

第三十八回国会 建設委員會議録 第三十二号

昭和三十六年五月十八日(木曜日)

午前十時三十一分開議

出席委員

委員長 加藤 高藏君
理事 木村 守江君 理事 薩摩 雄次君
理事 瀬戸山三男君 理事 松澤 雄藏君
理事 石川 次夫君 理事 中島 巖君

逄澤 寛君 綾部健太郎君
大倉 三郎君 大沢 雄一君
高 康君 岡崎 英城君
金丸 信君 木村 公平君
齋藤 邦吉君 壽原 正一君
二階堂 進君 丹羽喬四郎君
前田 義雄君 松田 鐵藏君
山口 好一君 石田 有全君
岡本 隆一君 北山 愛郎君
栗林 三郎君 小松 幹君
兒玉 末男君 日野 吉夫君
田中幾三郎君 玉置 一徳君

出席國務大臣 中村 梅吉君
建設 大臣
建設事務官 關盛 吉雄君
(計四局長)

委員外の出席者
参 考 人 雄川 一郎君
(東京大学教授)
参 考 人 田上 義治君
(一橋大学教授)
参 考 人 高根義三郎君
(早稲田大学講師)
参 考 人 山口 乾治君
専 門 員

五月十七日
委員田中幾三郎君辞任につき、その

第一類第十二号 建設委員會議録第三十二号 昭和三十六年五月十八日

補欠として片山哲君が議長の指名で
委員に選任された。

同日

委員片山哲君辞任につき、その補欠
として田中幾三郎君が議長の指名で
委員に選任された。

同日

委員大高康君、木村公平君、松田鐵
藏君、兒玉末男君、三鍋義三君、三
宅正一君及び田中幾三郎君辞任につ
き、その補欠として岡崎英城君、壽
原正一君、網島正興君、石田有全
君、小松幹君、北山愛郎君及び玉置
一徳君が議長の指名で委員に選任さ
れた。

同日
委員岡崎英城君、壽原正一君、網島
正興君、石田有全君、北山愛郎君、
小松幹君及び玉置一徳君辞任につ
き、その補欠として大高康君、木村
公平君、松田鐵藏君、兒玉末男君、
三宅正一君、三鍋義三君及び田中幾
三郎君が議長の指名で委員に選任さ
れた。

本日(の)會議に付した案件
公共用地の取得に関する特別措置法
案(内閣提出第一七九号)

○瀬戸山委員長代理 これより會議を
開きます。

委員長所用のため、委員長の指名に
よりまして、暫時私が委員長職務を
行ないます。

公共用地の取得に関する特別措置法
案を議題とし、審査を進めます。

本日は、参考人より意見を聴取する
ことといたします。本日御出席下さ
います参考人は、東京大学教授雄川一
郎君、一橋大学教授田上義治君、早稲
田大学教授高根義三郎君、以上の方で
ございます。現在雄川参考人、田上参
考人がお見えになっておりませんが、
十一時ごろ御出席下さることになつて
おりますので、御了承願います。

参考人には、非常に御多忙のところ
当委員会に御出席下さいまして、まこ
とにありがとうございます。どうぞ
忌憚のない御意見を述べ下さるよう
お願いいたします。

議事の順序は、まず参考人から御意
見をお述べいただき、御意見の開陳が
終わった後、委員各位より参考人に質
疑をさせていただくことにいたします。
それでは、高根参考人をお願いいた
します。

高根参考人 四つに分けてまして、簡
単に申し上げます。

この法律案を拝見いたしますと、取
用される者の不服の申し立ての方法、
こういうことが出ておらないと思いま
すが、それに考えられますのは、建設
大臣が認定いたしますと、それを知
りました利害関係人が訴訟ができると
考えられるのであります。訴訟もでき
るのかも知れませんが、訴訟の
話の飛びまして、訴訟ができる。その
訴訟をした場合にどういうことになる

のか。それからあとの取用手続という
ものが進行していくのかどうか、問題
になるわけでありまして。おそらく現在
の法律の建前からいいますと、訴訟を
起こすということは、手続の進行には
何の妨害にもならないで、手続は進ん
でいくというふうになっていると考
えられるわけでありまして。はたしてそ
う行き方ではないのかということが第
一に問題になるかと思うのでありま
す。建設大臣の認定というものは、少
なくとも訴えを許すものとしてしま
す。まだ未確定なもので、適法なもの
と確定しているわけではない不完全な
処分でありまして、もしも訴訟の結
果、その認定というものが間違いであ
るということになりまして、取り消さ
れた場合には、取用された土地という
ものは、取用されない前の形、原状に
回復されなければならぬはずであり
ます。それを、訴えを起こしても取用
手続がそのまま進行していく。そうす
ると、訴えによって取り消しの判決が
なされても、取用された土地の原状回
復ということが不可能になってしま
う。公法上の行為であっても、未確
定なまま進行して既成事実ができてし
まうというところは、しっかりした法律
のもとに手続がなされるという建前に
反する。憲法の条文から申しますと
、七十六條に、行政機関というものは
最終として裁判を行なうことができ
ないといふことであるわけでありま
すが、こういふふうにして、建設大臣の認定

のまま、訴訟があつてもそれが認定の
まま手続が進んでしまふということ
は、結果において行政機関が最終とし
て裁判を行なうことになってしまふ。

行政事件訴訟特例法の十條一項により
ますと、「訴の提起は、処分の執行を
停止しない」というふうにして書いてあ
りまして、二項に非常に重要な条件を置
きまして、回復することのできないよ
うな著しい損害を生ずるような場合に
は、裁判所が執行停止できるといふ
うに書いてあるわけでありまして。こ
れは非常に珍しい規定、あまり例のない
規定、戦後司令部が日本の裁判官を信
用しないでこういうものを作ったわけ
でありまして、平和になりまし
てもこの規定が相変わらず生きてい
る。西ドイツにおきましては、昨年の
四月から西ドイツ全部に通ずる行政事
件訴訟特例法ができたのでありますけ
れども、これはちょうど逆になってお
りまして、訴訟を起こしますれば、行
政庁の処分というものは、起こしたと
いうだけで停止してしまつて、ごく例
外的場合にだけ執行を許すということ
になっているのであります。こういう
強力な行政庁の認定というものを立法
いたしますと、やはりそれに相応して、
取用される人間の不服の申し立ての方
法についてもしっかりとしたものにな
ればならぬ。現状のままで、非常に弱
い救済方法しか被取用者に与えていな
い現段階において、取用手続だけな
お一そう強くすることはいかがなものか
と思われる次第であります。この行政

事件訴訟特例法というものがあまりにも珍しい規定でありますために、私はこれをドイツ訳しまして、昨年の六月ドイツの雑誌に発表してあるわけでありす。日本においても、母法でありますドイツ法に従いましてこの特例法の十条は近い将来直されるだろうということを書いて出したわけでありすけれども、ドイツの訴訟学者も、日本における法律がドイツ法にならうてというふうな訂正されることを期待しておるように思われるわけでありす。訴願についても同様でありますけれども、訴願のところは略すことにいたします。収用手続というものは、補償金の額を争うことも考えられるのでありますけれども、収用手続自体に公共性があるかどうかというのを争うことが必要であらうと思ふのであります。

第三番目に、補償の基準というものをこの法律の中には書いてないわけでありす。収用手続と同時に補償金額の基準をきめなければならぬというふうな考え方が、今一般の考え方でありす。どうしてそういう考え方になつてきたかというわけでありすけれども、補償の金額を収用手続をきめた法律の中へ同時に入れるということ、収用が非常に重大なものであるということを立法の当初から認識して、収用の手続をきめるにあつてもそれだけ慎重になる。従つて、収用手続と補償の基準と一つ法律に同時にきめなければならぬというふうな考えられているわけでありす。今度のこの法律におきましては、その基準も定められるように初め出されたのでありますけれども、それをはずしまして、収用手続だけきめられたということは、そういう今日の収用手続をきめる法律に対する考え方に矛盾するのではないかと。おそらく西ドイツにおきましては、ボン憲法の十四条の三項の二という規定の中からそういうことの立法的な基礎を採り出してゐると思ふのでありますけれども、そういう規定を待たないでも、日本においても二十九条三項という規定から考えられる。あるいはさらに進んで、刑法の規定であります罪刑法定主義というふうなもの、刑法の規定だけでなく、ほかの行政手続にも利用して同じように考えていいのではないかと思ふのであります。

可の問題でなく、農地のうち自作農創設法によつて創設された農地について、はだに補償金を払うかということ、これが創設農地について転用をする場合が多いのでありす。それから、必要であらうと思ふのであります。創設農地というものは農業生産のために収用したのでありますから、制限された所有権を設定したのだと思われなければならない。従つて、道路や飛行場あたりに転用する場合の補償金というものは、新所有者と農地買取前の旧所有者の双方に支払われなければならないものだと思ふのであります。従つて、そういう新旧の所有者双方に補償しなければならぬということ、その率を定めるということが争いを避ける上に大事なことでないかと思ふわけでありす。

これだけ申し上げます。瀬戸山委員代理、それでは、参考人の御意見に対して質疑の通告がありすので、これを許します。中島巖君。

○中島巖委員 高根先生には、大へんお忙しいところを御出席いただき、ありがとうございます。実は私、法律関係に全くしらふとでありまして、いろいろ伺ひすることがあるいは当を欠いておるかとも危惧されるわけでありす。三、四伺ひいたしたいと思ふわけでありす。

これは、私が申し上げるまでもありませんが、土地収用法の特例でありす。現在の土地収用法が適正に運用されておるかどうか、こういうような問題に対して深い研究もなうたいし、現在公共事業を大幅に推進する場合に

第二番目に、補償金額の算定の時期が三十一条に出てゐるに思ふのであります。これによりまして、ある一定の時期、早い時期を区切りまして、そのときの値段によつて補償金額を定めるといふふうに考へておるようでありす。しかし、補償金額というものは、自由な取引における私法上の取引の値段をもつて補償金額とするのが正しいといふふうに考へられてゐると思ふのであります。訴訟になりすような場合には、そういう時期を限つて値段をきめるのではなくて、事實の最終口頭弁論のときまでの最高額によつて損害額をきめるといふのが西ドイツにおける考え方でありす。そういう考え方によりまして、最初の早い時期を基準にして価額をきめ

可の問題でなく、農地のうち自作農創設法によつて創設された農地について、はだに補償金を払うかということ、これが創設農地について転用をする場合が多いのでありす。それから、必要であらうと思ふのであります。創設農地というものは農業生産のために収用したのでありますから、制限された所有権を設定したのだと思われなければならない。従つて、道路や飛行場あたりに転用する場合の補償金というものは、新所有者と農地買取前の旧所有者の双方に支払われなければならないものだと思ふのであります。従つて、そういう新旧の所有者双方に補償しなければならぬということ、その率を定めるということが争いを避ける上に大事なことでないかと思ふわけでありす。

これだけ申し上げます。瀬戸山委員代理、それでは、参考人の御意見に対して質疑の通告がありすので、これを許します。中島巖君。

○中島巖委員 高根先生には、大へんお忙しいところを御出席いただき、ありがとうございます。実は私、法律関係に全くしらふとでありまして、いろいろ伺ひすることがあるいは当を欠いておるかとも危惧されるわけでありす。三、四伺ひいたしたいと思ふわけでありす。

これは、私が申し上げるまでもありませんが、土地収用法の特例でありす。現在の土地収用法が適正に運用されておるかどうか、こういうような問題に対して深い研究もなうたいし、現在公共事業を大幅に推進する場合に

