

主 文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

- 1 処分行政庁が平成 17 年 3 月 11 日付けで原告に対して行った異議申立て棄却決定を取り消す。
- 2 処分行政庁が平成 16 年 9 月に行ったほ場整備事業（大区画） 地区の換地計画の決定が無効であることを確認する。

第 2 事 案 の 概 要

本件は、原告が、処分行政庁において千葉県佐倉市の 地区の県営土地改良事業のため平成 16 年 9 月に決定された換地計画は権利者会議の議決を経ずに決定されたものであるなどと主張して、同換地計画の決定に対する原告の異議申立てを棄却した決定の取消しを求めるとともに（以下「請求 1」という。）、同換地計画の決定の無効確認を求める（以下「請求 2」という。）事案である。

1 関係法令等の定め

(1) 土地改良法（以下「法」という。）

ア 法 89 条の 2 第 1 項は、県知事は、県営土地改良事業について、その事業の性質上必要があるときは、その土地改良事業の施行に係る地域につき、換地計画を定めなければならない旨規定している。

イ 法 89 条の 2 第 2 項により県営土地改良事業に準用される法 52 条 3 項は、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旨規定している。

同じく準用される同条 5 項前段は、換地計画を定めるには、その計画に係る土地につき所有権等の所定の権利を有するすべての者で組織する会議の議決を経なければならない旨規定し、同じく準用される同条 7 項は、上

記会議につき書面又は代理人をもって議決権又は選挙権を行うことができる旨を定める法 3 1 条 2 項の規定を準用する。

ウ 法 8 9 条の 2 第 3 項により県営土地改良事業に準用される法 5 3 条 1 項 2 号は、換地及び従前の土地について、農林水産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換地計画の要件として定めている。

同じく準用される法 5 3 条の 2 の 2 のうち、1 項は、換地計画においては、従前の土地の所有者の申出又は同意があった場合には、その申出又は同意に係る従前の土地については、地積を特に減じて換地を定めることができるとし、2 項は、その場合には、金銭による清算をするものとし、当該換地計画においてその額並びに支払及び徴収の方法及び時期を定めなければならないとしている。

エ 法 8 9 条の 2 第 1 0 項により県営土地改良事業に準用される法 5 4 条の 3 は、県は、換地処分の公告があった場合には、清算金を徴収し、又は支払わなければならない旨規定している。

(2) 換地計画実施要領(昭和 4 9 年 7 月 1 2 日付け 4 9 構改 B 第 1 2 3 2 号。各都道府県知事等あてに農林水産省構造改善局長から通知されたもの。以下「実施要領」という。乙 2 4)

ア 実施要領第 1 の 3 アは、工事着手前において換地計画に関する基礎調査及び換地設計基準等の作成を行うほか、できる限り換地計画原案について関係権利者の合意形成を図ることに留意することにより、ほ場の区画に係る工事の完了前における換地計画作成作業の推進に努めるものとしている。

イ 実施要領第 2 の 3 (2) は、換地清算金の算定は、換地選定と一体の関係にあるので、換地委員会で行うこととするが、事務量等の関係から必要に

応じて別に設ける土地評価委員会に行わせることも考えられるとしている。

ウ 実施要領第2の5(1)は、換地計画を樹立するために、通常換地委員会を設けるものとし、換地委員の人選に当たっては、換地選定の公正さが保たれるよう特に留意して行うこととしている。

エ 実施要領第2の6(2)アの注2は、換地設計書のうち換地設計総括表については、権利者会議等の際に各権利者に配付又は通知するのに必要であるから、その権利者数に応じて作成することとしている。

オ 実施要領の別紙様式第21号の注(2)は、権利者会議では、その開催通知書に記載した議案以外は議決できないとしている。

(3) 換地清算金運用指針（平成14年4月1日付け13農振第3528号。各地方農政局農村計画部長等あてに農林水産省農村振興局計画部土地改良企画課長から通知されたもの。同部長から管内都府県に参考送付。以下「運用指針」という。乙42）

