

早稲田大学審査学位論文(博士)

計画過程における段階的住民参加
—道路計画法制を中心に—

早稲田大学大学院法学研究科

李 成玲

目次

序章	4
第一節 問題意識	4
第二節 先行研究	5
第三節 本論文の研究手法	8
第四節 本論文の構成	9
第一章 都市計画における住民参加制度の課題 ——中国の都市計画を中心に	11
第一節 はじめに	11
第二節 中国の都市計画における住民参加制度	12
1 都市計画制度の概観	12
2 事業施行のプロセス	13
3 計画策定に係る意見聴取・都市計画委員会	15
4 計画許可に係る聴聞会等	17
5 事例と検討	18
第三節 日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度 ——中国との比較考察	21
1 日本	21
2 ドイツ	23
3 アメリカ	27
第四節 中国の都市計画における住民参加制度の課題	29
第二章 日本の道路計画法制における住民参加	31
第一節 はじめに	31
第二節 道路等の整備事業に関する裁判例からみる住民参加	32
1 道路建設に関する裁判例	32
2 鉄道建設に関する裁判例	39
3 建築制限に関する裁判例	43
4 計画訴訟における住民参加の論点	45
第三節 道路づくりの法制度における住民参加	47

1	道路の種別	47
2	道路法等に基づく道路づくり	49
3	都市計画道路の決定	50
4	都市計画道路の見直し	56
5	道路事業の施行	56
6	小括	60
第四節	具体的な事例における住民参加制度の現状	61
1	小平都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線	61
2	東京外郭環状道路（関越・東名間）	64
3	小括	67
第五節	道路整備と段階的住民参加	67
第三章	中国の都市計画法制における空間利益の法的保障と公衆参加 ——道路計画法制を中心に	69
第一節	はじめに	69
第二節	都市空間利益と公衆参加をめぐる学說的議論	70
1	都市空間利益	70
2	都市空間利益の法的保障と公衆参加	76
3	小括	79
第三節	裁判例からみる都市空間利益と公衆参加	80
1	中国の行政事件に関する裁判制度	81
2	財産的権利利益	81
3	競争関係第三者の権利利益	84
4	相隣関係第三者の権利利益	85
5	小括	91
第四節	道路計画法制における公衆参加	92
1	道路の種別	92
2	道路計画の体系	94
3	道路事業の実施に向けて	97
4	具体的な事例	103
5	小括	106

第五節 都市空間利益の法的保障と段階的公衆参加	106
第四章 計画過程における段階的住民参加制度の展望	
——日中比較を手掛かりにして	109
第一節 比較の方法.....	109
1 道路計画策定の段階的構造.....	109
2 道路事業の実施段階	111
3 比較の要点	112
第二節 道路計画過程における住民参加制度の日中比較	113
1 都市計画マスタープラン	113
2 都市道路網計画	115
3 個別道路計画	116
4 環境影響評価.....	117
5 道路事業に係る許認可.....	119
6 事業地の収用.....	120
7 小括.....	121
第三節 事前参加手続に係る司法審査の日中比較.....	124
1 第三者の原告適格の判断と手続参加権	124
2 行政裁量・計画裁量の司法統制と事前参加手続.....	128
3 事前参加手続違反の審査方法	130
4 小括.....	131
終 章	133
第一節 本論文の総括	133
第二節 本論文の結論	135
第三節 今後の課題.....	136
主要参考文献（五十音順）	139

序 章

第一節 問題意識

現代の都市では、人々が豊かな生活を享受している一方、土地の乱開発等によって生じた居住環境の悪化や自然景観の破壊に直面している。その関係で、都市空間をめぐる法的紛争が多様に発生している。様々な紛争の中で、土地や建物に係る財産権、その土地や建物の上で展開される営業権、さらに居住環境や景観権等、多様な利益の保護や規制が同時に問題となってくる。こうした状況においては、行政が公益を理由として個別の権利利益に対し個別的な介入を行うという、二面関係的構図のみでもはや対応できない。

このような背景の下、日本では、第三者の保護を含めた三面関係から行政過程を捉える現代行政法論¹と、とりわけ都市空間における住民利益の多様性・共通性から都市法制の全体を把握する現代都市法論²が展開されている。日本の行政過程論の影響を受けて、中国の行政法学者は、行政法の研究対象を静態的な行政行為から動態的な行政過程に注目するようになってきている³。こうした中で、都市計画を代表とする都市政策の行政過程で住民に手続参加権が保障されることは、重要な課題となっている⁴。

しかしながら、日本でも中国でも、計画過程の多段階性及び一連の行政決定の相互関係性に対応した住民参加が十分に行われていないことが、現実に問題となっている。都市計画をめぐる多くの紛争の発生は、計画策定等の先行段階で、自治体行政側が住民に重要な情報を提供しなかったり、参加の機会を欠かせたりしたことに根本的な原因を求めることができる。その結果、計画や事業の中止を要望する紛争の長期化・深刻化といった事態がしばしば観察される。中国の都市化の急速な展開の中で、土地や建物の強制的な収用に伴い、住民たちの財産権や人身権の不当かつ暴力的な被害が、従来から中国の都市問題に典型的に現れている。近年の中国では、都市の無秩序的な開発による環境問題の深刻化も常に報道されている。これらの問題は、多くの場合に、開発や事業に取り掛かったり、工事が進行したりするようになるときに初めて表面化してきた。とりわけ、中国各地で、迷惑施設等の建設をめぐり、地域住民は生活環境や自

¹ 大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論（第3版）』（有斐閣、2016年）12-13頁等参照。

² 見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』（有斐閣、2006年）28-42頁等参照。

³ 中国で、行政過程論を研究する代表的な著作としては、湛中樂『現代行政過程論——法治理念、原則与制度』（北京大学出版社、2005年）、江利紅『行政過程論研究——行政法学理論的変革与重構』（中国政法大学出版社、2012年）、江国華編著『中国行政法（総論）』（武漢大学出版社、2012年）等が挙げられる。

⁴ 安本典夫『都市法概説（第2版）』（法律文化社、2013年）31-32頁は、日本の都市政策及び都市計画の基本課題の転換に伴う住民参加の位置付けを次のように指摘している。近代の日本都市計画法制の中心的課題は、都市の拡張を前提にそれをいかに抑制しつつ計画的市街化を図るかということである。現代の日本都市では、地域住民の協働と参画によって地域づくりをいかに展開するか等が中心的課題となっている。

然景観の悪化を意識し、大規模的な反対運動を進める例が増えている⁵。

日本と中国の以上のような問題について、住民参加の法定機会は、計画過程における限定的な段階のみで設けられていることに大きな原因がある。地方のレベル（とりわけ日本の自治体）において、計画の策定や事業の実施の一連のプロセスで、地域住民は多段階的な参加を認められている事例がある。ところが、形骸化した参加にとどまる場合も多いと批判されている。

争訟の面において、日本で、従来、都市計画等の法定参加手続への形式的な司法審査にとどまるという傾向が強い⁶。中国の裁判所においても、手続的審査を軽視するという立場が行政裁量の司法統制に大きく制限を加えていると言える⁷。なお、日本と中国の旧来の行政訴訟において、都市計画決定の処分性や第三者の周辺住民の原告適格が一般的に否認されてきた。つまり、都市計画決定や個別の行政処分のレベルで、周辺住民の諸利益は争訟の観点において捉えられなかったのである。このような判例理論は、「まちづくり・都市づくり法制において、住民自治に基づく住民主導性、住民の関与、住民の諸利益を排除する決定的な役割の一つをになっている」⁸と指摘されている。

このように、日本であれ中国であれ、都市空間の形成に関わる住民参加については、次のように考えられるべきである。分節的な行政決定の段階のみにおける個別的で一次的な利益調整ではなく、計画過程全体の観点から、多様で性格の異なる利益について段階的で漸近的な調整が行われるように考えられるべきである。これは、事前手続法制の整備を通じて地域住民に参加機会を増加させることのみならず、事後の争訟の観点から住民利益を位置付けることも意味する。

第二節 先行研究

日本の行政法学において、住民参加制度は、民主性担保と権利保障という二つの機能からその整備の必要性が唱えられてきた⁹。大田直史は、こうした機能を踏まえて、まちづくりの過程を①政策決定、②都市計画・事業計画の決定、③個別処分という三

⁵ 最近の中国で、法制度の不備や政府主導の消極性により、抵抗や運動としての住民参加は重要な役割を果たしている。しかし他方で、住民参加の本質的な展開を図るためには、都市計画の策定や事業の実施への住民参加制度を立法で整備することは、急務となっている。蔡定劍「中国公衆参与の問題と前景」民主与科学 2010年5期 28-29頁参照。

⁶ 佐藤康之「計画策定手続と参加」都市計画・まちづくり判例研究会編著『都市計画・まちづくり紛争事例解説——法律学と都市工学の双方から』（ぎょうせい、2010年）342頁。

⁷ 江必新「行政程序正当性の司法審査」中国社会科学 2012年7期 135-136頁参照。

⁸ 見上・前掲注2・83頁。

⁹ 小高剛は、住民参加手続を「公正な事前行政手続の延長線上の問題」として位置付け、「公正な事前行政手続が個別的な権利保護機能を持つ」のに対し、住民参加手続には「権利保護のモメントと民主制のモメントが認められる」と指摘している。小高剛「行政手続と参加」雄川一郎ほか編『現代行政法大系第3巻行政手続・行政監察』（有斐閣、1984年）102頁、106頁。田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）5-6頁は、住民参加の果たすべき機能として、①民主化の機能、②人権保障の機能、③行政運営の合理性を担保する機能を挙げている。

つの段階を大きく分けて、各段階における住民参加の形態を次のように検討している¹⁰。

①の段階における住民参加は、参加住民の権利保護より、民主主義（「公益発見・公共的正当性」）の形成の機能が重点的である。この段階で、参加住民の範囲を限定すべきではなく、住民の直接的な参加を促す手続の整備が望ましい。②の段階で、民主主義と権利保護の二重の機能が期待されるべきである。この段階で、参加住民の範囲に制限もなく、参加の手続として、行政手続法で要求される意見公募手続と同等以上の応答を義務付けられた手続が必要である。③の段階で、権利保護の機能が重視されるべきである。これに応じて、参加適格者が地権者を中心とする利害関係者に限定され、公聴会等の権利保護に資する手続的保障が与えられるべきである。この説は、マクロ行政過程の観点から段階的住民参加制度を提示していると考えられる。しかし、上述の各段階における住民参加制度に対し、具体的な局面において議論が一層進められないことに、なお限界がある。つまり、上述の各段階で影響を受けうる諸住民利益の態様、各段階における住民参加の時期や各段階の相互関係をめぐり、具体的な分析に欠けているのである。

上述の三大段階区分論は、見上崇洋の見解に沿ったものである。この三つの段階について、見上は、各段階の法構造を確認しつつ、取消訴訟とくに原告適格が問題になる状況の中で、各段階及び相互の関連における住民の関わりの不足を指摘している¹¹。見上説では、事後的統制が「事前統制をより実効あらしめるもの」と位置付けられたうえで、原告適格の判断に当たり地域住民の共通利益を考慮する意義が強調されている。そこでは、地域住民の共通利益についての制度的確認の重要性が主張されている。ただし、この共通利益は、どのように都市づくりの各段階に対応し確認されるべきであるかが、明らかではない。

以上のような研究は、都市づくりに関わる広い行政過程を考察対象とするものである。ところが、住民参加に関する既存研究において、前述の三種の行政決定の全てではなく、そのうちの一種又は二種を対象とするものが多い。例えば、前述の①や②を含めた計画策定への住民参加研究がかなりある。このような研究は、さらに、多階層的な計画策定に係るものと個別的な計画策定に係るものに大きく区分される。

多階層的な計画策定に係る研究としては、例えば、佐藤英善は、国レベルの計画と地方レベルの計画、基本計画と実施計画の関係で、当該計画の策定への参加のあるべき手法（審議会か利害関係人参加）を議論している¹²。西谷剛は、行政計画の体系を考察したうえで、計画間の整合を実現するための段階的住民参加の意義を認めている¹³。

¹⁰ 大田直史「まちづくりと住民参加」芝池義一ほか編著『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）164-170頁以下。

¹¹ 見上・前掲注2・78頁以下参照（第3章「都市行政と住民の法的位置——都市法領域における争訟適格問題を中心に」）。

¹² 佐藤英善「計画策定手続の問題点」雄川ほか編・前掲注9・131頁以下参照。

¹³ 西谷剛『実定行政計画法——プランニングと法』（有斐閣、2003年）53-95頁、133-156頁等参照。

こうした研究は、法定計画の講学上の類型を確認しつつ、当該計画の策定への住民参加規定の問題点を挙げている。しかし、具体的な事業づくりに関する計画体系を明確化し、計画間の整合関係から各計画の策定への住民参加制度を展望する試みが行われていない。

個別的な計画策定への住民参加研究には、都市計画法上の参加規定をめぐり、一般的な都市計画を対象とするもの¹⁴や、具体的な都市計画を対象とするもの¹⁵が挙げられる。これらの研究の中で、ミクロ行政過程の観点において当該都市計画決定への段階的住民参加制度を展開するという見解がみえる。

都市づくりに関する個別処分への住民参加研究については、都市計画法上、開発許可¹⁶や都市計画事業認可¹⁷の手続への住民参加規定が整備されていないことが、指摘されている。しかし、これに関する改善方向は、必ずしも、当該個別処分の前提となる都市計画決定等における参加手続に併せて考えられているわけではない。

以上のように、日本の都市法領域における住民参加研究は、ある意味で、単に計画の策定又はその実施に係るものである。研究の対象範囲において全体的な視点の把握は不足している。計画の策定及びその実施を含め、都市づくりの全体的な過程を研究対象とするものが存在するとしても、全体的な過程を構成する分節的な行政決定をめぐり、住民参加研究の具体化がまだ図られていない。なお、事前手続法制と事後争訟法を有機的に結合させるという視点からも住民参加研究の限界が窺える。このような不足は、中国の既存研究においても顕著に現れている。

日本で住民参加と呼ばれる制度は、中国において一般的に「公衆参与」又は「公衆参加」という言葉で表現されている。中国の行政法学において、行政過程論を前提とし、行政過程の正当性統制の手段として公衆参加手続の必要性が有力に認められている¹⁸。しかし、こうした議論は、行政過程の段階区分を前提とする公衆参加制度の展望ではない。

中国の都市計画法制の分野では、単に都市計画の策定手続を対象とする研究が多い。民主主義の観点から都市計画の策定プロセスに公衆参加手続を充足させるという「参

¹⁴ 例えば、西田幸介「計画策定手続と参加——都市計画を素材として」芝池ほか編著・前掲注 10・171頁以下、早川淳「都市計画決定過程の多段階化に向けて——都市計画決定手続の課題と改正の方向」都市計画 272号（2008年）17頁以下参照。

¹⁵ 例えば、地区計画の策定への住民参加研究としては、野田崇「都市計画における協議方式——事業者・所有者・住民」芝池ほか編著・前掲注 10・123頁以下が挙げられる。都市計画マスタープランの策定への住民参加研究としては、高見沢実「市町村都市計画マスタープランの成果と課題」都市計画 219号（1999年）5頁以下、渡辺俊一「参加型マスタープランづくりの課題と展望」都市計画 219号（1999年）35頁以下等が挙げられる。

¹⁶ 生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）218頁、安本・前掲注 4・75—76頁、87—88頁参照。

¹⁷ 室田昌子「都市計画事業の事業認可段階における参加手続の一考察」都市計画 272号（2008年）49—52頁参照。

¹⁸ 王錫鈺『公衆参与和行政過程——一個理念和制度分析的框架』（中国民主法制出版社、2007年）、同主編『行政過程中公衆参与的制度実践』（中国法制出版社、2008年）、程邁「中国行政過程中的公衆参与——一個比較和再認識的視角」研究生法学 2008年 23卷 2期 127頁以下等参照。

加による民主」は、とくに提唱されている¹⁹。具体的な制度の問題提起について、中国の都市計画策定制度の現状から住民参加の課題を抽出するものがある²⁰。また、日中比較を通じて、中国の都市計画策定における住民参加手続は、住民の権利利益の保護に大きな欠点があると指摘しているものもある²¹。都市計画の策定手続以外の議論に関して、適正手続の理念の下、都市計画の実施に係る土地収用手続において被収用者等に実質的参加権を与えることが主張されている²²。そこでは、個別の収用処分等への住民参加は、しばしば適正手続の一環として考えられている。

第三節 本論文の研究方法

都市計画・都市づくりをめぐる紛争で顕現している住民参加の問題を解決するために、本論文では、「計画過程における段階的住民参加」の課題を提示し、その立法整備及び法解釈の方向を明確にすることとしたい。先行研究の以上のような限界に鑑みて、本論文においては、この研究目的を踏まえて、次のような方法で研究を進めていく。

第1に、本論文の研究素材は、主に都市計画である。それに関する研究の射程は、都市計画の策定にとどめず、その上位計画・関連計画の策定及びその実施に係る個別処分にまでも及ぶ。つまり、本論文で、住民参加の対象範囲たる「計画過程」は、計画の策定又はその実施に係るものに限らず、マクロ行政過程の観点において計画間の関係や一連の行政決定の相互関係をも含むものである。

第2に、本論文で、道路計画・道路づくりの法制度を中心に、「計画過程」を具体化する。つまり、道路づくりの計画過程の段階区分を試み、各段階の法構造及び相互関連における住民参加の問題点を具体的に分析する。この「計画過程」の態様は、個別事業によって異なる。道路づくりの計画過程を中心に考察する理由は、以下の通りである。道路は、都市の骨格を形成する最も基本的な施設である。日本で、道路公害は、経済高度成長期の1960年代から徐々に注目された。従来から、道路公害に関する数多くの反対運動や司法裁判が、日本の各地に噴出してきた。これは、日本の活発な学説議論に大量の研究素材を積み重ねてきている。こうした中で、住民関与の道路行政への抜本的な転換が意識されつつある。これに対して、中国では、道路公害に関する学説議論はまだ十分に展開されていない。しかし最近、道路公害への地域住民の関心度は、これまで以上に高くなっている。

¹⁹ 王錫鏞「公衆参与：参与式民主的理論想象及制度実践」政治与法律 2008年6期8-14頁、徐鍵「城市規劃中公共利益的內涵界定——一個城市規劃案引出的思考」行政法學研究 2007年1期68-73頁等。

²⁰ 朱芒「中国の都市計画策定における市民意見の聴取」芝池ほか編著・前掲注10・216頁以下参照。

²¹ 張榮紅「中国の都市計画策定における住民参加手続に関する一考察：日本との比較を手がかりとして」九大法学 104号（2012年）1頁以下参照。

²² 章劍生「行政徵收程序論——以集体土地徵收為例」東方法學 2009年2期22頁以下、黄學賢・陳銘聰「正当法律程序在土地徵收程序中的適用研究」甘肅行政學院學報 2011年2期108頁以下等参照。

第3に、本論文で考察する「段階的住民参加」は、事前手続法制と事後の争訟という両方の観点から検討される。都市の開発をめぐる権利侵害に対し、事後の行政訴訟による救済の途よりも、むしろ事前行政手続への十分な参加を通じた未然防止のほうが、もっと実効的であろう。事前参加手続に係る司法審査が十分に機能するには、事前参加手続法制の十分な整備が必要である。他方で、事前参加手続法制が整備されている場合には、積極的な司法審査が行われなければ、手続的統制の意義も少なくなると思われる。従って、「段階的住民参加」という課題は立法整備の面にとどまらず、司法審査の面にまでも及ぶ。

第4に、本論文で、日中の比較を中心に研究を行う。日本と中国は、都市発展のレベルを異にする。日本の経済高度成長期以来の都市問題は、中国でも同様に、近年徐々に注目されるようになってきている。しかし、前述のように、都市計画・都市づくりをめぐる紛争の現状において、共通の問題も現れてきている。この意味で、日中の比較研究は、とりわけ中国における問題の解決にとって大きな意義を持つと思われる。日中の比較以外に、充実した研究を提供するために、ドイツとアメリカの法制度にも若干触れる

第四節 本論文の構成

本論文の中心部分は、四つの章からなる。各章の主要内容は次の通りである。

第一章で、中国の都市計画を中心に住民参加制度の課題を明確にする。そのために、まず、中国の都市計画制度及び関連事例を分析する。ここでは、中国の都市計画の策定過程及びその実施過程においてそれぞれ住民参加の法的仕組を設けることの必要性を強調する。そのうえで、日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度を概観し、それぞれの国の制度と中国の制度の比較考察を行う。この比較を通じて、都市計画の策定と個別事業の実施の相互関連において、段階的住民参加の課題を深めることの重要性を指摘する。

第二章で、日本の道路計画法制における段階的住民参加の問題点を究明する。そのために、まず、日本の道路等の整備事業に関する近年の裁判例から住民参加の論点を考察する。ここでは、主に参加手続的統制・参加住民の原告適格・計画裁量統制という三つの観点から、計画訴訟における住民利益の位置付けの現状及び問題を分析する。次いで、日本の道路づくりの法制度から、道路づくりの各段階の法構造を整えたうえで、段階的住民参加の制度的考察を行う。それに加えて、道路づくりの具体的な事例を取り上げて、住民参加制度の現状を把握する。

第三章で、対照的に、中国の道路計画法制を中心に段階的公衆参加の問題点を明らかにする。日本の都市法学説で、多様な都市空間利益の調整・保護については住民参加の独自の位置付けが一般的に認められている。中国においては、都市法の研究がさほど展開されておらず、都市空間利益と公衆参加が主に一般行政法の分野において議

論されている。従って、本章でまず、都市空間利益と公衆参加をめぐる中国の行政法学説の議論を整理し、その限界を検討する。次いで、中国の裁判所で問題とされた都市空間利益の態様を取り上げて、公衆参加との関連においてその司法的保護の問題点を指摘する。さらに、中国の道路計画の体系と道路事業の実施をめぐる一連の行政決定を整理し、各段階の法構造や具体的な事例から公衆参加制度の問題点を検討する。

第四章で、前三章の内容を前提とし、日中比較を手掛かりにして、計画過程における段階的住民参加制度の展望を示す。ここでは、道路計画過程における住民参加制度及び事前参加手続に係る司法審査について、それぞれ日中比較を行う。この日中比較のために、まず、日中の道路計画法制全般における段階的行政活動を概観し、そのうえで、比較の対象や方法を提示する。事前参加法制と司法審査についての日中比較の際に、具体的な問題点を明確化するとともに、法改正及び法解釈の方向についても具体的な提案を行う。

以上の各章の主要内容を前提として、本論文の終章で、まず、前四章の主要内容をまとめる。そのうえで、本論文の結論を述べる。最後に、本論文における研究の限界と今後の幾つかの研究課題に言及する。

第一章 都市計画における住民参加制度の課題

——中国の都市計画を中心に

第一節 はじめに

今日の行政法においては、多様な手法を組み合わせた複合的作用が予定されており、行政過程は段階的に分かれ、多面的な行政手続が設けられている。その一つの典型的な例は、都市計画を決定してから、その実現に向けて事業を進めるプロセスである。

都市化の発展途上にある中国社会では、都市計画への公衆参加の不足に起因する紛争が頻繁に発生してきている。例えば、2003年から2004年にかけて、広州大学城（大学集合地域）を建設したため、収用手続により小谷囲芸術村を取り壊したことは、世間を大いに騒がせた。これは、小谷囲芸術村の所在する土地が都市計画において大学城の事業地に決定され、さらに収用された事件である。この事件を契機にして、都市計画策定から収用に至る諸段階で公衆参加に欠ける問題に注意が払われた。また、近年、中国では頻発しているPX反対事件は、都市計画の策定・実施過程に関連情報の不開示等により、住民が十分な意見表明の機会を欠いたことに大きく関わる。こうした事件の制度的要因は、中国の都市づくり法制において事前参加手続が十分に整備されていないことにある。

本論文の研究の目的は、計画過程における段階的住民参加の法制度を提案することにある。その前提を確認するために、本章で、中国の都市計画を中心に、一般的な視点から都市計画における住民参加制度の課題を明らかにする。そのために、まず、第二節で中国における都市計画制度及び関連事例を分析する。都市計画の策定・実施（事業の執行）過程に応じる様々な段階で、住民を含め多種多様な利害主体を関与させる法的仕組が多く国の都市法制において認められている。ところが、都市計画過程において、いかなる段階で、どの利益を持つ者をどのように参加させるかについては、国の法制度によってかなり異なっている。都市計画における住民参加制度の課題については、比較法研究も重要な視点である。そこで、第三節で日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度を概観し、それぞれの国の制度と中国の制度の比較考察を行う。最後に、第四節で、第二節と第三節の検討点を併せて都市計画における住民参加の課題を提示する。

第二節 中国の都市計画における住民参加制度

1 都市計画制度の概観

中国の都市計画制度は、まず、1984年に国務院が制定した都市計画条例（中国語：「城市規劃条例」。国務院が制定する条例は日本の政令に相当する）で設けられた。その後、法律のレベルで1989年の旧都市計画法を経て、2007年の都農計画法²³（中国語：「城鄉規劃法」。2015年改正）により確立することとなった。

都農計画法2条2項に基づいて、中国の都市農村計画は、都市システム計画・都市計画・鎮計画・郷計画・村計画に分けられる。各行政レベルで策定される計画の種類は、次の表1で示されている²⁴。そのうち、省・自治区の都市システム計画と、直轄市等の都市総体計画は、全国の都市システム計画の指導を受けて作成されるとする（同法12条）。直轄市等の都市計画と鎮計画には、総体計画と詳細計画の二種類が含まれる。詳細計画は、総体計画に基づき定められなければならない、規制的詳細計画と修築的詳細計画に分けられる。

表1 中国の都市農村計画の種類

行政レベル	都市農村計画の種類
国家	全国の都市システム計画
省級	省・自治区の都市システム計画、直轄市の総体計画及び詳細計画
地級・県級	地級市・県級市の総体計画及び詳細計画
郷級	鎮の総体計画及び詳細計画、郷・村の計画

総体計画は、一般的に20年を計画期間とされる。その内容には、都市や鎮の発展配置、用途地域、用地配置、総合的な交通体系、建設の禁止・制限・適宜地域、各種の部門計画等が含まれなければならない（都農計画法17条1項）。さらに、総体計画の中に、強制的に定められる内容は、次のことが法的に掲げられている（同条2項）。計画区域の範囲、計画区域における建設用地の規模、基盤施設と公的施設の用地、水源地と水系、基本農地と緑化用地、環境保護、自然と歴史文化遺産の保存及び防災等である。

規制的詳細計画は、用途地域や建築基準を詳細に定めることにより、都市の土地利

²³ 条文の和訳は、中国総合研究所・編集委員会編『現行中華人民共和國六法』（1988年、ぎょうせい）第2巻第6編「経済関係法（1）」第4章「土地」に収録されている。法令の改廃に応じて、収録条文も若干変わっている（加除式）。

²⁴ 中国の地方行政は、省級（省、自治区、直轄市）・地級（地級市や自治州）・県級（県や県級市）・郷級（郷や鎮）という四つのレベルに分けられる。日本と比較する場合、地級市の規模は日本の県に近い。日本の市に近いのは、県級市である。日本の町村に近いのは、郷級行政である。中国の旧都市計画法において、都市の範囲は、直轄市、地級市、県級市及び鎮に規定された。2007年の都農計画法では、このような定めが削除され、都市計画と鎮計画が区別されている。

用をコントロールする。これは、都市の発展を誘導又は規制するところの最も直接的な根拠であって、総体計画を実現するための重要なステップと考えられている²⁵。規模の大きい都市の場合には、都市の実情に応じて、広い建設地区を若干の単位に分けて、単位ごとの規制の詳細計画を策定することができる。これに対して、修築的詳細計画は、土地利用の視点から個々の事業の設計や着工について具体的に定めるものである。この策定は、規制の詳細計画に適合しなければならない（都農計画法 21 条）。

総体計画の下、5 年を計画期間とする近期建設計画の策定も義務付けられている（都農計画法 34 条）。近期建設計画は、重要な基盤施設や公的施設、中低所得者のための住宅建設及び生態環境保護に重点を置き、近期建設の優先順位、発展方向と空間配置を明らかにしなければならない。

都市計画はその種類によって、作成機関と決定機関が異なる。都市総体計画の案は、都市政府が作り、国務院又は省、自治区の政府が決定する。都市規制の詳細計画の案は、都市政府の中に設置されている都農計画部門により作成され、同政府により決定される。これに対して、都市修築的詳細計画の案は、事業者が作成した後、都農計画部門の審査を受ける。ただし、都市に位置する重要な場所（例えば、都市の中心部、交通の要衝、景観区域等）で事業を行う場合に、政府側は事業者の代わりに、修築的詳細計画の案を作成することもできる（都農計画法 21 条）。

2 事業施行のプロセス

都市計画区域で事業を施行する際に、事業者は、まず、政府所属の投資主管部門から事業の許認可を得ることが必要である。2004 年 7 月 16 日に国務院から出された「投資体制の改革に関する決定」（中国語：「国務院關於投資体制改革的決定」）に基づき、事業の許認可手続は、投資者と事業の種類によって異なるとされている。すなわち、政府が投資する事業であれば、投資者は、投資主管部門に、事業の実行可能性に関する研究報告書を提出し、審査承認（中国語：「批准」）を受ける。このような審査承認手続は、行政内部行為とされている²⁶。これに対して、企業が投資する事業であれば、投資者は、投資主管部門に事業申請報告書を提出する。その際に、企業投資事業の種類により審査許可（中国語：「核准」）又は届出（中国語：「備案」）手続が適用される。審査許可手続が必要となる企業投資事業は、国務院が公布するリスト²⁷（中国語：「政府核准的投資項目目錄」）に掲げられている。このリストに掲げていない企業投資事業については、規制の弱い届出手続が適用されることになる。2014 年 5 月 14 日に国家

²⁵ 全国人大常委会法制工作委员会經濟法室ほか編『中華人民共和國城鄉規劃法解説』（知識産権出版社、2008 年）25 頁。

²⁶ 徐炎澤「建設項目審批法律性質分析」經濟問題 2016 年 3 期 46-47 頁参照。

²⁷ 2016 年 9 月末時点で、国務院は 3 回にわたりリスト（2004 年版、2013 年版と 2014 年版）を公布している。第一節で述べた大学城づくり事業は 2004 年版リストにおいて審査許可手続の対象事業とされたが、2013 年版リストによると、届出手続を適用することになった。このリストの公開及び対象事業の変化は、規制緩和や民間への権限移譲を進めている一つの大きな表現である。

發展改革委員会（國務院所屬の投資主管部門）が出した命令（中国語：「政府核准投資項目管理弁法」）には、審査許可（「核准」）の手續が行政許可と位置付けられている²⁸。

事業者は、事業の許認可を得てから、都農計画部門から建設用地及び建設工事に係る計画許可を取得しなければならない。この建設用地に係る計画許可の手續は、事業地の使用権取得方法によって異なっている。周知の通り、中国では、土地には国家の所有と農民集団の所有が区分される²⁹。私人が国有土地の使用権を得る手段としては、割当（中国語：「劃撥」）と譲渡がある。割当とは、土地使用者が補償費等の支払い又は無償で、原則的に使用期限なしに土地使用権を得る方法であり、主に公共事業の用地を対象とする³⁰。譲渡とは、競売、入札又は当事者間の合意で、譲渡金の支払いにより期限付の土地使用権を取得する方法である。

割当の場合であれば、事業者は、投資主管部門に上述の審査同意又は審査承認を申請する前に、都農計画部門に事業の立地意見書を申請しなければならない（都農計画法 36 条）。また、建設用地の計画許可の申請に対して、都農計画部門は、規制的詳細計画に基づき、建設用地の位置と面積及び建設許容の範囲を確定しなければならない（同法 37 条）。同許可を得て初めて、土地管理部門に国有土地の使用を申請できる。

一方、譲渡の場合は、事業の立地意見書の申請を必要としない。ただし、その場合に、建設用地の計画許可の申請前に、事業者は土地管理部門と土地使用権の譲渡契約を締結することが求められている（都農計画法 38 条）。譲渡契約の締結に当たり、都農計画部門は、規制的詳細計画に基づいて譲渡される土地の位置、用途、開発強度等計画条件を提出する。これらの計画条件は、土地使用権の譲渡契約に書き入れなければならない。建設用地の計画許可を行う際に、都農計画部門は、譲渡契約に定められた計画条件を任意に変更してはならない。

都農計画法は、建設工事が都市計画にも適合することを確保するために、計画許可制度を設けている（40 条）。建設工事の計画許可の申請の際に、事業者は、土地使用に関する証明書類や事業の設計案等を提出する。事業者が自ら修築的詳細計画案を作った場合であれば、その案の提出も必要である。建設工事が規制的詳細計画と計画条件に適合していれば、都農計画部門は、建設工事の計画許可証書を交付するとともに、決定された修築的詳細計画と事業設計案の総平面図を公告する。

²⁸ 企業投資事業の審査許可手續及び届出手続を併せて、國務院レベルの命令による規制を行うために、国家發展改革委員会が「政府核准和備案投資項目管理条例」を起草した。2015 年 6 月 12 日から 6 月 22 日にかけて、同条例の案については意見公募手續が行われた。

²⁹ 中国の土地管理法（1986 年制定、2004 年改正）8 条は、土地の国家所有と農民集団所有という二層制を規定している。都市部の市街区が位置する土地は、国家が所有する。都市部の郊外と農村が位置する土地は、原則的に農民集団の所有である。私人は場合によって、有償又は無償で国家所有と農民集団所有の土地を使用できる。土地の用途によって、土地には農用地・建設用地・未用地の三種類がある。私人が建設のために土地を使用する場合は、原則的に国有土地の使用を申請しなければならない。

³⁰ 中国の土地管理法 54 条但し書きは、割当の方法で国有土地使用権を取得できる建設用地を次のように列挙している。（一）国家機関用地と軍事用地、（二）都市のインフラ用地と公共事業用地、（三）国家が重点的に援助するエネルギー、交通、水利等のインフラ用地、（四）法律、行政法規（すなわち、國務院レベルの命令）が定めるその他の用地。

上述のように、建設用地と建設工事に係る計画許可に当たっては、規制の詳細計画との適合が必要である。ところが、中国の司法実務においては、都市計画への司法審査の可能性が過度に限定されている。当該計画許可の取消訴訟で、その前提となる規制の詳細計画の内容について司法審査がなされた例がほとんどない。

事業者が当該計画許可を取得したら、実際的な用地取得のために、政府側は、事業者の土地使用の申請に応じて収用手続きを進める。土地所有の二層制に応じて、中国の土地収用制度は、農民集団所有の土地に対する収用と、国有土地上における家屋に対する収用の二層制でもある。集団所有の土地に関する収用手続きは、主に土地管理法及び同法施行令（中国語：「土地管理法实施条例」）に規定されている。当該手続きには、事業者の収用案の作成と提出、収用案の審査承認と公告、収用される農民の補償登記、補償安置案の策定と公告等が含まれる。家屋収用の手続きは、国務院が2011年1月20日に公布した「国有土地上の家屋の収用及び補償に関する条例」（中国語：「国有土地上房屋徵收与補償条例」。以下、「家屋収用条例」という）に規定されている。この手続きには、収用決定や収用補償案の作成・公告が不可欠である。

家屋収用条例13条3項は、「家屋が法の定めるところにより収用された場合、（その家屋の所在する）国有土地の使用権が同時に回収される」と定めている。土地管理法58条1項は、場合によって、「土地管理部門は、元の土地の使用を許可した政府又は許可権限を有する政府に報告し、その許可を受けて、国有土地の使用権を回収することができる」旨の定めを置いている。回収できる場合には、公益のために土地を使用する必要がある場合や、都市計画の実施に向けて旧市街地を開発するために土地の使用を調整する必要がある場合が含まれる。同条2項は、この二つの場合に、国有土地の使用権を回収された使用者に適当な補償を支払わなければならないと規定している。従って、この際に、国有土地の使用権の回収は、収用権の行使に該当するとも考えられる。

3 計画策定に係る意見聴取・都市計画委員会

都農計画法に基づいて、都市計画の策定は、計画案の作成、公告・意見聴取、決定という三つの具体的な段階に分けることができる。計画案の作成権は、基本的に行政機関が独占するものであり、住民参加が許されない。上に述べた通り、場合によって、事業者は自ら修築的詳細計画案の作成権を有するとしても、一般住民の関与が認められない。従って、中国都市計画の策定の法的仕組に関して、早期の住民参加制度は存在しない。

都農計画法26条1項によって、計画案について、作成機関は決定機関に提出する前に、少なくとも30日間公告し、論証会や公聴会の開催等により専門家と公衆の意見を集めなければならない。旧都市計画法に比べて、この規定は、公衆参加の理念を強調するものとして新たに加えられた。そこでは、参加者の範囲が「専門家」「公衆」に広く定められているが、実際の運用では一般住民の意見を聴かず、又は専門家の意見を

優先させることがしばしばある³¹。また、参加の態様について、公聴会の開催は意見収集の機能にとどまり、義務付けられていないことに限界がある。さらに、計画案の作成機関は意見に対する応答義務がなく、計画案を決定機関に提出する際に、意見採用の結果及び理由を添付するにすぎない（都農計画法 26 条 2 項）。

計画案の決定段階について、都農計画法は住民関与の機会を設けていない。総体計画案や規制の詳細計画案の決定前、専門家と関係部門の審査を受ける必要となるにすぎない（都農計画法 27 条等）。他方で、詳細計画の変更への住民参加が法的に認められている。詳細計画の変更の必要性について、都農計画部門には、計画区域における利害関係者の意見を聴く義務が課されている（同法 48 条 1 項、50 条 2 項）。しかし、これは、ただ変更必要性の検証への住民参加であり、変更案の作成への住民参加が認められていない。

それに対して、地方のレベルで、住民代表者を含む都市計画委員会の設置・運営により、一般住民を都市計画の最終的な決定に関与させる例が幾つかある。例えば、深圳市都市計画条例（1998 年制定、2001 年改正）6 条に基づいて、都市計画委員会の責務には、都市総体計画の案を審議すること、都市計画に確定されない重大な事業の立地問題を審議すること、部門計画を決定すること等が含まれている。同条例 7 条は、都市計画委員会が公務員・専門家・社会人の各代表者（合計で 29 名）から構成し、そのうち、公務員の代表者が 14 人を超えてはならないと規定している。また、煙台市都市計画策定規則（中国語：「煙台市城市規劃決策与審批工作制度」2004 年）は、都市計画委員会を都市計画の評議審査機関としている（4 条）。その評議審査意見が都市計画決定の一つの根拠とされている（3 条）。その委員会が公務員・専門家・社会人の各代表者（合計で 33 名）からなり、そのうち、公務員の代表者が 16 人を上回ってはいけない（5 条）と定められている。その他、上海市都農計画法（2010 年）は、都市計画委員会を、都市計画の策定及び実施に関する審議協調機関として位置付けている（7 条）。ただし、その構成については定めていない。

このように、地方のレベルで、都市計画委員会は、①審議決定（深圳）、②審議協調（上海）、③諮問（煙台）という三つのモデルが形成されている³²。都市計画の策定に係る意見聴取制度について、参加住民は決定的な影響力を持っておらず、実質的な参加を図るのが困難であり、参加のレベルが低いと言わざるを得ない。これに対して、深圳市都市計画委員会のような住民参加制度は、住民側と行政側が協力して計画案を審議決定することにより権力の共用を図るものであり、実質的な参加の傾向を示すと評価されている³³。

³¹ 都市計画の策定過程において、専門家は、専門的知識を提供し、計画内容の科学的合理性を求める。これに対して、住民は、自己の利益（財産的利益とそれ以外の生活環境利益等）に関する主張を都市計画に反映させることを追求する。つまり、参加の目的には技術と利益の区別がある（朱芒「論我国目前公衆参与的制度空間——以城市規劃聽証会為对象的粗略分析」中国法学 2004 年 3 期 52—53 頁参照）。

³² 張維功「我国城市規劃委員会制度創新實踐比較」2008 年中国城市規劃年会（2008 年 9 月 19—21 日・大連）論文集 3 頁参照。

³³ 陳越峰「我国城市規劃正当性証成機制：合作決策与權力分享——以深圳市城市規劃委員会為对

4 計画許可に係る聴聞会等

前述したように、都市計画の実施に伴い、個別の許認可等が必要である。これらの手続において、住民に意見表明の機会を付与する法的仕組を以下で考察する。

まず、事業の許認可における住民参加制度については、前述の政府核准投資項目管理弁法 18 条から窺われる。つまり、公衆の利益に重大な影響を及ぼす可能性がある事業について、審査許可機関は適当な方法で公衆の意見を聴かなければならず、とくに重大な事業について、専門家による評議を行うことができるとする。この定めは、住民参加の必要性判断について行政側に大きな裁量権を委ねている。

次に、建設用地と建設工事に係る計画許可について、住民を関与させる仕組は都農計画法上定められていないが、地方の条例に定められている。例えば、江蘇省都農計画法条例（2010 年）には、次のような場合に、都農計画部門は、公示、聴聞会又は座談会の開催等により利害関係者の意見を聴取しなければならないとされている。第 1 に、改築事業と増築事業について建設用地の計画許可を行う前の場合である（36 条 2 項）。また、第 2 に、住宅に相隣し、居民の合法的な権利利益に影響を及ぼすおそれがある、あるいは文化財保護区域、歴史文化街、風景名所区域で行う建設工事について、修築的詳細計画と建設工事の設計案を決定しようとする場合である（40 条 1 項）。

ところが、実際の運用において、行政許可法（2003 年）³⁴に基づく聴聞会の開催なしに当該計画許可をしたことが違法であるか否かが争われた事案が少なくない。中国の行政許可法 46 条と 47 条に基づき、行政機関は、許可をしようとするとき、次の三つの場合に聴聞会を開催しなければならない。一つ目は、法令に定めがある場合である。二つ目は、重大な公益に関わり、行政機関は聴聞会の開催が必要であると認める場合である。三つ目は、行政許可が申請者と第三者間の重大な利益関係に直接関わり、行政機関が申請者及び利害関係者に聴聞を申し立てる権利があることを告知した後、申請者及び利害関係者が聴聞を申請する場合である。一つ目の場合との関連で、都農計画法上、計画許可の手続について聴聞会の開催が義務付けられていないため、その開催の要否は行政機関の裁量に委ねられていると判示した裁判例がある。また、三つ目の場合にいう「重大な利益関係」の該当性についても、行政の裁量的判断に属するとされている。

近年、都市計画の実施をめぐる紛争の中で、計画許可の取消しを求めた行政事件が多発している。これらの行政事件の特徴は次の 4 点挙げられる³⁵。第 1 に、多くの事件の起因は民事法上の相隣権の被害にある。第 2 に、多数の住民による団体訴訟の特色が鮮明である。第 3 に、住民の訴訟能力の低下が裁判のコストを増大させている。

象的分析」姜明安編『行政法論叢（第 12 卷）』（法律出版社、2009 年）380 頁参照。

³⁴ 中国の行政許可法の和訳については、上杉信敬「中国の行政許可法の制定（2003 年）」東亜経済研究 63 巻 2・3 号（2005 年）239 頁以下参照。

³⁵ 北京市朝陽区人民法院行政庭「關於審理城市規劃行政許可案件有關問題的調研報告」法律適用 2010 年 9 期 68-69 頁参照。

第4に、技術専門的行政判断を審査する困難さが大きい。そこで、紛争の発生を未然に防ぐために、計画許可機関に、聴聞会を開催し利害関係者の意見を十分に聴取することを義務付ける必要がある。計画許可の取消訴訟においては、聴聞会の開催をめぐる手続的審査も重要である。

土地収用にける住民参加制度について、土地管理法48条は、収用補償案を対象にして、被収用者と農民向けの公告や意見聴取制度を設けている。家屋収用条例に基づき、市・県政府は、家屋収用部門の策定する収用補償案を少なくとも30日間公告し、公衆の意見を聴かなければならない(10条)。旧市街地開発のために家屋の収用が必要となる場合に、多数の被収用者は収用補償案が同政令の規定に適合しないと認めるとき、市・県政府は、被収用者と公衆の代表者向けの聴聞会を開かなければならない(11条2項)。これらの定めは、収用の必要性ではなく、ただ収用補償案の確定について住民参加の機会を認めている。また、実際には、収用補償案が公告前に既に最終的に決定されたため、住民は消極的に受け取るほかない。

収用決定が公益のために行われなければならない。家屋収用条例8条は、収用適格事業を列挙している。しかし、具体的な事業の公益性の有無の判断については、手続的規定を置いていない。そこで、現場調査や聴聞会の開催により、公益性の認定を行う手続的規定が加えられるべきであると考えられている³⁶。

5 事例と検討

以上では、中国において都市計画に基づいて事業を進めるプロセスに、どの段階でいかなる参加の仕組が法的に定められているかを分析した。現実には、具体的にどの段階における住民参加がどのような形で問題とされたかを次の事例からみる。

(1) 広州「小谷围芸術村」収用事件³⁷

2002年1月9日、広州市計画局は、都市計画である「広州大学城発展計画」を公表した。この計画に基づき、広州大学城は小谷围島及びその南岸区域に建てられ、その計画区域の中で小谷围芸術村の所在地が大学の文化共用区域に決定された。同村は、1994年から芸術家等が次々ここに転居し、住宅やアトリエを建て、最終的に芸術村・谷围山荘・臨江苑からなる現代的な住居地域を形成されたものとして、国内及び海外の芸術界に名高いところであった。2002年、この村における建物の所有者は、70年に

³⁶ 房紹坤「国有土地上房屋徴収の法律問題と対策」中国法学2012年1期60頁参照。地方のレベルで、「上海市の国有土地の家屋の収用及び補償に関する実施細則」(中国語:「上海市国有土地上房屋徴収と補償実施細則」。2011年)は、旧市街地開発事業の施行について、収用決定及び補償の両段階における住民参加制度を設けている。つまり、第1に、90%以上の被収用者、公有家屋の賃借人から同意を得るのとなければ、旧市街地開発を行うために収用決定をすることができない。第2に、補償契約の締結が一定の比例(少なくとも80%)に達しないと、収用決定が執行されなくなる。しかし、このような参加の対象事業が旧市街地開発事業に限定されている。

³⁷ 事件の概要については、曉舟「小谷围芸術村之痛」時代潮2004年12期49頁、艾莉「誰来拯救小谷围島の明天?」華夏時報2004年4月8日C01版等参照。

わたり国有土地の使用権と建物所有権を有することを証する書類を交付された。上述計画の公告後の最初、芸術家等の住民は、文化の名で大学城プログラムが行われる以上、綺麗な芸術村が保留されようと考えた。

しかしながら、2003年4月18日、谷囲山荘と臨江苑の所在する国有土地の使用権を回収する旨の通知が、突然、広州市国土資源及び住宅管理局から出された。8月29日、小谷囲芸術村の三つの住居地域にある建物等の撤去が2004年4月29日まで完了しなければならぬ旨の収用決定が公告された。これに対して、多くの建物所有者は、行政不服申立と行政訴訟を提出したが、収用決定の取消請求を拒否された。結局、2004年9月28日、小谷囲芸術村が完全に取り壊されたことになる。

小谷囲芸術村収用事件の中で、大学城の建設については、行政が住民に十分な意見表明の機会を与えず、又は住民意見を十分に考慮しなかった。まず、大学城に関する都市計画決定について、大学城の立地をめぐる論証会では、事業地とその周辺における居住者等の代表者を出席させなかった。事業地の論証に参画した専門家は大学城計画の実行可能性を論じた際に、小谷囲芸術村の実情を隠されたこともある。また、大学城の具体的な事業計画の決定をめぐる論証会では、芸術村の保留が多数意見であった。芸術家の住民たちは代替案を提出したが、工事に掛かった段階に至っても、行政側からの応答がなかった。なお、収用決定の公告前にも、住民の意見を聴くことが全くみえなかった。

(2) 一連のPX反対事件

PX反対事件は、2007年に厦門で初めて起こって以来、2012年に大連と寧波、2013年に昆明、2014年に茂名で続いて発生した³⁸。厦門のケースは、PX工場の着工中、PXの生産が周辺の景観名所、学校や居住地域に悪影響を及ぼすと認めて、専門家や周辺住民がPX工場の建設中止及び移転を求めた事件である。この事件で、政治協商会議委員の提案や、地域住民の平和的な「散歩」運動等の参加方式が注目された。大連のケースは、台風に襲われたPX工場の防波堤の破壊事故に因る。この事故の発生により、PXの漏れ出しと拡散の危険性が認識されたため、大規模のPX抗議デモが行われたのである。寧波のケースは、PX工場の増築のために、付近の一部農村土地について収用決定がなされたことに起因する。収用範囲に含まれない農村側から土地収用・転居の陳情が提出された。結局、このことは、都市部まで影響し、PX事業に対する大規模な

³⁸ これらの事件の概要については、劉向暉・周麗娜「歴史的鑑証——厦門PX事件始末」中国新聞週刊2007年4期52頁、鄧益輝「大連PX事件陰霾初散」民主与法制時報2011年8月22日A01版、「寧波市民反対PX事件始末：附近村庄長期受化工之害」<http://news.sina.com.cn/green/news/roll/2012-11-16/095825593826.shtml>（最終閲覧日2016年10月20日）、王秀娟「昆明PX事件」中国石油石化2013年11期20頁、劉向南「茂名PX事件始末」華夏時報2014年4月7日006版参照。PX反対事件に関する日本語文献については、任哲「都市化と利益調整——基層レベルにおける政策過程に関する考察」天児慧・任哲編『中国の都市化——拡張、不安定と管理メカニズム』（アジア経済研究所、2012年）57-60頁、趙絵宇（丸山明子訳）「化学物質事業の立地選定における中国の市民参加制度の発展——PX事業を例にして」宇賀克也編『行政法研究第12号』（信山社、2016年）138-149頁参照。

抗議を招いたのである。昆明と茂名のケースは、PX 事業に関する政策決定・計画決定の段階で、起こった抗議運動である。

多くの PX 反対事件が発生したとき、大部分の周辺住民は、PX 工場の存在を完全に知らなかった。PX 工場づくりをめぐり、計画決定から事業の執行に至るまで、地域住民は、関連情報を十分に認識しており、段階的に参加の機会を与えられていたというわけではない。このことは、PX 事業の安全性を唱える地方政府への住民の不信感の一つの要因となっている。地方政府側は、PX 反対運動に対応し住民参加手続を行ったとしても、こうした住民参加は事後的かつ受動的と言わざるを得ない。

(3) 検討

上述の事例において、都市計画や事業の実施をめぐる多様な利害関係が発生したが、適切な事前手続を通じて調整されたというわけではない。小谷囲芸術村収用事件で、大学城の建設により都市の教育文化の発展という公益が期待された。他方で、居住者たちの国有土地の使用権や建物所有権、芸術村の景観が被害に直面した。一連の PX 反対事件で、地域経済の活性化という公益と、事業地の周辺住民の財産権、生命健康や生活環境、自然環境との緊張関係が生じていた。これらの事件の発生には、計画策定等の先行段階で存在している利益衝突が、事業執行の段階で初めて明白となったという点が、共通している。

小谷囲芸術村収用事件の発生の際には、まだ旧都市計画法の施行中である。同事件の中で、都市計画決定や収用決定のそれぞれの段階では、住民参加の事前手続の不充分性が顕著である。当時から 10 年余り経たものであるが、都農計画法の施行中、同事件の問題はまだ解決されておらず、逆に、都市化の推進に伴い深刻化しつつある。前述した PX 反対事件は、厦門のケースを除き、都農計画法の施行中、起こったものである。都農計画法上、都市計画の策定への公衆参加の原則が定められているにもかかわらず、地方政府がその誠実な履行を怠る傾向がある。これは、具体的な参加規定の欠如等の法的不備とも関連する。

