

(4) 名宛人が個別具体的に特定されていない処分

◆最判平成14年1月17日(2項道路指定)

事案：昭和37年、Xの有する本件通路部分を含む区域につき、奈良県知事Yは、告示により、「幅員4m未満1.8m以上の道」を建築基準法42条2項のみなし道路(2項道路)とする一括指定をした。Xは自らの敷地に係る建築確認申請に先立ち、その敷地に接する通路部分が2項道路に該当するか建築主事に照会したところ、2項道路に当たる旨の回答を受けた。そこでXは、本件通路部分について被告のみなし道路指定処分が存在しないことの確認を求めた事件。

- * 建築基準法42条1項によれば、同法の言う「道路」とは、同項各号に該当する幅員4m以上のものをいうが、同条2項はその例外として、現に建築物が立ち並んでいる4m未満の道で、特定行政庁の指定したものを同条1項の「道路」とみなし、道路中心線から2mの線を道路境界線とみなすこととしている。「みなし道路」とされるためには、同条2項の要件を満たす道であり、かつ、特定行政庁の指定がされることを要する。この特定行政庁の指定は、個々の道を地番・図面・線形等により個別具体的に指定するいわゆる「個別指定」の方法でされる場合と、告示や規則によって一定の条件を満たす道を「一括指定」する方法でされる場合がある。なお、2項道路に指定されると、将来において建替え等を行う際に、当該道路の幅員4mを確保するために、当該道路の中心から2mセットバックしなければならない義務を負う。自己の建築物の敷地が接する幅員4m未満の道が2項道路に指定された場合、セットバックすれば建替え等ができるようになるので、2項道路に指定された方が有利である。他方、既に別の幅員4m以上の道路に接していて接道要件を満たしている場合には、セットバック義務を負うことなく建替え等ができるのに対し、2項道路に指定されてしまうと建替え等の際に、セットバック義務を負担することになるから、この場合は指定されない方が有利となる。

判旨：建築基準法42条2項の特定行政庁の指定は、同項の要件を満たしている道について、個別具体的に対象となる道を2項道路に指定するいわゆる個別指定の方法でされることがある一方で、本件告示のように、一定の条件に合致する道について一律に2項道路に指定するいわゆる一括指定の方法でされることがある。同項の文言のみからは、一括指定の方法をも予定しているか否かは必ずしも明らかではないが、法の前身というべき市街地建築物法における行政官庁による指定建築線については行政官庁の制定する細則による一括指定もされていたこと、同項の規定は法の適用時点において多数存在していた幅員4m未満の道に面する敷地上の既存建築物を救済する目的を有すること、現に法施行直後から多数の特定行政庁において一指指定の方法による2項道路の指定がされたが、このような指定方法自体が法の運用上問題とされることもなかったことなどを勘案すれば、同項は、一括指定の方法による特定行政庁の指定も許容している。「本件告示によって、本件告示に定める条件に合致するものすべてについて2項道路としての指定がされたこととなり、当該道につき指定の効果が生じる」。「本件告示によって2項道路の指定の効果が生じるものと解する以上、このような指定の効果が及ぶ個々の道は2項道路とされ、その敷地所有者は当該道路につき道路内の建築等が制限され(法44条)、私道の変更又は廃止が制限され

る（法４５条）等の具体的な私権の制限を受ける。そうすると、特定行政庁による２項道路の指定は、それが一括指定の方法でされた場合であっても、個別の土地についてその本来的な効果として具体的な私権制限を発生させるものであり、個人の権利義務に対して直接影響を与える。したがって、本件告示のような一括指定の方法による２項道路の指定も、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる」。

- ＊ 本判決は、一括指定についても処分性を肯定したが、批判が強い判例である。確かに本件告示内容に該当する土地に対して私権制限はかかる。しかし、本件２項道路の「一括指定」の告示は、規律の内容の重要な要素である、「場所」を具体的に特定していない。そのため、本件告示は、具体的に場所を特定・確定しているとはいえず、「本件通路部分の指定」という行為とは同視できないのである。本件は、「通路部分が２項道路ではないことの確認」を求める実質的当事者訴訟で処理すべきであった。

