

本ファイルは、法学教室 267 号（2002 年 12 月号）130- 131 頁に掲載させていただいた拙稿の草稿段階のものです。公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

【タイトル】 総合設計許可および隣地斜線制限緩和認定処分の取消訴訟における原告適格（最判 2002 年 3 月 28 日民集 56 卷 3 号 613 頁）

【事実】

住宅都市整備公団（当時）は地上 2 5 階建ての共同住宅（**本件建築物**）建築を計画したが、容積率制限を超過していたため、1992 年 11 月 13 日、特定行政庁 Y から容積率を緩和する総合設計許可処分（建築基準法（以下単に「法」）59 条の 2、**本件総合設計許可**）を受けた。また同日に、本件建築物について、敷地に接する未供用の都市計画道路を本件建築物の前面道路とみなして隣地斜線制限の適用除外を認定する処分（建築基準法施行令（以下単に「令」）131 条の 2②、**本件認定**）も受けた。なお、同都市計画道路は、本件建築物完成と同時（1995 年 4 月 1 日）に完成し供用開始されている。

これに対して、本件建築物の周辺に住民である X ら 60 名（上告段階で 40 名）は、本件建築物は市街地環境の整備改善に資するものではなく、日照被害、風害、交通渋滞等の害を生じさせると主張し、上記両処分の取消訴訟を提起した。1 審（浦和地判 1996.8.5 判自治 156 号 61 頁）は、(1)本件総合設計許可について、X らは法律上保護された個別的利益を有しないとして原告適格を否定し、(2)本件認定については、隣地斜線制限は近隣居住者の日照利益も保護するが、X らはいまだ受忍限度を超える日照阻害を受けていないとして、やはり原告適格を否定し、訴えを却下した。控訴審（東京高判 1997.3.26 判自治 174 号 93 頁）は、(1)について 1 審に従ったが、(2)については、日照阻害の程度は本案の問題と位置づけ、日照阻害が認められる X1-X5 のみに原告適格を認めた上で、日照被害の増大は僅少だとして、請求を棄却した。X らは上告。

【争点】 (1)総合設計許可に対する周辺住民の原告適格(2)隣地斜線制限適用除外認定と訴えの利益の消滅

【判旨】 最高裁は、取消訴訟の原告適格に関する一般論として、もんじゅ判決（最判 1992.9.22 民集 46 卷 6 号 571 頁）および都市計画開発許可判決（最判 1997.1.28 民集 51 卷 1 号 250 頁）を引用した上で、本件について次のように述べる。

(1)（本件総合設計許可）「建築基準法...59 条の 2 第 1 項は、同法 52 条の容積率制限、同法 55 条又は 56 条の高さ制限の特例として、一定規模以上の広さの敷地を有し、かつ、敷地内に一定規模以上の空地を有する場合に限り、安全、防火、衛生等の観点から支障がないと認められることなどの要件の下に、これらの制限を緩和することを認めている。容積率制限や高さ制限の規定の趣旨・目的等をも考慮すれば、同法 59 条の 2 第 1 項の規定は、これらの制限の緩和を認めて大規模な建築物を建築することを可能にする一方で、必要な

空間を確保することにより、当該建築物及びその周辺の建築物における日照、通風、採光等を良好に保つなど快適な居住環境を確保することができるようにするとともに、当該建築物が地震、火災等により倒壊、炎上するなど万一の事態が生じた場合に、その周辺の建築物やその居住者に重大な被害が及ぶことのないよう適切な設計がされていることなどを審査し、安全、防火、衛生等の観点から支障がないと認められる場合にのみ許可をすることとしているものと解される（最判 2002. 1. 22 民集 56 卷 1 号 46 頁（典拠は引用者補充））。以上のような同項の趣旨・目的、同項が総合設計許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等にかんがみれば、同項は、上記許可に係る建築物の建築が市街地の環境の整備改善に資するようにするとともに、当該建築物により日照を阻害される周辺の他の建築物に居住する者の健康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ものと解すべきである」。最判は、X1-X5 について原告適格を認め、原審を取消し、地裁に差し戻した。その他については上告棄却。

