

2001年11月28日(水)

公共用地取得制度に関する 問題と改善方策

Problems and Improvements about System of Land
acquisition for Public Infrastructure

運輸政策研究所
室田昌子 Masako Murota

発表内容 Contents

1. 用地取得に関わる問題点
2. 用地取得難航事例と事業プロセス
3. ドイツにおける道路事業の計画調整と
用地取得手続き
4. 用地取得制度の改善方策：計画・事業
調整制度の提案

1. 用地取得に関わる問題

Problems related with land acquisition for public use

(1) 用地取得の長期化

A tendency of long-term for land acquisition

(2) 用地取得の難航理由

The reasons of difficulties at land acquisition

(3) 用地取得制度の課題

Problems to be solved of the system of land acquisition

(1) 用地取得の長期化

社会資本整備における用地取得の長期化、完成時期の不確定化

取得の長期化に伴う費用の増大

取得の遅延による便益発生が遅れ

完了時期不確定による、計画的土地利用や他の関連社会資本整備計画の混乱

複数事業計画間の連携、一体的な整備などの困難さ

1) 道路 一 高速道路

名称:区間	延長	基本 計画	完成	施行命令 ～ 完成
	km	年月	年月	
東京外環：大泉～三郷	29.6	82.1	92.11 94.3	6年 7ヶ月 7年11ヶ月
東名阪： 名古屋西～名古屋	28.2	78.12	88.3 91.3 93.12	4年 8ヶ月 7年 8ヶ月 10年 5ヶ月
館山：千葉～木更津	30.7	73.11	95.4 95.7	11年 4ヶ月 11年 7ヶ月
山陽：神戸～三木	27.7	72.6	96.11	12年 1ヶ月

2) 道路 ー 東京都 / 幹線道路 : 都計道

名称	所在	延長 km	事業予定期間 年～年	進捗状況 年目執行率
環状3	台東区	1.7	74～01	26年95%
環状8	練馬区	1.5	83～02	17年86%
町田3.3.8	町田市	1.1	86～02	15年46%
立川3.3.8	東大和市	0.9	87～03	13年79%
放射9	豊島区	1.4	88～04	12年69%
秋多3.4.6	日の出町他	3.6	88～04	12年77%
東村山3.3.8	東村山市	0.9	88～01	12年92%
環状8	杉並・練馬区	1.9	88～01	12年98%
秋多3.3.3	あきる野市	2.6	88～01	12年98%
調布3.2.6	調布市	1.6	89～02	11年91%

3) 鉄道

名称	延長距離	用地取得期間	年月
埼玉高速鉄道線	14.6km	95.3 ~ 01.3	6年
東葉高速鉄道	16.2km	85.8 ~ 94.6	8年10
北総公団線(第2期)	8.7km	83.6 ~ 91.3	7年9
半蔵門線: 渋谷 ~ 三越前	10.0km	73.8 ~ 87.6	13年10
横浜市高速鉄道1号線	12.3km	67.8 ~ 85.3	17年7
有楽町線: 銀座1 ~ 成増	19.9km	69.1 ~ 81.10	12年9

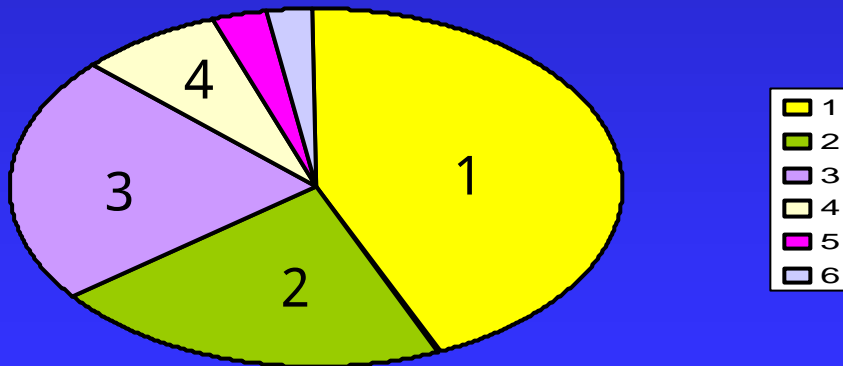
(2) 用地取得の難航理由

1) 用地交渉が難航する理由

順位	理 由	回答数
1 位	補償額の不満	24
2 位	事業計画への反対・行政不満	19
3 位	相続紛争・相続多数・不明	18
4 位	代替地要求	16
5 位	共有地・区分所有	12

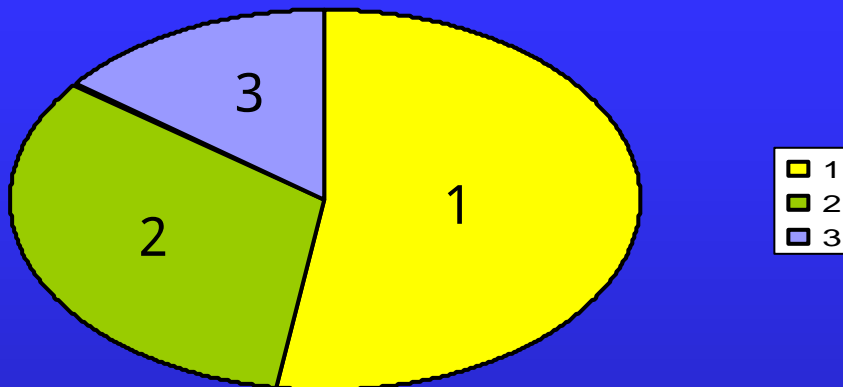
総務庁の起業者アンケート調査(H5年)

2) 土地収用適用の理由



直轄国道事業：国土交通省調査

1. 地権者係争
2. 相続人係争
3. 補償額の不満
4. 事業への反対
5. 代替地の要求
6. 境界の不確定



東京都建設局事業概要より

1. 事業計画反対
2. 補償額の不満
3. 権利割合不明
相続・権利者不明・境界不確定

3) 土地収用適用事例に見る紛争要因

(1) 住民の参加・説明 方法	圏央道、二ツ塚処分場、 半蔵門線、川辺川ダム
(2) 事業の必要性	徳山ダム、川辺川ダム 苫田ダム
(3) 自然環境保全	圏央道、徳山ダム、
(4) 土地利用(住宅 地等)との適合性	横浜新貨物線、北陸新幹線
(5) 地域へのマイナス 影響	二ツ塚処分場、超高压送電線 南いわき幹線
(6) 開発利益	(東葉高速鉄道)
(7) 補償価格	新種子島空港、半蔵門線

