

公調委事第 67 号
令和 4 年 3 月 30 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 44 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 X（以下「審査請求人」という。）からの審査請求について、貴殿等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

本件裁決主文第 1 項の使用し、明渡すべき土地の区域は、「地番不明。ただし B 地、C 地、D 地、E 地、F 地及び G 地の全部又は一部」とし、土地所有者は審査請求人とすべきであるが、その余の本件審査請求は、理由がないものと考えらる。

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) 土地所有者の確定に係る違法

土地収用委員会は、土地収用法（以下「法」という。）第 48 条第 4 項本文に基づき、土地所有者について誰であるかを裁決しなければならないにもかかわらず、処分庁は、本件事業の対象地（以下「本件土地」という。）を含む一団の土地（B 地、H 地、I 地、C 地、D 地、E 地、F 地及び G 地の 8 筆の土地（以下「本件一団の土地」という。）。別紙図面 1「起業地、

事業計画及び本件申請地を表示する図面」中の赤線で囲まれた土地が本件一団の土地で、その内の緑色使用地（地下トンネル）にかかる部分が本件土地である。）が、土地登記簿上、筆界未定とされているという1点のみにより本件土地の所有者を不明としており、以下のとおり、本件裁決には違法がある。

ア 本件土地は審査請求人所有地であること

審査請求人の所有地（B地、C地、D地、E地、F地及びG地の6筆の土地（以下「B地外5筆の土地」という。）とJ株式会社（以下「本件会社」という。）外d名の共有地である公衆用道路の土地（H地及びI地の2筆の土地（以下「H地外1筆の土地」という。）は、元の土地所有者の本件会社の申請により分筆登記がされ、境界はその時点で公的に定まっている。

そして、本件一団の土地のK地方法務局L出張所（以下「登記所」という。）に保管されている公図、分筆の時の地積測量図のいずれもが、本件土地は、H地外1筆の土地とは相隣接する位置関係にないことを示しているから、本件土地は審査請求人の所有するB地外5筆の土地に属する。

さらに、H地外1筆の土地は、地目が畑から公衆用道路に変更されたとして、変更登記がされている。この地目が変更された状況は、現場写真から明らかで、道路位置指定の申請手続きの一環として、本件会社がH地外1筆の土地の築造を行ったことによる。また、審査請求人が提出した位置指定道路（以下「本件道路」という。）の無償譲渡に係る申込依頼文書の写しからは、H地外1筆の土地の持分を有する他の共有者が、現場写真の示すとおり、当該土地が現況公衆用道路の区域に位置することを了知していたことを示している。そして、現況が公衆用道路の土地は、本件土地と隣接していない。

処分庁は、国土調査法に基づく地籍調査の結果、H地外1筆の土地とB地外5筆の土地の各筆が筆界未定となったとするが、地籍調査の成果は、行政庁の内部資料にすぎず、対外的に効力を有さないものであり、かつ、それによって土地に関する国民の権利義務を創設し、変更し、又はその範囲を確定するような法的効果を伴うものではなく、そもそも地籍調査の実施前に公的に定まった上記筆界が、それによって影響されることはなく、土地の所有者である審査請求人の権利利益が侵害されるということもない。

イ 審査請求人単独所有に対する異議ある者についての認定の誤り

処分庁は、本件一団の土地の一部であるH地外1筆の土地の共有者である本件会社外e名に対して行った文書による照会の結果、回答の一部に審査請求人の主張に対して異議がある旨の意見が含まれており、本件土地を審査請求人の所有地であると確知することができなかったとするが、その回答が真正に成立したことは立証されておらず、また、異議を唱えたとする者はf名で、異議なしとした者も同数いる。

ウ 処分庁の審理が不十分であること

処分庁は、審理において、首肯するに足りる理由を述べることなく審理を終結し、2回目以降は開催しないことを言明し、自ら調査を実施して積極的に事実を確認し裁決を行うべき職責に反した。

