

公共事業に関連した用地業務の適正補償

～ 補償基準の観点から～

平成27年11月

一般社団法人 日本補償コンサルタント協会

専務理事 池田 国広

目 次

☆ 適正な補償とは	1 ~ 5
☆ 現在の状況	6 ~ 14
☆ 今後の方向性等	15 ~ 16

< 適 正 な 補 償 と は >

1 憲法29条3項では、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。」とされている。正当な補償についての具体的内容までは憲法に規定されているわけではないが、講学上、正当な補償の解釈として、財産権の観点からみて、次の2説があるとされている。

①「完全補償説」と

②「相当補償説」である。

判例においては、土地収用における損失補償については、「完全補償説」に立っているものと見られている。

「土地収用法における損失の補償は、」特定の公益上必要な事業のために土地が収用される場合、その収用によって当該土地の所有者等が被る特別な犠牲の回復をはかることを目的とするものであるから、完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をなすべきであり、金銭をもって補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地を取得することをうるに足りる金銭の補償を要する。」

(最高裁 昭和48. 10. 18判決)

2 一方において、憲法14条では、「すべての国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」との平等原則が規定されているため、適法な公権力の行使により生じた特別の犠牲を、全体的な公平負担の見地から利害を調整するという、法技術的な観点から、「損失補償基準」を柱とした損失補償制度が設けられたともいえる。

また、この「損失補償基準」は、単に財産価値の補償を行っただけでは、被補償者に対して十分な生活再建を図ることができないという観点から、事業に必要な土地に対しての「対価補償」のほか、その土地上にある建物等について直接事業には必要としないことから、一般通常人が建物等を起業地外へ移転させるために必要と想定される費用を補償すべく、土地等の取得等により通常生ずる損失補償（いわゆる「通損補償」）という補償項目として設定がなされている。これらの補償項目を適切に運用することによって適正な補償を行えば、被補償者は従来 of 生活を再建することができるという構成になっている。

3 統一的な損失補償基準を策定しなければならなかった経緯としては、それまで様々の公共公益事業に必要な土地の取得に伴う補償が、それぞれの起業者独自の補償基準により実施されていたものであったが、補償内容や算定方法等に不備不統一があったことから、これを適正かつ統一的な補償基準として確立することが求められたため、損失補償基準要綱（以下「要綱」という。）という形で、閣議決定がなされてものである。

4 損失補償基準の位置付け

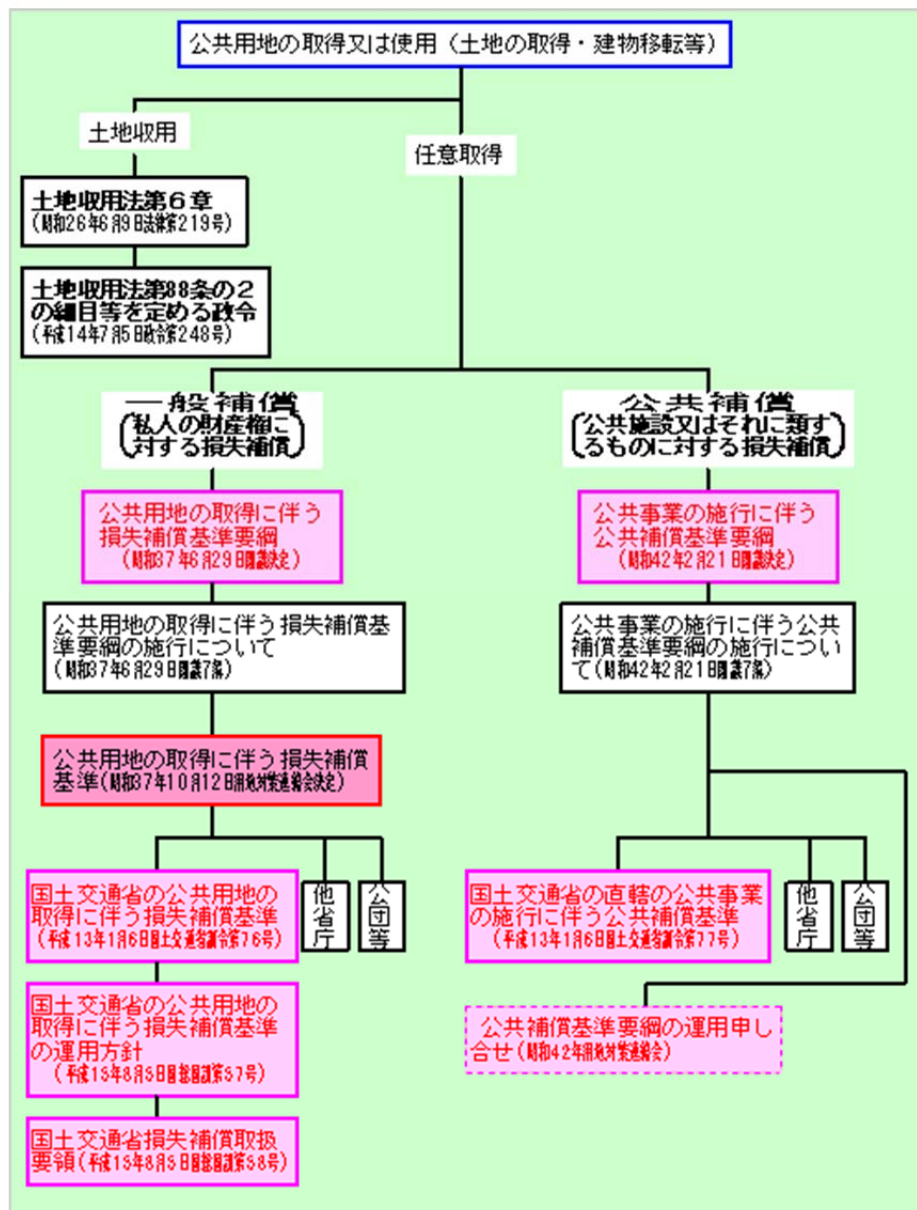
要綱は、法律でなく、政府における閣議決定という形式をとっているため、直接的には、起業者としての政府関係機関のみが要綱実施を拘束されることとなるが、地方公共団体やその他の公共公益事業者についても、この要綱に定めるところに準じ、すみやかにその基準の制定等につき指導する等この要綱の適正な実施を確保するため所要の措置を講ずることとされていることから、いわゆる「任意取得」の段階において、起業者としては、直接又は間接に要綱に拘束されることになる。一方、被補償者としては、直接に要綱に拘束されることはないという性格を有している。

