

Title	行政改革の中における土地収用法改正と収用委員会
Author(s)	村上, 武則
Citation	阪大法学. 2002, 52(3,4), p. 7-26
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/55057">https://doi.org/10.18910/55057</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 行政改革の中における土地収用法改正と収用委員会

村 上 武 則

はじめに

行政と国民との関係はここ数年のうちに大きく変わってきている。一口に言えば行政のあり方が大きく変わってきた。すなわち、平成五年の行政手続法の制定、平成一年の情報公開法の制定および地方自治法の大改正はわが国の行政に革命的と言っても良いほどの変化を及ぼしている。これらの法律は当然に収用委員会のあり方にも大きな影響を与えるものである。そして平成一三年（二〇〇一年）七月に土地収用法も大改正され（土地収用法の一部を改正する法律（法一〇三〇））、二〇〇二年七月一〇日に施行されている。

改正の趣旨は、公共事業に対する近年の要請に基づき、また住民の理解を促進するため、および円滑・効率的な事業実施を行うため、ならびに循環型社会の形成のためということである。これにより、社会経済情勢の変化を踏まえた事業認定の透明性等の向上及び収用手続の合理化等が期待されるとともに、二一世紀の公共事業を進めるにふさわしい土地収用制度の確立が目指される。

そこでまず、行政手続法、情報公開法の制定および地方自治法の大改正の意義との関わり、および土地収用法の改正自身により、収用委員会<sup>(1)</sup>のあり方がどう変わるのか考察してみたい。<sup>(2)</sup>

## 第一章 行政手続法の意義

一 わが国の行政手続のあり方と欧米の行政手続のあり方の違い

平成五年（一九九三年）の行政手続法はわが国の行政のあり方に革命的な変化を及ぼしている。すなわち、わが国においては、英米と異なり、事前の適正手続に関しては、これまで法律はあまり重要視してこなかった。わが国は、事前というより事後的な救済で済ませていたのである。比喩的に言えば、わが国の行政法のシステムは事後的な救済三法（行政事件訴訟法、行政不服審査法および国家賠償法）で成り立つと言われていたのである。<sup>(3)</sup>この事後的な救済法が十分に機能しておれば問題はないのだが、たとえば取消訴訟一つをとってみても、一九八八年には第一審での取消訴訟の数は六四九だが、一九五八年の時点で当時の西ドイツにおいて四九、七七〇とされるから、その違いの大きさに驚きを禁じ得ない。<sup>(4)</sup>

わが国では訴訟を嫌う文化があるし、原告適格が極めて狭いので、国民は行政を裁判所に訴えるというような恐れ多いことはほとんどやらないのである。<sup>(5)</sup>国民にとって、行政はあたかも「雲の上の存在」のようなものである。このような時代においては、行政用語として、申請却下という言葉がよく使われていた。また、受理をいいことに補正命令ということもよく使われていた。

ところが行政手続法ができて、行政の事前手続のルールが定められると、様相が一変する。すなわち、年間平均千数百件のような極めて少ない機会でも本格的に行政と国民が裁判所で対峙するのではなく、いまや許認可、届出、

行政指導等、毎日軽く数十万を超えるであろうおつきあいが全国の行政と国民・住民の間で始まるのである。そこで行政手続法は、国民に対してわかりやすい言葉使いをするよう定め、居丈高な用語は可能な限り避けたのである。たとえば、却下の代わりに申請拒否処分、補正命令の代わりに「補正を求める」というように、できる限り優しい言葉使いをするように改めているのである。しかるに土地収用法においては改正法においても、却下および補正命令なる文言がそのまま残っている（法一九条第一項後段等）。

## 二 行政手続法の意義

さらに、行政手続法は、申請に対する処分手続において、審査基準をあらかじめ定めてそれを公表することを行政に義務づけている。これにより国民は自分が許可されるかどうかあらかじめほとんど予測できるようになってきている。まさに法律の目的である公正で透明な行政運営が目指されているのである。しかも審査に際しては標準処理期間が定められることになっており、従来のような握りつぶしはできなくなってきたのである。そのうえ、申請を拒否するときにはかならず理由を提示しなければならないとされる。

また行政手続法は、行政指導手続において、従来のような不明確な手続を改善し、もし国民が要求するならば行政指導の内容、責任者等を書面にて示さなければならぬとしているのである。さらに行政指導に従わないことをもって当該国民に対して不利益を与えてはならないとしている。

さらに行政手続法は、意識的に受理概念を避け、届出手続を定め、法令に定められている要件を満たしておれば、手続的な義務・責任は尽くされた旨を規定している。この意義は、従来の受理の場合には、「受理権」をいいことに、法令によればAとBの書類を出せばいいのに、勝手にCDも出せと要求し、出さなかったら返戻するといった

