

国土交通大臣 齊藤 鉄夫 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 3 年 3 月 25 日付け国不収第 285 号をもって意見照会のあった、道路新設工事及びこれに伴う道路付替工事に関して、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) 審査請求人は、本件処分により使用される土地（以下「本件使用地」という。）を含む裁決手続開始決定を代位原因とする起業者申請による分筆前の土地（B 地。以下「本件土地」という。）の有効利用について説明し、処分庁の現地立会においても本件土地の重要性と水資源の存在を説明したが、本件裁決には、かかる事項は一切考慮されていない。

また、道路新設工事及びこれに伴う道路付替工事（以下「本件事業」という。）のうち、道路新設工事（以下「本体事業」という。）のルート変更が可能であると考えていた時期に、起業者に対して本体事業のルートの変更の必要性を主張していたにもかかわらず、そういった主張に対する起業者による検討や処分庁による審理を行っていない本件裁決には審理不尽の違法がある。

- (2) 本件裁決に係る裁決申請書の添付書類 d によれば、本体事業のルートは本件土地を必要とする申請案の他に 2 案が提示されているが、申請案が最も経済的合理性に優れているなどがある。しかし、申請案は、そのほとんどがトンネルを新たに掘削しなければならないものであり、他の 2 案を採用した方が利便がよい。処分庁として本体事業のルート比較を独自に検討したものでなく、起業者の主張のみを前提として、具体的な比較を行っていない。ルート変更も含めて検討した場合、本件土地の明渡しは必然とはいえ、経済的合理性を詳細に検討していない点がある以上、その点について審理をしていない本件裁決については審理不尽の違法がある。
- (3) 審査請求人は、本件事業を C からの継続事業として認識していたが、継続事業ではなく新規事業である以上、起業者は、その事業説明を含め真摯に対応すべきであった。事前協議もないままに、損失補償額の提示を受けるということは、財産権（憲法第 29 条第 1 項）を不当に侵害している。また、誤解を奇貨としてなされた起業者による事業説明会や立入調査などは、告知聴聞の機会を実質的に保障していないものであるから、収用に係る手続に違法があると言わざるを得ない。
- (4) 起業者と地権者との任意の協議が整わず、強制収用という手段に及ぶにあたっては、そこに至る交渉経緯が奏功しなかったという前提事実が存在するはずである。土地収用裁決の審理にあつては、起業者の地権者に対する交渉経緯が適法かつ合理的なものであったかどうかはその審理の対象となるべきであり、そうでなければ土地収用の裁決手続がなされれば、地権者は幾ら、自らの権利主張を行っても、裁決申請前の事由であれば、処分庁の審理手続に実質的な関与をすることができなくなってしまふ。かかる事態は憲法第 29 条に規定する私有財産制を否定することにもなりかねない。現に、審査請求人は、本件土地について、開発計画をもって D と契約を締結済みであり、処分庁はかかる事実も無視したから、その損失補償の計算はもちろん、審査請求人の権利についても、ほぼ無視した形で審理が進み、考慮されるべき事実が考慮されておらず、本件裁決には審理不尽の違法がある。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

- (1) 審査請求人は、本件裁決では、本件土地の重要性や水資源の存在につ

いて考慮されておらず、本件事業のうちの本体事業のルート変更の必要性が起業者においても処分庁においても検討されていないことを本件裁決の違法事由として主張し（前記1(1)）、さらに、本体事業のルートについて他の2案のほうが利便性が良く、本体事業の経済的合理性の検討がされていないことを本件裁決の違法事由として主張している（前記1(2)）。

しかし、本件事業のうちの本体事業について、本件土地の重要性や水資源の存在をどのように評価し、どのルートを選択することが土地の適正かつ合理的な利用に寄与するのかは、事業認定の処分要件をめぐる適法性の問題であることからすると（土地収用法（以下「法」という。）^{かし}第20条第3号）、審査請求人の上記主張は、本件事業の事業認定に係る瑕疵が本件裁決に承継されたとして本件裁決の違法を主張するものであり、いわゆる違法性の承継を前提とする（なお、審査請求人の上記主張について、処分庁における審理判断の固有の瑕疵として、事業認定の瑕疵に関する審理判断を欠いていることを主張していると解することは可能であるが、法第43条第3項及び第63条第3項は、「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」と定めているため、当該主張は失当ということになる。）。

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かか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あたっては、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じ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が、本件について、そのような例外的な事情を認めるに足る資料はない。）。

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、本件のように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^{ちよくせつ}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、前記のとおり法第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つては、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、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できるところどまり、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。

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。）。本件における審査請求人の事業認定の瑕疵の主張は、上記のとおり、土地利用の合理性に関する比較の主張であって、重大かつ明白な瑕疵（無効事由）の主張とまでは解されないため、本件裁決の違法の理由として主張することもできない。

