

公調委事第85号
令和6年4月24日

国土交通大臣 齊藤 鉄夫 殿

公害等調整委員会委員長
永 野 厚 郎

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5年7月6日付け国不収第87号をもって意見照会のあった、ダム建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。）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) 本件事業の利水面及び治水面での必要性は認められない。
 - ア 本件事業の利水面での必要性に関する水需要予測が過大評価である。平成d年度予測では、利用率（水需要量から水源必要量を算出する際に用いる係数）や負荷率（一日平均給水量/一日最大給水量×100）を実績に基づかず、水道施設設計指針（2012年厚生労働省）に例示されている考え方の最小値を採用して低く設定することにより水源必要量や一日最大給水量を過大にするほか、用途別水量（生活用水、業務営業用水及び工場用水）の予測も過大にしている。保有水源に関して、現在取水実績のある慣行水利権による水源を不安定水源として切

り捨てている。近年の一日平均給水量は $e \text{ m}^3/\text{日}$ 前後しかなく、Bの言う安定水利権水源合計 $f \text{ m}^3/\text{日}$ で十分賄えており、今後も給水人口の減少が見込まれていることから、給水量の減少は目に見えている。Cダムに水源開発しても、その水は使い道がない。

イ 本件事業の治水面での必要性について、Dは、E水系河川整備基本方針（平成 g 年 h 月策定。以下「整備基本方針」という。）において治水対策の計画規模を i （ j 年に1回の大洪水に対応）とし、E水系河川整備計画（平成 k 年1月策定、平成 m 年 n 月変更。以下「整備計画」という。）においては、F合流点より下流の計画規模を i 、基本高水流量を $o \text{ m}^3/\text{秒}$ に設定することにより、治水面の必要性があるとしている。

しかし、整備基本方針策定時に測定した河道状況を対象として想定氾濫面積を算出すれば、計画規模は p が妥当となり、Cダムは不要となる。基本高水流量につき整備計画では、昭和 q 年 r 月洪水時の降雨パターンを採用して流量計算を行っているが、国土交通省の河川砂防技術基準からすると、これを対象降雨として採用することは不適當であり、昭和 s 年 t 月洪水型のピーク流量 $u \text{ m}^3/\text{秒}$ を採用することとなるが、Dは、EのF合流点より下流は河道整備が進み、昭和 s 年 t 月の洪水が再来しても安全に流下する計画高水流量 $v \text{ m}^3/\text{秒}$ にほぼ対応できていることを明らかにしており、Cダムは不要である。

また、本件事業の治水上の目的は「F合流点で $w \text{ m}^3/\text{秒}$ の洪水を $x \text{ m}^3/\text{秒}$ 調節して、 $v \text{ m}^3/\text{秒}$ まで落とす」ことにあるが、その費用対効果比を算定すると y でしかなく、公共事業として成り立たない。

Eで起きた過去の水害は、随分昔のことで他に比べれば被害は軽いものであって、堤防の補強や排水施設を強化していくことで対策できる。

- (2) 本件事業に係る事業認定処分（平成 z 年 a 月 a 日付けG地方整備局告示第 a 号による告示（以下「本件事業認定告示」という。）に係るもの。以下「本件事業認定」という。）の申請書及び本件事業認定告示のどちらも、本件事業の対象地（以下「本件土地」という。）に居住している a 世帯約 a 人の存在に触れず、生活の場を剥奪するなどの人権侵害の事実、本件事業によって失われる利益を見ておらず、起業者（D及びB）と事業認定庁（G地方整備局長）による土地収用法（以下「法」という。）の適用は違法、違憲である。

