

収用制度の現実と改善方策

— 平成13年土地収用法の改正（概要） —

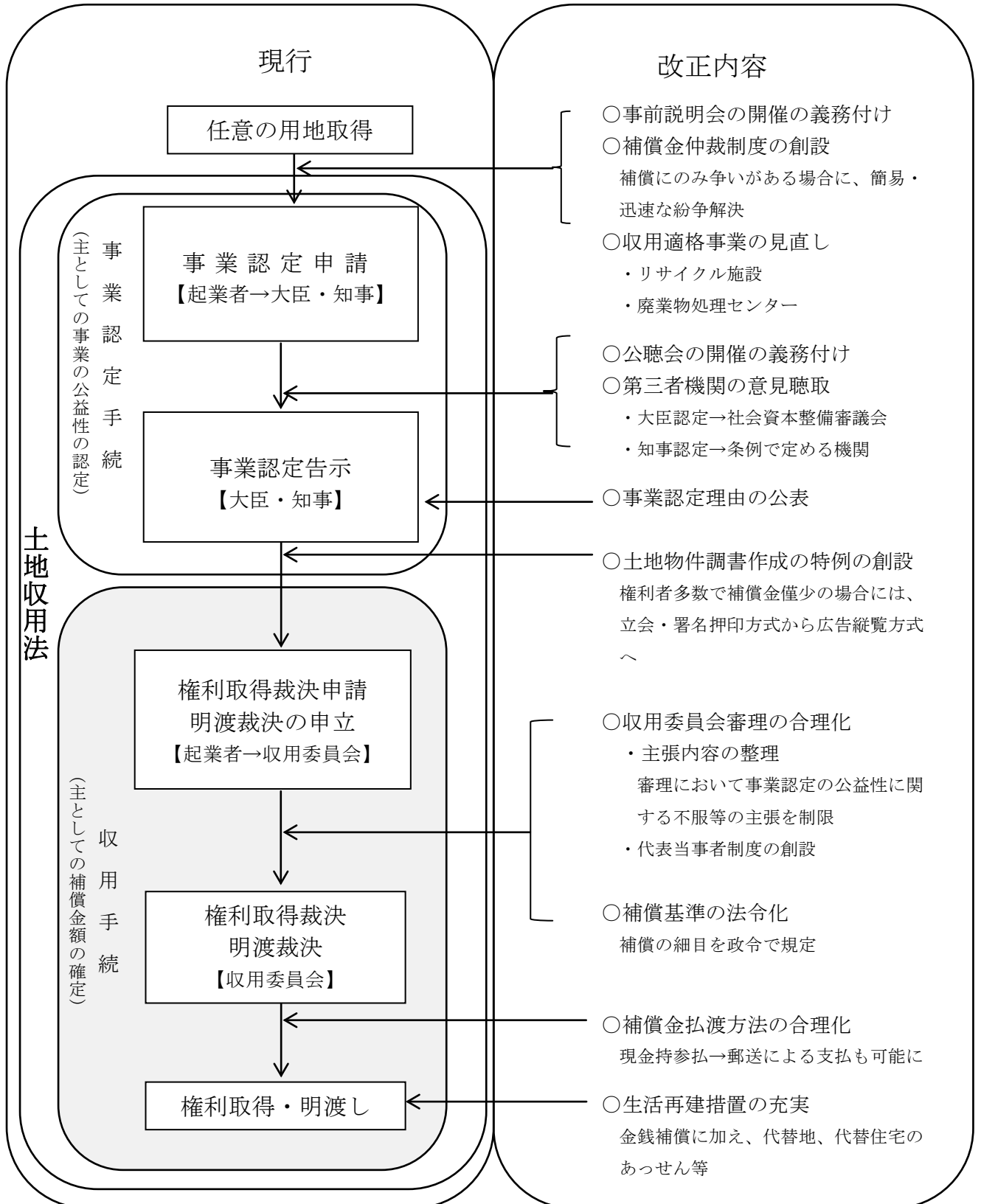
平成23年11月

社団法人 日本補償コンサルタント協会

