

公調委事第175号
令和7年10月1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5月7日付け国不収第4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) 本件事業に係る事業認定（以下「本件事業認定」という。）は、以下のとおり、土地収用法（以下「法」という。）第20条各号の要件を満たしていないにもかかわらずされたものであるとの重大かつ明白な瑕疵があるにもかかわらず、「本件事業に係る事業認定には、そのような重大かつ明白な瑕疵が存するとは認められない」とした本件裁決は、違法又は不当なものとして取り消されなければならない。
 - ア 法第20条第2号に該当しないこと
審査請求人は、土地調書作成のための立会いの機会を与えられず、

そのため、土地調書に異議を附記する機会も与えられなかったが、それは、本件事業の起業者であるB（以下「起業者」という。）が審査請求人による上記立会いを妨げるべく、意図的に審査請求人と現地で遭遇しないような対応をとっていたことによるものと考えられる。

また、審査請求人の父は、以前、起業者に本件裁決に係る土地（以下「本件土地」という。）付近の土地を売却したが、その際の平成d年e月f日、起業者は、同父に対し、本件土地まで車両が通行できる通路を設けることを約束していたにもかかわらず、一方的にその約束を反故にした。起業者がそのような暴挙に至ったのは、本件土地についても収用することを見据えて、意図的に上記通路の開設工事を遅らせ、本件事業に係る収用によって、上記工事の必要性が失われたとの詭弁^{きべん}を行うことにあったことが起業者からのこれまでの回答によって明らかになっている。さらに、審査請求人及び審査請求人の父は、これまで、起業者に対して本件土地以外の土地を売却したこともあったが、起業者がその際に行った説明が虚偽であったり、その際に約束したことについても、一方的に反故にしたことが数多くあった。

以上からすると、本件事業においても、起業者が事業認定の内容や裁決の内容に反する行為を行うことも十分にあり得るのであって、本件事業認定時において、起業者が法第20条第2号で求められる事業執行の意思と能力を有していなかったといえることができる。

イ 法第20条第3号に該当しないこと

本件裁決によって収用する土地の範囲は、本件土地の全部とされているところ、本件土地の全部を道路部分又は橋脚等の敷地として利用するわけではないから、本件土地の全部を収用する必要性はない。

本件裁決の手續において、起業者は、本件土地について、切土及び盛土をし、土工にて施工する予定である旨主張しているが、これがどのような理由で必要な範囲なのかについては全く説明をしていない。また、仮に、本件土地について切土及び盛土をし、土工にて施工する予定であったとしても、工事施工期間中は本件土地を賃借し、工事施工後は土地の形状を協議した上で必要範囲外の土地の返還をすれば足り、道路及びその保全についても、管理用道路を敷設する程度で足りるのであって、本件土地の全てを利用する必要性はない。現に、起業者は、本件事業とは別の事業においても、審査請求人との関係で、そのような対応をとった実績がある。

他方で、審査請求人は、現在、本件土地で農業及び林業を営んでい

ることから、本件土地のうち、道路部分又は橋脚等の敷地として利用しない範囲については、引き続き農業及び林業を営みたいと考えている。

以上のとおり、本件事業認定は、法第20条第3号で求められる「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」から、明らかに逸脱するものである。

ウ 法第20条第4号に該当しないこと

前記イでも述べたとおり、本件土地の全部を道路部分又は橋脚等の敷地として利用するわけでもなく、また、本件土地の所有者である審査請求人の不利益を回避する合理的な代替措置（工事施工期間中の本件土地の賃借及び工事施工後の土地の形状を協議した上での必要範囲外の土地の返還、管理用道路の敷設等）で足りるにもかかわらず、審査請求人が本件土地で営んでいる農業及び林業の全部を妨げてまで本件土地を収用する必要性などない。

