

個別払いの原則の例外規定について

【研修委員会】

1 はじめに

昨年度の研修会において、損失補償基準の個別払いの原則の例外規定について議論があり、その後、研修委員会で研究協議しましたので、その概要を報告させていただきます。

2 規定について

土地収用法（昭和29年法律第279号）では

（個別払いの原則）

第69条 損失の補償は、各人別にしなければならない。ただし、各人別に見積もることが困難であるときは、この限りでない。

とされ、

公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和37年閣議決定。以下「損失補償基準」と略します。）においては、

（個別払いの原則）

第5条 損失の補償は、各人別にするものとする。ただし、各人別に見積もることが困難であるときは、この限りでない。

とされています。

3 損失補償基準の一般的な考え方

公共用地補償研究会編著（国土交通省総合政策局国土環境・調整課監修）の「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説」の損失補償基準の第5条では、

本条は、損失の補償をそれぞれの土地等の権利者に対して各人別にする個別主義を原則とし、個別主義により難いときに限って代位主義により得る旨を定めたものであって、表現に若干の差異はあるにしても、土地収用法の規定と同趣旨のものである。

ただ、土地収用法においては、損失補償の払渡しが行行政手続の一環として裁決の効果を担保する行為としての意義を有するのに反して、いわゆる任意売買の場合にあっては、補償の払渡しの効果が単に民事契約実現の要件となるにとどまるものであるから、土地等の権利者各人に対して民事上充分に対抗し得る要件の下においても個別主義を画一的に固守することが考えられない。むしろ、用地取得事務の円滑を図る観点からは、事情に応じて、慣習、合意等による代位をある程度認めて運用することは本条の趣旨に背反するものではなく、この場合において本条の意義は、土地等の権利者各人がそれぞれ正当な補償を受け得ない状態が予想されるにもかかわらず、起業者においていたずらに便宜に走って代位主義をとることを禁じているものと解すべきである。

となっています。

4 土地収用法に関する学説、解説等

土地収用法の場合の「個別見積もりが困難であるとき」とは、「単にそれが困難であるに止まらず、

不可能な場合を意味する」とされており、学説は極めて厳しい解釈をしています。例えば、美濃部達吉博士は、『法律が個別計算を主義としている以上、そのいわゆる「見積り難き」とは単に見積ることが困難である場合を意味するのではなく、それが不可能である場合のみを意味するものと解せねばならぬ。若しそれに反して見積りの困難な場合をも包含するものとするれば、それは単に程度の問題であるから、結局起業者及び収用審査会の自由裁量によって決せられるものとなり法律が個別計算を主義としている精神は失われてしまう外はない。』とされています。

また、「公共用地の取得に伴う用対連基準の解説」（用地補償実務研究会編集）によれば、「①遺産分割協議が成立していない場合、共有持分につき争いがある場合及び土地所有者と借地人との間で配分割合につき争いがある場合等の理由により各人別に見積もれない場合 ②抵当権、質権、先取権等の担保権が存する場合 ③仮登記上の権利、既登記の買戻権を有する者と既登記の差押債権者及び既登記の仮差押債権者が存する場合等」を個別見積もりが困難であるときの具体的な例として挙げています。

5 土地収用法における権利者確定の手続き

土地収用法では、第35条で「起業者等は、事業の準備のため又は土地調書及び物件調書の作成のために、その土地又はその土地にある工作物に立ち入って、これを測量し、又はその土地及びその土地若しくは工作物にある物件を調査することができる。」とされ、第36条では「起業者に土地調書・物件調書の作成が義務付けられており、起業者は自ら土地調書及び物件調書に署名押印し、土地所有者及び関係人を立ち会わせて上、土地調書及び物件調書に署名押印させなければならない。」とされています。第40条で収用又は使用の裁決を申請するにあたっては、「土地所有者及び土地に関して権利を有する者の氏名及び住所」、第47条の3で明渡裁決の申立をしようとするときは、「土地所有者及び関係人の氏名及び住所」をそれぞれ記載した書類を添付するようになっています。第42条及び47条の4では「それらの書類は一定期間公衆の縦覧に供する」ようになっており、権利者の権利を侵害しない手続きが法的に明確に定められています。

6 損失補償基準における権利者確定の手続き

損失補償基準の個別払いの原則を担保する手続きは、それぞれの起業者の用地事務取扱規則等の内部基準により定められています。国土交通省が平成23年に作成した「用地交渉ハンドブックの《基礎知識編》第1章 1. 用地取得事務の概要（抄）」によりますと、

