

公調委事第85号
令和2年7月7日

国土交通大臣 赤羽 一嘉 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62号をもって意見照会のあった、道路事業（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及びX₂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) 本件収用地は、d人の権利者が共有持分d分の1ずつ保有するB地の土地（以下「本件土地」という。）の一部である。そして、登記簿上その1人として登記されている「C」は「D」の誤りで、X₁の祖父に当たり、「D」の子「E」の家督相続を経て、X₁がその共有持分を相続している。

F（以下「管理運営委員会」という。）が、後記(4)のとおり、いわゆる「権利能力なき社団」としての実体を備えていないとすると、本件収用地が管理運営委員会に総有的に帰属しているとはいえないし、本件収用地の全部事項証明書にd人の所有者によるd分の1ずつの共有持分権が明記されていることからすると、本件収用地は、G在住のd人の相続人各自が共有持分権を有しているといわざるを得ない。そうであるのに、

審査請求人らが処分庁の第1回審理期日に当事者として出席できず、発言できなかったのはおかしい。

- (2) G自治会の総会において、本件収用地を認可地縁団体として同自治会のものにすると議案が多数決で承認されたときに、初めて審査請求人らは本件収用地が収用対象地であることを知った。起業者であるHは、都市計画法に基づく公聴会の開催や意見公募手続をしたと主張するが、そのような記憶はなく、その手続がどういう意味を持つのかも分からない。裁決申請の前段階のことであっても、土地所有者に計画等が一切知らされていないという瑕疵は重要である。

本件収用地にはd人の権利者がいるにもかかわらず、起業者が、数名のグループを管理運営委員会の代表権がある者として交渉したところに問題がある。処分庁の審理期日に、本来本件事業の計画立案側で当該計画を左右できるIが当該グループ側の席で発言していたが、当該グループによる新たな管理運営委員会は、民主的な運営がなされておらず、本件収用地が本件事業計画にかかると同時期に、土地所有者に周知されずに発足したものと考えられる。昭和e年頃に発足した本来の管理運営委員会が存在しているのに、新たな管理運営委員会と交渉し続けた瑕疵は、本件裁決の取消事由に相当する。

- (3) 本件裁決がされていることをまだ多くの権利者は知らないのではないかと。起業者が周知し、合意を作っていない瑕疵があるのに、処分庁は知るところでないというのはおかしい。本件収用地にはd人の権利者が存在することから、収用するに当たっては、現在の権利関係を明らかにした上で、その権利者に対して収用の目的となる事業計画等を十分に説明し、広く意見を募るべきである。

起業者は、本件土地の全部事項証明書には所有権保存登記がされておらず、表題部所有者欄にd人の氏名と持分が記載されているものの、住所が記載されていないため、土地所有者の特定ができないことから、管理運営委員会が土地所有者として起業者に本件土地を売却するためには、管理運営委員会が原告となって本件土地の登記名義人を被告とする所有権確認訴訟を提起することや、地方自治法第260条の38に基づく所有権移転登記の特例制度を用いた権利移転について検討されたが、いずれも管理運営委員会の構成員の賛同が得られず、本件裁決の申請に至ったとしている。

しかし、本件収用地にはd人の権利者が存在することは明らかである

から、憲法第 29 条第 1 項で保障される国民の財産権を尊重すべく、起業者が本件裁決を申請するに当たっては、権利関係の特定について調査を十分に尽くすべきである。ところが、起業者は、本件土地の全部事項証明書に所有者の住所が記載されていないことで所有者を特定できないとして、それ以上の調査を行わなかったばかりか、安易に上記の別手段を頼り、それを講じることのみに奔走した。そして、当該手段に行き詰まるや否や、本件土地の権利関係について極めて不十分な調査しか行わないまま、本件裁決の申請が行われている。現に、審査請求人らが地元寺院の過去帳を頼りに調査しただけでも、相当数の相続人が明らかとなっている。共同墓地を管理するため、地元の d 人が共有していたことに間違いなく、その子孫をたどれば分かるはずで、極めて限定された地域内の者によって本件収用地が共有されていることは明らかであるから、起業者において戸籍謄本や地域内の住民からの聞き取り調査等を尽くせば、現在の権利者を全て特定することは可能である。