そのため、本件事業認定は、法第20条第4号所定の「土地を収用し、又は使用する公益上の必要性」を明らかに欠くものである。

- (2) 本件裁決に係る土地調書（以下「本件土地調書」という。）作成のための立会いについて、処分庁は、本件裁決において、審査請求人は、立会いの機会及び土地調書への署名押印の機会が与えられていたにもかかわらず、これを拒んだものといわざるを得ず、起業者がCの委任を受けたD職員の立会い及び署名押印により調書を作成したことに、違法又は不当な点は認められないと判断している。

しかし、審査請求人は、土地調書を作成するための立会いをする意思はあったが、起業者の説明が不十分のままでは実質的な意味での立会いができないことから、まずは、起業者による具体的な説明を求めていたところ、起業者は、自身に課せられた義務を果たさないまま、一方的、かつ、形式的に立会いを求めたにすぎなかったことから、審査請求人もこれに応じられなかった。

土地調書作成のための立会い及び土地調書への署名押印については、単なる形式的な機会が付与されるだけではなく、これを判断するに足りる起業者による具体的な説明などを前提とした実質的な機会が付与されなければならないというべきであるにもかかわらず、単なる形式的な機会が付与されたことをもって、立会いの機会及び土地調書への署名押印の機会が与えられていたと判断した本件裁決は、違法又は不当なもの

して取り消されなければならない。

- (3) 処分庁は、本件裁決において、本件土地上に存在する立木（以下「本件物件」という。）については、移転に要する費用の額が取得に要する価格を超えていると認め、起業者の収用を認めることが相当であると判断している。

しかし、物件の移転料がその取得価格を超えるときにも移転料を補償しなければならないとすることは不合理であることは、そのような場合に起業者は物件の収用を請求することができることを意味しない。

物件を収用される者にとっては物件の補償が自身の主観的な価値に満たないと考えており、他方で、起業者にとっては事業において当該物件自体を取得する必要性が乏しい場合には、物件を収用される者が自身で当該物件の権利を維持することも認められるべきである。

審査請求人は、本件物件を所有する別の土地に移植するために、本件土地で生育させていたので、本件物件を自身のもので残しておきたいと考えており、他方で、起業者は、本件事業において本件物件自体を取得して、何か本件事業の用に供することを目的としているものでもないことから、起業者にとって、本件物件を取得する必要性は乏しいといえる。

したがって、本件物件の収用を認める本件裁決は、違法又は不当なものとして取り消されなければならない。

- (4) 前記(3)で述べたとおり、審査請求人において本件物件を移植することを予定しており、本件物件の全部又はいずれかの移植を行うかの判断やその移植に要する期間としては、約3年程度を要する。

したがって、裁決の日の翌日から起算してg日目である令和h年i月j日を権利取得の時期及び明渡しの期限とした本件裁決は、違法又は不当なものとして取り消されなければならない。

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、本件事業認定は、法第20条各号の要件を満たしていない重大かつ明白な瑕疵があるにもかかわらずされたのもので、そのような瑕疵は認められないと裁決した本件裁決は違法又は不当なものであると主張する（前記1(1)）。

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であるならば、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、審査請求人の主張は、起業者の事業遂行の意思や能力、土地利用の合理性や土地収用の公益性の有無に関するものであるが、本件事業認定の処分要件や手続に関する根幹的な瑕疵を主張するものではなく、本件事業認定が無効となる重大かつ明白な瑕疵を主張するものとは認められない。

以上述べたことからすると、審査請求人の主張は、本件事業認定の違法が本件裁決の違法に承継されるとの主張であると理解するほかない。

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。

- (2) 審査請求人は、土地調書作成のための立会い及び署名押印に際しては、起業者による具体的な説明などを前提とした実質的な機会が与えられなければならないにもかかわらず、単なる形式的な機会が与えられたことをもって、その機会が与えられたと判断した本件裁決は違法又は不当なものであると主張する（前記1(2)）。

