

行政計画の司法審査

1 行政計画の概念

(1) 行政計画の定義

「国家（公共団体を含む）またはその機関が、一定の行政活動を行うために一定の目標を設定し、相互に関連性のある行政手段の調整と総合化を通じて目標として示された将来時点における一定の秩序を実現することを目的とする構想またはそのための活動基準の設定行為」（成田頼明「計画行政における空間形成計画の意義と法律問題（上）」ジュリスト 523 号 22 頁）

「行政計画とは、行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」（塩野宏「行政法（第三版）」188 頁）

「この概念は必ずしも明確ではないが、一応、一定の行政上の目標を設定し、かつ、その目標を実現するための方法ないし手順を多少とも体系的に予定すること、または、そのようにして策定された行政の目標および方法の体系が、行政計画だということができる」（小早川光郎「行政法（上）」52 頁）

⇒ ~ の定義では、(a) 目標の設定と、(b) 手段の総合的ないし体系的提示の二つが行政計画概念の特徴

「行政機関が行政活動について定める計画またはその定立行為である」（芝池義一「行政法総論講義（第4版）」225 頁）

「行政計画とは、行政上に用いられる計画である」（西谷剛「実定行政計画法」5 頁）

⇒ ・ の立場は、(a) 目標の設定と、(b) 手段の総合的ないし体系的提示は、行政計画のみならず、「計画」一般の特徴であるとの理解

(2) 行政計画の特質と司法審査における問題点

手段を提示するもの 処分等の行政手段の適用・実施に先行して定められる。

行政立法との共通点

司法審査のタイミングが問題となる

行政計画の策定は、もともとは行政の内部的な過程であり、行政計画は行政

機関内部の訓令的な性格をもつ。

行政立法のうち、国民の権利義務に直接関係しないものとされる行政規則と共通する面がある

しかし、国民に対する法的拘束を伴うものも少なくなく、国民に対する法律上の効果について、個別に吟味する必要がある

目標を達成するための具体的手段とその総合性・体系性は計画において定めるもの。行政計画の内容に関する法律の規制は処分の内容に関する法律の規制に比べて非常に弱く、その反面として、計画内容についての行政の裁量が広汎に認められる。

処分の場合よりも広汎な裁量に対する司法審査の在り方が問題となる
(行政計画の特質につき、芝池義一「行政計画」『現代行政法大系第2巻』336～340頁、同「行政法総論講義(第4版)」227・228頁参照)

2 行政計画の種類

(1) 分類の視点

行政計画は多種多様であり、様々な観点から分類が可能

例 計画期間から...長期計画・中期計画・短期計画

対象地域の範囲から...全国計画・都道府県計画・市町村計画など

対象分野から...経済計画・土地利用計画・財政計画・防衛計画など

段階・階層から...基本計画・実施計画

法律の根拠の有無から...法定計画・事実上の計画

国民に対する法的拘束力から...拘束的計画・非拘束的計画など

なお、平成13年末までに公布された法律では、314の法律に行政計画についての規定があり、計画の種類ごとに策定主体別に数えると586の計画があるとの報告(西谷剛「実定行政計画法」2・76頁)がある。

(2) 司法審査との関係

司法審査との関係では、行政計画が直接の審査対象となる場合は、国民に対する法的拘束力のある拘束的計画が審査の対象と考えられる(拘束的計画には、法律の根拠が必要であり、その意味で法定計画に属する)。

- 司法権の範囲、訴えの利益などの問題

処分の違法性を判断する前提として行政計画の違法性を判断するなど、間接審

査の場合、国民に対する法的拘束力のない行政計画の違法性を審査することも考えられる。ただし、法律の根拠のない事実上の計画の場合には違法判断の基準が問題となる。

3 行政計画の国民に対する効力（西谷剛「実定行政計画法」173頁以下参照）

（1）効力の内容

国民の権利の規制

- 例：A 土地利用規制 - (a)都市再開発法第51条第1項、第54条第1項に基づき地方公共団体により定められ公告された第二種市街地再開発事業の事業計画の決定による規制（同決定により、施行区域内の土地所有者等は自己の所有地等が収用されるべき地位に立たされる）
(b)建築基準法による建築規制（建ぺい率、容積率などの前提となる都市計画上の地域地区の指定（都市計画法第8条～第10条、建築基準法第41条の2、第52条、第53条など）
- B 環境保全規制 - 一般廃棄物処理業の許可基準の一要件としての、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）による市町村一般廃棄物処理計画への適合の必要（廃棄物処理法第7条第5項第2号）
- C 産業規制 - (a)農業経営基盤強化促進法の農用地利用集積計画の決定による規制（農地利用権が設定され、移転し又は所有権が移転する（同法第20条））
(b)公的病院等の開設等の許可の一要件としての、医療法による医療計画に定める基準病床数による規制（医療法第7条の2）

) 直接的規制 行政計画の直接の法律上の効果として、権利を制限

- 上記A(a)、C(a)など

) 間接的規制 後続処分の要件等として規定

- 上記A(b)、B、C(b)など

補助金、政策融資等の公的支援措置（給付措置）

例：都道府県の策定する地域雇用機会増大計画に係る地域内事業者への助成・

援助（地域雇用開発促進法第9条）

（2）個別の計画の法的効果についての検討の必要性

行政計画の国民に対する効力に関して、行政計画は多種多様で、行政計画一般として問題を捉えることは困難である。上記（1）・（2）のような視点を含めた横断的な分析をする研究（西谷剛「実定行政計画法」173頁以下など）もされてはいるが、その一方で、従来の行政計画の法的効果等に関する議論がいわゆる処分性の議論に限定されたことが他の論点を明らかにすることを妨げてきており、裁判例においても拘束的計画が定められていること自体の法効果についての分析が乏しいとの指摘があり（見上崇洋「行政計画の法的統制」415頁以下参照）計画の効果の特色を個々の制度に則してなお分析する必要があると考えられる。

その際、個別の行政法においては、後に処分等の具体的な行為を予定するのみならず、数次にわたる段階的な行政計画を定めるものも多いことから、それぞれの計画が個別の制度においてどのような段階でどのような性質のものとして位置付けられており、それぞれの計画に関係者の利害を適切に反映させるためにはどのような方法が適切と考えられるのか、そして、その利害調整の過程で、早期の段階での司法審査を行うことのメリット・デメリットを各手続全体の中でどのように評価するかなどの視点から、個別具体的に分析し検討することが必要ではないか。

そして、そのような分析・検討は、行政計画に関わる利害の状況に応じた救済の必要性を個別に見極め、司法審査における適切な訴訟類型の選択（取消訴訟など直接の審査の対象とすることの可否・当否、前提問題として間接的に審査することの当否など）や確認の利益などの訴えの利益の判断などに資するものと考えられ、そのような観点からの分析・検討が必要ではないか。

4 行政計画に対する主な司法審査の方法（訴訟手続に関する検討）

（1）行政計画の効力・違法性を直接の審査対象とする方法

抗告訴訟の対象として認められる（処分性がある）場合

取消訴訟又は無効等確認の訴えにおいて、行政計画を取消し又は無効等の確認の対象とする

例：土地改良事業の事業計画の決定（最高裁昭和61年2月13日第一小法廷判決・民集40巻1号1頁。別紙1の1）

都市再開発法 51 条 1 項に基づく第二種市街地再開発事業の再開発事業計画の決定（最高裁平成 4 年 11 月 26 日第一小法廷判決・民集 46 巻 8 号 2658 頁。別紙 1 の 2）

抗告訴訟の対象として認められない（処分性がない）場合

公法上の法律関係に関する確認の訴えにおいて、確認の利益が認められる場合に、行政計画の無効等の確認を求める

（2）間接的に審査する方法

取消訴訟又は無効等確認の訴えにおいて、行政計画に後続する処分の違法の理由として前提となる行政計画の違法等を主張する

（注：いわゆる違法性の承継が問題となるのは、先行する行為に処分性が認められる場合であるから、行政計画に処分性が認められない場合は、後続処分との関係でいわゆる違法性の承継の可否は問題とならず、処分の取消訴訟において前提なる行政計画の違法性を当然に主張することができる。）

例：都市計画事業の認可処分又は承認処分の前提として都市計画の違法を主張（最高裁判所平成 11 年 11 月 25 日第一小法廷判決・裁判集民事 195 号 387 頁。別紙 2）

公法上の法律関係に関する確認の訴えにおいて、権利義務などの法律関係の前提として行政計画の無効等を主張する

例：一般廃棄物処理計画に基づく義務の存在確認（東京地裁平成 6 年 9 月 9 日判決・行裁集 45 巻 8・9 号 1760 頁。別紙 3）

住民訴訟（地方自治法第 242 条の 2）において、公金の支出等の財務会計行為の違法事由として当該財務会計行為の原因行為である行政計画の違法等を主張する

例：卸売市場法の卸売市場開設計画の違法を理由とする計画に基づく市場開設のための公金支出の差止請求（大分地裁昭和 58 年 1 月 24 日判決・行裁集 34 巻 1 号 71 頁。別紙 4）

道路用地の取得のためにされた公金の支出が違法な都市計画に基づくものである旨の主張（東京高裁平成 2 年 2 月 13 日判決・東京高裁（民事）判決時報 41 巻 1～4 号 7 頁。別紙 5）

国家賠償請求訴訟において、違法性の判断の要素として、行政計画の違法等を主張する

例：地区計画の違法を理由とする国家賠償請求（神戸地裁平成 5 年 8 月 23 日

(3) 訴訟手続について検討を要する点

行政計画は多種多様であり、個別の制度における各計画の性質・位置付けや具体的な法的効果が様々であることから、上記 3(2)の問題点を踏まえ、司法審査の在り方について一般的に論じることの適否を含め、訴訟手続の各場面において、どのような考慮が必要かを検討する必要がある。

原告適格の範囲

行政計画の違法性を訴訟で争う場合も、訴訟類型により原告適格を有する者の定めや考え方が異なる。例えば、取消訴訟の場合には、取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者が原告適格を有し、公法上の法律関係に関する確認の訴えの場合には、確認の利益を有する者が原告適格を有する。

行政計画については利害関係者が多数であることが多いと考えられることから、原告適格について、何らかの特別の配慮が必要か。

重複訴訟の扱い

同一の行政計画を異なる原告が別々の訴えで争う場合、それらの訴訟をどのように扱うべきか。異なる訴訟類型により争われる場合には、どのような取扱いがされるべきか。関連請求の移送の規定（行政事件訴訟法第 13 条）や弁論の併合等の一般的な規定の適用のほか、何らかの特別の配慮が必要か。

訴訟参加

行政計画について認可制をとっている場合に、訴訟の当事者とならない計画策定者又は認可者などの訴訟参加につき、何らかの特別の配慮が必要か。また、行政計画に基づく事業の推進を求める地域住民などの利害関係者の訴訟参加につき、何らかの特別の配慮が必要か。

出訴期間

訴訟類型により出訴期間の定めが異なり、取消訴訟により争う場合にのみ出訴期間の制限があるが、この点をどのように考えるべきか。

処分権主義の制限の要否

特に、行政計画を直接の司法審査の対象とする場合に、原告の請求の放棄（民事訴訟法第 266 条。同法第 267 条により調書に記載したときは原告敗訴の確定判決と同一の効力を有する。）について何らかの制約が必要か。被告による請求の認諾や訴訟上の和解については、処分の場合と同様に考えてよいか。

被告敗訴判決の行政庁に対する効力

被告敗訴判決の行政庁に対する拘束力（行政事件訴訟法第33条）について、何らかの特別の配慮が必要か。すなわち、行政庁は、判決の理由に沿った措置をとるべきこととなるが、どのような措置をとるべきかについては、行政庁の判断に委ねることによいか。

原告敗訴判決の後訴に対する効力（違法性の承継の問題を含む）

行政計画の違法性と行政計画に基づく処分等の違法性との関係をどのように考えるべきか。行政計画の効力を争って敗訴した原告が、後にその行政計画に基づく行政の行為の効力等を訴訟で争った場合など、前訴の敗訴判決の後訴に対する効力をどのように考えるべきか。前訴と後訴で当事者が異なる場合はどうか。民事訴訟の一般論による判決の効力（既判力など）のほかに、特別の配慮が必要か。

判決の第三者に対する効力

行政計画の効力等を争う訴訟の判決の第三者に対する効力に関し、取消判決のみ第三者に対する効力を有すること（行政事件訴訟法第32条参照）についてどのように考えるか。取消訴訟の原告敗訴判決の場合、他の訴訟類型の判決の場合について、特別の配慮が必要か。

仮の救済

行政計画の効力等を争う訴訟についての仮の救済に関し、特別の配慮が必要か。例えば、行政計画を取消訴訟で争う場合の執行停止について、特別の要件や効果を定める必要があるか。

5 司法審査における行政計画の違法性の判断（実体判断の検討）

（1）行政計画に関する法律の規制の一般的特徴

前記1の行政計画の概念における特徴から、行政計画に関する法律は、基本的に、抽象的・概括的な目的とそのために特に法定すべき手段を定めるにすぎず、計画の内容に関する規定を置いていないことが多い（後記（3）参照）。

（注）法律上の根拠を有しない行政計画が多いが、国民に対する拘束力をもつ行政計画については法律上の根拠が必要であり、この場合、法律上の根拠を欠いていないかどうかも問題となり得る。

(2) 法定行政計画の要件に関する法律の規制

行政計画の策定につき要件が定められている場合と定められていない場合がある（処分との相違）。

行政計画につき要件の定めがある場合には、要件を欠いているのに策定された行政計画は違法となるため、要件を満たしているか否かが問題となる（この点は処分の場合と同じ）。ただし、「必要なもの」を定める（都市計画法第 11 条第 1 項）というような簡単な要件の場合も少なくない（内容の規制を含め、芝池義一「行政計画」『現代行政法大系第 2 巻』343 頁以下、同「行政法総論講義（第 4 版）」229 頁以下参照）。

(3) 法定行政計画の内容に関する法律の規制

整合性の原則

国の計画に対する地方の計画の整合性など、計画間での整合性の確保又は調整を要請する原則が規定される場合が少なくない。

例： 「適合する」ことを求めるもの（都市計画法第 13 条第 1 項）

「抵触するものであってはならない」（災害対策基本法第 40 条第 1 項）
ある計画を他の計画の「基本とするものとする」（国土総合開発法第 7 条第 2 項）

「調和が保たれたものでなければならない」（農業振興地域の整備に関する法律第 4 条第 3 項）

これらの規定の仕方につき、「これらの表現の多様性に鑑みると、この原則を破る計画をただちに違法とみることはできないのであって、そうした計画も適法に存続しうる余地がある」との指摘がある（芝池義一「行政法総論講義（第 4 版）」232 頁）。

整合性の原則に関する裁判例：最高裁判所平成 11 年 11 月 25 日第一小法廷判決・裁判集民事 195 号 387 頁（前掲。別紙 2）など

考慮事項

計画の策定に際し行政機関が考慮すべき事項を定めていることがある。

例： 都市計画法第 13 条第 1 項柱書「当該都市の特質を考慮して」「当該都市における自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない」
都市再開発法第 4 条第 2 項第 3 号「市街地の空間の有効な利用、建築物相互間の開放性の確保及び建築物の利用者の利便を考慮して」

農業振興地域の整備に関する法律第 10 条第 1 項「農業振興地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して」

水道法第 5 条の 2 第 4 項「当該地域における水系、地形その他の自然的条件及び人口、土地利用その他の社会的条件、水道により供給される水の需要に関する長期的な見通し並びに当該地域における水道の整備の状況を勘案して」

ただし、考慮事項は定められていない場合があるほか、考慮事項が定められていても、考慮すべき事項を網羅した完結的な規定ではなく、考慮事項の例示と考えられる。

計画目標

計画の目標又は方向が定められている場合がある。上記の整合性の原則やの考慮事項を定める規定に比べて、立法による統制の度合いが強いものと考えられる。

例： 都市計画法第 13 条第 1 項第 2 号「産業活動の利便と居住環境の保全との調和を図りつつ、国土の合理的利用を確保し、効率的な公共投資を行うことができるように定めること」

都市再開発法第 4 条第 2 項第 2 号「適正な配置及び規模の道路、公園その他の公共施設を備えた良好な都市環境のものとなるように定めること」

ただし、このような計画の目標等を定める規定は、上記の整合性の原則やの考慮事項を定める規定に比べて少ない。

(4) 行政計画における行政庁の裁量とその司法審査

行政計画における行政庁の裁量の一般的特徴と司法審査

ア 前記(1)の法律の規制の特徴から、行政計画の策定における行政庁の裁量は、一般的には処分の場合の裁量に比べ極めて広汎

イ 前記(2)のとおり要件に対する規制が必然ではないことから、処分の司法審査のように要件を充足しているか否かという審査方法がなじまないことが多い。

ウ 前記(3)の行政計画の内容に関する法律の規制の特徴から、法律が考慮事項や計画の目標を具体的に規定していれば、その程度に応じて、裁量の審査の密度が濃くなると考えられる。

判例

ア 概観

行政計画の策定に関する行政庁の裁量について触れた裁判例は、行政庁の高度の行政的・技術的裁量を認めているが、行政計画の処分性を否定した裁判例においてはその理由として計画の一般的抽象性をいうときも、処分性を認めて実体判断する場合も、一般の裁量判断との異同を明らかにしてはいない（西谷剛「実定行政計画法」44頁以下参照）。

イ 実体判断をした具体例

- a) 松山地裁昭和 59 年 2 月 29 日判決・行裁集 35 巻 4 号 461 頁（都市計画事業認可の前提としての都市計画。別紙 7 の 1）
- b) 名古屋地裁平成 5 年 2 月 25 日判決・行裁集 44 巻 1・2 号 74 頁（収用裁決の前提としての都市計画。別紙 7 の 2）
- c) 熊本地裁平成 12 年 9 月 8 日判決・判例時報 1769 号 17 頁（国営土地改良事業計画の変更。別紙 7 の 3）

