

○ 主文

本件控訴を棄却する。

控訴費用は、控訴人の負担とする。

○ 事実

一 控訴代理人は、「原判決を取り消す。被控訴人が控訴人に対して昭和五四年三月一五日付けでした原判決別紙一（換地目録）の「従前の土地」欄記載の各土地についての換地処分及び清算金決定処分をいずれも取り消す。訴訟費用は、第一、二審とも被控訴人の負担とする。」との判決を求め、被控訴代理人は、控訴棄却の判決を求めた。

二 当事者双方の主張及び証拠の関係は、次の三ないし五に掲げるほかは、原判決事実摘示（判決書中一四丁裏五行目「三倍あて」を「三倍あつて」に、一九丁表一、二行目を「1 同1は認める。」に改め、同所三行目「争う」の下に「。ただし、同3（二）のうち昭和四〇年に工事が概成したことは認める」を加える。）のとおりであるから、これを引用する。

三 控訴人の主張の補足

本件換地処分が照応の原則及び公平の原則に反することは、原審以来具体的な例を示して主張してきたところであるが、更に、照応の原則に反する事由として次の1ないし4を、公平の原則に反する例として次の5を追加して主張する。

1 通達違反

昭和三九年法律第九四号による改正後の土地改良法に基づく換地計画樹立につき、昭和四七年五月二九日付けの「換地設計実施要領について」と題する農林省農地局長通達（以下「本件通達」という。）において、換地設計基準例（以下「本件基準例」という。）が示されている（甲第四五号証）ところ、本件換地処分の基礎となる換地割当作業は昭和四〇年十一月二五日の一時利用地指定前にされているが、その後約一四年間は、被控訴人が換地計画の認可申請をしてはそれが不備訂正等のため返却されるということの繰返しで、最終的な換地処分公告は昭和五四年三月三一日にされたものであるから、本件換地処分は本件基準例の適用を受けるものと解すべきである。しかるところ、本件換地処分は次のように本件基準例に違反している。

（一） 宅地接続地に関して

本件基準例において、宅地接続地を「特殊地」と位置付け、従前地がその従前所有地の宅地に接続している場合は、換地もその宅地に接続して交付する旨定められている（同証五三ページ）。これは、従前地の所有者に優先的地位を付与した趣旨である。

しかるに、従前地<地名略>は換地<地名略>に、従前地<地名略>は換地<地名略>に、従前地<地名略>は換地<地名略>に換地されており、前二者の従前地とほぼ同一に位置する換地三四九八はAに交付されており、更に、控訴人の宅地接続地である従前地<地名略>、<地名略>の各一部も換地三四九八のために削られた結果になつている。これを要するに、Aの便益のために控訴人の貴重な宅地接続地が犠牲にされているものである。

（二） 最多耕作面積保有者に対する優先換地に関して

本件基準例において、適用地域区分が「都市近郊」の場合には、従前と換地の対象図を用いて工事後の各区画の中で従前の耕作面積が最も多く入っている者にその区画を優先的に換地する旨定められている（同証五五ページ）ところ、換地<地名略>を含む一区画について従前耕作面積が最も多く入っている者は控訴人であるのに、（一）で述べたように宅地接続地が削られたり、原審以来主張しているとおり右三五〇四が不自妖一に不整形であつたりし、優先的な換地がされていない。換地<地名略>を含む一区画についても、控訴人は、最多耕作面積保有者でありながら、優先的な換地を受けていない。なお、本件施行地区は、人口増加率が群馬県で最上位に属し、桐生市と境を接するため同市のベッドタウンとして成長を続けており、昭和四〇年当時から右の「都市近郊」に区分される地域であつた。

（三） 道路関係

本件基準例において、主要幹線道路に添った土地についての換地は原則としてその範囲内で交付するものとし、この範囲内と一般地域との換地については増歩減歩を行なうものとする旨定められている（同証五三ページ）ところ、控訴人の所有していた従前地<地名略>は主要幹線道路に面していたのに、道路から遠く離れた換地小仁田<地名略>に換地されており、同地に対応するところの従前地<地名略>、<地名略>、<地名略>、<地名略>の各土地の面積よりも狭く、増歩の配慮がさ

