

公調委事第187号
令和4年9月9日

国土交通大臣 齊藤 鉄夫 殿

公害等調整委員会委員長
永野厚郎

土地収用法による審査請求に対する意見について（回答）

令和4年3月23日付け国不収第116号をもって意見照会のあった、道路改築工事及びこれに伴う農業用用水路付替工事（以下「本件事業」という。）に関して、A収用委員会（以下「処分庁」という。）が令和a年b月c日付けでした権利取得裁決及び明渡裁決（以下「本件裁決」という。）に対するX（以下「審査請求人」という。）からの審査請求について、貴殿から提出された資料等に基づき検討した結果、公害等調整委員会は次のとおり回答する。

意 見

本件審査請求は、理由がないものとする。

理 由

- 1 審査請求人は、要旨次の事由を主張して、本件裁決の取消しを求めている。
 - (1) 土地収用法（以下「法」という。）第2条の「その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正且つ合理的であるとき」とは、土地収用が個人の財産権を強く制約するものであることから、得られる公共の利益と失われる利益を比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められること等を意味すると考えられる。さらに、同じく事業認定の要件である法第20条第3号の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」は、その土地が、その事業の用に供されることによって得られる公共の利益と、その土地がその事業の用に供されることによって失われる公共的又は私的利益とを比較衡量し、前者が後者に優越する場合に認められるというべきである。また、法第20条第4号の

「土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること」は、同条第1号から第3号までの具体的基準のほか、さらに広く公益的見地からあらゆる諸条件を検討して収用又は使用する必要性の有無を考慮して判断すべきとされている。

しかし、本件裁決及びその先行処分である事業認定（以下「本件事業認定」という。）は、以下のとおり、上記の要件を満たさず、違法である。

ア 起業者は、本件事業により得られる公共の利益として、①歩道のない見通しの悪い生活道路であり、Bを利用した自動車交通を阻害し、地域住民の安全を脅かしている状況の現道の危険性が軽減すること、②交通混雑緩和とBへの交通アクセス向上、③利便性の向上とBでの新たな交通ネットワークの形成、④観光の分散化と産業の発展への寄与を挙げている。これらのことは、特定の企業に限定された利益と考えられる上、①に関しては、Bと同時期に土地改良が実施された範囲が主な計画用地で、農業用の土地が多く、本件事業により、格段に交通量は増え、事故の増加につながり、かえって地域住民に危険が伴うことになる。

イ 審査請求人の失われる利益は、起業者の見積りを採用している本件裁決の補償額が不当に低廉であり憲法第29条第3項に規定する正当な補償とはいえないことと、農業に際しての利便性が損なわれることである。

まず、補償額が低廉であることについては、本件事業の対象地のうちC地及びD地（以下「本件土地」という。）は、昭和d年e月f日に宅地及び雑種地から畑へ地目変更したが、それは当時本件土地の半分程度の敷地に鶏舎が建っており、更地に戻す条件で取得した土地であり、取得してから本件土地を畑とするため、審査請求人の亡父が行ったものである。起業者は上記の事情を鑑みることなく、本件土地について、現況地目の約g%を畑、約h%を宅地として補償額を算定しているため、本件土地取得価格より低廉であり、損失が発生し、不当である。また、当時の本件土地周辺の状況は、市街地の利便性はもとより、交通アクセスのとても悪い地域であった。現在は、Bとその周辺の一般道路、複数の大型商業施設、産業道路、Eなどができ、市街地や大型商業施設への利便性、交通アクセスの良さにより、本件土地を取得した当時とは比べものにならないほどに良好な環境となっている。本件土地は市街化調整区域内に存し、当該地域では宅地以外はほとんど

ど取引がないため土地評価額は低いものの、周辺地域が目覚ましい発展を遂げた現在、本件土地が市街化調整区域から外れれば、すぐに土地の価格は高騰する環境下にある。このような事情に鑑みれば、不動産鑑定士の鑑定評価額は、現状の土地取得価格から外れた取得価格である。

農業に際しての利便性が損なわれることについて、本件土地は審査請求人の家の横に存するため、農作業における作業性及び利便性はとても良好であり、農業用機械を導入して作業を行っているため、収用されることによる土地の減少は、農業に大きな支障を来す。また、農地の代替地の取得も、本件裁決における損失の補償額では不可能である。これらのことから、財産権（憲法第29条第1項）にとどまらず、農業という職業を遂行する自由（憲法第22条第1項）や、幸福追求権（憲法第13条）が侵害されるものである。

