

主文

原告らの本件訴えをいずれも却下する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

事実

第一 当事者の求めた裁判

一 原告らの請求の趣旨

1 被告が原告ら（但し、番号一四ないし一六の原告らについては亡A）に対し、昭和六一年八月八日付で、別紙物件目録記載の原告ら所有（共有）地の基準地積を別紙一の「原告物件の査定一覧表」中の「査定地積」欄記載のとおりに決定し、通知した処分をいずれも取り消す。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

二 請求の趣旨に対する答弁

〔本案前の答弁〕

主文同旨の判決を求める。

〔本案の答弁〕

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 原告らの請求原因

1 原告ら（但し、番号一四ないし一六の原告らについては亡A）は、いずれも被告が施行する土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）に係る施行区域内の土地につき別紙

物件目録記載のとおり所有権ないし共有持分権を有し、被告の組合員とされている者である。

2 被告は、昭和六一年八月八日付で、原告らに対し、換地を定める基準となる従前の所有地（共有地）の各筆の地積（以下「基準地積」という。）を別紙一の「査定地積」欄記載

のとりの面積とする旨決定し、これを通知する処分（以下「本件処分」という。）をした。

3 しかし、本件処分は違法である。すなわち、

（一） 土地区画整理法（以下「法」という。）は、財産権を不当に侵害することのないよ

う、照応の原則を定め（法八九条）その具体化として被告の定款（以下「定款」という。）七二条は、土地の実測面積が登記簿上の面積と異なる場合には、地積更正の申請をすることにより、前者をもつて基準地積とする途を開いている。

（二）ところが、原告らの所有地（共有地）の登記簿上の面積、地積更正の申請をした実測による申請面積、本件処分により基準地積とされた査定地積及びその最終査定率は、別紙一の当該欄記載のとおりであり、実測面積をそのまま基準地積としない本件処分は、財産権を侵害し、定款にも反する違法な処分というべきである。

（三） また、本件処分による基準地積の査定は、その基準が不明確かつ不合理であつて、

最終査定率は、別紙一の当該欄記載のとおり、被告の組合員間において顕著な差異があり、平等の原則に違反する。

(四) さらに、

定款七二条三項は、地積更正の申請があつた場合、被告は、申請人又は申請人及び関係土地所有者の立会いを求めて地積を査定すべき旨を規定しているところ、被告は、原告らの立会いを求めることなく一方的に基準地積を査定したものであつて、本件処分は、右定款に反する違法なものである。

4 Aは、本訴提起後の昭和六一年一月一六日に死亡し、相続人である原告B、同C及び同Dの三名がその地位を承継した。

5 よつて、原告らは本件処分の取消しを求める。

二 本案前の抗弁

本件処分は、抗告訴訟の対象となる行政処分に該当しない。すなわち、

本件処分は、将来の換地計画において定められる基準地積を決定する目的で、別紙二記載の様式によつてなされたところ、右は仮換地指定処分及び換地処分的前提となる重要な準備行為であるが、被処分者の権利義務に直接影響するものではなく、独立した意味を有しないものであり、法や定款にも本件処分の根拠規定を見出すことができないものである。

三 請求原因に対する認否

1 請求原因1項の事実は認める。

2 同2項の事実は認める。

3 (一) 同3項(一)の事実は認める。

(二) 同3項(二)のうち、原告らの所有地(共有地)の登記簿上の面積、地積更正の申請をした実測面積、本件処分による基準地積及びその査定率が別紙一の当該欄記載のとおりであることは認め、その余は争う。

(三) 同3項(三)のうち、査定率が被告の組合員間で差異のあることは認めるが、その余は否認ないし争う。

(四) 同3項(四)のうち、定款七二条三項が、地積更正の申請があつた場合、被告は、申請人又は申請人及び関係土地所有者の立会いを求めて地積を査定すべき旨を規定している事実は認めるが、その余は否認ないし争う。

