

◇この議事速報（未定稿）は、正規の会議録が発行されるまでの間、審議の参考に供するための未定稿版で、一般への公開用ではありません。

◇後刻速記録を調査して処置することとされた発言、理事会で協議することとされた発言等は、原発言のまま掲載しています。

◇今後、訂正、削除が行われる場合がありますので、審議の際の引用に当たっては正規の会議録と受け取られることのないようお願いいたします。

○平口委員長 次に、階猛君。

○階委員 国民民主党の階猛です。よろしくお願ひいたします。

所有者不明の土地問題については、この委員会でも各委員が取り上げておりますが、私もこの問題については解決の必要があると思っております。他方で、先ほど柚木委員の質問でも財産権の保障という言葉が出てまいりました。憲法二十九条の財産権の保障のところにも、二十九条三項です、きょうお配りした資料の三枚目につけておりますけれども、「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できる。」この正当な補償をしっかりとやらないと問題になってくるといふことで、予防法務をつかさどる法務省としても、この二十九条三項を根拠に直接補償を請求できるという判例もありますので、無関心ではいられないということだと思っております。

きょうは、そんな問題意識から、現在、国会で審議が行われる、あるいは行われようとしている

所有者不明に関する法案の問題点について議論をさせていただければと思います。

まず、国交省の方にお尋ねしますけれども、資料の一枚目に、法案の中の、「収用手続の合理化・円滑化、所有者探索の合理化による改善」という表題がついておりますが、土地収用法の特例を定めた部分です。ここについてお尋ねします。

所有者不明土地法案のこの特例の適用に当たって、フローチャートの真ん中より下に、利用に反対する所有者、関係権利者がいないといったことなどを要件としているのはなぜなのか、これを御説明ください。

○北村政府参考人 お答え申し上げます。

今国会に提出させていただいております所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別法案におきましては、先生御指摘の、公共事業における収用手続の合理化、円滑化を盛り込んでございます。これにつきましては、反対する権利者がいない場合に限定することで、実際に意見を述べる者が存在しないことから、高度な中立性を持つ収用委員会による意見聴取手続などを省略し、かわって都道府県知事が裁定を行うこととするなど、土地収用法による収用手続を合理化しているものでござい

ます。

反対する権利者が存在する場合には、通常の土地収用法による収用手続により、収用委員会による意見聴取手続、補償額の裁決を経て収用することになります。

○階委員 反対する所有者がいた場合はなぜ通常の手続にするのかということをお聞きしているん

ですけれども、もう一回説明してもらえますか。

○北村政府参考人 お答え申し上げます。

今回の法案は、あくまでも、所有者不明土地の利用の円滑化ということに着目しております。通常の収用法であれば、反対者についてはしっかりと意見を聴取して、それを踏まえた上で専門家たる収用委員会の裁決をするということでございまして、今回の特例は、あくまでも、見つかったいる地権者の方は全員賛成している、たまたま所有者不明土地があつて、それについても収用という手続をとらなければならないときに限って、その人はもう現にいらつしやらないので反対のしようもないですから、そういった場合に聴聞手続をとるということは事実上無駄なことでございますので、そういった観点から手続を簡素化する。それ以外の場合は、やはり反対する方がいらつしやいますので、それは通常の手続で、しっかりと意見を聞いて裁決する。そのような考え方でござい

ます。

○階委員 ありがとうございます。

あくまで所有者不明の土地問題を解決するためなので、反対する所有者がいた場合は特例からは外れるんだ、こういうお話なんですな。

ところで、農水省上月政務官、憲法に関しては私も別な場所でも議論をさせていただいたので、きょう質問するのを楽しみにしておったんですが、農水省の、資料二ページ目です。この経営管理権集積計画作成の流れ、二ページ目を見ていただきたいんですが、このフローチャートの（3）所有者不同意森林の特例というのがありまして、これ

はまさに、所有者不明だけではなくて反対者がいた場合のフローチャートであるわけですね。

これによりますと、不同意者がいる場合であっても、勧告をして、意見書の提出を求めて、裁定を経れば、みなし同意ということで、しかも、補償も私はないと理解しておりますけれども、補償もない中で、経営管理権を設定して、土地所有者の権利を大きく制限できるということだと思いません。