一方、要綱は、当初の要綱施行時において、いわゆる「強制取得」の段階に至った場合において、法律としての土地収用法に基づく収用委員会の裁決の場合においても補償の基準になると認められるとの位置付けが要請されていたのであるが、平成13年の土地収用法改正により、要綱と同様の内容で損失補償に関する細目（土地収用法第88条の2）が政令として定められることとなったため、起業者だけでなく、収用委員会や被補償者も含めた全国民がこれに拘束されることになり、補償基準が法令化されるに至ったものである。

5 損失補償基準

- (1) 損失補償基準要綱の閣議決定（昭和37年6月29日）
- (2) 用対連基準の決定（昭和37年10月12日）
- (3) 各起業者における補償基準の制定
 <例>・旧建設省における損失補償基準（昭和38年3月20日）
 ・国土交通省における損失補償基準（平成13年1月6日）
- (4) 土地収用法第88条の2の細目を定める政令（平成14年7月5日）

公共用地取得に伴う損失補償基準等の体系



< 現在の状況 >

6 以上のように、わが国においては、「適正な補償」を確保するために要綱を母体とした「損失補償基準」が存在し、起業者はこれに拘束されているものである。

この「損失補償基準」に規定されている補償の内容については、「適正な補償」を担保するという観点からして、「損失補償基準」制定時以降における社会経済情勢等の変化等に応じて、逐次、その内容等の見直しを行っていくことが求められていることから、「損失補償基準」を根拠としている補償に関する種々の運用取扱い（以下「補償基準等」という。）等について、頻繁に改正が行われているというのが現状である。

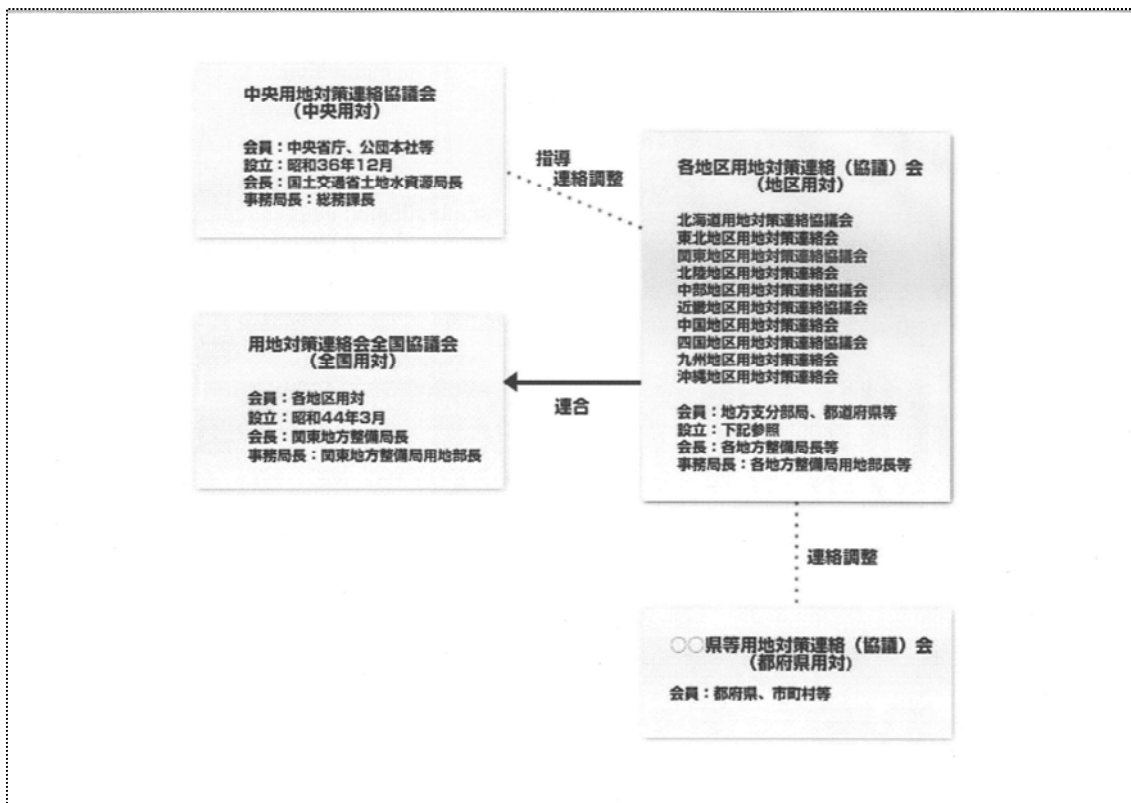
7 このため、補償コンサルタントを含めた用地業務に携わる者としては、「損失補償基準」等の内容に関して、研修等の機会を通じて、常日頃からの絶えざる習得努力が不可欠なものとなっている。

