

○ 主文  
原告らの請求をいずれも棄却する。  
訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 申立て

一 原告ら

被告が昭和四十六年一月二十八日付をもつてした春江土地区画整理組合設立認可処分はこれを取り消す。

訴訟費用は被告の負担とする。

二 被告

主文同旨

第二 主張

一 原告らの請求原因

(一) 訴外Aほか一〇名は、昭和四十六年三月三十一日被告に対し、東京都江戸川区<以下略>、同区<以下略>および<以下略>、同区<以下略>の各一部を含む区域を施行地区と定め、東京都市計画事業江戸川東部篠崎付近土地区画整理事業を施行するため、土地区画整理法(以下、単に法という。)一四条一項により、春江土地区画整理組合の設立認可申請(以下、本件認可申請という。)をしていたが、被告は同年一月二十八日右申請を認可した(以下、本件認可処分という。)

(二) 原告らは右地区内に別紙目録(一)記載の土地をそれぞれ所有している。

(三) しかしながら、本件認可処分は次に述べるとおり違法である。

(1) 法二〇条一項は、都道府県知事は、土地区画整理組合の設立認可の申請があつた場合においては、施行地区となるべき区域を管轄する市町村長に、当該事業計画を二週間公衆の縦覧に供させなければならないと規定している。

しかるに、訴外江戸川区長は、昭和四十六年五月二四日から同月二七日まで土地区画整理組合の設立認可申請に必要な書類、すなわち事業計画およびその添付図面と事業計画についての施行地区となるべき区域内の宅地の所有者および借地権者の同意を証する書面等を縦覧に供したが、右二七日の縦覧時間終了後別紙目録(二)記載の書類(以下、本件同意書等という。)を取り除き、同月二八日から同年六月六日まで本件同意書等を除いた事業計画のみを縦覧に供した。本件同意書等は法二〇条一項により縦覧に供すべき事業計画の一部をなすものであるから、これを縦覧に供さなかつたことは違法である。

すなわち、春江土地区画整理組合事業計画の内容は、第一、土地区画整理事業の名称等、第二、施行地区、第三、設計の概要、第四、事業施行期間、第五、資金計画書、第六、添付書類、第七、参考図書となっており、本件同意書等は第六の添付書類にあたり、それは形式的にも事業計画の内容をなすものである。また、法二〇条一項による縦覧は本来都道府県知事に申請のあつた書類をすべて縦覧に供すべきものであり、都道府県知事に対する認可申請には同意書を添付すべきものであるから、同意書は当然縦覧の対象となるべきものである。さらに、右縦覧の手続は、利害関係者に不服申立ての機会を与えてその保護を図るとともに、土地区画整理組合設立認可の適正を図ることをも目的としているものであるから、認可するか否かの判断について必要な事項はすべて縦覧に供され、利害関係者の意見の対象とされなければならない。土地区画整理組合の設立認可の申請には、施行地区となるべき区域内の宅地の所有者および借地権者の各三分の二以上の同意書が必要であるが、その同意書は真正なものでなければならず、虚偽のものとか偽造されたものであつてはならないところ、それが真正なものであるかどうかは右同意書を権利者らが縦覧することによつて始めてよく発見され、不正が防止されるのである。そして、その真正でないことが発見され、前記設立認可申請に必要な同意書の数の要件を欠いていることが明らかになつた場合には、申請手続が法令に違反しているということになり、都道府県知事は認可申請を却下すべきである。したがつて、本件同意書等は、縦覧制度の趣旨からいっても、縦覧に供されるべき事業計画の内容でなければならない。現に春江土地区画整理組合の設立認可申請は、過去昭和四一年一月と昭和四三年二月の二回にわたつて行なわれたが、同意書中に定款や設計書の内容が存正しない時期に仮同意書の名目で集めた書面、所有者でない者の同意書、死亡者名の同意書が含まれていたことが縦覧の結果発見され、その旨の意見書が提出されたため、いずれも取り下げられた経緯がある。

