

<論 説>

都市計画における調整・協議に関する一考察 — イギリス計画許可制度を題材に —

洞 澤 秀 雄

はじめに

- I 日本における開発案件に係る調整
- II イギリスにおける調整・協議の仕組み
 - 1 調整とその主体
 - 2 調整・協議手続
 - 3 調整・協議手続の再検討
- III イギリスにおける大臣による関与・介入
 - 1 中央地方関係の変容
 - 2 大臣関与・介入の概要
 - 3 コールインの対象と手続
 - 4 裁判における公開審問の位置づけ
 - 5 コールインと公開審問の見直し

おわりに

はじめに

近年、大規模小売店舗などの大規模施設の立地調整をめぐって、市町村の圏域を超えるより広域的な利害調整の必要性が高まっている。大規模小売店舗の立地をめぐって、福島県、山形県、京都府、兵庫県などの都道府県が条例やマスタープランを通じて、また市町村の利害調整の場を設けることで対応してきた。これに対する都市計画法上の制度的対応は2006年の法改正により一定程度行われ、大規模集客施設の立地制限、都道府県による広域的観点からの権限、広域調整手続などが設けられ

た¹。広域的調整はこうした大規模施設の立地に限らず、より広い文脈においても必要性が唱えられるようになってきている。すなわち、先の法改正の基となった社会資本整備審議会の答申においては、人口減少・超高齢化社会における都市のあり方として集約型都市構造が掲げられ、その実現のために広域的な都市機能の適正立地と都市機能の集約化が必要とされている²。そのための主体として、広域行政主体である都道府県が広域的観点から調整を行うことが求められるようになってきているのである。

こうした広域調整については、これまでも主として計画策定段階について議論の蓄積がある。それは、地方分権が進展する中で、狭域的利益と広域的利益の間の調整のあり方に計画間調整を題材に論じられてきた。基礎自治体がまちづくりについて自主性を発揮するために、狭域的な計画をどこまで自主的に策定できるかに主眼が置かれてきた³。これに対して、今般の改正議論では基礎自治体では対応しきれない広域的利益の確保が念頭に置かれている。こうした地域を越える影響をもたらす開発案件の調整については、従来から各自治体が許可段階での事前手続を通じて利害調整を行っており、こうしたまちづくり条例に関する研究の蓄積もある⁴。本稿では、これらの先行業績を踏まえて、2006年法改正の

¹ この法改正の都市計画、まちづくりに対する新たな意義を検討するものとして、次の雑誌の特集が参考になる。日本不動産学会誌 20 巻 2 号 (2006 年)、都市問題研究 59 巻 1 号 (2007 年)、地域開発 526 号 (2008 年)。

² 社会資本整備審議会『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか (第一次答申)』(2006 年)。

³ 代表的なものとして、大橋洋一「計画間調整の法理——自治体計画策定権限の憲法保障を中心として」同『現代行政の行為形式論』(弘文堂、1993 年) 251 頁以下、同「国土整備と法」同『対話型行政法学の創造』(弘文堂、1999 年) 82 頁以下、藤田宙靖ら編著『土地利用規制立法に見られる公共性』(土地総合研究所、2002 年)がある。

⁴ 代表的なものとして、小林重敬編著『地方分権時代のまちづくり条例』(学芸出版社、1999 年)、同編著『条例による総合的まちづくり』(学芸出版社、2002 年)がある。

発端となったような広域的影響を及ぼす開発案件に係る調整のあり方について検討してゆく。複雑さを避けるために計画策定段階における利害調整については基本的に扱わず、許可段階における調整・協議手続を対象を絞ることとする。また、大規模集客施設に限らず、これまで地方自治体が事前手続によって対応してきた地域への影響の大きい開発をも念頭に置きながら、調整・協議の手法と手続について論じてゆく⁵。

検討においては、開発提案に対する広域調整制度の蓄積のあるイギリスの都市農村計画法を取り上げることとする。そこでは行政間の調整のみでなく、住民との協議による利害調整、さらには大臣による関与についても対象として、利害調整のあり方について考察してゆく。

I 日本における開発案件に係る調整

大規模小売店舗の立地調整においては、都道府県が立地規制・誘導、広域調整、地域貢献の3つの側面から対処をしてきた。その手法としては、マスタープラン等において位置づけることで立地規制・誘導を事前に行い、実際の開発案件に対する許可の段階において関係市町村や関係当事者の協議の場を設けることで広域調整を行うという形である。また、事業者を中心に市街地活性化や公共施設の観点から地域貢献を求めることも行われている⁶。

日本においては都市計画法上の利害調整は基本的には計画策定段階においてなされることになり、開発許可制度における調整の余地はあまり広くない。公共施設との関係で支障が無く、開発許可の(技術)基準に

⁵ 本稿がその対象を大規模集客施設に限定せず、地域への影響を大きい開発提案にまで広げるのは、近年でいえば国立マンション事件のようなマンション紛争においても調整・協議手続の必要性が見出され、共通する論理が見られると考えるためである。国立マンション事件から協議システムについて考察するものとして、見上崇洋「協議システムと住民共通利益の保障」同『地域空間をめぐる住民の利益と法』(有斐閣、2006年)125頁以下がある。

⁶ 国土交通政策研究所『地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究(中間報告)』国土交通政策研究78号(2007年)5頁(姥浦道生執筆)。

適合していれば、許可をしなければならず（都市計画法 33 条）、法令上は、個別の開発案件についての調整の機会には申請者による公共施設管理者との協議（同法施行令 23 条）以外には用意されていない⁷。当然ながら地域への影響の大きい開発については個別に利害調整する必要があり、各地方自治体が従来から指導要綱や条例によって申請前の事前手続を定め、主として行政指導を通じて利害調整を図ってきた。

こうした対応の背景には、つとに指摘される総合性の問題がある。つまり総合的な利害調整の困難さが、地理範囲的にも（白地地域の問題）、管轄範囲的にも（農振法・森林法などの個別法との関係）存在している⁸。それゆえ近年ではこうした事前手続に限られず、総合的なまちづくりを志向してマスタープランの策定とまちづくり条例の体系化が進んでいる。さらにより積極的に、協働でのまちづくりへ向けた制度化とその実践を進めている自治体もある⁹。

地域独自のまちづくりの計画や手続がある場合には、開発案件について開発許可手続の前に、計画等への適合性についての協議・審査、周辺住民への周知・説明などの調整が行われることになる。申請前の事前手続において、当該開発案件の持つ地域の総合的な土地利用への影響を考慮し制御する調整の場が必要になるのである¹⁰。

⁷ この協議は同意を求めるための協議であり、同意書等を申請書に添付することが求められていることから、実質的には開発許可要件の中に組み込まれるべきものと指摘されている（櫻井敬子「自治事務に対する法令の制約について」自治研究 77 巻 5 号（2001 年）75 頁）。それゆえ事前手続における協議・調整とは毛色が異なる。

⁸ これらの問題に対する総合的な研究として、藤田ら・前掲書注 3。総合的土地利用秩序の不在については、藤田宙靖「土地基本法第二条の意義に関する覚書」同『行政法の基礎理論（下巻）』（有斐閣、2005 年）323 頁以下参照。

⁹ 近年のまちづくり条例の動向については、内海麻利「まちづくり条例の動向と論点」自治実務セミナー 46 巻 4 号（2007 年）30 頁以下の連載が詳しく論じている。また、地方六団体・地方分権改革推進本部の HP（<http://www.bunken.nga.gr.jp/>）内の「地方分権時代の条例研究会」の資料も参考になる。

¹⁰ 同旨、大田直史「まちづくりと住民参加」芝池義一ら編著『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007 年）168 頁。逆に、協議・調整を枠付けるために

この事前手続による調整は従来から中高層マンションや無秩序な宅地開発において用いられてきた。しかし、大規模集客施設の立地問題については基礎自治体によるこれまでの調整の場では十分に対応することが難しいということが認識されるようになった。それを受けて2006年の都市計画法・建築基準法改正がなされ、計画策定段階で大規模集客施設（特定大規模建築物）を計画上で事前に立地規制し、市街化調整区域と第二種住居地域・準住居地域・工業地域については事後に地区計画（開発整備促進区）による計画的緩和される手法が導入された。これにより広域調整の一部は都市計画手続を通じて行われることとなり、一定の調整枠組みが用意された¹¹。また、自治体によってはこうした都市計画決定手続による調整枠組みを、他の広域的影響の懸念される施設についてまで広げて用いようとしているところもある（山形県都市計画広域調整要綱）。しかし、これらの対象外の大規模集客施設、マンション・住宅開発、さらに新たに開発許可の対象とされた病院・福祉施設・学校等の公共公益施設などについては、これまで同様に開発許可の事前手続による調整は求められることになる。このように開発案件についての調整は、広域的な影響が想定される場合には地区計画などの都市計画決定手続を通じて、そうした法令上の制度を用いない場合には事前手続を通じて行われるという仕組みが自治体ごとに整備されつつある。

