

土地收用法の改正に就て

土木事務官 田 中 好

土地收用法の改正は随分古くから企圖され、第四十五回と第四十六回の帝國議會に改正法律案が提出されたが、審議半ばで會期が満了したり衆議院で握り潰しになつたりして、今日まで來たが、今回愈々兩院を通過したから近く公布さるゝであらう。本法改正の効果は獨り路政に關係あるばかりで無いが、最近三箇年間に於て内閣が認定した事業の種類を調べて見ると、道路に關する事業が大部分を占めてゐるから本誌を通して改正法の内容を紹介するのも、強ち無益では無い、改正法は三十箇條の多きに亘つてゐるが之を横斷的に觀察するときは餘り多岐に亘つてゐない、其の主要な事項に就て之を解説して見やう。

一 公共の利益と爲るべき事業の範圍を擴張したること

土地を收用又は使用することを得る事業は、公共の利益と爲るべき事業であつて第二條に列記する事業なるを要することは今更言を俟たない、今回の改正は第二條列記事業の中に、皇室陵墓の營建と神社の建設に關する事業を追加し慈善に關する事業を改めて社會事業に關する事業とした外北海道の起業主體たることを明かにしたのである、世運の進展に伴つて公共事業の増加するのは當然であつて、之が爲に私有財産の徵收を許すのも亦已むを得ない當然事であ

る、皇室陵墓を營建さるゝことは、我國體上公共の利益と爲るべき事業であることは説明する迄も無く、當然過ぎる程當然のことである、神社の建設に關する事業も亦神社が國の營造物であることからして、公共事業たることを失はない。

併しながら立法論の見地から言ふときは随分問題はある或は皇室陵墓の營建やら神社の建設の爲には、國民は喜んで其の土地を提供するのが我國民の精華であつて、此種起業の爲に法の強制力を以て土地を收用すべきもので無いと言ふことも出来る、併しながら夫れは考察如何の問題に歸着するのであつて、我が土地收用法が重要な公共事業を列記して、是等事業の爲に土地の收用又は使用の權能を附與したことに鑑るときは、皇室陵墓又は神社であると言つて法律上之を特別に取扱ふ理由が無い。否な現行法が規定してゐる事業以上に特別に保護するの必要がある、皇室陵墓や神社は國民思想上法の規範外に在ると言ふことは、法治國に於ける法的生活を満足せしむる上から言つても亦適當

では無い、又ことの實際に就て考へても皇室陵墓と内定された土地の買上げを拒否するやうな非國民は無いとして、其の買收價格に就て不當の價格を主張し其の主張を容るゝことに依つて、他の平和に土地を提供した者に不平の感を起さしむることありとすれば、收用審査會の裁決に依つて相當價格を決定することは、平和の生活を維持する上に於て必要な制度と言はざるを得ない、或は又事業の權衡上からして神社建設に關する事業を追加する以上は、信仰上神社と同一の地位を占むる寺院教會等の事業をも追加する必要があると言ふ議論も起つて来る。一應の比較論ではあるが、神社と寺院教會は現行法制の上に於ては全然其の性質を異にするものであつて、神社は國の營造物で國の神社行政執行上必要な設備なるに反し、寺院教會は單に宗教の用に供せらるゝに過ぎない私物であるから其の取扱を異にするのは少くも現行法制の下に於て當然である。併し貴族院の一部では此種議論に依つて宗教法制定の場合には考慮すべきことを希望する意見があつたやうであるが、若し宗教

法が確立すれば其のときに於て相當考慮すべきことである。

立法論を離れては法律解釋の上からすれば餘り問題とすべき事項でない。

皇室陵墓令の規定する所に依れば、陵墓を營建せらるべき地域は御料地内に就き勅定せらるるのであつて、勅定に依つて始めて法上の陵墓と爲るのであるから、陵墓營建の前提として御料地を取得する事を要し、其の取得に土地收用法を適用するのが當然であるが、御料地に關する事務は宮内大臣の職權に屬するのであつて、未だ勅定されない以前に在つても宮内大臣が勅定の準備行爲として御料地を取得することは、畢竟陵墓營建に關する事業と言ふべきである。

