後続行為論）

東京都知事 Y は、土地区画整理事業計画を建設大臣（現国土交通大臣）の認可を受けて決定したが、その後 2 度にわたり当該事業計画が変更決定され、公告された。これに対し、計画区域内の不動産所有者等 X らは、第 2 次変更が従来の内容と同一性を欠くため、新規事業として大臣の認可を受けるべきなのに、その手続を踏んでいないことなどを理由に、事業計画の無効確認を求めたが、請求が棄却されたために上告した。

最高裁は、1 事業計画自体は当該事業の青写真たる性質を有するにすぎず、2 事業計画が公告されると不動産所有者等は、建物等の新改築等が制限されることになるが、これは公告に伴う付随的な効果にすぎず、特定個人に向けられた具体的な処分ではないこと、3 具体的な権利変動を生じない事業計画の決定・公告の段階では、訴訟事件として取り上げるに足るだけの事件の成熟性を欠くこと、を理由に事業計画の処分性を否定し、X らの訴えを棄却した。

・浜松市土地区画整理事業計画事件判例 20

○都市計画決定

盛岡市用途地域指定事件(百選Ⅱ-153)

・都市計画法 8 条 1 項 1 号「工業地域指定」の処分性→「完結型都市計画」

・病院経営者が原告。

・都市計画決定により建築基準法上の新たな制約を課することになるが（工業地域内には病院の拡張のための建築は、きわめて困難となる）、これは、「あたかも新たに…法令が制定された場合におけると同様の…不特定多数の者に対する一般抽象的な」制約に過ぎない。

・後続処分を争いうる→後続行為論

<事実の概要>

X（原告・控訴人・上告人）は、岩手県紫波郡の通称「東見前地区」において精神病院

を経営し、将来の病院施設の拡張を予定していたところ、Y（岩手県知事 - 被告・被控訴人・被上告人）は、昭和48年5月1日、都市計画法8条1項に基づき、X所有の土地を含む東見前地区を工業地域に指定すること等を内容とする盛岡広域都市計画用途地域の決定をなした。Xは、本件決定により病院等建築物の建築ができなくなること、その他の建築物であっても容積率や建ぺい率について制限が設けられ、この基準に適合しない建築物には建築確認を受けることができず、結局建築等を行うことができなくなること、近隣に工場等が多く建設され精神病院の環境が破壊されること等を危惧した。そこでXは、上記の決定は公聴会が開催されていない手続上の瑕疵を有し、またYが恣意的な裁量により前期地区を工業地域に指定したとして、主位的に上記決定の無効確認を、予備的にその取消しを求めて出訴した。第1審（盛岡地判昭和52・3・10行集28巻3号194頁）、控訴審（仙台高判昭和53・2・28行集29巻2号191頁）とも、工業地域の指定は、直接特定の個人に向けられた具体的な行政処分にあたらないとして、本件訴えを不適法とした。Xが上告。

<判旨>

上告棄却。

「都市計画区域内において工業地域を指定する決定は、都市計画法8条1項1号に基づき都市計画決定の一つとしてされるものであり、右決定が告示されて効力を生ずると、当該地域内においては、建築物の用途、容積率、建ぺい率等につき従前と異なる基準が適用され（建築基準法48条7項、52条1項3号53条1項2号等）、これらの基準に適合しない建築物については、建築確認を受けることができず、ひいてその建築等を行うことができないこととなるから（同法6条4項、5項）、右決定が、当該地域内の土地所有者等に建築基準法上新たな制約を課し、その限度で一定の方状態の変動を生ぜしめるものであることは否定できないが、かかる効果は、あたかも新たに右のような制約を課する法令が制定された場合におけると同様の当該地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なそれにすぎず、このような効果を生ずるといふことだけから直ちに右地域内の個人に対する具体的な権利侵害を伴う処分があったものとして、これに対する抗告訴訟を肯定することはできない。」

