

○ 主文

本件控訴を棄却する。

控訴費用は控訴人らの負担とする。

○ 事実

一 控訴人らは、「原判決中被控訴人らに関する部分を取り消す。本件を札幌地方裁判所に差し戻す。」との判決を求め、被控訴人らは、主文同旨の判決を求めた。

二 控訴人らの請求の趣旨及び原因は、原判決記載のとおりであるから、これを引用する。なお、控訴人らは、控訴の理由として、次のとおり主張した。

1 本件訴えは、仮りに併合請求の要件を満たさないとしても、民事事件として訴えの要件を具備しているものであり、控訴人らは、予備的にこれを独立の損害賠償請求民事事件として維持する意思を有していたものである。もともと、取消訴訟と損害賠償請求訴訟とは、別個の訴訟として遂行されるものであるところ、訴訟経済上の考慮からその併合が認められているのであるから、併合の要件を欠く場合には、損害賠償請求訴訟を独立の訴訟として維持するというのが、原告の通常の意味でもある。

2 原判決は、昭和五四年九月二六日に取消訴訟の弁論が終結したとしている。しかしながら、控訴人らは、右時点では、絶対的に弁論が終結したものとは理解していなかったものである。すなわち、右取消訴訟につき、原審は、訴訟要件について中間の判断を示すとして、当事者適格が認められる場合には、更に弁論を続行して実質審理に入るとしていたのであり、また、当事者適格についての追加的主張があれば、これを書面で提出するよう求めていた。そこで、控訴人らは、同年一月五日、当事者適格についての新たな主張を追加する準備書面を提出するとともに、本件訴えを取消訴訟に併合して提起したのである。

したがって、本件の場合には、取消訴訟につき、訴訟要件のみならず実体上の争点についても当事者の主張、立証が尽くされ、弁論が確実に終結しているのに併合の訴えを提起する場合とは、著しく事情を異にするものである。本件においては、中間裁判により口頭弁論が続行する客観的可能性があり、控訴人らは口頭弁論が続行されることについての合理的な期待を有していたのであるから、控訴人らにおいて、本件訴えを、独立の訴えとして維持する意思を有しながら、訴訟経済上の考慮から、取消訴訟の併合請求として提起したのは、なんら不合理でない。

しかるに、結果的に、右取消訴訟は同年一月一八日に訴えを却下するとの終局判決がなされ、口頭弁論が続行されないことになったことから、原審は、本件訴えを独立の民事事件として維持しようという控訴人らの真意をまったく無視するに至ったのであり、これは公正を欠く不適正な手続きであつて、相当でない。

3 原判決は、本訴は不適法であつて、その欠缺を補正できないから口頭弁論を経ないとしている。

しかしながら、控訴人らは、取消訴訟が不適法として却下されたことを知り得たならば、本件訴えの第一回口頭弁論期日において、その真意に基づき、併合を求めず、独立の民事訴訟として訴えを維持すべく、訴状を訂正して陳述することができ得たものである。

原審は、控訴人らにおいて右のように本件訴えを維持するとの真意を有していることを容易に知り得たにもかかわらず、本件訴えにつき口頭弁論を開くこともなく、取消訴訟につき却下判決をなすと同時に原判決を言渡してしまつたのであり、このため、控訴人らは、本件訴状を補正し、その真意を実現する機会をまったく持ち得なくなつたのである。よつて、原審が、口頭弁論を経ずに本件訴えを却下したことは不相当である。

○ 理由

一 本件記録及び弁論の全趣旨によれば、控訴人らは、控訴人らを原告、北海道知事を被告とする札幌地方裁判所昭和五三年（行ウ）第二号住宅地造成事業計画変更認可処分取消請求事件の関連請求に係る訴えとして、昭和五四年一月五日、本件損害賠償請求の訴えを右取消請求事件に追加的に併合して提起したものであるところ、同裁判所は、右取消請求事件につき、すでに同年九月二六日の第一〇回口頭弁論期日において弁論を終結していたものであつて、これを再開することなく、右のとおり終結した弁論に基づき、同年一月一八日、終局判決を言渡したものである。

