

アメリカの損失補償制度について
Report No.13-1

作成者	O. T
作成日	1998.4

昨秋、アメリカの損失補償制度調査団の一員に加わり、同国の損失補償制度や補償業務の実態を見てくる機会を得た。訪問地は、マサチューセッツ州ボストン市からワシントン D.C、フロリダ州マイアミ市に至る東岸の一帯で、主たる調査先は、マサチューセッツ州道路局、FHWA(連邦道路庁・運輸省)、IRWA(国際用地協会)、THE APPRAISAL FOUNDATION(鑑定財団)、CONTRACT LAND STAFF, INC.(補償コンサル)、O. R. COLAN ASSOCIATES, INC.(補償コンサル)、ギデオン・カナー氏(弁護士)、エドワード・D・マッカーディ氏(弁護士)、トビー・プリンス・ブリガム氏(弁護士)等である。短期間の現地調査でアメリカの損失補償について全貌を把握することはとても不可能であるが、収集資料やヒアリング資料、前年度海外調査資料等を参考に、皮相的、印象記的になることを省みず筆者なりに概観整理してみた。海外の損失補償に関心をお持ちの諸氏に多少とも参考になれば幸いである。

I アメリカの損失補償—基本的法制度

アメリカは、元来、判例法主義の国で、損失補償においても裁判所の判例が重要な位置を占めているが、補償の基本的な法制度として合衆国憲法(以下、連邦憲法という)の規定と一般的にリロケーション・アクト(以下、移転法という)と呼ばれている連邦法がある。

連邦憲法においては修正5条と修正14条において重要な事項が規定されている。修正5条(1791年)では、……何人も法のデュー・プロセスによらずして生命、自由、もしくは財産を剥奪されない。何人も正当な補償なしに私的財産を公共のために収用されない。……と定められている。また、修正14条(1868年)においては、……いかなる州も、人から法のデュー・プロセスによらずして生命、自由、もしくは財産を剥奪してはならない。……と定められている。5条の前段は、適正手続条項(DUE PROCESS OF LAW)―私有財産の取得は適正な法定の手続を通じて行われなければならないこと、また、後段は、私有財産が公共目的(PUBLIC USE 又は PUBLIC PURPOSE)に供される場合は、正当な補償(JUST COMPENSATION)のもとに行われるべきこと、が規定されている。財産収用権(EMINENT DOMAIN)自体は、主権に固有の権限とされており、修正5条は、その権限を付与したのではなく、その条件を定めているものと考えられている。何が「正当な補償」であるかについて、アメリカ最高裁は、所有者が失った価値を問題とし、通常その公正な市場価値を補償すべきものとしている。適正手続条項の規定は、南北戦争の後、修正14条にも挿入され、州行政機関の行為を制約するものとなった。デュー・プロセスの概念は、政府の行為が個人に対する最低限の公正の基準に合致しなければならないことを意味している。その基準とは、例えば、行政決定が下される前に適切な告知を受ける権利や意味のある聴聞の機会を受ける権利が保障されている、といったものである。

(注)憲法修正について～アメリカでは、憲法修正は、憲法の本文の変更によってではなく、修正条項の追加によってなされている。

移転法は、正式には、「連邦の統一的な移転支援及び不動産取得政策法令」という名称で、1971年1月に連邦議会で承認された。同法は、①一般規定、②統一的移転支援、③統一的不動産取得政策で構成されており、用地取得及び生活再建に関する原則的な考え方、移転者に対する補償の範囲、情報提供やアドバイスについて規定されている。この移転法において、補償項目や補償額の範囲が行政の果すべき最小限のものとして示され、これをもとに各州でそれぞれの地域性にあった州規定が制定されている。(連邦憲法により連邦に与えられていない限り、立法、行政、司法の三権は各州に留保されている。)

