

都市計画法の事業承認を背景とした 用地取得について

田島 友和

用地部 用地企画課（〒460-8514 名古屋市中区三の丸2-5-1）

道路事業の中には、都市計画決定手続を経て都市計画施設として位置付けられている事業もあるが、これまで、任意による用地取得が困難な案件については、土地収用法に基づく事業の認定を経て収用している。しかしながら、事業の認定は土地を収用するに値する事業の公益性を疎明する故に事務手続が長期化する事業も見受けれるため、都市計画法の事業承認を踏まえた用地取得の要点を整理し、その活用を含めた用地事務の適正化について検討した。

キーワード：都市計画法、事業承認、土地収用法、事業認定

1. はじめに

土地収用制度の活用については、平成15年3月28日付け本省6局長通達「事業認定等に関する適期申請等について」を受けて、用地取得率が80パーセントとなったとき、または用地幅杭の打設から3年を経た時のいずれか早い時期を経過した時までに、収用手続に移行している。

しかし、昨今の公共事業を取り巻く社会情勢や環境に対する国民の意識の変化等を受け、収用手続においては、事業認定に対する取消訴訟や不服申立て等が提起され、事業の公益性の有無が争われている事例が多々見受けられる。このような中、土地収用法の事業認定は、土地を収用するに値する認定要件として事業認定庁から求められる内容が過去に比して相当高度なものとなっており、事業認定の手続が長期化する傾向にあり、少なからず事業の進捗に影響を及ぼすことがある。

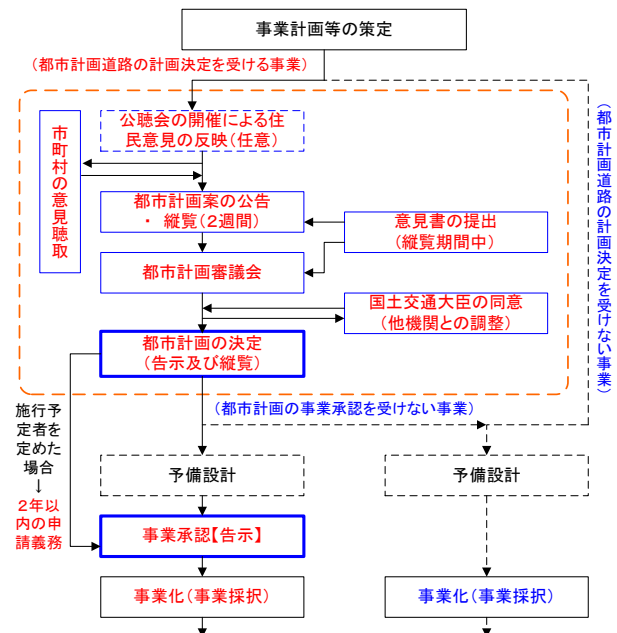
一方、整備局事業でも都市局所管である公園事業については、都市計画法による事業承認を得て、用地取得の初期の段階から、任意協議と並行して、随時、収用手続に移行できる体制で事業が進められている実態がある。

そこで、道路事業についても、都市計画決定手続を経て都市計画施設として位置付けられている事業があるため、都市計画法の事業承認による用地取得の可能性について考察し、メニューとして用意すべきと考え、都市計画法の事業承認を背景とした用地取得の要点等を記し、その活用を提案する。

2. 都市計画法の流れ

都市計画法第59条による事業承認が行われたときは、同法第62条第1項による告示により各種の法的効果が発生するが、土地収用法による事業認定の告示があったものとみなし（同法第70条）、土地収用法の規定が適用される（同法第69条）。

