

令和 7（2025）年度諮問（一）第 3 号
令和 8（2026）年度答申（一）第 3 号

「土地区画整理法に基づく仮換地指定処分に係る審査請求に
対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会

第1 審査会の結論

〇〇〇〇〇〇土地区画整理組合（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和〇（〇〇）年〇月〇日付けで行った仮換地指定処分（以下「本件処分」という。）についての審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却されるべきであるという知事（以下「審査庁」という。）の判断は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

- 1 平成〇（〇〇）年〇月〇日付けで、土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）第14条第1項の規定により、処分庁は設立について栃木県知事の認可を受け、その後同月〇日の公告・決定をもって、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）は開始された。
- 2 処分庁は、平成〇（〇〇）年〇月〇日に開催した第〇回役員会の決議により、換地規程（以下「本件換地規程」という。）を定め、また、同月〇日に開催した第〇回総代会の同意を得て、土地評価基準（以下「本件土地評価基準」という。）を定めた。
- 3 処分庁は、法第98条第3項の規定により、令和〇（〇〇）年〇月〇日に開催した第〇回総代会の同意を得て、同条第1項の規定により、同月〇日付けで、審査請求人が所有する土地（以下「本件従前地」という。）に係る仮換地（以下「本件仮換地」という。）を指定する本件処分を行い、同条第5項の規定により審査請求人に通知した。
- 4 審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、令和7（2025）年2月14日付けで、審査庁に対し本件審査請求を行った。
- 5 審査庁は、行政不服審査法第43条第1項の規定により、令和8（2026）年2月24日付けで、本件審査請求について栃木県行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

第3 審査関係人の主張

1 審査請求人

審査請求人の主張は、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 本件従前地は2本の道に接していたのに、本件仮換地は1本の道のみに接するような仮換地なので、本件処分は法第89条に合っていない。不満がある。

イ ○○○○の不動産開発の図面と法務局の図面とが違う。道路の幅が違う。

ウ 法第89条について説明を事前に受けていない。

エ 接する道幅も6メートルであるべき。

2 審査庁

本件審査請求は、審理員意見書のとおり棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求には理由がないから、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。

2 理由

(1) 本件に係る法令等の規定について

ア 土地区画整理組合の設立及び事業計画の決定について

法第14条第1項では、「法第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。」と規定している。

イ 仮換地の指定について

法第98条第1項では、「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。」と規定している。また、同条第3項では、「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。」と規定しており、法第98条第5項では、「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。」と規定している。

ウ 換地計画について

法第98条第2項では、「施行者は、同条第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。」と規定している。また、法第89条第1項では、「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。」と規定している（照応の原則）。

一方で、この照応の原則について、最高裁判所平成元年10月3日第三小法廷判決（事件番号：昭和63年（行ツ）第104号）では、「土地区画整理は、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うるから、具体的な仮換地指定処分を行うに当たっては、法89条1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えない面があ

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、法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、社会通念上不照応であるといわざるをえない場合においては、右裁量的判断を誤った違法のものと判断すべきである。」としている。

(2) 本件換地規程及び本件土地評価基準について

ア 本件換地規程について

本件換地規程第7条第1項では、「換地設計は、比例評価式換地設計法によるものとする。」と規定している。

なお、比例評価式換地設計法とは、従前地の評価を基に照応する換地の位置を定めて換地の評価を行い、この前後の評価の関係によって換地の地積を算出する方法である。

イ 本件土地評価基準について

土地の評価方法については、本件土地評価基準第3条において、「画地の評価は、原則として第2章路線価算定及び第3章画地評価の規定により行なうものとする。」と規定している。

(3) 本件処分における判断について

ア 本件処分に係る手続について

処分庁は、令和〇（〇〇）年〇月〇日の第〇回総代会において、仮換地の指定をすることについて、出席者の過半数の同意を得ている。また、処分庁は、同月〇日付けで審査請求人に対し、本件仮換地の位置及び地積並びに本件仮換地の指定の効力発生の日を通知しており、本件処分は法第98条第1項、第3項及び第5項の規定により行われていることから、適正な手続と認められる。