移転法制定以前におけるアメリカの公共プロジェクトは、かなり強引な用地取得が行われていたようで、トラブルが多発し、強制収用の適用事例も多く社会的な問題となっていたようである。土地収用は、1950年代より主にハイウェイ用地や再開発用地関係で急増し、1968年にはカリフォルニア州で2000件の土地収用があったといわれている。現在では、移転法は、これをガイドラインとして制定されている各州法とともに、アメリカの補償理念である正当な補償、公平な補償(FAIR COMPENSATION)を担保する法として機能している。

II アメリカの用地補償事情

アメリカの用地補償について特徴的な事柄を、以下、アラカルト風にまとめてみた。

1 アメリカの歩み

アメリカには、フロンティアスピリットのもと人々が西へ西へと大移動してきた西部開拓の歴史がある。19世紀に西部への鉄道が敷設されるときは、我がタウン、我がヴィレッジの繁栄のため人々はこぞって鉄道用地を無償提供した。20世紀に入って、20年代～60年代にかけてカリフォルニア州、東部諸州を中心にハイウェイの整備が進んだが、これとともに用地補償問題が多発することとなった。広大で低廉な可住地に恵まれ、土地執着心の希薄なアメリカ国民にとってもかなり深刻な土地収用事件の発生もみられることとなった。公共目的の名のもとにあるいはその拡大解釈により、当局が強引な土地収用を行うケースもみられた。前記法整備が行われ、アメリカの用地取得において「正当な補償」、「公平な補償」が重視されるゆえんである。

2 州の独自性

アメリカは、州を構成単位とし、連邦憲法をもつ連邦共和国である。各州は、それぞれ独自の州政府と憲法をもっている。連邦政府はあくまで憲法によって授権された権限のみを有しており、州政府がもっているような一般的な統治権は有していない。連邦に委任されずしかも州に対して禁止されていない権限はすべて州に留保されているものと解されている。

アメリカでの公共用地取得の90%以上が州によって行われている。各州の補償制度に関する法令は、連邦移転法をガイドラインとして制定されてはいるが、補償項目や内容の細部については各州の歴史、地域性により独自の規定がみられる。例えば、カリフォルニア州やバージニア州では、高齢者や身障者に対して生活再建支援のための特別条項をもうけているとのことである。また、営業補償は、連邦移転法では補償の対象とされていないが、ミシガン州では補償対象とされている。また、フロリダ州では、土地の一部取得の場合で営業上の損失が発生すると認められる場合は補償対象とされている。全面移転の場合には営業損失が生ずることなく移転可能であるとしている。(基本的な補償項目等については、IIIでフロリダ州の補償基準を具体的に紹介しておきたい。)

3 国際用地協会(INTERNATIONAL RIGHT-OF-WAY ASSOCIATION 略称 IRWA)の存在

用地取得業務に携わる官公庁や電力会社、ガス会社等公益企業の職員、民間の補償コンサルタント

ト会社の職員、不動産鑑定士、弁護士、測量技士、エンジニア等が個人資格で入会している非営利団体(1934年設立)で、会員数は現在約8000人。アメリカとカナダに75の支部がある。IRWAは、過去60年にわたって研修教育・情報交換等を行っており、その活動を通じて用地関係者の社会的地位の向上に尽力してきた。アメリカでは最近用地関係の仕事にチャレンジしたいという若者が増えていくとのことで、これに対応するため40の教育コースがもうけられている。また、所定の研修コースの修了と一定の実務経験、4分野(法律・鑑定・用地取得・技術)の試験合格により協会上級メンバー資格SRWAが授与される。用地関係者のステイタスをあげる資格制度とされており、現在2500人の会員に与えられている。

