

公共補償について

小 高 剛

収用損失補償と公共補償

(1) 一般に損失補償を論じる場合、それは憲法二九条三項が定める「正当な補償」にもとづく補償を対象にしている。この損失補償は、講字上、「収用損失補償」として理解しており、具体的な法令として、土地収用法第六章の六八条から八八条、同八八条の二にもとづいて政令が定める細則がある。また、土地収用と表裏一体の関係にある「任意買収」の場合の補償については、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」(以下、「補償要綱」といふ。)が、昭和三十七年六月二十九日に閣

議決定されている。さらに、補償要綱を具体化した「公共用地の取得に伴う損失補償基準」およびその細則が起業者の集まりである用地対策連絡会理事会により定められており、起業者間の補償項目、補償額算定方法の整合性、統一性が図られている。

損失補償制度は、財産権の保障と公的負担の平等の理念にもとづいて行われる財産上の特別な犠牲を補填するものであるから、取得される財産の客観的な価値が完全に補償されなければならない。もしも補償が不完全で、損失の全部が補償されないときは、その限度で不平等負担の状態が残され、損失補償制度の目的と相容れない結果となるからである。これ

が完全補償の要求するところである。

財産は、市場価格をもっているから、取得する土地の正常な取引価格をもって補償することを原則としている（補償要綱七条）¹⁰。この点について、最高裁判所は、「土地収用における損失の補償は、特定の公益上必要な事業のために土地が収用される場合、その収用によって当該土地の所有者等が被る特別な犠牲の回復をはかることを目的とするものであるから、完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をなすべきであり、金銭を持って補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地を取得することをうるに足りる金銭の補償を要するもの」と判示している（最高一小判昭和四八年一月一八日民集二七卷九号二二〇頁）。もっとも、土地収用法は、収用する土地の価格について事業認定時で価格を固定するなど、必ずしも通常の市場で成立すると考えられる価格と一致しない算定方法により定められた額をもって土地の補償金額とすることを認めているが（同法七一条）、最高裁判所は、同裁判所昭和二八年大法院判決（最高大判昭和二八年一月二三日民集七卷一三号一五二三頁）を先例として引用しながら、その合憲性を認めている（最高三小判平成一四年六

月一日民集五六卷五号九五八頁）。

(2) この一般補償とは別に、現在、公共補償といわれる補償が存在している。公共補償というのは、公共事業の施行により、その機能を廃止し、または休止することが必要になる起業地内の公共施設等に対する補償を指しており、一般補償とは別に、昭和四二年に「公共事業の施行に伴う公共補償基準」が閣議決定されている。私有財産の享受主体は、単に私人のみならず、行政主体であっても権利主体となることができる。しかし、公共補償では、公共施設等の機能が中断されることなく、現実に回復されることを求める機能回復原則によっている。公共補償基準のこれらの条項の趣旨については、公共施設等有する機能の公共性、公益性のゆえに一般補償基準によっては適切妥当な補償がなされないため、一般補償とは異なる原理による必要があるからと考えられている。その際に公共補償として採択される基準は、原則として、損失の補償の対象となる財産などの権利性の有無と、機能回復の必要性があることの公共性の有無の二点であるとしている。

公共施設等に係る損失補償については「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」（昭和四二年一月二日閣議決定、以下「公共補償基準」という。）が定められている¹¹。そして公共上げられることのなかった公共補償について検討する作業の一環として、公共補償に関する合衆国最高裁判所の重要な先例とされている同裁判所一九八四年判決¹²を取り上げ、日本において採用されている公共補償の機能回復原則を評価検討する資料としたい。

補償基準は、六条一項において、「公共事業の施行によりその機能を廃止し、又は休止することが必要となる起業地内の公共施設等（以下「既存公共施設等」という。）に対する補償は、機能回復が図られるよう行われるものとする」と定めて、公共施設等については「機能回復原則」を採用している。また、機能回復とは何かについて、公共補償基準三条四項は、「この要綱において『機能回復』とは、公共事業の施行により廃止し、又は休止することが必要となる起業地内の公共施設等の機能を、当該機能を構成している諸要素を、総合的にみて、技術的、経済的に可能な範囲で、合理的な形で再現し、又は復元すること（をいう）」と定めている。

公共補償基準については、公共補償基準点検研究委員会（委員長 名城大学法学部教授小高 剛）が点検、検討を行い、その成果を「公共補償基準の点検に関する調査研究報告書」（平成一四年三月）にとりまとめている。その際にも、公共補償基準が定める公共施設等に関する機能回復補償の原則が、損失補償制度の中でいかなる位置を占めるのか、また、諸外国において同種の問題をどのように理解しているのかが話題となっていた。

以下において、これまで損失補償理論においてあまり取り

アメリカ合衆国最高裁判所一九八四年判決

【事件名】

United States v. 50 Acres Land, etc., et. 469 U. S. 24, 105 S. Ct. 451

【判決要旨】

本土地球収用事件において、収用者市は、代替施設原則によ

らず、市場価格にもとづく回復を根拠にした合衆国テキサス北部地区地方裁判所口バート・M・ヒル判事の判決 (529 F. Supp. 220) に対して、控訴した。第五巡回控訴裁判所は、原審判決を破棄し (reversed) 事件を原審に差し戻した (remanded) (706 F. 2d. 1356)。裁量的上訴 (certiorari) が認められ、合衆国最高裁判所のスチーブンズ判事 (Justice Stevens) は、次のように判決した。

