

## 【年表】

昭和44年	6月3日	都市再開発法公布
	10月4日	アベノ再開発基本構想の新聞発表
昭和45年	7月	阿倍野再開発対策協議会（対協）発足
昭和46年	11月24日	対協、九項目の陳情書提出
昭和47年	12月	大阪市「昭和48年3月に都市計画決定の予定」と公表
昭和48年	11月28日	小寺局長「昭和48年度中にA工区の都市計画決定」と市議会で発言
	12月	対協活動停止
	12月4日	A工区計画決定反対委員会のメンバー約250名が反対陳情
昭和49年	1月	大阪市が住民参加に対する助成制度創設
	1月25日	A工区住民の約550世帯の反対署名、代表者約100名が再度反対陳情
昭和50年	7月16日	都市再開発法改正（第二種市街地再開発事業の導入）
	12月8日	阿倍野再開発旭一西実行委員会結成（最初の町会組織）
昭和51年	9月27日	最初の都市計画決定公告（B1地区、C1地区）
昭和53年	8月30日	最初の事業計画決定公告（B1地区、C1-1地区）
	11月29日	A1地区の一部が都市計画の施行区域に編入される
昭和54年	12月26日	最初の管理処分計画認可の公告
昭和55年	2月25日	A1地区の残部が都市計画の施行区域に編入される
昭和57年	11月1日	最初の工事完了公告（C1-1地区再開発住宅棟）
昭和59年	6月2日	本件事業計画決定公告
	9月10日	本件事業計画決定取消訴訟（以下、本件取消訴訟という）提訴
	11月7日	本件取消訴訟第1回口頭弁論期日
昭和61年	3月26日	本件取消訴訟第1審判決
	7月11日	本件取消訴訟控訴審第1回口頭弁論期日
昭和62年	2月10日	A1地区事業計画変更決定公告
	3月26日	あべのベルタの売却に関し監査請求
	4月28日	事業計画変更決定取消訴訟（以下、変更決定取消訴訟という）提訴
	5月18日	監査請求棄却通知
	6月16日	住民訴訟提訴
	7月7日	変更決定取消訴訟第1回口頭弁論期日
	8月26日	住民訴訟第1回口頭弁論期日
	9月12日	あべのベルタオープン
昭和63年	6月24日	本件取消訴訟控訴審判決 （原判決を取り消す。本件訴えを大阪地方裁判所へ差戻す。）
	7月4日	本件取消訴訟上告
平成3年	4月24日	住民訴訟1審判決
	9月8日	住民訴訟控訴審第1回口頭弁論期日
平成4年	6月25日	住民訴訟控訴審判決
	11月26日	本件取消訴訟上告審判決 （上告棄却⇒控訴審判決が確定）
平成5年	4月14日	大阪地方裁判所にて本件取消訴訟の差戻審の第1回期日（延期）
平成5年	5月20日	大阪市と原告間において本件取消訴訟他についての確認書締結
	5月31日	本件取消訴訟の差戻審他 訴訟取下

はじめに

『阿倍野再開発訴訟の歩み』を発刊するにあたって

昭和六三年六月二四日、大阪高等裁判所において、阿倍野再開発訴訟についての控訴審判決が言い渡された。

この判決は、法的には第二種市街地再開発事業について、事業計画決定の段階で「行政処分性」を認めた点において大きな意義を有するとともに、社会的には大阪市の手により進められてきている阿倍野再開発のあり方について住民の異議権を認め、これに警笛を鳴らすものであった。阿倍野再開発事業の流れの概要は別紙年表のとおりである。

阿倍野再開発訴訟は、昭和五九年九月提訴された。

本件訴訟の弁護団はいわゆる「行政処分性」の有無の論争をクリアするため、これまで裁判例のない第二種市街地再開発事業の法律手続を詳細に分析し、実態に即した法律論を展開した。

一審・二審で提出した弁護団の準備書面は質量ともに弁護団の心血を注いだものとなった。

弁護団は当初、坂和章平（二六期）を団長とし、中井康之（三四期）・土本育司（三四期）の三名で出発した。その後、岡村泰郎（三八期）・池田直樹（三九期）が加わり、計五名の若手弁護士で構成された。

弁護団は、いたずらに数を揃えるのではなく、実質的な法律論争を展開する力量を備えかつ実務処理に優れたメンバーでがっちりスクラムを組んで進めることを第一義として構成された。

また、本件訴訟は弁護団の努力だけではなく、再開発事業のあり方等をめぐっては地元住民はもとより都市計画家やコンサルタントの協力が必要であり、法律論争については行政・民法学者や各種の先駆的弁護団の協力が不可欠のものであった。

これらの力が結集されて約四年間にわたる裁判がねばり強く進められ、更に控訴審での熱心な審理にめぐまれ、その結果として画期的な控訴審判決が生み出されたのである。

弁護団が本書『阿倍野再開発訴訟の歩み』の出版を企画したのは、控訴審判決の直後である。

それは、この判決の画期的な意義を理解するためには、本件裁判の全資料を提供することが不可欠であると考えたからに他ならない。

弁護団としては、本件訴訟の場で展開された詳細な法律論争と分析は全国各地で提起されている再開発問題をはじめとする類似の都市計画をめぐらる問題や裁判を考える上で大いに参考になるものと確信している。

右のような問題を抱える住民・弁護士・コンサルタント、更には行政担当者等をはじめ、行政手続の面から都市計画のあり方を研究している法律家の方々に本書が活用されれば弁護団としてはこれにまさる喜びはない。

昭和六三年一〇月二五日

阿倍野再開発訴訟弁護団長  
弁護士 坂和章平

〔阿倍野再開発訴訟控訴審判決への歩み〕

弁

護士坂和章平

一、昭和六三年六月二四日、大阪高等裁判所において、再開発事業をめぐらる裁判に関し画期的な判決が言い渡された。安達昌彦・杉本順一・三谷博司の三裁判官で構成された大阪高裁第八民事部における、昭和六三年(行コ)第八号・大阪都市計画事業等事業計画決定取消請求控訴事件(原審・大阪地方裁判所同五九年(行ウ)第九七号)の判決である(以下同事件を阿倍野再開発訴訟と呼び、同判決を安達判決という)。

二、阿倍野再開発事業とはどのようなもので何を指すものか、また、A1地区の事業計画決定に対する取消訴訟がどのような背景や運動・力関係の中で提起されたのか、そして安達判決はどのような訴訟活動の中で生み出されたのか、このような諸問題を理解していただくため、裁判提起に至るまでの流れの概略を最初に説明しておきたい。

(一) 阿倍野再開発は、昭和四四年六月三日都市再開発法が公布されたことにより、その初適用を受けるモデル事業として構想が具体化し、同年一〇月基本構想が発表された。施行者は大阪市、面積は約三四ha、全体を六ブロックに分け、昭和五五年までに完成予定、昭和五一年までの第一期計画の事業費約九〇〇億円という壮大な構想であった。

地元住民は右構想に対して賛否両論、真二つに分かれた。そのため地元の説明会は遅々として進まず、昭和五〇年までは何らの法定手続もとれなかった。

(二) 業を煮やした大阪市は、建設省に働きかけて従前の権利変換手続による第一種市街地再開発事業に加えて、全面買収方式による第二種市街地再開発事業を新設しようとし、昭和五〇年七月一六日、これをおりこんだ都市再開発法の大幅な改正がなされた。これにより、昭和五一年以降、各種に分割された区域で順次少しずつ都市計画決定・事業計画決定・管理処分計画決定等の法定手続がなされ、又建物の取壊しや再開発ビルの建築がなされていった。

(三) 阿倍野再開発の全体構想は、全体の施行地区が当初の三四haから二八haに減ったり、当初の六ブロックの分割案が四ブロック案となり、更にそれが細分化される等、変更につぐ変更がなされた。

しかし、阿倍野筋商店街と称されるメイン道路に面したA2地区だけは、大阪市主導による再開発への地元商店主の反対が強かったため、何らの法定手続もとられず、単に予定区域とされているだけであった。

このような情勢の中、昭和五九年六月一日大阪市は、A1地区の事業計画決定をしこれを公告した。

(四) 右のA1地区の事業計画決定は、真実その計画どおりの事業をすることを目指したのではなく、A1地区内の住民「追い出し」のための「決定」であると判断したA1・A2

地区

の住民は、これに対して猛反発し、当時大阪駅前第二ビル問題に取組み、再開発問題を研究していた坂和章平弁護士らに対策を相談した。

その結果、右決定に対する行政事件訴訟法による取消裁判の提起が可能であるとの結論となり、昭和五九年九月一日、原告一〇名（うち法人三名、またA1地区一名、A2地区九名）らが、A1地区事業計画決定取消の行政訴訟を大阪地方裁判所に提起した。

三、本件裁判の論点は、事業計画の内容や手続が適法か否かということの前に、まず本件事業計画決定に取消訴訟の対象としての「行政処分性」があるか否かという点にあった。

すなわち、右「処分性」が認められない限り訴えは不適法なものとして却下され、実質審理に入れず「門前払い」となるのである（右論点については、別稿「阿倍野再開発訴訟における争点について」を参照されたい）。

大阪地方裁判所は、昭和五九年一月七日の第一回口頭弁論以来計八回の口頭弁論期日を重ねたが、その論争はほとんどが右処分性に関するものであり、実質審理に入れるのか、それとも処分性なしとして却下されるのかについて過去の論文、判例を整理しての大論争が展開された。

原告らは「計画行政」もしくは「一連の手続を経てなされる都市計画事業」の中でも例えば土地区画整理事業と土地収用とは異なること、また同じ市街地再開発事業であっても一種事業と二種事業とではその要件や法律効果に多くの違いがあり、これらを実質的に比較・検討することによってはじめて本件「事業計画決定」に行政処分性が認められるか否かが決まることを主張し、その詳細な比較検討を行なった。

その結果、全面買収方式を採用し、強権的な作用を強く打ち出した第二種市街地再開発事業においては、一種事業と異なり「その事業計画決定は、土地収用法上の事業認定に相当することになっている」こと、そして「土地収用法における事業認定には過去の判例上行政処分性が認められていること」、従って「本件事業計画決定にも行政処分性が認められること」を主張したのである。

