

諮問番号：令和2年度諮問第1号

答申番号：令和3年度答申第1号

## 答申書

### 第1 審査会の結論

次の1から6までの審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、いずれも棄却するのが相当である。

- 1 審査請求人Aが令和元年9月1日に提起した、土地区画整理組合（以下「処分庁」という。）による仮清算金決定処分（以下「甲処分」という。）の取消しを求める審査請求（令和元年審査請求第4号）
- 2 審査請求人Bが令和元年9月1日に提起した、処分庁による仮清算金決定処分（以下「乙処分」といい、甲処分と併せて「第1処分」という。）の取消しを求める審査請求（令和元年審査請求第5号。令和元年審査請求第4号と併せて「第1審査請求」という。）
- 3 審査請求人Aが令和2年2月18日に提起した、処分庁による仮清算金徴収処分（以下「丙処分」という。）の取消しを求める審査請求（令和2年審査請求第13号）
- 4 審査請求人Bが令和2年2月18日に提起した、処分庁による仮清算金徴収処分（以下「丁処分」といい、丙処分と併せて「第2処分」という。）の取消しを求める審査請求（令和2年審査請求第14号。令和2年審査請求第13号と併せて「第2審査請求」という。）
- 5 審査請求人Aが令和2年4月27日に提起した、処分庁による督促処分（以下「戊処分」という。）の取消しを求める審査請求（令和2年審査請求第17号）
- 6 審査請求人Bが令和2年4月27日に提起した、処分庁による督促処分（以下「己処分」といい、戊処分と併せて「第3処分」という。）の取消しを求める審査請求（令和2年審査請求第18号。令和2年審査請求17号と併せて「第3審査請求」という。）

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

処分庁が審査請求人A及び審査請求人B（以下「審査請求人ら」という。）に対して行った、第1処分、第2処分及び第3処分

(以下「本件処分」という。)の取消しを求める。

## 2 審査請求の理由

(1) 平成9年7月12日、当時の理事長(以下「元理事長」という。)及び処分庁役員との話合い(以下「本件話合い」という。)において、コストダウンと円滑な事業進行のために、仮換地を飛換地で依頼され、賦課金は課さないとの提案であったため、本件仮換地指定に合意をした。

この時提案された仮換地について、過渡しがあるとの説明は無かった。

(2) 平成9年11月13日付け「仮換地指定について(通知)」(以下「件外処分書」という。)、  
「仮換地指定調書と図面の説明」及び「仮換地の指定に関するお願い」によれば、「過渡・不足渡地積欄に記入してあるものについては、後日清算します。」と記載されているところ、件外処分書の「過渡地積」欄に記入はなく、過渡しの事実はないと判断される。

(3) 処分庁は、平成19年8月17日に過渡し換地に関する聞き取り調査を実施し、平成21年2月26日に電話による過渡しの説明を行ったと弁明しているが、審査請求人らは、承諾しない旨を回答している。

(4) 平成24年8月13日に行われた仮清算、過渡し地積についての協議(以下「本件協議」という。)において、平成24年当時の理事長(以下「前理事長」という。)が、「元理事長との約束の件は知っている」と発言した。

(5) 平成24年9月7日に行われた、小学校西地区の旧住民と処分庁との話合い(以下「平成24年話合い」という。)の場において、元理事長が小学校西地区の旧住民の移転・仮換地指定について「過渡しは一切無い」と証言した。

(6) 平成28年12月16日付け再審査庁裁決書(国都制第77号)において、平成24年8月3日付けの審査請求人Aに対する仮清算金通知(以下「原処分」という。)を取り消すとの裁決がなされている。

当該裁決書の理由に、「清算金の具体的な算出方法については、...合理的な範囲内において施行者の裁量に委ねられている」と記載されているところ、過渡しなしの条件での換地契約は、当時の施行者である元理事長の裁量によって行われたものであるため、本件処分を取り消すに足る十分な理由となる。

