

土地収用法における訴訟上の問題点¹⁾

秋山 義昭

目 次

1. はじめに
2. 土地収用手続と争訟手段の特殊性
3. 事業認定取消訴訟における周辺住民の原告適格
4. 収用裁決に対する執行停止の申立て
5. 収用手続と事情判決
6. おわりに

1. はじめに

昭和26年に土地収用法が制定され、以来40年余り同法は、公共事業に必要な土地所有権等の強制取得に関する要件、手段、効果と損失補償について規定する一般法として、「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与する」(同法1条)うえに重要な役割を果たしてきた。土地収用制度は、元来、一方において公共の利益となる事業の迅速・円滑な遂行と、他方において私有財産の保護を図るという二つの目的を調整する制度として、公正・慎重な手続と適正な補償について配慮することが基本的

1) 本稿は、平成2年10月23日、東京有楽町よみうりホールで開かれた全国収用委員会連絡協議会主催の第73回全国土地収用研究会において、「土地収用の手続と行政訴訟」と題して行った講演の速記録をもとに、内容の一部変更も含め、整理して書き改めたものである。

に要請される。また、その実際の運用にあたっては、土地を国土の一部として適正かつ合理的に利用するという政策的な理念も考慮されねばならない。

収用は、特定の公益事業のために行われるものであるから、これによって土地所有者等の受ける損失は、特別の犠牲として、公平負担の見地から当然に補償されなくてはならないが（憲法29条3項）、他面、収用は、土地所有者等の意思を無視して行われる強制取得であることから、行政庁が法によって付与された種々の強制的権限を違法に行使しうる危険性を常に秘めているといつてよい。行政庁による適法な財産権の侵害に対し、生じた損失を完全に補填すべきは当然であるが、違法な権限行使による土地所有者等の権利侵害に対しても十分な救済の手段が講じられていなければならないことはいうまでもない。

土地収用法上の権限行使（行政処分）に瑕疵があり、あるいは申請に対する権限行使の不作为があるときは、国民の権利救済の途としては、現行制度上、行政庁に対する不服申立てのほか、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）に基づく裁判所に対する行政訴訟の提起の二通りがある。土地収用手続につき、土地所有者等が行政訴訟²⁾、就中、抗告訴訟を提起することは数の上からいえば必ずしも多くはないようであるが、近時、大規模な公共事業が増大し、多数当事者の所有権その他の権利に直接・間接に影響を及ぼす機会が多くなってきていることを思えば、今後、抗告訴訟の提起も必然的に増加し、その重要性が一段と高まることが容易に予想されるところである。

そこで、本稿では、土地収用手続における争訟手続の特殊性をまず明らかにし、従来特に判例の上で問題とされてきたいくつかの論点を取りあげて、整理・検討することによって、解釈論上の一定の方向性を見出そうとするものであ

2) 土地収用法上、収用委員会の裁決のうち、損失の補償に関する訴えは、これを提起した者が起業者であるときは土地所有者または関係人を、土地所有者または関係人であるときは起業者を、それぞれ被告としなければならないとされており（法133条2項）、行政事件訴訟法上は、いわゆる形式的当事者訴訟にあたる（行訴法4条）。これも一種の行政（事件）訴訟ではあるが、本稿では考察の対象を抗告訴訟の問題に限定し、当事者訴訟には必要な範囲で触れるにとどめた。

る。

2. 土地収用手続きと争訟手段の特殊性

(1) 収用手続きにおける職権主義と当事者主義

土地収用法は、大まかにいえば、財産権の強制取得にあたって、収用の対象となる財産権の範囲を限定し、最終的にはそれを取得するための側面と、その対価を中心として補償を決定する側面に分けることができる。

一応、手続きの進行に関して、当事者の意思いかんにかかわらず、裁判所なり行政委員会なりが自発的に行動しうる建前をとる手続きを職権主義的手続、進行の主導権を当事者に与える考え方を当事者主義的手続と定義するならば、土地収用法は、収用手続きの上述の二つの側面に応じて、手続き自体を、比較的職権主義的色彩の濃い手続と比較的当事者主義的色彩の濃い手続に分離し、それぞれある程度異なったしくみをとっているといえる。

たとえば、事業認定は、現行法では、建設大臣または都道府県知事によって、具体的な事業あるいは事業計画が、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するかどうかというすぐれて公益的な判断がなされることを前提にしているので（法20条）、これはどちらかといえば、職権主義的色彩の濃い手続として構成されている。

これに対し、通常の収用裁決手続は、この両方の性格が組み合わさってできているといえる。すなわち、収用する土地の区域と権利取得の時期、明渡しの期限を内容とする側面では、職権主義的色彩の濃い手続がとられているのに対し、損失補償の額に関しては、どちらかといえば当事者主義的な取扱いがなされている。

