

平成28年12月20日判決言渡し

平成28年(行コ)第190号 江戸川スーパー堤防事業仮換地処分取消請求控訴事件 (原審・東京地方裁判所平成25年(行ウ)第744号)

## 主 文

本件各控訴をいずれも棄却する。

控訴費用は控訴人らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 控訴の趣旨

#### 1 控訴人B, 同C及び同A

(1) 原判決を取り消す。

(2) 処分行政庁が控訴人B及び同Cに対し平成25年7月16日付けでした原判決別紙1-1「物件目録」記載1の土地について仮換地を指定する処分を取り消す。

#### 2 控訴人E

(1) 原判決を取り消す。

(2) 処分行政庁が控訴人Eに対し平成25年7月16日付けでした原判決別紙1-1「物件目録」記載3及び4の各土地について仮換地を指定する処分を取り消す。

### 第2 事案の概要

#### 1 事案の要旨

本件は、東京都市計画事業α東部土地区画整理事業（以下「本件区画整理事業」という。）に関し、施行者である処分行政庁において、土地区画整理法（以下「区整法」という。）98条1項に基づき、施行地区内の宅地（原判決別紙1-1「物件目録」1ないし4記載の各土地（以下「本件土地1」ないし「本件土地4」という。）について仮換地を指定する処分（本件土地1について共有者である控訴人B及び控訴人C、本件土地2について所有者である1審相原

告D、本件土地3及び4について所有者である控訴人Eをそれぞれ名宛人とするもの。以下、併せて「本件仮換地指定」という。)をしたところ、本件仮換地指定の名宛人及び本件土地1上に存する建物(原判決別紙1-1「物件目録」記載5の建物。以下「本件建物」という。)の所有者であった控訴人Aが、上記処分は、国による高規格堤防の整備(盛土工事)の実現を目的とするものであり、①本件区画整理事業の目的を従前と異にするに至ったのに事業計画の変更手続を経ないでされた違法なものである、②区整法が定めた目的以外の目的又は不当な動機でされた違法なものであると主張して、上記各処分の取消しを求めた事案である。

原審は、控訴人Aの訴えについて、本件建物が除却済みであるので、同控訴人には本件仮換地指定の取消しを求める法律上の利益があるとは認められず不適法であると判断してこれを却下し、その余の控訴人らの各請求について、①本件区画整理事業について従前の事業計画が一部変更されているが、本件仮換地指定がその事業計画変更手続を経ないでされたことを理由に違法となるとは認められず、②本件仮換地指定が区整法が定めた目的以外の目的又は不当な動機でされた違法なものであるとも認められないと判断して、これらをいずれも棄却した。

控訴人らは、これらの判断を不服として本件各控訴をした。

なお、1審相原告Dは控訴をしなかった。

## 2 関係法令の定め、前提事実、主たる争点及び主たる争点についての当事者の主張の要旨

次のとおり付加訂正し、後記3に控訴人らの当審における補充主張を付加するほかは、原判決の「第2 事案の概要」の2ないし4及び「第3 主たる争点についての当事者の主張の要旨」に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 14頁9行目の「本件協定」を「本件基本協定」と改める。

(2) 18頁13行目末尾に改行の上、次のとおり加える。

「 区整法は、土地区画整理事業の施行者が換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができることと定め（98条1項）、仮換地が指定された場合は、仮換地の指定の効力発生の日から換地処分の公告がある日まで、権原に基づき従前の宅地を使用収益することができた者もその使用収益をすることができなくなる旨規定する（99条1項）。これらの規定によれば、従前の宅地を権原に基づいて使用収益することができた者は、仮換地指定がされることにより、従前の宅地の使用収益をすることができなくなるとの法律上の不利益を被るのであるから、これを覆すために仮換地指定の取消しを求める法律上の利益を有する。

そして、控訴人Aは、本件仮換地指定当時、本件土地1についてその共有者である控訴人B及び控訴人Cとの間において使用貸借契約を締結してその使用権原を有し、本件建物を所有していたから、本件仮換地指定の取消しを求める法律上の利益を有する。