上述の事例に現れている問題からみると、今後の住民参加制度の整備対象は、単に分節的な計画決定又は行政処分にとどまらないようにすべきである。計画決定と事業執行との相互関係、事業執行に関わる一連の行政処分との相互関係においても住民参加を位置付けなければならない。そこで、事業が順調に進められるために、計画決定から事業執行に至る諸段階に応じて、住民参加の適切な事前手続を設けることが重要である。

小谷囲芸術村収用事件をみると、まず、都市計画の策定について、少なくとも計画案の作成に住民を関与させるべきである。事業の執行を予定する都市計画について、その案を作成する際には、事業の予定地に居住する者に意見表明の機会を与えることは、地理的や文化的情報を収集し、きちんと事業地を確定することにとって大切である。また、事業地が確定されたら、具体的に事業をどのように行うかは、地域住民の

権利利益にも関係する。事業計画への参加方法は、関係権利者と事業者との対話・弁論に役立つものでなければならない。さらに、事業施行のために収用決定がされると、被収用者等の利害関係者は確実に権利侵害を受けることになる。収用決定は、公益事業の施行に必要な土地について行われるべきである。その際には、被収用者等利害関係者の参加機会を十分に保障しなければならない。

第三節 日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度 ——中国との比較考察

以上では、中国における法制度及び事例の分析を通じて、住民参加制度の課題を捉えてみた。この点については、中国自体のことに拘らず、比較法の視点からも示唆を得ることができる。そこで、本節で、日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度を概観したうえで、各国の制度から中国はどのような示唆が得られるかを考察する。

1 日本

(1) 都市計画の種類

日本では、都市計画は代表的な拘束的計画として、都市の将来像を提示するとともに、土地利用者等に法的制限を加えると考えられる。現行都市計画法（1968年制定）の下で、都市の健全な発展と秩序ある整備等を図ることを目指して、都市計画に関する地方自治が進められている。同法では、10種類の都市計画が定められており、大きく土地利用型と事業型という二つのタイプに分けることができる。

土地利用型計画は、土地利用の用途と空間利用を計画的に規制するものであり、都市で行われる開発行為を開発許可により、建築行為を建築確認によりコントロールする仕組みとなっている。これに対して、事業型計画は都市基盤施設の整備事業等を行うことによって実現するものであり、事業遂行のために、都市計画事業認可等が必要となる仕組みとなっている。

(2) 計画策定に係る住民参加・協働

日本の都市計画法における住民参加規定は、主として次の通りである。すなわち、計画案の作成段階での公聴会の開催等（16条1項）、計画を決定しようとするときの計画案の縦覧（17条1項）と意見書の提出（同条2項）及び都市計画審議会（以下、「都計審議会」という）の審議（18条1項・2項、19条1項・2項）である。

これらの参加手続の特徴については、次の3点が挙げられている³⁹。第1は、参加の目的の異なる多様な者の参加が認められることである。第2は、都計審議会を媒介

³⁹ 西田・前掲注14・172-174頁。

とする住民参加の仕組の中で、都市計画の案に対して提出された意見書の要旨は都計審議会での審議資料にとどまることである。第3は、都市計画法上の参加規定は、行われるべき最低限の手続を定めることである。そこで、次のような不備が批判されている⁴⁰。第1に、素案の作成等へのより早期の住民参加を欠いている。第2に、公聴会の開催が行政裁量に委ねられている。第3に、縦覧期間と意見書の提出期間が2週間と限定されている。第4に、意見書に対する応答義務がない。

2000年の法改正において、次の三つの規定は、住民が都市計画の策定に参加する機会の増加に資するものである。第1に、国及び地方公共団体には都市計画に関する知識普及及び情報提供の努力義務が課されている(3条3項)。第2に、地区計画等の決定又は変更について、市町村の条例により、住民は案の内容となるべき事項の申出ができる(16条3項)。第3に、手厚い都市計画決定手続の条例による付加は可能である(17条の2)。さらに、2002年の法改正により、地権者やまちづくりNPO等は地権者等の3分の2以上の同意を求め、素案を添付して、都市計画の決定又は変更を提案することができる(21条の2)⁴¹。

地方公共団体は、自治事務として都市計画制度を運用する際に、多彩な参加・協働手法で人々の意見を吸い上げようと都市計画を作り、住民参画型まちづくりを進めるようになってきている。他方で、参加手続が形式的に行われ、計画案の決定や変更が実質的に行政の一方的な権限行使であるとの批判もある⁴²。

(3) 都市計画事業の施行手続

都市計画法等により、都市計画事業の施行過程は概して、①都市計画決定、②事業計画等の決定、③具体的処分の計画、④最終的な処分というプロセスをたどる多段階過程である⁴³。具体的な施行手続は、都市計画事業の種類に応じて異なっている。

土地区画整理事業と市街地再開発事業については、それらの施行手続は複雑であり、上述の③と④の手続がとくに必要である。②の手続について、組合施行の場合であれば、組合の設立認可を申請しようとするとき、事業計画又は組合の設立について、地権者の3分の2以上の同意を得なければならない(土地区画整理法18条、都市再開発法14条)。③具体的処分の計画の決定に当たっては、関係権利者間の利害の衡量に十分な考慮を払うために、縦覧、意見書の提出や審査等の手続規定(土地区画整理法88条、都市再開発法83条、84条)がある。④最終的な処分がなされる際に、関係住

⁴⁰ 大橋・前掲注1・158頁、宇賀克也『行政法概説I行政法総論(第5版)』(有斐閣、2013年)453-456頁等参照。

⁴¹ 日本の都市計画法の改正に伴う参加機会の増加の傾向としては、①上流段階ないし早い段階からの参加、②発意機会の増加、③自治体の条例等による都市計画への参加機会の増加が、挙げられている。杉崎和久「都市計画関連分野における『参加』機会の現状」都市計画286号(2010年)59頁。

⁴² 西田・前掲注14・176-181頁は、地方公共団体に任せられることとなった都市計画策定への住民参加の充実化の方向性として、①情報の共有、②早期の参加、③参加手法の整備・多様化、④意見への配慮と応答、⑤議会の関与を指摘している。

⁴³ 安本・前掲注4・296頁。

民への周知措置が一応重視されている。

それに対して、都市計画施設の整備に関する事業については、具体的な建設に取り掛かる時には、施行者は都道府県知事の認可（都市計画事業認可。場合によって国土交通大臣の承認）を受けなければならない。この認可は、その告示をもって施行者に収用権が付与されるため、土地収用法上の事業認定に代えるものとされている（都市計画法 70 条）。しかし、この認可の手続は、事後の告示と縦覧（都市計画法 62 条）だけであり、収用事業認定のように事前住民参加の仕組みは予定されていない⁴⁴。その原因としては、都市計画事業の公益性が都市計画によって担保されていることや、都市計画決定の手続の過程で計画そのものが地域住民、利害関係者、関係行政機関等との間の調整を十分経ていることが挙げられている⁴⁵。収用権が付与された後、具体的な用地取得手続としては、施行者は収用裁決を受けるとする。その手続については、土地収用法は、申請書類の公告縦覧、意見書提出や収用委員会の審理（43 条、46 条、63 条等）を定めており、損失の補償に関する利害関係者の参加機会を与えている。

（４）中国との比較考察

日本における都市計画の策定と事業施行の法的手続を比較すると、中国において法律のレベルで、次に掲げる住民参加の課題を検討すべきである。

第 1 は、都市計画の策定への多段階の参加機会を確保することである。具体的には、次のような課題が挙げられる。①案の作成よりも早い段階での住民参加を認めること、②公聴会の開催や意見応答の義務化により、実効的な参加手法を採用すること、③計画案の決定への住民参加の仕組みを予定することである。

第 2 は、都市計画を実現するために事業の施行を進める際に、事業や処分の性質、態様に応じて利害関係者の参加仕組みを予定しながら、都市計画と事業計画、計画と処分との相互関連において住民参加を位置付けることである。例えば、日本で、都市計画事業認可の事前手続に住民参加が設けられていないことが、その前提となる都市計画決定との関係で考えられるのである。

2 ドイツ

（１）計画高権

ドイツでは、都市計画の根拠法は、1986 年に制定され、従前の連邦建設法や都市建設促進法を統合した建設法典（Baugesetzbuch）⁴⁶である。建設法典において、都市計

⁴⁴ 都市計画事業認可の手続は、行政の内部手続としての性格が強いと評価されている。室田昌子「住民合意に着目した公共事業の用地取得制度に関する改善方策の考察——ドイツの連邦長距離道路事業制度と比較して」運輸政策研究 7 巻 3 号（2004 年）15 頁。

⁴⁵ 吉田公二『新時代の都市政策 2 都市計画』（ぎょうせい、1984 年）131 頁。この考え方はいわゆる「計画による公共性」と呼ばれる（遠藤博也『計画行政法』（学陽書房、1976 年）47 頁以下）。

⁴⁶ 条文の和訳としては、ドイツ土地法制研究会編・成田頼明他監訳『ドイツ建設法典（対訳）』

画に相当する建設管理計画（Bauleitplan。以下、「BLプラン」という）は、「市町村によってその責任で策定されるもの」（2条1項）と定められている。これにより、都市計画の策定を自治事務として市町村に実施させることとなる。ドイツ基本法28条2項との関係で、建設法典に基づく市町村の計画策定事務は、「地域社会の事務」に属するものであり、法律の範囲内において保障されなければならない。このことは、市町村の計画高権（Planungshoheit）と呼ばれている。

建設法典は、BLプランの策定手続について、土地利用計画（Flächennutzungsplan。以下、「Fプラン」）と地区詳細計画（Bebauungsplan。以下、「Bプラン」）の二段階システムを定めている。Fプランは、準備的BLプランに位置付けられ、市町村の全域にわたる土地利用の将来性を示すものである。これに対して、Bプランは、都市の区域の一部を対象とし、その区域における土地利用のあり方のみならず、建物の建築にも詳細な規制を及ぼすものである。また、条例として決定されるBプランは、法的拘束力を有する。相違があっても、Bプランは、原則としてFプランに基づき策定ないし展開されるものとする。

（2）二段階の住民参加手続

BLプランの策定に際しては、公益及び私益が相互に適切に衡量されなければならないことが、法的に義務付けられている（建設法典1条7項）。この衡量の手続的規制として重要なのは、二段階の住民参加手続である。第一段階は、予想されている計画の目的、影響、問題の解決策等に関して、住民に情報を提供し、意見表明及び聴聞の機会を与えることを通じて、住民が計画案の作成に関与できるとする早期の住民参加である（3条1項）。第二段階は、計画案と策定理由書及び市町村により作られた環境影響評価書を対象とする公告・縦覧・異議申立手続である（3条2項）。

これについて詳しくいえば、計画案等は一か月間、公衆の縦覧に供するものであって、縦覧の場所及び期間並びに自由に使える環境関連情報の種類は、異議が公告期間中に提出できる旨の注意とともに、少なくとも1週間前に地域で通常行われる方法により公告する。期限を超えて提出された異議の内容は、原則としてBLプランの決定に当たって考慮されず、かつ、行政訴訟の提起理由としては許されない。これは排除効（Präklusionswirkung）と呼ばれ、行政手続の迅速化や計画の存続保護において意義付けられる⁴⁷。また、この排除効から、住民参加は権利だけではなく義務でもありと考えられている⁴⁸。期間内に提起された異議は検討されたうえで、その結果が通知される。BLプランの認可を上級行政庁に求める際には、市町村は考慮されなかった異議について説明しなければならない。

（日本不動産研究所、1993年）及び同補追（1994年）がある。しかし、1994年以降、ドイツ建設法典は幾度も改正がなされた。

⁴⁷ 高橋寿一『地域資源の管理と都市法制——ドイツ建設法典における農地・環境と市民・自治体』（日本評論社、2010年）204-205頁参照。

⁴⁸ 「住民の参加権利は参加義務に対応するものである。」 H. Koch/R. Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Boorberg, 2009, S227.

このような二段階の参加手続が一般住民ないし公衆 (Öffentlichkeit) だけでなく、公益主体 (die Träger öffentlicher Belange) にも及ぶ。計画によりその権限範囲が影響を受ける可能性のある全ての公的機関は、早期の参加段階では、関連情報を与えられるほか、環境影響評価の必要な範囲及び程度についても意見表明を許容される (4 条 1 項)。第二の参加段階では、自らの権限範囲において、一か月間 (重要な理由がある場合は、市町村は期間を延長できる)、市町村の計画について見解を表明しなければならない (4 条 2 項)。これらは、市町村と州レベルの間、また市町村間での計画調整を図るように規定されている⁴⁹。公益主体参加の場合でも、法定期間内に提出されなかった意見は、原則的に BL プランの衡量素材として認められないとする排除効が付与される。しかし、①市町村が既にその内容を知っていた場合、②市町村がその内容を知らなければならない場合、③その内容が BL プランの適法性にとって意義がある場合に該当するときは、期間経過後の意見であっても衡量に入れられる (4a 条 6 項)。

ドイツにおいて、BL プランを争う司法手段としては、規範統制訴訟 (Normenkontrollverfahren) と付随的審査 (inzidentale Kontrolle) がある。従来、司法審査により BL プランの無効が多く存在していた状況に対処するために、建設法典では、計画保全 (Planerhaltung) 規定が導入された。計画保全の観点を踏まえて、基本的には、第二段階のみの参加規定への違反は計画の効力に影響するとされている (214 条)。

(3) 計画確定手続等

B プランで予定されている事業の施行に当たり、事業の許認可 (Genehmigung) 手続が適用される。この許認可に係る具体的な参加手法が個々の州法によって異なる。とくに注意すべき点は、特別の部門法律 (例えば、連邦遠距離道路法、航空法、電線法等) により、州等の部門の策定する部門計画 (Fachplan) に基づく大規模施設の建設も数多くあることである。この場合は、B プランの策定手続と異なり、計画確定手続 (Planfeststellungsverfahren) が適用され、行政行為としての計画確定決定がなされる。

計画確定手続の内容はドイツの行政手続法 72 条以下に一般的に定められている。特別の部門法律における計画確定手続の規定との相違がない限りにおいて、行政手続法の規定を適用する。計画確定手続においては、事業計画の決定手続や他の法律で要求される各種の許認可手続が一括してなされるとする集中効 (Konzentrationswirkung) が付与される。この手続で、事業によって影響を受ける公益と利益の全てを集中的に調整するために、計画確定資料の公告縦覧や聴聞会の法定手続が予定されている。この公告縦覧の書類は、特別の部門法律によって多種多様である。利害関係者や関連する公益主体が法定期間内に行った異議申立や見解については、聴聞会で検討さ

⁴⁹ 広渡清吾「都市計画と土地所有権——『建築の自由』の検討」原田純孝ほか編『現代の都市法 ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』(東京大学出版会、1993 年) 57 頁、ヴィンフリートブローム・大橋洋一『都市計画法の比較研究——日独比較を中心として』(日本評論社、1995 年) 149 頁。

れる。その際に、事業計画とFプランやBプランとの整合をめぐり、それぞれの市町村が見解を表明できる。計画確定手続において、事業の自然環境への影響の考慮を念頭に置き、自然保護団体の参加も予定されている。要するに、利害関係者等の参加は、計画確定手続の核心である。

他方で、1990年代以降の「手続促進・手続の迅速化」の動向を受けて、計画確定手続の代わりに、基本的に公衆や自然保護団体の参加を予定しない計画許可(Plangenehmigung)制度が導入された⁵⁰。この計画許可の要件をめぐり、近年のドイツの法状況をみると、参加手続の省略は次の二つの場合に限界点が指摘されている⁵¹。第1は、事業により他人の所有権等の絶対権の侵害が予想される場合である。第2は、環境利益の考慮を要する事業に当たる場合である。しかしながら、ドイツの近年の反対運動等から影響を受けて、行政手続法の2013年改正において、早期住民参加(frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, 25条3項)が導入された⁵²。すなわち、事業により多数の第三者の利益が影響を受けうる場合に、行政庁は事業者に対し、できる限り許可申請ないし計画確定手続の開始申請以前に住民との直接対話を実施するよう促すということである。

(4) 中国との比較考察

上述したドイツの住民参加制度から、中国は下記の有益な示唆が得られると思われる。

第1に、都市計画の策定への住民参加については、早期参加の権利を認めるだけではなく、形式的に住民意見を受けるにとどまらず、住民参加の実効性を向上させなければならない。この点について、①異議の検討結果を提出者に通知すること、②異議を計画衡量要素として位置付けることや、③住民参加手続の違反により都市計画を争えうることが考えられる。

第2に、公共事業の実施への住民参加は、単に手続の迅速化の要請により省略されるのではなく、利害関係の複雑さや環境影響審査の必要性に応じて行われるべきである。そこでは、早期段階における事業者と住民の対話、申請段階における関係書類の公告縦覧、処分直前段階における聴聞会等の措置が挙げられる。公共事業の実施への住民参加の仕組が、事業の規模や態様に依りて、都市計画等の上位計画と事業計画の相互関係、事業計画と許認可等の相互関係において設けられていることは、ドイツの

⁵⁰ 1990年代以降のドイツの「手続促進・手続の迅速化」の動向は、旧東ドイツ地域の復興や国際競争力の強化に目が向けられた。この動向は、BLプランの策定手続の簡易化にも現れていた。例えば、1990年の建設法典措置法は、BLプランの策定について、早期段階の参加手続の省略や公告縦覧期間の短縮といった特別の規定を設けた。高橋寿一「ドイツにおける都市計画制度の動向——1990年代以降の潮流の背景と展望」原田純孝・大村謙二郎編『現代都市法の新展開——持続可能な都市発展と住民参加ドイツ・フランス』(東京大学社会科学研究所、2004年)52-53頁参照。

⁵¹ 石塚武志「ドイツにおける交通事業計画手続促進立法の検討(一)」法学論叢167巻6号(2010年)35-40頁参照。

⁵² 野田崇「大規模施設設置手続と市民——シュツットガルト21を巡る議論(2・完)」法と政治65巻3号(2014年)706-711頁参照。

大規模施設設置手続からもみえる。

3 アメリカ

(1) 自治体の都市計画

現代的な都市計画制度はアメリカで生まれた。連邦国家アメリカでは、憲法に基づいて、都市計画の権限は国ではなく、州固有の権限とされている。各州は多くの場合、授権法により都市計画の権限を自治体（郡や市）に委任している。自治体は、各州の授権法における都市計画の基本的な規定に沿って、条例で都市計画の具体的な手続を決める。従って、アメリカの都市計画制度は、「国の都市計画」ではなく、「自治体の都市計画」という点で特徴付けられる⁵³。一般的には、自治体の都市計画の決定権は、条例に基づく設置される都市計画委員会（Planning Commission）が持つ。その決定に対し、最終的には議会から承認を受ける場合も多い。自治体の都市計画の基本は、ジェネラルプラン（general plan）又はマスタープラン（master plan）である。ジェネラルプランに従属する手段として、ゾーニング（zoning）は最も強力なものである。

他方で、全国的な共通の都市問題についてモデル法を作るために、連邦政府は1924年に標準州ゾーニング授権法（Standard State Zoning Enabling Act）、1928年に標準都市計画授権法（Standard City Planning Enabling Act）を制定した。このことは、州や自治体に都市計画の法制化を促した。

(2) 計画策定に係る二段階の公聴会

都市計画への住民参加制度について、以上の二つの立法は世界の中で最も早い規定である。これらに基づき、都市計画の策定段階及び確定段階における公聴会（public hearing）の開催が義務付けられるようになった。

策定段階では、政府の都市計画局の作成した計画案は、都市計画委員会の認可を得てから初めて議会で決定される。都市計画委員会は計画案を議会に提出する前に、公聴会を行わなければならない。この公聴会は、自治体のレベルで、公式会議の形で実施される場合が多くみられる。市民を十分に参加させる措置としては、会議議題の事前公開、会議の公開、市民の発言時間の保証、市民発言の聴取・検討等がとられている⁵⁴。また、確定段階、つまり、議会は、都市計画委員会から提出された計画案を承認する前にも公聴会開催の義務を負い、遅くとも開催期限の15日前に政府公報又は発行数の多い新聞により開催の日付と場所を公告する。このような二段階の公聴会制度は、アメリカ憲法上の適正手続（due process）により正当化された。

1970年代以降、計画理論の発展に伴い、計画案の作成段階を含む全体的な計画過程に及ぶ住民参加、つまり早期参加及び持続可能な参加が、多くの州法には原則として

⁵³ 渡辺俊一「都市計画の主体とシステム」原田ほか編・前掲注49・434頁以下。

⁵⁴ 岡部一明「アメリカにおける都市計画と市民参加」東邦学誌32巻2号（2003年）55頁、59-60頁参照。

確定されるようになった⁵⁵。伝統的な公聴会の以外には、マスタープランやゾーニングの決定、変更を対象に、住民に提案権 (initiative) や投票表決権 (referendum) を付与するというような直接的参加制度も多くの州で実施されている⁵⁶。

(3) 計画実施に係る公聴会等

住民参加制度は、自治体の都市計画の実施に関わる開発審査手続等にも表れている。計画策定の場合と同様に、公聴会は伝統的な参加手法である。しかし、計画策定の場合における公聴会が立法行為に対して行われるものであるが、計画実施の場合における公聴会は行政行為ないし準司法行為に付されるものである。

手続と機能の面では、計画策定の場合は非正式の手続による諮問的公聴会 (reference-type hearing)、計画実施の場合は正式の手続による裁判的公聴会 (trial-type hearing) に性格付けられる⁵⁷。前者の場合に、立法行為としての都市計画にとって民主的正当性の確保が重要であるため、公聴会は、広範に住民の意見を聞くことにより政策的な問題について共通の認識をさせるために開催される。これに対して、後者の場合に、行政行為ないし準司法行為がなされるに当たって、公聴会は、具体的な異議を審査裁決する手段であって、裁決の公正性を確保するための厳格かつ正式な手続により行われる⁵⁸。

都市計画で予定されず、部門計画で決められた公共事業の実施についても、住民参加は不可欠なものとして位置付けられている。例えば、1991年に制定された総合陸上交通効率化法によって、交通計画の策定や事業に関する許認可等について、それぞれパブリック・インボルブメント (PI) が広く運用されている。事業計画の策定及び実施の際に、公共事業部門が都市計画局等と連携することも必要である。

また、1969年の国家環境政策法の制定により、環境アセスメントが導入された。その関係で、各州の環境保護に関する法では、開発審査や公共事業への情報公開と住民参加が義務付けられている。

(4) 中国との比較考察

以上の分析から、アメリカの場合は、都市計画決定とその実施に係る行政決定の性質や態様に応じて、住民参加制度を設けていることがわかる。この点は、中国の場合においても考慮されるべきである。日本と中国では、都市計画決定は行政立法に当たらないが、利害調整の複雑さや広範な裁量からみると準立法行為に当たる。都市計画策定に係る住民参加手続の重点は、民主的正当性の担保にあるのに対し、都市計画の実施に係るそれは、適切な行政決定の確保と実効的な権利保護にあるというべきであ

⁵⁵ 裴娜『城郷規劃領域公衆参与機制研究』(中国檢察出版社、2013年)102頁以下、陳振宇『城市規劃中的公衆参与程序研究』(法律出版社、2009年)33頁以下参照。

⁵⁶ 王郁「公衆参与及美国城市規劃制度的發展」城市發展研究2009年16卷6期60-61頁参照。

⁵⁷ 応松年主編『行政程序法立法研究』(中国法制出版社、2001年)518頁参照。

⁵⁸ 王郁・前掲注56・60頁参照。

る。

また、アメリカで公共事業を計画・実施する際に、都市計画と事業計画の相互関係、事業許認可と環境アセスメントの相互関係が重要視されている。住民参加制度は、それらの関係を念頭に置きながら設けられている。

第四節 中国の都市計画における住民参加制度の課題

前述したように、本論文は、日本と中国における都市計画をめぐる紛争や反対運動から住民参加に関する現実問題を意識したうえで、新たな観点から住民参加制度を改めて提案しようとするものである。その準備的作業として、本章は、都市計画における住民参加制度の課題を明確化することを目的とする。これについて、以上では、中国の都市計画を中心に、中国の法制度及び事例の分析に加えて、日本・ドイツ・アメリカのそれぞれの法制度と中国の法制度の比較考察を行った。

中国の都市計画制度及び関連事例の分析を通じて、中国の都市計画における住民参加制度が、計画決定から事業執行に至る諸段階に応じて整備されなければならないことがわかる。中国の都農計画法においては、都市計画の策定への住民参加の余地が少ないと言える。すなわち、都市計画決定の直前段階で、意見聴取にとどまる住民参加が認められているにすぎない。都農計画法では、都市計画を前提に行われなければならない計画許可の手続について、住民参加の仕組が設けられていない。都市計画の関連制度（行政許可法や土地管理法、家屋収用条例）では、事業施行に関する個別の行政処分の手続について、住民参加の仕組が予定されている場合はある。しかし、そうした場合においても、住民参加の要否の裁量的判断や早期参加の欠如等の点で、住民参加の実効性が問われる。このような制度的不備により、都市空間の形成をめぐる多種多様な利害対立は適切な調整が図られないままに事業が進められてきたところに一連の事例を発生させてきた原因があることが明白となった。その結果、紛争の深刻化や事業の中止を招いた。

日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度とそれぞれ比較した場合に、中国の都市計画の策定への住民参加制度について、多段階の参加機会の増加や実効的な参加手法の義務化等の点で有益な示唆が得られる。都市計画の実施や公共事業の施行については、日本・ドイツ・アメリカでは、行政決定や事業の性質、態様にに応じて住民参加の制度化が行われている。しかも、これらの住民参加制度は、都市計画と個別の行政処分との相互関係、都市計画と事業計画との相互関係、一連の行政決定の相互関係において位置付けられている。

以上のように、都市計画における住民参加制度の課題は、単に分節的な計画決定や行政処分を対象とするだけでは不十分である。より重要なのは、マクロ行政過程全体の観点から、計画間の相互関係、計画決定と事業執行の相互関係、事業執行に関する一連の行政決定の相互関係を捉えて、そのうえで、住民参加の位置付けとそれにふさ

わしい制度を検討するということである。そのために、個別事業の整備プロセスを取り上げて、住民参加が必要となる段階的構造を具体的に研究することが重要である。そこで、第二章以降に、道路整備事業に焦点を当てて、住民参加について議論を一層深めていく。

第二章 日本の道路計画法制における住民参加

第一節 はじめに

都市の将来像を検討する際には、交通の観点から十分に考えることが大切である。交通施設の整備に伴い、都市の構造や土地利用のあり方が変わることは、従来からみられてきた。都市交通施設の秩序ある整備は、都市の将来像を踏まえて、総合的・一体的な観点から計画的に行われなければならない。

都市交通施設を都市計画に定める意義は、①必要な施設の区域をあらかじめ都市計画において明確化することにより、施設が予定される区域内には一定の建築制限が発生すること、②土地利用や他の都市施設の都市計画との調整に役立つこと、③都市計画決定の手続を行うことにより、施設整備に向けた住民との合意形成の促進に資すること、という三つの点に要約できる⁵⁹。都市計画に定めることができる都市交通施設には、道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナル等が含まれる。

今日において、既存の高速道路、鉄道等は、便利な市民生活の確保や良好な都市空間の形成に資している一方で、騒音や振動等被害の発生、周辺環境・風致景観の破壊も意識されている。日本では、道路等の建設及び利用がもたらした公害に関して、紛争が深刻化してきた。公害紛争の対応方針としては、各自治体において、公共事業の実施をめぐって、対話型まちづくりが推進されている⁶⁰。それにもかかわらず、住民の期待と行政の姿勢との乖離は大きいようで、後述する裁判例と具体的事例からわかるように、道路や鉄道等の事業地の周辺住民から参加機会の不足を指摘する声が絶えない。

交通施設の利用に伴う公害の発生を軽減する措置については、施設管理者が、施設利用の方法を制限したり、防音壁を設置したりすることが挙げられる。しかし、いかに管理をしても、既に発生した公害を止めることはきわめて困難である。そのため、事前に交通施設等の建設の差止めを求める要請が高くなっているのは当然のことであろう⁶¹。また、道路等がいったん都市計画で決定されたら、事業の円滑な施行に支障と

⁵⁹ 日本都市計画学会編『実務者のための新都市計画マニュアルⅡ6【都市施設・公園緑地編】都市交通施設』（丸善株式会社、2003年）16-17頁。

⁶⁰ 対話型まちづくりの例としては、岐阜県建設管理局が2000年9月に「住民参画の指針」を策定したことが挙げられる。同指針の趣旨は、一定規模以上の公共事業について、事業の計画段階から実施段階、完成後の評価等に至る各段階でワークショップ等による住民参画の実施を推進することにある。さらに、道路を専ら対象にする対話型行政としては、次の二つの例が挙げられる。一つ目の例は、関東地方建設局東京国道工事事務所が、「道の相談室」を設置したことである。その目標は、住民からの道路に関する意見・質問を電話で聴き、迅速かつ親切に対応することにある。二つ目の例は、横浜市都市計画局が、青葉区・恩田元石川線の道路計画をめぐり、1992年から1996年間にわたり、構想段階からの住民参加による道路づくりを進めてきたことである（その経緯については、高秀秀信編著『横浜発住民参加の道路づくり——提案、議論、そして選択 青葉区・恩田元石川線での実践』（神奈川新聞社、2000年）参照）。

⁶¹ 事前に建設をストップさせる訴訟手段は抗告訴訟（取消訴訟や差止訴訟）と民事差止訴訟に分けられる。濱秀和『行政訴訟の実践的課題』（信山社、2012年）214-218頁参照。

なる建築物を建築することが抑制される。ところが、道路等の整備事業が長期未着手となっている場合は、長期にわたって建築制限を受けることになる負担が利害関係者に及ぶこととなる。交通公害の未然防止と建築制限の公平な負担を図ろうとするならば、地域住民の意向に沿った都市交通施設の整備事業を行うことは重要な課題である。

第一章で述べたように、都市計画における住民参加の捉え方は、個々の分節的な行政決定の限度においてのみみるわけではない。全体としてみた場合の一連の行政決定の相互関係から住民参加の課題に対応すべきでもある。当然ながら、このこと的前提は、個々の分節的な行政決定の内容と手続を十分に考察することにある。そのような作業を具体化するには、個別事業の計画過程を取り上げて、その計画過程への住民参加の問題点を提示することが重要である。このような捉え方に基づいて、本章では、日本における都市交通施設の整備、とりわけ道路の建設をめぐる、事業の計画段階から執行段階に至るまでの住民参加制度を具体的に検討する。そのために、まず、第二節で関連裁判例から住民参加に関する論点を考察する。次いで、第三節で道路づくりの法制度を概観しつつ、道路の計画段階及び事業執行段階における住民参加制度を明らかにする。さらに、第四節で具体的事例から住民参加制度の現状を分析する。そのうえで、最後に、日本の道路づくりにおける住民参加の問題点をまとめる。

第二節 道路等の整備事業に関する裁判例からみる住民参加

公害の未然防止のためのものであっても、建築制限に起因するものであっても、現在までの裁判例において、都市計画の策定又は実施に係り住民参加を訴えることが少なくない。以下では、交通施設のうち道路・鉄道の建設に係る近年の抗告訴訟を中心に、住民参加に関する論点を考察することとしたい。

1 道路建設に関する裁判例

(1) 広島地判 1994 年 3 月 29 日判自 126 号 57 頁、広島高判 1996 年 8 月 9 日判自 165 号 86 頁（都市計画事業認可処分無効確認等、土地収用裁決取消各請求事件）

本件は、原告が、都市計画の変更決定によりその所有土地が道路事業の対象地になったため、同決定の違法性を主張し、それに基づく都市計画事業認可処分の無効確認・取消し及び収用裁決の取消しを求めた事案である。本件変更決定は、本件道路事業の市施行区間につき県知事の第 1 次事業認可とそれに基づく既成工事が、原都市計画決定に違背していたため、第 1 次事業認可の道路区域と合致するように、原都市計画決定を変更したものである。

本件においては、都計審議会の審理不尽を理由として本件変更決定に手続的違法があったかどうか争われたが、第一審と控訴審は、対照的な結論を下した。第一審判

決は、都計審議会を利害関係人等の権利利益の保護を目的とする機関と位置付け、審議会に当然提出されるべき重要な資料が提出されず、また、重要な事実の錯誤の下に審議がなされる等審議が尽くされていない場合、都市計画の決定又は変更は違法であると判示している。そして、本件都計審議会において、原告の土地建物の収用問題の不言及や本件変更決定に関する概括的説明等の事実から、本件変更決定は審理不尽により違法であると判断している。

これに対して、控訴審判決は、都計審議会の審議を都市計画の決定又は変更手続の有効要件とし、審議会に提出された意見書の要旨が実際に提出された意見書の内容と異なり、審議会の結論に影響を及ぼすような不公正なものであった場合を、違法な審議手続と判断している。そのうえで、本件都計審議会は、土地建物の収用問題等について詳細な説明を欠いたにもかかわらず、どの程度の審議をするかは、審議会の裁量に属する事柄と解すべきであるため、本件程度の審議で足りるとしている。

本件では、違法な都市計画事業を事後的に正当化する目的で都市計画の変更がなされたという点が注目を集めた。都市計画法上、土地収用の問題が都市計画内容の考慮事項に含まれるべきわけではないが、上述の本件の特色からすれば、都計審議会は、収用問題を含め、本件変更決定に至る経緯を詳細に審理する必要があると考えられている⁶²。

(2) 圏央道整備事業の関連行政訴訟

圏央道（「首都圏中央連絡道路」）は、都心部への交通の集中を緩和し、首都圏全体の調和のとれた発展に貢献すること等を目的に、1989年3月13日に、東京都知事によって都市計画で決定された、総延長約300キロメートルの環状道路である。高尾山の貴重な自然と周辺的生活環境を破壊するおそれがあるとして、以下の事業区間の周辺住民は、それぞれの事業区間に係る事業認定及び収用裁決の取消しを求める行政訴訟を相次いで提起した⁶³。

①圏央道あきる野インターチェンジ建設予定地を含む事業区間（圏央道第1次行政訴訟：東京地判2004年4月22日判時1856号32頁、東京高判2006年2月23日判時1950号27頁、最決2007年4月13日判例集未登載）

②圏央道八王子ジャンクション建設予定地を含む事業区間（圏央道第2次行政訴訟：東京地判2005年5月31日訟務月報53巻7号1973頁、東京高判2008年6月19日LEX/DB25441903、最決2009年11月13日LEX/DB25471732）

③圏央道八王子南インターチェンジ、八王子南バイパス建設予定地を含む各事業区

⁶² 中川丈久「都市計画事業認可処分無効確認等、土地収用裁決取消請求控訴事件（広島県）」判自173号（1998年）110頁、阿部泰隆「違法な都市計画事業を正当化する都市計画変更決定の裁量（広島県）」判自158号（1997年）93頁。大橋洋一「違法な都市計画事業の是正を目的とした都市計画変更決定に裁量権の逸脱濫用がなく、都市計画地方審議会の審議手続にも瑕疵がないとされた事例」自治研究74巻3号（1998年）122頁は、「審議会における議論の質を保障するうえでは、実質的な議論を可能にするだけの情報が提出されていなければならぬ」と述べている。

⁶³ 圏央道第1次、第2次行政訴訟で、最高裁は、控訴審判決に対する上告を棄却し、上告受理申立てを不受理とする旨の決定をし、原告らの敗訴の原審判決を確定した。

間（圏央道第3次行政訴訟：東京地判2010年9月1日判時2107号22頁、東京高判2012年7月19日LEX/DB25482676）

この三つの訴訟において主要な争点となったのは、周辺住民の原告適格と当該事業認定の違法性である。この二つの争点をめぐり、上記の三つの訴訟の判決を比較すると、住民参加に関する判断については、次のような共通点と相違点がある。

a. 共通点

まず、原告適格に関する判断はほとんど一致する⁶⁴。つまり、起業地内に財産上の権利を有しない周辺住民は、事業認定の取消訴訟の原告適格を有しないとされている⁶⁵。事業認定に係る手続参加規定は、住民の個別的利益を保護する趣旨を含む規定ではなく、事業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ふ公益目的の規定と解釈されている。

次に、土地収用法20条3号要件の該当性判断は、事業により生じる便益とそれにより失われる利益との比較衡量に基づく総合判断として行われるべきであるとしている。発生可能な便益に含まれる要素として、都心部の交通渋滞の緩和、一般道の交通量の減少・走行速度の向上等が列挙されるのに対して、失われる利益に含まれる要素として、騒音、大気汚染、自然環境や文化遺産の破壊、地下水の水位低下等が挙げられる⁶⁶。

また、圏央道第2次、第3次行政訴訟の判決において、事業認定と都市計画決定に付される法的参加手続の違反が認められなかったことも共通している。事業認定の法的参加手続は、次のように解釈されている。

ア 事前説明会の手続は、利害関係者の理解及び協力が促されることを期するものであるが、利害関係者と起業者の間で合意形成がなされることまで求めるものではない。

イ 公聴会は、広く一般の意見を聴く機会を設けるものであり、公聴会に出席した公述人は、起業者に対して質問をすることができるものの、あらかじめ定められた公述時間内において答弁を聴くことができるにとどまるものである。形式的な公聴会（又は事前説明会）と実効的な公聴会（又は事前説明会）の区別について、何ら客観的な指標はなく、各人の主観的判断にならざるを得ないものであるから、到底採用するこ

⁶⁴ 圏央道第2次行政訴訟で、周辺住民のほか、高尾山の自然等を守ろうとする環境保護団体についても原告適格が争われた。結論としては、周辺住民と環境保護団体は、いずれも起業地内に財産権を有しない者として、事業認定の取消しを求める原告適格を有しないとされている。

⁶⁵ 土地収用法20条3号要件の判断に当たり比較衡量すべき諸価値に着目し、周辺住民に原告適格を認めるべきであるという主張も提起された。このような諸価値は、公益的観点から抽象的で一般的に保護しているものと判示され、前述の主張が否認された。これも圏央道関連判決の共通点である。しかし、土地収用法20条3号の比較衡量の際に考慮されるべき環境利益を、事業認定処分の根拠規定の趣旨から保護されるものと解することが可能であるという指摘がされている。大貫裕之「最新判例批評（68）——圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消訴訟第一審判決」判例時報1900号（2005年）196頁。

⁶⁶ 由喜門眞治「圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決事件——土地収用法20条3号該当性」環境法判例百選第2版（有斐閣、2011年）105頁。ところで、どの要素をどの程度で考慮するかについては、圏央道第1次行政訴訟の第一審判決は、便益を劣位に置き、行政側が敗訴した唯一のものである。

とはできない。

ウ 社会資本整備審議会の委員は、審議会の目的、内容について専門的知識・識見・経験を有している者が任命され、同時に中立性、公正性についても期待されているものである。ある個人が複数の機関の委員を兼ねていたとしても、そのことをもって審議会の中立性、公平性が損なわれるわけではない。審議会の議事録の公開は、事業認定の法的要件とされない。

エ 事業認定をした理由を告示するに当たっては、説明会及び公聴会の手続において提出された意見書における主要な指摘事項に対して、土地収用法 20 条の要件ごとに、事業認定庁としてそのような判断をするに至った枢要な事情を明らかにすべきである。

そして、都市計画決定の手続的違反の主張は、次の理由で否認されている。

ア 関係市町における説明会は、都市計画案の内容を住民等の関係者に説明し、関係者の理解、協力等を得ようとするために、任意に開催されるものにすぎない。

イ 都計審議会の議決について重大な瑕疵がある限り、都市計画決定を違法であると判断することができる。議決は可否同数であるが、審議会の会長が自らを賛成に加えて賛成多数と宣言したことは、重大な瑕疵に当たらない。

b. 相違点

上記の三つの圏央道関係訴訟では、都市計画決定と事業認定の関係についての判断は一致するものではない。

圏央道第 1 次行政訴訟の第一審判決では、事業認定は都市計画決定と直接関係づけられ、当該都市決定の都市計画基準との不合致は、当該事業計画の土地収用法 20 条 3 号要件への違反と基本的に同視されている。これに対して、同訴訟の控訴審判決と圏央道第 2 次、第 3 次行政訴訟の判決は、いずれも、両行為の根拠法令、目的及び効果を区分したうえで、都市計画決定の手続の瑕疵が当然に事業認定に承継されることを認めていない。

とはいえ、圏央道第 1 次行政訴訟の控訴審判決で、一般に都市計画決定の過程で事業計画の内容が十分に吟味されていることから、事業認定の際に代替案の検討を要しないとされている。これは、都市計画決定の手続を事業認定につなげるのではないかと思われる⁶⁷。

(3) 名古屋地判 2009 年 2 月 26 日判タ 1340 号 121 頁 (事業認可処分取消請求事件)

⁶⁷ 都市計画決定と事業認定の関係が争われた際に、住民参加に関する論点は明らかに言及されていない。にもかかわらず、後述の裁判例からわかるように、都市計画決定における考慮要素が都市計画事業認可における考慮要素に影響するのである。もし、都市計画決定と事業認定との間に、相当緊密な関係があれば、都市計画決定の判断過程における考慮要素となる地域住民の諸利益等が、事業認定に係る司法審査の内容に取り込まれるべきであろう。ところで、圏央道第 1 次行政訴訟の第一審判決は、事業認定の前提として都市計画決定の位置付けを認めているが、都市計画決定の判断過程を審査していない。

本件は、一部高架式の道路の設置を内容とする都市計画事業の事業地の周辺住民が、事業施行期間を4年間延伸した事業計画の変更認可の取消しを求めた事案である。

本件事業認可の違法性主張として、その前提とした1992年の都市計画の変更決定（1992年決定）について、まず、周辺住民に対する説明の程度や代替案の検討が不十分であって手続的に違法であると主張された。判決では、原告らの主張に係る事実関係は、1992年決定がなされた後の事情であり、同決定の手続的違法と結びつくものとは認められないとされた。

また、原告らは、本件道路の建設により被る景観権（景観利益）の侵害、公害（大気汚染、騒音等）、日照被害、眺望の阻害・圧迫感等を理由に、1992年決定の実体的適法性を争った。判決は、日照被害と大気汚染・騒音・振動の有無を詳細に審査しているが、景観利益と眺望の阻害・圧迫感を受けない利益を法的保護の対象及び都市計画決定時の要考慮利益から排除している。

（4）大阪地判2009年3月25日判自343号38頁（道路拡幅に伴う土地収用裁決取消請求事件）

本件の起因は、都市計画の変更決定に基づく道路拡幅により原告らが土地収用の裁決を受けたことにある。原告らは、違法な本件変更決定を前提とする本件事業認可は違法である旨主張して、権利取得裁決及び明渡裁決の取消訴訟を提起した。

本件変更決定に決定行政庁の裁量権の逸脱又は濫用があるかどうかについては、裁判所は、次のような判断をした。

第1に、本件変更決定から本訴の提起までに約40年が経過していること等を考慮すれば、被告らは本訴において本件変更決定の基礎資料を提出することができないことから、本件変更決定に当たる基礎調査の不存在や不当性を推認することは認められない。

第2に、本件変更決定の目的の実現の上で本件変更決定の内容より有益なことが存在しても、これを行うか否かはこれに要する時間や費用等をも含めた諸般の事情を総合的に考慮した政策的判断に委ねられている。

第3に、原告らが主張した代替案は、本件変更決定の内容と比較して必ずしも合理的ではないため、代替案の未検討をもって、本件変更決定の不合理性を認めることはできない。

また、本件事業認可の手続が違法であるとの主張に対して、裁判所は、都市計画事業認可の告示後の、都市計画法66条に規定する周知や説明等の手続的規制を以下の通り緩やかに解釈した。

第1に、施行者が周知義務を適切に履践しなかったことにより、告示により既に効力が発生した都市計画事業認可が遡って違法となるものとは解されない。

第2に、施行者の住民に対する説明義務は、事業地及びその附近地の住民の協力が得られるように努めるという努力義務にすぎない。関係権利者が説明会に出席しなく

ても、これをもって、本件事業認可が違法であるとは判断できない。

第3に、国民の財産権の保障に鑑み、関係権利者に有償譲渡に係る制限を事前に周知させる必要がある。とはいえ、原告らを含む関係権利者が上記制限に関する通知等を受けなかったとしても、また、説明会において上記制限の内容が説明されなかったとしても、これらを本件事業認可の違法事由とすることはできない。

(5) 福岡地判 2011 年 9 月 29 日 LEX/DB25482703、福岡高裁 2012 年 9 月 11 日 LEX/DB25482702 (東九州自動車事業認定事前差止請求事件)

本件は、高速自動車国道東九州自動車道の一定区間の新設工事につき、その高速道路建設予定路線地内に土地を所有し又はその近傍に土地等を所有して生活している原告らが、本件事業は必要性及び合理性を欠いており、国土交通大臣が本件事業につき事業認定処分を行うのは違法である旨主張して、その差止めを求めた事案である。

本件差止訴訟の原告適格について、裁判所は、事業認定に係る手続参加規定に基づき本件事業の予定路線地の近隣住民が、事業認定の差止めを求める原告適格を有することを否認した。事業認定に係る手続参加規定は、事業の公益性の向上に関わり、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からである。

また、事業認定処分の蓋然性の認定について、被告は、同処分がまだ土地収用法に基づく事前参加手続に入らないものであるため、蓋然性を認めないと反論した。これに対して、裁判所は、事業認定処分の前提となる事前参加手続の完成ではなく、本件事業の特徴から事業認定処分がなされる蓋然性を判断した。つまり、本件事業は、国の利害にとくに重大な関係を有するものとされ、国自身も各種の法令上必要とされる手続に関与して本件事業を進めている。従って、事業認定申請後の各種参加手続が法定されているからといって、事業認定処分がなされる蓋然性を否定できるものではないとした。この判断は、行政の関与より住民の参加を低位に置くことになるのではない。

(6) 東京地判 2011 年 3 月 29 日訟務月報 59 卷 4 号 887 頁 (国分寺都市計画道路事業認可取消請求事件)

本件は、国分寺都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線につき、都市計画事業認可がなされたため、本件事業の事業地内又はその付近の住民である原告らが、本件事業認可やその前提となる 2006 年の都市計画の変更決定 (2006 年決定) に関して、説明義務を怠ったこと等の違法があると主張し、本件事業認可の取消しを求めた事案である。

2006 年決定に対する司法審査で、裁判所は、道路交通の広域的な利便性の向上や都市間の連携の強化等を挙げて、本件都市計画道路の整備の必要性を認めた。一方で、2006 年決定に当たり適正な配慮を行うべき要素として大気汚染・騒音を挙げたが、住環境と生活環境の安定の確保については個別具体的な法的利益としての要保護性を否

定した。

また、住民に対する説明義務違反の主張に対して、裁判所は以下の理由で拒否した。

第1に、都市計画法では、都道府県等が都市計画決定の際に住民に対する説明会や公聴会を開催することが義務付けられていない。

第2に、道路建設における市民参画を提言するガイドライン等は、あくまで今後の道路整備の在り方に関する考え方を示したものととどまる。これらの存在をもって、都市計画法上、都市計画決定又は都市計画事業の認可をしようとするに当たり、関係する全ての住民の理解を得ることまで義務付けられるものと解すべき根拠は見当たらない。

第3に、建設省（当時）の道路審議会が策定した「今後の道路環境政策のあり方（中間答申）」（1997年6月）において、地域コミュニティを支える生活道路等については住民主体の計画策定が必要であることを提示している。ところが、幹線道路としての本件都市計画道路は、生活道路とは道路としての性格を異にするものである。

（7）奈良地判 2012年2月28日 LEX/DB25482877、大阪高裁 2012年9月28日 LEX/DB25483128（大和都市計画道路変更決定取消等請求事件）

本件は、都市計画の変更決定後の道路区域内又はその周辺に居住する原告らが、本件変更決定は違法であると主張して、主位的に抗告訴訟としてその取消しを、予備的に実質的当事者訴訟としてその違法確認を、それぞれ求めた事案である。本件変更決定の処分性については、第一審で認められたが、控訴審で否定された。第一審判決は、次のように、都市計画決定段階における手続参加規定の存在を、処分性を肯定する一つの理由としている。

「都市施設の整備に係る都市計画の事業を認可する段階では、住民の意思を反映させるための特段の手続は設けられておらず、これは、都市計画決定ないしその変更の段階における公聴会の開催や意見書の提出等により、事業の前提とされる都市計画の内容に住民の意見が反映されていることを前提とするものと解されるところ、このような都市計画法の定めは、都市計画ないしその変更の内容そのものについて、事業認可等、後続処分の段階とならなければこれを争えないものとするを予定していると解されない。」

この点に関して、本件の評釈は、目的、対象行為、当事者・参加者の範囲から住民参加手続と取消訴訟（抗告訴訟）手続の区別をしたうえで、手続参加規定の存在をもって、処分性を肯定することはできないと述べている⁶⁸。

⁶⁸ 春日修「道路にかかる都市計画決定に対する救済方法——奈良地判平成24年2月28日大和都市計画道路変更決定取消等請求事件・大阪高判平成24年9月28日大和都市計画道路変更決定取消等請求控訴事件」愛知大学法学部法経論集196号63頁注(2)。第1に、「参加手続の目的は周辺住民一般の意見の反映にあるのに対し、取消訴訟手続の目的は、処分により自らの法律上の利益を侵害された者の救済にある」。第2に、「計画策定や行政立法など、一般に取消訴訟手続の対象とならない行為についても、住民参加手続が設けられるのに対して、取消訴訟手続の対象となる「行政庁の処分」のコアは講学上の行政行為である」。第3に、「住民参加手続に参加するのは公衆一般や広い範囲の利害関係人であるのに対し、取消訴訟の原告適格は法令がその利益を公益と区別して個

(8) 若干のまとめ

以上の裁判例では、(7)を除き、都市計画の実施に係る土地収用手続が争訟対象とされたが、基本的に事業の前提となる都市計画決定の適法性が争われた。判決の結論からみて、裁判所は、(1)の広島地判を除き、基本的に、都市計画法と土地収用法上の手続参加規定を緩やかに解釈して、手続的瑕疵を理由に都市計画決定と都市計画事業認可又は収用事業認定を違法とした判断は一つもない。また、収用事業認定に係る裁判例(2)と(5)において、公益的観点から設けられている手続参加規定に基づき周辺住民の原告適格を認めることが否定され、参加資格と原告適格の厳格な区分がされている。それに、関連裁判例に係る収用事業認定の要件該当性審査と都市計画決定の判断過程審査では、地域住民の諸利益のうち、どの利益にどの程度で配慮を払うべきであるかは、問題とされている。

2 鉄道建設に関する裁判例

(1) 東京地判 1990 年 4 月 13 日判自 74 号 63 頁（営団地下鉄 11 号線建設工事業業認定処分取消請求事件）

本件は、東京都知事が帝都高速度交通営団に対してなした、東京都市計画都市高速鉄道 11 号線半蔵門・日本橋本町間の建設工事及びこれに伴う付帯工事の事業認定処分に因るものである。起業地の土地所有者である原告らは、本件事業が多くの公害をもたらし、沿線の環境を破壊する危険が高いとして、土地収用法 20 条 2 号ないし 4 号に定める要件を欠いている旨主張した。

3 号要件の該当性審査において、裁判所は、本件都市計画道路は、学識経験者及び各関係代表者により構成された都計審議会において、都市計画の総合的な観点に立って慎重な審議が行われた結果として、決定されたものであるため、本件事業計画は、本件事業の前提となる都市計画決定に適合するものであると判示した。それに加えて、本件工事の施行により発生する地盤沈下、地下水の枯渇、浸水及び汚染、酸欠空気事故並びに騒音、振動等の被害の可能性を否認した。また、4 号要件の該当性審査においては、本件事業による公益として、首都圏西南部から都心部への輸送力増強、銀座線の混雑緩和、渋谷副都心の育成及び皇居西北地域の再開発への寄与が挙げられている。

原告らは、被告が公聴会を開催しなかったため、土地収用法 23 条に違背するとも主張した。これに対して、裁判所は、公聴会の開催の行政裁量性を認めつつ、本件では、営団が地元説明会、対話集会等を何度か開催したことに鑑み、被告が公聴会を開催しなかったことに裁量権の濫用ないし逸脱はないと判示した。