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

第二番目の、六カ月の使用といふこととありますけれども、今日の法律において土地収用法でも建設大臣は十分なことができるかといふことは、訴訟しても訴えを起こしても執行はとまらないのであります。特にこの法律を作つて、今でさえやりほうだいができるのに、なお一そうやりほうだいができる

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

○高根参考人 概算見積もりというものがどの程度になりますか、非常に名目的な金額しか出さないので、それも完全の補償だといふようなことで概算見積もりをやりますと、それは金をやらないで収用することと同じことになりす。従つて、憲法に違反すると思ふのであります。こういう概算見積もりの規定といふものは、憲法違反の場合がたゞさん出てくる基礎を与えるだろうと思ひます。先ほども申し上げましたように、基準といふものを初めから法律の中できめておきますれば、この基準がすでに補償を与えないに近いといふような場合が考えられた場合には、法律にならないでございませうから、概算見積もりでもあるいは憲法違反の場合が出ないかと思ふのですけれども、補償の基準といふものを法律の中に全然書きませんで、ただ取る手続だけ書いたといふことは、強く言えばそれ自体憲法違反になると思ひます。補償の基準を書かない収用手続といふものはそれ自体憲法違反であると思ひます。

もう一点は、現在の土地収用法の百二十三条に緊急土地収用法の条項があるのであります。これは当局に聞いて見ますと、過去において二十六件ありまして、そのうち十六件は駐留軍関係であります。これは六カ月以内に限り使用ができるのでありますけれども、この六カ月以内において起業者の所有もしくは賃貸関係が生じて、起業者の思ふ通りにこの六カ月以内は現行土地収用法の緊急土地収用法の目的が達せられておるのだ。従つて、この法案をことさらこしらへる必要はないのじゃないか、こういうふうに考へておるわけでありす。

あとこの件については、法律上の問題とは関係はありますけれども、若干はずれておりますので、この緊急裁決で

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

第二番目の、六カ月の使用といふこととありますけれども、今日の法律において土地収用法でも建設大臣は十分なことができるかといふことは、訴訟しても訴えを起こしても執行はとまらないのであります。特にこの法律を作つて、今でさえやりほうだいができるのに、なお一そうやりほうだいができる

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

○高根参考人 概算見積もりというものがどの程度になりますか、非常に名目的な金額しか出さないので、それも完全の補償だといふようなことで概算見積もりをやりますと、それは金をやらないで収用することと同じことになりす。従つて、憲法に違反すると思ふのであります。こういう概算見積もりの規定といふものは、憲法違反の場合がたゞさん出てくる基礎を与えるだろうと思ひます。先ほども申し上げましたように、基準といふものを初めから法律の中できめておきますれば、この基準がすでに補償を与えないに近いといふような場合が考えられた場合には、法律にならないでございませうから、概算見積もりでもあるいは憲法違反の場合が出ないかと思ふのですけれども、補償の基準といふものを法律の中に全然書きませんで、ただ取る手続だけ書いたといふことは、強く言えばそれ自体憲法違反になると思ひます。補償の基準を書かない収用手続といふものはそれ自体憲法違反であると思ひます。

もう一点は、現在の土地収用法の百二十三条に緊急土地収用法の条項があるのであります。これは当局に聞いて見ますと、過去において二十六件ありまして、そのうち十六件は駐留軍関係であります。これは六カ月以内に限り使用ができるのでありますけれども、この六カ月以内において起業者の所有もしくは賃貸関係が生じて、起業者の思ふ通りにこの六カ月以内は現行土地収用法の緊急土地収用法の目的が達せられておるのだ。従つて、この法案をことさらこしらへる必要はないのじゃないか、こういうふうに考へておるわけでありす。

あとこの件については、法律上の問題とは関係はありますけれども、若干はずれておりますので、この緊急裁決で

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

第二番目の、六カ月の使用といふこととありますけれども、今日の法律において土地収用法でも建設大臣は十分なことができるかといふことは、訴訟しても訴えを起こしても執行はとまらないのであります。特にこの法律を作つて、今でさえやりほうだいができるのに、なお一そうやりほうだいができる

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

○高根参考人 概算見積もりというものがどの程度になりますか、非常に名目的な金額しか出さないので、それも完全の補償だといふようなことで概算見積もりをやりますと、それは金をやらないで収用することと同じことになりす。従つて、憲法に違反すると思ふのであります。こういう概算見積もりの規定といふものは、憲法違反の場合がたゞさん出てくる基礎を与えるだろうと思ひます。先ほども申し上げましたように、基準といふものを初めから法律の中できめておきますれば、この基準がすでに補償を与えないに近いといふような場合が考えられた場合には、法律にならないでございませうから、概算見積もりでもあるいは憲法違反の場合が出ないかと思ふのですけれども、補償の基準といふものを法律の中に全然書きませんで、ただ取る手続だけ書いたといふことは、強く言えばそれ自体憲法違反になると思ひます。補償の基準を書かない収用手続といふものはそれ自体憲法違反であると思ひます。

もう一点は、現在の土地収用法の百二十三条に緊急土地収用法の条項があるのであります。これは当局に聞いて見ますと、過去において二十六件ありまして、そのうち十六件は駐留軍関係であります。これは六カ月以内に限り使用ができるのでありますけれども、この六カ月以内において起業者の所有もしくは賃貸関係が生じて、起業者の思ふ通りにこの六カ月以内は現行土地収用法の緊急土地収用法の目的が達せられておるのだ。従つて、この法案をことさらこしらへる必要はないのじゃないか、こういうふうに考へておるわけでありす。

あとこの件については、法律上の問題とは関係はありますけれども、若干はずれておりますので、この緊急裁決で

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

第二番目の、六カ月の使用といふこととありますけれども、今日の法律において土地収用法でも建設大臣は十分なことができるかといふことは、訴訟しても訴えを起こしても執行はとまらないのであります。特にこの法律を作つて、今でさえやりほうだいができるのに、なお一そうやりほうだいができる

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

○高根参考人 概算見積もりというものがどの程度になりますか、非常に名目的な金額しか出さないので、それも完全の補償だといふようなことで概算見積もりをやりますと、それは金をやらないで収用することと同じことになりす。従つて、憲法に違反すると思ふのであります。こういう概算見積もりの規定といふものは、憲法違反の場合がたゞさん出てくる基礎を与えるだろうと思ひます。先ほども申し上げましたように、基準といふものを初めから法律の中できめておきますれば、この基準がすでに補償を与えないに近いといふような場合が考えられた場合には、法律にならないでございませうから、概算見積もりでもあるいは憲法違反の場合が出ないかと思ふのですけれども、補償の基準といふものを法律の中に全然書きませんで、ただ取る手続だけ書いたといふことは、強く言えばそれ自体憲法違反になると思ひます。補償の基準を書かない収用手続といふものはそれ自体憲法違反であると思ひます。

もう一点は、現在の土地収用法の百二十三条に緊急土地収用法の条項があるのであります。これは当局に聞いて見ますと、過去において二十六件ありまして、そのうち十六件は駐留軍関係であります。これは六カ月以内に限り使用ができるのでありますけれども、この六カ月以内において起業者の所有もしくは賃貸関係が生じて、起業者の思ふ通りにこの六カ月以内は現行土地収用法の緊急土地収用法の目的が達せられておるのだ。従つて、この法案をことさらこしらへる必要はないのじゃないか、こういうふうに考へておるわけでありす。

あとこの件については、法律上の問題とは関係はありますけれども、若干はずれておりますので、この緊急裁決で

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

第二番目の、六カ月の使用といふこととありますけれども、今日の法律において土地収用法でも建設大臣は十分なことができるかといふことは、訴訟しても訴えを起こしても執行はとまらないのであります。特にこの法律を作つて、今でさえやりほうだいができるのに、なお一そうやりほうだいができる

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

○高根参考人 概算見積もりというものがどの程度になりますか、非常に名目的な金額しか出さないので、それも完全の補償だといふようなことで概算見積もりをやりますと、それは金をやらないで収用することと同じことになりす。従つて、憲法に違反すると思ふのであります。こういう概算見積もりの規定といふものは、憲法違反の場合がたゞさん出てくる基礎を与えるだろうと思ひます。先ほども申し上げましたように、基準といふものを初めから法律の中できめておきますれば、この基準がすでに補償を与えないに近いといふような場合が考えられた場合には、法律にならないでございませうから、概算見積もりでもあるいは憲法違反の場合が出ないかと思ふのですけれども、補償の基準といふものを法律の中に全然書きませんで、ただ取る手続だけ書いたといふことは、強く言えばそれ自体憲法違反になると思ひます。補償の基準を書かない収用手続といふものはそれ自体憲法違反であると思ひます。

もう一点は、現在の土地収用法の百二十三条に緊急土地収用法の条項があるのであります。これは当局に聞いて見ますと、過去において二十六件ありまして、そのうち十六件は駐留軍関係であります。これは六カ月以内に限り使用ができるのでありますけれども、この六カ月以内において起業者の所有もしくは賃貸関係が生じて、起業者の思ふ通りにこの六カ月以内は現行土地収用法の緊急土地収用法の目的が達せられておるのだ。従つて、この法案をことさらこしらへる必要はないのじゃないか、こういうふうに考へておるわけでありす。

あとこの件については、法律上の問題とは関係はありますけれども、若干はずれておりますので、この緊急裁決で

概算見積もりの仮補償で土地を収用するといふことが憲法違反であるかないか。この点について御見解をお伺ひしたいと思ふわけでありす。

根拠がどこにあるか、理解に苦しむものであります。

○中島(義)委員 先ほど行政訴訟法に關連して訴願の關係のお話がありましたけれども、私は法律家でなくてしろうとですから、よくわからないのであります。この法案の四十一條に、「土地収用法第二百二十三條の規定は、適用しない。」ということになっておる。さらに四十二條において、「土地収用法第二百二十九條第二項の規定の適用については、その裁決は、同法第七十八條の規定による請求に係る裁決とみなす。」さらに二項において「緊急裁決のうち、仮補償金及び第二十一條第二項の規定により裁決書に記載された事項については、損失の補償に關する訴を提起することができない。」、こういうように行政庁の処分に対して、訴訟、訴願というものを著しく規制してあると考へるのであります。これに對する法律的御解釈はどうであるか、お伺いしたいと思つておる。

○高根参考人 「訴を提起することができない。」と書いたのはどういふ意味か、ちよつとわからないのであります。訴えをそれに対して提起することが適當だと思つてしまつたのか、どうして訴えの權利を切つてしまつたのか、解できないのであります。先ほど言つた七十六條の二項で行政庁の裁決が終審になつてはいけなかつたのですから、そういう規定を設けることはできないと思つてゐます。ただ、この事柄が何を言つてゐるのか、まだ私には、はっきりわかりませんけれども、一般的に言つて、損失の補償に關する訴えを提起することができないといふことは、

どんなにさいなものであつても規定することができない事柄だらうと思つてゐます。

○中島(義)委員 ちよつとこの責任者の計画局長が見えておるので、この四十二條の「訴願及び訴訟」について、四十二條の一項と二項とを具体的に説明してもらつて、参考人の御意見を伺ひたい。

○關盛政府委員 この四十二條の「訴願及び訴訟」の規定でございますが、四十二條の第一項の場合には「第二十二條の規定による請求に係る裁決があつた場合」、この二十二條といふのは、この法律の二十二條でございます。この法律の二十二條でございまして、「物件の収用請求権」、つまり取られる土地に物件を持つておる人、そういう人たちが逆収用の請求をこの特別措置法におきましては無條件にできることになつております。逆収用を一般化したのがこの特別措置法の二十二條の規定でございます。その二十二條の規定による請求にかかる逆収用の裁決があつた場合における土地収用法の百二十九條第二項の規定の適用につきましては、「その裁決は、同法第七十八條の規定による請求に係る裁決とみなす。」、こういうことで、この第七十八條といふのは、土地収用法の規定でございます。いまして、この七十八條の規定が実現困難な場合における収用の請求権を規定するわけでございまして、これと同様に取扱い、こういうわけでございまして。