4) 用地取得が難航する理由のまとめ

1. 事業計画に関する問題

事業の必要性、自然環境・土地利用等に関する反対、
住民への説明方法・行政への不満・不信

2. 補償に関する問題

地域マイナス利益への補償方法、開発利益、代替地

3. 土地の権利関係に関する問題

地権者係争、相続人係争、区分所有、共有地等

(3) 用地取得制度の課題

1) 事業計画に関する住民との調整の仕組み

事業計画に関して多様な立場の意見を集約し、適切に調整する仕組みの導入

2) 補償に関する公平性を確保する利益調整の仕組み

開発利益や不利益を調整し公平に負担する仕組み
補償方法の多様化

3) 権利関係の明確化など

地籍調査の促進
区分所有の扱い

1. 事業計画に関する問題

事業の必要性、自然環境・土地利用等に関する反対、
住民への説明方法・行政への不満

2. 補償に関する問題

マイナス影響への補償方法、開発利益、代替地

3. 土地の権利関係に関する問題

地権者係争、相続人係争、区分所有・共有地等

事業計画に関する問題の背景

土地収用法の改正(2001.7)の問題

計画策定段階での住民参加を推進し合意を図る一方で、決定事項については迅速に進める方法が検討されたが、土地収用法内のみでは対応に限界

調整・合意・公表に関するトータルな仕組み

公共事業の全体事業プロセスで、トータルな調整・合意・公表の方法を検討し、その中で用地取得時の調整のあり方を連携させて検討する必要

2. 用地取得難航事例と事業プロセス

The case of hard-going acquisition of land and their processes

事業プロセスにおける、トラスト運動の展開と、用地取得との関係から、難航事例のプロセスの特徴を把握

- (1) 圏央道：東京都区内区間
- (2) 営団地下鉄半蔵門線
- (3) 北陸新幹線：軽井沢・長野
- (4) 二ツ塚処分場

事業プロセスの設定

1. 方針

広域計画、必要性・需要

2. 概略計画

機能・必要性、概略的な計画
土地利用計画・環境との調整

3. 基本計画

設計、構造
環境影響評価、都市計画決定

4. 実施計画

現地測量、実施設計、事業認可

5. 用地取得・着工

地権者交渉 用地買収
工事開始

(1) 圏央道：東京都区内区間

1) 概要

区間概要： 延長距離22.5km 4車線
計画・事業期間：1985年（事業化）～2005年（目標）
用地買収： 八王子JCT～青梅IC区間97%（H12.10）



2) 反対の理由

- ・環境影響評価の調査内容の不備・やり直し
- ・八王子城址下の文化財・景観の破壊
- ・絶滅危惧種オオタカ等大型猛禽類をはじめとする自然環境への悪影響

3) 事業プロセス

事業過程

反対運動過程

概略

1979. 大規模事業計画調査
開始

基本計画

1982. 環境アセス開始

1984 都市計画素案説明

1985 事業化

1986. 都市計画案・環境影響
評価書案作成・公告縦覧
(意見書3000通)

1988. 見解書作成・公示縦覧
環境影響評価書作成

1984. 「裏高尾圏央道反対同盟」

1985. 「高尾山自然保護実行委
員会」・「圏央道反対同盟連
絡会」の発足

住民による環境アセス開始

1986. 計画撤回の要請署名
(132,000名分)

1988. 反対意見書48,000通

1988. 「高尾山の自然を守る市
民の会」の発足

事業過程

反対運動過程

実施

1989. 都市計画決定・告示

用地取得・着工

1992.8 用地買収着手

1993.12 工事着手

1996.3 青梅IC 供用開始

1999.8 事業認定申請

2000.1 事業認定告示

2000.10 裁決申請

2001.11 あきる野IC～八王子JCT事業認定申請

1992.7 立木トラスト運動開始

1993.7 「圏央道をつくる八王子

市民の会」設立

1994 「圏央道を促進する市町

民の会連絡会」設立

全国反対集会開催

2000.1 「国史跡八王子城とオ

オタ力を守る会」の発足

2000.10 東京地方裁判所へ建

設差し止めの提訴

2000.12 牛久地区事業認定取り消し訴訟

4) 事業難航化の特徴

基本計画発表以降、環境問題、説明方法に対する反対がおこる

用地取得開始と同時期に、反対グループの一部が
トラスト運動を開始

反対地権者と、全国的な反対組織が結びつき、合意
のための協議が困難な状況

早期建設を要望する市民と反対グループが対立し、
民主主義的方法による解決手段がない

(2) 営団地下鉄半蔵門線第1期

第1期事業

1) 事業概要

事業内容:

延長距離10.0km

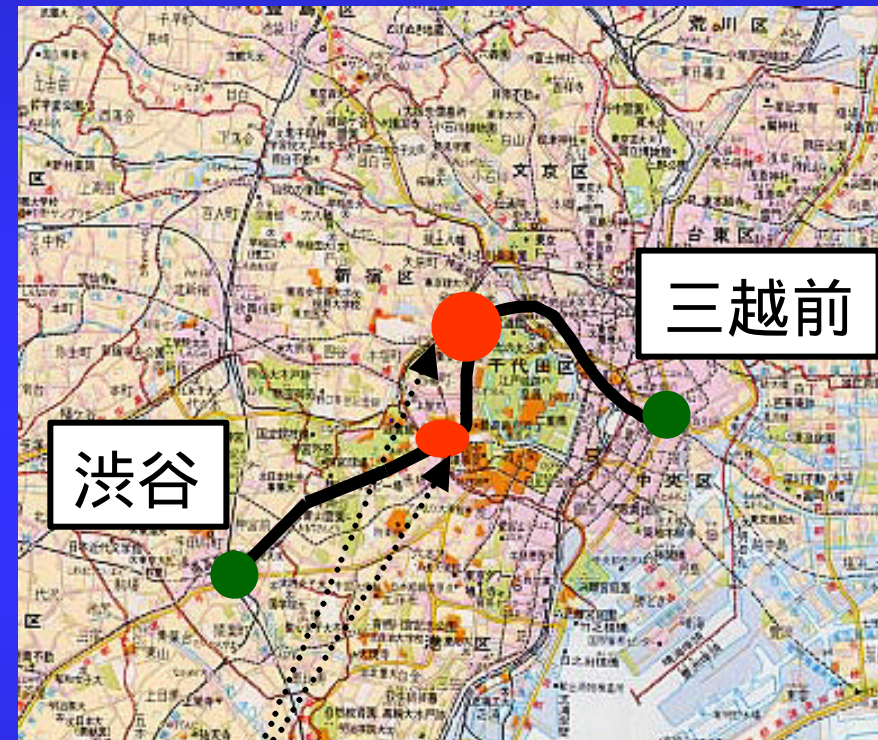
第1期計画・事業期間:

