

## 公共用地の取得に伴う借家人に対する補償について

東京大学連携研究機構 不動産イノベーション研究センター 特任研究員 田中 和氏<sup>1</sup>  
たなか かずし

### 1. はじめに

公共用地の取得に伴う建物の移転等によって借家の継続が困難となる場合、借家人については、「借家人補償」として、新たな借家を借りるために通常要する費用として、敷金・礼金等の一時金（返還される一時金については運用益損失額のみ）や、従前家賃と新規家賃の差額を補償することとなっているが、「借家権」に対する補償は行っていない。本稿では、公共用地取得における借家人に対する補償のあり方を概観するとともに、特に借家権との関係について考察を行う。

### 2. 公共用地取得における借家人補償の仕組み

公共事業の用地取得は、多くの場合、土地所有者等と合意の上で、民法に基づく売買契約等の締結によって土地の所有権等を任意取得しているが、やむを得ない場合には、土地収用法等の手続きによって強制的に土地を取得できる仕組みとなっている。

このため、公共事業の用地取得については、任意売買であっても、その背後に収用権の仕組みが控えていることから、公正、公平な用地取得が行われるよう「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和37年6月29日閣議決定）」（以下「要綱」という。）や「公共用地の取得に伴う損失補償基準（昭和37年10月12日用地対策連絡会決定）」（以下「基準」という。）、「公共用地の取得に伴う

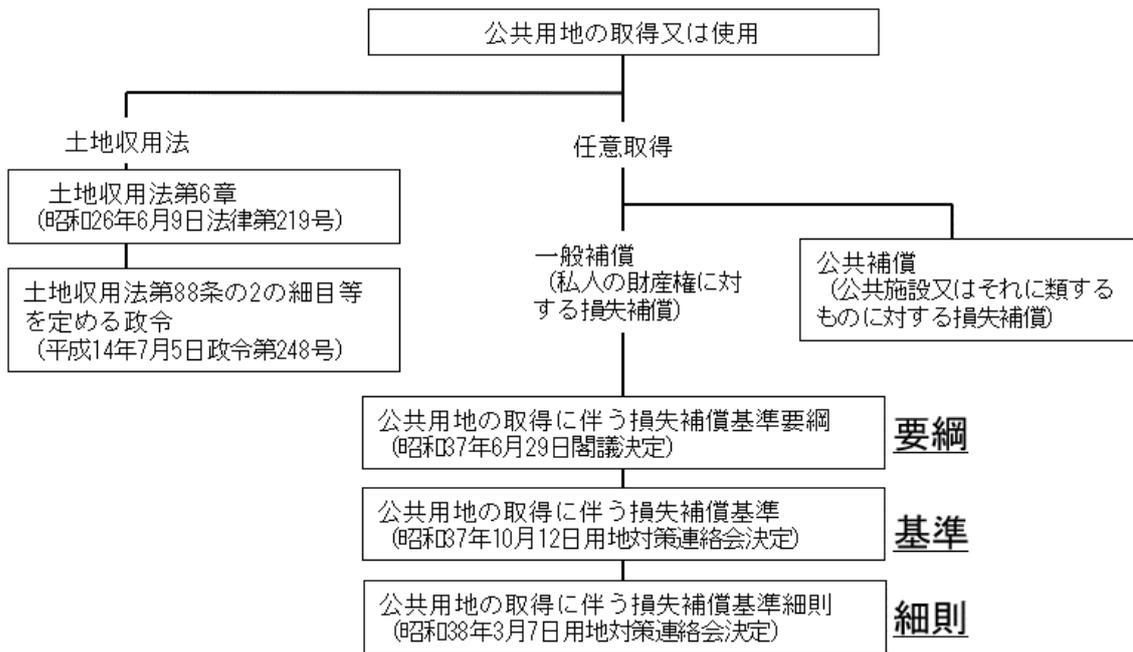
損失補償基準細則（昭和38年3月7日用地対策連絡会決定）」（以下「細則」という。）等を定めて運用されている（図1）。

