

論 文

判例研究：仁和寺門前ホテル特例許可取消訴訟

京都地裁令和7年5月23日判決（令和6年（行ウ）第10号特例許可取消等請求事件）
大阪高裁令和7年11月28日判決（令和7年（行コ）第61号特例許可取消等控訴事件）

大 田 直 史

Case Study: Lawsuit to Revoke Special Permission for Ninnaji Temple Front Hotel; Kyoto District Court Judgment of May 23, 2025 & Osaka High Court Judgment of November 28, 2025

要 旨

京都市は、要綱により「京都市上質宿泊施設誘致制度」を導入して、都市計画の用途地域によって宿泊施設の建築が禁止・制限される施設の計画で、同市が誘致したいと考える施設計画を、「上質宿泊施設候補」に選定して、建築基準法48条各項の特例許可を行うことで建設・開業を誘致した。仁和寺門前ホテル建設計画も上質宿泊施設候補に選定され、事業者の重要な配慮事項違反があれば許可の取消し又は停止とする条件つきで、京都市長から特例許可を与えられた。これに対して、近隣住民らが、同ホテルの事業計画が特例許可の要件である「住居の環境を害するおそれがない」を満たさず、違法であると主張してその取り消しを求める訴訟を提起した。第一審・京都地方裁判所は、市長の特例許可について、広範な裁量を認めて、その逸脱・濫用があったとは認められないとして、請求を棄却した。この判決後、許可に係るホテルの建設は完了した。住民が控訴して、大阪高等裁判所は、ホテルの建設工事の完了により、特例許可の法効果も消滅したためその取り消しを求める訴えの利益が消滅したとして請求を却下した。本稿は、この二件の判決の問題点を検討する。

キーワード

建築基準法、特例許可、京都市上質宿泊施設誘致制度、要綱、取消訴訟の訴えの利益

Abstract

Kyoto City introduced the 'Kyoto City High-Quality Accommodation Facility Attraction Scheme' through its guidelines. This scheme selects facility plans that the city wishes to attract as 'High-Quality Accommodation Facility Candidates'. It then grants special permissions under Article 48 of the Building Standards Act for each relevant clause, thereby encouraging the construction and opening of such facilities. This applies to plans for accommodation facilities that would otherwise be prohibited or restricted by the city's use districts. The Ninnaji Temple Front Hotel construction project was also selected as a candidate for a high-quality accommodation facility. The Mayor of Kyoto granted a special permission for this project, subject to the condition that the permission could be revoked or suspended if the hotel operator violated any material considerations. In response, local residents filed a lawsuit seeking the revocation of this permission, arguing that the hotel's business plan did not meet the requirement for the special permission that it "does not pose a risk of harming the residential environment" and was therefore unlawful. The first instance court, the Kyoto District Court, recognised the broad discretion of the Mayor regarding the special permission and dismissed the claim, finding no evidence of deviation or abuse of that discretion. Following this ruling, construction of the permitted hotel was completed. The residents appealed, but the Osaka High Court dismissed the appeal, ruling that the legal effect of the special permission had ceased upon completion of the hotel construction, thereby extinguishing the interest in seeking its revocation. This paper examines the problematic aspects of these two judgments.

Keywords

Building Standards Act, The First Type of Residential Area, Special Permits, Kyoto City High-Quality Lodging Facility Attraction System, Outline, Interest in Bringing an Action for Cancellation

はじめに

2025（令和7）年5月23日京都地方裁判所は、本件事業者 K が、第一種住居地域にかかる用途制限が適用される土地（以下、本件土地という）に、延べ床面積5897.52㎡のホテルを建築する計画に対して、京都市長が特例許可¹⁾を行ったことに対して、本件敷地周辺の住民である原告らが、違法であると主張してその取消しを求めた請求を、市長の特例許可について「裁量の逸脱又は濫用があるとは認められない」などとして棄却した。これに対して、原告が大阪高裁に控訴してこれを争ったが、2025年8月30日をもって特例許可にかかるホテルの建築工事が完了した。2025（令和7）年11月28日大阪高等裁判所は、特例許可の取消しを求める訴えの利益は、建築物の建築工事が完了した場合には失われるとして、第1審判決を取消し、請求を却下した。

本稿は、この裁判で争われた特例許可の適法性について、それが行われた京都市による事業誘致の経過との関係も射程に入れつつ、上記2件の判決において中心的争点であった特例許可の適法性審査のあり方、および特例許可取消しの訴えの利益の問題を中心に検討を加えようとするものである。

