

諮問番号：令和 7 年度諮問第 2 号

答申番号：令和 7 年度答申第 3 号

## 答 申 書

### 第 1 審査会の結論

審査請求人 A 他 7 名（以下請求人 8 名を「請求人」という。）が令和 6 年 5 月 30 日付けで提起した、処分庁練馬区長が同年 3 月 6 日付けで行った、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 19 条第 1 項の規定に基づき都市計画決定した「上石神井駅周辺地区地区計画」（以下「本件地区計画」という。）における「容積率 400%、建蔽率 80% の地域の建築物の高さを 25m 以下に制限する規制」（以下「本件規制」という。）に対する審査請求（6 練総法第 430 号。事件名「上石神井駅周辺地区地区計画決定取消請求事件」）について、却下されるべきであるという審査庁の判断は妥当である。

### 第 2 事案の概要

#### 1 関係する法令等

- (1) 都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号。以下「法」という。）（弁明書添付の乙第 1 号証）
- (2) 練馬区まちづくり条例（平成 17 年 12 月練馬区条例第 95 号）（再々弁明書添付の乙第 1 号証）
- (3) 練馬区政推進基本条例（平成 22 年 12 月練馬区条例第 45 号）（再々弁明書添付の乙第 2 号証）

#### 2 本件地区計画（審査請求書添付の「上石神井駅周辺地区 地区計画」）

本件地区計画は、練馬区下石神井四丁目、関町南一丁目、上石神井南町、上石神井一丁目、上石神井二丁目および上石神井四丁目各地内（以下「上石神井駅周辺地区」という。）の約 53.3ha において建築物等に係る制限を定めたものである。

また、本件地区計画では、上石神井駅周辺地区を南北道路沿道地区、沿道商業地区、商店街地区、複合住宅地区、住宅地区 A、住宅地区 B および鉄道施設・拠点機能創出地区の 7 つに区分し、各地区の特性に応じた土地利用の方針、地区施設の設備の方針、建築物等の整備の方針および地区整備計画が定められている。

#### 3 請求人

請求人は、いずれも上石神井一丁目に居住する（審査請求書添付の総代互選書）。

また、上記地域内における請求人の所有関係は、別紙 1 のとおりである。

当該地域は、本件地区計画において「商店街地区 B 地区」（以下「本件地区」という。）に該当することから、本件地区内における「容積率 400%、建蔽率 80% の

地域の建築物の高さを25m以下に制限する規制」、すなわち、本件規制の対象となるものである。

#### 4 事実経過

本件地区計画決定までの事実経過は、つぎのとおりである。

平成13年12月 まちづくり協議会の設立

平成20年3月 上石神井駅周辺地区まちづくり構想を策定（令和3年6月改定）  
令和元年5月から令和5年3月

まちづくりルール検討会議開催（全12回）

令和元年11月および令和2年11月

まちづくりルールに関するアンケート調査の実施（全2回）

令和4年8月から令和5年12月

地区計画素案・地区計画原案・地区計画の案作成に係る各説明  
会および個別説明会（全4回）の実施

令和4年11月および令和5年12月

都市計画原案の公告・縦覧、意見書受付（全2回）

令和5年12月 練馬区都市計画審議会

令和6年2月 東京都都市計画審議会

令和6年3月 都市計画決定・変更、告示

### 第3 審理関係人の主張の要旨

#### 1 請求人の主張

処分庁は、令和6年3月6日付けで本件地区計画を決定したが、当該計画には、つぎの問題点が存するものである。

##### (1) 本件地区計画決定に至る意思形成過程が不相当であること

ア 上記決定は、もっぱら本件地区の周辺の住民を対象として実施したアンケート調査結果に依拠したものであるところ、その意見は、他地域と比較して本件地区の低層化を望むとまで言えるものであるか否かに疑問がある。

また、何より、本件規制の対象となる本件地区における土地所有者へのアンケートの周知が不十分であることにより、当該所有者の意見が本件地区計画に反映されておらず、計画の決定に至る意思決定過程が不相当である。これは、練馬区政推進基本条例第4条（公平、公正および透明性の確保）および第14条（区民意見の反映）に違反するものである。

