

権利取得裁決における土地の区域について

糟 谷 敏 英

(1)

土地収用法第48条によれば、権利取得裁決においては、「収用する土地の区域」を裁決しなければならないとし（その他、「損失の補償」、「権利取得の時期」を裁決しなければならないとしているが、これらは本稿の論点からはずれるので、とりあげない。）、同条第2項において、「収用委員会は、前項第1号に掲げる事項（「土地の区域」をさす）については、第40条第1項の規定による裁決申請書の添附書類によって起業者が申し立てた範囲内で、且つ、事業に必要な限度において裁決しなければならない」と定めている。

ここで問題になるのが、収用委員会は「収用する土地の区域」及び「事業に必要な限度」を、どの程度にまで審査し判断すべきであるかという点である。

関係者が、事業の必要性及び土地の区域について、意見を提出しても、それは、収用委員会の判断外のことなのか、それとも、収用委員会は、それらのことについて、くわしく審理し判断を下すべきことなのであろうか。

例えば、学校、飛行場、道路などの用地を取得するため収用裁決の申請がなされた場合、収用委員会は法第48条第2項に定めるところにより、収用する土地の区域については、「起業者が申し立てた範囲内で、且つ、事業に必要な限度において裁決しなければならない」のであるが、委員会は、

法第48条のほか、法第2条により「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かどうか」を詳細に検討し、更には、法第20条により「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであるか」どうか、「収用または使用する公益上の必要があるか」どうかという点を判断し、もしそれに違反している場合は、法第47条の「……その他この法律の規定に違反するときは、収用委員会は、裁決をもって申請を却下しなければならない」とする規定を適用すべきなのであろうか。

以上のことを如何に解釈するかということは、実際問題として、収用委員会、起業者及び関係者にとって、影響するところが非常に大きい。

もし、かりに、収用委員会において、事業の必要性、土地収用の公益上の必要性等の問題が全面的に詳細に検討されるべきだとするならば、土地所有者及び関係者の意見は、恐らくその点に注中され、収用委員会の審理は、あたかも司法裁判所のその如き内容と時間を必要とするであろう。

また、事業の必要性、土地の適正且つ合理的利用、土地を収用することの公益上の必要性などの問題は、事業認定の段階で判断されることであって、収用委員会は、それらの点については判断外のことであるとするならば、これらの点に関する意見の陳述は無意味なこととなってしまふ。

このことは、事業認定の性格をどのように解するかということにも関係するが、本稿では、この重要な点については深くふれることなく、すなわち、法律的観点というよりは、むしろ、実際論の立場から、問題提起という形で論述することにした。

(2)

「収用する土地の区域」について、各都道府県の収用委員会の裁決書は、概ね、つぎの形で出されている。

すなわち、主文において、収用する土地の区域をくわしく記し、理由に

において、「裁決申請書添付書類を検討した結果、起業者が申請した別図表示の土地の区域を、〇〇事業に必要なものと認める」とか、さらに若干くわしく、「本件土地の区域が起業者主張の〇〇事業上必要なものであることは、起業者の裁決申請書添付の事業計画書、その添付図面及び当委員会調査の現地の状況に照らして明らかであり、これを該事業の用に供することは急増する交通量緩和のため、土地の利用上適正かつ合理的であり、公益性を具備することが認められるので、これを収用すべく、その土地の区域は、起業者申請のとおりとする」としているような例もある。

上の後者の如くやや詳しく理由を述べている例はめずらしい方で、このように、委員会が事業の公益性と土地利用の合理性を判断し、その根拠にもとずいて「収用する土地の区域」を定めたとしている例は、前者と若干ニュアンスを異にしている。

多くの裁決例は、ほとんど、既述例の如く、起業者申し立ての区域をもって収用する区域としているが、次のように、(1)「起業者申請に係る収用する土地の一部が事業に必要なものと判断した」例、(2)「道路の隅切りに要する土地は収用土地より除外するとした」例など、起業者申し立ての区域を削減した例も極く小数見うけられる。(「土地収用法実務提要」685頁)

上の例を裁決書によって、必要部分のみを書き出してみると、

第1の例

○土地所有者の意見

日本道路公団の提示の図面によれば6の1番地の北側に、当高速道路の起業地とあぜ道にはさまれた三角形の土地が、当高速道路建設上不必要であるのに、収用する土地の区域となっていることについて、この部分を残地に加算し、坪当たり2万円の残地補償を請求する。

