

台湾における都市計画訴訟の創設の意義と課題

蔡 秀卿

Significance and Issues of Establishment of the Planning Litigation in Taiwan

Shiow-ching TSAY

Abstract

In Japan, when disputing the illegality of a planning, it often has an issue that whether planning can be the subject of administrative litigation. The Supreme Court's ruling on September 10, 2008 ruled that if certain requirements are met, planning could be the subject of administrative litigation, but there are still controversial views on the way planning is disputed.

On the other hand, in Taiwan, the Administrative Litigation Act was amended on January 15, 2020. The focus of this revision is the establishment of new planning lawsuits. The incentive for the revision of the law is the decision of the Grand Justice 742, December 9, 2016. The ruling declared that the current law violates the property rights and right to access the judiciary guaranteed by the Constitution because the immediate and effective remedy cannot be guaranteed even though the people are restricted from using land etc. by the planning decision, and ordered the Legislature to establish a lawsuit by a person who considers that the planning decision infringes the rights or legal interests within two years from the date of promulgating this decision. And it also declared if the lawsuit is not established despite the expiration of the two-year legislative deadline, the planning to be promulgated two years after the date of promulgating this decision can be the subjects of the administrative litigation and they can be applied to the remedy provisions under the Petition Act and the Administrative Litigation Act. Although this planning litigation has some issues to be described later, it can be used as a reference for Japan as a legislative policy.

In this paper, it is introduced that the process of the establishment of planning litigation, overviewed the new planning litigation, introduced its characteristics, and presented the

significance and issues of the litigation.

1. はじめに

台湾では、2020年1月15日行政訴訟法が改正され、同年7月1日改正法が施行された。今回改正の重点は都市計画訴訟の新設である。

日本では、広い意味の都市計画決定の違法性などを争う場合、しばしば当該都市計画の処分性の有無が問題となる。これまでは、土地区画整理事業決定について、最高裁平成20年9月10日判決は、当該決定について、その決定により施行区域内の宅地所有者などは規制を伴う土地区画整理事業の手続きに従って換地処分を受けるべき地位に立たされるという意味でその法的地位に直接的な影響が生じるものというべきであり、また、実効的な権利救済を図るためには計画決定段階で争わせることが合理的であるとして、最高裁昭和41年2月23日判決（いわゆる「青写真判決」）を変更して土地区画整理事業決定の処分性を認めた。42年間続いた処分性否定説から肯定説に変更したのであるが、学説においては訴訟類型と関連して処分性拡大説と処分性純化説が平行線のまま続いていることが周知の通りである。そのため都市計画決定、規範定立行為などの争い方について依然として課題として残されている。

これに対して台湾では、都市計画決定の争い方について、裁判実務において訴訟類型の拡充を盛り込んだ2000年法改正以前から、長年取消訴訟で争わせるもので、2000年法改正（取消訴訟、確認訴訟、特殊な給付訴訟である義務付け訴訟、一般給付訴訟という訴訟類型に拡充した）後も変わらず、しかも、前掲日本の青写真判決と同様に都市計画決定の処分性が認められず、都市計画決定に基づき後続処分がなされたときにはじめてその処分性が認められるという考えが通説であった。そのため都市計画決定段階では処分性が認められず都市計画決定により権利利益を制限される者に救済の道が閉ざされ、即時かつ実効的な権利救済が保障されないことが長年の課題となっていた。

都市計画救済の道を開いたのは、2016年12月9日大法官742号解釈である。同解釈は、現行法では都市計画決定により施行区域内の人民は土地等の使用が制限されるにもかかわらず即時かつ実効的な救済が保障されないことが憲法の保障する財産権、訴訟権に反するとして、立法機関に対し本解釈公布日から2年以内で都市計画決定により権利または法律上の利益を侵害されると思料する者が提訴する訴訟を創設するよう命じた。当該2年間の立法期限（2018年12月8日）が経過したにもかかわらず当該訴訟が創設されない場合、本解釈公布日2年後発布する都市計画について訴願法および行政訴訟法上の行政処分に関する救済規定が準用されるとも示した。これを受けて、立法期限終了の約1年1か月経過後、都市計画訴訟の創設を盛り込む改正行訴法が公布されたのである。この都市計画訴訟は、後述の若干の課題があるものの、立法政策としては日本に参考となりうると考える。したがって本稿は、日本法を念頭に置きつつ台湾の都市計画訴訟を紹介・検討するものである。