法第36条第2項に規定する土地調書作成のための立会いは、調書が有効に成立する署名押印の段階で、調書を土地所有者及び関係人に現実に提示して、記載事項の内容を周知させる趣旨であると解され、その際に起業者に説明義務を課すものではなく、調書の記載事項が真実でない旨の異議を有する者は、同条第3項の規定によって、その内容を調書に附記して署名押印することができ、調書の記載が真実に合致するとの推定を排除することが可能である。

資料によると、起業者は、審査請求人に対し、本件土地調書作成のための立会いについて、日程調整を依頼する文書を令和k年1月m日付けで郵送したが、審査請求人はこれを受け取らなかったこと、そこで、起業者は、同年n月o日に上記立会いの機会を設けることとし、審査請求人に対し、その旨の通知を同月p日付けで郵送したが、審査請求人は、これも受け取らなかったことが認められる。そして、審査請求人は、本件審査請求手続において、起業者は「一方的、かつ、形式的に立会いを求めたに

すぎなかったことから、審査請求人もこれに応じられなかった」と主張するなど、起業者に本件土地調書作成のための立会いを求められていたことは認識していたことがわかる。

そうすると、審査請求人には、本件土地調書作成のための立会い及び署名押印の機会が与えられ、本件土地調書に異議を附記する機会も与えられていたということができ、審査請求人が、本件土地調書作成のための立会いをせず、署名押印をしなかったので、法第36条第4項に基づきCの委任を受けたD職員が立会い、署名押印をした本件調書の作成に違法又は不当な点は認められない。

- (3) 審査請求人は、物件を収用される者にとっては物件の補償が自身の主観的な価値に満たないと考えており、他方で、起業者にとっては事業において当該物件自体を取得する必要性が乏しい場合には、物件を収用される者が自身で当該物件の権利を維持することも認められるべきであり、本件物件の収用を認める本件裁決は違法又は不当なものであると主張する（前記1(3)）。

資料によれば、起業者は、本件物件の移転に要する費用の見積額が、その取得に要する価格の見積額を上回ることから、令和q年r月s日付けの意見書によって、移転料多額の場合について起業者に物件の拡張収用請求権を肯定した法第79条の規定による物件の収用請求を行ったことが認められる。

審査請求人の主張は、損失の補償についての不服と解され、当該事項については、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はできない。

なお、資料によれば、処分庁は、法第65条第1項第2号に基づく調査のための鑑定人の鑑定結果等を考慮し、本件物件の移転に要する費用の額と本件物件に相当するものの取得価格を比較した結果、移転に要する費用が本件物件に相当するものの取得価格を超えていることから、法第79条に規定する要件に該当すると判断し、起業者の請求を相当と認めたのであり、その判断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、本件物件の移植を予定しており、本件物件の全部又はいずれかの移植を行うかの判断やその移植に要する期間としては、約3年程度を要すると主張し、令和h年i月j日を権利取得の時期及び明渡しの期限とした本件裁決は違法又は不当なものであると主張する（前記1(4)）。

しかし、前記(3)のとおり、本件物件は、法第79条の規定による収用の

対象であり、審査請求人による本件物件の移植は想定されていないので、本件裁決において、その移転に要する時間を考慮する必要はない。

収用委員会は、権利取得の時期については、なるべく早期の段階で被収用者に対する補償金の支給を可能にすべく、明渡しの期限については、被収用者が明渡しを行うのに通常要する期間や起業者が補償金の払渡し等を行うのに通常必要とする期間、起業者が被収用地を必要とする時期などを総合的に勘案して設定することが求められているものと解される。

資料によれば、処分庁は、本件土地上に移転を要する物件が存在しないことから、本件裁決書の正本の送達に要する期間、起業者が補償金の支払に要する期間、本件事業の施行計画等を考慮して、権利取得の時期と明渡しの期限を令和h年i月j日と裁決したことが認められ、その判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

- 3 以上の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(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、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。）。