

平成18年12月28日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 福島 聡

平成17年(ワ)第929号 不当利得返還請求事件

口頭弁論終結日 平成18年10月3日

判 決

千葉県松戸市根本387番地の5 (松戸市役所内)

原 告	松戸市関台土地区画整理組合
同代表者理事長	本 間 克
同訴訟代理人弁護士	井 口 寛 二
同	野 村 幸 代
同	森 本 香 奈

千葉県松戸市根本387番地の5

被 告	松 戸 市
同代表者市長	川 井 敏 久
同訴訟代理人弁護士	橋 本 勇
同訴訟復代理人弁護士	羽 根 一 成
同指定代理人	中 馬 勉
同	門 倉 邦 雄
同	秋 田 敦 子
同	大 竹 英 貴
同	小 宮 光 生

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、原告に対し、2億7060万1560円及びこれに対する平成17年11月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

本件は、原告が、被告との協定に基づいて、平成8年3月末日までに、紙敷川改修事業に関する工事を施行し、その費用2億9388万6748円を負担したことについて、これは本来紙敷川の管理者である被告が負担すべき費用を原告が負担したものであり、上記協定は土地区画整理法に違反し無効であって、被告は、法律上の原因がないのに、悪意で、原告の損失において上記金額の利益を受けたものであるとして、不当利得返還請求権に基づき、一部請求として、2億7060万1560円及びこれに対する訴状送達の日翌日である平成17年11月29日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めている事案である。

1 前提となる事実（当事者間に争いがなく、各項に掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認めることができる事実）

(1) 当事者

ア 原告は、平成2年6月5日、土地区画整理法14条1項に基づき千葉県知事から設立の認可を受け、松戸市関台土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）を施行している土地区画整理組合であり、同法22条による法人である。

イ 被告は、紙敷川を管理している普通地方公共団体である（甲41号証、44号証）。

(2) 本件事業の施行地区及び事業範囲

ア 本件事業の施行地区（以下「本件施行地区」という。）は、千葉県松戸市の東方、中心市街地より南東約5.2キロメートルの地域に位置し、松戸市大字串崎新田字南台の一部並びに松戸市大字紙敷字関台、字小関、字下関及び字新橋の各一部を包含しており、地区の北側は都市計画道路3・

4・20号岩瀬串崎新田線，東側は主要幹線2級市道31号線，南側は市川市との行政区域界，西側は市街化区域界を境界とする約9.1ヘクタールの区域であって，北側から南側にかけて高低差があり，都市計画道路3・4・20号岩瀬串崎新田線より市道496号線までは標高24ないし25メートル内外の台地，地区南側の市道496号付近は標高15ないし16メートル内外の低地で，全体の約28パーセントが低地部となっている（甲1号証の1，5号証，6号証の1，17号証，37号証，42号証，43号証，乙8号証，9号証）。

イ 原告は，定款において，本件事業の範囲を次のように定めている（4条）（甲5号証）。

（ア） 宅地の利用の増進を図るために行う土地の区画形質の変更

（イ） 公共施設の整備改善を図るために行う公共施設の新設又は変更

（ウ） 上記（ア）及び（イ）の事業の施行のため若しくは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，移転，管理及び処分

（エ） 上記（ア）ないし（ウ）の事業に伴う工事に対する費用の負担の全部又は一部

ウ 原告は，平成13年5月26日，換地処分をした（甲56号証ないし58号証）。

（3） 紙敷川改修事業

ア 紙敷川は，一級河川真間川水系の上流端地区に位置する，流域面積約707ヘクタール，流路延長約4.1キロメートルの河川であり，本件施行地区の南側境界にほぼ接するように流下している（甲1号証の1，6号証の1，37号証，42号証，43号証）。

イ 紙敷川は，建設省（現国土交通省）所管の国有財産たる普通河川（河川法の適用又は準用，下水道法による指定のない河川又は水路）であり，建設大臣（現国土交通大臣）が有する管理権限（国有財産法5条）が，平成11年法律第87号による改正前の国有財産法9条3項等により，千葉県

知事に委任され、さらに、「市町村に対する委任に関する規則」（千葉県昭和55年規則4号）により、被告に「事実的管理」権限が委任されて、被告が「事実的管理」を行っていた（甲41号証、44号証）。

ウ 紙敷川改修事業は、沿革的には千葉県が昭和54年度に策定した「真間川流域整備計画」に基づいており、被告は、昭和60年度から、災害復旧事業としてこれに着手し、現在も排水路整備事業としてこれを施行している（甲1号証の1、2、7号証、21号証、31号証、41号証）。

事業の概要は次のとおりである。

(ア) 事業内容

台風や豪雨時における低地部の浸水被害を解消するため、河川改修計画に合わせて、時間50ミリメートル対応の都市水路整備を行って流下能力の増大を図り、水害に強い都市基盤づくりをする。具体的には、紙敷川の拡幅、掘下げを行い、川床にU字溝を敷設して開渠とするか、ボックスカルバート（鉄筋コンクリート製の函渠）を敷設する工法により暗渠とする（甲21号証、23号証、41号証、44号証）。

(イ) 工事延長

総延長 約4386メートル

(内訳)

a 市川市との協定（後記(4)ア）に基づく部分 約2475メートル

うち後記(4)イの協定に定める事業 約362.3メートル

(内訳)

(a) 第1工区 約142メートル

(b) 第2工区（松戸市紙敷字新橋231-1地先）約103メートル

(c) 第3工区（松戸市紙敷字新橋240-2地先）約117.3メートル

b 被告単独その他の部分 約1911メートル

（甲1号証の1、2、7号証、24号証、25号証、26号証、44号証）

証)

(ウ) 上記紙敷川改修事業第2工区及び第3工区の工事(以下「本件工事」という。)の内容は、既存の紙敷川の幅員を約2.6メートルから約4.2メートルに拡幅して掘り下げ、ボックスカルバート(内径3.5メートル×3.3メートル)を敷設する工法により暗渠とし、第2工区については、その上部を道路(歩道)として整備し、市川市の行政区域内の道路と一体的な道路を形成するというものである。(甲1号証の1, 2号証, 3号証, 6号証の1, 19号証, 22号証, 24号証ないし26号証, 33号証, 37号証, 42号証ないし45号証, 51号証ないし54号証, 58号証, 59号証の1ないし7, 乙2号証ないし6号証, 7号証の1, 8号証, 9号証)

