



平成20年7月31日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官
平成20年(原)第11号 開発許可処分差止・建築確認処分差止請求控訴事件（原審・大阪地方裁判所平成18年(原)第181号（甲事件）, 平成19年(原)第110号（乙事件））

口頭弁論終結日 平成20年4月24日

判 決

控 訴 人

(A)

控 訴 人

(B)

上記代表者代表取締役

上記両名訴訟代理人弁護士 斎 藤 浩

上記両名訴訟復代理人弁護士

金 英 哲

大阪府寝屋川市本町1番1号

被 控 訴 人

寝 屋 川 市

上記代表者市長

馬 場 好 弘

甲事件処分行政庁

寝屋川市長馬場好弘

乙事件処分行政庁

寝屋川市建築主事橋本一彦

上記訴訟代理人弁護士

主 文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 本件を大阪地方裁判所に差し戻す。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。

- 2 寝屋川市長が平成18年12月19日付け政指都061-28号をもって
④ に対してした開発許可処分を取り消す。
- 3 寝屋川市建築主事は、別紙物件目録1記載の土地に関し、
⑤ 又はその土地の一部を分譲された者の申請に係る建築確認処分をしてはな
らない。

第2 事案の概要

甲事件は、寝屋川市長が平成18年12月19日付けて
⑥ (以下「⑥」という。) に対して別紙
物件目録2記載の土地を開発区域とする都市計画法29条に基づく開発許可
(以下「平成18年12月開発許可」といい、同開発区域を「平成18年12
月開発区域」という。) をしたことから、平成18年12月開発区域周辺の土
地所有権を有する控訴人らが、平成18年12月開発許可は、都市計画法42
条等に違反すると主張して、その取消しを求めた事案であり、乙事件は、寝屋
川市長が平成18年6月12日付けて
⑦ (以下「⑦」とい
う。) に対して別紙物件目録1記載の土地を開発区域とする都市計画法29
条に基づく開発許可(以下「平成18年6月開発許可」とい、同開発区域を
「平成18年6月開発区域」という。) をしたことから、平成18年6月開発
区域周辺の土地所有権を有する控訴人らが、寝屋川市建築主事が平成18年6
月開発区域に係る土地に関し
⑧ 等の申請に係る建築確認処分(以下「本
件建築確認処分」という。) をすることは、違法であると主張して、本件建築
確認処分の差止めを求めた事案である。

- 1 前提事実(争いがないか、証拠及び弁論の全趣旨等により容易に認められ
る事実。以下において、書証番号は特記しない限り枝番号を含む。)
- (1) ⑨ 株式会社(以下「⑨」という。)は、平成7年3月
20日、大阪府知事に対し、都市計画法29条に基づく開発行為の許可申
請をし、大阪府知事は、同年6月9日、上記申請に係る開発行為を許可し

た（以下「平成7年開発許可」という。）。（甲1，乙10）

(2) 控訴人らは、平成7年開発区域内（ただし、平成18年6月及び同年12月開発区域外）にある土地の所有者であり、（E）らと共同して、平成7年開発区域に共同住宅や地区センター等を建設することを計画（以下「本件共同事業」という。）した。控訴人らは、平成6、7年ころ、（E）との間で、上記土地についていたん（E）に所有権移転登記し、（E）が平成7年開発許可を取得し、これに係る工事を完了した後、同区域内に土地の所有権を回復する旨合意し、この合意はそのとおり実行された。（甲7ないし12，15ないし22，29，30，弁論の全趣旨）

(3) 寝屋川市は、平成13年4月1日、特例市となり、寝屋川市内における開発行為の許可権者は、大阪府知事から寝屋川市長となった。（顕著な事実）

(4) 平成18年6月開発許可について

ア （E）は、平成17年7月29日、平成7年開発区域のうちその所有する土地の一部（平成18年6月及び同年12月開発区域）を（D）に売却した。（甲6）

イ （D）は、平成18年6月12日、寝屋川市長に対して、上記（E）から買い受けた土地の一部である別紙物件目録1記載の土地を開発区域（平成18年6月開発区域）とする開発行為の許可申請をし、同年8月24日、同土地の残部である同目録2記載の土地（平成18年12月開発区域）を（F）株式会社（以下「（F）」という。）に売却した。（乙15，甲24）

ウ 寝屋川市長は、同年6月28日、（D）に対して、上記イの申請に係る開発行為を許可した（平成18年6月開発許可）。（甲14）

(5) 平成18年12月開発許可について

ア (F) は、同年8月24日、寝屋川市長に対して、(D) から
買い受けた上記土地（平成18年12月開発区域）についての開発行為
の事前協議を申請した。（乙16、17）

イ (F) 及び (C) は、同年11月7日、上記
申請に係る開発者の名義を (F) から (C) に
変更した。（乙2）

ウ (C) は、同年12月4日、寝屋川市長に対して、
(D) から買い受けた上記土地（平成18年12月開発区域）を開発
区域とする開発行為の許可申請をした。（乙3）

エ 寝屋川市長は、同月19日、(C) に対して、上
記申請に係る開発行為を許可した（平成18年12月開発許可）。（乙
4）

（6）緑地協定について

ア 控訴人らを含む平成7年開発区域の土地の所有者らと (E) は、
平成10年8月24日、都市緑地法45条1項（平成16年法律109
号による改正前の都市緑地保全法14条）に基づく緑地協定を締結し
(以下「本件緑地協定」という。)，そのころ、寝屋川市長の認可を受
けた。（弁論の全趣旨）

