

特集：変化への対応

(巻頭言) 市町村合併とまちづくり 下田 公一

(特集論文) 特集の編集にあたって 中山 靖史  
社会変化に対する都市計画の適応 水口 俊典  
横浜市都市計画道路の変更 小出 和郎  
神戸市復興の都市計画 内田 恒  
土地地区再開発事業を遂行すべき区域における市街地整備の  
考え方 高野 光  
近郊市の開発規制の適正なまちづくり条例 一関発指要編 内海 麻利  
民間事業者の観点から「計画と変更」を考へる 山本 理  
都市計画変更の法的検討 坂和 章平  
情報化がもたらした都市計画 インターネットを活用した住  
まい手参加型まちづくり 関根 宣由  
PMにおける変更の概念 光多 長温

(一般研究論文) 少子化時代における学校施設モデルの提案 大谷 博・五藤 光男・廣瀬 義伸・高橋 啓一  
一般世帯の自動車ガソリン消費の都市による違いをもちま  
す都市形態及び都市計画からみた要因 中村 隆司・船橋 泰三  
大都市圏緑地帯における市街地に着目した土地利用計画の  
検討 一笠 朝美・水城 孝夫

(プロジェクト) 銀田市の都市型快適生活の拠点づくり 一橋南第一地区第一  
種市街地再開発事業 南條 洋雄  
世界文化遺産・国宝道路の間に市民の城(イングリッドの  
城)誕生 一橋本町地区第一種市街地再開発事業 関本 孝夫

(都市計画行政の最近の動き) 志木市自然再生条例の制定について 志木市生活環境部環境保護課

(元気がいふ会) まちづくり(UNPO) ぶるさの会 水田 忠

(社) 日本都市計画学会創立50周年記念行事報告

2001年度学術研究論文発表委員会報告 学術委員会



マが取りあげられたのは、73年の平井孝「西ドイ  
ツにおける行政計画と補償」が最初だが、76年  
以降の渡邊博也「計画行政法」②乙部信郎「国  
家計画の変更と信託保護」が発表され、次いで  
③手島孝「計画担保責任論(上)」④根木本一  
郎「行政計画の変更と補償」が発表された。これ  
らは、行政計画とその継続性を信頼して個人の  
法権関係等が形成されるため、自己拘束性・首尾  
一貫性が必要との前提の下に、その変更(撤回)  
(とりわけ受益的処分)には、行政の「計画責任」  
が問われるべきとの問題意識で両ドイッでの理論  
を紹介し、日本にも適用しようとする議論だった。  
この行政責任については、計画保障(保証)請求  
権、計画担保責任等の用語を創設して、その根拠  
と内容を論じていった。

2) 一般的な土地利用計画変更の議論

93年の日本土地学会では「土地利用計画の変  
更」を統一テーマとして、①宮田三郎「計画変更  
における法的基準」②相模治「開発計画と行政」  
③日原康雄「都市工学からみた都市計画の変更」  
④河原崎守「都市計画における計画変更の実態」  
⑤小澤清「行政計画に対する信託の保護」が発表  
され、議論された。これらは計画担保責任論  
を超えて、計画変更の法的許容性という古典的議  
論をおいて、土地利用計画の変更を目指した一般  
的な行政計画や行政政策、更には具体的な都市計

画について、その論点を多様な観点から取りあげ  
た。ちなみに宮田は、計画変更は原則として可能  
なことを前提に、変更を阻止できるか否か、変更  
の要件等を指摘した。会場からは、公共事業の  
中止・変更を求めるには現行法体系の下では取  
消訴訟によるざるをえないが、そこには行政処分  
の強が現実に機能していないため、変更請求  
権のようなシステムの構築はできないかとの質問  
が出され、現行法の機能が不十分であることが確  
認された。また、都市計画の用途地域の変更に  
ついては、住民に不利益に変更される場合は計画  
担保責任の議論だが、住居地域から商業地域に  
変更される等有利に変更された場合は、その利益  
(開発利益)をどう考えるべきか、という論点も  
重要な検討課題だと確認された。

私もモノレールや阿倍野訴訟の経験上、都市計  
画や事業計画(変更)の取消訴訟においては、行  
政処分が提案する都市計画の変更(住民の声に  
押されて行政が変更の決断を下した場合)には、い  
かなる法的問題が生じ、それをどう処理すべきか  
という新たな大きな論点が生じている。

