

主 文
本件訴を却下する。
訴訟費用は原告等の負担とする。
事 実

第一、請求の趣旨

一、被告が昭和四一年七月二三日なした改良地区指定処分（建設省告示第二、三四〇号）並びに同年七月三日になした事業計画認可処分（建設省告示第二、二〇一号）はこれを取り消す。

二、訴訟費用は被告の負担とする。

第二、請求の原因

一、原告A、同B、同Cを除き、その余の原告等は、四日市<以下略>（通称平和町、以下本件地域と称する。）に居住する住民であり、右三名をも含めて原告等はいずれも左記の如く同地域に財産権および生活上の利害関係を有するものである。

（１）持家を有するもの

原告D、同B、同A、同E、同F、同G、同H、同I、同J、同K、同L、同M、同N、同O、同P。

（２）借家権を有するもの

原告Q、同R、同C、同S、同T、同U、同V、同W、同X。

（３）右のうち同地で営業をしているもの

原告D、同E、同J、同L、同M、同N、同P、同Q、同C、同S、同T。

二、被告は「四日市市平和町住宅地区改良事業」なるものを施行しようとしている訴外四日市市の申出にもとづき、昭和四一年七月二三日建設省告示第二、三四〇号をもつて本件地域を右住宅地区改良事業の改良地区とする旨の指定をなした。又それより前、同年七月三日被告は同じく訴外四日市市の申請にかゝる前記住宅地区改良事業の事業計画を認可し、同年七月一九日建設省告示第二、二〇一号をもつてこれを告示した。

三、ちなみに、右二処分は、四日市市告示第九〇号、同第九一号をもつて本件地域に同年八月から九月末にかけて掲示され、原告等は同年九月初め頃確定的に右内容を知つたものである。

四、しかるに、本件地域はもともと訴外四日市市の市営住宅が建てられていたところで、原告等にこれが払い下げられたものであつて、不良住宅は存在せず、住宅地区改良法第一条に規定する「不良住宅が密集する地区」とは毫もいい得ない。

五、畢竟、被告および訴外四日市市は、自らの施策の貧困故に世論の注目を集めつつある公害問題に名を借り、地域住民に満足な補償を何らなすことなく、安上りの立退きを強要するため本件地域にこじつけの住宅地区改良事業を強行せんとするので、前記二処分は全く違法なものであるので、その取消を求めるため本訴に及んだ。

第三、被告の申立

一、本件訴はこれを却下する。

二、訴訟費用は原告らの負担とする。

第四、本案前の申立の理由

一、建設大臣の改良地区の指定および事業計画認可処分はいずれも行政訴訟の対象となる行政処分ではない。

改良地区の指定、事業計画の認可はいずれも監督、被監督関係にある行政庁相互間の意思表示に過ぎないのであり、かつ、極めて高度の行政的技術的裁量にもとづいて策定された一般的、抽象的なものであつて、特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、直接私人の権利義務になんらの変動を及ぼすものではない。また事業計画の告示がなされると、爾後、施行地区内において宅地建物を所有するものは土地の形質の変更、建物の新築、改築、増築を行ない、または、政令で定める移動の容易でない物件の設置、若しくは推積を行な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ことになっているが、右の制限は認可された事業計画に伴う附随的効果であつて、事業計画認定そのものの効果ではない。

二、改良地区内の権利者は、改良地区の指定、事業計画の認可告示を争う利益を有しない。

行政処分の取消訴訟の目的および機能は、違法な行政権の行使による侵害から国民の利益をまもることにある。しかして、違法な行政権の行使からまもらるべき国民の利益は法律上の利益であることを要する。それは、厳格なる意味における権利よりは広いが単なる事実上の利益よりは狭く、法律上保護されている利益であるこ

とを要すると説かれている。そして、行政法規が関係者の個人的利益をまもるために行政権の行使に対して一定の法的制約を課している場合には、これによつて右の利益を侵害された者は権利を侵害された者として取消訴訟を提起することができるが、法規による行政権の制約がかかる利益の保護を考慮せず、まったく別の目的のためにおかれている場合には、たまたまその制約の結果一定の者が利益を受けることとがあるとしても、その利益は法的に保護された利益ではなく、単に法規による制約の結果として反射的に生ずる利益、すなわち、いわゆる反射的利益にすぎず、しもたがつて、右法規違反の処分によつてかかる利益が害されることがあつたとしても被害者は出訴の権利を有しない。ところで、改良地区の土地建物について形質変更禁止の制限を蒙つたことをもつて本件訴の利益を肯定することができるかどうか考へてみるに、事業計画認可の告示がなされた土地について形質変更禁止等の制限が課せられるのは、たとへば建築行為等がなされたとしても早晩除去されることになつて経済的に不合理な結果となるばかりでなく、事業の円滑な遂行に対する障害となつて公益上の支障を生ぜしめることとなることを防止しようとするにある。そして、こうした制限について損失補償を規定しないのは、何人も公共の利益を追及する事業の施行を阻害してはならない義務を負い、そのための制限は権利に当然に内在する制約であることに依る。そうすれば、かかる権利に対する制限は法律上保護された利益の侵害とはいえないから、これをもつてしても本件訴えの利益を肯定することは出来ないのである。

