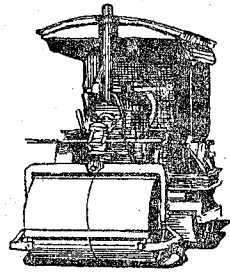


研究

道路費用負擔者に關する 大審院判決を評す

田 中 好



—ロードローラー—



道路法に於ては、道路を國の營造物とし府縣知事以下の行政廳をして管理せしめ、之に要する費用は、主として軍

事の目的を有する道路及主務大臣に於て工事を執行する國道の新設改築に要する費用を除くの外道路に關する費用は管理する行政廳の統轄する公共團體の負擔とすべき旨を定めた(第三十條)が併し此規定に依つて管理者が職務を執行

し夫れに因つて生じた費用は府縣又は市町村なる公共團體が法律上の義務者として債權者に對し直接に負擔するの法意であるか、道路管理者が矢張り負擔義務者であるかは、從來學者實務家に依つて論争された。

會て大審院は後説を採つて「道路法第三三條は道路に關する費用は特別な國道を除くの外管理者たる行政廳の統轄する公共團體の負擔たるべきものと爲すが故に、府縣は府縣道に關し補償額を支出するの義務あること言を俟たずと雖、是特に法律に規定あるに依り此の如き義務を負擔し、道路法第三三條府縣制第一〇二條に依る府縣知事の支出命令に遵ふことを要するに外ならざるを以て、右費用を負擔することに立脚して、府縣は其の道路に關する補償額決定の當否に關する訴訟に付相手方と爲るべきものと論斷することを得ずと。」判決した(大正一五年第二二號、同年三月八日、第三部判決)然るに今回阪神國道改良工事の爲め收用した土地の補償金増額請求訴訟に於て、前判決を翻し下記の判決をした。

(昭和二年(オ)第六八七號
同五年一月二十五日判決)

土地收用法第八十二條ハ收用審査會ノ裁決中補償金額ノ決定ニ對シテ不服アル者ハ通常裁判所ニ出訴スルコトヲ得ヘキ旨及該訴訟ハ收用審査會ニ對シテ之ヲ提起スルコトヲ得サル旨ヲ定メタルニ止リ其所謂不服者トシテ右訴訟ヲ提起シ得ヘキ者ハ何人ナリヤ及該訴訟ニ於テハ何人ヲ以テ被告ト爲スヘキモノナリヤヲ明示セス廻テ之ヲ明示セスト雖當該收用ニ於ケル被收用地所有者カ該訴訟ヲ提起シ得ヘキコトハ固ヨリ疑ナク其被收用地所有者カ原告タル場合ニ於ケル該訴訟ノ被告カ之ニ對スル補償金支拂義務者タルヘキコトモ亦多ク論スルヲ須ヒス蓋前叙決定ニ付被收用地所有者ト相反ノ利害ヲ有スルモノハ之ヲ措テ他ニ復タ在ルコト無キヲ以テナリ而シテ道路法第十一條第十七條第二十條ニ依レハ國道ハ國ノ營造物ニシテ國ノ行政機關タル府縣知事之カ管理者ト爲リ其ノ新設改築維持修繕ヲ爲スヘキモノナルコト明ナルヲ以テ國道ニ關スル事業ノ爲ニ土地ヲ收用セムトスル場合ニ於テハ右資格ニ於ケル府縣知事其ノ起業者タルヘキコト勿論ニシ

テ從テ該資格ニ於ケル府縣知事ハ被收用地所有者其ノ他關係人ノ受ケタル損失ヲ補償スヘキモノナルコト土地收用法第二條第十二條第四十七條第六十條第六十二條ニ依リ明ナリトス然レトモ主トシテ軍事ノ目的ヲ有スル國道其ノ他主務大臣ノ指定スル國道ノ新設又ハ改築ニ要スルモノ、外國道ニ關スル費用ハ當該道路ノ管理者タル行政廳ノ統轄スル公共團體ノ負擔トスルコトハ道路法第三十三條第二項ノ明定スルトコロナルト共ニ國道ノ管理者カ府縣知事ナルコトハ前叙ノ如クナルヲ以テ前掲特殊ノモノヲ除クノ外國道ニ關スル費用ハ當該府縣ノ負擔タルヘキコト言テ俟タス而シテ右規定ニ所謂公共團體ノ負擔トストハ公共團體ヲ以テ費用金ノ支拂ヲ受クヘキ權利者ニ對スル直接ノ支拂義務者ト爲スノ趣旨ニシテ之ヲ以テ管理者タル府縣知事即チ之ニ依リテ代表セラル、國ニ對スル義務者ト爲シ一旦公共團體ヨリ國ニ支拂ヲ爲サシメ更ニ國ヨリ如上權利者ニ對シテ支拂ヲ爲スコトヲ要スルカ如キ關係ヲ認メタルモノニ非スト解スルヲ相當トス又右

