

高槻市長 濱 田 剛 史 様

高槻市行政不服等審査会

会長 松 本 和 彦

審査請求に対する裁決について（答申）

令和 7 年 6 月 2 日付け高都都第 1 9 6 号により諮問のあった事案について、次のとおり答申する。

第 1 当審査会の結論

本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当である。

第 2 事案の概要

高槻市成合南土地区画整理組合（以下「処分庁」という。）は、令和 5 年 1 1 月 2 9 日付けで、高槻市成合南土地区画整理事業（以下「本件区画整理事業」という。）の施行地区（以下「本件施行地区」という。）内に土地を有する審査請求人である A 氏及び B 氏（以下、両名を合わせて「審査請求人ら」という。）に対して、土地区画整理法（昭和 2 9 年法律第 1 1 9 号。以下「法」という。）第 1 0 3 条第 1 項の規定により、換地処分（以下「本件処分」という。）を行った。

これに対し、審査請求人らは、本件処分が照応の原則に反していることなどを理由に、本件処分を取り消した上で、相当な換地処分がなされるよう求めて令和 6 年 2 月 2 7 日付けで審査請求を行った。

第 3 審理関係人の主張の要旨

- 1 本件処分に対する審査請求人らの主張は、審査請求書、反論書、再反論書及び当審査会に対する主張書面等の内容を総合すると、次のように要約される。

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（法第 8 9 条第 1 項）。そのため、換地処分を行うに当たっては、施行者の合目的的な見地からする裁量的判断にゆだねざるを得ない面があるが、指定された換地が、土地区画整理事業開始時における従前の土地の状況と比較して、法第 8 9 条第 1 項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場合においては、

右処分は裁量的判断を誤った違法のものとなる（いわゆる「照応の原則」）。そして、指定された換地と土地区画整理事業開始時における従前の土地の状況との比較においては、指定された換地と従前の土地とが大体同一条件にあること（縦の照応）及び同一施行地区内の各権利者相互間において、換地が概ね公平に定められていること（横の照応）が求められており、これらの観点から照応するかが判断される。

審査請求人らは、本件施行地区において、一筆の土地（以下「本件従前地」という。）を有しているところ、本件従前地と本件処分により指定された換地（以下「本件換地」という。）は、下記の点について縦の照応及び横の照応を満たしているとは認められず、本件処分は、照応の原則に反している。

(1) 本件換地と本件従前地とが同一条件にないこと（縦の照応関係）

ア 土地の高低差

本件換地内に高低差が生じており、稲作を行う上で、均一に水を張ることができないなどの支障が生じているほか、排水が円滑にできない状況が生じている。

イ 建物の建築制限

本件従前地であれば、建物（農家住宅）を建築することができたところ、本件換地は、生産緑地化され、準工業地域となったことで、高槻市（以下「市」という。）の条例により、住宅用建物を建築することができない状況となった。

ウ 水害リスクの増大

本件従前地は、周辺地と比較して高低差が少なかったことから、周辺地との比較において、水害リスクに大きな差はなかったが、本件換地の周辺地が嵩上げされたことで、本件換地が周囲と比較して、高低差が低くとられることとなった。また、本件従前地及び本件換地を含む一体の土地は、ハザードマップで水害リスクが高い場所として警鐘が鳴らされている場所であり、そのような土地の造成により、本件従前地と比較して、本件換地に雨水等が流入及び滞留しやすい状況となっており、水害リスクが増大している。

エ 法定通行権を負担する可能性

本件従前地は、隣接土地の所有者等から通行等を求められたことはなかったが、本件換地の西側の隣接土地（以下「西側土地」という。）の地権者（〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇（以下「C氏」という。））が本件換地の東側に接道する市道（以下「本件市道」という。）に出るためには、本件換地を通行するよりほかに手段がない状況となった。すなわち、西側土地は、その西側にある大阪府の府道からの進入が著しく制限されていることで、実質的には無接道の土地となっており、本件換地が西側土地に対して、法定通行権を負担することとなった場合、本件換地の利用に制限が生じることから、本件換地の価値は大きく減少する。

囲繞地通行権を定める民法第210条は、「他の土地に囲まれて公道に通じない土地の所有者は、公道に至るため、その土地を囲んでいる他の土地を通行する

ことができる。」と定めているところ、「公道に通じない」の意味は、公道に一応は通じることにはできるが、その経路・幅員が社会通念に照らすとその土地の用途に応じた利用に不適當である場合を含むと一般的に解釈されている。西側土地は営農を目的とした土地であるから、農耕に要する車両や機械の進入を予定しており、それらの進入が著しく制限されることで西側土地の所有者が何らかの通行権を求めてくることは必定である。

