

平成25年2月28日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官

平成24年(行ウ)第52号 追加的併合請求事件

口頭弁論終結日 平成25年1月17日

判

決

東京都中央区日本橋2丁目7番13号

原

告

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 真佐

東京都

原

告

同所

原

告

上記3名訴訟代理人弁護士

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

被

告

中

区

同代表者 区長

矢田美

英

同訴訟代理人弁護士

橋本勇

成

同訴訟復代理人弁護士

橋本一

主 文

1 本件各訴えをいずれも却下する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 主位的請求

被告が平成23年12月19日付けでした日本橋・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。)を取り消す。

2 予備的請求

- (1) 原告らにおいて、本件変更決定に基づく都市計画法58条の2第1項所定の中央区長に対する届出義務がないこと並びに同条3項所定の同区長による勧告及び同条4項所定の同区長による権利の処分についてのあっせんその他必要な措置に従う義務がないことを確認する。
- (2) 原告らが、本件変更決定に基づく建築基準法68条の2所定の条例の適用により建築の制限を受けない地位を有することを確認する。
- (3) 平成23年12月19日付で都市計画決定がされた日本橋二丁目地区第一種市街地再開発事業(以下「本件再開発事業」という。)で予定されている権利変換処分(以下「本件権利変換」という。)における土地価額の算定に関し、本件変更決定で原告らがそれぞれ所有又は共有する別紙物件目録(以下「本件目録」という。)1ないし4記載の各土地(以下「本件各土地」という。)につき歩道状空地10号と指定されたことによって本件各土地の価額が減額されないことを確認する。

第2 事案の概要

本件は、原告らが、被告のした本件変更決定は、原告らがそれぞれ本件地区内に所有又は共有する本件各土地(別紙本件再開発事業概要図右下に12とある図のD街区に所在する。)を歩道状空地として指定する内容を含むものであるため、本件各土地を賃借するなどして駐車場事業を営む原告山王エンタープライズ株式会社(以下「原告会社」という。)による本件各土地の利用を著しく制限し、その事業継続を不可能ならしめるものであって、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(本件再開発事業)に反対する原告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たものであるから、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被告が行った同法上の手続には、縦覧資料の謄写等を認めず、また、原告らの意見書への応答もないなどの違法（同法16条、17条、21条の2第3項、21条の3）があると主張して、その取消しを求めて処分の取消訴訟（以下「本件取消訴訟」という。）を提起するとともに、予備的に、⑦ 原告において、本件変更決定に基づく同法58条の2第1項所定の届出義務がないこと並びに同条3項所定の勧告及び同条4項所定の権利の処分についてのあっせんその他必要な措置に従う義務がないことの各確認（この確認を求める訴えを、以下「本件確認訴訟1」という。）、⑧ 本件変更決定に基づく建築基準法68条の2所定の条例の適用を受けない地位を有することの確認（この確認を求める訴えを、以下「本件確認訴訟2」という。）、⑨ 今後予定される本件権利変換の際の本件各土地の価額の算定に関し、本件変更決定で歩道状空地と指定されたことにより、本件各土地の価額が減額されないことの確認（この確認を求める訴えを、以下「本件確認訴訟3」という。）をそれぞれ求める公法上の法律関係に関する確認の訴えを提起している事案である。

1 関係法令の定め

関係法令の定めのうち、本件に關係ある部分は別紙関係法令の定め記載のとおりである（別紙で定義した略語を本文においても使用することとする。）。

2 前提事実（争いのない事実、顯著な事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

（1）原告ら

原告 （以下「原告」という。）は原告会社の代表取締役を、
原告 （以下「原告」という。）は原告会社の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本件目録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。

原告会社は、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

である。

原告会社は、本件各土地（本件目録1記載の所有土地や上記両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）の営業をしており、原告らは、将来もこの営業の継続を希望している。（甲28）

