

行政不服審査法の取消請求棄却裁決の 義務付・差止的效果（資料）

——横須賀市開発審査会平成25年裁決——

田 村 泰 俊

目 次

- 一 はじめに
- 二 横須賀市開発審査会裁決の意義
- 三 横須賀市開発審査会平成25年裁決
 - (1) 事実の概要
 - (2) 裁決
- 四 行政不服審査法に規定のない裁決
- 五 2014年行政不服審査法改正
- 六 裁決の拘束力
- 七 結語

一 はじめに

本報告は、環境法研究会に、資料提供として行うものである。¹⁾その理由は、裁判所の判決と異なり、各自治体に設置されている法律に基づく行政不服審査法上の審査請求事件を扱う審査会の裁決の多くは、データベース等も十分整備されていないこともあり、その多くが、人の目にふれずに、うもれているからに他ならない。そこで、注目に値する裁決について、大学の研究機関が、資料として紹介することにその意義を見いだすことができる。

二 横須賀市開発審査会裁決の意義

横須賀市開発審査会平成25年11月13日裁決の資料的意義は、結論から言えば、次のような点に求めることができる。²⁾

周知のように、行政不服審査法の裁決は、行政処分に関し、処分の取消の請求とそれに対応した取消裁決が中心となっていると言える。³⁾

一方、行政事件訴訟法は、取消訴訟の他、行政不服審査法には規定がない無効等確認の訴、2004年改正で法定抗告訴訟に追加された義務付訴訟、差止訴訟の規定を有している。⁴⁾

ところで、横須賀市平成25年裁決は、この行政事件訴訟法には規定がある義務付と差止と、裁決が事実上同様の効果を有するというものとなっている。行政不服審査法上の裁決が、行政不服審査法に規定のない義務付裁決及び差止裁決と同様の効果をもたらしているという意味で、資料的に重要なものと考えられる。

三 横須賀市開発審査会平成25年裁決

(1) 事実の概要

都市計画法は、3,000平方メートルを越える開発の場合、より規制が厳しくなることに留意しつつ、以下、横須賀市開発審査会平成25年裁決を見てみよう。

事実の概要は、以下のようなものであった。横須賀市はAに対し、5,000平方メートルのいわゆる遊休地を売却した。Aは、このうち約1,000平方メートルに分割した部分についてのみ市に対し開発許可申請を行い、市は、これに対し開発許可、その後変更許可処分を行った。これらの処分を付近住民がその取消を求め、審査請求を行ったというものだった。

(2) 裁決

本件では、具体的な請求自体は棄却されたものの、義務付及び差止の効果との関係での裁決の関連部分は、以下のようなものだった。

「本件開発区域は1,000m²未満であり、本件事業者の申請に対し、処分庁が内容審査の上行った

処分は、都市計画法第23条に基づく審査基準に照らして妥当なものである。

しかしながら……（略）……5,000m²余の区域を1,000m²未満の区域に分割して開発行為を行い、30区画程度の宅地を造成する全体計画があることが予想できる。そうであれば、本件処分以降に行われる幅員4m未満の既存道路との接続を前提とする1,000m²未満の開発行為は、公園、雨水調整池などを設置する本来適用すべき法に基づく基準が適用されない形となるため、それら開発行為の許可を行うことは、法の趣旨に反した脱法行為となり許されることではない。

したがって、5,000m²余の土地から本件処分の区域を除く4,000m²余の土地を開発する場合は、幅員6mの既存道路と接続せねばならず、雨水調整池等の設置も行わなければならない。

なお、本裁決に係る審査においては、5,000m²余の区域を1,000m²未満ごとに分割して、連続して開発行為を進めていくという具体的な全体計画が客観的事実として認められないと判断したが、今後、当該区域において1,000m²未満の区域を対象とし、本件と同様に幅員4m未満の既存道路との接続で、第2回めの開発行為の許可申請がなされた場合は、確定した全体計画に基づくものと判断することができるので、許可を行うことは許されないと料する。

5,000m²余の土地を一体的に開発するには、幅員6mの既存道路との接道要件を備える必要がある。したがって、横須賀市は、当然予想できる開発行為の進め方に関しても射程に入れ、秩序ある整備を図り公共の福祉の増進に寄与するという法の趣旨を踏まえた土地売買契約を行うべきであった」

四 行政不服審査法に規定のない裁決

それでは、前提問題として、行政不服審査法に規定のない裁決について、これまで、どのように考えられてきたのだろうか。建築・開発行政を中心に、確認的にコメントを付しておこう。

代表的見解の1つとして、野口和俊弁護士のような指摘がある。すなわち、「処分の無効確認の意味で取消裁決をすることが許されるとの解釈（関 哲夫「建築審査会は無効の道路位置指定処分の取消しを求める審査請求に対していかなる裁決をすべきか」〔新訂建築基準法の基本問題〕所収）のもとに、これを肯定する裁決がある〔裁判例として、豊島区建築審査会平11・6・18裁決。公刊物未登載）……（略）……しかし……（略）……類型が行審法上存在しないから、不適法といわざるを得ない」⁵⁾される。

