

裁 決 書

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

審査請求人 ○○ ○○ 外56名

(別紙「審査請求人目録」のとおり)

横浜市中区港町1丁目1番地

処分庁 横浜市長 林 文子

審査請求人らが平成30年7月3日に提起した、平成○年○月○日付け横浜市指令第○開○号で横浜市長（以下「処分庁」という。）が行った都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第29条第1項の規定に基づく開発行為の許可処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求を却下する。

理 由

第1 事案の概要

本件は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○（以下「本件申請者」という。）が第二種特定工作物（墓園）（以下「本件墓地」という。）建設の用に供する目的とする開発行為（以下「本件開発行為」という。）に係る処分庁の許可について、その開発区域（以下「本件開発区域」という。）の近辺に居住している審査請求人らが、本件許可処分は違法であるとして、それらの取消しを求める事案である。

第2 審査請求人らの主張

審査請求人らの主張は、審査請求書、反論書、甲第1号証から甲第3号証まで及び公開による口頭審理における発言のとおりであるが、その要旨

は次のとおりである。

1 審査請求書における主張について

(1) 審査請求人らは、本件開発区域周辺及び進入路（横浜市道〇〇〇号線及び横浜市道〇〇〇号線）沿いに住んでおり、開発要件を満たさない開発が行われることにより、著しく住環境が損なわれる。

(2) 本件処分は、平成〇年〇月〇日に申請が行われ、標準処理期間 50 日を大幅に経過した 5 か月後によりやく許可されたものであるが、次のとおり、申請時に備えるべき要件を満たさない等、瑕疵ある手続が行われている。

ア 本件申請者は、申請時点において、接続道路として幅員 2.7 メートル以上の横浜市有道路が必要であるにもかかわらず、これを満たさないことを承知の上で申請している。

イ 処分庁の担当部署は、本件処分申請以前に、本件開発区域における幅員等を計測しており、接続道路の要件を満たさないことを承知している。

ウ 横浜市〇土木事務所は、本件処分に係る申請日以降になされた本件申請者（委任業者を含む）からの自費工事申請（〇区〇町〇番地〇〇（以下「〇番地〇〇」という。）についても、接続道路の幅員確保のためであることを承知しながら、これを許可している。

エ また、上記自費工事の施行箇所において所有権の争いがあることを承知しながら、これを許可し、係争地に係る工事を強行させている。

オ 処分庁は、本件処分の際に必要なとされる幅員 2.7 メートル以上の横浜市有の接続道路の一部が係争地であることを承知しているにもかかわらず、これを無視して許可している。

カ 処分庁は、このように自ら定めている申請時点で確保すべき接続道路の要件を満たしていないことを承知しているにもかかわらず、これを不受理としていない。

これら一連の手続は、行政機関たる横浜市と開発業者が一体となって開発を進めるべく行ってきたもので、特定の業者に対する便宜供与であることは明白である。

よって、その取消しを求めるため、本審査請求に及ぶ次第である。

2 反論書における主張について

(1) 本件処分は、横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例（平成 23 年 2 月横浜市条例第 5 号。以下「墓地条例」という。）に基づく墓地の建設

のためのものである。審査請求人らは、墓地条例に定める「周辺住民」であるほか、本件墓地建設に伴う工事用車両等の通行路沿線に住む者として、墓地建設のための周辺住民への説明会において横浜市からの指導により説明対象者とされた者であり、本件墓地建設により相当の利害が生ずることは明白である。

なお、処分庁の主張するような狭義な解釈は、平成 28 年に施行された行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下「行審法」という。）の改正の趣旨に鑑みても理解し難く、行政機関であるはずの処分庁が、当該法改正の趣旨を理解していないのではないかと危惧するものである。

(2) 処分庁は、弁明書において、個々の手続に関しその正当性を主張しようとしているが、これらを一連の手続としてみれば、開発業者と一体となって進めてきたことを認める内容となっており、まさに審査請求人らの主張のとおりであるといえる。