(1) 修正第五条にいう「私有財産」は、州および地方公共団体の財産を包含している。また、(2) 被補償者たる公的主体 (public condemnee 以下「公的被収用者」と訳す) は、収用対象の施設を再建する義務を有するかどうかにかかわらず、収用対象の施設の市場価格を評価できない場合においても、代替施設を取得する価格により補償を算定する権利を与えられるものではない。

控訴裁判所の判決は、破棄された。

オコナー判事 (Justice O'Connor) が補足意見を述べ、パウエル判事 (Justice Powell) がそれに同調した。

「事実および第一審判決」

洪水管理事業に関連して、合衆国は、連邦地方裁判所に対して、被告 Duncanville 市 (テキサス州) が所有する約五〇

エーカーの土地を収用する訴訟を提起した。当該土地は、一み処分地として使用されていた。裁判所は、市が被収用施設よりも広く、良好な代替施設を取得し、造成するために合理的な費用として陪審が確定した高額のものはなく、被収用財産の公正な市場価格として陪審が決定した額により補償することとした。裁判所は、補償額の決定において、通常の市場価格基準によらないとする根拠を見出せないとした。

〔原審判決〕

修正第五条は、合衆国が公的被収用者に対して、被収用財産の市場価格が評価できるとき、すなわち、(市場価格原則によること) が明らかに妥当性を欠くとはいえないときには、被収用者が取得する義務を負う代替施設を取得するために要する費用により損失補償を評価することを求めている。

(a) 修正第五条にいう「正当な補償」は、通常、収用の時における財産の市場価格により評価される。本件は、市場価格を評価できないために例外が求められるような事件ではない。事実審理 (trial) における証言は、一み処分地に関する公正な確固たる市場を立証している。また、本件における市場価格により評価された補償金の支払いが、正当な補償条項の基本原則に本質的に矛盾するものでもない。

(b) 修正第五条の条項は、公的被収用者に対して、私的被収用者よりも有利な補償原則を命じていない。修正第五条の収用条項にいう「私有財産」の文言は、合衆国により収用される場合には、州および地方公共団体の財産を包含しているものであり、この解釈の下では、おそらく、正当な補償について同じ原則が私的および公的被収用者に適用されるのである。

(c) 「代替施設原則」の淵源とをなしている Brown v. United States, 263 U.S. 78, 44 S. Ct. 92, 68 L. Ed. 171 (1923) の傍論が、同事件における判決との関係において読まれるとき、公的被収用者と私的被収用者との間で区別が設けられるべきであるとの示唆を支持する何ものも与えてはいない。またこの傍論は、本件における補償の何らかの適切な評価について光を当てるものでもない。Brown 事件は、連邦政府が、市に対して、補償を金銭による代わりに代替的な処分地敷地を提供しても、おそらく、憲法に適合するであろうことを示唆するにとどまる。

(d) 市が公共役務を維持する法的義務があり、それが連邦の収用により妨げられることは、「正当な補償」について異なる評価をする目的で、公的被収用者と私的被収用者の間の区別を正当化するものではない。私的被収用者が、代替施設の

費用により補償が評価された場合で、それを取得せず、または事後にそれを売却し、または他の目的に用いたことによる「たなぼた的利益」(windfall) を受けるかもしれないという恐れは、市の施設を再建する義務についても避けることはできない。もしも再建する施設が収用される施設よりも費用がかかる場合には、おそらく、それはより価値の高いものであって、建設されることのない代替施設のための現金による補償、すなわち、たなぼた的利益と性格づけられるであろう。さらに、代替施設原則が本件に適用されるとしても、正当な補償は個別の所有者にとってのみ意義のある主観的価値を考慮しない、客観的な基準により評価されるべきであるとする原則から離れることにならう。

破棄 704 F. 2d 1356 (CA1983)

〔最高裁判決〕

Stevens 判事が、法廷意見を述べた。

(1) 修正第五条は、合衆国が、私有財産を公共のために収用するときは、¹⁾ いつでも、「正当な補償」、通常は公正な市場価格により評価されるものを支払うことを求めている。²⁾ 本件においては、市が所有する財産の収用が含まれている。問題は、公的被収用者が、収用に係る施設を再建する義務を負つ

ているときに、代替施設を取得するに要する費用により評価された補償を受ける権利を与えられているかという点である。本法廷は、被収用財産の市場価格が評価できるときにはこのような補償の評価は求められないと判決する。

- (1) United States v. Miller, 317 U. S. 369, 374, 63 S. Ct. 276, 280, 87 L. Ed. 356 (1943) (自発的な売主が自発的な買主に金銭を支払ひたがひて考えられる額)。
- (2) 「いかなる私有財産も、正当な補償なく、収用されることはない」企業国憲法修正第五条。

一九七八年に、洪水管理事業の一部として、合衆国はテキサス州 Duncanyville 市が所有する約五〇エーカーの土地を収用した⁽³⁾。当該敷地は、一九六九年以来、こみ処分地として使用されてきた。収用される処分地再建するために、市は一一三・七エーカーの敷地を取得し、より広くかつ良好な施設を造成しようとした⁽⁴⁾。収用手続において、市は、代替敷地を取得し、それを処分地として造成するに要するすべての費用をまかなう補償を受ける権利があると主張した。その額は、一一二七六・

