

令和7年度 国家総合職 行政法

問題文

次の事例について、以下の設問(1)、(2)、(3)に答えなさい。

[事例]

A県B市は、C小学校の跡地（都市計画法にいう都市計画区域内にある）を緑地として整備することとし、都市施設である緑地（同法第11条第1項第2号）に関する都市計画の案を作成して、これを公衆の縦覧に供した。この案は、C小学校の跡地に隣接する私有地（以下「本件土地」という。）をも緑地の一部として一体的に整備するという内容になっていた。本件土地の所有者であるXは、C小学校の跡地だけでも十分な広さがあることから、本件土地を緑地の区域に含めることには反対であり、その旨の意見書を提出した。Xの意見書の要旨はB市都市計画審議会に提出されたが、Xの反対意見は採用されず、縦覧に供された案と同じ内容の都市計画（以下「本件都市計画」という。）が決定された。

B市は、同法第20条の規定に基づき、本件都市計画が決定された旨を告示し、同法第14条第1項の規定にいう総括図、計画図及び計画書が公衆の縦覧に供された。その後、B市は、本件都市計画で定められた緑地を整備する事業を実施するため、A県知事に同法第59条第1項に基づく認可（都市計画事業認可）を申請した。目下のところ同認可は出されていないが、A県知事が同認可を与える可能性が高いと見込まれている。

本件都市計画が決定され、その効力が生じることとなった結果、本件土地は同法にいう都市計画施設の区域内にあることになり、そこで建築物の建築をしようとする場合には同法第53条第1項に基づく都道府県知事等（本件ではB市長）の許可を得ることが必要になった。また、本件土地を事業地（同法第60条第2項第1号）に含む事業について都市計画事業認可が与えられた場合、Xは自己の所有地である本件土地を収用されるべき地位に立たされることになる。Xは、現時点及び近い将来において本件土地で建築物の建築をする予定はないが、本件土地が収用されることに対しては大いに不服である。

- (1) 本件都市計画の決定が取消訴訟の対象となる処分に該当するか否かについて、双方の論拠に言及しながら論じなさい。併せて、同決定の処分性が否定される場合には、Xとしてはどのような抗告訴訟を提起することが適切かについても検討しなさい。
- (2) 本件都市計画の決定に当たって、Xの意見書の内容が十分には考慮されていなかったことが判明した。この場合において、本件都市計画の決定は違法であることを、裁量権の有無及び裁量権の統制手法を示した上で論じなさい。ただし、手続上の違法については論じる必要はない。

- (3) 本件都市計画の決定に上記(2)の違法があるとする、本件都市計画を前提とする都市計画事業認可も当然に違法になるといえるか。本件都市計画の決定が処分性を有すると仮定して検討しなさい。

(参考)

○ 都市計画法

(定義)

第 4 条 (略)

2～4 (略)

5 この法律において「都市施設」とは、都市計画において定められるべき第 1 1 条第 1 項各号に掲げる施設をいう。

6 この法律において「都市計画施設」とは、都市計画において定められた第 1 1 条第 1 項各号に掲げる施設をいう。

7～14 (略)

15 この法律において「都市計画事業」とは、(中略)第 5 9 条の規定による認可(中略)を受けて行なわれる都市計画施設の整備に関する事業(中略)をいう。

16 (略)

(都市施設)

第 11 条 都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる施設を定めることができる。(以下略)

一 (略)

二 公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地

三～十五 (略)

2～7 (略)

(都市計画の図書)

第 14 条 都市計画は、(中略)総括図、計画図及び計画書によつて表示するものとする。

2・3 (略)

(都市計画の案の縦覧等)

第 17 条 (前略)市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、(中略)その旨を公告し、当該都市計画の案を、(中略)当該公告の日から 2 週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、(中略)市町村の作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる。

3～5 (略)

(市町村の都市計画の決定)

第 19 条 市町村は、市町村都市計画審議会(中略)の議を経て、都市計画を決定するものとする。

2～5 (略)

(都市計画の告示等)

第 20 条 （前略）市町村は、都市計画を決定したときは、その旨を告示し、かつ、（中略）市町村にあつては都道府県知事に、第 14 条第 1 項に規定する図書の写しを送付しなければならない。

2 都道府県知事及び市町村長は、（中略）前項の図書又はその写しを当該都道府県又は市町村の事務所に備え置いて一般の閲覧に供する方法その他の適切な方法により公衆の縦覧に供しなければならない。

