

用地買収における道路法第48条の17第1項 (道路外利便施設)の活用について

米山 彩貴¹・林 和毅²

¹近畿地方整備局 奈良国道事務所 用地第一課 (〒630-8115 奈良県奈良市大宮町3丁目5-11)

²近畿地方整備局 奈良国道事務所 用地第一課 (〒630-8115 奈良県奈良市大宮町3丁目5-11)

国道の歩道整備事業に伴い、マンション敷地を買収する必要がありました。マンション敷地の買収にあたっては、敷地権分離に伴う規約の改正同意決議(住民の3/4以上)や区分所有者全員との土地売買契約が必要となり、妥結までに多大な労力や時間を要する可能性があります。また、マンション敷地を買収することで、建物が建築基準法の規定を満たさない建築物となることがわかりました。本事案はこのような課題に対し、道路法第48条の17第1項(道路外利便施設)に定める制度を活用することでどのような利点や効果があるのか、また制度の活用を検討するに至った経緯についてまとめたものです。

キーワード 道路外利便施設, 区分所有権, 歩道整備事業, 用地買収

1. はじめに

(1) 歩道整備事業とは

歩道整備事業とは、歩行者及び自転車の安全で快適な空間の確保を目的に、歩道・自転車歩行者道の整備を実施するものであり、歩行者及び自転車の安全、すなわち人の命を守る重要な事業です。児童に対する安全な通学路の確保、お年寄りに対する安全な歩行空間確保など、地元住民からの様々な要望を受け、事業化し歩道整備を進めていきます。また、観光地においては、観光客の通行の安全を守るという側面も歩道整備事業にはあります。事業を進めるためには、歩道をつくるために必要となる土地を買収し確保することになりますが、買収対象となる地権者の方々の協力が必要不可欠となります。

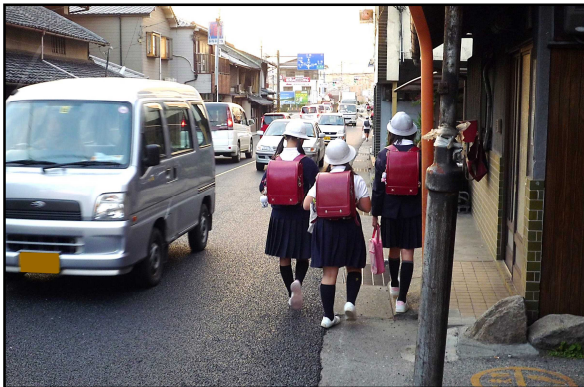


図-1 歩道整備従前状況

(2) 歩道整備事業における用地買収の特徴

大規模な用地買収を伴う改築事業とは異なり、歩道整備事業における用地買収では、新たに整備する歩道スペースだけを確保するための買収範囲が設定されるため、既にある道路の端から数メートルだけを買収するという特徴がある。建物自体は支障にはならず、玄関先や自動車の駐車スペースだけが支障となるケースが多くなり、そこで生活している地権者にとっては、道路から一定の空間が確保された良好な住環境であったところを、買収されることにより住環境が悪化することなどに対し、なかなか理解を得られないことがあります。また、敷地の一部を買収されることにより、建物が建築基準法の規定を満たさない建築物になってしまうケースや、建て替える際には現在の建築面積が確保できなくなるケースなど、住環境のみならず建物自体の機能にも影響し、不利益を被る可能性が高いことなどが、用地買収を難しくさせる要因となっています。

(3) 事業概要

本研究は、奈良国道事務所が施行する歩道整備事業(以下「本件事業」という。)におけるマンション敷地の買収に関する事案を題材にしています。

本件事業箇所は、近畿地方整備局奈良国道事務所が直轄管理する一般国道ですが、交通量が多い区間であるにもかかわらず、歩道が不連続であり、歩道未整備区間は路肩も狭く、歩行者は車道にはみ出して通行するしか

い状態となっています。「交通安全施設等整備事業の推進に関する法律第3条」に基づき小学校の通学路に指定されていますが、歩道が未整備であるため通学児童の安全が確保されていません。また当該地域一帯は、地元自治体によって都市再生整備事業が進められており、本件事業と一体となった都市整備を構想されています。このような背景により、地元住民及び地元自治体から歩道整備に対する強い要望があったため、延長約400mの区間を事業化し、現在は用地買収及び一部工事を行っています。用地買収対象地としては、マンション、工場、駐車場等に利用されている土地が主であり、平成27年度末時点での用地買収進捗率は、約80パーセントとなっています。

本件事業の買収対象となる土地の一部に、マンション敷地があります。マンションの建物自体は支障とはなりませんが、建物は前面道路より後退し建築されており、建物と前面道路との間を通路として利用されている箇所が買収対象となっています。

