

市街化調整区域における開発行為が完了した後も開発許可取消訴訟の訴えの利益が認められるとされた事例

第1 事案の概要

1 処分行政庁であるY市長は、市街化調整区域内の土地を開発区域（以下「本件開発区域」という。）とする開発許可申請について、都市計画法（平成26年法律第42号による改正前のもの。以下同じ。）第29条第1項による開発許可をしたところ、当該開発許可に係る周辺に居住するX（原告・被控訴人・上诉人）らがY市（被告・控訴人・被上诉人）相手にその取消しを求めたものである。

2 本件許可に係る開発区域は、市街化調整区域に定められた区域内にあったところ、訴外人が予定建築物の用途を専用住宅とする都市計画法第29条第1項による開発行為の許可申請をし、Y市長は平成24年12月28日で、

開発許可をした。

3 当該開発許可に係る開発行為に関する工事は、平成25年12月に完成し、Y市長は同月13日の検査の結果、本件工事が本件許可の内容に適合しているとして、訴外人に対し同月26日付けで検査済証を交付した。

4 原告らは同年12月15日、本件訴えを提起した。

第2 開発行為の完了と開発許可取消訴訟の訴えの利益の存否

一般的に開発行為が完了すれば、開発許可の取消しを求める訴訟の訴えの利益は喪失するとされる。開発行為の効力は、開発行為を適法にすることが可能ということにあり、開発行為が完了すれば、開発許可の法的効力が

消滅すると説明されている。開発許可取消訴訟は、開発許可の法的効力により権利利益が侵害されている人の権利利益を救済するため、その法的効力を遡及的に消滅させその権利利益を回復することを目的とするから、開発行為が完了すると開発許可の法的効力が失効するから、取消しを求める利益が失われるといわれている。

本件では、市街化調整区域内の土地に関する開発許可（以下「本件許可」という。）に係る開発行為・工事が完了し、当該工事について検査済証が交付されていたことから、このような場合にも訴えの利益が存続するのかが争点となった。

第3 第一審判決と原判決

1 第一審の横浜地方裁判所平成27年2月25日判決は、「開発許可は、あらかじめ申請に係る開発行為が都計法所定の要件に適合しているかどうかを公権的に判断する行為であつて、これを受けなければ適法に開発行為を行うことができないという法的効果を有するものであるが、許可に係る開発行為に関する工事が完了したときは、開発許可の有するこの法的効果は消滅するものというべきである。そこで、このような場合にもなお開発許可の取消しを求める法律上の利益があるか否かについて検討すると、都計法81条1項1号は、国土交通大臣、都道府県知事又は市長（以下「大臣等」という。）は、この法律若しくはこの法律に基づく命令の規定又はこれらの規定に基づく処分を違反した者等に対して、違反を是正するため必要な措置を採ることを命ずることができる（以下、この命令を「違反是正命令」という。）として、都計法の定める開発行為に関する規制の趣旨、目的に鑑みると、都計法は、所定の要件に適合する場合に限って開発行為を許容しているものと解するのが相当であるから、客観的にみて都計法所定の要件に適合しない開発行為について誤って開発許可がされ、当該行為に關

する工事がされたときは、当該工事を行った者は都計法81条1項1号所定の「この法律に違反した者」に該当するものというべきである。したがって、大臣等は、このような工事を行った者に対して、同号の規定に基づき違反是正命令を発することができるから、開発許可の存在は、違反是正命令を発する上に於いて法的障害となるものではなく、また、たとえ開発許可が違法であるとして判決で取り消されたとしても、違反是正命令を発すべき法的拘束力を生ずるものでもないというべきである。そうすると、開発行為に関する工事が完了し、検査済証の交付もされた後においては、開発許可が有する前記のような本来の効果は既に消滅しており、他にその取消しを求める法律上の利益を基礎付ける理由も存しないことになるから、開発許可の取消しを求める訴えは、その利益を欠くに至るものといわざるを得ない。」とし、訴えを却下した（傍線は筆者、以下同じ）。

2 これに対し原告らが控訴し、原判決（東京高等裁判所平成27年2月25日判決）は、「市街化調整区域における建築物等の建築等については、原則として、都道府県知事の許可を受けられない限りこれを行うことが禁止されているが、開発許可がされ、検査済証が交付されて工事了了公告がされると、予定建築物等の

