

諮問番号：令和3年度諮問第33号
答申番号：令和4年度答申第3号

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙一覧のとおり〇〇〇〇〇〇〇土地区画整理組合（以下「処分庁」という。）が各審査請求人（以下「審査請求人ら」という。）に対して行った土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）に基づく仮換地指定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

(1) 審査請求書における主張

ア 土地区画整理事業とは、「公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、この法律で定めるところに従って行われる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」（法第2条第1項）であり、法の目的は、土地区画整理事業によって、「健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」（法第1条）である。

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）は後述するとおり、法が意図するところの土地区画整理事業としての実質を有するものではなく、また、個別の仮換地指定処分についても、法第89条第1項に基づく照応の原則（以下「照応の原則」という。）に反するものであるから、本件処分は違法である。

イ もともと施行区域として計画されていたF地区及びG地区（約45%を〇〇〇土地区画整理準備組合（以下「準備組合」という。）の役員らが所有）について、施行区域から外れる一方、市街化調整区域から市街化区域に編入され、一切の減歩を免れながらも地価上昇の恩恵を受けることとなった。

一部の地権者を不当に利する本件事業は、法第1条及び第2条第1項に反し違法である。

そして、違法な本件事業を前提とする本件処分は、法第89条第1項（照応の原則）及び法第98条第2項に反し違法である。

ウ 〇〇〇〇線（以下「A線」という。）は周辺住民にとって非常に重要な生活道路であるが、〇〇市（以下「B市」という。）が策定した都市計画にお

いては、当初、A線を廃道とすることになっており、その前提には〇〇〇〇〇〇〇〇〇（以下「C」という。）の出店があった。

ところが、Cの出店が取り止めになったにもかかわらず、処分庁はA線の廃道の計画を変更していない。

このような周辺住民の重要な生活道路を意味もなく廃道とすることは、「地域の根幹となるべき道路、公園等の都市計画施設等が計画されているときは、これらを故意に避けないこと」と示す、国土交通省が策定した土地区画整理事業運用指針（以下「運用指針」という。）に反しており、公共の福祉に反するものであって、本件事業は、法第1条及び第2条第1項に反し違法と言うほかない。

そして、A線を廃道とすることを前提とした本件処分は、法第98条第1項の要件を充足せず違法である。

エ 本件事業の施行地区の土地利用の割合は80.3%が農地であり、〇〇市マスタープランにおいて、営農環境に配慮すべき地域として指定されている。

営農者にとって最も重要な点は、地価の上昇ではなく耕作面積であり、本件事業によって地価が上昇したとしても耕作面積から著しく減歩があると、農作物の生産により生計を立てることができなくなり、地域の営農社会が崩壊する。

このような事業計画及びこれに基づく本件処分は、施行地区における公共の福祉の増進に資するものではなく、違法である。

オ 本件事業には、B市が〇〇億〇〇〇〇万円もの市費を投じることとなり、これは市債発行により賄う予定となっている。

しかしながら、B市は巨大な市債残高を残しており、大掛かりな市費の投入を決断する場合、それ相応の経済合理性が見込まれなければ、公共の福祉に合致するものではなく許されないと言うべきである。

具体的な返済計画が存在せず、経済合理性が不明の市債発行を前提とする本件事業は、公共の福祉に合致するものではなく、違法である。

カ 準備組合は、地権者の内のおよそ10%の反対者を押し切り、処分庁を設立した。

また、処分庁の強引な進め方に反対する市民グループは、A線を存置してその拡幅整備を図りつつ、丁寧なまちづくりを求める提案書を作成し処分庁に提出したが、処分庁はこれを顧みることすら審理することもなく、一方的に従前の事業計画を押し進めている。

このような適正な合意形成を欠いた本件事業は、法第1条及び第2条第1項に反しており違法である。

キ 処分庁が、工事等の請負契約を発注する場合、処分庁の定款（以下「定款」という。）により、原則として、競争入札の方法によらなければならないが、

処分庁の業務代行者であるD社は、施行地区に土地を所有するE社に対し、随意契約により、本件事業の仕事を発注している。

このような随意契約は、公正公平を欠くものであり、定款に反していることから、違法である。

ク 仮換地を定める場合においては、法第89条第1項（照応の原則）及び第98条第2項の規定に基づき、仮換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。

(ア) しかしながら、本件事業においては、不必要に大きな区画道路を計画したことにより、審査請求人らの減歩率が高く、また、審査請求人らの間でも減歩率に大きな乖離が出ており、横の照応の原則に反していることから、本件処分は違法である。

(イ) 03331審査請求人及び03332審査請求人（以下「03331審査請求人等」という。）に指定された仮換地は二等辺三角形のような形の土地であり、農地としての使い勝手が大幅に低下することは明らかである。その上、固定資産税の負担が重くなることから、今般の仮換地指定は何のメリットもない。