(4) 協定の締結(以下アないしカ記載の各協定を合わせ「本件各協定」という。)

ア 被告は、昭和63年3月、市川市との間で、紙敷川改修事業についての基本協定を締結した。その内容は次のとおりである。(甲7号証)

(ア) 事業の施工は、被告が行う(2条)。

(イ) 事業年度は、昭和62年度から昭和70年度(平成7年)までとする(3条)。

(ウ) 事業に要する費用(以下「事業費」という。)は、概ね14億5449万1000円とし、各年度ごとの事業費は別途市川市、被告間で各年度事業に関する協定(以下「年度協定」という。)を締結し決定する(4条)。

(エ) 事業費は、市川市及び被告が、次の負担割合に基づき各年度事業費を負担する(5条)。

a 市川市 17.17パーセント

(内訳) 事業主体負担率 0パーセント

調整流域面積割負担率 17.17パーセント

b 被告	82.83パーセント
(内訳) 事業主体負担率	30.00パーセント
調整流域面積割負担率	52.83パーセント

(オ) 事業が完了した後の施設の維持管理は、被告が行う(9条)。

イ 被告は、平成2年12月20日、上記アの基本協定に基づき、紙敷川の、本件施行地区及び市川市大町土地区画整理事業の施行地区と接する地域における改修工事について、市川市との間で基本協定を締結した。その内容は次のとおりである。(甲8号証)

(ア) 工事の施行区分並びに費用の負担者及び負担割合は、次のとおりとする(2条, 5条)。

a 第1工区

- (a) 工事費 市川市及び北総開発鉄道
- (b) 用地費 北総開発鉄道

b 第2工区

- (a) 工事費 市川市 22パーセント
原告 78パーセント
- (b) 用地費 原告

c 第3工区

- (a) 工事費 市川市 17.17パーセント
原告 82.83パーセント
- (b) 用地費 原告

(イ) 工事の施行は、施行主体が決定された後、当該施行主体が河川管理者と別途協議して定める。工事期間は平成2年度より平成5年度を目途とする(3条)。

(ウ) 工事に伴う水路拡幅用地の帰属は、次のとおりとする(4条)。

a 第1工区 市川市(一部被告)

b 第2工区 被告

c 第3工区 被告

(エ) 負担金の支払は、市川市と被告とで別途協議して定める(6条)。

(オ) 工事竣工後における水路施設の帰属及び管理は、次のとおりとする(7条)。

a 第1工区 市川市

b 第2工区 被告

c 第3工区 被告

ウ 被告は、平成5年12月1日、市川市との間で、上記イの基本協定の一部を変更する協定を締結した。その内容は次のとおりである。(甲9号証)

(ア) 上記イ(イ)の「平成5年度」を「平成7年度」に改める。

(イ) 上記イ(ア)b及びcの「工事費」を「工事費及び実施設計費」に改める。

エ 被告は、平成6年2月3日、市川市との間で、上記イ(エ)の規定に基づき、紙敷川改修事業の負担金の支払に関する協定を締結し、原告はこの協定に合意した。その内容は次のとおりである。(甲10号証)

(ア) 事業に要する費用は、別途、市川市、被告、原告間で各年度事業に関する協定を締結し決定する(1条)。

(イ) 原告は、各年度事業を実施するに当たっては、事業計画及び実施設計図書を市川市に提示し承認を得る(2条)。

(ウ) 原告は、各年度ごとの事業が完了したときは、被告の確認を受けた後、事業完了報告書を市川市に提出し、現場立会いの上確認を受ける(3条)。

(エ) 市川市は、事業完了の確認をした後、年度協定に基づき、原告に対して負担金を支払う(4条)。

オ 市川市、被告及び原告は、平成6年12月21日、上記イ(エ)、ウ及びエ(ア)の各規定に基づき、平成6年度における紙敷川改修事業(第2工区)に

関し、次のとおり協定を締結した（甲11号証）。

ア 事業費は1億7778万2000円とする（2条）。

イ 事業費の負担金は、次のとおりとする（3条）。

a 市川市 3809万8000円

b 原告 1億3968万4000円

ウ 市川市は、上記エ(ウ)所定の現場確認後、原告の発行する請求書により負担金を支払う（4条）。

カ 市川市、被告及び原告は、平成8年3月4日、上記イ(エ)、ウ及びエ(ア)の各規定に基づき、平成7年度における紙敷川改修事業（第3工区）に関し、次のとおり協定を締結した（甲12号証）。

ア 事業費は1億5805万5560円とする（2条）。

イ 事業費の負担金は、次のとおりとする（3条）。

a 市川市 2713万8000円

b 原告 1億3091万7560円

ウ 市川市は、上記エ(ウ)所定の現場確認後、原告の発行する請求書により負担金を支払う（4条）。

(5) 協定に基づく工事の実施と費用の支出

ア 原告は、本件工事のうち、平成6年度分に対応する第2工区に関して、実施設計を東急不動産株式会社に業務委託するとともに、改修工事を常磐重機建設株式会社に依頼し、さらに、平成7年度分に対応する第3工区に関して、改修工事を株式会社海老沢工務店に依頼し、各工事に必要な測量、工事用地の賃借等を行った（甲24号証、25号証、30号証）。

イ 本件工事は、遅くとも平成8年3月末までには終了した。

ウ 原告は、平成8年3月末日までに、上記(4)オ及びカの各協定に基づき、紙敷川改修事業費用として本件工事の費用総額3億5912万2748円を、上記アの依頼先等に支払い、その一方で、市川市から、同市負担分の

6523万6000円を受領した。したがって、原告が実際に負担した額は、2億9388万6748円である。(甲18号証, 20号証, 30号証, 36号証)

(6) 調整池の設置

原告は、本件施行地区内に、第3工区の西側に隣接して、面積約4700平方メートル、洪水調節容量及び堆積土砂量約1万3600立方メートルの調整池を設置した(甲42号証, 52号証, 53号証, 58号証, 59号証の3ないし7, 乙2号証, 4号証)。