イ (D) は、平成18年5月18日、寝屋川市長に対して、本件緑地
協定の廃止認可の申請をし、寝屋川市長は、同月31日、緑地協定の廃
止認可をした。（甲6）

ウ 控訴人らは、大阪地方裁判所に本件緑地協定の廃止認可の取消しを求
める訴訟を提起し、同裁判所は平成20年1月30日上記認可処分を取
り消す旨の判決を言い渡し、同判決は確定した。

2 爭点

（1）甲事件について

[本案前の争点]

ア 原告適格の有無。

イ 控訴人らの訴えに審査請求前置主義違反があるか否か。

[本案の争点]

ウ 平成18年12月開発許可処分が違法か否か。

(2) 乙事件について

[本案前の争点]

ア 原告適格の有無。

イ 重大な損害の有無。

[本案の争点]

ウ 本件建築確認処分が違法か否か。

3 甲事件の争点に対する当事者の主張

(1) 争点(1)ア (原告適格)について

[控訴人ら]

ア 控訴人らは、平成7年開発許可の実質上の申請者であり、かつ同開発区域の共同地権者であって、平成7年開発許可などにより保護されるべき利益があるが、平成18年12月開発許可は、平成7年開発区域の一部について矛盾する要素を持つ開発を許可するものであり、これにより必然的に権利ないし利益が侵害されるから、控訴人らは、その違法性を争う原告適格がある。

この点、被控訴人は、①平成7年開発許可を受けたのは、(E)であり、控訴人らではない、②平成7年開発許可を受けた者であっても平成18年12月開発許可の取消しを求める原告適格は認められないと主張する。

しかし、①について、控訴人らは、平成7年開発区域の共同地権者であり、平成7年開発許可の共同開発者というべき地位にあるが、技術的

な要因から (E) の単独申請方式にしたにすぎないから、被控訴人の上記①の主張は失当である。また、②について、第一開発許可の一部に全く異なる計画の第二開発許可が行われることにより、第一開発許可を受けた者は、同許可によってもたらされる開発利益を侵害されるから、第二開発許可の違法性を争う原告適格を有することは自明であり、被控訴人の上記②の主張は失当である。

(イ) しかも、控訴人らには、以下のように法律上保護された利益が認められるから、平成18年12月開発許可の取消しを求める原告適格は認められる。

(ア) 開発許可の工事は予定建築物等の施設・設備のためになされるのであり、開発工事のためだけではない。開発許可に係る開発工事が完了したから上記工事がなくなるのではなく、完了してこそ初めて予定建築物の工事に着手できる。その予定建築物等を作る権利、立場は個別的に保護される。控訴人らは、いつでも共同開発者として、自らの所有土地の部分に平成7年開発許可に基づく予定建築物を作る立場にある。

(E) が計画を断念したとしても、開発許可が残っている以上、これを得た地位は承継可能であり（都市計画法45条），(E) でなくても知事の許可を受ければいつでも従前の計画を再開できる。控訴人らも上記承継可能な権利者である。承継する地位は、開発許可により予定建築物等を建築できる地位であり、開発工事完了後の承継もあり得る。また、控訴人らは、(E) に土地を合筆したものの、平成10年に所有権を回復して、平成7年開発許可に基づく建築物を作る立場を承継した者である。

しかし、これらの立場が、平成18年12月開発許可で侵害された。

(イ) 給水施設利用権について

都市計画法33条1項4号は、水道その他の給水施設の配置を審査基準としているところ、控訴人らと、(E)は、平成7年開発許可の際、専用水道方式を採用し、受水槽から各共同開発者、共同事業者が建設する共同住宅までの水道設備の設置、修繕、その他一切の維持管理を、(E)が行うことを約束し、この給水施設の配置等の約束は平成7年開発許可の重要な一部になった。しかし、寝屋川市長は、平成18年6月及び同年12月開発許可において、専用水道の方式の開発許可をしたもの、受水槽から平成7年開発許可の各共同開発者及び共同事業者が建設する共同住宅までの給水施設の設置、修繕、その他一切の維持管理を(E)又はこれを承継した(D)が行うことを開発許可の内容には入れておらず、これによって控訴人らは、年間の維持管理費相当額である800万円もの損害を被る。そうだとすれば、控訴人らは、平成18年12月開発許可によって、その財産権ないし法律上保護された利益を直接害されるといえる。

(ウ) 地区センター設置権

控訴人(A)（以下「控訴人(A)」という。）は、平成7年開発許可の内容として地区センターの設置を計画し、年間4677万9000円の売上げを見込んでいた。しかし、平成18年6月開発許可及び同年12月開発許可は、その計画を完全に無視している。そうだとすれば、控訴人Aは、平成18年12月開発許可によって、その財産権を直接害されるといえ、上記開発許可の効力を争う法律上の利益を有する。

(エ) 緑地協定当事者の権利・利益

都市計画法33条1項2号は公園などの空き地確保、同項9号は樹木などの保存措置、同項10号は緑地帯などの配置を義務付けている。これらに加えて、控訴人らは、都市計画法の関係法令と解される都市

緑地法に基づいて、平成7年開発区域において、平成7年開発許可と一体として本件緑地協定を締結しており、寝屋川市長の認可を受けていることに照らせば、控訴人らは、かかる区域に緑地、遊び場を確保できる権利ないし利益を有しているというべきである。そうだとすれば、平成18年12月開発許可は、本件緑地協定と矛盾し、上記のような控訴人らの権利ないし利益を侵害するものであるから、控訴人らは、平成18年12月開発許可の取消しを求める法律上の利益を有するというべきである。

[被控訴人]