例えば、自ら定めた基準について、「申請時点」で確保するように求めているながら、関係ないというのであれば、どうしてそのような基準を策定したのか明らかにしていない。つまり、不要な基準であれば定めてあること自体が問題であり、この基準を満たした上で申請しようとする他の申請者に不利益を被らせるおそれもある。やはり、このような回答を平然とすること自体、自らを理解せず、律することもなく、特定の業者に対する便宜供与を正当化しようとする現れであるといえる。

また、処分庁は係争地について考慮しないと主張するが、敗訴して所有権が認められた場合、基準を満たさないこととなり、本件処分の取消事由に当たることとなる。処分庁はこのことを承知した上で本件処分をしており、これが取り消されることとなれば、その後どのような事態が想定されるのか自明のことと思われるが、そういったことも全く考慮されていないし、弁明していない。

そして、この係争地に係る工事を待つかのごとく許可しているが、その日程についても、現場確認日（平成〇年〇月〇日）の 7 日後としているものの、実際には、自費工事に係る工事事完了の確認、施設の引渡し、〇月〇日の人事異動等を考慮すれば、当該自費工事を待つて直ちに許可したものであり、行政機関が特定の業者と予定調和的な対応をしていたということがうかがえるものであり、このことから特定の業者に対する便宜供与に該当するものといえるものである。

このように、処分庁自ら業者と一体的に手続を進めてきたことを自白している弁明書が事の本質を現しているものであるが、なぜここまで特

定の業者に対して肩入れしなければならなかったのかについても明らかにしていただきたい。

3 口頭審理における主張について

(1) 説明会における説明が不透明であったとの主張について

平成〇年〇月末に開催された本件墓地の事業計画の説明会では、開発の要件を満たすために必要となる横浜市道〇〇〇号線の拡張工事については説明資料に含まれていなかった。本件申請者は当該道路の拡幅が必要なことを認識しておきながら、説明会では横浜市と事前協議は終了して口頭で内諾を得ていると説明しており、あたかも開発の要件を満たしているかのような印象を住民に与えるものであって、不透明な説明であった。

(2) 本件開発行為がもたらす住環境への被害に係る主張について

ア 本件開発区域は丘陵地なので、大量の土砂を運び出す必要がある。そのため、土砂の搬出だけで1日に最大80台のトラックが、日曜日を除く毎日、7か月間往復する計画となっている。さらに、コンクリートや資材、機材の搬出入等で、1日に最大35台の工事車両が往復して、工期は全体で22か月にも及ぶものになっている。これらの工事車両は横浜市道〇〇〇号線を通行して出入りすることになるが、当該道路は横浜市が高度な住環境を維持するために設けた建築協定区域内を横切るものである。

また、本件墓地完成後も参拝者が横浜市道〇〇〇号線を通って墓地に進入することになるが、〇〇基という大型の墓地なので、彼岸などの墓参の時期には、多数の車が建築協定地区内を往復することになる。

この建築協定の地域は、もともと住宅供給公社が建築協定込みの戸建て団地として売り出したもので、横浜市が積極的に高度な住環境を維持することに努めてくれると期待して購入した建築協定地域の住民にとっては、非常に裏切られた思いである。

イ 本件開発計画は、新設道路を横浜市道〇〇〇号線に接続するために、ようやくホタルが生息するようになり、小学生の校外学習も行われていて、周辺住民の憩いの場でもある小川アメニティの一部をトンネル化し、その上に9メートル幅の道路を設置する計画である。さらに、本件申請者の説明によれば、本件墓地の参拝者は横浜市道〇〇〇号線を通らないようにする、すなわち、新設される9メートル幅の道路を使わないようにするとのことであった。

新設道路は最終的には横浜市に移管されると聞いているが、開発の

要件を満たすために、税金で整備した小川アメニティの一部を壊して、使わない道路を税金で維持することになるわけで、常識人から見れば、ばかげた計画と言わざるを得ない。

ウ こうした開発の要件を満たしていない計画が許可されたことにより、住環境等との整合性が十分図られていない開発が実行されることによる住民の被害は決して小さくないと考える。

