

公調委事第58号
令和元年9月5日

国土交通大臣 石井 啓一 殿

公害等調整委員会委員長
荒 井 勉

土地収用法による審査請求に対する意見について（回答）

平成31年3月1日付け国総収第65号をもって意見照会のあった、道路改築工事並びにこれに伴う道路及び水路付替工事（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。）が平成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X₁（以下「X₁」という。）及びX₂（以下「X₂」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) 本件事業が土地収用法（以下「法」という。）第20条第3号に該当せず、その事業認定の違法性の承継により本件裁決も違法となること

ア 平等原則違反

本件裁決に係る事業認定（以下「本件事業認定」という。）の事業計画（以下「本件事業計画」という。）は、審査請求人らに対して事前に説明されず、審査請求人らの意向を一切反映したものではない。審査請求人らが属するB地区は審査請求人らに地区の会合等の連絡をしな

かったため、審査請求人らは、B地区を介して起業者であるCに意見を述べる機会を失った。そして、審査請求人らが直接、起業者に起業地及び事業計画に関する意見を述べても、起業者は審査請求人らの意見を本件事業計画に反映することはなかった。起業者は、審査請求人らを作意的に排除し、他方で他の地権者の意向は反映しており、合理的な理由なく、審査請求人らと他の地権者を差別した。このような本件事業計画は著しく合理性を欠き、憲法第14条第1項で規定する平等原則に反し、裁量権の逸脱・濫用があるため、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。」に該当せず、本件事業認定は違法又は不当である。

イ 比例原則違反

本件事業に係る起業者の担当者は、平成15年に道路の本線を高架にすれば審査請求人らの所有地を買い取る必要がなくなる等と説明した。また、その翌年、同担当者は道路を審査請求人らの所有地から東に1メートルから2メートル離せば工事することができる等と説明した。これらのことから、少なくとも、D地及びE地の一部は収用する必要がなく、起業地に含める必要がないことは明らかである。

土地収用制度は、公共の利益となる事業のために必要とされる土地を強制的に取得する制度であるため、起業地の範囲は必要最小限度でなければならない。本件事業計画は、事業を実施するために必要不可欠でない土地まで収用の範囲を拡大しており、事業に必要な範囲を超えて審査請求人らの土地の権利を侵害しているため、比例原則に反するから、法第20条第3号に該当せず、本件事業認定は違法又は不当である。

ウ 事業計画の合理性の判断過程の瑕疵

上記のとおり、起業者は、本件事業認定に至るまでの間に、高架案を含め審査請求人らの所有地を収用せず、起業地に含めないための様々な代替案を用意していた。しかし、事業認定庁であるF地方整備局長は、本件道路の他の工事区間で採用されている高架案よりも盛土案が優れているか否かを慎重に判断すべきであつたにもかかわらず、審査請求人らの所有地を収用する盛土案の本件事業計画を採用したが、本件事業認定の告示には本件事業認定の際に盛土案と高架案を比較検討した形跡が一切なく、その比較検討を怠っていることは明らかである。したがって、代替案を検討せずになされた本件事業認定は、事業

計画の合理性の判断過程に瑕疵があるので、違法である。

エ 低い公共の利益

本件事業認定の申請書には、本件事業の完成により得られる公共の利益として、物流の効率化等による地域経済の活性化、沿線の医療環境の向上、現在ある道路等の交通混雑の緩和等を挙げている。

しかしながら、全体事業が完成することによる工業団地の企業や観光施設までの短縮可能な所要時間は極めて短く、本件事業の完成による産業及び観光の発展及び活性化に寄与する程度は極めて小さい。また、全体事業によって三次救急医療施設への搬送時間が短縮されるとしても、通報から病院到着までに平均約70分も要することになるので、人間が呼吸や心臓の停止、大量の出血などの緊急事態に置かれた場合の経過時間と死亡率の関係を示したカーラーの救命曲線によっても、死亡率は現況、整備後ともに100%に限りなく近く、死亡率が低減するとは考えられない。

現在ある道路のうちG線における平成22年の混雑度（交通量÷交通容量）は当該区間の交通容量を若干超えているにすぎず、慢性的に交通渋滞が発生しているわけではない。また、H線の同年の混雑度は交通容量の約1.5倍であるが、それは一地点の交通量観測地点のデータにすぎず、他の交通量観測地点の混雑度は全て1を下回っているので、同道路全体が交通渋滞を緩和すべき状況にあるとはいえない。

したがって、起業地が本件事業に供されることによって得られる公共の利益は低く、巨額な費用をかけて全体事業を行う必要性はないから、本件事業は法第20条第3号の要件を満たさず、本件事業認定は違法又は不当である。

