

諮問番号 : 令和6年度諮問第5号(令和7年1月20日付け)

答申番号 : 令和7年度答申第1号(令和7年8月28日付け)

## 答 申

審査請求人〇〇〇〇が令和6年5月28日付けで提起した処分庁〇〇土地区画整理組合による仮換地指定変更処分(令和〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号。以下「本件処分」という。)に係る審査請求(以下「本件審査請求」という。)について、審査庁岐阜県知事(以下「審査庁」という。)から諮問があったので、次のとおり答申する。

### 第1 審査会の結論

本件処分のうち、仮換地指定の部分については取り消すべきであり、その余の部分に係る本件審査請求は棄却すべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

### 第2 事案の概要

令和〇年〇〇月〇〇日、〇〇土地区画整理事業(以下「本件事業」という。)の施行者である処分庁は、土地区画整理法(昭和29年法律第119号。以下「法」という。)第98条第1項の規定に基づき、審査請求人の共有に係る宅地(法第2条第6項に規定する宅地をいう。以下同じ。)について、平成〇〇年〇〇月〇〇日付け〇〇第〇〇号で行った仮換地指定処分(以下「平成〇〇年仮換地処分」という。)を変更する旨の本件処分を行った。

本件審査請求は、審査請求人が本件処分の取消しを求めて提起したものである。

### 第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、おおむね次のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

- 1 現地へは道がなく、雨が降れば水たまりができ、通常でも進入は徒歩のみ可能な原野の状況であり、未だ道路その他のライフラインは手つかずの状況である。本件処分は土地区画整理事業の趣旨と全く外れたもので、仮換地の利用の期待が見込めないため、本件処分を取り消し、平成〇〇年仮換地処分の実行を求める。

また、令和〇年〇〇月以降、現地の状況を確認したところ、本件処分によって

指定された仮換地の一部がコンクリート仕様の壁面となり、さらに、仮換地上に南北に縦断した道路が造成されていることが判明した。総会の議決はどうなっているのか、疑問がある。

- 2 東京高等裁判所昭和30年7月20日判決は、「仮換地指定通知をした処分庁は、特に公益上の事情の無い限り、軽々しくみずからなした処分を取消し又は変更し、当事者の既已取得した権利を害すべきでない。」と述べている。

また、国土交通省も仮換地変更通知については、「通知書の明らかな記載の誤りを訂正するものに限る。」として市町村を通じ土地区画整理組合に安易な変更通知処分を戒めている。

- 3 平成〇〇年仮換地処分の仮換地指定調書により「〇〇街区〇〇番仮地番〇〇、地積〇〇．〇〇平方メートル、過不足渡なし」を仮換地として通知されている。これに対し、本件処分は「〇〇の共有地の持分〇〇分の〇〇」となっており、共有持分のため、今後の利用や運用が複雑困難となり、既に得た権利を著しく阻害しているといわざるを得ない。

処分庁は共有地を個別に区分することは不動産登記法（平成16年法律第123号）上不可能であるとしているが、全員の同意を得ていれば可能である。当初から皆それを処分庁に期待しているはずで、普通に考えてそのことを望まない者はいない。

- 4 審査請求人は、本件処分が照応の原則に違反しているとは主張していない。平成〇〇年仮換地処分も従前の宅地と比較して照応の原則に合致している。照応の原則は、論議の対象外であるとみなす。
- 5 令和〇年〇〇月〇〇日に開かれた処分庁の総会では、審査請求人の従前の宅地の〇〇人の共有者から〇〇人が代表として出席しているが、処分庁が恣意的に当該〇〇人の代表者を抽出したと考えられ、当該総会における仮換地の指定変更の議決は無効である。

#### 第4 審理員意見書の要旨

審理員意見書には、本件処分は行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第1項の規定により取り消されるべきである旨記載されており、その理由はおおむね次のとおりである。

- 1 本件事業における処分庁の換地規程（以下「本件換地規程」という。）第15条第1項の規定は、「従前の宅地1個に対し1個の換地」、「従前の宅地数個に対し1個の換地」及び「従前の宅地1個に対し数個の換地」を定めることはでき

るが、「従前の宅地数個に対し数個の換地」を定めることは許されないことを具現化した規定であると解される。

2 そのうえで、本件換地規程第2条は「仮換地については、この規程を準用する。」と規定しているから、当該規定は、仮換地の指定においても「従前の宅地数個に対し数個の仮換地」を定めることを処分庁自らが禁じた趣旨を含むものと解される。