ア 運用指針は、第1の冒頭で、同指針では、換地計画において定める清算金の算定に関し標準的な手法を定めるが、地区の実態に即した清算金の算定を行うことが必要となる地区にあっては、同指針に基づかずに算定しても差し支えないとしている。

イ 運用指針第3の3(3)では、不換地、特別減歩及び創設換地に係る土地における評価対象価値は、土地を適正に売買する価値に着目した価値としている。

ウ 運用指針第3の11(1)では、不換地、特別減歩地とその充当土地の間には筆毎の牽連関係がないので、不換地、特別減歩地が現に供用されている用途に着目して評価するとしている。

エ 運用指針第3の12(4)では、創設非農用地換地として定める土地は、非農用地ないし非農用地予定地とみて、近傍類似の転用目的の田畑売買実

例価格等を参考に評価するとしている。

2 前提事実（証拠等の記載のない事実は、当事者間に争いが無いが、明らかに争わない事実である。）

(1) 処分行政庁は、平成8年10月18日、地区（千葉県佐倉市の干拓地及びこれに接続する農地。南端、川河口付近東側の地区）につき、農業の大規模経営を可能とする大区画の農地を造営することを内容とするほ場整備事業（以下「本件事業」という。）の計画（以下「本件事業計画」という。）を決定し、本件事業計画は、同年12月2日、確定した。

(2) 本件事業の対象土地の工事は、平成8年12月21日から平成9年5月20日にかけて実施された。

(3) 処分行政庁は、平成15年10月31日、本件事業計画の変更を決定し、同決定に係る本件事業の変更された計画（以下「本件変更事業計画」という。）は平成16年3月31日に確定した。

(4) 本件変更事業計画の換地計画に関し、平成16年7月12日、権利者会議（以下「本件権利者会議」という。）が開催された。

(5) 処分行政庁は、平成16年9月、本件変更事業計画に係る換地計画（以下「本件換地計画」という。）を決定（以下「本件換地計画決定」という。）し、その旨を同月15日から同年10月15日までの間、公告、縦覧に供する手続を行った。

(6) 原告は、処分行政庁に対し、平成16年10月26日付けで、本件換地計画決定への異議申立を行ったが、処分行政庁は、平成17年3月11日、これを棄却する決定（以下「本件棄却決定」という。）をした。

(7) 本件換地計画の概要は次のとおりである。

ア 構成

換地設計総括表（換地設計基準書及び地区総計表を含む。）、各筆換地等明細書及び地役権明細書等からなる。

イ 予定地積

農用地 48.1ヘクタール及び非農用地 25.0ヘクタール

ウ 土地の評価

標準地比準方式（従前地の中で農業をするに当たって最も条件の良い土地を標準地とし，それ以外の土地は，従前地及び換地とも標準地と比較して減点又は増点することにより土地評価する方式）を採用した。

標準地（×××番地の土地）には1000点が付けられ，1点で1平方メートル当たり1円と評価するとされているが，他の土地も大半に1000点が付けられているので，大半の土地の評価価格は1平方メートル当たり1000円（10アール当たり100万円）とされている。

エ 河川用地，都市計画道路用地，佐倉市道用地及びa用地を，従前地の一部を換地交付の対象から外して金銭で清算する特別減歩等によって創出する。上記の特別減歩で創出された各用地のうち，河川用地，都市計画道路用地及び佐倉市道用地（以下「本件創設非農用地」という。）は，土地改良区が換地として取得する。

オ 清算金の徴収又は清算は，土地改良区事務所において，換地処分公告後に被告と同区との間に行われる換地清算完了後3か月以内に一括徴収し，徴収完了後1か月以内に支払う。

(8) 原告は，地区の4筆2団地の農地で農業を営んできた者で，換地委員でもあるが，本件換地計画では，上記4筆2団地の農地の大部分と1筆1団地の農地との換地処分を受けるとともに，上記4筆2団地の農地の残部230平方メートルを都市計画道路，佐倉市道路用地及び河川用地として特別減歩で抛出し，土地改良区の事務所で清算金23万円の支払を受け，農地の増歩による清算金4万5943円を徴収されることになっている（乙58の2，弁論の全趣旨）。