神社の建設と言ふは神社を創立する場合は勿論移轉境内地擴張等を包含するのであつて、神社の創立に關しては内務大臣の許可を必要とし、移轉境内地擴張等は地方長官の許可を必要とするのであつて、其の許可のあつた上は國有

財産法に所謂公用財産として土地を取得する場合は勿論、學者の所謂公の財團法人として其の法人の所有に歸せしむる境内地の取得に就ても、苟も其の取得の權能が合法的に認められた場合は土地收用法を適用することを得べきものと解すべきである。

慈善に關する事業を社會事業に改めたのも亦時運の要求に基いたのである、蓋し慈の歡念を以て近時の社會問題を解決し得べきものでは無い、國家又は公共團體は其の住民の共存共榮を圖る必要から、所謂社會政策の見地に基いて執行する社會弱者の保護事業は國又は團體の爲すべき責務であつて慈では無い、故に其の責務執行上の容易を期するが爲に、是等事業用地の取得に對し土地收用法を適用せしめむとするのであつて、極めて適切な立法と言ふべきであるが、所謂社會事業なる言葉は明確を缺く嫌がある、事業の内容如何に依つては同一種類のもので同一事情の下に施設さるゝものでも、或は社會事業たり或は然らざるものがある、要は社會改良の爲に所謂社會的弱者の保護を直接の

目的とし社會全般の協調に資する事業に限定して社會事業なるや否を認定すべきである。

北海道が起業主體たることを明記したのも當然であるが由來北海道なるものが公法人であるか否かに就ては議論の存した點であつた、北海道が府縣と同様に法人であることを規定した法律もなく、北海道會は國の機關であつて公法人の機關で無いと言ふ説が尠くなかつた、併しながら北海道會を設置し北海道地方費法を定め、自己の費用を以て公共事務處理の權能を認めた以上は、法人格を有するものと解すべきは當然であるが、從來の法律は道なる文字を使用して法人格を明記したものは無かつたのであつたが、今回の改正法は之を明言するに至つた。

二 公共用地の收用又は使用を許したこと

現に土地を收用又は使用することを法が許容した事業の用に供する土地を、他の公共の利益と爲るべき事業の爲に其の土地を收用又は使用することが出来るかと言ふ問題は

從來議論の在つた點である、積極論者の主張する所に依ると、此場合は一定の土地に對し公共事業が競合するのであるから、兩事業の有する公益の輕重大小を比較して、後に起る事業の公益が既に存する事業の公益より大なる場合に於ては、後に起る事業に重きを置いて之を收用せしむることとは、公共事業に收用權を附與した當然のことであると言ひ、消極論者の言ふ所は、兩事業とも法律上土地を收用することを許された事業であつて、兩者に對する法律上の保護は同等で事業の價值に厚薄あるべき筈のもので無い、事業の法的保護が同等である以上は曩に設定された公共事業が、後に起る事業の爲に收用さるべきもので無いと言ふのである、更に折衷論者は既に設定された公共事業に障礙を與へない限度に於て後に起る公共事業の爲に其の土地を使用することが出来ると言ふのである。

併しながら立法の見地に立つて考察すると此ことは絕對的問題では無い、固より公共事業用地を漫に收用せしむるときは、公共事業の經營を困難ならしむることになるが

夫れと言つて絶対に其の收用を許さないとすれば、又同一の結果に陥のであるから、事業認定権を有する官廳をして兩公益の輕重大小を判斷して適當に解決せしむるのが、現在の法的生活に適應するのである、此見地に基いて本法に於ては公共事業用地を收用することを許さないと云ふ原則を採るが、特別の必要ある場合に限つて收用又は使用することを得しむるの趣旨に出でたのである。

被收用物體は現に土地を收用又は使用することを得る事業の用に供する土地であるが故に、土地收用法第二條に規定する事業の用地は勿論、特別法に依つて土地を收用又は使用することを許された事業用地、例へば陸地測量標條例、礦業法森林法製鐵業獎勵法都市計畫法又は航空法に依つて、其の事業の用に供する土地も亦收用することが出来る譯である。

