〔審査付論文（研究論文）〕

土地区画整理法84条に基づく仮換地にかかる図書の
閲覧謄写請求に関する考察A study concerning a request to inspect documents about the temporary replotting
based on the land readjustment law article 84

Yu TOMITA : TMI associates, Attorney

富田 裕*

In the procedure of land readjustment project, land owners sometimes request to inspect documents about temporary replottings. But, right to inspect these documents is not accepted in judicial precedents. Thinking that the temporary replotting is in fact a permanent replotting, in order to realize a fair substitute replotting, it is necessary for land owners to be accepted the right to inspect the documents about the temporary replotting.

Key words : the land readjustment law, temporary replotting, request to inspect documents

1 はじめに

土地区画整理事業は、道路、公園、河川等の公共施設を整備・改善し、土地の区画を整え宅地の利用の増進を図る事業である。地権者は換地処分により従前の宅地の所有権を失い、換地に所有権を有するようになる。地権者の取得する換地は、道路、公園等の公共施設が設置された分、従前の宅地と比べ面積としては小さくなるが（減歩）、道路や公園等の公共施設が整備され土地の区画が整うことにより、利用価値の高い宅地が得られるものとされる。

その手続は、実務上、「事業計画の決定→換地計画案（特に換地設計案としての仮換地図、換地

設計書）の作成→換地計画案に基づく仮換地指定→道路、公園や宅地の造成工事、建物移転→換地計画の認可→換地計画に基づく換地処分→清算金の徴収・交付」の順に行われる（表1参照）¹。この手続のうち、仮換地指定により従前地における使用収益権の停止と仮換地における使用収益権の設定、すなわち、地権者の引越しによる移転が行われ（土地区画整理法（以下、「法」という。）99条1項）、換地処分により従前地における所有権等の権利の換地への移転が行われる（法104条1項）。

換地処分の際の換地計画は、換地設計（法87条1項）により定められた換地図（法施行規則12条1項）、各筆換地明細（法施行規則13条。従前の

富田 裕*（とみた ゆう）正会員・TMI総合法律事務所弁護士

¹ 安本典夫「都市法概説」210頁（法律文化社、第2版、平成25（2013）年）は、まずA・B・C地の部分に部分について仮換地指定をして使用収益権を停止し、同時にそれぞれの換地予定地A'・B'・C'に使用収益権を設定し、使用収益権を停止した箇所です工事を進め、次にD・E・Fで仮換地指定をして同箇所です工事を進めるという方法で順次進めていって工事を終わる。工事が終了した段階で換地計画を決定し、全ての宅地について同時に換地処分を行うといった方法で行われる、とする。

土地の所有者、地番、地目、面積等及びこれに対する換地の地番、地目、面積等を示す表)を中心に構成され(法87条1項)、仮換地指定の際の換地計画案も換地設計により定められた仮換地図、各筆仮換地明細(換地設計計算書や換地設計書とも呼ばれる)を中心に構成される。そして、実務上、仮換地指定の段階で作成された換地計画案はほとんど変更されることなしに知事により認可されて換地計画となり、認可された換地計画により換地処分が行われるから、大要、仮換地指定の際の仮換地図、各筆仮換地明細(換地設計書)は、換地処分の際の換地図、各筆換地明細となる。

手続の流れ	権利の変動
事業計画の決定	
↓	
換地計画案(特に仮換地図)の作成	
↓	
換地計画案に基づく仮換地指定……………	従前地の使用収益 権の停止、仮換地 における使用収益 権の設定
↓	
道路、公園や宅地の造成工事、建物移転	
↓	
換地計画の認可	
↓	
換地計画に基づく換地処分……………	従前地における所 有権等の権利の換 地への移転
↓	
清算金の徴収・交付	

表1 土地区画整理事業の手続の流れと権利変動

換地計画については、法89条1項の規定する照応の原則、すなわち、従前の宅地と換地が大体において同一条件であると認められること(縦の照

応)、地権者間の公平が実現されていること(横の照応)を満たすことが要求される²。

そこで、地権者が仮換地指定の段階で地権者間の照応の原則を実現できているかを確認するため、法84条1項、2項により換地計画案を構成する仮換地図や換地設計書の閲覧謄写請求を行った場合、これらが「換地計画に関する図書」(法84条1項)に当たるとして閲覧謄写請求が認められるかが問題となる。