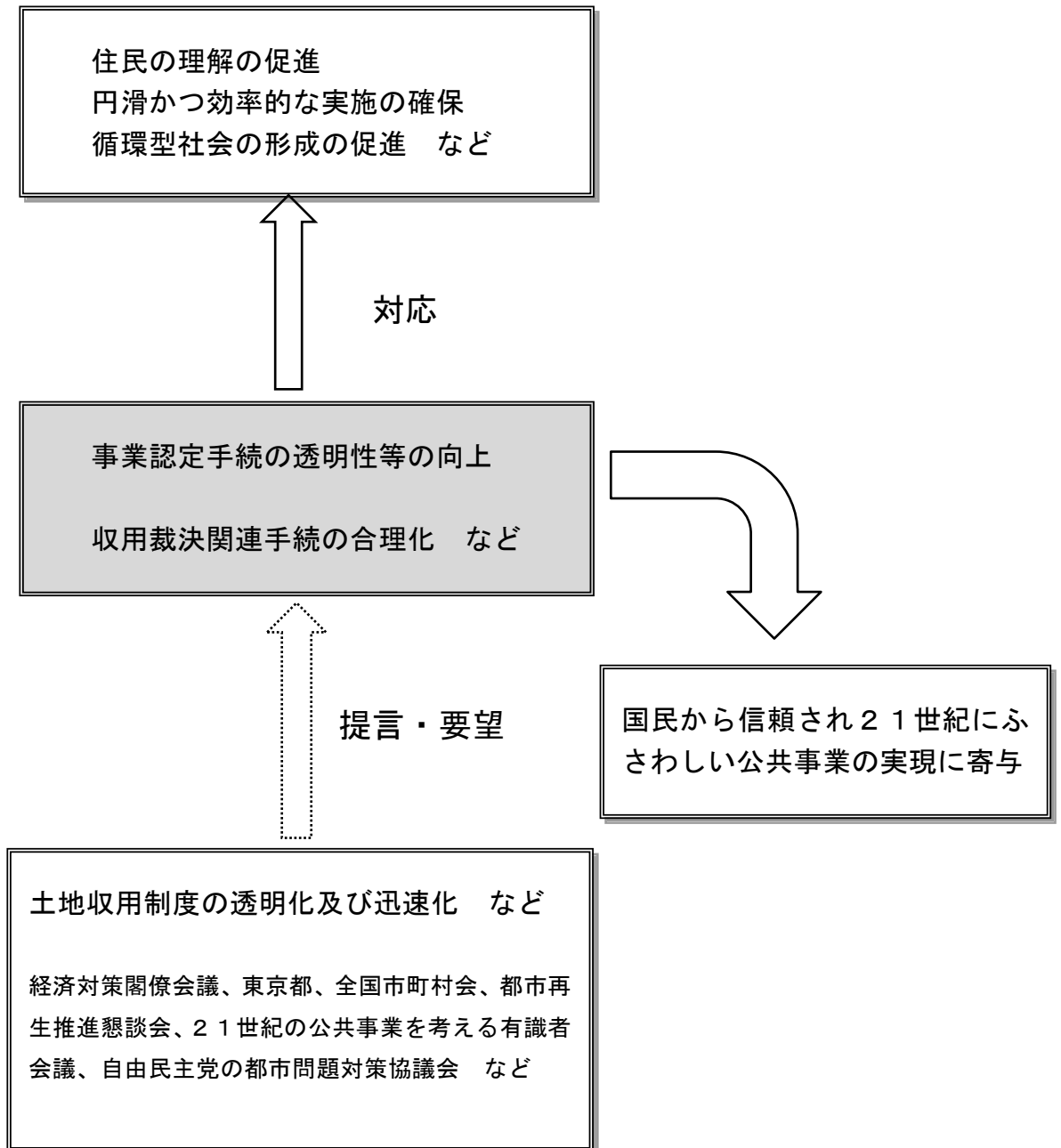
専務理事 酒井 信一

第1 平成13年改正の概要等について

1 改正の概要



2 改正の背景・目的



第2 事前説明会の開催の義務付けについて

[第15条の14関係]