れていない。

2 集団化率に関して

控訴人の従前地二八筆の団地数は六と見るべきであり、最大でも七にとどまる。したがって、換地の団地数を五とすると、集団化率は二〇パーセント、高く見ても三三・三パーセントである。被控訴人の言う集団化率は、詐りである。集団化は、法本来の目的であるところ、控訴人についてこれが達成されていないのみならず、本件施行地区全体にわたり全然達成されていないものである。

このように集団化率が極めて低いのに、従前地と位置的に著しく対応しない換地を指定した本件換地処分には、照応の原則に反する違法がある。

3 地目に関して

換地<地名略>は畑として換地されているが、同所には本件土地改良事業以前から控訴人所有の倉庫が建っており、同位置にあつた従前地<地名略>の地目は宅地であつた（これが事業により利益を受けないので土地改良区から除外されるべきことは、原審以来主張しているところである。）。このように、従来から倉庫の建っている宅地を畑として換地することはそれ自体照応の原則に反するし、全体として見ても、控訴人の現実の耕作面積が結果的に小さくなり、控訴人に関して土地改良事業全体の目的と照らし合わせた照応の原則に反することになる。

4 照応の原則の解釈に関して

土地改良法第五三条一項に「位置」が規定されていないからといって、従前地と換地との位置関係の照応を全く無視して良い趣旨ではなく、また、従前地と換地との組合せがどのようなものであつてもよいというわけではない。そして、全体としての照応の存否を判断する前提として、各個別の換地の組合せをそれぞれ分析比較した上で総合判断しなければならない。およそ右のような前提作業を抜きにした総合判断は不可能というべきである。この個別観察をするとき、本件の控訴人に対する換地は極めて不自然な組合せ（散り散りの組合せ（換地<地名略>その他につき）や位置的に掛け離れた組合せ（換地<地名略>につき））となっており、ひいて全体としても照応の原則に反することが明らかである。

5 公平の原則に違反することに関して

原審以来の控訴人の主張及び右1ないし4の主張をもつて、本件換地処分は他の権利者と対比して控訴人に著しく不公平であると主張するものであるが、更に、本件換地処分には、被控訴人の理事や換地委員らが自己及びその親族らを殊更に有利に換地（役得換地・手盛り換地）した結果、そのあおりで、本件施行地区に最大の面積の土地を保有している控訴人に最大の被害を及ぼしたものであるから、仮に右の不公平が著しいといえなくとも取り消されるべきである。例えば、換地<地名略>が著しく不整形になつたのは、まずAに換地<地名略>を割り当てることとその親戚である換地委員のBにより決められたからであり、換地<地名略>という悪い土地を割り当てられたのは、右同様に、まずCが換地<地名略>を取得することが決められたからである。また、従前地と換地の不自然な組合せも、手盛り換地であることが歴然となることを隠蔽するためのものである。以上のほか、前示のように集団化率を詐称したりしていることなどからしても、理事や委員らに不正のあつたことが容易に推測できるものである。

四 右三に対する被控訴人の認否

1 右三1に関して、本件通達及び本件基準例のあることは認める。しかし、これに違反するからといって、直ちに本件換地処分が違法性を帯びるわけではないし、そもそも、本件土地改良区の設立申請は昭和三十九年九月二日にされているので、昭和三十九年法律第九四号による改正後の土地改良法（以下「新法」といい、この改正前の同法を「旧法」という。）の施行は同年一月一日であるから、本件土地改良区及び本件換地には新法が適用されず、ひいてはこの新法を前提とする本件基準例も適用されない。のみならず、本件基準例は、国の示すものではあるが、絶対的なものではなく、要するに、その地区の実態に即した換地設計基準書を作成すれば足りるものである。このことは、本件通達別紙換地設計作業要領中「第七 換地設計基準書の作成」（甲第四五号証三九ページ）の文面上明らかである。そして、本件にあつても、群馬県による指導の下に換地委員会において相当の換地基準を立て、換地作業を実施したものである。すなわち、この点に関する控訴人の主張は前提を欠く。

また、本件基準例に違反する事由として控訴人が具体的に追加主張する（一）ないし（三）についても、原審以来の控訴人の主張と同様に、事実反するか、一面だけを誇張したものであつて、その趣旨において否認し争う。本件基準例によるとし

