令和８年度答申第２号
令 和 ８ 年 ６ 月 １ 日

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２３６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１１月２９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に対して、土地区画整理法（昭和２９年法律第１１９号。以下「法」という。）第１０３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２７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８９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。

審査請求人は、本件施行地区において、合計６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　土地の位置等の照応が認められないこと

本件換地は、道路での移動距離にして１００ｍ～１２０ｍ離れた場所に位置しているうえに、本件従前地から隔絶した位置にあるなど、飛換地となっている。換地は、従前の土地の原位置又は原位置にできるだけ近い位置に定める必要があるところ、本件処分では、著しい位置的な乖離が生じることとなる。したがって、本件従前地と本件換地との間に位置等の照応は認められない。

イ　土地の地積及び形状等の照応が認められないこと

(ｱ)　本件換地への進入等が困難であること

本件従前地は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○の市道（以下「本件市道」という。）に○○○○○○○○○○○○○接道しており、本件市道との接道部分の高低差もないことから、車両やトラクターなどの農業用機械の乗り入れも容易にできる状況にあった。しかしながら、本件換地は、○○○○○○○○○○○○隣接地を通行しなければ、○○○○本件換地に進入することができない。

また、○○○○○○○○○○、大阪府の道路（以下「本件府道」という。）が通っているが、○○の側道（以下「本件側道」という。）及びその延長線上の○○しかなく、加えて、本件側道は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○となっている。また、本件側道は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○車両の進入方法も限られ、○○○○○○に向けて直進して進入するか、○○○○○○○○○○○○○後進して進入するしかない。いずれにせよ、狭小な道幅や急激な勾配及び進入方法に照らせば、車両やトラクターなどの農業用機械の乗り入れが困難なものとなっている。

(ｲ)　本件換地の形状がいびつなものであること

本件従前地は、その形状が○○○○○○○○○○○○○○○○整ったもので、土地全体の高低差もほとんどなくフラットなものとなっており、総面積も○○○○○○○○○と十分な広さがあることから、幅広い用途に容易に用いるこ

とが可能なものとなっていた。

しかしながら、本件換地は、その形状からも明らかなように凸凹状なうえに、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○など、極めていびつな形状となっている。そのため、本件換地の地積が○○○○○○○○あるとしても、その有効利用面積は本件換地の地積から１０％～２０％程度減少したものとなる。

また、本件換地と隣地との境界部分に高低差があるなどフラットなものとはなっていないほか、本件換地内に高低差が生じていることで、稲作を行ううえで、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。加えて、土地の造成の不備か設備の施工上の不備かは不明であるが、本件換地内の排水が円滑にできていない状況が生じている。

このように、本件従前地と本件換地とでは、土地の形状が大きく異なり、極めて不利なものとなっている。

(ｳ)　本件換地の価値（評価額）が著しく低いこと

本件従前地につき、平成３０年度の土地・家屋総合名寄帳を基礎として、実測の地積での評価に換算した場合、概ね合計○○○○○○○の評価となる。他方で、本件換地につき、同様に評価した場合、概ね合計○○○○○○○○○の評価となる。なお、本件換地の評価額に当たっては、本件換地の一部である大阪府高槻市○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○の土地の評価額を参考とした。

このように、本件従前地と本件換地を比較した場合、本件換地は本件従前地の約３８．７％の価値（評価額）しかなく、この比較からも本件換地が極めて不利なものとなっている。そうすると、令和５年１１月２９日付けの高成組第５７号の換地処分通知に添付の「各筆各権利別清算金明細書」において、本件従前地と本件換地との権利価額の差を○○○○○○として、清算を行うのは極めて不合理である。

(ｴ)　小括

したがって、本件従前地と本件換地との間に土地の地積及び形状等の照応も認められない。

ウ　土質及び水利等の照応が認められないこと

本件従前地の地目は田で、水田に適した土質も未だ維持されている。また、本件従前地で畑作や稲作を行うに当たっても、本件市道に沿って設けられた水路を利用できるなど、水利も十分に確保されていた。

しかしながら、本件換地は、長年にわたり畑として耕作されてきたことから、水田に適した土質が未だ維持されているか不明である。また、仮に、水田に適した土地が維持されたとしても本件換地内に高低差が生じていることで、稲作を行ううえで、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、その周囲の状況からも明らかなように、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、本件市道