(ウ) 03333審査請求人に指定された仮換地は、南北にそれぞれ幅員6mもの区画道路が計画されており、これが03333審査請求人の減分率（〇〇．〇〇％）を大きくする要因となっている。

03333審査請求人は、処分庁に対し、区画道路の幅員を減少させ、道路の本数を減らすことにより、03333審査請求人のみならず、他の地権者の減歩率を低減することができる旨の提案書の提示を行ったが、処分庁は一度も話し合いをする機会を設けず、仮換地指定処分を強行した。

このような不必要な道路によりいたずらに高い減歩率を強いる本件処分は、照応の原則に反し違法である。

(エ) 03334審査請求人の従前の宅地は、駅に近く、他の宅地よりも経済的価値が高いことを考慮して換地先や減歩率が定められなければ公平とは言えないが、03334審査請求人に対する減歩率は、審査請求人らの中で最大の〇〇．〇〇％であり、審査請求人らの間ですら異常に大きなものとなっており、この点で既に横の照応の原則に反している。

また、指定された仮換地は湾曲した区画の中の長方形の土地であり、農地としての使い勝手が大幅に低下する。このような本件処分は、照応の原則に反していることから違法である。

ケ 本件処分等は、次のとおり、憲法違反が認められる。

(ア) 本件事業に疑問のあった03331審査請求人は、B市、準備組合、処分庁、地権者との対話を望んだが、B市は、準備組合の役員らに03331審査請求人の携帯電話番号を開示する半面、03331審査請求人には

地権者の連絡先の開示を拒み、話し合いや情報共有の機会を設けることを妨害した。

このように、対応相手によって、合理的な理由なく異なった取扱いをすることは、法の下での平等原則を定めた憲法第14条に反する（適用違憲）。

(イ) A線が廃道になることやCが出店しなくなったこと等は、即座に地権者に知らされておらず、本件事業の地権者は、事業によって生じる不利益を知る機会がないまま本件事業の是非を判断してしまっている。

このことは、知る権利（憲法第21条）の侵害である。

(ウ) 法が要求する要件を満たさない土地区画整理組合への法第25条第1項に基づく強制加入は、憲法第19条、第21条及び第22条に反する（適用違憲）。

(エ) 法が要求する要件を満たさずに実施された本件処分は、憲法第29条が認める財産権を違法に侵奪するものとして、憲法違反（適用違憲）である。

法が要求する要件を満たさない事業により、土地面積が減歩等され、形状も悪くなり、自宅から遠方への移転を余儀なくされることは、断じて許されない。

(2) 大阪府行政不服審査会（以下「審査会」という。）が審査請求人らから令和4年1月21日付けで受領した主張書面における主張

本件審査請求の手續には、次のとおり違法及び不当があることから、万が一、本件処分に違法性が認められない場合であっても、本件処分は不当なものとして、本件審査請求は、認容されるべきである。

ア 本件審査請求は、令和元年9月5日に申し立てたものであるが、審理員は、令和2年7月6日に口頭意見陳述を実施し、令和3年2月9日付けで同月15日に審理員意見書を審査庁に提出する予定時期を審査請求人らに通知した。

審査請求人らからの再三の督促により、ようやく、審理員から審査庁に審理員意見書が提出されたのは令和3年6月25日であり、審査庁が審査会に本件審査請求に係る諮問を行ったのは、同年12月10日であった。

上記のとおり、本件審査請求の審理手續は著しく遅延しており、「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手續の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」と定める行政不服審査法（平成26年法律第68号）第1条に反するものと言わざるを得ない。

イ 前記アのとおり、膨大な時間をかけて審理をしているにもかかわらず、本件審査請求は、十分な審理が行われていない。

本件審査請求で特に争点となるのは、照応の原則の違反の有無であるにもかかわらず、審理員は、「換地申出が無く換地設計基準に基づき仮換地位置を定めた本件処分に違法性はない」という形式的な理由のみで審査請求人らの主張に理由がないとし、照応の原則に対する判断を放棄しており、本件審査請求の手続には、違法及び不当があると言わざるを得ない。

ウ 法第77条による建築物等の移転及び除却の強制執行は、裁判所の判断なく処分庁が実施できる極めて強力な公権力の行使であり、他人の所有地に強制執行を行う極めて重要な手続であることから、その実施事例は稀である。

前記ア及びイのとおり、膨大な時間をかけながらも審理不尽である反面、処分庁は、03331審査請求人、03332審査請求人及び03333審査請求人の所有地については令和2年12月〇〇日に、03334審査請求人の所有地については令和3年12月〇〇日に、強制執行を実施し、原状回復を物理的に不可能にした。

以上の経過から、本件処分に違法性又は不当性が認められる場合であっても事情裁決（行政不服審査法第45条第3項）は認められない。

(3) 審査会が令和4年3月15日に実施した口頭意見陳述における主張

審査請求人らの一人が近隣の土地区画整理組合の区域で所有していた土地に関して、形状に不満があるとして本件審査請求と同時期に審査請求を行ったが、審査請求後すぐに和解案が提示され、早期に解決した。