国交省との考え方も少しそこがあるように思いますし、何よりも憲法二十九条三項との関係で、私は問題があるように思いますが、この点について上月政務官の見解を伺います。

○上月大臣政務官 階先生の御質問にお答えいたします。

森林経営管理法案におきます経営管理権とは、森林の所有権は森林所有者に留保したままであるということ、それから森林の立木について伐採、販売、そして、その販売収益を收受して、販売収益から伐採等に要する経費を控除して、なお利益がある場合には、その一部を森林所有者に、これはもちろん不同意の方も含めてでありますけれども、支払いをすることができる権利であるということになっております。

したがって、経営管理権を一定の手続を経て市町村が取得することとなる確知所有者不同意の森林に係る特例につきましては、所有権を奪うものでないという点、そして、土地収用と異なりまして、公共の利益となる事業の用に供するものではありませんので、森林について森林所有者が行

うべき経営管理を市町村が行うものでありまして、森林所有者に損失が生じるものではないということでありますことから、経営管理権の設定に当たり、土地収用と同様の補償を措置することなく、この権利を設定することにしても、憲法二十九条三項との関係につきましては違反するものではないというふうに考えております。

○階委員 所有権を奪うかどうかというのが一つのメルクマールという御説明でしたけれども、判例によりますと、三ページ目に、模範六法をコピーしたものですけれども、例えば、細かい字で恐縮なのですが、判例がずらっと並んでいまして、五番目のところなんかを見ますと、「一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲を超え、財産上特別の犠牲を課した場合には、法令に損失補償に関する規定がなくても、直接本条三項を根拠にして、補償請求をする余地が全くないわけではない。」という判例が過去、最高裁から出ています。

ここでメルクマールになっているのは財産上特別の犠牲かどうかということでありまして、所有権が奪われるかどうかというのは必ずしも絶対的な基準ではないというふうに私は理解しております。

果たして、では特別の犠牲かどうかといった場合なんですけれども、二ページ目のフローチャートの右側を見てみますと、こういう手続でみなし同意された場合に、やはりこれを取り消したいといった場合に、どういったときに取消しができるとかということが書いてありますね。

これも細かい字で恐縮なんですけれども、例えば真ん中あたりに、確知所有者不同意森林、今問題にしているケースです。この場合は、計画公告から五年以降に取消しの申出が可、あるいは、経営管理権が設定されて、更にその先、民間事業者に経営管理実施権が設定された場合になりますと、民間事業者の承諾を得て、やむを得ない事情があつて、かつ、その民間事業者に対して逆に損失の補償をして初めて取消しが申出できるといったことで、一回これが認められた後取消しするのはなかなか大変だ。

それから、後から利益の分配があるといったようなお話もあるんですが、この利益の分配というのも確たるものとは言えない。例えば、管理権が設定されただけであれば将来的な収益の分配というのはないわけですし、仮に民間事業者に実施権が与えられた場合でも、どれだけ本当に分配があるかどうか、これも将来になってみないとわからないということ、やはり私は、特別犠牲説なんというところが二十九条の解釈で言われますけれども、その特別犠牲説に立った場合であっても、ちよつとこれは二十九条三項との関係で問題なのではないかと思うんですが、もう一度、政務官、補足することがあれば御説明をお願いします。

○上月大臣政務官 御指摘は、重たくていいますか、受けとめたいと思いますが、経営管理権は、森林の経営管理に必要な限度においてのみ森林の立木の処分を行うことができるということなのであります。例えばキノコを採取するようなことはできないわけであります。

土地収用と比較して権利の侵害の程度がかなり制限されているということ、それから、みずからの権限に属する森林について、経営管理、山をちやんと管理しなきゃいけないという森林所有者の責務を果たすということに不同意な方であるということ、一定の手続を経てその権利を認める仕組みとして加えまして、森林はやはり国土の保全等の多面的機能を有しており、その維持増進を図ることが大変重要であるということ。

また、今般の措置は、森林を森林として利用を維持すべき区域をまず設定しておりますので、その設定の中にあるにもかかわらず適切な経営管理がなされない森林について、多面的機能の發揮を図るため、やむを得ず公的の主体である市町村が確知所有者不同意森林の経営取得権を取得するものであること。