本論文では、実務における仮換地図の閲覧謄写請求の扱い、裁判例を概観したうえ、照応の原則の実現、事業の円滑な進捗の観点、法84条の解釈の観点から、地権者による法84条に基づく仮換地図、換地設計書の閲覧謄写請求が認められるかについて考察する。

2 法84条に基づく閲覧謄写請求の趣旨と実務の扱い

法84条1項は、施行者は「換地計画に関する図書」等の簿書を主たる事務所に備え付けておかねばならないとし、同条2項は、利害関係者からの前項の簿書の閲覧又は謄写の請求があった場合において、施行者は正当な理由がない限り、これを拒んではならない、とする。

法84条の趣旨は、土地区画整理事業は宅地または宅地に属する建築物その他の物件に関して権利を有している者に大きな利害関係があるから、施行者に対し関係権利者がその土地区画整理事業について正確な理解と判断とを得ることができるような資料を事務所に備えつけ、請求に応じて閲覧させる義務を課したものである³。

かかる趣旨からすれば、地権者が仮換地指定に係る総会(法31条9号)で適切な判断をするため、地権者に法84条1項、2項に基づく仮換地図や換

² 生田長人「都市法入門講義」154頁(信山社、第1版、平成22(2010)年)は、照応の原則は従前地と換地との照応(縦の照応)の他に、権利者間の公平を求める意味の照応(横の照応)の二つの意味を有しているとする。同様に、安本典夫「都市法概説」217頁(法律文化社、第2版、平成25(2013)年)も照応の原則に関し、縦の関係での換地と従前の宅地の位置、地積、利用状況、環境の照応、換地相互間の(横の関係での)公平・平等をも要求している、としている。

³ 編著 土地区画整理法制研究会、監修 国土交通省都市・地域整備局市街地整備課「逐条解説 土地区画整理法」308頁(ぎょうせい、改訂版、平成18年)

地設計書の閲覧謄写請求が認められることが望ましいと思われる。

しかしながら、土地区画整理事業の実務では、法84条1項の「換地計画」とは、都道府県知事の認可（法86条1項）を受けたものに限定され、未だ知事の認可を受ける前の換地計画案の一部である仮換地図や換地設計書は「換地計画に関する図書」に当たらず、閲覧謄写請求は認められないものとされている。

3 裁判例の考察

裁判例についてみると、奈良地決平成7年4月28日は換地設計書の閲覧請求を認めるものの、この上級審である大阪高決平成7年9月22日、東京高判昭和61年6月30日等の大半の裁判例は仮換地図や換地設計書の閲覧謄写請求を認めていない。以下、仮換地図、換地設計書の閲覧謄写請求に関する裁判例を概観する。

(1) 仮換地図、換地設計書の閲覧謄写請求に係る裁判例

ア 東京高判昭和61年6月30日⁴

東京高判昭和61年6月30日は、仮換地指定に係る換地設計計算書及び仮換地図が法84条1項の「換地計画に関する図書」に該当し、閲覧謄写請求が認められるかが争われた事件である。判決は、これらは「換地計画に関する図書」に該当しないから閲覧謄写請求は認められないとした。

同事件で、控訴人は、本件換地設計計算書は換地計画書と実質的に全く同一のものであり、本件仮換地図は土地区画整理事業の施行者である被控訴人静岡県が土地区画整理法86条、87条に従い換地計画を定めるに当たって作成すべき同法施行規則12条所定の「換地図」に該当するから、これらはいずれも法84条1項の「換地計画に関する図書」に包含され、閲覧謄写請求が認められると主張した。

これに対し、判決は、換地設計計算書及び仮換

地図は「換地計画に関する図書」に当たらないとして換地設計計算書及び仮換地図の閲覧謄写請求を否定した（表2参照）。

法98条1項の規定	換地計画に基づくことの要否	仮換地図、換地設計計算書の閲覧謄写請求の可否
①工事のための仮換地指定	換地計画に基づくことを要しない。	本件は工事のための仮換地指定。換地計画は存在せず、仮換地図等は換地計画を定めるにあたって作成された書類ではないから「換地計画に関する図書」に該当せず、閲覧謄写請求不可。
②換地計画に基づく換地処分のための仮換地指定	明示的に述べていないが換地計画に基づくことを要する趣旨と思われる。	