に沿って設けられた水路を直接的に利用できる状況にない。また、本件市道側以外から引水できる水路も存在しない状況にある。

したがって、本件従前地と本件換地との間に土質及び水利等の照応も認められない。

エ　利用状況等の照応が認められないこと

(ｱ)　土地賃貸借契約に係る賃料収益の損失補償について

本件従前地内には、▲▲▲▲▲▲▲▲▲（以下「▲▲」という。）の○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、審査請求人の祖父と▲▲との間で、○○○○○○○○○○○○土地賃貸借契約が締結されている。その後、本件従前地の所有権名義人が審査請求人に変更されたことに伴い、同賃貸人たる地位も審査請求人に移転し、これにより、審査請求人は、○○○○○○○○○○○○○○の賃料収益を得ており、今後も長期間にわたって、安定的な収益が得られる見込みであった。

しかしながら、本件処分によって審査請求人は本件従前地の所有権及び▲▲に対する本件従前地の賃貸人たる地位を収用され、同賃料収益も奪われることとなった。これに対して、本件換地において、現状、そのような賃料収益を得られる見込みはなく、審査請求人にもたらされる損失は極めて大きい。

このように、本件換地は、利用状況に照らしても極めて不利なものとなっている。なお、○○○のであるから、○○○○○○○○○○○○○○まで換地処分をして、審査請求人の賃料収益を奪う必要性は全くない。そのため、当該箇所の土地については、審査請求人の所有権を維持するか、賃料収益を奪われることとなる損失補償がなされることも可能であった。

(ｲ)　建物建築の制限

本件従前地（農地）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、高槻市の条例により、居住用建物を建築することができない状況となった。そのため、本件従前地と本件換地で利用上の大きな制限が生じることとなった。

(ｳ)　水害リスクの増大

本件区画整理事業において、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ている。本件従前地及び本件換地を含む一体の土地は、もともと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るところ、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、水害リスクが増大する結果となっている。

オ　環境等の照応が認められないこと

本件従前地は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○、U字溝や畔で区切られて

おり、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○擁壁等もないことから、特段の管理の手間もないなど、土地の管理がしやすいものとなっている。しかしながら、○○○高低差が存在する。これにより、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、その土留めのために、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○。そのため、本件処分によって、今後、審査請求人において、○○○○○○○○○○○○○の負担を余儀なくされるなど、土地の管理の負担が増大することが見込まれる。

カ　その他

本件換地は実質的には無接道の土地となっている。○○○○○○○○○○○○○○○○○隣接する第三者名義の土地○○○を通行しなければならず、仮に本件換地が囲繞地に該当するとして、第三者名義の土地の法定通行権が認められたとしても、自己の所有権のように制限なく自由に通行できるものでもないことから、本件換地の価値は大きく減少しているといえる。さらに、○○○ができないなどの制限を受けることとなった。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、隣接する第三者名義の土地の協力を得て、土地を活用できたとしても、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、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○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、○○○○○○○○○○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といえる。

キ　まとめ

以上から、本件換地と本件従前地とが同一条件になく縦の照応が認められない。

(2)　地権者相互間の公平性がないこと（横の照応関係）

ア　他の土地（自己活用の農地）との比較

(ｱ)　減歩率の比較

第三者の他の土地における減歩率に関する資料については、処分庁から開示されていないため、詳細は不明であるが、審査請求人と同様、自己活用予定の農地につき、審査請求人において任意に入手した隣接地の仮換地指定書によれば、審査請求人の土地では○○○○○○○○○であるのに対し、隣接地では○

○○○○○○○と大きく乖離している。

(ｲ)　その他の条件の比較

隣接地では、換地後においても位置、形状、接道状況、土質、水利及び環境等がほぼ変わることなく維持されている。

(ｳ)　小括

本件処分において、自己活用予定の農地以外も含めて、極めて不公平な換地処分がなされている。

イ　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

本件区画整理事業に係る事業計画においては、違法建築物の移転費用や遺跡発掘調査費用に多額の費用が計上されている。しかしながら、本来、違法建築物については、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、違法建築物の移転費用を拠出することは、他の地権者との関係で公平性を欠くといえる。また、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、遺跡発掘調査費用を拠出することは、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。

本件従前地では、違法建築物の建築もないし、遺跡発掘調査の対象ともなっていないところ、これらのことを一切考慮せずに本件処分がなされているものと考えられることから、やはり、極めて不公平な換地処分がなされている。