3) 都市計画を契機とした澤野論文

95年5月、青島都知事により世界都市博の中止  
が決定された。これを契機として澤野論文は「行  
政計画(活動)の変更と損害賠償責任(上)(下)」  
を発表した。これは、計画変更責任が問題とな  
る場合を「国や地方公共団体の行政計画や政策あ  
るいは国等が行う行政活動で、国民の社会生活・  
経済活動と密接に関係を有するもの」としうえ  
で、行政計画変更に関する判例を検討したものだ。  
都市計画や事業計画の変更が計画変更責任にあ  
たるか否かは、その変更が行政処分性を認めるか否  
かによって異なる。つまり処分性を認めない多く  
の判例の立場では、計画変更責任の問題となるが、  
処分性を認める学説では個々の行政処分の取消  
の可否という問題となる。第1の注目判例は、村の  
工場建設政策に沿って工場建設の準備をしていた  
会社に対して、誘致政策変更による損害賠償を認め  
る可能性を示した最判だ。第2は、郡市の再  
開発事業の変更に関する判決だ。これは、市  
長の交代等のため、そごうが核店舗としての出  
店を辞退し事業が頓挫したため、地権者が市に対し

て損害賠償を求めた事件だ。一番は市の責任を認め、  
慰謝料の請求を認容したが、控訴審は事業  
計画の変更も裁量権の逸脱又は濫用にあたりない  
限り違法ではないとして、請求を棄却した。判  
決の当否はさておき、再開発をめぐるこのよ  
うな裁判が提起され、判決されたこと自体が重大だ。  
同種事案では、請求の当否は具体的な案件によるが、  
今後は地権者からの計画変更の当否自体を争う訴  
訟や、事業中止の場合の地権者への補償請求等の  
法的競争が予想される。計画(変更)決定の行政  
処分性にとらわれない「非定型的取消訴訟」とい  
う訴訟類型の提案も含め、取消訴訟の門戸の開  
放が不可欠だ。

3. 再開発意図一再開発見直し・中止の必要性

再開発事業は01年3月現在全国726地区で実施。  
97地区が完了、229地区が事業継続中だが、地価  
の下落と経済不況の長期化の中、核店舗の撤退と  
保留地の売却残りが顕在化し、多くの事業が破綻  
に瀕している。ビルの管理・運営のため市が出資・  
設立した三セク会社も再開発の破綻に伴って赤字  
を抱え、事業上倒産の危機にある。土地の高度利  
用と高容積の再開発ビル建設により、大量の保留  
地を創出して事業費を捻出する従来型の再開発事  
業も現在宇治山田駅前等2地区がある。しかし継  
続中の事業の適切な変更案は容易に見つからず、  
また、事業の中止(撤退)は関係権利者に対する  
補償という問題が発生するため、誰も決断でき  
ないのが現状だ。ちなみに95年1月の阪神大震災  
の復興まちづくりを目指す新長田地区では、20  
haで20棟の大規模再開発事業が都市計画決定さ  
れたが、その後の経済不況は一層深刻化し、収支  
採算に合った形で巨大ビル群建設は不可能とわ  
かりながら、その見直しは進まない。

私は84年の大阪駅前問題研究会の発足以降再  
開発問題に取り組み、裁量権逸脱によるルート変  
更を求めた大阪モノレール訴訟や第二種再開  
発事業の事業計画決定の取消訴訟で行政処分性を認  
容させた阿倍野再開発訴訟の代理人となった他、  
各地の再開発の現場で各種問題に取り組んだ。川  
西市の再開発では、再開発組合が銀行等に借付金  
を要求する調停を申立て、三セクが売れ残った床

を買取ったが、私も久居市で同様の調停事件を  
提起している。そこでは保留地を三セクが買いつ  
て公共的活用を目指すのか、それとも組合を破産  
させ銀行の競売手続に委ねるのか、の二者択一  
の選択が難しい。しかし三セクに法的資金(税金)  
を投入すれば、三セクの赤字が顕在化するため、  
問題先送りを図る議会などの「抵抗勢力」がある  
し、地権者を含めた関係権利者にも、破綻に陥  
った再開発事業の確りな解決という問題意識は希  
薄だ。組合は「事業の完成により借越す」と(法  
務系)言だが、ビルが完成しても保留地未処分  
のため収支決算や組合の解散ができず、借越し  
の借越しや管理業務を続けるという異常事態も多  
い。

