

自治体と連携した用地取得 ～高槻市八丁畷交差点事業における取り組み～

中田 遼介¹・松田 裕史²

¹近畿地方整備局 大阪国道事務所 用地課 (〒536-0004大阪府大阪市城東区今福西2-12-35)

²高槻市 都市創造部 審査指導課 (〒569-0067大阪府高槻市桃園町2-1)

国道171号八丁畷交差点改良事業は、高槻市松原町地区においては2001年10月から、高槻市京口町地区においては2009年10月から用地取得に着手し、2015年3月時点で用地取得率(面積比)は約65%であり、まだ11件の未取得件数があった。

土地収用法に基づく収用手続きを進めつつ自治体と連携して用地取得を行った結果、約9ヶ月後の2015年12月には全て任意契約により用地取得が完了した。

自治体とどのような協力体制をとり用地進捗を図ったか、八丁畷交差点事業の事例を紹介しながら、今後の自治体との連携・協力のあり方について考察したものである。

キーワード 地域連携, 地元調整, 事業認定, 選択と集中, スピードアップ

1. 国道171号八丁畷交差点改良事業

(1) 事業概要

国道171号は、京都府京都市を起点とし、大阪府三島郡島本町、高槻市、茨木市等を経て、兵庫県神戸市に至る延長約69kmの主要幹線道路である。

高槻市に存する国道171号の八丁畷交差点は、国道171号、170号、府道伏見柳谷高槻線が交差する大規模な交差点であるが、右左折レーンの不足や未整備のために交通が渋滞し、急な車線変更を誘発することによって、接触や追突の事故が発生している。

このような状況に対処するため、京都側での右折レーン、左折レーンの新設及び神戸側での右折レーンの増設を実施することにより、交通流の円滑化と安全性の向上を図る事業である。

2. 都市部における交通安全対策事業の用地取得の特徴

八丁畷交差点事業では、用地取得に長期間を要している状況であったが、その背景として、都市部における交通安全対策事業の用地取得の特徴について述べる。

(1) 交通安全対策事業とは

交通安全対策事業(一種事業)とは、道路を改良して交通環境の改善を図る事業であり、歩道・横断歩道橋の整備、バリアフリー対応工事等により、歩行者等の安全

な通行を確保するとともに、交差点改良工事により、渋滞緩和や事故削減を図る事業である。

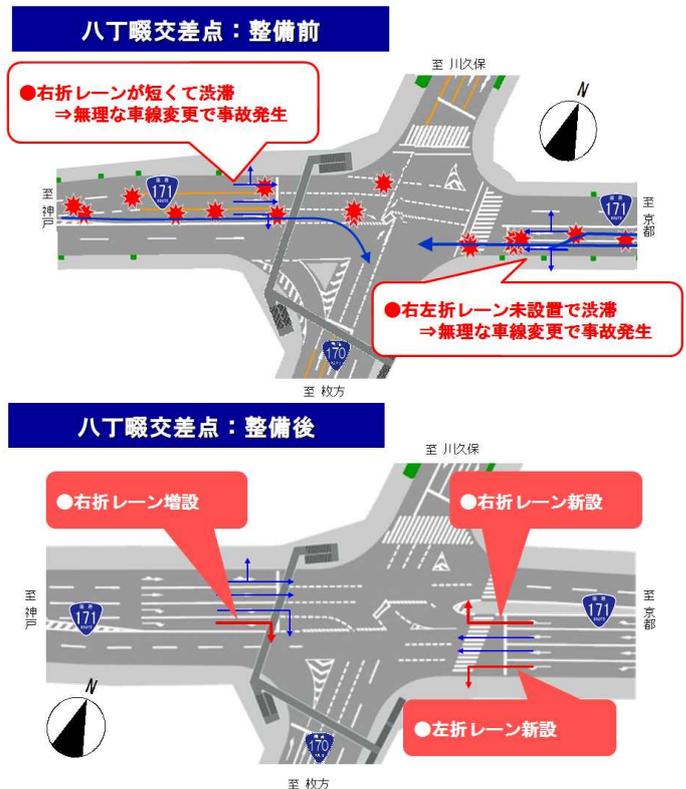


図-1 八丁畷交差点事業 事業計画図

(2) 都市部の交通安全対策事業における用地取得の特徴

交通安全対策事業における用地取得の特徴として、供用中の道路（国道）を拡幅するための用地取得であり、店舗等の建物が支障とならずに敷地の前面（道路に面する部分）の駐車場敷地のみが支障となる場合が多いという点が挙げられる。そのため、店舗等の営業上、重要な機能を持つ駐車場が支障になるにも関わらず、補償金額が少ないといった補償額、補償内容に対する不満が出やすく、用地交渉が難航、長期化するケースが多い。

