

(原審・宇都宮地方裁判所平成12年(行ウ)第2号開発不許可処分取消請求事件(原審言渡日平成12年10月25日))

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人が平成11年12月27日付けでした宇都宮市 a町字bc番d外5筆における遊技場の建築を目的とする控訴人の開発 許可の申請を不許可とした処分を取り消す。
- 3 訴訟費用は、第1、2審とも、被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

1 本件は、控訴人が、市街化調整区域内で所有していたパチンコ店につき道路改良事業の障害物として移転補償を受けて収用されたのを受けて、同規模の店舗建築を市街化調整区域内で実施することを計画して開発許可を申請したところ、被控訴人においてこれを不許可としたため、同処分の取消しを求めた事案である。原審が請求を棄却したことから、控訴人が本件控訴を提起した。

2 争いのない事実は、原判決2頁11行目から7頁3行目まで記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決6頁14行目の「建築されるものであること」の次に「(以下「1年要件」という。)」を加え、同20行目の「書面」の次に「(以下「59年通知」という。)」を加える。

3 争点

本件申請にかかる開発行為につき、1年要件の充足が開発許可の要件となり、都市計画法34条10号口の要件を欠くこととなるか。

(控訴人の主張)

(1) 本件申請への1年要件の不適用

本件申請は、収用対象事業の支障物件とされ、構外再築として移転補償を受けて収用された従前の遊技場に代わる遊技場の建築の許可を求めるものである。土地収用と開発許可は別個の制度であることは当然であるが、土地収用法77条は、収用土地上の物件の移転が構造上可能であり、経済的である場合には物件の収用と併せて物件の移転も一定の要件のもとに許容する旨を規定するものであり、このような行政に対する法的義務に基づき、栃木県も上記遊技場の収用を行うに際し、法34条10号口の解釈・運用として、控訴人に対しても一定条件を付して開発許可を与えるという形で土地収用と開発許可とが関連づけられた。したがって、構外再築というのも、移転工法の一つとしての意味に理解するのは正当でなく、まさに上記のような行政の法的義務や土地収用と開発許可の関連づけを示すものと理解するのが相当である。そうすると、被控訴人としては、本件申請につき、収用時における提案基準により、その適否を判断すべきである。

そして、提案基準には1年要件はないうえ、本件申請の対象である建築物は、上記の構外再築として、従前とほぼ同一の用途、規模及び構造で建築される建築物であるから、提案基準を充たす。

したがって、本件申請に係る開発行為は法34条10号口の要件を充足している。

(2) 1年要件の非周知等

控訴人は、上記のとおり土地収用時に、行政側から、将来の構外再築につき、特に期限を定められることもなく開発許可が与えられるとの仕組みを理解したからこそ、収用に応じたものである。また、控訴人は、具体的な開発許可に関しても被控訴人側と協議をしつつ準備してきたものであり、その間、被控訴人から移転期限の制限がない旨の説明も受けており、その事情は、平成5年12月13日付けの「収用対象事業に伴う物件移転補償証明書」(甲3。以下「本件補償証明書」という。)中の「(6) 移転期限」の事項欄が2本線で抹消されていることにも表われている。被控訴人は、前回の開発許可申請(平成10年10月)において初めて1年要件を指摘したもので、控訴人にとっては不意打ちに等しいものである。

のみならず、1年要件については、平成9年7月7日発行の栃木県開発許可ハンドブックに記載されているすぎず、それ以前の栃木県開発許可事務要綱では市街化調整区域に関する1年要件はなかったものであり、国民において1年要件を知ることとはできず、また運用としての1年要件が周知されていたとの事実もない。

このような事情によれば、本年申請に対し開発許可の適否を審査するにつき1年要件を課すのは相当でない。

(被控訴人の主張)