- (2) 一般に法の事業認定と収用裁決は、先行行為と後行行為が相結合して一つの効果の実現を目指しこれを完成させるものであるため、事業認定の違法性は収用裁決に承継されるとされており、収用裁決のみを見た場合に違法性がなくとも、事業認定に瑕疵^{かし}があれば違法となる。平成13年の法改正などを理由として、事業認定を争う場合の手続的保障があるために違法性が承継されないとする考えもあるが、法改正は利害関係人の権利保護のための簡便な機会を設けただけであって、事後的に事業認定の違法性を争えなくする趣旨ではないと考えられること等からすると、事業認定の違法性を争う手続的保障は十分ではなく、事業認定の違法性が収用裁決に承継されるべきと考える。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

- (1) 審査請求人は、本件事業について、得られる公共の利益と失われる利益を比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められないこと等から、本件裁決は法第2条に違反し、また、本件裁決の先行処分である本件事業認定は、法第20条第3号及び第4号に違反する違法があり、本件裁決もその違法性を承継して違法である旨主張する（前記1(1)及び(2)）。

まず、法第2条については、同条を直接の根拠として直ちに土地の収用又は使用が可能となるものではなく、具体の事案に係る事業認定が法第20条各号の要件を満たした上で、収用又は使用のために法定された手続を経ることによって、初めてこれらが可能となるものと解されている。こうした法構造に即して判断すると、審査請求人の法第2条に関する主

張は、結局のところ、本件事業認定が法第20条第3号及び第4号に違反することを説くものであり、これを前提に、その違法性を承継した本件裁決の違法を帰結する趣旨であるものと解される。

そして、審査請求の事例における事業認定と収用裁決との間の違法性の承継の主張についての当委員会の見解は、別紙のとおりである。本件について検討するならば、本件においては、損失補償等に対する周知措置が実施されないとか、不十分にしかなされないなどといった（本件事業認定に対する不服申立てのための手続保障を欠くと帰結するに足りる）例外的事情は認められないため、本件において、違法性の承継の主張は認められない。そのため、本件裁決に対する不服の理由としては、本件裁決自体の違法事由を主張することができるにとどまり、本件事業認定に係る瑕疵を本件裁決の違法の理由とすることはできないというべきである。したがって、審査請求人の上記主張は失当である。

- (2) なお、審査請求人が法第20条第3号及び第4号違反として主張する具体的内容は、①起業者の主張する公共の利益については、特定の企業に限定された利益にすぎず、また、交通量の増加は、かえって地域住民に危険をもたらすものであるのに対し、②本件土地についての損失補償金額が低くて正当な補償とはいえない上、本件土地の収用によって農業への支障を来すために、審査請求人が失う利益が大きいというものである（前記1(1)）。

法第20条第3号及び第4号に基づき事業認定庁が行う判断に関しては、とりわけ対立する利益に係る利益衡量など、政策的判断が関わる事例において、当該行政庁の判断に裁量性が肯定されてきたところ、以下で述べるように、本件における行政庁の裁量権行使に逸脱又は濫用は認められず、重大かつ明白な瑕疵があったと認めることもできない。

つまり、①の起業者の主張する公共の利益について、歩道のない見通しの悪い生活道路の危険性が軽減すること、交通混雑緩和とBへの交通アクセス向上、新たな交通ネットワークの形成といった利益は、特定の企業に限定された利益ということとはできないことに加え、交通量の増加によって住民の危険が増すだけであるということもできない。また、②の損失補償額については、資料によれば、処分庁の算定価格は、不動産鑑定士i者から徴した鑑定評価額を基にしていることが認められることから、審査請求人主張事実のうち、本件土地周辺の状況といった価格算定に影響を及ぼすべき事情は考慮されているものと解される。他方で、審査請求人主張事実のうち、地目変更の経緯といった個別の事情が直ち

に価格算定において考慮すべき事実であるとも解されないことから、処分庁算定の価格が低廉であるという根拠は存在しないというべきである。そのため、審査請求人の農業への影響といった事情を考慮したとしても、本件事業認定が法第20条第3号及び第4号に違反するものと認めることはできない。

そうすると、審査請求人の主張は、以上の点において失当であるというほかない。

- 3 以上のとおりであることから、審査請求人の主張は、いずれも理由がないものとする。

(別紙)