1 目的

事業認定に先立ち、起業者が事業認定について利害関係を有する者に対して十分に説明を行うことを義務付けることにより、事業認定手続及び収用委員会の審理の円滑な実施に資するため

(理由)

事業の用に供する土地などの取得に際しては、実際は土地収用法に基づく収用を行う前段階において、任意の用地取得が行われており、多くの場合、当該段階において地権者などの住民に対して事業についての説明がなされている。

さらには、計画段階から説明会などを行い、住民に対して周知を行っている事業もある（都市計画決定によるものなど）。

しかしながら、収用手続を行う事業の中には、地権者及び周辺住民などの事業について利害関係を有する者に対して、起業者の説明が十分でないケースもある。その場合、当該利害関係を有する者の理解が十分に得られないまま収用手続に入ることとなるために、事業認定手続や収用委員会審理において起業者の対応に対する不満を述べることが實際上多く見受けられるところである。

2 開催時期

各事業における個別具体の状況に応じて適切と判断される時期

(理由)

説明会での説明内容は、事業認定申請書の添付書類である事業計画書などと一致している必要がある。

それゆえ、説明会の開催時期については、事業計画の熟度などを勘案して適切な時期に行う必要がある。

このため、一義的にその時期を法定されていない。

3 対象者

事前説明会の対象となる「利害関係を有する者」とは、起業地及びその周辺の住民に限られない。

すなわち、法律上の利害関係を有する者に限られず、例えば経済的・社会的利害関係など単なる事実上の利害関係を有する者も含まれる。

第3 公聴会の開催の義務付けについて

[第23条関係]

1 目的

社会経済状況の変化によって、公益性の判断において公益対私益のみならず公益対公益という高度かつ複雑な利益衡量が要求されるようになったほか、住民参加の要請も強まっているという現状にかんがみて、様々な利害関係を持つ人々からの幅広い意見を、事業認定の判断に供することにより、事業認定に対する透明性及び信頼性の一層の向上を図るため

(理由)

公聴会は、公開の場において広く一般の意見を聴取し、事業認定の判断に係る材料を集めることを目的とするものである。そのため、改正前土地収用法では、事業認定庁自身が、その必要性を認める場合には、公聴会を行うこととされている。

しかしながら、事業認定の判断に当たって、公聴会を開催する必要性の有無についての判断は事業認定庁の裁量に属するものと解されており（東京地判平成2・4・13）、それまで公聴会が開かれた実績はない。

なお、都道府県知事が行う事業認定は自治事務であることから、通達などにおいて公聴会の開催を義務付けることはできず、法令をもって規定する必要があるものである。

2 開催が義務付けられる場合

(1) 利害関係を有する者からの請求（新たに規定）

事業認申請書類の縦覧期間中（2週間以内）に事業の認定について利害関係を有する者から公聴会を開催すべき旨の請求のあったとき

(2) 事業認定庁の判断（従前から規定）

事業認定庁が必要があると認めるとき

(必要があると認めるとき)

事業認定の判断に当たって、事業認定が利害関係人の意見を聴く必要

があると認める場合であり、必要性の判断は事業認定庁の裁量に属している。

例えば、公聴会開催の請求はないものの、申請書の記載及び起業者の説明では十分な心証が得られなかった場合、意見書により提出された意見により更に幅広く一般の意見を聴取する必要があると判断した場合などが考えられる。

第4 第三者機関への意見聴取について

[第25条の2、第34条の7関係]

1 目的

各分野における専門的学識を有する者によって構成される合議体からの意見を聴取することとし、多様な分野の専門家による議論を通じて、事業認定における公益性に関する専門的かつ総合的な意見を形成させ、これを事業認定庁の公益性判断の参考に供することにより、事業認定の中立性及び信頼性を向上させるため