本稿では、都市計画訴訟創設に至るまでの経緯を整理し、新設される都市計画訴訟を概観しその特徴を紹介する上、同訴訟の意義を叙述し課題を提示する。

2. 都市計画訴訟の創設に至るまでの経緯

2.1. 1977年5月6日大法官148号解釈および1979年3月16日大法官156号解釈

都市計画決定の処分性や争い方について、長年行訴法などで明文規定がなく行政裁判所においても見解が分かれていた。主な根拠となったのは1977年5月6日大法官148号解釈および1979年3月16日大法官157号解釈である。大法官148号解釈では、都市計画変更の処分性を否定した行政裁判所1976年度裁字103号裁定が、処分性を肯定した同裁判所1970年度判字192号判決に反し違憲かが争われた事案で、大法官は「行政裁判所（筆者注：1976年度裁字103号裁定）は、主管機関が行う都市計画変更を特定の者に対し行う行政処分と捉えず行政訴訟の提訴を認めないとして裁定をもって却下したことは、先例（筆者注：1970年度判字192号判決）と異なるものの、確定終局裁判に適用される法令の違憲性有無の問題が生じない」とした。本解釈の趣旨は①都市計画変更が行政処分に当たらないこと、②行政裁判所に見解が分かれたとしても裁判の依拠する法令の違憲性の問題にはならないことの2点である。その後、大法官156号解釈では「主管機関が都市計画を変更することは、公法上の一方的行政行為であり、一定区域内の人民の権利利益を制限または負担を課すことになる場合行政処分の性質を有するもので、それにより特定の者または特定可能な多数者が権利利益を不当または違法に侵害される場合、訴願または行政訴訟を提起することを認めるべきである。ここで第148号解釈を補充する。」とされた。同解釈理由では、「都市計画の個別変更は、都市計画の策定または全面変更とは異なり、直接に一定区域内の人民に権利利益を制限または負担を課すものである」と説明される。これを踏まえて本解釈の趣旨は、①都市計画を個別に変更することは、それにより特定の者または特定可能な者が権利利益を侵害される場合、行政処分の性質を有すること、②都市計画を定期的に全面検討し変更することは、行政処分に当たらないことの2点である。

こうして大法官156号解釈以降、行政裁判実務において「個別変更」、「全面変更」が都市計画変更の性質を判断する主要要素となっていた。すなわち、都市計画の全面変更について行政処分ではなく、訴願および行政訴訟を提起することができず、それに基づく個別変更により特定の者または特定可能な者に権利利益を制限または負担を課すという後続処分がなされたときにはじめて処分性が認められる、という見解が採られていた。そのため都市計画の策定、個別変更に至るまでの都市計画（全面）変更の違法性を争う方法はなく、利害関係者の救済の道が閉ざされていた。

2.2. 2016年12月9日大法官742号解釈

大法官156号解釈の約37年後、2016年12月9日大法官742号解釈が下された。

2.2.1. 事実の概要

本件は以下の甲乙の両案を合併したものである。①甲案の事実概要は以下である。X¹らが所有している台北市南港区にある27筆の土地（係争土地）は、1972年中央研究院用地（機関用地）と指定されたが、1992年中央研究院はその用地の留保を放棄した。1992年12月14日台北市政府は「台北市都市計画公共施設保留地（全面検討）案」を發布し、係争土地について中央研究院の留保の放棄により第三種住宅地に変更するとともに、土地所有者に30%の土地を公共施設（公園用地）として提供し、また、法定空地を集中的に留保することとした。X¹らは、当該都市計画変更により係争土地の30%を公共施設用地として提供する義務を課せられ、また、法定空地について集中留保とされることにより個別的に使用できず、当該都市計画変更が違法であるとして訴願、行政訴訟を提起したが、当該都市計画変更到处分性がなく訴願・行政訴訟を提起できないとして訴えを却下された。訴願決定、原審判決を維持した最高行政裁判所2015年度判字680号判決が確定した。そこでX¹らは、大法官に対し前掲最高行政裁判所判決に適用された大法官156号解釈が憲法7条の平等原則、15条の財産権、16条の訴願・訴訟権、23条の比例原則、143条1項の土地財産権の保障に違反するとして大法官156号解釈の補充解釈または新たな解釈を申し立てた。②乙案の事実概要は以下である。2013年5月13日台北市政府は「台北外雙溪地区都市計画全面変更案」を發布し同年月14日施行した。X²らは、当該都市計画変更によりその区域内にある所有している3筆の土地がガソリンスタンド用地から交通用地（係争土地）に変更されることにより使用の権利が制限され、当該都市計画変更が違法であるとして訴願、行政訴訟を提起したが、当該都市計画変更到处分性がなく訴願・行政訴訟を提起できないとして訴えを却下された。訴願決定、原審判決を維持した最高行政裁判所2014年度裁字1505号裁定が確定した。そこでX²らは、大法官に対し、前掲最高行政裁判所裁定に適用される都市計画法19条、21条1項、23条、26条1項、28条が憲法10条の居住・移動の自由、15条の財産権、16条の訴願・訴訟権、23条の比例原則、明確性の原則、適正な手続の原則に違反するとして解釈を申し立てた。

2.2.2. 解釈文

これを受けて、大法官742号解釈は、「都市計画の策定機関が所定により定期的に全面的に検討し原都市計画を変更することは、行政処分ではなく、法規の性質を有している。ただし、そのうち具体的な項目で直接一定区域内の特定の者または特定可能な多数者に権利利益を制限しまたは負担を課す場合、『権利あれば救済あり』という憲法の原則に基づき、その部分に限り訴願または行政訴訟の提起を認めるべきで、これが憲法16条の保障する訴願権・訴訟権の趣旨に資するものである。ここで大法官156号解釈を補充する。」、「都市計画の策定（定期全面検討による変更を含む）は人民の権利利益に著しく影響を与える。立法機関は本解釈公布の日より2年以内、人民で違法な都市計画によりその権利または法律上の利益を侵害されると料する者に行政訴訟を提訴することができる旨の関係規定を創設しなければならない。その期限が経過しているにもかかわらず立法されない場合、本解釈公布の日より2年後発布する都市計

画（定期全面検討による変更を含む）の救済につき訴願法および行政訴訟法上違法な行政処分の救済関係規定が準用される。」とした。

2.2.3. 大法官 742 号解釈の趣旨・特徴

大法官 742 号解釈の趣旨・特徴は以下の 4 点がある。

① 都市計画変更の性質および救済について、全面変更が法規の性質を有するとされながら、具体的な項目で直接一定区域内の特定の者または特定可能な多数者に権利利益を制限しまたは負担を課す場合（個別変更）、その部分に限り訴願または行政訴訟の提起を認めるべきであるとされる点である（本解釈第 1 段）。