今や「組合の破産倒産」が現実的テーマとなり、  
どこで破産第1号が出るかが注目目的だ。しかし  
その前に①核店舗倒産失敗が確定した時点で事業  
の中止、②保留地売却の見直しと対応してビルの  
規模の見直し・縮小等、都市計画・事業計画を  
変更すべき局面があった筈だ。②の例は01年3月  
阿倍野でのビルの縮小等が見えれば、自主的  
に事業の中止を決断した①の例は少ない。今勇気  
をもって議論すべきは、再開発の中止という「遅  
く決断」とそれに伴う補償の処理なのだ。

4. 都市計画の変更を可能とする2つの動き

西大寺は組合能行の370億円事業で、88年に  
都市計画決定したが、バブル崩壊に伴い①資産評  
価の下落で保留地取得者の減少②補助金の減少  
のため「勇気ある断念」をした筈だ。  
その背景の第1は、98年4月の「建設省所轄公  
共事業の再評価実施要領」の施行により、長期開  
経過している事業について必要に応じて見直す  
(休止・中止)システムが導入されたことだ。西  
大寺はこのルールに乗って、98年県の公共事業評  
価監視委員会に諮問した結果、事業の中止が承認  
された。背景の第2は、従来は国の補助金を返  
還義務が生じたが、地方分権推進委員会第2次勧  
告により、事業を中断した場合の返還義務が免除  
された、大蔵省も原則的に返還は不要としたことだ。  
この2つは、再開発だけでなく補助金付きの公  
共事業すべての見直し・中止を促進する画期的な



特集論文  
都市計画変更の法的検討  
大阪経済大学経済学 坂和 章平  
A paper of  
special issue  
Legal Aspects on Modification of Urban Planning  
Osaka Bar Association Attorney at Law Shouhei SAKAWA

Hexamination of urban redevelopment planning has also been executed, during the debate of a new idea "Assessment for being out of time": revocation of development plan for not being carried out for a long time, and some growing public opinions for reconsideration of unnecessary public development operations.  
Some redevelopment plans, in fact, have been stopped on their halfway.  
I would like, in this paper, to make comments on some legal points of the responsibilities of planning authorities and the issue of compensation for revocation or modification of land use planning.

1. はじめに

小泉内閣は「聖域なき構造改革」を掲げ、公共  
事業の見直し・削減を重要政策課題とした。そし  
て道路特定財源と地方交付税の見直しを宣言、  
「経済財政運営の基本方針」(暫定の方針)を発表し、  
国交省も公共事業の改革に関して①大規模ガ  
ム事業の継続②高速道路建設の採算性の精査③長期  
化している約800の事業の中止を含めた検討を  
発表した。この改革が実現すれば、高速道路やガ  
ム等割々の事業の中止はもちろん公共事業全体に  
ミスが入るが、同時に中止の当否や損害賠償・損  
失補償等の法的問題が多発する筈だ。  
小泉改革に先行する、北川正恭三重県知事による  
公共事業全体の再評価制度や、福澤也北海道知  
事が提唱し流行政大賞をとった「時のアセスメン  
ト」も注目を集め、北海道開発庁は98年度の公共  
事業の見直し(・中止・凍結・縮小)を決定、橋  
本内閣も時のアセスの導入を決定した。さらに田  
中康夫長野県知事の「親ガム宣言」も、大きな反  
響をよんだ。興味深いのは、98年の奈良市の近鉄  
西大寺駅前再開発事業の中止だ。都市計画法21  
条は「…都市計画を変更する必要が生じたときは

遅滞なく当該都市計画を変更しなければならない」  
と規定するが、現実には都市計画決定された事業  
の中止例は少なく、日本は「政・官・財」の三位  
一体となった土建業者の体質にどっぴりつかって  
いたため、「進むも地獄、退くも地獄」という  
再開発をとりまく経済状況の中、西大寺の決断は  
注目された。他方、道路建設の都市計画決定がさ  
れながら、時代状況の変化の中で、予定地には  
既に建物が増えて非実大規模建設は不可能となっ  
ているのに、都市計画決定の変更がされず放置  
されている例も多く、その不合理性は従来から指  
摘されてきた。  
戦後50年経った公共事業中心の土建業者体質  
が小泉改革により一変しようとしている今、都市  
計画の変更に関する法的検討は重要なテーマだ。  
本稿はこのような問題意識に沿って、いくつかの  
論点を指摘する。

