

立地適正化計画制度の行政法学的検討

関西学院大学法学部教授 野田崇

2014年の都市再生特別措置法改正により、人口減少下の都市拡散を抑制するために立地適正化計画制度が導入された。従来の都市計画と比較した場合の特徴は、第1に、都市地域を従来とは異なる観点から三層に構造化していることである。第2に、立地適正化計画には、従来は都市計画と密接に関連しつつも制度上は結び付けられていなかった交通計画や補助制度が取り込まれることになっており、両者がそこで結び付けられることになる。第3に、従来は都市計画の対象となっていた商業施設等を対象とするなど、都市計画を内容面から拡張している。第4に、立地適正化計画は市町村マスター・プランの一部とみなされるが、立地適正化計画は誘導措置等による担保手段を備えているので、従来は実現手段を持たなかつたマスター・プランにある程度の実効性を与えることができる。立地適正化計画は規制と誘導措置により実現をめざすが、規制については従来の考え方との整合性が問われる。誘導については、立地適正化計画に含まれる、めざされるべき都市像の政策目標としての正当性が問題となるだろう。そのため、計画作成過程に民意を十分に反映するような措置を取ること等が求められる。作成された立地適正化計画等に対する訴訟提起は困難であると思われる。

はじめに

2014年の都市再生特別措置法改正（平成26年法律39号）により、立地適正化計画制度が創設された。この制度は、社会資本整備審議会の都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会に設置された小委員会が2009年に公表した報告書¹を直接的なルーツとしているとされる²。報告書は、今後の都市政策の課題として、人口減少と都市の拡散の同時進行を食い

止めること、都市インフラの維持管理費用の増大を抑え効率化をめざすこと、地球環境問題への対応などを挙げている。とりわけ前二者について「急激な人口減少・高齢化の進展に伴い、無秩序な拡散型都市構造が固定される懸念があり、投資余力の減退とも相まって、都市基盤の整備はおろか維持管理・更新も滞る事態となり、『豊かで活力ある持続可能な都市』の実現は期待できない状況」の存在を指

1 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告（2009年6月26日）

2 亘理格「立地適正化計画の仕組みと特徴」吉田克己・角松生史（編）『都市空間のガバナンスと法』信山社、2016年、105-106頁

摘している。それら課題に取り組むための都市政策の方向として、「エコ・コンパクトシティ」の実現が挙げられている。そこで言わされている「エコ・コンパクトシティ」とは、「一定程度集まって住み、そこに必要な都市機能と公共サービスを集中させ、良好な住環境や交流空間を効率的に実現する『集約型都市構造』」を持つ都市である。また、集約型都市構造を実現するために、「拠点市街地の再構成とともに、それを支える都市基盤の整備や連携させる都市交通システムの構築に優先的に取り組む」という意味での「選択と集中」が必要となることが指摘されている。立地適正化計画制度は、都市の拡散を防ぎ、それによって生活に必要な都市機能と公共サービスの持続可能性を確保することを目的として、「選択と集中」を通じて、「集約型都市構造」の実現をめざすものであると言える。本稿は、立地適正化計画制度が以上の目的を追求するため用意している諸手段を行政法学の視点から検討することを目的とし、あわせて、作成された立地適正化計画に対する訴訟提起の可能性を検討する。

1 制度の概要

立地適正化計画は、市町村が都市計画区域について作成するものである（都市再生特別措置法（以下都再法という。）81条1項）。立地適正化計画は、都市全体を見渡すために都市計画区域の全域について作成することが望まれ、また市町村内に複数の都市計画区域がある場合には、すべての都市計画区域を対象にすることが原則であるとされる（都市計画

運用指針第8版IV-1-3 3 (1)）。立地適正化計画は、「医療・福祉施設、商業施設や住居等が徒歩等で動ける範囲にまとまって立地する生活拠点が市町村等の単位に複数存在し、各地とこれらの拠点が公共交通のネットワークで結ばれ、高齢者をはじめとする住民がこれらの施設等に容易にアクセスできる」ような居住環境を保障する「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の形成を目的とする制度である³。そのため立地適正化計画においては、住宅及び医療施設・福祉施設・商業施設等を都市計画区域内の一定の地域に集中させ、併せて交通アクセスを確保することがめざされる。