大法官 156 号解釈を比較すると、本解釈は、都市計画の全面変更の性質を原則として法規の性質を有するものと捉える点で、大法官 156 号解釈と異ならない。しかし、例外の場合、すなわち一定区域内の人民の権利利益を制限しまたは負担を課すことになる場合（個別変更）の性質については、大法官 156 号解釈では「行政処分の性質を有するもの」と明示しているのに対して、本解釈では示されず、「その部分に限り訴願または行政訴訟の提起を認めるべきである」とされた。都市計画の変更により一定区域内の人民に権利利益を制限しまたは負担を課すことになるもの（個別変更）の性質について明示されない理由には、そもそも都市計画変更が多義的で、行政処分に当たるかについて一概にいえず、また、（一般）行政処分と法規命令・行政規則とのグレーゾーンがあると考えられる。その性質が定かでなければ、その救済方法についても定かではない。また、156 号解釈公布当時と本解釈公布時との救済類型の立法状況も異なる。156 号解釈公布当時、旧行訴法が適用され当時の訴訟類型が取消訴訟しかないため処分性の有無を判断する必要があった。これに対して本解釈では、行訴法で訴訟類型が取消訴訟以外の訴訟まで拡充されるという立法状況の下で、都市計画の変更により一定区域内の人民に権利利益を制限しまたは負担を課すことになる場合の救済方法について、取消訴訟もあれば、他の訴訟もあると考えられる。したがって都市計画の変更により一定区域内の人民に権利利益を制限しまたは負担を課すことになる場合の救済方法は行政処分の場合の取消訴訟、義務付け訴訟のみならず、それ以外の場合の確認訴訟、（一般）給付訴訟もある、ということが本解釈第 1 段の原意だと理解している。解釈文で「訴願および行政訴訟の提起を認めるべき」でなく、「訴願または行政訴訟の提起を認めるべき」（下線は筆者）とされたのがこの趣旨であろう。都市計画の個別変更の救済を認めるという点に限っては 156 号解釈と実質的には異ならず、現在の訴訟類型を前提に、156 号解釈を補充するものである。

② 都市計画の策定および全面変更の救済に関する立法がないことが憲法 16 条、「権利あれば救済あり」の原則に違反するとして、立法機関に対し、本解釈公布日より 2 年以内で都市計画の策定および全面変更に対する訴訟を創設するよう命じたという点である（本解釈第 2 段前文）。

大法官解釈で立法の不作为の違憲判断は他にもある（後述）が、都市計画の救済制度に関す

る立法の不作為の違憲判断では本解釈が初めてである。

③ 都市計画の策定および全面変更の救済について、「違法な都市計画によりその権利または法律上の利益を侵害されると思料する者」という条件付きで全面的に付与するという点も重要な特徴である（本解釈第2段前文）。すなわち、本解釈は、前述の①の、都市計画の変更により一定区域内の人民に権利利益を制限または負担を課すことになる場合（個別変更）の救済にとどまらず、従来行政処分でなく救済できないとされた都市計画の策定、都市計画の全面変更の救済まで、都市計画の救済を全面的に認めたものである。都市計画の救済を全面的に認めた根拠は憲法16条の訴願権・訴訟権、「権利あれば救済あり」の原則である。

憲法16条の訴願権・訴訟権保障の射程範囲をめぐって、これまでの大法官解釈にはおおむね、以下の傾向的な見解がみられる。各種領域案件の訴訟形態や訴訟手続き（審級を含む）、すなわち訴訟制度の具体的な制度設計について、基本的に立法裁量範囲内の事項で当該現行法の定めが憲法16条の訴訟権に反しないとされやすい。例えば民事訴訟法466条1項の2審への上訴制限規定（160号解釈）、行政訴訟法14条1項の裁定却下規定（170号解釈）、民事訴訟法施行法9条で代理人が付きながら裁判費用の未納の場合補正を要しない旨の規定（179号解釈）、強制執行法における執行不停止の原則規定（182号解釈）、民事訴訟法483条の抗告制限規定（192号解釈）、海関非法輸入品関係処分の救済における担保の提供に関する規定（211号解釈）、民事訴訟法上の訴訟救助規定、和解規定（229号解釈）、訴願法1条の行政処分の定義規定（230号解釈）、刑事訴訟法377条の上訴規定（302号解釈）、公務員懲戒救済の一審制規定（396号解釈）、道路交通案件における民事訴訟手続きによる諸規定（418号解釈）、公職人員選挙罷免法109条の選挙訴訟の二審制規定（442号解釈）、民事訴訟と行政訴訟の区分（448号解釈）、公務員保険給付訴訟の訴訟形態（466号解釈）、薬物犯罪の特別刑事訴訟手続き（512号解釈）、民事訴訟法における終審への上訴制限規定（574号解釈）、仲裁法で仲裁判断の理由と主文の矛盾が民訴提起から排除される旨の規定（591号解釈）について、いずれも、憲法16条に反しないとされた。