都市計画法による収用手続を含んだ事業の流れは、次のとおりである。



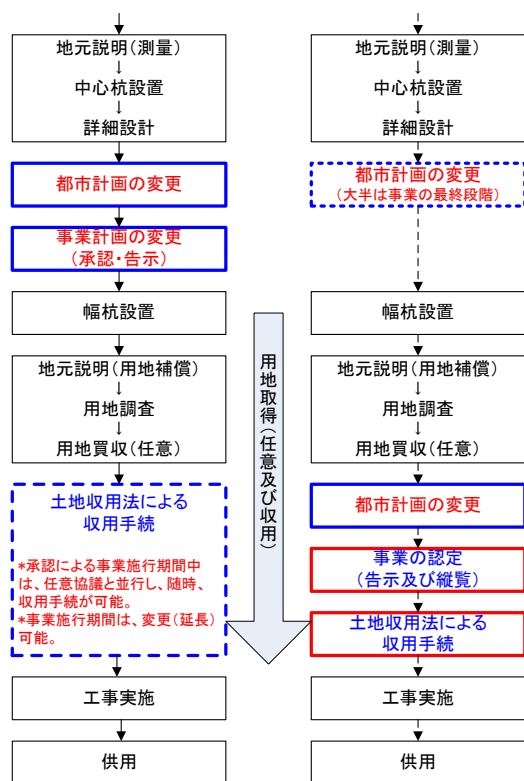


図-1 事業承認及び事業認定の流れ

これまで、整備局事業の道路事業では、都市計画法道路の計画決定を受けた場合でも、通常は、都市計画法第59条の事業承認は受けずに事業を実施してきているため、大まかな流れを対比して参照できるように、土地収用法の事業認定による場合の事業の流れを右に示している。

これによると、都市計画法の事業承認の場合には、用地取得の初期段階から、事業施行期間中は任意協議と並行して、随時、収用手続が可能となる点に大きな相違が見られる。

3. 事業承認の要件

都市計画法による事業承認は、「国の利害に重大な関係を有する都市計画事業」（都市計画法第59条第3項）であること、かつ、同法第61条の各号の基準に該当することが要件とされている。

都市計画法第61条における事業承認の要件は、「事業の内容が都市計画に適合」していること、かつ、「事業施行期間が適切」であることであり、事業承認の申請に際し、土地収用法第20条に掲げる要件のように事業の公益上の必要性や早期に公益性の発揮を図る必要性などを説明する必要はない。これは、都市施設に関する事業は、土地収用法第3号各号に掲げる事業とほぼ同様のものであり、極めて公益性の高い事業であること、事業主体としては、地方公共団体、国の機関及び特許事業施行者と

されており、かつ確実な事業遂行が見込まれることを事業承認の際に十分審査していること、都市計画決定の時点において当該計画について、利害関係人、第三者機関及び行政機関の調整を十分経てきているため、計画自体の合理性は十分具備していることという都市計画事業の性格から、事業承認の手続を経た上で、さらに土地収用法の事業認定の手続をとるとするのは、事業者にとって二重の手続をとらせることになり、不合理であるため事業承認の告示をもって土地収用法の事業認定の告示に代えることとし、事業認定の手続は不要であるとされている。

すなわち、都市計画事業については、都市計画決定の時点で土地収用法に規定する事業認定の要件審査に相当する手続を経ていることを理由に、事業承認の手続においては、都市計画に適合していることの要件を確認した後、土地収用法を適用して土地等の収用手続をとることを可能としているのである。

4. 事業承認と事業認定の相違点

都市計画決定を受けて施行している直轄の道路事業において収用権を得るためには、都市計画法の事業承認と土地収用法の事業認定の2通りの方法があるが、実質、「事業の内容が都市計画に適合していること」の要件だけで比較的容易に得られる事業承認の道を選択せず、土地収用法の事業認定を経て収用手続をとることが通常であるのは何故なのか。以下に、事業承認と事業認定の相違点を抽出する。

(1) 期間の終期

土地収用法においては、事業認定の告示の日から、①1年以内に裁決申請しないとき（土地収用法第29条第1項）、②4年以内に明渡裁決の申立がないとき（同法第29条第2項）、③手続保留した土地については3年以内に手続開始の申立をしないとき（同法第36条の6）は、いずれも上記の期間満了の日の翌日から事業認定が失効することとされているが、都市計画事業については、事業承認を受けた事業計画で定められている事業施行期間内は、その効力は失われないこととされている。

すなわち、都市計画法第71条において、土地収用法第29条第1項の規定により事業認定が効力を失うべき理由に該当する理由があるとき（＝事業承認から1年以内に裁決申請をしなかったとき）は、その理由が生じたときに（事業承認告示から1年を経過した時点で）、新たに事業認定の告示があったものとみなして土地収用法の規定を適用する旨の規定があるためである。

これは、都市計画事業が事業承認の中で事業施行期間が定められており、これを徒過しないうちに事業認定の効力等を失わしめることは不合理であること、都市計画事業は通常その規模が大きく、かつ、その執行に相当長

