事件番号　平成30年（ノ）第112号

　　　　　地上権補償額確認調停事件

申立人　　門馬好春

相手方　国

本事件に対する意見書

東京簡易裁判所　民事第６室第１係　御中

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　 平成30年４月13日

　　　　　　　　　　　　　　　　　 明治学院大学元教授　熊本 一規

本件は、福島県の中間貯蔵施設の地上権設定契約において、国が「公共用地の取得に伴う損失補償基準」第24条を適用して土地使用（地上権）の補償額を算定することを求める事件です。

以下、次のような構成で意見を述べます。

１．本件には「公共用地の取得に伴う損失補償基準」第24条を適用すべきである

２．国の地上権設定一括払いの算定方式は不合理である

３．結論

**１．本件には「公共用地の取得に伴う損失補償基準」第24条を適用すべきである**

**(1)中間貯蔵施設は「土地の使用」にあたる**

国は、中間貯蔵施設の地上権設定契約において土地使用（地上権）の補償額を「公共用地の取得に伴う損失補償基準」（以下、「基準」という）第25条に基づいて算定すべきとしてきた。これに対し、申立人は、基準第24条に基づいて算定すべきとしている。

基準第24条と第25条は、それぞれ以下の通りである。

（土地の使用に係る補償）

第24条 使用する土地（空間又は地下のみを使用する場合における当該土地を

除く。以下この条において同じ。）に対しては、正常な地代又は借賃をも

って補償するものとする。

２ 第８条第３項の規定は、前項の規定により正常な地代又は借賃を定め

る場合について準用する。

３ 第１項の正常な地代又は借賃は、使用する土地及び近傍類地の地代又

は借賃に、これらの土地の使用に関する契約が締結された事情、時期等及

び権利の設定の対価を支払っている場合においてはその額を考慮して適

正な補正を加えた額を基準とし、これらの土地の第９条の規定により算定

した正常な取引価格、収益性、使用の態様等を総合的に比較考量して算定

するものとする。

（空間又は地下の使用に係る補償）

第25条 空間又は地下の使用に対しては、前条の規定により算定した額に、土地

の利用が妨げられる程度に応じて適正に定めた割合を乗じて得た額をも

って補償するものとする。

２ 前項の場合において、当該空間又は地下の使用が長期にわたるときは、

同項の規定にかかわらず、第９条の規定により算定した当該土地の正常な

取引価格に相当する額に、当該士地の利用が妨げられる程度に応じて適正

に定めた割合を乗じて得た額を一時払いとして補償することができるも

のとする。

見出しからも明らかなように、基準第24条は「土地の使用に係る補償」であり、第25条は「空間又は地下の使用に係る補償」である。

国「中間貯蔵施設情報サイト」[[1]](#footnote-2) によれば、「中間貯蔵施設は、福島県内の除染に伴い発生した土壌や廃棄物等を最終処分までの間、安全に集中的に貯蔵する施設」と説明されており、受入・分別施設、土壌貯蔵施設、減容化（焼却）施設、及び廃棄物貯蔵施設等が設置されることとされている。この説明は、中間貯蔵施設が「土地の使用」であって「空間又は地下の使用」にはあたらないことを意味している。

したがって、本件に基準第24条を適用すべきことは、中間貯蔵施設の内容からだけでも明らかである。

**(2)「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」に基づく検討**

基準**は**昭和37年10月12日に建設省用地対策連絡会において決定されたが、その根拠になったのは昭和37年6月29日に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（以下、「要綱」という）である。