立地適正化計画は、都市計画区域を三層に構造化する。まず、「都市の居住者の居住を誘導すべき区域」（都再法81条2項2号）として「居住誘導区域」を設定し⁴、さらにその区域の内部に⁵医療施設、福祉施設、商業施設などの「都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域」を「都市機能誘導区域」として設定する（都再法81条2項3号）。したがって、立地適正化計画の区域は、都市機能誘導区域、居住誘導区域、居住誘導区域外の三層から構成されることになる。つまり立地適正化計画は、市街化区域内にさらに居住や都市機能を誘導すべき区域を設定し、または、非線引き都市計画区域の区域内に中心となるべき場所を設定することで区域を構造化するものである。後述するように、誘導区域内への住宅や誘導施設（それぞれの都市機能誘導区域に立地するよう定められた都市機能増進施設）の立地を進めるために財政上、金融上、税制上の支援措置が取られ、また規制緩和が行われ

3 都市計画法制研究会（編）『コンパクトシティ実現のための都市計画制度—平成26年改正都市再生法・都市計画法の解説』ぎょうせい、2014年、11頁以下

4 居住誘導区域は、市街化調整区域には設定されない（都再法81条11項）。

5 法律上は、居住誘導区域と都市機能誘導区域の関係は明示されていないが、都市計画運用指針は、都市機能誘導区域は「原則として」居住誘導区域内に設定することとしている。

ることもある⁶。

他方で、望ましくない場所への立地を抑制するための仕組みも用意されている。まず、居住誘導区域外での一定規模以上の住宅開発⁷や都市機能誘導区域外での誘導施設の建設については、あらかじめ、市町村長に届け出なければならず（都再法88条1項、同法108条1項）、市町村長が「立地の誘導を図るうえで支障がある」と認める場合には勧告をすることができる（都再法88条3項、同法108条3項）。更に強力な措置として、立地適正化計画の区域内のうち市街化調整区域ではない区域について、住宅地化を抑制すべき区域として居住調整地域（都再法89条）を都市計画に定めることができる（都市計画法8条1項4号の2）。居住調整地域内で行われる開発行為のうち一定規模以上の住宅開発⁸は、それが都市計画上は市街化区域で行われるものであっても、市街化調整区域における開発行為とみなされ、開発許可に関する技術基準（都計法33条）と並んで立地基準（都計法34条）も適用される。

2 都市計画との関係

立地適正化計画は都市計画区域内について作成されるものであるため、都市計画との関係を検討しておく。

（1）新たな概念の導入

ア 都市機能増進施設（都再法81条1項）

立地適正化計画は、都市生活に必要不可欠なインフラとサービスを市街地中心部に集中させることで、集住を促進しようとする制度である。そのために導入されたのが「医療施

設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のために必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与する」都市機能増進施設の概念である。都市施設（都計法11条）も都市生活に不可欠な施設を定めるものであり、医療施設や福祉施設まで含む概念であるが、都市施設概念は建築制限（都計法53条）を通じて用地を確保する機能を有するものであり、必ずしも立地誘導を目的として設定されるものではなかった。また、民間の商業施設等は含まれない。それに対して都市機能増進施設は居住者の共同の福祉や利便の向上を図る観点から定められるものであり、民間の生活サービス施設が念頭に置かれている（運用指針IV-1-3 3 (4)）。このように、民間事業者の活動まで含めて都市での生活条件の維持を考える⁹点が、従来の都市計画と異なる点である。

イ 誘導区域

立地適正化計画には、住宅の立地を誘導すべき居住誘導区域（都再法81条2項2号）、および都市機能を誘導すべき都市機能誘導区域（都再法81条2項3号）とが記載される。誘導区域内では助成措置や規制緩和で住宅開発、都市機能増進施設の設置に積極的インセンティブが与えられる一方で、居住誘導区域外での住宅開発や、誘導地区内に誘導すべきこととされている都市機能増進施設の誘導区域外での設置に対しては、届出勧告制により緩やかな消極的インセンティブが与えられている。都市計画法上の地域地区は法的拘束力を持つ規制を定めるものであり、また一部の住居系用途地域を除けば消極的に、地域内で

