

英国都市田園計画法における補償

猪 俣 幸 一

目 次

1. 序 論
2. 土地開発権の国有化に伴う補償
3. 開発制限に対する補償
4. 収用土地に対する補償
5. おわりに

1 序 論

英国における産業革命の結果、人口は農村から都市に移動し、都市及びその近郊地域に人口の過密集中を生じ、ある特定の地区に密集して不良住宅が建築された結果、不良住宅地区が発生するに至った。この問題を公衆衛生の立場から解決しようとした最初の立法は、1848年の公衆衛生法 Public Health Act であるといわれている。公衆衛生法は、家屋と街路の建設を規制する条例を制定する権限を地方当局に与えた。公衆衛生法は不良住宅の建築を防止するには役立ったが、不良住宅地区をなくすることはできなかったし、不健康な工場地帯に住宅を建築することを防止することもできなかったし、静かな住宅地区に工場を建設することを防止することもできなかった。

不良住宅地区問題の解決を目的とした最初の立法は、1890年の労働階級住宅法 Housing of the Working Classes Act であった。この制定法は、不衛生な住宅の取り壊しと、労働階級のために新しい住宅を供給することを目的とした。この制定法は、1925年の住宅法 Housing Act によって廃止され住宅法がこれに代る制定法として立法されたが、この住宅法も数次の改正を経て、「労働階級」に関する部分が財政条項を除いて全く削除さ

れ、ある特定の階級又は収入の少い階層に限定されず、すべての人に一般的に適用されることになった。現行の住宅関係の制定法としては、1957年の住宅法（1961年に一部改正）1958年の住宅財政法（1961年に一部改正）、1959年の住宅購入及び住宅法がある。

これらの住宅関係立法は、不良住宅問題の解決（殊に不良住宅地区の改造）と新しい住宅の供給には役立ったが、工場地帯の真中に住宅が建設されたり、逆に郊外の静かな住宅地帯に工場が建設されるのを防止することができなかった。そこで個々の建物の建築を規制するだけでなく、ある土地またはその隣接土地における建築を総合的に規制し、それぞれの地区が、衛生的な状態で、快適に、かつ便利に使用できるように建物、施設の配置をはかることを目的として都市計画法が立案されるに至った。英国における最初の都市計画立法は、⁽²⁾1909年の住宅、都市計画等に関する法律 Housing Town Planning, etc, Act である。この制定法によって住宅地帯に工場が建設されることを防止し、工場地帯は住宅地帯とは別に開発することができるようになった。1909年法は、1919年に改正され、計画案の決定手続が簡素化され、地方当局に対し計画案の作成を強制する手続、二及び二以上の地方当局が合同して計画案を作成し、そのための合同委員会を設置する規定が設けられた。

住宅、都市計画等に関する法律は、1925年に、住宅法 Housing Act と都市計画法 Town Planning Act と二個の制定法に分けて立法された。ついで1932年には、都市及び田園計画法 Town and Country Planning Act が制定され1933年4月1日施行された。この制定法の特色は、従来の都市計画法が現に開発されているか、開発されそうな土地を対象としていたのに反し既に開発され終った土地又は開発されそうもない土地の都市計画を施行しようとするににあった。この制定法は地方当局の都市計画に関する権限を拡張したのである。さらに1943年には都市及び田園計画（臨時開発）法 Town and Country Planning (Interim Development) Act が制定され、1944年には、都市及び田園計画法が制定された。1944年法は、広い範囲にわ

たる戦災地及びそれと結合している人口過密地域、土地使用の設計の悪い地域及び旧式に開発された地域及びそれと結合している人口過密地域の土地収用、土地収用権限の拡大、例外的に土地収用手続の迅速化をはかったものである。この制定法による収用土地の補償額には、1939年の価格によるという制限が附されていた。(この補償額制限は1947年法で廃止された。)

1947年に至って、名称は都市及び田園計画法であるけれども、その内容はこれまでの制定法と異なる全く新しい制定法が立法され、1948年7月1日からイングランドとウェールズのすべての土地の使用を規制するに至った。(スコットランドについては、右制定法に相当する都市及び田園計画法(スコットランド)法が制定された。)この制定法によって国は1948年7月1日以後土地の所有者が土地をその時の現状のまま使用することだけを認め、その時の土地の使用状態を変更して土地を使用する権利(土地の開発権と呼ばれる)を土地の所有者から奪った。これは土地がもっている開発によって生ずる価値を土地所有者から奪ったものであり、土地開発権の国有化をはかったものであるといえよう。さらに1947年法は、地方当局に対し従来よりも広範囲の土地収用権を与えた。これらの措置、土地開発権の国有化、土地収用によって損失を受ける私人に対し、国はいかなる損失補償をなす措置をとったかが、本研究のテーマである。

もっとも英国においては、私人の財産を収用する場合必ず補償を与えなければならぬという憲法上の保障はない。この点は、米国憲法修正第五条後段「正当な補償なしに、私有財産を公共の用途のために徴収されることはない」の規定や、我が国憲法第29条と異なるところである。しかし、実際には国会は私人の財産を公共の用に供するため徴収するときは、それに対する補償を支払う規定を設けてきた。⁽³⁾

近代的都市計画の実施の面において、補償の問題が重要であることはいうまでもない。フランス委員会の報告書中に、次の一節がある。「最後に最も重要な点を指摘しなければならない。われわれが得た証拠によれば、土地に関する手続の不満の多くは、補償額査定的基础に関するものであ

た。補償額が市場価格より常に低く査定されるということがなければ、強制買収に対する異議はるかに少いであろうことは明らかである。補償額査定的基础について考察したり、勧告をしたりすることは、われわれに与えられた任務の中になかったけれども、この財政的な考察がわれわれの取り扱っている問題に極めて密接な関係があることを強調しなければならない。この補償問題が解決されなければ、土地強制買収の手続をどんなに変えようとも、不満は相変わらずなくなるまいであろう。」1947年の都市及び田園計画法は、1951年、1953年、1954年と改正された後、右フランス委員会の勧告によって、さらに1959年に改正された。その後まもなく、1962年にこれらの計画法は、1、2の重要でない点を除いて廃止されたが、これらの計画法にあった規定は、現在実施の終わっているものを除いて、1962年の都市及び田園計画法中に集大成され、1962年法は1963年4月1日から施行された。一方、土地強制買収の際に支払われる補償については、従前の制定法その他の立法を集大成して、1961年に土地補償法が制定された。本稿においてはこれらの制定法に規定された補償の額について焦点をあてながら、制定法改正の跡をたどって見たい。従って、補償査定の手続については、本稿では省略することとする。

2 土地開発権の国有化に伴う補償

1947年法は開発 development を、「土地の表面、上空、地下における建築土木採鉱その他の作業、又は建物もしくはその他の土地の使用状態を実質的に変更すること、但し建物の内部を装飾、保存、変更する工事、建物の外観を実質的に変更しない範囲でなされる建物の外部の保存工事農地又は林業地の使用に附随する保存及び変更を除く」と定義し、土地を開発する権利は国に属するものとし、1948年7月1日以後は、土地の開発をしようとする者は、開発計画について予め許可⁽⁵⁾を受けることを要するものとした。

開発計画について許可を受けた者は、次の場合を除いて、計画した開発

によって増加する土地の価格の100パーセント（中央土地庁⁽⁶⁾ Central Land Board が土地の増加価格を査定することに定められた）を「開発税」として政府に納付することを要するものとされた。ただし開発税の納付を要しない場合は次のとおりである。

(1) 開発される土地が1947年法第8節に規定された土地、すなわち、(a) 制定法で定められた目的で地方当局によって占有されているとき、(b) 地方当局および1946年の新都市法 New Towns Act によって設立された開発法人によって、総合開発もしくは再開発のために取得されたものであるとき、(c) 制定法で認められた起業者の作業している土地であるとき、(d) 土地が慈善のために信託され、そのために占有されているときには、開発税の支払が免除される。