〇〇ドルを超えるものである。しかし合衆国は、正当な補償は被収用施設の公正な市場価格により決定されるべきであると主張して、裁判所の登録簿 (registry) に支払うべき額の概算を示し、一九九、九五〇ドルを供託した。

- (3) 合衆国は、収用手続を U. S. C. §258a に基づく収用宣言書 (declaration of taking) の提出により開始した。この手続にもとづいて、政府は、土地価格の概算を裁判所の登録簿に提出しなければならない。当該土地の権原および占有権は、直ちに、合衆国に帰属する。以後の司法手続において、土地の正確な価格 (収用の宣言書が提出された時) が決定される。また、所有者は、裁決された土地価格とすでに所有者が受け取っている額との間に差額があるときには、その差額とそれに対する利息分を補償される。Kirby Forest Industries, Inc. v. United States, 467 U. S. 1, 5, 104 S. Ct. 2187, 2191, 81 L. Ed. 1 (1984)。
- (4) 新しい処分地敷地は従前のものよりも広く、土壌と地下水面の状態が優れているために、より深いところまで掘り下げることができる。その結果、旧施設の残存能力が六五〇、〇〇〇平方ヤードに過ぎないのに対して、新たな施設の能力は二一〇〇、〇〇〇平方ヤードとなる。新施設は残存使用期間が四一・六年また、もしも収用に係る施設が継続して使用されたとしても、それよりも四一・六年長く使用することが期待されている。Id.

495-397, 399, 402.

事実審理に先立ち、政府は、代替施設の費用に関する証拠を、公正な市場価格の算定と無関係であることを主張して排除する申立てを提出している。Record, Doc. No. 62. 地方裁判所は、同裁判所が公共財産の収用に係る補償の適正な評価に関する疑問についてはいつもオープンにしていることを述べ、この申立てを拒否した。See United States v. 564.54 Acres of Land, 441 U. S. 506, 509, n. 3, 99 S. Ct. 1854, 1856, n. 3, 60 L. Ed. 2d 435 (1979) (Lutheran Synod). 裁判所は、「それにより、独立して適切な補償の評価を決定できるものとなすすべての事実に関する記録が提出されるべきである」と結論した。Record, Doc. No. 111.

事実審理において、両当事者は、被収用財産の公正な市場価値および代替処分地施設の費用に関する証拠を提出した⁽⁵⁾。専門家に対する尋問 (interrogatory) に応えて、陪審は、被収用財産の公正な市場価格を二二五、〇〇〇ドルと、また、代替施設の合理的な費用を七三三、六二四・〇一ドルと認めた。Record, Doc. Nos. 199, 200. 地方裁判所は、低いほうの額にすでに支払われている額との間の差額に対する利息を (補償

とす) 判決を下した⁽⁷⁾。529 F. Supp. 220 (ND Tex. 1981). 地方裁判所は、市が、「何が代替施設の合理的な費用となり得るかを明らかにする証明責任 (burden) に応じていないと釈明した⁽⁸⁾。それに加えて、裁判所は、「代替施設補償は公的収用者が被収用財産を再建する義務を証明できる場合に、いつでも、少なくとも公正な市場価格が証明され得るとして、」支払われるべきものではないという見解である。Id., at 222. 裁判所は、本件において、市場価格基準から離れる根拠を認めず、代替施設による補償評価を適用する「コナド」必然的に市に対して「たなほ的利益」を与えないことになるという理由づけをした⁽⁹⁾。

- (5) 企業国および市両者の専門家は、当該地域には処分地の市場が存在していたことに同意している。たとえば政府の証人は、次のように証言している。すなわち、「固形廃棄物会社の私的所有者が、それ自身の固形廃棄物処分地のための土地に関する市場に参加している。処分地の作業用砂利のための敷地を取得する市場において、貴方は大手の会社を得た。そして、固形廃棄物を処理する場所を求めている貴方の市政府のすべてを得た。そして、これらの人々は、一度にまたはその他で、固形廃棄物の処分敷地を求めるための市場に置かれる」。Id., at 297. 比

較し得る敷地の最近の販売価格の評価にもとじて、市の専門家は、被収用施設の価格を三六七、五〇〇ドルと三七〇、〇〇〇ドルの間と見積もった。合衆国の専門家は、一六〇、四一〇ドルと一九〇、〇〇〇ドルの間と見積もった。Id., at 173, 182, 276, 353.

(6) 市の土木部長 (Director of Public Works) は、反対専門員において、市は収用権をもっているが、新しい施設のための土地の取得において収用権は用いなかったことを認めた。また、市は売主の提示に対して交渉することも、取得に先立って土地を評価することもしていない。「これが売主の提示した価格であり、われわれが支払いに至ったものである。」Id., at 93-94. 政府の専門家証人は、市が新しい土地のために公正な市場価格をかなり上回って支払ったことを証言している。Id., at 282, 321, 357.

(7) 地方裁判所は、法定利息の六パーセントによる利息を補償した。40 U.S.C. § 258 a. なせならば、市がより高い利率が優先権を示す何らかの証拠を提示しなかったからである。529 F. Supp. 220, 223-224 (ND Tex 1981).

(8) Id., at 221.

