

### 【ポイント】

- ・2006年の林試の森最高裁判決は、都市施設の都市計画決定の際に利用できる公有地があれば考慮することを求めている。
- ・都市計画決定実務からすると、都市計画決定時に対象候補地にある土地を個々に確認して公有地を見つけて都市計画決定を行うことは、実態として不可能である。
- ・そこで、最高裁判決の射程については、「土地収用法対象事業ではない公共財産（公務員宿舎など）」と「公知であり容易に存在が把握できる普通財産」に限定して、適用されると解釈する案を提示する。

## 1. はじめに

平成18年9月4日の最高裁判決（いわゆる「林試の森」判決）では、都市施設の都市計画決定にあたっては、利用できる公有地があるときはそれを考慮すべき、という判断を示した。

都市施設の都市計画決定段階では、地権者調査などは実施されておらず、都市計画実務上は相当の影響がある可能性がある。しかし、それ以降、学界及び都市計画実務において、掘り下げた議論が行われていない。

土地総合研究所の「都市計画と法政策学との連携推進研究会」<sup>1</sup>で一定の議論が行われたことから、それを踏まえて試論を述べる。

## 2. 林試の森判決の概要と論点

### （1）林試の森判決の概要

林試の森に接続する道路に関する都市計画決定について、公有地である公務員宿舎の土地を都市計画決定の際に考慮すべきかどうかについて争われている。

第一審は、美濃部達吉、田中二郎の教科書を引いて、公用負担を課するためには公有に属する財産によって行政目的が達せられない場合に限って行えると解釈している。

これに対して、第二審は、都市計画法第13条の都市施設に関する都市計画基準（都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めること）など都市計画法の規定を解釈して、公有地と私有地で差異がある扱いをすべきとは解されない判断している。

最高裁では、同じ、都市計画法第13条の都市施設に関する都市計画基準の規定について、民有地に代えて公有地を利用できるときにはそれも考慮要素の一つになると判断し、原審での審査が不十分として差し戻している。