2 争点

- (1) 本件工事は、被告が紙敷川の管理者たる地位に基づいて施行し又は費用を負担すべきものであったか否か(被告の利得の有無)

ア 原告の主張

本件工事は費用は本来被告が負担すべきものであり、被告はこれを原告に負担させて自らの負担を免れたのであるから、被告には利得がある。

(ア) 紙敷川は、いわゆる法定外公共物であるところ、その財産管理については、国有財産法により、敷地所有者である国の委任を受けた国有財産部局長たる知事が行っていたものであるが(機関委任事務)、公共物としての機能管理については、原則として市町村が、地方公共団体の固有事務として、その行政区域内のものを管理する行政責任を負っていたのである(平成11年法律第87号による改正前の地方自治法2条2項, 4項)。

そして、被告は、昭和60年度より、上記のような行政責任の一環として、被告の行政区域内において、水害に関する災害復旧事業として、紙敷川改修事業を計画し施行してきたものであり、現在も「排水路整備事業」としてこれを続行している。

したがって、被告は、地方自治法上の固有事務として、紙敷川の維持、

修繕，改修をすべき行政責任を負っていた。

これに対し，被告は，河川・水路の改修は，土地所有者である国又は権限の委任を受けた知事の同意を得なければできないと主張するが，紙敷川改修事業は，国又は知事の同意があつて進められているものである。

(イ) 被告は，平成9年度当時において，紙敷川改修事業を「排水路整備事業」と称し，「台風や豪雨時における低地部の浸水被害を解消するため，河川改修計画に合わせて，時間50mm対応の都市水路整備を行い流下能力の増大を図り，水害に強い都市基盤づくりに努めている。」としていた。すなわち，紙敷川改修事業は，被告区域内における「低地部の浸水被害」の解消という公益を目的として，本件施行地区外から流入する雨水の専用排水路を確保するための公共事業なのである。

また，紙敷川改修事業は，それに伴う結果からしても，原告所属の組合員だけでなく紙敷川流域全体の住民が受益者となる公共事業であるといえる。

したがって，紙敷川改修事業は，紙敷川を管理する行政責任を負っている被告が，最低限度の義務として，その負担において実施すべき事業である。

(ウ) 紙敷川改修事業の工事内容は，水路の幅を広げ，水路を掘り下げ，ボックスカルバート方式により暗渠とし，又は将来蓋掛けができる構造にするというものであるが，これは被告が上流，下流における流入水量を測定して決めたものである。このことは，工事内容の決定が，水路管理の権限を有し責任を負っている被告の専権事項であったことを示している（平成11年法律第87号による改正前の地方自治法2条3項2号）。

(エ) 被告は，平成元年8月18日に開催された原告の発起人会において，紙敷川改修事業につき，被告が費用を負担すると説明していた。

また，被告は，平成元年10月ころ，前提となる事実(4)イの協定の原

案を作成するに際して、自ら本件工事を施行し、工事費を負担する意向であった。

さらに、被告は、平成4年5月に開催された原告の総会の場においても、本件工事のうち本件施行地区外の部分について、被告が施行する旨の発言をしていた。

なお、被告は、当初、本件工事の水路拡幅箇所用地につき買収して取得することを考えていた。

(オ) 被告は、紙敷川改修事業において、市川市との協定に定められた箇所を除いては、紙敷川を拡幅する用地買収の費用も含めて、水路幅の拡幅、U字溝の設置などの工事の費用を自ら負担しており、紙敷川流域の住民に対して、紙敷川に接しているからといって工事費用を負担させている例はない。なお、紙敷土地区画整理組合がその施行地区内に位置する紙敷川の改修箇所の工事費用を負担しているようであるが、これは改修箇所が施行地区内であるからで、原告とは事情が異なる。

また、市川市は、紙敷川改修事業を自己の負担で行っている。

イ 被告の主張

被告には、本件工事による利得はない。

(ア) 従前の紙敷川は、河川法の適用も準用も受けない排水路（普通河川）であり、国有財産である。国有財産たる普通河川については、市町村にその管理を義務付けた法令は存在しない。平成11年法律第87号による改正前の地方自治法には、地方公共団体の事務の例示として、「河川、運河、溜池、用排水路、堤防等を設置し若しくは管理」することが掲げられているが（2条4項・3項2号）、この例示規定に基づいて、私法上の権限を何ら有しない被告が、国有地に存在する河川の拡幅や浚渫を行い、堤防を作ることなどできるはずがない。したがって、被告には、従前の紙敷川を改修すべき義務はないのである。

もつとも、被告は、住民の安全を守るという観点から、事実上紙敷川の管理を行っている。これは、河川・水路の機能（流水維持機能、災害防止機能等）についての機能管理と称されるものであるが、そのためにどのような措置を講ずるかは被告の裁量に委ねられているのであり、その内容は、既に存在する河川・水路を前提として、当該河川・水路の存する土地の所有者である国の明示又は黙示の同意の下に、その河川・水路としての機能が損なわれないように、また、その存在によって事故が発生しないようにするための措置をとることに限られ、その物的存在形態を変更することを含むものではない。したがって、被告が紙敷川の機能管理をしているが故に本件工事の費用を負担すべきであるということにはならないのである。

なお、市町村が河川・水路の改修を行うことがあるが、これは本来、流水の存する土地の所有者であり管理者である国が溢水等の防止を図るべきであるにもかかわらず、それがなされないために、住民の安全を守るという観点からやむを得ず行うものであり、その場合にあっては、所有者である国又は権限の委任を受けた知事の同意を得なければならず、地方自治法を根拠として当然に行うことができるわけではないのであるから、河川・水路の改修が市町村の法律上の義務であるとする根拠はない。

(イ) 本件工事において、ボックスカルバート工法が採用され、紙敷川の幅員が拡幅されたのは、道路幅を確保するために従前の紙敷川を暗渠とし、暗渠とされた紙敷川が開渠である場合と同様の流量に耐えることができるようにするためであるところ、被告が従前の紙敷川を暗渠として道路の用に供すべき義務を負うなどということとはあり得ない。