3 都市計画は、第 1 項の規定による告示があつた日から、その効力を生ずる。
（建築の許可）

第 53 条 都市計画施設の区域（中略）内において建築物の建築をしようとする者は、（中略）都道府県知事等の許可を受けなければならない。（以下略）

一～五 （略）

2・3 （略）

（施行者）

第 59 条 都市計画事業は、市町村が、都道府県知事（中略）の認可を受けて施行する。

2～7 （略）

（認可又は承認の申請）

第 60 条 前条の認可（中略）を受けようとする者は、（中略）次に掲げる事項を記載した申請書を（中略）都道府県知事に提出しなければならない。

一、二 （略）

三 事業計画

四 （略）

2 前項第 3 号の事業計画には、次に掲げる事項を定めなければならない。

一 収用又は使用の別を明らかにした事業地（都市計画事業を施行する土地をいう。以下同じ。）

二、三 （略）

3・4 （略）

（認可等の基準）

第 61 条 （前略）都道府県知事は、（中略）申請に係る事業が次の各号に該当するときは、第 59 条の認可（中略）をすることができる。

一 事業の内容が都市計画に適合し、かつ、事業施行期間が適切であること。

二 （略）

解説

第1 設問(1)について

1 設問前段

- (1) 本設問前段では、「本件都市計画の決定が取消訴訟の対象となる処分に該当するか否か」が問われているため、まずは、判例（最判昭 39.10.29）が示した「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」という「処分性の定式」を示す必要があるだろう。あとは、「双方の論拠に言及しながら」、すなわち、処分性を肯定する論拠及び否定する論拠を示しながら結論付ければよい。
- (2) 本件のような都市計画決定は、市街地開発事業の手続の一部としてなされる。市街地開発事業には、本問のような都市施設整備事業や、土地区画整理事業、市街地再開発事業等様々なものが挙げられる。都市施設整備事業は、都市計画決定→都市計画法 20 条の規定に基づく都市計画が決定された旨の告示及び同法 14 条 1 項の規定にいう総括図、計画図及び計画書の表示→同法 59 条 1 項に基づく都市計画事業認可→最終的な収用裁決という流れをとる。まず、同法 59 条 1 項に基づく都市計画事業認可について、処分性が認められることには争いがないであろう。問題は、その前段階である本件都市計画に処分性が認められるかである。
- (3) 本問のような都市施設整備事業についての都市計画に処分性が認められるかについて、判例（最判昭 62.9.22）は、都市施設の都市計画決定は都市計画事業認可のいわば青写真であり、これに伴って生じる建築制限も事業認可段階と比較すれば軽度であり、後続の事業認可段階で取消訴訟が可能であることなどを理由に、処分性を否定している。これは、土地区画整理事業計画の処分性が問題となり、これを否定したいわゆる青写真判決（最大判昭 41.2.23）を意識したものと思われる。同判例は、事業計画が土地区画整理事業の青写真に過ぎない一般的・抽象的な計画であること、事業計画の公告に伴って生じる土地利用制限は事業を円滑に進めるための付随的な制限であって、事業計画そのものの効果として生じるものではないこと、建築物等の除去命令や換地処分に対する取消訴訟を提起すれば足りることなどを理由に、土地区画整理事業計画の処分性を否定している。したがって、本件都市計画の決定の処分性を否定する論拠としては、これらの判例が参考になるだろう。
- (4) これに対し、市街地再開発事業計画の決定の処分性が問題となった事案において、判例（最判平 4.11.26）は、「再開発事業計画の決定は、その公告の日から、土地収用法上の事業の認定と同一の法律効果を生ずるものであるから……、市町村は、右決定の公告により、同法に基づく収用権限を取得するとともに、その結果として、施行地区内の土地の所有者等は、特段の事情のない限り、自己の所有地等が収用されるべき地位に立たされることとなる。しかも、この場合、都市再開発法上、施行地区内の宅地の所有者等は、契約又は収用により施行者（市町村）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のである……。そうであるとすると、公告された再開発事業計画の決定は、施行地区内の土地の所有者等の法的地位に直接的な影響を及ぼすものであって、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると解するのが相当である。」と判示し、その処分性を肯定している。また、判例（最大判平 20.9.10）は、土地区画整理事業計画決定の処分性が問題となった事案において、事業計画決定から換地処分まで特段の事情がない限り事業はそのまま進められること、原告の実効的な権利救済を図るには、事業計画決定の段階で争わせることが必要であることなどを理由に、「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』に当たると解するのが相当である。」と判示し、処分性を肯定している。これにより、前記青写真判決は判例変更されたが、あくまで上記判例は土地区画整理事業決定計画についての判断であり、都市施設の都市計画決定の処分性に直ちに影響を与えるものではないと評価されている（土地区画整理事業計画決定は、法の仕組み上、都市施設整備事業でいうところの事業認可に当たる段階であり、両者の事案は異なると考えてよいであろう。）。