オ 環境影響評価等

事業認定庁は、本件事業認定の際に、環境影響評価上問題が生じ得る区間があることを認識しており、本件事業認定の申請書とその添付書類以外の資料を参考とすることが可能であるのに、本件事業認定の告示には認定申請書の記載内容がそのまま記載されていることから、起業者が実施した環境影響評価等の結果を鵜呑みにし、具体的な内容を検討せずに本件事業認定を行ったようである。このことは、本件事業によって失われる利益の判断の過程において考慮すべき事情を考慮していないため、本件事業は法第20条第3号の要件を満たさず、本件事業認定は、裁量権の逸脱・濫用があり、違法である。

カ 不動産への悪影響

後記(2)イ(ウ)③のとおり、本件事業の工事によって審査請求人らが所有している不動産に悪影響が生じており、盛土案ではなく高架案を採用することでかかる被害が生じない可能性も十分考えられることからすると、本件事業認定は、法第20条第3号に関して裁量権の逸脱・濫用があり、違法である。

キ 違法性の承継

- (ア) 事業認定と収用又は使用の裁決は、最終的に同一の収用の効果を目指す連続した処分であるため、実体法上の観点からすると、両処分の上に違法性の承継を認めるべきである。

東京地裁平成16年4月22日判決は、訴訟において事業認定と収用裁決との間に違法性の承継を認めたものであるところ、本件事業認定について取消訴訟を提起することができるとしても、そのことから本件事業認定の違法性の本件裁決への承継を否定することは審査請求人らの保護を受け得る機会を縮小するため、審査請求人らの権利利益の救済の観点からも、本件事業認定の違法性の承継を認め、審査請求に対する裁決では、審査請求人らによる事業認定の違法又は不当の主張について判断する必要がある。仮に、事業認定の要件及び違法性の承継は収用委員会の判断すべき事項でないとしても、そのことは、審査請求の審理とは何ら関係がない。

- (イ) 法の規定では、審査請求人らが本件事業認定の適否を争おうとするための手続的保障は不十分であって、審査請求人らが本件裁決の段階で本件事業認定の適否を争おうとすることには何ら不合理な点はないため、本件では、手続法上の観点からも違法性の承継を認めるべきである。

最高裁平成21年12月17日第一小法廷判決は、東京都建築安全条例に基づく安全認定が行われた上で建築確認がされている場合について、安全認定は建築確認と結合して初めてその効果を発揮すること、安全認定があっても建築確認後に工事が行われるまで周辺住民等がその存在を速やかに知ることができるとは限らないこと、これを争おうとする者が建築確認のあった段階で初めて不利益が実現化すると考えその段階までは争訟を提起しないという判断はあながち不合理であるともいえないことから、安全認定が取り消されていなくても、建築確認の取消訴訟において、安全認定の違法性は建築確認に

承継されると判断している。

法に定める事業認定に係る土地所有者等の権利者の手続的保障は、権利者に対し事業認定の申請が行われたことや公告・縦覧に係る権利行使ができる旨の通知がなく、また、事業認定の告示に不服に関する教示は規定されていないなど、審査請求人らが本件事業認定の適否を争おうとするためには不十分である。本件事業認定のみでは審査請求人らの所有権等が喪失せず、直ちに審査請求人らが不利益を受けることはなく、本件裁決によって審査請求人らの不利益が現実化するのである。また、事業認定の段階では収用される区域等が明確ではないため、本件事業認定の段階で争わないと権利救済手段を失うのは審査請求人らに酷な結果となる。これらのことから、手続法上の観点からも審査請求人らが本件裁決の段階で本件事業認定の適否を争うとすることに何ら不合理な点はない。

(2) 残地収用

ア 残地収用請求に係る判断の欠如

審査請求人らは、処分庁に対して、第2回審理の開催後に意見書を提出し、法第76条第1項に基づいて審査請求人らの土地（I地、J地（以下「請求土地1」という。）、K地及びL地、M地、N地（以下「請求土地2」という。）及びO地（以下「請求土地3」という。）並びにP地）及び請求土地3上の建物（以下「本件建物」という。）の残地収用の請求をしたが、処分庁は、審理を開催することなく本件裁決を行った。そして、処分庁は、裁決書において、I地、請求土地1並びにK地及びL地については法第76条第1項の要件を満たすか否か判断したが、それ以外の土地及び本件建物については、法第48条第2項の規定により、収用する土地の区域については裁決申請書の添附書類によって起業者が申し立てた範囲内で裁決しなければならないことを理由に、「当委員会が判断すべき事項ではない。」と記載し、法第76条第1項の要件を満たすか否かの検討を怠った瑕疵がある。したがって、本件裁決は取り消されるべきである（なお、審査請求人らは、本件審査請求において、処分庁に残地収用の請求をした土地のうち、請求土地1ないし3以外の土地についての残地収用請求を撤回した。）。