判決文の抜粋は表1のとおりである。

### （表1）林試の森判決の概要

最高裁判所判決	<p>裁判年月日 平成18年9月4日 裁判所名 最高裁第二小法廷 裁判区分 判決 事件番号 平15(行ヒ)321号</p>	<p>しかし、都市施設は、その性質上、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めなければならないものであるから、都市施設の区域は、当該都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されたものとなるような合理性をもって定められるべきものである。この場合において、民有地に代えて公有地を利用することができるときには、そのことも上記の合理性を判断する一つの考慮要素となり得ると解すべきである。</p> <p>裁判官古田佑紀の補足意見</p> <p>法廷意見は、都市施設の区域の決定の合理性を判断するに際し、利用可能な公有地があるときは、そのことも一つの考慮要素となり得るとする。確かに、利用可能な公有地があり、民有地ではなくそれを利用して都市計画の目的を実現する上で特に差が生じないような場合は、特段の事情がない限り、特定の個人に負担が集中することを避ける観点から、そのような民有地の利用は合理性を欠くといえるであろう。しかしながら、都市計画は、長い年月をかけて、状況の変化に応じて修正を加えながら、できる限り任意買収によって、最も適切と考えられる都市の姿を形作って行く場合が少なくないと思われるのであって、民有地だけではなく公有地が存在するために、都市計画の目的達成から見てより合理性の低い計画を立てることを余儀なくされるとすれば、それは、都市計画の本旨に反するといわなければならない。</p>
東京高等裁判所	<p>裁判年月日 平成15年9月11日 裁判所名 東京高裁 裁判区分 判決 事件番号 平14(行コ)234号</p>	<p>しかしながら、昭和32年当時に施行されていた旧都市計画法及び現行の都市計画法(昭和44年施行)の規定を見ても、被控訴人が主張するように、まず公有地の利用を検討し、公有地によっては行政目的を達成することができない場合にのみ私有地の利用が認められるべき旨を定めた規定は見当たらない。すなわち、現行の都市計画法3条1項は、「国及び地方公共団体は、都市の整備、開発その他都市計画の適切な遂行に努めなければならない。」とし、同条2項は、「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない。」として、国、地方公共団体及び住民の責務を定め、公園は同法にいう都市施設であるところ(11条1項2号)、都市計画基準を定める同法13条1項11号は、「都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めること」と規定しているが、これらの規定及びその他の関係規定を検討しても、都市計画を決定する上で、公有地と私有地の利用につき差異があるものとは解されない。上記規定が定めるように、「都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置する」という観点に基づいて定められるべきものであって、被控訴人が主張するように、まず公有地の利用を検討し、公有地によっては行政目的を達成することができない場合にのみ私有地の利用が認められるべきであるといった観点が、都市計画を策定する上で絶対的なもの(最優先すべき評価ないし判断)と解することはできない。そして、前記2(1)で説示したように、都市計画において、都市施設の適切な規模や配置といった事項は、これを一義的に定めることのできるものでなく、様々な利益を比較考量し、これらを総合して政策的、技術的な裁量によって決定せざるを得ないものであって、このような判断は、技術的な検討を踏まえた一つの政策として、都市計画を決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきである。</p>
東京地方裁判所	<p>裁判年月日 平成14年8月27日 裁判所名 東京地裁 裁判区分 判決 事件番号 平9(行ウ)47号</p>	<p>(イ) そこで検討するに、法及び旧法は、ともに都市計画によって都市計画施設を設置すべき区域を定めた場合には、当該都市計画事業に着手する以前において、その区域内の土地における建築を制限し(法53条、旧法11条)、事業認可によって当該事業に着手する場合には、その区域内の土地を収用し得る権限を事業施行者に与えている(法69条以下、旧法16条以下)。このような法的制限及び収用は、いずれも講学上、公用負担と呼ばれるものであるところ、行政庁にこのような公用負担を課する権限を与える理由としては、戦前から、行政庁が権力的手段を用いずに一般私人のなし得ると同様の手段をもっては行政目的を達成できない場合において、その目的を達するために国民に経済上の負担を課する特権を認めたものとの説明がされている(美濃部達吉・日本行政法下巻844頁、田中二郎・新版行政法下巻[全訂第二版]151頁)。すなわち、例えば、公企業の経営や公物の管理は、行政庁が、自らに属する人的物的資材を用いて、あるいは私法上の行為によってこれらを獲得することによって、原則として権力的手段を用いずに行政目的の達成を図るものであるが、このような手段のみによっては行政目的の達成が困難な場合もあることから、自らに属さない人的物的資材に一方的に負担を課することを認めた制度なのである。このような制度の趣旨からすると、公用負担を課するためには、公有に属する財産によっては、行政目的を達することができないことが当然の前提とされるべきものであって、このことは公用負担法一般を通ずる基本理念というべきものである。したがって、公用負担を課する要件を定めた行政実体法の解釈に当たっては、この基本理念に即した解釈を行うべきであるし、特に明文の定めがない場合にも、このことは当然の前提とされているものと解すべきである。</p> <p>このように、公用負担法の基本理念に立脚した法及び旧法の解釈並びに実際に昭和32年決定の検討に当たって考慮された基準のいずれからしても、民有地及びそれに隣接する公有地のいずれを使用することによっても行政目的を達成することが不可能とはいえない場合に、いずれを利用すべきかについては、一方の土地が民有地であることが考慮要素に含まれるべきことは当然である。そして、上記のような場合に、それでもなお民有地を公権力により利用することができるのは、隣接する公有地が、他の行政目的に供されており、その目的達成には当該土地が是非必要であって代替性がない等、当該行政目的達成の必要性が公園設置の必要性に優先すると認められる場合に限られると解するのが相当である。</p>