72年(施行認可)

~89年(全面開業)

用地取得面積:

71,600m²



一坪運動

九段南2丁目地区 261名

平河町2丁目地区 109名

2) 反対の理由

- ・ 事前説明のなさ、住民説明方法への不満
- ・ 補償金への不満

3) 事業プロセス(渋谷 ~ 三越前)

事業過程

反対運動過程

方針

68.4 都市交通審議会答申

概略

68.12 建設省告示

71.4 鉄道敷設免許取得

実施計画

72.12 第1期工事施工認可

事業過程

反対運動過程

用地取得・着工

72 一部地元説明会開催

73.3 着工(青山1～永田町)

73.7 地元説明会開始

74.2 平河町2,事業認定申請

75.12 平河町1名を除き用地

取得完了

79.12 平河町2,認定告示

80.5 半蔵門～日本橋本町

事業認定申請

80.10 平河町2,収用裁決申請

82.3 同上, 権利取得

83.11 半蔵門～日本橋本町の

認定告示

84.9 収用裁決申請

87.6 権利取得

89.1 渋谷～三越前全面開業

74.5 「地下鉄11号線九段南2
反対期成同盟

運輸省・建設省・都・区へ
の陳情・請願

77.3 九段南2,平河町2の一
坪運動の展開

81.9 工事差し止め請求

83.12 行政訴訟

88.3 差し止め請求棄却

90.4 行政訴訟敗訴

4) 事業難航化の特徴

着工以降に、反対運動が開始

九段地区については、地区で集団による反対運動が起こり、一坪運動の展開となる

平河地区については、1地権者から一坪運動の展開となり、関係地権者が全国的に拡散する

用地取得に14年という長期間を費やす

(3) 北陸新幹線：軽井沢・長野区間

1) 事業概要

路線距離

軽井沢・長野間：延長75.6km

計画事業期間：1972年（基本計画）～1997年（完成）

用地取得面積：約142ha

立木トラスト(35条調査)：軽井沢町8地点208本



2) 反対の理由

- ・軽井沢別荘地区の環境保全・景観問題
- ・騒音・振動の懸念、地下化の推進
- ・三新幹線化

3) 事業プロセス

事業過程

反対運動過程

概
略

1972. 基本計画決定
1973. 整備計画決定

基
本

1982. 駅・ルート発表
環境影響評価報告書案
1985. 環境影響評価報告書



1982.トンネル化要求・建設反
対・三新幹線推進・路線
変更要求など

事業過程

反対運動過程

実施計画

1991. 工事実施計画認可
(軽井沢・長野間)
地元・東京説明会開始



1991. 「北陸新幹線フル規格
反対・在来線強化期成同盟」
立木トラスト運動開始

用地取得・着工

1991. 用地取得開始



1992. 工事認可取り消し訴訟
反対団体が地下化要求と
ミニ新幹線要求の2分化

1994. 事業認定申請・告示

1994. 工事差し止め訴訟

1995. 収用裁決

事業認定取消訴訟

1996. 行政代執行・用地取
得完了

1997. 完成・開業

4) 事業難航化の特徴

基本計画発表以降、環境問題、周辺土地利用への悪影響、ミニ新幹線化推進による反対運動開始
用地取得開始直前にトラスト運動が始まり全国的な広がりとなる

トンネル化を要求する反対運動グループの一部に対して行政代執行の実施

オリンピック開催までの開業目標により、4年半という比較的短期間で用地取得完了

(4) ニツ塚処分場Hutatuduka Disposal facility

1) 事業概要

事業内容

日の出町ニツ塚廃棄物 広域処分場
用地面積59.1ha 埋立容量370万

計画・事業期間

1980年(調査受け入れ)
~1998年一部供用開始

トラスト地:

