

主 文

- 1 本件訴えを却下する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

大阪府知事が昭和63年2月29日付けでした一般国道×号線・A国道に関する都市計画決定が無効であることを確認する。

第2 事案の概要

本件は、都市計画法（平成11年法律第87号による改正前のもの。以下同じ。）に基づき昭和63年にされた道路整備に関する都市計画の決定について、そこで定めた都市計画施設の区域内に居住等している原告らが、上記都市計画決定には瑕疵があるとして、その無効確認を求めている抗告訴訟（行政事件訴訟法3条4項）である。

- 1 前提事実等（事実については、争いがないか、証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる。）

(1) 当事者

原告らはいずれも大阪府泉南郡α町βに居住する者である（争いなし）。

(2) 都市計画法の定める手続の概略

都市計画法は、都道府県又は市町村が道路等の都市施設を都市計画事業として整備しようとする場合、まず、都市計画において当該都市施設を定め（同法11条）、都市計画の決定をし（同法18条、19条）、具体的に事業を施行しようとする段階で都市計画事業の認可又は承認（以下「認可等」という。）という手続をふみ（同法59条）、その上で当該事業が施行されるという仕組みを採用している。

- (3) 本件に関する事業の概要（甲3、6、7、乙1、3から6まで、弁論の全趣旨）

ア A国道は、大阪市を起点として和歌山市に至る主要幹線道路である一般国道×号線の慢性的な交通渋滞や、それによる都市機能の低下を解消することを目的として整備する道路であり、昭和58年度までに、大阪府堺市から阪南市までの区間約32.8キロメートルが供用された。A国道の延伸事業は、その後の交通量の増加に対処するため、残る阪南市から和歌山市までの区間約20.6キロメートル（このうち大阪府域にあるのは約16.0キロメートルである。）を整備するものである。

イ 昭和62年当時、A国道の延伸部に関連する都市計画道路は、①A国道部分に相当する γ 都市計画道路×号A国道、同××号A国道及び α 都市計画道路×号A国道と、②一般国道×号の現道路部分に相当する γ 都市計画道路×××号国道×号線及び α 都市計画道路××号国道×号線から成っていた。このうち α 町域に位置するものは、① α 都市計画道路×号A国道及び②同××号国道×号線の2路線（以下、併せて「 α 都市計画道路」という。）であった。

ウ 大阪府は、昭和62年9月、国（建設省）からA国道の延伸に係る計画原案の送付を受け、同年10月から同年11月にかけて、 α 町とともに、都市計画法16条1項に基づき、地元説明会を開催した。他方、 α 町においては、 α 町都市計画審議会への付議と同月25日の決議を経て α 都市計画道路の原案が作成され、同月26日、 α 町長から大阪府知事に対し上記原案が送付された。

エ 大阪府知事は、都市計画法23条6項に基づき、昭和62年12月16日付けで α 都市計画道路のうちA国道に係る都市計画の決定について建設省近畿地方建設局長と協議を行い、同月28日付けで同局長から支障がない旨の回答を得、 α 都市計画道路のうち国道×号に係る都市計画の決定についても同月18日付けで同局長と協議を行い、同月23日付けで支障がない旨の回答を得た。

オ 大阪府知事は、都市計画法18条1項に基づき、 α 都市計画道路に係る都市計画の決定について昭和63年1月5日付けで α 町長に意見を求め、同月6日付けで支障がない旨の回答を得たことから、同法17条1項に基づき、同月8日付けで α 都市計画道路を決定しようとする旨を告示（昭和63年大阪府告示第〇号）するとともに、当該都市計画の案を同日から2週間公衆の縦覧に供した。

カ 大阪府知事は、都市計画法18条1項及び2項に基づき、大阪府都市計画審議会に α 都市計画道路に係る都市計画の決定の案を付議し、併せて意見書要旨の提出を行い、昭和63年2月19日付けで上記審議会の議決を得た。