表2 東京高判昭和61年6月30日

判決は、まず、法98条1項によると、仮換地の指定には、①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に必要がある場合に行われるものと、②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行われるものの二種類があるところ、①の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に必要がある場合においては、仮換地指定の際に換地計画が定められている必要がないとした。すなわち、法98条1項は、「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に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

⁴ 東京高判昭和61年6月30日 判例地方自治33号59頁、Westlaw Japan 文献番号1986WLJPCA06301005

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。」(下線, 筆者)と規定しており, 仮換地指定には, ①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の仮換地指定と②換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合の仮換地指定があるとしている(以下, 便宜のために①を「工事のための仮換地指定」, ②を「換地処分のための仮換地指定」という)。

判決は, このうち①の工事のための仮換地指定の場合においては, ②の換地処分のための仮換地指定の場合と異なり, 法98条1項上「換地計画に基づき」といった文言がないから, 仮換地指定の際に換地計画が定められている必要がないとしたものである。

そのうえで, 判決は, 本件仮換地指定は, ①の工事のための仮換地指定であり, 本件事業においては, 未だ換地計画が定められていないとした。そして, 判決は, 本件の換地設計計算書及び本件仮換地図は法86条, 87条, 法施行規則12条の規定により換地計画を定めるにあたって作成された書類ではないから, 法84条1項にいう「換地計画に関する図書」には当たらず, 控訴人がした閲覧謄写請求を拒否した被控訴人静岡県の処分に違法とすべき点はないとした。

イ 大阪高決平成7年9月22日⁵

大阪高決平成7年9月22日は, 従前地と仮換地の地番, 地目, 地積, 権利指数, 評価指数等を記載した換地設計書の文書提出命令の申立てを認容した決定に対する即時抗告事件である。基本事件は土地区画整理事業における仮換地指定処分取消訴訟であり, 原審では, 原告らが本件仮換地処分の照応原則違反の事実等を証すべき事実とし被告が所持する換地設計書の文書提出命令の申立てを認容していた。

この決定も, 東京高判昭和61年6月30日と同様,

工事のための仮換地指定については換地計画に基づくことを要しないことを前提に, 本件仮換地指定を工事のための仮換地指定であり, 未だ換地計画は存在しないとし, 換地設計書は法86条, 87条に従い換地計画を定めるにあたって作成された書類でないから法84条1項の「換地計画に関する図書」に該当しないとして閲覧謄写請求を否定している。

ウ 奈良地決平成7年4月28日⁶

大阪高決平成7年9月22日の原審である。

同決定は, 仮換地指定の際の換地設計書の閲覧謄写請求を認めた(表3参照)。

同決定は, 事件で問題となった仮換地指定は工事のための仮換地指定であるとした。そして, 工事のための仮換地指定は換地計画に基づくことを要しないから, 各筆換地明細を定める必要はなく, 本件においても定められていないとした。

しかし, 土地区画整理の実務上, 将来の本換地を見越した換地予定地の仮換地指定を行い, 工事がほぼ完成に近づいた段階で換地計画を作成して換地をするのがほとんどであり, 原則として仮換地計画のとおりに換地されること, 仮換地指定段階の図書を閲覧できないものとする利関係人は工事がほぼ完了するまで換地計画の情報を得ることができず, 法84条1項, 2項の趣旨が没却されてしまうことから, 仮換地指定における各筆仮換地明細書も「換地計画に関する図書」に該当するとした。そして, 仮換地指定における各筆仮換地明細書に当たる本件の換地設計書も法84条1項の「換地計画に関する図書」に該当するとして閲覧謄写請求を認めた。