ことが日常的に行われていたのであった。こういったことをなくすために、ともかく法令の要求する書類を期限までに提出すると、手続的な義務はそれでもって尽くされたとするのである。ただしこれはあくまでも手続的な義務が尽くされたことだけを意味するのであって、もし国民が「うそ」の申請をしていたら、実体的な届出義務を尽くしていないことになって、該当の法令により不利益を受けることはやむをえないことである。

### 三 行政手続法と土地収用法

#### (1) 行政手続法と適用除外

このような行政手続法（行政手続条例も含む）の意義はどこにあるのであろうか。もっとも、土地収用法二二八条の二によれば、この法律により収用委員会がする処分については、行政手続法の第二章（申請に対する処分）および第三章（不利益処分）の規定は適用除外とされている。したがって行政手続法は、土地収用法による収用には適用されない。

#### (2) 土地収用法における適正手続の確立

##### ① 優しい言葉遣い

しかし、そのため行政手続法（行政手続条例を含む）は関係ないとするのではなく、収用委員会の手続のあり方も、行政手続法の精神にならって、ともかく優しくわかりやすい言葉遣いをするようにしなければならないことはいうまでもない。従来優しくなかったということではないが、これからはいっそう心がけて優しくわかりやすい用語で国民に接する必要がある。したがって前述のように却下とか補正命令とかは官憲的な言葉遣いのようにみえる。さらに標準処理期間の趣旨も活かす必要がある。

② 公正で透明な手続の確立

行政手続法は公正で透明な行政運営の確立を目指し、よって国民の権利利益の保護を目指している。そのため、従来は補償基準の明細は、政府の閣議決定としての公共補償基準要綱<sup>⑥</sup>で定められていたが、土地収用法の改正（八条の二）により、手続的にいって、より正式に明白な政令で定められるように変わったことは大きな意義があるように思われる。というのは、従来は補償基準は絶対的なものではなく、当事者の間で、操作が可能であるかのような感がなきにしもあらずであった。したがって、従来は収用委員会の裁決手続の過程の中で、実際には和解が非常に多かった。けれども今後は政令でもって正式の法令で細かな補償基準が定められると、そう簡単に補償基準を操作できなくなってくる。さらに、情報公開制度の進展により、補償の内容も今後は公開されなければならない面も増えていくと予想されるが、そうなると和解手続は実際には難しくなってくる<sup>⑦</sup>ことが予想できる。これにたいして、改正法では、あらたに仲裁手続が登場してきたことが注目される<sup>⑧</sup>。これにより、補償金のみが争点になっている場合において、簡易な補償金仲裁制度により紛争の迅速な解決が図られる（法一五条の七）。もっとも仲裁では、和解のようにすべてが合意でなされるということが難しい。

ここで補償基準が政令で定められることに変わった理由としては、法治主義的に正式の法令で定めること自体望ましいということがあろうが、情報公開制度の進展により、補償の本身が公開されていくと、人によって補償基準の適用があまりにも異なるということではまずいということも、政令化された大きな根拠になろう。

③ 能率アップ

行政手続法は能率アップを目指したといわれる。たとえば、申請に対する処分手続において、標準処理期間等を定めたことにそれが窺える。もっとも収用委員会の裁決手続には標準処理期間の適用はない<sup>⑧</sup>。しかし、行政手続法

はそのほかにも、申請に対して拒否処分をする際に、不利益処分手続で要請されるはずの聴聞や弁明の手続は適用されない。

行政手続法において、拒否処分に対しても聴聞や弁明の手続が保障されるべきに関して、法律制定に際し議論があり、拒否処分にも聴聞手続を認めよという意見もあったが、それではせっかく行政手続を迅速にという改革に沿わないということで見送られたとのことである。わが国でとにかく行政手続の迅速化という要請が強く提起されたのである。<sup>(9)</sup>

さて、手続の迅速化という要請は実は土地収用法にも及んできた。東京都日の出町の廃棄物処分場の例が示しているように、三年弱も審理がかかってしまったものでは公益事業の推進にとってあまりにも遅滞しすぎている。日の出町のケースでは、わずか四六〇㎡の土地に二八二九名の共有者が存在し、事業認定の手続において土地所有者、関係人として登場するという事態となってしまう<sup>(10)</sup>、収用委員会の審理が長引いてしまったのである。中には、外国に住んでいる人もいたという。事業の認定の際の瑕疵が裁決審査手続で主張されたりして、補償金をめぐる審理が延々と長引いてしまったのであった。<sup>(11)</sup>

そこで改正土地収用法は、①権利者が多数の場合等の土地・物件調書作成の特例（署名押印方式に代わる公告・縦覧方式）の創設（三六条の二）、②審理の円滑かつ合理的な遂行のため代表当事者制度の創設（六五条の二）、③現金書留郵便の活用など補償金払い渡し方法の合理化（一〇〇条の二）、④収用委員会の審理における事業の公益性に関する主張内容の整理などが定められた（六三条三項）。このことにより、適正な手続により公益性が認定された事業について、裁決手続の合理的かつ円滑な遂行の確保が図られた。

