

Ⅳ-217

利害調整問題としてみた公共事業用地取得制度の考察

東京大学 正員 谷下雅義

1. はじめに

現在、用地取得の難航により公共事業が遅延することがしばしばである。ここには、地権者と事業者の利害対立が存在しており、現行制度が有する利害調整システムを改善していく必要がある。そこで、本研究では、用地取得過程における利害対立状況を整理するとともに、諸外国における利害調整システムの分類をおこなって、公共事業用地取得制度の改善方向を提示しようとするものである。

2. 公共事業用地取得をめぐる利害対立状況

著者らは、事例分析により用地取得過程を分析し、用地取得制度の問題点を整理している^{1) 2)}。難航する事例においては、不十分な住民参加のもとで計画決定が行われていること、そしてこの利害対立には「囚人のジレンマ」構造が潜んでいることを明らかにしている（図1）。現行制度は事業者がまず先手として行動し、地権者の行動の選択肢を限定する。さらに地権者の事業への参加のインセンティブがない補償制度がとられ、地権者からの反対を押し通せる限りにおいて効率的なシステムとなっている。しかし、これらが利害対立を一層大きくし、感情によりゆがめられた利害対立状況を作り出していること注意すべきである。この「ジレンマ」状況を解消するためには、以下のような戦略が必要である。

		地権者	
		土地を供出する	供出しない
事業者	交渉費用大	3, 3	1, 4
	交渉費用小	4, 1	2, 2

表中の数字は大きいほど利得が高いことを示す。
左は事業者の、右は地権者の利得をそれぞれ示す。

図1 「囚人のジレンマ」の構造

3. 「囚人のジレンマ」の解消方法

「囚人のジレンマ」の解消に関しては従来より経済学、社会学、心理学、哲学等多くの分野で様々な研究がなされている³⁾。これらの研究成果を整理すると、解消のための方策は次のように整理される（図2）。ここにつくられる空間において解消方法は次のように整理される。