3 争点

(1) 請求 1 について

ア 本件換地計画決定の適法性

(ア) 換地委員会等の問題

(イ) 本件権利者会議の問題

(ウ) 本件換地計画の内容等の問題

イ 本件棄却決定自体の適法性

(2) 請求 2 について

ア 本件換地計画決定が無効確認訴訟の対象となる行政処分に当たるか

イ 本件換地計画決定に重大かつ明白な瑕疵があるか

4 争点に関する当事者の主張

(1) 請求の 1 について

ア 本件換地計画決定の適法性

(ア) 換地委員会等の問題

(原告の主張)

実施要領上，換地計画の樹立に当たっては換地委員会を設け，清算金の算定は換地委員会ないし同評価委員会（土地評価委員会）ですること等が要求されているのに，本件換地計画は換地委員会・換地評価委員会により内容の検討をされておらず，換地委員会の構成も，途中で 分区の役員が大幅に増員されて換地委員長と 分区役員だけで半数以上を占めてしまう不当な状態であった等の点から，本件換地決定は，実施要領に違反しており違法である。

(被告の主張)

換地委員会・同評価委員会は，法令ではなく実施要領に基づき，事業に係る権利者の利害関係の調整及び円滑な事業の推進を図る観点から設置されるものであるから，本件換地計画の作成に当たり換地委員会の検討が欠ける等の問題があっても違法とはならない。

なお、換地計画の原案等の作成には専門的、技術的知識を要し、換地委員だけで一から作成することは困難であるため、bの職員が素案を作成し、この素案を換地委員会で検討の上、換地委員会で原案を決定したものであるから、最終的に換地委員会で本件換地計画を検討したといえるし、換地委員の増員に当たっては、分区を6人から12人に、分区を4人から8人にしたものであって、分区間の公平は保たれていた。

(イ) 権利者会議の問題

(原告の主張)

本件換地計画は、次のないしの各点で、権利者会議の議決を経たとはいえないので、本件換地計画決定は違法である。

本件権利者会議に当たり、権利者には本件換地計画の内容が示されておらず、同計画は議題となっていなかったから、同会議で議決することはできない。

公告された本件換地計画に係る換地設計基準は、本件権利者会議後に非農用地や経営主体育成方針等に関する部分が作成されたものであり、権利者会議の議決を経ていない。上記換地設計基準の「平成8年9月12日作成」との記載は虚偽であり、この換地設計基準は権利者に諮られたものでない。

本件権利者会議には113名の書面議決者がいたが、この者達は議場での追加説明を聞かされることもなく、換地計画書を見ることもできないので、その賛否を採決に加えたことは違法・不当である。

本件権利者会議の通知書に添付された議案書には清算金の算定基準が示されておらず、かかる議案は違法・不当である。

各筆換地等明細書及び原告の指摘した不公平な換地の是正について採決しなかったことは違法・不当である。

被告は、本件権利者会議を開催するに当たり、換地設計基準・評価基

準，各筆換地等明細書，地区総計表について権利者に一切説明をすることなく説明責任を果たしていないので違法である。

(被告の主張)

本件換地計画は，権利者会議で適正な議決を経ており，原告主張の ないし の問題点は次のとおり実体のないものである。

本件権利者会議に先立ち，各権利者には事前に本件換地計画の地区総計表の内容等を記載した議案書や各筆換地明細表等を送付していたし，本件権利者会議場の議場には本件換地計画の全頁と資料等を設置して誰でも閲覧できる状態にしてあったから，本件換地計画が議題になっていないことはない。

本件換地計画の換地設計基準は，換地委員会の検討結果等を踏まえて，順次作成補充の上作成され，完成後に権利者会議の議決を経たものである。換地設計基準の日付の記載は，単に，第1回換地委員会が開催された日に作成が開始されたことを表示したものにすぎず，最終的に作成された日を記載しているわけではない。

