

事業予定地内過密植栽の立木補償について  
－ 正当な補償と損失補償制度 －  
Report No.20-1

作成者	H. T
作成日	2005.4

## はじめに

高速道路の建設において、事業予定地内に過密植栽された立木の補償という事案が発生した。この問題を通じ、補償実務者として改めて土地収用法における「正当な補償」とは何か、又、現今の「損失補償制度」の基本はどのような考え方に立って構築されているのか、について深く考えさせられた。

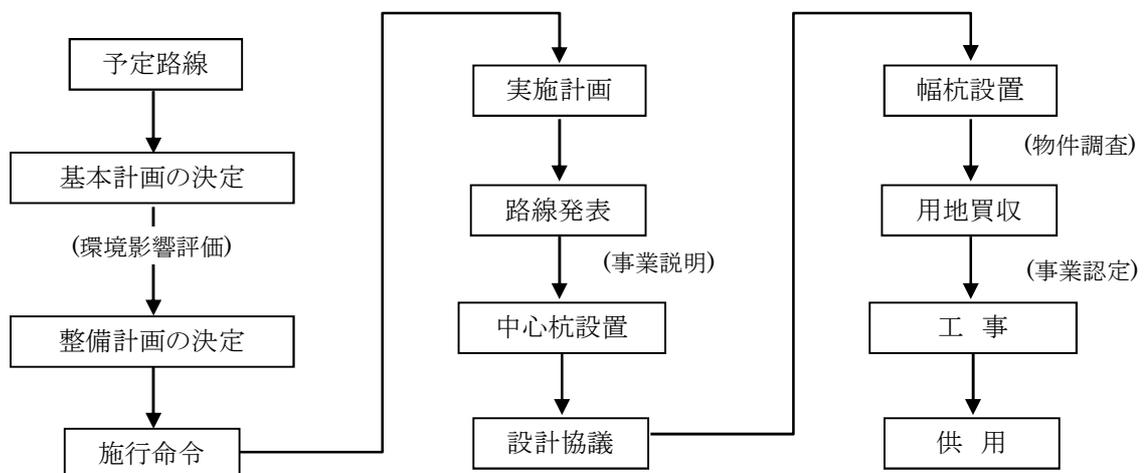
又、当該案件と類似した裁決申請事例に対し、所轄県の収用委員会はどのように明渡しの裁決をしたかについても略述し、本件で調査・報告した過密に植栽された「立木の補償」に対する報告要旨について紹介するものである。

なお、本件の内容検討にあたっては法律的解釈を背景とすることから、学識者数名（公法，民法，弁護士，実務識者）による委員会を構成し、この会議での検討内容が報告書の中心論旨になったことを申し添えさせていただきます。

## I 当該案件の概要

### 1 道路建設の手順と本件植栽行為

高速自動車国道は「道路法」，「高速自動車国道法」により、下図のとおり国レベルでの基本計画，整備計画の決定を経て、現場サイドでの実施計画，路線発表，設計協議，用地買収という流れで工事が完成し供用開始となる。



本件で問題となった高速道路建設予定地での過密植栽という行為が随所で確認されはじめたのは、前表フローの中でほぼ用地の買収位置・範囲が確定する中心杭設置を終えた頃からで、〇〇県〇〇工区から〇〇工区に至る77.7km間において52箇所、又、同事業隣接県47.9km間においても21箇所の事業予定地内（宅地内，田，畑，山林等）で立木が密植した状態で植栽されているのが現認された。

このような道路予定地内での立木植栽は、当時、その植栽の特異性（植栽時期，植栽状況等）から道路建設に伴う補償金目当てではないかと地元マスコミでも数度にわたって取上げられ、広く社会問題化するとともに、他の公共事業（区画整理等）においても、同様の植栽行為が行なわれはじめたことから、公共体としては円滑な公共事業の進捗に大きな妨げとなってくるのではないかとの危機意識が持たれ、その補償対応に混乱が見られていた。

予定地内各所で行われていた特徴的な立木の植栽状況は、それぞれ次のようであった。

通常、庭木，又は街路，公園等の緑化に使われる常緑・落葉・針葉などの樹木で、高木・中木・低木など使い分けに応じて育てられる花木の苗木が、その種類分けもなく混ざりあって、束状に隙間もない状態で植え込まれている。

同一品種（サクラ等）の苗木（樹高1 m未満，根元径1 cm未満）が15～25cm間隔で、足の踏入れ場もないような状態で畑地一面に植え込まれ、地覆には雑草が繁っている。