- (3) 本件事業認定は、上記(1)及び(2)のとおり、考慮すべきところを考慮せず、考慮してはならないことを考慮したものであり、手続に多数の瑕疵^{かし}があつて重大かつ明白な瑕疵がある。
- (4) 本件事業が不要であることを趣旨とした法第25条に基づく意見募集に寄せられた意見や法第23条に基づく公聴会で述べられた意見に対して、事業認定庁は、その内容を検証しなかったから、本件事業認定は無効である。
- 法第25条の2は、あらかじめ社会資本整備審議会（以下「社整審」という。）の意見を聴き、その意見を尊重しなければならないと規定しているが、その委員は国土交通省が都合良く人選するのであり、中立的な第三者機関ではない。社整審の運用実態は、透明性、公正性、合理性を欠くものであり、法の適用において違憲である。
- (5) D知事は、昭和a f 年 a g 月 a h 日、Cダム建設予定地であるH、I及びJ（以下「地元3部落」という。）の各総代との間で覚書（以下「本件覚書」という。）を取り交わし、本件覚書では、Cダム建設に着手するためには地元3部落の住民全員の書面による同意を得なければならないとされていた。ところがDは、強制収用に向けた本件事業認定の申請を行い、認定を受けるなど、本件覚書に違反してCダム建設を強行しようとしている。
- (6) 本件事業認定の取消しを求める行政不服審査法に基づく審査請求（以下「本件事業認定に係る審査請求」という。）に関して、審査庁（国土交通大臣）が本件事業認定に係る審査請求に対する裁決をするに際して、公害等調整委員会に求めた意見照会に対する回答書（以下「公調委回答書」という。）において、資料に貯留関数法を用いるのに十分な具体的なデータが明記されていないので、治水目的の当否が判断できず、本件事業によって得られる公共の利益と失われる利益との比較衡量もできないと指摘がされている。E水系の基本高水流量 $o \text{ m}^3/\text{秒}$ を科学的に検証すると過大なものであり、 $a \text{ i m}^3/\text{秒}$ 程度が妥当である。審査庁は、公調委回答書の指摘に対応し、本件事業認定に係る審査請求の裁決をするまでは、本件裁決の執行を停止するとの判断をすべきである。
- (7) 本件事業認定から a j 年 a k か月も遅れて行われた本件裁決の時点では、水需要は事実と乖離^{かい}して利水目的が失われている。また、本件事業

は本件事業認定から合計 a 1 年（本件裁決前に a m 年、本件裁決後に a n 年）もの工期延長が行われており、法第20条第 3 号及び第 4 号を満たす状況にない。本件裁決は、法第47条又は第 1 条若しくは第 2 条に違反する。法は、本件事業認定後の合計 a 1 年もの工期延長、本件事業認定後の時間経過による需要予測と実績との乖離への対応を定めていないから本件事業認定は無効とするしかなく、本件裁決も無効である。

(8) 本件裁決は、本件土地の地権者と同居者の意思に反して、起業者に収用地に係る所有権の取得、D 知事に対する代執行請求権を付与するものであり、本件土地に居住している a d 世帯の人権を侵害している。

(9) 平成 a o 年 a p 月 a q 日に処分庁の委員が「阻止されたらどんどんブルドーザーを突っ込んで業者を入れさせないと」、「機動隊を入れるかどうか」などと不適切な発言をしたと報道されたから、処分庁の審理判断は公正さを欠いている。

(10) 起業者が本件事業認定を申請したときの公約は、「話合いの促進」であったが、それが不可能となったのであるから、処分庁は本件裁決申請の取下げを勧告すべきであった。

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、本件事業の必要性が認められないこと（前記 1 (1)）、本件事業認定による人権侵害があること（同(2)）、本件事業認定は、考慮すべきところを考慮せず、考慮してはならないことを考慮したもので、その手続に瑕疵があること（同(3)）、本件事業を不要とする意見を事業認定庁は検証せず、社整審の運用実態は、透明性、公正性、合理性を欠くこと（同(4)）、D は本件覚書に反して本件事業認定を受けたこと（同(5)）を主張する。

これら審査請求人の主張は、本件事業認定の違法を主張し、その違法が本件裁決の違法に承継されるとの趣旨であると解される。仮に、本件事業認定の違法を本件裁決の審理判断の違法の理由として主張する趣旨ならば、事業認定についての不服は収用委員会の審理とは関係がないものとされているから（法第43条第 3 項、第63条第 3 項）、当該主張が失当であることは明らかである。また、審査請求人の上記主張は、本件事業認定の処分要件ないし手続に関する根幹的な過誤があることを説くものではないことから、重大かつ明白な瑕疵を主張するものであるとは認め