書面決議は法52条7項，31条2項により認められている。

清算金の算定基準は，各権利者に地区総計表の内容等を記載した議案書や各筆換地等明細書等を送付してあったから，権利者に示されていた。

各筆換地等明細書は本件換地計画を構成するもので，個別の議決は不要であるし，原告の提案の議決が不要であることは明らかである。

各権利者には地区総計表の内容等を記載した議案書や各筆換地等明細書等を送付し，本件権利者会議の議場には換地計画書等を設置し，誰でも閲覧できる状態にしてあったので，説明責任を果たしていないなどということはない。

(ウ) 計画の内容等の問題

(原告の主張)

本件換地計画は、内容としても次の ないし のように問題があり、本件換地計画決定は違法である。

本件換地計画は、清算金の額及びその支払・徴収の方法・時期の規定が不十分であり、法 89 条の 2 第 3 項、53 条 2 の 2 第 2 項に違反し違法である。また、河川用地等の買収代金が 土地改良区への交付金にされ、土地提供者が清算金を得られないことになる点は法 89 条の 2 第 10 項、54 条の 3 に違反するし、平成 12 年 11 月 1 日に被告の成田土地改良事務所長が土地提供者に清算金を支払うとした約束にも違反する。

原告の従前地は肥沃な土地であったのに、換地はガラス片等の不純物のある土地であるから評価額を減じないのは違法である。

土地の評価について、河川用地と都市計画道路用地は、千葉県等が 10 アール当たり 1070 万円などの高額な単価で買収を進めているのに、10 アール当たり 100 万円とすることは運用指針に反し、違法であるし、a 用地についても土地の売買価格で評価すべきであるのに農地と同様に比較している等の違法がある。

土地の評価は、標準地と比較して増減点評価するものであるから、標準地を定めずに適正な土地評価はできないのに、本件では標準地が決定されずに評価されているので違法であるし、ほぼ一律の評価は 地区内でも一部の農地には暗渠が設置されているから不当である。

工事着手前に本件換地計画の換地設計基準が作成されておらず、実施要領に違反するし、そのために事業進行上様々な不都合が生じた。

従前地を河川用地へ換地される範囲につき第三者間で不公平があるし、河川用地の抛出に協力して耕作地を減じた者には、調整地の優先配分がされないと不公平である。上記の不公平な点により不利益を受けているのは原告ではないが 分区の住民であって、原告には 分区の分区

長・換地委員として責任を果たし、自己への信頼を守る利益がある。

法人cの所有地・耕作地が分散しており、法52条3項及び本件換地計画の経営体育成方針に違反している。補助事業採択要件である法人cの集積が未達成であると、地権者が補助金を返還しなければならなくなる。

(被告の主張)

本件換地計画は、内容としても妥当なものであり、原告主張の ないしの問題点は次のとおり実体のないものである。

河川用地等は、平成13年8月2日の 地区役員会で、これを不換地及び特別減歩で生み出し、 土地改良区がその一時的な取得者となることが合意されたものである。今後、特別減歩に応じた権利者は、同区との間で別途清算できるから、清算金が得られなくなるということはない。

本件事業では、基盤整備工事として、整地工事は行っているが外部からの土砂の搬入は行っていないから、不純物があるとしたら先立つ盛土工事の際に混入されたものである。

従前地及び換地の評価価値については、法令による具体的な規定はない。運用指針でも、地区の実態に即して算定できるとし、さらに現に供用されている用途に着目するともいうので問題ない。

a用地は原告が提出していないので、その評価は原告の法律上の利益に無関係である。

標準地を定めず従前地を一律に評価したのは、換地委員会の評価と先の盛土事業により全土地が均一であったためであり、妥当であるから、特に違法とはならない。

実施要領が工事前に換地設計基準を作成するよう求めた趣旨は、一般に工事後では換地の位置・形状等に不服があっても変更・修正が困難なためであるところ、 地区は本件事業以前に地元事業者により残土によ

る嵩上げ工事がされほぼ均一な農地となっていたため、事前に作成する必要がなかった。

原告とは別の権利者に関する換地等について不公平であると主張するものであって、自己の法律上の利益と無関係である。

集団化は達成されているし、仮に達成されなくても補助金を返還するのは原告個人ではないから、原告の法律上の利益と無関係である。

イ 本件棄却決定自体の適法性

(ア) 標準地の決定と比較評価がなかった

(原告の主張)