(9) United States v. 564.54 Acres Land, 441 U.S. 506, 518, 99 S.Ct. 1854, 1860, 60 L. Ed. 435 (1979) (Lutheran Synod) に於ける White 判事の法廷意見に依拠しつつ、地方裁判所は、次のように述べている。すなわち、「代替施設費用原則が適用された

場合には、古い、老朽化した施設を再建し、まったく新しい施設を再建するに十分な額を補償された被収用者には、必然的に、たまたまの利益が生じる。441 U.S., at 517, 99 S.Ct., at 1860 (Justice White concurring). See also United States v. 564.54 Acres, 576 F. 2d 983, 996-100 (3d Cir. 1978) (Judge Stern concurring). 定義によれば、市場価格は市場において同じまたは類似の財産を購入するために費やした額をほぼ表している。」529 F. Supp., at 222 (emphasis in original).

控訴裁判所は、原判決を破棄し、手続を尽くすために差し戻した。706 F. 2d 1356 (CA 51983). 同裁判所は、収用に伴う市の損失は、「機能的に同等の施設を設置するために……合理的に費やされた金額である」と理由つけた。Id., at 1360. もしも、市が、法律上または事実上の必要性の問題として、旧い処分地施設を再建することを求められているのであれば、控訴裁判所は、市がたまたまの利益を受けるであろうことは考えない。しかし、裁判所は、補償の額は代替敷地におけるいかなる質的な相違を説明するための調整がなされなければならない」と判示した。事実審の判事の指示 (instructions) が、施設の能力が増大し、質的に向上したことを理由として、代替施設の費用を減額する義務を陪審に適切に伝えていない

ことを認定して、See n. 4, Supra, 控訴裁判所は、新たな事実審理のために差し戻した。われわれは、政府の裁量的上訴 (certiorari) の請求を認め、465 U.S. 1098, 104 S. Ct. 1590, 80 L. Ed. 2d 122 (1984) 地方裁判所に対して、公正な市場価格に関する陪審の事実認定にまつて判決を下さすことを命じる指示を付して、差し戻す。

(10) 「新たな事実審理のための差し戻しは、控訴裁判所は、地方裁判所に対して、収用に係る補償に関する利率が法令上の利率六パーセントを上回るべきであるかという点に関する証拠を、市が提出する二回目の機会を与え、これを認める指示をした。706 F. 2d, at 1364. われわれの本案の処理にかんがみれば、この問題について新たな審問をする点に関する控訴裁判所の恣意性は、もはや根拠がない。」

(11) われわれは、新たな事実審理の命令を争う、代替施設の費用に関する陪審の事実認定にまつて控訴を提起するのようを求める、市が提出した裁量的上訴の申請を拒否する。City of Duncannon v. United States, 465 U.S. 1022, 104 S. Ct. 1274, 79 L. Ed. 2d 649 (1984).

場合には、古い、老朽化した施設を再建し、まったく新しい施設を再建するに十分な額を補償された被収用者には、必然的に、たまたまの利益が生じる。441 U.S., at 517, 99 S.Ct., at 1860 (Justice White concurring). See also United States v. 564.54 Acres, 576 F. 2d 983, 996-100 (3d Cir. 1978) (Judge Stern concurring). 定義によれば、市場価格は市場において同じまたは類似の財産を購入するために費やした額をほぼ表している。」529 F. Supp., at 222 (emphasis in original).

控訴裁判所は、原判決を破棄し、手続を尽くすために差し戻した。706 F. 2d 1356 (CA 51983). 同裁判所は、収用に伴う市の損失は、「機能的に同等の施設を設置するために……合理的に費やされた金額である」と理由つけた。Id., at 1360. もしも、市が、法律上または事実上の必要性の問題として、旧い処分地施設を再建することを求められているのであれば、控訴裁判所は、市がたまたまの利益を受けるであろうことは考えない。しかし、裁判所は、補償の額は代替敷地におけるいかなる質的な相違を説明するための調整がなされなければならない」と判示した。事実審の判事の指示 (instructions) が、施設の能力が増大し、質的に向上したことを理由として、代替施設の費用を減額する義務を陪審に適切に伝えていない

本裁判所は、正当な補償が、通常は、「収用の時における財産の市場価格により評価され、同時期に金銭により支払われ」べきものであると、繰り返し判決している。Olson v. United States, 292 U.S. 246, 255, 54 S. Ct. 704, 708, 78 L. Ed. 1236 (1934). 市場価格に合理的な影響を与えるものは、それらではないと考慮は、排除されるべきである。Id., at 256, 54 S. Ct., at 709. この点で正当な補償の評価 (方法) からの難脱は、市場価格を認めるのが極めて難しいとき、また、それ (市場価格原則) を適用することが、所有者または公共に対して明らかでない結果をもたらすのみ、要請されるものでない。United States v. Commodities Trading Corp., 339 U.S. 121, 123, 70 S. Ct. 547, 549, 94 L. Ed. 707 (1950); Kirby Forest Industries, Inc. v. United States, 467 U.S. 1, 10, n. 14, 104 S. Ct. 2187, 2194, n. 14, 81 L. Ed. 2d 1 (1984).

(2) 本件は、公正な市場価格が評価され得ないが故に、通常の正当な補償の評価方法が求められないような例外的な事案ではない。これらの事例は、多くの場合、たとえあつた

しても公開の市場で売買されることがほとんどないような財産に関連している⁽¹²⁾。このような状況の下で「われわれは、先行する売買があったならば、被収用財産の売買が繰り返し行われたならばなどの推測をしながら、以前に金銭の支払いがあったかどうかを予想することはできない」。Lutheran Synod, 441 U. S., at 512, 99 S. Ct., at 1858. しかしながら、本件において、事業審理における証言は、「ごみ処分地財産に関する公正で確固とした市場があることを立証しており、See n. 5. Supra, 被収用処分地施設の公正な市場価格に関する陪審の決定は、比較し得る財産の売買価格を考慮した専門家の証言により、誤謬なものとして支持される」。Cf. 441 U. S., at 513-514, 99 S. Ct., at 1858-1859.

