

## 第1 都市開発の多様性

### 1 都市法の複雑性と不整合性

都市法一五十嵐敬喜「都市法」で分析(日本で最初の都市法の体系書)

#### ①都市法の歴史的分析

#### ②都市法の構成(体系) という3部構成

#### ③都市法の論点

—都市法は都市問題に対応するものであり、かつ都市政策を実施するための道具である

### 2 都市計画法の複雑性—都市計画法を中心とする複雑な法体系—

#### ①上位計画は下位計画を拘束しない(都計法13条は訓示規定と解されており、

都市計画法による都市計画と上位計画とがうまく連動していない)

#### ②計画を定めるについて住民参加、司法救済が不十分

#### ③上位計画は開発に偏りがち

#### ④国土の一元的な管理がなされていない

都市計画区域が少ない(国土全体の24.9%—平成3年3月現在)

国土利用計画法上の土地利用基本言十画は、5地域(都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域)に区別しているが、各地域は異なった法律による規制をうけており、所轄官庁も異なっている。

### 3 都市開発の行政過程の複雑性

—都市計画決定とその後の遂行過程による3つの類型(安本典夫)

#### ① 都市計画決定だけで事業計画はなく、建築等の行為をめぐるコントロールが続く

もの(市街化区域や地域地区の都市計画決定等)

都市計画決定→開発許可→建築確認

#### ② 都市計画決定から都市計画法上の都市計画事業に至るもの(都市計画道路等)

都市計画決定→都市言十画事業認可→売買契約→工事→供用開始

#### ③ 都市計画決定から各事業法上の事業計画決定手続に至るもの(土地区画整理事業・再開発事業等)

都市計画決定—土地区画整理事業計画決定—仮換地指定—工事—換地処分  
—再開発事業計画決定—権利変換決定—工事

### 4 民間による都市開発

大規模マンションから隣の建物の建替えまであらゆる幅広い都市問題が発生するが、法規・条例は複雑かつ難解→都市問題を処理する専門家が必要

## 第2 都市開発への住民参加の現状と問題点

### 1 現状

都市計画法

(1968.5) 公聴会の開催(16)

都市計画の案の縦覧(17①)+意見書の提出(17②)

(1992.6) →住民参加一般に関する改正なし。地区整備計画における地権者

要請制度と市町村のマスタープラン策定における住民の意見の反映の要請が新設

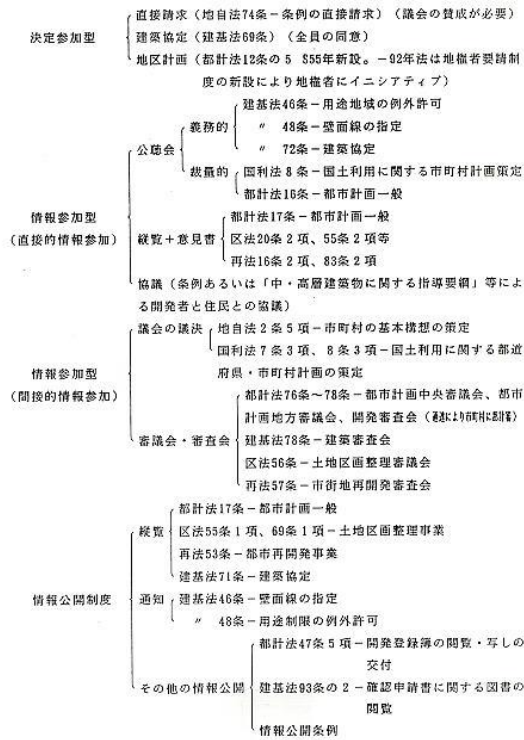
c f (92年12月20日付都市計画中央審議会答申は、住民参加の

充実を求めている。また、社会党等から提出された野党案にも、

進めた内容内容が盛り込まれていた)