(7) 平成29年4月20日に行われた、小学校西地区の旧住民と処分庁との話合い(以下「平成29年話合い」という。)の場において、元理事長が移転・仮換地指定について「過渡しは一切

無い」と証言した。

(8) 本件話合いが全ての基本になっている。本件話合いの後に本件処分が行われたところ、因果関係に従って民法上の契約を優先するのが、社会通念上合理的というべきである。

(9) (1) から (8) までのとおり、過渡しの事実はなく、よって仮清算金も発生しない。本件話合いで、過渡しなしで仮換地指定に合意した以上、過渡し地積や仮清算金の徴収の正当性に関する計算は、不要である。

(10) 処分庁は、本件話合いの記録は存在しないと主張しているが、仮換地指定の合意に至った重要な記録が保管されていないことは、処分庁の怠慢であり、文書管理の不備である。

また、平成24年6月23日に開催された仮清算説明会に係る記録簿（以下「本件記録簿」という。）について、同説明会当日に入手した本件記録簿（手書き）と、処分庁から提出された本件記録簿の写しでは、処分庁の対応者名が異なっており、記載内容の改ざんが疑われる。

処分庁の記録の保管及び文書管理についての調査を求める。

(11) 処分庁及び審理員は、過渡しがあることを前提とした説明を行っており、本件話合いの合意について十分な調査を行っていない。

本件話合いの合意及び本件話合いの合意を覆して本件処分が行われた原因の調査を求める。

### 第3 処分庁の弁明の要旨

#### 1 弁明の趣旨

本件審査請求の棄却を求める。

#### 2 弁明の理由

##### (1) 第1処分について

ア 過渡し地積は、本件事業の土地評価基準（以下「本件基準」という。）の各条に基づき、本件従前地及び本件仮換地の各指数が算定され、本件事業の換地規程（以下「本件規程」という。）第8条に基づいて本件仮換地に対する権利地積を算定している。この結果、本件仮換地の過渡し面積は、42.59平方メートルである。

イ 徴収すべき仮清算金の額は、土地区画整理組合定款（以下「本件定款」という。）第82条第1項に基づき算定しており、共有持分者1人当たり1,532,600円である。

ウ 処分庁は、審査請求人らに対し、平成19年8月17日から平成24年9月15日までの期間で、主に次の（ア）から

- (オ) までの項目について、詳細説明を行っている。
- (ア) 件外処分書において過渡し地積が非表示となっていたこと
- (イ) 権利地積、過渡し地積の算出根拠
- (ウ) 仮換地指定処分（件外処分）時から過渡し地積が存在していたこと
- (エ) 過渡し地積分は、清算金による金銭清算となること
- (オ) 仮清算を行うこと
- エ 審査請求人らは、平成24年話し合いにおいて、元理事長が「過渡しは一切無い」と証言したと主張するが、処分庁は、次の（ア）及び（イ）の説明を行っている。
- (ア) 過渡し地積は、総代会の同意を得て定めた本件規程及び本件基準に基づき計算された結果であり、交渉で決定するものではない。
- (イ) 小宅地の減歩緩和については、本件規程第8条第2項に基づき適切に行っており、同条以外の減歩緩和に関する個別交渉、役員会等の記録はなく、本件規程又は本件基準の変更を行ったこともない。
- オ 原処分は、仮換地の奥行修正係数が誤っており、計算が適正になされておらず、再審査庁裁決により取り消されたが、徴収すべき本件仮清算金の算出にあたっては、この誤りを訂正した上で、適正に算出している。
- カ 平成29年話し合いでは、元理事長が過渡しはない旨を明言した記録は見当たらず、実際にも、話し合い当日に、元理事長からそのような証言はなかった。
- キ 仮清算金は、換地相互間の不均衡を金銭にて是正するものであるところ、過渡しであるのに、審査請求人らが第1処分により決定された仮清算金の徴収を免れることになれば、不公平かつ不当である。
- よって、直ちに棄却の裁決を求める次第である。
- (2) 第2処分及び第3処分について
- ア 行政不服審査法第25条第1項のとおり、審査請求は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げないから、第1審査請求及び第2審査請求がなされているとしても、第2処分又は第3処分を行うことは妨げられず、適法かつ正当である。
- イ 第2処分における仮清算金の納付期限及び納付方法に何らの違法・不当の点はなく、第2処分は適法かつ正当である。
- ウ 第3処分における督促後の仮清算金の納付期限に何ら違