3 そこで本件処分についてみるに、〇〇個の従前の宅地に対して〇〇個の仮換地を指定しているが、この組合せは「従前の宅地数個に対し数個の仮換地」を定める場合に当たるから、本件換地規程第2条において準用する第15条第1項の規定に違反したものであるとして不当である。

## 第5 審査庁の説明の要旨

当審査会に対する審査庁の説明の要旨は、おおむね次のとおりである。

- 1 審理員による審理手続は、適正であったこと。
- 2 審理員による事実認定は、妥当であると考えられること。
- 3 審理員による法令解釈のうち、本件処分は不当として取り消されるべきであるとの部分は、次の理由から妥当でないと考えられること。
  - (1) 本件処分は、平成〇〇年仮換地処分の取消しと新たな仮換地指定という二つの処分と解されること。
  - (2) 平成〇〇年仮換地処分の取消しは適法であり維持されるべきであること。
  - (3) 新たな仮換地指定は違法であり取り消されるべきであること。
- 4 よって、本件処分のうち仮換地を指定した部分については取り消し、その余の部分に係る本件審査請求は棄却するのが相当であること。

## 第6 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
令和7年 1月20日	諮問
令和7年 3月19日	審議（第26回第2部会）
令和7年 6月16日	審議（第27回第2部会）
令和7年 7月22日	審議（第29回第2部会）

## 第7 審査会の判断の理由

当審査会は、審理員意見書及び事件記録に基づき本件審査請求について検討した結果、次のとおり判断する。

### 1 法の規定等

#### (1) 法

ア 法第2条は、定義について、次のとおり規定している。

「第2条 略

2 略

3 この法律において「施行者」とは、土地区画整理事業を施行する者をいう。

4 この法律において「施行地区」とは、土地区画整理事業を施行する土地の区域をいう。

5 略

6 この法律において「宅地」とは、公共施設の用に供されている国又は地方公共団体の所有する土地以外の土地をいう。

7及び8 略

イ 法第3条は、土地区画整理事業の施行について、次のとおり規定している。

「第3条 略

2 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。

3から5まで 略

ウ 法第14条は、設立の認可について、次のとおり規定している。

「第14条 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。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。

2から4まで 略

エ 法第21条は、設立の認可の基準等及び組合の成立について、次のとおり規定している。

「第21条 略

2 略

3 都道府県知事は、第14条第1項又は第3項に規定する認可をした場合においては、遅滞なく、国土交通省令で定めるところにより、組合の名称、事業施行期間、施行地区（施行地区を工区に分ける場合においては、施行地区及び工区。以下この条において同じ。）その他国土交通省令で定める事項を公告し、かつ、施行区域の土地について施行する土地区画整理事業については、国土交通大臣及び関係市町村長に施行地区及び設計の概要を表示する図書を送付しなければならない。

4から7まで 略

オ 法第31条は、総会の議決事項について、次のとおり規定している。

「第31条 次に掲げる事項は、総会の議決を経なければならない。

一及び二 略

三 事業計画又は事業基本方針の変更

四から八まで 略

九 仮換地の指定

十から十二まで 略

カ 法第39条は、定款又は事業計画若しくは事業基本方針の変更について、次のとおり規定している。

「第39条 組合は、定款又は事業計画若しくは事業基本方針を変更しようとする場合においては、その変更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、施行地区又は新たに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。

2から6まで 略

キ 法第89条は、換地について、次のとおり規定している。

「第89条 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。

2 前項の規定により換地を定める場合において、従前の宅地について所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限があるときは、その換

地についてこれらの権利又は処分の制限の目的となるべき宅地又はその部分を前項の規定に準じて定めなければならない。」

ク 法第98条は、仮換地の指定について、次のとおり規定している。

「第98条 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。

2 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。

3 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ないものとする。

4 略

5 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。

6 及び7 略」

ケ 法第99条は、仮換地の指定の効果について、次のとおり規定している。

「第99条 前条第1項の規定により仮換地が指定された場合においては、

従前の宅地について権原に基づき使用し、又は収益することができる者は、仮換地の指定の効力発生の日から第103条第4項の公告がある日まで、仮換地又は仮換地について仮に使用し、若しくは収益することができる権利の目的となるべき宅地若しくはその部分について、従前の宅地について有する権利の内容である使用又は収益と同じ使用又は収益をすることができるものとし、従前の宅地については、使用し、又は収益することができないものとする。