I 「京都市上質宿泊施設誘致制度」と特例許可

(1) 京都市上質宿泊施設制度の概要

京都市は、オーバーツーリズムの批判への配慮もあって、観光客数の増加から京都観光の質の向上を重視する方向への観光行政の方向性の転換をはかってきていた。そのような観光の質向上を図る施策の一環として、2017年に「京都市上質宿泊施設誘致制度」（以下、「誘致制度」という）を要綱の制定により導入し、「京都市が誘致したいと考える」上質宿泊施設について、宿泊施設事業者からの申請に基づいてこれを「上質宿泊施設候補」に選定して建築基準法の特例許可を活用して、建設・開業を誘致した。

同要綱は、その目的を次のように定めていた。

「第1条 この要綱は、『京都市宿泊施設拡充・誘致方針』（以下『方針』という。）において、積極的に支援を行うこととしている上質な宿泊施設の誘致について、本市が誘致したいと考える上質宿泊施設に期待する事項や上質宿泊施設候補の選定手続等を定めることにより、地域が持つ多様な魅力や地域特性を最大限に活用して、そこでは味わえない京都の魅力が体験できる上質宿泊施設の開業を促し、京都観光の質や観光客の満足度を高めるとともに、観光による京都経済の活性化や地域創生を図ることを目的とする。」

この誘致制度の最大の特徴は、都市計画法や建築基準法に基づいて指定された用途地域であって、宿泊施設の建築・開業が禁止・制限されている地域（宿泊施設開業制限区域）において建築が制限されている施設を建築・開業することを予定する宿泊施設計画を誘致対象である上質宿泊施設候補としている点である。同要綱2条は、「上質宿泊施設計画」（以下、「施設計画」という）と「上質宿泊施設候補」（以下、「施設候補」という）につき、次のように定めていた。

「第2条 (1)〔略〕

(2) 上質宿泊施設計画 都市計画法第7条第3項に規定する『市街化調整区域』及び同法第9条第1項から第5項に規定する『第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域』、同条第11項に規定する『工業地域』（以下これらを総称して『宿泊施設開業制限区域』という。）において、上質宿泊施設候補の選定を受けようとする計画をいう。ただし、第一種住居地域においては、宿泊施設の用途に供する部分の床面積の合計が3,000平方メートル以下の計画を除く。

(3) 上質宿泊施設候補 上質宿泊施設計画のうち、伝統産業・伝統文化・農林業をはじめとした京都経済や地域の活性化、

国際的な都市格の向上、観光客の滞在環境や満足度の向上、地域活性化に寄与するなど、本市が上質宿泊施設に期待する事項を満たすと総合的に判断した宿泊施設計画であって、本市が積極的に誘致を進めようとする宿泊施設の候補をいう。」

この施設候補の選定を受けた施設計画に対しては建築基準法の特例許可制度をはじめとする「法令に基づく特例措置の検討」を行い活用するという制度である。この法令に基づく特例措置の活用について要綱には明示の定めはなく、リーフレット「京都市上質宿泊施設誘致制度」²⁾の「上質宿泊施設誘致制度とは？」の説明に次のように記述されているにすぎない。

「本制度によって上質宿泊施設候補に選定した計画については、宿泊施設の立地が制限されている区域（住居専用地域、工業地域、市街化調整区域）において、建築基準法や都市計画法等の関係法令に基づき、特例的に開業を認められる措置（特例措置）の活用を検討します。」

そして、同要綱9条において、施設候補に選定された計画について、市長はその「実現について上質宿泊施設計画者と覚書を締結することができる」とされていた。

以上要するに、京都市自身が法律の根拠と手続を経て定めた都市計画の用途規制を、京都市の考える上質な宿泊施設については、特例許可によって解除して当該土地への制限を取り払い、土地を宿泊事業のために最大限に活用させるべく提供することを売りとした制度であった³⁾。

京都市は、上記誘致制度によって、2022年1月24日、本件仁和寺門前ホテル計画と「旧鳴滝寮」宿泊施設計画、2022年2月2日、シャングリ・ラ ホテル京都二条城計画、2022年11月14日に、相国寺門前町計画の4件の施設計画を施設候補として選定した。

(2) 仁和寺門前ホテル計画の施設候補への選定

事業者 K は、住民組織との事前協議を経て（要綱6条）、京都市に施設候補として「御室花伝抄計画」（仁和寺門前ホテル計画）の選定を申請した。その計画の概要は下の通りであった。