(12) このような事例は、たとえば、道路や下水道のような公共施設に係る事例が該当するものと認められる。Lutheran Synod, 441 U. S., at 513, 99 S. Ct., at 1858.

市は、本件において、市場価格により評価された補償の支払いは、正当な補償条項に定められた基本的な補償原則と根本的に相容れないものであると主張する。しかし、もしも市

が公的主体ではなく私的当事者であったとすれば、代替施設の費用が被収用土地の市場価格を超える可能性は、市場価格評価からの離脱を正当化しないであろう。Lutheran Synod, 441 U. S., at 514-517, 99 S. Ct., at 1858-1860. われわれは、Lutheran Synod 事件において明確に担保した争点は、被収用施設を再建する義務を負っている地方公共団体が被収用者である場合に、代替施設の評価による補償が憲法上許されるかについてである⁽¹³⁾。

(13) 「本裁判所は、公的被収用者に対して代替施設補償の優先(適用)について判断を下したことはない。本件の処理に照らしてみれば、公共的に所有されている財産に関する補償の適切な評価について意見を果敢に述べ、Id., at 509, n. 3, 99 S. Ct., at 1856, n. 3.

(14) もしも、議会は憲法上の最低限度を超える補償を授権する権限を有している。See United States v. General Motors Corp., 323 U. S. 373, 382, 65 S. Ct. 357, 361, 89 L. Ed. 311 (1945); see, e. g., Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policy Act of 1970, 84 Stat. 1894, 42 U. S. C. § 4601 et seq. (連邦および連邦補助事業の結果、移転を特定の人もおよび事業に対して、再建補助の支払いを求めることを行う)。

(3) 修正五条の本文は、確かに、私的当事者よりも公的被収用者に対して、より有利な補償原則を命じてはいない。反対に、修正条項の文言は「私有財産」に対する補償についてのみ言及しているに過ぎない。そこで、人は、起草者は公的被収用者よりも私的当事者の利益をより以上に守ることを意図していたと主張することも可能である。このような主張は、多くの公的被収用者は収用権をもっているから、私的当事者とは異なり、代替施設を取得する際に、市場における財産の利用可能性に依拠する必要がないという意見によって支持され得るのである。合衆国が地方の公共施設を収用するとき、当該公共団体、当該施設による役務を受けている人々、および当該地方の納税者が受ける損失は、私有財産が収用される場合の損失と、ほぼ同様である。それゆえに、修正第五条にいう「私有財産」は、合衆国が収用する場合には州および地方公共団体の財産を包含していると解するのが、最も合理的である⁽¹⁴⁾。この解釈にもとじては、おそらく、正当な補償に関する同じ原則が私的および公的被収用者に適用される。

252, 257, 91 L. Ed. 209 (1946): 「連邦政府が……連邦の公共目的のために、州または地方の下位公共団体が独立して保有し管理している財産を収用するとき、連邦政府はそれに対して正当な補償を支払う義務を認識し、本件において、連邦政府が収用される土地に対して正当な補償を支払うべきことが認められる。』 See Block v. North Dakota ex rel. Board of University and School Lands, 461 U. S. 273, 291, 103 S. Ct. 1811, 1922, 75 L. Ed. 24 840 (1983).

(4) 控訴裁判所は、Brown v. United States, 263 U. S. 78, 44 S. Ct. 92, 68 L. Ed. 171 (1923) の断言 (dictum) を「代替施設原則」(substitute-facilities doctrine) として知られるようになった原則の淵源として確認している⁽¹⁵⁾。この文言を同裁判所の判決との関連において読むとき、それは、公的被収用者と私的被収用者との間で区別がなされるべきであるとする示唆を何ら支持していない。また、それは、本件における補償の適正な評価についても何ら光を照らしていない。

(15) See United States v. Carmack, 329 U. S. 230, 242, 67 S. Ct.

(16) See, e. g., United States v. Certain Property in Borough of Manhattan, 403 F. 2d 800, 803 (CA21968); United States v.

Board of Education of Mineral County, 253 F. 2d 760, 763 (CA41958).

Brown 事件における事実は、裁判所の「特異性」という言葉の中に存在している⁽¹²⁾。Snake 川における貯水池の建設は、アイダホ州 American Falls の町のほぼ四分の三、約六四〇エーカーの地域を水没させた。水没地域の公的、私的所有者の両者に対する補償として、政府は、町のほとんどを川の対岸側へ移住させることとした。移住される町の範囲内に含まれる広い面積の土地の所有者達は、彼らの土地を収用する政府の権限を争い、彼らの財産を他の私人に譲渡することは、修正第五条により要求されるような「公共の用に供する」ものでないことを主張した。Cf. Hawaii House Authority v. Midkiff, 467 U. S. 229, 239-244, 104 S. Ct. 2321, 2328-2331, 81 L. Ed. 2d 186 (1984).