◆東京高判昭和４２年７月２６日

- ・市町村道の区域決定につき処分性肯定。
- ・市町村道の路線変更については処分性否定。

<仕組み解釈のポイント>

市町村道の区域決定がされると当該敷地に関する権利に対して制限が課され、これにより損失を受ける者があるときは、道路管理者はその者に対し通常受けるべき損失を補償しなければならないから、当該区域決定は国民の権利義務に直接法律上の影響を及ぼす行為であって、処分性を肯定した。

- 「損失を補償する」ということは、「法的な権利」に関する「損失」と評価していると言えるのである。

路線変更は、区域決定の基礎を成すとはいえ、それ自体は新路線の認定によりその路線に属する道路を道路法上の特定の種類の道路とするとともに、旧道路については、その供用を廃止するだけの行為である。

- 道路使用の自由権は、道路が供用開始により一般交通の用に供された結果として享受することができる「反射的利益」に過ぎず、道路の供用が廃止された場合には、当然に消滅すべきものという前提に立っているのである。

（５）拘束的計画

◆最大判平成２０年９月１０日（土地区画整理事業計画）

事案：浜松市（Ｙ）は、上島駅の高架化と併せて同駅周辺の公共施設の整備改善等を図るため、上島駅周辺土地区画整理事業を計画し、土地区画整理法５２条１項の規定に基づき、静岡県知事から同事業の事業計画において定める設計の概要の認可を受けた。Ｙは、本件事業計画の決定をし、

その公告がされた。本件土地区画整理事業の施行地区内に土地を所有しているXらは、本件事業は公共施設の整備改善及び宅地の利用増進という法所定の事業目的を欠くものであるなどと主張し、本件事業計画の決定を対象とする取消訴訟を提起した事件。

判旨：「市町村は、土地区画整理事業を施行しようとする場合においては、施行規程及び事業計画を定めなければならない（法52条1項）、事業計画が定められた場合においては、市町村長は、遅滞なく公告しなければならない（法55条9項）。そして、この公告がされると、換地処分公告がある日まで、施行地区内において、土地区画整理事業の施行の障害となるおそれがある土地の形質の変更若しくは建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築を行い、又は政令で定める移動の容易でない物件の設置若しくはたい積を行おうとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない（法76条1項）、これに違反した者がある場合には、都道府県知事は、当該違反者又はその承継者に対し、当該土地の原状回復等を命ずることができ（同条4項）、この命令に違反した者に対しては刑罰が科される（法140条）。このほか、施行地区内の宅地についての所有権以外の権利で登記のないものを有し又は有することとなった者は書面をもってその権利の種類及び内容を施行者に申告しなければならない（法85条1項）、施行者は、その申告がない限り、これを存しないものとみなして、仮換地の指定や換地処分等を行うことができる（同条5項）」。

「また、土地区画整理事業の事業計画は、当該土地区画整理事業の基礎的事項を一般的に定めるものであるが（法54条、6条1項）、事業計画において定める設計の概要については、設計説明書及び設計図を作成して定めなければならない、このうち、設計説明書には、事業施行後における施行地区内の宅地の地積（保留地の予定地積を除く）の合計の事業施行前における施行地区内の宅地の地積の合計に対する割合が記載され（これにより、施行地区全体でどの程度の減歩がされるのかが分かる）、設計図には、事業施行後における施行地区内の公共施設等の位置及び形状が、事業施行により新設され又は変更される部分と既設のもので変更されない部分とに区別して表示されることから、事業計画が決定されると、当該土地区画整理事業の施行によって施行地区内の宅地所有者等の権利にいかなる影響が及ぶかについて、一定の限度で具体的に予測することが可能になる」。

「そして、土地区画整理事業の事業計画については、いったんその決定がされると、特段の事情のない限り、その事業計画に定められたところに従って具体的な事業がそのまま進められ、その後の手続として、施行地区内の宅地について換地処分が当然に行われることになる。前記の建築行為等の制限は、このような事業計画の決定に基づく具体的な事業の施行の障害となるおそれのある事態が生ずることを防ぐために法的強制力を伴って設けられているのであり、しかも、施行地区内の宅地所有者等は、換地処分の公告がある日まで、その制限を継続的に課され続けるのである」。