公共用地取得に伴って建物等の移転が必要な場合、土地等の取得に係る補償や、建物等の移転料の他に、その他通常生ずる損失として、引っ越し費用等の動産移転料や、仮住居等に要する費用、借家人に対する補償、法令上の手続き費用等の移転雑費、営業補償等が補償の対象となっている。本稿では、その他通常生ずる損失のうち、特に、借家の継続が困難となる場合の借家人への補償について概観することとしたい。

借家人に対する補償については、要綱第28条の2及び基準第34条において、公共用地の取得等に伴う建物の移転等によって、借家契約の継続が困難となる場合に、借家権に対する補償ではなく、①新たに借家をするための一時金（敷金・礼金等）と、②従前家賃と新規家賃との差額を補償することとしている<sup>2</sup>。これら補償額の算定は、細則第18に基づき処理されており、例えば、従前家賃と

<sup>1</sup> 本稿は、元国土交通省不動産・建設経済局公共用地室長（2018～2020）としての経験を踏まえて執筆したものであるが、本稿の見解は、筆者個人のものであり、国土交通省や所属する機関の見解を示すものではない。

<sup>2</sup> 「補訂版 公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説（第2版）」公共用地補償研究会編著、株式会社大成出版社、2021、p.142-143



※国土交通省「補償基準の体系図」を参考に作成。

図1：補償基準の体系

新規家賃の差額については、細則第 18 及び別表第 5 により、概ね、家賃差が 2 倍以下の場合は 2 年、家賃差が 2 倍超から 3 倍以下の場合は 3 年、家賃差が 3 倍超の場合で 4 年となっている。

○公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和 37 年 6 月 29 日閣議決定）

（借家人に対する補償）

第 2 8 条の 2 土地等の取得若しくは土地等の使用に係る土地にある建物又は取得し、若しくは使用する建物の全部又は一部を現に賃借する者がいる場合において、賃借の継続が通常不能となるものと認められるときは、次に掲げる額を補償するものとする。

一 新たに従前の賃借の目的物に照応する物件を賃借するための契約を締結するのに通常要する費用

二 前号の物件における居住又は営業を安定させるために通常必要と認められる期間中の当該物件の通常の賃借料のうち従前の賃借の目的物の賃借料の額を超える部分の額

一方、任意売買ではなく収用権を伴う場合、借家人に対する補償については、土地収用法（昭和 26 年法律第 219 号）第 88 条の 2 及び土地収用法第八十八条の二の細目等を定める政令（平成 14 年政令第 248 号）（以下「細目政令」という。）第 25 条において、要綱等と同様の内容が規定されている。

借家人の補償規定については、2002 年の土地収用法改正に伴い細目政令で追加されたが、借家人の補償内容は従前から基準第 34 条で定められており、これまでの実務においてルールが確立していること等を踏まえて整備されたものである<sup>3</sup>。

### 3. 公共用地補償における借家権に関する収用裁決、判例

公共用地補償における「借家人補償」は、新たに借家をするための一時金や従前家賃との家賃差額について補償しているが、「借家権」に対する補償ではない。その理由について、用対連基準の解説によると、建物所有者は公共事業の起業地から建物を除却撤去すれば足り、再築する義務を負うものではなく、再築するとしても任意の場所でありとされていること、また、勤務場所等の関係で事実上借家契約を継続することが困難な場合が多いと思われることから、借家の継続が困難な場合には、従来の借家に照応する代替の借家を賃借するのに要する一時金の費用と、従前家賃との差額を一定の期間分補償することとしている<sup>4</sup>。