キ 大阪府知事は、 α 都市計画道路に係る都市計画の決定について、昭和63年2月23日付けで都市計画法18条3項に基づく建設大臣の認可を受けた。

ク 大阪府知事は、都市計画法18条1項に基づき、昭和63年2月29日付けで α 都市計画道路に係る都市計画の決定（以下「本件都市計画決定」という。）をし、同日、同法20条1項に基づき、告示（昭和63年大阪府告示第〇号）をするとともに、建設大臣及び α 町に対し関係図書の写しを送付し、同条2項に基づき、これを公衆の縦覧に供した。

ケ 本件都市計画決定の内容は、 α 町 δ を起点として同町 β を終点とする自動車専用道路、延長8600メートル、幅員20.5メートル、構造形式は地表式（一部地下式、嵩上げ式）とするものであり、具体的なルートは、阪南市との境をトンネルで抜け、府立B高校、 ε 駅前団地の山側から ζ 地区に入り、C本線と並行して η 駅の東側、 θ 集落の西側を通過し、 ι 峠をトンネルで抜けて和歌山市との境に至るもので、途中、一般国道 \times 号線との接続を図るために、 δ 、 ζ 及び β の3ランプを設置することとしている。

(4) 本件都市計画決定後の経過

ア A国道の延伸部については、本件都市計画決定の定めるルートが最適でないなどとしてその変更を求める住民団体と α 町との間で協議等がその後

も断続的に続けられている(甲1, 2, 19から24まで, 弁論の全趣旨)。

イ 大阪府知事は, 平成16年12月28日, 都市計画法21条に基づき, 本件都市計画決定を変更する決定を行い, 名称についても「 α 都市計画道路 \times 号A国道」を「 κ 都市計画道路 \times 号A国道」に, 「 α 都市計画道路 \times 号国道 \times 号線」を「 κ 都市計画道路 \times 号国道 \times 号線」に, それぞれ改め, 同日付けで告示し(平成16年大阪府告示第〇号), その関係図書の写しを公衆の縦覧に供した(弁論の全趣旨)。

ウ 大阪府においては, 平成21年度以降も, α 都市計画道路の変更を議題とした都市計画公聴会が開催されている(甲26から28まで)。

(5) 本件訴えの提起等

ア 原告らを含む住民等は, 平成19年10月2日, 国及び被告を相手方とし, A国道の延伸部に係るルートの変更等を求めて公害調停の申立てをした(甲8)。

イ 原告らは, 平成21年9月15日, 本件訴えを提起し, 平成22年2月23日付けの訴えの変更申立書をもって, 本件都市計画決定において定められたルートは最適でなく, α 町都市計画審議会でされた α 町職員の発言は他の機会にされた説明との間で相違があるから, 昭和62年11月25日に上記審議会がした決議には, 原告らに対し必要な説明を怠り, 適切な住民参加を欠いた瑕疵があり, 上記決議を前提としてされた本件都市計画決定にも重大かつ明白な瑕疵があることになると主張して, 本件都市計画決定が無効であることの確認を求めた(顕著な事実)。

ウ 当裁判所は, 本案前の争点についての判断を先行させるため, 平成22年12月14日, 口頭弁論を終結した(顕著な事実)。

2 本件の本案前の争点は, 本件都市計画決定が処分に該当するか否かであり, この点に関する当事者の主張は, 次のとおりである。

(1) 原告らの主張

ア 都市計画法に基づき都市計画施設に係る都市計画決定がされた場合には、都市計画施設の区域内における建築の規制が行われるなど、地域住民の権利が制限されることになるから、本件都市計画決定は抗告訴訟の対象になる処分に該当する。

イ 原告らのうち原告Dは、都市計画施設の区域内の土地について、農地法3条に基づく農地の所有権移転及び賃借権の設定に係る許可の申請をしたところ、α町農業委員会から申請の取下げを要請され、許可を受けることができなかつたものであるから、現に財産権の制限を受けているといえる。その余の原告についても、原告Dと同様に農地法上の許可の申請をすれば、申請の取下げを要請されることが明らかであり、財産権の侵害を受けることが十分に予想される。