「そうすると、施行地区内の宅地所有者等は、事業計画の決定がされることによって、前記のような規制を伴う土地区画整理事業の手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされるものといふことができ、その意味で、その法的地位に直接的な影響が生ずるものといふべきであり、事業計画の決定に伴う法的効果が一般的・抽象的なものにすぎないといふことはできない」。

「もとより、換地処分を受けた宅地所有者等やその前に仮換地の指定を受けた宅地所有者等は、当該換地処分等を対象として取消訴訟を提起することができるが、換地処分等がされた段階では、實際上、既に工事等も進ちょくし、換地計画も具体的に定められるなどしており、その時点で事業計画の違法を理由として当該換地処分等を取り消した場合には、事業全体に著しい混乱をもたらすことになりかねない。それゆえ、換地処分等の取消訴訟において、宅地所有者等が事業計画の違法を主張し、その主張が認められたとしても、当該換地処分等を取り消すことは公共の福祉に適合しないとして事情判決（行政事件訴訟法31条1項）がされる可能性が相当程度あるのであり、換地処分等がされた段階でこれを対象として取消訴訟を提起することができるとしても、宅地所有者等の被る権利侵害に対する救済が十分に果たされるとはいえない。そうすると、事業計画の適否が争われる場合、実効的な権利救済を図るためには、事業計画の決定がされた段階で、これを対象とした取消訴訟の提起を認めることに合理性がある」。

「以上によれば、市町村の施行に係る土地区画整理事業の事業計画の決定は、施行地区内の宅地所有者等の法的地位に変動をもたらすものであって、抗告訴訟の対象とするに足りる法的効果を有するものといえることができ、実効的な権利救済を図るという観点から見ても、これを対象とした抗告訴訟の提起を認めるのが合理的である。したがって、上記事業計画の決定は、行政事件訴訟法3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』に当たると解する」。

「これと異なる趣旨をいう最高裁昭和41年2月23日大法廷判決は、変更すべきである」。

ア 土地区画整理事業の概要

都市計画法の都市決定計画を経て、



土地区画整理法に基づく事業計画の認可・決定・公告により事業の概要を明らかにし、



その後、仮換地の指定、換地処分等を行うことにより



終了する。

- * 本判決は、最大判昭和41年2月23日を変更したものである。41年判決は、①事業計画は、利害関係者の権利の変動を具体的に確定するわけでは無く、いわば事業の青写真に過ぎないこと、②土地所有者らが受ける権利制限は附随的效果にとどまること、③換地処分などの後続行為において争えばよく、事業計画決定段階では事件の成熟性を欠いていること、という3つの理由を挙げ、土地区画整理事業計画決定の処分性を否定していた。本判決はこの3点につき考えを改めたのである。

イ 本判決の理由付け3つ

① 事業計画により、事業施行地区全体での減歩率や公共施設等の位置・形状の変動が明らかとなり、所有権等への影響が <u>一定限度で具体的に</u> 予測可能になる（影響の具体性、建築行為等の制限の継続）。
② 事業計画決定によって、施行地区内の宅地所有者等は、建築行為等の制限を継続的に受け、このような規制を伴う土地区画整理事業の <u>手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされる</u> という意味で、法的地位に直接的な影響が生ずる（換地処分を受けるべき地位）。
③ 換地処分等の段階で事情判決がされる可能性が相当程度あるのであり、宅地所有者等の被る権利侵害に対する救済が十分に果たされるとは言い難い（ <u>実効的な権利救済</u> ）。

- * 処分性を肯定するに辺り、本判決は建築行為等制限のみを論拠としているわけではないので注意。「換地処分を受けるべき地位に立たされる」という言い回しは、「収用されるべき地位」に着目した第2種市街地再開発計画判決に類似する。実効的な権利救済という面も併せて考慮している。

ウ 藤田裁判官の補足意見

事業計画決定を「換地に至る権利制限の連鎖の発端をなす行為」と見る。

＝プロセス的効果論。

藤田補足意見は、救済の実効性を重視している。事業計画が一度決定されれば、制度の構造上極めて高い蓋然性をもって換地処分に至ることは否定し得ない。また、その段階に至るまでの現実の障害の発生を防止することを目的とする建築行為等の制限効果も直接に生じることになる。