以上のとおりであるから、審査請求人の上記主張はいずれも理由がない。

なお、資料によれば、処分庁の審理においては、平成 e 年 f 月 g 日に処分庁の会長、会長代理及び委員 4 名による本件土地の現地調査が行われ、審査請求人により水源地と主張されている場所を確認したが、取水施設等はなかったこと、審査請求人は水質汚染のおそれ等を主張したが、本件裁決では、本体事業としての道路構造物（トンネル）設置のための地下使用によっては、本件土地の最有効利用方法である山林としての通常の利用を妨げるものではないとの認定がされ、本件事業の合理性を主張する起業者の主張が採用されたことが認められるところ、その認定判断に不合理な点は認められない。また、本体事業のルートではトンネル部分が長い反面、取得必要面積が少なく、経済的合理性も認められるとの起業者の主張を排斥し得る資料も見当たらない。これらの点からも、処分庁における審理に審理不尽の瑕疵があるとする審査請求人の上記主張は、認めることができない。

- (2) 審査請求人は、本件事業について、Cからの継続事業と認識しており、起業者との任意の事前協議がなく、適法かつ合理的な事前協議がないまま収用手続きが行われることは違法であると主張する（前記 1 (3), (4)）。

しかし、本件使用地の収用手続き前の事前協議の過程における起業者の対応に関する事実は、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。また、資料によれば、本体事業の道路は、国が計画した道路であり、平成 h 年に C に対し施行命令が発せられたが、その後平成 i 年にその施行命令が撤回されて施行主体が E に変更となったこと、その

間の平成 j 年に、F がその当時の本件土地所有者に対し、本件土地の買取金額として k 円、立木補償として l 円を提示したことがあったこと、審査請求人は、平成 m 年に担保不動産の競売による売却によって本件土地の所有権を取得したこと、起業者の担当者は、平成 n 年 o 月頃から審査請求人との間で、本体事業に必要な土地の使用について任意の事前協議を進めたが、本体事業の補償金額の提示金額は、起業者が不動産鑑定士による鑑定評価額を検討するなどして決定した単位面積当たりの土地価格に使用面積を乗じ、さらに当該土地地下のトンネル上端部における深度に応じて当該土地の使用を妨げられる率である利用制限率を乗じて計算された金額であったため p 円未満の金額としかならず、補償金額の合意ができなかったこと、起業者においては、同年 q 月に事業説明会を行った上、平成 r 年 s 月 t 日付けで権利取得裁決及び明渡裁決の申請をしたこと、以上の事実が認められる。そうすると、上記の施行主体の変更は、審査請求人が本件土地の所有者となる前に行われていて、起業者と審査請求人との間の事前協議は、当初より地下のトンネル設置による土地使用を前提としており、これらの点について審査請求人の誤解の下に進められたことを認めるに足る資料はない。そして、施行主体の変更の前後を通じて本件土地買取りの提案が維持されることを合理的に期待させるような言動が施行主体側からあったと認めることもできないから、地下トンネル設置による土地使用を前提とする事前協議の申出が違法又は不当ともいえず、適法かつ合理的な事前協議がなかったということとはできないし、起業者による上記裁決の申請が信義則に反したり権利濫用に該当するとの事情も認められない。したがって、審査請求人が主張する裁決申請前の事前協議に関する事情は、処分庁が本件裁決を行うに当たって考慮すべき事項とはいえず、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。

なお、審査請求人は、事業説明会や立入調査が審査請求人の継続事業か新規事業かの誤解を奇貨として行われたとの主張もしているが、上記のとおり経過事実の中で、審査請求人が主張するような誤解の事実は認めることができない。さらに、審査請求人は、開発計画をもって D との間で契約を締結済みであるとの主張もしているが、そのような事実が本件裁決における損失補償金額の算定等の上で考慮の対象としなければならない理由も認められない。

- 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。

なお、審査庁における手続について付言するに、審査請求人は審理員に対し平成 u 年 v 月 w 日付けで主張書面を提出しているところ、審理員の貴殿への審理員意見書の提出は、36か月後の令和 x 年 y 月 z 日に行われた。平成30年以前における同様の期間の平均が約3か月であったことに照らしても、本件のように36か月を要した合理的な理由はおよそ見だし難い。行政不服審査法は、簡易迅速な手続の下で国民の権利利益の救済を図ることを目的としており（同法第1条）、本件のように長期間を要したことは、同法の目的にもとるものというほかない。行政不服審査の事務を遅延させることのないよう、審理手続の適切な進行管理や計画的審理の推進、審理体制の整備など改善措置を講じることが必要であると思料する。