住民参加をより

## 2 住民参加の機能別分類



## 3 問題点

①住民参加(とりわけ決定参加型)のシステムの欠如

→住民協議会・地区計画の活用

→住民自治・住民民主主義・住民の地域参加・意識変革必要

②住民参加のための各種制度の不備

○アセスメントの実施・公開

○代替案の提示

○知識・技術・財政の援助(cf 豊中市まちづくり支援室)

○各種情報の公開

③条例制定権・建築協定・地区計画・公聴会・意見書・縦覧・審査会の各現行制度

の見直しとその改善

## 4 都市開発への住民参加における弁護士の役割

(1)裁判一現行法の住民参加では不満を唱える場合裁判しかないのが現状

(2)道路建設・再開発・区画整理等の都市言十画や事業計画のポイントは「権利調整」

→コンサルタント等との共同作業の役割

①再開発・区画整理のシステムを地元住民に法的専門家として説明する(説得力)

②実施側・反対側の主張の争点整理をして、「落とし所」を考える(和解)

③コンサルタントではできないマイナス情報を率直に伝える

## 第3 行政訴訟全般のハードルの高さ

### 1 訴訟要件が厳格

①行政処分性(争訟の成熟性)

②原告適格

### 2 行政訴訟の特徴(現状)

①訴えの取下げが多い(訴訟要件を欠くため・実質上の和解のため)

②勝訴率が低い

③取消訴訟やや減少し、当事者訴訟のうち住民訴訟(地方自治法 242 条)が増え

ている(市民オンブズマン、情報公開請求など)→訴訟要件が容易なため

④行政手続法の制定(1993年11月)がどのような変化を生むか注目

#### 第4 行政訴訟か民事訴訟か

1 嫌忌施設(し尿・ゴミ処理場等)の建設差止等→民事訴訟(仮処分)ほぼ定着

2 道路・空港の建設差止・埋立差止等→行政訴訟か民事訴訟か問題

①大阪空港公害訴訟—第1種空港(基幹的な国営空港)の操業は航空行政権

最判S55. 12. 16 の行使にかかる作用であるから「行政訴訟の方法により  
(判時1025号) 何らかの請求をすることができるかどうかはともかくとして」、  
民事の差止請求は不可避免的に航空行政権の取消変更ないし  
その発動を求めることになるからできない

②甲子園浜埋立訴訟—主的に行政訴訟(港灣計画の取消)、予備的に民事訴訟

(港灣計画に伴う埋立差止)→和解で終了

③国道43号線事件—民事訴訟(排気ガスによる侵害の差止めと損害賠償)

大阪高判H4. 2. 20 ・差止請求→棄却(受忍限度の範囲内だから)

(判時1415号3頁) ・損害賠償 →過去の侵害部分認容

→将来の損害否定

3 新潟空港の騒音公害訴訟(航空法に基づく免許処分の取消)判時1306号5頁

→航空法の規定は付近住民の生命・健康を守るためのものではないが、

原告適格ありと判断(1. 2審を変更)

・石垣島の新空港建設差止訴訟—住民訴訟を活用(r知事は疑惑のある土地を買収し

てはならない)との差止を求める住民訴訟)

→地方自治法242条の2が唯一の条文。国のレベルでは無理

#### 第5 都市開発と裁判(抗告訴訟)—「行政処分性の有無」

1 前記のような法律構造のため、住民が都市開発問題に巻き込まれた場合

・どの段階の誰のどの処分に対して異議が言えるか(行政処分性・争訟の成熟性)

・原告適格を認めてもらえるか。という問題あり

2 前記の安本の3類型に応じて判例を整理すれば次のとおり

(1)都市計画決定の段階

イ 再開発事業の都市計画決定→処分性否定

①最判S59. 7. 16判例自治9号53頁

ロ 土地区画整理事業の都市計画決定→処分性否定

②最判S49. 7. 19訟月23巻13号2374頁

③最判S50. 8. 6訟月21巻11号2215頁

ハ 道路事業の都市計画決定の段階→処分性否定

④最判S62. 9. 22判時1285号25頁

二 市街化区域・市街化調整区域の都市計画決定

(肯定)⑤大阪高判S53. 1. 31判時921号77頁

(京都地判S51. 4. 16行集27巻4号539頁)