ても、宅地接続地、従前地の最多耕作面積保有者である控訴人に対する優先的換地等の要請は充足されている。道路との関係についても、控訴人の主張は誇張されており、特に問題はないというべきである。なお、昭和四〇年当時の〈地名略〉には急激な人口増加がなく、平地農村と位置付けられ、控訴人主張のような都市近郊部ではなかった。

2 右三2に関して、控訴人の主張を前提とすると、集団化率が控訴人主張の割合になることは認める。しかし、控訴人の従前所有地の団地数は八と見るべきであるから、控訴人の集団化率は四三パーセントである（集団化率に関する被控訴人の主張をこのように訂正する。）。

3 右三3に関して、換地〈地名略〉につき控訴人主張の換地がされたことは認めるが、これが照応の原則に反するとの主張は争う。

4 右三4の照応の原則の解釈の在り方については、争う。個別の組合せの適否等を判断することなく、当該組合員の従前地全体と換地全体について地目、地積、土性等々を総合勘案して全体としての照応の存否を判断することは、不可能でない。

5 右三5に関しては、全部否認し争う。本件換地処分がされるに際して不正行為は全然なかったものであつて、控訴人が邪推しているにすぎない。

五 当審における証拠（省略）

○ 理由

一 当裁判所もまた、控訴人の本訴請求は失当として棄却すべきものと判断する。その理由は、当審における控訴人の主張に関して次の二ないし六の説示を付加するほかは、原判決理由説示（判決書中二四丁裏初行「である」を「である。」に改める。なお、後記引用しない部分を除く。）のとおりであるから、これを引用する。当審における証拠調べの結果によつても、右引用の原判決の認定判断は動かない。

二 控訴人の補足主張1（本件通達違反）について検討する。

控訴人の主張に係る本件通達があり、そこに本件基準例が定められていることは、当事者間に争いがなく、成立に争いのない甲第四五号証によつても明らかであるが、同証から認められる本件通達の文言自体から明らかとなっており、これは、昭和三十九年法律第九四号による改正後の土地改良法（すなわち、新法）の適用を受ける換地処分を直接の対象としているところ、この改正法附則第二項は、「この法律の施行前にした改正前の土地改良法（以下「旧法」という。）の規定による設立の認可の申請に係る土地改良区の設立については、なお従前の例による。」と定めており、この新法の施行は昭和三十九年一月一日である一方、被控訴人の設立申請は同年九月二日である（原判決書中二一丁表記載の認定参照）から、結局、本件通達は、直接には本件換地処分に適用されないことになる。この点は別としても、本件通達ないし本件基準例に示された基準が絶対的なものであるとしなければならないかどうかについては、なお検討の余地がある。ただ、本件基準例が照応の原則を配慮して策定されたことは自明であるので、本件基準例の趣旨に照らし、本件基準例違反として控訴人の主張するところが果たして理由あるものかどうかにつき、判断することとする。

まず、（一）の宅地接続地の点を見る。右引用に係る原判決理由挙示の証拠及び弁論の全趣旨によれば、Aに換地された換地〈地名略〉は、控訴人の居宅に近く、かつ換地前には同所に控訴人の農地があつたことが認められ、控訴人においてはこの土地が自己に換地されなかつたことに当初から（すなわち、一時利用地の指定のころから）強い不満を抱いていることが明らかに看取されるのである。しかしながら、既に原判決理由において説示されているとおり、本件土地改良事業上の全体としての本件換地処分においては、元来個別の組合員の従前地と換地とが「位置」的には必ずしも対応していないのであつて（この点は、有利か不利かを問わず、正に控訴人の主張のとおり、控訴人に関する換地としても、例えば、従前地〈地名略〉、従前地〈地名略〉等についての換地を見れば、明白である。）、そうであるからといって直ちに照応の原則に反することになるわけではない（要するに、組合員の居宅近辺に団地化する目的上、個別の換地ごとの位置的対応を確保することはほぼ不可能であり、個別に見れば控訴人にとつてある換地が不利益な場合があつても、全体として控訴人が殊更に不利益を受けておらず、土地改良事業の目的にかなう利益を得ていると認められる限り、個別の換地の不利益はやむを得ないところである。）。宅地接続地として、控訴人は、換地〈地名略〉、〈地名略〉、換地〈地名略〉、〈地名略〉の換地を受けているものであり、もとより、控訴人は、例えば右の〈地名略〉などは従前よりも遠いなどという不満を抱いているのであるが、個別にはそうであるとしても、全体としての照応はなお十分に保持されている

