

## 道 路 用 地 取 得 上 の 諸 問 題 と そ の 対 策

松 本 剛 郎\*

## 1. はしがき

今日、すべての公共事業にとって最大の隘路が用地取得難にあることは、今さらいうまでもない周知の事実である。それにもかかわらずこの隘路を打開するための対策はといふと、どうも從来これといった見るべきものがないのはどういうわけであろうか。

思うに用地取得を困難にしている原因は、遠く遡れば日本の国土の狭隘、人口の過剰、公益優先思想の欠除などの社会的、経済的あるいは思想的な問題に根ざすものであり、一時的な対策だけでは解決できない複雑な問題があるからであろう。

狭い国土に1億人近い国民が生活しているという冷厳な事実を想起するだけで、いかにわが国の用地取得が困難であるかは容易に想像されよう。この事実から土地所有の零細、土地に対する異常な執着等々の用地取得を困難にするさまざまの問題が派生しているのである。さらに問題を深刻にするのは、国民の思想の問題である。國民に公益優先の思想が徹底していないかぎり、公共事業の円滑な推進は期待できない。ところが現代くらい公益優先思想の影のうすい時代はないであろう。終戦後國民の権利意識は、戦前の反動として過度にまで昂揚され、公益優先とは戦争中の滅私奉公と同意語として軽んじられている状態である。

しかも皮肉なことに、この貧弱な国土にこそ經濟基盤確立のための各種各様の公共事業の必要性が強調されるわけで、公共事業のための用地需要はますます増大し、いよいよ用地の取得は困難になって行くに相違ない。

## 2. 道路用地取得上の諸問題

## (1) 総 論

公共事業のなかでも近代産業の動脈といわれ、飛躍的に増大する自動車輸送に対応するための道路整備計画ほど刻下の急務はない。かって日本政府の要請により来日したワトキンス調査団の言をまつまでもなく、わが国の道路は信じがたいほど悪く、工業国であってこれほど道路網を無視した国はなかったのであるが、最近ようやくわが国においても自動車輸送量の急激な増大に、今さら

のように道路整備の必要性を痛感し、遅ればせながら、総額1兆円に上る道路整備五カ年計画を樹立し着々と実施されつつあることは、まさに喜びにたえないが、計画の裏づけをなす用地対策を考えると、必らずしも手放しで喜んでもいられないである。

従来わが国の国家予算のなかで、道路整備費の占める割合は、表-1に示すようにきわめて微々とした率を示しており、このため既存道路の維持、補修、改良にのみ汲々として、国土開発的な計画的路網の整備は事実上実施することができなかった。かかる段階にあっては、道路用地のための対策は、とり立てて必要ではなかったであろう。というのも、一般的にいって道路事業は地元の直接利益となるために、地元がきわめて協力的であり用地取得の困難性がさほど叫ばれなかつたのである。しかしながら道路整備事業の飛躍的発展期を迎えた今日では、事情は全く違つてくる。地元の熱望する道路のみならず、必らずしも地元の喜ばない道路の建設もより高い国家的見地から強力に推進せざるを得ない。現在ある道路の改良舗装もさることながら、あるべき道路の建設に

表-1 国家予算と道路整備費の推移

年 度	一般会計歳出予算総額④ (1 000 円)	道路整備費⑤ (1 000 円)	B/A(%)
昭 6	1 476 875	28 469	1.93
7	1 950 140	58 875	3.02
8	2 254 662	61 953	2.75
9	2 163 003	36 369	1.68
10	2 206 477	21 897	0.99
11	2 282 175	14 788	0.65
12~20	—	—	—
21	119 087 107	555 168	0.47
22	214 256 004	634 145	0.30
23	473 145 604	1 955 058	0.41
24	741 046 565	5 550 210	0.75
25	664 576 316	5 150 000	0.77
26	793 707 112	7 238 580	0.91
27	932 535 828	9 663 162	1.04
28	1 027 250 686	14 743 917	1.44
29	999 879 655	17 251 446	1.73
30	991 457 523	26 104 317	2.63
31	1 034 922 520	35 129 300	3.39
32	1 137 464 880	55 347 412	4.87
33	1 312 131 164	62 307 050	4.75

注: 1) 昭和 6~11 年度は決算額を示す。2) 29 年度以降道路整備費には街路事業をふくむ。3) 昭和 33 年度道路整備費には上記のほか借入金 5 322 950,000 円がある。4) 32 年度以降については一応不変として計上した。5) 昭和 12~20 年度の間は戦時体制下であつたので省略した。