（3）権利調査

適正な補償を行うためには、取得又は使用しようとする土地や支障となる物件等に対して現在の権利者を確定する必要があります。

そのため、法務局備え付けの土地等の公図等の調査をし、所在、地番を明確にした上で、その登記記録を調査して所有者及び所有権以外の権利者等を確認するとともに、土地等の所有者が死亡、未成年、不在者等であるなど、登記記録の調査では現在の権利者が明確にならない場合には、相続関係、法定代理人等を戸籍簿等により調査を行う必要があります。

（4）用地測量及び物件等調査

①土地の測量について

登記記録の調査や戸籍簿等調査に基づき、取得又は使用しようとする土地の所在、地番、地積、所有者及び所有権以外の権利者等を把握した後に土地の測量に着手することとなります。

土地の測量を行うためには、土地所有者及び関係人等の土地に立ち入らなければならず、これらの権利者に対して土地の測量のための立入を通知し、その承諾を得る必要があります。

②物件等の調査について

取得又は使用しようとする土地に支障となる物件が存する場合には、土地の測量と同様に、当該物件の所有者等に対して物件の調査のための立入について通知し、その承諾を得る必要があります。

調査の対象となる主な物件としては、建物、機械・生産設備、物置、配管等の工作物並びに庭木、草花等の立竹木があります。

(5) 調書の作成及び確認

用地測量及び物件調査等の終了後は、遅滞なく、土地所有者ごとの土地調書及び物件所有者ごとの物件調書を作成し、当該調書に係る所有者等の確認を求め、署名押印を求めることとなります。

この署名押印をもって、所有者等の補償内容を確定させることとなります。

なお、これらの調書の説明及び確認は、公共用地交渉の中で行われることとなります。

とされており、登記記録簿の調査から始まって、土地調書・物件調書により権利者が確定されることとなります。

この確認作業に基づきそれぞれの権利者と個別に補償契約を締結した場合には、土地収用法の個別払いの原則とほぼ同じ効果となります。起業者の内部基準によるこれら手続きは、土地収用法のような公衆縦覧による手続きがないため、土地所有者等と起業者の信頼関係による権利者の確定ですが、少なくともこの手続きに従った場合には、損失補償基準による個別払いの原則が尊重されたものといえます。

7 土地収用法と損失補償基準との取扱いについて

しかしながら、上記「4 土地収用法に関する学説、解説等の ①、②及び③の場合並びに賃借権等の権利が設定されている場合については、損失補償基準が想定しているいわゆる任意の契約（以下「任意契約」と略します。）と土地収用法とでは、代位についての考え方に差があると思われるので、個別に述べさせていただきます。なお、支障物件の移転までを考えますと複雑になりますので、土地等の取得についてのみ述べさせていただきます。

(1) 土地収用法で代位が認められている①、②及び③について

土地収用法では収用裁決により土地等は起業者が原始取得することとなりますので、代位は有効ですが、任意契約においては権利関係を整理し各権利者が了解しなければ完全所有権を起業者が取得することにはならないため、代位による契約はできないものと考えます。

①の遺産分割協議が成立していない場合、共有持分につき争いがある場合

少なくとも、遺産分割協議や共有持分が解決しない限り契約締結はできませんから代位は有効ではないと考えます。解決しない場合は土地収用法に移行せざるを得ない案件となります。

①の内、土地所有者と借地人との間で配分割合につき争いがある場合

配分割合を了とした一方の権利者と契約したとしても、最終的に合意に至らなかった場合には、起業者の標準契約書では、締結した契約は解除されますので、代位は有効ではないと考えます。解決しない場合は土地収用法に移行せざるを得ない案件となります。

② 抵当権、質権、先取権等の担保物権が存する場合

任意契約においても、起業者の標準契約書では土地所有者等と契約を締結するようになっていますが、土地の引渡し若しくは補償金の支払いまでに当該権利を抹消することを土地所有者等に義務付けており、最終的に権利の抹消ができなければ、契約は解除されることとなります。

このため、各権利者と契約をせず土地所有者等とのみ契約をする点の広義の意味では代位主義と言えますが、土地収用法と同様の効果が得られない（代位による契約により完全所有権が取得できない）ため、狭義の意味では代位主義とは言えないと考えます。

なお、土地収用法の場合は土地所有者に対する補償に含めて算定され、補償金は土地所有者に一括して支払われることとなります。抵当権者などの担保物権者は、物上代位権を行使して、自ら権利の保全を図ることとされています。

