

アジア太平洋諸国における土地収用と損失補償

小 高 剛

はじめに

政府の収用権および土地利用規制権の行使は、便利で住みよい空地の確保との競合が増すにつれて、世界的に増加しているように思われる。農業および保全目的のための広く、比較的未開発の空地の必要性は、就労、物資の生産と配分の増加、その他増加する都市的利用に伴うシエルト、商工業の発展のための土地の必要と競合する。しばしばいわれるように、自由な市場は、常に論理的かつ公平な土地利用の配分を結果するわけではないし、また土地利用に必要な公共施設を伴うものでもない。それ故に、市民の健康、安全および福祉のために私有地の利用について規制し、また道路、水道、下水道、その他学校、公園、空港などの公共施設の提供をつながずのは、政府機能の一つといえるのである。前者、すなわち規制の実現は、一般に、一定形式の計画または一定水準の計画にもとづいて行われる。後者を実現するために、しばしば収用権の行使が求められ、それにより公共施設やインフラを建設

するための公共用地または土地に存する権利を提供する。

アジア太平洋圏の急速な都市化は、土地利用規制と土地収用権を行使する必要性を生じさせた。同じような急激な都市化とそれに伴う公共施設の必要性は、土地収用およびそれに関連する土地利用規制に関する方策（その理論よりも）について圏域全体として関心を高めている。われわれの比較研究の基礎をなしている一々の国には一定の共通性がみられるが、同時に相違点も存在している。公共用地と民有地との割合など、決定的な違いがある。本稿の目的は、われわれの比較研究の基礎をなしている一々の国の基本的な土地収用および土地利用規制の体系について要約し、これらの国々の共通性と相違性を明らかにすることである。しかしながら法律および行政実務の比較研究は、真の比較をしても、一般的なものの域を出ることはできない。われわれの研究も例外ではない。

以下において述べるのは、われわれの研究から明らかになつた主要な論点である。各国の実務の検討は、別途、それぞれの国における収用と土地利用規制について適用されている法律の説明と分析をし、要約することにする。

主要な論点

一 土地利用規制

研究対象のほとんどすべての国は、私有地の利用、特に、住宅、商業、工業および公共的施設のための土地利用 (institutional use) など、都市化に係わる土地利用について、それを規制する方策をもっている。これらの方策は、比較的詳細なものから比較的概略的なものまで幅がある。以下において述べるのは、研究対象のアジア太平洋圏諸国の土地利用および計画の概念から抽出された主要論点の要約である。

A 土地の所有 (Ownership of Land)

研究対象のほとんどの国は、一定の土地の私的所有または土地に関する権利を認めている。アメリカ合衆国のような国では、開発可能な土地および都市部の土地のほとんどすべては私的に所有されている。ニュージーランドやオーストラリアにおいても、ほとんど同じである。しかし、かなりの国、たとえば中国、香港、マレーシアおよびシンガポールにおいては、国がほとんどすべての土地を所有している。もっとも香港およびその行政区においては、理論的には、市民は六〇年を超える無権原占有 (adverse possession) により政府の土地に単純不動産権 (fee simple) に相当する法的利益を取得することが可能である。しかし、何人かがこのことを行ったという記録はない。このことは、土地利用規制について極めて意味深長な内容を含んでいる。土地のほとんどを国が所有している国では、私的な開発は、ほとんどすべてが賃貸人 (lessor) としての国との間の借地上 (leased land) で行われているということである。不動産賃貸 (lease) は、不動産賃貸特約 (lease covenant) により追加的な、ときには原則的な、土地利用規制の方法について定めており、香港のように、時には複雑な性質のものを定めることもある。実際に、中国、香港およびシンガポールでは、政府は不動産賃貸の条件を一方的に修正する権限を留保しており、香港では、借地人の借地利用の増加に対して、賃貸人である政府はプレミアムの支払いを求めている。

B 法律体系

研究対象国のほとんどは、地域または地方に対して、土地利用規制の最低基準を課すか、または規制の枠組みを定めるか、またはその両者であるかの違いがあるものの、国の法律を通じて土地利用規制を定めている。実際に唯一アメリカ合衆国のみは、私的な土地利用に関する国の土地利用政策をもっていない。しかしながら、実際には各州がゾーニングによる地方の土地利用規制を認める授權法 (enabling act) をもっている。もちろん、このような

事情は、合衆国が基本的に連邦制をとっており、国内的な性質をもつほとんどの権限が国家政府というよりは州に存していること、これにあわせて国が比較的広大な大陸であること（この意味において、オーストラリアと中国が類似している）、および歴史的に、都市部を除き土地利用規制に対して不信任があったことによる。日本は、国の法律が土地利用の政策および最低基準の両者について定めている典型例である。ほとんどの都市地域では、最低基準の土地利用規制を実施するよう求められている。さらに各地域は、土地利用規制におけるおよそ二の同じゾーニングを用いることを求められている。台湾では、さらに、国、県および市町村の間における多かれ少なかれトップダウンの一貫性を求めており、国が政策の大枠を定め、地方が建設および開発の段階においてそれを実施することになっている。

C 計画および計画作成

ほとんどの国は、土地利用および開発の規制のある種の土地利用計画とからまさせている。たとえば日本やタイでは、国の計画をもっている。これに対してアメリカ合衆国では、ほとんどが市町村計画であり、その場合でもほとんどは市町村レベルでの基本を示すものに過ぎない。さらにオーストラリアなどでは、計画機能の行使は州または地域レベルで行使されている。ほとんどの国は、適切なレベルでの計画書への適合を求めており、さらに、階層的に下位の政府が直近の上位計画に適合することを求めることがある。たとえば、台湾の三段階計画システム（three-tiered planning system）は、国の計画から始まり、県、市町村へと下りていき、上位計画が下位計画を誘導する。

D 地域地区制 (Zoning)

多くの国において、土地利用規制の実施は市町村レベルで一定種類のゾーニングによっている。香港、日本、韓国および台湾では、このようなゾーニングが適用すべき計画または計画書（通常は市町村のものであるが）に準拠すべきことを明らかにしている。同様のことは、裁判所の判決またはゾーニング授権法により行われている合衆国の多くの州についてもいえる。もっとも、計画への準拠は、たとえ求められたとしても、その違反についてはしばしば形式的なものにとどまる。一般的に、これらのゾーニングは市町村の区域を各種の住居、商業、業務、工業地域に分類し、ときには、空地、農業、および公共施設地域に分類している。各地域において許容される土地利用は、市町村の（ときには、日本のように国が指導することがあるが）ゾーニング条例、議会の議決（resolution）、または規則にもとづいており、特定地域内の画地の所有者、借地人、使用者の申請によりゾーニングを変更する手続を伴っている。また日本や韓国などでは、国の政府は、あらゆる地方政府に対して標準的な地域地区の種類を示している。その他の国、たとえば合衆国では、地域地区の選択は、地方政府の裁量に留保されており、まったくゾーニングをしないという選択もありうる。