オ 3トン規制

本件換地に接する道路（本件市道の一部）は、いわゆる3トン規制が設けられており、中型以上のトラックや重機を積載した車両の進行ができないなどの制限を受ける。これにより、本件換地は、本件従前地と異なり、土地を活用するに際して、大きな制限を受けることとなった。すなわち、将来的に、土地を活用するにしても、例えば、本件換地で農業を営むべく、大型の農業機械を搬入しようとしても搬入が制限されることとなる。また、本件換地を流通業者に貸し出そうとしても、上記のとおり中型以上のトラックなどが進入できないことから、貸出先は極めて制限される。このほか、本件換地の上に、マンションやアパートなどの何らかの建造物を建設する際にも、重機を積載した車両の進行ができないことから、建設コストの増大も見込まれる。そのため、これらのデメリットが潜在的に存在することで、本件換地の価値も著しく低下している。

(2) 地権者相互間の公平性がないこと（横の照応関係）

ア 違法建築物の移転費用の抛出

本件区画整理事業に係る事業計画では、違法建築物の移転費用や遺跡発掘調査費用として多額の費用が計上されている。違法建築物については、本来、行政からの指導ないし命令によって是正すべきことで、本件区画整理事業の予算をもって解決すべき問題ではない。そのため、本件従前地に違法建築物はなく、違法建築物の移転費用を抛出することは、他の地権者との関係で公平性を欠くといえる。

違法ないし違反建築物について市が適切に移転除却等の指導をしていれば、損失補償を要しなかったとも考えられ、また、処分庁においては違反建築物として移転除去を命ぜられる可能性のある建築物がないかを積極的に調査すべきであり、そのような調査を尽くさず、結果的に、違反建築物が存在した場合には、他の地権者との関係で公平性を欠くものと判断すべきだ。

イ 遺跡発掘調査費用の抛出

遺跡発掘調査費用についても、本来的には、遺跡発掘調査を求められる対象地の所有者が負担すべきものである。そのため、本件従前地は、遺跡発掘調査の対象ともなっておらず、遺跡発掘調査費用を抛出することは、そのような負担のない土地を所有する他の地権者との関係で公平性を欠くといえる。

ウ 3トン規制

上記(1)オのとおり、本件換地に接する道路（本件市道の一部）は、3トン規

制が設けられているところ、他の地権者の大半は、３トン規制のない本件市道に接道した土地の換地を受けており、審査請求人らは、他の地権者と比較して、大きな不利益を被っている。仮に、本件従前地においても３トン規制は適用されていたことが事実であったとしても、換地処分により、３トン規制の適用を免れた地権者らが多数存在することは厳然たる事実である。すなわち、換地処分前も、換地処分後も、３トン規制を受けている地権者らもいれば、換地処分前は３トン規制を受けていたが、換地処分後は、３トン規制を免れた地権者らが数多く存在する。そのため、地権者ら相互間の公平性を担保する観点からは、処分庁において、換地処分前も、換地処分後も、３トン規制を受けている地権者らと、換地処分前は、３トン規制を受けていたが、換地処分後は、３トン規制を免れた地権者らとの間で、どのような公平性が担保されているのかを明らかにすべきである。

(3) その他の主張

ア ▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約について

処分庁は、審査請求人らと▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約を継続する申出はなされなかったと主張しているが、審査請求人らが▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約を継続したい旨の申出を行っていたことは、換地申出書において、「4. ▲▲▲▲との■■がある限り続く私との土地賃貸借契約を守ること。」と明記されていること、令和元年７月２６日に処分庁に提出した要望書において、「4. ▲▲▲▲から得ている賃料の損失補填について、減価補償金、清算金等その手法を本人及び代理人と十分に協議されたい。」と明記していることから明らかである。

イ 仮換地に係る処分に対する審査請求について

処分庁は、平成３１年３月２５付けで仮換地に係る処分を行ったのに対して、審査請求人らからこれに係る審査請求は提起されなかったと主張している。しかし、審査請求人らとしては、仮換地の指定通知に対する審査請求を検討し、当時、審査請求を提起する旨を処分庁に伝えたところ、処分庁は、「審査請求をするなら、おたくの区画の土地だけ何も手付かずでそのままお渡ししますよ、おたくの区画の土地は、造成も何も徹底してやらせませんよ。」と強迫的な言動を差し向けてきた。審査請求人らは、処分庁からいわれのない不利益を被ることを避けるため、仮換地に係る処分に対する審査請求を見送らざるを得なかった。

ウ 処分庁の設立認可要件の充足について

大阪府門真市一番柳田町北土地区画整理事業について、平成７年７月２８日に大阪地方裁判所は法定の同意要件満たさないとして、土地区画整理組合の設立認可処分を取り消すとの判決を言い渡した。審査請求人らとしては、処分庁の設立認可に当たっても法定の同意要件を満たしていたのか疑問を抱いているところではあるが、同意書等の開示文書は、マスキング処理がなされているため、地権者が真に同意をしていたのかについて、真偽を確かめる術もない。