\* 日本道路公团参事、調達部用地課長

適進すべき時機が到来しているのである。在来の道路用地に対する安易な考えは、もはや通用しなくなるのである。

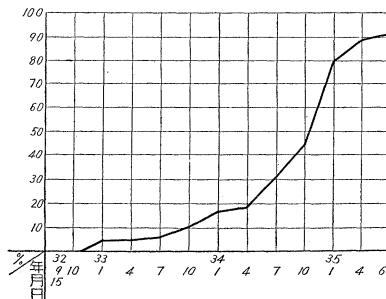
そして現に国土開発縦貫自動車道の一環として、名古屋～神戸を結ぶいわゆる名神高速道路の建設が着々と実施されつつあり、東京～名古屋を結ぶ高速道路の建設も目前の間に迫っている。一方まひ状態に近い首都交通を正常化するための首都高速道路の建設も、東京オリンピックをひかえ焦眉の急を告げている。一連の大道路事業が陸續として計画され実施される気運にある。今にしてその用地対策に万全を期さないかぎり、遠大な計画も絵に画いた餅に終る虞なしとしない。

あるべき道路、明日の道路の典型として、現に実施しつつある名神高速道路は、今後の道路用地取得にまつわるあらゆる問題を包蔵しているように思われる。ここにその実例を参考にし、試行錯誤のあとを振りかえりつつ、道路用地取得上の問題点を究明して見たいと思うのである。

## (2) 名神高速道路の用地事情

名神高速道路は昭和 32 年 10 月、建設大臣から正式の工事施行命令をうけて日本道路公団が建設に着手した我が国最初の高速道路である。その計画の概要は、区間は小牧～一宮間 188 km, 12 のインターチェンジ以外は出入制限、交差はすべて立体交差、標準車線は 4 車線、設計速度は平均 100 km/h、路肩、車道、中央分離帯をふくめた路面巾は約 25 m という、まことに壮大な道路事業である。これに要する用地面積は、およそ 320 万坪、その半数 150 万坪が耕作地となっている。全線のうち先般世界銀行からの借款の対象となった尻ヶ崎～栗東間約 72 km が第一次建設区間とされているが、その用地の進捗状況を示すと 図-1 のようになる。32 年 11 月から 33 年 10 月頃までの若干の進捗が見られるのは、すでに京都バイパスとして計画されていた、京都山科付近約 5 km の用地買収が進んだことによるもので、33 年 10 月 19 日には同地区で盛大な名神高速道路の起工式が行なわれた。さらに 34 年 12 月頃、山科地区につづく東伏見付近の用地が約 2 km 進捗したので、この部分の工事

図-1 名神高速道路 尻ヶ崎～栗東間、用地進捗率



も 12 月末に発注している。その後は後述するようなさまざまの要因のために、遅々として買収が進まなかつたが、34 年 9 月から急カーブを画いて進捗し、本年 5 月現在 91% の高率を示すまでに至った。しかし、残る 10% が難中の難事であり、土地収用法を適用して裁決申請中のものも多数ある状況で今後その進捗のカーブはきわめて緩漫にならざるを得ないと思われる。尻ヶ崎～栗東以外の地区については、岐阜県養老郡上石津付近を除いては、さしたる進捗を見ていないのである。

## (3) 事業の性格と用地

名神高速道路は、一般道路とくらべて次のような特徴をもっている。

1. 往復それぞれ 2 車線をもつこと
2. 中央に分離帯があること
3. 交差はすべて立体交差であること
4. インターチェンジ以外は出入が制限されること
5. 自動車専用道路であること

かかる性格をもった特殊な道路の建設は、わが国では始めてであり、従ってまずかかる道路の公益性、公共性について国民、特にそのために土地を失なう地元民の理解と協力をうることが、あとに続く用地の取得を容易にすることは自明である。ところが、上に述べたような特徴から、高速道路は一般道路のように地元民に直接的な利益はもたらさないので、事業そのものについて地元の理解をとりつけることは、なかなか容易ではないのである。鉄道事業のように、すでに一般国民が身近なものとして感ずる事業なら知らず、国民大多数がまだ欧米各国のように高速自動車道の必要性を身につまされて感じないわが国だけに、画期的、進歩的な道路の建設には縁なき衆生としてきわめて冷淡なわけである。名神高速道路建設の初期において、「弾丸道路絶対反対」を叫んで、立入調査すらできなかった地区があったのも、この間の事情を反映したものであろう。従って進歩的事業であればあるほど、事業そのものについて徹底的な PR を行ない、啓もう宣伝することが、何よりも必要なわけである。

