

平成23年(行ク)第261号 仮の差止めの申立て事件

(本案 平成23年(行ウ)第576号 都市計画決定差止請求事件)

決 定

東京都中央区日本橋2丁目7番13号

申 立 人 山王エンタープライズ株式会社
同代表者代表取締役 鶴 田 眞 佐

東京都

申 立 人

同所

申 立 人

申立人ら代理人弁護士 淵 脇 み どり
千 葉 恵 子
森 孝 博

東京都中央区築地1丁目1番1号

相 手 方 中 央 区
同代表者区長 矢 田 美 英
相手方代理人弁護士 橋 本 勇

上記当事者間の仮の差止めの申立事件(本案 平成23年(行ウ)第576号
都市計画決定差止請求事件)について、当裁判所は、相手方の意見を聴いた上、次
のとおり決定する。

主 文

- 1 本件申立てをいずれも却下する。
- 2 申立費用は申立人らの負担とする。

理 由

第1 申立て

中央区長は、本案事件の第1審判決言渡しまで、仮に日本橋・東京駅前地区

(以下「本件地区」という。)地区計画変更の都市計画決定(以下「本件変更決定」という。)をしてはならない。

第2 事案の概要

本件は、申立人らが、本件変更決定は、本件地区に所在し申立人らがそれぞれ所有ないし共有する別紙物件目録各記載の土地(別紙図面のD街区に所在する。以下「本件各土地」という。)を歩道状空地として指定することを予定しているため、本件変更決定がされれば、本件各土地の利用を著しく制限し、これを賃借するなどして駐車場事業を営む申立人山王エンタープライズ株式会社(以下「申立人会社」という。)の事業継続を不可能ならしめることになるところ、①歩道状空地指定には、実質的・合理的理由もなく、むしろ、本件地区における第一種市街地再開発事業(以下「本件再開発事業」という。)に反対する申立人らの土地利用を制限して本件地区から強制的に転出させるためにされるものであって、本件変更決定には、計画変更の必要性がなく、都市計画法(以下「都計法」という。)21条1項に違反し、②本件変更決定に当たって中央区が行った同法上の手続には、縦覧資料の謄写等を認めず、申立人らの意見書への応答もなく、計画提案に当たっての同意要件も満たされておらず、また、計画提案を待たずに本件変更決定の手続を進めるなどの違法(同法16条、17条、21条の2第3項、22条の3)があると主張して、本件変更決定の差止めを求める当庁平成23年(行ウ)第576号都市計画決定差止請求事件(以下「本案事件」という。)を提起した上、本件変更決定がされれば、申立人らに償うことのできない損害が生じ、この損害を避けるため緊急の必要がある旨主張して、行政事件訴訟法37条の5第2項に基づき、相手方に対し、仮に本件変更決定をしてはならない旨を命ずることを求める事案である。

相手方は、行政事件訴訟法37条の5第2項の仮に差止めを求める対象は「処分」でなければならないところ、本件変更決定のような地区計画の変更決定は、行政事件訴訟法37条の5第2項の「処分」に該当せず、本件申立てはいずれも

不適法であるとして、その却下を求めている（なお、相手方は、申立人らが、同法37条の4第1項の「重大な損害を生ずるおそれ」や同法37条の5第2項の「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」が認められ、同条3項の「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ」がないと主張する点についても、いずれも争っている。）。

第3 当裁判所の判断

1 疎明事実

一件記録、当事者間に争いのない事実によれば、以下の各事実が一応認められる。

(1) 申立人ら

申立人（以下「申立人」という。）は、申立人会社の取締役、申立人（以下「申立人」という。）は申立人会社の代表取締役をそれぞれ務め、本件地区内に所在する本件各土地を別紙物件目録2ないし4記載のとおりそれぞれ所有あるいは共有している。

申立人会社は、不動産の保有、賃貸、管理及び売買等を目的とする株式会社であり、本件各土地（別紙物件目録1記載の所有土地や上記兩名から賃借した上記土地）で露天のコインパーキング（19台分）の営業をしている。

(2) 各都市計画の概要等

ア 本件変更決定の手續

本件申立時における本件地区の地区計画（以下、この地区計画に係る都市計画決定を「本件都市計画決定」という。）の概要は以下のとおりであり、地区計画内に歩道状空地が9本設置されている。