そのため、高槻市に対して、処分庁の設立認可に当たって、高槻市が厳格な審査のもと確認を行ったのか見解を問いただしたい。

2 本件処分に対する処分庁の主張は、弁明書等の内容を総合すると、次のように要約される。

(1) 本件処分に至るまでの経緯

本件区画整理事業の土地利用は、平成19年12月に成合自治会等が勉強会を開催したことに始まる。その後、平成23年1月に成合まちづくり協議会が設立され、平成24年9月から成合農林組合農地等土地利用検討委員会の開催を経て、平成25年8月に高槻市成合南地区土地利用協議会が発足して、議論及び検討が進められた。

平成27年3月14日に高槻市成合南土地区画整理準備組合が発足し、土地利用計画や事業化に向けた各種検討が重ねられ、平成30年1月20日開催の第4回総会において、本件区画整理事業に係る事業計画が決定された。このとき、本件換地周辺は営農希望者に、その他の区域は土地売却や共同貸地の希望者等に換地する予定である旨が説明された。

平成30年3月28日に決定した都市計画により、本件施行地区及びその周辺が市街化区域に編入され、用途地域は準工業地域に指定された。また、同日に都市計画決定された成合南地区地区計画においては、本件換地周辺は複合地区と位置付けられ、周辺の既存集落や農地の近傍として、周辺環境と調和する土地利用を図ることとされており、これ以外の範囲は、物流・業務地区として、敷地の共同利用化等により、まとまりのある街区を形成し、幹線道路沿道を活かした物流・製造拠点の形成をはじめ、周辺住民の生活利便性の向上に資する商業施設等の立地を図ることとされた。

前述の事業計画は、法第18条の規定による関係権利者の同意を得て、その後、処分庁となる高槻市成合南土地区画整理組合の設立について、高槻市長宛てに申請し、平成30年8月31日付けで認可された。

処分庁は、これまで議論された土地利用計画を実現すべく換地設計基準案を作成し、平成30年9月9日に開催された処分庁の第1回総会において、換地設計基準及び土地評価基準（以下「本件評価基準等」という。）が議決されたことを受け、これらに基づく換地設計案を作成した。その後、平成31年1月19日から順次、本件施行地区内の地権者らに対して仮換地案についての個別説明を行った。

審査請求人らへの個別説明は、平成31年1月21日以降、本件従前地の耕作者であるA氏に対して、本件施行地区内に土地を有するC氏の換地を集約して、審査請求人らが所有する本件従前地付近に一体換地することを提案した。しかし、A氏はこれを受け入れ難いとして、C氏が所有する従前の土地付近、▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲の■用地周辺に換地することを希望した。

その後、審査請求人らは、要望事項を付した換地申出書を処分庁に提出したが、C氏と▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約を継続する申出はなかったため、処分庁は審査請求人らに対して、平成31年3月25日付けで、複合地区内での仮換地の指定通知を行った。

この仮換地の指定通知に関して、処分庁はA氏及びC氏の代理人と協議し、C氏の代理人から、改めて複合地区内の一体換地に関する要望書を令和元年7月26日付けで受領し、同年8月21日付けで処分庁は回答をした。

上記要望書に基づき、処分庁は、A氏及びC氏の代理人と協議を行った結果、合意に至り、合意した内容をもとに施工し、A氏の立会確認のうえ工事完了に至った。その後、処分庁は、令和5年3月3日に仮換地を審査請求人らに引き渡し、その後受領書を受け取った。

その後、処分庁は、令和5年8月26日及び同年9月9日の総会で換地計画の決定について議決し、法の規定に基づき換地計画を定めるとともに、同年9月13日から同月26日まで換地計画を公衆の縦覧に供する旨の公告を行ったところ、換地計画の縦覧に対して、処分庁は、A氏及び他関係者の連名で意見書の提出を受けたが、同年10月1日付けで当該意見書に対して不採択とする通知を行った。

処分庁は、令和5年10月3日付けで、高槻市長に対し、換地計画の認可申請を行い、同年11月28日付けで換地計画の認可を受け、同月29日付けで、審査請求人らに対して本件処分を行った。

(2) 本件処分の適法性・妥当性について

ア 照応の原則

法第89条第1項に規定する照応とは、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況及び環境等の諸事情を総合的に勘案して、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全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、地積その他個々の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扱いを受けたという場合でない限り、違法ではないと解されている。