③ 仮登記上の権利、既登記の買戻権を有する者と既登記の差押債権者及び既登記の仮差押債権者が存する場合

土地収用法では、第95条、第96条及び第97条に関連する規定が整備されており、原始取得が可能ですが、任意契約のための起業者の標準契約書はこれらの権利を想定したものではなく、これらの権利関係が解決して初めて契約締結が可能になるものと考えます。

(2) 賃借権等が設定されている場合

土地収用法では、賃借権等の価格について起業者が見積りすることと解されており、収用裁決事例にも同様の考え方が示されています。このため、収用裁決の場合、起業者は不動産鑑定評価等を参考に借地権割合等を算定し、裁決申請することが基本となっています。

一方、任意契約では、起業者は借地権割合等の目安は示すものの、用地交渉の過程で土地所有者と借地権者等との協議で借地権割合が決定された場合は、その借地権割合でもって、補償契約を締結することは行われています。この場合、土地所有者と借地権者等との間で成立した借地権割合を起業者が認定したものと考えられますので、「起業者が個別に見積もる」と解しても差し支えないものと考えます。

8 まとめ

個別払いの原則についての土地収用法と損失補償基準の規定は同趣旨であり、土地収用法には原則を担保する手続きが規定されており、損失補償基準においても起業者は原則を遵守する内部の基準を定めています。

しかしながら、強制力を有する土地収用法に比べ、民事上の契約より履行を確保（起業地を取得）する用地取得事務においては、最終的には完全所有権を取得する契約を締結しなければならないことから、損失補償基準が許容している代位主義には限界があるものと考えます。

又、公共用地補償研究会編著（国土交通省総合政策局国土環境・調整課監修）の「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説」で「用地取得事務の円滑を図る観点からは、事情に応じて、慣習、合意等による代位をある程度認めて運用することは本条の趣旨に背反するものではない」と指摘しているように、各権利者の権利を不当に侵害するものでなければ、起業者が定めている手続きに多少反することがあったとしても、民事上の契約が否定されるのではないと考えます。

前記で引用させていただいた国土交通省 土地・水資源局 総務課 公共用地室が平成23年に作成した「用地交渉ハンドブックの序章はじめ」に『公共用地交渉』についての考え方が述べられています。用地交渉についての考え方を確認する上で参考になると思われますので、掲載させていただきます。

「公共用地交渉」とは、公共事業に必要な土地等の権利者に対し、土地調書・物件調書の説明及び確認を得ること、土地の評価（残地補償を含む。）の方法の説明、建物等の補償方針及び補償額の算定内容（以下「補償内容等」という。）の説明、損失補償協議書の提示及び説明、補償金に関する税制の説明、補償契約書案の説明及び契約の承諾、並びに権利者の求めに応じて発注者から得た代替地の情報提供等を行うことをいいます。

また、「公共用地交渉」は、次の点において民間において行われる用地取得の「用地交渉」と異なることに留意して適切に実施しなければなりません。

- ① 公共用地取得の補償は、憲法第29条第3項「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。」を根拠として、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和37年6月29日閣議決定）」、「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準（平成13年1月6日国土交通省訓令76号）、以下、「補償基準」という。」、「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準の運用方針（平成15年8月5日国総国調第57号国土交通事務次官通知）、以下「運用方針」という。」及び「国土交通省損失補償取扱要領（平成15年8月5日国総国調第58号総合政策局長通知）」その他の補償基準（以下「補償基準等」という。）に基づき実施する必要があること。
- ② 公共事業により取得すべき事業用地の範囲は、治水危険度、交通渋滞の状況等の土地利用の状況、社会経済状況や地形、地物等を総合的に判断して客観的かつ非代替的に決定されており、取得の難易度によって変更されるものではないこと（民間において行われる用地取得においては、取得の難易度、採算性により事業計画や取得すべき土地の範囲等の決定、見直しが行われる可能性があるものと考えられる。）。
- ③ 公共事業の実施に伴う補償金額は、補償基準等の客観的ルールに基づいて算定されることから、権利者が当該補償金額に不満があっても交渉等により増額等が認められるものではなく、補償内容について十分な説明を尽くし理解を求めていくことが必要であること（民間において行われる用地取得等においては、価格決定に補償基準等の適用はなく、事業の採算性等を勘案して事業者が判断し権利者との間で自由意志に基づき決定されるものと考えられる。）。
- ④ 公共用地取得は、任意取得を原則としつつも、公共用地交渉が妥結に至らない場合は、一般的に土地収用法に基づく強制取得の手続きに移行することが予定されているものであること（民間において行われる用地取得は買収に応じない場合にその意に反して強制的に取得することはありえない。）。