

研究ノート

土地区画整理事業における実務上の諸問題

湯川 二朗

1. はじめに

本稿は、これまで筆者が関与した土地区画整理事件⁽¹⁾の概要を紹介し、土地区画整理事件においてどのような実務上の問題が生じるのかを、土地区画整理事業の進行状況⁽²⁾に沿って整理し、国民・地権者の立場からどのように考えるべきかについてのメモランダムを提供するものである。

土地区画整理事件に関する裁判例は全国的に多数あると史料されるのに、そして、それには土地区画整理事件に関する重要な論点が含まれているはずなのに、残念ながら、最高裁で上告審として受理されず、そのため公判裁判例集にも掲載されていないのが大半である。本稿で紹介するのはそのような論点であるが、筆者の力量不足ゆえ、裁判例や学説は全く検討できていない。そのため、甚だ不十分な論稿ではあるが、まずは土地区画整理法に関する今後の検討課題の頭出しをして、後日、改めて詳細な検討をすること⁽³⁾としたい。

註

(1) ここでは、土地区画整理法に基づく土地区画整理事業に係る法律上の係争を「土地区画整理事件」ということにする。土地区画整理事件は、行政不服審査法に基づく審査請求事件や行政事件訴訟法に基づく訴訟が主たるものであるが、中には仮換地指定処分に関係する民事保全事件や国家賠償請求訴訟として提起されるものもある。

(2) 土地区画整理法に関する文献は、土地区画整理事業を推進する立場からのものに限られているのが現状である(たとえば、大場民男)。しかし、大場

『条解・判例土地区画整理法』472頁には、土地区画整理法令と事業計画が適合しないときに、そのような事業計画は法に反すると考えられるにもかかわらず、「換地設計についての法令は一般法、事業計画は特別法・個別法の関係にあり、事業計画を優先させるべきと考える（大場・縦横324頁）。」と記されている。筆者はかかる見解は誤りであると考えるが、残念ながら、裁判所も、大場説に則って、国民・地権者敗訴、施行者勝訴判決を出すのが実際である。そのような中で、少しでも地権者の利益に資する法解釈が構築されることを期待して本稿を記すものである。

- (3) 筆者は、日弁連行政訴訟センター編『改正行政不服審査法と不服申立実務』（民事法研究会、平成27年11月）「第7章区画整理」同書189頁以下に、その問題意識の一端を次のように示した。土地区画整理事件で一番多い紛争は、仮換地指定処分に関するものであるが、最高裁は、仮換地指定処分が照応原則に違反して違法となるのは、「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限る。」とする立場をとっている（最三小判平成元年10月3日集民158号31頁）。そのため国民・地権者が勝訴する例はほとんどない。それどころか、実際には、極めてまれに国民・地権者勝訴の下級審判決が出て、最高裁はその程度の照応原則違反では裁量の逸脱濫用にあたらないとして原判決を取り消している（前記平成元年判決の他、最一小判平成24年2月16日集民240号19頁、最三小判平成25年2月19日判例地方自治368号76頁）から、照応原則違反で取り消される例はほとんど考えられない。そのため、照応原則違反を理由とする仮換地指定処分の取消しは、行政不服審査法が改正され、審査請求の審理が充実することになった今日では、国民・地権者としては審査請求で権利救済を求めるしかないという趣旨を述べた。

2. 土地区画整理事件の概要

土地区画整理事業一般の概略は、他の一般書に譲ることとして省略し、ここでは筆者の扱った土地区画整理事件の概要を紹介する。

- (1) 石川県津幡町北中条地区土地区画整理事業事件（津幡町ケース）
・ 仮換地指定処分取消訴訟（金沢地方裁判所平成17年1月14日判決判例地方自治271号94頁、名古屋高裁金沢支部平成17年行コ第1号平成18年7月19日判決）

- ・換地処分取消訴訟（金沢地方裁判所平成 22 年行ウ第 6 号平成 25 年 3 月 12 日判決、名古屋高裁金沢支部平成 25 年行コ第 4 号平成 27 年 2 月 18 日判決）
- ・総会決議無効確認訴訟（金沢地裁平成 23 年ワ第 432 号平成 25 年 3 月 12 日判決、名古屋高裁金沢支部平成 25 年ネ第 105 号平成 27 年 2 月 18 日判決）
- ・国家賠償請求訴訟（金沢地裁平成 26 年ワ第 244 号平成 27 年 9 月 18 日判決、名古屋高裁金沢支部平成 27 年ネ第 160 号平成 28 年 3 月 9 日判決）

石川県河北郡津幡町北中条地区（最寄駅 JR 津幡駅 中心市街地に隣接しているが農地を中心とした地区 施行面積 32 ha）で、組合施行方式の、公共施設及び住宅整備を目的とする土地区画整理事業であったが、商業施設誘致目的のために商業街区（面積 6 ha）が予定されており、商業街区については申出・短冊形換地方式を採用することとした。依頼者は、ちょうど、この商業街区と公共施設（都市計画道路）予定地内に従前地を有していたために、換地は分割換地・飛び換地となり、減歩率も 43.56% となった（商業街区内の平均減歩率 12.5%、商業街区外で 43% 程度）ので、仮換地指定処分取消訴訟（第一次仮換地指定処分の後それを変更する第二次仮換地指定処分が行われたので、その取消訴訟も提起した。）、その後換地処分が行われたのでその取消訴訟、組合解散前に余剰金を組合員に配分されたのでその総会決議無効確認訴訟、違法な事業により換地処分の取消しでは回復されない損害が生じているとして組合に対する国家賠償請求訴訟をそれぞれ提起した。しかし、裁判所は組合の広汎な裁量を理由として何でも組合のやりたい放題を追認するだけだった。そこで、そのような組合のやりたい放題を生み出した原因となる土地区画整理法をそのまま放置している国の責任を問う国家賠償請求訴訟をさらに提起した（現在係争中）。

（2）埼玉県宮代町道仏土地区画整理事業事件（宮代町ケース）

- ・仮換地指定処分取消訴訟（さいたま地方裁判所平成 19 年行ウ第 4 号平成 23 年 5 月 23 日判決、東京高裁平成 23 年行コ第 232 号平成 23 年 11 月 16 日判決）
- ・仮換地指定処分執行停止・従前地への工事禁止仮処分（さいたま地裁平成 20 年行ク 4 号平成 20 年 3 月 27 日決定）
- ・建築物除却差止・損害賠償請求訴訟（さいたま地裁平成 19 年行ウ第 25 号平成 23 年 5 月 23 日判決、東京高裁平成 23 年行コ第 233 号平成 23 年 11 月 17 日判決）
- ・法 76 条許可取消訴訟（平成 21 年行ウ第 27 号平成 23 年 11 月 17 日判決判例地方自治 354 号 86 頁）
- ・従前地での開発許可取消審査請求（埼玉県開発審査会）、建築確認取消審査請求（埼玉県建築審査会）

埼玉県宮代町道仏地区（最寄駅東武東上線東武動物公園駅 農地を中心とした住宅地 施行面積 32.7 ha）で、組合施行・総代会設置方式の、住宅及び公共施設（都市計画道路）整備型土地区画整理事業であったが、組合設立直後に事業計画を変更し、商業施設誘致のために商業街区（面積 1.9 ha 施行後宅地面積の 10.6%）を設定するようにし、商業街区については保留地と申出・短冊形換地方式を採用することとした。依頼者は、ちょうど、この商業街区と公共施設（都市計画道路）予定地にまとまった従前地を有していたため、換地は分割換地・飛び換地・不整形換地となり、減歩率も、40～50% 近くになった（平均減歩率 34.7% 程度）ので、その仮換地指定処分取消訴訟、従前地上の工作物等の移転除却の差止め・損害賠償訴訟、従前地に曳家されてくる他の地権者の家屋移転禁止仮処分、従前地に建築される商業施設の開発許可・建築確認各取消審査請求や法 76 条許可取消訴訟を提起した。

（３）三重県四日市市午起土地区画整理事業事件（四日市市ケース）

- ・津地方裁判所平成 19 年（行ウ）第 10 号、同 13 号平成 23 年 3 月 31 日判決 名古屋高等裁判所平成 23 年（行コ）第 44 号平成 23 年 11 月 10 日判決