審査請求人らに対しては平成31年3月25日付けで仮換地の指定通知を行い、これに対して審査請求は提起されず、A氏及びC氏の代理人と換地の整備に係る協議を行い、本件区画整理事業を進めてきた。本件処分は、この仮換地の指定通知をもとに、換地計画を作成し、その後の手続も法の規定に基づいて適法に行ったものであり、審査請求人らについて違法又は不当な取扱いをしていない。なお、本件従前地は、主にA氏が耕作しており複合地区に位置していたことから、原位置に換地した。

イ 縦の照応

(ア) 本件換地内の高低差

審査請求人らは、令和５年３月３日付けで処分庁から本件換地の引渡しを受けて、自ら〇〇〇〇〇を設置するなど、自己利用を開始している。本件換地内の高低差については、処分庁が令和４年８月２２日から同月２９日の間、当該換地の試験湛水を実施し、処分庁とＡ氏の双方で不具合がないことを確認した。前述の経緯があるにもかかわらず、のちにＡ氏から水田の高低差の是正を求められたため、処分庁は不陸是正を実施し、令和６年１月１９日にＡ氏との立会いで、是正成果を認められて完了したことを確認している。なお、本件換地の排水が円滑にできない状況については承知していない。

(イ) 建物の建築制限

建物の建築制限は本件処分によるものではなく、平成３０年３月２８日付け北部大阪都市計画地区計画決定告示の時点において、地区計画の建築制限（建築物の用途の制限）に従い、新たな住宅の建築が規制を受けるものである。

(ウ) 水害リスクの増大

本件換地の整備については、Ａ氏及びＣ氏の代理人との協議・合意により、土地利用に併せて実施した。農地については、取排水を考慮すると地盤高の制約を受けるものであるが、本件区画整理事業による宅地整備を考慮した水路計画や、本件区画整理事業に併せて市が新たに整備した雨水幹線により、水害リスクは従前と比較しても大きく低減している。

(エ) ３トン規制

市道に設けられた積載量３トン以上の大型貨物自動車通行止めについては、本件区画整理事業の施行前まで、施行地区の南端から北端までを規制区間としていたが、道路を整備したことに伴い、警察の判断によって、主要幹線以外の道路部分を除いて規制区間が短縮されたものである。つまり、本件従前地においても３トン規制は適用されており、本件換地の価値の低下には当てはまらない。

ウ 横の照応

(ア) 違法建築物の移転費用の拠出

違法建築物の移転費用の拠出に関して、公用制限に違反して設置された物件についても、国法上所有権その他の財産権の成立を認めるものとされている。したがって、本件区画整理事業の施行に伴って、その工作物の移転を余儀なくされることによって生ずる損失については、補償すべきところと判断しており、公平性に欠くことはない。

(イ) 遺跡発掘調査費用の拠出

処分庁は、本件区画整理事業の施行地区内の従前の土地の箇所にかかわらず、工事費や補償費等を不可分に拠出しているものであり、公平性に欠くこと

はない。当該遺跡発掘調査費用として、国及び市から補助金が拠出されていることを申し添える。

なお、違法建築物の移転費用の拠出及び遺跡発掘調査費用の拠出による公平性については、本件区画整理事業の事業計画に関連する意見であり、本件処分によるものではない。

エ その他

(ア) ▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約

C氏が所有している従前の土地は、複合地区に換地（飛び換地）したことに伴い、▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約は継続不能となった。処分庁は、当該土地賃貸借契約の解消に伴う損失補償として、審査請求人ら及びC氏の代理人と協議を行い、要望された将来期間にわたる補償はできないことも説明した上で物件移転補償契約書を締結し、それに基づき地代減収補償金を支払った。なお、当該契約に関する内容は本件処分によるものではない。

(イ) 仮換地処分に対する審査請求について

審査請求人らに対して、審査請求を拒み、不利益に取り扱う旨の脅迫をしたような事実はない。処分庁は、このまま仮換地等に関する協議ができない状況が続くと、仮換地仕上げに何の要望も反映できないままでの引渡しになることを説明していただけてあって、建設的な話合いが開始できるよう何度も訪問し協議をお願いしてきた。

オ 結語

以上のとおり、縦の照応について、本件換地と本件従前地とでは不照応とはいえず、また、横の照応についても、処分庁の総会で定めた本件評価基準等に基づき公平に定めており不照応とはいえず、本件処分は適法な手続を経たものであるから、本件審査請求の棄却を求める。

第4 審理員意見書の要旨

土地区画整理事業においては、本件換地が、本件区画整理事業開始時における従前地の状況と比較して、法第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、社会通念上不相当であるといわざるを得ない場合においては、裁量的判断を誤った違法のものと判断すべきであるところ、本件については、次の諸事情を指摘することができる。

