

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は，原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求

処分行政庁が P 1 株式会社に対し別紙建築物目録記載の建築物について平成 19 年 9 月 25 日付けでした都市計画法 53 条 1 項の規定による建築許可処分を取り消す。

第 2 事案の概要

本件は，処分行政庁が，P 1 株式会社（以下「P 1」という。）に対し，都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）53 条 1 項の規定により，同法 4 条 6 項，11 条 1 項 2 号所定の都市計画施設（公園）の区域内において別紙建築物目録記載の建築物（以下「本件マンション」という。）の建築を許可したところ（以下「本件建築許可」という。），上記区域の付近に居住する原告らが，本件建築許可は，上記区域における将来の公園事業の円滑な施行に重大な障害となり，処分行政庁の裁量権を逸脱し又は濫用したもので違法である等として，その取消しを求めている事案である。

1 関係法令の定め

(1) 旧都市計画法（大正 8 年法律第 36 号。昭和 43 年法律第 100 号による廃止前のもの。以下同じ。）は，都市計画，都市計画事業及び毎年度執行すべき都市計画事業は，都市計画審議会の議を経て主務大臣がこれを決定し，内閣の認可を受けるべきことを定める（3 条）。旧都市計画法は，昭和 43 年法律第 100 号附則 2 項により，廃止されたが，都市計画法施行法（昭和 43 年法律第 101 号）2 条により，都市計画法の施行の際現に旧都市計画法の規定により決定されている都市計画区域及び都市計画は，それぞれ都市計画法の規定による都市計画区域又は同法の規定による相当の都市計画とみ

なすものとされた。

(2) 都市計画法は、同法 53 条 1 項本文において、都市計画施設（公園を含む。）の区域内において建築物の建築をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならないと定めているが（以下、都市計画施設の区域内における建築物の建築許可を「53 条許可」という。）、同項ただし書において、事業の施行自体に相当するもの（3 号）又は典型的に事業の施行に著しい支障を及ぼすおそれがないといえるもの（1 号、2 号、4 号及び 5 号）については建築を制限する必要がないため、許可が不要とされ、同法 54 条において、当該建築が当該都市計画施設に関する都市計画のうち建築物について定めるものに適合していて、将来における事業の施行に資するものといえるとき（1 号）、当該建築物が容易に移転し、又は除却することができるなど、将来における事業の施行に支障を及ぼすおそれが低いと認められるとき（2 号及び 3 号）は、許可をしなければならないと定められている。

(3) 53 条許可に係る事務は、東村山市においては、東京都建築指導事務所設置条例（昭和 46 年東京都条例第 104 号）2 条及び東京都建築指導事務所長委任規則（昭和 46 年東京都規則第 260 号）一本文により、東京都知事（以下「都知事」という。）から東京都多摩建築指導事務所長に委任されている。

2 前提事実（争いのない事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者（甲 1，5 ないし 10，乙 3 の 1・2，同 6，15）

原告らは、昭和 54 年 3 月以降現在に至るまで、肩書住所地に夫婦として共に居住しており、その居住場所は、本件マンションの敷地である東京都東村山市 × 番 1，2，3，4，5，6，7，8 及び 17 の土地（約 1 万 4 899.77²m²（約 1.49 ha）。以下「本件土地」という。）の北東端から約 10 m の範囲内にあり、その居住場所と本件土地との位置関係は、別紙

図面 1 のとおりである。

P 1 は、不動産の売買、賃借及びその仲介等を目的とする株式会社である。

(2) 昭和 37 年 7 月の都市計画（都市計画公園）決定（甲 16）

建設大臣は、旧都市計画法に基づき、昭和 37 年 7 月 26 日付け建設省告示第 号により、種別「近隣公園」、名称「第 3・3・1 号 公園」、位置「東村山市 各地内」（上記表記は現在の行政区画による。）、面積「約 3.12 ha」とする都市計画公園の都市計画決定をした（以下、この都市計画決定を「本件原計画決定」といい、この都市計画において定められた区域を「公園区域」という。）。

(3) 公園区域に係る用途地域指定及び公園の一部開設等（甲 16，35）

ア 被告は、都市計画法（平成 4 年法律第 82 号による改正前のもの）に基づき、昭和 48 年 11 月 20 日付け東京都告示第 号をもって、別紙図面 2 の 1 の部分及び B - 1 地区につき、用途地域を第一種住居専用地域、容積率を 80%，建ぺい率を 40%とし、別紙図面 2 の 2 及び 3 の各部分及び B - 2 地区につき、用途地域を第二種住居専用地域、容積率を 200%，建ぺい率を 60%とすることなどを内容とする都市計画決定を行った。

イ 東村山市は、昭和 58 年 11 月 12 日、B - 2 地区のうちの南東部分 2708 m²につき、都知事から認可を受けて都市計画事業を施行し、当該部分の土地を取得した上、昭和 61 年 2 月 1 日、都市計画公園としての供用を開始した。

ウ 被告は、都市計画法（平成 4 年法律第 82 号による改正後のもの）に基づき、平成 8 年 5 月 31 日付け東京都告示第 号をもって、別紙図面 2 の 1 の部分及び B - 1 地区につき、用途地域を第一種低層住居専用地域、容積率を 80%，建ぺい率を 40%，建築物の高さの限度 10 m とし、別紙図面 2 の 2 及び 3 の各部分及び B - 2 地区につき、用途地域を第一種中高層住居専用地域、容積率を 200%，建ぺい率を 60%とすることなど

を内容とする都市計画決定を行った。

- I 東村山市は、平成 9 年 7 月 24 日、B - 1 地区のうちの西側部分 393 3 m²につき、都知事から認可を受けて都市計画事業を施行し、当該部分の土地を取得した上、平成 13 年 6 月 1 日、都市計画公園としての供用を開始した（以下、この公園を前記イの公園と併せて「公園開園部分」という。）。

(4) 都内における都市計画公園・緑地の整備状況及び整備方針（乙 5）

平成 18 年 3 月時点で、都全域における都市計画公園・緑地の計画決定面積（約 1 万 0 6 0 0 ha）のうち、約 42% に当たる約 4 4 0 0 ha が供用済みであり、約 58% に当たる約 6 2 0 0 ha が未供用であったが、未供用面積のうち約 3 6 0 0 ha（計画決定面積のうち約 34%）が、河川の水面や社寺境内地など既に公園・緑地とほぼ同等の緑の機能が確保されている整備を要しない区域であったため、被告及び都内の区市町は、残る約 2 6 0 0 ha（計画決定面積のうち約 24%。以下「事業化計画検討対象区域」という。）につき、事業化計画の検討対象としなければならない状況であった。被告及び都内の区市町は、財政的な限界がある中で、計画的・効率的な都市計画公園・緑地の整備を目指し、優先順位を定め、中長期的に取り組むべく、合同で、「都市計画公園・緑地の整備方針」（平成 18 年 3 月 17 日付 都市基施第 号決定。以下「本件整備方針」という。）を策定し、本件整備方針において、事業化計画検討対象区域に存する都市計画施設たる公園・緑地について、公園・緑地に求められる 4 つの機能（レクリエーション・防災・環境保全・景観）により評価を行い、機能が再確認されたものについて、時代の要請である「水と緑のネットワーク形成」及び「都市問題への対応」の観点から重要なものを、「重点化を図るべき公園・緑地」に選定し、そのうち、平成 27 年までに整備に着手する予定の区域を「優先整備区域」と、「優先整備区域」を有する公園・緑地を「重点公園・緑地」に選定したが、「優先

整備区域」に選定されたのは、事業化計画検討対象区域のうち約１７％にすぎず、公園区域は、本件整備方針において、「重点公園・緑地」に選定されなかった。また、平成１８年３月の時点で、約２６００ ha の事業化計画検討対象区域のうち約５００ ha がおおむね１ ha 以上のまとまりのある企業等の民有地であり、これらの土地の多くは災害時の避難場所等に指定されているところ、本件整備方針では、これらの土地をオープンスペースとして確保することが重要であるが、これらの民有地は戸建開発等により細分化が進む傾向にあり、緑の保全や良好なオープンスペースの維持が困難になっているとして、公共による優先整備区域以外に存在する企業グラウンドや屋敷林等の民有地等の貴重なオープンスペースを対象に、都市再生等の動きを的確に捉え、民間の活力を活用して質の高い緑のオープンスペースを早期に確保するために、これらの都市計画施設（公園・緑地）の区域内での建築にかかわる規制の緩和等のインセンティブを付与することを通じて、この区域内の民有地において民間事業者が誰もが利用できる緑のオープンスペースの整備と管理を行うことを促す仕組みとして、民設公園制度を創設する方針が立てられている（なお、本件整備方針においては、民設公園制度の対象とされた土地についても、最終的には都市公園として整備することが予定されている。）。

(5) 東京都民設公園事業（甲４，１３）

ア 被告は、平成１８年５月３０日、都市に必要な基盤である都市計画公園及び都市計画緑地について、従来の公共による整備に加え、新たに民間の活力を導入することにより、早期に公園的空間を整備及び管理することを目的として、「民設公園事業」を導入することとし、「東京都民設公園事業実施要綱」（以下「本件実施要綱」という。）を定めた（同年６月１日施行。以下、本件実施要綱により策定された制度を「民設公園制度」ともいう。）。

その内容は、次のとおりである。

(ア) 本件実施要綱は、都市公園法（昭和３１年法律第７１９号）２条１項に規定する都市公園に準じた機能を有することを目的とし、同要綱に定める水準の整備と管理が実施され、みどりの持続性・公開性・ネットワーク性が担保された空間を「公園的空間」と、同要綱に基づき都知事が認定した計画により整備され管理される公園的空間を「民設公園」と、同要綱に基づき都知事が認定した計画により実施される事業を「民設公園事業」と、同要綱に基づき都知事が認定した計画により事業者として位置付けられ、民設公園事業を実施する者を「民設公園事業者」とそれぞれ定める（同要綱２）。

(イ) 都知事は、民設公園事業の申請を受けたときは、申請に係る都市計画公園又は都市計画緑地における民設公園事業について、地元区市町に説明と意見照会を行うほか、広く意見を聴取するため、申請内容に対する審査会の意見を求めた上で、本件実施要綱に基づき、認定又は不認定を行い、認定を受けた民設公園事業者は、当該民設公園事業の実施について都知事との間で契約（以下「事業施行契約」という。）を締結した上で、民設公園事業を行う（同要綱７ないし９）。都知事は、民設公園と敷地を一つにする区域における公開利用を要しない建築物（以下「非公開建築物」という。）につき、被告の定める「都市計画公園及び緑地に関する都市計画法第５３条第１項の許可取扱基準」（以下「本件許可取扱基準」という。）に基づく５３条許可を行う一方、民設公園事業者に対する指導監督、その他民設公園の適切な整備及び管理に必要な措置等を行うこととし（同要綱３）、事業施行契約を解除した場合には、民設公園事業の認定を取り消すとともに、都市計画法５３条の許可条件に違反するものとして、同法８１条に基づく措置等適切な措置を講じることとする（同要綱１４）。

(ウ) 本件実施要綱は、民設公園事業の認定基準として、概要、民設公園

は、原則として、後記 の対象区域、 の整備基準及び の管理基準を満たし、かつ、不特定多数の都民に基本的に制約なく、都市公園の事業化が図られるまでの長期にわたり（公開開始の日から起算して35年以上）、無償で公開されることが担保されるものである（ただし、早期に当該地における都市公園の事業化が図られる場合又は都知事が管理上支障があると認める場合は、この限りでない。）とした上（同要綱4(2)）、

対象区域に関して、10ha未満の都市計画公園及び都市計画緑地の区域内については、原則として、本件整備方針に位置付けられた優先整備区域以外の区域にあり、かつ、国、都及び区市町が所有していない土地のうち、地元区市町の民設公園事業の実施について要請があることなどと定め（同要綱4(3)）、整備基準として、(a)公開される公園的空間が、1ha以上であり、緑化をする面積割合、舗装面積、設置することのできる施設の種類の等について実施細目に定める基準を満たし、良好な風致及び緑地環境を有し、(b)建築物（非公開建築物を含む。）に利用する土地が、原則として、当該民設公園事業を実施しようとする土地（以下「事業対象土地」という。）の3割未満であり、(c)建築物（非公開建築物を含む。）が、周辺の市街地環境等に対して配慮した建築形態及び用途であり、(d)公開される公園的空間が、福祉のまちづくりの推進に配慮したものであり、(e)公開される公園的空間が、避難場所として災害時に役立つ機能を有することなどを定め（同要綱4(4)）、管理基準として、(a)民設公園の現地には、不特定多数の者に対する公開を周知する標示が設置され、(b)民設公園の管理について、管理の基本方針、管理運営体制、管理責任者の選定、公開時間、維持管理、防災対応、譲渡時の管理の担保方法その他必要な事項について管理事業計画が定められ、その実施が担保され、(c)上記(b)の維持管理に関しては、民設公園区域内の施設及び植栽等について、常に良好な状態に維持管理

するために、管理体制、管理費用等について十分措置するとともに、業務内容、年間管理スケジュール等について定められ、(d)上記(b)の公開時間に関しては、原則として常時公開とし、民設公園又は非公開建築物の管理に必要な場合に例外的に夜間の閉鎖をすることができ、(e)上記(b)の防災対応に関しては、上記(d)の閉鎖の時間内においても非常時に避難として十分に機能するように、非常時の公開体制等について定められていることと定めている（同要綱4(5)）。

(エ) 本件実施要綱は、民設公園事業者の要件として、事業対象土地を事業施行契約締結時に所有すること、民設公園事業を健全かつ円滑に実行できる能力、経済的資力及び信用が十分にあること、民設公園事業の実施に対し、不正又は不誠実な行為をするおそれがないことを求め、民設公園事業の申請を行うためには、上記 ないし の各要件を満たさなければならないものとするが、例外的に上記 の要件を単独で有する者が、上記 及び の要件を単独で有する者に対し、事業対象土地の譲渡について契約を締結している場合には、上記両者の連名で申請することができるものと定めている（同要綱5，8(1)）。

(オ) 民設公園事業者は、原則として、事業施行契約締結後速やかに、都知事の認める機関に対し、35年以上の民設公園の管理に要する費用を一括で納め（本件実施要綱6(1)）、非公開建築物を使用する前に、民設公園の管理責任者を選任し、管理責任者との間の契約内容等を確認できる書類等を都知事に提出して都知事の承認を受けた上、管理責任者と契約締結等を行わなければならない（同要綱11(1)）、上記費用については、民設公園の管理の実績に合わせ、上記管理責任者に対し、都知事の承認を受けた上で支払われるものとする（同要綱6(2)）。そして、民設公園事業の申請を行う者は、これに先立ち、地元区市町の行政計画を遵守し、民設公園事業の計画について地元区市町の理解を得るため、原則として、

民設公園事業の計画案及び近隣説明会開催に関する標識の事業対象土地への設置，近隣説明会の開催，地元調整結果を踏まえた対応計画書の作成等の事前協議を行わなければならない，都知事は，上記事前協議の申請を受け，申請に係る都市計画公園又は都市計画緑地における民設公園事業について，地元区市町に対して説明及び意見照会を行う（同要綱 8 (2)）。

(カ) 民設公園事業者は，民設公園の施工に関して，事業施行契約に基づき，都知事による詳細設計に係る承諾，改善指導及び竣工検査，被告による中間検査・立入検査等の指導，監督及び検査を受け（本件実施要綱 10），民設公園の管理に関して，都知事による年 1 回以上の現地確認及び必要に応じた改善指導等の指導，監督及び検査を受ける（同要綱 13）とともに，民設公園事業者又はこれに代わる管理責任者は，被告に対し民設公園の管理状況について 1 年ごとに報告しなければならない（同要綱 11 (2)）などの指導監督を受ける。

