

令和6（2024）年度諮詢（一）第6号
令和7（2025）年度答申（一）第6号

「土地区画整理法に基づく仮換地指定処分に係る審査請求に対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会

第1 審査会の結論

第2 諸問事案の概要

第3 審査関係人の主張

1 審查請求人

審査請求人の主張は、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

(2) 審査請求の理由

- ア 本件従前地の北側にある仮換地指定エリアとの境目で区画整理の対象とならず逃れられている土地（住宅）が、多数存在する。
- イ 審査請求人の土地は、今回の区画整理の地域の端にあるため、ほんの僅か、距離的にいと「田んぼ一面分のみ」の距離を区画整理から外してもらえば済むことである。また、そのような処置を行っても、今回の区画整理にほとんど影響を及ぼさない。
- ウ 審査請求人に対する説明に怠慢があった。前触れもなく突然平成〇（〇〇）年〇月、当初の図案は審査請求人事業地を道路とするものであった。
- エ 仮換地する土地もなく野立太陽光パネルを設置しているため、〇〇市に連絡をし、区画整理施行に対し大反対の意思を表示した。その際に組合員にならないことも表明した。
- オ 現実として周りは農地、本件従前地は雑種地としての固定資産税を支払ってきた。
- カ 令和〇（〇〇）年〇月の説明時に処分庁が「道路ができ、水道も通るので評価が上がる」と言っていたが、売却する土地がないので、固定資産税が上がるだけで区画整理事業に対し何のメリットもない。
- キ 周りに住宅ができることで太陽光パネルに影が掛かり、発電事業が運用できなくなる。
- ク 換地により土地を取られ、固定資産税は上がり、太陽光事業は住宅の影により損失を被る。今回の区画整理は、明らかに区画整理事業の中心メンバーにメリットが大きく、実害がない、「不平等な計画」である。こんなひどいことが通るのか。
- ケ 栃木県知事は、このように一部の人のみに日常生活に大きな実害を与えるような、極端に「不平等な区画整理」をお認めになるのか。
- コ 審査請求人は、当初より主張しているとおり、この事業に参加しない。

原則は、やりたい人が自分たちの財産（土地）の範囲で行うことだと思う。審査請求人としては、「やりたい人が、自分の土地の範囲で行うこと」ならば反対しないが、当初よりやりたくないと主張している審査請求人の土地を取られてしまう事業なら強く反対する。

今回の事業を行うことにより利益を得たいのであれば、それも結構

であるが、他人の財産を奪って（利益を得られない他人に損害だけを与えて利益を得ようと）行うことは、倫理的にも、道徳的にも道理の通らないことであると思う。日本国の中の法律は、参加したくない他人の土地を削り取り、生活環境を奪うことを認めるというのか。

サ 換地といいながら、この事業に賛成の人たちの自宅が、換地の対象にならないように勝手に線引きをする一方で、「この事業に参加したくない」と当初より主張している審査請求人の土地を奪うこと自体、公平性平等性に欠けている。

これまでの経緯で、近くの土地が換地の対象になったり対象から外れたりしており、結局、現在換地の対象となっていないというようなことがあった。審査請求人の土地は、この土地の場所のほんの目と鼻の先にある。つまり、この事業に関して「どうしてもこの場所で、線を引かなければならないということもない」わけである。このようなことから、今回の事業の対象となる地域の端に位置する審査請求人の土地を含めて換地の対象としていることは、ある意味「いじめ」であると思う。

この事業に審査請求人の土地は、どうしても必要なわけではないのである。栃木県におかれでは、お忙しいところお手数をかけるが、是非とも現地を見に来てほしい。実際に見てもらえれば「いかに理不尽なことなのか」、理解してもらえると思う。その際に、詳細については審査請求人から説明させてほしい。

シ これらのことから、換地の対象となる区画の線引きから、審査請求人の土地を外してほしい。

ス 今回の事業においてそれほど重要と思われない端に位置する土地であるにもかかわらず、「反対する側の財産を奪ってまで」行わなければならぬ事業の公共性は、ないものと思われる。