(2) 土地価格の評価に係る手続の違法

起業者が標準地比準評価法を用いたとする本件土地の価格算定は、取引事例比較法による評価対象地の評価額算定手順を順守して行った評価額の算定とはいえ、公共用地の取得に伴う損失補償基準（以下「損失補償基準」という。）第8条第3項の規定などに違反している。しかし、処分庁は、自ら実質的な検証を行わなかった。

(3) 残地補償を認めなかった違法

ア 他の事案との比較

処分庁は、他の道路事業に係る土地使用裁決申請事件及び同明渡裁決申立事件の裁決において、その一画地の一部に区分地上権が設定されていることは、画地としての価値に影響を及ぼすと考えられ、区分地上権設定による減価はないとした起業者の評価は疑問であるとし、当該状況においては土地価格が減価するとの判断を示している。本審査請求事件において、処分庁が残地の土地価格の減価を全く認めていないのは、一貫性を欠き違法である。

イ 申請外3筆の土地も一団の土地であること

起業者は、本件土地に隣接する申請外の3筆の土地（M地、N地及びO地の3筆の土地（以下「M地外2筆の土地」という。))は、本件道路として利用されており、社会通念に照らせば、同一の目的に供されていることは明らかで、残地補償の要否の判断の対象とすべきであるのに、その対象としなかった処分庁の判断は誤りである。

ウ 起業者の定めた判定基準

本件裁決において、処分庁は、起業者が定めた残地補償要否の判定基準が法に照らして正当か否かを判断していない。

(4) 土地の使用に代わる収用の請求を認めなかった違法

処分庁は、法第81条第1項の土地の使用に代わる収用の請求に対して、本件土地の使用に伴う制限は、土地の通常の用法を妨げないとして、同項ただし書により、その請求を認めていない。しかし、本件土地は、売却により金銭に替えることを目的としている更地であり、地下に高速道路のトンネルが構築されるという有効需要に大きな影響を及ぼし、時期に適して売却できるという保証がない不安定な状態に長期間さらず結果をもたらすものである。また、本件土地においては、起業者の設定した荷重制限により、起業者のいう最有効使用の建物である鉄筋コンクリート造3階建共同住宅のみならず、車庫付き鉄筋コンクリート造2階建住宅の建築も妨げられ、土地の有効使用が妨げられるのは明らかである。

(5) 残地収用の請求を認めなかった違法

処分庁は、法第76条第1項の規定に基づく残地収用の請求に対して、前提となる土地の使用に代わる収用の請求を認めていないから、当該請求も認められないとしている。しかしながら、土地の使用に代わる収用の請求に対する判断には瑕疵があるため、残地収用の要件充足は改めて適正に審理されなければならない。

そして、本件土地の通常の用法であり、従前は可能であった建蔽率と同程度の建築面積を有する2階建住宅用地としての利用が、起業地の荷重制限内であるにもかかわらず利用不能となったことから、残地収用の請求が認められるべきである。

2 以上に対する処分庁の主張は、要旨以下のとおりである。

(1) 本件土地の所有者が不明であること

ア 土地所有者確定のための手続に違法がないこと

処分庁は、本件一団の土地が筆界未定であることから、土地所有者を確知するため、審理における質疑、法第65第1項第1号に基づく土地所有者への意見書及び起業者への参考資料の提出命令並びに同項3号の規定に基づく現地調査を実施したが、土地所有者の確知には至らず、土地所有者不明と判断した。

イ 筆界未定による所有者の不明

本件一団の土地は、本件会社の申請による分筆登記後に地籍調査の成果として筆界未定となっている。使用する土地の正確な地番や面積を特定するためには、土地所有者及び隣接土地所有者全員からの同意が必要であるが、本件土地については、その同意が得られていない。

処分庁における調査においても、g名から審査請求人の「使用地部分は自分の単独所有である」との意見に対して異議があるとの回答があり、うちh名は異議の理由を「筆界未定のため」とした事実があったため、土地所有者を確知できなかった。