4 同4項の事実は認める。

5 同5項は争う。

四 本案前の抗弁に対する原告らの認否及び反論

1 本案前の抗弁のうち、本件処分が別紙二記載の様式によつてなされた事実は認めるが、その余は争う。

2 法には、直接、基準地積の決定について定めた規定は存しないが、土地区画整理組合の定款の必要的記載事項として「その他政令で定める事項」が掲げられ(法一五一条号)、法施行令一条は、「地積の決定の方法に関する事項」を現定している。

そして、これを受けて被告の定款は、

第八章七一条ないし七三条において基準地積の決定方法を定めているところ、本件処分は右定款に基づくものであるから、法にその根拠を有する処分というべきである。

3 抗告訴訟の対象となる行政処分とは、通常、その行為によつて直接国民の権利義務を

形成し、またはその範囲を確定することが法律上認められているものをいうところ、本件処分は、以下に述べるように、原告らの土地所有権の内容、特にその地積を直接かつ具体的に確定する終局処分であつて、行政処分に該当する。

(一) 定款八〇条は、「組合の換地設計は、・・・第七一条から第七三条までの規定によ

る従前の宅地の地積・・・を基準として、交付すべき換地の権利地積を算出して、これを標準として定めるものとする。」と規定しているが、右は、基準地積の査定が、換地処分に

おいて、従前の宅地に代えて指定される換地の地積あるいは清算金の額を決定する上で、その前提となる重要な処分であることを示している。

すなわち、本件処分によつて原告らの土地所有権の範囲が画された後は、具体的な換地の地積等が自動的、機械的、技術的手法により決定されるのであり、そこには、他の要素が入り込む余地がない。

したがつて、本件処分は、原告らの権利を直接、変更、確定する具体的処分というべきである。

(二) 本件処分による基準地積の決定は、原告らが従前有した権利の内容たる地積を確定する独立した行政処分であり、仮換地指定処分ないし換地処分の段階においては、これを変更する余地のない終局的な処分である。

すなわち、基準地積の決定後は、機械的、技術的作業により仮換地ないし換地の地積が決定されるから、右の段階で基準地積を変更することは、処分形成過程の連続性を破壊することになる。したがつて、その維持、安定を計るためには、本件処分を地積に関する終局処分とし、これに不服のある場合は、その段階で争訟に服せしめることにより、無駄な手続の積重ねや公共投資を省き、あるいは事情判決により権利の実現を妨げられることを防ぐのが最も公正、適切というべきである。

五 被告の主張

1 定款七一条一項は、基準地積は、法二一条三項の規定による組合の設立認可の公告があつた日現在の土地登記簿に記載された地積による旨現定し、同七二条は、前条の規準地積と実測地積が著しく相違する場合、

基準日から九〇日以内に実測図など所定の図書(二項)を添えて被告に地積の更正を申請することができること(一項)、その場合、被告は、申請人又は申請人及び関係土地所有者

の立会いを求めて地積を査定し、それが前条の基準地積と相違するときは、その基準地積を更正することができること(三項)、また、前条の基準地積が明らかに事実と相違し、又

は特に地積を実測する必要があると認める場合は、被告は、その所有者及び隣接所有者の立会いを求めて地積を査定し、その基準地積を更正することができること(四項)を定めている。

2 原告らは被告に対し、前記期間内に、基準地積を別紙一の「申請地積」欄記載の数値に更正するよう申請したが、別紙三記載のとおり、番号一九の原告を除き、所定の書類が備わつておらず、定款七二条の要件を充足するものではなかつたので、同原告については

同条三項の、その余の原告らについては同条四項の査定を実施しようとして、二年弱の間、所定の者の立会いを求めるべく努力したが、実現しなかった。

3 そこで被告は、申請自体を却下することもできたが、事業の円滑を計る趣旨もあつて、書面審査により地積を査定することとし、理事と監事によつて構成される役員会において検討した結果、別紙四記載の査定方針（1号のイ、ロ、ハ、2ないし5号）が定まつた。

4 右査定方針の根拠及び内容は、以下のとおりであり、合理性を備えている。

（一） 被告の事業計画が事実上作成された昭和五八年一〇月一日における基準地積は一八〇万二〇〇〇平方メートル余であるが、事業計画で定められた更正地積は一九一万一〇〇〇平方メートル余であり、査定しうる余裕面積は一〇万九〇〇〇平方メートル余であつたところ、基準日たる昭和五九年三月三〇日（被告の設立認可日）には基準地積が一八〇万六〇〇〇平方メートル余となつたので、査定余裕地積は一〇万四〇〇〇平方メートル余に減少した。