ウ　その他

(ｱ)　本件土地区画整理事業の目的に整合していないこと

本件土地区画整理事業における換地計画説明書において「画地の側界線は、原則として、道路境界線に直角になるように定めた。」と記載されていることからも分かるように、換地後の土地が道路境界線に接道することは当然として、道路から当該土地への進入を確保して、利用のしやすいものにすることが本件土地区画整理事業の目的として掲げられていた。ところが、本件換地は、実質的には無接道の土地となっているだけでなく、他の地権者の換地と異なり、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○また、他の地権者の大半は○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○土地の換地を受けているにもかかわらず、本件換地は、○○○○○○○○が不可避となっている。

(ｲ)　土地利用制限の緩和が考慮されていないこと

本件従前地の○○○○○○○○○○○○による植栽禁止の地役権について、審査請求人の祖父が独自に交渉を行った結果、植栽禁止の制限の緩和を受けることができたところ、その周辺土地の地権者の土地の地役権は一切の建造物の築造若しくは竹林の植栽が禁止されたままであった。しかし、本件換地に際しては、制限の大小を考慮しないままに土地を評価しており、審査請求人は、他の地権者と比較して大きな不利益を被っている。

エ　まとめ

以上から、地権者ら相互間の公平性がないことから、横の照応も認められない。

(3)　その他の主張

ア　▲▲との土地賃貸借契約の継続に係る要望について

弁明書には、審査請求人は平成３１年３月２０日付けで、処分庁に、要望事項も付した換地申出書を提出したが、審査請求人と▲▲との土地賃貸借契約を継続する申出はなされなかった旨が述べられている。しかし、審査請求人が処分庁に、審査請求人と▲▲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．○○○○○○○○○○○○○○○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、その後、令和元年７月２６日に、審査請求人が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も明らかである。

イ　仮換地処分に対する審査請求について

弁明書には、処分庁が審査請求人に対して、平成３１年３月２５日付けで、本件仮換地処分を行ったのに対して、審査請求人から審査請求は提起されなかった旨が述べられている。審査請求人としては、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、あたかも審査請求人だけを著しく不利益に取り扱う旨の強迫的な言動を差し向けてきたのである。そして、審査請求人は、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、本件仮換地処分に対する審査請求を見送らざるを得なかったのである。

ウ　飛換地について

本件従前地と○○○○○○○○○○○○○○○○は元々別離していた上に、各土地も独立して活用できていた。そのため、処分庁から、一体的な土地利用が可能となることを押しつけられるいわれなどないことから、一体的な土地利用が可能となることは、何ら飛換地の正当性を基礎付ける事情になどなり得ない。

本件換地が本件従前地から相当程度隔絶した位置にあることを重要視すべきである。

エ　▲▲との土地賃貸借契約の終了に対する補償について

弁明書では、地代減収補償金を支払済みとなっているとの記載があるが、物件移転補償契約書は、単に、本件従前地上に存在した物件の移転除却を目的として支払われたものにすぎず、▲▲との土地賃貸借契約の終了に関する将来の全てにわたる補償を含むものなどではなかった。

現に契約書第１条においても、「甲及び乙は、甲が末尾記載の土地に存する物

件を乙の事業の支障とならないよう移転除却を実施」としか記載されておらず、これに、土地に存する物件でもない▲▲との土地賃貸借契約終了に関する補償を含むことは文言上無理がある。

オ　本件換地の価値が著しく低いことについて

本件従前地と本件換地の事情に照らせば、そもそも、本件換地は、実質的には無接道の土地であり、もはや、整理前・整理後の路線価図によっても比較しようがない。したがって、平成３０年度の土地・家屋総合名寄帳を基礎として評価額を検討することも合理的といえる。

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。

審査請求人への個別説明は、平成３１年１月２１日以降、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○に対して、○○○と集約して、○○○○○○○○○○○○○○一体換地を提案した。しかし、●●はこれを受け入れ難いとして、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○本件従前地付近に換地することを希望した。

その後、審査請求人は、要望事項を付した換地申出書を処分庁に提出したが、▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲▲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、処分庁は審査請求人の代理人（以下単に「代理人」という。）及び●●と協議し、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、代理人及び●●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、●●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に引き渡し、その後、審査請求人及び●●らの連名で署名された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、審査請求人外２名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。