1 縦の照応について

- (1) 本件従前地の用途は農地（田）であるところ、本件換地は本件施行地区内で営農が可能な地区に位置し、農地としての活用が可能であり、本件従前地と本件換地で用途の変更はない。また、本件換地が地積の面で照応の原則に反しないかどうかを判断するに当たっては、換地の地積と従前地の地積とを比較し、これらの地積を比較した減歩率を用いるのが一般的であるところ、審査請求人らについて

は約△○○%（（本件換地の換地地積○○○○○○㎡）÷（本件従前地の基準地積○○○○○○㎡）＝○○○○○…）の減歩率で、本件従前地より地積は増加しており、本件施行地区内全体の平均減歩率が34.96%（換地計画一覧表）であることを踏まえると、地積の面においては他の地権者より有利なものとなっている。

また、当該事実に加え、本件従前地と本件換地は、ほとんど同じ場所に位置していることから、両土地の間で営農環境に大きな違いが生じるとは考えにくく、結論として、本件従前地と本件換地の比較の観点から社会通念上の照応が認められないとまではいえない。

- (2) 審査請求人らは、i) 本件換地内の高低差、ii) 建物の建築制限、iii) 水害リスクの増大について主張する。

しかし、i) 本件換地内の高低差については、処分庁が当該換地の試験湛水を実施し、その結果を処分庁とA氏の双方で不具合がないことを確認済みで、審査請求人らは本件換地に自ら○○○○○を設置するなど、自己利用を開始しているとのことであり、これについて、審査請求人らから特段の反論はない。また、審理員において現地を確認したところ、本件換地は農地として整備されており、審査請求人らにおいて既に営農が開始されていた。そして、本件換地自体に営農その他土地の利用に支障が生じるような高低差は見受けられなかった。

次に、ii) 平成30年3月28日に都市計画決定された成合南地区地区計画によると、確かに建築物に係る制限が確認できるが、これは、本件施行地区全域にわたるもので、本件処分によって制限が加えられたものではない。また、生産緑地に係る主張については、審査請求人らが、市に生産緑地の指定に係る届出を行い、市が審査のうえ生産緑地として指定しているものであり、本件処分によるものではない。

最後に、iii) 水害リスクの増大については、確かに、審査請求人らが田としての利用を希望したことから、本件換地は周囲の宅地と比較して地盤高が低くとられている。一方で、本件区画整理事業で整備された宅地においては、敷地内の雨水を集水し雨水幹線に排水されており、かつ、市は、国・大阪府の基準を踏まえ10年に一度の雨（計画降雨48mm/h）を基準とした下水道の雨水整備を進めており、本件区画整理事業に伴って成合一号雨水幹線を新たに整備していることから、本件施行地区における雨水の排水能力は向上しているものと考えられる。これらを考慮すると、本件従前地と比較して、本件換地の水害リスクが増大するとまでは認められない。

- (3) このほか、審査請求人らは、i) 西側土地が囲繞地に該当する場合には、西側土地の地権者であるC氏が本件市道に出るために、本件換地が西側土地に対して、法定通行権を負担することとなり、本件換地の利用に制限が生じることから、本件換地の価値は大きく減少すること、ii) 本件市道のうち本件換地に接道している部分は3トン規制が設けられており、土地を活用するに際して、大きな制限を受けると主張している。しかし、そもそも西側土地は、その西側で大阪府の府道

に面しており囲繞地ではないから、本件換地が西側土地に対して法定通行権（公道に至るための他の土地の通行権）を負担しなければならないということはない。また、3トン規制に係る主張については、本件従前地に接していた道路においても3トン規制が設けられていたことからすると、本件従前地と比較して本件換地の価値が低下するとまでは認められない。

2 横の照応について

- (1) 処分庁においては、平成30年9月9日に開催された第1回総会において、国の基準に準拠した本件評価基準等を作成している。当該基準は、賛成多数の議決を得て成立したものであるから、その成立のプロセスは適正なものといえる。

これによると、本件区画整理事業における土地の評価は、まず、本件施行地区内の整理前の全土地を1筆ごとに本件評価基準等に基づき評価した指数（整理前評価指数）の合計と、整理後の全土地を同様に1筆ごとに同基準に基づき評価した指数（整理後評価指数）の合計を用い、整理後評価指数の合計を整理前評価指数の合計で除して得た比例率を算出し、次に、地権者らの個々の従前の土地の評価指数にこの比例率を乗じて権利指数を算出し、この権利指数に応じた換地をそれぞれ定めている。これにより、本件区画整理事業における土地評価の上昇分をそれぞれの土地に公平に配分することができる。ただし、換地を定める街区面積が固定されていること、土地評価の計算過程での有効桁数による差異、造成工事完了後の施工誤差から、権利指数と整理後評価指数に僅かな差異が生じることがあるため、この差異については、法により、金銭で清算することが定められている。本件区画整理事業については、処分庁の総会において議決された51円/個で清算金を計算することとされ、本件区画整理事業における地権者らの清算金明細書を確認したところ、適正に清算されているものと認められる。

