

## 土地区画整理事業についての最近の判例の動向

- 1 事業計画決定の争訟性
- 2 組合設立認可の争訟性
- 3 仮換地指定手続
- 4 換地の照応原則
- 5 むすび

土 生 照 子\*

### 要 約

本論文は土地区画整理事業に関係する最近の判例の傾向を概観したものである。もっとも、わが国の裁判所は違法な行政庁の処分を取消を求める抗告訴訟の要件をきわめて厳格に解するため、司法救済の途は狭く、その結果、行政事件訴訟の数自体が減少傾向にあり、検討すべき判例の数も少い。特に、都市計画の決定や区画整理事業決定については、関係する当事者にとって最も重大な影響を生ずる行政庁の行為であるにもかかわらず、後続する具体的処分の際に争訟性を認めれば足りるとする最高裁判決が先例となり、訴の利益を否定され訴却下の判例が多い。計画行政に関する手続法の確立されていない今日、国民の権利救済の視点を欠くものといわなければならない。

次に、区画整理事業の手続の中、具体的な処分というべき仮換地指定や換地処分にかかわる訴訟でも、適正手続や関係者の公平を保持する照応の原則について、施行者側、特に行政の裁量の範囲を容易に認める傾向がたつよく、原告の請求を認容するものは少ない。この種事業については、処分の違法性が認められた場合にも、事情判決がなされることになるのであるから、計画段階での争訟の途を認めるべきであり、同時に住民意見を反映する行政手続が確立されるべきと考える。

### 1 事業計画決定の争訟性

土地区画整理事業を施行する場合には、先づ事業計画を定め、個人、組合施行の場合には知事の認可、地方公共団体施行にあっては建設大臣又は知事の認可をうることが必要とされる。

ただし、組合施行の場合には、事業計画と定款を定めて組合の設立認可を得なければならないとされており（土地区画整理法14条）、事業計画は組合設立を認可されるための前提要件であり、事業

計画それ自体が認可の対象ではない。

従って、組合施行における事業計画に対する不服申立は組合設立認可に対する争訟とならざるをえないのである。

これに対し、地方公共団体施行の場合には、区画整理事業の施行区域を都市計画として決定し、事業計画において定める設計の概要について認可をうけ、事業計画決定が公告されることによって事業を施行しうることになっている。

そこで、都道府県、あるいは市町村施行についての事業施行を争う場合には、事業計画決定それ

\* 弁護士

自体を訴訟の対象としてその違法を争うことになるのである。

しかし、事業計画決定の取消あるいは無効確認を求める訴訟については、昭和41年2月23日最高裁大法廷判決（民集20巻2号271頁）は「土地区画整理事業計画の決定はその公告がなされた段階においては抗告訴訟の対象とはならない」として訴を却下した。この判決により事業計画決定の争訟性は否定せられたのである。

上記事件の控訴審判決は、東京高裁昭和36年10月31日判決で、事業計画決定は一般的処分であって、具体的権利変動を生ずるものではないとして訴を却下した。これに対する上告審判決である。これ以前の東京地裁昭和34年6月18日判決（行裁例集10巻9号1195頁）は、事業計画決定は抗告訴訟の対象となる処分であると判示し、また、東京地裁昭和39年5月27日判決（行裁例集15巻5号、判例時報373号7頁）は、事業計画決定に先立つ都市計画区域決定についても、その争訟性を認めていた。

東京地裁の上記判決は、事業計画は、それが決定されても、これによって定められた施行地区内に何らかの権利を有する者その他の第三者に直接に具体的な権利義務を発生せしめるものではないとしながらも事業計画に定める内容により事業の対象となる土地は特定され、施行地区内の権利者は建築制限を課せられ、附随的ではあるが直接の不利益を蒙ること、事業計画が一旦決定されれば以後の手續は特段の支障のない限り機械的にすすめられ施行地区内の権利者は、その後の手續の発展に伴い、仮換地指定処分、建築物移転除却処分、換地処分等具体的な法律効果を伴う各種行政処分により、その権利を侵害されることが殆んど確定的であると予想されるのであるから、一種の法的拘束を受けるものであり、この意味で事業計画決定は公告後は抗告訴訟の対象となると解すべきであると判示している。

これに対して、前掲昭和41年2月23日最高裁判決は、土地区画整理事業の事業計画決定は、一般的、抽象的内容と性質を有するものであること、建築行為等の制限も法が付与した公告に伴う付随

