

主 文

- 1 第1審原告Aの控訴及び第1審被告の控訴をいずれも棄却する。
- 2 第1審原告Aの控訴に係る控訴費用は第1審原告Aの、第1審被告の控訴に係る控訴費用は第1審被告の各負担とする。

事実及び理由

第1 当事者の求める裁判

1 第1審原告Aの控訴につき

(第1審原告A)

- (1) 原判決主文第1項を取り消す。
- (2) 第1審被告が、平成6年3月14日付けでした、原判決別表「訴外人らに対する処分」記載の「所有者」欄記載の者に対し、それぞれ「従前地」欄記載の各土地に対する換地として、「換地」欄記載の各土地を指定するとの処分を、いずれも取り消す。
- (3) 訴訟費用は、第1審、2審とも、第1審被告の負担とする。

(第1審被告)

- (1) 第1審原告Aの控訴を棄却する。
- (2) 控訴費用は第1審原告Aの負担とする。

2 第1審被告の控訴につき

(第1審被告)

- (1) 原判決中、第1審被告敗訴部分を取り消す。
- (2) 第1審原告らの請求をいずれも棄却する。
- (3) 訴訟費用は、第1審、2審とも、第1審原告らの負担とする。

(第1審原告ら)

- (1) 第1審被告の控訴を棄却する。
- (2) 控訴費用は第1審被告の負担とする。

第2 事実関係

1 事実関係は、次のとおり補正し、下記2の当審における当事者の主張を付加するほか、原判決の「事実及び理由」の第二記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決8頁4行目から5行目にかけての「改良区における慣用表現に習い」とあるのを削除する。
- (2) 同9頁8行目の「従前地」を「所有権に関する明細の従前地」と改める。
- (3) 同11頁11行目及び同13頁6行目の各「国道一五五線」をそれぞれ「国道一五五号線」と改める。
- (4) 同31頁5行目の「指定してされた」を「指定した」と改める。

2 当審における当事者の主張

(1) 第1審原告Aの主張(本案前の主張)

本件で訴外人らに対する換地処分の取消しを求めている換地は、いずれも土地改良区が調整地として設定した土地であり、一定の入札資格要件を定めて入札に付し、そこで最高値で落札したものを権利者として換地しようとしたもので、その手順や最低入札価格等については、入札要件が定められ、本来であれば、恣意や裁量が働く余地がなく、権利者がいわば機械的に定まる仕組みとなっている。

上記調整地につき入札した権利者であるB、C、Dは、いずれもこの入札のための資格要件を満たさない者であり、一方、第1審原告Aは、これらの土地の取得を希望し、そのうえ、現にこれらの土地の処分にあたっても、定められた最低価格以上の金額で入札申出もしており、入札要件も満たしている。そして、C、Dらが権利者となった調整地の入札については、訴外人らと第1審原告A以外には入札者がおらず、Bが権利者となった調整地の入札にあたっては、他に1名入札者がおり、第1審原告Aを含め、3名の入札者があったが、残り1名の申出金額は、第1審原告Aの申出金額を下回っていた。したがって、前者の場合には、入札要件を満たす者は、第1審原告Aだけであり、後者の場合も、第1審原告Aの申出の方が金額が高いか

ら、これらの状況では、自動的に第1審原告Aが落札者となり、上記各土地を換地として取得し、第1審原告Aに対する換地処分の内容にも変更が生ずることは必至である。

(2) 第1審被告の主張

ア 原判決は、「土地改良法上、農地は農業経営の観点から評価するものとされており、農地としての自然的条件(荒地、湧水、砂利層、砂地粘土、非農地、電柱の有無や畦畔面積、日照などの特殊地かどうか、地力、灌漑排水)、経済条件(広狭、形状、達観、通作距離)のみが評価項目とされている。」と判示しているが、土地改良法は土地の評価について全く規定しておらず、法53条1項2号において、「当該換地及び従前の土地について、省令の定めるところにより、それぞれその用途、地積、土性、水利、傾斜、温度その他の自然条件及び利用条件を総合的に勘案して、当該換地が従前の土地に照応していること」と規定し、これを受けて土地改良法施行規則43条の6は、総合的な勘案は、当該換地及び従前の土地の用途及び地積並びに同号に掲げる事項に基づいて評定した当該換地及び従前の土地の等位についてしなければならないとして、評価という言葉を用いておらず、土地評価についての誤りは、妥当性(裁量)の問題にすぎず、違法性の問題は生じない。

その上、法53条1項2号は、「総合的に勘案して」としていることから、評価の誤りによって、換地処分が違法となることはない。

イ 土地改良事業による換地処分における照応関係は、従前の土地に所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限がある場合を除き、同一所有者の従前の土地全体とこれに対する換地全体とを総合的にみてその間に認められれば足りるのであり、法施行規則43条の5(各筆換地明細等)の定める各筆換地明細の形式を規定する別記様式第5号の各筆換地明細(所有権に関する明細等)が地積の合計主義をとっているのであるから、第1審原告A、同E、同Fの各土地の登記簿面積と買収土地の面積との差を他の土地の面積から差し引く結果となっても違法とはいえない。本件において、第1審原告A、同E、同Fを含め、昭和56年ないし59年度買収のものが17筆15人、昭和59年ないし60年度買収のものが21筆15人あるところ、いずれも上記3名と同様の扱いをしている。したがって、照応性に反するところはない。

ウ 評価について

(ア) 照応の項目について

- a 従前の土地と換地の「用途、地積、土性、水利、傾斜、温度その他の自然条件及び利用条件を総合的に勘案して照応していること(土地改良法53条1項2号)」が要求されているが、これがすべて要求されているわけではなく、「用途、地積」の照応が最も重要である。本件土地のように平坦な土地では、「土性、水利、傾斜、温度」は、重要性はない。
- b 土地改良法施行規則43条の6が「用途及び地積並びに同号に掲げる事項」として、「用途及び地積」を特に強調しているのも当然である。
- c 原判決は、照応していることの証明がない項目において「用途及び地積」を掲示していないので、これについて照応していることを認めている。

(イ) 農業評価と財産評価について

- a 原判決は、道路加算や道路の地先負担などの負担地積を定め、所在地域の違いによる等級差による調整を違法としているが、平坦地、なかでも都市近郊部における土地(従前の土地及び換地)の評価において、「傾斜、温度」の評価は全く不要であり、「土性、水利」についてほとんど差がないので評価不要であるのに対し、「用途、地積」の照応を図るには、道路との接道関係、土地の所在地域が

重要なのである。

- b 土地改良法の「用途、地積」及び「利用条件」の照応上も、道路に接している従前地について評価上加算され、道路に接していなかった従前地が換地において道路に接することになれば、地先負担を求められるのは当然であり、この地区の大多数の権利者に支持されている。

- c 等級差について

等級差は、1等地、2等地、3等地の区域を定め、3等地の区域の従前地が2等地の区域に換地を得る場合には5パーセント、1等地の区域に換地を得る場合は、10パーセントの面積を補償するもので、当工区のようにb、c、dの3つの工区が1つの工区になった地区（昭和59年4月1日から工区合併し、a工区1本となる。）では、合併前の各工区の評価委員の評価に対する感覚的基準が異なっていたため、農業者の実感として違和感なく受け入れられたものである。工区の一本化は、土地改良法の目的である農用地の集団化を図るため、旧工区を越えて換地をすることも可能となるものであって、昭和57年2月12日の工区総代会で審議して、減算・加算率及び区域について了解を得ている。

そして、平成5年3月26日開催の換地会議において、この評価は承認成立している。

- (ウ) 農業評価と財産評価(その2)について

- a 「筆別評価内訳表」は、地元評価のうち、農産物生産母体である、純粋な農地として鑑定した場合の評価であり、「評価地積計算書」の農業評価には、不動産としての感覚が含まれた評価となっているので、両者の点数に違いが生じている。

- b 各権利者の現実の価値観において、不公平が生じないように採用した換地配分面積の算定手段が「評価地積計算書」であり、この算定手段として用いた点数と土地改良法上の評価としての点数が合致しないからといって、土地改良法上の評価である「筆別評価内訳表」の評価の正当性に影響が及ばないから、本件換地処分の違法はない。

エ 評価の手段性

- (ア) 評価は照応した換地を設計する一手段にすぎず、原判決は、従前の土地と換地が土地改良法で定められている照応の原則が適っているかどうかの判断を全くしていない。