イ 本件仮換地の位置、地積等について

(ア) 審査請求人においては、第3の1(2)のとおり、本件従前地は2本の道に接していたにもかかわらず、本件仮換地で接する道路は1本のみであることから、本件仮換地に不満があるとしている。これについては、法第89条第1項に規定するいわゆる「照応の原則」に反しているとの主張と捉え、以下、当該原則に係る「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」の各要素について確認する。

(イ) 本件従前地と本件仮換地の「位置」については、次の事実が認め

られる。

本件仮換地は、原位置の近傍に定めるとする本件換地規程第8条に基づき、原位置換地として本件従前地と基本的に同一の位置としており、審査請求人においては、居住している建物が変わることがない上、同人が現地での存置を求める井戸と柿の木もそのまま残すこととされている。また、本件仮換地の形状は、本件従前地の「台形」状から「長方形」状に変更されているが、これは土地区画整理事業の目的に沿うものであるとともに本件換地規程第10条の、「整理後の画地の形状は、長方形を標準として定める。」及び第12条の、「道路に面するとともに、その側界線は道路境界線に直角になるように定める」にも適合している。

(ウ) 次に、「地積」については、次の事実が認められる。

本件従前地と本件仮換地の評価については、まず、本件従前地について、本件換地規程と本件土地評価基準を基に評価計算を行い、当該評価の結果として算定した権利指数に対し、本件仮換地の評価指数も本件従前地と同程度となるよう、同じく本件換地規程及び本件土地評価基準により評価計算を行い、本件仮換地の地積を定めている。

加えて、これらの評価に当たっては、2本の道路に接していた本件従前地から、道路1本に接することになった本件仮換地の指数の算定それぞれにおいて、本件土地評価基準第3章に定める画地評価の規定に従い、接する道路の状況により「角地」や「普通地」の種別を適正に反映させている。

具体的には、地積〇〇〇㎡の本件従前地は〇道と〇道の2路線の交差する「角地」であることから、本件土地評価基準第13条に基づき、正面路線（〇道）から普通地として計算した指数に、〇道に接する部分に係る側方加算指数を加算し、その評価基準として数値化した本件従前地の権利指数を〇〇〇と算定した上で、本件仮換地の評価指数を算定しているが、本件仮換地については、本件事業により〇道が廃止され、〇道1路線に接する画地であることに鑑み、「普通地」として評価計算を行い、本件従前地の権利指数と同程度の指数となるよう算定した上で、本件仮換地の地積を〇〇〇㎡と定めている。なお、この際、算定した本件仮換地の評価指数は〇〇〇であ

ったことから、本件従前地の権利指数〇〇〇との差である〇〇〇が交付清算指数となり、本件従前地と本件仮換地が同価値となるよう、処分庁では清算金を審査請求人に交付するとしているため、接道数の違い等含めて、適切に評価され、不利益が生じているとまではいえない。

(エ) 次に、「土質」、「水利」、「利用状況」、「環境等」についてであるが、原位置換地とすることにより、従前地における各条件に変更を加えるものとはなっていない。

さらに、接道状況に関しては、変更はあったものの、土地区画整理法施行規則（昭和30年建設省令第5号。以下「規則」という。）第9条で規定する道路幅員の基準を満たし、交通機能としては確保されていること、災害時の避難・救助・消防活動等にも支障がないことから、本件仮換地になることによる本件従前地での利用状況が制限される度合いは、大きいとはいえない。

(オ) 以上の各点を踏まえると、本件仮換地については、本件従前地の状況と比較して、法第89条第1項に規定する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なものであるとはいえないことから、本件処分が同項に規定する「照応の原則」に反するものとは認められない。

なお、本件処分で採用されている換地規程は、平成〇（〇〇）年〇月〇日に開催した第〇回役員会の決議により、また、土地評価基準は、同月〇日の第〇回総代会の同意を得て定められたものであって、本件換地規程及び本件土地評価基準に基づく評価は適正であると認められる。

ウ まとめ

以上のことから、本件処分については、法で求められる手続を経てなされたものであることが認められ、さらに本件仮換地の指定については、法第89条第1項に規定するいわゆる「照応の原則」に反するものとは認められないことから、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