(17) 「重要な町が、合衆国にとって必要な改良の邪魔になっていた。町の大通り、小道、および公園、ならびに公的、私的な建物の四分の三は、廃棄せざるべきものの子種であった。…… American Falls は、過疎の郡にとっては大きな新開地であった。またこの町は、あらゆる方向、あらゆる規模の町からもかなりの距離

があった。古い町からできるだけ近くに代替の町を用意する」とは、ダムと貯水池の建設にあたって当然であり、適切な側面であった」263 U. S., at 81, 44 S. Ct., at 93.

裁判所は、水没する財産所有者に対する政府の補償方法は適法であるとして、請求を棄却した。法廷意見の中で、Taft 最高裁判所長官は、次のように述べた。

「旧市内にある敷地や町の財産である大通りや小道などに対する通常、一般の補償方法は、緊急事態ではうまく当てはまらない。……町は、経済の中心である。それは、一つの単位である。もしも町の四分の三が貯水池のような優位する目的(exclusive use) のための収用により壊されることになるならば、すべての財産所有者は、退去する者も残留する者のいずれも、また同様に、州、下位の公共団体の政府である市町村も、侵害されることになる。代替による補償方法は、当事者全体を考慮した最善の方法と思われる。収用権には、このような代替措置が必要である。」263 U. S., at 82-83, 44 S. Ct., at 93-94 (emphasis added).

このような関連性を考えると、代替措置による補償が明確に認められるのは、Brown 事件において財産を収用する政府

の権限を支持する場合であって、その他の事例では適切な補償方法とは認められない⁽¹⁸⁾。Lutheran Synod, 441 U. S., at 509, n. 3, 99 S. Ct., at 1856, n. 3.

Brown 判決は、連邦政府が、市に対して金銭による補償に代えて代替の処分地敷地を提供することは憲法上許容されるものであるという結論を、単に指摘しているに過ぎない。

Brown 判決は、連邦政府が、市に対して被収用財産の市場価格を超える何らかのものを提供する義務があることを、何ら示唆していない。

本件においては、多くの事例と同様に、補償の市場による評価は「公共の必要と請求者の損失との間の公正な均衡」を確保する。United States v. Toronto, Hamilton & Buffalo Navigation Co., 338 U. S. 396, 402, 70 S. Ct. 217, 221, 94 L. Ed. 195 (1949). 17の見解は、Lutheran Synod 事件における、その被収用財産をより高額の代替物により回復しなければならぬ私人にとって、公正な市場価格が「正当な補償」を構成するとした判示と一致するし、また、修正第五条は、収用

により生ずる付随的な損失についていかなる補償を要請していないとするわれわれの以前の判示にも一致する⁽¹⁹⁾。

(18) See United States v. General Motors Corp., 323 U. S., at 382, 65 S. Ct., at 361; see generally J. Galm & D. Miller, Federal Law of Eminent Domain § 2.4 (B) (1982).

市は、本件においては市の廃棄物処理に関する市の責務が、市場価格による評価によらないことを正当化すると主張している。この責務が、市に対して適切な代替施設または代替的なごみ処理サービスを計画することを強制する⁽²⁰⁾。しかし、被収用施設を再建するこの義務は、私人について想定される義務以上のことを強要するものではない。多くの私的被収用者は、法律的には、政府により収用された財産を再建する義務を負わされてはいないけれども、経済的状况は、しばしば、私人に対して再建することを強いる⁽²¹⁾。

たとえば、住宅が収用されたときには、その所有者は住むために他の場所を探さなければならない。連邦の収用により妨げられた公共サービスを維持する市の法的義務は、「正当な補償」の評価に関して公的被収用者と私的被収用者とを区別

することを、正当化しない。⁽²⁰⁾

- (19) 控訴裁判所は、市が、実際に、その処分地施設を再建する義務を課せられているのかどうかの問題については触れていない (left open)。706 F. 2d, at 1360, n. 6, 1361, われわれが決定する目的に即して言えば、市はその義務を負っていたと考へる。
- (20) 代替施設による補償評価が本件において妥当すると判示する際に、控訴裁判所は、市がその区域内で「み処理を計画する法律上の義務を負っていること」に全面的に依拠するのではなく、「市自身の「み」処分地を市が操業し、管理するための何らかの現実的、経済的または輸送上の便宜についても依拠している。

もちろん、Lutheran Synod 判決は、一部に、私的被収用者が、その補償が代替施設の費用により評価されたが、「代替施設を取得しなかったとき、または、たとえ取得したとしても、事後にそれを売却した場合は他の目的に変更したために」、「たなほた的な利益」を得るかもしれないという危惧にもついていた。441 U. S., at 516, 99 S. Ct., at 1859. 控訴裁判所は、市の施設を再建するという義務がこの危惧を回避していることを示唆しているが、706 F. 2d, at 1360, われわれは同意しない。もしも回復された施設が収用された施設よりも高

額であるならば、それは、おそらく、より価値が高いものであろう。⁽²¹⁾ そして、施設の質におけるいかなる増加も、建設されなかった代替施設のために生じた金銭補償と同様に、容易に「たなほた的な利益」と特徴づけられるであろう。

- (21) 「明らかに、旧施設を新施設に回復することは、旧施設の価格以上に費用を要するであろう。しかし、新施設自体はより価値のあるものとなり、より長持ちするであろう。」Lutheran Synod, 441 U. S., at 518, 99 S. Ct., at 1860 (White 判事が法廷意見を述べている)。