(3) 処分庁が本件申請者に対して便宜供与をしているとの主張について

ア 平成〇年〇月に本件墓地の経営等に係る許可の事前協議に先立って行われた道路を拡幅する自費工事は、当該道路の隣に住んでいる方の名前で申請されたにもかかわらず、実質的には本件申請者が当該自費工事申請者に金銭を出すことで申請させており、いわゆる名義貸しのような状態であった。それにもかかわらず、説明会ではそのようなことは一切触れずに話をごまかしていた。

その後、平成〇年〇月〇日から開始した住民に対する説明会でも本件申請者はまともな回答をせずに、最終的には一方的な打ち切りによって説明会が終了した。これでは住民は納得できないということで紛争解決の申入れを行い、本件申請者に対して一定条件の担保をとっておくために、とりあえず本件申請者と町内会長との間で協定が締結された。

その後、全体として必要な2.7メートルの道路幅員を確保するため、平成〇年〇月の自費工事と同一の申請者によって、本件申請者から金銭を出してもらおうという同様のスタイルで自費工事がなされた。当該自費工事申請者は当該部分の隣接地所有者ではなく、他人の土地の隣接地を勝手に工事されても困るという話を〇土木事務所にしたが、話を聞いてもらえず、工事は強行された。

さらに、訴訟で所有権の争いをしている別のところについて、自己所有地だということで、草刈りが大変なのでコンクリートで覆っていたところ、突然、〇土木事務所から工事施工命令のための弁明の機会の通知が送られてきた。それとほぼ同時期に、本件申請者側の弁護士が脅迫に近い内容の損害賠償請求をするぞとの内容証明の警告文書を送ってきた。当該命令に対し、審査請求も提起したが、結果的にはコンクリートを撤去せざるを得ないということで終わった。

つまり、処分庁と本件申請者が完全に密接な関係にあり、一体的な自費工事を含めた工事を強行している状況にあるのではないかと考えている。

イ 当初は住民寄りであった〇土木事務所が途中から急に手のひらを返したように本件申請者寄りの対応となり、市民の方を向いてくれない。本件申請者にとって不利な材料となる審査請求人らの主張を一切排除して、工事を強行させていったという実態がある。さらに、通常は1週間程度かかるところ、当該自費工事完了後、即日完了検査から〇土木事務所へ引き渡されている。

ウ 開発許可の申請時に具備しなければならない要件について、処分庁はその条件が整っていないことをわかっていながら本件許可申請を受理し、5か月かけて必要な条件を整備している。平成〇年〇月の終わりにその工事が終わって、〇年〇月〇日に本件許可がなされていることから、人事異動があること等からすれば、もうほとんどすぐに許可を出しているということになる。

平成〇年〇月〇日付けメールでもらった横浜市建築局調整区域課長からの回答によれば、開発許可申請が提出された段階で、目視及び簡易な計測器による現地調査を行い、基準に適合しているかの審査を行っており、本件墓地計画についても開発許可申請が提出された段階で現地調査を行うとあった。

処分庁からの弁明書にも、事前に要件を備えていないことは承知しているという回答であったかと思うが、住民側から処分庁に要望して計測してもらっているのに、処分庁は要件を備えていないことを完全にわかっていたはずである。それにもかかわらず、本件許可申請を受理しているのだから、上記メールの回答内容と矛盾していると言わざるを得ない。

一般的には、申請された段階で条件が整っていないのであれば、それを受理するのではなくて、不受理という扱いで、条件が整った段階で再度申請させるのが行政の在り方であると思う。

エ 処分庁は、以上のようなことを平然とやっているのだから、行政が特定の業者に対して便宜供与をしているのではないかと捉えている。このように市と業者が一体となって、一緒になって許可手続を進めていたということはあってはならないことだと考える。処分庁には、行政として、市民の方を向くというあるべき姿を取り戻してほしい。

