石神井公園駅前再開発訴訟第一審判決

【文 献 種 別】 判決／東京地方裁判所
【裁判年月日】 令和 6 年 7 月 29 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ウ）第 370 号
【事　件　名】 第一種市街地再開発事業組合設立認可差止請求事件
【裁 判 結 果】 一部棄却、一部却下
【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 9 条 1 項、都市再開発法 2 条の 3 第 1 項 2 号・20 条 1 項、都市計画法 15 条 3 項・18 条の 2 第 4 項
【掲　載　誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25613288

大阪公立大学教授 **久末弥生**

事実の概要

石神井公園駅は、大正 4 年に開業した。その後、同駅の南側にあった三宝寺池周辺の人工的な公園づくりが本格化し、大正 8 年に石神井城址が東京府の史跡に指定され、昭和 5 年に周辺地域が風致地区に指定され、昭和 9 年に石神井池が築造され、昭和 10 年に三宝寺池にある植物群落が国の天然記念物に指定されるなどした。東京都立石神井公園は現在、約 0.226 平方キロメートルの面積を有し、石神井公園駅が最寄り駅となっている。一方、石神井公園駅周辺では昭和 30 年代以降、都市化が著しく進んで様々な都市問題が生じ、平成 12 年には石神井公園駅周辺まちづくり協議会が発足するなど、まちづくりに関する検討が長期にわたって行われてきた。

東京都市計画第一種市街地再開発事業「石神井公園駅南口西地区第一種市街地再開発事業」（以下「本件プロジェクト」という）の施行区域内の宅地について所有権を有する者らは、東京都知事Ｙ（被告）に対し、市街地再開発組合の設立について認可申請をした。Ｙは、被告参加人「石神井公園駅南口西地区市街地再開発組合」（以下「参加人組合」という）の設立を認可する処分をした。本件は、事業計画の施行地区の周辺住民である原告らが、同設立認可処分の取消しを求めた事案である。原告らは、同設立認可処分は、被告参加人練馬区（以下「参加人区」という）が平成 24 年に決定し、令和 2 年に変更した東京都市計画地区計画「石神井公園駅南地区地区計画」を前提とするところ、この地区計画の変更決定は、建築物の高さの最高限度に係る制限を緩和した点で違法であると主張した。本判決では、原告ら 11 名のうち、X_1、X_2、X_3、X_4ら 4 名（以下「X_1ら」という）については訴えが却下され（判決の要旨 1）、X_1らを除く原告ら（本件事業計画の施行地区内の宅地の所有者又は共有者）については原告適格が認められた上で本案において請求が棄却された（判決の要旨 2）。

判決の要旨

一部棄却、一部却下。

1　原告らの原告適格について

(1) 「処分の取消しの訴えは、当該処分の取消しを求めるにつき『法律上の利益を有する者』に限り、提起することができる（行政事件訴訟法 9 条 1 項）。そして、同項にいう当該処分の取消しを求めるにつき『法律上の利益を有する者』とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合に

は、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである（最高裁平成 16 年（行ヒ）第 114 号同 17 年 12 月 7 日大法廷判決）。」

(2) 「原告らは、本件事業計画の施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有するものとは認められないから、本件設立認可処分によって参加人組合の組合員になることはない（都市再開発法 20 条 1 項）。また、原告らが、本件再開発事業の施行により権利変換に関する処分を受ける者に該当するとも認められない。そのほか、本件設立認可処分に係る効力の観点から、原告らが、本件設立認可処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に該当すると認めるに足りる証拠はない。」

(3) 「石神井公園周辺の景観が、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成するものであったとしても、原告らが、風致地区に居住しているなど、景観の恵沢を日常的に享受していることをうかがわせる証拠はないから、原告らは、石神井公園周辺の景観について、法律上保護された景観利益を有するとはいえない。また、都市再開発法の関係法令である都市計画法において、都市計画の決定に当たって住民の手続参加が規定されているとしても（同法 16 条 1 項、17 条 1 項、2 項）、これは都市計画に住民の意見を広く反映させようとするものであって、これをもって、都市再開発法が、景観利益について専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むものとは解されない。」

2　本件変更決定の違法性について

(1) 「都市計画である地区計画の変更決定に係る判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量に委ねられており、裁判所が地区計画の変更決定の内容の適否を審査するに当たっては、当該変更決定が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものである（最高裁平成 16 年（行ヒ）第 114 号同 18 年 11 月 2 日第一小法廷判決）。」