＝事業計画の決定は、土地区画整理事業の全プロセスの中で、換地に至る権利制限の連鎖の発端をなす行為である。そして制度の構造上、手続きが計画通り進み、換地処分による権利侵害の切迫性が高いと言えるので、権利救済の必要性が高い。

- * 藤田補足意見自体は、静的計画については権利侵害の切迫性が強くないので、本判例の射程は及ばないという説明を行ったと解釈できる。しかし、静的計画の処分性を否定してきた従来の判例法理には疑問が残るとも指摘しており、要するに「判断が難しい」ということのようなのである（立法による解決が望ましい）。

エ 涌井裁判官の意見

- ① 建築制限等の効果は、個人の権利・利益を直接に侵害・制約するような法的効果である。
- ② この効果により通常の場合のような買い手を見つけることが困難になるという、極めて現実的で深刻な影響が生じる。
- ③ 建築等の不許可処分を争うという方法ではこの不利益を排除できないから、事業計画決定の段階で訴訟を認める必要がある。

<涌井意見の特徴>

建築制限等の効果に着目して端的に処分性を認める、というロジックである。用途地域指定のような完結型の計画についても処分性を肯定しやすいロジックである。こうした計画も、土地所有者等に「直接に」建築の態様などを制限する効果を持つからである。

オ 泉裁判官の補足意見

法解釈により処分性を肯定した最判平4年11月26日と、処分性を当然の前提として判断した最大判平17年12月7日を先例として挙げた上で、行政決定の法的効果および法律上の位置づけの面から分析し、本件で処分性を肯定する。

最判平成4年11月26日（第2種市街地再開発事業計画）

→ 都市計画事業として施行される。

設計の概要に対する認可は都市計画事業の認可とみなされる。

事業計画の公告及び認可の公示は、土地収用法上の事業認可の告示とみなされ、行政主体に土地の収用権限を付与する法的効果を持つ。地権者は公告ないし告示により土地を収用されるべき地位に立たされる。

最大判平成17年12月7日（都市計画施設の整備に関する都市計画事業の認可）。

→ 当然都市計画事業として行われ、都市計画事業の認可がなされる。

都市計画事業は、土地収用法3条の「事業」に該当するものとみなして、同法の規定が適用される。改めて土地収用法20条の事業の認定は行わず、都市計画事業の認可によってこれに代え、都市計画事業の認可後の告示をもって土地収用法26条（事業の認定の告示）の告示とみなす。つまり、土地収用法の規定を適用して、強制的に事業者が土地を取得できるようになる。

本件土地区画整理事業

→ 都市計画事業である。

事業計画の決定の公告により、土地区画整理事業を施行する権限を取得する。その結果、施行地区内の宅地所有者等は換地処分を受けるべき地位に立たされる。

以上の分析を踏まえ、第2種市街地再開発事業の事業計画決定、都市計画施設の整備に関する事業に係る都市計画事業の認可、ひいては土地収用法20条の規定による事業の認定と同じ性質を有するとして処分性を肯定したのである。法的実現を担保する手法が土地区画整理事業にあっては「公用換地」であるのに対し、第2種市街地再開発事業等にあつては「公用収用」である、

という違いがあるに過ぎない、という。権利侵害の重大性から、財産権の喪失（収用）と財産権の対象の変動（換地）とで扱いを区別する理由がないとする。

泉補足意見の論理は、土地財産権帰属の変動を伴う動的ないし非完結型の空間利用計画に対象を限定することになる。静的計画や完結型の空間利用計画は土地財産権の利用形態を制限するのみであり、計画に基づく権利侵害の程度・態様が動的計画とはことなるからである。

