

訴 状

平成16年2月20日

静岡地方裁判所民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 渡 辺 昭
同 松 浦 基 之

原 告 ●●●●● 外31名
別紙原告目録記載のとおり

〒432-8023 浜松市鴨江4丁目9番12号 柳沢ビル4階

渡辺昭法律事務所（送達場所）

原告ら訴訟代理人弁護士 渡 辺 昭

TEL 053-●●●●-●●●●

FAX 053-●●●●-●●●●

〒160-0004 東京都新宿区四谷4-3 ケイアイ四谷ビル

TOKYO 大樹法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 松 浦 基 之

〒430-8652 浜松市元城町103番地の2

被 告 浜 松 市

上記代表者市長 北 脇 保 之

〒420-8601 静岡市追手町9番6号

被 告 静岡県知事 石川 嘉延

行政処分取消請求事件

訴訟物の価額 算定不能

貼用印紙額 金10,000円

請 求 の 趣 旨

- 1 被告浜松市が平成15年11月25日付け浜松市公告第213号をもってなした西遠広域都市計画事業上島駅周辺土地区画整理事業に関する事業計画の決定を取り消す。
 - 2 被告静岡県知事が、平成15年11月17日付け都市第262号をもってなした西遠広域都市計画事業上島駅周辺土地区画整理事業に係る設計の概要に関する認可を取り消す。
 - 3 訴訟費用は被告らの負担とする。
- との裁判を求める。

請 求 の 原 因

1 当 事 者

原告らは、いずれも、西遠広域都市計画事業上島駅周辺土地区画整理事業（以下、本件土地区画整理事業という）の施行地区内に土地を所有している者である。

被告浜松市は、本件土地区画整理事業の施行者として本件土地区画整理事業の事業計画を決定した者であり、被告静岡県知事は、本件土地区画整理事業の事業計画の設計の概要について認可をした者である。

2 本件土地区画整理事業の事業計画の背景

- (1) 被告浜松市は、新浜松駅から西鹿島駅を結ぶ遠州鉄道西鹿島線の連続立体交差事業（柳通り交差点南側から自動車学校前駅南側までの区画）の一環として、上島駅を高架にすることを念頭に、上島駅を含む地区に土地区画整理事業を施行することを計画し、当初、平成8年12月頃、東は上島駅から西は国道152号線に至る地区・約16.2haを施行地区として事業計画を立案した（甲第4号証）。しかし、被告浜松市が、同地区の住民の意向を徴したところ、反対者が多数の

為に、同被告は平成9年8月頃、その計画を断念した。

- (2) そして、被告浜松市は施行地区を、駅を含む5.7haに縮小して、国の指導上最低必要とされる面積（最低面積は5haということである。平成14年4月26日の浜松市都市計画審議会議事録2頁参照）を辛うじて上回る面積の地区について本件土地区画整理事業を計画して、事業計画を作成し縦覧に供した。地権者からの意見書は多数提出されたが、審議会の議を経て、いずれも不採択となった。

3 行政処分が存在と原告らの認識

- (1) これらの経過を経て、被告浜松市は平成15年11月7日、本件土地区画整理事業にかかる事業計画の設計の概要の認可を被告静岡県知事に申請し、同県知事は平成15年11月17日、都市第262号をもって認可した（甲第1号証）。
- (2) 被告浜松市は、これを受けて、同年11月25日、事業計画を決定した。この決定は、同月同日、浜松市公告第213号をもって公告された（甲第2号証）。
- (3) 原告らは、施行地区内に土地を所有している関係で本件事業計画が決定された旨の浜松市長からの11月26日付けの文書の通知を受けて、同年11月末に、前記被告らの処分を知った（甲第3号証）。

4 本件事業計画の設計の概要の違法性

本件事業計画の設計の概要は、次の点で違法なものであるから、被告静岡県知事はその設計の概要を認可すべきではなかった。その理由は、次の通りである。

(1) 前提たる事実の把握の不正確

- ① 「地区の性格及び発展状況」では「スプロール化が進行した地区」と述べているが、どのようにスプロール化が進行しているというのか、本文からは不明確である。「土地の利用状況」では、農地が0.6haとあるが、事実は約0.2haである。「その他」の土地が0.31haとし

