

- 道路使用の自由権は、道路が供用開始により一般交通の用に供された結果として享受することができる「反射的利益」に過ぎず、道路の供用が廃止された場合には、当然に消滅すべきものという前提に立っているのである。

(5) 拘束的計画

◆最大判平成20年9月10日(土地区画整理事業計画/百選152事件)

事案：浜松市(Y)は、上島駅の高架化と併せて同駅周辺の公共施設の整備改善等を図るため、上島駅周辺土地区画整理事業を計画し、土地区画整理法52条1項の規定に基づき、静岡県知事から同事業の事業計画において定める設計の概要の認可を受けた。Yは、本件事業計画の決定をし、その公告がされた。本件土地区画整理事業の施行地区内に土地を所有しているXらは、本件事業は公共施設の整備改善及び宅地の利用増進という法所定の事業目的を欠くものであるなどと主張し、本件事業計画の決定を対象とする取消訴訟を提起した事件。

判旨：「市町村は、土地区画整理事業を施行しようとする場合においては、施行規程及び事業計画を定めなければならない(法52条1項)、事業計画が定められた場合においては、市町村長は、遅滞なく公告しなければならない(法55条9項)。そして、この公告がされると、換地処分公告がある日まで、施行地区内において、土地区画整理事業の施行の障害となるおそれがある土地の形質の変更若しくは建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築を行い、又は政令で定める移動の容易でない物件の設置若しくはたい積を行おうとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない(法76条1項)、これに違反した者がある場合には、都道府県知事は、当該違反者又はその承継者に対し、当該土地の原状回復等を命ずることができ(同条4項)、この命令に違反した者に対しては刑罰が科される(法140条)。このほか、施行地区内の宅地についての所有権以外の権利で登記のないものを有し又は有することとなった者は書面をもってその権利の種類及び内容を施行者に申告しなければならない(法85条1項)、施行者は、その申告がない限り、これを存しないものとみなして、仮換地の指定や換地処分等を行うことができる(同条5項)。「また、土地区画整理事業の事業計画は、当該土地区画整理事業の基礎的事項を一般的に定めるものであるが(法54条、6条1項)、事業計画において定める設計の概要については、設計説明書及び設計図を作成して定めなければならない、このうち、設計説明書には、事業施行後における施行地区内の宅地の地積(保留地の予定地積を除く)の合計の事業施行前における施行地区内の宅地の地積の合計に対する割合が記載され(これにより、施行地区全体でどの程度の減歩がされるのかが分かる)、設計図には、事業施行後における施行地区内の公共施設等の位置及び形状が、事業施行により新設され又は変更される部分と既設のもので変更されない部分とに区別して表示されることから、事業計画が決定されると、当該土地区画整理事業の施行によって施行地区内の宅地所有者等の権利にいかな

