

公調委事第234号
令和4年11月28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6月15日付け国不収第13号をもって意見照会のあった、ダム建設工事及びこれに伴う道路付替工事（以下「本件事業」といい、本件事業の認定を「本件事業認定」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外1名（以下「審査請求人ら」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 審査請求人らは、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) 処分庁の裁決書（以下「本件裁決書」という。）に記載されているB地の土地は、実物と起業者（C及びD）が本件裁決の申請に当たって作成した土地調書（以下「本件土地調書」という。）に添付された図面における形状とが著しく異なっている。また、実測値dも小さい値である。
 - (2) E地の土地及びF地の土地は実測もなく、本件裁決書に記載されておらず、土地収用区域でありながら欠落しており、補償もされていない。

- (3) 莫大な建設・維持管理コストがかかるダムを建設するのではなく、無尽蔵にある海水の淡水化を実用化すればよい。Gに接続するHの河口からIまでの区間の増水は、潮位の変動等によるものであり、Jが原因ではないため、Kダムの有無に関係なくHの増水が発生する危険性がある。G入口に水門を作り潮位を調整することで氾濫や冠水は防げる。安全保障の観点からも懸念がある。これらの理由から、Kダムは必要ない。
- (4) B地の土地の測量は、審査請求人らに日時等について全く通知がなかった。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

- (1) 審査請求人らは、B地の土地について、実物と本件土地調書に添付された図面とでは形状が著しく異なっており、面積の実測値も小さい値である旨主張している（上記1(1)）。

資料によれば、起業者は、B地の土地について、土地収用法（以下「法」という。）第35条第1項に基づく立入調査を妨げられたことから、国土調査法に基づく地籍調査の結果により同土地を特定し、本件土地調書に添付された実測平面図としたところ、その地籍調査の結果はL備付けの不動産登記法上の地図としても採用されているから、同地図とも整合していることが認められる。これに対し、審査請求人らは、本件土地調書に、同土地の形状が異なる旨の異議を付記したが、処分庁から、具体的にどのように異なるのかの意見やその根拠資料を提出するよう求められながら、それらを提出しなかったことが認められる。これらを踏まえ、処分庁はB地の土地の形状及び面積についての起業者の申立てが相当であると認めたのであり、その判断過程に瑕疵はなく、本件裁決に違法又は不当な点があるとはいえない。

- (2) 審査請求人らは、Eの土地及びFの土地について、実測もなく、本件裁決書にも記載されていない旨主張している（上記1(2)）。

資料によれば、Eの土地はM所有の公衆用道路であり、またF地の土地は国（国土交通省）が平成e年f月g日に登記名義人のNから売買によって取得したことが認められる。したがって、審査請求人らはこれらの土地に何ら権利を有していないことから、本件裁決の対象とならないのは当然であり、審査請求人らの上記主張は失当である。

- (3) 審査請求人らは、莫大な建設・維持コストがかかるダム建設ではなく、

海水淡水化の実用化によるべきであるとか、Kダムの有無に関係なくHの増水が発生する危険があるなどの理由により、Kダムは必要でない旨主張している（上記1(3)）。

審査請求人らの主張は、本件事業認定の違法を主張し、その違法が本件裁決の違法に承継されるとの趣旨であると解される（本件事業認定の違法を本件裁決固有の瑕疵であると主張する趣旨ならば、事業認定についての不服は収用委員会の審理とは関係がないものとされているから（法第43条第3項、第63条第3項）、当該主張は失当である。なお、審査請求人らの上記主張は、本件事業認定の重大かつ明白な瑕疵を主張するものとは認められない。）。

審査請求において、事業認定の違法が裁決の違法として承継されるとの主張ができるかについての当委員会の見解は、別紙のとおりであり、本件事業認定に対する不服申立てのための手続保障が欠けていた等の特段の事情が認められない本件では、違法性の承継を認める必要はないものと解される。したがって、審査請求人らの上記主張は失当である。

- (4) 審査請求人らは、起業者から土地の測量について日時等の通知がなかった旨主張している（上記1(4)）。

しかし、資料によれば、起業者は審査請求人らに対し、平成h年i月j日付け1号をもって、法第35条第1項に基づく立入調査を行う旨を同条第2項の規定により通知していることが認められる。したがって、審査請求人らの上記主張は理由がない。

- 3 以上のとおりであることから、審査請求人らの主張は、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截^{ちよくせつ}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。）。