これに対して特定層の者に全く救済の機会を付与しないこと、あるいは救済時に正当な理由なく一定の要件で救済を制限することについては、憲法16条に反するとされた事例は少なくない。例えば、過去特別権力関係論により公務員、兵役服役者、軍人が不利益処分により権利を侵害された場合でも救済が認められないことが憲法16条に反するとされ、これらの者に全面的に救済が認められた（公務員：187号、201号、224号、243号、266号、312号解釈。兵役服役者：459号解釈。軍人：430号、436号解釈）。部分社会論や専門領域の自治などにより学生や大学教師、会計士が不利益処分により権利を侵害された場合でも救済が認められないことが憲法16条に反するとされ、これらの者に救済が認められた（学生：382号、684号、784号解釈。大学教師：462号解釈。会計士：295号解釈）。また、勾留法6条で勾留中の被告の救済が禁止されたこと（653号、720号解釈）、出入国および移民法で外国人の収容の救済が欠如したことが、憲法16条に反するとされた（708号解釈）。さらに、関税法23条で救済時に一定

の担保が要求されること（321号解釈）、海関取締法49条で異議申立時に一定の担保が要求されること（439号解釈）、特許法131条で特許侵害の救済につき一定の制限が加えられること（507号解釈）も、憲法16条に反するとされた。

以上のこれまでの大法官解釈の傾向的な見解からすれば、本解釈は、特定層の者に権利侵害の救済が欠如した場合その救済を認めるという見解を踏襲して、都市計画の策定および全面変更の救済を全面的に認めたのであろう。

④ 前掲の立法期限が経過しているにもかかわらず都市計画訴訟が立法されない場合、本解釈公布日より2年後の都市計画の策定および全面変更の救済につき訴願法および行政訴訟法上違法な行政処分の救済関係規定が準用されるという点である（本解釈第2段後文）。すなわち本解釈公布日より2年後、都市計画訴訟制度が創設されない場合、憲法と同等な効力を有する本解釈を根拠に既存の行政争訟規定により救済を求めることができる、ということである。

大法官自身が大法官解釈自体をもって権利行使の根拠として特定の者に対するのではなく不特定多数者の一般の人々に対し権利を創設した事例は近年増えている。例えば大法官624号解釈では、軍人が軍事裁判法令により不当に裁判を受けたことにより権利利益を侵害された場合本解釈により国家賠償を請求することができるとされた。大法官737号解釈では、刑事訴訟法33条で犯罪捜査手続きにつき被疑者に対し勾留の事実への告知規定にとどまることが適正な手続きの原則に反するとして1年以内で同法の改正が命じられたとともに、立法期限経過後法改正がなされない場合本解釈により捜査手続きを進めるものとするとしてされた。大法官747号解釈では、土地収用法57条で土地所有者に土地使用者（起業者）の主管機関への地上権徴収請求権の規定が欠如したため1年以内で法改正が命じられたとともに、立法期限経過後法改正がなされない場合土地所有者が本解釈により土地使用者に対し主管機関への地上権徴収を請求することができるとされた。大法官748号解釈では、民法が同性婚を認めていないことは違憲だとされたとともに、2年以内で関係法律の改正または同性婚を認める法律の制定が命じられたほか、立法期限経過後関係法律の改正または制定がなされない場合、同性カップルが民法関係規定により、2人以上の証人をもって戸籍行政機関に結婚登記をすることができるとされた¹。大法官766号解釈では、2011年6月29日改正国民年金法18条の1で遺族年金の受給開始時につき遺族年金を申請し条件を満たした時より月ごとに支給する旨の規定が、2016年2月29日以前死亡した者に限り、比例原則に反するとされたとともに、同日以前死亡した者の遺族らに法18条の1を準用し5年の時効までの遺族年金を請求することができるとされた。以上の5件解釈はいずれも、当該大法官解釈が不特定多数者に対し具体的な権利を創設したのである。本解釈もこれらの解釈を踏襲して、都市計画の行政争訟の権利を創設したのである。

2.3. 大法官742号解釈の問題点

本解釈で都市計画の策定および全面変更の救済に関する立法がないことが違憲とされた点について、権力分立の原則からすれば、若干の疑念を払拭できない。

本解釈では都市計画の策定および全面変更の救済に関する立法がないことが憲法 16 条に違反するとされるが、憲法 16 条の訴訟権の射程範囲、すなわち訴訟権のどこまでを保障するものか、とくに抽象的規範の争訟権は憲法 16 条の訴訟権に導き出されるものと解しうるかについて言及されない。これまでの大法官解釈をみても、前述したように、特定層の者に権利侵害の救済が認められた事例はいくつかあるが、いずれも主観訴訟の事例であって、権利利益侵害の原因行為が行政処分（不利益処分）であり、抽象的な規範ではない。不特定多数者対象の抽象的規範（法規）を争う客観訴訟が認められるかについては、これまでの大法官解釈では不明である。したがって抽象的規範の争訟権が憲法 16 条の訴訟権に導き出されるものと解することができるかについて、解釈論が先決である。それがないうままにただちに憲法 16 条の訴訟権を都市計画訴訟の根拠とすることは論理的には不十分で、解釈の理由の不備といわなければならない²。

本質的には、都市計画の策定および全面変更の争い方、どういう形で争わせるか、抽象的な規範の救済という客観訴訟が認められるか否かについて、法規を創造する、つまり立法することで、むしろ立法裁量範囲内の事項で、大法官が積極的に立法に介入する必要はないのではと思われる。