これに対し被告大阪市は、土地区画整理事業についての最判昭和四一年二月二三日判決（いわゆる青写真判決）をよりどころとし、行政庁の行為が処分性ありとするためには「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ない」ところ、本件事業計画決定は「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、施行地区内の土地・建物の権利者の法律上の地位ないし権利関係には直接に影響を及ぼすものではない」ため処分性を有しないと主張した。

大阪地方裁判所は、原告らが本件事業計画決定の処分性の有無を判断するためにも不可欠であるとして申請した大阪市都市整備局長や原告本人の証人申請を一顧だにせず、また、原告らが提出した数多くの書証（図面などを含む）についての質問も全くないまま、いわば形式的な審理に終結した。

そして大阪地方裁判所は、昭和六一年三月二六日、本件事業計画決定は抗告訴訟の対象となる行政処分に該当しないとして原告らの訴えを却下する判決を言い渡したのである。

原告らが詳細に主張した実質的な法律効果の対比について検討しようとはせず、従来通りの形式論の枠の中にあてはめただけの一審判決に対し、原告らは昭和六一年四月七日当然の如く控訴手続をとった。

四、控訴審は、一審とうってかわった審理内容となった。

すなわち安達コートは、本件事業計画決定が具体的にどういう内容で、どのような効果をもつのかを実態として知る必要があるため、①施行地区はどのように特定されているか、②設計の概要はどのように定められているか、そして又③土地の買収状況はどのようになっているか、④土地所有者・借地人の数・および譲受け希望者の数等について具体的な資料の提出を求め、その実質的な内容を精査したうえで、この決定が行政処分といえるか否かを検討する姿勢を示したのである。

原告らは、右安達コートの姿勢を高く評価し、阿倍野A1地区内の土地は次々と買収され、「歯抜け」状態となっていることを明らかにするため、①阿倍野地区の航空写真を自ら撮影して対比する、②A1地区内すべての土地登記簿謄本や公図をとりよせ分析する中で、施行者が取得した土地の比率がどれだけあるかを明らかにする、③再開発ビルの内容やその特定性の程度を明らかにするため設計の概要の図書をすべて書証として提出する等、あらゆる資料を作成し、裁判所へ提出した。

また処分性の有無について、

①総論的観点

②土地収用法との対比

③土地区画整理事業や第一種市街地再開発事業との対比

④従来判例を網羅したうえで、これを詳細に分析

⑤事業計画決定と設計の概要の認可との間の処分性の関係を検討

⑥譲受け希望の申出の制度や先買権の制度からみた第二種市街地再開発事業の特質

等さまざまな観点から、詳細かつ体系的な法律論を展開し裁判所の理解を求めた。

控訴審での論争は、昭和六一年七月一〇日の第一回口頭弁論以来一三回を数え、遂に昭和六三年六月二四日第一四回口頭弁論期日において、本件事業計画決定に処分性を認める画期的な安達判決が言い渡された。

安達判決の分析とその価値の詳細については、別稿「控訴審判決の意義」を参照していただきたいが、安達判決がこのように第二種市街地再開発事業の事業計画決定に処分性を認めたことは、一連の手続を経てなされる計画行政の中間的処分の処分性の有無について、当該法規の定めを実質的に分析することによって、判断した点において画期的であり、今後各種各様の類似事案に対して与える影響は甚大である。

五、安達判決に対しては大阪市が上告し、現在本件は最高裁判所に係属している（なお、原告らもA2地区の原告の訴えが原告適格なしとして却下された点については上告している）。

安達判決は第二種市街地再開発事業に限定してのものであるとはいえ、その行政処分性を認めた手法はきわめて実証的であり・他の同種都市計画事業をめぐる事案に与える影響は大きなものである。従って、これが最高裁判所で確定した判例となる意義はきわめて高い。

土地区画整理組合の設立認可に行政処分性を認めた最判昭和六〇年一二月一七日判例や、市町村営の土地改良事業の施行認可に行政処分性を認めた最判昭和六一年一二月一三日判例など、最高裁判所は近時、行政処分性の判断についてより実質的な判断を示してきている。

下級審が従来、土地区画整理事業の事業計画決定の行政処分性を否定した最判昭和四一年二月二三日判例に安易に依拠して、行政処分性を否定する傾向が強かつたのに対し、これら二つの最判はむしろ、ケース毎に具体的に分析して行政処分性の有無を判断すべきことを判示しているものである。この傾向に照らせば、安達判決も第二種市街地再開発事業の事業計画決定に限定しての行政処分性の有無について、具体的に検討を加えたものであり、最高裁判所の考え方とも合致しているといえる。

従って、安達判決の「行政処分性」についての詳細かつ実証的な判示と最高裁判所の近時の傾向をみれば、上告審で安達判決が取消されることはないものと確信している。

## 〔阿倍野再開発の問題点〕

弁護士 土本 育司

### 第一、はじめに

一、いわゆる阿倍野再開発訴訟は、昭和五九年六月一日、大阪市が行なった大阪都市計画事業阿倍野A1地区第二種市街地再開発事業計画決定（以下、本件事業計画決定という）の取消を求める訴訟であるが、本件事業計画は、大阪市が昭和四四年一〇月に基本構想を発表した阿倍野地区市街地再開発事業（以下、阿倍野再開発という）の一部をなすものである。

二、阿倍野再開発は、昭和四四年六月三日に都市再開発法が公布されるとともに、その初適用を受けるモデル事業として構想が具体化され、同年一〇月大阪市により基本構想発表された。しかし、その後数年間は何らの法的手続もとられないまま推移し、昭和五〇年に都市再開発法が大改正され、第二種市街地再開発事業が新設されるや、今度は最初の第二種事業として再出発した。

第二種事業は、①施行面積が広い（当初は三ha以上、昭和五五年の改正で一ha以上）大規模な事業で、②安全上支障のある建築物が多く、かつ、密集しているため災害の恐れが著しく、または不良な地域、もしくは公園・広場その他の公共施設を早急に整備する必要のある地域について、施行者に収用権を与え、施行者が強制的に施行地区内の土地または建物の権利を取得し、その後に従前の権利に見合った施設建築物（再開発ビル）の一部（床）を与えることができる（管理処分）よう定めた制度である。したがって、施行地区内の土地等の権利は、一旦全て事業者が取得することになり（全面買収方式）、その後既存建物は全て取り壊され、その跡地に巨大な再開発ビルが建築されることになる。

この法改正は、第一種事業では施行地区内の各権利者に対しそれぞれ従前の権利に均衡する「床（再開発ビルの一部）」を同時に付与するという権利変換方式によるため、複雑な権利関係を一括して処理するという手続上の制約から事業規模が大きくなると権利処理が飛躍的に困難となり、事業が事実上不可能となる点を改め、施行者に収用権という強力な権利を与え、事業の円滑な完成を図るためになされたものである。この法改正は、大阪市の強い働きかけで行なわれたものであ

り、第二種事業は阿倍野再開発をすすめるために創設されたとさえ言われている。

## 第二、阿倍野再開発の概要

一、阿倍野再開発の問題点について述べる前提として、必要な範囲でその内容と住民運動とのかかわりを若干くわしく説明することにする。なお、現在の阿倍野再開発の進行状況は左図の通りである。

### 二、阿倍野再開発の基本構想

(一) 阿倍野地区はJR西日本の大阪環状線、関西線、阪和線（天王寺駅）や近鉄南大阪線（阿倍野橋駅）及び地下鉄御堂筋線、谷町線（天王寺駅）等が交差する、大阪市南部の一大ターミナルである。大阪市によれば「阿倍野地区は、南大阪地域を後背圏にもちその受け皿としての副都心機能の整備が緊急に必要とされる地区であると同時に、交通至便の位置に立地することから、職住近接を図る意味から市街地住宅地としても環境整備をすべき要件を備えている」にもかかわらず、この地区には「都市基盤整備が貧弱、建物が老朽化・業務商業施設の集積度が低い、土地建物に関する権利が細分化され輻輳しており、特に借地、借家の比率は七〇%近い」など多くの問題点があり、「こうした状況を打開し副都心機能の整備とともに防災的観点から環境整備を図るために」法的再開発が必要であるとされている（大阪市都市整備局「OSAKA AND ITS TECHNOLOGY」）そして、阿倍野地区の内から再開発の対象地域として金塚地区を選んだポイントとしては、①ターミナルの中心から徒歩圏内にある、②緊急度の高い都市基盤施設が多い、③住宅環境上、改善されるべき住宅が多い、④物理的に除去しにくい施設、文化財保護の観点から保存すべき施設がない、⑤鉄道や既定街路に支障がなく、まとまった空間的広がりがある、点があげられている。

(二) 阿倍野再開発の内容は、大阪市が昭和四四年に基本構想を発表して以来、種々の変更を加えられているが、その概要は次のとおりである。

#### (1) 対象地域

国鉄（JR）関西線、南海上町線、南海平野線に三方を囲まれた、大阪市阿倍野区北西端の東西約五〇〇m、南北約六五〇mの長方形で、面積約三四haの地域（金塚地区。後に二八haに変更）。

#### (2) 地域の特徴

対象地域一帯は、戦災を免れた古い商店、住宅が入り交じっており、住民は約二八〇〇世帯、九一〇〇人である。約九〇〇棟の建物が存在し、関係地主、家主、借家人は約二八〇〇人である。

#### (3) 再開発の内容

区域内に、南北一本、東西二本の幹線道路を作り、これにより六つに分割された区域をA～Fブロックに区分し（後に四ブロックに変更）、ブロックごとに性格をもたせ、道路、公園を整備し、合計二九棟の高層の再開発ビルを建築する。これにより土地利用は、道路面積が従前の二〇%から三六%に、公園面積が従前の二%から八%に増加する。また、建物は床面積が従前の約二〇万五七〇〇㎡から約八三万㎡へ約四倍に増えるが、その内訳は、住宅約二八〇〇戸（約二三万㎡）の他、店舗約二八万㎡、事務所約一三万㎡であり更にホテル（約一万㎡）、駐車場（約九万四一〇〇㎡）などが整備される。そして、容積率は、従前の一〇八%から五〇〇%以上に増加する。