E 建築規制

かなり多くの国、たとえば日本、韓国および台湾では、建築について土地利用と同様に、国の法律によって規制している。これに対して、合衆国などでは建築法は土地利用規制の最も地方的なものとされている。

F 裁判所およびコモンロー

合衆国は、土地利用規制の体系を作り上げるうえで、唯一数多くの事件に依存している。もっとも、オーストラ

リア、香港およびシンガポールにも若干の例がある。このことは、これらの国には「モンローの伝統があることが賃借権 (leasehold) または単純不動産権のいずれかによる土地の開発に関する私的権利の伝統とあいまって、大きな理由となっている。

G 規制の収用 (Regulatory Taking)

合衆国においては、少なくとも一九九二年以来、都市計画や土地利用規制で「過重なもの」(too far) について、裁判所は物理的収用 (physical taking) または強制収用 (compulsory purchase) と同様のものとして取り扱っている。そのように処理された場合には、通常、土地所有者は対象となる一画の土地のすべての経済的に有効利用を規制により奪われたものとされる。規制の収用の理論は、日本および韓国においてもみられる。日本では、都市計画による地域指定が将来の利用を収用し、既存の利用の停止を要請する場合には、土地所有者に補償請求権が与えられる。韓国において、すべての建築を禁止する地域指定については、土地所有者は補償を請求できる。

H 土着の住民

土着の住民の宿泊場所、その権利、伝統的な慣行は、都市計画や土地利用規制の体系と衝突する。特に土地の開発問題に向けられている。特に、オーストラリアとニュージーランドでは、このように現出する土地利用問題を現在も処理中である。

I 植民地遺産

多くの土地利用計画の体系は、その国の外から導入された植民的慣行に根拠をもっている。このことは、伝統的

な所有の概念に対する外部的影響との重畳を結果する。特に、当該国の基本的な不動産法が植民地化される前のものに基礎を置いている場合に、そのことがいえる。オーストラリア、韓国、ニュージーランド、シンガポールおよびアメリカ合衆国は、これらの問題に対処している国の例である。

J 共通の問題点

さまざまな土地利用計画および規制の体系のもとで共通して生じている問題のうちの主要なものは、その強制である。開発の速度は多くのアジアの国々では早く、計画政策および規制に対する違反は、特に台湾とタイにおいて一般的にみられる。韓国やタイについて報告されているように、空地や農地の喪失と都市型の開発が同時に生じている。表面的には、日本、シンガポールおよび合衆国では違反に対する強制問題は、それほど生じていない。オーストラリアは、次の二つの強制手段をもっている。市評議会 (municipal councils) は違反に対して刑事告発すること、および何人でも他に対して民事訴訟を提起することである。また、台湾およびタイについて報告されているように、手続過程への意義のある住民参加の問題がある。

二 公用収用

研究対象のすべての国は、私有財産を収用し、再取得 (reclaim) する政府の権利を認めている。このような権利なくしては、いかなる種類の公共事業も施行することはほとんど不可能であろう。実際に、いかなる土地所有者といえども、明確な不誠実 (bad faith) を示す何らかの証拠がないときには、かかる政府の収用または再取得権 (reclamation) の行使を阻止することはできない。唯一の救済は、後述するように、損失補償であるが、これと

ても当然に保障されるものではない。以下において述べるのは、研究から認められたいくつかの一般的課題である。

A 権限の根拠

一般的には、主権の当然の属性と考えられているが、実際には、すべての国においてその収用権の行使に関する一定の明文の根拠、一般にはその権限行使に対する種の制約を定めている。大半の国、たとえば日本、マレーシア、台湾、タイおよび合衆国では、このような表明ないし制約を憲法に定めている。オーストラリアの連邦憲法は、連邦の権限行使についてのみ制約規定を設けており、州憲法の多くはこのことについて何も定めていない。中国およびシンガポール憲法は、いずれも何らかの補償規定をもっており、いずれも損失補償については個別立法に委ねている。しかし、このことは、(財産)保護を弱めている。なぜならば、個別の法律は改正または廃止され得るから、明確な憲法上の保護が存在しないが故に、土地所有者を政府の土地保有政策から護れなくするからである。しかし、土地収用権を行使する過程は、ほとんど共通して国、あるいは実際には州の法律によって行われる。

B 公共目的と権限の範囲

一般に、土地収用権の範囲は当該国の土地に対する私的権利に関する考方にもとづいている。すなわち、私的権利が認められれば認められるほど、土地収用権は弱くなる。われわれの研究は、当然にはこの前提を実証してはいない。コモンロー(合衆国)または制定法もしくはは実例(practice)のいずれかにより、ほとんどの国は土地収用権の行使を正当化するものとして公共目的(public purpose)について広範な定めをしている。しかし、中国および特に香港など単純不動産権による私的土地所有が存在しないところでは、収用権の行使については何らの制約もない。中国は、農業集団経済組織から土地に関する利益を収用することについては制約している。香港は、不動産

賃借権を収用することのできる特別な目的について定めているが、これらの目的は著しく広範かつ多数におよんでおり、政府のこのような強制取得に対してほとんど保護を与えることはできない。両国は、このような強制取得を「再取得」(reacquisition)と考えている。他方において、オーストラリアでは、憲法上の私有財産の保護を削除することの考量なしに、社会的、環境的責務を、市民に強要する必要がある。最近、オーストラリア高等裁判所は、特定の政府計画による広域社会(wider community)の利益のために財産を犠牲にする市民に何が求められるか、いかなる補償を当該市民は受けることができるかについて、判決している。

C 損失補償

実際に、すべての国は強制収用により取得される利益のついて、財産権の私的所有者に対して何らかの補償措置を定めている。多くの国、たとえばオーストラリア、合衆国(連邦の収用に限られるが)、韓国およびマレーシアにおいては、かかる損失補償をそれぞれの憲法において求めている。他方、シンガポールなどでは損失補償を法律で定めている。しかしながら補償の程度と要件にはかなりの相違がある。オーストラリアと中国は、概して、土地の更地価格(raw land value)のみを補償することとされる。さらに中国では、補償はケイス・バイ・ケイスの法律の根拠により支払われている。したがって、たとえばある県では、被収用農地に対して三年間の生産高の平均価格の五倍ないし六倍の補償金を支払っている。研究対象の多くの国では、(評価)方法に大きな違いはあるものの、再定住に要する費用を補償している(中国、ニュージランド、シンガポールおよび合衆国)。中国のある県では、退去を求められた労働者が失った一ヶ月分の賃金を限度に、生活再建の費用に計算している。その他の国では、特別の事情について補償をすることは、ほとんどしていない(オーストラリア、中国およびシンガポール)。ただしオーストラリアでは、収用から生じる無形の非金銭的な不利益について、市場価格の一〇%を限度に「ソラティア

ム」(solatium)として補償金の増額をしている。極めて少数の国は、政府の規制が一区画の土地のあらゆる経済的に有益な利用を実質的に妨げるときに、いわゆる規制的収用に對する補償を定めている。(前述の「規制的収用」の項での検討参照)