2 施行者は、前条第1項の規定により仮換地を指定した場合において、その仮換地に使用又は収益の障害となる物件が存するときその他特別の事情があるときは、その仮換地について使用又は収益を開始することができる日を同条第5項に規定する日と別に定めることができる。この場合においては、同項及び同条第6項の規定による通知に併せてその旨を通知しなければならない。

3 前2項の場合においては、仮換地について権原に基づき使用し、又は収益することができる者は、前条第5項に規定する日（前項前段の規定によりその仮換地について使用又は収益を開始することができる日を別に定めた場合においては、その日）から第103条第4項の公告がある日まで、当該仮換地を使用し、又は収益することができない。」

(2) 土地区画整理登記令（昭和30年政令第221号）

ア 土地区画整理登記令第11条は、従前の土地が数個で換地が1個の場合の登記について、次のとおり規定している。

「第11条 換地計画において従前の数個の土地に照応して1個の換地が定められた場合において、従前の土地の登記記録に所有権の登記があるときは、登記官は、職権で、換地の登記記録に当該所有権の登記名義人を換地の登記名義人とする所有権の登記をしなければならない。

2 登記官は、前項の換地に係る登記を完了したときは、速やかに、同項の換地の登記名義人のために登記識別情報を申請人に通知しなければならない。

3 前項の規定により登記識別情報の通知を受けた申請人は、遅滞なく、これを同項の登記名義人に通知しなければならない。」

イ 土地区画整理登記令第12条は、第6条の規定により申請情報の内容とさ

れた部分がある場合の登記について、次のとおり規定している。

「第12条 換地計画において従前の数個の土地に照応して1個の換地が定められた場合において、従前の土地の登記記録に所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限に関する登記があるときは、登記に関する手続については、換地のうち第6条の規定により申請情報の内容とされた部分はその登記がある土地に照応して定められた1個の換地と、その他の部分はその登記がない土地に照応して定められた1個の換地とみなす。」

(3) 土地区画整理登記規則（平成17年法務省令第21号）

ア 土地区画整理登記規則第6条は、従前の土地が1個で換地が1個の場合の登記について、次のとおり規定している。

「第6条 登記官は、換地計画において従前の1個の土地に照応して1個の換地が定められた場合において、換地処分による土地の登記をするときは、従前の土地の登記記録の表題部に、換地の所在する市、区、郡、町、村及び字並びに当該換地の地番、地目及び地積並びに従前の土地の表題部の登記事項を抹消する記号を記録しなければならない。

2 登記官は、前項の場合において、換地と定められた土地について地役権に関する登記があるときは、当該土地の登記記録から従前の土地の登記記録の乙区に当該地役権に関する登記を移記し、その登記の末尾に土地区画整理法による換地処分により何番の土地の登記記録から移記した旨及びその年月日を記録しなければならない。この場合において、換地処分によって当該登記記録の乙区に移記した要役地若しくは承役地の所在する市、区、郡、町、村及び字並びに当該要役地若しくは承役地の地番、地役権設定の範囲又は地役権の存する土地の部分に変更を生じたときは、その変更を付記し、これに相当する変更前の事項を抹消する記号を記録しなければならない。

3 登記官は、前項の手続をしたときは、規則第5条第3項の規定にかかわらず、当該地役権に関する登記がある土地の登記記録を閉鎖することを要しない。この場合には、当該登記記録の乙区に、土地区画整理法による換地処分により地役権に関する登記を何番の土地の登記記録に移記した旨、その年月日及び前の登記の登記事項を抹消する記号を記録しなければならない。



4 登記官は、第1項の場合において、換地と定められた土地に存する既登記の地役権が消滅したことにより承役地及び要役地について当該地役権に関する登記の抹消をするときは、当該地役権に関する登記がある土地の登記記録の乙区に、土地区画整理法による換地処分により消滅した旨及びその年月日を記録しなければならない。」

イ 土地区画整理登記規則第7条は、従前の土地が数個で換地が1個の場合の登記について、次のとおり規定している。

「第7条 登記官は、換地計画において従前の数個の土地に照応して1個の換地が定められた場合において、換地処分による土地の登記をするときは、従前の土地のうち1個の土地（所有権の登記があるものとないものがあるときは、所有権の登記があるもの）の登記記録の表題部に、換地の所在する市、区、郡、町、村及び字並びに当該換地の地番、地目及び地積並びに他の従前の土地の地番を記録し、かつ、従前の土地の表題部の登記事項の変更部分を抹消する記号を記録しなければならない。この場合において、当該他の従前の土地の地番の記録は、当該登記記録の表題部の原因及びその日付欄にしなければならない。