ウ 被告は、具体的な権利変動が生じる土地収用等の個々の処分を待つて救済を求めれば足りると主張するが、そうした処分を待つて対処するよりも、都市計画を処分と捉えその無効を確認する方がより抜本的な紛争解決を可能とする。

(2) 被告の主張

ア 行政事件訴訟法3条2項が処分の取消しの訴えの対象として規定する「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうちその行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいい、この理は、処分の無効等確認の訴え（同条4項）についても変わらない。

イ 本件都市計画決定は、都市計画法11条1項に規定する都市施設（道路）に関する都市計画決定であるところ、道路に関する都市計画決定は、道路の位置、区域や種別、構造等極めて基本的な事項のみを、高度の行政的、技術的裁量によって一般的、抽象的に決定する性質のものである。したがって、本件都市計画決定は、原告らのいかなる具体的な権利にいかなる具

体的な変動を及ぼすかを確定させるものではなく、原告らの法律上の地位ないし権利関係に対し直接具体的な効果を生じさせるものでもない。

ウ 都市計画決定に関して関係住民に具体的な権利変動が及ぶのは、都市計画決定に基づき行政庁によって道路法に基づく処分や土地収用に関する処分等具体的、個別的な処分がされたときであるから、それ以前の段階において、本件都市計画決定が原告らの権利に対して具体的な変動を及ぼすことはないというべきである。

第3 争点に対する判断

- 1 行政事件訴訟法3条2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、公権力の主体である国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいい（最高裁判所昭和30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217頁，同裁判所昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809頁），同条4項にいう処分の意義もこれと異ならないものと解される。

ところで、本件訴えは、大阪府知事が α 都市計画道路についてした本件都市計画決定を行政庁の処分と捉えてその無効確認を求めるものであるが、前記第2の1(2)のとおり、都道府県が都市施設である道路を都市計画事業として整備しようとする場合、都市計画において当該都市施設を定め（都市計画法11条）、都市計画の決定をし（同法18条）、具体的に事業を施行しようとする段階で都市計画事業の認可等の手続をふんで（同法59条）、事業を施行するものとされている。都市施設について都市計画に定められる事項は、都市施設の種類、名称、位置及び区域であり（同法11条2項）、このうち道路については政令等により、その種別（自動車専用道路、幹線街路、区画街路又は特殊街路の別）及び構造（幅員並びに嵩上式、地下式、掘割式又は地表式の別及び地表式の区間において鉄道又は自動車専用道路若しくは幹線街路と交差する

ときは立体交差又は平面交差の別)が定められることとされている(都市計画法施行令(平成10年政令第331号による改正前のもの)6条1項1号,2項,都市計画法施行規則(平成5年建設省令第14号による改正前のもの)7条1号,2号。乙2)が,これらも事業の対象となる道路に係る基本的な事項にとどまっている。

なるほど都市計画決定がされると,以後その内容に従って都市計画事業が進捗し,事業の施行に至ることが予定されているといえるものの,決定後の事情の変化等により当該都市計画自体が変更されることもあり得るところである。さらに,都市計画事業のための土地等の収用又は使用との関係でも,都市計画法59条の認可等がされて初めて,都市計画事業を土地収用法3条に掲げる事業に該当するものとみなし,その認可等を事業認定に代えるものとしていること(都市計画法69条,70条1項)も考え併せれば,都市計画決定がされた段階では,それによって直ちに都市計画施設の区域内の土地について権利を有する者や当該区域内に居住する者の具体的な権利・利益が左右されることが法律上認められているものではないというべきである。

そうすると,大阪府知事が行った本件都市計画決定は,それによって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものには当たらないというべきである。

- 2 この点に関し,原告Dは, β 地区内において耕作をしており,土地2筆(地目・いずれも田,地番 \times 番及び $\times\times$ 番2)について,それぞれ平成20年12月3日売買(条件・農地法3条の許可)を原因とする条件付所有権移転仮登記を受け(甲9,10),平成21年1月15日,上記各土地を含む4筆の土地について所有権移転の許可の申請(甲13)等をしたところ, α 町農業委員会から申請の取下げを要請され,求めていた許可を受けることができなかったとして,本件都市計画決定が存在していることにより既に財産権の制限を受けていると主張する。