は、総合的な市町村マスタープランが民主的正統性と具体性を持つ必要があることも指摘されている。野田崇「都市計画における協議方式——事業者・所有者・住民」同書135-6頁。

また、独自の自主条例による事前協議手続の許容性について、久保茂樹「分権時代の法環境——都市計画・まちづくり分野から見て」日本地方自治学会編『どこまでできたか地方自治改革』（敬文堂、2002年）41-3頁参照。

¹¹ 狭域での協議の場として地区計画における協議、特に新設された開発整備促進区と類似した再開発等促進区にかかる協議のあり方について、野田・前掲論文注10、及び見上崇洋「計画過程への私人の関わり——協議型まちづくり論に関連して」見上・前掲書注5、143頁以下参照。さらに、狭域におけるより動態的な法の形成・援用については、長谷川貴陽史『都市コミュニティと法——建築協定・地区計画による公共空間の形成』（東京大学出版会、2005年）参照。

調整としては主として自治体内調整、自治体間調整、事業者との調整、住民との調整に分けられよう。自治体内調整としては、土地利用調整会議などを各自治体が要綱等に基づいて設置しており、基本的には当該自治体内の部課の代表者が自治体内の意思統一を図っている¹²。自治体間調整については、市町村間の水平的調整と市町村と都道府県との垂直的調整があり、要綱等に基づいて行われている。そして、広域的な影響がある場合には両者の調整が行われる必要がある。開発許可運用指針では、内部手続である土地利用調整会議に関係市町村を構成員として加えるなどして、都道府県と市町村との調整の場にするという手法が示されている¹³。これは内部手続の延長で自治体間調整を図ろうとするものであるが、それとは異なり、福島県の商業まちづくり推進条例では関係市町村が住民と同様に県に意見書を提出するという形で、都道府県が正式の手続で調整をする場合もある。いずれにせよ、都道府県が関係市町村の調整の場を設定することが期待されている¹⁴。今後このような都道府県と市町村の間の役割分担が他の場面においても検討されるであろうが、それぞれの特性に合わせて、基礎自治体としての自主性を損なわないように考えていく必要がある¹⁵。

事業者・住民との調整は、都市計画決定手続を経る場合と開発許可の事前手続との場合とで大きく異なる。イギリスの許可制度との対比の便

¹² 荒秀「開発許可の法と実務（一）」独協法学 44 号（1997 年）28 頁。同論考は法定外の協議実務についても詳しく論じている。

¹³ 国土交通省『開発許可制度運用指針（平成 18 年 11 月 30 日改正）』3 頁。

¹⁴ コンパクトシティの観点から、大規模小売店舗に係る地方自治体間調整について論ずるものとして、大橋洋一「コンパクトシティの制度設計」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008 年）40 頁以下。

¹⁵ 内海麻利「土地利用条例をめぐる都道府県と市町村の役割——兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例」自治実務セミナー 47 巻 7 号（2008 年）40 頁以下では、条例を分析した上で、総合性、自主性、広域性の観点から両者の役割分担について検討しており、示唆に富む。同論考では、規模や影響の大きさの観点からの広域性のみでなく、質的な観点からの広域性（兵庫県の条例における「丹波らした」）があることも指摘されている。

宜上ここでは事前手続を中心に説明する。事前手続は各自治体が定める条例や要綱に基づいて行われ、おおむね次のような形をとる¹⁶。①事業者による事前の事業計画の届出、長による事業計画の公開、②事業者による標識の設置、③近隣住民への説明会、協議等、④事業者が③の説明会等について長へ内容を説明、長と協議を行い承認を得る（場合により協定の締結も）。

イギリスと対比する際に注意すべき点としては、第一に、事前手続は特に近年、開発許可制度では十分に図られない総合的なまちづくりを志向している点である。事前手続の対象は開発許可の対象たる開発行為に限られず、一定規模以上の建築（行為）や大規模な土地取引行為も含まれている場合がある。法律上の開発行為の定義が狭く、それに対する調整・規制だけでは総合的なまちづくりが達成できないために、条例においてその対象範囲を広げているのである¹⁷。また、農地法制や森林法などの個別法での土地利用規制を超えて地域全体の総合的な土地利用をマスタープラン等に描いた上で、事前手続を通じてそれを実現している。

第二に、住民への説明会等を事業者が行うものとされている点である。事業者は説明会等と住民からの意見について書面で自治体に報告し、自治体がそれをチェックするというのが一般的であろう。さらに事業者に対して住民から一定の同意書を得ることを求めることもあるが、これは行政指導としては法的に問題がありうる。それゆえ事業者にどの程度の説明・協議を求められるのが問題となる¹⁸。自治体によっては、住民の求めに応じて自治体が事前手続において公聴会を開催する規定を設けている場合もあるが、それほど多くはない。なお、開発許可の際の公聴会

¹⁶ 内海麻利「要綱の条例化と事前手続の機能——大磯町まちづくり条例（上）（下）」自治実務セミナー46巻6号、7号（2007年）が参考になる。

¹⁷ 海岸について土地利用の観点からの計画的管理について論じるものとして、小川一茂「海岸地域における土地利用と『海岸法』（一）」神戸学院法学37巻3・4号（2008年）11頁以下参照。

¹⁸ 島田茂「まちづくり紛争解決のシステム」芝池・前掲書注10、59頁。

については、開発許可制度運用指針において、公聴会の開催等の努力義務を課した行政手続法 10 条は適用されないとされている。この理由としては、開発許可等の処分が「申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているもの」には該当しない処分である、とされている。しかし、近年開発許可を争う訴訟において周辺住民の原告適格が認められつつある¹⁹ことからすると、事業者と住民の間の調整という視点のみでなく、住民の意思を反映した行政決定という視点から開発許可における公聴会について再検討する必要がある²⁰。これ以外にも、法令との抵触関係、事前手続ゆえの手続の実効性の問題も、つとに指摘されている点である。

こうした行政機関間の調整が不調な場合には、後見的関与が制度的に用意されている。都市計画法上は計画策定については広域的主体による指示等の規定（法 24 条）があるが、開発許可には適用されず、報告・資料の提出を求め、勧告・助言をすることができるにとどまる（法 80 条）。地方自治法に基づく自治事務に係る国・都道府県による関与（法 245 条以下）は開発許可に関しても適用され、これにより広域的主体による関与が可能である。しかし、これらの国等の関与については、都市計画にかかる権限が分権化された現在ではその行使には慎重であるべきである。

イギリスにおいても計画策定において計画間調整があり、計画の地位が高まり（計画主導）、その役割も拡大している今日からすると、利害調

¹⁹ 最判平成 9 年 1 月 28 日民集 51 卷 1 号 250 頁、大阪高判平成 20 年 7 月 31 日判例集未登載。

²⁰ 但し、開発整備促進区を定める地区計画を通じて大規模集客施設の開発を認める場合には、都市計画決定を経る際に公聴会が開かれることになる。

芝池義一『行政法総論講義〔第 4 版補訂版〕』（有斐閣、2006 年）325-6 頁は、第三者利害関係人の保護の視点から積極的な運用を期待している。また、建築基準法については公聴会（「公開による意見の聴取」）を求める規定がある処分とないものとの間の違いについて、立法上一貫した問題意識が無いという指摘もある（久保・前掲論文注 10、27 頁）。

整は第一義的には計画策定段階においてなされるべきものである²¹。しかし、計画がゾーニングではなく個々の開発を許可すべきか否かについて行政庁の裁量が大きく、土地利用に限られない様々な影響を考慮することになるため、許可段階における調整は重要なものとして機能している。また、利害調整は広義には行政機関間に限られず住民の関与も含むものであり、許可段階でのコミュニティや住民の関与が調整として制度的に行われている。さらに、広域調整におけるもっとも強力な手法としては、広域的利益を考慮する必要がある場合に主務大臣が関与（介入）する制度があり、実際に用いられている。

II イギリスにおける調整・協議の仕組み

1 調整とその主体

許可段階の調整については4つに分けて説明したが、本稿ではさしあたり自治体間調整と住民との調整に限ってイギリスの制度を検討してゆく。なお、日本における都道府県と市町村などの行政主体間調整は、イギリスでは専門的な諮問機関が多くありそれらとの協議・調整が主であるため、行政機関間の調整となる。また、住民との調整についても、住民の意見を代表するコミュニティ団体も調整相手として、特に早期の段階において重視されているため、住民・コミュニティとの調整という形になる。

イギリスでは、計画許可の決定権限は伝統的に基礎自治体たるディストリクト（市）・カウンシルに授権されてきており、自治体の一層化によりそれがカウンティ（県）・カウンシルと統合されている場合にはその権限はユニタリー・カウンシルが行使することになる。垂直的調整は、日本の場合には（国・）都道府県・市町村間でなされるが、イギリスでは主として国と権限を持つカウンシルとの間で行われ、それに広域レベル