（注）行政計画について手続的違法が問題とされ得ることは処分の場合と同様である。

(別紙1の1)

土地改良事業の事業計画の決定(最高裁昭和61年2月13日第一小法廷判決・民集40巻1号1頁)

判決要旨

市町村営土地改良事業の施行の認可は、取消訴訟の対象となる行政処分に当たる。

判決理由

「土地改良法は、八七条六項及び七項において、国営又は都道府県営の土地改良事業につき農林水産大臣又は都道府県知事が決定した事業計画についての異議申立てに関する行政不服審査法四五条の期間は当該事業計画書の縦覧期間満了の日の翌日から起算して一五日以内とすること、及び右異議申立てについては右縦覧期間満了後六〇日以内に決定しなければならないことを規定した上、八七条一〇項において、右事業計画に不服がある者は右異議申立てについての決定に対してのみ取消しの訴えを提起することができることを規定している。農林水産大臣又は都道府県知事の行う右事業計画の決定は、当該事業施行地域内の土地につき土地改良事業を施行することを決定するもので、公告すべきものとされていること(土地改良法八七条五項)、右公告があつた後において土地の形質を変更し、工作物の新築、改築若しくは修繕をし、又は物件を附加増置した場合には、これについての損失は、原則として補償しなくてもよいものとされていること(同法一二二条二項)、また、右事業計画が異議申立手続を経て確定したときは、これに基づき工事が着手される運びとなること(同法八七条八項)に照らせば、右事業計画の決定は、行政処分としての性格を有するものといえる。前記の土地改良法八七条六項及び七項は、右事業計画の決定が行政処分として行政不服審査法による異議申立ての対象となるものであることを当然の前提として、異議申立期間等の特則を定めるものであり、同条一〇項も、右事業計画の決定が本来行政処分として取消訴訟の対象となり得るものであることを当然の前提とした上、行政事件訴訟法一〇条二項所定のいわゆる原処分主義の例外として裁決主義を採用する立場から、

右事業計画に不服がある者は右異議申立てについての決定に対してのみ取消しの訴えを提起することができるとしたものである。

そして、土地改良事業は、国営又は都道府県営であるか市町村営であるかによつて特別その性格を異にするものではないところ、市町村営の土地改良事業において、右に述べた国営又は都道府県営の土地改良事業における事業計画の決定に対応するものは、当該市町村の申請に基づき都道府県知事が行う事業施行の認可である。右事業施行の認可も、当該事業施行地域内の土地につき土地改良事業を施行することを認可するもので、公告すべきものとされ(土地改良法九六条の二第七項)、右公告があつた後における土地の形質の変更等について

の損失は原則として補償しなくてもよいものとされており（同法一二二条二項）右事業施行の認可があつたときは工事が着手される運びとなるのであつて、右の事業計画の決定と事業施行の認可とは、土地改良事業の一連の手續の中で占める位置・役割を同じくするのである。そうすると、右事業施行の認可も、行政処分としての性格を有し、取消訴訟の対象となるものといわざるを得ず、前記のように、国営又は都道府県営の土地改良事業における事業計画の決定が本来取消訴訟の対象となり得るものであることを当然の前提とした規定を置く土地改良法は、市町村営の土地改良事業における事業施行の認可についても、それが取消訴訟の対象となることを認めているものと解せざるを得ない。

もつとも、土地改良法は、右事業施行の認可について、前記の八七条六項、七項及び一〇項に相当するような規定は設けていない。しかし、これは、土地改良法が、立法政策上、右事業施行の認可の先行手續として行われる認可申請を適当とする旨の都道府県知事の決定につき、利害関係人の異議の申出を認め（九六条の二第五項及び九条一項）、右事業施行の認可については重ねて行政不服審査法による不服申立てをすることができないこととした（九六条の二第五項及び一〇条五項）ため、右事業施行の認可に関する取消訴訟については裁決主義を採用する余地がなくなつたことによるにすぎないのであつて、右事業施行の認可が取消訴訟の対象となることを否定するものではないと解すべきである。

以上のように、市町村営の土地改良事業に関し都道府県知事が行う事業施行の認可は、取消訴訟の対象となるものというべきであるから、八鹿町営土地改良事業に関し被上告人が行つた本件事業施行認可処分が取消訴訟の対象とならないとしてその取消しを求める訴えを却下した第一審判決及びこれを支持した原判決は、いずれも法律の解釈を誤つたものといわざるを得ず、右違法が判決に影響を及ぼすことは明らかである。第一審判決の引用する当裁判所昭和三七年（オ）第一二二号同四一年二月二三日大法廷判決（民集二〇巻二号二七一頁）は、土地区画整理法に基づく土地区画整理事業計画の決定に関するものであるから、事案を異にし、本件に適切でない。」

(別紙1の2)

都市再開発法 51 条 1 項に基づく第二種市街地再開発事業の再開発事業計画の決定
(最高裁平成4年11月26日第一小法廷判決・民集46巻8号2658頁)

判決要旨

都市再開発法 51 条 1 項, 54 条 1 項に基づき地方公共団体により定められ公告された第二種市街地再開発事業の事業計画の決定は, 抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる。

判決理由

「都市再開発法五一条一項、五四条一項は、市町村が、第二種市街地再開発事業を施行しようとするときは、設計の概要について都道府県知事の認可を受けて事業計画（以下「再開発事業計画」という。）を決定し、これを公告しなければならないものとしている。そして、第二種市街地再開発事業については、土地収用法三条各号の一に規定する事業に該当するものとみなして同法の規定を適用するものとし（都市再開発法六条一項、都市計画法六九条）、都道府県知事がする設計の概要の認可をもって土地収用法二〇条の規定による事業の認定に代えるものとするとともに、再開発事業計画の決定の公告をもって同法二六条一項の規定による事業の認定の告示とみなすものとしている（都市再開発法六条四項、同法施行令一条の六、都市計画法七〇条一項）。したがって、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（同法二六条四項）、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三〇日以内に、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（同法一一八条の二第一項一号）。

そうであるとする、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。」

(別紙2)

都市計画事業の認可処分又は承認処分の前提として都市計画の違法を主張(最高裁判平成11年11月25日第一小法廷判決・裁判集民事195号387頁)

判決理由

「一 本件は、被上告人が都市計画法(平成三年法律第三九号による改正前のもの。以下「法」という。)五九条二項に基づいて東京都知事に対してした環状六号線道路拡幅事業の認可処分及び同条三項に基づいて首都高速道路公団に対してした中央環状新宿線建設事業の承認処分(以下、これらの処分を「本件各処分」という。)が違法であるとして、右各事業の事業地内の不動産につき権利を有し又は同事業地の周辺地域に居住し若しくは通勤、通学する上告人らが、本件各処分の取消しを求める事件である。

二 行政事件訴訟法九条は、取消訴訟の原告適格について規定するところ、同条にいう当該処分の取消しを求めるにつき「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行い、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。

三 右の見地に立って、本件訴えについての上告人らの原告適格について検討する。

1 都市計画事業の認可又は承認(以下「認可等」という。)が告示される(法六二条一項)と、(1) 事業地内において当該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、建築物の建築、その他工作物の建設を行うこと等が制限され(法六五条一項)(2) 事業地内の土地建物等を有償譲渡しようとする際には、施行者に優先的にこれらを買取ることができる権利が与えられ(法六七条)(3) 認可等をもって土地収用法二〇条の規定による事業の認定に代え、右告示をもって同法二六条一項の規定による事業認定の告示とみなした上、都市計画事業を同法の事業に該当するものとみなして同法の手続により土地の収用、使用をすることができるものとされている(法六九条以下)。これらの規定によれば、事業地内の不動産につき権利を有する者は、認可等の取消しを求める原告適格を有するものと解される。

2 これに対し、事業地の周辺地域に居住し又は通勤、通学するにとどまる者については、認可等によりその権利若しくは法律上保護された利益が侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあると解すべき根拠はない。すなわち、法の目的を定める法一条、都市計画の基本理

念を定める法二条、都市計画の基準を定める法一三条、認可等の基準を定める法六一条等の規定をみても、法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、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の認可等を規制することとしていると解されるのであって、これらの規定を通して事業地周辺に居住する住民等個々人の個別的利益を保護しようとする趣旨を含むものと解することはできない。法一三条一項柱書き後段が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ているのも、都市計画が健康で文化的な都市生活を確保することを基本理念とすべきであること等にかんがみ、都市計画がその妨げとならないようにするための規定であって、やはり専ら公益的観点から設けられたものと解すべきである。また、法は、公聴会を開催するなどして住民の意見を都市計画の案の作成に反映させることとし（法一六条一項）都市計画の案について住民に意見書提出の機会を与えることとしている（法一七条二項）が、これらの規定も、都市計画に住民の意見を広く反映させて、その実効性を高めるという公益目的の規定と解されるのであって、これをもって住民の個別的利益を保護する趣旨を含む規定ということとはできない。そうすると、本件各処分に係る事業地の周辺地域に居住し又は通勤、通学しているが事業地内の不動産につき権利を有しない上告人らは、本件各処分の取消しを求める原告適格を有しないというべきである。

3 以上と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。右判断は、所論引用の最高裁昭和五七年（行ツ）第四六号平成元年二月一七日第二小法廷判決・民集四三巻二号五六頁及び最高裁平成元年（行ツ）第一三〇号同四年九月二二日第三小法廷判決・民集四六巻六号五七一頁に抵触するものではない。論旨は、独自の見解に立って原判決を論難するものにすぎず、採用することができない。

同第二点について

都市計画法施行法二条によれば、旧都市計画法（大正八年法律第三六号。以下「旧法」という。）の下で適法、有効に決定された都市計画は、改めて法の規定する手続、基準に従って決定し直さないでも、そのまま法に基づいて適法、有効に決定された都市計画と認められ、法の都市計画に関する規定が適用されることになるものと解される。したがって、旧法の下で適法、有効に決定された都市計画において定められた都市施設を整備する事業を行う場合には、施行者は直ちに当該事業の認可等の申請を行えば足り、その要件とされる法六一条一号の適用においても、事業の内容が旧法下で決定された都市計画に適合していれば足りると解すべきである。そうすると、旧法の下においては都市計画の基準として公害防止計画に適合することを要するとはされていなかったのであるから、旧法の下において決定された環状六号線

整備計画は、その後定められた公害防止計画に適合するか否かにかかわらず、現行法下においてもそのまま適法、有効な都市計画とみなされるものというべきであり、右整備計画に適合するものとしてされた環状六号線道路拡幅事業の認可に違法はない。

右と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。右判断は、所論引用の判例に抵触するものではない。論旨は、独自の見解に立って、又は原判決を正解しないでこれを論難するものにすぎず、採用することができない。

同第三点について

法一三条一項柱書き後段は、前記のとおり、都市計画が公害防止計画の妨げとならないようにすることを規定したものと解される。そして、公害防止計画とは、「当該地域において実施されるべき公害の防止に関する施策に係る計画」のことをいうのである（公害対策基本法（昭和四二年法律第一三二号）一九条一項）から、そこで執ることとされている施策を妨げるものであれば、都市計画は当該公害防止計画に適合しないことになるが、法一三条一項柱書き後段が右施策と無関係に公害を増大させないことを都市計画の基準として定めていると解することはできない。そして、原審の適法に確定した事実関係の下においては、中央環状新宿線建設計画が本件公害防止計画の執ることとしている施策の妨げとなるものでないことは明らかであるから、右建設計画は、本件公害防止計画に適合するというべきであり、法一三条一項柱書き後段に違反しない。

以上と同旨の原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。論旨は、独自の見解に立って原判決を論難するものにすぎず、採用することができない。」

(別紙3)

一般廃棄物処理計画に基づく義務の存在確認(東京地裁平成6年9月9日判決・行裁集45巻8・9号1760頁)

判決要旨

一般廃棄物処理計画において、市長が設置したダストボックス、及び、市宅地開発等指導要綱に基づき、共同住宅の建設等を行おうとする事業主と市長との協議により設置されたダストボックスのみからごみを収集する旨を定めている市に対して提起された、前記特定のダストボックスが設置されていない場所からごみを収集すべき義務の確認を求める請求につき、市町村は、当該市町村の財政状況や地域の実情等を総合考慮し、合理的な裁量判断によって収集方法を含めた一般廃棄物処理計画の具体的内容を決定できるのであり、当該市の定めた処理計画も、裁量の範囲内にある合理的なものといえるから、市に、前記特定のダストボックスが設置されていない場所からごみを収集すべき義務があるとは認められないとして、前記請求を棄却した事例

判決理由

「第一 本案前の主張について

原告の被告に対する本件収集義務の存在確認の訴えは、ごみの収集義務という公法上の義務の存否に関する当事者訴訟と解され、本件建物の占有者である原告と被告との間に右義務の存否を巡って紛争が存在しており、その確認を求める以外に紛争解決のための適切な手段がない以上、原告は、右義務の存在確認を求める法律上の利益を有すると解するのが相当である。

被告は、一般廃棄物の処理義務は住民に対する直接的・具体的義務ではない旨主張するが、その点は、本件収集義務の存否に関する実体法上の問題であって、本件訴えを不適法とする理由にはなり得ないし、また、原告は、青梅市の住民ではないが、後記認定のとおり、一括賃借人として、本件建物を占有し、その共用部分等について管理すべき立場にある者であるから、被告に対し、本件収集義務の確認を求める適格を有しているというべきであって(なお、原告が青梅市の住民でなくても、被告に対し損害賠償を求める訴訟を提起し得ることはいうまでもない。)本件訴えが不適法であるとする被告の主張は理由がない。

第二 本件収集義務の存否について

(中略)

二 清掃事業は、普通地方公共団体の固有事務であるが(地方自治法二条)廃棄物処理法によれば、市町村は、一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努めなければならない(同法四条一項)その処理に当たっては、厚生省令(同法施行令三条)の定める基準

に適合するように一般廃棄物の処理計画を定め（同法六条一項ないし三項）、右処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、処分しなければならないとされている（同法六条の二第一項）。そして、土地又は建物の占有者は、市町村の定める右処理計画に従い一般廃棄物を適正に分別し、保管する等市町村が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分に協力しなければならないとされている（同法六条の二第四項）。

右のように、一般廃棄物の処理は市町村の義務とされているが、もとより右の義務は、水道事業における給水義務のように契約締結の強制を媒介として発生する特定の住民に対する個別的・具体的な義務とは異なり、専ら生活環境の保全及び公衆衛生の向上という公益を達成するために、市町村が公共サービスとして住民全体に対して負担する一般的な責務というべき性質のものであって、その内容も、当該市町村の財政状況や地域の実情等に応じて定めらるべきものであり、市町村は、それらの事情を総合考慮して、合理的な裁量判断により、収集の方法を含め処理計画の具体的な内容をどのようなものとするかを決定できるというべきである。

三 前記のとおり、被告におけるごみの収集方法は、市長が設置したダストボックス及び協議締結済みダストボックスだけから収集を行うというものであり、青梅市の住民は、自宅前などの適当な場所にごみを出して収集してもらうということはできず、必ずダストボックスまでごみを運ばなければならないのである。右のような収集方法は、住民にある程度の負担をかけるものではあるが、住民も市町村の処理計画に協力すべき責務を負うものであり（同法六条の二第四項）、住民に右の程度の負担を求めたとしても特段不合理とはいえないし、収集作業の合理化・効率化、収集現場の清潔さの保持という点を考えれば、右のようなダストボックスによる収集方法をとることとした市長の判断には合理性があるといえることができる。

そうすると、被告は、ダストボックスからごみの収集を行うだけであって、ダストボックスが設置されていない場所からごみを収集する義務はないのであるから、青梅市内の建物の占有者が、被告に対し、ダストボックスが設置されていない特定の場所からごみの収集を求めることができないことは明らかである。このことは、本件建物のような共同住宅が建設された場合でも同じであって、共同住宅の建設により予想されるごみの増加に対し、その地域に新たにダストボックスを増設するのか、収集回数を増やすなどの措置を講じるのかといったことは、市長の合理的な判断に委ねられているというべきであり、共同住宅の建設によってごみの排出量が増えるとの事情から直ちに、協議締結済みダストボックスが備え付けられていない共同住宅の占有者が、被告に対し、その敷地内からごみの収集をするよう求めるこ

とができると解することはできない(結局、本件建物の入居者は、既存のダストボックスまでごみを運ぶことになるが、前記のとおり、本件においては、本件建物の敷地から一〇〇メートル程度のところに市長設置のダストボックスと協議締結済みダストボックスがそれぞれ設置されているのであり、本件建物の入居者が住宅から右ダストボックスまでごみを運ぶという負担は、他の付近住民の負担と比較して特に過重なものとはいえないし、本件建物の建設によりごみが増加したことに対する措置としても、被告は、別紙図面2の朱線で囲んだ可燃物用のダストボックスから毎日収集を行うこととしているのであって、本件置場からごみが収集されないことによって、生活環境や環境衛生に特段の支障が生じていることもないのである。)

四 以上のとおりであって、被告には、本件置場からごみを収集する義務があるとは認められないから、被告に対し本件収集義務の存在確認を求める原告の請求は理由がない。」

(別紙4)

卸売市場法の卸売市場開設計画の違法を理由とする計画に基づく市場開設のための
公金支出の差止請求(大分地裁昭和58年1月24日判決・行裁集34巻1号71頁)

判決要旨

市公設地方卸売市場開設事業に必要な資金に充てるために市が起債する地方債の償還費が
地方財政法6条所定「当該公営企業の性質上能率的な経営を行なってもなおその経営に伴う
収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費」に該当するとして、
右償還費の大半を市の一般会計からの繰入れによって賄うことが同条に違反しないとされた
事例

