

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

日本土地徵收制度之研究 — 以二〇〇一年修正之土地收
用法為中心

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-050-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學地政學系

計畫主持人：陳立夫

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 31 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

題目：日本土地徵收制度之研究

——以二〇〇一年修正之土地收用法為中心

計畫編號：NSC 93-2414-H-004-050

執行期限：93年8月1日至94年7月31日

主持人：陳立夫 執行機構及單位名稱：政治大學地政學系

一、中文摘要

本研究計畫，主要係以日本 2001 年修正之土地收用法為中心，對於日本土地徵收制度予以剖析檢討，歸納其特徵，並探索其值得供我國作為改進土地徵收制度（立法上及施政上）參考之處。

二、研究報告內容

本研究計分六章。茲將其內容重點分述如下：

第一章為「緒論」，其主要重點包括：（一）研究動機與目的；（二）研究範圍（日本 2001 年修正之土地收用法為中心）；（三）研究方法與進行步驟（以比較研究之方法，從法律層面，進行研究分析。

第二章為「日本土地徵收之理論基礎構成及其徵收制度之架構」。按關於「土地徵收」之定義，日本憲法或法律上均未予以明定。然其意涵乃承繼長久以來德國法及日本法學說上之概念——亦即，土地徵收乃「私人財產權受憲法保障之同時，國家為特定

具公共利益事業之需要，仍得對私人財產權，依法定程序，予以強制剝奪，並給予適當補償之行為。」而日本土地收用法（新法、1951 年制定），即為於此概念下，規範剝奪私人財產權時之要件與程序之法律。又，日本土地徵收制度，其程序面上主要係由「事業認定」及「收用委員會之裁決」二階段程序所構成。前階段之事業認定，目的在於判斷所擬興辦之事業是否徵收所需具備之具體公共利益；其主管機關為國土交通大臣或都道府縣知事。至於，後階段之都道府縣收用委員會之裁決，則在於確定剝奪私人財產權時所應給付之適當補償。

第三章為「2001 年日本土地收用法修正之背景與目的」。按日本現行之土地收用法係 1951 年制定公布，自 1967 年全面修正以來，經歷三十餘年，其間雖經多次修正，但迄今未再有較為全盤之檢討修正。然而多年來，由於日本社會經濟情勢已產生諸多變化；尤其，近年對於公共事業，諸如如何促進住民之理解、順利且有效率地確保其實施、循環型社會之形成等課題之要求，實並非既有之土地收用法內容所得因應者。申言之，日

本既有土地收用法面臨著如下原本未必預見之課題：(一) 民間機構等興建公共設施等之增多，以及資源再利用設施等新種事業之登場導致傳統的公益概念變更等，使得現行土地收用法原本想定之公益概念變動、擴大，已日益可見。(二) 近年，基於政府財政情況嚴重，促使公共事業應更進一步效率化、迅速化之請求愈趨強烈；而另一方面，行政手續法已制定，土地徵收程序被要求應透明化與明確化。

(三) 關於公共事業之損失補償，向來是以金錢給付為原則；而現行土地收用法亦採金錢給付之補償原則，惟充實生活重建補償等補償內容，實屬必要。於此背景下，為適切因應此等課題，於是，有必要修正土地收用法，以提昇事業認定程序之透明性，改進收用裁決相關程序之合理化，並藉此使國民得以信賴，進而有助於實現符合二十一世紀之公共事業。

第四章為「2001 年日本土地收用法修正之歷程及內容」。為修正土地收用法，日本建設省於 2000 年成立土地收用制度調查研究會，翔實調查土地徵收制度之實態，研討徵收制度改革之基本方向，並對 162 名被徵收人及各都道府縣、興辦事業人、環保團體等 110 個關係團體實施問卷調查，進行廣泛之意見聽取，最後提出調查報告，以為修法之基礎。此外，2001 年 1 月 6 日因日本中央政府改革，建設省統合運輸省、國土廳及北海道開發局，並改名為國土交通省；其後，國土交通省基於上述土地收用制度調查研究會之報告書，研擬土地收用法修法試案，將之公表，徵詢募集各界之