²¹ 計画策定における大規模小売店舗についての広域調整については、国土交通政策研究所・前掲書注6、62頁以下（馬場美智子執筆）。

の機関や、(存在する場合には) カウンティ・カウンシルなどが調整に加わることになる²²。但し、国等との広域調整といっても、国の主務大臣のみでなく様々な専門機関との調整もあり、広域的利益のみでなく専門的知見を意思決定に反映させるための調整という色合いが強い。

主体についてもう一点注意が必要なのは、分権が進むスコットランドやウェールズについてはイングランドとは異なり、広域調整の最終的な担い手は英国政府の主務大臣(現在は Secretary of State for Communities and Local Government)ではなくスコットランドの主務大臣とウェールズ国民議会(National Assembly for Wales)であり、それらが主務大臣に代わって関与・介入を行うことになる²³。スコットランドにおいては都市農村計画法をも含む立法権限があり、ウェールズでは立法権限は無いが委任立法の権限があるため、英国中央政府からかなり独立して広域調整を行うことになり、それぞれの分権政府がその主体となっている。但し、本稿では複雑さを避けるために基本的にはイングランドの制度に基づいて議論を進める。

2 調整・協議手続

イギリスにおいては、日本のように申請前手続において調整が行われるのではなく、申請の受理から許可をするまでの審査過程において行政機関間調整、権利者やコミュニティ・住民との調整・協議が制度に位置

²² ブレア政権下において、イングランドで広域レベルの行政組織が重視されるようになった。地域会議(Regional Assemblies: 公選ではない)が広域の地域空間戦略(Regional Spatial Strategies)を策定し、広域的事項について協議を受けることになる。しかしスコットランドやウェールズの分権政府のように関与・介入の権限は有していない。内貴滋「英国地方自治体改革の展望と中央集権手法(二)『地方自治の母国』か『大英帝国、最後の植民地』か」自治研究82巻10号(2006年)87頁以下、拙著「持続可能な発展とイギリス都市計画法制度改革」札幌学院法学24巻1号(2007年)51頁以下参照。

²³ Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, 10th ed., Oxford University Press, 2007, p. 10.

づけられている。但し、環境影響評価（Environmental Impact Assessment）の対象となる事業については、申請前・申請後に別途の調整・協議の機会があり手続の性質の変化をもたらしているが、複雑化を避けるためにここでは扱わないこととする。調整手続について、行政機関間調整とコミュニティとの調整（住民参加）とに注目しながら、計画許可手続にのっとなって概説してゆこう²⁴。

①申請者から地方計画当局（権限を持つカウンスル）に計画許可申請がなされると、当局は（開発の規模等により）地方新聞への広告、標識の掲示、隣接居住者への通知といった形で申請を公表する²⁵。②計画当局は、開発の類型ごとに様々な専門機関と協議を行う²⁶。③住民等の第三者が意見書を提出する機会が設けられる²⁷。④当局が②③での意見を考慮して（不）許可決定を行う²⁸。②における協議・調整の相手方は、法令で定められた法定の協議相手（consultee）と指針等で示された法定外の協議相手である。計画当局が協議相手に対象となる申請について通知し、関係書類を送り、協議相手がそれに意見を送り返し、当局はその意見を考慮して決定を行うことになる。協議期間としては、計画当局は通知をしてから14日以内には（不）許可決定をしてはならず、協議相手は原則として21日以内に応答しなければならない²⁹。

これだけでは日本の事前手続が申請の審査手続に組み込まれているだ

²⁴ 手続の全体については、Moore, id., pp. 167-, and Robert Duxbury, *Telling & Duxbury's Planning Law and Procedure, 14th ed.*, Oxford University Press, 2008, pp. 208-.

²⁵ Town and Country Planning Act 1990, s. 65, and The Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, art. 8, hereinafter referred to as "GDPO".

²⁶ GDPO, art. 10.

²⁷ Id, art. 18.

²⁸ TCP Act 1990, s. 71.

²⁹ GDPO, arts. 10 and 11A. 以前は応答期限が設けられておらず協議手続に時間がかかりすぎることが問題化されたため、2004年の法改正により期限が設けられた。Planning and Compulsory Purchase Act 2004, s. 54.

けにしか見えないが、詳しく見るとイギリスにおける調整・協議の特色が見えてくる。特徴的な点としては、第一は協議相手の多様さと専門的機関・組織の存在である。協議相手としては、日本と同様に他の自治体（カウンシル）や公共施設管理者（道路・交通、上下水など）がまず挙げられ、広域的利益が係わる場合には国の省庁、広域の地域計画機関（Regional Planning Bodies：現在は Regional Assemblies がこれに該当する）やカウンティ・カウンシルとの協議、狭域的利益が係わる場合にはパリッシュやコミュニティ・カウンシルからの意見提出の機会が設けられる³⁰。それとともに専門知識を有する行政機関との協議が必要になる。最も協議が多いのが環境庁（Environment Agency）であり、廃棄物、排水から洪水危険地区まで様々な事項について協議を受ける。その他の行政機関としては、自然環境につき Natural England、Forestry Commission、歴史的遺産につき English Heritage、The Theatres Trust、建築意匠につき Commission for Architecture and the Built Environment（CABE）³¹ などが法定・法定外の協議を受けることになる。さらに、協議相手は行政機関に限られず、専門的なチャリティが庭園や公園に影響を与える場合（Garden History Society）や通行権に影響を与える場合（Open Spaces Society、Cyclists' Touring Club、Auto Cycle Union など）には協議を受けることになる。それらのチャリティはいずれも歴史のある団体であり、ほとんどは法定外の政策指針に基づいて協議相手となっている³²。このように多様な行政機関とともに行政機関以外の団体も協議相手となっている理由としては、それぞれの組織の専門

³⁰ GDPO, arts. 11-13.

³¹ CABE は、近年景観の観点から日本において注目されている。坂井文「開発計画のデザイン指導と審査の方法論についての一考察——イギリスの CABE の試みに注目して」都市計画論文集 43 号（2008 年）643 頁以下、シビックプライド研究会編「シビックプライド——都市のコミュニケーションをデザインする」（宣伝会議、2008 年）150 頁以下。

³² 協議相手の一覧表は、Office of the Deputy Prime Minister, *Statutory and Non-Statutory Consultation Report: Main Document*, 2001, Annex A.

的知見を得るために協議を行うという仕組みになっているからである³³。

日本においては行政主体間で協議・調整が行われることから、広域的主体と狭域的主体の間での調整においては広域的利益が優先されることが調整において見られる。そして、広域的主体の意見が必ず優先するかについては疑問が呈されてきた³⁴。これに対して、イギリスの仕組みでは、協議相手はそれぞれの組織の特性（専門的・空間的・地理的特性など）に即して意見を述べることになり、計画当局はそれらの意見と住民からの意見を総合して自らの判断を行うことになる。それゆえ、広域的主体による意見であるからといってそれが優先される訳ではなく、あくまでも基礎自治体当局の判断に委ねられることになる³⁵。

第二に、住民やコミュニティとどのような協議を行うかについて調整の予見可能性と柔軟さがある。地方計画当局は当該地域の計画策定の前に「コミュニティ関与の声明書 (Statements of Community Involvement: SCI)」という住民参加・関与についての政策を策定する必要がある。これは計画策定手続における住民参加とともに、許可段階における住民参加についての政策・手法をも示すものである³⁶。住民等が手続にどのように参加できるのかについて、法定・法定外の形式を問わず明示している。地域に影響を与える開発提案に対する住民とコミュニティの関

³³ Id, para. 2.3, and The Killian Pretty Review, *Planning applications-A faster and more responsive system: Final Report*, 2008, pp. 89-90.

³⁴ 磯部力「公共性と土地利用秩序の段階構造」藤田ら・前掲書注3、142頁以下、佐藤岩夫「土地利用の公共性をめぐる手続問題と多源性問題」同書154頁以下、亙理格「小括」同書241頁以下においてこの問題についての考察と、狭域的利益が優先される可能性の検討がなされている。また、生田長人「土地利用規制法制における地区レベルの公共性の位置づけについての考察」稲葉馨、亙理格編『藤田宙靖退職記念——行政法の思考様式』（青林書院、2008年）479頁以下も参照。

³⁵ 但し、実際には専門的機関からの意見があった場合には、計画当局はそれに従いがちであると指摘されている。Killian Pretty Review, *supra* note 33, p. 91.

