

諮問番号 平成28年度諮問第9号

審査庁 茅ヶ崎市長

事件名 土地区画整理法第98条第1項の規定に基づく仮換地の指定処分に対する審査請求

答 申 書

審査請求人からの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

土地区画整理法（以下「法」という。）第98条第1項の規定に基づく仮換地の指定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は妥当である。

理 由

第1 事案の概要

- 1 平成27年5月1日付けで、X土地区画整理組合（以下「本件組合」という。）の設立が認可された。
- 2 同月31日から平成28年9月24日までの間、次のとおり、本件組合の総会が開催された。

第1回	平成27年	5月31日
第2回	同	年10月25日
第3回	平成28年	2月20日
第4回	同	年3月19日
第5回	同	年9月24日

このうち、第5回総会において、本件処分に係る議案が可決された。
- 3 処分庁は、平成28年9月29日付けで、本件処分を行った。
- 4 審査請求人は、平成28年12月6日付けで、茅ヶ崎市長に対し本件審査請求をした。
- 5 審査庁は、平成29年3月24日付けで、当審査会に対して、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問した。

第2 審理手続きにおける審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

審査請求人は、次のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

- (1) 仮換地と補償は一体との説明があった中で、合意形成を図るため仮換地指定を一定期間見合わせたにも関わらず、合意形成が整わないうちに、仮換地指定されたことは不服である。また、私の仮換地先は、当初の説明とは違う場所になっており、説明は受けたが、同意はしていない。
- (2) 私は、この事業自体に反対しているところ、苦渋の判断で売却を申し出ているが、仮換地が短冊換地になるのは納得がいかず、もし売却をやめこのまま農業を営もうとすると、この短冊換地では今までどおりの経営は到底出来ない。また、同意書のようなものも提出しておらず、このことは照応の原則にも反しており、財産権の保障を定める憲法にも違反するものである。
- (3) 仮換地に関しては、88.6%が了解又は概ね了解していると処分庁が主張しているが、強引な事業を進める組合運営に従わざるを得ない地権者の苦渋の数字である。

2 処分庁

処分庁は、次のとおり主張し、本件審査請求の棄却を求めている。

- (1) 本件処分については、換地・補償に関し組合員との合意形成を図ることを最重要とし、平成28年9月末まで仮換地指定の時期を延ばしてきたが、指定の時期をこれ以上延ばすと、事業計画期間である5年間では事業が完了出来なくなり、その場合に組合員全員に事業費増等のリスクが伴うことから、そのリスクを回避しなければならないと判断したものである。加えて、同年7月23日の全体会を受けて、仮換地・補償の説明内容に合意されているかを全組合員に確認したところ、仮換地に関して88.6%の方が了解又は概ね了解しているとの回答があり、以上の経緯から同年9月29日付で本件処分を行ったものである。
- (2) 審査請求人は、平成27年12月11日に換地の意向として売却換地を選択し、その後平成28年1月26日付けで売却申出確認書を提出されたので、仮換地(案)に対して了承されたと判断した。

その後、審査請求人から手付金に関する要望があり、売却申出確認書の返却を求められ、最低8割の手付金を支払ってもらえれば売却申出確認書を出すと言われたことから、審査請求人の要望どおりとなれば売却申出確認書を提出していただけるものと判断し、売却申出確認書を返却した。

また、本組合の第18回理事会で売却換地の手付金の割合を最大8割まで充当することが議決されたため、その内容を審査請求人に伝え、その後、同年6月28日に換地の意向を確認した際、売却の意向は変わらないと回答されたので、再度売却申出確認書の提出を求めたが、仮換地に関し未了解である3名の合意形成が図れられずに出すとの条件を追加された。本組合が、審査請求人に提示した仮換地位置は、売却換地エリアの中央付近にあったが、保留地と売却換地を一団で処分できない場合は本事業に大きな影響を受けるため、これらのリスクを回避する方法として

売却申出確認書の提出がされていない方の仮換地位置を売却換地エリア内の東側に変更したものである。

なお、保留地を含め売却換地の1平方メートル当たりの価格は同じであり、仮換地の位置が変わろうとも、売却価格が下がることはない。

- (3) 平成27年11月21日開催の全体説明会の中で共同売却区域の換地形状は短冊状になりますと説明しており、同年12月11日に審査請求人は短冊換地と認識した上で売却換地を選択している。