そして、処分庁より提出された「換地計画一覧表」によると、本件施行地区内の各土地所有者に係る整理前と整理後の評価指数の比例率は概ね1.08で均衡が保たれており、審査請求人らを含めた土地所有者間に差異はほとんどなく、公平に土地評価の上昇分が分配されていることを踏まえると、土地所有者間の公平性は相当程度保たれている。

- (2) 審査請求人らは、本件区画整理事業に係る事業計画において、違法建築物の移転費用や遺跡発掘調査費用が計上されており、他の地権者との関係で公平性を欠くと主張している。

違法建築物の移転費用については、法第77条第1項の規定により施行者が移転除去した建築物等又は同条第2項の照会を受けた者が自ら移転除却した建築物等が、違反建築物として移転除去を命ぜられているものである場合には、施行者は、これらの建築物等の所有者に対しては、移転除去による損失補償をすることを要しないとされている。審査請求人らは、違法建築物を特定することなく、移転費用が拠出されていることについて公平性を欠くと主張しており、具体的にどの建築物につい

て主張しているのか明らかではない。この点について、審理員において所管部署に確認したところ、本件区画整理事業の施行地区内の建築物について、違反建築物として移転除去を命ぜられているものは確認できなかった。そうすると、仮に審査請求人らが主張するとおり、本件施行地区内に違法ないし違反建築物が存在しており、これに係る移転費用が抛出されているとしても、上述のとおり、違反建築物として移転除去を命ぜられている建築物は確認できなかったし、違法ないし違反建築物であっても一般的に所有権その他の財産権の成立は認められるから、本件区画整理事業の施行に伴って、処分庁が、これらの移転によって生ずる損失を補償するとしたことに違法な点はなく、他の地権者との関係で公平性を欠くものではない。

また、遺跡発掘調査費用については、遺跡発掘調査が必要な区域について費用が抛出されているもので、他の地権者との関係で公平性を欠くものとは認められない。

- (3) このほか、審査請求人らは、▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約に関すること、仮換地の指定処分において審査請求を見送らざるを得なかった理由などについて主張しているが、いずれも本件処分に係る争点とは関係がなく、理由がない。

3 結論

以上から、審査請求人らの主張はいずれも失当ないし理由がなく、本件処分には何ら違法・不当な点は認められないことから、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。

第5 審査庁の諮問に係る判断

審査庁高槻市長（以下「審査庁」という。）の諮問に係る判断は、審理員意見書と同旨であり、本件審査請求を棄却すべきとしている。

第6 当審査会の判断理由

1 審理員の審理手続について

当審査会に提出された諮問書類一式及び当審査会が確認した事実によれば、本件審査請求に係る審理員の審理の経過は、以下のとおりである。

- (1) 審理員は、令和6年3月27日付けで、処分庁に対して弁明書を提出するよう求め、処分庁は、同年4月30日付けで、審理員に対して弁明書及び関係資料を提出した。
- (2) 審理員は、令和6年5月23日付けで審査請求人らに対して、反論書の提出について通知した。
- (3) 審理員は、審査請求人らが令和6年2月27日付けで提出した審査請求書において、本件区画整理事業に関する物件提出の申立てを行ったことから、同年5月30日付けで審査請求人らの物件提出の申立てを認める旨を通知するとともに、同日、処分庁に対して物件の提出について依頼した。