期間を要することから、短期に事業認定の効力を失わせることは不相当であると考えられたからである。

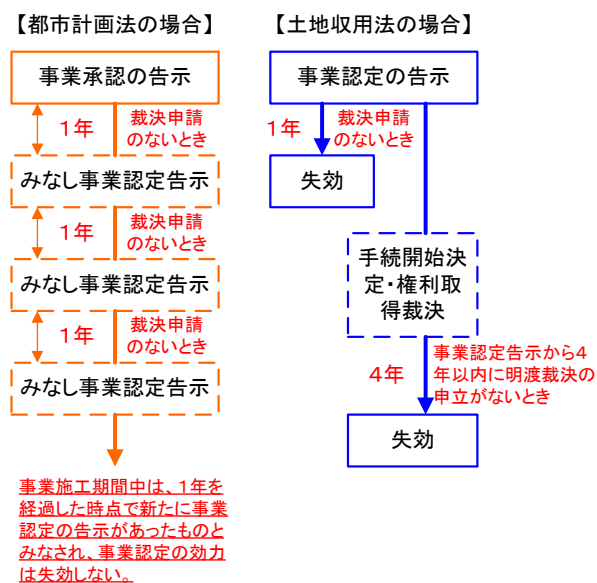


図-2 土地収用法適用のイメージ

なお、都市計画事業については、事業が当初の事業施行期間内に完了し得ない事情が生じた場合、事業施行期間の延長を含めた事業計画を変更することが可能である（都市計画法第63条）ことから、実質、事業が完了するまでの間は、事業認定の効力も継続させることが可能であり、事業認定を活用した用地取得に比して、用地取得の初期段階から、事業施行期間中は任意協議と併行して、収用手続が可能となり、計画的な工事施工が確保できるため、事業者にとって大きなメリットであると言える。

(2) 事業地の追加編入が可能であること

また、この事業計画の変更では、事業地を新たに追加編入することも可能であるが、この場合にも、変更された事業計画は「事業の内容が都市計画に適合」していなければならない（都市計画法第63条第2項で準用する同法第61条）ことから、事前に都市計画区域変更の承認が必要である。

(3) 附帯事業、関連事業を含め事業承認を得ることができないこと

a) 附帯事業（特に、土地を一時使用する場合）

土地収用法では、工事施工に欠くことができない工事用道路、資材置場等のため土地を一時使用する必要がある場合には、いわゆる「附帯事業」（土地収用法第3条第35号）として本体事業に含め事業認定を受けることができるが、都市計画法には附帯事業について収用権を付与する制度が置かれていない。

これらの附帯事業は、事業施行のためには必要であるが、当該都市施設の本来の機能にとっては必要であると

は言えず、従って、都市計画区域に含めて決定することはできないと解され、更に都市計画事業は都市計画の内容に適合している必要があることから、都市計画事業として事業承認を行うことはできないため、附帯事業について収用の必要が生じた場合は、土地収用法第3条第35号に該当する施設として、別途、土地収用法に基づき事業の認定を受けなければならないとされている。

この場合の認定権者は「本体事業」について認定権限を有する行政機関となるため、直轄の道路事業により生じた附帯事業の認定庁は、国土交通大臣となる。

b) 関連事業

都市計画事業の施行に伴い遮断する必要となった既存道路や水路等の機能回復（付け替え）工事である「関連事業」（土地収用法では第16条で位置付けられている）についても、都市計画法には収用権を付与する制度がおかれていないため、当該「関連事業」について収用の必要が生じた場合は、別途、都市計画法に基づき事業承認を受けるか、または土地収用法に基づき事業認定を受け、収用権を得る必要がある。

c) 工事施工時の掘削部分等に必要土地の一時使用

擁壁等の構造物を施工するために必要不可欠となる掘削部分等の一時使用は、前述の付帯事業と同様に、工事施工のためには必要であるが、当該都市施設の本来の機能にとっては必要であるとは言えない。従って、都市計画区域に含めて決定することはできないと解され、更に都市計画事業は都市計画の内容に適合している必要があることから、都市計画決定がなされていない一時使用については、事業の承認を受けることはできないと解される。

土地収用法においては、本体事業に含め使用の範囲として事業認定が可能であるが、都市計画事業として事業承認を受けた事業の本体工事等のために必要な一時使用のみを単独で、土地収用法に基づく事業の認定を受けることは極めて困難であると思われる。

5. 事業承認を適用した用地取得の可能性

これまで見てきたとおり、都市計画決定手続を経た都市計画施設として位置付けられている道路事業について、都市計画法の事業承認を背景として用地取得を行った場合には、様々なメリットとデメリットがある。

最大のメリットは、都市計画決定を受けた事業については、当該都市計画と適合しているとの要件のみで土地収用法の事業認定を得ることなく収用権が取得でき、事業施行期間中は、用地取得の初期段階から、任意協議と並行して、随時、収用手続が可能となる点である。これにより、事業認定手続に要する事務負担と用地交渉の精神的負担を軽減させる効果と、適時に工事発注が可能となり、ひいては計画的な事業進捗が確保できるという効

