

公調委事第 228 号
令和 3 年 12 月 21 日

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 8 月 6 日付け国不収第 45 号をもって意見照会のあった、鉄道事業及び道路事業（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（以下「審査請求人」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、理由がないものと考える。

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) 本件裁決は、移転先のない審査請求人に対し、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を害するものであるから、日本国憲法（以下「憲法」という。）第 25 条第 1 項の規定に違反しており、違法である。
 - (2) 本件裁決は、居住、移転の自由の権利も害しており、憲法第 22 条第 1 項の規定に違反している。
 - (3) 本件事業は、一部の企業や一部の住民の利益にしかならず、社会全体の共通の利益とは考えにくいから、公共の福祉には当たらないものである。

すなわち、本件事業は、踏切遮断による渋滞緩和を目的として事業認可を受けていると認識しているが、起業者の主張しているB踏切やC踏切が渋滞している又は渋滞を引き起こしているという事実はなく、起業者が、特定の個人又は企業の利益となるように故意的に虚偽の申請を行い、事業認可を受けたものと考えられる。

処分庁は起業者の虚偽の申請を認知しながらも、本件事業の事業認可を行ったのはDと主張し、十分な調査や審理を実施しなかった本件判決は違法である。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

(1) 審査請求人は、移転先のないことを前提に、本件判決が憲法第25条第1項に違反する旨主張する（前記1(1)）。しかし、資料によれば、①審査請求人は、権利取得判決の対象である土地（E地所在）上の建物（アパート）の1室（床面積 d ㎡）を賃料月額 e 円で賃借して居住していたこと、②他のアパートの住人 f 名は既に任意の明渡しをして移転したこと、③審査請求人のみが、起業者に対し、迷惑料として月額 g 万円程度の家賃差を h 年分程度補償するよう要求するなどして、任意の明渡しに応じなかったこと、④本件判決における審査請求人に対する補償額には、新たな賃貸借契約を締結するために必要な一時金、移転に要する期間の就業不能補償、動産の運搬費用などを含んでいることが認められ、他方で、前記アパートの周辺において、同等の条件のアパートを探すことが著しく困難という事情を認めるに足る資料はない。これらの事情からすると、審査請求人に対する明渡裁判を含む本件判決によって、審査請求人の生存権（憲法第25条第1項）を侵害するような事態が生ずるとは認められない。

(2) 審査請求人は、本件判決が、審査請求人の居住、移転の自由（憲法第22条第1項）を侵害するとも主張する（前記1(2)）。しかし、居住、移転の自由については、公共の福祉による合理的な制限が可能である。資料によれば、本件事業は、F駅周辺の踏切による渋滞の解消と鉄道による市街地の分断の解消を目的としたG線の高架化のために必要なものであること、前記アパートの敷地の一部が本件事業地内にあるため前記アパートの撤去と構外再築が必要となるが、前記(1)のとおり審査請求人に対する移転のための補償もされることが認められ、審査請求人に対する明渡裁判に付随する居住、移転の自由に対する制約は、公共の福祉のために必要な合理的なものといえることができるから、同条項に違反するとは

いえない。

- (3) 審査請求人は、本件事業について、G線の踏切による渋滞の事実がないにもかかわらず、起業者が虚偽の申請により事業認可を受けたものであって、公益上の必要性を欠くところ、この点について、処分庁が十分な調査や審査を実施しなかったことを本件裁決の違法の理由として主張する（前記1(3)）。

しかし、本件事業（都市計画法第69条の規定により、土地収用法（以下「法」という。）第3条各号の一に規定する事業に該当するとみなされて同法の規定が適用される。）の事業認可（都市計画法第70条1項の規定により法第20条の規定による事業認定に代えるものとされている。）の違法性に係る審査請求人の上記主張は、事業認可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、事業認可の瑕疵に関する審理判断が不十分であ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。）。

審査請求の事例における事業認定と収用裁決との間の違法性の承継の主張についての当委員会の見解は、別紙のとおりであり、この見解は、上記のとおり事業認定に代えるものとされる都市計画事業の事業認可と収用裁決との関係にも妥当するものである。これを本件についてみると、本件においては、補償等に対する周知措置が実施されないとか、不十分にしかなされないなどといった事業認可に対する不服申立てのための手続保障を欠くという例外的な事情は認められないため、本件において、違法性の承継の主張は認められない（なお、審査請求人の本件事業の違法性の主張は、G線の踏切における渋滞の事実の有無やその認識に関するものであり、渋滞の有無の評価は分かれ得ることからすると、重大な瑕疵の主張又は明白な瑕疵の主張とまでは認められず、事業認可の無効の主張がされているとも認められない。）。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どまり、事業認可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。したがって、審査請求人の上記主張は失当である（なお、前記(2)のとおり、資料によれば、本件事業は、F駅周辺の踏切による渋滞の解消と鉄道による市街地の分断の解消を目的としたG線の高架化の

ために必要なものであることが認められるから、この点でも、審査請求人の主張は理由がない。)

- 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令和 i 年 j 月 k 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、20か月以上後の令和 1 年 m 月 n 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20か月以上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。

(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が義務付ける規定は、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。)

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。）。