特別の必要ある場合に限らるゝのであるから、其の公共用地を收用又は使用するのでなくば、公共事業を遂行することが出来ない場合に於て、其の收用に依つて曩に設定さ

れた事業の受くる公益上の損失が、後に爲さるゝ事業の公益より小なる場合に限るべきである、公益の大小は價值の大小に依つて定むることを要し、其の判斷は社會百般の事情を斟酌して決定すべきである、此場合に於て前に述べたやうに公益の比較不可能論が起るのであるが、現在に於ても同一の土地を同時に二個以上の事業が競合して收用せむとする場合に起り得べき問題であつて、此場合に競合する事業の公益上の價值を判斷して何れか一方に收用せしむるのと同じであつて、必ずしも不可能ではない、若し兩事業の價值が同等である場合に於ては固より收用を許すべきで無い。

茲に問題と爲るのは公共用地の收用又は使用を許した場合に於て、其の土地は收用と同時に公用を廢止したものと觀るべきかの點である、若し收用に依つて當然公用を廢止したものと解するならば、公共物の供用開始又は廢止を規律してゐる各種法律に對し土地收用法が絶大の力を有することゝ爲つて法的秩序を破ることゝ爲る、例へば地方鐵道

用地を道路用地として收用した場合に於て、地方鐵道法に關係なく收用に依つて鐵道の公用を廢止したとすれば、地方鐵道法が鐵道を規律する爲に其の廢止を取締つた法意に反することゝ爲るのである、故に是等公共用地の收用の場合に在つては、其の土地の所有權だけが單純に收用されたものと解し、收用に依つて當然公共物の公用が廢止されたものと觀るべきで無い、蓋し學者が言ふやうに物の所有權と公共物の施設とは常に同一人に歸屬せしむる筋合のもので無いからである。従て前例に就て言はゞ鐵道用地の收用に依つて鐵道經營者は其の土地を鐵道の用に供する權能を失ふに至つたのであるから、夫れを理由として鐵道の營業を廢止し又は之に代るべき工事方法の變更を地方鐵道法の規定に依つて手續すべきものと解すべきである。

三 建物に關し權利を有する者を關係人としたこと

土地の收用又は使用に依つて、土地所有者又は土地に關

し權利を有する者は被收用者として收用に依る損失の補償を受くるが、其の土地の上に存する建物に關し權利を有する者は、土地の收用又は使用に因つて當然損失を蒙るに拘はらず、之に關し權利を主張することが出来ないのみならず、其の損失の補償をも受くることの出来ないのは現行法上の缺點であると言ふ非難は朝野の間に唱道された所である、又之を起業者の側から觀ても、是等建物の權利者が被收用者で無い關係からして、是等の者に對し土地收用の効果を主張することが出来ない筋合であつて事業執行に困難するのであつて、曾て衆議院からも此兩缺點の救済に就て建議やら法律案が提出され、收用法改正の動機と爲つた點である、今回の改正も亦之が最も重要な點なのである。

政府が從來提出した改正案に於ては、建物の權利者を無制限に關係人とするときは、起業者が權利者を詮索するのに手數と日子を要し、爲に公共起業を澁滞ならしむると言ふ意見の下に、建物に關し權利を有する者を關係人とはするが之を制限する方針で立案し、收用又は使用する土地

に存する建物に付いて賃借權又は擔保權を有する者を關係人としたが、起業者が土地の細目公告又は通知のときから六月以上の期間を定め建物の移轉を要求する場合に於て、其の建物に付期間の定なき賃借權又は移轉すべき期間内に終了する期間の定ある賃借權者は之を關係人から除外した爲に異論を生ずるに至つたのである。固より土地收用法の改正に當つては公共企業遂行の容易を期すべきではあるが起業者に建物の移轉期間決定の自由を與へ、其の期間の定め方法如何によつては關係人たる地位を得しむべきや否の限界とすることは、建物に關する權利保護の趣旨に反することゝ爲る、加之其の權利も亦賃借權又は擔保權に限定すべき性質のものでなく、廣く建物に就て眞正の權利を有し土地の收用に因つて損失を蒙る者を救済するのが公正であるから、改正案は従前の方針を改め無制限に建物に關し權利を有する者を關係人としたのである。