そのほか、損失補償についての裁判所における判例や収用委員会における裁決例等、起業者・被補償者以外の第三者としての判断された事項や監査機関としての会計検査院等からの指摘された事項等についても、場合によっては「損失補償基準」等に反映されることもある。

8 一方、起業者間においては、「損失補償基準」等を適正に運用していくため、損失補償額算定に関する統一的な処理と被補償者間の公平を保つことを目的にした用地対策連絡（協議）会（以下「用対連」という。）という組織が立ち上げられており、補償対象物件等に対する標準的な取扱いや運用を「損失補償算定標準書」（以下「標準書」という。）という形で定めている。そして、具体の案件に係る損失補償額算定にあたって、補償コンサルタントとしてもこの標準書を使用することが義務付けられていることから、結果として、被補償者に対する具体の補償額については、他との均衡を失するような例は少ないものと期待されている。

9 また、用対連においては、標準書を発行することのほか、特定の地域で用地取得箇所が複数競合するような場合においては、補償内容等についての総合的な調整を行う等の事業も行っており、円滑な事業の推進とともに、損失補償における公平性の確保についても一定の役割を果たしているものと見られている。

用対連の組織



10 権利者等から起業者に対して、損失補償に係る不当な要求が出されるような場合も見受けられるが、多くの起業者において、用地取得に係る適切な事務処理手順や不正防止対策を定め、担当者個人でなく、組織としての対応を行っていることから、大きな問題になることは少ない。

< 権利者等からの主な不当要求の例 >

- 根拠のない不当な補償額の増額要求
- 架空物件に対する補償の要求
- 補償対象とならない移転済み物件等に対する補償の要求
- 迷惑料等の精神的な補償の要求
- 威嚇や恐喝行為による補償の要求

< 各起業者における事務処理手順等の例 >

(国土交通省における例)

- ・「地方整備局用地事務取扱規則」(平成13年1月) ➡ 次ページ参照
- ・「〇〇地方整備局用地事務取扱細則」
- ・「用地取得の不正防止対策について」(平成12年12月)
- ・「用地取得の不正防止対策について」(平成14年1月)
- ・「用地取得の不正防止対策の的確な実施について」(平成23年2月)
- ・「早期かつ適正な用地取得の実施等について」(平成21年12月)
- ・「用地取得業務における不当要求行為に対する警察及び弁護士会との連携について」(平成21年6月) ➡ 次ページ参照

国（国土交通省）における事務処理手順例

地方整備局用地事務取扱規則（平成13年1月6日）（抜粋）

（補償金額の算定の原則）

第16条 土地等の取得などに係る補償金額は、一般補償基準及び公共補償基準に基づき適正に算定しなければならない。

（局長の承認事項）

第17条 事務所長は、土地等の取得等に係る補償金を算定しようとするときは、あらかじめ、次の各号に掲げる事項について、局長の承認を受けなければならない。・・・・・・（略）

- 一 建物その他土地に定着する物件の移転料の算定の基礎となる労賃、資材の単価及び歩掛
- 二 土地の評価のための同一状況地域の区分及び標準地の評価格
・・・・・・（以下略）

（補償金明細書）

第18条 事務所長は、土地等の権利者ごとに、補償金額を算定し、取得し、もしくは使用しようとする土地の面積、消滅させ、もしくは制限する権利の種類又は移転する建物の数量及び補償項目別の補償金額を明らかにし、これらを工事個所ごとにまとめて一覧表にした補償金明細表を作成しなければならない。・・・・・・（略）

（用地交渉）

第19条 土地等の取得等に伴う損失の補償に関して土地等の権利者と行う交渉（以下「用地交渉」という。）は、誠意をもって行い、速やかに適正な補償金額で妥結するよう努めなければならない。

第20条 事務所長は、・・・・局長の承認を受けた後でなければ、・・・・補償金明細表を作成した後でなければ、用地交渉を行ってはならない。

不当要求に対する警察及び弁護士会との連携について

不当要求への対応については、特に、警察との日常からの連携・情報共有が、事案の初動期における適切な対応を確保する上で重要であり、また、各弁護士会においては行政対象暴力排除のための積極的な取組を講じていることを踏まえ、用地取得業務における不当要求への適切な対応を確保するためには、警察・弁護士会との連携が必要不可欠である。