2. 事業執行上の課題

(1) (分譲)マンションの用地買収の難しさ

分譲マンション(以下、「マンション」という。)の土地の一部を買収することは、一般的な用地買収(区分所有建物でない場合)に比べて、遥かに難しい課題が多数あります。

例えば、土地と建物所有者が同一である一般的な建付地の用地買収であれば、地権者と土地の売買及び建物等の移転契約を締結し、更地となった後に土地の引き渡しを受ける事となります。つまり、地権者一人の意志で当該土地を売却する事ができます。

しかし、マンションの場合はそうはいきません。例えばマンションの土地の一部(建物はかからない)が事業に必要となった場合には、たとえ土地の一部であっても、マンションの区分所有者全員の了解がないと、土地は買収できません。以下、もう少し詳しく説明します。

a) マンションの所有形態

マンションの場合、構造上区分された居住空間を所有権の目的とすることができます。これを「区分所有権」といいます。マンション自体は「区分所有建物」と呼ばれ、複数の区分所有権の集合体であると言えます。また、区分所有者(マンション住民)が居住している部屋を「専有部分」といい、専有部分以外の建物の部分等を「共用部分」といいます。専有部分を所有するためのマンションの敷地に関する権利を「敷地利用権」といいます。マンションを買うということは、この専有部分の区分所有権と同時に「敷地利用権」を取得する事となります。これらの権利は、原則として別々に処分することは

できない事となっています。(建物の区分所有等に関する法律第22条)

b) マンション敷地の全部を買収

事業用地として、マンション敷地全部が買収となる場合は、全ての区分所有者それぞれと売買契約を締結し、全区分所有権を取得します。結果としてマンションの建物及び土地を全て買い取る事となります。

c) マンション敷地の一部を買収

事業用地として、マンション敷地の一部が買収(土地のみ)となる場合は、前述のとおり区分所有権と敷地利用権を別々に処分する事が出来ないため、原則として土地だけを取得することはできません。

マンション敷地の一部を買収するためには、まず、区分所有者で構成される管理組合の総会決議により、規約改正の了解決議(4分の3以上)を経て、専有部分の区分所有権とその専有部分に係る敷地利用権を分離して処分を可能にしなければなりません。これにより、土地と敷地権の分筆が可能となり、敷地権の抹消登記を行った後、土地の所有権移転をする事となります。敷地権の抹消や土地の所有権移転は、当然のごとく区分所有者全員の共有物となっていますので、全区分所有者と売買契約を締結しなければ、事業用地は取得できないこととなります。

d) 結論

マンション敷地を全部買収する場合は、区分所有者毎に売買契約を締結し(複数契約となる)、時間をかけ一歩ずつ進捗させることはできます。しかし、マンション敷地の一部を買収する場合は、その土地が全区分所有者の共有名義となるため、一契約に全区分所有者の了解が必要となり、はるかに困難な事となります。

いずれにせよ、マンション敷地を取得するためには全区分所有者、つまり全てのマンション住民と売買契約の締結をしなければならないため、妥結までに多大な労力や時間を要することになります。

(2) 本件事業における課題

本件事業においては、マンション敷地の一部が買収対象であり、またマンション建物自体は支障とはなりませんが、買収するにあたり前節で述べた課題以外にも、以下の課題がありました。

a) 建物に対する法規制

当該マンションが建っている地域は、商業地域(建ぺい率:80%,容積率:400%)に指定されており、当該マンションは前面道路境界線より後退して建てられています。また、現道路敷境界線より後退することにより道路斜線制限(建築基準法第56条第1項及び第2項)が緩和されています。

このような状況において、マンション敷地の一部を買収されることにより、敷地面積が減少するため、容積率が建築基準法の規定値を超えてしまうことがわかりまし

た。また、前面道路からの後退距離が短くなることで、道路斜線制限の規定違反となってしまう可能性が高いこともわかりました。

公共事業や土地区画整理事業等によって敷地面積の減少が生じ、敷地面積が関係する規定に適合しなくなる場合は、既存不適格建築物として扱うこと（建築基準法第86条の9第1項）となっているため、容積率の規定に不適合となることについては既存不適格建築物として扱うこととなりますが、道路斜線制限の規定に不適合となってしまうと、たちまち違法建築物となってしまう。これにより、マンション建物の法令改善に伴う補償（移転補償等）が必要となる可能性が高く、買収が更に困難となります。また、将来マンションを建て替えるときには、従前と同等な床面積や戸数が確保できなくなり、転売しようとするれば違法建築であるがゆえに資産価値が低下するということになります。これはマンション住民にとって容認しがたい事象となります。

b) 所有権以外の権利設定

マンション住民が抵当権等の設定をしている場合、敷地を買収されることで担保価値が下がってしまうことで、債権者（金融機関）への担保変更申請が必要となる場合があり、ローン滞納者はローンの打切りやローンの借り換えが出来ない可能性があることも懸念されます。