このうち代表当事者制度を導入したことが注目されるが、これにより手続を簡略化しようというのである。もっ

ともこの制度は、多数当事者の場合には必ず導入されなければならないというものではない。当事者の自主的な判断に委ねられているのが特徴である。

また現金書留による補償金払いも実務に対して大きな影響を及ぼすものである。前述の東京の日の出町のケースにおいて、遠方にわざわざ旅費を計上して直接に伺って払い渡す手続は、<sup>(12)</sup> 確実ではあれ、税金の無駄遣いといった批判もありうるところであった。

さらに従来は収用委員会の裁決手続の段階で事業の認定における公益性判断が問題とされ、延々と議論されて手続が遅れる事態があった。学説においても、行政行為の違法性の承継理論において、事業の認定と裁決手続は前者の違法性が後者に承継される典型的な例として紹介される場合も多かった。けれども改正法によれば、それが整理され、裁決手続においては、補償問題に限って審理されるということが目指されるようになった。したがって、学説に対する影響も大きいように思われる。<sup>(13)</sup>

なお、収用手続を早めるという要請は、欧米でも一般化しつつあるという。ドイツでも、行政手続法の手続の迅速化が図られたという。ただし、ドイツでは東西ドイツの統一により、旧東ドイツの区域のインフラ整備が急がれたという特殊性があるようである。けれども、手続の迅速化は今日では一般的な要請となっていると考えてよいであろう。ただしわが国の場合、日本国憲法二九条第一項により財産権は侵してはならないとあるのであるから、その配慮はけっしておろそかにはされてはならないと思われる。

④ パートナー型の行政運営

(ア) 「川上」の段階でパブリック・インボルブメント手続を

さらに、今日の行政のやり方には大きな変化が起こってきている。それは協働型の行政の推進である。<sup>(14)</sup> すなわち、



従来のような行政行為による命令でもってする法律の目的の実現ではなく、共に、協働しながら法律の目的を執行してゆくスタイルの増大である。要するに、国民は行政の単なる名宛人ではなく、あるいは行政客体でもなく、パートナーとして現れるのである。このような変化は土地収用においても起こってきている。すなわち、従来は、裁決申請がなされ収用委員会の審理手続が始まった後でも、起業者と土地の権利者との間において補償をめぐり最終的には和解がなされることがしばしばあった。この和解手続は、必ずしも協働とはいえない。けれども改正土地収用法によれば、補償をめぐり、事業認定を経ることなく、最初から仲裁手続を申請できるとされている（法一五条の七第一項）。これは補償の内容をすべて収用委員の中から任命される仲裁委員に委ねるものであり、もはや対立を前提とはしていない。その限りで、協調型の新しい解決方式といってもよいように思われる。とはいえこの仲裁手続の出現により、収用委員の仕事が増えたことは間違いなく、それだけに責任の範囲が広がってきたといえよう。

しかしパートナー型の行政運営は土地収用法の重要な部分において現れてきた。すなわち、土地収用法附則第六条において、公共事業の早期の計画の段階で早くも利害関係人に広く情報公開し、意見を求めるべきことが定められた。<sup>(15)</sup>従来は、事業認定になって初めて利害関係人に意見書を提出する機会が与えられていたにすぎないが、これではあまりにも遅すぎるのであり、紛争の重要な原因の一つになっていた。このような「川下」においてようやく情報公開するのでなく、いわば「川上」の段階から広く協働しながら計画を定めようとするのが今後のあり方とされてきた。いわばアメリカのパブリック・インボルブメントのやり方を<sup>(16)</sup>制度化したものと捉えることができよう。これは行政が原案を作った段階で市民の意見を広く求めるといふパブリック・コメントとは異なり、計画作りの段階で広く市民の意見を求めつつ計画を作成していこうとするものであり、その意義は非常に大きなものがある。<sup>(17)</sup>

(イ) 事業認定手続と住民参加

さて事業認定についても、土地収用法はかなり変わった。一口にいえば、住民参加の機会を広げるとともに、公正性や透明性の拡大に配慮した。すなわち、①事業内容の周知を図るための事前説明会の開催の義務づけ（一五条の一四）<sup>(18)</sup>、②幅広い意見聴取のための公聴会の開催の義務づけ（二三条）<sup>(19)</sup>、③事業認定の中立性を担保するための第三者機関の意見聴取（大臣認定の場合は社会資本整備審議会、知事認定の場合は条例で定める機関、二五条の二）、④公正の確保と透明性の向上のための事業認定理由の公表等が定められた（二六条一項）<sup>(20)</sup> ことなどがそれである。