面積461.3m²
権利者数2,829名



日の出の森トラスト運動HPより

2) 反対の理由

- ・地域の環境への悪影響
- ・行政の実施する環境アセスメントの不備
- ・先行施設の汚染に関する調査・除去・補修

3) 事業プロセス

事業過程

反対運動過程

方針

1978. 三多摩地域廃棄物処分
場問題対策協議会

1980. 日の出町議会処分場建
設調査の受け入れ了承

1980. 三多摩地域廃棄物広域
処分組合設立

事業過程

反対運動過程

概略

82.7 町、自治会、組合で公害防止協定締結

84.4 谷戸沢処分場開場

92.1 日の出町二ツ塚自治会建設に同意

.....> 92.1 建設反対の住民が計画撤回要請

基本計画

92.3 ゴムシート破損による汚染のマスコミ報道

1992～処分場汚水漏れ調査

93.12 日の出町基本協定

94.4 一部用地買収開始

94.11 環境影響評価書案公示縦覧・公聴会

95.6 環境影響評価書の公開

.....> 92.6 建設撤回の陳情(16,000名分)不採択

.....> 92.9 27市町へ建設反対陳情

94.6 自主アセスの提出

.....> 94.11 日の出の森トラスト運動

環境影響評価書案の意見書116,000通

95.2 谷戸沢搬入禁止と二ツ塚建設差し止め提訴

事業過程

用地買収・着工

95.9 工事着手,
95.9 事業認定申請

96. 汚水漏れ調査チーム発足

96.12 収用裁決申請

1998. 一部供用開始

99.10 収用裁決

00.3 権利取得及び明渡期限

00.10 行政代執行

反対運動過程

95.7 「日の出町処分場問題
解決住民プロジェクト」

1995 ~ 日本環境学会による
汚染の指摘

96.3 ~ 事業認定取消訴訟

00.11 裁決取消訴訟

4) 事業難航化の特徴

施設の受け入れに対して、賛成と反対の住民があり
当初から合意不十分