それから、第二項の規定の趣旨は、緊急裁決がありますと引き続いて収用委員会が本裁決をいたすことになりまふ。従つて、緊急裁決によつて定められましたところの仮補償金その他に關するところの不当なことであるとか、あるいは仮補償金が足りないとかいふふうな審理は、直ちに開始されるところの本裁決の審理において關係人が十分に意見を述べる機会が作られますので、緊急裁決の仮補償金等について直ちに被収用者に訴願なり訴訟の道を開くよりは、直ちに収用委員会において申し立てを陳述する方が中間段階における緊急裁決の取り扱い上から考えましても、關係権利者の權利を主張せしめる意味からいひまして、中間的な緊急裁決でありますので、損失補償に關する訴えの提起を直ちに進行するよりは、むしろ収用委員会の審査において意見を述べるのが適當であらう。こういう意味で第二項の規定ができておるわけでございまして。

○瀬戸山委員 長代理 この際申し上げますが、ただいま雄川参考人のお見えになりましたので、この際御意見を承ることにいたします。そのあとで御質問を願ひます。

雄川参考人には、非常に御多忙のところお繰り合わせいただきまして、ありがとうございます。

それでは、これから公共用地の取得に關する特別措置法案につきまして、参考人の御意見を開陳していただきたいと思つてゐます。

○雄川参考人 ただいま御紹介にあずかりました雄川でございます。このたび公共用地の取得に關する特別措置法案について何か意見を述べようという御命令を受けたわけでございますが、そのときも私申し上げたのでございますけれども、実はこの問題が現実の問題となつて起つてきて、それから調査会の方で審議をしております間、私

ずっと公用で外国に出ておりました。それで、具体的な問題は何も存じませんもので、ここに参考になるような具体的な意見は実は持っていないわけでございます。しかし、それでも意見を述べようといふことでございまして、印象批評の程度でとどまらざるを得ないのではないかと思つておられるけれども、現在私の考へてゐるところを述べてみたいと思つてゐます。

この法案に對する私の意見の結論を先に申し上げれば、この法律案の基本的な考え方、それからそこに盛り込まれた具体的な内容ともに、大体において賛成であります。

第一に、この法案は、御承知の通り、公共用地取得制度調査会の答申を基礎としてゐるわけでございまして、この答申と法案との間には、御承知のように、若干の相違はありますが、大体において答申の趣旨をそのまま盛り込んで立法されたもののようでございます。この調査会は、相對立する利害の立場にある人、それから土地取得問題に對する専門の方々によつて構成されておられて、そこで練られた結論を政府がそのまま大体においては盛り込んで法律案を作られたことは、私は立案としてきつて適當なやり方ではなかつたかと思つてゐるわけでありまして。

この法案に盛り込まれた内容の中で注目すべき点が幾つありますが、おもな点は次に述べた大体四つの点であらうと思つてゐます。

その第一は、土地収用法との關係で單行の、いわゆる特別法の形式をとつて立法されたという点であります。この土地収用法というのには、御承知のよ

うに、一方で公共事業のために必要な土地を取得するという公益上の要請と、それから他方で土地の所有者その他の利害關係人の權利を保護するといふいわば私益の保護、そういう意味での公共の福祉の要請と私益の保護の調整をはかつた手続法であるといわれ行政法學者の間では説明をしてゐるわけでございますが、そういう見地から現行の土地収用法はできておりました、手続法としてはある程度、というよりも、かなり整備した形をとつております。しかし、この土地収用法が本来の法律のねらい通りに円滑に動いていくためには、やはり恒久立法の性質上、ノーマルな状態を前提として、そしてまた土地所有者その他の利害關係人、それから起業者が、ある程度合理的に行動する、あるいは考へることを前提としてきてゐるわけでございまして、ところが、現実には必ずしもそうではないやうでありまして、御承知のように、近來の土地に對する需要というのはきつて異常なものがあつてあります。それからまた、逆に土地所有者その他の利害關係人の行動がすべて合理的かといへば、必ずしもそうではない。どの程度まで私はごね得といふ現象があるのか存じませんけれども、そういう言葉で一部伝えられておりますやうな現象もあるわけでありまして。そこで、本来の一般的な制度としての収用法とは別に、いわば眼前の需要に應ずるためにこの特別立法がなされたのではないか、そのように私は了解してゐるわけであつた。しかし、この中に盛り込まれた規定なり制度なりによりまして、確かにそういう意味での眼前の需要に應ずるやうな規定もあつて

が、また同時に、恒久的な取用制度一般について、いろいろ将来研究し、かつ考慮すべき問題を含んでいるように思われます。

それから第二の点が、いわゆる特定公共事業として公共性及び緊要度の特に高いものを幾つか選んで、これだけに限って認めるという点であります。この法案に特定公共事業としてあげられておりますものが全部妥当か、またそれでいいのか、はかに漏れてないかという問題はもちろんなるかと思ひます。その点は実情に暗い私としては何とも言えないところであります。ただ、しろうとの目で見ますと、ここにあげられておりますのは、まあ妥当なところではないかと思ひます。ただ問題は、特定公共事業の実際の認定にあるわけであります。この認定については、言うまでもないことですが、慎重かつ公正に行なわなければならぬと思ひます。この点将来の運用、それからこの法律に予定しております公共用地審議会あたりが実際は主要な役割を果たしていくことになるのであらうと思ひます。

第三の点は、手続の促進のための措置であらうと思ひます。この中で気のつく第一の点は、事前の宣伝、いわゆるPRと申しますか、起業者が事前に宣伝をする義務を定めていることであります。これは土地の所有者その他の関係人あるいは広く一般公衆が、その権利、利益を正当に擁護する機会を与える意味から言ひましても、認定手続に始まる一連の土地取用手続に参与する機会を現行法で与えられているわけですが、それ以外にこういう形でそういう機会を与えられるということは、将来の立法の方向としても適當なのではないかというように私は考えているわけです。

それから、手続の進行をはかりやすために知事に代執行権を認めたり、あるいは土地物件の調査作成について特例を認めるということを考えておりますが、これは現在のいわばアブノーマルな状態に対する措置の意味を持つものであると思ひます。もしそういう実情がありとすれば、こういう措置をとるのはあるいはやむを得ないかと思ひますが、ただ、これらはいわば手続を進めていくための最後の保障のような意味を持つておるものではないかと思ひます。実際問題としてかなり慎重にならざるを得ないのではないかと思ひます。

それから、もう一つの点が緊急裁判であります。これは御承知のように、損失の補償というものが微妙な問題を含んでおります。そうして、なかなか損失補償額が確定しないことがございまして。その場合に、補償額がいつまでもきまらない。そこで、必要な土地がいつまでも手に入らない。従って、事業が動いていかないというのはいさやう不合理であります。この制度は一種の概算払いを認めたものであらうと思ひますが、この点は、補償に關して一方で具体的な補償基準を確立するということも考えますとともに、取用制度一般についてもこういう点をやはり将来考慮する必要があるかというように私は考えております。

最後の点、損失の補償を現行の土地取用法よりもある程度拡張しておりますが、この点も現在及び近い将来の経済状態を前提といたします限り、将来の立法の方向といひますか、線に沿っているものであります。この点も、別に特別措置法ということに限らず、土地取用法一般としても考えていっていい問題ではないかというふうに私は考えております。

以上のような理由で、私はこの法案並びにこの法案の基礎になった調査会の答申の考え方、その措置に對しては、これを積極的に否定するほどの理由はありません。持てはいいないわけでありまして。

○瀬戸山委員長代理 それでは、ただいま田上参考人がお見えになりましたので、田上参考人の御意見を聴取いたします。お忙しいところで、どうもありがとうございます。ありがとうございました。

○田上参考人 今回の特別措置法案に關しまして、簡単に私の考えておりますことを申し上げたいと存じます。

まず、全体的に申しまして、土地取用法あるいは今回の特別措置法のような場合でありますと、ただいまも雄川教授がおっしゃいましたが、私権の保護と公共目的の遂行との調整というところが一番大きな論点であらうと存じます。憲法では二十九条に、特に第三項におきまして「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることが出来る」ということでございまして、ここに一方では第一項で、財産権を侵してはならないという十九世紀的な個人の自由、財産の保障がございまして、これのやむを得ない例外として、代替性を持たない財産、特に土地のようなものにつきましてはそういう必要が多く生ずるわけでございまして、侵してはならないが、しかし、やむを得ない場合は正当な補償があれば公益のために用いてよろしい。こういう考えは、実を申しますと、明治憲法にもありまして、また多く十九世紀の憲法に共通な規定でございまして。新憲法におきましてもこのような考えは維持されているわけでございまして、から、たとい公益事業のためであつても、正当な補償がなければ人民の土地を取り上げることはできない。これは今回の法案におきましても当然問題でございまして、また、この点は立案にあたりまして相当慎重な考慮が払われているように思うのでございまして。ただ、御承知のように、今日の憲法は二十九条第二項におきまして、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」とありまして、これは新しい二十世紀的な条文と言われております。このことは、突き詰め申しますと、個人の自由あるいは人権は最大限に尊重される、法律をもつてもみだりに侵すことはできない。けれども、その中で経済生活の自由はやや例外でありまして、これは二十世紀になって特に経済的に国民の間に非常な不平等な状態が出てきておる。これを是正するために、一方ではいわゆる社会権の規定によりまして、いわゆる弱者の階級に対しては特別な保護を与え、一方でまた余力のある、経済的に余裕のある国民に對しましてはある程度の犠牲を忍んでもらう、こういう考えが二十世紀に出てきておりますことは御承知の通りと思ひます。多くの憲法にございまして、アメリカの判例においてもそういう傾向が特に一九三七年のころからは強く出てきていますのでございまして。だから、そういう意味におきまして、明治憲法時代の考え方とは幾分今日とはこういう問題に違つてきているのではないか。言いかえまして、正当な補償の意味でございまして、必ずしも一〇〇%の損失を補償するところまで強く要求されるのかどうか。むしろそうではなくて、今日、ある程度においては、幾分余裕のある、余力のある国民は経済的に公共の福祉のために犠牲を忍ばなければならぬ、こういうことが言えるのではないかと思ひるのであります。これは世界の大勢であり、新憲法の第二十九条でも第二項の趣旨から大体そういうことが言えると思ひるのであります。この第三項は、実を言つて古い規定の表現でございまして、明治憲法には補償ということがないのですけれども、新憲法に入つておる点は、むしろ従来よりもさらに古い十八世紀的な考えが強く出てきていると思ひるのでございまして。しかし、たとえれば農地関係の判例を見ましても、二十八年十二月二十三日の最高裁判所の大法廷の判決を見ましても、かなり問題になっている。あの農地の買収、かつての農地の解放でございまして、あの補償価格、買上げ価格が必ずしも憲法違反ではない、正当な補償と言えらうということを判決は申しております。率直に申しまして、私は幾分疑問を持っております。農地の問題は本日の議題でございませうから省略いたしますけれども、しかし、それくらいに裁判所においても正当な補償というもののについての見方が従来の考えとは変わってきていると思ひるのであります。けれども、今回のような特殊な公益、特定の公共事業のために一般の民