と見ることができることは、既に引用した原判決理由説示のとおりである。次に、(二)の換地<地名略>及び<地名略>に関して控訴人が主張するところも、理由がない。すなわち、これらは控訴人に対して換地されているのであるから、優先的換地の点では、問題がない。そして、これが不整形であることなどに関しては、原審以来控訴人が主張しているところであるが、であるからといって直ちに照応の原則に反するとは容易に認めることができないものであることは、既に引用した原判決理由説示のとおりである。なお、本件施行地区が昭和四〇年当時既に「都市近郊」に区分されるべき地区であつたことを認めさせるに足る証拠はないので、この点に関する基準「例」としての拘束力は差し引いて考えるのが相当である。

また、(三)の従前地<地名略>と道路との関係については、それ自体は控訴人が主張するところであつて、被控訴人も強いて争わず、前掲各証拠上も明白であるが、これと照応の原則との関係については、後記五のように付加説示して原判決理由説示を引用するところであるから、この個別の換地のみを取り上げ、ひたすらこれに限局して位置的な照応を欠いていることを攻撃し非難することは、意味のないところといわざるを得ない。

三 控訴人の補足主張2(集団化率)について検討する。

原審証人Dの証言、成立に争いのない乙第五七号証の一、二及び第五八号証並びに弁論の全趣旨によれば、控訴人所有の従前地の団地数は八であり、換地のそれは五であると認めるのが相当である(したがつて、原判決理由第二の一(一)(1)(判決書中三一丁表裏中のこの団地数及びこれを前提とする集団化率に関する記載は、引用しない。原判決と認定を異にしたのは、従前地<地名略>と<地名略>は別団地であり、また、控訴人居宅付近の従前地は南北に走る道路によつて(正確にはこの道路沿いの水路によつて)二つの団地に分かれていたと見るのを相当としたからである。)。原審における控訴本人の供述中この認定に反する部分は措信し難く、他に従前地の団地数がこの認定よりも少ないことを認めさせるに足る証拠はない。

右により、控訴人についての集団化率を計算するに、(換地後の団地数が一になつたときが一〇〇パーセントであるから、従前が八のときは分母を七とすべきことになり、分子は団地の減少数によることになつて一七分の三である四二・八五七パーセントとなる。なお、仮に、従前の団地数を七として見ると、六分の二である三三・三三三パーセントになり、本件施行地区全体の平均集団化率(四一・二パーセント。厳密には、従来は控訴人の従前の団地数を九として計算していたのを八と修正し、更にこれを七と仮定するのであるから、この率も修正を要するが大勢の判断には影響がないので、このままにしておく。)よりも、若干低いことになる。しかしながら、確かに本件土地改良事業の重要な目的として集団化の達成があるけれども、右に見たとおり団地数の数え方それ自体が相対的なものであり(原判決のような数え方が絶対に誤りであるとはいえない。)、しかも、例えば従前の団地数が二のとき換地によりこれが一になれば、集団化率はすぐ一〇〇パーセントになるのであるが、問題はそのような表面的・形式的な数字ではなくて、その集団化の実際上の内容、すなわち、農業経営の合理化にどれほど役立つようになったかであり、右の集団化率それ自体は一個の指標にとどまるものというべきであろう。そして、もちろん右が平均の数値である以上、個別にはこれを下回る組合員が相当数あり得ることも明らかである。したがつて、ここで集団化率を論ずるのは、これを一個の指標としてみても、控訴人に対して本件換地処分が殊更に不利益なものであつたとは認めることができないという、消極的な意味しかないに帰着する。

