

16. 土地区画整理事業計画～最大判平 20.9.10【百選Ⅱ 147】

【論述例】

1 Yの施行に係る土地区画整理事業の事業計画について、施行地区内に土地を所有しているXらは、同決定の違法を主張して、その「取消しを求める」「処分の取消しの訴え」（行政事件訴訟法3条2項。以下「取消訴訟」という。）を提起している。

2 まず、土地区画整理事業の事業計画の決定が抗告訴訟の対象となる行政「処分」（同項）にあたるか。

(1) 行政事件訴訟法3条2項にいう「処分」とは、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、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いう。したがって、「処分」性の有無は、①公権力性と②直接・具体的法効果性という観点から判断することになるのが原則である。

しかし、このような行為のみが取消訴訟の対象となるとされるのは、取消訴訟とはすなわち、行政行為の公定力の排除を目的とする訴訟である、との考え方がなされているからに他ならない。そしてその前提としては、行政活動に際しての行政主体と国民との関わりは、基本的に、法律で一般的に定められたところを行政庁が行政行為によって具体化し、こうして定められた国民の具体的な権利義務の実現が強制執行その他の手段によって図られる、という形で進行するとの、比較的単純な行政活動のモデルが想定されているものといえることができる。しかしいうまでもなく、今日、行政主体と国民との相互関係は、このような単純なものに止まっているわけではない。したがって、上記基準を基本としつつも、立法者意思、紛争の成熟性、国民の実効的な権利救済等の様々な観点を考慮に入れて、「処分」にあたるか否かを判定すべきである。

(2) 以上に従い、検討する。

ア まず、土地区画整理事業の事業計画の決定は、土地区画整理法（以下「法」という。）

52条1項の規定を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、①公権力性は認められる。

イ 一方、⑦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、抽象的に決定するものであって、いわば当該土地区画整理事業の青写真としての性質を有するにすぎず、これによって利害関係者の権利にどのような変動を及ぼすかが必ずしも具体的に確定されているわけではないこと、④事業計画が公告されることによって生ずる建築制限等は、法が特に付与した公告に伴う付随的效果にとどまるものであ

て、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、㊦当該行政庁が、当該土地の所有者等に対し、原状回復を命じ、又は当該建築物等の移転若しくは除却を命じた場合において、それらの違法を主張する者は、その取消し（又は無効確認）を訴求することができ、また、当該行政庁が換地計画の実施の一環として、仮換地の指定又は換地処分を行った場合において、その違法を主張する者は、これらの具体的処分の取消し（又は無効確認）を訴求することができ、これらの救済手段によって、具体的な権利侵害に対する救済の目的は、十分に達成することができることから、㊧直接・具体的法効果性は認められないとも思える。

しかし、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、施行者の名称、事業施行期間、施行地区その他国土交通省令で定める事項を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、換地処分の公告がある日まで、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こととされている（同条 5 項）。また、土地区画整理事業の事業計画は、施行地区（施行地区を工区に分ける場合には施行地区及び工区）、設計の概要、事業施行期間及び資金計画という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（縮尺 1200 分の 1 以上のもの）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（土地区画整理法施行規則 6 条）、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のである。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に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とはできない。

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ことができるが、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ことになりかねない。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こ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いい難い。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、こ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というべきである。

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。

- (3) 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」にあたりと解するのが相当である。

3 次に、……（以下、本案勝訴要件について論じる。）

注1) 論述例2(1)第1段落第1文については最判昭 39.10.29【百選Ⅱ143】、同第2段落第1文乃至第3文については最判平 17.10.25 藤田補足意見、同(2)アについては最判平 15.9.4【百選Ⅱ152】、同イ第1段落については最大判昭 41.2.23 を参照。

注2) 本判決の射程について、増田稔・最判解民事篇平成 20 年度 456 頁乃至 458 頁は、以下のように述べている。

「私人の権利義務ないし法的地位に変動を生じさせる法的効果を有する行政計画……のうち、非完結型の計画については、その計画決定行為の処分性の有無を判断するに当たって、一連の手續のどの段階で抗告訴訟の提起を認めるのが実効的な権利救済を図るという観点から見て合理的であるのかということが問題となる。これに対し、完結型の計画については、計画行政としては計画決定行為をもってその手續が完結してしまうのであるから、その処分性の有無を判断するに当たって、上記のような点は問題とならず、専ら、当該計画決定行為によって生ずる法的効果が抗告訴訟の対象とするに足りる程度のものであるかどうか問題となる。