よつて、何れよりするも本件処分は行政訴訟の対象となるものではない。

三、本訴は出訴期間を徒過した不適法な訴である。

(一) 原告らの居住する通称平和町地区の建物は、昭和二二年度に建築された四日市市の市営住宅と、同年以降昭和三四年頃までの間に原告M、同D、同L、同Bらが各自に建築したもので、いずれも昭和三四年九月の伊勢湾台風による被害をうけたこともある老朽家屋である。そこで、四日市市においては、平和町地区を住宅地区改良法に定める改良地区の指定を受け、同法の住宅地区改良事業を行なうべく計画し、右地区内の原告らを含む居住者を改良住宅に移転させるべく、昭和四〇年六月以降居住者の代表者らと移転交渉を進めると共に、昭和四一年三月二六日被告に対して平和町地区を同法の改良地区に指定されたい旨の申請ならびに同年五月一二日事業計画の認可申請を提出した。

よつて、被告は、四日市市の右各申請を相当と認め、昭和四一年七月三日に事業計画を認可し、同年七月二三日改良地区の指定をなしその旨をそれぞれ官報に告示したものである。

(二) よつて、四日市市は、同年八月一五日被告において平和町地区を改良地区に指定されたことおよび、四日市市の事業計画が認可されたことを告示するとともに、同日、右の旨を記載した「チラシ」約七〇枚を印刷して居住者にもれなく配布し、同月一七日には右の旨を記載した掲示板を原告Dが自転車修理業を営んでいる家屋の北側通路わきに設置する等の方法をもつて居住者らにその旨を周知する措置をとつている。

(三) 前述のように、昭和四〇年六月以降四日市市当局は、平和町地区居住者の代表者らとの間でしばしば折衝の機会をもち、その過程においてはたとえば平和町地区に対する住宅地区改良法の適用が問題にされていたのであり、かつ、それに伴う移転問題等は居住者らの重大関心事であつたわけであるから、原告らは、被告のなした改良地区指定および事業計画認可の各告示は、前記八月一五日の「チラシ」の配布および同月一七日の掲示により遅くとも掲示後約一週間経過した同月二三日までにはこれを知つたものと推定されるところである。

そうだとすれば、本訴は原告らが本件処分を知つた日より三か月を経過して提起されたもので、この点からするも本訴は不適法であるといわざるを得ない。

第四、被告の主張に対する原告の答弁ないし主張。

本件の場合、一連の手續の根幹をなすものとして、改良地区指定および事業計画認可処分の重要性は土地区画整理事業の比ではなく、かつ、また、爾後の手續が機械的、強圧的に進められる公算も極めて大である。

この点むしろ土地収用法と密接な牽連関係を有しており、所有権取得等の強行措置は、法第一条第一六条に明記されているごとく「収用裁決」である。しかりとせば、収用法において収用裁決とは別に収用事業認定そのものに出訴が許されていることとの比較の上でも、かつ原告ら国民の居住権生活権の現実の侵害が厳存しているという観点からも改良事業の認可そのものの違法を理由とする出訴が制限される理由は毫も存しない。

なお、原告らが被告の本件各処分を知つた日はすでに請求原因において述べたとおりであつて、出訴期間を徒過した訴えではない。

第五、立証（省略）

理由

一、被告が訴外四日市市の申出にもとづき、昭和四一年七月二三日建設省告示第二、三四〇号をもつて本件地域を住宅地区改良法にもとづく改良地区とする旨の指定を官報に告示してなし、それより前、同年七月三日被告は同じく訴外四日市市の申請にかかる前記四日市市平和町住宅地区改良事業の事業計画を認可し、同年七月一九日建設省告示第二、二〇一号をもつてこれが官報に告示されたことおよび施行者四日市市が被告より右の改良地区の指定を受けた旨並びに右事業計画の認可を受けた旨を本件地域内に掲示したことは当事者間に争いがない。（ただし、掲示された年月日については争いがある。）