られない。したがって、審査請求人の上記主張は、違法性の承継の主張であると解するほかない。

しかし、審査請求において、事業認定の違法が裁決の違法として承継されるとの主張ができるかについての当委員会の見解は、別紙のとおりであり、本件事業認定に対する不服申立てのための手続保障が欠けていた等の特段の事情が認められない本件では、違法性の承継を認める必要はないものと解される。したがって、審査請求人の上記主張は失当である。

さらに、審査請求人は、本件事業認定に係る審査請求の際の公調委回答書の指摘（データ不足により治水目的の当否が判断できない。）を引用して審査庁は本件裁決の執行停止をすべきであったとの主張をしているが（前記1(6)）、上記のとおり、審査請求人は、本件裁決の違法事由として本件事業認定の違法を主張することはできないのであるから、当該主張も失当である。また、前記1に主張として掲記はしていないものの、審査請求人は、公調委回答書の内容自体の違法もるる主張しているが、同様に当該主張も失当である。

- (2) 審査請求人は、本件事業認定から a j 年 a k か月も遅れて行われた本件裁決の時点では、水需要は事実と乖離して利水目的が失われている上、本件事業は本件事業認定から合計 a l 年（本件裁決前に a m 年、本件裁決後に a n 年）もの工期延長が行われており、法第20条第3号及び第4号を満たす状況にないから、本件裁決は、法第47条又は第1条若しくは第2条に違反するし、本件事業認定は無効とするしかない旨主張する（前記1(7)）。

しかし、法には、収用及び明渡しの裁決を行う際、事業認定から長期間経過している場合に、その事業計画について土地利用の合理性や公益性が維持されているかについて収用委員会に審査義務を課すというような規定は存しない。

もともと、法第47条第1項第2号は、「申請に係る事業計画が第18条第2項第1号の規定によって事業認定申請書に添付された事業計画書に記載された計画と著しく異なるとき」は、収用委員会は却下の裁決をしなければならないと規定している。そして、本件事業は、本件裁決の前に事業の完成の時期を平成 a s 年 a t 月から平成 a u 年 a v 月に変更しており、延長が a m 年と長期に及ぶ。そのため、処分庁は、この工期延長が事業計画の著しい変更にあたるか否かを審査し、法第47条第1項第2号の「著しい変更」に該当しないと判断している。その判断に違法又は

不当な点があるとは認められないから、本件裁決が法第47条に違反しているということとはできず、法第1条や第2条に違反しているということもできないし、本件事業認定が無効であるという理由もない。

- (3) 審査請求人は、本件裁決は、本件土地に居住している a d 世帯の人権を侵害していると主張する（前記 1 (8)）。

土地収用制度は、憲法第29条第3項の「私有財産は、正当な補償の下にこれを公共のために用ひることができる。」を根拠とする制度であり、法において、収用の要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定している。

本件裁決の手続として、法第43条及び第63条の規定により、収用委員会の審理の場や意見書の提出を通じて被収用者に意見を述べる機会が保障されており、公共の利益の増進と私有財産の調整を図る観点から被収用者の権利が損なわれないよう手続面での保障がなされている。処分庁は法の規定に基づいた手続を行っており、その手続に違法又は不当な点があるとは認められない。

- (4) 審査請求人は、処分庁の中に不適切な発言をした委員がおり、処分庁の審理判断は公正さを欠いていると主張する（前記 1 (9)）。

資料によると、不適切な発言をしたと報道された委員は本件裁決の審理期日、議決に参加しておらず、その判断に関与したとは認められず、処分庁が法の規定に違反した審理判断をした事実を認めるに足る証拠もない。したがって、審査請求人の主張は採用することができない。

- (5) 審査請求人は、地権者との話合いの促進という事業認定の際の起業者の公約が果たせない以上、本件裁決申請の取下げ勧告をすべきであったと主張する（前記 1 (10)）。

しかし、事業認定の際に起業者が話合いの促進を目指していたが、それができずに裁決申請に及んだからといって、その裁決申請の取下げを処分庁において勧告すべきという理由はない。

- 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。

(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係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当たっては、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ず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、その違法性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。）。