(2) 原告の負担を定めた本件各協定は土地区画整理法に違反し無効か否か（法律上の原因の有無）

ア 原告の主張

原告は、土地区画整理法に基づいて設立された法人であって、同法2条1項所定の土地区画整理事業及び同条2項所定の附帯事業しかなし得ないところ、本件工事は、これらの事業に含まれるものではないから、原告による本件工事の費用負担を定めた本件各協定は、土地区画整理法に違反し無効である。

(ア) 本件工事は、本件施行地区外の工事であるところ、土地区画整理法は、施行地区外の工事を土地区画整理事業に含めることを許容していない。

a 本件工事の施行箇所は、第2工区、第3工区いずれも本件施行地区外である。従前の紙敷川は、その流域の一部が本件施行地区界に接しているものの、その外側を流れており、本件施行地区には含まれていなかった。

(a) 被告も、本件工事の施行箇所が本件施行地区外であることを自認している。

① 昭和63年9月27日付の「松戸市関台土地区画整理事業雨水排水基本計画（案）」は、実質的には被告が作成した資料であるところ、この中で、紙敷川改修事業は「地区外流入専用水路」の改修事業であると明確に位置付けられている。

② 被告は、原告の第35回総会（平成16年2月29日開催）において、組合員の質問に対して、「紙敷川整備工事につきましては、当事業区域の内外を含めて整備をして頂いたものでございます。厳密には、この紙敷川は当事業の地区外に位置しております。従いまして、紙敷川を管理する松戸市において整備するのが本来の姿であろうとは思っております。しかしながら、土地区画整理事業の整備と紙敷川の整備とは不即不離の関係にあるということの中、当組合のご負担によって整備して頂いたというふうに伺っ

ております。」と回答した。

(b) なお、本件事業の事業計画書によると、本件工事に関する費用の大部分を「地区内整備費」として計上しているが、これは誤魔化しである。紙敷川が本件施行地区に編入された事実はない。

b 土地区画整理法は、施行地区外の工事を土地区画整理事業に含ませることを許容していない。なお、同法2条2項による附帯事業も土地区画整理事業に含まれるのであるから、原則として施行地区内に限定されることになる。

(a) 土地区画整理法は、79条及び135条において、施行者が、施行地区外における工事を施行し、又は施行地区外における工事の費用を負担する場合を規定しているが、これらに該当する場合以外には、施行者が施行地区外における工事を施行し、又は施行地区外における工事の費用負担をすることを許容していない。そして、本件工事は、これらの場合に該当しない。

① 同法79条は、公共団体等が施行者である場合について、施行地区外の工事を認める規定であり、本件工事は同条の規定する場合にはあたらない。

② 同法135条は、施行者が施行地区外の工事に関する費用を負担することを認める規定であるが、同条の容認する費用負担は、「施行地区に隣接する鉄道若しくは軌道の踏切又は橋の新設若しくは変更の工事」が必要になった場合に、必要を生じた限度においてであり、この工事の範囲及び内容は限定列挙であるから、紙敷川改修事業のような水路改修工事は容認されていない。

また、同条は、所定の工事に関する費用を施行者が負担するとして費用負担を許容しているだけであって、工事の施行までは予定していない。

さらに、同条の立法趣旨は、土地区画整理事業の施行によって同条所定の工事を余儀なくされた者の救済であるところ、本件事業の施行によって、被告が「地区外専用水路」の整備工事を余儀なくされたわけではないから、被告を費用負担等で救済しなければならない事情はない。

したがって、本件工事は同条の規定する場合にはあたらない。

(b) 国土交通省は、土地区画整理組合が、施行地区に接しているが施行地区に含まれない河川又は水路を、当該組合が施行者となり、かつ当該組合の負担において整備することについて、「土地区画整理事業の実施に当たり、公共施設管理者との事前の調整を行うことで、当初予定していた施行地区外の公共施設の整備についても、施行地区内に含め土地区画整理事業の一部として実施することが適当である。」とし、施行地区外の河川又は水路に関する整備及び当該整備に関する費用負担を組合が行おうとする場合には、「事業の箇所を施行地区内に含めるよう事業計画を変更することが基本と考える。」としている。さらに、同省は、施行地区外の工事について、「土地区画整理組合が自ら施行する事業は、土地区画整理事業の施行地区内で行うことが原則であると考えられるが、他法令（例えば河川法第18条）の規定に基づき施行地区外において一定の公共施設の整備に関する工事を行うこともあり得ると考えられる。」と指摘しており、土地区画整理法135条を類推適用して何でも認める考え方は採っていない。

(c) 被告も、前記のとおり、本件工事の施行箇所が本件施行地区外であることを自認し、本件工事が土地区画整理法の規定に違反していることを認めていた。

(イ) 本件工事の施行箇所のうち紙敷川の拡幅部分（幅員約1.6メートル）

については、ほとんどが本件施行地区に含まれている。

しかし、この部分の工事は、「地区外専用水路」である紙敷川の改修工事の一部であって、土地区画整理法2条1項にいう公共施設の変更にあたるものの、宅地の利用の増進を図るためのものではなく、また、土地の利用の促進に必要な工事でもない。したがって、本件工事の一部を本件施行地区内において施行したからといって、本件工事が本件事業に含まれるわけではない。

a 本件工事を含む紙敷川改修事業は、本件事業のために意図・計画されたものではなく、直接の因果関係も必要性もないものである。また、本件工事は、本件事業にとって不可欠な工事でも、本件事業の施行が原因で実施する性質のものでもなく、本件事業の工事と不可分な工事でもない。

(a) 本件工事の施行箇所は、本件施行地区に隣接しているのであるから、本件工事が本件事業にとって必要なものであれば、計画段階で、あるいは、事業の途中において、施行箇所を本件施行地区に含めた事業計画を作成したり変更したりして、本件事業の一部として施行することが適当であったし、その機会は十分にあったにもかかわらず、そうされなかった。これは、本件工事が本件事業の施行のために必要がなかったことの証左である。

また、本件施行地区を実質的に決めたのは被告であり、被告が本件工事の施行箇所を本件施行地区外としたのであるから、被告も、本件工事の施行箇所を本件施行地区内に編入する必要性を認めていなかったし、編入することは法の趣旨から妥当でないと判断していたのである。