本件変更決定に係る都市計画の案の概要は、歩道状空地を6か所追加して指定すること等をその内容として含むものである。

このうち「歩道状空地10号」（幅員 5.0m、延長 約120m）は本件各土地全体と重なっている。

なお、中央区は、平成23年7月14日、本件変更決定の公告をし、同月21日に説明会を開催し、同月25日に縦覧を開始し、同年9月20日、本件変更決定の案及び本件再開発事業の都市計画の案の説明会を開催した。

(以上につき、甲11, 12)

(ア) 種類

東京都市計画地区計画

(イ) 名称

日本橋・東京駅前地区地区計画

(ウ) 位置

中央区日本橋本石町一丁目ないし同四丁目、日本橋室町一丁目ないし同四丁目、日本橋本町一丁目ないし同四丁目、日本橋一丁目ないし同三丁目、八重洲一丁目及び同二丁目、京橋一丁目ないし同三丁目

(エ) 面積

約93.0ha

イ 本件再開発事業の都市計画手続

(ア) 本件再開発事業の都市計画決定の案の概要は、以下のとおりであり、日本橋2丁目地区の南地区について、同地区内に所在し、重要文化財として指定されている株式会社高島屋東京店（別紙図面のB街区に所在する。以下「高島屋東京店」という。）の建物の隣に高層ビルを建築するという内容の再開発事業である。（甲12）

a 名称

日本橋二丁目地区第一種市街地再開発事業

b 位置

中央区日本橋二丁目地区内

c 面積

約2.6ha

(イ) 本件各土地は、本件申立時点において、本件再開発事業が予定されている南地区（高島屋東京店（別紙図面B街区）並びにその東隣（同A街区）及び北隣の地区（同C街区。）のC街区とは中央区道281号線を隔てた北地区の南東区道沿い（別紙図面D街区）に位置しているが、本件再開発事業計画は、別紙本件再開発事業概要図のとおり、本件各土地を南地区に取り込んで施行区域とするものであり、D街区に関する都市計画制限等の概要は以下のとおりである。（甲12）

a 建築敷地面積

約260㎡

b 建築面積

約160㎡

c 延べ面積〔容積対象面積〕

約320㎡〔約320㎡〕

d 主要用途

公共公益施設

e 高さの限度

低層部B 12m

ウ 都市再生特別地区の都市計画手続

東京都知事は、東京都市計画都市再生特別地区（以下「本件都市再生特別地区」という。）に係る都市計画の案（平成23年7月29日に正式に提案がされた。）を、同年9月20日に公告した。その概要は以下のとおりである。（甲13, 16）

なお、上記都市計画の案の縦覧（以下「本件縦覧」という。）期間は、同日から同年10月4日までである。

(ア) 種類・名称

東京都市計画都市再生特別地区（日本橋二丁目地区）

(イ) 位置

中央区日本橋二丁目地区内

(ウ) 面積

約4.8ha (A街区 約0.6ha, B街区 約1.15ha, C街区 約0.8ha, D街区 約0.05ha, E街区 約1.9ha, F街区 約0.3ha)

(3) 申立人らの各都市計画の手続への対応等

ア 日本橋二丁目地区市街地再開発準備組合（以下「本件準備組合」という。）及びその前身の任意団体は都市計画案を作成し、本件準備組合は、平成23年5月、本件再開発事業の都市計画手続及び「東京都市計画都市再生特別地区の変更」の素案の同意書を添付した都市計画案の図面を申立人らに送付した。（甲14の1ないし15）

イ 申立人らは、平成23年8月9日及び同月11日、本件変更決定に関して、都計法16条2項の意見を提出し、その後、同月30に、本件変更決定の計画変更の必要性の有無等に関し、中央区との間で文書・面談により交渉し、同年9月7日付けの質問及び要望書（訴外（以下「」という。）の作成名義）を提出した。（甲18ないし23）

これに対し、中央区は、同月20日の都計法17条の本件変更決定に関する説明会までに回答書を提出しなかったため、と申立人代理人の淵脇みどり弁護士（以下「淵脇弁護士」という。）が説明会に出席して確認したところ、中央区は、同月22日、文書で回答した。（甲24, 25）

