

○ 主文

原告らの本件訴えをいずれも却下する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた判決

一 原告ら

1 第一次的請求

被告がした左記（一）及び（二）の処分をいずれも取り消す。

（一） 昭和五一年一月二七日建築主株式会社第一勧業銀行に対し別紙目録一記載の建物についてした総合設計制度による建築許可処分

（二） 昭和五〇年八月一五日付告示をもつてした別紙目録四記載の〈地名略〉特定街区にかかる都市計画決定

2 第二次的請求

被告がした前記1の（一）及び（二）の処分はいずれも無効であることを確認する。

3 第三次的請求

（一） 被告が別紙目録一ないし三記載の各建物の建築の排除を請求せず、これらの建築につき自ら許可ないし都市計画決定をし、もつて財産の管理を怠る事実が違法であることを確認する。

（二） 被告が別紙目録四記載の都市計画決定を都市計画法二一条一項により取消し又は変更せず、もつて財産の管理を怠る事実が違法であることを確認する。

4 訴訟費用は被告の負担とする。

二 被告

主文と同旨

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 原告らはいずれも東京都の住民である。

2 東京都千代田区にある日比谷公園は、東京都が都市公園法等により設置管理する都市公園であり、その敷地は東京都及び国の所有に属し、国所有の部分の土地は東京都が借り受けて使用している。右日比谷公園の敷地中、東京都所有部分の土地はもとより、国から借り受けている部分の土地使用権も東京都の公有財産（行政財産）であり、また、東京都所有の各種公園施設や樹木も同様である（地方自治法二三八条一項一、三、四号）。更に、同公園又はその構成要素である土地、施設、樹木等にかかわる健全かつ快適な環境要素、特に日照も、右土地等の所有権や使用権に内在する資源又は本質的要素として、あるいは日照権等の独立の権利の対象として、前記公有財産の一部又は独立の公有財産（同条一項四号）に当たるといふべきである。

3 被告は、昭和五〇年八月一五日付告示をもつて、日比谷公園の南側に位置することとなる別紙目録二、三記載の各超高層建物の建築を予定して、同目録四記載の〈地名略〉特定街区を定める都市計画決定（以下、「本件都市計画決定」という。）をし、また、同五一年一月二七日建築基準法（昭和五一年法律第八三号による改正前のもの）五二条三項、五六条三項及び東京都総合設計許可要綱に基づく総合設計制度により建築主株式会社第一勧業銀行に対して日比谷公園の南東側に位置することとなる同目録一記載の建物の建築を許可した（以下、「本件建築許可処分」という。）。

4 第一次的及び第二次的請求について

（一） 被告がした本件都市計画決定及び建築許可処分は、前記公有財産又はその本質的部分を「処分」することに当たる。けだし、本件都市計画決定及び建築許可処分によつて必然的に日比谷公園の南ないし南東側に同公園に隣接して三棟の極めて巨大な超高層建物が実現することとなる結果、同公園自体及びその敷地、施設等に甚大な日照障害、風害、天空及び景観の障害等がもたらされることになり、同公園の利用価値と快適性は激減し、その敷地等の財産的価値も減少することとなるのであつて、被告がかかる結果をもたらす右決定及び許可処分をしたことは、とりもなおさず同公園及びその敷地等の財産又はその本質的部分を右各建物の建築主に無償譲与したか、あるいは被告自身がこれを損壊又は放棄したことと異ならないからである。