(キ) 民設公園事業者は，民設公園事業に関する建築物（非公開建築物を含む。）又は事業対象土地の譲渡等をするときは，その譲渡等を受けようとする者（以下「譲受人等」という。）に対し，民設公園の適切な事業を継続しなければならない旨を重要事項説明により明示し，民設公園の管理に関する義務を継承するよう公正証書で契約を締結するとともに，上記契約が担保されるように，民設公園の区域について，譲受人等から物権等の権利の設定を受けなければならない，譲受人等が複数いる場合についても，確実に民設公園の適切な管理の継続がされるように管理責任者の選任及び契約等をしなければならない，また，譲受人等が，民設公園事業に関する建築物（非公開建築物を含む。）又は事業対象土地の譲渡等をするときは，その譲渡等を受けようとする者（以下「再譲受人等」という。）に対し，同様に，民設公園の適切な事業を継続しなけれ

ばならない旨を重要事項説明により明示し，その義務を継承するよう公正証書で契約を締結する等しなければならず，民設公園事業者は，譲受人等又は再譲受人等が適切な管理の継続を怠る場合は，管理の継続に関する契約について履行要求を行い，改善されない場合については，改善のための措置を講じなければならない（本件実施要綱 11(3)ないし(5)）。

(ク) 非公開建築物の建替えは認められないものとし，民設公園の公開開始後 35 年を経過し，適切な管理の実施がされているにもかかわらず，非公開建築物が老朽化等によりその存続が困難となったときは，民設公園事業者は民設公園事業に関する建築物（非公開建築物を含む。）の所有者（以下「事業対象不動産所有者」という。）の要請（ただし，所有者が複数いる場合は，要請に際して所有者の 5 分の 4 以上の合意が必要）に応じ，都知事に対し，当該事業対象土地につき，都市公園の事業化に関する要請をすることができ，この要請を受けた都知事は，都市公園の事業を実施すべき者に対し，都市公園の事業化についての協議を行うが，この協議の結果，都市公園の事業化が困難であることが明確になった場合には，事業対象不動産所有者は，新規の民設公園事業による非公開建築物の建築をすることができ，この新規の民設公園事業の認定又は都市公園等事業の着手により民設公園事業は完了する（本件実施要綱 15）。

イ 被告は，本件実施要綱の施行と合わせて，平成 18 年 6 月 1 日，本件許可取扱基準の改正を行い，都市計画公園及び都市計画緑地のうち将来都市公園の設置を目的とするものの区域内に関して，同要綱に基づき，民設公園事業者が都知事と民設公園事業の実施について契約した上で建築される建築物については，53 条許可をする旨の規定（同基準 6(5)，7(7)）を新設し，改正後の本件許可取扱基準を同日施行した。

(6) 公園区域に係る地区計画決定及び用途地域等の変更（甲 17）

ア 東村山市は、公園区域及びその周辺に関して、平成19年4月6日付け東村山市告示告示第97ないし99号により、東村山市 地内の約4.1 ha(別紙図面2のA地区(約2.1 ha)、B-1地区及びB-2地区。以下、同図面のB-1地区及びB-2地区を合わせて「B地区」ともいう。)を地区計画区域とし、A地区を地区整備計画区域として、「都市計画 地区地区計画」に係る地区計画の決定を行った(以下「本件地区計画決定」という。)。その概要は、次のとおりである。

(ア) 地区計画の目標

公園区域内における戸建細分化の開発を防止し、既成緑地の永続性、みどりのネットワーク上の拠点、誰もが利用できる公園的オープンスペース、本地区における都市防災・災害対策の拠点及び歩行者ネットワークの形成を図ることを目標とする。このため、都市計画公園・緑地の整備方針に基づく、東京都「民設公園制度」を活用することにより、民設公園事業の事業効果の維持増進を図るとともに、周辺の環境と調和した良好な住環境の形成を図る。

(イ) 区域の整備・開発及び保全に関する方針

a 土地利用の方針

地区をA地区とB地区の2地区に区分し、健全で合理的な土地利用を図り、A地区については、民設公園として既成緑地及び公園的オープンスペースを活用して、都市公園に準じた機能を持ち公開性のあるコミュニティ空間の整備を図るとともに、公園環境及び周辺地域の住環境と調和した中高層の集合住宅を計画的に配置し、B地区については、既設公園及び既成緑地を活用した都市公園の拡張整備を図り、地域における住環境、防災性、コミュニティ性の向上を図る。

b 建築物等の整備の方針

公園の環境及び周辺地域の住環境と調和した形態と配置で建築物が

整備されるよう、A地区において、適正な規制誘導を行う。建築物の建て詰まりを避け、敷地の細分化を防止するため、建築物の敷地面積の最低限度を定めるとともに、周辺市街地と調和した住環境の形成やより良い街並み景観を創出するため、建築物等の用途の制限、建築物の容積率、建ぺい率及び高さの最高限度等を定める。

(ウ) 地区整備計画

建築物等の用途について、住宅、住宅で事務所、店舗その他これらに類するもの等は建築してはならないとし、建築物の容積率の最高限度を100%、建ぺい率の最高限度を30%、敷地面積の最低限度を1万㎡（ただし、市町が公共公益上必要かつ良好な公園環境を害するおそれがないと認めたものについては、この限りでない。）、高さの最高限度を地盤面から35m以下とする等と定めた。

イ 被告は、平成19年4月6日付け東京都告示第 号により、別紙図面2の1の部分につき、用途地域を第一種低層住居専用地域から第一種中高層住居専用地域に変更し（その結果、同図面のA地区はすべて第一種中高層住居専用地域となった。）、建築物の高さの限度10mを撤廃するとともに、同図面のA地区につき、容積率を100%、建ぺい率を50%とすることなどを内容とする都市計画決定を行った（以下「本件用途地域等変更決定」といい、これと本件地区計画決定と併せて「本件地区計画決定等」ともいう。）。

(7) 公園区域内に係る民設公園事業の実施（甲1, 9, 10, 乙14ないし16）

ア P2株式会社（以下「P2」という。）は、別紙図面2のA地区の主要部分に当たり 公園区域内に存する本件土地を所有し、テニスクラブを運営していたが、P1との間で、平成18年9月ころ、本件実施要綱に基づき本件土地について民設公園事業の認定を受けること等を条件に本件土地を

売り渡すとの合意をした。

イ P 2 及び P 1 は、平成 1 8 年 1 2 月 1 5 日、都知事に対し、本件土地について民設公園事業の申請を行い、これを受けて、都知事は、平成 1 9 年 3 月 1 6 日、「東京都認定民設公園（仮称） 公園（東村山都市計画第 3 ・ 3 ・ 1 号 公園）」の名称で民設公園事業の認定をし（以下「本件事業認定」という。乙 1 4 ）、被告は、民設公園事業者となった P 1 との間で、同年 6 月 2 9 日、「東京都認定民設公園事業第 1 号：（仮称） 公園事業施行契約」を締結した（以下「本件事業施行契約」という。乙 1 5 ）。

本件事業施行契約は、(ア) P 1 は、民設公園制度の趣旨を十分に理解し、誠意をもって事業を実施する（ 3 条 2 項 ）、(イ)この契約の存続期間は、この契約締結日から事業が完了するまでの間とし（ 4 条 ）、(ウ)施行の対象となる区域は、別紙図面 1 及び別紙図面 3 記載の本件土地のとおりであり、本件土地（約 1 . 4 9 ha）のうち、公開される公園的空間（以下「本件民設公園」という。）を約 1 . 0 4 ha とし、非公開区域を約 0 . 4 5 ha とする（ 5 条 ）、(エ) P 1 は、本件民設公園を公開しなければならない（ 8 条 ）、(オ) P 1 は、建築物を使用する前に民設公園の管理責任者を選定して管理に係る契約を締結し、その契約書の写し等を被告に提出するとともに、民設公園を適切に保つよう管理し、自ら又は管理責任者を通じて、被告に対し 1 年ごとに民設公園の管理状況を報告する（ 1 1 条 ）、(カ) P 1 は、本件土地又は事業計画に位置付けられた非公開建築物（本件マンション）を譲渡し又は賃貸する場合には、譲受人等に対し、本件民設公園の管理について本件事業施行契約に規定する義務を負う旨の重要事項説明を実施し、譲受人等との間で、本件事業施行契約に規定する義務を継承する内容の契約を締結するとともに、本件民設公園の区域について、譲受人等から物権等の権利の設定を受けなければならず、譲受人等が本件土地又は事業計画に位置付けられた非公開建築物（本件マンション）を譲渡し又は賃

貸しようとする場合には、確実に民設公園の適切な管理の継続がされるように必要な措置をとらなければならない(12条)、(キ)P1は、この契約の締結後速やかに、本件事業認定により認定された管理資金計画に基づき本件民設公園の公開開始から35年以上相当分の管理費を一括納入する(13条)、(ク)被告は、適切な時期に、本件事業施行契約の履行を条件に、本件マンションについて53条許可をする(14条)、(ケ)被告は、P1又は同社が選定した管理責任者からの本件民設公園の管理状況の報告を受け、年1回以上の現地確認を行い、この現地確認に基づき、P1に対し、改善を指導し、P1は、改善の指導を受けたときは、改善を実施し、被告に対し、改善状況を報告する(15条)、(コ)被告は、P1が都市計画法53条1項の許可条件に違反し、被告の指導にかかわらず改善が認められないときは、同法81条に基づく措置を行う(21条)、(サ)被告は、P1が、本件事業施行契約に違反したため契約の目的を達成することができないと認められるとき、又は本件実施要綱に規定する民設公園事業者の要件を欠くに至ったときは、同契約を解除することができる(22条)等の約定をその内容としている。

(8) 本件建築許可等(甲1,乙3の1・2,同16)

P1は、平成19年6月28日、都知事に対し、本件土地上に建築予定の本件マンション(別紙建築物目録記載の建築物)に係る53条許可の申請をし、都知事から権限の委任を受けた処分行政庁は、同年9月25日、別紙許可条件のとおり条件を付して、この建築を許可した(本件建築許可)。

本件マンションの敷地である本件土地は、別紙図面3のとおり、東側に南北に延びる市道×号線(通り。以下「東側道路」という。)が隣接し、北側に東西に延びる道路(以下「北側道路」という。)が隣接しており、本件土地の北東角で両道路が交差している。なお、東側道路は、公園区域内を通っている。

本件マンションの構造・形状は、別紙図面 3 のとおり、東棟、南棟及び北棟の 3 棟から構成され、いずれも最高の高さが 34.7 m (鉄筋コンクリート造、地上 11 階建て。ただし、東棟には地下 1 階部分も存する。) の共同住宅となる予定である。

本件マンションの配置は、別紙図面 3 のとおり、本件土地の南東側に位置し、その北側外壁は、本件土地と北側道路との境界線から 50 m 後退した位置となり、その西側外壁は、本件土地と西側に隣接する土地との境界線から 55 m 後退した位置となり、その南側外壁は、本件土地と南側に隣接する土地との境界線から 6 m 後退した位置となり、その東側外壁は、本件土地と東側道路との境界線から 6 m 後退した位置となる予定である。

(9) 地域防災計画 (甲 74 の 1, 乙 18)

東村山市防災会議は、災害対策基本法 42 条に基づき、「東村山市地域防災計画」を作成し、「広域避難場所」(大地震時に発生する延焼火災やその他の危険から避難者の生命を保護するために必要な面積を有する大規模公園、緑地等のオープンスペース)、「避難所」(地震等による家屋の倒壊、消失などで被害を受けた者又は現に被害を受けるおそれのある者を一時的に受け入れ、保護するために解説する学校等の建物)、「避難道路」(遠距離避難地域又は火災による延焼の危険性がある地域について、避難者を安全、円滑に誘導するため指定された都市計画道路等の幹線道路)を指定するとともに、「一時集合場所」(避難に際しての混乱の発生を防止するために、避難場所へ避難する前に、近隣の避難者が一時的に集合して様子を見る場所又は避難者が避難のために一時的に集団を形成する場所で、集合した人々の安全が確保されるスペースを有する学校のグラウンド等)を指定しており(以下、広域避難場所、避難所、避難道路及び一時集合場所を併せて「避難場所」ともいう。),

公園開園部分は、現在、一時集合場所に指定されているが、本件土地は、現在まで、避難場所に指定されていない。

(10) 本件訴訟の提起及び訴えの変更（顕著な事実）

原告らは、平成19年9月20日、当裁判所に対し、都知事は、P1に対し、本件マンションに係る53条許可の差止めを求める訴えを提起したが、その後の同月25日、本件建築許可がされたため、同年12月20日の口頭弁論期日において、訴えを交換的に変更し、本件建築許可の取消しを求めるに至った。

3 争点

本件の争点は、以下のとおりである。

(1) 本案前の争点

本件建築許可の取消訴訟の原告適格

(2) 本案の争点

本件建築許可の適法性

4 争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 争点(1)（本件建築許可の取消訴訟の原告適格）について

（原告らの主張の要旨）

ア 都市計画法53条1項は、都市計画施設の区域内における建築物の建築を許可にかからしめることによって、都市計画に従った土地の利用と将来の整備事業の円滑な進行を確保することを目的としているが、都市計画法の関係法令である都市公園法は、都市計画施設である公園で地方公共団体が設置するものを「都市公園」の一つとして定め（2条1項1号）、同法施行令は、主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする都市公園を近隣公園と位置付け（以下、当該公園を「近隣公園」という。）、その配置の基準について、近隣に居住する者が容易に利用することができるように配置することを掲げるとともに（2条1項2号）、その設置に当たっては、「防火、避難等災害の防止に資するよう配慮する」ことを定め（同項柱書）、また、国土交通省都市計画運用指針（甲19）は、近隣公

園につき、面積 2 ha を標準として計画し、誘致距離 500 m を基準として配置することが望ましいとしている。このような都市計画法及びその関係法令である都市公園法等の規定にかんがみれば、都市計画公園は、当該都市における防災拠点、避難場所として整備することが予定されているのであって、特に、都市計画施設が近隣公園である場合には、53条許可に係る建物が建築される結果、当該区域全体を災害時の避難場所として有効に利用することができなくなることによって、生命・身体の安全に係る被害を受けるおそれのある当該区域の周辺住民に対し、そのような被害を受けないという利益を個々人の具体的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むというべきで、この利益は、その性質・程度に照らし、一般的公益の中に吸収させることはできない。

したがって、本件原計画決定により近隣公園と定められた公園区域の隣接地に居住してこのような被害を受ける原告らは、本件建築許可の取消しを求める原告適格を有する。

- イ 都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし（1条）、都市計画の基本理念の一つとして、健康で文化的な都市生活を確保すべきことを定めており（2条）、都市計画の基準に関して、都市計画は、土地利用、都市施設の整備等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とする（13条1項柱書）ほか、53条許可に関する必要的許可基準につき定める54条2号ただし書において、都市施設を整備する立体的な範囲が定められている区域における建築物の建築につき、当該立体的な範囲が道路である場合には、当該建築が「安全上、防火上及び衛生上」支障のないものである場合に限るとするなどしており、これらの規定を整合的に考慮すれば、同法53条1項も、建築許可による周辺地域に与える重大な被害

の発生の防止及び健全な都市環境の確保，良好な生活環境の保全を趣旨・目的としているものと解される。このことに加えて，関係法令である建築基準法が，周辺の住民など国民の生命，健康及び財産の保護などを目的とした上（１条），都市計画法に基づき定められた地域地区内における建築物その他の工作物に関する制限については，この法律に特に定めるもののほか，別に法律で定める（１０条）とされているのを受けて，都市計画区域等における建築物の敷地，構造，建築設備及び用途について詳細に規定し（第３章），これら規定の中には，日影規制（５６条の２）のように，用途地域ごとに，当該土地における建築物が敷地境界線からの距離に応じていかなる影響を与えるかを考慮した規制が含まれていることからすると，周辺住民の個別的利益を保護する趣旨を含む建築基準法の趣旨は，建築物の建築を許容するという点で共通性を有する５３条許可にも及ぶ。また，関係法令である都市公園法は，当該都市計画施設が近隣公園である場合には，事業の開始までの間都市計画区域内の建築物の建築を制限することにより，前記のとおり災害時の安全の確保のほか，日照，居住の安全，良好な景観の恵沢の確保等，周辺住民の健康，安全や財産を個々人の個別的利益として保護しつつ土地利用がされるべきであるとの趣旨を含むのであり，都市計画施設が近隣公園である場合には，都市計画法５３条１項も，同様の利益を個々人の個別的利益として保護していると解される。また，本件実施要綱８（２）は，民設公園事業者に対し，民設公園事業の申請に先立って，近隣住民との事前協議を義務付けているが，その趣旨は，非公開建築物の建築による周辺住民の生活環境に対する影響もこの事前協議の対象に当然含まれていると考えられることからすると，周辺住民の生活環境上の被害等の個別具体的な利益を保護するためにほかならないと解される。