この手続上の性格的な区別は、具体的な法律構成上の相違となって現われる。たとえば、法48条2項によれば、収用委員会は、権利取得裁決については、裁決申請書の添付書類によって起業者が申立てた範囲で、かつ、事業に必要な限度において裁決しなければならないことになっている。ここで「事業に必要な限度」とは、当事者の申立てに拘束されることなく、むしろ事業認定が存在

することを前提とするから、収用委員会としては、裁決申請にかかる土地が事業のために必要か否かについて判断権を有しない³⁾。これに対し、損失補償の方は、48条3項の規定によれば、収用委員会は、起業者、土地所有者、関係人らが意見書によって申立てた範囲を越えて裁決できないことになっており、その意味で当事者主義的な構造がとられているといえる。

また、この点は、当事者の意見を述べる権利の相違にも現われている。すなわち、法63条1項によれば、収用する土地の区域等については、原則として申請書等の縦覧期間内に出した意見書等に記載した事項を説明する範囲内でしか口頭で意見を述べることはできないのに対し、損失補償に関する事項については、法63条2項により、当事者は審理においていつでも新たに意見書を提出し、または口頭で意見を述べることができるとされている。

(2) 他の行政委員会との比較

収用裁決手続の特殊性をみるために、他の類似行政委員会での手続構造との比較をすることが有益であろう。

独立した職権行使の認められた合議制の行政委員会といっても、当該委員会に与えられた機能、職務権限によって手続も相当に異なる。

まず、国のレベルで、独禁法違反の行為がある場合にその排除措置を命ずる権限を有する公正取引委員会をとりあげてみると、同委員会における違反処理手続は広い意味での行政手続であるが、実質的には裁判所での手続、すなわち司法手続に似た慎重な手続(準司法手続)を踏んで行われる。ただ、この場合、準司法手続とはいっても、その手続構造をみてみると、違反処理手続は、まず公正取引委員会が自ら審査をなし、独禁法違反ありと認めれば被審人(違反行為をしているとして審判開始決定を受けた者、独禁法50条2項)に対して勧告し、被審人がこれに応じないときには自ら審判開始決定をし、自ら審判手続を主宰し、審決するという一連の手続によって進行する。

3) 小澤道一『逐条解説・土地収用法』(ぎょうせい、昭和62年)549頁

刑事訴訟においては、普通、捜査・起訴の機関（すなわち検察官）と裁判機関（すなわち裁判所）がさい然と区別され、それぞれ別個独立の機関によって手続が進められるのに対し、公正取引委員会の方は、自ら捜査・起訴をし、自ら裁判をするという刑事訴訟にもみられない非常にユニークな手続を採用しているところに大きな特色がみられる⁴⁾。

また、労使紛争の調整・解決、労組組合法で禁じられた使用者による不当労働行為の審査を任務とする行政委員会として、中央および各都道府県に、中央労働委員会、地方労働委員会が設けられている。そして、このうちの労働委員会の不当労働行為審査手続は、当事者（すなわち、不当労働行為救済の申立人と被申立人）がそれぞれ自ら主張し、それを立証することによって手続が進行するといういわば当事者主義的構造を基本とする。これは、労使紛争そのものが本来対等な当事者間の団結権侵害をめぐるものであり、それを労働委員会が当事者の主張・証拠によって裏づける形で一定の判断（救済命令・棄却命令）を下すという、どちらかといえば当事者主義的な、民事訴訟的処理になじみやすい紛争形態であることによるものであろうと思われる。

しかしながら、労働委員会の審問手続は、当事者主義的色彩が濃厚ではあるが、民事訴訟とは異なり、そこにかなり職権主義的な手続が加味されているということが出来る。

たとえば、労働委員会は、職権によって事実の認定に必要な証拠をとり調べることができるとする職権証拠調べの規定を置き（労働委員会規則33条5項）、労働委員会は、審問の場に職権で証人に出頭を求め、質問することができる（労組法27条3項）とされている。さらに、労働委員会は、その事務を行うために必要があると認めたときは、使用者あるいは労働組合等に対して出頭、報告の提出、必要な帳簿書類の提出を求め、あるいは工場・事業場に臨検・検査する

4) もっとも、独占禁法が採用するこのような手続に対しては、「裁判制度の普遍的理念である公平の保障を著しく欠く」として批判（吉川大二郎「公正取引委員会の審判手続」民商法雑誌60巻6号5頁）し、あるいはその安易な運用を戒める声（今村成和『独占禁止法（新版）』243-244頁）が強い。

ことができるといった強制権限の発動に関する規定が置かれている（労組法22条1項）。また、審査手続では、厳密な意味での当事者処分権主義を採用していないので、救済命令の内容も申立人の請求する救済内容に必ずしも拘束される必要はなく、労働委員会は、不当労働行為の具体的内容、使用者の態度、今後の労使関係の見通しなど、諸般の事情を考慮して、当該不当労働行為を排除するのに最も適切と考える救済命令を発することができる⁵⁾と解されている。

