

事業損失に対する取組 ～定期観測の実施～

石橋 慶¹

¹用地部 用地補償課 (〒950-8801 新潟市中央区美咲町1-1-1)

公共事業により発生する騒音、振動、地盤変動、水枯渇等のいわゆる事業損失の対応にあたっては、因果関係、受忍限度の判断が必要となるが、発生箇所毎に工事の内容・規模、周辺の環境、土地の利用状況等が異なるため、これらの判断にその都度苦慮している。

事業損失の根拠規定とされる昭和37年の閣議了解では、「別途、損害賠償の請求が認められることもある」とされていることから、因果関係、受忍限度の判断を適切に行うためにはどのような取り組みを行っていくべきか、訴訟における判断基準等も踏まえて検討する。

キーワード 事業損失、因果関係、受忍限度、定期観測

1. はじめに ～事業損失とは～

公共事業の施行により生ずる損失は、公共事業に必要な土地等を取得又は使用することによって直接生ずる財産上の損失、いわゆる「収用損失」を指すことが一般的であるが、これに対して、事業用地以外の土地等に日陰、騒音、水質の汚濁等の損害が生ずる場合がある。

このような第三者に間接的に生ずる日陰、騒音、水質の汚濁等の損害を「事業損失」という。

事業損失については、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について」（昭和37年6月29日閣議了解）第3により、これらの損害等が社会生活上受忍すべき範囲を超える場合には別途損害賠償の請求が認められることもあるとして、事前賠償することは差し支えないものとされている。

この閣議了解を根拠に、事業損失の対応にあたっては、地域住民に深刻な影響を及ぼすと認められるもの、迅速に処理する必要性が高いもの等を対象として、順次、事務処理要領等が定められてきており、昭和51～61年には日照障害、電波障害、水枯渇、地盤変動に伴う建物損傷が、平成16年には工事騒音、日照障害（農作物）が、更に、平成29年には日照障害（太陽光発電）が通知されている。

なお、工事振動に伴う建物損傷は、地盤変動に伴う建物損傷の事務処理要領に準じて処理するとされている。

2. 事業損失処理の課題

(1) 事業損失の処理状況

建物の損傷など、住民等の財産に損害を与え、生活に著しい支障をきたす事業損失は、公共事業がもたらす大きなマイナス面であり、それゆえ適切かつ迅速な対応が求められるが、その処理件数は全国で毎年2,000件を超える（表-1）。

類型別では、工事振動が全体の約6割を占め、次いで地盤変動が約2割、水枯渇が約1割の順となり、この3類型で処理件数の約9割を占めている（表-1）。

これら事業損失1件あたりの処理に要する平均日数は、各年度の全体をみると400～500日超に及び、およそ1年半もの日数を費やしている状況にある（表-2）。

表-1 事業損失処理件数（全国）¹⁾

		(上段:件数、下段:件数比)				
年度 類型	2017	2018	2019	2020	2021	合計
工事振動	1,929 (70.0%)	1,901 (64.9%)	1,839 (67.3%)	1,377 (57.6%)	1,418 (46.3%)	8,464 (61.0%)
工事騒音	6 (0.2%)	11 (0.4%)	16 (0.6%)	16 (0.7%)	18 (0.6%)	67 (0.5%)
交通騒音	5 (0.2%)	1 (0.0%)	6 (0.2%)	5 (0.2%)	0 (0%)	17 (0.1%)
水枯渇	145 (5.3%)	191 (6.5%)	195 (7.1%)	310 (13.0%)	163 (5.3%)	1,004 (7.2%)
水汚濁	32 (1.2%)	29 (1.0%)	12 (0.4%)	39 (1.6%)	7 (0.2%)	119 (0.9%)
地盤変動	508 (18.4%)	682 (23.3%)	541 (19.8%)	584 (24.4%)	1,277 (41.7%)	3,592 (25.9%)
電波障害	41 (1.5%)	26 (0.9%)	21 (0.8%)	4 (0.2%)	91 (3.0%)	183 (1.3%)
日照障害	61 (2.2%)	18 (0.6%)	44 (1.6%)	29 (1.2%)	12 (0.4%)	164 (1.2%)
その他	27 (1.0%)	68 (2.3%)	59 (2.2%)	26 (1.1%)	77 (2.5%)	257 (1.9%)
全体	2,754	2,927	2,733	2,390	3,063	13,867