また、森林が適切に経営管理されますことで森林の機能が回復しますと、結果として財産的価値も回復、増大して、経営管理に参画をされない不同意の森林所有者にもそれは裨益するということでもありますので、そういう意味で損失が生じるものではないということに加えて、先ほど先生から御指摘がありました、一定の制限はありますけれども取消し権も認めておることなどを総合的に我々としては措置をいたしまして、憲法二十九条三項との関係はクリアしているというよな仕組みにしたということでございます。

○階委員 まあ、いろいろなものを総合的に考慮してということなんですけれども、やはりこの憲法の文言を素直に読んだ場合に、本当に正当な補償があると言えるのかということがなおひっかかるわけですね。

他方で、冒頭に国交省の方のスタンスをお尋ねしましたけれども、行方不明者の土地の問題を解決するのに特別な扱いを認めるのはありだけれども、反対者がいる場合は従来どおりなんだということもありました。従来どおりということは、土地収用法に基づいて告知、聴聞の機会を与え、正当な補償もするという事なので、私はその国交省のスタンスの方がびんとくるわけなんです。

きょうは時間もありませんので、また、ちょっとこれは憲法の重要な条文の考え方にかかわるところなので、整理をさせていただければと思いますけれども、この問題について、冒頭言いました法務省として、予防法務の観点から無関心ではないと思います。

二十九条三項は、これも判例上珍しいことだと思っておりますが、憲法の条文に基づいて直接国に対して補償を求めることができるということになっておりますので、予防法務の観点からも、こういった法案が通ることによって訴訟リスクという面で問題ないのかどうかということも考えなくちゃいけないと思いますが、大臣の御見解をお尋ねします。

○上川 国務大臣 まず、森林経営管理法案につきまして、農水省が所管する法案でございます。その意味で、法務大臣として答弁をする立場にはございません。

その上で、一般論として申し上げるわけですが、私も法務省の訟務局で実施している

予防司法支援というものは、各府省庁の施策につきまして、当該府省庁からの照会に対しまして法的問題について助言をするという業務でありまして、法案の立案につきましては、これを所管する府省庁において諸事情を勘案した上で御判断されるものというふうにご検討しております。

○階委員 この二十九条三項の問題というのは、法律の内容いかんで、先ほども言いました、直接訴訟というリスクも生じ得るということで、予防法務の立場から、やはり立案段階からいろいろ意見を申し上げていくべきものではないかというふうな思っておりますけれども、そこは大臣は見解が違ふということになりますか。確認させていただきます。

○上川 国務大臣 予防司法支援ということで私どもの訟務局が今実施しているわけでございますけれども、これはあくまで当該府省庁からの照会に対しまして法的問題について助言をする業務であるという認識をしております。

あくまで法案の立案につきましては、所管する府省庁において諸事情を勘案の上、判断されるものというふうにご認識をしております。

○階委員 私がもし上月政務官の立場で、こういった法案を部下が立案してきたといった場合に、これはひよつとしたら正当な補償の問題で訴訟リスクになるんじゃないかなというふうに感じると思っておりますね、私であれば。そのときに、もし法務省の訟務局にお尋ねしたら、これは今の話だと何も答えはいただけないということではないんですか。

○上川国務大臣 私どもの機能というのは、支援機能ということでございます。

お尋ねの今の法案に関しての答弁ということになりますけれども、これにつきまして、現在法案が成立している段階でございます。お尋ねの件について、私のこの立場で、法務大臣としての答弁ということにつきましては、その立場にないというところでございます。当該を所掌している農水省の方で答弁をするというものであると考えます。

○階委員 何か前にも松島さんの答弁を引用したことがありますけれども、政府の中の顧問弁護士になるみたいな話が前にあったと思えますけれども、やはりこれだけ、内閣法制局も確かにありますけれども、訟務局には優秀な法律実務家が集まっているわけですね、民事、刑事のプロが。そうした方々の相談の窓口があることによってよりリスクを低減できるし、訟務局をつくったのであれば、もっと積極的に政府内のさまざまな活動に対してかかわっていった方が私はいいのではないかなと思っています。

時間が参りましたので、きょうはこの辺で終わりにさせていただきます。ありがとうございます。