³⁶ PCP Act 2004, s. 18. 拙著「都市計画争訟に関する一考察——イギリス法との対比を通じて」札幌学院法学25巻1号（2008年）73頁以下参照。

与を明示することで、関与が早期から実質的に行いうることを狙いとしている。また、参加手法は法定のものとしては意見提出のみであるが、法定外のものとしてワークショップや市民パネルからウェブやメディアの利用まで柔軟な手法が地域ごとに提示されることになる³⁷。さらに、地域への広域的影響や重大な影響を及ぼす開発案件については、早期からの関与がより重要であるとされ、申請前手続にもコミュニティ・住民の参加の機会を設けるようにもなっており、後述のようにその制度化も提案されている。

第三に、住民との調整における主体が事業者ではなく、自治体計画当局である点が挙げられよう。公聴会等の住民の意見を聞く機会は法律上保障されているわけではないが、基本的には SCI において公聴会等が規定されており、それを計画当局が責任をもって行うことになる。なお、イギリスでは近年協議の機会付与とその方法の公正さについても興味深い判決が出されており、協議の公正さから、協議後の新たな資料についての公表、意思決定の基となった資料の十分な公表などが求められる事となってきている。これらについては別稿に譲る事とする。

3 調整・協議手続の再検討

イギリスの協議・調整手続は充全というわけではなく、協議における手続の遅延がしばしば問題とされ、近年手続の迅速化の観点から大きく見直されつつある。この見直しは申請から（不）許可決定までの全体の手続を再検討するもので、手続の柔軟化・簡素化、申請前手続の制度化などについての改革提案がなされている³⁸。

³⁷ Office of the Deputy Prime Minister, *Statements of Community Involvement and Planning Applications*, 2004, pp.11-, and Office of the Deputy Prime Minister, *Community Involvement in Planning: The Government's Objectives*, 2004, pp.14-.

³⁸ Killian Pretty Review, *supra* note 33 とそれに基づく改革提案を参照。http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyimplementation/reformplanningsystem/killianprettyreview/

協議・調整手続について言えば、法定外で事実上行われている申請前手続に協議相手、住民・コミュニティを関与させ、早期の段階から調整の場を制度的に設け、これにより申請後の手続を簡略化させることが勧告されている。日本とは異なる文脈である迅速化と住民参加の要請から、事前の調整手続が整備されようとしている。さらに、調整手続における協議における過剰という問題点も指摘されている。これは、制度が複雑なために不必要な事項についても協議していること、また、協議相手からの応答に対して計画当局が過剰反応してしまうという問題である³⁹。後者については、専門的機関による反対意見に対して過剰に反応して不許可決定をしてしまうことが想定されている。これについては、計画策定においてすでに利害調整されているのであれば、それぞれの申請の度に協議をして利害調整をするよりも、計画を重視してそれに基づいて利害調整するほうが望ましいとされている⁴⁰。

こうした申請段階における調整・協議手続の見直しは、(近年の他の手続の見直しと同様に)機能主義的色合いが強く、そこでは手続の迅速化と住民・コミュニティの参加・関与という、時として対立しうる2つの観点から機能が重視されている⁴¹。

このように調整・協議手続は基礎自治体の計画当局が主体となって行い、利害調整を経た決定も基礎自治体の計画当局が行う仕組みとなっている。しかし、それでは十分に広域的利益が反映されない等の場合には、例外的に、調整の最終的な担い手として主務大臣が関与することがある。

³⁹ Id., pp. 94-.

⁴⁰ Id., p. 93.

⁴¹ 近年の改革の基となっている2007年の白書においても、5つの中心原理が掲げられているが、それらは①課題（グローバリゼーション、気候変動など）への応答性、②簡素化、効率性、予見可能性、③コミュニティの関与、④透明性、説明責任、⑤適切なレベル（国・広域・地方）であり、相対立する可能性をはらむものである。Communities and Local Government, *Planning for a Sustainable Future*, 2007, para. 1.37.

III イギリスにおける大臣による関与・介入

1 中央地方関係の変容

大臣による関与・介入は、トップダウン型の計画システムであるイギリス都市計画システムを象徴するものである。イギリスにおいては後述のように主務大臣の関与の余地が明らかに日本よりも広い。日本においては、地方分権改革により都市計画に係るほとんどの権限は地方に委譲され、中央政府の関与の余地は狭い。しかしイギリスの中央集権性は、伝統的には地方に大幅な裁量を認めつつ、最終的な権限を中央が留保している形であり、規律密度の高い集権性とは色合いが異なる。この点を示すために、一般的な中央地方関係について少し見てゆこう。

中央集権の国といわれるイギリスにおいては、地方自治体の意思決定に対して中央政府が統制権限を行使することが、個別法において様々な手法により認められている。考慮すべき行為規範や指針の策定、権限行使の手法の指示、権限行使における合意や行使の制限、さらには権限行使の停止や剝奪までもが、分野によっては認められている⁴²。また、地方への中央の統制としては、直接的な手法以外にも、財政（80年代に多く用いられた）、監査といった間接的手法や、法定外の助言や協議といった形もある。

とはいえ現実の中央と地方の関係については、伝統的には法による規律は弱く、法の役割は枠組みの設定で、両者の関係の中身については両者の緊張関係の下で決まってきた。そこでは、地方には大きな裁量が認められ、中央は関与等の統制権限を持つがほとんど行使されないという関係が形作られていた。1970年代まではそうした形で中央による法定の統制権限はほとんど行使されなかったが、80年代から地方への統制が法的権限を通じてより強く行われるようになった、と指摘されている⁴³。こ

⁴² Andrew Arden, Christopher Baker and Jonathan Manning, *Local Government Constitutional and Administrative Law*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, 2008, pp. 86-88.

⁴³ Martin Loughlin, "Restructuring of Central-Local Government Relations", in

れは、1970年代の財政的危機や、1980年代のサッチャー政権下の地方敵視とも言われる政治的イデオロギーのために、中央政府による地方の統制が強められてきたのである。それはまた、両者の関係が、政治化と法化（法による規律）を通じて再構成される過程でもあった⁴⁴。

しかしブレア政権下では地方政府の近代化の方向性が打ち出され、地方分権改革の中で、中央政府は地方への統制を弱め、比較的自由を認める傾向にある⁴⁵。但し、直接の統制は弱まったかもしれないが、従来との関係に回帰したわけではなく、財政制度などを通じての間接的な統制は協力に存在している⁴⁶。

こうした集権性などの中央地方関係の変化は計画法においてもその影響が一定程度見られたが、伝統的な制度として運用されてきた大臣の関与による利害調整は影響をあまり受けてはいない。この時代の計画法領域における集権化は、主として、地方による計画の重要度の低下と計画の対象と役割の制限という形を取ったが、大臣の関与が強められたり頻繁に用いられるということはそれほど無かった。大臣による関与・介入は伝統的な中央地方関係に近い形で運用されている。すなわち、緩い法の規律の下で、地方は広範な裁量を認められ、中央は統制権限をあまり行使しないという形である。

2 大臣関与・介入の概要

主務大臣による関与は助言といった軽いものから、決定権限が大臣に移される強力なものまで用意されている。後者は日本の自治事務については通常認められないような「介入」とも呼ぶべき強力な手法である。

Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (ed.), *The Changing Constitution*, 4th ed., Oxford University Press, 2000, pp. 142-4.

⁴⁴ Id., pp. 145-6.

⁴⁵ Ian Leigh, "The New Local Government", in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (ed.), *The Changing Constitution*, 6th ed., Oxford University Press, 2007, p. 300.

⁴⁶ 戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2003年）222頁以下、228頁以下（岡田章宏執筆）。

しかし、後に見るように、これにより地域コミュニティから離れた意思決定になるわけではなく、地域の意思を反映させる仕組みがあるため、大臣の介入＝集権的意思決定とは必ずしも言えない。

主務大臣による関与・介入は伝統的な制度であり、1943年都市農村計画法下では、「土地の利用と開発に関して全国的政策の枠組みにおいて、一貫性と継続性を確保する義務」が主務大臣にあるとされていた。現行法ではこうした明示的な義務はないが、その精神は生きていと指摘される⁴⁷。主務大臣は一貫性を確保するために介入することで最終的な判断権限を行使し、それについては国会の統制に服することになる。

都市計画の分野については、次の二つの理由から中央による関与が行われることになる。第一に、イギリスにおいては都市計画に係る政策指針（計画政策声明書 Planning Policy Statements: PPS）⁴⁸を中央政府が発し、それを考慮して地方当局が計画策定や決定を行うが、地方における諸決定が中央などの計画政策に合致しない場合に関与が行われる。第二に、（イギリスに限ったことではないが）都市計画に係る決定には当該地域・地区を越える広域的利益が関わることも多くある。それは時として、狭域的利益と広域的利益が衝突することもあるため、そうした利益の調整のために中央による関与がなされてきている⁴⁹。こうしてみると現在の日本と比べて中央集権的な色合いが強く見受けられる。確かにイギリスは集権的な計画システムであるが、それは前述のように地方に広範な裁量を認めた上での中央集権である。基礎自治体はその裁量権を行

⁴⁷ Barry Cullingworth and Vincent Nadin, *Town and Country Planning in the UK, 14th ed.*, Routledge, 2006, p. 50.