果が期待されるものである。

デメリットの主なものとしては、工事の施工に不可欠な工事用道路、資材置場等のため必要な土地を使用する場合には、別途、都市計画道路の附帯事業として単独で土地収用法による事業認定を得なければならず、都市計画事業の施行に伴う既存道路等の機能回復（付け替え）工事に必要な土地を収用する場合にも、別途、関連事業として単独で事業認定を得なければならない、また、本体工事の施工上、必要不可欠となる掘削部分等の土地の一時使用については、事業承認の事業地に含めることができず、別途、土地収用法により事業認定を受けることも困難であることが挙げられる。

これらのデメリットは、都市計画法による収用権を行使しても、本体事業用地以外については、任意による解決を図らなければならないか、土地収用法による事業認定を併用しなければならない、施行上必要な掘削部分等の一時使用においては任意による解決が図られなければ、一時使用ができないことを意味しており、これが主たる理由で、都市計画決定を経た直轄の道路事業であっても、都市計画法の事業承認の活用がなされていなかったものと思われる。

比較項目	事業承認手続 (都市計画法)		事業認定手続 (土地収用法)	
都市計画決定 都市計画変更	事業承認を得るための前提要件	—	前提要件ではないが、適合していることが望ましい	—
収用権の取得 (承認・認定の要件)	要件(都市計画法第61条) 比較的容易に承認可	◎	要件(土地収用法第20条) 各号要件の審査は厳格で容易には認定困難	△
告示効果の 有効期間	事業施行期間中失効せず、 変更により期間延伸可	◎	告示から1年以内に裁決申請(手続保留地は3年以内に手続開始)しないとき失効	△
事業地(起業地) の追加編入	事前に変更を行い、追加可能	○	追加編入箇所については新たに認定が必要	△
附帯事業	収用権付与する制度なし 別途、事業認定が必要	△	本体事業と併せて認定可能 (単独でも認定可能)	◎
関連事業	収用権付与する制度なし 別途、事業認定が必要	△	本体事業と併せて認定可能 (単独でも認定可能)	◎
工事に必要な 土地の一時使用	事業承認は不可 (別途の事業認定は困難)	×	本体事業に含め認定可能	◎

表-1 事業承認手続と事業認定手続の比較

しかしながら、全国では多くの都市計画事業が施行されており、全国の収用委員会で処理される収用裁決を見ると、都市計画道路事業が占める割合が約3割あり、このことから、少なくとも収用を行った都市計画事業では、一時使用が必要な土地について使用をせずに工事を施工する工法上又は何らかの工夫をしているのではないかと推測される。

また、少数ではあるが、直轄の道路事業で都市計画法第59条第3項に基づく事業承認を適用した事例も存在する。

これらの事例は、「直轄道路における都市計画法に基づく都市計画事業承認の適用の考え方について」（平成

19年4月2日付け公共用地室調整官、国道防災課長補佐の連名事務連絡）に例示された留意点（①高度な土地利用が進んだ市街地（用途地域の区域内等）において、都市計画上重要な機能を求められる道路事業、②他の都市計画事業と密接な関連をもって施行する道路事業）を考慮し、事業承認を適用したものと考えられる。

これまでは、道路局所管の事業については土地収用法の事業認定、都市局所管の事業については都市計画法の事業承認により収用手続が進められており、国営公園事業以外で都市計画法の事業承認を適用する事例は殆どなかったものと思われるが、近時では少数ながら適用実績があるため、それらの事例も踏まえ、事業承認の活用をメニューに加えた用地取得を提案する。

6. 用地事務の適正化について

近年において、公共事業には重点的かつ効率的な事業実施が従来にも増して必要となるとともに、事業効果の早期発現が求められている。公共事業による効果を早期に発現していくためには、事業期間に占めるウェイトが高い用地取得期間を短縮することが不可欠であり、用地取得をできる限り円滑化・迅速化することが強く求められている。