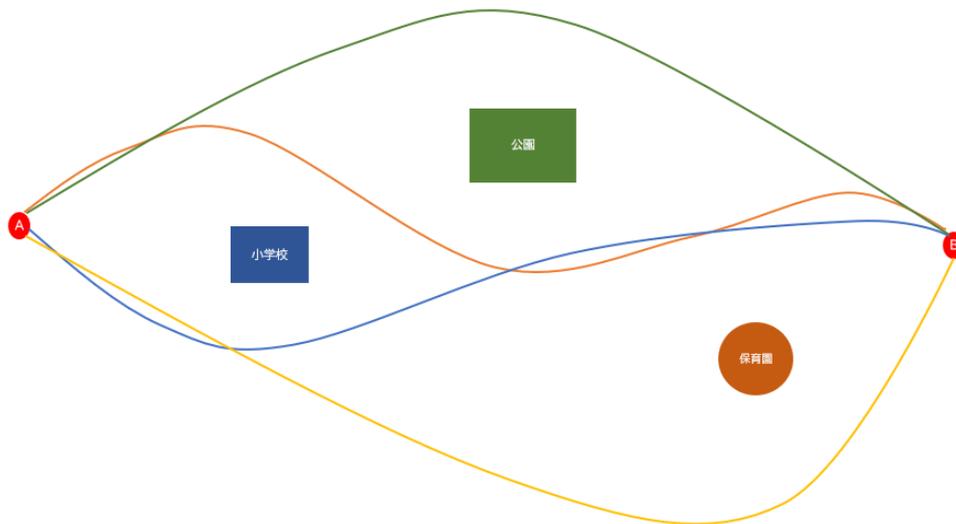
## 2) 林試の森の最高裁判決に関する論点

都市計画実務上は、都市計画決定時には、公有地のうち、市民に利用が今日されている公共施設（いわゆる公共用財産）については、新たに整備する都市施設との関係で、むしろ避けるべき施設として、それらの施設をコントロールポイントとして位置付け、これを避けた配置を検討するのが実態である（図1参照）。

また、外見ですぐにはわからない公用財産や普通財産が存在するかは、登記簿を確認しないとわからないが、都市計画決定段階では、そこまでの作業は費用面からも体制面からいっても行うことができない。

以上の観点から、最高裁が示した「都市施設の都市計画決定の際には、私有地に代えて公有地を利用できるときにはそれも考慮要素の一つになる」という判断を踏まえた対応が、都市計画実務からみて、実態として適切か、また、実施可能か、が論点となる。

（図1）A点からB点の高速道路計画を検討するイメージ図



## 3. 最高裁判決の射程についての議論

### （1）最高裁判決の射程を限定する必要性

最高裁判決は、「公有地が利用できる場合には、考慮すべき」と述べているだけで、公有地がある場合にはそこを必ず都市施設として使えと言っているのではないので、問題ないのではないか、という議論もありえる。

ただし、

- 1) 都市計画決定をする際に、「考慮すべき」といわれても、どのように対応すべきかが全く明らかでない  
と現場では混乱してしまうこと、
- 2) 考慮するという趣旨が利用できれば使う方向で検討してみろ、という趣旨だとすると、既述のとおり  
公共用財産の場合にはむしろその公共用財産を避ける形で都市施設の都市計画決定を行っている実務  
実態と反してしまうこと
- 3) 少なくとも考慮するということは、利用可能な公有地が都市計画決定の案を検討するエリアで存在する  
かどうかは、事前に調べる必要があるとも考えられるが、それは現実的には極めて困難なこと

などを踏まえると、最高裁の射程を都市施設の計画決定の理論および実務と整合性のとれる形で限定して解釈することが必要と考える。少なくとも、その議論をする価値はあると考える。

## (2) 最高裁判決の射程を限定する理論

### ①公共用財産を除外する視点

住民に供されている公有地（いわゆる公共用財産）は、原則として土地収用法第3条の収用対象事業である。一方で、都市施設の都市計画決定をすることはすなわち収用可能とすることを意味する。

このような収用対象事業用地を収用する場合には、土地収用法第4条が適用され、特別の事情がないかぎり収用できないという規定とされる。

よって、公共用財産については、むしろ都市施設としての計画決定は避けるべきと解釈でき、この観点から、最高裁判決によっても、都市施設として都市計画決定にあたって、公共用財産を区域にすることを考慮することを求めていると解される。

なお、この視点は、最高裁判文の「私有地に代えて公有地を利用できるとき」に該当しないと解釈することも可能である。

### ②特定の公共財産を除外する視点

土地収用法第4条に基づく収用対象事業には、公用財産のうち、土地収用法第3条第1項第31号の「国又は地方公共団体が設置する庁舎、工場、研究所、試験所その他直接その事務又は事業の用に供する施設」が含まれている。

よって、最高裁判決では、公用財産のうち、第31号に該当する庁舎等も都市施設の都市計画決定にあたって、都市施設の区域に含ませることを考慮することは求めていると解される。