6 都市計画法制研究会・前掲書36頁

7 3戸以上または0.1ha以上の住宅開発（都市再生特別措置法施行令（以下施行令という。）26条）。

8 3戸以上または0.1ha以上の住宅開発（施行令29条）。

9 都市計画法制研究会・前掲書16頁

禁止される用途を定めるものであったが、誘導区域は積極的に一定の用途の立地をめざすものであり、またそのために規制ではなく誘導¹⁰を行う点で、従来の都市計画とは異なる。

(2) 「広義の都市計画」

立地適正化計画は、交通手段については「公共交通の確保」に関する事項を記載事項とし（都再法81条2項2号）、また病院や商業施設を含む都市生活に必要な施設を都市機能増進施設として記載事項としている。既に述べたように、従来から、交通手段としては道路や都市高速鉄道、また病院や社会福祉施設を都市施設として都市計画に定めることができたが、それらが実際に都市計画に定めることはほぼなかったと言われている¹¹。さらに日常生活に必要不可欠である商業施設は都市施設とはされていない。この点からみると、立地適正化計画は、都市計画の上にいわば都市機能のレイヤーを重ねるものである。特に交通の確保に関しては、交通計画側でも立地適正化計画との連携に配慮するよう求められている（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律5条3項）。このように、都市計画の対象とはなってこなかった要素を都市計画に重ね合わせている点をとらえて、運用指針は立地適正化計画を「広義の都市計画」（IV-1-3 1）といっている。

もっとも、都市計画本体が担う機能はそのままにして、交通・日用品の購入・医療・福祉のような生活必需サービスへのアクセス確保といった、都市計画がカバーしていない部

分を別制度とする制度設計は、都市に関わる計画制度の全体を更に複雑化するものではないか、とも思われる。

(3) 市町村マスタープランの補完

立地適正化計画は市町村マスタープラン（都計法18条の2第1項）の一部とみなされる（都再法82条）。したがって都市計画区域については、マスタープランとして、整開保方針（都計法6条の2第1項）、市町村マスタープラン、立地適正化計画が重層的に存在することになる。立地適正化計画は市町村の基本構想及び整開保方針に「即する」とともに、市町村マスタープランとの「調和が保たれたもの」でなければならない（都再法81条9項）。市町村マスタープランは都市計画法に基づく計画であるが、都市計画として定められるものではない。そのため、それ自体には実現手段が備わっていない。それに対して立地適正化計画は、財政、金融及び税制上の誘導施策を定めることでそれ自身の実現をめざす計画である。この意味で、立地適正化計画は市町村マスタープランの高度化版であると言える¹²。

(4) 都市計画区域との関係

市町村マスタープランが市町村全域を対象としているのに対して、立地適正化計画は都市計画区域に限定されている（都再法81条1項「都市計画区域内の区域について」）。そのため、都市計画区域外ではあるが地域の中心的機能を担っている地区¹³が存在しているよう

10 行政活動は、それが私人に対してもたす作用の観点から、規制、給付及び誘導に分類される（小早川光郎『行政法上』弘文堂、1999年、188頁以下。宇賀克也『行政法概説I 行政法総論〔第5版〕』有斐閣、2013年、79頁以下）。ここでいう規制とは、営業許可制度のように、個人の当該行為から発生する社会的危険を防除するために行われる、個人の権利利益への干渉である。それに対して、直接には一定の給付ないし規制が行われるが、それ自体が目的の的ではなく、それを通じて個人の行動を望ましい方向へと誘導することを目的とする場合がある。それがここでいう誘導である。

