

土地区画整理事業と住民の法的地位

三 浦 大 介

1. はじめに

平成20年9月10日の最高裁大法廷判決をもって、土地区画整理事業計画決定の処分性に関する、昭和41年最高裁のいわゆる「青写真判決」を変更し、これを認めたことについては、すでに判例評釈等のかたちで多くの論考が発表されているところである。その多くは、判例変更部分を中心に、つまり土地区画整理事業の事業計画決定の処分性に主眼を置いて論評するものであるが、他方でこの事件において、原告らは、被告浜松市が静岡県知事に申請し、同知事が認可した「設計の概要の認可」の取消を請求しており、これについては本件地裁・高裁判決により処分性が否定されたままになっている。

この設計の概要の認可については、そもそも制度的には市町村が都道府県知事に対して申請を行い、知事がこれについて諾否の決定を行うものなので、行政機関相互の内部的行為と把握されやすいし、事実本件においても裁判所はそれを理由の一つとして処分性を否定したのである。

本稿では、設計の概要の認可の処分性を導く一局面として、その行政内部的行為性の見直しを図ろうとするものである。そして、このテーマを本誌で論ずるのは、設計の概要の認可をめぐる議論においては自治体法的要素があると考えたうえでのことである。

なお本稿においては、土地区画整理事業の施行地区内における土地の所有権もしくは借地権を有する者について「施行地区内住民」（あるいは単に「住民」）と表現する。土地に関する権利を有しているというだけで住民と位置付けるのは問題のあるところかもしれないが、実際上は、当該権利を有する者の多くは当該土地に住所を有する者（地方自治法

10条1項)であろうし、各法制度的に住民概念は多義的であるといえる⁽¹⁾ので、このように表現しても差し支えないであろう。

2. 裁判所の判断

ここで、本件に係る地裁、高裁および最高裁大法廷判決の判旨を紹介する。下級審における事業計画決定に関する判示部分と大法廷判決は、本稿の主題とは直接の係わりはないが、念のため付記しておく。

被告浜松市は新浜松駅から西鹿島駅を結ぶ遠州鉄道鉄道線（西鹿島線）の連続立体交差事業の一環として、上島駅の高架化と併せて同駅周辺の公共施設の整備改善等を図るため、西遠広域都市計画事業上島駅周辺土地区画整理事業を計画し、平成15年11月7日、土地区画整理法（平成17年法律第34号による改正以前のもの。）52条1項の規定に基づき、被告静岡県知事に対し、土地区画整理事業の事業計画において定める設計の概要について認可の申請を行い、知事は同月17日にこれを認可した。浜松市は同月25日、同項の規定により本件土地区画整理事業の事業計画を決定し、同日これを公告した。

これに対し本件土地区画整理事業の施行地区内に土地を所有する原告らが、本件土地区画整理事業は公共施設の整備改善および宅地の利用増進という法所定の事業目的を欠くものであるなどと主張し、上記本件設計の概要の認可と本件事業計画決定の取消訴訟を提起した。

一審判決（静岡地判平成17年4月14日民集62巻8号2061頁）はまず設計の概要の認可の処分性について、「都道府県知事の認可は、市町村による事業計画決定の前段階の行為であるところ、この認可を受ける対象となる設計の概要は、設計説明書及び設計図を作成して定めるものであり、設計の概要の内容を構成する設計説明書は、事業の目的、土地の現況、事業施行後の宅地の地積の合計の施行前のそれに対する割合、保留地の予定面積、公共施設の整備改善の方法など、法施行規則6条2項に定める事項を記載するもの、同じく設計図は、縮尺1200分の1以上で一定の表示がされるものである（法施行規則6条）。このように、設計の概要は、土地区画整理事業の設計上の基礎的事項を一般的抽象的に定めるものであるし、また、設計の概要の認可は、行政機関相互間の行為であって、外部に対して効力を有するものではなく、同認可がされた場合には、市町村は事業計画を定める権

(1) 兼子仁『変革期の地方自治法』岩波新書、2012年、115～119頁、同『自治体行政法入門〔改訂版〕』北樹出版、2008年、38～41頁参照。

限を与えられるが、認可があったからといって、後の手続である事業計画決定とその公告がない段階では、施行地区内の宅地建物所有者等の権利または法律上の利益に何らの変動を及ぼすものではない。さらに、このような性質を有する認可に対して、法が特別に争訟性を与えているという事情もない」とし、当該認可は抗告訴訟の対象となる行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為とはいえないとした。

