

日本土地收用制度 對台灣土地徵收條例的反思

逢甲大學土地管理學系 辛年豐

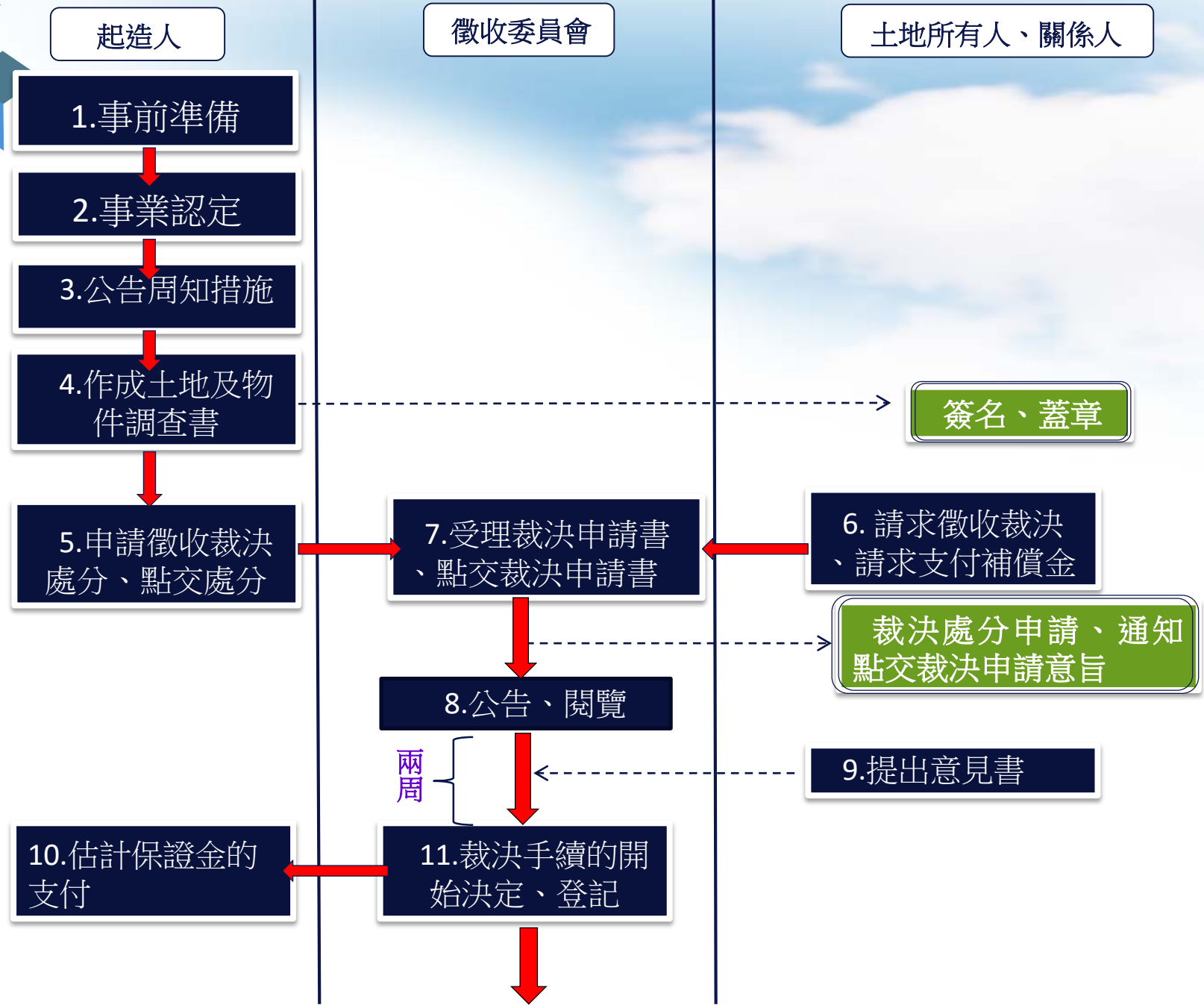


鳥瞰日本土地收用程序

- ❖ 日本土地徵收的漢字為「**土地收用**」，指為了供特定公共事業之用強制地剝奪私人財產所有權，取而代之的，進行損失補償的制度，而訂定此等要件及程序的法律即為收用法。
- ❖ 從日本既有的法制結構來加以觀察，由於日本土地收用法第128條之2明文規定該法所定徵收委員會的處分，不適用行政手續法第二章及第三章之規定。
- ❖ 這部法律所要進行的就是**公共利益遂行**及**私有財產保護間調整**的工作，而未充分考慮到周遭第三者及地區環境保全。



