

○ 主文

本件訴えを却下する。
訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 申立

一 原告ら

被告が昭和五五年二月二〇日付寝屋川市告示第一三号で公告した寝屋川都市計画事業寝屋川市駅前第一種市街地再開発事業決定を取り消す。

訴訟費用は被告の負担とする。

との判決。

二 被告

(本案前の答弁)

主文と同旨の判決。

(本案の答弁)

原告らの請求を棄却する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

との判決。

第二 当事者の主張

一 原告らの請求原因事実

(一) 本件決定の存在、概要と原告らの立場

1 被告は、寝屋川都市計画事業寝屋川市駅前第一種市街地再開発事業計画(以下、本件事業計画という)の決定(以下、本件決定という)を行い、昭和五五年二月二〇日付寝屋川市告示第一三号で、別紙一のとおり公告した。

2 本件事業計画の概要は、別紙一の(三)記載の地区(京阪電鉄寝屋川市駅前付近)の約二・一ヘクタールの区域を対象に、都市再開発法(以下、法という)に基づく市街地再開発事業を施行するというもので、土地の利用計画、施設建築物の概要、施設建築物の各階の床面積と主要用途は、別紙二記載のとおりである。

3 原告らは、いずれも本件事業計画の対象区域に土地、建物を所有し、又はその賃借権を有する者である。

(二) 本件決定の処分性

本件決定は、抗告訴訟の対象となる処分にあたる。すなわち、

1 法に基づく市街地再開発事業手続中の事業計画決定の位置をみると、次のとおりである。

(1) 事業計画決定の公告があると、事業計画は、第三者に対抗しうるものとなり、事業の完成へ向けて展開される。施行者は、まず、権利変換計画の基礎資料を得るために、施行地区内の全部の土地、建物について土地調書や物件調書を作成する。そのために必要があるときは、他人の占有する建築物その他の工作物に立ち入って測量、調査をすることができる。また、右公告後は、施行地区内で、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、建築物の新築等を行おうとする者は、知事の許可を受けなければならない。他方、施行者は、右公告後、施行地区内の宅地又は建築物等について権利変換手続開始の登記の申請又は嘱託をし、右登記後は、当該登記にかかる権利を処分するには施行者の承認が必要となる。施行地区内に宅地、建物等を有するもので権利変換を希望しないものは、右公告の日から三〇日以内に右宅地等に換えて金銭の給付を希望し、又は自己の有する建築物を他に移転すべき旨を申し出ることになる。

(2) その後、施行者は、関係権利者の従前の権利が再開発ビル及びその敷地に対する権利に変換される一切の顛末その他所定の各事項を明らかにした権利変換計画を作成して縦覧に供したうえで知事の認可を受け、その公告をし、関係権利者に関係事項を書面で通知する。この権利変換計画に記載された一定の期日(権利変換期日)に関係権利者の権利変換の効力が発生し、施行者は、右期日後遅滞なく権利変換の登記の申請又は嘱託をし、また必要に応じて土地の明渡しを求める。土地明渡義務者が期限までに土地を明け渡さないときは、その義務の代行又は代執行をすることができ、土地明渡後、建築工事に着手する。そして、工事完了後、速やかにその旨公告、通知をし、遅滞なく必要な登記の申請又は嘱託をする。

2 次に、以上のような市街地再開発事業手続の特色として、次のものがあげられる。

(1) 施行区域内の土地、建物について権利のある者は、必ず、従前の土地、建物に対する権利を喪失せしめられる。

(2) 事業計画決定があつてから最終的権利変動の基礎となる権利変換計画決定がなされるまでの期間が極めて短い。

(3) 事業計画決定があつてから工事完了広告がなされるまでの事業施行期間も、二、三年が通例であつて、比較的短期間である。

(4) 施行区域内の土地、建物について権利のある者は、原則として、事業完成後、再開発事業でできた高層建築物に対する権利を有することになるのであつて、権利の全面的変換であるから、権利変換計画案は、事業計画力公告後になつてはじめて立案されるのではなく、事業計画立案の前提として作成されるのである。つまり、市街地再開発事業計画決定は、いわば、土地区画整理事業における事業計画と仮換地又は換地処分の役割とを兼ね備えているのである。