当該認可につき原告は、都道府県知事の行う認可は、市町村が行う事業計画決定の引き金となっているもので、同認可があるものに事業計画決定がされないことは考えられないから、市町村の事業計画決定と知事の認可とは権能において変わらず、一体として考えるべきであると主張したが、裁判所は、「法の構造は上記のとおりであって、行為主体の相違なども考えると、原告らの主張は採用できない」とし、さらに原告らは、設計の概要に対して司法審査の機会がないのは憲法32条に違反すると主張したが、「本件のように一連の行為が積み重なっていく行政計画について、救済手続をどの段階で認めるかは、特定の行為段階で救済手続を認めなければ救済の実効性を欠くことになるなどの特段の事情がない限り立法政策に委ねられているものというべきであって、一連の手続のあらゆる段階で訴えの提起を認めなければ裁判を受ける権利を奪うことになるとはいえない」と判示した。

そして、土地区画整理事業計画決定の処分性については、昭和41年の最高裁判決（最高裁大法廷昭和41年2月23日民集20巻2号271頁）を踏襲し、事業計画は土地区画整理事業の基礎的事項について、長期的見通しの下に、一般的抽象的に決定するものであり、事業計画自体では、その遂行によって利害関係者の権利にどのような変動を及ぼすかが必ずしも具体的に確定されているわけではなく、当該土地区画整理事業の青写真としての性質を有するにすぎないこと、事業計画の公告により生じる建築制限等は、法が特に付与した公告に伴う付随的結果にとどまるもので、事業計画の決定・公告そのものの効果として発生した権利制限ではないこと、仮換地指定等がなされた場合に、その具体的処分の違法の理由として事業計画の違法性を主張できること等を理由にこれを否定し、訴えを却下した。

続く控訴審（東京高判平成17年9月28日民集62巻8号2087頁）は一審判決を支持したので、原告らは最高裁に上告受理申立てをしたところ、最高裁は本件訴えのうち、設計の概要の認可に対する取消請求を不受理とし、事業計画決定のそれについては受理したうえ、大法廷に回付した。

最高裁は次のように前掲昭和41年「青写真」判決を変更し、本件を静岡地方裁判所へ差し戻した（最高裁平成20年9月10日民集62巻8号2029頁）。

「事業計画が決定されると、当該土地区画整理事業の施行によって施行地区内の宅地所

有者等の権利にいかなる影響が及ぶかについて、一定の限度で具体的に予測することが可能である。そして、いったん決定がされると、特段の事情がない限り、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る。「建築行為等の制限は、このような事業計画の決定に基づく具体的な事業の施行の障害となるおそれのある事態が生ずることを防ぐために法的強制力を伴って設けられているものであり、しかも、施行地区内の宅地所有者等は、換地処分の公告のある日まで、その制限を継続的に課され続けるのである」から、当該宅地所有者等は「事業計画が決定されることによって、前記のような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立場に立たされる」のであって、その法的地位に直接的な影響が生ずるのであるから、事業計画決定に伴う法的効果は一般的、抽象的なものとはいえない。

「換地処分を受けた宅地所有者等やその前に仮換地の指定を受けた宅地所有者等は、当該換地処分等を対象として取消訴訟を提起することができるが、換地処分等がされた段階では、實際上、既に工事等も進ちよくし、換地計画も具体的に定められるなどしており、その時点で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場合には、事業全体に著しい混乱をもたらすことになりかねない。それゆえ、換地処分等の取消訴訟において、宅地所有者等が事業計画の違法性を主張し、その主張が認められたとしても、当該換地処分等を取り消すことは公共の福祉に適合しないとして事情判決（行政事件訴訟法31条1項）がされる可能性が相当程度あるのであり、換地処分等がされた段階でこれを対象として取消訴訟を提起することができるとしても、宅地所有者等の被る権利侵害に対する救済が十分に果たされるとは言い難い。そうすると、事業計画の適否が争われる場合、実効的な権利救済を図るためには、事業計画の決定された段階で、これを対象とした取消訴訟の提起を認めることに合理性があるというべきである」。

3. 設計概要認可＝行政内部的行為論

この大法廷判決については、判例評釈等のかたちですでに多くの論者から評価されてい

る⁽²⁾。もっともそれらは、土地区画整理事業計画の処分性肯認に焦点を当てたものがほとんどであるといつてよいが、これを否定した昭和41年青写真判決が大きなインパクトをもって論議の対象となり続けてきたこと、そしてそれは、行政計画の処分性に関する重要な素材でもあり、行政法総論の教科書において必ず言及されてきたという問題関心からして当然のことであるといえる。