ているが、0.73haの誤りと思われる。賃貸駐車をどのように扱うかで異なると思われる。いずれにせよ地区の現状は、利用種目別に色分けしてみると（甲第6号証）、もはや農地はほとんどなく、いわゆる虫食い状態とは言えず、スプロール化が進行した地区というのは誤った評価である。

- ② 「道路及び宅地の利用状況」では、「南北方向に市道有玉高林線、東西方向に市道上島萩丘線が整備されている。これ以外は、4m程度の地区内生活道路が配置されている」とされているが、実際にはこれ以外に準幹線相当の約7mの通称電車通りがあるのにこれが抜け落ちている（甲第7号証）。

以上の点以外にも事実と異なる点はあるが、以上の2点は、事業計画を立てるについて影響のある誤認である。

(2) 土地区画整理事業の目的の充足不備

土地区画整理事業は、公共設備の整備改善と宅地の利用の増進の二つを目的とするものである（土地区画整理法2条1項）。土地区画整理事業は、このいずれか一方を充足すれば足りるのではなく、いずれをも同時に充足しなければならない。それにもかかわらず、本件土地区画整理事業は、いずれをも充足していない。

① 公共施設の整備改善の不備

まず、公共施設の整備改善がなされているかを見ると、不十分である。本件土地区画整理事業は、遠州鉄道の上島駅を高架にすることを主たる目的としている。このことは、事業計画の「第5 資金計画書」の中で、他事業分として「連続立体交差事業分163億円」が表示されていることから明らかである。

高架にすることが地域住民にとってどの程度便利となるかは、計測の方法がない。高架でない場合に比較して便利になる面はあるが、他方、付近の道路状況を見ると（別添図参照）、地域内の交通にも、通過交通にも、不便になることはあっても、便利になることはない。

公園も設けられてはいるが、その位置は住民の使用にまことに不

便な位置にあり（甲第10号証），単に，事業計画の中に必要とされる公園の面積を，不便な位置にでも，ようやく確保したにすぎない。

また，駅前広場の拡張も，一私企業である遠州鉄道のために区画整理により用地を提供させるのは適当ではない。

以下，これらにつき個別に述べる。

ア 道路の設計の不備

まず道路に関してであるが，設計の概要では，「中心市街地へのアクセス道路として，都市計画道路3・2・13号有玉南中田島線（道路幅30m、延長462m）を配置し，東西方向に都市計画道路3・4・12号下石田細江線（道路幅27m、延長130m）を配置することにより，通過車両を処理し，地区内の生活道路として，一部には歩道付区画街路を配置し，歩行者動線の確保を図る。また，上島駅へのアクセス機能の向上のため，駅前広場（面積約4255m²）を配置する。」とされている。

しかしながら，かかる道路設計には重大な不備が存する。その主要なものは以下のとおりである。

- a 都市計画道路3・4・12号下石田細江線（以下，下石田細江線という）は，都市計画道路3・2・13号有玉南中田島線（以下，有玉南中田島線という）との交差点の西側わずか130メートルを新設するだけで，その西側は，今回区画整理区域外とされたため，行き止まり状態となる（別添図参照）。従って，これにより「通過車両を処理」ということはほとんど無理である。
- b 有玉南中田島線も，本地区の北側から約500mの国道152号線交差点まで拡幅工事を施行しないため，通過交通の効果が上がらない。
- c 次に別添図のA部（以下，アルファベット大文字の記号はいずれも別添図の各部を指す）では，片側2車線と1車線の道路が

接続されるため、車線減少により北行き道路は、渋滞を発生し、交差点Bの交差点機能に影響を与えることは必至である。また、A部の既存道路と都市計画道路の中心線は大きく異なるため、屈曲道路となり通過交通の円滑なる通行を妨げる。従って、南行き、北行きとも通過交通量をさばききれず渋滞の発生を引き起こすと同時に、事故発生を引き起こす危険を創出するものである。