- (1) 所在地 京都市右京区御室芝橋町1番3, 1番4, 1番22, 3番, 30番4
- (2) 敷地面積 3,866.79㎡
- (3) 建築面積 1,612.03㎡
- (4) 延床面積 5,818.88㎡
- (5) 建物高さ 9.98m
- (6) 構造・規模 鉄筋コンクリート造, 地上3階, 地下1階
- (7) 客室数 67室（最低面積40.0㎡, 最高面積87.69㎡）
- (8) 付帯設備 レストラン, バー, 茶室, 温泉, エステ
- (9) 事業予定期間 50年間
- (10) 主な都市計画上の条件等
 - ・用途地域：第一種住居地域 過半
第一種低層住居専用地域
 - ・高度地区12m／第二種高度地区10m高度地区（風致地区による高さ10m）
 - ・建ぺい率60・50（風致地区による40）
 - ・容積率 200・80
 - その他 風致地区（第三種地域）、眺望景観保全地域（事前協議区域地域景観づくり協議地区【仁和寺門前まちづくり協議会】）

同計画は、「上質宿泊施設候補選定のための有識者会議」による次のような選定意見を受けて施設候補に選定された⁴⁾。

「本市において、上質宿泊施設計画書の内容を総合的に確認したところ、有識者会議で講評いただいた、住環境や景観の保全、周辺住民との合意形成状況、宿泊サービスの提供を通じた地域文化の継承発展などに係る評価に加え、その他の事項についても、以下のとおり評価することができます。

その結果、本計画は、地域資源を活用した上質なサービスを提供する宿泊施設であると認められ、本市が市内に立地する宿泊施設に求める、多様で魅力ある施設の拡充に資するものと評価できるため、上質宿泊施設候補として選定いたします。」

(3) 仁和寺門前ホテル計画の特例許可

①公開の意見聴取と京都市建築審査会の同意
建設基準法48条15項により施設候補に選定さ

れた仁和寺門前ホテル計画に、特例許可を与えるには、利害関係者の出願を求めて公開の意見聴取を行うことと建築審査会の同意を得ること必要とする。

京都市は2019年12月までに2回の住民説明会を開催したとしていたが、原告は利害関係者の意見聴取は行われていないと主張していた。

2023年3月17日開催の建築審査会にこの案件が諮られ、交通量の増加による「住居の環境を害するおそれ」が生じうる問題について、ある委員から、次のような意見が出された。

「重要な事項に違反したと市長が認めたときは許可を取り消し、また、使用を禁止することがあるという文言が許可条件に盛り込まれるというのは、おそらくかなり踏み込んだ判断だと思うので、許可条件を追加されるということに対しては結構だと思う。」

また、委員長も、次のような意見を述べた。「パブリックスペースをもう少し広げていくという設計をもう少し積極的に考えていただきたかったと思う。それが出来なかったことは私としては、極めて残念である。建築の専門家として、倫理的な意味でも非常に残念に思う。今のような条件の中で、最終的に許可条件の中で、7番目の項目はかなり突っ込んだ条件になっていると思う。これがしっかりと守られるのであれば、問題は防ぐことができる、これ自体は成り立つ論理だと思うので、やむを得ないように思う」

この審議の結果、同審査会は特例許可に同意した。

②上記①の建築審査会の同意に基づいて、京都市長は、本件ホテル計画に、条件付で特例許可を与えた。付された許可条件第7項は、次の通りである。

「許可申請の内容における配慮事項について、適切に履行し、その履行状況を記録し、定期的に市長に報告すること。履行状況の記録、報告その他必要な事項について、別途、市長と覚書を交わし、その内容を順守すること。この覚書のうち、重要な事項に

違反したと市長が認めたときは、許可を取り消し、又は使用を禁止することがある。」

配慮事項の履行状況等に関して、別途、事業者は市長と前記要綱9条の「覚書」を交わすことが予定されており、具体的な内容はそちらに委ねられているが、少なくとも取消訴訟の第一審公判終結時まで「覚書」は締結されていなかった。

Ⅱ 特例許可取消訴訟と判決

〔1〕京都地方裁判所2025（令和7）年5月23日判決⁵⁾要旨

京都市長による仁和寺門前ホテル計画への条件付の特例許可に対して、仁和寺近隣住民が建築基準法48条5項の「住居の環境を害するおそれがない」という要件を満たさないなどの違法があるとして取消訴訟を提起した。第一審の京都地方裁判所は、下の通り請求を棄却する判決を下した。以下、その要旨である。

