答 申

寝屋川市長 広瀬 慶輔 様

寝屋川市行政不服審査会

会 長 三 成 美 保

令和2年10月19日付け「総総第1155号」で諮問のありました事案について、下記のとおり答申します。

記

審査会の結論

本件審査請求を棄却すべきである。

理由

第1 審査請求の趣旨

本件審査請求は、寝屋川市小路土地区画整理組合（以下「処分庁」という。）が平成30年12月28日付け寝小組第67号で、審査請求人にした換地処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるものである。

第2 事案の概要

1 関係する法令等の定め

土地区画整理事業は、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という土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）第1条に定める基本的な目的の下、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目的で行われる（法第2条第1項）ものである。

地積の決定の方法については、法に規定されておらず、法第15条及び土

地区画整理法施行令（昭和 30 年政令第 47 号）第 1 条第 1 項第 2 号により、定款で定めるべき事項とされている。

これらの規定に基づき、処分庁の定款（以下「定款」という。）第 47 条から第 49 条までには、所有権に係る地積の決定に関する定めが置かれている。

定款第 47 条には「換地計画において、換地を定めるときの基準となる従前の宅地各筆の地積（以下「基準地積」という。）は、次条に定める場合を除き、組合設立認可の公告があった日（以下「基準日」という。）現在におけるその登記されている地積（以下「登記地積」という。）とする。…以下略」と定めている。

続く定款第 48 条第 1 項には「宅地所有者は、登記地積が事実と相違すると認めるときは、基準日から 60 日以内に組合に実測地積の確認を申請することができる」と定めており、同条第 2 項には「前項の申請をしようとする者は、申請書に次の各号に掲げる書類を添付し、組合に提出しなければならない。…以下略」と定め、添付すべき書類として、宅地の実測図、隣接する宅地の所有者の署名及び押印を得た隣接する宅地との境界表示図等を挙げている。

さらに、定款第 49 条第 1 項には「組合は、前条の基準地積が明らかに事実と相違すると認める宅地及び特に地積について実測する必要があると認める宅地について、その宅地の所有者及びその宅地に隣接する土地の所有者の立会を求めて、その宅地の地積を実測して、その基準地積を更正することができる。」と定めている。

2 事案の経緯

- (1) 処分庁は、平成 26 年 12 月 12 日、寝屋川市長により、土地地区画整理法第 21 条の規定に基づき認可され、同日に公告された土地地区画整理組合である。
- (2) 当時本件処分に係る従前地（以下「本件従前地」という。）の所有者であった A は、定款第 47 条の基準日である、組合設立認可の公告の日（平成 26 年 12 月 12 日）から 60 日以内に定款 48 条第 1 項の規定による確認申請を行わなかった。

- (3) 処分庁は、全地権者に対し、平成 27 年 12 月 18 日付けの仮換地指定通知を発送し、Aはこれを受領した。
- (4) Aは、平成●年●月●日に死去し、審査請求人が相続により本件従前地の所有権を取得した。
- (5) 処分庁は、平成 30 年 12 月 28 日、審査請求人に対し、本件処分をした。
- (6) 審査請求人は、平成 31 年 3 月 6 日付けで、審査庁寝屋川市長に対し、本件審査請求をした。
- (7) 審査庁は、令和 2 年 10 月 19 日付けで、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問をした。

第 3 審査請求人の主張の要旨

以下の理由から、本件処分を取り消した上、相当な換地処分がなされるよう求める。

(1) 実測地積の採用について

最高裁第一小法廷昭和 62 年 2 月 26 日判決（以下「昭和 62 年最判」という。）によれば、土地区画整理事業について緊急性を要する場合、施行区域が広範である場合等、実測地積を基準とすることにより莫大な費用と労力がかかり、計画の実施を著しく渋滞させる特段の事情がない限り、実測地積と登記地積とが明らかに異なる場合には、実測地積を採用すべきである。本件において、特段の事情は認められないから、実測地積が採用されなければならない。

(2) 定款第 48 条の確認申請について

処分庁は、基準日から約 1 年経過した平成 27 年 11 月頃に至るまで具体的な基準地積の話を A 又は審査請求人に対して行っておらず、処分庁の定款第 48 条に定める期限内に実測地積の確認申請を行うことは不可能だった。

(3) 定款第 49 条の基準地積の更正について

審査請求人が登記地積と実測地積が大きく異なることを示したにもかかわらず、処分庁が差額の補償を機能させるよう清算金の訂正を行わず、定款第 49 条に基づく実測を行わなかったことは、裁量権の濫用として違法又は不当である。