3 以上のところから明らかなとおり、市街地再開発事業の場合は、事業計画決定が公告されると、施行区域内を、一旦更地にしてここに再開発ビルを新築することが確定するので、施行区域内の権利者全員が、従前の権利を完全に喪失することが確定する。ただ、その権利喪失の時期が、権利変換期日まで持ち越されるだけであつて、これが持ち越されたからといって、権利者全員が権利を喪失する立場に置かれることには変わりはない。しかも、権利変換期日は、事業計画公告に極めて近接して到来する。加えて、工事期間も短期間であるから、事業計画決定が公告されると、権利者は直ちに権利を喪失するといつても過言ではない。

更に、権利者は、工事实施のため施行区域内で、従前のまま営業をしたりすることは不可能になる。

したがつて、再開発事業計画決定である本件決定は、原告らの権利に具体的な変動を及ぼすものである。

4 本件決定を処分と解しないと、原告らには本件事業計画の実行によつて生ずる権利侵害に対して適切な裁判上の救済手段がないことになる。したがつて、処分性を否定することは、憲法三二条の趣旨に違反する。

(三) 本件決定の違法性

1 内容的違法

(1) 本件事業計画の施行区域は、現況において、土地の利用が著しく不健全とまではいえないから、第一種市街地再開発事業の対象となる施行区域を定める法三条三号に該当せず、本件決定は、右条項に違反する。

(2) 本件事業計画の概要は、前記のとおりであるが、建設される二棟の高層建築物のうち、一号棟は、純然たる物販用ビルとして使用され、大手スーパーマーケット業者である訴外イズミヤ株式会社（以下、イズミヤという）のみを入店させ、他方二号棟は、雑居ビルとなり、パチンコ店、喫茶店、銀行、小売店舗、住居、事務所等が無秩序に入れる予定となつている。

京阪電鉄寝屋川市駅と一号棟、二号棟との床面積、位置関係、その連絡のされ方、そして、そこから予想される通行人の通行形態（回遊のしかたなど）からみると、本件事業計画は、二号棟入居予定者に不利なもので、法四条二項三号にいう「利用者の利便」を考慮して定められたものではない。そのうえ、憲法二九条の要求する「公共性」無しに原告らの財産権を不当に制限、剥奪するものである。

そうすると、本件決定は、法四条二項三号及び憲法二九条に違反する。

2 手続的違法

本件決定は、法五三条一項、二項、一六条二項、憲法三一条に違反する。すなわち、

(1) 被告は、少なくとも事業計画の縦覧開始の日、縦覧の場所及び時間を公告すべきであるのに、これをしていない。

(2) 縦覧に供すべき事業計画は、権利者が権利変換により取得する権利床が、いかなるものであるか、あるいは地区外に移転するにしても、その補償費がいくらかであるかが明確にわかるようなものでなければならないが、本件においては、一号棟、二号棟への権利の分配などが明らかにわかるような事業計画の縦覧が、行われていない。

(3) 原告らのうち、賃借権のある者に対して事業計画に関する意見書の提出権があること及びその提出期限について何らの通知をしていない。

(4) 被告は、原告のうち、原告イカワ商工株式会社に対してのみ意見書提出権のあることを通知し、その余の原告らに対してこれを通知しなかつた。しかも、原告イカワ商工株式会社は、昭和五四年一〇月二二日適法に意見書を提出したが、被告は、これについて何ら審査しなかつた。