○日本道路公団の意見

6の1番地の4坪の三角形の土地は、現段階の工事設計では当高速道

路建設上不必要であるからこれを残地に加えることを認める。

○委員会の理由

起業者が申請した収用しようとする土地の区域のうち、当高速自動車道路の起業地とあぜ道にはさまれた三角形の4坪の土地の区域は、事業に必要なものと認める。

(昭和36年全国収用委員会連絡協議会編「土地収用裁決例集」4—103頁、昭和35年、京都府収用委員会 起業者、日本道路公団)

第2の例

○土地所有者意見

側道が2級国道大阪福知山線に面する地点で隅切をするように起業者は計画しているが、その必要は無いから、隅切に必要な土地の面積は収用対象から除外すべきである。

○委員会の理由

土地所有者の(上記の)主張はこれを容認し、起業者が側道の街角剪除に要する土地はこれを収用土地より除外する。

(前記、昭和37年、「土地収用裁決集」2—149頁、大阪府収用委員会 起業者、日本道路公団)

上の2例は、収用から除外した土地面積はわずかではあるが、収用委員会が、事業の必要性和土地の区域について、土地所有者の意見をとり上げ、これを審理の対象とし、独自の判断を下しためずらしい例である。

最後に、事業認定のあった起業地の区域を超えて申請された土地の区域を、起業者の申請どおりに認めた特異な例を掲げる。

この事件は、俗称「太郎杉事件」として有名な、起業者栃木県知事、土地所有者宗教法人東照宮に対する栃木県収用委員会の裁決(昭和42年2月)の例である。同裁決書の理由のうち、「収用する土地の区域について」の部分、つぎのようになっている。

土地所有者は、収用する土地の区域は車道および歩道となる部分にと

どめ、のりとなる部分は除外すべきであると主張するが、起業者の申請する土地の区域が本件事業のために必要なものであることは、裁決申請書に添付された事業計画書および図面から明らかであり、また、当該申請区域が事業の認定のあった起業地の区域を一部で超えている（36.69 m²）ことが認められるが、本件裁決申請にかかる事業計画と事業認定にかかる事業計画とは基本的には全く同一であり、事業計画の軽微な変更と認められるので、収用する土地の区域は、起業者の申請どおり、これを認める。

上の例は、きわめてめずらしい例で、既述2例とは全く対照的である。

(3)

土地収用の手続は、前段において、事業の公共性について事業認定庁が事業の認定をし、後段において、収用委員会が、土地の区域、損失補償の額、収用の時期を裁決する。

上の手続の大綱は、明治22年法律第19号土地収用法以来一貫している手続である。明治22年の土地収用法第11条第2項は、次のように規定している。

土地収用審査委員会ハ仕様其他ノ手続ヲ審査シ所有者及関係人ヨリ差出シタル意見書ノ當否、土地収用又ハ使用ノ区域、収用又ハ使用ノ時期並補償ノ金額ヲ裁決スヘシ

上の如く、わが国最初の土地収用法においても、土地の区域は、裁決事項の一つとなっており、その点は、今日の収用法と全く同じである。また、明治22年の土地収用法において、収用の手続を、事業の公共性について判断する事業の認定（内閣に於て認定する）と、収用する土地の区域、損失補償、時期などを判断する裁決とに分けている収用法の大きな構造は、今日と同じである。

さて、「事業の認定」と「裁決」との二つの処分については、古くから判決例は、「公共の利益となるべき事業と認定したるものを非公益的事业なりと為す主張に対しては審査会に於て審理するを要せず」（大正5年第163号行政裁判所）とか、「土地収用法は、収用審査会に内閣の爲したる事業認定の適否を決定する権限を附与せず」（大正12年第91号行政裁判所）としており、通説も上の判決を支持している。例えば、高田賢造氏は、「事業認定の有効無効の判断は、収用委員会の権限外の事項に属する」（新訂土地収用法、219頁、以下同著）とし、柳瀬教授も「公用負担法」において、同様のことを述べていられる。（同書、263頁）

事業認定とは、特定の事業が、土地等を収用または使用することのできる事業であることを決定する国家の作用である。しからば、事業の認定を判断する際、起業地の区域は、如何なる程度に調査し審査すべきなのであろうか。このことに関し、昭和26年12月建設管発第1220号建設省管理局長通牒（各都道府県知事宛）は、「当該土地等の必要性の有無について、具体的事業及び当該特定の土地について精査し、書面審査に留らず必ず現地の実地調査を行なって慎重に審査すべき」ことを指示している。

ここで問題となるのは、右の如く、認定庁において慎重に審査された土地が、収用委員会において、当該事業に必要なりや否やの判断に基づいて、その区域が左右されてよいものであるかどうかということである。