- d 現在主要幹線となっている市道有玉高林線（以下、二俣街道という）の通過交通量は非常に多く、区画整理後においても、浜松市中心部に通ずる道路であることは変わらないため、相当程度の交通量が維持されることは避けられないところである。

この場合、BからH経由で二俣街道を南方向に通過する車は、B-C-D-F-Hで通過またはB-C-G-Hで通過となる。逆方向のHからB経由で北方向に通過する車は、H-G-Bで通過またはH-F-E-Bで通過となる。この車の流れにおいて、どの区画街路を使用して通過するかは、全て運転者任せとなる。

- e 区画街路3号（G-H間道路）及び区画街路7号（E-F間道路）は、道路幅が狭く通過交通に支障をきたすため渋滞となる。特に3号は車道部幅が約4.2mで小型車でも対面交通に最徐行をせざるをえない。2m幅以上の中・大型車が進入すれば交通マヒとなる。

こうしたことはすべて、住区内に居住することとなる者の生活の利便を促進するように考慮して定められたものでなく、逆に住宅地において、道路を通過交通の用に供することから生ずるものである。従って、右は、道路の設計の概要の設定に関する基準に反するものである。（土地区画整理法施行規則－以下施行規則という－第9条第1項第1号、第4号違反）。

- f 区画街路3号（G-H間道路）の渋滞は、さらに交差点Gの

東方向からG-Hへ通過したい車を交差点Gの東側に渋滞させ、また、交差点Hの西方向からH-Gへ通過したい車を交差点Hの西側に渋滞させることとなる（施行規則第9条第1項第1号、第4号違反）。

g また区画街路3号（G-H間道路）の渋滞は、交差点Hにおいて二俣街道の南方から右折してGへ行く車が、片側一車線の二俣街道に縦列することとなり、新たな渋滞を引き起こす。また、区画街路7号（E-F間道路）の渋滞は、交差点Fにおいて二俣街道の南方から右折してEへ行く車が、片側一車線の二俣街道に縦列し新たな渋滞を引き起こす（施行規則第9条第1項第1号、第4号違反）。

h 交差点Gでは区画街路3号（G-H間道路）の渋滞により、都市計画道路のE方面から交差点Gで右折しようとする車が右折帯渋滞発生のおそれがある（施行規則第9条第1項第1号、第4号違反）。

i 交差点Dでは、B-C-D-Fの通過車が多く、Dの左折が近くにあるため（このため交差点信号機の設置が困難とされている）、通過車のさばきが悪くなりD-C間に渋滞、また交差点Cの右折帯に渋滞発生のおそれがある。また、交差点Dは本地区で最も歩行者の往来が多いことと、歩行者の交通事故防止の観点から歩行者用信号機は必須となる。従って、B-C-D-Fの通過車は、その歩行者信号の影響を受けD-C間に渋滞、また交差点Cの右折帯に渋滞発生のおそれがある（施行規則第9条第1項第1号、第4号違反）。

j また、上島駅に西側から接続する区画街路1号線は、高架化がなされても、駅前広場に接続するだけで、その東側に貫通する道路はなく、東西交通に資するところはほとんどない。

k 前述のように、本地区の道路の設計の不備による二俣街道の通過交通量の減少弊害は、市内中心地域方向の沿道商店街、工

業に悪影響を与えるとともに市中心部の空洞化現象を助長させる。

(以上、道路設計の不備については、甲第9号証参照)。

イ 公園配置の設計の不備

公園の面積自体は施行規則第9条第1項第6号に適合しているが、地区住民が使い易い、安全で安らぎを与える公園であるかにおいて設計の不備がある。以下に設計の不備を指摘する。

a 都市公園の配置については、都市公園法施行令第2条第1項本文に、「都市公園の分布の均衡を図ること」とされている。現在、本地区の近隣東側に1箇所、北側に神社境内公園を含み2箇所配置済みであるが、西側及び南側には公園がない。しかしながら、本設計の概要では、公園の位置は施行地区の北東角地に配置されている(甲第10号証)。従って、前記都市公園の分布の均衡に反するものである。

b 都市公園の配置について、都市公園法施行令第2条第1項には、「街区内に居住する者が容易に利用できるように配置すること」とされている。しかし、設計の概要では本地区の北東端でかつ居住者の全く居ない位置であり、30mの都市計画道路、14m道路などを横断しなければならず、交通事故等の危険が多く不便で危険を伴うものであり、この点においても前記法条に反するものである。