2 登記官は、前項の手続をしたときは、他の従前の土地の登記記録の表題部に土地区画整理法による換地処分により何番の土地の登記記録に登記を移記した旨、その年月日及び従前の土地の表題部の登記事項を抹消する記号を記録し、当該登記記録を閉鎖しなければならない。

3 登記官は、令第11条第1項の所有権の登記をするときは、換地を記録した登記記録の甲区に、土地区画整理法による換地処分により所有権の登記をする旨並びに換地処分による登記の申請の受付の年月日及び受付番号を記録しなければならない。」

ウ 土地区画整理登記規則第8条は、従前の土地が1個で換地が数個の場合の登記について、次のとおり規定している。

「第8条 登記官は、換地計画において従前の1個の土地に照応して数個の換地が定められた場合において、換地処分による土地の登記をするときは、従前の土地の登記記録の表題部に、1個の換地の所在する市、区、郡、町、村及び字並びに当該換地の地番、地目及び地積並びに他の換地の地番を記録し、かつ、従前の土地の表題部の登記

事項を抹消する記号を記録しなければならない。この場合において、当該他の換地の地番の記録は、当該登記記録の表題部の原因及びその日付欄にしなければならない。

- 2 登記官は、前項の場合において、従前の土地の登記記録に所有権及び地役権以外の権利に関する登記があるときは、当該権利に関する登記に、先取特権、質権及び抵当権以外の権利については他の換地が共に当該権利の目的である旨を、先取特権、質権又は抵当権（以下「担保権」と総称する。）については既に当該担保権についての共同担保目録が作成されているときを除き新たに作成した共同担保目録の記号及び目録番号を付記し、土地区画整理法による換地処分により登記をする旨及びその年月日を記録しなければならない。
- 3 登記官は、第1項の場合には、他の各換地について新たな登記記録を作成し、かつ、当該登記記録の表題部に、換地の所在する市、区、郡、町、村及び字並びに当該換地の地番、地目及び地積並びに他の換地の地番を記録しなければならない。
- 4 登記官は、前項の規定により新たな登記記録を作成した場合において、従前の土地の登記記録に所有権の登記があるときは、当該新たな登記記録の甲区に、従前の土地の登記記録から所有権に関する登記を転写し、かつ、これに土地区画整理法による換地処分により登記をする旨並びに申請の受付の年月日及び受付番号を記録しなければならない。
- 5 登記官は、前項の登記をした場合において、従前の土地の登記記録に所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限に関する登記があるときは、換地の登記記録の権利部の相当区に、従前の土地の登記記録から当該権利又は処分の制限に関する登記を転写し、かつ、土地区画整理法による換地処分により登記をする旨及びその年月日を記録しなければならない。この場合には、先取特権、質権及び抵当権以外の権利については他の換地が共に当該権利の目的である旨を、担保権については既に従前の土地にされた当該担保権に係る共同担保目録が作成されているときを除き新たに作成した共同担保目録の記号及び目録番号を記録しなければならない。
- 6 規則第170条第3項において準用する規則第168条第5項及び規則第170条第4項の規定は、第1項の場合について準用する。」

(4) 本件換地規程

ア 本件換地規程第2条は、仮換地の準用について、次のとおり定めている。  
なお、本件換地規程は、本件事業における換地設計の基準である。

「第2条 仮換地については、この規程を準用する。」

イ 本件換地規程第15条は、換地の組み合わせについて、次のとおり定めている。

「第15条 換地又は換地について定める権利等の目的となるべき宅地又はその部分は、従前の宅地又は従前の宅地について存する権利等1個についてそれぞれ1個を定めるものとする。ただし、特別に必要がある場合は、次の各号に掲げる方法によることができるものとする。

- (1) 従前の宅地の地積が著しく小であるため、1筆の宅地について1個の換地を定めることが不適当と認められる宅地について、他に同一所有者の宅地があり、それらの宅地を合せて1個の換地を定めること。ただし、それらの宅地についてそれぞれ登記の所有権以外の権利等があるときには、それらを明確に区分しなければならない。
- (2) 所有者を同じくする数筆の宅地が隣接し、それらの利用状況が1筆の宅地と同様であると認められる宅地について、それらの宅地を合せて1個の換地を定めること。ただし、それぞれ既登記の権利等があるときにはそれらを明確に区分しなければならない。
- (3) 従前の宅地の地積が著しく大であるため又はその他の理由により、1筆の宅地について1個の換地を定めることが困難であると認められる宅地について、数個の換地を定めること。
- (4) 前号の場合において、従前の宅地について存する権利でその地積が大なるものについて数個の権利の目的となるべき宅地を定めると

