

土地収用法による「協議の確認」制度の活用

茅野 潤平¹

¹用地部 用地企画課 (〒950-8801 新潟市中央区美咲町1丁目1番1号)

土地収用制度は、主として、事業認定庁が土地を収用するに値する公益性を有する事業であることを認定する「事業認定手続」と、収用委員会が土地所有者等に対する補償金額等を決定する「収用裁決手続」に大別され、事業認定告示後は収用裁決手続を経て土地の明渡しを受けるのが一般的であるが、このほかに、当事者間で成立した任意協議に収用裁決手続と同様の法的効力を付与する「協議の確認」制度が設けられている。

本稿では、協議の確認制度の概要や収用裁決手続等との相違点、実際に制度活用した事業で把握した実務上の留意点を解説するとともに、今後の制度活用の展望について考察する。

キーワード 土地収用法、協議の確認、収用裁決、任意協議、土地の明渡し

1. はじめに

土地収用法（以下「法」という。）は、日本国憲法第29条第3項に「公共のために用いること」及び「正当な補償を行うこと」を前提に、私有財産を収用できることが規定されていることを受け、一定の公共事業遂行のために必要な土地を収用するための要件、手続、効果、損失の補償等について定め、公共の利益の増進と私有財産の調整を図るための法律である。公共事業の事業効果を早期に発現する観点から、事業の完成期限を見込んだ適切な時期に、法に定める手続を活用することで確実な事業推進を図ることが重要である。

土地収用制度は、主として、事業認定庁が土地を収用するに値する公益性を有する事業であることを認定する「事業認定手続」と、収用委員会が土地所有者等に対する補償金額等を決定する「収用裁決手続」に大別される（図-1参照）。事業認定告示後は、収用裁決手続を経て土地の明渡しを受けるのが一般的であるが、法にはそのほかに、起業者と土地所有者等との間に任意による用地協議（以下「任意協議」という。）が成立した場合に、起業者と土地所有者等「全員」との間で合意した内容を収用委員会が確認することにより、権利取得裁決及び明渡裁決（以下これらをまとめて「収用裁決」という。）があったものと同様の効果が得られる「協議の確認」（法第116条～121条）という制度が設けられている。

本稿では、協議の確認制度の概要や収用裁決手続等との相違点、実務上の留意点を解説するとともに、今後の制度活用の展望について考察する。

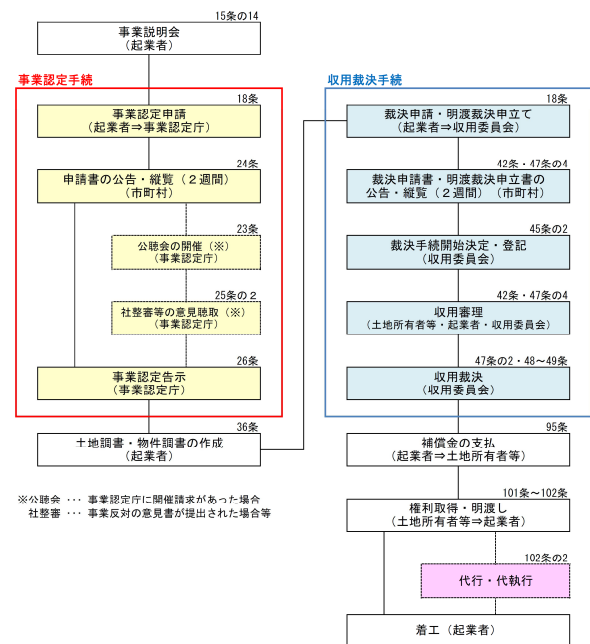


図-1 土地収用制度の概略

2. 「協議の確認」制度の概要

(1) 制度概要

法は、事業認定の告示以後に起業者と土地所有者及び関係人が任意協議を行うことを否定していないが、事業認定告示後に任意協議が成立したとしても、それだけでは私法上の契約の効力しかもたず、収用裁決と同じ効果をもつことはできない。仮に、任意協議による契約（以