エ 長崎地判平成3年12月17日⁷

長崎地判平成3年12月17日では, 路線価図が法87条1項の「換地計画に関する図書」として閲覧請求が認められるか否かが争われ, その中で, 「換

⁵ 大阪高決平成7年9月22日 判例地方自治147号71頁

⁶ 奈良地決平成7年4月28日 判例地方自治143号75頁, Westlaw Japan文献番号1995WLJPCA04286013

⁷ 長崎地判平成3年12月17日 判例タイムズ792号92頁, 判例地方自治96号53頁

法98条1項の規定	換地計画に基づくことの要否	仮換地指定に関する図書の閲覧謄写請求の可否
①工事のための仮換地指定	換地計画に基づくことを要しない。	本件は換地計画なしに工事のための仮換地指定を行った事例。換地計画は存在しない。しかし、実務上、原則として仮換地計画のとおりに換地されること、法84条が閲覧謄写請求を認めた趣旨からすれば、仮換地指定に関する図書も「換地計画に関する図書」に該当すると考えられ、閲覧謄写請求が認められる。
②換地計画に基づく換地処分のための仮換地指定	明示的に述べていないが換地計画に基づくことを要する趣旨と思われる。	

表3 奈良地決平成7年4月28日

地計画に関する図書」の意味に関する判断が行われた。同判決は、法84条1項にいう「換地計画に関する図書」とは、法87条1項の「換地計画」と同じ意味であるとし、具体的には、法87条1項各号が規定する①換地設計、②各筆換地明細、③各筆各権利別清算金明細、④保留地その他の特別の定めをする土地の明細、⑤その他建設省令で定める事項であるとし、路線価図は、①～⑤に当たらないので、「換地計画に関する図書」に当たらないとした。

そして、法84条1項の「換地計画に関する図書」の閲覧の拒否については、過料の規定（法145条、146条）が設けられているから、その範囲は明確であることを要し、妄りに類推し、拡張解

釈すべきではないとした。

(2) 裁判例の考察

ア 換地計画に基づかない換地予定地的仮換地指定の適法性について

ア～ウの裁判例は、工事のための仮換地指定の場合、将来の換地処分のために行う換地予定地的仮換地指定であっても換地計画を定めて行うことは不要であるとしている。そして、問題となった仮換地指定に関し、換地予定地的仮換地指定であるが、工事のための仮換地指定であるとし、換地計画を定めて行う必要はないものとしている。

これらの裁判例は、最判昭和60年12月17日⁸と同趣旨と考えられる。同最判は、「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」（法98条1項前段）にされる仮換地指定処分（本論文でいう工事のための仮換地指定）の場合、換地予定地的な仮換地指定であっても、換地計画に基づくことを要しないとした。

最判昭和60年12月17日をはじめとするこれらの判例は、次のように解される。

法98条1項は、①工事のための仮換地指定、及び、②換地計画に基づく換地処分のための仮換地指定について規定している。ここで、①の工事のための仮換地指定には、「換地計画に基づく」という文言が付いていないが、②の換地処分のための仮換地指定には、「換地計画に基づく」の文言が付いている。

法98条1項の文言がこのように異なっている趣旨は、①工事のための仮換地指定の場合、例えば、道路の新設工事を行うために一時的に従前地における使用収益権を他に移す必要があるので仮換地指定をする場合、最終的な移転先を踏まえた仮換地を指定することは必ずしも必要ないから、換地計画を定めて行う必要はないが、②将来的に換地処分を行うことを見越しその準備として仮換地指定を行う場合、従前地をどこの換地に移転させる

⁸ 最判昭和60年12月17日 民集39巻8号1821頁、判例タイムズ589号87頁

かについても見据えて仮換地指定を行わねばならないから、換地計画を定めて行う必要がある、というものであったと思われる。

この点、編著土地区画整理法制研究会、監修国土交通省都市・地域整備局市街地整備課「逐条解説 土地区画整理法」383頁（ぎょうせい、改訂版、平成18年）も、法98条1項に関し、仮換地を指定し得る場合として、①工事のために一時的に使用収益権を他に移す必要がある場合、すなわち、一時利用地的な仮換地指定の場合と、②換地計画が既に決定されてはいるが、施行地区全体から見れば換地処分を行うには未だ準備が不十分であって、換地計画に定められた換地を一応仮換地として指定しておく必要がある場合、すなわち、換地予定地的仮換地指定の二つの場合を規定しているとしている。同逐条解説からすると、法98条1項前段の工事のための仮換地指定は、換地計画に基づく一時的利用地的な仮換地指定を行う場合を意味し、法98条1項後段の換地処分のための仮換地指定は、換地計画に基づき換地予定地的な仮換地指定を行う場合を意味するものと理解される（表4参照）。

かかる解釈によると、換地予定地的仮換地指定は換地計画に基づいて行う必要があることになる。すなわち、法98条1項後段は、「換地計画→換地予定地的仮換地指定」という手続を要請しているものととらえることになる。