第二章 情報公開法の意義と土地収用手続のあり方

平成一一年によくわが国においても国のレベルで情報公開法（法四二）が成立した。もっとも地方公共団体のレベルにおいては周知のように山形県金山町に一九八二年に情報公開条例が成立したのを皮切りに、自治体レベルでは情報公開が進んできていた。自治体レベルにおいても、憲法の「知る権利」はなかなか承認されるところに至らなかったが、大阪府においては、既に公文書公開条例の時期に全国に先駆けて「知る権利」が保障されていた。国の情報公開法において「知る権利」が保障されるかどうか大きな関心を持たれていたが、結局のところ保障されるには至らなかった。基本的人権の一つとしての「知る権利」は憲法学会においてもまだ議論されている段階であり、確定されていないというのが大きな理由である。しかし、成立した情報公開法は、「知る権利」を保障するに至らなかったが、その代わりに、実に価値のあるものが保障された。すなわち、国には説明責任（アカウンタビリティ）が課されたのである（法一条）。

このような法律および条例の動きは、もちろん収用手続にも大きな影響を与えるものである。すなわち、収用委

員会の通常の審理は土地収用法により公開しなければならない（法六二条。ただし旧法も同じ）が、同法によれば裁決の際の会議は非公開とされる（法六六条。旧法も同じ）。もっとも、審理記録等は大阪府情報公開条例により公開される。また、前述のように、公共事業の計画そのものが、土地収用法附則六条により広く利害関係人に情報公開され、意見を求めなければならないとされている。今後土地収用をめぐりますます情報公開が進展してゆくと思われる。<sup>(21)</sup> もっとも、審理記録等が公開されても、情報公開法および大阪府情報公開条例によれば、個人情報やプライバシー情報は保護され非公開とされる。

非公開決定に対して、抗告訴訟で争うことができるが、国が原告適格をもつかどうか争われる。沖縄の那覇市の情報公開条例をめぐり、基地の情報につき那覇市が情報公開決定を行ったところ、国は取消訴訟を提起した。下級審はそもそも法律上の争いにならないとし、国には取消訴訟を提起する原告適格がないとしたが、最高裁は周知のように国に法律上の利益があるとした。けれども、最高裁は、国がそのような取消訴訟を提起できるためには、法律あるいは条例で特別の規定をすべきところ、那覇市の条例にはそのような規定が見あたらないとして、訴えを退けたのであった。<sup>(22)</sup>

なおまた、大阪府知事の交際費をめぐる情報公開請求事件において、差戻判決の後、最終的に、最高裁は、献花のようなはじめから公衆の眼にふれるようなものは、情報公開できるが、香典や見舞金のようにはじめから公開を予想していないものは、情報公開しなくとも違法ではないとした。<sup>(23)</sup> 判決の年月日は二〇〇一年三月二十七日であった。あと数日で国の情報公開法が施行されるといふときに、このような情報非公開のための基準を承認する判決が出たことについては、国の官庁のためのガードではないかとする新聞の批判があったことが印象的である。地方公共団体の場合には、実際には既に交際費の公開に踏み切っている先進地方公共団体が出てきていただけに、<sup>(24)</sup> 最高裁の判

決はやや地方公共団体の実務とは符合しない結果になってしまった。ともかく、この最高裁判例を前提とする限り、プライバシー情報は土地収用においても非公開情報として慎重に取り扱うべきことが要求されなければならないであろう。

### 第三章 地方自治法の大改正と土地収用法

平成一一年には地方自治法が大改正された。一口にいつて国と地方公共団体が対等になった。日本国憲法九二条によれば、国は地方自治の本旨を尊重しなければならないから、憲法の趣旨からすれば、日本国憲法の出発のときからもと国と地方公共団体が対等でなければならなかったといえる。しかし実際には国は法律または政令により膨大な機関委任事務を創設し、地方公共団体を監督してきたのであった。また補助金の制度により「黄金の手綱」でもって地方自治を支配してきたのであった。それが今や地方公共団体は国と対等という本来の姿に近づけられた。地方公共団体の事務は、法定受託事務とそれ以外の自治事務とに分けられる。土地収用の関連でいえば、事業の認定の仕事に関し、市町村の行う公共事業は知事認定とされ、自治事務とされる。<sup>(25)</sup> 国土交通大臣認定の場合は、収用委員会の裁決手続は都道府県の法定受託事務とされた。<sup>(26)</sup> しかしどちらも地方公共団体の事務と位置づけられるしたがって、それぞれの手数料は、都道府県の手数料条例に基づいて独自に徴収することができることになった。ただし政令で定める額を「標準にして」ということであるが、その意味は、けっして上下限ということではなく、当該都道府県の人件費・物件費等の積算根拠などの具体的かつ合理的な理由がある場合には、その「標準」と異なる手数料の額を条例で定めることも不可能ではない。<sup>(27)</sup>

このように土地収用法の改正に伴い、収用事務が大幅に都道府県に移ってきた。けれども、たとえば知事認定の

事務に関し、事業認定を都道府県が行わない場合には、旧法では大臣による代行制度であったのが、新法では直接に大臣が行えることとされており（法二十七条）、この点でも今回の土地収用法の改正がいかに公益事業のスピードアップを重要視しているかが認識できる。