このようなことから、管内各県ごとに警察当局及び弁護士会との連携を強化し、用地補償の適正な実施を確保するために、関係機関による意見交換会を実施するものである。

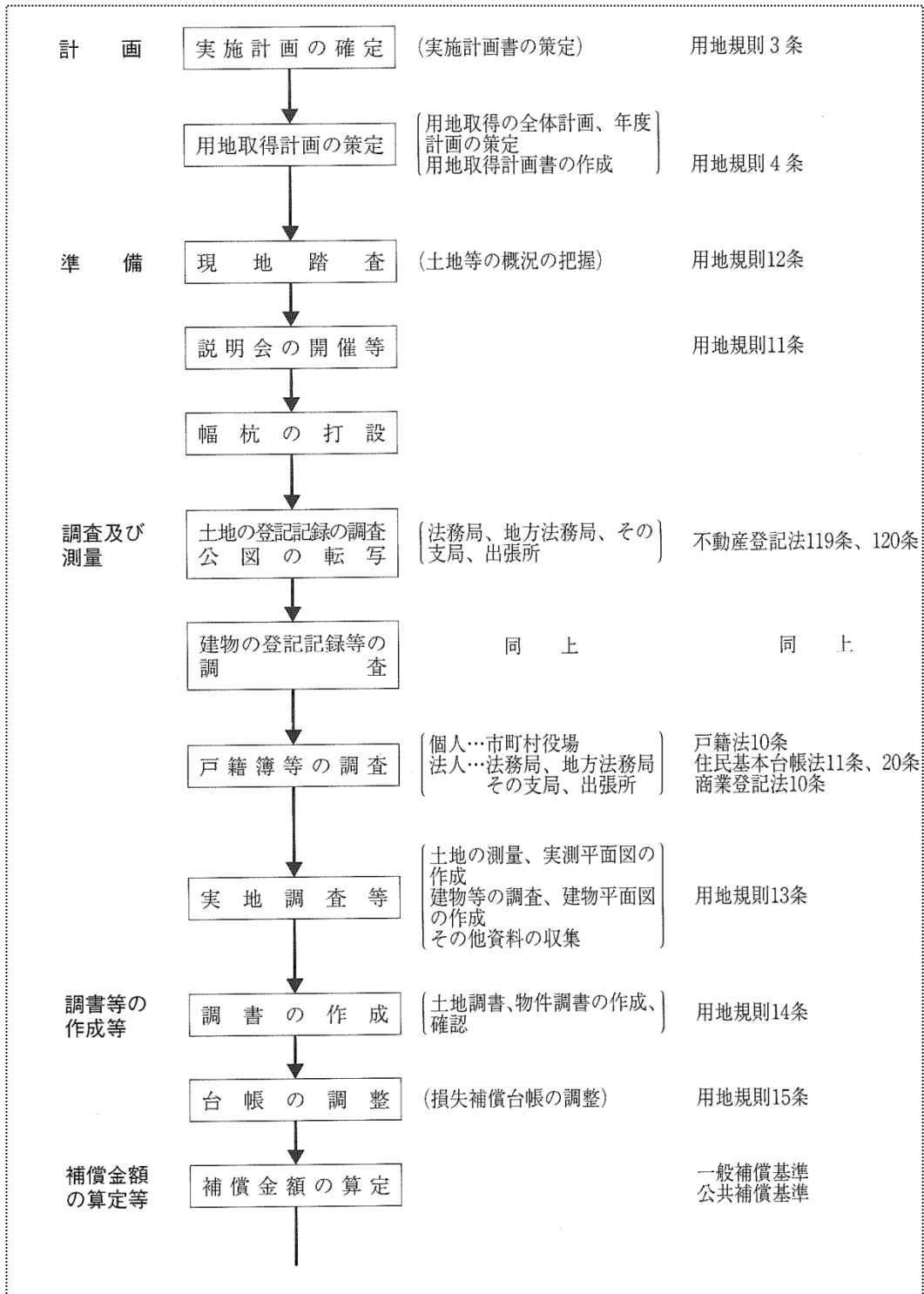
都県単位での取り組み

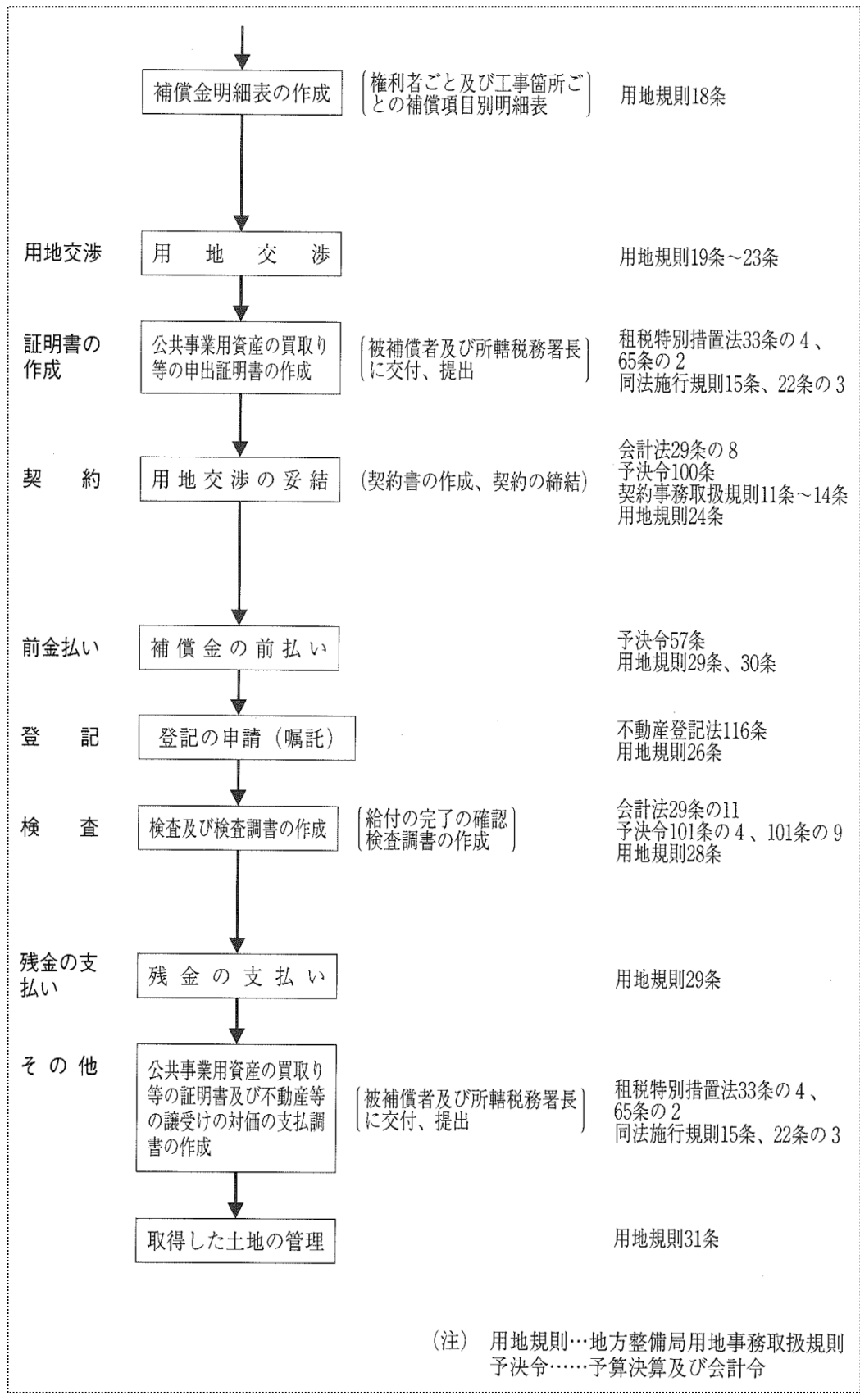
- 各都県単位で警察及び弁護士会との意見交換会の実施。

各事務所での取り組み

- ① 警察及び弁護士会との連携の強化
 - 1) 各事務所ごとに所轄警察署に協力要請
 - 2) 各事務所ごとに所轄警察署及び弁護士会と不当要求行為を担当する部署の部署名、連絡先、担当者等の確認
- ② 用地担当職員の意識啓発
 - 1) 警察又は弁護士会の講師による研修の受講
 - 2) 各事務所の不当要求防止責任者との連携を図り、都県公安委員会が実施する「選任時講習」、「定期講習」及び「臨時講習」において、不当要求への対処方法の習得

用地事務の標準手続きフロー





(注) 用地規則…地方整備局用地事務取扱規則
予決令……予算決算及び会計令

- 11 以上のように、起業者としては不当要求等を排除し、「適正な補償」を確保するための方策を確実に実施しているところであるが、用地取得業務が、権利者個人と接触した上で、実施しようとする事業や損失補償の内容等