



平成28年(行ウ)第9号 権利変換計画不認可処分取消等請求事件

原告 新町西地区市街地再開発組合

被告 徳島市

第1準備書面

平成28年11月30日

徳島地方裁判所第2民事部 御中

被告訴訟代理人

弁護士 朝 田 啓



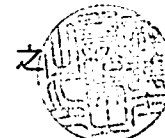
同 志 摩 恭



同 安 田 稔



同 重 松 崇

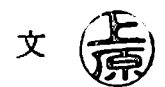


被告指定代理人

徳島市職員 横 山 昇



同 上 原 孝 文



同 富 山 卓



同 高 田 義 大



同 細 川 将 弘



同 原 田 和 

同 北 地 祐 

同 高 田 陽 佑 

第1 法72条の認可は、認可権者に裁量が認められていること

- 1 本件不認可処分は、原告の申請に対し、都市再開発法72条1項に基づいてなされた不認可処分である。

法72条1項は、施行者は施行地区ごとに権利変換計画を定めなければならないところ、その権利変換計画については、都道府県知事（組合施行の場合。なお本件では、答弁書第2の1項記載のとおり徳島県知事の権限が徳島市長に移譲されている。）の認可を受けなければならないとある。

ところで、例えば組合設立に関する法11条の認可に際しては、認可の基準が法17条で明記されているところ、法72条1項の認可については、法17条のような認可の基準という見出しが付された規定は存在しない。

このことは、法11条及び法17条の認可は、同条柱書が「都道府県知事は、・・・次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、その認可をしなければならない。」と定められているように、認可権者の裁量の幅を狭めた羈束裁量的な規定となっているところ、法72条1項の認可に関しては、法は比較的広範な裁量を認めていると考えられる。

また、原告が主張しているように、権利変換計画の認可がなされ、それに基づき権利変換期日が到来したときは、事業の中止が実質的に困難になるのは事実である。そうであれば、法は権利変換計画の認可の可否を判断するにあたり、法73条以下の条文とともに、権利変換後事業を円滑に遂行させ、完成に至るまでの一切の隘路を確認しようとしている趣旨であるというべき

である。したがって、法72条1項の認可における裁量の幅は極めて広い(無論、認可権者が恣意的に認可不認可を判断しても良いという意味ではない)。

## 2 法72条1項の認可の判断にあたり考慮すべき事項

繰り返しになるが、法72条1項の認可の判断にあたっては、法11条の認可の基準を法17条で定めているように、明確な形では基準は存在しない。

条文の位置及び内容からすれば、法73条に定める事項が権利変換計画に定められているか、それが適切かどうか、法74条に定める権利変換計画の決定の基準を満たしているかどうか、法75条以下で細かく定められている施設建築敷地の規定その他の規定を満たしているかどうかなど、法72条1項の規定直後の各規定が認可の基準を構成することは疑いがない。

そしてそれにとどまらず、法72条1項の認可がなされ、権利変換期日が到来すれば、事業の中止が実質的に困難になる以上、事業の完成を阻みうる事情を考慮すべきこともまた当然と言うべきである。例えば市街地再開発組合設立後の状況変化により、当該組合が再開発事業を遂行する経済的基礎やその他の必要な能力を失っている場合に(法17条4号参照)、事業の完成が見通せないにもかかわらず漫然と権利変換の認可を行えば、権利変換期日の到来により従前の不動産所有権を失ったにもかかわらず、再開発ビルが完成できないことにより予定された権利床を取得できず、または権利の変換を希望しない者(法71条)に対して権利変換期日までに補償金(法91条)を支払ったにもかかわらず、その財源が手当てできずその後の事業が頓挫する場合など、かえって地権者に不利益が生じ、社会的に大混乱する事態の発生が十分に予想される。

