

公共事業用地取得の問題点とその改善方向*

Issues and Improvement of Land Acquisition for Public Works*

谷下 雅義**

Masayoshi TANISHITA**

1. はじめに

社会資本整備を推進していく上で最重要課題の一つは用地の取得である。この公共用地の取得方式には、主に対価を支払って取得する用地買収方式と、各地権者に少しずつ土地を抛出してもらって（これを減歩という）取得する減歩換地方式があるが、両方式ともに地権者が交渉に応じなかったり、地権者組織の反対運動などによって事業が遅延するといったことがしばしばである。

しかし、地権者は実際、何に対して、なぜ反対するのか、またどのように制度を改善すべきなのかについてはあまり議論されていない。そこで本研究では、はじめに両方式による用地取得の実態の分析と法制度の把握を行い、利害対立の要因とその法的問題点を整理する。さらに諸外国の利害調整システムを整理し、ドイツの行政手続法における計画確定手続を参考に我が国への導入可能性について検討する。

2. 公共用地取得の実態

著者らは、これまで用地買収方式による事業及び減歩換地方式で行われる土地地区画整理事業における地権者、住民との合意形成過程について、その実際を現地調査やヒアリングによって整理、分析している^{1) 2) 3)}。ここでは、そこでの成果を中心として、両方式による一般的な交渉の過程と難航する事例での地権者、住民の主張について述べる。

(1) 用地取得における合意形成過程

通常、用地交渉は次のような3段階で進められる。①事業者からの情報提供をうけて、地権者が法制度を理解し、自分の権利がどうなるか、またいかなる権利を有するのかを認識する、②事業者への不平、不満といった主張を通じて、将来の自分の生活をどうするかについて検討する、③事業による希望を抱

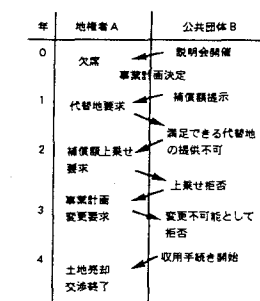


図1 用地買収方式による事業におけるある地権者との交渉過程

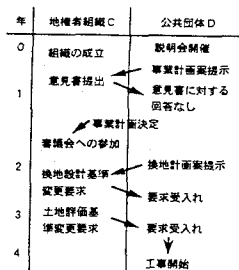


図2 減歩換地方式による事業における合意形成過程の例（公共団体施行土地地区画整理事業）

かせる案を受け入れて合意する。

しかし、難航する事例においては交渉の流れは、多少異なる。図1の用地買収方式による事業においては地権者の要求は、徐々に過大なものとなり、最後には収用手続にまで至っている。また、図2の土地地区画整理事業の事例においても、地権者組織の主張は受け入れられず、事業計画決定がなされ、それがその後の交渉に大きな影響を与え、合意形成を困難にしている。他の事例も含めて整理すると難航事例における交渉は次のようになる。①法制度、自分の権利についての認識ができない、②自分の将来の生活に展望がもてない、といったことから事業者との利害対立が発生し、交渉を繰り返す間にその対立が悪化している。最終的には用地買収方式においては、収用手続という強制手段で、また減歩換地方式では、徹底的に地権者組織の意見を通すことで決着が付いており、ともに事業者、地権者ともに不満の残る結果となっていた。

(2) 用地取得過程における地権者の主張

難航事例において、地権者の主張、すなわち利害対立の要因は、次の4点に限定される。

- ①事業の目的…公共性の有無、必要性など
- ②目的の実現手段…区域、構造、用地取得方式など
- ③事業の策定手続…なぜ事業計画決定に自分の意見

*キ-ワ-ズ：公共用地取得、利害調整、計画確定手続

**正会員、工修、東京大学工学部土木工学科

(文京区本郷7-9-1, TEL03-3812-2111, FAX03-3812-4977)

を反映されないのか、反映する場がないのかなど

④事業によって受ける諸利益・補償額、減歩率など

①～③は本来、事業計画の段階で議論が終了すべき事項であるが、これが用地交渉の段階で行われている。計画策定に関する利害対立が徐々に拡大し、それが感情論となり、④の利益に関する交渉にまで影響を及ぼしているといえる。

3. 現行制度における利害調整システム

では、我が国の法制度は、上記の利害対立についていかなる調整システムを備えているであろうか？法制度の整理から利害調整は①直接的、間接的に利害関係人を計画策定過程に参加させるという手続による調整（以下、手続と呼ぶ）と②諸利益の不公平を改善するように特典もしくは罰則を与えること（以下、利益の改善と呼ぶ）に分類される。