違法性の承継の基本的視点は、先行行為に対する行政争訟提起に期間制限が設けられ、権利関係を早期に安定させる必要性が認められる状況下において、先行行為段階で行政争訟提起に十分な手続保障を与えられなかった利害関係者に対して、後行行為の争訟段階で例外的に先行行為に係る違法性の主張を認めるのが権利救済の観点から相当であるかというものである。したがって、事業認定に係る違法性の承継を判断するに当たっては、とりわけ、事業認定を争うための手続保障がどれだけ利害関係者に与えられていたかに着目して解釈する必要がある(参照、最判平成21年12月17日民集63巻10号2631頁)。法は、これまでも、昭和42年及び平成13年の改正を通じて、起業者に対し、事業認定前の事業説明会の開催を義務付け(法第15条の14)、起業地の表示は土地所有者等が「自己の権利に係る土地が起業地の範囲に含まれることを容易に判断できるものでなければならない」と定める(法第18条第4項)とともに、請求があったときの公聴会開催を義務付け(法第23条)、事業認定をしたときは、その理由を告示しなければならないとしている(法第26条第1項)。なかでも、補償等について周知させるため必要な措置を講ずることを義務付ける規定は、その前提として、事業認定の了知を図る趣旨を含むものと解される(法第28条の2。周知措置の方法や具体的措置は、法施行規則第13条、第13条の2において定められている。)。こうした諸規定は、土地所有者等に対して事業認定の了知を図る上で重要な意義を有するものであり、これら規定の遵守により先行行為に対する争訟機会が実質的に保障されるものと解することができる(例外的に、上記の補償等に対する周知措置が実施されない場合や不十分にしかなされない場合などには、事業認定を争う手続保障を欠くこと又は先行行為に重大な瑕疵があることを理由として、その違法性を裁決の審査請求段階で主張する余地が認められるというべきである。)

また、事業認定と収用裁決との間における違法性の承継は、各行為を対象とした取消訴訟に関して争われる場合もあれば、各行為を対象とした審査請求をめぐり論じられることもある。審査請求の場面で違法性の承継を判断するにあたっては、法が審査請求について定めた特則に注目することが肝要である。法は事業認定に係る審査請求期間に関して、行政不服審査法と同様に3月と定めていることから、両法の間には差異は存在しない(行政不服審査法第18条第1項、法第130条第1項)。しかし、審査請求の起算点について、法は、事業認定に関して「事業認定の告示のあった日」と客観的な定めを置いている点で、他の処分について審査請求人が処分の存在を知ったことを前提に規定されていることと比較すると、事業認定をめぐっては法律関係を早期に確定することに配慮していると解する余地が残されている。

さらに、法は、その改正を通じて、審査請求段階における主張制限の範囲を拡大しており、損失補償に関しては不服を審査請求の対象から除外して、専ら形式的当事者訴訟で争う趣旨を明確にしてきた（法第132条第2項、第133条第2項）。これと比較すると、裁決に対する審査請求段階で事業認定の違法性主張を制限できるかといった問題に関して、法は主張制限の趣旨を損失補償に関する事項ほどには直^{ちよくぎつ}截には定めていない。しかし、事業認定の違法に係る主張制限を前提にしたものと解する余地のある規定が見られる。具体的には、法第43条第3項及び第63条第3項が、「事業の認定に対する不服」を「収用委員会の審理と関係がないもの」と定めることは、そうした趣旨をうかがわせるものである。

上記の解釈を前提とすると、法は、審査請求の事例にあっては、事業認定に係る法律効果については早期確定の必要性を重視していると解するのが相当であり、事業認定と収用裁決との関係において、前者の瑕疵が収用裁決に承継されたとして収用裁決の違法事由として主張できることが原則として必要であるとまでは解されない。そのため、前記の例外的事情により手続保障が不十分といった事情が認められない限り、収用裁決に対する不服の理由としては、収用裁決自体の違法事由を主張できるにとどまり、事業認定に係る瑕疵を収用裁決の違法の理由とすることはできないというべきである。

なお、事業認定に重大かつ明白な違法がある場合には、事業認定が無効であるため、裁決はその前提行為を欠くこととなり、裁決自体が成立要件を充たさず違法となる点に関しては、これまでも見解の相違が見られない（これは、違法性の承継とは区別されるべき問題である。）。