

# 用地取得における任意契約の判断と 争訟で得られた教訓について

萩原 健太郎<sup>1</sup>・佐々木 優

<sup>1</sup>関東地方整備局 用地部 用地企画課 (〒330-9724 埼玉県さいたま市中央区新都心2-1)

本論文は、道路事業における用地取得事例のうち、長期にわたり事業に反対していた地権者が裁決申請直前に任意契約へ転じたものの、その後、争訟に至った希少事例を分析する。任意契約は手続の迅速性の観点で合理的ではあるが、移転履行の確実性の検討が十分でない場合には争訟や強制執行に至ることとなり、移転期間の長期化・労力の増大を招くおそれがある。本論文では、当時の意思決定に関する経緯と結果を切り分けて検証し考察した上で、土地収用法における裁決手続等の代替案との比較を行い、争訟の帰結から得られた教訓を報告するものである。

キーワード 用地取得, 任意契約, 土地収用法, 裁決手続, 争訟, 強制執行

## 1. 本件の概要

### (1) 事業概要

本路線は、各主要都市等を経由する延長約172kmの路線であり、国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展に不可欠な基盤である全国的な高速自動車交通網を形成する国土開発幹線自動車道として建設されるものである。また、本路線は国土形成計画法に基づく、首都圏広域地方計画（2016年3月策定）において「北関東新産業東西軸の創出」、「東日本と西日本、さらには世界をつなぐ新たな物流軸」の創出に向けて、地域間のアクセス強化を図り、広域交通ネットワークの機能を最大限に活用するための路線として、整備を推進するものである。

本路線の整備については、土地収用法（以下、「収用法」という。）第26条に基づき事業認定がなされており、用地取得に際しても、事業に必要な最小限の範囲を対象として収用手続が実施されている。

具体的には、2008年に都市計画決定、2009年に整備計画決定、事業化され、2012年に用地幅杭設置開始、2013年に用地取得着手、2015年に工事着手、2020年に収用法における事業認定の告示がなされた。

本件は、起業者が収用権を付与された段階であった。

### (2) 用地交渉経緯

事業計画当初から地権者A氏は一貫して事業に強硬な反対姿勢を示していた。反対理由は、「なぜ自分の土地が対象なのか」という計画プロセスへの不透明感によるルートに対する不満、事業説明会での説明不足を感じたことによる行政不信、騒音や振動の増加により長年住み慣れた環境が変わることへの不安による生活環境への懸念であった。

一貫して強硬な反対姿勢であったA氏が、事業認定の告示以降、突然事業に対して協力的となった。収用法の手続である立入調査の際も調査に必要な書類の提供を行うなど態度が軟化し、用地交渉開始から10年を経た末、裁決申請間近に任意契約に応じる意向を示した。その理由は、裁決手続への移行を回避したいとのことであった。

2021年4月にA氏と担当事務所は任意契約を締結し、土地明渡の期限を2022年3月とした。しかし、契約後から暴風対策や代替地の造成等を理由に土地明渡の履行に難色を示し、最終的には訴訟の場で起業者との契約の無効を主張するに至った。計画地内の土を代替地の造成に使用するため、土の権利を主張したものであり、その土を運び出す時間を確保するために、引渡し時期を先延ばしを企図していたものと思われる。

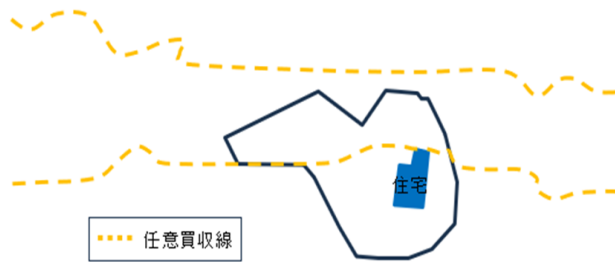


図-1 平面図イラスト

### (3) 工作物等収去土地明渡請求訴訟の提起

当初の明渡期限の2022年3月になってもA氏は土地を明渡すことなく、建築業者の選定及び協議の確認に時間を要したことから、2022年6月まで移転期限を延長したところが、A氏は土地を明渡すことなく、複数回に渡る口頭及び文書による移転催促にも関わらず作業遅延の正当性を主張し、更には土地の占有を主張して、起業者による土地の立入を拒む等の抵抗を示した。