また都市部は地方部と比較して土地代金が高いため、地権者の権利意識も高く、土地境界の確認に時間を要する。境界紛争が生じ、土地の境界が決まらなければ任意契約による用地取得ができない。さらに土地代金が高いため補償金額も高くなるため、収用交換等の場合の譲渡所得等の特別控除の上限額である5,000万円を上回る事が多く、税の特例の恩恵が軽減されてしまう。

加えて、個人の土地よりも法人の土地が取得対象になることが多く、相手方の移転検討に時間を要する場面が多いというのが特徴である。

こういった特徴から、事業の完成に至るまでに長期間を要している事業が少なくない。

(3) 土地収用法の活用

民間における用地取得であれば、事業の採算性が合うと思えば高い金額で取得することができる。しかし、公共事業の用地取得は、補償基準等に基づき適正価格を算定し、相手方が補償金額に不満があったとしても、価格交渉に応じることはできない。相手方に納得して貰えるように説明を尽くし、粘り強く用地交渉を続けることになる。しかしその代わりに、任意交渉による解決が困難となった場合には、土地収用法に基づく収用手続きの活用が可能である点が、民間事業とは異なっている。

3. 土地収用法に基づく収用手続き

八丁畷交差点事業では、完成に向け用地取得を確実にを行うため、土地収用法に基づく収用手続きを進めることとした。

(1) 収用手続きの概要

収用手続きは、大きく2段階に分かれている。

①事業認定手続

認定庁が、個々の事業について、土地を収用するための要件を具備するか認定する手続き。

②収用裁決手続

収用委員会が、被収用者に対する補償金額、明渡し期限等を決定（裁決）する手続き。

(2) 事業認定の取得

2013年4月から本局用地部と事前協議を開始し、

認定庁への事前相談、事業説明会を経た後、事業認定申請を行い、2015年3月に事業認定の告示がされた。

2013年4月	本局用地部との事前協議を開始
2013年12月	認定庁への事前相談を開始
2015年1月8日	土地収用法第15条の14に基づく事業説明会を実施
2015年1月27日	事業認定申請
2015年3月23日	事業認定の告示

図-2 事業認定の取得までの経緯

(3) 収用裁決手続きについて

事業認定の告示がされると、起業者（事業者）は、手続保留を行わない場合、告示があった日から1年以内に全ての案件について、裁決申請しなければならない。1年以内に裁決申請をしないときは、事業認定は効力を失ってしまう。

裁決申請をするためには、土地収用法第35条に基づく土地物件調査を行い、土地調査・物件調査を作成した上で、裁決申請書を作成しなければならない。

裁決申請を行った後は、収用委員会審理を経て裁決となる。そして裁決において定められた明渡し期限内に相手方から明渡しされない場合は、行政代執行手続きに移行することになる。

したがって、明渡しまでには種々の法的手続が必要であり、大変な労力と時間を要する。

4. 用地取得状況及び用地取得方針

(1) 用地取得状況

交差点より京都側の高槻市松原町地区は2001年10月から、交差点より神戸側の高槻市京口町地区は2009年10月から用地取得に着手しており、2015年3月時点で用地取得率（面積比）は約65%であり、まだ11件の未取得案件が存する状況であった。また11件の内、建物が直接支障になる案件が3件存するという状況であった。

これらの未取得案件について、任意契約によるか収用裁決によるか、いずれかの方法で用地取得する必要があるが、先述したとおり、裁決申請手続きは非常に時間を要するため、10件を越える件数について、1年以内に全て裁決申請を行うことは非常に困難に思えた。したがって、1件でも多くの地権者と任意契約を行う必要があった。

(2) 用地取得の方針

このような状況の中で、まず未取得案件11件について、裁決申請事務に要する期間、収用委員会の裁決に要する期間、相手方の明渡し期間や道路工事の期間を踏まえた収用工程を作成し、任意交渉から収用裁決手続きに

移行するリミット（任意交渉リミット）を設定した。なお、建物が直接支障になる場合は、収用裁決手続きに要する期間が長くなるため、任意交渉リミットは早期に設定される。

2013年度に高槻市域事業調整会議を設立するなど、これまでも自治体（高槻市）と協力体制を築き用地取得を進めてきたが、収用裁決手続きを行いつつ、1件でも多くの地権者と任意契約を行うため、より連携・協力して用地取得を推進することとした。