セ この事業により自分たちの自宅以外の田畠等を売却することにより利益を得ること自体構わないが、それにより利益を得るわけでもない立場で、かつ、反対している立場の土地を含めないでほしい。

ソ 審査請求人の土地と関係ない範囲、自分たちの土地の範囲で賛成する側が行うことなら、最初から問題ないわけである。

2 審査庁

本件審査請求は、審理員意見書のとおり棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求には理由がないから、本件審査請求は、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 理由

(1) 本件に係る法令等の規定について

ア 土地区画整理組合の設立及び事業計画の決定について

法第14条第1項では、「法第3条第2項に規定する地区画整理組合（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。この場合において、組合を設立しようとする者がその申請をしようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、施行地区となるべき区域を管轄する市町村長を経由して行わなければならない。」と規定している。

イ 仮換地の指定について

法第98条第1項では、「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ます。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あるときは、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。」と規定している。また、同条第3項では、「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、個人施行者は、従前の宅地の所有者及びその宅地についての同項後段に規定する権利をもつて施行者に対抗することができる者並びに仮換地となるべき宅地の所有者及びその宅地についての同項後段に規定する権利をもつて施行者に対抗することができる者の同意を得なければならず、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し、第3条第4項若しくは第5項、第3条の2又は

第3条の3の規定による施行者は、土地区画整理審議会の意見を聴かなければならぬものとする。」と規定しており、同条第5項では、「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。」と規定している。

ウ 挿地計画について

法第89条第1項では、「挿地計画において挿地を定める場合においては、挿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。」と規定している（照応の原則）。

一方で、この照応の原則について、最高裁判所平成元年10月3日第三小法廷判決（事件番号：昭和63年（行ツ）第104号）では、「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判断すべきである。」としている。

(2) 本件処分における判断について

ア 本件処分に係る手続について

処分庁は、令和〇（〇〇）年〇月〇日の第〇回総会において、仮換地の指定をすることについて、出席者の過半数の同意を得ている。また、処分庁は、令和〇（〇〇）年〇月〇日付けで審査請求人に対し、本件仮換地の位置及び地積並びに本件仮換地の指定の効力発生の日を通知して本件処分を行っており、本件処分は法第98条第1項、第3項及び第5項の規定により行われていることから、適正な手続と認められる。

イ 本件仮換地に係る太陽光パネルによる発電事業について

審査請求人は、本件従前地において行っている太陽光パネルによる

発電事業が、本件事業により周辺に住宅が建設されることで、太陽光パネルに影が掛かり、発電事業の運用ができなくなるため、損失を被ると主張している。

しかしながら、本件仮換地は、本件従前地の土地利用継続を考慮して原位置付近での換地となるよう決定されているものであり、法第89条第1項に規定する照応の各要素を総合的に考慮してもなお、社会通念上不照応なものであるとはいえないことから、同項に規定する「照応の原則」に反するものとは認められない。

また、将来想定される近隣宅地の土地利用状況については、既に市街化区域内の第1種住居地域として都市計画で定まっているものであり、本件事業に起因し宅地化が進むことはあっても、都市計画上は自然な開発動向になるとともに、太陽光パネルの存在が近隣宅地の建築制限にはなり得ないことなどから、これをもって本件処分を取り消す理由にはならない。

ウ　まとめ

以上のことから、本件処分については、法で求められる手続を経てなされたものであることが認められ、さらに本件仮換地の指定については、法第89条第1項に規定するいわゆる「照応の原則」に反するものとは認められないことから、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

エ　審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他本件審査請求の理由として、区画整理の対象地域から外してほしい旨、本件事業に賛成しておらず反対である旨を述べているが、本件事業の事業計画の内容については、法第20条第1項の規定により、令和〇(〇〇)年〇月〇日から同月〇日までの2週間、利害関係者に対し、〇〇市役所にて公衆の縦覧に供し広く意見を求めており、また、当該期間中に審査請求人からの意見の提出はなく同年〇月〇日付けで事業計画の認可を得ている。