なお、調査結果の一部を非公開としたのは、筆跡及び記載内容によって個人が特定され、当該個人の権利利益が侵害されるおそれがあり、今後処分庁の調査に協力が得られなくなる等、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるためである。

ウ 処分庁における審理が適法であること

新たな主張がなければ審理を再開する必要がないため、処分庁は合議の上、終結としたが、審理終結後も意見書の提出を認めている。審査請求人は、審理で意見を述べるとともに、その後も、意見書をi回提出している。

(2) 審査請求人のその余の主張は失当であること

審査請求人の前記1(2)ないし(5)の主張は、主として損失補償に対する不服であり、法第132条第2項の規定により、審査請求の理由とすることができない。

処分庁は、起業者の評価の算定根拠について、損失補償基準等を確認し、現地調査を行って、その内容に不合理な点がないと判断した。

法第81条第1項ただし書の通常の利用とは、一般社会通念や周囲の土地利用状況により判断することとされ、本件では、荷重により制限される3階以上の建物や、半地下車庫の建築を制限することをもって、通常の利用を妨げるものではない。起業者は、最有効使用の建物である鉄筋コンクリート造3階建共同住宅のうち3階部分の建物利用が制限を受けるとして、損失補償を見積もっている。法第76条第1項の残地収用の請求は、収用を前提としているところ、本件では、土地の使用に代わる収用の請求が認められないから、残地収用の請求も認めることができない。

3 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

(1) 本件土地の所有者（前記1(1)）について

審査請求人は、本件土地が審査請求人の所有するB地外5筆の土地に属すると主張するのに対し、処分庁は、本件一団の土地が国土調査法に基づく地籍調査により筆界未定とされ、H地外1筆の土地の各共有者全員の同意がない以上、本件土地の所有者は不明であると主張する。

そこで検討すると、資料によれば、本件一団の土地については、本件会社が昭和j年から昭和k年にかけて、B地外5筆の土地とH地外1筆の土地をそれぞれ本件会社所有のP地の土地等から分筆する登記の申請をしてその分筆登記がされ、その当時の地図に準じる図面には、別紙図面2のとおり各土地が記載され、その各土地の分筆をした際の地積測量図も登記所に備え付けられたことが認められる。ところが、資料によれば、その後昭和1年に実施された地籍調査により、理由の詳細は不明であるが、本件一団の土地が互いに筆界未定とされたことが認められ、登記所に地図に準ずる図面として新たに備え付けられた図面は、別紙図面3のとおり、本件一団の土地の外枠は特定されているものの、その内部の各土地の筆界が未定の状態であるとされ、各土地の登記簿の表題部にも「国調筆界未定」と記載されたことが認められる。

そして、資料によれば、起業者が平成m年から審査請求人と協議して用地測量をしようとしたが、協力が得られなかったところ、処分庁は、平成n年o月p日の審理期日において、審査請求人の主張を聴取し、審理終了後も、審査請求人に意見提出の機会を与えて、現に審査請求人の意見書がq通提出され、さらに、処分庁は、審査請求人が本件土地を単独で所有するか否かを確知するため、審査請求人を除くH地外1筆の土地の共有者である本件会社外e名に対して、本件土地が自分の単独所有地内にあるとの審査請求人の主張に対して異議がないか、法第65条第1項の規定に基づく職権調査を行った結果、その点について異議のある者がいることが判明したことが認められる。そして、処分庁は、以上の審理の結果、本件土地の所有者は不明で、本件一団の土地を構成する8筆の土地の全部又は一部であるとして、その使用及び明渡裁決を行った（以上の処分庁の審理手続に違法があるとは認められない。）。

以上の事実を前提に検討するに、まず、国土調査法に基づく地籍調査は、境界等の調査の結果を記録に残すもので、それによって土地所有者等の権利に影響を及ぼすものではないから、本件一団の土地の分筆によって創設された筆界に変動を生じさせるものではない。だが、地籍調査によって、筆界未定とされた以上、上記のとおり創設された筆界の位置

