

意見書ポイント 杉田 弁護士.

- 1 スーパー堤防との共同実施とする旨変更となった本件事業は、変更に伴い地権者らに重大な権利利益の制約を課すものとなったことの問題点。

国がスーパー堤防事業を実施する場合、造成された当該堤防は、国が設置したものであり、地権者の意向とはかかわりなく河川管理施設に該当することになり（河川法3条2項）、その敷地は「河川区域」に該当することになる（同法6条1項2号）。また、当該堤防は高規格堤防に該当することになるから、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになる（同法6条2項）。

その結果、地権者らに次のような重大な権利利益の制約が課される。

- ① 工作物の新築、改築、又は除却等について、一定の場合を除き、河川管理者の許可を取らなければならない（河川法26条1項ないし3項、河川法施行令15条の2、15条の3）。
- ② 土地の掘削、盛土若しくは切土その他土地の形状を変更する行為又は竹木の栽植若しくは伐採について、一定の場合を除き、河川管理者の許可を取らなければならない（河川法27条1項、2項、6項、河川法施行令15条の5）。
- ③ 土地の表示に関する登記として、河川区域内の土地であること及び高規格堤防特別区域内の土地であることが登記される（不動産登記法43条1項2項）。
- ④ 宅地建物取引業者は、区域内の土地の売買等にあたって、上記①②の法令上の制約を受けることを、重要事項等説明書に記載し、その旨を説明しなければならない（宅地建物取引業法35条1項2号、同施行令3条1項

19号)。

2 本件事業計画の変更は、少なくとも仮換地指定処分までになされるべきであったのに、それがなされなかったことの問題点

土地区画整理事業とは、「都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図るため」の、「土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業」で、「この法律（土地区画整理法）に従って行われる」もの、すなわち、換地計画に定められた換地を従前の権利者に割り当てる換地処分を本質とするものをいう（土地区画整理法2条1項、同86条以下）。

また、換地処分を円滑に行うために、施工者は、換地計画に定められている換地の位置・範囲を仮に指定する処分を行うことができる（同法98条1項「仮換地の指定」）。

そして、法は、「換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地形、土質、水利、利害状況、環境等が照応するように定めなければならない。」として、換地計画の決定の基準である「照応の原則」を法定し（法89条1項）、仮換地を指定する場合においても、照応の原則が適用されることを定める。

本件事業計画は、被告の単独事業として私有地を盛土する宅地造成事業として計画されたものであり（甲8号証の3「事業計画書」）、その事業計画を前提としてなされた本件仮換地の指定は、従前地と照応する河川法等の制約のない完全な私有地の指定となるはずであった。

ところが、本件事業計画が、スーパー堤防事業との共同実施に変更されたことで盛土造成部分は国の管理する堤防となり、その敷地は「河川区域」に該当することになる。

また、高規格堤防特別区域に指定されることにより、純粋な私有地から権利

の性質を変え、従前地にはなかった河川法等による様々な制約が課された土地に変わることになる。

単独事業を前提になされた本件仮換地指定処分は、原告らに従前地と同様の権利完全なる私有地としての所有権を保障するものであるにもかかわらず、スーパー堤防事業との共同実施への変更が認可されれば、仮換地指定処分は実行不可能となるはずであった。

さらに、仮換地指定処分には地権者にとって次のような重大な効果が生じるところ、法が事業計画（変更）の手続きに住民の参加を保障し、厳重な審査の手続きを要求している趣旨を全うするためにも仮換地指定処分の前に変更手続きはとられなければならない。

- ① 従前地、仮換地の双方について使用又は収益が停止されること
- ② 建築物等の除去と直接強制が行われること

3 仮換地指定処分の後に縦覧手続きが行われても、権利保障の実質は得られないことについての問題点

(1) 事業計画決定時の住民参加手続き

① 土地区画整理事業決定に関わる具体的住民参加手続き

都市計画法は、土地区画整理事業を都市計画として決定するにあたって、事前にその旨を公告し、決定案に理由を付して公衆の縦覧に供した上で、住民に意見提出の機会を与え、これを都市計画審議会に提出することとされている。また、土地区画整理法も、市町村が土地区画整理事業を定めようとする場合において、事業計画を公衆の縦覧に供することを求め（土地区画整理法55条1項）、都道府県知事に対する利害関係者の意見書提出の機会を確保し（同条2項）、これら意見書は都道府県都市計画審議会に付議され（同条3項）、同審議会がこれら意見書の内容を審査するものとしている（同条4項）。このように、都市計画法及び法は、土地区

画整理事業の決定に至る過程において、2度にわたって、計画案を事前に縦覧に供した上での住民ないし利害関係者による意見書提出の機会を確保し、これを都市計画審議会で審議するという手厚い住民参加手続を設けている。

② 土地区画整理事業決定に関わる住民参加手続きの趣旨

上記のような、住民参加手続きが準備されている趣旨は、土地区画整理事業が、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらすことから、これら住民の意見が事業計画に反映されることを確保しようとするものである。

したがって、土地区画整理事業計画決定後においても、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらさうる事業計画の変更が行われた場合には、改めて住民参加手続きを行うことが求められる。

この点、前述の通り、仮換地処分には重大な法的効果が認められており、住民の負担は計り知れないものがある。施工者が、変更手続きを経ないままに、仮換地指定処分を行い、それに基づき事業を事実上強引に進めるならば、すでに本件地区の建築物等は除去され、住民の多くが本件地区を去ってしまうことになりかねず、その後において、所定の変更手続きがとられたとしても、住民らが意見表明を行うことは事実上困難であり期待できないから、法の予定した住民参加手続きは形骸化することになる。

かかる状況からすれば、本件仮換地指定により、本件地域の住民の財産的、精神的負担は現実化、増大するといえ、同仮換地指定の前に住民意思の同意を得るための住民参加手続きが行われなければ、土地区画整理事業における手続きの保障は骨抜きとされてしまう。

したがって、本件土地区画整理事業の変更に伴う住民参加手続きは、本件仮換地指定より前に行われなければならない、この時点において縦覧手続きを行っても何の意味もない。