本件棄却決定が、平成8年9月12日の換地委員会で標準地を定め、従前地の評価は標準地と比較、採点してしたとされている点は誤りである。

(被告の主張)

平成8年9月12日の換地委員会で標準地を定めていないとしても、本件換地計画では従前地の評価を一律にすることとしたので、本件換地計画の換地設計基準作成に当たり標準地を定めておくことは要しないし、標準地と従前地の比較がされていないとしても、従前地を一律に1平方メートル当たり1000円としたのは、換地委員会での検討の結果を踏まえてのものであり、いずれも本件棄却決定を取り消し得る違法を招来するものではない。

(イ) 創設非農用地の評価を換地委員会がしていない

(原告の主張)

本件棄却決定で、本件創設非農用地の評価について、換地委員会が評価した額であるとされている点は誤りである。

(被告の主張)

本件創設非農用地も、地区の実情(本件創設非農用地について、土地改良区が一時取得者となり、後にこれを河川用地等の公共事業用地として

売却することによって同区が得る差益を本件事業の地元受益者の負担金に充てることにより地元受益者の負担軽減を図りたいという要望)に照らして、換地委員会で検討して、従前地と同じ1平方メートル当たり1000円と評価したものである。

(2) 請求2について

ア 本件換地計画決定が無効確認訴訟の対象となる行政処分に当たるか

(被告の主張)

換地計画は、これにより直ちに権利義務の変動が生じるものではなく、これに基づく換地処分等があって初めて個別具体的な権利変動が生じるものであるから、本件換地計画決定は、無効確認訴訟の対象となる行政処分には当たらない。

(原告の主張)

本件換地計画決定は、無効確認訴訟の対象となる処分に当たる。

イ 本件換地計画決定に重大かつ明白な瑕疵があるか

(原告の主張)

本件処分には、上記の原告主張に係る違法のほか、次の違法な点もあり、重大かつ明白な瑕疵があるといえる。

本件換地計画の清算金の処理に土地改良区を介することとしたのは、ある関係者の横領的行為を隠蔽するためである。

法人cの耕作地が連担しておらず、その事業目的が達成されないし、水田裏作も不可能である。

換地選定手順として、本件換地計画は集落別団地を決めてから個人別換地を決めているが、逆にして集団化を図るべきである。

各集落の位置を従前と同じにしたのでは、同様経営体の連担は不可能であるから、事業目的が達成されない。

畦畔を設けず境界杭としたのでは、水田の乾田化等ができない。

(被告の主張)

本件処分は適法であり、重大かつ明白な瑕疵などない。

は一般的な手法に対して独自の立場から批判するもので、の畦畔がなくとも乾田化は可能である。

第3 当裁判所の判断

1 前記前提事実、後掲の各証拠及び弁論の全趣旨（各項目の末尾に当該項目の事実認定に用いた証拠等を掲記した。）によれば、以下の事実が認められる。

(1) 本件換地計画の作成過程について

ア 地区の農地は、平成2年から4年までの間の盛土工事により、自然排水が可能な、ほぼ均一な農地として整備されていた（乙4、10、11、39の1、2）。

イ 本件変更事業計画の換地計画を作成するため、平成8年4月15日、地区内の・・・の四つの分区それぞれから合計16名の換地委員が選任され、平成14年2月6日に10名増員された（甲5の1及び2）。

ウ 平成8年9月12日に開催された第1回換地委員会で、農林水産省の通達で示されていた換地設計基準の例などを基に、各項目ごとに検討し、非農用地も含めて全ての土地の評価は同一とすること等が決定された（乙40）。

エ 平成9年2月21日に開催された第2回換地委員会で、第1回換地委員会での検討結果を記載し、標準地に1000点を付け1点で1平方メートルあたり1円と評価する旨記載した換地設計基準案が各委員に示された（甲4の1、甲13、弁論の全趣旨）。