ア 都市計画法は、開発区域内外の一定範囲の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護する趣旨を含むものと解されるとしても、開発区域周辺の土地所有権等の財産権までを個別的利益として保護する趣旨を含むものではない。本件において、控訴人らは、平成18年12月開発許可によって、生命、身体の安全等を侵害されるおそれがある者ではない。したがって、控訴人らは、平成18年12月開発許可の取消しを求める法律上の利益を有しない。

イ この点、控訴人らは、平成18年12月開発区域が、控訴人らを共同地権者として開発許可された平成7年開発区域を含むことから、控訴人らは平成18年12月開発許可の取消しを求める法律上の利益を有すると主張する。

しかし、開発許可は、一般的な開発行為の禁止を特定の者に対して解除するにすぎず、それを受けた者や開発区域内の土地に私法上の権原を設定するものではない。また、開発行為の許可を受けた場合であっても、当該開発行為の遂行が法的に保障されるものではない。予定建築物についても、制限を加えることはあるが、何ら具体的な権利・利益を設定するものではない。したがって、平成7年開発許可を受けた者であったと

しても、その者が後に行われた開発許可の取消しを求める法律上の利益を当然に有するとは解しない。

また、開発行為の許可は、一身専属的な性質を有するものであり、平成7年開発許可は、(E)を名宛人とするものである以上、控訴人らがその法的効果を直接享受することはなく、平成7年開発許可に基づいて開発行為を当然に行うことができることを前提とする上記控訴人の主張は失当である。

控訴人らの承継可能な権利者としての被害を法律上の利益とする主張については、財産的利益に関する抽象的な可能性あるいは事実上の期待にすぎず、原告適格を基礎づけない。また、都市計画法45条に基づく承継が認められるのは、開発行為に関する工事完了までであるところ、平成7年開発許可に基づく開発行為は平成10年8月31日までに完了しているが、控訴人らは現時点で上記承継をしていないし、今後承継することもできない。

ウ しかも、平成7年開発許可に係る開発行為に関する工事は、平成10年8月24日までに完了しているから、(E)が受けた上記法的効果は消滅している。

エ 緑地協定は、協定当事者間の自主規制にすぎず、法令上の環境基準ではない。緑地協定の有無及び内容は、開発行為の許可基準としても掲げられていないから、平成18年12月開発許可の審査対象外である。また、開発行為の許可は、緑地協定の締結当事者間の権利関係につき法的な変動を生じさせるものではないし、緑地協定の効力を否定するものでもない。

本件緑地協定は、その認可申請が平成10年7月24日付けで行われていることからも、平成7年開発許可とは直接的な関係がない。

さらに、控訴人が本件緑地協定を引き合いに出して主張する文化的又

は自然的な環境に関する利益は、開発行為の許可との関係では具体的に保護されていないし、控訴人らは、文化的又は自然的環境に関する利益につき直接的かつ著しい被害を受けることはないから、控訴人らの原告適格は認められない。

オ 給水施設利用権、地区センター設置権の主張について、開発行為の許可はこれら根拠及び内容不明の法律上の利益を付与するものではない。

(2) 争点(1)イ (審査請求前置主義)について

[被控訴人]

開発許可の取消しの訴えを提起するためには、開発審査会の裁決を経なければならぬところ（都市計画法52条），甲事件に係る訴えは、開発審査会の裁決を経ておらず、不適法である。

[控訴人ら]

被控訴人の主張は争う。

(3) 争点(1)ウ (平成18年12月開発許可の違法性)について

[控訴人ら]

以下のとおり、平成18年12月開発許可は、平成7年開発許可で確保された控訴人らの地位、利益を奪うものであって、違法である。

ア 都市計画法42条違反について

都市計画法42条1項本文は、何人も、開発許可を受けた開発区域内においては、第36条3項の公告があった後は、当該開発許可に係る予定建築物等以外の建築物等を新築等してはならないと規定し、同法42条1項ただし書きは、「都道府県知事が当該開発区域における利便の増進上若しくは開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障がないと認めて許可したときは、この限りでない。」と規定する。

そして、①平成18年12月開発許可の内容は、開発登録簿に記載されており、その内容は、明らかに平成7年開発許可と異なり、同許可で

確保されている予定建築物建設地に別な建築物等を建てるものであること，②平成18年12月開発許可に当たり，平成7年開発許可についての同法42条1項ただし書きの大坂府知事の許可を得ていないこと，③仮に，許可を得ようとしたとしても，本件は，開発許可基準の指針を示した開発許可制度運用指針の基準にも該当しないことからすれば，平成18年12月開発許可は，同法42条1項に違反する。

イ 都市計画法38条違反について

都市計画法38条は，「開発許可を受けた者は，開発行為に関する工事を廃止したときは，遅滞なく，国土交通省令で定めるところにより，その旨を都道府県知事に届け出なければならない。」と規定する。しかるに，平成18年12月開発許可は，平成7年開発区域の一部をその対象とする以上，平成18年12月開発許可に当たり，平成7年開発許可に係る開発行為を，共同開発者の同意を得て廃止（開発許可を取消し）し，同開発許可に関する工事の廃止届をしなければならないにもかかわらず，本件ではそれがなされていないから，平成18年12月開発許可是，同法38条に違反する。

ウ 給水施設，地区センターについて

平成7年開発許可における給水施設は，水道法3条6項，第4章の専用水道であり，そのための給水施設が建設され，同施設から各土地所有者が予定する共同住宅に配管がなされており，これらは，被控訴人側（水道事業管理者）と協議の上，その同意を得て実施されているものであり，開発許可の重要な内容というべきであり，給水関係は，開発許可の重要な許可基準とされている（都市計画法33条1項4号参照）。そうだとすれば，平成7年開発許可を前提に，その上に新たな開発をする場合には，新たな開発の給水施設は平成7年開発許可の内容を前提となければならず，それを変更する場合には，平成7年開発許可に関わつ