2 設問後段

- (1) 本設問後段では、本件都市計画の「決定の処分性が否定される場合には、Xとしてはどのような抗告訴訟を提起することが適切か」が問われている。前述の通り、事業計画の認可には処分性が認められるであろうから、事業計画の認可がされた段階で、その取消訴訟（行政事件訴訟法3条2項）を提起することが考えられる。もっとも、問題文記載の段階では、未だ事業計画の認可がなされていないため、同認可の差止訴訟（同条7項）も考えられる。
- (2) なお、本問では、「抗告訴訟」を解答することが求められているが、都市計画制限の不存在確認訴訟という（実質的）当事者訴訟（行政事件訴訟法4条後段）を提起することも考えられるであろう。

第2 設問(2)について

- 1 本設問では、「本件都市計画の決定は違法であることを、裁量権の有無及び裁量権の統制手法を示した上で論じ」ること、すなわち、本件都市計画の決定の実体的違法が存在することについての論述が求められているため、これに素直に従った論述を展開していけばよい。
- 2 まず、裁量権の有無について検討する。本件都市計画のような行政計画は、目標を設定し、それを達成するための手段を総合的に定めるものであるところ、どのような目標を設定するか、それを達成するためにふさわしい手段はどれかについて検討するためには、現状を把握し、将来を予測することが必要になり、多様な利害を調整する必要がある。そのため、行政の専門技術的判断、政策的判断が要求され、行政計画を策定するについては、基本的には広い裁量が認められると考えられる。

- 3 次に、裁量権の統制手法について検討する。上記のように、行政計画の策定には、行政の広い裁量が認められる以上、いわゆる裁判所による判断代置審査はなじまないとされている。ただし、本件都市計画決定によって、最終的には土地の収用という財産権（憲法 29 条 1 項）の制約につながることを考えるといわゆる判断過程審査を行うことになるだろう。とくに、計画策定時に当該計画を決定するに当たりどのような事項を考慮することになるかを考える必要がある。

判例（最判平 18.11.2）では、「都市計画法は、都市計画について、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の基本理念の下で（2条）、都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを一体的かつ総合的に定めなければならない、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当該公害防止計画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）、都市施設について、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、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ところ（同項5号）、このような基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得ない。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。」と判示し、都市計画の違法性判断について判断過程審査を採用している。

また、都市計画の違法性が問題となった別の判例（最判平 18.9.4）では、「旧都市計画法は、都市施設に関する都市計画を決定するに当たり都市施設の区域をどのように定めるべきであるかについて規定しておらず、都市施設の用地として民有地を利用することができるのは公有地を利用することによって行政目的を達成することができない場合に限られると解さなければならない理由はない。しかし、都市施設は、その性質上、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めなければならないものであるから、都市施設の区域は、当該都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されたものとなるような合理性をもって定められるべきものである。この場合において、民有地に代えて公有地を利用することができるときには、そのことも上記の合理性を判断する一つの考慮要素となり得ると解すべきである。」と判示している。

第3 設問(3)について

- 1 本設問では、一見、「違法性の承継」の論点が問われているように見える。もっとも、違法性の承継の議論は、先行行為と後行行為のいずれにも処分性が認められ

ることを前提に、先行行為に対する取消訴訟を提起してその効力を争うことをせずに、後行行為の取消訴訟において、先行行為の違法性を「主張」することができるかという問題であるところ、本問では、「本件都市計画を前提とする都市計画事業認可も当然に違法になるといえるか」が問われており、主張することができるかが問われているわけではない。そのため、端的に、先行行為である都市計画の違法が、都市計画事業認可の違法にどのような影響を及ぼすのかを検討すればよいものと思われる。もちろん、その際には、違法性の承継の判断基準を参照することはできるとと思われる。すなわち、判例（最判平 21.12.17）は、①実体法上、先行処分と後行処分とが結合して一つの目的・効果の実現を目指しているか②先行処分の適否を争うための手続保障が十分かを考慮し、後行処分の取消訴訟において、先行処分の違法性を取消事由として主張されることが相当である場合に違法性の承継を認めるが、上記①の視点は本問でも参考にし得るところである。

- 2 この点について、判例（最判平 18.11.2）は、「都市計画法……は、都市計画事業認可の基準の一つとして、事業の内容が都市計画に適合することを掲げているから（61 条）、都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要である。」と述べている。