表-2 事業損失平均処理日数（全国）¹⁾

(単位:日)					
年度 類型	2017	2018	2019	2020	2021
工事振動	459	399	486	470	372
工事騒音	227	339	335	230	552
交通騒音	308	392	697	296	0
水枯渇	585	1,073	948	891	762
水汚濁	579	595	495	267	405
地盤変動	914	474	562	406	490
電波障害	245	241	316	60	500
日照阻害	747	705	738	895	907
その他	156	154	83	101	213
全体	534	449	522	471	430

北陸地整においても、事業損失は毎年度発生し処理を行っているが、類型としては、全国の上位3類型にあたる工事振動、地盤変動、水枯渇が発生しており、処理件数の最も多い工事振動の処理にあつては600日を超えた年度もある(表-3、-4)。

表-3 事業損失処理件数（北陸地整）

(上段:件数、下段:件数比)						
年度 類型	2017	2018	2019	2020	2021	合計
工事振動	0	9 (100%)	8 (100%)	5 (83.3%)	7 (87.5%)	29 (90.6%)
水枯渇	1 (100%)	0	0	0	0	1 (3.1%)
地盤変動	0	0	0	1 (16.7%)	1 (12.5%)	2 (6.3%)
全体	1	9	8	6	8	32

表-4 事業損失平均処理日数（北陸地整）

(単位:日)					
年度 類型	2017	2018	2019	2020	2021
工事振動	0	382	362	617	268
水枯渇	133	0	0	0	0
地盤変動	0	0	0	149	86
全体	133	382	362	539	246

(2) 事業損失処理の課題

事業損失の処理は、要約すると次の4つの段階、①事前調査、②因果関係の判定、③受忍限度の判定、④費用負担の実施、に分けられる²⁾ (図-1)。

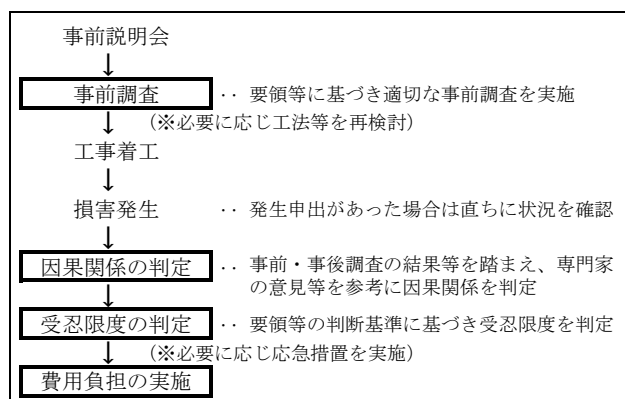


図-1 事業損失の処理手順（要約）

事業損失の処理のため、事務処理要領等が定められてきているものの、1年半もの処理日数を要している理由としては、発生箇所毎に工事の内容・規模、周辺の環境、土地の利用状況等が異なるため、因果関係の判定、受忍限度の判定を個別具体的に判断せざるを得ないためと考えられる。

加えて、受忍限度の判定においては、日照阻害や電波障害のように、事務処理要領等の判断基準において具体的な指標を示しているものがある一方、それ以外の類型では具体的な指標がないことも一因と考える(表-5)。

特に、地盤変動、水枯渇は地下で発生するもので、判断が難しいとされていることから、できるだけ多くの事項を調査することにより、判断に総合性をもたすことが肝要とされている³⁾。