間の土地を取得いたしますにつきま

の法案の内容につきまして二、三申し

のがこの法案に織り込まれておりまし

いではございませんが、われわれが行

は、かなり慎重にこのような監督の作

ては、もちろん十分な補償を考えなけ

く土地収用法の特例を認めてい

て、建設大臣がこの審議会の議を経て

に申し出て参りました総理府の機構の簡

もって認めても、地方自治法の根本の

めというところで、これをきわめてわず

の改正するものではないのでござ

ては、特別にこういうものではなくて、

ありますから、相当慎重に検討しない

まいという判断でございます。

かな、あるいは手続上補償についての

います。これは先ほども雄川教授が

行なう立場にある、そういう面を持っ

なければならぬのであるから、とり

なれることかと存じますが、これはわれ

十分な調査もしないで収用するよう

すが、土地収用法そのものにつきまし

てももう少し中立的な立場で判定でき

土地収用法の基本的な線に従いまし

の衆議院におきます附帯決議では、

ことは憲法の精神に合わないと思

おります。けれども、これを軽々しく

通っているという意見が調査会では

の判断では不十分である。そこで、公

たしか補償額が決定される前に急い

なさいまして直ちに憲法違反である

動かし得ることは、何か公共の利益

なりございまして、けれども、結論的

共用地審議会というものを作って、

ことで、現在でも使用権を認める土

ないか。言論、集会の自由のような

があるわけでございまして、非常

土地収用法そのものを根本から直さ

の議決機関的な、つまりこの議決が

が、そういう緊急使用のような制度

のであります。公共の福祉に反する

慎重に考えて、相当時間的に余裕

ければ土地収用法の改正はむしろ

あるのでございまして。

かどうか、こういう点が訴訟にお

た方がよろう。そこで今回は、私

収用法による事業認定というものと

触れてみますと、たとえば市町村長

るから、その点は十分気をつけて

も問題になり、そしてこれをもし不

ければ土地収用法の改正はむしろ

事業認定の申請書とか、裁決申請書

縦覧を怠った場合に、都道府県知

承しております。これにつきま

確な判断でもって公共の福祉に反

も調査会の関係でございまして、

認定することになるのではないかと

の例で必ずしもなかったとはい

案を見ますと、実は調査会の答申

というようにことで取り締まり

公共性並びに緊急性の高いものに

まして、しかも、それは法律であ

認定するということになります

出ておるのでございまして、その

と、その立法は憲法違反になる可

じめそのワケを狭く規定している

ございまして、そういうものにつ

認定することになるのではないかと

面通りに受け取りがたい。現行の

を尊重し、あるいはどの程度に事

できるだけ範囲を狭くしてある

の例で必ずしもなかったとはい

と、何か中央集権というか、地方

は、六カ月を限って、とにかく緊

するとか、これをどの程度に調

法案におきましても、部分的には

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

と、あるいはその目的において立

のように思いますが、大体はこの

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

が乱用されているという場合は

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

別といたしまして、一般には経済

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

につきましては、訴訟で違憲を主

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

という余地が比較的に少ないと思

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

前置きが長くなりましたが、次に

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

第一は、この法案は、申すまでも

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

く土地収用法の特例を認めてい

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

でございまして、土地収用法その

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

の改正するものではないのでござ

のようには思いますが、大体はこ

強化してこの特例の措置の運用に

の法案を見ますと、今の事業認定

は必要であります、補償をしない

この法案のような取用としての損失を補償するわけではないのでございませう。単純な使用に過ぎない。けれども、実際は使用ではなくて、今回の緊急判決の場合とはほぼ同じ効果をねらっているものでございまして、六月月たないうちに今度は正式の判決があらうて、それがそのまま取用に持ち込まれてしまふという状況でございませうから、それくらいならば、名目は従来は使用が今回は緊急判決という名称をとっておりますが、しかし、実態は従来は使用料すら払うかどうかからないう状態であつたのが、今回は一応正式に補償をする。ただ、しかし、その補償は、まだ補償の裁決をするように時期が熟してないのでございませうから、従つて、補償額は概算見積りによる仮の補償ということになっておりますが、私はこれはやむを得ないものと思ふのであります。だから、こういう点におきまして、とにかく補償は従来の現行法百二十三条の規定による緊急使用よりはさらに一歩進んでいる。この点は、今申しましたほかにも、たとえばあとで清算をいたしますときに差額が生ずると法定の利息の規定がある。担保の提供とか、いろいろほかにも条文がございまして、端的に申しまして、従来の現行の緊急使用に比べまして、ほんとうの補償に関する裁決なり、裁決の前の段階でございませうから、もちろん御議論はあると思ひますけれども、私はむしろ補償の点で一歩進んでいると考えるものであります。ただ、現行の規定はちよつと要件が違つてゐるではないか、何か災害に係があるような規定にちよつと見えるのでございませうが、しかし、私はそう

考えないのであります。現在の規定で緊急使用ができる。そういう場合が今回の法案におきましては緊急判決の場合になるかと考へておるのでございませう。現行の規定は、緊急の必要がありまして、しかも「裁決が遅延することによつて事業の施行が遅延し、その結果、災害を防止することが困難となり、その他公共の利益に著しく支障を及ぼす虞があるとき」というふうに緊急使用になるのの「裁決」が、「災害を防止することが困難となり」というのは、それが唯一の要件ではなくて、「その他公共の利益に著しく支障を及ぼす虞があるとき」というふうになつておりますから、現在の規定でも緊急使用は相当幅の広いものと思はれるのであります。それならば、特に今回の法案における緊急判決が、緊急使用が現在できないようなことまで緊急判決によつて措置するといふふうには私考へないのでございませう。要件が格別拡張されたようにも思はれないし、補償の方法におきましては、現行の規定よりは緊急判決がかなり慎重になつてゐるという点を御指摘申し上げたいのでございませう。

時間もございませうが、補償につきまして、なお、現物補償の裁決の規定その他において整備されているといふことは、すでにこの法案の説明のときにはほかでお話があつたと思ひるのでございませうが、ただ一言つけ加へますと、今回の法案におきましては補償の基準が必ずしも出てゐない。明確でない。これが欠点でございませう。しかし、現行の規定においてもやはりその点が明らかでないものであります。これは特別措置に入れることができなければいふであつたのであります。それができなければ、むしろ土地収用法そのものにつきまして将来もつと本格的に検討をして、規定を設けるべきであらうと考へております。この法案の中にも、もしこの法案が通過いたしますと、審議会によつてその点をこれからさらに検討するようになつておられますが、単に特別措置に関するものだけでなく、広く土地収用法そのものにつきましても、もつと補償の基準を明確にすべきである。して申しますと、この点がちよつと特別措置法につきましても不十分だと思ひます。しかし、これは、法案がこの意味において不適当だといふわけではないのでございませう。土地収用法そのものについても当然将来検討すべき問題としてまだ残されてゐると考へております。

はなはだ不十分でございませうが、一応簡単に申し上げまして、なお御質問を承りまして、足りないところを補足したいと思ひます。

○瀬戸山委員長代理 これで参考意見の御開陳は終わりましたが、これから委員の各位から御質問をお願いいたします。

ただ、参考人の皆さんも非常に御多忙のところを切り詰めて御列席を願つておりますので、御質問におきましては、どうか要点を簡明にお願いいたします。

○日野委員 まず、高根先生から順次お伺ひしたいと思ひます。

この法律で緊急判決がやられますと、一定の補償を立てて、ほかの異議

やそうしたものをすることとかかわりなくどんどん進行いたしますことが、あとになって利子を付して清算をするような規定もあります。結局原状回復が不可能になる。先生の御指摘の通り、憲法七十六條では二項において、「特別裁判所は、これを設置することができない。行政機関は、終審として裁判を行ふことができない」という規定があるのでございませうが、結局原状回復ができないといふことになれば、建設大臣が最終決定をした、こういうことになるので、憲法上こういう法律の制定は許されません。財産権の問題は直ちに憲法違反とは言えないけれども、これは財産権ではない、一つの國民の権利でございませう。この点をこの法案はどう考へて立法してゐるのか。こう考へることが至当だと思ふのですが、これは憲法の趣旨に反する一つの立法だと考へるのですが、高根先生はそう考へることをお認めになられましようか。私は、先生の話からいってそう解釈するのですが。

○高根参考人 お話と同じように考へております。行政行為によつてできた結果をもとの完全な形に直すのを、結果の解除を求める請求権といひまして、行政行為によつて被害を受けた人が持つておるところの完全な権利であります。それを実現できるようにして初めて民主主義の國家といふものが考へられるわけでございまして、それができないようなことになりますれば、民主主義の憲法が一つあつても、その下の法律が民主主義でなく、かえつてその反対の全くの暴政といふものに近くなつてしまふと思はれるので、同じように、この七十六條二項に

に、事業に十分間に合うようにできるのだ、こういうふうな思っているのではありません。先生は大体賛成ということでおられますが、こういう内容を持った法律を特にここで作らなければならぬほどの事情が緊迫し、緊急を要するかどうか、そこらについてのお考えをちょっと伺いたいと思います。

○磯川参考人 御質問の趣旨がもう一つよくわかりませんが、最後におっしゃられた点、現在こういう法案を作らなければならぬほどの必要が感ぜられるかという点については、正直に申し上げますと、私、最初にお答えしましたように、留守しておりましたし、現在の実情をそうよく存じておりません。ですから、積極的には是非でもこういう法律を作らなければならぬかと問われれば、それを肯定するほどの資料は持っておりません。しかしたまた逆に、この調査会で検討された結果の結論、こういうものをこの段階において作らなければならぬというものを否定する材料もまた全然持っておりません。

○瀬戸山委員長代理 それでは次に、石田有全君。

○石田(有)委員 高根参考人にお伺いしたいのでありますが、私は特に農用地に関する電気事業の関係でお伺いしたいと思っております。

電気事業関係で、電柱や鉄塔の敷地になりますところは、おおむね最近ではやや適正な補償が行なわれておるわけでありまして、しかし、線下補償といえますが、線下についてはほとんど無視されておる実情にあるわけですね。農民の間にしばしば議論が起りまして、会社当局に強硬に補償の要求をい

たしますと、最近ようやく一部には多少の補償をするような事態も見受けられるのでありますけれども、おおむね無償でそれが使用されておるといふ現状であります。この点につきまして、実は会社側が調査したところによりまして、これは電気事業連合会の調査であります。昭和三十四年度で、ちょっと古いのでありますけれども、線下の総面積が一億二千八百万坪以上であります。そのうち有償契約は九百万坪であって、それは主として都市となつておるのであります。従って、無償使用を行なつておる一億二千万坪というものは、これはほとんどた

だで使用されておる。こういう実情にあるわけですね。電気事業団体は、それに対してやはり一定の法的な根拠を持つておるようでありまして、これはまた電気事業連合会が印刷をいたしまして、各事業所等にまで配付されておる。まして、こういう統一見解のもとに処理されておるようでありまして、その要旨は、「農地上の上空占有は、空間のごく一部であり農耕等の土地利用に影響が少い。従来は、電気事業法、これは昭和二十五年に失効してあります。その「電気事業法」第九条で当然公用使用権があり、使用権の認定が無く用で

あった。」「こういう見解です。従って、既設の、まず第一番は、「大部分は使用貸借契約であり、口頭契約で無償になつておる。」「こう断定しております。二番目は、「線路敷設の際、踏踏料を契額以上に支払つておる。」「こういうふうにはやはり断定しておる。三番目には、「線地地主は黙示の承認を得ている。」「まあ暗黙の間に承認を得ておる。」「こういふこときめつけておるわけですね。