他方で、最高裁が上告不受理の決定をした（その意味で最高裁は一切判示していない）、「設計の概要の認可」（以下、設計概要認可とする）の処分性についても、負けず劣らず重要であるというのが本稿の立場である。とりわけ自治体法学の観点からして、（事業計画の処分性論にその要素がないというわけではないが）本稿で中心的に取りあげるだけの価値のある素材だと考えている。

さて、設計概要認可については地裁、高裁が処分性を否定したが、その主たる論拠は、①設計の概要は土地区画整理事業の設計上の基礎的事項を一般的抽象的に定めるものであること、そして②設計概要認可は行政機関相互間の行為であり外部に対して効力を有するものではなく、同認可がされると市町村に事業計画を定める権限が与えられるものの、認可があったからといって、後続手続である事業計画決定とその公告がない段階では、施行地区内の宅地建物所有者等の権利または法律上の利益に何らの変動を及ぼすものでない、とするところにある。

設計概要認可に関する処分性の否定については、最高裁平成元年2月16日判決（訟月35巻6号1092頁）があり、本件ではこれについて判例変更がなされなかったことになる⁽³⁾が、既出の本件判例評釈のなかで、設計概要認可の処分性に関し次の指摘をなすものがある。それによると、本件大法廷判決の示した「実効的な権利救済」の観点から、より早期の手続段階にある設計概要認可を争うことができないかが問題になる、としたうえで、「原審・原原審は、設計の概要の認可は、土地区画整理事業の設計上の基礎的事項を一般的抽象的に定めるものであり、また、行政機関相互間の内部的行為に過ぎないことを理由に処分性を否定しているが、事業計画の施行地区、事業施行期間および資金計画とともに事業計画の重要な要素であり（法6条1項）、事業計画の処分性が認められるのであれば、設計の概要の認可の処分性も認められてよい内容である」とする。そして、平成11年の分

(2) 例えば、山本隆司・法教339号57頁、同340号73頁、宇賀克也・自治フォーラム2009年2月号45頁、中川丈久・法教341号20頁、大久保規子・ジュリスト1373号58頁、白藤博行・速報判例解説4号（法学セミナー増刊）47頁、人見剛・ジュリスト1376号52頁等がある。

(3) 人見・前掲53頁参照。

権一括法制定に伴う地方自治法大改正により、設計概要の知事認可は、同法の定める法定関与（245条）となるのであり、同時に、「『処分その他公権力の行使に当たるもの』」として、これに不服があれば国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員会への審査の申出が保障されているばかりでなく（250条の13、251条の3）、裁判所への訴えの提起も認められている（251条の5、252条）」ことから、「このような『処分その他公権力の行使に当たる行為』として位置づけられた設計の概要の認可に処分性を認める解釈は十分可能ではないか」としている⁽⁴⁾。

設計の概要が抽象的であるとの理由による処分性の否定については、確かに、この指摘通り覆すことができるように思われる。問題は、この認可が行政機関相互間の内部的行為であるという裁判所の判示事項であろう。設計概要認可は、いうとおり法定関与であって、「処分その他公権力の行使に当たるもの」であるとしても、それは都道府県知事による「対市町村」関与の側面における要素であり、事業計画予定地内の住民が当該認可の取消訴訟を提起するに際しての処分性論としては、更なる検討を要することになる。

設計概要認可を行政内部的行為と位置づける裁判所の理解に対しては、以下に述べる土地地区画整理事業の手續過程における施行地区内住民のコミットのあり方から、反論することができるように思われる。

なお、認可された設計の概要は事業計画の一部を構成するものであり、当該認可がなされてから事業計画の決定（公告）までは時間的に近接していることが多いので、事業計画決定の処分性が認められた以上は事実上、設計概要認可の処分性を論ずる実益に乏しいといわれるかもしれない。しかし、その理論的有用性は十分あり、以下に検討していく当該事業・施行自治体と住民との関係性の把握については意義があると考えられる。

4. 土地地区画整理事業への施行地区内住民の関与

土地地区画整理法の定める土地地区画整理事業の施行主体は、個人、組合、株式会社、自治体（都道府県・市町村）、国土交通大臣、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社である（法3条～3条の3）。本件は自治体施行（浜松市）の土地地区画整理事業に係る事案であるが、以下に、設計概要認可と事業計画の公告に至るまでの流れを確認する。