- (イ) 本件において、従前地と換地とは、集団化が著しく図られ、十分に照応している。第1ないし第17準備書面添付の従前地図、換地図、重ね図から明らかである。

オ 減歩について

- (ア)a 土地改良事業のうち、その性質上換地計画を定める事業、いわゆる圃場整備事業は、原則として減歩を伴うものであり、これがなければ事業はできない。

- b 土地改良法53条1項3号に「当該換地の地積の、省令で定めるところにより算定した従前の土地の地積に対する増減の割合が、2割にみえないこと。」と減歩を予定している。

- c 本件の調整地(余剰地)は、当初から売却を予定していても、換地とされる土地で、農用地となる土地であるから許容される。

- (イ) 本件換地処分の減歩率は公平か、について

- a 原判決は、従前地の面積に比べて換地の面積の割合が小さくなる原因として、(1)従前地の評価が低いこと、(2)換地の評価が高いこと、(3)調整地を取得していることを挙げ、(1)(2)について、土地改良法上認められない評価事項を加味しているとするが、不当である。

- b 他の組合員とのいわゆる横の関係における照応についても、その

証明がないとするが、別紙1「地積増減割合分布表」のとおり、第1審原告17名の分布は、全体の分布と大差なく、第1審原告らの減歩の割合が、他の権利者と比べて大きいということはない。

カ 調整地(余剰地)について

(ア) 調整地の処分の適法性について

- a 土地区画整理法は、余剰地を許容している規定はないが、一般に、調整地(余剰地)が認められる。そして、土地区画整理事業も、土地改良法による土地改良事業も、換地選定の過程で調整地(余剰地)をもたないことには事業はできない。
- b 本件における調整地(余剰地)は、最終的には換地(農用地)として処理(換地配分)されており、農用地の減少はない。
- c 農業に意欲のある組合員(農家・地権者)が調整地(余剰地)を取得するほうが、農用地の改良、開発、集団化による農業の生産性の向上に資するものであり、余剰地をもつことが土地改良法の趣旨に反することはない。

(イ) 調整地(余剰地)の必要性和売却について

- a 換地計画の換地交付率は、工事が終了し確定測量が行われた後、初めて正確に算出されるものであり、結果的に判明するものである。したがって、当初においては余裕をもって減歩をせざるを得ないのが、技術的な実情である。
- b 調整地(余剰地)についても最終的には換地(農用地)として処理されるものである。
- c 調整地(余剰地)の地権者への売却は、別途清算の一環として、基準以上に土地を取得する者には単なる増換地による清算を行うより高額で取得させるほうが公平に適用という判断に基づくものであり、その方法も公募、入札等の公平な方法でなされており合理性がある。さらに、売却代金を工事費に充てた点についても、工事費が従前の土地に相応して負担するものであるところ、売却代金を工事費等に充当して地権者全員の利益とすることも、不当不合理なものではない。
- d 本件においても、調整地(余剰地)を換地として配分するにあたって使用した方法が公募、入札の方法であって、公平でかつ合理的である。

(ウ) 調整地(余剰地)の処理としての売却の合理性について

100平方メートル以上の土地に限っても、3万9569平方メートルの面積の調整地(余剰地)が、入札により売買された点について、財産権を侵害するものか否かについて

- a 再度割り戻しを行うことは、せっかく割当てた圃区において、その圃区から他の圃区へ移動しなくてはならない筆を多数生じさせることとなり、換地の配分に膨大な作業、費用、時間を要するものであり、それに見合うだけの集団化の効果が期待できるものではない。

また、すべて割り戻しを行うことは、結局当初から余裕地を設けずに換地選定を行うことと同じ作業を、わざわざ複数回、もしくは当初に戻って行うことになり、調整地(余剰地)を設定したことの意味がなくなる。

- b 割り戻し率については組合員に十分に説明されたうえで実行されており、第1審原告らにおいてもその意向調査に回答しており、その率、方法については理解していたものであり、さらに入札にあたっては現に第1審原告らも参加しており、この点の違法性をもって取消請求の理由とすることはできない。
- c 入札によって、調整地(余剰地)を処分したものは、1区画100平方メートルを超える区画、89区画の合計は3万9569平方メートル

であり、1区画100平方メートル以下の区画、44区画の合計は、1675平方メートルである。以上の合計は4万1244平方メートルであり、工区面積156.2ヘクタールの2.6パーセントにすぎず、重大な影響を及ぼす規模ではない。

- d さらに、地区の権利者を対象に希望者を募って、残った調整地(余剰地)を配分し、換地、農用地とすることは換地配分の1つの方法であり、土地改良法52条3項の農用地の集団化その他農業構造の改善に資するようにとの趣旨に反するものではない。
- e 最高値入札者でないものに落札している事例に対し、別紙2調整地入札結果一覧表50欄記載のとおり、訴外G、第1審原告A、訴外C、同Dの順で高い入札単価であったが、前2者は失格とし、落札は訴外C、同Dであった。その理由は、e土地改良区調整地処理方法(乙14の2)第6条には、「残地面積100平方メートル超える物件については、その工区内権利者の希望申出により、処分するものとする。ただし、処分面積は、原則として従前地評価面積の20パーセントとする」と定められている。訴外Gは、従前地の評価地積が896平方メートルしかなく、これに20パーセントを乗じた数は179.2平方メートルとなり、入札対象の土地の面積(1658.96平方メートル)の1割程度に過ぎず、資格がなかった。第1審原告Aは従前地評価地積が4372.31平方メートルで、これに20パーセントを乗じた数は874.462平方メートルであって、入札対象土地の面積の半分程度にすぎない。さらに、これより先に行われた第1回処分において、すでに293.005平方メートルを取得しており、これを874.462平方メートルから控除すると581.457平方メートルと入札対象土地の面積の3分の1程度ではるかに下回ったので失格となった。訴外C、同Dの従前地評価地積は5465.61平方メートルであり、これに20パーセントを乗ずると1093.122平方メートルであり、入札対象の土地の面積を下回っているが、その差は大きくなかった。精算委員会で協議の結果、両名を落札者とした。

キ 事情判決について

本件土地改良事業はa工区だけでも、換地対象面積が156.2ヘクタール以上、総事業費約10億円、関係する地権者は545名に及ぶ大規模土地改良事業である。

本事業は、昭和54年初めに本工区の工事に逐次着手し、農道、用排水、耕地が整備されたところから逐次仮換地指定をし、耕作できるようになり、平成元年3月3日に一時利用地の指定がなされ、平成6年3月14日には換地処分の通知がなされた。仮換地指定が始まってから20年、一時利用地指定の終了から12年、換地処分から7年以上が経過しており、各地権者はこれらの換地処分を前提に耕作はもちろん、新しい建築等を行っている。さらに、これらの権利関係を前提とする所有権の移動、その他の権利設定など、新たな法律関係が生じており、既に、これらの法律関係が安定したものとなっている。

仮に、第1審原告らの請求を認め、その換地処分を取り消すことになれば、第1審原告らに関する土地だけで換地処分をやり直すことは技術的に不可能であるため、既に安定した権利関係、利用関係を築いている他の地権者の権利関係、利用関係を覆して、多数の利害関係者に影響を及ぼすことは避けられず、公の利益に著しい障害を生ずる。

これに対し、第1審原告らの受ける損害の程度等は大きくなく、金銭による補償で解決できる問題である。

(3) 第1審原告らの主張

ア 土地改良法における土地の評価について

(ア) 総合的に勘案する対象は、自然条件と利用条件であり、これ以外の条件(例えば、県道沿いにあつて、時価、その他の経済的価値が高

いといった観点)を自然条件及び利用条件とあわせ考えることは、上記の総合的な勘案とはいえない。それ以外の要素を考慮することは、裁量の問題ではなく、土地改良法上の違法の問題となる。

評価にあたって、土地改良の目的が、農業生産の基盤の整備及び開発を図ることにある以上、この目的面からの限定を受けることは、当然であり、自然条件及び利用条件も農業生産に着目したそれではない。

- (イ) 本件改良区はその評価にあたって、改良区評価規程を定めたが、これは財産評価の観点から道路加算や道路の地先負担などの負担地積を定め、所在地域の違い等による等級差による調整を図るなどしたもので、本件換地処分は、この改良区のなした従前地とこれに対応する換地指定の関係をそのまま採用している点において、違法である。