要綱第19条及び第20条は次の通りである。

（土地の使用に係る補償）

第19条 使用する土地（空間又は地下のみを使用する場合における当該土地を

除く。以下この条において同じ。）に対しては、正常な地代又は借賃をも

って補償するものとする。

２ 第７条第３項の規定は、前項の規定により正常な地代又は借賃を定め

る場合について準用する。

３ 第１項の正常な地代又は借賃は、使用する土地及び近傍類地の地代又

は借賃に、これらの土地の使用に関する契約が締結された事情、時期等及

び権利の設定の対価を支払っている場合においてはその額を考慮して適

正な補正を加えた額を基準とし、これらの土地の第８条の規定により算定

した正常な取引価格、収益性、使用の態様等を総合的に比較考量して算定

するものとする。

（空間又は地下の使用に係る補償）

第20条 空間又は地下の使用に対しては、前条の規定により算定した額に、土

地の利用が妨げられる程度に応じて適正に定めた割合を乗じて得た額を

もって補償するものとする。

２ 前項の場合において、当該空間又は地下の使用が長期にわたるときは、

同項の規定にかかわらず、第８条の規定により算定した当該土地の正常な

取引価格に相当する額に、当該土地の利用が妨げられる程度に応じて適正

に定めた割合を乗じて得た額を一時払いとして補償することができるも

のとする。

要綱第19条及び第20条と基準第24条及び第25条を比較するとわかるように、両者は全く同じ条文である。[[2]](#footnote-3) 要綱に基づいて基準が制定されたから当然のことである。

基準については解説書が出されていないが、要綱については、その制定に伴い、主管官庁（当初は建設省、後に国交省）の監修により『公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説』（以下、『解説』という）という解説書が出され、現在まで版を重ねている。[[3]](#footnote-4) したがって、本件に基準第24条と第25条のいずれが適用されるかを判断するうえでは、要綱第19条と第20条に関する『解説』の説明が重要な判断基準になる。

『解説』は、要綱第19条の「土地の使用」について、「本条の土地の使用とは地表の使用を意味するものであって、通常地表の使用を妨げない空間又は地下のみの使用は含まれない」と、また要綱第20条の「空間又は地下の使用」について、「『空間の使用』とは、送電線路を設置する等地表及び地下の利用を伴わない場合である。……『地下の使用』とは、地下鉄、トンネルを設置する等地表及び空間の利用を伴わない場合である」と説明している。すなわち、『解説』によれば、要綱第19条及び第20条の適用される使用形態は、それぞれ表１のようにすべきとされている。

要するに、「地表の使用」には要綱第19条（基準第24条）が適用され、要綱第20条（基準第25条）は適用され得ないのである。

表1. 『解説』における要綱第19条及び第20条の適用使用形態



　以上のことから、要綱及び基準に基づいても本件中間貯蔵施設の使用には基準第24条を適用すべきことが確認された。

**(3)国の基準第25条準用の主張は根拠を失った**

では、基準第25条に基づくべきとする国の主張に根拠はあるのか。以下、検討していこう。

　第一に、国は本件に基準第25条を「適用」でなく「準用」すべきと主張している。基準第25条は「空間又は地下の使用」に係る規定であるから、さすがに「適用」とは言えず、「準用」としていたのである。しかし、「土地（地表）の使用」についての明確な規定である基準第24条を適用することなく、それを無視して、「土地（地表）の使用」には適用しないとされている基準第25条を準用することなどできるはずはない。

　第二に、国は、平成29年8月まで「第25条は短期・長期の両方を含むが、第24条は短期だけである。本件は30年という長期にわたるから第24条は適用できず、第25条を準用する」旨主張していた。

　しかし、申立人の主張を通じて、国は、ようやく平成29年9月に、基準第24条には長期の場合をも含むことを理解したようである。そのことは、甲５号証及び甲19号証（いずれも30年中間貯蔵施設地権者会宛て平成29年9月6日付け環境省文書）に「公共用地の取得に伴う損失補償基準第24条は、土地を使用する場合の補償の考え方と補償額算定方法を規定したものであり、そこには期間という概念はないことから、使用する期間の長短で補償の考え方に差異が生じるものではないという事実を確認しました。この様な理解のもと、期間という言葉で同基準を解釈すれば、その使用目的による全ての期間が入ると理解できます」と記されている。

したがって、国は、いまでは「基準第24条を適用できず、基準第25条を準用すべき」との主張の根拠を失っている。

**(4) 基準第24条に基づく補償は年払いが原則**

　国がいままで基準第25条の準用にこだわってきた理由は、基準第25条の２第２項にある。基準第25条の２第２項は次の通りの規定である。

土地を使用しようとする場合において、第24条の規定により算定した補償額及びこれに伴い通常生ずる損失の補償額（第58条の規定により算定した補償額を含む。）の合計額が当該土地を取得した場合の価額及びこれに伴い通常生ずる損失の補償額の合計額を超えるときは、当該土地を取得することができるものとする。