それから「都市周辺はケース毎に地価差損を補うもの止むを得ないが、これを農地にまで一般化する根拠は薄い。」「こういうふうな農民の要求を拒否しておるわけですね。

そこで、一点伺いたいことは、昔の電気事業法というものは二十五年に失効になりました。その後は別の法律で、いわゆる公益事業令というもののこの電気事業はかわつておるわけですね。置が何にもないのです。そういたしますと、昭和二十五年に失効になつて経過措置がないという場合における法的な関係はどうなのか、この点を一つお伺いしたい。

それから次に、この間、公益事業局長は、実害があれば補償するように指導監督をしておる、こう言つておる。実害があるかないかということ、私はこれは非常に問題であらうと思つておる。まして、この間も申し上げたのでありますけれども、私の身辺だけで申しましても、私の宅地にくだものが植えてある。線下でありますから、適当に伸びて相当取償がありそうになります。ただでぶつた切つていく。昔からそうやっておるのだからどうも仕方がない、こういうことを主張しておる。それから、私の親戚で分家を出そうとしておる。ところが、高圧線の下であります。相当地、ごしちえをして建築の準備をいたしましたところ、これは公益事業令に反するので建てさせるわけにいかぬ、こう言う。高圧線などがありますと、いろいろスズメがとまったり、しずくが落ちたりして、も苗しろなどは相当被害を受ける。そういうことはその程度でわかります。

けれども、自分の農地を売却をする、あるいは用途を何か転用するというような場合に、線下であるというとな非常に制限を受けまして、ほかの土地のような転用というものは絶対的に不可能になる。そうなりますと、これはもう根本的に大きな実害が存するものではな

い。私、私はそう考へておるのであります。が、まずこの二点についての御意見を伺いたいと思ひます。

○高根参考人 空間というものは、このごろ原子爆弾の問題がはつきりしてから、国際法で問題になつておるわけですね。空間は自由でないといふことになつておる。空間は自由でなくともその国の人の支配下にあるといふふうなことになる。それと、それと同様に、電線のごときものは土地所有者の支配下にあるものであります。それを通す通さないについては、土地所有者の許可がなければ通せません。ただ許可する人は許可する。金を取る人は当然取れる。実害が起きて、実害に対する賠償を求めるとは別の問題であります。実害がなくとも使用料は当然取れるといふことでもあります。そう考へます。

○石田(有)委員 大へん有益な見解を伺ひまして、ありがとうございます。そこで、前の法律、昭和二十五年に失効した法律で公用使用権といふものがあつたから、農民は黙認をし、とにかく一応使わせておつた。こういうこととありますが、しかし、その法律の効果はなくなつたといふこととの関係です。今の御見解で、今度新たに起る問題については明快であります。が、今までの、昔の法律の公用使用権

といふものが非常に強大でございまして、これはまた農民にはほとんど権利思想もなければ、法律的な考え方も非常に弱いものでありますから、君たち、そんなこと文句を言えないんだぞと言われれば、はあそうですかと引き下つた時代に行なわれたものが、今日そのままだに継承されておつて、その実害を受けておる農民が、起業者に対して、今日となれば許可をすとかしないとかでなくて、今度は損害の補償を要求するといふようなことになるのではないかと思われます。そういう点、やはり前に黙認しておつたんだから、認めておつたんだから、暗黙の間に認めておつたんだから、今さら使用権といふようなものを請求することができないものであらうかどうか。これを一つ法律上の見解を伺ひたいと思ひます。

○高根参考人 黙認ということをおっしゃいましたけれども、私は暗黙に権利を放棄したといふふうなことだろつと思つておる。放棄といふことは、ローマ法以来暗黙にはできないこととあります。明示でなければ放棄はできないので、明示で放棄しているなら今でも拘束を受けなければ、明示で放棄してない限り、いつでも権利は主張できると思ひます。

○石田(有)委員 その点で大体明らかになつたわけでありまして、従来米私どもが関係をいたして参りました法律事案におきましては、たとえば農地の使用の場合でも、あるいは住宅の使用の場合におきまして、無償で使用するといふ場合は、農民の場合であります。無償で耕作をしておる者には

耕作権は存在しない。人の家に住まわせてもらっているが、無償で住んでおる者には居住権というものはない。こういうふうな裁判所の取り扱ひが多かつたように思ふのであります。ただいま申し上げましたような事案について、そういう法律上の原則からいたしますと、やはり電気会社が持つておるものは正当な権利ということができないのではないかと、農民は当然撤去を要求する。別な法律で撤去を要求できなければ、損害請求ができる、ということになるのではないかと考へるのでありすが、いかがでございますしうか。

○高根参考人 上空を使用することを許可しない限り、撤去ももちろん求められると思ひます。使用してはいけないということであれば、向こうは撤去しなければならぬ。所有権に基づいて撤去が請求できると思ひます。

○瀬戸山委員長代理 石田さんに申し上げますが、本案に直接関係のある事項だけで、鑑定のようなことは一つお控え願ひたいと思ひます。

○石田(省)委員 委員長に申し上げますが、電気事業というものは、いろいろこの法案の中に入つておる。委員長も御承知だと思ひますけれども、この法案の第二條にもございまして、政令の中にもある。電気事業というものが、特に発電所だけでなく、送電線等も入つておるわけでありまして、同時にまた、先ほど田上参考人も言われたように、いわゆるごね得というふうなものも甚だしくおる。でありますから、電気事業に關係するものは本法と直接關係があるのですね。委員長は、電気事業と本法の關係について、

關係がないとおっしゃるのでございませう。その点を明らかにしていただくかないと、審議を続けるわけに参りませぬ。

○瀬戸山委員長代理 關係はないとは言へませんが、既存の問題について法律問題を聞かれることは……この法律の事項について一つ見解をただしてもらひたい、こういうことです。

○石田(省)委員 これは直接の關係で、今後電気事業を施行する場合に、公用地取得がこの法律によつて行なわれるのですから、關係があるとかないとかいうことは、これは委員長、ちよつとおかしいと思ふのです。法律に直接關係がないなら、何も私は聞いておられません。従来問題があるところへからこつていう法律ができるから、だから私は言つておるのです。關係がないなら私はやめてもいいのであるけれども、あるでしょう。はっきりして下さい。

○瀬戸山委員長代理 石田さんに申し上げますが、一つ参考人に意見を求めて下さい。

○石田(省)委員 参考人に意見を聞いておる。

それで実は、これは委員長もこの間聞いておられると思ひますけれども、こういう電気事業の指導監督というものは、公益事業局長が直接当たつておるし、通産大臣の所管なんです。ところが、通産省の中の直接の責任者が、経過措置などについて私が質問したのに対して、実際知つていないんですよ。農地の關係というものについて、農地法の五十四条でちゃんと特例規定があるのです。そういうことすら知らない通産省の役人が、こんな公権

力を強化するような特別措置法というやうなものができたときに、一体何をやるか。だから問題なんです。この線下補償については、大體今の高根参考人の御意見で明確になったのでありまして、この見解は一般論としては正しい見解であると思ふのでありまして、あとそういう見解のもとに通産省がどういう取り扱ひをするかということが今後の問題でございまして。特に今申しましたような特別措置法案が成立をいたしました昨晩において農民の権利がじゅうりんされるおそれが多分にある、こういう点で私はこれを重要視しておつたわけでありまして。

要点は大体終わりましたが、委員長があまり審議権を無視するようなことをおっしゃるから、そちらの方に時間を食われたので、これはまたあとで委員会でも質問を申し上げたいと思ひます。

○瀬戸山委員長代理 小松幹君。小松委員 私には田上参考人と高根参考人にお尋ねいたします。

問題は、この措置法で私権を最終的にどのように擁護していくか、そこがところだけでございまして。特に最近のは、公共性という名のもとに私権というものを圧迫してくる過程になっております。最終的には私は私権よりも公用性あるいは公共性というものが、勝ち負けでいへばおかしいけれども、勝利になる、正当性があると思つております。しかし、だからといって、私権というものを公共性あるいは公用性の名のもとに時間的に、あるいは書類的に、あるいは訴訟の上においても、私は私権の保護というものが根本

的にこわれると思ふのです。やはり所有権には一つの私的な欲望というものもあると思ひます。しかし、私的な欲望とともに、やはり地域社会に生きていくためには、どうしても生活を守つていかねばならぬという迫り込まれた、いわゆる生活上の私権というものが、厳然とあると思ふ。特に鉄道を作るから庭先をくれとか、あるいは電柱を作るからこれだけの土地を分譲せよ、こういうやうなときよりも、もっと大がかりなダム建設をするとかいうやうな場合には、生活の一切、家から屋敷から田地、田畑、山林、あるいは生活の居住の場所すらもすべて失うというやうな場合には、私権というものを相当守つてやらなければ、公共性の名のもとに一切が葬られてしまふと思ふ。その点土地所有というものは、最終的には取用されるという前提を持つても、相当時間と努力とをかけて私権というものを守つておる。

ところが、この特別措置法では、収用法の精神というものを根本的に変えようとしてゐる。これは名前は収用法を残しておいて、特別措置をやるというやうにうまく言つておるけれども、これは基本的には私権というものを公共性で圧迫する特別措置法だと思ふのです。その点やはり特別措置法の中にも私権というものをどういう形で、最後にはここを守るのだ、あるいはここで本人が納得する点を釈明しあるいは訴訟、訴訟するなどということがなければならぬと思ふ。この特別措置法といふのはその辺がまことにあやふやである。たとえば緊急裁判によつて補償金を積み立てたら、もう有無を言わせずやれる。あるいはそういう場合には

一切の訴訟や訴訟は意味がないのだ。そうして、しかも、立ち入り調査もその認定申請書も内容が実にずさんでよい。自分の好き勝手な事業計画さえばんと出せば、あとは裁定委員なり、あるいはその委員会等にまかせておけばやつてくれるのだ。こういうやうなことになるれば、私は相当あやふやな土地収用ができると思ふ。特に土地収用というのはおおむね公共性でありまして、市町村、県、国、国でも農林省、建設省、あるいは公共企業体というものがやると思ふのですが、そういう場合に、その責任の者というものが、どういう立場でこの法律をたてて私権を圧殺してくるかということとを考えた場合に、やはり法律的にも相当守つていかなければならぬと思ひますが、その点どういうやうな含みでこの法律は私権を擁護、あるいは私権に対して守つていこうという考へ方があつたのか。この点一つ両者から御説明願ひたいと思ひます。

○田上参考人 簡単にお答え申し上げます。私はやはり私権は訴訟によつて守らるべきものであつて、これは最終的には司法権によつて基本的な権利とかあるいは財産権というものが守られると思ふのであります。そして、ただいま御指摘がございましたが、簡単な調査といふか、土地物件調査を正確に作らないでいたしましては、やはり私権の保護からいって許されません。しかし、おそらく御指摘になりましたのは、この法案の第十五条のところであらうと思ふのでありますが、これはきつめて特殊な例外の場合でございまして、それは立ち入りをごまかすあるいは妨げるために「測量又は調査をする

ことが著しく困難である」というふうな表現でございまして、事業者の方でほしいままに、正確な調書を作らないでというふうなことはむろん許されない。そういうことは私も考えないわけでございます。ただ、物理的に不可能である、実際に立ち入りをこぼんで、調書を作成しようと思っても作成できない場合にどうか。その場合には、一応その事情を明確にすれば、調書にその旨を書き添えるならば、「知ることができる程度」において調書を作成してもよろしいということに法案は読めるのでございます。