#### (4) 事業の予定

当初の基本構想では、六ブロックのうち、A～CブロックならびにFブロックを昭和五一年度までに、残りを昭和五五年度までに実現する予定とされた。

## 三、阿倍野再開発の経過

(一) 基本構想では、阿倍野再開発は六ブロックに分割されていたが、昭和四五年から四六年にかけて、A～Dの四つのブロックに変更され、その内AブロックとCブロックの一部（約一二km）が第一期計画決定予定区域とされた。この区域は、その大部分がAブロックであったことから、通称A工区とよばれていたが、天王寺ターミナルにもっとも近い商業地域として阿倍野再開発の成否を決める最も重要な区域であった。

地元住民は、昭和四五年、金塚地区一〇町会で構成された「阿倍野再開発対策協議会（対協、会員三〇〇〇名）を組織し、阿倍野再開発についての検討を進めたが、対協は、昭和四六年一月二四日、大阪市長宛に九項目の陳情書を提出し、結論的に阿倍野再開発を全面的に再検討するよう要望した。

これに対し大阪市は、昭和四七年一〇月三〇日、都市再開発局小寺稔名義の回答書にて、右九項目の要望に対し回答するとともに、阿倍野再開発の遂行については、地元住民の立場を十分尊重し、住民に犠牲をもたらすことのない

よう対策を講ずる旨確約している。

ところが、小寺局長は、事前に地元住民に何らの説明もすることなく、昭和四八年一月二八日の大阪市議会において、既に地元住民の八、九割の賛成を得ており、昭和四八年度中にA工区について都市計画決定をしたい旨の発言をするに及んだ。

このような動きの中で、地元住民の間でも、阿倍野再開発に賛成する者と反対する者とが次第に分離するようになっていった。とりわけA工区では「金塚同志会」「A工区計画決定反対委員会」等の反対派の住民団体が組織され、例えば、A工区計画決定反対委員会のメンバー等約二五〇人が大阪市役所に赴き、反対の陳情をするなど、活発な運動を展開した。

そのため大阪市は、昭和四九年、A工区を第一期事業とするとの基本方針を大転換し、反対運動の少ないBブロックとCブロックの一部（約七・二ha）を第一期の都市計画設定区域とするに至った。

- (二) 前述のとおり、昭和五〇年七月一六日、都市再開発法の大改正がなされたが、大阪市は、右の法改正を受けて阿倍野再開発が第二種市街地再開発事業として再出発するに当たり、金塚地区全体をまとめて事業を進めていこうとすると抵抗が大きいという過去の教訓に学び、町会ごとに了解をとっていくという基本方針をたてた。そして、この基本方針に基づき、大阪市の助成のもと左記のとおり、順次町会単位で住民組織が組織されていった。

大阪市は、これらの住民組織を通じて事業の説明を行ない、これらの組織が再開発促進の陳情を繰り返し、これをもって町会（住民）全体の同意をとりつけたものとみなし、反対の少ない地区から、なし崩し的に法定手続を進めていった。すなわち、大阪市は、昭和五一年九月二七日、B1地区（三・四ha）、C1地区（三・八ha）について高度利用地区の指定と都市計画決定をなし、阿倍野再開発について初めての法定手続を開始した。そして以後、各地区は複雑に分割、併合を繰り返し、順次手続が進行し、昭和五九年六月一日A1地区で本件事業計画決定がなされたのである。

- (三) 阿倍野再開発の現在の進行状況は、前記の図のとおりであるが、事業完了までこぎつけたのはB1、C1-1の二地区五・四ha（ただし、道路等の一部を除く）にすぎず、管理処分計画決定まで進んでいるのがC1-2、Dの二地区四・九ha、事業計画決定まで進んでいるのはA1、B2の二地区一一・〇haである。そして、大阪市が、かつて再開発の最も重要な地域であると強調していたA工区の中心とも言えるA2地区の六・五haは未だ都市計画決定もされておらず、全くの未着手のままである。事業完了地区であるC1-1地区には、あべのC1コーポ（二一〇戸）と再開発住宅である賃貸の阿倍野第一住宅（一五七戸）の住宅二棟が、B1地区には商業、住宅複合ビルのあべのベルタが完成し、昭和六二年九月一二日、商業床の部分がオープンしている。

### 第三、阿倍野再開発の問題点

#### 一、施行期間の長期化

阿倍野再開発は、昭和四四年に基本構想が発表されてから一九年、昭和五二年の法定手続の開始からでも一一年が経過しているにもかかわらず、前述のとおり、事業対象地約二八haの内、事業の完成した地域が五・四haにすぎず、現在施行中が一五・九五haで、残りの六・五haについては、未だ都市計画決定もされないまま放置されており、今後なお二十数棟の再開発ビルの建築が残されている。

先に触れたとおり、第二種事業は、全面買収方式をとるため、施行地区に残留を希望しない限り収用事業と同様金銭補償により地区外に転出することになるが、残留を希望する場合であっても、従前の権利は一旦消滅し、既存の建物は全て取り壊されることになる。そして、大阪市は法定手続開始前から施行地区内の先行買収を積極的に進めており、現実には再開発ビルの建築が始まる前から、施行地区のいたるところで建物が取り壊され、空地の周りに金網が張られている。

例えば本件事業計画決定の対象地であるA1地区について言えば、昭和六一年六月末日現在の調査結果によれば、大阪市が全体の四割を超える土地を所有しており、それらの土地は更地化され、地区内に空地が点在している。その結果、地区内の人口は減少し、風紀、防犯等の環境の悪化をもたらし、商売も不振となって街全体が荒廃し、これが更に転出を進めている。その影響は、ひとり地区内に限らず、金塚地区全体に及んでいることは言うまでもないことであり、特に、もともとの商業地区であったA2地区では、その後背地の人口の減少がそのまま客数の減少となって表われ、大きな影響を受けている。

阿倍野再開発は、施行面積が広大であり、関係権利者も約三〇〇〇人を数えるなど、再開発事業の完成には長期間を要することはある程度はやむを得ないか

もしれない。しかし、阿倍野再開発は、既に一〇年以上が経過しているにもかかわらず、全体の半分も完成しておらず全体の完成には今後更に一〇年以上の歳月を要すると思われる。その間、街の荒廃は一層進むことは確実であり、もはや施行期間の長期化は看過できない問題となっている。

なお、この点については、既に昭和四七年、対協が示した陳情書も「再開発局の説明に依れば、金塚地区を東西に分けて計画決定をする、東側地区と西側地区の実際の工事には約一五年の時差が出ると聞いています。このような事になれば、西側地区の住民は、教育、防犯、災害、塵芥、減客、風紀、交通等生活の全面にわたり、重大なる事業被害を受けるのは必定である」と、正しく指摘している。

にもかかわらず、結局大阪市は、何らの方策も講ぜず、右の陳情書が続けて言う「この為、生活を破壊し、地区住民の自滅をまって整理分散させる」結果を招いている。

また、大阪市は基本構想では、昭和五五年には事業は完成すると見込んでいたのであり、大阪市の見通しの甘さと、自己の能力に対する過信は厳しく批判されるべきである。のみならず、阿倍野再開発の基本構想自体が、都市再開発の限界を越えたものではなかったのか、との疑問なしとしない。

## 二、住民意思の無視と情報の非公開

(一) 大阪市は、全体事業を町会別に分割し反対の少ない地区からなし崩し的に法定手続を進めている。大阪市はこれを「町会別、段階別、協議会方式」とよんで住民の意思を反映させた最も民主的なやり方だと自画自賛しているが、町会別組織の実質は、大阪市が再開発促進の尖兵として助成しているものであり、その同意は真の住民の同意とは言えない。のみならず、大阪市が採用した町会別に分割するという方法は、むしろ住民の反対を押込めるためのものであり、住民意思を故意に無視するためのものであるといっても埋言ではない。例えばA1地区は、もともとA工区の一部として、反対の強かった地区であるが、他地区でどんどん事業が進展していくという状況のため、住民の間には、反対しても無駄であるという諦めや、取り残されるという不安が拡がり、反対の声も水面下に隠されてしまうという結果となっている。

都市再開発法によれば、個人施行の場合は関係権利者全員の同意、組合施行の場合にも三分の二以上の同意がなければ再開発事業はできない。個人、組合施行の再開発は、公共団体施行のものに比べ、比較的スムーズに進行していると言われているが、これはこの同意の形成過程に住民意志が実質的に反映されていることに負うところが少なくない。これに対し、大阪市の方式は、住民参加を全く否定したものといっても過言ではない。

(二) ところで、地元住民には再開発事業に賛成か反対かを判断するために再開発法によってどのようなビルができ、どのような業種のテナントが入るのか、経費はどのくらい必要か、あるいは人の流れはどう変わるのかといった情報が必要であるし、少なくとも自己の権利がいくらに評価され、再開発ビルのどこにどれ位の広さの店舗（住居）が持てるのかという情報なくして、再開発に賛成することは不可能である。

阿倍野再開発の場合、再開発に反対するグループは、先行した大阪駅前の再開発ビルの商業床の不振を知っただけに、特に再開発の総収支などの情報を明らかにするよう、大阪市に積極的に求めたが、大阪市は全く応じていない。

また、次に述べるあべのベルタの商業床についても、地元住民は、新たに進出する大型店や保留床の一般分譲価格、テナントの構成等についての情報を早くから求めていたのに、大阪市は積極的に情報を公開しないまま、あべのベルタをオープンした。

このように、再開発に関する情報の開示が極めて不十分であったことが住民特に商人の反発を招いたことは明らかである。

## 三、あべのベルタの不振

(一) あべのベルタは、B1地区の再開発ビルであるが、地下二階から地上二階までが店舗（二つの核店舗と一三四の専門店）、四階以上が住宅で、核店舗として地下一階に関西スーパー、一階、二階にそごうが入店している。

このあべのベルタ商店街は、昭和六二年九月一二日オープンしたか、オープン早々から不振である。その原因として、①核店舗の集客力が期待はずれであったこと、②ターミナルである天王寺との連絡が悪いこと、③一斉オープンができず、売れ残ってシャッターを閉めたままの店舗が約二割（二七店）もあること、④店舗構成に工夫がなく、魅力ある商店街となっていないこと、⑤周辺の人口、人の流れの総量に比較して商業床が多すぎることで、一般的に指摘されている。

