

土地収用法上の事業認定と都市計画法上の事業認可について

宮 響生¹・野田 隆

¹ 建政部 計画管理課 (〒330-9724 埼玉県さいたま市中央区新都心2-1)

土地収用とは、憲法第29条第3項の「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」との規定に基づき、公共の利益となる事業の用に供するために私有財産を正当な補償のもとに強制的に取得、又は使用することをいう¹⁾。土地収用の権利（以下、「収用権」という。）を付与することができる法律に土地収用法と都市計画法があるが、本稿では、両者の土地収用に対する考え方の相違について考察する。

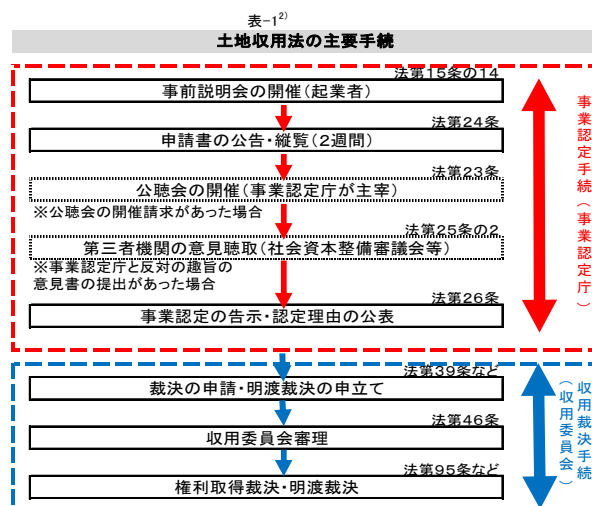
キーワード 土地収用法、事業認定、都市計画法、事業認可、附帯事業、関連事業

1. はじめに

私が所属する計画管理課では、土地収用法（以下、「収用法」という。）上の事業認定（以下、「事業認定」という。）と都市計画法（以下、「都計法」という。）上の都市計画事業認可（以下、「事業認可」という。）を取り扱っている。どちらの法律も起業者や申請者に対して収用権を付与する規定を有しているが、両者の間にはこの土地収用に対する考え方の相違が存在する。以下では、両者の土地収用に対する考え方の相違について考察するとともに、実務を通じて感じた両者の活用方法について検討する。

2. 土地収用法について

収用法は第1条において「公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする」と規定されていることから、公共事業の用地取得に当たって地権者の同意が得られない場合等に、当該土地を取得するための法的手段を大きく2段階に分けて規定している（表-1）。



(1)事業認定手続

申請に係る事業が真に公共のためになるものであり、土地等を収用し、又は使用するに値する公益性を有することについて認定する手続である³⁾。

(2)収用裁決手続

収用委員会が、土地等の権利者に対する正当な補償、起業者が土地等の権利を取得する時期、土地等の権利者が土地等を明け渡す期限等を決定（裁決）する手続である⁴⁾。

(3)事業認定の要件

事業認定における要件は収用法第20条に規定されている。

a)収用適格事業に該当すること（収用法第20条第1号（1号要件））

「収用適格事業」とは、収用法第3条第1号から第35号までのいずれかの公共の利益となる事業のことである。

b)起業者が当該事業を遂行する充分な意思と能力を有する者であること（収用法第20条第2号（2号要件））

「意思」については、起業者が地方公共団体であれば議会の議決の有無、一般法人であれば、当該法人としての正式な意思決定の有無が判断の基準となる。「能力」については、当該事業を施行する権限及び当該事業の施行に必要な財源措置の有無のほか、組織及び職員の配置状況等を総合的に判断する必要がある⁵⁾。

c)事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること（収用法第20条第3号（3号要件））

これについては、申請事業の施行により「得られる公共の利益」と「失われる利益」を比較衡量した上で、前者が後者に優越すると認められるか否かで判断するものであり、「得られる公共の利益（公益性の認定）」は、事業計画の内容、申請事業の目的及び効果等で判断する。また、「失われる利益（諸利益との調整）」は、生活環境や自然環境、文化財等への影響の有無や程度、軽減措置等で判断する。

