

公調委事第2号
令和2年12月9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）

令和2年6月12日付け国総収第16号をもって意見照会のあった、道路新設工事及び改築工事並びにこれに伴う道路付替工事事業（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X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) 事業認定の違法性

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と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。また、事業認定の要件を定める法第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、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と認められる場合に認められるというべきであり、さらに同条第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、更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の有無を考慮して判断すべきとされているところ、下記アからオまでのとおり、本件事業の認定（以下「本件事業認定」という。）はその要件を満たさず、法第20条第3号及び第4号に違反するので、本件裁決は違法である。

審査請求人の利益をより侵害しない事業計画の代替案があるのに、それを検討していないことは、裁量権の逸脱・濫用がある。憲法第29条第3項の正当な補償として、より現実性のある計画に改善するよう再考を求める。

ア 起業者（B及びC）は、本件事業により得られる公共の利益として、（ア）周辺地域の既存の商業施設や工業団地等の物流における利便性の向上、（イ）その利便性の向上により新規に大型商業施設や工業系の企業進出が可能となること、（ウ）大型バスのアクセス性向上による観光等の振興、（エ）Dの陸上自衛隊の災害時救援活動の迅速化及び（オ）E・道の駅という防災拠点との緊急輸送ネットワークの形成・強化を挙げているが、これらは、特定企業等に限定された利益と考えられる上、（ウ）は希望的な観測にすぎず、（エ）及び（オ）は、これまでに近隣での大規模災害がなかったことからその必要性には疑問があり、即座にF地（以下「本件収用地」という。）を収用する必要があるとは言えない。

イ 審査請求人の失われる利益は、本件事業によって、（ア）本件収用地分筆前のG地（以下「本件土地」という。）が長方形からいびつな形に変更され、狭くなった部分は機械を使用した耕作が非常に困難になること、（イ）本件土地はHの出入口道路のすぐ近くにあり、本件土地で農作物を販売するとHの利用者が購入することもあったが、本件事業により出入口がかなり遠くなるため、そのようなことは見込めなくなること、（ウ）本件土地からHに隣接するIの出入口まで歩いて行き、そこにある売店や食堂などを利用できたが、本件事業によりその出入口に行くことが困難となること及び（エ）審査請求人の自宅から本件土地に行くためには、Jから左折することで行くことができたが、本件事業により遠回りをして整備されていない農道を通らなければならないこと等、本件土地が周辺から孤立することが挙げられる。これら失われる利益は、財産権（憲法第29条第1項）、農業という職業を遂行する自由（同法第22条第1項）及び幸福追求権（同法第13条）として保障されているものである。

ウ 処分庁は、審査請求人が主張する法第20条第3号及び第4号違反について、「同条第3号及び第4号に規定された事業認定の要件に該当すると判断し」と述べるだけで、事業認定が同条第3号及び第4号に違反しないとする具体的理由については全く触れていない。

エ 本件裁決に至る経緯からも、審査請求人の利便性が大きく失われていることが分かる。すなわち、本件事業の計画は、当初、本件土地の周辺を袋小路にするという大きな問題があるのに、そのことについて本件事業の第1回説明会で起業者からは一切説明がなかった。その後の話合いで起業者は、Kに橋を架けて側道を新設することで袋小路にしない案を提示したが、その側道は本件事業とセットになった発表前のLが実施されることにより行き止まりになるものであった。この問題点を指摘したところ、起業者は、Lは別の起業者が行うことなので知らない、と、公務員特有の無責任な態度であったが、起業者はLを熟知していたものと推定される。

審査請求人はL及び本件事業とセットになったMの収用対象地の地権者でもあり、それぞれに不当かつ重大な問題点があるため、これら3起業者と合同で話合いを持ち、本件事業の見直しを求めて審査請求人の利便性が保てる代替案を提示したにもかかわらず、起業者らは、おごなりのずさんな計画しか提案しない。本件事業の周辺は、国道、市街地及び観光地があり、また大型商業施設が進出を予定するなど発展性が十分に有望視されており、本件土地も将来的にHによる土地利用と高度の利便性が十分に望めたにもかかわらず、本件事業、L及びMにより周辺から孤立して墓地又はごみ捨て場等に適した場所になってしまい、大きく発展が見込まれる地域との格差が広がることとなる。これらの計画は審査請求人の利便性等を無視するもので裁量権を濫用したものであり、その損害は許容範囲を超えている。