このように、労使紛争の具体的解決という紛争形態の相違に基づく手続の差異はあるが、基本的には当事者主義的手続という点では、労働委員会での紛争処理方式は、収用裁決における補償裁決に似たものがある。しかし、労働委員会の救済命令に関する訴訟の方式としては、当事者間での訴訟というのではなく、労働委員会を被告とする命令の取消訴訟を提起することになっており、この点で、補償に関する争いは、収用委員会を被告とするのではなく当事者をして争わせるとする収用法上の考え方とは異なっている。ただ、立法論としては、労働委員会の救済命令についても、補償裁決と同じく、これを形式的当事者訴訟として争わせる訴訟形態も一考に値するものと思われる。

(3) 争訟手続の特殊性

上に述べた収用手続における二つの側面に合わせて、収用裁決を争う手続も、法は、①収用自体についての争訟、②損失補填についての争訟の二つに分離している。

そして、①については、収用自体を一種の公権力の行使とみて、行政上の不服申立て、あるいは行訴法上の抗告訴訟で争うとしているのに対し、②については、裁決に不服でその裁決を否定しようとして争う点からみれば抗告訴訟の一種ともいえるが、損失補填に関する事項に関しては、裁決手続で当事者主義・処分権主義が適用されていることにも現れているように、当事者の自由な処分⁵⁾に委ねても直接公益に影響するところは少ないとの配慮から、むしろ直接利

5) 最判昭和52年2月23日（民集31卷1号93頁）。

害関係を有する当事者間で争わせた方が適当であるので、当事者訴訟として構成したものである⁶⁾。

このように、収用法上の性格を異にする二つの側面に応じて争訟手段を分離している点に、土地収用をめぐる行政争訟の大きな特色があるといえる。

3. 事業認定取消訴訟における周辺住民の原告適格

(1) 問題の所在

土地収用法上、事業認定がなされると様々な法的効果が生ずることになっているが、このような事業認定の効果の及ぶ範囲は、すべて起業地内の土地等に限られる。したがって、起業地内の土地等の所有者及び関係人が、事業認定の取消訴訟を提起する原告適格を有することについては疑いない。

しかし、都市計画事業、土地区画整理事業、公共施設の設置といった大規模な事業の実施は、当該事業の施行範囲に属する地域に止まらず、その付近住民の生活環境にも様々な影響を及ぼすことが少なくない。それに伴い、近年は、公共施設や大規模事業の付近住民が、環境利益の侵害といったことを理由に、事業認定その他これら事業に介在する行政処分をとらえて、その取消訴訟を提起する事例が増えてきている。ところが、これを土地収用の問題に即してみると、建設大臣または都道府県知事による事業認定があった場合、事業認定を起業地内の土地等の所有者及び関係人以外の付近住民が取消しを求める出訴資格（原告適格）を有するかが問題となる。

一般に、取消訴訟における原告適格については、行訴法9条が、「処分の取消しの訴え……は、当該処分……の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる。」と定めている。したがって、処分の直接の相手方はもとより、直接の相手方以外の第三者、あるいは地域住民、付近住民であっても、処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」であれば、取消訴訟を提起する資格、すなわち原告適格が認められるということ

6) 最判昭和58年9月8日（判例時報1096号63頁）。

になる。問題は、この場合の「法律上の利益」とは何かであるが、近時の判例は、これを「法律上保護された利益」、すなわち、「行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として、行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益」と解している⁷⁾。

ただ、行政法規が、付近住民の利益を個別具体的に保護しているとみるべきかどうかは、実際問題としてはやや曖昧で、時には裁判所の恣意的な解釈によると思われるものもみられる⁸⁾。また、判例は、これをどちらかといえば厳格に解する傾向にある。

学説は、裁判所のこのような傾向に対し、原告適格の範囲を不当に狭めることになるとして一般的に批判的である。確かに、立法者も、原告適格のことを念頭に置いて法律を制定するわけではないし、法律の規定の仕方に原告適格の有無の判定基準を求めるのは、いかにも立法の偶然によって左右される結果ともなりかねない。そこで、学説の中には、行訴法9条の「法律上の利益」を「法律上保護された利益」ではなく、「法律上保護に値する利益」と解し、より柔軟に原告適格を認めるべきとするものもある⁹⁾が、判例は、今日、「法律上保護された利益」説に立ち、付近住民の利益を行政法規が個別・具体的に保護す

7) 最判昭和53年3月14日(民集32巻2号211頁)、最判昭和57年9月9日(民集36巻9号1679頁)、最判昭和60年12月17日(判例時報1179号57頁)、最判平成元年2月17日(民集43巻2号56頁)。