の効果にとどまり事業計画の決定ないし公告そのものの効果として発生する権利制限とはいえないこと、関係権利者の蒙る不利益はその後の具体的処分の違法を争うことによって目的が達せられることにより、結局、訴訟手續としてとりあげる事件としての成熟性を欠くとして抗告訴訟としての争訟性を認めないとした。

しかし、この判決には八名の裁判官が多数意見をとったのに対し五名の裁判官が先の東京地裁の判決を同様の論拠をもって反対意見をのべているのであって、きわめて問題を残す判決であった。

関係権利者にとって、事業計画の決定の当否を司法審査にゆだねる途をとぎされることはきわめて不合理といわなければならない。

現在の行政における事業計画の決定に至る手續過程に住民の意向を反映させる実効性のある手續が欠けていることから司法審査の必要性はきわめて大きい。また、事後の処分において事業計画の違法を争えるとしても、事業計画の決定から仮換地指定処分まで長年月が経過するのが通常の事業の進行であり、しかも、施行区域内の仮換地指定が細分化した小権利者毎に行われ、ある権利者が仮換地指定がなされたときには、施行地区内の大半の工事が完了して、仮換地変更が不可能となるという実態からしても、仮換地指定までその違法の主張をなさしめないことは不合理であり真の司法救済とはならないといわなければならない。

しかし、該判決後、更に都市計画の決定に関しては、最高裁昭和49年7月19日判決、昭和50年8月6日判決（集民115号623頁、訟務月報21巻11号2215頁）が抗告訴訟の対象とならない旨の判決をなし、事業計画決定については、例えば、大阪高裁昭和56年8月29日判決、東京高裁昭和55年4月10日判決など多数が最高裁判例を先例として争訟性を否定し訴を却下しており、いまだこれに反する裁判例は出ていない。

むしろ、新幹線建設認可や埋立計画等行政計画の認可一般に争訟性を消極に解する先例として定着しつつあることはきわめて問題である。

## 2 組合設立認可の争訟性

先にものべたとおり、組合施行の事業については、組合設立認可の取消、あるいは無効の訴訟として争われる。

組合設立認可の争訟性については、事業計画決定に対するものと異り、争訟性を認めるのが判例の傾向である。

千葉地裁昭和49年2月27日判決（判例時報740号48頁）、名古屋地裁昭和51年11月15日判決（判例時報849号7頁）、東京地裁昭和53年3月23日判決（行裁例集29巻3号280頁）、東京地裁48年10月31日判決（判例時報728号35頁）、水戸地裁昭和54年2月13日判決（行裁例集30巻2号183頁）などにこれを見ることが出来る。

組合設立認可が抗告訴訟の対象となるのは、組合設立認可は特定の土地区画整理組合の設立行為を補充し、法人たる土地区画整理組合を成立せしめ（法21条4項、22条）これに一定の区域の土地について土地区画整理事業を施行する権限を与えるものであって形成的な行政処分とみることに由るものであり、こう解することによって事業計画決定の争訟性を否定する最高裁判決の射程外で判断がなしうるのである。しかし、実質的には争訟の内味として事業計画を争うものである。従って昭和48年10月31日東京地裁判決は、「組合設立認可がなされた段階においては事業計画が決定されているにすぎず——当該土地区画整理事業の基礎的事項を長期的見通しのもとに健全な市街地の造成を目的とする高度の行政的、技術的裁量によって一般的、抽象的に決定するものであり、いわば当該土地区画整理の青写真たる性質を有するにすぎないと解することができるので、この段階において出訴を認めることは早期にすぎ、いまだ争いの成熟性に欠けるとする考え方も成り立ちうる」と最高裁判決の論旨を意識して前提におきながら、組合設立認可によって施行区域内の宅地の権利者は当然に組合員としての権利義務を取得するとし、認可の公告によって建築行為等の制限されることにふれ、「この制限は、公告の効果ではな

く、公告に伴う附随的效果であって宅地の権利者が認可により、その法律上の地位ないし権利義務に直接影響を受けると解することはできないと解する考え方がある」が、「建築行為等の制限の効果が刑罰の裏づけをもって生じ、しかもその実際上の効果はかなり大きいと思われるのに、これを不当に軽視するものであって賛成できない。」と判示している。さらに、一連の手続をもって行われる事業において、その出発点というべき土地区画整理組合設立認可自体が違法である場合、出訴を認めてこれを是正し、その後の無用な手続の進行を防止すること自体好ましいことというべきであるとしている。名古屋地裁昭和51年11月15日判決、水戸地裁昭和54年2月13日判決も簡潔ながら同趣旨の判示をなしており、これらは最高裁判決に対する批判を含むものとみることが出来る。