(2) 東京地判 2001 年 10 月 3 日判時 1764 号 3 頁、東京高判 2003 年 12 月 18 日判

別利益として保護している者にしか認められない」。

自 249 号 46 頁、最大判 2005 年 12 月 7 日民集 59 卷 10 号 2645 頁、最一小判 2006 年 11 月 2 日民集 60 卷 9 号 3249 頁（小田急線連続立体交差事業認可処分取消請求事件）

本件は、東京都施行の小田急小田原線の高架化等を内容とする鉄道連続立体交差事業と鉄道に沿った付属街路事業に関する各事業認可処分の取消訴訟である。本件の争点は、沿線住民の原告適格と本件事業の前提となる 1993 年の都市計画決定（1993 年決定）の違法性である。

a. 沿線住民の原告適格

第一審判決では、事業地の周辺地域に居住するにとどまり事業地内の不動産につき権利を有しない者については、本件各事業認可の取消しを求める原告適格を有しないとされている。すなわち、都市計画決定に係る手続参加規定から、事業地の周辺住民に原告適格を広く認める旨の主張が否認されている。上述規定が保護する公益に基づいて、原告適格に関する個別的利益を導くことができないからである⁶⁹。

しかし、最高裁大法廷判決は、都市計画事業の事業地の周辺住民のうち、当該事業が実施されることにより、騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に、原告適格を認めている。これは、行政事件訴訟法 9 条 2 項の解釈指針に基づき、周辺住民の都市計画法の実体法上・手続法上の利益（都市計画の策定手続と都市計画法 66 条に規定する説明義務）を考慮し、環境影響評価条例等の関連法令が保護している利益を参酌したことに基づく判断である⁷⁰。

控訴審判決では、都市計画事業認可に係る事前手続参加規定の不存在を違憲とした主張を認めていない。この理由は、事業認可に至るまでに、利害関係者は、事業の前提となる都市計画について意見を述べる機会を与えられていることにある。これは、事業認可と都市計画決定の関係や都市計画の策定に係る手続参加規定から導かれた結論である。しかし、この判断は、「都市計画事業の認可により制限される権利は、当該事業に係る事業地内の不動産についての財産的権利であること」（東京高判 2003 年 12 月 18 日判自 249 号 46 頁）を前提とするものである。事業認可の取消しを求める原告適格者を財産的権利の関係者に限らないとした最高裁大法廷判決からすれば、上記判断の妥当性が疑われるのではないか。

b. 1993 年決定の手続的違法性

控訴審判決も 1993 年決定に至る経緯を踏まえて、次のように、同決定に手続的違法が存在しないとしている。

ア 事業調査

事業調査に関する本件要綱は、法規範性を有するものではなく、同要綱に違反する

⁶⁹ 本件控訴審では、環境配慮を義務付けている規範があるとしても、抽象的な公益しか保護していないとされた。これに対して、「交通公害は、まちづくりという抽象的、一般的な問題ではなく、沿道者の人格権を侵害するのであるから、環境影響評価制度は、沿道者の権利を個別具体的に保護するものではないか」との指摘がある。阿部泰隆「小田急高架化事業認可取消訴訟——原告適格・裁量統制」環境法判例百選（有斐閣、2004 年）88 頁。

⁷⁰ 横山信二「都市計画事業認可と第三者の原告適格」行政判例百選Ⅱ第 5 版（有斐閣、2006 年）363 頁。

からといって、調査報告書の作成上何らかの違法があったと認めることはできない。法上、調査報告書の作成自体や調査結果の公開が、都市計画決定の手続要件とはされていない。

イ 環境影響評価

多数の反対意見があったからといって、都市計画の内容を変更すべき義務が生じることは考えられない。法上、東京都環境影響評価条例に基づき設置された環境影響評価審議会の審議を経ることが、都市計画決定の手続要件とはされていない。

ウ 都市計画案の縦覧等

都市計画法 16 条は、公聴会の開催を義務づけているものではなく、都市計画を定める者に対し、都市計画に住民の意見を反映させることを義務づけているものでもない。

エ 都計審議会の審議

環境影響評価手続が議論されず、本件事業調査報告書も審議の資料とされなかったとしても、これらのことが実質的な審議の不存在を基礎づけるとは解されない。

c. 1993 年決定の実体的違法性

第一審判決は、1993 年決定の際に考慮すべき要素として、利便性の向上ではなく、騒音問題の解消を第一次的に優先し、そのうえで、裁量権の逸脱濫用を認めている。その実質においては、裁判所が何ら法的根拠のない価値基準を用いて独自の判断をもって行政庁の判断に代置していること（実体的判断代置方式）と変わらないという批判がある⁷¹。この批判に対する反対意見は、第一審判決は、騒音の点で違法状態を惹起しない範囲で政策を選択せよとしているだけで、政策の中身に立ち入って、裁判所の見解を代置したものではないと指摘している⁷²。

ところで、控訴審と最高裁第一小法廷は、環境への影響や鉄道騒音を重視すべきという前提に立ち、1993 年決定の判断過程に検討を加えたが、裁量権の逸脱濫用を認めないという結論に至った⁷³。

（3）名古屋地判 2002 年 3 月 27 日判自 255 号 113 頁（事業認定処分、土地収用裁決取消事件）

本件は、名古屋市高速度鉄道第 4 号線山下通・新瑞橋間建設工事事業に関して、その起業地の一部を共有している原告らが、愛知県知事が行った事業認定処分と愛知県収用委員会が行った収用裁決処分の取消しを求めた訴訟である。

本件事業認定処分は、土地収用法 20 条 3 号及び 4 号の要件を満たすかどうかについて、判決では、本件事業の実施による直接的な効果と、地下鉄の走行に伴う振動被害及び代替案の問題点を総合的に判断した結果、本件事業によって得られる公共上の

⁷¹ 間史恵「小田急線連続立体交差事業認可処分取消訴訟に係る高裁判決」法律のひろば（2004 年）77 頁、79 頁。

⁷² 阿部・前掲注 69・89 頁。

⁷³ 本件各判決における考慮要素審査の比較については、村上裕章「小田急高架化事業認可処分取消訴訟——裁量統制」環境法判例百選第 2 版（有斐閣、2011 年）109 頁参照。

利益がそれによって失われる利益より優位であるとされている。

なお、原告らは、本件事業認定処分には、都市計画の不存在や住民に対する説明の欠如等の都市計画上の違法が存在する旨主張した。しかし、裁判所は、本件事業はそもそも都市計画法上の都市計画事業として認可されたものではなく、都市計画上の違法と本件事業認定処分の違法とは直ちに結び付く関係にはないとした。

(4) 東京地判 2008 年 1 月 29 日 LEX/DB25421203 (小田急高架化に関する別件訴訟)

本件は、鉄道の一定区間を連続立体交差化する都市計画事業及びその付属街路を設置する都市計画事業につき、処分行政庁が、施行者である東京都に対し、事業施行期間をいずれも 3 年間延伸するものとする各事業計画の変更認可をしたところ、各都市計画事業の事業地周辺に居住する原告らがそれらの取消しを求めた事案である。

本件各変更認可を争う周辺住民の原告適格について、本件判決は、前記の小田急最高裁大法廷判決を踏襲し、事業地の周辺に居住して、当該事業が実施されることにより、騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に、原告適格を認めている。

また、本件各変更認可の適法性について、裁判所は、それらに対応する各都市計画事業認可処分は、既に出訴期間が経過して不可争力が生じていると判断した。加えて、本件各変更認可処分がされるまでの間に都市計画への適合性に関わる事実関係に変化が生じたことは認められないから、裁判所は、各事業内容の都市計画適合性を認めた行政庁の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用はないとした。そのうえで、各事業の施行期間の延長は、用地取得済みの状況に応じて各事業の完了を合理的に見込める期間であったと言えるとして、本件各変更認可をいずれも適法とした。ここでは、土地被収用者の利益の相当考慮が想定されている。

(5) 大阪地判 2008 年 3 月 27 日判自 315 号 61 頁 (西大阪延伸線都市計画事業認可処分取消請求事件)

本件は、西大阪鉄道の施行する都市計画事業に係る事業計画予定地の近隣住民である原告らが、本件事業認可には、その前提となる都市計画の変更決定に騒音に関する環境影響評価手続に瑕疵があること等から違法であるとして、その取消しを求めた事案である。

本件判決も、前記の小田急最高裁大法廷判決を踏まえて、原告適格を判断しているが、新たに環境基本法と環境影響評価法を関連法令として位置付けたことが特徴である⁷⁴。とりわけ、環境影響評価法、大阪府環境影響評価条例、大阪市環境影響評価条例

⁷⁴ 大久保規子「西大阪延伸線都市計画事業認可処分取消請求事件 (大阪府)」判自 326 号 (2010 年) 74 頁。「環境影響評価の法体系においては、事業規模等に応じて適切な環境配慮を確保するという共通の目的のもと、法律、都道府県条例及び市町村条例の間で役割分担がなされていると解すべきであるから、本判決がこれらを一体として関連法令としたことは適切である」。

の目的及び手続がそれぞれに考察されている。だからこそ、本件判決は、前述の小田急最高裁大法廷判決とは異なり、都市計画事業認可に係る事後手続参加規定を重視せず、環境影響評価の手続には所定の地域の住民等への説明会その他の意見聴取の法的手続が設けられていることに重きを置いているのだろう。

また、本件変更決定の適法性について、裁判所は、西大阪延伸線の必要性を認めながら、地下式の代替案が日照や騒音等の被害を少なく生じさせる一方、費用の巨大な増加をもたらすため、本件変更決定が適法であると判断した。

(6) 若干のまとめ

上に挙げた鉄道建設に関する裁判例は、都市計画決定と収用事業認定に関する手続的統制についても、消極的な姿勢を示している。他方で、小田急最高裁大法廷判決以来、根拠法令及び関連法令の実体規定と手続規定に基づき、沿道住民の生活環境上の利益を個別具体的な利益に拡大解釈している。また、小田急最高裁第一小法廷判決以来、住民諸利益たる考慮事項に着目する都市計画決定の判断過程統制をするという方向が示されている。

3 建築制限に関する裁判例⁷⁵

(1) 静岡地判 2003 年 11 月 27 日判自 272 号 90 頁、東京高判 2005 年 10 月 20 日判自 272 号 79 頁（伊東大仁線各建築不許可処分取消請求事件）

本件の原告らは、都市計画の変更決定によって建築制限のある地域に、それぞれ鉄筋コンクリート造の建物を建築しようとする都市計画法に基づく許可申請をしたが、不許可決定がなされた。そして、原告らは、不許可決定の取消訴訟を提起し、その前提となる本件変更決定はその内容及び手続に違法がある旨主張した。

本件変更決定の手続的違法について、住民説明会での説明不足、公聴会の不開催、都市計画審議会での説明錯誤等が主張された。しかし、いずれも第一審で否定された。その理由は次の通りである。

まず、都市計画の変更が住民への影響が極めて大きいにもかかわらず、説明会を一切開催しないことや、都市計画についての実質的な説明を全くしないこと等の極端な

⁷⁵ ここで挙げる裁判例も道路関係のものであるが、建築制限に起因するものとして、別に紹介することとしたい。また、長期的建築制限を受けていることにより損失補償を請求する裁判例もある（東京地判 1993 年 2 月 17 日判時 1459 号 98 頁、東京高判 1993 年 9 月 29 日行集 44 卷 8・9 号 841 頁、岡山地判 2002 年 2 月 19 日判自 230 号 90 頁等）。最高裁判所は、建築制限による損失が一般的に受忍すべき所有権の内在的制約の範囲を超え、土地所有者に対して特別の犠牲を課するに至っているものということができなかつた（最判 2005 年 11 月 1 日判例時報 1928 号 25 頁）。しかし、60 年をも超える建築制限期間を考慮することなく、損失補償の必要はないという考え方には、大いに疑問があるという裁判官藤田宙靖の補足意見が添えられた。関係評釈については、岡田正則「長期にわたる都市計画制限と補償の要否」行政判例百選Ⅱ第 5 版（有斐閣、2006 年）514 頁参照。これらの裁判例において、住民参加に関する争いについては明らかに触れられていないが、都市計画に係る住民参加制度の設計に当たり、建築制限をめぐる利害調整が不可欠であることが、示唆されている。

事情がない限り、違法となることはない。また、小さな拡幅の変更である本件変更決定について、説明会が既に開催されたため、手続が厳しい公聴会の不開催には裁量権の濫用が認められない。さらに、本件の静岡県都計審議会において、意見書の提出数や地権者数についての説明が誤っていても、審議の結論に影響を及ぼすような著しい瑕疵には当たらない。

控訴審は、本件変更決定の手続的違法を判断せず、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くものであるという理由で、本件変更決定を違法とした⁷⁶。

(2) 千葉地判 2010 年 12 月 21 日 LEX/DB25444477、東京高判 2011 年 10 月 19 日 LEX/DB25444467 (各建築不許可処分取消請求事件)

本件の原告らは、千葉県知事に対して居住用建築物に係る各建築許可申請をしたが、同知事はいずれの申請についても、市川市が施行している都市計画道路事業の工事の施行の障害となることを理由として、不許可決定をした。そこで、原告らは、同道路に係る都市計画の変更決定は、その内容及び手続が違法であるから、その違法を承継した本件不許可処分も違法である旨主張して、本件不許可処分の取消訴訟を提起した。

本件変更決定の手続上の違法について、裁判所は、公聴会の開催が必要となる場合として、地域地区の再作成をする場合や、道路網の全体的な再検討をする場合を列挙した。そのうえで、本件変更決定の内容が本件都市計画道路のごく一部を変更するものにすぎないため、公聴会を開くべき場合には当たらないと判示した。さらに、市川市は原告らをはじめとする住民らに対し度々説明会を開いており、実質的には住民らの意見を反映させる手続はなされているゆえに、公聴会を開くべきという原告らの主張は採用できないとした。

(3) 若干のまとめ

この部分に挙げた二つの裁判例では、建築不許可処分の前提となる都市計画の変更決定の適法性が争われた。都市計画の策定又は変更の手続、とくに、説明会と公聴会の開催をめぐることは、次の三つの判断が共通している。

第 1 の点は、任意的説明会・公聴会を認定することである。第 2 の点は、都市計画の内容の重要程度に応じて公聴会の開催の必要な場合（事業の長時間の未整備又は長時間の中断である場合は考慮されていない）を限定することである。第 3 の点は、説明会等の開催の事実によって、公聴会の不開催を裁量権行使の違法としないことである。

⁷⁶ 控訴審判決と比べて、本件原審判決には、「基礎調査が違法か否かの判断に当たり、計画策定者が守るべき基本的手順、手法あるいは上位計画を遵守しているか否かについての審査で判断し、個々の判断の内容の合理性から直接には判断しないというやりかたが明らかである」と考えられている（高野修「行政判例研究」Artes Liberales（岩手大学人文社会科学部紀要）81号（2007年）137頁）。同評釈では、「都市計画等の計画裁量の適正化には、公聴会や縦覧と意見募集といった従来からの一般的手続によってよりは、技術者、権利関係者、公益代表など計画関係者が計画策定の各過程に具体的に参加しながら計画が作られるような制度にすることが必要」であることも指摘されている（137頁）。

4 計画訴訟における住民参加の論点

以上の裁判例から、計画訴訟における住民参加に関して、次の三つの論点を提示することができる。

(1) 住民参加制度の実態

都市計画の分野において、住民参加手続は、都市計画の正当性・合理性を保障するという点に意義がある。そこで、都市計画に対する司法審査において、参加システムの適切な運営をチェックすることが計画裁量の統制にとって重要である。しかし、上記の裁判例をみる限り、基本的に、都市計画の策定及び実施に係る住民参加制度を消極的に解釈している。また、司法審査の主要な視点は、住民参加の法定手続が形式的にとられたかどうかにあるようにみえる。

手続的統制が現実に効果を発揮しないことは、手続規範の不十分又は参加制度に対する軽視と結び付けられている。そのゆえ、参加制度の一層の充実が期待されている⁷⁷。また、参加手続への司法審査は、形式的な審査にとどまらず、参加手続の機能が十分に発揮されるかどうかについても目を向けるべきである⁷⁸。

(2) 地域住民の参加資格と第三者の原告適格

2004年の行政事件訴訟法改正以来、第三者の原告適格の司法判断は、拡大解釈の傾向を示している。都市計画の分野では、小田急最高裁大法廷判決が代表的な例である。都市計画事業認可等の取消訴訟において、都市計画の策定又は実施に係る手続参加規定により事業地の周辺住民が原告適格を有するとの主張に対して、上記の裁判例からすれば、次の二つの司法立場がある。

一つ目は、参加資格と原告適格を厳格に区分する立場である。つまり、多数人の地域住民の参加資格者の利益は、公益一般として捉え、原告適格者の個別的具体的な利益とは区別するように考えられるのである。

二つ目は、周辺住民の原告適格の有無は、根拠法令及び関連法令の保護する実体法益を根拠付けるとともに、その判断においては手続参加規定に基づく手続上の利益も相当重視されていることである。

小田急最高裁大法廷判決をはじめとする裁判例において、第三者の地域住民の生活環境上の利益（騒音、大気汚染、振動等の被害を受けない利益）は、環境影響評価制度が保護している個別具体的な実体法益とされている。これらの利益の保護という観点から行政決定を担保するためには、事前手続参加の法的保障が重視されなければな

⁷⁷ 久保茂樹「都市計画決定と司法による裁量統制」青山法学論集 51 巻 3・4 合併号（2010年）117-118 頁参照。

⁷⁸ 同上・118 頁参照。西谷・前掲注 13・133 頁は、計画策定手続を次の四つに分類している。①直接利害調整手続（利害関係人の意見申出、公聴会等）、②間接利害調整手続（行政機関相互間協議、議会付議等）、③客観性・科学性確保手続（審議会付議、調査等）、④情報提供手続（理由付記、説明会、縦覧、公示、通知等）。

らない⁷⁹。住民参加手続は、多種多様な利益を衡量するうえでなされる。こうした手続過程において、法の保護範囲に入る利益の中に、個人に帰属させることができる利益と、周辺住民の生活環境上の利益のような個人に帰属困難な利益が対立する。手続構造上の均衡の見地からすると、後者の利益についても、前者の利益のように、行政訴訟により主張・貫徹する機会が認められるべきである⁸⁰。

他方で、第三者の原告適格については、第三者の手続上の権利から法律上の利益を認めるタイプが想定されている。つまり、行政庁は処分を行うに際し、第三者の利益を考慮する手続上の義務を負う。このような考慮が払われなかったとしたならば、第三者は、このような手続上の権利を侵害されたものとして、処分の取消しを求める法的利益を有することになる⁸¹。これは、手続参加者の法的地位を実体的な権利利益とは別の手続的な固有の利益とする説と言える⁸²。

実は、手続規定を根拠に第三者の原告適格の有無を判断する裁判例も存在する⁸³。このような判断手法は、ある程度法的に限定される参加資格者（「直接の利害関係を有する者」）を前提とするが⁸⁴、都市計画決定への参加者の範囲を広くするというような手続規定には、射程が及ぶかはまだ疑問である。さらに、手続規定の存否という立法の偶然により、原告適格の有無が左右されることは不合理であろうという見解がある⁸⁵。

（3）参加住民の利益調整と考慮事項審査

住民参加は、手続的側面における住民の行政過程への参加のみならず、多元の実体的利益を調整する一連のプロセスも意味する⁸⁶。上記の裁判例からは、計画裁量統制としての考慮事項審査において地域住民の諸利益が考慮事項として問われていることがわかる。

都市計画の分野において、事業の実施によって影響を受ける地域住民は、計画運命共同体を構成し、共通の利害に基づいて、多数人の集団的生活利益を享有する法的地位にある。地域住民の集団的生活利益は、もはや公益一般には解消されえず、ある程

⁷⁹ 安達和志「地域住民の行政手続参加とその保障法理」兼子仁・磯部力編『手続的行政法学の理論』（勁草書房、1995年）249-250頁。

⁸⁰ 山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）456-457頁。

⁸¹ 藤田宙靖『行政法総論』（青林書院、2013年）433頁。

⁸² 安達・前掲注79・261-264頁は、行政手続参加資格と取消訴訟の訴えの利益との関係について、①実体法的保護利益＝取消訴訟との総合説、②行政手続参加資格の独自保障説、③①と②の折衷説という三つの考え方に整理して述べている。

⁸³ 最判1982年9月9日民集36巻9号1679頁（保安林解除処分取消請求事件）。関連評釈については、折登美紀「保安林指定解除と訴えの利益」行政判例百選Ⅱ第5版（有斐閣、2006年）370頁参照。1970年代のアメリカでは、行政過程への参加者適格の拡大によって、原告適格を拡大する方法を示す判決が多々あった。小高剛『住民参加手続の法理』（有斐閣、1977年）163頁参照。

⁸⁴ これについて、凝集利益論では、行政手続に参画する関係人の外延が実体法上定められている場合、行政手続への参画資格と原告適格が一致し、表裏一体の関係にあると解されている。仲野武志『公権力の行使概念の研究』（有斐閣、2007年）284頁以下参照。

⁸⁵ 阿部泰隆『行政訴訟要件論——包括的・実効的行政救済のための解釈論』（弘文堂、2003年）44頁。

⁸⁶ 小高・前掲注9・108-109頁は、「主として計画行政の分野などで意味を持つ住民参加は、参加のみが優先的かつ絶対的に重要であるというのではなく、全体としての利害調整過程の一環として位置付けられてこそ意味がある法理である」と述べている。

度明確かつ具体的な法益（「手続法的実体法益」）と性格付けられるため、地域住民の訴えの利益の根拠となるとともに、行政手続参加権の保障を法的に支え、行政の法益衡量的裁量判断を規律することとなる⁸⁷。

これまでの個々の事案において、どのように住民の諸利益を考慮すべきであるかについて、要考慮利益の発見から、利益の重み付け、考慮利益相互間の両立可能性の判断に至る審査の方向性が示唆されているだろう⁸⁸。

しかし実際には、上述の裁判例が示したように、周辺住民たる第三者の原告適格が認められても、本案審理の段階で計画裁量的判断を違法としたものはわずかである。裁判所の手では救済不能ないし統制不能の場合が多い以上、むしろ紛争発生前の事前手続の次元での利害調整機能に多くの期待が寄せられるのも当然である⁸⁹。一方、事前参加手続で住民や学識経験者の意見を聴くことは、事業計画における考慮要素必要性の程度の認識、それに基づく調査、そして適正な衡量を事業者に促すものとして必要でもある⁹⁰。

第三節 道路づくりの法制度における住民参加

現行の法律上、住民参加制度がどう位置付けられているかは、以下で道路づくりの法的プロセスを手掛かりに検討してみたい。道路の種類によって、道路づくりの行政手続も異なる。従って、本節で、まず、道路づくりに関係する道路の種別等を概観する。そのうえで、都市計画道路の決定や見直しに至るまでの各計画段階及び道路事業の施行段階における住民参加制度を明らかにする。

1 道路の種別

（1）道路法による分類

道路の意味や種類は多くの個別法で定められているが、道路法上の道路は最も基本的で普遍的なものである。道路法にいう道路とは、一般交通用に供する道を意味するだけでなく、「道路と一体となってその効用を全うする施設又は工作物及び道路の附属物で当該道路に附属して設けられているもの」も含むものとする（2条1項）。

道路法で定める道路の種類には、高速自動車国道・一般国道・都道府県道・市町村道という四つがある（3条）。このうち、高速自動車国道は別に高速自動車国道法でも

⁸⁷ 安達・前掲注 79・264 頁。見上崇洋『現代都市法論』の特徴と行政法学への特徴』社会科学研究所 61 卷 3・4 号（2010 年）27 頁以下は、計画地域内といった「場」の利益＝共通利益が計画によって確定され、ある程度認定可能な程度になるゆえに、司法的に裁断可能であって、裁量統制における考慮事項として機能する可能性が高いと述べている。

⁸⁸ 久保・前掲注 77・101-103 頁。

⁸⁹ 磯部力「都市の環境管理計画と行政法の現代的条件」兼子仁・宮崎良夫編『行政法学の現状分析—高柳信一先生古稀記念論集』（勁草書房、1991 年）320 頁。

⁹⁰ 由喜門眞治「事業認定と都市計画事業認可——判断過程合理性審査における考慮要素を中心に」占部祐典ほか編『解釈法学と政策法学』（勁草書房、2005 年）212 頁。

規定されている。それは、「全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上とくに重要な地域を連絡するものその他国の利害にとくに重大な関係を有するもの」と意義付けられている（高速自動車国道法 4 条 1 項）。一般国道は、高速自動車国道と併せて全国的な幹線道路網を構成する道路（道路法 5 条 1 項）、都道府県道は、地方的な幹線道路網を構成する道路（同法 7 条 1 項）として位置付けられている。市町村道は、ただ市町村の区域内において意義を有するとされている（同法 8 条 1 項）。

（２）都市計画道路の分類

都市計画道路は、将来の交通需要に対応して、安全で安心な市民生活を確保するために、都市計画法に基づき決定された道路である。都市計画道路は、「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」ことが、義務付けられている（都市計画法 13 条 1 項 11 号）。都市計画運用指針によって、道路の都市計画を定めるに当たっては、交通機能に着目して、自動車専用道路・幹線街路・区画街路・特殊街路の種別を設定することができる。幹線街路は、さらに主要幹線街路・都市幹線街路・補助幹線街路に細分できる。

各種の道路が、都市計画にどのように定められるべきであるかは、それぞれの特徴や機能に関係する。自動車専用道路・主要幹線街路・都市幹線街路は、将来の広域的な自動車交通需要に対応するとともに、土地利用誘導や都市骨格形成等の観点から定められるのに対し、補助幹線街路・区画街路・特殊街路は地域の特性や状況により、必要に応じて定められると認識されている⁹¹。また、都市計画区域に相応しい都市計画道路を定めることも考えられている。例えば、計画的に市街化を図るべき市街化区域及び、区域区分が定められていない都市計画区域内については、都市計画において少なくとも道路（公園及び下水道）を決定しなければならない（都市計画法 13 条 1 項 11 号）。これに対して、市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域では、都市間や市街化区域間を連絡するために幹線街路を定める場合を除き、市街化を促進する機能を有する都市計画道路は原則として定めない⁹²。

道路法で定める道路の種類とは別に、自動車専用道路や幹線街路等は道路の機能上の区分である。高速自動車国道及び一般国道は自動車専用道路として、都道府県道及び市町村道は場合によって主要幹線街路又は都市幹線街路等として、都市計画に定めることができる。

⁹¹ 日本都市計画学会編『実務者のための新都市計画マニュアルⅡ6【都市施設・公園緑地編】都市交通施設』（丸善株式会社、2003年）29頁。

⁹² 同上・29頁。

2 道路法等に基づく道路づくり

道路法上の道路として成立するためには、路線の指定又は認定・道路区域の決定・権原の取得・工事の施行・供用の開始等一連の手続を要する。

既に述べた通り、道路の種類はどのような建設プロセスを経るかに関係している。例えば、高速自動車国道を作る場合⁹³は、道路法上の手続に加えて、基本計画及び整備計画の決定も法的に要請されている。すなわち、路線指定の手続が開始される前に、国土交通大臣は、国土開発幹線自動車道の予定路線のうち建設を開始すべき路線の建設に関する基本計画を決定しなければならない（国土開発幹線自動車道建設法 5 条）。高速自動車国道の路線が指定された場合、当該高速自動車国道の新設に関する整備計画も定めなければならない（高速自動車国道法 5 条）。

また、路線の指定又は認定の手続も道路の種類によって異なる。高速自動車国道はその重要度と影響力に鑑み、とくに慎重な指定手続が期待されているため、予定路線のうち政令でその路線が指定されることとなる。その予定路線は、国土開発幹線自動車道建設法の別表において予定されている路線と、これを補完するものとして、高速自動車国道法 3 条に基づき国土開発幹線自動車道建設会議と内閣の議を経て国土交通大臣が定める予定路線からなる。これに対して、一般国道は政令でその路線を指定したものであるが、都道府県道と市町村道はその路線がそれぞれに都道府県知事と市長村長に認定されたものである（道路法 5 条 1 項、7 条 1 項、8 条 1 項）。

道路区域の決定は、これにより道路としての幅員と長さが決まり、道路法の適用範囲が明確となる点で、道路建設の手続において最も重要であると考えられている⁹⁴。その決定は、道路法上、路線の認定又は指定のあった後、遅滞なく行われなければならないとされている。しかし事実上、道路用地の権原を任意買収あるいは収用裁決により取得した後において行われたのが普通である。裁判例でも、道路区域の決定手続が用地買収の要件ではないから、用地買収がこの手続を経ずになされても違法ではなく⁹⁵、また、道路区域の決定に何らかの違法があるとしても、その違法は道路用地の収用や買収、道路建設工事の各費用支出という公金の支出を違法ならしめるものではない⁹⁶と判示されている。

道路法上、道路の建設について直接的な住民参加の制度は置かれていない。これは、道路法の目的規定には、道路網の整備・交通の発達という公益が明示されていることに関係する⁹⁷。しかし、道路法による道路が実際に地域における道路利用者の権利利益

⁹³ 高速自動車国道の具体的な建設フローについては、塩野宏「行政過程総説」雄川一郎ほか編『現代行政法大系第 2 巻行政過程』（有斐閣、1984 年）14-15 頁の図参照。

⁹⁴ 道路法令研究会編著『道路法解説（改訂 4 版）』（大成出版社、2007 年）103 頁。

⁹⁵ 最判 1984 年 11 月 6 日民集 143 号 145 頁。

⁹⁶ 例えば、水戸地判 1991 年 9 月 17 日判自 93 号 83 頁（道路区域変更決定取消等事件）、水戸地判 1991 年 9 月 17 日判自 93 号 86 頁（鹿島地区県道改築工事等事業認定・土地収用裁決取消請求事件（茨城県））等。

⁹⁷ 道路区域の決定や変更処分取消しを求めた裁判例において、裁判所は沿線住民の原告適格を否定したのが普通である（例えば、名古屋地判 2002 年 12 月 20 日判自 243 号 73 頁、さいたま地判

に影響していることに鑑み、道路法本体に参加制度を欠くことは問題であると指摘されている⁹⁸。

3 都市計画道路の決定

(1) 道路計画の体系

国土交通省から出されている「構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン」⁹⁹に基づき、道路計画の体系は上位計画・概略計画・詳細計画という三つの段階で構成される。各段階の計画の内容は次の通りとされている。上位計画では、広域的な土地利用や交通需要等を踏まえて、面的な交通計画や道路網整備に関する方針を決定する。概略計画は、構想段階で定められ、おおむねのルートや位置や基本的な道路構造等に関するものである。詳細計画では、事業実施の前提となるために、具体的なルートの位置や道路構造を決定するが、都市計画の形で定めることができる。

以上のように、前述のガイドランでは、各段階の道路計画は、同一計画事項たる道路について垂直的関係を構成すると考えられる。もっとも、異種計画事項に係る並列的計画や地域全体像に係る総合的な計画等をも含めて、都市計画道路の上位計画ないし関連計画に様々な種類がある。

(2) 上位計画・関連計画

都市計画は、国土の利用に関する諸計画の体系（国土形成計画—それと相まって機能する国土利用計画—国土利用計画を基本とする土地利用基本計画）において、土地利用基本計画の一環として位置付けられている。都市計画区域について定められる都市計画は、上位計画ないし関連計画に適合しなければならない。どのような上位計画ないし関連計画に適合するかについては、都市計画法 13 条 1 項柱書で、「国土形成計画、首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画、北海道総合開発計画、沖縄振興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（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、当該公害防止計画を含む……）及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画」が挙げられている。

道路に関する国の計画は、多くの場合に、第三者機関の答申を経て閣議決定される。例えば、現行の高規格幹線道路網計画は、高速自動車国道及び一般国道の自動車専用道路を対象とし、道路審議会（当時）の答申を受けて、1987 年閣議決定の第 4 次全国総合開発計画によって構想された。また、高規格幹線道路網の整備を積極的に推進し

2014 年 3 月 5 日判自 390 号 87 頁等)。この理由については、道路法は、沿線住民の個別の道路利用利益の保護を同法の目的として明示的に掲げておらず、道路の設置及び整備によって不特定多数人が道路を利用できる公益を超えて、沿線住民の道路利用に関する個別具体的な利益を保護することも目的としていると解されないことが、挙げられている。

⁹⁸ 金井恵里可「道路事業における住民参加の法政策論」占部ほか編・前掲注 90・225 頁。

⁹⁹ 国土交通省道路局「構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン」（2013 年 7 月）

http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-hyouka/pdf/ps_guideline.pdf（最終閲覧日 2016 年 10 月 20 日）。

ている中で、国のレベルにおいて、従来の道路整備五箇年計画や 2003 年からそれを統合した社会資本整備重点計画¹⁰⁰がある。一方、地方のレベルにおいては、地域的な幹線道路網計画やそれと一体となった関連道路網計画等が存在する。当該計画の策定に当たっては、地方建設局、都道府県、関連市町村からなる地域活性化推進協議会のような組織を設置し、地域間の整合を図ろうとする試みもある。

道路に係る都市計画の策定に当たっては、当該都市の発展に関する総合的な諸計画を基本とすることも当然である。そこで、計画の対象事項によって、関連する総合的な計画を 3 種取り上げる。

第 1 種は、自治体の全ての行政運営を対象とし、まちづくりの最上位計画とされている市町村の総合計画である。この総合計画の策定には、従来、「基本構想—基本計画—実施計画」の計画体系が示されてきた。この基本構想は、1969 年改正地方自治法により、議会の議決を経て策定されることが市町村に義務付けられた。しかし、2011 年地方自治法の改正により、その策定の法的義務がなくなり、策定及び議会の議決を経るかどうかは市町村の独自の判断に委ねられることとなった。

従来、市町村の総合計画の策定について、審議会の活用に加えて、住民意識調査や住民集会等の実施により、住民参加機会の「量」の拡張が図られてきた。しかし、その際の審議会は、その代表性について多く期待できず、通常の場合、「もっぱら受動的に提示される案について審議するにすぎないし、一応専門家や市民代表の同意をえたとする、いわば権威づけのためのかくれみのに使われるだけのこと」である¹⁰¹。日本都市センターの調査によって、計画策定審議会における市民活動組織の代表者や公募による市民の希望者の参加は重要な役割を果たしているが、参加者の無回答の現象がかなり存在した¹⁰²。地方自治法の 2011 年改正後、総合計画への住民参加の方向性については、「総合計画の位置付け如何により、策定に参画する市民の代表性を担保したり、単に要望を受ける機会にとどまらず実現可能な政策提言を得られる討議に誘導したりするなど、市民参加機会の『質』を担保していくことが求められるようになる」と提示されている¹⁰³。

次に挙げる第 2 種の総合的な計画は、地域における都市交通施設全般を対象とする

¹⁰⁰ 社会資本整備重点計画法 4 条に基づいて、主務大臣等は重点計画の案を作成しよう国民の意見を反映させる必要な措置を講ずるとともに、都道府県の意見を聴き、環境大臣と協議しなければならない。現行の第 4 次社会資本整備重点計画（2015 年 9 月 18 日閣議決定）の策定に関して、国土交通大臣は、計画の見直しについて社会資本整備審議会・交通政策審議会へ諮問し、素案・原案についてパブリックコメントを行い、案について同審議会の答申を受けた。

¹⁰¹ 佐藤竺「自治体と市民参加」『岩波講座 現代都市政策Ⅱ市民参加』（岩波書店、1973 年）168 頁。

¹⁰² 日本都市センター『自治体と総合計画——現状と課題 自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究中間とりまとめ』（日本都市センター、2002 年）135—136 頁参照。関連論文については、榊原秀訓「自治体の総合計画策定における参加制度と議会」南山法学 37 卷 1・2 号（2014 年）25 頁以下参照。

¹⁰³ 公益財団法人東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」（2013 年 3 月）<http://www.tama->

100.or.jp/cmsfiles/contents/0000000/275/h25sougoukeikakuzennpezi.pdf（最終閲覧日 2016 年 10 月 20 日）。

ものである。交通政策基本法に基づき、地方公共団体は、交通に関する施策を総合的かつ計画的に実施する義務を負うとされている。この義務に応じて、一体的な圏域を形成している都市圏を対象とした広域的な都市交通計画（都市交通マスタープラン）と、地区特有の課題やニーズに対応する地区レベルの交通計画が存在する。

都市交通マスタープランの具体的な策定手続については、国土交通省が作成した「総合都市交通体系調査の手引き（案）」¹⁰⁴を参考にすることができる。これに基づき、都市交通マスタープランの立案については、現状分析（交通と土地利用）と問題提起のとりまとめ・公表をはじめ、都市の将来像・将来交通計画・個別計画施策のそれぞれの検討を経て、立案に至る概ねの手順が望ましいとされている。この手順の中で、都市の将来像・将来交通計画・個別計画施策をそれぞれ検討する際に、住民参加の機会を十分に保障しなければならないことが説かれている¹⁰⁵。

そして、第3種の総合的な計画はもっぱら都市計画に関するものである。これには、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画」（都市計画区域マスタープラン、都市計画法6条の2及び15条1項1号）と、それに即して策定しなければならない「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（市町村マスタープラン、同法18条の2）が含まれる。それぞれは、都道府県の都市計画と市町村の都市計画が適合しなければならない計画である。

1992年改正都市計画法に導入された市町村マスタープランは、その策定過程において住民参加が義務づけられた。これにより、住民を巻き込むような参加形態が多く用いられるようになった。これに対して、都市計画としての都市計画区域マスタープランへの住民参加は、都市計画法に基づく公告縦覧や意見書提出にとどまる。この点で、市町村マスタープランは都市計画区域マスタープランによって調整され得ることには疑問があるだろう¹⁰⁶。しかし他方で、市町村マスタープランの策定の実態をみると、アンケート調査より策定委員会等への住民参加の普及率が低下したり、公募による参加住民の属性に偏りがある。住民参加が義務付けられた当時と比較すると、一見参加の状況が後退したようにもみえると評価されている¹⁰⁷。

さらに、道路に係る都市計画は、並列的關係において当該都市における公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存等に配慮しなければならない（都

¹⁰⁴ 国土交通省都市地域整備局・都市計画課都市交通調査室「総合都市交通体系調査の手引き（案）」（2007年9月）<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/sougou/pdf/01.pdf>（最終閲覧日2016年10月20日）。

¹⁰⁵ 都市交通マスタープランの策定への住民参加について、実際には、意見公募手続を採用する自治体はかなりある。例えば、道央都市圏の都市交通マスタープラン（30日間の意見公募）や練馬区都市交通マスタープランの策定（20日間の意見公募）である。意見公募手続（パブリックコメント）は、そもそも、2005年の行政手続法改正において命令等の行政立法を対象に導入された。利害関係者にのみ意見提出の資格を限定せず、広く国民一般が意見を提出できる資格を持つという点で、意見公募手続は、国民主権、民主主義に資する参加手続であると評価されている。常岡孝好『パブリックコメントと参加権』（弘文堂、2006年）21頁。

¹⁰⁶ 野田崇「市町村マスタープランは都市計画マスタープランによって調整され得るか？」新世代法政策学研究16号（2012年）279頁。

¹⁰⁷ 田中みさ子「市町村都市計画策定における住民参加の現状と課題」大阪産業大学人間環境論集12号（2013年）156-157頁参照。

市計画法 13 条 1 項柱書後段、国土利用計画法 10 条)。すなわち、地方の環境基本計画や特定地域に係る公害防止計画（環境基本法 15 条、17 条）との整合に留意するのである。

計画間「適合」の意味について、単に法の規定から捉えることは困難である。判例上、都市計画と公害防止計画との適合は、「計画に妨げにならない」という消極的な要件と解釈されている¹⁰⁸。もっとも、以上で述べた各種の上位計画ないし関連計画は、各自計画の内容次第で、道路の都市計画決定への拘束性の強弱が変化するというべきである¹⁰⁹。道路施策の理念・方針を定めるものと比べると、大規模道路の地区配置や具体的な事業について路線名、起終点や主要な経過地を決定するもののほうが拘束性は強いと言える。

計画間適合の問題は、上位計画の策定における住民参加手続の効果にも関わる。道路に関する都市計画の策定に当たり、道路整備の必要性や路線の選定に対して住民から反対意見が提出されたことはしばしばある。当該反対意見が上位計画の策定過程においても提出され、かつ、最終的に採用されなかった場合は、都市計画の段階で前記意見に十分な考慮を払えば、計画間の適合に違背すると認識されやすいだろう。

（3）構想段階

前述の国土交通省ガイドラインにおいて、構想段階における計画検討手順は、計画検討の発議—課題の共有と道路計画の必要性の確認—複数案の設定と評価項目の設定—複数案の比較検討—概略計画案の選定と対応方針の決定—概略計画の決定というプロセスで行われることが望ましいとされている。

住民参加は、計画検討手順のステップごとに実施することが期待されている。他方、道路計画に考慮すべき要素や関係者があまり多くない場合には、前後するステップを一括して住民参加を実施することができる。逆に複雑な利害関係が伴う計画の場合には、ステップを細かく区分してそれぞれ住民参加の機会を設けることが考えられている。

構想段階への参加手段について、各自治体においてパブリック・インボルブメント（PI）が導入されている。1997 年 6 月 30 日の道路審議会建議において、PI は、「住民参加の手法であり、計画策定に際して、広く意見・意思を調査する時間を確保し、かつ策定の過程を知る機会を設ける方法。参加はアンケート等様々な手法で行う」と定義されている。その具体的な手法は、通常の公聴会や説明会以外に、キーパーソンインタビュー、ワークショップ、ブリーフィング、イベント、オープンハウス等多岐にわたるが、代表型参加と直接型参加に大別することができる¹¹⁰。パブリックコメント手続も PI の一手法に位置付けられる。各自治体における PI に類する試みから見える

¹⁰⁸ 最判 1999 年 11 月 25 日判時 1698 号 66 頁。

¹⁰⁹ 西谷・前掲注 13・85-87 頁参照。

¹¹⁰ 松林秀樹「道路計画における市民参画——パブリック・インボルブメント（PI）の現状と課題」関東学園大学法学紀要 32 号（2009 年）118 頁以下。

のは、PI という参加方式を「事業実施段階はもとより計画段階も含めてより幅広い分野に体系的に拡張して適用する努力」であろう¹¹¹。

（４）詳細計画（都市計画）段階

個別交通施設の都市計画の策定には、施設の整備時間の長短によって、順次整備を進める施設の都市計画決定と、近々の事業着手を予定する都市計画決定という二種類がある。道路はネットワークを形成して初めて所定の効果を発揮するものであるため、将来的に必要な道路ネットワークが一体的に都市計画道路網として都市計画で決定され、その中から整備優先度や重要度に応じ順次整備が進められているものが多い。都市計画決定後、長期未整備道路の必要性及び整備内容の見通しが大きく変化した場合においては、都市計画道路の見直しが必要となる。

道路の詳細計画を都市計画の形で定める際には、都市計画法における住民参加規定が適用される。第一章で述べたように、都市計画案の作成段階と決定段階で住民参加の仕組みが予定されているが、実効的な参加手法の整備には問題がある。地区計画の申出制度と都市計画提案制度の導入により、都市計画案の作成より早期の段階で住民参加がある程度認められている。他方で、申出制度は任意的な採用にすぎず、提案制度の要件取得には相当なコストもかかる。また、自治体のレベルにおいて、都市計画案の作成に至るまでに、素案や原案作成における住民参加手続を義務化する条例がある（例えば、国分寺市まちづくり条例、渋谷区まちづくり条例）。

都市計画道路の規模と環境への影響の程度によって、環境影響評価を実施する場合がある。この場合、道路の都市計画決定権者は事業者によって、都市計画決定の手続に併せて当該対象事業についての環境影響評価手続を行うこととなる。従来、環境影響評価制度の立法化の過程の現実では、住民の参加を制度として規定する必要性の認識が欠け、住民の権利として意識されなかった¹¹²。しかし、1997年に制定された環境影響評価法は、環境アセスメントの方法書・準備書・評価書の各段階について、次の通り、それぞれ住民参加手続を定めている。

第1に、方法書段階において、事業者は、環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について環境保全の見地からの意見を求めるため、方法書を作成した旨等を公告し、対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域において、方法書を1月間縦覧に供しなければならない（7条）。

第2に、準備書段階において、準備書に係る環境影響評価の結果について環境保全の見地からの意見を求めるため、方法書の場合と同様、公告・縦覧と説明会の開催手

¹¹¹ 藤原真史「パブリックインボルブメントとパブリックコメント」都市問題 92 巻 5 号（2001 年）87 頁。国土交通省における PI の実施状況について、道路関係では、道路局のホームページ上で、「道路モニター」「道の相談室」といった PI が使われている。山越伸浩・小島亜美「国土交通省を通してみたパブリックインボルブメントとパブリックコメント」立法と調査 226 号（2011 年）45 頁。

¹¹² 村田哲夫「環境影響評価の法理」室井力ほか編『現代行政と法の支配——杉村敏正先生還暦記念』（有斐閣、1978 年）412 頁。

続が要請されている（16条、17条）。

また、方法書及び準備書について環境保全の見地からの意見を有する者は、それぞれの縦覧期間及びその後2週間、事業者に対し、意見書を提出することができる（8条、18条）。意見の処理について、事業者は、方法書及び準備書に係る意見の概要を関係都道府県知事及び市町村長に送付しなければならない（9条、19条）。都道府県知事は、方法書及び準備書についての意見を事業者に対し述べる際、当該市町村長の意見を勘案するとともに、前記の意見の概要に記載された意見に配慮するものとされている（10条、20条）。

第3に、評価書段階において、方法書及び準備書の場合と同様、評価書の公告及び縦覧手続も義務付けられている（27条）。

2011年の法改正により、環境アセスメントの対象事業である第一種事業（例えば、高速自動車国道の新設又は改築の事業）について、方法書の作成以前の手続として、計画立案の早期段階において環境配慮を行い、配慮書を作成することが義務付けられるようになった。事業者は、配慮書の案又は配慮書について関係行政機関及び環境保全の見地からの一般意見を求めるように努めなければならない（3条の7）。この改正に伴い、道路計画の構想段階で、複数案の比較検討における環境面での比較は、配慮書手続により実現できるようになった。また、2011年の法改正により、方法書段階における説明会の開催も義務化されるようになった（7条の2）。

1997年の環境影響評価法は、意見提出者の地域限定を撤廃する等の点で、環境アセスメントにおける住民参加の意義を環境情報形成への寄与（情報提供参加）と位置付けている。しかし、環境権の手続的保障及び日本における環境パートナーシップのあり方という観点からすると、代替案の検討の明示や、事業免許手続には公聴会の開催の義務付け等により、行政の決定過程への参加（決定参加）を充実すべきであることが指摘されている¹¹³。

環境影響評価法33条は、事業免許権者等に対し、評価書の記載事項等に基づいて環境保全について適切な配慮がなされるものであるかどうかの審査を義務付けている（横断条項）。もっとも、環境アセスメントの結果を事業免許等に反映させる仕組みや、意見提出者の地域限定をしない仕組みが作られたことにより、事業免許等の取消訴訟において、どの程度まで原告適格が拡大されるか、参加手続の瑕疵がどの程度事業免許等の違法を導くかが、明確ではない¹¹⁴。

¹¹³ 大久保規子「環境アセスメントにおける参加の現状と課題」環境と公害27巻1号（1997年）37頁。

¹¹⁴ 同上・37-38頁。環境アセスメントにおける参加手続の瑕疵について、「意見募集や説明会が全く行われなかったということは通常考えにくい。例えば、いったん意見書手続等を終えた後に、調査項目・手法を大幅に変更したり、不完全な方法書等を公告し、これに対する意見募集を行った場合等が問題となり得る」と述べられている。大久保規子「日本における環境アセスメント訴訟の現状と課題」国際セミナー「環境侵害行政に対する司法審査の法的争点」（2011年5月6日・韓国江原大学）。

4 都市計画道路の見直し

都市計画法は、「都市計画を変更する必要があるとき」、都市計画決定の手續規定を準用し、当該都市計画を変更しなければならないと規定している（21条）。ただし、16条にいう計画案作成段階での公聴会の開催等は準用の手續に含まれない。

財政状況の悪化等の原因で、都市計画決定時から長期間にわたって事業着手されてこなかった都市計画道路は少なくない。都市計画道路の長期未着手は、計画の未実現によるニーズへの未対応や、社会情勢の変化による計画とニーズの乖離等の社会的損失のみならず、建築制限の長期化による個人的損失も与えている¹¹⁵。そこで、当初の都市計画道路決定は適法になされたとしても、その後の情勢変化により、都市計画決定権者に計画変更義務が生じて、変更義務を尽くしていない点において、事後的違法になる余地がある¹¹⁶。

2000年に国土交通省から出された都市計画運用指針の中で、都市計画道路の見直しがあり得ることが初めて明示された。それ以降、都道府県及び政令市で都市計画道路の見直し方針、ガイドラインや道路網計画づくりの指針等の策定が進められ、各自治体において都市計画道路の見直しが行われている¹¹⁷。これらのガイドライン等に基づいて、都市計画道路の見直しは、見直しの方針策定―見直しの路線抽出・評価―見直し案の作成―都市計画の廃止・変更手續というフローを経て行われる。

都市計画道路の見直しに当たっては、元路線と新たな路線の必要性及び事業実現性、元建築制限と新たな建築制限の及ぶ区域をめぐり、手續の面において住民参加の実現が必要である。都市計画変更に関する法定手續の関係で、都市計画道路の見直し案の作成段階での住民参加を必要としている自治体が一番多い。しかし、見直し案の作成段階より、むしろ見直しの方針策定や路線評価の早期段階における住民参加の機会の保障のほうが、合意形成や権利保護の実効性により資すると考えられる。都市計画道路の見直しの方針は、市町村マスタープランや都市交通マスタープランと連携しながら検討しなければならない。

5 道路事業の施行

(1) 都市計画事業としての施行手續

都市計画において定められた道路は、原則的には都市計画事業として実施することが望ましい。なぜならば、都市計画事業認可の告示がなされると、都市計画法上、次

¹¹⁵ 渡邊浩司「都市計画道路の長期未着手メカニズムと時間管理の導入（第3回）訴訟から見た問題点と損失」新都市 68 卷 6 号（2014 年）40-41 頁。

¹¹⁶ 久保茂樹「都市計画と行政訴訟」芝池ほか編著・前掲注 10・97 頁。

¹¹⁷ 各自治体における見直しガイドライン等の策定状況については、倉根明德ほか「都市計画道路の見直しガイドラインと市町村の運用実態に関する研究―全国のガイドライン分析と長野県の事例分析」土木計画学研究論文集 27 卷（2010 年）386 頁、渡邊浩司「都市計画道路の長期未着手メカニズムと時間管理の導入（第5回）長期未着手への対応策」新都市 68 卷 8 号（2014 年）62 頁参照。

のような効果が生じるからである。

第1に、事業地内において、都市計画事業の施行の障害となるおそれがある建築等の制限が発生する（65条）。

第2に、事業地内の土地建物等について、一定の条件の下、関係権利者の有償譲渡制限や土地の買取請求権、施行者の先買い権が発生する（67条、68条）。

第3に、土地収用法上の事業認定の告示とみなされるため、事業地が起業地として確定され、施行者に収用権が付与されることとなる（69条、70条）。

第4に、国は、必要な費用の一部を補助することができる（83条）。

都市計画事業の第一義的な施行者は、市町村である。この場合に、市町村は都道府県知事の認可を受けるとする。都道府県は、市町村による施行が困難又は不適當な場合等において、国土交通大臣の認可を受けて都市計画事業を施行することができる。国の機関は、国土交通大臣の承認を受けて、国の利害に重大な関係を有する都市計画事業を施行することができる。また、道路等の都市施設の整備については、都道府県知事の認可を受けて、民間企業が施行者となる場合もある¹¹⁸（都市計画法59条）。