## (4) 路線の選定と用地

高速道路の必要性を認識し、弾丸道路絶対反対の火の手が静まとも、できれば誰しも自己の所有地に影響をおよぼさない路線を好ましいと考えるに違いない。ダム事業のように地質、地形あるいは貯水効率等の客観的な見地からある地点に限定される事業と異なり、数多くの比較路線が考えられる道路事業にあっては、路線選定のきめ手がダム事業ほど客観性がないように思われる。現に名神高速道路の例を見ても、つい最近まで路線について地元の了解が得られず、立入測量すらできなかつた地区があるのである。路線の選定については、アメリカのカリフォルニア州においてすら年間 90 回におよぶ地元公聴会を開き、公聴会を開くまでに何百回となく説明会

を行なって慎重かつ科学的に十分な時間をかけて検討しているということである。従ってひとたび路線が決定されれば路線の選定についての反対はなく、ただ補償の点だけが問題として残されるわけで、しかも補償について不服があっても土地の提供はこばめないような制度になっている。もちろん、アメリカは国情も異なり、予算制度、土地収用制度にそれぞれ特色があつて以上のことが可能になるのであろうが、わが国においても路線の選定に当つては、それが画期的な道路であればあるほど、民意を尊重する方向に進むべきものと思われる。独善的、官僚的におちいることなく広く地元の意見を聞き、十分の論議をつくして路線の決定を行なうならば、用地買収は比較的スムーズに行なわれるに相違ない。

#### (5) 道路の設計と用地

路線が確定したとしても、なお地元としては事業の実施による影響を最少限にとどめようと努力する。ことに名神高速道路のような巨大な構造物にあっては、およぶ影響も甚大であり、各種各様の注文が、道路の構造なり、設計につけられるのである。例えば、それが市街地あるいは近い将来市街地としての発展が見込まれる地域を通過する場合は、都市発展の見地からその構造が高架構造であることが要望され、河川にかこまれ水害のおそれのある地域を通過する場合は避溢構造が望まれる。交差する既存の道路、農道、水路、林道等についても地元が納得するような措置、例えば現在巾員 20 m の道路でも都市計画上 40 m にする計画が確定しているような場合は、40 m の計画巾員で穴をあけておく等の措置を講じないかぎり、用地折衝に応じようとしてくれないのである。土地を失なう当事者がむしろ買収されることを希望する場合であっても、道路建設により影響をうける付近の人々が設計なり構造について満足しないかぎり、実際に用地折衝は進められない場合が多いのである。

こういった地元との設計協議において、いちいち地元の意向を設計にとり入れてゆくことは、ただちに予算の増大をともなうので、事業の施行者は、かぎりある予算を胸に秘めつつ地元との調整に多大の時日を費してしまうのである。日本の国民経済の現状から、おのずから高速道路建設に対する投資の限度が決ってくるわけで、いたずらに建設費のかさむ道路を作るわけにゆかない以上、地元の要望することが妥当なのか、施行者の計画が適当であるのか、その間に立って公正中立な調整をはかる機関がどうしても必要になってくる。名神高速道路の場合も「名神高速道路促進協議会」が中央と地方とにそれぞれ設置され、その役割を果たすことになっているのである。

#### (6) 関連する公共事業と用地

名神高速道路のような大事業になると、影響するところがきわめて大きいので、これに関連する公共事業を国

または地方公共団体がタイムリーに実施することによつて高速道路の工費の節減に役立ち、事業に対する地元民の反対の声も薄れ用地の取得を容易にすることは明らかである。道路整備計画、都市計画、河川改修計画、土地改良計画、林道整備計画等々およそ高速道路の建設に関連する公共施設の事業計画が、相互に調整されなければ、今後この種の大事業は容易には促進され得ないはずである。国土開発総貫自動車道の一環としての名神高速道路の建設は、決してその所管省である建設省や事業を実施する道路公団の独力で実施できるものではなく、国をあげての総合的な施策が必要なのである。国土計画あるいは、広域的地方計画的な視野からの各種各様の事業の調整がないかぎり、その促進は期待し得ないのである。先に述べた「名神高速道路促進協議会」設立の趣旨もまたこの点がねらいであったわけである。