（2）本件変更決定の経緯等

ア 本件地区の地区計画の都市計画決定の沿革等

中央区長は、平成12年6月15日、本件地区の地区計画の都市計画決定（中央区告示第73号。以下「本件地区計画」という。）をして、本件地区において「街並み誘導型地区計画」（それぞれの地域にあった街並みの形成を図る観点から、道路斜線制限、前面道路幅員による容積率の制限のルール等を緩和し、その代わりに建築物の高さの最高限度や壁面の位置、容積率の最高限度等を新たに定める地区計画）及び「機能更新型高度利用地区」（都心商業地域等において、従来の高度利用地区と比べて空地の確保を必須条件としない容積率の割増しを認める地域地区）を導入し、個別建て替えによる建物更新や都市開発諸制度の活用により、東京の玄関口にふさわしい都市整備を推進することとし、その後、平成15年2月24日、平成19年8月17日、平成20年4月1日、同年6月20日、平成21年6月22日、平成22年3月5日の6回にわたり、本件地区計画を変更する旨の決定をした。

（以上につき、甲16、39、乙11の1）

イ 本件変更決定直前の本件地区計画の概要等

本件変更決定直前の本件地区計画の概要是別紙本件変更決定直前の本件地区計画の概要のとおりであり、地区計画内に歩道状空地が9か所設置されていた。（甲11、12、乙3）

ウ 本件変更決定

被告は、東京都に都市再生特別措置法に基づく都市再生特別地区（日本

橋2丁目地区)の提案が民間事業者からされたことを踏まえ、地区内の地上、地下歩行者ネットワークの形成や広場等を整備することにより上記地区的交通・結節機能の強化を図るとともに、地区周辺へのぎわいの創出を目指すため、本件地区計画により整備される広場、歩道状空地及び貫通道路を地区計画の地区施設に位置付けるものであることを理由として、本件変更決定をすることとして、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た上で、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後、同年12月19日、本件変更決定をした。(甲11, 12, 16, 乙3)

本件変更決定に係る本件地区計画の変更部分は、地区整備計画のうちの地区施設の配置及び規模の部分に限られ、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り、このうち「歩道状空地10号」(幅員: 5.0m, 延長: 約120m 備考: 新設 公共公益施設を含む。)は本件各土地全体と重なっている。

(3) 本件再開発事業及び都市再生特別地区に関する各都市計画の概要等

ア 本件再開発事業の都市計画手続

(ア) 被告は、日本橋2丁目地区の土地の集約化、街区再編を行い、防災性の向上及び日本橋駅が有する駅機能の改善と強化を図るとともに日本橋駅前拠点にふさわしい業務、商業機能の更新と歴史的建築物の保全活用を図るまちづくりを実現することを理由として、平成23年12月19日、本件再開発事業の都市計画決定をした。

本件再開発事業の都市計画の概要は、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(別紙本件再開発事業概要図の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。

(以上につき、甲12、17)

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（別紙本件再開発事業概要図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）から成る。）のC街区と中央区道281号線を隔てて隣接する北地区的南東の区道沿い（別紙本件再開発事業概要図D街区）に位置しているが、本件再開発事業の事業計画は、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260m²

b 建築面積

約160m²

c 延べ面積〔容積対象面積〕

約320m²〔約320m²〕

d 主要用途

公共公益施設

e 高さの限度

低層部B 12m

イ 都市再生特別地区の都市計画手続

東京都は、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、同年12月19日、本件都市再生特別地区的都市計画決定をした。

上記都市計画決定の概要は、以下のとおりであり、各街区の位置は別紙図面のとおりである。

（以上につき、甲13、16、38）

（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）

（4）原告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、

- ① 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、
- ② 平成24年12月、都市再開発法11条4項、7条の9第2項に基づき東京都知事に日本橋二丁目地区再開発組合の設立の認可の申請をした旨の同月14日付け書面を、それぞれ原告らに送付した。（甲14の1ないし4、甲15、53）

イ 原告らは、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日に、本件変更決定の計画変更の必要性の有無等に関し、被告との間で文書・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「」）といふ。）の作成名義）を提出了。（甲18の1ないし甲23、28）

これに対し、被告は、同月20日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ので、と原告ら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、被告は、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、中央区役所に縦覧に赴き、縦覧書類・写真の謄写を求めたが、被告はこれを拒否した。（甲29）