日判決、同 45 号平成 24 年 2 月 10 日判決

三重県四日市市の石油コンビナート関連企業と国道 23 号線に囲まれた午起地区（施行面積 7.8 ha）で、2 工区制（東工区と西工区）をとり、東工区は工業地域として、西工区は近隣商業地域・準工業地域としてそれぞれ区画・用途を整備することを目的として、組合施行方式の土地区画整理事業が施行された。依頼者は東工区に従前地を有していたが、これを西工区に換地しようとする施行者との協議が難航していた折り、事業計画変更手続きの中で県知事に提出した意見書が採用されて県知事が組合に事業計画の「修正命令」を出し、その後、施行者・関係地権者・依頼者として換地に関する「覚書」が締結されたが、換地に伴う移転補償額につき協議が難航したため、事業の早期進行を図る施行者が依頼者の従前地を施行地区から除外する事業計画変更を行った（いわゆる「中抜き施行」）ため、かかる中抜き施行を定めた事業計画変更認可の取消訴訟等が申し立てられた。本件では、中抜き施行や、クランク状の区画街路を配置する換地設計の違法の他、事業計画変更に係る知事の修正命令やそれを受けて組合・市・地権者との間で交わされた覚書が事業計画に及ぼす効力（修正命令や覚書に反する事業計画は違法か。あるいはまた、事業計画を変更するにあたって、それ以前になされた修正命令や覚書との整合性を考慮しないことは事業計画の変更裁量の逸脱濫用となるか）が問題となった。

（４）兵庫県淡路市富島震災復興土地区画整理事業事件

・神戸地方裁判所平成 18 年（行ウ）第 71 号平成 21 年 12 月 25 日判決

阪神淡路大震災により壊滅的な被害を受けた兵庫県淡路市富島地区（施行面積約 20.5 ha）につき、淡路市施行で、公共施設及び住宅地整備を目的として行われた震災復興土地区画整理事業であった。本件では、個別換地の照応原則違反（個人の財産権侵害）よりも、公共施設（幹線道路）整備優先、換地における存置換地方針の採用、地元有力者優遇、換地計画に基づかない仮換地指定等もっぱら震災復興まちづくりのあり方・土地区画整理事業の手続きのあり方が紛争の焦点となった。

(5) 千葉県八千代市西八千代北部特定土地区画整理事業事件

八千代市北西部の、東葉高速鉄道八千代緑が丘駅隣接地域で山林・農地を中心とする地域（施行面積 140.5 ha）に、独立行政法人都市再生機構が施行者となって行われる住宅地整備目的の土地区画整理事業である。依頼者は、そこに山林（現況一部倉庫・資材置き場）1.2 ha を所有していたが、仮換地の接道条件が悪いこと、不整形地であること、それらは換地隣地の予定保留地を付け保留地に希望すれば解決できるとしてもそれでよいのか、そもそもそのような換地設計をした過程が不透明で一方的ではないかということを主たる理由として仮換地指定処分の取消審査請求を国土交通大臣に対して申し立てている。平成 29 年 1 月申立て、同年 8 月口頭審理、同年 9 月に審理を終結して、同年 10 月 31 日、審理員意見書（請求棄却）が出され、11 月 9 日、請求棄却裁決がされた。

註

(4) 申出換地方式については後述 3 (9) で検討している。

3. 土地区画整理事業の実務上の諸問題

(1) 土地区画整理組合の設立手続きの瑕疵

組合設立には地権者の 3 分の 2 以上の同意が必要とされるところ、組合設立の際の地権者への説明会において事業計画の概略の説明がなくその詳細や定款の説明がなかったときは、地権者の同意手続きには瑕疵があると言えよう。

また、往々にして、地権者の同意書の偽造という事案も見られる。名義人が既に死亡しているが、登記名義の相続手続きが完了していない場合や、登記名義人は生存しているが、痴呆又は疾病のために意思表示できない、あるいは字が書けない場合にこのような主張がなされる。

また、四日市市ケースでは、地権者・理事が高齢のため終始息子が理事会・総会に出席し登記名義人に代わって意思表示をしていた。

このような場合、組合設立手続きに瑕疵があることは明白であるが、それ故に組合設立認可処分に取り消すべき違法があるといえるか（あるいは、組合設立認可処分が違法であるからその後の仮換地指定処分が違法だといえるか。この問題は次の違法性の承継のところで論じる。）。裁判所はなかなかこの種の違法の主張を認めようとしない。

（２）総会の招集手続の瑕疵

総会を招集するにあたっては、組合員に対して事前に「会議の目的である事項」を通知すべきところ、「議決事項」として「事業計画変更について」と記載されているのみで、議題の内容が何も記載されていない通知は招集手続に瑕疵があり、総会決議は違法ではないか。この点四日市市ケース津地裁判決は、そのような通知であっても、総会で事業計画の内容が示され、その賛否を問う議決が行われ、通知を受けた組合員は変更の内容によっては何らかの影響を受ける可能性があること等を読み取れるから、出席するか否かを判断することができる程度の表示がなされていると認められるとして、違法とは言えないとした。

しかし、本件総会議決は、組合員の所有する従前地が施行地区から除外されるという内容（中抜き施行）であって、実質的に、組合員の地位を失わせめるという極めて重大なものであり、しかも、その時期も第 11 回事業計画変更においてよもやそのような事業計画変更がなされるとはおおよそ想像もできなかったような時期にされたものであったことを考えれば、せめて地権者の出席を逍遙するような記載は必要であり、それすらない招集通知は少なくとも瑕疵があるというべきであろう。

（３）施行地区界の争訟方法

施行地区界（施行地区の範囲はどこまでか）は、事業計画で定められ（法 6 条 1 項）、施行地区区域図で示される。施行地区区域図は、縮尺二千五百分の一以上とし、施行地区の区域並びにその区域を明らかに表示するのに必要な範囲内において都道府県界、市町村界、市町村の区域内の町又は

字の境界、都市計画区域界、市街化区域界並びに宅地の地番及び形状を表示したものでなければならない（施行規則5条1項、3項）。

しかし、往々にして現況と公図上の土地の境界や宅地の地番とが異なることがある。公図上の土地の境界が現地で再現できない、あるいは争いがあるという事案も多いのではないか。これらは、施行地区外の地権者が自分の宅地の一部が施行地区内に取り込まれているという形で紛争になる。

このような紛争が発生するのは、組合設立にあたって施行地区界を定めるにあたり、施行地区外の地権者との間で境界確定をするという手続が予定されていないからである。なぜそのような手続が予定されていないかと言えば、そもそも境界確定の当事者は施行地区内の土地所有者と施行地区外の土地所有者であって、組合が施行地区外の土地所有者との間で施行地区界の境界確定をすることできないからである。さらに言えば、施行地区界を定める（定めようとする）時点ではいまだ組合は成立していないからでもある。そこで、施行地区界の境界確定をしようとすれば、組合は施行地区界の従前地の所有者に施行地区外の土地所有者との間で境界確定をするように求めるしかないが、組合と施行地区界の土地所有者（組合員）の意向が合致している保証もない。実際に境界確定協議や境界確定訴訟をするのは組合の用意した弁護士だとしても、当該土地所有者・組合員が土地地区画整理事業を快く思っていない場合は、これ幸いとばかりに、委任状を渡さないこともあり得る。それに、協議・訴訟に協力して頑張って施行地区を広げた（組合に有利にした）ところで、その協力に見合った換地が得られるとは限らない。

四日市市ケースでは、事業の途中で、事業の早期完了のために、事業計画を変更して、事業に反対している地権者の宅地を施行地区から除外した（中抜き施行）。その際、組合は施行地区界を定めるための協議もせずに、施行地区区域図を作成して事業計画を変更した。事業計画変更認可処分取消訴訟（予備的に、当該宅地が施行地区内にあること、ないし当該宅地所有者が組合員の地位にあることの確認を求める当事者訴訟）の中で、地権者は施行地区界が定まっていない施行地区界の変更（中抜き施行）は違法

ではないかと主張したが、組合も裁判所も採り上げなかった。

その後、土地区画整理事業の工事がほぼ完了して組合が解散しようとした際、地権者の工作物・建物の一部が施行地区内に越境しているとして、組合が工作物等の撤去を求める民事訴訟を提起した。それに対し、地権者は、施行地区界を越境していないし、そもそも施行地区界が確定していないと反論した。そもそも、こんな紛争が後から起きることが予想されるから、中抜き施行の事業計画変更認可処分を争ったときに施行地区界が定まっていないと主張したのに、それを無視したのは組合ではないかというわけだ。それに対する組合の再反論は、施行地区界を変更した事業計画変更認可処分により施行地区界は確定しているというものだった。

しかし、施行地区内の換地と換地の境界は、換地の位置及び形状を定める換地処分により定まる（法 87 条 1 項 1 号、施行規則 12 条 1 項、2 項）が、施行地区外との地区界は組合の事業計画や都道府県知事の認可処分により一方的に定まるものではない。施行地区界は行政処分により一方的に決されるのではなく、通常の官民査定と同様、両当事者の承諾に基づくか、そうでなければ境界確定訴訟により決着するしかない。