二、そこで、被告の右改良地区の指定および事業計画の認可が行政訴訟の対象となり得るかまず考究する。

住宅地区改良事業（以下本事業という）は、不良住宅が密集して保安衛生等に関して危険または有害な状況にある相当規模の一団地で、建設大臣の指定するものについて、原則として、市町村が当該地区の不良住宅を除却し、土地を整備し、改良住宅の建設等を行い、その当該地区の環境の整備促進を図り、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅の集団的建設を促進し、もつて公共の福祉に寄与することを目的とするものであり、本事業を施行しようとする者（原則として市町村）は、まず改良地区指定申請書に關係図書として改良地区現況表、改良地区区域図、住宅不良度判定表、改良地区の沿革、改良地区位置図、改良地区現況写真を添えて建設大臣に対し改良地区指定の申出をなし、その申請地区がこの申出にもとづき住宅地区改良法施行令第四条の基準に該当し、かつ不良住宅が密集して保安、衛生等に関して危険または有害な状況にあるとして建設大臣から改良地区の指定を受け、また事業計画認可申請書に事業計画基本構想書、土地利用計画書（基本計画）、事業実施計画書（工事設計居住者の移転計画、資金計画、土地の引き渡し計画）、施行区域位置図、施行区域図、除却計画図、建設計画図、土地利用計画図、土地利用基本構想図、床利用計画図を添え、場合によつてはその事業計画において關係ある公共施設の管理者等と協議をしたことを証する書類をも添付して、前同様建設大臣に対し事業計画の認可を申請し、建設大臣からこれが本事業の適正なる施行の事業計画であるとして認可（承認）されたときは、施行者である市町村においては本事業の本体をなす事業ともいふべき改良地区内の不良住宅の除却および土地の整備をなし、改良住宅を建設して一定の者をこれに入居させ、また、公共施設の管理者等所定の者に整備完了した土地を引き渡し、もつて本事業は完成するものである。しかして、右の改良地区の指定および事業計画の認可を受けた後、施行者が次になすべき改良地区内の不良住宅の除却および土地の整備のために必要がある場合には、施行者は当該不良住宅や土地等を収用してこれを行なうけれども、その手続としては、改めて建設大臣から土地収用法第一六条の事業認定をうけ、さらに収用委員会の裁決等土地収用法所定の手続を経なければならないのである。要するに本事業において不良住宅の除却、土地整備のための改良地区内の不良住宅や土地等を目的とする収用手続が改良地区の指定と事業計画の認可後にこれにつづいてなされるけれども、それにはなお土地収用法所定の事業の認定から収用裁決に至る一連の手続を経なければならない、その最終行為たる収用裁決を経た後にはじめてその法律効果は完成し、施行者は収用目的物の所有権を取得し、一方從來存在した所有権以下すべての権利が消滅するのである。

以上のことは、廃止された不良住宅地区改良法には、主務大臣の地区の指定をもつて土地収用法にいう建設大臣のなしたる事業の認定とみなす、とする規定があつたが（第一六条）、現行住宅地区改良法（以下本法という）にはかかる規定を設けていないことと、本法、本法施行令、本法施行規則、改良地区指定事務処理要領、住宅地区改良事業計画認可事務処理要領および土地収用法を通覧することにより容易に知ることができる。

本事業に関する一連の手続をこのようにみてくると、改良地区指定の申請にもとづく改良地区の指定そのものは、その申請地区が公益上本事業の施行を許すだけの状況にあることの認定をその本質的内容とする行政庁の行為であつて、その指定がなされると、直接の効果として、住宅地区改良事業の施行者とその対象区域が具体的に確定し（本法第四条）、また改良住宅の建設戸数や改良住宅に入居させるべき者も右指定の日を基準として定められることになつてゐるため（本法第一七条一八

条)、その意味において施行者である市町村には、右指定の日を基準として本事業の施行に伴いやがてはその居住する住宅を失うことにより住宅に困窮すると認められるものの世帯の数に相当する戸数の住宅を建設しなければならぬ義務を生ずることにもなるが、右指定がなされただけでは、未だ改良地区内の権利者に対しその権利を消滅させる等の効果を生ずるものではなく、右改良地区の指定は直接私人に対しその権利義務に影響を及ぼす効果を生ずる行政処分とはいえず、より一般的抽象的行為に止まるものという外はない。改良地区の指定が右に説示したような性質のものであることは、施行者において改良地区指定の年月日、改良地区に含まれる地域の名称、図面をその改良地区内に掲示した後においても、何んら変わることはないものと解される。