イ 残地収用請求の要件該当性

(ア) 法第76条第1項の要件について

法第76条第1項の残地収用請求が認められる要件は、1) 同一の土

地所有者に属する、2) 一団の土地の一部を収用し、3) その結果、残地について従来使用していた目的に供することが著しく困難になることである。

(イ) 要件 1) 及び要件 2) を満たすこと

- ① 請求土地 1 は、従来、水田として利用されていた Q 地から裁決手続開始に伴い分筆され収用された土地の残地であるから、上記要件 1) 及び 2) を満たす。
- ② R 地（以下「請求土地 4」という。）は、その所有者が請求土地 1 と同一であり、請求土地 1 と同様水田として利用され、かつ、請求土地 1 と隣接する場所に位置し、分筆前の Q 地の土地と一体として水田という同一の経済目的に供せられていたもので、上記要件 1) 及び 2) を満たす。
- ③ 請求土地 3 の所有者は請求土地 1 と同じ X_2 である。請求土地 3 の利用形態は、 X_2 が所有する本件建物が所在し、審査請求人らは土日や祝日に本件建物を利用して分筆前の S 地（所有者は X_2 ）、T 地及び U 地（所有者は X_1 ）（以下、これらを「本件畑」という。）において農作物の栽培を行っていた。本件建物には農作物の栽培に必要な農機具等が保管されているので、請求土地 3 と本件畑とは、農作物の栽培という同一の経済目的に供せられている「一団の土地」を構成しているといえる。なお、本件畑の一部は、請求土地 3 とは異なり、 X_1 が所有していたものであるが、 X_1 は X_2 の夫であり、S 地と同様の形態で農作物の栽培を行っていたのであるから、かかる土地についても利用形態の実態に即し、同一の所有者の土地に準じるものとして「一団の土地」を構成するものと解釈すべきである。したがって、請求土地 3 は、上記要件 1) 及び 2) を満たす。
- ④ 請求土地 2 は、所有者が X_2 であり、その利用形態は、請求土地 3 と同様に、本件畑とともに農作物の栽培という同一の経済目的に供されている一体の土地ということができるのであり、本件畑と「一団の土地」を構成するものといえるので、上記要件 1) 及び 2) を満たす。

(ウ) 要件 3) を満たすこと

- ① 請求土地 1 は水田としての利用に供されていたところ、D 地が収用されることにより、当該土地から水田を耕作するためのトラクターの進入や水田に農業用水を引き込むことが不可能となり、水田としての利用が著しく困難になる。本件裁決は、請求土地 1

の面積が狭小とはいえないことから水田利用に供するに際し著しく困難にならないとの理由で残地収用の必要性はないと判断しているが、上記のとおり水田としての利用に供することが著しく困難となるため、上記要件 3) も満たす。

- ② 請求土地 4 も、水田としての利用に供されてきたところ、水田として利用する水を請求土地 1 から引き入れていたが、本件裁決による収用によって請求土地 1 に水を引き入れることが困難になる可能性があり、そうすると、請求土地 4 についても農業用水を引き込むことが困難になることから水田として利用に供することが著しく困難となるため、上記要件 3) も満たす。
- ③ 請求土地 3 は、本件事業認定に基づく工事によって、三方が土盛りで風の流れが変わり、今までにないような音と風圧を感じていること、台風が来ると母屋他の瓦が飛び、車庫の波板が壊れて飛ばされるなどの被害が生じていること、車庫の波板は何回も新しく造ったが壊れて飛ぶため現在は造っていないことなど、審査請求人らの住環境に多大な悪影響が生じている。仮に、本件裁決による土地の収用がなされ、当該土地に工作物が構築された場合、請求土地 3 の東側に今まで以上に土盛りがなされることとなり、吹き付ける風が強烈なものになるなど更に審査請求人らの土地及び本件建物をめぐる環境が悪化する可能性が高く、従来利用していた目的に供することが著しく困難となる。法第 76 条第 1 項の「従来利用していた目的に供することが著しく困難になるとき」とは、土地が収用されることそれ自体の影響のみならず、事業遂行に起因して生じる影響も考慮されるべきである。したがって、上記要件 3) を満たす。
- ④ 請求土地 2 は、本件畑や請求土地 3 と「一団の土地」を構成している。しかし、上述のとおり、農機具等を保管していた本件建物の所在する請求土地 3 がそれまでの目的に供することが著しく困難となるため、農作業を行うための道具等を保管すべき場所を確保することが困難となることから、請求土地 2 についても農作物の栽培という目的に供することが著しく困難となる。したがって、上記要件 3) を満たす。