た土地所有者全員の同意が必要であると解すべきである。

本件において、寝屋川市長は、上記平成7年開発許可の内容とは異なる公営水道又は簡易専用水道施設を前提として、平成18年12月開発許可をしており、これは平成7年開発許可における内容を無視するものであり、寝屋川市長の裁量権の逸脱、濫用というべきである。

この点、被控訴人は、平成18年12月開発許可において、(C)

が平成7年開発許可で設置された受水槽及び給水管を使用する予定であることを主張するが、平成7年開発許可で設置された受水槽は容量が巨大であり、平成18年12月開発許可には適合しないものであり、上記被控訴人の主張は、いずれ変わるものであろうから、被控訴人の主張は妥当でない。

平成18年12月開発許可は、平成7年開発許可における地区センターの設置条件も無視している。

エ 都市緑地法52条違反について

控訴人らは、平成7年開発許可に際し本件緑地協定を締結したが、寝屋川市長は、平成18年5月18日、緑地協定の廃止の認可をした。そして、上記緑地協定の廃止認可は、協定当事者の過半数の同意が必要である（都市緑地法52条）にもかかわらず、かかる同意を得ずになされたものであり、違法である。そして、平成18年12月開発許可は、本件緑地協定を無視してなされたものであり、その廃止認可の違法性を承継し、違法である。

オ (E) は、開発者としての地位を第三者に承継させるに当たり、控訴人らの同意を求めていたが、その方針を転換し、平成7年開発許可の枠組みを無視して動いたことにより本件紛争が起こった。寝屋川市長はその事情を知り尽くしており、平成7年開発許可の事後手当をしようとしていたのに、その方針を覆し、(+) の方針に追随した。被控訴

人の対応変化と平成7年開発許可の無視は、控訴人らに対する信義に反し、違法である。

[被控訴人]

ア 都市計画法42条違反について

都市計画法42条は、許可された開発行為の内容に反する土地利用を制限する趣旨の規定であり、開発行為の許可を行うに当たって許可権者に認められる裁量権を制限する規定ではないことからすれば、寝屋川市長が平成18年12月開発許可に当たり「大阪府知事の同意」を得る必要はなく、平成18年12月開発許可は、同法42条には違反しない。

また、平成7年開発許可は、既に工事を終了し、工事完了の公告がされているのであるから、平成18年12月開発許可を平成7年開発許可の変更と解する控訴人らの主張は失当である。また、平成18年12月開発許可を行うに当たり、平成7年開発許可に関わる権利者の同意を得なければならないという法的根拠はない。

したがって、平成18年12月開発許可は、同法42条に違反しない。

イ 都市計画法38条違反について

都市計画法38条は、開発行為の許可を受けた者が「開発行為に関する工事を廃止したとき」にその旨を届け出なければならないことを定めた規定であるが、前記のとおり、平成7年開発許可に係る開発行為に関する工事は完了している。また、同条は、行政上の便宜のために設けられたものであり、控訴人らの私益とは関係がなく、本件訴訟の取消事由にもなり得ない（行政事件訴訟法10条1項参照）。したがって、平成18年12月開発許可は、同法38条に違反しない。

ウ 給水施設について

控訴人らは、平成18年12月開発許可と平成7年開発許可で使用される給水施設が異なることを前提とするが、平成18年12月開発許可

に係る水道施設に関して、水道事業管理者から

(c)

に対して、平成7年開発許可を受けて設置された受水槽及び給水管を使用する内容の指導が行われ、
(c) は、それに従う旨の回答をしており、控訴人らの主張は前提を誤っており失当である。

エ 都市緑地法52条違反について

平成18年12月開発許可は、本件緑地協定の廃止の認可と一つの手続きないし過程において連続して行われるものではないし、これらの行為が結合して一つの法律効果を発生させることを目指すものでもないから、いわゆる違法性の承継論が適用されることではなく、控訴人らの主張は失当である。

4 乙事件の争点に対する当事者の主張

(1) 争点(2)ア (原告適格)について

[控訴人ら]

都市計画法42条1項本文で、開発許可を受けた土地における建築は開発許可の内容による制限を受けることからすれば、開発許可是、建築確認の前提になっているというべきであり、建築確認の取消しを求める法律上の利益を有する者には、当該土地に関する開発許可を争う者を含むことは当然である。本件において、控訴人らが、平成18年12月開発許可の取消しを求める法律上の利益を有するのは前記のとおりであり、これと同様に控訴人らは、平成18年6月開発許可の取消しを求める法律上の利益を有すると解されるから、控訴人らは、平成18年6月開発区域に対してなされる建築確認処分の取消しを求める法律上の利益を有するというべきである。

[被控訴人]

建築確認処分の根拠法令である建築基準法は、建築物の近隣居住者ないし隣地所有者との関係では、日照、通風、採光、防災及び衛生など建築物

の敷地、構造、設備及び用途が直接の原因となって侵害されるおそれのある個別具体的な生活上の利益を保護していると解することはできるが、そのような生活上の利益を超えて、近隣居住者ないし隣地所有者が営業活動によって経済的利益を得ることを保護しているとは解しえない。そして、本件において、控訴人らは、営業活動によって得られるはずであった経済的利益が得られなくなる旨を主張するのみであり、そのような経済的利益は建築基準法が保護する利益とはいえず、控訴人らは、本件建築確認処分の取消しを求める法律上の利益を有するとはいえない。なお、控訴人らは、緑地協定を締結し、良好な環境を保持することが決まっていたと主張するが、具体的にいかなる生活上の利益が、いかなる態様で、どの程度侵害されるかについては全く主張しておらず失当である。