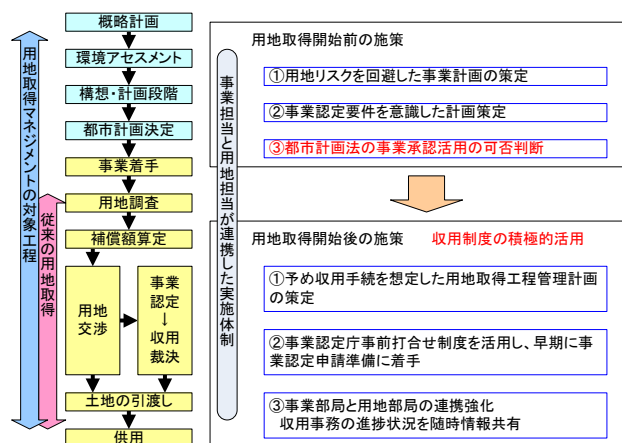
このような中、事業部局と用地部局とが連携し、あらかじめ明示された事業の完成時期を目標とした計画的な用地取得を実現するため、事業の計画段階から将来の供用までを見据えた周到な準備を行い、必要となる施策を適時適切に講じる「用地取得マネジメント」が導入され、用地取得に関する全ての工程を総合的に管理し、その中で、用地取得をできる限り円滑化・迅速化を目指すよう取り組み、「収用制度の積極的活用」を図ってきたところである。

しかしながら、これまでは、用地取得に着手し、用地取得率が80パーセントを超えた時期、または用地幅杭打設から3年経過した時期から、事業認定申請事務に着手する傾向にあり、往々にして、事業認定庁との協議段階で、事業認定要件等の整理に長期の時間を要し、適切な時期に収用手続に移行できない状況等もあった。

そこで、用地取得着手前の事業の初期段階から、土地収用法の事業認定要件への適合性を意識した事業計画の策定、都市計画決定を伴う事業については、土地収用法の事業認定と同様の効果を得られる事業承認の活用の可否についても検討を行う。

用地取得着手後には、用地取得率80パーセント、または用地幅杭打設から3年に囚われることなく、あらかじめ収用手続を想定したスケジュールを策定し、事業認定申請図書の作成に着手する前段階に、事業認定庁の事前打合せ制度を活用して、事業の公益性等の事業認定要件を整理することによって、その後の事業認定庁との協議

また、事業承認の告示を受けた事業については、任意協議と並行して、計画的に収用手続に移行できるように準備を進める。



これらを事業部局と用地部局が更に連携し、情報を共有することにより、適切な時期に収用手段を取ることが可能となり、用地取得の円滑化・迅速化に繋がり、効率的な事業実施が可能になるものとする。

都市計画法の事業承認と土地収用法の事業認定のどちらの収用手段を選択するかは、都市計画決定の有無、事業実施に伴い関連事業・附帯事業の有無、工事一時使用の有無、土地収用法第20条の事業認定要件の整理、事業スケジュールなど様々な状況を踏まえ判断する必要があるが、整備局の全事業箇所推進のため、都市計画法の事業承認の手段を用いた用地取得は、用地取得を早期解決

現時点で、都市計画法の事業承認を得て、用地取得を進める事業はないが、今後、これらを踏まえ、事業の計画段階から、事業部局と連携し、選択肢として都市計画の事業承認を踏まえた用地取得を提案していきたい。

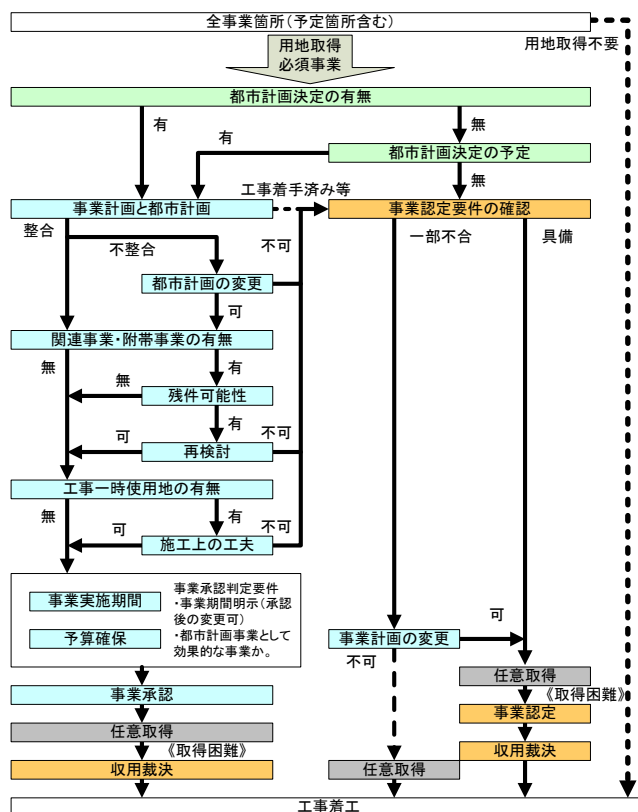


図-4 全事業箇所推進のための方策フロー図