カ 拘束的計画に関する諸判例

① 最判昭和57年4月22日／用途地域の指定

ある区域が工業地域に指定されたため、病院を増設できなくなった者が、工業地域の指定の取消訴訟を提起した事件。判決は、都市計画区域内において工業地域を指定する決定は、土地所有者等に建築基準法上新たな制約を課し、その限度で一定の法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、かかる行為は、あたかも新たに上記のような制約を課す法令が制定された場合における同様の地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なものに過ぎず、具体的な権利侵害を伴う処分があったとは言えないとして、処分性を否定した。また、右建築の実現を阻止する行政庁の具体的処分をとらえ、指定が違法であることを主張して右処分の取消を求めることにより権利救済の目的を達する途が残されているから権利救済の面からも問題がないとしている。

② 最判昭和57年4月22日／高度地区の指定

用途地域内において、市街地の環境を維持し、または土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度または最低限度を定める高度地区指定の処分性を否定した。

③ 最判昭和60年12月17日／土地区画整理組合の設立認可

土地区画整理組合の設立認可が、組合の施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有するものを全て強制的に組合員とする効果が生じることを理由に、設立認可の処分性を肯定した

④ 最判平成4年11月26日／第2種市街地再開発事業計画

土地収用法20条の事業認定について、同法130条1項で行政不服審査法に基づく不服申立てができるとして処分性が肯定されているので、事業認定と同じ効果が認められる第2種市街地再開発事業計画の決定の公告があると施行地区内の宅地の所有者等、契約又は収用により施行者に取得される当該宅地等につき、公告があった日から起算して30日以内に、その対償の払渡しを受けることとす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ことに照らして処分性を肯定した

* 「考えてみよう」～第1種市街地再開発事業計画決定の処分性～

市街地再開発事業には、権利変換方式をとる第1種市街地再開発事業計画と、収用権を付与された第2種市街地再開発事業計画の2つがある。前者は、従前の地権者の土地等の権利を市街地再開発事業によって建築される施設建築物（再開発ビル）に対する権利に変換するものであ

るのに対し、後者は用地買収方式を採っており、地区内の土地を買収または収用して施設建築物を建築後、譲渡希望者に区分所有権を取得させる方式である。

Q 1. 平成4年11月26日判例のロジックで処分性を肯定できるか。

平成4年最判では、「事業計画→土地収用」というプロセスで事業が実施される第2種市街地再開発事業について、事業計画の決定・公告が土地収用法上の事業認定と同一の法律効果を生じること（＝施行地区内の土地所有者等が収用されるべき地位に立たされること）を根拠に処分性を認めた。しかし、所有権が完全に失われる土地収用と、権利が再配分される（権利の形態が変わる）権利変換とでは、法律効果の強度が異なると言える。第1種市街地再開発事業の事業計画の認可は、所有権等への侵害の強度という点で、土地収用法の事業認定とは必ずしも同視できない。この点を重く見れば、第2種市街地再開発事業計画とは異なるロジックが採用されるべき、ということになる。

Q 2. 土地区画整理事業計画決定判決のロジックで処分性を肯定できるだろうか。

平成20判決の理由付けがあてはまるか考えてみよう。①事業計画等の認可・公告により、権利変換の対象となる再開発ビル等の概要が示され、施行地域内の所有者等の権利にどのような影響が及ぶのか具体的に予測可能となる、②建築行為等が制限されるという一定の規制を伴う手続に従って権利変換を受けるべき地位に立たされる、と言える。問題は理由の③権利救済の実効性確保の要請の程度である。

第1種市街地再開発事業では、実際の工事（再開発ビルの建築等）は、権利変換の後にスタートする。これに対し、土地区画整理事業では、換地処分がなされたときには、既に実際の工事が行われ、土地の形状等に変更されていて、権利関係の法的処理のみが残る。その為、事情判決がなされる可能性が高いのである。第1種市街地再開発事業では、権利変換を争う段階においても、まだ工事はスタートしていないので、事情判決が出る恐れは相当低いと言えそうである。この違いを強調すれば、理由③があたらないので平成20年判決の射程は及ばないと考え、第1種市街地再開発事業計画決定の処分性を否定する、という結論がありえるのである。

と比較すると良い（最判平成10年12月17日）。また、墓理法上の墓地経営許可の基準自体はほぼ白紙であっても、都道府県の条例または規則においては、しばしば自転車競技法に基づく許可基準よりは具体的に基準を定めている（最判平成12年3月17日）。