それからまた、なお御指摘がございましたが、なるほど立案の過程においては、あるいは訴権を制限するという趣旨の議論があったかと思うのでございますが、結論的に申しますと、この緊急判決につきましても訴訟で争うことは当然許されるわけでございます。ただ、先ほどのほかの御質問の中にもちょっと私拝聴したのであります。緊急判決で工事を始めてしまつと、あとになってどうにもならぬじゃないか、原状回復はおそらく不可能である、だから関係者、ことに土地所有者などの権利は十分救済されないという御指摘がございまして、私の御質問は、ある意味において、私のもなように思つてございまして、ただ、これはそこまで参りますと、現行の土地収用法における百二十三条の緊急使用、これもやはり同じことなのであります。現在よりこの点で法案が一步退歩しておるというふうには思わないのでございます。また、ただいまの御質問がそういうこと

であつたかどうか、ちょっと私理解が足りないでございまして、事実その点、緊急判決のあつた後は原状回復が困難になるということは御指摘の通りだと思ひますけれども、しかし、常にそうであるかどうか。また事実困難であるとしても、私は訴訟で当然権利を主張することが許されると考えておるのでございまして。ただ、この法案によりますると、確かに四十二条におきましては「訴を提起することができない」というふうな文章がございまして、しかし、仮補償金について訴えを提起すること、これはいづれあとで補償の判決があるわけであつて、補償の判決においての補償額について争うことはむろんできるのでございまして、それから、その場合で仮補償金について争うことを許さなくてもこの点は十分救済できると考えております。御質問の趣旨は、その点あるいはそうではなくて、そもそもそういう取用を許すべからざる場合に、なお急速に緊急判決によつて一応仮の取用を始めたといつたします。そしてあとになると、もう原状回復ができなくなるから、救済が手おくれになるというこの御指摘ではないかと思ひます。この点は、確かに一面そういうふうにも思われるのでございまして、とにかく訴訟で争うということは当然許されると思ひます。また、現行の制度と比較いたしまして特にこの法案がその点において欠点を持っているように思ひますのでございまして。

○高根参考人 この法律は、私権を擁護する点ではございまして、無視して思ひますのでございまして。どういうふうにしたら私権が擁護できるか。

もともと土地収用というものは、非常に私権の擁護に薄いものでありまして、A、B、Cと三軒のうちの二軒をどうしてもこわさなければならぬという場合に、どこをこわすかという場合に、どれでもいいはずというところに、なりまして、その間に自由裁量に似たような処置が行なわれる。そもそも初めから私権の保護というところは薄いのであります。補償の基準を法律の中に設けるといふこと、行政救済を完備するといふことによつて私権は擁護されると思ひますけれども、行政救済、それはともかくといつたしまして、訴えの段階において救済が私人にそう与えられるといふことはないので、行政事件訴訟特例法の十條二項で執行停止がありまして事件を統計で調べますと、千件のうち六件でありまして、一％もないのであります。大体西ドイツにおきましては、千件が千件、原則として訴えを起せば執行がとまるはずなんですけれども、日本では千件のうち六件しかとまらないうといふようなことなのであります。こういうような現状におきまして、建設大臣が認定を慎重にやろうとしても、勢い慎重にいくわけにはいかなくなつて、ルーズになつてしまつたのだらうと思ひます。ルーズになつたあとで、私人が訴えを起してみても、その訴えによつては取用手続はとまりません。どこまでいつてもとまらないのです。どこまでいつてもとまらないのですから、現在のこの特例法をそのままにおいては、私権の擁護の道はどこにもないと思ひますのであります。

○小松委員 質問でありますから、意見は述べないつもりでございまして、

やはりこの調査会のメンバーにおられた人もあると思ひますが、今後こういう問題が出ると思ひます。やはり基本的には、ただ建設省が事業を遂行するためにこうだといふので法律案を出してきた。その基礎的なものをいって、も、やはり調査会のメンバーの方々は、私権という基本的な問題をどこで擁護するかといふことを、法律のどこにかがっかりと確保しておらなければ、今までも各種の土地収用が行なわれておりますが、金でこまかすか、あるいはいろいろな政治権力なり、あるいは宣伝なりでこれを圧迫して、きわめて非民主的なやり方を過去において幾たびもしてきておる。たとえたならば、事業認定書を出してやれば、あるいは調査するのだからといって、黙って森林に踏み込んでどんどん立木を切つてしまふ。こういうことが現実的に今までもやられておる。木といふのは、立っているとときに値打があるもので、切り倒してしまつたら、時価相場半額もしない。そういうように、私有物件に対しては過去においてきわめて粗雑な扱いをしてきておる。その上に持ってきて、こういうきわめてルーズなものを用意されたのでは、いよいよ被害者といふものは泣くにも泣けないといふのが実情だと私は思ひますのであります。

次の質問は、先ほども申しましたように、おそらく公共企業の名のもとにやる起業者というのは、市町村か、県か、国か、公営企業体だらうと思ひますが、そういうものの中で、特に建設省関係が起業者になることが多いと思ひます。その起業者になるものが、自分の省で委員会を持ち、審議会を持

ち、何もかも自分のところに持つてきて、認定からすべてをやつてしまふ。自分が起業者で、自分が何もかもやる。そういう行政というものは、実際はあり得ないと思う。公共事業の認定にしても、たとえば私の知っている県で、今度農業関係の灌漑対策の総合開発でダムを作ります。そのいわゆる農林省のダム作りにしても、全部これを建設省に持つていかなければならぬ。そして一応建設省に儀礼を尽くしてやらねば何もできない。私は農林省がやり、建設省がやるということならば、もっとその背景にある国がやるのだといふことならば、何も建設省が責任を持つてのじゃなくて、国全体といふ意味で、特に土地の調整なり、土地の取り上げなり、そういうものの行政府といふものは総理府なら総理府に持つていかなければ、建設省は、名前は公共性を振りかざしてやり、その補償をするときにはこう言うのです。——私の方はダムや堤防を作るのが仕事であります。道路を作るのが仕事であります。かえ地の選定は、それは知事がやつて下さい。そして、かえ地をして、そこに公共水道を作り、下水道を作り、あるいは村落を作るのは厚生省の仕事でございまして。部落の学校を作るのは文部省の仕事でございまして。——特別措置法の中にも、今度は新しく環境整備とか、あるいは生活再建の措置とかいってありますが、肝心な建設省が、生活再建の措置というて一体何ができるか。家づくりは建てるでしう。しかし、土地を見つけてそこに村作りをするというには、農林省の予算が要り、建設省の予算が要り、厚生

省、文部省に關係のある予算が要る。そうすると、少なくとも各省々々に行かなければ話がかたない。生活再建とか環境整備というけれども、しりはすべて知事にまかせている。起業者は建設省であるが、最後の生活再建なり環境整備の責任は知事にまかせたり、あるいは役所のセクシヨナリズムによって方々に分散されている。そうなれば、土地収用あるいは公共事業として認定する最終の責任者というものは建設省ではなく、少なくとも内閣府の最高である。もつといえ、内閣府の大臣が國權をもつてやるのだというなら、なぜ総理府に持っていないか。そういうふうには持っていないで、便宜的に建設省に持っていくけれども、建設省は大きな事業者であります。そういう誤りを侵していると私は思う。だから、この法律というものは實際生きてこない。現実に私が知っているダムでも、中部電力がやったあの大井川のダム補償のときには、一企業体であります社長みずから乗り出して、土地も作りましよう、家も建てましよう、田も畑も作りましようというので、全部ひっからめてやったからあの大井川の新農村ができて、非常にスムーズにダム土地から移行することができたが、建設省のやるダム工事というふうなものは、補償をやるからどこへでも行け、ほとんどこういう式でやられている。それならば、生活再建とか何とかいっても、一体だれが責任をとるのか。そういうことから考えたならば、この行政責任というものは建設省ではない。少なくとも内閣府がやるとするならば、こういう行政的な生活再建ということは特に各省にわたっ

ているし、土地そのものも各省にわたっているし、事業そのものも各省にわたっている。そういうものは、総理府なら総理府ががっちり持つべきである。そういうことから考えた場合には、私はこの行政責任というものは、建設省の諮問機関でいいかどうか。やはり総理府が何かのもつと高い見地からの、あるいは責任もとれる省、こういうところを持つていかなければつづまが合わないかと私は考えるのであります。その点、調査会の方でもそういう考え方があったということを今あなたから御発表になりましたが、私は確かにその意見は正しいと思うのです。そういう点について、もう少し両者に、高根さんと田上さんに、調査会でどういう意見があったか、あるいはどういふふうにするか、あるいはどういふ点についてお伺いしたいと思ひます。

○田上参考人 簡単に申し上げます。調査会では、土地調整委員会のあたりを大體強化して、建設省ではなくてそこで認定をするという意見がございました。けれども、最終の段階になりましたときには、大體答申と申しますか、あるいは今回の法案の線と一致したてでございます。これはただいま御指摘がございましたように、私どももこういう問題は、はたして建設省でよろしいかどうかは問題があるというか、むしろ疑問があると思ひております。ただし、今回におきましては特別措置でございまして、そこまで参りますと、やはり土地収用法の根本に触れる、土地収用法そのものをまた再検討しなければならぬと考えております。この法案をこらんに各々が足並みをそろえて、内閣の認可

定が同時に土地収用法における事業の認定と結びつくのでございますから、どうしても本法の方で変えないと、ちよつと実現が困難であるということが最後に一致した一つの理由でございます。

それからもう一つは、先ほど申し上げましたが、確かに御指摘のような点、これは率直に申し上げると、日本のお役所は、やはりセクシヨナリズムというか、おの自分の権限を強く主張する、容易に妥協しないという非常な弊風がございます。けれども、これは大問題でございます。たとえ防災基本法などの考え方において、われわれはかつて主張しておるのでございます。そういうお考え、まことに私もそう思うのでございますが、どうしたらいいかという、総理府と申しまするが、総理府にただ持ち込めば簡単に済むというわけではむしろないのは、もう御承知の通りでございます。たとえ御承知の通りでございます。そして、たとえ御承知の通りでございます。そして、そこでいふんなら総理府の外局を作るといふことが、従来はたして十分に効果、実績を上げていたかといふと、必ずしもそう簡単にはいえない。この点、むしろ私もまだ研究がはなはだ不十分でございますから、あるいはお知恵を拝借したいくらいに思っておりますのでございます。先ほどの総理大臣という点も、確かに総理大臣一人で処理できるわけではないし、総理府の本府ではむしろこういう問題はできない。これは古い考えであります。と、都市計画法などでは、建設大臣が決定いたしますときに内閣の認可を受ける。この趣旨は、御指摘のよう

があればそれに従わなければならないという拘束を受けるという考え方であつたと思ひます。しかし、はたしてこの都市計画法のそういう構想が今日なお効果的かどうかは研究の余地がございますから、私などはまだはなはだ未熟でございます。もしそういう問題がございましたら大いに勉強したいと思ひます。

今回の法案は、私の意見というか、あるいは調査会の立場におきましては、特別措置でございまして、今の問題は本法の土地収用法そのものと関連して、近い将来において本格的に検討すべきである、そういう意味で意見が一致したのでございます。

○高根参考人 私は調査会に關係ありませんので、お答えいたしかねます。

○小松委員 私は、こういう特別措置法を作るよりも、本法の土地収用法を改定するなり改定してもう少しやるべきだつたと思ひます。その点については意見になりますから、差し控えたと思ひます。