判決理由

「本件市場開設計画に基づいて卸売市場を開設することが違法であるか否かにつき、以下
検討する。

1 成立に争いのない乙第一五号証、第一七、一八号証、第六〇号証、等一〇七号証及び
弁論の全趣旨によれば、昭和五四年度の本件市場開設計画において、用地取得及び市場施設
建設に必要な資金約四二億円は国、県からの補助金及び約三四億円に上る地方債の起債によ
つて調達し、右地方債の元利金の償還は、その大半を一般会計からの繰入れによつて行なう
ものとされており、その後、事業計画の手直しにより総事業費は約三四億円に減少し、これ
に伴つて起債額も約二六億円となつたが、その元利金の償還は、やはり大半を一般会計から
の繰入れに頼る予定であることが認められる。

2 原告は、右のように地方債の元利金の償還をもつぱら一般会計からの繰入れによつて
行なうことは、公営企業の独立採算制の原則を定めた地方財政法六条に違反する旨主張する
ので、まずこの点につき考察する。

地方財政法六条は、公営企業のうち政令で定めるものについて、その経理は特別会計を設
けて一般会計と区別して行ない、その経費は原則として企業の経営に伴う収入をもつて充て
なければならないとして、独立採算制を経営の基本原則とすることとし、同法施行令一二条
は、市場事業は地方財政法六条の適用を受ける公営企業と定めている。このように、地方公
営企業において独立採算制の原則がとられているのは、公営企業が地方公共団体の他の事務
と異なり、住民に提供する財貨、サービスの効果が特定の個人に帰属するものであることか
ら、その経費は直接に財貨やサービスを受ける者が料金、使用料の形で負担することが衡平
の原則に合致すること、

事業の合理的経営の確保のためには独立採算制によつて公営企業の責任体制を明確にする
ことが望ましいと考えられること等によるものである。

しかし、公営企業も住民の福祉の増進を目的とする点においては地方公共団体の一般行政事務と異なるところはないから、営利性、採算制を第一とする民間企業と異なり、企業ベースにのらない活動でも公共性を見地から実施せざるを得ない場合もあり、また、本来一般行政事務に該当する活動をも事業の一環として行なうことも考えられる。このような場合には、受益者負担、独立採算制の原則を貫くことは困難であり、それ故、地方財政法六条は、公営企業の経費のうち、「その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費」及び「当該公営企業の性質上能率的経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」については独立採算制の原則の例外として、一般会計からの繰入れを認めているのである。

これを本件のごとき市場事業についてみると、地方公共団体が市場事業を公営企業として行なう目的は、生鮮食料品の流通の安定や価格の安定、食品衛生管理の徹底等による住民の福祉の向上にあることはいうまでもない。ただ、市場事業においては、企業活動により直接サービスの提供を受けるのは市場施設を使用する市場業者（卸売業者）であつて、地域住民は間接的にその利益を享受するという関係にあり、この点において、水道、ガス、電気、交通等、住民個人に直接財貨やサービスを提供する他の公営企業と異なるのであるが、住民は実質的には受益者であるといふことができる。したがつて、独立採算制の原則、受益者負担の原則からすれば、提供される便益に対する受益者の負担は、本来、市場業者と地域住民がその受益の割合に応じて分担すべき筋合であるが、市場業者の受益の程度に応じた使用料の適正妥当な額を決定することは困難であるのみならず、地域住民の負担分を直接徴求することはできないから、形式的には市場業者から使用料として徴求するほかはない。しかしながら、本件のような莫大な市場施設建設費用についてまで、企業の採算性を見地から、市場業者から徴収した使用料をもつてこれに充てようとするときは、使用料は、非常に高額なものとならざるを得ず。市場業者の経営を圧迫し、経営悪化による生鮮食料品の安定供給の阻害、取引価格への転嫁等、かえつて前記の卸売市場事業の目的に背馳する結果を招来しかねないこととなる。このような市場事業の特質に鑑みると、地方債の償還費については、地方財政法六条に謂う「当該公営企業の性質上能率的経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」に該当すると解するのが相当である。

原告は、地方債の元金金のほとんど全額の償還を一般会計からの繰入れに依存することは、市場建設に伴う企業債の元金償還額の二分の一に限つて一般会計からの繰入れを認めている「地方公営企業繰出金について（昭和四九年二月二二日自治企一第二七号各都道府県知事各指定都市市長宛自治省財政局長通知）」にも反するものであり、地方財政法六条に違反する

ことが明らかである旨主張する。しかし、右通知は、地方会営企業の経営の健全化、経営基盤の強化のために地方財政計画において計上される地方公営企業繰出金の基本的な考え方を示し、これに従った繰出しに対しては地方交付税等において財政的援助を考慮するとして、一般会計から公営企業特別会計への繰出しについて望ましいと考えられる一応の基準を定めたものであつて、右基準を超える繰出しが行なわれたからといつて、直ちに地方財政法六条に違反するということとはできない。

以上述べたところにより、市場事業におけず地方債償還経費は、同条の「当該企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」に該ると解するのが相当であるから、原告の地方財政法六条違反の主張は失当である。

3 次に、原告は、前記1認定のように地方債の償還の大半を一般会計からの繰入れに依存することは、既に財政硬直化現象にある別府市の財政を危機的状況に至らせるものであり、地方財政法四条の二に違反する旨主張する。

ところで、右規定は、地方公共団体の予算の編成、執行等において、翌年度以降における財政状況をも考慮して、その健全な運営をそこなわないようにしなければならないと定めているものであるが、地方公共団体の長は、予算の調製、執行等財政運営に関して裁量権を有するものと解される。したがつて地方公共団体の長が行なつた予算の調製、執行、あるいは支出増加の原因となる行為により、当該地方公共団体の財政状態が急激に悪化し、翌年度以降における財政運営が著しく困難になる等、地方公共団体の長が前記裁量権の範囲を逸脱したと認められない限り、地方財政法四条の二違反の問題は生じないものというべきである。

しかるところ、成立に争いのない甲第二九号証、第五七号証によれば、別府市の場合、財政状態の指標とされる経常収支比率が -100.28 、DESCが 0.94 （いずれも昭和五五年度）で、全国の都市の中で下位から五、六番目に位置していることが認められ、別府市の財政状態が相当苦しい状態にあることは窺われるけれども、右事実から直ちに本件市場開設計画の実施に伴う地方債償還費の負担によつて同市の財政状態が急激に悪化して翌年度以降の財政運営が著しく困難になるとまで認めることはできず、他にこれを認め得る証拠はない。したがつて、本件市場開設計画に基づく卸売市場の開設が前記裁量権を逸脱したものであるといふことはできないから、原告の地方財政法四条の二違反の主張も理由がない。

4 次に、原告は、本件市場開設計画では収入算定の基礎となる市場取扱量を過大に見積つており、実際は、右計画による予想をはるかに下回る収入しかあげられないから経常収支は常に赤字となるので、右計画に基づく卸売市場の開設は地方財政法二条、三条、四条に違反すると主張する。

そこで、右主張につき検討するに、市場取扱量は、当該市場で取扱われる青果、水産物、花きの数量で、市場施設の規模を決定するための基礎となり、また、市場事業収入のうち取扱高使用料収入の予測の基礎となる数値であるところ、前掲乙第一五号証、成立に争いのない乙第一六号証、第二八号証、第四八号証、第六八号証及び弁論の全趣旨によれば、本件市場開設計画では、目標年度（昭和六〇年）の市場取扱量を予測するに当り、（１）大分県企画総室の人口推計に従つて別府市及び新市場の供給対象地域となる周辺市町村の常住人口を、別府市総合基本計画（昭和五三年八月策定）に基づいて別府市の流動人口をそれぞれ推定し、その合計により供給対象人口を算定し、（２）現市場の市場供給率を基礎として、新市場開設によつて供給体制が整備強化され、供給率が上昇すると予測して目標年度における市場供給率を推定し、（３）「卸売市場の施設規模の算定基準について」（昭和五一年二月四日食品流通局長通達）に従つて、一人当たり粗食料をもつて一人当たり需要量とし、以上のように算定された供給対象人口、市増供給率、一人当たり需要量の数値を相乗して、目標年度における野菜、果物、水産物、花きの市場供給量を推計していることが認められる。

ところで、市場供給量のように、経済の全般的な動向その他さまざまな経済的、社会的要因により変動する数値につき将来の推移を予測することは非常に困難であるから、予測の方法あるいはその根拠となる資料が明らかに合理性を欠くものであると認められない限り、違法の問題を生じないと解するのが相当である。しかるところ、前記認定の市場供給率の予測については、当時の客観的な資料に基づき、一般に妥当とされる方法に従つて行なわれたものというべきであり、これにつき合理性を疑わせるに足る証拠は存しない。

したがつて、原告の地方財政法二ないし四条違反の主張は、その余の点につき判断するまでもなく失当である。

５ 卸売市場法違反の主張について

原告は、本件市場開設計画に基づく卸売市場の開設が卸売市場法一条に違反する旨主張するが、同条は卸売市場法の目的を定めた規定であつて、卸売市場の開設、運営等につき開設者が守るべき具体的な準則を定め、あるいは開設者に何らかの義務を負わせるものではない。原告の主張は、本件市場計画に基づく新市場の開設が不必要であるばかりか、かえつて種々のデメリットをもたらすもので、卸売市場の整備による住民の福祉の向上を目的とする同法の趣旨に反するものであるというにあると解されるが、これは結局のところ、卸売市場の整備に関する被告市長の政策決定自体をとらえて違法と主張するものである。しかしながらこのような政策の選択決定は被告市長の裁量権に属する事項であるから、同被告が裁量権の範囲を逸脱しない限り、政策の当否はともかく、違法の問題は生じないものと解するのが相当である。しかるところ、本件につき、被告市長が卸売市場の整備に関する政策を決定するに

つき裁量権の範囲を逸脱した事実を認め得る証拠はないか鳥、原告の前記主張もまた失当である。

三 結論

以上によれば、本件市場開設計画に基づく卸売市場開設のための、公金支出等は違法とはいえないから、原告の被告らに対する本訴請求はいずれも理由がないものとしてこれを棄却し、訴訟費用の負担につき民訴法八九条を適用して、主文のとおり判決する。」

(別紙5)

道路用地の取得のためにされた公金の支出が違法な都市計画に基づくものである旨の主張(東京高裁平成2年2月13日判決・東京高裁(民事)判決時報41巻1～4号7頁)

判決要旨

都市計画に基づく道路用地の取得のためにされた公金の支出の違法事由として、当該都市計画決定の違法を主張できるかにつき、都市計画決定は抗告訴訟の対象とならず、また、当該都市計画決定とその用地取得としての前記公金支出とは密接不可分の関係にあり、後者は前者の具体的実現行為であって、前者の違法性は後者の違法それ自体であるから、前記主張は妨げられないとした事例。

判決理由

「ところで、被控訴人らは、財務会計上の行為でない本件都市計画決定は住民訴訟の対象とならず、かつ、行政行為の公定力により、その違法性は後の公金支出に承継されないから、これを理由として公金支出の違法を主張できないと主張する。

しかしながら、都市計画の決定は抗告訴訟の対象とならないものと解すべきであるから、これに内在する違法事由をもってこれに基づく後行行為の違法を主張することを妨げないといふべきであるのみならず、右公金支出が財務会計上の行為であることは明らかであり、前示のとおり本件都市計画決定及びこれに基づく本件事業は具体的な本件高架道の建設を内容とするものであって、そのために用地の取得が不可欠なものとされ(なお、事業の認可により、都市計画事業の施行者に土地の収用又は使用の権限が付与される(都市計画法六九条等))、用地費が計上されているから、右計画決定とその用地費としての右公金支出とは密接不可分な関係があり、後者は前者の具体的実現行為であって、前者の違法性は後者の違法それ自体である。これを切り離して、前者の違法が後者に及ばないとすれば、後者について住民が訴えによりその違法を追及し、裁判所の判断を受けることを認めた趣旨と全く背反する結果になるから、被控訴人らの右主張にくみすることはできない。」

(別紙6)

地区計画の違法を理由とする国家賠償請求(神戸地裁平成5年8月23日判決・判例地方自治125号82頁)

判決要旨

都市計画法に基づく地区計画について、計画決定に至る手続は、都市計画法等にのっとり行われたもので、地域住民の意思を確認する手続において、いささか問題と思われる点はあるものの、違法とまで評する点は認められず、また、用途地域の変更に代えて地区計画という制度を悪用したということとはできず、特定企業の利益のみを図ることを目的としたものとも認められないとして、市に対する国家賠償請求が棄却された事例。

判決理由

「四 原告ら主張の実体的違法事由について

1 用途地域の変更のために地区計画制度を利用したとの主張について

(一) 原告らは、本件地区計画は、地区計画の本来の目的である比較的小規模な区域において地域の実情に応じた市街地を形成させたり、有効な土地利用を促進させたりする目的、すなわち、居住者にとって有益な街づくりを進めるという趣旨を離れ、用途地域を変更する方便として地区計画制度を利用したもので、しかも、用途地域変更の目的が達せられた後は、何ら地区整備計画の実行を図らないことが被告の担当者により公言されている旨主張する。

(二) 前記二に認定のとおり、本件において、地元である郷瀬町の区長であった被告阿江を含む住民から最初に提出された陳情書は、同町における用途地域の見直しに関するもの、具体的には、同町内の市民会館横から春日橋に至る国道沿いの地域で住居地域に指定されている地域を準工業地域に変更することを求めるものであり、右陳情を受けた西脇市議会で採択された意見書もまた都市計画用途地域の見直しに関するものであったところ、用途地域の変更について権限を有する兵庫県の担当者との話合いの中で、県側から、限られた地域の街づくりの手法としては地区計画という制度が相当であるとの指導があったため、被告西脇市では、右指導に従い、地区計画を策定する方向で手続を進めたこと、これとともに、用途地域の変更についても所要の手続が進められたことが認められる。

(三) そもそも、用途地域は、都市計画法に基づき、市街地の土地の合理的な利用及びそれぞれの地域に適合した環境の維持形成を図るため、建築物を媒介としてその利用、容積、形態等に関して一定の制限を加える地域地区制度の中心となる制度であり、多種多様な用途の建築物のうち利害の共通する種類の用途のものをなるべく同じ地域に立地させ、逆に利害の相反するものをなるべく同じ地域に立地させないようにし、もって用途の混在を防ぐことを目的とするものである。

これに対し、地区計画は、同じく都市計画法に基づく制度であるが、用途地域のように都市全体に関する土地利用計画ではなく、個々の地域において、よりきめ細かく生活環境を整備し保全するための制度であり、具体的には、地区施設の配置及び規模を定めたり、建築物の用途の制限、容積率の最高又は最低限度、建ぺい率の最高限度等建築物及びその敷地の制限に関する事項を定めることを内容とするものである。

(四) このように、既に都市計画として定められている用途地域を変更することと、新たに地区計画を定めることは、それぞれ内容を異にするものではあるが、同じ都市計画法に根拠を有する制度であり、最終的には、より良い街づくりを目指すための制度であって、その基盤には共通した面があることは否定できない。そして、本件は、当初、用途地域の変更を求める陳情から始まったのであるが、県の指導により、地区計画という制度を利用し、同計画を策定することとなったのであり、しかも、用途地域の変更についても、被告西脇市の意向を受けて権限を有する兵庫県において手続を進めたのである。

したがって、原告らが主張するように、用途地域の変更に代えて地区計画という制度を悪用したという評価を与えることはできないし、かつ、用途地域の変更についても手続が進められたのであるから、用途地域の変更に代えて地区計画を採用したということもできない。また、本件では、都市計画全般につき権限と責務を有する兵庫県の指導に基づき、地区計画という制度を定める手法を採用したのであるから、被告西脇市の独断によるものでもない。

なお、原告らが主張している、用途地域変更の目的が達せられた後は何ら地区整備計画の実行を図らないことが被告西脇市の担当者により公言されているという点について、被告西脇市は、現在までの手続は無にはできないが、今後に残されている道路計画については白紙に戻し、改めてどこに道路を設置するかは、住民意思を尊重して手続を進めていくという趣旨の提案をしたものである旨主張しており、このような主張は何ら不合理であるということができないから、原告らの主張を直ちに採用することはできない。

よって、この点についての原告らの主張は採用することができない。

2 本件地区計画により利益を享受したのはがまかつのみであるとの主張について

(一) 原告らは、用途地域の変更も、本件地区計画区域内に工場を有するがまかつの工場増設を容易にすることのみを目的としたもので、かつ、実際に本件地区計画により利益を享受したのは、がまかつのみであり、住民の利益は何ら省みられなかった旨主張する。

(二) 前記二で認定した事実及び〔証拠略〕によれば、本件では、まず、用途地域の変更は、以前に二度にわたり、郷瀬町の住居地域内に工場を有する釣針会社がまかつの工場増設のために煩瑣な手続を踏まなければならなかったことが契機となり、同町の市民会館横から春日橋に至る国道沿いの住居地域について準工業地域への用途地域の変更を求める陳情か

ら始まったものであり、その陳情には、他の商店、事業所とともにがまかつも名を連ねていることが認められる。

(三) 右認定事実から明らかなように、本件では、用途地域の変更の要望は、がまかつの工場増設が契機となったものである。しかし、被告阿江本人尋問の結果によれば、がまかつの工場増設問題は、過去に二度にわたり生じており、その都度、法の定める手続を経た上で建築に至っていることが認められるし、また、右陳情が出された昭和六〇年から昭和六一年ころにかけて、がまかつの工場増設が緊急の課題となっていたことを認めるに足りる証拠はない。そうすると、がまかつの工場増設は、本件において、被告阿江らが行った陳情の単なる端緒となったに過ぎず、がまかつの利益のみを図ることを目的としたことを窺わせる証拠はない。

(四) 以上によれば、原告らの右主張は採用することができない。」

(別紙7の1)

松山地裁昭和59年2月29日判決・行裁集35巻4号461頁(都市計画事業認可の前提としての都市計画)

判決要旨

都市計画法59条2項に規定する都市計画事業の施行についての建設大臣の認可及び同法63条1項に規定する事業計画の変更についての建設大臣の認可は、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる。