この場合に、「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」は、都市計画事業認可の要件となっている（同法61条2号）。例えば、有料道路の整備について、道路整備特別措置法3条と10条に基づいて、特定の高速道路株式会社と地方道路公社は、国土交通大臣の許可を受けて、それぞれが高速道路と一般国道等を新設し又は改築して、料金を徴収することができることとされている。土地収用法18条2項6号は、「事業の施行に関して行政機関の免許、許可又は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を証明する書類又は当該行政機関の意見書」を事業認定申請の際に必要な添付書類としている。このような規定の趣旨は、起業者に法令上事業施行の権限の有無を確認することにあると解されている¹¹⁹。

都市計画事業認可の告示に伴う、事業認可庁から関係図書の写しの送付を受けた市町村長は、事業施行期間の終了日までそれを公衆の縦覧に供しなければならない（都市計画法62条）。また、施行者は、事業地内の土地建物等の有償譲渡の制限を関係権利者に周知させる措置と、自己が施行する都市計画事業の概要について、事業地及びその附近地の住民に説明し、これらの者から意見を聴取する等の措置を講じなければならない（同法66条）。にもかかわらず、事業地内の関係者に都市計画事業認可の事前手続を関与させる法的仕組が設けられていない。

事業認可の段階で、事業計画書の公表や変更に伴い新たな問題が発生し、任意の用地取得の開始や収用権の付与に伴い住民相互、住民と行政の対立関係が一層鮮明化す

¹¹⁸ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律において、道路等の公共施設の管理者は、民間資金の活用により効率的に実施される公共事業を特定事業として選定したとき、公募の方法等により民間事業者を選定するとされている。

¹¹⁹ 小澤道一『遂条解説土地収用法・上（第3次改訂版）』（ぎょうせい、2012年）327頁。

ることになる。さらに、都市計画決定以降、長期未整備事業について社会的及び地域的な状況変化が起きて、当初の計画に対する反発が生じている場合もある。従って、都市計画決定後の事業段階で、様々な情報を明確化し詳細化し、新たな情報を提供し、住民の意見表明の機会を確保する事前手続が必要であると言わざるを得ない¹²⁰。

都市計画事業認可は、ドイツで言えば計画確定決定に相当するので、ドイツの連邦遠距離道路事業に係る計画確定手続を参考にして、都市計画事業認可の事前参加手続を改善するとの主張がある¹²¹。具体的に言うと、関連データの十分な公表等の措置により、マイナス利益を把握し、そして、個別利害を明確にして、聴聞会で、異議を有する利害関係者と関係機関との協議調整を行うことが考えられている。

道路が都市計画事業として建設された場合、都道府県道又は市町村道等として認定され、その区域が決定され、供用開始の公示によって、道路としての使用が始まる¹²²。

(2) 収用事業認定の手続

全ての道路事業が都市計画事業として進められるわけではない。道路について都市計画決定がなされていても、都市計画決定の対象区域に含まれない一時使用地について都市計画の変更手続を避けようとする場合のみならず、都市計画決定の対象区域についても、土地収用法上の事業認定の手続をとることが少なくない¹²³。

従来から、事業認定の手続は事業の公益性を認定する役割を担い、それ以降に行われる収用裁決の手続は正当な補償を確定する役割を担うとされている。しかし、実際には、地権者が収用委員会に対して本来収用委員会の権限ではない事業の公益性に関する意見表明を出す場合もある。そこで、事業認定手続と収用裁決手続の本来のあるべき役割分担を逸脱する問題が生じている。加えて、社会経済情勢の変化に伴い、事業認定における失われる利益としての重要な考慮要素には、単に被収用者の失われる私益のみならず、当該事業による自然環境や周辺住民への悪影響等といった公的利益も、含まれてきている¹²⁴。その背景の下、2001年改正土地収用法では、土地収用者及び関係者等が裁決申請書類の縦覧期間内において収用委員会に意見書を提出する際に、収用委員会の審理とは関係のない事業認定についての不服に関する事項を主張できない旨が明文化されている（43条3項）。また、事業認定の事前手続については、情報公開・住民参加の保障が図られるよう、次のような措置をとることとした¹²⁵。

第1に、事業認定を申請しようとする場合は、あらかじめ広く利害関係者を対象と

¹²⁰ 室田・前掲注17・50-51頁参照。

¹²¹ 室田昌子「ドイツの計画確定手続きによる利害関係者との調整の仕組みに関する考察」都市計画論文集39巻3号（2004年）433頁以下、同・前掲注44・10頁以下参照。

¹²² 安本・前掲注4・181頁。

¹²³ 遠藤博也『都市計画法50講（改訂版）』（有斐閣、1980年）189頁、由喜門・前掲注90・197頁。本章第二節で取り上げた圏央道第1次行政訴訟の東京地判2004年4月22日判時1856号32頁は、都市施設の都市計画決定がなされている場合に、都市計画事業認可を受けるか、事業認定を受けるかは、起業者の選択に委ねられていると判断している。

¹²⁴ 2001年の土地収用法改正の背景については、池田公隆「二一世紀型公共事業の実現に寄与する土地収用制度の確立に向けて」時の法令1658号（2002年）26-28頁参照。

¹²⁵ 同上・31-32頁参照。

する事業説明会の開催を起業者に義務付けることとする（15条の14）。これにより、事業認定手続及び収用委員会の審理手続の円滑な実施の確保に寄与することが期待される。

第2に、事業認定における事業の公益性の判断の難しさに鑑みて、事業認定庁に公聴会の開催や第三者機関（社会資本整備審議会等）からの意見聴取を義務付けることとする（23条-25条の2）。公聴会で求める「一般の意見」や利害関係者の提出する意見書により、事業の公益性の判断に当たり、事業認定庁が考慮すべき要素にはどんなものがあり、その要素にどの程度の重みを与えるのかといった情報を幅広く収集することができる。様々な分野の学識経験者が構成する第三者機関の意見を聴取することにより、事業の公益性の総合的判断の適正性を担保することが期待される。

第3に、事業認定庁に認定理由の公表義務を義務付けることとする（26条1項）。これは、事業認定が不利益処分の性格を有しているため、不利益処分について理由の付記を義務付けている行政手続法の趣旨によることである。

それ以外に、事業認定庁は、事業計画について専門的学識又は経験を有する者の意見を求めることができるとされている（22条）。

以上のことをみると、事業認定と都市計画事業認可は、収用権の付与という法的効果が同様であるが、手続事前参加において差異が大きい。この意味で、都市計画事業認可の段階で事前参加手続を設けることは、利害調整の面で意義を有するだけでなく、事業認定の手続との整合性向上にも資すると思われる。

また、計画と収用の関係について、都市計画法61条1号は都市計画事業認可の実体的要件として、収用が都市計画に適合するものでなければならないと示している。これに対して、事業認定の実体的要件を規定する土地収用法20条は、計画と収用の関連付けを明確化していない。そのため、判例上、都市計画と事業認定の関係についての判断が分かれている¹²⁶（例えば、前述の圏央道関連行政訴訟）。計画の利害調整機能に着目すれば、事業の公益性は、収用事業認定に先立って、計画によって基本的に確定された後に、収用の段階で具体的に判断されるという二段階の判断方法には、合理性があると一応言えよう¹²⁷。

高速自動車国道を除く一般道路の事業については、収用に先立って、個別法に基づく計画制度が存在しない。都市計画の場合のように、事業認定は先行計画に「適合」しなければならないことを制度化し、あるいは、都市計画で決定されている道路について事業認定を受けた場合に、事業の内容が都市計画に適合することを事業認定の前提となる法解釈を行うと、事業認定に当たり、先行計画からどの程度の拘束性を受け

¹²⁶ 由喜門眞治は、土地収用法を、都市計画法を実施する関連法令と位置付け、都市施設の都市計画決定が先行する事業認定については、土地収用法20条3号要件の解釈には都市計画法の関連規定を当然適用すべきと指摘し、小田急最高裁大法廷判決に従うと、事業認定取消訴訟についての付近住民の原告適格を肯定することはできると述べている。由喜門眞治「事業認定取消訴訟の原告適格について」水野武夫先生古稀記念論文集刊行委員会編『行政と国民の権利——水野武夫先生古稀記念論文集』（法律文化社、2011年）83-84頁、91頁参照。

¹²⁷ 西谷剛「計画と収用」寺田友子ほか編『現代の行政紛争——小高剛先生古稀祝賀』（成文堂、2004年）133頁。

るかの問題がある。この際に、先行計画の拘束性は参加手続に及ぶか、つまり、先行計画で決まったことに対して事業段階で再び異議を提出することが認められるかについて、検討の必要性が生じる¹²⁸。これは、都市計画事業認可の段階に参加システムを設けた場合に、検討しなければならない課題でもある¹²⁹。

(3) 補論：道路特定事業と住民参加

道路法は、道路の建設について統一な計画制度を予定しておらず、都市計画において道路を定めることが一般的である。例外としては、2006年に制定された高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律は、交通のバリアフリーを主眼とし、道路特定事業（同法2条24号）¹³⁰等の実施について、主務大臣の基本方針—市町村の基本構想—道路管理者の特定事業計画という三段階の構造を設定している。

市町村の移動等円滑化基本構想は、都市計画及び市町村マスタープランとの調和が求められている（25条6項）。この作成又は変更については、都市計画提案制度に似ており、特定事業実施者や高齢者、障害者等の利害関係者は、提案権を付与されている（27条）。また、基本構想を作成しようとする市町村は、住民や高齢者、障害者等の利害関係者の意見を反映させる義務を課されており（25条7項）、それ自体、特定事業実施予定者や高齢者、障害者、学識経験者等により構成する協議会を設置することができる（26条）。

道路管理者は、移動等円滑化基本構想に即して道路特定事業計画を定めるに当たっては、関係市町村、施設設置管理者及び公安委員会の意見聴取を義務付けられている（31条4項）。ただし、道路特定事業計画の策定段階と実施段階での身障者等の参加についてはとくに規定されていない。高齢者や障害者といった交通弱者をとくにインボルブする参加の形態は、基本構想や事業計画にとどまらず、具体的な事業施行段階でより一層重要である。さらに、交通弱者の参加対象の道路事業は、住宅周辺の生活道路にとどまらず、自動車専用道路等の特殊な道路を除く全ての道路事業まで広がるが必要となると考えられている¹³¹。

6 小括

日本で、道路づくりに関する法制度は、道路事業の種類や規模により分散的に存在する。その多くは、道路事業の効率的な整備を趣旨としており、住民参加に係る法的

¹²⁸ 同上・142—143頁参照。

¹²⁹ 室田・前掲注17・51頁参照。

¹³⁰ 道路特定事業とは、次に掲げる道路法による道路の新設又は改築に関する事業（これと併せて実施する必要がある移動等円滑化のための施設又は設備の整備に関する事業を含む。）をいう。

①歩道、道路用エレベーター、通行経路の案内標識その他の移動等円滑化のために必要な施設又は工作物の設置に関する事業

②歩道の拡幅又は路面の構造の改善その他の移動等円滑化のために必要な道路の構造の改良に関する事業

¹³¹ 金井・前掲注98・229頁。

規範が数的に不足している。この点について、道路の都市計画決定には住民参加の法定手続が設けられており、地域住民の利害調整の機能が期待される。この参加型利害調整は、都市計画の場面にとどまらず、それより先行する計画の段階でも行われることが利害発見上適切であると思われる。しかし、日本の道路計画法制において、上位計画の拘束性と合理性を担保するに足る十分な手続的手法が存在するとは言えない。また、道路の計画段階における利害調整制度は、事業施行に至るプロセスに一貫する仕組みとなっていない。

他方で、道路計画の多段階構造に応じて、各段階の態様に即した参加形態が採用されることが好ましい。以上で述べたように、日本で、道路に関する国の計画の策定への参加は審議会を中心とするのに対し、地方のレベルでは、審議会方式以外に、地域住民や利害関係者をより直接的に参加させることがありうる。ただし、地方のレベルにおいて、総合的な計画と道路等の個別の都市計画の各特徴に応じた住民参加手続を設けることについては、方向性が示唆されていない。

具体的な手続参加規定をみると、参加資格者を不特定の多数人（「関係住民」、「利害関係者」、「意見を有する者」等）に定めることが多い。これらの参加者は、事業の執行に係る処分の第三者である場合に、当該処分の取消しを求める法律上の利益を有するかどうかの問題が生じる。いかなる参加の方式をとるかについて行政は広範な裁量権を授与されている。加えて、審議会等における住民代表の不存在や任意性により、参加過程はあくまで情報収集手段にすぎない状況になっている。このような参加仕組みは、参加手続に関する積極的な司法審査に役立つわけではない。

第四節 具体的な事例における住民参加制度の現状

日本では、道路づくりの分野において、住民の参加・協働を通じて探っていく実践が繰り広げられている。従って、制度的考察に加えて、具体的事例から実際の問題を把握する必要があるように思われる。以下では、東京都に決定された二つの都市計画道路を対象に分析を行っていく。

1 小平都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線

(1) 計画のあらまし

小平都市計画道路 3・2・8 号府中所沢線（以下、「小平 3・2・8 号線」という）は、東京都が重点的に整備を進めている多摩南北主要 5 路線の一つである府中所沢・鎌倉街道線を構成する一部路線である。具体的には、府中所沢線の五日市街道から青梅街道までの約 1.4 km の区間における標準幅員 36m（往復 4 車線）の平面構造の道路の整備に係るものである。

小平 3・2・8 号線計画は、東京都の都市計画として、元々 1963 年に決定された（当

時、3・3・8号線と呼ばれた)。環境施設帯を設置するために、2012年12月に、道路幅を標準28mから36mに拡幅しよう都市計画の変更決定がなされた(それに伴い、計画の名称が3・3・8号線から3・2・8号線に変更された)。

小平3・2・8号線の整備を通じて、以下の具体的な効果が予想されている¹³²。

第1に、南北方向をはじめとする道路ネットワークが整備されると、都市間の連携の強化や多摩地域の活性化が図られる。

第2に、計画道路の整備により、広域的な道路ネットワークが形成され、地域に用事のない交通は、安全で環境に配慮した道路である計画道路に転換し、周辺道路の渋滞緩和が期待できる。

第3に、周辺道路の渋滞のため生活道路へ進入する通過交通が排除され、生活道路の安全性や居住環境が向上する。

第4に、災害時には、計画道路が安全な避難経路となり、支援物資等の輸送路として機能する。また、広幅員の空間を確保することにより、延焼防止機能が強化される。

第5に、環境施設帯の設置を通じて、自動車による騒音や排気ガス等の影響を緩和し、緑豊かな道路空間を創出することが期待される。

(2) 計画検討・事業執行に関するプロセス¹³³

小平3・2・8号線計画については、当初の決定時から50年余り過ぎても地域住民の合意形成には至っていない。計画道路の整備については、玉川上水遊歩道が大きく分断され、小平中央公園横の雑木林が半分削られ、約220世帯が立ち退きとなる等の問題点を抱えているからである。そのため、1963年の都市計画決定以来、小平3・2・8号線計画の根本的な見直しを求める住民活動が活発的に行われてきた。

2009年2月から2010年2月にかけて、「都道小平3・3・8号線計画を考える会」(2008年4月に成立)は、計画の見直しを求める署名を集めて、小平市と東京都へ提出したり、直接、行政に対話した。しかし、東京都から、計画を見直すといった反応は出て来ず、「もう決まったことですから」という対応であった。一方、小平市は、「あれは東京都の計画だから、小平市がどうこうできる計画ではない」という発言であった¹³⁴。

道路拡幅のため、小平3・2・8号線計画の変更手続を進めるように、東京都は、都市計画法と環境影響評価法に基づき、説明会の開催や案の告示、縦覧、意見募集等を行った。一方、小平市は、地域住民の意見を聴く地域懇談会を開き、小平市議会が事業区間に係る話合いの場の設置についての請願を採択した後、地域住民等の間で話し

¹³² 東京都「国分寺都市計画道路3・2・8号府中所沢線及び小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線道路の整備効果」参照
http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kiban/pamphlet/pdf/pamphlet_22.pdf (最終閲覧日2016年10月20日)。

¹³³ 当該経緯については、「小平市で住民投票！小平都市計画道路に住民の意思を反映させる会」のホームページ参照 <https://jumintohyo.wordpress.com> (最終閲覧日2016年10月20日)。

¹³⁴ 「小平市・住民投票から一年が過ぎて——都市計画道路の住民自治」とうきょうの自治93号(2014年)37頁。

合う「小平 3・2・8 号線まちづくりワークショップ」を開催した。ワークショップで全 4 回の日程ごとにテーマを設け、参加者を 4 グループに分けて自由に意見交換を行った。

ワークショップで出された意見のうち、小平 3・2・8 号線の必要性と事業実現性に対する反対意見は、主に次の通りである。社会情勢の変更に伴う計画道路の不要、道路公害の発生、自然環境の破壊、住環境の破壊、地域コミュニティの分断、代替案の未検討、小平市長期総合計画との不整合等である。

小平市 3・2・8 号線への反対意見は、その上位計画・関連計画（次の図 1 参照）の策定過程においても提出された。例えば、「多摩地域における都市計画道路の整備方針（第三次事業化計画）」（2006 年 4 月策定）において、小平 3・2・8 号線は優先整備路線と位置付けられている。この方針案に対する都民の意見の中には、小平 3・2・8 号線計画を止めてほしいという意見も含まれている。また、2007 年 3 月に策定した小平市都市計画マスタープランにおいて、小平 3・2・8 号線は、「都市の構造上の骨格となる道路」として位置付けられ、主要幹線道路に分類されている。ところで、このマスタープラン改定の素案が縦覧に供された間、小平 3・2・8 号線への反対意見が提出されたが、結局採用されなかった。その反対理由としては、主に雑木林の緑・景観の破壊や社会情勢の大きな変化が挙げられている。

住民団体等の推進の下、2013 年 5 月 26 日に、小平 3・2・8 号線計画について住民の意思を問う住民投票が行われた。しかし、投票率が 50%に達せず、投票の不成立とされた。同月 28 日に東京都がした事業認可申請について、東京都に対して事業認可申請取り下げを求める要望書が提出された。7 月 12 日の国土交通省の事業認可処分について、東京都に対して、林を守ることを求める子どもの署名と、事業認可申請取り下げを求める署名が出された。結局、東京都はこれらを無視し、事業着手に至った。

（3）問題点の分析

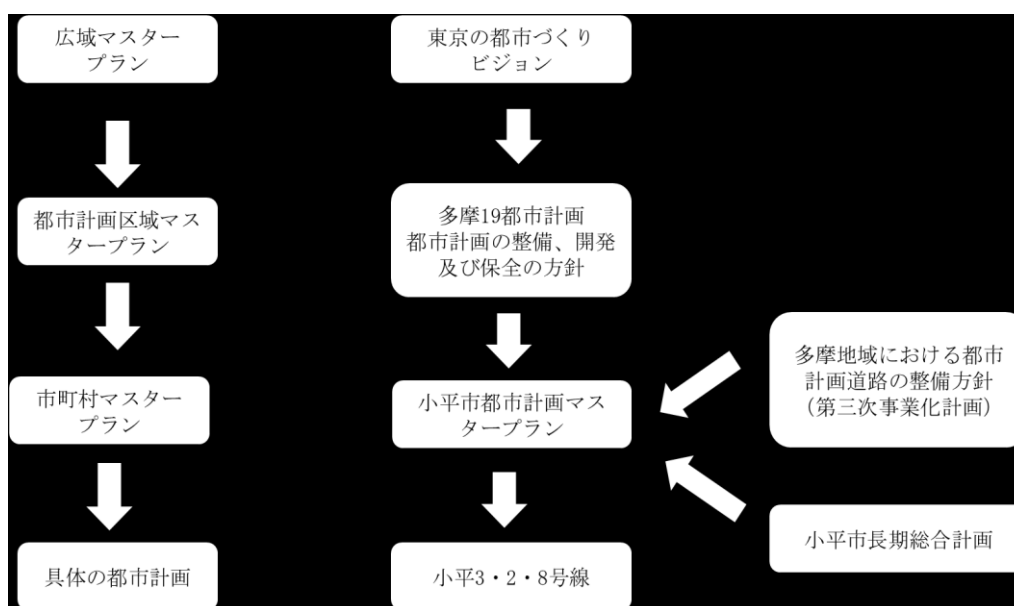
小平 3・2・8 号線は、東京都を事業実施者とし、小平市内に予定されている道路である。小平 3・2・8 号線の上位計画・関連計画の段階で、計画道路の必要性の検証について情報提供及び意見募集への東京都の消極的な姿勢が示されており、計画道路の早期実現に対する東京都の要望が強いのであろう。そのため、具体の都市計画段階で、計画道路の見直しを求める住民参加手続が行われたとしても、結局、形式に流れてしまい、住民の期待を実現できず、住民参加手続の意義を没却することになる。

小平 3・2・8 号線の事業認可処分に対して、2014 年に沿線住民は取消訴訟を提起したが（2016 年 9 月末時点で、判決は出されていない）、当該処分の第三者として原告適格の問題が発生する。この点については、本事例における参加住民のうち、生活環境上の利益の保護に着目し、計画の見直しと事業の執行について積極的に反対意見を述べた者は、事業認可処分の取消しを求める資格があると判断されるべきである。

本事例では、各種の参加手続を通じて、計画道路の整備によって生じる便益と、失

われる公益・私益との十分な調整が重要である。しかし実際に、審議会の委員構成において東京都の利益に偏ること、ワークショップの開催に向けて募集期間がわずか12日であったことや定員人数を32名に制限したこと等から、地域住民の諸利害を十分でかつ公正に考慮し参加手続が行われたとは言えないであろう。

図1 小平3・2・8号線の上位計画・関連計画



2 東京外郭環状道路（関越・東名間）

（1）計画のあらまし

東京外郭環状道路（以下、「外環道」という）は、首都圏中央連絡自動車道と首都高速道路中央環状線と並び、首都圏における3環状道路を構成している。以前から、首都圏においては、都心部からの放射道路を相互に連絡する環状道路の整備が遅れている。その結果、都心方向に集中する交通が慢性的渋滞を発生させており、都市機能の弱点となっている。外環道は、この問題を解決するために、都心から約15kmの圏域を環状に連絡する延長約85kmの高速道路として計画された。

外環道は、東京区間・埼玉区間・千葉区間に分けられる。その東京区間は、計画の進捗状況により、さらに関越・東名間と東名高速以南に区分される。関越・東名間は、練馬区から三鷹を経て、世田谷区に至る区間である。外環道（関越・東名間）の整備については、以下の効果が期待されている¹³⁵。

第1に、外環道の整備により、環状8号線の渋滞が緩和し、交通に所要する時間が大幅に短縮し、目的地までのスムーズな移動が可能になる。

¹³⁵ 国土交通省「東京外かく環状国道事務所」ホームページ参照
http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/gaiyo/kitai_kouka.html（最終閲覧日2016年10月20日）。

第2に、幹線道路の渋滞を避けて生活道路に入り込んでいた抜け道利用交通が幹線道路へ転換し、生活道路では通り抜け自動車が減少し、安全性の向上が期待される。

第3に、外環道が整備されることにより、走行スピードの向上で、排出ガスの大幅な削減に伴い、大気汚染の改善が期待できる。

第4に、目的地までの迂回路が確保されることを通じて、災害や事故等により一部区間の不通が起こっても、速やかに移動することが可能になる。

(2) 計画検討・事業執行に関するプロセス¹³⁶

外環道（関越・東名間）は、1966年に高架構造の自動車専用道路として都市計画において決定された。当時、都計審議会では、外環道に対して、計画提案方法への批判やルート選定の妥当性への疑問等をめぐり、沿線住民だけでなく、関係区市長、区市議会議員等からも次々と異論が唱えられた。しかし、十分な議論が尽くされないまま、最終回の審議会で半ば強引な採決がとられたのである¹³⁷。にもかかわらず、1966年の外環道計画は、多数の移転や地域分断が伴うことや、騒音、振動等沿線の環境への影響等の懸念が問題とされ、住民反対運動の下で長年の間凍結されていた。

1994年の埼玉区間の全線開通に伴い、1997年以降、外環道計画の凍結解除へ向けた動きが活発になってきた。2000年前後から、従来の高架式の代わりに、大深度地下式の活用を念頭に置いた計画変更が検討され、2007年に正式な都市計画変更がなされた。さらに、地下構造の外環道の着工が進められている中で、その地下拡幅部（本線シールドトンネルと連結路（ランプ）シールドトンネルをつなぐ部分）の構造・範囲の見直しを内容とする都市計画変更が2015年になされた。

地下式の外環道（関越・東名間）の整備については、日本の中で初めて、高速道路の構想段階からPI方式を活用していた。機能・目標に着目すると、外環道に係るPIの諸手法を、①行政間の意見聴取・交換、②住民意見の聴取・情報提供、③行政と住民間の熟議、④有識者・専門家の意見聴取による公正性・客観性の確保、という四つのタイプに整理することができる。それぞれのタイプに対応する具体的な経過は、次の表2で挙げられている。

(3) 問題点の分析

外環道の地下式構造の検討中、PIが広く導入されていた。にもかかわらず、地域住民とのコミュニケーション活動の各手法の位置付け、及びそこでの聴取結果の計画への反映の方法と基準が明確化されていない¹³⁸。

¹³⁶ 当該経緯については、小山雄一郎「パブリック・インボルブメントにおける行政の動向——東京外かく環状道路計画の事例から」ソシオロジスト（武蔵大学武蔵社会学論集）8巻1号（2006年）33頁以下、同『『外環の2』計画をめぐるコミュニケーション過程を検証する——いかにして行政は沿線住民との関係を悪化させてきたのか』玉川大学リベラルアーツ学部研究紀要7号（2014年）19頁以下、片田恭平「国家的プロジェクトにおける市民参加制度の導入にかんする一考察——『外環』の『東京区間』を事例として」都市科学研究2号（2008年）7頁以下参照。

¹³⁷ 小山・「パブリック・インボルブメントにおける行政の動向」・同上・33頁。

¹³⁸ 同上・45頁。

また、PI 協議会等の関係代表者の構成について、沿線区市は、依頼者の立場や意見を聞かないまま、協議員になる覚悟を持たない人を受け入れたことがある。実質的に、考慮すべき利益(外環道の整備により生じる便益と影響を受ける利益)が考慮されず、考慮すべきでない利益(例えば、勉強のための参加利益)が考慮されたことになる。そのほか、協議時間の制限と手続の煩雑さのため、PI 協議会では、計画内容の本質的な議論がなかなか行われず、有効で公正な利害調整が期待できない¹³⁹。

表2 外環道(関越・東名間)の主な経緯におけるPIの取組

機能・目標	具体的な経過
行政間の意見聴取・交換	1997年9月「東京外かく環状道路懇談会」開催、11月「東京外かく環状道路とまちづくりに関する意見交換会」開催 1998年3月「東京外かく環状道路とまちづくりに関する連絡会」及びその「幹事会」開催 2002年1月沿線区市長意見交換会等
住民意見の聴取・情報提供	1999年10月、2001年1月東京都知事や国土交通大臣現地視察、沿線住民との直接対話 1999年5月外環ダイヤルの設置 2000年2月「首都圏の社会整備と東京外かく環状道路に関するアンケート調査」(2002年10月第2回アンケート調査)、外環ジャーナルという広報紙の配布、4月より国土交通省と東京都は「外環道路反対連盟」等の沿線住民団体との話し合い 2001年4月「東京外かく環状道路の計画のたたき台」パンフレット発行、11月たたき台に関する地元説明会の開催 2003年6月より沿線区市で「外環オープンハウス」開催、2005年1月より沿線区市で「意見を聴く会」開催 2008年1月より地域ごとのPI(課題検討会等)順次開催等
行政と住民代表間の熟議	2002年6月「PI外環沿線協議会」発足 2004年10月「PI外環沿線協議会」2年間の取りまとめ 2005年1月「PI外環沿線会議」発足等
有識者・専門家の意見聴取による公正性・客観性の確保	2001年12月「東京環状道路有識者委員会」設置 2005年1月「東京外かく環状道路の計画に関する技術専門委員会」設置 2005年12月「大深度トンネル技術検討委員会」設置 2012年7月「東京外環トンネル施工等検討委員会」設置 2014年3月「東京外環地下水検討委員会」設置等

¹³⁹ PI協議会の問題点については、江崎美枝子・喜多見ポンポコ会議『公共事業と市民参加——東京外郭環状道路のPIを検証する』(学芸出版社、2007年)56-57頁参照。

3 小括

上記の二つの都市計画道路は、いずれも、長時間の未整備の事情が存在してから、改めて検証されたうえで、都市計画変更の手続を経たものである。この二つは計画区間の広範性や計画の規模等で異なっているとはいえ、住民参加について、自治体行政側で根本的な問題点を抱えているという点で同様である。各自治体で共通する問題点を挙げると、自治体にとって住民参加の多くが形式的なものに過ぎないということ、行政から住民に重要な情報提供が行われていないこと、という二つの点が代表的であると言わざるをえない¹⁴⁰。

前記の二つの事例において、参加住民は、とりわけ、都市計画道路の整備により生活環境上の利益に対する影響について、意見を陳述した。そこで、参加住民の利益は、不特定の多数人の集団的生活利益であっても、共通の利害に基づいて、ある程度明確かつ個別具体的な利益でもある。しかしながら、適正な利害調整という点では、自治体行政側は、人的要素や時間的要素において、一方の利益を偏向したり、考慮すべき利益を十分に識別し議論しなかつたりしたことは既に述べた通りである。

第五節 道路整備と段階的住民参加

従来から、道路整備のプロセスにおける多種多様な利害関係の適切な調整が重大な課題となっている。道路の整備事業の施行により、交通渋滞の解消や生活の利便性の確保を図るといふ公益の実現が明らかである。他方で、道路整備に伴う各種の公害の発生により、道路整備の必要性や道路構造の合理性が問われている。日本の道路整備の戦後の歴史において、道路整備が進めば進むほど道路公害の反対運動は全国に広がっていったことが窺える。道路公害の司法救済の中心は、事後的な損害賠償から事前的な建設の差止めへと変わっている。こうした中で、沿道住民の生活環境上の利益は、一定程度法律上の利益とされ、裁量統制における考慮事項として機能する傾向が示されている。しかし他方で、事前参加手続の違法性審査に関して消極的な司法統制が行われており、実際に行政側の裁量的判断を違法とした判決は非常に少ない。

また、日本の道路づくり法制においては、事前参加手続次元での利害調整制度が十分に整備されているというわけではない。一般道路の根拠法たる道路法上、道路の建設について道路利用者の私益保護が目的規定には掲げられておらず、直接的な住民参加制度が置かれていない。道路計画の策定に当たり、上位計画ないし関連計画等との関係で、多段階的な計画構造が示されている。都市計画において道路を定める際には、住民参加の法定手続が予定されているが、地域住民等の諸利害を十分に調整する点でなお問題が残る。都市計画道路の上位計画の段階で、上位計画の拘束性と合理性を担

¹⁴⁰ 島田恵司「住民参加は発展するか——制度改革の視点から」早稲田法学 87 卷 3 号（2012 年）396 頁。

保するに足る事前参加手続が設けられていないことも、問題として指摘できる。都市計画事業として道路事業を施行する場合には、都市計画法上、都市計画と事業認可の関係を認めつつ事業認可の要件と手続を設けている。しかし、事業認可の段階で、都市計画の策定時と異なる利害関係の発生を想定せず、事業認可への事前参加仕組を予定していないことは妥当ではない。これに対して、収用事業認定の手続に沿って道路事業を施行する場合には、土地収用法上、事前参加の機会が認められているが、都市計画と収用の関連付けが明確化されていない。

かくして、日本の道路づくり法制では、道路づくりの多段階的構造の中で、各段階の法的態様及び相互関係の両方の観点から、それぞれの事前参加手続の設計がなされているとは言えない。自治体においては、道路の整備について住民投票を通じた直接的な参加が認められたり、道路の構想段階から PI 等の参加手法が多用されたりするような場合はある。にもかかわらず、自治体行政は、先行段階で地域住民への重要な情報の提供等を怠った状態で決まった内容を後続段階で変更しないように住民参加を形骸化させているという問題が顕著である。そうした事態を改善するために、道路づくりの各段階でそれぞれ住民参加の機会を確保するのみならず、各段階の相互関係において段階ごとの参加の実質的な意義を高めることも重要である。

第三章 中国の都市計画法制における空間利益の法的保障 と公衆参加——道路計画法制を中心に

第一節 はじめに

本章で、第一章で明らかになった「都市計画における住民参加制度の課題」を踏まえて、第二章で検討した「日本の道路計画法制における住民参加」とは対照的に、中国の道路計画法制を中心に公衆参加の問題点を提示する。

中国の国家統計局の統計によると、中国の都市化率（全国の人口における都市の人口の割合）は2011年に初めて50%を超え、2014年に54.77%、2015年に56.10%に達している¹⁴¹。こうした都市化の中で、改革開放以来、中国の道路事業は急速な成長・展開を遂げてきた。近年では、道路・橋梁の整備は、全国の大部分の市・県・村（鎮）における公用施設の整備の中で一番多額な財源の保障を受けている¹⁴²。このような都市化の急速な発展に伴い、土地管理、都市計画、建物収用等をめぐる諸問題は、行政紛争を発生させ、社会で注目を集めている¹⁴³。例えば、高層ビル等の私人所有の建築物の建築について、相隣関係者は日照権等の侵害を主張し、行政機関が行った計画許可処分等を争うことがしばしば生じてきた。また、道路の整備や旧市街地の開発等の公共事業の実施により、近隣住民が、所有建物等を収用されたり、生活環境上の利益を侵害されたりしたとして行政訴訟を提起したことも少なくない¹⁴⁴。さらに、最近では、化学工場やごみ焼却場の建設に対して、大規模な反対運動が全国の各地で頻発している。

以上のことにみられる通り、中国では、都市の空間秩序の形成について、既存の多種多様な利益と、新たな開発行為や建築行為により生じる諸利益との調整が、不可欠な課題となっている。都市計画は、都市の空間秩序を形成するルールを定めるもので

¹⁴¹ 中華人民共和国国家統計局「中華人民共和国2011年国民経済和社会発展統計公報」中国統計2012年3期8頁、同「中華人民共和国2014年国民経済和社会発展統計公報」中国統計2015年3期6頁、同「中華人民共和国2015年国民経済和社会発展統計公報」人民日報2016年3月1日第010版参照。

¹⁴² 住房城郷建設部「2013年城郷建設統計公報」城郷建設2014年9期30頁以下、同「2014年城郷建設統計公報」城郷建設2015年8期8頁以下参照。

¹⁴³ 2002年以降、都市の建設（都市計画、建物撤去や不動産登記等）をめぐる行政事件の数は、大きく上昇し、全ての行政事件の中で一番多くなっており、2010年に、全ての第一審の行政事件において19.3%を占めることになった。何海波「困頓的行政訴訟」華東政法大學學報2012年3期88頁。

¹⁴⁴ 既存の公的施設や私的建築物が財産権や日照権等を侵害したとして、相隣関係者は民事損害賠償訴訟を提起した例もある。例えば、高速道路の建設及び供用により、近隣住民所有の養豚場の運営に悪影響を与えたかが争われた事案で、最高人民法院は、高速道路の建設・供用と豚の大量死との間に因果関係があるとは言えないと判断し、損害賠償請求を否認した（2014年2月7日最高人民法院民事判決（2013）民一終字83号）。また、最近、南京で一番高いビルといわれている「紫峰大厦」の存在が周辺住民の日照権を侵害したとして、地方法院は原告の損害賠償請求を認めた（2015年11月23日南京市鼓楼区人民法院第一審民事判決、2016年3月17日南京市中級人民法院控訴審民事判決）。

ある。都市計画の策定からその実施に至る過程においては、様々な空間利益の分配・調整が行われるべきである。

ところで、過去の計画経済下における中国では、工業プロジェクトの施行のために都市計画が生まれた。当時、都市計画は、各プロジェクトの発想に適合するように策定され、さらに、各プロジェクトの実際の状況に応じて変更されてきた。このような都市計画は、建築行為等に対してただ附随的規制を及ぼすにすぎず、現在でもとくに大規模な事業の実施の場合に機能している¹⁴⁵。しかし、これは、空間利益の適切な調整と平穏な空間秩序の形成を実現するという点から高く評価することはできない。都市空間利益の適切な調整を図るためには、都市計画の決定等の過程に諸利益の代表者を十分に事前参加させることが必要であると言える。

以上のような問題を念頭に置き、本章で、中国の都市計画法制における空間利益の法的保障との関係において公衆参加制度の問題点を考察する。現在の中国で、都市化の急速な発展とは逆に、都市法（とりわけ都市行政法）の研究がさほど展開されていない¹⁴⁶。都市空間利益の保護と公衆参加をめぐる主な議論は、一般行政法の分野において進められている。そこで、本章の第二節で、都市空間利益と公衆参加をめぐる中国の行政法学説の議論を整理し、そのうえで、学説の限界を検討する。次いで、第三節で、都市空間利益が具体的にどのような権利利益として法的に保護されているかについて、裁判例を取り上げて、都市空間利益の保障と公衆参加に関する行政訴訟の動向及び限界を分析する。さらに、第四節で道路計画法制に焦点を当てて、道路づくりの法構造を考察し、道路計画の策定及び道路事業の実施における公衆参加制度とその実際を明らかにする。最後に、第五節で中国における都市空間利益の保障への公衆参加の問題点をまとめる。

第二節 都市空間利益と公衆参加をめぐる学説的議論

1 都市空間利益

都市の空間に新たな開発等を行うことによって、多種多様な利益間の衝突が生じやすい。開発行為を正当化し、都市の空間秩序をコントロールするルールである都市計画については、公益の実現を目標とするものであると考えられている。都市計画に基づき都市における土地や建物に形質変更等を実施することにより、都市の中に居住する個々の私人の利益が影響されうる。この場合には、公益と私益との関係が問われる。

¹⁴⁵ 陳越峰「附随規制：我国城市規劃形成空間秩序的機制」姜明安編『行政法論叢（第16巻）』（法律出版社、2014年）57頁以下参照。

¹⁴⁶ 中国の法学研究において、「都市」は法的概念、とりわけ行政法上の概念として意識されていない。現在の中国で、地方政府の一種としての都市は、中央政府との関係であれ市民との関係であれ、独自の法的地位を持たないものである。張力「論城市作為一個行政法概念——一種組織法的新視角」行政法研究 2014年4期 91頁以下参照。

これが中国の行政法における一般的な問題として多く議論されてきた。

(1) 利益関係論

[1] 伝統的な公益優先論

従来、中国の憲法では、公益が土地収用の前提とされている¹⁴⁷。そこで、行政法において、公益ないし公共利益¹⁴⁸は、私益に制限を加えてもよい理由として唱えられてきた。このような伝統的な理解では、公益と私益の区別が強調され、公益の至上主義が私益への制限を正当化することに理論的な裏付けを与えると考えられた¹⁴⁹。また、公益が私益とは異なる利益である以上、公益は、私益の内部的な制限ではなく、外部的な制限とされた¹⁵⁰。

以上のような関係論は、ソ連行政法に生まれた管理論¹⁵¹から影響を受けたといえることができる。この管理論によると、行政法は、行政機関が順調に、かつ、効率的に管理職権を実施することを保障するものであり、行政法関係は、主に命令—服従関係である。公益と私益の関係について、管理論は、公益が実現されたら、私益も自然に実現されるという考え方である。そこでは、公益が私益より優位に立つことが理解される。

ところが、実務においては、公益の優先が過大評価されており、個人の権利利益が不当に害されるといった事態が深刻である。かつて、中国の計画経済体制の下で、政府が公益優先論を提唱し、私益の犠牲を代価にして経済の成長を進めていた。今日においても、都市計画や土地収用の分野で、公益の名目を借りて私益を損害した例がしばしばある。

[2] 批判論

¹⁴⁷ 1954年に制定された中国憲法13条は、「国家は、公共利益の必要のため、法律が定めている条件により、都市及び農村における土地とその他の生産資料を買い上げる又は徴用する、若しくは回収し国有にすることができる」と定めた。1982年に制定された中国憲法（現行憲法）10条3項は、「国家は、公共利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴用できる」と定めた。

¹⁴⁸ 中国における多くの学者は公益を公共利益の略称として用いている。例外として、王景斌「公共利益之界定：一個法理学視角」中国法学会行政法学会編『修憲之後的中国行政法——中国法学会行政法学会 2004 年年会論文集』（中国政法大学出版社、2005 年）511 頁では、公衆の利益である公益には公共的利益のみならず私人的利益も含まれるので、公共利益の概念とは区別すると指摘されている。本論文では、公共利益と公益の概念を区別せずに使用する。

¹⁴⁹ 敖双紅「論公益与私益關係的定位」中国法学会行政法学会編・同上・593 頁参照。

¹⁵⁰ 公益による基本権行使の制限の法的性質については、外部制限説と内部制限説が対立する。内部制限説では、基本権の行使が公益を害することができないことは、基本権の本来の意味である。張翔「公共利益限制基本權利的邏輯」法学論壇 2005 年 20 卷 1 期 24 頁以下参照。

¹⁵¹ 中国において行政法とは何かという課題について、羅豪才及びその弟子たちは、1993 年に「現代行政法の理論的基礎——行政機関と相手方の権利義務の平衡」という有名な論文を発表し、行政法の理論的基礎を「管理論」・「控権論」（すなわち、「権力統制論」）・「平衡論」という 3 つのモデルを分けた（羅豪才ほか「現代行政法の理論基礎——論行政機関与相对一方的權利義務平衡」中国法学 1993 年 1 期 52 頁以下）。これらの理論の意味及び特徴を紹介する日本語の文献については、韓昌善「中国平衡論に関する研究——情報公開法制への適用」広島法学 38 卷 4 号（2015 年）146 - 154 頁参照。

a. 利益平衡論

中国において行政法とは何か、行政法の理論的基礎は何にあるかについて、1993年に、羅豪才及びその弟子たちは平衡論を提唱し始めた。羅豪才は、行政機関と相手方間における権利及び義務の平衡関係、公益と私益間の平衡関係を指摘している。彼は、「国家利益・公共利益・個人利益は根本的及び総体的には一致的・統一的である」と述べている¹⁵²。また、彼が主張している平衡とは、行政権力と公民権利の構造的平衡であり、その実質的内容は公益と私益の最大化と公平な分配である¹⁵³。

羅豪才は、このような平衡を実現するには、民主的で公正な行政手続を設けて、公衆を行政権力の行使過程に参加させなければならないと指摘している¹⁵⁴。

さらに、王錫鏞は、公益と私益間の平衡が「状态的平衡」のみならず、「過程的平衡」も意味すると主張している¹⁵⁵。彼の見解では、状态的平衡は、公益への服従・譲歩が同時に自己の私益の実現を促進することを意味し、過程的平衡の実現により図られる。過程的平衡は、行政手続制度、行政公開制度、公衆参加制度や司法審査制度等を通じて行われるべきであると述べられている。

王錫鏞は、行政実体法と行政手続法における公衆と行政の関係から、利益平衡の法的現象を次のように説明している¹⁵⁶。行政実体法において行政が公衆に対して管理活動をなし、優越の地位にある。これに対して、行政手続における公平・公正・公開の原則とこれらを具体化する制度は、行政に手続履践の義務を課し、公衆に手続的権利を付与することにより、行政実体法における不対等な関係と平衡を図るものである。

b. 公益本位論

1990年代に羅豪才等が平衡論を提唱したことを契機にして、行政法の理論的基礎をめぐる論争が高まり、現在でも続いている。この論争の中で、葉必豊は公益本位論を提唱し、公益と私益の関係を対立かつ同一の関係としている¹⁵⁷。まず、公益と私益の対立関係については、私益から生まれる公益が相対的に独立し、個別の社会構成員によって独占することができないと説かれている。また、公益と私益の同一関係については、次の三つの内容が述べられている。第1に、一定の条件の下、公益は私益から生まれ、最終的に個々の社会構成員に享受される（「相互転換」）。第2に、私益が多ければ多いほど公益が多く実現され、他方で、公益の実現が十分であれば十分であるほど、社会構成員に配分しうる私益も多くなる（「相互依頼」）。第3に、私益には、社会構成員が享受すべき、享受した、享受している、又は将来享受する公益の部分が含まれる一方、公益は各社会構成員が共同で享受する私益である（「相互包括」）。

そのうえで、葉必豊は、公益と私益の関係が公益を本位にする関係であり、公益と

¹⁵² 羅豪才ほか・同上・54頁。

¹⁵³ 羅豪才・宋功德「行政法的失衡与平衡」中国法学 2001年2期 78—79頁参照。

¹⁵⁴ 羅豪才ほか・前掲注 151・56頁。

¹⁵⁵ 王錫鏞「再論現代行政法的平衡精神」法商研究 1995年2期 39頁。

¹⁵⁶ 同上・39—40頁参照。

¹⁵⁷ 葉必豊「論公共利益与個人利益的辩证關係」上海社会科学院學術季刊 1997年1期 116頁以下参照。周佑勇「行政法理論基礎諸說的反思、整合与定位」法律科学 1999年2期 39頁以下では、公益本位論も唱えられている。

私益が衝突する場合、私益が公益に服従すべきであると主張している。この理由については、公益と私益が同一関係であるか、それとも対立関係であるかが、公益そのものによって決まることや、公益が量的に個々の社会構成員の私益を大きく超えることが挙げられている。

公益本位論を前提にして、葉必豊は、行政手続を、公益を本位にする制度として位置付け、行政手続の効率性・公正性・正確性・信頼性という四つの価値を提示している¹⁵⁸。そこでは、公正さとの関係で行政手続の効率が優先であり、公開や聴聞といった手続的制度が行政手続の公正性・正確性・信頼性の実現に資すると述べられている。

c. 公益限定論

2004年に中国憲法が改正されたこと¹⁵⁹により、公益をめぐる議論がさらに盛んになってきた¹⁶⁰。土地収用等の事例で、私益が暴力行政に侵害されてきた問題を意識して、収用等の基礎である公益という概念を限定する考え方が有力となっている。この説は、公益を私益の単なる制限とする理解を放棄し、公益を実現する目的が国民の基本権利を保障することにあるというように、公益と私益の同一関係を重視している。ただし、どのように公益を限定するかについて、以下の三つの見解がある。

一つ目は、実体的側面において公益を限定する見解である。具体的には、公共・利益・公益ないし公共利益の概念的分析を通じて、利益の主体や内容から公益の該当性を検討するということである。具体的な実体的基準は論者によって様々である。

二つ目は、手続的側面において公益を限定する見解である。代表的な論者として、楊寅が挙げられる。彼は、実体的基準には不確定性又は抽象性の限界があり、むしろ手続的基準のほうが、公益の正当性を裏付けることにふさわしいと指摘している¹⁶¹。彼は、公益が以下のように手続的意味を有すると主張している。第1に、公益の代表者は代表行為の真实性・全面性・公正性を確保できる議事機構（例えば、政府）でなければならない。第2に、公益を実現する過程においては私益に不利な影響を及ぼす場合に、適正手続で私人の知る権利、参与権や聴聞権等を保障しなければならない。第3に、私人は公益の理由で利益の損害を受けた際に、補償を受ける権利や訴訟提起権等が付与されなければならない。第4に、公益の代表者間で生じる紛争を解決するための手続的制度も設けられなければならない。

三つ目は、実体的及び手続的側面の両方から公益の判断基準を具体化する見解であり、有力に考えられている。代表的には、黄学賢は公益の四つの基本的要素を指摘し

¹⁵⁸ 葉必豊「公共利益本位論与行政程序」政治与法律 1997年4期9頁以下参照。

¹⁵⁹ 2004年に改正された中国憲法10条3項は、従来の条文より徴収及び補償の規定を追加する（「国家は、公共利益の必要のため、法律の定めるところにより、土地を徴収又は徴用しかつ補償を与えることができる。」）。また、同法13条は、従来の条文より文言変更以外に、公民の私有財産に対する収用補償の条項を追加する（「公民の合法的な私有財産は侵されない。国家は、法律の定めるところにより、公民の私有財産権と相続権を保護する。国家は、公共利益の必要のため、法律の定めるところにより、公民の私有財産を徴収又は徴用しかつ補償を与えることができる。」）。この二つの条文の改正については、土屋英雄「中国の憲法改正——2004年改正の過程、内容、意義」レファレンス644号（2004年）65頁参照。

¹⁶⁰ 例えば、中国法学会行政法学会研究会2004年年会の一つのテーマは「公共利益の限定」である。

¹⁶¹ 楊寅「公共利益的程序主義考量」法学2004年10期10頁参照。

ている¹⁶²。すなわち、第1に、公益は、公共的性格（具体的には、地域の広範性及び受益対象の広範性）を有しなければならない。第2に、公益は、重要な利益（私益より明らかに優先であり、一定区域の住民に認められる利益）でなければならない。第3に、公益は、一定の時期で実現可能な利益でなければならない。第4に、公益は、適正手続を経て実現しなければならない。

また、莫于川は、土地収用における私有財産権の保護の見地から公益の判断基準を次の6点で述べている¹⁶³。第1に、法律の規定がある場合しか、公益の理由で財産権を制限することができない（法律留保原則）。公益は立法においてどのような方法（概括式、列举式、又は両式の組み合わせ）から規定されても、公衆の用に供するものでなければならない。また、収用の目的である公益が、収用より対価が少ない手段で実現できれば、収用をすることはない（比例原則）。第2に、国家の建設に要され、一般的社会利益に適合する事業（例えば、国民の健康・教育、公共的施設、公共的交通、公共的福祉、文物保護等）が、公益の公共的性格を有するものとされる。一般的には、公益の受益者は不特定の多数者であり、公益が市場ではなく政府によって実現される。第3に、公益に侵害される私益に対して、公平な補償を与えなければならない。第4に、収用過程の公開性・透明性を確保し、利害関係者の知る権利や、聴聞権、陳述権、弁明権、決定への参与権等の手続的権利の有効な行使を保障しなければならない。第5に、行政の収用が公益に適合するかどうかを判断する権力を、裁判所に付与しなければならない。第6に、行政の収用が公益に適合しないことが、事後的に判定されたら、行政に対して法律責任等を追及しなければならない。

以上にみられるように、公益限定論では、公衆参加は、公益の手続的判断基準として行政裁量権を統制する適正手続の一環と位置付けられている。

[3] 検討一利益衡量論

上述の批判論はいずれも公益と私益の単純な対立関係を否定し、公益と私益の一致関係を認めているが、どの利益の保護を目標とするかを異にする。平衡論は公益と私益の平衡・平等な保護をねらう。しかし、行政権力と個人権利間の不平等な現状により、私益と公益との平衡の実現が困難又は不可能なことではないか¹⁶⁴。公益本位論は公益の保護に重点を置く一方、私益の過小評価をきたす危険性がある。これに対して、公益限定論は行政裁量を制限し、私益を保護することを出発点とするが、行政権限の積極的な機能を看過するという点が問題になる。

従って、公益と私益の対立及び一致を前提にして、公益と私益は比較衡量の関係にあると思われる。この利益衡量論の代表的な学者が楊建順である¹⁶⁵。彼の見解では、

¹⁶² 黄学賢「公共利益界定的基本要素及应用」法学2004年10期11頁参照。

¹⁶³ 莫于川「私有財産権の保護与行政法制的完善」浙江工商大学学报2005年2期8-9頁参照。

¹⁶⁴ 平衡論への批判については、楊解君「关于行政法理論基礎若干觀點的評析」中国法学1996年2期68-72頁参照。

¹⁶⁵ 楊建順「公共利益辨析与行政法政策学」浙江学刊2005年1期158頁以下参照。

行政は、具体的な政策又は法の執行者として、特定の私益を保護する一方で、抽象的な公益の代表者・判断者・実現者として、全体人民の権利利益の実現を最終的な目標とする。そのうえで、彼は、各行政分野の行政目標に基づいて利益衡量の過程で公益の具体的な判断が行われるべきであると主張している。