エ 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他本件審査請求の理由として、〇〇〇〇の開発許可に当たって、〇〇道路から県道までの道路幅員を6メートルにす

る条件があったはずだが、法務局にある公図や現況では道路幅員 4 メートルになっているなどとし、道路幅員が 6 メートルになっていない計画に対し不満である旨を述べているが、本件事業の事業計画の内容については、法第20条第 1 項の規定により、平成○（○○）年○月○日から同年○月○日までの 2 週間、利害関係者に対し、○○市役所にて公衆の縦覧に供し広く意見を求めており、また、当該期間中に審査請求人からの意見の提出はなく平成○（○○）年○月○日付けで事業計画の認可を得ている。

なお、事業計画に対しては、法第127条第 1 号の規定により、審査請求が認められていない。この趣旨は、事後的に不服申立てによる救済を認めるよりも、事前に利害関係者に意見書の提出の機会を与えて、その意見を聴いて慎重に行うことが適切であるためである。したがって、既に認可を得ている事業計画の内容をもって本件処分の取消しを求める理由として採用することはできない。

第 5 審査会の判断理由

1 審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 本件処分の妥当性について

審査請求人は、区画整理における道路計画等について不服を主張していることから、本件事業における事業計画が違法又は不当なものであることを理由として、本件処分の取消しを求めているものと解される。

また、法第89条第 1 項に規定するいわゆる「照応の原則」について説明を受けていない旨を主張していることから、本件処分における手続を争点としているものと見受けられる。

あわせて、本件従前地と本件仮換地とで接道状況が変わることについて不服を主張していることから、本件従前地と本件仮換地との照応についても、争点としているものと見受けられる。

審査会は、審査請求人の主張や審理員意見書等を踏まえ、本件処分の妥当性について以下のとおり判断する。

(1) 事業計画について

ア 処分庁は、法第14条第 1 項の規定により、事業計画を定め、その設立について栃木県知事の認可を受けているところ、最高裁判所昭和60

年12月17日第三小法廷判決（事件番号：昭和57年（行ツ）第128号）によれば、土地区画整理組合の設立の認可は、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）に定める抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる。

それを踏まえると、事業計画の策定の違法又は不当を本件処分の取消しを求める理由として主張できるかどうかは、栃木県知事が行った処分庁の設立の認可と本件処分が、先行処分と後行処分の関係にあり、先行処分の違法性が後行処分に承継する、いわゆる違法性の承継が認められるかどうかの問題となる。

この点について、最高裁判所平成21年12月17日第一小法廷判決（事件番号：平成21年（行ヒ）第145号）によれば、いわゆる違法性の承継の判断に当たっては、以下の事情を考慮して判断している。

- (ア) 先行処分と後行処分が同一の目的を達成するために行われるものであり、先行処分は後行処分と結合して初めてその効果を発揮するか。
- (イ) 先行処分について、その適否を争うための手続的保障が十分に与えられていたか。
- (ウ) 先行処分に対して、争訟の提起という手段を執るべきと実際に判断できたか。

イ これを本件処分に照らすと、以下のとおりであると判断される。

- (ア) 処分庁の設立の認可の主体は栃木県知事であるが、本件処分の主体は処分庁であり、両処分は主体が異なっている。また、土地区画整理組合の設立の認可は土地区画整理事業を施行する権限を付与することを目的とするものであるところ、仮換地指定処分は換地処分の公告の日まで暫定的に使用することができる土地を定める処分である。

一方で、土地区画整理事業の事業計画には、法第16条第1項において準用する法第6条の規定により、施行地区、設計の概要、事業施行期間及び資金計画を定めなければならないとされ、設計の概要は、規則第6条第1項の規定により、設計説明書及び設計図を作成して定めるものとされている。設計説明書には、同条第2項第3号の規定により、土地区画整理事業の施行後における施行地区内の宅地の地積（保留地の予定地積を除く。）の合計の土地区画整理事業の施行前における施行地区内の宅地の地積の合計に対する割合を記

載しなければならない。また、設計図は、同条第3項の規定により、土地区画整理事業の施行後における施行地区内の公共施設並びに鉄道、軌道、官公署、学校及び墓地の用に供する宅地の位置及び形状を、土地区画整理事業の施行により新設し、又は変更される部分と既設のもので変更されない部分とに区別して表示したものでなければならないとされている。