本件審査請求においても、同様の展開になると思ひ、審査請求の手続外で提案を行ってきたが、積極的な回答が示されず、処分庁が裁判を提起してもらってもよいといった態度を示すことに疑問を感じている。

審査請求人らは、審査請求や訴訟の提起をしたいと言うことではなく、仮換地先がおかしいと思うので、処分庁と対話をし、違う土地の提案や地域外への移転をしてもらいたかったが、なすすべがなくここまで来た。工事の大枠は、ほぼ完了しており、それを可逆的に戻すことは現実的でない段階となっている。仮換地の早い段階では、不満をもっている地権者の土地と審査請求人らの土地を交換するといった解決もあり得たかもしれないが、現状では厳しい。

また、審理員意見書では、換地申出がなく処分庁の換地設計基準（以下「換地設計基準」という。）に基づき仮換地位置を定めた本件処分に違法性はないとの意見が示されているが、審査請求人らは、理事長に恫喝された経験から意見が言えず、処分庁との意思疎通が難しい状況にある。さらに、審査請求人らは本件事業そのものに不満を持っており、前記（1）のとおり、違法性の承継についても主張する。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 事業計画の認可については、権利者の3分の2以上の同意を得て、都道府県知事の認可を得るものであり、本件事業は平成30年〇月〇〇日付け大阪府指令計推第〇〇〇〇号により取得している。

事業計画の適法の可否については、本件審理の範疇ではなく、法的手続を経て認可された事業計画の違法性による本件処分の違法性の主張はできない。

(2) 換地設計基準第8条第3項には、換地申出に基づき定めることができるとされ、換地申出がない場合は、土地利用計画に適合する範囲で、整理前の各地の一に照応する換地を定めることができるとされており、換地申出がなく換地設計基準に基づき仮換地位置を定めた本件処分に違法性はない。

(3) 以上のとおり、本件処分は法に基づき適正に行われたものであり、違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

令和3年12月10日	諮問書の受領
令和3年12月15日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：1月4日 口頭意見陳述申立期限：1月4日
令和4年 1月11日	第1回審議
令和4年 1月21日	審査請求人からの主張書面（1月17日付け）及び口頭意見陳述申立書（1月17日付け）の受領
令和4年 2月18日	第2回審議
令和4年 3月15日	口頭意見陳述の実施及び第3回審議
令和4年 4月12日	第4回審議
令和4年 5月19日	第5回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第1条は、「この法律は、土地区画整理事業に関し、その施行者、施行方法、費用の負担等必要な事項を規定することにより、健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と定めている。
- (2) 法第2条第1項は、「この法律において「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の増進を図るため、この法律で定めるところに従って行われる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をいう。」と定めている。
- (3) 法第3条第2項は、「宅地について所有権又は借地権を有する者が設立する土地区画整理組合は、当該権利の目的である宅地を含む一定の区域の土地について土地区画整理事業を施行することができる。」と定めている。
- (4) 法第14条第1項は、「第3条第2項に規定する土地区画整理組合（以下「組合」という。）を設立しようとする者は、7人以上共同して、定款及び事業計画を定め、その組合の設立について都道府県知事の認可を受けなければならない。（後略）」と定め、同条第2項は、「組合を設立しようとする者は、事業計画の決定に先立って組合を設立する必要があると認める場合においては、前項の規定にかかわらず、7人以上共同して、定款及び事業基本方針を定め、その組合の設立について都道府県知事の認可を受けることができる。この場合においては、前項後段の規定を準用する。」と定め、同条第3項は、「前項の規定により設立された組合は、都道府県知事の認可を受けて、事業計画を定めるものとする。（後略）」と定めている。
- (5) 法第18条は、「第14条第1項又は第2項に規定する認可を申請しようとする者は、定款及び事業計画又は事業基本方針について、施行地区となるべき区域内の宅地について所有権を有するすべての者及びその区域内の宅地について借地権を有するすべての者のそれぞれの3分の2以上の同意を得なければならない。この場合においては、同意した者が所有するその区域内の宅地の地積と同意した者が有する借地権の目的となっているその区域内の宅地の地積との合計が、その区域内の宅地の総地積と借地権の目的となっている宅地の総地積との合計の3分の2以上でなければならない。」と定めている。
- (6) 法第20条第1項は、「都道府県知事は、第14条第1項又は第3項に規定する認可の申請があつた場合においては、政令で定めるところにより、施行地区となるべき区域（同項に規定する認可の申請にあつては、施行地区）を管轄する市町村長に、当該事業計画を2週間公衆の縦覧に供させなければならない。（後略）」と定め、同条第2項は、「当該土地区画整理事業に関