判決理由

「一 本件認可の概要等

被告は、昭和二六年五月二三日決定され昭和三一年五月七日変更された東予広域都市計画道路事業二等大路第一類第一号西条駅前朔日市線について、総延長約二八一〇メートルのうち西条市朔日市字秋吉から同市新田字北新田までの約七六〇メートルの区間の都市計画事業に関する愛媛県からの都計法五九条三項(昭和四九年法律第七一号による改正前のもので、現行法五九条二項と同じ規定。)の事業認可申請に対して、都計法六一条により、施行者を愛媛県、事業施行期間を昭和五〇年三月二八日から昭和五六年三月三一日までとしてこれを認可し(右認可は昭和五〇年三月二八日建設省告示第五〇四号で告示された。)、更に、都計法六三条により、本件都市計画事業の施行期間を昭和六〇年三月三一日まで延長する旨の変更を認可した(右認可は昭和五六年三月三日付建設省告示第三一八号で告示された。)こと、原告が右により認可された本件都市計画事業の事業地内に土地を所有することは当事者間に争いがない。

二 本件認可の行政処分性

被告は、本件認可は行政の内部行為にすぎず、また、直接特定個人の権利義務に具体的変動を及ぼすような処分とはいえないから、抗告訴訟の対象となる行政処分には当たらない旨主張する。しかしながら、都市計画施設の整備に関する事業については、事業計画ないしその変更の認可に伴い都計法六二条一項の告示がなされると、当該都市計画事業地内における都市計画事業の施行の障害となるおそれがある建築物の建築等は都道府県知事の許可を要することとなり(都計法六五条一項。その違反に対しては八一条の措置命令が出され、それが九一条により罰則をもつて強制される。)、また当該都市計画事業地内の土地建物等の有償譲渡は施行者の先買権の対象となる(都計法六七条)ほか、都市計画事業の認可は土地収用法二〇条の規定による事業の認定に代わるもので(都計法七〇条一項)、右認可があると、当該都市計画事業地内の土地は土地収用法に基づく収用権の対象となり、収用又は使用の裁決により施行者のため収用又は使用されることになる。したがって、都市計画事業ないしその

変更の認可は事業地内の土地所有者の権利義務に対して具体的な変動を与えるものであり、直接個人に対する権利制限の効果を及ぼす具体的処分といえることができるから、抗告訴訟の対象となる行政処分と解すべきである。最高裁判所昭和四一年二月二三日大法廷判決は、土地収用法二〇条の事業の認定に代わる効力を有しない土地区画整理事業計画の決定はその公告がなされても抗告訴訟の対象たる行政処分とはならないとするもので、都市計画事業の認可の場合とは事案を異にし、右判決の趣旨から都市計画事業の認可が抗告訴訟の対象となる行政処分には当たらないということはいえない。したがって、本件認可は抗告訴訟の対象となる行政処分というべきであり、その無効確認を求める本件訴えは適法であつて、この点に関する被告の主張は採用できない。

三 本件認可の適法性

1 本件都市計画の適法性

(一) 本件計画道路は、昭和二六年五月二三日の本件都市計画決定当時には、国鉄伊予西条駅前から、西条市内を東西及び南北にほぼ格子型に走る既存の道路網のうち南北方向の道路とほぼ平行に、北方に向け直線でクラレ工場前まで延びた延長約二〇四〇メートルの区間（別紙図面一の緑色表示部分一につき計画決定されていたが、昭和三一年五月七日右計画が一部変更され、本件計画道路は、同図面に赤色で表示されたとおり壬生川新居浜野田線付近から東北方向に約一二度くの字型に折れ曲がることになつた。

右事実は当事者間に争いが無い。

(二) 原告は、本件計画変更により本件計画道路が既存の格子型の道路網に対して斜めに交わるようになつたため、

(イ) 別紙図面二表示のように多くの利用価値の乏しい三角形や不整形の狭小な残地が生じることになり土地の有効な利用が妨げられる、(ロ) 市道朔日市弁財天線と別紙図面一表示のように斜めに交わる結果同市道の交通の流れを著しく阻害し、同市道のうち同図面の黄色表示部分はほとんど交通のために役立たない不要道路となる、(ハ) 別紙図面一の茶色表示部分に不整形の不良な街区ができ、良好な街並みの形成が阻害される、等の不都合が生じることになり、したがって、本件都市計画は都計法一三条一項、二項に違反し（なお、原告が違法根拠として主張するその余の法条は都市計画施設の整備に関する都市計画の内容を直接規律するものではない。）、その瑕疵は重大、明白であるから無効であり、その結果本件都市計画事業の認可もまた無効になる旨主張する。

しかし、都市計画の決定には高度の技術性、専門性を伴うのは当然であり、これを都市計画施設の一つである道路の整備に関する都市計画についてみても、道路の位置、規模、構造等の決定は、決定権者が当該都市の土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを幅広い視野

及び様々な角度から検討して高度の技術的、専門的、行政的見地から行うべきもので、その決定に当たっては決定権者に極めて幅広い裁量が認められており、裁判所がその当否を判断できる余地は極く限られているというべきである。そして、都市計画の内容が違法であるから無効であるというためには、その内容に決定権者の右のような極めて幅広い裁量権の範囲を明らかに逸脱したと認められるような重大な違法事由が存することが必要である。そこで、原告が本件で主張する違法事由が右に述べたような重大、明白な違法であるか否かについて検討する。

まず前記（イ）の違法事由については、都市計画施設の整備に関する都市計画決定を行う場合ある程度不整形あるいは狭小な残地が生ずることがあるのはやむをえないところであり、法はそのような場合を予定して、残地の価格が減ずるなどして不利益を被る土地所有者等利害関係人に対しては残地補償、残地収用等の請求権を制度的に保障しているのであり（土地収用法七四条ないし七六条）、したがって、原告が本件で主張する程度の不整形、狭小な残地が生ずることが都市計画を無効とするまでの重大、明白な違法事由であるとはどうていえない。

次に、前記（ロ）の違法事由についてみると、

本件計画道路が市道朔日市弁財天線と斜めに交わるため、同市道の交通が右交差部分で停滞し、同市道のうち別紙図面一の黄色表示部分が交通に役立たない不要道路となることも予想されるが、その場合には右不要道路部分について道路の供用廃止、区域変更等の措置がとられることも十分考えられ、本件計画道路が同市道と斜めに一ヶ所で交差するからといつてそれだけの理由で本件都市計画が無効であるとまでいうことはどうていできない。

更に、前記（ハ）の違法事由についてみると、右に述べたように市道朔日市弁財天線の右不要道路部分について道路の供用廃止、区域変更等の措置がとられることも十分考えられ、その場合には本件計画道路と同市道の不要道路部分との間の不整形、狭小な街区はほとんどなくなることになるし、また、たとえ原告主張のような不整形な街区ができたとしても、そのために不利益を被る残地所有者に対しては前記のように残地補償、残地収用等の請求権が認められているのであり、したがって、原告が主張するような不整形な街区ができることが都市計画を無効にするような重大、明白な違法事由といえないことも明らかである。

最後に、右（イ）（ロ）（ハ）の各違法事由を総合して一体のものとして検討してみても、右に述べてきたところに照すと、決定権者に与えられている前記の広い裁量権の下で本件都市計画を無効とするに足るほどのものとするとはどうていできない。

（三） 以上検討したように、本件都市計画にはそれを無効とするような重大、明白な違法事由は認められず、本件都市計画が無効であるから本件認可も無効であるという原告の主

張は理由がない。

2 本件認可についてのその他の違法事由

(一) 事業施行期間

本件認可にかかる本件都市計画事業の施行期間は最終的に昭和五〇年三月二十八日から昭和六〇年三月三十一日までとされた。本件計画道路が現在計画されている位置に敷設されるべく本件都市計画の変更がなされたのは昭和三十一年五月七日であるから、それから右事業施行期間の終期までの間は約二九年の長期にわたることになる。しかし、都市計画施設の整備に関する都市計画は、相当の長期的展望に立つて都市計画施設の整備、充実をはかるという観点から決定される場合が往々にしてあるのは当然であり、その事業の施行、完成までには相当の長期間を要することもめずらしくないのであるから、右事業施行期間の定めが本件認可を無効とするような重大、明白な違法事由であるとまでいうことはできない。

(二) 施行者

本件認可における施行者は、都計法により事業施行者となることが認められた地方公共団体である愛媛県とされているのであつて、この点に何らの違法がないことは明らかである。

四 結論

以上によれば、原告が本件認可の無効事由として主張する点はすべて理由がなく、原告の本訴請求は理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法七条、民訴法八九条を適用して、主文のとおり判決する。」

(別紙7の2)

名古屋地裁平成5年2月25日判決・行裁集44巻1・2号74頁(収用裁決の前提としての都市計画)

判決要旨

都市計画事業に係る流域下水道終末処理場用地として収用される土地の所有者が都市計画決定及び下水道事業計画の認可の違法等を理由としてした権利取得裁決取消請求につき、都市計画及び下水道事業計画に関して都市計画法及び下水道法が定める基準はいずれも専門技術的、政策的な判断を必要とし、これらの計画の決定は第一次的には決定権者である知事等の裁量にゆだねられているものであるところ、当該都市計画及び下水道事業計画は、いずれも前記基準に従って定められたものと認めることができ、決定権者に与えられた裁量権の逸脱、濫用は認められないから適法というべきであり、これらを前提とした都市計画事業の認可も都市計画法61条の要件を満たす適法なものであるなどとして、前記請求を棄却した事例

判決理由

「第八 主位的請求に関する本案の争点に対する判断

一 本件都市計画事業の認可等の違法性の主張について(争点2の1)

原告らは、本件裁決の違法事由として、本件都市計画事業の認可が違法であること並びにこれに先立って決定された本件都市計画決定及び下水道法二五条の三の規定に基づく本件下水道事業計画が違法であると主張するので、まず、右の点が本件裁決の違法事由となるか否かという点について検討する。

1 都市計画事業の認可等と収用裁決の関係

まず、土地収用法によれば、起業者は、事業のために土地を収用しようとするときは、建設大臣又は都道府県知事による事業の認定を受けなければならない(一六条、一七条)、建設大臣又は都道府県知事は、起業者の申請に係る事業が法定の要件を満たす場合には、事業の認定をすることができる(二〇条)、事業の認定がされた場合には、起業者は、事業の認定の告示(二六条)があった日から一年以内に限り、収用委員会に収用の裁決の申請をすることができる(三九条)、収用委員会は、申請却下の裁決をすべき一定の場合を除いて収用裁決をしなければならない(四七条、同条の二)とされている。右の事業の認定と収用裁決は、その直接の効果は異なるものの、結局は、互いに相結合して当該事業に必要な土地を取得するという法的効果の実現を目的とする一連の行政行為であると解される。

ところで、下水道は都市計画法四条五項、一一条一項三号により都市施設とされ、これが都市計画において定められた場合には、その整備に関する事業は都市計画事業として同法五

九条の規定による認可又は承認を受けて行われるものとされている（同法四条一五項）ところ、同法七〇条一項は、都市計画事業については土地収用法二〇条の規定による事業の認定は行わず、都市計画法五九条の規定による認可又は承認をもってこれに代えるものとし、同法六二条一項の規定による告示をもって土地収用法二六条一項の規定による事業の認定の告示とみなすと規定している。土地収用法の事業の認定は、収用権を付与するのにふさわしい公共の利益となる事業である旨を認定するものであり、右認定を受けるためには、第一に同法三条各号の一に掲げる公共性の高い事業であること、第二に起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有するものであること、第三に事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること、第四に土地の収用、使用につき公益上の必要があるものであることのいずれの要件をも充足しなければならないこととされている（同法二〇条）が、都市計画事業については、第一に都市施設に関する事業はほぼ同法三条各号に掲げるものと同様のものであること、第二に事業主体は、地方公共団体、国の機関及び特許施行者とされており、確実な事業遂行が見込まれることを都市計画事業の認可等の際に十分審査していること、第三に都市計画決定の手続を経ることにより利害関係人、第三者機関及び行政機関の調整を行うため、計画自体の合理性は十分具備していることから、更に土地収用法の事業認定の手続をとらせるのは事業者に二重の手続をとらせることになるので、前記のとおり、都市計画事業の認可又は承認をもって土地収用法の事業認定に代えることとし、事業認定の手続を不要としているものと解される。

したがって、都市計画法に基づく都市計画事業の認可又は承認と収用裁決は、土地収用法に基づく事業認定と収用裁決の場合と同様、その直接の効果は異なるものの、結局は、互いに相結合して当該事業に必要な土地を取得するという法的効果の実現を目的とする一連の行政行為であると解するのが相当である。

2 都市計画事業の認可の違法性と収用裁決の関係

ところで、都市計画法五九条に基づく都市計画事業の認可は、これにより当該事業の施行者に前記のとおり土地の収用又は使用の権限が付与され、また、事業地について建築制限等の法的な効果を生じるのであるから、国民の権利義務に直接変動を及ぼすものとして、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると解されるけれども、都市計画事業の認可と収用裁決とは、右1で説示したとおり、先行行為と後行行為とが相結合して一つの効果を形成する一連の行政行為に当たり、このような場合には、以下の理由から、原則として、先行行為の違法性は後行行為に承継され、後行行為に対する取消訴訟において先行行為の瑕疵を主張することが許されると解すべきである。

（一） 先行行為と後行行為とが相結合して一つの効果を形成する一連の行政行為である

場合には、法が実現しようとしている目的ないし法的効果は最終の行政行為に留保されているから、このような場合、先行行為を独立して争訟の対象にならない行政内部の手続的行為とし、先行行為の違法は最終の行政行為の取消訴訟においてのみ主張できるとすることも、立法政策上は可能であるが、そのような立法政策を採らず、先行行為を独立の行政行為として扱い、それに対する争訟の機会を設けている場合であっても、なお、先行行為の違法性は後行行為に承継され、後行行為の取消訴訟において先行行為の違法を主張できると解するのが相当である。なぜなら、この場合、法が先行行為を独立の行政行為としそれに対する争訟の機会を設けた趣旨は、国民の権利利益に大きな影響を及ぼすような行政行為につき、その手続がより慎重に遂行されるようにすることによって、行政行為の手続及び内容の適正さを一層強く担保しようとしたものと解することができるのであって、先行行為が独立の行政行為であり、かつ、それに対する争訟の機会が設けられていることを理由に違法性の承継を否定することは、右のような法の趣旨に反するものと解されるからである。

(二) 被告委員会は、先行行為に対する取消訴訟によってその瑕疵を主張することができるから、違法性の承継を否定しても国民の権利利益の救済上格別の支障は生じないのに対し、違法性の承継を認めれば、先行行為についての出訴期間の制限が実質的に無意味となり公定力を失わせるに等しい結果になると主張する。

しかしながら、先行行為と後行行為が相結合して一つの効果を形成する場合において、先行行為につき取消訴訟の提起を認めた趣旨が右(一)のとおりであると解される以上、違法性の承継を否定することが国民の権利利益の救済上支障を生じないとはいえないし、また、先行行為については、違法性の承継を認めると否とにかかわらず、行政事件訴訟法一四条の定める出訴期間の経過により形式的に確定し、もはやその取消しを求めることのできない状態となるのであるから、その限りにおいては出訴期間の制限を設けた趣旨を没却するものではない。したがって、右主張は採用できないというほかない。

(三) また、被告委員会は、違法性の承継を認めた場合には、先行行為に対する取消訴訟と後行行為に対するそれとの間で裁判所の判断が矛盾するおそれがあると主張するけれども、先行行為に対して現実に取消訴訟が提起され、これに対する請求棄却の判決が確定している場合には、先行行為について違法事由のないことが確定されるから、後行行為の取消訴訟においてこれに反する判断をすることは許されないこととなるし、また、そうでない場合であっても、弁論の併合等訴訟の指揮、運営いかんによって解決可能な問題であって、右のような可能性があるからといって、違法性の承継を否定する根拠とすることはできない。

(四) さらに、被告委員会は、先行行為について処分権者を相手方として取消訴訟を提起せず、後行行為の取消訴訟において、先行行為につき何らの権限を有しない者に対してそ

の違法を主張することを認めることは不自然であり、法律が処分権者を定め、かつ、先行行為をも抗告訴訟の対象としている趣旨を没却すると主張するところ、後行行為の処分権者において先行行為の適法性を審査する権限を有しないとしても、審査権限の有無自体は行政庁相互間の権限の分配の問題に過ぎないし、仮に後行行為の処分権者において先行行為の適否を審査する権限を有するのであれば、先行行為が違法であるにもかかわらずこれを適法として後行行為を行った場合には、後行行為自体に固有の瑕疵があることとなって、違法性の承継を論ずる必要はないことになるから、処分権の存否を問題とすることは相当ではないというべきであり、右主張は採用することができない。

(五) また、被告委員会が指摘するとおり、先行行為である都市計画事業の認可については、その内容につき周知措置の制度が設けられているが、その趣旨とするところは、前記(一)において説示したとおり、行政手続のより慎重な遂行を図ることによりその適正さを担保することにあると解されるから、周知措置の制度が設けられているからといって、違法性の承継を否定すべきものと解することはできない。

3 本件都市計画事業の事業計画の変更について

本件都市計画事業については、建設大臣の認可を受けた後、前記第二の三六のとおり、昭和四八年四月、昭和五一年三月及び昭和五三年一〇月の三回にわたって、都市計画法六三条に基づく事業計画の変更の認可を受けており、本件裁決申請は、前記第二の三八のとおり、変更の認可を受けた事業計画についてされたものである。