(2) 「本件変更前地区計画等は、面積 1000 平方メートル以上の敷地について建築物の最高の高さの緩和の限度を 50 メートルと定めているから、建築物の高さの最高限度に係る制限は、細分化された狭い敷地にのみ適用されるものではない。また、本件変更前地区計画は『駅から公園に向かって徐々に建築物の高さを抑えながらスカイラインを整えるため、建築物等の高さの最高限度を定める』こととしているところ、規模の大きな敷地の建築物であってもスカイラインに影響を及ぼし得ることに変わりはない。以上によれば、本件変更前地区計画等は、それらが定められた平成 24 年 5～6 月当時は、……のような高層建築物が新たに建築されるのを避けようとする趣旨を含むものであったと認めるのが相当である。……しかし、本件変更前地区計画が、第一種市街地再開発事業による共同化をしないものとしたと認めることはできない。すなわち、本件変更前地区計画の上位計画である都市再開発の方針は、石神井公園駅周辺地区を、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区（都市再開発法 2 条の 3 第 1 項 2 号）と位置付けるとともに、土地の高度利用や建物共同化を図ることを定めていたし……、同じく上位計画であるマスタープランの地域別指針も、建物の建替えを図りながら商業・業務環境を高め、土地の高度利用を促すものとしていた……。地区計画は上位の都市計画に適合し、又は即したものである必要があることからすれば（都市計画法 15 条 3 項、18 条の 2 第 4 項）、本件変更前地区計画が、これらの上位計画に反して、第一種市街地再開発事業による共同化をしないものとしたとは解されないところである。むしろ、このような上位計画との整合性に加え、マスタープランの地域別指針と同時期に公表され、本件変更前地区計画でも言及されている参加人区策定の全体構想やその参考となったまちづくり協議会提言……に示されているように、土地の高度利

用には、土地の有効活用という経済合理性の観点だけでなく、防災性や交通の危険のように生命身体の安全に関わる課題解消の観点も含まれていたことからすれば、参加人区は、共同化を積極的に推進することが求められていたというべきである。……そして、本件変更前地区計画等における建築物の高さの最高限度に係る制限は、第一種市街地再開発事業を行う場合に及ぶと解されるが、石神井公園駅周辺地区は、上記のとおり共同化の必要性が高いとされながら、本件変更前地区計画等が決定された当時は共同化の具体的な進展がない状況であったのであり……、建築物の高さの最高限度に係る制限は根幹的都市施設に関するものでないことや、同制限の緩和自体は土地所有者の利益になるものであることからすると、将来、本件変更前地区計画等における建築物の高さの最高限度に係る制限が土地の高度利用や建物共同化の障害となったときに、その制限を緩和したり撤廃したりするという変更を許容しないほどに強い趣旨のものであったとは解されない。」

判例の解説

一　はじめに

石神井公園駅前の再開発事業は、令和6年2月に解体工事が始まり、令和9年3月に地下2階・地上26階建て、高さ約100メートルの複合施設の竣工が予定されている。先行する関連決定として、本件プロジェクトの施行区域内に土地を占有する者らに対する明渡請求処分の執行停止についての最一小決令6・7・29（特別抗告審）（棄却）がある（公刊物未登載、LEX/DB25622306）。

本判決は争点として、原告らの原告適格（争点1）と本件変更決定の違法性（争点2）の2つを明示し、いずれの争点についても、小田急高架化事業認可取消訴訟の2つの最高裁判決（最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁、最判平18・11・2民集60巻9号3249頁）を引用している。もっとも、これらの最高裁判決から20年を経過し、都市再開発を取り巻く状況や人々の意識も変化していく中で、従来の判例からの変化も垣間見られる。

二　都市再開発に伴うまちづくりと原告適格

取消訴訟の原告適格は、処分の「取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」に限り、認められる（行訴法9条1項）。不利益処分の名宛人は当然に原告適格が認められることから、原告適格の有無を争うのはいわゆる第三者たちである。このような第三者の「法律上の利益」の意味について学説は、処分の根拠法規が保護している利益と解する「法律上保護された利益説」と、原告適格の有無を実質面から判断しようとする「保護に値する利益説」に二分されるところ、主婦連ジュース訴訟最高裁判決（最判昭53・3・14民集32巻2号211頁）以降、最高裁判例は一貫して「法律上保護された利益説」を採用してきた。最高裁判例における「法律上保護された利益説」の定式の特徴は、公益と私益を二分し、単に公益として保護されているのみでは足りず、個々人の個別的利益としても保護されていることを「法律上の利益」の要件とする点である[1)]。判決の要旨1(1)は、こうした定式に沿っている。

平成16年の行政事件訴訟法改正により新設された同法9条2項は、処分の根拠法令のみならず、「目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌する」など、「法律上の利益」を柔軟に解することで、取消訴訟における原告適格の実質的な拡大を図ろうとした。実際、小田急高架化事業認可取消訴訟最高裁判決（最大判平17・12・7民集59巻10号2645頁）（以下「小田急訴訟平成17年判決」という）は同項を引用した上で、都市計画事業認可の取消訴訟の原告適格を、事業地に権利を有する者に限って認めていた環状6号線訴訟最高裁判決（最判平11・11・25判時1698号66頁）を変更し、事業地の周辺に居住する住民にも認めた。都市計画事業の事業地内の不動産に権利を有する者のみならず、その周辺に居住する住民にも、「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」といえる限りで原告適格を肯定したのである。取消訴訟の原告適格の拡大傾向に最高裁として歯止めをかけた環状6号線訴訟最高裁判決を、明確に判例変更することによって再度、原告適格の拡大に踏み切ったのが小田急訴訟平成17年判決だったと位置づけられる[2)]。小田急訴訟平成17年判決では、原告が「法律上の利益」を実際に有しているかといういわゆる「線引き」問題につい