さらに、改正土地収用法によれば、国土交通大臣の事業認定に際し、中立的な審議会（社会資本整備審議会）の判断を尊重しなければならないとされるが、<sup>28</sup>都道府県知事認定に際しても、都道府県が条例により独自の審議会を設けることができることとされた。しかも審議会の意見を尊重しなければならないと土地収用法が念をいれて規定した（法二五条の二）ことが注目されることである。

以上のように土地収用において、地方公共団体が条例で定めるところができるところが認められたことは、これまで、財産権の制限は条例で可能だが、侵害は法律によらなければならないとする理論があったが、収用という単に財産権の制限にとどまらず侵害にも達することを条例で制定することが可能となったことは、財産権への条例による介入に新たな道を開くものである。けれども実際には土地収用に関しては、土地収用法、土地区画整理法、都市計画法等の法律でほとんど規律され尽くされているところである。憲法二九条第二項は、財産権の内容は法律で定めると規定している。この場合の法律には条例も含まれるとするのが一般的な理解であるが、それにしても実際には土地収用には法律が既に存在しているため、条例で財産権の収用に関する規定を設けることはやや困難といえよう。

#### 第四章 私人の基本的人權の保障と公益性

ところで従来は損失補償は、眼には眼を方式で、財産権を収用するときは財産権による補償をということで、元

通りの生活ができるようにという生活補償または生存権補償は、一般法である土地収用法にはなく、公共用地の取得に関する特別措置法でようやく規定されていた。しかしそれも努力義務にとどまっていた。しかしこのたびの土地収用法改正により、金銭補償に加えて代替地、代替住宅等のあっせん等生活再建措置の充実化が図られるようになった(二三九条の二)。この点は改正土地収用法の大きな意義の一つに加えられてもいいと思われる。これにより、きめこまやかな補償が期待されうる。収用委員会の裁決手続においてもこの生活補償が一つの焦点になりえよう。<sup>29)</sup>

上記のように、私人の権利に対する補償が厚くなったことが評価されるが、他方、公益性の配慮から、土地収用法に掲げられる収用適格事業の列挙も、戦後五〇年の変化により、公益事業の内実も大きく変わってきた。たとえば、環境問題、リサイクル問題または循環型社会の形成の問題は、今日極めて公益性の高い問題である。この点、改正土地収用法は、①地方公共団体等が設置するリサイクル施設、②廃棄物処理センターが設置する廃棄物処理施設をも、収用適格事業に加えることになった(二三条二七号)ことが注目される。

なお、収用適格事業に関し現代的な課題として、宇賀教授によれば、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)一五条には、選定事業の用に供する土地等については、選定事業者が円滑に取得し、または使用することができるよう、土地収用法に基づく収用その他関係法令に基づく許認可等の処分について適切な配慮が行われるものとする規定されているが、PFI法の監督措置のみでPFI事業全般について収用適格事業とするに足りるとは当然には言えないように思われるとされていることに留意しておきたい。さらに宇賀教授によれば、近時、環境保全の観点に基づいて、ミティゲーション(代償措置等)の用に供する土地の収用を認めるべきではないかという議論についても、今後検討すべきとされている。<sup>31)</sup>

以上のように、土地収用法は新たな段階を迎えようとしている。本年二〇〇二年七月一〇に改正土地収用法が施行された。昭和四二年（一九六七年）の大改正<sup>32</sup>の時には、いわゆるゴネ得を防止しようという趣旨で、土地に関する権利の補償は事業認定時の価格に固定された。当時は公共事業が営まれるということが分かれると土地の価格は急カーブを描いて上昇していったものだった。しかし今日では、逆に土地の価格は下がりがつつあり、起業者のほうかむしろ交渉を長引かせれば、逆に土地の価格は下がっていくのである。近年では起業者ではなく、土地の所有者が収用裁決の申請の請求（三九条二項）を出してくる場合が増えてきている。土地の権利を有している者はばやばやしてはおれないのである。手続は迅速に行われなければますます多くの補償を得る機会が減少していつてしまう。その意味でも土地収用法の手続はいっそう迅速化が望まれるところである。もちろん公共の利益の増進のためには手続の迅速化が強く望まれる。そのため、結果的には、公共の利益と、土地の権利者の利益は手続の迅速化という点で一致してきた。土地収用の関係者の一層の協働化が望まれるゆえんである。

(1) 明治三二年二月一日に明治憲法が公布されたが、同七月三〇日に、五章四一条よりなる土地収用法（法一九号）が公布される。同法によれば、工事認定後に協議の制度があり、協議不調のときは、土地収用審査委員会の裁決を請うこととなっていたとされる（高田賢三・國宗正義『土地収用法』△日本評論社、一九五三年▽八頁参照）。したがって、収用委員会は、明治三二年の土地収用法の公布とともに存在していたといえる。しかし、明治三三年には、明治三二年の土地収用法が改正される。その理由は、明治三二年の民法施行に伴い、明治三二年の土地収用法の改正の必要が生じたためとされる。この土地収用法改正に際しては、一木喜徳郎氏の指導のもと、プロイセン収用法が参照され立案されたとされる。このようなことから、収用委員会の制度もプロイセン収用法の影響が強かったものと推測できる。なお、