係のある土地若しくはその土地に定着する物件又は当該土地区画整理事業に関係のある水面について権利を有する者（中略）は、前項の規定により縦覧に供された事業計画について意見がある場合においては、縦覧期間満了の日の翌日から起算して2週間を経過する日までに、都道府県知事に意見書を提出することができる。（後略）」と定めている。

(7) 法第31条は、「次に掲げる事項は、総会の議決を経なければならない。」とし、次に掲げる事項として第1号から第12号を掲げ、第2号は、「事業計画の決定」と、第9号は、「仮換地の指定」と定めている。

(8) 法第89条第1項は、「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、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。」と定めている。

(9) 法第98条第1項は、「施行者は、換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができる。この場合において、従前の宅地について地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利を有する者がいるときは、その仮換地について仮にそれらの権利の目的となるべき宅地又はその部分を指定しなければならない。」と定め、第2項は、「施行者は、前項の規定により仮換地を指定し、又は仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定する場合においては、換地計画において定められた事項又はこの法律に定める換地計画の決定の基準を考慮してしなければならない。」と定め、第3項は、「第1項の規定により仮換地を指定し、又は仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定しようとする場合においては、あらかじめ、その指定について、（中略）組合は、総会若しくはその部会又は総代会の同意を得なければならないものと（中略）する。」と定め、第5項は、「第1項の規定による仮換地の指定は、その仮換地となるべき土地の所有者及び従前の宅地の所有者に対し、仮換地の位置及び地積並びに仮換地の指定の効力発生の日を通知してするものとする。」と定めている。

(10) 法第127条は、「次に掲げる処分又はその不作為については、審査請求をすることができない。」とし、次に掲げる事項として第1号から第12号を掲げ、第1号は、「第14条第1項若しくは第3項又は第39条第1項の規定による認可（事業基本方針の変更に係るものを除く。）」と定めている。

(11) 土地区画整理法施行規則（昭和30年建設省令第5号）第9条は、「法第6条第1項に規定する設計の概要の設定に関する同条第11項（中略）に規定する技術的基準は、次に掲げるものとする。」とし、次に掲げるものと

して第1号から第8号を掲げ、第3号は、「区画道路（幹線道路以外の道路をいい、裏口通路を除く。）の幅員は、住宅地にあつては6メートル以上、商業地又は工業地にあつては8メートル以上としなければならない。（後略）」と定め、第4号は、「住宅地においては、道路をできる限り通過交通の用に供され難いように配置しなければならない。」と定めている。

- (12) 運用指針Ⅳ―2の2(2)〈運用上の留意事項〉①ロは、「良好な環境の確保の観点から、規則第9条第4号においては、住宅地においては、道路をできる限り通過交通の用に供され難いように配置しなければならないと規定されている。道路は通風・採光・日照等の住環境の確保に重要な空間機能を有している。道路の配置・幅員等を計画する際には、住環境の改善・向上にも配慮する事が望ましい。（後略）」と記している。

なお、運用指針は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4に基づく技術的な助言である。

- (13) 運用指針Ⅴ―2の1〈運用にあたっての基本的な考え方〉(2)は、「換地計画では、客観的な判断基準に基づく換地設計と土地評価が必要であり、これらは地区の特性を考慮した換地設計基準及び土地評価基準を定め、これらに基づいて換地計画を作成することが望まれる。」と記している。

- (14) 運用指針Ⅴ―2の1〈運用上の留意事項〉(1)は、「法第89条でいう「照応」とは、換地及び従前の土地の位置、地積、土質、水利、利用状況及び環境等の諸事情を総合勘案して、指定された換地がその従前の土地と大体同一条件にあり、かつ、土地区画整理地区全域にわたるすべての換地が概ね公平に定められるべきことをいうものと解釈されている。さらに、指定された換地が、位置、地積その他個々の点において従前の土地と必ずしも符号しない場合であっても、当該換地指定処分が直ちに違法とされるものではなく、それが、諸事情を総合的に考察してみてもなお、従前の土地と著しく条件が異なり、または、格別合理的な根拠なくして、近隣の権利者と比較して甚だしく不利益な取り扱いを受けたという場合でないかぎり、違法ではないと解されている。（後略）」と記している。

- (15) 運用指針Ⅴ―2の1〈運用上の留意事項〉(6)は、「(前略) 申出換地とは、土地区画整理事業の換地計画において換地を定めるにあたり、施行地区内の特定の数筆の土地につき所有権その他の権利を有する者全員が他の土地の換地に影響を及ぼさない限度内において、これらの土地に対する換地の位置、範囲に関する合意をし、この合意による換地を求める旨の申出があった場合に、施行者は、公益に反せず、事業施行上支障を生じない限り、法第89条第1項所定の基準によることなく当該合意されたところに従って各土地の換地を定めることができるものである。（中略）申出をしなかった者についての換地を定めるにあたって、照応の原則に従って換地を定め

る必要がある（後略）」と記している。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類（事件記録）によれば、以下の事実が認められる。