そのため、起業者においてそのような調査を尽くさないまま行った本件裁決申請に対する判断は慎重であるべきであるし、起業者においても本来尽くすべき調査を怠っていたのであるから、道路の完成のみに執心するのではなく、再度、本件収用地の地権者や地元の者の協力を得て、現在の権利関係を明らかにする努力をすべきである。

- (4) 新たな管理運営委員会の意見書によれば、管理運営委員会は「権利能力なき社団」に当たり、また、本件土地は G 在住の d 人の相続人に総有的に帰属しているとされている。

管理運営委員会は、一定の規約等を備え、X₁もその委員となっているようであるが、総会がどのように開催されているのか、定期的な総会開催の有無、その代表者の選出時期や方法が X₁にすら連絡がなく、その運営実態は不明である。おそらく、本件収用地の固定資産税の支払等を行っている程度にすぎない。そのため、管理運営委員会がいわゆる「権利能力なき社団」としての実体を備えているのかは、極めて疑問といわざるを得ない。そうすると、本件収用地が管理運営委員会に総有的に帰属しているとはいえず、本件収用地の全部事項証明書に d 人の共有持分権が明記されていることからすると、本件収用地は、当該 d 人の相続人各自が共有持分権を有しているといわざるを得ない。

起業者は、本件事業の開発直前に発足した権限のないグループである新たな管理運営委員会を利用し、本件土地の隣接地の宅地開発に伴い昭和 e 年頃に発足し、現在も解散していない本来の管理運営委員会の存在

を無視した。

地縁団体はG自治会でなく管理運営委員会であるべきなのに、今までは無関係であった同自治会が急に認可地縁団体になろうとするのは納得が行かない。同自治会の総会において認可地縁団体によるd人の土地取得の議題に反対した者は、同自治会のメンバーから勝手に削除された。民主的な手続がされず、そのような所から始まる本件裁決は取り消し、合意を形成することが大切である。

- (5) 本件収用地の残地は、広さ、形状、現在の利用状況からすると、今後の利用ないし管理を考えた場合に著しい制限が生じる可能性があることから、残地収用を検討すべきである。また、残地収用が相当でないとするのであれば、がけ地が多く残り、有効面積が減少したので、今後の残地の利用を円滑にするため残地部分を平坦地とするなどの対応を念頭に置いた残地補償を検討すべきである。それができないのであれば、本件事業を白紙に戻すべきである。

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)について

資料によると、起業者は、本件土地の全部事項証明書、閉鎖登記簿、旧土地台帳、戸籍等及び固定資産評価証明書といった公的証明書類のほか、地元住民、地元寺院及びJへの聞き取りやKの資料に基づき調査を行ったが、登記記録の表題部所有者若しくはその相続人又は管理運営委員会が本件収用地の所有者である可能性はあるものの、確知することは困難であり、また、本件収用地の共同所有の形態について、一方で、共有であると考えられるが、他方で、管理運営委員会の主張する総有である可能性も否定できず、本件収用地の共同所有の形態が共有か総有かについても確知できなかったこと、これらのことから、起業者は、任意での取得は困難であると判断し、土地収用法（以下「法」という。）第40条第2項に基づき、過失がなくて土地所有者等を知ることができないとして、本件収用地の所有者を「不明。ただし、登記記録の表題部所有者L外f名若しくはその相続人又は管理運営委員会」として本件裁決申請をしたことが認められる。

そして、処分庁も、本件裁決において、起業者が本件収用地の所有者を知ることができないことについて過失は認められず、本件裁決申請は法第40条第2項に該当し、適法になされたものとした上で、本件収用地の表題部所有者若しくはその相続人又は管理運営委員会が、それぞれ本

件収用地の所有者である可能性があるものの、認めるには十分でなく、また、審査請求人らから提出された意見書等を検討したところ、同人らの戸籍等を遡ると、Dの記載はあるものの、本件収用地の全部事項証明書に記載されたCとは文字表記が異なっていること等から、同人らは、表題部所有者のうちの1人の相続人であって本件収用地の所有者である可能性があるものの判然とせず、本件収用地の所有者を確知することができず、したがって、本件収用地の所有者については、「不明。ただし、登記記録の表題部所有者若しくはその相続人又は管理運営委員会」とすることが相当であるとしている。なお、審査請求人らは、地元寺院の過去帳を頼りに調査しただけでも、相当数の相続人が明らかとなっていると主張するが、これを認めるに足りる資料はない。