(4) 白藤・前掲50頁参照。

自治体施行の場合は、都市計画法における都市計画の決定手続を経てから土地区画整理法上の手続に入る（都市計画法12条2項、15条～20条）。

その後、施行自治体は施行規程（条例で定める）および事業計画を作成し、事業計画のうち設計の概要について認可を受けなければならない（市町村施行の場合には都道府県知事の、都道府県施行の場合は国土交通大臣の認可を受ける。土地区画整理法52条1項）。

設計の概要は、設計説明書及び設計図を作成して定めなければならない（土地区画整理法施行規則6条1項）、設計説明書には、1.当該土地区画整理事業の目的、2.施行地区内の土地の現況、3.土地区画整理事業の施行後における施行地区内の宅地の地積（保留地の予定地積を除く。）の合計の土地区画整理事業の施行前における施行地区内の宅地の地積の合計に対する割合、4.保留地の予定地積、5.公共施設の整備改善の方針、6.土地区画整理事業の施行のため若しくは事業の施行に係る土地の利用の促進のため必要な工作物その他の物件の設置、管理及び処分に関する事業又は埋立て若しくは干拓に関する事業が行われる場合には、その事業の概要、7.住宅先行建設区（法6条2項）の面積、8.市街地再開発事業区（法6条6項）の面積を記載しなければならない（施行規則6条2項）。そして、設計図は縮尺1200分の1で作成し、土地区画整理事業施行後における施行地区内の公共施設並びに鉄道、軌道、官公署、学校及び墓地の用に供する宅地の位置及び形状を、土地区画整理事業の施行により新設あるいは変更される部分と、既設のもので変更されない部分とに区別して表示したものでなければならない（施行規則6条3項）。

事業計画には設計の概要の他、施行地区（施行地区を工区に分ける場合においては、施行地区及び工区）、事業施行期間および資金計画を定める（土地区画整理法54条）。自治体は事業計画案を作成した後、長が縦覧に供する（55条1項）が、これに対する利害関係者の意見書提出に係る規定が置かれ（55条2項）、意見があった場合には都道府県都市計画審議会に付議され、審査される（55条3項、4項）。意見書の審査については、行政不服審査法中処分についての異議申立ての審理に関する規定が準用される（55条5項）。審議会がその意見書に係る意見を採択すべきであると議決した場合、都道府県知事は、都道府県が定めようとする事業計画については自ら必要な修正を加え、市町村が定めようとする事業計画についてはその市町村に対し必要な修正を加えるべきことを求める（55条4項）。

以上の手続を経て、事業計画のうち設計の概要についての認可申請が行われ、これが認可された後に、事業計画が公告されることになる（55条9項）。

設計概要認可を行政内部的行為とするのは、「市町村による認可申請とこれに対する都道府県知事の諾否決定」たる点のみに着目した評価にすぎないといえる。ここで確認したように、事業計画案に対する利害関係者の意見書提出の機会と異議申立て手続準用の審査手続が確保されており、これは、利害関係者住民による決定参加の手続にほかならず、事業計画案に含まれる設計の概要についても意見表明による参加可能性が開かれているのである。

土地区画整理事業に対する住民関与の度合いは、その後の手続において一層濃厚となる。

自治体施行の事業においては、土地区画整理審議会を設置することになり（56条1項）、施行地区を工区に分けた場合は、工区ごとに審議会を置くことができる（56条2項）。この審議会は、10人から50人までの範囲内で、政令で定める基準に従って施行規程で定める数の委員をもって組織され（57条）、委員は、政令で定めるところにより、施行地区（工区ごとに審議会を置く場合においては、工区）内の宅地所有者と施行地区内の宅地につき借地権を有する者が、それぞれのうちから各別に選挙することになり、それぞれ選挙される委員の数は、施行地区内の宅地所有者の総数と施行地区内の宅地についての借地権を有する者の総数との割合に、おおむね比例しなければならない（58条1項）。施行自治体の長は、土地区画整理事業の施行のため必要があると認める場合、土地区画整理事業に関する学識経験者を委員に選任することもできるが、その数は委員の定数の5分の1を超えない範囲にとどめなければならない（58条3項）。

この施行地区内住民の民主主義的手続により選出された代表審議会は、実は、換地計画、仮換地の指定および減価補償金の交付といった、土地区画整理事業における枢要事項に関して権限を行使することになる（56条3項）。