(1) 平成30年3月21日、準備組合は、第5回総会を開催し、議案「土地区画整理組合設立認可申請について ①事業計画(案)について ②定款(案)について ③組合設立認可申請に向けた同意書等の取得について」を議決した。

(2) 平成30年7月、準備組合は、大阪府知事に対して、法第3条第2項に規定する土地区画整理組合（以下「組合」という。）の設立の認可に係る申請を行い、同年9月13日に認可を受けた。

(3) 平成30年9月23日、処分庁は、設立総会を開催し、議案「平成30年度事業計画(案)及び収支予算(案)について」を議決した。

なお、上記設立総会の議案書別冊に掲載された事業計画書には、本件事業に係る公共保留地合算減歩率が「〇〇. 〇〇%」と記載されている。

(4) 平成31年3月2日、処分庁は、第2回総会を開催し、議案「土地評価基準(案)及び換地設計基準(案)の制定について」を議決した。

(5) 換地設計基準第8条は、換地の位置について記し、第1項は、「整理後の画地の位置は、原位置付近において整理前の画地の位置に照応する位置に定める。ただし、この事業の施行により新たに造成される公共施設の影響その他特別の事情のある場合で原位置付近に定めることが困難であるもの、又は整理後の土地利用計画との整合性に照らして原位置付近に定めることが適当でないものについては、整理前の画地の位置に照応する他の位置に定めることができるものとする。」と記し、第2項は、「整理後の画地の位置は、道路に面する位置に定める。（後略）」と記し、第3項は、「整理後の画地の位置で、土地利用計画にもとづく申出については、第1項の規定によらず、所有者の換地申出にもとづき定めることができるものとする。ただし、所有者の換地申出が無い場合は、土地利用計画に整合する範囲で、整理前の画地の位置に照応する換地を定めることができるものとする。」と記している。

また、換地設計基準第10条第1項は、「整理後の画地の形状は矩形を標準として定める。街区の形状又は他の画地との関連において考慮を必要とするものについては、この限りではない。」と記している。

(6) 処分庁の土地評価基準（以下「土地評価基準」という。）第13条は、正背路線地の計算について記し、第1項は、「正背路線地の計算は、正面路線から普通地として計算した指数に背面加算指数を加算し、地積で除して平方メートル当たり指数を求め、総指数は地積に平方メートル当たり指数を

乗じて得た値とする。ただし、整理後の画地については、土地利用計画との整合を考慮した計算を行うものとする。」と記し、第2項は、「背面加算指数は、次の計算によって算定する。背面加算指数＝背面路線価指数×背面路線間口×背面加算率（後略）」と記している。

また、土地評価基準第16条は、指数の修正について記し、第1項は、「画地の最奥部奥行に応じて、別表2-3に定める奥行逓減割合により修正する。」と記し、第2項は、「画地または画地の部分が各号のいずれかに該当するときは、その画地または画地の部分の指数について次の各号に定める修正をするものとする。（後略）」と記している。

(7) 03331 審査請求人等に係る整理後各筆評価計算書には、次のとおり記載されている。

①「従前の土地」に係る「評定指数（個）」の欄には、各筆について、「〇〇〇、〇〇〇」、「〇〇〇、〇〇〇」、「〇〇、〇〇〇」と記載されている。

なお、これらの合計は、〇、〇〇〇、〇〇〇となる。

②「比例率」の欄には「〇. 〇〇〇〇〇〇」、「権利指数（個）」の計の欄には「〇、〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

③「〔仮〕換地」に係る「評定指数（個）」の欄には「〇、〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

(8) 03333 審査請求人に係る整理後各筆評価計算書には、次のとおり記載されている。

①「従前の土地」に係る「評定指数（個）」の欄には、各筆について、「〇〇〇、〇〇〇」、「〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

なお、これらの合計は、〇、〇〇〇、〇〇〇となる。

②「比例率」の欄には「〇. 〇〇〇〇〇〇」、「権利指数（個）」の計の欄には「〇、〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

③「〔仮〕換地」に係る「評定指数（個）」の欄には「〇、〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

(9) 03334 審査請求人に係る整理後各筆評価計算書には、次のとおり記載されている。

①「従前の土地」に係る「評定指数（個）」の欄には、「〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

②「比例率」の欄には「〇. 〇〇〇〇〇〇」、「権利指数（個）」の計の欄には「〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

③「〔仮〕換地」に係る「評定指数（個）」の欄には「〇〇〇、〇〇〇」と記載されている。

(10) 令和元年6月5日付けで、処分庁は、審査請求人らに対して、仮換地の指定の効力発生の日を同月15日とする本件処分を行った。

(11) 令和元年9月5日付けで、審査請求人らは本件審査請求を行った。

3 判断

(1) 本件事業の適法性について

ア 審査請求人らは、本件事業は、法が意図するところの土地区画整理事業としての実質を有しておらず違法であり、違法な本件事業を前提とする本件処分は、違法である旨主張する。