- (4) 審理員は、令和6年6月14日付けで処分庁から上記(3)に係る物件の提出を受けた。なお、提出した物件の一部に個人情報が含まれているため、当該部分については審査請求人らの閲覧等に応えないよう求めた。
- (5) 審理員は、令和6年6月24日付けで審査請求人らに対して、処分庁から物件が提出された旨を通知した。なお、処分庁の主張を認め、個人情報が含まれている一部の物件については開示できない旨を併せて通知した。
- (6) 審理員は、令和6年6月28日付けで審査請求人らから提出書類等閲覧等請求書の提出を受け、同日付けで審査請求人らに対して、提出書類等閲覧等請求を認める旨を通知した。
- (7) 審理員は、令和6年6月28日付けで審査請求人らから反論書の提出期限の延長を求める上申書の提出を受けた。
- (8) 審理員は、上記(7)の上申書の提出を受け、令和6年7月17日付けで審査請求人らに対して、同月31日までに反論書を提出するよう、同年8月16日までに口頭意見陳述申立書を提出するよう通知した。
- (9) 審理員は、令和6年7月31日付けで審査請求人らから反論書の提出を受けた。また、同年8月6日付けで処分庁に対して、再弁明書を提出する場合には同年9月20日までに提出するよう通知した。
- (10) 審理員は、令和6年8月16日付けで審査請求人らから口頭意見陳述申立書の提出を受けた。
- (11) 審理員は、令和6年9月18日付けで処分庁から再弁明書の提出を受けた。また、同月30日付けで審査請求人らに対して、再反論書を提出する場合には同年11月8日までに提出するよう通知した。
- (12) 審理員は、令和6年11月8日付けで審査請求人らから再反論書の提出を受けた。また、同月19日付けで処分庁に対して、再々弁明書を提出する場合には同年12月27日までに提出するよう通知した。
- (13) 審理員は、令和6年11月22日付けで処分庁から再々弁明書を提出しない旨の回答書の提出を受けた。
- (14) 審理員は、令和6年12月10日付けで審査請求人らに対して、口頭意見陳述の実施に係る日程調整について通知した。なお、本通知送付後、審査請求人らから令和7年3月17日以降での実施を求める旨の申出があった。
- (15) 審理員は、令和6年12月27日付けで審査請求人らに対して、改めて口頭意見陳述の実施に係る日程調整について通知した。なお、本通知送付後、審査請求人らから令和7年3月24日以降での実施を求める旨の申出があった。
- (16) 審理員は、令和7年1月27日付けで審査請求人らに対して、改めて口頭意見陳述の実施に係る日程調整について通知した。
- (17) 審理員は、令和7年2月20日付けで審理関係人に対して、口頭意見陳述を同年3月31日に実施する旨を通知した。

- (18) 審理員は、令和 7 年 3 月 1 6 日付けで審査請求人らから補佐人帯同許可申請書の提出を受けた。
- (19) 審理員は、令和 7 年 3 月 2 5 日付けで審査請求人らに対して、口頭意見陳述に係る補佐人の帯同を許可する旨を通知した。
- (20) 審理員は、令和 7 年 3 月 3 1 日に審理関係人を招集し、口頭意見陳述を実施した。
- (21) 審理員は、令和 7 年 4 月 3 日付けで、審理関係人に対し、審理を終結する旨並びに審理員意見書及び事件記録を審査庁に提出する予定時期が同月 3 0 日である旨を通知した。
- (22) 審理員は、令和 7 年 4 月 3 0 日付けで、審査庁に対し、審理員意見書及び事件記録を送付した。

以上の審理員の審理手続については、違法又は不当な点は認められない。

2 本件処分の適法性及び妥当性について

(1) 土地区画整理事業について

ア 土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地について、道路、公園等の公共施設の整備改善及び宅地（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（法第 2 条第 6 項）。）の利用の増進を図るため、法で定めるところに従って行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業とされている（同条第 1 項）。

そして、宅地の所有者又は借地権者が設立する土地区画整理組合は、当該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とされており（法第 3 条第 2 項）、土地区画整理組合の設立については都道府県知事（指定都市及び中核市にあっては、市長）の認可が必要とされている（法第 1 4 条第 1 項及び第 1 3 6 条の 3）。

イ 土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地について、公共施設を整備するとともに、宅地の利用価値の増進を図ることから、従前の宅地に代えて、宅地の再配置を行うことになる。この再配置された宅地が換地である。

土地区画整理事業の施行者は、施行地区内の宅地について換地処分を行うため、換地計画を定めなければならないが、この場合において、施行者が個人施行者、組合、区画整理会社、市町村又は機構等であるときは、国土交通省令で定めるところにより、その換地計画について都道府県知事（指定都市及び中核市にあっては、市長）の認可を受けなければならないとされている（法第 8 6 条第 1 項及び第 1 3 6 条の 3）。

換地計画には、国土交通省令で定めるところにより、換地設計、各筆換地明細、各筆各権利別清算金明細、保留地その他の特別の定めをする土地の明細を定める

こととされており（法第87条第1項）、個人施行者以外の施行者が換地計画を定めようとする場合は、当該換地計画を二週間公衆の縦覧に供しなければならないとされている（法第88条第2項）。

ウ 本件区画整理事業についてみると、本件区画整理事業は、新名神高速道路及び高槻ジャンクション・インターチェンジの開通などを契機に道路交通利便性が向上し、開発ニーズが高まることが予想される中、本件施行区地区における土地利用の混在化や乱開発、これらによる営農環境や居住環境の悪化を防止するとともに、高槻市の新たな玄関口にふさわしい土地利用へと誘導するため、計画的に公共施設を整備するとともに防災性を向上させ、もって良好な市街地環境の形成を図ることを目的としている。そして、高槻市成合南土地区画整理準備組合は、法第18条の規定による関係地権者の同意を得て、平成30年6月29日付けで組合の設立について高槻市長に申請し、同年8月31日付けで高槻市長が認可している。