イ 本件規制は、他地域より厳しいものであり、その例として、上石神井駅周辺地区同様に西武新宿線沿線に位置する中野区における「沼袋区画街路第4号線沿道地区の地区計画」（審査請求書添付の資料4）を挙げることができる。

本件規制は、国（国土交通省）が本件地域内の建物の利用を制限（区分所有

権を設定) する際における補償基準(審査請求書添付の資料5)をも下回る厳しいものであり、以上のとおり、本件規制には合理的理由が存在しない。

ウ 本件規制は、「練馬区における用途地域等の指定に関する基本方針」(令和3年6月練馬区作成)において、土地の高度利用を図る観点から400%以上の容積率が指定された区域における高さ35m未満への高さ制限が「地区特性や特殊な事情がある場合」に限られることとも矛盾する。

処分庁において本件規制により「低層化」を進める理由を明らかにしないのはその証左である。

(2) 本件規制により請求人が受ける経済的損失が甚大であること

本件規制により、請求人には、つぎに挙げる重大な経済的損失(不利益)が発生する。すなわち、本件規制は請求人の権利に具体的な影響を及ぼすものであることから、本件規制は行政処分該当する。

ア 高さ制限導入による地価下落の可能性

イ 請求人の空中権等の財産権の侵害(本件規制は実質的な容積率の引下げに該当する。)

ウ 国の区分所有権発生に伴う補償額の減額の顕在化(別紙1記載の外環道路付近に土地を所有する請求人に限る。)

なお、請求人らにおいて本件規制の緩和(本件規制の除外規定の適用)を受けることは現実的ではない(審査請求書添付の資料6)。

(3) 小括

以上の理由により、本件決定は、地方公共団体の権限を超える違憲なものであるから、請求人は、本件規制の取消しを求めるものである。

2 処分庁の主張

審査請求の対象は、「行政庁の違法または不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」(行政不服審査法(平成26年法律第68号)第1条第1項)であるところ、「処分またはその他公権力の行使に当たる行為」とは、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139条)第3条第2項の「処分その他公権力の行使に当たる行為」と同義であり、行政庁が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、またはその範囲を確定することが法律上認められているものと解されている(昭和39年10月29日最高裁第一小法廷判決、昭和43年4月18日最高裁第一小法廷判決)。

そして、都市計画は、都市の健全な発展等を目的とする行政的裁量によって一般的、抽象的に定めるものであり、直接、特定の個人に向けられた権利に変動を与える行為ではない。

判例においても、地区計画の決定、告示は、区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるという法律上の効果を伴うものではなく、抗告訴訟の対象と

なる処分には当たらないと解されている（平成6年4月22日最高裁第二小法廷判決）。

したがって、本件地区計画は、行政不服審査請求の対象である処分にあらず、本件審査請求は不適法であるので、速やかに却下されるべきである。

また、本件地区計画の内容および決定手続きに、法や条例に違背する点は見当たらないのであるから、本件請求は棄却されるべきである。

#### 第4 審理員意見書の要旨

行政不服審査法に基づく審査請求の審理の対象は、「行政庁の違法または不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」（行政不服審査法第1条第1項）である。この「処分またはその他公権力の行使に当たる行為」は、行政事件訴訟法第3条第2項の「処分その他公権力の行使に当たる行為」（以下「処分等」という。）と同義であると解され、この処分等とは、「公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」を指す。

法（ただし、平成2年法律第61号による改正前の法）の規定に基づく地区計画の決定、告示は、区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるという法律上の効果を伴うものではなく、抗告訴訟の対象となる処分には当たらないと解されており、本件地区計画に係る都市計画決定もまた、法の規定に基づく都市計画の決定、告示に該当する。

付言すると、都市計画は、都市の健全な発展等を図ること等を目的して（法第1条）一般的、抽象的に定められるものであり、ある特定の時点における区域内の土地の所有者等といった特定の者についてのみ適用されてそれらの者につき一回的に効果が生じる性格のものではなく、決定後における本件地区内において建築物の建築等をしようとする者の全てに適用されるという性質を有するものである。

