

区画整理事業と住民の権利

弁護士 松村信夫

なぜ都市計画決定を 急いだのか

今年三月一七日の朝刊各紙は、神戸市等が被災地区の一部を対象として計画していた区画整理事業についての都市計画決定に関して、対象地域住民から多数の意見書が提出されたこと、さらに一部では都市計画地方審議会の当日、住民が審議会の傍聴を求めて混乱が生じたことが報道されている。しかし審議会は、対象各区域のすべてについての区画整理事業計画を原案どおり承認し、神戸市等の地方公共団体は、正式に区画整理事業に関する都市計画決定を行つた。

地方公共団体は、なぜ、こんなに拙速に都市計画決定を急いだのであらうか。

この点について、地方公共団体では、対象地域の多くが、震災前、木造低層家屋や工場・商店などが密集した地域であり、土地区画整理法にもとづく区画整理事業によって「健全な市街地の造成」(区画整理法一条)をすることを必要とする地域であったうえ、今回の地震によつて多数の建物が倒壊・焼失したため、早期に区画整理事業に着手して復興と防

短期連載

阪神淡路大震災・被害救済の法を考える

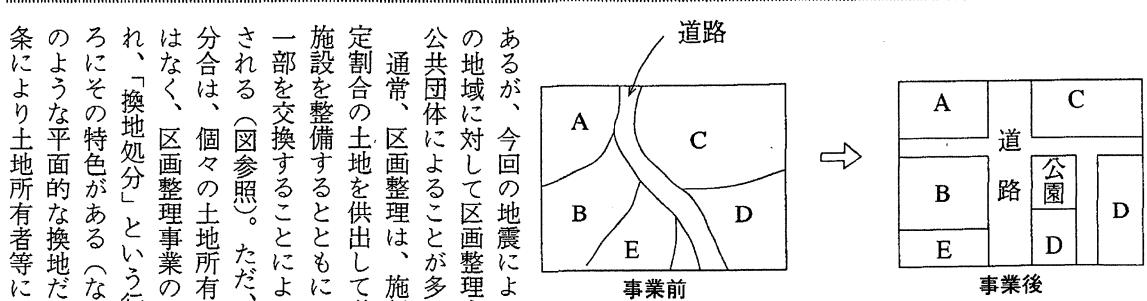
災都市機能の強化を果たす必要性があると主張している。しかし、その背後には、地方公共団体が建築基準法八四条にもとづき実施してきた被災地域に対する建築制限が三月中旬をもつて終了すると、対象区域の被災住民が建物の建築を再開し、以後の区画整理事業の実施が困難になるおそれがあるとの判断があるようである(ただし、同月に成立した被災市街地復興特別措置法によると、同法の「被災市街地復興推進地域」の指定が行われれば、最大二年間一定期の建築・開発行為を制限することができる)ので、右都市計画決定時には、ほとんどその必要性は認められなくなつてゐた)。

一方、住民の多くも、区画整理事業に対して「何が何でも反対」という姿勢ではなく、地方公共団体が事前に対象地域の住民に十分な説明や意見聴取の機会を設けることもなく、都市計画決定を強行しようとしたことに対する反発しているようである。最近では、地方公共団体も、この点に配慮して、今後、区画整理事業の実施にあたつては住民側の意見を十分に尊重する旨の意思表明を行つてゐるが、地方公共団体がこの表明のとおり柔軟で慎重な姿勢で事業に臨むことが期待されている。

区画整理事業とは

区画整理事業とは、都市計画法および土地区画整理法(以下、区画整理法という)にもとづいて実施される市街地開発事業のひとつである。

都市計画法は、各種用途地区や街区指定等の地域地区の指定を行い、その地域内での開発行為や建築行為に対して一定の制限を設けることによって計画



的な市街地の形成をはかるとともに、既成市街地につき区画整理事業や市街地再開発事業等の市街地開発事業を実施して、市街地の面的整備と発展を促している。

このように、区画整理事業の根柢は、都市計画法にあり、具体的な事業の実施方法を定めたのが区画整理法である。区画整理事業には、個人施行・組合施行・公共団体施行のほか、住宅都市整備公団や地域振興整備事業団等が行うものもあるが、今回の地震による被災地域のように広範囲の地域に対して区画整理事業を行う場合には、地方公共団体によることが多い。