d)土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること（収用法第20条第4号（4号要件））

「公益上の必要性」とは、申請事業が公共の利益の増進となるものであることであるが、これは3号要件の審査において判断されることであるため、本号においては、①申請事業を早期に施行する必要があること、②収用又は使用しようとする起業地の範囲が申請事業の公益性の発揮のために必要な範囲に存すること、③収用又は使用の別の合理性があることが判断の中心となる⁶⁾。

(4)事業認定の効果

収用法第20条各号要件を全て満たし、事業が認定された旨の告示がされると、収用法上の事業認定の効果が発揮されるが、主な効果として、収用権が付与される。

(5)事業認定の効力の範囲

事業認定の効力が及ぶ範囲、すなわち収用権を行使することができる範囲は、事業効果を発揮するこ

とができる範囲となる。また、収用法第3条第1号から第34号の3までに掲げるものに関する事業（申請事業）のために欠くことのできない通路等の施設を設置する事業（収用法第3条第35号。以下「附帯事業」という。）や申請事業の施行により必要を生じた収用法第3条各号のいずれかに該当するものに関する事業（以下、「関連事業」という。）についても収用権を行使することができる範囲とすることができる（収用法第16条）。附帯事業の例としては、公共下水道事業のための作業基地、事業施行期間中に限り設置する工事事務所等があり、また、関連事業の例としては、ダムの建設により付け替えを必要とする道路の整備や高速道路の建設により付け替えを必要とする河川等の整備がある（以下、附帯事業と関連事業をあわせて「附帯・関連事業」という。）⁷⁾。

附帯・関連事業を取り込むことで、収用適格事業の施行の際に、申請に係る主な事業（本体事業）だけではなく、本体事業の施行に不可欠な施設を設置して、当該本体事業の施行の便益を高めたり、他の公共施設等の機能を害する場合に、これら既存の公共施設等の機能回復をしたりすることができる。

(6)事業認定の効力の存続期間

収用法上の収用権は、①事業認定の日から1年以内に裁決申請しないとき、②事業認定の日から4年以内に明渡裁決の申立をしないとき、③事業認定から3年以内に手続開始の申立をしないときに失効する。

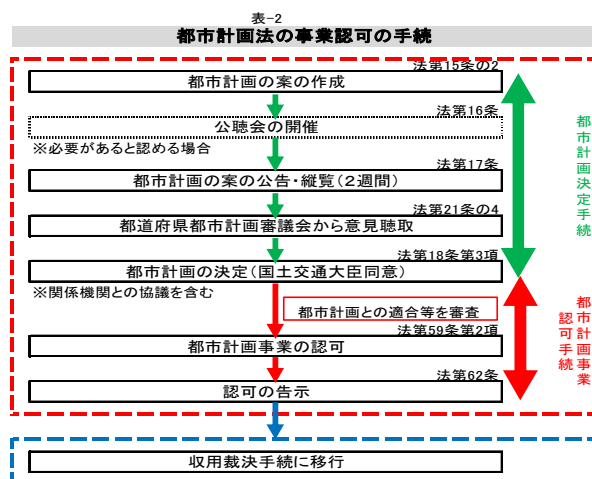
3. 都市計画法について

都計法は、第1条において「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」と記載されている。

また、第2条において都市計画の基本的な理念を明示している。都計法第2条については、第1に、都市計画の究極的な目標が健康で文化的な都市生活と機能的な都市活動の双方の目的を確保することにあることを宣言しており、第2の理念として、この目的のためには土地の利用を個人の恣意に委ねることなく、適正な制限を課することによって合理的な土地利用が図られなければならないことを明らかにしている⁸⁾。