これらの要因は、先に述べた阿倍野再開発の問題点が集約され顕在化した結果ということができる。すなわち、あべのベルタの不振は、再開発計画自体が

稚拙もしくは不適切であったか、施行地区間にアンバランスが生じ、あべのベルタなど一部地域のみが先行した等の結果であるし、あるいはそれ以上に再開発の長期化による町の荒廃と、住民参加の欠如により住民意思の反映していない計画を押し付けられたことによる施行者と地元住民との対立に、根本的な原因があるといえることができる。

- (二) あべのベルタは、阿倍野再開発の今後を占う試金石といえることができるだろう。この不振の原因は、ひとりB1地区に特有のものではなく、阿倍野再開発全体、これから再開発の進むA1地区やA2地区にも等しく当てはまる。

ベルタ不振の現実を前にして、再開発のやり方に根本的な建て直しが必要ではないかと思われる。

#### 四、本件事業計画決定の問題点

- (一) 本件事業計画は、A1地区を対象としたものであるが、A1地区は、A2地区とともにA工区を構成していた地域である。A1地区は、金塚南北線という幅員三〇mの幹線道路を挟んだ南北に細長い地区であり、A2地区の西側に隣接する地区である。従って、幹線道路を挟んだ東側は、A2地区と一体として、また道路の西側は、C1地区と一体として、再開発すべき地区であり、また、現実にも本件事業計画に示されたとおりにビルが建築されるとは到底考えられない。そして、大阪市は昭和五八年一二月、A2地区住民に対し、A1地区とA2地区を併せてAブロックとした「阿倍野地区第二種市街地再開発事業Aブロック基本計画(案)」を示したが、この案によればA1地区とA2地区とは不可分一体のものとされており、金塚南北線の東側についての計画案は、本件事業計画決定により示された施設建物位置図とは全く異なる内容であった。

従って、A1地区について大阪市は、本件事業計画どおりのビルを作るつもりではなく、ただ住民を追い出すための「収用権」を設定するため、事業計画を決定したと理解せざるをえない。すなわち、まず何でもいから事業計画を示して、A1地区の事業計画を決定することにより、土地収用権を設定して、A1地区の土地明渡を順次進めていき、その上でA1地区の西側はC1地区とうまく整合するように、またA1地区の東側はA2地区の都市計画決定、事業計画決定とのタイミングを図り、かつ、その内容と整合するように、時期を見て事業計画決定の「変更決定」をするという手順が、大阪市の真に目指すところである。実際、大阪市は、昭和六二年二月一〇日、本件事業計画についての変更決定により、A1地区を金塚南北線を挟んで東側一つ、西側二つの合計三つの工区に分割し、右の手順を着々と実行しつつある。

- (二) このように、本件事業計画の本質は、住民を追い出すための手段と考えるべきものであって、町会ごとに分割して住民意思を押え込むというやり方と軸を同一にするものであり、大阪市の欺瞞的な「法的小細工」と言うべきものである。

原告らは、このような本件事業計画の本質を見抜き、その問題点を広く世間に訴えるため、本件訴訟に踏み切ったのである。

#### 五、A2地区の問題点

- (一) 本件取消訴訟の原告(控訴人、以下同様)の内、七名はA1地区に隣接するA2地区の住民であったが、本件判決は、A2地区住民の原告適格を否定し、同人らの訴えを却下した。この点の法律的側面は別稿に譲るが、ここにも大阪市による「法的小細工」の「効果」を見ることができる。すなわち、繰り返し述べるとおり、A1地区もA2地区も、共に阿倍野再開発を構成する地域であり、両者に密接な関係があるにもかかわらず、大阪市により恣意的に分割されたものである。そして、阿倍野再開発が、一個の法定手続で進められておれば、A2地区の住民は当然にA1地区の事業の内容に異議を申立て、取消訴訟を提起できるのに、大阪市の町会ごとに分割するという方式により法定手続が分断されているという形式的な理由で、原告適格が否定されたのである。

すなわち、右の方式は、計画決定に至る前の反対意思を抑圧するものばかりでなく、事後の取消訴訟をも困難にするという、極めて巧妙な(従って悪質な)やり方と言える。

- (二) 昭和五九年八月、A2地区の阿倍野一丁目商店会は「A2地区を市の計画対象からはずし、民間開発を認めよ」との要求を決議し、地区内の署名を集める運動を展開した。商店会の主張は「行政施行ではあと何年で完成するかわからない。その間町はさびれ、土地の売買もできず、大変な苦勞をする。しかも梅田駅前再開発ビルにみるように、商業に不向きなデザインで高価なビルを建てられては阿倍野を死の町とするだけだ。」というものである。この主張は、A2地区の直面している問題を端的に指摘しているものであり、新聞紙上でも「阿倍野再開発地区の表玄関とも言うべき阿倍野筋一、二丁目でこのような強硬な民間自主施工の決意が出されたことは、行政施工の再開発の問題を鋭く批判しているものとして大きな議論を呼ぶことになるだろう」との好意的な論評が加えられている(昭

#### 第四、おわりに

現在、被告、また訴えを却下された原告ら双方が上告中であり、本件訴訟は、その端緒についたばかりである。今後、訴訟の進行により、本件事業計画の本質が明らかにされ、あるいはその他の問題点が解明されることを期待したい。

#### 〔控訴審判決の意義〕

弁護士 中井 康之

- 一、 都市再開発法に基づく市町村施行の第二種市街地再開発事業は、基本構想・基本方針の策定・発表といった法的手続以前の手続にはじまり、高度地区、公共施設の都市計画決定（知事）、施行規程の制定（市町村条例）、事業計画案の作成及び縦覧（市町村）、設計の概要に対する認可（知事）、事業計画決定（市町村）、管理処分計画の認可（知事）・公告（市町村）、用地の任意買収（市町村）もしくは収用（収用委員会）、施設建築物の建築工事、そして工事完了公告（市町村）といった複数の行政主体による権力的もしくは非権力的な一連の手続を経て実施・完成される。

このような一連の手続を経て実施・完成される行政作用は、本件のような都市再開発事業を典型例とする開発行政に日常的に見られることであり、現代行政の特徴のひとつである。

ところで、都市再開発をはじめ道路・鉄道を建設するといった開発行政では、開発を推進しようとする行政側と開発を受ける地元住民との間でしばしば開発の是非・開発の内容・手続等をめぐって深刻な対立が生じ、地元住民が当該開発行政に参加し自らの意志をこれに反映させようとする手続的保障を持たない現状にあっては、地元住民としては必然的に司法の場に紛争の解決・救済を求めざるを得なくなっている。その具体的方策のひとつが開発行政過程のある行為をとりだしてその取消を求める抗告訴訟であるが、一連の手続が複数の行政主体によって段階的になされるため、どの段階で、どの行政庁の行為をとらえて、かかる取消訴訟を提起しうるかが問題となる。

本件では、市町村施行の第二種市街地再開発事業において、①事業計画決定公告の段階で取消訴訟を提起しうるのか、②その対象は市町村の定める事業計画決定か、それとも設計の概要に対する知事の認可か、そして③取消を求めうるのは施行地区内の住民に限られるのか、隣接地区の住民も原告適格を有するのか等が主たる争点となった。

控訴審判決は、市町村が定める事業計画決定の処分性を肯定し、施行地区内の住民についてのみ原告適格を認めた。

本稿では、控訴審判決の示した処分性に関する判断に限定して本判決の意義を検討したい。

- 二 （一） 控訴審判決は、取消訴訟の対象となる「処分」を、「行政庁の行為のうち、それにより個人の権利ないし法律上の利益に対し、直接かつ特定、具体的な影響（公定力による一定の法律上の効果というべきもの）を及ぼす性質の行為」と定義し、その「個人の権利ないし法律上の利益に対する影響」はその内容と態様の点で形式的に限定することは相当でなく広く解すべきであり、このように解しても、「影響の具体性」と「事件としての成熟性」を要件とするから法的安定性を害することはないと判示する。

そして、開発行政作用における中間的ないし先行的行政行為については、「先行行為の直接・特定の影響が個人の私権、利益に対する即時最終的変動に至らない効果であっても、具体性があり、これを救済する事件としての成熟性が認められる限り」行政処分にあたるという。

- （二） 従来から一連の手続を構成する行為については、先行行為が直接国民の権利利益に影響を与えない場合には最終行為をとらえて訴訟の対象とし先行行為の違法は最終行為の前提的違法としてこれを争うことになるが、先行行為がそれ自体独立して国民の権利利益に具体的な影響を与える場合にはこれを抗告訴訟の対象とすることができると解されていた。

従って、処分性を認めうる「影響」が、控訴審判決のいう、私権、利益に対する即時最終的変動に至らない効果でも足りるとする点は、従来の裁判例も認めるところであり格別目新しい指摘ではないが、影響を内容と態様で形式的に限定することなく、広く解したうえ、影響の具体性と事件としての成熟性で絞りかけるとした点は、一連の手続を経て実施される行政作用における行為の処分性を決するための判断枠組を提示したものとして意義がある。

- （三） ただ、控訴審判決が内容と態様で形式的に限定することなく広く解すべきであるとする「影響」の限界がどのあたりにあるのかは必ずしも明確でなく、今

後、控訴審判決の例示する「即時変動に至らない非典型的な効果」のなかが問われなければならない。

控訴審判決の判断枠組からすれば、影響の具体性や事件としての成熟性判断において当該行為の直接の効果でない影響を考慮して処分性に絞りをかけるのであるから、これらが絞りとなる以上、逆に言えば、当該行為に基づく「影響」は直接性さえ満足すれば相当に広く把えてよいと考えているものと思われる。

控訴審判決の判断枠組は最高裁判所の裁判例が一般に処分性の要件を「直接の効果」に限定し(たとえば最判昭和三九年一〇月二九日民集一八巻八号一八〇九頁)、かつ、土地形質変更禁止等の効果は法が特に付与した付随的效果で直接の効果ではない(たとえば最判昭和四一年二月二三日民集二〇巻二号二七一頁)とすることから、これら裁判例と直接抵触することを避け、かかる直接効果論と付随的效果論をあえて否定せずこれを一応維持しながら(もっとも、控訴審判決は大阪市の援用した右最判に触れ、単に本件と事案を異にし適切でないとして形式的に排斥している)、かえって付随的效果等と評価されているものを処分性の判断に取り込もうとする周到な理論を提供したものと評価できよう。