11 亘理・前掲論文122頁以下

12 都市計画法制研究会・前掲書15頁、亘理・前掲論文119頁

13 合併により消滅した旧町村役場所在地などが考えられる。

な自治体では、立地適正化計画のうち誘導方針（「基本的な方針」（都再法81条2項1号））は市町村全域を対象としたうえで、都市計画区域内の区域について誘導区域等を設定する、という例がみられる¹⁴。しかし、大規模住宅団地のみならず小規模な住宅開発（3戸以上）をも届出勧告制の下に置くことで新規の住宅開発を極力居住誘導区域内へ誘導し、それによってインフラ整備のコストを低減させてゆこうとしている制度趣旨からすると、立地適正化計画制度は市町村全域を対象とすべきではなかったかと思われる¹⁵。

3 規制と誘導

立地適正化計画制度は、その誘導目標を実現するために、規制とともに、誘導という、都市計画法には定められていなかった行政作用を予定している。誘導はさらに、立地適正化計画の目標に沿わない行為を抑制する方向のものと、その目標達成に資する行為を促すものとに分けられる。

（1）規制

居住調整区域の区域内では、一定規模以上の住宅開発は市街化調整区域内での開発行為とみなされ、立地基準（都計法34条）が適用される。居住調整地域は立地適正化計画の区域内のうち市街化区域及び非線引き都市計画

区域の区域内について定められる（都再法89条）ので、住宅開発に限ってではあるが、逆線引き（市街化区域の場合）ないし線引き（非線引き都市計画区域の場合）が行われると同等の効果を持つことになる。居住調整区域制度は、過大に設定された市街化区域や、工業系用途地域からの工場撤退、線引き都計区域から非線引き都計区域への宅地開発の滲み出しを念頭に置いたものである¹⁶。ここで区域区分の歴史を振り返ると、都市計画法は高度成長期に生じた都市部への急激な人口集中と、その人口を収容するために特に大都市辺縁部で進行したスプロール的開発を抑制し、都市基盤整備と歩調を合わせて開発を進めることを目的とした法律であり、その主要な手段が区域区分と開発許可制度であった。そのため、市街化調整区域といえども必ずしも市街化を永久に禁止すべき区域ではなく¹⁷、また開発圧力が強くないためにスプロール的開発が行われる懸念の少ない都市については強い私権制限を伴う区域区分は当面行わないこととされたのであった¹⁸。このような区域区分の根拠論¹⁹を前提とすると、開発可能性が低い場所を市街化調整区域化する居住調整地域制度は、従来とは異なる考え方によるものである。

また、居住調整区域は立地適正化計画の区域内、すなわち都市計画区域内でのみ設定可能である。しかし、立地適正化計画制度創設

14 広島県府中市は府中市都市計画区域と上下都市計画区域とを含んでいるが、市域のおよそ3分の2以上は都市計画区域外である。そのため、市域全体を立地適正化計画区域として市域全体の誘導方針を定めつつ、誘導区域は都市計画区域の区域内のみに設定している。また1市3町が合併して生まれた兵庫県朝来市では、旧3町の区域が都市計画区域外であるが、誘導方針にはそれら旧3町の中心部にも生活利便施設の誘導を促進する旨の記載がある。しかし、少なくとも立地適正化計画上の担保手段はないと言わざるを得ない。

15 都再法は「都市」を対象とする法律であるから、「都市の健全な発展と秩序ある整備」（都計法1条）を図ることを目的とする都市計画法の適用範囲をカバーすれば足りるともいえるが、準都市計画区域（都計法5条の2）の創設にみられるように、都市的土地利用の計画的整序の必要性が都市計画区域に限られるわけではないだろう。参照、安本典夫「『都市再生』法制における行政手法の展開」大阪学院大学法学研究42巻1号（2015年）1、19頁以下。

16 都市計画法制研究会・前掲書49頁

17 大塩洋一郎「都市建設法改正の背景と改正案の骨子」自治研究43巻9号（1967年）55、68頁

18 都市計画法附則3項。建設省都市局都市計画課（編）『都市計画法解説』（1970年）381頁

19 参照、野田崇「人口減少時代の都市計画」自治研究94巻1号（2018年）3、9頁以下。

の主要な動機がこれ以上の郊外化を食い止めることでインフラを含めた既存市街地での居住条件の持続可能性を維持することにあるとすると、都市計画区域外で水田が一枚潰され4, 5軒の小規模住宅が立つような事態も阻止されるべきであるように思われる。