反対運動のきっかけはマスコミ報道であるが、環境アセスの結果が行政発表とその他（環境学会・自主）で異なり、行政への不信から反対が激化

用地取得開始より半年遅れでトラスト運動が始まり全国的な広がりとなる

用地取得は約6年半で完了

(5) 用地取得難航事業のプロセスにみる特徴

基本計画発表以降に、反対運動が始まる

反対運動の理由は、事業の必要性、環境、土地利用との適合性など、事業主体内部で検討済みの内容が多く、変更困難

用地取得・着工期における反対運動の活発化

用地取得に反対する地権者と、全国レベルの反対運動との結びつきによる、トラストの開始や相互協議の困難化

事業を促進する市民要望と反対運動が最後まで対立し、協議等による決着が困難

用地取得難航化のプロセス

1. 方針

2. 概略計画

3. 基本計画

4. 実施計画

5. 用地取得
・着工

計画公表

地元反対

地元との協議

大半・一部の合意

賛同地権者より用地買収

反対地権者との協議・説得

一部地権者の反対

対立関係

トラスト運動

全国的グループの支援

土地収用

行政訴訟

(6) 用地取得難航事例に見る課題

1) 用地取得時における紛争化の予防

用地取得開始以前に、合理的判断に基づく意見交換と合意づくりを行う仕組み

2) 用地取得時の調整内容の絞り込み

用地取得開始以前に行った調整を確定化し、取得時の調整内容の限定化

方針～概略計画

必要性や立地、環境に関して早い段階で情報を公開し、多様な立場の意見を広く集約
場合により投票等の解決手段の導入

基本計画～実施計画

周辺施設・計画との適合性、騒音・振動・排水・日照に関する対策、計画に関する全問題を関係者と協議し計画を確定

用地取得

用地取得開始以前の計画内容に関する調整の完了
用地取得開始以降の、調整内容の限定化

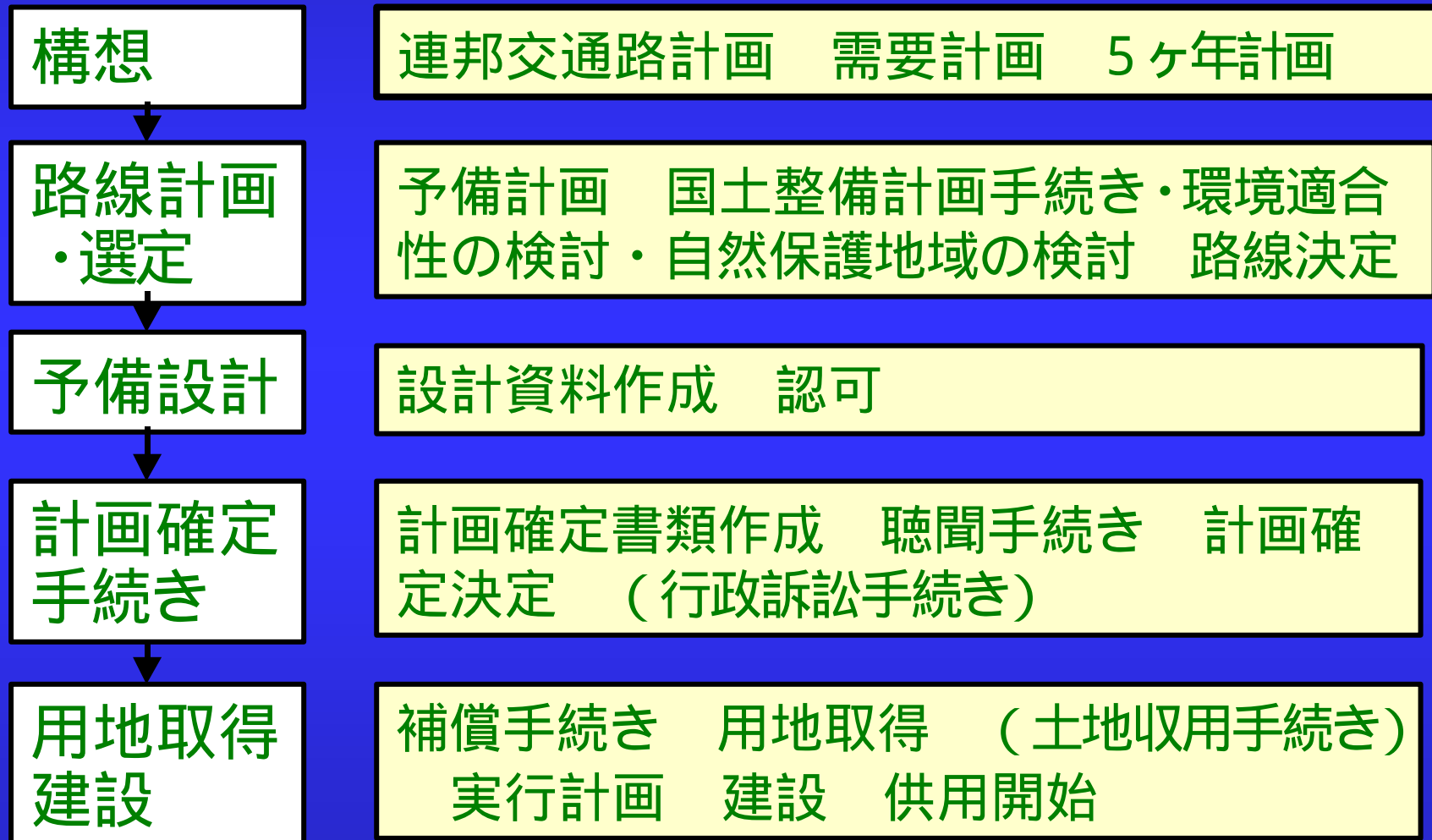
3. ドイツにおける道路事業の 計画調整と用地取得手続き