高田氏は「元来事業認定は、いわば概括的に所定の地域について広く網をかぶせるような意味をもつものであって、収用または使用処分そのものではない」（120頁）とされ、更に、「（事業認定における）土地に対する特定性は、土地細目公告の場合と同様にあくまで仮の決定（または特定）にすぎず、終局的にその特定が確定するのは、権利取得裁決においてである。」とされている。（125頁）そして、「裁決申請が適法である限りは、本条（第47条の2）による収用または使用の裁決をなさねばならず、その場合の形式については、第48条第1項各号に規定せられており、

したがって、その第1号の収用・使用の区域については、これを零とする裁決は不可能であると解すべきである。零の場合を認めるとすれば、結論において、事業認定の効力まで否定することと同然であるからである。」(223頁)と、されている。

上の見解は、反対解釈として、事業認定に基づいて申請された起業地の範囲を零とすることはできないが、零以外、例えば、申請土地の2割とか3割に削減する裁決は可能であるというふうに解せられる。更に、高田氏は、「収用・使用の区域、(使用方法、使用期間等)は、もっぱら、公益事業のために必要か否かの公益的判断に服し、したがって、収用委員会の職権調査事項に属するわけで……起業者が……申し立てた範囲内で、収用委員会が判定するわけである。」(231頁以下)とされている。

土地の区域は、委員会において審査すべきであるとする判決例としては、つぎのようなものがある。

起業者に於て収用を申請したる土地の区域が内務大臣の認定したる事業に必要なものなりや否やは第25条による土地所有者又は関係人の意見書の有無に係らず審査会に於て当然審査し之か裁決を為すべきものとす。(昭和5年第346号行政裁判所)

なお、柳瀬教授は、「収用する目的物の範囲を決定する基準は一に事業のために必要な限度であって、それに対してはただそれが起業者の申し立てた範囲を超えるときはその範囲に止まることを要する制限があるに止まり、その他においては起業者の申立にも被収用者の申立にも拘束せられることはない」(公用負担法 259頁)とされ、明らかに、収用委員会の職権判断事項であるとされている。

(4)

以上、「土地の区域」に関する問題点と裁決例、判決例及び学説を整理

し概説したが、次に、事業認定庁がなした土地の特定と、収用委員会が判断する「土地の区域」との関係について、二つの考え方をとりあげ、最後に、その批判を試みることにする。

第1の考え方は、事業の公益性とともに、土地の適正且つ合理的利用の問題は、事業認定の段階で精査判断されることであって、収用委員会は、事業認定の範囲内で申請された起業者の申立土地区域については、その適否を審査することはできないとする考え方である。

なぜならば、公益性の判断は、単に抽象的に当該事業が公益性を有しているということではなくて、具体の事業について、具体の土地を収用することの適否の判断であり、その行政処分は、土地の区域があいまいであってはならず、確定されたものでなければならないからである。そのためにも、新法では、第18条4項を新設し、収用法施行規則第3条第2号ロにおいて、事業認定申請書添付書類の様式として、従来縮尺2万5千分の1（2万5千分の1がない場合は5万分の1）の一般図によって起業地の位置を示したものを、新たに、縮尺百分の1から3千分の1程度までの間で起業地を表示する地形図を添付することとしている。

もちろん、これらの改正は、事業認定の時に地価を固定して補償金を支払うこととした新制度に伴う必然的改正ではあるが、同時にまた、かくの如く詳細に精査して、特定の土地を対象として収用権が付与されるということを考慮するとき、新法の事業認定については、従来の事業認定の性格とはかなり異なった考え方をとらざるを得ない。なぜならば、上の如く精査された土地の範囲を収用委員会が再び独自の立場で判断し、これを修正し得るということは、一貫した行政処分として収用全般を考えた場合、いかにも不合理であるからである。

また、第129条によって、収用委員会の裁決に不服がある者は、建設大臣に対して審査請求をすることができる。収用委員会の裁決のうち損失補償については、第132条によって審査請求をなすことはできないが、土地

の区域に関して不服ある者は、建設大臣に対して審査請求をなすことができる。このことは、委員会における土地の区域の認定は、本来、事業認定の性格を有し、その裁決は、これを事業認定権の延長とみているからであって、収用委員会は、土地の区域について認定庁と異なった独自の判断権を有するものではないからである。

