

町道取付箇所に連続する 国道拡幅用地の買収について

陣出 田津男

近畿地方整備局 福井河川国道事務所 用地第一課 （〒918-8015 福井県福井市花堂南2-14-7）

国道の歩道整備事業に伴う道路拡幅用地の買収において、当該事業区間に連続する箇所を、別途町が町の事業用地として、国土交通省に先立ち買収を行った。

先行して買収を行った町の土地評価額が、国土交通省の価格を上回ったため、地権者より町と同価格での買収を強く求められたが、最終的に事業の必要性についての理解をいただき、国道事業においても用地買収を完了したものである。

キーワード 用地取得，土地評価，取付協議

1. 用地取得の概要

(1) 町による国道拡幅用地の用地買収

異なる道路管理者の道路が交差する際には、道路管理者同士で取付協議が行われる。新たな交差点ができることによる道路管理上の問題を回避するためである。

本事例においては、この取付協議の条件として取付道路の道路管理者である町が国道の拡幅箇所（右折レーン及び歩道幅）の用地取得を行ったものである。

(2) 国土交通省直轄の歩道整備事業

(1)の協議により町道が接続する地点付近の国道に歩道が整備されることとなったが、町が実施する歩道整備はあくまでも取付道路の影響範囲内のみにおいて行われるものであり、これのみでは歩道の連続性が確保されない。そのため、時期をあまり経ずして国土交通省直轄による歩道整備事業が実施されることとなった。

その結果、町と国土交通省の事業区分は次に図示するとおりとなった。

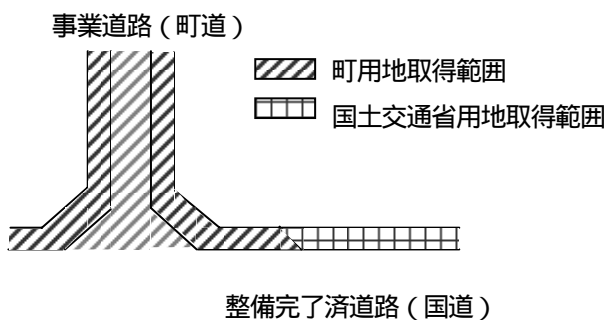


図-1 事業区分図

2. 各起業者による交渉

それぞれの用地取得範囲に従い、用地取得の交渉は町と国土交通省が各々行った。各事業の実施時期の違いから、町の買収が先行する形となった。なお、町が交渉に入った時点では国土交通省の土地評価額は未だ算定されておらず、町と国土交通省の土地評価額にどの程度の差が生じるのか、把握されていない状況であった。

その後、国による歩道整備事業の実施に伴い、国土交通省が土地評価額の算定を行ったところ、町の土地評価額とかなりの開きがあり、国土交通省の算定した土地評価額の平均値が町の算定額に比して安価であることが判明した。

3. 土地評価額の決定

(1) 基本原則

国土交通省の土地評価は、「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準」に従って行われる。同基準第8条第1項において、土地の補償額算定の基本原則として、「取得する土地（土地の附加物を含む。以下同じ。）に対しては、正常な取引価格をもって補償する」とされており、「正常な取引価格」については同9条において、近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地について、土地の価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定する旨が規定されている。

算定の手順としては、まず商業地や住宅地、農地など利用状況が同一と認められる地域内において形状等が概

ね標準的である土地を比較対象として設け、その土地の評価を行う。その後、「国土交通省損失補償取扱要領別記―土地評価事務処理要領」第6条により、比較対象となった標準的な土地との個別的な要因の違いを考慮して、事業用地内の各土地の評価を行うこととなる。

したがって、隣り合う土地であってもその形状等の個別的な要因の違いにより土地評価額が異なることはある。

一方、上述の規定は国土交通省の用地買収において適用されることとなるが、国土交通省以外の政府関係機関、地方公共団体その他公益事業者等についても、これらの規定の上位規定となる「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」に従い、同主旨の取扱を行うこととなっている。