(2) 1947年法第3附表 Third Schedule に列挙されている開発、すなわち、(1)1948年7月1日に存在していた建物、もしくはこの日には存在していなかったが、それ以前に存在し、1937年1月7日以後に破壊され、もしくは取りこわされた建物の再建築を必要とするとき。ただし新築の建物が、建物の容積に十分の一を加えたものよりも大きくないとき、又は住宅の再建築の場合には旧建物の容積に十分の一を加えた大きさか、1750立方フィートかどちらか大きい方の容積以内のものであるときに限る、(2) 1948年7月1日に一戸の住宅として用いられていた住宅用建物を、二戸もしくはそれ以上の戸数の住宅に改造するとき、(3)、(1) に掲げた建物、もしくは(1)に規定してあるように再建された建物の増築、改良、模様替が必要であるとき、ただし右工事によって旧建物の容積がその十分の一以上に増加しないとき、又は住宅であるときは旧建物にその容積の十分の一を加えた容積か、もしくは1750立方フィートのどちらか大きい方の容積以上に増加しないときに限る、(4) 1948年7月1日に農業地もしくは林業地として用いられていた土地に、農業もしくは林業の用に供するために建物の建築その他の作業を施行するとき、但し、住宅、市場向け野菜園、苗床、材木置場、又は一般農作業もしくは樹木の肥培伐採と関係のない建物の建築、増築、改築はこ

れにふくまれない、(5) 農業用地から鉱物を採取したり、施肥をふくめ農業用地に鉱物を混合するとき、(6) ある建物もしくは土地が、1948年7月1日（この日に使用されていなかったときは、1937年1月6日以後）に所管大臣の定める種類の目的に使用されていた場合、同じ種類に属する他の目的に使用せんとするとき、(7) 土地又は建物の一部がある特定の目的に使用されていた場合、その土地又は建物の他の部分を当初の部分の容積又は面積の十分の一を超えない限度において当初の部分と同一の目的に使用するとき、(8) 土地が鉱物に関する作業に関連して廃棄物鉱滓などの置場に使用されている場合、その土地の隣接地も同じ目的に使用することが必要であると認められるときに、それぞれ与えられた開発許可については、開発税は賦課されないことに定められた。

このようにして1947年法は、開発権の国有化を実行すると共に、開発権を喪失したイングランド・ウェールズ、スコットランドの全域の土地所有者に対する損失補償基金として3億ポンドを設定し、この基金から開発権の喪失により土地所有者の受けた損失をある程度補償することとした。この損失補償の基礎となった考えは、土地が完全に開発されておれば、土地の市場価格はその土地の現在の用途に基く価値によって定まるが、土地が未開発であれば、その土地の市場価格は、その土地の現在の用途に基く価値と、その土地を開発することによって増加する価値との合計額に基いて定まるものという考え方である。例えば、現在農地としては、1エーカー50ポンドが標準の市場価格であるのに、ある土地が現在は農地であるに拘らず、都市の近郊にあるため将来都市周辺の宅地となるとの予想で、現在既に1エーカー500ポンドの市場価格で売買されているとすれば、1エーカー500ポンドのうち50ポンドは現在の使用価値、450ポンドは開発価値であるということができる。そこで1947年法に基き開発を規制し、開発を許可した場合に、開発価値の100パーセントを開発税として政府が取り上げるとすれば、右の場合は開発税額は1エーカー450ポンドになるわけである。そうすれば、1947年法の下におけるこの農地の市場価格は現在の使用価値

だけの1エーカー50ポンドになってしまうわけであった。そこで政府は3億ポンドの基金の限度まで、土地の市場価格の下落によって受けた土地所有者の苦痛を軽減するための補償金を交付しようというのが、開発権国有化に伴う補償制度の趣旨であったのである。1947年法となった法案の提案理由書によれば、開発権の国有化による土地価格の下落に関連して土地所有者に支払う金員の基金として3億ポンドを設定するのは、土地所有者が土地の開発価値を失ったことにより補償を受ける権利があるという見解に基くものではなく、この場合何の支払もなされなければ、多くの場合土地所有者が困難な立場に立つだろうということを認識したからである。それは、(1) 国家が補償を支払わないで土地を徵発したり、収用したりすることは許されない、(2) コンモン・ローでは、占有状態を変更することなく、土地所有者の土地に対する使用が規制されるときには、補償請求権を認めないという一般に承認された法理に従ったものであるというにあった。

この3億ポンドの基金よりする支払は、1948年7月1日に土地を所有していた者に対し、大蔵省の立案した計画に従い、中央土地庁の査定した土地価格の下落による損失額についてなされると定められた。なお土地所有者は1949年6月30日までに右交付金支払の請求をなすべく、政府は1953年7月1日までにこの支払を完了すること、この交付金支払請求権は土地と分離され、動産 *personal property* として取り扱われることに定められた。さらに政府は、1戸の住宅が建つだけの小さな土地の所有者や、開発されるばかりになっていた土地に家屋を建てようとしていた者などには優先権を与え、彼らが失った開発価値についてはその全額を支払うことを約束したし、ある鉱業用地についても同じような優先的な取扱をすることを約束した。

このようにしてはじめられた開発権の国有化を目的とした1947年法の実施状況及び實際上起った困難な問題につき、政府は1952年11月に白書を發表し次のことを明らかにした。

(1) はじめに定めた交付金支払完了期限である1953年7月1日までに3億

ポンドの基金についてのすべての請求について支払をなすならば、インフレーションになるおそれがある。交付金請求について中央土地庁の査定を経た分の総額は約3億5千万ポンドと見積られる。

(2) 開発権を政府によって取り上げられた土地所有者のある者は、その結果として事実上の損失を受けていないのに交付金の支払を受けることになるであろう。

(3) この基金が分配されてしまえば、後から財政上の手直しをすることは、それがどんなに望ましい場合でも、極めて困難であろう。

(4) 開発税の賦課は、私有土地の開発をしようとする者に、開発の意欲を全く失わせる結果となった。「現在の使用価値」に基づく価格による売買は、開発に熟している土地を市場に出ないようにしているか、売買が行われても開発しようとする土地を買う者が現在の使用価値よりも高い価格を支払った上に、それに加えて開発税を支払わなければならない結果をひき起している。かくして、私人による開発は妨げられ、開発がなされる場合にはインフレ価格でなされている。

(5) 実際には、国民一般は土地自体の価値と開発価値とを分ける原理を理解できなくて、開発税を余分な権利の買入代金とは考えず、特に厄介な税金と考えるに至った。殊に所有者が自己所有の土地を開発しようとする場合には、特に厄介な税金と考えたのであった。」

この(5)の点については、1947年法が施行された直後、殊に一般国民に厄介に感じられたのであった。それは中央土地庁は、一方では3億ポンドの基金よりする交付金を支払わないで、他方では土地を開発しようとする者から開発税を徴収しようとしたからであった。もっとも、後になっては中央土地庁は、交付金査定額の80パーセントを、開発税との相殺に供することを承認するに至った。開発税の理論はすぐれたものであったにしても、実際においては失敗であったといえよう。中央土地庁は、土地を現在の使用価値に基づく価格で売買することを奨励したが、実際には、多くの場合現在の使用価値に基づく価格と開発価値をふくんだ市場価格との間の価

格で売買が行われ、ある場合には買主は売主と国とに二重に開発価値に相当する金員の支払をするということが起ると共に、一方では、土地の所有者の売り惜しみのために望ましい土地の開発が阻害される結果も生じてきたため、政府は1952年11月前記白書を発表すると共に、後に1953年法となった法案を国会に提出した。

1953年法は、この法案の国会提出の日である1952年11月17日以後に開始されたすべての開発について開発税を廃止し、それと同時に三億ポンドの基金よりする交付金の支払を、土地の開発を制限された者に対する補償の支払についての新しい計画が出来上るまで停止した。これは開発税の廃止によって土地開発権は土地所有者に返還されたことになり、一般的交付金支払の目的が失われたからである。ついで制定された1954年法は、1947年法によって3億ポンドの基金よりの交付金請求がなされ、中央土地庁が受理し、交付金額が査定された分の処理について次のとおり定めた。

(A) 次の場合の査定済み交付金は1954年12月31日までに支払われる。

- (1) 開発税が既に納付されたとき
- (2) 目的土地が現在の使用価値と開発価値の合計額よりも小額で売られていたとき
- (3) 土地が贈与されていたとき
- (4) 交付金請求権が動産 personal property として土地から分離して売り渡されていたとき
- (5) 1954年12月31日まで開発計画許可申請が却下され、条件付で許可が与えられ、許可が撤回され、又は修正されたとき