8) たえば、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律24条1項に規定する「(核物質汚染物や原子炉による)災害の防止上支障がないものであること」との許可基準は、下級審の裁判例では一致して周辺住民の具体的個別的利益を保護したものと解されている(松山地判昭和53年4月25日・判例時報891号38頁、高松高判昭和59年12月14日・判例時報1136号3頁、福島地判昭和59年7月23日・判例時報1124号34頁、水戸地判昭和60年6月25日・判例時報1164号3頁)。ところが、火力発電所パイプライン設置認可処分の要件としてあげられた技術基準の「電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」(電気事業法48条2項1号)については、裁判所はこれを周辺住民の個別的利益を保護するものではなく、「公益の実現を目的とするもの」でしかないという(東京地判昭和59年6月13日・判例時報1138号58頁)。

9) 原田尚彦「訴えの利益」(弘文堂、昭和48年)1頁以下、兼子仁「行政争訟法」(筑摩書房、昭和48年)297頁など。

る趣旨のものかどうかという観点から、原告適格の有無を判断しており、これはほとんど揺ぎないものとなっている。

(2) 土地収用法20条3号の解釈

上述のような近時の判例の定着した傾向を前提とすると、さしあたって、土地収用法20条3項が事業認定の要件として定めている「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」の規定の解釈が問題となる。

最近の学説・判例によれば、この規定は、当該土地がその事業の用に供されることによって得られるべき公共の利益と、それによって失われる私的ないし公共の利益とを比較衡量し、前者が後者に優越すると認められことを意味するが、ここで比較衡量すべき諸価値の中には、起業地内の財産的価値のみならず、起業地及びその周辺における文化的、宗教的、景観的、環境的な、いわば社会的な価値をも含むと説かれている¹⁰⁾。このような社会的価値を享受する利益は、起業地内の居住者のみならず起業地外の周辺居住者にまで拡っている場合も多いであろうから、同規定は、付近住民のかかる社会的利益を保護していると解されないでもない。

しかし、最近の判例は、土地収用法20条3号の趣旨は、土地が適正かつ合理的に利用されることになるか否かを専ら国民経済的、専門技術的な観点に立って起業地内の土地等の権利者の不利益と土地収用により実現される事業によりもたらされる公共の利益を比較衡量することによって判断すべき義務を行政府に課したにとどまるものであり、同号が付近住民に対して環境利益を個別的・具体的に保障する趣旨を含むものと解することはできないし¹¹⁾、その他、土

10) 小澤・前掲書262頁、602頁、小高剛「土地収用法」(第一法規、昭和55年)158頁、東京高判昭和48年7月13日(行裁例集24巻6・7号533号頁)、大津地判昭和58年11月28日(行裁例集34巻11号2002頁)。

11) 東京地判昭和58年11月11日(行裁例集34巻11号1903頁)、東京高判昭和59年7月18日(行裁例集35巻7号941頁)、最判昭和60年6月28日(土地収用法実務提要4-4453頁)。

地収用法および関連法規には、周辺住民につき騒音等の被害を受けない利益を個別的・具体的に保護する趣旨の規定は見当たらない¹²⁾として、事業認定の取消しを求める付近住民の原告適格を一貫して否定している。

確かに、土地収用法は、元来、「公共の利益の増進と私有財産との調整」を図ることにその目的があり、上述の社会的価値を考慮すべき点についても規定はやはり抽象的であって、起業地周辺の住民の利益を個別的・具体的に保障しているものと解することは困難であろう¹³⁾。

ただ、土地収用法上、手続的に「一般の者」が公聴会で意見を述べることができることとされ(23条1項)、事業認定申請書等を「公衆」の縦覧に供することが要求され(24条2項)、「利害関係を有する者」は意見書を提出することができることとされている(25条)。これらの規定にいう「一般の者」、「公衆」、「利害関係を有する者」には、通常、起業地内の土地等の権利者に限られず、周辺住民をも含むであろうと思われる。そうすると、法がわざわざ周辺住民に対しても意見表明の機会を与えている所以のものは、事業認定に際し、生活環境上の影響を受けるおそれのある付近住民に対して、事業認定手続に関与することのできる手続上の権利を認め、もって事業認定の裁量統制と侵害発生の予防的機能を期待したものと解せられる余地がある。このように解することができるのであれば、この面から原告適格を根拠づけることも法理論的には不可能でないところであろう¹⁴⁾。

12) 東京地判昭和59年7月6日(行裁例集35巻7号846頁)、大阪高判昭和63年6月24日(行裁例集39巻5・6号498頁)。

13) 小澤・前掲書602頁。

14) 注11) 掲記の判例は、これらの手続規定を「行政庁の判断をできる限り公正妥当なものとするため専門的学識経験者利害関係人などの意見を参考にさせようとするものであって」、個々の利害関係人の受ける権利利益の侵害について「個別的な防禦の機会を与えようとするものではない」と判示する。

4. 収用裁決に対する執行停止の申立て

(1) 執行不停止の原則と執行停止の申立制度

行訴法25条1項は、「処分の取消しの訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない」と規定する。取消訴訟の提起により処分の効力等が自動的に当然に停止されるところとする執行停止原則を採用するか、それともその逆に、取消訴訟が提起されても当然には当該処分の効力等が停止されることにはならないとする執行不停止の原則を採用するかは立法政策の問題である。わが国においては、執行停止原則をとると、訴えの提起により行政の円滑な運営が阻害され、それに加えて濫訴の弊が生ずるおそれがあることなどから、行訴法25条1項で執行不停止の原則をとることとした¹⁵⁾。