3. 道路外利便施設管理制度の活用検討

（1）道路外利便施設管理制度について

a) 制度の概要

（利便施設協定の締結等）

道路法第四十八条の十七

道路管理者は、その管理する道路に並木、街灯その他道路の通行者又は利用者の利便の確保に資するものとして政令で定める工作物又は施設を設けることが当該道路の構造又は周辺の土地利用の状況により困難である場合において、当該道路の通行者又は利用者の利便の確保のため必要があると認めるときは、当該道路の区域外にあるそれらの工作物又は施設（以下「道路外利便施設」という。）について道路外利便施設所有者等（当該道路外利便施設の所有者又は当該道路外利便施設の敷地である土地（建築物その他の工作物に道路外利便施設が設けられている場合にあっては、当該建築物その他の工作物のうち当該道路外利便施設に係る部分）の所有者若しくは使用及び収益を目的とする権利（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者をいう。次項及び第四十八条の十九において同じ。）との間において、次に掲げる事項を定めた協定（以下この節において「利便施設協定」という。）を締結して、当該道路外利便施設の管理を行うことができる。

- 一 利便施設協定の目的となる道路外利便施設（以下「協定利便施設」という。）
- 二 協定利便施設の管理の方法
- 三 利便施設協定の有効期間
- 四 利便施設協定に違反した場合の措置
- 五 利便施設協定の揭示方法
- 六 その他協定利便施設の管理に関し必要な事項

道路法第48条の17第1項において、道路外利便施設管理制度について書かれています。（図-2 参照）

道路外利便施設管理制度（以下「当該制度」という。）とは、道路管理者が道路区域外にある道路管理者以外の者が所有する施設を、道路管理者と当該施設所有者とで協定を結ぶことによって、道路管理者が当該施設を管理できるようにする制度となっています。2007年（平成19年）3月の道路法改正で新たに設けられた制度であり、従前は道路区域外の施設は道路管理者が維持管理することはできませんでしたが、当該制度を活用することで、政令で定める施設については道路管理者による維持管理が可能となりました。

政令で定める施設とは、道路法施行令第35条の4で規定されており、道路に沿って設けられた通路、案内標識、自動車又は自転車駐車場、ベンチ、花壇等の緑化施設、公衆便所など様々あります。また、協定締結後に道路外利便施設所有者が変わったとしても当該協定の効力は持続される（道路法第48条の19）ことから、長期にわたって道路の通行者や利用者への利便性の確保ができるようになっています。

当該制度を活用する上での道路管理者にとっての利点として、新しく施設を整備する必要がないこと、用地取得の必要がないことなどが挙げられます。また、道路外利便施設所有者にとっての利点は、維持管理及び修繕にかかる費用は不要であること（道路管理者が負担）、維持管理瑕疵により第三者に損害を与えた場合の責任を負う必要がないことなどが挙げられます。

当該制度を活用することで、道路管理者及び道路外利便施設所有者の両者にとって利点が多くなるケースにおいては、非常に有意義な制度であると考えられます。

図-2 道路法第48条の17第1項 条文

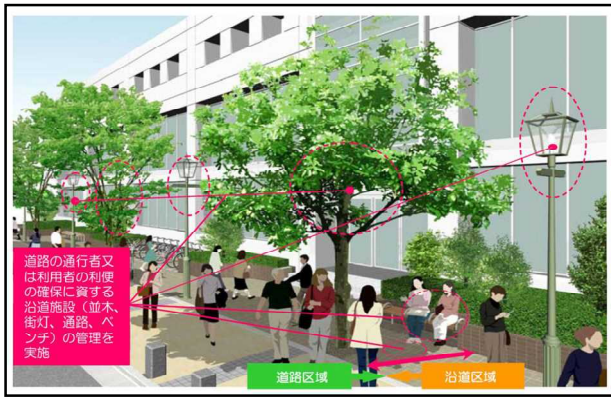


図-3 道路外利便施設イメージ図¹⁾

b) 管理協定の内容

道路法第48条の17第1項において、協定事項が定められています。（図-2 参照）

本件事業においては、維持管理に要する費用負担の分担方法、道路外利便施設の危険防止措置に関すること、道路外利便施設の管理瑕疵責任、道路外利便施設の貸与及び譲渡、などについても協定事項として盛り込む予定です。

c) 本件事業への当該制度の活用検討

前述のとおり、マンション敷地の買収には様々な課題が伴います。無償借地や協定など、買収とは別の方法で解決できないか検討を行いました。法的制限や管理責任について問題があり、やはり住民の理解を得られるものではありませんでした。そんな中、当該制度の活用案が持ち上がり、本件事業への活用を検討することになりました。