(B) 次の場合、査定済み交付金は支払われる。

- (1) 1955年1月1日以後に開発計画許可申請が却下され、条件付で許可が与えられ、又は許可が撤回され又は修正されたとき
- (2) 1955年1月1日以後に土地が強制買収されたとき

(C) 次の場合は、交付金請求がなされていたか否かに関係なく、開発価値をふくんだ補償全部が支払われる

- (1) 地方当局が「5年以内はいかなる当局も強制買収の計画を持っていない」と言明したので、この言明を信頼して私人から買った土地が、買った時から5年以内に強制買収されたとき
 - (2) さきに与えられた開発計画の許可が、1955年1月1日以後に撤回され、又は修正されたとき
- (D) 3億ポンド基金よりの交付金の請求をしておかなかったため(B)(2)によっては交付金を請求する権利がない者の所有土地が、1955年1月1日以後に強制買収されたときは、裁量によって交付金を支払うことができる。
- (E) 前記(A)の(5)(B)の(1)の規定により20ポンド以上の交付金を受領した者、戦争損害法(War Damage Act, 1943)による交付金を受領した者は、補償の目的となった土地につきその後開発計画が許可されたときは、その受領した交付金を政府に返還しなければならない。
- (F) 中央土地庁の査定ずみの交付金の未払額は、1955年1月1日に再びもとの土地に対する関連性を復活することとなった。すなわち、右日時までに支払を受けなかった前記(A)(1)ないし(5)の請求権及びその他の交付金請求権(それまではもとの土地と分離した動産として、取り扱われる権利とされていた)はすべて、右日時その現在の権利者から奪われて、土地という不動産に從属するものとして、一定の場合(開発制限の補償又は土地の強制買収)に補償額を定める要素として取り扱われることになった。右日時以後、土地にこのような査定ずみ交付金の未払額があるかないかは、中央土地庁に申請すれば、それについての証明書が与えられる規定が設けられた。この交付金未払額は、「査定ずみ開発価値の未払額 unexpended balances of established development Value」と呼ばれ、未払額があるかないかは土地の市場価格にも影響することになった。(後述4(I)参照)

3 開発制限に対する補償

1955年1月1日から施行された1954年法は開発許可の却下又は条件付附与の場合の補償について規定し、この規定は1959年法、1962年法に引きつがれている。

まず1954年法（1959年法も、1962年法も以下の事項についての規定は同一である）は、開発を「新開発」と「開発」と分類した。新開発 *new development* とは開発が時期的に新しいという意味ではない。1954年法は、1947年法の第3附表 *Third Schedule* に、ごく僅かの改正をした上で、この第3附表を取り入れた規定を設け、第3附表に掲げられた開発以外の開発を新開発と名づけたのであった。そのため第3 附表に掲げられた各種の開発発は、「第3 附表開発」又は「現在の用途の開発」*Existing-Use Development* と呼ばれている。

第1 第3 附表開発の制限に対する補償

1954年法の第3 附表開発の種類は、前節(2)の(1)ないし(8)に掲げた1947年法で開発税の支払を免除されていた開発の種類に若干の修正を加えたものである。(1)(2)の建物については1948年7月1日以後に建築されたものをふくむこととし、(4)については同じく1948年7月1日以後に農業地林業地として用いられていた土地を、(6)(7)(8)についても右日時以後に使用されていたものをふくむことに改められ、(1)(2)(3)(6)(7)(8)の場合、土地又は建物が1948年7月1日以後にはじめて使用されるに至ったものであり、かつ有効な執行告知 *enforcement notice* ⁽⁷⁾ が発せられた場合は、建物又は土地が使用されていたことにはならないとされ、又1948年7月1日以後の使用の場合に期間を限って開発許可が与えられていたときは、附表は制限された期間内だけ効力を有することに改められた。

第3 附表(1)の建物の再建築、(2)の住宅の改造についての開発計画の許可申請が却下されたときには補償は支払われない。もっとも、(1)の場合の申請が却下されたときは、建物の所有者は、地方計画当局に対し、建物の買

取請求をなし、建物収用の場合に支払われる補償を受け取ることができる。

(3)ないし(8)の開発について、開発計画の許可申請が却下され、又は許可が条件付で与えられたときは、無条件で許可が与えられたときの開発の対象である土地建物の価格と、許可申請が却下され、又は条件付許可が与えられたときの目的物件の価格との差額が補償として支払われる。補償額について争があるときは、土地裁判所 Land Tribunal によって補償額が査定せられる。

第2 新開発の制限に対する補償

前記第3 附表記載の開発以外の開発すなわち新開発を実施したいという計画の許可申請に対し、申請を却下し、又はこれに条件を付して許可を与えるという決定が、1955年1月1日に、又はその後になされた場合には、1954年法は、この決定によって土地の価格が下落したならば補償を与えるという規定を設けた。

この場合の補償額は、新開発計画の制限によって下落した土地の価格の下落額で、その土地について既に査定済みになっている3億ポンドの基金よりの交付金の未払額(正式には査定済み開発価値の未払額と呼ばれるもの)を超えない額と定められた。従って、(イ)この交付金請求がなされていない場合、(ロ)交付金請求がなされても、1947年法63条の僅少条項⁽⁸⁾によって交付金を支払わないという決定がなされている場合には、補償額は支払われない。

新開発計画許可申請の決定の時までに、当該土地につき何らかの補償(例えば第3 附表(3)ないし(8)の開発制限に対するもの)が支払われておれば、その補償は右の交付金未払額から控除される。

又3億ポンド基金よりする交付金の査定の基準日である1948年7月1日以後に何らかの開発がなされ、土地の価格が増加した場合には、右開発に対し開発税が課せられなかったときは、開発による増価額は、査定済み交付金未払額から控除される。

なお右交付金未払額の附着している土地の1部についてのみ新開発の制

限がなされたときは、右土地を分割して新開発の制限がなされた土地の部分についての交付金未払額を計算して、新開発の制限に対する補償額を算出する。

以上は原則であるが、次の場合には補償は支払われない。

(1) 土地又は建物の用途を実質的に変更することになる開発計画許可申請が却下されたとき、（既開発地域における開発計画許可申請は、これにはいることが多い）

(2) 広告の展示許可申請が却下され、又は条件を附して許可せられたとき、

(3) 土地の開発計画の許可申請が、(a) 当該地域の開発計画に示されている開発の順位から考えて時期尚早である、(b) 水の供給又は下水施設が不十分であり、その改善に要する期間から考えて時期尚早であるという理由によって却下されたとき、（時期尚早を理由とする却下は、却下の日から7年を経過することによって効力を失う。⁽⁹⁾）

(4) 土地の開発計画許可申請が、洪水又は地盤沈下がおこりやすく、その土地は開発に適しないという理由で却下されたとき、

(5) 開発計画の許可に次の条件が付されたとき、

(a) 開発計画によって影響を受ける敷地上の建物の数あるいはその配置（例えば1エーカーにつき十棟の建物の建築許可申請につき、1エーカー一棟に限定するなど）

(b) 建物の容積（高さ、間口、奥行）、様式、構造、外観、建築材料（例えば、鉄筋コンクリート造に限定し、建物の階数を制限し、敷地の面積と建物の床面積との割合を限定するなど）

(c) 駐車場、荷の積みおろし場所、給油施設などをふくむ土地のレイアウト（配置設計）

(d) 建物の用途、あるいは建物以外の土地の用途

(e) 公道に接続する方法（連絡道路 Service road はこれにはいらな⁽¹⁰⁾い）の位置又は設計又はその建設資材

(f) 鉱物の採取又は混合

(6) ある種類の開発計画の申請が却下されても、他の種類の開発計画の申請が許可される時、(例えば、ある土地に工場建設をする計画の申請が却下されても、その土地に店舗または住宅の建築がその代りに許可されたとき)

(7) 地方計画当局が開発計画の許可申請を却下し、又は条件付で付与し、それによって補償請求権が発生する場合、所管大臣は地方計画当局の決定を再審査し、決定を変更する指令を発し、請求されている補償の一部又は全部を支払わないですむようにすることができる。