第3 処分庁の弁明

処分庁の弁明は、弁明書、乙第1号証から乙第6の2号証及び公開による口頭審理における発言のとおりであるが、その要旨は次のとおりである。

1 本案前の弁明（審査請求人適格）について

(1) 行審法第2条は、行政庁の処分不服がある者は、審査請求をすることができる旨規定しているところ、同項が定める「行政庁の処分不服がある者」とは、当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者をいうと解され、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号。以下「行訴法」という。）第9条の「法律上の利益を有する者」と同義に解される。

判例は、同条第1項の「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いい、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、このような利益もここ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、としている。

そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものとされている（行訴法第9条第2項、最高裁判所平成17年12月7日判決、同平成21年10月15日判決）。

そこで、審査請求人らがこのような適格を有するか否か、すなわち、審査請求の対象となる本件処分により、審査請求人らの権利ないし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を生じるか、検討する必要がある。

ア この点、審査請求人らの主張からは、審査請求人らの侵害される具体的な権利ないし利益が判然としないが、審査請求書では本件道路に関する手続上の瑕疵及び本件道路上の所有権の争いについてされていることから、本件開発区域の周辺地域の住民についての道路交通に係

る生活上の利益に対する侵害を主張しているものと思料される。そこでかかる権利ないし利益が法律上保護された利益に該当するかが問題となるが、以下のとおり、法律上保護された利益ということはできない。

- (ア) まず、審査請求人らが指摘するような幅員2.7メートル以上などの袋路状道路に係る基準は「都市計画法による開発許可の手引」（以下「手引」という。）に定められている（技術基準編33ページ。乙第4号証）。この手引は、法第33条第1項第2号の基準を適用するについて必要な技術的細目として定められた横浜市開発事業の調整等に関する条例（平成16年3月横浜市条例第3号。以下「開発調整条例」という。）第29条の審査基準となるものである。

したがって、審査請求人らが主張すると思料される道路交通に係る生活上の利益が、法律上保護されたものか否かを判断するに当たっては、法第33条第1項第2号が、開発区域の周辺地域の住民個々の個別的利益を保護する趣旨を含むものかどうか、検討する必要がある。

- (イ) この点、横浜地方裁判所平成11年10月4日判決、同平成12年1月26日判決、同平成17年10月19日判決、東京地方裁判所平成24年1月18日判決（同判決は、周辺地域の生活環境に関する利益について判示した前記最高裁判所平成21年10月15日判決を引用している。）、大阪地方裁判所平成20年8月7日判決では、法第33条第1項第2号の規定は、開発区域の周辺地域の住民個々の個別的利益を保護する趣旨を含むものとは認められないとして、原告適格を否定している。

本件においても、上記各裁判例に照らし、法第33条第1項第2号の規定は、審査請求人らが侵害されるおそれがあると主張する、道路交通に係る生活上の利益について、開発区域の周辺地域の住民個々の個別的利益として保護する趣旨を含むものとはいえない。

- イ 以上によれば、審査請求人らが主張する上記利益は、法律上保護された利益に該当しないものと解するのが相当であり、本件処分により、審査請求人らの権利ないし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生じるとはいえない。

- (3) よって、審査請求人らは本件処分について不服申立てをする法律上の利益がある者とはいえず、審査請求をする適格を欠くので、本件請求は不適法であり、却下されるのが相当である。

2 本案の弁明

本件処分は法第 29 条第 1 項の規定に基づくものであるところ、法第 33 条は、開発許可の申請があった場合において、当該申請に係る開発行為が、同条に定める基準に適合しており、かつ、その申請の手続が法又は法に基づく命令の規定に違反していないと認めるときは、開発許可をしなければならない旨規定している。

本件処分は、法第 33 条の基準に適合すると認められたためになされたものであるが、以下、審査請求人らの主張に対し、説明する。

(1) 申請時に備える要件を満たさない点があるとの主張について

審査請求人らは、本件申請時点において、本件道路には幅員 2.7 メートルに満たない部分があるにも関わらず、申請を受け付けて行った本件処分には手続違反があることを主張する。審査請求人らがこのように主張する根拠は審査請求書に明示されていないが、以下に説明する理由によるものと考えられる。