そのほかにも、この事件では、そもそも地権者の工作物が施行地区界を越境しているとしても、組合が土地所有者ではないのに施行地区界の境界確定訴訟や工作物の除去を請求できるのかも問題となった。

後者については、「土地区画整理法 100 条の 2 の規定により施行者が管理する土地については、施行者は、所有権に準ずる一種の物権的支配権を取得し、右土地を土地区画整理事業の目的にそつて維持管理し、又は事業施行のために必要な範囲内において第三者に使用収益せしめることができるものと解すべきものであるから、第三者が権原なくして右土地を不法に占有する場合には、これに対し右物権的支配権に基づき右土地の明渡を求めることができる。」旨判示する最二小判昭和 58 年 10 月 28 日集民 140 号 249 頁がある。

それに対し、前者についての判例・文献は存在しない。しかし、組合はこの判決を根拠に、組合には施行地区境界確定の権限もある旨主張した

が、さすがに境界確定は物権的支配権の問題ではないから無理であろう。そこで、最終的には、本件土地に接する従前地の所有者も訴訟当事者に関係者全員の和解で終了した。

(4) 組合設立認可処分の違法は仮換地指定処分（換地処分）の違法事由となるか（違法性の承継）

金沢地裁平成 17 年判決は、「仮換地指定における縦の照応の原則の適合性の要素の一つである減歩率は、定款及び事業計画によって大枠が定められ、その後の仮換地指定作業において、従前地や仮換地の評価を経て最終的に決定され、その内容が定まるのであり、組合員が仮換地指定処分を受けて自己所有の従前地の減歩率を知り、その違法を争おうとしたときに、その減歩率を招来している要素の多くは、既に定款及び事業計画で定まっているから、その違法を争い得ないとすれば、酷であると言うことができる。そうすると、先行行為たる組合設立認可処分と後行行為たる仮換地指定処分は、減歩率の決定という局面においては、相結合して一つの効果を完成させる一連の行為となっているということが可能である。

もっとも、組合設立認可処分に対しては抗告訴訟を提起できるところ（最三小判昭和 60 年 12 月 17 日民集 39 卷 8 号 1821 頁参照）、土地区画整理事業は、定款及び事業計画に従って長期間にわたって施行され、様々な法律関係が結ばれていくから、その効力が後日覆滅される可能性があるとするれば、その弊害は大きく、その有効性を可及的早期に確定させる必要性が高い。

これらを総合勘案すると、減歩率を要素とする照応の原則違反を主張する後行の仮換地指定処分取消訴訟においては、先行の組合設立認可処分が確定した定款及び事業計画の内容のうち、減歩の原因となっている事項に関する違法は主張できるが、それ以外の違法は主張できないものと解するのが相当である。」旨判示し、組合設立手続きの違法の主張（組合設立にあたっての地権者に対する説明会において事業計画の枠組みだけ示して、定款について何の説明もせずにとられた同意には瑕疵がある旨の主張）は

排斥し（但し、その手続きに重大明白な瑕疵があり組合設立認可処分が無効であるとする主張であれば、主張自体失当とはならない。）、工事の施行につき指名競争入札又は随意契約及び津幡町への委託工事の方法によるものと定めて、一般競争入札を排斥している定款の違法、国庫補助や公共施設管理者負担金の請求を怠ったことや設置義務のない公共施設を組合の負担で設置することを理由とする事業計画の違法の主張は認めた（但し、いずれも検討の上違法ではないとした）。

（５）事業計画変更認可の争訟方法 大法院判決の射程距離（事業計画決定の処分性との関係）

最大判平成 20 年 9 月 10 日民集 62 卷 8 号 2029 頁は、これまでの判例（最大判昭和 41 年 2 月 23 日民集 20 卷 2 号 271 頁・青写真判決）を変更して、市町村の施行に係る土地区画整理事業の事業計画の決定につき抗告訴訟の対象となる行政処分当たる旨判示した。その判決意義ないし射程距離につき、二つ問題がある。

1) 一つ目は、事業計画決定の処分性が認められたことに伴い、仮換地指定処分や換地処分の取消訴訟においてその違法事由として事業計画決定の違法を主張することができなくなるのではないか（違法性の承継）。

この点は、平成 20 年判決の近藤崇晴裁判官の補足意見で、既に「本判決のようにその処分性（注：事業計画決定の処分性）を肯定する場合には、先行行為たる事業計画の決定には公定力があるから、たとえこれに違法性があったとしても、それ自体の取消訴訟などによって公定力が排除されない限り、その違法性は後行行為たる仮換地の指定や換地処分に承継されず（例外的に違法性の承継を認めるべき場合には当たらない。）、もはや後行処分の取消事由として先行処分たる事業計画の決定の違法を主張することは許されないと解すべきことになろう。そうすると、事業計画の決定の処分性を肯定する結果、その違法を主張する者は、その段階でその取消訴訟を提起しておかなければ、後の仮換地や換地の段階ではもはや事業計画自体の適否は争えないことになる。しかし、土地区画整理事業のように、そ

の事業計画に定められたところに従って、具体的な事業が段階を踏んでそのまま進められる手続については、むしろ、事業計画の適否に関する争いは早期の段階で決着させ、後の段階になってからさかのぼってこれを争うことは許さないとすることの方に合理性があると考えられるのである。」と指摘されていたところであった。

そして、津幡町ケース換地処分取消訴訟金沢地裁平成 22 年判決、名古屋高裁金沢支部平成 27 年判決は、いずれも換地処分の違法事由として事業計画の違法の主張を許さなかった。

それに対して、宮代町ケースさいたま地裁平成 23 年 4 号判決では、「事業計画と仮換地指定処分は相結合して一つの効果を完成させる一連の行為となっている」という理由で事業計画の違法が仮換地指定処分に承継されることを認めた。

また、淡路市ケース神戸地裁平成 21 年判決では、事業計画等の違法性の承継に関する判断はされていないが、原告が仮換地指定処分の違法事由として、それに先立つ都市計画決定や事業計画・事業計画変更決定の違法を主張したのについて、それらの違法性の有無を逐一詳細に検討しているところからすると、違法性の承継には肯定的であると評することができる。

思うに、事業計画の違法性の承継については、平成 20 年大法廷判決が事業計画決定に処分性を認めたのは、事業計画決定の段階ですでに一定の不利益を被る者の権利救済のために早期に出訴する機会を保障して、その利益を保護するためである（多数意見のいう「実効的な権利救済を図るという観点」）。国民の権利救済のために先行行為である事業計画決定に対する争訟の機会が認められたのに、そこで争わなければ後行処分で争う機会が排除されるというのでは、国民の実効的権利救済を図るという観点からは背理である。先行行為の段階で不利益を受ける者に対して争訟の機会を与えたことを、不利益を受ける者に対する保護を拡大する趣旨ではなく、保護を受け得る機会（争訟を行い得る機会）を縮小する方向で捉えることは許されないというべきである。

土地区画整理事業の実体に照らして考えてみても、土地区画整理事業は、

都市計画決定に始まり、事業計画を定めて土地区画整理組合の設立認可・公告をなし、さらに事業計画の変更を繰り返しながら、仮換地指定やその変更を経て、最終的に工事完成の後、換地計画を定めて換地処分を行うのであって、これらの都市計画決定・組合設立認可・事業計画変更認可・仮換地指定処分等はいずれも、換地処分を最終目的として、そこに至る一連の手續として行われ、それらすべての一連の手續の集大成として換地処分が行われるのであるから、換地処分の必須の前提となる一連の行為はまさしく換地処分の前提行為としてそれが違法であれば換地処分も違法となる（逆に言えば、「換地処分の必須の前提となる先行行為が適法であること」が換地処分の要件となる）というべきである。それが土地区画整理法の趣旨・仕組みに整合的な解釈である。

金沢地裁平成 17 年判決は、平成 20 年大法廷判決前の判決であったが、仮換地指定処分の減歩率に影響する限りで違法性の承継を認めるとするもので、筆者の見解に近いものであった。

2) 平成 20 年大法廷判決の射程距離に関する二つ目の問題は、事業計画決定の処分性肯定の理由からして、どのような土地区画整理事業上の決定に処分性が認められることとなるか。

平成 20 年大法廷判決が最大判昭和 41 年 2 月 23 日民集 20 卷 2 号 271 頁（いわゆる青写真判決）を判例変更して事業計画決定の処分性を認めた根拠は、事業計画の決定がされることによって、施行地区内の宅地所有者等は、建築制限規制を伴う土地区画整理事業の手續に従って換地処分を受けべき地位に立たされるものということができ、その意味で、その法的地位に直接的な影響が生ずるものということができるからであった。