併しながら、民法第六百十七條が期間の定なき建物賃借契約の解約申入期間を三箇月とし、借家法第三條が賃貸人

の解約申入期間を六箇月前としたことに立脚して考察するときは、假令土地收用の場合でも此期間以上に亘つて建物の移轉を要求する場合には、其の建物に關する權利の存否を規律する實體法の規定する所に從ふのが適當であつて、移轉の動機が強制徴収に依ると言ふだけのことで、實體法が保護する以上に亘つて賃借人を保護することは果して適當な立法であらうか、吾人は之に賛成するのを躊躇するのである。或は民法又は借家法の規定は賃貸借契約當事者間の法律關係の規定であつて、土地收用のやうな第三者の行爲に依つて、契約當事者間の法律關係に變動を來すべき場合に援用すべき規定でないと言ふ反對論も起るであらうが其の規定は論者が言ふ如く當事者間の關係に止るにせよ、賃借人の法律上に於ける利益の限度は第三者に對する關係に於ても同一に視るべきものであつて、解約の原因が第三者の要求に依ると言ふことで夫れ以上の利益を附與する必要と合理的理由は無い、衆議院が一部の要求に聽いて爲した意見を故なく採用して政府が從來の方針を捨てたことは

吾人の遺憾とする所である。

法は建物に關し權利を有する者を關係人とすべきことを規定したから、建物の物權者は勿論關係人たり得るのであるが賃借權者其の他の使用權者が關係人たり得るかは疑の存する所であるが、土地に關する權利者の内に是等のものが包含するものとされてゐる現在に於ては、是等の者も亦關係人であると解するのが適當である、又建物を目的とする抵當權者質權者等も建物其のものに關して權利を有する者であるから、關係人として土地收用の當事者たることを得るのである、其の權利に對しては登記したるものに限りべきかも亦議論の存する點であるが、余は登記を以て始めて第三者に對抗し得べき權利に就ては、登記に表示された者でなければ關係人として權利を主張することが出来ないと言ふ從來の説（土木行政）を維持するのである、併しな

が議會に於ける政府の言明に依れば、内務省は從來固持した登記主義を變更するそうであるが、之も既に述べた賃借人の問題と同一に、實體法の認むる以上に利益の範圍を

擴張して、土地の收用なるが故に登記なくとも其權利を第三者に對抗し得るものと爲すやうなことは吾人の採らざる所である。

建物の賃借人を關係人としたことに依つて、起業者は當然に賃借人に對し賃借權消滅に伴ふ損失の補償を爲すべきことゝは爲らないのは言を俟たない、蓋し土地を收用したがつて消滅する場合もあるが、反之移轉した建物に追隨して存在する場合もあり得るのであつて、前者の場合に賃借權消滅に對する損失を補償するのは當然であるが、後者の場合は移轉に依つて通常生すべき損失を補償すれば足るのであつて權利消滅の補償は起らないのである、賃借權が消滅した場合に於て、借家法の規定に依つて借家人が賃借人に對して有する造作買取請求權の如きものも、賃借人が起業者に對して行使することは出来ないものであつて、普通に賃借權消滅の場合と同一に賃借人に對し行使すべきである。

四 物件の收用又は使用を認めたこと

土地以外の物件のやうに性質上代替することの出来るものに對し、強制徵收を認むることは、所有權不可侵の原則上當然には許すべき事柄でない、併しながら土地に定着する物件の存在を前提として、特定の土地に公共事業を計畫する場合に於て、土地は強制徵收することが出来ても、其土地に存する物件を所有者が自由に處分することが出来るとすれば、遂に其の公共事業を遂行することが出来ないことゝ爲るので、本法は公共事業の用に供すべき土地に定着する物件又は之に關する權利を、其の事業の爲に必要とする場合に限つて收用又は使用することを得しめた、極めて必要な改正である。

法は土地に定着する物件を規定し、被收用物は土地と一體を爲す物で無く獨立した物體たることを要するから、土地の構成部分と認むべき土石立木等は土地の收用に依つて當然收用さるゝのであつて、茲に所謂被收用物體と爲る

べきものは、土地に存する建物又は立木に關する法律に依つて登記された樹木の集團等土地と獨立して存在する物を指すのである、又之を收用する要件としては其の物件と土地とを一體として公共事業に供する場合に限るべきであつて、土地を離れて物件だけを收用することは固より本條の適用を受けないのである。