イ 総(合)計主義について

縄延びの土地についての評価にあたって、買収対象となった実測土地を他の土地から差し引くことまでは、合理化できない。

第1審被告の措置は、組合員の財産権を不当に侵害するものであり、改良目的とも相即し組合員全体の利益にもつながる道路や河川の改修に買収により協力してきた一部組合員にのみ、不当な不利益を強要するものこととなって、不公平な評価方法である(登記簿面積から、実測による面積を控除して従前地とする扱いは、縄延びが一般化している付近の買収対象外の組合員との間で不均衡を生ずるが、さらに実測による控除が登記簿上の面積では不足する時に、当該土地ばかりではなく、それ以外の土地からも控除することは、さらにその取扱いの不均衡を拡大する。)。

ウ 評価について

(ア) 照応の項目について

照応の原則の立証責任は、施行者側にあり、その総合的勘案の対象は、用途、地積だけでなく、等位(土地改良施行規則43条の6)も含まれ、等位の構成要素をなす「土性、水利、傾斜、温度その他の自然的条件及び利用条件」について照応していることの立証がなければ、この点を勘案したことにはならない。

(イ) 農業評価と財産評価について

(ア)のとおりであり、組合員の財産権の侵害の有無に関する事項であり、法により多数決で決せられるとされた事項以外の事項は強行性があり、評価方法は、多数決で決せられる事項ではない。

農業評価に、その資産価値的な評価を導入することは許されない。

また、第1審被告は、等級差という評価を採用しているが、これは農地としての価値ではなく、資産価値に注目した評価を加えて修正をするために用いられたものであって、土地改良法上、農業評価以外の要素を加えて評価すること自体が問題である。

(ウ) 評価の手段性について

評価は照応した換地を設計する一手段にすぎないという主張は、誤りである。照応という抽象的、観念的な概念を直観に頼らず客観的で、説明可能な尺度として定立されたのが、その評価であり、その基準である。

エ 減歩率の公平について

第1審被告は、別紙1地積増減割合分布表を示して、第1審原告の分布がほぼ同様に分布し、特に不利に扱われていないとする。

しかしながら、同表は、原判決後に作成されたもので、信用性がない。

仮に、内容において誤りがないとしても、第1審原告らは個々の評価のあてはめについて、他の者とは異なった方法で行われていることを主張しているのであって、第1審原告17名の減歩率の分布状況をとらえ、こ

れが全体の分布と大差なく、第1審原告らの減歩の割合が、他の権利者と比べて大きいといえないといっても、意味がない。

オ 調整地(余剰地)について

(ア) 土地改良法は、当初から売却を予定して換地とされない調整地(余剰地)を設けることは許容していない。事業を進める必要上、一定の土地を調整地として未指定地を作ること自体は許容しているとしても、安易に売却することは許容していない。

とりわけ、本件のように、県営事業として、国からも多額の補助金交付を受けているような事業について、事業費をもつ必要は全くないのであり、余分な調整地(余剰地)をもつことは、直ちに減歩率の増加や換地の分断という組合員の土地所有権や改良目的に反した影響を与えるものであり、許されない。

(イ) 調整地(余剰地)と農業生産性について

調整地(余剰地)が、最終的に、組合員に農用地として取得され、総体として、農用地の減少とならないが、技術的に必要な最小限の調整地(余剰地)だけを調整地(余剰地)とする場合と、本件のように、当初から売買目的で技術的な理由以上の不必要な調整地(余剰地)を設ける場合を比べると、一時利用指定時の段階では、後者の場合が明らかに減歩率が高くなり、各人に配分される面積は、前者の場合に比して少なくなる。最終的に調整地(余剰地)が、組合員の元に売買によって戻るとしても、割戻し分以上に売買によって調整地(余剰地)を取得しない人には、土地が還元されることはなく、売買によって取得したとしても、必ずしも、一時利用指定時に配分された土地と一体的な利用が図られるような土地であるとは限らず、分断されると、集団化の目的にも反する。

(ウ) 換地とされない土地について

調整地について、売却という実質でもって、換地手続の中で、売買名下に、所有権移転登記等を行うことはできず、便宜上、換地という形態が取られる。しかし、その土地は、事業資金用として別枠として、組合員一般の換地用の土地からはずされ、個々の組合員にとっては、実質上の減歩となり、そのような調整地を設けることは違法である。

(エ) 調整地の必要性和売却について

事業資金の捻出等、本来認められない違法な目的のために、余分な調整地が設けられ、そのため、本来配分される換地が、その分削られ、その削られた土地を取り戻すためには、金員を支払う必要があり、その金員は、他の組合よりも高い金額でなければならないというのでは、金銭的に余裕のない組合員(入札者)をさらに苛酷な状況に追い込むもので、到底公平とはいえない。

また、売却代金を工事費に充て、地権者全員が利益を受けたとしても、本来なら、換地の増加分として割り当てられるべき土地が、工事費の捻出という違法な目的のために削られ、不当に減歩されるもので、組合員の土地財産権に対する侵害となる。

公募や入札の方法についても、資格のないものに入札資格を与えたり、入札条件を潜脱するような入札方法を許容しており、自ら定めた実施条件さえ、遵守しない点も問題がある。

(オ) 調整地の処理としての売却の合理性

組合員に対し、調整地から一律3パーセントの割戻しが行われたとしても、割戻率を大きくする余地があり、それにより、100平方メートル未満の土地が増換地として割り当てることができた可能性がある。また、100平方メートル以上の調整地の面積は、3万8488.99平方メートル(甲19)、あるいは4万0044.37平方メートル(甲97)であり、調整地の面積は大きく、組合員の権利に大きな影響を与えてい

る。

(カ) 調整地の入札について、訴外C、同Dも入札資格がなかったのであり、入札対象の土地の面積を下回っている度合いが、相対的に低いから落札者とするというのは、細かく調整地処理方法を定めた趣旨が没却され、その都度恣意的な運用がなされていたものである。

また、上記両名は共同で入札しており、その従前地評価地積は、1880平方メートル、3582平方メートルであり、両名は最終的に換地としては調整地として取得した土地を分別して、訴外Dは788平方メートル、同Cは870平方メートル取得している。このように、共同入札を認め、換地の分別取得を認めることは、結局、入札資格を潜脱することを認めることとなって、本来許されるべきではない。

さらに、従前地評価地積の20パーセントを超える例が、21名あり(甲101)、うち工区長ら理事4名が含まれている。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、第1審原告Aの訴外人らに対してなされた換地処分の取消しを求める訴えは、訴えの利益がないので不適法であるから却下し、その余の第1審原告らの請求は理由があると判断するが、その理由は、次のとおり補正し、下記2のとおり、当審における第1審原告ら及び第1審被告の主張に対する判断を付加するほか、原判決の「事実及び理由」欄の第三記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決37頁2行目から同37頁6行目までを次のとおり改める。

「第1審原告Aは、本件で訴外人らに対する換地処分の取消しを求めている換地は、いずれも土地改良区が調整地として設定した土地であり、一定の入札資格要件を定めて入札に付し、そこで最高値で落札したものを権利者として換地しようとしたもので、その手順や最低入札価格等については、入札要件が定められ、本来であれば、恣意や裁量が働く余地がなく、権利者がいわば機械的に定まる仕組みとなっているところ、訴外人らは、入札資格を満たさず、第1審原告Aが上記調整地の取得を希望し、入札申出をしかつ入札要件を満たしており、同人が落札することは必至であったことを理由に、法律上の利害関係がある旨主張する。

しかし、第1審原告Aが主張するように、同人が調整地を落札することが必至であるとしても、これは事実上取得する蓋然性が高いというほどのものであって、これによって第1審被告が第1審原告Aに対し、上記調整地を換地処分すべき法律上の義務があるとはいえないから、第1審原告Aの上記主張は採用できず、同人が行政事件訴訟法9条に定める法律上の利益を有する者とはいえない。」

(2) 同39頁2行目から5行目までを次のとおり改める。

「(二) 土地改良法は、農地を農業経営の観点から評価することを否定するものではなく、農地としての自然的条件(荒地、湧水、砂利層、砂地粘土、非農地、電柱の有無、畦畔面積、日照などの特殊地性、地力、灌漑排水)、経済的条件(広狭、形状、達観、通作距離)を評価項目として勘案することにより、換地と従前地の財産的同等性を保障していると解される。」