そうすると、新たな施行地区の編入を伴わない事業計画変更ないしその認可は、施行地区内の地権者の換地処分を受けるべき地位には何の影響も生じさせないから、抗告訴訟で争うべき処分性は認められないということになるのではないか。

岐阜地判昭和 58 年 10 月 24 日行裁集 34 卷 10 号 1808 頁は、青写真判決と同様の理由で土地区画整理組合がする事業計画の変更についての都道府

県知事の認可の処分性を否定していた。

平成 20 年大法廷判決の後の東京地判平成 20 年 12 月 25 日判例時報 2038 号 28 頁及びその控訴審東京高判平成 21 年 9 月 16 日裁判所ウェブサイトは、大法廷判決の論理に基づき、第一種土地再開発事業に係る事業計画変更認可につき、新たな施行地区の編入を伴わない事業計画の変更にあつては建築制限効等は新たに発生せず当初の事業計画の認可による効果が残存するだけだから施行地区内の地権者の法的地位に直接影響を及ぼすものではないという理由で、認可の処分性を否定した。

それに対し、四日市ケース津地裁 13 号判決及びその名古屋高判平成 24 年判決は、① 事業計画は認可により確定すること、② 建築制限効等は認可の公告を待って発生することを理由に、事業計画の処分性⁽⁵⁾を否定し、無条件に認可の処分性を肯定した。

他方、宮代町ケースさいたま地裁平成 23 年判決は、「(本件変更事業計画は) 施行地区の変更を伴うものではなく、施行地区内の宅地所有者等が受ける建築制限等の内容・範囲は、当初の事業計画から変動していないものの、施行地区内の道路や公園の廃止や位置を変更するものであって、そうであれば、その後の換地処分の内容に影響を及ぼすことになるのであるから、従前の宅地所有者等の法的地位に変動をもたらす効果があるということが出来る」として、本件事業計画変更について処分性を肯定した。

最高裁は、この争点に関してはいまだ上告審として受理をして最高裁としての判断を示すには至っていない。

(6) 事業計画の変更の限界 事業計画の本質的な変更や大規模商業街区の設定等一部地権者にのみ過度の不利益を及ぼす変更は当該地権者の同意が得られない限り違法ではないか

宮代町ケースは、都市計画道路をはじめとする公共施設の整備改善を行うことにより良好な居住環境を確保することを目的として土地区画整理事業が開始されたのに、商業施設誘致のために大規模な商業街区(面積 1.9 ha 施行後宅地面積の 10.6%)を設定するのは事業計画の本質的な変更

あたるのではないかと考えられたが、さいたま地裁判決は、簡単に「本件変更事業計画は、施行区域内の道路や公園の廃止や位置の変更を伴うにすぎず、施行区域にも変更はないから、事業計画の根幹をなす事項に関する変更があるとはいえない。」旨判示した。さいたま地裁判決は、「事業計画の根幹」をどのように理解するかについて、事業目的や土地利用計画や地権者への影響といった視点を欠いているのではないか。

それに対し、四日市市ケースでは中抜き施行が争われたが、津地裁判決は、「土地区画整理事業における事業計画は、施行地区、設計の概要、事業施行期間及び資金計画など当該土地区画整理事業の基礎的事項を定めるものであって、定款とともに土地区画整理事業の指針となるものである。そして、土地区画整理事業は、土地及びその土地上の建物等について権利を有している者に影響を及ぼすものであり、法も、事業計画の決定に当たっては、利害関係者の意見の反映を図るなど、事業計画が適正に定められるよう慎重な手続きを規定していること（法 18 条、20 条等）に照らすと、事業計画の変更は無制限に許されるものと解されるべきではなく、少なくとも、当該事業計画の根幹をなす事項についての変更は原則として許されず、また、利害関係者（特に組合員）の一部に新たに不利益を課すような変更は、従前の事業計画のままでは事業の適正な遂行が困難になるなどの合理的な理由がない限り、当該利害関係者の同意なくしては許されないと解するのが相当である。」旨一般論として⁽⁶⁾は正当な判示をしたが、本件事案における中抜き施行については、当該事業計画の根幹をなす事項についての変更にあたることは認めたものの、当該利害関係者の同意がなくても合理的理由があるから適法とした⁽⁷⁾。

しかし、本判決が中抜き施行に合理的な理由があったことには疑問がある。本判決は、事業期間が約 20 年経過するも未だ事業完了の見込みが立っておらず、そのまま事業計画を継続すれば事業運営費の大幅な不足も懸念されていたこと、当該地権者 3 名を除き移転予定の組合員は 10 年以上前に移転完了し事業の大部分が完成していたこと、中抜き面積は総事業面積の約 1.6% にとどまること、当該地権者との協議は早期遂行のめど

が立たないこと、中抜き施行をしても当該地権者の従前地の周辺には区画道路が整備され利便性や安全性に欠くことはないことを理由として中抜き施行に合理的理由があるとした。しかし、中抜き施行された地権者の宅地は四日市コンビナートの工業専用地域と国道 23 号線の間に挟まれた工業地域内の住宅兼用建物敷地であり、中抜き施行をするということは、工業地域として整備されることを予定した工区に、事業に反対する地権者をひとり取り残すということであり、はたしてそのような事業計画が住環境の改善を目的とした本件土地区画整理事業の目的と整合するのか甚だ疑問である。

(7) 事業計画変更認可処分の取消しを求める訴えはその後の事業計画変更認可処分により訴えの利益を失うのか。

四日市市ケース津地裁平成 23 年判決は、事業計画が変更されたことにより変更前の事業計画は当然に失効するから訴えの利益はなくなるとする組合の主張を退け、事業計画の変更は、それが従前の事業計画全体を見直すという趣旨のものでない限り、変更された部分につき変更前の計画の効力を失わしめるのみで、その余の部分の効力は失われなかったとした。

(8) 換地計画に基づかない仮換地指定の違法

仮換地指定処分は、換地処分を行う前において、①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 ②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行うことができる。条文上、①の場合は、換地計画に基づかず仮換地指定処分を行うことができる。しかし、事業の規模の大小にかかわらず、また、換地予定地の仮換地の指定処分をするときでも、換地計画に基づくことを要するのではないだろうか。

法は、①の場合の仮換地指定処分は、たとえば道路を新設するために一時的に従前地の上の建物を移転するような場合を想定していたものと思われるが、現実には一度仮換地をするとその変更には非常に困難が多く、事

実上仮換地がそのまま換地となるため、このような換地予定地的仮換地がほとんどであるのに、それにもかかわらず換地計画に基づく必要はないと言ってよいのであろうか。もし換地予定地的仮換地であっても換地計画に基づくことを要しないのだとすれば、換地計画は仮換地を追認するだけで全く無意味となる（仮換地という事実を追認するだけであれば、換地「計画」と呼ぶに値しない。）。

この点、最三小判昭和 60 年 12 月 17 日民集 39 卷 8 号 1821 頁は、そういうときであっても、換地計画に基づくことを要しない旨判示した。その理由は、① 当時の換地計画には各筆各権利別清算金明細をも定めなければならないものとされていた（法 87 条 3 号）ところ、同明細は工事が完了して事業費が確定しない限り決定できないため、仮換地指定が換地計画に基づくことは事実上不可能であって、仮換地指定処分が換地計画に基づくことを要することは事業の円滑な進捗と権利関係の可及的速やかな安定を害することになること、② 換地計画に基づかない仮換地指定処分を許容しても、仮換地の指定は換地計画の決定の基準を考慮してこれを行わなければならない、最終的には換地処分は換地計画に基づくことが必要なのであるから、地権者に実質的な不利益を与えることにはならないこと、によるものであった。⁽⁸⁾

しかしながら、平成 11 年法律第 25 号による土地区画整理法の改正により、法 87 条 2 項が⁽⁹⁾新設され、各筆各権利別清算金明細を定めない換地計画の策定が可能とされたことにより、上記①の⁽¹⁰⁾実際的理由は根拠を有しなくなった。

そして、換地予定地的仮換地の場合は、工事が完了すれば仮換地が終局的に換地に移行するのであるから、後の換地処分の時点で換地計画に基づくことを要すると言ったところで画餅にすぎず、結局は、法が換地処分を換地計画に基づくこととした趣旨を没却することになりかねないのであるから、上記最判の実際的理由である①がその根拠を失った以上、上記最判は変更されるべきである。

