

## 答申書

### 第1 審査会の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

### 第2 審査請求人の主張及び審査庁の考え方

#### 1 審査請求人の主張の要旨

岐阜市〇〇土地区画整理組合（以下「処分庁」という。）が岐阜都市計画事業〇〇土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）において審査請求人に対し行った換地処分（以下「本件換地処分」という。）について、次の理由から「本件換地処分を取り消す。」との裁決を求める。

##### (1) 条件に反すること

本件換地処分による換地前の土地（岐阜市〇〇。以下「本件従前地」という。）と、亡〇〇が所有していた岐阜市〇〇の土地（以下「亡〇〇従前地」という。）の評価額を同等とする、すなわち、本件従前地について徴収される清算金と、亡〇〇従前地について交付される清算金を同等とするという条件で本件事業に同意したが、かかる条件に反して、本件従前地について、亡〇〇従前地に関する交付清算金に比して高額な清算金を徴収されることになった。

##### (2) 手続的違法性があること

ア 審査請求人は、処分庁から事前に何らの説明なくして本件換地処分を受けた。また、平成29年の換地計画個別説明会記録簿記載の「No.〇〇の交付分で差引き0要望」について、処分庁の職員から「後から返答します」と言われたが、処分庁からの返答がないままに換地処分がなされてしまった。

イ 事前の説明は、行政手続法（平成5年法律第88号）上当然のことである。

ウ 換地処分に行政手続法第3章（不利益処分）の適用がないとしても、土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）第88条は、縦覧に供された換地計画について利害関係者は意見書を提出することができる旨規定し、審査請求人は平成29年の個別説明会の際に意見済みであるところ、処分庁は審査請求人の意見を無視・放置し続けた。

##### (3) よって、清算金をなしとすべきである。

#### 2 審査庁の考え方

審理員意見書のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

### 第3 審理員意見書の要旨

#### 1 結論

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

#### 2 判断の理由

本件審査請求における争点は、(1)条件違反の有無、(2)手続的違法性の有無、(3)本件清算金の額の適否である。

##### (1) 条件違反の有無

審査請求人は、本件従前地について徴収される清算金と、亡〇〇従前地について交付される清算金を同等とするという条件で本件事業に同意したが、かかる条件に反して、本件従前地について、亡〇〇従前地に関する交付清算金に比して高額な清算金を徴収されることになった旨主張する。

この点、審査請求人の同意は、平成10年10月21日付け同意書（乙第2号証）をもってなされたものであると認められるところ、同意書の記載からは、当該同意がそのような条件付きのものであることはうかがわれない。

また、審査請求人は、条件が付されていたことの根拠として、平成15年6月27日に実施された仮換地（案）個別説明会以前に、亡〇〇から当該条件を要望したところ、処分庁又は岐阜市役所区画整理課の職員から『その様にする』との回答を得ていること、また、平成17年10月にも、亡〇〇の遺産相続・整理事務のために処分庁事務局を訪れた際、事務長と思われる人物から同様の回答を得ていることを主張し、審査請求人の長男も同様の旨を述べているが（甲第2号証）、その他にかかる事実を示す客観的証拠資料はなく、本審理手続において提出された証拠上、かかる事実を確認することはできない。

そもそも、清算金は換地計画においてその額を定めなければならない（法第94条）、換地計画は土地区画整理組合の総会の議決を経なければならない（法第31条第8号）こと、清算金の額は、従前の宅地及び換地として定める土地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等を総合的に考慮して算定すべきこと（法第94条）、算定根拠となる土地の評価は、理事が総代会の同意を得て別に定める評価規程により行うものであること（定款第48条・乙第3号証）等からすれば、清算金は個別合意によってその額を決められるような性質のものではないから、施行地区となるべき区域内の宅地所有者の同意の条件として清算金の金額を個別合意によって定めたものとは考え難い。