○第二種市街地再開発事業の事業計画

・最判1992・11・26

・「第二種市街地再開発事業の事業計画を決定・公告（都市再開発法54条1項）」の処分性が問題

・土地収用法上の事業認定と同一の法効果→市町村は収用権限取得→施工区域内の宅の所有者等→「対償（対価）の払渡し」を受けるか「譲受け希望の申し出」の選択→法的

地位に直接的な影響（118条の2第1項1号）→処分性肯定

〈事実の概要〉

Ｙ（上告人・被控訴人・被告・大阪市）は、都市再開発法に基づき市施行の第二種市街地再開発事業を行うこととし、Ａ１地区について、知事の設計概要認可を得て、一九八四年六月事業決定計画・公告をした。これに対し、同地区内に土地建物を有するＸ１（被上告人・控訴人・原告）と、まだ土地計画決定には至っていないが再開発事業の予定区域とされていたＡ２地区内に居住するＸ２らは、本件事業計画決定には手続および実体の両面に違法があるとして、その取消訴訟を提起した。

一審大阪地判昭和六一・三・二六（行裁例集三七巻三号四九九頁、判時一二一五号二五頁）は、①本件事業計画は、特定個人の法律上の地位や権利関係に直接に影響を与えるような具体的処分ではなく、事業計画の公告に伴う種々の権利制限も、法律によって付与された付随的効果にすぎず、事業計画決定後になされる具体的、個別的処分を受けた段階で、当該処分に対する抗告訴訟を提起し、当該訴訟において本件事業計画の瑕疵を主張できるから、権利救済に欠けるところはないこと、②土地収用法上の事実認定の効果が生ずるのは、市町村施行の場合は事業計画決定ではなく、設計概要の認可によってであること等を理由に、訴えを却下した。

そこで、Ｘらは、控訴したが、大阪高裁判昭和六三・六・二四（判時一二八三号二一頁）は、まず、第二種市街地再開発計画において定められた設計の概要の認可が土地収用法上の事実認可とみなされ、事業計画の公告がされると、個人の権利、利益に対する直接の影響が生じることを指摘する。また、この影響は、設計の概要の認可により、補充された事業計画決定によりもたらされるものであるとした。その上で、収用等による最終的権利変動をまたずして、その変動が将来高度の確実性をもって生ずることになったならば、個人の権利、利益に対する影響はその具体性も肯定することができるとし、更に、個人の権利救済の観点からみて、その取消訴訟を認めるべき事件の成熟性も肯定できるとして、事業計画決定の処分性を肯定した。

なお、本件原告の中には、本件事業の施行地区内に隣接する地域の住民が含まれていたが、高裁判決は、該当する法律には付近住民の法的利益を個別的、具体的に保護する規定は見出しがた意図して、これらの訴えについては、原告適格を欠くとして、却下した。

そこで、上告人Ｙは、①本件事業計画決定は、特定個人に向けられたものではなく、一般的・抽象的に決定するものにすぎないから、抗告訴訟の対象となる処分とはいえないこと、②昭和四一年の最高裁の考え方（後述）からすれば、事件の成熟性はないなどと主張した。

〈判旨〉

上告棄却。

「都市再開発法五一条一項、五四条一項は、市町村が、第二種市街地再開発事業を施行しようとするときは、設計の概要について都道府県知事の認可を受けて事業計画（以下「再開発事業計画」という。）を決定し、これを公告しなければならないものとしている。そして、第二種市街地再開発事業については、土地収用法三条各号の一に規定する事業に該当するものとみなして同法の規定を適用するものとし（都市再開発法六条一項、都市計画法六九条）、都道府県知事がする設計の概要の認可をもって土地収用法二〇条の規定による事業の認定に代えるものとするとともに、再開発事業計画の決定の公告をもって同法二六条一項の規定による事業の認定の告示とみなすものとしている（都市再開発法六条四項、同法施行令一条の六、都市計画法七〇条一項）。したがって、再開発事業計画の決定は、その公告の日から、都市収用法上の事業の認定と同一の法的効果を生ずるものであるから（同法二六条四項）、市町村は、右決定の公告により、同法に基づく収用権限を取得するとともに、その結果として、施行地区内の土地の所有者等は、特段の事情のない限り、自己の所有地等が収用されるべき地位に立たされることとなる。しかも、この場合、都市再開発法上、施行地区内の住宅の所有者等は契約又は収用により施行者（市町村）に取得される当該住宅等につき、公告のあった日から起算して三〇日以内に、その対償の払渡しを受けることとなるか又はこれに代えて建築施設の部分の譲受け希望の申出をするかの選択を余儀なくされるのである（同法一一八条の二第一項一号）。