なお、事業計画に対しては、法第127条第1号の規定により、審査請求が認められていない。この趣旨は、事後的に不服申立てによる救済を認めるよりも、事前に利害関係者に意見書の提出の機会を与えて、その意見を聞いて慎重に行うことが適切であるためである。したがつて、既に認可を得ている事業計画の内容をもって本件処分の取消しを

求める理由として採用することはできない。

また、他人の財産を奪って行うことは倫理的にも道徳的にも道理の通らない旨、処分庁の説明に怠慢がある旨、固定資産税が上がるだけで区画整理事業に対し何のメリットもない旨を述べているが、行政庁の処分に対し、不服申立てにより権利救済を求めようとする場合には、当該処分について具体的な権利侵害に係る不服理由を主張しなければならないものと解されるところ、これらの請求人の不服は、個人的な見解や主張を述べるものであり、本件処分の取消しを求める理由として採用することはできない。

第5 審査会の判断理由

1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 本件処分の妥当性について

審査請求人は、自身の土地を本件事業の施行地区から外してほしい旨や、本件事業の不平等性等を主張していることから、本件事業における事業計画が違法又は不当なものであることを理由として、本件処分の取消しを求めているものと解される。

また、処分庁の説明に怠慢があったこと等を主張していることから、本件処分における手続を争点としているものと見受けられる。

あわせて、本件仮換地により太陽光パネルの発電事業に支障が生じる旨や、本件事業の不平等性等を主張していることから、本件従前地と本件仮換地との照応についても、争点としているものと見受けられる。

審査会は、審査請求人の主張や審理員意見書等を踏まえ、本件処分の妥当性について以下のとおり判断する。

(1) 事業計画について

ア 処分庁は、法第14条第1項の規定により、事業計画を定め、その設立について栃木県知事の認可を受けているところ、最高裁判所昭和60年12月17日第三小法廷判決（事件番号：昭和57年（行ツ）第128号）によれば、土地区画整理組合の設立認可は、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）に定める抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる。

それを踏まえると、事業計画の策定の違法又は不当を本件処分の取消しを求める理由として主張できるかどうかは、栃木県知事が行った

処分庁の設立の認可と本件処分が、先行処分と後行処分の関係にあり、先行処分の違法性が後行処分に承継する、いわゆる違法性の承継が認められるかどうかが問題となる。

この点について、最高裁判所平成21年12月17日第一小法廷判決（事件番号：平成21年（行ヒ）第145号）によれば、いわゆる違法性の承継の判断に当たっては、以下の事情を考慮して判断している。

- (ア) 先行処分と後行処分が同一の目的を達成するために行われるものであり、先行処分は後行処分と結合して初めてその効果を発揮するか。
- (イ) 先行処分について、その適否を争うための手続的保障が十分に与えられていたか。
- (ウ) 先行処分に対して、争訟の提起という手段を執るべきと実際に判断できたか。

イ これを本件処分に照らすと、以下のとおりであると判断される。

- (ア) 処分庁の設立の認可の主体は栃木県知事であるが、本件処分の主体は処分庁であり、両処分は主体が異なっている。また、土地区画整理組合の設立の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である。

一方で、土地区画整理事業の事業計画には、法第16条第1項において準用する法第6条の規定により、施行地区、設計の概要、事業施行期間及び資金計画を定めなければならないとされ、設計の概要是、土地区画整理法施行規則（昭和30年建設省令第5号）第6条第1項の規定により、設計説明書及び設計図を作成して定めるものとされている。設計説明書には、同条第2項第3号の規定により、土地区画整理事業の施行後における施行地区内の宅地の地積（保留地の予定地積を除く。）の合計の土地区画整理事業の施行前における施行地区内の宅地の地積の合計に対する割合を記載しなければならない。また、設計図は、同条第3項の規定により、土地区画整理事業の施行後における施行地区内の公共施設並びに鉄道、軌道、官公署、学校及び墓地の用に供する宅地の位置及び形状を、土地区画整理事業の施行により新設し、又は変更される部分と既設のもので変