都計法では、これらの目的を果たすために収用権

を付与することを認めており、その手続を都市計画決定手続と都市計画事業認可手続とに分けて規定している（表-2）。



(1)都市計画決定（都計法第11条、第18条）

都市計画は、都計法第2条の基本理念に基づいて、定められるものであり、その内容は土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画である。すなわち都市計画は、法的規制力を背景として都計法第1条の目的や第2条の基本理念を実現すべく定める計画である⁹⁾。特に事業認可の対象となる都市施設については、この都市計画決定手続を経る必要がある。

(2)都市計画事業の認可・承認（都計法第59条）

「都市計画事業」とは、都市計画施設の整備に関する事業及び市街地開発事業をいい、事業認可とは、申請に係る事業が真に公共の利益の増進に資するものであり、当該事業が土地等の収用又は使用にあたり、財産権の制限に値する公益性を有することを認可する手続である。

また、事業認可の効果として収用権が付与されるほか、都市計画事業の施行の障害となるおそれがある土地の形質の変更、建築物の建築等についての制限等が発生するが、本稿では、収用法と都計法との間で生じる収用権の相違について言及するため、収用権以外にも生じる種々の効果については割愛する。

(3)事業認可の要件（都計法第61条）

事業認可の要件は、①申請手続が法令に違反していないこと、②事業の内容が都市計画に適合していること、③事業施行期間が適切であること、④事業に関して必要な行政機関の免許等の処分があったこと、又は処分がされることが確実であることの4要件であり、これら4つの要件を満たす場合に事業認可

可を取得することができる。

(4)事業認可の効果（都計法第70条）

以上の4要件を満たし、認可を得た旨が告示されると、それが事業認定の告示とみなされる。また、都市計画事業について収用法が適用されることから、土地収用法上の諸効果が発生する。

(5)事業認可の効果の範囲

事業認可が都市計画の実現手段であり、また、事業認可の要件に、都市計画事業の内容が都市計画に適合していることが求められていることから明らかなように、都市計画範囲外の事業の施行は認められない。

(6)事業認可の効力の有効期間

事業認可で取得した収用権は、都市計画事業の施行期間中であれば有効に機能する。また、施行期間を延長する事業認可の変更（都計法第63条）をすることができる。

4. 土地収用法と都市計画法の相違点

事業認定と事業認可はともに起業者や申請者に対して収用権を付与する効力を有するが、収用権の存続期間や収用権を与える範囲に相違がある。

(1)期間の相違

収用法には事業認定の日から1年以内に裁決申請をしない場合等には、収用権が失効する規定がある一方で、都計法は、第71条第1項の規定により、事業の施行期間内であれば収用権は存続する。また、都計法第63条の規定に基づき事業計画の変更の認可を受けることで、実質的に都計法においては、都市計画事業が継続している間は収用権を保全することができる。

収用法が都計法に比して収用権の有効期間が短い趣旨は、収用法が事業の終期に収用権を付与することを想定しており、収用手続の長期化を避けるためであり、この規定の趣旨は、4号要件に規定されている事業の早期施行の必要性に照らして明らかである。

一方、都計法が収用法に比して収用権の有効期間を長く認めている趣旨は、適切な施行期間という要件を定めているにも関わらず、施行期間の途中で収用権を失効させるのは不合理であるためである。

(2)要件の相違

収用法が同法第20条各号要件すべてに適合していることが認められると収用権を付与しているのに対して、都計法は、実質的に都市計画との整合と適切な施行期間という要件で、収用権を付与している。都計法が収用法第20条各号のように具体的な要件を規定していない理由は、①都市計画施設に関する事業は、収用適格事業に該当するものであること、②事業主体としては国や地方公共団体等とされており、組織体制や予算の裏付けの観点から確実な事業遂行が見込まれること、③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おり、計画自体の合理性を十分に具備していることから、事業認可の手続を経た上で、更に事業認定の手続をとることとするのは、事業者にも二重の手続をとらせることになり不合理であるためである。