又、開発計画の申請に対し無条件で許可が与えられたのに拘らず、補償が支払われる場合がある。それは申請者が地方計画当局が要求するだろうと考えられる建物又は土木工事をするを開発計画申請にふくめていた場合である。例えばある開発計画に附帯して連絡道路の建設をするを申し出た場合は、地方計画当局は、開発計画の申請をそのまま許可することになる。この場合所管の大臣が、申請者は、ある建物又は土木工事をなすことを申請にふくめたのは、このような工事を要求する条件なしには許可が与えられなかったであろうと信ずる理由があったからであることを確認するときは、補償が支払われることが規定されている。

土地の所有者が通商産業省 Board of Trade の工場建設承認書を得ることができないため開発計画許可申請書を提出することができない場合でも、地方計画当局から工場建設承認書を添付して開発計画の申請をしても許可をしないであろうという通告を得ることができれば、この通告は開発計画許可申請の却下とみなされて、補償請求をすることができる。(もし地方計画当局が許可を与える用意があるという回答をすれば、土地所有者が通商産業省の承認が得られないため工場建設ができない場合でも、補償請求権はない。)

補償の支払われた後に、土地の所有者(補償後に土地を買い受けて土地所有者になった者をふくむ)が、その土地を住宅地、商業地、工業用地、

鉱業用地として開発しようとするときは、開発制限によって受けた補償金を政府に返戻しなければならない。但しその受けた補償金⁽¹⁾が20ポンド以下であるとき、所管大臣から返戻の免除を受けたときは返戻を要しない。(例えば、工場建設の許可申請を却下され、多額の補償金の支払を受けた1、2年後にその土地に住宅を建築しようとする者がさきに交付された補償金を予め返戻しなければならないとすれば、その土地に住宅を建築することは實際上不能となるであろうから、この場合所管大臣はその裁量によって、補償金の返戻を、一部又は全部免除することができる。又所管大臣は補償金の返戻を、1回払にするように、又分割払にするように指示する。分割払の場合、大臣は抵当権 mortgage の設定又は捺印契約 covenantなどを命ずることができる。)

第3 開発計画許可の撤回又は修正に因る補償

1947年法は既に、地方計画当局は開発計画を許可した後も、許可された建物又はその他の工事が完成する前又は用途の変更が現実に行われる前は何時でも、所管大臣の承認を得て、さきに与えた開発計画の許可を撤回し又は修正することができる」と規定している。1947年法によれば、この場合に、地方計画当局は、許可を受けた者に対し、その者が許可後に支出した工事その他計画実施に伴う出費、その他許可の撤回又は修正と直接の因果関係ある損失又は損害を補償しなければならないし、許可前に支出した開発計画案作成の費用さえも補償してよいことになっていたが、許可の撤回又は修正に因ってひき起された土地価格下落額はその開発計画に関し開発税が、支払われた場合、(2)1947年法第8節に規定された土地(前掲2の(1)参照)で、開発税の支払が免除されていた場合の外は補償されなかった。

しかし1954年法は、この制限を撤廃し、1955年1月1日又はその後に開発計画許可を撤回又は修正した場合、(1947年法に基く開発許可の撤回又は修正をふくむ)地方計画当局は、それにより無用に帰した費用及びそれによる損失のみならず、それによる土地の市場価格の下落額に対する補償をも支払わなければならないことになった。この場合はその土地に関する

3億ポンド基金よりする交付金の未払額があるや否やに関係なく支払われる。しかし土地の市場価格下落による補償だけは、地方土地負担登記簿に記入されて、後に開発計画が許可されるときにはこの補償だけは返戻されるが、その他の損失、損害の補償は記入もされず、返戻を要しない。この規定は1959年法でも、1962年法でも変りはない。

第4 許可された開発の中止に因る補償

開発に着手された後年月が経過すれば、開発計画自体を変更する必要があることもあるし、その地域全体の開発に関する考え方が変わることもある。そこで、1947年法の時から、1962年法に至るまで、地方計画当局が、計画の実施のため便宜であると考えるときは、所管大臣の承認を得て、土地の使用停止、建物その他の工作物の改造又は撤去を命令することができることになっている。この場合土地の使用建物その他の工作物の設置自体は合法的なことであるから、地方計画当局は、このような命令を受けた結果として、(a)土地の価格が下落し、(b)土地についての権利の行使が妨げられることによる損害に対する賠償を支払わなければならない。又この命令の結果として取引上の損害を受けた者は土地の価格が下落しなかった場合でも損害賠償を請求することができる。又この命令を実行するために要した相当な費用の支払も請求することができる。又命令が、その土地又は建物から退去を命じているときは、地方当局は土地建物の明渡に先立って、退去者が合理的な条件で使用できる住宅その他の施設を確保しておかなければならない。

第5 樹木保存命令に基く補償

1947年法は地方計画当局に対し快適な環境、その土地の特色、利益を維持するため個々の立木、立木の集団、森林地域を保存する命令を発する権限を附与した。樹木保存命令が発せられたときは、枯木、枯れかけた木、そのままにしておくことが危険な木、又は不法妨害 nuisance を防止することが必要である場合、又は地方計画当局によって許可された開発計画の実施のために立木の伐採が必要である時の外は、地方計画当局の承諾を得ないで、立木を伐採し、その幹や枝を切り取り、刈り込み、その他立木を故意に損傷

することが禁止される。また森林地域の場合は、樹木保存命令によって再植林の義務を課することができる。その場合には、再植林を樹木伐採を承諾する条件にしなければならない。さらに樹木保存命令の中に、樹木伐採承諾の拒否の結果として、又は承諾に条件を附したために、生じた損害又は失費に対する補償を支払うことを定めることができる⁽¹²⁾。

樹木伐採承諾の拒否が単純なものであれば、拒否は永続的であり、拒否による損害は樹木の市場価格にひとしいと推定される。最初伐採が拒否された後に、樹木が価格を増加すれば、新たに伐採承諾申請をして価格増加分の補償の請求をすることができるかも知れない。このような困難を解決するため森林の場合は繰り延べ伐採計画に承諾を与えることが示唆されている⁽¹³⁾。

又樹木保存命令によって生じる損害並びに出費も補償を受けることができる。独立の立木又は立木の集団のときには、地方計画当局が再植を要求するときは再植の費用の補償を求めることができるが、森林又は森林の一部について再植林を課する命令が発せられたときには、その費用の補償を求めることができない。

第6 建物保存命令に基く補償

1947年法には特別に建築的、歴史的な価値のある建物の目録を主管大臣が作成するという規定がある。この目録に登載されると、地方計画当局に少なくとも2カ月前に予告をしなければ、建物の取り壊し、模様替、増築で建物の性格に重大な影響及ぼす工事を施行することが許されなくなる。

又1947年法は、地方計画当局に対し、特別に建築的、歴史的価値のある建物に関し建物保存命令を発する権限を与えた。この命令は、地方計画当局の承諾なしに、建物の取壊し又は建物の性格に重大な影響を及ぼす工事で、命令に特定されているものの実施を禁止する効力を有する。

建物が前掲目録に登載されたこと、建物保存命令が発せられたことだけでは、補償は支払われない。しかし樹木保存命令と同じように、建物保存命令の中で、地方計画当局の承諾の拒否又は条件付承諾の付与によって生

じた損害又は費用の補償を支払うこと、補償の条件又は補償を支払わない場合などを定めることができる。例えば、建物の取り壊しや、価値のある材料の売却についての承諾が拒否されたときは、建物の所有者は、取り壊し拒否の場合と取り壊し許可が条件付で与えられた場合との所有者の利益の評価額の差を補償として支払を受ける権利を有する。すなわち、も早、合理的には使用する利益を失ったと見られる古い邸宅の場合、その建築材料が大きな価値があるときは、補償額は、少くとも材料の価格から取り壊しの費用を控除した額に近いものになるだろう。しかし建物の取壊しの場合は、建物の模様替や改造の場合と違って、建物の所有者が強制買収の権限を持っている当局に対し、買取請求をなし、買い取らした時にのみ補償の支払を受けることができる。

第7 広告制限に関する補償

前掲第2の(2)で述べたように、⁽¹⁴⁾ 広告展示許可申請に対する決定については補償は支払われない。しかし次の2つの場合には補償が支払われる。

(1) 1947年の都市田園計画法となった法案が国会に提出された1947年1月7日に展示されていた広告物で、その広告物が1947年法に基く第一次の広告規制令 Town and Country Planning (Control of Advertisement) Regulations が施行された1948年3月1日にも展示されていた場合に、その広告物を広告規制令に従って撤去するために要した相当の費用。