そもそも翻って考えてみるに、上記最判の事案は、土地区画整理組合が

総会において換地設計方針の説明を行い、仮換地案全体図を総会会場に貼り出し、各権利者には仮換地明細書を交付して質疑・意見の提出の機会を与え、誤りがあれば修正を行うことが出来ることを告げ、さらに総会後も仮換地指定案全体図は組合事務所に保管されて権利者の縦覧に供されたうえで仮換地指定が行われた事案であって、ほぼ換地計画に基づいて仮換地指定が行われたと同視できる事案であった。上記最判は、あくまでも当該事案における原審の判断を是認したものにすぎない事例判断であって、「換地予定地的仮換地指定処分をするときでも換地計画に基づくことを要しない」という一般論を無条件で打ち出したものではない。したがって、上記最判を換地設計案の供覧すらなされていない事案にまで適用することは誤りである。⁽¹¹⁾

(9) 申出換地の違法

申出換地には、住宅先行建設区への換地の申出（法 85 条の 2）、市街地再開発事業区への換地の申出（法 85 条の 3）、高度利用推進区への換地の申出（法 85 条の 4）のように法律に基づく申出換地と、法律に基づかない申出換地がある。⁽¹²⁾

国交省の定める「土地区画整理事業運用指針」では、「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。」としているが、筆者の経験した現実の申出換地はこれとは異なる。

津幡町ケースや宮代町ケースでは、事業費用捻出目的で大規模商業街区を設け、当該街区は大型商業施設が使用することを前提に、街区内には区画道路は設けず、そのため短冊形で単独では利用できない換地となり、か

つその街区の換地は大型商業施設に賃貸するという条件を付して、当該街区への換地申出のあった宅地所有者に対して当該街区の換地を割り当てるといふもので、その結果、当該街区内にあった従前地の所有者であっても、換地申出をしないときは当該街区外に換地が割り当てられる。

しかし、このような申出換地は、次の３つの理由から、申出換地対象地の地権者の個別の同意がない限り違法であると考ええる。

１）申出換地方式は特定の地権者に対してだけ照応原則につき制度的に不利益な取扱いをするものであること

申出換地方式では、商業街区内の地権者にだけ、それ以外の地権者とは異なる特別な負担（商業街区内の地権者は、位置の照応を求めようとするときは申出をする必要があり、しかし申出をすると従前地と同様の使用収益をすることができず、大型商業施設の敷地としての用途にしか供せず、他方、従前地通りの使用収益を求めようとするときは、商業街区外への飛び換地を余儀なくされるという負担）が課されるのであって、特定の地権者に課されるその不利益の程度は財産権の本質に関わるほど重大である。

しかも、商業街区外の地権者は、商業街区への換地を希望する場合は申出をすればその申出が尊重されて特定の商業街区に換地の指定が受けられ、商業街区への換地申出をしなければ従前地の位置に照応する換地が受けられるのに、他方、商業街区内の地権者は、申出をしなければ商業街区の外に換地の指定を受けることになり、換地位置の希望は尊重されない。

そればかりか、商業街区外の地権者は、商業施設への貸地としての利用を希望する場合は申出をすればよいし、それを希望しない場合は申出をしなければ、利用状況の照応する換地が原位置に照応する場所に受けられるのに、他方、商業街区内の地権者は、自己利用を希望する（利用状況の照応する換地を希望する）場合は商業街区外に出ざるを得ず（位置の照応をあきらめざるを得ず）、逆に、原位置に照応する換地を希望する場合は利用状況の照応をあきらめざるを得ない（貸地として利用せざるを得ない）。

これは、商業街区の内と外というだけで、地権者の間に換地の位置・形状・土地利用状況の照応及びその意思の尊重の有無について、最初の出発

点から明らかに違う取扱いを強いるものであり、制度的に明らかな不公平・不平等をもたらすものである。したがって、申出換地は、事業計画や換地計画で決めれば足りる（組合員の多数決の議決で決める）ものではなく、個別地権者の同意を要すると解するべきである。

2) 法は申出換地が許容される場合を限定していること

土地区画整理法は、申出換地は照応原則の例外ととらえており、申出換地は次の三つの場合にしか認めていない。

ア 所有者の申出により住宅先行建設区に換地を交付する場合（法第85条の2）

イ 所有者又は借地権者の申出により市街地再開発事業区に換地を交付する場合（法第85条の3）

ウ 所有者の申出又は同意により換地を定めない場合（法第90条）

したがって、法律に基づかない申出換地は、個別地権者の同意がない限り、法は許容していないというべきである。

3) 土地区画整理事業運用指針について

国交省の定めた「土地区画整理事業運用指針」は、法律に基づかない申出換地の留意事項を次の通り定めている。

「申出換地を行う場合には、上記の趣旨の他、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ことのほか、さらに以下の点に留意する必要がある。

① 情報提供と機会均等

申出換地を行おうとする場合には、権利者全てがその情報を知らされる必要がある。このため、施行者は、申出換地の実施理由、申出換地を行う街区の位置、換地者選定の時期・方法等の周知を行うと共に、各地区の換地設計基準に明記する等、申出換地にかかる情報の提供に努める必要がある。

また、換地の申出にあたっては、地区内権利者の誰もが申出に参加できるよう機会均等に配慮することが望ましい。ただし、土地利用上

の要請から、敷地規模等の条件を付与する場合も考えられるが、このような場合にも共同利用等の広範な参加を可能とするような方策を工夫することが望ましい。

② 権利者の意思確認

申出換地の実施にあたっては、関係する権利者の合意が必要であり、権利者の意思の確認を文書により行う等、十分に権利者の意思を確認した上で行うことが望ましい。」

この運用指針は、特定の数筆の土地につき地権者らが換地に関する合意をした事案に係る最一小判昭和 54 年 3 月 1 日集民 126 号 197 頁が判示した要件をより一般化したものであり、その核心は地権者全員の合意にあり、そのためには情報提供と機会均等と権利者の意思確認が十分に行われていることが不可欠である。

ところが、津幡町ケース⁽¹³⁾でも宮代町ケースでも、裁判所は、申出換地の問題を、従前地と換地（申出をしなかった結果割り当てられた換地）との照応の問題としてとらえて、これが照応原則違反にあたるかどうかだけを検討し、申出換地対象地の地権者の個別の同意は不要であるとした。しかし、これを照応の問題としてとらえることは誤りであるばかりか、仮に照応の問題としてみるとしても、照応の有無を判断する重要な要素として、① 地権者の意向、② 申出換地街区が存在しなかったと仮定してもなおその換地が照応しているといえるか、③ 横の照応（当該街区の内と外とで地権者間で公平が確保されているのか）をも十分に重みづけをした考慮をすべきであろう。

(10) 従前地 A を仮換地に指定された他の地権者が従前地・仮換地 A に建物を移転してくるのを阻止する方法

従前地 A に対する仮換地 B を指定されたのを不服とする地権者甲がいたと仮定したとき、当然のことながら、A の全部又は一部を仮換地として指定された地権者乙が考えられる。甲も乙も従前地に建物や樹木を所有

していたとすると、乙は従前地 C に所有していた建物を仮換地 A に移転し、そのために甲は従前地 A に建てていた建物や樹木の移転・除却を求められる（法 77 条）。

そこで、甲としては、従前地 A の仮換地 B を指定する仮換地指定処分の取消しを求めるとともに、仮の救済としてその効力の停止を求めて、その後に予定される従前地 A 上の建物・樹木の移転・除却の停止を図るのが一般であるが、果たしてそれだけで乙の建物が A 地に移転されてくるのを阻止できるか。乙の建物が移転されてしまうと、その後甲が訴訟で仮換地指定処分の違法を裁判所に認めさせることができて、請求棄却の事情判決（行訴法 31 条 1 項）を受けるおそれがある。

そうすると、甲としては、乙に対する仮換地指定処分の取消しとその執行停止を求める必要があるのではないか。しかし、乙に対する仮換地指定処分の取消しを求める原告適格が甲に認められるのか疑問がある。

それでは、甲は、甲に対する仮換地指定処分の効力が停止すれば、A 地の使用収益権（民法上の所有権の一部である）を回復することができるから、その所有権に基づく妨害排除請求権に基づき乙の建物の移転の差止めを求める民事訴訟を提起するか。しかし、乙の建物の移転は仮換地指定処分に基づくものだから、公権力の行使たる事実行為に当たり、その差止めを民事訴訟によって求めることは不適法とされる（大阪空港訴訟大法廷判決により抗告訴訟の排他的管轄が認められている。）。

そうすると、甲は乙に対する建物移転差止めの訴えを行訴法 3 条 7 項に基づき提起するのか。しかし、乙は行政庁ではないからかかる訴えは不適法である。

そうすると、やはり、甲は乙に対する仮換地指定処分の取消しの訴えを提起できない限り、自己に対する仮換地指定処分の取消しや執行停止が認められても、乙の建物移転を阻止することはできず、実効的な権利救済を受けられないという結果となるのではないか。

