

【4 東開審第8号】

裁 決 書

審査請求人

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇丁目〇〇番〇号

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

〇〇〇〇〇 〇〇〇〇

審査請求人代理人

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇丁目〇〇番〇〇号

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇 〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

〇〇〇 〇〇〇〇

処分庁

港区長 武井雅昭

上記審査請求人が、令和5年3月17日付けで提起した開発行為許可処分の取消しを求める審査請求に対し、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求を却下する。

事 案 の 概 要

第1 当事者の申立て

1 審査請求人

港区長（以下「処分庁」という。）が、令和○年○月○○日付開発行為許可第○○○号をもって、事業主○○○○○○○○（以下「事業主」という。）に対し都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第29条第1項の規定に基づいてなした別紙物件目録記載の土地（以下「本件開発区域」という。）に対する開発行為許可処分（以下「本件許可処分」という。）を取り消す、との裁決を求める。

2 処分庁

（1）本案前

本件審査請求を却下する、との裁決を求める。

（2）本案

本件審査請求を棄却する、との裁決を求める。

審理関係人の主張の要旨

第2 当事者の主張

1 本案前

（1）審査請求人

ア 審査請求人は、本件開発対象地の港区○○○○○○○○番○の土地上に存在した建物（以下「本件建物」という。）に条件付所有権移転の仮登記（以下「本件仮登記」という。）の権利を有しており、本件仮登記権利者たる権利（不動産登記法（平成16年法律第123号）第105条及び第110条）に基づき、私道の廃道につき同意承諾を与えることのできる地位（建築基準法（昭和25年法律第201号）第45条第1項）を有していた。

する者」の意義を示したものであり、行政手続上の不服申立適格につき判断したものではないため、審査請求人の不服申立資格の判断において、そのまま行政事件訴訟法第36条の「法律上の利益を有する者」の判断枠組みを用いるべきではない。

エ 最高裁平成元年2月17日判決、最高裁平成4年9月22日判決と、最高裁判決が原告適格の拡大を図ってきた末に、平成16年行政事件訴訟法改正で同法に第9条第2項が新設された。そして、更に最高裁平成17年12月7日判決では、法第1条のみにとらわれない判断をもって、都市計画事業の認可取消訴訟について、住民の原告適格が認められている。処分庁が主張する「反射的利益論」は古きに過ぎるものであり、「反射的利益論」を現在の判例の立場とみることはできない。最高裁平成4年9月22日判決が示しているとおり、「公益に解消されない私益」の有無を判断するに際しては、「当該行政法規の趣旨・目的と右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・性質等を併せ考慮すべき」であり、本件では、「関連法規の関連規定をも考慮して形成される法体系・法的仕組みの中で当該根拠規定をみる」必要があるから、法第1条だけでなく、処分庁が公布している「開発に関するご案内」の「開発許可の手引き」及び「都市計画法の規定に基づく開発行為の許可等に関する審査基準」（以下「区審査基準」という。）、建設省（現国土交通省）の平成元年12月19日付都道府県知事、政令指定都市の長あて通達「開発指導行政の円滑な執行のための周辺住民等との調整に関する事務処理マニュアル」、「東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」、「東京都総合設計許可要綱」、「港区中高層建築物等の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」などを、この「関連法規の関連規定をも考慮して形成される法体系・法的仕組み」として考慮すべきである。

オ （処分庁による後記（２）エの主張について）

審査請求人が主張する利害関係は、何ら「仮定条件に基づくもの」などではなく、すべて証拠と事実に基づいている。

カ 以上により、審査請求人は、不服申立適格が認められる。

（２）処分庁

以下により、審査請求人について、本件許可処分の取消しの訴えにおける不服申立適格はない。

ア 行政不服審査法に定める不服申立ては、行政庁の違法又は不当な処分によって自己の権利、利益を侵害された者を救済することを目的としており、「不服申立をすることができる者は、法律に特別の定めがない限り、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があり、その取消等によってこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られるべき」（最高裁昭和５３年３月１４日判決・民集３２巻２号２１１頁）であると解されている。

イ 「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れるにとどめず、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、かかる利益も右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４年９月２２日判決・民集４６巻６号５７１頁）から、不服申立適格についてもこれと同様と解される。

ウ 開発許可制度は、開発行為に一定の水準を保たせることによって

「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与する」（法第1条）という法が目的とする一般的公益の実現を目指すものである。したがって、開発許可の根拠法である法第33条等の規定は、この開発許可制度の趣旨・目的を全うするために、公益的な観点から必要な技術基準等を規定したものであり、各規定が開発区域内に権利を有しない不特定多数者の個別的、具体的権利を付与するものではない。

エ 審査請求人が本件許可処分取消しを主張する理由は、仮定条件に基づくものであり、審査請求人は、法が保護しようとする権利を有しておらず、本件処分によって審査請求人の権利に何らかの具体的法的効果を付与したり、利益の侵害状態を発生させたりするものではなく、審査請求人には法律上の利益は何も存在しない。