(2) 1960年の広告規制令 Town and Country Planning (Control of Advertisements) Amendment Regulations に基いて与えられた広告の展示の承認が撤回され、又は修正されたために無用に帰した費用、その他の損失又は損害。この場合には、広告の展示承認の撤回又は修正によって土地の価格又は土地についての権利（例えば賃借権）の価格が下落した額は補償を与えられない。

4 収用土地に対する補償

我が国において土地収用と呼ばれている土地の強制取得は、英国におい

(15)
 ては強制買収 Compulsory purchase と呼ばれている。土地の強制買収権は、国会制定法によって大臣、地方当局、起業者に与えられている。⁽¹⁶⁾ さき(16)に引用したフランクス委員会の報告書は、土地収用手続における民衆の不满は、補償額査定⁽¹⁶⁾の基礎、すなわち補償額の評価基準にあること、具体的に言えば、補償額が低い、少いということにあることを指摘している。そこでこれから、英国において補償額が如何なる基準によって定められたかということ⁽¹⁶⁾を調べて見ることにする。

1919年の土地取得（補償評価）法 Aquisition of Land (Assessment of Compensation) Act は、中央政府又は地方当局による土地の強制買収の場合、「土地の買収価格は、土地を売ろうとする者が公開の市場で売の場合に期待し得る価格」とすると定め、さらに、その土地が一般的には需要のない性質の目的に使用されている場合、又はそのような使用目的の土地については、任意売買が行われていない場合には同じ目的に使うことのできる土地を他に買い求める場合に支払うべき合理的な価格をもって買収すると定めた。

かくして英国政府は第二次世界大戦に突入した後、1941年1月戦後の再建設を準備するため、アスワット Uthwatt 判事を委員長とする専門委員会を任命し、「土地の公の規制及び土地の使用に関し、補償の支払及び土地改良費の回収の問題を客観的に分析し、有害な再建工事を防止するため現在又は戦争の終結前、いかなる緊急の措置を取るべきかについて政府に助言を与えること、この問題との関連において、(a) 開発又は再開発のために必要な土地の価格を安定させる可能な方法、(b) 公共の用途のため、または衡平のため、土地を取得する権能の範囲及びその修正について考慮すること、このためにとるべき手段の長所及び短所を調査し、現行法をいかに改正すべきかにつき助言すること」を求めた。

そこで、アスワット委員会は、同じ年に中間報告書を提出し、長期計画が決定され、そのために必要な立法措置がなされるまでの間、土地の補償額を、第2次大戦前の1939年3月31日の価格に据え置くことを勧告し、こ

の勧告に従って、1944年の都市田園計画法中に、「1939年の価格によって」⁽¹⁷⁾収用土地の補償をするという原則がとり入れられたのである。

アスワット委員会は1942年9月に、主報告書を提出した。委員会は、未開発の田園地域における適当な計画の実施を妨げている主要な障害は、開発価値の喪失に対する補償を支払わねばならないことと、浮動価値、floating Value と変動価値（移動価値）shifting Value として知られているものによって開発費用が実質的に増加していることであるとしている。

浮動価値は、予測される将来の開発による土地の価値の増加が、開発が現実になされる前は、浮動的であることから名づけられた。ある土地が現実に関発されるときにはじめて浮動価値はその土地に定着するのである。ところが将来の土地の開発は、将来現実に開発される土地の範囲よりも、はるかに大きな範囲の土地について予測される結果、土地の取得（強制買収又はこれに準ずる買収）の場合、土地に将来開発価値が定着するであろう、すなわち価値を増加するであろうという予測の下に、取得される土地の価格が決定され、補償される。そこで、ある土地が多くの地主によって別々に所有されている場合、その別々の地主がそれぞれ開発価値の補償を受ける結果その土地が1人の地主によって所有されており土地全体がその人から買収される場合に比べると2倍も、3倍も多く補償が支払われるという事態が起ってくる。すなわち、将来開発により価値を増加しない土地についても、開発価値を加えて補償価格が見積られることになるからである。

一方、変動価値（移動価値）というのは、都市計画の影響による土地の価値の変動から発生する。すなわち、ある区域内の建築が禁止される結果、その区域の土地の価格は下落するが、この場合住宅地の供給が減少するという関係から、それだけ他の住宅地の価格が上昇することになる。この場合、価値はある地域から他の地域に移動するが、総体の土地については価値の量は同一であるといえる。ところが都市計画によって価値を増加する方の土地の価格によって、実際は下落する方の土地に対して補償が支払われることになると、補償の総額は、都市計画によって喪失する開発権の実

際の価値以上に支払われることになる。

この不合理は、理論上は土地の開発によって価値を増加した土地の所有者に、土地増価税 *betterment levy* を課することによって是正することができるものであるが、アスワット委員会はこの点についての満足な解決策を勧告することはできず、さきに述べた土地開発権の国有化を提案したのであった。

アスワット委員会の勧告を参考にはしたが、しかし必しもそのとおりにほしないで立法されたのが1947年の都市田園計画法である。1947年法は、土地開発権を国有化し、開発権喪失による補償に近い交付金を一般に支払うと共に土地の市場価格から開発価値を差し引いた残りを「現在の使用価値 *existing use value*」⁽¹⁸⁾として、土地収用による補償の基礎とした。それと同時に1947年法は、1944年法による1939年の価格という制限を、1947年8月6日以後に収用告知を送達した土地の強制買収の場合に撤廃した。

次いで1954年法は、1955年1月1日以降収用告知が送達された強制買収の場合、土地の現在の使用価値に開発価値を加えた価格による補償を支払うこととした。もっとも、この開発価値というのは、現実には、さきに開発制限に対する補償の項で述べた3億ポンドの基金よりの交付金の未払額を指すことになる。

次に1959年法は、1958年10月30日以後に収用告知の送達された強制買収の場合に、1919年土地取得（補償評価）法の原則、「土地を売ろうとする者が公開の市場で売る場合に期待し得る価格」に若干の修正⁽¹⁹⁾をすることを規定した。要約すれば、(1)土地を取得する計画に基づく土地価格の増減は考慮に入れない、(2)土地が強制買収されるかも知れないというおそれのために生じた土地価格の下落額も考慮に入れない、(3)同一所有者に属する隣接地又は近接地の価格が、土地取得計画のために値上りしたときは、その値上り額を補償額から控除することができるというにある。又1959年法は、目的土地の市場格価を、都市田園計画立法の下で、どのような用途に使用することが許可されるかということを前提として評価するかについて規定

をおいている。

1961年になると、土地補償法 Land Compensation Act が制定され、1919年の土地取得（補償評価）法の全部と、1959年の都市田園計画法の第1節が廃止され、この両者を合わせた制定法が發布され、補償については、市場価格を標準とすること、これに対する修正、市場価格形成の前提たる開発計画許可の推定・適当な代替開発証明などについての複雑な規定が定められたのである。1961年法は、1961年8月1日以後に収用告知が送達せられた土地の強制買収事件について適用せられる。以下主として1961年法に基いて、強制買収土地の補償額がどのように評価せられるかを調べて見る。

1961年法の原則は、収用告知が土地の所有者に送達された日の、公開の市場において売主が期待し得るその土地の価格によって補償するということである。さらに土地の場合、そのような目的の土地に対する一般的な需要もなく、そのような目的の土地に対しては市場も形成されていないような目的に引きつづき使用される場合には、そのような目的に使用できる土地を他で買入れる場合の合理的な代価を基礎として補償額が評価される。

次に、公開の市場価格をいかにして評価するかについては、宅地上の住宅の場合のように、十分に開発され現在もっとも価値のある使用がなされている場合にはいわゆる「現在の使用価値」に基く評価がなされる。

しかし、土地その他の財産が用途を変更することによって価値を増加することが予測される場合、すなわち開発価値を有する場合の市場価格の評価は、開発計画の許可が前提となる。現在は市場で土地が売買される場合は、いかなる開発計画が現在許可されているか、将来いかなる開発計画が許可されるだろうかということで、売買価格が形成されている。

