

△判例批評▽

土地改良法上の土地改良事業計画の概要ならびに都道府県の同意が抗告訴訟における処分性を否定

された例——国営筑後川下流土地改良事業計画取消等請求事件——

(福岡地判昭和五三年七月七日行裁例集二九卷七号一二六四頁)

〔事実〕

一 福岡県久留米市(本件被告の一)は、近隣三九市町村と共同して筑後川下流地区土地改良事業を土地改良法上の特別申請事業として、市議会の議決を経て、福岡県(本件被告の二)の同意を求めた。同県も、県議会の議決を経て、同事業に同意を与えた。土地改良法によれば、市町村は農業振興地域整備計画(農業振興地域の整備に関する法律八条一項、九条一項)を達成するために必要があるときは、同計画に定める土地改良事業を国または都道府県が行うよう申請することができ(八九条の二第一項)、これを特別申請事業と称している。この申請を行うには、当該土地改良事業の計画の概要及び土地改良事業による改良施設に関する必要な事項を公告し、同三条に定める土地改良に参加する資格ある者の三分の二以上の同意を得なければならない(八七条の二第六項)。しかし、事業の性格によってはかような事業計画の初期段階では、この同意を得ることが必ずしも適当でない場合があるので、厳格な要件を課してさような同意を得ずとも土地改良事業計画を定めうることになっている(八七条の二第六項以下)。その手続の概略は次のようになってい

る。(一)市町村の議決(二)土地改良事業の計画の概要等の摘示(三)関係土地改良区その他農林水産大臣の指定する者の意見の聴取(四)都道府県の議会の議決を経た同意(五)計画の概要その他公告した事項を記載した書面及び、市町村議会の議決と都道府県の同意があったことを証する書面を添付してそれを農林水産大臣に提出して国営土地改良事業としての施行申請を行う(六)これに対する農林水産大臣の適否決定(七)適当とするときは、農林水産大臣は土地改良計画の定立を行う。

二 本件において対象となつたのは、前記(二)における土地改良事業計画ならびに(四)における都道府県の同意の処分性である。原告はこの処分性と、その違法事由を次のように主張してこの計画と福岡県の同意の取消しを求めた。

「本件事業は、水資源開発公団が設置する『筑後大ぜき』の完成を前提として企画されたものであるが、『筑後大ぜき』はその建設の実施方針及び実施計画さえ定められていない実情であり、かかる実情のもとに企画された本件事業は、砂上の楼閣にも比すべき実現性稀薄な計画であるのみならず、かえって危険を伴うものであるところ、被告久留米市は、本件事業につき深甚なる利害関係を有する地元水利組合、開発組合、農漁民、一般市民に諮ることもせず本件事業案を久留米市議会の議決を求めたのみで企画決定し、被告福岡県は被告久留米市らが本件事業を特別申請事業として農林〔水産〕大臣に申請することに同意を与えた。」したがって違法な事業計画であり、違法な同意である。

〔判旨〕 却下 土地改良法における農林水産大臣の土地改良事業計画の定立にいたる過程を説示した後、

「そうすると、市町村による国営市町村特別申請事業計画の概要の決定は、右の一連の手續の最初の段階にあたるも

のであって、それは確定的なものではなく、あくまでも事業計画の概要に過ぎず、右一連の手續の最終段階において農林〔水産〕大臣が申請に係る事業計画の適否を判断して、適當と認めるときに当該事業計画を自ら定めることにより初めて事業計画の内容が確定的に定まり、国営市町村特別申請計画として成立するに至るのである。以上によれば、市町村が作成する土地改良事業計画の概要は、これによって国民の権利、義務に直接影響を及ぼすものではなく、従って、抗告訴訟の対象となる行政庁の処分には該当しないといふべきである。

また、同様に、市町村が農林〔水産〕大臣に対し、土地改良事業を国営土地改良事業として施行されることを申請することに對して都道府県の与える同意も、右一連の手續のなす行政庁相互間の行為にすぎず、国民の権利、義務に直接關係する性格のものではないから、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたらないと解すべきである。

原告らは、本件のごとき計画行政の分野にあっては、事業計画の内容が国民の権利に対する制限ないし侵害の可能性、危険性を帯有するものである限り、当該事業計画に係る一連の手續のどの段階の行政庁の行為に対しても抗告訴訟を提起することができるのでなければ国民の権利の十全な保護を期することができない旨主張するが、違法な行政作用に対する司法的救済は、当該行政作用が直接国民の権利を制限ないし侵害する効果を有する場合に初めて認められるものといふべく、原告らの右主張は採用できない。即ち、本件で問題の市町村特別申請事業計画が農林〔水産〕大臣の定める土地改良事業計画によって決定されることは前記のとおりであるところ、法八七条六項、同条一〇項は、右土地改良事業計画に不服がある者に対し異議申立て及びその決定に対する取消しの訴提起ができることを定めているのであって、右により、違法な土地改良事業計画に対する司法的救済の方途は保障されているといふべきである。」