る影響が及ぶかについて、一定の限度で具体的に予測することが可能になる。「そして、土地区画整理事業の事業計画については、いったんその決定がされると、特段の事情のない限り、その事業計画に定められたところから従って具体的な事業がそのまま進められ、その後の手続として、施行地区内の宅地について換地処分が当然に行われることになる。前記の建築行為等の制限は、このような事業計画の決定に基づく具体的な事業の施行の障害となるおそれのある事態が生ずることを防ぐために法的強制力を伴って設けられているのであり、しかも、施行地区内の宅地所有者等は、換地処分の公告がある日まで、その制限を継続的に課され続けるのである。「そうすると、施行地区内の宅地所有者等は、事業計画の決定がされることによって、前記のような規制を伴う土地区画整理事業の手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされるものということができ、その意味で、その法的地位に直接的な影響が生ずるものというべきであり、事業計画の決定に伴う法的効果が一般的、抽象的なものにすぎないということはいえない」。「もとより、換地処分を受けた宅地所有者等やその前に仮換地の指定を受けた宅地所有者等は、当該換地処分等を対象として取消訴訟を提起するとができるが、換地処分等がされた段階では、實際上、既に工事等も進ちよくし、換地計画も具体的に定められるなどしており、その時点で事業計画の違法を理由として当該換地処分等を取り消した場合には、事業全体に著しい混乱をもたらすととなりかねない。それゆえ、換地処分等の取消訴訟において、宅地所有者等が事業計画の違法を主張し、その主張が認められたとしても、当該換地処分等を取り消すことは公共の福祉に適合しないとして事情判決（行政事件訴訟法31条1項）がされる可能性が相当程度あるのであり、換地処分等がされた段階でとれを対象として取消訴訟を提起することができるとしても、宅地所有者等の被る権利侵害に対する救済が十分に果たされるとはいえない。そうすると、事業計画の適否が争われる場合、実効的な権利救済を図るためには、事業計画の決定がされた段階で、とれを対象とした取消訴訟の提起を認めることに合理性がある。「以上によれば、市町村の施行に係る土地区画整理事業の事業計画の決定は、施行地区内の宅地所有者等の法的地位に変動をもたらすものであって、抗告訴訟の対象とするに足りる法的効果を有するものということができ、実効的な権利救済を図るという観点から見ても、これを対象とした抗告訴訟の提起を認めるのが合理的である。したがって、上記事業計画の決定は、行政事件訴訟法3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』に当たると解する」。これと異なる趣旨をいう最高裁昭和41年2月23日大法廷判決は、変更すべきである」。

<土地区画整理事業の概要>

都市計画法の都市決定計画を経て、

↓

土地区画整理法に基づく事業計画の認可・決定・公告により事業の概要を明らかにし、

↓

その後、仮換地の指定、換地処分等を行うことにより

↓

終了する。

- * 本判決は、最大判昭和41年2月23日を変更したものである。41年判決は、①事業計画は、利害関係者の権利の変動を具体的に確定するわけではなく、いわば事業の青写真に過ぎないこと、②土地所有者らが受ける権利制限は附随的効果にとどまること、③換地処分などの後続行為において争えばよく、事業計画決定段階では事件の成熟性を欠いていること、という3つの理由を挙げ、土地区画整事業計画決定の処分性を否定していた。本判決はこの3点につき考えを改めたのである。

<本判決の理由付け3つ>

- | |
|--|
| ① 事業計画により、事業施行地区全体での減歩率や公共施設等の位置・形状の変動が明らかとなり、所有権等への影響が <u>一定限度で具体的に予測可能になる</u> （影響の具体性、建築行為等の制限の継続）。 |
| ② 事業計画決定によって、施行地区内の宅地所有者等は、建築行為等の制限を継続的に受け、このような規制を伴う土地区画整理事業の <u>手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされる</u> と言う意味で、法的地位に直接的な影響が生ずる（換地処分を受けるべき地位）。 |
| ③ 換地処分等の段階で事情判決がされる可能性が相当程度あるのであり、宅地所有者等の被る権利侵害に対する救済が十分に果たされるとは言い難い（ <u>実効的な権利救済</u> ）。 |

- * 処分性を肯定するに辺り、本判決は建築行為等制限のみを論拠としているわけではないので注意。「換地処分を受けるべき地位に立たされる」という言い回しは、「収用されるべき地位」に着目した第2種市街地再開発計画判決に類似する。実効的な権利救済という面も併せて考慮している。

<藤田裁判官の補足意見>

事業計画決定を「換地に至る権利制限の連鎖の発端をなす行為」と見る。

= プロセス的効果論。

藤田補足意見は、救済の実効性を重視している。事業計画が一度決定されれば、制度の構造上極めて高い蓋然性をもって換地処分に至ることは否定し得ない。また、その段階に至るまでの現実の障害の発生を防止することを目的とする建築行為等の制限効果も直接に生じることになる。

= 事業計画の決定は、土地区画整理事業の全プロセスの中で、換地に至る権利制限の連鎖の発端をなす行為である。そして制度の構造上、手続きが計画通り進み、換地処分による権利侵害の切迫性が高いと言えるので、権利救済の必要性が高い。