日本は「土地区画整理」(land adjustment)の考え方を採用している数少ない国であり、政府が、土地所有者の土地を強制的に取り上げ、区画整理された土地を当該土地所有者に変換するという総合的な事業により行われる。マレーシアおよびタイは、あらたに収用された土地と政府の土地とを交換するという考え方を検討中である。タイにおける収用した土地が未処理のままにされている問題や非効率的な土地収用の問題は、日本のシステムや台湾の方法から回答が得られるのではないだろうか。それらの国では、事業のために過剰な収用された土地は、「相殺」の方法により元の所有者に戻すことができる。

D 適正手続

ほとんどの国は、土地所有者の一定の手続的権利を保障する何らかの最低限の手続の必要性を明らかにしている。いくつかの国は、適正手続の広範な権利をそれぞれの憲法で定めているが(韓国、マレーシア、シンガポール、タイおよび合衆国)、少なくともひとつの国、シンガポールでは、裁判所はかかる手続は必要でないと判決している。いくつかの国では、収用のいくつかあるいはすべてに先行して、土地所有者と政府の間における協議を求めている(シンガポール、タイおよび合衆国)、また、ほとんどの国は手続のある段階で協議を求めている。ほとんどすべての国は、収用される土地の占有者、土地所有者または利害関係人に対する告知を求めている。

ほとんどの国は、公共目的の宣言に疑義があるとき、また、少なくとも補償手続ないし補償額に疑義があるときの不服手続を定めている。またほとんどの国は、少なくとも一回の聴聞を求めている。いくつかの国は、不服を目

的とする特別な審判機関(tribunal)を定めている(香港、ニュージーランド、およびシンガポール)。他の国では、政府の収用権のほとんどを行使することのできる「スーパー官庁」(super agency)に包括的な収用権を授権している。たとえば、シンガポールにある強力な都市再開発庁(Urban Redevelopment Authority)がその例である。

各国の土地収用と損失補償概観

一 オーストラリア

オーストラリアでは、一八〇〇年の末に計画を行う地方公共団体が、市民に対して工場のばい煙その他の生活妨害から影響を受けない住居地域を定めることから始まった。一九二〇年代以降、多くの計画案はさらに環境保護や歴史的保全に向けられるようになった。これらの計画案は、市、州、および準州(territories)のすべての区域において、何が許されるか、何が許可を必要とするかおよび何が禁止されるかについて地図を作成している。州がその一般的な計画案を策定すると、この計画案は州および地方の区域ごとにブレイクダウンされる。もしもある市がそこに特有な環境、文化遺産、または自然災害に関連して州の計画を変更したいと考えるときには、当該市は、州計画に對する市独自の重複またはその計画許可の条件を新たに定めなければならない。地区再指定および自由な土地利用地域(discretionary land use zones)内の一定の事業の許可については、すべての場合に一般的な告知を求めており、また主要な開発については環境影響評価を求めている。この時点で主要な計画が考慮すべき関心事は、公共の快適、汚染防止、環境保全、および遺産保全などの諸事項である。第一次の決定を不服とする当事者に

対しては、不服の手続が存在する。この当事者には、開発業者または提案されている開発により影響を受ける公衆のメンバーなどがある。

土地の強制取得に関する不服手続は、それほど厳格に管理されていない。オーストラリア憲法（連邦）は土地収用に對する損失補償を求めているが、この補償を誰がまたいかなる理由で受けるのかについては争われている。たとえば、最近の高等裁判所判決において（Newcrest Mining Ltd. v. Australia）⁷ 鉱山会社が、壊れやすい環境に浸透するシアン化合物の使用を不可能にされたことによる収益の損失について、補償されるべきであることを認めた。しかし、アボリジニは、政府がした保全のための同様の土地の収用について、補償をされていない。

オーストラリア憲法が連邦の土地収用を制限し、一定の損失補償を求めているに對して、州憲法は特に定めていない。オーストラリアにおいて、州政府は、強制収用をこれまで私的に保有された土地を、個々の市民に自由土地保有権（freehold）が与えられた以前の状態に取り戻すと考えているようである。したがって、損失補償は一般的に所有者の土地の市場価格、および当時の利用についての損失に限られており、損失は近傍の公共事業や計画内容の変更にもとづくものであって、生活妨害訴訟（nuisance litigation）またはその他の不法行為によるのみ得ることができる。規制の収用に對する補償は、一般的には認められていないが、高等裁判所は、経済的利用の全面的な損失にこの種の補償を求める傾向にあるように思われる。政府は、その理解に若干の難しさがあるが、公共善（public good）のために、私有地を用いることができる。公共善は、道路、電力供給、下水処理および通信のような社会基盤と同様に、公共の健康、安全および環境保護を含んでいる。これらの目的のための収用は、物理的な利用および権原の消滅と同様に、土地所有者に許容されている利用を変更するような計画内容の変更を含んでいる。土地所有者の公共的責務は、収用が行われないようにすることである。

二 中国

中国憲法は、土地の強制取得に伴う損失補償に関する制度を定めていない。なぜならば、国家は、公式的には、すべての土地を所有しており、集団農場、企業体および個人は単に土地を利用することを許されているに過ぎないから、政府は、その土地の返還をいつでも求めることができるのである。中国は、土地を利用している者の再定住のために支払われる損失の算定、および水力発電のダム建設や洪水管理の事業などの個別的な国家的事業については、憲法によるのではなく、特別の議会議定法によっている。

それにもかかわらず、いかなる土地を政府が取得しうるかについて一定の制約がある。たとえば、集団農場から収用された土地、その利用が変更された国所有の土地は、国の経済、社会基盤、国防または社会的役割のための事業の用に供されなければならない、これらは中央政府により定められたものでなければならない。また、国家土地局は、あらゆる政府の土地利用および当該土地での建設について承認しなければならない。この要件のいずれかが欠けても、土地収用は不可能になるといふ結果になる。

政府は、再定住の費用および想定され、または現実の利用上の損失に對して補償を支払うが、土地についての得べかりし利用や感情的な損失については補償しない。収用した土地を用いることになる機関は、実際に補償を支払っている。現在の土地利用者が収用に先立って移転しなければならないときは、新利用者は旧所有者の転居をさせなければならない。元の土地利用者が自身で移転しなければならないときは、新利用者が元の利用者に補償しなければならない。損失補償は、現金、銀行預金、または直接的な建物や穀物の提供などの形態をとっている。補償金は、元の土地利用者が定めた計画で収用機関が承認したものに從って消費されなければならない、それに従わなかった場合には、厳しい紀律的な手段がとられる。

各行政区は、損失補償の用途と再定住に係る補償基準に関する規則を定める。土地に係る損失補償の算定は極めて特殊であるが、収用される以前の土地の利用により決定され、定められた年数を超える当該土地の平均収益額の倍数により決定される。土地が国により事務所、軍隊または非政府機関により利用されてきたときは、国は当該土地にあり、取り壊されることとなる建物の実際価格を支払うものとされている。土地が「特別な」事情のために、たとえば水力発電のための水利のために用いられることとされているときには、このような土地利用のための特別立法にもとづいて、異なる算定が行われることになる。住居の損失に係る損失の算定は、建物の材料価格にもとづいており、補償は新たな場所での住居に要する補償が、賃貸のための金額または住居それ自体のいずれかにより行われる。