表-5 事務処理要領等における受忍限度⁴⁾

類型	事務処理要領等	受忍限度
①日照阻害	公共施設の設置に起因する日陰により生ずる損害等に係る費用負担について (昭51. 2. 23建設事務次官通知)	住宅等の居室部分（地域により1階又は2階）について、冬至の真太陽時による午前8時から午後4時まで（北海道においては午前9時から午後3時まで）の間に公共施設により生じた日陰時間が一定時間を超える場合
②電波障害	公共施設の設置に起因するテレビジョン電波受信障害により生ずる損害等に係る費用負担について (昭54. 10. 12建設事務次官通知)	公共施設設置に伴う電波受信障害によりチャンネルの一つにつき5段階の評価基準において一定の受信品位の低下があった場合(平17デジタル対応あり)
③水枯渇	公共事業に係る工事の施行に起因する水枯渇等により生ずる損害等に係る事務処理要領の制定について (昭59. 3. 31建設事務次官通知)	既存の施設による必要な水量の確保が不可能となり、生活又は産業に支障をきたす場合
④地盤変動 (工事振動は本要領に準じて処理)	公共事業に係る工事の施行に起因する地盤変動により生じた建物等の損害等に係る事務処理要領の制定について (昭61. 4. 1建設事務次官通知)	建物等の全部又は一部が損傷し、又は損壊することにより、建物等が通常有する機能を損なわれる場合
⑤工事騒音	公共事業に係る工事の施行に起因する騒音により生ずる損害等に係る事務処理指針(案)について (平16. 6. 23中央用地対策連絡協議会通知)	公共施設の建設又は維持管理に係る工事の施行に起因して発生する騒音により病弱者等に健康上、生活上の支障が生ずると認められる場合
⑥日照阻害 (農作物)	公共施設の設置に起因する日陰により生ずる農作物に対する損害等に係る事務処理指針(案)について (平16. 6. 23中央用地対策連絡協議会通知)	公共施設設置後の日陰増加に伴い、従前に比し収穫高が減少することにより、農業生産者に損害等が生ずる場合
⑦日照阻害 (太陽光発電)	公共施設の設置に起因する日陰により生ずる太陽光発電設備に対する損害等に係る費用負担について (平29. 3. 29土地・建設産業局総務課長通知)	公共施設設置後の日陰増加に伴い、従前に比し太陽光発電設備に係る発電電力量が減少することにより、設備利用者に損害等が生ずる場合

3. 事業損失に対する取組

(1) 受忍限度の判定についての検討

事業損失の受忍限度の判定にあたり、具体的な指標がない類型については、前述のとおり、できるだけ多くの要素を勘案し、総合的な判断を行うことが望ましいと考える。

そこで、他の要素を検討するにあたり、改めて、事業損失の根拠規定とされる昭和37年の閣議了解をみると、「これらの損害等が社会生活上受忍すべき範囲をこえるものである場合には、別途、損害賠償の請求が認められることもある」とあり、「訴訟」へ通ずる可能性が述べられている。

については、訴訟へ発展した場合においても統一的な判断で対応できるよう、訴訟における受忍限度の判定項目を事業損失の受忍限度の判定に取り入れることについて検討する。

(2) 訴訟における受忍限度の判定項目

受忍限度を判示したものとして、大阪空港訴訟最高裁判決（昭和56年12月16日）がある。

同訴訟は、空港付近の住民が飛行機の騒音に悩まされ、空港の夜間利用差し止め等を求めたものであり、その判決要旨は、「営造物の利用の態様及び程度が一定の限度にとどまる限りはその施設に危害を生ぜしめる危険性がなくても、これを超える利用によって利用者又は第三者に対して危害を生ぜしめる危険性がある状況にある場合には、そのような利用に供される限りにおいて右営造物につき国家賠償法二条一項にいう設置又は管理の瑕疵があるものというべきである」とされたものである。

道路交通による騒音に言い換えれば、道路そのものに危険性はなくても、受忍限度を超える騒音被害を周辺住民等に与えないように対策しないと、道路としては不十分であり、瑕疵（いわゆる供用関連瑕疵）があるというものである。

そして、本判決における受忍限度の判断にあたっては、以下のとおり示されている。

○大阪空港訴訟最高裁判決（昭56.12.16）（一部抜粋）

ところで、本件空港の供用のような国の行う公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、上告人の主張するように、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきものであることは、異論のないところであり、原審もまた、この見地に立つて考察を加えた結果前記の結論に到達したものと考えられる。

本判決では、受忍限度の判定項目を次のとおりあげ、これらを総合的に考察して決めるとされており、以降の裁判例もこの判断基準が踏襲されている⁵⁾。

- ・侵害行為の態様と侵害の程度
- ・被侵害利益の性質と内容
- ・侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等
- ・侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況
- ・その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情