規定ハ國道ニ關スル事實ノ爲ニスル土地收用ニ基ク土地收用法上ノ起業者ノ補償金支拂義務ヲ排除スルノ趣旨ニアラサルコト勿論ナレハ國道ニ關スル事業ノ爲メ土地收用法ニ依リ土地ヲ收用スル場合ニ於テハ起業者タル府縣知事即チ之ニ依リテ代表セラル、國カ被收用地所有者ニ對スル補償金支拂義務者タルハ勿論公共團體タル府縣モ亦同様義務者ナリト謂ハサルヲ得サルト共ニ前叙訴訟ニ於テ是等義務者ヲ總テ共同被告ト爲スコトヲ要スト爲スノ理由存セサルヲ以テ被收用地所有者ヨリ前叙訴訟ヲ提起スルニ方リテハ起業者タル國ノ行政機關タル府縣知事ヲ以テ被告ト爲スノ不可ナキカ如ク公共團體タル府縣ヲ以テ被告ト爲スモ亦固ヨリ不可アルコトナシ必スシモ前者ヲ以テ被告ト爲スヲ要セス又兩者ヲ以テ共同被告ト爲スノ要アルモノニ非ス今本件ハ土地收用法ニ依リ大阪府及神戸市間ノ國道改築工事ノ爲メ收用地トシテ公告セラレタル上告人所有地ニ對シ大阪府收用審査會ニ於テ與ヘタル補償金額ノ決定ニ對シ上告人ニ於テ不服アリトシテ

提起シタル訴ナルコト上告人ノ訴旨ニ徴シ顯然タルヲ以テ大阪府ヲ以テ被告ト爲スモ亦毫モ妨クルトコロ無キコト前段説明ニ照シ明ナル所ナリトス然ルニ原審ニ於テ本訴ハ必ス大阪府知事ヲ以テ被告ト爲スコトヲ要スト爲シ依テ上告人ノ請求ヲ斥ケタルハ畢竟法律ノ解釋ヲ誤リ之ヲ不當ニ適用シタルモノト謂ハサルヲ得スシテ論旨ハ執レモ結局理由アル原判決ハ破毀ヲ免レス從テ當院從來ノ判例ハ之ヲ變更スヘキモノトス

以上の判決に依るときは、道路費用の負擔は起業者たる道路管理者であるが如く又道路費用を負擔する公共團體であるが如く、一個の債務に對して兩者何れを被告とするも原告の選擇に任して然るべきものと爲る、併しながら此く解するときは道路管理者が起業者として爲したる所爲に因り生じた費用は、管理者公共團體兩者の負擔となり判旨の當否に付疑を起すのである。

二

成る程、土地收用法上に於ては判決の言ふが如く損失補償金の決定に對し所謂不服者として訴訟を提起すべき者は被告と爲るべき者を明示してはるない、併しながら民事訴訟に於て正當なる當事者は其の訴訟の訴訟物たる法律關係又は權義に就て訴訟を爲す權能を有する者であらねばならぬことは言を俟たない、從つて之を土地收用法上の法律關係に就て見るに、土地所有者及關係人の受くる損失は起業者之を補償すべき旨を規定し(第四十條)起業者が收用又は使用の時期迄に補償金の拂渡又は供託を爲さざるときは收用審査會の裁決は效力を失ふべき旨を定めた(第六十條)依之觀之補償金の支拂義務を有する者は起業者―道路管理者であると言はねばならぬ、蓋し土地收用法上に於て損失補償に關する訴訟は收用審査會に對して提起することを禁ずるが故に(第八十二條第二項)收用に依つて土地の所有權を取得する起業者が損失補償の直接の義務者にして又訴訟當事者なること明かである、詰り訴訟を提起し得る者の何人であるかは明示されないが、被收用地所有者が原告たる此種訴訟に於