#### (7) 道路用地の特殊性

以上のような用地取得を困難にする要因のほかに、道路用地の買収技術的な問題として、それがいわば線あるいは帶状の買収であり、土地所有者、関係人その他通過市町村をふくめて当事者の数が多いことがあげられる。所有地の一部を分断してゆく細長い帶状の土地の買収は、一団地の土地を買収するよりも、きわめて困難になる。自己の所有地が一団地として買収されれば補償の額も相当になるであろうし、自己ばかりでなく部落の人全員が同一の運命におかれるので土地所有者の決心もつきやすいし、事業者側からいっても他の適当な場所に代替地を造成して新しい村造り等の方法で万全の補償もしやすいのである。自衛隊の演習場、飛行場等のための用地取得は、本来自衛隊の Raison d'etre について今なお懷疑的な国民の多い中にあって思想的にも困難であると思われていたにもかかわらず、着々として全国的に基地を買収していくのも、いわばそれが典型的な団地の買収であったからなのではあるまい。また当事者の数の多いことが問題をより複雑にすることはもちろんであり、ことにわが国のように土地所有が細分化されている国ではなおさら道路用地にまつわる当事者の数が増えて解決に長期を要するようになってしまふのである。

### 3. 補償について

用地折衝に当つて最大の難問題は、正当な補償とは何ぞやという問題である。正当な補償についての論議はまた別に譲るとして、いま明確にいいうることは、わが国のような人口過剰、国土狭隘の国においては、事業の施行者による単なる金銭補償のみをもつてしては、憲法に保障する正当な補償の具現は望みうるべくもないということである。事業の施行者と被補償者との狭いかぎられたワク内では、すでに正当な補償の実現に無理があるのである。土地を失なう人々に対する国をあげての総合的な

施策、経済政策的あるいは社会政策的な配慮が、事業施行者の行なう補償に加味されてこそ正当な補償が可能なのである。

現在、公共事業のための用地取得は、当事者間の合意にもとづいて行なわれ、国が介入する唯一の機会は、土地収用法を適用した場合にかぎられている。公共事業の実施を政策の対象としながら、その基盤をなす用地取得については、国は從来から当事者間の合意に放任している。かくしては、いたずらに事業の実施は遅延し、ときとして被補償者も不利な立場に追い込まれてしまう。かかる弊害打破のために、今や国が積極的に当事者間に介入すべき時機にきているのではあるまいか。その曙光は「国土開発総貫自動車道建設法」第9条にその片鱗をうかがうことができる。同条によれば、『損失補償と相まって生活再建または環境整備のための措置』として「国土開発総貫自動車道の建設または第4条の規定により行なわれる高速幹線自動車道の建設に必要な土地等を供したため生活の基礎を失なう者がある場合においては、政府はその者に対し政令が定めるところによりその受ける補償と相まって行なうことを必要と認める生活再建または環境整備のための措置について、その実施に努めなければならない」と規定されている。かかる規定がスマーズに行なわれるならば、補償問題の困難の大半は解消てしまい、事業の迅速な執行、被補償者の万全の補償が期待できるはずである。

### (1) 土地価格の問題

最近における市街地価格の高騰は目を見はるばかりのものがある(表-2)。土地所有者は、この現象のためになるべく買収を延ばした方が有利だと考えるようになる。1年間に10~20%以上の騰貴があるようでは、何も進んで売り急ぐ必要を感じないであろう。価格交渉において何か権威ある評価委員会でもあって起業者側も土地所有者側もその裁定に服するような慣行でもあればとつくづく思うが、今のような地価暴騰の現象下では、おそらくそれも不可能であろう。何よりも当面する地価の暴騰を抑制する方策を強力に国が推進してもらいたいと思う。そしてある程度安定したときに、権威ある評価鑑定

表-2 全国市街地価格推移指數表

(昭和30年3月=100)

年次	全国市街地価格指数⑧	日銀物価指数⑨	A/B
昭 30.3	100	100	
9	106	98.6	1.08
31.3	114	100.5	1.13
9	127	105.7	1.20
32.3	146	107.6	1.36
9	162	105.2	1.54
33.3	178	100.7	1.76
9	197	97.7	2.02
34.3	220	99.5	2.20
9	248	101.0	2.46

表-3 建設省直轄事業における事業費と用地費の割合

年 度	%
26	9.13
27	9.63
28	10.35
29	10.51
30	11.08
31	11.01
32	13.65
34	14.04

表-4 アメリカにおける道路事業費と用地費の割合

年 度	%
1952~53	17.49
53~54	26.81
54~55	27.21
55~56	29.46
56~57	26.05
57~58	25.30
58~59	24.30