更されない部分とに区別して表示したものでなければならないとされている。

これらの事項には、仮換地指定の必要性の有無や内容に関わり、仮換地指定処分の前提となるものも含まれると考えられることから、このような部分については、事業計画と仮換地指定処分とが結合して効果を完成させるものであることを否定できないものと考えられる。

(イ) 法第20条第1項の規定により、都道府県知事は、法第14条第1項に規定する認可の申請があった場合においては、施行地区となるべき区域を管轄する市町村長に、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とされているところ、栃木県知事は、処分庁の設立の認可に当たり、〇〇市長に、令和〇（〇〇）年〇月〇日から同月〇日までの2週間公衆の縦覧に供させたものと認められる。

また、法第20条第2項の規定により、利害関係者は、縦覧に供された事業計画について、縦覧期間満了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。

一方で、法第127条の規定により、土地区画整理組合の設立の認可については、審査請求を行うことができないものの、当該認可は抗告訴訟の対象であることは上記アで述べたとおりである。

以上の事情を考慮すると、処分庁の設立の認可、ひいては事業計画の策定について、その適否を争うための手続的保障が十分に与えられていたといえる。

(ウ) 法第21条第3項の規定により、都道府県知事は、土地区画整理組合の設立の認可をした場合においては、遅滞なく、土地区画整理組合の名称等を公告しなければならないとされているところ、栃木県知事は、処分庁の設立の認可について、令和〇（〇〇）年〇月〇日付で、栃木県公報において公告している。

土地区画整理組合の設立の認可によって、法第25条の規定により、その土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業に係る施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者は、全て強制的にその土地区画整理組合の組合員とされ、組合員は、種々の権利を有する一方、土地区画整理組合の事業経費を分担する義務を負うもので

ある。そうすると、土地区画整理組合の設立の認可の段階で争訟の提起という手段を執るという判断をすることができたといえる。

ウ 以上の事情を総合的に考慮すると、土地区画整理組合の設立の認可、ひいては事業計画の策定の違法又は不当があったとしても、仮換地指定処分に承継されないものであり、事業計画の策定の違法又は不当を理由として本件処分の取消しを求める審査請求人の主張は、本件処分の妥当性の判断に影響しないものと考えられる。

なお、上記イ(ア)を踏まえ、念のため栃木県知事による処分庁の設立の認可、ひいては事業計画の策定に係る手続をみても、栃木県知事はその認可に当たり、上記イ(イ)のとおり所定の手続を経ており、かつ、法第21条第1項の「次の各号（略）のいずれかに該当する事実があると認めるとき以外は、その認可をしなければならない」との規定によりその認可をしているところ、これらの手続に違法又は不当な点は認められない。

(2) 本件処分に係る手続について

ア 仮換地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、土地区画整理組合は、総会の同意を得なければならないものとする法第98条第3項の規定により、処分庁は、令和〇（〇〇）年〇月〇日の第〇回総会において、仮換地の指定をすることについて、出席者の過半数の同意を得ていることが認められる。

イ さらに、令和〇（〇〇）年〇月〇日付けで、処分庁は、法第98条第5項の規定により、本件処分について通知したことから、本件処分に係る手続については、適正に行われたものと認められる。

(3) 本件従前地と本件仮換地との照応について

ア 法第98条第2項の規定によると、施行者は、同条第1項の規定による仮換地の指定を行う場合においては、換地計画において定められた事項又は法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されていることから、仮換地の指定において換地計画が定められていないときは、第4の2(1)ウ前段の「照応の原則」を考慮して行わなければならないものと解される。

イ 「照応の原則」については、国土交通省が地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4の規定に基づく国の技術的助言として策定した「土地区画整理事業運用指針」（令和6年4月12日付け国都市第2号

国土交通省都市局長通知による改正前のもの) VのV-2の1において、以下のとおり示されている。

「<運用上の留意事項>

(1) 換地計画の策定にあたっての留意事項

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、地積その他個々的な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。