【判決要旨】請求一部棄却、一部却下。

争点1（本件特例許可について被告市長の裁量の逸脱又は濫用があるか）についての判断

1 判断枠組について

①「特定行政庁が『第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない』と認めて特例許可をするか否かを判断するに当たっては、政策的、専門的又は技術的な見地からの検討が不可欠であるといえ、その判断は、特定行政庁の広範な裁量に委ねられていると解するのが相当である。そうすると、『第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない』と認めて特例許可をした特定行政庁の判断がその裁量を逸脱し又は濫用したものとして違法となるのは、〔1〕その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合又は〔2〕事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと、考慮すべきでない事情を考慮すること等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合に限られるものと解するのが相当であ

る（最高裁判所平成16年（行ヒ）第114号同18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3249頁参照）。」

②「加えて、上記〔2〕の『事実に対する評価が明らかに合理性を欠く』といえるか否かを判断するに当たっては、次の点を考慮するのが相当である。」

「少なくとも、特例許可を要する大型商業施設が住環境に与えると想定される影響と、非制限建築物が住環境に与えると想定される影響とを比較したときに、前者が後者を上回らないと評価することが明らかに合理性を欠くといえない場合には、特定行政庁において、当該大型商業施設によって『第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない』と評価することも明らかに合理性を欠くとはいえないというべきである。」

2 裁量の逸脱又は濫用の有無について

(2) 交通上の支障について

③「本件ホテルによって発生すると想定される公共交通機関の利用者数と、延べ床面積が3000平方メートルで本件ホテルの倍近い客室数（1室20平方メートル程度）を有するホテル（非制限建築物）によって発生すると想定される公共交通機関の利用者数を比較したとき、客室数の違いを考慮すると、前者が後者を上回るとは考え難い。そうすると、仮に本件特例許可の許否の判断に当たって、本件ホテルによる公共交通機関の利用者数への影響を考慮したとしても、この点で本件ホテルによって『第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない』と評価することが明らかに合理性を欠くとはいえない。」

(3) 騒音について

④「延べ床面積が3000平方メートルを超える共同住宅や延べ床面積が3000平方メートル以下の商業施設等の非制限建築物については、周辺の騒音の増加を一定程度伴い、原告らが主張する現在の夜間の静けさを損なうものであっても本件敷地に建築することができる。そうすると、本件ホテルによって騒音が増加し、現在の夜間の静けさが損なわれるからといって、その騒音

の程度を考慮することなく、直ちに『第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがある』と評価しなければならないものではない。」

(4) 景観上の支障について

⑤「3階建ての非制限建築物と3階建ての本件ホテルとを比較したとき、それぞれがその高さによって周辺に与える圧迫感は同程度であると考えられるから、圧迫感の点で本件ホテルによって『第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない』と評価することが明らかに合理性を欠くとはいえない。」

(5) 本件配慮事項の実効性について

⑥本件「ホテルの開業に至っていない現時点で本件覚書が締結されていないからといって、本件事業者が本件配慮事項を履行しない可能性が現実的にあるということはできない。さらに、本件事業者が本件配慮事項を履行しない場合には、被告市長は、本件特例許可に付した条件の違反があったものとして、本件ホテルの完成後であっても建築基準法9条1項に基づく是正措置命令を出すことができると解されるから、本件事業者が本件配慮事項を履行することは制度的に担保されているといえる」。

3 小括

⑦「以上によれば、被告市長が本件特例許可をしたことについて、裁量の逸脱又は濫用があるとは認められない。」

以上の第一審京都地裁判決に対して、原告側が控訴した。控訴に対する大阪高裁の判決要旨は下の通りである。

〔2〕控訴審・大阪高判令和7年11月28日判決⁶⁾・要旨

【判決要旨】原判決取消し・請求却下「控訴人らの被控訴人市に対する本件特例許可の取消しの訴えは、不適法」

「建築確認処分の取消訴訟において、確認を受けた当該建物の建築工事が完了した場合には、訴えの利益がないものと解するのが相当である（最高裁昭和59年10月26日第二小法廷判決・民集38巻10号1169頁）。」「そして、建築基準法48条5項ただし書の特例許可は、こうした建築確