(注)ライト・オブ・ウェイ (RIGHT-OF-WAY) について

直訳すれば、「道路を使用する権利」になるが、アメリカでは日本の「用地」とほとんど同じ意味の用語として用いられている。

4 用地取得における裁判所の関与、弁護士の活躍

アメリカの用地取得(土地収用)においては、裁判所が大きな役割を果たしている。地権者への補償金の提示は、個別訪問により文書でなされるが、例えば、マサチューセッツ州(交通局)では提示は一回きりであり、提示の時点で不服がある場合には裁判所へ提訴するよう同時に通知される。補償額が一定額(25万ドル程度)以上の案件は、90%が裁判所にもちこまれるといわれている。もっとも、大部分の訴訟が和解で決着されており、この点は我が国と同様である。このようなことから、必然的に用地関係の訴訟は、アメリカの弁護士の有力な業務分野となっており、土地収用案件を専門に取り扱っている弁護士もいる。マイアミ市(フロリダ州)のブリガム氏もその一人である。同氏は、地権者サイドにたつて、当該収用案件が真にパブリックユース(公共目的)であるのか、当該クライアントへのステイツオフアー(州提示額)が適正であるのか、ハイエスト&ベストユースの観点から土地評価がなされているか等々の検討・交渉・弁護活動を行っている。弁護士費用は、提示額を基準にその5%程度、又は補償金増額分の25%程度が標準とのことである。裁判所側が正当な弁護士費用を決めるケースもあるようである。なお、フロリダ州では、弁護士費用は公共事業者が負担することとなっている。これは、全米でフロリダ州だけである。

5 公益法人「鑑定財団(THE APPRAISAL FOUNDATION)」の設立経緯とその活動

アメリカでは、1930年~40年代にかけていくつかの鑑定グループが設立されたが、必ずしも統一的な動きが行われず、互いに競争関係に立つことも多かった。1980年にアメリカは深刻な金融危機に見舞われた。金融機関の不動産投機が主たる原因であったが、この経験から不動産評価の統一基準化の必要性が広く認識されることとなった。同時に、プロフェッショナルな職業である鑑定に対して、連邦政府や州等の公的な機関がライセンスを発行する必要性も強まった。鑑定については、80年代までこの種の公的なライセンスにあたるものが存在しなかった。このようななかで、当鑑定財団は、多くの鑑定関係者の努力により、非営利の教育機関として1987年に設立された。鑑定基準と鑑定士資格条件の確立と普及を通じて、専門職業家としての技能を練磨することが設立目的である。メンバー(スポンサー)は、IRWA, 鑑定グループ, ユーザーズグループ, 銀行等である。連邦政府

は、1989年、鑑定財団とのパートナーシップのもとに、財団の資格条件をクリアーした全米の鑑定士に対して、ライセンスを発行することとなった。現時点で85,000人にライセンスが与えられている。当財団の鑑定基準は現在7カ国語に翻訳されており、カナダ、メキシコではそのまま基準として採用されている。また、最近の活動としては、東欧7カ国や中国、ベトナムでの鑑定協会設立のための協力も行っている。

6 不動産鑑定士、民間コンサルタントの活躍

補償の対象となる土地、建築物の価格評価において、公共機関所属の鑑定士資格者や民間の不動産鑑定士(APPRaiser)が大きな役割を担っている。訴訟に備えてプロフェッショナルの判断と意見を尊重する気風が強いことや中古住宅市場が活発で市場資料が豊富にあることなどがその背景にあると思われる。

また、我が国と同じく、用地補償関係の民間コンサルタントも多く活躍している。民間コンサルタントの多くは、官庁の用地関係職員OBである。コンサルタントの主たる業務は、測量調査、補償積算、鑑定、移転プランの立案、移転アドバイス、事業コスト見積り、不動産管理等である。アメリカでは、民間コンサルタントが、官庁や公益企業等公共事業者から依頼をうけて用地取得業務を代行しているのが特徴的である。大手コンサルタント(職員数100人~400人)では用地取得が主要業務となっているようである。コントラクト・ランドスタッフ社(略称CLS社、テキサス州)やO.R. コラン社(フロリダ州)はその代表的なコンサルタント企業である。CLS社は、職員200人で、一般コンサルのほか用地関係企業への用地取得進捗管理やプロジェクト企画・設計のソフト提供サービスを行っている。同社では現在、通信会社の依頼によりヒューストン・テキサスからワシントンDCまで(延長8州1300マイル、土地所有者6000人)光ファイバー敷設のための地役権設定業務を行っている。この業務では、地権者との交渉は、メールアウト方式と称する文書の郵送とコレクトコールによる対応の方法で成功しているとのことである。コラン社は、設立1969年、職員85人(内、SRWA資格者30人)で、東部諸州を中心とする12州に26のオフィスとサブコンサルタントをもっている。やはり、高速道路や空港関係、再開発プロジェクトの用地取得が主たる業務である。