についての理解を求めた上で、相手方の合意を得なければならないという極めて厳しい内容の業務であることから、業務の様々な段階において、起業者と権利者との間において、紛争が生じやすいというような構造になっているという現実が存する。

- 12 また、損失補償を含む用地業務を行っている起業者としては、事業を通して知り得た権利者についての個人情報等を厳格に保護しつつ、一方で、特別な犠牲を国民全体で公平に負担をしていくという観点から、保有している情報を、広く一般に開示していくことが求められている。

- 13 起業者からの委託を受け、損失補償に係る業務を専門的に実施する「補償コンサルタント」においても、起業者における立場と同様に、公正の維持や守秘義務の徹底等を図るとともに、損失補償の専門家としての資質向上を図るという観点から、補償業務管理士資格の取得促進や損失補償に関する各種研修等の実施を行っているところである。

補償業務管理士とは

一般社団法人 日本補償コンサルタント協会が付与する 用地補償業務従事者のための唯一の資格

補償業務管理士は、「優秀な人材の育成」、「若い職員の士気の高揚」、「登録部門の底辺の拡充」等の要請を背景に平成3年に制定された「補償業務管理士研修及び検定試験実施規程」に基づく民間資格です。

(平成 26 年3月 31 日現在の補償業務管理士数 7,638 名)