第1 設問(1)

1 設問前段

- (1) 取消訴訟の対象となる「処分」(行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)3条)とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう。具体的には、①公権力性②直接具体的法効果性について、抗告訴訟を提起し判決を受けることが実効的な権利救済に資するかを考慮しつつ判断する。
- (2) まず、本件都市計画の決定は、都市計画法(以下「法」という。)19条1項に基づき、市町村がその優越的地位に基づき一方的になされるものであるから、①公権力性が認められることは明らかである。これを前提に、処分性を認める見解の論拠は以下のとおりである。
- 本件都市計画が決定・告示(法20条)され、その効力が生じることとなった結果、本件土地は法にいう都市計画施設の区域内(法11条)にあることになり、そこで建築物の建築をしようとする場合には法53条1項に基づく都道府県知事等の許可を得ることが必要になるため、Xは自由に本件土地に建物を建築することができないという法的地位に立たされる。また、本件土地を事業地(法60条2項1号)に含む事業について都市計画事業認可が与えられた場合、Xは将来において自己の所有地である本件土地を収用されるべき法的地位に立たされることになる。したがって、②直接具体的法効果が認められる。
- (3) もっとも、上記のような事業計画の告示に伴って生じる建築制限は事

業を円滑に進めるための付随的な制限であって、事業計画そのものの効果として生じるものではない。仮に事業計画そのものの効果だとしても、これは法令が制定されたのと同様、当該区域内における不特定多数の者に対する一般的抽象的な制限を課すものとどまるものであり、Xのみに制限を課すものではない。また、都市施設の都市計画決定は都市計画事業認可のいわば青写真であるにすぎず、土地の収用手続をするためには、都市計画事業が認可されることが必要である以上、都市計画決定をもって、本件土地を収容されるべき法的地位に立たされるということとはできない。したがって、②直接具体的法効果が認められない。このように考えても、都市計画事業の認可に処分性があることは明らかである以上、当該認可の取消訴訟を提起し、判決を受けることができるのであるから、実効的権利救済の観点からも十分であるといえる。

- (4) よって、本件都市計画の決定は、「処分」に該当しない。

2 設問後段

上述のように、都市計画事業認可に「処分」性が認められるため、当該認可が既にされた段階であれば、当該認可の取消訴訟(行訴法3条2項)を提起するべきである。未だ当該認可がされていない段階であれば、当該認可の差止訴訟(行訴法3条7項)を提起するべきである。

第2 設問(2)

- 1 まず、本件都市計画決定についての裁量権の有無について検討する。

都市計画は、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の法の基本理念の下で、都市施設の整備に関する事項で当該

都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを一体的かつ総合的に定めなければならない。そうすると、このような一体的総合的判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられている。したがって、本件都市計画決定については、市町村に裁量権がある。

- 2 次に、裁量権の統制手法について検討する。上記のように、本件都市計画決定については、広汎な裁量が認められるものの、その決定が、最終的には土地の収用という国民の財産権（憲法29条1項）の制限につながることを考慮すべきである。そこで、都市施設に関する都市計画の決定の適否を審査するに当たっては、当該決定が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。
- 3 A県B市は、C小学校の跡地を緑地として整備することとし、都市施設である緑地（法11条1項2号）に関する都市計画の案を作成したところ、この案は、C小学校の跡地に隣接する私有地をも緑地の一部として一体的に整備するという内容になっている。確かに、都市計画法は、都市施設に関する都市計画を決定するに当たり都市施設の区域をどのように定めるべきであるかについて規定しておらず、都市施設の用地として民有地を利用することができるのは公有地を利用することによって行

政目的を達成することができない場合に限られると解さなければならない理由はない。しかし、都市施設は、その性質上、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めなければならないものであるから、都市施設の区域は、当該都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されたものとなるような合理性をもって定められるべきものである。この場合において、民有地に代えて公有地を利用することができるときには、そのことも上記の合理性を判断する一つの考慮要素となると解すべきである。それにもかかわらず、本件においては、C小学校の跡地だけでも十分な広さがあることから、本件土地の所有者であるXによる、本件土地を緑地の区域に含めることには反対である旨の意見書の内容が十分に考慮されていない。したがって、本件都市計画の決定は、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないことによりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠く。

- 4 よって、本件都市計画の決定は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法である。

第3 設問(3)

都市計画法は、都市計画事業認可の基準の一つとして、事業の内容が都市計画に適合することを掲げているから（法61条）、都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要である。したがって、本件都市計画の決定に違法があれば、本件都市計画を前提とする都市計画事業認可も当然に違法になる。 以上