(2) 争点(2)イ（重大な損害）について

[控訴人ら]

控訴人らは、平成7年開発許可に基づく開発計画によって、控訴人(A)は、地区センターを建設し、賃貸して利益を上げることを予定していた。また、控訴人らは、平成7年開発区域に共同開発者の総意で緑地協定を締結し、良好な環境を保持することが決まっていた。そうだとすれば、本件建築確認処分は、平成7年開発許可に基づく計画とは相容れないものである以上、これにより、控訴人らの上記権利ないし利益は重大な損害を受けるおそれがあり、これを差し止める以外に適当な方法がない。

[被控訴人]

控訴人らの主張は争う。平成18年6月開発区域内土地に係る建築確認処分が、控訴人らの主張に係る平成7年開発許可に基づいて建設される予定であった地区センターにおける賃貸収益と平成18年6月開発区域を含む地域の良好な環境を保持する利益を侵害することはない。

(3) 争点(2)ウ（本件建築確認処分の違法性）について

[控訴人ら]

平成18年6月開発区域には、平成7年開発許可と平成18年6月開発許可の2つの開発許可が競合的に存在し、その内容は全く異なるものであり、かかる区域において建築物を建築しようとする者は、どちらの開発許可に基づいて建物を建築してよいか分からず、二律背反的な立場に置かれしており、建築主事もどちらの開発許可を基準に審査してよいかわからない。そうだとすれば、このような区域について寝屋川市建築主事が建築確認することは都市計画法38条、42条に違反し、その裁量権の逸脱、濫用である。

平成18年12月開発許可が取り消されれば、あるいは開発許可が違法となり存在しない場合、建築基準法施行令9条12号に都市計画法29条1項が規定されているところ、上記規定に照らし、開発許可が存在する前提を欠いた上記建築確認処分は当然違法となる。

[被控訴人]

控訴人の主張は争う。建築確認の申請手続に照らせば、控訴人の主張するような二律背反的な事態が生じないことは明らかであり、控訴人の主張は理由がない。

平成18年12月開発許可が違法であることを前提とするのは、その前提自体が誤っている。

第3 争点に対する判断

1 甲事件の争点(1)ア (原告適格)について

(1) 認定事実

前提事実及び証拠等（各項括弧内に掲記）によると、次の事実が認められる。

ア 各開発区域の関係

平成7年開発区域は別紙物件目録3記載の土地であり、平成18年6

月開発区域及び同年12月開発区域との位置関係は、別紙図面のとおりであって、平成18年6月開発区域（別紙物件目録1記載の土地）及び同年12月開発区域（別紙物件目録2記載の土地）は、いずれも平成7年開発区域内にある。平成7年開発区域は市街化調整区域である。（甲1、乙1、弁論の全趣旨）

イ 控訴人らと (E) との関係

控訴人らは、平成7年開発区域内（ただし、平成18年6月及び同年12月開発区域外）にある土地の所有者であり、平成7年開発区域内の土地所有者らである (G)-1, (G)-2, (G)-3, (G)-4, (G)-5（以下「控訴人ら他5名」という。）、(E) と共同して、平成7年開発区域に共同住宅や地区センター等を建設することを計画（以下「本件共同事業」という。）した。控訴人ら他5名は、平成6年ないし7年ころ、(E) との間で、即決和解などにより、各自の所有土地につきいったん (E) に所有権移転登記を経由し、(E) が上記各土地について開発行為許可申請をして平成7年開発許可を取得し、これに係る工事を完了した後、合筆、分筆を経て各自の同区域内の土地の所有権を回復する旨、工事費等の経費は各地権者も分担する旨合意した。地権者らは上記合意に従い、平成7年ころ、各所有土地につき、いったん (E) に所有権移転登記を経由した上、(E) は、平成10年ころこれら土地を数筆に合筆次いで分筆し、従前の土地所有者らに対し平成7年開発区域内の土地を交換又は真正な登記名義の回復を原因として所有権移転登記を経由した。なお、控訴人 (B)（以下「控訴人 (B) 」という。）については、その経営者 (H) が平成7年開発区域内に土地を所有していたところ、これを (E) に所有権移転登記を経由した上、同区域内の土地である寝屋川市梅が丘二丁目 番 宅地4959.78m²につき (H) において (E)

から所有権移転を受けた後、(1)への相続を経て控訴人(B)に所有権移転された。また、控訴人(A)については、平成7年開発区域内の土地である同所同番 宅地3343.46m²につき (E)から控訴人(A)に所有権移転された。(甲7ないし12, 15ないし22, 29, 30, 弁論の全趣旨)

(E) 及び控訴人ら他5名は、本件共同事業について、ライツシティ一梅が丘開発事業との名称の下に、中高層の共同住宅7棟合計1013戸及び地区センター、集会所・管理センターを建築し、この間にプレイロット、イベント広場、造成森林、緑地、公園等を適当に配置し、調整池、受水槽を設け、残置森林を置くなどの計画を立て、合意していた。共同住宅のうち1棟は控訴人(B)が建築し、地区センターは控訴人(A)において設置し、共同住宅入居者を顧客とする商業施設として営業する計画であった。(甲1, 5, 8, 29, 30, 36)

ウ 平成7年開発許可について

(ア) (E) は、平成6年12月7日、寝屋川市長に対し、開発行為の事前協議を申請し、同市水道局等との間で協議及び指導が行われた。

(E) は、平成7年3月13日、開発行為の本協議を申請し、同市との間の協議を経て、同月17日、寝屋川市との間で上記開発行為について協定書を締結した。その内容は、予定建築物を共同住宅及び地区センター合計8棟、階数3ないし15階、戸数1013戸となることなどであった。(乙5ないし9)