借家人補償について、借家権に対する補償の有無が収用裁決等で争点になったことはあるが、過去の収用裁決例をみると「借家権」に対する補償は否定されている。神奈川県収用委員会裁決（昭和 58 年 11 月 17 日）では、借家権の取引市場が成熟していないことから、借家人補償の他に、更に借家権に対する補償を認める必要はないと判断されている。また、兵庫県収用委員会裁決（昭和 39 年 10 月 19 日）では、借家権が存在するとしてもその解消は両当事者間の自由意思に委ねるべきであって、土地の収用の場合に、借家権を消滅させ得べき根拠は存在しないため、借家権の補償は認めていない。香川県収用委員会裁決（昭和 41 年 3 月 23 日）でも、建物が解体移転されて従来の建物が滅失する場合であっても、その救済は建物所有者と賃借人との法律的关系として解決すべきものとして、借家権に対する補償は否定されている。

<sup>3</sup> 「補訂版改正土地収用法の解説（第 2 版）」土地収用法令研究会編著、株式会社大成出版社、2005、p. 328

<sup>4</sup> 「公共用地の取得に伴う用対連基準の解説」用地補償実務研究会編集、第一法規株式会社、1992、p. 4004

【土地収用法の裁決事例】<sup>5</sup>

○借家人補償以外の借家権の補償を否定した例

(昭和 58 年 11 月 17 日 神奈川県収用委員会裁決)

関係人甲他 2 名は、借家権に対する補償を要求しているが、近時ある種の営業などにおいては、借家権自体が一定の財産的価値をもって、取引の対象とせられる現象もみられなくはないが、本件土地の近傍における工場経営などの業態にあっては、未だ借家権取引の慣行が成熟していることはみとめられず、また、特に本件建物がごとく、たとえ善意とはいえ、建物敷地にほぼ 6 割にも当たる部分が、隣接市道敷地にまたがっているような場合、かかる不安定な借家権は、取引の対象とはならないと認められる。

したがって、上記借家人補償の他に、さらに借家権に対する補償を認める必要はないと判断する。

(昭和 39 年 10 月 19 日 兵庫県収用委員会裁決)

借家権に対する補償として金 400,000 円の要求が甲からあり、家屋共有者の 1 人乙は、甲に借家権がない旨を申し立てているが、双方の申し立てから判断したところ乙の主張は当該家屋について、甲との間に賃貸借関係が存在しないことを主張しているにすぎないのであって、使用貸借による借家権を甲が有することは明白に認められるのであるが、しかし、借家権が存在するにしてもその解消等の件については、貸借関係における両当事者間の自由意思に委ねるべきであって、土地収用法においても土地の収用の場合に、借家権を消滅

させ得るべき根拠は存在しない。従って甲が要求する借家権に対する補償については認めることを得ない。

○建物が解体移転されるとしても、借家権消滅補償は必要がないとした例

(昭和 41 年 3 月 23 日 香川県収用委員会裁決)

関係人の申し立てにかかる借家権消滅にかかる損失補償の請求につき審按するに、起業者は土地の収用を求めているのであって、本件収用土地にある建物を収用したり、該建物に対する借家権を消滅させるため、これを収用することを求めているものでもない。そして起業者の申し立ては、建物を解体移転するというのであるから、仮に建物の同一性が失われ従来の建物が滅失するものと解し、従って借家権者である関係人が事実上不利益を受けるものとしても、これが救済は建物所有者との間に法律的关系として解決せらるべきものである。それ故に関係人の該請求は到底採用し難い。

(注) 本裁決においては、借家権消滅補償は認めなかったが、新規に借家するとした場合の家賃と現在家賃との差額の補償を認めている。

土地収用時に借家権補償が争点となった判例として東京地判平成 4. 11. 27 があるが、必ずしも借家権を消滅させるものではなく、家賃差額等の通損補償が相当であるとして、借家権補償を否定している。

須藤 (1994)<sup>6</sup>は、同判決について、土地収用法は、地上物件について移転主義を採用しており、欧州諸国のように収用主義を採用していないことを踏まえると、建物の借家権を存続させるかどうか

<sup>5</sup> 「公共用地の取得に伴う用対連基準の解説」用地補償実務研究会編集、第一法規株式会社 (1992) p. 4010-4011 より引用。

<sup>6</sup> 須藤隆二 (1994) 「土地の収用に伴う建物賃貸借人に対する補償額の算定方法事件」判例地方自治 (増刊号) NO. 118、p. 88