⁴⁸ これは、日本において地方自治法 245 条の 4 に基づく技術的助言として出される都市計画運用指針や開発許可制度運用指針と同様に、元々通達を取りまとめたものである。しかし日本の指針は地方分権との関係上地方自治体を拘束するものではなく、イギリスの指針は地方計画当局の計画策定や決定に際して考慮事項の一つであるために、一定程度規律するものである。また、イギリスの指針はかなり詳細にわたって政策を提示している。

⁴⁹ Cullingworth and Nadin, *supra* note 47, pp. 51-2.

使して自由に地域まちづくりを行い、基礎自治体では担いきれない場合やその行政活動に不備がある場合には国の大臣が介入するという仕組みになっている。それゆえ、従来の日本で見られた国家高権の下での規律密度の高い中央集権とは区別して考えるべきである⁵⁰。

主務大臣による関与・介入は様々な段階について制度化されており、計画策定、計画許可、審査請求のいずれの段階においても認められている。またこれ以外にも、地方当局の職務権限不作為といった場合に用いられる権限 (default power) も存在している。これは計画法分野以外にもみられ、地方当局が適切に機能していない場合に用いられ、近年では行政評価とあいまって教育や福祉の分野で多用されるようになってきている⁵¹。

本稿の対象である計画許可段階においては、大臣による介入の手法としてはコールイン (call-in) が有名である⁵²。それ以外にも混合法案 (Hybrid Bill)⁵³、特別開発命令 (Special Development Order)、公共事業命令 (Public Works Order) といったものがある。これらは、(コールインと同様に) それぞれの経路を経るかの判断は主務大臣が行うが、(コールインとは異なり) 開発事業の是非についての判断には多かれ少なかれ国会の関与がありうる⁵⁴。

⁵⁰ 国家高権に関しては、大浜啓吉「法の支配と国家高権論——現代社会における都市形成権の確立に向けて」堤口康博、大浜啓吉編著『現代社会の現状分析』(敬文堂、1997年) 239頁以下参照。

⁵¹ David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom, 4th ed.*, Palgrave, 2006, pp. 164-5. See also Office of the Deputy Prime Minister, *Memorandum: Poorly Performing Local Authorities*, 2004.

⁵² コールインに関する日本語文献としては、明石達生、馬場美智子「英国のコールイン制度における国の介入の論理——小売店舗の計画許可を対象として——」都市計画論文集 43号 (2008年) 24頁以下。

⁵³ これは、特定の者の私的 (private) 利益に影響を与える政府提出法案 (public bill) のことで、公と私の混合法案と呼ばれる。特定の大規模開発を承認する法案が代表的である。

⁵⁴ 主務大臣の権限については、Moore, *supra* note 23, pp. 9-, and Duxbury, *supra*

最も国会が関与するのが混合法案であり、特定の大規模事業の承認についての法案を国会に上程し、庶民院の第二読会において事業の原則的部分について、特別委員会において事業の詳細部分について検討が行われる。法として成立することにより、開発行為の概要・原則について概括許可 (outline permission) が付与される。その後、事業と建設の詳細についてはさらに計画許可が必要であり、その決定は地方計画当局に委ねられる。国会の時間的制約からこの手法はほとんど採られていない。また、かなり時間がかかるように見えるが、公開審問よりも時間はかからず、開発者にとっても予見可能性が高いといわれている⁵⁵。

次の特別開発命令は、1990年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990) 59条に基づいて、主務大臣の命令により特定の開発事業を許可するものである。命令は委任立法 (Statutory Instrument) の形式でなされるので、国会において40日間上程される必要がある。より重要なものは、実効に移される前の当該期間中に両院の「承認決議」が必要になるが、ほとんどは、期間中にいずれかの院が「反対決議」をしない限り自動的に実効性を持つ。それゆえ、混合法案よりは国会の関与の程度が低い⁵⁶。

最後の公共事業命令とは、1992年交通・事業法 (Transport and Works Act 1992) の第一部において、鉄道・トラムなどの交通システムの建設について主務大臣が命令を策定することで、強制収用をも含めた事業の承認を行うものである。計画許可についての審査も命令についての検討の中で行われ、この命令が策定されると、計画許可が付与されたものとみなされる。対象は小規模な開発から大規模な開発まで含まれるので、全国的に重要性を持つ提案についてのみ国会の両院の承認手続がとられ

note 24, pp. 55-.

⁵⁵ Department for Transport, Local Government and the Regions, *New Parliamentary Procedures for Processing Major Infrastructure Projects*, 2001, paras. 5-6.

⁵⁶ Moore, *supra* note 23, p. 11.

るが、通常は公開審問か聴聞の手續、反論がなければ書面審理手續がとられる。どの手續をとるかについては、法定の基準はなく、主務大臣の裁量に委ねられている⁵⁷。

ここから読み取れる点としては、大規模開発の許認可については国会の関与という形式が一定程度採用されているということである。また、どの事案においてどの手續をとるかについては、ほとんど法定の基準がなく、(一定の内部指針はあるものの)主務大臣の裁量に委ねられている。後者の点はコールインについても共通するので、後に扱うこととし、前者の国会承認について付言しておこう。

大規模開発の許認可における国会の関与は、(時間的制約があるものの)民主的正統性の観点からは望ましいものと映る。後述する2008年計画法における大規模基盤整備事業の認可手續の新設の検討過程においても、当初は国会承認を組み込んだ手續案が協議に付された⁵⁸が、結局この案は採用されなかった。この提案について庶民院の手續に関する特別委員会の報告書において、国会関与により想定されうる問題点について指摘されている。例えば、国会手續が開発者と反対者の双方の権利の均衡を図れるのか、国会は専門的・技術的助言に十分アクセスできるか、国会が立地についてまで付加逆な決定を行うのが正しいのかなど。最大の問題は、迅速な意思決定、関係当事者への公平性、決定が十分な情報と専門知識に基づくことという3つの要請を調整できうるのかという点である。コールインの際に必要な公開審問手續と比較して、当事者から遠く、専門的知見も不足する国会の関与の問題点の一端が垣間見られる⁵⁹。

⁵⁷ Moore, *supra* note 23, pp. 314-5.

⁵⁸ 大枠について国会が承認し、詳細については地方審問を経て大臣が決定するという案である。Department for Transport, Local Government and the Regions, *supra* note 55.

⁵⁹ House of Commons Select Committee on Procedure, *First Special Report-Major Infrastructure Projects: Proposed New Parliamentary Procedures*, 2002,

3 コールインの対象と手続

こうした国会の関与のある形式はほとんど用いられることが無く、大臣が介入する場合には基本的にはコールインが用いられる。とはいえ、イングランドにおいて毎年約 650,000 件の計画申請がなされる中で、コールインされるのは 0.01% に過ぎない⁶⁰。

1990 年都市農村計画法 77 条は、計画許可申請を、地方計画当局によって処理させる代わりに、大臣自らの下に付託する (refer) ことを求める命令を出す権限を主務大臣に認めている。これがいわゆるコールイン権限であり、付託された当該申請について主務大臣自身が (不) 許可決定を行うことになる。その対象と手続については法律ではなく、命令において定められている。以前は、分野ごとの複数の命令で規定されており、解釈の余地もあったため、コールインされるかいなかの基準が明確ではなく遅延を招いたことが問題とされたため、2009 年に命令をひとまとめにしつつ改定が行われた。その命令によれば、グリーンベルト開発、都市中心部外での商業開発、世界遺産敷地での開発、運動場開発、洪水危険地区での開発の許可申請で一定の要件を満たすものについて、地方計画当局が申請を拒否しない場合には (つまり許可する可能性がある場合には) 主務大臣と協議しなければならない、とされている⁶¹。まずここで大臣と地方計画当局との間で垂直調整が行われる。

調整の上で、主務大臣が付託された申請をコールインするか否かの基

paras. 6-7. また、この提案に対してオーフス条約の観点から批判するものとして、Paul Stookes and Jona Razzaque, “Community Participation: UK Planning Reform and International Obligation”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2002 July, p. 791.

⁶⁰ Communities and Local Government, *Review of ‘Call in’ Directions*, Consultation, 2008, para. 6. また、コールインの具体的事例については、国土交通政策研究所『地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究』国土交通政策研究 81 号 (2008 年) 52 頁以下参照。

⁶¹ The Town and Country Planning (Consultation) (England) Direction 2009, paras. 3 and 9.