事業計画決定の法律的性格を組合設立認可と同じく整理施行権を施行者に設定する設権処分であると解する下出氏の見解（改訂換地処分の研究235頁）からすれば、組合設立認可の争訟性を認めるならば、事業計画決定についても同様に解すべきであろうし、最高裁判決の変更につながるものである。ところが、大阪地裁昭和54年2月21日判決（判例時報925号60頁）及び控訴審の大阪高裁昭和57年6月9日判決（判例時報1061号17頁）が、前掲最高裁判所判決を引用して、組合設立認可処分は争訟の成熟性ないし具体的事件性を欠き、訴は不適法と判示し、組合設立認可についての不服申立に対し消極の見解を打ち出したことは、逆行であり今後の判例の動向が懸念される。

## 3 仮換地指定手続

法98条1項は、「換地計画に基づき換地処分を行うため必要ある場合」と「換地処分を行う前において、工事のため必要ある場合」に仮換地指定処分をすることができると規定している。

法98条1項後段の換地計画に基き換地処分を行う場合は、換地処分の対象となる土地について仮換地指定をなすものであり換地予定地の仮換地指定といわれる。これに対して法98条1項前段の

工事のため必要ある場合とは必しも換地処分を前提とするものではないので換地計画に基くことを要しない趣旨であるので例外的仮換地指定とよばれる。しかし、実際には、前者にあたる仮換地指定が換地計画を定めることなく行われている。これに対して、仮換地指定の手續が違法であるとして仮換地指定処分が争われている。

大阪地裁昭和54年2月21日判決（判例時報925号60頁）は、「換地とすることを予定した仮換地の指定処分をなすには、必ず換地計画に基いてこれを行わなければならない、換地を予定しない一時使用可能な仮換地の指定の場合にのみ、換地計画に基かない仮換地指定処分ができるに過ぎないと解すべき」であるとし、法98条1項の工事のため必要ある場合とは一時使用可能な仮換地指定に関するものであって「これに違反した仮換地指定処分は重大かつ明白な瑕疵あるものとして無効」であるとした。浦和地裁昭和52年3月30日判決（行裁例集28巻3号298頁）も法98条後段の仮換地指定処分をなすべき場合において換地計画を定めなかった場合には、その仮換地指定処分は公正な手續を欠き違法であると解すべきであるとしている。

しかし、その他の判例は、「工事のための必要」ある場合には、98条1項前段、後段の仮換地指定のいずれの場合にも適用されるとし、かつ、「工事のための必要」とは、工事の対象となった仮換地を指定するため、その近隣の土地について順次仮換地を指定（いわゆる目白押し）する必要がある場合を含むときわめて広く解し、換地計画を定めない換地予定地的仮換地指定を適法としている。（神戸地裁昭和58年5月30日判決、大阪高裁昭和59年1月25日判決他）

しかし、換地計画を定めず仮換地指定を行っても後日、換地計画に対し意見書を提出できるから利害関係者に実質的不利益を与えないと判示した大津地裁昭和41年5月25日判決（議決月報12巻9号）があるが、それ以降の判例は、仮換地指定をなすにあたって、換地設計案、仮換地案などが権利者の閲覧に供され、これに対する意見反映の機会を与えることによって法88条の要求を実質的に満し、関係権利者の保存に欠けるところがないこ

とを適法の要件にあげているから（東京地裁昭和57年9月30日判決、東京地裁昭和58年3月18日判決）これを欠く場合には仮換地指定に瑕疵があると判断しうる余地がある。

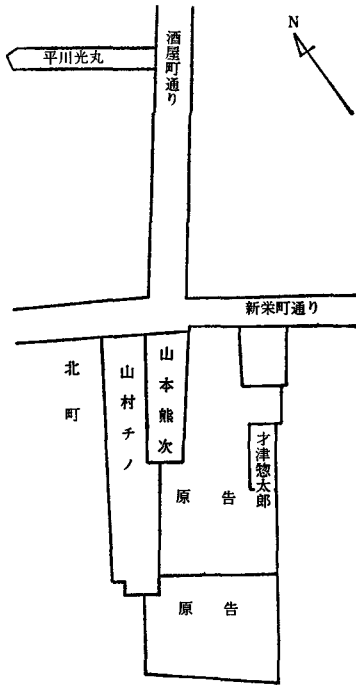
#### 4 換地の照応原則

換地を定める基準として法89条は、位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が従前地に照応することを要求しているが、判例、学説ともに、この各要素のそれぞれが照応をしていることを必要とするのではなく、総合的に勘案して、従前地と換地がほぼ同一条件にあると認められれば足りると解している（長野地裁昭和44年12月25日判決）。