オ 平成11年6月29日に開催された換地委員会で、それまでの検討等を踏まえて、換地設計基準案の修正案が示され、同案の修正点は、畦畔を設けずに境界杭により換地すること、換地選定手順の項及び経営主体育成方針の取扱いの項に具体的内容を追加すること、非農用地区域の取扱を規定

すること、標準地として ×××番の土地を定めること等であった（甲４の２，乙５２の１）。

カ 平成１２年１１月１日に開催された 地区換地説明会で、被告の成田土地改良事務所長から、不換地・特別減歩で土地を提供する者には、施設用地を取得する法人から換地清算金で土地代金が支払われることがあり得るとの説明があった（甲２５）。

キ 平成１３年８月２日に開催された 地区役員会で、創設換地である河川用地，都市計画道路用地，佐倉市道用地については，不換地・特別減歩で生み出し，一時的に 土地改良区が取得することが合意された（乙５３の１）。

ク 平成１４年３月１１日に開催された換地委員会・同評価委員会で，a用地は１０アール当たり１００万円で法人cが取得することが決議された（乙５４の１）。

ケ 平成１４年５月３１日に開催された換地評価委員会で，調整地配分に先立って従前地の評価については不整形地のみ下げること等を決定するとともに，調整地の配分等について検討された（乙５５の１，２）。

コ 平成１４年９月３０日に開催された換地評価委員会（地区役員会）で，共同減歩的に創設する非農用地である河川拡幅用地，都市計画道路用地，佐倉市道拡幅用地について権利者から特別減歩の申出書を徴することや土地改良区が上記創設非農用地を一時取得し，これを売却した代金を保管し，代金の用途については 工区役員会に一任する旨の同意書を徴することで合意された（乙４７の１ないし６）。

サ 平成１５年４月１６日に開催された換地評価委員会で，工事前後の評価等について被告成田土地改良事務所から説明があった（乙５６の１ないし３）。

シ 平成１６年５月７日， において開催された会議で，被告担当者らが本

件換地計画と本件変更事業計画の面積等細部に不整合がないか確認を行い、最終的に権利者会議に諮る換地計画案の整理を行った（乙57の1，2，弁論の全趣旨）。

(2) 本件権利者会議について

ア 本件権利者会議の通知書には、「議案 ほ場整備事業（大区画） 地区の換地計画決定について」と記載がある（乙31の1）。

イ 各権利者には、上記通知書とともに、権利者会議議案（従前地及び換地の評価として1点で1平方メートル当たり1円に相当するとする旨の記載、地区総計表の内容の記載等からなるもので、従前地及び換地の評価価格や地積、清算金についての説明資料が添付されており、これは換地計画案を抜粋したものである。）及び権利者ごとの各筆換地等明細書（土地の評価等位（点数）及びその評価に基づく特別減歩地の清算金額の記載がある）等が送付されていた（乙31の2，乙41，証人d）

ウ 本件権利者会議の議場では、議長席の机上に出席者であれば誰でも見られるように本件換地計画の全頁及び同計画に関する図書類が備え付けてあり、壁に権利者会議次第と題する書面（「議事 ほ場整備事業（大区画） 地区の換地計画決定について」と大書されたもの）や換地図及び従前地図が貼られていて、出席者はこれらを確認することが可能であった（乙51，58の1，2，証人d）。

エ 本件権利者会議は、権利者総数197名の権利者のうち出席40名、欠席157名であったが、欠席者のうち113名からは本件換地計画への賛否を示した書面が提出され、15名からは議決を代理人に委任する旨の書面が提出されていたことから、法定の3分の2以上の出席者が存在した（乙32ないし34）。

そして、本件換地計画は、出席権利者中、法定の3分の2を超える154名（うち出席賛成者35名、賛成書面の提出者111名、代理人による

賛成者 8 名) の賛成によって議決された(乙 26)。

(3) 本件棄却決定について

ア 本件棄却決定の決定書の理由第 2 の 2 (8) では, 平成 8 年 9 月 12 日の換地委員会で標準地を定め, 従前地について標準地と比較, 採点し評価したとされているが, 実際には同日時点では標準地が定まっていなかった(乙 28 の 2, 弁論の全趣旨)。