もっとも、宮代町ケースでは、そもそも地権者の被る損害は希望する仮換地が得られず、使用できないという結果が生じるにすぎず、建物・工作

物の移転・除却による損害は、事後的に金銭賠償で回復できる損害であるから、執行停止を認めるほどの重大な損害ではないという理由で執行停止申立ては却下されたので、以上の検討は頭の体操で終わった。

- (11) 公共施設（都市計画道路・調整池）の過大な整備をした結果、公共減歩が増大したことを理由として事業計画の違法を主張できるか。
仮に公共施設の整備が過大であったとしても宅地開発に関する行政指導基準に基づき、公共施設管理予定者と組合との協議に基づき計画されたものであれば、事業計画は違法とはならないのか

金沢地裁平成 17 年判決は、調整池の整備（その面積は施行面積全体の 6.7%）を定める事業計画につき、「法 16 条 1 項、6 条 8 項によると、土地区画整理組合が定める事業計画は、災害の発生を防止するために必要な公共施設に関する計画が適正に定められていなければならないところ、被告（注：組合）は、上記法律の趣旨に従い、「石川県雨水排水協議基準」及び「調整池設置要領」に基づいて石川県と協議をした上、事業計画において必要な調整池の設置を定めたというべきであるから、これを不当ということとはできない。かえって、調整池を設置しない事業計画を定めたのでは、石川県知事の設立認可がなされない可能性が高かったとすらいうことができる。なお、宅地開発をすることによって下流域に溢水等の被害の危険を生じさせる場合には、開発事業者の負担においてそれを防止するための措置を講じるのが当然であって、これが憲法 29 条や 14 条に違反するなどとは到底いうことができない。」旨判示する。

しかしながら、「石川県雨水排水協議基準」及び「調整池設置要領」は県の行政指導基準にすぎない。それに従わなかったからといって、組合設立認可をしないという不利益取扱いをすることは許されない（行政手続法 32 条 2 項、34 条）。

本来的に公共施設の整備をすべき責務を負うのは国・地方公共団体である。「公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図る」ことが土地区画整理事業の目的である（法 2 条 1 項）とすれば、公共施設の整備は、本来

的に公共施設の整備を責務とする国・地方公共団体と、当該地域の宅地の整備を行う公共組合・行政主体たる土地区画整理組合とが、対等な立場に立って、当該公共施設が当該地域にもたらす利益に応じて、組合が当該公共施設を整備すべきか、仮に組合が整備すべきであったとしてその費用の全部を組合が負担すべきか、その負担割合はどの程度であるべきかを協議すべきである。

それを、「石川県雨水排水協議基準」や「調整池設置要領」があたかも法規であるかのように取り扱われて、法的に素人である組合が国・地方公共団体の基準に従うのが当然であるかのような前提で協議がなされたのであるとすれば（すなわち、基準はあくまでも基準であって法規ではなく、対等な立場で協議をすればよいということが十分に説明されていないのであれば）、それは協議の過程に重大な瑕疵があり、そのような重大な瑕疵ある協議に基づき定められた公共施設の整備を内容とする事業計画は、行政指導を事実上強制するものであって、組合員の利益を正当に反映するものとは言えず、組合の裁量の範囲を逸脱濫用するものとして違法というべきではなかろうか。

都市計画道路の整備についても、本来、都市計画道路は、市町村・都道府県が、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するようにして定め（都市計画法 13 条 1 項 11 号）、都市計画事業として施行すべき（同法 59 条 1 項）ものである。法が「事業計画は、公共施設その他の施設又は土地区画整理事業に関する都市計画が定められている場合においては、その都市計画に適合して定めなければならない。」（法 6 条 10 項）と定める趣旨は、事業計画が都市計画に反してはならないというだけであって、施行地区内に都市計画道路が予定されているときに、組合が当該都市計画道路を整備しなければならないとするものではない。

そのため、宮代町ケースでは、施行地区を横断する都市計画道路は施行地区外に押し出し（そのため、施行地区が都市計画道路を挟んで 2 工区に

分割された。）、県が単独事業として建設したのであって、津幡町ケースのように、都市計画道路を組合が整備するのが事業計画として一般的なわけでもないし、組合が整備しなければならないものでもない。

しかも、都市計画道路の整備を土地区画整理事業として行くと、次に述べるとおり、用地取得費は公共施設管理者負担となる（但し、それも全部とは限らない）が、その他の事業費は、国庫補助は2分の1補助となり、組合がその他事業費の2分の1を負担しなければならない。他方、都市計画道路の整備を都市計画事業として行えば、道路整備費用は全額公費負担となるが、自治体の事業予算が何時組めるかによって道路整備の時期が土地区画整理事業とずれるおそれがあるのと、都市計画道路事業地内の土地は収用されるだけで宅地としては残らず、また土地の一部が事業地内にかかるものは残地が不整形地となるというデメリットがある。但し、当該残地は別途土地区画整理事業の対象となるから、残地の問題は支障とはならない。

そうすると、都市計画道路を土地区画整理事業として整備するかどうかは、本来、市町村・都道府県が都市計画の中で都市計画道路を定めるというのは、道路整備を都市計画の中に位置づけて市町村・都道府県がその事業として行うということが原則であるということを踏まえて、市町村・都道府県と組合とが対等な立場に立って、前述のメリットデメリットをも考慮して、十分に協議して決定されるべきであり、仮に土地区画整理事業として行うとしても、その整備費用は当該都市計画道路の整備が当該地域にもたらす利益に応じて負担割合が定められるべきである。そのような見地に基づく十分な協議なく定められた都市計画道路の整備を内容とする事業計画や、都市計画道路整備費用の負担が組合に過大となっている資金計画は、組合の計画裁量の範囲を逸脱濫用するものとして違法というべきではなからうか。

- (12) 公共施設整備費用をもっぱら組合が負担し、組合が国又は県・市町村に対して公共施設管理者負担金（土地区画整理法 120 条参照）又

は補助金の交付請求をしなかったこと、またそのために事業費をねん出するために保留地面積を増加させたことが事業計画の違法事由となるか。仮にこれらが事業計画の違法事由とならないとしても、役員に過失があるときは、地権者・組合員は組合に対してその損害を国家賠償請求をすることができるか。

1) 補助金の請求懈怠

金沢地裁平成 17 年判決は、まず補助金につき、「土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業に対する国庫補助の制度は、当初事業計画当時、「現」補助事業の執行について」によって廃止された「土地区画整理補助事業の執行について」（昭和 50 年 11 月 1 日建設省都区発第 46 号、各都道府県知事、各政令指定都市市長あて建設省都市局長通達、以下「旧」補助事業の執行について」という。）の別紙二「組合等区画整理補助事業実施要領」（以下「旧」補助事業実施要領」という。〔証拠略〕）によって実施されていた。これによると、国は、都道府県が、土地区画整理組合に対し、土地区画整理事業に要する経費の補助を行う場合に、都道府県に対し国が補助することとされており、採択基準が定められると共に、街路事業について、法 120 条の公共施設管理者負担金を受けあるいは受けようとしている場合は除外されるとされ、補助の対象は、土地区画整理法施行令 63 条 1 項各号（8 号を除く）所定の費用の範囲内で実施細目の定めるところによるとされ、補助率は、補助基本額の 2 分の 1 とされ、補助基本額は、施行地区内の都市計画道路のうち原則として幅員 12 m 以上のものの用地買収方式事業費の額が限度とされている。」ことを前提として、かかる補助事業実施要領の枠内で補助金の交付に瑕疵がないかどうかを判断して、調整池設置費用や上水道整備費用につき補助金交付請求しなかったことは違法ではないとした。

しかし、この判断は、二つの大きな誤りがある。一つ目は、補助内容を、国の定めた通達・事業実施要領の枠組みの中で判断していることである。法 121 条は、「必要があると認めるときは、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、その土地区画整理事業に要する費用の（略）二分

の一以内」を補助金として交付できるとしか定めていないのであるから、当該公共施設の整備の必要性、当該施行地区内の住民の便益に資する程度、施行地区外の住民への便益に資する程度その他の事情を総合的に考慮して補助の有無及び金額・割合を決すべきであり、国の定めた通達・事業実施要領の枠組みの中で判断すれば足りるというものではない。

したがって、施行地区周辺及び下流地域の溢水被害防止のために設置された調整池（その面積は施行面積全体の 6.7%）の整備費用は、たとえこれが国の通達・事業実施要領の補助対象でなかったとしても、補助すべきであった。