また、抽象的な規範の救済制度について一種の政策判断であり、立法および行政に合理的判断が期待されるが、大法官が直接的に具体的な政策判断を行うこと自体の是非についても議論の余地がある。これまで特定の公共政策の是非やあり方について論争されている中、大法官がそれに対して具体的な政策判断を行ったことで決着がついた、という事例はある。例えば大法官 603 号解釈では、国民身分証を申請するには指紋押捺を義務付けることの是非について論争されていた中、大法官は指紋押捺の義務規定が比例原則、プライバシーの権利保障に反するとされた。これにより指紋押捺の義務化が廃止された。本件は指紋押捺制度導入の是非が争われるもので一種の政策判断ではあるが、旧戸籍法で指紋押捺規定の違憲性が争われるもので、立法府がすでに導入をしたという意味判断をしたため、大法官がその違憲性を判断することは立法への過剰な介入にはならないと考える。これに対して前掲の大法官 748 号解釈では、同性愛者の結婚またはその他の結合形式をめぐる長年論争されていた中、大法官自身が同性婚を支持するという政策判断を行ったのである。しかし、本件は、同解釈までには、同性婚法案が廃案であるが法案の再提案の可能性があること、同解釈の後で行われた国民投票の結果で同性婚を支持しない者がなお多いことなどを勘案すれば、大法官が立法に過剰に介入しないかと思われる。このように大法官が直接的に政策判断を行うことの是非について、立法府がすでに意思判断（積極的立法行為）をなしている場合大法官がその政策判断の違憲性を審査するとともに結果的に政策判断を行った場合であっても、立法府への過剰な介入にはならないであろう。これに対して立法の不作为の違憲性が争われる場合立法府がまだ意思判断をなしていないため、大法官が立法への介入に慎重にすべきであろう。そうであれば、大法官 742 号解釈は、都市計画の救済のあり方について特に都市計画の策定および全面変更の救済について立法府の意思判断がまだなされておらず、少なくともこの部分について立法にゆだねるべきであるにもかかわらず

らず、大法官が立法に代わって直接都市計画の救済制度までを創設したことは立法への過剰な介入になるのではと思われる。

さらに、大法官が当該大法官解釈をもって不特定多数者への権利行使の具体的な根拠までとして創設するという点について、前述したように、これまでいくつかの大法官解釈にみられる。当該大法官解釈が不特定多数者に対し憲法上の根拠として直接に権利を付与することは、被害者に立法を経由せず強力な権利行使の法的根拠を与えることできわめて有効な救済付与となることが確かである。しかし、不特定多数者に対し具体的な権利を付与するのは国民代表機関である立法府の役割であるべきで、大法官が不特定多数者に対し具体的な権利までを創設することは立法への過剰な介入にならないかと思われる³。

3. 都市計画訴訟の創設

大法官 742 号解釈を受けて、立法期限満了の約 1 年 1 か月経過後、都市計画訴訟の創設を盛り込む改正行政訴訟法（以下、「法」と略す。）が 2020 年 1 月 15 日公布され、同年 7 月 1 日施行された。法では、第 2 編「第一審手続き」において第 1 章「高等行政裁判所普通訴訟手続き」、第 2 章「地方裁判所行政訴訟簡易訴訟手続き」、第 3 章「交通裁決事件訴訟手続き」、第 4 章「収容事件手続き」の後に、第 5 章「都市計画審査手続き」（237 条の 18～31）が挿入されたとともに、それらに伴う 98 条の 5（裁判費 1000 台湾元の徴収）、263 条（都市計画審査手続きの上訴審準用）が改正された。以下、新設される都市計画訴訟の概要とその特徴を述べる。

3.1. 都市計画訴訟の性質

法 237 条の 18 では、「人民、地方自治団体その他の公法人は、行政機関が都市計画法に基づき発布した都市計画が違法で、それにより権利もしくは法律上の利益を直接に侵害され、または、その適用により侵害されもしくは予見可能な期間内で侵害されるおそれがあると思料するときに、本章規定により、都市計画の策定機関を被告にして、ただちに高等行政裁判所に対し訴訟を提起して当該都市計画の無効宣告を請求することができる。」「前項の訴訟は、本章以外の訴訟と同時に提起してはならない」と定められる。ここではいくつかの立法趣旨が込められる。

ア 客観訴訟としての抽象規範審査の導入

この都市計画訴訟の性質について、都市計画により「権利もしくは法律上の利益を直接に侵害されると思料する者」のみならず、「その適用により侵害されもしくは予見可能な期間内で侵害されるおそれがあると思料する者」も提訴可能であることで、客観訴訟の性質を有するものであると法改正理由で説明されている。また、都市計画訴訟は、ドイツ行政裁判所法 47 条をモデルに導入したもので、都市計画の適法性の審査を目的とするとも説明されており、その意味でドイツ型の抽象規範の適法性審査を都市計画に限り導入したものである。

イ 都市計画の違法性・効力の争い方の統一化

都市計画の争い方について、前述したように、大法官 742 号解釈までには、個別変更の場合取消訴訟だけで、そうでない場合救済なしという救済の不十分な状況であった。それに対して大法官 742 号解釈は、個別変更の救済にとどまらず、そうでない場合の救済まで、都市計画の救済を全面的に認めた。ただ、都市計画の救済にどのような訴訟類型を与えるべきかについては同解釈では特に示されず、その解釈理由において都市計画の性質の多義性に言及されるにとどまった。法改正理由において、これを踏まえて、都市計画の法的性質について都市計画の種類、内容、人民の権利利益との関係により、行政処分のみならず、法規、その他のものもあり多様で、個々の案件においてもそれぞれの区別が困難な場合も少なくなく、都市計画の法的性質を一律に定めることが困難であることから、人民提訴の利便性、訴訟の効率性を勘案して、都市計画の種類・内容などを問わず、都市計画法に基づき発布する都市計画であれば、すべて本章の都市計画訴訟の範囲にあると説明されている。すなわち新設の都市計画訴訟規定は、都市計画の法的性質を問わず、都市計画の策定、全面変更、個別変更を含むすべての都市計画の違法性・効力を争えるものである。その意味で都市計画訴訟は、従来一部が可能とされた主観訴訟である取消訴訟、確認訴訟、義務付け訴訟、一般給付訴訟をやめて、この新設の訴訟に統一化させるということである。したがって法 237 条の 18 第 2 項で本章の都市計画訴訟と本章以外の訴訟との同時提起が禁止されるのである。