政府の等式による土地の補償および再定住費用では人民の元の水準に戻すことができないときには、補填がなされる。中央政府があらゆる価値を決定しており、また、何が最も適切な土地の利用であるか、また誰により利用されるべきであるかは、国家政策にかかっている。

中国の土地利用計画では、いずれの土地が都市部、都市周辺部、農村部および山林部に指定されるかが中心課題をなっているようにみえる。すべての市は国により所有されているが、他方において、農業集団経済組織（行政規則による地方組織）は、それが国所有の地域として指定されない限り、都市周辺部および農村部の地域を所有する。農業集団経済組織は、居住地域および山林保留地も所有する。政府がすべての中国の土地を所有し、その土地がどのように利用されるべきかを決定しているが故に、いかなる土地紛争も裁判所ではなく、政府が解決している。このように、政府は土地利用を決定し、人民が土地を利用する権利を与えているのである。

三 香港

香港は、終局的な不動産貸主 (landlord) である。香港の特別行政区政府は、島の不動産貸主および計画者として、土地利用のあらゆる条件を計画条例、賃貸借条件および建築条例を通じて、管理している。公式には中華人民共和国がすべての土地を所有しているが、香港は、その密度、位置および開発の方法に関する長期計画のもとづいて、財産を管理している。島は三つの人口密集区域をもっており、それらは建築条例および賃貸借条件により保全している。この賃貸借条件は、賃貸借が更新され、修正されまたは新たに付与されるときに形成される。これらの賃貸借は、しかしながら、敷地ごとに詳細である。したがって、ほとんどの賃貸借が七五年であるために、区域変更は断片的にしか遂行できず、ときには遅延する。

建築条例はゾーニング計画に従っており、敷地ごとに詳細 (site-specific) である。これらの条例は地域における安全のためのものであり、また地域の継続性を維持することにある。建築庁は、建物が近隣の状況を保持し、都市計画条例に定めるところにより敷地区域の密度規制を遵守することを確実にしている。建築庁は、建物の利用の変更許可について規制権はもたず、建物の構造の変更または発展について規制権をもっているに過ぎない。

二つのタイプの非法律的な計画と二つのタイプの法律上の計画が、香港における開発の段階で立案される。非法律的な計画は、環境や居住密度のような事項について基準やガイドラインを定め、香港の五つの行政地区 (sub-region) に関する中期および長期計画を策定する。このような広範囲の計画は、より地方的な法律的開発計画の基礎を提供している。都市計画条例は、計画委員会に対して、開発計画の中で、地域図に注を記載することを含めて、地域図に一定の利用を認めることができるとしている。

委員会は、同委員会の二つの計画委員会の一つがした決定についての争いを審査する。さらに都市計画不服委員

会に審査を求めることができるが、これについては司法審査が認められない限り、最終審である。第一次の計画と同様に、これらの決定では一般参加ないし聴聞は行われぬ。それらは単に開発業者および権限ある委員会の関心事にとどまる。承認は、詳細な基本的設計計画および条件に関する検討を経て行われる。このようになされる承認は、事業が三年以内に開始されない限り失効する。開発計画に対する違反について、計画長官は次の三つの強制方法をとることができる。開発が開発計画に従って行われるべきことを要請する告示を出すこと、計画が中止されるべきことを要請する告示を出すこと、または土地をその元の利用に戻されるべきことを要請する告示を出すことである。しかし、すべての開発が計画委員会の承認を必要としているわけではない。もしも土地が法律上の開発計画の部分でないならば、開発業者は適用すべき建築条例および賃貸借条件が定める要求に適合すれば足りる。

政府がすべての土地を所有し、賃貸借の終了とともに完全な土地の管理権を取り戻すことができるがゆえに、政府が土地収用権を行使することはほとんどない。しかし、政府は、しばしば賃貸借における選択を含めて、時折、賃貸借されている土地を、その賃貸借終了前に、取り戻すことを求めることがある。土地取戻条例 (Land Resumption Ordinance) は、財産が衛生上障害となっており、国防上の必要があり、または「公共目的」のため必要とされるときに、収用を認めている。少なくとも一月の公衆への縦覧が求められており、その期間中に土地所有者または利害関係人のいずれも任意買収に同意することができる。この契約により取戻手続は終了し、その処理は売買となる。そうでない場合には、土地は縦覧期間の終了により政府に戻される。しかし政府は二八日以内に補償手続を開始しなければならない。損失補償は、土地の価値 (賃貸借の残存期間の額により決定される)、財産上に適法に建てられた建築物の価値、および所有者および近傍の暮らしを壊すことによる費用が支払われる。これらの額は、財産が公開の市場に提供されたときに期待される額と通常は関連している。土地審判所 (Land Tribunal) に対して不服申立てをすることができるが、「取戻し」それ自体についてはできない。土地使用者もま

た、道路、鉄道および空港の高さ制限のための通行権 (easement) またはその土地の一部の収用、同様に改定された条例にもとづく部分収用に係る損失補償の額について不服を申し立てることができる。しかし、保全地域のより影響を受け、または新規のゾーニングに起因する土地価格の変化による財産に対する補償は、ほとんどない。香港基本法 (Basic Law of Hong Kong) は損失補償を市場価格によることを要請しているにもかかわらず、政府は用地取得を迅速にするために、法律上要請されている補償よりも高額の補償を支払うべきことを承知している。

四 日本

日本は、国の計画から市町村の計画まで、多段階の土地計画をもっている。すべての計画は公共の安全にもとづいており、さらに工業と住居地域の配分と一定割合の歴史のおよび自然区域の保全にもとづいている。国の計画は、自然資源の利用、自然災害からの防衛、都市部および都市近郊地域の配置と規模、工業の立地、および首都圏の電力需要に係る事業などについて考慮している。日本における土地価格の高騰を理由に、一九八九年に土地基本法が制定され、政策目標を通じ計画的な開発と他方における多様なレベルの公共の福祉の保持に関する国家のビジョンを宣言した。

公共の福祉は私有財産の収用を規制しており、そのことは日本国憲法により定められている。ほとんどの用地取得については、起業者が土地収用法に列記されている種類の事業である場合であっても、起業者と土地所有者およびその他の利害関係人との間の任意協議が行われている。起業者は、協議が不可能と認めるときは、国土交通大臣に事業の認定を申請することができる。同大臣は必要な土地の範囲を確定し、事業が公共と環境にどのような影響を与えるかを認定し、利害関係を有する者の明確なリストを確定する。事業の認定は、土地所有者が受ける土地補償

の基準となる。事業認定手続はそれほど駆け引きを求めるものではないが、時間を要し、かつ行政主導である。起業者、土地所有者および利害関係人は、土地物件調書に署名することを求められる。