準として、庶民院での書面回答として当時の所管省庁の大臣が発した文書が参照される。法令で規定された規範があるわけではなく、内部規範が国会で公にされたものを基準として用いている。それによれば、計画申請をコールインするかについては非常に選別的であり、一般的には、地方の重要性を越える計画問題が関わる場合にのみ行う。その例としては、重要な事項についての全国政策（計画政策声明書 Planning Policy Statement: PPS）と抵触する場合、当該地方を越える重大な影響を持つ場合、地域的または全国的に大きな議論を巻き起こす場合、国家安全保障の利益または外国政府の利益に関わる場合が示されている⁶²。これ以上の規範は特に存在せず、コールインするか否かについては大臣の広範な裁量に委ねられているのである。どのような場合に地方の重要性を越えるのかについては基準は無く、実体的に裁量統制が及ばない。また、コールインをする場合は別として、しない場合には大臣は理由を提示する必要もなく、手続的統制も及びにくくなっている（実際には通常理由が付される）⁶³。

但し、実体的統制については留意が必要である。コールインを行う際には実際上は全国政策（PPS）が参照されることが多く、逆に全国政策があるからこそ裁量の幅が実体的に枠付けられることになる⁶⁴。このPPSは法定のものではなく事実上策定される政策なので法的に裁量を統制するものではないが、大臣が広域調整のために介入する際には事実上の裁量権行使の基準となっている⁶⁵。PPSの内容は、持続可能な発展、

⁶² Communities and Local Government, *Guidance on Planning Propriety Issues*, 2008, Annex B

⁶³ See South Northhamptonshire case, *infra* note 71.

⁶⁴ 国土交通政策研究所・前掲書注 60、36 頁以下。

⁶⁵ PPS は法定でないために策定手続についても法令で規定されていないが、実際には他の政策文書と同様に広く一般からの意見を求める協議等の手続を経ることになる。また、PPS（以前は計画政策指針 Planning Policy Guidance）は 1988 年にそれまでの通達をまとめて利用しやすくしたものであるが、現在では計画政策については PPS で、法令の運用についての指針については通達で規定するように役割

住宅、商業開発、中心市街地、グリーンベルト、交通、洪水の危険といった都市計画となじみの深いものから、生物多様性、再生可能エネルギー、気候変動といった日本では都市計画との関連性が薄いものまで広く及んでいる。この政策の幅広さは、イギリス都市農村計画の総合性・包括性を表すものではあるが、他方で他分野の政策達成のための利用しやすい道具として計画制度を利用しているという側面もあり、今後整理させる可能性がある⁶⁶。こうした幅広い政策が主務大臣によって提示され、計画体系を通じて地方において策定される計画と決定に反映される。基礎自治体には広い裁量を認められるが⁶⁷、全国政策から見て重大な問題がある場合などに、政策の一貫性を確保するために時として大臣が介入を行うという仕組みになっている。この点日本においても、全国政策としては国土形成計画と国土利用計画における全国計画が存在している。両者が相まって、「国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現」（国土利用計画法1条）や「総合的かつ計画的な国土の利用」（国土利用計画法1条）を図ろうとするものであるが、実際には、（全国総合開発計画の後継ゆえに）開発推進型の国土形成計画と開発抑制型の国土利用計画が並存している状態であり、一貫性と実効性に欠けている点が

分担されている。Moore, *supra* note 23, p. 22.

⁶⁶ Killian Pretty Review, *supra* note 33, pp. 134- and Recommendations 16, 17. そこではまた、計画制度への負担が大きくなりすぎて中心的優先事項が不明確となることや、他の制度との重複も指摘されている。

なお、大規模小売店舗開発における PPS の基準とその運用について、予見可能性の欠如と一貫性の無さの点から（特に商業者から）批判がある（Christopher Katkowski, “Has Retail Planning Delivered the Goods?”, *Journal of Planning and Environment Law*, Issue 13, 2008, pp. 104-）。他方で、大規模小売店舗の持つ経済的・社会的影響は当該基準により考慮されるが、環境影響は十分に考慮されないとして逆の方向から見直しを求める声もある（Carolyn Shalbourne, “Assessing Impact: Impact Assessment as a Factor in Retail Development Decisions in England and the United States”, *Journal of Planning and Environment Law*, Issue 8, 2009, pp. 985-）。

⁶⁷ 但し近年では、地方に対して全国政策の規律が強すぎることも問題とされている。Id., pp. 139-。

指摘されている⁶⁸。また、土地利用の調整を図るべき国土利用計画は縦割りの個別法上の計画等を取りまとめたものとなっており、それぞれの土地利用についての十分な調整を行えていない。さらに、実際の許可等の場面にはほとんど影響を及ぼしておらず、逆に許可等に影響力を持ってきたのは通達を通じた詳細な基準であり、現在ではそれが技術的助言として運用指針にまとめられている。

次にコールインされた場合の手続については、審査請求において大臣が決定する場合と同様の審査手続がとられ、公開審問 (public inquiry) 手続を経ることになる⁶⁹。これは反対尋問 (cross-examination) も認められる手厚い手続であり、審問官による公開審問が行われ、審問官はその結果について大臣に報告書を提出することになる。大臣は報告書を考慮に入れた上で、許可をすべきか否かの判断を行う。大臣が審問官による報告書の勧告とは異なる決定を行う場合には、理由を提示する必要もある。大規模開発の場合に、ヒースロー空港第5ターミナルやサイズウェルB原子力発電所などでこの公開審問が長期にわたったため、開発の遅延を招くものとして問題化され、近年迅速化の方向での諸改革が行われている。しかし逆に言えば、公開審問手続は伝統的に地方での意見も反映させる手厚い計画手続であり、大臣がコールインによって介入したからといって、その地域から遊離した決定にならないような手続的担保が存在しているのである⁷⁰。

⁶⁸ 大浜啓吉「都市形成と土地利用——都市法における公共性をめぐって」早稲田政治経済学雑誌 319号 (1994年) 184頁、大橋洋一「対話型国土計画への期待」同・前掲書注 14、23-24頁。同「自治体総合計画に関する一考察」稲葉、亘理・前掲書注 34、561頁以下も参照。

⁶⁹ The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) (England) Rules 2000, rule 3.

⁷⁰ 公開審問についての研究としては、大田直史「イギリスにおける計画上訴に関する公審問の手続法理 (1) (2完)」法学論叢 123巻 5号 (1988年) 96頁以下・125巻 1号 (1989年) 86頁以下、榊原秀訓「イギリスにおける大規模プロジェクト決定手続——サイズウェルB (原発) 審問を中心として」企業法研究 5号 (1993年) 101

4 裁判における公開審問の位置づけ

次に、コールインに係る大臣の決定について裁判所の統制がどのように働くかも検討してゆこう。裁判統制は2つの場面で働き、一つはコールインをする（しない）との決定を争う場合、もう一つはコールイン後の大臣による（不）許可決定を争う場合であるが、いずれについても原告の主張が認められることは皆無である。後者については、審査請求における大臣による裁決の場合と大差はなく、審問官による報告書から乖離しているか、考慮事項を考慮しているかといった点からの審査が行われる。コールインの特色はそれほど表れないので、ここでは省略することにする。

前者については、次のような類型の裁判例が存在している。(1) コールインしたことを争うもの、(2-1) コールインしなかったことを競業者が争うもの、(2-2) コールインしなかったことを周辺住民が争うもの。主たる争点としては、(a) コールインすべき事案でないのにコールインしたか、また逆に、すべき事案であるのにコールインしなかったか、(b) コールインされて大臣によって行われた決定（またはコールインされずに地方計画当局によって行われた決定）が人権条約6条の公正な審理を受ける権利を害するか、という点である。

争点(a)については、申請にかかる開発行為が当該地域を越える影響を持たないにも拘らずコールインされたことを、申請者が争うもの(1)として、R (on the application of Hadfield) v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions⁷¹がある。この事案では、非常に小規模な住宅に関する許可申請をコールインしたことが問題となった。しかし判決では、当該開発は小規模であるがグリーンベルト政策に反するため、許可されれば重要な事項に関する全国政策に反する

頁以下参照。また、真砂泰輔「土地利用計画策定手続の問題点——いわゆる Big Inquiry を中心として——」公法研究 47 号（1985 年）199 頁以下も参照。

⁷¹ [2002] EWHC 1266 (Admin).