イ 本件棄却決定の決定書の理由第 2 の 2 (9) では, 河川用地等は, 土地改良区を一時取得者とし, 換地委員会が評価し知事が適当と認めた評価額(10 アール当たり 100 万円)により清算処理をすることとしたと記載されている(乙 28 の 2)。

2 換地委員会等の問題について(争点(1)ア(ア))

原告は, 換地委員会・同評価委員会による換地計画等の検討が不十分であることや換地委員会の構成が不当であること等が実施要領に違反するので, 本件換地計画決定が違法であると主張する。

しかしながら, 実施要領上, 換地計画の作成に当たり換地委員会・同評価委員会(土地評価委員会)の関与等が要求されているものの, 同要領は, 農林水産省構造改善局長が, 各都道府県知事あてに, 換地計画の実施の適正かつ円滑な推進を期するための指導の方針として設けたもので, 法的な拘束力を持たないから, 上記の原告の主張は失当である。

3 本件権利者会議の問題について(争点(1)ア(イ))

(1) の換地計画は議決されていないかという点については, 前記 1 (2) のとおり, 各権利者への通知の記載や議場の掲示物の記載からして, 被告側としては本件権利者会議の議案に換地計画案の決議を設定していたことは明らかであるし, 権利者としても事前に本件換地計画の主な内容を記載した資料が送付されていた上, 当日各権利者は議場に備え付けられた本件換地計画の内容を検討できたのであるから, 本件換地計画は本件権利者会議の議案にされ

ていたと認められ、その議案につき法が要求する権利者の3分の2以上の賛成があったから、本件換地計画は権利者会議において議決されたといえる。

この点、原告本人尋問の結果には、上記備付けを否定する部分があるが、前記認定証拠に反し、たやすく信用することはできない。

- (2) の本件換地計画の換地設計基準は議決を経たものかという点については、前記1(1)、(2)及び証人dの証言によれば、本件換地計画の換地設計基準は、平成8年9月12日の換地委員会から作成が開始され、改訂を経て本件権利者会議の前までには完成し、本件権利者会議で本件換地計画の一部として議決されたと認められる。

したがって、本件換地計画の換地設計基準は権利者会議の議決を経たものである。

- (3) の書面決議に関する点は、法52条7項、31条2項により、書面決議が認められているから違法はなく、実質的にも本件権利者会議の通知書に添付されていた資料を検討することにより、各権利者が議案について賛否を検討することができるように配慮されていたといえるから、この点からも違法があるとはいえない。

- (4) の議案書に関する点は、前記1(2)イによれば、議案書には従前地の評価を一律に1点で1平方メートル当たり1円とする旨の記載があり、これと同時に送付された各筆換地等明細書には土地の評価等位(点数)及びその評価に基づく特別減歩地の清算金額の記載があるから、各権利者は清算金算定基準の判断資料の事前配付を受けていたといえるから、特に議案書に違法又は不当な点はない。

- (5) の議決手続の点は、権利者会議で議決することを要するのは換地計画そのものであって、その一部である各筆換地等明細書や、権利者の提案等を議決することは法的に要求されているものではないから、議決手続にも違法又は不当な点はない。

(6) の被告の説明責任違反の点は、前記1(2)イ、ウによれば、権利者には換地計画案について理解又は判断が可能な程度の資料が提供されており、権利者会議の議場においても、権利者であれば誰でも閲覧できるように換地計画書等が置かれていたのであるから、特に説明責任違反があるとはいえない。

4 本件換地計画の内容について（争点(1)ア（ウ））

(1) の清算金の規定の点については、乙58の2によれば、本件換地計画（地区総計表 1及び原告の各筆換地等明細書）において、原告の清算金23万円が、土地改良区事務所で所定の時期に支払われる旨記載されているということができ、同計画上は法53条の2の2第1項の要求の応じた定めがされているといえるので同条項に違反しない。