(否定)⑥神戸地判S50. 2. 27訟月24巻2号353頁

ホ 用途地域についての処分性→最判否定で確立

(肯定)⑦静岡地判S50. 9. 11訟月21巻11号2220頁

⑧宇都宮地判S50. 10. 14判時796号31頁(⑬の1審)

(否定)⑨盛岡地判S52. 3. 10行集28巻3号194号

- ⑩仙台高判S 5 3. 2. 2 8行集2 9巻2号1 9 1頁
- ⑪東京地判S 5 3. 3. 2 9行集2 9巻3号4 5 5頁
- ⑫東京高判S 5 3. 1 0. 1 1行集2 9巻1 0号1 8 3 0頁
- ⑬東京高判S 5 3. 4. 1 1判時8 8 6号1 2頁(⑧の2審)
- ⑭神戸地判S 5 3. 7. 1 8行集2 9巻7号1304頁
- ⑮最判S 5 7. 4. 2 2判時1 0 4 3号4 1頁

(2)事業計画決定、事業認可の段階

イ 土地収用については、事業認定について処分性肯定(判例確立)

- ⑯東京地判S 3 8. 9. 1 7行集1 4巻9号1 5 7 5頁
- ⑰熊本地判S 4 3. 1 1. 1 4行集1 9巻1 1号1 7 2 7頁
- ⑱宇都宮地判S 4 4. 4. 9行集2 0巻4号3 7 2頁
- ⑲東京高判S 4 8. 7. 1 3判時7 1 0号2 3頁
- ⑳名古屋地判S 4 6. 4. 3 0訟月1 7巻8号1 3 0 0頁
- 2 1名古屋高判S 4 8. 1. 3 0行集2 4巻1, 2号25頁
- 2 2東京地判S 5 4. 7. 1 7行集3 0巻7号1 3 0 2頁(土地収用法3 4条の3  
に基づく手続開始の告示は事業認定と独立して抗告訴訟の対象と  
なるものではないと判示)

- 2 3東京高判S 5 5. 3. 2 7行集3 1巻3号7 1 8頁
- 2 4最判S 5 9. 2. 1 6訟月3 0巻7号1 2 4 4頁(2 3及び2 4は2 2を支持)

ロ 都市計画事業の事業認可→処分性肯定

- 2 5盛岡地判S 5 8. 2. 2 4行集3 4巻2号2 9 8頁
- 2 6仙台高判S 6 1. 3. 2 0行集3 7巻3号
- 2 7松山地判S 5 9. 2. 2 9行集3 5巻4号4 6 1頁

ハ 土地区画整理事業計画の決定→処分性否定

- 2 8最判H 4. 1 0. 6判時1 4 3 9号1 1 6頁

ニ 土地区画整理組合の設立認可→処分性肯定

- 2 9最判S 6 0. 1 2. 1 7判時1 1 8 4号5 9頁(大阪高判S 5 7. 6. 9判時1 0 6 1号1 7頁、  
大阪地判S 5 4. 2. 2 1判時9 2 5号6 0頁)

ホ 市町村施行の土地改良事業の事業計画→処分性肯定

- 3 0最判S 6 1. 2. 1 3判時1 1 8 5号9 9頁(1. 2審を変更)

(3)権利変換等個人の権利に直接影響する処分の段階→当然処分性肯定

3 問題は(2)(事業計画決定、事業認可)の段階について行政処分性を認めるか否か  
→都市再開発の事業計画決定は処分性は否定されるものと思われていた

- ①区画整理事業についてはいわゆる青写真判決(3 1 最判S 4 1. 2. 3判時4 3 6号  
1 4頁)として否定

- ②また、福岡市千代町再開発訴訟判決(3 2 福岡地判H 2. 1 0. 2 5判時1 3 9 6号4 9頁、  
3 3 福岡高判H 5. 6. 2 9判時1 4 7 7号3 2頁)も否定