しかしながら、証拠（甲18）によれば、α町農業委員会は、原告Dによる上記申請の対象土地の一部について、道路になることが確実であり、農業経営計画に含めることはふさわしくないのではないかとの一部意見があったことから、許可又は不許可の結論を出すことなく、上記申請の取下げを勧告したものであることが認められる。このように、α町農業委員会は、上記申請の対象土地の一部がA国道の事業対象地に含まれ、今後、国による任意買収等によって農地でなくなることが見込まれ、農地法上の許可をするのは相当でないとの判断の下に、申請の取下げを指導したものと理解することができるものの、いまだ不許可とする決定を行ったわけではなく、本件都市計画決定に何らかの法律上の効力があることを根拠にして上記指導を行い、あるいは、将来不許可の決定をすることを予告しているようにも見受けられないのであるから、いずれにしても都市計画決定それ自体の効果として権利制限が生じているものとは認められない。

原告Dについて、本件都市計画決定によりその権利が制限されたことをうかがわせる事情は他に見当たらず、この点は原告Dを除く他の原告についても同様である。

- 3 ところで、最高裁判所平成20年9月10日大法院判決（民集62巻8号2029号）は、土地区画整理法に基づき市町村の施行する土地区画整理事業に係る事業計画の決定が抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると判断している。

上記判決は、土地区画整理事業の事業計画については、いったんその決定がされると、特段の事情のない限り、その事業計画に定められたところに従って具体的な事業がそのまま進められ、その後の手続として、施行地区内の宅地について換地処分が当然に行われることになり、その宅地所有者等は、建築行為の制限といった種々の規制を伴う土地区画整理事業の手続に従って換地処分を受けるべき地位に立たされることから、その法的地位には直接的な影響が生

ずるものであるとし、また、上記事業計画に後続する個々の換地処分等が行われた段階に至ってから、上記事業計画の違法を理由として当該換地処分等を取り消したとしても、宅地所有者等の被る権利侵害に対する実効的な救済が期待し難いことを理由にして、上記事業計画の決定が抗告訴訟の対象となることを認めたものである。

これに対して、都市計画法の規定に基づいて、都市施設である道路を都市計画事業として整備しようとする場合についてみると、都市計画においてまず当該都市施設を定め、都市計画の決定をし、具体的に事業を施行しようとする段階で都市計画事業の認可等の手続をふみ、当該事業が施行される仕組みを採っていることは前記1のとおりであり、都市計画決定の適否を争う者について実効的な権利救済を図るという観点を踏まえても、都市計画事業の認可等がされた段階でその認可等を対象とする抗告訴訟の提起を認め、そこで都市計画決定の違法を理由とする認可等の処分の取消しを認めれば救済手段として不足するところはないと解される。確かに、都市計画において定められた都市計画施設の区域内において建築物の建築をしようとする者は、政令で定める軽易な行為等所定の場合を除き、都道府県知事の許可を受けなければならないとされており（都市計画法53条1項）、その限りで、同区域内の土地所有者等の地位は、土地区画整理事業の事業計画が定められた場合における施行地区内の宅地所有者等の地位と類似するところもある（土地区画整理法76条1項参照）が、こうした建築行為等の制限それ自体は、当該区域内の権利者等に対する一般的・抽象的な制限にすぎず、また、建築行為等を行おうとする者がこれを別途個別的に争うこともできるから、上記制限の存在をもって都市計画施設の区域内の土地所有者等の権利が具体的に侵害されたものとみるのは相当でない。

そうすると、上記大法廷判決の射程は、本件のような都市計画法上の都市施設を定める都市計画決定には及ばないものと解するのが相当である。

4 以上検討したところによれば、本件都市計画決定は処分に該当しないものと

いふべきであり、そうである以上、原告らの本件訴えは不適法であるからこれを却下することとして、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第7民事部

裁判長裁判官 吉 田 徹

裁判官 小 林 康 彦

裁判官 五 十 部 隆