ア 法第 33 条第 1 項第 2 号は、道路、公園、広場その他の公共の用に供する空地についての開発許可の基準を定めており、同条第 2 項及び都市計画法施行令（昭和 44 年政令第 158 号。以下「法施行令」という。）第 25 条で当該基準を適用するについて必要な技術的細目を規定しているが、法第 33 条第 3 項は、この技術的細目において定められた制限を、法施行令第 29 条の 2 第 1 項第 12 号の国土交通省令で定める基準（都市計画法施行規則（昭和 44 年建設省令第 49 号。以下「法施行規則」という。）第 27 条の 4）に従い、条例で強化することを認めている。

横浜市では、上記規定を受けて、開発調整条例を定め、開発に関する道路等の技術基準の強化を規定している。

開発調整条例第 29 条第 1 項では、開発区域の面積が 0.3 ヘクタール以上の開発行為について、「政令第 29 条の 2 第 1 項第 12 号の基準に基づく道路の形状は、袋路状としてはならない。」と規定している。かかる規定については、手引技術基準編第 4 章第 1 節 9「袋路状道路」（33 ページ。乙第 4 号証）において審査基準を定めている。

イ そして、同審査基準では、袋路状の定義について、「道路の一端のみが、道路法（昭和 27 年法律第 180 号）による道路、建築基準法第 42 条に規定する道路又は公的機関により所有、かつ、管理されている道で、幅員 2.7 メートル以上の車両の通行上支障がない道路又は道に接続している状態をいう。」と規定している。

さらに、同審査基準の解説1（手引技術基準編34ページ）においては、「「接続道路」に接続する「予定建築物又は特定工作物の敷地に接する道路」の通り抜け先が、道路法による道路、建築基準法第42条に規定する道路又は公的機関により所有、かつ、管理されている道で幅員2.7メートル以上の車両の通行上支障がない道路又は道であれば袋路状道路に該当しません。また、当該道路又は道は開発許可申請時点で確保されていなければなりません。」としている。つまり、手引では開発許可申請時点において、袋路状でない道路又は道が確保されていることを本件申請者に対し求めている。

ところが、申請時点では2.7メートル以上の道路の幅員が確保されていなかったため、審査請求人は本件処分に瑕疵があると主張しているものと考えられる。

ウ しかし、許可処分は、許可時点で許可の要件を満たしているかを審査してなされるものである。開発許可申請時点で袋路状でない道路又は道が確保されていることを手引が求めているのは、開発許可という反復継続して行われる行政活動に際し、手続を円滑かつ迅速に行うという行政目的を実現するため、開発許可申請者に対して、許可時点で必要となる要件を申請時点においても満たすように求めたものであって、横浜市行政手続条例（平成7年3月横浜市条例第15号）第35条に規定する行政指導に共通して内容となる事項（行政指導指針）に該当するものであり、法第33条に基づく開発許可の要件ないし審査基準ではない。

したがって、申請時点において袋路状でない道路又は道が確保されていない場合であっても、かかる事情のみをもって、開発許可を認めないとする理由にはならない。

エ 本件においては、本件許可申請以前である平成〇年〇月〇日に、処分庁の職員が本件道路の幅員の測定を行い、通り抜け先の道路である〇番地〇〇における道路の幅員が2.7メートルに満たない箇所があることを確認している。

その後、平成〇年〇月〇日に開発業者から開発許可の申請がされ、処分庁はこれを受理しているが、〇番地〇〇の幅員2.7メートルに満たない道路については、平成〇年〇月〇日に幅員2.7メートル以上が確保されていることを確認しており（乙第5号証）、許可時点において、手引で定める審査基準を満たすことを確認している。したがって、本件道路は審査基準を満たしており、本件処分に係る開発行為は開発