法・不当の点はなく、第3処分は適法かつ正当である。

#### 第4 審理員意見書の要旨

次のとおり、本件審査請求には理由がないから、棄却するのが相当である。

##### 1 第1処分について

###### (1) 仮換地の照応について

土地区画整理事業の施行者は、仮換地を指定する場合において、土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）第89条第1項所定の基準を考慮しなければならない（法第98条第2項）、法第89条第1項では、「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。」と規定している（照応の原則）。

これを本件従前地と本件仮換地についてみると、おおむね照応が認められるものの、地積において従前の宅地に対して当然交付されるべき換地の価額と実際に交付された換地の価額に差が生じており、本件仮換地には、42.59平方メートルの過渡しの存在が認められる。

###### (2) 仮清算金について

清算金の算定については、権利地積の評定価額と現実に定められた換地の評定価額との差額とされており（本件定款第82条第1項）、仮清算金の額は、この清算金の算定方法に準じて算定される。

また、本件事業の画地の評価は、本件基準第3条により、原則として路線価式評価方法によることとなっており、本件基準に基づき算出された本件従前地の権利価額19,080,396円と、本件仮換地の評定価額22,145,596円について、本件定款第82条第1項に基づき、その差額である3,065,200円のうち、持分割合相当の1,532,600円を徴収すべき仮清算金として適正に算出されている事実が認められる。

###### (3) 審査請求人らの主張についての具体的検討

###### ア 本件話合いについて

処分庁からは令和元年11月13日付けで、本件話合いの記録は存在しないとの回答があった。その他の証拠資料によっても、審理員としては、本件話合いにおいて、提案された仮換地について、過渡しがあるとの説明がなかったこと及び清算金は課さないとの説明を受けたことの心証は得られなかった。

イ 件外処分書について

件外処分書には「過渡地積」欄及び「不足渡地積」欄があるものの、これらの欄には何ら記載されていない事実が認められる。審査請求人らが、本件仮換地に過渡し地積がないと考える心情も理解に難しく、処分庁自らが件外処分書において「過渡地積」欄を設けていながら、過渡し地積を何ら記載していないのは、処分庁に事務手続上の不手際があったといえるものである。

しかしながら、過渡し地積は法で定められた通知すべき事項ではなく、件外処分書に過渡し地積の記載がないからといって、過渡し地積の存在自体が否定されるものでもないことからすると、この件外処分における事務手続上の不手際をもって直ちに本件処分が違法又は不当となるものではない。

ウ 本件協議について

審理員が本件協議の記録を入手し、調査したところ、当時の理事長による「前の理事長との約束の件は知っている」旨の発言の記載はなく、同旨の発言があったと認めることはできない。また、審査請求人らから反論書の添付5として提出された「豊田〇〇特定土地区画整理組合への要望記録」と称する文書には「前の理事長との約束の件は知っている」との記載があるものの、「過渡しなしとの約束の件」と解釈することは、審査請求人らの憶測の域を出ないものである。

エ 平成24年話し合いについて

令和元年11月13日付で、処分庁から提出された「協議報告・連絡票（仮精算関係）」と称する文書及び録音記録を確認したところ、平成24年話し合いに出席した者が発した「過渡しはなかった」との発言を元理事長が否定することはなかったものの、元理事長による「過渡しは一切無い」との発言はなかった。

オ 施行者の裁量について

清算金の具体的な算出方法は、合理的な範囲内において施行者の裁量に委ねられている。ただし、その範囲は限定されたものと解されるのであり、少なくとも清算金の金額の決定の基礎となる換地及び従前の宅地の評価については、適正なものでなければならぬというべきである。したがって、権利価額を上回る評定価額が認められ、また、本件定款、本件規程、本件基準等の諸規定（以下まとめて「本件諸規定」という。）において仮清算金の算出について特段の定めがない以上、施行者に過渡しなしとするような広範な裁量を認めるこ