また、処分庁は、総会において換地計画の決定を議決し、当該換地計画を令和5年9月13日から同月26日まで公衆の縦覧に供する旨の公告を行ったうえで、高槻市長に対して換地計画の認可申請を行い、令和5年11月28日付けで認可されている。当該認可を受けて、処分庁は、同月29日付けで本件処分に係る通知を行っている。

これら一連の手続に違法又は不当な点は認められない。

(2) 照応の原則について

土地区画整理事業は、健全な市街地を造成して公共の福祉の増進に資することを目的とし、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設等を行うものであるが、施行者は、法第98条第1項に基づいて仮換地を指定する場合においても、法第89条第1項所定の基準を考慮しなければならない。土地区画整理事業は、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得るから、具体的な仮換地指定処分を行うに当たっては、同項所定の基準の枠内において、施行者の合目的な見地からする裁量的判断に委ねざるを得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、同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得ない場合に、当該裁量的判断を誤った違法のものと判断すべきであるとされている（昭和63年（行ツ）第104号 平成元年10月3日 最高裁判所第三小法廷判決）。

本件は、仮換地の指定処分ではなく、換地処分の取消しを求めている事案であるが、照応に係る考え方が変わるものではない。

これについて、本件審査請求をみると、審査請求人らは、上記第3の1(1)、(2)

及び(3)のとおり、本件処分が照応の原則に反している旨などを主張している。一方、処分庁は、本件換地は本件従前地と比較して縦の照応及び横の照応のいずれにも適合しており社会通念上不照応であるとはいえないから、本件区画整理事業は施行者の合目的的な見地からする裁量的判断を逸脱しているものではないと主張している。

また、審理員においては、各要素について照応の有無などを検討した上で、審査請求人らの主張はいずれも失当ないし理由がなく、本件処分には何ら違法・不当な点は認められないと判断している。

当審査会においては、照応の原則に関する審理員の判断に不合理な点がないかについて検討する。

ア 縦の照応について

審査請求人らは、上記第3の1(1)のとおり、本件処分は照応の原則（縦の照応）に反している旨を主張しているところ、審理員はこれらについて縦の照応が認められると判断している。当審査会において、縦の照応の各要素に係る審理員の判断を改めて確認したところ、特段不合理な点は見受けられなかった。審査請求人らは、西側土地が囲繞地に該当する場合には、本件換地が法定通行権を負担することになるという点に係る審理員の判断に対し、主張書面において反論しているものの、当審査会への諮問に至るまでの審理員審理における主張内容と同趣旨のものであり、特に改めて確認すべき主張ではない。

以上から、審理員の判断について特段不合理な点は見受けられず、縦の照応の点において、本件処分は裁量的判断を誤った違法又は不当なものとは認められない。

イ 横の照応について

次に、審査請求人らは、上記第3の1(2)のとおり、本件処分は照応の原則（横の照応）に反している旨を主張しているところ、審理員はこれらについて横の照応が認められると判断している。当審査会において、横の照応の各要素に係る審理員の判断を改めて確認したところ、特段不合理な点は見受けられなかった。また、審査請求人らは、当審査会に提出した主張書面においても横の照応が不照応である旨を主張しているものの、当審査会への諮問に至るまでの審理員審理における主張内容と同趣旨のものであり、特に改めて確認すべき主張ではない。

以上から、審理員の判断について特段不合理な点は見受けられず、横の照応の点において、本件処分は裁量的判断を誤った違法又は不当なものとは認められない。

ウ その他の主張について

審査請求人らは、▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲との土地賃貸借契約に関すること、仮換地の指定処分において審査請求を見送らざるを得なかった理由などを主張しているところ、審理員は、いずれも本件処分に係る争点（照応の原則）とは関係

がないと判断しており、この点についても特段不合理な点は認められない。また、主張書面において、処分庁の設立認可に係る疑義を主張しているが、これについても本件処分に係る争点（照応の原則）とは関係がない。

エ 総括

上記のとおり、本件処分は、本件換地と本件従前地の状況を比較して、「法第89条第1項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。」ということまではいえず、これに係る審理員の判断に特段不合理な点も見受けられない。したがって、本件処分は裁量的判断を誤った違法又は不当なものとは認められない。

第7 結論

以上により、当審査会は「第1 当審査会の結論」で述べたとおり答申する。

第8 当審査会の処理経過

令和7年 6月 2日	・ 諮問書の受理
令和7年 8月 13日	・ 審査請求人らからの主張書面の受理
令和7年 10月 17日	・ 審査庁からの意見聴取及び審査
令和7年 11月 18日	・ 審査
令和7年 12月 19日	・ 審査
令和8年 1月 22日	・ 審査
令和8年 2月 6日	・ 審査
令和8年 3月 5日	・ 審査請求人らからの主張書面2の受理
令和8年 5月 11日	・ 審査
令和8年 6月 1日	・ 答申