しかし地方当局による土地の取得の場合は、土地の用途は限定されていること、このような目的の土地については市場における取引はなされないこと、一般の人の予想するような有利な開発計画は許可されないだろうこと、又地方当局の計画する開発の実現によって増加する土地の価値を織り

こんだ価格で買収することは公正ではないことなどによって、市場価格の評価は一層困難になってくる。

そこで1961年法は、土地の評価の時に、次のような開発計画の許可が与えられているものと仮定することにした。

(1) 当局が土地を取得する目的としている開発計画には許可は与えられること。

(2) 土地の現在の使用目的の範囲内のすべての開発計画（1947年法第3附表に列挙されている開発、前掲2の(2)参照）には許可が与えられること。

(3) その土地が総合開発地域における開発計画、住宅、商業、又は工業のための各第一次指定地における開発計画にふくまれていない場合には、後記の代替開発証明書中にふくまれている開発計画には許可が与えられること。

(4) その土地が開発計画の中である特定の目的に使用される敷地、例えば、学校の敷地として指定されているときは、学校の建設という開発計画には許可が与えられること。

(5) その土地が総合開発地域の開発計画以外の開発計画における第一次的地帯（例えば第1次的住宅地帯）にふくまれている場合は、第一次の用途にあてるための開発計画（例えば住宅の建築）は許可が与えられること。又第二次の用途にあてるための開発計画（例えば住宅地帯の街路の角に建築される店舗）は、その計画が合理的である限り許可が与えられること。

(6) その土地が総合開発地域にふくまれている場合、その地域で許されている用途にあてる開発計画は、その地域のレイアウト（配置設計）には関係なく、すなわち、右用途以外の開発計画や、再開発計画の方がその土地に適しているか否かに関係なく、許可が与えられること。

以上の場合、土地を収用する地方計画当局が決定する条件の下に、その決定する時点に開発計画の許可が与えられたものと仮定して土地の市場価格を評価することになる。

又土地の市場価格評価の場合、以上あげた開発許可が与えられたと仮定する外、土地の取引の場合一般市場で考えられるだろうと思われる他の形の開発計画も考慮に入れて差し支えない。

以上の仮定を用いても、収用される土地の市場価格を査定することの難しい場合がある。例えば、収用される土地が保存地域 white area（何の開発も計画されていないばかりでなく、その地域は現状のまま保存されることが期待されている地域）にある場合、又は緑地帯 green belt にある場合である。緑地帯では、通常は開発は許されないが、時としてある種の開発が許されることもある。このような場合は、土地所有者又は土地の強制買収をしようとしている当局は、地方計画当局に対し、その土地が強制買収にならないとすれば、許可されるであろうと思われる開発計画について証明書(代替開発証明書)を発行することを請求することができる。この請求があった場合地方計画当局は、(1)申請されたならば許可されるであろうと思われる開発計画の性質を説明した証明書、あるいは、(2)当局が収用する目的たる開発計画の外には、いかなる開発も許されないことを明かにした証明書のどちらかを発行しなければならない。

この証明書は、開発計画の許可書でないことはいうまでもないが、公正な市場価格を評価する上に用いられる。この点について1959年に出された住宅自治省の覚書によれば、地方計画当局はその土地が既開発地域であれば何らかの形式の開発を示すことが期待されているし、さらにそれに添えて非公式に事実上の情報を与えて鑑定人が土地の評価をする上に助けになるようにすることが奨励されているということである。

次に補償額の査定にあたっては、次のようなことで、増額される場合と、減額される場合と、増減してはならない場合とがある。

(A) 補償額は強制買収であるということ、市場価格より増額してはならない⁽²⁰⁾。取得される土地が特別に取得目的に適しているということ、取得目的以外には使途がないことによって、増額したり、減額したりしてはならない。

(B) 開発計画による値上り額の減額

土地の強制買収を必要とする開発計画が作成されたことで、買収地の市場価格が値上りしたときは、値上り額は市場価格から減ぜられる。同一の開発計画にふくまれている他の土地の開発によって買収地の価格が値上りしたとき、総合開発計画の中に買収地がふくまれたことにより買収地の価格が値上りしたとき、買収地が新都市⁽²¹⁾の区域として指定された地域、都市開発法⁽²²⁾による開発地域として指定された地域にふくまれたため、その他地方当局が企画するのでなければ実現しそうな開発がなされ、又そのような開発の見込があるために値上りしたときがこれにはいる。

(C) 近隣地の値上り額の減額

土地の強制買収の場合、被買収者の所有する隣接地又は近接地で買収されない土地の市場価格が、買収地又はその他の土地に対する開発計画のため値上りしたときは、同一所有者の近隣地の市場価格の値上り額は、買収地の補償額から減額される。

(D) その他の減額

土地家屋などが、裁判所の命令で禁止されている用途、法に反する用途、公衆衛生に害のある用途に使用されているために生じている価値は、その土地家屋の市場価格から減額される。

(E) 開発計画による値下り額の増額

目的土地の価格が、強制買収されるかも知れないというおそれや、開発計画に基いて売買が禁止されたため、下落した場合は、価格の下落がなかったものとして補償額が評価される。このような理由で所有土地の価格が下落した場合は所有者は地方当局に対し従前の価格で買収することを請求することができる。

(F) 追加補償

土地が強制買収された場合、又は当局が強制買収をすることができるという状況の下で任意買収に応じた場合、土地強制買収手続終了又は任意買収の時から、5年以内に、当初当局が土地を取得したときの計画よりも、も

っと収益の多い目的にその土地が使用されるに至ったときは、売主は土地を取得した当局に対し追加補償金の支払を請求することができる。但しこの追加補償の規定は、総合開発地域、新都市として指定された地域、都市開発のために指定された地域、道路拡張のために買収された土地については適用されないし、又1958年10月29日以前に買収された土地についても適用されない。

追加補償の額は、既に評価され支払われた金額と、新しい使用目的の開発計画が最初の補償額を評価したときに許可されていたものと仮定して評価された補償額との差額である。

土地を取得した当局が取得した土地を処分し、土地の権利を承継取得した者が、当局が土地を取得した時から5年以内にさらに開発許可を得てさらに収益の多い目的にその土地を使用するに至った時も、当初土地を取得した当局が追加補償を支払わなければならない。

(G) 裁量による補償の支払

土地が地方当局によつて取得される場合、その土地に対する利益が極めて少ないため収用告知を受ける権利を有しない者に対しても（例えばその土地の上に短期間居住していた者で、土地が当局によって取得された結果立退かなければならない者）、地方当局又は所管大臣は、その裁量で、移転費又は営業上の損失などに対し補償を与えることができる。又これらの裁量による補償金の支払を受けることは、それらの者が法律上請求することができるその他の金員の支払を請求する妨げとはならない。

(H) その他の特例

不良住宅の所有者が同時に使用者である場合は、不良住宅を1957年の住宅法⁽²³⁾ Housing Act によって人間の住む所として不適當であるという理由で強制買収する場合でも、家屋として存在している価値に基いて（家屋を組成している材料の価値、すなわち取り壊し価格ではなく）補償すること、補償額は少くとも、地方税賦課の基準となる1年間の賃料総額（現実の賃料ではなく、仮定的賃料）より下ることはできないと規定されている。こ

れは最低補償額を保障したものである。

(I) 査定済み開発価値の未払額の取扱について

さきに述べたように開発権国有化の際の補償金未払額は、1955年1月1日から土地に附着するものとして、開発制限に対する補償額決定の際意味をもつことになったが、このことは同時に土地の市場価格にも影響するに至った。

第1の場合は、開発制限に対する補償が支払われ、補償の支払が管轄の地方土地負担登記簿 Local Land Charge Register に記入されている場合で、この場合補償の目的となっている土地について開発しようとする者は、支払済みの補償金を大蔵省に納付(返戻)しなければならないから、支払済みの補償額は常に土地の価格から差し引かれて売買価格が定められることになる。従って土地の強制買収による補償金を定める場合にも支払済み補償金は常に減額される。

第2の場合は、3億ポンド基金よりの交付金未払額があり、一方開発計画の許可申請がなされ、それが却下されたため、開発制限による補償請求ができるのに、請求しないている場合である。1954年法は、この場合にも目的土地の強制買収の場合には、補償金については第1の場合と同様に取り扱い、他方、開発制限による補償金請求をなし得ることとした。