上水道事業費についても、これがもっぱら施行地区内の住民の利用に供されるものであったとしても、上水道は「公衆衛生の向上と生活環境の改善」（水道法 1 条）を目的とするものであるから、その事業費の全額が施行者負担（地権者負担）であるというのは、やはり著しく社会通念に反しているのではないだろうか。

二つ目は、法は 120 条（公共施設管理者負担金）、121 条（補助金）の順番で規定しているのに、判決は補助金、公共施設管理者負担金の順で検討していることである。そのため、補助金の交付対象となった公共施設の整備費用は公共施設管理者負担金の交付対象から除外されることになって、しかも補助金は 2 分の 1 補助、公共施設管理者負担金は用地取得の費用の範囲内とされていて、それぞれ助成率が異なるので、補助金の検討から始めると用地取得費用も 2 分の 1 補助しか受けられない。しかし、これが逆になると、用地取得費用も全額交付される余地がある。適用順の誤りは極めて重要である。

2) 公共施設管理者負担金の請求懈怠

次に、金沢地裁平成 17 年判決は、公共施設管理者負担金につき、「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、その費用は施行者である土地区画整理組合が負担するものとされている（法 118 条 1 項）。他方、法 120 条 1 項は、「都市計画において定められた幹線道路その他の重要な公共施設で政令で定めるもの（以下、単に「重要な公共施設」とい

う。)の用に供する土地の造成を主たる目的とする土地区画整理事業を施行する場合においては、施行者は、他の法律の規定に基づき当該公共施設の新設又は変更に関する事業を行うべき者(公共施設管理者)に対し、当該公共施設の用に供する土地の取得に要すべき費用の額の範囲内において、政令で定めるところにより、その土地区画整理事業に要する費用の全部又は一部を負担することを求めることができる。」と公共施設管理者負担金について定めている。そして、上記「重要な公共施設」については、土地区画整合法施行令 64 条の 2 第 1 項に規定されており、同項 1 号においては、「都市計画において定められた幹線道路、運河、水路、公園、緑地又は広場」が、同項 2 号において「道路法にいう道路」が重要な公共施設に該当するとされている。(略)

公共施設管理者負担金の制度は、主として施行地域外の住民が利用する公共施設用地の造成のための負担を施行地区内の権利者のみに課するのは過酷であることから、施行地区内の権利者の負担を軽減する趣旨によって設けられたものと解せられる。そうすると、「重要な公共施設」の用地の造成を内容とする土地区画整理事業は、原則として、「重要な公共施設の用に供する土地の造成を主たる目的とする土地区画整理事業」に当たると解すべきである。

次に、本件事業における区画街路及び特殊街路も道路法 2 条 1 項にいう「道路」に当たるといふべきであるから、これらは「重要な公共施設」に該当することになる。

しかしながら、公共施設管理者負担金の制度趣旨が上記のとおりであることに鑑みると、形式的には「重要な公共施設」に該当しても、その公共施設が主として施行地区内の住民によって利用されることが予定される場合には、上記負担を求める根拠を欠くことになる。

本件事業計画(〔証拠略])によれば、区画街路は、幅員 6 m を基本とし(一部は 7.4 m)、アスファルト舗装をし、特殊街路は、幅員 4 m の歩道であり、インターロッキング舗装をすることとされていることが認められ、いずれも、施行地区外の住民が通過のために頻繁に使用することは想

定しておらず、むしろ、主として施行地区内の住民が使用することを予定しているものというべきである。

そうすると、本件事業における区画街路及び特殊街路について公共施設管理者に対してその全部又は一部の負担を求める実質的な根拠を欠くというべきであるから、被告がこれを求めなかったことが不当であるとまでいうことはできないし、ましてこれが違法であるということとはできない。」旨判示した。

しかし、この解釈は誤りである。ここでの金沢地裁判決の誤りは、施行令 64 条の 2 第 1 項 2 号が「道路法に基づく道路」が法の定める「重要な公共施設」に該当するものであるにもかかわらず、当該道路が主として施行地区内の住民によって利用されることが予定されている区画街路や特殊街路である場合に限って、公共施設管理者負担金の対象となる「重要な公共施設」から外していることである。その原因は、判決が法の仕組みにつき、土地区画整理事業の費用は施行者負担が原則であること（法 118 条 1 項）から出発し、法 120 条 1 項はそれを受けた上で「重要な公共施設」に限り、施行者が公共施設管理者に「費用の全部又は一部を負担することを求めることができる」ことを認めたものにすぎないと解していることにある。

しかし、これは、法「第四章 費用の負担等」の最初の条文が法 118 条であることにつきそれが原則であると誤解したものである。正しくは、法「第四章 費用の負担等」の条文は、118 条から 120 条（公共施設管理者負担金）及び 121 条（補助金）までを一体のものとして、それらすべてで費用負担原則を定めたものと解すべきなのである。したがって、主として施行地区内の住民によって利用されることが予定されている区画街路や特殊街路であったとしても、それが「道路法上の道路」である限り、法の原則通り「重要な公共施設」に該当し、組合は、当該公共施設の用に供する土地の取得に要すべき費用の額を公共施設管理者負担金として請求できるものと解すべきである。

(13) 法 76 条許可につきその敷地の従前の権利者はその許可の取消しを求める法律上の利益（原告適格）を有するか。

さいたま地判平成 23 年 5 月 25 日（判例地方自治 354 号 86 頁）は、法 76 条は、専ら建築行為等を行おうとする者の私権の保護と事業の遂行の調整を図るために設けられた規定というべきであり、土地区画整理事業の施行区域内に従前土地所有権等を有していた者の個人的な利益を保護するものということとはできないとして、これを否定した。

(14) 換地処分において清算金の定めが違法であるときは狭義の換地処分も取り消されるのか（清算金の定めが適法であることが狭義の換地処分の適法要件か）

津幡町ケース金沢地裁平成 25 年判決は、「換地処分は換地指定処分と清算金決定処分を含む行政処分であるところ、換地指定処分は土地に関する権利を変更する形成的処分であるが、清算金決定処分は清算金に関する支払請求権又は支払義務等の権利義務の設定処分をいうものと解され、清算金決定処分は必ずしも換地指定処分と不可分の関係にあるものではなく、清算金決定処分が取り消されても換地指定処分が当然に影響を受けるものではないから、換地指定処分と清算金決定処分とは換地処分に包摂されるものの別個の行政処分と考えるべきものであ」る旨判示した（控訴審同旨）。

しかし、換地処分は、関係権利者に換地計画において定められた関係事項を通知してするものとされ（土地区画整理法 103 条 1 項）、換地計画には換地設計（法 87 条 1 項 1 号）、各筆換地明細（同 2 号）、各筆各権利別清算金明細（同 3 号）、保留地その他の特別の定をする土地の明細（同 4 号）を定めなければならないものとされ、そして、清算金は、換地（略）を定め、又は定めない場合において、不均衡が生ずると認められるときは、従前の宅地（略）及び換地（略）の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等を総合的に考慮して、金銭により清算するものとし、換地計画においてその額を定めなければならないものとされる（法 94 条）。

これによれば、換地処分は換地指定（換地設計）と清算金とが一体のものとして定められるものであり、かつ、清算金は換地の不均衡を是正するために定められるものであるから、換地の指定と清算金とが一体不可分となって換地処分の内容を構成するものと解される。その他に、法には狭義の換地と清算金の定めが独立のものであること（したがって、清算金の定める違法が狭義の換地の違法事由とはならないこと）を意味する特別の規定は設けられていない。

したがって、換地処分を換地指定処分と清算金決定処分の二つの独立した処分に分離するのは誤りというべきである。

(15) 換地処分後に換地を譲渡したときは換地処分の取消しを求める狭義の訴えの利益も消滅するのか

津幡町ケース平成 25 年判決は、前掲判示に続けて、「換地指定処分と清算金決定処分とは換地処分に包摂されるものの別個の行政処分と考えるべきものであり、取消しの利益の有無も個別に検討すべきである、そして換地指定処分は従前地に係る所有権を換地に係る所有権に変更することを主たる内容とするものであるから同処分の取消しの利益は同処分が取り消されることにより従前地の所有権を回復する点に求められると解されるから、換地指定処分の取消しの利益は換地の所有権に付随するものであり、換地処分後に換地が譲渡された場合には旧所有者は当該譲渡の時点で訴えの利益を喪失するものと解する」旨判示した。