かは当事者間に委ねられる問題であり、同法第88条の通損補償として借家権の対価補償を求めるのは無理があると思われると指摘している。なお、東京高判昭54・10・30（昭和53行（コ）33号）も、同様に借家権補償を否定している<sup>7</sup>。

○東京地判平成4・11・27（判例地方自治110号92頁）

（略）土地のみが収用される場合、当該土地上の建物所有者は、右建物を収用土地以外の場所に移転等しなければならぬ義務を負うけれども、右建物移転等を法律上義務づけられるからといって、そのことによって当該建物についての借家契約が直ちに消滅すると解すべきことにならないことはいうまでもない。

そして、当該建物について採用されるべき移転工法（解体移転か、曳家移転か）、再築の見込、移転先（構内移転か構外移転か）等にかんがみて、社会通念上、建物賃貸借の継続が著しく困難であると認められる場合には、建物賃貸借人に対する補償としては、当該建物からの転出に伴う経済的損失、換言すれば、新たに当該建物照応する他の建物を賃借するために通常要する費用の補償、すなわち、移転補償をするのが相当であり、原告の主張するように、対価補償をすることは、建物賃借人に対し、土地収用により受ける損失以上のものを補償する結果となりうるから、対価補償をすべきではないというべきである。

#### 4. 建物を収用等する場合の借家権消滅時の補償について

一般的に道路、河川等の公共事業では、事業に必要なのは土地であるため建物自体を取得、収用の対象とすることはほとんどないが、土地収用法等では、公共事業の用に供するために建物自体が

取得、収用の対象となる場合について、これら物件に関する所有権以外の権利（賃借権、使用借権、質権、抵当権等）を消滅させる場合の補償規定が設けられている（土地収用法第5条第2項、第6条、要綱第14条、第15条）。

また、それ以外にも公共事業で建物等を取得、収用する場合として、土地の取得、収用等に伴い物件の移転が困難な場合に所有者の請求により建物等を取得する場合や、移転料が取得価格より多額となる場合に建物等を取得する場合がある（土地収用法第78条、79条、要綱第25条、第26条）。これらの規定に基づいて建物が取得、収用される場合には、借家権が消滅することとなるため、権利の消滅に伴う補償を行う必要がある。

前述したように、道路、河川等の公共事業では、通常、建物自体を取得、収用の対象とすることはほばない。また、実務的には、移転困難な場合や移転料多額な場合として、借家人が存在する建物を取得、収用する事例も極まれである。

移転料多額により借家人が存在する建物を取得した収用裁決事例として、「福島県収用委 平成11年2月9日裁決 物件（鉄筋コンクリート造地下1階付5階店舗兼共同住宅）」があるが、同裁決をみるかぎりでは、借家人補償のみ行っている。

公共事業による建物の取得、収用等に伴う借家権の消滅については、小澤（2003）<sup>8</sup>は、土地収用法第78条、第79条が適用されるときは、借家権の消滅対価としての補償が必要であり、それ以外は不要である旨を指摘しているが、一方、松尾（2015）<sup>9</sup>は、借家権の取得の場合も借家権補償は不要であるとの見解（須藤（1994）等）もあることを指摘している。

借家人の補償について、松尾（2011）<sup>10</sup>は、借家権の対価補償（借家権補償）と、借家人の移転補償（借家人補償）は概念上区別されるもので、両

<sup>7</sup> 廣瀬千晃（2024）「新版 起業者と地権者のための用地買収と損失補償の実務—土地・建物等および営業その他の補償実務のポイント132」株式会社プログレス、p. 392