(3) 審理を再開しなかった瑕疵

審査請求人らは、処分庁に対して、第 2 回審理の開催後に請求土地 1 ないし 3 等の土地建物の残地収用を求める意見書を提出したが、処分庁

は、審理を再開せず審査請求人らが意見を述べる機会を設けることなく、本件裁決を行った。

審理を終結した後において、土地所有者が法第63条第2項の損失補償に関する意見を申し立てることは可能とされており、その場合は審理を再開することができる。処分庁の会長は、審理手続の指揮の際には当事者の手続上の権利の保護にも十分留意しなければならないとされていること、「公共の利益の増進と私有財産との調整を図」る（法第1条）という法の基本理念に照らして妥当な審理を行うよう心がけなければならないとされており、特に被収用者は法律や補償基準について精通しているとは限らないので、被収用者の主張内容や主張方法について権利保全に十分でないところがあるときは適宜審理指揮権を行使してその足りないところの補充を促す等職権主義の十分な活用が望まれることから、審査請求人らの権利利益の保護のために審理指揮権を行使することが期待されていたことは明らかである。特に、審査請求人らは残地収用の請求を行っており、そのような損失の補償に関する事項は、法第48条第3項によって当事者主義が定められているため、審理が十分尽くされることが要求されている。

これらのことから、審理終結後であっても、残地収用請求の要件該当性、損失の補償の金額の算出等の審理を尽くすために審理を再開し、審査請求人らに残地収用請求の具体的な理由の主張、資料提出の申立て等の機会を与えるべきであったことは明らかである。

処分庁は、起業者が第2回審理で、収用を求めた本件残地については、水田又は家庭菜園程度の畑として利用されており、本件事業の施行により一部不整形又は面積が狭小となる土地があるものの、水田については十分な面積が残り、畑も近接し一体利用が可能なことから、水稻耕作又は畑地としての利用は十分継続できるとの理由により、いずれも損失補償を要しないと判断を申し立てていたこと等を理由に審理を開催する必要はないと判断したと弁明するが、そのような起業者の申立てがあったのであれば、その申立てに対する審査請求人らの反論の機会を与えるべきである。にもかかわらず、処分庁が審理を再開せずに本件裁決を行ったことは、審理指揮権の裁量を逸脱・濫用するものであって、法第64条第1項に違反する手続上の瑕疵があり、本件裁決は違法又は不当である。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

- (1) 1(1)【本件事業が法第20条第3号に該当せず、その事業認定の違法性の承継により本件裁決も違法となること】について

収用又は使用の裁決を行う収用委員会は、そもそも裁決に当たって事

業認定の違法性について審査する権限はなく、事業認定に瑕疵があると判断した場合であっても、法第47条の2第1項の規定により法第47条各号の一に該当する場合以外は収用等の裁決をしなければならないのであるから、仮に事業認定に瑕疵があったとしても、裁決申請及び裁決にこれが承継され、固有の瑕疵があるということにはならない。

また、昭和42年の法改正により、事業認定申請書における起業地の表示は、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。」とする（法第18条第4項）とともに、起業者に対し、事業認定が告示されたときは直ちに土地所有者等に対し補償等について周知することを義務付けている（法第28条の2）。さらに、平成13年の法改正により、事業認定をしたときには、その告示に事業の認定をした理由を記載することとしている（法第26条第1項）。

法が事業認定を一つの処分として構成して争訟の機会を与え、不服申立ての期間を通常より短く設定しているのは、事業認定に係る法律効果の早期確定の必要性を認めるとともに、早期に争わせることとした方が実質的な権利救済に資すると考えたためであると解するのが相当である（法第130条第1項）。

したがって、本件審査請求においては、事業認定に係る違法性を本件裁決の違法の理由とすることはできない。

(2) 1(2)【残地収用】について

審査請求人らが処分庁に残地収用の請求をした土地のうち、請求土地1ないし3以外の土地は審査請求人らが審査請求の審理の過程において撤回し、また本件裁決後の審査請求の段階で請求土地4について残地収用の請求をしたので、本回答書においては、請求土地1ないし4について判断する。