(現状)

事業認定における公益性の判断においては、従来に比して高度かつ複雑な利益衡量が求められるようになっている。

しかしながら、現行の事業認定手続においては、特定の専門家の意見を聴くことは可能であるが(第22条)、総合的な利益衡量を行った上での意見を聴取することができず、その利益衡量も専ら事業認定庁の行う判断にかからしめられているところである。

なお、都道府県知事が行う事業認定は自治事務であることから、通達などにおいて第三者機関の意見聴取を義務付けることはできず、法令をもって規定する必要があるものである。

2 意見聴取が必要な場合

(1) 事業の認定をしようとする場合にあっては、事業の認定をすることについて異議のある旨の意見書の提出がされたとき

(2) 事業の認定を拒否しようとする場合にあっては、事業の認定をすべき旨の意見書の提出がされたとき

(理由)

事業認定庁が行おうとする事業認定に関する処分(事業の認定又は認定の拒否)を行うことについてその反対の趣旨の意見書の提出がない場合には、当該事業の公益性判断に関しての利益衡量は容易なものである蓋然性が高いため、第三者機関の意見聴取を行わなくとも、事業認定庁は自ら既

存の情報を基に公益性の判断を行うことで十分に処分の適正性は担保されることとなる。

また、実際上の問題として、事業の公益性については疑義が全く提起されていないが、関係権利者が行方不明の場合や関係権利者間で権利の帰属に争いがある場合などの事情で任意の用地取得ができず、やむなく収用手続を行う事例も多々あることから、このような事案までも第三者機関からの意見聴取を義務付けるのは不合理である。

3 第三者機関

- (1) 事業認定庁が国土交通大臣の場合
社会資本整備審議会公共用地分科会
- (2) 事業認定庁が都道府県知事の場合
審議会その他の合議制の機関

第5 事業の認定の理由の公表について

[第26条関係]

1 目的

事業認定の客観的な公正さを確保し、ひいては被収用者の権利保護のため

(理由)

事業認定を行う場合には、申請者たる起業者の申請どおりの処分をするものではあるが、一方で、被収用者にとっては権利剥奪・制限の前段階であることから一種の不利益処分にも擬せられる。

行政手続法（平成5年法律第88号）においては、不利益処分をする際には、理由を示すこととされている（同法第8条及び第14条）が、その趣旨は、処分の客観性及び判断の慎重・合理性を担保させ、かつ当該名宛人に処分の理由を理解させるとともに、事後救済手続上の便宜に資する観点から、その理由を当該名宛人に提示することとされている。

また、この理由の公表において、公聴会や第三者機関の意見や議論について、事業認定庁の見解を示す機能もある。

第6 土地調書・物件調書作成の特例の創設について

[第36条の2関係]

1 目的

通常権利関係や収用委員会審理においては想定し難い、補償金が少額である権利者が一筆の土地について著しく多数となるというような異常な場合においては、各権利者から土地調書・物件調書に署名押印を求めることは、起業者に過大な負担を課すこととなり、さらには収用によって得られる公益性に比較して、極めて多大な費用、労力を要することとなり、社会経済上も合理的ではないことから、権利者保護の手段を十分に講じつつ、調書作成手続の合理化を図るため

(理由)

起業者は事業認定を受けた後に各都道府県の収用委員会に収用又は使用の裁決の申請及び明渡裁決の申立てをすることになる(法第39条、第47条の3)。

この際、収用又は使用の裁決の申請については、土地調書、明渡裁決の申立てについては物件調書をそれぞれ添付しなければならない(法40条、第47条の3)。

調書の作成においては、起業者は土地所有者及び関係人の一人ひとりを立ち会わせて上で、署名押印を求める必要がある(法第36条)。

一筆の土地についての土地所有者及び関係人が、通常想定を超え、著しく多数となり、かつ権利者一人当たりの補償金が僅少である場合においては、各権利者から署名押印を求めることは、起業者に過大な負担を課すこととなり、社会経済上も合理的ではない。