(3)効果範囲の相違

収用法と都計法の相違点として特筆すべきは、収用権が及ぶ範囲の差異である。

事業認可は、前提となる都市計画の範囲内でのみ収用権を行使できるのに対し、事業認定では、本体事業のほかに、附帯・関連事業に対しても収用権を行使することができる。

都市計画において通常、本体事業たる都市計画事業の施行に際して生じる附帯・関連事業まで含めて都市計画決定がされることはない。そのため、本体事業の施行に際して必要が生じた附帯・関連事業について収用権を得るには、本体事業の事業認可とは別途、事業認定を取得する必要があることから、昨今、本体事業を事業認可で施行し、附帯・関連事業について事業認定を取得しようとする相談が多数ある。

なお、附帯・関連事業についての事業認定申請は、本体事業の申請と切り離して附帯・関連事業のみを申請することも可能である。ただし、附帯・関連事業は本体事業が収用法第20条各号要件に適合していることを基礎にしているため、附帯・関連事業のみが事業認定の対象であっても本体事業の収用法第20条各号要件の該当性を審査する必要がある。

このような場合、本体事業の事業認可にあたり、収用法第20条各号のすべてに適合していることを直接確認しているものではないことから、事業認可を取得している事業であっても、収用法第20条の各号要件を満たさない場合も起こりうることとなり、事業認定と事業認可とで同じ処分庁であっても「収

用権の付与」について結論が異なる可能性がある。両者の相違点をまとめると表-3のようになる。

表-3		
	土地収用法の事業認定	都市計画法の事業認可
期間	以下のいずれか早い日 ・事業認定の日から1年以内に裁決申請をしない場合 ・事業認定の日から4年以内に明渡請求をしない場合 ・事業認定の日から3年以内に手続開始の申立をしない場合	・事業認可期間中 ・事業計画の変更認可を受けることで保全可能
要件	・収用適格事業に該当すること(1号要件) ・起業者が事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること(2号要件) ・事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること(3号要件) ・土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること(4号要件)	・申請手続が法令に違反していないこと ・事業の内容が都市計画に適合していること ・事業施行期間が適切であること ・事業に関して必要な行政機関の免許等の処分があったこと又は処
主な効果	・収用権の付与	・収用権の付与
範囲	・事業効果を発揮することができる範囲 ・関連事業、附帯事業を取り込むことができる	・都市施設の範囲内 ・附帯・関連事業は不可

5. まとめ

これまでに述べたように、収用権を取得するまでのプロセスや収用権の有効期間、範囲には大きな差異が存在している。特に収用権の範囲は、両者の間で最も大きな差異であると考えられる。

都市計画施設の整備に当たっては、附帯・関連事業が必要となる場合があり、そのための用地が取得できないとすると、事業認可で施行する都市計画施設が完成しない恐れがある。解決手法として、附帯・関連事業について事業認定を取得することが挙げられるが、事業認可は、事業着手前に取得するものであるため、事業認定を取得しようとする際、本体事業が認可を取得する際に生じていた公益性が存在しない（不利益が解消されている）可能性がある。このような場合、本体事業の公益性を基礎にする附帯・関連事業は、事業認定を取得することができない恐れがある。さらに、事業認定における附帯・関連事業は、都市計画施設の整備により分断等される施設等の機能を維持するのに必要な最小限度の事業に限り事業認定の対象になるため、都市計画施設として都市計画決定当初に想定していた事業効果を得るには不十分である可能性もある。

そのため、都市計画事業として施行することを検討する場合においては、関連する道路や用水路等、都市計画施設以外の整備が必要になる可能性があることを念頭に置いて、事業の性質を見極め、事業認定を取得するのか、又は事業認可を取得するのかを慎重に判断しなくてはならない。

参考文献

- 1) ぎょうせい：土地収用法の解説と運用 Q&A 改訂版
- 2) 3) 4) 5) 6) 7) 9) ぎょうせい：全訂 事業認定申請マニュアル
- 8) ぎょうせい：都市計画法の運用 Q&A