右事業計画の変更の認可は、これにより新たに事業地に編入した土地については、都市計画事業の認可として扱われることとなるのであり(同法七〇条二項。なお、本件裁決申請に係る事業地については、変更前の都市計画事業の認可によって既に事業地とされていたので、同項の適用はない。)、少なくともその限りでは、都市計画事業の認可と同様、独立して抗告訴訟の対象となる行政処分にあたると解されるが、変更前の事業計画において既に事業地とされていた土地所有者との関係においては、収用権の付与という関係にないことから、右の者がこれに対して抗告訴訟を提起できるかどうかについては疑問がある。しかしながら、いずれにせよ、収用裁決との関係では、変更の認可に係る事業計画が収用裁決申請に係る事業計画となるものであり、収用裁決と互いに相結合して当該事業に必要な土地を取得するという法的効果の実現を目的とする一連の行政行為であるという点では、都市計画事業の認可と変わるところはないのであるから、結局、右事業計画の変更の認可が違法である場合には、本件裁決も違法となると解すべきである。

4 本件都市計画事業の認可等の適法性の判断について考慮すべき事由の範囲

(一) 都市計画法五九条に基づく都市計画事業の認可及び同法六三条に基づく事業計画

の変更の認可は、同法六一条の定める基準に基づいてされるべきものであるところ、同条は、建設大臣は、申請手続が法令に違反せず、かつ、申請に係る事業が次の各号に該当するときは、同法五九条の認可をすることができるものとし、「一号 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。二号 事業の施行に関して行政機関の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合においては、これらの処分があったこと又はこれらの処分がされることが確実であること。」としている。

ところで、本件においては、都市計画そのものが違法であると主張されているところ、都市計画事業は、都市計画において定められた都市施設の整備に関する事業等をいうものであって、都市計画を前提として施行されるものである。そして、都市施設に関する都市計画決定は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらず（最高裁昭和六一年（行ツ）第一七三号同六二年九月二二日第三小法廷判決・裁判集民事一五一号六九五頁）また、同法一八条三項による都市計画決定に対する建設大臣の認可も、国民の権利義務に直接変動をもたらすものではなく、やはり抗告訴訟の対象となる行政処分には当たらないと解されるから、都市計画が違法である場合には、当該都市計画は無効であって、これを前提としてされた都市計画事業の認可処分は違法となると解すべきである。

そして、都市計画法は、「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、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並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。」（二条）とし、「都市計画は、全国総合開発計画・・・その他の国土計画又は地方計画に関する法律に基づく計画及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合するとともに、当該都市の特質を考慮して、次に掲げるところに従って、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業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。」（一三条一項柱書）とし、さらに「都市施設は、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。この場合において、市街化区域については、少なくとも道路、公園及び下水道を定めるものとし、第一種住居専用地域、第二種住居専用地域及び住居地域については、義務教育施設をも定めるものとする。」（同項四号（平成二年法律第六一号による改正前のものごととし、「前各号の基準を適用するについては、第六条第一項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、かつ、政府が法律に基づき行なう人口、産業、住宅、建築、交通、工場立地その他の調査の結果について配慮すること。」（同項七号（昭和五五年法律第三四号による改正前のものごととしているので、都市計画は右のような都市計画法の定める基準に従

って決定されなければならないが、その基準は、抽象的な文言で定められているにすぎないので、その性質上、専門技術的な判断と同時に、都市政策全体の見地からの政策的な判断を必要とするものということができる。したがって、具体的にどのような都市計画を定めるかという点については、第一次的には決定権者である県知事の裁量に委ねられているものであって、その適否を判断するに当たっては、右のような都市計画法上の考慮要素についての県知事の判断に社会通念上著しく不相当な点があり、その裁量権の範囲を逸脱し、又は裁量権の濫用があったと認められる場合にのみ、当該都市計画決定が違法となると解するのが相当である（行政事件訴訟法三〇条参照）。

したがって、都市計画事業の認可及び事業計画の変更の認可の適否を判断するに当たっては、その前提となった都市計画について、都市計画法の定める基準に照らし、決定についての裁量権の逸脱、濫用があるか否かについて検討する必要があるというべきである。

（二）次に、本件都市計画事業の認可と下水道法の規定の関係について検討するに、本件都市計画に係る下水道は流域下水道（二条四号）であるところ、流域下水道管理者は、流域下水道を設置しようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、事業計画を定め、建設大臣の認可を受けなければならないものとされ（二五条の三第一項）認可を受けた事業計画の変更をしようとする場合も同様であるとされている（同条四項）。そして、右認可は都市計画法六一条二号にいう「行政機関の免許、許可、認可等の処分」に該当すると解されるので、右認可があったこと又はこれがされることが確実であることは、都市計画事業の認可の適法要件の一つであるということができる。そして、都市計画法上右のような適法要件が定められている趣旨は、施行される都市計画事業が、他の法令との関係でも必要な要件を満たしており、かつ、その点につき関係機関による審査を受けていることを前提として、都市計画事業の認可がされるべきであるとするところにあると解される。

ところで、流域下水道管理者による事業計画の決定・変更及びこれに対する建設大臣の認可については、私人の権利義務ないし法的地位に直接に変動を与える効果は認められておらず、右の決定・変更ないしその認可がされたことを告示し、又は関係権利者に通知すべきことを定めた規定及びこれに対する不服申立てに関する規定も置かれていない（もっとも、下水道法三七条一項は、右の認可を受けないで流域下水道に関する工事を施行する流域下水道管理者に対して、建設大臣は、その工事中止、変更その他の必要な措置を命ずることができると規定しているけれども、右の規定が私人の法的地位に直接に変動を与えるものとは解されない。）したがって、右の事業計画の決定・変更及びその認可は、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないというべきであり、右の認可に係る事業計画が違法である場合には、当該事業計画ないしこれに対する認可は無効であって、これを前提としてされた都市計画法

五九条による建設大臣の都市計画事業の認可も同法六一条二号の基準を満たさない違法なものとなると解すべきである。

そこで、流域下水道の事業計画の適法要件についてみるに、下水道法二五条の五は、建設大臣は事業計画の認可（変更の認可を含む。）をしようとするときは、事業計画が次の基準に適合しているかどうかを審査してこれをしなければならないものとし、次の一ないし五のとおり定めている。

「一 流域下水道の配置及び能力が当該地域における降水量、人口その他の下水の量及び水質に影響を及ぼすおそれのある要因、地形及び土地の用途並びに下水の放流先の状況を考慮して適切に定められていること。

二 流域下水道の構造が第二五条の一〇において準用する第七条の技術上の基準に適合していること（注・七条は「公共下水道の構造は、政令で定める技術上の基準に適合するものでなければならない。」と定めている。）。

三 流域関連公共下水道の予定処理区域が排水施設及び終末処理場の配置及び能力に相応していること。

四 当該地域に関し流域別下水道整備総合計画が定められている場合には、これに適合していること。

五 当該地域に関し都市計画法第二章の規定により都市計画が定められている場合又は同法第五九条の規定により都市計画事業の認可若しくは承認がされている場合には、流域下水道の配置及び工事の時期がその都市計画又は都市計画事業に適合していること。」

右の要件については、いずれも専門技術的な判断を要するものであり、また、用いられている文言も抽象的であって政策的な判断が必要であると解されることからすれば、右の事業計画の適否に関する判断も、計画策定者である県（流域下水道管理者）の裁量に委ねられているというべきであり、その判断に社会通念上著しく不相当な点があり、裁量権の逸脱ないしその濫用があったと認められる場合にのみ、右事業計画及びその認可が違法となるものと解すべきである。

したがって、都市計画事業の認可の適否を判断するに当たっては、下水道法二五条の三の定める事業計画について、同条の五の定める基準に照らし、計画策定者の判断に裁量権の逸脱、濫用があるか否かについて検討する必要があるというべきである。

なお、本件都市計画事業の事業計画の変更の認可に先立って、本件下水道事業計画の変更の認可（同条の三第四項）がされているところ（前記第二の三七）、都市計画事業の事業計画の変更の認可と下水道事業計画の変更の認可の関係は、都市計画事業の認可と下水道事業計画認可の関係と同様であると解することができるので、下水道事業計画の変更の認可の適

否についても検討する必要があるというべきである。

(三) 以上のとおりであるから、本件都市計画事業の認可及びその変更の認可の適法性を検討するに当たっては、本件都市計画が都市計画法の定める都市計画の基準を満たしているか、本件下水道事業計画の認可及びその変更の認可が下水道法の定める認可の基準を満たしているかという点について、それぞれの決定権者にその裁量権の逸脱、濫用があったかどうかを判断する必要があるというべきである。

(四) なお、原告らは、本件都市計画に先立って定められた本件基本計画の違法性についても主張するところ、被告県において本件基本計画を策定したことは前記第二の三二のとおりであるが、右基本計画は法律上の根拠に基づいて策定されたものではないから、それ自体の適法性については判断する余地がないというべきである。もっとも、本件基本計画の内容は概ね本件都市計画に採用されているのであるから、本件基本計画について指摘し得る問題点については、本件都市計画の適否の検討に当たって検討する必要があるというべきである。

二 違法判断の基準時（争点2の2）

1 原告らは、本件裁判時を基準として、先行行為も含めて全ての行為の違法判断がされるべきであると主張する。

2 取消訴訟における行政処分 of 違法判断の基準時については、一般に処分時を基準とすべきものと解されるから、本件裁判の適否の判断は、本件裁判がされた昭和五五年一月一日を基準とすべきであるが、本件裁判の先行行為である本件都市計画事業の認可の適否の判断の基準時は、当該認可がされた時点であると解するのが相当である。けだし、一般に行政処分の違法判断について処分時を基準とすべきものとされる根拠は、行政処分に対する司法判断がその事後審査であるという基本的性格からくるものであり、違法性の承継が認められるような場合であっても、都市計画事業の認可の適否の判断に当たって、認可時以降の事情の変化を考慮してこれを判断するということは、右のような司法審査の性格に反することとなるし、また、右のように解さなければ、認可の当時において適法であった都市計画事業の認可は、これに対する取消訴訟においては適法とされるのに対し、後行処分である収用裁判に対する取消訴訟においては、その前提となった都市計画の適否の判断に当たり、都市計画事業の認可以降の事情の変化をも考慮しなければならないこととなり、均衡を欠くこととなるからである。

したがって、本件都市計画事業の認可の適否を判断するに当たっては、認可時における事情を基礎とすべきであり、認可後の事情の変化については、考慮する余地がないというべきである。

3 なお、ここで本件都市計画の適否の判断の基準時及び都市計画変更の義務について検討するに、都市計画を定めるに当たっては、前記一4(一)のとおり、都市計画法上の基準に従うべきものであるところ、右の判断は、その性質上、都市計画を決定する時点の状況を基礎として、都市の将来の発展の見通しを立て、これに基づいて都市政策的な観点からされるべきものであり、都市計画を定めた後に右の見通しとは異なる事情が生じたとしても、そのことから、一旦適法に定められた都市計画が違法なものとなることはないというべきである。もっとも、時代の進展に伴う社会的、経済的条件の変化などにより、都市計画もこれに応じて変更する必要が生ずる場合があることは当然であり、このため、概ね五年ごとに都市計画に関する基礎調査を行うこととされ(都市計画法六条)、その調査等の結果、都市計画を変更する必要が明らかになったときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならないとされているのである(同法二一条一項)。このような制度を前提とすれば、都市計画事業の認可ないし事業計画の変更の認可の適否を判断するに当たっては、当該都市計画が決定後相当の長期間を経過したものであり、その間、社会的、経済的条件が著しく変化し、これに応じて都市計画を変更しなければ、当該都市計画が都市計画法の定める都市計画基準を満たさないこととなり、かつ、都市計画の決定権者において当該都市計画を変更しないで維持することが決定権者に与えられた裁量権を逸脱、濫用するものといえるような特段の事情がある場合には、都市計画そのものは適法に決定されたものであるとしても、これを変更すべき義務を尽くしていない点において、右都市計画事業の認可ないし事業計画の変更の認可が違法とされることがあり得るといえるべきである。

三 処分の取消しの理由の制限の規定(行政事件訴訟法一〇条一項)との関係(争点2の3)

被告委員会は、行政事件においては不服申立事項の範囲は自己の法律上の利益に関係のある違法に限られるべきであると主張する。

しかしながら、前記一のとおり、本件都市計画事業の認可の適法性を検討するに当たっては、本件都市計画決定が都市計画法の定める都市計画の基準を満たしているか、及び本件下水道事業計画の認可が下水道法の定める認可の基準を満たしているか、という点を判断する必要があり、その結果、本件都市計画事業の認可が違法であると判断されれば、原告らの所有地についてされた本件判決も違法なものとなる。言い換えれば、土地所有者は、適正な都市計画決定及び下水道法上の事業計画の認可を前提とする都市計画事業の認可処分に基かない限り、その所有地を事業の用に供されないという利益を都市計画法上保障されているといえるべきである。したがって、原告らの主張する本件都市計画事業の認可の違法事由は、右のような意味において、いずれも原告らの法律上の利益に関係があるものであり、行政事件

訴訟法一〇条によって主張が制限されるものではないというべきである。

また、被告委員会は、本件都市計画決定は県知事の自由裁量に属するものであるところ、原告らはこれについて本件都市計画が社会観念上著しく妥当を欠き、又は県知事が裁量権を濫用したものであるとの主張をしないので、原告らの主張は失当であると主張するけれども、原告らは本件都市計画決定が違法であるとし、その違法事由を前記第四の四において主張しているのであるから、右主張事実から直ちに裁量権の逸脱・濫用があったといえるかどうかはさておき、主張自体が失当であるとはいえない。

したがって、被告委員会の右主張は採用することができない。

四 本件都市計画事業の認可等の適法性（争点２の４）

１ 本件都市計画の適否について

（中略）

（一） 流域総合計画の欠如について

原告らは、本件都市計画は下水道法により定めなければならないこととされている流域総合計画のないまま定められたものであり、違法であると主張する。

下水道法によれば、都道府県は、公害対策基本法九条一項の規定に基づき水質の汚濁に係る環境上の条件について生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準（水質環境基準）が定められた河川その他の公共の水域又は海域で政令で定める要件に該当するものについて、その環境上の条件を当該水質環境基準に達せしめるため。それぞれの公共の水域又は海域ごとに、下水道の整備に関する総合的な基本計画すなわち流域総合計画を定めなければならないとされている（二条の二第一項）。そして、流域総合計画は、当該流域における個別の下水道計画の上位計画として策定されるものであり、右計画においては、（１）下水道の整備に関する基本方針、（２）下水道により下水を排除し、及び処理すべき区域に関する事項、（３）右の区域に係る下水道の根幹的施設の配置、構造及び能力に関する事項、（４）右下水道の整備事業の実施の順位に関する事項を定めなければならない（同条二項）、また、これを定めるに当たっては、（１）当該地域における地形、降水量、河川の流量その他の自然的条件、（２）当該地域における土地利用の見通し、（３）当該公共の水域に係る水の利用の見通し、（４）当該地域における汚水の量及び水質の見通し、（５）下水の放流先の状況、（６）下水道の整備に関する費用効果分析などの事項を勘案しなければならないものとされている（同条三項）。

ところで、このような規定が置かれた趣旨は、都市地域における水質環境基準を達成するための基本的、効果的な対策としての下水道の整備に当たっては、単に市町村の行政区域内の市街地といった狭い観点からではなく、行政区域を越えた流域全体における下水道の整備

を効果的に進めていくという広域的な観点に立脚した整備計画を策定する必要があるというところにあると解される。そして、右のような規定の趣旨に加え、流域総合計画を策定することなく流域下水道事業に関する計画を進め、これを実施することを禁止する規定がないことからすれば、流域総合計画が定められていないことから、直ちに流域下水道に関する都市計画ないし下水道事業計画が違法なものとなると解することはできない。

もっとも、流域総合計画を定めなければならないとされている公共の水域又は海域に関しては、その環境基準を達成するために、下水道の整備に関する総合的な計画が必要であるとされているのであるから、このような見地からの検討を全く行うことなく流域下水道を計画することは、下水道法が流域総合計画についての規定を置いた趣旨に反することとなり、許されないこととなると解される余地がある。しかしながら、前記1及び2の事実によれば、本件都市計画及び本件下水道事業計画を定める前提として、流域総合計画を定めるについて検討すべきものとされている事項についても検討されているということができるので、いずれにせよ、本件において流域総合計画が策定されていないとの事実をもって、本件都市計画等の違法事由に該当するということとはできないというべきである。

(中略)

(三) 工場排水の全量受入れについて

(1) 原告らは、本件都市計画等が境川流域の工場排水を全て受け入れることを前提としている点に違法がある旨、及びその理由として前記第四の四1(二)(3)のとおり主張し、証人中西は右主張を裏付ける供述をし、またこれに沿う内容の記載のある証拠(甲七、九、一〇、二五、五三、五七、六〇、六八ないし七一、八一ないし八三、一六二、一六三)が提出されている。

(2) ところで、下水道法一〇条一項は、「公共下水道の供用が開始された場合においては、当該公共下水道の排水区域内の土地の所有者、使用者または占有者は、遅滞なく、次の区分に従って、その土地の下水を公共下水道に流入させるために必要な排水管、排水渠その他の排水施設(以下「排水設備」という。)を設置しなければならない。ただし、特別の事情により公共下水道管理者の許可を受けた場合その他政令で定める場合においては、この限りでない。」と定めている。右規定は、公共下水道の供用が開始された場合における排水区域内の一般私人の排水設備の設置義務について一般的に規定したものであり、その趣旨は、公共下水道が整備されても、各家庭ないし工場等の下水がその公共下水道に流入せず依然として地表に停滞し、又は在来の管渠を流れていたのでは、土地の浸水の防止及び清潔の保持は不可能であり、都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与し、あわせて公共用水域の水質の保全に資するという公共下水道の目的(同法一条参照)を達成することができないので、

右のような一般的な利用の強制を課することとし、ただ、排水の水質が終末処理場の放流水の基準と比べて同等以上であり、その排水水質が将来にわたって保障されると判断し得る場合で、かつ、公共用水域に放流することをその工場等が希望する場合には、右一〇条一項ただし書きの許可を受けることにより、直接公共用水域に放流することが許されるものとしたのである。