（5）本件各訴えの提起等

原告らは、平成23年10月3日、本件変更決定につき、処分の差止めの訴えを提起し、その後、本件変更決定がされたため、平成24年1月27日、本件変更決定につき、処分の取消しの訴えを提起する旨の追加的併合の申立てをした上、同年2月2日の第1回口頭弁論期日において、上記差止めの訴えの取下げをし、さらに、同年3月5日、予備的に本件変更決定の無効確認を求める公法上の法律関係の確認の訴えを提起した（なお、この訴えについて、原告らは、訴え変更の申立てをした後、平成25年1月17日の第8回口頭弁論期日において、現在の本件確認訴訟1ないし3に交換的に変更する旨の訴え変更の申立てをした。）。（顕著な事実）

当裁判所は、平成25年1月17日の第8回弁論期日において、本案前の争点について判断を示すため、弁論を終結した。（顕著な事実）

3 本案前の争点

- (1) 本件取消訴訟の適否（本件変更決定の処分性の有無）
- (2) 本件確認訴訟1ないし3の適否（確認の利益の有無等）

4 本案前の争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 本案前の争点(1) (本件取消訴訟の適否)

(原告らの主張の要旨)

ア 本件変更決定による歩道状空地10号の指定は、本件各土地について、一切の建築物の建築を不可能ならしめることにほかならず、また、都計法58条の2第3項の勧告がされれば、届出を行った者の土地利用と本件変更決定による建築規制とを両立させていくことも不可能となり、これに伴って、本件各土地の価額も下落する。

イ また、原告らが、都計法58条の2第3項の勧告に従わず、さらに同条4項のあっせん等の措置に従わないと、建築確認申請をしても、「建築基準関係規定」（建築基準法6条1項。以下条文の引用を省略する。）に適合しない旨の処分がされるか、建築確認が留保されたままの状態となり、そのような状態で建築に踏み切れば、建築基準法違反となってしまう。

そして、原告らが上記あっせん等を拒否しても、被告が定める建築基準法68条の2に基づく条例により、原告らは、本件地区の地区施設に関する制限として、本件各土地上での建築を禁止されることとなる。

このように、都計法、建築基準法、中央区条例等の関係法令全体の運用をみれば、本件変更決定については、法文上「勧告」とされているものの、これに反する建築行為は事実上不可能となる。

ウ 以上からすれば、本件変更決定は原告らの権利の範囲を確定するものであり、行政事件訴訟法3条2項にいう「処分」に該当する。

(被告の主張の要旨)

ア 本件変更決定は、都計法12条の4所定の地区計画であり、地区計画の決定、告示は、以下で検討するように区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるという法律上の効果を伴うものではなく、処分の取消訴訟（行政事件訴訟法3条2項）の対象となる「処分」には該当しない。

イ(ア) 都計法58条の2に基づく届出義務は、平成12年にされた当初の本

件地区計画によって原告らを含む本件地区の地権者一般に課せられたものであって、本件変更決定によって新たに課せられたものではないし、同条3項の勧告は、相手方がこれに従わない場合であっても是正命令、代執行といった直接強制手段や罰則等の間接強制手段もないし、国土利用計画法26条のような公表の制度もなく、相手方の任意の協力による地区計画の内容の実現を目指すものである。また、都計法58条の2第4項の土地に関する権利の処分についてのあっせん等は、行政庁に対しあっせん等の努力義務を課すものにすぎず、相手方はこれに従う義務はない（その目的も、勧告の相手方が勧告に応じる意思はあるものの、建築物の設計の変更等による対応が困難な場合に、地区計画の内容を実現するために、土地の処分のあっせんや必要な助言等をすることにあるとされている。）。

また、被告において本件地区計画に関して建築基準法68条の2に基づく条例を定めたことはなく、その予定もないし、建築確認申請をした場合に、上記勧告・あっせんに従わないことを理由に「建築基準関係規定」に適合しない旨の処分がされたり、建築確認が留保されたままとなることもあり得ない（行政手続法7条、建築基準法6条参照）。