したがって「本件訴えは、行訴法に定める抗告訴訟の対象となる処分ではないものを対象にその取消しを求める不適法な訴えである……。」。。

〔批評〕 判旨に賛成。

一 本件に酷似する事案の判例としては、周知のように土地区画整理計画の公告についての処分性を否定した最高裁判例がある。

「事業計画は、一連の土地区画整理事業手続の根幹をなすものであり、その後の手続の進展に伴って、仮換地の指定処分、建物の移転除却命令等の具体的処分が行なわれ、これらの処分によって具体的な権利侵害を生ずることはありうる。しかし、事業計画そのものとしては、…特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、いわば当該土地区画整理事業の青写真たるにすぎない一般的・抽象的な単なる計画にとどまるものであって、土地区画整理事業の進展に伴い、やがて利害関係者の権利に直接変動を与える具体的な処分が行なわれることがあるとか、また、計画の決定ないし公告がなされたままで、相当の期間放置されることがあるとしても、右事業計画の決定ないし公告の段階で、その取消又は無効確認を求める訴えの提起を許さなければ、利害関係者の権利保護に欠けるところがあるとはいい難く、そのような訴えは、抗告訴訟を中心とするわが国の行政訴訟制度のもとにおいては、争訟の成熟性ないし具体的事件性を欠くものといわなければならない。

更に、この点を詳説すれば、そもそも、土地区画整理事業のように、一連の手続を経て行なわれる行政作用について、どの段階で、これに対する訴えの提起を認めるべきかは、立法政策の問題ともいえるのであって、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ものとはいえない。右に説示したように、事業計画の決定ないし公告の段階で訴えの提起が許されないからといって、土地区画整理事業によって生じた権利侵害に対する救済手段が一切閉ざされてしまうわけではない。すなわち、土地区画整理事業の施行に対する障害を排除するため、当該行政庁が、当該土地の所有者等に対し、原状回復を命じ、又は当該建築物等の移転若しくは除却を命じた場合において、それらの違法を主張する者は、その取

消（又は無効確認）を訴求することができ、また、当該行政庁が換地計画の実施の一環として、仮換地の指定又は換地処分を行なった場合において、その違法を主張する者は、これらの具体的処分の取消（又は無効確認）を訴求することができる。これらの救済手段によって、具体的な権利侵害に対する救済の目的は、十分に達成することができるのである。土地区画整理法の趣旨とするところも、このような具体的な処分の行なわれた段階で、前叙のような救済手段を認めるだけで足り、直接それに基づく具体的な権利変動の生じない事業計画の決定ないし公告の段階では、理論上からいっても、訴訟事件としてとりあげるに足るだけの事件の成熟性を欠くのみならず、實際上からいっても、その段階で、訴えの提起を認めることは妥当でなく、また、その必要もないとしたものと解するのが相当である。」（最高判昭和四一年二月二三日（大法院）民集二〇卷二号二七一頁）

処分性一般と手続との関係については、別に論じた（拙稿「判例批評—駒大政治学」論集八号一一五頁・一二二頁）ことでもあるので、ここではこの最高裁判例との関連において、議論することにする。

二 最高裁判例では、

「事業計画は、その計画書に添付される設計図面に各宅地の地番、形状等が表示されることになっているとはいえ、特定個人に向けられた具体的な処分とは著しく趣きを異にし、……いわば当該土地区画整理事業の青写真たる性質を有するにすぎないと解すべきである。……事業計画が「このような」……性質のものであることは、それが公告された後においても、何ら変るところはない。」

ことを前提として、前記のような結論を導いたのであった。そして、公告されると施行地域内の宅地・建物等の所有者はその権限の制約を受けることになっているが、それとも「法律が特に付与した公告に伴う附随的な効果」と評価して、処分性を認めなかった。この観点は、都市計画法における住居地域から準工業地域への指定替について、

「一般に行政処分に対する抗告訴訟において対象となり得る処分は、これにより直ちに私人に対し特定且つ具体的権利の侵害ないし制約を生ぜしめるものでなければならない。」「都市計画法としてなす用途地域の決定は、」「ある一定の範囲内の地域をある

