

2013年12月10日

明石市開発審査会

会長 荏原明則 様

審査請求人 加藤繁業

同 松本 誠

同 小山英二

反 論 書

2013年10月18日付け都市計画法第50条に基づく審査請求(以下「本件審査請求」という)に係る2013年11月8日付け補充書に対する処分庁明石市長からの11月27日付け弁明書(以下「本件弁明書」という)に対し、審査請求人らは以下の通り反論します。

第1 反論の趣旨

1. 本件弁明書は、審査請求人らの不服申立資格を否定するための根拠を2件の最高裁判例および2件の地裁判例の一部を引用し主張しているが、いずれも本件審査請求に対して弁明するには引用が不適切であり、本件事案に適用されるべきものではない。
行政不服審査法および行政事件訴訟法は昭和37年に制定され、平成1年以降数度にわたって改正され、その大きな特徴は取消訴訟における原告適格の拡大です。弁明書で引用している判例は改正前の古い時代を背景にした中で出されたものであり、しかも、引用された「もんじゅ訴訟」は原告適格を有するとした判例である。
2. 本件審査請求人らの行政不服申立資格を云々する主張は、処分庁である明石市の最高法規に定めた「市政運営の原則」に反しており、このような弁明書を起案し提出した処分庁明石市長と職員は、市民の「参画と協働」に基づく市政運営を行わねばならない原則を逸脱し、市長と職員に課せられた最高法規(自治基本条例)の遵守義務を逸脱した同基本条例違反の疑いが強い。
3. 本件弁明書に述べられた主張は、本件処分の違法性を指摘する本件審査請求の審理が行われれば論理的に対抗できないことを承知しているために「実質的な審理」に入るのを阻止しようという意図が感じられ、市民の立場に立って市政運営を行う姿勢が見られない。
4. したがって、貴審査会は処分庁明石市の最高法規に反した弁明を繰り返す処分庁に加担せず、本件審査請求の内容についての実質的な審理に入ることを求めます。

第2 反論の要旨

1. 本件弁明書の第一項目の2つ目に引用している最高裁判例（最高裁平成4年9月22日判決民集46巻6号571頁）は、原子炉設置許可処分の無効確認を求めた、いわゆる「もんじゅ訴訟」です。本件弁明書は判決の中から原告適格についての規定に関する部分だけを引用しているが、この判決では電気出力28万キロワットの原子炉（高速増殖炉）から約29キロメートルないし約58キロメートルの範囲内に居住している原告住民らは「法律上の利益を有する者」に該当するとして原告適格を認めています。

引用された2つの最高裁判例は、前者は35年前の高度経済成長時代まっただ中の判決であり、未だ「消費者主権」が社会の常識的規範として定着する以前の事例（主婦連ジュース不当表示事件）です。後者は約20年も前の判例ですが、行政事件訴訟法においても原告適格を認めています。

いずれの判決も、行政事件訴訟における原告適格や「法律上の利益を有する者」について言及したもので、本件弁明書が主張しているように「最高裁判所は、不服申立人の資格については、取消訴訟における原告適格の範囲と同様に考えています」ということにはなりません。

このような意図的な引用と主張を行うのは、行政不服申立という制度への理解が歪んでいるからとしか言えません。行政不服申立制度は、法に明記しているように、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に関して不服のある者が行政機関に対して不服を申し立て、行政庁の「違法または不当」な行為を是正させるとともに、自己の権利や利益を守ることを簡易迅速な手続きによって救済し、行政の適正な運営を確保することを目的にしたものです。

市民が求めた審査請求に対して、その請求資格を極めて狭く解釈し、請求資格がないということを主張して実質審理に入るのを拒む姿勢は、市民の声に耳を傾ける基礎自治体の住民自治についての認識がなく、市行政と市議会が自ら定めた自治基本条例に反した対応と言わざるを得ません。

しかも、法令遵守を自ら率先して実行しなければならない本件処分庁を代表する弁護士市長がこのような弁明書を作成して提出したことは看過できません。

また、行政事件訴訟は近年、行政救済法として国民の権利利益の救済の機能や違法な行政運営の是正機能が不十分であるという指摘が高まり、行政事件訴訟法は1989年以降数度にわたって改正され、2005年には第9条2項が大きく改正されて、取消訴訟における原告適格の拡大など救済範囲が大きく拡大されています。

根拠法令の規定の文言のみによらず、法令の趣旨及び目的並びに考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮すべきと定められました。弁明書で引用している判例は改正前の古い時代を背景にした中で出されたものであり、しかも原告適格を有するとした判例（もんじゅ訴訟第1次訴訟）です。この他にも建築確認関係では、被害を受けることが予想される者は、原告適格を有する（最判平14・1・22）周辺の居住者は、法律上の利益を有する（最判平14・3・28）、その住居の環境を破壊されるおそれのある付近住民は、法律上の利益を有する（東京高判）。都市計画法による開発許可取消請求事件（最判平9・1・28）では、開発区域周辺住民の原告適格について、被害を受けることが予想される範囲に居住する者は開発許可の取消を求めるにつき法律上の利益を有するとして、原告適格を認めています。その後もこの改正に沿った判決が出されています。