5. 自治体（高槻市）との連携

(1) 用地事務の流れ

用地事務の流れは〈図-3〉のとおりであるが、円滑に用地取得を進めるため、多くの部分について自治体（高槻市）と連携しながら進めた。

用地事務の流れ

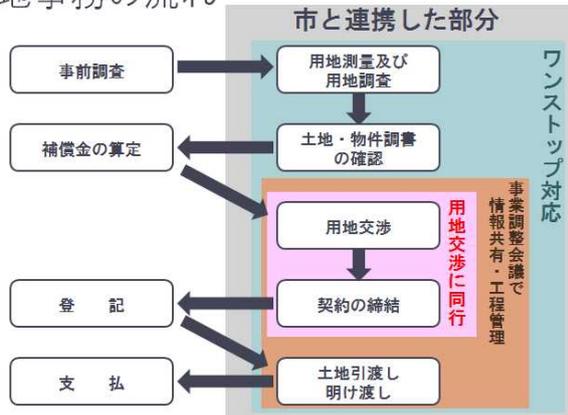


図-3 用地事務の流れ及び市と連携した部分

(2) 高槻市域事業調整会議

八丁畷交差点事業を含む、高槻市域の国道171号交通安全対策事業について、2013年度より1～2ヶ月に1回のペースで高槻市域事業調整会議を実施。

a) メンバー

大阪国道事務所、大阪府茨木土木事務所（府道事業とも情報共有、調整を図るため）、高槻市。

b) 目的

- ・ 用地取得状況及び見通しの確認、用地取得上の課題の確認及び解決策の協議。
- ・ 収用工程の確認。
- ・ 供用までの工事工程の確認。
- ・ 関連する市道、府道の調整。

特に収用工程に基づき、いつまでに何をやるかの工程管理を徹底化した。

この事業調整会議を行うことで、用地取得に係る課題の情報共有、対応策の協議、工程管理を手戻りなく円滑に行うことができた。また国、府、市の連携強化が図ら

れ、一体となって事業を進めることができた。



図-4 高槻市域事業調整会議の状況

(3) 高槻市道路課によるワンストップ対応

八丁畷交差点事業に関する市の窓口を高槻市都市創造部道路課（以下、「市道路課」という。）に一本化し、市道路課が市役所内の調整役となった。

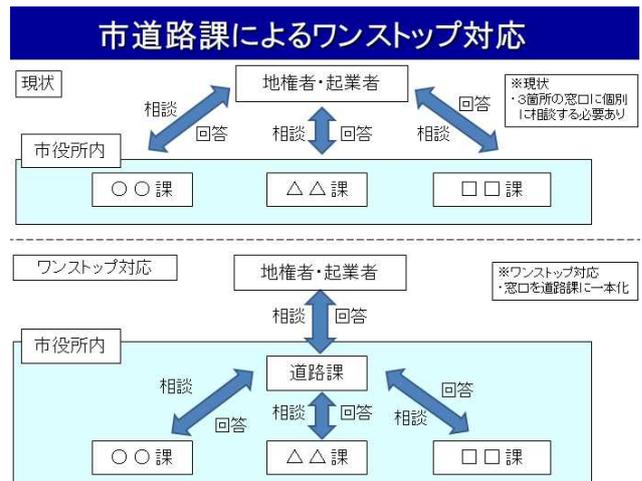


図-5 市道路課によるワンストップ対応

用地取得をはじめ事業を進める上で、市との調整事項は多岐にわたり、関連する部署も多い。起業者が市の各担当課に直接確認する場合は、相談案件毎に各課に出向き、その都度事業の説明等をした上で相談することになる。したがって、その都度担当課を調べたり、複数の窓口に出向く手間や労力が必要になる。さらに、面識もない各窓口個別に協議しては、お互い慎重になり、なかなかスムーズに相談が進まないことがある。

しかし今回は、市道路課に窓口を一本化し、市役所内の調整を全て市道路課を通して行ったため、必要な協議が最短で完了し、事務の迅速化、効率化を図ることができた。

今回、市道路課が調整を行った具体例を示す。

相談内容	担当部署
道路の明示、道路法の手続き	管理課
水道管の地下埋設調べや協議	水道部
下水道や水路の管理及び地元調整	下水河川企画課
財産区所有財産の境界確定等の調整	資産管理課
固定資産税について	資産税課
地元自治会調べ	コミュニティ推進室
用地買収後の残地での建物建替えに伴う建築基準法上の考え方や協議 私道の建築基準法上の取扱いについて	審査指導課
土地収用法の35条調査に係る市吏員の調整	総務課