オ 本件事業の工事に伴い審査請求人の自宅から本件土地に行く道にバリケードが設置されたことにより、農業機械の通行が拒まれ、農作業ができない。

また、処分庁は審査請求の審理における口頭意見陳述において審査請求人がした質問に対し、事業認定については回答する立場にないなどとして正当な回答をせず、その声も小さく聞き取りにくかった。

(2) 違法性の承継

ア 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（東京高等裁判所平成5年8月30日判決，名古屋高等裁判所平成9年4月30日判決），収用裁決のみをみた場合に違法性がなくても，事業認定に瑕疵があれば違法となる。

収用委員会は事業認定の適否を判断する権限を有していないとする岡山地方裁判所平成16年3月16日判決も、「後行行為の処分権者に先行行為の違法性の審査権限が及ぶのであれば，その審査の誤りは後行行為の処分権者の固有の瑕疵になるのであり，上記審査権限を有しないからこそ違法性の承継を認めざるを得ないことになるものである。」として、「先行行為である事業認定の違法性は，後行行為である収用裁決に承継される」としている。したがって，事業認定に瑕疵があれば違法性が承継されて，本件処分は違法となる。処分庁も，違法性の承継の一般論については認めており，それに関して具体的な反論をしておらず，その点は争っていない。

上記(1)のとおり，本件事業認定には法第20条第3号及び第4号に違反するので，本件裁決もその違法性を承継して違法となる。

イ 処分庁は，事業認定に重大かつ明白な瑕疵がある場合に限り，その事業認定が無効となり，その無効を看過してなされる収用裁決も違法となると主張しているが，そのように限定的に考えると法第2条の規定の趣旨が没却されるため，妥当ではない。

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)【事業認定の違法性】及び(2)【違法性の承継】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，収用裁決に固有の瑕疵があるということにはならない。

そこで，事業認定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かが問題となるが，事業認定はそれ自体一つの行政処分として取消訴訟の対象となり，その瑕疵についてはその段階で

争う機会がある。そして、この点については、以下のような法の改正を経ることにより、実質的な手続的保障に欠けているということもできない。すなわち、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させるため必要な措置を講じ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、事業認定前の事業説明会の開催を義務付け（法第15条の14）、事業認定について利害関係を有する者からの請求があったときには公聴会の開催を義務付け（法第23条）た上、事業認定をしたときには、事業の認定をした理由を告示しなければならない（法第26条第1項）としている。

このように法は、事業認定を一つの処分として構成して争訟の機会を実質的に保障しているが、その一方で、審査請求の期間が通常は「処分があったことを知った日の翌日から起算して三月」（行政不服審査法第18条第1項）とされているのを「告示があつた日の翌日から起算して三月」（法第130条第1項）として、より短くなるように設定している。このことからすると、法は、事業認定に係る法律効果については、早期に争うことを可能として実質的な権利救済に資するとともに、早期確定の必要性を認めていると解するのが相当である。

そうすると、法は、事業認定と収用裁決との関係では、前者の瑕疵が後者に承継されたとして後者の違法事由として主張できることが必要であるとしているとまでは解されないから、収用裁決の違法事由としては、それ自体の固有の瑕疵を主張できるにとどまるというべきであって、本件審査請求においては、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。

- (2) なお、1(1)【事業認定の違法性】のうち、エ及びオに関し、エには、法に基づく事業認定若しくは本件収用地の収用前手続前の任意交渉の過程における起業者の対応又は本件事業とは直接関係しないL及びMに関する主張が含まれ、また、オには、本件裁決後の起業者又は処分庁の行為に関するものが含まれているが、事業認定に係る瑕疵がエ及びオからも「分かる」ものとして主張されていることは、その主張自体から明らかである。したがって、本件裁決の違法の理由とすることができないことは上記(1)のとおりであり、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 以上の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。