（1）都市計画法

i) 手続による利害調整

公聴会(16条)：開催が行政の自由裁量に委ねられており、そのルールも明確でない。

意見書提出(17条)：都市計画地方審議会で審議されるが、必ず採択されるものではなく、また不採択の場合でもその理由を開示する必要はない。

都市計画地方審議会(77条)：利害関係人は直接参加しないため、議員にその代理人としての役割が期待されるが彼らは選挙区以外のことには関心が低く、また審議会以前に計画がほぼ確定しており、変更が議論されることはほとんどない。

ii) 利益の改善による利害調整

受益者負担金制度(75条)：地権者から行われる主張で大きな比重を占めるものは、沿道に面する地権者が特別の負担なしに享受する開発利益を自分も享受したいというものである。都市計画法では、この開発利益によって生じる不公平を調整するために受益者負担金制度(75条)を規定しているが、下水道事業以外への適用はほとんどなされていない。

（2）土地収用法

i) 手続による利害調整

ここでの利害の対立を縮小させる場は収用委員会であるが、あくまでも補償内容を確定することであり、収用委員会で主張される計画決定の是非は審議の対象ではない。またこの法律は、事業の計画者、

事業者、事業認定者、不服審査者がすべて県知事や建設大臣という同一主体となることがあり、これでは地権者が公平性に疑問を持つのは当然といえる⁵⁾。

ii) 利益の改善による利害調整

補償の原則は、事業の前後で財産が変化しないこととなっており、先に述べた開発利益は排除される。代替地提供も、さまざまな制約から十分に対応できる体制とはなっていない。また、小規模土地所有者及び借家人、店子は、財産だけではなく生活そのものへ影響が非常に大きく、通常の補償だけでは対応できない場合もあるが、その対応も不十分である⁶⁾。

（3）土地地区画整理法

i) 手続による利害調整

公共団体施行の土地地区画整理事業においては土地地区画整理審議会が地権者組織によって作られることになるが、ここには借家人が参加できないこと、また幹線道路など都市計画決定事項は議論の対象外であり、不十分な役割しか果たせない。

ii) 利益の改善による利害調整

減歩は、幹線道路、駅前広場といった必ずしも減歩負担を行う地権者の直接的な利益に結びつかない公共施設に対してでもなされる。これに対して従来より激しい反対運動が展開されてきた。ここには土地収用法90条「起業利益との相殺の禁止規定」との矛盾が指摘されている⁷⁾。

（4）行政事件訴訟法

i) 手続による利害調整

国民の権利利益の保護を図る上での最も基本的な仕組みは、裁判である。しかし、裁判では、処分性や原告適格といった入口の部分で数年が費やされたり、また公定力を前提として停止の判決がなされない限り事業は停止しないという執行不停止の原則(25条)、その後事業の違法性が認められたとしても、取消、変更が公共の福祉に適合しないときは請求を棄却することができるという事情判決(31条)、内閣総理大臣の異議(33条)により執行停止の決定が可能といった制度により必ずしも十分な権利利益の保護がなされるとは限らない。

（5）現行の公共用地取得関連法制度の問題点

都市計画法3条の2では、住民を計画に協力すべき主体と位置づけており、実質的な計画主体とはしていない。上記のように我が国の法制度は、計画策

定手続を軽視することにより、住民の反対を押し切って早急に事業を進めるのには有利にできている⁷⁾が、必ずしも住民にとって望ましい結果を導くことは保障されていない。ここに、従来から指摘されるより一層の住民参加の必要性が指摘できる。

それでは、諸外国においてはいかなる利害調整がなされているのであろうか？

4. 諸外国における利害調整システム

欧米4カ国における特徴的な利害調整システムを表1のように整理した^{8) 9) 10) 11)}。

諸外国においても、事業の目的、すなわち公共性やその実現手段についての利害対立は深刻である。環境問題への関心の高まりとともに経済発展と環境保全という公共性の間での対立も非常に激しい。近年次のような考え方が強く主張されている。

公共性の理論的一義的な定義は不可能であり、それは「選択、決断」の問題である。その選択、決断に至る過程が、いかに公正であるか、いかなる利益が考慮され、どのように比較衡量されたかが最も重要であり⁶⁾、その利害調整の結果を公共性とする¹²⁾。