買収対象であるマンション敷地は、建築基準法の規定等を考慮され、マンションが建設される際に前面道路から幅約2mの区間は通路として整備されており、誰でも自由に通行できる歩道形態となっています。このような形状であることに着目し、当該マンション通路を道路外利便施設として整理することができると考えました。道路管理者の管理下で歩道として利用できるようになることは、通行者又は利用者の利便の確保という観点からも当該制度を活用する要件に当てはまります。

以上のことから、当該制度を活用して本件事業の進捗を図ることとしました。全国的にも当該制度を活用した事例は少なく、活用が実現すれば近畿地方整備局管内としては初めての事例となります。（図-4 は、マンション前後の道路の様子を撮った写真であり、図-5 はマンション前面の現地写真となっている。図-5 中で、歩道のように見える部分は道路区域ではなく、マンション敷地である。）

（2）当該制度活用による利点

マンション敷地の買収には様々な課題が伴うことと比し、当該制度を活用すると様々な利点が生まれます。

a) 用地交渉時間の短縮

まず、当該制度の協定を締結するためには、マンション全所有者の同意が必要となりますが、総会での議決を採れば全所有者の同意を得たものとみなされるので、用地交渉にかかる時間を大幅に短縮することが望めます。

b) 法的制限の現状維持

また、当該制度によって管理することになるマンション敷地（本件事業においては通路）は道路として認定しない、つまり道路区域外の扱いとなるため、マンション建物が既存不適格又は違反建築物になることはありません。

c) 通路敷地の管理

現状の通路はマンションが管理を行っていますが、協定によって道路管理者が主として当該通路を管理することになるので、より住民からの理解を得られ易くなると考えられます。

d) 用地買収が不要

そしてなにより、既存のマンション施設をそのまま歩道として利用することができるので、用地買収が不要となり、事業費の削減に繋がります。



図-4 現況写真(マンション前後の道路状況)

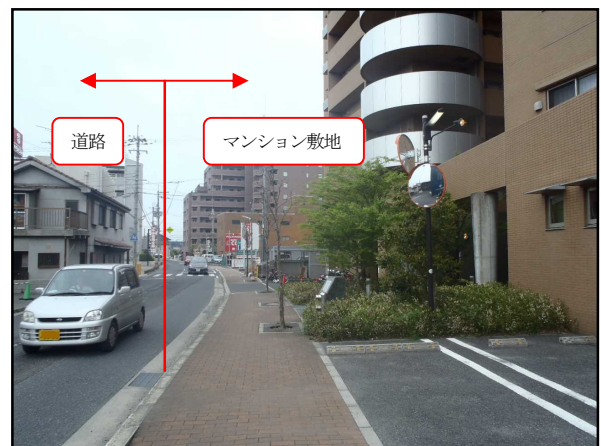


図-5 現況写真(マンション前面の状況)

（３）当該制度活用による効果

本件事業におけるマンション住民とは事業化当初より協議を行っており、様々な課題が出てきました。ただ、本件事業においてマンション前以外の歩道整備が進めば、マンション前通路の通行量も増加することになるため、事故等が発生すればマンションの管理組合が管理瑕疵を負うことも想定されるため、マンション前についても早期に歩道整備を行う必要があります。

そのような状況の中、当該制度を活用することを検討し、マンション管理組合や理事会等に速やかに当該制度の説明や協力依頼を行うことによって、マンション敷地の歩道利用の実現に向け前進することができると考えます。

当該制度をより活用しやすい環境を整えるため、地元自治体にも積極的に協力をいただきながら、現在、マンション住民と協定を締結するため協議を進めているところです。

4. まとめ

当該制度を活用することにより、マンション敷地を買収する場合と比べ様々な利点があるため、歩道整備事業の進捗に非常に大きく寄与すると考えられます。

本件事業に限らず全国的にマンション敷地の買収については、様々な課題が発生することから、用地買収完了までに多大な労力と時間を要し、事業進捗のあい路になる可能性が高いと思われます。そのような案件に対し、当該制度の活用が実現すれば、全国的にも例が少なく、近畿地方整備局管内としては初めての事例となることから、本研究を参考にさせていただきたく、また今後の公共事業推進のために少しでも役立てばと思い、発表させていただきました。

最後に、本研究に協力していただきました方々に厚く御礼申し上げます。

参考文献

1) 国土交通省道路局路政課：

道路法令関係 Q&A 道路外利便施設協定とは？