法が権利変換計画の認可の規定において、法文上、認可の基準を設けなかったのは、認可権者に広い裁量を認めることにより、権利変換期日後の事業の頓挫を防止し、地権者を含む利害関係人の不測の損害や社会的混乱を防止

する意図があることは明らかである。

- 3 以上から、本件不認可処分は、法が認可権者に与えた裁量の範囲内でなされたものであり、原告の主張には理由がない。

第2 原告の主張する「ポイント・オブ・ノーリターン」は未だ到来しておらず、かつ、実質的に到来したといえる事情もないこと

- 1 原告は、市街地再開発事業は権利変換期日を迎えてしまった場合は法的にも事業を中止することが不可能となる「ポイント・オブ・ノーリターン」の仕組みが設けられていると主張している。この点は被告も否定はしない。

そして原告は、本件事業について形式的には権利変換期日を迎えていないものの、権利変換計画は実質的に完成していること、認可の事前協議でも問題点の指摘はなかったことなどから、「実質的にはポイント・オブ・ノーリターンといえる」という段階まで進行していたと主張する。

すなわち、原告の主張は、事前協議が整えばあとは形式的に申請・認可の手続を経て権利変換の実行までの道筋を進んでいくことになるのであるから、実質的には事前協議が整った時点で「ポイント・オブ・ノーリターン」の段階に達すると主張しているものと解される。

確かに、甲14のとおり平成28年2月17日付で原告は被告に権利変換計画書事前協議について（依頼）という文書を提出し、被告はそれに対し、表層的な協議及び書類の点検・確認を行っていた。

しかし、これはあくまでその時点において、申請書類の点検を行っていただけで、事前協議が終了した訳ではなく、また、原・被告双方とも、事前協議が「終了した」と確認（申請されれば認可することを前提として、これで申請する、申請してもらうことを相互に確認）したこともない。

これは、これをもって事前協議が整ったことを申請する側と申請を受ける

側とが確認しあうことがなかったという形式的な問題ではない。後述するよう、申請書類の点検を行った時点では、都市計画の変更もできておらず、認可に向けて必要となる国の交付金の配分や市の補助金の予算措置の問題が残されており、申請・認可の時期も不透明である上、この帰趨如何によっては事業計画そのものを修正する可能性もあった。したがって、事前協議を終了させられる状況になかったのである。

なお、原告が本件認可申請を平成28年4月6日付で行ったのは、事前協議が終了したからでも、申請の内容に不備がないからでもなく、原告としては単に前月に執行された徳島市長選挙の結果で本件事業が危ぶまれる状況になったため、当時の市長在任中にとりあえず、見切り発車で申請を終えておきたかったためと推測される。

2 そもそも、原告の本件認可申請の時点で、本件事業についてはなお次の2つの問題があった。

第1は、徳島市民から住民訴訟として提起された御庁平成26年（行ウ）第13号公金違法支出差止等請求事件の判決が平成27年11月27日にあったところ（乙1。以下「住民訴訟判決」という。）、同判決では傍論ではあるが都市計画決定後に市街地再開発事業の内容を一部変更した（具体的には、1街区棟のうち住戸と、2街区南西棟のうち小ホールの配置を入れ替えた）結果、都市計画（甲1）の内容と本件事業計画（甲4）の内容との間に齟齬が生じているため、都市計画の変更を要すると判示されていることである（乙1、13～14頁）。

そうすると、本件事業を推進するためには、都市計画の変更を要するところ、その手続は本件不認可処分時点では何ら進捗していなかった（少し敷衍すれば、被告は本件事業に対する平成27年度予算で国の交付金の配分を受けていたところ、住民訴訟判決を受けて都市計画の変更が必要となるなど、

スケジュールの遅れが生じることとなったため、それを前提に被告は平成27年12月議会に予定していた補助金約18億8千万円の補正予算案の計上を見送らざるを得ず、併せて配分を受けていた国の交付金も取り下げざるを得なかった。そのような経緯の中、被告は都市計画の変更をすべく、それに必要な徳島県との下協議を求めていたものの、県からは予算措置ができていないなどと拒絶され、下協議に着手すらできていなかった。)