国は、基準第25条の２第２項に基づいて「年払いの累計補償額が当該土地を取得した場合の土地価額等を超えることはできない」と主張し、これが「補償の根幹」であるから「基準第24条は短期の使用にのみ適用でき、長期の使用には適用できない」としていた。[[4]](#footnote-5) 基準第24条を適用した場合には、地上権補償は原則として第24条第1項に基づいて地代又は借賃で年払いすることになり、かつ「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」（以下、「細則」という）第11に基づいて「地代又は借賃相当額＋公租公課等相当額」は「宅地、宅地見込地及び農地」の取引価格の６％となるため、17年間の累計補償額102％がほぼ土地価額等を超えることになるが、それは基準第25条の２第２項に反するというのである。他方、基準第25条第2項では「長期の使用の場合の一時払い（一括補償）」が規定されているから、「基準第25条の２第２項に基づいて基準第25条を準用すべき」と主張しているのである。

　前述のように、国は平成29年９月に基準第24条の解釈を改めたため、「第24条を適用できず、第25条を準用すべき」との主張の根拠を失った。しかし、その後も依然として、基準第25条の２第２項に基づいて「年払いの累計補償額が当該土地を取得した場合の土地価額等を超えることはできない」との主張を続けている。それは甲５号証及び甲19号証にも「ただし、基準第25条の２により、その補償の根幹は、土地を取得した場合の価額及びこれに伴い通常生じる損失額の合計額が上限となるものと理解しております」と記していることに示されている。

　しかし、基準第25条の２第２項は、「当該土地を取得することができる」と規定しているだけで、「当該土地の取得」を義務化したり強制したりしているわけではない。取得は、土地所有者が土地の売渡しに同意して応じる場合にのみ行なわれるにすぎない。そのことは、基準第25条の２と同じ条文を規定した要綱第20条の２についての『解説』の説明において、次のように明確に示されている（傍点引用者）。

(2) 土地の使用期間中の使用料の総額と建物移転料、動産移転料、仮住居補償、営業補償等（土地の返還に伴う補償を含む。）の通常生ずる損失の補償の合計額と当該土地を取得するとした場合の土地代金と土地の取得に伴い必要となる通常生ずる損失の補償額の合計額を比較して、土地を取得することとした場合の補償額の方が低額となるときは、事業遂行の経済性の観点から当該土地を取得することができるとしている。この場合であっても、土地所有者が土地の売渡しに応じる場合でなければ、この補償は行われない。

したがって、基準第25条の２第２項は地権者が土地の売渡しに同意しない限り適用されず、基準第24条に基づく補償は、あくまで地代又は借賃による年払いを原則とするのである。

地代又は借賃が長期にわたって支払われるのに対し、土地売却では土地価額は売却時に一括払いされる。したがって、土地売却により土地代金を得た者がそれを元手に資産運用すれば、長期的には土地価額を大幅に上回る収入を得ることができる。

資産運用の可能性を考慮すれば、現時点での10万円は将来の10万円よりも価値がある。それゆえにこそ、預金には利子がつくのであり、また費用便益分析等において、将来の金額については割引率を用いて現在価値に割り引く手法が採られるのである。[[5]](#footnote-6) そのうえ、２(2)④で後述するように、国自ら、30年後（返還時）の土地価格を現在価値に割り引いて「現在決済額」としており、そこでは現在価値割引をしておきながら、地代については現在価値割引を適用しないのは矛盾も甚だしい。

したがって、年毎に支払われる地代（現在価値割引きしない支払額そのもの）の累計額が土地価額を超えることはいくらでも起こり得るのであり、[[6]](#footnote-7) 問題視されることでは全くない。