て被告と爲るべき者は常に起業者であらねばならぬ、然るに判決が土地收用法上に於ける此點を説明せずして、公共團體を以て被告と爲すも不可あることなし、と爲したのは土地收用法の適用を誤つたものと言はざるを得ない。

又之を土地の收用に因る損失補償金決定に對する不服の訴の當事者に就て見ても、起業者からも亦不服の訴を提起することが出来る、若し判決の如き見解を以てするときは起業者に非ずして道路の費用を負擔する公共團體よりも亦不服の訴を提起することが出来る筋合である、然るに不服の訴に於ては損失補償の原因に就ても論争することを許さるゝが故に、土地收用法關係の關係外に屬する道路費用を負擔する公共團體が土地收用法關係人たる地位を占むるに至り、補償金決定に關する民事訴訟が收用審査會の爲したる行政處分に對する延長たる性質を破るに至るのである。

三

之を道路法の關係に就き見るに、道路法第三十三條は判決が指摘する如く、主として軍事の目的を有する國道又は主務大臣が工事を執行する國道の費用は國庫の負擔とするが、然らざる道路に關する費用は管理者たる行政廳の統轄する公共團體の負擔とすべき旨を定めた、即ち道路は國の營造物なるが故に國の行政機關をして管理せしむるのであるが、之に伴ひ生ずべき費用は公共團體をして負擔せしむる制度である、換言すれば公共團體は國が理論上當然負擔すべき費用を道路法の規定に胚胎して負擔するのである、故に此規定を以てすれば、土地收用法に於て起業者たる道路管理者の負擔する義務を公共團體に移付したるものと解し道路法は此點に關し土地收用法の特別規定と見るべきが如しと雖、此義務は固より判決が言ふが如く、道路に關する費用を一旦公共團體より國に支拂を爲さしめ、更に國より權利者に對して支拂を爲すことを要するが如き關係を認めたるものに非ずとしても、理論上に於ては正に其の手續を履むべきものである、蓋し債務發生の原因たる法律行爲を

茲に存するのである。

國の機關たる行政廳の權限に屬せしめた以上は債務を發生せしめた法律行爲の當事者が費用を負擔するを原則とし行政廳が債務者たるを原則とするが故である、唯だ道路法に於ては其の原則に依つて國庫が道路費用を負擔することは財政上許されないのとは道路價值の上から見て公共團體をして負擔せしむる制度を採つたのであつて、此關係は國家と公共團體との關係を規定したものに外ならない、従つて公共團體は行政廳たる管理者の負ふ債務を支辨するの義務を國家に對して負擔する、故に道路管理者の職務執行に依り生じた費用は其の種類の如何を問はず苟も道路に關する費用なる以上は府縣は其の義務として之を負擔せねばならぬ、即ち債務發生の原因に關しては府縣は何等容喙するの權義なく唯だ發生した債務を法令上國庫に對して負擔するのである、又道路費を國庫が負擔する場合に在りても同一であつて國庫は會計法等の規定する所に依らずして唯だ道路管理者が負擔する債務を負擔するに過ぎない、即ち國又は公共團體は道路費を支辨するに非ずして負擔する所以

判決に於ては道路費を公共團體の負擔とした規定を以て公共團體が補償金の支拂を受くべき權利者に對する直接の支拂義務者と爲すの趣旨なりと判示したのは、右規定を債務引受の制度と解したのであろうか、固より公法上に於て債務引受制度を認むるを得るや否は疑問の存する所であるが、民法既に此制度を認むるが故に、假に公法上に於ても亦其の制度を排すべき何等の理由が無いものと假定し、問題の場合に於ても道路管理者が負擔した債務を道路法の規定に依り公共團體が引受けたものと解すること必ずしも不合理ではない、併しながら此説を採るときは本來道路管理者の負擔する債務は公共團體に移つて道路管理者は免責する、が故に、判決が道路管理者又は公共團體の何れを以て被告とするも不可なしとする説に反することゝ爲る、若し又判決の言ふが如く道路管理者又は公共團體何れにも債務あるものとするに在らば、兩者は如何なる範圍限界のもとに債務を負擔するものなるや不明である、若し又兩者が共