意見。復經政府內部討論後，向國會提出修法草案，終於 2001 年 7 月 11 日完成修法程序。日本土地收用法此次修正，就其內容以觀，茲舉其重要者臚列如次：(一) 起業者（興辦事業人）擬申請事業認定時，應事先舉行說明會或採取其他措施，將興辦事業之目的及內容向土地權利人及事業地周邊之住民等有利害關係之人說明。

(二) 事業認定申請書公開展覽期間，事業認定之主管機關（國土交通大臣或都道府縣知事），於有利害關係人請求召開公聽會時，應即召開之，以廣泛聽取一般意見，俾供公益私益衡量之審酌。(三) 國土交通大臣或都道府縣知事擬為事業認定處分時，應事先聽取社會資本整備審議會（或土地收用事業認定審議會）之意見，並尊重其意見（但於事業認定書類公開展覽期間內，並無人對於事業認定處分有異議之意見書提出時，則不在此限）。(四) 國土交通大臣或都道府縣知事，於為事業認定後，應即將事業認定之理由予以公示。(五) 關於收用委員會收用裁決程序合理化及相關權利人保護規定之修正。(六) 關於興辦事業人對於被徵收人生活重建措施努力義務之明定。(七) 被徵收人與興辦事業人間爭議處理之仲裁制度之強化與導入。

第五章為「2001 年土地收用法修正內容之特徵與評價」。按此次土地收用法修正最大之特點乃在於明定藉由事前說明會及審查時公聽會之舉辦，加強民眾參與之程序，並規定聽取第三機關（社會資本整備審議會等）之意見，以提升事業認定程序之透明

化。此一修正，預期將使事業認定之時程增加約三個月之時間，但相對地預期可減少日後因土地徵收衍生之紛爭，同時因改進收用委員會收用裁決程序合理化之結果，亦可能縮短收用裁決審理之時程。然而，對此修正，亦有來自各界之疑慮，諸如有謂固然強化事業認定程序之透明性，但事業認定程序之進行，畢竟仍是整體徵收程序之一部，其本來之意味即為徵收之準備程序；若此，事業認定之主要問題核心，仍在於如何認定事業之具有公共利益。而修正土地收用法對於說明會及公聽會之程序並未明定，僅授權由國土交通省令規定，故其規定及其執行，對公共性之認定有何程度之助益與實效，仍有待觀察。

第六章為「日本土地收用法修正內容對我國徵收制度之啓示——代結論」。按我國土地徵收制度向來係輕率發動徵收程序，且最主要之問題癥結，在於我國土地徵收條例欠缺嚴謹判斷土地徵收上應有公共利益與保障私人權益之實質程序，同時，徵收補償之規定內容亦並不合理。為落實憲法財產權保障之意旨，大幅度地修正土地徵收條例，重新建構一套真正符合「兼顧公益與私益」之土地徵收制度，是有其必要性。而就日本土地徵收制度以觀，尤其從 2001 年土地收用法修正內容而言，其對於土地徵收之思維及對於認定徵收事業是否具有公共利益之作法，是值得我國借鏡。亦即，土地徵收之發動，必須是興辦確實具有具體公共利益之事業始得為之，而強制剝奪私人財產權；且對於徵收事業之具體的公共利益之判斷，

除依據興辦事業人所提出之事業計畫書類外，並將其公開展覽、舉行公聽會聽取一般意見、及就利害關係人之意見書、相關行政機關及審議會之意見予以綜合考量，乃至必要時，得聽取專家學者之意見或現地調查等，以為公益與私益之比較衡量，藉此於促進公共利益之同時，亦得以兼顧私權保障。