以上のような都市計画法の全体，その他の関係法令及び本件実施要綱を

総合的に考慮すると、都市計画法 53 条 1 項は、当該許可に基づき建築される建築物による日影被害、大量の車両による騒音、振動、大気汚染等の健康あるいは生活環境の悪化、居住上の危険、特に災害時の建築物倒壊等による生命、身体又は財産上の被害、良好な景観の喪失、将来の都市計画事業の施行時における用地買収費用の住民負担の飛躍的増大といった被害や損失を受けないという利益を、公益には吸収されない個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むことが明らかである。

都市計画法 59 条による都市計画事業の認可の取消訴訟に関して事業地の周辺住民の原告適格を認めた最高裁平成 16 年（行ヒ）第 114 号同 17 年 12 月 7 日大法廷判決・民集 59 卷 10 号 2645 頁は、同条に限定せず、都市計画法全般に関して、建築許可、開発許可等により、当該地の周辺の建物に対する利便及び環境に影響を受ける住民に対し、健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を認めたものと解され、上記の解釈とも整合する。

したがって、本件土地と幅員 6 ないし 7 m の道路を隔てて隣接する自己所有地に居住している原告らについては、本件建築許可により建築される本件マンションによる日照阻害や本件マンションの居住者が乗用する大量の自動車の通行によって、騒音、振動、排気ガスによる大気汚染等の深刻な影響を受けることは明らかである以上、本件建築許可の取消しを求める原告適格を有する。

（被告の主張の要旨）

ア 53 条許可は、許可の相手方以外の第三者、例えば都市計画施設の区域の至近地点に自宅土地建物を所有し、居住している者の所有権その他の権利や利益を直接侵害したり、そうした権利や利益の制約について何らかの受忍義務を課するものでなく、都市計画法の他の規定及び関連法令を参酌しても、当該都市計画施設の周辺住民の個別具体的な権利や利益を保護す

る趣旨を含むものとはいえない。

民設公園そのものは、地方公共団体又は国が設置者ではないので、都市公園法所定の「都市公園」には該当せず、同法の直接適用はなく、同法及び同法施行令は、都市計画法 53 条 1 項に係る関係法令に該当しない上、都市公園法施行令 2 条 1 項柱書も、「防火、避難等災害の防止に資するよう考慮する」という一般的・抽象的な指針を示すにとどまり、周辺住民の個別具体的な利益を保護しているとまではいえない。

イ 原告らが被侵害利益として主張する交通事故、道路渋滞、排気ガスの充満、震災による被害、日照障害、景観や通風の喪失、将来の都市計画事業の施行時における用地買収費用の住民負担の増大等は、いずれも 53 条許可により直接的に受けるおそれのある危険とはいえず、53 条許可を取り消す法律上の利益を基礎付けるものとはならない。建築基準法は、都市計画法 53 条 1 項の関係法令には当たらず、本件実施要綱 8 (2) に規定する事前協議の趣旨も、民設公園事業の計画について地元区市町の理解を得るというものであって、都市計画施設の区域の周辺住民の個別具体的な権利や利益の保護を目的としたものではないし、そもそも、事前協議手続は、民設公園事業の実施に係る手続であって、都市計画法 53 条 1 項の許可に係る手続ではない。

ウ したがって、原告らは、本件建築許可の取消しを求める法律上の利益を有しない。

(2) 争点(2) (本件建築許可の適法性) について

(原告らの主張の要旨)

ア 本件建築許可は、都道府県知事 (都道府県知事から委任を受けた者を含む。以下同じ。) が行使し得る裁量権の範囲を逸脱し又は濫用するもので、違法である。

(ア) 都市計画法 53 条は、都市計画施設の区域内における建築物の建築

を許可にかからしめているが、これは、都市計画に従った合理的な土地の利用を図り、かつ、都市計画の円滑な実施の妨げになる建築物の建築を許さないためであり、このような観点から、同条ただし書及び同法54条は、都市計画に適合する場合又は都市計画に適合しないが都市計画の適切な遂行の妨げにならない場合に限って、53条許可を不要とし又は許可をしなければならないとしているのであって、このことにかんがみると、53条許可は、都道府県知事の自由裁量に属するものではなく、都市計画の適切な遂行と実効性の担保の観点から行使されなければならない。

(イ) 本件マンションは、鉄筋コンクリート造の11階建て、高さ約35m、総戸数180戸超という大規模な建築物であり、その底地が本件土地の3割もの部分を占めるものであって、その規模や構造という物理的観点から見て、将来の都市計画公園事業の施行時に容易に移転し又は除去し得るものとは到底いえない上、本件土地の権利関係は、本件マンションが分譲販売された後には、P1による単独所有から180戸超のマンションの区分所有者による共有という複雑な形態へと変質し、それだけ用地買収交渉等にも労力を要するにもかかわらず、P1は、本件マンションの購入予定者に対し、本件土地が都市計画区域内にあり近隣公園として都市公園事業の施行が予定されていることをほとんど説明しておらず、被告もP1に対し購入者への都市計画に関する説明につき有効な指導を行っていないことも考慮すると、本件マンションの建築が、費用的にも時間的にも、将来の本件原計画決定の事業の円滑な施行の確保の妨げとなることは明らかである。そして、都市計画施設の区域内に本件マンションのような本件原計画決定に適合せずその施行の支障となるような高層マンションを建築するのであれば、本来、その区域を見直す本件原計画決定の変更を所要の適正な手続を経て行うべきであるのに、本

件原計画決定を維持したまま本件建築許可を行うのは、都市計画手続をとることなく本件原計画決定を実質的に廃止するに等しく、行政処分に不可欠な公正な手続を潜脱するもので違法である。

また、本件民設公園は、公園的空間と称されるものの、公開されたからといって基本的には本件マンションの分譲を受けた者らの私有地であり、その南側及び東側から本件マンションの日影と圧迫を受けるものであって、およそ都市公園法の予定する近隣公園とは程遠い上、本件マンションの居住者が相当多数に及ぶこと、現実には大災害が生じた場合には、本件マンションの居住者らが、自らの避難場所の確保を優先して本件民設公園への一般出入口を封鎖する可能性があること、大地震の際には本件マンションが倒壊する可能性もあること等からすると、本件民設公園が災害時に避難場所として有効に機能するか疑問があるし、東村山市は、現在、防災計画上も本件民設公園を避難場所として明確に位置付けていないのみならず、本件民設公園に関する避難場所指定の手続の内容と具体的スケジュール等について何ら明らかにしていないことから、将来的に本件民設公園を一時避難場所として指定するか甚だ疑わしく、防災拠点・避難場所としても公園としてもほとんど評価し得ない。

さらに、処分行政庁は、本件マンションの建築が本件原計画決定の実施に対していかなる社会的影響・経済的影響を生ずるのかについて、合理的な調査に基づく評価を行っておらず、本件建築許可は合理的な基礎を欠く。

また、53条許可の許否を決するに当たっては、その根拠となる法令の目的・趣旨に反してはならないところ、(a)昭和47年7月26日付け建設省都計発第13号建設省都市局長回答において、53条許可を行うに当たっては、都市計画法54条の許可基準に該当しない建築物の建築は、事業の施行に著しい支障となると考えられるので、原則として不

許可とすべきであるとされ、また、(b)国土交通省の「都市計画運用指針」(甲19, 乙20)においても、公園等の公共空地は長期的な視点で必要な水準を確保すべく都市計画決定されている趣旨から高い継続性・安定性が要請されていることにかんがみ、区域の一部の変更であっても、その見直しの必要性は慎重に検討することが望ましいとされているところ、本件建築許可は、上記回答及び運用指針において明らかにされている都市計画法53条及び54条の趣旨・目的等に反するものである。

したがって、本件建築許可は、都市計画法53条1項の趣旨・目的に反し、裁量権を逸脱し又は濫用したもので、違法である。

(ウ) 本件建築許可がされた結果、P1は、本件マンションの建築を行うこととなるが、その建築によって次のとおりの重大な被害が発生することから、このような処分は、都市計画法53条1項に反する違法なものというべきである。

a 本件マンションに係る建築工事の着工により、建築工事関係車両の走行に伴う騒音、振動、排気ガス等の発生や交通量の増大に伴う渋滞が発生し交通事故発生危険も生ずるほか、建築工事の途中で大規模な震災が生じれば、建築資材、建物の一部等が周辺に飛散し、原告らを含む近隣住民に人的・物的な損害を生じさせる。

b 本件マンションの居住者が乗用する大量の自動車の通行による道路の渋滞、排気ガスの充満等により、良好な都市環境が阻害され、近隣住民に多大な生活被害をもたらす。

c 本件マンションの完成後に大規模な震災があれば、本件マンションの倒壊による瓦礫の飛散、本件土地周辺の樹木の倒木により、原告らを含む近隣住民に人的・物的な損害を生じさせる。

d 本件マンションが完成すると、原告らは、その自宅における日照につき、冬至日において午後2時過ぎから日没まで日影被害を受ける。

e 原告らは、一部整備済みの公園や本件土地の南側に東西に延びる並木道である「湖自転車道」等の良好な景観要素によって形成される武蔵野の景観の恵沢を享受してきたが、本件マンションが完成すると、原告らはその自宅の南方におけるこれらの良好な景観と通風を失うことになる。

f 本件建築許可の前提となった都市計画の変更等により周辺の地価が高騰していること、本件マンションが多数の者に分譲されることから、将来、東村山市が公園区域において都市計画公園の整備事業を実施するためには、土地の買収費用や本件マンション取壊費用など膨大な財政上の出費を余儀なくされることになり、本件建築許可がされなかった場合と比較して、原告ら東村山市民の経済的負担も増大する。

(エ) したがって、本件建築許可は、裁量権を逸脱し又は濫用したもので、違法である。

イ 民設公園制度自体及び本件事業認定が、重大な欠陥を有し違法であり、これを前提としてされた本件地区計画決定等も違法である以上、本件建築許可は、著しく不合理であり、違法である。

(ア) 民設公園制度を定めた本件実施要綱は、既存の地権者に代わり、新たに多数の分譲マンションの区分所有者や入居者等の利害関係人を創出することを予定しているが、マンションの区分所有者等の多数の利害関係人に対して都市計画事業について積極的な負担と協力を求める方策を定めていないのみならず、都市公園事業の事業主体たる東村山市及び民設公園制度の認可庁である被告においても、将来における都市計画公園区域全体にわたる公園事業を積極的に推進しようとする動機付けも姿勢も全く見受けられず、公園事業推進のための具体的方策が何ら予定されていない。民設公園事業に関する建築物及び事業対象土地を民設公園事

業者から購入した者は、事業対象土地が都市計画制限の対象地であることについて十分に理解して購入した者ではないことから、本件原計画決定の実施主体となる東村山市が将来都市計画公園の用地として買収するについて重大な障害に遭遇することは明らかである。

このような本件実施要綱に基づき建設される公園的空間をその敷地とした高層マンションは、その存在自体が、将来における都市計画公園事業の実施をほぼ確実に不可能とするものであるから、本件実施要綱及びこれに基づく民設公園制度は、著しく不合理で違法であることが明らかであって、民設公園制度が違法である以上、同制度の制定に伴い改訂された本件許可取扱基準の改定部分（同基準 6 (5)、7 (7)）も違法であり、専ら民設公園制度を適用することを前提とした本件地区計画決定等も、同制度の違法を承継し、違法である。

したがって、違法な本件実施要綱及び民設公園制度、本件許可取扱基準並びに本件地区計画決定等を前提としてされた本件建築許可は、本件原計画決定に従った合理的な土地利用とはいえないのみならず、将来の公園整備事業の円滑な施行にとって重大な障害がないと判断した点において、経験則に違反し、著しく不合理であり、裁量権を逸脱し又は濫用したもので、違法である。

(イ) 本件事業認定は、(a) 公園区域内に大規模マンションが屹立することを認めるもので、将来の都市計画公園の整備にとって重大な障害となるものであるから、都市計画法 3 条 1 項に違反して違法であり、(b) 本件土地上に戸建て住宅が建築されることを前提に、建ぺい率・容積率の制限、分割最小宅地面積の制限、緑化義務の負担等を課するなど、集合住宅の建築を認める本件事業認定よりも合理的な手段もあるから、都市計画実現のための手段としての合理性がなく違法であり、(c) 大規模高層マンションの建築により、都市計画により長い年月をかけて形成さ

れた低層住宅中心の地域の街並みや良好な景観が破壊される一方、本件民設公園は、震災時には本件マンションの多数の居住者が本件民設公園に避難することが予想されるので、地域住民が避難場所として十分に機能するとは想定し難く、被告の主張するオープンスペースの確保という本件事業認定が生み出す価値は、それによって失われる価値を上回るものではないから違法である。

(ウ) 本件地区計画決定等は、(a)都市計画決定の変更等に先立って行われるべき調査審議の過程に重大な瑕疵があり、かつ、公園区域内における民設公園制度の適用が著しく不合理な内容であり違法である以上、違法であり、(b)公園区域及びその周辺の土地利用、交通量等の現況及び将来の見通し等について基礎調査(都市計画法6条1項)を行うことなく決定されたものであるから、同法13条1項11号及び同項19号(平成20年法律第20号による改正前の同項18号に相当)に反し違法であり、(c)民設公園制度を利用して本件土地上に建築された総戸数180戸超で堅固な基礎が設置された大規模マンションにつき、買収及び解体撤去を行うには、時間的にも費用面でも多大な困難を生じ、本件原計画決定に係る事業実施の支障の程度が著しく高くなることは明らかであるにもかかわらず、事業費に関し、本件土地が低層用住宅用地として開発され戸建細分化された場合との比較衡量を行わなかった点において、重大な瑕疵があり、違法であり、(d)本件実施要綱4(3)において、本件土地のように10ha未満の土地を事業対象土地とするには、地元区市町の民設公園事業の実施について要請があることを要件としていることからすると、被告は住民の意見を実質的にくみ取る必要があるところ、東村山市が「公園ができる」との虚偽の内容を強調したため民設公園事業につき誤解した一部近隣住民が民設公園制度活用の要請書を提出したにすぎないのに、本件事業認定は、住民の意見を十分くみ取ら

ないままされたもので、実質上、上記要件を欠く違法なものであり、同認定を前提とした本件地区計画決定等は、適正手続の要請に反し、違法である。

（被告の主張の要旨）

ア 本件建築許可は、都道府県知事が行使し得る裁量権の範囲を逸脱し又は濫用するものではなく、適法である。

（ア） ５３条許可の許否は、都道府県知事が、都市計画事業の円滑な施行の確保という見地から、事業の施行の見通し、社会経済情勢、技術の発展、地域の実情その他を考慮の上判断するものであって、専門技術的な裁量に委ねられている。

（イ） 民設公園事業は、都市計画決定（公園・緑地）がされたまま未整備となっている区域のうち、本件整備方針に位置付けられた優先整備区域以外の区域について、早期に公園的空間を実現するとともに、民間企業所有のグラウンド等の安定したオープンスペースが売却されて戸建て細分化されることで消失される事態となることを防ぎ、将来の都市計画事業への支障の除去を目指した制度であって、合理性があり、本件土地についても、本件整備方針において、１０年以内に優先的に整備に着手する予定の優先整備区域に含まれていないことから、この目的に沿う民設公園事業として本件事業認定を受けている。