しかし、控訴裁判所は、このような何らかのたなほた的な利益が、代替施設のよりよい質をもたらすことになる費用を割り引くことによって、減じられる可能性があることを確信していた。Id., at 1362-1361. このアプローチは、評価過程における何らかの必要な改善策なしに、評価方法に対して、不安定さと複雑さを加えることとなる。控訴裁判所のアプローチを実施するために、事実認定者は、少なくとも、次の二つの決定をしなければならないであろう。すなわち、(i) 現実的ではなく、むしろ合理的な再建費用であり、それについては

代替施設の公正な市場価格の調査を求められるであろう。および(ii) 新施設が旧施設を上回っている程度であり、それについては、新旧間の質的な違いについての分析を求められるであろう。それは、また、比較の根拠を提供するために旧施設の公正な市場価格を決定することを必要とするであろう。付加価値の全体が正確に算定することができないのではないが、さらに、たとえそれが正確に算定できたとしても、全体の(算定)過程が、被収用施設の市場価格に到達するための迂遠な方法以上にあるものではないか、という実際上の危険が存在する。⁽²²⁾

- (22) 事実、人は、このことが同事件の結果であることを、記録から推論するのである。See nn. 4 and 6, Supra. 事実、控訴裁判所は、公正な市場価格による補償が、市を、「あたかもその財産が収用されなかったような、金銭的には良い」状況におくであろうことを認めている。529 F. Supp., at 223.

(5) 最後に、代替施設原則は、本件に適用する場合には、正当な補償は、個々の所有者についてのみ意義があるような主観的な価値によるのではなく、客観的な基準により評価さ

れなければならないとする原則から離れることになる。本裁判所は、Kimball 事件において、次のように述べている。Kimball Laundry Co. v. United States, 338 U. S. 1, 5, 69 S. Ct. 1434, 1437, 93 L. Ed. 1765 (1949).

財産の価値は、主観的な必要性と態度から生じている。所有者にとっての価値は、したがって、収用者にとっての価値とは異なる。しかし、多くのものは、一般的な需要をもってあり、それが一人の所有者から他へ移転することのできる価値を与えるのである。その財産を収用された特定の所有者にとっての価値のような個人的に違いのある基準とは異なり、この移転可能な価値は対外的な価値をもってあり、この対外的な価値が、公共の用に供するために財産を収用された結果、所有者が受ける損失を補償する公的義務の公正な評価(価値)となるのである。しかし、公共善のためにする収用に関するすべての財産上の責務の観点からすれば、所有者の財産に対する独特の必要性や特異な付属物から生じている移転できない価値に対する損失は、たとえばボリスパワの行使にもとづく損失は、共通の国民的義務(common citizenship)にもとづく責務の一部として、適正に扱われなければならない。

(6) 合理的な代替施設の費用を決定するための方式 (formula) における主観的な要素は、誤りと偏見の危険性を高めるであろう。収用の争いは、地方公共団体と無制限の財源をもつかのようにならされている国の政府との間のものであるから、代替施設基準の無制約的性質は、地方裁判所および控訴裁判所の両者が関心をもちたように、市が、実際にたなびた的な利益を引き出すようにする可能性を増加させる⁽²³⁾。「特に、これらの争点が陪審の決定に委ねられているときに当てはまる。何故ならば、陪審には、彼らの事実認定について対話的な厳格な方式が与えられるべきではないし、また、極めてわかりにくい要因に関する厳格な方式さえも適用されずにいるからである。

- (23) Cf. R. Posner Economic Analysis of Law 402 (2d ed. 1977) (費用便益分析 (cost-benefit analysis) の流行は、費用と需要の問題を解決する際に、分析方法の効果に関する過剰な意識を造り出した。)
- (24) もちろん、われわれは、公正な市場価格の争点について再建費用が提示される場合に、その費用に関する証拠の許容性についての見解を示すものではない。Cf. United States v. Commodities Trading Corp., 339 U.S. 121, 126, 70 S. Ct., 547,

551, 94 L. Ed. 707 (1950)。これらの証拠の許容性は、一般的に適用されている証拠法則により評価されなければならない。E.g., Fed. Rules Evid. 401-403, 701-705.

控訴裁判所の判決は、破棄する。

O'Connor 判事の同意意見があり、Powell 判事が、それに同調している。

私は、本件事実の下において、Duncanville 市が、連邦によって収用されたごみ処分地について、市場価格の支払いにより正当に補償されたとする本法院の意見および判断に同意する。私は、本法院の意見が、市またはその他の地方公共団体が、特定の事例では市場価格の支払いが明らかに不公正であり、それ故に正当補償条項に違反すると立証することを全面的に排除しているとは読めないことについて言及するため⁽²⁴⁾ (法廷意見とは) 別に意見を述べるものである。See ante, at 455. 地方公共団体が、その財産の市場価格は正当補償条項の意図する全面改修による救済 (make Whole remedy) から著しく離れること、および基本的な役務の提供を継続す

るために代替施設を確保しなければならないことを立証できる場合には、補償を公正な市場価格に限定することは、私の見解によれば明白な不正にあたると思われる。Duncanville 市が、本件における市場価格が補償原則から著しく離れていることを立証しなかった故に、私は、控訴裁判所の判決が破棄されるべきことに同意する。