(3) 同40頁5行目及び8行目の「巾員」を「幅員」と改める。

(4) 同43頁8行目、同44頁3行目、同49頁10行目、同52頁5行目、同54頁5行目、同57頁8行目、同58頁3行目、同60頁3行目、同64頁10行目から同111行目にかけての各「国道一五五線」をそれぞれ「国道一五五号線」と改める。

(5) 同53頁10行目の「主張」を「陳述記載」と改める。

(6) 同55頁2行目の「残りの土地が」を削除する。

(7) 同55頁6行目の「143・08平方メートル」を「149・08平方メートル」と改める。

(8) 同59頁9行目の「対象事業」を「対象」と改める。

- (9) 同66頁9行目の「配分することとしたこと」を「配分することとし」と改める。
- (10) 同66頁11行目の「計算結果すると」を「計算の結果からすると」と改める。
- (11) 同71頁5行目の「主張する」を「供述する」と改める。
- (12) 同73頁2行目から3行目までの「土地改良法上認められる評価方法と異なり、」を削除する。

2 当審における第1審被告の主張に対する判断

(1) 第1審被告の第2, 2(2)アの主張について

第1審被告は、土地改良法が土地の評価について全く規定しておらず、同法を受けた土地改良法施行規則43条の6においても、評価の文言が使われていないことを理由に土地の評価の誤りは、妥当性の問題であって違法の問題は生じないと主張する。

しかし、旧農業基本法9条は、「国は、農業生産の選択的拡大、農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図るため、・・・農業生産の基盤の整備及び開発、農業技術の高度化、資本装備の増大、農業生産の調整等必要な施策を講ずるものとする」と定め(なお、この趣旨は、平成11年7月16日公布の法律第106号食料・農業・農村基本法21条、23条、24条に受け継がれている。)、土地改良法はこの趣旨を受けて、「この法律は、農用地の改良、開発、保全及び集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もって農業生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資することを目的とする」と定め(同法1条1項)、この目的を達成するために行う土地改良事業における換地計画は、「耕作又は養畜の業務を営む者の農用地の集団化その他農業構造の改善に資するように定めなければならない」(同法52条3項)としている。また、同法53条1項2号は、土地の財産的同等性を保障するものとして、換地計画は、「当該換地及び従前の土地について、省令の定めるところにより、それぞれその用途、地積、土性、水利、傾斜、温度その他の自然条件及び利用条件を総合的に勘案して、当該換地が、従前の土地に照応していること」を要するものと定め、同法施行規則43条の6は、上記「総合的な勘案は、当該換地及び従前の土地の用途及び地積並びに同号に掲げる事項に基づいて評定した当該換地及び従前の土地の等位についてしなければならない」と規定し、同法53条3項、4項において、従前の土地の全部又は一部について所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限がある場合の換地の方法について規定している。これらの規定は、土地改良事業が、土地の財産権的同等性を保障しつつ、農用地の集団化等農業構造の改善を図るものでなければならない趣旨を定めるものであり、土地改良法上評価式換地法ではなく、地積重視換地方式をとっているとしても、従前地と換地との財産的同等性を保障するため、土地の評価をすることは、同法の上記趣旨に合致するものというべきであるから、その評価を誤った場合には、違法性の問題が生ずるというべきである。

(2) 第1審被告の第2, 2(2)イの主張について

第1審被告は、土地改良事業による換地処分における照応関係は、従前の土地に所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限がある場合を除き、同一所有者の従前の土地全体とこれに対する換地全体とを総合的にみてその間に認められれば足りるのであり、法施行規則43条の5(各筆換地明細等)の定める各筆換地明細の形式を規定する別記様式第5号の各筆換地明細(所有権に関する明細等)が地積の合計主義をとっていることを理由に第1審原告A、同E、同Fの各土地の登記簿面積と買収土地の面積との差を他の土地の面積から差し引く結果となっても違法とはいえない旨主張する。

しかし、上記第1審原告らの各土地の登記簿面積と買収土地面積との差

を他の土地の面積から差し引く結果となることは、従前地と換地との関係が地積の合計主義をとっており、従前土地と換地との照応関係は、原則として同一所有者の従前の土地全体とこれに対応する換地全体とを総合的にみてその間に認められれば足りるとしても、登記簿地積が買収面積より小さい以上、当該土地について縄延びがあったものであり、当該土地の面積をゼロとしないばかりか、他の土地から差し引くこととして、その控除分について補償しないのであって、土地改良区において個人の財産権を無償で取り上げる結果となるから、照応関係について総合的に考慮するとしても、上記算定方法は看過できない違法性を有するというべきである。

この点、第1審被告は、上記第1審原告らのほかにも、登記簿地積より買収面積の多かった土地は、昭和56年から同59年度で17筆15人、昭和59年から同60年度買収のものが21筆15人存在することをあげているが、このような事実があったとしても、これをもって違法性がないとはいえない。

(3) 第1審被告の第2, 2(2)ウ(イ)の主張について

第1審被告は、都市近郊部における土地の評価において、用途、地積の照応を図るには、道路との接道関係、土地の所在地域が重要であり、従前地が換地において道路に接道することになれば、地先負担を求められるのは当然である旨主張する。

しかしながら、土地改良事業は、農地の整形化、集団化などにより農業生産の基盤の整備を図り、もって、農業生産の増大、農業構造の改善に資することを目的とするものであるから、換地を定めるに当たって考慮すべき事項は、用途、地積、等位等の農業生産上の諸条件に限られ、従前地と換地との照応関係は、これらの諸条件を総合的に勘案した結果、両者が均衡を失しない場合に照応関係に欠けるところがないと解されるのであって、換地において一般道路との接道により財産的評価が増加することは考えられるものの、これをもって直ちに農業生産力が増大するものとはいえず、法53条2項、同施行規則43条の6も一般道路との接道による加算、地先負担に対する規定をしていないので、第1審被告の主張は採用できない。

(4) 第1審被告の第2, 2(2)ウ(ウ)の主張について

第1審被告は、筆別評価内訳表と、評価地積計算書の農業評価とは、点数に違いが生じているものの、評価地積計算書は、各権利者の現実の価値観において不公平が生じないように算定したものであるから、土地改良法上の評価である筆別評価内訳表の評価の正当性に影響が及ばない旨主張する。

しかしながら、筆別評価内訳書が土地改良法上の評価とするなら、評価地積計算書の農業評価と同一でなければならないのに、これが異なっていること自体、筆別評価内訳表の正当性に影響を及ぼすこととなるから、第1審被告の上記主張は採用できない。

また、証人Hの証言によれば、第1審被告の照応性の検査は、農地としての評価の基準でしか評価しないことが認められるから、なおさら、筆別評価内訳書と評価地積計算書の農業評価と同一でなければならない。

(5) 照応性について(第1審被告の第2, (2)ウ(ア), エ, オ, カの主張について)

第1審被告は、本件において、従前地と換地とは、集団化が著しく図られ、十分に照応している旨主張し、第1審原告らはこれを争うので、以下検討する。

ア 換地方法について

まず、換地を行うにあたって、土地改良法の趣旨に従い、本件においても、従前地の位置、用途、地積等を勘案して原位置またはその附近において、農家単位に集団化することを原則とし(甲1)、あるいは、各人の最も密集した位置又はその附近に集団化する(乙2)とされており、いずれにしても従前地附近において集団化あるいは団地化した換地が原則

であり、著しい飛換地をする場合には、その合理性が必要である。そこで、第1審原告らの各従前地の換地方法について検討する。

(ア) 第1審原告Aについて

第1審原告A所有のaf, g, h, i所在の従前地は、八田川の北の部分で合計1139平方メートルであったところ、これらを1か所にまとめて、大字a地内に換地することは可能であるのに、遠隔地のj541, 543の土地を従前地として、ak233(998平方メートル)を換地としており、換地による集約が不合理で恣意的である旨主張する。しかし、第1審原告Aは、a地内に他に3筆換地を有しているから、従前地が遠隔地であったとしても、必ずしも上記換地が恣意的であるとまではいえない。

しかしながら、従前地I408-2(842平方メートル)と同409(353平方メートル)の各土地は団地化しているところ、指定された換地は、ak122(598平方メートル)と同126(212平方メートル)の各土地に分けられており、換地による集約化、団地化がなされておらず、合理的な理由はない。