都内には約２６００ ha にも及ぶ都市計画公園の未整備区域が存在するが、未整備区域を公園化するに当たっては、財政的な限界があるため、優先順位を定め、中長期的に取り組まざるを得ず、平成１８年３月に都区市町合同で本件整備方針を策定し、１０年間の道筋を示したところであるが、都区市町が全力で取り組むとしても、１０年間で未整備区域の１７％余に着手できるにすぎず、公的な整備は相当長期にわたることが必定である。一方、未整備区域に存する約５００ ha にも及ぶ民間企業

所有のグラウンド等は、規模が大きく高額資産となるため、公的な買収はほとんどできず、むしろ近年は、福利更生施設であることから企業による資産処分がされる傾向にあり、放置すれば貴重なオープンスペースが消失する運命にある。そこで、民間資金を活用した民設公園制度を導入して、オープンスペースを確保することには合理性がある。

民設公園制度に基づき本件マンションを建築した場合、本件土地の7割の部分について、引き続き公園的空間としてオープンスペースが確保されるとともに、公開された7割の公園的空間は、都市計画公園事業に伴う買収交渉の間もオープンスペースとして確保される。他方、本件土地全体に戸建て住宅が建築されてしまった場合には、本件土地に関して都市計画公園事業を実施する場合、一部の土地建物所有者の賛同を得たとしても、虫食いの買収になり、公園整備に長期間を要する結果となることが予測される。

また、一般的に都市計画事業を実施する場合には、土地建物の買収費用、建物の除去費用、用地買収に至るまでの渉外等の労力費用、公園の構築費用等が必要となるが、建物の除去費用については、その規模、構造等によって左右され一律に解することはできないものの、民設公園制度によった場合、建築物や地下に埋設されている下水、電気等の設備を撤去する部分が3割の範囲に集中していること、戸建建物の用地買収交渉については、都市計画に協力を得られるとは限らず、長期化も免れないが、民設公園制度では、民設公園事業者に対して、非公開建築物の分譲を受ける者との間で、都市計画事業への協力を前提に売買を行うよう指導することができ、事業化への手続を明確にすることができる、事業対象土地の7割となる民設公園部分については、公園の構築費用を要することなく都市公園化することが可能である等の利点がある。

さらに、東村山市の地域防災計画では、発災すれば住居等近辺の学校

や公園に一時的に避難する仕組みになっており、公園開園部分(約0.66 ha)は、避難の一時集合場所として位置付けられているが、本件民設公園(約1 ha)も一時集合場所として指定される予定であり、避難場所の拡充の点からも大きな利点がある。

被告は、P 1 に対し、モデルルーム来場者等に対しては、民設公園制度及び将来の都市計画事業について、パンフレット等を用意して具体的に説明をすること、本件マンションの分譲を受ける者との間の契約に際しては、本件土地は都市計画公園区域内にあること、購入者において将来の都市計画事業の施行に際しては用地取得等に対し積極的に応じるべきこと等を明確にするとともに、その内容につき、公正証書化し、重要事項としても説明を実施することなどを指導し、パンフレットの内容、重要事項説明書等の記載内容については、事前協議を行うなどして、本件マンションの分譲を受ける者に本件民設公園の公開及び管理並びに将来の都市計画事業への協力の意識が効果的に定着するよう指導を行うので、本件マンションが分譲されたとしても都市公園事業に支障を来さない。

(ウ) 原告らが被侵害利益として主張する交通事故、道路渋滞、排気ガスの充満、震災による被害、日照障害、景観・通風の喪失、将来の都市計画事業の施行時における用地買収費用の住民負担の増大等は、いずれも、53条許可により直接的に受けるおそれのある危険とはいえず、本件建築許可の違法性を裏付ける根拠となり得ない。

イ 原告らは、民設公園制度自体及び本件事業認定が、重大な欠陥を有し違法であり、これを前提としてされた本件地区計画決定等も違法である以上、本件建築許可は、著しく不合理であり違法であると主張するが、本件実施要綱に基づく事業認定及び本件地区計画決定等は、いずれも適法なものであるとともに、これらは、53条許可とは別個の手続であるから、原告ら

の主張は失当である。

第3 争点に対する判断

1 争点(1)（本件建築許可の取消訴訟の原告適格）について

(1) 行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条1項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである（最高裁平成16年(行ヒ)第114号同17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁参照）。そして、当該処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（同条2項参照）。

(2) 上記(1)の観点から、本件建築許可の相手方以外の者である原告らが、本件建築許可の取消しを求める原告適格を有するか否かについて検討する。

ア(ア) 都市計画法53条1項は、公園を含む都市計画施設の区域内におい

て建築物の建築をしようとする者は、都道府県知事の許可(5 3 条許可)を受けなければならないと定めているが(前記第 2 の 1 (3)のとおり、東村山市においては、5 3 条許可に係る事務は、都知事から東京都多摩建築指導事務所長に委任されている。)、これは、建築物の建築は原則として建築基準法による規制のみを受けるものであるが、それが都市計画施設の区域内に建築されるものである場合には、これを同法による規制のみにゆだねていたのでは、将来の都市計画施設の整備に関する事業の施行に際し、当該建築物の除去が困難であったり、莫大な補償の必要が生じたりして、上記の都市計画事業(同法 4 条 1 5 項)の円滑な施行に支障を来すことが考えられるので、これを未然に防止し、もって、都市計画事業の円滑な施行を確保することを目的としたものであると解される。

さらに都市計画に関する都市計画法の規定をみると、同法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし(1 条)、都市計画の基本理念の 1 つとして、健康で文化的な都市生活を確保すべきことを定めており(2 条)、都市計画施設の区域内における建築物の建築が、都市計画施設に関する都市計画のうち建築物について定めるものに適合するものであることを、5 3 条許可の必要的許可事由の一つとして掲げ(5 4 条 1 号)、都市計画区域については、(a)地区計画は、公園等の公共施設(4 条 1 4 項)の整備、建築物の建築その他の土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、当該区域の各街区における防災、安全、衛生等に関する機能が確保され、かつ、その良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて合理的な土地利用が行われることを目途として、当該計画に従って秩序ある開発行為、建築又は施設の整備が行われることとなるように定めるものとし(1 3 条 1 項 1 4 号)、(b)都市計画に、

密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 32 条 1 項の規定による防災街区整備地区計画で必要なものを定めるものとし (12 条の 4 第 1 項 2 号), 防災街区整備地区計画については, 当該区域の各街区が火事又は地震が発生した場合の延焼防止及び避難上確保されるべき機能を備えるとともに, 土地の合理的かつ健全な利用が図られることを目途として, 一体的かつ総合的な市街地の整備が行われることとなるように定めるものとする (13 条 1 項 15 号) など, 都市計画の策定等の際に, 防災, 避難等に配慮すべきことを定めた規定を置いている。

(イ) そして, <A>都市公園法は, (a)都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて, 都市公園の健全な発達を図り, もって公共の福祉の増進に資することを目的とし (1 条), (b)地方公共団体が都市計画法 4 条 6 項に規定する都市計画施設である公園若しくは緑地又は同条 2 項に規定する都市計画区域内において公園若しくは緑地 (都市公園) を設置する場合には, 政令で定める都市公園の配置及び規模に関する技術的基準に適合するように行うものとし (2 条 1 項 1 号, 3 条 1 項), これを受けた都市公園法施行令は, 地方公共団体が近隣公園等を設置する場合においては, それぞれその特質に応じて当該市町村又は都道府県における都市公園の分布の均衡を図り, かつ, 防火, 避難等災害の防止に資するよう考慮するほか, 近隣公園については, 近隣に居住する者が容易に利用することができるように配置し, その敷地面積は, 2 ha を標準として定めることとしている (2 条 1 項)。

このように, 53 条許可の根拠法規である都市計画法 53 条 1 項と目的を共通にする関係法令と解される都市公園法及び同法施行令の上記の各規定においては, 都市計画施設である公園 (都市公園) 等の設置の際に, 防火, 避難等災害の防止に資するよう配慮すること, その趣旨に含まれるものといえることができる。

(ウ) さらに、東京都条例として、地震による災害(以下「震災」という。)に関する予防、応急及び復興に係る対策(以下「震災対策」という。)に関し、都民、事業者及び東京都の責務を明らかにし、必要な体制を確立するとともに、予防、応急及び復興に関する施策の基本的な事項を定めることにより、震災対策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の都民の生命、身体及び財産を震災から保護することを目的として、東京都震災対策条例(平成12年東京都条例第202号。以下「都条例」という。)が制定されている(上記目的は同条例1条参照)。都条例は、都知事は、震災対策のあらゆる施策を通じて、都民の生命、身体及び財産を震災から保護し、その安全を確保するとともに、震災後の都民生活の再建及び安定並びに都市の復興を図るため、最大の努力を払わなければならない(2条1項)、震災対策事業の円滑な実施を図るため、関係する特別区及び市町村(以下「区市町村」という。)との連絡調整並びに区市町村が実施する震災対策事業に対する支援及び協力を行わなければならない(6条1項)等の責務を負うものとした上、都知事は、震災を予防し、震災が発生した場合における被害の拡大を防ぐため、建築物及び都市施設(都市計画法11条1項各号に掲げる公園等の施設)等について耐震性及び耐火性を確保する措置その他都市構造の改善に関する措置を推進するため、同措置に関する計画を策定し、区市町村と連携を図りつつ協力してその計画に基づく事業の推進に努めるとともに(13条1項、3項)、公園等の都市施設等の耐震性及び耐火性の確保に努め(14条)、その管理する道路、公園等の公共施設及びこれらに附属する施設の耐震性及び耐火性を強化するとともに、定期的に検査を行い、それらの安全の確保に努め(18条1項)、地震による火災の拡大を防止するため、区市町村と連携を図りつつ、協力して延焼遮断帯(火災の拡大を防止する目的で設けられる道路、河川、鉄道、公園等の都市施設

及びこれらと近接する不燃化された建築物等により構成される不燃空間)の整備に努めなければならないとしている(29条)。

また、都条例は、都知事は、震災時に拡大する火災から都民を安全に保護するため、広域的な避難を確保する見地から必要な避難場所をあらかじめ指定しなければならない(47条1項本文)、広域的な避難を確保する見地から震災時に都民が避難場所に安全に避難するため必要な避難道路をあらかじめ指定しなければならない(48条)、避難場所及び避難道路の周辺に存する建築物その他の工作物の不燃化の促進に努めなければならないとしている(49条)。

このように、都条例の上記の各規定においては、公園等の都市施設が震災の予防又は震災の発生に伴う被害の拡大の防止のための重要な拠点・空間と位置付けられた上で、公園を含む都市計画施設の整備・設置に係る都市計画の策定に際しては、防災拠点・避難場所としての公園等の確保、拡充等に配慮することが求められているものといえることができる。

(エ) 前記(ア)の都市計画法の規定の趣旨に加えて、前記(イ)の都市公園法及び同法施行令の各規定の趣旨をも参酌し、併せて、前記(ウ)の都条例の各規定において公園を含む都市計画施設の整備・設置に係る都市計画の策定に際して防災拠点・避難場所としての公園等の確保、拡充等に配慮することが求められていることをも斟酌すると、都市計画法53条1項の規定においては、都内の公園である都市計画施設の区域内における建築物の建築に係る53条許可に関しては、当該都市計画施設(公園)に係る防災、避難等に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることを防止すること、その趣旨に含まれるものと解するのが相当である。

イ そして、当該都市計画施設(都内の公園)の区域内において、都市計画法又はその関係法令に違反して違法な53条許可がされ、これにより当該

都市計画施設に係る防災，避難等に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害された場合，上記機能を備えた都市計画施設が整備されていないことから，災害が発生した場合に災害時に拡大する火災等によって生命又は身体に著しい被害を直接的に受けるのは，当該都市計画施設の区域の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に限られ，しかも，このおそれには，当該事業の目的の実現が遅滞することにより増大することは明らかである。したがって，53条許可に関する都市計画法53条1項の規定は，その趣旨及び目的並びに関係法令の趣旨及び目的にかんがみれば，当該都市計画施設の区域の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に対し，当該都市計画施設に係る防災，避難等に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることを防止し，もって，災害時に拡大する火災等によって生命又は身体に著しい被害を受けることを免れるという具体的利益を保護すべきものとする趣旨を含むと解されるところ，上記のような被害の内容，性質，程度等に照らせば，この具体的利益は，一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものである。

ウ 以上のような53条許可に関する都市計画法53条1項の規定の趣旨及び目的，関係法令の趣旨及び目的，同項の規定が53条許可の制度を通じて保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すれば，都市計画法53条1項の規定は，都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益的見地から都市計画事業の円滑な施行の確保を図るとともに，当該都市計画施設に係る防災，避難等に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることによって，災害時に拡大する火災等によって生命又は身体に著しい被害を受けるおそれのある個々の住民に対し，そのような被害を免れる利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。したがって，当該都市計画施設の区域の周辺に居住する住民のうち，当該都市計画施設に係る53条許可の結

果生ずる都市計画事業の支障及び遅滞により，災害時に拡大する火災等によって生命又は身体に著しい被害を受けるおそれのある者，すなわち，都内の公園である当該都市計画施設につき都市計画事業が施行されて都市公園になったときは当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められる者は，その利用により上記被害を免れる利益をもって，当該都市計画施設に係る５３条許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として，その取消訴訟における原告適格を有するものと解するのが相当である。

エ そこで，本件の原告らについて検討するに，原告らは，本件土地の北東端から約１０ｍの範囲内に居住している（前提事実(1)）ところ，甲７４の１によれば，東村山市地域防災計画で指定された避難場所のうちその居住場所から最も近いものは，約１００ｍ以上離れた公園開園部分であって，本件土地につき都市計画事業が施行されて都市公園になった場合には，本件土地が最も近い都市公園となることが認められること，公園区域及びその周辺を対象とした本件地区計画決定の目標の１つとして都市防災や災害対策の拠点，歩行者ネットワークの形成を図ることが掲げられており（前提事実(6)ア(ア)），本件土地につき都市計画事業が施行されて都市公園になった場合には，本件土地も防災や災害対策の拠点として活用されることが見込まれると考えられることなどを考慮すると，原告らは，本件土地につき都市計画事業が施行されて都市公園になった場合には，この公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められるから，上記ウの利益を自己の法律上の利益として，本件建築許可の取消しを求める原告適格を有すると解するのが相当であり，この点に関する被告の主張は採用することができない。

(3)ア 他方，原告らは，都市計画法５３条１項は，当該許可に基づく建築物の建築による日影被害，大量の車両による騒音，振動，大気汚染等の健康又

は生活環境の悪化，居住上の危険，特に災害時の建築物倒壊等による生命，身体又は財産上の被害，良好な景観の喪失，将来の都市計画事業の施行時における用地買収費用の住民負担の増大といった被害や損失を受けないという利益を，公益には吸収されない個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むことが明らかである旨主張する。

しかしながら，次のイないし力のとおり，53条許可の根拠法規である都市計画法53条1項の趣旨及び目的を考慮し，これと目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的をも参酌し，また，53条許可において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し，53条許可がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案しても，都市計画法53条1項が，原告らの主張する上記利益につき，一般的公益の中に吸収解消させるにとどまらず，個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むものと解することはできない。

イ すなわち，まず，都市計画法53条1項自体についてみるに，同項の規定の文言に加えて，前記(2)ア(ア)のとおり，同項の目的は，都市計画施設の区域内に建築される建築物によって都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことを未然に防止し，もって，この事業の円滑な施行を確保することにあることにかんがみると，同項が，原告らの主張に係る建築物の建築及び利用自体による周辺地域に与える被害の発生の防止という趣旨・目的を有するものと解することは困難である上，原告らの主張に係る健全な都市環境の確保及び良好な生活環境の保全あるいは用地買収費用の経済的損失の回避といった観点についても，都市計画法の他の規定を参酌しても，同項が，一般的な公益としての都市環境等の保護という域を超えて当然に個々の住民の個別具体的な環境上の利益の保全又は上記の経済的利益の保護を目的とする趣旨を含むものと解することはできない。