建築等が可能になる。そうすると、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域において、（都市計画）法43条1項所定の建築制限が解除されて、当該開発許可に係る予定建築物等の建築物の新築等が可能となるのは、開発許可の法的効果であると解するのが相当である。したがって、市街化調整区域内における開発許可については、当該開発許可に係る開発行為に関する工事が完了し、検査済証の交付がされた後においても、当該開発許可に係る予定建築物等の建築等を行うことができるという法的効果が残っているのであるから、その取消しを求める訴えの利益は失われな」と解するのが相当である。」として、本件開発区域は、昭和45年6月に市街化調整区域に定められた区域内にあり、本件許可に係る予定建築物等の建築等は未了であるから、本件許可に係る開発行為に関する工事が完了し、検査済証の交付がされているとしても、本件許可の取消しを求める訴えの利益は、なお失われていないと判示し、第一審判決を取り消し、本件を第一審に差し戻すべきものとした。

第4 本判決

本最高裁判所判決は、次のとおり判示してY市の上告を棄却した。

(1) 都市計画法の規定によれば、開発許可は、あらかじめ申請に係る開発行為が同法33条及び34条所定の要件に適合しているかどうかを公権的に判断する行為であつて、これを受けなければ適法に開発行為を行うことができないという法的効果を有するものであるところ、開発許可に係る開発行為に関する工事が完了し、当該工事の検査済証が交付されたときは、当該開発許可の有する上記の法的効果は消滅するものというべきである。

(2) そこで、このような場合にも、なお開発許可の取消しを求める訴えの利益があるか否かを検討する。

市街化調整区域のうち、開発許可を受けた開発区域以外の区域においては、都市計画法43条1項により、原則として知事等の許可を受けない限り建築物の建築等が制限されるのに対し、開発許可を受けた開発区域においては、同法42条1項により、開発行為に関する工事が完了し、検査済証が交付されて工事完了公告がされた後は、当該開発許可に係る予定建築物等以外の建築物の建築等が原則として制限されるものの、予定建築物等の建築等についてはこれが可能となる。そうすると、市街化調整区域においては、開発許可がされ、その効力を前提とする検査済証が交付されて工事完了公告がされることにより、予定建築

物等の建築等が可能となるという法的効果が生ずるものということができる。

したがつて、市街化調整区域内にある土地を開発区域とする開発行為ひいては当該開発行為に係る予定建築物等の建築等が制限されるべきであるとして開発許可の取消しを求める者は、当該開発行為に関する工事が完了し、当該工事の検査済証が交付された後においても、当該開発許可の取消しによつて、その効力を前提とする上記予定建築物等の建築等が可能となるという法的効果を排除することができる。

以上によれば、市街化調整区域内にある土地を開発区域とする開発許可に関する工事が完了し、当該工事の検査済証が交付された後においても、当該開発許可の取消しを求める訴えの利益は失われなかつと解するのが相当である。

(3) 本件許可は、市街化調整区域内にある本件開発区域に係るものであるから、被上告人らは、本件許可に関する工事が完了し、当該工事の検査済証が交付された後においても、本件許可の取消しを求める訴えの利益を有するということができる。

第5 検討

1 取消訴訟の訴えの利益

取消訴訟の目的は、処分の法的効果により個人の権利利益が侵害されている場合に判決によりその法的効果を遡及的に消滅させ、個人の権利利益を回復させることにある(最判昭和47年12月12日・民集26巻10号1850頁、最判昭和57年4月8日・民集36巻4号594頁等)。

取消訴訟の目的を右のとおり理解すると、処分の取消しの訴えは、国民の権利利益を侵害する処分の法的効果が存続しており、当該処分が取り消されることによつて当該処分によつて侵害された国民の権利利益が回復される場合に、訴えの利益が認められることになる。したがつて、訴えの利益の存否については、処分が取消判決によつて除去すべき法的効果を有しているか否か、処分を取り消すことによつて回復される法的利益が存するか否かという観点から検討されることになる(林俊之最高裁判所民事判例解説平成27年(下)632頁)。この点は異論を挟む余地はないと思われる。