同に依りてのみ訴訟物たる法律關係に關し訴訟を爲す權能を有するものなりとすれば、所謂必要的共同訴訟として處理し得べきものなるにも拘はらず、此ことを判示したる控訴院の判決を斥けたのは正當な解釋と言ふに躊躇する、之を要するに大審院の判決は何の法則を根據として前述の結論を得たるや解するに苦しむ。

四

想ふに道路法に於て公共團體の負擔とすと言ふは、補償金支拂の債務も行政廳たる道路管理者の管理權限の範圍に屬するのは當然であるが、特別の規定を設けて債務辨濟の事實行爲を公共團體の義務に屬せしめたものと解するを至當とする、従つて公共團體は國家に對して道路費負擔の義務を有し、此義務に胚胎して第三者に對し債務を辨濟するに過ぎずして、權利者に對する直接の支拂義務を規定したものではない、従て公共團體は債權發生原因たる法律行爲に關しては何等の權限を有せず、土地收用法に於ける補償

金不服の訴の當事者たる權能をも持たないものと解する。

此ことは法第三十三條と相對立して定められた法第四十三條第四十四條の規定と對照して考察するときは一層明瞭である、第四十三條に於ては、道路に關する費用の負擔金は費用負擔者が道路に關する工事の執行又は道路の維持を爲す場合の外第三十三條第一項の主として軍事の目的を有する國道其他主務大臣の指定する國道の新設又は改築に要するものに在りては國庫、其の他のものに在りては管理者たる行政廳の統轄する公共團體の收入とすべき旨を定め、第四十四條に於ては道路の占用料其他道路より生ずる收益は管理者たる行政廳の統轄する公共團體の收入とすべき旨を定めた、是等の場合に於ても道路負擔金又は占用料の徴收は依然行政廳たる道路管理者の權限に屬し、徴收權を公共團體に移付したのではなく、又兩者が徴收權を持するものでないことは何等疑のない所であつて、公共團體が既に道路管理者の負擔する債務を辨濟すると、既に徴收した負擔金又は占用料を收入すると其の法律關係は全然同

一である、此の如く解し始めて土地收用法に於ける起業者の補償義務に關する規定と矛盾衝突すること無きを得るのである。

或は道路供用の開始なる行政行爲と道路を新築改築する事實行爲とは別個のものなりと爲し、道路開設の起業は行政行爲に非ずして其の行政行爲を目的とする事實的行爲は、公共團體の負擔であると説明する者がある、即ち恰も市町村長が小學校令第六十條に依り國の教育事務を管掌し小學校を管理し市町村が同令第二十五條に依り國の營造物たる尋常小學校設置の義務を負擔し其の設立維持の行政行爲の主體と爲り學區が小學校令第六十條に依り其の實質的負擔に任ずると同一でありとする(大正八年行政裁判所第八十五號事件判決)其の理由とする所は道路を構成する土地は私權の行使を停止するに止り私權の目的たることを妨ぐるものに非ざるが故に(道路法第六條)國は必ずしも道路を構成する土地を國有と爲すの必要なく、府縣が收用した土地を道路として供用するに妨ぐる所がない、従つて土地收用の起業者は道路開設又は改

修の行政行爲を爲す權限を有する者でなくして却つて其の事實的行爲を爲す權利義務を有する者でなければならぬ、即國道は府縣知事の統轄する公共團體たる府縣であると言ふのである、固より其の手段に依つて道路を開設することも出来る、併しながら夫れが出来ると言ふことを以て道路法第二十條が、道路の新設改築修繕及維持は管理者之を爲すべしと規定し事實行爲を行政廳たる管理者の權限たらしめたことを排斥するの理由とは爲らぬのである、況んや本事件は既に起業者が道路管理者として爲したる土地收用の補償金支拂義務者の決定なるに於て一層理由と爲らぬ、聊か卑見を述べて識者の高教を乞ふ。

◇ × ————— × ◇