<sup>8</sup> 小澤道一（2003）「逐条解説 土地収用法 第二次改訂版（下）」株式会社ぎょうせい、p. 297

<sup>9</sup> 松尾弘（2015）「基本事例から考える損失補償法」株式会社大成出版社、p. 188-189

<sup>10</sup> 松尾弘（2011）「財産権の保障と損失補償の法理」株式会社大成出版社、p. 124-126

者は択一的なものであるが、借家人補償として認められる内容を超えて借家権補償として認められるべき内容はさほど大きなものではなく、実質的・機能的に両者の補償額は接近することになると指摘している。その理由として、松尾（2011）<sup>11</sup>は、借家権は、相続の対象となる財産と認められるものであるが、実質的に債権であり、その物権的性質も借地権に比べて希薄であることを指摘している。貸借権の譲渡または貸借物の転貸には賃貸人の承諾が必要（民法第612条）であるが、借地権の場合は譲渡・転貸を承諾しない賃貸人の承諾に代わる許可の裁判（借地借家法第19条）の制度があり、借地権の譲渡性（物権性）が強化され、財産権性が高められているが、借家権は同様の制度は存在しないため、一定内容の利益の絶対的帰属という物権の特色は借家権ではなお希薄である旨を説明している。

また、淵上（1987）<sup>12</sup>は、借家権の評価額が非常に高い場合は特段の配慮が必要であるが、建物の収用の場合であっても借家人補償をすれば完全な補償をしたことになると考えて差し支えないことから、事実上借家の継続ができない場合も、法律上借家権が消滅する場合も、いずれも同様の補償を行うべき旨を指摘している。

よって、公共用地補償では、実務上、借家人が存在する建物を取得、収用する事例がほぼまれだが、確認した限りでは、借家権補償ではなく、借家人補償が行われている。

## 5. 憲法29条第3項の正当な補償について

憲法29条第3項は、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」とされている。以下では、公共用地補償と憲法との関係について概観したい。

宇賀（2018）<sup>13</sup>は、公共事業のための用地取得の

場合、背後に収用権が控えていることから、売買契約の締結の形式をとる場合であっても、収用の場合と同様、正当な補償がなされるべきであり、当該補償によって私人の生活再建が可能となるかは重要な関心事とならざるを得ない旨を指摘している。また、塩野（2019）<sup>14</sup>も、土地収用法や細目政令の補償内容について、憲法の要求を下回っているかどうかを常に問題になるという性格をもつものである旨を指摘している。

憲法29条第3項にいう「正当な補償」については、完全補償説と相当補償説が対立的に主張されてきた。完全補償説は、被収用財産の客観的にも通貨価値とするもので、相当補償説は、常に完全な補償である必要はなく、侵害目的や社会・経済状況などを考慮し、合理的と認められる相当な額であればよい場合もあるとするものである（佐藤（2024）<sup>15</sup>）。宇賀（2018）によると、「正当な補償」については、農地改革等の例外的場合を除いて、学説上は、原則は完全補償であるべきとの説が有力とされている。また塩野（2019）も収用等の行為の前後において、その人の持っている財産的価値に増減がないことをもって正当な補償と考えるべきもので、これは完全な補償と合致する旨を指摘している。正当な補償に関する判例について、松尾（2011）<sup>16</sup>は、土地収用法における補償を「完全な補償」と解した最判昭和48年判決と、その定式を実質的に継承した最判平成14年判決について、判例法理を形成するものと解されると指摘している。

最判昭和48年判決は、都市計画法等による建築制限を受けている土地の収用に関する補償について「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、金銭をもつ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