ウ 淵脇弁護士は、平成23年9月26日、中央区に本件縦覧に赴き、縦覧書類・写真の謄写を求めたが、同区はこれを拒否した。

2 本件変更決定が行政事件訴訟法37条の5第2項の「処分」に該当するか否かについて

(1) 申立人らは、本件申立てにおいて、本件変更決定を仮に差し止めることを

求めているが、この仮の差止めの対象となる行為について、行政事件訴訟法 37 条の 5 第 2 項は「処分又は裁決」としており、この「処分」とは、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」であることを要し（行政事件訴訟法 3 条 2 項，7 項），公権力の主体たる国又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又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がこれに当たると解される（最高裁昭和 28 年（オ）第 1362 号同 30 年 2 月 24 日第一小法廷判決・民集 9 卷 2 号 217 頁，最高裁昭和 37 年（オ）第 296 号同 39 年 10 月 29 日第一小法廷判決・民集 18 卷 8 号 1809 頁参照）。

そこで、本件申立てが適法であるためには、中央区が予定している本件変更決定が同法 37 条の 5 第 2 項，3 条 2 項，7 項にいう「処分」すなわち「直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められるもの」であることが必要であるところ、本件変更決定は、本件都市計画決定（地区計画の都市計画決定）を変更するものであるため、これらの都市計画決定の法的性質や申立人らにどのような法律効果が生じるかを検討することとする。

(2) 地区計画の都市計画決定及び都市計画決定の変更の法的性質

ア 都計法における都市計画は、定められた計画に基づき将来具体的な事業等が行われることが予定されておらず、計画行政としては計画決定をもって完結するもの（完結型の計画）と定められた計画に基づき将来具体的な事業等が行われることが予定されていて、計画決定行為が一連の手続の中間段階でされるもの（非完結型の計画）に大別することができる。

地区計画の都市計画は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するため、道路、公園等の地区施設及び建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画（地区整

備計画。なお、地区整備計画には、地区施設の配置及び規模、建築物の用途・敷地等に関する制限等が定められる。)を定めるものであり(都計法12条の5第1項,第2項第3号,第7項),これに基づいて将来具体的な事業等が行われることは予定されておらず,完結型の計画に属する。

イ 都道府県又は市町村は,都市計画について,変更する必要があるときは,遅滞なく,当該都市計画を変更しなければならないとされているが(都計法21条1項),その要件は,単に「変更する必要があるとき」とだけ定められており,また,その変更の時期も「遅滞なく」とされているだけで,具体的な時期を指定する定めはない。

そうすると,完結型の計画においては,その後の事業は予定されておらず,事業の進行による都市計画の終了ではなく,都市計画決定の確定ということもないため,そのまま存続することとなり,都市計画の根拠となった社会,経済的事情が異なると,都市計画を変更する必要があるときは,必要に応じて必要な範囲で都市計画決定の変更が予定されているといえる。

(3) 地区計画の都市計画決定による権利制限等の内容

ア 地区計画の区域内において,土地の区画形質の変更,建築物の建築等を行おうとする者は,当該行為に着手する日の30日前までに行為の種類,場所,設計又は施行方法,着手予定日等の事項を市町村長に届け出なければならないとされ(都計法58条の2第1項。この届出義務に違反した者に対しては罰則が適用される(都計法93条1号)。),特別区の区長は上記届出に係る行為が地区計画に適合しないと認めるときは,その届出に係る行為に関し設計の変更その他の必要な措置をとることを勧告することができる(都計法87条の4第1項,58条の2第3項,地方自治法281条,281条の2)。

イ 開発許可の申請があった場合,当該開発区域内の土地について地区計画が定められているときは,開発許可の許可基準の一つとして,地区内の予

定建築物等の用途又は開発行為の設計が当該地区計画に定められた内容に即していることが必要となる（都計法33条1項5号）。

ウ 特別区は、地区計画の区域内において、建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する事項で当該地区計画等の内容として定められたものを、条例で、これらに関する制限として定めることができる（都計法87条の4第1項、都市計画法施行令46条、都計法58条の3、建築基準法68条の2第1項、地方自治法281条、281条の2）。