機関の設置とその裁定に当事者が服する慣行の確立が今後の用地交渉、価格交渉を円滑にする道である。從来わが国における公共事業費中に占める用地費の割合は、表-3に示すとおりで、これをアメリカの道路事業と比較したとき(表-4)かなり低い率になっている。日米間の地価の相違もさることながら、公共事業における用地の重要性にかんがみ今少し高率を示してよいものではあるまいか。

### (2) 土地収用法について

憲法第29条第3項に「私有財産は、正当な補償の下にこれを公共のために用いることができる」と規定され、これにもとづいて土地収用法による事業用地の強制取得の道が開かれている。しかし、現行土地収用法は、あまりにも民主的でありすぎ公共の利益となる事業の迅速な遂行という点で、事業の施行者にとって必ずしも満足のものとはいいがたい。手続きの各段階において知事、市町村長などをわずらわすことが多いが、大事業ともなると必ずしも地方公共団体の長がその事業に協力的であることを期待し得ず、むなしく手続きが停滞あるいは遅延してしまうことが多いようである。また、土地収用法がいわゆる伝家の宝刀として懲罰的といえるくらい安い価格で土地を強制取得するものであるという戦前からの影響が、依然として国民の間に拡がっていることも事実であり、土地収用による取得の途を避けたがる傾向があるのである。

この点アメリカにおけるように、公共の利益となる事業に必要な土地は、補償額を供託して収用することができ補償についての不服は裁判所の公正な裁決を待つような制度がうらやましく思われる。補償増額のための橋頭堡として最後まで土地の引渡しを拒否し、事業の施行に支障を与えていたのが国の実情からすれば、誠にうらやましい制度である。しかし今ただちにその制度をわが国に導入することはもちろんできない。その制度の背景をなす、アメリカの裁判制度、評価委員会の制度、国民性、予算制度等をも十分検討して、日本の制度を確立すべきものであろう。私権の擁護はもちろん、さりとて公共の利益の推進をも十分期待しうる時間の要素を織り込んだ収用制度の確立が何にもまして必要なものではある

まいか。

#### 4. むすび

以上きわめて粗雑に道路用地取得上の問題点を羅列したわけであるが、要は用地の問題は、単に補償の問題ばかりでなく、補償以前の問題もすべて究極的に用地の取得を困難にするゆえをもって、用地問題として認識され

ている現状を解明して見たにすぎない。道路事業の場合の用地は、補償の問題もさることながら、路線選定のあり方、地元との設計協議等々に多分に用地取得を困難にする要因をふくんでいるわけである。補償についての対策と同時に、これらの点についての打開策も大いに必要と考えるのである。

(原稿受付: 1960.6.18)

#### 豆知識

#### 最近の自動車保有台数と推移

35年3月末現在の運輸省自動車局の統計によると次のとおりとなる。

#### 自動車保有台数

用途別	車種別	車両数	登録車両数合計	1 620 473(24 276)
貨物	普通車	208 293 (23)	小 型	自家用 51 390( 1 615)
	小型四輪	401 360 ( 4)		官公署用 3 906
	三輪	556 053 ( 2)		計 55 296( 1 615)
	けん引車	1 181		
	被けん引車	5 468 ( 1)		
乗合	普通車	51 926	検査車両数合計	1 675 769(25 891)
	けん引車	37		
	被けん引車	44		
乗用	普通車	81 745(22 208)	三輪	自 237 437( 7)
	小型四輪	248 836( 2 036)		官 1 258
	三輪	227		計 238 695( 7)
特種用	普通車	36 616	自動車	自 962 508( 5 086)
	小型車	21 488		官 21 507
				計 984 015( 5 086)
			届出車両数合計	1 222 710( 5 093)
			総合計	2 898 479(30 984)
				( ) 内は駐留軍用を示す。

