

宅地造成等規制法に基づく太陽光発電所の変更許可決定の取消訴訟及び無効等確認訴訟について、周辺住民の原告適格が否定された事例

【文 献 種 別】 判決／静岡地方裁判所

【裁判年月日】 令和 3 年 12 月 24 日

【事 件 番 号】 平成 30 年（行ウ）第 32 号、令和 2 年（行ウ）第 7 号、令和 2 年（行ウ）第 22 号

【事 件 名】 宅地造成等規制法に基づく変更許可決定取消請求事件（第 1 事件）、宅地造成等規制法に基づく許可決定の無効等確認請求事件（第 2 事件、第 3 事件）

【裁 判 結 果】 却下

【参 照 法 令】 宅地造成等規制法 8 条 1 項・12 条 1 項、都市計画法 29 条 1 項・33 条 1 項 7 号

【掲 載 誌】 公刊物未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25591494

信州大学教授 三好規正

事実の概要

伊豆メガソーラー合同会社（以下、「訴外会社」という。）は、約 45 ヘクタールの造成区域について、平成 30 年 2 月 15 日、太陽光発電所の建設を目的とする宅地造成等規制法（以下、「宅造法」という。）8 条 1 項に基づく宅地造成工事の許可（以下、「本件処分」という。）を伊東市長から受け、さらに同年 7 月 9 日、宅造法 12 条 1 項に基づく本件工事の変更許可（以下、「本件変更処分」という。）を受けた。なお、宅造法 8 条 1 項及び 12 条 1 項の許可権限は、静岡県事務処理の特例に関する条例により知事から伊東市長に移譲されている。

これに対し、住民 41 名（以下、「第 1 事件原告」という。）は、平成 30 年 11 月 30 日、伊東市に対し、本件変更処分の取消しを求める訴えを提起し、さらに、住民 2 名（以下、「第 2 事件原告」という。）は、令和 2 年 4 月 2 日、住民 3 名（以下、「第 3 事件原告」という。）は、同年 11 月 20 日に、それぞれ、伊東市に対し、本件処分が無効であることの確認を求める訴えを提起した。

静岡地判令 3・12・24LEX/DB25591494 は、いずれの原告についても、崖崩れ又は土砂の流出による直接的な被害を受ける危険は認められないこと等を理由に、訴えを却下した。

判決の要旨

「（宅造法は）宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出によって生命、身体等又は財産に著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の者に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む……宅地造成工事規制区域内の宅地造成に関する工事が行われる土地の周辺に居住し又は財産を有する者のうち当該工事に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害により直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住し又は財産を有する者は、当該宅地造成に関する工事の許可の無効等確認又は同工事の変更許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その無効等確認又は取消訴訟の訴えにおける原告適格を有する」。

「宅造法は、宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による被害の防止のため必要な規制を行うものであり、溢水等については、宅造法の目的から除外されており、下水道の整備等治水事業で対応することが想定されている……都市計画法は……主として建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（開発行為）を都道府県知事の許可に係らしめて……開発行為に対し一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域内においては一定のものを除き開発行為をさせないこととしており（同法 29 条）、都市計画法と宅造法は、いずれも一定の技術的基準が定められ、その基準を満たすことが許可条件となっているが、その趣

旨及び目的を異にしている」。

「宅地造成工事規制区域内の宅地造成に関する工事に伴う河川の水量の増水等により洪水の直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住し又は財産を有する者は、当該宅地造成に関する工事の許可の無効等の確認及び同工事の変更許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者とはいえず……原告適格を有すると解することはできない」。

判例の解説

一 宅造法及び都市計画法に基づく規制の仕組み

1 宅造法

宅造法は、宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止のため必要な規制を行うことにより、国民の生命及び財産の保護を図ることを目的とする（法1条。以下、条数のみ表記）。宅地造成に伴い崖崩れ又は土砂の流出による災害（2条3号）が生ずるおそれが大きい市街地又は市街地となろうとする土地の区域であって、宅地造成に関する工事について規制を行う必要があるものについて、都道府県知事は宅地造成工事規制区域に指定することができる（3条1項）。規制区域の指定対象となる「災害が生ずるおそれが大きい」土地とは、自然の状態においては一応安定している地盤であっても、宅地造成が行われると、降雨等を契機として崖崩れ又は土砂の流出が起って災害を発生させる危険が明らかである地形的及び地質的条件を有する土地をいう¹⁾。宅造法が保護しようとしているのは、造成された宅地の周辺に居住する第三者の生命、身体、財産であることから、規制対象区域を市街地又は市街地となろうとする土地に限っている。