この点，原告らは，５３条許可に関する必要的許可事由について定める都市計画法５４条２号ただし書において，都市施設を整備する立体的な範囲が定められている区域における建築物の建築につき，当該立体的な範囲が道路である場合には，当該建築が「安全上，防火上及び衛生上」支障のないものである場合に限るとするなどしており，これらの規定を整合的に考慮すれば，同法５３条１項も，建築物の建築による周辺地域に与える重大な被害の発生の防止，健全な都市環境の確保及び良好な生活環境の保全を趣旨・目的としているものと解される旨主張する。

しかしながら，都市計画法５４条２号ただし書の規定は，(a)平成１２年法律第７３号により都市計画法１１条が改正され，道路，河川等の都市施設に関する都市計画について，必要があるときは，空間又は地下に「都市施設を整備する立体的範囲」を定めることができるとされた際に，併せて同法５４条も改正され，必要的に許可をすべき事由の１つとして，同条２号本文において，都市計画施設の区域について都市施設を整備する立体的な範囲が定められている場合において，当該建築が，当該立体的な範囲外において行われ，かつ，当該都市計画施設を整備する上で著しい支障を及ぼすおそれがないと認められることという事由が規定されるに当たって，(b)当該立体的な範囲が道路である都市施設を整備するものとして空間について定められているときに関しては，既に建築基準法４４条１項本文において道路内の建築制限が課されており，この制限の例外の１つとして，同項３号において，地区計画の区域内の自動車のみの交通の用に供する道路又は特定高架道路等の上空又は路面下に設ける建築物のうち，当該地区計画の内容に適合し，かつ，政令で定める基準に適合するものであって特定行政庁が安全上，防火上及び衛生上支障がないと認めるものが規定されていることから，同号の規定との整合を図るために設けられたものであって，５３条許可による周辺地域に与える被害の発生の防止等をその目

的としたものではない。

そして、都市計画法 5 3 条 1 項ただし書及び同法 5 4 条の規定からすれば、許可を要しない場合及び必要的に許可をすべき場合として掲げられているのは、非常災害のため必要な応急措置として行うもの（これ自体は、将来の都市計画事業の施行の支障の有無にかかわらず、当該建築を制限することが不相当な場合を規定したものであり、当該建築がされた場合の環境上の利益の侵害の程度が低い等というような趣旨によるものでないことは明らかである。）を除いては、当該都市計画事業の施行自体に相当する行為、簡便な行為、当該建築物の移転・除去が容易であるものなど、専ら将来の都市計画事業の施行に当たっての支障の有無・程度という観点から定められた要件であることは明らかであり、当該建築物の建築及び利用自体により周辺地域に与える被害の発生防止ないし近隣住民の環境上の利益の保護という観点から定められた要件と解し得ないことは、その規定の内容からも明らかである。

リ(ア) 次に、原告らの主張に係る建築基準法についてみるに、建築基準法は、建築物の敷地、構造等に関する最低限の基準を定めて国民の生命、健康及び財産の保護を図ることなどを目的とするものであるところ（1 条）、前記(2)ア(ア)のとおり、5 3 条許可の根拠法規である都市計画法 5 3 条 1 項は、都市計画施設の区域内に建築される建築物によって都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことを未然に防止し、もって、この事業の円滑な施行を確保することを目的とするものであって、都市計画施設の区域内に建築される建築物につき、建築基準法の規制に加え、これとは異なる上記の観点（都市計画事業の円滑な施行の確保の要請）から別途の規制を加えたものと位置付けられることにかんがみると、双方の目的には本質的な相違があるといわざるを得ず、建築基準法が、5 3 条許可の根拠法規である都市計画法 5 3 条 1 項との関係においてこれと

目的を共通にする関係法令に当たるとは解し難いといわざるを得ない。

(イ) なお、建築基準法6条1項の規定は、建築主が同項各号に掲げる建築物を建築しようとする場合においてはその計画が建築基準関係規定（同項に規定する建築基準関係規定）に適合するものであることについて建築主事の確認を受けなければならない旨定め、同項の委任を受けた建築基準法施行令9条12号は、都市計画法53条を建築基準関係規定の1つと定めているところ、(a)建築基準法6条1項の規定は、建築物の計画が建築基準関係規定に適合するものであることを確保することが、住民の福祉の増進を図る役割を広く担う地方公共団体の責務であることに由来するものと解され（最高裁平成16年（行フ）第7号同17年6月24日第二小法廷決定・判例時報1390号320頁参照）、このような観点から、都道府県知事が行う53条許可とは別に、建築主事が、申請に係る建築物の計画が都市計画法53条を含む建築基準関係規定に適合するかどうかを審査することとされている（建築基準法6条4項）上、(b)53条許可に係る申請書においては、都市計画施設の区域内に建築される建築物によって都市計画事業の円滑な施行に支障を来たすか否かを判断するため、敷地内における建築物の位置を表示する図面等によって予定建築物の概要を示させるのみで、必ずしも建築確認資料のすべてを示させるわけではなく（都市計画法施行規則39条参照）、建築基準法に適合することは53条許可の要件とされておらず、建築基準法の適用に関しては、専ら別途の建築確認において、法令適合性が審査されることにかんがみると、建築基準法施行令9条12号の上記規定に照らしても、なお、建築基準法が、53条許可の根拠法規である都市計画法53条1項との関係においてこれと目的を共通にする関係法令に当たるとは解し難いといわざるを得ない（なお、仮に、都市計画法53条1項の趣旨・目的を考慮するに当たり、建築基準法の趣旨・目的をも

参酌したとしても，上記イに加え，53条許可と建築確認との関係を踏まえて上記(ア)に説示したところによれば，53条許可の根拠法規である都市計画法53条1項が，前記(2)イの具体的利益を超えて，原告らの前記アの主張に係る利益についてまで，本件土地の周辺に居住する住民である原告らに対し，一般的公益の中に吸収解消させるにとどまらず，個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むものと解することはできない。)

イ また，都市公園法は，(a)前記(2)ア(イ)のとおり，53条許可の根拠法規である都市計画法53条1項と目的を共通にする関係法令であると解され，都市計画施設である公園等の設置の際に，防火，避難等災害の防止に資するよう配慮すること，その趣旨に含まれるものといえることができるが，(b)基本的には都市公園の健全な発達及びこれによる公共の福祉の増進を目的とするものであり(1条)，都市公園の設置及び管理に関する基準等を定める都市公園法及び同法施行令の規定の内容に照らしても，上記(a)以上に進んで，原告らの主張に係る当該都市計画施設の区域内における建築物の建築自体により周辺地域に与える被害の発生防止，近隣住民の環境上の利益又は用地買収費用の経済的損失の回避を個々人の個別的利益として保護するものとは解されず，上記主張に係る事項に配慮しつつ土地利用がされるべきであるといった抽象的な利益は，一般的公益に吸収解消されるものとして位置付けられていると解するのが相当である。

オ さらに，原告らは，本件実施要綱8(2)は，民設公園事業者に対して，民設公園事業の申請に先立って，近隣住民との事前協議を義務付けているが，その趣旨は，非公開建築物の建築による周辺住民の生活環境に対する影響もこの事前協議の対象に当然含まれていると考えられることからすると，周辺住民の生活環境上の被害等の個別具体的な利益を保護するためにほかならないと解される旨主張する。

しかしながら，そもそも被告の定めた本件実施要綱は行政機関の取扱指針であって法令ではない上，本件実施要綱 8 (2) が民設公園事業の申請者に対し近隣説明会の開催，地元調整結果を踏まえた対応計画書の作成等の事前協議を求めた目的も，「地元区市町の行政計画を遵守し，民設公園事業の計画について地元区市町の理解を得るため」(同要綱 8 (2) ア) というものであり，事前協議の内容も，民設公園事業の申請者又は区市町において事業対象土地周辺の住民の個々の意見を聴取することまで求めているわけではないこと(都市計画事業認可等に係る都市計画法 66 条参照)にかんがみると，本件実施要綱 8 (2) は，都市計画法 53 条 1 項及びその関係法令において都市計画施設たる事業対象土地周辺の住民の生活環境上の利益が個々人の個別的利益として保護されていると解する根拠となり得るものではない。

か なお，原告らは，都市計画法 59 条による都市計画事業の認可の取消訴訟に関して事業地の周辺住民の原告適格を認めた前掲最高裁平成 16 年(行ヒ)第 114 号同 17 年 12 月 7 日大法廷判決は，同条に限定せず，都市計画法全般に関して，建築許可，開発許可等により，当該地の周辺の建物に対する利便及び環境により影響を受ける住民に対し，健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を認めたものと解される旨主張するが，都市計画自体の事業全体の認可と都市計画施設の区域内における建築物の建築の許可とでは，事柄の性質上，根拠規定，処分の内容・性質及び周辺の地域に与える影響等が本質的に異なる上，同判決においては，都市計画事業の認可に関しては，都市計画法 59 条等の規定のほか，公害防止計画の根拠法令である公害対策基本法及び東京都環境影響評価条例の規定の趣旨・目的をも参酌し，都市計画事業の認可において考慮されるべき利益の内容，性質等を考慮した上で，都市計画法は，同法 59 条等の規定を通じて，違法な都市計画事業の実施により騒音，振動等によ

る健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むとされたものであって、53条許可に関する上記アないしオの判断は、根拠規定、処分の内容・性質及び影響並びに関係法令等を本質的に異にする都市計画事業の認可に関する同判決の判示によって左右されるものとは解されない。

キ 以上に検討したところによれば、原告らが主張する前記利益を根拠に、原告らが本件建築許可の取消しを求める原告適格を有するとの原告らの主張を採用することはできない。

2 争点(2)（本件建築許可の適法性）について

(1) 原告らは、本件建築許可は、都道府県知事が行使し得る裁量権の範囲を逸脱し又は濫用するものである旨主張する。

ア(ア) 都市計画法53条1項が都市計画施設の区域内での建築物の建築を都道府県知事の許可にかからしめているのは、前記1(2)ア(ア)のとおり、本来、建築物の建築は建築基準法による規制のみを受けるものであるが、それが都市計画施設の区域内に建築されるものである場合には、これを同法による規制のみにゆだねていたのでは、将来の同事業の施行に際し、当該建築物の除去が困難であったり、莫大な補償の必要が生じたりして、都市計画事業の施行に支障を来すことが考えられるので、これを未然に防止し、もって、当該事業の円滑な施行を確保することを目的としたものであると解される。そして、都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし(1条)、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並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定められ(2条)、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域が都市計画区域として指定される(5条1項)ものである

から，その性質上，都市計画事業の完了までには相当長期間を要することが本来予定されていると考えられるとともに，事業の施行に当たっては，予算，人員等において制約を受けるほか，土地の収用及び既存の建築物の移転・除去並びにそれに伴う権利関係の整理等，事業の施行についての制約も多く，実際にも，その完了までに長期間を要するのはやむを得ない面があると考えられることにかんがみると，同法 53 条 1 項各号のいずれにも該当しないとして建築許可の申請が行われ，かつ，同法 54 条各号のいずれにも該当しない場合に，53 条許可をするか否かを判断するに当たっては，当該都市計画事業の具体的な内容，進ちょく状況及び今後の見通し，当該建築物の構造・形状，敷地の位置・形状等の諸般の事情を総合的に考慮した上で，政策的，技術的な見地に立ち，当該建築物の建築を許可することにより将来の具体的な都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるか否かを検討するとともに，将来の具体的な都市計画事業の円滑な施行を確保する観点から必要に応じて同法 79 条に基づく許可条件を付することになるというべきである。そうすると，このような 53 条許可をするか否かの判断（当該許可に当たっていかなる条件を付するかの判断を含む。）は，これを決定する都道府県知事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 53 条許可の適否を審査するに当たっては，当該 53 条許可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当該 53 条許可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。

(イ) そこで，上記(ア)の判断の枠組みに従って，本件マンションにつき 53 条許可を行った本件建築許可における処分行政庁の判断が，公園区域内における避難場所に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行を阻害するか否かという観点から，裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したといえるか否かについて検討するに，前提事実によれば，次の事実が認められる。

a 本件原計画決定に係る公園区域の面積は，約 3.12 ha であるが，そのうち都市計画公園として供用が開始されている部分（公園開園部分）は，昭和 61 年 2 月 1 日に都市計画公園としての供用が開始された B - 2 地区のうちの南東部分の 2708 m²及び平成 13 年 6 月 1 日に都市計画公園としての供用が開始された B - 1 地区のうちの西側部分 3933 m²の合計 6641 m²であり，都市計画面積全体の約 21%にすぎない（前提事実(2)，(3)）。

b 被告及び都内の区市町においては，平成 18 年 3 月の時点で，都全域における都市計画公園・緑地の計画決定面積（約 1 万 0600 ha）のうち約 24%にのぼる約 2600 ha の未供用地域につき事業化計画の検討対象としなければならない状況であったところ，財政的な限界がある中で，計画的・効率的な都市計画公園・緑地の整備を目指し，優先順位を定め，中長期的に取り組むべく，合同で，本件整備方針を策定し，事業化計画検討対象区域のうち平成 27 年までに整備に着手する予定の区域を「優先整備区域」と，「優先整備区域」を有する公園・緑地を「重点公園・緑地」と選定したが，「優先整備区域」に選定されたのは，事業化計画検討対象区域のうち約 17%にすぎず，公園区域は，本件整備方針において「重点公園・緑地」に選定されなかった（前提事実(4)）。

c 平成 18 年 3 月の時点で，約 2600 ha の事業化計画検討対象区

域のうち約 5 0 0 ha がおおむね 1 ha 以上のまとまりのある企業等の民有地であり，これらの土地の多くは災害時の避難場所等に指定されていた（前提事実(4)）。

d 本件整備方針において，優先整備区域以外に存在する民有地等を対象に，これらの都市計画施設（公園・緑地）の区域内での建築にかかわる規制の緩和等のインセンティブを付与することを通じて，この区域内の民有地において民間事業者の誰もが利用できる緑のオープンスペースの整備と管理を行うことを促す仕組みとして，民設公園制度を創設する方針が立てられ，これを受けて，被告において，本件実施要綱が定められて民設公園制度が設けられ，原則として優先整備区域以外に存在する都市計画公園及び都市計画緑地に関して，都知事は，民設公園事業者が不特定多数の都民に無償で公開される公園的空間（民設公園）を整備・管理すること等を条件に，公園的空間（民設公園）と敷地を 1 つにする区域における非公開建築物につき 5 3 条許可を行うこととした（前提事実(4)，(5)）。

e (a) 本件建築許可に当たっては，後記(d)の許可条件のほか，本件実施要綱に基づき，本件事業認定に係る認定計画の確実な実施及び本件事業施行契約の内容について確実な履行を行うことという許可条件が付された（別紙許可条件 2 前段）。

(b) 本件実施要綱は，民設公園の認定基準として，原則として，次の整備基準及び管理基準を満たし，かつ，不特定多数の都民に基本的に制約なく，都市公園の事業化が図られるまでの長期にわたり（公開開始の日から起算して 3 5 年以上），無償で公開されることが担保されるものである（ただし，早期に事業対象土地における都市公園の事業化が図られる場合等には，民設公園に係る整備及び管理の期間は，上記 3 5 年よりも短い期間となる。）とし（同要綱 4