審査請求人らは、事業計画の策定を先行処分とし、当該処分の違法性がその後の仮換地指定処分（本件処分）に承継する旨を主張するため、以下、違法性の承継について検討する。

イ 行政行為によって形成される行政上の法律関係はできるだけ早期に確定して安定を図るべきであることから、原則として、行政行為相互間には、違法性の承継を認めるべきでない。しかし、例外的に、先行処分と後行処分が連続した一連の手続を構成し一定の法律効果の発生を目指している場合は、違法性の承継は容認されるが、先行処分と後行処分が相互に関連しても、それぞれが別個の目的を指向し、相互の間に手段目的の関係にないときは、違法性は承継されないと解される。

ウ 平成30年9月13日東京高等裁判所判決（平30（行コ）123号。

以下「平成30年東京高裁判決」という。）は、「設立認可の違法が、仮換地指定処分に承継されるか」について、「設立認可には処分性が認められる（最高裁昭和57年（行ツ）第128号同昭和60年12月17日第3小法廷判決・民集39巻8号1821頁）から、原則として、設立認可の違法は同処分に対する取消訴訟においてしか主張できないものである。例外的に、後行の行政処分たる仮換地指定処分の取消訴訟において違法主張が許されるかを検討すると、まず、設立認可の主体は都道府県知事である一方、仮換地指定処分の主体は施行者が行うとされており、両処分は主体が異なることが認められる。また、設立認可は、土地区画整理事業を施行する権限を付与することを目的とするものであるところ、仮換地指定処分は、換地処分の公告の日まで暫定的に使用することができる土地を定める処分（土地区画整理法99条1項）であって、同一の法効果を実現するためのものとまではいえない。（中略）よって、設立認可の違法が、仮換地指定処分に承継されるとは認められない。」と判示する。

エ 本件についてみると、前記2（1）、（2）のとおり、準備組合は、法第14条第1項の規定により、定款（案）及び事業計画（案）を定めた上で、組合の設立の認可を受けたことが認められる。

そこで、本件では、本件処分の違法事由として、本件処分自体の違法性ではなく、それに先行する組合の設立認可、事業計画の策定の違法性を主張することができるかが問題となるが、平成30年東京高裁判決に照らせば、事

業計画の違法性は、本件処分に承継されるとは解することはできないと言える。

したがって、審査請求人らの違法性の承継に係る主張は、本件処分の違法性を左右するものではない。

(2) 仮換地指定処分について

ア 前記1(8)、(9)のとおり、施行者は、法第98条第1項の規定により仮換地指定処分を行う場合において、換地計画が定められていないときは、同条第2項の規定により、法に規定する換地計画の決定の基準として、照応の原則(法第89条第1項)を考慮して行わなければならない。

照応の原則については、前記1(14)のとおり運用指針で示されている他、平成元年10月3日最高裁判所第三小法廷判決(最高裁判所裁判集民事158号31頁)での「施行者は、法98条1項に基づいて仮換地を指定する場合においても、法89条1項所定の基準を考慮してしなければならない(法98条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うるから、具体的な仮換地指定処分を行うに当たっては、法89条1項所定の基準の枠内において、施行者の合目的的な見地からする裁量的判断に委ねざるをえない面があることは否定し難いところである。そして、仮換地指定処分は、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、法89条1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えない場合においては、右裁量的判断を誤った違法のものとして判断すべきである。」とした判示が参照される。

イ 以下、本件処分が照応の原則から逸脱し、処分庁に裁量権の逸脱又は濫用があったかについて、検討する。

まず、前記1(13)のとおり、運用指針において、換地計画では、客観的な判断基準に基づく換地設計と土地評価が必要であり、これらは地区の特性を考慮した換地設計基準及び土地評価基準を定め、これらに基づいて換地計画を作成することが望まれる旨が示されており、処分庁は、本件処分を行うに当たり、前記2(4)のとおり、換地設計基準及び土地評価基準(以下「換地設計基準等」という。)を定めていることが認められる。

次に、審査請求人らに行われた本件処分についてみる。

(ア) 03331 審査請求人等は、指定された仮換地が二等辺三角形のような形をしており、農地として使い勝手が大幅に低下する旨主張する。

本件についてみると、①従前の宅地の位置は、公園として整備し、当該公園の隣接する街区は企業を誘致する工業施設用地となる予定であることから、処分庁は、換地設計基準第8条第1項ただし書に照らして、従前