土地徵收程序 (1/2)





土地徵收程序
(2 / 2)

起造人

徵收委員會

土地所有人、關係人

12. 審理、現地調查及實施鑑定

13. 權利取得處分及點交處分

14. 支付補償金

16. 權利的取得

17. 代行或代執行

15. 點交土地

資料來源：
越智敏裕，環境訴訟法，日本評論社，2015年3月，頁327。



事業準備 (1 / 2)

- ❖ 程序包括起造者依第11條之規定為了準備所要進行的事業，於有必要進入他人占有的土地進行測量及調查時，起造者必須記載事業種類、進入土地的區域及期間向該區域所管轄的都道府縣知事提出申請書，並應得到許可始得進行調查，都道府縣知事進行許可時，除非認為該事業並不該當法律所規範的事業，或進入調查逾越必要範圍，否則即應予以許可。
- ❖ 進入調查時，起造者可以自行進入或委託他人進入調查，但依第12條之規定，應於進入之日五日前向市町村長通知其日時及場所，並依第15條之規定攜帶顯示其身分的證票及都道府縣知事許可證。



事業準備 (2 / 2)

- ❖ 起造者及受其命令或委任者，為了進行事業之準備而不得不有進入他人土地測量或調查之必要，而須**伐除產生障礙的植物、籬笆**，試挖該當土地或除去其上的障礙物時，依第14條之規定，得該土地所在地市町村長之同意可以排除該障礙物，在**市町村長進行許可時**，應預先給予障礙物所有人或占有人陳述意見之機會；在**都道府縣知事許可時**，則應預先給予土地所有人或占有人陳述意見之機會。
- ❖ 如果所要伐除的**障礙物為山林、原野或類似此等土地**，而難以預先得到土地所有人或占有者之同意，且不會明顯損傷障礙物之現狀時，起造者及受其命令或委任者可以得到所在地市町村長的許可即為伐除，並於伐除後即刻將其意旨通知所有人或占有人。



事業認定處分 (1 / 6)

❖ 事業認定主要依據第3條各款所規定的事業來進行認定，就此等事業具體地確定起造者、起造地及事業計畫，在判斷此一事業徵收該當土地是否具有足夠的公益性，是否賦予此等土地適當且合理的利用上，賦予起造者徵收並使用土地的權利之處分（第16條）。

❖ 事業認定的程序：

1. 起造者之準備
2. 經過項事業認定廳事業認定的申請
3. 事業認定被告示，即賦予起造者公用徵收權

❖ 事業認定的要件：

1. 徵收適格事業要件
2. 起造者進行該當事業具有充分的意思及能力等要件
3. 事業計畫賦予土地適當且合理的利用
4. 徵收或使用土地在公益上具有必要性



事業認定處分 (2 / 6)

❖ 具體的程序進行

1. 事業認定前有舉辦**事業說明會**的義務(第15條之14)
2. 應利害關係人之請求，舉辦**公聽會**的義務(第23條)
3. 規定針對事業公告，與事業認定具有利害關係之人可以在兩週的閱覽期間內向都道府縣知事提出意見書，如果該意見是與國土交通大臣所要認定的事業有關者，即應立即送交國土交通大臣(第25條)
4. 徵求具專門學識或經驗者的意見(第22條)、應聽取相關審議會的意見(第2條之2)、調查審議自己權限範圍內事項所設立的審議會或其他合議制機關的意見(第34條之7第一項)
5. 若**逾期未為決定**時，國土交通大臣則要預先聽取都道府縣知事的意見，對都道府縣知事訂定相當期間，要求進行有關事業認定的處分。



事業認定處分 (3 / 6)