また、このことは物件調書の作成において、一筆の土地上の物件所有者その他の権利者が、多数の場合においても、同様の趣旨が当てはまる場所である。

したがって、このような場合において土地調書・物件調書について、相当な範囲内において、その署名押印手続を合理化するものである。

2 調書作成の特例が適用できる場合

次の二つの要件を満たした場合に、特例が適用できる。

(1) 補償金が少額であること

一人当たりの補償金の見積額が1万以下であるとき

(2) 権利者が多数であること

一筆の土地の所有者及び土地に関して権利を有する関係人^(注)が、
100人を超えると見込まれたとき

^(注) 明渡裁決にあっては、一筆の土地にある物件に関して権利を有する関係人

第7 収用委員会審理における主張内容の整理について

[第43条、第63条関係]

1 目的

収用委員会の審理においては、事業認定に対する不服を主張することができない旨を法律上明文的に確認するため

(理由)

憲法第29条第3項は、私有財産権を取得するためには、「公共のために」及び「正当な補償」ということを要求しているところであり、これを受けて、土地収用法においては、「公共のために」すなわち公益性の有無については事業認定手続において事業認定庁が、「正当な補償」については収用裁決手続において収用委員会が判断することとされている。

これは、土地収用法における行政権限の役割分担であり、裁判例上も収用委員会が事業認定について判断権限を有するものではないことが明確に認められている（千葉地判昭和63・6・6判時1293号51頁ほか）。

すなわち、収用委員会は、自ら判断権限を有しない事業認定に関して（これが無効である場合を除き）、土地所有者などの意見を聴いて審理する権限も義務もないものと解されている。

(現状)

実際の収用委員会の審理においては、土地所有者などが事業の認定についての不服を申し立てることが多く、審理の円滑な遂行に支障を来す場合が見受けられるところである。

第8 収用委員会審理における代表当事者制度の創設について

[第65条の2関係]

1 目的

収用委員会の審理手続において、共同の利益を有する者が多数の場合に、代表当事者を定めて、その代表当事者が多数の者を代表して審理手続に参加することにより、当該多数の者の便宜に、かつ、収用委員会審理の円滑化にも資するため

(理由)

収用又は使用の裁決の申請後、収用委員会において審理が行われることとなるが、この審理の場においては、土地所有者及び関係人は一定の場合において意見書の提出又は口頭での意見陳述が認められている。

しかしながら、人数が多数の場合には、開催通知をはじめとする通知などの手続に日数を要すること、当事者を収容する広い会場の確保が困難であること、発言しようとする当事者が多いため時間を要することなどにより、審理の円滑化が阻害されるケースがある。

審理が長期化することは、収用委員会の経費の増大のみならず、手続に関与する被収用者の権利保護の観点からも望ましいとはいえない。

第9 補償金払渡方法の合理化について

[第100条の2関係]

1 目的

直接現金を持参することなく、相手方への到達が確実に見込まれる方法をとった場合に、裁決が失効しないこととするため

(理由)

土地収用法第100条は、権利取得の時期又は明渡しの期限までに補償金などの払渡し又は供託がなされていないときは、裁決の効力は執行することとして、補償金が確実に払い渡されることを担保している。

ところで、土地収用法第100条が求めている「補償金等の払渡し」は、民法上の「弁済」と同義と、また、その債務は持参債務と解されている。

現在の我が国の郵便制度の確実性にかんがみると、書留郵便により補償金などを関係権利者の住所にあてて発送した場合には、それによって補償金などが相手方の支配領域に到達し、補償金などの払渡しに至ることが通常である。

(現状)

相手方の協力が得られるならば、銀行振込などの方法により払渡しをすることも可能であるが、相手方の協力が得られない場合には、原則に戻って現金を相手方の住所まで持参する必要がある、遠隔地であれば旅費等に多額の経費を要することになる。