エ 市町村長等の特定行政庁は、地区計画の区域において道路の位置の指定を行う場合、原則として、地区計画に定められた道の配置又はその区域に即して行わなければならないとされている（建築基準法68条の6）。また、特定行政庁は、上記区域において地区計画に定められた道の配置及び規模又はその区域に即して、予定道路の指定を行うことができる（建築基準法68条の7）。

そして、道路位置の指定や予定道路の指定がされると、当該道路内に又は道路に突き出して建築物等を建築することはできないこととなる（建築基準法44条、68条の7第4項）。

(4) 本件都市計画決定及び本件変更決定の処分性

ア 地区計画の都市計画が決定され、告示によって効力が生じると、上記(3)でみたような影響が生じる場所であり、殊に申立人らも主張するように、開発区域内の土地について地区計画の都市計画決定があった場合には、開発行為に係る敷地上の予定建築物の用途又は申請に係る開発行為の設計は、新たに定められた地区計画の内容に即していることが基準の一つとなるから、それが従来基準を厳格化するようなものであれば、開発許可を申請する土地所有者等にとって、都市計画法上新たな制限を課し、その限度で一定の法状態の変動を生じさせることは否定できないし、また、中央区が、地区計画の区域内で、建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する事

項で当該地区計画等の内容として定めたものを、条例で、これらに関する制限として定める場合には、条例によって、建築行為に対する制限が生じることも否定できない。

しかし、これらの制限は、上記の当該開発許可申請者や当該建築行為者に対してのみ生じるわけではなく、あたかも上記(3)アないしエでみたような制約を課する法令が新たに制定された場合におけるのと同様に地区計画の区域内の土地所有者等の不特定多数の者に対して生じる一般的抽象的なものにすぎず、このような効果があることだけから直ちに上記地区計画の区域内の土地所有者等の個人に対する直接、具体的な権利侵害を伴う処分があったとしてこれに対する抗告訴訟を肯定することはできない（確かに、本件変更決定の対象となっている地区の対象区域が狭いことは否定できないが、それでも、本件地区のうちの変更対象となっている区域は、2760㎡と歩道状空き地6本、歩行者通路3本とされており、申立人らや高島屋だけでなく、多数の権利関係者の存在が予測され、なお、本件変更決定が一般的抽象的であるということが出来る。）。一方、区域内で地区計画に反する開発や建築を行おうとする者は、開発や建築の実現を阻止する行政庁の具体的処分を対象とし、地区計画の決定の違法性を主張して、抗告訴訟を提起することにより権利救済を図ることが可能であると解されるから、このような解釈を採ったとしても特段の不都合は生じないというべきである。逆に地区計画の決定が抗告訴訟の対象となる処分に当たるとすれば、決定の時点において何ら具体的不利益を受けていなかったが、その後建築等を計画するに至ったような者を含めて、出訴期間の制限（行政事件訴訟法14条）等に服さざるを得ないことになる。

イ なお、上記(3)アの事前の届出や区長の勧告の点についても、届出義務はあるものの、届出に係る行為が地区計画に適合しないときにされる勧告は、これに従わなかった場合の法的効果に関する法の定めが特になくことから

すると、当該地区の区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の都市計画の実現のための単なる行政指導にとどまるものということができ、このような届出義務が生ずることをもって、一般的抽象的規制を超えて区域内の土地所有者等の個人の法的地位に直接具体的な影響を及ぼすものということはできない。

また、上記(3)ウの点は、結局、条例制定の結果によって生じ得る不都合であって、地区計画は条例を制定する際の準則たるにとどまり、それが区域内の個人の法的地位に直接変動を生じさせるものではない。

さらに、上記(3)エの道路位置の指定や予定道路の指定の点も、① 道路位置地区計画を定めた都市計画決定が告示されても、道路位置指定等がされるまでは建築制限が課されることはなく、② 地区計画等に定められた道の配置及び規模又はその区域に即して道路あるいは予定道路を指定することを定めているが、③ 道路の指定については、建築物の敷地として利用する土地の位置と現に存する道路の位置との関係その他の事由により難しい場合にはこの限りでないこととされ（建築基準法68条の6）、④ 予定道路の指定については、当該予定道路の敷地となる土地の所有者その他利害関係者の同意を要する（建築基準法68条の7第1号）とされており、当該地区計画で定めたとおりに道路あるいは予定道路の指定がされるとは限らず、地区計画の都市計画決定の効果は、道路あるいは予定道路の指定との関係では、いまだ道路位置指定等の準則の地位にとどまるものにすぎず、やはり、地区計画の決定そのものが区域内の土地所有者等の個人の法的地位に直接、具体的な影響を及ぼすものということはできない。

