

損失補償と基準の歩み
Report No. 12-1

作成者	M. T
作成日	1997.2

行政の活動によって国民に損害ないし損失が加えられ、その損害・損失の発生につき国民に責任がない場合に、国家（公共団体）がそれを補填する責任を負うことになる。国家補償責任といわれているものである。国家補償は、違法な行政行為に基づく国家賠償と適法な行政行為に基づく損失補償に分けられる（i）。

一般に損失補償とは、「適法な公権力の行使によって加えられた財産上の特別の犠牲に対し、公平の見地から全体の負担においてこれを調整するための財産的補償」と定義され、その根拠は財産権（ii）の保障と平等公平負担の原則に求められる（憲法 29 条, 14 条）。つまり、適法な行政活動や公共事業が行われる際に、特定の者の財産に加えられた特別の犠牲を国の財政的負担において補填し、個の負担を全体の負担に転嫁する利害調整のしくみが損失補償の制度であるといえる。

財産権の損失があれば、どのような場合にも無条件で補償が必要とされるのではなく、損失補償は財産権に加えられた制約が特別の犠牲にあたる場合に限り必要とされる。その特別の犠牲にあたるか否かは、形式的基準と実質的基準の二面について客観的、合理的に判断すべきであるとされている。形式的基準とは、財産権に加えられた制限が一般的（広く一般に及ぶ）（iii）か個別的（特定範囲の者にのみ及ぶ）か、つまりそれが一般人を対象としたものではなく、平等原則に反するような特定人のみに対する個別的な負担であるか否かをいう（iv）。実質的基準とは、制限によって財産権の侵害の程度が本質的な程度に至っているか、それともそこまで至らない財産権内在的な制約の範囲内にとどまっているかどうか、つまり財産権に加えられた制限が、社会生活において財産権者に求められるがまんの限度（いわゆる「受忍限度」）を超えるものであるか否かをいう。

（実質的基準によると、）行政活動や公共事業の際に加えられる財産上の制約の中には、財産権の本質的内容を侵害するほどに強度なもの、つまり財産権の本来の効用の発揮を妨げる程度の侵害をもたらすものがある。典型例が公共事業のために土地等の強制的に取得する土地収用の場合で、この場合には土地所有者等はその意志とはかかわりなく、あるいはその意志に反して財産の本来の用途に基づく利用ができなくなる（収用手続きが完成すると、起業者（v）が土地所有権を取得し、その他の土地に関する権利は消滅するから、元の土地所有者等の土地利用権原がなくなる。）から、補償が必要とするのは当然のこととされる。土地収用の制度は、損失補償をすることを条件に土地等を強制的に取得できることを定めるもので、損失補償制度は、この土地収用制度と表裏一体の関係にあると捉えられる。

土地収用の際の損失補償が損失補償制度の代表例であるが、現実の公共事業用地の取得のほとんどが民法上の売買契約による取得、いわゆる任意買収により行われていることから、土地収用法等の適用を通じての強制取得に伴い行われる損失補償と、任意買収に伴う対価の支払いの両者を総称して損失補償という場合が多く（vi）、一般に慣用的に用いられる損失補償とは、公共事業用地の取得に伴って生じる損失に対する補償を意味することが多い。

公共事業用地の取得に伴って生じる損失に対する補償は、「収用損失の補償」とも称され、収用損失の補償は「権利補償」と「通損補償」に区分される。権利補償は、公共事業用地の取得に伴い土地所有権その他財産的価値を持つ権利を喪失することに対する補償をいい、土地所有権に対する土地補償金等がある。通損補償は、財産権の喪失に伴って付随的に生じる損失に対する補償をいい、被収用者であれば誰もが、通常の事情のもとで当然に受け得るであろうと考えられる客観的な経済的損失（通常受ける損失）に対する補償をいう。例えば、土地の取得に伴い、その土地の上にある建物を他の土地に移転するための費用の補償（移転補償）（vii）や、その間営業を休まなければならないことによって生じる損失に対する補償（営業補償）がある。