(3) 被控訴人の反論

区整法85条は、施行地区内の宅地についての所有権以外の権利で登記のないものを有する者は、書面をもってその権利の種類及び内容を施行者に申告しなければならないと定め、その申告がない限り、施行者はこれが存在しないものとみなして区整法85条の2第5項等の規定による処分又は決定をすることができる旨定めている。そうすると、区整法が、当該処分又は決定に関し、申告のない未登記の権利を「法律上の利益」（行政事件訴訟法9条1項）として保護しない趣旨であることは明らかである。

本件においては、控訴人Aは区整法85条に規定する申告をしていないか

ら、仮に控訴人Aが本件土地1について使用借権を有していたとしても、本件仮換地指定の取消しを求める法律上の利益を有するとはいえない。」

### 3 控訴人らの当審における補充主張

本件仮換地指定は、違法な本件盛土工事を土地につき権限を有しない国に行わせることを目的としてされた違法な処分である。

すなわち、昭和34年法律第90号による改正前の区整法80条は、施行地区内の宅地のうち将来的に公共施設となる予定の土地(以下「公共施設予定地」という。)又は換地処分後に保留地として処分される予定の土地(以下「保留地予定地」といい、公共施設予定地と併せて「公共施設・保留地予定地」という。)につき、「土地区画整理事業の施行に必要な範囲内において、…その土地区画整理事業の施行のためにこれを使用することができる。」と定めていたが、法文上、施行者がこれを管理する権限を有することが不明確であった。そこで、上記改正により、施行者が公共施設・保留地予定地を事業の目的に沿って維持管理し、又は事業施行のために第三者に使用収益させることができる旨を明確にする目的で区整法100条の2が追加され、区整法80条は、工事施行のための立入りの規定に改められたのである。このように、区整法100条の2は、その制定経緯から、公共施設・保留地予定地について、施行者の管理権限を明確化するために設けられており、工事に関する事項は区整法80条が規律することが予定されたのであるから、区整法100条の2の規定する施行者の「管理」権限の内容を確定するに当たっては、仮換地指定により使用収益が禁止された従前の宅地について、所有者の同意なくして行い得る工事の実施主体を「施行者又はその命じた者若しくは委任した者」に限定し、その工事の内容を「土地区画整理事業の工事」に限定した区整法80条との整合性を図る必要がある。そして、区整法100条の2の規定する「管理」に事業計画に係る工事が含まれるとすれば、所有者の同意なくして行い得る工事の実施主体や内容を限定した区整法80条の趣旨を没却し、同条を事実上死文化することと

なるから、そのような解釈が相当でないことは明らかである。

よって、被控訴人が国に対して本件盛土工事をさせることが区整法100条の2の規定する「管理」に含まれるものとはいえないのである。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 控訴人Aの本件仮換地指定の取消しを求める法律上の利益の有無について

(1) 当裁判所は、控訴人Aには本件土地1に係る本件仮換地指定の取消しを求める法律上の利益があるものと判断する。その理由は、次のとおりである。

区整法98条1項は、施行者が換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができる」と規定し、区整法99条1項は、仮換地が指定された場合には、従前の宅地を権原に基づいて使用することができた者は、仮換地の指定の効力発生の日から区整法103条4項の公告がある日まで、従前の宅地を使用することができない旨規定する。

これを本件についてみると、控訴人Aは、本件仮換地指定の日である平成25年7月16日の時点において、控訴人B及び控訴人Cが共有（持分はそれぞれ2分の1）する本件土地1上に使用借権を有し、本件建物の敷地として使用していたものであり（甲66ないし68）、本件仮換地指定により同日以降その使用ができないこととなったのであるから、本件土地1に係る本件仮換地指定の取消しを求める法律上の利益を有するものと認められる。このことは、本件土地1上の本件建物が除却済みであっても、変わりはない。

(2) この点について、被控訴人は、区整法85条が、施行地区内の宅地についての所有権以外の権利で登記のないものを有する者は、書面をもってその権利の種類及び内容を施行者に申告しなければならないと定め、その申告がない限り、施行者はこれが存在しないものとみなして区整法85条の2第5項

等の規定による処分又は決定をすることができる旨定めているから、区整法は、当該処分又は決定に関し、申告のない未登記の権利を「法律上の利益」（行政事件訴訟法9条1項）として保護しない趣旨であることは明らかであると主張するが、区整法85条5項は、同法99条1項の適用を排除するものではないので、前記の判断を左右するものとは認められない。この点の被控訴人の主張を採用することはできない。