- (イ) 歩道状空地10号は、歩行者ネットワークの形成等を図り、当該土地の権利者に歩行者が自由に通行できる空間を確保するように努めることを促すために指定されたものであり、本件各土地だけでなく、その延長上の区道281号線に並行する土地と一体として地区施設として位置付けられるものであり、法令の制定によって用途制限がされる場合等と同様の性質を有し、原告らの権利の剥奪等強制的な効果はない（なお、本件地区計画及び本件変更決定において、歩道状空地の指定を受けているのは本件各土地のみではない。）。
- (ウ) 権利変換の場合においても、土地は制限を受けていないとすれば有す

るであろうと認められる価額に基づいて評価され、減額されるわけではない。

(エ) 本件地区においては、従前から、別紙本件変更決定直前の本件地区計画の概要6記載のとおり、壁面位置の制限（同別紙6(2)）や工作物の設置制限（同別紙6(3)）が定められていたのであって、いずれも本件変更決定で定められたものではない。

(2) 本案前の争点(2)（本件確認訴訟1ないし3の適否）

（原告らの主張の要旨）

ア 本件確認訴訟1

本件各土地を歩道状空地10号と指定する本件変更決定により、適式な都計法58条の2の届出をしても、本件各土地上に建築物を建築することはできず、建築計画の作成そのものを断念させることになり、原告らは本件各土地の利用可能性が大幅に制限されているばかりか、財産価値の下落、今後の営業展開の可能性の制限、融資等資金調達可能性の制限等の不利益も現実化しているから、本件確認訴訟1について、確認の利益が認められる。

イ 本件確認訴訟2

被告は、建築基準法68条の2に基づき、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、これらに関する制限として、条例で定めることができ、これらの制限は建築確認の際の審査対象事項となるため、地区計画に反する建築計画の建築確認申請はこれらの制限に不適合とされ、建築禁止とされる現実的危険性があるから、本件確認訴訟2について、確認の利益が認められる。

ウ 本件確認訴訟3

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、本件各土地についても権利変換が行われる蓋然性が高いところ、上記アから

すれば、本件権利変換の際に、本件各土地の価額は、減額される現実的危険性があるから、本件確認訴訟 3について、確認の利益が認められる。

(被告の主張の要旨)

ア 本件確認訴訟 1

都計法 58 条の 2 の届出義務は、平成 12 年にされた本件地区計画によって課されたものであって、本件変更決定によって新たに課されたものではない。

また、同条 3 項の勧告や同条 4 項のあつせんも、前記(1)イのとおり、前者については直接・間接の強制手段がないなど、相手方の任意の協力により地区計画の内容の実現を目指すものであり、後者については行政庁に対し努力義務を課すものにすぎず、相手方に法令上これに従う義務があるわけでもない。

以上からすれば、本件確認訴訟 1 は、確認の利益が認められない。

イ 本件確認訴訟 2

被告は、本件に関して、建築基準法 68 条の 2 所定の条例を定めておらず、原告らの主張はその前提を欠いているといわざるを得ないし、そもそも原告らの主張する条例の内容も不明確であり、請求の内容も特定されていないから、本件確認訴訟 2 は不適法である。

ウ 本件確認訴訟 3

本件再開発事業の施行者は被告ではなく、被告は権利変換における土地価額の算定をする立場にはないから、本件確認訴訟 3 は不適法な訴えといわざるを得ない。なお、前記(1)イ(イ)ウのとおり、歩道状空地 10 号の指定により、権利変換の際に本件各土地の財産的価値が減少することはない。

第 3 当裁判所の判断

1 本案前の争点(1) (本件取消訴訟の適否) について

(1) 行政事件訴訟法は、処分の取消しの訴えとは「行政庁の処分その他公権力

の行使に当たる行為」の取消しを求める訴訟をいう旨を規定するところ（同法3条2項），ここでいう取消訴訟の対象となる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（以下「処分」という。）とは，公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち，法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う行為であって，それ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をいうと解される（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巻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巻8号1809頁参照）。