③しかし、阿倍野再開発訴訟では第2種市街地再開発事業の事業計画決定の段階  
で行政処分性が認められた(3 4 大阪高判S 6 3. 6. 2 4判時1 2 8 3号2 1頁、1審は却下

- ⑧大阪地判S 6 1. 3. 2 6判時1 2 1 5号2 5頁)

第6 阿倍野高裁判決の内容とその意義

- 1 (内容)第2種再開発事業の事業計画決定の段階で行政処分性・争訟成熟性を肯定  
(理由)第2種事業は、土地収用法適用

- ・設計の概要の認可(再開発法51条)=事業認定(土地収用法20条)
- ・事業計画の決定の公告(再開発法54条)=事業認定の告示(土地収用法26条)

→知事の認可のみなし効により補充された事業計画決定は、両者相俟って地区内の権利者の法的地位に直接的な影響を及ぼす

## 2 (勝訴のポイント)

- ・設言十の概要、事業計画決定、公告という3つの行為について、その内容を十分審理し、土地収用法との対比においてその効力を実質的に検討したこと。
- ・被告は、昭和41年の写真判決論で形式的に対抗したが、実質論が勝った。

## 3 (意義とその射程距離)

①第1種再開発事業の事業計画決定はどうか?

→現状では否定。しかし、直接的な権利変動が及ぶ点では同じだから、今後判例変更の可能性あり。

②再開発の都市計画決定ではどうか?→無理

③再開発以外の事業の事業言十画決定についてはどうか?

→土地収用事業、区画整理事業、土地改良事業については概ね処分性肯定  
(前記のとおり)

## 第7 取消訴訟(行政訴訟)と和解

### 1 大阪モノレール訴訟(豊中市螢ヶ池地区でS字型ルート決定に反対)

S57.3 市・府都市計画(地方)審議会

S57.5 市・府都市計画決定

①S57.7 都市計画決定取消訴訟(原告100名)

→1審却下(控訴審、上告審同じ)

②S62.4 モノレール事業認可取消訴訟(原告100名)

③H元.4 モノレール専用道路認可取消訴訟(原告役員のみ)

→②③は処分性クリア。原告適格につき一部保留のまま約7年間審理。

判決言渡日(H6.7.26)の直前実質上の和解成立

(陳謝、補償約束、周辺対策約束、解決金支払)

### 2 横浜京浜急行上大岡駅前再開発取消訴訟(第1種)

① H元.6 都計決定取消訴訟

→H3確認書(きちんと対応する約束)を交わし取下げ

② H3.12 事業計画決定無効確認訴訟

③ H4.6 収用裁決申請'

④ H4.8 権利変換計画審査請求

H4.9 権利変換計画取消訴訟

⑤ H4.11 土地明渡審査請求

→②③④⑤を通じて権利床を市等が買い取る内容の実質的な和解成立

## 第8 まとめ

### 1 都市開発への住民参加は難しい課題だが次の方向が大切

①法的制度として都市開発の各段階での争訟可能性を広げること

(行政処分性・原告適格)

②都市開発の初期の段階からこれにより影響を受ける住民(地権者)の意向を聴取すること

③②のため・マイナス情報も含めた正確な情報を提供すること

④何よりも行政は住民への説明の手続を重視し、住民は行政不信・エゴの追求をおさえ、理性的対処をすること

## 2 教訓

①行政訴訟・民事訴訟とも困難だが、住民の団結と熱意があれば、各種の裁判提起(十維持)可能

②裁判を続けていけば対等の形で議論ができ、資料の提出要求も可能

③裁判を武器とした実質的な和解の話合いが可能

④従って裁判は有効な武器

⑤都市開発の現場での住民参加の支援(権利調整役の実行)は困難だが試行錯誤の積み重ねの時代→都市開発への住民民主主義の学習

以上