補償業務管理士数の推移

単位：人

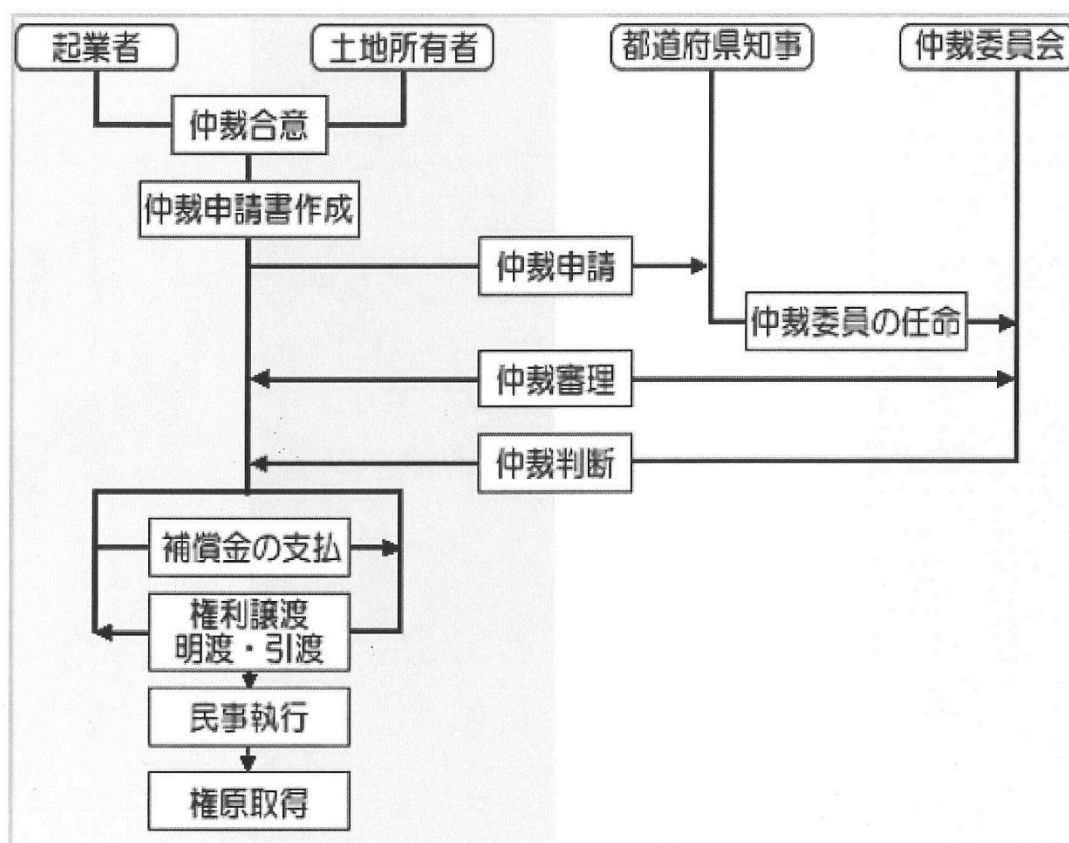
年度	登録者数	部門別補償業務管理士登録部門（延人数）								合計
		土調	土評	物件	機械	営業	事損	補関	総補	
14年度末(累計)	5,351	2,268	689	2,491	741	1,282	1,493	609	—	9,573
15年度末(累計)	5,681	2,449	772	2,690	849	1,381	1,670	702	—	10,513
16年度末(累計)	5,946	2,580	846	2,877	915	1,505	1,833	778	—	11,334
17年度末(累計)	5,797	2,563	869	2,917	971	1,554	1,967	838	—	11,679
18年度末(累計)	5,882	2,668	954	3,078	1,064	1,639	2,164	916	—	12,483
19年度末(累計)	6,103	2,820	1,035	3,252	1,151	1,731	2,318	985	—	13,292
20年度末(累計)	6,406	3,016	1,111	3,486	1,279	1,824	2,514	1,077	501	14,808
21年度末(累計)	6,662	3,251	1,198	3,670	1,371	1,955	2,677	1,281	648	16,051
22年度末(累計)	6,705	3,439	1,226	3,767	1,414	2,011	2,874	1,496	681	16,881
23年度末(累計)	6,960	3,694	1,250	3,917	1,496	2,096	3,035	1,575	710	17,773
24年度末(累計)	7,373	4,012	1,316	4,186	1,637	2,209	3,222	1,676	736	18,994
25年度末(累計)	7,632	4,216	1,420	4,322	1,722	2,331	3,395	1,779	755	19,940
26年度末(累計)	7,775	4,367	1,482	4,446	1,772	2,413	3,488	1,842	759	20,569

< 8 登録部門 >

土調	⇒	「土地調査」部門	、	土評	⇒	「土地評価」部門
物件	⇒	「物件」部門	、	機械	⇒	「機械工作物」部門
営業	⇒	「営業補償・特殊補償」部門				
事損	⇒	「事業損失」部門	、	補関	⇒	「補償関連」部門
総補	⇒	「総合補償」部門				

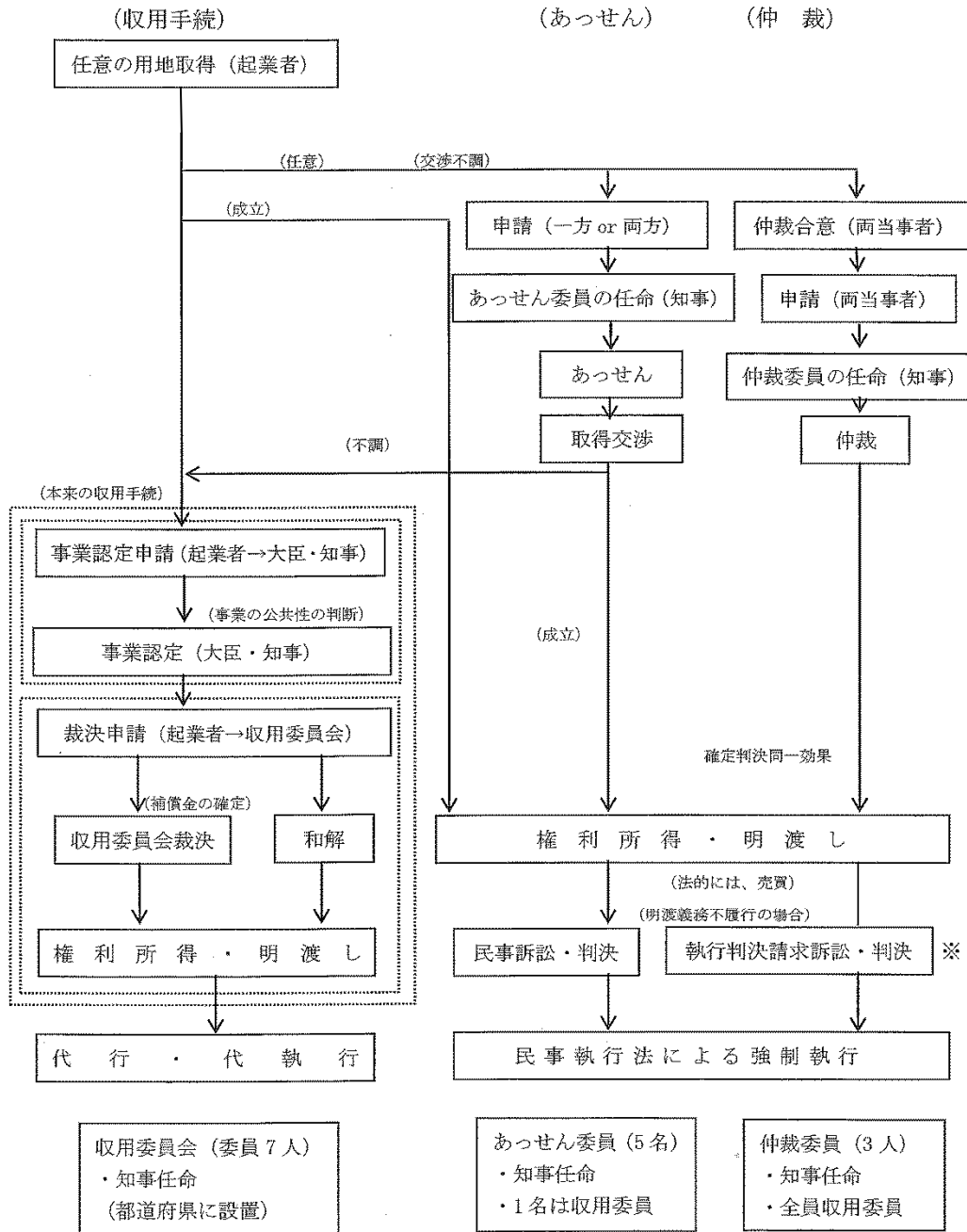
14 一方、土地等の取得に関する紛争の処理手続きとしては、「事業認定」告示前の任意取得における場合であっても、従来から土地収用法の特別手続きとして定められていた、あっせん委員が行う「あっせん」制度に加えて、紛争の原因が補償金等である場合には、関係当事者からの申請によって、仲裁委員が行う「仲裁」制度として土地収用法改正に伴って新たに設けられた。