下水道法は、右のような前提の下に、継続して政令で定める量又は水質の下水を排除して公共下水道を使用しようとする者の使用の開始等の届出義務（一一条の二）、著しく公共下水道の施設の機能を妨げ、又はその施設を損傷するおそれのある下水、及び多量の有毒物質を含む下水その他流域下水道からの放流水の水質を同法八条の技術上の基準に適合させることを著しく困難にするおそれのある下水を継続して排除する者に対する除害施設（下水による障害を除去するために必要な施設）の設置の義務（一二条（昭和五一年法律第二九号による改正前のもの）、水質の測定義務等（同法一二条の二（同じく右改正前のもの。改正後は同条の一））、排水設備等の検査（同法一三条）、報告の徴収（同法三九条の二）などの規定を置き、また、これらの規定に違反した者に対しては罰則を定めている（同法四五条以下）。

なお、昭和五一年法律第二九号による法改正により、水質汚濁防止法二条二項に規定する特定施設を設置する工場又は事業場（特定事業場）については、その水質が当該公共下水道への排出口において政令で定める基準に適合しない下水を排除してはならないとし（下水道法一二条の二第一項）、右の政令で定める基準は、下水に含まれる物質のうち人の健康に係る被害又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがあり、かつ、終末処理場において処理することが困難なものとして政令で定めるものの量について、当該物質の種類ごとに、公共下水道からの放流水又は流域下水道からの放流水の水質を政令で定める技術上の基準に適合させるため必要な限度で定めるものとし（同条二項）、具体的には、カドミウム及びその化合物、シアン化合物、有機燐化合物、鉛及びその化合物、六価クロム化合物、砒素及びその化合物、水銀及びアルキル水銀その他の水銀化合物、P C B、フェノール類、銅及びその化合物、亜鉛及びその化合物、鉄及びその化合物（溶解性）、マンガン及びその化合物（溶解性）、クロム及びその化合物、弗素化合物について基準を設けている（同法施行令九条の四第一項（平成元年政令第一一四号による改正前のもの））。また、特定施設についての設置等の届出（同法一二条の三）、計画変更命令（同法一二条の五）、前記政令による水質基準ないし条例で定める水質基準の満たさない下水を排除する者に対する除害施設の設置等の義務付け（同法一二条の一〇）などの規定、さらには、改善命令（同法三七条の三）の規定を設けている。

右のような規定によれば、下水道法上は、排水区域内に存する工場の工場排水はすべて公共下水道に受け入れることを原則とし、例外的に排水の水質等の点から直接公共用水域に排

水してもよいもののみを、個別に公共下水道管理者の許可を受けて、下水道に受け入れないことができるものとされているということができる。

さらに、証拠（乙一三〇の一、三、乙一四四ないし一四六、証人遠山、同中川、同松井）によれば、工場排水を原則として公共下水道に受け入れるという方法は、下水道整備の実務においても一般的な考え方であったと認めることができる。

したがって、都市計画の決定に当たって、右のような法制度及び実務を前提として処理区域内の工場排水を全て公共下水道に受け入れる内容の計画を策定すること自体は、下水道法の趣旨に合致し、都市計画法上も何ら違法なものではないというべきである。

（３） もっとも、法制度及び一般的な実務が右のとおりであるとしても、その地域の実情によっては工場排水を全て公共下水道に受け入れるという前提をとることによって、かえって、不合理な点が生じ、そのために公共用水域の水質の保全、あるいは都市の健全な発展、良好な都市環境の保持といった、都市計画法及び下水道法の定める目的に反することとなることが考えられないではない。したがって、仮に、公共下水道への工場排水の全量受入れを原則とすることによって、右（２）のような水質規制を前提としてもなお、かえって環境負荷が増大し、都市計画法ないし下水道法の法目的が達成できないというような事情が明らかであり、かつ、そのため都市計画決定の段階においても、下水道法一〇条一項ただし書きの規定の適用により、相当量の工場排水について公共下水道に受け入れないこととなるという事情が明らかである場合には、このような事情を無視して都市計画を決定することは、右法の趣旨に反することになると解する余地がないではない。

そこで、右のような前提の下で、原告らが工場排水の全量受入れに伴う問題点として指摘する点について、都市計画決定に当たっての裁量権の逸脱、濫用を基礎付ける事情といえるか否かを順次検討することとする。

（１） まず、原告らは、本件処理区域内の工場排水は、重金属、有毒物質等の活性汚泥法による処理に適さないか、処理機能を阻害する物質を含んでいると主張する。

確かに、本件都市計画の前提となっている汚水処理方法は、標準活性汚泥法すなわち微生物を利用して汚水を処理する方法であり、BOD（生物化学的酸素要求量）又はSS（浮遊物質）の指標で表わされる汚濁成分を除去するには高い除去率を示すが、重金属などの有害物の中には除去できないもの、処理場の運転に悪影響を及ぼすものもあり、また、いわゆる難生物分解性物質については処理できないという限界がある（甲二四、証人中西、同松井、同高橋）。しかし、そのような有害物については、前記のとおり、下水道法及びこれに基づく政令によって排水が規制されており、工場等における除害施設の設置によって対応することとなっている。しかも、終末処理場から公共用水域に排出される放流水の水質は、政

令で定める技術上の基準に適合するものでなければならず（下水道法二五条の一〇、八条）、かつ、終末処理場は水質汚濁防止法二条二項、同法施行令一条、同別表第一により同法の適用を受ける特定施設とされているので、その放流水については同法の規制をも受けることとなる。したがって、右のような法制度を前提とすれば、工場排水の処理については標準活性汚泥法による処理に限界があるとしても、そのことから、工場排水を公共下水道に受け入れることが環境負荷を増大させるものということとはできない。

なお、証人中西及び同高橋は、工場排水はそれぞれの工場で自己処理するのが最も能率的な処理方法であり、多くの種類の工場排水を終末処理場で処理することは能率的でない旨を供述するけれども、各工場において排水に関する基準が遵守されても、なお除害施設においても除害しきれなかった排水基準以下の量の有害物が含まれている場合があり得るのであるから、公共用水域の汚染の問題等を考慮すると、一概に、工場排水を直接公共用水域へ排出するのが適当で、これを終末処理場で処理することが不適当であるとはいえないのであり、下水道法の原則に従って工場排水を原則として公共下水道に受け入れることとすることが、裁量権の逸脱、濫用に当たるとはいえないというべきである。

（２）次に、原告らは、工場排水を公共下水道に受け入れることは有毒物質の不法投棄を助長することになると主張する。

しかしながら、下水道法は前記（２）のとおりの規定を設けて受け入れる工場排水の水質そのものを規制し、これを遵守させるために事前の届出、水質の測定義務等種々の手段を規定し、違反者に対する罰則も定めているのであるから、このような規制を前提として都市計画を策定することは何ら違法ではないし、現実にも、右のような下水道法の規定を前提として、工場等に対する行政指導、重点的な監視、また、除害施設の建設資金の無利子貸付け、用地の確保等の行政による援助を通じて、公共下水道に受け入れる工場排水の水質確保を行うことができる（乙八八、証人遠山、同松井）。

なお、工場等が直接公共用水域に放流する場合であっても、排水基準を守らない不法投棄が行われる可能性は残るのであり、その場合には、有害物が直接公共用水域に放流されるのであるから、公共用水域の水質に対する悪影響はむしろ大きいとも考えられる。したがって、工場等が公共用水域に直接放流する場合であっても、行政的な監視、監督の措置は不可欠であって、目で見て監視が容易であるからそのような違反が抑止されるところには、具体的な裏付けがないといわざるを得ない。

原告らは、他の公共下水道における違反事例の存在を指摘し、これを裏付けるための証拠（甲七、三一ないし三三、五三、五七、八五、九八、九九、甲一三一の一、二、甲一五九の一ないし四、証人中西、同加藤、同若山）を提出するけれども、都市計画の適否を論ずるに

当たり、右のような事例が存在するからといって、これを一般化し、工場排水を公共下水道に受け入れることにより不法投棄が助長されるものとするのは、到底できないというべきである。

(3) 原告らは、工場排水を受け入れた場合の汚泥処理処分の困難さを指摘し、証人高橋はこれを裏付ける趣旨の供述をしているけれども、そもそも原告らのような有害物は法規制によって公共下水道には一定の基準以下のものしか流入しないようにされており、かつ、終末処理場において生成する汚泥については、有毒物質の拡散を防止するため、政令で定める基準に従い適正に処理しなければならないものとされ(下水道法二五条の一〇、二一条三項) かつ、廃棄物の処理及び清掃等に関する法律(以下「廃棄物処理法」という。)も適用されるのである。そして、このような汚泥の具体的な処理方法としては、焼却、埋立、農緑地への還元、建設資材への利用等がされる(甲五六、乙一三二、一三三、一六三、一六四、証人遠山、同松井)のであるが、焼却する場合には大気汚染防止法、埋立については海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律、農緑地への還元については肥料取締法等の規制を受けるものであり、工場排水を公共下水道に受け入れた上で汚泥処理をすることにより環境負荷が増大するということは必ずしもできないというべきである。

なお、工場排水中に法定の基準値以下であっても重金属等の有害物が含まれているとすれば、工場排水を含まない下水のみを処理する場合と比較して、処理場で生成する汚泥中により多くの有害物が含まれることとなる(甲四二、証人高橋)こと自体は、そのとおりであるとしても、工場排水が各工場で処理される場合であっても、水質汚濁防止法の規制値を超えない範囲の有害物は直接公共用水域に放流されることとなるし、工場等における処理の結果発生する有害物を含む汚泥について、その処理は廃棄物処理法等の規制の範囲内でそれぞれの工場に委ねられることとなるのであるから、いずれの方法が環境負荷のより少ない方法であるかは、必ずしも明らかであるとはいえない。

(4) また、原告らは、処理区域内の工場排水には低BOD濃度のものが多く、このような工場排水を公共下水道に受け入れることは全体として汚濁負荷を増大させ、また、施設の建設の面でも不経済であると主張するけれども、証拠(乙七一、証人秋田、同松井)によれば、標準活性汚泥法は流入下水のBOD濃度が一〇〇ないし二〇〇ppmのときに最も効果的に汚泥を処理することができること、公共下水道に受け入れる排水のBOD濃度は六〇〇ppmを超えるものもあり得るところであり、BOD濃度の低い工場排水も、汚水を効果的に処理できる濃度に薄めるという役割を果たすことができ、したがって、低BOD濃度の工場排水を公共下水道に受け入れること自体は意味のあることであること、本件調査報告の基礎となった数値によれば、汚水全体のBODは一五〇ppmで、処理の結果これを一五

ppmとする見込みであり、標準活性汚泥法による効果的な処理ができる濃度となっていること、以上のとおり認めることができる。

したがって低BOD濃度の工場排水を受け入れることから汚濁負荷量が増大するという主張は、採用し難いというべきである。

また、本来受け入れる必要のない工場排水を受け入れることは不経済であるとの指摘についても、右認定によれば、低BOD濃度の工場排水であっても必ずしも受け入れる必要がないとはいえないし、また、前記のとおり下水道法が工場排水の全量受入れを原則とするのは経済性のみを問題としているわけではないから、右主張は採用することができない。

(四) 計画汚水量算定の誤りについて

本件都市計画における計画汚水量の算出の根拠については前記1(二)(2)のとおりであるが、原告らは、右の計画汚水量の算出は誤っていると主張するので、これについて検討する。

(1) 工場排水量について

(1) 原告らは、工場排水量が減少することは昭和四六年当時においても予測することができたと主張し、具体的には、ア工場排水量原単位の将来値を現在値と同じにしたのは誤っている、イ冷却冷房用水を含めて原単位を算定している点は合理性がない、ウ工場排水量原単位を定める基礎となった県下全域の実態の調査結果は、境川処理区域内の工場の排水量原単位の実態と大きく乖離している、というような点を指摘する。

(2) まず、証拠(甲二〇、甲一六一の一、二、証人嶋津)によれば、工場排水量そのものの統計はないが、工業用水の動向によって工場排水量の動向は把握できること、本件都市計画の関係地域を含め愛知県下においては昭和四八年まで工業用水は増加し続けたが、その後は減少していること、現に昭和五〇年の本件都市計画に係る処理区域の工場排水量は、被告県の調査によっても約一八万立方メートル/日であり、本件都市計画の計画汚水量のうちの工場汚水五一万五七八六立方メートルよりも減少していることが認められる。

ところで、現実に工場排水量が減少したこと自体から直ちに本件都市計画が誤っていたということとはできず、問題は、計画決定当時すなわち昭和四六年においてこれを確実に予想することができ、都市計画策定者において前記1(二)(2)のような算定をしたことが合理性を欠き、その裁量権の逸脱、濫用に当たるといふべき事情があったかどうかである。

(3) このような前提で原告らの指摘する点について検討するに、まず(1)アの工場排水量原単位の推移に関しては、証人嶋津は、通産省の工業統計表及び経済企画庁の経済要覧より作成したグラフ(甲一六一の八の一、二)によれば、製造品出荷額等当たりの工業用水原単位は、鉄鋼業、化学工業、自動車工業のいずれについても、昭和四〇年以降昭和六〇

年まで減少の傾向を示しており、昭和四五年の時点でも工業用水原単位の減少を考慮すべきであったと供述し、また、原告らは、建設省の利水に関する担当者の論文（昭和四二年一二月発行。甲一六一の一）においても工業用水原単位は経年的に小さくなる傾向にあると指摘されていたこと、「琵琶湖周辺下水道基本計画」（甲一六七）岐阜県の「木曾川及び長良川流域別下水道整備総合計画説明書」（甲一六）及び兵庫県の「加古川流域下水道事業計画認可申請書」（甲一七）においても工業排水量原単位の算定に当たり節減率を考慮していること、建設省編集に係る昭和四九年版の「流域別下水道整備総合計画調査指針と解説」（甲一八）においても「工場の排水量は、産業中分類別に排水量原単位を求めて算出するものとする。排水量原単位は過去の経年変化を十分検討し、節減率、回収率を決め計画年次ごとに将来値を推定するものとする。」との記述があることなどを指摘する。

（４） しかしながら、同証人の供述によっても、昭和四〇年代においては工場において水の浪費が行われており、水使用の合理化は徐々に行われてきたというのであって、必ずしも、下水道計画策定の実務において、排水量原単位が将来において減少するものとして扱うことが、昭和四六年当時定着していたというのではないし、同証人の指摘する建設省の解説（甲一八）は、本件都市計画決定後の昭和四九年に発行されたものである。

むしろ、証拠（乙一三九、一四二、一四四ないし一四七、証人高松）によれば、将来値の予測は非常に難しい問題で、汚水量が何かの原因で増えた場合に処理できないのは困るので、安全をみて答を出すという考え方は、一般にプロセスとかプラントを計画するに当たって常識的な考え方であったこと、昭和三七年から昭和四五年にかけての排水量原単位の推移を見ても、必ずしも一貫して減少の傾向が明らかであるとはいえないこと、昭和四五年八月から昭和四六年一二月にかけて策定された他の地方公共団体の下水道計画においても、節減率が考慮されていない例があること、昭和四六年当時の国の水利用計画（広域利水一次計画）においても、工業用水は昭和六〇年においては昭和四〇年の三倍近くになると予測されていたことが認められる。このような事情に照らすと、前記１（二）（２）のとおり、昭和四六年の本件都市計画決定当時、将来の工場排水量原単位について、安全を見込んで昭和四六年当時の値と同一の値としたことについては、合理性がなかったとはいえないというべきである。

また、前記（１）イの冷却冷房用水の点については、本件調査報告（乙七一）には、工場排水量原単位の算定に当たって、これをどのように扱ったかの記載はないけれども、証拠（甲一一、証人中川、同秋田）によれば、昭和四四年に行われた排水量調査の際には用途別の調査も行われており、基本調査報告書において用いた工場排水量原単位からは冷却水は除かれていることが認められる。原告らはこの点について、「琵琶湖周辺下水道計画策定のための調査報告書」（甲一六七）との対比や被告県における工場排水量の算定方法、本件調査報告

書の記載等から、冷却水も工場排水量原単位に含まれていると主張するけれども、本件調査報告書においてされている業種別の全国平均との比較の表を見ても、業種によっては全国平均をかなり上回るものが二、三あるが、その他の多くは全国平均を下回っているのであって、その記載をもって右認定を左右することはできないし、また、原告らのその他の指摘も、右認定を左右するに足りないというべきである。

さらに、前記(1)ウの点については、仮にそのような事実があるとしても、計画の策定方法として、被告県が採用した方法自体が不合理であるということとはできないから、右事実をもって工場排水量原単位の算出方法が不合理であるということとはできない。

(2) 家庭污水について

原告らは、家庭污水についても、昭和四六年の時点でその増加傾向が鈍ることが予測できたと主張するところ、証拠(甲一六一の一三、一六、一七、証人嶋津)によれば、家庭污水量についての直接の統計はないが、本件都市計画の関係地域における水道用水の配水量及び有収水量の動向をみると、昭和四〇年から昭和四七ころにかけて増加率は大きかったが、その後、増加の傾向が比較的緩やかになってきていること、人口一人当たりの平均配水量は、昭和四一年に二二一リットル、昭和四七年に三三一リットルであったものが、昭和六一年でも三五〇リットルと計算されることが認められ、このような傾向からすると、必ずしも昭和四六年の時点で家庭污水の原単位が減少するとの予測が可能であったとはいえない。また、前記1(二)(2)(3)の平均給水量三五三・四リットル/人・日という数値についても、証拠(乙一五〇ないし一五二)に照らすと、必ずしも根拠のない数値ではないというべきである。したがって、家庭污水の算定が合理性を欠くものということとはできない。