(イ) 第1審原告Iについて

第1審原告I所有の従前地m217-1(53平方メートル)、同329-1(247平方メートル)の土地は、an74(289平方メートル)に、m222-2(104平方メートル)、g5369(115平方メートル)は、ak256(253平方メートル)の土地にそれぞれ換地されたが、それぞれ農地としては、狭隘であり、とりわけ、ak256の土地は、同人の換地ak261(1415平方メートル)の土地に隣接しているが、その間に水路があって、一団としての利用は困難であり、同所256の土地のみでは農地としての利用が不便であって、換地の方法として合理的とはいえない。

(ウ) 第1審原告Jについて

証拠(甲43, 85)及び弁論の全趣旨によれば、亡Kの従前地h154-1(1296平方メートル)、同164(330平方メートル)の換地an91(1435平方メートル)は、仮換地、一時利用指定の段階では、同所94(1685平方メートル)を仮換地として指定を受けたが、改良区は、同人の所有地に調整地を設けたものの、同土地の買手がなかったことから、同人が仮換地として指定を受けていた同所94の土地の北東端248平方メートルを、94-2, 94-3, 94-4と分けて調整地とし、同人に割り当てられた94の仮換地の面積を減らして、94-1(換地としての地番は、91)(1435平方メートル)として、その土地の面積分を同人の別の仮換地に割り当て、上記細分化した調整地を他に処分していることが認められる。

一団の土地として利用するなら、換地91の土地を細分化する必要性、合理性はないといわざるを得ない。

この点、第1審被告は、仮換地として指定を受けた換地a91, 同93, 同94, 同95番相当分1685平方メートルを、亡Kは、三角地は嫌だから変更して欲しいとの希望申し出により、換地a91番に相当する土地1435平方メートルを一時利用地として指定した。その際、換地a93, 同94, 同95番を調整地として、これに見合う分として換地an33番相当分1250平方メートルを亡Kに一時利用地として指定し、そのまま換地処分された旨主張する。

しかしながら、一体としての土地の面積を減らされる方向での変更同意するというのは不合理であり、これを認めるに足りる証拠はないので、上記主張は採用できない。

(エ) 第1審原告L, 同Mについて

証拠(甲76, 85)及び弁論の全趣旨によれば、同人らの従前地o4526(211平方メートル)は、換地ak83(45平方メートル)とak204-2(194平方メートル)に分けられているところ、ak83(45平方メートル)

ル)土地は、間口4.8メートル、奥行9.4メートルの土地であり、これは3パーセントの増換地部分として指定されたものであること、同人らに相談なく指定されたものであること、狭隘な土地のため機械耕作は困難なことがそれぞれ認められる。

この点、第1審被告は、Mの母であるNとの話合いで位置を決めた旨主張するが、甲76によれば、Nは自己所有地の隣地に指定して欲しい旨改良区に希望を出していることが認められるので、第1審被告の上記主張は採用できない。

イ 従前地の評価について

(ア) 評価方法について

a 証拠(甲1, 乙2, 27, 証人Hの証言)によれば、農地の評価のための調査事項としての「荒地、湧水、砂利層、砂地、地味、田面の乾湿」については、評価委員が3人1組になって、現地評価し、広狭、形状、達観、通作距離については、Hが、公図、航空写真に基づいた図面により評価していたことが認められる。

この点、第1審原告らは、従前地の自然的条件の各調査事項「荒地、湧水、砂利層、砂地粘土、非農地、地力、灌漑排水」について、地域によっては現地評価がなされていない旨主張するが、上記主張を認めるに足る証拠はないので、採用できない。

b 改良区評価規程(甲1, 乙27)及び第1審被告評価基準(乙2)によれば、広狭は枚数、形状は団地で評価することとなっている。

この点、第1審被告は、耕作単位での評価で合理性がある旨主張する。

しかしながら、換地処分が1筆毎に評価されるものであることから、同じ1団地の土地であっても、1団地となっている1枚の土地のうちの1筆の土地の大小により、評価が異なることがあり得るので、必ずしも合理的な判断基準とはいえない。

仮に、上記基準が合理的であるとしても、本件においては、Hが、広狭、形状について、航空写真に基づく図面及び公図(乙4)により机上で判断したのみであって、これが評価委員によって検証されたものではないから、評価結果に疑問なしとしない。

(イ) 通作距離について

a 第1審原告らは、従前地の経済的条件のうち、通作距離について、本件換地計画が策定され、換地規程の基準時となっている昭和53年9月26日時点では国道155号線の建設計画も策定され、国道155号線の買収と本件の換地は同時並行的に進められているもので、従前地の土地の通作距離の評価に当たっては、換地処分のあった時点で従前地の評価をすべきである旨主張する。

しかしながら、同国道が計画道路にすぎない以上、通作距離の基準道路として考慮しないとしても不合理であるとはいえない。

b 一方、換地については国道155号線を考慮し、従前地については一切これを度外視することはアンバランスで、土地改良事業の結果国道155号線ができて、土地の価値が増したわけでもないのであれば、換地のみ評価し、従前地について評価しないのは不合理であり、こうした取扱い、改良区評価規程(甲1)によると、既得権として上記基準の2分の1を認めると規程されていることと明らかに矛盾する。

また、訴外Oの従前地g5257-2(国道155号線買収済)については、仮換地時には道路加算は全くなされていなかったが(甲56の1)、評価見直し時点では75平方メートル道路加算がなされており(甲56の2)、これは国道155号線への接道を評価したものにほかならず、役員に有利で、一貫しない不公平な評価がなされている。

c 個別の通作距離の不当性について

(a) 第1審原告Aについて

同人の従前地I408の2, 409については、通作距離で1点減点されているが、両側に水路のついた県道のp-q線(旧道)に接している(乙4)。

この点、第1審被告は、県道p-q線は廃止されたので、減点1が相当である旨主張するが、同県道が廃止されたことにより通作の利便性を欠いたことを明らかにすべきところ、その証明がないので、減点する合理性に欠ける。

なお、同人は、従前地g5329, 5330合併地については、接道していないが、最寄りの道路から5メートル未満の土地で、減点2ではなく1が相当である旨主張するが、接道していない以上、減点2が相当である。

また、第1審原告Aは、以下のものが不合理である旨主張する。

f5200-1 3点が0点

f5201-2 2点が0点

g5329外 2点が0点

h所在の土地全て 各4点が0点

しかしながら、甲85のみでは通作距離に関して減点0とする裏付けとする根拠とは認めがたく、他に上記主張を認めるに足る証拠がないので、採用できない。

(b) 第1審原告Pについて

同人の従前地g5273-6, 5310-1, 5310-2については、いずれも10メートル幅以上の県道に隣接した土地で、減点は相当でない旨主張するところ、乙4によれば、5310-1の土地については道路に接していることがうかがわれ、他の土地については裏付けがないので、採用できない。この点、第1審被告は、上記各土地はいずれも道路には接していない旨主張するが、5310-1の土地については、接道しているので上記主張は採用できない。

(c) 第1審原告Qについて

同人の従前地g5282-1は、乙4によれば、市道r・a線に接していることがうかがわれるところ、通作距離による減点はないはずであるのに、1点の減点がなされているのは不当である。

この点、第1審被告は、上記土地は、地区外にある市道r・a線に接していない旨主張するが、乙4に照らして、採用できない。

(d) 第1審原告Rについて

同人は、従前地ao4565-1の土地について、通作距離で3点の減点がなされているが、ここには堤防沿いに約3メートル幅の道路があり、減点としては1点程度が相当であり、他の人には、堤防付きの道路については道路として通作距離の計算がなされているのに、これが認められないのは不合理である旨主張する。

しかしながら、乙4及び弁論の全趣旨によれば、4565-1の土地は、堤防沿いの管理用道路のそばにあるが、幅が2メートルもない管理用道路であり、しかも、その道路にも接していないので、3点が相当である。

また、同人の従前地af5188の土地については、通作距離で3点の減点がなされているが、本件土地の西側約20メートル離れたところに、土地改良区域外であるが5メートル幅の市道があり、通作距離としては1点程度の減点が相当で、3点の減点は不合理であり、第1審被告は、通作距離の道路としての評価に当たって、上記のような地区外の通路については、これを道路として見ないと主張し、地区内のみに焦点を置いた評価方法をとるとしな