しかし、実務上、「換地計画」とは、知事による認可（法86条1項）を受けた換地計画であると解されており^{9,10}、換地計画について知事の認可を受けるには換地設計、各筆換地明細、各筆各権利別清算金明細等を施行地区全体について定めな

法98条1項の規定	意味	換地計画の要否
①工事のための仮換地指定	工事のための一時利用地的仮換地指定	換地計画に基づくことを要しない
②換地計画に基づく換地処分のための仮換地指定	換地予定地的仮換地指定	換地計画に基づくことを要する

表4 法98条1項の理解1

ければならず（法86条、87条）、その縦覧・意見書などの事前手続を経なければならない（法88条）など、その事務にかなりの期間を要するから、換地計画に基づいて換地予定地的仮換地指定を行うことは事実上不可能である。

そこで、実務では、換地予定地的仮換地指定の場合も換地計画なしに仮換地指定を行い、工事が全て完了した段階で換地計画の認可を受け、換地計画に基づく換地処分が行われている。すなわち、実務上の手続は、「換地予定地的仮換地指定→換地計画」の順で行われる。

この実務の扱いを法98条1項の解釈と整合させるには、将来の換地処分の準備として行われる換地予定地的仮換地指定の場合であっても、法98条1項前段の工事のための仮換地指定とし、換地計画に基づく必要はない、と解釈するほかない（表5参照）。

⁹ 土地区画整理実務研究会編「問答式 土地区画整理の法律実務」711頁（白井皓喜）（新日本法規出版、平成11年）は、換地計画は知事の認可のあるものをいい、仮換地指定前に知事の認可をとることはほとんど不可能のため、実務上、「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」の仮換地指定をもって換地予定地的仮換地指定をしているとしている。

¹⁰ 大場民男「条解・判例 土地区画整理法」535頁（日本加除出版、初版、平成26年）は、法98条1項後段の「換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合」の「換地計画」とは、法86条の都道府県知事の認可のあったものをいうとし、換地設計、各筆換地明細（法87条1号、2号）のみならず、各筆権利別清算金明細（同条3号）が定められている必要があるとし、実務上、仮換地指定は、換地設計の後、工事のための仮換地指定として行われ、換地処分のための仮換地指定として行われることはないとする。

法98条1項の規定	意味	換地計画の可否
①工事のための仮換地指定	i) 工事のための一時利用地的仮換地指定 ii) 換地予定地的仮換地指定	換地計画に基づくことを要しない
②換地計画に基づく換地処分のための仮換地指定	換地予定地的仮換地指定	換地計画に基づくことを要する

表5 法98条1項の理解2

実際、将来の換地処分をみすえた換地予定地的仮換地指定の場合であっても、例外なく従前地で道路や保留地の整備工事をするために従前地における使用収益権の停止の効果（法99条1項）を得る必要があることからすれば、換地予定地的仮換地指定は、例外なく工事のための仮換地指定であるということができ、この解釈によれば、換地予定地的仮換地指定は、例外なく換地計画を要しないことになる。

換地予定地的仮換地指定も工事のための仮換地指定であるとした場合、法98条1項後段の換地計画に基づく換地処分のための仮換地指定は、換地計画に基づく必要のない換地予定地的仮換地指定について、換地計画に基づいて行う場合を規定したものとなり、意味のない規定となる。また、換地計画に基づく仮換地指定は実務上行われることはないから、法98条1項後段の適用される場合は

なくなるが¹¹、換地予定地的仮換地指定を工事のための仮換地指定であると解釈することで、換地計画に基づかない換地予定地的仮換地指定が認められることになるのは確かである。

前掲最判昭和60年12月17日をはじめとする判例は、換地予定地的仮換地指定の場合について、法98条1項前段の工事のための仮換地指定であるから換地計画に基づくことを要しないとし、実務の扱いを是認したものと考えられる¹²。

かかる裁判例については、確かに、仮換地指定後、宅地造成工事や道路工事が終了し、換地計画の認可の段階で、利害関係者が法88条3項に基づき意見書を提出しても、この段階では工事は既に終了し、地権者は既に仮換地にて住宅を移転させ、新たな生活が根付いた状態となっており、換地計画の是正を期待できないから、やはり利害関係人の関与した換地計画の認可の後、仮換地指定が行われるべきであるということもできる。