種の用途地域に定める過ぎないものである」。この決定・公告の結果、建築基準法の規定とあいまって、建築物の種類、容積率、建ぺい率などにつき制限を受け、「その地域内に存在する土地建物に關し権利を有する者は、……法律上の制限を課せられることになるには相違ないけれども、かかる制限はこれにより直接の地域内の土地建物の所有者等に具体的な権利変動を及ぼすものとは解し得ない。」当該地域内の建物土地の所有者等の権利救済の手段としては具体的に建物の建築等の申請が所轄行政庁により、この決定を前提として拒否された場合にはじめて、具体的権利の侵害ありとして、その拒否処分を争いうるものとしなければ足りるのである。「用途地域決定の段階では未だ訴訟事件としてとりあげるに足りるだけの事件の成熟性に欠くものとしなければならぬ」。また、指定替によって、制限が緩和されるのは、建築基準法によるものであって、都市計画法によるものではない点から、都市計画法上の指定処分がなされたからといって、「このことから直ちに具体的に権利侵害を生ずる余地はなく」、この点からも事件の成熟性に欠くことになる。したがって、本件「都市計画法八条一項の規定による用途地域の指定は取消訴訟の対象となる行政処分ではない。」（東京高判昭和五三年四月一日判時八八六号一二頁）

とした判例に影響を及ぼしている（本件については拙稿「判例批評—法と秩序—」三三三頁、尙、本判決）。（と同日神戸地判昭和五三年七月一八日行々例集二九卷七号一三〇四頁） 土地区画整理事業計画における公告と都市計画上の指定替とは、むしろ同視することはできない。けだし、前者においては、公告後それに伴う手続や工事が計画にしたがって機械的に行われるのが通常であるから、公告と具体的処分との間の関係は定型的であり密接である。さればこそ、この事業計画の処分性を肯定した次のような判例も存するのである。

「控訴人の本件訴が適法か否かについて検討するに、まず、土地改良事業計画の決定が抗告訴訟の対象となりうるかどうかについては、右事業計画が農業土木に關する技術的裁量によって一般的・抽象的に決定されるものであってそれ自体で利害関係者の権利に確定的な変動を与えるものではなく、また事業計画の公告によって利害関係者に一定の不利益を与えることがあるにしても計画の決定ないしその公告の段階においては未だこれを訴訟事件としてとりあげるだけの事件の成熟性に欠けるものと解されないではないが、土地改良事業計画の公告によって現実に個人の権利が侵害される限り事業計画そのものを抗告訴訟の対象とす

る余地も肯認しうるし、事業計画が決定公告されると爾後の手続や工事等がこれにしたがって機械的に推進されるのが通常と考
えられるから、事業計画が違法であってもこれに対しては常に出訴が許されず後続の処分を待つて始めて抗告訴訟が許されると
することは、被害者の救済にとって必ずしも十全とは解し難いなどの諸点を併せ考えると、結局土地改良事業計画の決定そのも
のが一概に抗告訴訟の対象とはならないと解することは相当ではない。」（札幌高判昭和四六年一月二三日行裁例集二二卷一
一・一二号二〇五五頁）

これに對して、指定替ではさしたる事実上の制限は未だ現実化していないといわねばならない。したがって、この
判例の趣旨に賛成しうるのである（拙稿、前掲三三頁）。

三 本件においては、先にも記したように、農林水産大臣の決定に至るまでに極めて複雑な手続が用意されている
が、そのうち、事業計画の概要の決定は、手続の最初の部分にあたり、県の同意にしてもそれが農林水産大臣の適否
の決定に影響を及ぼすものとは法上考えられない。原告は、「国民の権利の制限ないし侵害を伴う計画行政にあって
は、計画の立案から実施に至る一連の動態的な發展過程の全体を行政庁の処分と把握すべき」であるとして、全体的
把握を強調しているが、所詮無理な立論といふべきであらう。けだし、計画概要の決定及び同意の付与を行政事件訴
訟法上争うには、何らかの意味の違法性が主張されねばならないが、判決文を読む限りでは、さような点は見出せな
い。違法の主張を行うとすれば、おそらく手続違背をつくものと考えられるが（この趣旨は利害関係人等と諮ることをせ
ずに議決を求めたという主張にみられるが）、法律上さように主張することは不可能であらう。考えられる主張は、八五條
の二第二項の本来の手続を採らずに、同六項以下の手続を用いたことの可否であらう。しかし、同項を分析すると、
どちらの手続を採るか、市町村の裁量に委ねられていると結論せざるを得ない。

四 前記最高裁判決によれば、どの段階で処分性をみとめて、取消訴訟の対象とするかは立法政策の問題であるというのであった。土地改良法が農林水産大臣等の決定に対し、異議申立て、その決定に対して取消訴訟を提起できる（八七条六項、一〇項）としたのは、その表われとも評価できる。法はこの手続において、農林水産大臣等の計画決定に対してのみ処分性をみとめ、それ以前の段階には、それを否定する趣旨を明らかにしたものと解しうるからである。

（梅木 崇）