認の前段階でされるものであること、また、この特例許可の効力は、当該建物の建築計画につき、建築基準法上の用途制限を解除し建築確認が適法に行われるものとするものでしかなく、上記の建築確認と同様、工事完成後の検査であるとか、違反是正命令、その他何らかの他の仕組みにおける制度の効力等と、事実上の影響等を超えて法的に直結するような効力を有するものと認めるべきものはないことからすれば、上記特例許可においても、その取消しを求める訴えの利益は、建築物の建築工事が完了した場合には失われると解するのが相当である（東京高裁昭和57年11月8日判決・行裁集33巻11号2225頁、同昭和60年8月7日判決・同集36巻7・8号1201頁参照）（なお、被控訴人市長が、本件特例許可の通知書において、本件特例許可につき、本件ホテルの建築工事の完了後に取り消せる旨記載したものであるとしても、上記のような特例許可の処分の性質を左右するものであるとはいえない。）。

Ⅲ 判決の問題点の検討

以下、仁和寺門前ホテル特例許可取消訴訟に関する2件の判決の問題点について検討する⁷⁾。

1. 特例許可の裁量性と適法性審査のあり方

本件における行政法上の最大の論点は、市長による本件特例許可の適法性についての審査のあり方であり、そこでの争点は第一に、この許可について特定行政庁の広範な裁量が認められるか否かという点であり、第二に、それに関連してその適法性審査のあり方である。

(1) 特例許可の裁量性

本件京都地裁判決は、「住居の環境を害するおそれがない」と認めて特例許可をするか否かの判断枠組に関する判旨①で、「特定行政庁の広範な裁量権」を認め、逸脱・濫用が認められる場合は「社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合」などに限定されるとして、小田急高架化訴訟・最判平成18・11・2（以下、「小田急最判」という）に言及する。

まず、本件特例許可についてこのような広範

な裁量権が行政庁に認められるべきか、である。学説には、特例許可には特定行政庁の広範な裁量権が認められるとするものもあるが、これらはその根拠を示していない⁸⁾。逆に、次の2つの観点から本件特例許可にはこのような広範な裁量権が認められるべき理由はないと考える。すなわち、(a1) 用途地域制による規制の趣旨、(a2) 小田急最判と本件との事案の相違である。

(a1) 用途地域制による規制の趣旨

建築基準法48条の特例許可の制度趣旨について、逐条解説建築基準法編集委員会は⁹⁾、次のように解説する。

「周囲の環境を十分に尊重する等によりその各用途地域の設定目的から逸脱せず、あるいは、公益上やむをえない等として特定行政庁が認めて許可する場合には、例外的に建築できることになっている」。

用途地域による規制は「細部についてみると局地的な条件や時間的な経過による土地利用の状況の変化により、用途地域の指定目的に照らして当該建築物の建築を認めても差し支えない場合がある。この場合の例外許可は、その地域の特殊性、建築物の特殊性等に合わせて妥当なものは許可していく、一般規制の補助手段であるといえる。」

また、旧建設省住宅局は1972年に例外許可の運用に当たって考慮すべき事項をあらかじめ検討し許可基準を定めることを通達したことがあるが¹⁰⁾、その趣旨は、「例外許可の濫用は逆に一般規制を無意味なものにし、行政の混乱につながる可能性があるので、実際の運用にあたっての判断基準を整備するよう努める」ことにあったとされている¹¹⁾。

ここでは、特例許可が一般規制である各用途地域の設定・指定目的から逸脱し、それを無意味なものとしたりしないこと、またはそれに照らして差し支えないことが許可の要件として重視されており、特定行政庁の広範な裁量に判断をゆだねる趣旨を読み取ることはできない。

また、荒秀は、「適用除外の許可行為」は「自由裁量行為」とであるとし、広範な裁量を認めるかのようなのであるが、逆に、広範な裁量を以下のように地域地区制の趣旨に即して限定する

解釈を行っている。すなわち、「この行為は地域地区制の原則をまげることとなるのであり、したがって、これが恣意的に行われることとなると地域地区制度は有名無実のものとなる。そこで社会通念上納得しえぬような許可・不許可がなされた時には裁量権の濫用あるいは踰越として、その行為を違法と解する必要がある」。その際「①各地域地区制を設けた趣旨・目的を害さぬこと」「②公益に反しないこと」「③さらに、この例外的に認められる許可は必要やむをえない場合にのみ限られること」の三点が重要な基準となる、と¹²⁾。