(2) 消極的誘導

立地適正化計画制度においては、居住誘導区域外での住宅開発についての届出勧告制（都再法88条）、及び誘導施設を都市機能誘導区域外に新築等する場合の届出勧告制（都再法108条）が定められている。これらは、誘導区域外での開発について一定の手続的負担を課し、さらに市町村長による意見表明（勧告）を行うことにより、好ましくない行動の防止をめざすものであり、消極的誘導ということができる。また、市町村が立地適正化計画を作成する際には、おおむね20年後の都市の姿を展望しつつ、将来の人口見通しとそれを踏まえた財政の見通しを立てて都市構造を構想することとされている²⁰が、誘導区域外での届出勧告制は、届出に係る地区については将来的な発展が見込まれないとの当該市町村の判断と意向を知らせるという意味で、情報提供の意味合いも持っている。

誘導区域外での開発や建築に対する勧告は、法律に基づく行政指導である。勧告の要件は、住宅等又は誘導施設の「立地の誘導を図る上で支障があると認めるとき」（都再法88条3項、同法108条3項）とされている。立地適正化計画は市町村のまちづくりに関する総合的な構想を示すものであるから、その実現に対する「支障」の有無の判断については市町村長に裁量があると解される。したがって、

誘導区域外での該当行為であっても、個々の場合について「支障」の有無が判断されることになるし、また個別の判断を行わなければならない。

相手方が勧告に従わなかった場合のサービス提供拒否（例、生活保護法62条1項、3項）や、不服従の事実の公表（例、容器包装リサイクル法20条1項、2項）といった実効性確保手段は法定されていない。したがって、行政手続法32条2項が全面的に適用され、勧告に従わない者に対する不利益取扱いが禁止されることになる。このこととの関係で、勧告に従わずに誘導区域外で宅地開発やマンション建設等が行われた場合に、例えば勧告に従っていないという事実が水道法15条1項にいう「正当な理由」に当たるとして給水契約の締結を拒否し得るか、という問い合わせ立てることができよう。

(3) 積極的誘導

立地適正化計画制度の特徴の一つは、その内容を実現するために誘導のための多様な仕組みを備えていることである。

第1に、金融・財政・税制等の経済的誘導措置がある。市町村は居住誘導区域内に都市の居住者の居住を誘導するために、立地適正化計画中に「講すべき施策」を記載することができる（都再法81条2項2号）が、都市計画運用指針は財政上、金融上、税制上の支援施策等を挙げている（IV-1-3 1）。市町村がそれら支援措置を記載した場合、助成的誘導が行われていることになる。さらに、市町村又は特定非営利活動法人等²¹が、国土交通大臣に提出された立地適正化計画に記載された誘導施設を整備し、またはそれに関連して必

20 都市計画運用指針IV-1-3 3

21 まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とするNPO法人等（都再法46条3項）。

要となる事業を行う場合、国から交付金が交付される（都再法 83 条、同法 47 条）。また、民間事業者が都市機能誘導区域内で行う一定規模以上の都市開発事業のうち、当該都市機能誘導区域内に誘導すべきこととされている誘導施設の整備に関連するものに対しては、国土交通大臣の認定（都再法 95 条 1 項）を経て、民間都市機構（都再法 23 条、民間都市開発の推進に関する特別措置法 3 条 1 項）から経済的支援や助言等を受けることができる（都再法 103 条）。