ただ、注意すべきは、本訴訟は都市計画そのものの違法性・効力を争うものであって、本章規定により争い方を統一されたものであるが、都市計画に基づく具体的な処分（後発処分）を受けた場合その処分を争う取消訴訟などを排除するものではなく、当該都市計画に基づく処分を受けた者が取消訴訟などを提起することができることは従来通りである。

ウ 訴訟の構造的特徴

都市計画訴訟は、客観訴訟ではあるが、訴訟手続きについて主観訴訟の典型的構造である原告と被告という対審制が維持される。しかし実体審査については法秩序の維持という点が重視され、都市計画が違法であると認められる場合、補正可能な場合を除き、原則として無効と宣告される。その客観的機能が期待されることで、行政裁判所は、その審査の範囲につき原告の主張に拘わらず、職権で審査することができ、同一の都市計画に原告の主張されない部分が主張される部分とは不可分の関係にある場合、その主張されない部分の違法宣告も可能である（後述、237 条の 28 第 1 項）。

3.2. 適用対象

広い意味の都市計画の根拠法律について、都市計画法のみならず、その上位計画を定める国土計画法、区域計画法があり、また、都市更新計画を定める都市更新法、新市鎮開発を定める新市鎮開発法がある。国土計画法では全国国土計画、直轄市・県市国土計画がありその変更（15 条）、国土使用の原則や規制（21、22 条）が、区域計画法ではその定期全面変更・随時変更（13 条）が、都市更新法ではその計画の策定・変更（5～7 条）が、新市鎮開発法ではその新市鎮

の選定やその計画（4条）が、それぞれ、おかれている。しかし新設される都市計画訴訟の適用対象は、都市計画法に基づく都市計画のみとされており、それ以外の計画の策定・変更などが含まれない。そうすると、都市計画法に基づく都市計画の違法性・効力を争う場合、この新設の都市計画訴訟によるが、それ以外の計画の違法性・効力を争う場合、それらの救済方法がどうあるべきかが問題となる。

また、都市計画訴訟で争える都市計画は、都市計画法により発布した都市計画であり、まだ策定段階の都市計画案の場合は訴訟の対象とはならない。また、発布した都市計画であれば、審査の対象となりうるものであり、都市計画の施行を要しないと法改正理由で説明されている。すなわち発布したが未施行のものも審査可能である。

3.3. 原告適格

都市計画訴訟について出訴資格があるのは、人民、地方自治団体、その他の公法人とされる。ただ、客観訴訟ではあるが、権利利益の救済を確保しながら濫訴を回避するために、権利利益の具体的な損害を主張した者に限られる。

また、法改正理由によれば、原告の主張する「違法な都市計画」でいう違法とは、①直接に権利利益を侵害したもの（直接損害）、②適用により権利利益を侵害したもの（適用による損害）、③適用により予見可能な期間内で権利利益を侵害するおそれのあるもの（予見可能な損害）の3つが含まれる。①はその発布した都市計画の内容から直接認定できる損害で、②は当該都市計画の適用によりはじめてその内容から認定できる損害で、③は客観の状況により予見可能な期間内で発生するおそれがある損害で変更の可能性が期待できないものである。原告は当該違法な都市計画によるいずれの損害を主張すれば足りる。ドイツ行政裁判所法47条を参照したものである。

これに対して原告適格の有無について、都市計画発布前に開催される説明会で意見を述べる者に限るべきとする見解がある。都市計画発布前に、公開縦覧、説明会の開催などの手続きが法定されるが、説明会において意見を述べた者が一般的には当該都市計画に関心がある者で後の都市計画訴訟において適切な役割が期待されること、客観訴訟である都市計画訴訟の濫訴を防ぐことが理由として挙げられる⁴。事前手続きと事後救済手続きを一体的にとらえることで適切だと考える。

3.4. 出訴期間

都市計画訴訟の出訴期間について、法237条の20で「都市計画発布後1年の除斥期間内で提訴されなければならない。ただし、違法の原因が都市計画発布後発生した場合、その違法原因の発生時から起算する。」と定められる。この1年の除斥期間と取消訴訟の出訴期間を比較すると、取消訴訟の出訴期間は2ヵ月間の主観的出訴期間、3年間の客観的出訴期間とされるのに対して、都市計画訴訟の出訴期間は1年間の客観的訴訟期間のみとされる。取消訴訟の客観的出訴期間より短いのは、都市計画訴訟は法規審査ということで、法秩序の安定性確保のた

め都市計画が早期確定する必要があると考えられる。また、起算時については、原則として都市計画発布時からとされるが、違法原因が発布後発生した場合その違法発生時から起算するとされる。例えば都市計画発布後、上位規範の改正により当該都市計画が相応する対応が行われず違法となる場合が挙げられる（法改正理由）。