権利補償を考える際には収用の法的効果に着目するのも有用な方法で、それは「取得収用」「消滅収用」

「拡張収用」の三つに分類される。取得収用とは、公共事業のために必要な権利を起業者に取得させる場合をいい、土地の収用、立木、建物等の収用、土砂砂れきの収用がこれにあたる。消滅収用とは、公共事業のために必要な土地等に付着する公共事業には不要な所有権以外の権利の消滅をきたす場合をいい、地上権、鉱業権等の収用がこれにあたる。起業者が所有することとなる土地の上に所有権以外の権利があり、それが事業の執行に支障となる場合に、起業者のためにその権利を消滅させるものである。拡張収用は、憲法上の財産権の保障の建前から、土地等の収用は現に公共事業の用に供するために必要な範囲に限られるべきであるが、例外的に、主として被収用者の利益のために事業に必要な限度を超えて土地等を収用することが認められる場合をいう。残地(viii)収用、土地の使用に係る収用、物件の移転困難な場合の収用等がこれにあたり、被収用者からの請求による収用であることから、逆収用ともいわれている。

収用損失と対比して用いられている概念に「事業損失」と呼ばれるものがある。事業損失とは、公共事業の施行に起因して起業地（および残地）以外の土地に発生する騒音、日照阻害、排気ガス、地下水位低下、水質汚濁、電波障害等の損害ないし損失および高低差等の物理的影響をいうもので、公共事業の施行により生ずる損失のうち収用損失を除外したものともいわれる。

事業損失は、適法な事業の結果、上記の損害等が発生させるもので、損害賠償と損失補償との区別が明確でない問題の一つに位置づけられる。従来は、不法行為の一種として損害賠償の問題として処理されてきたが、現在では一種の損失補償の問題として処理しようとする考えが有力になってきている。しかし、事業損失を現行法制度の下でどのように位置づけられるべきかについては、現在のところ定説がなく、そのため事業損失の補償に関する取扱いも様々なものとなっている。

公共用地の取得に伴う損失補償基準（昭和37年10月制定）の改正経過と改正のポイントを別表のとおり整理した。

- i 国家補償は講学的には、①損害賠償、②損害補償、そしてこのいずれによっても救済されないが、犠牲者を放置しておくことはきわめて不公平・不合理と感ぜられる③結果責任に基づく国家補償の3領域に区分される。
- ii 財産権の主要なものとして、物権、債権、無体財産権があげられる。
- iii 例えば、建築基準法による用途領域内の建築物の用途制限。
- iv 形式的基準については、一般的制限であっても本質的な侵害であれば補償を要する場合もあるから、この基準は有用ではないとの批判がある。
- v 土地収用法による収用・使用をすることを必要とする事業を行う者。
- vi 『公共用地の任意買収に伴う対価の支払いは、本来、契約の反対給付であり、公法上の損失補償とは全く異なるものである。それにもかかわらず、公共用地の任意買収が用地補償契約といわれ、その契約の対価の支払いが損失補償といわれるのは、公共用地の取得に当たっては、収用手続きによることが可能な場合にも、できるだけこれを避けて任意買収によることが一般化していること、公共用地の取得が、本来的には強制的な契機に基づくものであり、当事者双方の意思表示が合意に至らないときは、土地収用法の定めるところにより事業認定を受け、収用の裁決を得ることによって合意と同様の効果を得ることができるものであることのほかに、収用手続きによったとした場合に予想される裁決の内容と合致する補償基準による算定額を契約の対価としていることからである。』（出典：「新版用地取得と補償」p.34）
- vii 土地収用法では、「収用し、又は使用する土地に物件があるときは、その物件の移転料を補償して、これを移転させなければならない。…」(77条)とし、収用地又は使用地の上に事業の用に供する必要のない

物件が存する場合には、それらの物件について移転料を補償して移転せしめるのを原則とするのが収用主義といわれる。我が国が採る移転主義の立法例は少数派とされる。

viii 同一の土地所有者に属する一団の土地の一部を取得する場合に、取得の対象とならない部分。公共用地の取得方法は、一般的には、事業に必要な範囲しか土地を取得しないため、狭小面積の土地や細長い土地、不整合な土地等が残地として残ることがある。