審査請求人は、「もし売却をやめ」と仮定で述べられているが、これまで審査請求人に換地の意向を確認した中で、売却をやめ換地を自己利用するとの意向はなかった。

- (4) 本組合は、法、定款、総会で議決された換地規程及び土地評価基準等を基に本事業を進めており、財産権の侵害にあたる行為は一切行っていない。

第3 審理員意見書の要旨

1 結論

本件審査請求を棄却するのが相当である。

2 理由

- (1) 処分庁は、平成27年5月1日に、法第14条第1項の規定により設立の認可を受けた土地区画整理組合である。

この土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業については、法第98条第1項の規定に基づき仮換地の指定がされることとなり、また、当該仮換地の指定に当たっては、総会の議決を経るべきこととされている（法第31条）。さらに、当該議決に当たっては、定款に特別の定めがある場合を除くほか、土地区画整理組合の組合員の半数以上の出席が必要とされるとともに出席組合員の過半数の賛成が必要とされている（法第34条第1項）。なお、当該議決に当たっては、書面又は代理人による議決権の行使も認められている（法第38条第3項）。

- (2) 以上の点から本件処分について見ると、平成28年9月24日に第5回総会が開催され、組合員数79名のうち、現実の出席者27名及び委任状により出席者とみなされる者41名の合計68名が出席し、うち54名の賛成をもって本件仮換地指定が議決された。すなわち、組合員の半数以上が出席し、出席組合員の過半数が賛成したものであり、法の定めに従って議決を経ているものであることから、本件処分に手続き上の違法はない。

- (3) なお、審査請求人は、本件処分による仮換地の位置や土地の形状等についての不服も述べているため、この点についてみることにする。

土地区画整理事業の施行者は、法98条第1項に基づいて仮換地を指定する場合において、法89条第1項所定の基準を考慮してしなければならないところ（法98条第2項）、土地区画整理は、施行者が一定の限られた施行地区内の宅地につき、多数の権利者の利益状況を勘案しつつそれぞれの土地を配置していくものであり、

また、仮換地の方法は多数あり得るから、具体的な仮換地の指定を行うに当たっては、法８９条第１項所定の基準の枠内において、施行者の合目的な見地からする裁量的判断に委ねざるを得ない面があることは否定し難いところである。そして、仮換地の指定は、指定された仮換地が、土地区画整理事業開始時における従前の宅地の状況と比較して、同項所定の照応の各要素を総合的に考慮してもなお、社会通念上不照応であるといわざるを得ない場合においては、上記裁量的判断を誤った違法のものと判断すべきである（最高裁昭和６３年（行ツ）第１０４号平成元年１０月３日第三小法廷判決・裁判集民事１５８号３１頁参照）。

本件についてこれをみると、次の諸事情を指摘することができる。

まず、位置に関し、従前地と仮換地とは、さして距離が離れておらず、ともに主要道路に面しない自治体Ｙとの境界付近に存在する。

次に、地積に関しては、４９パーセントの減歩が行われているものの、事業が完了すると、本件事業の対象地一帯では、現在の農業を主体とした土地利用から産業用地としての土地利用が行われることとなり、地価が上昇することが見込まれる。したがって、減歩による地積の変化が不相当であるとは認められない。

一方、利用状況及び環境に関しては、農地であった従前地が、本件処分によって短冊型の形状に変化するため、同様に短冊型の土地を割当てられた周囲の換地取得者に歩調を合わせ、産業用地として売却する以外に合理的な利用方法がないこととなる。そのため、利用状況等は大幅に変化するとも思われる。しかしながら、かかる利用状況等の変化については、審査請求人自身が「当方は、一貫して、皆さんの合意形成ができたなら仕方なく、売却する意思があると述べてきていることは、ゆるぎありません。」と述べ（反論書「反論の理由」第３～４行目）、これを争っていない。

したがって、利用状況等の変化についても、これを不相当と認めることはできない。

最後に、土質及び水利等については、これらが低下すると認めるに足りる事情がうかがわれないほか、前述のとおり売却用産業用地への利用状況等の変化を審査請求人が争っていない以上、これらの変化を考慮する必要性は乏しい。

以上の諸事情を総合的に考慮すれば、本件仮換地は、従前地の状況と比較して、社会通念上不照応なものとはいえないというべきである。

したがって、本件処分は、処分庁が前述の裁量的判断を誤ってしたものとはいえず、照応の原則を定める法８９条第１項に違反するものではない。

また、法が財産権を侵害する違憲のものと認めるに足る特段の事情はないところ、以上のとおり本件処分は法に則って適法に行われていることから、憲法違反の主張にも理由がない。