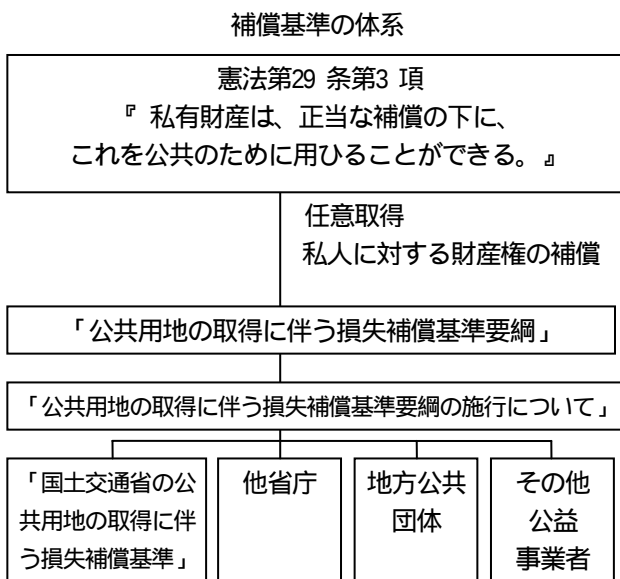


図-2 補償基準の体系

(2) 町と国土交通省の評価格差

3.(1)で述べたとおり、事業用地内の各土地の評価はその個別的な要因等により評価額が異なるのであって、買収主体の違いにより生まれるものではない。

一方で、正常な取引価格を算定する上で買収時期の違いによる時点修正は避けることができない。公示価格や基準地標準価格にみられるように、近年の地価動向では土地価格は下落傾向にある。このような状況下では、一般的に後から買収に入った方が、買収単価が安くなる可能性が高くなる。本事例では、以上のような各種の要因が組み合わさり町と国土交通省との評価格差を生むこととなったのである。

4. 交渉における課題の露呈

交渉に際しては以下の課題が生じた。

(1) 隣接する用地の買収主体が何故異なるのか

図-1 事業区分図のとおり町と国土交通省の用地買収範囲は国道沿いに連続する位置関係にあり、互いの事業用地に共通する地権者が複数名存在した。

両者の事業区分は、1.用地取得の概要で述べた協議の結果決定されたものである。しかし、地権者にとっては、自らの所有する土地が買収されることに変わりはなく、買収主体の違いは、行政側の都合としか受け取られない。そのため、共に国道の拡幅用地の買収であるにもかかわらず、交渉に当たる職員が変わることに不信感を持たれた。

(2) 買収主体の違いにより土地評価額に差が出ることへの不信

町と国土交通省の土地評価額の違いについては3.(2)で述べたとおりであり、買収主体の違いにより土地評価額に差が出ているわけではない。

しかし、仮に買収主体が同じであり、同時期に全ての用地買収がなされていたならば、時点修正による土地評価額の下落の影響を受けなかった。そのため、少なくとも時点修正分、さらには、買収主体の違いにより土地評価の考え方に差があるのではないかという疑念から、地権者に評価額の差額分、損をしたという印象を与えてしまった。

(3) 地権者同士の連携

本件事業用地に関係する地権者は、全員同一の集落に居住していた。そのため、地権者同士の繋がりは強く、どこか1軒に用地交渉に伺えば、その内容は全ての地権者の知るところとなるという状況であった。

当然、町の土地評価額は全地権者の知るところであり、国土交通省の交渉に対しても一致団結して、町と同額の土地評価額での買収を求められた。

5. 交渉における活路

交渉に際して、地権者の多くは歩道整備事業に理解を示していた。本事業区間には歩道がなく、歩行者は路肩を通行しなければならないところ、国道の交通量がかなり多く、歩行者の通行には危険を感じる程度であったためである。事業への理解が示されていることは契約締結の可能性を感じさせるものであった。

6. 交渉方針

(1) 個別交渉により順次買収する方策を採用しなかったこと

交渉に当たっては、全地権者が町と同額単価での買収を要望したものの、その主張には地権者ごとに温度差があった。強く主張する地権者もいれば、自らは国の買収に応じる意向だが、単に様子をみているだけの地権者もいた。

方法論として、様子をみているだけの地権者から順次契約を求めていくということも考えられたが、そのことにより地権者同士の関係が悪化することは好ましくなく、また歩道整備事業という特性上、個別交渉が地権者の不信感を煽り、一部の区間でも買収できなくなれば虫食い状態の歩道整備しかできず、事業効果の面からも好ましくないことから、当該方法は採用しなかった。

(2) 地権者への時間をかけた周知

交渉は毎回地権者から町と同額の土地評価価格での買収を求める発言から始まった。ただし、国は正式な土地評価価格を提示するまでは具体的な金額を伝えることができないため、町と国の土地評価価格は異なり、国の方が安くなる見込みであることを伝えることしかできなかった。具体的な金額を示せないことから、それ以上の話をするができず話が堂々巡りになることもあった。しかし、何度も訪問し時間をかけて同様の説明をすることで、いずれ提示されるであろう国の土地評価価格は町と同額では無いという意識を持ていただくことができた。