当該箇所は地盤が軟弱であることが懸念され、施工期間が長期化する可能性を考慮すると、これ以上土地の引渡し及び物件の移転期間を猶予ができないため、関東地方整備局用地事務取扱細則第58条に基づき、工作物等収去土地明渡請求訴訟の提起を法務省に依頼した。その後、契約無効を主張して争訟へ移行した結果、強制執行手続を要する事態となった。



図-2 判決確定後から工事着工までの手続きフロー

## 2. 本件任意契約の問題点

任意契約は、地権者が物件の移転履行を自発的に果たすという前提のもとでは、事務の簡便性と迅速性の利点が明確である。一方、履行が滞れば、土地明渡物件収去請求訴訟ないしそれに連なる強制執行という不測の期間を要する手続に直面する。かねてから事務所はA氏からのさまざまな要求を受けていたため、任意契約締結にあ

たっては、物件の移転履行を確実に担保するため、契約締結前に移転期限を設定し、それを承諾する確約書の提出を求めた。A氏は確約書の提出に応じたことから、その後の工事工程や供用までのスケジュールを考慮に入れ、本人から任意で契約するという申し出があったことを重視し、任意契約に至った。

当時の事務所の判断は、A氏の「契約意思」自体を重視し、移転履行の確実性（移転計画、引渡しに向けた工程管理）の具体的な事前確認が相対的に手薄であったと思われる。

用地部収用担当としては、裁決申請の手続が最終段階まで進んでいたことを踏まえると、任意契約に切り替えるという事務所の判断については当初から「移転履行の確実性が極めて低い」との意見を示していた。これまでのA氏による用地交渉の発言から、期限内に移転完了する可能性は低いと推察され、収用法の手続に即して事業を進めていくことによって、確実な履行が果たせるものと判断していた。しかし、迅速な進捗が求められる中で、当事者自身が契約への同意を示していたことから、最終的には「契約意思」が重視された。

任意契約の締結は事業の終局的な目的を達成したのではなく、むしろ土地の引渡しを工事担当部門へ円滑に引継ぐための重要なプロセスである。したがって、契約締結後の引渡しまでが重要であり、事業全体の進捗において核心的な役割を果たしている。また、裁決手続は、準備や審理に期間を要するものの、土地所有者の意思に左右されず移転の履行確実性を担保する機能を有するため、総期間のばらつきが小さい傾向がある。

したがって、意思決定段階で「移転履行の確実性」を十分に検討できない場合、裁決手続が相対的に優位であると考えられる。

## 3. 任意契約以外の選択肢

本件は、事業認定告示がなされており、起業者はすでに収用権を付与されていたため、起業者が土地所有者に対する適切な補償を行うことを前提に事業の用に供する土地の取得を確実にするための法的手段である裁決手続を執ることが可能な状態にあった。裁決手続は、任意契約と比べて事務は煩雑で期間も一定程度要するものの、引渡しに向けた強制力を背景にした紛争の収束確実性に優れるという特性を持つ。

また、収用法に基づく制度で、「協議の確認」がある（収用法第8章第2節）。これは、強制的な裁決手続を経ることなく、当事者間の協議の合意の成立を収用委員会が確認することによって、裁決と同様の効果を得て、道路事業の実施に必要な土地を迅速かつ効率的に取得しようとするものである。

裁決後または協議の確認後において、地権者が移転履行をしないときは、起業者は都道府県知事に対して代執

行請求を行い、契約上の移転履行の債務を義務者に代わって実現する代執行制度がある。

先例では、裁決申請及び明渡裁決申立から裁決までは10ヶ月程度、明渡期限までは5ヶ月程度、代執行請求までは9ヶ月程度、代執行までは2ヶ月程度の範囲を要したケースがある。事案によって所要期間は変動するが、事業認定告示の期間を含めた総期間は、38ヶ月程度と想定される。(図-3 裁決手続のフロー)

本件は、任意契約から工作物等取去土地明渡請求まで25ヶ月程度、判決確定まで19ヶ月程度、強制執行の申立まで7ヶ月程度、強制執行まで2ヶ月となり、同様に事業認定告示の期間を含めると、65ヶ月程度と想定された。(図-4 任意契約～強制執行に至るまでのフロー)