これらの制度が有効に機能したとすれば、起業者及び関係人の双方にとって、「適正な損失補償」を確保していく上で、極めて大きな役割を果たしていくものと期待される場所であるが、残念ながら活用例としてはそれほど多くはないというのが現状である。



仲裁制度手続きフロー図

○収用手続における裁決、和解、あっせん及び仲裁手続比較表



※仲裁判断事項以外については、民事訴訟・判決が必要

< 今後の方向性等 >

15 以上のように、用地業務における「適正な補償」を確保していくための仕組みとしては、最終段階の土地収用制度における解決手法に至るまでの間において、かなり充実したものになりつつある。

しかしながら、わが国における風土的な特徴からきたものであろうと推測されるのであるが、任意取得によるもの比率が、強制取得によるものと比較して、圧倒的に多いという現実が存する。

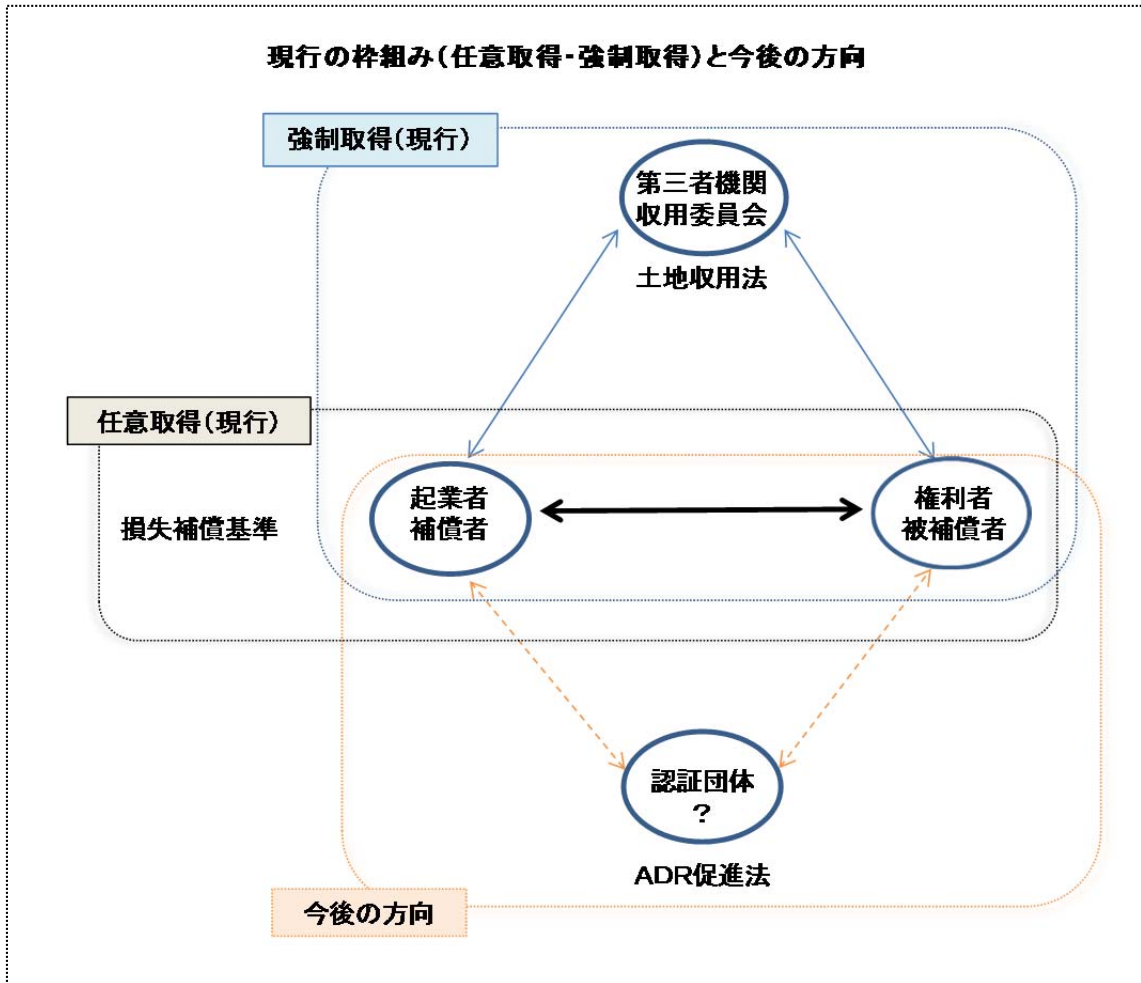
16 強制取得段階においては、土地収用法を適用して損失補償を行うこととなるため、起業者や権利者以外の第三者機関としての収用委員会が「適正な補償」かどうかを判断することになっている、土地収用法が改正されたことにより、法律上でこれが担保されることとなった。