実際にも、本件申立書において申立人が主張しているように、一般の土地賃貸借契約において一定期間の契約年数を経過することにより地代又は借賃の累計額が土地価額を超える事例は数多く存在するし、借地期間が長期にわたる東京電力の鉄塔等の場合にも、やはり要綱に基づいて定められた「電源開発等に伴う損失補償基準及び同細則」が適用され、借賃が「土地価額の６％」で算定されている。[[7]](#footnote-8)

したがって、「年払いの累計補償額が土地価額等を超えることはできない」とする国の見解は、両者の支払われる時期や期間の違いを考慮に入れず、現在価値割引の手法を理解しない稚拙な見解というほかはない。

**２．国の地上権設定一括払いの算定方式は不合理である**

**(1)一括払いには地権者への十分な説明が必要である**

１で述べたように、地上権設定に伴う補償は原則として年払い（土地価額の６％の地代又は借賃等）で支払われることになる。ところが、国は、本件地上権設定に伴う補償を一括払いで支払う旨の地上権設定契約書（甲1号証・甲2号証）を作成し、一部の地権者と地上権設定契約を交わしている。

国は、なぜ一括払いとするのであろうか。その動機は、基準第25条準用の動機と同様、「年払いの累計補償額が土地価額等を上回ることはできない」という国の見解にあるように思われる。実際、東京新聞（2018年４月４日）には「地代で払うと土地価格を超えてしまうので、不動産鑑定士に妥当な設定割合を聞き、七割の一括払いにした」との福島地方環境事務所の担当者の談話が紹介されている。

　しかし、動機があるからといって、また不動産鑑定士に聞いたからといって、根拠があることにはならない。根拠は、あくまで要綱や基準に求めなければならない。

　基準第24条第３項は「第１項の地代又は借賃は、……権利の設定の対価を支払っている場合においてはその額を考慮して適正な補正を加えた額を基準とし、……」（傍点引用者）と規定されている。一括払いの根拠は、ここに求めるしかない。地上権設定に伴う補償を一括払いで支払う内容の地上権設定契約書を交わして地上権設定の対価を支払えば、それに基づいて、地代又は借賃を「土地価額の６％」よりも安くし得るのである。実際、国が作成した地上権設定契約書においては「第４条　土地の地代は無償とする」とされている。したがって、一括払いを内容とする地上権設定契約を交わしておけば、基準第24条第３項に基づき、一括払い、かつ「地代は無償」とすることは必ずしも基準に反するわけではない。

　しかし、要綱第19条、基準第24条及び細則第11に基づけば、地上権設定に伴う補償は年払い（土地価額の６％の地代又は借賃等）を原則とするのであり、一括払いは例外的な方法である。したがって、一括払いで地上権設定契約を交わす場合には、それが例外的方法であること、及び原則は年払いであることを地権者に十分説明したうえで、かつ、一括払いと年払いのいずれを選ぶかを地権者の自由な選択に委ねたうえで交わす必要がある。

　年払いによれば、30年間の補償の累計額は土地価額の６％×30＝180％となる[[8]](#footnote-9)、他方、一括払いは、後述のように土地価額の70％とされている。この違いが説明されれば、一括払いを選ぶ地権者はほとんど居なくなるものと思われる。

残念ながら、本件地上権設定契約においては、そのような行政の説明責任が果たされたとは、とうてい言い難い。

**(2)一括払いの算定はいかになされるか**

　では、一括払いの補償額の算定はいかになされるのだろうか。

　国は、「地上権割合の算定について」（2016年８月）という文書（甲16号証）のなかで、「30年間の土地を使用させていただく際の対価については、例えば、現時点でいったん土地を買い取らせていただき、30年後に、また、買い取っていただくというイメージで、以下のとおり算定しています」と述べたうえで、地上権の価格や地上権割合の算定を次の①～⑥のように説明している。

　①地上権の価格＝現時点の土地価格（お借りするときの価格）

　　　　　　　　　―30年後の土地価格（お戻しするときの土地価格）[[9]](#footnote-10)