(2) (本件認定) 「建築基準法施行令 131 条の 2 第 2 項に基づく認定処分は、都市計画道路が完成して供用が開始されるまでの間、所定の要件を満たす建築物につき当該計画道路をその建築物の前面道路とみなし、その計画道路内の隣地境界線がないものとして（同法施行令 135 条の 3 第 1 項 3 号）、当該建築物につき隣地斜線制限の適用を解除するものであるから、当該都市計画道路が完成して供用が開始されれば、上記認定処分の取消しを求める訴えの利益は失われるものと解するのが相当である。……本件都市計画道路は完成して供用が開始されたことが認められるから、上告人らにおいて本件認定処分の取消しを求める訴えの利益は失われたものというべきである。」最判は、請求を棄却した原判決を破棄し、1 審の却下判決が結論において正当であるとした。

【解説】

1 総合設計許可制度 建築基準法が定める建築物形態制限には、個々の建築物の安全を目的とする単体規定と、都市計画的観点から加えられる規制を内容とする集団規定がある。総合設計許可制度（法 59 条の 2）とは、公開空地の確保を条件にして、集団規制に属する容積率制限（法 52 条）、絶対高さ制限（法 55 条）、斜線制限（法 56 条）などの形態規制の緩和を特定行政庁が許可するものである（建築確認は別に必要）。規制緩和をインセンティブとして、公開空地整備などによる市街地環境の改善を図ることを目的とした制度である。内容上類似する特定街区制度（60 条、都計 9⑧）に比べ都市計画決定を要せず簡易に運用可能のため、こちらの方が圧倒的に活用されている状況にあるが、「元来容積率、高さ制限などは都市計画の観点からの集団規制であるから、建築規制を本来的な職務とする特定行政庁より都市計画所管行政庁が判断するのが妥当」（荒秀「総合設計制度批判」獨協法学 39 号 32 頁）という根本的批判を免れない。なお、法文上は「総合的配慮」「市街地の環境の整備改善」という総合判断的要件が定められているが、実務では総合設計許可準則・同技術基準・各特定行政庁の要綱等により、かなりの程度まで具体的数値的基準に基づいて運用されている。加えて、本年 7 月の建築基準法改正により、政令で定める一律の基準に従い、従来総合設計制

度によって行なわれていた規制緩和が建築確認のみによって可能な制度が導入されている。例外許可的な総合設計許可制度の一部が原則規定化されたものである。上記の問題点をより拡大するものといえよう（参照、大方潤一郎・都市問題 93 巻 3 号 31 頁、小泉秀樹・都市問題研究 54 巻 6 号 54 頁）。

2 法益性質区別論 本判決の少し前、最高裁は「総合設計許可に係る建築物の倒壊、炎上等により直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に存する建築物」の居住者及び建築物所有者に原告適格を認める判断を下していた（前掲最判 2002.1.22、参照、安達和志・本誌 264 号 132 頁）。本判決はこれに対し、「総合設計許可に係る建築物により日照を阻害される周辺の他の建築物」について、居住者に限って原告適格を認めたものである。

取消訴訟の原告適格に関して最高裁は、①行政処分が原告の一定の利益に対する侵害を伴うものであること（不利益要件）、②その利益が当該処分に関する法令で保護されている利益の範囲に含まれるものであること（保護範囲要件）③原告らの利益が当該法令より公益とは区別され個別かつ直接に保護されていること（個別保護要件）の 3 点を要求している（小早川光郎・成田古稀『政策実現と行政法』47 頁）。第三の個別保護性を判断するにあたっては、「当該行政法規の趣旨・目的」に加え、「当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質」に着目するべきであるとされる（前掲最判 1992.4.22（もんじゅ）。「利益の内容・性質」としてどのような要素を考えるかについては、多様な理解が可能であるが、さしあたり(ア)法益の性質（生命・身体か財産権か）と(イ)受益者の特定可能性（桑原勇進・法協 111 巻 12 号 1892 頁）・利害関係者相互の関係（山本隆司・本誌 253 号 121 頁）のどちらを重視するかが対立軸となりうる。