また、交告尚史は、特例許可では、きわめて例外的にしか許可が与えられないということではなければ用途地域での建築規制の意味が失われる、とする制度理解を前提として、特例許可と審査基準との関係について論じている¹³⁾。

以上、行政解釈や学説においても、用途地域制による建築規制の趣旨を規範的枠組として重視する見解が有力であり、それを損なう権限行使については裁量の踰越・濫用として違法とする解釈がとられており、特定行政庁の広範な裁量権は否定されてきたようにみられる。用途地域制による建築規制の趣旨に沿うか沿わないかの判断は、特例許可の要件、すなわち本件の場合建築基準法48条5項ただし書の「住居の環境を害するおそれがない」の要件を充たすか否かの審査によって行われることになる。

(a2) 小田急訴訟最判と本件との事案の相違

次に、小田急訴訟最判が広範な裁量権を認めた考え方が本件特例許可に妥当するかという点である。まず、小田急訴訟最判での争点は、東京都知事による都市高速鉄道にかかる都市計画の変更の際に、高架式、高架式・地下式併用、地下式の三方式を想定して、事業費、鉄道騒音等を比較検討した結果高架式の採用を決定したことが違法といえるかであった。同最判は、このような都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たって、諸般の事情を総合的に考慮したうえで政策的、技術的な見地からの判断が不可欠であり、このような判断は行政庁の広範な裁量にゆだねられているとして判断過程審査を行ったものだった。適法性審査のあり方と

しては、「広範な裁量を認め、社会観念上著しく妥当を欠く場合にのみ違法とする最小限の審査」において「実質的考慮要素審査を行った」とされている¹⁴⁾。

それに対して、本件で問題となったのは用途地域という都市計画に関連する特例許可ではあったが、第一種住居地域という規制内容が京都市自身によって具体的に指定されていることによって、原則禁止されている3,000㎡を超える商業施設について、地域の「住居の環境を害するおそれがない」という要件を満たしているとして特定の施設について例外を認めるかどうかという要件の具体的認定であり、小田急最判における知事の都市計画の決定とは都市計画の過程における位相をかなり異にする決定である。都市計画に関連する決定だからといって特定行政庁の広い裁量権が認められるべき決定ではなかった。

判決は「第一種住居地域においてどのような住環境又は都市機能を確保するか、そのために、どのような大型商業施設の建築を禁止し又は許容するかという判断は、当然に政策的な見地からも行われるべきものと解される」と述べるが、そのような政策的な判断は本件の第一種住居地域が京都市自身によって指定される段階で行われた判断であって、本件特例許可の適法性判断において前提となっていることは自明である。従って、政策的判断であることを理由として、裁量の逸脱・濫用を「社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合」に限定するという小田急最判の最小限の審査の枠組は事案を異にするため、本件ホテルへの特例許可には適用することはできないと言わざるを得ない¹⁵⁾。

(2) 「事実に対する評価が明らかに合理性を欠く」か否かの判断における考慮事項

京都地判判旨②～⑤は、上記(A)で批判した、特定行政庁の広範な裁量権の承認を前提として、特例許可を必要とする本件ホテルが与える住環境への影響と「非制限建築物が住環境に与えると想定される影響」とを比較して、前者が後者を上回らなければ「住居の環境を害するおそれがない」とする評価に合理性がある、とすることを考慮して、裁量の逸脱・濫用がな

いとした。この比較評価の合理性を判断過程審査における考慮可能事項と認めることを前提として、本件ホテルの建設が「住環境を害するおそれがない」とする行政庁の判断の合理性を根拠付けた。

この考慮事項は理論的には合理性があるようにも見えるが、考慮されてよいとする根拠について説明はなく、特定行政庁の広範な裁量権の傘の元に争点を事実または蓋然性の問題から想定論理的合理性の問題へと逸らしているように思われる。本来の争点は、第一種住居地域における制限床面積を超える本件ホテルの建設が地域の「住居の環境を害するおそれがない」かどうかという事実または蓋然性の問題である。これに対して、本判決は、架空の非制限建築物が住環境に与えると想定される影響との比較という論理を根拠不明のまま持ち込み、「住居の環境を害するおそれがない」という判断を導く「論理の合理性」を裁量権行使の合理性判断に重ねたもののように思われる。特定行政庁の広範な裁量権を前提とした架空の想定に基づく比較論理的合理性ではなく、現実の要件の充足が審査されなければならなかったと考えられる。