(b) 本件施行地区と市川市大町土地区画整理事業の施行地区とは、紙敷川を挟む位置関係となっている。したがって、紙敷川改修事業の

実施が本件事業の施行にとって必要であるということであれば、同じことが大町土地区画整理事業においてもいえるはずである。ところが、同事業の事業計画には、雨水排水について、「管渠を経て調整池に導き普通河川紙敷川に放流する。」こと、「水路」に「ボックスカルバート（4.2メートル）」を敷設することの記載はあるものの、その事業費は計上されておらず、実際には、市川市が、公共事業の一環としてその費用を全額負担している。

(c) 本件工事により拡幅されボックスカルバートが敷設された河川部分の用地のうち、第2工区の全部及び第3工区の一部について、道路が敷設されている。しかし、本件工事は、道路の整備を目的として行われたわけではない。

① 紙敷川改修事業においては、既存の紙敷川を拡幅し、U字溝等を埋め込んで整備し、拡幅した両側又は片側の用地の一部を被告が管理用地として取得することとされていたが、本件工事の施行箇所においては、紙敷川の片側が市川市の行政区域であったため、被告側だけを拡幅して、その用地を被告が取得することとなった。そこで、その拡幅した土地を既存の紙敷川の部分と合わせて、本件事業において道路として利用することになっただけである。

そもそも、拡幅した箇所の一部を道路とする案を策定したのは被告である。被告は、昭和63年9月14日、被告が紙敷川の一部を道路とすることを予定し、その工事を本件事業の中で行うことを前提にして、千葉県を担当部署と協議をしていた。

② 被告は、本件工事を行わなかったならば、本件施行地区内の住宅地における区画道路の幅員が6メートルに満たず、土地区画整合法が要求する要件を欠くこととなるため、原告は同法14条1項の認可を受けることができなかつた旨主張する。

しかし、住宅地における区画道路の幅員を6メートル以上と定める土地区画整理法施行規則9条3号は、事業計画の設計の概要に関する技術的基準であって、土地区画整理事業の認可要件ではない（同法14条1項、3項）。また、同号ただし書は、特別の事情により、やむを得ないと認められる場合においては、住宅地にあつては4メートル以上であることをもって足りるとしている。そして、原告の事業計画は、6回の変更を含め、被告を經由して千葉県知事の認可を受けているところ、（同法14条3項、21条1項）、その際の設計図によると、本件事業の区画道路には幅員6メートル以下のものも少なくないが、認可を受けるに際して道路幅員について条件を付されたことはなかった。また、平成13年5月26日の換地処分時においても、幅員6メートル未満の区画道路が数多く存在している。よって、被告の上記主張は失当である。

なお、建築物の敷地に関する建築基準法43条1項、42条1項2号所定のいわゆる接道義務は、「建築物を建築しようとする場合」（同法6条1項）の建築確認申請時における規制であつて、土地区画整理事業の認可申請時における規制ではない。

③ 本件工事により事実上恩恵を受けているのは、第2工区の区画道路21号線に接する2画地（松戸市紙敷1丁目34番5及び同番6（換地処分後の地番である。以下同じ。））にすぎない。第3工区については、その一方が調整池に、他方が市川市の行政区域に接しており、本件工事によって本件施行地区内の宅地が増えたわけでも、既存宅地の利用が増進したわけでもなく、調整池の利用に資するということもない。

(d) 紙敷川は、本件施行地区外の地域（上流箇所260ヘクタール）

の雨水排水のための流入専用水路であり、紙敷川改修事業は、その整備事業であるから、本件工事は本件事業の施行に伴って必要となったものではない。

千葉県は、昭和58年3月ころ、真間川流域整備計画と流域の土地地区画整理事業との調整について、土地地区画整理事業において調整池を設置し保水のための対応をするよう求めていた。そして、被告は、昭和63年9月ころ、本件事業に関して、真間川流域整備計画を踏まえて雨水排水について検討し、財団法人千葉県都市整備協会（現「千葉県まちづくり公社」）に依頼して「松戸市関台土地地区画整理事業雨水排水基本計画（案）」を作成させた。これには、「雨水排水計画対象区域10.7haは次の通りとする。地区内雨水管渠は計画降雨強度（1/5）とする。雨水調整池は計画降雨強度（1/50）とし、掘込式調整池として計画する。」「地区外流入区域191.6haについては将来を見越してI=50mm/Hr対応の地区外専用水路を計画する。」との記載があるが、この「調整池」は本件施行地区内に設置を予定していた遊水池を、「地区外専用水路」は紙敷川を指しており、本件施行地区は「地区外流入区域」に含まれていない。このように、上記計画案の中では、本件施行地区内の雨水排水に関して、紙敷川の改修の必要性は一言も指摘されておらず、本件施行地区における雨水排水は、本件施行地区から排水管を通じて直接調整池（掘込式の構造の恒久設備）に流入する計画になっていたのである。そして、現実にも、本件事業の施行により、本件施行地区内に調整池が設置され（ただし、平成6年の第2回事業計画変更により、2か所が1か所に変更された。）、本件施行地区内の雨水排水は、公共下水道計画により、地区内に設置された「雨水管渠」によって直接調整池に流下させるようにして処理されてい

る。原告は、千葉県から、本件施行地区内の雨水排水に関して、調整池に自然流入させて処理し、本件施行地区外への排出を極力抑えるよう指導されて、これを遵守し、本件施行地区内の浸水被害を防ぐ一方、本件事業を原因として下流地域に浸水被害を与えることを防止するための方策をとったのである。

- (e) 被告は、本件工事に伴い保留地が増えたかのような主張をしているが、事実は逆である。本件工事がなければ、合計326平方メートルに相当する保留地が増加していたのである。

イ 被告の主張

本件各協定は、土地区画整理法に違反しない。原告は、自己の利益のため、前提となる事実(4)エ記載の協定に合意し、同オ及びカ記載の協定を締結した。

- (ア) a 本件工事の施行箇所は、本件施行地区内である。

原告の設立時の事業計画書案において、紙敷川の幅員は4.2メートルとされ、本件施行地区内におけるその平均は2.5メートルとされている。

なお、本件工事の施行箇所には、本件施行地区外にある従前の紙敷川も含まれているが、これは、本件工事の内容が、従前の紙敷川の区域を本件施行地区内において拡幅し、この部分に排水路（普通河川）としての機能を果たさせるため、ボックスカルバートを設置して、従前の河川部分と一体となった河川とするというものであったことから、本件施行地区内における工事を行うには、本件施行地区外の河川部分を含めて改修する以外になかったことによる。