しかし、この問題は、最終的には、利害関係人が仮換地指定に関する十分な情報を取得し、利害関係人の意見を反映させる形で仮換地指定が行われているかという、仮換地指定段階における手続保障の問題である。

そうであれば、地権者たる組合員が仮換地指定段階で換地計画案の内容を確かめ、これに対し総会で意見を述べ、照応の原則を満たした適法な換地計画案を作成できる限りにおいて、最判昭和60年12月17日をはじめとする裁判例のように、換地予定地的仮換地指定を行うに際し換地計画に基づくことを要しないとすること自体は差し支えないものと考えられる。

¹¹ 前掲大場451頁は、「仮換地指定を規定する本法98条1項は、①工事のため必要がある場合、又は②換地計画に基づく換地処分を行うため必要がある場合において仮換地指定をすることができる、としているが、実務上、②の仮換地指定を見聞することはない。換地計画の内容の厳密性、手続の慎重性を充足するには、仮換地指定前においては事実上不可能であるからであろう。」としている。

¹² 前掲安本219頁は、法律上仮換地の規定の前に換地計画の規定があることから、法律上、換地計画を定めて換地予定地的仮換地を指定することが意図されていたと思われ、合意形成上、それが望ましいとする。しかし、工事の進行の過程で換地計画の若干の手直しも必要であり、これに応じて清算金も変わってくることから、換地計画を決定してしまうと動きがとれなくなるおそれがあるとして、換地計画を仮換地指定・工事が全部終了して決定する（したがって、換地計画なしに換地予定地的仮換地指定をする）ようになり、最高裁もこれを適法と認めたものとする。もっとも、同書は、本来は換地計画を定め、これについて合意を形成して換地予定地的仮換地指定を進めるべきであり、これが透明で適正なやり方であるとする。

イ 「換地計画に関する図書」の意味について

ア、イ、ウの裁判例は、仮換地図や換地設計書が「換地計画」でないことを前提として、これらが「換地計画に関する図書」に該当するかについて検討している。そうであるから、これらの裁判例は、「換地計画に関する図書」(法87条1項)を「換地計画」(法84条1項)よりも広い概念ととらえていることについては共通している。

もっとも、ア、イの裁判例は、「換地計画に関する図書」を換地計画の認可に当たって作成した書類に限定しているのに対し、ウの裁判例は、換地計画の認可とは直接関係なく作成した仮換地指定の際の仮換地図、換地設計書も「換地計画に関する図書」としている点で異なっている。

一方、エの裁判例は、法84条1項の「換地計画に関する図書」の意味を法87条1項の「換地計画」と同じ意味と理解している。この解釈によれば、法87条1項の「換地計画」には仮換地指定の際の仮換地図、換地設計書は含まれていないから、仮換地図、換地設計書は、法84条1項の「換地計画に関する図書」たりえないことになる。

以上より、閲覧請求の認められる「換地計画に関する図書」(法84条1項)の意味に関しては、法87条1項の「換地計画」と同じ意味ととらえるのか、それとも、法87条1項の「換地計画」よりも広い概念と考えつつ、「換地計画」の認可に当たって作成された図書に限定してとらえるのか、将来的に「換地計画」となることが見込まれる仮換地図、換地設計書までも含むものととらえるのかといった問題があることになる。

4 仮換地図、換地設計書の「換地計画に関する図書」該当性についての考察

では、仮換地図、換地設計書が「換地計画に関する図書」(法84条1項)に該当し、地権者からの閲覧謄写請求が認められると解するべきか。平等原則実現、事業の円滑な進捗の観点(必要性の観点)、84条の解釈の観点(許容性の観点)から考察する。

(1) 平等原則実現の観点からは仮換地図等の閲覧謄写請求が認められるべき

ア 土地区画整理事業における使用収益権、所有権制限の根拠と平等原則

土地利用については、土地所有者が自由に土地の利用を図れば本来的には最も効率的な土地利用を図ることができるはずである。しかしながら、土地所有者は道路、公園等の公共財を自ら供給することはしないし、土地所有者の自由な土地利用により様々な用途や規模の建物が入り乱れ、結果として、環境の悪化などの外部不経済を招くこともある(市場の失敗)。