Procedure of plan and land acquisition for new road at
Germany

- (1) 連邦道路事業の調整手続き
- (2) 路線選定手続き
- (3) 計画確定手続き
- (4) 用地取得手続き

(1)連邦道路事業の調整手続き

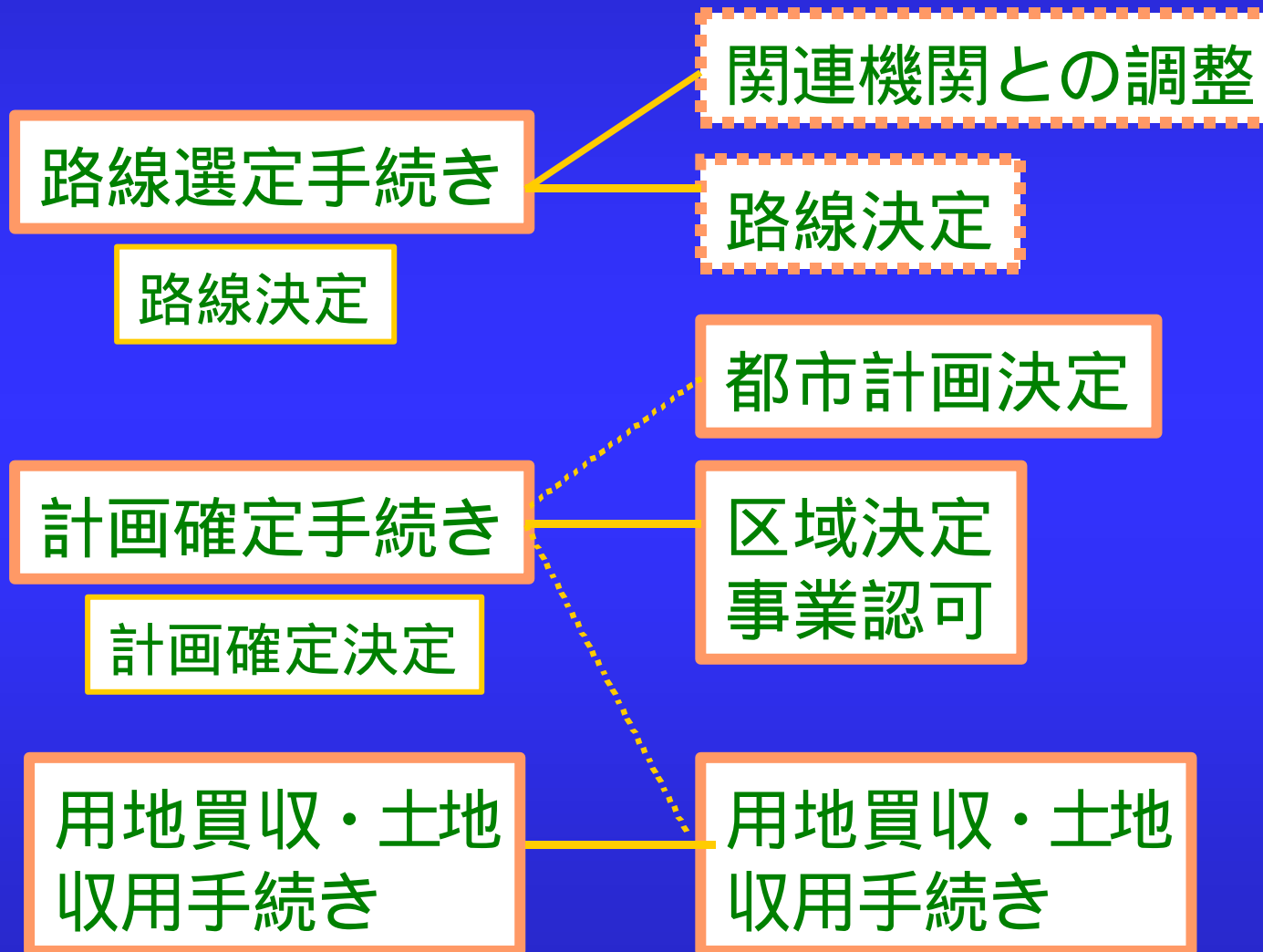
1)事業全体の流れ



2) 連邦道路の計画事業調整に関する手続き

ドイツ

日本



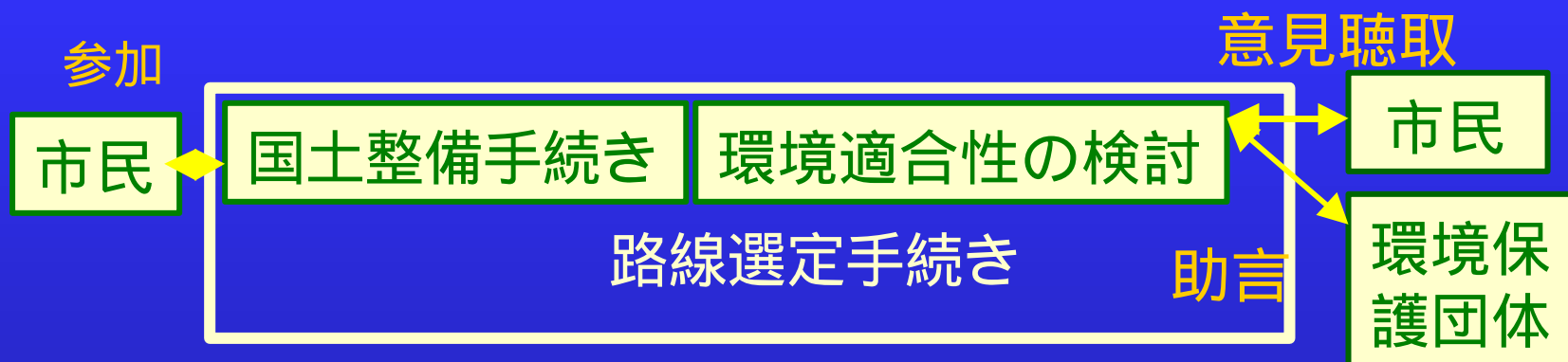
第1段階

路線選定手続き

目的：複数路線から、比較考量によって客観的に路線を特定し、決定すること

方法：全条件を地図上に示し、比較評価・判定により最も適切な場所を特定

市民：路線選定手続きとして、国土整備手続きや参加 環境適合性の検討手続き（環境アセス）を含める（州が多い）、市民参加はその規定に従う

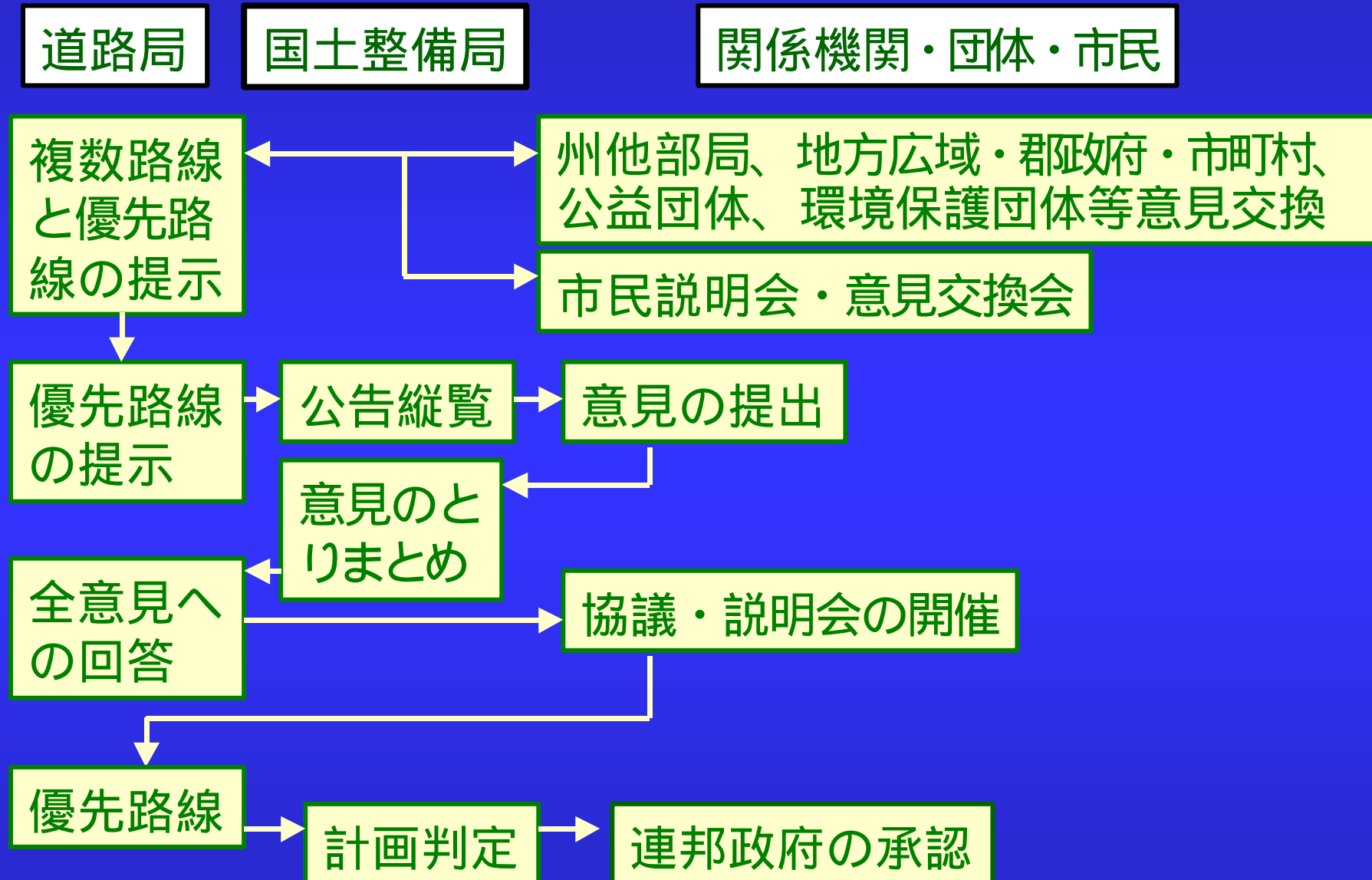


路線選定手続き

路線計画：縮尺1/25,000

調整内容	関係者	担当	効力
<p>広域的・重要な点に関する比較考量</p> <p>交通量・問題解決力</p> <p>他の公共施設計画との関係</p> <p>経済・観光開発との関係</p> <p>公害、環境影響</p> <p>水質保護・自然保護</p> <p>優良農地・森林地の分断</p> <p>市街地分断、住宅地内通過</p> <p>建設費用</p>	<p><u>州道路局</u></p> <p>州の他部局</p> <p>関係自治体</p> <p>公益団体</p> <p>環境保護団体</p> <p>一般市民</p>	<p>州・国土整備部局</p> <p>決定権・連邦政府</p>	<p>州・自治体の遂行義務</p> <p>私権の制限は無し</p>

路線選定手続きプロセス(ヘッセン州)