3.5. 訴訟参加

都市計画訴訟の訴訟参加について、もともと主観訴訟について法第1編（総則）第3章（当事者）第4節で訴訟参加規定があるが、客観訴訟である都市計画訴訟は、それらの規定に適しないため、それらの規定を適用しないとされる（237条の22）とともに、新たに以下の規定がおかれる。行政裁判所は、「都市計画を無効、失効または違法と宣告することにより第三者の権利または法律上の利益が直接侵害される場合、職権をもってその第三者に訴訟参加を命じることができる。第三者の申請を受けて訴訟参加を容認することができる。」この場合、利害関係者の独立参加（42条2項）、利害関係者の参加手続（43条、45条）、判決効力の拡張（47条）が準用される。訴訟参加した者が訴訟当事者となる（237条の23）。また、行政裁判所は、「利害関係を有する第三者に当事者の一方を補助させる必要があると認められる場合、その第三者に訴訟参加を命ずることができる。利害関係を有する第三者が訴訟参加を申請することができる。」ここでいう利害関係者は、国または地方自治団体の機関を含む。この場合、民事訴訟法上の補助参加規定が準用される（237条の24）。

3.6. 判決の効力

都市計画訴訟の判決の効力は、訴えの理由の有無により異なる。

3.6.1. 棄却判決

行政裁判所は、原告の訴えに理由がなく、係争都市計画が違法でない判断した場合、訴えを棄却する。また、都市計画が策定手続規定に違反するが、1審口頭弁論終結までに補正された場合も同様であるとされる（237条の27）。

この棄却判決の効力は、当事者のみに及ぶ。当該都市計画が適法であるという棄却判決が原告に法的拘束力を有していることで、原告は、当該都市計画により別途に個別的な処分を受けた場合取消訴訟などを提起することができるが、この場合取消訴訟などにおいて同都市計画の違法性を再度主張することはできない。

また、この棄却判決の効力は当事者以外の第三者には及ばないため、第三者は別途で同都市計画の違法性を争うことができ、当該都市計画により個別的な処分を受けた場合取消訴訟などを提起することができ、その場合に取消訴訟などにおいて当該都市計画の違法性を争うことができる。

3.6.2. 認容判決

認容判決について、係争都市計画を違法かつ無効と宣告するもの（違法無効判決）と、違法であるが無効でないと宣告するもの（違法有効判決）とがある。

前者の場合、行政裁判所は係争都市計画が違法と判断した場合、当該都市計画が違法で無効であることを宣告するものである（違法無効判決）（237条の28第1項前段）。違法の理由は、例えば係争都市計画の策定手続が規定違反であり補正されないこと、係争都市計画が上位計画に反すること、係争都市計画が裁量瑕疵や利益均衡の瑕疵があることなどが考えられる。また、前述したように、都市計画訴訟の客観訴訟の機能が期待されるため、行政裁判所は審査の範囲につき原告の主張に拘わらず、職権で審査することができるほか、同一の都市計画に原告の主張されない部分が主張される部分とは不可分の関係にある場合、その主張されない部分の違法宣告も可能である（同条項後段）。さらに、係争都市計画の違法事由が当該都市計画発布後発生した場合、行政裁判所は係争都市計画をその違法事由の発生時から失効すると宣告する（同条2項）。

後者の場合、都市計画が違法であるが、法により違法のみを宣告することができる場合、違法を宣告するものである（違法有効判決）（同条第3項）。この違法有効判決を下す条件について、不明確であるが、「例えば、都市計画につき考慮すべきことを考慮せず、都市計画を無効と宣告することにより受益者が受益を失すことになりそれが平等原則に反する場合」と法改正理由で一例として説明される。また、この違法有効判決は事情判決と異なる。

また、前掲の認容判決が確定すると、第三者にも効力を有する（第三者効）とされる（同条4項）。違法無効判決と違法有効判決の効力は第三者効を持たせるのは、都市計画訴訟が客観訴訟の性質を有するもので、都市計画の違法性の認定に異なる見解を避け、違法性紛争を画一的に解決し、法秩序の早期確定を目的とするのである。主観訴訟・取消訴訟における取消判決・変更判決の第三者効（215条）を参考したと法改正理由で説明される。

3.7. 認容判決後の処置など

都市計画が無効、失効または違法と宣告される判決が確定した場合、第三者にも効力が及ぶが、当該都市計画が形式的に存在することで、その存在を除去する必要がある。そのため原発布機関が都市計画の発布方法によりその判決主文を公示しなければならないとされる（237条の29第1項）。違法有効判決の場合、当該都市計画の効力が継続するため、前掲の告示をする必要はない。

また、当該都市計画の効力を前提とする他の確定判決との関係について、当該認容判決により刑事確定判決が法令違反になる場合、刑事訴訟法規定により非常上訴を提起することができる（同条2項）。刑事以外の確定判決の場合、その判決の効力に影響されない。ただしその判決が執行されていない、または執行が完了されていない場合、無効または失効した範囲内で強制執行されない（同条3項）。第1項の無効または失効した都市計画に基づき行われた行政処

分が確定した場合、その効力および執行につき前項規定が準用される（同条4項）。違法有効判決の場合、関係機関が当該判決に基づき必要な処置を採らなければならない（同条5項）。