そして、被告がした本件都市計画決定及び建築許可処分には次のとおり重大かつ明白な瑕疵がある。

(1) 被告がした右決定及び許可処分は、地方自治法二三八条の四第一項、地方財政法八条に違反し、かつ財産管理者としての基本的な善管義務に著しく違背する。

(2) 本件都市計画決定が予定する別紙目録二、三記載の建物の完成により、冬至において日比谷公園の南側約三分の一が日照を阻害され、また著しい風害の発生、風致景観の破壊など同公園の利用価値と快適性がほとんど半減されることになるとともに、震災時における建物の倒壊、ガラスの飛散などにより避難広場としての同公園が死の広場と化する危険も生ずることとなる。このような環境破壊等をもたらすこととなる本件都市計画決定は、既存の環境を破壊、低下することなく積極的にこれを向上、増進させて健康で文化的な都市環境の形成確保に資するという特定街区の趣旨、目的に違反するのみならず、昭和三十九年四月三日建設省発都第七号「特定街区計画標準」第二一(4)ハの(イ)(隣地等の日照の考慮)及び(ロ)(建築物の高さ制限)にも違反することは明らかである。

また、被告は、都市計画法一六条の趣旨、本計画の重大性、都民参加をうたう都の基本方針からすれば、本件都市計画決定をするに際し、当然公聴会を開催すべきであつたにもかかわらず、これをすることなく、しかも同法一八条による関係自治体である千代田区、港区の付帯意見をも無視して本件都市計画決定を強行したものであつて、かかる決定には重大かつ明白な手続的違法がある。

(二) 仮に、被告がした本件都市計画決定及び建築許可処分が公有財産の違法な「処分」に当たらないとしても、これらは次のとおり公有財産の違法な「管理」に当たる。

すなわち、本件都市計画決定及び建築許可処分により各建物の建築主らは日比谷公園の良好な景観を独占的に支配、瞰望し、従来同公園が享受しえた日照、天空等の利益を横取りの占取することとなる。かかる建築を容認する右決定及び許可処分は、公有財産である日比谷公園及びその敷地等をその用途目的を明らかに害する方法で私企業の独占的利用に委ねることにほかならず、これは都市公園法六条、七条、地方自治法二三八条の四、地方財政法八条等に違反する管理行為として無効である。

5 第三次的請求について

仮に、前記主張がいずれも理由がないとしても、被告には次のとおり財産の管理を違法に怠る事実がある。

(一) 地方公共団体の財産は常に良好な状態において管理し、所有の目的に応じ、最も効率的に運用しなければならない(地方財政法八条)のであつて、東京都の財産管理者である被告としては、日比谷公園及びその構成要素である敷地等の価値を正当な理由なしに著しく減損させるような第三者の行為を排除し、その財産を維持保全すべき義務がある。しかるに、被告は建築基準法の原則からすれば建築できない別紙目録一ないし三記載の各建物の建築を阻止するどころか、かえつて自ら積極的に本件建築許可処分をし、あるいはその建築を予定する本件都市計画決定をして、違法に財産の管理を怠っている。

(二) また、本件都市計画決定後、日影規制に関する規定の新設を内容とする建築基準法の改正が行われ、これに伴い近く制定施行される東京都の日影規制条例によると、右決定にかかる特定街区内に建築が予定されている各建物は大幅に右規制に抵触することとなつた。更に、右決定後における災害問題の緊迫化、下水道など都市施設の負担過重の重大化、省資源等の要請の高まりなどは、右決定の基礎となつた諸事情に極めて重要な変更をもたらし、現に右決定後に策定された東京都や国の諸計画は、右のような諸問題の深刻化を指摘し、都心部の過密を推進する建物の超高層化等を抑制すべきこととしているのであつて、しかも建設省は昭和五十一年二月建築審議会答申に基づき霞が関付近の建物の高層化を二〇階程度に抑制し、皇居及び日比谷公園との調和を確保することを決定しており、本件都市計画決定は、これらに逆行するものとなつた。本件都市計画決定後に生じた以上のような重大な事情の変更を照らせば、被告としては都市計画法二一条一項に基づき右決定を取り消し、又は変更しなければならないにもかかわらず、被告はこれを怠り、日比谷公園及びその敷地等の財産価値の激減を放置して、違法に財産の管理を怠っている。