(2)), 整備基準として、公開される公園的空間が1 ha 以上であること、建築物（非公開建築物を含む。）に利用する土地が、原則として、事業対象土地の3割未満であること、公開される公園的空間が、避難場所として災害時に役立つ機能を有することなどを定め（同要綱4(4)), 管理基準として、公開時間に関しては、原則として常時公開とし、民設公園又は非公開建築物の管理に必要がある場合に例外的に夜間の閉鎖をすることができ、防災対応に関しては、上記閉鎖時間内においても、非常時に避難として十分に機能するように、非常時の公開体制等について定められていること（同要綱4(5))などを定めるとともに、民設公園事業者は、原則として、事業施行契約締結後速やかに、都知事の認める機関に対し、35年以上の民設公園の管理に要する費用を一括で納め（同要綱6(1)), 非公開建築物を使用する前に、民設公園の管理責任者を選任し、管理責任者との間の契約内容等を確認できる書類等を都知事に提出して都知事の承認を受けた上、管理責任者と契約締結等を行わなければならない（同要綱11(1)), 上記費用については、民設公園の管理の実績に合わせ、前記管理責任者に対し、都知事の承認を受けた上で支払われるものとし（同要綱6(2)), 民設公園事業者は、民設公園の管理に関して、都知事による年1回以上現地確認及び必要に応じた改善指導等の指導、監督及び検査を受けるとともに、民設公園事業者又はこれに代わる管理責任者は、被告に対し民設公園の管理状況について1年ごとに報告しなければならないなどの指導監督を受けるものとし（同要綱3, 10, 11(2), 13) , 民設公園事業者は、民設公園事業に関する建築物（非公開建築物を含む。）又は事業対象土地の譲渡等をするときは、譲受人等に対し、民設公園の適切な事業を継続しなければならないものである旨を重要事項

説明により明示し、民設公園の管理に関する義務を継承するよう契約を締結するとともに、上記契約が担保されるように、民設公園の区域について、譲受人等から物権等の権利の設定を受けなければならず、譲受人等が、民設公園事業に関する建築物（非公開建築物を含む。）又は事業対象土地の譲渡等をするときは、再譲受人等に対し、同様に、民設公園の適切な事業を継続しなければならないものである旨を重要事項説明により明示し、民設公園の管理に関する義務を継承するよう契約を締結する等しなければならず、民設公園事業者は、譲受人等又は再譲受人等が適切な管理の継続を怠る場合は、管理の継続に関する契約について履行要求を行い、改善されない場合については、改善のための措置を講じなければならないとしている（同要綱 11(3)ないし(5)）。

(c) 本件実施要綱を受けて被告と P 1 との間で締結された本件事業施行契約においては、本件民設公園の管理に関する被告による指導監督、本件マンションの譲渡等をする場合における本件民設公園の管理継続のための必要な措置等につき、本件実施要綱と同様の定めをするほか、P 1 は、本件土地（約 1.49 ha）のうち、約 1.04 ha を公園的空間（本件民設公園）として公開しなければならないと定められている。

(d) 本件建築許可に当たっては、前記(a)の許可条件のほか、民設公園の適切な公開・管理の担保に向けて、公園区域に対する地上権の設定や、本件マンションの売却相手に対する民設公園制度の周知及び理解獲得、さらに公園の公開に関する売却相手との契約締結及びその公正証書化、売却相手が第三者に売却する際の第三者との公園の公開等に関する契約締結、管理費の担保等については十分配慮の上、確実に実施すること（別紙許可条件 2 後段）、本件マン

ションの分譲を目的に作成する重要事項説明書類の記載内容については、民設公園事業を監督する被告と事前協議を行うこと（別紙許可条件３）、事業対象土地について、P 1 の要請を伴わず、早期に都市計画公園事業が施行される際にも、当該事業の趣旨に十分な理解を示し積極的な協力を行うとともに、そのために本件マンションの売却相手に対し、前記と同様に、十分な説明を行い、都市計画公園事業への協力を担保すること（別紙許可条件６）という許可条件が付された。（上記（a）ないし（d）につき、前提事実（5）、（7）、（8））

f 本件マンションの構造・形状は、東棟、南棟及び北棟の３棟から構成され、いずれも最高の高さが３４．７ｍ（鉄筋コンクリート造、地上１１階建て。ただし、東棟には地下１階部分も存する。）の共同住宅となる予定であり、本件マンションの配置は、本件土地の南東側に位置し、その北側外壁は、本件土地と北側道路との境界線から５０ｍ後退した位置となり、その西側外壁は、本件土地と西側に隣接する土地との境界線から５５ｍ後退した位置となり、その南側外壁は、本件土地と南側に隣接する土地との境界線から６ｍ後退した位置となり、その東側外壁は、本件土地と東側道路との境界線から６ｍ後退した位置となる予定である（前提事実（8））。

（ウ）a 上記（イ）の事実を踏まえて検討するに、上記（イ）b のとおり、被告及び都内の区市町においては、平成１８年３月の時点で、都全域における都市計画公園・緑地の計画決定面積のうち約２４％にのぼる約２６００haの未供用地域につき事業化計画の検討対象としなければならない状況であったことから、本件整備方針により都市計画公園・緑地に関する１０年間の整備方針が策定されたものの、１０年間で整備に着手する予定とされた優先整備区域は、事業化計画検討対象区域

のうち約 17% にすぎないことからすると、事業化計画検討対象区域のすべての公園・緑地の整備を進めるには相当長期間を要するものと見込まれるところ、上記(イ)a のとおり、公園区域に係る都市計画施設である公園の整備は、いまだ都市計画面積全体の約 21% しか進ちょくしていない上、公園区域は、優先整備区域を有する重点公園・緑地に選定されていないことからすると、公園区域のすべての公園の整備を進めるにも相当長期間を要するものと見込まれたものである。また、同月の時点で、約 2600 ha の事業化計画検討対象区域のうち約 500 ha (約 19%) がおおむね 1 ha 以上のまとまりのある企業等の民有地であり、これらの土地の多くは災害時の避難場所等に指定されているが(上記(イ)c)、このようなまとまった広さを有する土地は、都内でこれを確保することが容易でないことは明らかであるとともに、昨今の経済情勢から、このような土地を所有する企業等がこれを他に売却することが多分に想定されるところ、都市計画施設の区域内において建築物の建築をする場合であっても、当該建築物が、階数が 2 以下で、かつ、地階を有しないこと及び主要構造部が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類する構造であることの要件に該当し、かつ、容易に移転し又は除却することができるものであると認められるときは、必ず 53 条許可がされること(都市計画法 54 条 3 号)等から、都市計画施設の区域内の土地が他に売却される場合には、当該土地の上に低層の一戸建て住宅を複数建てられるように当該土地が分筆等された上で複数の者に分譲され、その結果、権利関係が細分化されてしまう蓋然性が高いと想定されるが、このように権利関係が細分化されると、都市計画公園事業の実施に際して、当該土地が単独で所有されたままの場合と比べて、土地買収等の交渉相手が複数になることによって、交渉が長期化し、ひいては公園

の整備に著しく長期間を要する結果となることが予測されるというべきである。

以上のとおり，都全域，特に公園区域に係る都市計画施設である公園の整備の進ちょく状況に加えて，事業化計画検討対象区域のうち約１９％が１ha以上のまとまりのある民有地であるところ，これが他に売却される場合には，当該土地が複数の者に分譲されて権利関係が細分化されてしまう蓋然性が高いと想定され，その結果，公園の整備に著しく長期間を要する結果となることが予測されること等も考慮すると，都知事（都知事から委任を受けた東京都多摩建築指導事務所長を含む。）が，公園区域内にある本件土地につき，これを単独所有していたP３からP１に売却されるに当たり，権利関係が細分化される以前の段階で，ある程度の広さを有する土地を都市公園法２条１項に規定する都市公園に準じた公園的空間として確保して整備し管理する観点から，P１が本件土地内に不特定多数の都民に無償で公開される公園的空間(本件民設公園)を整備し管理すること等を条件として，本件土地上の本件マンションの建築につき５３条許可（本件建築許可）を行うことには，当時の状況の下における客観的な合理性があったものと考えられる。

- b そこで進んで，本件民設公園の整備・管理に関する本件建築許可に係る許可条件の内容をみると，P１は，前記(イ)eのとおり，本件土地（約１．４９ha）のうち約１．０４haを，不特定多数の都民に基本的に制約なく，都市公園の事業化が図られるまでの長期にわたり（公開開始の日から起算して原則３５年以上），公園的空間（本件民設公園）として無償で公開しなければならず，本件民設公園につき，避難場所として災害時に役立つ機能を有するよう整備しなければならず，原則として常時公開とし，本件民設公園又は本件マンション

の管理に必要がある場合に例外的に夜間の閉鎖をすることができるものの、上記閉鎖時間内においても、非常時に避難場所として十分に機能するように、非常時の公開体制等について定めなければならない、都知事の認める機関に対し、本件民設公園の公開開始から原則３５年以上のその管理に要する費用を一括で納めた上、その管理責任者を選任し、契約内容等につき都知事の承認を受けた上、管理責任者と契約締結等を行い、前記費用については、民設公園の管理の実績に合わせ、前記管理責任者に対し、都知事の承認を受けた上で支払い、本件民設公園の管理に関して、都知事による指導、監督及び検査を受けるとともに、自ら又はこれに代わる管理責任者は、被告に対し民設公園の管理状況について１年ごとに報告しなければならないなどの指導監督を受け、本件マンション又は本件土地の譲渡等をするとき、譲受人等に対し、本件民設公園の適切な事業を継続しなければならないものである旨を重要事項説明により明示し、民設公園の管理に関する義務を継承するよう公正証書で契約を締結する等しなければならない、譲受人等又は再譲受人等が適切な管理の継続を怠る場合は、管理の継続に関する契約について履行要求を行い、改善されない場合については、改善のための措置を講じなければならないとともに、本件マンションの分譲を目的に作成する重要事項説明書類の記載内容について、被告と事前協議を行わなければならない、本件土地について、早期に都市計画公園事業が施行される際にも、当該事業の趣旨に十分な理解を示し積極的な協力を行うとともに、そのために本件マンションの売却相手に対し、十分な説明を行い、都市計画公園事業への協力を担保することとなっており、そのため、都知事は、P 1 がこれらの許可条件に違反した場合には、都市計画法 8 1 条 1 項 3 号に基づき、都市計画上必要な限度において、本件建築許可を取り消し、変更し、そ

の効力を停止し，その条件を変更し，又は相当の期限を定めて，本件マンション等の改築，移転若しくは除却その他違反を是正をするため必要な措置をとることを命ずることができる」とされている。

そうすると，本件建築許可に係る許可条件に基づき，(a) P 1 によって，本件土地のうち約 70 % に相当する約 1.04 ha が，不特定多数の都民に対し，原則 35 年以上にわたり，災害時における避難場所としての機能も有する公園的空間（民設公園）として無償で公開され，(b) その管理については，管理責任者が選任され，管理費用についてはあらかじめ原則 35 年分以上が確保され，都知事等による指導監督態勢も整えられる等，本件民設公園の管理態勢が担保され，(c) 本件マンションが分譲される際にも，P 1 と本件マンションの譲受人等との間で，譲受人等が民設公園の管理に関する義務を継承すべきことが重要事項説明書及び公正証書化された契約書をもって明らかにされ，譲受人等又は再譲受人等が本件民設公園の適切な管理の継続を怠る場合には，P 1 において譲受人等に対し管理継続の履行要求等が行われること等を通じて，本件マンションの所有者が変更した場合にも本件民設公園の適切な管理が継続される態勢が確保されているということができ，したがって，本件建築許可に係る許可条件によって，本件土地のうち約 70 % に相当する部分につき，都市公園法 2 条 1 項に規定する都市公園に準じた公園的空間の適切かつ継続的な確保が担保されているものと考えられる。

- c. そして，本件建築許可に係る許可条件に基づき建築が許容される本件マンションの構造・形状 本件土地の位置・形状等についてみると，前記(イ) f のとおり，本件マンションの構造・形状は，最高の高さが 34.7 m，地上 11 階建ての鉄筋コンクリート造であって，中高層の堅固な建物というべきであるが，将来的な本件マンションの除

去は現在の技術水準では物理的に困難であるとまではいえない上，
本件マンションの配置は，本件土地の南東側に位置し，本件マンションの北側には幅 5 0 m の，西側には幅 5 5 m の空間が設けられるが，この部分は，本件民設公園として一般に公開される予定であって，本件民設公園の部分については，本件土地に係る都市計画事業が施行される際には公園の構築費用を支出することなく都市公園とすることが可能であるという側面もあり， また，本件民設公園については，前記 b のとおり，不特定多数の都民に対し，災害時における避難場所としての機能も有する公園的空間として無償で公開されることに加えて，公園区域及びその周辺を対象として東村山市が策定した本件地区計画決定の目標の項目として，都市防災や災害対策の拠点，歩行者ネットワークの形成を図ることが掲げられていること（前提事実(6)ア(ア)）からすると，東村山市防災会議が，公園区域内を防災や災害対策の拠点の形成に資する場所として活用すべく，公開性のある本件民設公園を，公園開園部分と同様に一時集合場所として指定することも見込まれるところである。

そうすると，本件マンションは，都市計画法 5 4 条 3 号所定の必要的許可が認められる建物に比べて相当堅固な建物ではあるものの，これについて別紙許可条件のとおり条件を付して 5 3 条許可を行うことにより，将来の公園区域内の都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではなく，同区域内における避難場所に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることになるものでもないと評価したことが，合理性を欠くものであるということはいえない。

- d 以上のとおり，本件建築許可は，本件原計画決定及び本件地区計画決定等の都市計画事業の具体的な内容，進ちょく状況及び今後の見通

し、当該建築物の構造・形状、敷地の位置・形状等の諸般の事情を総合的に考慮した上、政策的、技術的な見地に立ち、本件マンションの建築を許可することにより将来の具体的な都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるか否かを考慮するとともに、将来の具体的な公園区域内の都市計画事業の円滑な施行（同区域内における避難場所に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行を含む。）を確保する観点から別紙許可条件のとりの条件を付してされたものであって、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないでされたものということとはできず、また、評価・判断の内容が明らかに合理性を欠くものということもできない。

(エ) この点、原告らは、(a)本件マンションの規模や構造から見て容易に移転し又は除去できるものとはいえず、(b)本件マンションの分譲により権利関係も複雑なものへと変質しそれだけ用地買収交渉等にも労力を要するにもかかわらず、(c)P 1は、本件土地が都市計画区域内にあることをほとんど説明していないことなどからすると、本件マンションの建築が、費用的にも時間的にも本件原計画決定の事業の円滑な施行の確保の妨げとなる、(d)本件建築許可は、都市計画手続をとることなく本件原計画決定を実質的に廃止するに等しく、行政処分に不可欠な公正な手続を潜脱するもので違法である、本件民設公園は、その南側及び東側から本件マンションの日影と本件マンションの圧迫を受けるもので、都市公園法の予定する近隣公園とは程遠く、現実に大災害が生じた場合には、本件マンション居住者らによる本件民設公園への一般入口の封鎖や本件マンションの倒壊により、避難場所として有効に機能するか疑問がある、処分行政庁は、本件マンションの建築が本件原計画決定の実施に対していかなる社会的影響・経済的影響を生ずるのかについて、合理的な調査に基づく評価を行っておらず、本件建築許可は合理的

な基礎を欠く旨主張する。

そこで、まず、上記の主張について検討するに、仮に本件マンションにつき本件建築許可がされなかった場合には、本件土地が複数の者に分譲されてその全面に一戸建て住宅が建築されることが多分に想定されることから、本件土地が複数の者に分譲されてその全面に一戸建て住宅が建築された場合と本件マンションが建築された場合とを比較した場合、(a)そもそも建物の除去費用は、その規模、構造等によって左右され、一律に定まるものではないことに加えて、本件土地の全面に一戸建て住宅が建築された場合には、建築物の撤去作業を行う部分は本件土地のほぼ全面に及ぶことからすると、土地の買収費用や建物の取壊費用も膨大なものとなることが予想されるのに対し、本件マンションが建築された場合は、建物の撤去作業が必要なのは本件土地上の約30%の範囲に集中しており撤去作業が必要な範囲は狭いことなどからすると、本件建築許可の結果本件マンションが建築されることにより本件建築許可がされない場合と比べて都市計画事業の施行のための費用が増加するとは一概にいえないこと、(b)本件土地が複数の者に分譲された場合には、都市計画事業の施行に際して、一部の土地所有者の賛同を得られたものの他の賛同を得られず全体の買収に難航するという事態が大いに想定されるところであり、本件マンションが建築された場合とで、本件土地の所有者との間の買収交渉の労に質的な相違があると認めるに足りる客観的な証拠はないこと、(c)前記(ウ)bのとおり、本件建築許可の許可条件の1つとして、P1が、本件マンションの売却相手に対し、本件土地について早期に都市計画公園事業が施行する際にも積極的な協力を行うよう十分な説明を行い、都市計画公園事業への協力を担保すべきことが定められており(別紙許可条件6)、また、P1が本件マンションのモデルルーム来場者に配付しているガイドブック(乙11)においても、