(5) 法は、関係権利者の意見書提出権を認めてはいるものの、これを関係権利

者に知らしむべき具体的方法について何ら規定していない。このことは、適正手続原則に反する。

(6) 被告は、本件事業計画を立案するにあたって、イズミヤの意向のみを尊重し、原告ら関係権利者の意見を十分徴していない。

(7) 被告は、本件事業計画決定を適法に公告していない。

(四) 結論

原告らは、本件決定を取り消すよう求める。

二 被告の認否及び主張

(認否)

(一) 請求原因(一)の事実は認める。

(二) 同(二)の主張は争う。ただし、本件決定の公告により、原告らが、計画事業施行区域内の土地、建物その他の工作物について形質変更禁止という制限を受けること、権利変換を受けるか又は金銭の給付等を希望するかを選択し申し出ることになること、権利変換期日後は、必要に応じて土地の明渡しを求められること、以上の事実は認める。

(三) 同(三)の主張は争う。ただし、1のうち、本件事業計画によると、一号棟、二号棟の二棟の高層建築物が建設され、一号棟の一部にイズミヤが入る予定であることは認める。

(本案前の申立に関する主張)

本件決定は、原告ら個人の法律上の地位ないし権利関係に直接に何らかの影響を与えるような性質のものでないから、抗告訴訟の対象となる処分にあたらない。すなわち、本件決定は、それ自体では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く、いわば当該再開発事業の青写真たる性質を有するにすぎないものであり、また、本件決定の公告により権利制限等の効果が生じるが、これは、法律が特に付与した附随的、抽象的效果にとどまるものであつて、本件決定ないしはその公告そのものの効果として発生する権利制限ではない。

第三 証拠(省略)

○ 理由

第一 請求原因(一)の事実(本件決定の存在、概要と原告らの立場)は、当事者間に争いがない。

第二 そこで、本件決定が抗告訴訟の対象となる処分に該当するかどうかについて判断する。

一 一般に、行政庁の行為が抗告訴訟の対象となる処分というためには、その行為が、私人の法律上の地位ないしは権利関係に直接に何らかの影響を及ぼす性質のものでなければならぬと解するのが相当である。したがつて、本件決定が抗告訴訟の対象となる処分に該当するかどうかは、本件決定が、私人の法律上の地位ないしは権利関係に直接に何らかの影響を及ぼす性質があるかどうかによつて決まることになる。

二 ところで、法に基づく市街地再開発事業は、「市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るため、都市計画法及び法で定めるところに従つて行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業並びにこれに付帯する事業」である(法二条一号)。

市街地再開発事業のうち第一種市街地再開発事業では、事業に必要な用地の確保を、買収ではなく、いわゆる権利変換の手法によつて行うが、市町村が都市計画法一二条一項四号、法六条一項に基づき都市計画事業として施行する場合の第一種市街地再開発事業(本件がこれにあたる)の手続は、概ね次のとおりである。

(一) 先ず、都道府県知事が都市計画の決定をして告示する。市街地再開発事業の種類、名称、施行区域及びその面積が、これによつて定められる(都市計画法一五条一項四号、一二条二項、二〇条一項、同法施行令七条)。

(二) 市町村が、市街地再開発事業についての施行規程及び事業計画を定め、事業計画に関し定められた事項を公告する。施行規程には、市街地再開発事業の種類、名称、範囲等基本的事項を定める。また、事業計画には、施行地区、設計の概要、事業施行期間及び資金計画を定める。(法五一条ないし五四条)。

(三) 事業計画の公告があると、事業計画は第三者に対抗できるようになる。そして、施行者は、速やかに、関係当事者に再開発計画の概要を周知させるため必要な措置を講ずるとともに、権利変換計画の資料としての土地調書及び物件調書を作成しなければならない、そのために必要があれば、他人の占有する建築物その他の工

作物に立ち入って測量又は調査をすることができる。また、右公告があつた後は、施行区域内で、再開発事業の施行の障害となるおそれのある土地の形質の変更、建築物その他の工作物の新築、改築、増築等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。更に、施行者が、右公告があつた後、施行地区内の宅地、建築物等について、権利変換手続開始の申請又は嘱託を行い、登記がなされると、その後は、当該登記にかかる権利の処分には、施行者の承認を要するようになる（法五四条二項、六〇条二項、六六条ないし六八条、七〇条）。