2 略」

(5) 民法（明治29年法律第89号）

ア 民法第206条は、所有権の内容について、次のとおり規定している。

「第206条 所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。」

イ 民法第249条は、共有物の使用について、次のとおり規定している。

「第249条 各共有者は、共有物の全部について、その持分に応じた使

用をすることができる。

2 及び 3 略

ウ 民法第 251 条は、共有物の変更について、次のとおり規定している。

「第 251 条 各共有者は、他の共有者の同意を得なければ、共有物に変更（その形状又は効用の著しい変更を伴わないものを除く。次項において同じ。）を加えることができない。

2 略

エ 民法第 252 条は、共有物の管理について、次のとおり規定している。

「第 252 条 共有物の管理に関する事項（次条第 1 項に規定する共有物の管理者の選任及び解任を含み、共有物に前条第 1 項に規定する変更を加えるものを除く。次項において同じ。）は、各共有者の持分の価格に従い、その過半数で決する。共有物を使用する共有者があるときも、同様とする。

2 から 5 まで 略

(6) 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

地方自治法第 252 条の 17 の 2 は、条例による事務処理の特例について、次のとおり規定している。

「第 252 条の 17 の 2 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

2 から 4 まで 略

(7) 行政不服審査法

行政不服審査法第 46 条は、処分についての審査請求の認容について、次のとおり規定している。

「第 46 条 処分（事実上の行為を除く。以下この条及び第 48 条において同じ。）についての審査請求が理由がある場合（前条第 3 項の規定の適用がある場合を除く。）には、審査庁は、裁決で、当該処分の全部若しくは一部を取り消し、又はこれを変更する。ただし、審査庁が処分庁の上級行政庁又は処分庁のいずれでもない場合には、当該処分を変更することはできない。

2 から 4 まで 略

## 2 本件処分について

### (1) 仮換地処分の変更の法的性質について

本件処分は平成〇〇年仮換地処分の変更という形式を採っている。この点について検討するに、福岡高等裁判所昭和45年7月20日判決（昭和44年（行コ）第21号）は、「長崎県知事は第2次処分を単に第1次処分の内容の一部変更として行つたものではなく、第1次処分と同質の行政処分として従前の土地につき改めて仮換地指定をやりなおしたもので、第2次処分は第1次処分と別個の独立した行政処分であり、第1次処分をこれによつて撤回する意思表示を含有するものと解される。」と判示している。また、「換地予定地指定の変更処分の法律的性質について考えてみるに、一旦なした換地予定地指定を変更することは、換地予定地指定処分を撤回して新たに換地予定地を指定する行為であると解される。」（福島地方裁判所昭和31年8月17日判決（昭和30年（行）第6号））とした判決がある。

そして、「当初の仮換地指定と変更された（第2次）仮換地指定の異同・差異は、(1)位置・地積に全く差がないとき（権利者名の変更のみ等）、(2)位置・地積に差があるが、それは微小であるとき（再測量や工事によって修正されたとき）、(3)位置・地積は同一性のないほど差があるとき、とがある。…（中略）…右(3)の場合は、単に仮換地指定の変更処分と題され一つの文書でなされていても、当初の仮換地指定の取消（撤回）と新たな仮換地指定とが同時になされたと解すべきである。」（「縦横土地区画整理法」第2版、大場民男著、197ページ及び198ページ）とされている。

これを本件についてみるに、平成〇〇年仮換地処分は〇〇個の仮換地を指定しているのに対して、本件処分は〇〇個の仮換地を指定していることが認められ、指定された仮換地の内容が異なることは明らかである。

さらに、平成〇〇年仮換地処分は共有者ごとに異なる仮地番を指定したものであるが、このような仮換地の指定は、後記第7の2(2)アのとおり、私法上の権利義務を新たに創設することになり、土地区画整理事業の施行者に与えられた権限を越えることになるから、瑕疵ある処分であると認められる。

よって、本件処分は、「仮換地指定変更通知」と題されて一つの文書でなされたものであるが、平成〇〇年仮換地処分の一部を修正したものとみることはできず、平成〇〇年仮換地処分の取消しと新たな仮換地指定とが同時になされたものと解するのが相当である（なお、処分の取消しは処分時に瑕疵がある処分の効力を遡及的に失わせることであるのに対して、処分の撤回はいったん適

法に成立した処分の効力を事後的に生じた事情によって将来的に失わせる点で異なっている。).