が、現地に照らしてどこなのか現段階では不明となっているというほかない。そのため、隣接する審査請求人所有のB地外5筆の土地と本件会社外e名が共有者に含まれるH地外1筆の土地との筆界が不明で、その所有権の範囲を確定することができない状況にある。このような状況では、本件会社外e名全員の承諾や、不動産登記法上の筆界特定の手続を経ることなく、審査請求人所有のB地外5筆の土地の範囲を確定できないとする処分庁の判断に誤りはないというべきである。

しかし、資料によれば、H地外1筆の土地は、周辺のQ地の宅地等r区画に通じる公衆用道路とするため分筆され、各宅地等の所有者又は共有者の共有とするため、本件会社から各宅地等の所有者又は共有者に対し共有持分を各s分の1（宅地等が共有である場合は共有者の持分の合計がs分の1）ずつ無償譲渡されたことが認められる。また、地籍調査の結果によっても、本件一団の土地の外枠は、別紙図面3のとおり形状であることが特定されている。そのため、H地外1筆の土地は、本件一団の土地の内部が筆界未定とされ、詳細な位置を確定することができないとしても、本件一団の土地のうち、別紙図面3の北西方向に伸びる細長い土地とその南東方向への延長である本件一団の土地の南側底辺付近の細長い部分に存在していることは容易に推認することができ、別紙図面4の実測図によれば、その幅はtメートルであることが認められる。資料（現地の写真）によれば、上記の公衆用道路と周辺土地の位置関係は現地の状況にも合致していることが認められる。別紙図面2は、現在地図に準じる図面ではない参考資料にすぎないが、上記推認を裏付けるものということができ、その後の地籍調査によって正確な筆界が未定とされたとしても、そのおおよその位置まで異なるものと認定されたと認められない。他方、使用及び明渡裁決の対象となった本件土地は、本件一団の土地の内部が筆界未定とされ、詳細な位置が確定できないものの、別紙図面1（実測図としては、別紙図面4）のとおり、本件一団の土地の北側部分に存在し、その位置から本件一団の土地の南側底辺付近の前記公衆用道路までは別紙図面4のとおり、uメートル以上の間隔のあることが明らかとなっている。そうすると、B地外5筆の土地とH地外1筆の土地との筆界が現在不明であるとはいっても、そのH地外1筆の土地である公衆用道路からuメートル以上も離れた位置にある本件土地の全部又は一部が、H地外1筆の公衆用道路に含まれることはあり得ない。そのため、本件土地が審査請求人所有のB地外5筆の一部（各土地のいずれかの全部又は一部）であることが容易に認められる。

本件一団の土地の内部が筆界未定で、本件土地が審査請求人の単独所

有であることにH地外1筆の土地の共有者の一部から異議があったとしても、上記のとおり、本件土地とH地外1筆の土地とは、uメートル以上の間隔が空いている以上、上記判断を左右するものとは認められない。

以上によれば、本件裁決の主文第1項においては、使用し、明渡すべき土地の区域は、「地番不明。ただしB地、C地、D地、E地、F地及びG地の全部又は一部」とすべきであり、その所有者は審査請求人とすべきである。

(2) 本件土地の価格の評価手続及び残地補償（前記1(2)及び(3)）について

審査請求人は、起業者の行った本件土地の価格の評価が損失補償基準第8条第3項などに違反しているのに、処分庁は自ら検証を行わず、かつ、処分庁が残地の土地の減価を認めなかった点が違法であると主張している。

しかし、資料によれば、処分庁は、起業者の損失補償額の算定が不動産鑑定士v名の鑑定評価を参考にするなど損失補償基準等に基づいて算定されていることを確認し、現地調査を実施して高低差を確認し、起業者の採用した格差率が合理的であることを確認するなど、処分庁に求められる審理判断の過程を経て、起業者の算定した補償額の合理性を認めていることが認められるのであって、その審理判断の過程に不十分な点や不合理な点があるとは認められない。