以上の考え方は、単に法律論として、収用法全体の構造から立論されるばかりでなく、特に実際論として、収用委員会の機能を考えるとき、最も妥当である。多くの収用裁決例が事業認定庁で認めた土地の範囲を収用の区域としているように、実際問題として、収用委員会が、いったん行政庁が判断した事業について、当該事業の必要の限度を精査し、土地の区域を判断することは困難であり、且つ不適當であるからでもある。

第2の考え方は、上の第1の考え方を全面的に否定し、まず、事業の認定の性格を次のように解する。すなわち、土地収用法における事業の認定は、起業者に対して収用権を設定する行為であり、そこでは、特定の事業のために収用を認める必要があるか否かの基本的事項について、第2条、第4条、第20条各号等に従って判断がなされ、上記判断の結果、事業の認定がなされると、起業者の事業計画書および添付図面に示された範囲内で収用権を取得し、以後の収用手続を遂行することができることになる。

(以上、昭和39年行(ウ)第4号昭和42年行(ウ)第2号 宇都宮地裁、所謂太郎杉事件判決文より)

要するに、事業の認定は、起業者に対し収用権を設定する行為であるにとどまり、起業地の土地は事業認定の段階では確定したものではなく、その確定は、収用委員会の裁決によって定まる。

上のことは、法第48条の1項及び2項の条文からも明らかである。この場合、高田氏は、事業認定の際の土地の範囲を零にしない限り、収用委員会は、土地の区域を如何にも判断し得ると解されているようであることは既述のとおりである。

従来の判決例も上の見解のようであり、また多くの学説も同様のようである。

最後に、以上2説を検討しながら、私見を述べてみたい。

まず、第1の説は、第48条の条文の解釈からは、無理な説であると思う。従来の判例も、第1の考え方を支持しているものは見当たらないようである。

ただ、この説で考えさせられる点は、事業認定の段階において、新法は、起業地を詳細に特定し、地価を固定するとともに、土地所有者らが起業者に対し裁決申請を請求する権利を認め、また、補償金前払請求制度が設けられ、更に、収用手続保留の制度が設けられるなど、画期的な多くの改正が加えられたことを考えるとき、事業認定の性格について、従来と同様に考えてよいかどうか、今後の立法論とともに、再考されてよいのではないかと思われる。

次に、第2の見解であるが、零でない限り、委員会は、事業の認定の段階で定めた土地の範囲を如何ように判断してもよいという説には賛成しかねる。また、従来の学説、判例が、土地の区域は、委員会の職権判断事項であるとしながら、判断の基準にふれていないのは、説明不十分と言わざるを得ない。

この問題を考える場合、殊に、新法が、事業認定の段階において起業地について殊の外きびしく規定し、且つ、認定庁も精細に審査することを求められていることに注目しなければならない。既述の全く新しい制度の下における新法の事業の認定の性格については、若干従来の考え方を修正すべきではないであろうか。

建設大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において、必要があるときは専門的学識又は経験を有する者の意見を求めることができ（法第22条）、更に必要がある場合においては、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならない。（法第23条）

かくの如く、きわめて慎重に行なわれた事項（本論の場合は、「土地の区域」の特定）について、収用委員会が第48条によって土地の区域を判断する場合、その判断には相当の限度があることは当然のことと考えられる。

もちろん、収用委員会は、審理又は調査のため、参考人に出頭を命じて審問し、また、鑑定人に鑑定させることはできるが（法65条）、事業認定の章に規定せられている第22条及び第23条のような広はんな権限は、委員会に与えられていない。必要ある場合には、学識経験者の意見を求め、更には公聴会を経て判断することのできる事業認定の土地の範囲について、収用委員会が如何なる判断基準によって、これを左右することができるのであろうか。

また、抽象的な法律論としては、委員会が事業認定の土地の範囲を自由に判断して確定し得るかもしれないが、現実の委員会の機能と行政の実際を考えた場合、委員会の判断にはある程度の限度があることは止むを得ないことではなからうか。

古くは、収用審査会が事業の内容をくわしく審査した例がないではないが（明治37年第208号行政裁判所宣告、被告審査会の答弁参照）、最近の収用委員会がどこまで事業の内容をくわしく審査しているか全国的には明らかでない。恐らく、裁決申請書に添付された事業計画書を概観する程度で、技術的に深く事業の内容にまで立入って、審査しているのではないと思われる。

土地収用法第48条は、事業に必要な限度と規定しているが、事業の内容について、収用委員会は、事業認定庁が行なった事業内容の審査の程度を超えて審査する必要はなく、また特別な理由と根拠ある申し立がないかぎり、事業の内容を精査する必要はないと考えられるが、しからば、如何なる程度について、何が、主として判断さるべきであるか、若干具体的に考えてみたい。