## 2 本件仮換地指定の違法性について

当裁判所も、①本件事業計画の変更の手続を経ずにされた本件仮換地指定がそのことを理由として違法となるものとは認められないし、②本件仮換地指定が区整法の趣旨、目的に反する不当な動機により行政権を濫用してされた違法なものであるとも認められないから、控訴人らの本件仮換地指定の取消請求はいずれも理由がないものと判断する。

その理由は、後記3に控訴人らの当審における補充主張に対する判断を付加するほかは、原判決の「第4 当裁判所の判断」の2及び3に記載のとおりであるからこれを引用する。

ただし、37頁8行目の「15条の5」の前に「河川令」を加え、44頁1行目の「本件盛土工事を行うこと」を「本件盛土工事を国に行わせること」と改め、46頁19行目末尾に改行の上、次のとおり加える。

「なお、本件区画整理事業は当初から高規格堤防の整備と一体として実施することが予定されていたが、被控訴人は、政府が高規格堤防事業廃止の方針を示した後の平成23年5月17日、本件区画整理事業についての事業計画を決定したところ、この事業計画によれば、本件区画整理事業は、『本地区は江戸川沿いの密集市街地であり、道路の幅員は狭小で、かつ行き止まり道路も多く、緊急時の消防車等の進入路や災害時の避難経路を確保する上で課題を抱えているため、生活環境や安全性の面から市街地整備の改善が急がれる地区である。また、江戸川区街づくり基本プランにおいても、…本地区は

密集市街地の改善を図り、必要な基盤施設を整備し、一般住宅地を形成するエリアに位置付けられている。これらの背景のもと、本事業は、都市基盤と住環境の改善を図り、安全・安心で快適なまちづくりを行うことを目的とする』ものであり、本件施行地区周辺部との高低差を解消し、防災機能の向上や宅地の利用増進を図るため、盛土整備を行う予定であって、被控訴人は国及び都から補助金の支給を受けてこのような本件区画整理事業を単独で施行する計画であった。したがって、被控訴人が本来は必要がないのに国による高規格堤防の整備のための盛土工事を可能とするために本件区画整理事業や同事業における本件仮換地指定を行ったものとは認められないところである。」

### 3 控訴人らの当審における補充主張に対する判断

- (1) 控訴人らは、本件仮換地指定は違法な本件盛土工事を土地につき権原を有しない国に行わせることを目的としてされた違法な処分であることの理由として、区整法100条の2の規定する「管理」には、施行者でない国に対して本件堤防事業のための本件盛土工事を行わせることが含まれると解釈することはできないと重ねて主張する。

しかしながら、本件区画整理事業の施行者である被控訴人は、本件変更後事業計画の下において、区整法100条の2に基づく管理権限の行使として、本件区画整理事業の施行のために必要なものとして国が本件盛土工事を行うことに同意することができ、国は、施行者である被控訴人とあらかじめ本件基本協定を締結したことにより、本件盛土工事を行う権原を有するものと認められることは、引用した原判決が説示するとおりである。この点を敷衍すれば、次のとおりである。

土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、区整法で定めるところに従って行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業である

ところ（区整法2条1項），区整法には，市町村（特別区を含む。）が施行者となる場合において，その土地区画整理事業の目的に適合する限り，他の各種事業（国を事業主体とする堤防整備事業等を含む。）と共同して土地区画整理事業を実施することを禁止する趣旨の規定はないから，区整法は，そのような共同の事業として土地区画整理事業を行うことも許容しているものと解される。

そして，本件区画整理事業は，三方を盛土に囲まれた窪地状の地形にあり，地区外との接続部の多くが階段や急勾配な斜路であり，また，道路の幅員が狭小で行き止まりや階段状の段差も多く，緊急時の消防車等の進入路や災害時の避難経路を確保する上で課題を抱えていた本件施行地区について，都市基盤と住環境の改善を図り，安全・安心で快適な街づくりを行うことを目的として，本件施行地区周辺部との高低差を解消し，防災機能の向上や宅地の利用増進を図るため盛土整備を行う造成計画を含むものであり（乙15，16），当初から，本件堤防事業の実施に併せて実施することが企図されており（甲38ないし42（枝番号を含む。）），平成27年2月27日の本件変更後事業計画の造成計画においては，「本地区周辺部との高低差を解消し，防災機能の向上や宅地の利用増進を図れるよう整備する。なお，国土交通省が施行する高規格堤防整備事業との共同実施となったことを受け，高規格堤防整備事業の施行範囲については，同事業により造成した高規格堤防上に本事業による造成を行う。」と明記され，本件堤防事業を前提とすることが具体化されている（乙15）から，国による本件堤防事業は，本件計画変更決定後の本件区画整理事業の目的と適合するものと認められるのであり，被控訴人が本件区画整理事業に必要なものとして国の本件盛土工事に同意し，国において本件盛土工事を行うことを許容することは，区整法100条の2において認められた従前の宅地の管理の範囲内に含まれるものと解されるところである。