ところで、審査請求人らは、本件収用地の登記記録の表題部所有者の1人として登記されている「C」は「D」の誤りで、X₁の祖父に当たり、「D」の子「E」の家督相続を経て、X₁がその共有持分を相続していると主張するが、「C」が「D」の誤記であるとする確たる裏付け資料はなく、審査請求人らが当委員会に提出した資料（戸籍謄本）によれば、X₁の曾祖父であるMは、大正g年h月i日、本籍地であるN地で死亡し、X₁の祖父で戸主であるDが同月j日に届出をしたことが認められ、DがGに居住していたことがうかがわれるものの、上記提出された資料によっても、「C」が「D」の誤記であると認めるに至らない。また、管理運営委員会が処分庁の審理において提出した資料中には、委任者らがk名を代理人と定めて本件土地等の共有地につき管理権限を委任する旨の昭和l年m月n日付けの委任状があり、当該委任状には、委任者の1人としてOの記載があり、また代理人の1人としてDの記載があること、そして、昭和o年p月q日付けのP（以下「名義人調べ」という。）には、名義人Oの相続人としてX₁と記載されていることが認められる。しかし、上記委任状の委任者は、合計r名のみであって、登記記録の表題部所有者d名より少なく、委任状に記載された委任者の氏名と登記記録の表題部所有者の氏名とは必ずしも一致していないし、委任者の氏名と代理人の氏名も一致していない上、委任者と代理人との関係も不明であって、委任状が作成された経緯や理由も明らかでない。したがって、上記委任状の記載をもって、OとDが同一人物であると認めることもできない。

そうすると、審査請求人らの主張以外に、登記記録の表題部所有者として記載されているCがDの誤記であることを裏付ける資料はないから、CがDの誤記であると認めるには十分でなく、名義人調べに名義人Oの相続人としてX₁と記載されていることをもって、直ちにX₁が表題部所

有者として記載されているCの相続人であると認めることもできない。同様に管理運営委員会が提出したF会員名簿に、Cの相続人として審査請求人らの氏名及び住所が記載されているとしても、当該会員名簿がいかなる経緯や根拠・資料に基づいて作成されたものであるのか明らかでないから、上記判断を覆すに至らない。

したがって、審査請求人らが本件収用地の表題部所有者の相続人であるのか判然としなかったことから、本件裁決の審理における当事者とは認められず、また、本件収用地の表題部所有者若しくはその相続人又は管理運営委員会が、それぞれ本件収用地の所有者である可能性があるものの、所有者であると認めるには十分でなく、本件収用地の所有者を確知することができなかつたことから、処分庁は、上記のとおり、本件収用地の所有者を不明として本件裁決をしたものであって、本件裁決に違法又は不当な点はないというべきである。

もっとも、資料によると、審査請求人らが処分庁の第1回審理期日に当事者として出席できず、意見を述べるができなかつたことは確かであるが、処分庁は、第2回審理期日においては、審査請求人らを法第65条第1項に規定する参考人として意見陳述の機会を与えるなどしたほか、本件裁決書の事実欄に、表題部所有者のうちの1人の相続人であると主張する審査請求人らが、共同で意見書を提出し、本件収用地がG在住の表題部所有者の相続人の共有財産である旨の主張等を行ったと記載し、上記のとおり、審査請求人らから提出された意見書等を検討した上で、同人らの主張を認めるに足りる資料等がないことから、本件収用地の所有者である可能性はあるものの判然としないと判断して、本件裁決をしたことが認められるから、本件裁決の審理手続に瑕疵があるとはいえない。

(2) 1(2)について

審査請求人らの主張は、いずれも、都市計画法に基づく事業認可又は本件収用地の収用前任意交渉の過程における起業者の対応に関するものであって、法第48条第1項に規定する権利取得裁決の決定事項及び法第49条第1項に規定する明渡裁決の決定事項の内容に関わるものではない。したがって、処分庁が本件裁決を行うに当たって考慮すべき事項ではなく、また、法第47条に規定する裁決申請の却下事由にも該当しないことから、本件裁決についての不服の理由とすることはできない。