通常、区画整理は、施行区域内の土地所有者が一定割合の土地を供出して道路・公園・広場等の公共施設を整備するとともに、相互に土地の全部または一部を交換することによって整然とした街区が形成される（図参照）。ただ、このような土地の交換・分合は、個々の土地所有者相互間の合意によるものではなく、区画整理事業の事業計画にもとづき実施され、「換地処分」という行政処分によって行うところにその特色がある（なお「換地処分」には、上記のような平面的な換地だけでなく、区画整理法九三條により土地所有者等に対して区画整理事業によつて建築された建物の区分所有権を与える立体換地も含まれている）。

公共団体施行の区画整理事業では、都市計画決定によって施行地域や施行主体が決定され、施行者である地方公共団体によって、設計の概要、事業施工期間、資金計画等に関する事業計画が決定された後、具体的な事業の実施の段階に至るのである。施行区域内の住民にとって、もっとも関心の深い事業施行後の宅地総面積に対する割合（いわゆる減歩率）や、公共施設の位置・形状などもこの段階で決定される。そしてその後、仮換地の指定や建築物の移転・除却といった事業が開始され、これと並行して公共団体により換地計画案が作成され、これに対する都道府県知事または建設大臣の許可をへて換地処分が行われることによって、最終的な権利関係が確定し事業が終了するという過程をとるのである。

区画整理事業と 住民参加

1 住民参加の機会はかなり制限されている

以上のように、区画整理事業は、施行区域内の土地所有者等の住民の私権に変動を生じさせるとともに、施行地域の街づくりにも大きな影響を与える。したがって、施行区域の住民等には、地方公共団体の行う都市計画や事業計画等に対する意見の表明や異議申立などの機会が与えられなければならない。

都市計画法は、都市計画決定に際しては、事前に計画案を公衆の縦覧に供するとともに、関係住民および利害関係人に対して意見書を提出する機会を与えている（同法一七条）。

しかし、区画整理事業等の市街地開発事業では、都市計画案決定の段階で事業の詳細な内容が定まっていることは稀であって、通常、住民に対して事業の概要に関するときわめて曖昧な情報しか提供されていないため、関係住民が、都市計画案に對して意見書を提出すること自体きわめて困難である。また、提出された意見書は都市計画地方審議会における審議の参考にされるだけで、地方公共団体が個々の意見について検討の結果を明らかにする必要もない。

さらに、区画整理法では、地方公共団体で事業計画が策定されたときには、これを公衆の縦覧に供し、利害関係人はこれに對して一定期間内に意見書を提出することができる（同法五十五条一項・二項）、都道府県知事は提出された意見書を都市計画地方審議会に付議しなければならず、都市計画地方審議会が、その意見の内容を審査し、その意見を採択すべきであると議決した場合には、事業計画に必要な変更を加えなければならないこと（同三項・四項）を定めている。しかし他方、都市計画地方審議会が採用すべきでないと議決した場合、関係住民は行政不服審査法による不服申立をすることはできず、結局、意見書を採用されなかつた関係住民は事業計画決定自体に対する行政訴訟を提起する以外に事業計画の内容を争う方法がない。

また、区画整理法によって、換地計画が策定されたりとも、これを公衆の縦覧に供するとともに、利害関係者がこれに對し意見を提出する機会が与えられている（同法八八条一項・二項）。