本判決は、非完結型の計画である土地区画整理事業の事業計画の決定の処分性について判断したものであり、上記のとおり、非完結型の計画と完結型の計画とでは、計画決定行為の処分性を判断するに当たっての問題状況が異なることから、本判決の射程は、完結型の計画の計画決定行為には及ばないものと解される。」

また、「非完結型の計画の計画決定行為のうち、当該計画決定行為から土地収用や換地処分等が行われるまでの中間段階で別途行政処分と目すべき行政上の行為が行われ、実効的な権利救済のためには、その行政上の行為を対象とする抗告訴訟の提起を認めれば足りるものについては、本判決の射程は及ばないものと解される。」「都道府県又は市町村が道路等の都市施設を都市計画事業として整備しようとする場合には、まず、都市計画法 11 条に基づき、都市計画において当該都市施設を定めた上で、具体的に事業を施行しようとする段階で、同法 59 条に基づき、都市計画事業の認可という手續を踏んで事業が施行されることになるが、これによって収用を受けるべき地位に立たされる事業地内の土地所有者等につき実効的な権利救済を図るためには、都市計画事業の認可がされた段階でその認可を対象とする抗告訴訟の提起を認めれば足りると考えられるから、上記の都市施設を定める都市計画決定については、本判決の射程は及ばないものと解される。」

※ 完結型の計画の例として、最判昭 57.4.22【百選Ⅱ148】は、「都市計画区域内において工業地域を指定する決定は、都市計画法 8 条 1 項 1 号に基づき都市計画決定の一つとしてされるものであり、右決定が告示されて効力を生ずると、当該地域内においては、建築物の用途、容積率、建ぺい率等につき従前と異なる基準が適用され（建築基準法 48 条 7 項、52 条 1 項 3 号、53 条 1 項 2 号等）、これらの基準に適合しない建築物について

は、建築確認を受けることができず、ひいてその建築等を行うことができないこととなるから（同法6条4項、5項）、右決定が、当該地域内の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、かかる効果は、あたかも新たに右のような制約を課する法令が制定された場合におけると同様の当該地域内の不特定多数の者に対する一般的抽象的なそれにすぎず、このような効果を生ずるということだけから直ちに右地域内の個人に対する具体的な権利侵害を伴う処分があったものとして、これに対する抗告訴訟を肯定することはできない。もっとも、右のような法状態の変動に伴い将来における土地の利用計画が事実上制約されたり、地価や土地環境に影響が生ずる等の事態の発生も予想されるが、これらの事由は未だ右の結論を左右するに足りるものではない。なお、右地域内の土地上に現実
に前記のような建築の制限を超える建物の建築をしようとしてそれが妨げられている者が存する場合には、その者は現実自己の土地利用上の権利を侵害されているということができ、この場合右の者は右建築の実現を阻止する行政庁の具体的処分をとらえ、前記の地域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と解されるから、前記のような解釈をとっても格別の不都合は生じないというべきである。」「右の次第で、本件工業地域指定の決定は、抗告訴訟の対象となる処分にはあたらないと解するのが相当である」と判示している。

注3）本判決に関連して、最判平 17.7.15【百選Ⅱ154】は、以下のように判示しており、(a) 不利益的な後続行政処分との「相当程度確実」な連動と(b)後続処分の不利益性の深刻度に着目している（角松生史・百選Ⅱ321頁）。

「医療法は、病院を開設しようとするときは、開設地の都道府県知事の許可を受けなければならない旨を定めているところ（7条1項）、都道府県知事は、一定の要件に適合する限り、病院開設の許可を与えなければならないが（同条3項）、医療計画の達成の推進のために特に必要がある場合には、都道府県医療審議会の意見を聴いて、病院開設申請者等に対し、病院の開設、病床数の増加等に関し勧告することができる（30条の7）。そして、医療法上は、上記の勧告に従わない場合にも、そのことを理由に病院開設の不許可等の不利益処分がされることはない。