許可の基準に適合する。

オ なお、審査請求人らは、開発許可申請を処分庁が受理したことも問題としている。しかし、開発許可申請時点において、袋路状でない道路又は道が確保されていることとの手引の記載は行政指導指針であることから、かかる事情のみをもって申請を受理しないということではできない。

また、行政手続法（平成5年法律第88号）第7条の規定から、行政庁が申請を受理しないという取扱いは認められない。

(2) 係争地であるにもかかわらず、これを無視して本件処分をしたとする主張について

ア 審査請求人らは、○番地○○の市道部分には所有権の争いがあり、かかる事情を考慮せずにされた本件処分は違法である旨主張する。しかしながら、所有権の争いの具体的内容、すなわち誰が誰に対して○番地○○のどの部分の所有権を争っているのか、審査請求人らの主張からは判然としない。

もっとも、審査請求人らは、○番地○○において接続道路の幅員確保のため本件申請者による自費工事申請がなされたこと、接続道路は横浜市有道路である必要がある旨述べている点に照らし、当該地の横浜市道部分について、本市と第三者の間に所有権の争いがある旨主張していると思料されるため、念のためかかる主張をしているとの前提で以下弁明する。

イ この点、本件許可時点において、○番地○○の道路部分に係る所有権の帰属について確定する判決又は当事者間の合意は確認できない。したがって、当該地に係争があることのみをもって許可しないとする取扱いは認められない。

また、前記の通り、開発調整条例第29条の審査基準では、袋路状の定義について、「道路の一端のみが、道路法による道路、建築基準法第42条に規定する道路又は公的機関により所有、かつ、管理されている道で、幅員2.7メートル以上の車両の通行上支障がない道路又は道に接続している状態をいう。」と規定している。そして、同審査基準の解説1（手引技術基準編34ページ）においては、「「接続道路」に接続する「予定建築物又は特定工作物の敷地に接する道路」の通り抜け先が、道路法による道路、建築基準法第42条に規定する道路又は公的機関により所有、かつ、管理されている道で幅員2.7メートル以上の車両の通行上支障がない道路又は道であれば袋路状道路に該当しま

せん。」としている。すなわち、必ずしも横浜市有の道路である必要はなく、道路法による道路であり、かつ幅員 2.7メートル以上の車両の通行上支障がない道路であれば基準を満たしている。

この点、○番地○○の道路部分は、横浜市道○○○号線に認定された道路であり（乙第6-1号証）、道路法上の道路に該当する（道路法第2条第1項、同第3条第4号）。また、前記の通り、○番地○○の道路部分の幅員が2.7メートル以上確保されていることについては、平成○年○月○日に確認している。

したがって、本件道路の通り抜け先の道路は審査基準に適合する。

(3) 標準処理期間について

ア 審査請求人らは、本件申請時点から、標準処理期間 50 日を大幅に経過した 5 か月後に本件処分がされた旨主張している。

イ しかし、行政手続法第6条に基づく標準処理期間は、行政運営の適正化の観点から、申請の迅速な処理の確保を図るために設定した申請の処理に要する期間の目安であり、この期間を徒過したことのみで直ちに不作為の違法となるものではないし、行政庁が行った処分の違法事由となるものでもない。

また、標準処理期間は、適法な申請を処理することを前提として定めているので、不備のある申請の補正に要する期間はこれに含まれない。

この点、本件申請は申請時点において、道路の幅員が2.7メートルに満たない部分があり、審査基準に適合しない不備があったため、かかる不備を補正するために期間を要している。前記の通り、必要な道路幅員の確保を確認したのは平成○年○月○日であり、その7日後の平成○年○月○日に本件処分をしているので、本件処分は標準処理期間内に処理されているといえる。

(4) 本件申請者に対して便宜供与しているとの主張について

処分庁としては、基準に基づき適正に手続を進めており、特定業者に対する便宜供与、肩入れには当たらないと考えている。

(5) 以上によれば、本件処分には審査請求人らの主張するような違法性・不当性はなく、審査請求人らの請求には理由がないから、本件審査請求は棄却されるべきものであると考える。