よって、審査請求人が主張するような条件があったものとは認められない。

##### (2) 手続的違法性の有無

ア 平成29年の換地計画個別説明会記録簿記載の「No.〇〇の交付分で差引き0要望」について、処分庁からの返答がないままに換地処分がなされたとの主張について

審査請求人は、平成29年6月19日に実施された換地計画個別説明会において、本件従前地について徴収される清算金と、No.〇〇（亡〇〇従前地を指しているものと認められる。乙第5号証の1参照）の交付分（交付清算金を指しているものと認められる。）とで差引き0となるように要望し、これに対して処分庁は後日返答する旨答えていたにも関わらず、返答がなされないままに処分がなされたことが手続的に違法であると主張する。

この点、平成29年6月19日実施の換地計画個別説明会記録簿（甲第1号証、乙第5号証の2）の「特記事項」には、「No.〇〇の交付分で差引0と要望していた」との記載があり、同日、審査請求人がこのような要望をしたであろうことは推認される。

しかしながら、これに対し、処分庁職員が後日返答する旨答えたという事実は、本審理手続において提出された証拠上確認することができない。

そもそも換地処分は、被処分者の同意を要しない行政処分であるから、審査請求人の要望に応じることなく処分をしたとしても、そのこと自体によって手続が違法となるものではない。

なお、処分庁は、平成15年6月27日に仮換地（案）個別説明会（乙第5号証の1）を、平成29年6月19日に換地計画個別説明会（乙第5号証の2）を実施している。

イ 法第88条第2項乃至第4項の手続違反の有無について

もっとも、換地処分は重大な法的効果を生じる処分であるから、法に定める手続が踏まれていなければならないことは当然である。

この点、換地処分には行政手続法第3章の規定（不利益処分に関する規定）は適用されないが（法第103条第6項）、法第88条第2項は、個人施行者以外の施行者は、換地計画を定めようとする場合においては、換地計画を2週間公衆の縦覧に供しなければならない旨規定し、同条第3項は、利害関係者は、縦覧に供された換地計画について意見がある場合においては、縦覧期間内に施行者に意見書を提出することができる旨と規定し、同条第4項は、施行者は、意見書の提出があった場合においては、その内容を審査しなければならない旨規定している。

本件においては、平成30年9月7日に換地計画が公衆の縦覧に供され、これに対し審査請求人から意見書の提出はなかったことが認められる（令和元年9月27日処分庁作成資料提出書、同書添付の平成30年9月7日付け公告）。

なお、審査請求人は再反論書において、平成29年6月19日実施の換地計画個別説明会において、本件従前地について徴収される清算金と、No.〇〇（亡〇〇従前地）の交付分（交付清算金）とで差引き0となるように要望したことをもって、法第88条第3項

に定める意見を提出したと主張しているようであるが、換地計画が公衆の縦覧に供されるよりも前に述べられた意見を、縦覧に供された換地計画に対する意見と解することは困難であるし、同条同項は、縦覧に供された換地計画に対する意見は意見書の提出によって行うことを定めていることから、意見書を提出することもなく口頭で要望を述べただけでは同条同項に定める意見書を提出したものと同視することもできない。

よって、審査請求人が法第88条第2項に定める意見書を提出したにもかかわらず処分庁がこれを無視し放置していると認めることはできないし、処分庁が法第88条第2項乃至第4項に定める手続を実施していないと認めることもできないから、処分庁が法律上求められる手続に違反しているものとは認められない。

### (3) 本件清算金の額の適否

審査請求人は、清算金の額の計算方法の詳細について不服を申し立てるものではない旨述べるが、本件審査請求の本質は清算金の額に対する不服であるものと解されるため、念のため以下検討する。

ア 土地区画整理における換地を定める場合において、不均衡が生ずると認められるときは、従前の宅地及び換地の位置、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が（法第94条前段）、施行者が定めるべき土地評価基準の内容については、具体的な定めは置かれていないことから、これを施行者の合理的な裁量に委ねられているものと考えられる。そして、土地評価基準の内容が当該事業の内容等に照らして社会通念上不合理なものでなく、それにしたがって清算金の算定が行われている限りは、裁量権の範囲内のものとして違法又は不当の問題は生じないというべきである（名古屋地方裁判所平成25年9月26日判決）。