私有財産および公共財産のいずれの収用について、日本国憲法が求める損失補償を国の法律および要綱が定めている。私有財産の完全な物理的損失は、市場価格により完全な財産的補償を受けるが、潜在的な経済的、主観的、感情的、歴史的または文化的損失については補償されない。いかなる利害当事者も、土地の収用または提示された補償額に不満のときは、大臣に対する不服の申立てまたは訴訟を提起することができる。公共施設が収用されるときは、起業者はその移転のために要する適切な額を支払うのではなく、それを他の場所に再建しなければならない。最近の札幌地方裁判所判決において、アイヌの財産所有者に係る固有の文化財的価値を適切に考慮しなかったことを理由に、ダム建設に関する政府の収用手続を違法と判決したことは、考慮されるべきである。

ある種の土地利用規制もまた、利用に制限を課すことにより、当該財産の価値を低下させる。たとえば、災害を防止するために財産の利用を制限しあるいはその価値を低下させるような規制をしたとしても、かかる規制が公共の安全と福祉のためにより良い価値をもたらすものであることから、損失補償は行われぬ。かかる公共の福祉のための土地利用規制の形態としては、用途地域規制、将来の公共事業のため、または公共施設の維持と安全のための規制などがある。しかし、土地利用規制が歴史的、自然的または文化的地域を保全するためのものであるときには、これらは規制的収用 (regulatory taking) として損失補償が求められる。具体的な財産上の損失が立証される限り、土地に関する価値の損失等に対して補償がなされる。

五 韓国

韓国憲法は、すべての国民に対して、強制収用にもなう正当な補償を含む財産権を保障している。市街地計画法 (Urban Planning Act) (以下、UPAという。) および建築基準法などの厳しい土地利用計画法は、財産所有に関する憲法上の権利、特に建設に関する権利を制限している。これらの規制が、許容される地域地区規制の限度を超えて、所有者に特別の犠牲を要求するときは、政府は補償義務を負うが、このような場合はまれである。国土が狭い韓国では、建設に関する一般的な制限は、広く受け入れられている。

秩序ある都市地域の発展は、韓国のほとんどの計画決定を統制しており、その際に、安全と美観の両者が役割を果たしている。韓国の特別利用地域の体系に関して、計画者は土地の形状と形質が最もよい目的に適合することおよびそれに反するいかなる利用を阻止するものであることを考慮しなければならない。土地を市街区域および非市街地区域に区域分けをした後に、政府は、さらに、土地を、住宅、商業、工業および緑地の四つの相互に異なる種類に区分しなければならない。それぞれの地域は、建築物の形状、面積および立地、さらにその機能についてゾーニング規制を定めている。各地域における土地利用に係る規制は、それぞれの土地所有者の権利について定めている。土地所有者は、当該規制が禁じているような態様においてその土地を利用できないことについては補償されない。

「地域地区制」は、次のような開発規制を定める。地域地区は、人口、各種のサービスおよび、四種の地域地区を通じて、農地、公園および緑地を含む施設が公平に拡大するよう試みている。すなわち、市街化調整、詳細計画、首都計画および開発規制 (緑地) である。いったん決定されると、UPAは地域地区について特別な規制を定めている。土地指定を変更する行政行為が収用を考慮することも可能であるが、この場合には補償をしなければならぬ。

い。

このような規制が補償を要するものであるかどうかについては、たんなる「公共に必要なための私有財産の規制」が韓国憲法にもとづく補償を正当化するかが問われるために、現在論争中である。条文の解釈は多様である。たとえば、人の所有財産が事後的に地域地区指定された場合については、学者は、所有者は特別な犠牲を受け、補償を受けることができるかと解している。これに対して、政府は、地域地区の再指定は期待される社会的境界と土地所有の限界を継続的に創設するものであり、補償を要しないとの見解に立っている。現在考慮されているのは、開発抑制地域（DRZ）に居住する者（国民人口の二・二％）が、それらの者の財産の経済価値が低いことおよびこのようなタイプの地域地区が「公共の必要性」を欠いていることを理由に、当該地域の除去による補償を求めているものについてである。他の論争点は、地域地区の再指定に関していかなる額の補償がなされるべきかをめぐって行われている。憲法裁判所によれば、DRZの再指定に係る補償は、当該土地が地域指定された以前において当該土地に関する得べかりし利益ではなく、変更直後の価値を基準とすべきものとしている。特に裁判所が補償は建築敷地についてのみ必要としているように、価値の変化は実質的なものである。

その他の相違点は、協議にもとづいて政府から受ける者と裁判にもとづいて受ける者との間の損失補償についてである。政府が物理的に私有地を公共の用に供しようとするときは、関係官庁は、地方政府、土地所有者、事業者およびその他の関係人に対して、公示するとともに通知しなければならない。土地および物件を調査した後に、所有者に対して損失補償の提示がされる。通常は、土地委員会の裁決にもとづいて取得される場合よりかなり低い額が提示されている。このことは、急激な経済発展とその結果として公共事業数が増加したことにより、一九八〇年には九六件であった収用件数が一九九一年には二〇一〇件に上昇したことが理由となっている。自然災害や大規模災害直後の一時的かつ緊急の公共の安全要請のために財産が必要とされる場合を除き、土地所有者は、計画さ

れている利用、使用期間、損失補償額について、政府との協議にもとづいて同意することも、また、当該土地収用について不服申立てをすることもできる。緊急時の土地の公的な供用は六ヶ月を超えてはならない。

六 マレーシア

マレーシア憲法は、国民に対して財産を所有する権利を保障しているが、その権利は絶対的なものではない。すべての土地は国に帰属しており、国は、国家の必要に服することを条件に、国民に対して土地を所有することを認めている。この意味において、国のみが国家の土地を処分する権能を付与されているのである。政府は、土地の権原についていくつかの種類の土地利用を課し、土地に存する利益に条件を付しまたは制限し、国の経済発展、公共の利益またはレクリエーション目的のために必要が生じたときは、表面上は、いかなる土地についても再取得することなどである。政府は、何人であっても土地を購入しまたは借地するときには、長期開発計画に即した利用を確保するために、土地利用（農業、建築または工業）を定めることができる。当該利用は、土地の権利に関する登記簿に記載される。所有者が土地に居住し、生活を享受する場合を除き、土地の利用と享受は法律に即した利用と合理的な享受に限定されている。

私有地の収用について、土地取得法（the Land Acquisition Act 1960）は政府の収用について適正な手続を求めている。政府の収用は、いかなる公共目的またはレクリエーション目的、またはマレーシアの経済的地位の改善のためのものであれば、これらのすべては反証をあげるの難しいが、適法と考えられている。しかしながら、土地所有者は聴聞の権利が与えられ、その過程において所有者は補償額について反論し、国の側が不誠実（mala fides）であることを示す試みをすることができる。このような事案に政府が負けることはまれにはあり、また、時に土地

収用の最初の申請過程において困難に直面することがある。特定の政府官庁は、土地の強制取得の目的が公共の利益に合致するものであり、または国家の経済的発展のためのものであり、かつ、当該収用が実行可能であることを証明しなければならぬ。しかし、一九九一年の土地取得法の新改正は、政府が企画した収用地を使用しているかどうかかわれず、当該収用は適法とされうることを示唆している。収用が官報に掲載された（すなわち、公式に告示されている）二年以内に完了しないとときにのみ、法律上の手続として収用手続を無効にし、収用に係る画地の所有権は私的土地所有者に返還される。