そうであるとなると、公告された再開発事業計画の決定は、施行地区内の土地の所有者等の法的地位に直接的な影響を及ぼすものであって、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると解するのが相当である。」

2 損害賠償と損失補償

・熊本地玉名支判 1969・4・30 判時 574 号 60 頁

計画の突然の廃止により損害をこうむった事例につき、計画の廃止自体は適法であるが、代償的措置のない計画の廃止は、業者の信頼を著しく損なうものであるとして、市に対し損害賠償の支払を命じた事例

・工場誘致施策変更事件判例 21

地方公共団体の工場誘致政策の変更を信頼関係を不当に破壊するものとして不法行為責任を認めた事例

・最判 2005(平 17)・11・1 百選Ⅱ－253

<事実の概要>

Xら（原告・控訴人・上告人）が所有する土地は、昭和 13 年に内務大臣が行った旧都市計画法に基づく都市計画決定によって盛岡広域都市計画道路の路線区域内とされ、以後、

市街地建築物法、建築基準法などによって、また昭和 44 年以降は都市計画法 53 条によって、建築制限を課されてきた。昭和 45 年から 55 年にかけて本件路線の一部が整備されたものの、X らの土地が所在する区間について具体的な整備計画は存在していない。

X らは、この間、マンションや病院の建設を計画したが、いずれも上記建築制限のために断念した。そこで、本件区間の事業を 60 年以上にわたって放置してきたことが都市計画法 3 条に違反するとして、上記都市計画決定の取消しと国家賠償法 1 条に基づく慰謝料、予備的に憲法 29 条 3 項に基づく補償を求めて、計画決定主体者である Y(盛岡市一被告・被控訴人・被上告人)を相手方とする訴えを提起した。

Y は、都市計画事業はその性質上、長期間を要するものであって、本件計画の必要性和合理性は失われていないから本件計画決定は適法であり、また、これにともない建築制限は財産権の内在的制約であるから補償を要しない、と反論した。

第 1 審（盛岡地判平成 13・9・28 判例集未登載）は、計画決定の取消請求を却下し、事業の放置は裁量の範囲内であって職務上の義務違反に該当しないという理由で慰謝料請求を棄却するとともに、「本件処分〔計画決定〕による権利制限の程度が収用等の場合と同視すべき程に強度なものであるということとはできない」として、本件建築制限を財産権の内在的制約の範疇に属するものと判断し、請求を棄却した。第 2 審（仙台高判平成 14・5・30 判例未登載）もこれを是認したため、X らは本件建築制限の憲法 29 条 3 項違反などを主張して、上告した。

<判旨>

上告棄却。

「原審の適法に確定した事実関係の下においては、X らが受けた上記〔建築制限〕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、X 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。」

藤田宙靖裁判官の補足意見：「公共の利益を理由としてそのような制限が損失補償を伴うことなく認められるのは、あくまでも、その制限が都市計画の実現を担保するために必要不可欠であり、かつ、権利者に無補償での制限を受忍させることに合理的な理由があることを前提とした上でのことというべきであるから、そのような前提を欠く事態となった場合には、都市計画制限であることを理由に補償を拒むことは許されないものというべきである。そして、当該制限に対するこの意味での受忍限度を考えるに当たっては、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならないと考えられるのであって、……これが 60 年をも超える長きにわたって課せられている場合に、この期間をおよそ考慮することなく、単に建築制限の程度が上記のようなものであるということから、損失補償の必要は無いとする考え方には、大いに疑問がある」。しかし、本件土地が所在する地域は第一種住居地域であり、今後とも高度な土地利用が行われる地域ではなく、また、従

前と同程度の規模と構造の建築物を再度建築することについては知事の許可を容易に得ることができるという具体的事情に照らせば、「本件土地に課せられた上記の建築制限が長期間にわたっていることを考慮に入れても、いまだ、Xらが制限を超える建築をして本件土地を使用することができなかったことによって受けた損失をもって特別の犠牲とまでいうことはできず、憲法24条3項を根拠とする補償を必要とするとはいえない。」