そこで、平成〇〇年仮換地処分の取消しと新たな仮換地指定の二つの行為をそれぞれ検討する。

(2) 本件処分のうち平成〇〇年仮換地処分の取消しについて

ア 最高裁判所昭和52年1月20日第一小法廷判決（昭和51年（オ）第219号）は、「土地区画整理事業は健全な市街地の造成を図り、公共の福祉の増進に資することを目的とし、その施行者は、右目的達成のため土地の区画整理をするのであるが、土地についての私権の設定、処分はできない」と判示している。

また、「仮換地の指定は、土地関係者に対し私法上の権利義務の関係をあらたに創設する処分ではなく、仮換地の指定により、…（中略）…従前の土地に存する私法上の使用収益関係が仮換地の上に移行するものと解するのが相当である。」（最高裁判所昭和40年3月10日大法廷判決（昭和34年（オ）第842号）における奥野健一裁判官の補足意見）とされている。

さらに、「法は照応した従前の土地と換地との間で権利を変更形成する権限（権利ではない）を施行者に与えたもので、その権限に基づき形成処分たる仮換地指定をするのである。形成処分というものの、それは施行者が全く新たな権利を設定し、もしくは従前の土地あるいはその上に存する権利を自ら取得して従前の土地の所有者・権利者に改めて分配交付するという創設的な設権処分ではない。」（「縦横土地区画整理法」第2版、大場民男著、185ページ）とされている。

これを本件についてみるに、審査請求人が平成〇〇年仮換地処分及び本件処分における従前の宅地（以下「本件従前地」という。）について有していた権利は〇〇分の〇〇の共有持分であるから、本件従前地の使用及び収益に当たっては民法第249条、第252条等の規定による制限がある。この制限を排除して、仮換地を審査請求人の自由に使用及び収益できるように指定することは、私法上の権利義務を新たに創設することとなり、土地区画整理事業の施行者に与えられた権限を越えることになるからできない。

イ 処分の取消しについては、「行政処分が違法または不当であれば、それが、たとえ、当然無効と認められず、また、すでに法定の不服申立期間の徒過

により争訟手続によつてその効力を争い得なくなつたものであつても、処分をした行政庁その他正当な権限を有する行政庁においては、自らその違法または不当を認めて、処分の取消によつて生ずる不利益と、取消をしないことによつてかかる処分に基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益とを比較考量し、しかも該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限り、これを取り消すことができる」と解するのが相当である」（最高裁判所昭和43年11月7日第一小法廷判決（昭和39年（行ツ）第97号））とされている。

ウ そして、この判決を受けて、最高裁判所昭和47年12月8日第二小法廷判決（昭和42年（行ツ）第99号）は、「行政処分が適法有効になされた後においても、事情の変更により処分の効果を存続させることが公益に適合しなくなつた場合には、原則としては、将来に向つてこれを撤回または変更することも許されると解すべきであるが、処分によつて形成された法律関係尊重の要請も無視することができないのであるから、処分を撤回または変更することが公益に適合するかどうかを判断するにあつては、たんにこれを必要とする行政上の都合ばかりでなく、当該処分の性質、内容やその撤回または変更によつて相手方の被る不利益の程度等をも総合的に考慮して、これを決しなければならない（最高裁昭和39年（行ツ）第97号同43年11月7日第一小法廷判決・民集22巻12号2421頁参照）。…（中略）…上告人としては、本件変更処分により原判示係争地が上告人に対する換地予定地から除外されたため、同土地について予定していた建物建設の計画の実行が不可能になり、そのための資金の準備が徒労に帰したけれども、いまだ現実に同土地の使用収益を行なつていたわけではなく、…（中略）…換地予定地の指定は、換地処分が効力を生ずるまでの間一時的暫定的に別に土地を定めてその使用収益を相手方に許す処分にすぎず、当該土地につき確定的な使用収益権を付与するものではないことを合わせ考えれば、本件変更処分によつて上告人が前記のごとき不利益を被るとしても、いまだもつて右変更が公益に適合するものでないということとはできない。」と判示している。

当該判決は、事後的な事情の変更による仮換地指定処分の変更（撤回）について判示したものであるが、処分の取消しであつても処分の効力を失わせる点において撤回と変わらないから、当該判示の内容は処分の取消しにも当てはまるといえる。