政府の収用に伴う損失補償は、すでに計画された地域地区規制にもとづいた所有者の土地の現在または（あまり遠からぬ）将来において可能な利用を基礎として行われる。当該地域の類地価格は補償額の算定の参考とされており、（通損）補償は規制基準に適合する収用地上の建築物についてのみ取得することができる。損失補償額に関する詳細を定める法はないが、指導原理は、被補償者に対して、土地を収用される以前と同等の経済的狀態に戻すべきこととしている。土地取得法付則第一は、損失補償が土地の市場価格（予期される新たな利用によりいかなる価格の増減があるか、また、どのような要素が無視されるべきであるか）により算定されるものと説明している。土地所有者、その他関係人は、補償額について争うことができるが、その額がRM15,000を超えるときであるか、または補償金を受け取る前か、または一定の期限内においてのみ可能である。提示された補償額が適当でないことの立証義務は所有者の側にある。一人の裁判官および二人の鑑定人が事案を聴取し、これらの者がする判決は最終的である。

マレーシアにおける補償方法は、変わりつつあるといえる。土地所有者に対して評価された財産の補償金を支払う代わりに、政府は、同一地域内の土地と交換する制度を検討中である。この方法は、土地所有者の（社会）参加の意識を向上させると思われるが、いまだ実施には至っていない。

七 ニュージーランド

ニュージーランドにおいて、起業者（requiring authority）は、政府および所有者との間での直接的協議により、法律、公共事業に関する収用上の要請あるいは環境裁判（Environment Court）命令にもとづいて土地を収用することができる。典型的な立法は、持続可能な事業能力の原則にもとづき、公共事業に関する収用と補償を規律する。もしも起業者が公共事業または公益事業のために土地を必要とするならば、当該土地は指定される（designated）。このことは、告示と公開の聴聞の手続を経て、起業者が土地を必要とすることおよび土地収用の適法性を立証するならば、このようにして指定された土地は、その計画された利用が地域的開発計画に法的に適合する限り、反対があっても収用することができることを意味している。指定された土地は、提示された目的のために五年以内に収用しなければならず、さもなければ失効する。いかなる利害関係人も、当該土地を管理する者から「資源上の同意」（resource consent）を求めることができる。この財産上の同意は二年間のみ有効である。

ニュージーランドは、土地の強制取得を財産権への侵害とは考えていないが、正当な補償（adequate compensation）を支払うことについての一層の必要性を考えている。補償は、公正な市場価格と計画目的にもとづいて、土地について経済的に代替できる費用、および権利行使に係る若干の損失を含む生活再建費用（resettlement cost）を伴うものである。政府は、また、影響を受ける将来の地所の保持者、隣人および借地人に対しても補償を支払わなければならない。提案されている収用に対する不服は環境裁判所に対して提起されるが、同裁判所は補償額については決定しない。

環境裁判所が強制取得を取り消し、高等裁判所に無効取消しの控訴がされたときは、当該土地は、現実的であるならば、元の所有者に対する再販売に供されなければならない。しからざるときは、土地は隣接土地所有者または

公共主体に提供される。それが成功しないときは、「国王の土地」(もともと、このことについてはマオリの固有の土地として引き続き争われているが)、として表示されることがある。

八 シンガポール

シンガポールの国家土地法は、国土は国家に属することを定め、土地を国から私的所有者に譲渡する四つの方法について定めている。これらのうちの二方法(永久拘束禁止則の設定された不動産(the estate in perpetuity)および不動産賃借権(the lease))は国の条件(conditions)および特約(covenant)に服し、不動産賃借権は九年を超えることができない。政府は条件および特約をいつでも変更することができる。土地の被譲与者または賃貸人は、告知を受けることなく、その変更に拘束される。ひとつの方法、すなわち単純不動産権はこのような条件を含まないが、国が単純不動産権の存する土地を譲渡することはきわめてまれである。他の方法である一時的専有許可は、国家土地規則により規制されている。

計画法は、シンガポールにおけるあらゆる計画に関する法律上の規定を定めている。計画法は、「マスタープラン」を含んでおり、この計画は五年ごとに見なおされる。この計画は地域地区のための枠組みをなすものであり、これにもとづいて都市再開発庁(URA)および私的開発業者が活動することになる。公共事業主体および土地計画官庁は、いつでも管轄区域内のマスタープランの変更について提案をすることができる。計画法は、開発計画および分割計画(subdivision plan)について定めている。土地所有者は、マスタープランを管理する官庁の許可を得ることなく、いかなる方法によるものであれ、分割し、建物および土地の外見を変更するような方法でその財産を開発することはできない。いかなる変更に関する許可も開発負担金(development charge)を請求する。その

金額は、開発が完了した後の当該土地について算定された評価額の一パーセントとされている。いかなる程度であれ、義務不履行は刑法上の違反となる。

シンガポールがその発展に関する統制を維持することができたひとつの方法は、土地の強制取得によるものである。一九七五年についていえば、国は国土の六五パーセントを保有しているのに対して、一九六九年は四九パーセントであり、国有の増加傾向は継続するものと思われる。過去三〇年の計画作業の多くは、MRAにより遂行された。同庁は土地の集積すること、将来の発展および政府が収用した土地の所有者に対する再清算を計画すること、歴史の保存、および将来の計画のために取得した財産の管理について責任を負っている。URAは、また、ひとつの地域を都市開発地域として宣言し、三年以内にこの地域を政府が取得する意向を明らかにする。他の公官庁も、道路およびその他のインフラまたは施設などのためにする当該官庁の役割に土地が必要であることを証明できるならば、私有地を収用することができる。土地収用法は、政府が土地に関する私的な協議を試みることを求めているが、裁判所はこのような協議は過重な負担であると判決している。取得過程における迅速化のために、政府はしばしば強制取得に頼っている。

シンガポールは、あらゆる被収用財産に対する正当な補償に関する保障を削減するために、憲法を改正した。現在、土地収用法が損失補償について管理している。(同法が定める)損失補償は、財産の現在の市場価格、いまだ私的当事者が所有する土地に対する損失、家屋または営業に関する再建に要する費用、およびtitle feesを含んでいる。同法は、財産を収用するときは告示と新聞紙上への掲載が求められると定めている。このような「新聞紙上への掲載」は、当該財産が政府により必要とされていることについての十分な証拠となると考えられている。新聞紙上への掲載では、また、政府による収用の期日を示す。財産を必要とすることが特に緊急を要するときは、政府は一般への告示に先立って土地を収用することができる。ただし、告示は収用による取得の一週間以内に印刷さ