第4 口頭審理

平成30年11月5日、公開による口頭審理を行い、審査請求人 ○○ ○

○、審査請求人 ○○ ○○、処分庁 横浜市長 指定代理人 横浜市 建築局 宅地審査部 調整区域課 技術職員 ○○ ○○、同 技術職員 ○○○○、同 技術職員 ○○ ○○が出席した。

第5 当審査会の判断

1 本案前の判断（審査請求人適格の有無）について

(1) 審査請求をすることができる「行政庁の処分に不服がある者」（行審法第2条）とは、取消訴訟の原告適格を有する者と同様に、「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」と解されている（最高裁判所昭和 53年3月14日判決）。

また、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、このような利益もここ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、当該処分の取消しを求める審査請求人適格を有するものというべきである。

そして、処分の相手方以外の者について、法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案することとされている（行訴法第9条第2項参照）。

この点、法における開発許可制度は、許可申請された開発行為が一定の基準に適合しているかどうかを公権的に判断するものであり、都市の健全な発展と秩序ある整備という公共の利益の実現を目的としているものである。

そこで、本制度における行政庁の処分に関し、開発区域の周辺住民にいわゆる審査請求人適格が認められるのは、開発許可の各基準が、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保護すべきものとする趣旨を含み、かつ、審査請求人が、当該処分により、かかる利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがある場合でなければならない。

本件における審査請求人らの主張が、このように審査請求人適格を基礎付けるものであるかどうか、以下検討する。

(2) 法第 33 条第 1 項第 2 号について

ア 開発許可制度は、「都市の健全な発展と秩序ある整備」（法第 1 条）を図るといふ法の目的のもとで、市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度を担保するとともに、開発行為に一定の水準を保つことで秩序ある市街化を図るものである。

そして、法第 33 条は、都市の健全な発展と秩序ある整備という一般的な公共の利益の実現を図るため、開発許可の技術的基準を設けたものと解される。

本件において、審査請求人らは、基準を満たしていない本件開発行為によって、住環境が損なわれると主張する。そこで、前記の技術的基準のうち道路、公園、広場その他の公共の用に供する空地についての基準である法第 33 条第 1 項第 2 号について検討する。

イ 法第 33 条第 1 項第 2 号は、主として、自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為（以下「自己居住目的の開発行為」という。）以外の実開発行為にあつては、道路などその他の公共の用に供する空地が、環境の保全上、災害の防止上、通行の安全上又は事業活動の効率上支障がないような規模及び構造で適当に配置され、かつ、開発区域内の主要な道路が、開発区域外の相当規模の道路に接続するように設計されていることを開発許可の基準としている。

このように、同号は、自己居住目的の開発行為を適用除外としているが、仮に、同号が開発区域外の一定範囲の地域の住民の生命・身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む規定であるとするならば、自己居住目的の開発行為について、その適用を除外すべき合理的理由を見出し難いことに照らせば、同号は、開発区域内に道路などその他の公共の用に供する空地を確保し、また、開発区域内の主要な道路を開発区域外の相当規模の道路に接続させることによって、開発区域内の環境の保全、災害の防止、通行の安全及び事業活動の効率化を図ることを目的とするにとどまると解するのが相当である。

また、同号の基準を適用するについて必要な技術的細目を定めた法施行令第25条、法施行規則第20条、第24条等の各規定を見ても、これらは、上記の目的、すなわち、開発区域内の環境の保全、災害の防止、通行の安全及び事業活動の効率化を図るという観点から道路の設計や幅員等について規定したものというべきであって、開発区域外の住民の道路交通に係る生活上及び環境上の利益等を個々人の個別的利益として保護すべきことをうかがわせるような規定は見当たらない。

以上のような同号の趣旨・目的、同号が開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等に鑑みれば、同号は、開発区域内の環境の保全、災害の防止、通行の安全及び事業活動の効率化を図る趣旨にとどまり、開発区域外の住民の道路交通に係る生活上及び環境上の利益等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解することはできない（東京地方裁判所平成24年10月5日判決に同旨）。