がら、他方、農地の一体化、団地化の判断に当たっては、地区外の土地との一体的利用の可能性があることを考慮するとしており、前後矛盾する旨主張する。

しかしながら、弁論の全趣旨によれば、5188の土地について、その西側区域外に市道r・a線があるが、同土地と市道とは40メートル以上離れており、評価基準どおり減点3点が相当である。また、通作距離の道路としての評価及び土地の一体的利用については、諸条件を勘案し総合的に判断しており、地区内外のみを基準にしていないので、必ずしも矛盾はない。

(e) 第1審原告IIについて

乙4によれば、同人の従前地i59の土地は、その南側に区域外の道(大池の周辺の道)に近接しており、4点の減点は不合理である。また、i58の土地は、その北西部に2.5メートル幅の道のついた水路があり、車の乗り入れも同土地から近接したところまで可能であることがうかがわれ、4点の減点は不合理である。さらに、g5369の土地についても、同様に道付の水路に隣接しているのに4点の減点がなされており、不合理である。

この点、第1審被告は、58の土地の北西部に水路があったことは争わないが、水路付近の畦道は、通作距離の道路としての評価対象に採用しておらず、4点減点が相当であり、59の土地の南側区域外にある通路については、道路としての評価対象に採用していないので、減点4点であって、5369の土地についても同様である旨主張するが、上記認定に照らして採用できない。

(f) 第1審原告Lについて

同人の従前地f5122については、通作距離で4点の減点がなされているが、土地改良区域外であるものの、同土地の北西部に道路があつて、上記土地に隣接しているので、3点の減点が相当である旨主張する。

しかしながら、乙4によれば、5122の土地は、地区外にある市道r・a線に隣接していないので、上記主張は採用できない。

(g) 第1審原告Eについて

同人の従前地s所在の土地については、通作距離でいずれも3ないし4点の減点がなされているが、弁論の全趣旨によれば、いずれも堤防沿いの土地で、2ないし2.5メートル幅の道に隣接していることが認められるので、3ないし4点もの減点は不合理である。

この点、第1審被告は、水路付きの畦道については、通作距離の道路としての評価対象にしていなかったため、s所在の従前地については、上記点数が合理的である旨主張する。

しかしながら、改良区評価規程及び第1審被告評価基準(甲1, 乙2, 27)では、通作距離の基準となる道路の幅員の記載はあるものの、畦道を評価の対象としない旨の記載がないので、第1審被告の主張は採用できない。

(ウ) その他の土地の自然的条件(荒地、砂利層、地味)についての評価について

第1審原告らは、筆別評価内訳表「従前地」欄記載の網掛け部分の評価について、点数が不合理である旨主張するが、甲85のみでは、第1審原告ら主張事実を認めることはできず、他に第1審原告主張事実を認めるに足る証拠はないので、採用できない。

(エ) 等級差について

第1審被告は、本件において等級差という評価方法を採用しているところ、乙48及び証人Sによれば、a地区は面積が大きく、地形が複雑であるため、従前地及び換地の評価が困難であったうえ、山

間地の日陰で傾斜がきつく土質も悪く生産性が上がらない農地から、平地の日当たりが良く河川の堆積土で生産性の高い農地までの地域格差を含んでいたので、農地と劣悪な農地との格差は、他の工区の格差よりもはるかに大きく、工事後も山間地の農地は平地の農地に比べれば生産性は低く、農地としての評価は低くなること、本件工区のうちb工区には山間地の農地が多く、d工区には平地の農地が多く、c工区はその中間であるが、山間地の従前地に平地の農地が換地として与えられる場合、あるいはその逆の場合には、農業者の実感として評価差の均衡を図る必要があることを理由に、1等地、2等地、3等地の区域を定めて、3等地の区域の従前地が2等地の区域に換地を得る場合には5パーセント、1等地の区域に換地を得る場合には10パーセントの面積を補償することとしたこと、そして、昭和57年2月12日の工区総代会で審議して、減算、加算率及び区域について了解を得たこと、なお、等級差による評価をしたのは、平成3年7月であったが、これは、①現地換地が多く、現実に等級差の計算が発生するような換地を与えられる者は数少ないと考えたため、最後にまとめて計算することとしたこと、②広範囲な土地改良事業であって、工事終了地区から順次一時利用地をしていたので、途中から一部の者だけ等級差を付けることは不公平であるから、最後にまとめて計算することとしたこと、③工事が終了し、確定測量が終わらないと減歩率が確定しないため、最後にまとめて計算したことが認められる。

しかしながら、等級差の理由が上記のとおりであるなら、改良区評価規程(乙27)あるいは第1審被告評価基準(乙2)に記載してある農地としての評価基準である自然条件(荒地、湧水、砂利層、砂地粘土、非農地、地味、田面の乾湿)によって評価されていると考えられ、これにさらに等級差という評価基準を設けるのは二重の基準により農地を評価することとなって、合理的とは言えない。

ウ 換地の評価について

(ア) 第1審原告Tは、同人に換地指定された土地は、3メートル幅の道路と6メートル幅の道路に挟まれているところ、広い道路を正面道路として高い評価がなされているが、同じような道路の状況、土地の道路との位置関係、土地の形状にある工区長Sの土地については、広い道路を側面道路として、換地の価値を不当に低く評価して換地面積を増やすという操作をしている旨主張する。

しかしながら、証人Hの証言によれば、Sの土地については、第1審原告Tの主張の広い道路は、市道(6メートル)と農道(3メートル)との間に高低差及び水路があり、同人の土地が市道付きと評価することができないことが認められるので、第1審原告Tの主張は採用できない。

(イ) 第1審原告Uは、同人に換地された土地について、県道に接して高い評価が加えられているが、同土地の現状は、車道の外、田畑側に歩道、ガードレールがあり、県道と土地の間にも高低差がある旨主張し、証拠(甲44の1ないし3、92の1ないし4、乙6の1ないし4)によれば、上記主張事実が認められる。

この点、第1審被告は、接続する県道の歩道から大型耕作機械を入れることができ、多少高低差があるものの進入に支障はなく、ガードレールについても、進入しやすいように進入部分が切れており、耕作のための進入に不都合はなく、換地の評価は適正である旨主張する。

しかしながら、ガードレールに切れ目部分があり、幅員2.5メートル耕作用道路があるとしても、不整形で、凹凸があって農作業するための大型耕作機械を搬入するには支障が生ずるばかりか、トラック等の作業用自動車を歩道上に違法駐車せざるを得ないことは明らかであ

って、第1審被告の主張は採用できない。

エ 地役権の評価について

(ア) 第1審原告V, 同Wについては、従前地、換地いずれも高圧線下の土地があり、このような土地については評価減をする旨の改良区評価規程があり(乙27, 別表6, 乙28, 証人H), これによると従前地、換地とも地役権設定登記の有無を問わず一律に、40パーセントの評価減をすることになっている。この評価減の適用については、従前地、換地双方とも実測面積を基準に、その40パーセントの評価減をするものである(H証言)。ところが、第1審原告V, 同Wについてはこのような計算はされていない。これらの者については、換地になったため、かえって地役権の負担がいずれも面積で2倍以上に増え、次のとおり、不公平な取扱いとなっていることが認められる。

(イ) 第1審原告Vについては、同人所有のh76-2の従前地465平方メートルは、高圧線が通り、地役権設定がなされ、そのため190平方メートル分が控除されている(甲48)。この土地については、他の土地(f5079)と合わせて1032平方メートルの一筆の土地の換地が指定されているが、換地の評価に当たっては、全体の面積に地役権の負担がかかる(甲59, 60)にもかかわらず、310.94平方メートルしか控除されていない(甲48)。その負担増は3倍増となっているが、換地の評価にあたって地役権の評価減が全く考慮されていない。改良区評価規程によれば、1032平方メートルの40パーセントである412.8平方メートルが評価減となるべきである。

この点、第1審被告は、従前地の合計861平方メートルに対し、換地面積は、1032平方メートルであって、換地の地積の増加により、地役権存在による換地の評価減を考慮した旨主張する。

しかしながら、従前地の評価($465 \times 0.6 + 396 = 675$)と換地の評価($1032 \times 0.6 = 619.2$)を比較すると、換地の面積は従前地の面積より減少していることになるから、第1審被告の主張は採用できない。