逆に、土地収用法第3条第1項第31号に該当しない公共財産、例えば、公務員宿舎などは、最高裁判決の射程の範囲内として、都市施設の都市計画決定の際に考慮することが必要と考える。そもそも林試の森判決で、議論になった公有地は公務員宿舎であったことから、この解釈が整合的である。

### ③普通財産を除外する視点

普通財産については、土地収用法第4条のような事情は存在しない。しかし、その一方で、国又は地方公共団体が所有する普通財産は、民間に貸し付けている可能性もあり、土地や土地付き建物の外観で把握することができない。例えば、図1での高速道路の都市計画決定の案を検討する区域内のどこに国又は地方公共団体が所有する普通財産が存在するか、はその区域内に存在する土地に関する登記簿をすべて閲覧する必要がある。

閲覧の手数料は、地方公共団体職員が行う場合には登記手数料令第19条に基づき無料であるものの、大量の登記簿閲覧確認事務が必要となり、現在の都市計画決定権者である都道府県又は市町村の体制からみて実施が事実上不可能である。

最高裁判決が事実上都市計画実務で不可能なことを課しているとは考えられないことから、普通財産についても、都市計画決定権者が知り得るような公知の土地に限定して考慮すれば足りると解することが適切である。

#### 4. 遊休土地利用転換促進地区の制度制定時の調整からみた都市計画法における公有地の扱い

1990年の都市計画法改正では、翌年の市街化区域内農地への宅地並み課税の本格導入（生産緑地制度の改正）を控えて、工場跡地など、都市計画区域内の他の空き地に対する対策を行うため、遊休土地利用転換促進地区制度が創設された。

この制度については、国が保有する普通財産を管理する大蔵省理財局が、国有財産に対して適用されることに対して異論を述べた。しかし、当時の建設省都市局は、国などの財産と私の財産は土地利用規制で区別することはできないという意見をもって、相当の調整を行った。

結果として、遊休土地利用転換促進地区の都市計画決定自体は、国の財産を区別しないこと（都市計画法第10条の3の指定要件には国の財産関係を一切規定しない）とともに、遊休土地利用転換促進地区の土地所有者等に対して「遊休土地である旨の通知」（通知をすると勧告などの指導が始まる）の適用除外として国と地方公共団体が保有する土地を規定することで法律案の政府内調整が決着した。（都市計画法第58条の6の柱書）

この結果を踏まえると、都市計画法を所管している国土交通省都市局の見解としては、少なくとも、都市計画決定にあたっては、公有地（この場合は遊休化していることが前提なので普通財産）に対して特段の区別した取扱はしないという整理を介される。

また、現行都市計画法においては、この遊休土地利用転換促進地区の指定の規定（第58条の6第1項）以外は、国及び地方公共団体が保有する土地に関する特段の規定は存在しない。

これらを踏まえると、国土交通省都市局における都市計画決定における公有地の扱いは、公有地であるかどうかについて、特段の区分した考え方を求めないという、東京高等裁判所の考え方に近いことが推測できる。

なお、以上の国土交通省都市局の考え方は、最高裁判決と不整合な点がある可能性はある。しかし、最高裁判決を無視することはできないことから、この都市局の考え方を、上記3（2）では一部修正して、最高裁判決の限定的な解釈を試みている。

#### 5. まとめ

2006年（平成18年）の林試の森最高裁判決から既に15年経過しているものの、林試の森判決と都市計画決定実務との齟齬については十分な議論が、学界及び実務家双方から行われていない。

ただし、安定的かつ実現可能性のある都市計画実務を考える上では、最高裁判決自体を否定することはできず、その射程を限定して、都市計画実務とのすりあわせを行う必要があると考えた。

その結果として、最高裁判決の射程として、公共用財産である公有地は、都市施設の都市計画決定の際に考慮の対象とすることを求めておらず、公用財産のうち土地収用対象事業ではない、公務員宿舎など、そして普通財産のうちあらかじめ公知で把握できるものに対象を限定して、考慮の対象にする、と解釈すべきと整理した。

この最高裁判決は、都市施設の都市計画決定にあたっての計画論、実務論にも大きな影響があることから、本稿をきっかけにして議論が深まることを期待する。

（佐々木 晶二）

<sup>1</sup> 以下の URL 参照。 <https://www.lij.jp/kenkyukai.html>