とはできない。

カ 平成29年話合いについて

処分庁から提出された「協議報告・連絡票（仮清算関係）」と称する文書（以下「平成29年話合いの会議録」という。）を確認したところ、小学校の西側の谷について、埋立てを実施し、集団移転をお願いすることの検討についての発言は認められるものの、仮換地を飛換地をお願いした旨及び過渡しはない旨の発言はなかった。

（4）過渡しなしという約束や合意について

元理事長及び前理事長については、本件話合いで説明、平成24年の本件協議での発言、平成24年話合いで発言及び平成29年話合いで発言のいずれもその存在を認めることができないのは（3）ア、ウ、エ、カのとおりであるが審査請求人らの主張を踏まえ、以下のとおり検討する。

ア 処分庁の理事長の権限に関する定めについて

本件定款第13条第2項において、「理事長は、組合を代表し、処分規程及び理事会の決定に従い、業務を処理する。」とされ、処分庁の理事長には包括的代理権が付与されているものの、その範囲は、処分規程及び理事会の決定に服することになる。したがって、処分庁の理事長が、単独で処分庁の仮換地に関する業務を行い得る権限を有するとは認められない。

イ 過渡しなしとの約束や合意に関する定めについて

本件規程及び本件基準は、総代会の同意を得て定められている。本件諸規定のいずれにも、過渡し地積の計算方法の例外として、過渡しなしとの約束や合意に関して定める規定は見当たらなかった。もし仮に、審査請求人らが主張するような約束や合意があるとしても、当該事情に関する定めが、本件諸規定において存在しない以上、審査請求人らの主張をもってしても、本件仮換地に過渡しがないと判断することはできない。

ウ 上記以外の違法性又は不当性についての検討

その他審査請求人らの主張は、いずれも処分庁に対する批判や要望を述べるものであり、第1処分の違法性又は不当性について述べるものとは認められないので、第1処分を取り消す理由として採ることはできない。

2 第2処分及び第3処分について

第1処分、すなわち仮清算金決定処分は、公定力を有する処分であり、正当な権限を有する機関によって取り消されるまでは適

法であるとの推定を受け、たとえこれに違法性があったとしても、原則として、審査請求、取消訴訟等によって公定力が排除されない限り、その違法性は、後行の処分には承継されず、後行の処分の取消事由として主張することはできないと解される。

したがって、先行の第1処分に係る違法については、第2処分又は第3処分の審査請求における取消事由として主張することができないと解すべきである。

## 第5 調査審議の経過

審査会の処理経過は以下のとおりである。

令和3年	1月	5日	諮問受理
令和3年	3月	1日	審査請求人らから主張書面及び追加資料を收受
令和3年	3月	18日	第1回審議
令和3年	3月	30日	第2回審議、審査請求人らの口頭意見陳述及び参考人からの意見聴取
令和3年	4月	20日	審査請求人らから主張書面及び追加資料を收受
令和3年	5月	20日	処分庁から追加資料を收受 第3回審議、参考人からの意見聴取
令和3年	6月	23日	処分庁から追加資料を收受
令和3年	6月	25日	第4回審議

## 第6 審査会の判断の理由

当審査会は、本件審査請求における争点について、審査請求人ら及び処分庁の主張から、主に(1)本件話合いによる合意があったかどうか、(2)本件話合いによる合意があった場合、本件処分の効力にどのような影響を及ぼすか、の2点であると判断し、以下のとおり調査、検討を行った。

なお、本件処分が照応の原則に基づいて適正に行われていたかということについては、審理員意見書の要旨の第4の1(1)、(2)のとおり、本件処分に係る仮清算金の算定について、照応の原則を欠いているとは認められず、仮清算金徴収金は適正に算出された金額であると判断した。