「周辺住民の生命・身体の安全」と「周辺土地の財産権」とを明確に区別し、前者のみに個別保護性を認める最判 2001.3.13 民集 55 巻 2 号 283 頁（林地開発許可）（山本・前掲、見上崇洋・民商 125 巻 2 号 45 頁、仲野武志・法学 66 巻 1 号 135 頁、福井章代・ジュリ 1219 号 145 頁、村上裕章・平 13 重判 36 頁、都市計画開発許可の訴訟承継を否定した上記最判 1997.1.2 も参照）で(ア)が強調されたため、この流れが決定的になったとも見る余地があった。ている。しかし前記最判 2002.1.22 が防災的側面から建築物所有者にも原告適格を認め「都市における建築物の相互関係を踏まえた建築基準法の規制の性質」（判時コメント）に着目しているのは(イ)の流れに位置づけることもできる。最高裁は未だ立場を定めかねているか、あるいは事案に応じて使い分けていく姿勢をとっていると思われる。

「当該建築物により日照を阻害される周辺の他の建築物に居住する者の健康」に個別保護性を認める本判決は、まず、①居住者と財産権所有者を区別して、前者のみに原告適格を認める点で、(ア)の流れに位置づけられる。その上で、②従来最判が個別保護性を認めてきた「生命・身体の安全」に加えて、「健康」についても認め、③建築物による周辺住民の生活利益へのさまざまな影響（採光・圧迫感・風害・眺望景觀阻害等）のうちで、「日照」だけを健康に関わるものとして特権化するものである（これに対して大阪地判 1992.8.28 行集 43 巻 8・9 号 1126 頁（控訴審大阪高判 1993.5.13 行集 44 巻 4・5 号 396 頁）は、「日照・採光・通風等の面で悪影響を

被るおそれのある隣接地の住民」に原告適格を認める)。また、④日照阻害を原告適格の根拠とする余地を認める裁判例には、本件一審のように受忍限度を超えることを要求するもの(同旨、横浜地判1987.3.25判タ651号69頁(建築確認))と本件控訴審のように日照阻害の程度を必ずしも問わないもの(同旨、横浜地判1988.11.16判時1306号30頁(建築確認))があったが、本件最判は後者の立場に立つものと思われる。

法益性質区別論に対する原則的な批判をひとまずおくとしても、一方では都市におけるさまざまなアメニティ的価値に関する認識が高まっている今日の状況、他方では空調・照明等の居住にかかわる現在の技術水準や一般的公衆衛生水準の向上を考慮すれば、さまざまな居住生活利益のうちで日照だけを健康に関わるものとして特権化することが妥当か、疑問の余地がある。本判決が個別利益保護の対象を「健康」へと拡張したことは一定の評価に値するが、逆にそれは限界づけの難しさを示し、法益性質区別論自体の困難性を浮き彫りにしたものと評することもできよう。

ちなみに実務を規定する総合設計許可準則(1986.12.27建設省住街発第93号)及びその技術基準(1986.12.17建設省住街発第94号)は、絶対高さ制限及び斜線制限の緩和の基準を、特定の基準点における建築物による天空視界の遮蔽量が、一般的な制限により建築される場合の遮蔽量を超えない範囲で行うものとしている(「性能型基準」と説明される。建設省住宅局市街地建築課監修・建築基準法に基づく総合設計制度の解説、1頁)。採光、通風、開放感等の生活利益を確保する規制趣旨を前提として、それを実質的に採光条件(=天空視界)に置き換える指標化がなされているのである。日照よりむしろ広範囲の生活利益が問題にされ、またそこで、(個々の居住者ではなく特定の基準点に着目してではあるが)個別化可能性が前提とされていることは注目に値する(ただし本件は絶対高さ制限・斜線制限の緩和ではなく、容積率緩和の事例である)。

3 例外許可型構造と個別要件審査

前述のように、総合設計許可は、容積率制限(法52条)・高さ制限(法55条)・斜線制限(法56条)の原則規定に対する例外許可としての性質を有する。根拠法規がこのような例外許可型の構造を有しているとき、原告主張の利益が根拠法規によって保護されていると言えるのは、(1)例外許可それ自体の要件(「交通上、安全上、防火上および衛生上支障がない」(意義について参照、荒秀・判評428号225頁)及び「その建築面積の……市街地の環境の整備改善に資する」)が当該利益を保護している場合と、(2)上記原則規定(容積率制限、高さ制限、斜線制限)の要件が当該利益を保護している場合とがありうる。