図-6 市道路課が調整を行った相談内容及び市内担当部署

さらに、市道路課は用地関係のみならず、事業全般についての窓口として、大阪国道事務所内の事業対策官室、工務課等の関係各課とも密接に連携を取り、円滑に事業が進むよう調整を行った。

(4) 『二つの側面』から用地交渉を支援

a) 二つの側面とは

円滑に用地取得を進めるために、用地交渉へ市道路課が同行した。その際、市は二つの側面を併せ持ち、仲介役として用地交渉を支援した。

①起業者と力を合わせ事業の必要性を訴える立場

地元市町村ならではの信頼感があり、また地元の公共事業の起業者としての経験から、起業者の補償説明に対する補足説明を行った。さらに、国の事業が市にとって有益であるという、事業の必要性を説明した。

②地権者に寄り添う市民の代表としての立場

相手の主張に耳を傾け相談役になり、気持ちを和らげるといった役割を担った。あくまで第三者的な立場で用地交渉に同行するため、起業者に対して抵抗感のある地権者も、市に対しては話し易く、地権者との距離を近づける、補償説明のための雰囲気を作るという面において、非常に大きな効果があった。

b) プラスアルファの効果

市が同行することによるプラスアルファの効果として、市の所掌事務に関する質問に対してその場で回答することができたり、また、一旦持ち帰り確認が必要な内容であっても、市と国とで互いに確認すべき内容の共有ができていたため、素早い対応が可能であった。また、回答に当たっては、ワンストップ対応として、市道路課が各窓口で相談し、市道路課から地権者へ素早い回答を行った。

地権者の質問に対して素早い対応をすることは、信頼関係の構築にも繋がった。

(5) 市と連携して用地取得を行った具体例

ここで、市と連携して用地取得を行った具体例を紹

介する。

ある地権者は、交渉当初より一貫して代替地を希望されていた。しかもその内容は現在よりも市街地中心部であること、現況以上の地積であること、また代替地の取得に当たり補償金以上の持ち出しはできないという非常に厳しい条件であり、希望する代替地が見つからなければ契約しないと強く主張されていた。

代替地情報の提供を行いながら用地交渉を進めたが、どれも相手方の条件に合わず、交渉が長期化している状態であった。またその間、起業者の担当者が数年で代わることに對し、強い不信感、抵抗感を持っており、いくら丁寧に説明をしても聞き入れて貰えない状態であり、収用されても良い、自分の思いを収用委員会に訴えるという旨の発言もされていた。

代替地情報を提供することで、こちらが真摯に対応していることを示すことは必要であるが、そもそも相手方の交渉受入れ体制を整えなければ、このまま代替地情報を提供するだけではいたずらに時間を費やすだけであり、任意交渉で妥結の見通しが立たないと思われた。

そこで引き続き代替地情報の詮索、提供を行いつつ、市が仲介役として交渉に同行し、連携して用地交渉を進めることで行き詰まりの打開を図ることとした。

市が第三者として起業者と地権者の間に入り、時には地権者側に立って相談役になり、法的な内容を噛み砕いて丁寧に説明する、また時には事業の必要性を説明したり、早期に用地取得ができるよう起業者側に立って理解と協力を求めるなど状況に応じた柔軟な対応を行った。

市道路課とともに何度も足を運び粘り強く用地交渉することで、相手方の心が徐々にほぐれていき、最終的には起業者の説明も聞いてくれるようになり、交渉をスムーズにしていくことができた。

その結果、起業者や市が情報提供した代替地によらず、自主的に移転していただき、現在は土地の引渡しを得ることができた。

起業者としても、相手目線に立ち、理解を得られるまで粘り強く用地交渉を行うが、どうしても交渉が膠着状態に陥り行き詰まるという状況は発生する。そんなときに、市が仲介役として間に入って貰うことで、用地交渉を円滑に進めることができた事例である。

6. 本取り組みの結果について

自治体と連携して用地取得を行った結果、2015年3月の事業認定告示時点では11件の未取得案件があったが、2015年12月までの約9ヶ月間で全ての案件について任意で用地取得を行うことができた。

任意による用地取得を行ったことで裁決申請図書を作成、収用審理の準備や出席等に要する時間や労力などを削減することができた。また、仮に収用裁決による解決

を図った場合、明渡し期限までに相手方が明渡ししない場合、行政代執行による手続きを行わなければならない。そうするとさらに時間や労力を要してしまうが、任意による用地取得を行ったことで、行政代執行に要する時間や労力も削減することができた。