❖ 具體的程序進行

6. 事業認定的理由亦有**公開的義務**，就有關起造地的圖面則另外規定有長期公告提供閱覽的義務(第26條、第26條之2)
7. 事業認定**確定**後，起造者在認定告示之後，應立即依國土交通省所訂定的命令對可能受影響的土地所有人及利害關係人為補償或其他依規定應進行的措施(第28條之2)

❖ 事業認定處分在日本法的法律概念下是否與其它的法律制度銜接？

以都市計畫為例，事業認定處分與都市計畫法中的事業計畫事業是可能產生一定連結的。



事業認定處分 (4 / 6)

❖ 日本聽證制度(行政手續法)

用於對人民不利的處分，在何種情形應進行聽證有明文規定，依行政手續法第13條第1項第1款之規定，在撤銷許認可的不利益處分時、直接剝奪當事人資格或地位的不利益處分、當事人如為法人命幹部解任或從事業務之人解任或除名會員的不利益處分、前述情形外行政廳認為相當等情形，即應進行聽證程序。

✓ 具體操作

1. 進行聽證時要預留一定的期日通知當事人知悉，並揭露預定為不利益處分的內容及作為根據的法條、不利益處分的原因事實、聽證的期日及場所、有關掌理聽證事務組織的名稱及所在地（**行政手續法**第15條）
2. 受通知者可以選任代理人，代理人可為自己或當事人為一切行為，代理人無論取得或喪失資格，也都應該以書面證明（第16條）



事業認定處分 (5 / 6)

❖ 日本聽證制度(行政手續法)

✓ 具體操作

3. 進行聽證時，主持人如有必要，可對當事人外之人而受該不利益處分影響的利害關係之人要求參加聽證程序或許可其參加程序（第17條）
4. 無論當事人或受不利益處分影響而害及自己利益而為參加的參加人，自受聽證通知起至聽證終結止，無論何時都得向行政廳請求閱覽該事件有關調查結果的調查書及其他證明該不利益處分的原因事實（第18條）
5. 聽證主持人由行政廳指名的職員依政令擔任，應規定主持人須避免相關親屬等(第19條)
6. 審理的方式，主持人於最初為聽證之期日應對出席者說明預定為不利益處分之內容、根據的法令條項及原因事實(第20條)
7. 當事人或參加人於聽證期日截結止可以對主持人提出陳述書及證據資料以代出席（第21條）
8. 主持人在期日當天如認為有續行聽證之必要，得另外指定新期日，並預先以書面通知當事人及參加人(第22條)



事業認定處分 (6 / 6)

❖ 日本聽證制度(行政手續法)

✓ 具體操作

9. 如已通知當事人而當事人全部或一部應出席而不出席，也未提出書面陳述書或證據資料，或參加人全部或一部未出席，未重新賦予其陳述意見提出證據資料的機會，即得終結期日(第23條)
10. 主持人經過審理，即應於各該期日結束後儘速做成記載聽證審理經過的調查書，在該書面中，應明確記載該不利益處分之原因事實的當事人及參加人陳述之意旨(第24條)
11. 經過聽證程序後，行政廳為不利益處分決定時，應充分參酌前述調查書內容及紀載於報告書中的主持人意見。(第26條)



徵收裁決處分 (1 / 4)

(一) 程序進行的核心事項

- 徵用裁決乃是對被徵收者確保「正當補償」之「徵用或使用的裁決」程序（第35條）
 1. 權利取得裁決（第48條）
 2. 點交裁決（第49條）
- 依徵收委員會之審理及徵用處分，在所訂定的權利取得時期、點交期限內支付補償金，以委託保管為條件，起造者取得徵用目的物的支配權。儘管有點交處分，於沒有點交的情形，則可以依行政代執行法為代履行。再者，在基於其他法律之處分而被當作事業認定，即接續收用法的程序。



徵收裁決處分 (2 / 4)