2. 学説・判例の指摘と検討

1) (古典的) 計画担保責任の議論

都市計画の変更より大きな概念である国家計画  
の変更、行政計画の変更、公法上の改定というテー

動きだ。赤字必至の破綻した再開発の中止はもちろん、小泉改革に伴う道路やダム等、この動きに沿って見直すべき公共事業・都市計画事業は各地に多い筈だ。

#### 5. 放置された都市計画変更の必要性

放置された都市計画についての最大の論点は、都市計画・事業計画決定に伴って地権者に課せられた権利制限の補償問題だ。計画制限や土地利用規制に伴う損失補償問題は、一般的基準の設定が困難で個別具体的問題の集積が必要のため、その法的検討は不十分で「混迷したジャングル」と言われている<sup>10)</sup>。道路建設の都市計画決定のため長期にわたって権利制限を受けたケースでの補償の要否について、判例は土地の所有権に内在する社会的制約だとして、これを否定する<sup>11)</sup>が、具体的状況の下で計画過程の正常性を問題として不相当に長いなら補償を要するとする遠藤説もあり、私も同感だ。もっとも「現状のまま補償を認めれば、都市計画はほぼ破産するであろう<sup>12)</sup>」との現実的指摘もあり理しいテーマだ。なお01年6月、関西再開発研究会は、計画の実現性向上のため、都市計画決定から概ね10年以内に整備するとする時間的整備目標を定め、それまでに見過しが得られない場合は、都市計画決定を解除できる（均質性の明確化）旨を提言した<sup>13)</sup>。この提案には全面的に賛成だが、これは私権制限の補償の議論と裏腹であることを十分認識する必要がある。

#### 参考文献

- 1) 毎日新聞(98.11/20)
- 2) 五十嵐敏彦・小川明雄『公共事業をどうするか』(岩波新書1999)『公共事業は止まるか』(岩波新書2001)
- 3) 阿部泰隆『国家補償法』(有斐閣1968) 278頁、荒秀「土地利用規制と補償」(『現代行政法大系6』有斐閣1983) 277頁
- 4) 『法政理論』5巻2号(1973)
- 5) 『計画行政法』(学陽書房1976) 224頁
- 6) 『神戸学院法学』6巻3号(1976) 465頁
- 7) ジュ911No637・107頁 12No639・123頁 13No640・114頁 14No641・101頁 15No643・123頁
- 8) 『現代行政法大系6』(有斐閣1983) 221頁
- 9) 熊本地五名支判44・4・30判時574号63頁

- 10) 熊路地判43・3・19判時516号11頁(東却 札幌高判44・4・17判時554号15頁(東却
- 11) 日本土地法学会『土地利用計画の変更・抵当制度の再検討・四全総の検討』(有斐閣1983) 2頁~61頁
- 12) ・13) 同上52頁~61頁
- 14) N.B.L.No576・20頁、No577・38頁
- 15) 最判456・1・27判時994号28頁
- 16) 福島地判山支判平元・6・15判時1521号59頁
- 17) 仙台高判平6・10・17判時1521号53頁
- 18) 宮田三郎 前掲11) 7頁
- 19) 朝日新聞(01.3/28)、朝日新聞(01.10/27)、日経新聞(01.11/5)
- 20) 角橋徹也『苦悩する都市再開発』(都市文化社1985)
- 21) 大阪モノレール訴訟弁護団『ルートは誰が決める?』(都市文化社1985)
- 22) 大阪高判463・6・24判時1283号21頁、最判4・11・26民集46巻8号2658頁、阿部野再開発訴訟弁護団『阿部野再開発訴訟の歩み』(都市文化社1989)
- 23) 荒秀 前掲3) 295頁
- 24) 東京地判47・2・29判時573号37頁
- 25) 遠藤博也 前掲5) 228頁、阿部泰隆 前掲3) 280頁
- 26) 『これからの再開発はどうあるべきか その2』(関西再開発研究会2001) 11頁