(イ) (E) は、同月20日、大阪府知事に対し、別紙物件目録3記載の土地について、都市計画法29条に基づく開発行為の許可申請をした。上記許可申請は、本件共同事業の計画内容を前提とするものであった。大阪府知事は、同年6月9日、上記申請に係る開発行為を許可した(平成7年開発許可)。同許可においては、許可の理由として、

都市計画法34条10号イに該当するとされている。（甲1，乙10，20）

上記開発許可の内容は、開発登録簿に記載されているところ、それによれば、予定建築物は共同住宅と記載され、また、都市計画法41条1項の制限内容として、建ぺい率は30%以下、容積率は150%以下とされ、建築物の各部分の高さが前面道路や隣地境界線との距離等に応じて定められている。（甲1）

(ウ) 平成7年開発許可に係る開発工事については、土地の造成工事が行われて、平成10年8月24日、工事完了の検査がなされ、同月31日、工事が完了した旨の公告がされた。（甲1，32）

エ 水道について

(ア) 本件共同事業において、上水道については、開発区域全体を事業者側で管理する専用水道方式による供給方法が採用された。（甲9，33）

(イ) (E) は、平成7年開発許可の申請をするに当たって、寝屋川市水道事業管理者と給配水管布設工事に関して協議し、専用水道方式とすることにつき同意を得た。 (E) は、同許可を受けて、平成10年8月までに、専用水道方式の上水のための受水槽及び給水管等、平成7年開発区域全域を専用水道とする施設を設置し、土地の造成工事を完了した。（甲6，33，乙1）

(ウ) (E) が本件共同事業の変更を検討していた平成15年ころ、平成7年開発区域の一部を一戸建て住宅建設に変更する場合、一戸建て住宅に建設済みの受水槽を使用し、共同住宅には別途受水槽を設置するのは給水の維持管理が困難であるので、専用水道ではなく市営水道施設とするべく、配水池を建設し、被控訴人に帰属させるべきである旨被控訴人の、(E) に対する行政指導がなされていた。なお、

市営水道方式を探る場合、受水槽は不要となる。（甲10，31，3
3）

この点、(E)と(D)との土地売買契約（前提事実(4)ア）においては、水道については、受水槽をも売買の対象とした上、寝屋川市の市営水道から供給を受ける方式に変更することが確認されているが、(D)は、その後、平成18年6月開発許可申請に際しては、上記方式ではなく既存の受水槽を利用した専用水道方式による開発計画を立て、これを前提として平成18年6月開発許可を受けた。（甲6，12，乙11，12）

(C)は、平成18年12月開発許可申請に際しては、市営水道方式ではなく既存の受水槽を利用した専用水道方式による開発計画を立て、これを前提として平成18年6月開発許可を受けた。（乙16，17）

(エ) 控訴人らの依頼を受けた寝屋川市水道局は、平成16年ころ、平成7年開発区域について、市営水道方式による場合の配水池、電気計装設備、管路工事等の工事費用総額を5億3625万円と見積もった。
(甲31，33，弁論の全趣旨)

また、控訴人らが計画している共同住宅や地区センターに独自に専用水道を設置する場合においても、2億3000万円以上の費用を要する。（弁論の全趣旨）

オ 緑地協定について

(ア) 控訴人ら他5名と(E)は、平成10年8月24日、本件共同事業において計画した造成森林、緑地等の配置を踏まえ、都市緑地法（平成16年法律109号による改正前のもの。）45条1項に基づく本件緑地協定を締結し、そのころ、寝屋川市長の認可を受けた。
(弁論の全趣旨)

(イ) ⑦ は、平成17年7月29日、平成18年6月及び同年12月開発区域を買い受け、平成18年5月18日、寝屋川市長に対して、本件緑地協定の廃止認可の申請をし、寝屋川市長は、同月31日、緑地協定の廃止認可をした。（甲6、弁論の全趣旨）

(ウ) 控訴人らは、大阪地方裁判所に上記緑地協定の廃止認可の取消しを求める取消訴訟を提起し、同裁判所は平成20年1月30日上記認可処分を取り消す旨の判決を言い渡し、同判決は確定した。寝屋川市長は、同年3月31日再び本件緑地協定の廃止認可をした。（弁論の全趣旨）

カ 寝屋川市は、平成13年4月1日、特例市となり、寝屋川市内における開発行為の許可権者は、大阪府知事から寝屋川市長となった。（顕著な事実）

キ 平成18年6月開発許可について

(ア) ⑤ は、平成14年から平成15年にかけて、その経済的事情から、平成7年開発区域のうち ⑥ が所有する土地に全体として共同住宅を建設するのではなく、全部又は一部を1戸建住宅用地として売却するとの方針に変更し、同年から平成16年にかけて、その旨を控訴人らに伝え、控訴人らに本件共同事業の変更に同意することを求めたが、控訴人らは、同意しなかった。（甲2ないし4、7、弁論の全趣旨）

(イ) ⑤ は、平成17年7月29日、平成7年開発区域のうち ⑥ が所有する土地の一部（平成18年6月及び同年12月開発区域）及び上水の受水槽を ⑦ に売却し、平成17年8月11日その旨の所有権移転登記を経由した。同売買契約では、⑦ の買い受け目的として、一戸建て住宅用地として開発する旨、水道については、寝屋川市の市営水道から供給を受ける方式に変更すること、本

件緑地協定に係る当事者としての地位を承継することが確認された。

(甲6, 15, 16, 21, 23)