非常に多品種の庭園用花木が、種類分けして植栽されてはいるが、隙間のない状態で密植して植えられている。

クログネモチ等、枝切りした幹の太い棒状の高木（樹高4～6 m，幹回り胸高直径15～30cm）が、運び出しには必要と思われる通路等もなく、又、枝葉が重なりあう状態で植込まれている。

山林をブルドーザーで切開き、単に土均しした程度の傾斜地に灌水施設もなく雑多な苗木（樹高30～40cm，根元径1 cm未満）が密集して植え込まれている。

代表的な植栽地の現場写真は以下のとおりである。

（写真－1）樹種：クログネモチ



(写真-2) 樹種：サクラ



## 2 植栽地の権原とその目的

植栽地の多くは、当該地域に生活圏を持たない地区外からの法人及び個人によって行われており、且つ、土地使用の権原は土地賃貸借契約により行われているのが殆どである。

但し、その契約書においては、「地代を補償費の〇%とする。」、又、その支払い時期も「補償解決後とする。」とするものもあり、土地の使用において賃貸借契約の形はとるものの、通常の土地貸借における地代の算定要素とは異なる特異な契約内容としているものが多いという状況であった。

又、個所によっては「植木売ります。」と看板を掲げ、販売目的を標示している植栽地も見受けられた。

しかしながら、これらの植栽地において共通する疑問点として、

### ① 何故、事業予定地に限って借地してまで植栽しなければならないのか

近い将来事業用地として取得されることが確実な土地であるにも関わらず、販売期に達するにはまだ数年かかると見られる苗木を、なぜ密集してまで植込まねばならない必要性があったのか

販売を目的とする標示をしているが、その目的であれば樹種による植付時期、植栽密度、植付後管理等を考えた植栽方法を採用すべきであって、社会通念上の合理性から見ればその植栽状況と目的には乖離があるのではないか

等、その植栽状況において、前記の植栽時期と併せ、通常の緑化事業としての生産活動からは懸離れた、何か不純な動機を感じさせる植栽行為という疑念を強く抱かせるものであった。

## II 損失補償制度とその制度での対応

公共事業の施行に伴う損失補償制度は、土地の収用により受ける「特別の犠牲」に対し、憲法第29条第1項「財産権は、これを侵してはならない。」、同条第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いることができる。」を基本理念とし、土地収用法第2条「公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合において、…この法律の定めるところにより、これを収用し、又は使用することができる。」、又、同法第77条において「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。」を基本法理として、「特別の犠牲」を受ける者に対し、憲法第14条（法の下での平等）の観点から補償しようとする制度である。

そして、その制度の運用規定として「公共用地の取得に伴う損失補償基準」が設けられており、この基準において、立木の補償に関しては、基準第38条「土地等の取得…に係る土地に立木がある場合において、これを移植することが相当であると認められるときは、…移植に通常必要とする費用及び移植に伴う枯損等により通常生ずる損失を補償するものとする。」と規定されている。

また、同第42条の2において「土地等の取得…に係る土地に観賞上の価値又は防風、防雪その他の効用があると認められる立木がある場合において、これを伐採することが相当であると認められるときは、当該庭木等の正常な取引価格と伐採除去に要する費用相当額との合計額から伐採により発生する材料の価格を控除した額を補償するものとする。」と規定している。

但し、土地収用法第89条において損失の補償請求に関する制限規定が設けられており、同条第1項では「土地所有者又は関係人は、…事業の認定の告示後において、土地の形質を変更し、工作物を新築し、改築し、増築等し、…又は物件を附加増置したときは、あらかじめこれについて都道府県知事の承認を得た場合の外、これに関する損失の補償を請求することができない。」、更に、同条第2項において「土地の形質の変更…又は物件の附加増置がもたら補償の増加のみを目的とすると認められるときは、都道府県知事は、前項に規定する承認をしてはならない。」としている。

又、土地収用法適用の道路事業において、その行為を律する「道路法」においては、「道路の区域が決定された後、道路の供用が開始されるまでの間は、何人も道路管理者が当該区域についての土地に関する権原を取得する前においても道路管理者の許可を受けなければ土地の形質を変更して工作物を新築等、又は物件を附加増置してはならない。」と同法第91条において規定している。

しかしながら、同条においても植栽という行為を禁止できる規定でもなく、物件等の撤去を求める規定でもない。

以上のとおり、「土地収用法」、「道路法」における関連条項から、本件行為について検討を加えたが、本件植栽行為が事業認定の告示前の行為であり、農地等における立木の植栽が土地の形質変更等に該当するのか、植栽が物件の増置に該当するのかにも問題がある。したがって、現時点においては法制上これらの行為に対応することはできず、黙認せざるを得ない行為であるという結論に達した。