第2段階

計画確定手続き

目的：関係部局・関係者からの承認、又は合意を得て、計画を確定すること

方法：計画が詳細な点まで全法律に合致し、不適合をなくすための調整を行う

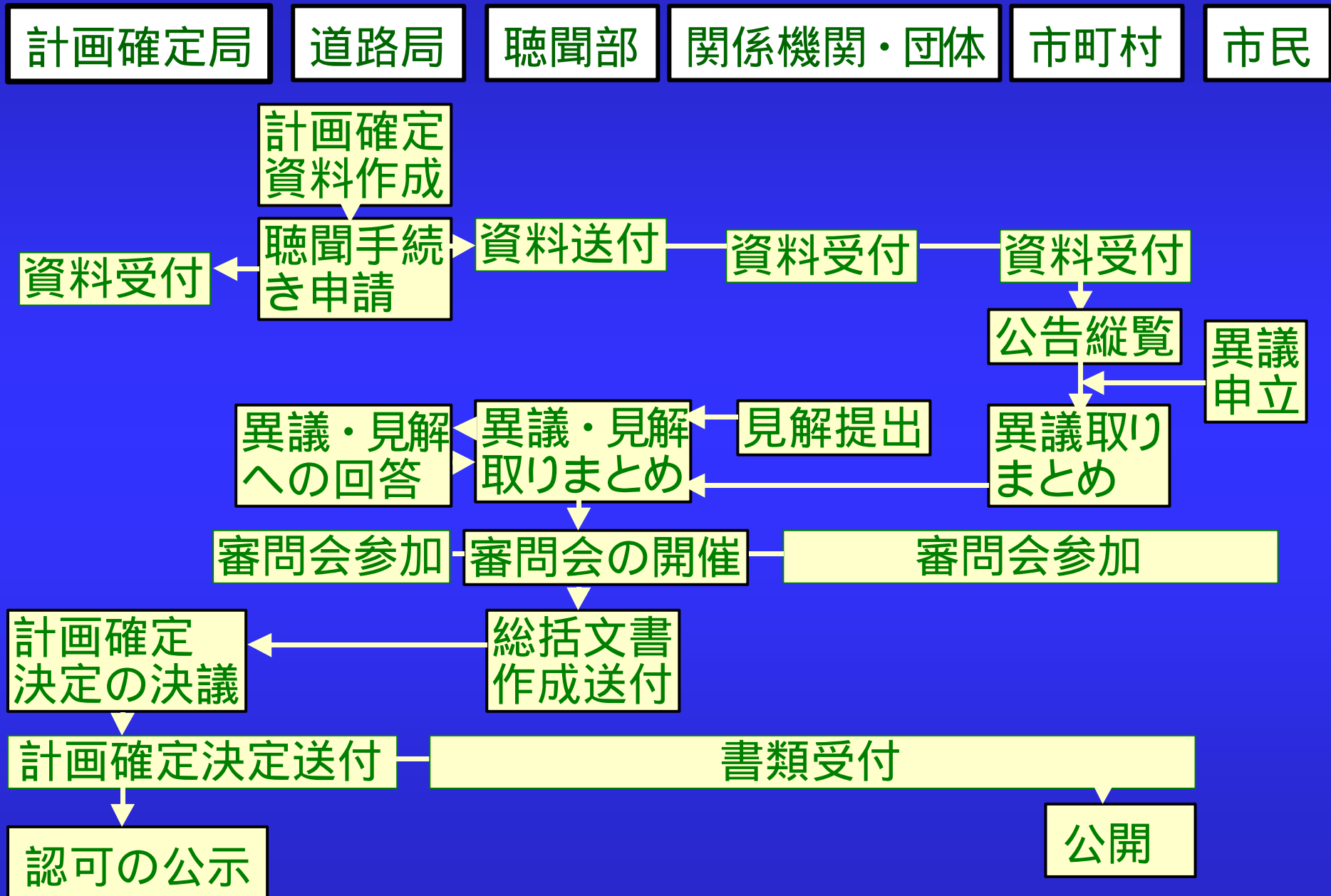
制度：聴聞手続き（公開縦覧・意見提出・審問会開催等）の実施

計画確定手続き

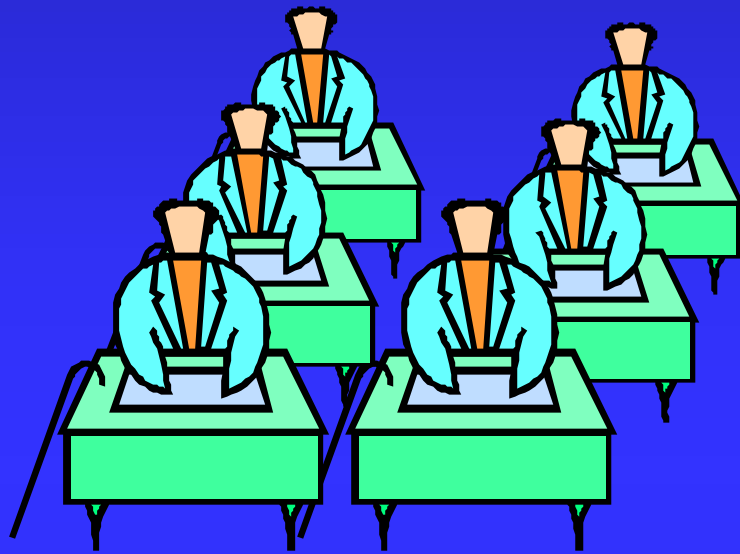
計画確定書類：縮尺1/1,000～1/500

調整内容	関係者	担当	効力
<p>全ての公益・私益の調整 (補償を除く)</p> <p>河川・水利等への影響対策 供給処理施設の変更 騒音・振動・排水対策、 日照対策 土地分断、アクセスの変化 緑地・環境地の復元方法 代替地の提供方法 費用分担</p>	<p><u>道路局</u> 州の他部局 関係自治体 公益団体 環境保護団体 地権者 周辺住民 一般市民</p>	<p>州・計画確定部局 州聴聞部</p>	<p>私権の制限 行政訴訟を起こす権利 用地買収する権利</p>

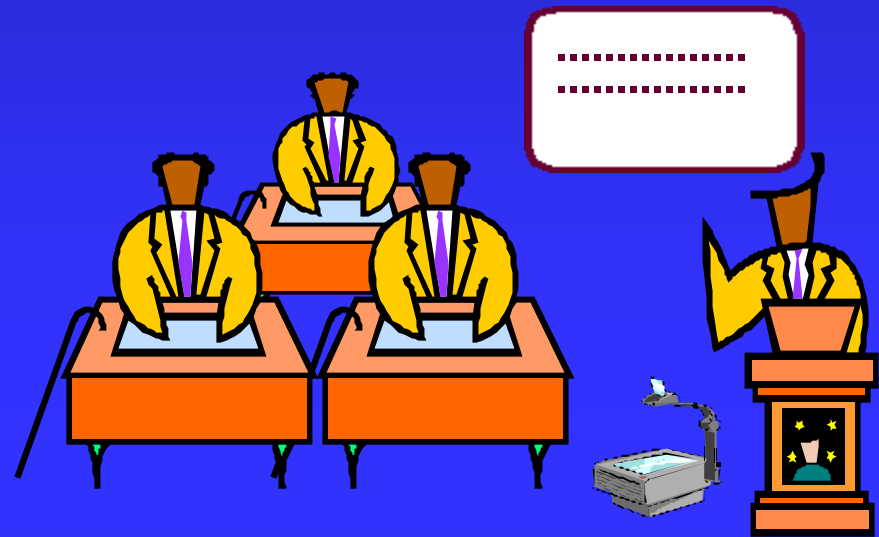
計画確定手続きプロセス



聴聞手続きでの審問会

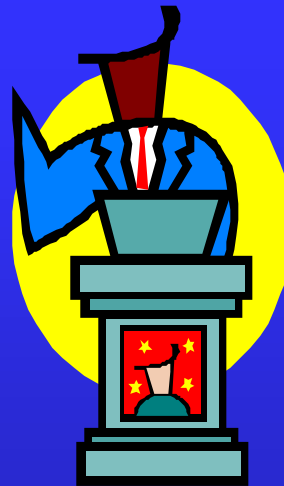


市民



道路建設局

聴聞部局



第3段階

用地取得手続き

用地取得の時期

- ・基本的に計画確定決定以降、可能
- ・一般的に行政訴訟で勝訴した以降、開始（行政訴訟によって敗訴した場合、原状回復が必要となるため）
- ・確定決定以降 5年以内に開始：確定決定5年間有効

土地収用の役割

- ・任意の用地取得の失敗が前提
3年以上経過（NRW州）
- ・補償金額・補償方法に関する不満のみが議論対象

用地買収・土地収用手続き

調整内容	関係者	担当	効力
補償方法・金額 権利関係	権利関係者	州・道路建設部局 州・土地収用部局	着工

(5) ドイツでの道路事業の計画・事業期間 (ヘッセン州の連邦道路事業: 7 ~ 10km)