- (４) この他、審査請求人は、仮換地に関する説明手続における処分庁の対応等本事業の進め方についての不服を述べているが、これらは本件処分とは直接関係のないものであって、本件処分に違法・不当は認められない。

第4 調査審議の経過及び調査審議における審査関係人の補充主張

1 調査審議の経過

- 平成29年2月27日 審査庁から諮問書及び添付資料を受領
平成29年3月28日 第1回審議
平成29年4月10日 審査請求人から主張書面を受領
平成29年5月11日 第2回審議 処分庁及び市担当課からの意見聴取を実施
平成29年6月22日 第3回審議
平成29年6月27日 第4回審議 審査請求人からの意見聴取を実施
平成29年7月20日 第5回審議
平成29年8月4日 第6回審議
平成29年8月10日 第7回審議
平成29年8月22日 第8回審議
平成29年8月29日 第9回審議

2 審査請求人の補充主張

- (1) 反対者の方の合意形成がなされない以上、売却する意思はない。
(2) 仮換地されると土質及び水利等が低下し、現状の優良農地としての価値も低下する。
(3) 処分庁は、事業が延伸することによるリスクを回避するため本件処分を行ったとのことだが、合意形成がなされないまま事業を進めることのリスクや、それにより地権者全員の権利が脅かされることを考えていない。

第5 審査会の判断の理由

- 1 処分庁により開催された第5回総会において、組合員数79名のうち、出席者27名及び委任状により出席者とみなされる者41名の合計68名が出席者とされ、うち54名の賛成をもって仮換地指定が議決されている。

法第34条第1項においては、議事については、定款に特別の定めがある場合を除くほか、出席組合員の過半数で決することとされているが、処分庁の定款を確認したところ、特別な定めはなかった。

組合員の半数以上が出席し、出席組合員の過半数が賛成したものであることから、本件処分に係る議決については、法の定めに従って行われていることが認められる。

- 2 審査請求人は、「仮換地処分と補償は一体」である旨の説明があつたのにも関わらず、補償内容について合意をしていないのに本件処分がなされており違法であるとの主張をしており、処分庁も弁明書及び意見聴取において、仮換地と補償を一体として合意形成を図ってきたことを認めている。この点について法は、仮換地処分を法第78条第1項の補償と一体の関係とはしておらず、これについて誤解を生じさせるような処分庁の説明は不適切であつたと言わざるを得ない。

しかしながら、説明が不適切であるからといって、補償についての合意を欠いた仮

換地処分が違法であることにはならない。したがって、処分の効力に影響を及ぼす程度の瑕疵は認められない。

3 審査請求人は、仮換地先が短冊換地では今までどおりの農業経営はできず、同意書等も提出していないことから「照応の原則」に違反していると主張している。

しかしながら、審査請求人は本件処分前に、処分庁に対し、換地後の土地の利用方法について、他の地権者の土地と一体で企業に売却する意向であることを申し出ており、一体での売却を前提とする限りは、短冊状の土地であっても価値は低くならない。

したがって、短冊状の土地を仮換地先とした処分庁の判断に不合理な点はない。

その他の点についても、審理員意見書の認定するとおり、従前地の状況と比較して、社会通念上不照応なものとはいえない。

4 その他審査請求人が縷々主張する点については、処分庁の事業を推進する態様が、一部の地権者の間に、事業には住民の意思が反映されていない等の不信感を醸成した趣旨の主張であると思われる。しかしながら、仮にこの主張を前提としても、このような態様が本件処分の効力に影響を及ぼすものではない。

5 以上の点に鑑みると、本件処分の効力に影響を及ぼす程度の瑕疵は認められない。

6 なお、審査請求人は、組合の設立に関し同意をしていない旨の主張もしている。

法第127条第1号では、組合設立認可処分に対しては審査請求をすることができないこととされている。一方、土地区画整理組合の設立認可処分は、それ自体抗告訴訟の対象となるのであるから（最高裁昭和57年（行ツ）第128号昭和60年12月17日第三小法廷判決・民集39巻8号1821頁参照。）、後行の仮換地指定処分の段階で設立認可処分の違法を争うことはできない。

7 よって、結論記載のとおり答申する。

茅ヶ崎市行政不服審査会

金井恵里可（会長）

鈴木洋平

園川真代