そこで，本件取消訴訟が適法であるためには，被告のした本件変更決定が行政事件訴訟法3条2項にいう「処分」に当たることが必要になると解されるところ，本件変更決定が「処分」に当たるか否かについて，以下検討する。

(2)ア 都計法における都市計画は，① 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，② 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）とに大別することができる。

地区計画の都市計画は，既存の他の都市計画を前提に，ある一定のまとまりを持った地区を対象として，その地区的実情にあったよりきめ細かい規制を行うことを目的としており，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様式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。) を定めるものであつて(都計法12条の5第1項, 2項3号, 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いないため, 完結型の計画に属する。

イ 特別区は, 都市計画について, 変更する必要が生じたときは, 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, 地方自治法281条, 281条の2, 283条2項。なお, 以下, 市町村が処理する事務, 市町村長の権限に属する事項については, 上記地方自治法の規定を掲記せず, 特別区が処理する事務, 特別区の区長の権限に属する事項として表記する。), その要件は, 単に「変更する必要が生じたとき」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いないため, 事業の進行により都市計画が終了することではなく, 都市計画の根拠となつた社会, 経済的事情が変動し, 都市計画を変更する必要が生じたときに, 必要に応じて必要な範囲で都市計画決定の変更をすることが予定されているということができる。

(3) 地区計画に, 地区計画の方針だけでなく, 地区整備計画が定められると, 一般に次の効果が生じるものとされている(都計法33条1項5号, 58条の2第1項, 58条の3)。

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(都市計画法施行令38条の4は, その他に工作物の建設や建築物等の用途の変更, 形態又は色彩その他の意匠の変更等も届出を要する行為として定めている。)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特別区の区長(以下「区長」という。)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、94条）。），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とされている（都計法87条の3第1項、58条の2第3項）。

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3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）。この条例が定められると、同条例の定めは建築基準法6条1項にいう建築確認に必要な「建築基準関係規定」に該当することになるため、これに反する建築物の建築はできないことになる。

エ 区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ることとなる（建築基準法44条、68条の7第4項）。

(4)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ところであり、殊に原告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、それが従来の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、都計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。

しかし、このような制限は、上記の当該開発許可申請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、広場7か所（合計約2760m²），歩道状空地6本（歩道状空地10号は幅員5m，延長約120mであり、その余5本の歩道状空地は幅員1m，延長約35mないし約65m）及び歩行者通路3本（幅員4mないし6m，延長約40mないし約170m）とされており、原告らや高島屋東京店だけでなく、原告らが自認するように本件変更決定の対象区域には少なくとも28の地権者が存在するなど（甲45，乙3），多数の権利関係者の存在が予測され、本件変更決定は、なお一般的抽象的な性質を有しているということができる。）。一方、区域内で地区計画に反する開発等を行おうとする者は、その開発等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、このような解釈を探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な不利益を受けていなかつたが、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）等に服ざるを得ないことになる。

イ 次に、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、これに従わなかつた場合の法的効果に関する法の定めが特にないことからすると、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る（法令上この勧告に従う義務がないこと、この勧告に従わないことを理由に建築確認の不適合通知がされることはないこと、この勧告に従わない意思を明確にしている場合に、そのことを理由として建築確認申請を不受理としたり、応答期間内に何らの応答もせず、建築確認を留保することが違法となることは、関係法令の解釈上明らかであり、被告もこれを認めるところである。），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つて、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い場合にはこの限りでないとされ（建築基準法68条の6），① 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（同法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、本件変更決定は、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当たらず（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) これに対し、原告らは、本件変更決定による歩道状空地10号の指定により、本件各土地について、一切の建築物の建築が不可能となることが予定されており、これに伴って、本件各土地の土地価額に影響が生じるなどと主張している。

しかし、歩道状空地は、地区整備計画において地区施設の一つとして定められた都計法12条の5第2項1号、都市計画法施行令7条の4にいう「その他の公共空地」であり（乙3），歩道状空地の指定の目的は、歩行者ネットワークの形成等を図るために、当該土地の権利者に歩行者が自由に通行できる空間を確保するよう努めることを促すことにあるところ、歩道状空地10号も、本件各土地だけでなく、その延長上の区道281号線に並行する土地と一体として地区施設として位置付けるものであって、都計法やその他