このような流れの中で、政府の改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会は昨年 11 月に取りまとめた報告書の中で、原告適格に関して「過去の最高裁判決事例にとらわれることなく考慮することが要請される」と指摘しています。最近の判例では原告適格を広く認める傾向も列挙されています。

2. 本件弁明書の第 2 項は、2 件の地裁判例を引用して、開発審査は「開発行為の許可基準を定める都市計画法 33 条に掲げる基準に適合しているかどうか」を確認することに限られるので、マンション等の建物が建築されることによる影響等の審査は対象外だから、それらを理由にした請求人は不服申立をする法律上の利益のある者に当たらない—として実質審理に入らないよう求めています。

ここには 2 つの大きな問題点があります。

一つは、ここでも行政事件訴訟の「原告適格」と、行政不服申立の「審査請求人」資格を同じ扱いにして主張していることです。

本件処分庁は、いま行われていることは行政不服審査法に基づく審査請求であり、その弁明が求められていることを忘れているか、勘違いしているとしか思えません。本件請求人の資格を問うなら、補充書で詳細に述べた請求人資格の具体的な事実について真摯に答えるべきなのです。都合の良い行政事件訴訟の判例だけを並べて、請求人資格を否定するのは、問題提起をしている市民と真摯に向き合う市長と自治体職員の姿勢ではありません。

二つ目は、特例市になってせっかく県から権限の移譲を受けた「開発許可権限」の行政事務について、まちづくりにおける開発審査行政の役割を自ら限定的に陥れていることです。

弁明書では、開発審査行政はその根拠法である都市計画法第 33 条 1 項 1 号に規定している「予定建築物の用途が、当該土地の用途の制限に適合している」ことを確認し、申請手続きに問題がなければこと足り、予定建築物の詳細や影響を審査することは求められていない、と主張しています。「予定建築物の利用による開発区域周辺住民への影響を考慮すべきとする規定は存在しない」という判決部分を引用し、それを根拠に請求人ら 3 名の不服申立資格を否定しています。

10 月 18 日付審査請求書および 11 月 8 日付審査請求補充書、11 月 26 日付反論書でも述べたとおり、本件処分の対象になった明石フェリー跡地のマンション開発計画は、単なる民間所有地の開発ではなく、半世紀にわたってフェリー埠頭として明石市の海の玄関口になっており、約 400 年前に明石に城下町が築かれて以来連綿と明石港の整備が続けられてきた歴史的にも、立地的にも、空間的にも明石市にとって極めて重要な公共空間です。ここに一般分譲高層マンションを開発するという本件開発許可案件は、港湾地域の環境や景観、中心市街地活性化基本計画、隣接する住民の生活環境や港湾の利用者にとっても環境が激変し、将来のまちづくりに重大な影響をもたらす計画です。

そのような認識があったからこそ、市もいったんは土地の買い取りに動き、売却対象になった土地の用途についても公共的な空間形成の観点からさまざまな要請を土地所有者や開発申請者におこなってきたはずです。そうした経緯を無視して、このような弁明を行うことは事実反し、市民に対する誠実さを欠くものです。

都市計画法 33 条 1 項の規定についても、間違った主張をしています。同条 1 項 2 号では、開発区域や規模、形状、周辺の状況、区域内の土地の地形や地盤、予定建築物の用途や配置等を勘案して環境の保全や災害の防止、通行の安全、事業活動の効率上の支障がないようにチェッ

クすることが定められています。

また最高裁は都市計画事業認可処分について、原告適格を否定していた従前判例（最判平成11・11・25第1小判決）を変更して、事業地の周辺住民について、騒音、振動等による健康又は生活環境に係る被害を受けるおそれのある者は、当該事業の認可の取消を求めるにつき法律上の利益を有する者として原告適格を有するとしています（最高裁平成17・12・7大法廷判決）。

にもかかわらず、本件弁明書は地裁判例の引用を根拠にして、請求人らの主張や指摘に耳を傾ける姿勢を拒否しています。

3. すでに述べてきたように、市民の不服申立に対して、実質審議に入るのを“門前払い”する本件弁明書の姿勢は、明石市の最高法規として自ら定めた「自治基本条例」に規定した市政運営の原則に反し、市長と職員に課した条例遵守義務に違反しています。審査請求の中身に対して行政の立場を主張し反論するのは構いませんが、中身についてはほとんど弁明せずに、実質審理に入るのをひたすら止めようとする姿勢は、市政運営の原則に掲げた「市民の行政への参画」「市民との協働」「情報の共有」にまったく反した行為で、明らかに基本条例違反と言えます。

行政不服審査制度への理解を欠くばかりか、自治基本条例に規定した遵守義務も踏みにじる行為が、審査請求の審理の中で露呈されたのは極めて残念なことです。参考までに、2010年4月に施行された明石市自治基本条例を添付します。

4. 以上のような趣旨から審査会におかれましては、本件処分庁の対応に対して、市民の指摘に真摯に答えるよう注意を促していただきますとともに、速やかに実質審理に入っていただきますようお願い申し上げます。

以上