下「任意契約」という。)後に相手方が土地等の引渡義務及び物件の収去義務(以下これらをまとめて「移転義務」という。)を履行しない事態が生じた場合には、民事訴訟法による手段で解決せざるを得ない¹⁾。そのような事態に陥った場合、確定判決までに長期間要するだけでなく、判決後も移転義務が履行されない場合には、民事上の強制執行が必要になるなど、事業スケジュールに多大な支障を来すことが懸念される。このため、収用委員会が起業者の申請を受け、成立した任意協議の内容等を審査し、法定の要件を満たす場合には、任意協議に収用裁決と同様の効果を付与する「協議の確認」という制度が設けられている²⁾。

当事者間の合意によって収用の目的を達成することができれば、収用裁決手続という煩雑な手続を履践する必要もなく、また、感情的な対立を生じることもなく事業の円滑な施行が期待できる¹⁾。

(2) 法的効果(起業者のメリット)

収用委員会による協議の確認があったときは、同時に収用裁決があったものとみなされるため(法第121条)、相手方が移転義務を履行しない事態が生じた場合でも都道府県知事に対して行政代執行を請求できる(法第102条の2第2項)などの「執行力」が生じる。また、起業者、土地所有者及び関係人は協議の成立及び内容を争うことができない「確定力」が生じる¹³⁾。

(3) 法的効果(土地所有者及び関係人のメリット)

収用委員会による協議の確認があったときは、同時に収用裁決があったものとみなされるため、権利取得の時期・明渡し期限までに補償金の支払いが担保される

(法第95条第1項、第97条第1項)ことや、事業認定告示日から20年以内に収用した土地の全部若しくは一部が不用となったとき、又は事業認定告示日から10年を経過しても収用した土地の全部を事業の用に供しなかったときに、起業者から支払われた補償金に相当する金額を現在の土地所有者に提供することで、その土地を買い受けることができる「買受権」制度(法第106条第1項)による保護を受けることが可能となる。

3. その他の手続との相違点

(1) 任意契約と協議の確認との相違点

a) 契約・申請の時期

任意契約は私法上の契約であるため、契約の内容を示してその締結を申し入れる「意思表示」に対して相手方が「承諾」をしたときに成立する(民法第522条第1項)ため、法の適用を受けずに契約締結することも可能であ

る。一方、協議の確認は法第116条第1項に「事業の認定の告示があった日以後収用又は使用の裁決の申請前に限り」とあるため、申請時期が限定されている。

これは、収用裁決手続が事業認定手続を経て開始されるものであること、起業者が収用の意思を具体的に表示して収用委員会に裁決申請・明渡裁決の申立てを行う以上は収用委員会の裁決による解決が妥当であること、裁決申請・明渡裁決申立て後に協議が成立した場合には別途用意されている和解(法第50条)による解決のほうが適当だからである⁴⁾。

b) 移転義務が履行されない場合の対処

任意契約は私法上の契約の効力しかもたないため、民事訴訟法による手段で解決せざるを得ない。一方、協議の確認は収用裁決と同じ効果をもつため、都道府県知事に対して行政代執行を請求することが可能である。

c) 支払時期

任意契約の場合、支払要件を満たすことで補償金の一部を前払することも可能であるが、補償金全額の支払いを受けるには「土地の引渡し」と「登記」手続を行う必要がある。一方、協議の確認は収用裁決と同じ効果をもつため、権利取得の時期・明渡しの期限までに補償金全額の支払いが担保される。

d) 買受権制度による保護

任意契約は私法上の契約の効力しかもたないため、買受権制度による保護がない。一方、協議の確認は収用裁決と同じ効果をもつため、買受権制度による保護がある。

e) 所有権

任意契約は私法上の契約であるため、当事者の意思表示のみによって所有権が移転する(民法第176条)。一方、協議の確認は収用裁決と同じ効果をもつため、法第101条に規定する「土地を収用するときは、権利取得裁決において定められた権利取得の時期において、起業者は、当該土地の所有権を取得し」の適用を受ける。よって、補償金の支払義務を履行すれば、権利取得の日に当該土地の所有権を取得することになる。