(五) 最適化計算の誤りの主張について

原告らは、本件調査報告において行われた最適化計算は誤っていると主張する。

(1) 証拠(乙七一、証人高松、同八名、同秋田)によれば、以下の事実が認められる。

(1) 本件調査報告は、矢作川、境川の流域を一五のユニットに分割し、ユニットごとの汚濁負荷量、汚水量を定め、これに基づいて、イ投資効果に対する検討(建設費、維持管理費が経済的であること、建設年次計画に対する検討)、ロ種々の行政的側面から検討(処理場用地の確保が容易であること、他の関連都市計画事業が少ないこと(道路、埋立、その他)、処理水の再利用が容易であること(将来水利用計画))、ハ水域(河川、湾)の環境基準を守るための検討(環境基準を保守すること、処理水の放流が現状に比較して影響が少ないこと(処理水放流点の変更による河川流量の変化、その他))などの事項を考慮して、最適計画を検討した。

(2) 一五のユニットの連結ルート・処理場の設置位置に応じて、ケース1からケース

36までの三六のケースを設定した上、ステップ1（費用計算。建設費及び維持管理費の算定 最小費用順位1ないし11の決定）、ステップ2（建設年次計画。順位1ないし11について昭和五〇年、五五年、六五年の費用を算定）、ステップ3（事業実施上の検討。ステップ1、2、3によりケースの決定）、ステップ4（放流先の検討。ステップ3の決定したケースについて放流水域のモデル実験）の手順で最適計画の決定を行った。なお、ステップ1及び2においては、管渠建設・ポンプ場建設・処理場建設・ポンプ場維持管理・処理場維持管理に要する費用関数を設定し、これを前提として各ケースに要する費用を計算した。

（3） 費用計算の結果、ステップ3の段階で、処理場一か所の場合はケース12、二か所の場合はケース33、三か所の場合はケース14及び23を採用するものとし、以上の四ケースについて、選定条件の難易性を検討し、一応の結論としてケース14（すなわち、矢作川流域を一処理区域、境川流域を二処理区域としたケース）が総合的に優れているとの判断に達した。

（4） しかし、ケース14はユニット5（半田市、東浦町等）と15（碧南市等）を接続するもので、これを接続するためには衣浦港横断のルートを建設する必要があったが、維持管理上及び施工技術上の問題から、右横断ルートの建設を断念することとし、結局、ユニット5と15にそれぞれ単独の処理場を設置することとした。

（5） この結果、最適計画決定パターンは、ユニット12に処理場を設けてユニット1ないし4及び6を処理し、ユニット14に処理場を設けてユニット7ないし11及び13を処理し、ユニット5と15に単独の処理場を建設するという案（費用は一二一五億七〇〇〇万円）となり、本件調査報告はこれを基本計画の案として提示している。結果的に見ると、この決定パターンは、ステップ1で検討されたケース31に該当するところ、同ケースは費用が一三六億一〇〇〇万円であって、費用計算では二一番目に当たり、この段階で落とされるべきものであった。

（6） 当時、平面的に広がっている区域の中で、どれくらいの大きさの下水道処理プラントをどこにいくつくらい建てれば全体として最も合理的かという点については、工学的な手法で決める方法が確立されておらず、本件では経済的な指標によって右の最適化計算をしたが、結果的には一〇億円台の数値の大小で順位を決めることとなり、右計算は現実的には余り意味のあるものではなかった。

（2） 右事実によれば、原告らの指摘するとおり、ステップ1、2で最適ケースを選んだ後にユニット間の接続を一部変更したために、結果的に費用計算の面で最適とされなかったケースが選定されたものであり、最適化計算そのものとしては正しくない選定がされたこととなる。しかしながら、右計算の前提条件にはその性質上多くの不確定な要素が含まれて

いるのであるから、計算された費用の差自体には、さほどの意味はないということができし、しかも、最適計画を工学的に決定する手法は確立されておらず、その意味では、本件におけるステップ1からステップ4に至る最適化計算の方法が唯一の正しい方法であったというわけではないのである。これに対し、本件調査報告における最適計画の選択は、前記(1)(1)認定のとおり諸々の条件を勘案してされたのであり、同(2)ないし(5)のような選択の経過については、一応の合理性を肯定することができないではないから、本件調査報告における最適化計算が全体として無意味であったとか誤っていたということはないというべきである。したがって、原告らの主張は理由がない。

また、碧南市における終末処理場の建設計画があったとの主張については、証人八名及び同林の証言に照らせば、原告ら指摘の証拠(甲六、一三六、一三八、一三九、甲一七七の一、二、甲一八九、証人若山、原告宮田)によっても、具体的な建設計画が立案されていたものと認めることはできないから、原告らの主張はその前提を欠くといわざるを得ない。

(六) 流域下水道方式そのものの問題点の主張について

(1) 流域下水道は、下水道法に定められた下水道の一つの方式であって、個々の市町村が設置、管理する公共下水道(同法三条一項)に対し、都道府県が設置、管理する(同法二五条の二)もので、市町村の行政区域を越えた流域全体における下水道の整備を可能にする制度である。そして、証拠(甲七二、乙八三、乙一二九、証人遠山、同中川、同武島)によれば、一般的には流域下水道方式の利点として、(1)効率的な水質保全効果(自然的条件、社会的条件、水利用の状況等水域の諸条件を勘案した上、行政区域にとらわれず、流域内の下水道整備を一体として行うことにより、水質保全を効率的に図ることができ、流域内における最適な処理区域、終末処理場の位置を選び、水質環境基準を達成する上で最も効果的な地域に処理水を放流することが可能となる。)(2)経済性(処理施設を集約することで、単位水量当たりの建設費の逡減を図ることができ、また、人件費、運転経費等の維持管理費の節減を図ることができる。)(3)処理場用地の節約(処理場数を減らし、効率的な施設配置を行うことにより、下水処理に必要な用地面積を全体として節約することができる。)(4)処理の安定化(流域下水道のように広域的な処理区域をもつ処理場では、流入する下水の量及び質が平準化され、処理が容易になり、安定した処理水質を得ることができる。)(5)下水道整備の誘導促進効果(都道府県が処理場及び幹線管渠の整備を行うことにより技術力、執行力の不足から単独では下水道整備を行うことが困難な市町村についても、下水道の整備を促進することができる。)(6)維持管理要員の効率的活用(道府県が集約して処理場の維持管理を行うため、維持管理要員の効率的な活用ができ高度な技術力を有した技術者を確保できるため技術力の集約向上を図ることができる。)などがあるとされてい

ることが認められる。

ところで、下水道法は、単独公共下水道方式によるべきか、あるいは流域下水道方式によるべきかについては具体的な基準を示しておらず、当該地域に関して流域総合計画が定められている場合にはこれに従うこととなる（同法六条五号及び二五条の五第四号参照）けれども、流域総合計画が定められていない場合には、流域下水道方式を採用するかどうかは、もっぱら都道府県の裁量に委ねられていると解される（もっとも、流域下水道の事業計画の内容そのものについて基準が設けられ、これについて建設大臣の認可を受けなければならないこととされていることは前記一四（二）のとおりである。）。そして、右の裁量判断は、具体的な状況に応じて、流域下水道方式の前記の利点の有無、関係市町村における公共下水道の整備の状況等の諸事情を総合考慮した上で都市政策的な立場から決定すべき問題であるといえることができる。

（２） 右のとおり、流域下水道の制度自体は法律上定められているものであるから、流域下水道方式を採ること自体が違法であるといえないことは当然であり、原告らの主張（前記第四の四一（二）（六））がそのような意味であるとするれば、主張自体失当である。

そこで、本件の具体的な状況の下で流域下水道方式を採用したことについて、原告ら指摘のような問題点があるか否かについて検討する。

まず、環境負荷の増大の点については、流域関連公共下水道管理者には単独公共下水道の場合と同様の措置を採る権限が認められており（二五条の一〇）、流域下水道管理者においても、流域関連公共下水道管理者である市町村に対して、悪質下水の流入に関する原因調査（二五条の八第一項）、条例の制定その他必要な措置（同条二項）を採ることを要請することができる制度となっており、流域下水道であるから当然に環境負荷が増大するものとはいえない。

また、流域下水道を選択するかどうかは、前記のとおり、当該地域の諸事情を総合的に考慮して判断すべきものであり、経済性のみが基準となるわけではない。しかも、本件において単独公共下水道方式によって関連市町における下水道整備を行うこととした場合に、その建設費用、建設期間がどのようなものとなるのかについては、個々の市町における立地条件や財政事情等多くの不確定な要素があり、これを本件都市計画決定当時において確実に予測することはできないので、結局、前記（五）（１）のとおり、本件調査報告において検討された程度の費用計算をもって足りるものというほかはなく、本件都市計画が明らかに経済性を無視した不合理な計画であるとみるべき根拠はない。なお、付言するに、原告らは、流域下水道と単独公共下水道の費用対効果の比較から流域下水道は不経済であると指摘し、これに沿う証拠（甲六五、六八、七〇、七六、証人中西、同若山）を提出するけれども、証人武

島の証言によれば、右の比較は両者を同一のベースで比較したものではないと認められるので、原告らの右主張はその前提を欠くといわざるを得ない。

さらに、流域下水道は複数の行政区域における下水を一つの終末処理場で処理しようとするものであり、これをつなぐ幹線管渠の建設には相応の期間が必要であるから、上流の市町において幹線管渠に接続するまで下水道の整備が遅れること自体は、その性質上やむを得ないことというほかないし、下水道整備の遅れによる環境負荷の増大との点についても、流域下水道方式を採用しなかった場合のそれぞれの市町における公共下水道の具体的な建設時期が明らかでない以上、流域下水道方式を採ったために環境負荷が増大するものとみるべき根拠はない。なお、原告らは、境川流域においては、下流に比べて上流の市町が汚濁源となっているから、終末処理場に近い下流の方から下水道整備が進められる流域下水道方式は不適切であると主張し、証人中西は、昭和五六年から昭和五七年にかけて反対同盟の者らが行った境川流域の河川の水質調査の結果（甲五一、七〇）を援用して、右主張を裏付ける供述をするけれども、右調査結果が本件都市計画決定時の状況と一致していると解すべき根拠はなく、関連市町ごとの汚濁負荷の分布については、本件調査報告においても検討されたところであり、本件都市計画はこれを無視して定められたものということとはできないから、流域下水道方式を採用したことが違法事由に当たるということはできない。

原告らの主張は、採用することができない。

（七） 環境への影響及び環境影響評価について

（１） 河川流量の枯渇

原告らは、河川の最下流部に終末処理場を設置し、河川流域の排水を全て下水道に受け入れると河川流量が枯渇することが多いのに、本件都市計画ではこの点について全く調査が行われていないと主張する。

まず、河川流量の調査に関しては、本件調査報告（乙七一）によれば、その第五章「矢作川、境川流域の環境予測」の第一節「農業との関係」の箇所において、下水道が農業用水量に及ぼす影響を検討し、また、河川の水質に対する影響を検討するについて河川流量との関係を考慮していることが認められる。したがって、本件都市計画において河川流量に対する影響について全く調査が行われなかったということとはできない。

また、証拠（証人中川）によれば、境川水系の特徴としてその固有の流量は少なく公共用水域の環境基準も厳しいことから、水系の水質を保全するためには、汚濁負荷をできるだけ水系に入れないという対応が必要であること、そのためには、高度な処理をして放流する方法と、本件のように最下流で放流する方法の二つの選択肢があること、前者は多大の建設費・維持管理費を要する方法であること、本件においては、放流先の水質についての検討を経

て、後者の方法が選択されていること、以上のとおり認めることができ、このような選択の下で、河川流量の減少が生じること自体はやむを得ないというべきである。

なお、証人若山は、証拠（甲一七四、一七五）を援用して、境川流域下水道が完成し、排水が全てこれに取り込まれることになると年間のうちで一割近くの日には境川等の川の水がなくなる旨証言しているが、本件都市計画によっても、自然の流量は河川流量となるし、雨水は分流式であって直接河川に流れ込み、また、境川流域のうちの排水区域とされている区域以外における排水も河川流量として残ることとなるのであるから、右証言は直ちに採用し難く、ほかに境川流域の河川の枯渇が生じるとすべき具体的な証拠はない。

（２）衣浦湾に対する影響

証拠（乙七一、証人秋田）によれば、（１）本件調査報告においては、最適計画決定パターンとされたケースについて放流先の水域に対する検討として、水域モデルによる衣浦湾、三河湾に処理放流した場合の拡散実験が参考とされたこと、（２）すなわち、昭和四五年、五〇年、五五年及び六五年の状態について、本件調査報告において選択したケースを前提とする流域下水道の完成した状態及び衣浦湾の埋立計画を考慮して、水理模型実験を行って検討したこと、（３）その結論として、「流域下水道施設が完成した昭和六五年時点での水理模型実験結果・・・・・・・・によれば、CODは矢作川河口で八〇〇～一〇〇〇ppb、衣浦湾奥で六〇〇〇～九〇〇〇ppbと予測される」「衣浦湾の特性から、再循環による蓄積の影響を考慮すると、矢作川河口では、実験結果の約五倍程度（四〇〇〇～五〇〇〇ppb）、衣浦湾奥では、ほぼ実験結果と同じであると思われるが、BOD（COD）については、五日間BODだけでは問題があるので、硝化作用等も考慮しなければならない。」「以上により、衣浦海域については、Estuary（注・河口の意）としての機能しか持たないので、三次処理の手法の選択については十分に検討し、今後とも広域かつ、総合的に検討していく必要がある。」とされ、結論的には「湾施設が大幅に変わらないかぎり、水域（湾）に対し悪影響は少なく、十分水質を保全して行けるものである」と判断されたこと、以上のとおり認めることができる。

右によれば、衣浦湾に対する影響についても相当な方法によってこれを予測し、水質保全の目的を達成できると判断したのであるから、この点について違法はないというべきである。

原告らは、通商産業省及び愛知県による「愛知県衣浦地区産業公害総合事前調査報告書（海域関係）」（甲一一六、一一七、一五五）と比較すると、（１）本件調査報告にはCODのデータが一桁小さく書かれている図があること、（２）右事前調査報告書の末尾には「現在当地域で計画されている下水道終末処理場の建設に際しては、その放流水の水質管理等、慎重に検討する必要があるが、港内水の水質悪化を防ぐためには、港内に放流することはのみ

しくない。」との記載があることを指摘し、本件調査報告における衣浦湾に対する影響の検討が誤っていると主張する。しかしながら、右の(1)の点は、それぞれの報告の本文の趣旨を比較すると模型実験結果のCOD濃度については実質的に差はないと解されるから、右指摘の事実をもって本件調査報告の信用性に疑いをさしはさむべきものとはいえない。また、右(2)の点についても、本件調査報告は昭和六五年の本件流域下水道完成時の実験まで含んでいる(乙七一)のに対し、事前調査報告書においては昭和五五年までの埋立計画、火力発電所の設置等を条件として実験したものである(甲一一六)から、両者を単純に比較することはできず、右のような記載から、本件調査報告における前記判断が誤っているということとはできない。

したがって、これについての原告らの主張はいずれも理由がないというべきである。

(3) 計画アセスメントの必要性の主張について

原告らは、前記第四の四1(一)のとおり、下水道に関する計画の適法要件を挙げた上、右要件を満たすためには計画アセスメントの実施が必要であると主張するけれども、本件都市計画及び本件下水道事業計画の適法要件は前記一4のとおりであり、法律上定められた内容及び手続に関する適法要件とは別個に、原告ら主張のようなアセスメントの手続が必要であると解すべき根拠はないから、原告らの右主張は失当である。

(八) 既存計画との関係について

流域下水道方式を採用したことの適法性については、前記(六)のとおりであり、仮に、本件都市計画決定当時、関連市町の一部において単独公共下水道の計画が準備されていたとしても、そのことから本件都市計画が違法となるものと解すべきではない。また、本件都市計画は、前記第二の三3(三)のとおり、関連市町の意見を聴取した上で決定されたものであり、関連市町において既存の計画を準備していたとしても、それを無視して本件都市計画を決定したとはいえない。

したがって、この点に関する原告らの主張は理由がない。

(九) 用地取得の難易の主張について

前記一4(一)のとおり、都市施設は「適切な規模で必要な位置に配置する」必要があり(都市計画法一三条一項四号)、また、下水道法上も、前記一4(二)のとおり、適切に位置を選定する必要があるとされているところ、本件においては、前記1及び2のとおり、法律上必要な考慮をした結果本件土地が処理場用地として選定されたものであって、適法なものというべく、用地取得の難易自体を考慮しなかったとしても、そのために違法なものとなることは解されない。

(一〇) 住民参加について

本件都市計画決定に当たっては、前記第二の三のとおり、公聴会の開催等の法律上必要な手続が採られているのであり、法定の手続以外に住民の意見を聴取しなかったとしても、そのことから本件都市計画が違法なものとなるわけではない。

また、原告らは、本件裁判申請前に、計画内容について、原告らを含む地主によって構成される反対同盟等三団体と被告県の討論の結果を尊重するとの合意がされ、その討論においては、被告県の担当職員は原告らの主張に対して合理的な反論ができなかったから、本件基本計画（本件都市計画）は変更しなければならなくなったと主張するけれども、証拠（甲五、六、一八七、一八九、原告小林、同宮田）によるも、右反対同盟等と被告県との間の討論の結果両者の合意ができていたとの事実を認めることはできず、他に右事実を認めるに足りる証拠はないので、原告らの右主張はその前提を欠くものというべきである。

（中略）

5 まとめ

以上検討したところによれば、本件都市計画及び本件下水道事業計画（変更認可後のものを含む。）については、前記1及び2のとおり、いずれも法律上の基準に従って定められたものと認めることができるところ、本件都市計画ないしこれを受けて決定された本件下水道事業計画には違法事由があるとする原告らの主張については、右3において個々に検討したとおり、いずれについても、決定権者に与えられた裁量権の範囲を逸脱し、又はその濫用があるとすべき事由は認められないというべきであり、さらに、原告らの右主張に対する検討結果を総合して考慮しても、そのような裁量権の逸脱、濫用があるということとはできないというべきである。