しかし、執行不停止の原則の下では、取消訴訟が提起されても処分の効力等が停止されないため、本案判決が言い渡される前に回復不能な既成事実が形成され、原告がたとえ勝訴判決を得ても、現状回復が困難で裁判所による有効な権利保障が期待できない場合が生じうる。勝訴時の権利・利益の実現を保全するというのであれば、通常、民事訴訟法上の仮処分の制度が考えられるのであるが、行訴法は、公権力の行使にあたる行為について、民事訴訟法上の仮処分の適用を排除している（行訴法44条）。

そこで、行訴法は、1項で執行不停止の原則を掲げながらも、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもって、処分の効力、処分の執行又は一部の停止(以下「執行停止」という。)をすることができる」(2項)と定め、一定の場合について、裁判所が処分の執行等を暫定的に停止させる途を拓いた。これは、上述のような理由から、原告にとって裁判所による権利救

15) 1960年のドイツ行政裁判所法 (VwGO v. 21. 1. 1960) 80条1項は、「異議審査請求および取消訴訟は、停止の効力を有する」と規定し、執行停止の原則を定め、一定の場合に、裁判所が申立てにより停止の効力を命ずることができるとしている(同80条5項)。この点で、わが国の場合とは逆の制度を採用している。

済が空洞化されることのないよう、いわば、仮処分制度適用排除の代償的措置として、行訴法が特に認めたものといえる。

(2) 執行停止申立事件

土地収用手続、なかでも収用裁決は土地所有者、関係人等の権利関係に大きな影響を及ぼすので、収用裁決の執行停止の申立てがなされることは比較的多い。従来の執行停止申立事件を概観すると、却下事例が大部分であるが、中には認容されているものもみられる。以下、裁判所の決定例をとりあげて、事案の概要およびその認容理由、却下理由をみることにする。

① 東京地裁決定昭和39年7月13日（行裁例集15巻3号1413頁）

起業者は宮城県。塩釜漁港修築工事のうち、臨港鉄道敷設工事およびこれに伴う一級国道45号線付替工事のため、建設大臣が事業認定。申立人は、起業者が裁決手続を続行すれば、申立人が営む造船事業に回復すべからざる損害を与えるので、裁決手続の根幹をなす事業認定の効力停止を求めたもの。

決定は、事業認定があっても、収用委員会の裁決があるまでは申立人は従来通り造船事業を継続できること、手続が続行され収用裁決が行われたならば回復困難な損害が生ずることもあり得るが、その場合には、収用裁決取消訴訟において、当該裁決の執行停止を申立てることによって救済を受けることができるとして、申立てを却下。

本件は、抗告審東京高裁決定昭和39年12月1日（訟務月報11巻4号583頁）で支持された。

② 東京地裁決定昭和29年12月9日（行裁例集6巻12号2976頁）

起業者は京阪神急行電鉄。京都駅拡張用地取得のため事業認定があり、京都府収用委員会が収用裁決をしたので、本件土地上に店舗を有し土産物屋を営んでいる者が、収用裁決執行停止を申立てたもの。

決定は、裁決が執行されると転廃業のやむなきに到るなど、回復の著しく困難な損害が生ずることが予想されるが、収用裁決を違法とするだけの疎明がなされていないとして却下¹⁶⁾。

しかし、本件の抗告審大阪高裁決定昭和30年12月21日（行裁例集6巻12号2963頁）は、抗告人には、著しい窮迫が生ずることは明らかであり、事業認定の一部に公共性の判断を誤った違法の疑いがあるとして認容。これは、旧法（行政事件訴訟特例法）下での珍しい認容例である。

③ 秋田地裁決定昭和33年9月1日（行裁例集9巻9号2043頁）

収用委員会がなした土地収用法123条による緊急の必要がある事業のための緊急土地利用の許可に対し、執行停止の申立てがなされたもの。申立人は、本件認可決定が執行されると、目的とされている土地を使用されることにより償うことのできない損害を被ると主張。

決定は、特に理由を述べず、申立てに理由あるものとして認容。

④ 熊本地裁決定昭和39年6月3日（行裁例集15巻6号1044頁）

ダム建設事業についての土地収用裁決に関するもの。申立人は、本件収用裁決の結果、収用土地がダムサイト建設のため岩盤に達するまで表土がはぎとられ、その地上物件は全て除去されるので、回復困難な損害を受ける、本件収用は治水事業という公益に名をかり、その実特定の独占資本に奉仕するダム建設のためのもので、執行停止によって生ずる公益の阻害はないと主張。