(ウ) 第1審原告Wについては、乙23及び弁論の全趣旨によれば、換地として取得した土地として、an20田1318平方メートルがあり、これには全域高圧線設置による地役権の負担があること、これに対応する従前地にも、同じく地役権の負担があるが、地役権の負担を負う部分の土地は、6筆で、その面積は、合計603.61平方メートルと換地の方が2倍以上多くなっていること、地役権による評価減を加えると、換地の方が面積が増えるべきところ、従前地総計1328.61平方メートルであるのに対し、換地1318平方メートルと逆に換地の方が面積が減っていること、換地の評価減は、改良区評価規程によれば、 $1318 \times 0.4 = 527.2$ 平方メートルとなされるべきところ、317.10平方メートルしかなされていないことが認められる。

これに対し、第1審被告は、従前地の合計2796.61平方メートルのうち、地役権設定地積は603.61平方メートルであり、換地の面積2841平方メートルのうち、地役権設定はan20番で、地積は1318平方メートルであり、従前地の合計地積より換地の合計地積を増加させることにより、地役権存在による換地の評価減を考慮した旨主張する。しかしながら、地役権の設定してある従前地の評価と換地の評価を改良区評価規程に従うと第1審原告Wの主張のとおりとなるから、第1審被告の主張は採用できない。

(エ) 以上によれば、地役権の評価についても恣意的な運用がなされているというべきである。

オ 減歩について

(ア) 第1審原告Aについて

本件土地改良区の平均減歩率(ただし、従前地の面積と換地の面

積を単純に比較して減歩率を出したもの)が、9パーセントであるところ、Aの場合、一時利用指定(仮換地)の際の減歩率は、従前地4150平方メートル、指定地3556平方メートルと減歩率14.3パーセントのところ、換地処分ではさらに18.6パーセントと高くなっている。これは、甲85によれば、①従前地at、田、3653平方メートルについては、本来、本件土地改良区域外の土地で、改良事業の円滑な遂行のため、区域内の土地と交換(減歩等をせず、等面積の交換)をしたもので、この土地及びこれに対する換地を、換地処分の中に入れることは、便宜的な取扱いであり、本来換地処分でない土地を減歩率の計算上入れることは妥当でなく、従前地及び換地から除外すべきである、②換地であるa122田の一部80.66平方メートル及び同126番212.37平方メートルは、換地で取得したものではなく、調整地処分によって現金を拠出して買った土地だから、減歩率の計算上はこれを除外すべきである、③改良区は、一時利用後の評価見直しで177平方メートルの過渡しと主張するのであって、この分は減歩と同様の評価が加えられたものとして、減歩率の計算に当たってこれを除外すべきである、④以上によると、従前地は、4389平方メートルから従前地211平方メートルを控除した4150平方メートル、換地については、4078平方メートルから換地計230平方メートル、調整地処分取得分293平方メートル、過渡し分177平方メートルを控除し、3378平方メートルとなるものであって、単純面積比で18.6パーセントとなる。

そして、第1審原告Aの場合、仮換地後に増換地による3パーセントの割戻しがあつて、通常減歩率が下がるのが当然であるのに、逆の結果になっているところ、工区長のSの減歩率は、6.99パーセントに過ぎず、2倍以上の開きがあり、減歩率が極めて不公平な結果となっている。

この点、第1審被告は、土地改良法53条1項2号が要件としているのは、「用途、地積、土性、水利、傾斜、温度、その他の自然条件及び利用条件を総合的に勘案して、当該換地が従前の土地に照応していること。」であつて、地積のみの項目で照応することを要件としているものではなく、したがって、地積のみを他の者と比較して不公平とする第1審原告Aの主張は失当である旨主張する。

しかしながら、従前地と換地との照応関係は、同一の所有者の従前の土地全体とこれに対する換地全体とを総合的にみてその間に認められれば足りるとしても、その要素の1つとして地積を考慮することは法の要請するところであるから、第1審原告Aの主張が直ちに失当とは言えない。

また、第1審被告は、第1審原告Aについて、3パーセントの割戻しがあつても過渡しがあるため、減歩率が上がっているとして、実測値更正+66、評価点検更正-58、等級差評価+69、特別計算更正+100、合計過渡し+177、+177+3パーセント割戻し分(-118)=+59(甲78、乙48)とするが、各項目の数字の具体的根拠については明らかとなっていないので、その合理性に疑問がある。

(イ) 第1審原告Tについて

換地処分の所有権に関する明細の従前地、換地の総面積は、1315平方メートル、1058.29平方メートルで、減歩率は19.52パーセントである。また、土地改良法上の減歩率をみても、15.5パーセントとなる(争いが無い)。

第1審原告Tは、換地指定されたak103の田は、6メートル幅の農免道路と3メートル幅の農道に挟まれ、6メートル道路をもって正面道路として高い評価がされており、同じような道路の状況、土地の道路との位置関係、土地の形状にある工区長のSの土地については(甲5)、第1審原告Tの土地の評価と同様、明らかに幅員の広い市道側

(6メートル幅)を正面道路として計算すべきで、仮換地の際には、実際にこのように評価計算されていたが、換地の際に、工区長に不当に有利に計算方法が変更され、これを側面道路として換地の価値を不当に低く評価して換地面積を増やすといった不当な操作がしてある。仮に、上記のような評価が相当であるなら、第1審原告Tに対しても同様の評価が換地に対してなされるべきであり、そうであるならば換地面積が増え、減歩率が下がる旨主張する。

この点、第1審被告は、換地については、評価基準表(乙2, 2枚目)により評価しており、「正面道路, 側面道路」という評価基準は採用していないから、不当な操作がしてあるとの主張は失当である旨主張する。

しかしながら、改良区評価規程では、上記評価基準を採用しているから、直ちに、第1審被告の主張が正当ともいえないが、Sの土地については、上記ア(ア)のとおり、広い市道側と農免道路の間に水路があり、高低差もあることから一体と見られないことが認められ、第1審原告Tの主張のように評価できないので、この点では、同人の主張は採用できないものの、減歩率については、平均減歩率9.48パーセントに比して、高率であると言わざるを得ない。

(ウ) 第1審原告Pについて

同人の換地処分 of 所有権に関する明細の従前地、換地の各総面積は、3772平方メートル、3254平方メートルであるが、換地のうち、211平方メートルは入札で金銭を出捐して購入したものであり(甲32)、本来従前地があつてその換地として取得したものではないので、減歩率の計算にあたって、これを換地取得分として計算するのは妥当ではない。これを控除すると、換地は3143平方メートル(甲32)となり、減歩率は16.68パーセントとなって、平均減歩率9.48パーセントに比して大きい。

なお、同人は、国道155号線の買収に関連して、従前地計36.3平方メートルに対する換地漏れがあり、これを従前地に加えると、減歩率は17.46パーセントとなる旨主張するが、換地漏れの事実を認めるに足る証拠はない。

(エ) 第1審原告Fについて

同人の換地処分 of 所有権の明細に関する従前地、換地の各総面積は、それぞれ928平方メートル、765平方メートルで、減歩率は17.56パーセントであつて、平均減歩率9.48パーセントに比して大きいことは明らかである。

(オ) 第1審原告Eについて

同人の換地処分 of 所有権に関する明細の従前地、換地の各総面積は、それぞれ2197平方メートル、1828平方メートルで、減歩率は、16.80パーセントである。

この点、第1審被告は、同人の減歩率は16.8パーセントであり、換地交付基準地積からみたEの地積増減の割合は、マイナス12.6パーセントであり、不合理に高率であるとはいえない旨主張するが、平均減歩率9.48パーセントに比して大きいことは明らかである。

(カ) 第1審原告Uについて

同人の換地処分 of 所有権に関する明細の従前地、換地の各総面積は、934.3平方メートル、765平方メートルで、単純計算では、減歩率は、18.12パーセントであるが、従前地に公衆用道路として記載されている2筆の土地は、本来、換地対象外の土地で、従前地として予定されていたものではなく、便宜上換地の形式を取ったものにすぎず、これを控除すると、従前地は、915平方メートルで、減歩率は16.39パーセントとなっており、平均減歩率9.48パーセントに比して大きい。

また、同人は、換地対象となっているu3891-2, 3876-3の土地は、農免道路で既に関済済の土地で、本件の圃場整備とは全く関係のない土地で、現に仮換地、一時利用指定の時には換地対象外とされていたが、登記未了であったため、換地会議の際に改良区の中に追加して入れたものであることが認められ、圃場整備の本来対象外の土地が、換地対象となっている点で違法である旨主張するが、弁論の全趣旨によれば、従前地u3891-1, 3876-3の土地は、事業計画変更手続(平成5年4月28日変更計画確定)により、地区内として、第1審原告Uが所有権を有していた土地であり、適法な換地処分であることが認められるので、第1審原告Uの上記主張は採用できない。