(2) 控訴人らは、従前、施行地区内の宅地のうち公共施設・保留地予定地についての施行者の管理権限が不明確であったため、施行者が公共施設・保留地予定地を事業の目的に沿って維持管理し、又は事業施行のために第三者に使用収益させることができる旨を明確にする目的で区整法100条の2が追加されたとの立法の経緯や、仮換地指定により使用収益が禁止された従前の宅地について、所有者の同意なくして行い得る工事の実施主体を「施行者又はその命じた者若しくは委任した者」に限定し、その工事の内容を「土地区画整理事業の工事」に限定した区整法80条との整合性を図る必要があるところ、区整法100条の2の規定する「管理」に事業計画に係る工事が含まれるとすれば、所有者の同意なくして行い得る工事の実施主体や内容を限定した区整法80条の趣旨を没却し、同条を事実上死文化することとなるから、そのような解釈が相当でないことは明らかであると重ねて主張する。

この点について、昭和34年法律第90号による改正前の区整法80条は、仮換地指定又は公共施設・保留地予定地の使用収益の停止により使用収益する者のなくなった従前の宅地について、「施行者又はその命じた者若しくは委任した者」には、その宅地の所有者及び占有者の同意を得ることなく、土地区画整理事業の施行に必要な範囲内において、これに立ち入って土地区画整理事業の工事を行い、その他その土地区画整理事業の施行のためにこれを使用することができる。」と規定し、施行者に与えられた①従前の宅地に立ち入って土地区画整理事業の工事を行う権限や②当該宅地を土地区画整理事業のために使用する権限の2つを規定していたものであるが、従来から、仮換地指定後の土地の管理について法文上不明確であって様々な問題が生じていたことから、施行者の権限を単なる使用权にとどめるのではなく、土地区画整理事業施行上必要な場合には保留地予定地を停止条件付きで売却しその買主に使用収益させることなど、施行者に対して土地区画整理事業の目的に沿って土地区画整理事業の施行に必要な範囲内において行う土地の

保存、利用、改良等の権限を包含する管理権限を与えることを明確化すべく、上記②の権限を上記のように広い意味での「管理」として分離独立させた上で区整法100条の2を新設したとの立法経緯があったものと認められる（甲55ないし57）。したがって、同条の規定する「管理」には、区整法80条の規定する「施行者の行う土地区画整理事業の工事」の権限を含まないことは控訴人らの主張のとおりであるが、区整法100条の2の規定する「管理」は、上記のとおり、区整法の独自の広い概念であり、土地区画整理事業の目的に沿って、土地区画整理事業の施行に必要な範囲内において行う土地の保存、利用、改良等の権限を包含するものである。これを本件についてみると、国による本件盛土工事は本件区画整理事業の施行に必要であるから、施行者である被控訴人が「管理」の一態様として国が本件盛土工事を行うことに同意する権限も有していると解される。

以上のとおり、同条の「管理」に施行者以外の者が土地区画整理事業の施行に必要な「工事」を実施することについて施行者が同意することも含むとの解釈が施行者自らが行う土地区画整理事業の工事について定めた同法80条と整合性が欠けるとか同条の存在意義を失わせるということとはできない。控訴人らの主張は、採用することができない。

- 4 以上のとおり、本件仮換地指定の取消しを求める控訴人らの各請求はいずれも理由がないから棄却すべきところ、控訴人Aを除く控訴人らの各請求を棄却した原判決は相当であるから、同控訴人らの本件各控訴を棄却し、また、原判決が控訴人Aの訴えを却下した点は相当ではないが、不利益変更禁止の原則（民訴法304条）に従い同控訴人の控訴も棄却するにとどめることとして、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 菊 池 洋 一

裁判官 佐久間 政 和

裁判官 工 藤 正