関係法令上、何らかの行為規制がされるものではなく、上記(4)イで検討したとおり、歩道状空地としての指定がされたことのみをもって、本件変更決定による制約が直接具体的な法的地位の変動を及ぼす性質のものとなるということはできない（なお、歩道状空地の指定によって、壁面の位置の制限や工作物の設置が法律上制限されることにはならず、これらの事項に関する制限につき、建築基準法68条の2に基づいて制定された条例に規定された場合には、その条例の定めが「建築基準関係規定」に該当することによって、規制され得るにとどまるものである。）。また、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、土地価額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处分性がない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ると解される。）。

原告らは、さらに、この点について、医療法（平成9年法律第125号による改正前のもの。以下同じ）30条の7の規定に基づき都道府県知事がした病院開設中止の勧告について处分性を認めた最高裁平成14年（行ヒ）第207号同17年7月15日第二小法廷判決・民集59巻6号1661頁（以下「最高裁平成17年判決」という。）を引用した上で、都計法、建築基準法、中央区条例等の関係法令全体の運用を見れば、都計法58条の2第3項にいう勧告に反する建築行為は事実上建築を禁止されることを根拠に、本件変更決定に处分性があると主張している。

しかし、最高裁平成17年判決の事案は、医療法30条の7に基づく病院開設中止の勧告を受けた者が、これに従わない場合は、当時の健康保険法の運用上（昭和62年保険局長通知），保険医療機関の指定を受けられないこ

ととされ、国民皆保険制度が採用されている我が国において保険医療機関の指定を受けずに診療行為を行う病院はほとんど存在せず、実際上病院の開設自体を断念せざるを得ないという実情に鑑み、上記勧告について処分性を認めたものである。これに対し、都計法58条の2第3項の勧告は、法令上これに従う義務がないことはもちろんあるし、これに従わない又は従えない場合にも、市町村長（本件では区長）において、同条4項のあっせんその他の必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされているにとどまり、原告らにおいて法令上そのあっせんに従う義務もない。また、同項にいう「その他の必要な措置」には、地区計画等で定める「建築物等に関する事項」を実現するため、同法58条の3により建築基準法68条の2に基づく条例を制定することも含まれるものと解されるものの、都計法58条の2第4項所定の義務はあくまで努力義務として定められたものにすぎず、本件全証拠を見ても、最高裁平成17年判決の事案の保険局長通知と同様に、上記勧告やあっせんに従わなかった場合、直ちに同法58条の3、建築基準法68条の2に基づく条例を制定することとする基準・運用があったとも認められない。そうすると、都計法58条の2第3項の勧告や同条4項のあっせんと同法58条の3、建築基準法68条の2に基づく条例の制定とは直接的な関係はなく、上記勧告等を拒んだ者が当然に建築確認を受けられなくなるわけではない（この点で、本件と最高裁平成17年判決の事案とは事案を異なるものといわざるを得ない。なお、都計法58条の2第3項の勧告が事実上建築を禁止するものではないことは、前記(4)イ及び上記に説示したとおりである。）。