- * 自転車競技法と同法施行規則による「位置基準」は、具体的な隔離距離を定めているわけではない点に注意。しかし、その「位置基準」たる、「文教又は公衆衛生にかかわる業務上の支障」を受ける周囲の医療施設等は特定できる。そこで本件でも、医療施設等が「健全で静穏な環境の下で円滑に業務を行うことのできる利益」は原告適格を基礎づけるものとされたのである（X1～X3らに原告適格肯定の可能性を認めたのはそのためである）。なお、「1000m基準」は、許可に係る「位置基準」ではなく、規則14条2項が添付を要求した見取図に関する周辺施設の記載条件に過ぎない。原審は、この「1000m基準」を用いて線引きをしようとしたが最高裁は用いなかった。その理由は、鉄道騒音などとは異なり、本件で問題となる生活環境利益は、「来場者の流れや滞留の状況等」という単純な「距離」に還元できない「位置関係」の要素に大きく左右されるものであり、施設からの距離による一律な判断ができないからであろう。

◆最大判平成17年12月7日（小田急高架訴訟：原告適格）

事案：平成6年、建設大臣は、東京都に対し、都市計画法59条2項に基づき、小田急小田原線の喜多見駅付近から梅ヶ丘駅付近までの区間の連続立体交差化を内容とする連続立体交差化することを内容とする都市計画事業の認可及び同区間に沿って付属街路（側道）を設置することを内容とする6つの都市計画事業の認可をし、告示した。Xらは、本件鉄道事業認可に係る事業の事業地の周辺住民であるが、いずれも同事業の事業地内の不動産につき権利を有していない。また、Xらのうち、X1らは本件各付属街路事業の事業地内の不動産につき権利を有するが、それ以外の近隣住民X2らは、本件各付属街路事業の事業地内の不動産につき権利を有していない。Xらは、本件鉄道事業認可は環境面、事業面において優れた地下式を採用せず、Xらに多大な被害を与える高架式を採用したことなどから違法であるとして、その取消しを求めた事件。

【原告適格について】

判旨：ア 都市計画法は、同法59条の規定による認可等うけて行われる都市計画施設の整備に関する事業等を都市計画事業と規定し（4条15項）、その事業の内容が都市計画に適合することを認可の基準の1つとしている（61条1号）。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）、都市計画の基準に関して、当該都市について公害防止計画が定められているときは都市計画がこれに適合したものでなければならないとし（13条1項柱書き）、都市施設は良好な都市環境を保持するように定めることとしている（同項5号）。また、同法は、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認められるときは、公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとし（16条1

項)、都市計画を決定しようとする旨の公告があったときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、縦覧に供された都市計画の案について意見書を提出することができるものとしている(17条1項、2項)。

イ また、上記の公害防止計画の根拠となる法令である公害対策基本法は、国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とし(1条)、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動等によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることを公害と定義した上で(2条)、国及び地方公共団体が公害の防止に関する施策を策定し、実施する責務を有するとし(4条、5条)、内閣総理大臣が、現に公害が著しく、かつ、公害の防止に関する施策を総合的に講じなければ公害の防止を図ることが著しく困難であると認められる地域等について、公害防止計画の基本方針を示して関係都道府県知事にその策定を指示し、これを受けた関係都道府県知事が公害防止計画を作成して内閣総理大臣の承認を受けるものとしている(19条)(なお、その後改正により、内閣総理大臣が上記と同様の地域について関係都道府県知事に公害防止計画の策定を指示し、これを受けた関係都道府県知事が公害防止計画を作成して内閣総理大臣の承認を受けなければならないとしている(17条))。また、現在は環境大臣が同様の指示を行い知事が公害防止計画を作成し、環境大臣に協議しその同意を得なければならないことになっている。公害防止計画に関するこれらの規定は、相当範囲にわたる騒音、振動等により健康又は生活環境に係る著しい被害が発生するおそれのある地域について、その発生を防止するために総合的な施策を講ずることを趣旨及び目的とするとして、都市計画法13条1項柱書きが、都市計画は公害防止計画に適合しなければならない旨を規定していることからすれば、都市計画の決定又は変更に当たっては、上記のような公害防止計画に関する公害対策基本法の規定の趣旨及び目的を踏まえて行われることが求められるものというべきである。さらに、東京都においては、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の実施が環境に及ぼす影響について事前に調査、予測及び評価を行い、これらの結果について公表すること等の手続に関し必要な事項を定めることにより、事業の実施に際し公害の防止等に適正な配慮がされることを期し、都民の健康で快適な生活の確保に資することを目的として、本件条例(東京都公害防止条例)が制定されている。本件条例は、東京都知事が、良好な環境を保全し、都民の健康で快適な生活を確保するため、本件条例に定める手続が適正かつ円滑に行われるよう努めなければならない基本的責務を負うものとした上で(3条)、事業者から提出された環境影響評価書及びその概要の写しを対象事業に係る許認可権者(都市計画の決定又は変更の権限を有する者を含む。2条8号)に送付して(24条2項)、許認可等を行う際に評価書の内容に十分配慮するよう要請しなければならないとし(25条)、対象事業が都市計画法の規定により都市計画に定められる場合においては、本件条例による手続を都市計画の決定の手続に合わせて行うよう努めるものとしている(45条)。これらの規定は、都市計画の決定又は変更の際に、環境影響評価等の手続を通じて公害の防止等に適正な配慮が図られるようにすることも、その趣旨及び目的とするものということができる。