第3の場合は、交付金未払額についている土地について、開発計画許可申請がなされず、申請却下もなく、交付金未払額はそのままになっている場合である。この場合の強制買収の補償金は、許可されている開発計画、又は市場価格の算定について仮定されている開発計画の許可につき未払額が織り込まれている場合の外は、未払額を加えた価格で評価される。

例えば、ある土地が現在農地であり、その現在の使用価値に基く市場価格は1,000ポンドであるとする。その農地については過去に住宅建設を目的とする開発計画の申請が却下され、補償金として3億ポンド基金よりの交付金未払額3,000ポンドが支払われ、登記されていたとする。この農地は保存地域にあり、学校敷地として強制買収されることになったが、地方

計画当局はこの土地が保存地域にあるという理由で学校敷地以外の目的では開発は許されないという証明書を出したとする。この場合学校敷地としての市場価格は5,000ポンドであるとする。この場合は、この土地の強制買収による補償額は、5,000ポンドから開発制限による補償額3,000ポンドを差し引いた2,000ポンドと査定される。第二の場合、開発制限がなされたが、補償金の請求がされなかった場合も、強制買収の場合の補償金は前同様2,000ポンドであるが、第3の場合、開発制限がなされなかった場合は、補償金は5,000ポンドと査定される。

次にこの農地を公共運動場用地として強制買収するとする。この場合、農地としての価格は1,000ポンド、公共運動場用地としての市場価格は1,500ポンドとする。右の第1、第2の場合は、強制買収の補償額は1,000ポンド(農地としての価格だけ)第3の場合は、4,000ポンド(農地としての価格と開発制限による補償額としての3億ポンド基金よりの未払額3,000ポンドとの合計)が補償額として査定される。

5 お わ り に

1947年法による開発権の国有化は確かに画期的立法であった。しかしこの制定法による開発制度を廃止せざるを得なかったのは何であったか。さきにも見たとおり、現在の使用価値と開発価値との二重価格制度が、一方では土地所有者の売惜しみとなり、他方では法の予期したとおりの現在の使用価値による現実の売買が円滑に行われなかったことにある。この点で、わたくしは、我が国の経済統制時代の公定価格制度の実際を思い起したのである。しかも、都市田園計画に基く土地の強制買収が行われる過程において土地の補償額が現実の土地の市場価格との間に大きな隔りを生じ、新聞及び国会において批判がはげしくなると共に、一般の土地所有者の間に大きな不満を醸成するに至った⁽²⁴⁾と言われている。しかのみならず1954年法が開発制限及び強制買収に対する補償の一要素として採用した3億ポンド基金よりする交付金未払額は、貨幣購売力の低下と潜在的開発価値の増大

との二つの原因で、現実の市場価格と補償額との差をさらに増大させた。潜在的開発価値の増大というのは、1947年当時開発価値がたいしてないと思われ、従って三億ポンド基金よりする交付金額も小額に見積られた土地がその後の事情変更により大いに開発価値を増大することとなった事例をいうのである。一方この逆の事例、大いに開発価値があると思われた土地が期待された開発を実現することができそうにもなくなった事例もあるのである。一方地方当局は、都市田園計画の最適地を強制買収しないで、それほど適さない土地でも補償が土地所有者にとってもっと公平に与えられるという理由からこれを買収して都市田園計画を進行するということも起ったのであった。さらに地方当局が当初の計画を変更したため、さきに強制買収した土地が広過ぎて一部をさらに売り払う場合、買収価格より売却価格がはるかに高くなってしまい、結果において、もとの土地の所有者に対し不公正なことをしたようなことになることもあった。コアフィールドはこれを次の如く要約している。

(1) 三億ポンド基金よりする交付金未払額を補償金の重要な部分としておくことは、補償を実際は価値の低落した貨幣で支払うことになる。換言すれば、強制買収による補償を1947年の貨幣価値にいつまでも釘付けにしておく結果となっている。

(2) 開発は1947年に予想されたように進行しなかった。

(3) 開発が完全になされず、部分的に開発されている地域では、市場価格と補償額との間に甚しい差違を生じ、土地の強制買収は土地価格の一部の没収のような結果となった。

これらの批判に答えて改正されたのが1959年法であり、さらに改正されたのが1961年法（土地補償法）である。その後の土地買収の補償についての批判については、筆者の手許には資料がない。しかし1962年都市及び田園計画法（現行法）の下においても、開発は、住宅自治大臣を最終の責任者とする地方計画当局の厳重な規制を受けている。開発権国有化の大胆なアイデアによる都市田園開発計画は、それ以来しばしばの修正を余儀な

くされたとはいえ、英国の住宅事情の改善と国土の開発に大いに貢献しているものように見える。しかもその中で、補償の問題について、本文で見たとおり詳細な立法により合理的解決を図らうとしていることは、われわれにとってもって、他山の石とすべきことでなからうか。私有財産の徴収による補償が合理的であることは、現在の政治体制の下においては極めて大切なことである。我が国における農地改革における補償が、最高裁判所によって一応の終止符を打たれた後も、政治的には未解決と言ってもよい状態にあることは、補償の合理性の重要なことをわれわれに教えるものである。我が国における都市計画も、さらに一步を進め、不良住宅地区の改造問題等に対処しなければならない今日、補償の問題についてさらに研究を重ねなければならないことを痛感する。昭和37年6月29日の閣議決定、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」は、一步前進であるにしても、さらに検討を重ねなければならない多くの問題がある。

(附記) 英国都市田園計画法関係の資料は、すべて田中二郎先生の御教示を受けたことを記して、田中先生にあつく御礼申上げる。後に、(注)で引用した資料の外、法文の解釈につき随所で、次の二書の記載に負うている。

Hamilton: The Solicitor's Guide to Development and Planning, 3rd Edition (1961)

Desmond Heap: An Outline of Planning Law, 4th Edition (1963)

- (1) 英国における地方当局 local authority とは、county, county borough, metropolitan borough, non-county borough, urban district, rural district のそれぞれの council (議会) および Common council of the City of London を指す。
- (2) 我が国の最初の都市計画立法は、1919年(大正8年)の都市計画法で、英国におくること10年に過ぎないが、英国においては、この後しばしば大改正が行われたにかかわらず、我が国の都市計画法は、制定後45年を経た今日においても依然旧態を止めている。(田中二郎、土地法112頁参照)
- (3) 例えば、かつては戦時中非常の場合臣民の所有土地を徴収することは国王の大権であり、この場合臣民は補償を恩恵として支払われることはあっても、権利として補償を請求することはできないとされていたが、1842年の防衛法 Defence Act は、土地の徴収に条件を課し、かつ徴収された臣民は権利として補償の支払を受けることができると規定した。1920年法務総裁対デ・カイザー・ロイヤル・ホ

テル事件において貴族院は、国王の大権は後の国会制定法の規定によって、当該制定法が効力を有する間その行使が制限され、国王は国会制定法に従うべきであると判決し、これが現在の判例法となっている。Wade and Phillips: Constitutional Law, 6ed. (1960) p. 180

又、ガーナーは、国会は土地収用の手続を定めるにあたって、常にそれに対する補償が支払われることを確保する処置をとってきたと、述べている。Garner: Administrative Law (1963) p. 180