しかして、地方裁判所に係属中の取消訴訟に、行政事件訴訟法第二条所定の関連請求に係る訴えを併合して提起できるのは、同法一九条一項により、口頭弁論終結のときまでに限られるのであるから、本件追加的併合の訴えは、これを提起し得なく

なつた時点において提起されたものとして、すでにこの点において不適法であり、その欠缺は補正し得ないものであることが明らかである。よつて、これを口頭弁論を経ることなく却下した原判決は相当である。

二 控訴人らの主張は、結局、本件訴えにつき、控訴人らは、併合の訴えとして認められない場合には、予備的に独立の訴えとして審理することを求めていたものであるから、これにつき実体上の審理を怠つた原審の手続きは違法であるというに帰する。

しかしながら、控訴人らが原審に提出した本件訴状（「行政事件訴訟法第一九条による請求の追加的併合の訴」と題する書面）には、控訴人らは本件訴えを行政事件訴訟法による関連請求の追加的併合の訴えとして提訴するものであるとの趣旨が、疑義をはさむ余地なく表示されているのであつて、右訴状の提出をもつて、本件訴えを予備的に鬼せよ独立の訴えとして提起したものと解する余地は存しない。したがつて、控訴人らの右主張は、その前提において失当であつて、理由がない。

また、もともと他の事件に併合して審理されるべきものとして提起される訴えは、その併合の要件を欠く場合には、終局判決をもつてこれを却下すべきものであり、これを独立の訴えの提起があつたものと取り扱うべきものではない（反訴につき最高裁判所昭和四一年一月一〇日判決・民集二〇巻九号一七三三頁参照）。けだし、かかる転換を許容するならば、併合要件を欠くと判断されるに至つた場合に、それまで行われた審理の結果が続いて行われるべき独立の訴えの審理にいかなる効果を有するか等の問題をめぐり、訴訟制度上解決することの困難な混乱をもたらすものであつて、個々的にはかかる弊害をほとんど生じることのない事例が存し得るかといつて、とうてい現行法制度上許容し得るものとは解し得ないからである。この理は、併合要件を欠くときには予備的に独立の訴えとして提起する旨を明示して訴えが提起された場合にも妥当するから、右のような訴えの提起がなされたとしても、かかる訴えは、現行法制度上許容されない予備的申立てとして、これを却下すべきものである。

したがつて、たとえ控訴人らにおいて本件訴えを予備的に独立の訴えとして審理することを求める趣旨を明らかにする機会が原審で与えられたとしても、控訴人らの訴えはその欠缺を補正し得ない不適法なものとして却下されることを免れないものであつたというべきである。このような事情のもとで、原審が、控訴人らにおいて本件訴えにつき予備的に独立の訴えとして審理することを求める意思を有するか否かを確認し、あるいは控訴人らに右の点を明らかにする機会を与える措置をとらなかつたからといつて、そこに釈明権の不行使その他の違法を問われる余地はなんら存しないというべきである。

控訴人らの主張は、いずれの点からみても、なんら理由がない。

三 よつて、本件控訴は理由がないので、これを棄却することとし、控訴費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法九五条、八九条、九三条を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 輪湖公寛 矢崎秀一 八田秀夫）

（原裁判等の表示）

○ 主文

本件訴を却下する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実及び理由

一 原告らの請求の趣旨及び原因は、別紙記載のとおりである。

二 原告らは、当裁判所に係属している原告らと被告北海道知事間の昭和五三年（行ウ）第二号住宅地造成事業計画変更認可処分取消請求事件（以下、別訴という）について、本件損害賠償請求事件（以下、本訴という）を行政事件訴訟法一九条一項により関連請求に係る訴として追加的に併合提起したものである。