四、計畫成果自評

人民之財產權應予保障，為我國憲法所明定，且土地徵收之目的固在促進公共利益，但亦應兼顧「保障私人財產權」（土地徵收條例第一條），但現行土地徵收制度之運用，其實質上仍難謂有符合此等規定之意旨，致未能使私人財產權得以確實被兼顧。於是，如何重整、健全我國土地徵收之相關規範，是為急務。而本研究藉由對於日本土地徵收制度及其 2001 年土地收用法修正重點之剖析，陳明彙整其值得我國參考借鏡之處。無論於實際需要或就學術研究而言，應具有相當意義，其內容可資學術探討之一助外，進而供行政、立法之參考。

五、主要參考文獻

一、本國文獻

1. 黃宗樂「土地徵收補償法上若干問題之研討」台大法學論叢 21 卷 1 期（1991 年 12 月）67-103 頁。
2. 陳立夫「日本土地徵收程序中之事業認定」台灣地政 147 期（1998 年 5 月）14-19 頁。
3. 江義雄「日本法上公用徵收補償制

- 度之探討」中正大學法學集刊創刊號（1998年7月）5-24頁。
4. 陳立夫「論私人興辦公共事業時可否申請徵收土地」城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編）『憲政體制與法治行政（第三冊 行政法各論篇）』（三民書局、1998年）241-272頁。
 5. 陳立夫「評土地徵收條例草案」月旦法學 42期（1998年11月）97-104頁。
 6. 陳立夫「釋論我國土地徵收制度中之收回權」殷章甫教授七秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編）『現代地政理論』（五南圖書公司、1999年）479-512頁。
 7. 陳立夫「土地徵收之公告通知、補償給付與徵收效力」黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會（編）『黃宗樂教授六秩祝賀公法學篇（二）』（學林文化公司、2002年）205-230頁。
 8. 葉百修「行政上損失補償之意義」，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集編輯委員會（編）『當代公法新論（下）』（元照出版公司、2002年）287-327頁。
 9. 林素鳳「日本損失補償之研究」，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集編輯委員會（編）『當代公法新論（下）』329-351頁。
 10. 陳立夫「我國土地徵收制度上若干問題之探討」廖義男教授祝壽論文集編輯委員會（編）『新世紀經濟法制之建構與挑戰』（元照出版公司、2002年）535-561頁。
 11. 陳立夫「土地徵收與損失補償——我國土地徵收制度之若干重要課題」，收錄於台灣行政法學會（主編）『損失補償・行政程序法』（元照出版公司、2005年）3-47頁。
- ## 二、外國（日本）文獻
1. 美濃部達吉『公用収用法原理』（有斐閣、1936年）。
 2. 華山謙『補償の理論と現実』（勁草書房、1969年）。
 3. 渡辺洋三『土地と財産権』（岩波書店、1977年）。
 4. 足立忠夫『土地収用制度の問題点』（日本評論社、1991年）。
 5. 阿部泰隆『政策法学の基本方針』（弘文堂、1996年）。
 6. 小高剛（編）『損失補償の理論と実際』（住宅新報社、1997年）。
 7. 小高剛『損失補償研究』（成文堂、2000年）。
 8. Richard A. Epstein（著）、松浦好治（監譯）『公用収用の理論：公法私法二分論の克服と統合』（木鐸社、2000年）。
 9. 土地収用法令研究会（編著）『土地収用法——平成13年改正のポイント』（ぎょうせい、2001年）。
 10. 藤田宙靖「改正土地収用法をめぐる若干の考察」川上宏二郎先生古稀記念論文集刊行委員会（編）『情報社会の公法学』（信山社、2002年）632-634頁。
 11. 小澤道一『逐条解説土地収用法』（ぎょうせい、2003年）。
 12. 田辺愛壹『損失補償制度』（清文社、2003年）。
 13. 海老原彰、廣瀬千晃『用地買収と損失補償』（プロGRESS、2003年）。
 14. 日本土地法学会（編）『土地バブ

- ル経済の法学的課題』(有斐閣、2003年)。
15. 土地収用法令研究会(編著)『改正土地収用法の解説』(大成出版社、2004年)。
 16. 西埜章、田辺愛壹『損失補償の理論と実務』(プロGRESS、2005年)。
 17. 大浜啓吉『公共政策と法』(早稲田大學出版部、2005年)。