- (4) Corfield: Compensation and the Town and Country Planning Act, 1959. Page 84 より引用。Sir Oliver Franks を委員長とする行政審判機関及び審判手続に関する委員会は1955年に、「(a) 国会制定法の下で、国王の大臣により、又は大臣の職能を代行する目的で設立されたところの、通常司法裁判所以外の審判機関の構成及び活動状況 (b) 不服申立、または異議もしくは主張の結果としてなされる大臣による、または大臣のための審判もしくは聴聞をふくむ行政手続、殊に土地の強制買収手続の実状につき、考察し、勧告をなすこと」を任務として設置され1957年に報告書を提出した。
- (5) 開発計画の許可は、第一に所管大臣の発する都市田園計画一般開発命令 Town and Country Planning General Development Order で与えられている場合、第二に地方計画当局に対し開発計画許可申請をなし、申請に基き与えられる場合と二種類ある。地方計画当局 Local Planning Authority には、カウンティ及びカウンティ・バラの議会 Council, 2及びそれ以上のカウンティ及びカウンティ・バラから成り立っている合同地域を代表する合同計画委員会 Joint Planning Board の二種類がある。
- (6) 中央土地庁は、主として開発税と3億ポンドの基金からの交付金についての事務を取り扱うことを目的として設置されたが、1947年の都市及び田園計画法の財政条項が、1953年、1954年と改正されたため、中央土地庁の職能はだんだん少くなり、1959年に廃止され、同庁の事務は住宅自治大臣 Minister of Housing and Local Government に移管された。
- (7) 執行告知は、(i)開発計画の許可を得ないで開発がなされたとき、(ii)条件又は制限つきで開発計画の許可が与えられた場合、その条件又は制限を守らないで開発がなされた場合に発せられるもので、地方計画当局は、執行告知の要求することを実力で執行できるばかりでなく、執行告知を受けてこれに応じないものには、100ポンドの罰金と執行告知に従わない間1日につき20ポンドの金員の支払を科せられる。
- (8) 1947年法63条は、開発価値が、請求の目的たる土地について平均して1エーカー-20ポンドを超えないとき、現在の使用価値の十分の一未満のときは、交付金を支払わないと規定した。この規定は、僅少条項 de minimis provision と呼ばれている。

- (9) 最初の申請却下の日から7年経過した後になされた第二の申請が、同じ理由で却下された場合には補償が与えられる。Corfield: Compensation and the Town and Country Planning Act, 1959, p. 56
- (10) Service Road (連絡道路)とは公道と住宅、工場などの敷地とを連絡する道路をいう。住宅などに奉仕する道路という意味で service road といわれるという。しかし住宅などの敷地の境界の内側にあって、公道と直角に接続している道路は、これにふくまれない。地方当局が連絡道路の建設を要求するときは、補償の対象となる。
- (11) 20ポンドを超える補償金は地方土地負担登記簿 Local Land Charges Register に記入される。
- (12) 樹木保存命令の標準形式については、1949年1月31日附都市田園計画省回章66号「樹木及び森林保存についての説明覚書」が発せられたが、1953年住宅自治省回章27号で改正された。但し補償の支払については、この二つの回章では異なるところがある。
- (13) 前掲回章47項
- (14) 1960年の広告規制令によれば、広告物とは広告、告知、指示の目的で、その一部又は全部が使用されている言葉、文字、模型、符号、ブラカード、板、はり、札、装置で、広告掲示板又は同様の建造物をふくむ、但しその全部が記念のために用いられているもの、及び鉄道の信号機はふくまないと定義されている。
- (15) 制定法によって権能を与えられた者が、制定法に規定されている、公共の利益となるある特定の目的のために、所有者の承諾なく、又は所有者の意思に反して土地の所有権(場合によっては所有権に劣る権利)を取得する権利を、英国で強制買収権と呼んでいるが、これは、不正確な用語であって、米国で言われているの eminent domain の権利と呼ぶ方が正確であることを、ガーナーは指摘している。Garner: Administrative Law (1963) p. 179
- (16) 危急の場合に、個人の財産を徴収することは、国王の大権として認められているが、現在では危急の場合にも、土地を収用する国王の大権は、1842年の防衛法などの制定法によって制限されており、実際上はほとんど重要性がないと言われている。Stewart-Brown: Compulsory Purchase Guide (1962) p. 6
- (17) 1944年法は、同法が国会を通過した日から5年内に送達された notice to treat 収用告知によって収用される土地の補償は、1939年3月31日現在の価格を参照して決定すべきこと、建物及び農業用財産を自ら使用している所有者から取得するときは、右価格に割増金を加えること、右財産につき改良工事がなされているときはさらに割増金を加えることを規定した。notice to treat とは、土地を強制的に取得する権限を有している当局が、土地を任意買収又は強制買収のいずれかの手段で取得せんとすることをその土地について利益を有しているすべての当事者

に告知することを言い、土地収用手続がこれによって開始される。これは、1845年土地条項統合法 Land Clause Consolidation Act 18 条に由来する用語であるという。前掲 Stewart-Brown: p. 30

- (18) 1947年法でも、同法第8節の土地(本文2の(1)掲記)については、開発価値をふくむ市場価格で補償が支払われた。Hamilton: The solicitor's guide to Development and Planning (1961) p. 191, 246
- (19) 1919年法修正の理由として、1959年法となった法案の理由書に次のとおり記してある。「1919年の社会事情と1958年の社会事情との大きな差違として、この場合考えなければならぬことは、現在は広い範囲の、よく考えて作られた開発計画の全体ができ上っているということである。現在、公開の市場で土地を売買する者は、売買する前にその土地についてどんな開発がされているか、これ以上の開発が可能であるかどうかを確めるのが通例である、彼らは開発計画許可申請をすることによってこれを確める。」前掲Hamilton: P. 247
- (20) 1919年の土地取得(補償評価)法以前は、裁判所は、土地の強制買収の場合は、市場価格の10パーセント増の補償を与えていたとの事である。Davies: Principles and Practice of Planning, Compulsory Purchase and Rating Law (1956) p. 196. note (e)
- (21) 人口が過密で、混雑の甚しい都市から人口と産業とを疎開させるために、1946年に新都市法 New Towns Act が制定され、スティヴェネイジ外11の新しい都市が建設された。
- (22) 1952年の都市開発法 Town Development Act, 既存の都市の混雑と人口の過密とを緩和するために、既存の都市区域を拡張してその周辺の田園地域に都市を開発する、すなわち住宅を建設し、それに附帯した産業活動の施設、公共施設を建設することを目的としている。
- (23) 1957年の住宅法(1961年1部改正)は、現在でも住宅立法の主要な制定法として残っている。この制定法は、(1)地方自治体に住宅庁というべき行政機関を設けること、(2)個々の不衛生な住宅の検査と、(3)修繕に関する規定を設けたこと、(3)合理的な費用で衛生的に改造できない住宅の取り壊しと使用禁止の規定を設けたこと、(4)不良住宅地区全体の取り壊しと再建(不良住宅地区改造)の規定を設けたこと、(5)住宅内の過密居住状態の除去をはかったこと、(6)すべての種類、階級の人々に対し新しい住宅を供給すること、(7)地方当局がこれらの任務を遂行する上において資金及びその調達(借入)についての規定を設け、当局をして不良住宅を強制買収してこれを取り壊させると共に、他方では土地を強制買収して住宅(集合住宅をふくむ)を新たに建設し、これに附帯する道路の建設その他必要な事業を営む権限を与え、一方既存住宅で修繕により良好な衛生状態を確保せしめるための権限手続も規定した。現在英国における最大の家主は地方当局であ

ると言われている。Heap: An Outline of planning Law (1963) p. 4, 前掲

Garner: p. 369

(24) Corfield: Compensation (1959) p. 82

(25) 右同書 p. 85

Compensation in The British Town and Country Planning Laws

by Koichi Inomata

England nationalized the development right by having enacted the Town and Country Planning Act, 1947. The "development" in this legislation means the material change in the use of land such as building operation, engineering operation and mining operation.

Since 1st July, 1948 the development without planning permission has made unlawful. A development charge was imposed on those who were given permission to develop land except certain exemptions. The development charge was in normal cases to be 100 per cent of the increase in value of the land caused by a development. On the other hand compensation was to be payable in respect of loss of development value caused by the nationalization of development rights out of a global fund of £300,000,000.

However the public could not grasp the double price system based on the existing value and the development value. The land owner was not willing to put his land in the market at all. Accordingly the development of the private land was hampered. In consequence of this situation the development charge was abolished by the 1953 Act.

The 1954 Act provided for compensation to a land owner whose land is depreciated in value by a planning decision made on or after 1st January 1955, refusing permission for the carrying out of a development, or granting such permission subject to condition, or revocation or modification of such permission.

Since 1919 the policy on compensation for compulsory acquisition of land has been changed frequently. First, in 1919 the amount which the land, if sold in the open market by a willing seller, might

be expected to realize was given for compensation. The 1944 Act provided for the 1939 standard and provided for compensation based on existing use value of land. The 1954 Act added the amount of any agreed claim on the £300 m. fund to the existing use value of land. The 1959 Act provided for the current open market value of land both for its existing use value and for its development value assessed under the planning legislation. Finally I observed the rules introduced by the Land Compensation Act, 1961 to assess the amount of compensation for compulsory acquisition of land.