（四） 施行地区内の宅地、建物等の権利者は、権利変換を希望しない場合、右公告から三〇日以内に金銭の給付を希望し、自己の有する建築物を他に移転することを申し出ることができる（法七一条）。

（五） 施行者は、その後、権利変換計画を定め、都道府県知事の認可を受けて公告し、関係権利者に書面で通知する。権利変換計画では、配置設計、変換後の各権利者の権利等権利変換の具体的な態様が定められる。関係権利者の権利変換の効力が発生するのは、権利変換計画に定められた期日であり、施行者は、その後遅滞なく、権利変換の登記の申請又は嘱託をし、施行地区内の土地等の占有者に土地等の明渡しを求め、応じない場合は代執行をする等の措置をとつて、再開発事業を完成させ、公告、通知する（法七二条、七三条、八六条ないし九〇条、九六条、九八条、一〇〇条）。

三 以上の第一種市街地再開発事業の一連の手続経過を前提に、権利変換の対象となる所有権、賃借権等の得喪をみると、これらの権利関係に具体的な変動が生じるのは、前記二（五）の権利変換計画の公告、通知（以下、権利変換処分という）によつてであることは明らかである。

ところで、権利変換処分の一つ前の段階である本件事業計画のような再開発事業計画自体は、事業の施行を明らかにするものとして対外的意味を有するものの、なお、単に、施行地区を特定し、設計の概要を定めるなど当該市街地再開発事業の基本的枠組みを、一般的、抽象的に定めたものにすぎず、特定の個人を対象としてされたものではない（一般処分）。もとより、市街地再開発事業の性質上、一定の迅速性が要求されるから、事業計画決定があつてから適正な期間内に権利変換計画が決められるような仕組みがとられており、また、事業計画決定があれば、将来において権利変換計画が決められ、権利変換処分が行われ、これによつて権利の得喪変更が生じる高度の蓋然性が生じることは否定できない。しかし、事業計画から権利変換計画が一義的に定められるとはいえず、また、将来における権利関係、法的地位の変動にいかん蓋然性があるかと、その蓋然性だけから、事業計画決定の処分性を根拠づけることはできない。

そして、このように解しても、事業計画決定の違法を主張する者は、後になされる権利変換処分等の具体的、個別的処分を受けた段階で、当該処分に対する抗告訴訟を提起し、その訴訟の中で事業計画の瑕疵を主張することができることと解するのが相当である。したがつて、違法な事業計画によつてその後具体的な権利を侵害された者が、それに対する救済手段を欠いていることにならないし、この結論は、憲法三二条の趣旨に反しない。

四 次に、事業計画の公告があると、施行区域内の土地の形質の変更等に制約が課されるなど前記二（三）記載のような私人にとって不利益な効果が生じる。

しかし、事業計画の公告に伴うこのような法的効果は、当該事業計画の円滑な遂行に対する障害を除去するための必要に基づき特に法によつて付与された付随的な効果であつて、しかも利害関係人一般に対して生ずる性質のものではない。そして、土地の形質の変更等を求めようとする者が具体的な不許可処分を受けた場合、これに対する抗告訴訟の中で事業計画自体の瑕疵を主張することができることは、前に説示したのと同じであるから、救済手段を欠くことにはならない。

五 まとめ

そうしてみると、本件事業計画に関する本件決定は、抗告訴訟の対象となる処分に該当しない。

第三 むすび

以上の次第で、原告らの本件訴えは、不適法であるから却下することとし、訴訟費用の負担につき行訴法七条、民訴法八九条、九三条に従い、主文のとおり判決する。

（裁判官 古崎慶長 孕石孟則 寺田逸郎）

別紙一、二（省略）