換言すれば、楊建順は、政策形成・法の執行の過程の特徴として利益衡量を強調している。これを前提として、彼は、民衆の参加を利益間の比較衡量手続とし、政策の民主性・行政の正当性を担保するものとして意義付けている。

(2) 具体的な利益論

都市の交通施設の整備や歴史文化財の維持のため、都市の土地のあり方を変えることが公益に密接に関係するのは無論である。中国の行政法学者は主に、都市計画や土地収用における一般的な公益を議論しているが、具体的な計画や収用事業（例えば、道路）を対象に公益の内容を検討することが少ない。

具体的な私益論について、中国の行政法学説の議論は、財産的権利利益の保護を中心とするものが多い¹⁶⁶。都市空間の形成・都市づくりをめぐる、私人の財産的権利利益の保護論では、行政処分の名宛人を主たる対象としているが、競争関係第三者等の保護を論じるものが少ない。

都市化を推進している今日では、利益の代表者の多元性と利益の内容の複雑さが特徴的である。馮玉軍は、土地収用関係における地元政府—事業者—被収用者のそれぞれが代表する利益を次のように考察している¹⁶⁷。地元政府は公共的収用事業である公益を代表するとともに、土地使用の譲渡金や開発後の管理費用を獲得すること、また、政治的業績を追求すること等について私益の代表者でもある。事業者は、事業の将来の経済的利益を求めると同時に、コストの減少にも努める。被収用者は、財産的権利利益の侵害で補償の最大化を求めるが、一方では、地域分断で生活が不便になりうる。

土地を含む都市空間は、財産的権利利益に関わるのみならず、あらゆる市民の生活の物質的基礎でもある。そして、近年、中国の学者は、環境問題の深刻さを意識し、環境権ないし環境利益の保護に注目してきている。環境権ないし環境利益の性質をめぐる、私益論と公益論が対立する。環境権の私益論の代表者として、呂忠梅が挙げられる。この論者は、「公民の環境権」の概念を提示し、「個々の公民が、汚染と破壊を受けない環境の中で生きながら、環境資源を使用する権利」を環境権の定義として提起している¹⁶⁸。このような環境権の射程には、環境使用权・知る権利・参加権・救済

¹⁶⁶ 前掲注 159 で述べたように、中国憲法の 2004 年改正の際に、公民の私有財産についてその保護と収用補償に関する規定が加えられた。これを踏まえて、中国の物権法は 2007 年に改正がなされた。これらの法改正を契機に、中国の行政法においては、財産的権利利益の保護論が盛り上がってきた。例えば、中国法学会行政法研究会 2007 年年会のテーマは、「財産権保護と行政法」である。

¹⁶⁷ 馮玉軍「権力、権利と利益的の博奕——我国当前城市房屋拆遷問題的法律与經濟分析」中国法学 2007 年 4 期 41—45 頁参照。

¹⁶⁸ 呂忠梅「論公民環境権」法学研究 1995 年 6 期 62 頁。

請求権が含まれると述べられている¹⁶⁹。これに対して、公益論者は、環境権の公益性を強調し、その実現について自己の利益と関係しなければ、個人が積極的に行動しないため、政府が公益としての環境権の代表者であると主張している¹⁷⁰。

さらに、環境権が私益と公益の二重属性を持つと認める説もある。その代表者である王小鋼は、環境公共利益（public environmental interests）論を提唱している。彼は、環境公共利益を、「全ての社会構成員が共同で享有する利益」及び「個々の社会構成員が独立して享有する利益」と認識し、環境公共利益の特徴を、「創造主体の共同性」・「受益対象の普遍性」・「個人の独立的享有性」にまとめて、公衆と政府を環境公共利益の代表者としている¹⁷¹。彼の見解によると、環境公共利益論は、環境自体への損害の予防及び減少を中心とすべきであり、環境の汚染による人身権や財産権の損害の救済を念頭に置く環境権の私益論と公益論とは、根本的な区別がある¹⁷²。環境公共利益論の影響を受けて、環境公益訴訟は、私益の保護をねらう権利侵害訴訟又は、私益の保護を出発点にして公益保護の目的を達する訴訟と区別されると考えられている¹⁷³。

2 都市空間利益の法的保障と公衆参加

（1）利益関係論における公衆参加

上記の利益関係論において、次の表3の通り、公衆参加の位置付けは、どの利益の保護を目標とするかによって異なっている。

まず、伝統的な公益優先論では、行政に対立する公衆に権利主体性が承認されず、公益決定の過程において手続参加の機会が与えられないのである。

これに対して、利益平衡論者は、公益と私益の平衡を図る公正な手続として、公開・理由説明・告知・聴聞・回避・職権分離等を挙げている¹⁷⁴。さらに、羅豪才は、聴聞制度を行政手続の核心としている¹⁷⁵。そこでは、公衆参加の具体的な制度として公開や聴聞が挙げられているだけであり、公衆参加に独自の意義を付与することがみえない。

公益本位論者の葉必豊は、公益の本位的保護を図る行政手続として聴聞等の具体的な参加制度を列挙しているが、公衆参加にも独自の意義を付与していない。彼は、行

¹⁶⁹ 呂忠梅「再論公民環境権」法学研究 2000 年 6 期 135-139 頁参照。

¹⁷⁰ 朱謙「対公民環境権私権化的思考」中国環境管理 2001 年 4 期 11 頁以下、徐祥民「対“公民環境権論”の几点疑問」中国法学 2004 年 2 期 109 頁以下参照。

¹⁷¹ 王小鋼「從環境行政權力到環境公共利益——中国環境法律制度的理念創新」生態文明與環境資源法——2009 年全国環境資源法學研討會（2009 年 8 月 3-6 日・昆明）論文集 1274 頁。

¹⁷² 王小鋼「以環境公共利益為保護目標的環境權利理論——從“環境損害”到“對環境本身的損害”」法制與社會發展 2011 年 2 期 54 頁以下参照。

¹⁷³ 時軍・王峰「以社会公共利益的保護為視角談我國環境公益訴訟制度的完善」生態文明法制建設——2014 年全国環境資源法學研討會（2014 年 8 月 21-22 日・広州）論文集 887 頁以下、王燦發「中国環境公益訴訟的主体及其爭議」国家檢察官学院學報 2010 年 18 卷 3 期 3 頁以下参照。

¹⁷⁴ 羅豪才ほか・前掲注 151・56 頁、王錫鏞・前掲注 155・40 頁。

¹⁷⁵ 羅豪才「現代行政法制的發展趨勢」国家行政学院學報 2001 年 5 期 13 頁。

政主体の全面的で正確な情報収集、行政主体への公衆の理解度・信頼度の向上を聴聞制度の機能として述べている¹⁷⁶。しかし、これは、公益の本位的保護の立場から、公益の代表者たる行政の効率的な職権行使を重視し、参加者たる公衆の私益保護を看過する見方である。

また、公益限定論では、公衆参加は行政裁量権を統制する適正手続の一環として論じられており、現実における私益の深刻な被害に基づいて、利害関係者の知る権利、手続参与権や聴聞権の保障の必要性が指摘されている¹⁷⁷。公益限定論者は、公衆参加を適正手続の一環とし、その具体的な制度を挙げているだけであり、その独自の意義を考えていない。

表3 利益関係論における公衆参加の位置付け

利益関係論	利益保護の目標	公衆参加の位置付け	公衆参加の独自の意義
伝統的な公益優先論	公益の優先的保護	×	×
利益平衡論	私益と公益の平等的保護	利益間の平衡を図る 公正な手続	×
公益本位論	公益の本位的保護	行政の効率的な職権行使を促す行政手続	×
公益限定論	私益の保護	行政裁量権を統制する 適正手続	×
利益衡量論	私益と公益の衡量的保護	利益間の比較調整手続	○

以上の利益関係論に対して、前述のように、利益衡量論者の楊建順は、公衆参加を政策形成・法の執行過程における利益調整手続として位置付けている。彼は、この独自の意義を公衆参加に付与したうえで、行政機関と公衆との情報共有を参加制度の基礎としており、このような参加制度を支える具体的な制度を以下のように提示している¹⁷⁸。第1は、国家・社会・個人への情報提供制度である。第2は、公衆意見の科学的な行政評価制度である。第3は、行政過程において公衆意見を十分に考慮する手続制度である。第4は、行政過程における公衆参加を広範に承認し保障する制度である。第5は、公務員の育成制度である。また、楊建順は、公衆に対する行政の参加主体としての優位を次の2点から示している。第1点は、情報の充足性や事務処理の専門性等に鑑みて、最終的な行政決定は、権限を持つ公務員によってなされるということである。第2点は、公衆の利益的主張には不確定性、変化性や複雑さ等の特徴があるゆ

¹⁷⁶ 葉必豊・前掲注158・11-12頁参照。

¹⁷⁷ 楊寅・前掲注161・10頁、黄学賢・前掲注162・12-13頁、莫于川・前掲注163・8頁参照。

¹⁷⁸ 楊建順・前掲注165・161頁参照。

えに、行政の裁量権が認められるということである。

楊建順の以上の提案は、行政過程における行政と公衆の参加機会の確保に重きを置こうとするものと考えられる。しかし、彼は、行政過程の段階化に応じた参加制度の保障を具体的に検討していない。

(2) 具体的な利益論における公衆参加

公衆参加は、利益関係論といった行政法の一般的な問題にととまらず、具体的な利益論との関わりでも議論されている。都市計画における公益と土地収用における公益については、徐鍵と沈太霞は、それぞれ具体的な事例の分析を通じて、公衆参加手続の中で様々な利益が調整された結果として当該公益が確定されることを主張している¹⁷⁹。彼らの議論は、利益調整に当たっての公衆参加手続の必要性を強調しているが、具体的な参加手続の設計に触れていない。さらに、土地収用は都市計画の実施のため行われる場合が多いが、都市計画の公益性と土地収用の公益性を関連させ、そのうえで、両者の公衆参加手続を検討することがほとんどない。

都市計画における具体的な参加手続については、聴聞会ないし公聴会手続が常に論じられている。朱芒は、都市計画の策定に係る聴聞会制度が「参加的民主制度の構築に契機を提供する」と述べている¹⁸⁰。この制度がまだ不備である状況の下、朱芒は、具体的な事例からその特徴を次のように挙げている¹⁸¹。第1に、都市計画を策定する過程において、聴聞会は策定前の手続として位置付けられている（「事前参加」）。第2に、参加者は各利益の代表者からなる。聴聞会の開催者が参加者の資格を決定し、そのうえで、参加者を計画案に賛成する側と反対する側に分ける。計画案に利害関係がない者であっても、聴聞会への参加が可能である。第3に、参加者はただ計画案について自己の意見を表明できるにすぎず、決定の結果とは法律上の関係を有しない（「意見陳述的参加」）。

都市計画の策定論に対して、都市計画の実施との関係で、計画許可に係る聴聞会制度を検討するものもある。王郁は、中国の地方条例等を整理したうえで、計画許可に係る現行の聴聞会制度を、非正式的手続による諮問的聴聞会 (reference-type hearing) と正式的手続による裁判的聴聞会 (trial-type hearing) の二種類に区分し、それぞれの問題点を次のように指摘している¹⁸²。現行の非正式の聴聞は主に公示の形で行われ、形式的に単一である。従って、これは公衆への告知義務の履行について機能するが、各意見を広範に収集し、利益間の衝突を調整することについて機能しにくい。また、現行の正式の聴聞制度についても、公衆の参加権、司会者の中立性や聴聞記録の法的効果等が明確に規定されていないため、その制度の本来の厳格さ、要式性や公平

¹⁷⁹ 徐鍵・前掲注 19・71 頁以下、沈太霞「行政徴収徴用中公共利益的界定——以厦門 PX 事件為例」天津行政学院学報 2011 年 13 卷 16 期 97—98 頁参照。

¹⁸⁰ 朱芒・前掲注 31・50 頁。

¹⁸¹ 同上・51—52 頁参照。

¹⁸² 王郁ほか「城市規劃行政許可聴証制度的現状与發展」城市發展研究 2010 年 17 卷 2 期 25 頁以下参照。

性が影響されるのである。

上述の議論はそれぞれ都市計画の策定と実施を対象に、参加の実効性の面から参加制度の問題点を発見することに重点を置いているが、都市計画過程の段階区分に目を向けていない。

土地収用における具体的な参加手続論は、主に被収用者等の財産的権利利益の保護に注目している。これについては、李春燕は、以下の三つの原則に基づくべきであると指摘している¹⁸³。第1に、収用決定手続や建物撤去手続への全ての利害関係者の参加を保障する。第2に、利害関係者と行政との十分な対話の機会を確保する。第3に、利害関係者が参加をもって行政行為に実質的影響を及ぼすことを認める。これに対して、黄学賢は、情報の公開や教示原則に加えて、土地収用過程の各段階（現場調査—財産評価—収用協議—補償案の作成—聴聞）において被収用者等が自己の主張を申述する機会を保障しなければならないことも述べている¹⁸⁴。この議論は、土地収用過程の多段階化を提示しているが、各段階の法構造と各段階に応じた参加手法を具体的に検討していない。

財産的権利利益の保護以外では、陳越峰は、日照・通風・採光等の相隣利益の保護に向けて、行政訴訟制度における第三者保護の欠落を指摘し、公衆参加手続の必要性を唱えている¹⁸⁵。また、趙繪宇は、環境利益の保護から出発して、公衆が公共事業に反対した幾つかの大規模な群体的事件を手がかりにして、これらの事件の共通性を次の3点挙げている¹⁸⁶。第1点は、都市計画が、政府によって一方的に空間資源を配分する従来の手段から、現在は公衆の参加の下、様々な利益を調整するルールになっていることである。第2点は、都市計画の分野において環境をめぐる矛盾が激増しており、環境利益が私益又は公益と認識され、その損害が公衆を触発していることである。第3点は、都市計画への参加者が個々の私益代表者から共同的利益を持つ多数者へと変わっていることである。そのうえで、利害関係者を積極的に参加させる手続を設けるといふ立法的整備が必要であることが述べられている。しかし、彼らの議論は具体的な参加制度に触れていない。

3 小括

以上の通り、中国現在の行政法においては、公益と私益の一致・同一関係が基本的に認められている。都市計画・都市づくりの領域では、多くの論者は、都市空間利益を一般的公益と個別的私益の二種類に区分したうえで議論を進めている。そこでは、

¹⁸³ 李春燕「簡論行政法保護公民財産權的三部曲——来自行政征收案件的啓示」中国法学会行政法研究会編『財産權与行政法保護——中国法学会行政法研究会 2007 年年会論文集』（武漢大学出版社、2008 年）157-159 頁参照。

¹⁸⁴ 黄学賢・陳銘聡・前掲注 22・112-113 頁以下参照。

¹⁸⁵ 陳越峰「城市空間利益の正当分配——從規劃行政許可侵犯相隣權益案切入」法学研究 2015 年 1 期 48 頁。

¹⁸⁶ 趙繪宇「規劃法律中的環境利益增進——以近期的三起環境公衆事件為例」法学 2008 年 3 期 75 頁以下参照。

個別的私益論の対象範囲が行政処分の名宛人の財産的権利利益を中心としている。他方で、利益代表者の多元性や利益の内容の複雑さ（とりわけ環境利益）に鑑みて、都市空間の形成をめぐる公益と私益の交錯がある程度認識されている。

都市空間利益の保護について、中国の行政法学説は事前参加手続の重要性を肯定している。しかしながら、具体的な手続設計について、行政過程の諸段階を分けて各段階の法構造を検討したうえで、段階的参加手続を提唱することがほとんどない。これは、多くの場合において公衆参加は、公正な手続、効率的な手続、又は適正手続の一環として論じられており、行政過程における利益衡量手続という独自の意義が認められていないからである。

さらに、都市空間利益と公衆参加の関係について、基本的には、「都市空間利益の保護から公衆参加手続へ」の一方的なアプローチが議論されているだけである。中国従来の行政訴訟制度においては、第三者の環境利益が個別具体的な利益とは言い難く、第三者の原告適格が広く認められているわけではない¹⁸⁷。現在の学説においては、公衆参加手続によって広い参加適格を原告適格と認めて、利害関係第三者の都市空間利益に対する行政救済を拡大する、という「公衆参加手続から都市空間利益の保護へ」のアプローチが重視されていない。

そこで、本章は、行政過程における利益衡量手続という独自の意義を公衆参加に認める。そのうえで、第三節で、個々の裁判例から、問題となっている都市空間利益と公衆参加に関する裁判所の立場を明確にする。次いで、第四節で、道路計画過程を手掛かりに段階的区分を試み、各段階における公衆参加の問題点を分析する。

第三節 裁判例からみる都市空間利益と公衆参加

実際に、様々な都市空間利益の中に、どのような利益の保障が法的に認められているか。また、その利益の法的保障は公衆参加との関連において捉えられているか。本節で、若干の裁判例¹⁸⁸の分析を通じて、これらの問題を明らかにしてみたい。そのうえで、行政訴訟によって都市空間利益の保護を求める限界を指摘する。裁判例の紹介・検討に当たっては、原告の権利被害に関する主張に基づいて、裁判例を、財産的権利利益・競争関係第三者の権利利益・相隣関係第三者の権利利益という三つの類型に区

¹⁸⁷ 李少波「環境維権“民告官”的困難与出路——以行政訴訟原告適格規則為分析対象」法学論壇 2015年30卷4期134—136頁参照。

¹⁸⁸ 本節で取り上げる裁判例の選択基準は、都市計画・都市づくりとの関係で、私的建築物の建築や公共事業の実施に関する行政処分が、当該処分の名宛人又は第三者によって争われたことである。Westlaw Chinaの裁判文書検索のデータベースで、筆者は、まず、「最高人民法院公報案例」と「最高人民法院指導性案例」とされた都市計画・都市づくりに係る行政事件の中から、裁判例4件（【1】、【4】、【5】、【11】）を選択した。また、本章で道路計画法制を中心にするため、前述の基準に即して道路関係の裁判例4件（【2】、【8】、【9】、【10】）を選んだ。さらに、前記のデータベース以外では、裁判官解説や評釈が付いている裁判例4件（【3】、【6】、【7】、【12】）。その中で、【3】及び【12】が道路関係の裁判例である）を選んだ。裁判例ごとの紹介について、筆者は、判決日付・判決を言い渡す裁判所・事件番号を書き入りたいが、検索された裁判文書等の中で判決日付又は事件番号が付かない場合もある。

分することとしたい。

1 中国の行政事件に関する裁判制度

中国の裁判制度は日本と大きく異なっている。そこで、裁判例を取り上げる前に、最初に、中国の行政事件に関する裁判制度をごく簡単に説明しておく。それにより、後述の裁判例を理解しやすくするため前提を定めていく。

中国で、行政事件は普通裁判所によって審理するという点で日本と同様である。中国の裁判所（中国語：「人民法院」ないし「法院」）は、地方政府のレベルに応じて、基層（通常、「区法院」と呼ばれる）・中級（通常、「市中級法院」と呼ばれる）・高級（通常、「省高級法院」と呼ばれる）・最高という四つのレベルに区分される。事件の種類によって裁判が開始される裁判所のレベルが異なる。日本の三審制とは異なり、通常の事件では、二つのレベルの裁判所の審理を経た後の判決が終審判決となるように、二審終審制が実施されている。

中国では、従来、最高人民法院の判決は下級審に対して法的拘束力を有しないといわれている。このような背景の下、過去の下級審においては、ほぼ同じ事案に対し完全に異なる判決が下されてきた。この問題に対応するために、最高人民法院は案例指導制度を推進している¹⁸⁹。すなわち、最高人民法院は、既に法的効力を発生させた案例の中から、社会の中で注目を引いたり、事実認定と法適用につき典型的な意義を有したりするような案例を、指導的案例と決定し、「最高人民法院公報」と「人民法院報」及び最高人民法院のホームページで公表するということである。下級法院は、類似する事件の審理に当たって、指導的案例を参照しなければならないとされている。行政法の分野において、事実上拘束力が生じている指導的案例は、ある程度判例の意味を有して、行政判例法の形成に資すると考えられている¹⁹⁰。

2 財産的権利利益

以下では、まず、財産的権利利益が裁判所において法的利益として認められている

¹⁸⁹ 案例指導制度の起源は、1985年から最高人民法院が「最高人民法院公報」で指導的ないし典型的な案例を掲載し始めたことにある。2010年11月26日に、最高人民法院が「案例指導業務に関する規程」（中国語：「關於案例指導工作的規定」）を公布したことは、法院システムにおける案例指導制度の正式な確立を象徴する。案例指導制度は、中国の行政訴訟法の解釈や行政裁量権の統制のについて機能していると評価されている。湛中樂「論行政訴訟案例指導制度」国家検察官学院学報2012年20巻1期21頁以下参照。また、案例指導制度に関する日本語の文献については、李艶紅「中国指導性案例制度の現状と課題——最高人民法院『案例指導に関する規定』と指導性案例を中心に」早稲田大学比較法学47巻2号（2013年）27頁、栗津光世「中国における『司法解釈』と『案例指導制度』の展開：司法解釈の判例化か、判例の司法解釈化か」産大法学40巻3・4号（2007年）141-144頁参照。

¹⁹⁰ 章志遠「經由行政案例指導邁向行政判例法」貴州警官職業学院学報2009年1期12頁参照。2011年12月20日から2015年4月15日まで、最高人民法院は10回にわたり合計で52個の指導的案例を決定した。決定された指導的案例には、かつて、最高人民法院公報で既に掲載された案例も含まれる。

か、公衆参加との関連において保障されているかを検討する。

【1】宣懿成等が衢州市国土資源局を訴えた国有土地回収決定取消請求事件（2003年8月29日浙江省衢州市柯城区人民法院（2003）柯行初字第8号）¹⁹¹

本件は、中国建設銀行衢州支店が営業用の建物を増築する（本件事業）に当たり、原告ら所有の住宅の位置する国有土地を使用するため、被告がその土地の使用権を回収する旨決定（本件回収決定）したことを受けて、原告らが同決定の取消しを求めた事案である。

本件の争点は、次の二つである。一つ目は、被告が本件回収決定の根拠法令の名称（土地管理法と地元の条例）のみを明示しただけであり、具体的な条文とその適用を説明しなかったことの手続的違法性である。二つ目は、本件事業が回収決定の法的要件に適合するかどうかの実体的違法性である。前述の通り、土地管理法58条1項により、国有土地の使用権を回収できる場合には、公益のために土地を使用する必要がある場合や、都市計画の実施に向けて旧市街地を開発するために土地の使用を調整する必要がある場合が含まれる。原告らは、本件事業者の中国建設銀行が商業銀行として公益の代表者に当たらず、本件事業計画が都市計画とも関係しない旨主張した。被告は、本件事業に係る計画許可等の存在をもって、本件事業が公益性を有するとともに、都市計画を実施するためのものでもあると反論した。

一つ目の争点について、本件法院は、理由提示の程度から本件回収決定の手続的違法性を認めた。理由提示の程度の側面から行政処分 of 適法性を審査するという点で、指導的意味を有するとされている。二つ目の争点について、本件法院は、計画許可等の前置的手続の履践をもって、本件回収決定が公益又は都市計画の実施のためになされたとは言い難いと判断した。ただし、本件事業が公益又は都市計画の実施と関連するかどうか、明示されなかった。

本件では、土地使用者の財産的権利利益の保護が問われた。本件回収決定の名宛人としての原告らに、財産的権利利益の法的保護性が認められていることが、当然であろう。ただし、土地管理法1条の立法目的では、土地使用者の権利利益の保護が掲げられていない。その保護について、本件判決からみられるように、公衆参加ではなく、理由提示という適正手続との関係で行政処分の違法性が認められている。

【2】王応端が漣源市人民政府や楊市鎮人民政府を訴えた道路計画変更決定取消等請求事件（2007年11月22日湖南省婁底市中級人民法院（2007）婁中行初字第4号）

本件は、被告市政府が被告鎮政府の申請を受けて、道路の4メートル拡幅を内容とする計画変更への同意を決定（本件計画変更決定）したことにより、原告所有の建物の位置する土地が道路事業地の範囲に含まれるため、原告が同決定の取消しと国家賠償を求めた事案である。

¹⁹¹ 本件は、最高人民法院公報2004年4期35-37頁に掲載され、2014年12月25日に、指導的案例41号として決定された。

本件の争点は、本件計画変更決定が道路計画の元決定機関の審査承認を経ずになされたことの手続的違法性である。これについて、旧都市計画法 22 条（当時）は、「市政府は、都市経済及び社会発展の需要に応じて、同級の人民代表大会常務委員会と元決定機関への報告を経て、都市総体計画を部分変更することができる。都市の性質、規模、発展方向や総体的な空間に係る重大な変更の場合は、同級の人民代表大会又はその常務委員会から同意を受けた後、元決定機関の審査承認を受ける」と規定した。

本件法院は、被告市政府が元決定機関の審査承認を受けずに本件計画変更決定をしたことは、手続的に違法であり、職権の逸脱に当たるとして、取消判決を言い渡した。一方、原告の賠償請求が次の二つの理由で否認された。一つ目は、原告が、1993 年に被告鎮政府がなした道路計画変更決定の違法性を争った別件訴訟で、既に損害補償の判決を受けた（2006 年 3 月 12 日婁底市中級人民法院(2006)婁中行終字第 4 号）ことである。二つ目は、原告所有の建物の収用がまだ決定されないことである。決定されたら、それに伴う補償又は賠償問題が別件で扱われるべきであると判示されている。

本件では、都市計画の変更により利害関係第三者の（土地や建物に係る）財産的権利利益が被害を受ける。本件法院は、この利益の法的保護性を黙示しながら、公衆参加ではなく、行政内部手続の履践の有無から本件計画変更決定の違法性を認めた。これは、本件判決の根拠である旧都市計画法は、都市計画の決定や変更の手続について公衆参加の定めを置かなかつたことにも関係がある。また、判決の文脈からみると、本件法院は、4 メートルだけの道路拡幅を、上述の条文にいう「重大な変更」としたと思われる。この判断は、数的には妥当性が疑われる。

【3】 楊瑞芬が株洲市人民政府を訴えた家屋収用決定取消請求事件（（第一審）湖南省株洲市天元区人民法院（2012）株天法行初字第 28 号、（控訴審）湖南省株洲市中級人民法院（2013）株中法行終字第 14 号）¹⁹²

本件は、道路計画の実施との関わりで、被告（被控訴人）が原告所有の家屋を収用する旨決定（本件収用決定）したため、原告（控訴人）が同決定の取消しを求めた事案である。

本件の争点は、原告所有の家屋の一部のみが本件道路の計画区域に位置しているが、本件収用決定により計画区域を超える部分家屋についても一体的に収用することの違法性である。

本件第一審法院は、まず、家屋収用条例 8 条に基づいて、本件道路事業が、同条 2 項にいう「政府が実施するエネルギー・交通・水利等の基盤施設の建設」に当たるとし、その公益収用事業の適格性を認めた。また、原告所有の家屋は本件道路より地表が 10 余メートル高いことを考えて、当該家屋の全体を撤去しないと、重大な安全的弊害が生じるため、本件収用決定が社会的実情に合うとして、本件第一審法院はその違

¹⁹² 2014 年 8 月 29 日、最高人民法院は、本件をはじめ、全国の法院における建物収用・違法な建物の撤去に関する典型的な事例 10 個を公表した。裁判官による本件判決の解説については、彭徳華「因公共利益徵收紅線範圍外部分房屋具有合法性」人民司法 2014 年 22 期 8 頁以下参照。

法性を否定した。本件控訴審判決は、第一審判決の理由を認め、控訴人の控訴を棄却し、原審判決の維持を判決した。

本件では、被収用者の財産的権利利益が法的利益として認められていることは明らかである。家屋収用条例1条は、公益の保護とともに、被収用者の権利利益の保護を立法目的としても掲げている。同条例は意見公募や聴聞会等の参加規定(10条、11条)も置いている。しかし、本件法院は、公衆参加との関連で被収用者の権利保護が十分になされているかを審査しなかった¹⁹³。本件事業の公益性と家屋の実用性・安全性¹⁹⁴から本件収用決定の正当性が認められているという点で、道路事業の公益や通行人の生命安全は、被収用者の財産的権利利益より優位であると考えられる。

3 競争関係第三者の権利利益

次に、競争関係第三者の権利利益が裁判所において法的利益として認められているか、公衆参加との関連において保障されているかを検討する。

【4】益民会社が河南省周口市人民政府及び発展計画委員会を訴えた落札等通知取消請求事件（(第一審)河南省高级人民法院(2003)豫法行初字第1号、(控訴審)2005年3月1日最高人民法院(2004)行終字第6号）¹⁹⁵

本件は、天然ガス網事業の入札について、参加人の河南省億星実業会社に対して、被告発展計画委員会（被控訴人）が落札通知を下し、被告市政府（被控訴人）が、都市計画区域における天然ガス網工事業の独占経営権を付与する旨の通知を送付したため、原告（控訴人）が、ガス経営権の侵害を受けたとして、落札等の通知（本件通知）の取消しを求めた事案である。

本件の発生前に、原告は、既にパイプラインガスの専有経営権を付与されており、関連工事も行った。従って、本件の争点は、本件通知が原告の既有ガス経営権を侵害したかどうかである。

第一審法院は、まず、本件通知により、原告が参加人との間でガス経営権の衝突が生じるため、本件通知と法律上の利害関係を有する者として、本件訴訟の原告適格を認めた。また、本件通知の適法性審査において、本件事業入札案は、原告のガス経営権がまだ行政機関に取り消されないまま出されたという点で、手続的違法であるとされた。さらに、本件入札では、公開入札が行われず、入札人に与えた準備時間が法定期間より短かったため、本件落札通知が入札法に違反したと判断された。そのうえで、違法な本件事業入札案と落札通知を前提とした本件独占経営通知も、違法であると判示された。

¹⁹³ 本件控訴審裁判官の見解では、本件収用決定について形式的に事前参加手続が既に行われたため、手続的に違法ではない。同上・9頁参照。

¹⁹⁴ 家屋の実用性と安全性という判決理由については、本件法院の説明が不十分であり、比例原則が導入されるべきであると考えられている。章剣生「行政訴訟法律審査の基本方向——全国法院徵收拆遷十大典型案例評析」人民司法2014年22期19頁参照。

¹⁹⁵ 本件は、最高人民法院公報2005年8期22-23頁に掲載された。

にもかかわらず、第一審法院は、取消判決ではなく違法確認判決を下した。一つの理由は、本件入札は違法であるが、入札法の規定する当然無効の場合に当たらないことにある。もう一つの理由は、本件通知が取り消されれば、都市の公益に重大な悪影響を及ぼすことにある。当地の経済発展利益・市民のガス使用利益・本件参加人の経済的利益は、いずれも公益として認められている。違法確認判決とともに、第一審法院は、被告市政府に対し、原告がしたガス工事について救済措置を講じる旨の判決も言い渡した。

控訴審では、最高人民法院は、第一審判決をほぼ認めた。ただし、最高人民法院は、本件通知が控訴人の信頼利益を侵害したとも判断した。なぜなら、控訴人のガス経営権がまだ行政機関に取り消されず法的効力を有しているからである。また、救済措置に関する原審判決に対して、最高人民法院は、義務の主体に発展計画委員会を加えて、救済措置の期限を明示するように判決した。

本件では、競争関係第三者の権利利益は、原告適格との関連で法的利益（控訴審で信頼利益）として認められている。本件入札の根拠法令たる入札法¹⁹⁶1条は、国家の利益・社会の公益・入札当事者の利益と経済的利益を保護の対象としている。本件法院は、入札の4原則（公開・公平・公正・誠実）に基づき本件通知の違法性を肯定した。

4 相隣関係第三者の権利利益

以下では、相隣関係第三者の権利利益が裁判所において法的利益として認められているか、公衆参加との関連において保障されているかを検討する。

(1) 日照・通風・採光等

【5】念泗三村居民35人が揚州市計画局を訴えた計画許可取消請求事件（（第一審）2003年12月10日江蘇省揚州市中級人民法院、（控訴審）2004年3月19日江蘇省高級人民法院）¹⁹⁷

本件は、住宅ビルの建築について被告（被控訴人）がなした計画許可に対し、近隣住民の原告ら（控訴人）が、同計画許可が揚州市の都市計画に適合せず、相隣権の被害を引き起こすと主張し、その取消しを求めた事案である。

本件の一番大きな争点は、本件計画許可が原告らの相隣権を侵害するかどうかである。とくに、日照と通風の被害の有無が争われた。

まず、日照の被害の有無について、第一審法院と控訴審法院はいずれも、本件計画許可が「都市居住区計画設計規範」（中国語：「城市居住区規劃設計規範」）と「江蘇省

¹⁹⁶ 本件事業は、都市基盤施設の整備に関わる公共事業であり、国の事業（中国西部の天然ガスを中国東部沿岸地域に輸送する「西氣東輸」）の一環でもある。中国の入札法3条1項に基づいて、本件事業は、入札手続を行わなければならない事業に該当するとされている。

¹⁹⁷ 本件は、最高人民法院公報2004年11期31-36頁に掲載された。

都市計画管理技術規定」における日照距離の技術的基準に適合し、日照被害をきたすわけではないと判断した。第一審法院は、日照距離の技術的基準に適合さえすれば、日照にも影響を与えないと認めた。これに対して、控訴審法院は、日照に影響するとしても、日照距離の技術的基準に適合さえすれば、その影響も控訴人の受忍範囲に属するという判断手法をとった¹⁹⁸。

また、通風の被害の有無について、第一審法院と控訴審法院はいずれも、通風に関する技術的基準が法的に設けられておらず、通風の被害を証明できる証拠がないとして、通風の被害が存在しないと判断した。

本件では、日照・通風といった相隣権は、法的利益としての要保護性を認められている。しかし、その保護について、本件法院は、計画許可に係る事前参加手続が十分になされているかではなく、技術的基準¹⁹⁹の有無と適否に審査の重点を置いた。

【6】 于欽業等が高密市計画局を訴えた計画許可違法確認及び取消請求事件（（第一審）山東省高密市人民法院（2011）高行初字第70号、（控訴審）2012年10月11日山東省濰坊市中級人民法院（2012）濰行終字第50号）²⁰⁰

本件は、商業住宅両用ビルの建築について被告（控訴人）がなした計画許可に対し、近隣住民の原告ら（被控訴人）が、同計画許可が日照や採光の被害をもたらす旨主張し、その違法確認及び取消しを求めた事案である。

本件の争点は、事業者が計画許可の申請に当たって、日照に関する分析報告書を提出しなければならないかどうかである。計画許可の申請について、旧都市計画法32条と山東省都市計画法実施弁法37条（当時）はいずれも、日照に関する分析報告書を提出する必要があるかどうかを明示しなかったからである（都農計画法上、同様である）。

第一審法院は、まず、原告らが相隣権の利害関係者として、本件訴訟を提起する資格を有すると判断した。また、「都市居住区計画設計規範」と「高密市都市計画管理技術規定」、「濰坊市都市計画管理技術規定」が、計画許可の際に従わなければならない日照の技術的基準を明確に定めていることに鑑み、第一審法院は、日照に関する分析報告書の提出の必要性を認めた。

しかし、第一審法院と控訴審法院は、本件計画許可が取り消されれば、社会の公共利益に重大な損失をもたらすとして、取消判決ではなく違法確認判決を言い渡した。この理由としては、次の2点が挙げられている。第1に、本件建築物の建築は、市民の居住環境と都市の景観の改善に資する意味で、一定の公益性を備えている。第2に、本件建築物は工事が既に完了し、その中の部屋が次々と売買されている。

¹⁹⁸ 本件法院の判断手法の相違点を論じるものとしては、陳越峰「公報案例対下級法院同類案例判決的客觀影響——以規劃行政許可侵犯相隣權爭議案件為考察對象」中国法学2011年5期180—181頁が挙げられる。

¹⁹⁹ 技術的基準は、高度な技術性かつ専門性を有する行政規則と位置付けられ、実質的に法規範として司法裁判における事実認定の基準と考えられている。宋華琳「論行政規則対司法的規範効應——以技術標準為中心的初步觀察」中国法学2006年6期122頁以下参照。

²⁰⁰ 裁判官による本件判決の解説については、林少華「日照分析報告是申請建設工程規劃許可的必備材料」人民司法2013年4期105頁以下参照。

本件でも、日照や採光は相隣権として法的保護を認められている。本件法院は、計画許可に係る事前参加手続ではなく、日照に関する分析報告書の有無の審査により、計画許可の裁量権統制と日照の保護を図ろうとした。

【7】 繆桂尚等が韶関市都農計画局を訴えた計画許可取消請求事件（（第一審）広東省韶関市浚江区人民法院（2010）韶浚法行初字第14号、（控訴審）広東省韶関市中級人民法院（2011）韶中行終字第3号）²⁰¹

本件は、エレベーター設置事業について被告（控訴人）がなした計画許可に対し、事業地に相隣する原告ら（被控訴人）が、同計画許可が相隣住民の意見を聴かずになされ、日照、通風、採光等に悪影響した旨主張し、その取消しを求めた事案である。

本件の争点は、本件計画許可が申請者と近隣住民間の「重大な利益関係」に直接関わるかどうか、換言すれば、日照・通風・採光をめぐる相隣関係が「重大な利益関係」に当たるかどうかである。行政許可法47条1項は、行政許可が申請者と第三者間の重大な利益関係に直接関わる場合、行政機関はその許可をする前に、申請者と利害関係者に聴聞を要求する権利を告知しなければならないと規定している。しかし、「重大な利益関係」とは具体的に何であるかが、法令上明らかではない。

第一審法院は、まず、人民の生活に係る利益が「重大な利益」から排除されるべきでない判断した。また、「都市居住区計画設計規範」が日照・通風・採光等を重要視していることにより、本件計画許可が原告らの意見を聴かずになされたとして、その手続的違法性を認めた。これに対して、控訴審法院は、物権法89条の規定（「建築物の建築は、……相隣関係者の通風、採光と日照の妨げにならない。」）と相隣関係者の受忍義務を根拠として、日照・通風・採光等に係る相隣関係を「重大な利益関係」と判断した。そのうえで、控訴審法院は、本件計画許可の際に相隣住民へ聴聞を要求する権利を告知しなかったことが、手続的に違法であると判決した。

本件判決は、技術的基準に加えて、物権法の禁止的規定から、日照・通風・採光等相隣利益の「重大な利益」としての法的保護性を肯定している。そのうえで、聴聞の告知手続及び聴聞手続との関連で、この相隣利益の被害の有無が判断されている。

（2）道路通行権

【8】 海口火電株式会社等が海口市計画局を訴えた計画許可取消請求事件（（第一審）海南省海口市新華区人民法院（2001）新行初字第28号、（控訴審）2002年4月18日海南省海口市中级人民法院（2002）海中法行終字第16号）

本件は、計画道路の所在する土地の一部を私的営業場所の建築に供するため、被告（被控訴人）が計画許可を行い、計画道路の幅員を縮めたことに対し、道路計画区域内に居住する原告ら（控訴人）が、道路通行権を害されると主張し、同計画許可の取

²⁰¹ 裁判官による本件判決の解説については、万靖・胡俊輝「行政許可中重大利益関係的認定」人民司法2013年24期102頁以下参照。

消しを求めた事案である。

本件の争点は、原告らが道路通行権の損害を被るかどうかである。

第一審法院は、海口市都市計画条例 40 条と旧都市計画法 43 条(当時)に基づいて、本件計画道路の土地利用変更について被告の有する権限と私人の服従義務を認めたくて、原告らに道路通行権が侵害されるとは言えないと判決した。それに加えて、控訴審法院は、本件計画道路の性格や態様から権利侵害の有無を審査した。つまり、控訴人にとって、本件計画道路は、都市の公共施設として、彼ら所有の土地使用権の範囲に含まれるものではなく、住宅に入る唯一の入り口でもない。また、本件計画許可により幅員が狭くなる計画道路は、変わらず道路の幅員に関する技術的基準に適合している。この二つのことを理由として、控訴審法院は、本件計画許可が違法ではないと判示した。

以上のように、第一審法院と控訴審法院は、いずれも道路通行権を個別的な法的利益としてその要保護性を認めるというわけではない。第一審法院は土地利用変更決定への私人の服従義務を判断の基準としたのに対し、控訴審法院は道路の公共性を判断の基準とした。

(3) 大気汚染・騒音・振動等を受けない利益

【9】薛祥生等が江蘇省如皋市建設局を訴えた計画許可取消請求事件（（第一審）江蘇省如皋市人民法院（2005）皋行初字第 11 号、（控訴審）2005 年 3 月 25 日江蘇省南通市中級人民法院(2005)通中行終字第 40 号）

本件は、私的駐車場の建築について被告（被控訴人）がなした計画許可に対し、近隣住民の原告ら（控訴人）が、大気汚染、騒音や振動等の被害をもたらすと主張し、同計画許可の取消しを求めた事案である。

本件の争点は、原告らが権利侵害を被るかどうかと、本件駐車場の建築が公共事業に当たるかどうかである。

権利侵害の有無について、第一審判決と控訴審判決はいずれも、相隣権保護の見地から、本件駐車場の建築と供用に伴い、大気汚染や騒音が生じて周辺住民の生活環境に悪影響を与えると判断している。この理由として、本件計画許可については、事業の立地の申請手続や土地利用の審査承認手続等の前置的手続が行われなかったため、手続的違法が存在することが挙げられている。それに加えて、控訴審判決では、本件駐車場の建築が都市計画に適合するとは言えないことが判断されている。

本件駐車場の公共性については、第一審法院と控訴審法院の判断が分かれる。第一審法院は、本件駐車場の建築が公共事業に当たり、かつ、駐車場の工事が既に完了したため、本件計画許可が取り消されれば公益には重大な損失が生じるとして、違法確認判決を下した。これに対して、控訴審法院は、本件駐車場の建築と運営が、経営者の私人行為であり、公共性を有するものではないとして、取消判決を言い渡した。

本件法院は、大気汚染・騒音・振動等を受けない利益を相隣利益として、その法的

要保護性を認めながら、その利益と本件駐車場の建築及び供用から生じる利益との比較衡量を行った。しかし他方で、本件法院は、事前参加手続ではなく、前置的行政内部手続に重きを置きながら権利侵害の有無を判断した。

【10】朱甲が上海市宝山区環境保護局を訴えた環評許可²⁰²取消請求事件（（第一審）上海市宝山区人民法院（2011）宝行初字第21号、（控訴審）2011年12月13日上海市第二中級人民法院（2011）沪二中行終字第274号）

本件は、化粧品工場の建設に係る環境影響報告表について、被告（被控訴人）が当該報告表の結論を認める旨の環評許可を行ったため、事業地の近隣住民の原告（控訴人）が大気汚染、固体廃棄物汚染や騒音等の被害を受けると主張し、同環評許可の取消しを求めた事案である。

本件の争点は、本件環境影響報告表で原告を環境保護の対象範囲から排除したことが、違法であるかどうか、言い換えれば、原告の権利利益が法的に保護されるべきであるかどうかである。

第一審法院と控訴審法院はいずれも、本件環評許可の適法性を肯定した。まず、本件環境影響報告表の内容について、大気汚染・水汚染・固体廃棄物汚染・騒音の発生可能性及び対策に関する分析の妥当性を認めた。そのうえで、本件環境影響報告表で環境保護の対象範囲に原告が記載されなかったことは、違法ではないと判示した。その理由は、原告の住所が所在する土地が、都市計画道路の区域に決定されたことにより収用された後、原告を除くあらゆる住民が、既に都市計画道路の区域から移転したことにある。この点について、第一審法院は、本件環境影響報告表における周辺環境の現状分析について、近隣の都市計画道路の区域に撤去されない建築物がなお残ることが記載されなかったという瑕疵が存在すると判断した。しかし、この瑕疵は、環境影響評価の結論に影響しうる程度に至らないと判示された。

以上の判決は、本件原告の大気汚染や騒音等を受けない利益に対し、土地収用と住民移転の前提事実を踏まえて、法的利益としての要保護性を認めていない。このような前提事実がない場合は、本件原告の利益が法的保護を受けるべきであろう。

（4）良好な住環境を享受する利益

【11】沈希賢等 182 人が北京市計画委員会を訴えた計画許可取消請求事件（（第一審）2003年6月19日北京市西城区人民法院、（控訴撤回申立認可）2003年10月24日北京市第一中級人民法院）²⁰³

本件は、二級動物実験室の建設について被告がなした計画許可に対し、周辺住民の

²⁰² 日本では、環境影響評価が事業者委ねられており、行政処分当たらない。これと異なり、中国では、事業者の作成する環境影響報告書等は、環境保護主管部門から審査許可を受けなければならない。環境保護主管部門が行う審査許可（本論文で、「環評許可」という）は、行政許可処分とされている。

²⁰³ 本件は、最高人民法院公報 2004 年 3 期 40-43 頁に掲載された。

原告らが、住環境への悪影響を懸念して、同計画許可の取消しを求めた事案である。

本件の争点は、本件計画許可が、環境影響評価の手續に違反したかどうか、動物実験室に関する距離制限に適合するかどうかである。

第一審法院は、まず、環境保護法 13 条（当時）に基づいて、本件実験室の建設について環境影響評価の手續が行われるべきであると判断した。そのうえで、環境影響評価の手續が実施されずになされた本件計画許可が、違法であると判示した。また、第一審法院は、「衛生システム実験動物管理暫定条例」（中国語：「衛生系統実験動物管理暫定条例」）に従い、本件実験室と原告らの住宅間の距離（19.09 メートル）が動物実験室に関する衛生隔離の制限（少なくとも 20 メートル）に適合しない点で、本件計画許可が違法でもあるとした。

本件では、法院は、相隣関係から生じる住環境の利益を法的利益として、その要保護性を認めた。その保護について、本件法院は、事前参加手續との関連で捉えたわけではなく、環境影響評価を本件計画許可の前提的手續として相当重視した。

【12】施永週が上海市地名管理弁公室を訴えた道路命名決定取消請求事件（上海市黄浦区人民法院（2011）黄行初字第 221 号）²⁰⁴

本件は、原告の住所が所在する路地が、公共道路として被告によって別の名称に決定（道路命名決定）されたことにより、外部の自動車の通行が許容されるため、原告が、道路命名決定が周辺住民の住環境に悪影響を及ぼす旨主張して、その取消しを求めた事案である。

本件では、本件道路命名決定の実体的適法性及び手續的適法性が争われた。

本件法院は、上海市地名管理条例に基づいて、まず、本件道路命名決定が法的期限内において、地元の歴史地理特徴に即しなされたとして、実体的に適法であると判断した。また、被告が道路命名決定後の公告を遅延させたという点で、本件法院は、本件道路命名決定の手續的瑕疵を認めた。前記条例 26 条は、道路命名決定後の三か月以内に新聞で同決定を公告しなければならないと規定しているからである。しかし、本件法院は、この手續的瑕疵をもって本件道路命名決定が違法となるとは言えないと判示し、取消判決ではなく、被告に対して手續の改善の意見を言い渡した。

本件法院は、原告の権利利益の法的性質について明示しなかったが、相隣関係から生じる住環境の利益を法的利益として周辺住民に原告適格を認めたといえることができる。上述条例に基づいて、聴聞会の開催は道路命名決定の不可欠な事前手續である。ところが、本件法院は、事前参加手續との関連において、聴聞会で周辺住民の意見が十分に聴取されているかを審査しなかった。

²⁰⁴ 本件の評釈については、賈茵「公物設立行政行為司法審査初探——以我国首例道路命名行政訴訟案例分析為視角」政治与法律 2015 年 1 期 147 頁以下参照。この評釈で、道路命名は道路計画や道路建設等と結合し、連続的な行政過程を構成し、計画手續の完結と成熟を示し、公益と沿道住民の相隣権利利益に影響する行政処分と位置付けられている（148 頁）。

5 小括

上述の 12 件の裁判例において問題となった都市空間利益について、裁判所において法的保護性が認められているものは、次の通りである。

- ①土地や建物に係る財産的権利利益（【1】－【3】）
- ②競争関係から生じる経営者の権利利益（【4】）
- ③相隣関係から生じる周辺住民の生活環境利益（【5】－【7】、【9】、【11】、【12】）

同じく相隣関係から生じる権利利益であっても、係争利益の法的保護性が認められなかった裁判例は、【8】と【10】である。【8】の法院は、道路の公共性を理由として、相隣関係第三者の道路通行権を個別具体的な権利利益として認めなかった。【10】の法院は、前提事実を踏まえて、原告の権利主体性を否定した。

当該権利利益が法的に保護されているかどうかは、原告適格の判断に関わる。中国の行政訴訟法（1989年制定、2014年改正）²⁰⁵ 条と 12 条により、原告適格者は、行政行為が自己の人身権や財産権等の「合法的な権利利益」を侵害したと認める者である。さらに、同法 25 条は、行政行為の名宛人及び行政行為と「利害関係を有する」その他の者を原告適格者として明示している。ところが、2000 年に最高人民法院が公布した司法解釈²⁰⁶ 12 条では、原告適格者は単なる利害関係者ではなく、係争処分と「法律上の利害関係を有する者」と解釈されている。この法律上の利害関係者の概念をめぐる争いはあるが、行政行為によって権利義務について実際的な影響を受けた又は受ける者という説が有力である²⁰⁷。法律上の利害関係者の範囲については、上述司法解釈 13 条で具体的に列挙されている。その中で、相隣権や公平競争権に関係する者が明記されている。

しかしながら、行政訴訟法と最高人民法院の司法解釈は、相隣権の概念を具体化していない。そのため、前述の裁判例を含め、中国の司法実務においては、民法上の相隣関係を基準に利害関係第三者の原告適格を認めた例が増えている²⁰⁸。しかし、民法上の相隣利益は範囲が広く、全ての相隣利益を「合法的な権利利益」・「法律上の利害関係」として捉えることができるかが、なお疑問が残るのであろう。ところが、前述

²⁰⁵ 中国の行政訴訟法の 2014 年改正の要点及び条文の和訳については、上拂耕生『『中華人民共和國行政訴訟法』の改正について』アドミニストレーション 21 卷 2 号（2015 年）53 頁以下、韓昌善「中国における行政訴訟法の改正について」広島法学 39 卷 2 号（2015 年）225 頁以下参照。

²⁰⁶ 中国で、最高人民法院の司法解釈制度は、前述の案例指導制度とともに下級審の裁判実務に大きく影響している。中国の人民法院組織法 33 条は、「最高人民法院は、裁判の過程においてどのように法律、法令を応用するかの問題に関して解釈を行う」という規定を設け、司法解釈に法律上の根拠を付与する。現在、最高人民法院が公表する司法解釈は裁判実務において法規範として法律とともに引用されている（粟津光世・前掲注 189・124 頁）。2016 年 9 月末まで、裁判の過程においてどのように行政訴訟法を応用するかについて、最高人民法院は 3 回にわたり司法解釈を行った（1991 年の「最高人民法院關於貫徹執行《中華人民共和國行政訴訟法》若干問題的意見（施行）」（既に失効）、2000 年の「最高人民法院關於執行《中華人民共和國行政訴訟法》若干問題的解釋」、2015 年の「最高人民法院關於適用《中華人民共和國行政訴訟法》若干問題的解釋」）。

²⁰⁷ 楊小君「行政訴訟原告資格：影響与利害關係」法治論叢 2006 年 21 卷 4 期 106 頁以下、黄学賢「行政訴訟原告資格若干問題探討」法学 2006 年 8 期 3 頁以下参照。

²⁰⁸ 張宝華「從相隣權案件看我国行政訴訟原告資格的發展」法制与經濟 2014 年 1 号 8 頁以下参照。

の裁判例からみえるのは、実体法的な権利利益ではなく、事実上の相隣関係から第三者の原告適格が認められている方向性である。一方、計画許可等の処分により影響される権利利益（環境権や景観利益）が相隣利益の範囲から排除される場合もある²⁰⁹。性質上、民法上の相隣利益は、個人に排他的に帰属する可分利益に該当する。これは、多数人に集合的・共同的に帰属する環境権や景観利益といった不可分利益とは異なる。