の宅地が農地として利用されていたことを考慮し、農地ゾーンで従前の宅地に近い位置への仮換地を指定していることが認められる。②また、仮換地先の形状については、矩形の形状にはなっていないが、従前の宅地の位置が接道間口の狭い袋状の土地であったこと、仮換地先については水路が二方向に接していることを踏まえると、接道条件や営農条件は一定改善していることが認められる。③さらに、施行地区の形状及び都市計画道路を主軸とした区画道路の街路計画から全ての街区形状を矩形の形状とすることは困難であるとした処分庁の判断は、換地設計基準第10条第1項において、「整理後の画地の形状は矩形を標準として定める。街区の形状又は他の画地との関連において考慮を必要とするものについては、この限りではない。」と定められていることに依拠したものと認められる。

次に、03331審査請求人等に係る整理後各筆評価計算書をみると、前記2(7)のとおり、①「従前の土地〔宅地〕」の評価を示す「評定指数(個)」の合計(以下「従前地に係る評価指数」という。)は、〇、〇〇〇、〇〇〇であり、「〔仮〕換地」の土地の評価を示す「評定指数(個)」の合計(以下「仮換地先に係る評価指数」という。)は、「〇、〇〇〇、〇〇〇」であることから、従前の宅地に比して190,576ポイント増に至っている。また、②従前地に係る評価指数に、本件事業で土地の価値がどれだけ上昇するかを示す「比例率」である「〇.〇〇〇〇〇〇」を掛け合わせた「権利指数(個)」(以下「本件権利個数」という。)は、「〇、〇〇〇、〇〇〇」である。③本件権利個数は、本件事業で従前の宅地の価値を上昇させる目標値であるが、仮換地先に係る評価指数「〇、〇〇〇、〇〇〇」との差は2ポイントであることから、双方の指数は、ほぼ見合っていることが認められる。

以上のことに鑑みれば、03331審査請求人等に係る本件処分は、換地設計基準等に基づき照応の原則を考慮して行われたものと言える。

(イ) 03333審査請求人は、仮換地先の南北にそれぞれ幅員6メートルもの区画道路が計画されていることから、当該審査請求人の減歩率(〇〇.〇〇%)を大きくしており、不必要な道路の敷設によって高い減歩率を強いる本件処分は、照応の原則に反する旨主張する。

本件についてみると、①従前の宅地の位置は、都市計画道路及び沿道施設用地となる予定であることから、処分庁は、前記2(5)の換地設計基準第8条第1項ただし書に照らして、従前の宅地が農地として利用されていたことを考慮の上、農地ゾーンで従前地に近い位置への換地を定めていることが認められる。②また、区画道路の幅員については、土地区画整理法施行規則第9条第3号において、区画道路の幅員は、住宅地にあつては6メートル以上と規定されていることや、運用指針IV-2の2(2)〈運

用上の留意事項>①ロにおいて、道路は通風・採光・日照等の住環境の確保に重要な空間機能を有しており、道路の配置・幅員等を計画する際には、住環境の改善・向上にも配慮する事が望ましい旨が示されていることに照らし、6メートルとしたことが認められる。

次に、減歩率については、①接道状況、宅地の形状等を考慮の上、前記2(6)の土地評価基準に照らして算定していることが認められ、②前記2(3)のとおり、施行地区の宅地全体における減歩率である公共保留地合算減歩率は〇〇.〇〇%であり、03333審査請求人に対する減歩率との差は約0.6ポイントであるが、土地区画整理事業において、個々の減歩率が各々異なることはあり得ることと言え、03333審査請求人に対する減歩率が著しく高いとまでは言えない。

そして、03333審査請求人に係る整理後各筆評価計算書をみると、前記2(8)のとおり、①従前地に係る評価指数は、〇,〇〇〇,〇〇〇であり、仮換地先に係る評価指数は、「〇,〇〇〇,〇〇〇」であることから、従前の宅地に比して249,341ポイント増に至っている。また、②本件権利指数は、「〇,〇〇〇,〇〇〇」で、仮換地先に係る評価指数「〇,〇〇〇,〇〇〇」との差は2ポイントであることから、双方の指数は、ほぼ見合っていることが認められる。

以上のことに鑑みれば、03333審査請求人に係る本件処分は、換地設計基準等に基づき照応の原則を考慮して行われたものと言える。

なお、区画道路の計画に係る主張は、事業計画の適法性に係る主張であり、前記(1)のとおり、事業計画の違法性は、本件処分に承継されることは解することはできず、本件処分の違法性を左右するものではない。

(ウ)03334審査請求人は、自身に対する減歩率は、審査請求人らの中で最大の〇〇.〇〇%であり、審査請求人らの間ですら異常に大きく、横の照応の原則に反しており、また、指定された仮換地は、湾曲した区画の中の長方形の土地であり、農地としての使い勝手が大幅に低下するため、照応の原則に反する旨主張する。

本件についてみると、従前の宅地の位置は、法第96条に基づく保留地(売却により本件事業の資金に充てるための土地)となる予定であることから、処分庁は、換地設計基準第8条第1項ただし書に照らして、03334審査請求人が農地である従前の宅地を畑として利用していたことを考慮し、従前地に近く、引き続き畑として利用することも可能で整形な土地が確保できる沿道ゾーンへの換地を定めていることが認められる。