この土地所有権の「取得」とは、被収用土地所有者から権利を「承継取得」するのではなく、常に何ら負担及び瑕疵のない完全な所有権、すなわち「原始取得」であるため、契約不適合等の担保責任の問題を生じることはない⁵⁾。

f) 補償内容等の公告・縦覧

任意契約は私法上の契約であるため、当事者間で合意した補償内容が公告・縦覧されることはない。一方、協議の確認では、土地所有者及び関係人「全員」の同意を得たうえで起業者から収用委員会に確認申請を行い(法第116条第1項)、収用委員会から対象地の存する市町村長に「確認申請書」の写しが送付される(法第118条第1項)。その後、市町村長は確認申請があった旨を公告し、公告があった日から2週間、その書類を公衆の縦

覧に供する必要がある（法第118条第2項）。

なお、確認申請書には協議が成立した土地の所在地・番だけでなく、土地所有者及び関係人の「氏名」や「住所」、対償（損失補償金額）などを記載する必要がある（法第116条第1項）。この公告・縦覧は、利害関係人に異議申出の機会を与えるためのものである（法第118条第4項）。ここでいう「利害関係人」とは、事実上の利益を有するにすぎない者は含まれないが、協議の目的物である土地等について権利又は法律上の利益を有する者、例えば、仮処分権者、詐害行為取消権者（民法第424条）、一般債権者等がこれに該当すると解されている⁹⁾。

g) まとめ

任意契約と協議の確認との相違点をまとめると表-1に示すとおりである。

表-1 任意契約と協議の確認との相違点

	任意契約	協議の確認 (法第116条)
契約・申請 時期	いつでも可能 (法の適用を受けない)	事業認定告示日以後収用 又は使用の裁決の申請前 (法第116条第1項)
移転義務が 履行されない 場合	民事訴訟法による手段	行政代執行 (法第102条の2第2項)
支払時期	土地の引渡しと登記手続 が完了した後	権利取得の時期・明渡し の期限まで (法第95条第 1項, 第97条第1項)
買受権制度 による保護	無	有 (法第106条第1項)
所有権	承継取得 (民法第176条)	原始取得 (法第101条第1項)
補償内容等 の公告・縦 覧	されない (第三者に知られることは ない)	される (第三者が知りうる状況 となる) (法118条第2項)

(2) 収用裁決と協議の確認との相違点

a) 手続の流れ

収用裁決と協議の確認は、公告・縦覧までの流れは同じだが、その後、収用裁決の場合は裁決手続開始決定、収用審理などの手続を経て裁決されるため、その分時間を要する（図-2参照）。

また、起業者、土地所有者及び関係人には収用委員会の審理において意見を述べる権利があり（法第63条）、また、収用委員会には審理や調査のために必要があるときに起業者、土地所有者若しくは関係人又は参考人に資料の提出を命ずること等ができる（法第65条第1項第1号）ことから、収用裁決の迅速化（審理の促進）を図るため、裁決申請書及び明渡裁決申立書の提出時に、起業

者が見積もった損失補償額の積算基礎などをまとめた「参考資料」を事前準備しておくか任意提出することが望ましいとされている⁷⁾。

これに対し、協議の確認は2週間の公告・縦覧終了後、収用委員会は審理や調査を要することなく協議の「確認」が行われる。これは、①起業者からの申請が法令の規定に違反せず、②利害関係人から異議の申出等がなく、③協議の内容が法の内容に適合する場合には、収用委員会は協議の確認をしなければならず（法第118条第5項）、また、これらに該当しないときは確認を拒否しなければならない（法第119条）とされていることからすれば、協議の「確認」をするか「拒否」をするかは外形的・客観的に判定されるものであって、収用委員会に裁量の余地はないと解されていることから、収用裁決手続と異なり、審理、調査等を行う必要がないからである⁹⁾。