- * 藤田補足意見自体は、静的計画については権利侵害の切迫性が強くないので、本判例の射程は及ばないと言う説明を行ったと解釈できる。しかし、静的計画の処分性を否定してきた従来の判例法理には疑問が残るとも指摘しており、要するに「判断が難しい」ということのようなのである（立法による解決が望ましい）。

<涌井裁判官の意見>

- ① 建築制限等の効果は、個人の権利・利益を直接に侵害・制約するような法的効果である。
- ② この効果により通常取引の場合のような買い手を見つけることが困難になるという、極めて現実的で深刻な影響が生じる。
- ③ 建築等の不許可処分を争うという方法ではこの不利益を排除できないから、事業計画決定の段階で訴訟を認める必要がある。

<涌井意見の特徴>

建築制限等の効果に着目して端的に処分性を認める、というロジックである。用途地域指定のような完結型の計画についても処分性を肯定しやすいロジックである。こうした計画も、土地所有者等に「直接に」建築の態様などを制限する効果を持つからである。

<泉裁判官の補足意見>

法解釈により処分性を肯定した最判平4年11月26日と、処分性を当然の前提として判断した最大判平17年12月7日を先例として挙げた上で、行政決定の法的効果および法律上の位置づけの面から分析し、本件で処分性を肯定する。

最判平成4年11月26日（第2種市街地再開発事業計画）

→ 都市計画事業として施行される。

設計の概要に対する認可は都市計画事業の認可とみなされる。

事業計画の公告及び認可の公示は、土地収用法上の事業認可の告示とみなされ、行政主体に土地の収用権限を付与する法的効果を持つ。地権者は公告ないし告示により土地を収用されるべき地位に立たされる。

最大判平成17年12月7日（都市計画施設の整備に関する都市計画事業の認可）。

→ 当然都市計画事業として行われ、都市計画事業の認可がなされる。

都市計画事業は、土地収用法3条の「事業」に該当するものとみなして、同法の規定が適用される。改めて土地収用法20条の事業の認定は行わず、都市計画事業の認可によってこれに代え、都市計画事業の認可後の告示をもって土地収用法26条（事業の認定の告示）の告示とみなす。つまり、土地収用法の規定を適用して、強制的に事業者が土地を取得できるようになる。

本件土地区画整理事業

→ 都市計画事業である。

事業計画の決定の公告により、土地区画整理事業を施行する権限を取得する。その結果、施行地区内の宅地所有者等は換地処分を受けるべき地位に立たされる。

以上の分析を踏まえ、第2種市街地再開発事業の事業計画決定、都市計画施設の整備に関する事業に係る都市計画事業の認可、ひいては土地収用法20条の規定による事業の認定と同じ性質を有するとして処分性を肯定したのである。法的実現を担保する手法が土地区画整理事業にあっては「公用換地」であるのに対し、第2種市街地再開発事業等にあっては「公用収用」である、という違いがあるに過ぎない、と言う。権利侵害の重大性から、財産権の喪失（収用）と財産権の対象の変動（換地）とで扱いを区別する理由がないとする。

泉補足意見の論理は、土地財産権帰属の変動を伴う動的ないし非完結型の空間利用計画に対象を限定することになる。静的計画や完結型の空間利用計画は土地財産権の利用形態を制限するのみであり、計画に基づく権利侵害の程度・態様が動的計画とはことなるからである。

<拘束的計画に関する諸判例>

① 最判昭和57年4月22日百選153事件用途地域の指定

ある区域が工業地域に指定されたため、病院を増設できなくなった者が、工業地域の指定の取消訴訟を提起した事件。判決は、都市計画区域内において工業地域を指定する決定は、土地所有者等に建築基準法上新たな制約を課し、その限度で一定の法状態の変動を生ぜしめるものであることは否定できないが、かかる行為は、あたかも新たに上記のような制約を課す法令が制定された場合におけると同様の地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なものに過ぎず、具体的な権利侵害を伴う処分があったとは言えないといして、処分性を否定した。また、右建築の実現を阻止する行政庁の具体的処分をとらえ、指定が違法であることを主張して右処分の取消を求めることにより権利救済の目的を達する途が残されているから権利救済の面からも問題がないとしている。