また、公衆参加との関連で、前述の裁判例の中には、事前参加手続の統制の観点から係争処分の違法性を審査した法院は、わずかしかない（【7】）。手続的統制の点では、法院は、事前参加手続より、むしろ、権限行使に関する行政内部手続に重きを置くように思われる（【2】、【6】、【9】、【11】）。一つの大きな原因は、事前参加手続法制の不整備や手続参加規範の欠如にあると考えられる。

事前参加手続法制がしっかり整備されれば、裁判所が十分に機能することが可能となる。そこで、以下では、道路計画を素材にして、事前参加手続法制の問題点を考察する。

第四節 道路計画法制における公衆参加

中国の行政法においては、通常、交通行政法の中で道路運輸・管理に関する法的問題が論じられている²¹⁰。ところが、現実には道路公害や収用補償の不当が発生しており、道路事業の実施段階はもとより、計画段階における住民合意の形成についても法的に目を向けるべきであろう。そのため、本節では、道路計画の策定及び道路事業の実施における住民参加制度及び問題点を検討することとしたい。

1 道路の種別

日本と同様、中国でも、道路づくりの法的プロセスは道路の種類によって異なる。道路の種類としては、その所在や使用の特徴によって、公路・都市道路・林道・農道等がある。そのうち、公路と都市道路は法定の道路に当たる。中国の道路交通安全法（2003年制定、2011年改正）119条1号では、公路と都市道路以外に、会社法人等の管理の下であっても自動車等の一般的な通行の可能な場所（例えば、広場や公共駐車場）も、同法にいう道路とされている。

（1）公路

公路とは、都市間・都市と農村間・農村間で自動車が行き来可能な公道である（1987年に国務院が制定した旧公路管理条例36条）。1997年に制定された公路法²¹¹2条2項

²⁰⁹ 凌維慈「城郷規劃爭議中的原告資格——日本法上の啓示」行政法研究2010年3期118—119頁参照。

²¹⁰ 中国行政法の体系における道路行政法の位置付けについては、上杉信敬「中華人民共和國道路法に関して（Ⅰ）」東亜経済研究60巻1号（2001年）5—9頁参照。

²¹¹ 2016年9月末までに、1997年に制定された公路法は、1999年、2004年と2009年に改正がなされた。1999年改正法の和訳については、上杉信敬「中華人民共和國道路法に関して（Ⅱ）」東亜経

により、公路の範囲には、公路の橋梁、公路のトンネル及び公路の渡し場も含まれる。公路は、その公路網における地位に従い、国道・省道・県道及び郷道に分けられ、さらに技術等級に照らして高速公路・1級公路・2級公路・3級公路及び4級公路に分けられる（公路法6条1項）。国务院の交通主管部門（すなわち、「交通運輸部」）は、全国の公路業務を主管する。県級以上の地方政府の交通主管部門は、その行政区域内の公路業務を主管し、郷・鎮政府は、その行政区域内の郷道の建設及び補修に責任を負う（同法8条）。

以上各種の公路は一般公共の用に供するものである。それ以外には、企業等によって建設及び管理され、もっぱら若しくは主として同企業等に運輸作業を提供する専有的な公路も存在する（公路法11条）。国家は、専有的な公路を社会公共の運輸に供することを奨励する。専有的な公路の管理者が申請又は同意し、さらに、省級政府の交通主管部門から承認を受けて、専有的な公路の区分を省道、県道又は郷道に改めることができる（同法19条）。

（2）都市道路

国务院が制定した都市道路管理条例（1996年制定、2011年改正）2条は、都市道路を、「都市内において、車両と人の通行の用に供し、一定の技術的な条件を備える道路、橋梁及びそれらの附属施設」と定義している。都市道路は、その都市道路網における地位や交通機能によって、快速道路（自動車専用道路とも呼ばれる）・主要幹線街路・都市幹線街路・補助幹線街路に分けられる。国务院の建設主管部門（すなわち、「住宅・都農建設部」）は、全国の都市道路業務を主管し、省・自治区政府の建設主管部門と県級以上の地方政府の公共事業主管部門は、それぞれの行政区域内の都市道路業務を主管する（都市道路管理条例6条）。

法的には、都市道路は一般公衆の使用に供する公共用物と位置付けられている。もともと、現在の中国では、都市内における全ての道路は、一般公衆の使用に供する公道であるわけではない。例えば、北京や上海の旧城区を中心に点在する「胡同」や「弄堂」と呼ばれる細い路地が歴史的に残っている。これらの道路は幅員が狭くて、従来、近隣住民の通行に供されてきている。近年の中国の経済発展に伴う都市整備や再開発で、改築や取り壊しにより何人でも使用できる公道に変える場合が多くなっている。しかし、このことで、近隣住民は生活環境への影響等の懸念を抱いていることも少なくない（前述の裁判例【12】参照）。

また、中国の都市部では、高層集合住宅が集団を成して連なり、生活に必要な施設を伴い、「小区」と呼ばれる住宅地区が存在する。その「小区」における道路も一般的に、そこに居住する者たちによって共用されている。このような住宅地区は塀に囲まれる閉鎖的などころであり、管理者の許可がなければ居住者と関係しない出入りをし

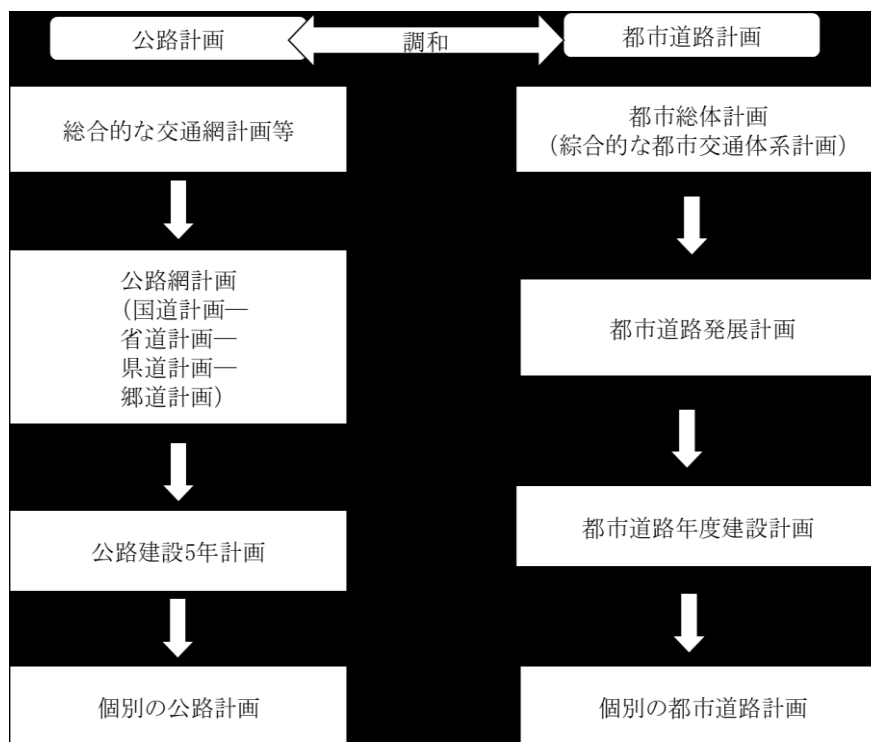
済研究 60 卷 3 号（2001 年）218-232 頁参照。公路法と後述する都市道路管理条例の条文の和訳は、中国総合研究所・編集委員会編・前掲注 23・第 3 卷第 6 編「経済関係法（2）」第 8 章「交通・運輸・通信」にも収録されている。

てはならないからである。そこでの道路が自由に使えないため、一般公衆の通行に不便が生じて、交通渋滞が発生する問題も深刻になっている。「小区」における道路の公用化等を実現するために、2016年2月6日に、国务院が出した「都市の計画的建設・管理を一層強めることに関する意見」（中国語：「關於進一步加強城市規劃建設管理工作的若干意見」）では、閉鎖的な「小区」の建設が今後、原則として許されず、既に存在している「小区」に対して、次第に閉鎖を打ち破り一般公衆に開放するという方針・政策が定められている。しかし、道路の公用化に伴い、従来の居住者には道路公害や安全の問題が発生するため、この政策に反対する声も強い。

2 道路計画の体系

前述の道路の種類からみられるように、都市の範囲で通う道路には、都市外部と連絡する公路及び、都市内部をつなぐ都市道路がある。もっとも、公路と都市道路は、相対的に独立し、計画の体系や態様を異にする（次の図2参照）。

図2 公路計画と都市道路計画の体系



(1) 公路計画

公路法4条は、「公路の建設は、国民経済及び社会発展計画に組み入れなければならない」と規定している。また、同法12条では、「公路計画は、国民経済と社会発展さらに国防建設の必要に基づき作成し、都市建設発展計画やその他の方式の交通運輸発展計画と調和しなければならない」とされている。

中国において、公路は、鉄道・水路・航空・管線（パイプ類）と並んで総合的な交通網計画等に定められる場合が非常に多い。例えば、全国計画としての「総合的な交通網中長期発展計画」、『第12次5ヶ年（2011-2015年）』総合的な交通運輸体系計画」や「交通運輸『第12次5ヶ年』発展計画」等である。作成機関は、通常、一か月又は二か月を意見公募期間とし、公衆の自由な発言（電子的メッセージ、Eメール、ファックス、手紙等の方式で）やアンケート調査により意見を公募する²¹²。ただし、アンケート調査の内容からみれば、公衆はただ計画の目標や方向について自己の主張を陳述できるだけである。

公路法14条は、各種公路の計画策定手続を次の通り規定している。国道計画は、國務院の交通主管部門が國務院の関係部門と共同で作成し、國務院から承認を受ける。省道計画は、省級政府の交通主管部門が同級政府の関係部門と共同で作成し、同級政府から承認を受ける。国道計画と省道計画の作成に当たっては、作成機関と当該公路沿線の関係政府との協議も要されている。県道計画は、県級政府の交通主管部門が同級政府の関係部門と共同で作成し、同級政府が審査決定した後、1級上の政府から承認を受ける。郷道計画は、郷・鎮政府が県級政府の交通主管部門の援助をもって作成し、県級政府から承認を受ける。また、省道計画と国道計画との調和、県道計画と省道計画との調和、郷道計画と県道計画との調和が求められている。

以上の各計画は、行政レベルによって策定される公路網計画である。公路網計画の目標期間は、一般的には10-20年である。交通運輸部が2010年に公布した「公路網計画策定弁法」（中国語：「公路網規劃編制弁法」）3条では、公路網計画の位置付けが、「公路建設の前期プロセスにおける重要な部分」、「公路建設5年計画を作成するところの根拠」や「公路事業を定めるところの基礎」と規定されている。同弁法9条では、公路網計画の作成については、公衆、関係部門及び相隣する行政区域の交通主管部門の意見を広範に求めるとされている。

こうした中で、公路計画の策定について、法的には、行政が強い権限を付与されており、公衆の参加機会を保障する規定が欠けていることが明らかである。地方において、既に作成された公路計画案について、地元政府は、地元の新聞や政府のホームページで公表し、計画案への公衆意見を収集することや、専門家に向ける意見募集会議を開催することが普通である。しかし、公衆が計画案の作成前に参加機会に欠けることはもちろん、計画案について意見陳述ができることも、十分な情報提供や直接の対話機会を基礎とするわけではない。このようなことは、公路法の目的規定には公路管

²¹² 例えば、全国計画としての「交通運輸『第13次5ヶ年』発展計画」の作成については交通運輸部が行った二か月の意見公募（「關於開展綜合交通運輸“十三五”發展規劃徵求公衆建議活動的公告」参照

http://www.mot.gov.cn/zhuantizhuanlan/jiaotongguihua/shisanwifazhan/gonggao/201505/t20150526_1824382.html（最終閲覧日2016年10月20日）や、地方計画としての「江蘇省交通運輸『第13次5ヶ年』発展計画」の作成については江蘇省交通運輸庁が行った一か月の意見公募（「關於開展江蘇省綜合交通運輸“十三五”發展規劃徵求公衆建議活動的公告」参照

http://www.jszd.gov.cn/art/2015/7/31/art_18490_1075477.html（最終閲覧日2016年10月20日）等である。

理の強化や公路事業の発展が重要視されており、公路使用者等の権利保護が明示されていないことに関わるというべきである。

(2) 都市道路計画

都市道路計画は公路計画と異なり、法上、「都市総体計画に基づき」作成することが明示されている。都市道路管理条例7条1項に基づいて、「県級以上の都市政府は、公共事業、都市計画や公安交通等の各主管部門を集めて、都市総体計画に基づき都市道路発展計画を作成しなければならない」とされている。また、同条2項では、「公共事業主管部門は、都市道路発展計画に基づき都市道路年度建設計画を作成し、同級政府から承認を受けて同計画を実施しなければならない」と規定されている。ところが、都市道路管理条例では、その立法目的として都市道路に係る管理の強化、都市道路の保全や都市道路の機能発揮が掲げられており、都市道路計画の策定について公衆参加の手續規定が設けられていない。

都市総体計画への適合を図るために、都市道路計画は、都市総体計画の一部としての総合的な都市交通体系計画に即して策定することが必要である。その策定手續については、2010年に住宅・都農建設部が公布した「総合的な都市交通体系計画策定弁法」

(中国語:「城市総合交通体系規劃編制弁法」)によって規定されている。これに基づいて、都市総体計画と同時に作成し、その一部として決定する総合的な都市交通体系計画は、各種の都市交通施設の部門計画や近期交通計画を策定するに当たっての根拠とされている(同弁法3条)。その内容については、総合的な都市交通体系の発展目標、予定する交通方式、各交通方式の発展目標、都市内部の交通と対外交通との連接や、道路ネットワーク、近期の交通発展方向、重大な交通基盤施設に係る近期建設計画等が定められなければならない(同弁法11条)。総合的な都市交通体系計画案が作成されたら、技術的審査を受ける。その前に、作成機関は計画案について一般公衆と関係部門の意見を聴取しなければならない(同弁法13条)。この定めは、都農計画法上の公衆参加規定を踏まえて、計画案作成後の公衆参加の一般的な原則を設けているが、具体的な手續規範に欠けて、公衆参加を形骸化させる危険が高いと言わざるを得ない。

通常、公路は、都市道路と区別し策定されるとしても、都市内部と接しており、都市道路の一部として、都市総体計画において定められる場合もある(例えば、環状高速公路)。しかし実際には、環状高速公路と都市道路のつながりが不合理であったため、通行の不便や渋滞等が生じてきた。この大きな原因は、都農計画部門が都市の実情ではなく、交通主管部門の作成した公路計画に基づき都市総体計画で環状高速公路を定めただけであることにある。

(3) 道路計画に係る環境影響評価

中国の環境影響評価法(2002年制定、2016年改正)は、計画と事業についてそれぞれ

れ環境影響評価制度を予定している。計画に係る環境影響評価の内容や手続は、2009年に国务院が制定した計画環境影響評価条例（中国語：「規劃環境影響評価条例」）によってもっぱら規定されている。環境影響評価を実施する対象計画の範囲には、国务院の関係部門・行政区を設置する市級以上の地方政府及びその関係部門が作成する、土地利用に係る総合的な計画や、工業、農業や水利、交通、都市建設等の部門計画が含まれる。そこで、道路計画について環境影響評価を実施する場合もありうる。

道路計画の性質や態様によって、それに係る環境影響評価の手続も異なる（環境影響評価法7-8条、計画環境影響評価条例10条）。道路の建設に係る指導的な計画（例えば、国道計画、省道計画、都市道路発展計画）であれば、計画案の作成機関は、その計画の実施による環境影響について計画案の中に説明しなければならない。また、道路の建設に係る具体的な計画であれば、計画案の作成機関は、計画案とともに環境影響報告書を決定機関に提出しなければならない。環境影響の説明や環境影響報告書の提出がなければ、当該計画の決定機関は計画案を承認してはならない。

さらに、道路計画が環境に悪影響を及ぼすおそれがあり、かつ、公衆の環境権利利益に直接関わる場合に、計画案の作成機関は、計画案を決定機関に提出する前に、論証会や公聴会の開催等により専門家や公衆から、環境影響報告書の案についての意見を求めなければならない（環境影響評価法11条1項。ただし、国家の定めるところにより秘密を守るときはこの限りでない）。計画案の作成機関は、環境影響報告書を決定機関に提出する際に、意見採用の要否及びその理由を添付することが要請されている（同条2項）。計画案の決定機関は、計画案を決定する前に、関係部門の代表と専門家からなる審査チームを設置し、環境影響報告書を審査させなければならない（同法13条）。環境影響報告書の結論と審査チームの審査意見は、計画案を修正又は決定するところの重要な根拠とされている。計画案の決定機関は、当該結論と審査意見を採用しない場合に、理由説明の義務を負う（同法14条）。審査チームの設置については、少なくとも2分の1以上の審査員が専門家でなければならない。そうでなければ、審査意見は無効となる。環境影響報告書の作成に既に関与した専門家は、審査員にならない（計画環境影響評価条例18条）。審査チームは、客観的・公正的・独立的に環境影響報告書に対し書面の審査意見を提出しなければならず、計画案の作成機関や決定機関等は審査チームの審査に干渉してはならない（同条例19条）。

以上のように、道路の建設に係る具体的な計画については、環境影響報告書の提出により環境影響評価を実施する際のみ、公衆参加の機会が与えられている。しかし、一般公衆の参加の要否について、計画案の作成機関に裁量権限が認められている。これに対して、審査員としての専門家の参加が義務付けられている。また、一般公衆の情報提供参加と比べて、審査員としての専門家の参加は、ある程度の決定参加である。

3 道路事業の実施に向けて

公路法と都市道路管理条例は、道路事業の実施について道路に関する技術的基準へ

の適合等の一般的な原則を強調している²¹³が、具体的な手続規定を設けていない。第一章で述べたように、近年、民間資金の活用を促すためには、企業投資事業の許認可手続には審査許可（「核准」）と届出（「備案」）の二種類がある。審査許可手続を適用する場合に、事業者は、審査許可機関に事業申請報告書を提出するとともに、次に掲げる書類を添付しなければならない（政府核准投資項目管理弁法 12 条）。①都農計画部門から受けた事業の立地意見書（割当て国有の土地使用権を得るときに限る）、②土地主管部門から受けた用地予審意見（既に許認可がなされた建設用地の範囲で増築や改築を行うときに用地予審を必要としない）や、③環境保護主管部門から受けた環境影響評価審査書等。これに対して、届出手続を適用する場合に、事業者は有権機関に届出をした後に、次々に都農計画部門、土地主管部門、環境保護主管部門で上述の手続を行う。

企業の投資で公路や都市道路を作る際には、審査許可手続を適用する対象事業の範囲が国务院の「政府核准投資項目目録」によって規定されている。以下で、審査許可手続を適用する場合の道路事業の実施にとって必要な段階と各段階における住民参加制度を考察する。

（1）道路事業に係る環境影響評価

中国の環境影響評価法は、事業に係る環境影響評価制度については、対象事業の環境への影響により、次のように分類管理を行っている（16 条）。環境への重大な影響がある場合は、事業者が環境影響報告書を作成し、全面的に評価する。軽度の影響の場合は、事業者が環境影響報告表を作成し、分析又は専門評価を行う。非常に小さい影響であって、評価を行う必要性がない場合は、環境影響登記表に記入しさえすればいい。環境保護部が公布した「建設事業環境影響評価分類管理目録」（2015 年版）により、環境影響報告書を作成しなければならない道路事業には、次のような道路の新築又は増築が含まれる。3 級以上公路、1 km 以上の独立したトンネル、環境の影響を受けやすい地区における 1 km 以上の橋梁や補助幹線街路、主要幹線街路、快速道路等である。中国では、事業者の作成する環境影響報告書等は、環境保護主管部門に提出し、その審査許可（本論文で、「環評許可」という）を受けなければならない。

事業に係る環境影響評価への公衆参加は、計画に係る環境影響評価と同様に、環境影響報告書の提出の必要な場合にのみ認められている。

まず、中国の環境保護法（1989 年制定、2014 年改正）56 条は、次の定めがある。環境影響報告書を作成しなければならない対象事業について、事業者は、環境影響報告書の作成に当たり、影響を受けうる公衆に事業の状況を説明し、十分に意見を求め

²¹³ 公路法 22 条は、「公路の建設は国家が定める基本的な建設手続と関係規定に従い行わなければならない」と定めている。また、同法 23 条は、「公路の建設事業は国家の関連規定に従って法人責任制度、競争入札制度及び工事管理制度を実施する」と規定している。都市道路管理条例 10 条は、次の定めがある。政府の投資で都市道路を建設する場合は、公共事業主管部門が都市道路発展計画と都市道路年度建設計画に即して都市道路事業を実施する。企業の投資で都市道路を建設する場合は、都市道路発展計画に適合し、かつ、公共事業主管部門の認可を受ける。

なければならない。環境影響報告書を受けた環境保護主管部門は、国家秘密と商業秘密に係る事項を除き、当該報告書全文を公開しなければならない、事業者が十分に公衆意見を求めなかったと発見した場合に、事業者が責任をもって公衆意見を求めさせる。

また、環境影響評価法 21 条では、11 条に似ており、国家の定めるところにより秘密を守る場合を除き、環境に重大な影響を及ぼす可能性があり、環境影響報告書を提出すべき事業について、事業者は、当該報告書を環境保護主管部門に提出する前に、論証会、聴聞会の開催等により専門家や公衆から、当該報告書に対する意見を収集しなければならないとされている。環境影響報告書の提出の際に、意見の採用・不採用の説明の添付も要されている。

さらに、国务院の環境保護主管部門（当時、「環境保護総局」。現在、「環境保護部」）が制定した「環境保護行政許可聴聞暫定弁法」（2004 年 7 月 1 日より施行、以下、「聴聞弁法」）や「環境影響評価公衆参与暫定弁法」（2006 年 3 月 18 日より施行、以下、「参与弁法」）は、環境影響評価における公衆参加を詳しく定めている。

これらの法令によれば、環境影響評価のフロー及び各段階における公衆参加の様態が次の図 3 の通りである。環境影響評価の各段階への公衆参加が法的には可能であるにもかかわらず、公衆の環境利益を十分に保護するという点では、以下の問題点が挙げられる²¹⁴。

第 1 に、関連情報の公開については、かなりの環境情報が国家の秘密とされているため、公開可能な範囲が限定されている。第 2 に、参加者の範囲や意見収集・聴取の方式については、事業者や環境保護主管部門の恣意が入り込む余地がある。第 3 に、公衆参加の実効性に資する公聴会、聴聞会の開催や第三者諮問機関の設置、公衆意見への応答等が義務付けられていない。第 4 に、行政訴訟を提起し公衆参加の瑕疵を争うことが可能であるかどうか不明確である²¹⁵。

現実に、環境影響評価においては、形式的な参加や偽装された参加等の問題が顕著である。これに対して、公衆参加の責任者の明確、参加者の範囲の明確、情報公開の必要な手段、意見への処理に関して、参与弁法の改正が進められている²¹⁶。この中で、参加者の範囲を「環境影響評価の地域範囲における関連団体・個人」に限定したり、事業者の要考慮意見を「事業の環境への影響に関する意見」（財産権の被害や収用に関する意見を考慮しない）に明確化したりするような傾向がある。

計画に係る環境影響評価との関係について、環境影響評価法 18 条は次のように定めている。事業に係る環境影響評価の内容は、計画に係る環境影響評価との重複を避

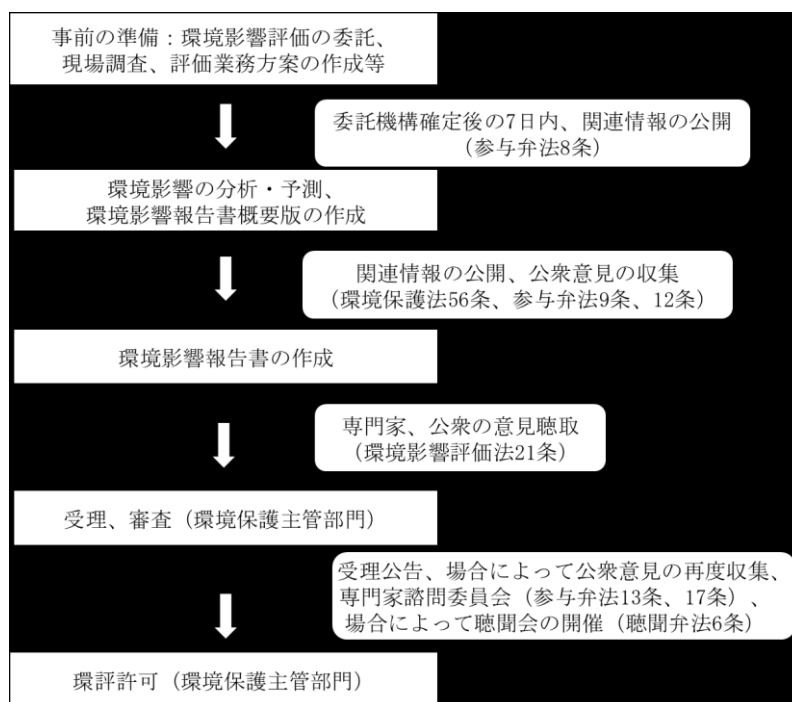
²¹⁴ 北村秀樹「中国の環境影響評価制度における公衆参加に関する考察」龍谷法学 37 巻 4 号（2005 年）957 頁、同ほか「中国と日本の環境保全制度と公衆参加に関する考察——環境影響評価を中心に」国際社会文化研究所紀要 14 号（2012 年）51-52 頁、汪勁「対提高環評有効性問題的的法律思考——以環評報告書審批過程為中心」環境保護 2005 年 3 期 30-31 頁等参照。

²¹⁵ 環境影響評価許可の適法性が争われた事案で、環境影響報告書の作成段階及び審査許可段階で住民参加が行われたかどうかは司法審査の重要な内容とされた判決がある。馬浩芳「環評審批行為中的公衆参与是司法審查的重要環節」人民司法 2015 年 6 期 7-9 頁参照。

²¹⁶ 環境保護部「建設項目環境影響評価公衆参与弁法（徵求意見稿）」参照 <http://www.china-eia.com/docs/2016-04/20160411191603164620.pdf>（最終閲覧日 2016 年 10 月 20 日）。

ける。事業と計画を一体として定める場合には、計画に係る環境影響評価を行わず、事業に係る環境影響評価を行うこととなる。既に環境影響評価がなされた計画の中に、具体的な事業が予定されている場合には、計画に係る環境影響評価の結論は事業に係る環境影響評価の実施に当たっての重要な根拠とされ、事業に係る環境影響評価の内容が相応的に簡略化されることとなる。そこでは、評価の内容や結論から計画と事業に係る環境影響評価が関連付けられている。しかし、手続面、とりわけ公衆参加手続に関するつながりが明らかではない。

図3 中国の環境影響評価における公衆参加



(2) 道路事業に係る審査許可・計画許可

企業投資の事業について、政府側は、重大な事業や制限的事业に限り、社会公共利益の保護の観点から審査許可（「核准」）を行うとされている。国务院の「政府核准投資項目目録」（2014年版）に基づいて、審査許可を受ける道路事業は、次の表4の通りである。

この審査許可の一つの法的要件としては、「公衆、とりわけ事業地における公衆に重大な不利益を及ぼさないこと」が挙げられている（政府核准投資項目管理弁法23条5号）。従って、このような判断を適切に行うために、公衆参加の事前手続が必要であるというべきである。しかし、第一章でも述べた通り、事業に係る審査許可の事前手続には、公衆参加が必ずしも義務付けられていない（同弁法18条）。

都市計画区域で事業を行う場合に、事業者は建設用地と建設工事に係る計画許可を申請する必要があり、都農計画法は計画許可への公衆参加仕組を設けていないことが、

既に第一章でも述べた通りである。都農計画部門は計画許可をする際に、対象事業について環境影響評価の手続が必要であるかどうか、必要な場合に当該手続がなされたかどうかを審査する必要があるとされている（前述の裁判例【11】参照）²¹⁷。

事業に係る審査許可又は届出がなされたことは、事業者が建設用地の計画許可を申請する一つの要件とされている（都農計画法 37 条 1 項）。政府核准投資項目管理弁法 4 条に基づいて、審査許可機関は、事業者が提出した事業申請報告書に対し、経済安全の維持・資源の適当な開発及び利用・生態環境の保護・合理的な空間配置・公共利益の保障・経済独占の防止という視点から審査するとされている。しかし、審査許可は、事業を予定している都市計画や道路等の部門計画と明らかに関連付けられていない。これに対して、建設用地や建設工事の計画許可がなされる際に、都市計画への適合が法的に求められている。このような判断に当たり、資源の適当な開発及び利用・生態環境の保護・合理的な空間配置・公共利益の保障が考慮されるべきでもあろう。

表 4 審査許可（「核准」）を受ける道路事業（2014 年版）

対象道路	審査許可機関
国家高速公路	国家发展改革委员会
一般国道	省级政府
地方高速公路	省级政府
その他の地方公路	地方政府
独立した公路の橋梁・トンネル（一の行政区域を超える場合、10 万トン級以上の水路の海域や大川（一級河川以上）を跨ぐ場合）	国家发展改革委员会
都市道路の橋梁・トンネル（10 万トン級以上の水路の海域や大川（一級河川以上）を跨ぐ場合）	国家发展改革委员会（その他の都市道路事業について、審査許可か届出は地方政府が自ら確定する）

（3）土地収用

前にも言った通り、中国の土地収用制度は、土地所有の二層制に応じて、主として、都市部の家屋収用と農地の収用という二種類に区分される。公路づくりのための収用は、計画区域によって両方にも該当する場合が可能である。都市道路づくりのための収用は、前者に当たり、家屋収用条例を適用する。

家屋収用条例 3 条は、家屋の収用及び補償を進める三原則（民主的な意思決定・適正手続・結果の公開）を規定している。市・県政府は、家屋収用を決定するに至るま

²¹⁷ 朱芒「行政行為違法性継承」的表現及其範圍——從個案判決与成文法規關係角度的探討」中国法学 2010 年 3 期 178 頁以下は、計画許可と事業に係る環境影響評価許可の間に、前述の裁判例【11】の判決において違法性の承継が認められていると指摘している。

で、以下の手続を経なければならない。

第1は、収用補償案の作成と意見公募である（10条、11条）。家屋収用部門は、収用補償案を作成し、市・県政府に報告する。報告を受けた政府は、関係部門を集めて収用補償案を検証するとともに、同案を公告し公衆の意見を募集する。意見公募の期間は少なくとも30日でなければならない。政府は、意見募集の状況と、意見により収用補償案を修正した状況を速やかに公表する²¹⁸。家屋収用条例では、聴聞会の開催が必要となる場合も明記されているが、都市道路づくりはその場合に当たらない。

第2は、社会安定リスクの評価である（12条）。家屋収用条例はこのリスク評価の内容、主体や手続を定めていない。これについては、地方政府のレベルで家屋管理や都農建設の主管部門が詳しく規定している実例がある²¹⁹。これらの実例では、評価の主体は、政府又は政府が設置し、専門家や住民代表を含める評価機構であり、社会安定リスクについて次の四つの内容を評価するとされている。

①収用事業が公益の需要に適合するか、必要な文書がそろっているか、収用決定の前置の手続がなされたか等についての適法性。

②収用により関係者の利益を侵害し周辺環境に影響するか、収用手段や補償基準が適当であるか等についての適当性。

③収用補償資金等に関する収用条件を満たしているかについての実現可能性。

④収用により群体的な反対を引き起こすか、群体的な反対に対し良い紛争解決策が予定されているか等についてのコントロール可能性。

また、リスク評価の手続について、資料閲覧、現場調査、アンケート調査、家屋訪問や座談会等の多様な方式で、収用範囲に居住する者の意見を聴取することが明示されている場合もある。家屋収用に係る社会安定リスクは、行政・被収用者・社会公衆間の利益衝突により生じるため、公衆参加手続はリスク評価制度の重点と視されている²²⁰。

第3は、家屋収用範囲の確定である（15条）。家屋収用条例では、これは、家屋収用決定の前段階行為であるか、それとも後段階行為であるかが明らかでない。地方の実例からみると、この問題については意見が分かれる。家屋収用範囲の確定行為について行政処分性が争われた裁判例もある²²¹。

²¹⁸ 意見を述べることができる者は一般公衆であることや、意見に基づき収用補償案を修正すべきことは、日本の土地収用法と比べて驚くべきと考えられている。平松弘光「日本からみた中国の土地収用制度」島根県立大学総合政策学会総合政策論叢24号（2012年）93頁。

²¹⁹ 例えば、吉林省住宅・都農建設庁「關於做好国有土地上房屋征收社会穩定風險評估工作的指導意見」（2012年4月9日）参照
http://jst.jl.gov.cn/zcfg/gfxwj/fdc/201312/t20131230_1598585.html（最終閲覧日2016年10月20日）、西安市住宅保障・家屋管理局「西安市国有土地上房屋征收社会穩定風險評估實施細則」（2013年12月17日）参照
<http://www.xafgj.gov.cn/zwgk/PolicyDetails.aspx?Id=1959&firsttypeid=2&secondtypeid=13>（最終閲覧日2016年10月20日）。

²²⁰ 顧大松「論我国房屋徵收的社会穩定風險評估機制的機能定位及其架構——一個風險規制的行政法學視角」江蘇行政學院學報2012年4期135頁。

²²¹ 章文英「国有土地上房屋徵收範圍確定行為的可訴性」人民司法2015年23期67頁以下参照。

なお、家屋収用条例 9 条 1 項は、「収用事業は国民経済及び社会発展計画、土地利用総体計画、都農計画及び部門計画に適合しなければならない」旨規定している。しかし、そこでは、家屋収用決定は、事業と計画との適合をチェックするともされている計画許可との関係が明確化されていない。家屋収用条例 9 条 2 項では、1 項という計画の策定に当たっては、「広範に公衆の意見を募集しなければならない」ことも定められている。ただし、司法実務では、これらの計画の策定における公衆参加手続の瑕疵により家屋収用決定が違法となることが否定されている²²²。

4 具体的な事例

以下では、具体的な道路づくりの事例から公衆参加の現状を考察する。

(1) 深圳—香港間の西部道路計画（深圳側の接続道路計画）への反対事件

[1] 事件の概要

いわゆる西部道路計画の背景には、深圳と香港の間でますます増加している陸地交通の需要に既存の公路施設が対応できなくなったことがある。全体の計画²²³は、深圳湾大橋・検査港・接続道路という三つの部分からなる。このうち、深圳側のところで深圳湾大橋を接続する道路は、深圳と香港の間で通行する貨物自動車の専用道路として、一部開放及び全部密封の組み合わせで、延長約 5.32 キロの地下式のトンネルに計画された（深圳側の接続道路計画）²²⁴。

深圳側の接続道路の構造は、高架式から地下式への変更を経たことがある。地下式の計画によって、一部開放のトンネルの西側で、排気ガスを排出するための巨大な施設が建設される。そのため、排出施設の予定地の沿線住民は、排気ガスの被害を受けると認めて、2 年間近い権利保護運動を進行していた。まず、2003 年 8 月から 9 月まで、西側の排出施設の近所に居住する住民たちが、排出施設への反対署名の集め、市政府の指導者への手紙書き、デモの申請等により反対を進めていた。その結果、政府側は、トンネルの開放区間の位置や西側の排出施設の長さを変更し、東側でも排出施設を建設することを決定した。しかし、このような計画変更が住民の不満や心配を解消しなかった。そして、2004 年 7 月から 9 月まで、東側の排出施設の予定地の沿線住民は、政府側への陳情をはじめ、排出施設への反対を展開していた。

その間、深圳側の接続道路事業に係る環境影響評価の適否は、沿線住民と政府側との間に論争の焦点となった。沿線住民は遅くまで計画案を知ったことや、環境影響報

²²² 陳希国「“四項規劃”未經公衆参与並不直接導致徵收決定違法」中国審判 2015 年 9 期 56—57 頁参照。

²²³ 西部道路計画の概要については、劉伝書「深港西部通道昨日奠基」科技日報 2003 年 8 月 29 日第 T00 版等参照。

²²⁴ 深圳側の接続道路計画の概要及びこれへの沿線住民の反対については、曹筠武「流産的“第三方環境測評”」南方週末 2004 年 11 月 25 日、金自寧「跨越專業門檻的風險交流与公衆参与——透視深圳西部通道環評事件」中外法学 2014 年 26 卷 1 期 10—12 頁等参照。

告書の閲覧請求を拒否されたこと等で、政府側への不信を抱いた。また、環境影響報告書の結論については、高級エンジニア出身の沿線住民自らの計算によって、西側と東側で排出する排気ガスの予定量が国家所定の排出基準を大きく超えることになる。これに対して、2005年4月下旬から5月上旬まで、深圳市政府は、国内の環境影響評価の専門家を誘い、沿線住民の代表者に向けた対話会議を開いたり、深圳側の接続道路計画の策定経緯について手続的違法がないという法律意見を出したりする措置をとった後に、工事を始めた。結局、行政は住民との合意を達成しないままに、計画の実現を進めることになった。

[2] 都市空間利益と公衆参加からみる問題点

この事件では、沿線住民の排気ガスを受けない利益といった環境利益の保護が問われた。この問題の焦点は、道路事業に係る環境影響評価手続の適否にある。

本件における環境影響評価手続は、次のような段階を経た。第1に、2003年8月21日、深圳市環境科学研究所は委託を受けて環境影響報告書を作成した。第2に、2003年11月18日、環境影響報告書が専門家の評価を受けた。第3に、2003年11月20日、政府側は環境影響評価の結果について報告会を開催し、住民代表の意見を集めた。第4に、2003年12月18日、深圳市環境保護局は環境影響報告書の結論を認める旨の許可を行った。

この過程においては、沿線住民に事業計画案の作成への参加機会が確保されなかった。上述の第1段階で深圳市環境科学研究所はただ50人に向けてアンケート調査をしたにすぎない。このような限定的な参加方式により、数多い沿線住民は意見を広範で十分に伝えることができなかった。第2段階で、政府が指定した専門家のみが環境影響報告書の評価に参加した。第3段階で、政府側は、トンネル西側の沿線住民の意見を聴取したうえで、トンネル東側で排出施設を設置するという計画変更を行った。しかし、このような計画変更については、トンネル東側の沿線住民の意見が聴かれなかった。

[3] 検討

本件において、道路計画の早期段階における関連情報の未公開により、沿線住民は利益の侵害を後行処分の段階で初めて認識したことになる。従って、関連情報の十分な公開は、本件道路づくりの全プロセスにおいて徹底すべきである。道路計画案の作成の際には、道路構造の検討と複数案の比較について沿道住民の意見を十分に聴取したうえで、道路の構造を決定すべきである。また、本件道路事業に係る環境影響評価の過程では、環境影響報告書の作成と審査許可に公衆参加手続が行われたとしても、参加者の範囲や参加方法の限定により、評価結論への激しい不信が発生したことになる。それゆえに、環境影響報告書の作成に当たって、事業地の現況や事業の周辺環境への可能な影響を調査するには、広範な周辺住民に向けて情報収集に資する公聴会の

開催等を行わなければならない。環境影響報告書の審査許可の際に、環境保護主管部門は、環境利益の被害を受けうる全ての地域住民に意見申述の機会を与え、報告書の評価審査に住民代表を参加させるべきである。

(2) 武漢珞獅北路の高架式道路計画への反対事件

[1] 事件の概要

2006年11月から2008年6月にかけて、武漢大学は、その周辺で高架式の道路を建設することに反対し、武漢市政府との間で長い論争を行ってきた。紛争の対象道路である珞獅北路の高架式道路は、武漢市第二環状道路（以下、「二環路」という）²²⁵を構成する一部である。二環路の整備により、中心市街地で発生してきた交通渋滞を大きく解消することが期待されている。

珞獅北路の高架式道路²²⁶は、二環路の武昌区間における「馬房山道路—東湖トンネル（現在の名称：「水果湖トンネル」）」区間の一部である。この高架式道路は南側と北側の二つに分けられ、その北側の部分が武漢大学の通用門を経由するように計画された。武漢大学は、2006年11月に高架式道路づくりのことを初めて知ってから、高架式道路への反対を続けてきた。その反対の理由としては、大学の景観に悪影響を与えることと、事業地の近隣に居住している大学教師等が日照や騒音、大気汚染の被害を受けることが挙げられた。また、高架式道路の建設に利害関係を有する武漢大学は、高架式道路計画について事前的に意見を聴取されなかったことで不満でもあった。さらに、武漢大学は武漢市計画局に環境影響報告書の閲覧を申請したが、応答を得なかった。

当時、高架式道路への反対が武漢大学の構内で強く広まりに従って、社会の中で注目された。このような状況の下、2008年6月4日に、高架式道路の工事が一時停止した。この工事の所在は、武漢で交通が一番渋滞しているところである。そこで、工事の停止が渋滞を激化させた。2009年1月に、工事が再度開始し、2011年5月に完了した。

[2] 都市空間利益と公衆参加からみる問題点

この事件では、武漢大学の景観利益や、大学教師等の日照等を受ける利益や、騒音、大気汚染等を受けない利益の保護が問われた。

高架式道路計画の作成段階では、行政側は武漢大学の意見聴取を看過した。武漢大学は事業者と政府から土地利用の協力を求められたとき、その周辺で高架式道路を建設することを初めて知った。また、高架式道路計画に係る環境影響評価の段階では、

²²⁵ 二環路計画の概要については、崔晶晶「武漢市二環線規劃方案詳情首次批露」長江商報 2007年3月2日第036版等参照。

²²⁶ 高架式道路への武漢大学の反対については、楊時暘「武漢 VS 武大 誰為誰“讓路”？」中国新聞週刊 2008年24期20-25頁、熊丙奇「武漢高架橋之爭：大学与政府如何相处」東方早報 2008年7月4日A23版等参照。

武漢市計画局は46人の大学構内者に向けてアンケート調査をした。その結果、調査対象の中の7人(2人の大学生を含め)が高架式道路の建設に賛成しなかった。しかし、ランダムサンプリングの方法で調査したこと、大学生を調査対象にしたことや、大学法人の意見を聴かなかったことには問題がある。そして、以上のような調査は武漢大学に認められなかった。

[3] 検討

前述の事件と同様に、関連情報の未公開は利害関係者に手続参加の早期機会を失わせた。行政側は、本件道路計画を構想した際に、複数案の比較評価や代替案の検討について沿道住民に意見陳述の機会を与えるべきである。また、環境影響評価への参加者の範囲については、環境利益の被害を受けうる個々の沿線住民以外に、利害関係を有する大学法人やNPOも考慮されるべきである。広範な参加に資するように、環境影響評価過程の段階的構造を明確にして、各段階で実効的な手段により利害関係者の参加を認めるべきである。

5 小括

道路計画の策定及び道路事業の実施をめぐる公衆参加制度は、都市空間利益を実効的に保護し、複雑な利害関係を十分に調整するという点で、高く評価されているとは言えない。計画策定及び事業実施に係る一連の行政決定については、まず、各段階の位置付け、段階区分や手続間の前後関係が必ずしも明確されていないため²²⁷、公衆参加の時期が恣意的に判断される余地が入り込んだり、各手続の早期段階における公衆参加が欠けたりする場合になりうる。また、計画や処分の性格、態様に応じて、影響を受けうる利益が十分に考慮され、そのうえで、参加可能者の範囲が設定されているわけではない。さらに、裁量的参加手法や一般的な手続規範は、形式的な参加の危険を生じさせ、都市空間利益の実効的な保護にも役立たない。

第五節 都市空間利益の法的保障と段階的公衆参加

道路等の交通施設を設置することにより、交通渋滞を解消し、良好な都市空間を整備する際には、公益と私益の交錯の現象が顕著である。中国の行政法においては、一般的な問題として争われてきた公益と私益の関係をめぐり、公益と私益との単純な対立関係を前提とする伝統的な公益優先論は放棄されており、公益と私益との一致関係

²²⁷ その関係で、中国の司法実務においては、係争処分の違法性事由として前置的行政行為の違法性を争えるかどうかは審査の難点となっている。これについては、吳偕林「行政訴訟合法性審査三題」法学2002年6期26-28頁、林莉「前置行政行為審査模式探究」福建法学2008年3期70頁以下、陳紅・徐風烈「行政訴訟中前置性行政行為之審査探析」浙江社会科学2008年5期58頁以下、孔令滔「論行政訴訟中前置行政行為的審査模式——以日本行政過程論為方法論的視角」公法研究2011年2期200頁以下等参照。

が認められている。この中で、利益保護の目標について公益と私益の関係論にはなお争いがある。その関係で、公衆参加には、行政過程における利益衡量手続という独自の意義がまだ広く認められていない。都市計画・都市づくりの領域においては、近年の中国で、都市化の急速な発展に伴い、財産的権利利益や環境利益の保護論が展開されている。そこでは、都市空間の形成をめぐる公益と私益の交錯がある程度認識されており、事前参加手続の重要性が提唱されている。しかし他方で、議論の対象利益の範囲が限定されている。また、具体的な参加手続論においては、行政過程における利益衡量手続として公衆参加を位置付けたうえで、行政過程の多段階化に即した参加手続を具体的に検討することがほとんどない。

中国の裁判所で争われた都市空間利益には、土地や建物に係る財産的権利利益・競争関係から生じる経営者の権利利益・相隣関係から生じる周辺住民の生活環境利益等が挙げられる。多くの場合に、裁判所は、根拠法令に基づき係争利益の法的地位を明示しているわけではない。周辺住民の第三者の原告適格は、事実上の相隣関係の基準によってある程度の範囲において認められている。他方、中国の裁判所の司法チェックの視点は前置的行政内部手続や技術的基準に重きを置いている。そのため、事前参加手続の司法統制がまだ十分に運用されていない。このことは事前参加手続法制の不備との関係が大きい。

中国における道路計画は、上位計画たる都市総体計画等を具体化する部門計画である。その策定については、道路の根拠法令（公路法と都市道路管理条例）に公衆参加の機会を保障する規定が明示されていない。具体的な道路事業を予定している道路計画の策定の際に、環境影響評価の実施により公衆参加が可能となる。しかし、そこでは、道路計画の実施により影響されうる環境利益のみが法的に考慮されているにすぎない。しかも、その際の前参加の法的仕組には、一般公衆又は利害関係者の参加より、専門家の参加のほうが重視されている。

また、道路事業の実施については、事業に係る環境影響評価と計画に係る環境影響評価が評価の内容や結論から法的に関係付けられているが、公衆参加手続に関するつながりがまだ明らかではない。実際には、道路計画の策定と道路計画や道路事業に係る環境影響評価の相互関連において、利害関係者は参加機会の欠如や不十分を訴え、道路づくりに反対した事例もある。道路事業の審査許可（「核准」）と計画許可がなされる際に、利害関係者の参加機会も法的に限定されている。都農計画法上、事業の審査許可や届出が建設用地の計画許可の前提とされている。しかし、審査許可と計画許可は、審査の内容や要件において重なる部分があると言える。加えて、計画許可と都市計画との適合が法的に求められているが、都市計画や道路計画と審査許可との関係が明らかではない。これに対して、家屋収用制度上、収用事業が都市計画や部門計画に適合しなければならないとされている。しかし、事業と計画との適否判断については、収用決定への利害関係者の十分な参加機会が法的に確保されていない。なお、収用決定は、事業と計画との適合を法的要件ともする計画許可との関係が明らかではな

い。

都市空間の形成過程については、全体として一連の行政決定を通じて、錯綜する利益関係を漸次的に調整していくというべきである。ところが、以上の通り、中国における道路整備の法制度は、道路計画の策定と道路事業の実施を全体として各段階の法構造を設けているわけではない。従って、各段階の位置付けや相互関係を明確化したうえで、計画過程全体への利益衡量手続として各段階における住民参加制度を再考しなければならない。道路等の都市基盤施設の整備について、発展途上国の中国は、先進国の日本ほど整備の程度が高くない。他方で、近年、道路事業の整備に伴う公害問題の発生により多種多様な都市空間利益の法的保護に直面させていることは、日本と中国に共通する。そこで、日本の法制度や判例理論との比較を通じて、計画過程における段階的住民参加の展望を示すことに大きな意義があると思われる。

第四章 計画過程における段階的住民参加制度の展望 ——日中比較を手掛かりにして

第一節 比較の方法

本論文は、住民参加を行政過程における利益調整手続と位置付けたうえで、都市計画を主な素材とし、計画策定から事業執行に至る段階的住民参加制度を提示しようとするものである。第二章と第三章で、それぞれ日本と中国の道路計画法制を中心に、段階的住民参加制度の問題点を考察した。本章で、これらの内容を主な前提に日中比較を行ったうえで、計画過程における段階的住民参加制度について展望を示すこととしたい。

本論文で提示する「段階的住民参加」という課題は、立法整備の面にとどまらず、司法審査の面にも及ぶ。そこで、本章で行う日中比較は、道路計画過程における住民参加制度（第二節）と事前参加手続に係る司法審査（第三節）との二つに分ける。「段階的住民参加」は、都市計画行政過程の段階的構造に応じて、どの段階でどのようにだれを参加させるべきであるかについての制度的整備を求めようとするものである。もっとも、第二章と第三章で述べたように、日本と中国においては、道路の種類や計画、処分の態様により、道路事業の実施をめぐる行政過程の段階的構造がかなり異なる。以上の日中比較をするには、まず、日本と中国の道路計画法制全般における段階的行政活動を概観し、そのうえで、段階的住民参加制度の比較になじむ段階的構造を明確化する必要があると思われる。そこで、本節で、道路計画の策定段階及び道路事業の実施段階をそれぞれ想定したうえで、第二節及び第三節で行う日中比較の要点を提示する。

1 道路計画策定の段階的構造

(1) 上下計画の段階的構造

日本で、都市施設である道路については、(高速自動車国道を除き)統一な計画制度が存在せず、地域整備のための総合的手段の一環として地域の側からの計画(都市計画等)に登場するのが一般的である²²⁸。地域の整備ないしまちづくりでは、道路事業が展開されるに至るまで、道路計画は段階的構造を持っている²²⁹。この段階的構造は、計画内容、対象区域や計画期間によって地域ごとに一律に取り扱われるわけではない。

²²⁸ 西谷・前掲注 13・144 頁参照。

²²⁹ まちづくりの過程は、道路等の施設別の事業が展開されるに至るまで、ビジョン策定・基本計画策定・実施計画策定等といった時間軸と、全都市・地域や地区・施設別等といった空間軸(取り扱う対象の空間的広がり)、さらに、取り扱う分野の広がりによって整理できる。久隆浩「新しい時代の社会システムとしての市民参加型まちづくり」都市計画 234 号(2001 年) 27 頁。

個別道路の都市計画を定める場合に関して、国土交通省の「構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン」は、道路を同一計画事項と設定したうえで、上位計画—概略計画—詳細計画（都市計画）という三段階の垂直的構造を示している。しかし、そこでの上位計画や概略計画は、必ずしも、法定計画として策定されなければならないわけではなく、道路を含める都市の全体像を定める総合計画として想定されているわけでもない。都市計画法に基づき、道路等の部門別の都市計画は、都市計画区域マスタープラン又は市町村マスタープランに「即して」定めなければならないとされている（6条の2第3項、18条の2第4項）。当該マスタープランは、都市の全体像に係る基本方針を定めるものであり、個別道路の都市計画との関係で、「総合計画—部門計画」又は「基本計画—実施計画」という二階層の構造が形成されている²³⁰。都市計画分野における交通計画の基本となる計画（都市交通マスタープラン）が既に策定されている場合は、これにおける交通体系の整備方針や道路等の施設の配置の方針等を都市計画マスタープランに反映させることが望ましい。また、都市計画マスタープランに将来の都市像を踏まえた道路網が明示されている。他方で、長期未着手の都市計画道路の事態に対応するために、自治体においては、都市計画道路の見直しガイドラインや道路網計画等に基づき、道路網の見直し又は個別道路の都市計画の変更や廃止が行われている場合もある。