アメリカ合衆国における公共補償の要約

一 論 点

アメリカ合衆国における公共補償に関する合衆国最高裁判所の判例は、上述のとおりであるが、この事件を通じて、次の論点が問題となっている。

1 判例は、憲法修正五条にいう正当な補償は収用される私有財産の公正な市場価格 (fair market value) により算定されるべきものとしている。また、同条に定める私有財産は、私人が所有する財産のみならず、州および地方公共団体すなわち市町村の財産を含んでおり、同じ補償原則が私有財産の収用および公共施設の収用にも適用されるものと解している。損失補償の評価が公正な市場価格 (fair market value) によ

らないのは、多くの場合、公開の市場にほとんど売りに出されることのない財産についてである。

2 公共施設が収用される場合において、公共施設の管理主体が、公共の福祉のため当該公共施設を再建 (replace) する法律上または事実上の義務があるときは、機能的に同等のものを受ける権利、通常は再建に要する費用を金銭で受ける権利が与えられる。これを「代替施設原則」(substitute facility doctrine) と呼ぶ⁽²⁵⁾。

3 代替施設原則は、ブラウン収用事件 (Brown v. United States, 263 U.S. 78, 44 S. Ct. 92, 68 L. Ed. 171 (1923)) における最高裁判所判決の傍論において確認されたのであるが、この傍論は、被収用者が私的財産権者であるか公的財産権者との間で補償原則を区別すべきことを意味するのではなく、また、連邦政府が公共施設の管理主体に対して被収用財産の公正な市場価格を超えるものを提供する義務を負うことを意味するものではない。

この代替施設原則は、被収用者に対して、「明白な不正義」(manifest injustice) をもたらすものでない限り、市場価格を確定できるときには、適用されない。ダンカン市収用事件にかかる判決は、ブラウン収用事件にかかる判決の示唆した範

困を明確にし、公共施設の収用についても市場価格主義が適用されることを明らかにしている。

すなわち、公的被収用者は、被収用施設を再建する義務を負う場合において、被収用財産の市場価格が確認できる場合には、代替施設を取得するために要する費用により補償を算定する権利を与えられない。したがって、連邦政府が、市が「ごみ処分地 (sanitary landfill)」として使用していた土地を収用した場合において、市は、以前よりも高価で面積の広い敷地を代替施設として取得し、それを処分地として使用するために要するすべての費用を償う権利を有するにすぎない。なぜならば、当該地域には処分地財産に関する市場が存在しており、その価格に関する専門家の証言が存在しているからである。

3 正当な補償は、個別の所有者にのみ意義がある主観的価値を考慮せず、客観的な基準により評価されなければならぬ。

二 若干の実例

1 道路の収用の場合 公共事業の用に供するために道

三 統一法典委員会・モデル収用法

アメリカ合衆国では、統一法典委員会が将来の連邦および州法等の立法の指針となるモデル法典を作成している。土地収用法についても、モデル収用法が作成されており、公共補償に関する同法典の考え方が示されている。

第一〇〇四条「公正な市場価格の定義」

(a) (b)項に定めるものを除くほか、適切な市場がある場合の財産の公正な市場価格とは、良識ある売主が、強制されるのではなく、自主的に売ること、また、良識ある買主が、強制されるのではなく、自主的に買うことについて、同意するのであることと考えられる価格をいう。また、適切な市場がない場合の財産の公正な市場価格とは、公正かつ公平な評価方法により決定される価格をいう。

(b) 公的主体またはその他の非営利的な根拠にもとづいて組織されかつ運営されている主体が所有する財産の公正な市場価格は、次の条件が認められる場合には、機能回復 (functional replacement) に要する合理的な費用と同程度のものであるとする。

一号 財産が、所有者により誠実かつ実際に公共的機能を達成するため、または非営利的な教育、宗教、慈

路を再建する必要が生じた場合には、減価償却分を控除することなく (no deduction for depreciation)、代替施設が提供される。土地価格は、代替施設用地を取得するのに要する価格にもとづくべきであって、被収用地の最高かつ最善の価格にもとづくべきではない。

再建の必要がない場合には、通常の補償がなされる。被補償者である公共施設の管理主体は、当該道路を維持する義務を免れるときには、市場価格が支払われる。

2 廃棄物処理のための埋立ての場合 埋立てについては、市場価格が通常は算定されるので、これが一般的に埋立てに係る補償の評価額となる。

3 公園・遊園地および公立学校施設の場合 再建の義務があり、かつ市場価格が確認できない場合には、代替施設原則が適用される。

4 リクレーション・センターの場合 代替施設原則が適用される。それに加えて、法律の定めるところにより、被補償者に新たな施設の動産 (用具) の再築についても権利を与えられる。

善ないし善意の役務を遂行するために用いられ、必要とされていること

二号 その施設または役務が、一般公共のために利用できるものであること

(c) (b)項にもとづく機能回復の費用は、(1)機能的に同規模の費用、(2)回復し、修復するための改修工事の費用、または回復および修復が不可能な場合は、実質的に同等の形質および同様または同程度の効用を改修するための費用、および(3)法律または同種の施設について適用される建築基準または利用基準にもとづいて求められる改良および増築の費用とする。

統一法典委員会のモデル収用法の公共補償は、日本の公共補償基準に定める機能回復補償と同じ考え方を採っており、その点において比較的に興味深い。もっとも、アメリカ合衆国では、公共補償の対象となる財産の「公共性」は厳しく解されているようであり、たとえば、学校についても、私立学校については、一般の財産に対する補償原則が適用されているようである。