英米法において「正義はただ行われるだけでは足りない、それが行われたと明らかに疑いなく見える

表1 諸外国の利害調整システム

	上段：手続による利害調整／下段：利益改善による利害調整
イギリス	サーベイヤー制度：事業者と権利者が互いに代理人サーベイヤー（鑑定人）をたてて、感情的な対立を表面化させることなく交渉を行う
スウェーデン	ホームロスベイメント：住居を買収により失われる地権者には補償額が10%上乗せされる
フランス	審議会：行政および各種の住民団体が審議会の場を通して利害調整を行う 国民投票：高速道路の建設にあたっては、事前に意向調査が行われ、その結果をもとに事業が行われる
ドイツ	先買権による代替地提供：土地収用により住居を失うことになる地権者に対する代替地を提供するために積極的に先買権が行便される
ドイツ	計画確定手続：高速道路や鉄道の整備に際して、聴聞などを通して利害関係人の諸利益の比較衡量、調整がなされる
ドイツ	社会計画：事業により不利益を被ると考えられる利害関係人はその不利益を回避または緩和するような措置がとられる。この計画を社会計画という。 困窮者特別給付金：社会計画によっても十分に救済されない居住者に対しては、不利益を改善し、公平の原則に適合するように特別の給付金が支給される
アメリカ	開発審査手続：原子力発電所の設置などにあたっては、住民の合意が得られるまで何百回と公聴会が開催される。また市民の議会や行政への関心が高く住民団体を通じての熱心な参加が行われている。行政の意志決定に関する情報も情報公開法により広範に示される。注目すべき点は、市民は反対意見の主張だけではなく、代替案を提出できるだけの能力を有することである
アメリカ	追加補償：住居、事務所、農場から移転させられる者に対して追加的な補償金やそのための援助、助言サービスがなされる

ものでなければならない。」という「due process」が重視されるのはここにある¹³⁾。諸外国では、行政の権利行使の濫用を統制し、国民の権利利益の保護のために行政手続法を制定している。

我国でも昨年制定されたが、社会資本整備の計画策定手続はこの対象外とされた。しかし、事例分析で明らかになったことは、現在の利害調整システム、特に諸利益の比較衡量過程が不十分ということであり、改善が求められる。そこで次にドイツの計画確定手続を概観し、我国への適用可能性を議論する。

5. 計画確定手続の導入とその問題点

(1) 計画確定手続¹⁴⁾

この手続の流れは表2に示す通りである。ここで最大の特徴は、討議を行うということであろう。この討議の役割は、①問題、争点の明確化、②利害関係人の法的地位や利益状態の把握、③異議に対する事業主体の見解の認識、④可能な代替案の発見調査であり、一言でいえば、公益（多数の個の利益）と私益の比較衡量（調整）ということである。

(2) 我国への適用上の課題

では、この制度を我国にそのまま適用可能であろうか？いくつかの問題点が指摘できる。一つは、事業の著しい遅延ということである。大量の意見書や訴訟が提起されるのではないかと懸念である。もう一つは、事業の許容性決定の効果に関して、一般に集中効（他の行政庁の許認可不要）と排除効（事業の中止や変更を求める訴訟排除）が生じることになるが、その権限をどこの行政庁が有するか、また従来の判例と異なるといった点である。

後者に関してはさらなる考察が必要となるので、前者について議論する。大量の意見書の処理につい

表2 ドイツの計画確定手続

①聴聞行政庁への計画確定手続申請（計画主体）
②関係行政機関への意見聴取（聴聞行政庁）
③事業計画案等の総覧＜1カ月＞（市町村）
④異議申立＜14日＞（利害関係人）
⑤討議（聴聞行政庁、関係行政機関、利害関係人）
⑥計画確定庁への意見、未処理の異議の伝達（聴聞行政庁）
⑦計画確定裁決＜1カ月＞（計画確定庁）
・未処理の異議に対する判断
・不利益な影響を回避するために必要な予防措置、防護措置、補償等の明記
・争訟の教示
⑧工事開始（計画主体）

() 内は行為を行う主体、< > 内は行為を行う期間、期限を示す

て、ドイツ行政手続法は大量手続規定を設けている。6. おわりに

同一の権利利益の主張には、代理人を立てさせてその代理人と討議することにより迅速化が図られる。

しかし、これに対してもドイツ公法界では権利利益の保護が不十分であるとの主張がある。我国においても、代理人への交渉の委託では解消されない不満が残る可能性は非常に高い。とすると、各利害関係人に選択肢を提供することが必要となると思われる。選択肢の提供は自尊心を傷つけず、自らの決定に対して責任をもつことになるからである。

では、選択肢を提供することが、用地取得問題の解決につながるか。筆者は、用地取得方式の決定に際し、地権者組織に減歩率を決定する権利（選択肢）を与えることについて分析をしている。ここでの結論は、「囚人のジレンマ」が発生する可能性があることを示している¹⁵⁾。