二〇〇〇年にドイツに留学した際、ミュンヘン大学のバドゥーラ教授 (Prof. Dr. Peter Badura) に収用委員会のことを質問したところ、土地収用に関し、収用委員会の制度がプロイセン (だけ) にあったことをお聞きした。戦後のドイツではしかし、収用委員会の制度はないとのことであった。なおまた、明治三年制定の土地収用法は、日本国憲法の制定に伴い、昭和二六年六月九日に法律二一九号土地収用法として公布をみ、同一二月一日に施行されている。高田・國宗・前掲書九頁参照。

(2) なお本稿は、大阪府収用委員会事務局『大阪府収用委員会五〇年史——公共の福祉と私有財産の調和を求めて——』(大阪府部内資料、二〇〇二年) 九頁から一六頁に私が寄稿した「行政改革の中における新しい収用委員会のあり方」を加筆訂正したものである。論文作成にあたり、大阪府収用委員会事務局長、池谷成典さんを始め、事務局の皆様方に御援助を賜ったことを記しておきたい。

(3) 英米事前手続の思想は、宗教的・歴史的に、既に旧約聖書にあるとされる。即ち、「禁断の木の実」の話の中で、アダムとイブが楽園から追放されるのに先立ち、全能の神ですら彼らにヒアリング (聴聞) をしたとされる。兼子仁『行政手続法』(岩波新書三三二、岩波書店、一九九四年) 一〇八頁参照。この点、日本や東洋では、仏教思想、即ち死後の世界観により、閻魔大王により極楽浄土行きと地獄行きに分別されるということ、事前手続の思想は育たず、事後的な救済の思想が普遍化したというのは言い過ぎであろうか。もっとも、キリスト教を信じるドイツで、戦前までは事前の行政手続が存在しなかったということであれば、事前手続の法思想の根拠は、政治的な権力構造や経済的な発展段階にこそ求められなければならないの言うまでもない。

(4) Murakami, Nunotani und Scheller, Der Weg zum Rechtsstat, in: Hiroshima Hogaku (The Hiroshima Law Journal) Vol. 16, No. 2, 1992, S. 22 (広島法学一六巻二号二三頁(一九九二年)参照)。これらの数値は、Katsumi Takabayashi, Einführung in das japanische Verwaltungsprozessrecht, VerwArch. 55 (1964), S. 363 および、濱秀和「実務を通じてみた行政事件訴訟制度の問題点」公法研究五二号一六九頁(一九九〇年)参照。さらに、ドイツでは、日本と比較して行政訴訟でも裁判は迅速に行われ、また仮の救済は日本の五千倍から一万倍も認められているといわれている。この点、木佐茂男「行政訴訟と裁判官」公法研究五二号一八七頁(一九九〇年)参照。なお、最近の統計によると、一九九九年度に、行政裁判管轄をもつ三つの裁判所(行政裁判所、財政裁判所、社会裁判所)のうちそれぞれの第一審が審理したす



への行政訴訟(取消訴訟を含む)の数は、行政裁判所が三一八、六八二、財政裁判所が九三、〇六五、社会裁判所が三〇九、二七二で、あわせて七二二、〇一九件となっており、その多さに驚く。Vgl. Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 362f.

(5) このようにわが国では正式の争訟手続(行政事件訴訟法や行政不服審査法)は国民により利用されることは少ないが、わが国には、欧米と比べ、厳格な手続を問題としない非公式な救済制度、即ち、国や地方公共団体のレベルで苦情相談制度や窓口がよく整備されており、救済制度が欧米と比べ遙かに劣っているとはいえない点もある。アメリカの著名なゲルホルン教授は、日本で非公式の権利保護制度が発達していることを評価されていたところである。この点、vgl. Murakami, Nunotani und Scheller, a. a. O., S. 21f.; Walter Gellhorn, *Setting Disputes with Officials in Japan*, *Harvard Law Review*, Vol. 79, No. 4, 1966, S. 685. なお、ゲルホルン教授によれば、一九六五年の時点で、日本の弁護士数は約七四〇〇人であるのに対して、シカゴだけで一三〇〇〇人とのことである。この点、vgl. Murakami, Nunotani und Scheller, a. a. O., S. 22; Walter Gellhorn, a. a. O., S. 689. これでは日本では裁判所に行こうにも、頼れる弁護士が身近にいないので、裁判所へ行くにも限界が出てこよう。