加えて、補償金等の払渡しは、裁決が出されてから比較的短い期間内に行う必要があるが、その際に裁決の失効を狙って、関係権利者が補償金などの受領に応じず、かつ、供託事由の不成立を意図して受領の拒否の意思表示をしないように立ち回るといった事例も見受けられ、この場合には、遠隔地であっても、何度も持参せざるを得ず、更なる困難を来しているところである。

第10 収用適格事業の見直しについて

[第3条関係]

次の事業を追加

- 廃棄物処理センターが設置する廃棄物処理施設
- リサイクル施設

第 1 1 補償基準の法令化について

[第 8 8 条の 2、土地収用法第 8 8 条の 2 の細目等を定める政令関係]

1 目的

そもそも土地収用法は、土地所有者などの意思にかかわらず私権関係に変動をもたらすという強い効力を生じさせるものであることから、権利に関してはより明確に規定されるのが法治主義に合致しているため

(現状)

公共事業の用に供する土地などの取得に際しては、公権力の一方的な行使は必要最小限に抑えられることが原則であることから、土地収用法に基づく収用手順の前段階として、任意の用地取得が実際には行われており、昭和 37 年閣議決定の「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」を基準とすることとされている。

この損失補償基準要綱は、各起業者の施行する事業の所管大臣及び直轄事業の起業者として、任意の用地取得において遵守すべき基準を内閣の統一の見解として定めたものであるが、その一方、土地収用法の補償基準の行政解釈としての性格も併せ持つものとされている。

2 補償基準の内容

補償基準の内容としては、基本的には、公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和 3 7 年 6 月閣議決定）などの任意の用地取得時の損失補償基準と整合のとれたものとなっている。

第12 生活再建のための措置について

[第139条の2関係]

1 目的

土地などを提供することによって生活の基礎を失うこととなる者に対して、起業者が生活再建のための措置のあっせんを行い、当該土地などの提供者の生活再建のために努力することを義務付けるため

(理由)

土地を収用された場合、代替地の手当が難しい場合や、高齢者などの居住の確保が困難な場合が多く発生するところである。

特に、公共事業に必要な土地などを提供することによって生活の基礎を失うこととなる者に対しては、移転後の居住や事業活動がなるべく支障なく継続できるようにまた、生活の激変になるべく早期に対応できるように措置することが社会的に求められることとなる。

2 対象者

土地などを事業認定の告示がされた事業の用に供するものとして提供することにより、従来の生活形態に大きな変更をもたらされる者（収用される場合のみならず、任意の用地取得後により土地等を提供した場合も該当）

3 生活再建措置の内容

- 宅地等の土地の取得
- 住宅等の建物の取得
- 職業の紹介等

第13 仲裁制度の創設について

[第2章の2第2節関係]

1 目的

対償^(注)については合意に達しないというのみで、煩雑な手続を要する収用手続に入るのは当事者双方の手続負担が大きく、簡易な手続により紛争を処理するため

(理由)