ア 1(2)ア【残地収用請求に係る判断の欠如】について

処分庁は、審査請求人らによる処分庁の第2回審理の開催後の請求土地2及び3の残地収用請求について、再弁明書において、裁決書における当該請求を認めなかった理由の記載は法第48条第2項ただし書に照らして不正確なものであったものの、法第76条第1項の要件を満たすものではないことから、本件裁決に瑕疵はない旨主張している。しかし、裁決書において請求土地2及び3の残地収用請求について、法第48条第2項の規定により、収用する土地の区域については裁決申請書の添付書類によって起業者が申し立てた範囲内で裁決しなければ

ならないことを理由に、「当委員会が判断すべき事項ではない。」と判断しているが、この判断は、法第76条第1項の「一団の土地」の解釈を誤ったことによるものであり違法である。

もともと、行政不服審査法は、行政庁の処分等に対する不服を簡易迅速に解決し、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的としていることから、処分庁に本件裁決の理由の差替えを認めて紛争の一次的解決を図ることが適当であり、審査請求人らにとっても利益となる（最高裁判所平成11年11月19日第二小法廷判決参照）。しかして、処分庁の法第76条第1項の要件を満たすものではないとの上記主張は、審査請求人らの請求土地2及び3の残地収用請求を認めなかった理由を差し替えたものと認められるところ、後記イ(イ)及び(ウ)に述べるとおり、法第76条第1項に規定する残地収用請求の要件を満たすものとは認められないから、審査請求人らの上記残地収用請求は理由がなく、本件裁決を取り消す理由はない。

イ 1(2)イ【残地収用請求の要件該当性】について

(ア) 請求土地1について

水田として利用されてきた分筆前の和気町小坂字砂田584番の土地は、分筆後の同所584番2が収用されることにより多少不整形になるものの、残地となる請求土地1は900㎡を超える面積があるところ、審査請求人らは本件事業の工事により請求土地1へのトラクターの進入や農業用水の引込みが不可能になるので従来利用していた目的に供することが著しく困難となる旨主張するが、当該工事の終了後においても農業用道路及び農業用水路に面することから、法第76条第1項の「従来利用していた目的に供することが著しく困難となる」とまでは認められない。

(イ) 請求土地2について

法第76条第1項の「一団の土地」とは、同一の目的に供せられている一体の土地であると解されるところ、請求土地2は本件裁決による収用対象地のいずれとも他の土地及び道路を隔てていることから一体の土地とは認められず、「一団の土地」として取り扱うことはできない。

(ウ) 請求土地3について

請求土地3も、請求土地2と同じく本件裁決による収用対象地のいずれとも他の土地及び道路を隔てていることから一体の土地とは認められない上、収用対象地は農地として利用されているのに対し、資料

等によると、請求土地3は宅地であって、審査請求人らは、土日や祝日に同土地上の本件建物で寝泊りしているものであるから、収用対象地と同一の目的に供されているものとは認められず、これを「一団の土地」として取り扱うこともできない。本件建物に農作物の栽培に必要な農機具等が保管されているとしても、上記判断を左右しない。

(エ) 請求土地4について

審査請求人らは、請求土地4について、本件裁決後の審査請求の段階で残地収用の請求をしたのであるから、当該請求は本件裁決の対象になっていない以上、本件裁決の不服の理由とすることはできない。

(3) 1(3)【審理を再開しなかった瑕疵】について

資料によれば、処分庁の会長は、第2回審理期日において、同日で審理を終了することを宣言し、X₂から起業者の意見書を同日受領したのでこれに対する意見を留保したい旨の申し出があったこと等を受けて、審査請求人らに対し、期限を定めて意見書の提出を認め、当該意見書の内容により処分庁が必要と判断した場合には再度審理を開催する可能性もあるが、再開しない場合は裁決書の中で処分庁の判断を示す旨を伝えた。審査請求人らが当該期日後に提出した意見書には、残地収用請求に係る土地の地番並びに本件事業計画の施行により当該土地及び本件建物が使用できなくなる旨記載されているものの、その具体的な根拠は記載されていなかったのであるから、処分庁は、その補充を求めるなどして、より慎重に判断する余地がなかったわけではない。しかしながら、処分庁又はその会長は、法に定める事項以外について審理の手続やその進行に関し裁量権を有しているところ、第2回審理期日までの審理の過程で審査請求人らからこれらの残地収用請求に関する主張がなされていなかったこと、また、起業者において損失補償を要しないと判断した旨の申立てがなされていることを踏まえれば、処分庁が裁決をする機は熟したものと判断して審理を再開することなく本件裁決を行ったことが、審理指揮権の裁量の逸脱・濫用に当たるとか法第64条第1項に違反する手続上の瑕疵があるとまでは認められないから、本件裁決が違法又は不当であるとはいえない。

- 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。