審査請求人に対しては平成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、審査請求人と物件移転補償契約の締結や、代理人及び●●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、審査請求人について違法又は不当な取扱いをしていない。

イ　縦の照応

(ｱ)　土地の位置等の照応について

処分庁の換地設計基準において、換地の位置は、北部大阪都市計画地区計画（成合南地区地区計画）と事業計画で定める土地利用計画に基づき、審査請求人の換地は、複合地区に飛換地されたものである。

また、本件従前地は、主に●●が耕作しており、○○○○○○○○○○○○○○○○に隣接し、一体的な土地利用が可能となるよう配置（飛換地）されたものである。

したがって、不照応とはいえない。

(ｲ)　土地の地積及び形状等の照応について

ａ　本件換地への進入等が困難であることについて

令和元年７月２６日付けの要望書に基づき、処分庁は、代理人及び●●と要望事項を具体化する協議をした結果、合意に至り、合意した内容のもと換地をし、●●の立ち会い確認の上、工事完了に至った。本件換地の水利を確保するため、取排水路及び井戸も設置している。なお、審査請求人及び●●において、○○○○○○○○○○○○○○設置した。また、令和５年３月１０日付けで本件換地を引き渡したことによる受領書を受理した。

これらの事実から、審査請求人はこれを承知のものと理解している。

ｂ　本件換地の形状がいびつなものであることについて

処分庁は、審査請求人に対し平成３１年３月２５日付けで、仮換地の指定通知を行ったが、これに対して審査請求人から審査請求は提起されず、審査請求人と物件移転補償契約の締結や、換地整備の協議を行い、事業を進めてきたものである。本件処分は、上記の仮換地指定をもとに、工事完了後の確定測量の実測値を反映させた換地計画を作成し、法第８８条第２項の規定に基づき、換地計画に係る公衆の縦覧を実施した上で、換地計画の認可申請を実施し、換地計画の認可を得た上でおこなわれており、適法な手続により行ったものである。また、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、その結果を処分庁と●●の双方で不具合がないことを確認済みである。前述の経緯があるにもかかわらず、後に、●●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●●との立会いで、是正成果を認められ、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。

c　本件換地の価値について

審査請求人は、本件換地の評価において、平成３０年度の土地・家屋総合名寄帳を基礎として評価しているが、造成工事完了後の土地について正当な評価をされたものではなく、本件従前地と正当な比較はできない。

土地区画整理事業の土地評価としては、整理前後を同じ指標で評価できる路線価式評価方法が最も一般的であり、本地区においても路線価式評価方法を用いて評価することを、処分庁の本件評価基準に定め、本件従前地及び本件換地の評価を行っている。なお、各種各権利別清算金明細書においても不合理はない。

d　小括

したがって、不照応とはいえない。

(ｳ)　土質及び水利等の照応について

土質に関しては、本件従前地が相当以前より畑として利用されていることから、水田に適した土質が維持されているかは不知であるが、処分庁は、審査請求人が換地を「畑」ではなく、「田」を一体利用で要望したことに基づき、事前確保した水田耕土により表面仕上げを行うなど、配慮した施工を実施している。また、水利については、上述したように、代理人及び●●と要望事項を具体化する協議をした結果、合意に至り、合意した内容のもと換地をし、●●の立ち会い確認の上、工事完了に至った。本件換地の水利を確保するため、取排水路及び井戸も設置している。

したがって、不照応とはいえない。

(ｴ)　利用状況等の照応について

a　土地賃貸借契約に係る賃料収益の損失補償について

〇〇〇〇の収益逸失の内容となっているが、上述したように、地代減収補償金を支払済みとなっている。

b　建物建築の制限について

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り、建物建築の制限については、本件処分によるものではない。

c　水害リスクについて

本件換地の整備については、代理人及び●●との協議・合意により、土地利用に併せて実施したものである。なお、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高槻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されている。

(ｵ)　環境等の照応について

審査請求人の管理範囲は、本件換地内に留まるものであり、○○○○○○○○においては、大阪府の管理範囲となっており、審査請求人が主張する○○○○○○○の負担が増大するという懸念はない。

(ｶ)　その他

○○○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、新たに道路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を短縮したものである。つまり、本件従前地においても○○○○○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。なお、本件区画整理事業の施行前にあった○○○○○○○○○○は昭和５５年であったことを高槻警察交通規制係へ確認済みである。