土地区画整理法が定める当該権限として、換地計画において清算金を交付する場合や減価補償金を交付する場合に必要となる、土地に存する権利の価額を評価する「評価員」の選任（65条）、過小宅地・過小借地の基準となる地積の決定（91条2項、92条2項）、換地計画に、地積が著しく小であるため地積を増して換地を定めることが著しく不適当な宅地・借地の換地を定めないこと（91条4項、92条3項）、地積が大で余裕がある宅地の地積を特に減じて換地を定めること（91条5項）、過小借地とならないよう借地権の目的外の土地の地積を特に減じて借地権の目的となるべき宅地又はその部分を定めること（92条4項）、立体換地をする場合（93条）、特別の宅地に関する措置の定めをしようとする場合（95条7項）、保留地を定めようとする場合（96条3項）についての同意が挙げられる。これらは、施行自治体が審議会の同意なしにすることはできない、同意を要する事項とさ

れている。

さらに施行自治体が審議会の意見を聴かなければならない事項として、換地計画の作成（88条6項）、換地計画に対する意見書の内容審査（同条同項）、換地計画の変更（97条3項）、仮換地指定（98条3項）、減価補償金の交付（109条2項）がある。施行自治体は、これら意見聴取事項に関する審議会の意見には法的に拘束されない⁽⁵⁾。それでも、法があえて住民代表機関を設置し、それへの諮問を義務付けたことの意義を斟酌すれば、施行自治体はこれを最大限尊重し、意を払わなければならない拘束は受けるはずである。

換地に関する事項等、土地区画整理事業においてきわめて重要な事柄について、土地区画整理審議会が同意・意見を通して決定に関与する。これは、自治体施行の土地区画整理事業につき、施行地区内住民に対して手続的参加の機会を付与し、その権利保護に資することを目的とした制度であるといえる一方で、このような仕組みは、公私協働の一態様であり、土地区画整理事業は「自治体行政当局と住民」が推進する事業という側面もあるといえるのではないだろうか。施行地区内住民は、審議会委員の選挙を通じて、土地区画整理事業に参画することが法律上予定されていると考えられよう。

5. 土地区画整理事業の効果

そもそも土地区画整理事業は、施行地区内住民に対しいかなる効果をもたらすものであるかについては、そう簡単に一義的な解答を導くことのできない課題ではないかと思われる。

土地区画整理法は、健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とし（1条）、土地区画整理事業につき、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のものであると定義している（2条）が、これまでかかる土地区画整理事業については、これを公用負担として把握する見方が、一般的であったと思われる。

公用負担概念は伝統的に、人的公用負担と物的公用負担とに分割され、後者についてさらに、公用制限、公用収用、公用換地に種別されてきた。このうち公用換地とは、「公用負担のうち、その内容が権利の交換分合であるものをいう」⁽⁶⁾のであり、土地区画整理事業において最も特徴的な換地処分は、まさにこれに当たる行政上の措置である。もっとも

(5) 以上につき大場民男『縦横土地区画整理法・上〔新版〕』一粒社、1995年、297頁参照。

(6) 柳瀬良幹『公用負担法〔新版〕』有斐閣、1971年、335頁参照。

「公用換地」の語は、昭和44年都市再開発法の制定により、同法で立体換地の一種である権利変換が採用されたことで、現在ではこれを「公用権利変換」と呼称している⁽⁷⁾。

土地区画整理事業を公用負担の一種とする把握に対して、むしろ利益供与ないし公の役務の投入たる側面があることを主張する向きもあったとされるが⁽⁸⁾、これはおそらく、換地処分により、従前地に比して整然と区画された土地を——それに付随する諸々の諸利益を含めて——施行地区内住民が最終的に手に入れるという一般事象に着目したものではないかと考えられる。もちろん、事業の進捗段階に応じ、施行地区内住民の土地所有権等土地に関する権利は制限を受ける場面がある。例えば、前記昭和41年判決以降、学界から事業計画に処分性を認めるべき論拠として主張され続けてきた、事業計画が公示されることによって生じるところの、土地の形質変更等の制限がそれである。

ただし、その後の換地処分を経て事業が終結することによって、施行地区内住民たる権利者は公平に開発利益を受けられることができる。これに対して「収用」は、例えば道路、宅地等の整備のために生ずる負担は収用対象地の権利者に偏り、周辺の宅地権利者がそれらの整備による利益を受けられることになるが、土地区画整理事業では、権利者に対して従前の宅地に照応する換地が与えられる（従前地と換地は、位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が総合的に照応するようにしなければならないという原則を「照応の原則」という）ことから、権利者は開発利益を公平に受けことができ、従前の宅地において有していた生活等の基礎を原則として失うことはない、と説明されているのである⁽⁹⁾。