れなければならない。利害関係人（賃借人を除く）のみが、評価または額に関する何らかの手續なしに行われた損失補償について請求することができる。利害関係人が提示された補償額に同意しないならば、当該関係人は直ちに異議を申し立てなければならない。それをしないときは控訴の機会を失う。控訴委員会（Appeal Board）は支払う補償金の額またはその内容を決定する。また、もしも補償額が受け入れられるときは、collector は補償金の支払いにもとづいて財産の収用取得を行う。

強制収用の整然性と容易性については妥協しやすい反面において、損失補償の水準は紛争の原因となってきた。土地収用法に定められた基準に従えば、財産が収用される日時において当該財産が評価されるべき価格を決定する。市場価格は適時的価値にもとづいており、土地所有者が当該土地を利用する場合であれ、政府が当該土地を利用する計画を立てている場合であれ、可能な利用の最低限度のものにもとづいている。政府が取得する前二年以内に当該土地についてなされた改良は、考慮されない。また、その他の八つの要件の中で、その土地の収用の緊急性、または土地の収用による土地所有者に生じる損失なども同様である。

九 台湾

台湾の三階層の計画は、上位計画が下位計画を誘導することにより、国家計画に始まり県さらに市町村計画へとブレイクダウンする。国家計画は、開発と国の資源保護に焦点を合わせた国の政策を定め、地域計画の考え方を標準化している。国家計画は、県計画とは異なり、法律的な効力をもたない。市町村計画は、都市部および非都市部における土地利用規制を区分する。都市区域は七つの地域地区に区分され、利用と開発はそれぞれの区分に適合しなければならない。また、土地所有者は建物または土地利用の移譲、変更または廃止について負担金と命令に従わ

なければならない。五年ごとに政府の主管官庁は地域地区、すなわち、住居、商業、工業、農業、保全、行政、文化および教育、景観、ならびに特別利用地区をみなおさなければならない。これらの地域地区規制について強制措置が存するにもかかわらず、国家計画が法的拘束力をもたない存在であること、および所管政府官庁による真剣な強制の努力が欠けることから、土地利用違反はいたるところで顕著である。

土地利用計画のいかなる過程においても、一般からの意見主張の機会はほとんどない。都市部の土地利用地区の設定に関する三〇日の意見主張期間を除き、土地所有者はその意見書を提出する機会をもたない。たとえば、土地が非都市区域に指定されると、土地所有者は不服を申し立て、または補償を求めることはできない。それどころか、環境保護のために非開発土地を設定することについて、土地所有者は政府に対して土地または金銭を寄付しなければならない。

台湾憲法は、私有財産権について規定しているが、損失補償については何も定めていない。土地収用法（二〇〇〇年）が強制取得の要件と方法に関連して、この空白を埋めている。同法の土地収用は、一般的土地収用、政治的・土地収用および地域地区土地収用の区別をしている。一般的土地収用は、国家防衛、生活基盤整備、環境保護、政府施設、公的教育およびその他の特別な公共的必要のためのものである。これらの公共的必要に関する唯一の資格は、政府または政府が指定する主体が自ら実施することである。政治的・土地収用は、たとえば、政府が海岸から一定範囲内の土地の私的所有を禁止する場合、あるいは一所有者に認められた最高面積を超えた土地所有を禁止する場合に可能である。（この収用は、法律に定められているが、これまで実施されたことはない。）最後に、政府は、計画した開発または非開発のために、一定区域の全部または一部を収用することができる。

収用の目的はほとんどが常に認められているが、一般への意見を求めることはほとんどない。緊急、軍事、交通、水源、衛生または環境保護のために土地が必要とされるものでない限り、起業者はまず直接的に土地所有者と協議

を試みなければならない。協議が成立しない場合にのみ、土地を収用することができる。収用の告示がなされた場合には、土地所有者は三〇日間土地を変更することはできない。協議は、土地上に認められる建物の再建および再建することができない建物に対する弁済を含めることができる。補償金価格は、地方政府が定めた最新の土地公示価格およびあらゆる建物に関する再建に要する費用により決定される。補償について政府が依拠している土地価格は、しばしば、市場価格を下回っており、公務員がこの公的価格を超えて提供するときは、刑法上の罰則を受けるものとされている。事実、土地収用法は市場価格を求めておらず、政府価格は七月一日ごとに決定される。この告示満了前一日以内に、新たな開発の起業者は補償を支払わなければならない。補償金が支払われないときは、収用は無効となる。ただし、補償金の不払いが土地所有者の補償金受取りの拒否による場合を除く。この場合には、金員はとりあえず供託され、補償金は受け取られたものとして取り扱われる。収用または補償額に関する隣人および土地所有者の異議は審理され、控訴が認められている。

区域収用の場合には、内務大臣の承認を求めるために地図が提出され、影響を受ける土地所有者は三〇日以内に意見を述べるができる。土地所有者が望むときは、全額を金銭による補償に代えて、一パーセントの土地の相殺を申請することができる。相殺可能な土地は、当該開発が完了した後どの程度が残されるかにより確定され、また、収用対象土地の四〇パーセント程度でなければならない。相殺する土地が配置された後、その他の利用されない土地は道路、公園および学校などの公共施設の用に指定される。残余の土地は売却することができる。

非常に多くの種類の法律による土地収用が公共事業の遂行を単純にしている一方で、台湾は二七五ヘクタールを収用し、また、一九九九年に政府は五八九三ヘクタールを収用している。供給の必要性は国にとつては容易であるが、憲法上の保護はセカンド・ベストの状況にとどまっている。その他の国の法律は台湾憲法を支持しているが、軽視しているよ

うに思われる。中央政府が土地を収用することを求めるとき、土地所有者、地方政府官庁、およびその他の影響を受ける土地所有者は意見を述べる機会をほとんど与えられていない。その結果として、最近まで、ほとんどの土地収用申請は認められている。

一〇 タイ

タイにおいては、国家経済社会開発五カ年計画に始まり、多様なレベルの土地利用計画に分類されてきた。国家計画は、地域、州 (province)、および地方レベルにおける土地利用計画、および都市計画に関するガイドラインを示すことによつて、国家的構造を定めている。それゆえに、あらゆる地域、州、地方および都市計画は、ある程度において相互に一貫している。タイにおける急激な人口の増加は、一連の特定の計画法、特に強制的に執行されない保全法を形骸化している。都市計画法（一九七五年）は地域地区により都市的土地利用を規制しているが、二回にわたつて改正されたにもかかわらず、効果的ではなかった。農業地域とされている土地を購入した人々は、好ましくない影響を考へることなく、利益を求めて土地を非農業的利用に転換してきた。都市の中心部の過密化の増加は、農業用土地を森林に先行して土地増加への圧力を増加させている。

タイ憲法は、私有財産権および条件付の土地取得に対する補償について定めている。タイ憲法は、政府に収用権を付与しているが、特別の法律が特定目的のための取得を認めているときに限られている。取得は公共の利益 (public good) のためでなければならない。補償は正当なもので合理的な期間内に支払われなければならない。

いくつかの法律が、財産の取得について定めている。不動産取得法（一九八七年）は、国が不動産を収用することを認めており、その他の法律も空港、鉄道、自動車道路および工業等のために財産を収用することを認めている。