一方、任意取得段階においては、仲裁制度による場合を除いては、「適正な補償」を定めている損失補償基準の順守が起業者に求めているが、権利者（被補償者）の側からは、起業者から提示された補償内容や補償額が「適正な補償」であるかどうかを確認することが個人では難しいなど、「適正な補償」を担保されているか疑問も残る。

このため、権利者が提示された補償額等に不満があるような場合には、仲裁制度を利用するか、土地収用法に基づいた解決に向かうか、又は、訴訟を提起して裁判上の解決を模索するかといった方法しかないため、紛争を解決して合意に至るためには、現実には、いくつかのハードルを越えていく必要がある、被補償者にとって、敷居が高いものとなっているというのが現状である。

したがって、今後は、任意取得段階における「適正な補償」を担保するための仕組みとして、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（平成16年12月1日法律第151号）」（「ADR促進法」又は「ADR法」と通称されている。）に基づく裁判外紛争解決制度の活用が有効であろう。

具体的には、損失補償の専門家を擁する団体を認証団体として「民間型」のADRを設立し、損失補償に係る紛争の解決を行うことにより、「適正な補償」を確保していくといった、新たな取り組みが、わが国において求められているのではないかと。



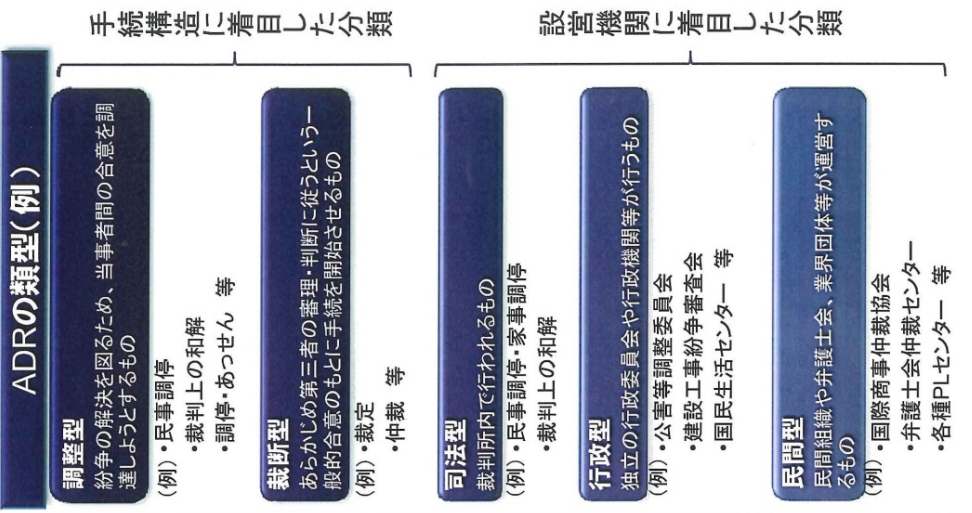
、
 ※「ADR」とは
 「Alternative (代替的)」「Dispute (紛争)」「Resolution (解決)」の頭文字をとって「ADR」と呼ばれている。日本語では、「代替的紛争解決手続」とか、「裁判外紛争解決手続」と訳されている。

民事訴訟手続とADRとの比較

民事訴訟手続とADRとの比較

	民事訴訟手続	ADR
手続を主宰する構成員	裁判官に限定	裁判官に限定されない →各分野の専門家の活用が可能
手続の公開	公開	非公開 プライバシーや営業・技術の秘密に関わる紛争を非公開手続により解決可能
紛争の解決基準	実体法 和解による解決以外は、法律上の権利義務の存否の確認、義務履行の命令に限られる	実体法にとらわれない 実体法以外の条理にかなった解決基準を採用し、紛争の実情に応じた解決が可能
事実の存否に対する判断	事実の存否を一義的に確定する必要あり 和解による解決以外では、心証が灰色であるときにも、証明責任によってその存否を確認	必ずしも事実の存否を一義的に確定する必要はない 心証の度合いに応じた柔軟な解決が可能
利害関係人の参加	(判断の対象が当事者間の権利関係に限定されるため) 和解によらない限り、当事者間のみの紛争を解決	(判断の対象が当事者の権利関係に限定されないため) 利害関係を持つ者を広く参加させることにより、紛争の全体的解決が可能
相手方の応答義務	応訴の負担を負う 被告が控訴しない場合にも強制力を有する	応答義務はない 当事者間の契約上、紛争が生じた場合にはADRによる紛争解決に応じる旨をあらかじめ決めておくことが考えられる
解決結果の履行確保	確定判決は債務名義となる 債務名義に基づいて強制執行が可能	解決結果は原則として債務名義とはならない 債務の履行を確保するためには、解決結果に基づいて公正証書を作成しておく等の措置が考えられる
手続に必要な費用	(法律専門家による十分な主張・立証活動や専門家による鑑定が必要な場合があり) 申立費用の他に弁護士費用や鑑定費用が必要	(法律専門家に頼らずに、当事者自らの手で紛争を解決し得るため) 原則として弁護士費用や鑑定費用は不要

出所:「ADR(裁判外紛争解決手続)について」(07年5月内閣府国民生活局)



裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（概要）