(2) 土地区画整理組合の設立認可の申請には施行地区となるべき区域内の宅地の所有者および借地権者の各三分の二以上の同意を必要とするが(法一八条)、

これは設立認可申請時において必要とするのみならず、認可の時点までつねに必要とすると解すべきである。

しかるに、本件認可申請にかかる事業計画が縦覧に供された昭和四十六年五月二四日の時点においては、施行地区となるべき区域内の宅地の所有権者の数が増加し、同意をえたものは右所有権者の三分の二未満となっていた。したがって、右縦覧の手続には重大な瑕疵があることになり、ひいては本件認可処分を違法とするものである。

(四) よつて、本件認可処分の取消しを求める。

二 請求原因に対する被告の答弁および主張

(一) 請求原因(一)および(二)の事実は認める。同(三)の主張は争う。もつとも、同(三)の(1)の事実のうち、江戸川区長が昭和四十六年五月二四日から同月二七日まで原告ら主張の書類を縦覧に供したが、右二七日の縦覧時間終了後本件同意書等を取り除き、同月二八日から同年六月六日まで本件同意書等を除いた事業計画のみを縦覧に供したことは認める。なお、過去において春江土地区画整理組合の設立認可申請がなされた例は、昭和四十二年五月一三日付でなされたところ、申請者において書類の不備(仮同意書の名目で集めた書面、所有権者でない者の同意書、死亡者名の同意書等が含まれていたこと)が判明し、昭和四三年二月八日自主的に取り下げた経緯が一回あるのみである。

(二) 法二〇条一項により縦覧に供すべき事業計画には本件同意書等は含まれない。すなわち、法一四条一項、一六条および六条によれば、土地区画整理組合の事業計画においては、(1)施行地区、(2)設計の概要、(3)事業施行期間、

(4)資金計画を定めなければならない。土地区画整理法施行規則(以下、単に施行規則という。)五条ないし一〇条によれば、事業計画は施行地区位置図、施行地区区域図、設計説明書、設計図および資金計画書からなるものと規定されている。したがって、本件同意書等が事業計画の内容に含まれるものでないことは法令の規定上明らかである。そもそも、同意書とは土地区画整理組合設立認可申請書に添付されるべきものであつて(施行規則二条四項三号)、事業計画が作成された後に関係権利者らが右計画に同意する旨を表示した書面をいうのであり、事業計画そのものの内容をなすものではない。また、事業計画を縦覧に供することは、事業計画を一般公衆に衆知させるとともに、利害関係者等がその内容について意見のある場合その意見を土地区画整理事業に反映させ、あるいは事業計画の修正を図り、利害関係者の権利、利害関係の保護の万全を期するものであつて、同意の真否についての確認を求めるための制度ではない。すなわち、原告らの主張する同意の真否の確認は、正当な理由があるかぎり、権利者等から行政庁に対していつでもなしうるものであつて、事業計画の縦覧時に同意書を縦覧することによつて始めて同意の真否の確認ができるというものではない。

(三) 次に、法一八条にもとづく土地区画整理事業の施行地区となるべき区域内の宅地の所有権者および借地権者の各三分の二以上の同意を必要とするという要件は、認可申請時において満たされていれば足り、その後認可時までの間における増減はこれを問わない趣旨である。

(四) 以上のとおりであるから、本件認可処分は適法である。

第三 立証(省略)

○ 理由

一 請求原因(一)および(二)の事実はいずれも当事者間に争いが無い。

まず、職権をもつて、本件認可処分が取消訴訟の対象となるかどうかおよび原告らが本件認可処分の取消しを求める法律上の利益を有するかどうかについて判断する。

土地区画整理は一連の手続によつて行なわれる事業である。いま、これを土地区画整理組合が施行者となつて行なうものについてみれば、(1)七人以上の者が共同して定款および事業計画を決定し(法一四条ないし一六条)、(2)これに対する宅地の所有権者および借地権者の法定数の同意等をえたうえで(法一七条ないし一九条)、(3)都道府県知事に対し設立の認可を申請して、その認可を受け(法一四条、二〇条、二一条)、(4)換地計画を決定し、都道府県知事の認可を受け(法八六条ないし八八条)、(5)必要に応じて建築物の移転や除却をし(法七七条)、仮換地を指定し(法九八条)、(6)換地処分を行なう(法一〇三条)ことになつている。