三 ところで、別訴については昭和五四年九月二六日の第一〇回口頭弁論期日に弁論を終結していることは当裁判所に顕著な事実であり、本訴が同年十一月五日当裁判所で受理されたことは記録上明らかである。また、別訴については、原告らが当該処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者といえないから、不適法であつて訴を却下されるべきものである。

四 行政事件訴訟法一九条によれば、関連請求に係る訴を併合提起できるのは、取消訴訟の口頭弁論終結に至るまでである。また、行政事件訴訟法が取消訴訟に当該処分と関連する損害賠償請求の訴を併合することができる旨を規定している（同法一三条一号、一六条、一九条）のは、取消訴訟をめぐる原告の賠償請求を一括解決

させ、両請求に係る訴が別個の訴訟として取扱われることによつて生ずる審理の重複判断の矛盾を避けるため、本来被告及び訴訟手続を異にする請求ではあるが、特に併合を認めたものであるから、取消訴訟が適法であつて本案の判断に親しむことを前提とするものと解すべきであり、単に関連請求に係る訴であるということだけで、不適法な取消訴訟に損害賠償請求の訴を併合提起することは許されないものである。そして、以上のような併合要件を欠く場合には、関連請求に係る損害賠償請求の訴は不適法として却下を免れないものと解するのが相当である。

五 そうすると、本訴は前記のとおり別訴の口頭弁論終結後に提起されたものであり、かつ、

別訴は前記のとおり不適法であるから、かかる別訴に対し関連請求に係る訴として併合提起された本訴は不適法である。

六 以上によれば、本訴は不適法でありその欠缺を補正することができないから、口頭弁論を経ずしてこれを却下することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して主文のとおり判決する。

当事者目録、別表（省略）

別紙

〔請求の趣旨〕

一 被告らは各自、別表A欄の各原告に対し、同原告の所有する同表B欄の各土地に係る同表C欄の価額に対する年五分の割合による金員を、昭和五三年一月一日以降被告北海道知事が昭和五二年一〇月二九日変更認可宅地第五二一七号指令をもつてなした住宅地造成事業計画変更認可の取消しに至るまで又は右各土地が都市計画法七条規定による市街化区域に編入されるに至るまでの間、各支払え。

二 訴訟費用は被告らの負担とする。
との判決ならびに仮執行宣言を求める。

〔請求の原因〕

第一 被告北海道知事の変更認可処分

一 被告北海道知事（以下、被告知事という）は、昭和四五年五月二七日住宅地造成事業に関する法律（以下、住造法という）四条に基づき、訴外株式会社ユーアンド・アイ・マツザカ（以下、訴外会社という）の申請にかかる住宅地造成事業計画（以下、旧計画という）を認可した。

二 被告北海道知事は、昭和五二年一〇月二九日、右旧計画から新たなる住宅地造成事業計画（以下新計画という）へと変更することを認可し、この変更認可処分の結果旧計画についての法律上の効力は失効し、新計画が法律上の効力を有するに至った。

三 右計画の変更の内容の一つには、旧計画の事業面積を縮小し、事業施行地域であつた一部の地域を計画対象から除外することが含まれていた。このため、右除外地域については、旧計画の認可により、発生していた法律関係は、右変更認可処分の結果、失効するに至った。

第二 原告らの宅地利用権

一 原告らは、いずれも右除外地域内に所有地を有する。

二 原告らの所有地は、昭和四五年七月二七日都市計画法七条一項・北海道告示第一八九五号による市街化調整区域内に所在する。

三 一般に市街化調整区域内では、都市計画法四三条一項本文により、建築物の新築及び改築等が禁止され、所有者といえども宅地として利用する権利を有しない。

しかし、

原告らの所有地は前記の認可された旧計画の事業施行地区に含まれているので、右同条一項但書五号、都市計画法施行令三四条二号に該当し、よつて、都市計画法四三条一項本文の適用はなく建築物の新築及び改築等の禁止が存在しない。従つて、原告らは、所有者として本件土地を宅地として利用する権利を有していたものである。