(4) 照応の原則（減歩率）について

減歩率は、従前地の面積に対する換地後の土地の面積の縮小割合を算出したものであり、所有権侵害の程度を見る指標であるから、本件で問題とされるべき従前地の面積は、実測地積にほかならない。この前提における本件従前地の減歩率は 37.76%で、本件土地区画整理事業における民有地の減歩率 31.93%と比較し、極めて高率である。

(5) 照応の原則（水利）について

本件従前地はパイプで水を引いて水利を確保していたが、本件処分による換地後の土地（以下「本件換地土地」という。）には用水パイプが敷設されておらず、移転補償として復元された井戸しか利用できなくなっている。本件従前地の水利権を奪われ、著しく水利条件が悪化した。

(6) 照応の原則（土壌）について

本件従前地は田畑として肥沃な土壌を形成していたが、本件換地土地は砂地であり田畑としての土壌に向いておらず、土質の悪化が顕著である。

第4 審理員意見書の要旨

以下の理由から、本件審査請求には理由がないから棄却することが相当である。

(1) 実測地積の採用について

定款では、基準日から 60 日以内に申請をすることで実測地積の確認を行うことができる旨を定めており、特に希望する者について実測地積により得る途が開かれているといえるから、昭和 62 年最判に照らして、処分庁の定款又は本件処分が憲法第 29 条に違反するものとはいえない。

また、昭和 62 年最判は、施行地区が広範囲である場合等を、公簿地積により基準地積を定めざるを得ない場合として例示する。本件土地区画整理事業において、従前地の権利者は 71 名、計画戸数は約 160 戸、土地面積は約 10.56ha であるから、個々の権利者の事情に応じて基準地積の更正を行うことは事業全体の進捗及び完成を困難にすると考えられ、昭和 62 年最判の趣旨が及ぶというべきである。

(2) 定款第 48 条の確認申請について

多数の権利者が関係する土地区画整理事業においては、定款は全組合員

に一律に適用されるべきであり、個々の組合員が当該申請の手続を現実
知っていたか否かの個別事情を考慮すべきではない。もっとも、実測地積
の確認申請の手続について知る機会があったことは必要である。

本件では、基準日から 60 日以内に地積の更正を申請できることは、平成
26 年 8 月 10 日に開催された処分庁の前身である寝屋川市小路土地区画整
理準備組合第 5 回総会の配布資料に記載されており、配布資料及び議事録
は組合員に送付されている。また、平成 26 年 12 月 21 日の第 1 回（設立）
総会では、実測地積の確認申請についての説明がなされている。したがっ
て、審査請求人が実測地積の確認申請の手続を知る機会があったものと認
められる。

(3) 定款第 49 条の基準地積の更正について

定款第 49 条は、「基準地積を更正することができる」という文言を用い
て基準地積の更正は処分庁の裁量によって行うことを明らかにしている。
また、仮換地処分及び換地処分については施行者の裁量が認められること
からも、基準地積の更正の有無は処分庁の裁量に委ねられていると解する
ことが相当である。したがって、処分庁が定款第 49 条に基づく基準地積の
更正を行わなかったことが、裁量の逸脱又は濫用に当たり、違法又は不当
ということとはできない。

(4) 照応の原則（減歩率）について

本件従前地については、定款第 48 条に基づく実測確認及び同第 49 条に
基づく基準地積の更正が行われていない以上、減歩率の算定には登記地積
を基準地積として用いるべきである。本件処分における減歩率は、本件土
地区画整理事業全体の減歩率に比して 1.13%高くなっているものの、本件
換地土地の立地等を考慮すると、他の権利者と比して著しく不利益という
ことはできない。

(5) 照応の原則（水利）について

本件換地土地には井戸が設置されていることから、営農が可能な状態と
考えられ、本件従前地と比較して著しい不利益が生じているとは認められ
ない。

(6) 照応の原則（土壌）について

審査請求人は、本件換地土地において営農していることから、本件換地土地の土壌が田畑に向いていないとは認められない。

第5 審査庁の考え

審理員意見書のとおり、本件審査請求を棄却する。

第6 調査審議の経過

令和2年10月23日 審査庁からの諮問書の受理

令和2年11月13日 第1回審議

令和2年12月7日 審査会の調査権限の行使に対する審査請求人からの主張書面（第4反論書）の受理

令和2年12月21日 審査会の調査権限の行使に対する審査庁からの主張書面の受理

令和3年1月15日 第2回審議

第7 当審査会からの調査事項

当審査会の審議において、審査請求人及び審査庁に対して、次の(1)及び(2)のとおり、主張書面等の提出を求めることとした。

- (1) 審査請求人に対しては、処分庁が2019年（令和元年）12月17日付け弁明書(4)において「甲24-1からは、残地となった●●●●（※伏せ字の部分は本件従前地の地番）の実測面積及び隣地との境界が確定しているということとはできない」と主張していることに対して反論する主張書面及びその根拠となる資料を求めた。これに対して審査請求人からは、令和2年12月7日付けで第4反論書（以下「第4反論書」という。）の提出があった。