更に、仮換地、換地が照応原則に違反しているというには照応の度合において近隣の土地所有者に比して著しく不利益な処分をした場合でなければならぬとして、権利者間の公平を欠くことを要件としている（東京地裁昭和39年9月25日判決（行裁例集15巻1795号頁）、神戸地裁昭和58年5月30日判決、控訴審大阪高裁昭和58年11月30日判決）。

従って、照応原則に反するとして仮換地指定処分の取消しを求めた訴で認容されたケースでは、近隣の者の換地との比較において不公平が認められる場合であるといえる。

例えば、原告の請求を認容した長崎地裁昭和40年2月26日判決（行裁例集16巻2号282頁）では、従前土地の位置は後掲図1であり、原告、山本、山村の宅地はいずれも幅員8mの新栄通りに面しており、北東へは新栄通りとT字型に同じく幅員8mの酒屋町通りが通じており、この両道路がT字型に交叉する付近から西へかけてが商業地として最高の場所を示めており、原告、山本、山村の各宅地に優劣はなかったと認定した。事業により新栄通りは16mに拡幅され、酒屋町通りは新栄通りを貫き西南方向に延長され2図のとおり山本、山村は両道路が十字に交叉する角地を換地されているのに対し、原告は新栄通りの角から12間半、新道に沿って12間半もはなれた仮換地であり、しかも、従前宅地間口との比較を新栄通りについて



1 図

比較すると山村は 1.9 倍、平川については従前地よりはるかに優位の位置となっているにもかかわらず 1.3 倍、山本は増減なしというのに対し、原告は 0.731 となっているので近隣の者に比して著しく不公平であるとして仮換地指定処分取消を認容している。

この件についての控訴審判決である福岡高裁昭和41年5月14日判決、(行裁例集17巻5号517頁)も同旨の判決をなした。ちなみに、2図に記載のある樋口も仮換地の位置の照応違反を争い、長崎地裁昭和43年4月30日判決ではこれを認容したが(但し事情判決により棄却)控訴審では照応原則に反しないとした(福岡高裁昭和46年2月17日判決、行裁例集22巻1・2号)。

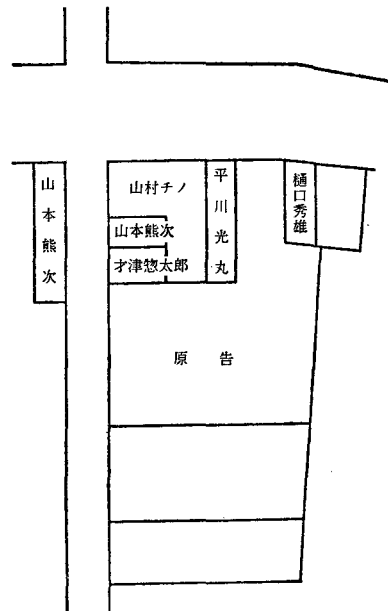
現在では仮換地指定が評価式方法をもって行われることが多く、また先のとおり換地計画なしに仮換地指定処分が行われることもあって、他の権利者との不公平をあげて照応原則違反を主張していくことに困難を伴う。更に、東京地方裁判所昭和60年2月26日判決は、「土地区画整理事業の換地指定は、土地区画整理法98条2項、89条1項の枠内において施行者の裁量に委ねられる」と判示したが、この考え方をとれば、行政の裁量権の乱

用と認められない限り換地指定の違法性を認定されることはないという結果となることが予想されるのである。

## 5 む す び

以上のとおり、土地区画整理事業に関する判例の動向は権利者住民にとって必しも積極的方向が示されているとはいえない。これでは訴訟事件数そのものの減退をもたらすこととなる。もちろん、区画整理事業に関してのみならず、行政訴訟事件数が減少していることは司法統計に示されており、行政の多様化にもかかわらず訴訟が減少する理由としては、訴の要件を厳格に解することによって司法救済の途が閉ざされていることに大きな要因があると思われる。昭和43年1月1日～昭和52年12月31日までの行政事件訴訟総数の内、第一審での棄却率は49.6%、却下は28%である。控訴審では棄却率81.2%、却下6.5%、上告審では棄却86.3%、却下7.2%と請求認容率はきわめて低い。