それに対して、中国の道路は、都市計画において土地利用の一環として定められる一方、道路の側から別体系の道路計画にも登場する。中国の都市計画体系は、行政レベルに応じて多階層的に構成されている。しかし既に述べた通り、都農計画法上、都市と鎮のレベルのみで、総体計画と詳細計画の二層構造が規定されている。この総体計画は、マスタープランの性格を有するといえることができる。この詳細計画は、法的には、用途地域等を予定する規制の詳細計画と、特定の地区に関する土地利用・建築計画を予定する修建的詳細計画のみに分けられ、個別具体的な事業計画を含まない。つまり、中国の都市計画は土地利用計画を中心とするものであり、道路等の事業計画は都市計画と別に策定されるのである。都市総体計画の不可欠な部分として、総合的な都市交通体系計画（都市交通マスタープラン）は、交通発展の目標や道路ネットワークを明示しなければならない。また、中国の公路法と都市道路管理条例は、それぞれが道路の種別に応じて道路に関する部門計画（前述の国道計画等、都市道路発展計画）を予定している。これらの部門計画が地域の道路網を示しており、それらに即して関係地域における個別道路の計画を策定することは言うまでもない。

以上のように、日本と中国の道路計画の体系においては、都市計画との関係で、都市交通体系と都市道路網及び個別道路について定め方が異なっているが、「都市計画マスタープラン—都市道路網計画—個別道路計画」という三段階の構造が存在するという点は共通している。この段階的構造が次第に進む中で、諸利害関係は、高い程度

²³⁰ 稲本洋之助「都市計画制度の再構築——都市計画法改正の意義と新たな課題」法律時報 66 卷 3 号（1994 年）38 頁、見上崇洋『行政計画の法的統制』（信山社、1996 年）382—383 頁等参照。

の総合化からある程度の具体化へと調整されることになる。計画間の調整を図るために、法律が実体的調整規定を置いている場合でも、当該規定がどのような意味を持つものであるかは必ずしも明確ではなく、それだけで当然に計画間の事実上の整合性が実現されるわけではない。この意味において、手続的調整規定を整備・運用することが必要である。そこで、計画策定権限主体間における協議や意見交換等の手続及び住民参加手続は、重要な意味を持つものとして提唱されている²³¹。

(2) 個々の計画決定の段階的構造

前に述べた段階的構造は、上位計画と下位計画の関係から形成されるものであるが、ミクロ行政過程の観点においては、計画ごとの策定についても段階的構造を分けることができる。利害主体の多様化を前提に、都市計画決定の過程は、多段階で行われなければならない。この多段階化の意義として、①利害が異なる主体の参加機会の増加、②適正手続による都市計画の正統性の向上、③慎重な手続による、完成度と実効性の高い都市計画の期待可能が、挙げられている²³²。これは都市計画のみならず、利害調整機能を有するあらゆる行政計画についても成り立つというべきであろう。

そこで、上述の三階層計画について、各計画決定の過程はどのように段階的に区分されべきであるかに注意しなければならない。この問題については、計画の内容及び課題に応じて個々の計画決定の過程を分ける際に、各計画の内容によって利害関係の複雑程度が異なるため、一律に解答できない。また、計画間の整合性原則（例えば、上位計画の段階で既に決着した内容が下位計画の段階で再度議論されるか）も、計画の内容及び課題に応じた統一的な段階的構造の形成に困難さを発生させる。

しかしいずれにしても、行政計画は、目標の設定性と手段の総合性を通じて諸利益の調整・衡量を行うプロセスであるから、少なくとも、目標としての利益の発見と実現手段の検討が不可欠な段階的課題であろう。この二つの課題に関して、さらに何か細かい段階の設定は可能である。また、個々の計画決定への地域住民等の参加態様を大別すると、情報提供参加と決定参加がある。

2 道路事業の実施段階

日本と中国における道路事業の実施過程も大きく異なる。日本で、道路の都市計画決定がなされている際には、その実施について、都市計画事業として都市計画事業認可を受けると、土地収用法に基づく事業認定を受けられる場合がある。中国で、道路等の都市施設の整備が都市計画事業として行われる制度は存在しない。この関連において、中国で、都市計画事業制限の観念は想定されておらず、都市計画区域における公共事業の実施や私的建築物の建築については、同一の許認可処分（つまり、建設用

²³¹ 西谷・前掲注13・93-95頁、133-161頁、大橋洋一『対話型行政法学の創造』（弘文堂、1999年）103-105頁参照。

²³² 早川・前掲注14・17頁。

地の計画許可と建設工事の計画許可)が必要とされる。

また、中国で、土地の私有制が認められないため、事業地の取得について任意買収が禁止され、事業地上の家屋等に対し強制的な収用手段をとるほかはない。加えて、公共事業の実施に関する許認可等の手続には、土地利用規制を強化する傾向が特徴的であると言わざるを得ない。例えば、事業者は、事業の審査承認(「批准」)又は審査許可「核准」を申請する前に、場合によって、都農計画主管部門から、大まかな事業予定地を内容とする立地意見書を受ける必要がある。のみならず、事業者は、都農計画主管部門から、事業地の具体的な位置や規模を定める建設用地の計画許可書を取得しなければ、国有土地の使用を申請できないとされている。

さらに、中国の都市計画法制では、事業地や事業計画の審査、家屋等の収用権の付与に関して、それぞれ個別の行政処分が予定されている。これに対して、日本における都市計画事業認可又は収用事業認定処分は、「事業の内容が都市計画に適合」すること(都市計画法 61 条 1 号)、あるいは、「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」(土地収用法 20 条 3 号)等を実体的要件とし、当該処分の告示がなされると、起業者に収用権が付与されるという法的効果が発生する。換言すれば、当該処分は、中国の場合と異なり、事業地や事業計画の審査と収用権の付与を一括して行われると考えられる。

他方で、中国と日本においては、道路事業の実施に関する行政活動の性質や態様が異なるにもかかわらず、一定規模の道路整備について環境影響評価手続を行うことを前提とし、道路事業に係る許認可手続を履践してから、事業地の取得(収用)手続を実施するに至るプロセスが共通している。このプロセスの漸次的な進行に伴い、事業の実施により影響されうる権利利益の性質や範囲がさらに具体化する。そこで、日本と中国の道路づくり法制では、事前利害調整の仕組みとしての住民参加がある程度認められている。

環境影響評価・道路事業に係る許認可・事業地の取得という三つの行政活動に関して、それぞれ最終的な行政決定が行われる際には、ミクロ行政過程の観点において、何か細かい段階・ステップが最終的な行政決定にとっての必要な手続として位置付けられている場合もある。このような構造は地域住民等の参加機会の増加にとって意義がある。この点について、地域住民等の参加態様にも情報提供参加と決定参加が分けられる。

3 比較の要点

以上で設定した道路計画の策定及び道路事業の実施に関する段階的構造に応じて、本章の第二節で道路計画過程における住民参加制度の日中比較を行うこととする。具体的には、第二章と第三章で述べたところを踏まえて、日本と中国における都市計画マスタープラン・都市道路網計画・個別道路計画については、まず、それぞれの性格や態様の異同を明確にする。そのうえで、それぞれの策定手続には、住民参加の仕組

が法的に整備されているか、整備されている場合に、情報提供参加と決定参加を基準にどのような参加の態様や参加者の資格を認められているかについて、比較考察をする。このような方法は、環境影響評価・道路事業に係る許認可・事業地の収用に関するそれぞれの住民参加制度の比較にも使われる。次いで、これらの段階ごとの比較を前提に、日本と中国の道路計画過程における段階的住民参加制度について全体的比較・評価を加えるとともに、立法整備の課題を具体的に示す。

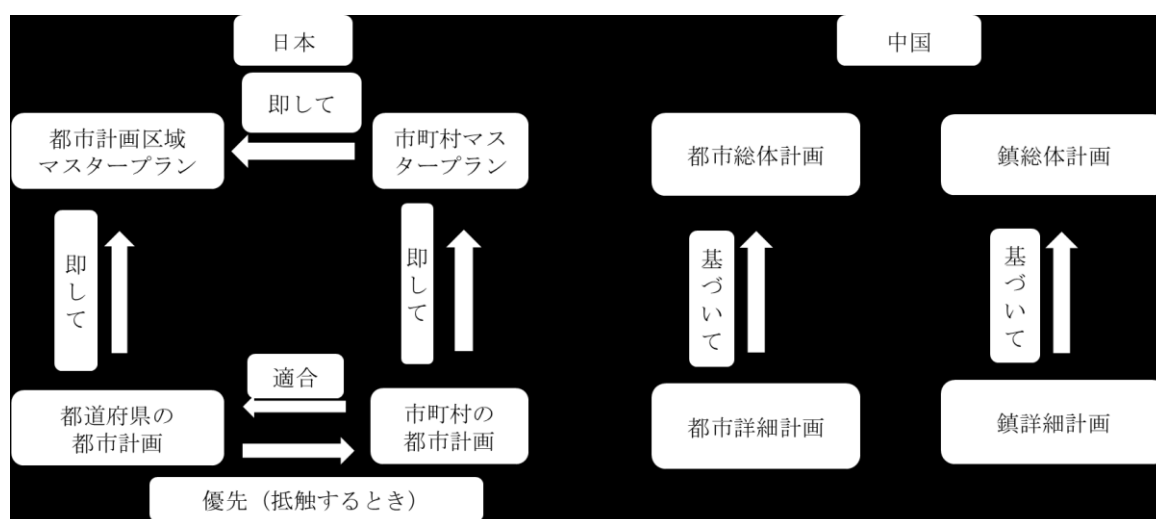
住民参加の法定仕組が司法審査においてどのような形で運用されているかは、段階的住民参加の意義にも影響を及ぼす。そこで、本章の第三節で、第二章と第三章で取り上げた裁判例を前提とし、事前参加手続に係る司法審査の日中比較を行うこととする。具体的には、第三者の原告適格の判断・裁量的判断の司法統制・事前参加手続違反の審査方法という三つの論点から比較考察を行う。そのうえで、段階的住民参加の意義を向上させる視点から、手続参加権の実効的な保護を図る上、事前参加手続に係る司法審査のあり方を提示する。

第二節 道路計画過程における住民参加制度の日中比較

1 都市計画マスタープラン

日本と中国で、詳細計画の策定が可能な行政レベルにおいて、都市計画マスタープランに相当するもの及びそれと詳細計画の関係は、次の図4で示されている。個別の都市計画決定は、マスタープランに「即して」や「基づいて」行われることが、明文化されている。しかし、中国で、日本のように、異なる行政レベルの計画間の整合関係も明文化されているわけではない。これは、地方政府の間に都市計画策定権限の配分が明確にされていないからである。

図4 日本と中国における都市計画の「二層制」



このことに関連して、中国において、都市政府の作成する総体計画案は、当該都市の1級上の政府に報告し承認を得るという行政内部手続の性格が強いと云わざるを得ない。都農計画法上、総体計画の策定については、まず、案の作成権は都市政府によって独占される仕組となっている。また、案の公告があったときに、公衆と専門家が参加を認められる仕組は、公聴会や論証会を通じた情報提供参加である(同法26条)。しかし、案の決定に関して、審査意見の提出という決定参加の機会を有する者は公衆でなく、専門家と関係部門とされている(同法27条)。ところが、地方条例のレベルで、公衆や専門家が都市計画委員会を通じて総体計画への審議に関与するという決定参加の仕組が可能である。ただし、全国的にみると、これはまだわずかの場合にすぎない。

さらに、中国の計画に係る環境影響評価制度により、都市総体計画について環境影響評価を実施することはあり得る(中国の環境影響評価法7条)。その場合には、都市総体計画案の作成の際に、計画の実施による環境影響に関する説明が計画案の不可欠な部分でなければならない。しかし、このような環境影響評価には、都農計画法上の前述規定によると、公衆の参加機会が十分に確保されていない。

以上のように、総体計画の策定への公衆参加は実効性を欠くと評価される。このことは自明である行政内部手続以外に、総体計画の内容へのコントロールにも原因がある²³³。都農計画法は総体計画において強制的に定められなければならない内容を規定しており(17条1-2項)、総体計画の空間的規制の機能を過大化し、そのあるべき戦略的・政策的誘導の機能を軽視することとなっている。総体計画が、都市空間のコントロールについて専門的・技術的な内容を詳細的に定めていることが、公衆参加の余地の少なさを生じさせるのである。

それに対して、日本で、都市計画の策定は地方政府の自治事務であり、その権限が都道府県と市町村の間に明らかに配分されている(都市計画法15条)。また、都市計画マスタープランは、個別の都市計画決定に関する基本的方針として、長期的視点に沿った都市の将来像を明確にし、その実現に向けての大きな道筋を明らかにするものとされている。従って、都市計画マスタープランの策定への住民参加は制度化・義務化を図られている(同法18条の2第2項等)。

日本の都市計画区域マスタープランは都市計画の一種として、その策定について法定の参加仕組が存在する(都市計画法16-18条)。その策定手続には、計画決定の直前段階で情報提供参加の仕組(公告縦覧や意見書提出)が認められているが、提出意見への応答義務が明示されていない。これは中国の都市総体計画の場合と同様である。他方で、中国の場合における計画案の公告縦覧期間(少なくとも30日)が日本の法定の2週間より長い。ところが、日本の場合に、案の作成に向けて公聴会等による早期情報提供参加が可能である。しかし、前述したように、このような参加仕組は、あく

²³³ 趙民・郝晋偉「城市総体規劃實踐中的悖論及對策探討」城市規劃學刊2012年3期3-4頁参照。

まで義務化されておらず、行政裁量に委ねられているだけである。また、日本の場合は、都計審議会による決定参加が義務化されているという点で、中国よりも優れている。ただし、審議会手続は、住民の代表性や実質的な審議が確保されているかが常に疑われ、本来あるべき決定参加から情報収集手段にとどめるように批判されている。

都市計画でない市町村マスタープランは、その策定に法定の参加仕組が設けられていない。ところが、住民に身近な計画としては、その実践過程において参加手法の蓄積は多い。ワークショップ等で公募住民が自分たちの手で原案や素案を作成し、それを策定委員会等で審議するという先進的な事例が少なくない。ただし、この参加の実態が必ずしも多く望めない。さらに、市町村マスタープランの策定に対して積極的な住民参加が行われているのは、現時点で市町村マスタープランが十分な拘束性を持たないことの裏返しである²³⁴。

都市計画マスタープランは、部門計画ないし詳細計画への調整力を高めるならば、十分な住民参加を通じて手続的正統性を図ることが重要である。以上の問題点を鑑みて、中国であれ日本であれ、都市計画マスタープランの策定手続は、早期情報提供参加の義務化、計画案の縦覧期間の長期化や異議への応答の義務化、住民代表を含めた第三者機関による決定参加の義務化等の点で改善されるべきである。住民に身近なマスタープランの策定の場合には、住民側に計画提案権を付与することも考えられるべきである。中国で、このような法改正は、地方政府間の都市計画策定権限の明確な配分や都市総体計画の誘導的機能への重視を前提とすべきである。

2 都市道路網計画

前に指摘したように、日本と中国で、都市の道路網は常に都市交通マスタープランや都市計画マスタープランにおいて定められているが、個別の道路網計画を策定する場合もある。都市計画マスタープランの策定手続の日中比較は既に触れたため、以下で、個別の道路網計画の策定への住民参加手続を比較する。

日本で、都市道路網計画は、道路法 76 条 1 号にいう道路整備計画の法的性格を有すると言える。この道路整備計画について、道路法は、道路管理者の報告義務を定めている。その報告については、道路法施行規則 9 条 1 項に基づき、社会経済情勢の変化等に伴い道路整備計画を作成し又は変更した都度、その報告を速やかに行うものとされている。同条 2 項には、その報告を行うとき添付すべき内容が掲げられている。しかし、いずれも、道路整備計画の内容や策定手続を明示していない。実際に、都市計画道路の見直しに対応したり、都市計画道路と生活道路を体系的に整備したりするために、都市道路網計画を策定する場合は多い。このような都市道路網計画は、社会経済情勢の変化に柔軟に対応できるように、都市計画道路の抱える課題を都市全体の視点から検討するものである。その策定の現状をみると、パブリックコメント等による

²³⁴ 秋田典子「都市工学からのアプローチ計画策定手続と参加」都市計画・まちづくり判例研究会編著・前掲注 6・346 頁。

情報提供参加を認めた例は多い。しかし、案が作られた後、住民は意見表明の機会を取得し始める場合もある。

それに対して、中国の公路法と都市道路管理条例により、都市道路網計画は法定計画の性格を有している。その策定は、道路主管部門と都市計画等の関連部門が案を作成し、当該部門の所属する同級政府が案を承認ないし決定する仕組みとなっている（公路法 14 条、都市道路管理条例 7 条）。また、都市総体計画の場合と同様に、指導的な計画としての都市道路網計画の作成中、作成機関は、環境影響評価を行い、計画の実施による環境影響を計画案の中に説明する必要もありうる。しかし、現行制度上、公路網計画の作成についてのみ、公衆の情報提供参加が認められているにすぎない（公路網計画策定弁法 9 条）。公路以外の道路網計画の策定の際に住民参加が義務付けられることは法的に明記されていない。

都市道路網計画の策定には、個々の路線について必要性を検証するのではなく、目指すべき都市の将来像や土地利用を踏まえて、都市全体として道路がどのようにあるべきかを検討することが必要である。そこで、地域住民の道路交通需要を聴きながら検討を進めていくことが重要である。日本と中国における道路の根拠法令は、道路整備計画や都市道路網計画の策定への住民参加の義務付けを明示すべきである。その住民参加の仕組みについては、案があったときに、パブリックコメント等により意見募集が行われることはもとより、案の作成前の早期段階で、道路網の対象路線を設定したり評価する際に、地域住民の情報提供参加が期待されるべきでもある。また、計画案を決定する際に、住民代表を含めた第三者機関の審議も考えることができる。

3 個別道路計画

個別道路計画は、具体的な起点、終点や道路構造を定める。日本と中国において、このような事業計画は、都市計画の形により策定されるかどうかによって、その策定への住民参加の位置付けが異なる。

日本で、個別道路計画は、都市道路網のうち、ある程度計画熟度が高く空間確保を行うべき路線について都市計画決定を行われるものである。個別道路の都市計画の策定には、都市計画区域マスタープランと同様に、都市計画法に基づく情報提供参加と都計審議会による決定参加の仕組みがある。また、道路を都市計画事業として施行する場合に、都市計画決定権者は、都市計画決定の手續に併せて道路事業についての環境影響評価を行うこととなる。その場合に、準備書の公告縦覧を都市計画案の公告縦覧と併せて行い、評価書と都市計画案を併せて都計審議会に付議することとなる（都市計画法 41 条）。さらに、計画段階配慮制度の導入により、都市計画道路の構想段階から環境配慮のための参加仕組みも予定されている（日本の環境影響評価法 3 条の 7）。

中国で、個別道路計画は、時間的に、都市総体計画や都市道路網計画に基づく近期建設計画・年度道路建設計画に即して、空間的に、都市総体計画に基づく規制の詳細計画に明示されている道路用地の区域に即して策定される。従って、中国の道路につ

いては、時間軸をみれば、整備のプログラムが明確に定められているものが多く、日本のように長期にわたり放置される例は少ない。しかし、道路の根拠法令上、年度道路建設計画や個別道路計画の策定については、住民参加の明示が法的にはなされていない。他方で、個別道路計画について環境影響評価を実施する場合もありうる。その際に、都市総体計画や都市道路網計画の場合と異なり、計画作成機関は、計画案とともに環境影響報告書を作成することが必要となる。もっとも、この場合に、環境影響報告書が作成された後に公衆参加の機会が初めて与えられるとされている（中国の環境影響評価法 11 条）。

個別道路計画は、都市計画マスタープランや道路網計画の段階と比べて、経済・社会・環境の観点から影響されうる権利利益がさらに具体化される。従って、都市計画の形で策定されるかどうかを問わず、個別道路計画への住民参加の仕組みを設けるべきである。この点をめぐる改善方向については、計画案を作成する前における早期情報提供参加を義務化すること、計画案に対する住民意見の聴取義務や異議応答義務を付けることと、住民代表を含めた第三者機関に計画案の審議を義務付けることは、言うまでもない。計画検討の発議や個別道路の構想といったより早い段階から、関連情報を十分に公表し、住民に関与の機会を付与することも検討されるべきである。さらに、環境影響評価の対象計画又は対象事業に該当する場合は、計画案の構想・作成・決定をめぐる段階ごとに、環境利益の考慮も義務付けられるべきである。

4 環境影響評価

前述のように、日本と中国の環境影響評価制度は、それぞれ早期評価の仕組み（日本—計画段階環境配慮、中国—計画に係る環境影響評価）を設けている。日本の計画段階環境配慮制度は、事業段階での早期手続であり、計画や政策を対象とする SEA ではないと理解されている²³⁵。

これに対して、中国の計画に係る環境影響評価制度は、戦略的環境影響評価（SEA）と位置付けられている。その際に、計画作成機関が作成する環境影響報告書等は、計画決定機関から承認を受ける必要がある。これとは別に、事業を対象とする環境影響評価制度も存在する。その場合に、事業者が作成する環境影響報告書等は、環境保護主管部門から審査許可（環評許可）を受ける必要がある。日本の環境影響評価制度と比較すると、中国の事業に係る環境影響評価のうち、環境影響報告書の場合は日本の制度と同じ意味での環境影響評価に相当する²³⁶。

また、以上でも述べた通り、日本で、都市計画事業について環境影響評価を行う場合であれば、都市計画決定権者は、事業者の代わりに、都市計画決定の手続と環境影

²³⁵ 大塚直『環境法 BASIC（第2版）』（有斐閣、2016年）125頁、北村喜宣『環境法（第3版）』（弘文堂、2015年）308頁。

²³⁶ 北村秀樹「中国環境影響評価制度の進展と課題」大塚直編『環境法研究第2号』（信山社、2014年）120頁。

響評価の手続を併せて行うとされている。これに対して、中国の環境影響評価法 18 条に基づいて、事業と計画を一体として実施する場合には、計画に係る環境影響評価が行われず、事業に係る環境影響評価が行われることとなる。

以上の相違点に鑑みて、次で比較する環境影響評価は、事業段階で行われるものを意味する。日本と中国の環境影響評価制度は公衆の環境利益の保護を主眼とし、環境影響評価への公衆参加を認めていると言える。しかし、日本と比べると、中国の環境影響評価における公衆参加制度は、次の 2 点で改善する必要がある。

まず第 1 は、参加者の資格についての地域的制限である。日本の場合は、参加者に地域的制限がなく、環境保護団体を含め、環境保全の見地を持っていれば誰でも意見の提出は可能である。これに対して、中国の場合に、参加者の資格は、事業の施行により「影響されうる公衆」（環境保護法 56 条）又は「環境影響評価の地域範囲における関連団体・個人」（「建設項目環境影響評価公衆参与弁法（徴求意見稿）」）と限定されるという制度的方向性が現れている。

中国の環境保護法では、環境政策・決定への NPO の参加の法的地位がある程度認められている（同法 53 条にいう「法人及びその他の組織」）。このことは日本と同様である（環境基本法 26 条と 27 条にいう「民間団体」）。しかし、前述のような地域的制限の関係で、中国の環境影響評価の場面において NPO の実質的な参加を実現することは困難であろう。

第 2 は、環境影響評価への早期参加の法制度化の欠如である²³⁷。中国の法律のレベルで、事業に係る環境影響評価について事業者が環境影響報告書の作成をめぐる意見収集が義務付けられている（中国の環境保護法 56 条、環境影響評価法 21 条）。これは、日本の環境影響評価法における方法書や準備書への早期参加と異なる。

もっとも、参加の形態・手法からみれば、日本と中国の環境影響評価における公衆参加制度は、情報提供参加として特徴付けられているが、必ずしも、十分な情報公開を前提とするものと言えない。ただし、中国の現行制度上、環評許可を行う際に聴聞会の開催に道が開かれている。この意味で、情報提供参加を超え、決定参加の仕組が設けられている。この点では、日本より前進していると言える。日本の環境影響評価法での住民参加は、横断条項により一定程度規制手続に反映させる仕組となっているが、「あくまで情報提供者としての参加が認められるということであって、評価書づくりへの共同参加への足がかりを与えているものではない」²³⁸。

以上のように、中国で、道路等の事業を対象とする環境影響評価への公衆参加制度の改善方向には、環境影響評価法上、環境影響報告書の作成より早期段階の情報提供参加の義務化、情報提供参加の仕組における参加者の地域的制限の撤廃や十分な情報公開の制度化が考えられるべきである。日本の場合には、情報提供参加の仕組にお

²³⁷ 北村・前掲注 214・982-983 頁参照。

²³⁸ 磯野弥生「環境行政における住民および NPO の法的地位——環境基本法の見直しに向けて」富井利安編『環境公害法の理論と実践——牛山積先生古稀記念論文集』（日本評論社、2004 年）84 頁。

る十分な情報公開や聴聞会等による決定参加は、法改正の方向として提示されるべきである。

5 道路事業に係る許認可

日本と中国で、道路事業の施行については、ドイツのような計画確定手続が設けられておらず、道路事業に係る許認可が事業の施行者や規模に応じて多種多様である。ここで、その中で、多くの場合で不可欠であり、実務上争われてきた許認可の手続のみを取り上げる。それに該当するのは、中国の場合に都農計画法に基づく計画許可（建設用地の計画許可及び建設工事の計画許可）、日本の場合に都市計画法に基づく都市計画事業認可又は土地収用法に基づく事業認定である。

日本の現行制度では、都市計画事業認可又は収用事業認定は、事業の公益性の判断を伴い、当該告示がなされると、起業者に収用権が付与されるという法的効果を発生させる。これに対して、中国の都農計画法に基づく計画許可は、事業地や事業計画が都市計画（規制的詳細計画）に適合することを前提としている。日本の都市計画事業認可と異なり、こうした計画許可の手続は、都市計画の策定手続とつながるわけではない。また、建設用地の計画許可により、事業地の範囲が確定されるため、実質的には、収用の必要性を発生させ、収用の範囲を明確化することになりうる²³⁹。建設工事の計画許可により、事業計画や事業設計案が認められる一方、事業地の周辺環境への影響が具体的に認識されうる。こうした法的効果に鑑みると、計画許可は収用権の付与の前提と考えられる以上、事業の公益性の判断がなされるべきである。

もっとも、現行制度上、計画許可の申請という早期段階で、情報提供参加の仕組が設けられていない。計画許可の直前といった遅い段階で、事業者（許可申請者）と利害関係者に向けての聴聞会の開催という決定参加は可能である。ただし、開催の可否は許可行政庁の判断に委ねられている。

それに対して、日本の土地収用法により、事業認定の申請という早期段階で、地権者等の利害関係者は、起業者との対話等の措置を通じて、自己の権利利益の侵害に係る情報を知ることができる（15条の14）。また、認定申請書の公告・縦覧の段階で、利害関係者は、公聴会や意見書の提出により、自己の権利利益に関する訴えを提起することができる（同法23-25条）。さらに、事業認定の直前段階で、事業認定の適正性を担保するために学識経験者や第三者機関の意見聴取に関する規定が置かれている（同法22条、25条の2）。つまり、事業認定に当たって利害関係者は情報提供参加及び決定参加の機会を段階的に付与されていることになる。しかし、都市計画事業認可の事前手続に当たってはそうではない。都市計画段階と異なる利害調整の必要性や収用事業認定手続との整合性を考えると、都市計画事業認可の事前手続には、情報提供

²³⁹ 前掲注36で挙げた「上海市の国有土地の上の家屋の収用及び補償に関する実施細則」10条1項は、公益のため家屋を収用する必要がある際には（旧市街地開発事業を除き）、家屋収用の範囲が建設用地の計画許可証書によって確定されると規定している。

参加及び決定参加が導入されるべきである²⁴⁰。

中国の計画許可制度は、収用権の付与と実質的に結び付けられている以上、日本の収用事業認定手続から次のような法改正の方向性が示唆される。まず、建設用地の計画許可と建設工事の計画許可を統合させる。また、その統合された計画許可の際には、事業の公益性の判断をめぐり、許可申請段階の早期情報提供参加・申請書の公告縦覧段階の情報提供参加・第三者機関や聴聞会による決定参加をそれぞれ設けるのである。

6 事業地の収用

中国の現行収用制度上、(農民集団所有)土地又は家屋に係る収用決定の手続は、事業の公益性の具体的な判断を伴わず、収用補償案の作成及び確定を附随するものである。とりわけ、家屋収用の場合には、収用決定の公告に収用補償案が記載されることは、法的に明示されている(家屋収用条例 13 条 1 項)。この意味における収用決定は、日本の収用裁決に相当すると考えられる。

中国で、収用決定は起業者の土地使用の申請に応じてなされ、地権者の財産的権利利益を強制的に剥奪する最も直接的な処分である。それがなされる際に、既に作成された収用補償案のみについて、地権者等に意見表明にとどまる参加の機会が認められているだけである(中国の土地管理法 48 条、家屋収用条例 10 条)。また、収用補償案の確定への参加者の法定範囲は、収用の対象により異なることにも注意すべきである。農民集団所有の土地を収用する場合は、その参加適格者が被収用者たる農民集団と居住者たる農民である。これに対して、家屋収用の場合は、その参加適格者が広範な公衆である。これにより、家屋収用の場合に、収用補償問題をめぐり地権者の参加が十分に保障できないのであろう。これに対して、日本の場合に、収用裁決の申請の公告があったとき、地権者等は、その縦覧期間内に、自己の権利が影響を受ける限度において、損失の補償に関して収用委員会に意見書を提出できるとされている(土地収用法 43 条)。

また、中国の家屋収用制度は、収用補償案の確定をめぐり、被収用者等の利害関係者向けの聴聞会の開催を予定している(家屋収用条例 11 条 2 項)。ただし、この定めは、旧市街地開発事業のための収用の場合に限られる。さらに、中国の土地収用では、国家やその行政機関は、土地所有者又は使用者と起業者との間に立ち、双方の利益を中立的に考慮するのではなく、直接に権利主体として双方との関係を取り扱うが、被収用者等の利害関係者は起業者と直接交渉しないことになる²⁴¹。これに対して、日

²⁴⁰ 都市計画事業認可の事前手続に住民参加の仕組みを導入する効果としては、室田・前掲注 44・17 頁は、「正義性向上」と「効率性向上」を挙げている。「正義性向上」とは、①「問題指摘による計画変更や利害調整による事業の正当性向上」、②「用地取得の直前段階での透明性確保」、及び③「都市計画事業認可と土地収用事業認定の整合性向上」である。「効率性向上」とは、①「用地取得段階での計画の安定性」、②「補償交渉のみに集中することによる用地取得の効率化」、及び③「土地収用の機械的適用」である。

²⁴¹ 江利紅「中国における土地収用制度とその改善に向けた課題 (1)」中央大学比較法雑誌 46 巻 4 号 (2013 年) 177 頁。

本の収用裁決は、学識経験者の構成する収用委員会の審理を経てなされる。収用委員会は、起業者や土地所有者の間に、中立的な第三者の立場に立ちながら収用を決定する。審理の開始に当たって、収用委員会は、起業者や地権者にあらかじめ審理の期日及び場所を通知しなければならない（土地収用法 46 条）。起業者や地権者は、損失の補償に関する事項については、新たに意見書を提出し、又は口頭で意見を述べることができる（同法 63 条）。

以上のように、日本の土地収用制度と比べて、中国の土地収用の根拠法規では、事業地の収用に伴う損失の補償への情報提供参加と決定参加の仕組が欠けている²⁴²。今後は、地権者の参加を中心に、中国の土地収用補償の法改正を次のように考えるべきである。起業者の土地使用の申請があったとき、収用の範囲や期限、補償の基準や見積等を地権者に公表し、地権者の意見と提案を十分に聴取しつつ補償案を作成し、その案を聴聞会又は第三者機関で議論することを義務付けるのである。

7 小括

計画過程における段階的住民参加制度については、日本と中国の道路づくり法制の比較を通じて、情報提供参加と決定参加の観点から、ミクロ行政過程における段階的住民参加の問題点及び改善方向を以上で指摘した。もっとも、段階的住民参加のあり方は、マクロ行政過程全体の視点から捉えるべきでもある。

計画間の適合関係や一連の行政決定の相互関係（例えば、環境影響評価と計画許可の関係、計画許可と収用決定の関係）においては、上位計画や先行決定にはその合理性を担保するに足る手続的手法がなければ、下位計画や後行決定への拘束力が適切に確保されないであろう²⁴³。他方で、マクロ行政過程における段階ごとに住民参加の機会が確保されている場合に、先行段階で決まったことを後の段階で理由なく繰り返したり、各段階で形式的に住民参加を行ったりする問題が、実際に出ている。

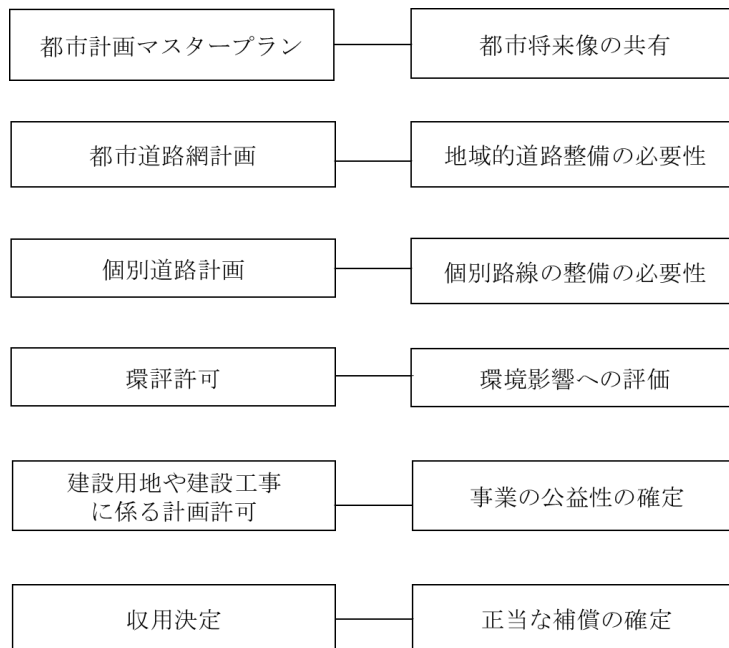
各段階の住民参加の意義を高めつつ、計画間の適合関係や一連の行政決定の相互関係を確保するならば、各段階における参加の方向性ないし目標を設定したうえで、参加者の資格や参加の態様を捉えなければならない。日本の土地収用制度は、事業認定と収用裁決に係る住民参加制度をそれぞれ事業の公益性の確保と正当な補償の確定のために位置付けていることが、よい例と思われる。

そこで、中国の道路整備を例とし、その計画過程における段階的住民参加制度を次の通り具体的に提示する（次の図 5 参照）。

²⁴² 中国の国土資源部が 2004 年に公表した「土地収用補償制度の改善に関する指導的意見」（中国語：「關於完善徵地補償安置制度的指導意見」）には、農民集団所有の土地の収用手続について、収用情報や聴聞権の告知が定められている。しかし、これは、あくまで法規レベルの拘束力を有しない。

²⁴³ 西谷・前掲注 127・141－142 頁参照。

図5 中国の道路計画過程における段階的住民参加の目標



都市計画マスタープランの策定への住民参加については、地域別及び施設別の各構想を聴いたうえで、都市の将来像の共有を実現ことに目を向けるべきである。自治体行政側は、都市の発展の現状と抱える問題に関する情報を公表し、広い範囲の地域住民に向けて公聴会やワークショップを実施し、都市の将来像や実現構想をめぐる意見又は提案が十分に検討しながら、計画案を作成すべきである。その計画案の縦覧期間（少なくとも一か月、以下、同じ）内における住民意見の収集や異議応答が、計画案作成機関に義務付けられるべきである。計画案の決定については、計画委員会又は審議会を設置して、公開公募の原則により進めなければならない。その構成員のうち、少なくとも半数は、実体的な利益を持つ住民代表者とすべきである。

都市道路網計画の策定への住民参加の目的は、目指すべき都市の構造や土地利用を踏まえて、道路整備が必要となる地域範囲を確定することにあるというべきである。その計画案の作成については、行政側は、道路網の対象路線の設定や評価をめぐり、人口や道路交通の現状に関する情報を十分に公開し、計画地域の住民（広域的に影響が及ぶ道路では、計画地周辺以外の住民も含め）から、道路に対するニーズを聴いたうえで、計画案を作成する。計画案の縦覧期間内に、パブリックコメント等によりその案に対する住民意見を聴取する。住民から提出された異議や代替案については、行政側が検討しながら応答する。この際に、都市計画マスタープランとの適合を図るために、目指すべき都市の将来像をめぐる異議が考慮されるべきではない。これは、第三者機関における住民代表者の公募や計画案の審議に当たって注意されるべきことでもある。そこで、都市計画マスタープランの見直しに合わせて、都市道路網計画を定期的に見直すことも必要である。

個別道路計画の策定への住民参加については、道路網計画を踏まえて、計画熟度の高い個別道路についてその整備必要性を確認したうえで、事業計画を検討するという方向で行われるべきである。行政側は、個別道路（とくに延長が長く、区間の範囲が広い個別道路）事業を構想する際に、PI等の参加手法でおおむねの区間の範囲や基本的な道路構造を決定する。具体的な区間における個別道路の必要性の確認や複数案の比較評価をめぐり、当該区間における道路交通状況等を十分に公表し、公聴会等の開催を義務付けたうえで、計画案を作成する。その案に対する異議応答や第三者機関の審議は、同上のように考えられる。注意すべきなのは、道路網計画で決まった地域的
道路の整備の必要性をめぐり異議等が考慮されるべきでないことである。

道路事業を対象とする環境影響評価に当たっては、環境保全の見地から、地域住民以外に、地理的関連性を有しない環境保護団体等 NPO に対しても、参加の機会が確保されるべきである。個別道路事業の構想や計画案の作成等の早期段階で、事業者は、計画事業地及びその周辺における居住環境、自然環境等に関する情報を十分に公開し、事業説明会や座談会、公聴会等により環境影響に関する一般の意見を収集したうえで、環境影響報告書を作成する。当該報告書を環境保護主管部門に提出する前に、それを公開し、それへの公衆意見を収集する。環境保護主管部門は、当該報告書に許可をなす際に、聴聞会を開催し、その聴聞会で公衆からの異議を検討する。

建設用地や建設工事に係る計画許可への住民参加は、道路事業の公益性の確定を目標とすべきである。主に事業地及びその周辺の利害関係者に向けて、道路事業の施行により生じる便益と、それにより失われる財産権や営業権、生命健康や生活環境、自然環境等との調整を行い、公益性を持つ事業計画を確定することは、中心的な課題となる。計画許可の申請があったときに、都農計画部門は、事業申請や環境影響評価に関連する情報を公表し、事業説明会等により事業者と地域住民等の利害関係者との対話機会を付与する。計画許可の申請書の公告縦覧がなされた際に、事業計画の公益性をめぐり意見表明の機会が利害関係者に確保される。都農計画部門は、計画許可の直前段階で、聴聞会を開き、その聴聞会で利害関係者の異議を検討する。計画と事業の適合関係を確保するために、計画許可段階では、個別道路の必要性をめぐり異議が採用されるべきではない。

収用決定への住民参加は、地権者に向ける正当な補償の確定を目標とすべきである。起業者から土地使用の申請を受けたら、土地主管部門又は家屋収用部門は、収用の範囲や期限、補償の基準や見積等を地権者に公開する。そのうえで、説明会や座談会を開催し、地権者と起業者を直接交渉させ、地権者の意見を十分に重視しながら収用補償案を作成する。次いで、収用補償案の決定については、中立的な第三者機関の審理又は聴聞会の開催によってなされる。

第三節 事前参加手続に係る司法審査の日中比較

1 第三者の原告適格の判断と手続参加権

(1) 周辺住民の原告適格をめぐって

日本であれ中国であれ、都市建設や土地収用をめぐる行政訴訟では、事業地内の不動産につき権利を有する者が原告適格を有することには異論がない。事業地の周辺地域に居住する者の原告適格の有無は、問題の焦点となっている。前述の通り、日本で、都市計画決定、環境影響評価や収用事業認定の事前手続において、周辺住民は、情報提供参加者の法的地位を与えられる。これに対して、中国の場合に、事業地の周辺住民は、情報提供参加者以外に、事業に係る行政許可の事前手続で、聴聞会による決定参加者の法的地位を有することもあり得る。

中国現在の行政訴訟で、とくに計画許可等が争われた多くの裁判例において、事業地の周辺住民は、相隣関係第三者として原告適格を認められている。前述のように、中国の行政訴訟における原告適格の判断基準は、「法律上の利害関係」であり、さらに、公民の権利義務に対する実際的な影響関係と解釈されている。実際の運用で実定法上の権利義務関係を超えて、事実上の相隣関係を基準に周辺住民の原告適格を認めた裁判例が多くみられる。そのため、中国の行政訴訟における原告適格の判断基準は、「法律上保護すべき利害関係」²⁴⁴又は「法律の保護を期待する利害関係」²⁴⁵と理解されている。従って、「法律上の利害関係」の拡大解釈を通じて、係争処分の手続へ参加した周辺住民の利益は、行政訴訟を通じて一定程度保障されることがあり得る。ところが、係争処分の第三者が手続参加権をもって原告適格を主張した場合は、中国の司法実務でほとんどみえない。中国の裁判所は、第三者の原告適格と手続参加の関係について判断したこともない。

それに対して、日本の取消訴訟等の原告適格は、「法律上の利益を有する者」とされており、この「法律上の利益」が判例において基本的に「法律上保護された利益」と解釈されている²⁴⁶。事業地の周辺住民は、係争処分又はその前提となる都市計画決定への手続参加規定により、原告適格を主張した裁判例がある。このような主張に対して、日本従来判例は、手続参加規定の公益目的を認定し、参加適格と原告適格を厳

²⁴⁴ 黄学賢・前掲注 207・10 頁。

²⁴⁵ 楊寅「行政訴訟原告資格新説」法学 2002 年 5 期 16 頁。

²⁴⁶ ここでは、中国の行政訴訟における原告適格は、実際の運用上、日本の判例における「法律上保護された利益」、つまり当該利益が実定法の保護範囲に含まれているかという判断基準と異なることが明らかである。これに対して、中国の学説において、「法律上の利害関係」を、実定法が保護している利益関係と解釈する見解もある。例えば、王学輝編『行政訴訟制度比較研究』（中国檢察出版社、2004 年）205 頁参照。中国の司法実務において事実上の相隣関係を基準に周辺住民の原告適格を認めたことが、訴訟の濫用と司法コストの増大を招くと指摘し、そのうえで、中国の行政訴訟における原告適格の判断基準が日本の「法律上保護された利益」説を参考すべきと主張する者もいる（凌維慈・前掲注 209・119 頁参照）。

格に分けてきた。都市計画事業認可の取消しを求める住民の原告適格については、小田急最高裁大法廷判決をはじめ、都市計画法の関連法令（環境影響評価法令）の解釈を通じて、事業地の関係地域に居住する者が主張する生活環境上の利益は、法律上保護された利益とされている。そこでは、根拠法令及び関連法令の保護する実体的利益を判断するためには、周辺住民に手続参加権を認める手続的規定も考慮されている。このような判断から、一般に情報提供参加とされている環境影響評価手続における住民参加の機能に権利保護参加の意味もあることが示唆されている²⁴⁷。しかし、このような判断手法は、手続参加権を独自の保護対象とせず、これを実体的利益の保護手段にとどめると考えられる²⁴⁸。

その関係で、収用事業認定の取消しを求める裁判例では、事前手続において情報提供参加者の法的地位を有する周辺住民に、原告適格が否定されている。なぜならば、環境影響評価法令が土地収用法の関係法令として認められず、原告適格者が事業地内の不動産につき権利を有する者にとどまると判断されているからである。すなわち、環境利益といった実体的利益が土地収用法の保護対象とならない限り、環境利益の保護手段としての手続参加権を論じる余地がないのである²⁴⁹。

（２）環境保護団体の原告適格をめぐって

日本で、住民団体については、都市計画過程への情報提供参加の適格が一般的に認められているが、取消訴訟における原告適格が制限されている。環境保護の分野において、NPO等の環境保護団体による民事訴訟と行政訴訟は、いずれも制度化されていない。第二章で取り上げた圏央道第２次訴訟のように、収用事業認定の取消訴訟において、環境保護団体は周辺住民とともに、起業地内の不動産につき財産権を有しない者として、法律上の利益を有しないとされている。都市計画事業認可の取消しを求める原告適格については、小田急最高裁大法廷判決の判旨によると、環境保護団体は、周辺住民のように事業実施地域において生活環境上の利益の被害を受ける者でなければ、原告適格を肯定される余地はないのであろう。

それに対して、中国の環境影響評価手続において環境保護団体の情報提供参加が地理的関連性において制限されているが、環境保護団体による環境公益訴訟が制度化されている²⁵⁰。まず、中国の民事訴訟法（2012年改正法）55条に基づき、環境を汚染するような社会公共利益を損害する行為に対し、法律が規定する機関及び関係組織は人民法院に訴訟を提起できるとされている。また、中国の環境保護法58条は、次の定めがある。環境を汚染し、生態を破壊して、社会公共利益を損害する行為に対し、①行政区を設立する市級以上の政府民政部門で法の定めるところにより登記し、かつ、②

²⁴⁷ 北村・前掲注235・331頁。

²⁴⁸ 田村・前掲注9・108頁。

²⁴⁹ 同上・108頁。

²⁵⁰ 中国の環境公益訴訟の法制化については、櫻井次郎「中国の公害環境訴訟」大塚編・前掲注236・174-180頁参照。

もっぱら環境保護活動に連続的に5年以上従事し、違法記録がない社会組織は、人民法院に訴訟を提起できる。さらに、これらの規定と関連し、2015年1月6日に最高人民法院が公布した司法解釈（中国語：「最高人民法院關於審理民事環境公益訴訟案件適用法律若干問題的解釋」）では、民事訴訟を通じる環境公益訴訟について、対象行為や提訴主体、管轄法院等を詳しく解釈している。

以上のように、中国の現行制度では、民事公益訴訟における環境保護団体の原告適格が明らかに認められているが、環境保護団体による行政公益訴訟の提起が可能であるかがまだ明確ではない。にもかかわらず、中国の行政訴訟の司法実務において、環境保護団体は、行政不作為の名宛人又は第三者として義務付け訴訟を提起する原告適格を実質的に認めた例が既に存在する²⁵¹。しかし、中国の裁判所においては、第三者の環境保護団体に環境公益行政訴訟の原告適格を認めた理由が、明示されなかった。環境保護法58条の所定する「訴訟」の形を民事訴訟のみならず行政訴訟までも考えると、環境保護団体による環境公益行政訴訟は、一般行政訴訟の原告適格論を超えて、特別法の形で認められていることになる。

（3）改善の方向

以上のように、中国と日本の行政訴訟においては、周辺住民が係争処分の第三者として原告適格を有するかどうかについて、原告適格の判断基準の拡大解釈を通じて、係争処分等への周辺住民の参画参加権がある程度司法的保障を受けることができる。しかし、これは、実体的利益の保護の必要性を前提とする判断枠組である。これに対して、中国であれ日本であれ、環境保護団体の法的地位は、事前の行政手続と事後の行政訴訟を結合させる点で位置付けられているというわけではない。

本論文で検討する「段階的住民参加」は、行政過程における多種多様な利益の調整手続という独自の意義を住民参加に付与しようとするものである。この独自の意義は、事後の行政訴訟においても確保されるためには、下記の二つのルートがある。

一つ目は、事前手続への参加を要件とし、係争処分の第三者の原告適格を認めるルートである。これについては、環境保護団体の環境公益訴訟の原告適格をめぐる、EU各国において展開されている法制度整備や判例が示唆に富む。オーストラリア条約や市民参加指令を受けているEU各国において、環境保護団体による行政訴訟には、特別法に基づく団体訴訟を除き、判例上、地理的関連性や参加権の要件を基準に原告適格が拡大されているという傾向がある²⁵²。

²⁵¹ すなわち、中華環保聯合会という環境保護団体は、環境情報の公開申請に対する行政不作為に対して、情報公開の申請者として情報公開の義務付け訴訟（最高人民法院公報2013年1期46-48頁参照）や、国有土地の使用権の回収義務の不履行に対して、第三者として回収義務の履行を求める義務付け訴訟（鄒建榮「社團環境公益行政訴訟第一案立案」法制日報2009年7月29日第006版参照）を提起した裁判例である。後者の裁判例は、中国における環境保護団体による環境公益行政訴訟の初めの事件とされた。この事件は本案審理に入る前に、被告が既に回収義務を履行したため、原告の訴訟撤回で終わった。しかし、なぜ環境保護団体が環境公益行政訴訟を提起できるかについては、この事件から明らかではない。

²⁵² 大久保規子「環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格——EU各国における展開」阪大法学58巻3・

特別法に基づく団体訴訟の例としては、ドイツの法制度が挙げられる²⁵³。1970年代初めに始まった市民参加の議論等の背景の下、ドイツ各州の自然保護法は、一定の要件を充たす承認団体に、行政手続への参加を要件として団体訴訟を導入してきた。この制度は、2002年に、連邦レベルでも認められるようになった。その後、自然保護に限らず、一般の環境法の分野における団体訴訟制度は、2006年に制定された環境・法的救済法（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz）によって設けられている。同法により、団体訴訟の対象行為は、参加規定が置かれている環境法上の主な許認可である（1条）。同法上、当該団体が当該許認可に対し団体訴訟を提起するには、当該団体が当該許認可について事前参加権を有し、実定法の規定に従い意見提出をしたこと、又は実定法の規定に反し参加の機会を付与されなかったことが要件として挙げられている（2条1項3号）。そこでは、環境保護団体等による団体訴訟を制度化する場合の重要な視点としては、「団体が事前行政手続に参加する手続を整備した上で、行政手続と団体訴訟とを連続させること」が指摘されている²⁵⁴。この方向性を踏まえて、係争処分の手前手続において周辺住民や環境保護団体の第三者が異議を提出したり、参加の機会を不当に失わせた場合に、その者が係争処分の取消しを求める原告適格を有するといふべきである。

事後の行政訴訟を通じて手続参加権の独自の意義を保障する二つ目のルートは、最終的な処分による実体的利益の確定を待つことなく、中間段階に置かれる手続的行為自体を直接の訴えの対象として手続参加者の原告適格を認めることである。一連の計画過程の中において、住民参加手続がとらえた個々の段階で、その手続自体の適法性審査を行わせることは、事後の紛争を防止し、行政計画の円滑的な実施を図るうえに有効に機能するのではないか²⁵⁵。これは、本論文で考察する「段階的住民参加」の出発点にも当てはまる。

最終的な処分の中間段階に置かれる手続的行為は、一般的に公民の権利義務に実際的な影響を及ぼさないとして処分性が否定される。しかし、手続的行為によって手続参加者に実際的な影響を与える際に、当該手続的行為に処分性があり、手続参加者はこの取消しを求める原告適格を有するといわなければならない²⁵⁶。これは、中国の最高人民法院が公布した「行政許可事件の審理に関する司法解释」（中国語：「最高人民法院關於審理行政許可案件若干問題的規定」。2010年1月4日より施行）3条から裏付けられる。同条に基づいて、行政許可過程における申請書類の補充や聴聞に関する

4号（2008年）115頁参照。

²⁵³ ドイツにおける環境公益団体訴訟の制度については、大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟——環境・法的救済法 2013年改正をめぐって」新世代法政策学研究20号（2013年）229-233頁、山本隆司「団体訴訟に関するコメント——近時のドイツ法の動向に鑑みて」論究ジュリスト12号（2015年）161-162頁参照。

²⁵⁴ 山本・同上・163頁。

²⁵⁵ 田村・前掲注9・112-113頁参照。

²⁵⁶ 沈躍東「論程序行政行為的可訴性——以規劃環境影響評価公衆參與為視角」行政法學研究2012年3期9-16頁、柳硯濤「論行政訴訟中的利害關係——以原告與第三者資格界分為中心」政法論叢2015年2期43頁参照。