ところで、一連の手続を経て行なわれる行政作用について、どの段階でこれに対する訴えの提起を認めるべきかは、立法政策に属する問題であると思われるところ、

法一四一条一項による認可（本件認可処分もこれにあたる。）に対する出訴の可否について直接定めた規定は見あたらない。法一二七一条一號によれば、法一四一条一項による認可については行政不服審査法による不服申立てをすることができない旨規定している。右認可については行政救済の道が閉ざされていることは明らかであるが、行政救済と司法救済とはその性質・目的を異にするものであるから、行政救済の道が閉ざされていることからただちに司法救済の道も閉ざされていると解するのは相当でない。右認可につき司法救済が許されるかどうかは、結局、右認可の性質によつて決めるべきである。

そこで、右認可の性質について考えるに、右認可は特定の土地区画整理組合の設立行為を補充し、法人たる土地区画整理組合を成立せしめ（法二一条四項、二二条）、これに一定の区域の土地について土地区画整理事業を施行する権限を与えるものである。土地区画整理組合が成立すると、施行地区内の宅地の所有者および借地権者はすべてその組合員となり（法二五条）、組合役員、総代の選挙権および被選挙権（法二七条三項、三七条一項）、組合役員、総代の解任請求権（法二七条七項、三七条四項）、総会または部会招集請求権（法三二条三項、三五条三項）、総会または部会における議決権（法三四条一項、三五条三項）、換地処分による清算金請求権（法九四条、一一〇条）等の権利を有するとともに、事業経費にあてるための賦課金支払義務（法四〇条一項）や換地処分による清算金支払義務（法九四条、一一〇条）等を負担するに至るのである。他方、都道府県知事は、土地区画整理組合の設立を認可した場合には遅滞なく一定の事項を公告しなければならぬ（法二一条三項）、この公告がなされると、施行地区内において土地区画整理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もしくは建築物その他の工作物の新築、改築もしくは増築等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となり（法七六条一項）、これに違反した場合には都道府県知事は原状回復や当該建築物の移転や除却等を命ずることかでき（法七六条四項）、この命令に違反した者は六月以下の懲役または三万円以下の罰金に処せられるのである（法一四〇条）。

ところで、法一四一条一項による認可がなされた段階においては事業計画が決定されているにすぎず、事業計画は、その施行地区を特定し、それに含まれる宅地の地積、保留地の予定地積、公共施設等の設置場所、事業施行前後における宅地合計面積の比率等、当該土地区画整理事業の基礎的事項を長期的見通しのもとに健全な市街地の造成を目的とする高度の行政的・技術的裁量によつて一般的・抽象的に決定するものであり、いわば当該土地区画整理事業の青写真たる性質を有するにすぎないといふことができるので、この段階において前記認可に対し出訴を認めることは早期にすぎ、いまだ争いの成熟性に欠けるとする考え方も成り立ちうるように思われる。しかしながら、前記のとおり法一四一条一項による認可は、特定の土地区画整理組合の設立行為を補充し、法人たる土地区画整理組合を成立せしめ、これに土地区画整理事業を施行する権限を与えるものであり、それは事業計画そのものとは異なり、特定の者に対する具体的な行政処分であると解するのが相当である。そして、右認可により施行地区内の宅地の所有者および借地権者は当然に組合員たる法律上の地位を取得するに至るのであり、また、右認可が公告されると、前示のようにな建築行為等が制限されるに至るのであるから、施行地区内の宅地の所有者等は右認可によりその法律上の地位ないし権利義務に直接影響を受けるに至るものといふべきである。この点に関し、建築行為等の制限は、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付随的な効果にとどまるものであつて、認可の公告そのものの効果として発生する権利制限とはいえないから、このような権利制限があるからといつて施行地区内の宅地の所有者等が認可によりその法律上の地位ないし権利義務に直接影響を受けると解することはできないとする考え方がある。しかし、この考え方は、認可が公告されると必然的に建築行為等の制限の効果が刑罰の裏付けをもつて生じ、しかもその実際上の効果はかなり大きいと思われるのに、これを不当に軽視するものであつて、賛成することができない。さらに、土地区画整理のように一連の手続をもつて行なわれる事業において、その出発点ともいふべき土地区画整理組合設立の認可自体が違法である場合、右認可に対する出訴を認めてこれを是正し、その後の無用な手続の進行を防止することはそれ自体好ましいことといふべきである。してみれば、法一四一条一項にもとづく認可、したがつて本件認可処分は取消訴訟の対象となる行政処分であり、その施行地区の宅地の所有者である原告らは本件認可処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有すると解するのが相当である。

