

## 主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 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

寝屋川市長が平成 20 年 3 月 31 日付けでした別紙緑地協定目録記載の緑地協定に係る廃止認可処分を取り消す。

### 第 2 事案の概要

本件は、寝屋川市長が別紙緑地協定目録記載の緑地協定（以下「本件緑地協定」という。）の廃止を認可したところ、本件緑地協定の目的となる土地の区域内に土地所有権を有する原告らが、上記認可は廃止についての土地所有者等の「過半数の合意」を欠いてされた違法なものであるなどとして、その取消しを求めた事案である。

#### 1 緑地協定に係る関係法令の定め等

(1) 都市緑地法（昭和 48 年法律第 72 号）は、都市における緑地の保全及び緑化の推進に関し必要な事項を定めることにより、都市公園法その他の都市における自然的環境の整備を目的とする法律と相まって、良好な都市環境の形成を図り、もって健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的としている（同法 1 条）。同法は、平成 16 年法律第 109 号（平成 16 年 12 月 17 日施行。以下「改正法」という。）により、都市緑地保全法の題名を改めたものである（以下、改正法による改正前の都市緑地法（都市緑地保全法）を「旧法」、改正後の都市緑地法を単に「法」という。）。なお、改正法の施行日前に旧法の規定によってした処分、手続その他の行為であって、法に相当の規定があるものは、これらの規定によってした処分、手続その他の行為とみなされており（都市緑地法施行令の平成 16 年政令第 396 号による改正附則 4 条）、以下においては、旧法と法の対応する規

定を必要に応じて併記することとする。

- (2) 都市計画区域内における相当規模の一団の土地の所有者及び借地権者等（以下「土地所有者等」という。）は、市街地の良好な環境を確保するため、その全員の合意により、当該土地の区域における緑地の保全又は緑化に関する協定（以下「緑地協定」という。）を締結することができる（旧法14条1項本文・法45条1項本文）。緑地協定においては、緑地協定の目的となる土地の区域（以下「緑地協定区域」という。）、保全又は植栽する樹木等の種類、樹木等を保全又は植栽する場所その他の事項のうち必要なもの、緑地協定の有効期間及び緑地協定に違反した場合の措置を定めた上（旧法14条2項・法45条2項）、市町村長の認可を受けなければならない（旧法14条4項・法45条4項）。
- (3) 市町村長は、旧法14条4項・法45条4項の規定による緑地協定の認可の申請が、所定の要件に該当するときは、当該緑地協定を認可しなければならない（旧法16条1項・法47条1項）、市町村長は、上記認可をしたときは、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、かつ、当該緑地協定の写しを当該市町村の事務所に備えて公衆の縦覧に供するとともに、緑地協定区域である旨を当該区域内に明示しなければならない（旧法16条2項・法47条2項）。
- (4) 緑地協定区域内における土地所有者等（当該緑地協定の効力が及ばない者を除く。）は、緑地協定において定めた事項を変更しようとする場合においては、その全員の合意をもってその旨を定め、市町村長の認可を受けなければならない（旧法17条1項・法48条1項）。市町村長は、上記認可をしたときは、旧法16条2項・法47条2項に規定する手続（上記(3)の手続）と同様の手続を経なければならない（旧法17条2項・法48条2項）。
- (5) 旧法16条2項・法47条2項の規定による認可（上記(4)の変更についての認可を含む。）の公告のあった緑地協定は、その公告のあった後において

て当該緑地協定区域内の土地所有者等となった者（当該緑地協定について旧法14条1項・法45条1項の規定による合意をしなかった者の有する土地の所有権を承継した者を除く。）に対しても，その効力があるものとされている（旧法18条・法50条）。

(6) 都市計画区域内における相当規模の一団の土地で，一の所有者以外に土地所有者等が存しないものの所有者は，市街地の良好な環境の確保のため必要があると認めるときは，市町村長の認可を受けて，当該土地の区域を緑地協定区域とする緑地協定を定めることができる（旧法20条1項・法54条1項）。市町村長は，上記認可をしたときは，旧法16条2項・法47条2項に規定する手続（前記(3)の手続）と同様の手続を経なければならない（旧法20条2項・法54条2項）。上記認可を受けた緑地協定は，認可の日から起算して3年以内において当該緑地協定区域内の土地に二以上の土地所有者等が存することとなった時から，旧法16条2項・法47条2項の規定による認可の公告のあった緑地協定と同一の効力を有する緑地協定となる（旧法20条4項・法54条4項）。