- b 土地区画整理法は、施行地区外の工事を禁止していない。

原告は、土地区画整理法79条又は135条に該当する場合以外には、施行者が、施行地区外における工事を施行し、又は施行地区外に

おける工事の費用負担をすることは許容されていないとし、本件工事は、これらの場合に該当しないと主張する。しかし、同法79条及び135条は、いずれも施行地区外の工事を行うことの根拠となるものでも、これを禁止するものでもない。

(a) 同法79条は、1項で、都道府県や市町村等が施行者である場合について「土地区画整理事業の施行のために欠くことのできない施設を設置する必要がある場合においては、土地収用法に定めるところに従い、土地を使用することができる。」とし、2項で、当該土地が施行地区内にある場合についての土地収用法適用上の特例について定めている。この規定は、土地収用法の適用関係について定めるものであって、施行者が施行地区外で施設の設置等の工事を行うことができるか否かを直接定めるものではない。仮に法79条が施行地区外での施設設置の根拠であるならば、1項に列記されていない土地区画整理組合等が施行者である場合には、同項に規定する施設を施行地区外に設置することができないこととなるが、施行者によってそのような違いが生ずる理由はない。この場合には、土地収用法によることができないだけで、施設の設置自体については都道府県や市町村等が施行者である場合と変わらないのである。

(b) 同法135条は、1項で「土地区画整理事業の施行に因りその施行地区に隣接する鉄道若しくは軌道の踏切又は橋の新設若しくは変更の工事を施行する必要が生じた場合においては、その工事に要する費用は、その必要を生じた限度において、施行者が負担するものとする。」とし、2項で「前項の工事の設計及び施行方法は、当該工事を施行する者と当該施行者との協議により定めなければならない。」としている。この1項及び2項を合わせて読めば、同条は、施行者と当該工事を施工する者とが異なる場合についてのものであ

るから、施行者である原告自ら工事を行った本件とは関係がない。しかも、同条は、当該工事に要する費用を施行者が負担する義務があることを定めるのみであって、施行者が施行地区外でこれらの工事を行うことができるとする根拠にも、これら以外の工事を行うことが禁止されるとする根拠にもならない。したがって、同法は、施行地区内における河川工事を行うために施行地区外の河川工事が必要となった場合における施行地区外の河川工事を禁止する趣旨ではない。

(イ) 本件工事は、本件事業に含まれるものである。

- a 土地区画整理事業においては、土地区画整理法79条に列記されている以外の工事（例えば施行地区内の道路と施行地区外の道路との接続道路の建設や、施行地区からの排水先を確保するための河川の改修等）を施行地区外で行うことが必要な場合があるのであり、この場合に、対象となる土地の権利者の承諾を得て、施行者が必要な工事を行うことができるのは当然である。なお、この場合、施行者には当該工事を行い又は費用を負担する義務はなく、施行者の任意の判断によるものであるから、それによって施行者に過大な負担を強いることにはならない。

また、河川法18条は、「河川の現状を変更する必要を生じさせた行為（以下「他の行為」という。）によって必要を生じた河川工事又は河川の維持を（中略）当該他の行為の行為者に行わせることができる。」と定めているが、この規定は、普通河川についても当てはまる当然の法理を定めたものであるから、本件事業によって必要となった本件工事を原告が施行し、その費用を負担するのは当然のことである。

b 本件工事は、本件事業を施行するために必要なものであった。

(a) 本件工事は、原告の事業計画の中に含まれている。

(b) 本件工事は、本件事業のために道路を拡幅するものであった。

① 土地区画整理事業における住宅地の区画道路の幅員は6メートル以上でなければならず（土地区画整理法6条1項，同法施行規則9条3号），また，建築物の敷地は幅員4メートル以上の道路に2メートル以上接しなければならない（建築基準法42条1項2号，43条1項）。ところで，本件工事は，従前の紙敷川の区域を道路として整備し，それと本件施行地区内の道路（この両者の地下には，ボックスカルバート工法により暗渠となった紙敷川がある。）及び市川市側の道路を一体とすることで道路を拡幅するものであり，これによって，本件事業が上記要件を充足し，これにより造成された宅地が建築物の敷地となるために十分な幅員を有する道路を確保できているのである。

すなわち，仮に本件工事を行わなかったならば，本件施行地区内の道路のみでは本件事業に係る事業計画は土地区画整理法が要求する上記要件を満たさないものとなり，同法14条1項の認可を受けることはできなかつたのであり，また，本件工事の施行箇所接する松戸市紙敷一丁目34番1及び同番4ないし9の各土地は，建築基準法が定める接道要件を満たさず，建物を建築するにはセットバックが必要となって，土地の利用可能面積が減少していたのである。その場合，換地処分に際しては利用可能面積の減少に応じた評価額を基礎にする必要があるが，原告の換地計画においてはこのような措置はとられていない。

② 本件工事が道路の拡幅に必要な敷地を確保するために行われたものであることは，従前の紙敷川の区域を完全に外れて本件施行地区内だけで工事が施行された部分があることから明らかである。

③ 本件工事においては、ボックスカルバート工法が採用され、紙敷川が拡幅されているが、これは、道路の幅員を確保するために従前の紙敷川を暗渠とし、開渠である場合と同様の流量に耐えることができるようにするためである。なお、原告は、当初の事業計画においては、調整池を2か所予定した上で、紙敷川を開渠のままにして、本件施行地区内に平均2.5メートルの幅員の開削を行うこととしていたが、第2回事業計画変更において、調整池を1か所にするとともに、紙敷川をボックスカルバート工法による暗渠とすることを決定し、第3回事業計画変更を経て、工事を施行したものである。

(c) 本件工事は、本件施行地区内の雨水排水処理のために必要なものであった。

紙敷川は、本件施行地区の上流に約250ヘクタールの流域面積を有し、そこからの排水が流入する水路であり、これまでも台風や豪雨の際には、本件施行地区に接する付近（特に松飛台駅周辺）において浸水被害が発生していた。本件事業は、このような地域を開発するものであって、本件工事は、従前の紙敷川からの溢水による本件施行地区の浸水被害を防ぐことを目的として行われたのである。