よって、協議の確認では上記のような「参考資料」の提出等は求められていない。

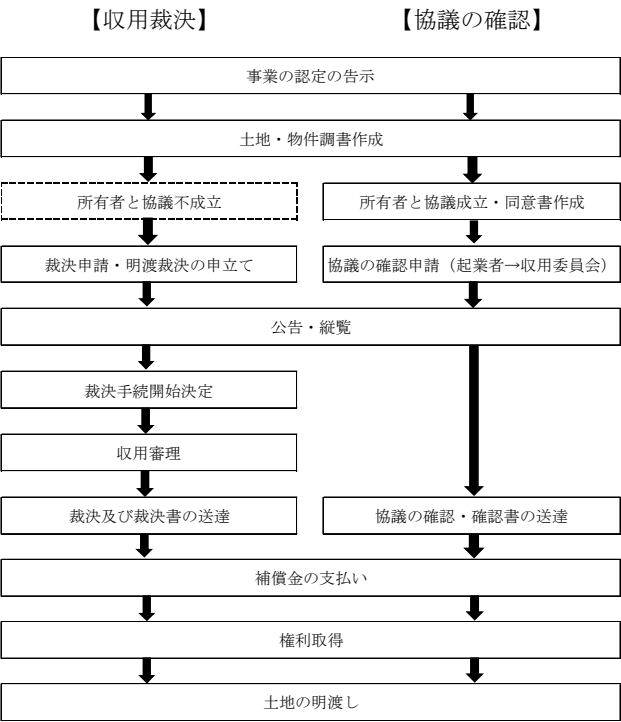


図-2 手続の流れ（比較フロー）

b) 申請時期

事業認定後の収用又は使用の手続を保留することができる「手続保留」制度（法第31条）を活用した場合、手続開始告示があった時を事業認定告示日とみなして法の規定を適用することになるため（法第34条の5）、本制度を活用した場合には手続開始告示後でないと裁決申請・明渡裁決申立てを行うことができない。一方、協議の確認の場合は、法第34条の5但し書きに「第116条第1項の規定については、この限りでない。」と規定され

ていることから、事業認定告示後であれば、手続保留中であっても協議の確認申請ができる。これは、収用手続が保留されているからといって、当事者間の合意による解決を認めないとする積極的理由が乏しいからである⁴⁾。

c) 事務負担の軽減

「収用裁決」と「協議の確認」における収用委員会への提出資料は表-2に示すとおりである。

これまで述べたとおり、協議の確認では収用裁決手続と異なり、審理、調査等を行う必要がないため、起業者が見積もった損失補償額の積算基礎などをまとめた「参考資料」を事前準備等することまでは求められていないため、資料の取りまとめ等に要する事務の負担軽減を図ることが可能である。

また、申請書の添付書類・記載事項を比較した場合でも、事業認定手続の段階で作成する「事業計画書並びに起業地及び事業計画を表示する図面」（法第18条第2項第1号及び第2号）や事業認定告示後（手続開始告示後）

に作成する土地調書・物件調書（法第36条第1項）の添付の可否に違いがあるほか、収用裁決では「損失補償の見積」について、積算の基礎を明らかにする必要がある（土地収用法施行規則（以下「規則」という。）第17条第3号、第17条の6第2号）。

なお、協議の確認だけに添付する書類として、協議の確認申請することについての「同意書」（法第116条第2項）というものがある。これは、収用委員会に「土地所有者及び関係人の同意を得たことを証する書面」を添えて協議の確認申請を行う必要があるが、確認申請書の記載事項のようなものは規定されておらず、規則にも様式が定められていないことから、任意に作成する必要がある。

表-2 「収用裁決」と「協議の確認」における収用委員会への提出資料（比較表）

	収用裁決		協議の確認（法第116条）
	裁決申請（法第40条）	明渡裁決申立て（法第47条の3）	
申請書	○裁決申請書 ○添付書類 ・事業計画書並びに起業地及び事業計画を表示する図面 ・市町村別に次に掲げる事項を記載した書類 ①収用し、又は使用しようとする土地の所在、地番及び地目 ②収用し、又は使用しようとする土地の面積（土地が分割されることになる場合においては、その全部の面積を含む。） ③土地を使用しようとする場合においては、その方法及び期間 ④土地所有者及び土地に関して権利を有する関係人の氏名及び住所 ⑤土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失補償の見積及びその内訳 ※積算の基礎を明らかにする必要がある (規則第17条第3号) ⑥権利を取得し、又は消滅させる時期 ・土地調書又はその写し	○明渡裁決申立書 ○添付書類 ・市町村別に次に掲げる事項を記載した書類 ①土地の所在、地番及び地目 ②土地にある物件の種類及び数量（物件が分割されることになる場合においては、その全部の物件の数量を含む。） ③土地所有者及び関係人の氏名及び住所 ④左記⑤に掲げるものを除くその他の損失補償の見積り及びその内訳 ※積算の基礎を明らかにする必要がある (規則第17条の6第2号) ⑤土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転の期限 ・物件調書又はその写し	○確認申請書 ○同意書 ○確認申請書の記載事項 ①協議が成立した土地の所在、地番、地目及び面積 ②協議によって取得し、又は消滅させる権利の種類及び内容 ③土地の土地所有者及び関係人の氏名及び住所 ④対償 ⑤権利を取得し、又は消滅させる時期及び土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転の期限
参考資料（例）	・裁決申請及び明渡裁決の申立てをするに至った理由を記載した書面 ・用地交渉の経緯を記載した書面 ・事業認定告示（官報の写し） ・土地全部事項証明書（写し）、公図（写し） ・戸籍謄本（写し）、住民票（写し）、相続関係説明図 ・損失補償の見積方法及び基礎資料（算定根拠・不動産鑑定評価書など） ・現況写真		不要