規制区域内の宅地造成工事については、都道府県知事の許可、工事計画の変更をしようとするときは、変更許可が必要である（8条1項、12条1項）。「宅地造成」とは、宅地以外の土地を宅地にするために行う土地の形質の変更で政令で定めるもの（2条2号）をいい、次のものが該当する（令3条1～Ⅳ）。

①切土で、2メートルを超える崖（30度を超える傾斜の土地）を生ずる工事

②盛土で、1メートルを超える崖を生ずる工事

③切土と盛土を一緒に行う場合、盛土で1メートル以下の崖を生じ、かつ、切土と盛土を合わせて高さ2メートルを超える崖を生じる工事

④宅地造成工事を行う土地の面積が500平方メートルを超える工事

「宅地」とは、農地、採草放牧地、森林、道路、公園、河川その他政令で定める公共の用に供する施設の用に供されている土地以外の土地をいう（2条1号）。したがって、本件の太陽光発電施設用地も「宅地」として、造成工事の許可が必要となる。工事は、政令で定める技術的基準に従い、擁壁又は排水施設その他の政令で定める施設の設置、宅地造成に伴う災害防止に必要な措置が講ぜられたものでなければならない（9条1項、宅造法施行令2章）。「宅地造成に伴う災害だけを考えた場合、人命にまでかわるものは、がけ崩れと土砂の流出だけであろうと考えられ²⁾」²⁾として、溢水等³⁾による災害は除外されている。これは、河川からの洪水の氾濫など宅地造成に起因しないその他の災害を除外する趣旨といえる。造成地内の排水は、当然既存の河川、下水道まで連結するものであるが、造成地外に対する排水によって災害を生ずるおそれのあるものについては、許可申請の段階において排水系統について施行者と指導官庁との協議によって災害を未然に防止することが必要⁴⁾とされている。

「がけ崩れ」とは、傾斜度30度以上の崖が崩壊する現象であり、「土砂の流出」として想定される災害として土石流がある。土石流は、山腹、川底の石や土砂が長雨や集中豪雨などによって一気に下流へと押し流されるものをいい、時速20～40kmという速度で一瞬のうちに人家や畑などを壊滅させる⁵⁾。

高度経済成長期以降、丘陵の尾根を削った残土で谷筋を埋め立てて分譲宅地を造成する「谷埋め盛土」が全国的に行われてきた。地下水系とつながる谷を埋め立てた場合、流動する地下水が盛土内に流入し、水を含んだ土は、豪雨や地震の際、斜面崩壊を発生させる危険性がある⁶⁾。元々土石流の通り道であった谷を埋め立て、平坦化して宅地造成した場合、その平坦化地や、谷の出口付近に位置する住宅が、斜面崩壊に起因する土石流で被災した事例も少なくない⁷⁾。なお、2006年には、阪神淡路大震災や新潟中越地震において谷埋め盛土で地すべりの崩落が多発したことを踏ま

え、既存の盛土造成地について、「造成宅地防災区域」を指定して、宅地所有者等に対する防災措置の努力義務、改善命令等の規定が新設されている（20条～22条）。これにあわせて都計法も改正され、排水施設や盛土の施工方法についての技術的基準が追加されている⁸⁾。

2 都市計画法

都市計画法（以下、「都計法」という。以下、条数のみ表示）は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的としており（1条）、都市計画区域又は準都市計画区域において開発行為をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事（指定市・中核市の長）の許可を受けなければならない（29条1項）。「開発行為」とは、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更」をいう（4条12項）。太陽光発電設備については、建築基準法2条1号に定める建築物ではなく、これの設置のために行う土地の区画形質の変更は、「開発行為」にあたらないことから、開発許可は不要となる。

