

本検討メモは、執筆者個人の見解としてとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図しております。国土交通政策研究所の見解を示すものではありません。
コメントがございましたら、
hqt-opinion-pri@ml.mlit.go.jp までお送り頂きますようお願いいたします。

地権者承諾と「限界深度」

(用地温故知新 その2)

国土交通政策研究所

副所長 川西 徹

1 はじめに

山岳部のトンネル工事において、トンネルの直上に地権者がいる場合、事業施工者は、所有権取得または②区分地上権設定（①②は土地収用法手続の場合を含む）③地権者の承諾、のいずれかの手続きを取ってから当該区間の掘削を行うことが実務運用の通例です。本稿においては、通例の法的根拠を明らかにするとともに、補償の適用事例について考察することとします。

2 民法と大審院判例

民法（土地所有権の範囲）

第二百七条 土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。

この条文の適用に関し、「所有者に無断で発電所地下送水トンネルを掘削した事例」について、「土地所有権の侵害」「損害賠償請求権が発生」と判示した判例が存在しています。

【判決】大審院 昭和11年7月10日判決 民集15巻1481頁

上告人の上告棄却

「凡ソ所有権ニ基ク返還請求権若クハ妨害排除請求権ハ返還若クハ排除ノ尚可能ナル場合ニ限り存在シ一且其ノ事ノ不能ニ帰シタル以上或ハ不当利得或ハ不法行為ニ関スル法規ニ依リテ以テ救済ノ方法ヲ講スルノ外アルベカラザルハ寧ロ自明ノ数ナリ一而シテ所謂能ト不能ハ法律上若クハ事実上ノ理由ニ出ヅルコトノアルノミナラズ或ハ社会経済上ノ理由ニ出ヅルコト又コレアリ…原審ノ確定セル事実ニ依レバ被上告会社ハ川辺川第二発電所水路トシテ幅員四米突長サ六百十六米突六ノ隧道ヲ上告人所有地底ニ無断ニテ掘削シ工事ヲ竣成セシメタルモノニシテ斯ルハ実ニ上告人ノ所有権ニ不法ニ侵害スルモ亦甚ダシト云ワザルベカラズ而モ已ニ当該工事ノ竣成シタル現在ニ於テ之ヲ撤去シ新ニ

水路ヲ設クルコトハ事実上又ハ法律上固ヨリ不能ナラザルト共ニ其ノ巨大ナル物資ト勞力ノ空費ヲ來シ社会經濟上ノ損失尠カラザルモノアルヲ顧ルトキハ上告人ノ所有權ニ基ク妨害排除ハ最早不能ニ歸シ上告人トシテ唯損害賠償ヲ得テ甘ンゼザルベカラザル…然リト難モ上告人タルモノ其ノ救済ノ足ラザルヲ患ヒズシテ可ナリ何者損害賠償モ亦原状回復ノ一方法ニホカナラザレバナリ」

[判決文関連部分の現代文への読み下し]

上告人 X の上告は、以下の理由により棄却された。

「原審の確定した事実によれば、被上告会社は、〔熊本県球磨郡五木村所在〕川辺川第二発電所用水路として幅 4 メートル・長さ 616 メートル 6 のトンネルを、上告人所有地〔原審によれば原野及び畑〕の地底に無断で掘削して工事を完成させたことは、上告人の所有權を不法に侵害すものであること甚だしいと言わざるを得ないものである。

しかし、当該工事がすでに完成した現在〔判決時〕において、この水路トンネルを撤去して新たに水路を設置することは、事実上も法律上も不可能であるとともに、〔撤去と新設には〕大きな物資と労力の空費が発生し、社会經濟上の損失が少なくないであろうことを考慮すると、上告人の所有權に基づく妨害排除はもはや「不能」になってしまっており、上告人としては損害賠償を得ることをもって満足すべきである。そうであるとしても、〔原状回復を求めている〕上告人にとって救済が不足であると考えられるかもしれないが、なぜならば損害賠償もまた原状回復の一つの方法であることは間違いない。」

この判例は、大学等の民法教育の場では「原状回復不能」「不法行為による損害賠償請求権発生」のコンテキストで引用されることが多いのですが、用地取得業務の観点から見ますと、以下の事項を判示したものと考えられます。