② 最判昭和57年4月22日高度地区の指定

用途地域内において、市街地の環境を維持し、または土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度または最低限度を定める高度地区指定の処分性を否定した。

③ 最判昭和60年12月17日土地区画整理組合の設立認可

土地区画整理組合の設立認可が、組合の施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有するものを全て強制的に組合員とする効果が生じることを理由に、設立認可の処分性を肯定した

④ 最判平成4年11月26日第2種市街地再開発事業計画

土地収用法20条の事業認定について、同法130条1項で行政不服審査法に基づく不服申立てができるとして処分性が肯定されているので、事業認定と同じ効果が認められる第2種市街地再開発事業計画の決定の公告があると施行地区内の宅地の所有者等、契約又は収用により施行者に取得される当該宅地等につき、公告があった日から起算して30日以内に、その対償の払渡しを受けることとするか又はこれに代えて建築施設の部分の譲受け希望の申出をするかの選択を余儀なくされることに照らして処分性を肯定した

* 「考えてみよう」～第1種市街地再開発事業計画決定の処分性～

市街地再開発事業には、権利変換方式をとる第1種市街地再開発事業計画と、収用権を付与された第2種市街地再開発事業計画の2つがある。前者は、従前の地権者の土地等の権利を市街地再開発事業によって建築される施設建築物（再開発ビル）に対する権利に変換するものであるのに対し、後者は用地買収方式を採っており、地区内の土地を買収または収用して施設建築物を建築後、譲渡希望者に区分所有権を取得させる方式である。

Q1. 平成4年11月26日判例のロジックで処分性を肯定できるか。

平成4年最判では、「事業計画→土地収用」というプロセスで事業が実施される第2種市街地再開発事業について、事業計画の決定・公告が土地収用法上の事業認定と同一の法律効果を生じること（＝施行地区内の土地所有者等が収用されるべき地位に立たされること）を根拠に処分性を認めた。しかし、所有権が完全に失われる土地収用と、権利が再配分される（権利の形態が変わる）権利変換とでは、法律効果の強度が異なると言える。第1種市街地再開発事業の事業計画の認可は、所有権等への侵害の強度と言う点で、土地収用法の事業認定とは必ずしも同視できない。この点を重く見れば、第2種市街地再開発事業計画とは異なるロジックが採用されるべき、ということになる。

Q2. 土地区画整理事業計画決定判決のロジックで処分性を肯定できるだろうか。

平成20判決の理由付けがあてはまるか考えてみよう。①事業計画等の認可・公告により、権利変換の対象となる再開発ビル等の概要が示され、施行地域内の所有者等の権利にどのような影響が及ぶのか具体的に予測可能となる、②建築行為等が制限されるという一定の規制を伴う手続に従って権利変換を受けるべき地位に立たされる、と言える。問題は理由の③権利救済の実効性確保の要請の程度である。

第1種市街地再開発事業では、実際の工事（再開発ビルの建築等）は、権利変換の後にスタートする。これに対し、土地区画整理事業では、換地処分がなされたときには、既に実際の工事が行われ、土地の形状等は変更されていて、権利関係の法的処理のみが残る。その為、事情判決がなされる可能性が高いのである。第1種市街地再開発事業では、権利変換を争う段階においても、まだ工事はスタートしていないので、事情判決が出る恐れは相当低いと言えそうである。この違いを強調すれば、理由③があたらないので平成20年判決の射程は及ばないと考え、第1種市街地再開発事業計画決定の処分性を否定する、という結論がありえるのである。