本件土地が本件都市計画区域内にあり都市公園事業の施行が予定されている旨明記されていること等にかんがみると、別紙許可条件のとりの条件を付して本件マンションの建築を許可することにより将来の公園区域内の都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではないと評価したことが明らかに合理性を欠くものであるということとはできない。なお、原告らは、上記（d）のとおり、本件建築許可は、都市計画手続をとることなく本件原計画決定を実質的に廃止するに等しく、行政処分に不可欠な公正な手続を潜脱するもので違法である旨主張するが、（ ）既に検討したとおり、別紙許可条件のとりの条件を付して本件マンションの建築を許可することにより、将来の公園区域内の都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではなく、同区域内における避難場所に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることになるものでもないと評価したことが、合理性を欠くものであるということとはできないことに加えて、（ ）前提事実(4)のとおり、民設公園制度を創設する方針が示された本件整備方針においては、民設公園制度の対象とされた土地についても、最終的には都市公園として整備することが予定されていることに照らすと、そもそも、本件建築許可においても、本件建築許可に付された別紙許可条件の前提とされた本件実施要綱及び本件事業認定においても、最終的には本件土地につき本件原計画決定を遂行して都市公園とすることが予定されていると解される上、（ ）前記(1)ア(ア)のとおり都市計画事業の完了までには相当長期間を要することが本来予定されていると考えられるところ、被告の取扱指針である本件実施要綱においては、都知事は、民設公園の公開開始後３５年を経過した時点において、適切な管理の実施がされているにもかかわらず非公開建築物が老朽化等によりその存続が困難となったときは、事業対象不動産所有者の要請を受けた上で、当該事業対象土地に

つき都市公園の事業を実施すべき者に対し、都市公園の事業化についての協議を行うこととされているものの（同要綱 15。前提事実(5)ア(ク)）、本件原計画決定に係る事業者である東村山市は、法令上は、本件実施要綱の上記定めにかかわらず、本件民設公園の公開開始から35年以内であっても、都市計画法59条1項に基づき、都知事から認可を受けて本件原計画決定に係る都市計画事業を施行し、本件土地を都市公園とすることが可能であるし、本件建築許可、本件実施要綱及び本件事業認定においてもこれを妨げる特段の定めもなく、()むしろ、前記(ウ)b のとおり、本件建築許可の許可条件の1つとして、P1は、本件土地について、早期に都市計画公園事業が施行される際にも、当該事業の趣旨に十分な理解を示し積極的な協力を行うとともに、そのために本件マンションの売却相手に対し、十分な説明を行い、都市計画公園事業への協力を担保すべきことが定められていること（別紙許可条件6）等にかんがみれば、本件建築許可が本件原計画決定を実質的に廃止するに等しいものであるということとはできず、本件建築許可に所論の違法があるとは解されない。

次に、上記の主張について検討するに、P4の陳述書（甲68）によれば、本件マンションの建築によって、冬至日において、本件民設公園の相当範囲に4時間以上の日影が生ずることが認められるが、都市計画法及び都市公園法並びにこれらの関係法令には都市公園の隣接地に建築される建築物による周辺の日影及び圧迫感に関して具体的に規制する規定が存しない以上（むしろ、建築基準法56条6項及び同法施行令135条の3第1項1号により、公園の隣接地を敷地とする建築物については、隣地斜線制限が緩和されている。）、都市公園に準ずるものとして設置される本件民設公園と同一の敷地内に建築される本件マンションの53条許可に当たっても、本件マンションによる周辺の日影及び圧迫感

の影響を考慮する必要はないから，原告らの主張に係る日影及び圧迫感が生ずるからといって，53条許可の判断の過程において考慮すべき事情を考慮していないということとはできないし，また，実際に大災害が生じた場合に，本件マンション居住者らによる本件民設公園への一般入口の封鎖や本件マンションの倒壊が現実を生ずることを裏付ける客観的な証拠はないことからすると，別紙許可条件のとりの条件を付して本件マンションの建築を許可することにより将来の公園区域内の都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではないと評価したことが明らかに合理性を欠くものであるということとはできない。

そして，上記の主張について検討するに，そもそも原告らの主張するところの合理的な調査に基づく評価が何を指すのかが不明確であり，この点を措くとしても，都市計画法53条許可に関しては，都市計画法53条1項及びその関係法令上，その許否の判断に当たって，都市計画決定に関する都市計画法13条1項19号（平成20年法律第40号による改正前の同項18号に相当）のように人口，産業等の社会的経済的条件に配慮すべきことは求められておらず，前記(イ)及び(ウ)において検討したところによれば，53条許可の判断の過程において考慮すべき事情を考慮していないということとはできないことは明らかである。

(オ) なお，原告らは，昭和47年7月26日付け建設省都計発第13号建設省都市局長回答において，53条許可を行うに当たっては，都市計画法54条の許可基準に該当しない建築物の建築は，事業の施行に著しい支障となると考えられるので，原則として不許可とすべきであるとされているにもかかわらず，同条の許可基準に該当しない本件マンションにつき53条許可を行うことは，同法53条及び54条の趣旨・目的等に反する旨主張するが，上記回答は，同法54条の必要的許可事由に該当しない建築物の建築に係る53条許可につき，原則として不許可とす

べきとしているにすぎず，例外的に許可する場合を想定しているのであるし，原則として不許可とすべき理由につき，事業の施行に著しい支障となると考えられることにあるとしていることからすると，前示のとおり，本件マンションについては，別紙許可条件のとりの条件を付して建築を許可することにより，将来の公園区域内の都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではなく，同区域内における避難場所に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることになるものでもないと評価したことが，合理性を欠くものであるということとはできないのであるから，上記回答の内容に照らしても，本件建築許可が同法５３条及び５４条の趣旨・目的等に反することになるとは解されない。また，原告らは，国土交通省の「都市計画運用指針」（甲１９，乙２０）においても，公園等の公共空地に係る都市計画区域の一部の変更であっても，その見直しの必要性は慎重に検討することが望ましいとされているとして，本件建築許可は，上記運用指針で明らかにされている同法５３条及び５４条の趣旨・目的等に反する旨主張するが，原告らの指摘する運用指針の該当部分は，公園等の公共空地に係る都市計画の変更に関する部分であるところ，本件建築許可は，前記（エ）のとおり，本件原計画決定を実質的に廃止するに等しいということとはできないのみならず，むしろ，前記（ウ）のとおり，本件建築許可に係る許可条件によって，本件土地のうち約７０％に相当する部分につき，都市公園法２条１項に規定する都市公園に準じた公園的空間の適切かつ継続的な確保が担保されていると考えられることにかんがみると，上記運用指針に照らしても，本件建築許可が同法５３条及び５４条の趣旨・目的等に反することになるとは解されない。

（カ） 以上に検討したところによれば，別紙許可条件のとりの条件を付してされた本件建築許可について，重要な事実の基礎を欠き又はその内

容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認めるに足りる事情は見当たらない。

イ さらに、原告らは、本件建築許可がされた結果、P 1 は、本件マンションの建築を行うこととなるが、その建築によって、(a)本件マンションの建築工事関係車両による騒音、振動等、(b)交通量の増大による道路の渋滞、排気ガスの充満等、(c)本件マンションの大規模震災時の倒壊等の危険、(d)日照障害、(e)良好な景観の喪失と通風の障害、(f) 公園の整備事業を阻害する本件マンションの建築による住民負担の増大といった重大な被害が発生することから、本件建築許可は、都市計画法 5 3 条 1 項に反する違法なものというべきである旨主張し、その取消しを求めるので、以下検討する。

(ア) 行政事件訴訟法は、取消訴訟においては、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることができないと規定し(1 0 条 1 項)、この「自己の法律上の利益に関係のない違法」とは、行政庁の処分に存する違法のうち、原告の権利利益を保護する趣旨で設けられたものではない法規に違背した違法をいうものと解すべきところ、同項の適用に当たっては、違法の根拠とされる法規が原告の法律上の利益に関係のない法規であるかどうか、また、違法事由として主張される具体的事実が原告の法律上の利益に関係のないものであるかどうかを検討する必要がある。そして、処分の名あて人以外の第三者が提起した取消訴訟においては、処分の根拠法令のうち原告の個別的利益を保護する趣旨で設けられた規定(原告適格を基礎付ける規定)以外の規定に違反するという違法事由は、原告の自己の法律上の利益に関係のない違法というべきであり、また、処分の根拠法規が原告の個別的利益として保護する趣旨を含んでいる利益(原告適格を基礎付ける利益)以外の利益を害するという違法事由も、原告の自己の法律上の利益に関係のない違法と

いべきであると解するのが相当である（最高裁昭和 57 年(行ツ)第 4 6 号平成元年 2 月 17 日第二小法廷判決・民集 43 卷 2 号 56 頁参照）。

(イ) そこで，上記(ア)の観点から，原告らの本件建築許可に関する違法性に係る主張（前記(a)ないし(f)）について検討する。

a 本件マンションの建築工事関係車両による騒音，振動等（前記(a)）

原告らは，本件マンションに係る建築工事の着工により，建築工事関係車両の走行に伴う騒音，振動，排気ガス等の発生や交通量の増大に伴う渋滞が発生し交通事故発生危険の生ずるほか，建築工事の途中で大規模な震災が生じれば，建築資材，建物の一部等が周辺に飛散し，原告らを含む近隣住民に人的・物的な損害を生じさせる旨主張し，原告 P5 の陳述書（甲 67）には，上記主張に沿う部分がある。

しかしながら，建築工事の着工により現実にどの程度の建築工事関係車両が走行し，これに伴う騒音，振動，排気ガス等の発生や交通事故発生危険が現実にどの程度生ずるかを認めるに足りる的確な証拠はなく，建築工事の途中で震災が生じた場合の建築資材等の飛散による被害についても，本件マンションの最高の高さが 34.7 m であり，原告らの居住場所は本件マンションの敷地部分から約 60 m 以上離れているところ，そもそも震災時に建築資材等の危険が現実にどの程度生ずるのか，仮に建築資材等の飛散が生じた場合に，原告らに対して現実にどの程度の被害が生ずるのかを認めるに足りる的確な証拠はない。また，この点を措くとしても，原告らの主張に係る上記の損害は，いずれも当該建築物の建築自体により生ずるものであって，前記 1(3)で検討したとおり，都市計画法 53 条 1 項は，原告らの主張に係る上記の利益を，原告らの個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含んでおらず，このような違法事由は，原告らの自己の法律上の利益に関係のない違法といべきであるから，上記(ア)の観点

から、本件訴訟において取消しの理由として主張することはできない。

b 交通量の増大による道路の渋滞、排気ガスの充満等（前記（b））

原告らは、本件マンションの居住者が乗用する大量の自動車の通行による道路の渋滞、排気ガスの充満等により、良好な都市環境が阻害され、近隣住民に多大な生活被害をもたらす旨主張し、P 6 及び原告 P 5 の陳述書（甲 4 1 , 6 7 ）には、上記主張に沿う部分があり、また、本件土地周辺の住民等の作成した報告書（甲 3 5 , 6 9 ないし 7 2 ）によれば、東側道路は、片側 1 車線の 2 車線道路ではあるが、本件土地付近の南方に鉄道の踏切があるために渋滞が発生しやすい状況にあることが認められる。

しかしながら、本件マンションが完成したときにその居住者が乗用する自動車によって付近の自動車の交通量が現実にはどの程度増加し、それによって現実にはどの程度の渋滞等が生ずるかを認めるに足りる的確な証拠はない。また、この点を措くとしても、原告らの主張に係る上記の損害は、いずれも当該建築物の建築及び利用自体により生ずるものであって、前記 1 (3) で検討したとおり、都市計画法 5 3 条 1 項は、原告らの主張に係る上記の利益を、原告らの個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含んでおらず、このような違法事由は、原告らの自己の法律上の利益に関係のない違法というべきであるから、上記(ア)の観点から、本件訴訟において取消しの理由として主張することはできない。

c 本件マンションの大規模震災時の倒壊等の危険（前記（c））

原告らは、本件マンションの完成後に大規模な震災があれば、本件マンションの倒壊による瓦礫の飛散、本件土地周辺の樹木の倒木により、原告らを含む近隣住民に人的・物的な損害を生ずる旨主張し、原告 P 5 の陳述書（甲 6 7 ）には、上記主張に沿う部分がある。

しかしながら，本件マンションの最高の高さは34.7 mであり，原告らの居住場所は本件マンションの敷地部分から約60 m以上離れているところ，そもそも本件マンションの完成後にマンションの倒壊等の危険が現実にとどの程度生ずるのか，仮に本件マンションの瓦礫の飛散等が生じた場合に，原告らに対し現実にとどの程度の被害が生ずるのかを認めるに足りる的確な証拠はない。また，この点を措くとしても，原告らの主張に係る上記の損害は，いずれも当該建築物の建築自体により生ずるものであって，前記1(3)で検討したとおり，都市計画法53条1項は，原告らの主張に係る上記の利益を，原告らの個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含んでおらず，このような違法事由は，原告らの自己の法律上の利益に関係のない違法というべきであるから，上記(ア)の観点から，本件訴訟において取消しの理由として主張することはできない（なお，仮に，上記主張について，避難場所に関する機能を備えた都市計画事業の円滑な施行の支障となる事情の主張を含む趣旨と解し得るとしても，その主張に理由のないことは，既に前記ア(エ)で説示したとおりである。）。

d 日照阻害（前記(d)）

原告らは，本件マンションが完成すると，原告らの自宅は，冬至日において午後2時過ぎから日没まで日影被害を受ける旨主張し，原告P5の陳述書（甲67）には，上記主張に沿う部分がある。

しかしながら，原告らの自宅は，第一種中高層住居専用地域にあるところ，日影図（乙6）によれば，本件マンションが完成した場合，これにより冬至日の真太陽時による午前8時から午後4時までの間においてその自宅敷地の平均地盤面からの高さ4.0 mの水平面に生じる日影の時間は，2時間に満たないことが認められ，この日影被害は建築基準法による制限の範囲内である（建築基準法56条の2，別表

第四参照)。また、この点を措くとしても、原告らの主張に係る上記の損害は、いずれも当該建築物の建築自体により生ずるものであって、前記 1 (3) で検討したとおり、都市計画法 53 条 1 項は、原告らの主張に係る上記の利益を、原告らの個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含んでおらず、このような違法事由は、原告らの自己の法律上の利益に関係のない違法というべきであるから、上記(ア)の観点から、本件訴訟において取消しの理由として主張することはできない。

e 良好な景観の喪失と通風の阻害（前記(e)）

原告らは、一部整備済みの公園や本件土地の南側に東西に延びる並木道である「湖自転車道」等の良好な景観要素によって形成される武蔵野の景観の恵沢を享受してきたが、本件マンションが完成すると、原告らはその自宅の南方におけるこれらの良好な景観と通風を失うことになる旨主張し、P 6 及び原告 P 5 の陳述書（甲 41, 67）には、これらの主張に沿う部分がある。