(ウ) (F) は、平成18年5月18日、寝屋川市長に対して、(E) から買い受けた上記土地の一部（平成18年6月開発区域）についての開発行為の事前協議を申請し、その後、協議及び指導が行われた。 (F) は、同年6月12日、寝屋川市長に対して、(E) から買い受けた上記土地の一部である別紙物件目録1記載の土地を開発区域（平成18年6月開発区域）とする開発行為の許可申請をし、同年8月24日、同土地の残部（平成18年12月開発区域）を(F) に売却し、同年8月31日その旨所有権移転登記を経由した。

(甲24, 乙11ないし15)

(エ) 寝屋川市長は、同年6月28日、(D) に対して、上記(ウ)の申請に係る開発行為を許可した（平成18年6月開発許可）。同開発許可では、専用住宅136戸が予定建築物とされている。（甲14）

上記開発許可の内容は、開発登録簿に記載されているところ、それによれば、予定建築物は専用住宅136戸とされ、また、都市計画法41条1項の制限内容として、建築物の敷地面積規模120m²以上、建ぺい率は50%以下、容積率は100%以下、建築物の高さは10m以下などとされている。（甲14）

ク 平成18年12月開発許可について

(ア) (F) は、同年8月24日、寝屋川市長に対して、(D) から買い受けた上記土地（平成18年12月開発区域）についての開発行為の事前協議を申請し、その後、協議及び指導が行われた。（乙16, 17）

(イ) (F) 及び (C) は、同年11月7日、上記申請に係る開発者を(F) から(C) に変

更した。 (乙2)

(ウ) (C) は、同年12月4日、寝屋川市長に対して、(D)から(E)が買い受けた上記土地（平成18年12月開発区域）を開発区域とする開発行為の許可申請をした。なお、同申請においては、都市計画法34条の該当号及び該当理由について、同条10号口としている。 (乙3)

(エ) 寝屋川市長は、同月19日、(C)に対して、上記申請に係る開発行為を許可した（平成18年12月開発許可）。

(乙4)

上記開発許可の内容は、開発登録簿に記載されているところ、それによれば、予定建築物は共同住宅、なお、同日都市計画法37条の建築承認をした旨記載され、同法41条1項の制限内容として、建ぺい率は30%以下、容積率は150%以下とされ、建築物の各部分の高さが前面道路の反対側境界線や隣地境界線との距離等に応じて定められている。 (甲25)

(オ) なお、上記開発許可に係る(C)の計画は、共同住宅建設を根幹とするものであるが、本件共同事業におけるのと共同住宅の配置が異なり、通路や造成森林等の緑地の配置も異なっている。 (甲1, 25)

(カ) 上記(C)計画の共同住宅については、平成19年2月21日、財団法人(X)の建築確認がなされている。 (甲26)

ケ 本件に至る経緯

(ア) 控訴人らは、平成18年10月16日、同年12月開発許可の差止めを求めて甲事件を提起した。（顕著な事実）

(イ) 控訴人らは、平成19年1月17日、寝屋川市開発審査会に対し、

平成18年12月開発許可に不服があるとして審査請求を行った。

(甲27)

- (ウ) 控訴人らは、原審において、平成19年1月23日、上記アの平成18年12月開発許可の差止めから同許可の取消しに訴えの変更をする旨の申立書を提出し、同年3月13日、第3回口頭弁論期日において、上記申立書を陳述した。（顕著な事実）
- (エ) 控訴人らは、平成19年6月5日、本件建築確認処分の差止めを求めて、乙事件の訴えを提起した。（顕著な事実）
- (オ) 原審の口頭弁論終結日は同年9月27日、判決言渡日は同年12月6日である。（顕著な事実）

- (2) 行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条1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。

また、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せざるにとどめず、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。

そして、処分の相手方以外の者について同法9条1項の法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と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照し、当該利益の内容及び性質

を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される様及び程度をも勘案すべきものである（同条2項参照）。

本件において、控訴人らは、平成18年12月開発許可の名宛人ではなく（前提事実(5)エ），処分の相手方以外の者であるが、上記見地に立つて以下、具体的に控訴人らの原告適格の有無を検討する。

(3) 都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし（同法1条），農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念とし（同法2条），開発行為の許可基準として、開発区域内の土地について地区計画等が定められているときは、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等に定められた内容に即して定められていること（同法33条1項5号），開発区域における利便の増進と開発区域及びその周辺の地域における環境の保全とが図られるように公共施設、公益施設及び予定建築物の用途の配分が定められていること（同条1項6号），一定規模以上の開発行為にあつては、開発区域及びその周辺の地域における環境を保全するため、開発区域における植物の生育の確保に必要な樹木の保存、表土の保全その他の必要な措置が講ぜられていること（同条1項9号）などを定めているほか、市街化調整区域の開発行為については、一定面積以上の開発行為で、当該都市計画区域における計画的な市街化を図る上に支障がないこと（同法34条10号イ），又は開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないこと（同号ロ）などを定めている。上記都市計画法の規定の趣旨及び目的等に照らすと、同法は、開発行為の許否を決するに当たって、周辺住民の健康、生活環境に係る被害のみならず、周辺土地自体及びその利用が、

当該開発行為により受ける影響についても十分配慮し、所有者らの土地所有権等の財産権についても、物理的な被害のみならず、既に住宅等の開発が行われ、ないし計画されている場合において、これに対し直接的に著しい支障を受け、財産上の著しい被害を受けるおそれがある場合、そのような被害を受けないという利益をも、一般的な公益の中に吸収解消せるものとすることなく、個別的利益として保護するべきものとする趣旨を含むものと解するのが相当である。