他方、地積更正の申請に係る増加地積は一七万七〇〇〇平方メートル余であるので、事業計画で定められた更正地積を維持するには、申請に係る増加地積の五八パーセントを査定すればよいことになるが、これを一律に適用したのではかえつて不公平をもたらすので、以下のとおり、事情に応じて査定内容に差異を設けることにした。

（二） （1）1号のイは、道路、水路等に隣接している土地であつて、本来、更正の申請には、

その管理者（市道の場合は市長）の証明書が必要であるところ、被告の印（公印）をもつてこれに代えた場合には、被告が便宜的な取扱いを計つたものであるから、一〇パーセントのカットは当然である。

（2） 1号のロは、組合役員が所有し、地積更正登記を了した土地であり、役員として率先的にその姿勢を示すために、一〇パーセントのカットを妥当とした。

（3） 1号のハは、1号のイ、ロが重複したものであるから、〇・九と〇・九を乗じた八パーセントの査定率とした。

（4） 2号のうち、隣地所有者の承諾を得たが、更正登記を了していない土地は、1号のイ、ロより大きい一五パーセントのカットを妥当とした。

また、そのうち被告の印を使用している土地は、さらに五パーセントのカットを行うこととし、〇・八五と〇・九五を乗じた八〇・七五パーセントの査定率とした。

（5） 3号は、隣地所有者の承諾が完全に得ていない土地であるが、まず一律に増加地積の二五パーセントを認め、これを超える部分は、総合的な判断に基づいて定められた別紙四の別表1及び2記載の査定率等を乗じ、結局、申請による増加地積五万一千三〇三平方メートルに対し、その約三六パーセントに当る一万八千四百八十五平方メートルの増加地積を査定した。

（6） 4号は、太鼓ヶ根（名古屋市＜地名略＞のうち、別紙五の赤線で囲まれた地区）に存在する土地であり、任意の土地整理の団体（組合）を結成して地積の更正等を図つていたものであるところ、全体として二万六千五百八十三平方メートルの地積増加となるよう、個々

の事情を勘酌して総合的に査定率を定めた。

（7） 5号は、地積の更正登記を了している土地につき、その実績を認めるが、地積更

正の申請がなされていないことを考慮し、一〇パーセントのカットを相当とした。

5 原告らに対する具体的査定方針、査定率、査定増加地積及び査定地積は、別紙一の当該欄記載のとおりであり、本件処分は適法である。

六 被告の主張に対する原告らの認否及び反論

1 被告の主張1項の事実は認める。

2 同2項の事実は否認する。

番号一二の原告も地積更正の申請を了している。

被告の本音は、実測の結果はどうであれ、査定余裕地積の範囲内でしか地積更正の申請を認めないことにあつたから、被告は、原告らの立会い実測の要求に対し、原告らの都合を無視した「立会いスケジュール」を提案するなどしてこれをかわし、原告らとの協議の途中から突如、査定余裕地積に上限があるとの立場を強く固執し、結局、立会い実測に応じないまま、机上の査定を強行したものである。

3 同3項の事実は知らない。

法八九条は、照応の原則を定めているが、これは憲法二九条の財産権の保障に根拠を置き、土地区画整理事業の根幹ともいうべきところ、右趣旨からすれば、定款七二条の規定する要件の具備した地積更正の申請がなされた場合はもちろんのこと、仮に要件を具備していなくとも、申請書類などから公簿面積と実測面積が相当異なることが判断できる場合には、同条四項を適用して基準地積の更正を認めるべきである。

4 (一) 同4項(一)は争う。

事業計画で定められた更正地積一九一万一〇〇〇平方メートル余は、測量による全体の増加地積一九万九〇〇〇平方メートルのうち、地積更正の手続を採るものが約六〇パーセント程度であるとの予測に基づいて算出した地積を、公簿面積に加えたものであつて、いわば予定的数値にすぎないから、およそ査定の限界を画するものではない(したがつて、事業計画において示される減歩率も、更正地積が未定の段階における予想の数値であつて、地積更正の手続を踏む組合員が見込みより少ない場合は実際の減歩率は下がり、逆の場合は上がることになるが、これは当然のことであつて事業計画の変更を必要とするものではない。)