(ｷ)　まとめ

縦の照応について、本件換地と本件従前地とでは、不照応とはいえない。

ウ　横の照応

(ｱ)　他の土地（自己活用の農地）との比較について（減歩率の比較）

審査請求人が主張する減歩率の差は、処分庁の土地評価基準により、それぞれの従前地と換地を評価した結果であり、当然発生するもので、審査請求人に不利になるものでない。なお、審査請求人の土地評価については、本件従前地について、位置、形状、利用制限を考慮し、評価している。対して、本件換地については、○○○○○○○○○○○○を一体の土地利用と捉え、位置、形状を考慮し、評価したものである。

(ｲ)　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

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。

また、遺跡発掘調査費用の拠出に関して、処分庁は、当該遺跡発掘調査費用に限らず、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。

(ｳ) その他

本件従前地の○○○○○○○○○○○○による植栽禁止の地役権について、処分庁の土地評価基準において、○○○○○○○○○○○○○○○○による修正として、一部制限の土地として係数を設けて公平に評価を行っていることから、不利益を被っているには該当しない。

(ｴ) まとめ

横の照応について、地権者ら相互間では、処分庁の総会で定めた土地評価基準と換地設計基準に基づき公平に定めており、不照応とはいえない。

エ その他の主張

(ｱ) ▲▲との土地賃貸借契約について

審査請求人は、農地ゾーンに本件換地を配置したことに伴い、▲▲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、代理人及び●●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、同契約書第２条で、「本物件の移転及びこれに伴い通常生ずる損失に対する補償金」と記載のあるとおり地代減収補償金を支払ったものである。

(ｲ) 仮換地処分に対する審査請求について

処分庁は、審査請求人に対して、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であって、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ものである。

(ｳ) 飛換地について

本件換地は、審査請求人の換地申出書の土地利用意向が生産緑地（水田）であることから、成合南地区地区計画における土地利用計画に従って農地ゾーンに飛換地されたものである。また、農地ゾーンには○○○○○○○○○、その周辺へ集約換地することは合理的といえる。

(ｴ) 本件換地の価値について

審査請求人が主張する評価額は、処分庁が一体換地として評価した土地と接道条件等が異なるため不適当である。本件換地については、一体地での土地利用と捉え、○○○○○○○○○○○として評価しているのであり、本件換地の価値が著しく低いことには該当しない。

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本件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)　用途について

本件従前地の用途は農地（田）及び雑種地であるところ、本件換地は本件施行地区内で営農が可能な複合地区に位置し、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。

(2)　位置について

本件従前地と本件換地は、飛換地となっており、同じ位置にあるとはいえない。もっとも、土地区画整理事業においては道路や公共施設の整備等を行うことから、全ての土地を原位置に換地することは実質的には不可能である。審査請求人は、本件従前地と同位置での換地を希望することを申し出ているところ、本件従前地は、北部大阪都市計画地区計画（成合南地区地区計画）と事業計画で定める土地利用計画において、物流・業務地区に位置しており、換地後の土地利用について、審査請求人は自己利用の田とすることを希望していたため、土地利用計画における複合地区に換地する必要があった。

本件換地は、本件従前地と同じ位置ではないものの、約１００ｍ～１５０ｍ程度の距離であれば、営農環境に大きな違いが生じるほど隔絶しているとはいえないし、本件従前地の耕作を審査請求人ではなく主に●●が行っていたことを踏まえて、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○に換地することによって、○○○○○○○一体利用をすることも可能としたことも、一般的には本件換地の活用方法を拡充させることができるものであるから、合理的であるといえる。

(3)　土地の形状等について

ア　形状について

審査請求人は、本件従前地はその形状が○○○○○○○○○○○○に近い整った土地であるのに対し、本件換地は○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○など極めていびつな形状となっており照応していない旨を主張している。確かに本件換地

は、その一部に○○○○○○○○○○○○○の存在を確認できるが、本件従前地においても○○○○○○○○○○○○○は整形地とはいい難く、形状について照応していないとまでは認められない。