都道府県知事は、申請された開発行為が許可基準に適合していると認めるときは、許可をしなければならない（33条1項）。宅造法と都計法は、建築物の建築を伴うか否かの違いはあるが、共に造成地内外の安全確保のための技術基準を定めている。たとえば、宅造法は地表水・地下水の浸透による盛土崩壊等の災害を生じないようにとるべき措置を規定しており（宅造法施行令5条Ⅲ）、都計法も、政令に委任した技術的細目において、地盤の安定に関してほぼ同内容の規定を置いている（都計法施行令28条4号）。また、排水施設についても類似の基準がある（宅造法施行令13条、都計法施行規則22条、26条）。

宅地造成工事規制区域内で行う宅地造成工事の場合、宅造法9条の規定への適合も求められるが、当該場所について都計法の開発許可を受けた場合は、規制の合理化のため宅造法8条1項ただし書により、宅造法の許可手続は不要とされる⁹⁾。

二 原告適格をめぐる判例の展開

1 「法律上の利益を有する者」の意義

取消訴訟の原告適格が認められる「法律上の利益」（行訴法9条1項）の有無については、処分の根拠法規が当該利益を個別的利益として保護して

いるかによって決せられ、処分の直接の相手方ではない第三者が処分の適法性を争う場合、法律が原告の利益を保護対象としていること（保護範囲要件）及び単なる公益としてではなく個人的利益として保護していること（個別保護要件）¹⁰⁾が求められる。この点に関し、最判平元・2・17民集43巻2号56頁（新潟空港判決）は、処分の根拠規定だけでなく、目的を共通にする関連法規の関係規定を考慮して、また、最判平4・9・22民集46巻6号571頁（もんじゅ判決）は、処分根拠法規の「趣旨・目的」と当該法規が処分を通じて保護しようとしている「利益の内容・性質等」を考慮して、被害を受けるおそれのある施設周辺住民に原告適格を肯定している。また、最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁（小田急訴訟）は平成16年の行訴法改正により新設された同法9条2項を参酌して、「違法な事業に起因する騒音、振動等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益」を個別的利益と認めている。

なお、改正行訴法において9条2項の考慮事項が規定された趣旨は、裁判官に対し、国民の権利利益の実効的救済を可能にする解釈を可能にする、いわゆる「オープンスペース」を設けることにあり、行政処分の根拠法令について「悪しき仕組み解釈」によることのないよう、具体的な紛争状況を踏まえて法体系全体を解釈する¹¹⁾ことが期待される。

2 開発許可取消訴訟と宅造法許可取消訴訟の原告適格

最判平9・1・28民集51巻1号250頁（以下、平成9年最判という。）は、都計法33条1項7号は、開発行為によって起こりうる崖崩れ等により生命・身体等による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域内外の一定範囲の住民に開発許可取消訴訟の原告適格を認めている。当該開発行為の規模・内容、当該開発区域及び周辺の地形、地盤等の状況等に照らして、安全設計に不備があれば崖崩れや出水等により生命、身体等に直接的な被害を受けることが想定される範囲の地域に居住していること¹²⁾が、法律上保護された利益が認められるための要件となる。その後の下級審判決においては、都計法33条1項7号の技術基準を根拠として¹³⁾、平成9年最判と同様の判断手

法により原告適格を認めたもの（横浜地判平 11・4・28 判タ 1027 号 123 頁、横浜地判平 17・10・19 判自 280 号 93 頁、東京地判平 24・10・5 判自 373 号 97 頁など）が見られる。

宅造法に基づく許可の取消し・無効確認訴訟に関しては、横浜地判平 22・3・24 判自 335 号 45 頁が、同法は、宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出によって生命、身体等又は財産に著しい被害を直接的に受けるおそれのある者の個別的利益を保護する趣旨を含むと説示し、造成地付近に地下水が溜まり、擁壁が倒壊して財産的損害を受けるおそれのある造成地周辺の者に原告適格を認めている。