判定項目をみると、「侵害の程度」といった物的被害そのものの他、「その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情」とあるように、被害防止の措置という当該行為後の取組の有無についてもあげている。

そして、被害防止の措置を迅速かつ適切に行うためには、当該行為及び被害の有無・その状況変化等の定量的な情報が不可欠であるが、これは定期かつ継続した調査によってこそ取得できる。

つまり、定期観測が非常に重要といえる。

なお、この定期観測は、判定項目の「侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況」にも通じている。

以上から、定期観測の実施の有無を事業損失の受忍限度の判定に取り入れようとするものである。

(3) 具体的な取組 ～定期観測の実施～

定期観測は、工事の着手から各工程を経て完了までの間の周辺状況の変化を定量的、時系列的に調査・整理するものであり、事業損失の事務処理要領等の調査事項として、次のとおり示されている。

表-6 事務処理要領等における定期観測の規定

類型	事務処理要領等	定期観測
○水枯渇	公共事業に係る工事の施行に起因する水枯渇等により生ずる損害等に係る事務処理要領の制定について（昭59. 3. 31建設事務次官通知）	3条2項2号： 工事着手前、 <u>工事中又は工事完了後における水位又は流量の変化</u>
○地盤変動 (工事振動は本要領に準じて処理)	公共事業に係る工事の施行に起因する地盤変動により生じた建物等の損害等に係る事務処理要領の制定について（昭61. 4. 1建設事務次官通知）	3条2項2号： 工事着手前、 <u>工事中又は工事完了後における地形又は地下水位の変化</u>

これを踏まえ、事業損失に係る具体的な事務処理を定めた「工事損害等に係る事務処理（案）について」（平成19年3月6日河川部長、道路部長及び用地部長通知。以下「3部長通知」という。）においても、定期観測の実施等を以下のとおり求めている。

○工事損害等に係る事務処理（案）（一部抜粋）
第7 定期観測
工事担当課は、工事中、工事の施行に起因する地盤変動、振動、騒音及び地下水位等の状況等について定期観測を行い、当該工事による影響を把握するものとする。
第8 定期観測結果に基づく工損防止対策
工事担当課は、第7の観測の結果から判断して工事損害等の発生の兆候がみられるときは、工事の一時中止を含め、適切な工損防止対策を講ずるものとする。

定期観測は、被害防止の措置を迅速かつ適切に行うために不可欠であるとともに、工事中の周辺状況を記録している事実は、起業者が被害防止に十分配慮していることを示し、工事が適切に施工されていることの証拠にもなるという点で、受忍限度の判定において、重要な意義があると考ええる。

また、定期観測は、経年変化や地震、台風等による自然的要因との判断資料、すなわち、因果関係の判定の重要な資料にもなる。

例えば、軟弱地盤での地盤変動は、必ずしも工事が原因で起こるとは限らず、通常時でも地盤沈下が進行している場合があり、また地震等でも地盤変動が生じる場合があることから、このような自然的要因の地盤変動と工事による地盤変動を区別するためにも、軟弱地盤では継続的な調査が必要であるとされている⁶⁾。

更に、定期観測の結果によっては、事業損失防止対策（3部長通知第8）の一つとして工法等の再検討を行う契機にもなり、被害の未然防止にもつながる。

例えば、工法等の変更として、工事振動においては、工法及び使用機械の変更等の対策が考えられる。

以上から、事業損失の受忍限度の判定にあたっては、定期観測の実施を不可欠とし、防止対策を行ってもなお被害が発生したものを受忍限度を超えるものとして事務処理を行っていきたい。

なお、定期観測の確実な実施に向けた具体的な取組としては、事業損失の発生が予見されるときは予見報告を求めている（3部長通知第2）ところ、当該報告を受けた際は、報告書中「定期観測」の内容について、定期観測を実施すること、観測内容が適切であること、を十分に審査し、おって観測状況や結果についても確認していく考えである。

○工事損害等に係る事務処理（案）（一部抜粋）
第2 予見報告
1 工事担当課は、工事損害等の発生が確実に予見されるときは、第3の説明会等の開催前に「予見報告書」（別記様式第1）を作成し、事務所長に報告する。
2 事務所長は、前項の報告を受けたときは、速やかに「予見報告書」（別記様式第1）を本局工事担当課及び本局用地担当課へ報告するものとする。