(1) 本件申請に1年要件を適用することの適法性

本件申請の適否は、申請時における行政内部の運営基準である運営規程に従って判断すべきであり、運営規程に含まれる1年要件についても当然に審査基準となる。

ところで、1年要件は、公共事業の円滑な執行と被収用者の生活権の保護との調和を図る観点から規定されたものである。すなわち、被収用者において収容後の一定期間経過後も市街化調整区域内に移転しない場合には、もはや同人の生活の基盤である住宅や事業用建築物を市街化調整区域内に確保させる必要性が低く、その後は市街化区域内への移転のみを許容することとしても著しく適切を欠くとはいえず、法34条10号口の「市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認められ」ともいえないということを根拠とするものである。そして、栃木県開発審査会は、被収用者に速やかに生活の再建を含め法的安定性を確保する必要がある一方、再築のための開発申請に要する期間としては通常1年あれば十分であることなどの事情を総合的に勘案して1年要件を定めたものであり、合理的な規定といえる。

1年要件のうち期間の起算点は「既存の建築物の移転又は除去を承諾した日」と規定されているところ、これは「補償契約を締結した日」を意味するものとして、また、同期間の終期である「1年以内に建築される」とことは、「補償契約締結後1年以内に開発許可申請がされること」を意味するものとして、それぞれ運用されているうえ、申請者は、開発申請に先立って必ず補償契約を締結しなければならないとはされていない。さらに、大規模な建築物等のため移転に時間を要する場合や、市街化調整区域内における開発許可を取得した後でなければ補償契約を締結しないという者のために、被控訴人は、補償契約前であっても租税特別措置法施行規則15条の「公共事業用資産の買取等の申出証明書」(起業者が買取りの申し出の際、被収用者に交付するもので、収用等に伴う租税特別措置法上の課税の特例を受ける場合に必要となる書類)等が発行されていれば、その段階でも開発許可を申請することができるとされていることからすれば、上記1年という期間が著しく短期で、被収用者の移転が期間的に不可能となることはないから、期間としても妥当なものである。

本件申請に係る遊技場は、控訴人所有の従前の遊技場が収用対象事業の施行により除去しなければならないこととなり、それに代わるべきものとして建築されるものであるが、本件申請は、従前の遊技場の移転又は除去を承諾した平成6年1月から約5年11か月後になされたものであるから、運営規程の定める1年要件を充足しない。

よって、本件申請に係る開発行為は法34条10号口の要件を充足しないから、被控訴人が本件申請を不許可としたのは適法である。

(2) 1年要件の周知性・控訴人の認識

1年要件については、栃木県が公刊し市販している「栃木県開発許可ハンドブック」にも記載されており、また、一般に開発許可の申請手続等については、そのほとんどを専門家が担当しているものであるところ、被控訴人は、栃木県とともに同申請手続に改正のあった場合には、その都度、行政書士会及び土地家屋調査士会等の関連業界に対し説明会を実施しており、さらに、住民においても、関係部署の窓口で開発許可にかかる提案基準や運営規程を見ることができ態勢になっていた。のみならず、59年通知以後現在まで、実質的には一貫して1年要件に基づき開発許可申請の適否が審査されるという運用がされおり、収用後に開発許可申請を予定する移転対象者に対しては、収用の起業者が同人らに対し1年要件を説明してきているものである。

本件では、控訴人代表者であるE及び同社のF部長(以下「F部長」という。)が、平成5年夏以降ころ、宇都宮土木事務所を訪れ、収用における補償金の早期支払を要請していた。その後、控訴人から収用の事実を証明するものを出してほしい旨の申し入れがされたことから、同土木事務所が、控訴人に対して「土地収用該当事業用地買取等証明書」(以下「本件買取等証明書」という。乙18はその書式。)を交付したところ、水戸や浦和に在住するという者から同土木事務所に対して本件収用に関する照会の電話がかかってくるようになり、控訴人が収用移転に関する権利を第三者に譲渡しようとしているのではないかと疑われたため、同土木事務所から控訴人に対し、同権利を第三者に譲渡することができない旨を伝達した。その後、同土木事務所は控訴人に対し、補償契約締結に先立って本件補償証明書を交付したが、その際、①本件補償証明書が開発許可のうえで使用することができるのは1年間であること、②同証明書はオールマイティではないこと、③同証明書は収用対象事業によって移転する必要のある控訴人だけに有効なものである旨をそれぞれ説明した。さらに、同土木事務所は、第三者から本件収用に関する問い合わせがあったり