第 2 に、開発事業を可能にするための規制緩和措置がある。居住誘導区域内で 20 戸以上（施行令 25 条）の住宅開発を行おうとする者は、都市計画決定権者に対して、素案を添えて、当該住宅開発を行うために必要な都市計画決定を提案することができる（都再法 86 条）。都市計画決定提案制度は、都市計画法中に一般的制度として既に存在している（都計法 21 条の 2 以下）が、都計法においては提案があった際には都市計画決定権者は「遅滞なく」、提案を踏まえた都市計画決定を行う必要の要否を判断することが求められている（都計法 21 条の 3）ところ、本提案制度にあっては「速やか」な判断が求められている（都再法 86 条 2 項、同法 38 条）。また、都市機能誘導区域においては、市町村が誘導したい用途に限って、都市計画法上の地域地区の一つとして特定用途誘導地区（都再法 109 条 1 項、建基法 60 条の 3）を定め、誘導すべき用途、誘導施設である建築物の容積率の最高限度（都再法 109 条 2 項一号）、容積率の最低限度・建築面積の最低限度（同項二号）、建築物の高さの最高限度（同項三号）を定めることができる。以上の二つの措置は、それ自体は土地利用規制であるが、もともとの都市計画では法

的に行えなかつたであろうような開発を可能にするために設定されるという意味で、規制緩和であると言い得る。

第 3 に、誘導施設への法的便宜がある。都市再生推進法人（都再法 118 条 1 項）が誘導施設整備のために市街地再開発事業を行う場合、当該施設の整備に必要な限りで、施行者は保留床処分に関する公募原則（都市再開発法 108 条 1 項）に拘束されない（都再法 104 条の 2）。また同様の目的で土地区画整理事業が行われる場合、施行者は、地権者の全員同意を得て、換地照応の原則（土地区画整理法 89 条）によらずに、換地計画において換地を定めることができる（都再法 105 条）。いずれも、円滑な誘導施設整備を図るために便宜の提供である。

以上の消極的及び積極的誘導措置はいずれも、立地適正化計画の記載内容を実現するために法律が創設し、または予定した誘導措置であるから、既存制度の目的外利用（調達制度を用いた制度外目的の追求など）に関する法的問題は生じない²²。もっとも、立地適正化計画は法律に基づく計画であるとはいえ、その内容は策定権者の判断に委ねられているので、計画において示される市街地像は、規制や誘導措置を通じてその実現をめざすに値するほどの正当性を備えている必要がある。

4 計画内容の正当性

そのような正当性のあり方は、決定主体の正当性と、決定過程の正当性の両面から検討することができる。立地適正化計画の決定主体は市町村である。市町村は憲法上（憲法 92 条）その存在が予定された地方自治の主体であり、基礎的自治体として住民と直接に接する位置にあり、またその長は住民による選挙

22 参照、中原茂樹「誘導手法と行政法体系」小早川光郎・宇賀克也（編）『行政法の発展と変革上巻』有斐閣、2001 年、553、568 頁以下。

で選出される。したがって、地域の将来像を描く資格を有していると言える。ただし、代表民主政において、有権者の意思は選挙を通じて代表機関において表現されるのであり、地方自治の二元代表制においてはその意思は長とともに議会によっても表現される。だからこそ、条例や予算をはじめ自治体の重要事項は議会の議決を経ることとされている（地方自治法 96 条）ことに鑑みると、立地適正化計画の作成にあたっても議会を関与させるべきではないかと思われる。

作成手続については、都市再生特別措置法は、「公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置」を講ずるとともに、市町村（都道府県）都市計画審議会の意見を聞くことを求めている（都再法 81 条 14 項）。また、計画作成後に、遅滞なくそれを公表するとともに、都道府県知事に移しを送付すべきことを定めている（同条 15 項）。住民の意見を反映させる措置の具体的な内容は各市町村に委ねられているが、アンケートの実施やワークショップの開催などが挙げられている²³。立地適正化計画は、基本的に規制による義務付けではなく非権力的な誘導によって目標を達成しようとするものであるから、一般的な規制的措置以上に、計画内容の説得力や住民への浸透、住民による支持がその実効性を左右することになるだろう。