ために、地方の重要性を超える問題を提起するがゆえに、コールインしたことは合法であるとされた。このように開発行為自体が広域的影響を持っていないとも、全国政策に重大な影響を与える場合にも大臣が介入することが認められている。

次に(2-1)の例として、大規模店舗の計画許可申請についてコールインしなかったことを、競合申請者や既存業者が争うものがある。R v Secretary of State for the Environment, Transport and Regions, ex p Carter Commercial Developments Ltd⁷²で問題となったのは競願関係にある申請者間での争いであり、地方当局が許可を与えようとした申請について、(不許可になりうる)競願者がその申請をコールインすることを求めた。当該競願者としては、コールインされた審問手続において審問官の前でお互いの申請内容の優劣を口頭審理で競う場を求めたのである。このように、少し特異な主張ではあるが、反対尋問のある公開審問において競業者が自らの意見を反映させる場を確保するために、中央による介入があえて求められているのである⁷³。

次に争点(b)については、1998年人権法により国内法化されたヨーロッパ人権条約6条が「独立かつ公平な審判機関(independent and impartial tribunal)によって公正かつ公開の審理(fair and public hearing)を受ける権利」を保障しているが、コールインによる大臣の決定がこの

⁷² [1999] PLCR 125 (HC). 実際の事案は少し複雑である。スーパーマーケット開発について3つの競合する申請があり、1つの申請Aは中心市街地における開発提案であったが、他の2つの申請BCは中心市街地外での開発提案であった。地方議会がAとBに許可を与え、Cの申請を拒否すると決議したが、Cが審査請求をしたため、主務大臣はBの申請をコールインして審査請求と合同で、BとCの開発案件について審査を行うことにした。これに対して、CがAの申請をもコールインしないことなどを違法として争った。判決では、中心市街地かいないかの立地を考慮してAの申請をコールインしなかったことには違法なないとされた。

⁷³ 類似事案として、South Northhamptonshire Council v Secretary of State for the Environment (1995) 70 P & CR 224 (CA)では、競合申請者がコールインをしなるとの決定とその理由付記について争われた(請求棄却)。

権利を侵害するかが争われた(1)⁷⁴。この点については、従来から都市計画争訟手続において審判機関の独立性が問題とされてきた。R (on the application of Alconbury Development Ltd) v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions⁷⁵において、貴族院によってこの問題に一定の決着がつけられた。主務大臣によるコールインと審判権限の回復に関する三つの事件について併合審理されたもので、事案としては大規模な再開発や故障車の保管・販売所についての許可決定等を大臣が行うことを周辺住民が争ったものなどである。貴族院判決では、大臣は独立性を欠いているが審判官の前で公開審問手続がセーフガードとしてそれを補っており、審問手続に瑕疵があったとしても裁判所による審査に服するので、セーフガードとそれへの裁判所の審査によって大臣の独立性の欠如が治癒されるので、人権侵害はない、とされた⁷⁶。ここで重要なのは審問手続のセーフガードとしての位置づけであり、その要素として「意思決定手続の準司法的性質、それぞれの審判官に課される独立した判断を行う義務、審判官が不適切な影響を受けてはならないとする要件、公開・公正・公平の原則を支持するという計画審問局の公約」が挙げられている⁷⁷。こうした準司法性、独立性、公正・公平性などの手続的担保が、公開審問手続において保障されると理解されているのである。

その後これを受けて、公開審問手続を経ることを求めて、大臣がコールインしなかったことが違法であるとして争った裁判例がある。例えば、既存業者が争った例(2-1)としては、Friends Provident Life and

⁷⁴ 人権条約6条と都市計画争訟手続については、拙著「1998年人権法のイギリス都市計画制度へのインパクト——計画争訟手続と公正な審理を中心に」早稲田政治公法研究72号(2003年)217頁以下参照。

⁷⁵ [2001] UKHL 23.

⁷⁶ 正確には、このように判示したヨーロッパ人権裁判所の判決(Bryan v United Kingdom (1995) 21 EHRR 342.)を一部受け入れた。

⁷⁷ [2001] UKHL 23 at para. 114, citing Bryan (1995) 21 EHRR 342 at para. 46.

Pensions Ltd v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions⁷⁸がある。既存のショッピングセンター業者が、新たな大規模小売店舗の計画許可申請について主務大臣がコールインをしなかった決定等を争った。原告は、本件申請は全国的政策に反するためにコールインされて、公開審問を経て決定されるべきであり、そうしなければ人権条約6条の権利侵害となると主張した。裁判所は、(事実問題は別として) 開発の影響や交通問題などの評価に関する問題は行政の意思決定権者によって判断されるべきで、審問のようなセーフガードは必要ないとして、請求を棄却した。

さらに、周辺住民が争ったもの(2-2)としては、R (on the application of Adlard) v Secretary of State for the Environment⁷⁹がある。この事案は、フットボールグラウンドの再開発の計画許可申請について周辺住民が争ったものである。原告住民は、大臣がコールインをせず口頭審理を受けられなければ原告の人権条約6条の権利侵害となるので、大臣にはコールインすべき義務があるなどと主張した。しかし控訴院判決は、人権条約6条により口頭審理を受ける権利が与えられるわけではなく、計画手続の法制度が全体として6条に適合しているなどの理由で、コールイン権限の行使は必要ないとして請求を棄却した⁸⁰。いずれの事案においても、人権条約6条をてこにして公開審問を経るために、あえて大臣がコールインするよう主張しているのである。

⁷⁸ [2001] EWHC Admin 820.

⁷⁹ [2002] EWCA Civ 735.

⁸⁰ 類似事案として、R (on the application of Cummins) v London Borough of Camden [2001] EWHC 1116 (Admin)では、既存のレジヤセンターの取り壊しと新たなレジヤセンターの開発の申請について周辺利用者が争い、R (on the application of Kathro) v Rhondda Cynon Taff CBC [2001] EWHC Admin 527では、村の中心部における大規模開発プロジェクトを地域住民が争った。いずれも許可権限を持つ地方当局自体が開発用地に権利を持っていたので、偏向 (bias) のある決定となるため、大臣がコールインして偏向のない決定を行うべきと主張されたが、いずれにおいても請求は棄却された。

これらの裁判例から三つのことが読み取れよう。第一に、コールインをするか否かの決定については司法審査によって争うことができるが、決定基準は緩やかな内部規範のみで大臣の大幅な裁量に委ねられているために、裁判統制はほとんど働いていない。第二に、公開審問手続が準司法的であり、独立性があり公正性も保障されているものと位置づけられている。それゆえ第三に、コールインは中央による介入として地方から遊離しているというよりも、それに付随する公開審問の手厚い手続のために、開発に反対する地方の当事者から求められる場合がある。これは、公開審問が開発の是非を含めた全般的かつ詳細な議論をできる場であることから、伝統的に開発行為の是非を検証する拠り所となってきたことと符合している。

5 コールインと公開審問の見直し

しかし、こうした主務大臣による伝統的な関与は、近年主に2つの観点から見直しが迫られてきた。第一が先の判例でも現れた人権条約6条との問題で、大臣の意思決定者としての独立性の欠如についてである。この点については環境裁判所構想なども提起されたが、先の貴族院判決により一応の収束をみた。二つ目の観点は、大規模な事業における大臣決定に係る遅延という点であり、それに関連して決定の不透明さ、一貫性のなさといった点からも見直しが図られることになった。特にヒースロー空港第5ターミナルの許可に5年以上の年月が掛かったことが見直しを後押しすることとなった。そこでは主として、反対尋問も認められる公開審問が遅延の主要因と見なされ、その迅速化やそれに代わる手続が検討されることになった⁸¹。なお、公開審問は都市農村計画法以外に

⁸¹ これに対して、遅延の主要因は公開審問ではなく、審問前後の主務大臣と地方部局による手続にあるとする反論も根強く存在している。2005年に大規模開発についての規則変更がなされたが、それがどれほど遅延を減らしているか検討せずに新法を制定することにも疑問が呈されている。Hugh Ellis, "Planning and the People Problem (1)", *Journal of Planning and Environment Law*, Issue 13, 2008, p. 78.

も、個別の事業法に基づく開発事業の許認可の際にも用いられ、道路、エネルギー関連施設（発電所、採掘所）などに関して計画法の対象である空港と同様に、その土地利用上の認可の際に行われている⁸²。以下では、後者の観点からの見直しについて必要な限りで考察してゆく。

大規模事業の許認可手続の見直しは、1998年から度々提起されてきた。1998年の政策提言において、先の特別開発命令などのように国会による承認手続の利用が掲げられ、事業の原則的な部分については国会が承認し、詳細については地方の公開審問に委ねるという形での役割分担が提案された⁸³。これは2001年の協議書において具体的な提案として提示された⁸⁴。しかしこの案は頓挫し、結局、大規模事業の許可におけるコールインはそのままにしつつ、審問手続の迅速化を図る形での手続規則の変更が2005年に行われた⁸⁵。

その後、計画システム全般の効率性と迅速性の観点からの再検討の文脈で再度見直しが行われた⁸⁶。それを受けた2007年の白書において、決定が適切な空間レベルで行われているかという見地から、コールインが国レベルの決定の必要ではないものにまで行われているとして整理と削減が提言された⁸⁷。白書の提案は、2008年計画法（Planning Act 2008）と2009年の手続命令の改定へと至った。

2008年計画法は、先の大規模事業の許認可手続の更なる改革であり、全国重要基盤整備事業（nationally significant infrastructure projects）について、新たな独立機関である基盤整備計画委員会（Infrastructure

⁸² 榊原・前掲論文注70、101頁以下。

⁸³ Office of the Deputy Prime Minister, *Modernising Planning*, 1998, para. 11.

⁸⁴ Department for Transport, Local Government and the Regions, *supra* note 55.