決定は、申立人の主張に逐次反論し、結局、「回復困難な損害を避ける緊急の必要があるとき」に当たらないとして却下。

⑤ 宇都宮地裁決定昭和42年3月16日（行裁例集18巻3号239頁）

日光東照宮所有の土地について、栃木県収用委員会が収用裁決。これに対し、東照宮が、この土地は国立公園日光山内特別保護地区の一部として指定されており、自然公園法による国立公園の区域内にある国立公園事業の用に

16) 昭和37年制定の現行行訴法の下では、行政処分 of 違法性を疎明する必要は特にないのであるが、行訴法以前の行政事件訴訟特例法下では、執行停止の申立てを認容するには、本案について理由があるとみえること、すなわち、処分に違法の疑いがあることを要し、この点についての疎明責任は申立人にあるとするのが通説であったので、この決定は当時の通説に従ったものと思われる。

供している土地であるから、土地収用法3条29号、4条によって、特別の必要がなければ収用できない土地であるが、特別の必要もないのにされた本件収用裁決処分は違法である、右裁決が執行されると、申立人に回復すべからざる損害が生ずるおそれがあり、かつ収用の時期が切迫しているとして、裁決の執行停止を申立てたもの。

決定は、収用裁決処分の効力が発生することにより、申立人に生ずる回復困難な損害を避ける緊急の必要性があり、また、本案について理由がないとみえるときに当たらないとして申立てを認容した¹⁷⁾。

⑥ 名古屋地裁決定昭和50年6月25日（判例タイムズ329号233頁）

地下鉄工事に関する事業認定処分および収用裁決につき、当該地下鉄路線が地下を通ることになる土地所有者等がその執行停止を求めたもの。

決定は、地下鉄の設置は多大の公共性を有するものであり、都市部にこれを設置するには私有地の地下を使用せざるを得ないこと、またこれによって土地所有者等の被る土地利用の制限、騒音、振動等の被害は、私有地の地下を使用する地下鉄の設置に必然のもので、一般的には金銭補償により満足すべきものであることから、回復困難な損害を避けるための必要性に欠けるとして却下。

⑦ 横浜地裁決定昭和53年8月4日（判例時報922号30頁）

国鉄の線路増設予定地の収用裁決につき、収用地およびその近辺に居住する者が、権利取得、明渡しの時期が到来し列車が運行されると、騒音等の被害がもたらされるとして裁決の執行停止を申立てたもの。

決定は、列車運行によって特に被害がもたらされるとはいえず、仮に基準を上回ったとしても、社会通念上受忍の限度内にあり、金銭賠償をもって足りること、また、裁決の執行が停止されると、極限状態に達している通勤、

17) なお、本件の本案訴訟では、宇都宮地判昭和44年4月9日（判例時報556号23頁）、その控訴審東京高判昭和48年7月13日（判例時報710号23頁）のいずれも原告の請求を認容し、事業認定の違法、収用裁決の違法を認めている。

通学等の混雑状態が長期に渡って深刻化するから、公共の福祉に重大な影響を及ぼすことになるとして却下。

⑧ 大津地裁決定昭和55年6月5日（行裁例集31巻8号1642頁）

収用裁決によって、使用対象地のずい道掘削がなされると、申立人の境内地の湧水が枯渇するとして、執行停止を申立てたもの。

決定は、上述の事態が発生するのは、裁決を前提としてなされるずい道掘削によるものであるから、ずい道掘削を停止すれば足り、裁決の効力停止は必要はないとして却下。

抗告審大阪高裁決定昭和55年8月6日（行裁例集31巻8号1637頁）も、権利取得裁決の執行停止については、権利取得裁決自体によって直接対象土地を起業者に明け渡すべき義務が生ずるものではない、明渡裁決の執行停止については、湧水量に及ぼす影響は少ないとして抗告棄却。

⑨ 神戸地裁決定昭和62年4月30日（判例地方自治37号37頁）

兵庫県収用委員会がなした洪水調節等を目的とするダム建設のための収用裁決に対し、土地所有者が執行停止を申立てたもの。

決定は、権利取得裁決、明渡裁決のいずれもそれ自体執行力を有するわけではないので、これらの執行停止を求める申立ては、申立自体が失当である、仮にこの申立てを収用裁決の効力停止を求める趣旨に解しても、その後にく代執行を停止すれば損害回復の目的を達することができる、また、仮に代執行がなされたとしても、それによって被る被害は金銭賠償によって回復可能であるとして却下。

(3) 決定の傾向

以上、土地収用手続に関連する執行停止申立事件を概観し、裁判所の決定の動向を整理すればつぎのようになろう。

まず、事業認定、収用裁決は、元来それ自体が公共性の高い事業の実施のために行われるものであるから、通常は行訴法25条に定める執行停止の消極要件である「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」にあたること