それでもなお、控訴審判決を徹底するならば、準法律行為的行政行為や事実行為にも処分性を肯定し、当該行為に基づく影響を広く解する以上、単に、法が特に付与した効果であるとの理由でそれらを当該行為の直接の効果から除外するのは理論的でなく、むしろ端的に付随的效果論を否定すべきでなかったかと思うのは、我々阿倍野弁護団だけの感想であろうか。

それはともかく、控訴審判決の示した判断枠組において重要なことは、影響の具体性と事件の成熟性の判断に際して、当該行為に基づく直接の効果のみならず、当該行政の一連の流れ、とりわけ当該行為以後の手の流れ、その確実性、時期、さらには、当該行為を原因として法律等の規定に基づいて生じる不利益等をも斟酌できることを明らかにし、その理論的位置づけを行なったことである。

すなわち、控訴審判決は、影響の具体性の判断において、本件事業計画が施行地区全体を不可分一体として統一的一体の完結的計画として、しかも極めて具体的内容として策定されているとの事実認定を前提に、将来の大幅な変更の蓋然性を否定し、事業計画決定公告後は施行者の土地取得のための手続が機械的に進められるから、収用による所有権等の権利消滅という一義的に内容の明白な変動が近く生ずる蓋然性はほぼ確実であると判示し、また、事件としての成熟性の判断においては、事業計画決定公告を原因として、補償金の額の固定、立入調査の受忍、土地の形質変更禁止、去就決定の時間制限、先買権制度による売却先選択の自由喪失という一種の法的拘束ないし権利・利益に対する制限を事実上受けるとし、仮に事業計画決定公告を争う途を否定すれば地元住民はわざわざ不必要な処分を求めてそれを争うか、収用裁決などの最終処分を待つほかなく、後者の場合は事情判決をうけるおそれがあり、しかもこのとき違法が認められてもそれまでに蒙った事実上の不利益を十分に回復できるか疑問があるとして、事業計画決定公告段階で、計画決定自体を争わしめるに十分な影響の具体性と事件としての成熟性が存すると判示したのである。この点、原判決が、事業計画決定公告に伴って生じる測量受忍・土地形質変更禁止等の効果は公告に伴う付随的效果にすぎず事業計画決定公告そのものの効果ではないとしてかかる不利益を全く考慮せず、また、地元住民は事業計画決定公告後に個人の権利関係に直接変動を与える具体的・個別的処分を受けた段階で事業計画の違法性を争うから救済手続に欠けないと極めて形式的な判示をしたのと著しく異なる。

原判決は、前記最判昭和四一年二月二三日の示した付随的效果論を安易に採用し、第二種市街地再開発事業と土地区画整理事業の相違を一切無視した。これに対し、控訴審判決は、事業計画の内容を具体的に検討することにはじまり、事業計画決定公告後の再開発事業の手続の流れにのっとってその法律効果を判断し、さらに、事業計画決定公告を原因とする事実上の不利益・影響を考慮するなど、まさに事業計画決定公告の効果を実態に即して判断して当該行為の取消訴訟の対象としての適格性を肯定したのである。控訴審判決のかかる判断過程は実際に影響を蒙る地元住民の視点に立ったものと高く評価できよう。

三 (一) 控訴審判決は、事業計画の決定公告につき土地収用法上の事業認定と同様の効力が認められるとして個人の権利・利益に与える直接の影響の発生を肯定したうえ、影響の具体性と事件としての成熟性を検討し、そのいずれも認めて事業計画決定の処分性を肯定した。

(二) 土地収用法に基づく事業認定については、従来から下級審の裁判例はその処分性を認める。その理として、事業認定は収用手続をすすめる過程の根幹をなすものであり、事業認定によって収用されるべき土地の範囲は特定

され、該土地について形質変更の効果が生じ、かつ、事業認定があると特段の事情のない限り最終処分たる収用裁決までの手続が履踐されるから、収用裁決がなされるまでの間、権利関係者に拱手傍観させることなく、この段階で違法性を争わせて権利関係者の救済をはかる必要があること等が述べられていた。従って、控訴審判決が事業認定の処分性を肯定したこと自体は目新しい判断ではない。

しかしながら、控訴審判決が、①地区の範囲が確定し、ひいては権利関係者の範囲も確定し、②収用裁決申請が可能となり、③権利関係者に補償金支払請求権が発生する、以上の三点の効果を認めたとうえで、その後は収用事業の手続・工事は機械的に進められることを理由に、「事業認定により、直接に特定の起業地内権利関係者にとって土地等が収用され、権利が近く消滅することがほぼ確実となる影響（法律上の効果）が生ずる」と判示したことは注目すべきである。

すなわち、事業認定は、本来、収用手続をすすめる起業地の範囲を確定させるだけで、これにより直ちに権利を消滅させるわけではないが、土地収用法に基づく手続の実際の流れに照らして、事業認定によって起業地の範囲が確定することにより、当該起業地の権利が将来消滅することが確定するという法律上の効果の発生を認め、その効果のゆえに処分性を認めたとわけて、開発行政過程において、将来の開発区域を確定させる同種の行為について、その処分性を肯定する有力な論拠を控訴審判決は呈示したものと言えよう。

- (三) 都市施設の整備等にかかる開発行政は、大略、①基本構想の策定、②整備される都市施設の概要とおおむねの事業対象区域を定める手続（都市計画決定など）、③具体的な事業内容を定め、事業の対象区域を確定させる手続（都市計画事業の事業計画決定や道路法に基づく道路区域の決定、河川法に基づく河川予定地の指定など）、④事業対象地区の収用を認める手続（土地収用法に基づく事業認定、都市計画事業の事業計画決定など）、⑤事業対象地区の住民の権利に対する最終的変動（収用裁決、補償金の決定など）、⑥工事、といった過程を経て完成する。

従来の裁判例では、一般に、①②の段階では未だ処分性を認めず、④⑤の段階で処分性を認め、③の段階の行為については肯定例と否定例に分かれていた。

各行為の影響の内容は、各行為の根拠となる法律の定めによって種々のものがあるため、画一的な判断は困難であろう。しかしながら、控訴審判決が、本件事業計画決定及びその前提となる土地収用法に基づく事業認定の処分性を肯定した最大の理由が、前述したとおり、施行地区の範囲が確定するということは、とりもなおさず施行地区内の住民の権利が近い将来買収もしくは収用によって消滅することが確定するという効果（影響）が生じることでありと解したことにあるとすれば、開発行政において事業対象区域を確定させる同種行為（前記③）の処分性は基本的に肯定させることになるだろう。さらに、②の段階の行為についても、権利変動の確実性は減少するものの、事案によってはその影響の具体性と事件としての成熟性が肯定されれば処分性を認めうることを示唆しているものと思われる。

- (四) そこで、控訴審判決の示した判断枠組を用いて、いくつかの開発行政における事業の対象区域を確定させる行為について、その処分性を考えてみよう。

都市計画事業の事業計画決定の場合、本件と同様、土地収用法の事業認定と同様の効果があり、かつ、その影響の具体性、事件としての成熟性は本件と変わらないか、むしろ、より具体的であり、裁判例もその処分性を肯定している（盛岡地判昭和五八年二月二四日行集三四巻二号二九八頁、松山地判昭和五九年二月二九日行集三五巻四号四六一頁、仙台高判昭和六一年三月二〇日行集三七巻三号三四四頁）。

道路法に基づく道路区域の決定や河川法の河川予定地の指定の場合も、これによって当該区域が将来道路もしくは河川になることが確定し、やはり当該区域の権利関係者の権利は、いずれ買収もしくは収用によって消滅することが確定する。他方、道路区域の決定や河川予定地の指定によって土地の形質変更が禁止されるなどの不利益が生じ、また、道路区域の決定以後の手続は一応機械的にすすみ、任意買収にお応じない以上、土地収用法に基づく事業認定を経て収用手続に移行するのが実際であるから、影響の具体性、事件としての成熟性も肯定できるのではなかろうか（道路区域の決定について処分性を肯定したもの東京地判昭和三九年三月二六日行集一五巻三号八三頁、東京高判昭和四二年七月二六日行集一八巻七号一〇六四頁、広島地判五三年一二月五日判夕三七三号一一五頁など）。もちろん、道路区域の決定の段階では未だ収用手続はとりえないが、道路用地となることが確実であれば当該土地に関する権利がその事業のためにいずれ消滅することが確実であると言えるから、土地収用法に基づく事業認定が未だなされていないとしても、処分性を肯定しうると思われる。

また、都市再開発法に基づく第一種市街地再開発事業の事業計画決定に

ついて、最高裁はその処分性を否定する（最判昭和五九年七月一六日判例地方自治九号五三頁）が、改めてその当否が検討されなければならない。

本件と同様、事業計画決定公告により、施行地区が確定し権利関係者の範囲が定まり、測量受忍義務、土地の形質変更禁止等の効果が生じる。ただ、第二種事業と異なり、権利変換方式をとる第一種事業の場合、土地収用法の適用がなく、事業計画決定につづく権利変換手続によって全ての権利関係者の従前の権利が消滅し、これに対し、それに替わる施設建築物の権利を取得しうる地位、もしくは補償金の請求権を取得する。

このように、事業計画決定によって施行地区内の個人の権利が近い将来権利変換手続により消滅することが確定し、その権利変換手続は事業計画決定後すみやかにかつ機械的に実施され、しかも、施行地区住民はその間土地の形質変更禁止等の不利益な状態におかれるのであるから、事業計画決定による影響は、第二種市街地再開発事業と同様にたとえば、権利変換手続を停止条件として施行地区住民の権利消滅を生じさせるものであるから、たとえ土地収用法上の事業認定の効力を有しないとしても、その影響は具体的であり、かつ、事件としての成熟性にも欠けないと言うべきで、従って、第一種市街地再開発事業にかかる事業計画決定についてもその処分性を肯定すべきこととなろう。

なお、土地区画整理事業や土地改良事業等の場合、事業対象区域を確定させる行為は、権利関係者の範囲を確定させるものの、将来の権利変動の態様は収用適用事業の場合と異なり、「権利消滅」等といった一義的に内容の明白な変動ではないので、右と同様の理由で直ちに処分性を認めることは困難で、さらに影響の具体性や事件としての成熟性について他の効果と合わせた検討を必要としよう。