第2は、国からの交付金の配分の目処が立っておらず、したがって被告も原告への補助金交付ができる状況になかったことである。

仮に本件認可申請が認可され、本件権利変換計画のとおり権利変換期日に権利変換がなされた場合、原告は地権者に対して補償費を支払わなければならないが、その補償費約38億円のうち約18億円は被告からの補助金で賄うこととなっている。しかし、原告が被告に本件認可申請を提出してきた時点で、被告においては原告への補助金交付ができる状況にはなかった。(補助金には国からの交付金2分の1が含まれているが、国からは平成28年度当初配分はされておらず、配分される目処も立っていなかったため。)原告が被告からの補助金交付決定を待たずして地権者に対する補償費を支払った場合、以降に被告が原告に補助金交付することはできなくなり(被告が国からの交付金の交付を受けることができなくなるため)、原告の資金計画が破綻することは明白であった。

このような点からしても、本件事業が権利変換を実施できるほどの熟度に達しておらず、事前協議の問題を持ち出すまでもなく、本申請の時点は、「実質的にはポイント・オブ・ノーリターンといえる」という段階からは程遠かったことは明らかである。

第3 本件ホールの買い取りは、被告の政策判断である以上、政治的・財政的・社会的事情から撤回することは当然認容される

本件事業においては、保留床部分で本件ホールを建設し、そのホールを被告が買い取ることが予定されていたところ、被告は、本件ホールの購入については撤回するに至っている。

その撤回が、徳島市長選挙の結果に基づく、現市長の政策判断であることは否定できない。

選挙や市長の交代の有無にかかわらず、地方公共団体として、ある推進していた政策を、政治的事情・財政的事情・社会的事情等により、または時代の変化により、中止し、変更し、または延期するなど、方針が変わることは当然あり得る。その変更自体が、行政法規上の規定に抵触するなど、違法無効である場合はさておき、一般的には許容されるものである。また、事業推進途中の中止により、地方自治体自体に、もしくは関係機関に損失が発生することは当然あり得るが、それは別途その損失の帰属につき定めれば良いのであって、そのことをもって撤回が許されないとの主張は理由がない。

#### 第4 本件不認可処分に理由の提示の不備があるとの原告の主張について

1 原告は、訴状（21頁）及び原告準備書面（2）において、本件不認可処分に理由の提示の不備があり、同処分が違法である旨主張する。

しかし、次に述べるように、原告の主張には理由がない。

2 原告が同準備書面で引用する最高裁昭和38年5月31日判決（民集17巻4号617頁）、最高裁昭和60年1月22日判決（民集39巻1号1頁）、最高裁平成23年6月7日民集65巻4号2081頁）の各判例の趣旨、及び行政手続法の規定によれば、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合について、当該処分の理由を示さなければならず、また処分を書面でするときは、その理由は書面により示さなければならないことは疑いがない。

そしてその示すべき理由の程度については、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与えるに足りる程度のものが必要であろう（前記昭和38年最判等参照）。

- 3 これを本件不認可処分について検討すると、本件不認可処分（平成28年6月23日付徳島市指令まち第91号。甲7）は、その理由として「都市再開発法第73条において権利変換計画の内容として定めるべき事項である当該申請（六）表中のホールについて、「徳島市へ譲渡」と記載されているが、徳島市はホールを購入しない方針であることから、齟齬が生じている。」「さらに、今後の事業継続の見通しも立っていない。」と記載されている。