公共用地の取得場面において、交渉が難航する要因が対償であることが実態として多くみられるところである。

現行土地収用法においては、収用手続以外の紛争処理方法として、任意の買収交渉に係る紛争のあっせん手続がある。

しかしながら、あっせん制度は互譲に委ねられるという限界がある。

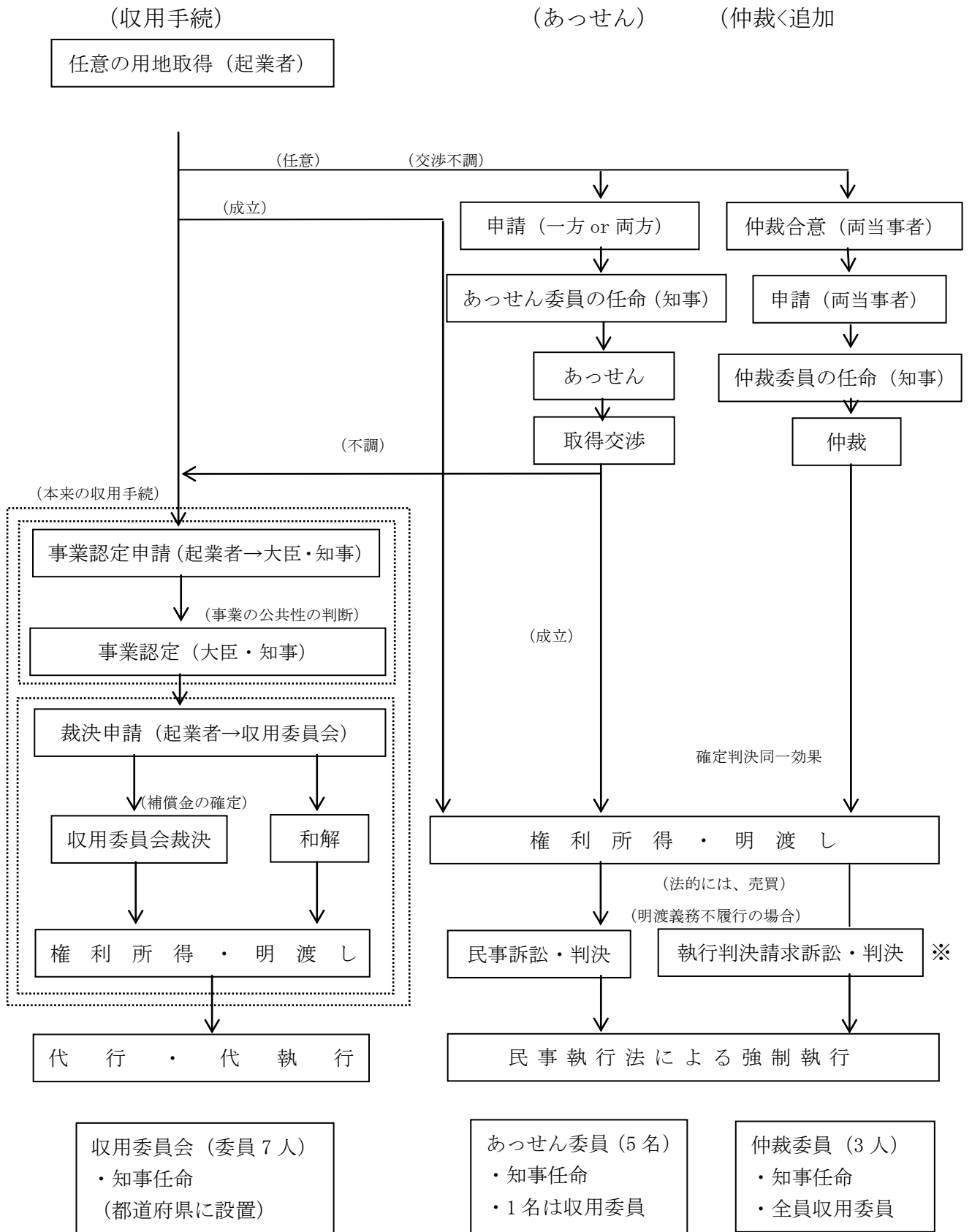
そのため、特に対償のみが交渉妥結の障害となっている場合には、収用委員である仲裁委員による仲裁を行えることとし、紛争の最終的な解決を図ることとしたものである。

2 仲裁制度の対象となる紛争の範囲

- (1) 土地などの取得に際しての対償のみに関するものであること
- (2) 当事者の双方から申請があること
- (3) 事業認定の告示がされていないこと

^(注) 収用による補償のみならず、任意の用地取得における金銭又は現物による補償を含む。

○収用手続における裁決、和解、あっせん及び仲裁手続比較表



※仲裁判断事項以外については、民事訴訟・判決が必要