通知行為に対し、公民や法人が行政訴訟を提起した際に、当該通知行為によって当該公民や法人に許可手続を事実上終止させる場合しか、人民法院は事件を受理することができないとされている。しかし、この規定は、行政許可過程のみにおける手続参加権の司法的保護を対象としている。一般的に処分性を有しないとされている都市計画等については、日本の判例のように、最終的な処分の段階まで争わせることにより、もはや実効的な救済が図られない。従って、都市計画等の策定や個別処分の過程において、公聴会の開催や意見書の提出が拒否されたことにより、当該過程への手続参加が侵害される場合に、その拒否といった手続的行為に対し、手続参加者は名宛人として取消訴訟を提起することが、許されるべきである。

2 行政裁量・計画裁量の司法統制と事前参加手続

第二章で取り上げた裁判例からみられるように、日本の都市計画に係る行政訴訟では、事前参加手続は、次の2点で行政裁量・計画裁量の司法統制の手段として機能するといえるべきである。第1は、係争処分又は都市計画決定等に係る法定参加手続（情報提供参加と決定参加を含め）に違反したかどうかを審査するという手続的統制である。第2は、地域住民の諸実体的利益を裁量統制における考慮事項とする判断過程統制である。そこでは、裁判所は、行政側の裁量的判断過程において考慮されるべき利益に対し十分な考慮が払われたか等について審査するのである。

こうした判断過程統制は、都市計画事業認可等の取消訴訟の中で、前提問題としての都市計画決定の適法性に審査を加える判例を通じて、一定程度蓄積されてきた。近年の裁判例で、統制対象たる判断過程の範囲は、都市計画に関する基礎調査まで拡大する傾向もある。考慮事項に着目する判断過程統制は、行政裁量に関する（法規範を適用する論理的な）「論証過程」の統制と考えられている²⁵⁷。この判断過程の中に、一連の事前参加手続を通じて要考慮事項たる実体的利益の認識程度を高めることは、認めない。しかしながら、後述する参加手続への形式的な審査の関係で、日本の判断過程統制において、一連の事前参加手続は要考慮利益の認識手段としての位置付けがないと言える。

中国の都市計画又は都市建設に係る行政訴訟では、行政裁量・計画裁量の司法統制と事前参加手続の関係が日本ほど明らかではない。これは、まず、中国の法制度及び司法実務上、行政裁量の司法審査の方法や基準がまだ明確にされていないからである。通説によると、行政裁量に対し、一般的な適法性審査とは別に、合理性審査がなされる。しかし、中国の裁判所においては、この合理性審査の具体的な方法や基準をめぐる法解釈が欠けている。2014年改正前の旧行政訴訟法において、司法審査に含まれる行政裁量は、職権の濫用と、明らかに公正を失っている行政処罰とされた²⁵⁸。しかし

²⁵⁷ 山本隆司「日本における裁量論の変容」判例時報 1933号（2006年）13、15頁参照。

²⁵⁸ 関連条文は、2014年改正前の旧行政訴訟法 54条 2号と 4号である。旧行政訴訟法 54条 2号は次の定めである。

実際の運用で、この二つの場合を直接適用し、行政裁量の違法性を認めた裁判例が非常に少ない。他方で、中国人の学者が指摘するように、事実認定、法適用や法定手続、法定職権に係る違法が直ちに認められている多くの裁判例の中で、職権の濫用や公正の欠如について行政裁量の違法判断に触れたこともある²⁵⁹。

また、中国の行政訴訟において、事前参加手続に対する司法審査の主要基準は、法定手続に違反したかどうかである²⁶⁰。ところが、この「法定手続」に関する司法審査の中心は、第三章で取り上げた裁判例のように、係争処分の前置的行政内部手続（上級行政機関の審査承認手続等）や先決的な行政手続（環境影響評価手続等）が行われたかどうかにある。日本と比較すると、事前参加手続に関する司法審査が消極的であると言わざるを得ない。計画許可や環評許可については、法的には聴聞会による決定参加が設けられているものの、それを審査しない場合も多く存在する。一方、法上、明文化されていない事前手続（理由提示等）については司法審査が及ぶ場合がある。このような司法審査は、適正手続の法原則に即して行われたものである。

行政裁量の司法審査との関係において、事前参加手続の要否について行政裁量権が付与されている場合に、事前参加手続が行われなかったは、職権の濫用として判断される可能性がある。ところが、計画許可が争われた裁判例からみられるように、職権の濫用ではなく、法定手続違反の理由で判決が下されただけである。このことは、行政裁量に対する直接的な審査をできる限り避けるという司法の立場を示唆すると思われる。

「具体的行政行為が以下に列記するいずれか一つに該当するとき、取消又は一部取消の判決を下し、併せて被告に改めて具体的行政行為を行うよう判決することができる。

- 1 主要な証拠が不足するとき
- 2 法律・法規の適用に誤りがあるとき
- 3 法定手続に違反したとき
- 4 職権を踰越したとき
- 5 職権を濫用したとき

旧行政訴訟法 54 条 4 号は、「行政処罰が明らかに公正を失っているときは、変更判決を下すができる」と定めた。

上述の二つの規定は、2014 年改正行政訴訟法 70 条において次のように統合された。

「行政行為が以下に列記するいずれか一つに該当するとき、取消又は一部取消の判決を下し、併せて被告に改めて行政行為を行うよう判決することができる。

- (一) 主要な証拠が不足するとき
- (二) 法律・法規の適用に誤りがあるとき
- (三) 法定手続に違反したとき
- (四) 職権を踰越したとき
- (五) 職権を濫用したとき
- (六) 明白に不当であるとき

²⁵⁹ 鄭春燕「“隱匿”司法審査下の行政裁量観及其修正——以《最高人民法院公報》中的相關案例為樣本性的分析」法商研究 2013 年 1 期 61 頁以下、施立棟「被濫用的“濫用職権”——行政判決中濫用職権審査標準的語義擴張及其成因」政治与法律 2015 年 1 期 93 頁以下参照。

²⁶⁰ 于立深「違反行政程序司法審査中的争点問題」中国法学 2010 年 5 期 88 頁以下は、法定手続違反に係る司法審査の主要争点を次の 10 点挙げている。①行政手続を適用しうる行政行為の類型及び効力、②法定手続における「法」の範囲、③「法定」に関する形式的な解釈による行政手続的権利の剥奪及び制限、④行政手続の裁量的適用、⑤適正手続の運用、⑥告知手続の運用、⑦前置的手続ないし条件の重要程度、⑧行政手続違反の基準、⑨行政手続違反の法的効果、⑩行政手続に関する地方立法や司法解釈の適用。

一言で言うと、行政裁量の司法審査は、中国の司法実務においてまとまっておらず、中国の行政訴訟制度の発展の大きな障害となっている²⁶¹。なお、中国の裁判所は、都市計画等の内容を審査し、計画裁量の司法統制を行ったことがほとんどない。都市計画のような行政計画の処分性が一般的に否定されていることはもとより、係争処分の取消訴訟でその前提となる都市計画の適法性について司法審査も基本的に及ばない。それゆえに、都市計画の策定への法定参加手続については、司法統制の道を閉ざされることとなっている。

以上の問題点に鑑みて、今後は、中国の行政訴訟法の改正で、行政裁量が違法となる場合を明確に定めなければならない。法運用上、裁判所は、伝統的な司法審査方式を乗り越え、裁量的判断の司法統制の役割を積極的に発揮しなければならない。その方向性としては、日本の判例傾向を踏まえて、手続的観点による裁量統制を念頭に置き、法定参加手続の違法性審査を積極的に行うとともに、裁量的判断過程における要考慮事項にも審査を加えることが考えられる²⁶²。さらに、このような司法統制は、係争処分のみならず、その前提となる都市計画等までも射程が及ぶべきである。

3 事前参加手続違反の審査方法

日本の都市計画に係る行政訴訟では、事前参加手続に対する司法審査が、係争処分のみならず、その前提となる都市計画決定又は先行処分についても及ぶことは、既に述べた通りである。これに対して、上述したように、中国の場合は、都市計画決定の内容及び事前参加手続について司法審査が一般的に行われぬ。また、係争処分の前提となる先行処分について、中国の裁判所は、係争処分にとって必要な先行処分が行われたかどうかを審査するにすぎず、当該先行処分が既に存在した場合に、その実体的及び手続的適法性を基本的に審査しない。

第三章の関連行政訴訟からわかるように、係争処分について法定参加手続がある場合に、中国の裁判所は、公開や公告等の情報提供参加手続の違法を軽微な瑕疵とし、聴聞といった決定参加の告知手続の違法を重大な瑕疵とする傾向がある。そこでは、決定参加は、情報提供参加より権利保護に対する実質的な影響が大きいいため、その手続違反が高く評価されているように考えられる。しかしこうした判断の中で、裁判所は、当該法定手続が実際に行われたかどうかの形式的な審査に重きを置いている。

このことは、日本の場合と同様である。第二章で取り上げた裁判例のように、日本の裁判所は、常に、任意的情報提供参加（例えば、都市計画決定に係る公聴会）の要否を行政の裁量的判断権と解釈する。また、都計審議会等の義務的参加について、どの審議の程度を審議会の裁量に属する事柄とした判決もある。審議会の構成員をめぐ

²⁶¹ 王振宇「行政裁量及其司法審査」人民司法 2009年19期52-53頁参照。

²⁶² 中国の司法実務において、判断過程統制の方法を実質的に運用する裁判例が存在するという見解がある。王天華「行政裁量与判断過程審査方式」清華法学 2009年3期104-105頁、王貴松「論行政裁量の司法審査強度」法商研究 2012年4期71頁参照。

り、その中立性ないし公正性が争われた場合もある。さらに、義務的情報提供参加（収用事業認定に係る事前説明会や公聴会）については、通常、情報収集の実質的な効果を問わず、形式的に履践されれば、適法であると判示されたこともみられる。

事前参加手続違反への形式的な審査は、手続参加権の実効的な保護を損ない、判断過程統制における住民参加の位置付けを弱めることがあり得る。従って、中国の裁判所でも日本の裁判所でも、法定事前参加手続に対し積極的な統制を行うためには、形式的な審査にとどまらず、当該手続が地域住民等の参加のために十分に発揮されたかどうかについても重視すべきである。例えば、任意的情報提供参加については、単に行政の裁量的判断権に限らず、前提事実のうえで関係者の意思表示や権利保護に必要な仕組であるかどうか判断されるべきである。公聴会等の義務的情報提供参加の仕組について、公聴会等で適切な情報提供がなされているかどうか、関係者の意思表示に充足な時間が予定されているかどうか等をめぐり、適法性審査が行われるべきである。

4 小括

以上で、日中の行政訴訟の現状の比較を通じて、司法審査における住民参加手続の運用については、第三者の原告適格の判断・裁量的判断の司法統制・事前参加手続違反の審査方法という三つの点からそれぞれ問題点及び改善方向を指摘した。まとめると、手続参加権には事後の行政訴訟において独自に実効的な保護が図られていないのである。

まず、日中の行政訴訟においては、第三者の原告適格の判断に当たり、実体的利益の保護の必要性のある場合にのみ、周辺住民や環境保護団体の手続参加権が法的に評価される可能性がある。中国の現行制度では、環境保護団体に環境公益訴訟の原告適格が認められているが、このことは事前手続への環境保護団体の参加と関連付けられていない。手続参加権が事後の行政訴訟において独自に保護されるために、係争処分の手前手続への参加を要件とし第三者の原告適格を判断することが考えられる。より実効的な手段は、最終的な処分又は計画決定の中間段階に置かれる手続的行為によって手続参加者は参加権の被害を受けた場合に、その手続参加者に、当該手続的行為を直接争う原告適格が認められることである。

次に、中国の司法実務では、行政裁量・計画裁量の司法統制について事前参加手続の積極的な位置付けや機能が与えられていない。そこで、日本における裁量の司法統制手法、つまり参加手続の統制と考慮事項に着目する判断過程統制は、有益な示唆に富む。中国の裁判所は、この二つの手法を運用する際に、係争処分に限らず、その前提となる先行計画等についても司法審査を加えるべきである。

さらに、日本と中国における事前参加手続違反の司法審査は、当該手続の形式的な審査にとどまるという問題も指摘できる。それゆえに、手続参加権の実効的な保護が問われて、判断過程統制への住民参加手続の位置付けや機能が希薄となっている。こ

の問題を解決するために、事前参加手続違反の司法審査に当たっては、一連の参加手続を通じた裁量的判断に対し、段階ごとの手続参加者の意思表示等に十分な考慮を払うため必要な措置がとられたかどうかについて目を向けるべきでもある。

終章

第一節 本論文の総括

都市計画の仕組が多段階の行政過程によって形成されていることは、現代行政法に顕著な特色である²⁶³。都市計画における住民参加は、その重要性及び必要性を指摘されて久しいが、多層的計画システムに対応し事前利害調整の役割を十分に果たしていると言えない。例えば、日本と中国の都市では、都市計画に基づく開発や事業が進められているところ、住民による反対運動や紛争が多く発生しており、開発や事業の段階のみならず、先行する計画策定等の段階における参加機会の不足が訴えられてきた。

本論文は、このような問題の解決策に目を向けて、計画過程における段階的住民参加の法制度整備の方向を提案することを目的とした。そのために、本論文では、都市計画を主たる素材とし、次に掲げるように、段階的住民参加の課題をめぐり、都市計画の分野を特定せず一般的な視点から捉えたうえで、道路づくりという個別の事業を中心に具体的な議論を進めた。

まず、第一章で、中国の都市計画を中心に住民参加制度の課題を明らかにするために、中国における都市計画制度及び関連事例を検討するとともに、比較法の視点も踏まえて日本・ドイツ・アメリカの都市計画における住民参加制度から中国はどのような示唆が得られるかを考察した。中国の都農計画法等の法律においては、都市計画の策定について早期の住民参加や決定参加の仕組が欠けており、都市計画の実施に係る計画許可や収用決定についても十分な事前参加の仕組が設けられていない。大学城づくりやPX工場づくりの事例からみると、都市計画に基づく開発や事業が順調に進められるには、都市計画の策定から計画許可や収用決定に至る諸段階に応じて、住民参加の適切な事前手続を設けなければならない。日本・ドイツ・アメリカの法制度との比較考察を通じて、中国の都市計画の策定には早期参加や決定参加の課題が明らかにみられる。また、日本・ドイツ・アメリカで、都市計画の実施に係る住民参加制度については、個別事業の整備に応じて計画間や計画と処分の相互関係において設けられていることもわかる。従って、都市計画における住民参加制度の課題は、個々の分節的な行政決定の限度において捉えるだけでは不十分である。全体の計画過程としてみた場合の一連の行政決定の相互関係から住民参加の位置付けや仕組を検討すべきでもある。そのような作業を具体化するために、第二章以降に、道路計画・道路づくりを中心に段階的住民参加について議論を一層深めた。

次いで、第二章で、日本の道路計画法制における段階的住民参加の問題点を明確にするために、道路等の整備事業に関する裁判例から住民参加の論点を考察するとともに、道路づくりの法制度及び具体的な事例にも分析を加えた。近年の裁判例において、

²⁶³ 大橋洋一「土地利用規制と救済」論究ジュリスト12号(2015年)17頁。

地域住民の生活環境利益の実効的な保護を図るために、都市計画事業認可の取消しを求める周辺住民の原告適格が一定程度認められており、地域住民の諸利益が計画裁量の司法統制における考慮事項として問われているという傾向がある。他方、都市計画の策定及びその実施に係る住民参加の手続的統制が現実に効果を発揮せず、計画裁量的判断を違法とした判決はわずかである。このような訴訟現状は事前参加手続法制の整備の必要性を示唆する。ところが、日本の道路法自体に道路の建設について道路利用者の権利保護を想定せず、参加制度を欠くことに問題がある。道路の都市計画の策定に当たっては、住民参加の法定手続が設けられているが、地域住民の諸利害を十分に調整するには参加の法定態様を改善する余地がなお残る。さらに、道路の都市計画の上位計画・関連計画の策定や都市計画事業としての道路事業の施行への法定参加手続の不備も存在する。そのため、日本の道路づくりの多段階的構造の中で、各段階の法的態様及び相互関係の両方の観点から、それぞれの事前参加仕組が設けられているとは言えない。自治体においては、道路の構想段階からPI等の参加手法を活用した例がある。しかし、自治体行政は、先行段階で地域住民に重要な情報を提供せず道路建設の必要性や道路の構造に係る決定を固め、後続の段階で住民参加手続を形骸化させているといった事態には、適正な利害調整が達成されるとは言い難い。

対照的には、第三章で、中国の道路計画法制を中心に、都市空間利益の法的保護との関連において段階的公衆参加の問題点を指摘した。中国の行政法学説で、公衆参加は利益関係論及び具体的な利益論において重要性を唱えられている。しかし、多くの場合に、公衆参加は、行政過程における利益衡量手続という独自の意義が認められていない。そのため、都市計画・都市づくりの全体的過程を段階的構造に分けて、各段階における都市空間利益の保護に応じて事前参加手続を検討することがほとんどない。中国の裁判所で争われた都市空間利益には、土地や建物に係る財産的権利利益・競争関係から生じる経営者の権利利益・相隣関係から生じる周辺住民の生活環境利益等が挙げられる。これらの利益を有する者が多くの場合に行政訴訟の原告適格を肯定されている。とくに、周辺住民の第三者の原告適格は、事実上の相隣関係の基準によってある程度の範囲において認められている。他方、中国の裁判所の司法チェックの重点は前置的行政内部手続や技術的基準にあるため、事前参加手続の司法統制がまだ十分に運用されていない。このことは事前参加手続法制の不備との関係が大きい。中国における道路整備の場合に、道路計画の策定について、道路の根拠法令（公路法と都市道路管理条例）に公衆参加の機会を保障する規定が明示されていない。道路計画に対し環境アセスメントを行う際に公衆参加の余地があるとしても、一般公衆又は利害関係者の参加より、専門家の参加のほうが重視されている。具体的な道路反対事例からみれば、道路の事業計画の策定に当たり、計画案の作成や環境影響評価への事前参加の機会を沿線住民等の利害関係者に与えなければならない。また、道路事業の実施について、道路の根拠法令上、具体的な手続が定められておらず、都農計画法や環境影響評価法等の法令に基づいて一連の行政決定が予定されている。しかし、その一連の

行政決定については、各段階の位置付けや相互関係がさほど明確化されていないため、公衆参加をめぐる恣意的判断が生じうる。さらに、道路計画と都市計画、事業と計画の適否判断との考慮において、公衆や利害関係者の参加の確保がなされていない。

最後に、第四章で、主に第二章及び第三章の内容を前提に、①道路計画過程における住民参加制度と②事前参加手続に係る司法審査の日中比較を行ったうえで、計画過程における段階的住民参加制度の法整備の方向を示した。①の比較には、都市計画マスタープラン・都市道路網計画・個別道路計画・環境影響評価・道路事業に係る許可・事業地の収用という一連のプロセスを比較の対象として設定した。ここでは、この一連のプロセスにおける各行政活動の事前手続について、住民参加の法的仕組が整備されているか、整備されている場合に、情報提供参加と決定参加を基準にどのような参加の態様や参加者の資格が認められているかをめぐり、それぞれ比較考察をした。②の比較は、司法審査における住民参加の法定仕組の運用を中心とした。ここでは、第三者の原告適格の判断・裁量的判断の司法統制・事前参加手続違反の審査方法という3点から、手続参加権の司法的保護の現状を具体的に考察した。

第二節 本論文の結論

本論文で提示する「計画過程における段階的住民参加」は、従来、ミクロ行政過程の観点で議論されてきた個別の計画策定行為や行政処分の事前手続にとどまらない。これは、マクロ行政過程の観点も踏まえて、計画間及び一連の行政決定の相互関係から捉えられる。しかも、本論文で、その課題は、事前参加手続に係る立法論に限らず、事前参加手続に係る法解釈論との関係においても提示される。この理論的前提をとし、第四章で、日中の比較を通じた問題点に鑑みて、「計画過程における段階的住民参加」の課題を次のように提示した。

第1に、都市づくり法制の事前手続整備の中心的課題は、多種多様な利害関係の調整を前提とし、多段階の参加機会の確保を図り、手続参加権に独自の意義を付与することにあると思われる。道路づくりに焦点を当てると、その改善方向については次のことが考えられる。

都市計画マスタープラン—都市道路網計画—個別道路計画というプロセスで道路計画の策定を進める際に、個々の計画決定について少なくとも三段階の住民参加の機会を与えるべきである。すなわち、計画案の作成前の早期情報提供参加・計画決定直前段階の情報提供参加・第三者機関による決定参加である。マクロ行政過程の観点からみると、個々の計画決定への住民参加の実質的意義を向上させながら、計画間の整合関係を確保するためには、上述の三階層計画への住民参加の目標を都市将来像の共有—地域的道路整備の必要性—個別路線の整備の必要性という順でそれぞれに設定することが考えられる。

また、中国の場合に、環評許可—計画許可—収用決定というプロセスで道路事業の

実施を進める際には、それぞれの行政処分について少なくとも許可等の申請段階における情報提供参加・申請書類縦覧段階における情報提供参加・聴聞会又は第三者機関による決定参加を設けるべきである。そのうえで、上述の三つの行政処分の相互関連の意味で、住民参加の目標を環境影響への評価—事業の公益性の確定—正当な補償の確定という順でそれぞれに明確にすべきである。

第2に、段階的住民参加の制度的設計に当てはまる法解釈の核心は、事後の行政訴訟において手続参加権自体の実効的な保護を確保することにあると考えられる。その方向性については、次の3点から指摘される。

まず、地域住民や環境保護団体が係争処分の第三者としてその取消しを求める原告適格の判断に当たっては、事前手続への参加を要件とし地域住民や環境保護団体の原告適格を認めるべきである。最終的な処分又は計画決定の中間段階に置かれる手続的行為により、手続参加者は参加権の被害を受けた場合に、当該手続的行為に対し直接の訴えを提起することも許されるべきである。これは、日本と中国の行政訴訟の共通課題である。

また、裁量的判断の司法統制については、中国の裁判所において行政裁量・計画裁量の司法審査の具体的な手法を明確化することが喫緊の課題である。日本の判例理論から得られる示唆としては、事前参加の手続的統制と考慮事項に着目する判断過程統制の手法が考えられる。

さらに、一連の参加手続により構成される判断過程の中で、地域住民等が手続参加権を行使し、実体的利益に関する意見を反映させる。そのため、事前参加手続の誠実な履践を通じて、要考慮事項たる実体的利益の認識程度が高くなることはあり得る。従って、事前参加手続違反の司法審査については、日本であれ中国であれ、当該法定手続が形式的に行われたかどうかにとどまらないようにすべきである。当該法定手続において手続参加者の意見表明等にとって適切な配慮が行われたかどうかをめぐり、実質的な審査が図られるべきである。

第三節 今後の課題

本論文の構成と結論は、以上の通りである。他方で、本論文は、下記の点で限界があり、今後の研究に委ねたい。

第1に、本論文の問題意識は、日本と中国の都市づくりにおける住民参加制度の運用から提起され、本論文の結論は、主として日中法の比較研究から得られたものである。第一章でも少し述べたように、住民参加の制度化は、ドイツやアメリカの都市法制においてかなり整備されている。今後、都市づくりへの住民参加をめぐり、日本法以外の欧米法の研究を一層深めていく。既存の研究には、日本の道路建設における消極的な住民参加が問題として提起され、ドイツの道路建設と住民参加をめぐり議論が

少なくない²⁶⁴。ドイツの道路事業のプロセスは、道路のレベル（連邦遠距離道路、連邦道路、州道路や市町村道路等）によって異なっている。連邦遠距離道路の建設の場合に、需要計画—路線決定—計画確定手続といった多段階的なプロセスのそれぞれの段階で、住民参加の法的仕組が設けられている。他方、ドイツにおける道路紛争をめぐる、この段階的住民参加手続の改善課題が指摘されている²⁶⁵。

第2に、本論文で、道路づくりを中心に段階的住民参加の議論を進めた。今後、道路以外の公共事業法制における住民参加の研究を続けていく。これについては、住民参加による河川整備をめぐる議論が少なくない²⁶⁶。この議論の活発化のきっかけは、日本の河川法が、1997年の改正により、二段階の河川計画システム（河川整備基本方針と河川整備計画）と河川整備計画への住民参加制度を導入したことにある。しかしながら、河川整備基本方針が国土交通省の密室で決まっており、河川整備計画への住民参加が国土交通省の裁量で決まっているという現状がある。そこで、河川整備の課題としては、段階的で実質的な住民参加が提起されている。

第3に、本論文で、都市づくり・都市空間の形成をめぐる計画過程の観点から、都市施設たる道路の計画法制を取り上げた。それ以外の観点、例えば、公物管理の観点から道路等の公共事業の整備を位置付けたうえで、住民参加の課題を検討することが、今後の課題として挙げられる。現在の公共用物については、道路、河川、空港や海岸、港湾、漁港等に関する個別根拠法が存在する。道路法は、それ以外の公共用物の根拠法と比較した場合に、目的規定に環境への配慮等の視点が欠けていることや、計画策定等に関する規定が含まれていないことで、古典的公物管理法の枠内にとどまる²⁶⁷。従来、公共用物の自由使用は、許可使用や特許使用とは別に、一般公衆に特定の権利としての使用権が与えられない反射的利益と考えられてきた。その反射的利益論の克服手段については、公物利用者の法的主体性を認めて公物管理への住民参加を確保することが、重要な課題ではないか。

第4に、本論文で議論した住民参加の分野は、通常の道路事業の整備に限られる。震災復興過程における住民参加のあり方は、今後の研究に委ねたい²⁶⁸。震災多発の日本では、阪神・淡路大震災後の復興を進めていた中で、「2段階都市計画」や「3段階都市計画」の手法が使われていた²⁶⁹。すなわち、第1段階で、行政の責務として、震

²⁶⁴ 例えば、磯村篤範「道路建設計画と住民関与」公民論集5号（1997年）97頁以下、山田洋『道路環境の計画法理論』（信山社、2004年）178—202頁（第8章「道路計画と情報公開——ドイツの現状と将来」）、山崎治「ドイツにおける道路行政と道路建設プロセス」レファレンス695号（2008年）5頁以下等。

²⁶⁵ 野田・前掲注52・687—700頁参照。

²⁶⁶ 例えば、田村・前掲注9・205頁以下（第8章「広域行政計画と住民参加——河川整備計画手続を例として」）、磯野弥生「環境に影響を与える行政と参加ルールの形成——河川行政を例として」現代法学13号（2007年）79頁以下等。

²⁶⁷ 小幡純子「公物法制における道路法の位置付けと課題」国際交通安全学会誌35巻2号（2010年）8—12頁参照。

²⁶⁸ 関連文献としては、阿部泰隆「震災復興都市計画における住民参加」法律時報67巻9号（1995年）6頁以下、安本典夫「復興まちづくりと住民参加」ジュリスト1070号（1995年）87頁以下等が挙げられる。

²⁶⁹ 中山久憲「震災復興の2段階都市計画手法と被災市街地復興特別措置法による手法の比較と課

災発生後の二か月で事業手法と区域を決定する。その間に時間的制限でできない住民参加を、第2段階以降にまちづくり協議会の設置等により実現するのである。震災復興といった緊急事態においては、地域住民への情報伝達や意見募集が困難な状況となっており、他方で、住民からの早期復興の希望が強くあがっている。こうした中で、通常における住民参加の位置付けや法制度との対照比較が重要な視点であると思われる。

主要参考文献（五十音順）

1 日本語文献

（1）著書等

- ・阿部泰隆『行政訴訟要件論——包括的・実効的行政救済のための解釈論』（弘文堂、2003年）。
- ・阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ実質的法治国家を創造する変革の法理論』（有斐閣、2008年）。
- ・天児慧、任哲編『中国の都市化——拡張、不安定と管理メカニズム』（アジア経済研究所、2012年）。
- ・生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）。
- ・岩橋浩文『都市環境行政法論——地区集合利益と法システム』（法律文化社、2010年）。
- ・上拂耕生『中国行政訴訟の研究——行政に対する司法的統制の現況と問題』（明石書店、2003年）。
- ・宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論（第5版）』（有斐閣、2013年）。
- ・碓井光明『都市行政法精義Ⅰ』（信山社、2013年）。
- ・碓井光明『都市行政法精義Ⅱ』（信山社、2014年）。
- ・ヴィンフリート・ブローム、大橋洋一『都市計画法の比較研究——日独比較を中心として』（日本評論社、1995年）。
- ・遠藤博也『計画行政法』（学陽書房、1976年）。
- ・遠藤博也『都市計画法50講（改訂版）』（有斐閣、1980年）。
- ・遠藤博也『実定行政法』（有斐閣、1989年）。
- ・大塚直『環境法BASIC（第2版）』（有斐閣、2016年）。
- ・大橋洋一『対話型行政法学の創造』（弘文堂、1999年）。
- ・大橋洋一『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008年）。
- ・大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論（第3版）』（有斐閣、2016年）。
- ・北村秀樹編著『中国の環境問題と法・政策——東アジアの持続可能な発展に向けて』（法律文化社、2008年）。
- ・北村喜宣『環境法（第3版）』（弘文堂、2015年）。
- ・小高剛『住民参加手続の法理』（有斐閣、1977年）。
- ・小澤道一『遂条解説土地収用法・上下（第3次改訂版）』（ぎょうせい、2012年）。
- ・塩野宏『行政法Ⅰ行政法総論（第6版）』（有斐閣、2015年）。
- ・塩野宏『行政法Ⅱ行政救済法（第5版補訂版）』（有斐閣、2013年）。
- ・芝池義一、見上崇洋、曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）。

- ・高橋寿一『地域資源の管理と都市法制——ドイツ建設法典における農地・環境と市民・自治体』（日本評論社、2010年）。
- ・田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）。
- ・常岡孝好『パブリックコメントと参加権』（弘文堂、2006年）。
- ・道路法令研究会編著『道路法解説（改訂4版）』（大成出版社、2007年）。
- ・仲野武志『公権力の行使概念の研究』（有斐閣、2007年）。
- ・西谷剛『実定行政計画法——プランニングと法』（有斐閣、2003年）。
- ・日本都市計画学会編『実務者のための新都市計画マニュアルⅡ6【都市施設・公園緑地編】都市交通施設』（丸善株式会社、2003年）。
- ・濱秀和『行政訴訟の実践的課題』（信山社、2012年）。
- ・原田尚彦『行政法要論（全訂第7版補訂2版）』（学陽書房、2012年）。
- ・原科幸彦編著『市民参加と合意形成——都市と環境の計画づくり』（学芸出版社、2005年）。
- ・藤田宙靖『行政法総論』（青林書院、2013年）。
- ・見上崇洋『行政計画の法的統制』（信山社、1996年）。
- ・見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』（有斐閣、2006年）。
- ・安本典夫『都市法概説（第2版）』（法律文化社、2013年）。
- ・山田洋『道路環境の計画法理論』（信山社、2004年）。
- ・山村恒年『行政過程と行政訴訟』（信山社、1995年）。
- ・山村恒年『行政法と合理的行政過程論——行政裁量論の代替規範論』（慈学社、2006年）。
- ・山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）。

（2）論文

- ・安達和志「地域住民の行政手続参加とその保障法理」兼子仁、磯部力編『手続的行政法学の理論』（勁草書房、1995年）。
- ・阿部泰隆「小田急高架化事業認可取消訴訟——原告適格・裁量統制」環境法判例百選（有斐閣、2004年）。
- ・栗津光世「中国における『司法解釈』と『案例指導制度』の展開：司法解釈の判例化か、判例の司法解釈化か」産大法学40巻3・4号（2007年）。
- ・池田公隆「二一世紀型公共事業の実現に寄与する土地収用制度の確立に向けて」時の法令1658号（2002年）。
- ・石塚武志「ドイツにおける交通事業計画手続促進立法の検討（1-3・完）」法学論叢167巻6号（2010年）、168巻2号（2010年）、168巻4号（2011年）。
- ・磯野弥生「環境行政における住民およびNPOの法的地位——環境基本法の見直しに向けて」富井利安編『環境公害法の理論と実践——牛山積先生古稀記念論文集』（日本評論社、2004年）。

- ・磯部力「都市の環境管理計画と行政法の現代的条件」兼子仁、宮崎良夫編『行政法学の現状分析——高柳信一先生古稀記念論集』（勁草書房、1991年）。
- ・磯村篤範「道路建設計画と住民関与」公民論集5号（1997年）。
- ・稲本洋之助「都市計画制度の再構築——都市計画法改正の意義と新たな課題」法律時報66巻3号（1994年）。
- ・上杉信敬「中華人民共和国道路法に関して（Ⅰ－Ⅱ）」東亜経済研究60巻1号、3号（2001年）。
- ・上拂耕生『『中華人民共和国行政訴訟法』の改正について』アドミニストレーション21巻2号（2015年）。
- ・大久保規子「環境アセスメントにおける参加の現状と課題」環境と公害27巻1号（1997年）。
- ・大久保規子「環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格——EU各国における展開」阪大法学58巻3・4号（2008年）。
- ・大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟——環境・法的救済法2013年改正をめぐって」新世代法政策学研究20号（2013年）。
- ・大沼洋一「違法性の承継をめぐる最近の動向と若干の検討」駿河台法学26巻2号（2013年）。
- ・大沼洋一「原告適格に関する最高裁判決と生活環境をめぐる行政訴訟の動向（上・下）」駿河台法学27巻1号（2013年）、28巻1号（2014年）。
- ・大橋洋一「土地利用規制と救済」論究ジュリスト12号（2015年）。
- ・岡田正則「長期にわたる都市計画制限と補償の要否」行政判例百選Ⅱ第5版（有斐閣、2006年）。
- ・小幡純子「公物法制における道路法の位置付けと課題」国際交通安全学会誌35巻2号（2010年）。
- ・片岡直樹「中国環境法と計画制度」富井利安編『環境公害法の理論と実践——牛山積先生古稀記念論文集』（日本評論社、2004年）。
- ・片岡直樹「中国環境法の現状と課題——改正『環境保護法』示すもの」大塚直編『環境法研究第2号』（信山社、2014年）。
- ・片田恭平「国家的プロジェクトにおける市民参加制度の導入にかんする一考察——『外環』の『東京区間』を事例として」都市科学研究2号（2008年）。
- ・角松生史「手続過程の公開と参加」磯部力、小早川光郎、芝池義一編『行政法の新構想2行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）。
- ・角松生史「都市計画の構造転換と市民参加」新世代法政策学研究15号（2012年）。
- ・金井恵里可「道路事業における住民参加の法政策論」占部祐典、北村喜宣、交告尚史編『解釈法学と政策法学』（勁草書房、2005年）。
- ・金井恵里可「公道を通行する権利」文教大学国際学部紀要10巻2号（2000年）。
- ・韓昌善「中国平衡論に関する研究——情報公開法制への適用」広島法学38巻4号

- (2015年)。
- ・韓昌善「中国における行政訴訟法の改正について」広島法学 39 卷 2 号 (2015年)。
 - ・北村秀樹「中国の環境影響評価制度における公衆参加に関する考察」龍谷法学 37 卷 4 号 (2005年)。
 - ・北村秀樹、富野暉一郎、金紅実、櫻井次郎「中国と日本の環境保全制度と公衆参加に関する考察——環境影響評価を中心に」国際社会文化研究所紀要 14 号 (2012年)。
 - ・北村秀樹「中国環境影響評価制度の進展と課題」大塚直編『環境法研究第 2 号』(信山社、2014年)。
 - ・久保茂樹「都市計画決定と司法による裁量統制」青山法学論集 51 卷 3・4 合併号 (2010年)。
 - ・倉根明德、川上光彦、森國浩一「都市計画道路の見直しガイドラインと市町村の運用実態に関する研究——全国のガイドライン分析と長野県の事例分析」土木計画学研究論文集 27 卷 (2010年)。
 - ・江利紅「中国における土地収用制度とその改善に向けた課題 (1・2 完)」比較法雑誌 46 卷 4 号、47 卷 1 号 (2013年)。
 - ・小高剛「行政手続と参加」雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編『現代行政法大系 3 行政手続・行政監察』(有斐閣、1984年)。
 - ・小山雄一郎「パブリック・インボルブメントにおける行政の動向——東京外かく環状道路計画の事例から」ソシオロジスト (武蔵大学武蔵社会学論集) 8 卷 1 号 (2006年)。
 - ・小山雄一郎「『外環の 2』計画をめぐるコミュニケーション過程を検証する——いかにして行政は沿線住民との関係を悪化させてきたのか」玉川大学リベラルアーツ学部研究紀要 7 号 (2014年)。
 - ・榊原秀訓「自治体の総合計画策定における参加制度と議会」南山法学 37 卷 1・2 号 (2014年)。
 - ・櫻井次郎「中国の公害環境訴訟」大塚直編『環境法研究第 2 号』(信山社、2014年)。
 - ・佐藤竺「自治体と市民参加」『岩波講座 現代都市政策Ⅱ市民参加』(岩波書店、1973年)。
 - ・佐藤岩夫「都市計画をめぐる住民参加と司法審査——ドイツにおける近年の動向」原田純孝、大村謙二郎編『現代都市法の新展開——持続可能な都市発展と住民参加ドイツ・フランス』(東京大学社会科学研究所、2004年)。
 - ・佐藤英善「計画策定手続の問題点」雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編『現代行政法大系第 3 卷行政手続・行政監察』(有斐閣、1984年)。
 - ・塩野宏「行政過程総説」雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編『現代行政法大系第 2 卷行政過程』(有斐閣、1984年)。
 - ・島田恵司「住民参加は発展するか——制度改革の視点から」早稲田法学 87 卷 3 号 (2012年)。

- ・杉崎和久「都市計画関連分野における『参加』機会の現状」都市計画 286号（2010年）。
- ・高橋寿一「『計画保全規定』の意義と機能（1-2・完）——ドイツ建設法典の都市計画策定手続と司法審査」横浜国際経済法学 14巻2号（2005年）、14巻3号（2006年）。
- ・趙絵宇（丸山明子訳）「化学物質事業の立地選定における中国の市民参加制度の発展——PX事業を例にして」宇賀克也編『行政法研究第12号』（信山社、2016年）。
- ・西谷剛「計画と収用」寺田友子、平岡久、駒林良則、小早川義則編『現代の行政紛争—小高剛先生古稀祝賀』（成文堂、2004年）。
- ・野田崇「市町村マスタープランは都市計画マスタープランによって調整され得るか？」新世代法政策学研究 16号（2012年）。
- ・野田崇「大規模施設設置手続と市民——シュツットガルト 21 を巡る議論（1-2・完）」法と政治 65巻2号、3号（2014年）。
- ・畠山武道「都市計画道路と行政訴訟——最近の議論をふまえて」自治実務セミナー 47巻5号（2008年）。
- ・早川淳「都市計画決定過程の多段階化に向けて——都市計画決定手続の課題と改正の方向」都市計画 272号（2008年）。
- ・久隆浩「新しい時代の社会システムとしての市民参加型まちづくり」都市計画 234号（2001年）。
- ・人見剛「住民自治の現代的課題——地方議会・住民参加・住民投票」公法研究 62巻（2000年）。
- ・平松弘光「日本からみた中国の土地収用制度」島根県立大学総合政策学会総合政策論叢 24号（2012年）。
- ・広渡清吾「都市計画と土地所有権——『建築の自由』の検討」原田純孝、広渡清吾、吉田克己、戒能通厚、渡辺俊一編『現代の都市法ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』（東京大学出版会、1993年）。
- ・藤原真史「パブリックインボルブメントとパブリックコメント」都市問題 92巻5号（2001年）。
- ・村上裕章「小田急高架化事業認可処分取消訴訟——裁量統制」環境法判例百選第2版（有斐閣、2011年）。
- ・室田昌子「住民合意に着目した公共事業の用地取得制度に関する改善方策の考察——ドイツの連邦長距離道路事業制度と比較して」運輸政策研究 7巻3号（2004年）。
- ・室田昌子「都市計画事業の事業認可段階における参加手続きの一考察」都市計画 272号（2008年）。
- ・山下竜一「環境影響評価制度と許認可制度の関係について」自治研究 75巻12号（1999年）。
- ・山田洋「多段階計画確定手続の問題点」西南学院大学法学論集 23巻2・3合併号

(1991年)。

- ・山本隆司「日本における裁量論の変容」判例時報 1933号(2006年)。
- ・山本隆司「団体訴訟に関するコメント——近時のドイツ法の動向に鑑みて」論究ジュリスト 12号(2015年)。
- ・由喜門眞治「圏央道あきる野 IC事業認定・収用裁決事件——土地収用法 20条 3号該当性」環境法判例百選第 2版(有斐閣、2011年)。
- ・由喜門眞治「事業認定と都市計画事業認可——判断過程合理性審査における考慮要素を中心に」占部祐典、北村喜宣、交告尚史編『解釈法学と政策法学』(勁草書房、2005年)。
- ・由喜門眞治「事業認定取消訴訟の原告適格について」水野武夫先生古稀記念論文集刊行委員会編『行政と国民の権利——水野武夫先生古稀記念論文集』(法律文化社、2011年)。
- ・横山信二「都市計画事業認可と第三者の原告適格」行政判例百選Ⅱ第 5版(有斐閣、2006年)。
- ・李艷紅「中国指導性案例制度の現状と課題——最高人民法院『案例指導に関する規定』と指導性案例を中心に」早稲田大学比較法学 47巻 2号(2013年)。
- ・渡辺俊一「都市計画の主体とシステム」原田純孝、広渡清吾、吉田克己、戒能通厚、渡辺俊一編『現代の都市法ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』(東京大学出版会、1993年)。
- ・渡辺俊一「参加型マスタープランづくりの課題と展望」都市計画 219号(1999年)。

2 中国語文献

(1) 著書等

- ・汪勁総主編『中外環境影響評価制度比較研究——環境与開発決策的正当法律程序』(北京大学出版社、2006年)。
- ・王錫鏘『公衆参与和行政過程——一個理念和制度分析的框架』(中国民主法制出版社、2007年)。
- ・王錫鏘主編『行政過程中公衆参与的制度实践』(中国法制出版社、2008年)。
- ・応松年主編『当代中国行政法(上、下巻)』(中国方正出版社、2005年)。
- ・応松年主編『行政程序法立法研究』(中国法制出版社、2001年)。
- ・解振華編『中国環境典型案件与執法提要』(中国環境科学出版社、1994年)。
- ・郭慶珠『城市地下空間規劃法治研究——基于生態城市的面向』(中国法制出版社、2016年)。
- ・江利紅『行政過程論研究——行政法学理論的變革与重構』(中国政法大学出版社、2012年)。
- ・江国華編著『中国行政法(総論)』(武漢大学出版社、2012年)。

- 江必新、梁鳳雲『最高人民法院新行政訴訟法司法解釋理解與適用』(中國法制出版社、2015年)。
- 胡建淼主編『行政行為基本範疇研究』(浙江大學出版社、2009年)。
- 朱芒、陳越峰主編『現代法中的城市規劃——都市法初步研究(上、下卷)』(法律出版社、2012年)。
- 全國人大常委會法制工作委員會經濟法室、國務院法制辦農業資源環保法制司、住房和城鄉建設部城鄉規劃司、政策法規司編『中華人民共和國城鄉規劃法解說』(知識產權出版社、2008年)。
- 全國人大常委會法制工作委員會編『中華人民共和國環境保護法積義』(法律出版社、2014年)。
- 蔡定劍主編『公眾參與——風險社會的制度建設』(法律出版社、2009年)。
- 周佑勇『行政裁量基準研究』(中國人民大學出版社、2015年)。
- 章劍生『現代行政法基本理論』(法律出版社、2008年)。
- 湛中樂『現代行政過程論——法治理念、原則與制度』(北京大學出版社、2005年)。
- 陳振宇『城市規劃中的公眾參與程序研究』(法律出版社、2009年)。
- 裴娜『城鄉規劃領域公眾參與機制研究』(中國檢察出版社、2013年)。
- 方世榮、鄧佑文、譚冰霖『“參與式行政”的政府與公眾關係』(北京大學出版社、2013年)。

(2) 論文

- 于立深「違反行政程序司法審查中的爭點問題」中國法學 2010年5期。
- 王郁「公眾參與及美國城市規劃制度的發展」城市發展研究 2009年16卷6期。
- 王郁、李燁潔、董黎黎「城市規劃行政許可聽證制度的現狀與發展」城市發展研究 2010年17卷2期。
- 王貴松「調整規劃衝突的行政法理」清華法學 2012年5期。
- 王貴松「論行政裁量的司法審查強度」法商研究 2012年4期。
- 汪勁「對提高環評有效性問題的法律思考——以環評報告書審批過程為中心」環境保護 2005年3期。
- 汪勁「環境影響評估程序之公眾參與問題研究——兼論我國《環境影響評估法》相關規定的施行」法學評論 2004年2期。
- 王燦發「中國環境公益訴訟的主體及其爭議」國家檢察官學院學報 2010年18卷3期。
- 王錫鏘「再論現代行政法的平衡精神」法商研究 1995年2期。
- 王錫鏘「公眾參與：參與式民主的理論想象及制度實踐」政治與法律 2008年6期。
- 王天華「行政裁量與判斷過程審查方式」清華法學 2009年3期。
- 賈茵「公物設立行政行為司法審查初探——以我國首例道路命名行政訴訟案例分析為視角」政治與法律 2015年1期。
- 何海波「困頓的行政訴訟」華東政法大學學報 2012年3期。

- 金自寧「跨越專業門檻的風險交流与公眾参与——透視深圳西部通道環評事件」中外法学 2014 年 26 卷 1 期。
- 黃學賢「公共利益界定的基本要素及応用」法学 2004 年 10 期。
- 黃學賢、陳銘聰「正当法律程序在土地徵收程序中的適用研究」甘肅行政學院學報 2011 年 2 期。
- 江必新「行政程序正当性的司法審查」中国社会科学 2012 年 7 期。
- 江必新、李春燕「公眾参与趨勢对行政法和行政法学的挑戰」中国法学 2005 年 6 期。
- 江利紅「行政過程論在中国行政法学中的導入及其課題」政治与法律 2014 年 2 期。
- 孔令滔「論行政訴訟中前置行政行為的審查模式——以日本行政過程論為方法論的視角」公法研究 2011 年 2 期。
- 顧大松「論我国房屋徵收的社会穩定風險評估機制的機能定位及其架構——一個風險規制的行政法学視角」江蘇行政學院學報 2012 年 4 期。
- 蔡定劍「中国公眾参与的問題与前景」民主与科学 2010 年 5 期。
- 施立棟「被濫用的“濫用職權”——行政判決中濫用職權審查標準的語義擴張及其成因」政治与法律 2015 年 1 期。
- 朱維究、胡衛列「行政行為過程性論綱」中国法学 1998 年 4 期。
- 朱芒「論城市規劃聽証会中的市民参与基礎」法商研究 2004 年 3 期。
- 朱芒「論我国目前公眾参与的制度空間——以城市規劃聽証会為对象的粗略分析」中国法学 2003 年 3 期。
- 朱芒「“行政行為違法性繼承”的表現及其範圍——從個案判決与成文法規範關係角度的探討」中国法学 2010 年 3 期。
- 章劍生「行政徵收程序論——以集体土地徵收為例」東方法学 2009 年 2 期。
- 章志遠「經由行政案例指導邁向行政判例法」貴州警官職業學院學報 2009 年 1 期。
- 肖澤晟「多階段行政許可中的違法性繼承——以一起不予工商登記案為例」国家行政學院學報 2010 年 3 期。
- 姜明安「公眾参与与行政法治」中国法学 2004 年 2 期。
- 徐鍵「城市規劃中公共利益的內涵界定——一個城市規劃案引出的思考」行政法学研究 2007 年 1 期。
- 宋華琳「論行政規則对司法的規範効応——以技術標準為中心的初步觀察」中国法学 2006 年 6 期。
- 趙繪宇「規劃法律中的環境利益增進——以近期的三起環境公眾事件為例」法学 2008 年 3 期。
- 張翔「公共利益限制基本權利的邏輯」法学論壇 2005 年 20 卷 1 期。
- 趙大光、楊臨萍、王振宇「最高人民法院《關於審理行政許可案件若干問題的規定》之解讀」法律適用 2010 年 4 期。
- 趙民、郝晋偉「城市總体規劃實踐中的悖論及对策探討」城市規劃學刊 2012 年 3 期。
- 陳越峰「公報案例对下級法院同類案例判決的客觀影響——以規劃行政許可侵犯相隣

- 權爭議案件為考察對象」中国法学 2011 年 5 期。
- 陳越峰「城市空間利益的正当分配——從規劃行政許可侵犯相鄰權益案切入」法学研究 2015 年 1 期。
 - 陳越峰「附隨規制：我國城市規劃形成空間秩序的機制」姜明安編『行政法論叢（第 16 卷）』（法律出版社、2014 年）。
 - 陳紅、徐風烈「行政訴訟中前置性行政行為之審查探析」浙江社会科学 2008 年 5 期。
 - 沈太霞「行政徵收徵用中公共利益的界定——以廈門 PX 事件為例」天津行政學院學報 2011 年 13 卷 16 期。
 - 湛中樂「論行政訴訟案例指導制度」國家檢察官學院學報 2012 年 20 卷 1 期。
 - 沈躍東「論程序行政行為的可訴性——以規劃環境影響評價公眾參與為視角」行政法學研究 2012 年 3 期。
 - 鄭春燕「“隱匿”司法審查下的行政裁量觀及其修正——以《最高人民法院公報》中的相關案例為樣本的分析」法商研究 2013 年 1 期。
 - 鄭春燕「論城鄉規劃的司法審查路徑——以涉及城鄉規劃案件的司法裁判文書為例」中外法學 2013 年 4 期。
 - 程邁「中國行政過程中的公眾參與——一個比較和再認識的視角」研究生法學 2008 年 23 卷 2 期。
 - 莫于川「私有財產權的保護與行政法制的完善」浙江工商大學學報 2005 年 2 期。
 - 馮玉軍「權力、權利和利益的博弈——我國當前城市房屋拆遷問題的法律與經濟分析」中国法学 2007 年 4 期。
 - 楊寅「行政訴訟原告資格新說」法學 2002 年 5 期。
 - 楊寅「公共利益的程序主義考量」法學 2004 年 10 期。
 - 楊解君「關於行政法理論基礎若干觀點的評析」中国法学 1996 年 2 期。
 - 楊建順「公共利益辨析与行政法政策学」浙江學刊 2005 年 1 期。
 - 楊小君「行政訴訟原告資格：影響與利害關係」法治論叢 2006 年 21 卷 4 期。
 - 葉必豐「論公共利益与個人利益的辯證關係」上海社會科學院學術季刊 1997 年 1 期。
 - 葉必豐「公共利益本位論与行政程序」政治与法律 1997 年 4 期。
 - 羅豪才、袁曙宏、李文棟「現代行政法的理論基礎——論行政機關与相對一方的權利義務平衡」中国法学 1993 年 1 期。
 - 羅豪才、宋功德「行政法的失衡与平衡」中国法学 2001 年 2 期。
 - 羅豪才「現代行政法制的發展趨勢」國家行政學院學報 2001 年 5 期。
 - 李春燕「簡論行政法保護公民財產權的三部曲——來自行政征收案件的啓示」中国法學會行政法學研究會編『財產權与行政法保護——中国法學會行政法學研究會 2007 年年會論文集』（武漢大學出版社、2008 年）。
 - 李少波「環境維權“民告官”的困難与出路——以行政訴訟原告適格規則為分析對象」法學論壇 2015 年 30 卷 4 期。
 - 柳硯濤「論行政訴訟中的利害關係——以原告与第三者資格界分為中心」政法論叢 2015

年 2 期。

- 劉国乾「土地徵收審批的正当程序改革」法學研究 2012 年 4 期。
- 凌維慈「城鄉規劃爭議中的原告資格——日本法上の啓示」行政法學研究 2010 年 3 期。