以上により、今迄の検討段階では事業予定地内にある物件に対しては事業予定地外へ移転してもらう、即ち、相手側が被る事業予定地外への「除去」という費用の負担に対しては補償しなければならないという事になる。

### III 本件における「正当な補償」の検討

前項のとおり、本件の行為について土地収用法、その他の法令等から見ると、現行の損失補償制度では「要補償」と捉えざるを得ないと考えられる。

しかしながら、これらの行為の実態について、より深く究明すると

### まず、（１）土地の賃貸借契約に関し

本来の借地（土地賃貸借）契約は、土地の使用収益の対価として賃料の支払いをなすものであるが、本件の場合にはかかる実体はなく、借地契約の形はとるものもっぱら移植補償の利得を目的とする業者と地主との共謀行為ではないかとの疑いが感じられる。現に「借地料については移植補償金受領の日に10%の割合で支払うものとする。」との約定例が認められるが、これは業者と地主との共謀意思を明示するものである。

また、立木を植える為に借りることが可能な土地はいくらでもあるのに、高速道路予定地をわざわざ借りてまで植栽することは経済的に合理的とは認識できず、その行為の真意は補償金の利得とその分配を目的とする仮装の借地契約ではないかとも見られ、通謀虚偽表示の疑いが強く持たれるものである。

### また、（２）植栽行為の合理性に関し

- イ. 高速道路の予定地を借地してまで植栽しなければならない必要性があったのか
- ロ. 道路予定地であり、近い将来事業用地として取得されることが確実な土地であるにもかかわらず、その土地に樹木を植栽しなければならない緊急性があったのか
- ハ. 何故に大量の立木を密植しなければならないのか。売木を目的とするのであればその目的にあった植栽方法をとるべきであって雑然と密植するのは合理性を欠くものではないか
- ニ. 高速道路予定地が、当該地域の他の土地と比較して植栽に適した土地といえるのか（特に防風、日照、灌・排水等の自然的条件）

等の実情をみるならば、本件植栽行為は造園等緑化事業の社会通念としての事業形態からみて明らかに合理性を欠いている行為と認定できる。

### 更に、（３）植栽行為の動機に関して

本件植栽は、地主を巧みに利益誘導する業者の利得目的行為であると強く感じられる。定款等で急遽事業目的に造園・植樹を加えたと見られる業者や設立間もない会社、すでに解散扱いの会社等々が借地人となっているが、これら業者に通常の植栽業を営む意思等があるとは認めがたいと言わざるを得ない。

以上のように、本件で行われている植栽行為は①土地使用の権原、②行為の社会的合理性、③その動機等から総合的に判断して、明らかに補償金目当てで行ったものであり、損失補償制度の趣旨に反して、制度を悪用する社会的に妥当性を欠く悪質な行為であると断定した。

このように明らかに補償金目当てに設置されたと判定される道路予定地内の物件（立木）に対して、損失補償という制度上どのように対処するのが妥当なのかについて検討した。

## IV 本件に対する補償の方向性

既述のとおり、本件で行われている植栽行為は事業認定の告示前に行われているため、現行の法律制度ではこのような行為を禁止する、又は制限するというような制度がないため、現時点においては本件行為を黙認せざるを得ない。

しかしながら、逆に言えば事業認定の告示前であれば、知事の承認がなくても土地の形質を変更したり、工作物を新築したり、物件を附加増置させても損失の補償を請求できるのかということになる。

この点に関して、まず、私法を律する「民法」の観点から検討した。

民法では第1条において私法の意義、原則として、

第1項 私権は公共の福祉に遵う

第2項 権利の行使及び義務の履行は信義に従い誠実に之を為すことを要す

第3項 権利の濫用は之を許さず

との規定を置いている。

ここで、同条各項を簡単に説明すると、第1項は、私権の社会性の原理を宣明したものであり、第2項・第3項はその適用を示すものと解されており、その原則は社会共同生活の全体としての調和を保ちえない範囲では私権としての効力が認められないということである。

本件植栽行為は、公共事業の実施が明らかであるにもかかわらず、用地買収を承知のうえで敢えて意図的に「損失」を虚構するもので、公共事業を利用してもっぱら不当な立木補償を求める要素が強いものである。かかる行為は現行制度における事業認定前という損失補償制度の隙を狙って補償の増加を図ることを目的としていることが明らかであり、高速道路という公共施設の建設に阻害を与える行為であって、公共の福祉に反するとともに信義誠実の原則に反し、権利の濫用といえる。