権利変換計画の認可（法72条1項）に際しては、法73条で定めるべき権利変換計画の内容について規定がなされている。そして本件権利変換計画（甲6）の記載内容によれば、本件ホールについて「徳島市へ譲渡」とされているところ、被告はホールを購入しない方針であるため、その間に齟齬が生じていることは明らかである。この齟齬は、原告が予定していた本件ホール部分の保留床処分予定金額が156億2500万円（甲8の12参照）であり、本件総事業費の約7割を占めているところ、ホール保留床の処分の行末について見通しが立たず、保留床の処分が可能かどうか、ひいては、本件事業費の調達が可能かどうか、不明である以上、「今後の事業継続の見通しも立っていない」ことも自明である。

そうであれば、既に述べたように、仮に権利変換計画の認可がなされ、権利変換期日を迎えると、もはや事業の中止が極めて困難になるのであるから（いわゆる「ポイント・オブ・ノーリターン」）、ホールの譲渡先が定まっておらず（念のために述べるが、この点は単に保留床の処分先が定まっていなくても、ホール保留床処分金は本件事業の総事業費の約7割を占める



という重大性がある。したがって、万が一ホール保留床が処分できなければ、本件事業は頓挫することが明らかであり、漫然と本件認可申請に対し認可をし、権利変換期日を迎えば、原告の組合員（地権者）その他の関係者に重大な損害を与え、社会的に大混乱を来すことは十分予想される。）、今後の事業継続の見通しが立っていない本件事業の権利変換計画について、法が与えた裁量の範囲内で本件不認可処分を行ったのであり、甲7の理由の記載は、かかる判断過程が適切になされていることは毫も疑いがない。

- 4 以上から、本件不認可処分につき、理由の提示の不備があるという原告の主張は理由がない。

#### 第5 配慮義務（訴状22頁）について

- 1 原告が、本件不認可処分は原告に対する配慮義務違反であると主張する点については、既に答弁書で認否及び反論を行っているが、なお少し敷衍する。

- 2 原告は、「一般に、政策の変更によって不利益を受ける者がある場合には、行政においてその不利益に配慮すべき義務がある。これに違反し、何の配慮もなく政策変更を行った結果としてなされた行政の行為は違法である。」との命題を主張する。

かかる命題が、一般的に通用するものなのか明らかでなく、加えて、原告が当該部分で述べる「不利益に配慮すべき義務」の配慮が具体的に何を意味するのか判然としない。（訴状23頁には、被告は原告組合の本件事業を合理的な理由なく妨げないよう配慮すべき義務があると記載しており、ここで原告が主張する具体的内容は、本件において政策変更は合理的理由にはなりえず、本件認可申請に対して認可をすべきとの意味に解されるが、仮にそのような意味であれば、かかる過重な義務を被告が負う法的根拠はなく、主張

自体失当と言わざるを得ない。)

そもそも「政策の変更」は種々あり得るところ、政策の変更により不利益を受ける者が発生することは枚挙に暇がない。例えば、当該地方公共団体においてある福祉給付制度が存在するところ、政策の変更により同制度を廃止することはあるであろう。ある政策目的のために補助金制度が存在しており、その補助金の受給のために準備していたところ、同制度が廃止されたということもあるであろう。では、そのように不利益を受ける者の存在をもって、およそ政策の変更が許されないというのは暴論である。

また、不利益を受ける者なる存在が想定される場合、かかる者に対し、一定の要件を満たせば補償ないし賠償の対象になりうるのは格別、一般論として補償ないし賠償を超えて不利益の回避をしなければならないような責務を行政が負うわけではないのも当然である。

そうであれば、原告の主張する「不利益に配慮すべき義務」の配慮が何なのかは明らかではないが、せいぜい、不利益を被る者に対して、当該政策の変更を理解を得るべく努力を尽くし、また、政策変更を前提としつつ、「不利益を被る者」が政策変更後により最善の対応ができるように協議を行い、示唆を与えるなどの努力を行うことなどが不利益への配慮と言うべきである。