四 控訴人の補足主張3(地目)について検討する。

換地<地名略>につき控訴人が主張するような換地があつたことは当事者間に争いがない。しかしながら、原判決理由挙示の証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件土地改良事業の結果右三六二四のすぐ北側に道路が新設されたため、同所が耕作に便利な畑になつたこと、また、控訴人の倉庫の所在するのは従前地では<地名略>であるところ、この従前地及びこれに接する<地名略>の二筆の従前前(いずれも宅地)に対して、三面道路で極めてよく整形された(二筆の従前地は、一一九五―二が突出した格好で<地名略>にくつ付いていた。)<地名略>を宅地として換地している(ほとんど同面積であるが、換地の方がわずかに狭い。)ことが認められるので、控訴人は、十分に利益を受けているものというべきであり、不利益というのは当たらない。

もつとも、倉庫が建っている宅地を畑にするためには、該倉庫が農業用のものでな

い限り、これを移動する等しなければならないが、この程度の負担は、右証拠及び弁論の全趣旨に徴して、さほど大きなものでないと考えることができ、この不利益があるがゆえに控訴人に関する本件換地が全体としての照応を欠くことになることは、いまだ認めることができない（なお、次の五の説示参照）。

五 控訴人の補足主張4（照応の原則の考え方）について検討する。
土地改良法第五十三条第一項第二号の照応関係は、土地改良事業の目的に照らし、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でない限り、同一所有者に対する従前の土地全体と換地全体とを総合的に見てその間に認められれば足りるものと解するのが相当である（最高裁判所昭和六三年（行ツ）第六〇号事件昭和六三年十一月一七日判決）。そして、控訴人の従前地につき所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限があるため個別の換地毎に照応関係を論ずる必要があるとの主張も証拠もない。

既に検討したとおり、控訴人に対する個々の換地については、当初から基本的な照応関係さえ認められないものがあり、かつ、そこだけを見ればあるいは控訴人に不利益であるかもしれないものもあるといわざるを得ない。しかしながら、控訴人の従前地全体と換地全体とを対比するときには、土地改良事業の目的に十分に適合した照応関係を認めることができることは、既に引用した原判決の詳細な理由説示のとおりであり（前示のとおり、集団化率の計算については訂正した。）、本件土地改良事業における道路・水路等の整備やこれに伴う区画整理の結果、控訴人が土地改良事業の目的とする営農上の利益を十分に受けていることは、原判決理由挙示の証拠によつて明らかに認めることができ、当審の証拠によつてもこの判断は動かない。

以上の次第であつて、控訴人に対する換地が照応の原則に反するという控訴人の主張は、採用の限りでない。

六 控訴人の補足主張5（公平の原則）について検討する。

控訴人が原審以来主張しているところ、すなわち、被控訴人が本件換地に際して、他の特定の組合員に対して殊更に有利な換地をしたということが、証拠上認めることができないことは、この点に関する原判決理由説示のとおりである。当審において、控訴人は、これ以外にも、被控訴人の理事や換地委員が自己及びその親族らを殊更に有利にする換地（役得換地・手盛り換地）をしたかのように主張するのであるが、この点についての当審証人Eの証言は支離滅裂というべき内容で顧慮するに値せず、このほかに控訴人の右主張に沿う証拠として原審における控訴本人の供述（第一、二回）があるにとどまるところ、その多くは邪推にすぎないとの疑いが濃厚でにわかに信用することができず、中には単なる邪推とはいき切れない部分もあるけれども、であるからといつて右理事らの不正行為を直ちに認定させ得るようなものではなく、かえつて、原判決理由挙示のその余の証拠、当審における証人B、F及びGの証言並びに弁論の全趣旨によれば、本件土地改良事業における換地について格別の不正は行われなかつたものと十分に認めることができるのである。

以上の次第であつて、殊更に他の組合員を有利にする換地があつたとか、格別の不正があつたとかという控訴人の主張事実は存在しないに帰着するので、右事実があることを前提として公平の原則に反するという控訴人の主張もまた採用の限りでない。

七 要するに、当事者に争いのない事実関係及び証拠によつて認定した事実関係からすると、控訴人に対する本件換地処分及び清算金決定処分は適法・有効に行われたものであり、その間に取り消されるべき違法はないので、控訴人の本訴請求は理由がなく、これを棄却した原判決は相当である。

よつて、行政事件訴訟法第七条並びに民事訴訟法第三八四条、第九五条及び第八九条に従い、主文のように判決する。

（裁判官 賀集 唱 安國種彦 伊藤 剛）