　②現時点の土地価格は、原発事故等の影響を考慮して、

原発事故前の土地価格×原発事故等格差修正率（50％）とする。

　③30年後（返還時）の土地価格は原発事故前の土地価格に回復することを想定し、

　　原発事故前の土地価格×100％とする。

　④30年後（返還時）の土地価格を現在価値に割り引いて（割引率は年率6.5%）、

現在決済額とする。100÷1.06530は約15だから、現在決済額＝原発事故前の土

地価格×15％となる。

　⑤地上権の価格＝現時点の土地価格(50％)―30年後の土地価格の現在決済額

（15％）＝原発事故前の土地価格×35％となる。

　⑥地上権の割合＝地上権の価格(35％)÷現在の土地価格(50％)＝0.7となる。

　「地上権割合の算定について」には、以上の①～⑥の算定手続きのイメージ図と

して、図１が示されている。

　　 　 　　　図１．地上権設定割合算定手続きのイメージ図



　 出典：環境省「地上権割合の設定について」

以上のような手続きによる算定で、結局、

地上権設定対価＝原発事故前の土地価格×35％

地上権設定割合＝地上権設定対価／地上権設定時の土地価格＝35%／50%＝

70％とされている。

**(3)一括払いの算定方式は東電を免責している**

国の一括払いの算定方法には、次の三つの大きな問題点がある。

1. ②で現時点の土地価格を50％としていること

2. ⑥で地上権設定割合を70％としていること

3. ③で返還時の土地価格を100％としていること

以下、問題点1～3のそれぞれについて説明していく。

問題点1. ②で現時点の土地価格を50％としていること

国の「一括払いの算定」において、「現時点の土地価格」が「原発事故前の土地価格」の50％とされているのは、原発事故等格差修正率50％を乗じられたからである。原発事故等格差修正率は、原発事故及び震災による減価要因を需給の変化等に係る要因等に区分して考慮したうえで定められる[[10]](#footnote-11) が、双葉町・大熊町の場合、土地価格の減価をもたらした主因は原発事故及び放射能汚染である。したがって、原発事故等格差修正率50％を乗じて減価される最大の責任は東電にあるはずである。東電は原子力損害賠償法（略称、「原賠法」）に基づき原発事故に伴う損害に対して損害賠償責任を負うからである。

ところが、本件においては、地上権補償においても売買においても「現時点の土地価格」に原発事故等格差修正率50％を乗じた値が採用されている。これは、東電の責任を免責し、そのしわ寄せを福島第一原発事故に何の責任もない地権者に押し付けている措置にほかならない。

原賠法に基づけば、「現時点の土地価格」は、地上権設定においても売買においても原発事故等格差修正率50％を乗じることなく、「原発事故前の土地価格」100％が採用されなければならない。また、その場合の地代や土地購入費の負担割合は、原発事故等格差修正率が50％であることから、国と東電で折半となる。

問題点2. ⑥で地上権設定割合を70％としていること

　「現時点の土地価格」を「原発事故前の土地価格」100％とすれば、⑤の地上権の価格は、次の⑤’式により85％となる。

⑤’地上権の価格＝現時点の土地価格(100％)―30年後の土地価格の現在決済額（15％）＝原発事故前の土地価格×85％

また、地上権割合は、次の⑥’式により85％となる。

　⑥’地上権の割合＝地上権の価格(85％)÷現時点の土地価格(100％)＝0.85

　要するに、東電を免責し、そのしわ寄せを地権者に押し付けることは、「現時点の土地価格」を50％に低めるばかりか、地上権設定割合をも70/85に低めているのである。

　ちなみに、「現時点の土地価格」を「原発事故前の土地価格」100％とし、「30年後の返還時の土地価格」も「原発事故前の土地価格」100％と見る場合の補償は、漁業補償の場合の期間制限補償（工事のために一定水域において一定期間漁業が営めなくなることに対する補償で、工事期間が過ぎれば元通り漁業を営めるようになる）と全く同じであるが、期間制限補償の算定においては、消滅補償（埋立等により水面が陸地になることに伴い、当該水面で永久に漁業を営めなくなることに対する補償）に制限期間率が乗じられて算定され、制限期間率の算定式は、次の式で与えられる。

制限期間率＝１－(1/1+r)n [ただし、r:割引率、n:制限年数] [[11]](#footnote-12)