二　そこで、本件認可処分の適否について判断するに、本案に関する第一の争点は、法二〇条一項にもとづき縦覧に供すべき事業計画に本件同意書等が含まれるかどうかである。

右条項は、都道府県知事は、法一四条一項に規定する認可の申請があつた場合においては、施行地区となるべき区域を管轄する市町村長に、当該事業計画を二週間公衆の縦覧に供させなければならないと規定し、右一四条一項は、法三条二項に規定する土地区画整理組合を設立しようとする者は、七人以上共同して、定款および事業計画を定め、建設省令で定めるところにより、その組合の設立について都道府県知事の認可を受けなければならないと規定している。そして、法一六条および六条によれば、事業計画においては、建設省令で定めるところにより、施行地区、設計の概要、事業施行期間および資金計画を定めなければならないと規定され、施行規則五条ないし一〇条によれば、事業計画は施行地区位置図、施行地区区域図、設計説明書、設計図および資金計画書からなるものと規定されている。他方、同意書とは、定款および事業計画が作成された後に、これにつき施行地区となるべき区域内の宅地の所有者あるいは借地権者が同意する旨を表示した書面であり、土地区画整理組合の設立認可申請書に添付されるべきものである（施行規則二条四項三号）。したがって、本件同意書等は、縦覧に供されるべき事業計画とは別個のものであり、その内容をなすものではない。このことは、法二〇条にもとづく事業計画の縦覧制度の趣旨からもいえるのである。すなわち、同条にもとづく事業計画を縦覧に供することは、事業計画を一般公衆に衆知させるとともに、利害関係者がその事業計画の内容について意見がある場合、その意見を土地区画整理事業に反映させ、あるいは事業計画の修正を図り、利害関係者の権利、利害関係の保護の万全を期そうとするものであつて、定款および事業計画についての同意の真否についての確認を求めるための制度ではないのである。もつとも、縦覧制度を通じ同意の真否についての確認を求めようとすることも立法論としては可能と思われるが、現行の事業計画の縦覧制度はそのようなものとしては作られていないというべきである。してみれば、本件認可申請にかかる事業計画の縦覧手続において、途中より本件同意書等が縦覧の対象から除かれたとしても、何ら右縦覧手続を違法ならしめるものではない。

次に、第二の争点は、法一八条にもとづく土地区画整理事業の施行地区となるべき区域内の宅地の所有者および借地権者の各三分の二以上の同意を必要とするという要件は、認可申請時においてみたされていれば足りるのか、それとも認可時までみたされていなければならないのかという問題である。同条の文理および同意書が設立認可申請書の添付書類とされていることならびに一連の手続をもつて行なわれる土地区画整理事業において認可申請後の同意の撤回を認めたりあるいは認可申請後の権利者数の増減が認可申請手続の効力に影響を及ぼすことを認めたりすることは手続の安定を害することにもなりかねないことから考えて、同条による同意に関する要件は認可申請時においてみたされていれば足りると解するのが相当である。以上のとおりであるから、原告ら主張の違法事由はその余の点を判断するまでもなく理由がなく、本件認可処分は適法になされたものというべきである。よつて、原告らの請求は理由がないのでこれを棄却することとし、訴訟費用の負担について民事訴訟法八九条、九三条一項本文を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官　高津　環　上田豊三　横山匡輝）

（別紙）目録（一）（省略）

（別紙）目録（二）

- 一　設立認可申請者の資格を証する書面
- 二　宅地以外の土地を管理する者の承認書
- 三　定款および事業計画に関する所有者および借地権者の同意書
- 四　農業委員会の意見書
- 五　土地所有者別総括表
- 六　土地所有者別地積調書
- 七　その他の書類
  - （イ）　区域公告の写し
  - （ロ）　未登記借地権の申告について
  - （ハ）　既登記借地権について