(d) 本件工事において、ボックスカルバートを市川市側の土地と紙敷川の水路敷との境界に設置し従前の紙敷川の区域を利用することとなった結果、本件施行地区内の平均幅員が3.55メートルから1.90メートルとなり、水路部分の面積が約1.50平方メートル減少し、保留地面積が総体として130平方メートル（これに処分単価44万2430円を乗ずると約5750万円となる。）増加している。

第3 当裁判所の判断

1 とりあえず、争点(1)についての判断はにおいて、先に争点(2)から判断する。

(1) 証拠（甲2号証、3号証、6号証の1、37号証、43号証、45号証、51号証ないし54号証、56号証ないし58号証、59号証の1ないし7、乙4号証ないし6号証、8号証、9号証）、弁論の全趣旨及び前提となる事実によれば、次の事実が認められ、この認定を覆すに足りる証拠はない。

ア 本件工事が施行された区域は、本件施行地区の南側境界に沿った長さ約220.3メートル（第2工区約103メートル、第3工区約117.3メートル）、幅約4.2メートルの帯状の区域であり、ほぼ全域にわたって本件施行地区内と本件施行地区外の従前の紙敷川とにまたがっており、そのうち本件施行地区に含まれる部分は、幅員にして平均1.9メートル、面積にして約45パーセントである。

イ 本件事業において整備された区画道路21号線は、本件工事により第2工区の施行区域に整備された道路の一部を構成しており、その幅員は1.5メートルであるが、本件施行地区外の道路部分（市川市の行政区域内を含む。）と一体として整備されたものであり、その全体の幅員は約13.2メートルである。

ウ 本件施行地区内の松戸市紙敷1丁目34番1及び同番4ないし9の各土地は、区画道路21号線に接しており、そのうち松戸市紙敷1丁目34番5及び同番6の各土地に接する道路は、区画道路21号線のみである。

エ 本件事業の事業計画上、本件施行地区内の区画道路は、幅員10メートル、8メートル又は6メートルとして計画されており、実際にも、道路内に本件施行地区の境界があるものを除き、区画道路の幅員は6メートル以上となっている。

オ 本件工事は、本件事業の事業計画に含まれており、本件事業における換地計画の策定及び換地処分は、本件工事の施行を前提としてされている。

カ 本件事業の施行と時期を同じくして、本件工事の施行区域北側に隣接して、北総開発鉄道松飛台駅が新設されており、本件工事により第2工区の施行区域に整備された道路（区画道路21号線を含む。）の北端は、同駅南側の駅前広場に接続している。

キ 本件施行地区内の雨水排水は、松戸市の公共下水道計画に基づき、各道路のL形側溝、U形側溝及び管渠により前提となる事実(6)の調整池に導き、調整後、紙敷川に放流することにより処理されている。

ク 紙敷川は、原告の雨水排水基本計画において、「地区外専用流入水路」と称され、本件施行地区外から流入する雨水排水を処理するための水路と位置づけられている。

ケ 昭和56年10月の洪水により、本件施行地区の一部を含む松戸市関台地区に、浸水面積2.34ヘクタール、浸水量3400立方メートルの浸水被害が発生した。

(2)ア 前記(1)アのとおり、本件工事の施行区域には本件施行地区外の区域が含まれているところ、原告は、土地区画整理組合が施行地区外において工事を施行することは土地区画整理法上許容されていない旨主張するので、この点について検討する。

土地区画整理組合は、土地区画整理事業の施行を目的として設立される法人であり、土地区画整理事業を施行する土地の区域である施行地区につき、定款でこれに含まれる地域の名称を、事業計画でその区域を定めることとされているのであるから（土地区画整理法3条2項、14条1項、15条2号、16条1項・6条1項、22条）、その事業は、原則として施行地区内で行われ、施行地区外で事業を行おうとする場合には、事業計画を変更し、必要であれば定款をも変更して、当該区域を施行地区に含めた上でこれを行うことが予定されているといえることができる。

しかしながら、土地区画整理組合が、このような手続を経ることなく、

施行地区外において工事を施行した場合について、その施行箇所が施行地区外であることをもって、直ちに違法・無効となるものと解することは、当該工事がその実質において当該土地区画整理組合の土地区画整理事業の一環であるといえる場合であっても、これを違法・無効と評価することとなって、無用の混乱を引き起こし不合理な結果を生ずる場合があるから、相当でないというべきである。

この点につき、原告は、同法が79条、135条に定める場合を除いて施行地区外における工事を禁止している旨主張する。しかし、同法79条は、1項において、土地区画整理事業の施行のために必要不可欠な一時的・副次的施設を設置する必要がある場合について、施行者が公共団体等あるときは、土地収用法の規定により土地を使用することができる旨定めており、2項に照らすと施行地区外への施設の設定も予定していることが明らかであるところ、公共団体等でない施行者が、施行地区外に同様の施設を設置することについては触れていないが、このことは、施設を設置する必要性がある場合でも、公共団体等以外の団体には収用権まで与える必要がないというにすぎず、かかる団体に強制権を伴わない場合の設置を禁止するものとは解しえない。また、同法135条は、土地区画整理事業の施行を原因として施行地区に隣接する一定の施設の工事が必要となった場合に、その費用を施行者が負担するものとする定めていて、かかる費用が土地区画整理事業の事業費の一部となることを認めているところ、土地区画整理事業の施行を原因として、施行地区に隣接した区域において工事が必要となる施設は同条に列挙されたもの以外にも想定されるものであるにもかかわらず、その費用を施行者が負担できないものとする、工事を余儀なくされる当該施設の管理者等に不測の損害を与えるおそれがあることからすれば、同条に列挙された施設は例示的なものと解すべきであるし、事業費として工事費用を支出することが許されるにもかかわらず自

ら工事を施行することは全く許されないと解すべき合理的理由はなく、他者の権利を侵害する場合を除いては、同条が施行地区外において列挙されていない施設の工事を施行することを禁じているとも解されない。そして、同法のその余の規定をみても、公共団体等以外の団体である土地区画整理組合による施行地区外の工事の施行を一律に禁じる趣旨は窺えない。