五 事業認定權を内務大臣の權限に移したこと

事業の認定は起業者に對して土地の強制徵收權を附與する處分では無く、特定の事業が法上に所謂公共の利益と爲るべき事業であることを認定する處分であるが、之に該當するか否かを決定することは特定事業に對し土地收用法を適用するや否やを解決する處分であつて、こと私權の消長に重大な關係を有するから現在に於ては内閣に於て認定してゐるのであるが、事業認定實際の取扱に依ると、内閣は之を内閣書記官長に委任して審査を爲さしめてゐる狀況であつて、行政事務の簡捷を圖る點からしても亦、事業認定

處分の性質からしても特に之を内閣の權限に屬せしむる必要と理由が無いと言ふことに立脚して内務大臣の權限に移したのである。

或は行政の實際からすれば簡單に取扱はれ、内務大臣が審査して内閣に提出したものが却下若は否決されたことの皆無であることからすれば改正案の企ある所必ずしも咎むべきで無いが、現行法が内閣の權限に屬せしめてゐるのは各省大臣が許可若は認可した事業でも、時には非公共事業として否認する場合の存することを豫想して、此場合には閣議に於て解決せしめむとする法意であつて、行政の實際が此く輕視した取扱をしてゐるのが間違であつて、之に對し世上非難のある所であるのに、唯だ事務の簡捷に重きを置き内務大臣の權限に移したのは世上の非難を一層高調することゝ爲るのでは無からうか。加之改正案は前に述べた様に内務大臣以外の大臣が主管する公共事業用地も亦必要に依つては之を收用若は使用することを許し、各省關係が従前よりは一層緊密の關係を有するに至つたに拘はらず、

此移管を見るに至つたのは餘り感心することは出来ない。

六 被收用土地物件の處分を制限したこと

地方長官が收用又は使用すべき土地の細目を公告し又は通知した後に於ても、土地所有者及關係人は其の有する權利の處分に就て何等制限を受けること無く自由に其の物を處分することが出来る、唯だ行政廳の許可を得なくして土地の形質を變更し、又は工作物を新築改築増築若は大修繕を爲し、又は物件を附加増置した場合に於て、之に依つて生じた損失の補償を請求することが出来ないだけである、爲に土地の形質を變更し又は地上物件を損壞し若は收去することに依つて、收用の目的を達する事が出来ない場合がある、加之今回追加された第七條の二の規定に依る物件を自由に處分せしむる時は、改正の目的を達することが出来るからるので其の處分を制限する必要が生ずるのである。併しながら總ての處分行爲を制限することは、物の經濟價值を毀損することゝなるので、所有者又は關係人の行爲

が事業に支障を及ぼす虞ある場合に限つて、其の行爲に付ては行政廳の許可を受けしむることとして權利の自由行使を制限したのであつて適當な改正である。

七 土地物件調書の作製を強制したこと

土地を收用又は使用する場合には被收用物を調査することとを要するは勿論であるが、其の結果を記録すべき調書を作製することは、起業者被收用者の自由に委ねてあつて、之を正式に作製するものが少い、起業者が調査したものを基礎として收用審査會の裁決を求め、後日に至つて土地物件に關し起業者と被收用者との間に屢々紛議を生ずることがある、此場合に於て土地物件の數量又は其の存否を調査することは、事後のことと頗る困難である、依つて土地物件の調書の作製を起業者の義務とし、起業者は被收用者と共に調書を作製すべきものとし、土地所有者又は關係人が調書の作製を拒むだとき、又は作製することが出來ないときは、市町村長の立會を以て作製し土地物件に關する紛議

を未然に防止せむとする趣旨であつて適當な改正である。

此調書は法定の證據力を有するものであつて、其の記載事項に就ては當事者間異議を主張することを許さない、従て收用審査會は此調書を基礎として收用の裁決を爲せば可いのであるから、收用審査會裁決申請書には右調書を添付せしむることゝ爲つてゐる。

八 北海道及沖繩縣に收用審査會の制度を設けたこと

現行法制定當時に於ては北海道と沖繩縣とは、府縣參事會のやうな機關がなかつた爲に、土地收用の裁決に關する事務は、地方長官の權限に屬せしめられてゐたが、その後に至つて同一機關を設置することに爲つたが爲に、特別制度を廢止せむとするのであつて當然のことである。