- ・ 地下の利用などが想定されない地方部の畑や原野であっても、所有者に無断で掘削してトンネルを築造することは土地所有者の所有權侵害〔不法行為〕に該当する。したがって、補償額が些少あるいはゼロと見込まれるからといって、土地収用法の手續や地権者の承諾取得が不要となるものではない。
- ・ 權利取得（収用手続を含む）なし、地権者の承諾を得ることなしでトンネル掘削を行うことは「所有權侵害」であり、地権者が裁判所に工事差止命令を求めた場合裁判所が命令を認容する可能性が高く、また損害賠償請求訴訟が提起されれば不利は免れない。

3 現在の「地権者承諾」の運用状況

公共事業（国・地方公共団体・独立行政法人が実施主体）及び公益事業（鉄道・電気事業・電気通信事業等）の遂行に際しては、地権者に対する「權利侵害」「不法行為」と

いった瑕疵があれば、裁判所から事業の差止命令が行われるリスクや〔賠償額の多寡は別にして〕地権者に損害賠償請求権が発生し賠償を求められるリスクを避けることが必要となります。

国土交通省関東地方整備局（相武国道事務所）は、首都圏中央連絡道路高尾山トンネルの掘削に際し、トンネル計画地内のすべての地権者から承諾を取り、承諾を得られない地権者に対しては土地収用法手続により区分地上権を設定しました。この際、関東地方整備局は、トンネルが所有地地下約 90m 以深に築造される地権者に対しても、文書によりトンネル空間の「無償使用許諾」を取得しています。

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」）の行う鉄道建設事業の用地取得実務においても、何らかの形で「地権者の承諾」は得てトンネル工事を実施することとしています。

4 地下補償範囲（いわゆる「限界深度」）の実務運用とその根拠（鉄道・道路）

地下空間を使用するトンネル掘削の場合の補償の要否については、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 最近改正平成 19 年 6 月 15 日）（空間又は地下の使用に係る補償）第 2 5 条によって基準が定められています。

（空間又は地下の使用に係る補償）

第 2 5 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。

また、上記基準を承けて、同損失補償基準細則（昭和 38 年 3 月 7 日 用地対策連絡会決定 最近改正平成 25 年 3 月 22 日）では、以下のように定められています。

第 1 2 基準第 2 5 条（空間又は地下の使用に係る補償）は、次により処理する。

1 本条に規定する空間又は地下の使用に係る補償額は、別記 2 土地利用制限率算定要領の定めるところにより算定するものとする。

2 土地の最有効使用の方法、周辺地域を含めた公的規制の状況、将来の利用構想及びその可能性、地盤・地質等の状況、地域における慣行等の事情を総合的に勘案して、土地の利用が妨げられないと認められる場合等前項の算定要領により難しい場合は、その適用はないものとする。

上記基準及び基準細則を踏まえ、地下トンネル建設に当たってどの深さまで補償するか（いわゆる「限界深度」）は、各事業者が当該土地の利用状況や開発可能性を踏まえて判断しています。

鉄道・運輸機構の場合、事業毎に補償基準を定めて地下補償の実施範囲を決定しており、現在主として地方部に建設されている整備新幹線においては 20m(山林、田畑)、30m(宅地)を原則とし、それ以深は無償使用の許諾を地権者から得ることとしていますが、当該地の土地利用状況や将来の開発可能性を考慮して適用を行っており、例えば北陸新幹線の長野～金沢間事業では長野県中野市で約 40m の補償事例があります。

一方、川崎市・国分寺市など東京近郊都市を結ぶ路線である武蔵野線の建設工事に際して鉄道・運輸機構の前身である日本鉄道建設公団東京支社は、地下 50m までとする補償基準を作成し区分地上権設定による権原取得を行いました。その際武蔵野線川崎市内トンネルでの事例で、任意交渉が不調に終わった地権者との間で、神奈川県収用委員会において同基準に準拠し、収用委員会の権利取得裁決とみなされる「土地収用法第 50 条の規定に基づく和解」が成立しています。

また、首都高速道路会社は、横浜環状北線事業に際し、地上からの深度 60m 超の区間において区分地上権設定補償を実施したと聞いております。

5 民間公益事業者の「限界深度」とその背景（電気事業者（電力会社）等）

電気事業連合会に聴取したところ、9 電力会社の電気事業用施設（固定資産）は、戦前期に建設され承継している水力発電施設や送電施設を含め、山林原野等の地下全てで所要の権原（土地所有権・区分地上権等）を取得・確認しているとのことでした。