そこで、土地区画整理事業に基づく道路や公園の整備等による公共財の供給、外部不経済を抑制するための土地利用規制が必要となる。

土地区画整理事業においては、仮換地指定において土地所有者等の従前地における使用収益権の停止、換地処分において土地所有者等の所有権等の権利の換地への移転といった土地所有者等の権利制限が行われる。これらの権利制限は、憲法上の権利である居住移転の自由(憲法22条1項)、財産権(憲法29条1項)への大幅な侵害であるが、これらの権利制限は、市場の失敗の是正の観点から正当化される。そして、土地所有者等の居住移転の自由、財産権を制限するに際しては、平等原則(憲法14条1項)に沿ったものでなければならない。

そうであるから、換地計画においては、地権者間の公平の実現(横の照応)が求められるものである(法89条)。

イ 平等原則の実現のための閲覧の必要

地権者は、仮換地指定に伴い、従前地の使用収益権が停止され、仮換地に移動して住宅の建築を強いられるものであり、地権者の居住移転の自由(憲法22条1項)は仮換地指定により大幅に侵害される。

そうであれば、仮換地指定だけをみても、使用収益権の制限における平等原則(憲法14条1項)、すなわち横の照応原則の遵守が求められるもので

あり、地権者は、仮換地指定の段階から横の照応原則を満たしているかを確かめるために仮換地図、換地設計書等を閲覧できてしかるべきである。

次に、実務上、仮換地指定された土地がそのまま本換地となるのが原則であることからすれば、仮換地指定は事実上地権者の所有権等の権利の内容を定めるものとなるから、仮換地指定は横の照応原則を遵守して行われる必要がある。

特に、地権者は、換地計画が認可された後で換地先に関する情報を収集できることになったとしても、もはや換地計画の是正を期待できないから、是正できる早い段階で閲覧を認めることが不可欠である。すなわち、地権者は換地計画の認可の段階で換地計画を縦覧し、意見書を提出することができるが（法88条）、この段階では、既に仮換地指定が終わり、仮換地に新たな住宅が建築され、新たな生活が根付いており、もはや仮換地の位置や面積を変更しようがないから、換地計画の認可の段階で換地計画の縦覧を認めても換地計画の是正は期待できない。

仮換地指定が地権者で構成される組合員の総会決議事項（法31条9号）であることからすれば、地権者である組合員が仮換地指定の段階で換地計画案が地権者間の公平を実現できているかを確認し、総会にて仮換地指定の是非を決議できるよう、仮換地指定の段階で仮換地図や換地設計書の閲覧謄写請求が認められる必要がある。

また、訴訟による照応の原則の実現を考えても、仮換地指定段階での仮換地図等の閲覧請求が認められる必要がある。すなわち、仮換地図、換地設計書の閲覧もできない状態で仮換地指定取消訴訟を行っても、照応の原則違反の有無がわからないから、訴訟の実効性が上がらない一方、換地図を確認できる換地処分段階で換地処分取消訴訟を提起し、照応の原則違反が認定されたとしても、事情判決となるから、違法な処分がそのまま是認される結果となり、結果的に裁判を受ける権利が否定されたものに等しくなる。そうであれば、仮換地指定の段階での閲覧請求を認める必要がある。最高裁平成20年9月10日判決は、換地処分段階で

取消訴訟が提起され、事業計画の違法が認定されたとしても、結果として事情判決となり、権利が実効的に救済されない可能性があることから、事業計画決定の段階で取消訴訟を認める合理性があるとしているが、同様の理由で、仮換地指定の段階での仮換地図、換地設計書の閲覧請求が認められる必要がある。

さらに、3(2)アで述べたとおり、法98条1項は、もともと「換地計画の認可→換地予定地の仮換地指定」という手順の順序を予定しており、地権者が換地計画の認可の段階で換地計画に関する情報を取得し、地権者の意見を反映した換地計画が認可され、認可された換地計画に基づき仮換地指定が行われることが予定されていたと考えられる。

しかしながら、実務上、土地区画整理事業は、「換地予定地の仮換地指定→換地計画の認可」という順序で進められており、地権者が換地計画の認可の段階で換地計画にかかる情報を取得しても、既に仮換地にて地権者の新生活が根付いているから、換地計画を是正することはできないものとなっている。