四、 以上の若干の事例の検討からも明らかなように、控訴審判決は、一連の手続を経て実施・完成される開発行政において、どの段階で取消訴訟を提起するかという困難な問題に対して、地元住民に有力な武器を与えてくれた。

この控訴審判決は、大阪市によって上告されているが、右判決の示した処分性に関する判断枠組が上告審によって否定されることはありえないと確信している。

〔阿倍野再開発訴訟における争点〕

弁護士 岡村 泰郎

第一、はじめに

一、 阿倍野再開発訴訟については昭和六三年六月二四日、大阪高等裁判所において、控訴審判決が言い渡され、現在、最高裁判所において審理中である。

昭和五九年六月一日に、大阪・阿倍野において大阪市が行なった大阪都市計画事業阿倍野A1地区第二種市街地再開発事業事業計画決定（以下、本件事業計画決定という）の取消を求めて、地元住民ら（以下、原告らという）が提訴した本件訴訟において、これまで最大の争点は、「本件事業計画決定が抗告訴訟の対象となる処分に該当するか」という、いわゆる処分性の存否の問題であった。

二、 被告である大阪市は、第一次的に、土地区画整理事業の事業計画決定に関する最高裁昭和四一年二月二三日判決に立脚して、いわゆる「青写真」論と「付随的効果」論により処分性を否定する主張を行ない、第二次的に、仮に処分性が認められるとしても、それは本件事業計画決定ではなく、本件事業計画中の設計の概要についてであるとして争った。

三、 昭和六一年三月二六日、大阪地方裁判所が言い渡した第一審判決は、右処分性を否定したが、前述の控訴審判決はこれを肯定した。

本稿は、右処分性の存否とこれに付随する本件訴訟の各争点を整理し、概観するものである。

四、 本件訴訟の論争は、本件事業計画決定と事業計画における「設計の概要」についての知事の認可との関係（詳細は後述するが、以下、この論点を便宜上、「対応論」という）という市町村施行の市街地再開発事業に特有の問題もあったため、かなり複雑なものとなった。

そこで、まず、控訴審判決の構成を概観したうえで、これを整理することとする。控訴審判決の「理由」は次のような構成になっている。

一、 当事者に争いない事実

控訴人らの本件全体事業予定地区内における権利関係、市町村の行なう第二種市街地再開発事業の手続の流れの概要（原判決の付加訂正）

二、 本件事業計画決定が抗告訴訟の対象になしうるか否かについて

1 行訴法三条二項の「処分」（総論）

- 2 本件事業計画決定・公告の処分性
- 3 行政処分とみるべき行為はいずれか（対応論）
- 4 地区内権利関係者の権利、利益に対する影響の具体性
- 5 事件としての成熟性

三、原告適格について

四、まとめ

もとより、訴訟進行中の、原被告の主張の応酬は、最終的に判決に整理されたような明晰なものではなかったか、ここでは分析の便宜上、いちおう、上記の判決理由の構成に依拠して争点の整理を行なうこととする。

五、原告らの気持ちを率直に言えば、本件訴訟は、土地区画整理事業の事業計画決定に関して、最高裁昭和四一年二月二三日判決民集二〇巻二号二七一頁（以下、昭和四一年判決という）により示され、以後、数多くの下級審判決で引用された「青写真」論及び「付随的效果」論との対決であった。

この論理に対抗して、原告らは、本件事業計画決定の内容をできる限り明らかにし、そこから生じる法的効果を詳細に論じ、土地収用法、都市計画法等など関連法制度と比較対照することを通じて、本件事業計画の処分性をその実態に即し個別に検討することに全力を注いだのである。

## 第二、各争点の説明

### 一、行訴法三条二項の「処分」について（総論）

- (一) 原告らは判例、通説の「行政処分」概念について、それが狭きに失することを主張していたが、仮に判例・通説の「行政処分」概念を前提としても、本件事業計画決定の処分性は明らかに肯定されると考えていた。
- (二) 逆に被告大阪市は、「青写真」論及び「付随的效果」論をとることに関連して、「処分」とは、当該処分が国民の権利義務に対し、直接かつ具体的に法的な効果を生ずるものをいうとし、本件事業計画決定の効果のうち、土地の形質変更等の「付随的效果」を除けば、原告らの権利ないし法律上の利益に対し直接具体的な変動が生ずるような効果は何もないから、処分にはあたらないと主張した。
- (三) 控訴審判決は、処分の中にはいわゆる法律行為的行政行為に限らず、他の行為（いわゆる準法律行為的行政行為、事実行為）も含まれることは明らかであるとし、更に、個人の権利ないし法律上の利益に対する直接かつ具体的な影響も、個人宛の法律行為的行政行為の形成効によるもの、また私権、地位の最終的得喪の即時変動に限らず、即時変動に至らない非典型的な効果も含まれるとし、被控訴人の主張は狭きに失しとりがたいとして、これを斥けた。

また、被告は、「一般的中間処分」という概念を用い、この「一般的中間処分」には、一般的に処分性は認められないという主張を行なった。右の「一般的中間処分」の概念は、被告の主張においても必ずしも明らかでないが、「行政処分が一連の行為の手続的發展を経て完成される場合に、未だ国民又は住民の権利関係に個別かつ具体的な影響を与えるに至らない行為」と説明がなされ、また、昭和四一年判決をもって、この見解のリーディング・ケースとしていることから、結局は、「青写真」論のやきなおし以上の意味は持ちえないことは明らかである。

控訴審判決もこの点について、「一連の手続を経て完成される計画・開発・行政作用（行政過程）における中間的ないし先行的行政行為」について処分性を別途に解する理由はないとし、「右先行的行為の直接・特定の影響が個人の私権、利益に対する即時最終的変動に至らない効果であっても、具体性があり、これを救済する事件としての成熟性が認められる限り、行政法三条二項の『処分』にあたるというべきである」と判示した。

### 二、本件事業計画決定・公告の処分性について

- (一) 原告らは本件事業計画決定の内容について、明らかにすることに努めた。

すなわち、本件事業計画決定においては、

- イ 施行地区
- ロ 設計の概要
- ハ 事業施行期間
- ニ 資金計画

が定められるところ、このうち、重要である施行地区及び設計の概要については、更に公衆の縦覧に供されている関連図書も示すことにより、詳細に説明を加えた。

施行地区は縮尺二万五〇〇〇分の一以上の地区位置図と縮尺二五〇〇分の一以上の地区区域図を作成して定め、更に後者では地区内の土地地番とその形状を表示することが義務づけられており、収用対象となる土地が一義的に明らかに個別に特定される。

また認可対象となる設計の概要は、施工者が区画の土地取得後に建築すべき施設建築物の設計図とその技術的説明であつて、これまた確定的具体的であつて、ただ、建築物の各床の譲受希望者に対する配置が、同希望者の未定のために定まらないだけである。

以上のように、原告らは、事業計画内容は一般的抽象的なものではなく具体的特定性に欠けるところはないと主張した。

(二) 更に、原告らは本件事業計画決定のもたらす効果について、詳述した。  
すなわち、

- ① 施行地区の範囲が確定する（都市再開発法-以下、「法」という-五三条四項、七条の一一第一項、同施行規則四條）。
- ② 影響を受ける土地所有者、賃借権等土地に関する所有権以外の権利者・地上建物の所有権その他の権利者（以下、関係権利者という）の範囲が確定する（法六条一項四項、同施行令一条の六、都市計画法七一条、土地収用法八条三項）。
- ③ 土地建物に関する権利が、将来、買収もしくは収用によつて消滅することが確定する。
- ④ 収用によつて支払われる補償金の額が固定される（法六条一項四項、同施行令一条の六、都市計画法七一条、土地収用法七一条）。
- ⑤ 施行者は、権利関係者の意思にかかわらず、施行地区内の土地に立ち入り調査することができる（法六条一項四項、同施行令一条の六、都市計画法七一条、土地収用法三五條）。
- ⑥ 土地の形質変更が禁止される（法六条一項四項、同施行令一条の六、都市計画法六五條一項）。

これは知事の是正措置命令及び刑事罰によつて担保されている（法六条一項、都市計画法八一条、九一条）。

- ⑦ 施行地区内の権利関係者は、公告の日から三〇日以内に施行地区内に残るか退去するかを選択をせまれる（法一一八條の二第一項）。
- ⑧ 施行者に先買権が生じ、地区内の権利関係者は予定売買の届出義務を負い、この届出期間中の譲渡の自由を失い、かつ先買権の行使により売先の自由を失う（法六条一項四項、同施行令一条の六、都市計画法六七條一ないし三項）。

(三) 以上によれば、本件事業計画決定は、内容において施行地区、設計の概要について特定性十分であるのみならず、その効果においても、処分性が肯定されている収用法上の事業認定と同様の効果に加えて、更に本件事業計画決定から生じる独自の効果が生じるため、原告らはこれを「処分」と解すべきと主張した。

(四) これに対し、被告は、本件事業計画決定は、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、施行地区内の土地、建物の権利者の法律上の地位ないし権利関係には直接に影響を及ぼすものではなく、また原告らの主張する諸効果も「付随的效果」にすぎないから、処分性は認められないと主張した。

この論理は、すでに述べたように、土地区画整理事業の事業計画決定に関する昭和四一年判決の立論を踏襲したものである。

(五) 原告らは次の三点を中心に、被告の主張に対する反論を展開した。

その第一は、本件事業計画決定は、すでに述べたように、具体的であること、

その第二は、本件事案は換地処分を前提とする土地区画整理事業決定とは、まったく事案を異にするし、また、行政計画を対象とする取消訴訟において、行政計画の一般的「処分性」を考えることは適切でなく、当該計画の性質・役割を個別・具体的に検討すべきであること、

その第三は、いわゆる「付随的效果」論はその内容・根拠が不明確であることであつた。

なお、この第二の点については、最高裁判所自らが、土地区画整理組合の設立の認可（最高裁昭和六〇年一二月一七日判決『判例時報』二八四号五九頁）、市町村営の土地改良事業における事業施行の認可（最高裁昭和六一年二月一三日『判例時報』一一八五号九九頁）について、相次いで、昭和四一年判決に立脚した下級審判決を否定して処分性を認めたことにより、確認されている。