ここで、短期間で飛躍的に用地取得率が上がった背景を検証する。

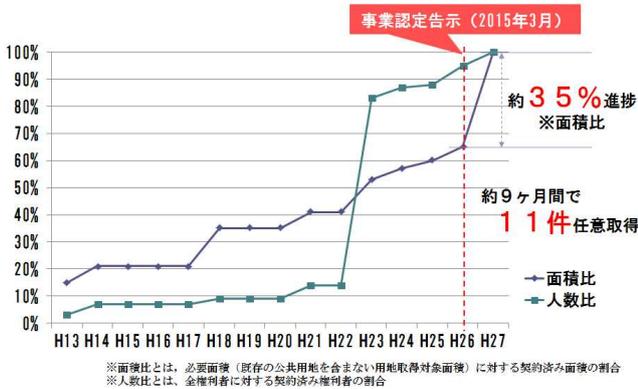


図-7 用地取得率の推移

(1) 事業認定による効果

任意交渉のリミットを設定し、それまでに合意が得られなければ、土地収用手続きに移行せざるを得ないということを地権者に伝えることで、起業者として確実に用地取得を進めるという意思表示を行った。このことは、起業者にとっても、任意交渉のリミットまでに妥結させなければならないというプレッシャーにもなった反面、妥結に向け、事務所内部や関係機関との結束の強化に繋がり、難局を乗り越えるための原動力にもなった。

(2) 自治体との連携による効果

何より市との連携なくしては、全ての案件の任意取得は達成出来なかったと考えている。

事業調整会議で収用工程をふまえたスケジュールの徹底、市道路課のワンストップ対応による事務の効率化、仲介役として用地交渉へ同行することによる交渉の円滑化など、起業者のマッパワーが限られている中で、短期間で用地交渉をまとめることができたのは、これら市との連携があったからこそである。

7. 本取り組みの検証と今後の展望について

(1) 本取り組みを振り返って

市と連携・協力することは、円滑に用地取得を進める上で非常にメリットが大きいため、早期段階で連携・協力体制を築く必要がある。今回は用地交渉が難航、長期化していた状況から、事業調整会議を立ち上げ連携を強化し、一体となって事業を進めるに至ったが、事業の早期段階で連携・協力体制を築いていれば、より円滑に用地取得が進んだのではないかと思う。それが今回の反省

点であり、今後を活かしたい。

(2) 自治体との連携について今後の展望

自治体にとっても、早期に用地取得を行うことで、地元の交通混雑箇所、交通事故多発箇所について、早期に事業効果が発揮され、道路環境が改善されるというメリットがある。したがって、国と自治体が連携して用地取得を行うことは、双方にメリットがある取り組みである。なお、高槻市ではホームページでも事業の必要性を市民にPRし、国と市が連携・協力しながら取り組むとしている。



図-8 高槻市HP「国道171号の交差点改良が進んでいます！」

また、限られた予算の中、予算の効率的運用が求められている。交通安全対策事業も「選択と集中」により事業効果の高い箇所について重点的・集中的に対策を実施していくことで、効率的・効果的な交通安全対策を実施する流れにある。また、早期の事業効果の発現が求められており、事業スピードアップのためには、自治体の協力体制が不可欠である。

本取り組みの経験を活かし、国と自治体が連携して用地取得を進めることは双方のメリットがある点、また事業の「選択と集中」、スピードアップという面からも、連携して用地取得を進めるよう、事業の早期段階から関係する自治体へ働きかけを行う必要があると感じた。具体的には、まず定期的に用地取得状況や課題の情報共有を行う会議を設けることで、目的意識の共有を行い、連携・協力体制の構築に繋げていければと思う。

8. 終わりに

八丁畷交差点事業の用地取得は、全て任意契約が完了した後、一部を除き土地の引渡しも完了しており、完成に向けて道路占用企業者との調整、道路工事を行っているところであり、現在の市との連携は用地関係から工事関係に重点を移している。

これからも完成に向け、引き続き市と連携・協力して事業を進めていきたい。

本事例が自治体と連携した用地取得を行うことで、早

行政サービス部門:No.15

期の用地取得に繋がった事例として、今後の参考になれば幸いである。

謝辞：八丁畷交差点事業は、地権者の方々を始めとした関係者の皆様の、事業へのご理解、ご協力のもと用地取得を完了することができました。心より感謝申し上げます。

参考文献

1)高槻市ホームページ

国道 171 号の交差点改良が進んでいます！

http://www.city.takatsuki.osaka.jp/shisei/kohokocho/buchoshitsu/kako/h27/h27_8kara/toshi_h27/toshi271217.html

※松田 裕史（旧所属：高槻市 都市創造部 道路課）