<sup>11</sup> 松尾弘（2011）、脚注10、p.116-118

<sup>12</sup> 淵上臣（1987）「損失補償判例裁決大系」淵上臣編著、日本補償コンサルタント協会、p.495-496

<sup>13</sup> 宇賀克也（2018）「行政法概説Ⅱ 行政救済法（第6版）」株式会社有斐閣、p.517-519

<sup>14</sup> 塩野宏（2019）「行政法Ⅱ 第6版 行政救済法」株式会社有斐閣、p.391-393

<sup>15</sup> 佐藤幸治（2024）「日本国憲法論（第2版）」株式会社成文堂、p.353-355

<sup>16</sup> 松尾弘（2011）、脚注10、p.46-54

代替地等を取得することをうるに足りる金額の補償を要するもの」として、建築制限を受けていない場合に有する価値を補償すべきと判示した。

最判平成 14 年判決は、土地収用法第 71 条の規定が憲法に違反するかが争点となった判決であるが、「憲法 29 条 3 項にいう「正当な補償」とは、その当時の経済状態において成立すると考えられる価格に基づき合理的に算出された相当な額をいうのであって、必ずしも常に上記の価格と完全に一致することを要するものではない」とした上で、土地収用法第 71 条の補償金に関する規定については、「被収用者は、収用の前後を通じて被収用者の有する財産価値を等しくさせるような補償を受けられるものというべき」として十分な合理性があると判示している。

なお、通損補償については、憲法 29 条 3 項の「正当な補償」に含まれるかは議論があるが、宇賀 (2018)<sup>17</sup>、松尾 (2011)<sup>18</sup>は、憲法 29 条 3 項の「正当な補償」に含まれると指摘している。

○最判昭和 48 年 10 月 18 日

土地収用法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、金銭をも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等を取得することをうるに足りる金額の補償を要するものというべく、土地収用法七二条(昭和四二年法律第七四号による改正前のもの。以下同じ。)は右のような趣旨を明らかにした規定と解すべきである。

(中略) 被収用者に対し土地収用法七二条によつて補償すべき相当な価格とは、被収用地

が、右のような建築制限を受けていないとすれば、裁決時において有するであろうと認められる価格をいうと解すべきである。

○最判平成 14 年 6 月 11 日

憲法 29 条 3 項にいう「正当な補償」とは、その当時の経済状態において成立すると考えられる価格に基づき合理的に算出された相当な額をいうのであって、必ずしも常に上記の価格と完全に一致することを要するものではないことは、当裁判所の判例(最高裁昭和 25 年(オ)第 98 号同 28 年 12 月 23 日大法廷判決・民集 7 卷 1 号 1523 頁)とするところである。土地収用法 71 条の規定が憲法 29 条 3 項に違反するかどうか、この判例の趣旨に従って判断すべきものである。

(中略) これらのことにかんがみれば、土地収用法 71 条が補償金の額について前記のように規定したことには、十分な合理性があり、これにより、被収用者は、収用の前後を通じて被収用者の有する財産価値を等しくさせるような補償を受けられるものというべきである。

## 6. まとめ(私見)

公共事業の用地取得に伴う補償については、収用の前後を通じて被収用者の有する財産価値を等しくさせるような補償、すなわち、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地等を取得することをうるに足りる金額として、その時点の経済状態において成立すると考えられる価格に基づき合理的に算出された相当な額をもって補償すれば、憲法 29 条第 3 項でいう「正当な補償」に相当すると考えられる。

公共用地取得に伴う借家人に対する補償については、新たに借家をするための一時金と従前家賃

<sup>17</sup> 宇賀 (2018) 脚注 13、p. 522

<sup>18</sup> 松尾 (2011) 脚注 10、p. 76

と新規家賃の差額を補償することとしているが、これは、被収用者が近傍において同等の借家権を取得することに足りる金額として、合理的に算出された金額を補償するものであり、収用の前後を通じて被収用者の有する財産価値を等しくさせるものと考えられることから、正当な補償に相当すると思われる。

なお、借家権については、通常は、賃借権の譲渡等には賃貸人の承諾が必要（民法第612条）であり、借家権の取引慣行はないと考えられる。このため、建物の取得に伴い借家権を消滅させる場合についても、借家権の取引慣行が成立しているような特殊な事例を除いて、借家人補償として新たに借家をするための一時金と従前家賃と新規家賃の差額を補償すれば、同様に、被収用者が近傍において同等の借家権を取得することに足りる金額として、借家人に対する正当な補償を行ったといえるのではないかと。

謝辞：本稿の作成に当たり、国土交通省不動産・建設経済局公共用地室には貴重なご指摘をいただいたこと、深く感謝の意を申し上げます。なお、本稿の見解や誤り等についてはすべて著者の責任である。