これに対し、審査請求人が残地の土地価格の減価について引用する他の事例は区分地上権が設定された事案で、本件とは事案を異にすることは明らかである。また、H地外2筆の土地に関する審査請求人の主張は、当該土地を一団の土地と把握する根拠、残地補償の要否の対象とすべき具体的理由など多くの点で不明確であり、当該主張が残地補償の要否の判断にどのように影響するものであるのか示されていない。さらに、残地補償が必要か否かに関する起業者の判定基準に関する審査請求人の主張についても、どのような基準のどのような点を問題としているのか、その主張の内容が具体性を欠いている。したがって、いずれの主張も上記判断を左右しない。

なお、審査請求人の以上の主張の趣旨が、本件土地の損失補償額が適正ではなく不当であるとの主張であれば、法第132条第2項に規定する損失の補償についての不服であると解され、本件裁決に対する不服の理由とすることはできない。

(3) 土地の使用に代わる収用（前記1(4)）について

審査請求人は、本件土地の地下にトンネルが構築されることにより時期に適して売却できるという保証がなくなること、車庫付き鉄筋コンクリート造2階建住宅の建築も妨げられることを主張して、法第81条第1項ただし書の土地の通常の用法が妨げられることを理由に、処分庁が同項本文の使用に代わる収用を認めなかった点が違法であると主張する。

資料によれば、起業者は、本件使用に伴い、最有効使用の建物である鉄筋コンクリート造3階建共同住宅のうち3階部分の建物利用が制限を受けるとし、損失補償額を見積もっていること、処分庁は、現地調査も踏まえ、本件土地は、第一種低層住居専用地域に存し、標準的な土地利用は一般住宅のための敷地であり、近隣の土地利用状況からしても、通常の用法を妨げないと判断したことが認められる。他方で、地下にトンネルが構築されることで、適時に売却できなくなること認めるに足る証拠のほか、車庫付き鉄筋コンクリート造2階建住宅の建築が通常の用法であることを認めるに足る証拠は、いずれも審査請求人によって示されていない（審査請求人は車庫付き2階建て建物の写真を複数提出しているものの、その構造等の詳細は明らかではなく、上記判断を左右するものとはいえない。）。以上のことから、処分庁の使用に代わる収用の請求を認めないとする判断過程に違法又は不当な点は認められない。

なお、審査請求人の主張の趣旨が、本件土地の損失補償額が適正でなく不当であるとの主張であれば、法第132条第2項に規定する損失の補償についての不服であると解され、本件裁決に対する不服の理由とすることはできない。

(4) 残地収用（前記1(5)）について

審査請求人は、従前は可能であった建蔽率と同程度の建築面積を有する2階建住宅用地としての利用が妨げられることを主張し、処分庁が、法第76条第1項の残地収用の請求を認めなかったのは違法であると主張する。

しかし、法第76条第1項の残地収用の請求は、一団の土地の一部を収用することによって、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った場合に認められるものであり、本件の場合、前記(3)のとおり、使用に代わる収用の請求が認められないから、一団の土地の一部を収用する場合に当たらず、その前提を欠く。しかも、審査請求人が残地をその主張に係る2階建住宅用地として従来利用していたことを認めるに足る証拠もない。

なお、審査請求人の主張の趣旨が、本件土地の損失補償額が適正でな

く不当であるとの主張であれば、法第132条第2項に規定する損失の補償についての不服であると解され、本件裁決に対する不服の理由とすることはできない。

- 4 以上のおり、本件裁決主文第1項の使用し、明渡すべき土地の区域は、「地番不明。ただしB地、C地、D地、E地、F地及びG地の全部又は一部」とし、所有者は審査請求人とすべきであるが、その余の本件審査請求は、理由がないものとする。

(別紙省略)