しかし、その意見の採否は、施行者である地方公共団体の裁量に委ねられており、土地区画整理審議会が置かれている場合も同審議会による意見書の審

査結果を採用するか否かは地方公共団体の自由である（最判昭和五九年九月六日・判時一一四七号九三頁）。

このように、区画整理事業に対する住民参加の機会は著しく制限されている。

2
— 江義の述ば

されでは、区画整理事業に関する都市計画決定や事業計画決定等に対する司法救済の途は十分に保障されていいるといえるであろうか。

をもとめる行政訴訟（抗告訴訟）では、決定が施行地域の住民の権利・義務に変動を及ぼす行政処分ではないことを理由として、抗告訴訟の対象とは認められていない。また、事業計画決定に対する抗告訴訟については、かつてそれが「特定個人に向けられた具体的処分とは著しく趣を異にし、事業計画自体ではその遂行によつて利害関係者の権利にどのような変動を及ぼすかが必ずしも具体的に確定されてゐるわけではなく、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つた」との理由で、抗告訴訟の対象とならないとされた判例が存在する（最判昭和四一年二月二三日・民集二〇巻二号二七一頁）。

しかしその後、土地改良事業の事業計画決定に処分性を認め（最判昭和六一年二月一日・民集四〇巻一号一頁）、さらに都市再開発法にもとづく第二種市街地再開発事業に関する事業計画決定についても抗告訴訟の対象となるとする判例（最判平成四年一月二六日判決）が相次いだため判例変更が期待されたが、最高裁判所はその後も区画整理事業の事業

計画決定について抗告訴訟の対象とならないとの立場を貫いている（最判平成四年一〇月六日・判タ八〇二号一〇〇頁）。これに対して、換地計画決定については、抗告訴訟の対象とならないとする判例（広島高判昭和六年四月二二日・行裁例集三七巻四〇五号六〇四頁）もあるが、少なくとも照慮空間問題

きなかつた土地の所有者や使用収益権者には清算金を交付し（区画整理法九四条）、区画整理事業施行後の宅地の価額が施行前のそれより減少したときには、これらの者に對して減価補償金が交付される（区画整理法一〇九条）。

ところが、区画整理法は、区画整理事業によつて収去される建物の賃借人（借家人）の権利関係については明確な定めを置いていない。

おそらく、借家人と建物所有者との間の権利関係は借地借家法の一般原則に委ねるというのが区画整理法の趣旨であろうと思われる。通常、建物の移動の場合には、旧建物が換地上に移動するのにともない、旧建物に対する借家権は特段の事情のない限り換地上の建物上に移転する（最判昭和四二年一〇月三日・民集二一巻八号二一九四頁）。

これに對して、建物の全部または一部が除却される場合には、借家権は消滅し（東京高決昭和五五年一月一八日・判タ四一〇号一〇二頁）、立ち退き等の損失を受けた借家人は施行者に対しその損失の補償を請求することができるにとどまる（区画整理法）。

七八条)。以上のように、区画整理法上、借家人の権利についても一応の配慮がなされているが、区画整理事業等によつて実際上きわめて大きな影響を受ける借家人に換地処分等の適否を争う途がないのは問題だらう。

区画整理事業と 借家人の権利

1—[区画整理法にはとくに定めはない

区画整理事業が進み、仮換地が指定され、換地計画にもとづき換地処分が行われるようになると、従前の土地上に存在する所有権のほか地上権、永小作権、賃借権（借地権）等の使用収益権は、換地上に移動する（区画整理法九九条、一〇四条）。さらに從前地に照應する換地または換地上の権利を取得で

また、今回の区画整理法の施行地域内には、借家
人や転借人など一個の建物に複数の賃借権が交錯し
ているケースが少なくない。このような場合には、
各々の賃借人の権利内容に応じた適正な権利処理を
行わなければ、区画整理事業に対する居住者の理解を

と協力を得ることは到底できないであろう。

2——臨時処理法による優先借地権との関係は?