### 1 本件話合いによる合意と本件処分に与える影響について

#### (1) 本件話合いによる合意の有無について

審査請求人らは、本件話合いで合意したことを理由に本件処分の不当性を主張するが、他方、処分庁は、減歩緩和に関する個別交渉や役員会等における報告の記録が無いことをもって、

本件話合いの事実を認めることができないとしており、審理員においても、本件話合いにおいて、清算金は課さないとの説明を受けたとの心証が得られないと判断している。

本審査会の調査によれば、令和3年3月30日に実施した口頭意見陳述（以下「本件意見陳述」という。）において、元理事長自身、審査請求人らが主張するとおり審査請求人らとの間では、「過渡しによる清算金」は課さない旨の合意をしたとの事実を認めており、かつ、その動機として、審査請求人を含む小学校西地区住民においては、飛換地となるなどの諸事情から本件仮換地に強く反対していたことから処分庁（元理事長）としても当該地区住民との間で一定の譲歩もやむをえないとの判断をしたことが窺われることに加え、平成9年の仮換地指定に際して、本来、過渡しのある地権者に対しては「過渡地積」にその地積を記載し、もって後日過渡しによる清算金が発生する旨を説明・通知すべきであるにもかかわらず、審査請求人らがかつて居住していた小学校西地区住民に集中して「過渡地積」欄を空欄にした上で、仮換地指定通知がなされており、上記合意に基づく履行がなされているものと理解できること等、諸般の事情に照らせば、元理事長としては、本件土地区画整理事業を円滑に進める上で、審査請求人らの承諾と協力を取りつけることが必要であり、そのために審査請求人らとの関係では、「過渡しによる清算金」の支払を免除することも、理事長に認められた合理的な裁量の範囲内のものとして許容されるとの理解・判断から、審査請求人らとの間で上記趣旨の合意をしたものと推認される。

なお、合意は当事者間の意思表示のみによって成立しうるもので、平成8年4月13日の第8回総代会において議決された本件規程及び本件基準には、当該緩和措置に係る具体的な規定が見当たらないことは上記合意の成立を否定する根拠とはならない。

## （2）本件処分の効力について

そこで、次に、上記合意の効力について検討する。

一般に、土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地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（法2条）であるが、健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的（法1条）として、組合の設立についての行政庁の認可を始めとして、事業遂行の手續、方法、内容、効果等に関し強

い公法的規制が加えられているのであり、整理事業施行区域内の土地所有者等は、法の規制のもとに総代会の決議に基づく理事の執行に従わざるを得ない立場におかれ、仮換地指定を経て、最終的には、換地処分により自己の所有地の帰趨を強制的に定められるものである。したがって、土地区画整理事業については、その事業手続の適正、これを担保するための公開性、事業内容の適正、公平、平等等が強く要請され、特に換地処分については、いわゆる照応の原則（法８９条）が強行法規として規定されており、これに反する組合と組合員との合意は無効であると解される。

しかして、本件事案の場合、審理員意見書（第４（１））に説示されているとおり、本件仮換地には、４２．５９平方メートルの過渡しが認められるというのであるから、審査請求人は、処分庁に対し当該過渡し分の金銭的価値に相当する清算金の支払い義務を免れず、この清算金を発生させない旨の合意は、合理的理由なく特定の権利者に利益を与え、特別に優遇するものであるから、他の地区の所有者との関係（横の関係）で不均衡を生じさせることになり、照応の原則に反するものとして無効である。

したがって、審査請求人が元理事長との間で成立させた前記（１）の合意は無効といわざるをえず、本件処分の効力には影響を及ぼさないものと解される。

## ２ 信義則または信頼保護の原則について

本件処分において上記合意がその効力に影響を与えるものではないことは先述のとおりであるが、民法上の法原理や不文の法原則が全く排除されるものではなく、信義則または信頼保護の原則等に照らして審査請求人らの主張が正当化される余地はある。