路線選定	予備計画 国土整備手続 路線決定	約半年 半年 ~ 1 年 3ヶ月 ~ 半年	1年3ヶ月 ~ 2年
予備設計	予備設計	約1年	1年
計画確定	計画確定資料作成 計画確定手続き 計画確定決定 行政訴訟	約1年 1 ~ 2年 半年 ~ 2年 1 ~ 2年	3年半 ~ 7年
用地買収	用地買収 (土地収用)	3ヶ月 ~ 1年 (半年 ~ 2年)	3ヶ月 ~ 3年

4. 用地取得制度の改善方策： 計画・事業調整制度の提案

Improvements about the system of land acquisition :
Coordination system of plan and practice procedures

- (1) 計画・事業調整制度の考え方
- (2) 計画・事業調整制度の課題

(1) 計画・事業調整制度の考え方

1) 視点

用地取得期における紛争化の予防

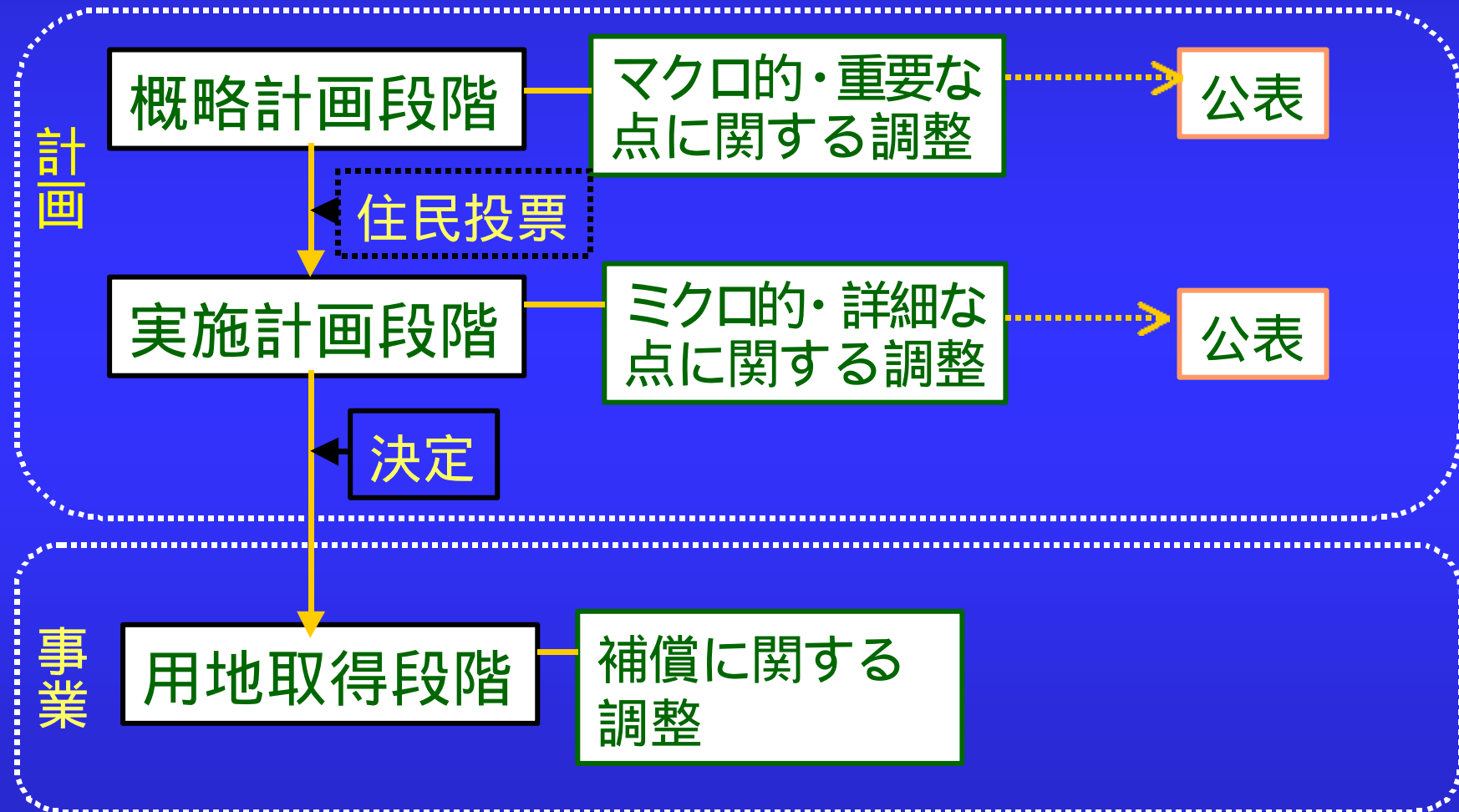


計画・事業段階別の調整による段階別の
問題解決

2) 方針

- 1) 公共事業における計画開始～着工完成までの一貫した計画・事業調整制度づくり
- 2) 計画段階での2段階の計画調整のルールと組織づくり
- 3) 計画段階での調整と計画内容確定以降の用地取得の開始
- 4) 段階別の調整における関係者参加方法と意見反映・公表のルールづくり

3) 計画・事業調整制度のイメージ



概略計画段階の調整

時期

路線検討段階

内容

必要性
広域計画との関係
環境影響
土地利用との関係
他の関連計画 など

実施計画段階の調整

時期

事業認可・区域
決定・地元説明会
段階

内容

騒音・振動・排水、日照
土地分断・アクセス変化
各影響への対策・措置
など各個別の対策

調整組織

調整担当

住民参加の場

概略計画段階

行政内の事業
担当以外
第三者機関

各地域単位の
住民意見交換会
等の設置

実施計画段階

行政内の事業
担当以外
第三者機関

各地区等単位の
まちづくり協議会
等の設置

個人別

用地取得段階

事業担当
土地収用委員会

権利関係者

(2) 計画・事業調整制度の課題

1) 2段階調整区分の問題

概略計画段階での調整について、日本では既に何らかの経緯のある事業が大半であるが、それらに関する概略計画段階での調整方法

都市計画決定との関係を検討する必要

2) 調整公表における個人情報などの取り扱い方法

特に実施計画段階での公表における、個人情報の扱い方

3) 調整組織の問題

調整を実施する組織は、基本的には計画担当部署以外が想定される。

行政内の場合は、部署を新たに別途設置、又は既存の部署内に設置することが考えられる。

行政外の場合は、第三者機関を新たに設置することが考えられる。

4) 計画調整に関する人材・マンパワーの問題

計画調整を行う人材やマンパワーを新たに確保する必要

5) 計画公表による地価の変動をどのように捉え 補償するか

- ・例えばドイツでは、計画確定決定時の地価
資産価値の低減は、補償対象(NRW州規定)