エ 処分庁は、令和〇年〇〇月〇〇日に〇〇市長から事業計画の変更の認可を受けた。その事業計画の変更は、公共用地及び宅地のそれぞれについて本件事業の施行後の面積を変更し、また、施行地区内の公共用地及び宅地の形状も変更する内容であった。また、平成〇〇年仮換地処分は、上記第7の2(2)アのとおり、瑕疵ある処分であると認められる。そうすると、処分庁は、当該事業計画の変更等に伴って、平成〇〇年仮換地処分を取り消し、新たに仮換地の指定をする必要があったと認められる。

一方で、法第99条第2項は、仮換地について使用又は収益を開始することができる日を仮換地の指定の効力発生日とは別の日を定めることができる旨を規定するところ（上記第7の1(1)ケ）、平成〇〇年仮換地処分に係る通知には「仮換地の使用収益の開始することができる日」は「別に定めて、後日通知します。」と記載されていることから、平成〇〇年仮換地処分によって指定された仮換地について、審査請求人が使用又は収益を開始したわけでもない。

オ 以上により、平成〇〇年仮換地処分を維持することができず、かつ、仮換地の使用又は収益が始まっていない状況において、仮換地の指定が暫定的な処分であることを考え合わせると、平成〇〇年仮換地処分の取消しをする公益上の必要性が、それによって審査請求人が受ける不利益を上回るといえるから、本件処分のうち平成〇〇年仮換地処分の取消しは適法である。

### (3) 本件処分のうち新たな仮換地指定について

ア 従前の土地と仮換地の組合せについて、「従前の土地1筆に対し1筆の換地」を原則としているとみるべきであるが、必要に応じ、「従前の土地1筆に対し数筆の換地」、「従前の土地数筆に対し1筆の換地」を指定することが許される。…（中略）…「従前の土地数筆に対し、数筆の換地」は、権利関係が輻輳し、不明となるから許されない。」（「縦横土地区画整理法」第2版、大場民男著、161ページ）とされている。

土地区画整理登記令及び土地区画整理登記規則をみるに、「従前の土地が1個で換地が1個の場合の登記」、「従前の土地が数個で換地が1個の場合の登記」及び「従前の土地が1個で換地が数個の場合の登記」についての定めがある（上記第7の1(2)及び(3)）が、「従前の土地が数個で換地が数個の場合」については規定がない。

付け加えれば、土地改良事業による換地処分につき、「従前の土地数筆に対して数筆の換地を定めることは、従前の土地と換地との各筆毎の対応関



係を確定することができず、権利関係を複雑にし、特に登記手続をすることができないこととなるので…（中略）…許されない。」とした判決（福岡高等裁判所昭和62年12月17日判決（昭和59年（行コ）第10号））もある。

仮換地の指定については、法第98条第2項の規定により、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（上記第7の1(1)ク）、この決定の基準には、法第89条第1項に規定する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（上記第7の1(1)キ）とする照応の原則が含まれると解される。ところ、従前の土地数筆に対し数筆の仮換地を定めることは、従前の土地と仮換地との照応が適切になされているか否かを判断することが困難となることから、照応の原則に抵触するものとして、違法であると解される。

イ これを本件についてみるに、〇〇個の従前の宅地に対して〇〇個の仮換地を指定しているが、この組合せは「従前の土地数筆に対し数筆の仮換地」を定める場合に当たるから、本件処分は違法であるといわざるを得ない。

ウ なお、処分庁は、審理員からの質問に対し、「土地区画整理登記規則第7条及び第8条を併合解釈し、同一権利の複数従前地（＝換地）を一の換地（＝従前地）として指定を行いました。実務的には換地計画の策定にあたりそれぞれの従前地に対して土地区画整理登記規則第8条による複数の換地を割り当てる手続きを行う予定」と回答している。

しかし、「従前の土地が数個で換地が1個の場合の登記」について定める土地区画整理登記規則第7条の規定と「従前の土地が1個で換地が数個の場合の登記」について定める同令第8条の規定を併合解釈して、「従前の土地数筆に対し数筆の仮換地」を定めることが許されないことは、上記第7の2(3)アで述べたところである。