第4反論書には、本件従前地の実測地積は、審理員に提出した甲第24-1号証の範囲での座標軸のみでは算出できないが、甲4号証、甲5号証及び甲11号証を追加資料とすれば十分に実測面積を算出できるものであるとの主張がされているが、具体的に実測地積及び隣地との境界が確定しているとの主張・立証はなかった。

- (2) 審査庁に対しては、定款第49条第1項に定める基準地積の更正に係る処分庁の裁量権の範囲について、その範囲内か否かを判断するための数値や事例などの具体的・客観的基準（前例がある場合はその資料）を求めた。これに対して、審査庁からは令和2年12月18日付けで主張書面（以下「審査庁

主張書面」 という。)の提出があった。

審査庁主張書面には、定款第 49 条第 1 項の規定に基づき更正を行うべき場合として、①実測により、実測地積が登記地積に相違していることが明らかとなった場合で、災害の罹災等のやむを得ない理由により定款第 48 条第 1 項の確認申請の手続がとれなかったときや、基準日から 60 日以内の申請期限の直後に判決により筆界が変更された場合などで、定款第 48 条第 1 項の期限内に確認申請の手続をとれなかったときなど、その相違が客観的に明白な場合であって、やむを得ない理由により、宅地所有者が定款第 48 条第 1 項の申請手続が期限内にとれなかった場合等か、②処分庁が土地区画整理事業の施行者として、当該事業全体に重大な影響があるため、自ら費用を負担してでも実測せざるを得ない特殊な場合が考えられるとの主張がされている。

第 8 当審査会の判断

本件審査請求について、当審査会の判断は、おおむね審理員意見書のとおりであるが、前款第 7 の調査事項を踏まえて、基準地積の更正に係る処分庁の判断について、次のとおり補足する。

審理員意見書にもあるとおり、土地区画整理事業は、法第 1 条に定める目的のため、施行者が一定の限られた施行区域内の宅地につき、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、換地の方法は多数あり得るから、換地を具体的にどのように定めるかについては、法第 89 条第 1 項所定の基準の枠内において、施行者の政策的・技術的な判断によることが不可欠なものであって、その判断は施行者の広範な裁量に委ねざるを得ないと考えられ、このことは、換地処分的前提となる基準地積の更正に係る判断においても同様であると考えられることから、処分庁の基準地積の更正に係る判断には広範な裁量があるものと解される。

一般的に、行政庁に広範な裁量がある場合には、次の場合に限り、その判断が裁量権の逸脱又は濫用により違法となると解されている。(平成 18 年 11 月 2 日最高裁第 1 小法廷判決参照)

- (1) 判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合
- (2) 事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において当然

に考慮すべき事情を考慮しないこと等により、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合

行政庁の裁量について前記のように解すると、定款第 48 条第 1 項の確認申請の手続があることを前提とした場合、処分庁が基準地積を更正すべき宅地として、定款に「基準地積（である登記地積）が明らかに事実と相違すると認める宅地」及び「(組合が) 特に地積について実測する必要があると認める宅地」を定めたこと、及び審査庁がこれらの宅地（場合）に当たるかどうかの裁量の具体的な基準として審査庁主張書面で前款第 7 (2)①及び②の場合を例示したことは妥当なものとして是認することができる。

この審査庁の例示する具体的な基準に照らすと、審査請求人は定款第 48 条第 1 項の確認申請の手続を期限内にとっていないだけでなく、第 4 反論書のとおり、具体的に実測地積及び隣地との境界が確定しているとの主張・立証もされていないことから、実測地積が登記地積に相違していることが明らかであるとはいえず、また、審査請求人の主張・立証するところからは、本件従前地について当該土地区画整理事業に重大な影響があるため施行者として自ら費用を負担してでも実測せざるを得ない特殊な場合にも当たらないと処分庁が判断したことについて、重要な事実の基礎を欠く、又は社会通念に照らして著しく妥当性を欠くとは認められないから、処分庁が更正を行わなかったことに裁量の逸脱又は濫用があったとは認められない。

よって、当審査会は、冒頭の「審査会の結論」のとおり答申する。