#### ディーゼル車の保有車両数(昭.35.3月末)

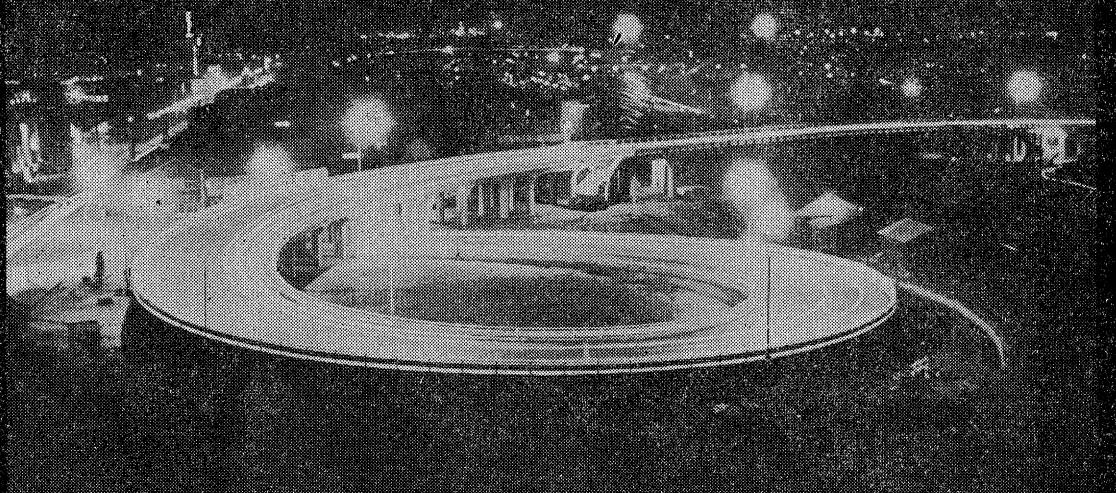
用途別	業態別	台数	用途別	業態別	台数
貨物	営業用	35 863	乗用	営業用	0
	自家用	46 512		自家用	26
	計	82 375		計	26
乗合	営業用	42 083	特種	営業用	2 500
	自家用	1 086		自家用	7 805
	計	43 169		計	10 305
			総合計	135 875	

#### 月別増加自動車数

月別 車種別	33年度 月平均	34年 4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	35年 1月	2月	3月	34年度		
														合計	月平均	
ト ラ ッ ク	普通	502	1 300	875	747	770	833	1 288	1 567	2 297	2 709	1 337	1 742	1 783	17 248	1 437
	小型	6 849	9 668	7 953	8 870	9 167	8 644	8 997	9 630	11 264	13 160	7 594	11 047	11 669	117 663	9 805
	小三	1 547	1 809	269	224	1 180	992	-427	1 543	1 831	1 087	-49	-324	-3 935	4 150	346
バ ス	普通	347	936	418	311	396	280	291	267	23	319	127	98	671	4 137	345
乗用	普通	-230	-222	-299	-573	129	317	291	97	13	315	-485	-434	-620	-1 471	-122
	小型	3 818	4 721	4 017	4 508	4 612	4 278	4 666	5 536	6 325	10 959	2 732	5 061	5 569	62 984	5 249
	小三	-5	-7	-4	0	-5	-3	-2	-6	-2	-6	-3	-8	-11	-57	-5
そ の 他		694	752	938	765	828	564	910	820	805	1 304	414	500	811	9 411	784
登録車数		13 522	18 957	14 167	14 852	17 077	15 905	16 014	19 454	22 556	29 847	11 667	17 682	15 887	214 055	17 839
小二		84	-252	-136	-421	78	109	-25	118	-44	-76	-221	-133	-1 059	-2 067	-172
検査車数		13 606	18 705	14 031	14 431	17 155	16 014	15 989	19 572	22 512	29 771	11 446	17 544	14 828	211 998	17 667
軽自		14 306	19 082	17 463	21 372	24 121	22 390	24 223	24 840	23 517	25 883	19 536	26 283	33 653	282 363	23 530
総車数		27 915	37 787	31 494	35 803	41 276	38 404	40 212	44 412	46 029	55 654	30 982	43 827	48 481	494 361	41 197



最も良い最も経済的なコンクリートを造る！



三笠橋 岩国市都市計画課

# ポソリス

セメント分散剤

## 製造元 日本曹達株式会社

本社 東京都千代田区大手町2丁目4番地 電話 大代表(211) 2111  
支店 大阪市東区北浜2丁目90番地 電話 北浜(23) 7063~6  
工場 新潟県中頸城郡中郷村二本木工場 電話 中郷51·61

## 発売元 日曹商事株式会社

本社 東京都中央区日本橋本町3丁目5番地 電話 日本橋(241)7191~5  
大阪営業所 大阪市東区北浜2丁目90番地 電話 北浜(23)7063~6  
名古屋出張所 名古屋市中区新栄町1丁目6番地 電話 本局(24)9271  
(朝日生命館)

札幌出張所 札幌市北九条東1丁目 電話 札幌(3)0625·4750  
福岡出張所 福岡市天神町8番地(西日本ビル) 電話 中(4)0961·6731