ところで、罹災都市借地借家臨時処理法（以下、「一定の条件のもとで敷地に対する優先借地権を与えている（同法二条）。

この臨時処理法による優先借地権と区画整理法の関係は必ずしも明白ではない。

もし、従前、借家権の対象となつた建物の敷地が区画整理法により換地処分の対象となつたときには、原則として、換地上に優先借地権を取得できる。

具体的方法として、借家人は区画整理事業に関する都市計画決定の告示前には、地主に対して臨時処理法二条にもとづく土地の賃借の申出をすることができ、地主が申出を受けた後三週間以内に拒絶の通知をしない限り、借家人は当該敷地上に優先借地権を行使できる（臨時処理法二条三項）。なお臨時処理法では、優先借地人が正当な事由なく一年以内に建物所有の目的でその土地の使用をはじめない場合には、地主が契約を解除することができるが、区画整理事業等の都市計画決定があつた後は、換地処分の公告があるまでは建築行為が制限されるのであるから（都市計画法五二条ノ二、区画整理法七六条）、その間は優先借地人が土地使用を開始しなくとも、「正当な事由」があるといえよう。

この場合に、優先借地権の申出を受けた地主が、区画整理事業が予定されていることを理由として、その申出を拒絶することができるか否かが問題となるが、区画整理事業は都市計画決定前の土地に関する権利関係をそのまま換地上に移行することを前提

としている以上、区画整理事業が予定されているというだけでは、地主が都市計画決定前の優先借地権の申出を拒む正当事由にはあたらないと解すべきである。

これに対しても、区画整理法の都市計画決定の告示後に、優先借地権の申出を行おうとする借家人は都市計画法五三条一項にもとづく許可を受けなければその申出を行うことができない。さらに、区画整理事業に関する事業計画決定がなされた後に優先借地権の申出を行おうとする場合には、区画整理法七六条一項の許可を受ける必要がある。

なお、都市計画決定や事業計画決定後に行われた優先借地権の申出に対して、地主がこれらの決定があつたことを正当事由として申出を拒絶することができるか否かは不明である。

以上のようないくつかの手続で、従前の敷地に優先借地権を取得した者は、区画整理法八五一条一項により借地権の申告をして換地上に借地権を取得することができるわけである。

さらに、臨時処理法一四条では、罹災借家人は貸主がその敷地または換地上に最初に建造した建物に対して優先借家権の申出を行うことができる旨定めている。

そこで、罹災借家人は、家主が都市計画決定前に敷地上に建物を建築した場合には、これに対して優先借家権の申出を行い、また家主が従前の土地に建物を建築せずに仮換地または換地の上に最初に建築したときはこれに対しても優先借地権の申出を行ふこと、い、いずれの場合も家主が正当な事由によりその申出を拒絶しない限り借家権を取得できる。ただし、換地前の借地上の建物に対して優先借家権を取得し

震災で莫大な被害を蒙った被災地域に一日も早い復興が必要であることは疑いない。

今回の区画整理事業の施行区域では、今後事業計画決定や換地計画決定が行われ、ようやく復興の途につくわけである。

現在のところ、街の復興計画の具体的な内容は明らかにされていない。

おそらく、地域によっては、立体換地（区画整理法九三条）などの手法によつて街の高層化がはかられ、従前とは大きく異なる新しい街づくりが行われるのではないかと推測される。

しかし、忘れてはならないのは、街の復興はまず従前からそこに居住している人達が引き続き住みつづけることができるよう、地域住民にとって魅力のある街づくりでなければならないということである。

そのためには、区画整理事業の施行者が、地域住民の立場に立ち、その創意や活力を生かした街づくりを行うことが必要である。

神戸市をはじめとする各地方自治体が、地域住民と協力をしながら、将来に語り継がれるような街づくりをされることを期待する。（まつむら・のぶお）

区画整理事業と街づくり

た場合に、その所有建物が換地上に移転した場合に、はその借家権は消滅しないが、建物が除却される場合には、いったん取得した優先借家権も消滅することは前述のとおりである。