別記様式第1		
予見報告書		
年 月 日報告		〔 事務所〕
事 項	内 容	
1 工 事 概 要	(1) 工 事 名	
	(2) 工 期	年 月 日～ 年 月 日
	(3) 工 事 の 概 要	
	(4) 地 元 説 明 会	年 月 日
	(5) 事 前 調 査 の 概 要	①実施予定年月日 年 月 日 ②調査の内容
2 予見される事業損失の概要等	(1) 施行周辺地域の状況	
	(2) 予見される事業損失の内容	①予見される事業損失の内容 ②周辺の過去の事業損失発生例
	(3) 近 隣 の 工 事 の 状 況	①複合原因となる他工事の有無 ②有の場合はその工事内容 ③事業損失が発生した場合の対応
	(4) 事業損失防止対策の内容	
	(5) 定 期 観 測	定期観測内容 * 定期観測方法、頻度を記載
	(6) 対象者の組織化の有無及び関係者数	①対象者の組織化の有無 ②有の場合はその組織の概要 ③関係者数 戸
3 添 付 資 料	・位置図、平面図、断面図、住宅地図、工事工程表等	

(4) 定期観測の実施例

定期観測の実施例として、トンネル工事に伴い予見される地盤変動の定期観測について紹介する。

a) 予見される事業損失の内容

トンネル掘削に伴うトンネル周辺地盤の緩み、地表面の沈下により、電力施設の基礎部の沈下、本体の損傷が予見された。

b) 定期観測の内容

トンネル内空の変位、地表面の沈下量をトンネル掘削開始時から観測した。あわせて、当該施設の基礎の変位を計測する。

c) 観測結果に基づき実施した追加対策

トンネル坑内側から掘削補助工、沈下抑制対策工等を施工することで地山全体の変位を抑制した。

d) 結果

定期観測の実施は、沈下量（侵害の程度）を記録するだけでなく、追加対策（被害防止の措置）を講じる契機となったといえる。

4. まとめ

事業損失の根拠規定とされる昭和37年の閣議了解では、訴訟の可能性を述べているところ、事業損失防止対策を行っていなければ訴訟において工事が違法と判断されることもあり、受忍限度等に関する考えも時代とともに変わるであろうから、判例等の動向には注視していくことが必要と感じている。

また、事業損失の処理にあたっては、その手順を図-1に示したところであるが、予見報告や機会ある毎に定期

観測の重要性を説明し、確実に実施されるよう、今後は、定期観測を盛り込んだ図-2を意識して取り組むことが重要と思料する。

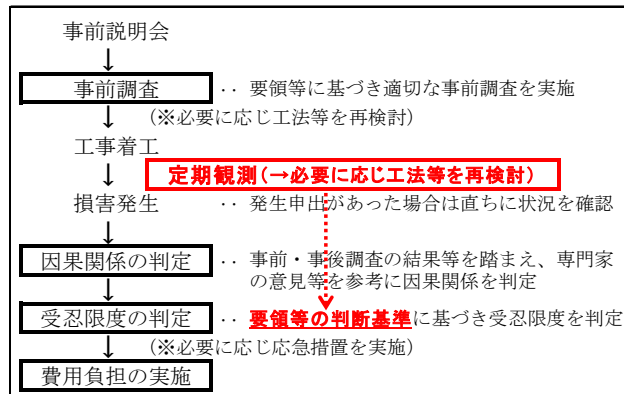


図-2 事業損失の処理手順（定期観測追記）（要約）

参考文献

- 1) (一財)公共用地補償機構：用地ジャーナル2023年(令和5年)7月号53頁.
- 2) (一財)公共用地補償機構：用地ジャーナル1996年9月号73頁
- 3) 用地補償実務研究会：公共用地の取得に伴う用対連基準の解説第2巻5043頁，5775頁.
- 4) (一財)公共用地補償機構：用地ジャーナル2020年(令和2年)2月号61頁，62頁.
- 5) 宇賀克也・小幡純子：条解国家賠償法594頁
- 6) 用地補償実務研究会：公共用地の取得に伴う用対連基準の解説第2巻5761頁.