(6) 昭和三十九年六月二十九日付けの閣議決定「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」。

(7) 仲裁制度は裁判外紛争処理手続の観点でも注目され得よう。特に改正土地収用法では、生活補償も取り入れられており、補償の内容に関しては、財産的な調整だけでは終わらないので、非常にもめることが予想されるので、仲裁の役割は非常に大きいものがある。二〇〇一年五月に大阪を訪られたドイツのシュバイアー大学のピッチャーズ教授(Prof. Dr. Rainer Pitschas)は、「地方自治とメデイエーション」地方の市民社会との紛争における中立の紛争仲裁の必要性」と題されて大阪弁護士会館で講演され、私が通訳を務めたが、教授はその際、メデイエーションの意義を訴えられるとともに、メデイエーションに際しては、紛争処理に習熟している弁護士に大きな期待が寄せられると強調され、「今や弁護士の時代が来ている」と強調されたが、収用に際してこの補償金に関する仲裁制度においても、弁護士の役割が非常に期待されるのである。しかし、改正法では生活補償も関わっており、人間の尊厳も忘れてはならず、単に法律に習熟しているだけでは足りない要素も強いことも留意しておかなければならないであろう。

(8) ただし大阪府収用委員会の場合、従来は裁決申請から裁決までの期間は平均一・五ヶ月を要していたが、申請か

ら裁決までの間を細分化してそれぞれの標準的な処理期間を設定し、トータル六から七ヶ月の標準処理期間を設けている。この点、石田勉（元大阪府収用委員会事務局長）「委員会の思い出」大阪府収用委員会事務局「大阪府収用委員会五〇年史——公共の福祉と私有財産の調和を求めて——」（大阪府部内資料、二〇〇二年）一六一頁参照。

(9) もっとも、聴聞や弁明のやり方如何によれば、手続上の遅滞はそれほど大きくはないと思われる。

(10) 小高剛「土地収用法の一部改正」ジュリスト二二二〇号一〇五頁（二〇〇一年）参照。

(11) 二八二九名の共有者の、土地および立木等に対する補償金は五、七〇〇万円であったが、起業者がこの支払いに要した負担が約一〇億円にのぼったとされる。宇賀克也「土地収用法の改正」自治研究七八巻二号二五頁（二〇〇二年）

参照。

(12) これまでは「補償金等の払渡し」は民法上の弁済に当たり、その債務は持参債務とされてきた。この点、小高・前掲一一〇頁参照。

(13) この問題に関しては、小高・前掲一〇八頁参照。なお、藤田宙靖教授（現、最高裁判所判事）によれば、「違法性の承継」の問題は、今回の収用法「改正においては、少なくとも明文によって、従来の考え方を変更することとはならなかった」であり、「裁判所が最終的に『収用』の適法性を判断するに当たっては、準備手続（事業認定）における違法性をも審査できるのでなければならぬ」とされている。藤田宙靖「改正土地収用法をめぐる若干の考察」八川上宏二郎先生古稀記念論文集▽「情報社会の公法学」（信山社、二〇〇二年）六三八頁以下参照。

(14) 多くの行政分野で今日、協働が強く提起されている。PFIやPPPなどが強く推進されつつある。特に英国からさまざまなアイデアを学んでいるが、わが国は弥生式文化の共同体的生活様式を強く引き継いでいるので、協働モデルには意外に速やかに受容されて行くに違いないように思われる。

(15) この度の土地収用法の改正論議は、覆面審議会で改正案が準備されていた。しかし、公共事業への住民参加は世界的な流れであり、マスコミは、フランス、英国、米国の例等を掲げ、公共事業の転換を訴え始めていた。たとえば、毎日新聞二〇〇一年三月一八日付け朝刊参照。なお、附則第六条の射程距離について、藤田・前掲六四〇頁によれば、今後必要なのは公共事業の立案計画手続の整備であり、公共事業実施計画手続の整備であるとされ、今回の土地収用法の改正には、これらの整備が進むまでの暫定的な措置としての意味のみ与えられる。

(16) アメリカでは、一九九一年、「交通システムにおいて人間が最重要である」との考えから、陸上総合交通効率化法（ISTEA・アイステール）でこのパブリック・インボルブメントが重要目標として規定されたという。そしてそれを機に主に道路行政に関わるしくみとして注目されるようになったとされている。わが国の政府も、すでに建設省の時代から、このパブリック・インボルブメントを導入するための方策を講じ、たとえば、一九九七年六月には、道路審議会の建議「道路政策改革への提言」より高い社会的価値をめざしてににおいて、計画段階で国民参加の機会を与える public involvement の採用が提言されている（宇賀・前掲二四頁参照）。

(17) 周知のように、平成五年の行政手続法には、処分手続、行政指導手続および届出手続についてのみ事前手続の規定が設けられ、行政計画、行政立法、行政調査、行政契約等に関しては、積み残されてしまった。しかし、個別の法律で着々と積み上げが始まっており、たとえば、行政計画の手続に関し、住民参加を含めて事前手続が整備されてきている。即ち、河川法で河川整備計画に関して住民参加手続が定められた。土地収用法附則六条の規定もその意味で計画策定手続に関する非常に重要な規定であろう。