第三 本件変更認可処分による原告らの宅地利用権の侵奪

一 本件変更認可処分は、旧計画の認可によつて、前記除外地域内の土地の所有者である原告らの享受していた宅地利用権を、侵奪するものであつて、以下に述べるごとくその手続及び内容において著しく合理性を欠き、重大なる瑕疵を有し違法である。

その結果、原告らは請求の趣旨の記載のごとき損害を負うに至った。

二 手続上の瑕疵

（一） 被告知事は訴外会社に対し、あたかも同社の自由な意思によつて事業施行

地区を任意に縮少しうるごとく指導し、いわゆる一部廃止の届出を出すように指示した。また被告知事は、本件処分が原告らの利益と無関係であるとし、原告らの利益を一切無視し審理手続をなし本件変更認可をなした。しかし、これらは被告知事が法の解釈と運用を誤つたものであり、本件処分には手続上重大な瑕疵がある。

(二) 住造法一〇条の変更認可をなすには、同条二項、七条により、利害関係人の同意が必要である。本件処分において原告らは旧計画の変更により法律上の利害関係を有する者であるから、原告らの同意を要する。しかし、本件変更認可においては原告ら土地所有者の同意は全く欠如しており、重大な違法がある。

三 適法手続の欠如

(一) 今日大都市の周辺の宅地利用については、無秩序な市街地の形成（いわゆるスプロール現象）を規制するために、総合的な土地利用計画が国及び地方公共団体により作成され、かつ宅地利用及び宅地開発が、行政機関の許認可の対象となっている。従つて、土地所有者は、合理的な都市計画による利用権の規制についてはこれを受忍しなければならない。しかしその反面、合理的な都市計画及び合理的な許認可に対しては、市民及び土地利用者の強い信頼が確立しており、この信頼は保護されなければならない。

(二) 従つて、許認可権者が一たん認可した土地利用計画を変更し、これにより土地所有者に付与された宅地利用権を奪う場合には、土地所有者の信頼を保護するために、

強い適法手続及び合理性を必要とするといわねばならない。

そこで、許認可権者は、計画を変更すべきか否かを裁量するについて合理性を確保するために、現在及び将来のすべての私的利害、公共の利害の分析をなし、これらの利害を相互に適正に比較衡量をなし、また全関係者にとつて最適の条件を追求し、かつ、最少の私的利害の侵害ですむように審査をなし、そのために適正な手続を取るべき責務を有している。これらの審理と手続を欠くものは、合理性を欠き適法手続を欠如するものであり、違法であるといわねばならない。

(三) しかし、被告知事は、本件変更認可処分の審理において、利害関係を有する原告らの利益を調査し、これを比較衡量するなどの手続を一切行なっていないのであり、原告らの利益を全く無視して審理をなした。これは、原告ら多数の土地所有者の旧計画認可に対する信頼を不当に侵害する不合理なものであり、適法な手続を全く欠如した違法なものである。

四 本件処分の実質的不合理と不当性

(一) 訴外会社が、事業施行地区を縮少する必要があると主張し、かつ、被告知事が本件処分によつて事業施行地区を縮少し一部地区を除外するに至つた理由は、第一に土地所有者の一部の同意を得ることが困難でありその見通しがつかないこと、第二にこのため事業地区の全部を一体として造成することが困難であるというものであつた。しかし、この理由は、全く事実と反する。土地所有者はすべて同意をなしており、かつ、事業地区の全部を一体として造成することに法律上も事実上も全く困難はなかつた。被告知事は、これらの事情を知り、全く計画変更の合理的理由がなく、かつ、原告らの宅地利用権を不当に侵奪することを知りながら、本件変更認可処分をなした。