(7) 緑地協定区域内の土地所有者等（当該緑地協定の効力が及ばない者を除く。）は，市町村長の認可を受けた緑地協定を廃止しようとする場合においては，その過半数の合意をもってその旨を定め，市町村長の認可を受けなければならない（旧法19条1項・法52条1項）。市町村長は，上記認可をしたときは，その旨を公告しなければならない（旧法19条2項・法52条2項）。

(8) 土地又は借地権等が数人の共有に属するときは，旧法14条1項・法45条1項，旧法17条1項・48条1項及び旧法19条1項・法52条1項の規定の適用については，合わせて一の所有者又は借地権等を有する者とみなされる（旧法19条の2・法53条）。

2 前提事実(争いが無い)か,証拠[書証の番号は特に断らない限り枝番を含む。]

及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

- (1) A株式会社(以下「A」という。), 原告B, C, D, E, F, G及びH(以上の3名を以下「Fら」という。)は, 大阪府寝屋川市 ×番1ほか20筆の一団の土地(以下「本件土地」という。)のいずれかの所有者であった(ただし, Fらは共有者であった。)。上記8名の者ら(以下「本件共同開発者」という。)は, 本件土地において, 共同して共同住宅や地区センター等を建設することを計画し, 平成7年ころまでに, A以外の本件共同開発者が, 本件土地の所有権をいったんAに移転し, Aが開発許可を取得し, これに係る工事を完了した後, もと所有していた土地に相当する土地の所有権を取得する旨合意した。
- (2) Aは, 上記(1)の合意に従い, A以外の本件共同開発者から本件土地について所有権移転登記を受けた上, 平成10年7月24日, 寝屋川市長に対し, 旧法20条1項に基づき, 本件土地を緑地協定区域とする緑地協定について認可の申請をし, 同年8月27日, その認可を得た(本件緑地協定。その緑地協定区域を, 以下「本件協定区域」という。)
- (3) 本件緑地協定の認可後, A以外の本件共同開発者は, 平成10年9月10日から同年11月20日までの間に, 上記(1)の合意に従い, Aからもとの所有地に相当する土地の所有権を取得した。その結果, 本件緑地協定は, 旧法20条4項の規定に基づき, 旧法16条2項の認可の公告があった緑地協定と同一の効力を有する緑地協定となり, それ以降に本件協定区域内の土地所有者等となった者に対しても, 旧法18条に基づき, 効力を有することとなった。
- (4) Aは, その後, 本件協定区域内の所有地をI株式会社(後にJに商号変更。)に譲渡し, 同土地の一部はJから, K株式会社(以下「K」という。)及び株式会社L(以下「L」という。)にそれぞれ譲渡された。また, Cの所有地も原告M株式会社(以下「原告M」という。)に譲渡された。(乙1,

弁論の全趣旨)

(5) Jは、平成20年3月11日付けで、本件緑地協定の当事者となる土地所有者等の数が8名であり、うち5名が本件緑地協定の廃止に合意したとして、その5名の土地所有者等を代表して本件緑地協定の廃止の認可の申請(以下「本件申請」という。)をした。この当時、本件協定区域内の土地の所有者又は共有者は以下のとおりであり、本件緑地協定の廃止に合意した者は下記のウからキまでの者である。なお、本件協定区域内の土地について借地権等を有する者はなかった。(乙1、弁論の全趣旨)

ア 原告B

イ 原告M

ウ J

エ K

オ L

カ D

キ E

ク Fら(Fらは一筆の土地の共有者であるが、法53条により、緑地協定の廃止の合意との関係では、合わせて一の所有者とみなされることから、以下において本件緑地協定の廃止に係る合意者数をいうとき、Fらは1名の者として扱う。)

(6) 寝屋川市長は、平成20年3月31日付けで本件緑地協定の廃止を認可した(乙2。以下「本件処分」という。)

(7) 原告らは、平成20年9月17日、本件訴えを提起した(顕著な事実)。

### 3 本件の争点及び当事者の主張

本件緑地協定の廃止について本件協定区域内の土地所有者8名中5名の合意があることは前記2(5)のとおりであり、本件の争点は、このことを前提とした上で本件処分が適法であるか否かである。この点に関する当事者の主張は