水力発電所が多数所在する電力会社〔地域〕支社に勤務経験のある元社員に聞き合わせしたところ、電気事業者の厳格な権原取得方針の背景には、上記 1 の大審院判例（水力発電関係者にとっては社内資料などにも収録されている「重要判例」とのこと）、及び、水利権の更新審査時、水利権者である電気事業者は、国土交通省〔地方整備局河川部〕に対して利水施設の所在地の設置権原(土地登記簿写等)を提出していることがその理由ではないかとのことでした。

一方、自家発電や工場用水取得のため水利権を取得している製造企業の法務担当経験者によると、水利権の継続的確保の必要上、地下送水用トンネル所在地については設置場所や深度如何に関わらず、すべて権原を取得しているとのことでした。

国土交通省 HP に収載されている 水力発電水利審査マニュアル（案）平成 25 年 4 月第 2 版（国土交通省水管理・国土保全局 水政課・河川環境課）によると、工作物の新築等の許可（法第 26 条第 1 項）の審査基準として、

- (4) 当該工作物の新築等を行うことについての権原の取得又はその見込み、関係法令の許可、申請者の事業を遂行するための能力及び信用など、事業の実施の確実性が確

保されていること、と定め、

河川法施行規則第 11 条に基づき添付を求める資料の標準例(水力発電新規許可)では、設置する工作物に関し「権原の取得又はその見込みが確実であることを記載した図書」として「・公図、不動産登記法第 14 条に規定する地図、登記簿など」を原則とし、「土地・施設・工作物に関する使用許可書、協定書、使用契約書、賃貸借契約書など（申請者自ら土地・施設を取得せずに他者の土地、施設等を使用する場合、使用のための権原を得ていることを確認するもの。）」としています。

水利権の設定・更新が必要な河川管理者以外の者は、水利権に関わる施設・工作物に関する土地の所有又は使用権原の取得を河川管理者から求められていると認識し、権原を取得していると考えられます。

なお、日本政策投資銀行（旧日本開発銀行 以下「政投銀」という）で電力会社向け融資を担当した経験者によると、電力会社は所有資産の状況については政策投資銀行に対してかなり詳細な報告を行っているとのことで、その理由として、電力会社の場合政投銀に融資資金の用途説明を行う必要があること、また電力会社としても、自社の貸借対称表に資産計上する施設（発電所等）及び設備（送電・変電・配電設備等）に第三者対抗要件を具備する必要上、施設・設備の所在する土地について無権原状態とすることは許されず、所有又は使用の権原を取得しているものと考えられる、とのことでした。このような資産報告を電力会社が政投銀に対し行っている理由として、「電気事業者の株式会社日本政策投資銀行からの借入金の担保に関する法律（昭和 25 年法律第 145 号）第 1 条」で「株式会社日本政策投資銀行は、電気事業者に対する貸付金については、当該会社の財産につき他の債権者に先だつて自己の債権の弁済を受ける権利を有する。

2 前項の先取特権の順位は、民法（明治二十九年法律第八十九号）の規定による一般の先取特権に次ぐものとする。」と定めていることが考えられるとのことでした。

6 まとめ

上記、1 及び 2 で述べたとおり、トンネル掘削に当たっては、地権者に無断で工事を行うことは許されず、補償の要否に関わらず、承諾を取得することが必要で、承諾が得られない場合は土地収用手続を行うべきことが原則であること、

3、4 及び 5 に述べたとおり、「限界深度」補償基準を三大都市圏や政令指定市域内などの都市部と、地方部とを通じて一律に定めて機械的に適用することは困難で、4 に引用した「諸事情を総合的に勘案」する必要があり、特に他の公共・公益事業主体が地下空間の権原取得をすでに実施している地域では、「承諾」ではなく、「地域における慣行」を踏まえた「権原取得」による対応が必要と考えられること、

用地・権原取得を行う起業者、特に現場の用地実務担当者は、基準を遵守し、適正に手続を遂行することが必要と考えられます。

(出典)

○大東文化大学法学部野口研究室HP

2016年7月29日閲覧

○国土交通省関東地方整備局 相武国道事務所

「高尾山トンネル(仮称)の土地使用許諾が得られました

～残る土地はあと1件～」

平成19年8月7日記者発表資料

○国土交通省HP >水管理・国土保全>指針・マニュアル・ガイドライン等

水力発電水利審査マニュアル(案)平成25年4月第2版(国土交通省水管理・国土保全局 水政課・河川環境課)

○現行法令照会システム

引用に当たり旧字体漢字の字体の一部は常用漢字に改めました。

また、〔 〕内は引用原文の誤植と想定される事項、及び読者の理解のために補足すべきと考えられる事項を筆者の責任において補ったものです。