- 3 そうすると、既に述べているように、被告は市長交代後、4回にわたり面談を行い、被告の考えについて誠意をもって説明をするとともに、政策変更後の市街地再開発のあり方について、新たな案を共に考えていただきたいと伝えてきた。さらには、組合員に対し、7月末の組合総会の場で説明したいという提案もしている。(なお、原告からの政策変更の説明会開催要望に対するこの提案については、「総会は説明の場にふさわしくない」として拒否された経緯は、先の答弁書でも述べているところである。)

このように、被告は原告に対し、必要な配慮は十分尽くしてきたものであり、原告が主張するような配慮義務違反はない。

- 4 なお、答弁書でも述べたが、紀伊長島町（当時）の水道水源保護条例事件に関する判決である最高裁平成16年12月24日判決（民集58巻9号2536頁）は、本件と前提となる事案が異なり、射程にない。

何となれば、紀伊長島町で問題となったのは、産業廃棄物処理業者が管理型処分場を設置する計画に対し、事業者の計画どおりに処分場が設置されれば、当該事業場は過大な地下水を取水する計画であったから、町民の水道水源となっている地下水源が枯渇するおそれがあったところ、水道水源保護条例に基づいて規制対象事業場に認定したことの違法性の有無が争われたという事案である。最高裁は、事業者の地下水の取水について、地下水の取水量を削減するなど、地下水源が枯渇しないような合理的な利用の方法があり得たとの事実を前提に事業者と協議を尽くし、適切な指導をするなどの配慮すべき義務があったとして、町が同配慮義務に違反したと認定したものである。

本件では、根本的に紀伊長島町の事例と異なるのは、同町の事例は同水道水源保護条例が、町が事業者の廃棄物最終処分場を設置しようとしていることを契機として制定された、という経過を前提に判断がなされているものであり、いわば条例の制定時期との間の当否が問題にされているところ、本件は条例制定・改廃がなされたわけではなく、単なる市長の交代に伴う政策変更があっただけである。

また、原告の市街地再開発事業は、その事業に必要な資金を85%賄うなど、被告の財政支出が極めて過大であり、当然、市政に対する争点になりえる事業であること、一方、紀伊長島町の事例は純然たる民間事業者の事業であり、町など公共団体が資金支出を行うわけではない。市の財政支出は民主的な監視の下で、時代時代に応じその当否が変化していくことはむしろ当然

であり、徳島市長選挙で市長の交代がなされた以上、そこで示された民意に基づく政策の変更は極めて合理的な判断である。

また、本件では既に述べたとおり、被告は市長交代後、原告との間で十分な協議を尽くしたのであり、その意味で仮に最高裁の判示する配慮義務が妥当することがあったとしても、かかる義務を尽くしたことは明らかである。

## 第6 被告のその余の主張

本件事業に対し多くの市民が反対していることは、平成28年3月27日の本市の市長選挙の結果からも明らかである。こうした民意や公約を踏まえた政策等の実現は、行政としての大きな責務であることから、被告は現事業計画から撤退の方針としたが、新町西地区の再生や賑わいづくりは、市の将来を見据えて喫緊の課題であることから、原告に対し、これまで一貫して「まずは現計画を一旦取り下げて新たな案を共に考えていただきたい」と説明・提案をしてきたが、ご理解いただけずこのような事態となったことは非常に残念なことである。

そうした中、被告は、訴訟の対応によって今後の新町西地区を含めた中心市街地のまちづくりへの対応に遅れが生じないように、平成28年9月30日に「中心市街地活性化推進本部」を発足させ、その下部組織として「中心市街地活性化有識者会議」を設置した。そして、先般、同会議からの提言を踏まえ、現時点における新町西地区の新たなまちづくり試案を被告が示したが、今後の検討に際しては新町西地区の権利者の方々との協議は欠かすことができない。このためにも、原告に対しては、多くの民意を受けての被告の政策を理解してもらい、新たな案を被告と共に考え、一日も早く新町西地区が賑わいを取り戻すことを切に望んでいるものである。

以 上