本件のように、r=6.5％、n=30年の場合には、制限期間率は、やはり85％となる。

問題点3. ③で返還時の土地価格を100％としていること

さらに、30年後の返還時の土地価格が「原発事故前の土地価格」の100％とされていることも不可解である。

福島第一原発事故に伴う放射能汚染の主成分はセシウム137であり、その半減期は約30年である。ところが、地上権設定契約書（甲2号証）には第12条（返還並びに原状回復）において「……地上権の存続期間が満了する日までに、土地に現に存する物件を撤去し、土地を原状に回復したうえで、甲に返還する」と物件撤去について記されているだけであり、「原状回復」には放射能汚染のことは全く含まれておらず、また除染についても全く記載がない。[[12]](#footnote-13)

したがって、30年後の返還時の土地価格が「原発事故前の土地価格」100％に戻るはずはなく、仮に70％になったとすると(100-70)=30％は東電が返還時に負担しなければならないはずである。

以上の1～3の問題点は、いずれも東電を免責し、そのしわ寄せを地権者に押し付けている点に起因していることは明らかである。

**３．結論**

以上の検討から、結論として次のa～cが得られた。

a. 国は、土地使用（地上権）の補償額として、原則として「原発事故前の土地価

格」の６％の地代 （負担は国と東電で折半）を30年間支払わなければならな

い。

b. 土地使用（地上権）の補償額を例外的に一括払いする場合には、国は、一括払いにすることについて地権者の同意を得たうえで、「原発事故前の土地価格」の85％（負担は国と東電で折半）を支払わなければならず、かつ30年後の土地価格が「原発事故前の土地価格」の100％に満たない場合には、100％との差額分を東電が支払わなければならない。

c. 売買の場合には、「原発事故前の土地価格」の100％（負担は国と東電で折半）で購入しなければならない。

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　以　上

1. URLは<http://josen.env.go.jp/chukanchozou/about/>である。 [↑](#footnote-ref-2)
2. 両者の構成が異なるために「第７条第３項」等の引用条項の数値が異なっているだけで、条文は全く同じである。 [↑](#footnote-ref-3)
3. 筆者が用いたのは「新装改訂版」（2010年9月1日）であるが、同書は版を重ねても、その内容はほとんど同じである。 [↑](#footnote-ref-4)
4. 本件調停申立書７頁。 [↑](#footnote-ref-5)
5. 現在価値割引については「教養として知っておきたい『現在価値（割引価値）』の意味や求め方」というタイトルの次のサイトが詳しい。

   <https://money-lifehack.com/working/5016>。 [↑](#footnote-ref-6)
6. 家電等のレンタルにおいても、レンタル料の累計額が新品価格を上回ることがいくらでも起こり得るが、それが問題視されることはない。 [↑](#footnote-ref-7)
7. 本件調停申立書７-８頁、甲７号証を参照。 [↑](#footnote-ref-8)
8. 割引率6.5％で現在価値に割り引けば、6/0.065｛1-1/1.06530｝= 約78.5％となる。 [↑](#footnote-ref-9)
9. ⑤と照らし合わせれば、ここは「30年後の土地価格の現在決済額」とすべきであるが、原文のまま「30年後の土地価格」とした。 [↑](#footnote-ref-10)
10. 甲16号証「地上権割合の算定について」 [↑](#footnote-ref-11)
11. 制限期間率は「細則」第14に示されているが、その算定根拠は次の通りである。

    期間制限補償額は、工事によって失われる純収益をA、割引率をr、制限期間n年とするとA{1/(1+r)+1/(1+r)2+1/(1+r)3+‥‥+1/(1+r)n}＝A/r{１－(1/1+r)n }により算出され、A/rは消滅補償額にあたるから制限期間率は{１－(1/1+r)n }となる。 [↑](#footnote-ref-12)
12. 国は、「30年中間貯蔵施設地権者会」との交渉においても「原発事故前への原状回

    復と除染の確約は出来ない」としている。にもかかわらず、返還時の土地価格を　「原発事故前の土地価格」100％としていることは甚だしい矛盾である。 [↑](#footnote-ref-13)