

IV-254

事例分析に基づく公共用地取得の本質的問題

東京大学工学部 正 員 谷下 雅義

東京大学大学院 学生員 井上 隆司

東京大学工学部 正 員 中村 英夫

1. はじめに

今後、わが国の社会資本整備を進めていく上で、その最重要課題は事業用地の取得である。これまで新沢・華山¹⁾、成田²⁾、金本³⁾、中村・谷下⁴⁾らのいくつかの断片的な研究はあるものの、決め手といえる対策がないのが現状である。そこで本研究は、現在の用地取得過程について、取得期間の短縮を目標とし、①公共事業の中での位置づけを明確にし、②事例分析を行うことによってその実態を把握し、③改善の可能性の検討を行うことを目的としている。

2. 公共事業における用地取得過程の位置づけ

用地取得の方法には①通常の売買と同じ任意取得と②土地収用法によって強制的に取得する強制収用がある。しかしながら、いずれの方法をとろうとも、公共事業の特質として、取得する用地区画、補償額、時期は計画策定手続き、補償基準等、公共事業を行うシステムの中で事前に定められている。（図1参照）

3. 用地取得の事例分析

これまで用地取得過程は各事業主体の現場のみで議論されており、統一的に整理されていない。そこで本研究は以下のような手順で用地取得過程の事例分析を行った。

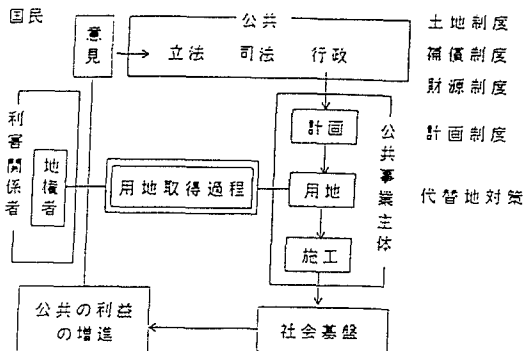


図1 公共事業における用地取得過程の位置づけ

①事業者からの資料（表1）入手、②事業者へのヒアリングによる地権者及び事業者の要求、主張、行動の時系列的な整理、及びそこでの問題点の抽出を行い、さらに③制度に関する文献整理に基づき現在一般的に取得期間の短縮に効果があると考えられている方策（土地収用の早期実施、代替地の事前確保の推進等）に批判的な検討を加え、用地取得の本質的な問題とは何かについて議論を行った。

その結果、次のような結論が得られた。

A. 土地収用制度

ほとんどの地権者は交渉による任意買収に応じており、残りの数人のために収用制度が適用されているのが現状である。また、収用の準備、手続きは施工開始に間に合うように進められている。手続きが複雑かつ審理に長期を要するという問題はあるものの、事例を分析する限り、土地収用制度は公共事業を行うシステムの一部として機能している。しばしば報道されるような事例は、あくまで極端なものにすぎないことに注意すべきである。

B. 代替地補償や税制上の優遇措置

収用による取得をムチとするならば、代替地の提供や税制上の優遇はアメによる方法である。実際、代替地登録制度、土地開発公社の活用、譲渡所得税の特別控除額の引き上げ（3,000万円から5,000万円）といった対策・改善が徐々に行われつつある。しかし、地権者の立場で用地取得過程を考えると、地権者は①自ら望まない移転に納得し、②事業者が提示する代替地の案の中から、移転するための条件を最大限満たすと思われるものに決定（妥協）しなければならない。その時、代替地の提供や税の優遇措置は、地権者の移転を決める判断の材料を増やすことにはなるものの、いつ、どの代替地の案で妥協するかという判断の基準を示すものではない。つまり、地権者が自らの基準に基づいて決定することに変わりはないため、必

表1 事例分析の対象

事例	事業	地域	期間	特徴	取得方法
①	地下鉄	市街地	第3号	無理難題	任意
②			第3号	境界不満	
③	河川		第5号	代替地	
④			第2号		
⑤		地方	第3号	残地再建	収用
⑥	道路	郊外	第5号	無理難題	
⑦		市街地	第1号	関係者多数	

ずしも用地取得期間の短縮につながるわけではない。

C. 用地取得の本質的な問題

分析した事例共通にいええることは、地権者の要求がほとんど認められず、また、事業者もそれに応えられないことである。例えば、事業計画変更の要求である。本来、この問題は計画段階で議論され尽くしていなければならない。しかし、これが用地取得過程での大きな争点となり、事業者は変更不可能であるとの説明を繰り返すのみというのが現状である。この例からもわかるように、用地取得過程が公共事業において国民と公共が頻繁にコンタクトをとるほぼ唯一の機会となっているのである。にもかかわらず、用地取得過程においては事業計画や、補償額は事前に決定しており、自由度がない。これこそ本質的な問題である。

4. 改善の可能性の検討

西ドイツのアウトバーンの計画策定においては、事業の公共性を担保するため、事業を決定する前に、関係行政機関及び利害関係者と事業主体が、関係市町村の計画や計画案への異議について討議することを定めている⁵⁾。これは単に意見を聞く聴聞ではなく、関係者相互が活発な口頭弁論を行う。この討議を通じて関係者に対しての社会計画（金銭的補償だけではなく、地権者が不相応な困難に会うことのないように職業、年齢、家族構成等を考慮した移転に関する援助・助言）が検討され、関係者の合意と各種の利害が調整される。そのため、用地取得の段階においては、事業計画反対であるとか、補償基準を超えた要求（いわゆるゴネ得）がでてくることはほとんどない。交渉が

難航し収用という場合には裁判所が補償額のみについて裁決を行う。（加えていうならば、その補償額は公信力を有する鑑定委員会が鑑定する。）事業計画の是非から審理し、しかも収用委員会及びその裁決に不服な場合は裁判所という二重に審理する日本とは大きく異なる。

住民が計画策定にあたってより深く関与し、策定段階で利害を調整し、計画決定後は期限を決めて収用制度を実施するといった、計画プロセスの透明化と、意思決定ルールの明確化が必要である。現状では、用地交渉を行っている現場のみが苦勞し、交渉員に多くの負担を強いている。このままでは、このような業務への参画が好まれなくなり、事業が滞ってしまう可能性もある。

5. おわりに

住民参加という言葉が法律の条文に登場するのは昭和43年の都市計画法であり、24年しか経ていない。従って、まだ国民には公共の福祉と個人の利益を比較考量する意識が形成されていないといえる。

今後、公共投資基本計画に基づき社会資本整備を進めていく上で、公共事業用地を取得するプロセスも真剣に議論されなければならない。そこでは、土地基本法に示された公共の福祉の優先の原則が尊重される必要がある。その上で、住民参加、補償基準、税制等の制度が改正されていけば、意識も変革していくものと考えられる。

当日は実際の用地取得過程を交えながら発表を行う予定である。

最後に、資料を提供して頂いた事業者の方々に心から感謝の意を表します。

<参考文献>

- 1) 新沢・華山 「地価と土地政策」 岩波書店 1974
- 2) 成田頼明 「用地問題の克服のための新たな方策」 道路 1991-7
- 3) 金本良嗣 「不動産の証券化と社会資本整備」 道路交通経済 1991-1
- 4) 中村・谷下 「公共事業用地取得の諸問題とそれへの対策」 高速道路と自動車 1991-7
- 5) 成田頼明 「土地政策と法」 弘文社 1991