2. 締結されていない「覚書」の 配慮事項の実効性

判旨⑥のように、[1] 判決は、覚書が裁判終了時までには事業者と京都市長との間で締結されておらず、覚書でいかなる配慮事項が合意されるかも不明であるにもかかわらず、その「配慮事項」が、建築基準法9条1項の是正措置命令の発出の可能性があるので履行可能性があると「住環境を害するおそれがない」とする判断の合理性を根拠付けた。そもそも順守を担保する是正措置命令の存在のみをもって履行可能性があるとすることは首肯しがたいが、配慮事項に関する覚書が締結されてすらおらず、内容不明の配慮事項を「有る」と仮定したうえで、それらが守られないことが是正措置命令の対象となりうると仮定するという何重もの仮定を重ねた上で効力があるとされている。このような「配慮事項」のどこに実効性があるといえるのか。そのような配慮事項の順守を内容とする

「条件」が「住居の環境を害するおそれ」を生じさせない保障になり得ない。

この判旨⑥は、配慮事項の順守を担保する制度的保障として建築基準法9条1項の是正措置命令のみを挙げている。本件特例許可に付された条件第7項では、配慮事項に違反した場合「許可を取り消し、又は使用を禁止」とされていたことに触れていない。[1] 判決は、特例許可は対象建築物の完成によって効力を失い、許可の効力を前提とする取消等の措置は配慮事項順守の担保にならないと考えていたことを推測させる。

本件の特例許可は、「住居の環境を害するおそれ」を生じさせないため、覚書で合意された配慮事項の順守を内容とする「条件」付で行われた。しかし、覚書が締結されていない以上、「条件」は無内容であり無効であったのであり、「住居の環境を害するおそれ」は放置されたまま違法に許可された、といわざるをえない。

3. 特例許可取消訴訟の訴えの利益について

[2] 判決は、特例許可の効力は、当該建物の建築計画について、「建築基準法上の用途制限を解除し建築確認が適法に行われるものとするものでしかなく」、「その取消しを求める訴えの利益は、建築物の建築工事が完了した場合には失われる」として、次の2つの裁判例を参照している。東京高判昭和57・11・8および東京高判昭和60・8・7である¹⁶⁾。このような特例許可の効力理解は、控訴審で京都市が意見として主張していたものであるが、京都市自身が覚書で合意される配慮事項の順守を特例「許可の取消又は停止」によって担保されるとしてきたことを自ら否定するものでもあった。果たして、特例許可の効力をそのように理解することができるだろうか。

[2] 判決は、特例許可の効力は「建築基準法上の用途制限を解除し建築確認が適法に行われるものとするものでしかない」というが、ただちにつぎのような疑問を生じる。すなわち、[2] 判決のように、用途制限を解除する効果を建築確認を適法に行われるものとすることに限定すると、建築確認が行われた時点で建築工事

の完了を待たず許可の効果は消滅することになるのではないか。そして、その時点で用途制限の効果が生じ、対象建築物は用途制限違反の建築物となるのではないか。このように、[2]判決のように、特例許可の効果に適法な建築確認との関係でのみ説明しようとする用途規制による用途制限は存続していることになり、建築物のそれへの違反の問題を生じる。

特例許可の効果が建築確認と同様に建物の適法な建築を可能にすることにあると解したとしても、特例許可の効力が建築工事の完了とともに消滅するとすれば、用途制限を解除する効果も消滅することになり、上と同様の建築物の用途制限違反の問題に往着することになる。

特例許可の制限解除効果消滅による建築物の用途制限違反の問題を回避するには、特例許可があれば、取り消されるなどしない限り、少なくとも対象建築物については用途地域による用途制限が継続的に解除されたままとなる（建築確認の効力とは無関係に）と考えるほかないように思われる。そして、それは特例許可の効果が継続していることによると考える以外にないのではなからうか。

この点で、島田・関¹⁷⁾は、「基準法上の許可は、建築物を一定の場所に建築することの公益上の支障の有無という客観的要素に着目してなされるものであり、申請者の主観的事情を考慮するものでないから、その性格は対物処分と見ることができる。従って許可を受けた地位の承継は、一般承継であれ特定承継であれ、可能である。」「このことは、許可後建築が行われない間になされた承継であってもあるいは許可を受けて建築された建築物の譲渡によって承継される場合であっても同様である」と、許可の効力が工事完了後にも存続することを前提として建築物を承継する者の間で許可を受けた地位が承継されるとする記述を行っている。