オ （審査請求人による前記（1）イ、ウ、エの主張について）

最高裁昭和53年3月14日判決のとおり、「不服申立をすることができる者は、（中略）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があり、その取消等によってこれを回復すべき法律上の利益をもつ者に限られるべき」であり、法律上保護された利益とは、「行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている権利であって、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別されるべきものである」と解される。そして、「法律上の利益を有する者」とは、最高裁平成4年9月22日判決が示すとおりである。審査請求人が主張する趣旨は、判例と異なる見地に立っている。

また、平成16年の行政事件訴訟法の改正により同法第9条第2項が新設されたが、同条項に基づき判断されるのは、「法律上の利益

の有無」であり、原告適格の有無は「法律上の利益を有する者」であることに変わりない。

本件処分にあたり、公図及び登記事項証明書により本件開発区域内の権利関係を確認しており、また、審査請求人が示す証拠書類等からも本件開発区域内の土地等に権利があることは確認できず、権利の存在を明確に示していないため、法律上の利益を有する者とはいえず、不服申立適格を有しない。

カ 以上により、審査請求人には不服申立適格が認められない。

2 本案

(1) 本件私道の廃止につき同意承諾のない開発行為許可処分について

ア 審査請求人

審査請求人は本件仮登記権利者たる権利に基づき、本件私道の廃止につき同意承諾を与えることのできる地位を有していた。

仮に、審査請求人が本件仮登記の権利を有し続けていれば、審査請求人の同意承諾なくして本件許可処分をなすことは違法である。

イ 処分庁

開発行為の許可は、法第33条の規定並びにその規定に基づく都市計画法施行令（昭和44年政令第158号。以下「法施行令」という。）及び都市計画法施行規則（昭和44年建設省令第49号。以下「法施行規則」という。）において、開発許可の基準が定められており、処分庁は、当該申請がそれらの規定に適合していると認めるときは、同条の規定に基づき開発許可をしなければならないとされている。また、審査請求人の権利の存在については、土地登記簿謄本からは確認できない。

(2) 隣接地との境界確定（額縁問題）について

ア 審査請求人

(ア) 事業主による近隣住民への説明資料である甲第 13 号証の 3 頁の北側及び東側の赤の実線（以下「本件額縁線」という。）は、本件開発区域の北側と東側を画するものであるが、本件額縁線よりさらに北側及び東側の赤の一点鎖線が隣地境界線（「隣地境界線」との表記あり。以下「本件隣地境界線」という。）である。本件許可処分は、本件隣地境界線より内側に恣意的に本件額縁線を引くことにより開発区域を矮小化するものであり、区審査基準違反である。

(イ) 本件隣地境界線が本件開発区域の北側と東側を画するものであるとしても、本件開発区域の隣接地所有者との間では、境界確認がなされていないのであり、法第 33 条第 1 項第 2 号イ「開発区域の規模、形状及び周辺の状況」のいずれもが確定できておらず、同号イに違反する。

(ウ) 開発を行おうとする事業者は、その開発区域につき、隣地所有者との境界確定を確実に実施し、もって地積更正を行い、開発行為の許可申請を行うべきである。

イ 処分庁

(ア) 甲第 13 号証の 3 頁において隣地境界線の内側に示された線は、広場状空地や歩道状空地の区域を示したものに過ぎず、本件開発区域を示したものではない。本件開発区域は、開発登録簿が示す区域であり、隣地境界線をもって本件開発区域の北側と東側が画されている。

(イ) 開発区域の隣接地所有者との間の境界確定、登記の地積更正を行うことについては、法第 33 条の規定並びにその規定に基づく法施行令及び法施行規則において定められておらず、本件処分と直接関係ない。ただし、処分庁は本件開発処分前に開発区域に関する民民間の境界確認書を確認している（原本は事業主に返却）。

（３）道路幅員（接道問題）について

ア 審査請求人

開発登録簿における「新設道路（現私道）」（以下「本件道路」という。）は、法施行規則第 20 条の 2 第 1 号における「新たに道路が整備されない場合」ではない（新設道路である。）。よって、法施行令第 25 条第 2 号ただし書は適用されず、同号本文が適用されるため、法施行規則第 20 条に基づき幅員 9 メートル以上の道路を配置しなければならないところ、本件道路は幅員が 4 メートルであり、法施行令第 25 条第 2 号及び法施行規則第 20 条に違反する。

イ 処分序

本件道路は、既存の私道を区に帰属させるに過ぎない。本件許可処分において法施行令第２５条第２号の適用を受ける道路は国道２４６号線であり、本件道路は同号の適用を受ける道路に該当しない。本件道路を含む本件開発区域は、一体のものとして、国道２４６号線（幅員４０メートル）に接しているので、法施行令第２５条第２号及び法施行規則第２０条に適合している。