次に、事業計画の認可についてみるも、事業計画は施行者の策定、建設大臣の認可、告示という手続を順次取る訳であるが、事業計画自体はその基本計画において住宅並びに公共施設、地区施設およびその他の施設の用に供すべき土地の規模および配置、公共施設、地区施設およびその他の施設の種類の改良住宅、公営住宅法の規定による公営住宅、日本住宅公団法の規定による住宅または、一団地の住宅経営に関する都市計画事業により建設される住宅の建設予定戸数を定め、その実施計画において本事業を施行する土地の区域、改良住宅の建設戸数、工事設計資金計画、改良地区内居住者の移転計画、公共施設の管理者等に対する土地の引き渡し計画について長期的見通しのもとに健全な住宅地区を形成するように高度の行政的技術的裁量によつて一般的抽象的に決定するものである。従つて、右事業計画書に添付される除却計画図、土地整備に関する各計画図で除却される不良住宅や、その跡地の利用方法が表示されることにはなつてはいえ、その後の変更が許されないものでもなく、特定個人に向けられた具体的な処分とは著しく趣きを異にし、事業計画自体では、その遂行によつて利害関係者の権利にどのような変動を及ぼすか必ずしも具体的に確定しているわけではなく、いわば、当該住宅地区改良事業のプラン、いわゆる青写真たる性質を有するに過ぎないと解すべきである。かく解するとは、本事業の事業計画と土地区画整理事業における事業計画とをくらべれば事業の内容こそ異るとはいえ、本事業の事業計画が土地区画整理事業に極めて類似した性質のものである点からもその正当性を強調しうるものと考えうる(最高裁大法廷昭和四一年二月二三日判決)。しかしながら、かかる性質の事業計画の認可があつてもこの場合の認可はいわゆる補充行為ということも考えられず、それはそもそも監督官庁の施行者に対する広義の内部的監督的行為に過ぎないものと解されるので、これをもつて事業計画がいわゆる青写真たる性質にすぎないものであることについてより処分の具体性を付与するものでもない。このことは、事業計画の認可が告示された後においてもまた施行者においても事業計画認可の写、施行区域図面および事業計画に関する図書閲覧に供する場所を改良地区内に掲示された後においても何んら変わるものではない。

以上の説示に従えば、被告の本件改良地区の指定および事業計画の認可は、いずれも本件地域内に家屋を所有しあるいは居住権、営業権を有するという原告ら私人に対し直接その権利義務に影響を及ぼす効果を生ずる行政処分とはいえず、いわゆる処分の具体性の点からいつても、行政訴訟の対象としての行政処分には当たらないと言わざるをえない。

もつとも事業計画が告示された後においては、改良地区内において土地建物等を所有する者は土地の形質の変更等について一定の制限を受けることとなるが、これ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もとづき、法律が特に付与した公告に伴う附随的な効果に止まるものであつて、事業計画の告示そのものの効果として発生する権利制限とはいえず、それ故事業計画はそれが告示された段階においても直接特定個人に向けられた具体的な処分でなく、また、住宅土地の所有者等の有する権利に対し具体的な変動を与える行政処分ではないといわなければならない。

もう一つの問題は、改良地区の指定、事業計画の認可は、一連の住宅地区改良事業手続の根幹をなすものであり、その後の手続の進展に伴つて不良住宅の除却のための収用、土地の整備のための収用等具体的処分が行われ、これらの処分によつて具体的な権利侵害を生ずることはありうるところから、処分の具体性、争いの成熟性を見出し、すでに改良地の指定あるいは事業計画の認可の段階においてその瑕疵が認められる場合は、最終行為をまたずして瑕疵ある前段階の行為に対しても行政訴訟を許すべきかどうかである。しかし、改良地区の指定、事業計画の認可そのものとしては、さきに述べたような性質のものにすぎないのであつて、特定個人に向

けられた具体的な処分ではなく、それらの処分のためには改めて土地収用法の事業認定以下一連の手続を要するものである以上、かような本事業の手続的發展の実体に着眼すれば、右事業の進展に伴い、やがては利害関係者の権利に直接変動を与える具体的な処分が行われることがあるということから、未だ改良地区の指定または事業計画の認可告示がなされ、その掲示があつたという本件の現段階において仮りに相当期間放置されることがあるとしても、右改良地区指定、または事業計画の認可公告の段階でその取消を求める訴えの提起を許さなければ原告ら関係者の権利保護に欠けるところがあるとはいい難く、そのような訴えは抗告訴訟を中心とするわが国の行政訴訟制度のもとにおいては争訟の成熟性ないし具体的事件性を欠くものといわなければならない。

このことは、このような行政庁の行為について、これが抗告訴訟の対象になるとすれば、かかる行為が公定力ないし出訴期間の制約を伴うことになり、むしろ国民にとつては不利益を招く一面もある点からもその正当性が維持されよう。

してみると、爾余の点について判断するまでもなく、結局本件訴訟は不適法として却下を免れない。よつて訴訟費用の負担につき民事訴訟法第八九条を適用して主文のとおり判決する。

(裁判官 後藤文雄 杉山忠雄 川田嗣郎)