したことから、念のため、補償契約締結後にF部長を同事務所の招き、上記①ないし③の趣旨に対する理解を確認したところ、F部長においてこれを十分承知している旨の回答があった。また、控訴人は、栃木県知事との間で補償契約を締結した平成6年1月6日及び同月10日から1年を経過する直前である同年12月12日付で被控訴人宛てに「物件移転補償期間延長のお願い」と題する書面を提出しているところ、同書面中には、収用対象事業の施行に伴う建築制限に期限の制約のあることを認識したうえで、同期間の延長を要望する内容となっていることも上記の経過に沿うものである。

なお、本件補償証明書中の「(6) 移転期限」の事項欄が2本線で抹消されているのは、同事項欄には、補償契約締結の時点で決定される権利消滅及び土地上物件の移転の時期である移転期限が記載されるところ、本件補償証明書を発行した時点では補償契約が締結されていなかったのであるから、上記移転期限も決定されていなかったことによるものである。そもそも、本件補償証明書は、収用対象事業に伴い支障物件の移転等の補償を受けた者、あるいは、補償を受ける予定の者であることを証明するものであって、開発許可申請のためだけに交付されるものではない。

以上によれば、控訴人において1年要件の実質的内容を十分認識していたということができ、本件申請につき1年要件を含めた運営規程をもって審査することは何ら問題がない。

第3 裁判所の判断

1 当裁判所も、控訴人の本件請求は理由がなく棄却すべきものと判断するが、その理由は、原判決10頁11行目から同21行目までを以下のとおり訂正するほか、原判決「第3争点に対する判断」記載のとおりであるから、これを引用する。

「2 控訴人は、土地収用法77条が、収用土地上の物件の収用と併せて物件の移転も一定の要件のもとに許容する旨を規定しており、この規定に基づき、栃木県も控訴人所有の上記遊技場の収用を行うに際し、法34条10号口の解釈・運用として、控訴人に対しても一定条件を付して開発許可を与えるという形で土地収用と開発許可とが関連づけられていること、構外再築とは上記のような行政の法的義務や土地収用と開発許可の関連づけを示すものと理解するのが相当であり、本件申請については、1年要件は適用されず、上記収用時における提案基準により、その適否を判断すべきであると主張する。

しかし、土地収用法77条は、その規定文言から明らかとおり、移転料の補償に関するものであり、構外再築に関する根拠ないし要件を定める規定ではない。したがって、栃木県が上記収用にあたり同条に基づき、法34条10号口の解釈・運用として、控訴人に対して一定条件を付して開発許可を与えるという形で土地収用と開発許可とを関連づける行為をしたとする主張はその前提を欠く。のみならず、上記収用に際して栃木県が控訴人主張のような関連づけを行ったことを認めるに足る証拠はまったくない。

また、控訴人は、本件補償証明書中の「(6) 移転期限」の事項欄が2本線で抹消されていることをもって、本件申請に関しては移転期限(1年要件)の制限がない旨を被控訴人が表明したと主張するが、証拠(甲3のうちの本件補償証明書部分、証人G)によれば、同事項欄には、補償契約締結の時点で決定される権利消滅及び土地上物件の移転の時期が記載されるものであること、本件補償証明書を発行した時点では栃木県知事と控訴人の間には補償契約が締結されていなかったことが認められるから、上記抹消の事実は上記移転期限が決定されていなかったことを示すにとどまり、本件申請に関し1年要件を適用しない旨の表示といえないことは明らかである。

なお、後記各証拠及び弁論の全趣旨によれば、1年要件については、被収用者に速やかに生活の再建を含め法的安定性を確保する必要がある一方、再築のための開発申請に要する期間としては通常1年あれば十分であることなどの事情を総合的に勘案して1年要件を定められたこと、1年要件の期間の起算点である「既存の建築物の移転又は除去を承諾した日」とは「補償契約を締結した日」であり、同期間の終期である「1年以内に建築される」とは「補償契約締結後1年以内に開発許可申請がされること」であるとして運用されていること、構外再築による開発許可の申請については、補償契約締結の先行が要件とはされておらず、移転に時間を要したり、市街化調整区域内における開発許可を取得した後でなければ補償契約を締結できない等の場合には、租税特別措置法施行規則15条の「公共事業用資産の買取等の申出証明書」等が発行されていれば、その段階でも開発許可を申請することができるとされていることが認められる。そうすると、1年要件が定める期間が被収用者の移転が期間的に不可能とするような著しく不適当な内容であるとはいえない。