なお、この無効確認裁決の意味で、処分取消を求める審査請求は、最近でも提起された例がある。

例えば、中野区建築審査会平成25年2月13日裁決⁶⁾がその代表的なケースである。本件では、昭和33年7月1日付けでなされた道路位置指定処分の無効確認を平成24年に求めたものであった。取消請求では、不服申立期間が明らかに徒過しているので、無効裁決が求められた。⁷⁾

裁決は、「裁決主文として直接に無効確認を求める趣旨であれば、そのような裁決が行審法40条3項に定められていない以上、当該請求は不適法である。

また、仮に請求の趣旨……（略）……が、無効確認の趣旨で裁決主文として取消しを求める趣旨であるとすれば、そのような無効確認が認められるべき場合に限って（審査請求期間の徒過にもかかわらず）取消請求が例外的に適法なものとして認容される余地が考えられるものの、本件

は……（略）……例外的な場合に該当しない」と述べている。

このように、無効確認は、例外的にしろ、かなり認められずらいことをよく示している。

なお中野区のケースの場合、重要な学説が、訴訟のフィールドではあるが、「無効等確認訴訟においては、出訴期間の制約がない……（略）……ただし、長年月を経過してからの無効等確認訴訟の提起が信義則に反するか否かが問題になることはありうる」⁸⁾としているので、具体的事案処理として、審査請求の提起自体が信義則違反との処理もありえたのではないかと思われる。

ともかく、主文としての無効確認は、認められないものであろうし、無効確認の意味での取消裁決も、認められる可能性はあるとしても、そのハードルはかなり高いことを理解することができる。

そこで、筆者は、かつて、宮崎良夫名誉教授の論稿⁹⁾を参考に、立法論として、確認裁決を行政不服審査法改正により法定すべき¹⁰⁾ことを論じたことがある。¹¹⁾

五 2014年行政不服審査法改正

周知のように、行政不服審査法は、2008年法案が廃案となったものの、ある程度の修正をへて2014年にその全部改正法が成立した。¹²⁾

しかし、処分取消請求中心の審査請求類型については、十分にその対応は立法的にはとられなかった。

そこで、横須賀市平成25年裁決は、法改正後も、資料として参考とされる価値がある。

六 裁決の拘束力

さて、行政不服審査法の裁決には、拘束力が認められる。¹³⁾

この裁決の拘束力は、処分庁及び関係行政庁に及ぶが、認容裁決にのみこの効力が生じると理解するのが学説の通例となっており、この理解からは、請求棄却裁決にはこの効力は及ばないこととなる。¹⁴⁾

一方、宇賀克也教授は、このような理解に対し、反対説があることを指摘されている。¹⁵⁾

本稿で資料提供を行ったように、横須賀市裁決は、請求棄却裁決なのである。しかし、請求棄却ではあっても、それは、請求対象となった約1,000平方メートルに対する開発許可処分についてであり、のこり約4,000平方メートルの土地につき、仮りにそれを1,000平方メートルずつ分割して開発許可申請がなされた場合、横須賀市は、許可することはできないし、不許可処分を行わざるを得ないこととなる。これは、請求棄却裁決の効果、すなわち拘束力の効果と見る可能性がありうる。その意味で、請求棄却裁決に拘束力が生じるのかどうかという争点に、1つの資料提供としての意義があるのではないかと考えられる。

七 結語

横須賀市開発審査会裁決は、残り約4,000平方メートルの土地について、すでに述べたように、本件取消請求にかかる処分と、もし同様の開発許可申請が今後なされた場合、横須賀市は、開発許可を与えることはできない（差止的效果）、また不許可処分を行う（義務付的效果）べきことを求めたものである。¹⁶⁾

確かに、行政事件訴訟法のフィールドでは、処分の取消訴訟における取消判決に、差止効果が認められる点、¹⁷⁾取消請求そのものに、義務付請求としての意味が認められる点、¹⁸⁾が指摘されてきた。

しかし、法定外抗告訴訟が従来から認められてきた行政事件訴訟法とは異なり、本稿で見たように、現実的には、法定された請求以外の請求が認められずらい行政不服審査法の裁決で、差止的・義務付的效果が認められた裁決には独特の意義があるように思われてならない。

そして、この差止的・義務付的效果は、裁決の拘束力から説明しうる可能性がある。そうであるとすれば、拘束力を請求認容裁決に限って認め、請求棄却裁決には認めない通説を、もう一度、吟味してみる現実的な事例であるということもできる。