ウ そして、都市計画事業の認可は、都市計画に事業の内容が適合することを基準としてされるものであるところ、前記アのような都市計画に関する都市計画法の規定に加えて、前記イの公害対策基本法等の規定の趣旨及び目的をも参酌し、併せて、都市計画法66条が、認可の告示があった

ときは、施行者が、事業の概要について事業地及びその付近地の住民に説明し、意見を聴取する等の措置を講ずることにより、事業の施行についてこれらの者の協力が得られるように努めなければならないと規定していることも考慮すれば、都市計画事業の認可に関する同法の規定は、事業に伴う騒音、振動等によって、事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もって健康で文化的な都市生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される。

エ 都市計画法又はその関係法令に違反した違法な都市計画の決定又は変更を基礎として都市計画事業の認可がされた場合に、そのような事業に起因する騒音、振動等による被害を直接的に受けるのは、事業地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に限られ、その被害の程度は、居住地が事業地に接近するにつれて増大するものと考えられる。また、このような事業に係る事業地の周辺地域に居住する住民が、当該地域に居住し続けることにより上記の被害を反復、継続して受けた場合、その被害は、これらの住民の健康や生活環境に係る著しい被害にも至りかねないものである。そして、都市計画事業の認可に関する同法の規定は、その趣旨及び目的にかんがみれば、事業地の周辺地域に居住する住民に対し、違法な事業に起因する騒音、振動等によってこのような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保護しようとするものと解されるところ、前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と言わざるを得ない。

オ 以上のような都市計画事業の認可に関する都市計画法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が都市計画事業の認可の制度を通し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、同法は、これらの規定を通じて、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施設の整備に関する事業を規制するとともに、騒音、振動等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を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解するのが相当である。したがって、都市計画事業の事業地の周辺に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより騒音、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るおそれのある者は、当該事業の認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言わなければならない。

カ 以上の見解に立って、本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格についてみると、前記事実関係等によれば、(Xらの一部の者)は、いずれも本件鉄道事業に係る関係地域内である上記各目録記載の各住所地に居住しているというのである。そして、これらの住所地と本件鉄道事業の事業地との距離関係などに加えて、本件条例2条5号の規定する関係地域が、対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として東京都知事が定めるものであることを考慮すれば、上記のXらについては、本件鉄道事業が実施されることにより騒音、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るおそれのある者に当たると認められるから、本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有するものと解するのが相当である。

<本件鉄道事業認可について>

事業地内に居住する者で、騒音・振動等により、健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者（事業地内の不動産に権利を有するかどうか問わない）	原告適格肯定
事業に係る関係地域外に居住する者	原告適格否定