他方、健康保険法（平成10年法律第109号による改正前のもの）43条ノ3第2項は、都道府県知事は、保険医療機関等の指定の申請があった場合に、一定の事由があるときは、その指定を拒むことができると規定しているが、この拒否事由の定めの中には、『保険医療機関等トシテ著シク不適当ト認ムルモノナルトキ』との定めがあり、昭和62年保険局長通知において、『医療法第30条の7の規定に基づき、都道府県知事が医療計画達成の推進のため特に必要があるものとして勧告を行ったにもかかわらず、病院開設が行われ、当該病

院から保険医療機関の指定申請があった場合にあっては、健康保険法 43 条ノ 3 第 2 項に規定する『著シク不適当ト認ムルモノナルトキ』に該当するものとして、地方社会保険医療協議会に対し、指定拒否の諮問を行うこと』とされていた……。」

「上記の医療法及び健康保険法の規定の内容やその運用の実情に照らすと、医療法 30 条の 7 の規定に基づく病院開設中止の勧告は、医療法上は当該勧告を受けた者が任意にこれに従うことを期待してされる行政指導として定められているけれども、当該勧告を受けた者に対し、これに従わない場合には、相当程度の確実さをもって、病院を開設しても保険医療機関の指定を受けることができなくなるという結果をもたらすものということができる。そして、いわゆる国民皆保険制度が採用されている我が国においては、健康保険、国民健康保険等を利用しないで病院で受診する者はほとんどなく、保険医療機関の指定を受けずに診療行為を行う病院がほとんど存在しないことは公知の事実であるから、保険医療機関の指定を受けることができない場合には、實際上病院の開設自体を断念せざるを得ないことになる。このような医療法 30 条の 7 の規定に基づく病院開設中止の勧告の保険医療機関の指定に及ぼす効果及び病院経営における保険医療機関の指定の持つ意義を併せ考えると、この勧告は、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』に当たると解するのが相当である。後に保険医療機関の指定拒否処分の効力を抗告訴訟によって争うことができるとしても、そのことは上記の結論を左右するものではない。」

※ なお、最判平 17. 10. 25 藤田補足意見は、「医療法 30 条の 7 による勧告を、行政事件訴訟法 3 条にいう『処分』であるとして性格付けたとき、それでは、この勧告は、いわゆる公定力を有することになり、取消訴訟以外の方法によって、その適法性を争うことはできないのか、また、取消訴訟の出訴期間の適用を受け、これを徒過した場合には、もはや出訴の道を塞がれることになるのか（例えば、本件において、勧告自体を直接に争うことなく、後に、保険医療機関の指定拒否処分の効力を抗告訴訟で争うこととした場合、この後の訴訟においては、もはや、勧告の違法性を主張することはできないのか）が問題となる。法廷意見も明示するとおり、この勧告それ自体の性質が行政指導であることは、否定するべくもないから、それは、相手方に対する法的拘束力を持たず、従って又、理論的に厳密な意味での（最も狭い意味での）公定力を有するものではない。しかし、行政事件訴訟法の定めるところに従い取消訴訟の対象とする以上は、この行為を取消訴訟外において争うことはやはりできないものというべきであって、こうした取消訴訟の排他的管轄に伴う遮断効は（これを公定力の名で呼ぶか否かはともかく）否定できないものというべきである」と述べている。

また、増田・前掲書 459 頁乃至 450 頁も、「土地区画整理事業の事業計画の決定の処分性を肯定した場合には、同決定には公定力、すなわち、取消権限のある機関によって取

り消されるまでは、何人（私人、裁判所、行政庁）もその効力を否定することはできないという効力が認められることになる。」「土地区画整理事業の事業計画の決定の処分性を肯定すると、仮換地の指定や換地処分取消訴訟において、これらの処分の違法事由として事業計画の決定の違法性を主張することが許されるかどうかが問題となるが、この点については、消極（違法性の承継を認めない）に解するのが相当と思われる。すなわち、土地区画整理事業の事業計画の決定は、土地区画整理事業に係る手続の一環としてされるものではあるが、それ自体固有の法的効果を有するものであることなどからすると、事業計画の決定と換地処分等との関係につき、両者が相結合して一つの法的効果を完成させる関係にあると見ることに疑問がある。仮に、事業計画の決定と換地処分等との関係につき上記のような関係にあると見る余地があるとしても、利害関係者が多数に及び、法律関係の安定性が強く要請される土地区画整理事業において、公定力ないし取消訴訟の排他的管轄の趣旨を犠牲にしてまで、違法性の承継を認めることは相当とは思われない」と述べている。