本報告は、以上の点から、資料提供として行われたものである。

注

- 1) 資料提供として行われたものなので、論文や研究ノートと異なり、注は、必要最小限のものとなっていることをおことわりしておく。
- 2) 本裁決を報じたものの1例として、神奈川新聞平成25年11月14日。
- 3) 2014年行政不服審査法改正前の制度について、代表的文献として、塩野 宏『行政法Ⅱ〔第5版補訂版〕行政救済法』31頁以下（有斐閣、2013年）、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法〔第3版〕』29頁以下（有斐閣、2011年）、大橋洋一『行政法Ⅱ』297頁以下（有斐閣、2012年）。
- 4) 改正行政事件訴訟法に関する代表的文献として、斉藤浩一『行政訴訟の実務と理論』（三省堂、2007年）、園部逸夫＝芝池義一編『改正行政事件訴訟法の理論と実務』（ぎょうせい、2006年）、橋本博之『要説行政訴訟』（弘文堂、2006年）、小早川光郎＝高橋 滋編『詳解 改正行政事件訴訟法』（第一法規、2004年）。最新のコンメンタールとして、高橋 滋＝市村陽典＝山本隆司編（南 博方原稿）『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』（弘文堂、2014年）。
- 5) 野口和俊「建築審査会における審査手続」安藤一郎編『建築紛争処理手続きの実務』406-408頁（青林書院、2001年）。
- 6) 平成25年度特別区建築審査会年報。
- 7) 無効確認訴訟の規定のある行政事件訴訟法上のこの種の問題については、塩野・前掲書注3）217頁、大橋・前掲書注3）179頁以下。
- 8) 宇賀・前掲書注8）302頁。
- 9) 宮崎良夫「行政不服審査制度の運用と問題点」同『行政争訟と行政法学〔増補版〕』97頁以下（弘文堂、2004年）。当時の関連文献として、芝池義一『行政救済法講義』112頁（有斐閣、1995年）。
- 10) 宮崎論文が立法論をもカバーするとの点につき、当時の文献として、室井 力＝芝池義一＝浜川 清『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法』343-345頁（日本評論社、1997年）。
- 11) 田村「建築基準法上の2項道路と救済——改正行政事件訴訟法と行政不服審査法をめぐって——」慶

應義塾大学法学研究第78巻第5号271頁以下（2005年）。また、改正への提言として重要な文献として、阿部泰隆「行政不服審査法改正への提案(1)(2)自治研究第86巻11号3頁以下、12号3頁以下（2010年）。

- 12) この改正法について、審査請求を扱う自治体実務者に参考となる代表的な文献として、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説』（有斐閣、2015年）、橋本博之＝青木 丈＝植山克郎『新しい行政不服審査制度』（弘文堂、2014年）、中村健人＝折橋洋介『改正行政不服審査法——自治体の検討課題と対応のポイント——』（第一法規、2015年）、宇賀克也「行政不服審査法の全部改正と地方公共団体の課題」地方自治第802号2頁以下（2014年）、橋本博之「行政不服審査法の改正について」慶應法学第30号（2014年）、高山 慎「行政不服審査法の改正に伴う地方自治法の一部改正について」地方自治第803号11頁以下（2014年）、阿部泰隆「行政書士の行政不服申立代理権、法改正で導入」自治実務セミナー第53巻第9号8頁以下（2014年）、中村健人「行政不服審査法改正に伴う自治体の検討課題とその対応(1)(2)」自治実務セミナー第53巻第9号32頁以下、第10号30頁以下（2014年）、桜井敬子「行政不服審査制度改革」自治実務セミナー第53巻第10号（2014年）、下山憲治「行政不服審査法及びその関係法律整備法と行政手続法の改正について」自治総研2015年2月号53頁以下、澤 俊晴「新行政不服審査法と自治体の審査体制」自治実務セミナー2014年11月号342頁以下、山本未来「行政不服審査法の改正について」クリエイティブほうそう第88号24頁（2014年）、雑誌の特集号として、「特集 自治体職員のための『行政不服審査法』実務解説セミナー」政策法務ファシリテータ第45号（2015年）、廃案となった2008年法案について、「特集 行政不服審査法改正・行政手続法改正の検討」ジュリスト第1371号（2009年）、「『特集』行政不服審査法改正」自治実務セミナー2015年2月号。
- 13) これは、「行政事件訴訟法上の取消判決の拘束力（33条）に対応するものである」（塩野・前掲書注36頁）とされる。これに関し、学説・判例を整理している文献として、興津征雄「取消判決の効力」高木光＝宇賀克也編『行政法の争点』124頁以下（2014年）。
- 14) 塩野・前掲書注3）36頁、大橋・前掲書注3）316頁および、これらの文献が引用する、南 博方＝小高 剛『全訂 注釈行政不服審査法』297頁以下（第一法規、1988年）。
- 15) 宇賀・前掲書注3）78頁。
- 16) このような、1つの判断が差止効果と義務付効果を合わせて持つことが行政訴訟のフィールド指摘されてきている点を明治学院大学公法研究会の場で、鈴木康夫教授から御教示いただいた。ただ、この点については、本稿が取消請求に対する請求棄却裁決から差止の効果や義務付の効果が生じる点について資料提供を行うことを目的とし、差止判決と義務付け判決の関係について論じることを目的とはしていないので、関係文献の掲記は行わないこととした点をおことわりしておく。
- 17) 塩野・前掲書注3）86、217頁。
- 18) 遠藤博也『実定行政法』367頁（有斐閣、1989年）を引用する塩野・前掲書注3）87頁。

〔追記〕本稿校正中、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法〔第5版〕』（有斐閣、2015年）、大橋洋一『行政法Ⅱ〔第2版〕』（有斐閣、2015年）に接した。