又、本件植栽行為はもっぱら補償の増加を図るもので、不当利得を求めることを目的とする反社会的行為であり、公序良俗違反（民法第90条<sup>※1</sup>）であると解することもできるのではないかと検討された。

※1（民法第90条）

公の秩序又は善良の風俗に反する事項を目的とする法律行為は無効とする。

以上のとおり、本件の植栽行為は、補償金の増加のみを目的とする行為であるから、第1条に違反する権利の濫用と解され、したがって、これらの植栽行為に補償をするのは憲法第29条第3項<sup>※2</sup>の「正当な補償」には当たらず、むしろ補償することは、「正当な補償」ではないから、違憲であり補償してはならない物件であると結論付けられた。

※2（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いることができる。

### 参考：「権利濫用論」に関する判例

（その1）信玄公旗立松事件 大判 大8・3・3

[判旨]権利を行使する場合において、故意または過失によって適当な範囲を越え失当な方法で他人の権利を侵害したときは、不法行為が成立する。およそ社会的共同生活をする者の間では一人の行為が他人に不利益を及ぼすことがあるのは共同生活の必要上容認せざるをえない。しかし、その行為が社会観念上、被害者が容認すべきでないとい一般に認められる程度を越えたときは権利行使の適当な範囲にあるものとはいえず、不法行為となる。

（その2）宇奈月温泉事件 大判 昭10・10・5

[判旨]所有権の侵害があっても、それによる損失の程度がいうに足りないほど軽微であり、しかもこれを除去するのに莫大な費用を要する場合に、第三者が不当な利得を得ようとして、別段の必要がないのに侵害に係る物件を買収

し、所有者として侵害の除去を請求することは、社会観念上、所有権の目的に違背し、その機能としてゆるされるべき範囲を超脱するものであって、権利の濫用になる。

次に、現行の損失補償基準の適用からは次のとおり検討された。

(通損補償について)

損失補償基準における通損補償は、権利者が適法に財産を保有し、平穩に生活を営んでいるにもかかわらず、公共事業の用に供するために財産権者の意思に反して、一方的に土地所有権等の権利を収用されることにともなう付随的な損失に対して適用されるものである。本来、憲法上の理解としては、権利者の適法な財産保全を当然の前提とし、そこに強制的な契機により余儀なくされる財産上の負担であるから、損失補償の対象となる損失と認めている。[但し、実際には権利者が違法に保有している場合(例えば、不法物件のケースなど)があり、このような場合でも補償しなければならないのかという問題がある。]

このような基準の原則に対し、本件でみられる憲法に基づく損失補償制度の趣旨目的に反して、補償金目当てで植栽をし、公共事業の円滑な施行を妨げるような行為者が正当な補償請求者としての地位をもちえるのかが根本的な問題である。

(本件の植栽者に対して)

損失補償の制度上の根拠は、私有財産の保障(憲法第29条1項)と法の下での平等(同法第14条)の理念からなりたっている。つまり財産権の保障の側面からは、個人の生活基盤の崩壊を防ぐために必要となり、又平等負担の原則の側面からは、個人の負担をその負担にとどめておくことは適当でなく、その負担を社会全体の負担に転化することが必要になるという考え方にたっている。

かかる観点からみると、本件植栽行為については、補償金目当てという行為であって、植栽者において公共事業のために従来<sup>1</sup>の生活基盤を侵害されたわけではなく、また、このような行為に係わる経済的損失を社会全体の負担に転化する必要性はまったく存在しないと検討された。

又、本件植栽者は、昭和33年内閣法制局見解(不法物件も移転補償の対象となる)を頭に、たとえ不法植栽でもあっても補償を受けられるとして植栽を行ったものであろうが、「警察法令に対して違反状態にはあるが、公共事業の施行に支障をきたす事情は存在しない場合」と「補償金目当てで設置された物件に係る補償請求のように、公共事業の施行に支障をきたし、さらには憲法上の損失補償制度に違反する状態にあると考えられる場合」とはその違いを明確に区分して考えなければならないと結論づけられた。

## V 報告の結論

本件の補償問題に関して、数度にわたる検討委員会を通じ、私法である民法、公法である土地収用法等から検討した内容により、「本件で事業予定地内に植栽されている立木は、土地買収に目をつけた補償金の獲得を目的とする行為であるとするのが妥当である。かかる行為は社会的な正義に反する反社会的行為であり、正当な補償請求者にはたがわず、植栽された立木については自主撤去を求めるのが適切である。」と結論づけ報告した。