なお、開発登録簿上は「建築基準法第42条第2項道路の廃止」と「建築基準法第42条第1項第1号道路の新設」を表記している。

第3 口頭審理

[illegible]

理 由

本 案 前

- 1 審査請求人は、行政不服審査法の不服申立適格と、行政事件訴訟法の原告適格とは同一視できず、行政不服審査法の不服申立適格は、行政事件訴訟法の原告適格より広く解すべきであると主張するものと考えられる。

しかし、行政不服審査法第2条は、行政庁の処分に不服がある者は審査請求ができる旨規定しているところ、同条にいう「不服がある者」とは、最高裁昭和53年3月14日判決において、当該処分につき不服申立てをする法律上の利益を有する者をいうものと判示しており、行政不服審査手続における不服申立適格の有無は、取消訴訟の原告適格について定める行政事件訴訟法第9条の規定の趣旨を勘案して判断されてきた。

この点、審査請求人の主張によっても、最高裁昭和53年3月14日判決によって示された上記の不服申立適格の解釈が変更されたものと解することはできず、行政不服審査法第2条の規定が、自己の法律上の利益にかかわらず不服申立てすることができる旨を特に定めたものと解することはできない。

よって、行政不服審査法第2条にいう「不服がある者」とは当該処分について不服申立てをする法律上の利益を有する者をいうものと解され、行政不服審査手続における不服申立適格の有無は、行政事件訴訟法第9条の解釈に準じて判断することが相当である。

- 2 行政事件訴訟法第9条第1項は、処分又は裁決の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」に限り、取消訴訟を提起することができると定めており、「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。

また、行政事件訴訟法第9条第2項は、処分の相手方以外の者について法律上の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ほか、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するものと定めるとともに、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するものとし、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なされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質をも勘案するものと定めている（以上につき、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）。

- 3 次に、審査請求人は、本件仮登記権利者たる権利に基づき、本件私道の廃道につき同意承諾を与えることのできる地位を有していたが、審査請求外〇〇〇〇の背任行為により、本件仮登記が不当に抹消され、本件建物は取り壊され、本件開発行為により、本件私道が審査請求人の同意承諾なくして廃止されたと主張する。

そこで、審査請求人が有すると主張する本件建物の仮登記権利者たる権利に基づき、本件私道の廃道につき同意承諾を与えることのできる地位が、不服申立てをする法律上の利益と評価しうるのかを検討する。

よって、現に本件建物の存在及び本件仮登記の権利が客観的に明白に存在するとは言えず、審査請求人の主張する私道の廃道につき同意承諾を与えることのできる地位（建築基準法第45条第1項）も存在しないため、審査請求人は法律上の利益を有するものとは言えない。

- 4 なお、仮に本件建物が存在したならば、法律上の利益の検討に当たって、法第29条第1項の開発許可に係る基準を定めた同法第33条その他の下位法令のみならず、前記最高裁平成17年12月7日判決のとおり多様な要素を考慮することを要する。しかし、本件建物がすでに存在していないため、当審査会としては、特段の判断をするまでもない。

付言するに、法では地盤の沈下、崖崩れ、出水その他の災害等の予防といった人の生命、身体の安全に関わる権利利益を保護している規定はあるものの（法第33条第1項第7号）、個人の財産に関わる権利利益の保護までを目的とすると解すべき根拠となる法令の直接の規定は見当たらない。なお、法第33条第1項第14号は、開発行為をしようとする土地等につき当該開発行為の施行等の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていることを許可基準と定めているが、最高裁判例によれば、同規定は、開発許可をしても、許可を受けた者が開発区域等について私法上の権原を取得しない限り開発行為等を行うことはできないことから、開発行為の施行等につき相当程度の見込みがあることを許可の要件とすることにより、無意味な結果となる開発許可の申請をあらかじめ制限するために設けられているものと解され、同規定が権利者個々人の権利を保護する趣旨を含むものと解することはできないとされている（最高裁平成6年（行ツ）第189号同9年1月28日第三小法廷判決・民集51巻1号250頁参照）。

- 5 以上により、審査請求人については、不服申立適格を認めることができないので、本案について判断するまでもなく本件審査請求は却下を免れない。

結 論

よって、行政不服審査法第45条第1項の規定により、主文のとおり裁決する。

令和5年9月6日

東京都開発審査会

会 長 金 井 利 之

会長代理 谷 口 久美子

委 員 杉 原 陽 子

委 員 松 澤 龍 人

委 員 芳 田 新 一

教示

- 1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、東京都を被告として（訴訟において東京都を代表する者は東京都知事となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、港区を被告として（訴訟において港区を代表する者は港区長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

- 2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。

別 紙

物 件 目 録

1 開発区域に含まれる地域の地番

東京都港区〇〇〇〇〇〇〇〇番〇

同	〇〇〇番の一部
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番

同	〇〇〇番
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番〇の一部
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇
同	〇〇〇番〇

2 開発区域の面積

〇, 〇〇〇. 〇〇平方メートル