都市計画をはじめ、行政計画といわれるものには専門的、技術的要素を含み、この意味では行政の裁量の範囲として認めざるをえない部分があることは事実であるが、裁量権を重視するあまり司法審査の範囲を狭く限定することは、行政権の優



2 図

越性を自ら肯定することになり、国民の権利救済という司法の役割を減退させることになりかねない。

この打解策として、行政の政策的技術的判断を含む計画の適否を司法が判断することの困難性を指摘した上で、行政の裁量過程についてその適正手続が履行されたかを審査対象とすることによって行政行為の適否を判断すべきであるとする司法審査の方法論も提起されている。

しかし、それには、行政手続法の制定、環境等事前調査に対する審査手続の法制化が必要であり、また何よりも行政の情報公開が不可欠である。行政計画決定についての適正手続を定める立法が存在しない現在では、様々な困難はあっても司法判断の範囲を拡大し、公権力の行使と国民の権利の対立する問題について積極的司法審査を行うべきであろう。

著者が代理人として25mの幹線道路の築造を主目的とする土地区画整理事業について、幹線道路は、地域内住民の宅地利用の増進をはかるものとはならない施設であり、この用地確保のために減歩を課すのは受益者負担の論理にも反し、憲法29条違反であると主張し、事業計画の内容の違法をもって仮換地指定処分を争った訴訟において、「幹線街路は、本件地区内の宅地利用の増進を主たる目的とするものではなく駅周辺の車輛の交通能率の増進を主目的とし、本件施行地区外の住民が通過道路として利用する公共施設である」が、「施行地区外の住民が主として利用する公共施設であっても、都市計画で定められたものは、その用地を減歩で生み出す必要がある」とした上で、「施行地区外の住民が主として利用する施設の用地を施行地区内住民の減歩で生み出すことは一見不合理にみえるが、用地費相当額は、都道府県負担金（法118条）国の補助金（法121条）、公共施設管理者負担金（法119条の2）の形で施行地区全域の財産、環境、利便性等を高めることに寄与し、結局は宅地利用の増進という形で地区内住民に還元される。幹線道路のために減歩を強いられたと

いうだけでは違法とはいえない。問題は、右減歩に見合うだけの価値が地元住民に還元されるか否かである。」とし、「本件においては、施行者東京都は先行買収により土地を取得し、その面積は幹線道路用地の71%になり、本件地区外の住民が主に利用するのは車道部分であり、その他歩道部分は地域住民が主として利用するから、車道部分の地積にはほぼ相当する用地は先行買収により入手しているといえる。その他の公共施設は地区内住民の利用するものであるから結局、減歩はそれら用地に供されているといえるのであって、減歩負担にはほぼ見合うだけの宅地利用の増進がもたらされたと解するべきである」と判示した（東京地裁昭和57年9月30日判決、判例時報1062号76頁）。

幹線道路を区画整理事業によって築造することは土地収用法との対比において憲法29条違反ととらえられる余地があるところであり、区画整理の反対運動にもこの主張が多くみられる。上記判例は、この点、受益と負担の関係、宅地利用の増進の意味を詳細に判断した数少ない判例をいえよう。

このように、判決の結果は兎も角、事業に対する国民の疑義に答える裁判が行われるべきであるし、われわれも区画整理法の目的、手法について関係権利者と常に検討を加え、不服については司法判断を求める努力を重ねるべきであると考えている。

このことが街づくりについての国民の理解と認識を深める一つの契機ともなるであろう。

最近の裁判の動向をみると国民の立場からは司法救済への期待が後退せざるをえないが、大阪国際空港訴訟の最高裁判決（昭和56年12月16日）における団藤裁判官の少数意見は「裁判所の司法本来の任務の範囲内において、法の解釈適用に創意工夫を凝らしてあたらしい事態に対処していくことが必要である」としている。このような国民のための裁判所を求めていく努力も要求されているのであり、われわれが消極に傾むくことは更に司法の消極性を増長させることになることも考慮しておくべきであろう。

#### Key Words (キー・ワード)

Land readjustment project (土地区画整理事業), Judicial precedent (判例), Administrative suit (行政訴訟), Actionability (争論性) Land adjustment association (土地区画整理組合) Substituteflot (換地)