(二)程序進行的細部程序

- 在進行事業認定之後，則是進入**具體的徵收或使用程序**，現行土地收用法中主要分別就調查書作成、處分程序之開始、補償金的支付請求及裁決作規範
- 起造者或受其命令或委任者為了事業準備或做成土地調查或物件調查書，可以進入土地或土地上的工作物進行測量或對物件作調查
 1. 最遲於**三日前**通知土地或工作物占有者
 2. 調查書須經土地所有權或利害關係人之**簽名**
 3. 若有拒絕署名，依本法第37條之規定相關的**補救措施**
- 第一階段的事業認定許可公告後的一年內，應申請由徵收或使用土地所在地的都道府縣徵收委員會為徵收使用處分
- 土地所有權人或與土地具有利害關係的當事人可要求起造者為申請(第40條)
- 收到相關的申請書及附加的書類，應將資料送交市町村長，申請處分的意旨通知並書面通知土地所有人及利害關係人，市町村長要立刻公告相關的資訊，**公告期間為兩週**，告知徵收委員會公告的日期(第42條)



徵收裁決處分 (3 / 4)

(二)程序進行的細部程序

- 土地所有權或利害關係人對於公告內容有意見，可於閱覽期間內向徵收委員會提出意見書(第43條)
- 公告期滿後，即應由徵收委員會通知起造者、書面資料中的土地所有人、關係人及提出意見者後進行審酌(第46條)
- 徵收委員會在進行決定時，還是會有形式上審查及實體上審查之別，進行實體審查時，程序也是相當嚴謹的：
 1. 形式審查(第47條)
 2. 實體審查：審查的前置程序、審查的內容、審查組織、審查程序、審查過程中的和解、進行處分的決定



徵收裁決處分 (4 / 4)

(三) 替代徵收裁決程序的協議

- 起造地全部或一部起造者與土地所有人及關係人全員就權利取得或消滅成立協議
 1. 向土地所在地都道府縣徵收委員會申請協議確認(第116條)
 2. 收到資料後應即**公告兩週**以供閱覽，並報告徵收委員會，利害關係人如有異議，可以在閱覽期間內提出異議(第118條)
 3. 如有異議的部分僅為土地之一部，而不影響其他部分，則可以就沒有異議部分的土地先行確認(第119條)
 4. 協議一經確認，即視為權利取得處分及點交處分，土地所有人及關係人即不得再行就協議內容及成立為爭執(第121條)



土地取得紛爭的處理： 替代性紛爭解決機制的處理

(一) 斡旋

- 為了供各項法律所定事業之用而取得土地，第15條之2規定相關的當事人間無法達成合意時，關係當事人之一方或雙方可以書面向該紛爭土地所在的都道府縣知事申請交付斡旋委員進行斡旋以解決紛爭

(二) 仲裁

- 如所涉及的是取得土地的對價問題時，依第15條之7的規定，關係當事人雙方可以書面對紛爭土地所在地的都道府縣知事申請由仲裁委員進行仲裁；同樣的，如果做成事業認定告示後不在此限
- 仲裁委員共三人
- 仲裁委員進行仲裁的時候如認為有必要，可依當事人之建議，要求對方提出與紛爭有關的資料(第15條之9)
- 仲裁委員於進行判斷時，應不延遲將概要報告予都道府縣知事；並於報告時即為退任(第15條之11)
- 有關此等仲裁事項，除非土地收用法另有規定，應將仲裁委員視為仲裁人並準用仲裁法之規定(第15條之12及13)



有關多階段行政處分違法性承繼的問題

- ❖ 一般而言在事業認定及徵用處分間有違法性承繼的問題，解釋上得以徵收處分撤銷訴訟來為事業認定違法性的認定。近年則散見有否定違法性承繼的裁判存在。
- ❖ **靜岡空港判決**（東京高判平成24年1月24日判例時報2214號，頁3）
- ❖ 本案的上訴審
 1. 上訴人提起事業認定撤銷訴訟的機會被保障
 2. 現以同訴訟提起，本件事業認定違法性既已審理的基礎上，在原審請求撤銷判決，而上訴審予以上訴駁回的理由是對於事業認定，在與獨立處分的徵收處分的撤銷訴訟，作為徵收處分的違法事由，而不得主張事業認定的違法性



日本土地收用程序的特色

- ❖ 土地行政的各論式立法
- ❖ 由簡到繁的程序機制
- ❖ 先簡後繁的參與密度
 1. 使用替代性紛爭解決機制
 2. 司法化的土地收用委員會審理程序
 3. 強化人民意見的聽取

謝謝聆聽
敬請指教