しかしながら、景観については、本件土地の周辺地域の景観が、都市の良好な景観としての客観的な価値を有し、かつ、その周辺地域に居住する者がその良好な景観の恵沢を享受する利益が、法律上保護に値するものと評価し得るか否かについては、証拠上明らかではなく、仮にそのように評価し得るとしても、それは法的な権利性を有すると認め得るものではないし（最高裁平成 17 年（受）第 364 号同 18 年 3 月 30 日第一小法廷判決・民集 60 卷 3 号 948 頁参照）、また、通風については、原告らの居住場所は、本件マンションの敷地部分から約 60 m 以上離れており、本件土地のうち本件マンションの北側部分は公園的空間として整備されることが予定されているところ、本件マンションの建築により、現実にはどの範囲の地域にどの程度の風速・風向等の変化が生ずるかを認めるに足りる的確な証拠はない。また、

この点を措くとしても，原告らの主張に係る上記の損害は，いずれも当該建築物の建築自体により生ずるものであって，前記１（３）で検討したとおり，都市計画法５３条１項は，原告らの主張に係る上記の利益を，原告らの個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含んでおらず，このような違法事由は，原告らの自己の法律上の利益に関係のない違法というべきであるから，上記（ア）の観点から，本件訴訟において取消しの理由として主張することはできない。

f 公園の整備事業を阻害する本件マンションの建築による住民負担の増大（前記（f））

原告らは，本件マンションが多数の者に分譲されることからすると，本件建築許可の前提となった都市計画の変更等により周辺の地価が高騰していることもあり，将来，東村山市が公園区域において都市計画公園の整備事業を実施するためには，土地の買収費用や本件マンション取壊費用など膨大な財政上の出費を余儀なくされることになり，本件建築許可がされなかった場合と比較して，原告ら東村山市民の経済的負担も増大する旨主張し，原告P５の陳述書（甲６７）には，これらの主張に沿う部分がある。

しかしながら，本件地区計画決定等により周辺の地価がどの程度高騰しているかを認めるに足りる客観的な証拠はなく，また，前記ア（エ）で検討したとおり，本件建築許可の結果本件マンションが建築されることにより本件建築許可がされない場合と比べて都市計画事業の施行のための費用が増加するとは一概にいけない。また，この点を措くとしても，原告らの主張に係る上記の損害は，いずれも当該建築物の建築自体により生ずるものであって，前記１（３）で検討したとおり，都市計画法５３条１項は，原告らの主張に係る上記の利益を，原告らの個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含んでおらず，このよ

うな違法事由は、原告らの自己の法律上の利益に関係のない違法というべきであるから、上記(ア)の観点から、本件訴訟において取消しの理由として主張することはできない(なお、仮に、上記主張について、本件建築許可による都市計画事業の円滑な施行の支障となる事情の主張を含む趣旨と解し得るとしても、その主張に理由のないことは、既に前記ア(エ)で説示したとおりである。)

g したがって、原告らは本件マンションの建築により前記(a)ないし(f)の損害が発生するとして、これらを本件建築許可の取消しの理由として主張するが、上記(ア)の観点から、いずれの主張も失当であるといわざるを得ない。

ウ 以上によれば、P 1 に対し都市計画施設の区域内にある本件土地上に本件マンションを建築することを許可した本件建築許可における処分行政庁の判断が、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用してされたものということではできず、本件建築許可は、適法であるというべきである。

なお、原告らのその余の主張も、上記の判断を左右するものとは認められない。

(2) さらに、原告らは、民設公園制度自体及び本件事業認定が、重大な欠陥を有し違法であり、これを前提としてされた本件地区計画決定等も違法である以上、本件建築許可は、著しく不合理であり違法であるとも主張し、その取消しを求めているので、以下検討する。

ア(ア) 原告らは、本件実施要綱に基づき建設される公園的空間をその敷地とした高層マンションは、その存在自体が、将来における都市計画公園事業の実施をほぼ確実に不可能とするものであるから、本件実施要綱及びこれに基づく民設公園制度は、著しく不合理で違法であり、本件実施要綱等を前提としてされた本件建築許可は、本件原計画決定に従った合理的な土地利用とはいえないのみならず、将来の公園整備事業の円滑な

施行にとって重大な障害がないと判断した点において、経験則に違反し、著しく不合理であり、裁量権を逸脱し又は濫用したもので違法であって、本件建築許可は、その違法を承継する旨主張する。

しかしながら、本件建築許可には、別紙許可条件のと通りの条件が付され、その許可条件には、民設公園制度の根拠である本件実施要綱に基づき、本件民設公園に係る本件事業認定の認定計画の確実な実施及び本件事業施行契約の内容について確実な履行を行うべきことが含まれている（別紙許可条件2前段）ことからすると、本件建築許可が違法であるか否かを検討するに際しては、法令上の制度ではない民設公園制度自体の違法の有無を独自に取り上げて検討する必要はなく、前記のとおり民設公園制度及び本件民設公園に係る本件実施要綱及び本件事業認定を前提として別紙許可条件のと通りの条件を付してされた本件建築許可そのものが違法であるか否かをその許可条件の適否を含めて検討すれば足りるというべきである。そして、前記(1)で検討したとおり、本件実施要綱及び本件事業認定を前提として建設される公園的空間をその敷地とする本件マンションの建築が、将来における都市計画公園事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではないと評価したことが明らかに合理性を欠くものであるということとはできない以上、その判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとはいえず、別紙許可条件のと通りの条件を付してされた本件建築許可は適法というべきであるから、原告らの上記主張は失当である。

- (イ) 原告らは、本件事業認定は、(a) 公園区域内に大規模マンションが屹立することを認めるもので、将来の都市計画公園の整備にとって重大な障害となるものであるから、都市計画法3条1項に違反して違法であり、(b) 本件土地上に戸建て住宅が建築されることを前提に、建ぺい率・容積率の制限、分割最小宅地面積の制限、緑化義務の負担等を課す

るなど、集合住宅の建築を認める本件事業認定よりも合理的な手段もあるから、都市計画実現のための手段としての合理性がなく違法であり、(c)大規模高層マンションの建築により、都市計画により長い年月をかけて形成された低層住宅中心の地域の街並みや良好な景観が破壊される一方、本件民設公園は、震災時には本件マンションの多数の居住者が本件民設公園に避難することが予想されるので、地域住民が避難場所として十分に機能するとは想定し難く、被告の主張するオープンスペースの確保という本件事業認定が生み出す価値は、それによって失われる価値を上回るものではないから違法であって、本件建築許可は、その違法を承継する旨主張する。

しかしながら、前記(ア)と同様、本件建築許可が違法であるか否かを検討するに際しては、本件事業認定の違法性を独自に取り上げて検討する必要はなく、前記のとおり本件実施要綱及び本件事業認定を前提として別紙許可条件のとりの条件を付してされた本件建築許可そのものが違法であるか否かをその許可条件の適否を含めて検討すれば足りるというべきである。そして、前記(1)で検討したとおり、本件事業認定を前提として建設される公園的空間をその敷地とする本件マンションの建築が、将来における都市計画公園事業の円滑な施行に支障を来すことになるものではないと評価したことが明らかに合理性を欠くものであるということとはできない以上、その判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとはいえず、別紙許可条件のとりの条件を付してされた本件建築許可は適法というべきであるから、原告らの上記主張は失当である。

イ また、原告らは、本件地区計画決定等（本件地区計画決定及び本件用途地域等変更決定）が違法であるから、本件建築許可は、その違法を承継する旨主張する。

(ア) そこで検討するに、本件地区計画決定は、都市計画法 12 条の 5 に

に基づき、本件用途地域等変更決定は、同法 8 条 1 項、3 項に基づき、それぞれされたものであって、本件地区計画決定等が告示されて効力を生ずることにより、指定された地区内では、本件地区計画決定によって定められた建築物の容積率の最高限度、建ぺい率の最高限度、敷地面積の最低限度及び高さの最高限度並びに本件用途地域等変更決定によって定められた建築物の用途、容積率、建ぺい率等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、ひいてはその建築等を行うことができないことになるから（建築基準法 6 条、6 条の 2）、本件地区計画決定等が仮に違法であるとした場合、そのことを理由に建築確認を争うことはできるというべきである。

しかしながら、53 条許可は、前記(1)ア(ア)のとおり、都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことを未然に防止し、もって、この事業の円滑な施行を確保することを目的とするものであるところ、都道府県知事によって、当該都市計画事業の具体的な内容、進ちょく状況及び今後の見通し、当該建築物の構造・形状、敷地の位置・形状等の諸般の事情を総合的に考慮した上、政策的、技術的な見地に立ち、専ら、当該建築物の建築を許可することにより将来の具体的な都市計画事業の円滑な施行に支障を来すことになるか否かの観点から、その建築の許否が判断されるのであって、その建築の許否の判断において、容積率、建ぺい率等の本件地区計画決定等で定められた事項に適合するか否かに必ずしも拘束されるものではないのであるから、本件地区計画決定等が仮に違法であるとしても、そのことを理由として直ちに 53 条許可である本件建築許可が違法となるものではないというべきである。

したがって、原告らの上記主張は、その余の点（前記第 2 の 4 (2)（原告らの主張の要旨）イ(ウ)の(a)ないし(d)）について判断するまでもなく、失当である。

(イ) なお，原告らは，本件実施要綱 4 (3)において，本件土地のように 10 ha 未満の土地を事業対象土地とするには，地元区市町の民設公園事業の実施について要請があることを要件としていることからすると，被告は，住民の意見を実質的にくみ取る必要があるところ，東村山市があえて「公園ができる」との虚偽の内容を強調したため民設公園事業につき誤解した一部近隣住民が民設公園制度活用 of 要請書を提出したにすぎないにもかかわらず，住民の意見を十分くみ取らないまま事業認定を行ったのであるから，本件事業認定は，実質上，上記要件を欠く違法なものであり，したがって，本件事業認定を前提とした本件地区計画決定等は，適正手続の要請に反し違法である旨主張しているところ（前記第 2 の 4 (2)（原告らの主張の要旨）イ(ウ)の(d)），この主張は本件建築許可に係る適正手続違反の主張と解する余地もあり得るので，以下，念のため付言する。

原告らの挙げる本件実施要綱 4 (3)は，都知事において，例えば事業対象土地の近隣住民から賛否を含む意見を聴取してこれを民設公園事業の認定又は不認定の結果や民設公園事業の内容等に反映させるべきことなどを定めておらず，単に「地元区市町の民設公園事業の実施について要請があること」と定めている以上，これは専ら事業対象土地が所在する区市町の地方公共団体としての要請を要件とするものと解されるのであって，本件実施要綱 4 (3)を根拠として本件事業認定及びその後続の手続が住民の意見聴取の観点から適正手続の要請に反し違法であるとする原告らの主張は，失当であるというべきである。また，本件実施要綱 8 (2)は，民設公園事業者において，事前協議の手続の一環として，近隣説明会の開催を行うべきものと定め，都知事においても，民設公園事業者からの事前協議の申請を受けて，申請に係る都市計画公園・緑地における民設公園事業について，事業対象土地が所在する区市町に対し説

明と意見照会を行うべきものと定めており、区市町が民設公園事業者とともに事業対象土地の近隣住民の理解を得られるよう十分な説明を行うこともその定め趣旨に沿うものと解されるところ、証拠（甲33, 51ないし53, 55ないし57, 乙10の2）によれば、東村山市は、平成18年6月21日から同年7月にかけての少なくとも3回、本件土地の近隣住民に対し、本件土地につき、民設公園制度を活用するとともに、都市計画法に基づく地区計画の決定及び用途地域等の変更を通じて、本件土地の所有者が本件土地上に中高層の集合住宅を建築することを許容する代わりに本件土地の約7割の部分に公園的空間を設置させることにより、公園的空間を整備する方向で検討していることなどを説明して理解を求めるなどし、初回の同年6月21日から、民設公園制度を活用した場合、本件土地の約7割の部分に公園的空間ができ、3割の部分に高さ45m（15階建て）程度の集合住宅が建築されると想定されることなどの具体的な説明もしていること、P1は、平成18年8月22日から平成19年5月8日までの合計10日間にわたり、本件土地の近隣住民への説明会等を行うとともに、その間の平成18年11月（民設公園事業の申請前）には、当初は高さ42m（14階）であった本件マンションの建築計画について、近隣住民の意見を受けて、高さ35m（11階建て）へと変更もしていること等の事実が認められ、これらの経緯からすると、本件土地を含む公園区域に係る都市計画の事業主体となる東村山市及び本件民設公園の民設公園事業者となるP1は、本件土地の近隣住民の理解を得るため、説明会の開催等により多数回にわたり計画の具体的な説明を行い、近隣住民の意見に対する譲歩として建築物の高さを減ずる建築計画の変更を行うなど、近隣住民の意見への配慮にも相応に努めているということができるのであって、本件実施要綱8(2)の定めにも照らしても、本件事業認定及びその後続の手続が

住民の意見聴取の観点から適正手続の要請に反し違法であるとする原告らの主張は、失当であるというべきである。

(3) 以上の検討によれば、本件建築許可が違法であるということはできない。

3 なお、原告らは、平成20年7月23日付けで、原告P5の本人尋問並びにP4、P6及びP7の証人尋問の申出をしたほか、本件訴えの口頭弁論終結後の同年10月2日付けで弁論再開申立書を提出の上、同日付けで、弁論再開を必要とする理由としてP8の証人尋問の申出をしている。

しかしながら、(1)原告P5、P4及びP6に関しては、各人が作成した比較的詳細な陳述書又は意見書(甲41、67、68)によれば、原告らの主張に係る損害等の内容を把握することができることから、尋問の必要性がなく、(2)P7に関しては、同人は東村山市都市整備部長であるところ、原告らは、同人の証人尋問に係る証明すべき事実として、(ア)東村山市が本件地区計画決定を行うに当たり必要な基礎調査や代替案の検討を行わなかったこと、(イ)被告及び東村山市が、本件土地の近隣住民に対し、民設公園制度による本件マンションの建築計画について適切な説明を怠ったことを挙げるが、上記(ア)については、前記2(2)イ(ア)のとおり、本件地区計画決定が違法であるならば本件建築許可も違法となる旨の原告らの主張は失当であり、上記(イ)についても、前記2(2)イ(イ)のとおり、本件事業認定が、住民の意見を十分にくみ取っておらず適正手続の要請に反し違法である旨の原告らの主張は失当であるから、いずれも、失当な主張に係る証拠の申出といわざるを得ず、尋問の必要性がない。また、(3)P8に関しては、同人は東京都都市整備局都市基盤部公園緑地計画担当課長であるところ、原告らは、同人の証人尋問に係る証明すべき事実として、(ア)都知事及び処分行政庁が本件事業認定及び本件建築許可に当たって行った公園区域内の都市計画事業の施行に対する影響及び近隣住民に対する影響の評価の内容・方法、(イ)本件用途地域等変更決定には基礎調査等を欠く違法があること、(ウ)本件事業認定に伴う本件マンションの建築計画に関す

る本件土地の近隣住民への説明が不十分であったことを挙げるが、そもそも、この証人尋問の申出は、7回の口頭弁論期日を経て口頭弁論が終結された後にされたものであって、時機に後れたものといわざるを得ない上、この点を措くとしても、上記(ア)については、当該評価の内容・方法の当否(すなわち、裁量権の逸脱・濫用の有無)は法的な評価・判断の問題であるから、尋問の必要性はなく、上記(イ)については、前記2(2)イ(ア)のとおり、本件用途地域等変更決定が違法であるならば本件建築許可も違法となる旨の原告らの主張は失当であり、上記(ウ)については、前記2(2)イ(イ)のとおり、本件事業認定が、住民の意見を十分にくみ取っておらず適正手続の要請に反し違法である旨の原告らの主張は失当であるから、いずれも失当な主張に係る証拠の申出といわざるを得ず、尋問の必要性がないので、口頭弁論を再開して更に審理する必要はないというべきである。

第4 結論

よって、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担について、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、65条1項本文を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 岩 井 伸 晃

裁判官 三 輪 方 大

裁判官 小 島 清 二