以下のとおりである。

(1) 原告らの主張

ア 過半数の合意に係る解釈の誤り

本件処分は、法52条の土地所有者等の過半数の合意の意味に関し、次のように考えてされたものである。

J, K及びL

賛成3票

D及びE

賛成2票

原告B, 原告M及びFら

反対3票

しかしながら、本件緑地協定は、唯一の土地所有者であったAを申請者として認可され、その後、本件共同開発者6名の所有するところとなったことから、旧法20条4項の規定により、本件共同開発者6名を締結当事者として緑地協定の効力を有するに至った。そして、この時点以降に締結当事者の土地が譲渡されたり分割されたりして土地所有者の数が増加しても、これらの者が取得する権利は元の締結当事者が有した権利の支分権であり、法52条の土地所有者の過半数の合意というときの過半数の成否を判断するに当たっては、元の締結当事者1名が所有していた土地の所有者全体で1票と数えられるべきものである。

上記の解釈によれば、本件土地のうち、J, K及びLの所有地は、いずれも元は本件共同開発者の一人であるAの所有地であったから、上記3名は併せて一当事者と扱われるべきものであり、本件緑地協定の廃止について土地所有者の可否は3対3であったことになるから、本件処分は法52条の過半数要件を満たさないでされた違法がある。

イ 裁量違反

寝屋川市長は、「地域の良好な環境の確保」(法45条1項参照)という要件に合致しないと判断した場合、あるいは、明らかに緑地協定の意

義があると判断される場合には，土地所有者の多数決の結果にかかわらず，緑地協定の廃止を認可しない義務があると解すべきである。」は，過去に本件緑地協定の廃止の認可に必要な土地所有者の過半数の合意という要件を満たすために，自らの関係会社に対する土地の一部譲渡を仮装するなどしたことがあり，また，本件申請において土地所有者となっているL及びKも，市街化調整区域を違法に開発しようとする者である。したがって，寝屋川市長は本件緑地協定を廃止すべきでなかったが，それにもかかわらず，上記注意義務を怠って漫然と本件処分をした点において，本件処分は違法である。

## (2) 被告の主張

原告らの主張はいずれも争う。

### ア 過半数の合意に係る解釈について

土地が共有に属する場合には「合わせて一の所有者とみなす」という規定（法53条）に照らすと，単独所有者が複数名いればそれぞれに一票を与える解釈が自然である。

### イ 裁量違反について

法は，緑地協定の廃止の認可について多数決のほかに審査すべき事項や要件を定めていないから，市に原告らの主張するような義務はない。

## 第3 争点に対する判断

### 1 過半数の合意に係る解釈の誤りをいう点について

(1) 法は，土地所有者等の全員の合意により緑地協定を変更することを認めている（法48条）ところ，ここでいう「土地所有者等の全員」とは，緑地協定の変更をしようとする時点における土地所有者等を指し，緑地協定の締結やその認可がされた時点における土地所有者とその構成や員数に相違があることも当然に予定されているものと解される。なぜなら，緑地協定は，その成立後に対象区域内に土地所有権等を取得した者にも効力が及び，その権

利行使に一定の制約を課すとともに、その生活上・環境上の利益等にも影響を及ぼすものであるため、緑地協定を変更する場合には、その時点の土地所有者等の意思を適切に反映させる必要があるといえるからである。上で述べたところは、緑地協定を廃止する場合についても、そのまま当てはまるのであって、法52条1項にいう「土地所有者等の過半数」とは、緑地協定の廃止の合意をしようとする時点における土地所有者等を指すものと解するのが相当である。

以上のような解釈は、法53条が、土地が数人の共有に属するときは、合わせて一の所有者とみなす旨規定しているところ、この規定が、土地が数人の共有に属さないときは、各土地所有者をそれぞれ一人の土地所有者として数えることを前提としていることや、法54条1項が規定するいわゆる一人協定の認可を受けた場合において、二以上の土地所有者等が生じたときに緑地協定としての効力が生ずるものとされていること（法54条4項）にも合致するものといえる。

実質的にみても、緑地協定区域内の所有土地の広狭といった客観的要素を反映しているわけでもない、緑地協定の効力発生時点、あるいは、これと異なる特定の時点の土地所有者等の頭数に特別な意味を見いだすことはできないのであって、これを過半数の判断基準として固定したものととらえた上、その後に緑地協定区域内に土地所有権等を取得した者の決定権・発言権を減じ他の土地所有者等よりも不利に扱うだけの根拠に乏しいというべきで、そうした解釈は合理性を欠くものといわざるを得ない