<本件付属街路事業認可につて>

各付属街路事業地内に不動産につき権利を有する者	原告適格を肯定
各付属街路事業地内に不動産につき権利を有しない者	原告適格を否定

- * 本判決が判例変更した最判平成11年11月25日（環状6号線訴訟）は、保護範囲要件ではなく、個別保護要件を否定したものと解されている。都市計画の基準である「都市環境の保持」には、環境利益の保護が含まれることは否定できないからである。そこで問題は、個別保護要件が否定された理由である。
- * 個別保護要件を否定する理由として、①「性質上個々人に帰属させることができない」とか、②「不利益が性質上特定の人的範囲に集中せず分散する」というものがあげられる。しかし、環状6号線が周辺住民にもたらす大気汚染による健康被害等は、そこまで言いきれるか疑問である。
- * この点、都市計画法が大気汚染防止などに係る「環境利益」を、独立の（構成）要件を定めて他の利益から区別して保護しておらず、あくまでも多様な利益を総合的に考慮・衡量して計画を形成する際の一考慮要素として保護しているに過ぎないことにあったと思われる。例えば、原子炉等規制法24条1項4号は、原子炉設置許可の要件として、「災害の防止上支障がないものであること」を挙げ、他の諸利益とは区別して独立の要件により安全の利益を保護しようとしていると読める。しかし、都市計画法13条1項11号は、都市施設に関する都市計画の要件として、「都市環境保持」を挙げているが、「都市環境」には、環境利益のほかにも、交通、衛生、治安、経済、文化、生活便益など、相互に衝突する可能性のある諸利益を総合的に考慮・衡量することが予定されている。法令上、「環境利益」のみを他の諸利益と区別して「特別扱い」すべき規定がないのである。このことが「環境利益」は、あくまでも「公益に留まる」と判断された大きな理由であろうと思われる。
- * では、なぜ本判決は個別的利益として認めたのだろうか。本判決が引用する都市計画法の条文は、環状6号線訴訟が引用した条文とかわらない。重要なのは、公害対策基本法・公害防止計画との関係である。この見方が変わったのである。

<都市計画法13条1項が都市計画決定と公害防止計画の「適合」を要請する趣旨>

環状6号線訴訟（最判平成11年11月25日）	都市計画決定の内容が、公害防止計画の「妨げとならない」、ものであればよい（整合性）。
小田急高架訴訟（最大判平成17年12月7日）	両者の「整合性」のみならず、趣旨目的を「共通にする」ことをも意味すると解釈。

この結果、都市計画決定の際に、公害防止計画が目指す「著しい公害を防止する利益」を常に重要なものとして考慮・衡量しなければならないことになった。「著しい公害を防止する利益」が、都市計画決定にあたり考慮すべき他の諸利益よりも、実体法上優遇されることになったと言える。

- * 更に、「東京都環境影響評価条例」を判決は援用した。都市計画決定にあたり、上記のように公害防止の利益を特別なものとして考慮・衡量しなければならないとされ、条例が環境影響評価手続をそのために予定しているとなれば、条例による環境影響評価の結果を考慮に入れるべきことになる。
- * 以上より、都市計画法自体からは、「都市環境保持」の一考慮要素に過ぎないはずの「公害防止の利益」は、都市計画決定にあたり考慮される他の諸利益から区別され独立に（公害防止計画の読み込み）、条例による環境影響評価手続という特別な手続により考慮・衡量される（東京都環境影響評価条例の存在）ことになる。その意味で、行政計画策定の衡量過程において、他の諸利益から切り離され、実体法上・手続法上優遇されることになったのである。

<個別保護要件につき、本判決から読み取れること>

一見、他の諸利益と並んで総合考慮する際の一考慮要素にしか見えない場合であっても、他の利益より何らかの意味で優遇して衡量・考慮することが法制度上要請されている法益については、独立の（構成）要件により保護すべき利益として特別扱いされていなくても、個別保護要件、ひいては原告適格を否定されない。

<各付属街路事業に関する原告適格>

付属街路は、鉄道事業による沿線の日照への影響を軽減することのほか、沿線地域内の交通の処理や災害時の緊急車両の通行に供すること、地域の街づくりのために役立てること等を目的に設置される。それ自体が、何らかの健康被害を周辺住民に及ぼすものではない。このことから、各付属街路事業の事業地内の不動産につき権利を有する者についてのみ、原告適格を肯定した。