6 原告らは、被告の右財産の違法な処分、管理及び怠る事実について、昭和五三年二月二〇日東京都監査委員に対し監査請求をしたが、同委員は同年三月二日原告らの右請求を却下した。

7 よつて、原告らは、地方自治法二四二条の二第一項二号及び三号に基づき、第一次ないし第三次的請求として請求の趣旨記載の判決を求める。

二 被告の本案前の主張

原告らの本件訴えは、次の理由によりいずれも不適法であるから却下されるべきである。

1 第一次的及び第二次的請求にかかる訴えについて

(一) 住民訴訟を提起しうる者は、適法な監査請求を経た者に限られるところ、原告らは、本件都市計画決定及び建築許可処分について、それらが違法な財産の処分又は管理に当たるものとしてその是正を求める監査請求をしていない。仮に、原告らが昭和五三年二月二〇日にした監査請求が右の請求を含むものであるとしても、その監査請求は、後記のとおり、地方自治法二四二条にいう財産に当たらない日比谷公園そのものについて違法、不当な管理の是正を求めるものであるから不適法であるし、また、是正を求める本件都市計画決定及び建築許可処分のあつた日からいずれも一年を経過してされた不適法なものである。

(二) 建築基準法に定める処分の取消しを求める訴えは、当該処分についての審査請求に対する建築審査会の裁決を経た後でなければ提起することができない（建築基準法九六条）ところ、原告らの本件建築許可処分の取消しを求める訴えは、右裁決を経ていないから不適法である。

(三) 本件都市計画決定は、都市計画法上の地域地区の決定の一つであるが、かかる決定は地方自治法二四二条の二第一項二号による取消し等の対象となる行政処分に当たらないから、その取消し又は無効確認を求める原告らの本件訴えは不適法である。

2 第三次的請求にかかる訴えについて

(一) 原告らが昭和五三年二月二〇日にした監査請求は、要するに被告が日比谷公園の利用価値や快適性を維持すべき管理を違法に怠っているとして、その是正を求めるものである。しかし、日比谷公園は全体として一の公の施設であつて地方自治法二四二条にいう財産に当たらないから、その管理の違法、不当に関する事項は監査請求の対象となりえず、原告らの右監査請求は不適法である。したがつて、本件訴えも不適法といわざるをえない。仮に、本件訴えが、日比谷公園を構成する個々の財産の管理が違法に怠られているとして、その事実の違法確認を求めるものとするならば、原告らはそのような趣旨の監査請求をしていないから、不適法である。

(二) また、原告ら主張の財産の管理を怠っている事実のうち、別紙目録三記載の建物の建築に関する事実については監査請求をしていないから、本件訴え中右の部分はその点で不適法である。

三 原告らの反論

1 被告の本案前の主張 1 の（一）について

(一) 原告らがした監査請求の対象となつた事項には、本訴で主張している財産の処分又は管理に関する事実も実質的にはすべて含まれており、特に本件建築許可処分の取消しについては明確に請求の対象として掲げている。また、監査請求と住民訴訟の性格及び要件の相違、住民自治の実質的保障と直接参加のため設けられた住民訴訟制度の趣旨からすると、監査請求の対象と住民訴訟の対象とが形式的に完全に一致する必要はなく、両者の間には密接な関連あるいは請求の基礎の同一性があれば足りると解すべきところ、本件においては両者間に右の関連性あるいは同一性が存することは明らかである。

(二) また、地方自治法二四二条二項所定の監査請求の期間は、「当該行為のあつた日又は終つた日」から起算すべきところ、本件都市計画決定及び建築許可処分は、少なくとも建築の完了により日比谷公園及びその構成財産への被害が現実化するまではその効力が継続すると解されるから、未だ当該行為が終つたということとはできないし、そういえないとしても、本件における右期間は建築基準法による建築主事の建築確認がされた日（別紙目録一記載の建物については昭和五二年二月二三日、同目録二記載の建物については同年三月二三日）から起算すべきである。したがつて、原告らの監査請求は地方自治法二四二条二項所定の期間内にされたもので適法である。