2 処分を取り消すことによつて回復される法的利益の存否

建築基準法の建築確認や都市計画法の開発許可のような工事の実施を許可する処分について、第三者がその取消しを求める場合にお

いて当該工事が完了した場合には、当該処分の本来的な効果は消滅するから、訴えの利益は失われることになりそうである。

例えば、建築基準法第6条第1項に基づく

建築確認は、それを受けなければ当該建築工事を施工することができないという法的効果を有するに過ぎない処分である。したがって、

建築工事が完了すれば訴えの利益は失われる。建築確認の存在は、検査済証の交付を拒否し、違反是正命令を発することの法的障害になるものではなく、また、建築確認を取り消しても検査済証の交付を拒否し、違反是正命令を発すべき法的拘束力を生じるものではないから、建築確認に係る工事が完了した場合、建築確認の取消しを求める訴えの利益は失われる（最判昭和59年10月26日判決・民集38巻10号1169頁）。同様に市街化区域内における都市計画法第29条による開発許可に係る開発行為が完了した場合も開発許可の取消しを求める訴えの利益は失われる（最判平成5年9月10日・民集47巻7号4955頁）。

この事案では、開発許可取消訴訟の事実審の口頭弁論集結時までに建築予定建築物について建築確認がされ、建築工事も完了し、建築物の使用が開始されていた。また、最判平成11年10月26日（判時1695号63頁）は、開発許可を受けた開発行為に関連する工事が

完了し検査済証が交付された後においては、開発許可の取消しを求める訴えの利益は失われると判示している。なお、森林法第10条の2第1項による開発行為が完了した場合も同様である（最判平成7年11月9日・集民117号125頁）。

3 問題の所在

前記最高裁判所平成5年判決、同平成11年判決も都市計画法上の市街化区域内の事案であったのに対し、本件は市街化調整区域内の土地を開発区域とするもので、右最高裁判所判例の射程が及ぶか否かが問題となった。

「一事案の概要」で記載したとおり、第一審裁判所は、右の各最高裁判所判決を受けて、訴えは不合法であるとして却下した。しかし、本件では市街化調整区域にある土地を開発区域とするものであるから、当該開発許可が取消判決によって除去すべき法的効果を有しているか否か、許可を取り消すことによって回復される利益があるのか否かの観点から検討する必要があった。

4 都市計画法の概要

都市計画法は、無秩序な市街化を防止して都市の健全で計画的な発展を図ることを趣旨とする市街化区域、市街化調整区域の制度を

担保し、かつ、良好な市街地を実現するために、開発行為に一定の水準を確保することを目的として、開発行為と予定建築物等の建築等に関する規制を行っている。その概要は次のとおりである。

(1) 開発許可

都市計画区域又は準都市計画区域内において開発行為をしようとする者は、原則として、あらかじめ都道府県知事の許可を受けなければならない（都市計画法第29条第1項）。開発許可申請があった場合、同法第33条第1項に定める許可基準に適合している場合は許可され、適合しない場合は拒否される。市街化調整区域については、同法第33条第1項の許可基準に加えて同法第34条各号のいずれかに該当する必要がある。このようにして、都市の健全な発展と秩序ある整備を図る同法の目的（同法第1条）を実現することを主たる目的として、環境保全、災害防止の観点から全国的に一定の水準が確保されるように開発行為を規制している。

(2) 検査済証の交付・工事完了公告

開発許可を受けた者は、当該開発行為に関する工事が完了したときは、その旨を都道府県知事に届け出なければならず（同法第36条第1項）、都道府県知事は、上記届出があったときは、当該工事が開発許可の内容に適合

しているかどうかについて検査し、その検査の結果工事が開発許可の内容に適合していると認めたとときは、検査済証を開発許可を受けた者に交付し（同条第2項）、工事が完了した旨を公告しなければならない（同条第3項）。

限

（3） 開発許可を受けた開発区域内の土地においては、上記公告があるまでの間は、建築物を建築し、又は特定工作物を建設してはならないが、都道府県知事が支障がないと認めたとときは、この限りではない（同法第37条第1号）。

（4） 工事を完了した後の建築制限

開発許可を受けた開発区域内においては、工事を完了した後は、当該開発許可に係る予定建築物等以外の建築物又は特定工作物を新築し、又は新設してはならず、また、建築物を改築し、又はその用途を変更して当該開発許可に係る予定の建築物以外の建築物としてはならない（同法第42条第1項）。

なお、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域内においては、都道府県知事の許可を受けなければ、同法第29条第1項第2号若しくは第3号に規定する建築物以外の建築物を新築し、又は第一種特定工作物（同法第4条第11項）を新設してはならず、また、建築物を改築し、又はその用途を