Ⅲ フロリダ州の損失補償規定

フロリダ州は、アメリカ東岸の最南部、フロリダ半島を州域とし、別名を「サンシャインステイト」ともいわれる気候温暖な地域である。この気候と人口稠密な東部の諸州から車での移動も可能であることから、はやくから避寒地として発展してきた。かつて(1920年代)、この地に猛烈な土地バブルが発生したこともうなずける。州都マイアミ市は、全米第二の金融都市といわれている。ダウンタウン付近の片道7車線のハイウェイなどかなりのインフラ投資が行われているのが見てとれる。このフロリダ州の一般的な補償規定を次に紹介しておきたい。

1 補償対象となる所有者または占有者

補償対象となる所有者または占有者は、占有期間によって次の(A)～(C)の3タイプに分けられる。

- (A)180日以上所有及び居住者(180-Day Homeowner-Occupant)
- (B)90日以上所有及び居住者または借家人(90-Day Occupant)
- (C)90日未満の居住者(Less Than 90-Day Occupant)

2 移転先の必須条件

地権者の移転先となる住居は、現在のものと同等の規模、品等、利便性（ロケーション）を有するものでなくてはならない、とされている。この点は、我が国の補償基準と同様（「同等の価値と機能」）であるが、特徴的であるのは、Decent見苦しくなく、Safe安全でand Sanitary清潔な住居であることが大原則になっていることである(DSSの原則といわれている)。このDSSの原則は、アメリカのすべての公共事業機関で重視されているものである。

3 具体的な補償規定

(1) 住宅の場合

移転者の従前地での占有期間の長短によるタイプ別に補償対象項目が明確に規定されている。移転者が(A)タイプの場合、以下の項目について補償される。

但し、合計 22,500 ドルが上限である。

- ・移転先の住居購入費と買収価額の差額補償
- ・移転前後のモーゲージ金利の差額補償
- ・移転雑費の補償

移転者が(B)タイプの場合は、上の建物や金利の差額補償は適用されない。かわりに、移転先で住居を購入する場合(従前借家人の場合を含めて)住居購入費の一部(頭金)を援助する制度がある。但し、この援助額に移転雑費を加えた金額は、5,250ドルが上限とされている。

移転者が借家人（原則として(B)タイプ）の場合、以下の項目について補償される。

- ・移転前後の家賃差額の42カ月分補償(但し、上限5,250ドル)
- ・移転雑費の補償

移転者には、上に加えて動産移転料(Moving Cost)が支払われる。動産移転料の支払は、実額方式と部屋数を基礎とする定額方式がある。

(2) 事業所・農業関連施設・非営利機関の場合

- ・移転費用

所有資産の損失、移転費、業務を再開するのに要する費用等の補償(実額方式と定額方式がある。定額の場合、1,000ドル以上で20,000ドルが上限。)

- ・ 移転に伴い発生した有形資産についての損失の補償
- ・ 移転先選定費の補償
- ・ 移転に伴う危険物等の処分費または輸送実額(どちらか少ない方)の補償
- ・ 小規模事業者を対象に、業務の再開業費一施設の修復または改善、移転後2年間の増加経費等の補償。但し、10,000ドルが上限。

なお、上記の各補償項目別の合計補償額による補償のほかに、定額による補償方法を選択することもできる。この場合の定額補償額は、対象事業所の移転年度前2事業年度の平均純収益額(非営利機関の場合は管理費控除後の平均収入額)とされている。

以上がフロリダ州の補償規定の概要である。州規定は、先述した連邦法一移転法に準拠しているので、補償の基本的な考え方や補償項目、限度額等補償の骨格部分は、各州とも同一である。(今回入手したマサチューセッツ州規定も概ね同様の内容である。)