⁸⁵ The Town and Country Planning (Major Infrastructure Project Inquiries Procedure) (England) Rules 2005.

⁸⁶ Kate Barker, *Barker Review of Land Use Planning Final Report: Recommendations*, 2006.

⁸⁷ Communities and Local Government, *supra* note 41, paras. 1.47-1.50.

Planning Commission: IPC) による開発認可 (development consent) の制度を設けるものである。対象は一定規模以上のエネルギー(発電所、送電線など)、交通(道路、空港など)、上下水道、廃棄物処理に係る事業であり、これまで複数の許認可が必要であったものをこの認可に一元化させた。このうち空港開発についてはこれまでコールインの対象となってきたものがこの手続に移ることになったが、それ以外は基本的に従来個別法の下で大臣等によって許認可が行われてきたものである。この制度は大臣のコールインに取って代わるものではなく、コールインも制度として残され、2008年法の対象にはならないが全国的重要性をもつもの(大規模小売店舗やグリーンベルトでの開発など)については今後も用いられることになる。なお、この開発認可制度の下では、従来大規模事業に対する許認可手続で度々用いられてきた公開審問に比べて市民の関与が削減された(反対尋問が認められない)手続となるとともに、IPCの民主的正統性や説明責任に懸念があるなどと、手続について論争が巻き起こった⁸⁸。

次の2009年の手続の見直しは、コールインの前の地方当局による大臣への申請の付託について、これまでこれを規定する命令が複数であったものを、一つにまとめて整理することにより、付託される申請を絞り込もうとするものである。これは、申請付託に係る命令がばらばらにあり、その要件も緩かった(影響の大きくないものまで大臣に付託される)た

⁸⁸ See Ellis, *supra* note 81, and Bernadette Kelly, “The Planning Bill: Implications of the Proposals for a New Regime for Major Infrastructure for Democracy and Delivery”, *Journal of Planning and Environment Law*, Issue 13, 2008, pp. 1-. Also “What does the Future Hold for Major Infrastructure Projects after the Planning White Paper?”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2007 October, pp. 1409-.

次の選挙において政権獲得が予想される保守党はその公約で、IPCが説明責任を負わず非民主的であるなどとして、その廃止をうたっている。“Planning under a Conservative Government”, *Journal of Planning and Environment Law*, Issue 9, 2009, pp. 1123-.

め、付託された申請の多くがコールインされずに地方当局の決定に戻されたことから、付託される申請の要件の明確化と厳格化を図ろうとするものである⁸⁹。これまで、地方部局に付託された申請のうち大臣によってコールインされた件数は2006-7年度において5%以下などと少なく、開発者に不確実性と遅延を生じさせ、行政側にも不必要な負担となっているとして問題とされた。それゆえ、付託される申請の明確化と整理がなされた。このようにして広域調整のために大臣との協議のために付託される申請の縮減がなされた。

このように近年のコールインなどの広域調整における関与・介入の見直しは、迅速化や予見可能性といった機能的観点から伝統的仕組みを変容させるものである。伝統的制度であるコールインにおいては主務大臣に広範な裁量が認められ、それが手続における不確実性と遅延を招いていたのは確かである。しかし手続の迅速化に向けての改革は、付随する公開審問手続をも遅延を招くものとして改革の対象としている。ここに挙げたもの以外にも、公開審問の対象の縮減、手続における時間管理、審問官の職権主義などの制度改革が次々に行われてきている⁹⁰。こうして、コールインの見直しとともに、地方における討議の場である公開審問の迅速化・簡素化が進行している点には注意が必要である。

おわりに

最後にイギリスの調整手続の特徴を、日本との対比で四点に分けて考察してゆこう。第一に、調整の主体が基礎自治体とされている点が特徴

⁸⁹ Communities and Local Government, *supra* note 60, paras.5-6, and The Town and Country Planning (Consultation) (England) Direction 2009.

⁹⁰ これらの審問手続の見直しの多くは、Barker, *supra* note 86 による検討結果を反映したものである。See “Final Barker Report on Land-use Planning”, *Journal of Planning and Environment Law*, March, 2007, pp. 321-; “Changes to planning appeals procedures”, *Journal of Planning and Environment Law*, Issue 7, 2009, pp. 819-.

として挙げられる(II-1)。地方計画当局が複数の空間レベルの多様な専門機関などと協議し、住民・コミュニティとも協議した結果として決定を行う。広域調整においても広域的利益が必ずしも優先するわけではなく、それを優先させるか否かも基礎自治体の判断である。例外的に広域調整のために大臣が介入する余地はあるが、その場合にも地方審問において地方で討議をする場が与えられることになる(III-3)。但し、大臣によるコールインについては形式的に国会への説明責任を負うのみで裁判統制はほとんど働かず、非常に広範な裁量に委ねられていることには注意すべきである。

第二の特徴は、第一の総合的調整を行うための裁量が地方自治体にあり、計画（不）許可決定を通じて地域における総合的な調整を行いうる点である(III-2)。但し、これは集権性とセットになった裁量であり、規律密度の比較的高い全国政策の下で、開発案件についての調整を行うことになる。日本においては開発許可に地域の事情を反映される裁量性が認められてこなかったために、自治体が事前の策として事前手続を通じて調整を行ってきた。それが発展してマスタープランの下での総合的な事前手続を設けている自治体もある。しかし、国の法制度との連携が弱い実効性における問題が常に付きまとっている。2006年法改正による地区計画に係る都市計画手続の対象とならなかった広域的影響をもたらす開発案件については、今後も事前手続を通じて広域調整が行われることになるが、開発許可制度とどのように連携させるのかは今後考えられなければならない⁹¹。さらに少子高齢化社会における開発許可のあり方として、都市機能の集約の観点からも開発許可における調整手続につ

⁹¹ 研究者集団や市民団体から提起されている都市計画法・建築基準法の改革提案においても、開発許可段階の調整・協議手続の制度化の必要性は指摘されている。それらの提案を取りまとめて整理した論考として、桑田仁、藤井さやか「市街地環境コントロール制度はどこに向かうべきか——4つの提言にみる今後の方向性」都市計画 272号(2008年)43頁以下がある。また、五十嵐敬喜『都市計画法改正——土地総有』(第一法規、2009年)参照。

いて検討が必要であろう⁹²。

第三に、第二の地方の裁量を枠付ける土地利用に関する全国政策の存在が挙げられる(III-3)。それは、政策の一貫性を図るという意味で、大臣が介入する際の一つの根拠ともなっている。気候変動やエネルギーといった全国レベルの政策課題について計画制度が寄与する部分は小さくないため、地方分権を加味しても、全国政策の必要性は変わっていない。もちろん規律密度には注意が必要であるが、広域調整を行う際には広域における一定の政策が必要であろう。但し、イギリスでは全国政策が肥大化して多くを規律しすぎようになったため、国・広域・地方のそれぞれの空間レベルに合った政策課題ごとの整理が必要になっている⁹³。日本においては国土利用計画における全国計画が全国的な観点から土地利用の調整を図るものとして存在しているが、これまで十分に機能してこなかった。今後、山積する課題に対して「政策介入」によって都市構造を改革する必要性が認識されている中では⁹⁴、空間レベルに対応した政策の分担が模索されることになろう。

最後に、調整手続における住民参加にも特徴がある(II-1)。SCIにより、開発案件の類型ごとにどのような参加ができるのかが明示され、地域ごとに柔軟に早期からの参加の機会が与えられるようになっている。また、それが地方当局の責任で行われている。影響の大きい開発案件についての広域調整の場合には、特に早期からの参加が重要であり、計画当局が早期から度々の参加の機会を設けるようになっている。日本においては自治体の事前手続において調整手続への参加は一定程度制度化さ

⁹² 社会資本整備審議会・前掲書注2、20頁以下。2006年法改正に伴い開発許可のあり方も修正され、許可制度の運用に当たって広域的な都市機能の拡散といった都市構造上の問題に適切に対処することを踏まえることが求められるようになっていく(国土交通省『開発許可制度運用指針』1頁)。それゆえ、事前手続と開発許可制度の関係の整理が必要になろう。

⁹³ Killian Pretty Review, *supra* note 33, pp. 139-.

⁹⁴ 社会資本整備審議会・前掲書注2、10頁以下。

れているが、住民への説明会等は基本的には事業者が行っている。行政決定への住民参加というよりも、事後の紛争防止のための利害調整の色合いがまだ抜け切れていないとも言える。

住民との調整・協議は近年理論的にも実務的にも展開してきており、近年日本で議論される公私協働論との観点から更なる考察の余地がある。本稿では協議について理論的に検討することができなかったので、公私協働と協議・調整についての検討を今後の課題として、筆を擱くこととする。

※本研究は、平成 19 年度科学研究費補助金(基盤研究(B)) (課題番号：19330009、代表：榊原秀訓) を受けた研究成果の一部である。

(2009 年 9 月 26 日脱稿)