て、「関係地域」や「おそれ」の有無を基準にするなど、新潟空港訴訟最高裁判決（最判平元・2・17 民集 43 巻 2 号 56 頁）やもんじゅ訴訟最高裁判決（最判平 4・9・22 民集 46 巻 6 号 571 頁）で用いられた、原告所在地と問題となる施設との距離などから「社会通念に照らし合理的に」判断する線引き手法が踏襲されていた[3]。

本判決は、本件設立認可処分の根拠法令である都市再開発法の条文を端的に適用するかたちでXらの原告適格を否定し（判決の要旨 1 (2)）、さらに、個別的利益保護要件を満たす根拠規定ではないものとして、同法の関係法令である都市計画法を引用した（判決の要旨 1 (3)）。個別的利益保護要件において原告適格が否定されていることから、「関係地域」や「おそれ」の有無、事業地との距離など線引きについての判断はなされず、むしろ環状 6 号線訴訟最高裁判決に近い、ドラスティックなものである。こうした点から本判決は、小田急訴訟平成 17 年判決を引用しつつも、そのまま踏襲してはいないと読むことができる。都市再開発に伴うまちづくりの主体が誰なのか、原点に立ち返ったと解することも可能だろう。

三　都市計画と司法審査

都市計画である地区計画の変更決定の違法性判断は、行政裁量に対する司法審査の方式の問題と直結する。本判決は小田急高架化事業認可取消訴訟最高裁判決（最判平 18・11・2 民集 60 巻 9 号 3249 頁）（以下「小田急訴訟平成 18 年判決」という）を引用し、同判決で定式化された、社会観念審査に判断過程統制型審査を接合した審査方式[4]を踏襲した（判決の要旨 2 (1)）。

行政裁量に対する司法審査を論じる際には、方式の問題と密度の問題を区別すべきところ[5]、「考慮すべき事情を考慮しなかったか」と「考慮すべきでない事情を考慮したか」の双方について、本件プロジェクトの社会的背景にも言及しながら詳細な検討を行う本判決（判決の要旨 2 (2)）は、広範な裁量を認めて社会通念上著しく妥当を欠く場合にのみ違法とするいわゆる最小限の実体法的審査よりも、審査密度において一歩踏み込んでいるようにも見える。こうした点において、最小限の実体法的審査に依りつつ、判断過程統制型審査の一手法である考慮要素審査すなわち、考慮すべき事項を適正に考慮し、考慮すべきでない事項を考慮しなかったかの審査（形式的考慮要素審査、考慮事項審査などと呼ばれる）と、考慮すべき事項間で適正な比較衡量が行われたかの審査（実質的考慮要素審査、適正比較衡量審査などと呼ばれる）のうち後者を行ったものと評価される小田急訴訟平成 18 年判決[6]と共通している。歴史ある駅前エリアの再開発に伴うまちづくりという本件プロジェクトならではの背景が、必然的に考慮要素審査を充実させたとも考えられる。

四　おわりに

大規模な都市再開発が全国各地で進む中、従来の自然環境や自然景観よりも広い概念である「環境アメニティ」の保護が求められている。快適な（amenity）環境は、自然環境や自然景観に限られず、都市環境や都市景観においても求められる。都市部に住む人々が圧倒的に多い現代において、都市環境の改善を目ざして行われる都市再開発とそれに伴う新たなまちづくりが、そこに暮らす住民のためのものであることを忘れてはならない。一見、小田急訴訟平成 17 年判決からの揺らぎがあるようにも思われる本判決だが、環境アメニティへの配慮を宣言する都市再開発プロジェクトが散見されるようになった昨今の状況を少なからず反映した判例という点で、今後の都市開発訴訟に与える影響も含めて、重要な意義をもつといえるだろう。

●――注

1）宇賀克也「判批」環境法判例百選〔第 3 版〕（2018 年）66 頁。

2）久末弥生「判批」行政判例百選 I 〔第 8 版〕（2022 年）109 頁。

3）巽智彦「判批」行政法研究 41 号（2021 年）209～210 頁。

4）亘理格「行政裁量の法的統制」行政法の争点（ジュリ増刊）（2014 年）119 頁。

5）村上裕章「判批」環境法判例百選〔第 3 版〕（2018 年）68 頁。

6）亘理・前掲注 4）121 頁、村上・前掲注 5）69 頁。