したがって、原告らの主張は、いずれも理由がなく、採用することができない。

2 本案前の争点(2)（本件確認訴訟1ないし3の適否）について

- (1) 本件確認訴訟1ないし3は、① 原告らにおいて、② 本件変更決定に基

づく都計法 58 条の 2 第 1 項所定の届出をする義務並びに同条 3 項所定の勧告及び同条 4 項所定のあっせんその他必要な措置に従う義務の不存在の確認を求めるもの（本件確認訴訟 1），① 同法 58 条の 3 及び建築基準法 68 条の 2 に基づく条例が将来制定されても、その適用を受ける地位にないことの確認を求めるもの（本件確認訴訟 2），② 将来行われる本件権利変換に關し、本件変更決定で本件各土地が歩道状空地 10 号と指定されたことを理由にその価額が減額されないことの確認を求めるもの（本件確認訴訟 3）であつて、行政事件訴訟法 4 条所定の公法上の法律関係に関する確認の訴え（実質的当事者訴訟）として提起されたものである。本件確認訴訟 1 及び 2 は、あらかじめ上記届出義務並びに勧告及びあっせんの受忍義務の存在や上記条例の適用を受けない法律上の地位について既判力をもって確定して、将来の建築物の建築や土地の区画形質の変更等の行為を妨げられる不利益を事前に予防し、本件確認訴訟 3 も、本件変更決定後の地区計画により本件各土地が歩道状空地 10 号と指定されたことにより、本件権利変換の際に本件各土地の価額が違法に減額されないこと（都市再開発法 73 条 1 項 3 号参照）を既判力をもって確定し、将来の本件権利変換の際の不利益を事前に予防するという性格を有するものといえる。

もっとも、確認の訴えは、原告らの法律上の地位の現実的な不安、危険を除去するために原告ら及び被告間の法律関係の存否を既判力をもって確定するものであつて、確認の対象となる法律関係は論理的には無限定に存在し得るから、具体的事件の紛争の解決を目的とする訴訟制度に必然的に内在する要請からは、いかなる内容の確認の訴えであつても許容されることにはならず、確認の利益、すなわち、判決の既判力をもって法律関係の存否を確定することが、その法律関係に関する法律上の紛争を解決し、当事者の法律上の地位の現実的な不安、危険を除去するために有効かつ適切であることが必要である。公法上の法律関係に関する確認の訴えにおいても、当該法律関係が

存在することによって権利・利益を侵害されたり、何らかの不利益を受けたりする可能性やその程度、侵害を受ける権利・利益や不利益の性質やその侵害・不利益の程度、損害の回復可能性を考慮した上で、当該法律関係の存否を確定することを求める確認の訴えが、当事者の法律上の地位の現実的な不安、危険を除去するために有効かつ適切な手段であると認められる限りにおいて、確認の利益を肯定することができると解される。

(2)ア そこで、上記の観点から、まず、本件確認訴訟1及び2について、原告の主張を検討するに、① 前記1(3)ないし(5)で検討したとおり、都計法上、地区計画の区域（再開発等促進区若しくは開発整備促進区又は地区整備計画が定められている区域に限られる。）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、行為の種類、場所、設計又は施工方法、着手予定日等所定の事項を区長に届け出ること（58条の2第1項）を刑罰により間接的に強制されるものの、届出義務自体は、本件変更決定前の本件地区計画により既に原告らを含む本件地区内の地権者に一般的に発生していたものであり、原告らの主張する本件変更決定の違法とは無関係のものであるし、この届出を受けて区長がする勧告（同条3項）やあっせん（同条4項）は、地区計画の区域内の土地所有者において法律上これに従う義務は特になく（被告においても上記勧告やあっせんに従う法律上の義務はないことを認めており、この点については争いがないともいえる。），これによって、直ちに土地の区画形質の変更、建築物の建築等に対する法的規制が及ぶことにもならないから、このような届出義務を大きな不利益と評価することはできない。また、② 前記1(5)で説示したとおり、都計法58条の2第4項にいう区長が講ずるべき「その他の必要な措置」については、同法58条の3、建築基準法68条の2に基づいて、地区計画等の区域（地区整備計画等が定められている区域に限られる。）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、特別区において条例でこれらに関する制限として定める措置も選択肢の一つとして含まれ得ると解されるものの、都計法や建築基準法等の関係法令をみても、上記勧告やあっせんに従わなかつたことをもって、直ちに上記条例を制定するものとはされていないし、本件全証拠をみても、被告の規則等や運用上、このような取扱いをするものともされていない（また、現時点において、歩道状空地10号と指定された点が建築物の敷地や用途に関する条例上の制限として当然に定められることになるものとも認められない。）。