最後にもう一つ。調査会の中で補償の仮積み立てですか、これで緊急裁決をやつたときに仮補償する、こういうことを許されております。そのときに、出たのに、米の供出が最高裁で一応供出のあと払いを認めたら、それは憲法違反にならぬ、こういう論拠を出して土地と引きかえに考える。米なら幾らでもあります。そういう消費物資をもつて最高裁の結論が出たら、この土地収用法の補償のあと払いが憲法違反になるならぬ、こういう論議はおかしいと思ひます。やはり所有物件は消費物件ではありましようけれども、消費物件ではないもの、オンリー・ワンの物件

もあると思ひます。その人の持つておるオンリー・ワンの物件に対してそういう考え方では臨まれたというところは、どういふ考え方か。私はその点については、はつきり裁定があつて補償がなされる額がきまつたときに初めてそれが施行されるのでなくてはならぬと思ひますが、この点についてはどうか。

特にまた、時価相場ということになりますと、さらにまた時価相場の考え方にも相当区々だろつと思ひます。その点は抜きにしても、やはり憲法違反の疑いがあるんじゃないか。この点についてお尋ねします。

○田上参考人 はなはだお言葉を返すようであります。私は、憲法二十九条は、事前に補償しなければならぬといふことはそれは明瞭に現われていないと考へております。従つて、抽象論でございまして、事後の補償の支払いであるから當然憲法違反であるという議論はとらない。けれども、確かに御指摘のように、それなら、もうめんどろから、みなあとで支払えばいい、こういうふうな立法がたぐさん作られることになると、それはやはり憲法の精神というか、趣旨に合わない。けれども、それは国会で慎重にそういう点を御考慮いただきたいということでございます。私も法律学者が違憲という場合は、大體裁判所における問題でございまして、裁判所で違憲とするようなことまではこないのじゃないか、こう考へていられるのでございます。

それからもう一つ、ただいまの御質問の中にございましたが、訴訟上の救済の点。これは先ほど高根参考人もたしか御指摘になつたと思ひます。でございます。實際に一般的に政府あるいは当

局の判断が間違つておる場合であつても、とにかく一応取用委員会の裁決によつて緊急裁決がございまして、工事を始めてしまふ。こうなると、どうも取り返しのつかないおそれがある。だから、裁決なら裁決、そういつたことが確定した後でないといふ事を始めてはならないといふ事にすれば、比較的地主側、権利者の私権の保護においては徹底するといふお考えであると思ひます。私もその点は同感でございします。ただし、ここまで参りますと、行政処分には、先ほども高根参考人も御指摘になりましたが、執行力な

り執行停止の問題がございまして、実をいへば現在の制度で、一応行政処分は、取り消しの訴えを起してもなお執行できるという事は当然問題になつてくるわけでございします。もしそういう御懸念を強く申しますと、現在の行政事件訴訟特例法における執行力を持つということがそもそも憲法違反の疑いを持つてくるわけでございします。しかし、私は一応現在の制度は、行政につきましては必ずしも憲法違反でない。だから、あとで処分が取り消されるような場合でありまして、一応取り消しの判決があるまでは処分は有効であり、執行できる、こういうふう

に考へるのでございします。もしそういう立場に立つて考へますと、緊急裁決のようなものも必ずしも調子の合切れないのでございまして、行政処分が執行力を持つということが、もしわれわれのように一応合意と考へますならば、緊急裁決の問題も一応お答えができると思ひます。しかし、この点は学説の上では確かにいろいろ違つてゐる立場もございしますし、

何を申しますと、この点は高根参考人のお考えと私の申し上げておりますことがあつては前提においてやや食い違つてゐるかと思ひます。私は一応そういうふうな一般的に行政処分が執行できるし、訴えがあつても一応なお執行停止しないという立場をとり、それで憲法上はそういうことが許されるという立場をとりまして、結果的にはこの緊急裁決も、事後に支払う、裁決がまだ争う余地があつてもとにかく執行できるという考え方は、私はそれほど異例ではないと考へております。

○小松委員 普通のいわゆる私権とかいう民事に關係するものは裁判で争つてゐるわけでありまして、こういう問題は最後の段階では、先ほど言つたように、行政裁判のような問題はやはり裁判上の仮処分の執行とか、そういうものができない。できないだけに、そこに到達する歩みというものはもう少し慎重な法律的処置をもつていかなければ、そこに至るまでの歩みがずさんで、いかげんで、そして、最後にの権利は及ばないということでは、どうにもならぬ。少なくとも、裁判において及ばない、仮処分の執行などが行なわれなかつたならば、この法律案の建前として、もう少し慎重な書類、あるいは認定書の作成をする。緊急裁決などというふうなことでなくして、慎重な処置をして、その慎重な処置があつて初めて仮処分の執行などができないといふところの追ひ込んでいかなければ、私は法律としては片手落ちぢやないかと思ひます。この点、調査会の方は

○小松委員 普通のお答えにならな

いと思ひますが、調査会といつたしま

いと思ひますが、調査会といつたしま

の結果が相当現われている。しかし、

○小松委員 最後の一つ。調査会のメ

○田上参考人 十分なお答えにならな

いと思ひますが、調査会といつたしま

いと思ひますが、調査会といつたしま

の結果が相当現われている。しかし、

○小松委員 最後の一つ。調査会のメ

点が置かれなければならないと思うので

〔瀬戸山委員長代理退席、委員長着席〕

そこで、取用を受ける土地の所有者なり権利者という人々と、起業者あるいは国家権力というものの力のバランスを考える。そうしますと、土地の所有者はそれだけの個人でありますけれども、相手方は巨大な資本力を持った起業者であり、それをバックアップする公権力である。国や地方公共団体、市町村、みんな土地の取得に協力しなければならぬということ、総がかりでそういう土地の取得に努めるわけなんです。そういう力のバランスから見ても最も大事なことは、事業認定における審議会のあり方、これも問題であります。それと同時に、取用委員会というものが公正な立場に立って、しかもどちらかというと、準司法的な内容の裁決をするわけでありまして、そういう独立した強い能力を持ち、また立場も持てるような取用委員会にしなければならぬ、私どもはそう思うわけでありまして、そういうような強力な機能の發揮できるような取用委員会をこの法案の中で作るというのが、われわれ国会議員の任務だと思ふんです。そうでなければ、現在のようないくつかの関係においては、どうしても土地の取用を受ける所有者というものは力がないのでありますから、そこで私権が公益という名のもとに圧迫を受けるという結果になりがちなんです。ですから、こういう法律を作る際に慎重に、ほんとうに慎重にやらなければ、この力のバランスがくずれると思うんです。

そこで、これは調査会の答申の中にもあるのであります。取用委員会は弱体だ、そこで、事務局を設けるといふ意見がございます。しかし、現在の取用委員会は、国の機関でありながら都道府県の県庁の片すみで寄生しているような格好で、知事というものの所轄のもとに置かれて、ほんとうに人に知られないような格好で存在しているというふうな、そういう非常に影の薄い存在になっておる。そういうものでいいのであるか、どうであるか。これは単に事務局を置くということだけじゃないに、ちょうどイギリスに土地裁判所がありますように、もっと強力な裁判機能の強い地位に置かなければならぬ、こう思うのであります。その点について調査会でも問題になったと思ふますが、調査会の答申の中の事務局を置くというこの精神が、この法案では実行されておらない。その点については、田上さんはどのように思ふますかという点です。

それから、時間がございませぬから、あわせてお尋ねをします。今度の緊急裁決と現行の土地収用法の百二十三条の緊急使用ですか、それとは大体同じだ、こういうふうにお話しになったのです。大した違いがないようにお話しになったのですが、これは非常に違ふと思ふんです。取用委員会というものは、単に起業者の申し出を受けて、そして便宜的に仕事をすることというふうな存在でない。もっと権威のある存在である限りにおいては、現行の百二十三条と今度の緊急裁決とは非常に違ふと思ふんです。なぜ違ふかといへば、あそここの条項の中に、事業の執行がおくれるというだけじゃないに、災

害その他いづゆる公共の福祉に關係があるという理由がそこにある。と同時に、その使用の期間が六ヶ月というところでありますから、六ヶ月で済まないような問題を裁決するはずがないわけですから、そういうふうな理由な理由からしまして、この現行の百二十三条と今度の緊急裁決というものは非常に違ふ。ただ、取用委員会がいかげんな態度で便宜的に処理をすれば同じことになってしまふ、私はそう思ふんです。そういう点で、同じような、違ひがないようにお話しになったのです。私が、私は非常に違ふと思ふので、その点をあらためてお伺いしたいと思います。

それから、その他にも調査会の答申の中に、たとえば補償額についての課税の問題がある。これは売買じゃないのですから、この取用によって土地をとられるというところは、これは法律の裏づけがなかったならば強盗と同じことなんです。強制的に取り上げられる。ですから、これは売買のような譲渡所得だというふうにみなして、そして現在の税制では税金をとられる。これはけしからぬというので、それは減免しろという答申案の内容がございまして、それを実行されておらない。これについてどうに思ふか。

それから、これは高根先生ですかのお話に非常にびっくりしましたが、あらかじめ補償基準というものを明らかにする必要がある。これはイギリスにおいても、こういう土地の取用についての補償基準に関する単独法があるわけなんです。土地裁判所が一方にあり、一方では補償基準についてのしっかりとした法律がある。そういう二つ

の柱の上に民主的に行なわれる、長い歴史を経てそういうふうになってきたと思うのであります。この答申案の最終のところ、補償基準についてもやらなければならぬというふうなことをちょっとつけ加えただけなんです。そうじゃなくて、こういうふうに土地収用の仕事をスピード・アップする条件として、むしろ前提として補償基準というものを同時にやるのなければ、私益と公益との力関係のバランスが失するのではないか。そういう点について、法律家としてどのようにお考えになっておられるか。

全体として、答申案と、そういう答申案の中で議論された問題がこの法律の中には入っておらない。それについて、これでもいいのか。今、先生は、これでもいいのだというふうにおっしゃったようでありまして、私も、私は厳密に言うならば、そういうお答えが少し不満なんです。もう一べんお伺いしたいと思ひます。

○田上参事 答へ申し上げます。取用委員会につきましては、調査会としてはその事務局なりその他、あるいは経費の点につきましても、政府の方でももう少しめんどろを見るようにして、陣容をふやして強化してもらいたいという、かなりはつきりした一つの項目を掲げておるのでございます。これは実を言うと、ちょっとまた問題もあるわけでございます。それは、過去の実績を見ますと、非常に忙しいところも確かにあったと思ひますが、また、各県とも同じように忙しいかという、そうではなくて、ほとんど仕事のないような取用委員会もこれまでございまして、そこで、一つの考えは、各県ばらばらでなくて、道府県にまとめ

て、そういう数を減らして、幾分強化された取用委員会を置くのはどうか、こういう案も一部に出ておったのであります。しかし、繰り返して申し上げますように、そこまですると、土地収用法そのものに手をつけないうちはやりにくいのであります。土地収用法の方では従来通りの府県の取用委員会、しかし、特別措置の関係でそれとは別に、また幾分強化された、あるいは道府県を統括するような委員会を作るといふことはちょっと出しにくかったのでございまして。しかし、法案に載らなかつたということは、必ずしもわれわれがそれでよかつたというわけではなくて、できれば事務局なり、あるいは経費の点においても、もう少し考へていただきたかつたと思うのでございまして。そういう気持でございまして、それから、税の問題につきましても、免税あるいは譲渡所得の扱いでございまして、率直に申しまして、こういう点についてわれわれは何とか入れていただきたかつたと思つております。そういう意味では、現在の法案がこれでまことにけっこうであるというのはいささか私としては言にくいのであります。なおそういうふうな点では入れていただきたたいような条文、希望は持っているのでもございます。御指摘の通りでございます。