イ　本件側道について

審査請求人は、本件従前地は、本件市道との接道部分の高低差もないことから、車両やトラクターなどの農業用機械の乗り入れも容易にできる状況にあった。しかし、本件換地では、○○○の本件側道及びその延長線上の○○しかなく、加えて、本件側道は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○となっており、また、本件側道は、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、車両の進入方法も限られているため、車両やトラクターなどの農業用機械の乗り入れが困難である旨を主張する。しかし、本件換地は○○○○○○○○○○○○本件市道に出ることも可能であるし、本件側道についても、審理員において現地確認を行ったところ、確かに○○○○○○○○○○にはなっているものの、本件側道も同じく大阪府が管理する本件府道の一部であるため、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○といえるし、また、狭いところでも２．５ｍ程度の道幅はあることから、審査請求人がどの程度の大きさの車両や農業用機械を想定しているのか判然としないが、一般的な車両やトラクターなどの農業用機械であれば十分進入することができる程度の広さは認められる。

(4)　土質及び水利について

審査請求人は、換地された土地は長年にわたり畑として耕作されていたことから、本件換地について、水田に適した土質が未だ維持されているか不明であると主張する。しかし、処分庁は、審査請求人が本件換地を「田」の自己利用とすることを希望したことから、事前確保した水田耕土により表面仕上げを行っている。したがって、処分庁は本件換地を従前からの畑の土質のままで引き渡したのではなく、水田に適した水田耕土による表面仕上げがなされている状態で引き渡している以上、本件換地が水田に適した土質であることは十分期待できるものとなっており、土質について、審査請求人への配慮がされた施工となっているといえる。

また、審査請求人は、水利について○○○○○○○○○○○○○○ことから、本件市道に沿って設けられた水路を直接的に利用できる状況にないと主張する。しかし、処分庁は、本件換地の水利を確保するため、取排水路及び井戸を設置し、当該設備に伴い水田への水入れも可能となっていることから、水利についても、審査請求人への配慮がされた施工となっているといえる。

(5)　利用状況について

ア　▲▲との土地賃貸借契約について

審査請求人は、▲▲に対する本件従前地の賃貸人たる地位を収用され、賃料収益も奪われることとなったため、○○○○○○○○○○もの賃料が長期間にわたっ

て安定的に得られたことからすると、損失は極めて大きいと主張する。

この点、審査請求人と処分庁においては、物件移転補償契約を締結し、補償項目「地代減収補償金」として、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇が支払われたことが確認できる。したがって、処分庁は、本件処分により審査請求人の〇〇〇〇に係る賃貸借契約を継続することができなくなることに配慮して、損失補償として地代減収補償金を支払っているといえる。

審査請求人は、本件従前地の所有名義人である限り、今後も長期間にわたって、安定的な収益が得られる見込みであったと主張するが、▲▲が今後も本件従前地の場所に換地された地権者と賃貸借契約を締結して使用するかについては、▲▲の事業執行によって変動するのであるから推測の域を出ないし、賃貸借契約を締結するとしてもそれがどれくらいの期間継続するかを算定することは不可能である中で、審査請求人との合意に基づいて約３年分の賃料収入に相当する金額を支払ったことは、地代減収に係る損失補償として特段不合理であるとはいえない。なお、審査請求人は地代減収補償金について、「単に、本件従前地上に存在した物件の移転除却を目的として支払われたものにすぎず、▲▲との土地賃貸借契約の終了に関する将来の全てにわたる補償を含むものなどではなかった。」とも主張するが、処分庁は、当該土地賃貸借契約の解消に伴う損失補償について、代理人及び●●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としているし、物件移転補償契約第２条で、「本物件の移転及びこれに伴い通常生ずる損失に対する補償金」と記載していることをもって、▲▲との賃貸借契約の解消に伴う補償金を含むとしたことについても何ら不合理ではない。

イ　本件換地内の高低差等について

処分庁は、本件換地の試験湛水を実施し、その結果を処分庁と●●の双方で不具合がないことを確認済みで、その後も、●●から水田の高低差の是正を求められたことから水田の不陸是正を実施し、これも●●の立ち会いのもと、是正結果を認められたと弁明する。これについて、審査請求人から特段の再反論はないことからも、処分庁が本件換地の高低差の是正を行った事実自体について争いはないといえる。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、審査請求人において既に営農を開始していることが見て取れた。そして、目視ではあるが、本件換地自体から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。

ウ　建物の建築制限について

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。もっとも、準工業地域となったのは本件施行地区全域であり、本件区画整理事業によるものであって、本件処分によって制限が加えられたわけではない。また、生産緑地に係る主張については、審査請求人自身が市に生産緑地の指定に係る届出を行い、市が審査を行い生産緑地として指