ウ よって、本件審査請求人らは、本件開発区域周辺に居住する者であるから、本件処分について不服申立てをする法律上の利益がある者とはいえず、いずれも審査請求人適格を欠く。

(3) 墓地条例について

審査請求人らは、墓地条例に定める「周辺住民」であるほか、当該墓地建設に伴う工事用車両等の通行路沿線に住む者として、墓地建設のための周辺住民への説明会において横浜市からの指導により説明対象者とされた者であり、当該墓地建設により相当の利害が生ずることは明白であるとして、審査請求人適格があると主張する。

しかし、法の目的は、都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることにある（法第1条）のに対し、墓地条例の目的は、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）第10条の規定による墓地、納骨堂又は火葬場（以下「墓地等」という。）の経営の許可等に係る基準、手続等を定めることにより、墓地等の経営が墓地等を経営する者の下、その使用者の利便性に配慮しつつ、安定的かつ永続的に行われるとともに、市民生活における墓地等と周辺環境との調和を図ることにある（墓地条例第1条）のであって、両者はその目的を異にする。また、墓地条例の規定をみても、墓地等の設置等予定者が墓地等の敷地の境界線からの水平距離が110メートル以内の範囲において、住所を有する者、土地又は建物を所有する者及び規則で定める者（以下「周辺住民」という。）に墓地等の設置等の計画について周知を

図るため、規則で定めるところにより、見やすい場所に標識を設置しなければならないこと（墓地条例第 22 条第 1 項）、墓地等の設置予定者が周辺住民に説明しなければならないこと、計画について周辺住民の理解が得られるよう努めなければならないこと（墓地条例第 23 条）等を定めているものの、開発行為自体の基準やその規制に係る定めは何ら存在しない。

そうすると、墓地条例は、墓地設置予定者に対し、上記のような標識の設置や説明を行うことにより、墓地等の設置予定者と周辺住民との間の紛争を未然に防止し、良好な近隣関係を保持することを目的とするにとどまり、周辺住民について、良好な住環境において生活する利益を個々人の利益として保護することを目的としていると解することはできない（東京地方裁判所平成 24 年 10 月 5 日判決に同旨）。

したがって、墓地条例の規定を根拠として、審査請求人らに審査請求人適格を認めることはできず、審査請求人らの主張は採用できない。

- (4) 以上のとおり、審査請求人らには、本件許可の取消しを求めるにつき、それぞれ法第 33 条第 1 項第 2 号及び墓地条例の規定を根拠として、審査請求人適格を認めることはできない。
- (5) なお、付言すると、仮に審査請求人適格が認められたとしても、本件処分時点で許可基準を満たしていないとする事由はうかがえず、その他の審査請求人らの主張を考慮したとしても、本件処分が違法であるということとはできない。

2 結論

以上のとおり、審査請求人らに係る本件審査請求は不適法であるから、行審法第 45 条第 1 項を適用し、主文のとおり裁決する。

平成30年12月17日

横浜市開発審査会
会長 飯島 奈津子

教 示

1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、横浜市を被告として（訴訟において横浜市を代表する者は横浜市長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、横浜市を被告として、処分の取消しの訴えを提起することができます。

2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴え若しくは処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴え若しくは処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。

別 紙

審査請求人目録

1	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
2	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
3	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
4	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
5	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
6	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
7	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
8	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
9	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
10	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
11	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
12	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇
13	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
14	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
15	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
16	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
17	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
18	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇	〇〇
19	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇	〇〇
20	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇	〇〇
21	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇	〇〇
22	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇
23	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
24	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
25	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇	〇〇

54	○○○○○○○○○○○○○○○○	○○	○○
55	○○○○○○○○○○○○○○○○	○○	○○
56	○○○○○○○○○○○○○○○○	○○	○○
57	○○○○○○○○○○○○○○○○	○○	○○