(3) 調整単価の採用

土地評価は各土地ごとに個別に行うため、土地ごとにその評価価格が異なるのが通常である。しかし、例外として事業用地内の土地を同一価格で買収する調整単価の採用という方法がある。それぞれの土地の評価価格を均一に調整しようとするもので、土地買収価額は、均一にした土地評価価格に面積を乗じた額となるものである。

これは先行して買収に入った町も同様の手法を採用していたことから、地権者の合意を得ることは問題なく、不公平の無いよう横並びを求める地権者の要望にも応えるものであった。

一方、これにより町における土地評価価格との差が歴然となってしまうことになる。

ただ、地権者同士の連携が強く、仮に調整単価を採用しなかったとしてもそれぞれの土地評価価格は地権者相互に伝わるものと推測されたことから、むしろ調整単価を採用したことを交渉の有利な材料と考えた。

(4) 地権者一斉の土地評価価格の提示

(3)により算定した国土交通省の土地評価価格の提示は、個別訪問により事前に何度も町と同額では無い旨の説明をした後、全地権者が一堂に会した説明会で実施した。これにより、国の土地評価価格を示すと共に地権者同士に

評価価格に差が無い旨を説明し、全地権者に一斉に契約締結を求めたのである。

当然説明会においても、町の土地評価価格と同額が何故出せないのか、という点について追求を受けたが、起業者の責任ある土地評価の結果である旨を繰り返し説明することとした。

説明会の場では地権者の合意を得ることができず、結論は地権者同士の協議を待つこととなった。

7. 地権者による要望活動

国土交通省が土地評価価格の提示を行った結果、地権者は町に対し、町と国土交通省の土地評価価格の差額の補填を求めた。国道の歩道整備が町の要望事項でもあることから、国の事業に協力することへの補填を町に求めたのである。

しかしながら、このような場合に町が差額を補填するという規定は存在せず、町による差額補填は行われなかった。

これにより、地権者にとっては町と比べて安価である国土交通省の土地評価価格を受け入れるか否かの選択を迫られることとなったのである。

8. 事業への理解による契約締結

用地交渉においては、売買価格の話だけではなく、事業の必要性や有効性についても繰り返し説明を行っている。

本事例は最終的に全地権者との契約締結に至ったが、それは売買価格に同意していただいたこと以上に、事業の必要性について理解が得られたためである。

本件事業区間は歩道未整備区間であったため、歩道の整備により歩行者の通行の安全が確保される。また本件事業区間は旧来の集落と新興住宅地とを結ぶ導線となる位置関係にあり、集落の均衡ある発展を望まれた地権者の理解を得ることができた。

何より地権者同士の強い繋がりが、一同一斉に合意に至るという結果に結びついたのである。まさに交渉において障害となっていた地権者同士の強い連携が、一転して最大の成果を得ることに結びついたのである。

9. 今後の課題

本事例においては、国土交通省による用地交渉開始前

から町の土地評価額が地権者の知るところであるという状況からのスタートとなった。これは、国土交通省と町それぞれの単独事業が別々に進んだために生じた問題である。

この点、事業化の時期や予算措置の問題等、調整には多くの課題のクリアが必要になると思われるが、事前に関取時期の調整や、関取担当範囲の調整を行うことで問題の整理を図る余地はあったものと思われる。一方、土地評価額を事業者間で調整することも考えられるが、補償金の算定については測量後に行うものであるため、両者の事業の測量等作業が併行して進んでいなければ調整することは困難であったと思われる。その他に例えば、用地の取得及び補償事務の一部を地方公共団体に委託する用地事務委託の制度の活用も考えられたであろう。

一方で、本件のように結果として隣接用地の関取主体が異なることとなった場合、地権者とどのように交渉するのも課題となる。本事例においては全地権者が歩道整備事業に対して一定の理解を示していたことから一括で土地評価額の提示を行ったが、一括交渉は交渉が決裂すれば全用地の取得が不可能となる危険性もはらんでいる。そうなればその後に関別に交渉を行っても契約締結に至ることは非常に困難であろう。

いかに時機を見極め一括交渉に踏み切るのか、あるいは契約締結に至るまで個別に交渉を続けるべきなのかという点について、経験則や用地担当職員の感覚に頼らなければならないのであろうが、難しい判断を迫られるところである。