(キ) 以上のとおり、減歩率について、上記第1審原告らの各換地については、平均減歩率に比して高率の減歩率となっているところ、第1審被告は、従前地と換地の照応関係について、地積以外の項目についても具体的かつ合理的な主張、立証をなしていない。

また、第1審被告は、他の組合員とのいわゆる横の関係における照応について、別紙1「地積増減割合分布表」のとおり、第1審原告17名の分布は、全体の分布と大差なく、第1審原告らの減歩の割合が、他の権利者と比べて大きいということはない旨主張するが、全体の分布が第1審被告主張のとおりであるとしても、個々の第1審原告らの減歩率が不公平であるので、第1審被告の主張は、横の関係における照応関係の主張としては当を得ないと言わざるを得ない。

カ 調整地(余剰地)について

(ア) 土地改良法には、土地区画整理法96条、104条、108条に規定されている保留地、あるいは旧耕地整理法30条2項に規定されている替費地のような事業費用その他一定の目的にあてるため施行者が対象区域内の土地を選びこれを何人にも換地しないことに指定した土地(余剰地)に関する規定がないのみならず、土地改良法53条の3、同法53条の3の2には、従前地を換地として定めない場合として、一定の条件の下で土地改良施設用地や道路用地等公共用地として土地改良区等が当該土地を取得する創設換地制度を規定しているにすぎないことを考慮すると、土地改良法は、余剰地の設定処分を許容していないものと解するのが相当である。一方、事業を進める必要性から換地計画において一定の土地を調整地として未指定地を作出すること自体は、農地の集団化等により農業の生産性の向上、農業総生産の増大等を図るという同法の趣旨(1条)に直ちに反するとまではいえない。しかし、調整地を売却処分してその売却代金を事業費用等に当てることは、上記各条項に照らして、同法の趣旨に反するものと考えられる。

(イ) この点、第1審被告は、調整地(余剰地)の地権者への売却は、別途清算の一環として、基準以上に土地を取得する者には増換地による清算を行うより高額で取得させる方が公平に適い、公募、入札等の方法でなされて合理的であり、売却代金を工事費に充てた点も、工事費が従前の土地に相応して負担するもので、地権者全員の利益となるので違法とはいえない旨主張する。

しかしながら、甲45, 46, 証人H及び弁論の全趣旨によれば、土地改良区(a工区)は、平成5年度末には調整地の売却による収入を得た結果、約7億円の剰余金を有しているが、そのうち、事業費に充てられるものは約3億円で、研修費として2000万円、清算金として2億1400万円を予算化しているものであって、土地改良区は、当初から、調整地の売却代金をもってその代金を事業費等に充てることを予定していたものであり、第1審被告主張の上記別途清算は、換地計画で定められた清算と異なる清算を土地改良区が行ったものであることが認められ、とりわけ、本件土地改良事業が愛知県及び国から多額の補

助金、助成金を得ており、これを事業費等に充てるのが本来の同法の趣旨であることを考慮すると、これに反することは明らかである。

さらに、本件における調整地の売却面積は、第1審被告主張によっても、1区画100平方メートルを超える89区画の合計は3万9569平方メートルであり、1区画100平方メートル以下の44区画の合計は1675平方メートルで、工区面積156.2ヘクタールの2.6パーセントにすぎないとしても、合計4万1244平方メートルに及ぶものであって、軽視できる面積とはいえない。なお、甲76、77、証人S及び弁論の全趣旨によれば、土地改良区は、平成3年10月ころ、調整地の再配分についての意向調査を行ったものの、N(当時の地権者)、第1審原告I、訴外Xの意向は金銭ではなく、隣地への配分を希望したが容れられず、狭小(100平方メートル以下)な飛換地として処理されたことが認められ、地権者に配分する限り農用地の減少を招かないとしても、農地の集団化を図るという法の趣旨に反する配分結果となっている。

(ウ) 第1審被告は、最高値入札者でないものに落札している事例に対し、別紙2調整地入札結果一覧表50欄記載のとおり、訴外G、第1審原告A、訴外C、同Dの順で高い入札単価であったが、前2者は失格とし、落札は訴外C、同Dとなり、その理由として、e土地改良区調整地処理方法(乙14の2)第6条には、「残地面積100平方メートルを超える物件については、その工区内権利者の希望申出により、処分するものとする。ただし、処分面積は、原則として従前地評価面積の20パーセントとする」と定められていること、訴外Gは、従前地の評価地積が896平方メートルしかなく、これに20パーセントを乗じた数は179.2平方メートルとなり、入札対象の土地の面積(1658.96平方メートル)の1割に過ぎず、資格がなかった。第1審原告Aは従前地評価地積が4372.31平方メートルで、これに20パーセントを乗じた数は874.462平方メートルであって、入札対象土地の面積の半分程度にすぎないこと、さらに、これより先に行われた第1回処分において、すでに293.005平方メートルを取得しており、これを874.462平方メートルから控除すると581.457平方メートルと入札対象土地の面積の3分の1程度ではるかに下回ったので失格となったこと、訴外C、同Dの従前地評価地積は5465.61平方メートルであり、これに20パーセントを乗ずると1093.122平方メートルであり、入札対象の土地の面積を下回っているが、その差は大きくなかったので、清算委員会で協議の結果、両名を落札者としたことを挙げている。

しかしながら、第1審被告主張によっても、改良区が自ら定めた調整地処理方法(乙14の2)を厳守することなく、訴外C、同Dには入札資格がないのに、同人らに落札を認めていること、また、甲101によれば、従前地評価地積の20パーセントを越える落札例が21名あり、うち工区長ら理事4名が含まれていることが認められ、これらの事実を照らすと、本件においては、入札方法においても、恣意的な運用がなされていることがうかがわれる。

(エ) 以上によれば、本件改良事業における調整地は、技術的に必要な最小限の調整地を設けたものとはいえず、第1審原告らに不必要な減歩を強いたものであり、土地改良法の農用地の集団化の目的にも反するものとして、その違法性が軽微なものとは到底いえないものであるといわざるを得ない。

(7) 以上のとおり、第1審原告らに対する本件換地処分は、換地方法、従前地の評価、換地の評価、減歩率において適正になされているものではなく、照応の原則に反するものであり、調整地(余剰地)の作出、その処分方法についても、看過できない違法性を有している。

3 事情判決について

第1審被告は、本件について事情判決をすべきである旨主張するので、以下検討する。

乙2及び弁論の全趣旨によれば、本件事業は、換地対象面積が156.2ヘクタール以上、総事業費約10億円に及ぶ土地改良事業であるところ、換地処分後、8年以上を経過し、本件の換地処分を前提とした各受益者の耕作地等の利用や権利の設定等が始まっていることがうかがわれ、本件換地処分を取り消すと、第1審被告は改めて第1審原告らに対する換地処分をしなければならないことになり、他の既に確定している換地処分の受益者に影響を及ぼすことが十分予測される。

しかしながら、上記のとおり、本件換地処分の各瑕疵は、照応の原則に反するのみならず、第1審原告らに過大な負担を負わせるものであって、上記のとおり事情をもって、本件換地処分が違法でもこの処分を取り消すことが公共の福祉に適合しないとして第1審原告らの請求を棄却することになれば、違法な換地処分を受けた者はいかなる場合にも救済の道を奪われることになり、これを無視できるほど公共の福祉が大であるとは到底考えられない。

また、第1審原告ら以外の者に対する換地処分が既に確定し、第1審被告もその処分の公定力によりこれを変更することができないから、改めて第1審原告らに対する換地処分をする際、その瑕疵を是正するに足りる換地対象地が確保しえないことがあるとしても、清算金の措置等により本件換地処分を是正することは不可能ではなく、そのことをもって本件について事情判決をすべきものとはいえない。

したがって、本件において、行政事件訴訟法31条を適用することは相当とはいえない。

第4 結論

以上のとおりであるから、第1審原告Aの訴外人らに対してなされた換地処分の取消しを求める訴えを却下し、第1審原告らのその余の請求を認容した原判決は相当であり、本件各控訴は理由がないから、これをいずれも棄却することとし、各控訴費用の負担について民事訴訟法67条、61条を適用して、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第2部

裁判長裁判官	大	内	捷	司
裁判官	島	田	周	平
裁判官	玉	越	義	雄

(別紙省略)