- (2) 原告らは、緑地協定の効力発生時の所有関係の意味を強調し、その後に土地の分割譲渡等により所有者の員数に異動があったとしても、当該緑地協定の廃止に係る合意においては、緑地協定の効力発生時に1名の所有に属していた土地の所有者は合わせて1票と数えるべきである旨主張するが、上記(1)で述べたところに照らし、当該主張は採用することができない。



(3) よって、過半数の合意に係る解釈の誤りをいう原告らの主張は理由がない。

## 2 寝屋川市長の裁量違反をいう点について

(1) 原告らは、寝屋川市長が本件緑地協定の廃止の認可の申請に対し、本件処分をするに当たり、「地域の良好な環境を確保するため」に緑地協定を廃止して差し支えないか否かの判断をすることができ、かつ、そうすべきであったにもかかわらず、これをまったくしなかったから本件処分が違法であると主張する。

しかしながら、緑地協定の廃止について規定した法52条は、緑地協定区域内の土地所有者等の過半数の合意があることのほかに、審査すべき事項を定めていないのであって土地所有者等の多数を占める者が緑地協定を引き続き維持していく意思を持たなくなったときは、もはや緑地協定を存続させる意義が失われてしまうことから、廃止について過半数の土地所有者等の合意があり、その認可の申請がされた場合には、市町村長は、その旨認可しなければならないものと解するのが相当であって、原告らの主張は採用できない。

なお、原告らは、明らかに緑地協定を存続させる意義がある場合にも、市町村長は廃止の認可を拒まなければならないと主張し、文献を引用して主務官庁もそうした見解を採用していると主張する。しかし、原告らの引用によっても、当該文献は、「協定廃止に反対の者が相当数の者に自己の所有地を分割しようとしており、これらの者が加わることにより廃止の賛否が逆転する場合」を「明らかに緑地協定の存続の意義があると判断される場合」の例に挙げているにすぎない。その意味するところは、近接した時点で改めて所有者等の判断を仰ぐとすれば、緑地協定の廃止に反対する者が多数を占めてその合意が得られないことが相当な蓋然性をもって見込まれるような場合にあっては、いったん緑地協定を廃止してしまうと新たにこれを定めるのに

所有権者等全員の合意が必要となって困難が伴うこと等を踏まえ、このような場合には、現在の所有権者等の意思のみによって緑地協定の廃止を決するのが不適當であり、例外的に緑地協定を存続させる意義があるものとして廃止の認可を拒絶できるという考え方を示したものであるといえる。その当否はともかくとして、仮にこうした考え方に立ったとしても、本件においては、本件協定区域内の土地所有者等の中で、近い将来、本件緑地協定の廃止に反対する者が多数を占めることになるという主張・立証もないのであるから、廃止の認可を拒むべき場合に当たらないことは明らかであって、いずれにしる原告らの主張には理由がない。

(2) 原告らは、本件においては、緑地協定の廃止を巡って土地所有者間に紛争があること、緑地協定の廃止を企図した土地所有者が過去に不正な方法で過半数の合意を取り付けた経緯があり、同じ者が再度の申請を行っていること、廃止に合意した土地所有者が違法な開発を行おうとしていることを指摘し、このような場合には、市長は、土地所有者の過半数の合意があっても、認可しないことができるし、また、そうすべきであると主張する。

しかしながら、土地所有者間に紛争が存在する場合に、市長が、対立する見解のうちいずれを是とすべきかについて、よるべき基準を法に定めていないことからしても、上記主張は採用できず、かえって、対立する各見解の内容の当否にかかわることなく、多数決を基準として廃止の可否を決することが法の採用する考え方であると解される。

そして、本件申請において、土地所有者等の過半数の合意があり、かつ、法の定める「過半数の合意」の要件を満たしていることは前記1で判断したとおりであり、たとえ本件緑地協定の廃止の認可に係る過去の申請に際して原告らの主張するような事情があったとしても、そのことが本件申請に対してされた本件処分の違法事由になるとはいいい難い。また、土地所有者が違法な開発を行おうとしているという主張に関しても、緑地協定の廃止の認可は、

そうした開発の抑止を目的として行われるものではない（その抑止は都市計画法その他の関係法令により行われるべきものである。）から、やはり、本件処分の違法事由になり得ないというべきである。

(3) よって、寝屋川市長の裁量違反をいう原告らの主張も理由がない。

### 3 結論

以上によれば、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとし、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 仲 井 葉 月

(別紙)

緑地協定目録

緑地協定の名称	緑地協定
緑地協定区域の地名	開発区域

以上