今回の控訴審判決も、昭和四一年判決は本件と事案を異にするので適切でないとして、まさに、安易に昭和四一年判決に立脚した下級審判決をくつがえしたのである。

(六) 控訴審判決をよりくわしく紹介する。

同判決は、まず、収用法の事業認定によつて、

- ① 地区の範囲が確定し、ひいては権利関係者の範囲も確定する。
- ② 同地区内土地つき収用の裁決申請が可能となる。
- ③ 権利関係者に補償金支払請求権が発生する。

という効果が生ずることを前提に、「事業認定により、直接に、特定の起業地内権利関係者にとって、土地等が収用され、権利が近く消滅することがほぼ確実（一年以内に事業認定の失効がないかぎり）となる影響（法律上の効果）が生ずるものというべき」であるとし、「右効果は私権の即時消滅という最終的変動ではないが、いわば収用裁決を条件事実とする停止条件（付款）の設定に似た法律効果の、発生であるというべく、しかも事業認定の有する公定力による特定、直接的

効果（単なる事実上の効果ではない）で、収用に至る確実性が極めて高いので・具体性の十分な影響（効果）というべきである」と述べ、収用法上の事実認定の処分性を確認した。

(七) 右判断を前提として、本件事業計画決定公告は、事業認定の告示の効力が認められるうえ、更に、

④ 地区内権利関係者は譲り受け等の希望申出をなすことにより施行地区内にとどまるか退去するかを選択を強いられる（右申出によっても新たに取得する権利内容は従前のものと一変することも強いられる）こととなる。

という一種の法律効果をもつとして、控訴審判決はその処分性を肯定したのである。

### 三、 行政処分とみるべき行為はいずれか（対応論）

#### (一) 問題点の所在

被告大阪市は、仮に事業認定に処分性が肯定されるとしても、事業認定に代わるものは設計の概要に対する知事の認可であり、本件事業計画決定ではないと主張した。

この問題点にくわしく立ち入る前に、指摘しておくべき重要な点が、二点ある。

その第一は、この問題は必ずしも理論的なものではなく、都市計画法、都市再開発法、土地収用法の間で定められている、準用規定の不整合性に基づく、市町村施行の市街地再開発事業に特有の技術的な問題であるということである。

その第二は・被告の主張が本件訴訟の論争争をあやまつた方向に導く可能性があったということである。

第二の点について、ややくわしく説明しておく。

原告らは・事業認定には処分性が肯定され、そうである以上、本件事業計画決定にも処分性が認められることを主張したが、これに対する反論は、論理的には

A 事業認定には処分性は認められず、本件事業計画決定にも処分性は認められない、か、

B 事業認定には処分性は認められるが、本件事業計画決定には処分性は認められない、

のいずれかである。

Aの場合には・事業認定に対応するのが、本件事業計画決定か設計の概要についての知事の認可か、という対応論は全く意味がない。

Bの場合に、対応論は、一応の意味をもつかに見える。しかし、本件訴訟の直接の争点は本件事業計画決定の処分性の存否そのものであり、また、事業認定にも本件事業計画決定にも処分性を肯定することが論理上可能である以上、事業認定に対応するものが、知事の認可であるという形式的法規規定が存するとしても、そのことは直ちに本件事業計画決定自体の処分性の否定に結びつくわけではない。

したがって、被告の提出した、「処分性が認められるのは本件事業計画決定か知事の認可か」という争点は、より正確に言えば、「本件事業計画決定に処分性を認めることが諸法規等との関係で不適切ではないか」ということであった。のちに述べるように控訴審はまさにこの正しい方向に沿って、詳細な検討を行なっている。

また被告は控訴審の終盤になり、事業認定と本件事業計画決定の具体性の差異という反論の展開を試みたが、この争点をもちださざるをえないこと自体が形式的な「対応論」は争点として不適切であつたことをあらわしていると言えよう（この具体性の差異については後述する）。

#### (二) 控訴審判決をくわしくたどってみる。

市町村施行の第二種市街地再開発事業の事業計画決定に関して、都市再開発法、都市計画法、土地収用法の間の適用（準用）の関係は、読み替えがかなり複雑になっている。

事業認定、都市計画事業認可、市街地再開発事業事業計画決定の各認定・認可・決定の関係を、図に示してみると概ね、下のとおりとなる。

#### (三) 被告は仮に事業認定同様の処分性が肯定されるとしても、都市計画法の規定を第二種市街地再開発事業に関し適用するにあたって、

！ 24 ページ図がはいる

「都市計画事業については、土地収用法二〇条の規定による事認定は行わず、都市計画法五九条の規定による認可をもってこれに代わるものとしている」（都市計画法七〇条一項）し、

更に「市街地再開発の事業計画に定めた設計の概要に対する認可は都市計画法五九条の規定による認可とみなされる」（都市再開発法五一条一項）ことから、土地収用法上の事業認定に代わるとされたのは、本件事業計画決定ではなく、設計の概要についての知事の認可であると主張した。

- (四) これに対して・原告らは、本件事業計画決定の存否にあたっては、各事業の事業内容及びその法的効果をより実質的に検討して決すべきであり、あえて本件事業計画決定と知事の関係を考えれば、両者は一連・一体のものであり、若しくは知事の認可はむしろ内部的行政行為に近いものであって、被告主張の法規定は、本件事業計画決定の処分性を否定する論拠とはなりえないと反論した。
- (五) 被告はさらに、本件事業計画決定につき処分性を否定すべき論拠として、
- ① 事業計画についてはなお変更の可能性があること
  - ② 本件事業計画決定は、事業認定同様の効果をもつとしても、手続の相違からその具体性に大きな差異があること（対応論の変形）を主張した。
- これらについては、控訴審判決は別項において検討しているので後にゆずることとする（四（三）（四）参照）。
- (六) 対応論について、控訴審判決はきわめて詳細にわたる検討を行なった。その概要は次のとおりである。
- ① 法施行令一条の六は事業認定に代わるものとして知事の認可を読み替えるのみであるが、事業認定の告示とみなされるのは市町村のなす事業計画決定の公告であり、主体のそごがある
  - また、この読み替え自体、事業認定と知事の認可の実体の類似性というよりは、むしろ形式的な類似性、つまり、各認定、認可等の主体となる行政機関の類似性、認可ないし確認の法的性格の類似性に基づく技術的要請に基づいたものと解されないでもない。
  - したがってこの読み替え規定は、知事の認可以外に行政処分を認めることの妨げとなるものではない。
  - ② 第二種市街地再開発事業を市町村が施行する時、事業計画を独自の判断で策定し・諸手続を行なったうえで決定するのは市町村自身で、公告も市町村が行ない、知事は設計の概要にのみ認可を行なう。
  - ③ 譲り受けの申出期間などの重要な起算点として市町村の事行計画決定公告が、公団等施行の場合の知事のなす事業計画等の認可と同列に扱われていることは両者の実体に基づくものと解されないではないし、その公告が必要的なのに対し、知事が設計の概要について技術的観点から審査して行なう認可の公告は任意的である。
  - ④ ①ないし③から、個人の権利、利益に対する影響に直接つながり、原因となるのはむしろ事業計画決定であり、知事の認可は事業認定のみなし効を補充する関係で必要につながらるが、その影響に対する関係はむしろ間接的補充的であるというべきである
  - ⑤ そして、本件事業計画の内容は一義的、具体的に特定されており、権利の変動内容も買収、収用による消滅と一義的に明日であるから、将来の換地を前提とするような土地区画整理事業の計画等とは著しく異なる。
- (七) 結論として、控訴審判決は、「市町村のなす事業計画の決定は必ずそのうちの設計の概要についての知事の認可を経てなされるものであるから、事業計画決定の公告により生ずる前示の施行地区内権利関係者の権利、利益に対する特定直接的影響をもたらしているもの（同法律効果の法律要件たるもの）は知事の認可のみなし効により補充された事業計画決定であるといわざるをえないのであって、これが知事の認可につきるものとは到底いいがたい」と述べて、被告の主張を斥けた。

#### 四、 地区内権利関係者の権利・利益に対する影響の具体性

- (一) 控訴審判決は、行政処分について「広く解する」反面、「影響の具体性」と「事件としての成熟性」を要件とすることにより法的安定が図られるとする。
- (二) 被告は、影響の具体性については、第一に、事業計画決定段階では収用買収の条件が未定であると主張したが、控訴審判決は将来の収用等の条件が未定であることは、もともと具体性具備の妨げとなるものでばないとして、これを斥けた。
- (三) 第二に、被告は、仮に事業認定に処分性が認められるとしても、事業認定とは本件事業計画決定には、期間の点など手続の上で差異があるから収用をないう具体性において違いがあると主張した（「対応論」の変形）。
- 控訴審判決は、事業認定とは事業計画決定の間の差異があり、事業認定の失効について定める土地収用法二九条の不適用があるとしても、「事業計画決定公告後は施行者の土地取得のため手続が機械的に進められ、任意買収に応じなければ収用裁決に至る点では事業認定と変わりない」と判示した。
- (四) さらに、被告は、事業計画変更の可能性をもって、具体性なしと主張したが、控訴審判決は、施行地区の大幅な縮小や大幅な設計の概要の変更等右計画の一体性を害するような変更は容易にされるとは考えがたく、本件においてもかかる変更の蓋然性を認めるに足る証拠はないとした。
- (五) 結論として、右判決は「事業計画決定公告時点における右収用による所有権等の権利消滅という一義的に内容の明白な変動が近く生ずる蓋然性は、ほぼ確実といってさしつかえない程度に確度の高いものである」と判示し、権利消滅が確定する影響（効果）は、具体性を十分具備しているとした。

#### 五、 事件としての成熟性

(一) 被告は、「青写真」論、「付随的効果」論に対応する形で、本件事案には事件としての成熟性がないと主張した。すなわち、収用段階で権利取得裁決あるいは明渡裁決を争わしめ、そのなかで事業計画の違法性を争わせることにより権利保護の目的は十分達成できるとしたのである。