したがって、本件都市計画及び本件下水道事業計画（変更認可後のものを含む。）は適法であるということができる。

そして、本件都市計画事業の認可については、適法な都市計画を前提として定められた事業計画についてされたものであり、前記第二の三及び四の各事実によれば、都市計画法六一条の要件を満たす適法なものであるということができる。

さらに、本件都市計画事業の事業計画の変更認可についても、前記第二の三及び四の各事実によれば、本件都市計画で定められた施設の規模の範囲内にあり、かつ、その事業施行期間は建設期間を考慮して定められたものということができ、適法なものである。」

(別紙7の3)

熊本地裁平成12年9月8日判決・判例時報1769号17頁(国営土地改良事業計画の変更)

判決理由

「一 本件変更計画の違法性の有無について

1 事業の必要性等について(本案の争点1(一))

(一) 法八七条一項は、三条資格者の申請に係る国営又は都道府県営の土地改良事業につき適当とする旨の決定をしたときは、農林水産大臣又は都道府県知事は、その決定に係る国営又は都道府県営の土地改良事業を行うため、土地改良事業計画を定めなければならないとし、同条三項は、右土地改良事業計画は、これに基づいて施行される土地改良事業が法八条四項一号の政令で定める基本的な要件(以下「基本的要件」という。)に適合するものとなるように定めなければならないと規定している。

そして、施行令二条は、基本的要件として、「当該土地改良事業の施行に係る地域の土壌、水利その他の自然的、社会的及び経済的環境上、農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資するためその事業を必要とすること」(事業の必要性。同条一号)、「当該土地改良事業の施行が技術的に可能であること」(同条二号)、「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」(費用対効果。同条三号)、「当該土地改良事業の施行に係る地域内にある土地につき法第三条に規定する資格を有する者(中略)が当該土地改良事業に要する費用について負担することとなる金額が、これらの者の農業経営の状況からみて相当と認められる負担能力の限度をこえることとならないこと」(同条四号)などを定めている。

なお、国営及び都道府県営以外の土地改良事業については、当該事業を開始するに当たり、認可申請を受けた都道府県知事が、土地改良事業計画が基本的要件に適合するかどうかを審査してその適否を決定することとされ(土地改良区の行う事業につき法八条、農業協同組合等又は三条資格者の行う事業につき法九五条三項、八条、市町村営事業につき法九六条の二第五項、八条)、また、土地改良事業計画を変更する場合においても、計画変更の認可申請を受けた都道府県知事が、基本的要件に適合するかどうかを審査してその適否を決定することとされている(土地改良区の行う事業につき法四八条九項、八条、農業協同組合等又は三条資格者の行う事業につき法九五条の二第三項、八条、市町村営事業につき法九六条の三第五項、四八条九項、八条)。

一方、国営又は都道府県営の土地改良事業計画の重要な部分を変更しようとする場合の規定である法八七条の三は、法八条四項や八七条三項を準用する明文の規定を設けていない。

しかしながら、土地改良事業計画が基本的要件に適合していなければならないことは、事業主体を問わず、また、当初計画か変更計画かを問わず、すべての土地改良事業計画に妥当するものであって、国営又は都道府県営の土地改良事業の変更計画だけが基本的要件に適合することを要しないというわけでないことは当然というべきである。また、当初計画時に基本的要件の適合性が審査されているからといって、変更計画が審査するまでもなく当然に基本的要件に適合するものともいえない。法八七条の三第六項が準用する法八条二項及び三項が、農林水産大臣又は都道府県知事が土地改良事業計画等の適否を決定するに当たり行う詳細な審査は、省令の定めるところにより、農用地の改良、開発、保全又は集団化に関し専門的知識を有する技術者が調査して提出する報告に基づかなければならず、右調査は当該土地改良事業のすべての効用と費用とについての調査を含むものでなければならないと規定し、右省令である施行規則一五条が、法八条二項の報告について、当該土地改良事業の施行を必要と認める場合には、その理由及び必要の程度、不必要と認める場合には、その理由、当該土地改良事業の施行を技術的に可能と認める場合には、その理由、不可能と認める場合には、その理由、及びこれらの場合において更に適当な方法又は可能な方法があると認めるときは、その施行方法、当該土地改良事業のすべての効用と費用との比較及びこれらの算出基礎、施行令二条四号の要件に適合しているかどうかについての意見等の事項を記載した報告書によるものとするとして規定しているのも、国営又は都道府県営の土地改良事業計画の重要な部分を変更しようとする場合に、当該変更計画を基本的要件に適合するものとなるように定めるべきことを前提としているからであると解されることである。法八七条の三が法八七条三項を準用する明文の規定を置いていないのも、変更計画が基本的要件に適合しているかどうかの審査を不要とする趣旨を含むものとは解されない。

したがって、国営又は都道府県営の土地改良事業計画の重要な部分を変更しようとする場合においても、当該変更計画に基づいて施行される土地改良事業が基本的要件に適合するように変更計画を定めなければならないものというべきである。

以下、事業の必要性及び費用対効果についてそれぞれ検討する。

(二) 事業の必要性について

(1) 原告らは、基本的要件の一つである事業の必要性がないことを理由に本件変更計画が違法であると主張しているところ、国営又は都道府県営の土地改良事業において当該事業の必要性があるかどうかの判断は、当該事業の施行に係る地域の自然的、社会的及び経済的諸条件を基に、当該事業による効用を多角的に評価しながら総合的見地より決すべきものであり、専門技術的かつ政策的なものであるから、行政庁の広範な裁量に任されているものといわざるを得ない。

したがって、裁判所は、この点に関する行政庁の判断が全く事実の基礎を欠くとか社会通念上著しく妥当を欠くなどその裁量権の範囲を超え又はその濫用があったと認められる場合に限って違法と判断すべきものというべきである。

(2) そこで検討するに、まず、被告が本件変更計画を決定するに先立って聴取した法八七条の三第六項、八条二項所定の専門的知識を有する技術者の調査報告(乙三六)のうち、変更計画に係る事業の必要性に関する部分は次のとおりである。

(イ) 本件事業の施行地域は、火山灰土におおわれた特殊土壌であるため、夏期の干天が続くと、台地上の畑では土壌水分不足をきたし、作物生産が不安定である。畑地は用水施設が皆無で、水田は用水施設が未整備のため、用水源を確保し、水分補給、多目的利用を含む畑地かんがい、水田用水改良等の水利事業が必要である。

台地周辺部においては傾斜地が多く、ほ場区画が狭小で団地規模が小さく、未墾地が混在するため、農業作業効率が低いので、農地造成による規模の拡大及びほ場整備による労働生産性の向上が必要である。

したがって、これら自然的条件による農業の近代化を阻害する要因を排除して、新しい時代の農業を展開しうるため本件事業の必要性は十分認められる。

(ロ) 本件事業の施行地域は、熊本県の県南農業地域に位置する農山村及び山村経済地帯である。かつては、農産物の大消費地に遠かったが、九州縦貫自動車道が完成したことによって、大消費地との時間距離が短縮された。この地域では、農業以外の産業が乏しく、将来にわたって農業が基幹産業であり、農業就業人口割合は二〇パーセントで、専業農家率も二〇パーセントと全国平均と比較すれば、農業依存度が高く、肉用牛生産振興地域、野菜指定産地、果樹広域濃密生産団地等の指定を受けており、農業生産を振興すべき地域となっている。しかしながら、田、畑、山林等が錯綜する小規模な耕地条件と相まって農業基盤整備の遅れや用水不足等に伴う不安定な生産性から、合理的な農業経営の発展が阻害されている。

したがって、この現状を打開するため、用水の確保、農地開発による規模拡大及び区画整理を行い、土地生産性及び労働生産性の向上、農業経営の安定を図る本件事業は、極めて必要性が高いものと判断される。

(ハ) 本件事業を不必要とする理由は認められない。

また、本件変更計画の計画書(乙三七ないし三九)には、本件事業の必要性に関して、? 本件事業の施行地域内の台地上の畑は、火山灰でおおわれた特殊土壌地帯であり、用水手当は皆無である上、山林原野等と錯綜し団地規模が小さく、既耕地も未整備であること、? 本件事業の施行地域内の水田は小河川沿いに関け、用水施設の老朽化等により恒常的な用水不足をきたしていることなどが記載されている。

以上からすれば、被告は、本件変更計画を決定するに当たり、右調査報告を踏まえ、右計画書に記載されている事情等を考慮して、本件変更計画時においてもなお本件事業の必要性があると判断したものと解されるところである。

(3)(イ) これに対し、原告らは、右計画書中の「台地上の畑には用水手当が皆無である」旨の記載は明らかな事実誤認であると主張する。

しかしながら、本件事業の施行地域内の相良村高原(たかんばる)台地(検証L地点)においては、高原揚水機場からの用水手当を受けている水田が一部あるものの、用水手当がなく天水に頼っている茶、たばこ等の畑が大半を占めている。右記載は、このことを指摘したものであって、必ずしも事実と反するものとはいえない。

なお、本件事業の施行に伴い、高原台地の茶畑では、スプリンクラーによる防霜計画が予定されている。茶の栽培においては、一番茶が収入の相当な部分を占めることから、防霜が重要な問題であるところ、現在高原台地で使用されている防霜ファンは、一定の気温以下になると効果を発揮しなくなる。これに対し、スプリンクラーによる防霜は、散布した水が氷結する際の凝固熱を利用するもので、防霜ファンをしのぐ効果があることが報告されており、南九州の他の地域(知覧等)では既に導入されているところである。また、高原台地の畑に用水手当がなされることにより、肥料散布の作業効率の向上が望めるとの指摘があるほか、イチゴやメロンの栽培に意欲的な農家もあり、本件事業の施行に期待を寄せる農家の声も寄せられている(検証、乙一八一、一八三)。

(ロ) また、原告らは、現在の農民に対し水が十二分に確保されておりこれ以上の水が不要であることは現地検証の結果から明らかであると主張している。

しかしながら、右検証の実施された平成一一年七月八日及び同月九日は、相当多量の降雨があった数日後に実施されたものであって、右検証時の河川や用水路の水量によっては、干ばつの発生をも考慮した農業用水の整備の必要性は否定できないものといわざるを得ない。本件事業の施行地域内の農地の中には、馬氷川(検証X、Y、W地点)、牛繰川(検証B地点)等の小河川に依存するものが少なくないところ、これらの河川は、干天が続くと流量が乏しくなる状況も認められる。また、例えば、本件事業の施行地域内にある人吉市下原田町の馬氷川掛かりの水田(検証'X地点)においては、馬氷川に設置されている平保良堰から取水する用水形態となっているが、水利権があるのは、一部(検証調書添付の被告指示説明書の図面1の1ブロック)のみで、それ以外では、余り水を利用したり、井戸水や排水を揚水するなどしており、恒常的な用水不足が認められる上、ポンプの設置費用や動力費が農家にとって大きな負担となっている。ここに水田を有する受益農家には、本件事業の実施を望む者もいる(検証、乙一八一、一八二)。

(八) さらに、原告らは、右計画書中の「用水施設の老朽化による恒常的な用水不足をきたしている」との記載について、地域の農業者の判断や実情からは到底そのような状況を見出し得ないと主張している。

しかしながら、例えば、相良村の川村飛行場水路は、昭和一五年に完成し、昭和四〇年代前半にかけて補修がなされたものであるが、その取水口である六藤取水口(検証K地点)は、老朽化によりコンクリートが大きく剥離している状況が認められる。また、右水路に設置されている水路橋(橋の下に道路が通じており、その下には集落もある。検証'M地点)の側面には、亀裂から漏水が発生しており、崩壊の危険性もないとはいえ、抜本的な対策が必要になっている。さらに、高原揚水機場(検証M地点)は、川辺川から高原台地上の水田にポンプで水押し揚げるために昭和四三年に設置された施設であるが、ここでも施設の老朽化が見られるほか、揚程が七九メートルないし五五メートルと高いことから、ポンプの動力費等に相当の費用を要している。また、右揚水機場には、取水位の安定を図るための堰上げ施設がなく、平常時でも取水位が不安定であり、洪水の度に取水位の低下を来し、川底にブルドーザーを入れて取水位を確保している状況となっている。このようなこともあって、相良村土地改良区(右揚水機場地区)の経常賦課金は、近隣の土地改良区と比べて四ないし五倍程度の一反当たり一万九三〇〇円となっており、本件事業の施行を求める受益農家の声もある(検証、乙一八一、一八四)。

したがって、右記載が、事実の基礎を欠くものということとはできない。

(4) したがって、事業の必要性の判断が全く事実の基礎を欠くとか社会通念上著しく妥当を欠くとまではいえず、裁量権の逸脱又は濫用があったということとはできないのであって、原告らの主張は採用できない。

(三) 費用対効果について

(1) 原告らは、本件変更計画について費用対効果の要件を充足していないと主張しているところ、費用対効果の要件を充足しているのかどうかの判断は、当該事業による効用を多角的に評価した結果を数量的に表現し、これを費用と比較して検討すべきものであって、専門技術的なものとならざるを得ず、また、効用及び費用の算出方法等について法は何らの定めも置いていないことにもかんがみれば、行政庁の広範な裁量に任されているものといわざるを得ない。したがって、裁判所は、この点に関する行政庁の判断が効用及び費用の算出過程に看過し難い誤りがあるとか判断方法が社会通念上著しく妥当を欠くなどその裁量権の範囲を超え又はその濫用があったと認められる場合に限り違法と判断すべきものというべきである。

(2) そこで検討するに、被告は、本件変更計画を決定するに当たり、「土地改良事業

における経済測定方法について」(昭和六〇年七月一日付け六〇構改C第六八八号構造改善局長通達)に準拠して経済効果を算出したものであって、被告が本件変更計画を決定するに先立って聴取した法八七条の三第六項、八条二項所定の専門的知識を有する技術者の調査報告(乙三六)においても、効用及びその算出基礎について、作物生産効果、営農経費節減効果、維持管理費節減効果等に区分し算定されており、これらの値が妥当なものであるとされ、また、費用及びその算出基礎についても、妥当なものであるとされ、効用と費用との比較及びその算出基礎についても、効用から算定した妥当投資額を総事業費で除した投資効率が、用排水事業で一・〇〇、区画整理事業で一・〇一、農地造成事業で一・〇二、本件事業全体で一・〇〇となり、本件事業が経済的に見て適正かつ妥当であると認められている。

(3)(イ) これに対し、原告らは、乙三六の調査報告書には評価の根拠、効用及び費用の値の算出根拠、資料が示されておらず、その内容が不備であると主張している。

しかしながら、右報告書は、施行規則一五条各号所定の記載事項を一応網羅したものということができるのであってこれに依拠してなされた本件変更計画を違法とするような記載事項の不備があるとは認められない。

(ロ) また、原告らは、本件変更計画を当初計画と比較して、用排水事業の受益面積は減少しているのに事業費が増加している点、用排水事業による増加見込効果額及び増加見込所得額がそれぞれ増加している点、農地造成事業の受益面積が約三八〇ヘクタールも減少し、増加見込効果額及び増加見込所得額もそれぞれ減少しているのに、事業費が増加している点について疑問を呈している。

しかしながら、当初計画における事業費及び効用が昭和五七年度価格(乙一〇ないし一二)で計算されているのに対し、本件変更計画における事業費及び効用は平成三年度価格(乙二七ないし二九)で計算されているのであるから、両者を単純に比較することはできない。また、農地造成事業については、当初計画においては階段工が主であったが、本件変更計画では地元の要望によりすべて改良山成工に切り替えられているのであって、これに伴って事業費も変更されているものと認められる(乙二八)。原告らが指摘する右の点に照らしても、被告がした効用及び費用の算出過程に看過し難い誤りがあるとか算出方法が社会通念上著しく妥当を欠くなどとはいえない。

(4) 以上のとおりであって、被告の費用対効果の判断が効用及び費用の算出過程に看過し難い誤りがあるとか判断方法が社会通念上著しく妥当を欠くとまではいえず、裁量権の逸脱又は濫用があったということとはできない。

2 本件事業の受益面積が本件変更計画により施行令四九条一項所定の基準面積を下回ることによる本件変更計画の違法性の有無(本案の争点1(二))

(一) 施行令四九条一項は、法八五条一項、八五条の二第一項又は八五条の三第六項の規定により国営土地改良事業を行うべきことを申請する場合に、受益地がおおむね施行令四九条一項各号で定められた面積以上でなければならないと規定している。しかしながら、施行令四九条一項は、国営土地改良事業を申請する場合の受益地のおおよその規模を定めたものにすぎないから、国営土地改良事業計画の受益地が同条項所定の面積を下回っても直ちに右計画が違法となるものではなく、また、国営土地改良事業計画を変更する場合の要件を定めたものとも解されない。

(二) したがって、本件事業の受益面積が本件変更計画により同条項所定の面積を下回るることとなっても、このことから本件変更計画に違法があるとはいえず、この点に関する原告らの主張は採用できない。

3 本件公告手続の違法性の有無（本案の争点1（三））

(一) 原告らは、本件公告手続について、三条資格者に対し個別になされたものではなく、事前にすべての三条資格者を対象に回覧に付されたものでもないこと、原告らが公告されていることを知った日以降実質的に公告事項の閲覧が可能であった期間が二日間だけであったこと、公告の方法が関係市町村の市役所又は町村役場のガラス張りの掲示板に、書面を全部開いて掲示することなくつり下げていたにすぎず、到底その内容をうかがい知ることはできなかったことを理由に、違法であると主張している。

(二) しかしながら、法八七条の三第一項所定の公告の方法は、施行規則六一条の八の三が準用する同規則八条において定められているとおり、施行地域内にある土地の属する市町村の事務所の掲示場に五日間掲示することで足りると解されるところ、証拠（乙三四）及び弁論の全趣旨によれば、同条のとおり公告手続がなされたことが認められる。原告らが指摘する事情は、本件公告手続を違法とするものとはいえず、原告らの右主張は採用できない。」