しかしながら、換地処分は換地処分の時点において従前地につき所有権等を有している者（以下「関係権利者」という。）に対してなされるものであり、換地処分の公告がなされたときに換地処分の効果が発生する。そして、換地処分の効果が発生した後に関係権利者が換地を受けた宅地の所有権を第三者に譲渡（以下当該宅地を譲り受けた第三者を「譲受人」という。）をしても、換地処分を受けた地位は譲渡されないし、関係権利者に対してされた換地処分の効力は失われるものではない。したがって、換地処分の取消しを求める法律上の利益は関係権利者が依然として有している。

そして、関係権利者が換地処分を受けた宅地を譲受人に譲渡した後であつても、換地処分取消しの判決があれば、その判決の拘束力に基づいて、関係権利者に対してなされた当該換地が変更され、及び/又は清算金の変更されるのであって、当該処分の名宛人ではない譲受人に対して新たな処分がなされるものではない。関係権利者と譲受人との間の法律関係は、当該当事者間で民事上の問題として調整されるべきものであって、行政庁たる土地区画整理組合が関知することではないから、訴えの利益が消滅するものではない。

そもそも前記判決は、換地指定処分は従前地に係る所有権を換地に係る所有権に変更することを主たる内容とするものであるという誤解に基づいて、同処分の取消しを求める法律上の利益は同処分が取り消されることにより従前地の所有権を回復する点にあるとする。したがって、換地を譲渡すれば、回復すべき所有権を喪失するという。しかし、換地指定処分は従前地に係る所有権を変更したり回復したりするものではなく、従前地に照応する換地の位置範囲を指定するものにすぎないから、取消判決時の所有権者でなければ取消しの利益を有しないものではない。

ちなみに、法 129 条は「(略) 土地区画整理事業の施行に係る土地 (略) について権利を有する者の変更があつた場合においては、この法律 (略) の規定により (略) 従前のこれらの者に対してした処分、手続その他の行為は、新たにこれらの者となつた者に対してしたものとみなす。」と定めるところ、この条文にいうところの「土地区画整理事業の施行に係る土地」には換地は含まれないものとされている。

また、換地処分後に換地を譲渡した者(売主)の施行者に対する清算金交付請求訴訟において、施行者の「換地の譲渡により清算金交付請求権も移転したから清算金請求権を喪失した」との抗弁につき、最判昭和 48 年 12 月 21 日民集 27 卷 11 号 1649 頁は、「売主の取得した清算交付金請求権は、売買当事者間において右清算交付金の帰属について特段の合意がなされないかぎり、売買の当事者間における関係のみならず、整理事業施行者に対する関係でも、買主に移転しないものと解するのが相当である。けだ

し、清算金に関する権利義務は、土地区画整理法 103 条 4 項の公告があり、換地についての所有権が確定するとともに、整理事業施行者とそのときににおける換地所有者との間に確定的に発生するものであつて（同法 104 条、110 条 1 項）、事後、土地所有権の移転に伴い当然輾転する性質のものではないからである。もしこれと反対に解するとすれば、土地の売買代金は土地自体の価値によって決せられるのが通常であつて、換地についても同様であるから、後日清算交付金が交付される場合においては、売主は価値の高い従前地の代りに入手した価値の低い換地を安い時価で売渡したのに交付金は買主が取得することとなり、また、清算金が徴収される場合においては、買主の損失において売主が不当に利益を受けることになり、いずれの場合も著しい不公平を生ずるものといわなければならない」旨判示して施行者の抗弁を退けている。これと同様、換地指定処分の取消しを求める法律上の利益についても、換地の所有権とともに移転すると解しなければならない理由はないのであつて、換地の位置範囲がどこに指定されるかについて現実の利益を有している者であれば訴えの利益は失われないものと解するべきである。

そして、換地売買契約においては、訴訟の結果はすべて売主が享受するものとし、本件売買契約及び買主には一切影響を及ぼさない旨の趣旨の特約がなされている場合は、換地指定処分取消の利益は換地の売主に留保されているから、売主は換地の売買によって同処分取消しの訴えの利益を失うものではないと言うべきである。

註

- (5) 大場「条解・判例土地区画整理法」（日本加除出版）191 頁は、事業計画の変更が抗告訴訟の対象となると解するべきであるとする。
- (6) 浦和地判昭和 58 年 2 月 18 日判例時報 1162 号 51 頁同旨
- (7) この判断の背景には、国交省の定める「土地区画整理事業運用指針」においても、「(中抜き施行地区を設けることについては) 過去に基盤整備が行われている等、土地区画整理事業で整備する場合とほぼ同程度の公共施設が整備されており、また敷地の形状の変更も想定されない区域については、施行

地区から除外することも検討できる。ただし、当該地区を除外するにあたっては、公共施設の連続性に影響が生じないか、又は事業に伴う宅地利用の増進と減歩の関係で、権利者間の公平性が保たれているかについて検討した上で除外することが望ましい。」とあり、原則として中抜き施行は許されないとまでは考えていないことに原因があるように思われる。

- (8) 最高裁判例解説民事編昭和 60 年度石川善則調査官解説 (477 頁)。もっとも、「事業の円滑な進捗と権利関係の可及的速やかな安定を望む」地権者とは土地地区画整理事業による不利益を受けない大多数の地権者であり、事業により不利益を受ける少数の地権者はそこには含まれない。現状を追認するだけで少数の地権者の利益を顧みないのが法・裁判所と言えるのであろうか。
- (9) 法 87 条 2 項は「施行者は、清算金の決定に先立って前項第 1 号、第 2 号、第 4 号及び第 5 号に掲げる事項を定める必要があると認める場合においては、これらの事項のみを定める換地計画を定めることができる。」と定めている。
- (10) 建設省都市局監修民間再開発研究会編著「民間再開発促進の手引」(ぎょうせい：平成 11 年 9 月) には、「清算金の決定に先立って換地計画を定める必要がある場合とは、仮換地指定の段階で権利は確定せずとも将来の換地の位置と面積を確定させる必要がある場合であり」と解説している。
- (11) もっとも、淡路市ケース神戸地裁判決は、ほとんど理由を示さずにこの主張を排斥した。
- (12) 土地所有者の申出に基づくものとして、その他に法 90 条により、所有者の同意により換地を定めない場合がある。
- (13) 金沢地裁平成 22 年(行ウ) 6 号平成 25 年 3 月 12 日判決は、大場民男『条解・判例土地地区画整理法』(日本加除出版、平成 26 年 10 月) 484 頁に短冊形・申出換地方式の適法性を認めた裁判例として紹介されている。

4. 最後に

筆者がこれまで土地地区画整理事件に関わってきた中で取り扱った、そしていまだ十分に議論しつくされていない制度上・訴訟上の問題点につき列挙してきたが、国民・地権者にとって一番重要な問題点は、換地に対する不満である。この換地が位置、向き、日照、面積、形状、接道状況等において従前地に照応しているのか、他の地権者と比べて不公平ではないのか。換地の照応に関する具体的な問題は全く論じる余裕がなかったが、国民・地権者にとっては一番重要な問題であるにもかかわらず、裁判所はほとんど

ど全くと言ってよいほど、換地の不満を違法として取り消すことはしない。裁判所としては、それなりの換地を割り当てられているのだし、地域全体が公共施設も整備され宅地もきれいに整備され、従前より格段に価値が上がっているのだから少々のことは我慢しろと言うことだろう。それに、同じような不満は他の地権者も感じているだろうし、あなただけそれを取り消したら当然その換地の周辺にも影響が及ぶし、換地設計全体をやり直さなければならないばかりか、やり直したからといって全員が満足する保証は全くないのだから、早く区画整理事業を完成させて法律関係を安定させるのが結果的には一番得なのだという価値判断・政策判断が働いているものと思われる。

しかし、この考え方は、戦後日本社会の縮図ではないか。土地区画整理はいまだに現代化されていない法分野のようである。だからこそ、他の行政分野では、行政財産の目的外使用許可のように広い行政裁量が認められている分野でも、精緻な手続的判断過程審査が行われるようになってきた⁽¹⁴⁾のに、換地の違法性の裁量判断では、いまだに裸の、緩やかな実体的社会通念審査がまかり通っている。これを何とか現代化し、精緻な手続的判断過程審査がなされるまでに発展させたい。

土地区画整理事業は地権者の多数決（組合の議決）によって進められるという一見優れて民主主義的な制度である。そうである以上、その手続きの中で各地権者の利益は公平に取り扱われなければならないし、各地権者が平等に手続に参加できるものでなければならない。その手続整備を行政争訟・権利救済を通して行っていけるようにさらに検討を進めていきたい。

註

- (14) 最三小判平成 18 年 2 月 7 日民集 60 巻 2 号 401 頁（呉市教職員組合事件）、
最二小判平成 19 年 12 月 7 日民集 61 巻 9 号 3290 頁（海岸法一般公共海岸区域占有不許可事件）