エ 以上のとおり、本件処分のうち新たな仮換地指定は違法である。

#### (4) 審査請求人の主張について

##### ア 上記第3の1の主張について

審査請求人は本件処分により指定を受けた仮換地は、原野の状況にあり、ライフラインは手付かずで、仮換地の利用の期待が見込めない旨主張する。

しかしながら、法第98条第1項は、「施行者は、換地処分を行う前に、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…（中略）…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。」と規定し（上記第7の1(1)ク）、工事の進捗状況を仮換地の指定の要件としていないから、審査請求人の主張は失当である。

また、審査請求人は、本件処分後の現地の状況についても主張するが、「行政処分の取消または変更を求める訴において、裁判所が行政処分を取り消すのは、行政処分が違法であることを確認してその効力を失わせるのであって、弁論終結時において、裁判所が行政庁の立場に立つて、いかなる処分が正当であるかを判断するものではない（昭和26年（オ）第412号、昭和28年10月30日第二小法廷判決、行政事件裁判例集4巻10号2316頁参照）。…（中略）…原審が処分時説をとったことは正当であつて、論旨は採用することができない。」（最高裁判所昭和34年7月15日第二小法廷判決（昭和29年（オ）第132号））と判示されているところであつて、審査請求が処分に対する事後の審査制度の一環として位置づけられていることからすると、審査請求における違法又は不当の判断は処分時の事実関係及び法令を前提に行うべきであるから、本件処分後の事情によって、本件処分の違法又は不当の判断が左右されるものではない。

#### イ 上記第3の2の主張について

審査請求人は、東京高等裁判所昭和30年7月20日判決は「仮換地指定通知をした処分庁は、特に公益上の事情の無い限り、軽々しくみずからなした処分を取消し又は変更し、当事者の既に取得した権利を害すべきでない。」と述べていると主張する。

しかしながら、審査請求人が指摘する当該判決は、「けだし、右換地予定地の指定は、前述の如くこれにより従前の土地の所有者及び関係者に対し換地予定地に対する使用収益権を附与するものであるから、右指定をなした行政庁もこれに拘束せられ、特に公益上の必要等特別事情のない限り、単に調査不十分等の理由で、みずからなした処分を取消し、当事者のすでに取得した権利を害し得ないものといわなければならない。」と判示しているのであって、「軽々しく」という文言は見当たらず、「単に調査不十分等の理由で」処分の取消し等をすることはできない旨を判示したものである。

そして、上記第7の2(2)エにおいて述べたとおり、事業計画の変更等に伴って平成〇〇年假換地処分を取り消し、新たに仮換地の指定をする必要が

あったと認められるから、本件処分が調査不十分という理由でなされたものではない。

よって、審査請求人の主張は失当である。

ウ 上記第3の3の主張について

審査請求人は、本件処分により指定を受けた仮換地は共有持分のため、利用や運用が複雑になるから、共有地を個別に区分すべき旨を主張する。

しかしながら、上記第7の2(2)アで述べたように、仮換地の指定によって土地関係者に対し私法上の権利義務の関係を新たに創設することはできないから、審査請求人の主張は失当である。

エ 上記第3の4の主張について

審査請求人は、本件処分及び平成〇〇年仮換地処分はいずれも照応の原則に違反しておらず、照応の原則は論議の対象外とする旨を主張する。

しかしながら、本件処分のうち新たな仮換地指定については、上記第7の2(3)で述べたとおり、照応の原則に抵触するものとして違法であるから、審査請求人の主張を採用することはできない。

なお、本件処分のうち平成〇〇年仮換地処分については、上記第7の2(2)アで述べたとおり、瑕疵ある処分である。

オ 上記第3の5の主張について

審査請求人は、令和〇年〇〇月〇〇日に開かれた処分庁の総会について、手続上の瑕疵があり、当該総会における仮換地の指定変更の議決は無効である旨を主張する。

この点、本件処分のうち新たな仮換地指定については、上記第7の2(3)で述べたとおり違法である。また、本件処分のうち平成〇〇年仮換地処分の取消しについては、法第31条に規定する総会の議決事項に含まれず、処分庁の定款においても総会の議決事項とする旨の定めは見当たらない。

したがって、審査請求人の主張は、結論において審査庁の判断を左右するものではない。

### 3 結論

以上のとおり、当審査会として、審理員が行った審理手続の適正性を含めた審査庁の判断の妥当性を審査した結果、審理手続、事実認定並びに法令の解釈及び適用のいずれについても適正に行われているものと判断する。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った部会の名称及び委員の氏名)

岐阜県行政不服審査会 第2部会

部会長 岩田尚之、委員 大畑敦美、委員 三谷晋