これらの事項には、仮換地指定の必要性の有無や内容に関わり、仮換地指定処分的前提となるものも含まれると考えられることから、このような部分については、事業計画と仮換地指定処分とが結合して効果を完成させるものであることを否定できないものと考えられる。

- (イ) 法第20条第1項の規定により、都道府県知事は、法第14条第1項に規定する認可の申請があった場合においては、施行地区となるべき区域を管轄する市町村長に、事業計画を2週間公衆の縦覧に供させなければならないとされているところ、栃木県知事は、処分庁の設立の認可に当たり、〇〇市長に、平成〇（〇〇）年〇月〇日から同年〇月〇日までの2週間公衆の縦覧に供させたものと認められる。

また、法第20条第2項の規定により、利害関係者は、縦覧に供された事業計画について、縦覧期間満了の日の翌日から起算して2週間を経過する日までに、都道府県知事に意見書を提出することができる。

一方で、法第127条の規定により、土地区画整理組合の設立の認可については、審査請求を行うことができないものの、当該認可は抗告訴訟の対象であることは上記アで述べたとおりである。

以上の事情を考慮すると、処分庁の設立の認可、ひいては事業計画の策定について、その適否を争うための手続的保障が十分に与えられていたといえる。

- (ウ) 法第21条第3項の規定により、都道府県知事は、土地区画整理組合の設立の認可をした場合においては、遅滞なく、土地区画整理組合の名称等を公告しなければならないとされているところ、栃木県知事は、処分庁の設立の認可について、平成〇（〇〇）年〇月〇日付けで、栃木県公報において公告している。

土地区画整理組合の設立の認可によって、法第25条の規定により、

その土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業に係る施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者は、全て強制的にその土地区画整理組合の組合員とされ、組合員は、種々の権利を有する一方、土地区画整理組合の事業経費を分担する義務を負うものである。そうすると、土地区画整理組合の設立の認可の段階で争訟の提起という手段を執るという判断をすることができたといえる。

ウ 以上の事情を総合的に考慮すると、土地区画整理組合の設立の認可、ひいては事業計画の策定の違法又は不当があつたとしても、仮換地指定処分に承継されないものであり、事業計画の策定の違法又は不当を理由として本件処分の取消しを求める審査請求人の主張は、本件処分の妥当性の判断に影響しないものと考えられる。

なお、上記イ(ア)を踏まえ、念のため栃木県知事による処分庁の設立の認可、ひいては事業計画の策定に係る手続をみても、栃木県知事はその認可に当たり、上記イ(イ)のとおり所定の手続を経ており、かつ、法第21条第1項の「次の各号（略）のいずれかに該当する事実があると認めるとき以外は、その認可をしなければならない」との規定によりその認可をしているところ、これらの手続に違法又は不当な点は認められない。

(2) 本件処分に係る手続について

ア 仮換地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、土地区画整理組合は、総代会の同意を得なければならないものとする法第98条第3項の規定により、処分庁は、令和〇（〇〇）年〇月〇日の第〇回総代会において、仮換地の指定をすることについて、出席者の過半数の同意を得ていることが認められる。

イ さらに、令和〇（〇〇）年〇月〇日付けで、処分庁は、法第98条第5項の規定により、本件処分について審査請求人に通知したことから、本件処分に係る手続については、適正に行われたものと認められる。

(3) 本件従前地と本件仮換地との照応について

ア 法第98条第2項の規定によると、施行者は、同条第1項の規定による仮換地の指定を行う場合においては、換地計画において定められた事項又は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とされていることから、仮換地の指定において換地計画が定められていないときは、第4の2(1)ウ前段の「照応の原則」を考慮して行

わなければならないものと解される。

イ 「照応の原則」については、国土交通省が地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4の規定に基づく国の技術的助言として策定した「土地区画整理事業運用指針」（令和6年4月国土交通省都市局）VのV-1の5において、以下のとおり示されている。