(二) しかし、控訴審判決は、

- ① 事業計画決定の公告により、施行地区内の権利関係者は、所有権等の権利につき最終喪失に至らないとしても、ほぼ成就が確実な条件事実を付する付款が設定されたと同様の法律効果を受ける。
- ② また、地区内権利関係者は、土地の形質変更禁止をはじめとする、一種の法的拘束ないし、権利、利益に対する制限を事実上受ける。
- ③ にもかかわらず、個人宛最終権利変動を内容とする個別処分をうけるまでこれを争えないとすれば、これを争う者はわざわざ土地の形質変更の不許可処分を受けて、その取消訴訟の中で前提問題として右計画の違法性を争うかあるいは施行者がイニシアティブをもって任意にその時期と相手を選択しうる権利取得裁決の対象に選ばれるのを拱手して待ち、その裁決取消のなかで右同様争うか、の方法しか持たないこととなり、しかも後者の場合、裁決時期が偶々、事業の違法を敢えて争わない所有者地域の明渡と取り毀し工事が大部分完了するまで遅れる時は、事情判決を受けるおそれが小さいとはいえない。

と述べ、個別処分を争わせれば権利救済が十分であるとは到底いえず、むしろ、事業計画決定の公告段階で同計画決定自体と争わしめることに事件としての成熟性が十分に具備しているというべきであると判示して、被告の主張を斥けた。

#### 六、原告適格について

- (一) 被告大阪市は、都市計画法あるいは本件事業計画決定の根拠となる都市差異開発法においては、施行地区の隣接地域の住民の生活環境や財産・営業等に関する利益を個別的・具体的に保護することを目的として施行者の権限行使に制約を課している規定は存在せず、施行者は市街地再開発事業事業計画を公衆の縦覧に供しなければならず（法五三条一項）、また当該事業計画の概要について、事業地及び附近地の住民に説明しなければならない（都市計画法六六条）他、施行地区内の住民のみならず附近地の住民であっても、当該事業に関係のある土地等について権利を有する者は、当該事業計画に対し意見書を提出することができる（法五三条二項、法一六条二項）などの諸規定は、「右の者の意見を当該事業計画に反映させる契機を作り、もって事業計画の内容をより適切なものにしよう」ということを目的として定められた手続にすぎず、直接に周辺住民の生活環境上あるいは財産・営業上の利益を個別的・具体的に保護することを目的とするものである法律上の利益を持たず、原告適格を欠くと主張した。
- (二) これに対し原告らは、都市計画法六六条、都市再開発法六六条等の諸規定は地元住民の利益をも保護している上、さらに阿倍野再開発事業は全体事業が一体であり、さらにA1地区と隣接A2地区はとりわけ密接に関連しており、被告大阪市の事業をすすめるために便宜的に町会単位で地区の範囲を定めたにすぎないから、当然、隣接A2地区の住民たる他の原告らにも原告適格は認められると主張した。
- (三) しかしながら、控訴審判決は「本件事業に適用される都市再開発法、都市計画法、土地収用法が法的保護の対象としている個人的利益は専ら施行地内の土地等の所有権者及び関係人の財産権ないし財産的利益である」と保護の対象をきわめて狭解し、原告らの主張を斥けた。

訴審判決のこのような判断は、近隣居住者の保健・衛生・火災予防等の利益も保護している都市再開発法、都市計画法等を正當に理解したものとは考えられないうえ、A1、A2地区一体の再開発が行なわれることは必至である阿倍野再開発の実態からも不当であることは明らかであるため、原告らは、これまでの訴訟進行は必ずしも十分に議論がなされたとも言えないこの争点について、上告審においてさらに争う所存である。

#### 第三、まとめ

以上のとおり、控訴審判決は、本件事業計画決定の処分性を否定した第一審判決を取消した。そして、A1地区内に権利を有する原告一名については、訴えを大阪地方裁判所へ差し戻した。しかし、A1地区に隣接する地区に権利を有する他の原告七名については原告適格なしとして改めて訴えを却下した。

現在、被告大阪市、及び訴えを却下された原告ら七名双方が、上告中である。

〔阿倍野再開発訴訟弁護団の運営〕

弁護士 池田 直樹

から後半にさしかかった昭和六二年秋であり、したがって本件訴訟には全くと言っていいほど貢献できていない。そこで、感想を含め、阿倍野弁護団の運営について触れてみたい。

現在阿倍野弁護団は、五名の弁護士で構成されている。団長の坂和弁護士は二六期、土本、中井弁護士は三四期、岡村弁護士は三八期そして私は三九期と中堅・若手弁護士から成る。事件としては本件の他に事業計画の変更決定に対する取消訴訟と住民訴訟による損害賠償代位請求事件訴訟を抱えている。

本件訴訟の最大の争点同様、事業計画変更決定取消訴訟も事業計画の変更決定の行政処分性が主たる争点で、住民訴訟も住民監査請求の一年の期限徒過の正当理由について論争している。このように、いずれの訴訟も参考判例や学説や法律を調べ、理論化して準備書面を作成する作業が中心であり、法廷も書面を交換し合う中で、裁判所の考えをその釈明や進行態度から探るといえるものである。

そのため、弁護団会議は法廷後の打ち合わせを除いて平均月一～二回以上開かれている。弁護団会議の後には、必ず二日以内に会議録が出る。判例等の資料も次回会議で必要とされると、数日後にはコピーが配付される。

会議で書面の起案担当となると、次回会議までに草稿をファックスで各自に送るのが慣例となっている。そして、準備書面は原則として、期日以前に提出する。

以上のペースは、正直言って非常にきつい。住民訴訟の関係で私は数度起案を担当したが、会議が近づくにつれ、非常に大きなプレッシャーを感じた。他にも、いくつか弁護団に入っているが、阿倍野弁護団の事務処理の早さ、几帳面さは秀でていて感じる。

もちろん、事務処理に加えて、内容面での理論水準も極めて高度である。都市再開発関係の法令は、数多くしかも技術的で細かいところ、住民の権利義務に対する決定の影響を論述しようとする、全条文に目を通し、該当条項を探さないといけない。私にとって、各弁護士がいつも簡単に各条文を操作するのは驚異的であり、控訴審判決が出た現在に到っても、全く追いつけない状況である。

もう一つ、阿倍野弁護団で学んだことは、事件の詰めである。高裁の大詰め段階で弁護団は、学者論文等を携えて、数度裁判官室に通った。裁判所に理論面で一歩踏み込んだ判決を書かせるためには、可能なかぎりの資料を提供するとともに、こちらの熱意が伝わらなければならない。裁判官がどこまで詰めて検討しているのかは、必ずしもわからなかったが、担当裁判官は、かなり熱心に理論的検討をすすめている感じで、こちらから出せる論文等の資料は何でもどんどん出して欲しい、という感触であった。事業計画決定の内容についても検討しているようであり、「青写真」判決を形式的に踏襲した一審判決より、かなり内容的には踏み込んだ判決になることは、ある程度予測できた。しかし、現在の行政裁判全体の流れからすると、決して楽観できる状況ではなかった。

また、阿倍野訴訟については、原告団の熱心さも特筆すべきであろう。証人調べのない理論的書面のやりとりの繰り返しという手続きの中で最後まで弁論期日に欠かさず法廷傍聴に詰め掛け、その後の原告団会議に出席し、訴訟の状況を把握してきた。

さらに都市問題研究会の存在に触れなければならない坂和弁護士を中心に、昭和六一年六月に発足以来、今日までほぼ月一回のペースで研究会をもってきた。テーマも都市問題についての基本的法体系から始まって、底地買いの実態や土地税制の問題、土地信託や外国の都市計画制度まで、幅広く扱い、参加者も弁護士のみならず、ディベロッパーや自治体関係者まで広がっている。

普段の研究による高い理論水準と事務処理体制およびそれを支える情熱。弁護団の一員としてはいささか自画自賛に過ぎ過ぎようが、落ちこぼれ新米弁護士としては、実に学ぶところが大きく、これらが揃ったことで初めて今回の画期的判決につながったと思うのである。

### 3、本件事件に関する判例掲載雑誌・評論

〔判例掲載雑誌〕

#### (1) 1審判決

判例タイムズ 593号128頁

判例時報 1215号25頁

行裁例集37巻3号499頁

#### (2) 控訴審判決

判例時報 1283号21頁

判例タイムズ 668号260頁

(3) 上告審判決

民集 46 卷 8 号 2658 頁

判例地方自治 108 号 59 頁

〔判例評論〕

安本典夫 判例評論 364 号 29 頁 (判例時報 1306 号 183 頁)

山下淳 昭和 63 年度重要判例解説 (ジュリスト 935 号) 38 頁

藤原淳一郎 街づくり・国づくり判例百選 (別冊ジュリスト 103 号) 116 頁

見上崇洋 龍谷法学 21 卷 3 号 19 頁

岡村周一 判例評論 344 号 13 頁 (判例時報 1243 号 159 頁)

安本典夫 判例地方自治 53 号 42 頁

室井敬司 自治研究 67 卷 2 号 121 頁

金子正史 ジュリスト 932 号 59 頁

和久井孝太郎・江原勲 判例地方自治 50 号 6 頁

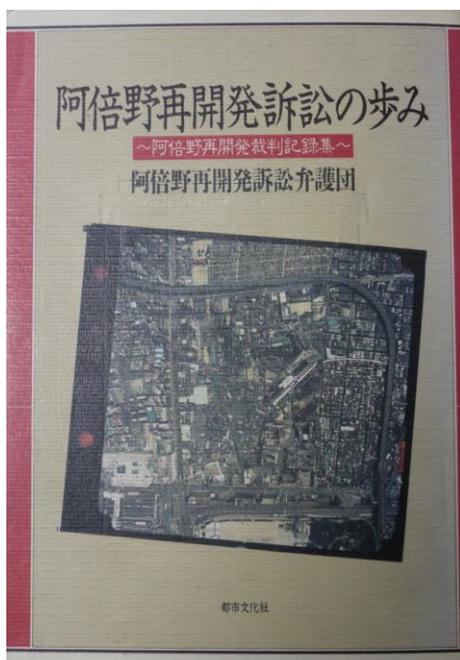
常岡孝好 法学教室 NO151 1993 年 4 月号 122 頁

小高剛 法律のひろば 46 卷 6 号 53 頁

村上武則 平成 4 年度重要判例解説 (ジュリスト 1024 号) 38 頁

荏原明則 ジュリスト 1021 号 98 頁

山下竜一 行政判例百選 II (別冊ジュリスト 151 号)



(阿倍野再開発訴訟弁護団著、都市文化社、  
1989 (平成元) 年 2 月 10 日発行、定価 3500 円)