3 控訴人は、1年要件につき被控訴人から説明を全く受けておらず、一般的にも、平成9年7月7日に発行された栃木県開発許可ハンドブックからその旨の記載されている

すぎず、それ以前の栃木県開発許可事務要綱では市街化調整区域に関する1年要件は存在しなかったから、控訴人のみならず国民一般において1年要件を知ることとはできず、また運用としての1年要件が周知されていたとの事実もないから、本件申請において1年要件をもって判断するのは相当でない旨主張する。

しかし、証拠(甲3、乙18、乙19、乙20、乙21、証人G)及び弁論の全趣旨によれば、本件では、補償契約締結前である平成5年夏以降ころ、控訴人代表者H及びF部長が宇都宮土木事務所を訪れ、同担当者であったGに対して収用における補償金の早期支払を要請していたこと、その後、控訴人からの要請により、収用の事実を証明する趣旨で、同土木事務所が控訴人に対して本件買取等証明書を交付したところ、間もなく水戸や浦和に在住するという者から同土木事務所に対し同収用に関する照会があるなど、控訴人が収用移転に関する権利を第三者に譲渡しようとしているのではないかと疑われたため、上記GがF部長に対し、あらためて同権利を第三者に譲渡することができない旨を伝達したこと、その後、同土木事務所は控訴人に対し、補償契約締結に先立って本件補償証明書を交付したが、その際、①本件補償証明書が開発許可のうえで使用することができるのは同証明書発行の日から1年間であること、②同証明書はオールマイティではないこと、③同証明書は収用対象事業によって移転する必要がある控訴人だけに有効なものである旨をそれぞれ説明したこと、更にその後、第三者から同土木事務所に対し本件収用に関する問い合わせがあったりしたこと、補償契約締結後、上記Gは念のためにF部長を同事務所に呼び出したうえ、上記①ないし③の趣旨に対する理解を確認したところ、F部長においてこれを十分承知している旨の回答があったこと、控訴人は、被控訴人に対し、栃木県知事との間で補償契約を締結した平成6年1月6日及び同月10日から1年を経過する直前である同年12月12日の日付で「物件移転補償期間延長のお願い」と題する書面を提出し、同書面中で、収用対象事業の施行に伴う建築制限の期限につき延長を要望したことが認められる。

以上によれば、担当者Gにおいて1年要件の期間の始期に関する理解及びF部長に対する説明に不十分なところがあり、また、上記Gが証人尋問において平成9年7月7日に発行された栃木県開発許可ハンドブック以前における1年要件の根拠(59年通知)を明確に証言できなかったものの、同人は、ほぼ一貫して控訴人側に対して1年要件の内容を告げてきているということができ、かつ、控訴人においても、F部長が上記Gに対し、その趣旨を了解している旨その都度回答しているうえ、1年要件の終期が差し迫った時期に同期限の延長を被控訴人に対し要望しているものであるから、控訴人において1年要件を認識していたということが出来る。

なお、一般に、開発許可の申請手続等の実務については、その大半を行政書士や土地家屋調査士等の専門家が処理しているとみられるところ、提案基準及び59年通知や運営規程の知識は、同事務処理を担当する者にとって不可欠のものであり、その周知状況は申請事務を所管する被控訴人においても当然関心のあるところと推認され、このような事情と証拠(乙22の1ないし14)を併せ考慮すると、平成5年以降、1年要件のみならず59年通知による申請期間の要件についても、申請者ら手続利用者に対しては十分周知されていたことが認められ、したがって、本件申請に対する被控訴人の不許可処分を違法とすべき事由は存しない。

4 以上のとおり、本件申請につき、1年要件が適用されるべきでないとの控訴人の主張はいずれも採用することができない。」

2 そうすると、控訴人の本件請求を棄却した原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第7民事部

裁判長裁判官 奥 山 興 悦

裁判官 山 崎 まさよ

裁判官 沼 田 寛