なお、照応の原則の各要素の判断にあたっては、以下のことに留意すべきである。

① 位置

土地区画整理事業は、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更を行う事業であり、換地をすべての従前の宅地と同一の場所に定めることは困難である。従って、位置については、宅地の性格、利用状況、周辺の土地との関係等から妥当な位置を決めることが望ましい。なお、何ら合理的な理由もなく飛換地を定めることは、照応の原則に反することになるので留意すべきである。

② 地積

宅地の利用増進が著しいことにより減歩率が高くなったとしても、宅地の評価が適正に行われている限り、減歩率が高いことのみをもって照応の原則に反することになるものではないが、減歩率が高くなつた結果、換地が過小宅地となるような場合には、過小宅地に配慮した換地を行うことも考えられる。

③ 土質・水利

土質・水利は、従前地と全く同一でなくとも、従前地と同様の利用状況が確保できるものであれば、必ずしも照応の原則に反するものではない。

④ 利用状況

利用状況については、従前の宅地の利用状況を確保できるか否かにより判断するものであるが、権利者の主観的な事情や将来の利用計画等については考慮する必要はない。

⑤ 環境

環境とは、日照、通風、騒音、公害等をいうが、これらについて照応を判断する場合、土地区画整理事業によるものか否か、例えば日照が悪くなったことが事業そのものに起因するか否かによって判断すべきである。」

ウ これらを踏まえ、本件処分について、本件従前地と本件仮換地との照応について検討すると、次のように認められる。

(ア) 本件仮換地は、本件従前地の土地利用継続を考慮した原位置換地であるといえる。

(イ) 本件事業に基づく土地評価は、第〇回総会で同意を得た本件換地規程及び本件土地評価基準に基づき行われている。

(ウ) 本件仮換地に係る減歩率〇〇パーセントは、本件事業の平均減歩率〇〇パーセントを大きく下回るが、当該減歩率は、本件従前地及び本件仮換地について、本件換地規程や本件土地評価基準による統一的な基準に基づき評価した上で算出された結果である。

(エ) 審査請求人は太陽光パネルによる発電事業に支障が生じる旨を主張しているが、処分庁が提出した書類によれば、本件仮換地においても、本件従前地と同様の利用状況が確保できるものと考えられる。

さらに、審査請求人は本件事業による将来的な日照の悪化を主張しているものと解されるが、将来の利用計画等については照応の原則において考慮する必要はないものとされており、また、仮に将来的に日照が悪化するとしても、本件事業の施行地区は既に市街化区域内の第1種住居地域として都市計画で定まっているところ、その悪化は本件事業そのものに起因するものとはいえない。

エ 以上の点を総合的に勘案すると、処分庁の判断に逸脱又は濫用はなく、本件処分が「照応の原則」に反するものとは認められない。

(4) まとめ

以上のことから、処分庁が行った本件処分に違法又は不当な点は認められない。

3 結論

以上のことから、審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 附言

(1) 質問について

本件審査請求については、質問までに約1年9か月を要している。審査庁には、簡易迅速な手続により権利利益の救済を図るという行政不服申立制度の趣旨にのっとり、迅速な対応を要望する。

(2) 処分庁における対応について

審査請求人は、処分庁の対応について種々主張している。処分庁の対応についての主張は、審査会の判断に影響を及ぼすものではないが、土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業に係る施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者は、全て強制的にその土地区画整理組合の組合員となることとされているところ、そのような法の規定も踏まえ、処分庁においては、各組合員の理解を得るべく、積極的な情報提供や丁寧な対応が望まれる。

審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和 7 (2025) 年 2 月 3 日	・審査庁から諮問書を受理
令和 7 (2025) 年 9 月 16 日 (第72回審査会第2部会)	・事務局から経過概要の説明 ・審議
令和 7 (2025) 年 10 月 21 日 (第73回審査会第2部会)	・審議
令和 7 (2025) 年 11 月 18 日 (第74回審査会第2部会)	・審議

栃木県行政不服審査会第2部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
小 林 延 年	元栃木県農政部長	部会長職務代理者
篠 崎 文 男	社会福祉士	
杉 田 明 子	弁護士	
茂 木 明 奈	白鷗大学法学部准教授	部会長

(五十音順)