土地収用法第48条第2項は、土地の区域について、収用委員会は、裁決申請書の添附書類によって起業者が申し立てた範囲内で、且つ、事業に必要な限度において裁決しなければならないとしている。したがって、委員会において判断さるべきことは、「事業に必要な限度」ということが先ず第1に判断の対象となる。次に、第2に判断されることは、法第2条の「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」かどうかということが判断の基準となる。

第1の「事業に必要な限度」については、すでに、事業認定の段階において精細に検討されており、その段階で検討された程度を越えて判断することは、事業認定の制度を否定することになり、不相当であると言わざるを得ない。しからば、「事業に必要な限度」とは、如何なる程度の判断を意味するのであろうか。

実際問題として、事業認定の申請後裁決に至るまでの時間は相当長期にわたることがあり、事業の詳細な内容についても、事業認定申請時とは若干の変化を生じることがあり得る。

このように、工事設計の一部が変更された場合、その他裁決申請の事業内容が事業認定申請書に添附された事業計画書に記載された計画と異なるときは、収用委員会において、変更された部分について事業内容を検討し、その必要性和その部分に関する土地の範囲について判断することになる。

「事業に必要な限度」に関し、事業の内容を審査するのは、特別の理由が存せざるかぎり、上の範囲で十分であり、事業の認定がなされた「事業」の内容について、再びこまかく精査する必要はない。

次に、「土地の利用の適正且つ合理性」という点に関する判断について考えてみよう。

この点についても、既述の通り、事業の認定の段階で、くわしく精査されている。ただ、事業認定の段階では、土地所有者及び関係人の意見は十分に述べられていない。事業の認定に当っては、公共の立場に立って検討

され、殊に、土地の細部について、土地の事情にくわしい土地所有者及び関係人の意見は徴せられていない。

収用委員会の審理においては、上の点につき、土地所有者及び関係人は十分に意見を述べる機会を有し、その意見は、委員会が判断を下すに当たって考慮される場合がある。

もちろん、土地の区域に関することは、委員会の職権調査事項であり、起業者が申請した土地の区域が当該事業に必要ななりや否やは、土地所有者又は関係人の意見の有無に係らず委員会において審査すべき事項ではあるが（昭和5年第346号行政裁判所）、また一方、土地が事業上必要ななりや否やに関し土地所有者は論難し得る（大正8年第15号行政裁判所）のであって、職権による調査に当たっては、委員会は、土地の事情にくわしい土地所有者等の意見は、これを十分に聴取することが望ましい。

もともと、土地の区域を判断するに当たっては、委員会は、事業認定申請書添附書類に記載された起業地の土地の範囲及び土地調書によってその区域を確定すれば十分であって、事業に必要な限度としての区域を精査する必要はない。ただ、土地所有者等から、土地の区域について特別な申し立があった場合は、その申し立の範囲について検討すれば十分である。たとえば、申し立によって、申請された土地の区域の一部が、著しく不正形であり、しかも、その土地が直接事業に必要なないと認められるような場合は、起業者の意見を徴した上、これを削除または変更することができるものと解する。しかし、土地所有者等の申し立が、事業の内容に関連づけて土地の区域を修正せんとするものであれば、それは、事業の内容に関することであり、委員会の判断外の事項と言わざるを得ない。

要するに、事業の内容は、事業認定庁が認めた事業計画書の内容に重大なかきが無限り、これに拘束され、また、事業を遂行するに必要な土地の区域は、特別な理由なくして、これを縮小することはできないものと解する。

しからば、収用委員会が特別な理由によって申請された土地の区域を縮小せんとする場合、如何なる程度にまでこれを縮小することが可能である。かその程度は、事業認定で認められた事業が、その事業を遂行するに必要な限度までであって、そのことは、事業認定全般を検討し、その行政目的をはずれない程度に限らるべきである。

なぜならば、土地収用法の構造が、大きく、事業認定処分と裁決処分との二つに分けられ、行政上の判断を各別の機関に当らしめてはいるが、もともと、二つの処分は無関連なものではなく、統一された行政上の処分として考えらるべきであるからである。すなわち、二つの処分が、統一性を欠くような判断を下すことは、行政上好ましくないと言わざるを得ないからである。

以上、私は、画期的な改正をみた新法にもとづいて、裁決における「土地の区域」を論じたが、私の考え方は、あくまでも事業の認定が適正に行なわれることを前提としている。事業の認定に当っては、土地の範囲について特に慎重且つ適確な処分が行われることを特に切望するものである。

(45.10.)