ところが、被告は、当初の事業計画に示された更正地積及び減歩率を維持するとの誤つた前提に立つて、査定方針を作成したもので、不当というほかない。

(二) 同4項(二)は争う。

(1) 被告が官民境界の確認をするのは、組合設立後は公共団体から公物管理の権限を移管されるからであつて、便宜的取り扱いを計つたことにはならない。

(2) 区画整理事業は役員の利益のために行われるものではないから、役員だからといって、その同意もなく一律にカットされる根拠はない。

(3) 右二つの事由が重なつた場合に、加重的にカットされる合理的な根拠は認められないし、その数値も理由がない。

(4) 更正登記ができなかつた理由は、地積更正の申請のため被告に提出した隣地所有者の承諾書の原本を被告が返還しなかつたことにあり、その責任を原告らに転嫁するのは誤りである。もちろん、その率も根拠がない。

(5) もともと、被告の設立の過程で、原告らは、隣地所有者の未承諾の場合も被告が

現地立会いの上査定する旨説明されてきたものであつて、被告がこれを遵守しなかつた結果を原告らに転嫁することに説得力はなく、査定率についても土地の面積によつて異なることは許されず、その率自体も根拠がない。

(6) <地名略>の地区に任意の土地整理の団体が結成された事実はなく、仮にあつたとしても二万六五八三平方メートル(この数値は、被告の主張する査定余裕地積から他の査定方針により配分する地積を控除したものにすぎず、何ら根拠はない。)の更正地積しか

配分しないのは全く不可解である。

(7) 定款は、組合員全体の総意に基づくものであるところ、その定める手続(地積更正の申請)によらない者についても被告が査定するのは、理由がない。

5 同5項は争う。

第三 証拠(省略)

理由

一 まず、本案前の抗弁について判断する。

抗告訴訟の対象となる処分は、行政庁が公権力の行使としてした行為でなければならないが、右公権力の行使とは、法が認めた行政庁の優越的な地位に基づき、行政庁が法の執行としてする権力的な意思活動といふことができる。このように、行政処分は、法律にその根拠を有し、公益の実現という目的のためになされるものであることから、一種の優越的妥当力が認められるのであり、権限のある行政庁ないし裁判所により取り消されない限り、私人は当該行政処分の効果を否定できないという法的効果、すなわち、公定力を与えられているのである。したがつて、法律にその根拠を持たず、公定力を生じないような行為については、外見上、行政処分のような体裁を有していたとしても、抗告訴訟の対象となり得ないものというべきである。

二 これを本件について検討するに、本件処分が別紙二記載の様式によつてなされたことは当事者間に争いがない。そして、法八七条二号、同法施行規則一三条は、換地計画中の各筆換地明細に、基準地積を記載すべき旨現定しているが、換地計画自体は、その記載内容が法定されているところ、別紙二の記載はこれを満たすものではなく、加えて、被告の主張に照らしても、本件処分は、換地計画(なお、このような中間的行為についても行政処分性が認められるかについては議論の余地があるところである。)ないしその一部として

なされたものでないことは明らかというべきである。

三 ところで、原告らは、本件処分は法一五条一一号、同法施行令一条及び定款七一条ないし七三条、八〇条などにその根拠を有する行政処分である旨主張する。

しかし、法一五条一一号、同法施行令一条は、定款の必要的記載事項として地積の決定の「方法」に関する事項を掲げたのにとどまり、これを受けた定款七一条ないし七三条も、成立について争いのない乙第一号証によると、「換地計画」における基準地積の具体的決定

「方法」を定めているにすぎないことが明らかであり、本件処分の根拠となるものとはいえない。また、定款八〇条も、換地設計が基準地積を基にして定められるべき旨の当然のことを規定しているにすぎない。その他、関係法令を精査しても、本件処分を基礎づける