さらに、交渉において、最初は補償額をめぐる利害対立であったとしても、事業者が十分に対応できないために利害対立が感情により歪められて悪化する。すなわち、難航事例の利害対立の構造は「感情により歪められた囚人のジレンマ」であるといえる。

(3) 囚人のジレンマの解消方法

囚人のジレンマについては、非常に幅広い分野で研究がなされている。ジレンマの解消のために必要な事項について整理したものが表3である¹⁶⁾。

表3 囚人のジレンマ解消方法

①情報量の差や力量の差を埋める努力 アカロフのレモンに示されるように、情報量の差は搾取しようという意識や不信感を生み出しジレンマ解消を困難にする。力量の差も同様に不信感を生み出す。
②長期的視野をもたせたり、繰り返し行われる努力 アクセルロッドが示しているように繰り返しゲームでは、裏切りではなく協力行動を選択することが望ましいという意識が生まれる。また各人が囚人のジレンマに陥っているという認識をもった時点で、もはやジレンマではない。
③利害構造のイメージを変える努力 協力行動への特典や裏切り行動への罰則（金銭的なものだけではなく、心理的、精神的要素も含む）は協力行動を増加させる。
さらにジレンマ状況の認識がある場合には、 ④強制的ルールの導入、第3者への意志決定の委託 ジレンマ状況の認識がある場合には、強制的ルールや第3者への意志決定の委託に対する合意が可能である。

実は、①②④に相当するのが、これまで整理してきた手続による利害調整であり、③に相当するのが、利益の改善による利害調整である。そしてこれらの利害調整の場こそ上述した「討議」の場なのである。

以上、本研究では用地取得交渉過程の現状と法制度を整理し、利害調整システムが十分に機能していないという問題点を示した。さらに諸外国の利害調整システムを概観し、事業計画の策定の手続を非常に重視していること、不利益を被ると考えられる者に対して措置が考慮されることを明らかにした。最後に、ドイツの計画確定手続きを整理し、我国への適用上の問題点を整理した。

今後の改善方向としては、都市計画地方審議会の活用が考えられる。学識経験者を聴聞官として行政と住民組織が意見の交換、討議を行うことが望ましいと考える。そこでは、当然費用便益分析や環境アセスメントなどを通して行政の保有する情報と住民の保有する情報の共有が必要である。その上で、可能な限り代替案、不利益を回避または緩和する代替案、措置が議論されなければならない。

この提案は、時間と費用を要するばかりで余りに無責任であるとの指摘がされよう。確かに、住民は個人主義的であり、このまま参加させるのは不適当であろう。しかし、住民の意向を軽視した事業の実施は困難であり、また住民組織が独占的に保有している情報を引き出すためにも、合意形成を民主主義のコストとして捉え、予算に組み込むことが必要であると考えられる。

参考文献

- 1) 谷下雅義：公共用地取得に関する基礎的研究、土木計画法研究講演集15, pp. 250~255, 1992
- 2) 谷下・山中：事例調査による公共用地取得方式に関する一考察、日本不動産学会梗概集9, pp. 69~72, 1993
- 3) 久保・谷下：土地区画整理事業の実際とその問題点、第49回土木学会年次講演会、pp. 76~77, 1994
- 4) 足立忠夫：土地収用制度の問題点、日本評論社、1991
- 5) NIRA：既成市街地のリユ-7%と計画手法に関する研究、河中自治振興財団、1980
- 6) 宇賀克也：憲法29条3項に基づく減歩の損失補償、成田頼明編「街づくり国づくり判例百選」ジュリストNo. 103, pp. 86-87, 1989
- 7) 阿部泰隆：行政の法システム（下）、有斐閣、1992
- 8) 稲本他：ヨーロッパの土地法制、東京大学出版会、1987
- 9) 原田他：現代の都市法、東京大学出版会、1993
- 10) 高速道路調査会：海外諸国の用地実務、日本道路公団用地問題研究委員会、1994
- 11) Uniform Relocation Act Amendments of 1987
- 12) 西谷 剛：計画行政と住民参加、公法研究39, pp. 130-144, 1977
- 13) 兼子 仁：行政手続法、岩波新書、1994
- 14) 成田頼明：土地政策と法、弘文堂、1989
- 15) 谷下雅義：住民参加に基づく公共事業用地取得方式の決め方について、日本不動産学会梗概集10、1994（受理済み掲載予定）
- 16) 桂木隆夫：自由社会の法哲学、弘文堂、1990