また、行政実例¹⁸⁾においても許可にかかる建物の工事完了後にも効力が存続していることを前提とした次のような自治体からの意見照会への回答がある。

回答二「(2) 一旦適法有効に許可処分がなされた後において周囲の事情が変化し、

公益上必要となった場合においては、取消権の留保をしなくても許可を取り消すことができる。但し、相手方に取り消され得る場合があることを予期させるため取消権の留保をすることもさまたげない。」

以上のとおりであり、特例許可の法効果をどのように考えるかはさらに検討を要するところであるが、工事完了後にも特例許可の効力は存続しており、訴えの利益はなお消滅していないと考える余地があることを裏づける学説や行政実例は存在している。

注

- 1) 建築基準法の規定では48条1項～14項までの規定で、ただし書きで許可される場合があることを認められている許可を同条15項および16項で「特例許可」と呼んでいるため本稿ではこの許可をさす場合に、原則として「特例許可」の語を用いる。が、同じ許可を「例外許可」と呼ぶ例もあり（例えば、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』（法律文化社、2017年）141頁および久保茂樹『都市法入門』（三省堂書店／創英社、2024年）70頁および80頁等）、本稿では、「例外許可」の語が使われている引用文などではそのままにしているものがあり、同じ許可をさして2つの語が混在することをお断りする。
- 2) 京都市産業観光局観光 MICE 推進室（旅館・ホテル等拡充・誘致総合窓口）「平成29年5月発行 京都市印刷物第294088号」として Web サイト上に公表されている。
- 3) 同要綱は、宿泊施設の「計画書の提出は、令和4年3月31日までに行わなければならない。」とし、5年間の時限的制度とされていたが（6条2項）、その理由の説明は見当たらない。
- 4) 京都市産業観光局観光 MICE 推進室「上質宿泊施設候補の選定について」2021（令和3）年4月19日
- 5) 裁判所 Web サイト掲載。
- 6) 判例集未掲載。
- 7) 本件京都地裁判決については、越智敏裕「仁和寺景観訴訟判決」新・判例解説◆環境法 no.124（2025年）1頁以下の評釈がある。なお、本件と同様に施設候補に選定された相国寺門前町計画への特例許可についても2024（令和6）年12月10日、取消訴訟が提起されている。
- 8) 安本・前掲注1)書・141-142頁および久保・前掲注1)書・81頁。
- 9) 逐条解説建築基準法編集委員会『逐条解説建築基準

法改訂版（下）』（ぎょうせい、2024年）131頁。

- 10) 建設省住宅局長通達「用途地域等の決定と建築行政について」（昭和47年10月25日建設省住街発80号建設長住宅局長）
- 11) 建設省住宅局監修・財団法人日本建築センター編『詳解建築基準法＜改訂版＞』（ぎょうせい、1991年）678頁。
- 12) 荒秀『建築基準法論（Ⅰ）〔第三版〕』（ぎょうせい、1982年）113-114頁。島田信次・関哲夫編著『建築基準法体系』（酒井書店、1972年）238頁も、例外許可を、「特定行政庁の公益判断に基づく羁束裁量行為」とする。
- 13) 交告尚史「行政判断の構造」磯部力・小早川光郎・磯部力編『行政法の新構想Ⅰ行政法の基礎理論』（有斐閣、2011年）282-283頁。
- 14) 村上裕章・評釈・環境法判例百選〔第3版〕（2018年）68頁および69頁。
- 15) 同旨、越智・前掲注7）評釈3頁。山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）253頁は「都市

計画に関係する利益は事案ごとに多様であり、関係利益の性質に基づき都市計画一般について裁量の広狭をいうことはできない。事案に関係する利益の種類によっては、裁量が相当程度制限されることもあり得よう」と述べる。

- 16) 昭和57年の東京高判は、建築確認の対象となった工事の完了によりその取消を求める訴えの利益が失われ、「それに先立ってなされた」例外許可処分取消を求める訴えの利益も「建築完成により失われる」とした。
- 17) 島田・関・前掲注12）書・239頁。
- 18) 〔行政実例〕昭和29年5月7日住指発第625号・神奈川県建築部長あて建築指導課長回答（島田・関・前掲注12）書120頁に収録）。

* 本稿を定年退職を迎えられる白石克孝先生に献じます。長年、学部・大学の発展にご尽力いただいたことに敬意を表し、感謝いたします。