多く、何かよほど大きな「回復困難な損害を避けるため緊急の必要」がなければ、執行停止が認められることは難しいといえる。確かに、現行の行訴法施行後、執行停止が認められたのは⑤の事例が一件あるのみである。ただ、このケースも由緒ある老杉を伐採するというもので、しかも本案では原告が全面勝訴している、ある意味では特異なケースであったといえることができる。

つぎに、申立てを却下する理由は多様であるが、最近の決定では⑨の事例にみられるように、権利取得裁決、明渡裁決いずれについてもそれ自体執行力を有するわけではない、したがってそれらの執行停止自体無意味である、仮に執行の停止ではなく効力の停止を求めるものだとしても、代執行を停止すれば目的を達することができる、とする却下例が目につく。確かに、処分の執行停止を求めるという場合に、その処分が執行の観念を入れる余地がないというのであれば、執行停止自体が無意味であることは当然であろう¹⁸⁾。しかし、裁決の場合、代執行を停止すれば足りるとはいつても、代執行の手続がとられるかどうかは事前に分かるわけではなく、執行停止の申立てもその手続がとられてからならざるを得ない。そうすると、はたしてこれで仮の権利救済手続としてどこまで実行性が期待できるか大いに疑問である。ともあれ、この種の却下事由は今後パターン化するであろうことが予想される。

5. 収用手続と事情判決

(1) 事情判決の制度

行訴法31条1項は、「取消訴訟については、処分又は裁決が違法ではあるが、これを取消すことにより公の利益に著しい障害を生ずる場合において、原告の受ける損害の程度、その損害の賠償又は防止の程度及び方法その他一切の事情を考慮したうえ、処分又は裁決を取消すことが公共の福祉に適合しないと認め

18) たとえば、庁舎の使用許可取消処分のような場合、使用許可の取消し自体は、別段何らかの執行行為を伴うものではないから、処分の効力の停止は考えられても、処分の執行の停止はあり得ない。参照、大阪高裁決定昭和40年10月15日（行裁例集16巻10号1756頁）。

るときは、裁判所は、請求を棄却することができる。この場合には、当該判決の主文において、処分又は裁決が違法であることを宣言しなければならない」と規定する。

この事情判決と呼ばれる制度は、行政処分を違法だとして取消すことが逆に公共の福祉に重大な影響を及ぼし、一方、それに較べれば原告の受ける損害の程度が小さいような場合に、いわば既成事実を尊重することにより、社会的、経済的なロスを回避しようとするもので、諸外国に例をみないわが国独特の制度である。

わが国でこの制度が初めてとり入れられたのは、昭和23年の行政事件訴訟特例法においてであるが、当時のこの事情判決に関する規定はやや大雑把で、当時の裁判所も事情判決を乱発する傾向にあり、しかもその中には、その趣旨を著しく逸脱していると思われるものがかなり見受けられた¹⁹⁾。そこで、現行行訴法31条は、事情判決の要件を明確にするとともに、原告の権利救済をも配慮することとして、規定の整備を図った。すなわち、現行法では、事情判決をなしうるのは、「処分を取消すことにより公の利益に著しい障害を生ずる場合」のほか、さらに、「原告の受ける損害の程度、その損害の賠償又は防止の程度及び方法その他一切の事情を考慮」したうえで、結論として処分の取消しが「公共の福祉に適合しない」と認める場合に限ることとした。

したがって、現行法の下でこの事情判決が適用される事例は、極端に少なくなってきた。最近では、国会議員や地方議会議員の定数配分規定が著しく不均衡であるから憲法違反であるとして、選挙民が提起した選挙無効訴訟で、最高裁は、選挙は違法であるが無効ではないとして請求を棄却する判決を下した²⁰⁾。もともと、この種の選挙訴訟には行訴法31条は適用されないことになっており（公職選挙法219条）、この規定を適用して事情判決を下すことはできないのであるが、この判決は、一旦行なわれた選挙を無効とすると大きな

19) 秋山義昭「行政事件訴訟法判例展望－事情判決－」ジュリスト925号196頁。

20) 最判昭和51年4月14日（民集30巻3号223頁）。

混乱が予想されるとして、いわば行訴法31条に含まれた「一般的な法の原則」を適用して、一種の事情判決を下すといった手法をとったものである。その後の同種事案において、下級審判決が一斉にこれに従い、また、最高裁自らもこれを踏襲するに至って²⁰⁾、この考え方は、この種訴訟において判例法理としてほぼ定着した感がある。これは、事情判決の法理を適用することによる適用範囲の拡大現象といえるが、現行法の下では、これを除き、適用事例に一応落着きがみられる。

(2) 収用手続における事情判決

上でも述べたように、現行法下では事情判決の例は極端に少なくなったが、土地収用事業、土地区画整理事業といった大規模な公共事業の分野では、なお事情判決がいくつか下されており、この分野が今日のほとんど唯一の適用事例となっている。