これを本件についてみると、控訴人らは、平成7年開発区域内に土地を所有しており、その所在地域は市街化調整区域であるが、平成7年開発区域について、(E)らと共に、共同住宅建築等を事業内容とする本件共同事業を計画し、平成7年開発許可を得て、開発に係る土地造成工事を終え、予定建築物である共同住宅等の建築を現実的に可能とする状態に至っていたものである。のみならず、同開発区域において、本件共同事業実現のために不可欠な水道について、開発区域全体を対象に専用水道方式が採用されて受水槽及び給水管等の設置が行われており、計画全体の成否に影響する緑地等について、本件緑地協定を締結するなど、着々と開発行為の成果を上げつつあったものである。その反面、同開発許可においては、同開発区域で建築可能であるのは、予定建築物である共同住宅等当初計画した建物に限られており、原則としてそれ以外の建物の建築をすることはできないものであるから（都市計画法42条1項），予定建築物の建築による所有土地の有効利用の可能性は、本件共同事業の全体としての実現可能性に関わり、これに支障を來す事態が起こると、予定建築物である共同住宅の建築等ができなくなり、土地の有効利用ができず、その価値を著しく損なう結果をもたらすものと考えられる。そうすると、控訴人らは、平成7年開発区域内に所有する土地に関し、平成7年開発許可により実現可能となつた予定建築物の建築等、すなわち控訴人(B)については共

同住宅の建築及び利用、控訴人Ⓐについては地区センターの建築及び営業という有効利用を行いうるとの法律上保護された利益を有するものというべきである。

そして、平成18年12月開発許可は、平成7年開発区域内の一部であって、かつその主要部分である平成18年12月開発区域内において、平成7年開発許可に係る開発行為とは別個の開発行為を許可するものであるから、これにより、上記開発区域内で開発行為が行われるときは、本件共同事業の全体としての遂行に著しい影響を及ぼし、これを困難にするものである。水道についても本件共同事業では平成7年開発区域全体を対象に専用水道方式による事業実施が予定されていたのに、平成18年12月開発区域においてのみ独自の事業を進めようとしているため、控訴人ら独自に共同住宅や地区センターを建築し専用水道を設置すると多額の費用が余分に必要となること、本件緑地協定の関係では、通路や緑地の配置も異なっていることから、これらの関係でも、控訴人らの事業遂行上、水道の布設や緑地の配置等について支障が生じるものである。したがって、平成18年12月開発許可により、控訴人Ⓑについては共同住宅の建築及び利用、控訴人Ⓐについては地区センターの建築及び営業という平成7年開発許可に基づく同開発区域内所有土地の有効利用が困難となり、控訴人らの法律上保護された利益を必然的に侵害するおそれがあるものと認められる。

したがって、控訴人らは、平成18年12月開発許可の取消しを求める原告適格を有するものと解される。

2 甲事件の争点(1)イ (審査請求前置主義)について

- (1) 開発許可の取消しの訴えを提起するためには、開発審査会の裁決を経なければならないところ（都市計画法52条），上記裁決を経た事実は認められない。

(2) しかし、前記1(1)ケに認定したとおり、控訴人らは、平成18年12月開発許可差止めの訴えを提起し、これを同許可の取消しの訴えに変更した直前である平成19年1月17日、寝屋川市開発審査会に審査請求を行い、同審査請求から原審口頭弁論終結時である同年9月27日までには3か月以上経過しているから、行政事件訴訟法8条2項に照らして、それまでに、審査請求の裁決を経ない瑕疵は治癒されているものと解される。

3 乙事件の争点(2)ア (原告適格)について

(1) 乙事件の訴えは、平成7年開発区域内にある平成18年6月開発区域内における⑦又はその所有土地の一部を分譲された者の建築確認処分の差止めを求めるものである。

そして、建築確認処分について規定する建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とし（同法1条），建築確認については、建築基準法令その他建築物の敷地、構造又は建築設備に関する法令及び条例の規定に適合するものであることを要するとしており（同法6条1項），上記法令には都市計画法29条1項、42条も含まれること（建築基準法施行令9条12号），さらに前記1(1)認定及び都市計画法42条によると、平成7年開発許可においては、予定建築物が共同住宅等に制限され、建ぺい率、容積率等の制限もあることに照らすと、上記各法律は、その趣旨、目的等から、周辺の同一開発区域内の土地所有者らの所有土地を開発計画に沿って有効利用し、関係する建築確認処分により、上記土地利用に直接的に支障を受け、財産上の被害を受けるおそれがある場合、そのような被害を被らない利益をも、個別の利益として保護する趣旨を含むものと解される。

(2) 本件について、前記1(1)認定及び同(2)、(3)説示に照らし、控訴人らは、平成7年開発区域内において、それぞれ土地を所有し、平成7年開発許可

に基づき、本件共同事業が実現され、各所有土地を有効利用できることについて、法律上保護された利益を有している一方、平成7年開発区域内の主要部分を占める平成18年6月開発区域において、本件共同事業ないし平成7年開発許可により予定された共同住宅と著しく異なる一戸建て住宅の建築確認がなされるものと予想される本件建築確認処分がされると、それに基づく建物の建築により、本件共同事業の遂行に支障を来し、各所有土地の有効利用ができず、財産上の被害を受けるおそれがあるから、上記法律上保護された利益を必然的に侵害されるおそれがあるものと認められる。

(3) したがって、控訴人らは、本件建築確認処分の差止めを求める原告適格を有するものと解される。

第4 結論

よって、控訴人らの甲事件、乙事件の各訴えを不適法であるとして却下した原判決は不当であるから、これを取り消し、民事訴訟法307条本文により、本件を原審に差し戻すこととして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第13民事部

裁判長裁判官 大 谷 正 治

裁判官 高 田 泰 治

裁判官 西 井 和 徒