他方、③ 原告らは、本件各土地上で、露天のコインパーキング（19台分）を営業しているが、本件全証拠をみても、現在、本件各土地上において、建築物の建築や工作物の建設など都計法58条の2第1項、都市計画法施行令38条の4所定の届出を要する行為を計画していたり、準備をしているような形跡は特段ないことからすると、引き続き上記の駐車場事業の営業を継続して行く予定であるとかがわれ（甲28によれば、原告は、本件各土地において将来はショッピングモールの建築も希望しているなどと供述しているが、本件全証拠を見ても、具体的な準備・計画があるものとは認められない。），また、④ 本件全証拠をみても、本件変更決定で歩道状空地10号と指定されたことにより、本件各土地の価額が減少したとか、土地の区画形質の変更、建築物の建築、工作物の建設等のための資金調達に具体的な支障を來しているとも認められない。

以上からすると、原告らにおいて本件各土地上に建築物の建築等を現実的・具体的に計画し、一方で、被告において上記②で述べたような条例を制定し、これにより本件各土地が歩道状空地10号とされた点が具体的に建築物の敷地や用途に関する制限として定められた場合には、その条例の定めが「建築基準関係規定」とされることにより、原告らにおいて建築確認を受けられないなどの現実的な不利益を受ける可能性が生じ得るもの

の、現時点においては、原告らにおいて届出を要する行為を具体的に準備・計画しているという形跡すらも認められず、原告らに対して勧告、あっせんがされる事態が見込まれているわけでもないから（仮に勧告、あっせんがされたとしても、被告が認めているように原告らのような地権者がこの勧告、あっせんに従う法律上の義務はない。）；原告らにおいて、現在又は近い将来、建築物の建築を制約されるなどといった現実的な不利益は認められないものといわざるを得ず、一般的・抽象的に届出義務や条例制定の可能性があることにより原告らに生じているという法律上の地位の不安、不利益（その他本件各土地の価額が減少する等といった点を含む。）は、結局、極めて主觀的・抽象的なものにすぎない（原告らにおいて建築物の建築等を現実的・具体的に計画するに至った場合においても、上記条例の制定段階で、仮に当該条例制定行為に处分性が認められるときには、条例制定行為の差止め、取消し等を求める訴訟を；そうでなければ、条例に基づく制限を受けない地位にあることの確認を求める訴訟を提起したり、建築確認申請をしても建築確認が留保される場合は建築主事等の所属する公共団体を被告として不作為の違法確認及び建築確認の義務付けの訴えを提起したりすることにより、原告らが主張する不利益のは正は可能である。）。

イ 本件確認訴訟3の原告らの主張については、そもそも、本件権利変換の際に本件各土地の価額が違法に減額されないという法律上の地位を本件再開発事業の施行者ではない被告との間で判決の既判力をもって確定することが当該紛争の抜本的な解決手段として有効かつ適切なものといえるかどうか疑問がある。また、現在において、本件権利変換が具体的に予定されているわけではないことや、上記アで検討した事情からすれば、原告らに生じているという法律上の地位の不安、不利益は、結局、極めて主觀的・抽象的なものにすぎない。

仮に、本件権利変換の際に原告らに不利益があり得るとしても、その救済のためには、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変更決定の違法性を主張して、その取消し等を求めたり、権利変換計画に定められた施行地区内に有する宅地の価額に不服があれば、都市再開発法83条2項の意見書を提出し、これが採択されなければ、同法85条1項所定の裁決の申請をするなどして争う中で、本件変更決定による制限を受けてない場合の価額によるべきである旨の主張をしたりする方法等もあるものと解される。

ウ 以上によれば、本件確認訴訟1ないし3の確認の利益を肯定することはできないものというべきである。

3 上記検討の結果、本件各訴えはいずれも不適法であるから、本案については判断をするまでもなく、終局判決として本件各訴えを却下すべきこととなる。

第4 結論

以上の次第で、本件各訴えはいずれも不適法であるから、これらを却下することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法7条、民訴法61条、65条1項本文を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

川 神

裕

裁判官 富澤 賢一郎

裁判官 菅野 昌彦

これは正本である。

平成25年2月28日

東京地方裁判所民事第2部

裁判所書記官 鈴木長武