以下、事情判決の最近の事例を概観する。

① 大阪高裁判決昭和58年9月30日（判例タイムズ515号132頁）

電力会社の変電所新設工事のために原告ら所有の土地について収用裁決を申請。これにつき原告らが、事業認定された起業地の範囲外の土地約20㎡が収用されたことなどの違法事由を主張して、収用裁決の取消しを求めたもの。

これに対し、一審判決は、収用裁決の一部に違法があるとして原告らの一部について請求認容。しかし、本件判決は、この変電所はすでに完成しており、収用裁決を取消し、現状に復すとなればいかにも公共の利益を害するというので、事情判決、すなわち請求棄却をしている。なお、この判決は、上告審最判昭和60年12月17日（月刊用地1986年10月号52頁）でも支持された。

21) 最判昭和60年7月17日（民集39巻5号1100頁）。都議会議員の選挙につき、最判昭和62年2月17日（判例時報1243号10頁）。

② 大阪地裁判決昭和57年12月24日（判例時報1078号64頁）

③ 大阪高裁判決昭和61年2月25日（判例時報1199号59頁）

③は②の控訴審。土地区画整理事業による仮換地指定処分の取消処分および換地処分につき、判決はいずれもこれら処分に重大かつ明白な瑕疵があって無効としながらも、本件換地処分後20年以上もたっていること、利害関係人が多数に及ぶこと等によって、これらの処分を無効とすることは公共の利益に著しい障害をもたらすとして請求棄却²²⁾。もともと、無効の行政処分には行訴法31条の規定は適用されないことになっているのであるが（行訴法38条）、この判決は、選挙無効訴訟の場合と同様に、行訴法31条の基礎にある「一般的な法の基本原則」に従って事情判決を下した。

以上にみたとおり、土地区画整理事業、土地改良事業、土地収用事業等、大規模な事業の実施においては、判決時には事業が進展しており、処分の上に積み重ねられた法律関係・事実状態を覆滅することは困難が伴うことが多いので、事情判決が比較的認められ易い。そして、その際、判例は、要件との関連では、処分後の経過期間の長短、土地利用状況の変動の程度、利害関係人の範囲等と、他面、違法処分により原告の受ける損害の程度等を総合考慮し、事情判決の適否を決している。

一方、事情判決の制度は、行政の法律適合性の原則を犠牲にしても、違法処分の上に積み重ねられた既成事実を尊重しようとする制度であるから、学界でもこの制度の存在自体に消極的な評価を下すものがないわけではない²³⁾。

しかし、違法処分によって作り出された状態が社会のために大きな利益を提供しており、反面、原告に生じた損害が軽少で、それについては別途補填ないし防止する手段が講じられるというのであれば、あえてその処分を取消さず、

22) 従来も、土地区画整理事業については、事業が大規模で、処分の取消しが多くの利害関係人に影響を及ぼすものであるところから、事情判決が下される例は多かった。たとえば、長崎地判昭和43年4月30日（行裁例集19巻4号823頁）、広島地判昭和59年10月17日（判例時報1153号150頁）等。

23) 佐藤英善「行政事件訴訟法第31条論（一）」早稲田法学47巻3号398頁。

既成事実の方を尊重することの方が社会経済的にみて好ましいということになるろう²⁴⁾。今後は、むしろこの制度を有効に活用し、実質的に国民の権利保護を図る方向が見当されて然るべきものと思われる。

6. おわりに

土地収用手続と関連する行政訴訟上の諸問題とはいっても、実際問題としては行政訴訟の数自体そう多くはないようである。現在、民事訴訟の数は、地裁の第一審事件で年間約12万件前後といわれているが、行政訴訟の数は、ここ10数年をみても年800件前後、そのうち抗告訴訟は700件前後となっている²⁵⁾。収用関係の抗告訴訟ともなれば、さらに数は少なく、平成元年度の事業認定庁、収用委員会を被告とする抗告訴訟を合わせても、新規提起事件数で6件、翌年度への繰越事件数で33件にとどまっている²⁶⁾。

しかし、平成元年度の収用委員会に対する裁決の申請は127件で、前年度に比較すると15件の増加となっており²⁷⁾、大規模公共事業の増大、市民的なレベルの法治主義思想の浸透、権利意識の高揚等とともに今後裁決申請も増加することが予想される。また、実際には訴訟までには至らない対行政庁相手の潜在的な紛争も決して少なくないように思われる。収用法における訴訟上の問題は、本稿で扱ったもののみでなく、このほかにも事業認定処分の収用裁決取消訴訟における違法性の承継、損失補償に関する訴えの性質をはじめ、判例・学説で古くから論じられてきた問題は多い。これらを含め、判例理論の分析と、私権の保護と公共の利益の増進を図るという土地収用法の理念の上に立った解釈論的な問題解決がなお一層急務となるであろうと思われる。

24) 秋山・前掲論文200頁。

25) 濱秀和「実務を通じてみた行政訴訟制度の問題点」公法研究52号168頁。

26) 月刊用地No.277, 70頁。

27) 月刊用地No.277, 49頁, 50頁。