定しているものであり、これも本件処分とは関係がない。

エ　水害リスクについて

確かに、審査請求人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４８㎜/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。

オ　本件換地が実質的に無接道の土地である旨の主張について

審査請求人は、○○○○○○○○○○○○○○○、隣接する第三者名義の土地を通行しなければならず、実質的に本件換地が袋地に該当するとし、仮に法定通行権が認められたとしても、自己の所有権のように制限なく自由に通行できるものでもないことから、本件換地の価値は大きく減少していると主張する。

しかし、○○○○○○○○○○○○○○○○○○、袋地には該当しないと考えられる。また、審査請求人が主張する本件市道に至るために通行しなければならない隣接地の○○○○○○○である。上述したように、審理員により本件換地においても既に耕作が開始されていることは確認しているところ、本件従前地では主に●●が耕作を行っていたとのことであるから、本件換地において耕作を行っているのも●●であると想定することは難くない。○○、本件市道に出られなくなるといった事情を想定することは困難である。また、審査請求人の主観的な事情や将来の利用計画等については、照応の判断において考慮する必要がないことから、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、審査請求人の通行が困難になるという主張は失当である。

カ　本件市道の３トン規制について

本件従前地に接していた本件市道においても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。

(6)　環境等について

審査請求人は、本件換地内に○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、○○○○○○○○○の負担を余儀なくされるなど、土地の管理の負担が増大することが見込まれると主張する。しかし、○○○○○○○○○○○については、大阪府が

管理するものであるとのことであるから、審査請求人において、○○○○○○○○○の負担を余儀なくされることはない。

(7)　上記の内容を総合的に考慮すると、本件従前地と本件換地が概ね同一条件（縦の照応）にあると認められる。

2　横の照応について

(1)　土地の評価について

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)　地積について

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、本件換地の地積と本件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、この減歩率について、審査請求人の本件従前地については○○○○○○○○で、本件従前地より地積は若干減少していることがわかる。審査請求人は、隣接地である○○○○○○については、減歩率が○○○○○○○○であることから、不公平であり照応しないと主張するが、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平均減歩率の○○○○○となっており、他の地権者よりも有利なもの

となっているといえる。

(3)　違法建築物の移転費用や遺跡発掘調査費用について

審査請求人は、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拠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拠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。

(4)　土地利用制限の緩和が考慮されていないこと

審査請求人は、本件従前地の○○○○○○○○○○○○による植栽禁止の地役権について、植栽禁止の制限の緩和を受けることができていたところ、当該制限の緩和を考慮しないままに土地を評価しているから照応していないと主張する。しかし、処分庁が主張するように、本件従前地の評価については、本件評価基準○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○を適用し、○○○○○○○○○○○○○○○○○として０．８０の修正率を掛けて評価している。したがって、審査請求人の主張する事情を考慮した評価がなされているといえる。

(5)　上記を考慮すると、地権者ら相互間の照応（横の照応）は認められる。

3　結論

以上より、審査請求人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の閲覧等に供さないよう求めた。

(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４月１１日に実施する旨を通知した。

(18)　審理員は、令和７年３月１６日付けで審査請求人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２５日付けで審査請求人に対して、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４月１１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２３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３０日である旨を通知した。

(22)　審理員は、令和７年５月７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１４条第１項及び第１３６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ず、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８６条第１項及び第１３６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て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

審査請求人は、上記第３の１(2)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。審査請求人は、上記第４の１(5)オの本件換地は実質的には無接道の土地となっているという点に係る審理員の判断に対し、本件換地の利用状況によっては法律上の「袋地」と認められることもあり得ることや〇〇であるから、法律上、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇を通行できるものでもないとし、そうである以上、審理員の判断は、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇情緒的な判断に基づくものだけではなく、そもそも、

考慮すべき権利者との関係性の対象すら誤っていると主張している。しかしながら、本件換地の利用状況によっては法律上の「袋地」と認められることもあり得ることについては、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。また、〇〇〇〇〇係る主張については、そもそも、地権者の将来の不確定な利用計画等についてまで照応の判断において考慮する必要がないし、本件処分後の現在においても●●が審査請求人の本件換地で耕作をしているという事実に鑑みれば、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇は困難であるから、審理員の判断に不合理な点は認められない。

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

審査請求人は、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も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