土地区画整理事業をもっぱら一方的な権利制限としてのみ捉えるのは、事柄の本質を見誤るものではないかと思われる。かねて公用換地概念につき、「土地の改良を目的とする事業のために強制的に権利の得喪を生ぜしめられるものである点においては公用負担の一種であり、又人に対して権利を変更する義務を命ずるのではなく、直接権利に変更が加えられるのである点においては、公用制限及び公用収用と同じく物的負担に属するものであるが、ただその内容が権利の目的物の変更であり、即ち従前権利の目的物であった土地の代りに新たな土地が配分せられるのであって、公用制限の如く権利に制限を加え、又は公用収用の如く権利を収奪するものでない点において、これらと区別せられるものである」といわれてきた⁽¹⁰⁾。権利制限や収奪の要素はなく「権利の目的物の変更」という点にそ

(7) 荒秀ほか編『不動産法の基礎知識』有斐閣、1972年、397頁〔遠藤博也執筆〕参照。

(8) 大場民男『縦横土地区画整理法〔第2版〕』一粒社、1983年、5頁参照。

(9) 下出義明編『土地区画整理50講〔第2版〕』有斐閣、1982年、10頁〔由良範泰執筆〕参照。

(10) 柳瀬・前掲335頁参照。

の特質が見出されるということは、結局のところ、「負担」という面から見ると、他の公用制限とは相当異なる性質があるといえる。

他方、公用負担の概念そのものについても、以前から次のような批判が寄せられている。すなわち、「公用収用は、土地収用をはじめとして諸外国においてもそれぞれ歴史的発展をたどり、固有の公用収用法理を形成している。……換地処分については古くから固有の法理が展開されてきたし、権利変換についても新たな法理の展開が期待される。これらに対して、公用制限は、権利制限の一事由たるに止まり、その中に種々雑多のものを含むばかりで、積極的な機能はもっていない。人的公用負担概念もまたあいまいであり、これらを含む公用負担概念は有害無益であると考え。これらをそれぞれ解体した上で、都市計画法なり公共施設法なりの中に構成し直すべきである」⁽¹¹⁾というのである。

以上見てきたように、土地区画整理事業には、その事業の過程において、一時的であるにせよ権利制限を生み出す場面があることは否定できないけれども、最終的に、照応の原則に基づく換地処分をもって事業が完遂した暁には、施行地区内住民は公平な開発利益を享受することになる。

6. 施行自治体と施行地区内住民との関係

このような性格を持つ土地区画整理事業を公用負担として把握すべきかどうかについては、公用負担概念のフレームに係る議論の対象となるべき事柄であって、本稿ではこれ以上立ち入ることはしないが、他方で、土地区画整理事業が施行地区内住民に及ぼす上記の法的効果を前提に、施行自治体と住民との法的関係について整理をする必要がある。

差し当たり本稿ではこれを「協助・互恵関係」と把握したい。この概念は、実は、昭和44年熊本地裁玉名支部判決（4月30日判決、判タ237号213頁）で、住宅団地建設計画を立案し、団地内に公衆浴場施設を設置する必要から、浴場を建設し経営しようとする希望者を募集した市（被告）と、これに応募し選定された原告との関係について、裁判所が表現したものである。この事件は、被告による団地建設計画の縮小変更により公衆浴場経営を断念せざるを得なくなった原告が損害賠償請求訴訟を提起したものであるが、裁判所は、公衆浴場の建設は被告の団地建設計画の一環として必要不可欠なものであり、被告は早急

(11) 遠藤・前掲397頁参照。

に団地共同浴場の建設に着手せざるを得ない事情から、原告に対し、当該浴場の建設位置、建坪数につき指示・要望をなし、施工の細目について技術的な助言指導を与え、また、団地建設計画変更等に関する原告の危惧についてそのようなことは絶対はない旨確信して安心させ、浴場の建設工事を進行させた点に着目して、次のように判示したのである。

「原告の本件浴場建設は、同人の私企業たる公衆浴場経営業開業の目的に出ているものであると同時に、反面住宅団地建設の事業主体として当該団地共同施設の一たる共同浴場（公衆浴場）を右団地内に建設するよう努めなければならないという被告市の公営住宅法上の義務を実質的に肩替りし、その団地建設の一端を担ったものであり、被告市はこれを利用した関係にあったものであって、原・被告間におけるかかる目的共同関係から被告市も原告の右浴場建設に積極的に協力してこれを援助すべきであり……原告は被告市のかかる協力援助を期待してこれに信頼を懸けることができるという協助・互恵の信頼関係が成立しておるものというべく、しかしてかかる協助・互恵の信頼関係に基づき原告の有する利益は十分法律上の保護に値するものである」。