「＜個別の留意事項＞

(1) 換地計画の策定に当たっての留意事項

法第89条第1項でいう「照応」とは、換地及び従前の土地の位置、地積、土質、水利、利用状況及び環境等の諸事情を総合勘案して、定められた換地がその従前の土地と大体同一条件にあり、かつ、施行地区全域にわたるすべ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、換地は、法第89条第1項の基準のもと、施行者の合目的見地からの裁量的判断に委ねざるを得ない面があり、換地の位置、地積その他個々の点において従前の土地と必ずしも照応しない場合であっても、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、又は、格別合理的な根拠なくして、近隣の換地と比較して甚だしく不利益な取扱いを受けたという社会通念上不照応であると言わざるを得ない場合でないかぎり、違法ではないと解されている。

なお、照応の原則の各要素の判断に当たっては、以下のことに留意すべきである。

① 位置

土地区画整理事業は、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更を行う事業であり、換地をすべての従前の宅地と同一の場所に定めることは困難である。したがって、位置については、宅地の性格、利用状況、周辺の土地との関係等から妥当な位置を決めることが望ましい。なお、何ら合理的な理由もなく飛換地を定めることは、照応の原則に反することになるので留意すべきである。

② 地積

宅地の利用増進が著しいことにより減歩率が高くなったとしても、宅地の評価が適正に行われている限り、減歩率が高いこ

とのみをもって照応の原則に反することになるものではないが、減歩率が高くなった結果、換地が過小宅地となるような場合には、過小宅地に配慮した換地を行うことも考えられる。

③ 土質・水利

土質・水利は、従前地と全く同一でなくても、従前地と同様の利用状況が確保できるものであれば、必ずしも照応の原則に反するものではない。

④ 利用状況

利用状況については、従前の宅地の利用状況を確保できるか否かにより判断するものであるが、権利者の主観的な事情や将来の利用計画等については考慮する必要はない。

⑤ 環境

環境とは、日照、通風、騒音、公害等をいうが、これらについて照応を判断する場合、土地区画整理事業によるものか否か、例えば日照が悪くなったことが事業そのものに起因するか否かによって判断すべきである。」

ウ これらを踏まえ、本件処分について、本件従前地と本件仮換地との照応について検討すると、次のように認められる。

- (ア) 本件仮換地は、居宅の移転を生じないようにするなど、本件従前地の土地利用継続を考慮した原位置換地であるといえる。
- (イ) 本件事業に基づく土地評価は、第○回役員会の決議により定めた本件換地規程及び第○回総代会で同意を得た本件土地評価基準に基づき行われている。
- (ウ) 本件仮換地に係る減歩率○○パーセントは、本件事業において、本件従前地と同様に地目が山林であった土地に係る平均減歩率○○パーセントを大きく下回るが、当該減歩率は、本件従前地及び本件仮換地について、本件換地規程や本件土地評価基準による統一的な基準に基づき評価した上で算出された結果であり、また、その評価結果として算定した権利指数について、本件従前地と本件仮換地とが同価値となるよう、処分庁は清算金を審査請求人に交付することとしている。
- (エ) 審査請求人は接道状況の変更に関して主張しているが、処分庁が提出した書類によれば、本件仮換地においても、本件従前地におけ

る利用状況を確保できるものと考えられる。

エ 以上の点を総合的に勘案すると、処分庁の判断に逸脱又は濫用はなく、本件処分が「照応の原則」に反するものとは認められない。

(4) まとめ

以上のことから、処分庁が行った本件処分に違法又は不当な点は認められない。

3 結論

以上のことから、審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和 8 （2026） 年 2 月 24 日	・ 審査庁から諮問書を受理
令和 8 （2026） 年 5 月 29 日 （第79回審査会第 2 部会）	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 審議
令和 8 （2026） 年 6 月 16 日 （第80回審査会第 2 部会）	・ 審議
令和 8 （2026） 年 7 月 21 日 （第81回審査会第 2 部会）	・ 審議

栃木県行政不服審査会第 2 部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
小 林 延 年	元栃木県農政部長	部会長職務代理者
篠 崎 文 男	社会福祉士	
杉 田 明 子	弁護士	
茂 木 明 奈	白鷗大学法学部教授	部会長

（五十音順）