(18) この趣旨は、任意買収における説明会とは別個に、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事業について説明することを義務づけ、以後の収用手続の円滑な推進を図ることを目的としている。この点、小高・前掲一〇七頁参照。

(19) 旧法でも専門的学識経験者の意見の聴取や公聴会の規定があった（二二条・二三条）。しかし、それらはいずれも事業認定機関が「必要があると認めるとき」とされていたために、これまで公聴会が開かれた実績はなかったという。

小高・前掲一〇五頁以下参照。

(20) 旧法の二六条では、事業認定の理由の公表については特に定めてはいなかった。

(21) 直接には収用事件ではないが、関連する事例として注目すべきものとして、二〇〇二年五月三〇日に、大阪地裁は、大阪府土地開発公社が取得した公共工事代替地の買い取り価格などを大阪府が公開しないのは違法として、市民グループ「見張り番」のメンバーが非公開処分の取消しと慰謝料一四〇万円の支払いを求めた訴訟において、「公共用地の取得および処分は公的性格を持ち、その適正を図るうえで買い取り価格などの公開の必要性は高い」とし、土地の元所有者の勤務先や家庭事情などを除き、大半の公開を命じている。ただし、同裁判所は、慰謝料の請求は棄却している。

(22) 二審判決が、国が取消訴訟を提起する問題について、「行政内部で処理されるべきで、法律上の争訟に当たらない」としたのに対し、最高裁(二〇〇一年七月一三日)は「国は施設所有者として持つ利益の侵害を主張しており、訴えは法律上の争いに当たる」と指摘した。しかし、最高裁は、「那覇市の条例に照らすと、国の主張する利益を保護する規定はなく、国には原告適格はない。訴えは不適法」として国の訴えを却下した二審判決の結論を支持、国側の上告を棄却した(毎日新聞二〇〇一年七月一三日付夕刊参照)。

(23) 千種裁判長は、「不特定の人が知事の交際の相手や内容について知ることができるのは、もともと公開が予定されている情報」と判断。供花や生花の場合は参列者の目に触れ、おおよその金額も分かるとして、公開すべきだとした。しかし、祝い金や餞別などは、贈呈の事実や具体的な金額が一般には公開されるものとは考えられないと指摘、非公開とした。国会議員主催の会合に知事が贈った祝い金も非公開とされた。

(24) 神奈川県では、既に「祝儀」「香典」などは相手方の氏名も大部分公開していたし、高知や三重、岩手など知事が交代するなどして、一気に情報公開が進んでいた。このように地方公共団体のレベルでは実際には交際費の情報公開は自主的に公開されつつあった。朝日新聞二〇〇一年三月二十八日朝刊参照。

(25) 兼子仁『新・地方自治法』(岩波新書六三三号、二〇〇〇年)一七二頁参照。自治事務化されたため、府県自治体の収用裁決による土地所有権移転が全国効果を持つことが注目される。この点、兼子・前掲一七二頁参照。このことから、条例による財産権の収用および損失補償の内容に関し、土地収用法の横だし、上乘せの問題が起る可能性も出てきているように思われる。したがって、憲法一九条二項の解釈も変わってくる可能性もある。この点に関わり地方自治法の定める是正の要求(自治事務)や是正の指示(法定受託事務)が問題となる日もやがて起こりうるようにも思われる。もちろん実際には、自治事務化されたために条例で定めることができるのは、手数料に関して条例で定めることが独自に可能になったことくらいである。しかし、収用適格事業、補償の内容等について、地方公共団体独自の必要性から独自の条例で土地収用に関する定めを作ることも可能とされる時期が将来は訪れるかもしれない。もっとも土地収用に関しては、土地収用法、都市計画法、土地区画整理法をはじめ、多くの収用関係の法律が詳細に規定しており、独自の条例作りは困難な状況にはある。

(26) また、国認定の土地収用手続における広告・代理署名等は、国からの市区町村の法定受託事務である。この点も、

兼子・前掲一七六頁参照。

(27) 山崎房長「地方分権の推進に伴う土地収用法の改正について——その4——」用地ジャーナル一九九九年一二月号一〇頁参照。

(28) 旧法の事業認定手続においても、専門的学識経験者の意見を聴取することはできるが(二二条)、総合的な利益衡量を行ったうえでの意見を聴取する手続はなかった。この点、小高・前掲一〇六頁参照。

(29) 小高教授が説かれるように、高齢者が収用を機会に営業を廃止したいと希望するような場合には、営業廃止補償で対応する必要があるが、これも生活再建補償として対応すべきであろう。小高・前掲一一一頁参照。

(30) 宇賀・前掲四三頁参照。

(31) 宇賀・前掲四三頁参照。

(32) 昭和四二年の土地収用法の改正の問題点については、何よりも、杉村敏正『法の支配と行政法』(有斐閣、一九七〇年)三一頁以下、および同『憲法と行政法——問われる行政の姿勢』(頸草書房、一九七二年)一八一頁以下参照。