

公調委事第99号  
令和7年5月28日

国土交通大臣 中野洋昌 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7年2月4日付け国不収第75号をもって意見照会のあった、産業団地造成事業（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) 一般に、土地収用法（以下「法」という。）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めざし、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、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。

法第2条に規定する「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。しかし、本件事業に係る事業認定は、以下のとおりその要件を満たさず違法であると考ええる。

本件裁決に係る土地（以下「本件土地」という。）を本件事業の用に供することについて、得られる公共の利益としては、交通の利便性が優れた地への企業誘致を促進して、産業活力と県経済の活性化、雇用の創出が見込まれること、周辺環境に配慮した良好な市街地を整備し、県央地域での産業の拠点化及び集約化の促進を図れることが考えられる。しかし、これらのことは、特定の企業等に限定された利益と考えられる上、希望的な観測にすぎない。

これに対して、失われる利益は、審査請求人の本件土地所有権や農業に際しての利便性である。本件土地は、全て審査請求人の自宅からdメートル以内にあり、非常に利便性が高く、価値のある土地であって、本件土地が奪われてしまうことは、審査請求人にとっては、農業をやめろと言われているのと同じである。審査請求人が奪われようとしているのは、財産権（憲法第29条第1項）にとどまらず、農業という職業を遂行する自由（憲法第22条第1項）や幸福追求権（憲法第13条）として憲法で保障されている権利である。

以上から、本件事業によって得られる公共の利益と失われる利益を比較衡量した結果、前者が後者に優越するとまではいえないと考えられる。

したがって、本件事業に係る事業認定には違法性があるため、本件裁決は違法性を承継して、違法になると考える。

- (2) 本件事業の土地周辺は、B施設や主要幹線道路に隣接し、付近には多数の大型商業施設が出店しており、都市化も進み、利便性と交通アクセスが圧倒的に向上している。都市化の発展を遂げる所在地が本件事業用地の近隣にあるのに、損失の補償額は不当に低廉となっている。損失の補償額が不当に低廉のため、収用される土地に見合った代替地を求めることは明らかに困難である。
- (3) 本件事業の東側に位置するB施設で、平成e年頃から大型車対応化整備を行う事業があり、当該事業の用地交渉の中で、以前、土地改良事業の対象となった審査請求人名義の土地が、大幅に地積不足となっていることが明らかとなり、そのことは土地改良区も認めている。審査請求人の父は、土地改良事業の余剰地（以下「本件余剰地」という。）を土地改良区から購入しているが、そもそも地積不足があり、本件余剰地は購入する必要もなく、審査請求人の父に割り当てられるべき換地部分であっ

たとえられることから、本件裁決の損失の補償額において考慮すべきである。

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、本件事業に係る事業認定には違法性があるため、本件裁決は違法性を承継して、違法になると主張する（前記1(1)）。

しかし、本件事業は、都市計画法第59条の規定に基づく令和f年g月h日の認可（以下「本件事業認可」という。）を根拠として、都市計画事業として実施されるものであることから、審査請求人の主張は、本件事業認可に違法性があり、本件裁決はその違法性を承継して違法になるという趣旨であると解される。このように解したとしても、本件事業は、都市計画法第69条の規定によって法第3条各号の一に規定する事業に該当するものとみなされて法の規定が適用され、都市計画法第70条第1項の規定によって法第20条の規定による事業認定は行われずに、本件事業認可をもって事業認定に代えるものとされていることから、審査請求人主張の趣旨を変えるものではない。

ところで、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認可と収用裁決との関係にも等しく妥当するものである。これを本件についてみると、損失の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等といった都市計画事業の認可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。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にとどまり、本件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。

- (2) 審査請求人は、本件事業の対象近辺の土地は利便性等が向上して、土地の価格は上がっているにもかかわらず、本件土地の損失の補償額は不当に低廉であり、本件土地に見合う代替地を購入することも困難であると主張する（前記(2)）。

審査請求人の主張は、損失の補償に対しての不服であるから、法第132条第2項の規定によって、審査請求の理由とすることができない。

なお、資料によれば、起業者は、不動産鑑定士3者から徴した鑑定評

価を基に、都市計画法第70条の規定によって法第26条第1項の規定による事業認定の告示があったとみなされる令和f年g月h日を価格時点として本件土地の損失の補償額を算定しているところ、処分庁は、起業者による算定において不合理な点は認められないと判断し、起業者の申立てを相当と認めたのであり、本件裁決の損失の補償額の認定判断に違法又は不当な点があるとは認められない。

- (3) 審査請求人は、以前行われた土地改良事業において、対象となった審査請求人名義の土地に大幅な地積不足があったことから、本件余剰地は、そもそも購入の必要はなく、換地として割り当てられるべき土地であったと主張し、処分庁は、そのことを考慮して損失の補償額を定めるべきと主張する（前記(3)）。

しかし、土地改良事業による換地は本件裁決とは別の行政処分であり、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く、処分庁が本件裁決を行うに当たって考慮すべき事項ではない。

また、審査請求人の主張の趣旨が、本件土地の損失の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。

- 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って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等には、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当たっては、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、上記の例外的事情によって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満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。）。