ウ 駅前広場

上島駅の平成13年度1日当たりの平均乗降客数は2630人程度であり、朝の通勤・通学者時間帯を除けば非常に利用者が少ない。単純平均で1列車当たりの乗降客は、15人程度である。また、遠州鉄道の駅間距離は、1km程度であり利用者の多くは、駅から半径500m程度の範囲の住民が多い。従って、徒歩、自転車の利用者が多く、車での送迎レーン利用車は非常に少ないのが現状である。

このような現状と将来を考慮しても、さほど大きく乗降客が望めない駅に4255㎡もの駅前広場（送迎レーン）を設けることは、無駄な投資と云わざるを得ない。

のみならず、公共交通機関といえども、一私企業たる遠州鉄道の駅前広場を拡張するため、当該土地を地区地権者から提供させるというのは、違法な設計というべきである。

② 宅地の利用増進の欠如

ア 宅地の利用増進の有無について見ると、施行地区を極端に減少した結果、宅地の面積は少なくなり、減歩は少数の地権者にいわゆるしわ寄せの状態になっている。平均減歩率は32.64%で、減価補償金をもって買収を行ってもなお、18.04%である。区域内に保留地はとっていないので、減歩はすべて公共施設の為の減歩である。過小宅地の存在を考慮すると、過小宅地でない土地を有する地権者は平均減歩率を遙かに上回る減歩を受けることとなる。

イ しかも、本件土地区画整理事業によって生み出される道路は、前述の通り、きわめて計画性に乏しい。交通渋滞を避けたり、目的地に達するについて不便である。事業計画に係る道路の設置によって宅地の整備改善となるとは思われない。また減歩によって土地面積が小さくなる結果、従来の居住ないし営業が困難となる地権者が少なくないと思われる。

事業計画の「第6参考図書」2（3）に「市街化予想図」が掲げられており、原告らはこれを縦覧しているが、それによれば、住宅地面積は、約6500㎡となり、現況の住宅地面積18500㎡の約3分の1に減少してしまう。従って、単純に言えば、住民の半数以上がこの地区から離れなければならないことになる。区画整理は、宅地の利用増進を大きな目標のひとつにしているが、住民の多くがこの地区に住めなくなるとすれば、その目的は瓦解したに等しい。

こうしたことの原因は、既に述べたように、本件土地画整理事業の施行区域を極めて縮小したこと、そのため道路等の公共施設の面積割合が相対的に大きくなったこと、既に、本地域が宅地化が進行した地域であることなどのためであり、本事業計画にはもともと無理があることを物語っている。

ウ 更に、本件土地区画整理事業は、施行前の宅地の総価格よりも、施行後の宅地の総価格の方が低いという結果になっており、その差額として減価補償金が予定されている（設計の概要，1設計説明書（5）保留地の予定地積，及び第5資金計画書の支出の項目参照）。通常は、減歩によって公共事業の整備改善が進む結果、宅地の評価が上昇することによって、宅地の総面積が減少しても単価が上昇するので、宅地の総価格は施行前よりは施行後の方が高くなって、減価補償金が必要となることは少ないのである。減価補償金が予定されるのは、どこかに無理があるのであり、それは、施行地区を過度に狭くとったことにある。その結果、減歩の対象となる宅地が少なく、また減歩率が高くなったからに他ならない。

以上のような、土地区画整理の目的に違反し、設計の概要がよるべき基準にも反する設計の概要は、被告静岡県知事は認可すべきではなく、このような設計の概要を含む事業計画は、被告浜松市は決定すべきではなかった。

5 無理が生じた原因

このような無理が生じたのには、いくつかの原因がある。

- (1) まず、本件区画整理の計画を立てるについての住民の意見を聞く機会がきわめて少なかった。土地区画整理組合の場合のように、同意書が要求されていないが、被告浜松市は「住みよい町作り委員会」といった会を作って、施行者の意向を汲んだ地元意見の形成をなし、こ