#### イ 評価基準の内容が社会通念上不合理であるか

本件事業における清算金の算定については、定款第56条第1項で、換地を定めた場合において徴収し、又は交付すべき清算金額は、従前の宅地の価額の総額に対する換地の価額の総額の比を従前の宅地の価額に乗じて得た額と当該換地の価額の差額とすると規定している（乙第3号証）。

土地の評価については、定款第48条で、理事が総代会の同意を得て別に定める評価規程により行うものとし、定款第49条で、従前の土地の評価額及び換地の評価額は、適当と認める時期に理事が総代会の議決を経て定めるとしている（乙第3号証）。

評価規程（乙第4号証の2）は、路線価評価方式を採用し（第3条等）、その算定方法は土地区画整理事業の施行に当たり、広く一般的に採用されている方式である。そして、清算金指数単価は総代会において承認されたものであることからすれば（乙第7号証の2）、その内容に格別不合理な点は見当たらない。

ウ 評価基準に従って、適切に算定されたものであるか

乙第3号証、乙第4号証の1及び2、乙第6号証、乙第7号証の1及び2、乙第8号証及び処分庁の弁明によると、処分庁は評価規程及び総代会において承認された清算金指数単価に基づいて本件従前地及び本件換地処分による換地後の土地（岐阜市〇〇。以下「本件換地」という。）を評価し、清算金を算出した結果、本件従前地の権利価額（〇〇円）と本件換地の権利価額（〇〇円）の差額に相当する本件清算金（〇〇円）を徴収すべきものとしたことが認められ、その算出過程に不合理な点は見当たらない。

(4) 以上のとおり、本件においては、評価基準の内容が当該事業の内容等に照らして社会通念上不合理なものでなく、当該評価基準に従って清算金の算定が行われていることから、本件換地処分は裁量権の範囲内のものであって、違法不当なものとはいえない。

#### 第4 調査審議の経過

- 1 令和 2年 3月 6日 諮問
- 2 令和 2年 9月25日 審議
- 3 令和 2年10月19日 審議
- 4 令和 2年11月16日 審議
- 5 令和 2年12月14日 審議及び答申

#### 第5 審査会の判断の理由

本審査会は、第3の2の審理員意見書の判断の理由に説示されたとおり、本件処分には違法又は不当な点はないことから、本件審査請求には理由がなく、棄却されるべきであると判断する。

なお、審査請求人は、本件従前地について徴収される清算金と、亡〇〇従前地について交付される清算金を同等にするという条件で換地処分を行うことについて同意したものの、本件換地処分が当該条件に反して行われたために、違法、不当であると主張しているものと解される。

しかしながら、換地処分は、法に基づき、土地の権利変動等の法効果を一方的に生じさせる行政処分である。したがって、換地処分を受ける者との合意によって条件が付され、処分内容が決められるということを法は想定していない。そうすると、関係者の間でどのような合意があろうと、そのこと自体は換地処分の適法性及び妥当性並びにその効力に何の影響も及ぼさないというべきである。

もっとも、上記の審査請求人の主張は信義則法理の適用により、正当化される可能性がないわけではない。しかし、行政法関係には法律による行政の原理が妥当する以上、信義則法理の適用については慎重でなければならず、同法理の適用が考えられるとしても、それは公

的見解の表示の有無、被処分者の帰責性の有無および被処分者が被る不利益の程度等を総合的に考慮し、特別の事情が存すると認められる場合に限られる（最高裁第三小法廷昭和62年10月30日判決参照）。

これを本件についてみるに、仮に、審査請求人が本件従前地について徴収される清算金と亡〇〇従前地について交付される清算金を差引き0となるよう要望し、これに対して処分庁又は岐阜市役所の職員が承諾する旨の回答をしていたとしても、当該回答をもって行政庁が公的見解を表示したということにはならない。

したがって、本件では信義則法理の適用を正当化するだけの特別の事情は認められず、本件換地処分が信義則に反し違法、不当であると認めることはできない。

岐阜市行政不服審査会

会長	幅	隆彦
委員	土田	伸也
	寺本	和佳子
	三谷	晋
	南	圭一