イ したがって、土地区画整理組合によりなされた工事の施行が土地区画整理法上許されず違法・無効であるか否かは、当該工事の施行箇所が施行地区外であるといった画一的な基準で判断すべきではなく、前記のとおり、土地区画整理組合が土地区画整理事業の施行を目的として設立される法人であることに照らせば、当該工事の施行箇所と当該土地区画整理事業の施行地区との位置関係、当該工事の内容及び施行方法、当該工事により生ずる当該土地区画整理事業にとっての効用等を総合考慮し、当該事業が、その実質において、同法2条1項、2項及び当該土地区画整理組合の定款の定める土地区画整理事業に含まれるとみることができるか否かによって判断すべきである。

ウ 以下、これを本件についてみることにする。

(ア) 本件工事は、前提となる事実(3)イ及びウ(ウ)並びに前記(1)アで認定した事実のとおり、他者の権利を侵害することなく、紙敷川を改修し、かつ、その上部の一部に道路を整備するものであるが、まず道路整備の点について検討すると、土地区画整理事業における住宅地の区画道路の幅員は原則として6メートル以上、特別の事情により、やむを得ないと認められる場合は4メートル以上とされているところ（土地区画整理法6条1項、11項、同法施行規則9条3号）、前記(1)イで認定したとおり、本件事業の区画道路21号線の幅員は1.5メートルにとどまっており、本件工事により同時に整備された本件施行地区外の道路部分を合わせることにより、上記の基準を充たす幅員を確保することができているとい

える。また、この道路の拡幅により、松戸市紙敷1丁目34番1及び同番4ないし9の各土地については、幅員の広い道路に接することとなつて、これを日常の用に供することができるようになっているのであり、また、このうち松戸市紙敷1丁目34番5及び同番6の各土地については、接する道路の幅員が4メートル以上となったことにより、建築基準法上のいわゆる接道義務（43条1項、42条1項）を充たすこととなり、建築物の敷地として使用できる土地の面積が増加しているものといふことができる。また、工事の効用は土地区画整理事業の施行地区内の宅地全体について考察すべきところ、前記(1)カで認定したとおり、上記道路は新設された北総開発鉄道松飛台駅の南側駅前広場に接続する道路であることからすれば、その整備により駅周辺の利便性が向上し、本件施行地区内の宅地全体との関係でも効用があるものといえる。したがって、本件工事は、本件施行地区内の宅地全体の利用の増進を図るものであるといふことができる。

次に雨水排水の点について検討すると、前記(1)キ及びクで認定したとおり、本件施行地区内の雨水排水は、各道路のL形側溝、U形側溝及び管渠により調整池に導くこととされ、紙敷川は本件施行地区の雨水排水のための施設とは位置づけられていない。しかし、工事の効用は、長期的視野に立ち、将来を見通した上で判断すべきである。本件工事を含む紙敷川改修事業は、前提となる事実(3)ウ(ア)のとおり、紙敷川の拡幅、掘下げ等によってその流下能力を増大させ、流域内低地部の浸水被害を解消することを目的とする事業であるところ、前提となる事実(2)アのとおり、本件施行地区もまた、紙敷川の流域にあって相当の範囲の低地部を含んでおり、前記(1)ケで認定したとおり、昭和56年10月の洪水により、本件施行地区の一部に浸水被害が発生していることを考え合わせれば、改修事業が行われないうまま、将来、本件施行地区外からの雨水の流

入量が紙敷川の流下能力を上回る事態となった場合には、本件施行地区内に浸水被害が生ずることが予想されるものといえる。したがって、紙敷川の流下能力を向上させる本件工事は、将来の浸水被害の発生を防止又は軽減するという意味において、本件施行地区内の宅地の利用を増進するものであるということが出来る。また、前記(1)キで認定したとおり、本件施行地区内の雨水排水については、調整池における調整後は紙敷川に放流することにより処理されている。

なお、原告の保留地に関しては、本件工事の施行区域において紙敷川の改修工事が施行されなかった場合と比較して、本件工事が施行されて、本件施行地区の一部が紙敷川及び道路の用地となったことにより、面積自体は減少しているが、本件工事の施行による土地価格の上昇も具体的数値は明らかでないものの当然ありうるので、本件工事の施行の有無による得失を定めるにつき面積の減少を考慮することはできない。

(イ) また、前記(1)アで認定したとおり、本件工事の施行箇所は、ほぼ全域にわたって本件施行地区内と本件施行地区外とにまたがっており、面積の約45パーセントが本件施行地区内に含まれているところ、前提となる事実(3)ウ(ウ)のとおり、本件工事は、紙敷川を約4.2メートルに拡幅し掘り下げて、そこにボックスカルバート（内径3.5メートル×3.3メートル）を敷設して暗渠とするものであり、ボックスカルバートは一体の構造物であるから、本件工事の施工を本件施行地区内と本件施行地区外とに分けることは不可能である。また、前提となる事実(3)ウ(ウ)のとおり、第2工区においては、ボックスカルバートの上部に本件施行地区内と本件施行地区外とにまたがる歩道を整備しているものであり、一体としての歩道を整備するという工事の内容上、その施工を本件施行地区内と本件施行地区外とに分けて考えることは、社会通念に照らし著しく不合理である。

(ウ) そうすると、普通河川である紙敷川は、土地区画整理法2条5項の公共施設にあたり、本件工事は、同条1項の公共施設の整備改善を図るための公共施設の変更にあたりと解されるところ、上記(ア)に判示のとおり、同時に宅地の利用の増進を図るものであることが認められ、かつ、上記(イ)のとおり、本件工事の施行区域の状況及び工事の施工方法に照らし、本件工事を本件施行地区内と本件施行地区外とに分けて考えることは相当でないから、本件工事は、その実質において、土地区画整理法及び原告の定款（前提となる事実(2)イ）所定の土地区画整理事業に含まれるものとみるのが相当である。

エ したがって、原告による本件工事の施行は、土地区画整理法に違反し無効となるものではなく、本件各協定が無効であるとはいえない。

2 以上によれば、その余の点につき判断するまでもなく、原告の本件請求は理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担につき民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

千葉地方裁判所松戸支部民事部

裁判長裁判官 小 野 聡 子

裁判官 木 本 洋 子

裁判官 並 河 浩 二