5 権利救済

（1）抗告訴訟

最高裁昭和 57 年 4 月 22 日判決²⁴は用途地域の抗告訴訟対象性（处分性）を否定しており、判例上は確定していると言われている²⁵。また、最高裁平成 20 年 9 月 10 日判決²⁶は土地区画整理事業計画決定の处分性を肯定したが、その射程は完結型計画²⁷には及ばないと一般に解されている²⁸。学説上は用途地域や区域区分についても处分性を認めるべきとする見解があるものの、少なくとも近い将来には困難と思われる²⁹が、一応の検討を加えておく。立地適正化計画制度における権利制限的な仕組みとしては、居住調整地域と特定用途誘導地区とがあるので、それぞれ検討する。

まず、居住調整地域については、地権者による規制抵抗型訴訟が想定される。しかし、居住調整地域の指定に反対する開発希望者は、開発許可申請拒否の段階で出訴できる。区域区分に対して出訴できないこと³⁰を前提とすると、居住調整地域の指定に対する出訴も困難であろう。

次に、特定用途誘導地区の指定に处分性を認め得るだろうか。地区計画の处分性を否定した最高裁平成 6 年 4 月 22 日判決³¹は「地区計画の決定、告示は、区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるという法律上の効果を伴うものではなし」いでの处分性は

23 都市計画法制研究会・前掲書 21 頁

24 民集 36 卷 4 号 705 頁

25 安本典夫『都市法概説〔第 3 版〕』法律文化社、2017 年、356 頁

26 民集 62 卷 8 号 2029 頁

27 区域区分や用途地域のように、当該行為に続く具体的な処分が想定されず、当該行為に違反する行為に対する監督処分等のみが規定されているような計画。それに対して、土地区画整理事業計画のように、換地処分のような、計画を実現するための処分が予定されている計画は非完結型計画と呼ばれている。南博方/高橋滋/市村陽典/山本隆司（編）『条解行政事件訴訟法〔第 4 版〕』弘文堂、2014 年、60 頁〔高橋滋〕

28 増田稔「行政計画と行政処分性」村田齊志/藤山雅行（編）『新・裁判実務大系 25 行政訴訟〔改訂版〕』青林書院、2012 年、146、156 頁

29 南他編・前掲書 64 頁

30 処分性否定例として、広島地裁平成 2 年 2 月 15 日判決判例地方自治 76 号 54 頁。

31 判時 1499 号 63 頁

ないとしている。またその控訴審である大阪高裁平成4年11月18日判決³²は、地区計画条例が制定され地区整備計画の記載に法的拘束力を生じた場合について「右条例が定められた場合であっても、その制約は当該地区内の不特定多数の者に対する一般的抽象的な制約にとどまるものであるから、地区計画が右区域内の個人に対する具体的権利侵害を伴う行政処分であるということはできない」としている。そうすると、用途、容積率、高さについて法的拘束力を有する（建基法60条の3）特例を定めることのできる特定用途誘導地区についても、处分性を認めるのは困難ということになろう。また、特定用途誘導地区は規制緩和であるから住民による環境保全型訴訟が想定される。この場合、第三者として緩和された基準に基づく建築確認取訴を提起し、その上で特定用途誘導地区の違法性を主張することが考えられる。しかし、単なる生活環境への被害では原告適格は認められないのが判例である³³。

以上によれば、居住調整地域、特定用途誘導地区の指定を取消訴訟で争うことは困難と思われる。また、誘導地区への指定は、地区内での一定の開発事業が助成措置の対象となり、地区外での開発事業が届出勧告制の対象となるにとどまるので、处分性を認めるることは困難であろう。

（2）公法上の当事者訴訟

では、公法上の当事者訴訟、とりわけ確認訴訟を用いることができるだろうか。第1に、

確認対象が問題となる。行為自体（計画など）が確認対象となるか、それとも現在の法律関係に引き直す必要があるかという問題である。学説上³⁴は計画違法確認訴訟も許容されるとする見解があるが、実務的見解³⁵は行為の確認請求を不適法と解している。