そこで、「換地予定地の仮換地指定→換地計画の認可」という順序で土地区画整理事業を進める場合、地権者たる組合員が仮換地指定段階で換地計画案の内容を確かめ、これに対し総会で意見を述べ、照応の原則を満たした適法な換地計画案を作成できる手続の保障が必要であり、そのために仮換地図、換地設計書等の閲覧謄写請求をすることが必要である¹³。

(2) 事業の円滑な進捗を考慮しても閲覧謄写を認めるべき

仮換地図、換地設計書の閲覧謄写請求に関しては、これを認めると地権者からの様々な意見が予想され、組合と地権者との交渉が難航するから、土地区画整理事業の円滑な進捗の観点からは閲覧謄写請求を認めるべきでないとの見解もある。

確かに、換地計画に関する図書の閲覧謄写請求が可能となる時期を、もはや換地計画の変更が不可能な換地計画の認可が下りる時まで遅らせ、地

権者から換地計画に関する様々な意見が出ることを防止することで、組合が地権者の意見に妨げられず事業の進捗を図ることができるとも考えられる。

しかしながら、換地計画案を隠すことで事業の進捗を図る方法は、情報公開がなされない中で特定の地権者が優遇され、照応の原則に反した違法な土地区画整理事業が進捗されることになりかねない。地権者への情報開示のもと、公正正大に事業を進めることで、初めて照応の原則を満たした適法な換地計画を実現できるものであり、事業の円滑な進捗が仮換地図、換地設計書を開示しない理由とはならないであろう。

(3) 仮換地図等を「換地計画に関する図書」と解す

ることは法84条の解釈の観点からも許容される

法84条1項の「換地計画に関する図書」の解釈に関し、長崎地判平成3年12月17日と同様、法87条1項の「換地計画」と同義であると解釈することも可能であろう。

しかし、仮に、法84条1項の「換地計画に関する図書」の意味を法87条1項の「換地計画」と同義とするなら、法84条1項において、「換地計画に関する図書」の文言を用いず、「法87条1項の換地計画」とだけ規定すれば足りると考えられるのに、法84条1項は、「換地計画に関する図書」と、「換地計画」に「に関する図書」の文言を付加した規定としている。

法84条1項が「に関する図書」という文言を付

加した規定としていることからすると、法84条1項の「換地計画に関する図書」は、法87条1項の「換地計画」そのものよりも広い概念と考えるべきである。

そして、仮換地図や換地設計書は、換地計画の認可が行われれば、それぞれ換地図、各筆換地明細と呼ばれるものとなり、法87条1項の「換地計画」そのものを構成するものとなることからすれば、仮換地図や換地設計書は、法87条1項の「換地計画」ではなくとも、法84条1項の「換地計画に関する図書」には当たると考えることが可能であろう。

5 おわりに

以上より、仮換地指定自体が地権者の居住移転の自由に対する大幅な制限であること、仮換地指定は原則としてそのまま本換地となり、換地処分後の所有権等の権利の内容を事実上決定するものであることからすれば、仮換地指定段階での平等原則の実現は重要であり、仮換地指定の段階での仮換地図、換地設計書等の閲覧謄写請求が認められることが不可欠である。

そして、仮換地にかかる図書は、法87条1項の「換地計画」ではないとしても、法84条1項の「換地計画に関する図書」に該当すると考えることが可能であり、法84条2項に基づき、これらの閲覧謄写請求が認められるべきである。

以上

¹³ 園部逸夫、時岡泰編「裁判実務大系 第1巻 行政訴訟法」417頁（真柄久雄）（青林書院、初版、昭和59年）は、換地計画に基づかない換地予定地の仮換地指定に関し、確かに換地計画の認可の段階で法88条に基づき意見書を提出してももはやその実効性はない点が問題となりうるとしつつも、仮換地指定にかかる総会の議決の段階で最も重要な利害関係者である土地所有者と借地権者の意見反映が図られていることを理由に、換地計画に基づく仮換地指定の場合と比べて関係権利者に特に不利益を与えるものではなく、結果的に問題はないものとしている。この見解を採用する場合、仮換地指定にかかる総会の議決の際に土地所有者や借地権者が意見を述べる前提としての仮換地図全体の閲覧が必要不可欠と思われる。