また、減歩率については、①接道状況、宅地の形状等を考慮の上、前記2(6)の土地評価基準に照らして算定していることが認められ、②前記2(3)のとおり、施行地区の宅地全体における減歩率である公共保留地

合算減歩率は〇〇．〇〇％であり、〇三三三四審査請求人に対する減歩率との差は約５ポイントであるが、土地区画整理事業において、個々の減歩率が各々異なることはあり得ることと言え、〇三三三四審査請求人に対する減歩率が著しく高いとまでは言えない。

次に、〇三三三四審査請求人に係る整理後各筆評価計算書をみると、前記２（９）のとおり、①従前地に係る評価指数は、「〇〇〇，〇〇〇」であり、仮換地先に係る評価指数は、「〇〇〇，〇〇〇」であることから、従前の宅地に比して１０６，０７０ポイント増に至っている。また、②本件権利指数は、「〇〇〇，〇〇〇」で、仮換地先に係る評価指数「〇〇〇，〇〇〇」との差は４ポイントであることから、双方の指数は、ほぼ見合っていることが認められる。

以上のことに鑑みれば、〇三三三四審査請求人に係る本件処分は、換地設計基準等に基づき照応の原則を考慮して行われたものと言える。

ウ 以上のとおり、処分庁は、運用指針に照らし、総会の議決を経て土地評価基準等を策定し、これらを判断基準として、前記イのとおり、本件処分を行っていることが認められることから、本件処分に係る判断の過程及び手続の観点からみて、裁量権の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

（３）憲法違反について

ア 前記第２の１（１）ケ（ア）の主張は、Ｂ市の対応に関する平等原則（憲法第１４条）違反を主張するものであって、処分庁が行った本件処分の違法性を左右するものではない。

イ 前記第２の１（１）ケ（イ）の主張は、本件事業を実施する過程において、知る権利（憲法第２１条）の侵害があった旨を主張するものであって、本件処分の違法性を左右するものではない。

ウ 前記第２の１（１）ケ（ウ）の主張は、法第２５条の規定が憲法（第１９条、第２１条及び第２２条）に違反する旨を主張するものであるが、行政機関には違憲立法審査権はないと一般に解されていることから、法の合憲性に係る判断は、憲法上、違憲立法審査権を有する司法機関である裁判所に委ねられており、審査会の権限外にあると解される。

エ 前記第２の１（１）ケ（エ）の主張は、本件処分が法の求める要件を満たさず、違法に財産権を侵奪しており、憲法第２９条に違反する旨主張するものであるが、前記（２）のとおり、本件処分は、法第９８条第２項に基づき、法に規定する換地計画の決定の基準である照応の原則（法第８９条第１項）を考慮して行われたものである。また、本件処分によって、従前の宅地に代えて、将来新たに使用することのできる土地が指定されていることから、違法に財産権を侵奪しているとは言えず、審査請求人らの主張は採用できない。

(4) 審理手続の瑕疵について

審査請求人らは、本件審査請求の審理手続は著しく遅延しており、また、十分な審理が行われていない点において違法及び不当があり、その間に処分庁が法第77条に基づく建築物等の移転及び除却を行ったことを踏まえると、本件処分は不当である旨主張する。

仮に、本件審査請求の審理手続において、裁決の権限、手続、形式の瑕疵(裁決固有の瑕疵)があったとしても、当該瑕疵については、裁決の後に、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第3条第3項に基づく裁決の取消しを争うかどうかであって、当審査の判断外事項であり、審査請求人らの主張する審理手続の瑕疵は、本件処分の違法性を左右するものではない。

(5) 結論

以上のとおり、本件処分を取り消すべき理由は認められないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

第6 付言

本件審査請求における審理手続をみると、令和2年7月6日に審理員による口頭意見陳述が実施されてから令和3年6月25日に審理員意見書が作成されるまでの間に具体的な審理手続を行った形跡は見当たらない。

仮に、この点について、特段の事情や合理的な理由がないのであれば、審査請求人らが本件審査請求の審理手続が著しく遅延している旨主張することは当然であると言える。

審理員及び審査庁は、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに行政の適正な運営を確保する行政不服審査法の趣旨、目的に照らして、審理手続に遅延が生じないように努めることが望まれる。

大阪府行政不服審査会第1部会
委員(部会長) 谷口 勢津夫
委員 西上 治
委員 濱 和哲

一覧

審査請求人	左記審査請求人を認識する記号	処分年月日 審査請求年月日
〇〇 〇〇	03331 審査請求人	令和元年6月5日 令和元年9月5日
〇〇 〇〇	03332 審査請求人	令和元年6月5日 令和元年9月5日
〇〇 〇	03333 審査請求人	令和元年6月5日 令和元年9月5日
〇〇 〇〇〇	03334 審査請求人	令和元年6月5日 令和元年9月5日