なお、「土地収用法」の立案にあたった高田賢造氏はその著書・新コンメンタール「土地収用法」(日本評論社)のなかで、『第77条前段が、「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。」と表現していることに対し、「移転させなければならない。」という移転義務を収用の効果の規定のなかでなく、補償の規定のなかにおいているわけは、同条後段、78条、79条および85条の条文を引き出すための表現形式にすぎず、これらのことは、現行法立案当時の研究の結論であったことを明らかにしておきたい。

このことを誤解して、およそ移転せしめる場合は、いかなる場合にも物件の移転料を補償しなければならない趣旨なりとするのは、正しい解釈とはいえない。この表現を根拠として、第98条による移転義務者に対し常に補償を要するものとするのははなはだしい誤りである。』とされている。

## VI 収用委員会の裁決

平成16年1月20日 宮崎県収用委員会  
(裁決要旨)

損失補償制度は、土地収用により所有者が被る「特別の犠牲」に対し、憲法29条に定める私有財産権の保障と、同14条に定める法の下での平等の理念に基づく公的負担の平等の回復を目的とするものである。

したがって、補償の対象となるのは、同制度の趣旨、目的に適合し、土地の収用又は使用と相当因果関係にある損失であって、社会的に見て相当とは認められないものは補償の対象とならないというべきである。

本件植栽は明らかに道路計画やその法線を知った後、道路予定地を認識した上で、道路用地幅内に、通常の植栽方法とは明らかに異なる態様の植栽を行うことは、客観的、常識的に見て極めて不自然であるといわざるを得ない。

そこで、本件植栽について、損失補償制度の趣旨、目的により検討するに、所有者の行為は、もっぱら補償の増加のみを目的とした意図的なものであり、自ら望んで公共事業による権利侵害行為の対象になったともいえるが、かかる事情下における補償要求は、正当な財産に対する補償を求めるものとはいえず、損失補償制度を悪用するものであって、その趣旨、目的に反するものである。

また、本件補償要求は、補償範囲の相当性も逸脱し、信義則に反するものであり、不法な暴利を得る行為に該当するものとして公序良俗に反し、権利の濫用であることが明らかというべきである。

仮に、本件物件について補償を行うとすれば、同様の行為を助長することにもなりかねず、公共の福祉を著しく損なうものであり許されない。したがって、本件物件について補償しないことは、何ら私有財産権の保障に反するものではない。

そして、かかる権利の濫用によってもたらされた所有者の地位は、憲法や法が補償の対象としている「偶然に公共の利益となる事業のための需要を充たし得る地位」であるとはいえず、収用により被る損失は、社会通念上容認されない自らの不当な意図の下に招いた結果であり、国民全体が負担をして平等を回復すべき損失とされる「特別の犠牲」に相当するとは思料されない。

したがって、本件物件について補償を行うことは、損失補償制度のもう一つの根幹をなす「公的負担の平等原則」に反することになるのみならず、税の負担者である国民や県民にいわれのない負担を強いる結果となる。

以上のことから、当委員会は、所有者に適法な補償請求は認められないため損失の補償をなしとした起業者の申し立てを相当であると認める。

## おわりに

本件の過密植栽に対する補償という問題に取り組んだのは、前項Ⅵ宮崎県収用委員会の裁決が下る約1年前でした。

収用裁決案件は本件起業者とは異なる起業者が、全く類似した行為によって植栽された立木補償に対して裁決申請したものであり、その裁決要旨が、本件で検討した報告内容とその論旨をほぼ一にするものであり、改めて民法、公法等の諸先生方をまじえ数度にわたって開催した検討委員会での検討内容が正論であったと先生方に感謝する次第です。

また、筆者としましても、日頃より補償業務に勤しんでいるとはいえ、土地収用法、損失補償基準等について、そこまで深く読み取って理解するには至っておらず、一層損失補償制度について深く考えさせられました。

本稿は、事業予定地内にある物件について、「補償してはならない」＝「補償することは違憲である」という見解のもとに調査・報告した特殊なケースの事案について紹介させて頂きました。

ご批判、ご意見等をお聞かせ頂ければ幸いに思います。

なお、前項Ⅵ. 宮崎県収用委員会の裁決記事は「用地ジャーナル 2004.4月号」に詳細掲載されていますので、紹介しておきます。

以上