(二) 原告らは、旧計画の認可に基づく被告知事の強力な監督指導のもとに旧計画が達成されるものと信頼し、かつ、原告らの宅地利用権が被告知事の処分により不当に奪われることがないと強く信頼し、本件土地を取得した。

本件の具体的事情においては、原告が右信頼と宅地利用権を取得するに至つたのは全く正当であり、かつ、原告らにはこの信頼と権利を奪われるべき何らの過失も責任も一切存しない。

本件処分は、無過失の原告らから一方的権利を侵奪するもので、不合理であり違法である。

第四 被告北海道知事の認可権者としての責務違反

さらに被告北海道知事には、

次のごとき認可権者としての責務に違反する違法な行為があり、この結果、原告らは損害を被るに至つた。

一 被告北海道知事は、旧計画の認可に際し、次のごとき条件を付していた。

「事業計画に変更の要を生じた場合、異状事態が発生した場合等には、道建築部宅地課、石狩支庁拓殖課、又は石狩町土木課に速やかに届出てその指示に従うこと」というものである。

被告知事は、事業計画の変更の必要ないし異状事態が発生した場合認可権者として極めて強力な権限を留保しており、訴外会社に対し、合理的な指示を与え従わせる権限を有していたのである。

この権限は、都市計画についての法律の理念及び公共の利益に合致し、諸々の利害関係を合理的に調整し、行使されなければならない。特に、事業計画を変更する場合には、既に認可された計画に対し強い信頼が確立し、かつ、法律上及び事実上の利害関係が形成されているから、合理性を確保するために、現在及び将来のすべての私的利害、公共の利害の分析をなし、これらの利害を相互に適正に比較衡量し、また全関係者にとって最適の条件を追求し、かつ最少の私的利益の侵害ですむように被告知事は権限を行使し、適正な手続を取るべき公法上の責務を負っている。

二 しかし、被告知事は、原告らの利益を全く無視し、不当にも訴外会社に対し、いわゆる一部廃止の届出を出し、変更認可申請を出すように指示した。この被告知事の権限の行使は、認可権者としての前記のごとき公法上の責務に違反するもので、全く合理性を欠き違法である。かつ、被告知事の右所為は、訴外会社が違法に原告らの宅地利用権を侵害する不法行為ないし債務不履行を容認し、かつ指示するもので、全く違法である。

三 被告知事は、訴外会社がいわゆる一部廃止の届出を出す際に、右届出の受理を留保するなど一般的な消費者保護などの行政的配慮より、訴外会社に対し指示をなしたという。しかし被告知事は、当然住造法に基、づく権限を行使し、その権限行使につき前記のごとき公法上の責務を有しているにもかかわらず、かかる公法上の責務は無視し違法な右指示をなすにとどまり、この結果、原告らの宅地利用権などの利益が失われるに至り、損害を受けるに至ったものである。

第五 原告らの損害

以上のとおり、被告北海道知事の本件変更認可処分ないし被告北海道知事の認可権者としての責務違反行為の結果、原告らは本件所有地の宅地利用権を失い、都市計画法四三条一項本文により建築物の新築及び改築が禁止されるに至り、少なくとも右変更認可処分により造成工事が進められた土地の宅地造成が完了した日の後である昭和五三年十一月一日以降、土地価格において別表のと通りの損害を受け続け、この損害は、本件認可処分の取消に至るまで又は右各土地が都市計画法第七条の規定による市街化区域に編入されるに至るまで継続し、回復しない。

第六 結論

よつて原告らは、被告国及び同北海道に対しては国家賠償法、被告北海道知事に対しては民法に基づき、請求の趣旨のとおり損害賠償金の支払を求め、本件訴を右原告らと被告北海道知事間の札幌地方裁判所昭和五三年（行ウ）第二号住宅地造成事業計画変更認可取消請求事件に対し、行政事件訴訟法一九条一項、一三条に基づき関連請求に係る訴として併合して提起する。