(3) 1(3)について

審査請求人らの主張は、起業者による本件収用地の現在の所有者の特定やそれらの者に対する周知は不十分であるから、起業者が本件収用地の所有者は不明であるとして本件裁決申請をしたことが違法であるという趣旨と解されるところ、前記(1)のとおり、起業者は、本件土地の全部事項証明書によっては所有者を特定することができなかつたことから、閉鎖登記簿、旧土地台帳、戸籍等及び固定資産評価証明書といった公的証明書類のほか、地元住民、地元寺院及びJへの聞き取りやKの資料に基づき調査を行った上で本件収用地の所有者は不明であると判断したものである。また、名義人調べには約s名の相続人の氏名が「不明」となっていたことに照らしても、現在の所有者を全て特定することは困難を極めるものと予想される。したがって、起業者が必要な調査を怠つたことに過失があつたと認めることはできず、他にこれを認めるに足る資料もないから、本件収用地の所有者を知ることができないことについて起業者に過失は認められないとした本件裁決に違法又は不当な点はない。

(4) 1(4)について

審査請求人らの主張は、要するに、管理運営委員会がいわゆる「権利能力なき社団」としての実体を備えているのか疑問であり、本件収用地が管理運営委員会に総有的に帰属しているとはいえないから、処分庁が本件裁決において管理運営委員会を本件収用地の所有者である可能性のある者と認定したことは誤りであるというものである。

そこで検討するに、資料によれば、管理運営委員会が資料を添えて、本件収用地を含む本件土地はいわゆる入会山であり、昭和t年のG自治会の臨時総会において管理運営委員会が維持管理を行うことが決議された以降、固定資産税・都市計画税を長年にわたり支払ってきたこと等を主張していたことを踏まえ、処分庁は、本件裁決において、管理運営委員会が本件収用地を総有する土地所有者であると解することにも合理性があると認めたものの、共有である可能性もあることから、総有又は共有のいずれであるかを確定することは困難であり、また、平成u年v月w日に改正された規約の規定上、管理運営委員会が権利能力なき社団である可能性があるものの、認めるには十分でなく、さらに、長期間にわたる固定資産税の支払の事実から、本件収用地の所有者であると解することにも合理性があり、管理運営委員会が本件収用地の所有者である可能性があるものの、認めるには十分でないと判断していることが認められる。その上で、処分庁は、争いのある私法上の権利関係を確定する権限を有する司法機関ではなく、また、収用手続きはこのような権利関係を

確定することを目的としたものではないことから、前記(1)のとおり、本件収用地の所有者については、「不明。ただし、登記記録の表題部所有者若しくはその相続人又は管理運営委員会」とすることが相当であると判断したものであり、その判断に法令解釈の誤りや事実誤認はない。

(5) 1(5)について

審査請求人らは、残地収用を検討すべきであると主張するが、審査請求人らの主張によれば、審査請求人らは共有地である本件土地の共有持分権者であるというものであるところ、前記(1)のとおり、審査請求人らは、本件収用地の所有者（共有者）であると認めるには十分でないので、当然のことながら残地部分を含む本件土地の所有者であると認めるにも十分でないから、審査請求人らが本件土地の所有者（共有者）であることを前提とする残地収用請求は理由がない。

仮に審査請求人らが本件土地の所有者（共有者）であるとしても、民法第252条本文は、共有物の管理に関する事項は、共有物の変更の場合を除き、各共有者の持分の価格に従い、その過半数で決すると規定し、ただし書で、保存行為は、各共有者がすることができると規定しているところ、収用地を除いた残地について共有者が残地収用を請求することは、共有物の保存行為ではなく、管理行為に該当するから、かかる管理に関する事項について、共有者の持分の価格に従い、その過半数で決したことを裏付ける資料がない以上、本件土地の共有者の一部にすぎない審査請求人らが残地収用を請求することはできないというべきである。

また、本件土地は山林等であるところ、その残地の面積は $x \text{ m}^2$ 以上あり、残地を従来と同様に山林等として利用することが可能であるから、法第76条の「残地を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き」には該当せず、残地収用の要件も満たしていない。

さらに、審査請求人らは、残地収用が相当でないとするのであれば残地補償を検討すべきであると主張するが、残地は不整形や面積狭小となるものではないので法第74条の「残地の価格が減じ、その他残地に関して損失が生ずるとき」には該当せず、残地補償の要件を満たしていないから、主張自体失当である。

- 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。