審査請求人らが、平成９年１１月１３日に件外処分の通知を受けた際、件外処分書には「過渡地積」欄が設けられているものの、面積は記載されていなかった。また、通知に際して添えられていた「仮換地指定調書と図面の説明」には「過渡地積（徴収）または不足渡地積（交付）のある土地については、それぞれ地積が記入してあります。」「あなたの土地の過渡し又は不足渡しの地積が記入してある土地については、後日、金銭によって清算をいたします。」という旨の記載があることや前述の本件話合いによる合意があることから、この時点においては過渡しの実事を知ることとはできなかつた。その後、平成１９年８月１７日、処分庁からの説明によって、初めて過渡しの存在を知ることとなったが、審査請求人らが、処分庁に信頼を裏切られたと感じるのも理解でき

る。

行政処分に際して、自ら定めた様式に設定した項目に記載しないことは、処分庁における行政処分全体の適正に対する社会的信用を失わせるものであり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を目的とする行政手続法（平成5年法律第88号）の理念を考慮すれば、妥当性を欠くとの評価もありえよう。

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、信義則や不文の法原則の適用については慎重でなければならず、その適用が考えられるとしても、本件事業の公平性を犠牲にしてもなお、清算金の徴収を免れ被処分者の信頼を保護しなければ正義に反するといえるような特別の事情が存すると認められるような場合に限られ、考慮すべき特別の事情としては、処分庁による公的見解の表示の有無、被処分者の帰責性の有無及び被処分者が被る経済的不利益の程度等を総合的に判断する必要がある（最高裁第三小法廷昭和62年10月30日判決・判時1262号91頁参照）。

本件についてこれをみるに、本件話合いにおける元理事長の発言や件外処分書の記載不備をもって公的見解の表示と見ることはできず、また、施工地区内の組合員間の不均衡の是正のために清算金又は仮清算金を課されたとしても、本件従前地の価格と本件仮換地の価格に差が認められることから、経済的な不利益を被っていると見ることもできない。

したがって、本件では信義則や信頼保護の原則等の適用の是非を検討すべき特別の事情があると認めることはできず、本件処分の取消に理由があると認めることはできない。

### 3 そのほかの点についての附言

そのほかの経緯等について補足的に記載すると、本件話合いによる合意の内容について、通常であれば、直近の役員会又は総代会において報告されるべきものと考えられるが、処分庁は、本件話合いの合意に係る報告資料は存在しないと審理員に回答している。このことについて、元理事長の意見聴取時の発言によれば、仮換地の変更案までの報告はしたものの、各地権者に対する個別具体的な緩和措置の内容までは報告しなかったとのことである。その後、本件基準が改正され（平成14年8月24日第27回総代会にて議決）、改正後の換地係数に基づく再計算が行われたところ、偶発的に、不自然な換地計算が行われていたことが発覚した。法第75条に基づく技術的援助を行う市担当課は、仮換地指定通知書の記載不備を知り、処分庁に対する支援体制を見直し、原因の調査を主導し、処分庁に対する是正の働きかけを行った。

元理事長の証言によれば、処分庁である組合は、法的知識に関しては素人であることから、委託業者Cへ委託し、市担当課の支援・指導を受けていたとのことである。法的知識を身につけていない責任者の下、無理に事業を推進しようとした担当者が組合内に存在し、他方、市担当課においても適切な支援・指導を怠ったという運営のありようが、本件話合いによる合意及び件外処分書の記載不備を招いたのではないかとの疑念を抱かざるをえない。

行政庁の違法又は不当な処分を速やかに是正することが不服申立制度の求められる役割であり、本件審査請求においても、当審査会は、あくまでも本件処分そのものの違法性又は不当性について、法令に基づいて判断することとなる。しかし、行政の適正な運営を確保することを目的とする行政不服審査法（平成26年法律第68号）の趣旨に鑑みて、処分庁及び市担当課には今後の事務の是正を求めたい。

豊田市行政不服審査会

会長 北見 宏介

委員 北口 雅章

委員 近藤 教昭

委員 佐野 雅志

委員 竹内 千賀子