れをもって、地域の住民の意見であると解した。しかも、会の役員も多くは施行地区外に居住しており、この会の意思をもって施行地区内の地権者の意思とは到底言えない。

- (2) また、減歩を受ける区域の面積は一定の規模が必要であるのに、前述のとおり、反対意見が多いと見るや、計画を撤回して、施行区域の面積を極端に少なくしたために、事業の目的が高架にあるという事業の性格を一層露骨にしてしまった。
- (3) 一方、遠州鉄道の上島駅の次の駅、自動車学校前の駅についても区画整理による高架の計画があったが、これも付近住民の希望が少なく、計画は断念された。上島駅も高架の必要性に乏しいにもかかわらず、あえて区画整理の手法で高架にしようとするには無理がある。区画整理以外の方法も検討すべきである。

6 訴えの利益の存在

本件のような土地区画整理事業の決定や、設計の概要の認可に関しては、未だ紛争の成熟性が乏しいとして、訴訟の対象とはならないとの見解が強い。最高裁判所も今日まで、この態度をとっている（最高裁判所昭和41年2月23日大法廷判決（5名の少数意見あり）等）。

しかし、この見解は改められるべきである。その理由は以下の通りである。

(1) 最高裁判決の内容と射程距離

昭和41年2月23日のいわゆる青写真判決、平成4年10月6日の第3小法廷判決があるが、これらの判決は、関係権利者の被る不利益はその後の具体的処分（仮換地指定や建築物等の移転除却などの処分）の違法性を争うことによって目的が達せられるとしている。しかし、具体的処分の違法性の理由として、その処分の違法性を主張することができる旨は判示しているが、具体的処分の違法の理由として事業計画決定や設計の概要の認可の違法を主張しうるのかについて、明確には論述していない。従って、事業計画決定や設計の概要の認可を最後

まで全く争い得ないと考えているかのようにも読める。仮に、どの段階になっても事業計画決定や認可自身の違法性を主張して争うことができないとするならば、これらの行政処分については司法審査が及ばないということとなり、憲法32条に反する。また仮に、いずれかの段階で争いうるとするのであれば、争いうる時期あるいは段階に言及して、権利保護に欠けたところはない理由を明示すべきである。

仮換地指定の時点で遡って事業計画の違法性を争うことが出来るとしても、事業計画の決定から仮換地指定までの期間については保障の限りではなく、何年かかるかは全く不明である。また、仮換地指定の段階で事業計画が違法とされた場合には、事業は基本的な影響を受けるであろう。

(2) 土地区画整理組合の設立の認可が訴訟の対象となる旨の最高裁判決（昭和60年12月17日）等の内容

「組合の設立認可は、単に組合の事業計画を確定させるだけではなく、施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者をすべて強制的にその組合員とする公法上の法人たる土地整理組合を成立せしめ、これに土地区画整理事業を施行する権限を付与する効力を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分であると解するのが相当である」とする。

これを公共団体が施行する土地区画整理事業と比較すれば、設計の概要の認可を受けた事業計画決定は、施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者を（組合員と同じく）すべて強制的に事業の対象たる地位を持たせることとなる。また設計の概要の認可及び事業計画の決定は、組合に事業施行の権限を付与すると同じく、公共団体に事業施行の権限を付与するものである。

これらの点で、両者の場合に差異はない。

差異を強いて求めるとすれば、①組合員には総会や総代会を通じて意見形成に参加する機会があるが、公共団体施行の場合にはその場がない。②組合員には事業の費用負担の義務があるが、公共団体施行の

場合には、地区内の権利者に事業費の負担は直接にはない、という点であろうか。①はむしろ、公共団体施行の場合の方が（総会などで意見反映の方法が確保されていないのであるから）権利者にとっては保護が薄いのであって、組合の場合に設立段階で訴訟を認め、公共団体の場合には事業計画決定段階で認めない理由とはならない。②は一応の差異とはなるが、組合の場合にも補助金や保留地の確保によって、組合員に直接事業費の負担を（賦課金として）求めることはまれである。公共団体施行の場合との差異はそれほど大きなものではない。組合の場合には設立段階で訴訟を認め、公共団体施行の場合には認めない理由としては極めて薄弱である。