それからなお、補償基準でございまして、これも実を言うと、調査会の方では、率直に申しまして時間が十分になくて、あれは昨年の九月からでありますから、約半年の間でありまして、補償基準の決定が重要であることはもうほとんど異論がなかつたのでございまして、結局、これは次の段階におい

てできるだけすみやかに考えようという事でございます。もともと、そんなことを申ししても、私がこれからさらにそういう問題をやるというわけではないのでございまして、この法案によりまして、調査会とは全く別の機構になるのをごいいます。そういう新しい審議会においてできるだけすみやかに補償基準についても結論を出すことを期待し、また私どもはぜひそうしていただきたいと考えております。

はなはだ不十分な答えでございすが、お許しいただきたいと思ひます。

○北山委員 高根さんにお尋ねいたします。

高根さんは非常にはきりした態度で、よくわかるのです。そこで、結論として先生はどのようにお考えになるか。この法律と、いろいろなこれに伴うたとえば補償基準の問題であるとか、そういうものも合わせたならば、先生のお考えになっていくこの法律の悪さというものが若干よくなるのじゃないかというふうにお考えであるかどうか。それらの点について、結論的に高根先生にお伺いしたいと思ひます。

○高根参考人 補償基準と訴訟法と行政事件訴訟特例法、この三つは少なくとも同時に規定して、それが十分な規定ができなければ、この法律だけ出てしまふことはとても賛成できないという事であります。どういふ法律ができるか、この訴訟法も行政事件訴訟特例法も、今草案になっているものはとても賛成ができないものでありまして、そういうものが明治二十三年からありますところの訴訟法にかわって新しく訴訟制度になつても、それと合わせ

ばこの法律も適用していいというふうなものではなくて、今案になつていくようなものとはとても立法願うことのできないような大きな欠点を持つておるものと考えております。

○加藤委員長 木村守江君。

○木村(守)委員 大へん時間が過ぎましたので、私は簡単に三人の参考人の方に御意見を伺いたいと思ひます。

田上、雄川両参考人はおくれで参りましたので、あるいは高根参考人の意見の開陳の詳細を聞かなかったかと思ひますが、高根参考人のこの法案に関する意見開陳の中に、こういうような法案の内容において緊急裁定によつて事業の施行をすることは、これは裁判権の否定であるというようにことを明瞭に申されております。また憲法違反であるというようにことも申されております。御承知のように、この公共用地取得に関する特別措置法案というのは土地収用法を母体として作られたものであつて、その特別措置をしようとするものでありまして、従つて、土地収用法の百二十九条等には訴訟の規定があることにかんがみますれば、この法案が裁判権の否定であるというよう

な断定した言ひ方は、私は言ひ得ないのじやないかというやうな考え方をしたのであります。そういうやうな点につきまして、御三人の率直な簡單明瞭な御答弁をお願いしたいと思ひます。次第であります。

第二の問題は、これまた高根参考人の御所見の中には、この公共用地の取得に関する特別措置法案の中には、全く私権の擁護という問題はどこにもないというやうなことを言われております。私どもはこの法案を教回読んでおり

ますが、この法案の中には、私権の擁護をするためにいかなる方法をとることが最もよろしいかというやうな、幾多の苦勞の足跡が盛り込まれてあると考へるのであります。この法案の中には私権の擁護はどこにもないというやうなことを言われておりますが、これは一言言葉の言い過ぎであるのか、あるいはもう少しこうすれば私権の擁護ができるだらうというやうな考え方であるのか、またほんとうに、あくまでも私権の擁護がどこにもないというやうな考え方を持つておるのか、明瞭にお答えをお願いしたいと思います。

○雄川参考人 ただいまの御質問の第一点でございします。裁判権を否定するものではないか、裁判を受ける権利を否定するものではないかという御意見、高根先生おっしゃられる通りでございします。私おくれで参りましたので、どういふ理由でその結論が出たのか伺つておられませんので、それに対する御批評を申し上げることは差し控えたいと思ひますけれども、結論だけ申し上げれば、そうはなつておりませんというこゝただけ申し上げたいと思ひます。

それから第二の点、私権を擁護する形跡がどこにもないのではないかという点でございします。これは私の見るところでは、どうしてこゝういふ法律ができたかといへば、現在の基本法でありました収用法の考えました公益上の要請と私権との調整、その線ではなお私権の保護が強く、特に公共度の高い、そして緊急に施行すべき事業が円滑にいかない。そこでこの法律ができなければならぬ、私権の擁護を考えたわけではないと思ひました。と高

ちらかといへば公共上の要請の実現に重点を置いた、これは当然であると思ひます。ですから、この法律と基本法とを土地収用法として一体としてなれば、今御指摘になりました通り、私権の擁護に対する配慮が全然ないということは私は言えないというやうに思ひます。

○田上参考人 私も高根参考人のおっしゃることを直接伺つたわけではございせんが、平素から尊敬する学者でありまして、大体の御意見はわかつているつもりでございします。ただ、幾分私の考へておりますこととあるいは少し違つてゐる点がございしますのは、高根参考人が非常に優秀な裁判官であられまして、司法部という立場から参りますと、確かに現在の行政事件訴訟などにつきましても、行政権に対してもう少しとコントロールを徹底でき

るのではないか、また憲法はそこまで考へてゐるのではないか。つまり新憲法が司法権の優位を強く打ち出しておりました。立法権なり行政権に対してかなり強く裁判所の審査が及ぶ、こゝういふお立場だと考へるのでございします。これは権力分立に關しまして、行政法を担当する私どもも、実を言つと裁判所とは必ずしも考へ方が一致しないかと思ひますけれども、私どもの方は行政権を幾分強く考へまして、必ずしも司法権によつて行政権の自主性、独立を侵すことはできない、そこに一応司法権の限界がある程度あるやうに思ひます。しかし、これは学説の違ひでございまして、こゝういふ席上で優劣を御決定いただくというふうな問題ではないのでございします。たまたま私の申し上げたことと高

根参考人のおっしゃつたことがあるいは食い違つておるといたしまして、も、そういうのは学問的に申しますとふだんから議論があり、また始終お互いに啓蒙されて——お互いというのは失礼でございしますが、私などそういう点において大いに勉強しているわけだございまして、将来あるいは私みずから反省をしてその考えを変えるかも知れません。現在はそのやうな意味で司法権の及ぶ範囲につきましての見解から、御質問にありましたやうに、あるいは司法権を憲法の趣旨に反して特別に制限しておる、だから憲法違反だというお考えをお述べになつたかと思ひるのでございします。私もそういうお立場は大體わかるのでございします。が、ただ、司法権を立法権、特に行政権との關係でどの程度に評價するか、これにつきまして、憲法問題といたしまして学説上いろいろの立場がございしますから、それで私の申し上げましたことと食い違ひは一つ御了察いただきたいと存じます。

それからもう一つの、私権の問題であります。これも司法部というお立場であります。と、法廷に現われぬ一般公衆の利益というよりは、むしろ法廷に現われた被告人の刑事責任、あるいは民事、行政事件であります。原告の権利をどこまで認めるかという、そこに司法の重点があるわけだございまして、そういう点で、私どもはどちらからという行政法の専門でございしますけれども、そういう少数の特定の個人の立場ももちろん考へなければならぬことも相当高く評価しておるわけだございまして、行政の本質は、どちらからい

うと司法と違つて、一般公衆の利益、社会公共の利益を何とか擁護してい

ますから、そういう意味で、同じ問題を究明いたしますときには、幾分結論の食い違いがある。高根参考人が、あるいは私権の擁護にはなはだ欠くところがある、こうおっしゃったかと思

いますが、これは私も十分理解できるのでございます。しかし、行政法の立場では、公共の福祉というか、公益というものを、民事関係あるいは司法部の方よりは幾分高く評価する傾向がござ

いますから、そういう意味で食い違いがございましたことは一つ御賢意いただきたいと存じます。

○高根参考人 特に申し上げることはないと思うのですが、今のお話で、もしもお読みいただけますなら、私が三年ほど前に書いた「行政訴訟の研究」、それから昨年六月には、その書物の内容をドイツの専門雑誌に発表しております。それには行政事件訴訟特例法の翻訳もつけてあります。

それから、私権の擁護はどこにもないと申しましたが、それも先ほど申し上げたように、四本そろわなければ私権の擁護にはならない。一本ではとても私権の擁護にはならないと思いま

す。

○加藤委員長 これをもって参考人各位の御意見に対する質疑は終了いたしました。

参考人各位におかれましては、御多用中のところを長時間まことにありがとうございました。

この際暫時休憩いたし、午後二時より再開いたします。

午後一時三分休憩

午後三時四十分開議
○加藤委員長 休憩前に引き続き會議を開きます。

公共用地の取得に関する特別措置法案を議題とし、審査を進めます。

○中島(鐵)委員 議事進行について。実は午前中におきまして、私どもはきょう午後三時から建設部會を開いてこの法案に対する態度を決定するから、部會が済むまで待ってもらいたい、こういう申し入れをしてあったのですが、迎えが来て、顔を出せというわけで、私は理事会か懇談会をするのだらうと思つて顔出しをしたわけ

です。そうすると、自民党の諸君が集まつておる。委員長に対して理事会の開催を要求しても、委員長は理事会の開催をしない。こういう状態なんです。

それから、実は先ごろ農林委員會との合同審査がありまして、そして農林委員會から六名の質問の通告者があつたわけなんです。そのとき石田有全君と北山愛郎君の二人だけの質問で打ち切りまして、あと四人を残したわけなんです。合同審査を打ち切る条件として、これらの四人の諸君が建設委員會へ出席しまして、通産大臣その他の二、三の大臣に対して質問をする、こういう条件でもつてその他の諸君の質問を中止させて、そして合同審査をあの日一日で終了して打ち切つてしまつたわけなんです。過去においてこういうないきさつがあるわけなんです。

従つて、今、石川委員に対する委員長のお話は、きょう審議の打ち切りをするというふうなお話でありましたけれども、これは前からの話の筋道と非常にも、今週中には態度をはっきりして、

この法案のケリをつけたい、こういうことは早くから委員長にも言つておるわけで、その考えに私も変わりは

ないわけでありまして。従つて、委員長がそういう態度に出られるということに対しては、その方針を変えるという場合には、われわれも考えを改めて委員長に対処せねばならぬ、こう考えるわけなんです。それが第一点。

第二点といたしましては、私どもの内部事情を申し上げますけれども、これに対しては相当な反対があります。しかし、反対であると賛成であるとは別問題として、この段階において十分な質問をして、その後において採決において決定すべき問題であつて、それは国会のルールとしてわれわれも了承しておるのです。従つて、きょう三時から私の方では建設部會を開いて態度を決定し、明日は全体會議を午後三時から一時間ぐらい開いて態度を決定する。そして、明日の夕刻にもこの委員會を開いて、その決定に基づいてわれわれはこの結論をつけたい、こういうような考えを持っており、その考えも非公式ながら委員長の方に申し上げてあるわけでありまして。にもかかわらず、本日ここに質疑打ち切りというふうなお考えであるとすれば、はつきりそのお考えを承つて、われわれの態度も決定せなければならぬと考えるわけで、委員長の善処を要望してやまない次第です。なお、水資源公団法もこの委員會にかかると、従つて、より以上の摩擦を避けるように持つていくように御努力をお願いしたい。(ほかの法案まで取り上げて言うことはない、おどし者あり) おどしじゃないです。

○加藤委員長 ちょっと速記をやめて。

〔速記中止〕
○加藤委員長 速記を始めて。都合により暫時休憩いたします。

午後四時五分休憩

〔休憩後は會議を開くに至らなかった〕