宅造法と都市計画法との関係については、本判決は趣旨・目的を異にしていると述べているが、形式的な文言解釈である。前述のように造成地内外の安全確保のための類似する技術基準等の規定や許可の相互調整規定があり、宅造法改正にあわせて都計法が改正されていること、許認可実務も自治体の同一部署において行われていること¹⁴⁾などを総合的に勘案すると、都計法は宅造法と趣旨・目的を共通にする関係法令と考えるべきである。なお、行訴法 9 条 2 項の定める「目的を共通にする」関係法令の範囲については、目的が完全に一致している必要はなく、目的において接点があればよいという程度の緩やかな解釈¹⁵⁾をするのが同法の趣旨に適合的である。

一方、本件判決は、溢水等については、宅造法の目的から除外されていること、都計法と宅造法の趣旨目的が異なることなどを述べて、原告適格を否定している。そもそも、河川の外水氾濫による水害は河川法、豪雨時等に下水路の排水が困難となる内水氾濫については下水道法により対応すべきものであるが、造成地の排水施設等の不備に起因する出水と土砂流出による災害防止については、宅造法の保護法益に含まれると考えられる。

また、判決では各原告の直接的な被害の有無の判定にあたり「崖」の有無が基準とされているが、宅造法は、崖面の保護だけではなく、土砂流出防止のための盛土造成地の地盤について規制しており、前述のように、人工地形改变地の斜面崩壊に起因する土砂災害は、崖の無い緩傾斜の斜面でも発生しうる¹⁶⁾。被告が主張するような「崖が認められなければ、崖崩れ又は土砂流出による被害を受ける危険はない」ということにはならないの

である。周辺の地形、地盤等の状況等に照らし、本件造成地の土砂流出による被害が直接的に及ぶことが想定される住民の範囲を適切に確定していくことが求められる。

●——注

- 1) 建設省計画局民間宅地指導室監修『改訂 宅地造成等規制法とその解説』（社団法人日本建築士会連合会、1983 年）9 頁。
- 2) 建設省監修・前掲注 1）9 頁。
- 3) 土木用語では、堤防のない河川の氾濫を「溢水」、堤防のある河川の氾濫を「越水」と表現する。
国土交通省中部地方整備局木曽川上流河川事務所ホームページ (<https://www.cbr.mlit.go.jp/kisojo/explanation/index.html> (2022 年 3 月 1 日閲覧))。
- 4) 建設省監修・前掲注 1）39 頁。
- 5) 国土交通省ホームページ (https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/dosekiriyuu_taisaku.html (2022 年 3 月 1 日閲覧))。
- 6) 釜井俊孝『宅地崩壊——なぜ都市で土砂災害が起こるのか』（NHK 出版新書、2019 年）58 頁、128 頁。
- 7) 釜井俊孝＝守随治雄『斜面防災都市——都市における斜面災害の予測と対策』（理工図書、2002 年）37 頁、73 頁。
1999 年 6 月の広島・呉豪雨災害で呉市、2018 年 7 月の西日本豪雨災害で神戸市灘区篠原台でそれぞれ発生した土石流災害など全国に被災例がある。
- 8) 開発許可制度研究会編『最新 開発許可制度の解説〔第 4 次改訂版〕』（ぎょうせい、2021 年）22 頁。
- 9) 開発許可制度研究会編・前掲注 8）197 頁。
- 10) 小早川光郎『行政法講義 下Ⅲ』（弘文堂、2007 年）257 頁。
- 11) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第 6 版〕』（有斐閣、2019 年）148 頁、橋本博之『解説改正行政事件訴訟法』（弘文堂、2004 年）46 頁。
- 12) 大橋寛明「判解」最判解民事篇平成 9 年度（上）（2000 年）152 頁。
- 13) 司法研修所編『改訂 行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』（法曹会、2000 年）101 頁は、都計法 33 条 1 項 3 号の規定についても、排水施設的能力不足の場合に溢水等の被害が直接的に及ぶことが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を個別的利益として保護する趣旨を含むと解されたと指摘する。
- 14) 伊東市の場合、都市計画課まちづくり推進係土地対策担当で都計法と宅造法の許認可事務を処理している。
- 15) 福井秀夫＝村田斉志＝越智敏裕『新行政事件訴訟法——逐条解説と Q&A』（新日本法規出版、2004 年）276 頁。
- 16) 釜井＝守随・前掲注 7）116 頁、118 頁。