起業者は、財産が寄付されることの要請、売買についての協議、不動産収用法が特定区画の財産を収用対象となることについての国王の布告ないし宣言を發布する等、取得に向けた一連の措置を講じる。その後には補償は、政府による土地およびその財産、財産に対する損失、いかなる不動産の解体費用、労働および原料費、不便さの評価、収用される前の土地の価値と期待利益との間の算定が行われる。協議の後には、適切な控訴を提起できる。

土地に関する紛争が増加しているために、協議はしばしば決裂し、際限のない遅延が生じている。なぜならば、行政庁は、補償が健全に支払われたときにのみ財産を収用することができるにとどまるからである。収用手続は効率性を欠いており、とりわけ、政府の公共事業に対する一般の抗議、妨害、および補償方式の欠如が理由となっている。方式化された方法がないということは、補償を受けることが長期にわたり遅延するという多くの経験が土地所有者をして協力することを好まず、控訴手続を引き伸ばしていることを意味している。必要な土地の量を取得するのに長期間を要するために、公共施設の事業は、しばしば、完了するまでに二〇年を要しており、その間収用された土地のあるものは利用されずにおかれている。タイでは、マレーシアと同様に、日本で行われているような土地地区画整理の観念を試みるものが考えられているが、それが効率性の問題と土地利用の未処理を助けるかどうかは、依然として不明のまま残されている。

一 一 アメリカ合衆国

合衆国における土地利用規制は、一般的に地方公共団体のレベルで行われている。最も効果的なこれらの規制は地域地区であり、地方公共団体が地域を利用地区に区分することによって活用されている。法律は、地方公共団体に対して、その管轄区域を許可利用と抑制区域に区分することを認めている。他の一般的になっている地方的土地

利用規制の方法は文筆規制 (subdivision) 手続であり、この方法は、ある土地の範囲が完全に詳細図で示されること、これらの詳細図は敷地が個人に売却される以前に承認されていること、その者は承認された詳細図に従って開発すべきことを求める。文筆規制は、それぞれの公共団体自体のインフラおよび公共施設、さらには規制地方公共団体の発展と便宜のために公開空地と公共建物を提供することに關する計画を含んでいなければならない。同様の脈絡において、開発業者は、しばしば、現地および離れた土地に下水道および道路のような公共施設を含む文筆規制を定めている市町村に対して開発負担金 (impact fee) を支払わなければならない。しかし、当該文筆規制が原因でこれらの改良を必要とすることを認める場合に限られる。建築法 (将来的に) および住宅法 (遡及的に) 公衆の健康、安全および福祉に関する裁定基準を掲げている。

いくつかの州は、地域のない州全域にわたる地域地区制および計画によって、州の土地利用規制を改めている。これらは、しばしば、資源を保護し、州の全地域に強い影響を与える開発を規制するために行われている。同様に、連邦政府は、重複する法律をもっており、清浄な大気、水に関する規制、海岸線の管理、および周知の洪水地帯の保護などを実施している。規制が、土地所有者に対して経済的に有益な利用 (economically beneficial use) を認めないときは、あたかも土地が収用されたのと同様に損失補償が求められる。土地所有者から土地のある部分を剥奪するが、すべての経済的利用まで剥奪しないような規制が補償を要するかどうかは、土地所有者の投資にもとづく期待と政府行為の性質にもとづいている。

土地利用規制とともに、市町村、州および連邦政府は、収用により土地を取得する権限をもっている。しかし、合衆国憲法は、この権能について、収用が公共の利益のためでなければならぬこと、および私的所有者は正当な補償がなされるべきことを要請することによって限定を加えている。補償は、一般に、土地および土地に現に存在する建物の価値 (または関係する収用の種類によっては価値の損失) について、収用の時期において算定されるが、

収用目的に供された後における当該財産の将来的価値は考慮されない。さまざまな地方公共団体の機関は、住宅、空港、コンベンションセンター、その他の公共目的をもつ事業のために私有地を収用する権利をもっている。公企業もまた、その準公的機能のゆえに、収用により土地を取得することができる。緊急に土地の占有し、取得した財産を利用する収用を認めるために、緊急収用を定めた規定は、収用者が、後に財産の引渡しを命じる裁判所に供託金などを供託することを求めている。

協議をしない収用訴訟は、通常、官庁が裁判所に訴状を提出することにより始まる。訴状には、当該土地に関する政府の計画およびそれに関する特定の地図を添付しなければならない。裁判所は、公正な価格を確定し、政府が訴求しているように土地を利用することを確認するために、すべての利害関係人を召喚する。

ほとんどの連邦官庁は、収用手続の過程において土地所有者と協議することを試みている。財産評価は、所有者が直ちに明らかではない各種の価値について意見を述べることを認めながら行われる。比較しうる財産の売買価格が調べられる。再建費用、営業損失、および賃借人の処遇などは、補償過程においてすべてが考慮される。法律に特に定めがない限り、営業上の得意先、将来的な営業損失、計画の挫折、建物および家財の移転料などの項目は、しばしば考慮されていない。補償が提示されたときは、所有者はそれに同意することができるし、さもなければ裁判所への収用手続が開始される。

土地所有者は、土地の最高かつ最善の利用を考慮した正当な補償がなされるべきであるのみならず、正当な手続、すなわち、財産を収用する政府の意図についての公正な告知と、所有者が望むときには裁判所での審理が与えられなければならない。たとえばカリフォルニアでは、土地所有者が、次の事項について立証することができるときは、土地所有者は自己の土地を保有することができる。それらの事項は、当該官庁が適切な収用権を有しないこと、利用目的が公共的でないこと、財産が異なる目的のために用いられようとしていること、財産が計画された期間内

に用いることができないこと、財産が収用目的外の対象とされていること、その他法律の定める理由があることなどである。政府は、また、必要を超えた収用をしないよう留意しなければならない。収用がされる土地の価値を低落させるような偶発的な収用の公表を避けなければならない。ときには政府は、超過収用 (excess condemnation) の必要性を立証することができるが、当初収用した土地の利用を廃止するときについて、法律は、しばしば、元の被収用者に当該財産を売り戻すべきことを定めている。

〔後記〕

本稿は、(財) 阪神高速道路補償センターの研究助成を受け、損失補償研究会 (代表 名城大学法学部 小高剛) が一九九七年から二〇〇〇年にかけてアジア太平洋圏の十か国の研究者、行政官、弁護士等の協力を得て行った国際的な共同研究の成果をまとめた Tsuyoshi Kotaka and David L. Callies, *Taking Land: Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries* (University of Hawaii Press 2002) の内容を要約し、紹介した回書の序章を訳出したものである。

なお、本稿の基礎となっている *Taking Land* を二〇〇二年に上梓した後、日本では土地収用法の改正、中国では中華人民共和国土地管理法の改正などの法改正が行われている。*Taking Land* は、共同研究者が論文を脱稿した二〇〇〇年末の時期における各国の法制度にもとづいて執筆している。したがって、本稿の内容は各国の最新の法制度に即していない部分があると思われるので、その点については「海容」にたがたい。