根拠規定を見出すことはできない。

結局、本件処分は、円滑な土地区画整理事業の遂行を図るため、将来の換地計画に先行して当該換地計画において確定すべき基準地積を予め事業上示した換地計画の決定の準備行為にすぎず、それ自体被処分者の権利義務に直接影響するものではなく、上述した抗告訴訟の対象となる行政処分性を具備していないものと解するのが相当である。

四 よつて、原告らの本件訴えは、その余について判断するまでもなく、いずれも不適法というべきであるから、これらを却下することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条、九三条一項本文を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 浦野雄幸 加藤幸雄 森脇淳一）

物件目録

〔ただし、原告らの所有（共有）関係は、別紙一の原告名及び物件目録番号に記載のとおりである。

〕

（一） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 山林

地 積 四九五平方メートル

（二） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 田

地 積 三五七平方メートル

（三） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 原野

地 積 一八七平方メートル

（四） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 畑

地 積 八三七平方メートル

（五） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 山林

地 積 四九〇平方メートル

（六） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 山林

地 積 九七一平方メートル

（七） 所 在 名古屋市＜地名略＞

地 番 ＜地名略＞

地 目 山林

地 積 四九五平方メートル
 (八) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 二一六平方メートル
 (九) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 一二七平方メートル
 (一〇) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 二一八平方メートル
 (一一) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 二三九平方メートル
 (一二) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 五六三平方メートル
 (一三) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一〇一平方メートル
 (一四) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 三九六平方メートル
 (一五) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 一四三平方メートル
 (一六) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一〇九七平方メートル
 (一七) 所 在 <地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林

地 積 九一四〇平方メートル
 (一八) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 九・九一平方メートル
 (一九) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一二三五平方メートル
 (二〇) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 三〇九四平方メートル
 (二一) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一五七八平方メートル
 (二二) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 九九一平方メートル
 (二三) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 宅地
 地 積 六二五・四六平方メートル
 (二四) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 六〇七平方メートル
 (二五) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 田
 地 積 五二五平方メートル
 (二六) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一四八七平方メートル
 (二七) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 田

地 積 三九〇平方メートル
 (二八) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一六五平方メートル
 (二九) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 七九三平方メートル
 (三〇) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 六九四平方メートル
 (三一) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一〇三一平方メートル
 (三二) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 二四七平方
 メートル
 (三三) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 四九平方メートル
 (三四) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 五三二平方メートル
 (三五) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一〇七一平方メートル
 (三六) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 九〇六平方メートル
 (三七) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>

地 目 山林
 地 積 四九五平方メートル
 (三八) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 二一九一平方メートル
 (三九) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 畑
 地 積 一三六六平方メートル
 (四〇) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 四〇三平方メートル
 (四一) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 七九平方メートル
 (四二) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 一一五平方メートル
 (四三) 所 在 名古屋市<地名略>
 地 番 <地名略>
 地 目 山林
 地 積 二四七平方メートル

1 別紙三でいう「申請書」とは、定款七二条二項の「地積更正申請書」(様式第1)、
 「添付書類」欄「(1)」は同項の「(1)位置図」、「(2)」は同じく「(2)地積測量図」、「(3)
 申」は「(3)申請人及び隣地所有者の印鑑証明書」のうち、「申請人の印鑑証明書」、「(3)
 隣」のうち、「道水路に接していない土地」欄の「確書」は隣地所有者の「境界確認書」
 の

こと、「私印」は「隣地私人所有者の印鑑証明書」、「道水路に接している土地」欄に「私
 印」

とあるのは道水路に一部接している土地で、「隣地の私人の境界確認書及び印鑑証明書」
 の

こと、

「管印」とあるのは、道水路の管理者の「境界確認書及び印鑑証明書に準ずるもの」のこ
 とである。

2 ○印は所定欄の書類があつたもの、印は一部あり一部なかつたもの、×印はなかつ
 たもの、「但し写し」とあるのは、正本、原本又は謄本の提出がなく、写しのみが提出さ

れ

ているものである。「－」印は提出不用のものである。

3 便宜、最右欄に査定方針の該当番号と査定率(但し、3号は査定結果率)を付記した。