本件1審・控訴審は、まず、(1)について公益保護目的であって個別利益保護性がないと判断した上で、(2)について、本件総合設計許可で具体的に緩和された容積率制限の趣旨目的を検討し、やはり個別保護性がないと判断している。総合設計許可処分に対する原告適格が問題になった従来の裁判例も同様の判断手法をとる(隣地斜線制限緩和について、肯定例(大阪高判1993・5・13日行集44巻4・5号396頁)、否定例(東京地判1995・12・20判自治150号71頁(上記最判2002.1.22の第一審))がある)。なお、上記最判2002.1.22は主に(1)の交通・安全・防火上の支障という要件に着目して原告適格を認めたものと理解できよう。

これに対して本件最判の判断手法は、原則規定の要件と例外規定の要件を一体的にとらえ、また、具体的に緩和されたのがいずれの要件かを厳密に区別することなく（「容積率制限や高さ制限の趣旨・目的等をも考慮すれば」）総合設計許可制度についての一般論として、原告適格の範囲を論じていることが特徴的である。

本件で具体的に緩和された容積率制限の趣旨を、インフラ負荷コントロールに重点をおいて理解する場合（「適当（マ）な都市空間を確保し市街地の過密化を避け、道路、公園、上下水道等の都市施設の供給・処理能力と市街地の高度利用の要請との均衡を図り、交通渋滞、水不足等の都市問題の発生を防ぐ」（本件1審・控訴審）、個別保護性の主張は難しい（安本典夫・本件原審評釈（判例自治10-索引、46頁））は、容積率規制には「地域空間の環境要素に関わる」趣旨もあることを根拠に原告適格を認める可能性を示唆する）ことを考えれば、本件最判が厳密性を緩和した判断手法を用いたことの意義は小さくない。「同一の処分に関する連続する要件規定の間でも厳格に」（山本・前掲）区別して個別保護性を判定する従来の判断手法から、本件最判は一步踏み出したものと評価できるかもしれない。

4 訴えの利益の消滅 都市計画で定められた未完成（供用開始以前）の道路（計画道路）に建築物の敷地が面している場合、特定行政庁による本件認定（令131条の2②）があれば、建設・供用開始以前であっても、当該計画道路を前面道路とみなすものとされる（法56条④項、令131条の2②、類似規定：法52④）。通常現状より幅員が広い計画道路が基準となるため道路斜線制限が緩和され、また、計画道路内の隣地境界線はないものとみなされる（令135条の3②）ため、隣地斜線制限の適用が除外されることになる。したがって、本件認定は、道路が完成し供用開始されるまでの間一時的に、隣地斜線制限の適用を解除する効果を有するものと言える。その間、隣地斜線制限によって保護されている周辺住民の種々の生活利益は制限される。しかし、道路の完成・供用開始後は、それら生活利益は、事実状態の変化によってその内容を変化させつつ、法が保護する従前の水準自体は回復したものととらえざるを得ないであろう。

本件最判は、本件認定を上記のように「期限付き」の法的効果を有する類型と捉えた上で、道路の完成・供用開始により「処分の...効果が...なくなった」（行訴9括弧書）ものとして訴えの利益を否定しているものと考えられる。従来の最判の判断枠組み（最判1980.11.25民集34巻6号781頁（運転免許停止処分（行政判例百選II・434頁））、最判1969.1.28民集23巻1号32頁（土地改良法上の一時利用地指定））からすると、やむをえないとも思われる。

ただし、保安林指定解除処分に関する最判1982.9.9民集36巻9号1679頁（長沼ナイキ）は、代替施設によって「洪水の危険は社会通念上なくなった」として訴えの利益を消滅させている。「伐採前の保安林と同程度」の洪水防止機能が回復すれば足りるとしているわけではない（同判決に対する団藤反対意見参照）。前述のように、本件の場合、道路の完成・供用開始後、周辺住民の享受する生活利益は、法が保護する従前の水準においては回復したものとみなしうるが、その内容は変化している。このような場合、従前の水準が回復しただけでは訴えの利益の消滅を認めるには足りず、生活利益侵害がおよそ存する限りは存続するとい

う考え方も成り立たないではないであろう。