第2に、即時確定の利益の存否が問題となる。判例上³⁶は、「原告の有する権利または法律的地位に危険または不安が存在」していることが求められる。中川丈久の整理³⁷によれば、この要件は、①行政機関が原告の法的地位を否定する見解を最終的なものとして示したために原告の法的地位に不安が生じている、②争点が明確、③今裁判審理をするよりも行政過程を進ませることでむしろ紛争解決の可能性が残されているという事情がない、④このタイミングでないと原告が実効的な権利救済を受けられなくなること、と分節される。区域区分や地域地区、地区計画といったいわゆる完結型計画にこれらを当てはめてみると、②は場合によるだろうが満たされ得る。③は、少なくとも第三者については満たされるだろう。④も、完結型計画である以上第三者に対しては何らのアクションもされないので満たされる。それに対して①の要件の充足を言うのは容易ではない。判例・裁判例を前提にすると、区域区分（平成2年広島地裁判決）、用途地域（昭和57年最高裁判決）、地区計画（平成6年最高裁判決）ですら处分性が否定されている。用途地域についても区域区分についても、「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

32 行裁例集43巻11=12号1399頁

33 最高裁平成21年10月15日判決民集63巻8号1711頁

34 南他編・前掲書72頁、中川丈久「行政訴訟としての『確認訴訟』の可能性」民商法雑誌130巻6号（2004年）1、33頁以下、高木光「行政訴訟制度改革の意義と評価」法律のひろば57巻10号16、18頁

35 行政事件訴訟実務研究会（編）『行政訴訟の実務』ぎょうせい、2007年、114頁

36 最高裁昭和30年12月26日判決民集9巻14号2082頁

37 中川・前掲論文14頁以下

「不特定多数の者に対する一般的抽象的なそれ」にすぎないので「個人に対する具体的な権利侵害」があったとはいえないとして処分性が否定されている。そして、従来の処分性否定判例・裁判例をみると、いずれも紛争の成熟性を否定してきたものと考えられる。そうだとすると、確認訴訟に関する訴えの利益も認められ難い、ということになる。居住調整地域は、規制対象を一定規模以上の住宅開発に限定した市街化調整区域ということができるが、区域区分に処分性が否定された論理からみて、即時確定の利益を認めることも困難であろう。特定用途誘導地区についても、地区計画との類似性からといって、やはり即時確定の利益を認めるのは困難であろう。また立地適正化計画については、誘導施設の立地による生活環境への影響（第三者）や、届出勧告制の規制的効果（名宛人）が、即時確定の利益を根拠付けるだけの「危険または不安」を生じさせるとは、直ちには言えないのではないかと思われる。

（3）制度論の必要性

以上によれば、計画取消訴訟については、判例上は処分性が認められていないという現

状があり、さらに環境保全型訴訟については原告適格も認められ難いものと思われる。また公法上の当事者訴訟としての確認訴訟についても、確認の利益を根拠づけることは、現在の判例からは困難であると思われる。これらの点に関しては学説上批判³⁸があり、取消訴訟や確認訴訟による権利救済の途を求める理論的努力をなすべきであるとも言える。

しかし仮に確認の利益が認められ得る場合があるとしても、個別事例ごとの判断となるので原告の地位は不安定なものとならざるを得ない³⁹。土地利用計画が一定範囲の土地所有者の権利義務を一体的に確定していることを踏まえると、訴訟提起の可能性が個々の原告の利益状況に依存するような仕組みが救済制度のあり方として好ましいか否かには検討の余地がある。さらに、計画をいつまでも争うこととすると法的安定性に欠けること、広範な利益を考慮して定められるべき計画が、当事者間の訴訟で争われることの適切性、とりわけ計画に賛成している住民の利益がどのように代表され得るかの問題がある。したがって、本来は、計画を争うための争訟制度を特別に創設するべきであろう⁴⁰。

38 完結型計画にも処分性を認めうるとするものとして、南編・前掲書64頁、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』有斐閣、2009年、103頁以下。

39 それに対して、行政機関のある行為について処分性が認められれば、その行為はいかなる場合にも抗告訴訟の対象として認められることになる。

40 既に制度提案がある。財団法人都市計画協会都市計画争訟研究会「都市計画争訟研究報告書」（2006年8月）、国土交通省都市・地域整備局都市計画課「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」（2009年3月）。