この事件は、本件とは問題の出かたからその内容に至るまで全く異なるものであり、都合のよい概念だけを安易に取り出すものだと批判があり得ることは十分承知している。ただ、本件と類比可能なのは、「行政とその相手方」という伝統的二分法では解消し得ない法的関係があるということ、そして、市民が行政の目的追求行為に参画し、地域の公益と当該市民の私益を実現するという点にある。

その一方で決定的に異なるのは、土地区画整理事業への住民参画は、法が強制するもの（選挙制度を前提にしている）ので、強制という語が行き過ぎであれば、法が予定するもの）だということであって、その意味で「協助」の中身がやや異なるものであるし、かつ一般的意味での「協働」とも同じく異質なものといえよう。そしてまさにこの点が、土地区画整理事業における住民の法的地位の特質を表す部分ではないかと思われる。

7. 設計概要認可の処分性

施行地区内住民は、土地区画整理法の定めにより、好むと好まざるとにかかわらず、協助・互恵の關係に置かれる。言い換えれば、このような法的地位に置かれることが確定されるのであるが、この法的地位の変動に対して異議を申し立てる機会を付与することは法治主義の要請であり、本件では取消訴訟による救済可能性がテーマとなっている。

そこで、いかなる行政上の決定段階をもって当該地位に置かれるのかという問題であるが、土地区画整理事業の端緒として作成される設計の概要は、概要というだけあっていまだ抽象的な内容にとどまるものといえるかもしれないけれども、そこには、施行地区内の土地の現況等、施行地区内住民の特定可能な記載事項が含まれている。そうであるとすれば、当該設計概要が認可されることにより、協助・互恵関係が生み出されることになるといえる。

具体的には、設置された審議会を通して施行地区内住民の事業参画が実現することになるが、それはあくまでも法の定める手続の実際であり、当該住民と行政当局との関係性自体は設計概要認可をもって形成される、つまり、認可により、将来のある時点以降における参画がほぼ確定することになる。このような法効果を持つ設計概要認可を、もっぱら行政内部的行為という、行政機関相互限りの行為とみなすことは、土地区画整理事業の法定手続から見て失当ではないかと考える。

設計概要認可により、施行地区内住民は行政との協助・互恵関係を強制されるという点で、まずもって当該認可は、住民にとって公権力の行使に当たる行為なのであり、取消訴訟の処分性を認めることができる。

この点でさらに論を進めると、都道府県知事の認可に対する施行地区内住民の立場は処分に対する第三者であって、このような処分を二重効果的処分と見ることができるが、さらに、認可の相手方は行政主体たる市町村ではあるけれども、当該の市町村は、施行地区住民も含めたそれであるという論理も成り立つところではないだろうか。認可申請自体は市町村行政当局の判断において行われるとしても、これに応諾する認可処分の名宛人は、協助・互恵の關係に置かれる市町村行政主体と施行地区内住民が渾然一体となった主体に対して発給されると考えることもできるように思われる。

地域的公益の実現を図る土地区画整理事業はその性格上、本来的には施行地区内住民が主役を担うべき事柄であるといえる。事業の発議者はあくまでも市町村であるが、発議の後の事業における市町村は、見方によっては、市町村域内のごく限定された地域における空間管理者としての役割を演じるのであり、より具体的で重要な換地計画、換地処分という区画形成に係る事項についていうと、施行地区内住民こそ事業者として相応しい地位にあるという見方も成り立つのではないだろうか。その意味で施行地区内住民は、「公私の協働」以上の役割を担うとも考えられる。

この点、施行地区内住民の主體的役割が明瞭なのは、組合施行の場合（3条2項）である（土地区画整理組合の設立認可についてはかねてその処分性が認められているところで

ある（最高裁昭和60年12月17日民集39巻8号1821頁）。事業における主体性の色合いについては、無論、組合は主役そのものであるけれども、自治体施行における住民も、その事業参画のあり方から見て、単純な第三者の立場ではないことは明らかであろう。

もちろん相手方住民のなかには、設計概要認可が違法であると捉え、当該処分により協助・互恵関係に置かれることに対する不服を訴える者も存在するわけで、かかる当該住民の訴えは妨げられるべきでない。