収用法に基づく裁決手続を選択していたなら代執行に至ったとしても、実際の争訟経過の半分程度の期間で土地の引渡しを受けることができた可能性がある。

#### (1) 裁決手続【他の選択肢】

総期間：38ヵ月（3年2ヵ月）

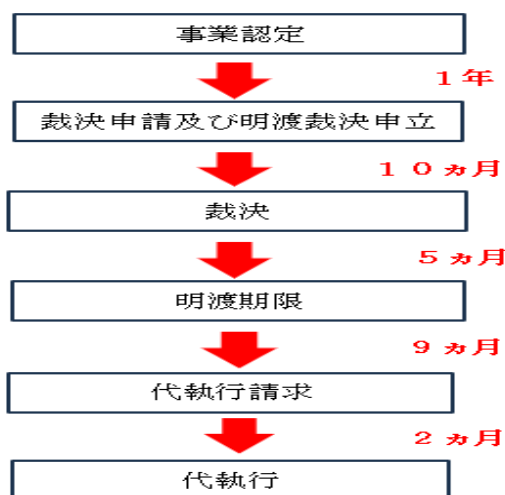


図-3 裁決手続のフロー

#### (2) 任意契約～強制執行【本件】

総期間：65ヵ月（5年5ヵ月）



図-4 任意契約～強制執行に至るまでのフロー

#### 4. 本件から得られた教訓、結論、今後の取組

起業者がA氏らを被告として提起依頼した土地明渡物件取去請求裁判では、契約の有効性と移転履行の範囲を中心に主張が展開された。最終的には、地権者A氏の主張は裁判所に退けられ、原告である国の勝訴となった。また、判決確定後も、A氏は土地の引渡しをしなかったため、強制執行に向けた手続である明渡の催告まで行われた。

明渡の催告の際に、A氏が自主撤去する意思を表明し、期限までに物件撤去及び土地明渡の履行をしたことが確認できたため、強制執行申立事件を取り下げて争訟事件が終了した。

しかし、引渡しは達成されたものの、当初見込みを大幅に超える期間が発生し、職員の心理的負荷が長期化することになった。

訴訟提起後、地権者A氏は任意契約の無効を主張するばかりか、起業者に対してさまざまな要求（暴風対策、代替地の造成等）をも主張、要求に応じなければ物件移転、土地の引渡し等を拒否する主張を展開し、土地の引渡しを受けられない状態が長期にわたって継続されることになったが、その原因となる任意契約の締結は、移転履行の現実性の検討が十分でなかった点において重大な影響を及ぼしたと思料される。意思決定においては、スピードだけでなく「移転履行の現実性」を考慮すべきであった。

以上に述べたことから、事業認定告示後、任意による合意に至った場合においても、公共事業の用に供する土地を適正かつ確実な取得を担保するために法的効果や移転履行の現実性の検討をする必要があるといえる。

本件は、任意契約の迅速性という利点が、履行不全によって容易に失われることを示した。裁決手続は、準備に負担があるものの総合的な実行性に優れるため、意思決定段階で、移転履行の确实性の検討を強化し、代替手続の期間やリスクを可視化することで、用地業務の持続的な改善に資するものと思料される。

今後の取り組みとして、同様な事案が発生しないよう、事業認定告示後、任意による合意に至った場合においても、事業認定告示等の効果を確保し、不測の事態には収用法第102条の2第2項の規定による代執行請求が可能となるように措置を講ずることとし、関東地方整備局においては、「事業認定告示後任意合意に至った案件への土地収用法第116条（協議の確認の申請）の積極的活用

について（2024年3月28日付け国関用企第385号）」を発出した。

本件は事業認定告示がなされている事業であったため、収用法に基づいたさまざまな選択肢を検討することができた。事業認定手続に至っていない段階における用地取得は任意契約によらざるを得ないが、用地交渉が難航するケースは少なくないため、初期段階から移転履行の确实性の検討やリスクの可視化を行いつつ、必要に応じて速やかに収用手続を開始するなど、丁寧かつ合理的な用地事務の対応が求められる。