ウ よって、本件都市計画決定は、直接当該区域内の個人の権利義務を形成し、又はその範囲を確定する法律上の効果を伴うものではなく、抗告訴訟の対象となる処分にあらず（最高裁平成5年（行ツ）第48号同6年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事172号445頁参照）、また、こ

これを必要に応じて必要な範囲で変更する決定である本件変更決定も同様に抗告訴訟の対象となる処分には当たらないというべきである。

(5) 申立人らの主張について

これに対し、申立人らは、上記のような法状態の変動により、地区計画の区域内の土地は自由に建築物の建築を行うことができず、その土地は、利用制限の付いた土地として買い手を探すのも困難となり、仮に買い手が付いたとしても、利用制限の付いた土地として財産的価値が目減りするため、極めて現実的で深刻な影響を受けることになることを主張している。

確かに、地区計画の都市計画決定によって、将来における土地の利用が事実上制約されたり、土地価格に影響が生じたりするなどの事態の発生も予測できないではないが、これらの事由は、地区計画の都市計画決定によって生ずる間接的かつ事実上の不利益にすぎず、いまだ本件変更決定に処分性がなるとの結論を左右するに足りるものとはいえない（その不利益が現実的で著しいものであるときには、当事者訴訟や国家賠償訴訟等による救済を検討することも可能であろう。）。

申立人らは、さらに、この点について、土地区画整理事業の事業計画決定について処分性を認めた最高裁平成17年（行ヒ）第397号同20年9月10日大法廷判決・民集62巻8号2029頁（以下「最高裁平成20年大法廷判決」という。）を引用した上で、本件変更決定と一体となって本件再開発事業が進められているため、権利変換が行われる蓋然性が高く、市街地再開発組合の設立認可の公告ないし事業計画の認可の公告があった日から起算して30日の期間を経過した日が権利変換の際の不動産評価基準日とされている（都市再開発法80条）ので、結局、本件変更決定によって、申立人の所有する土地は建物の建築ができない土地として評価されることになるから、実効的な権利救済を保障するには、本件変更決定に処分性を認める必要があると主張している。

しかし、本件都市計画決定（本件変更決定で変更された場合も含む。）は、前記のとおり完結型の計画であり、本件再開発事業とは事実上一体として手続が進行している側面があったとしても、法律上はあくまで別個のものであるし、申立人らのいう権利変換の際の不利益の救済も、本件再開発事業の施行地区に土地を所有する者として、本件再開発事業における市街地再開発組合の設立認可（事業計画の決定に先だって市街地再開発組合が設立された場合には、事業計画の認可）に対して、本件再開発事業の事業計画に関連する一事情として本件都市計画決定の違法性を主張して、その取消し等を求めることにより申立人らのいう権利救済の途もあるものと解されるから、特段の不都合はないというべきである。

なお、申立人らが引用する最高裁平成20年大法廷判決は、本件事案とは事案を異にするものであって、同判決中にある実効的な権利救済の点を考慮したとしても、これまで検討したとおり、上記結論を左右するには至らない。

したがって、申立人らの主張は理由がなく、採用することができない。

3 結論

よって、本件申立ての仮の差止めの対象となる行為に処分性は認められないから、行政事件訴訟法37条の5第1項の「本案について理由があるとみえるとき」に該当しないから、その余の点について判断するまでもなく、本件申立てはいずれも仮の差止めの要件を欠くので、これらを却下することとし、申立費用の負担について、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、65条1項本文を適用して、主文のとおり決定する。

平成23年11月29日

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

川 神

裕

裁判官

内 野

俊 夫

裁判官

菅 野

昌 彦

これは正本である。

平成23年11月29日

東京地方裁判所民事第2部

裁判所書記官 丸山 恭