また、今後実際に支払を受けられるかという点及び被告担当者の説明に係る点は、本件換地計画の違法事由とは関係がない。

(2) の照応の原則の観点からは、用途、地積、等位等の農業生産上の諸条件を総合的に勘案した結果、農業生産力の面において、当該換地が従前地にほぼきつ抗しているといえる場合には、各個別の要素について多少の不一致があったとしても許される。

そして、前記1(1)アのとおり、地区の農地は先の盛土工事によって、ほぼ均一であったから、原告の換地の一部分にガラス片等の不純物が含まれているとしても（甲28の各証）、なお原告の換地は従前地にほぼきつ抗しているといえ、違法とはならない。

(3) ないし の点は、いずれも法令に違反するものでなく、実施要領や、運用指針に反するとか、事実上不当・不便であるというものにすぎないから、本件換地計画決定の違法事由となるものでなく、主張自体失当である。

(4) の調整地の配分の点は、第三者間の不公平をいうもので、原告の法律上の利益とは関係のない事由を違法と主張するものであり、行政事件訴訟法10条1項により、失当である。

(5) の耕作地の集団化の点は，ここに問題があっても原告個人に法的な不利益が及ぶとは認められないので，原告の法律上の利益に関係ない事由を違法と主張するものであり，行政事件訴訟法 10 条 1 項により，失当である。

5 本件棄却決定自体の適法性（争点(1)イ）

前記 1 (3)アのとおり，本件棄却決定の決定書の理由の記載には事実を反する部分がある。

しかしながら，標準地を定めることは，法令上の要求ではなく，適正に評価する手段の一つであるところ，前記 1 (1)アのとおり，地区は農地がほぼ均一になっていたという特殊事情があるので，標準地を定めずに換地の評価を開始しても，前記 1 (1)ケのように不整形地の評価を下げること等の対応により適正な評価ができるから，実質的な問題はない。

そうすると，上記の事実を反する記載があるからといって，これを理由に本件棄却決定を違法と言うことはできない。

また，本件創設非農用地に関する記載は，前記 1 (1)ウ，エ，キのとおり事実を適合しているため，これも違法の理由とはならない。

6 請求 2 について（争点(2)）

(1) 本件換地計画決定が行政処分に当たるか

国営又は都道府県営の土地改良事業につき農林水産大臣又は都道府県知事が行う事業計画の決定は，法 87 条 6 項，7 項に同決定が行政不服審査法による異議申立ての対象となる行政処分であることを前提とした規定があり，同条 10 項に同決定が本来行政処分として取消訴訟の対象となり得るものであることを当然の前提とした規定があることなどを根拠に，行政処分に当たると解される（最高裁昭和 59 年（行ツ）第 318 号同 61 年 2 月 13 日第一小法廷判決・民集 40 卷 1 号 1 頁），国営又は都道府県営の土地改良事業につき農林水産大臣又は都道府県知事が行う換地計画の決定も，法 89 条の 2 第 4 項が事業計画が行政処分であることを前提とした法 87 条 6

項，7項，10項を準用しており，換地計画の決定によりその施行地区内の土地についていかなる換地が行われるかについての具体的内容が確定し，換地計画に定められた内容に即した換地処分を行うことが可能になるのであるから，同様に行政処分に当たると解するのが相当である。

したがって，本件換地計画決定は，無効確認訴訟の対象となる行政処分に当たる。

(2) 重大かつ明白な瑕疵

原告主張の無効事由 ないし はこれを認めるに足りる証拠がなく，仮に認められても本件換地計画決定の重大かつ明白な瑕疵といえるものではないし，その他の点でも前記2ないし4のとおり本件換地計画決定に違法はないから，本件換地計画決定には重大かつ明白な瑕疵はなく，無効ということはできない。

7 その他にも，原告は本件換地計画に係る問題点を縷々主張するが，本件換地計画を違法とするような主張はない。

第4 結論

よって，原告の請求にはいずれも理由がないからこれを棄却することとし，主文のとおり判決する。

千葉地方裁判所民事第3部

裁判長裁判官 堀 内 明

裁判官 阪 本 勝

裁判官 中 村 有 希