3.8. 仮の救済

行政訴訟法では第7編で仮の救済の規定が設けられているが、これは主観訴訟に適用されるもので、客観訴訟の性質を有する都市計画訴訟がそれらの規定には適しないものがある。そこで都市計画訴訟の仮の救済につき、別途で原告は「重大な損害を防止し、緊急な危険を回避し、必要があると認められる場合、管轄行政裁判所に都市計画の適用もしくは執行の停止、または必要な処置を申し立てることができる」と定められる（237条の30第1項）。この場合、第7編仮の救済規定の一部が準用される（同条2項）。また、裁定で仮の救済が認められた場合、原発布機関がその裁定主文を公示しなければならない。その裁定が廃棄され、変更され、取り消された場合も同様である（同条3項）。

4. 都市計画訴訟の創設の意義

都市計画訴訟の創設により、以下の意義がある。

まず、都市計画により権利利益を制限される者からみれば、これまで救済方法が取消訴訟しか考えられず、しかも、しばしば処分性の要件が満たされず門前払いで、都市計画の違法性・効力を争うことが容易ではなく、救済の漏れとなっていた。都市計画訴訟の新設により都市計画の違法性・効力を容易に争うことが可能になることで、都市計画の救済をさらに拡充することになる。

また、法治主義、行政活動の司法統制の観点から見れば、これまで都市計画が取消訴訟で争われた場合、しばしば処分性がなく却下され、都市計画そのものの適法性審査ができなかった。都市計画訴訟の創設により、行政裁判所は都市計画の違法性・効力を審査することが可能で、それによる司法統制が可能になり、法治主義の側面では意義が大きい。

さらに訴訟制度の観点からみれば、都市計画の特質に着目すれば、都市計画の多くは法規または行政規則という抽象的規範の性質を有するもので、都市計画訴訟の創設は抽象規範の適法性審査が可能になる。台湾では行政裁判所に従来法規命令、行政規則の適法性審査が可能であるが、これらと異質な都市計画の適法性審査は今回の都市計画訴訟の創設によりはじめて可能になり、初めて立法により抽象規範審査制度を導入することになる。また、台湾では濫訴が懸念されることが理由で客観訴訟としての訴訟（あるいは客観訴訟の機能を果たす訴訟）の立法化は全体として消極的であり、諸環境法律での市民訴訟⁵や選挙訴訟などにとどまっている。都市計画訴訟を客観訴訟として新設することにより、法秩序の確保などの客観訴訟の機能が大きい期待される。

5. 課題

今回の都市計画の創設は、前述したように、大法官 742 号解釈による立法の不作为の違憲判断の産物である。大法官の違憲審査の活発化・違憲判断の積極化は 1990 年代以降続いており、今回もその延長線になった。大法官の積極的な違憲判断は過去権威主義体制を経験した台湾自身の歴史から見れば、独自の意義が大きく、民主化推進、人権保障の回復・深化、法治国原則等の憲法上の原則の確立といった諸点できわめて有意義であることはいうまでもない。しかし、それらの過渡期を越えた今日では、権力分立の原則の原点に立ち返って自己抑制の原則という司法の本質に戻って、大法官が政治化にならないように、立法への過剰介入にならないように自己抑制に努力すべきであろう。この観点からすれば、前述したように大法官 742 号解釈は都市計画の策定および全面変更の救済について立法に代わって直接都市計画の救済までを創設したこと、不特定多数者に対し都市計画の争訟権までを付与したこと、抽象規範の救済に関する政策判断を行ったことの諸点で、立法への過剰介入にならないか懸念される。権力分立の原則や司法の自己抑制の原則がいかに守られるかが課題となる。

また、制度的課題も多く残される。例えば新設された都市計画訴訟の適用対象は、都市計画法により発布される都市計画のみで、それ以外の計画の違法性を争う場合、本訴訟が適用されず、従来の理論や実務の見解によることになる。そうすると、都市計画法上の都市計画とそれ以外の計画の救済方法が異なることになる。計画という共通性があるにもかかわらず、救済方法を異にすることの整合性や適切性が問われる。

さらに、都市計画の違法性・効力を争う訴訟であるため、都市計画の違法性の判断基準に係る理論を展開する必要もある。例えば都市計画の策定手続につきいかなる手続的瑕疵があれば都市計画の違法になるか、違法までいえる上位計画違反とはいかなるものか、都市計画の内容につき考慮される権利利益の性質、制限されうる権利利益の性質や程度などと違法性判断との関係でどうみるべきかなどの論点が今後の課題となろう。

注

- ¹ 詳細について、蔡秀卿「台湾でアジア初の同性婚の法的保障へ—民法が同性婚を認めていないことは違憲だとする大法官第 748 号解釈」法学セミナー 753 号 1～5 頁（2017 年 10 月）参照。
- ² 同旨、林明鏘「都市計画通盤検討変更之司法救済：評析司法院积字第 742 号解釈」司法院編『行政訴訟制度相關論文彙編第 9 輯』所収（司法院、2019 年）169～172 頁。
- ³ 台湾の大法官の違憲審査の積極化の課題について、蔡秀卿「台湾における大法官の違憲審査の積極化の意義と課題」市川正人ほか編著『現代日本の司法 「司法制度改革」以降の人と制度』所収（日本評論社、2020 年）487 頁～497 頁参照。
- ⁴ 廖義男「都市計画審査程序規範之評析」月旦法学雑誌 302 号（2020 年 7 月）15、16 頁。
- ⁵ 蔡秀卿「台湾における環境公益訴訟の現状—環境影響評価法上の公益訴訟（市民訴訟）を中心に」（立命館大学）政策科学 24 巻 4 号 127 頁～138 頁（2017 年 3 月）、同「台湾における行政訴訟法および環境法上の公益訴訟」（大阪経済法科大学）法学論集 69 号 153 頁～183 頁（2011 年 3 月）参照。