仮に、原告らの監査請求が期間を徒過したものであつたとしても、東京都監査委員はその点について何ら問題としなかつたから、右瑕疵は既に治癒されたというべきであるし、そうでないとしても原告らには、当該行為のあつたことを確知しえなかつたことなど地方自治法二四二条二項ただし書所定の正当な理由がある。

なお、原告らの監査請求が、専ら日比谷公園そのものの違法、不当な管理の是正のみを求めるものでないことは、後記のとおりである。

2 同1の(二)について

本件建築許可処分について、原告らが一住民の立場で建築審査会に対し審査請求をすることができるとする明文上の根拠はなく、被告の主張はその前提を欠き失当である。仮に審査請求が可能であるとしても、本件建築許可処分に際し同意を与えた東京都建築審査会に対する審査請求は実質上意味がないことなどからすると、本件においては行政事件訴訟法八条二項二号又は三号所定の事由がある。

3 同1の(三)について

特定街区を定める都市計画決定は、用途地域や高度地区を定めるそれとは異なり、個別性が強く、容積率や建築物の高さの限度も特定されているのであるから、これを取消し又は無効確認の対象となる行政処分に当たらないとする根拠はない。まして、本件は財産の管理処分の面からその違法を主張する住民訴訟であつて、その対象としてのいわゆる行政処分性は抗告訴訟の場合とは異なつた要件のもとにゆるやかに肯定されてしかるべきである。

4 同2の(一)について

原告らが、監査請求において日比谷公園自体の管理の違法のみならず、東京都の所有地である敷地その他同公園を構成する諸財産の財産的価値の激減を主張してそれらの財産の管理、処分の違法の是正をも請求していることは、監査請求書の記載から明らかである。

また、被告は、公の施設は監査請求の対象となる財産に当たらないと主張するが、地方自治法二四二条一項が公の施設の違法、不当な使用あるいは管理について監査請求の対象から除外する趣旨のものであると解すべき根拠はない。

5 同2の(二)について

原告らが監査請求において別紙目録三記載の建物について明示しなかつたのは、同建物が当時未だ建築確認にも至つていながつたからであつて、監査請求書に「超高層二棟を含む特定街区」と記載している以上、その一棟が同建物を示していることは明らかであり、同建物に関する事実も監査請求の対象となつているというべきである。

第三 証拠関係(省略)

○ 理由

一 地方自治法二四二条の二の定める住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法二四二条一項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実について、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。したがつて、住民訴訟の対象となりうるのは、専ら当該地方公共団体の財務会計の分野に属する事務処理のみに限られるのであつて、それ以外の非財務的な一般行政上の事務処理についてまでこれを対象とするものでないことはいふまでもない。このことを同法二四二条一項の定める財産の管理若しくは処分又はその管理を怠る事実(以下、「財産の管理等」という。)についていえば、地方公共団体の執行機関又は職員の行為(不作為を含む。)が違法な財産の管理等として住民訴訟の対象となりうるためには、それが当該財産の財産的価値そのものの維持、保全又は実現のためにそれを直接の目的としてされる行為でなければならないのであつて、その他の非財務的目的のためにする行為は、たとえそれが何らかの形で右財産の財産的価値に影響を及ぼすことがあるものであるとしても、これを財産の管理等に当たるとして住民訴訟の対象とすることはできないというべきである。

二 そこで、以上の見地から、まず、原告らが第一次的及び第二次的請求においてその取消し又は無効確認を求める本件都市計画決定及び建築許可処分が住民訴訟の対象となりうるかどうかについて考えるに、原告らは、右決定及び許可処分がされたことにより、必然的に日比谷公園の隣接地に三棟の超高層建物が実現する結果、同公園について著しく日照等の環境被害が生じ、同公園の利用価値、快適性又はその敷地等の財産的価値が減少することとなるのであり、また、従来同公園の享受した日照等の利益を右各建物の建築主に占取させることともなるのであるから、右決定及び許可処分は同公園又はその敷地等の財産を処分又は管理する行為に当たる旨主張する。