さて、このようにしてみると、そもそも法主体としての「自治体」の本質的観念なり構成要素なりをより一層追究する必要があるが、従前、自治体と住民との関係性について、住民は自治体行政の相手方であると同時に、その原理的主体であるという見方＝住民自治体論が存在するのであって⁽¹²⁾、これこそ住民自治原理に根ざした、国にはない特有の「自治体観」であり、本稿の主題にとっても有用な思考である。

ところで、処分性の定義として最高裁は、ごみ焼却場設置条例事件において、「公権力の主体たる国また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また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」（最高裁昭和39年10月29日民集18巻8号1809頁）としており、この定義が現在に至るまで通用しているようである。学説ではその詳細な分析が試みられ、例えば、それが①何らかの法効果を持つ行為であること、②国民に対して直接向けられたものであること（行為の直接性）、③権力的性質を有する行為であること、④具体的な法効果を生じさせるものであること、の4点を抽出するものがある⁽¹³⁾。

公権力的法行為であると同時に行政内部的行為ではなく、かつ個別具体の法効果を発生させる行為をもって処分性を肯定するのが通常であるとして、本稿では②の部分の克服を中心に検討した。

本件大法廷判決は、原告が将来的に換地処分を受ける立場にあることを念頭に、事業計画の段階において救済機会を付与することで、実効的な権利救済を図ったといわれている。これは、上記④の点に関し裁判所の思考の柔軟性を示したものと思われる⁽¹⁴⁾が、このよ

(12) 兼子・前掲（自治体行政法入門）38頁、兼子仁・村上順『地方分権』弘文堂、1995年、94～99頁参照。

(13) 以上につき中川・前掲29～30頁参照。

(14) 中川・前掲30頁で、何をもって具体的とするかについては、裁判所は一般論として述べていないが、「これは結局のところ、個別の法制度に基づく行政過程のどの時点で、原告・被告間の紛争に関して最終的な行政判断が示されているか——紛争が裁判的救済を認めるに値する成熟を見せているか——の問題と捉えるほかない」とし、憲法論的整理として「法律上の争訟」概念から分析している。

うな大法廷判決の態度の変化を、「実効的な権利救済」の名の下に、②に関しても拡大して解釈することは、やや行き過ぎであるといえるだろう。ただ、上述のように、土地区画整理法の手続規定、またそれに加え、自治体法関係の下においては、処分性の要件である②の直接性は、一般論として定義されるそれに対して「ゆらぎ」を見せるものであると結論したい。

さらに問題となり得るのは、協助・互恵という法的地位に置かれる住民を救済するとして、多種の手続的段階を踏んで進行する土地区画整理事業においては、設計概要認可にこだわらず、後続の別の機会を捉えることも可能ではないかという点である。

これについては、それこそ実効的権利救済の要素として、早期の段階から救済機会を付与することが大法廷判決の趣旨であるとするなら、設計概要認可の時点でこれを争うことが重要であり、かつ、当該認可は少なくとも、住民にかかる法的地位に置く端緒となるものだといえるであろう。

8. 結 語

設計概要認可は処分性を有するというのが本稿の結論であるが、それを導出するために、自治体行政当局と協助・互恵関係にある（そのような関係に位置付けられる）という施行地区内住民の法的地位に着目した。また、土地区画整理事業は、施行地区内住民にもつばら権利侵害を及ぼすだけのものではなく、公平な開発利益を付与するものであり、そのような事業の積極的側面から、土地区画整理という地域的公益の実現について重要な役割を担う当該住民を、処分の第三者としてだけでなく、直接の相手方と見る余地もあるのではないかと考察した次第である。

もっともこのような住民・自治体の関係性把握自体は迂遠であり、行政内部的行為に対する伝統的な処分性追究の論理⁽¹⁵⁾と本件大法廷判決のロジックをもって、将来、換地処分を受ける地位に立たされる施行地区内住民の権利救済を図るため、設計概要認可に遡りその処分性を認めるアプローチも可能ではないかと思われる。

さらに、本稿で展開した施行地区内住民の法的地位から、事業計画決定の処分性を導くことができるかという問題もある。

(15) 従前展開されてきた通達等の処分性をめぐる議論等を参照されたい。例えば、兼子仁『行政法総論』筑摩書房、1983年、234頁参照。

ただ本稿では、設計概要認可の処分性を導くのに、これを否定する行政内部的行為論への批判として、行為の直接性という点にこだわり試論したまでのものであることを、ここで付記しておきたい。

(みうら だいすけ 神奈川大学法学部教授)