請求人は、国の区分所有権発生に伴う補償額の減額につき主張するが、将来においてかかる事態が発生する抽象的な可能性は認められるものの、これをもって区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるとまで評価することはできない。

以上のとおり、本件規制は行政処分には該当しない。そのため、処分庁が請求人に対して、不服申立てに係る教示を行わなかったことについても違法な点はない。

#### 第5 審査庁の判断の要旨

##### 1 審査庁の結論

本件審査請求は却下されるべきである。

##### 2 審査庁の判断の理由

審理員意見書のとおり、本件規制には処分性が認められず、本件審査請求は不適法である。

## 第6 調査審議の経過

当審査会における処理経過は、以下のとおりである。

- 1 令和7年7月15日 審査庁からの諮問の受付
- 2 令和7年7月28日 審議
- 3 令和7年9月9日 審議
- 4 令和7年12月4日 答申

## 第7 審査会の判断の理由

### 1 審理手続について

審査庁による審理員の指名および審理員による審理手続は、行政不服審査法第9条第1項および同法第2章第3節の規定に基づき適正に行ったものと認められる。

### 2 本件規制の適法性について

(1) 本件に係る関係法令等の定めは別紙2のとおりである。

#### (2) 争点整理

審理関係人の主張を踏まえ、本件の争点をつぎのとおり整理する。

ア 本件規制が行政不服審査法第1条第2項の「処分」に当たるか否か（処分性の有無）。

イ 本件地区計画決定に至る意思形成過程が違法・不当であるか否か（手続瑕疵の重大性）。

#### (3) 争点アに対する判断

本件請求は、行政不服審査法に基づくものであるから、その審理の対象は、「行政庁の違法または不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」（行政不服審査法第1条第1項）であり、この「処分またはその他公権力の行使に当たる行為」は、行政事件訴訟法第3条第2項の「処分その他公権力の行使に当たる行為」（以下「処分等」という。）と同義であると解される。

すなわち、この処分等とは、「公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」を指す（最高裁昭和28年（オ）第1362号同30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217頁、最高裁昭和37年（オ）第296号同39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809頁ほか）。

ここで、法（ただし、平成2年法律第61号による改正前の法）の規定に基づく地区計画の決定、告示は、区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与

えるという法律上の効果を伴うものではなく、抗告訴訟の対象となる処分には当たらない（最高裁平成5年（行ヒ）第48号同6年4月22日第二小法廷判決・最高裁判所裁判集民事172号445頁）と解されており、本件地区計画に係る都市計画決定もまた、法の規定に基づく都市計画の決定、告示に該当する。

付言すると、都市計画は、都市の健全な発展等を図ること等を目的して（法第1条）一般的、抽象的に定められるものであり、ある特定の時点における区域内の土地の所有者等といった特定の者についてのみ適用されてそれらの者につき一回的に効果が生じる性格のものではなく、決定後における本件地区内において建築物の建築等をしようとする者の全てに適用されるという性質を有するものである（建築制限条例に関して東京高裁平成24年（行コ）205号同年9月27日判決参照）。

請求人は、高さ制限導入による地価下落（上記第3．1(2)ア）、空中権等の財産権の侵害（上記第3．1(2)イ）および国の区分所有権発生に伴う補償額の減額（上記第3．1(2)ウ）につき主張するが、将来においてかかる事態が発生する抽象的な可能性は認められるものの、これをもって区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるとまで評価することはできない。

以上のとおり、本件規制は行政処分には該当しない。そのため、処分庁が請求人に対して、不服申立てに係る教示を行わなかったことについても違法な点はない。

(4) 争点イに対する判断

(3)のとおり、本件決定に処分性が認められない以上、処分性の存在を前提とする争点イに対する判断を要しない。

(5) 小括

本件決定の処分性が認められない以上、本件審査請求は不適法である。

3 結論

以上のことから、本件審査請求は却下されるべきであるという審査庁の判断は、妥当である。

練馬区行政不服審査会

会長 葭原 敬

委員 宇野 康枝

委員 三原 佳人