しかしながら、本件都市計画決定は都市計画法上の地域地区のひとつである特定街区を定めるものであるが、都市計画は、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保し、土地の合理的な利用を図るという理念のもとに(都市計画法二条参照)、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関し都道府県知事又は市町村が定める計画であつて(同法四条

一項、一五條一項参照)、かかる都市計画を決定する行為は、当該地方公共団体の財産の財産的価値の維持、保全又は実現を目的とする財務的処理とは全く関係のない都市計画法により委ねられた行政上の権限の行使にほかならない。また、本件建築許可処分は建築基準法(昭和五一年法律第八三号による改正前のもの)五二條三項及び五六條三項に基づく特定行政庁による許可を指すものと解されるが、それは、一定の要件のもとに特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めた建築物につき、その許可の範囲内において延べ面積の敷地面積に対する割合及び高さに関する同法の基準を緩和する措置であつて、右許可もまた当該地方公共団体の財産の財産的価値の維持、保全又は実現という見地から行われる行為でないことは明らかである。

このように、被告がした右決定及び許可処分は、それ自体としては非財務的な目的及び性格をもつ都市計画行政又は建築行政の一環をなす行為であり、仮に、その結果として、日比谷公園又はその敷地等の財産につき原告らが主張するような事態が生ずるとしても、それは右各行為の本来的、直接的な効果ではないのであるから、先に述べたところにより、右各行為をもつて被告が財産の処分又は管理に当たる行為をしたものとみる余地はないというべきである。

そうすると、本件都市計画決定及び建築許可処分が財産の処分又は管理に当たるとしてその取消し又は無効確認を求める原告らの第一次的及び第二次的請求にかかる訴えは、いずれもその余の点について判断するまでもなく不適法な訴えといわざるをえない。

三 次に、原告らの第三次的請求にかかる訴えについて検討する。

原告らは、被告が別紙目録一ないし三記載の各建物の建築の排除を請求せず、本件都市計画決定及び建築許可処分をしたことが、日比谷公園又はその敷地等の財産の管理を怠つたことになるとして、その違法であることの確認を求めるのであるが、その趣旨は要するに、被告が右各建物の建築を抑制することなく、かえつてこれを容認する右決定及び許可処分をしたこと自体の違法確認を求めるものにほかならないと解される。しかしながら、被告が右決定及び許可処分をすることは、前示のとおり、当該地方公共団体の財産の管理そのものとは直接関係のない行為であり、右各行為をしたことを財産管理の懈怠としてとらえて住民訴訟の対象とすることができないことはいふまでもない。したがつて、右怠る事実の違法確認を求める原告らの訴えは不適法である。

また、原告らは、被告が都市計画法二一條一項により本件都市計画の取消し又は変更をしないことの違法確認を求める。しかしながら、都市計画法二一條一項は、都市計画決定後の社会的、経済的事情の変化などに応じて当該都市計画を変更すべき必要が生じた場合に、都道府県知事又は市町村がこれを変更(廃止を含むと解される。)しなければならないこととしているものであつて、右規定に基づく都市計画の変更(廃止)は、前記都市計画の決定と同様、財産の管理を直接の目的とする行為ではない。したがつて、被告が右の変更(廃止)をしないことは、財産の管理を怠っていることに当たらないから、住民訴訟の対象となりえず、その違法確認を求める原告らの訴えも不適法というほかない。

四、以上のとおりであつて、原告らの本件訴えはいずれも不適法であるから、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條、民事訴訟法八九條、九三條一項本文を適用して、主文のとおり判決する。

(裁判官 佐藤 繁 中根勝士 佐藤久夫)

(別紙) (省略)