変更して同法第29条第1項第2号若しくは第3号に規定する建築物以外の建築物としてはならない（同法第43条第1項）。

（5） 監督処分（違反是正命令）

国土交通大臣、都道府県知事又は市長は、この法律若しくはこの法律に基づく命令の規定又はこれらの規定に基づく処分違反した者に対して、違反を是正するため必要な措置をとることを命ずることができる（同法第81条第1項第1号）。

5 市街化区域内の土地と市街化調整区域内の土地に対する開発許可との相違

市街化区域内の土地と市街化調整区域内の土地に対する開発許可については建築等の制限の様相が異なり、開発許可の法的効果も異なっている。すなわち、①市街化区域内の土地で開発行為を伴わず開発許可を要しない土地については、予定建築物の建設は用途地域に関する建築制限（同法第10条）等に従う限り自由に行うことができる。これに対し②市街化調整区域内の土地については、原則として都道府県知事の許可を受けなければ予定建築物を建設することができない（同法第43条）。

他方、開発許可を要する場合、③市街化区域内であれば、同法第33条等の許可基準を満

たしたとして開発許可を受ければ、これにより開発行為に対する禁止が解除され（同法第29条第1項）、その結果開発区域内における予定建築物の建設は用途地域に関する建築制限（同法第10条）等に従う限り自由に行うことができる。しかし、④市街化調整区域内の土地であるときは、原則として開発行為は禁止され（同法第43条）、開発許可を受けることによつて、開発行為をすることが可能となることは、市街化区域の場合と同じであるが、開発行為が完了し、工事を完了公告がされた後は、当該開発区域内において当該開発許可に係る予定建築物以外の建築物の建築が原則として禁止される（同法第42条第1項）。つまり、市街化調整区域においては、予定建築物の建築等が可能になることを意味する。

6 本判決の考え方

本判決は、「市街化調整区域においては、開発許可がされ、その効力を前提とする検査済証が交付されて工事を完了公告がされることにより、予定建築物等の建築等が可能となるという法的効果が生ずるものといえることができる。」として、「市街化調整区域内にある土地を開発区域とする開発行為については当該開発行為に係る予定建築物等の建築等が制限されるべきであるとして開発許可の取消しを求

める者は、当該開発行為に関する工事が完了し、当該工事の検査済証が交付された後においても、当該開発許可の取消しによって、その効力を前提とする上記予定建築物等の建築等が可能となるという法的効果を排除することができ。」と判示して訴えの利益は存続するとした。

前記最高裁判所平成5年判決、同11年判決の判断枠組みを維持し、開発行為の禁止を開発許可の法的効果は、開発行為の完了（検査済証の交付）後においては失われるという理解に立ち、市街化区域と市街化調整区域における開発許可の効力の差異に着目したものと見える。

すなわち、本判決は、市街化を抑制すべき区域（都市計画法第7条第3項）である市街化調整区域については、市街化区域内の開発許可基準（同法第33条）だけでなく、同法第34条の定める要件を加重して、市街化調整区域内の土地については許可の対象となっていない土地の建築行為等を原則として禁止している（同法第43条）。したがって、開発許可及びその効力を前提とする検査済証交付は、原則として建築行為等が禁止されている土地について、その制限を一部解除して、予定建築物のみを建築することを可能とする効果を有する（同法第42条）。よって、市街化調整

区域内において、検査済証が交付された後も予定建築物等の建築が制限されることから、開発許可の取消しを求める訴えの利益は失われまいとしたのである。

本訴は第一審裁判所に差し戻され同裁判所で審理されるが、第一審も第二審も訴えの存否が争点として取り上げられただけなので、差し戻し後の裁判では、原告適格の存否（原告らは、都市計画法第33条第1項第3号や第7号を根拠に原告適格を有する旨主張しているが、一審も原審も何らの判断をしていない。）には、違法性の有無について審理されることになる。

参考文献

- 林 俊之 最高裁判所判例解説（民事編）平成27年627頁
- 林 俊之 ジュリスト1500号129頁
- 吉岡郁美 自治研究93巻6号135頁
- 岡田正則 ジュリスト1505号45頁
- 島村 健 民商法雑誌152巻2号183頁
- 藤代浩則 専修ロージャーナル13号65頁