1) 利得マトリクスを変更する。

1-1. positive sanction（従う場合に利益を供与する）

1-2. negative sanction（従わない場合に不利益を供与する）

1-3. persuasionにより利害対立者の選好パラメータを修正する

2) 手続、ルールの導入

2-1. persuasionにより繰り返しゲームを想定させる（利害対立者の選好パラメータを修正する必要なし）

では、これらの解消方法を用地取得制度においてどのように具体化すればよいのか。諸外国における利害調整システムを参考に検討する。

4. 諸外国における利害調整システム

著者の既存研究において、諸外国の利害調整システムを1) 手続による利害調整と2) 利益の改善による

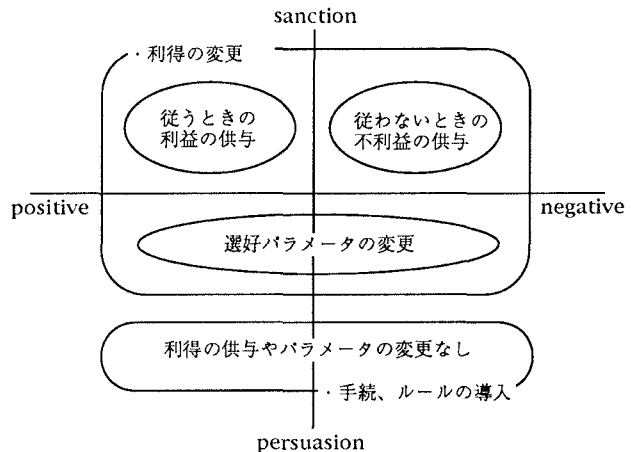


図2 「囚人のジレンマ」の解消方法

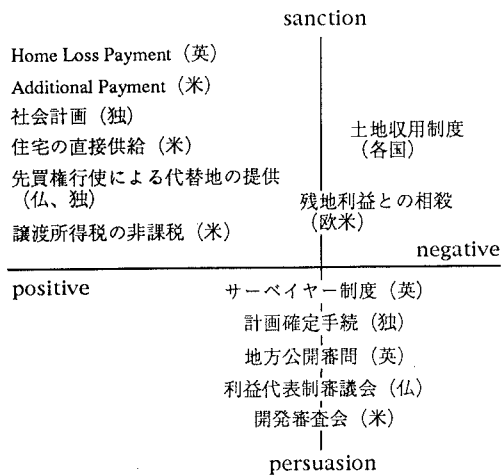


図3 諸外国の利害調整システムの分類

利害調整に分類している¹⁾。図2に基づいてこれらの利害調整システムを整理すると図3のようになる。ここから読みとれることは諸外国においては、様々な手段により利害を調整するシステムが用意されており、さらに、事業者と地権者ができるだけ協力ゲームとなるような制度を用意していることである。この観点から、我が国の法制度は、計画策定段階における利害調整が不十分であり、また非協力ゲームとなっているといえる。

5. 現行の公共事業用地取得制度に求められる利害調整システム

(1) 計画確定手続の導入～都市計画地方審議会の活用

計画策定段階に住民参加が必要であることは従来からも指摘されているが、観念論的に議論されることが多く、具体的にどのように参加させるべきかについての議論は乏しい。著者は、都市計画地方審議会がこの機能を担うべきであると考え、学識経験者が審問官の役割を果たす準司法的手続を法制度として用意する。事業の目的、その実現手段について利害関係者が相互に情報を提供しあい、プラスサムゲームが実現されるよう利害調整が行われるべきであると考え、このような手続の導入は、感情によりゆがめられた利得マトリクスの改善に役立つとともに、複数回にわたり行われる審問が繰り返しゲームを想定させることにより協力的行動の増加に寄与する。

(2) 補償制度の見直し

現行制度は「収用の前後を通じて被収用者の財産に増減がないこと」を補償の原則としており、地権者は交渉に応じる積極的なインセンティブを持たない。これを改善するための方法は、補償制度をより地権者に有利なものに変更することである。イギリスのHome Loss PaymentやアメリカのAdditional Paymentにみられるよう補償額の上乗せを明示すること、もしくは事業区域の概念をより大きくとらえることにより、環境悪化を根拠に地区外転出を望む周辺区域の土地を積極的に買収し、それを地区への残留希望を有する地権者に譲渡するという制度や区画整理事業との合併施行などの方策が検討されるべきである。「囚人のジレンマ」構造から「弱虫ゲーム」への変更だけで協力的行動は圧倒的に増加する。

(3) 土地収用制度の活用について

土地収用制度の活用は、negative sanctionにより同意を得ようとするものである。確かに、事業の目的や手段、手続に対する反対ではなく、単にゴネ得をねらった行動である場合には、有効に作用すると思われる。しかし、Festingerの認知的不協和の研究⁴⁾にあるように、より一層、事業への反対を強めることになる可能性もある。この制度の活用にあたっては(1)で示した計画策定段階において事業計画に関する利害調整システムが有効に機能していることがその前提とならねばならない。

6. おわりに

本稿で提示した改善方向は、いまだスケッチの段階であり、今後、行政手続法を踏まえての都市計画地方審議会や利害関係者の範囲の分析、諸外国の利害調整システムの実態の調査を行う必要がある。さらに制度の変更により生じる利害調整のための時間や費用といったコストについても検討をすすめる予定である。

参考文献

- 1) 谷下雅義(1995)「公共事業用地取得の問題点と改善方向」土木計画学・講演集, pp.965-968
- 2) 谷下雅義(1994)「公共用地取得方式の決め方に関する研究」都市計画論文集, pp.643-648
- 3) 桂木隆夫「自由社会の法哲学」弘文堂, 1989
- 4) 水原泰介編「講座 社会心理学 1 個人の社会行動」東京大学出版会, 1977