土地区画整理法127条3号及び4号は、公共団体が行う事業計画の決定及びこれに関する設計の概要の認可については、行政不服審査法による不服申し立てをすることができない旨を規定している。しかし、このことは裁判所に対する出訴を認めることの妨げにはならない。これらの規定は、事業計画の縦覧と意見書提出の手続きがあることに鑑みて、重ねて行政府での審査を認めないという趣旨にすぎず、裁判所への出訴を禁じる趣旨を含むものではない。組合の設立認可に関しても、同種の規定があるが（同法同条1号）、この認可に関しては、最高裁も認可自身についての出訴を認めている。

(3) 事業計画決定と認可を、その段階で争いうる旨の意見

① 昭和41年判決には、5名の少数意見があり、権利救済の必要性和その時期とについて意見を述べて、事業計画の決定の段階で訴訟を認めることを提唱している。昭和60年には土地区画整理組合の設立の認可に処分性を認め、法構造には異なる点はあるものの土地改良事業の事業計画決定に処分性を認めた昭和61年の判決などの流れから見て、新たな判例形成の可能性も残っている。

② 実務家の意見

特に区画整理を研究された下出義明判事は、「換地処分の研究」234頁で、「関係権利者は、認可・事業計画の決定が法の規定に違反

してなされた場合には，その旨の公告がなされ，外部に対して効力が生じた後，これに対して，出訴しうるといわねばならない」とされる。

在野の実務家で区画整理には造詣が深く著書や論文も多い大場民男弁護士も，新版縦横土地区画整理法（上）476頁で「筆者は事業計画の決定・認可をその時点で争いうると解し，その後では争い得ないとする解釈・立法が良いと考えているものである」とされて，事業計画の認可・決定をその段階で争いうるとの解釈を提唱しておられる。

(4) 実質的な必要性

- ① この段階で訴訟を認めないことに伴う問題点（司法判断の対象からの除外または過度の遅滞で救済の実がない）

仮換地指定などの段階で，事業計画の違法性を根拠とすることが出来るとすれば，その段階では事業が進行して，工事もかなり進行している。

仮換地指定の段階で事業計画決定や設計の概要の認可の違法性の主張を時期遅れとして認めないのであれば，事業計画決定や設計の概要に関しては，司法審査の機会がないこととなり，憲法32条に違反する事態となる。

またこの段階で事業計画決定や設計の概要の認可の違法性を主張しうるとすれば，仮換地指定の違法性の根拠として主張するのであり，仮にその主張が根拠ありとして通った場合（例・名古屋地裁平成7年11月22日判決，判タ929-96）には，事業の根幹が崩壊することとなる。だからといって，事情判決をするなどでは，救済にはならず，事実上の司法救済の否定となる。

- ② この段階で訴訟を認めることの必要性

以上のような問題点を考慮すれば，土地区画整理組合についてのように，事業の開始の段階で，権利関係に影響を受けることが組合の場合と同じく必至である地区内の権利者に，訴訟による司法審査

を認めてしかるべきである。最高裁の従来の判断は変更されるべきである。

以上の理由によって、浜松市と静岡県知事のなした各処分の取消しを求めて、本訴に及んだ。

証 拠 方 法

- 1 甲第1号証—設計の概要に対する認可の通知（平成15年11月17日，静岡県知事）
- 2 甲第2号証—事業計画の決定の公告（平成15年11月25日，浜松市）
- 3 甲第3号証—事業計画の決定のお知らせ（平成15年11月26日，浜松市長）
- 4 甲第4号証—当初の事業計画の概要（平成8年，浜松市）
- 5 甲第5号証—本件事業計画（平成15年，浜松市）
- 6 甲第6号証—現況宅地利用状態図
- 7 甲第7号証—現況道路・鉄道図
- 8 甲第8号証—道路計画図
- 9 甲第9号証—道路設計不備図
- 10 甲第10号証—公園分布図

添 付 書 類

- | | |
|----------|-----|
| 1 甲号証の写し | 各1通 |
| 2 委任状 | 32通 |