4. 活用事例の紹介と実務上の留意点

(1) 背景

A事業起業地の土地所有者兼物件所有者（以下「所有者」という。）とは、長年にわたり鋭意協議を行ってきたが、物件の一部が支障となることに不満を持っており、物件調査の同意が得られないなど、任意による解決の見通しが立たなかったが、事業認定告示後も誠意を持って対応した結果、物件調査等の承諾が得られ、その後、補償金額等についても同意が得られた。

しかしながら、前述のとおり任意契約では契約上の移転義務の不履行に対する対抗手段が民事訴訟法に限られるため、土地の明渡しが受けられない場合に事業スケジュールに支障を来すおそれがある。よって、確実な事業推進を図るため、「協議の確認」制度の活用可否について検討を行ったものである。

(2) 実務上の留意点

起業地の全部又は一部について、起業者と土地所有者及び関係人「全員」との間に任意協議が成立したときは、「事業認定の告示があった日以後収用又は使用の裁決の申請前」に限り、土地所有者及び関係人「全員」から「同意」を得たことを証する書面を添えて、収用委員会に協議の確認を申請することとなる（法第116条第1項）。この「同意」とは、起業者が協議の確認申請をすること及びその申請内容に関する同意である。これは、協議に「確定力」と「執行力」を付与することについて、土地所有者等の意思を尊重する趣旨によるものと解されている⁹⁾。確認申請書には、協議が成立した土地の所在や地番などのほか、土地所有者及び関係人の「氏名」及び「住所」、「対償」（損失補償額）なども記載する必要がある（法第116条第2項第1号～5号）ため、実務上、あらかじめ土地所有者及び関係人に説明を行い、理解を得ることが重要である。

一方、同意書は「同意を得たことを証する書面」とあるだけで、規則にも様式は定められてない。よって、A事業では、後日、成立した協議内容に疑義が生じないよう、確認申請書の記載事項である法第116条第2項第1号～第5号の内容を網羅した同意書を作成し、所有者から同意を得た（図-3～図-5参照）。

同意書

下記事業に係る土地等の取得等について、 年 月 日協議が成立したので、土地収用法第116条第1項の規定により協議の確認を申請することに同意します。

記

事業名

図-3 同意書（抜粋）

1 協議が成立した土地の所在、地番、地目及び面積

土地の所在 県 市 地内

地番	地目		面積 (㎡)		協議が成立した土地の面積 (㎡)	摘 要
	登記	現況	登記	実測		
 	宅地	宅地	 	 	 	別添実測平面図①の部分

(注) 協議が成立した土地の区域は、別添実測平面図（赤色着色）のとおり。

2 前号の土地所有者及び関係人の氏名及び住所

土地の所在 県 市 地内

地番	土地所有者及び関係人	氏名及び住所
 	土地所有者	

3 協議によって取得し、又は消滅させる権利の種類及び内容

土地の所在 県 市 地内

地番	取得し、又は消滅させる権利の種類及び内容	権利者の氏名
 	土地所有権	

4 権利を取得し、又は消滅させる時期及び土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転の期限

(1) 権利を取得し、又は消滅させる時期
協議の確認のあった日から起算して 60 日目

(2) 土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転の期限
協議の確認のあった日から起算して 240 日目

図-4 確認申請書の記載事項を網羅した書面（その1）

5 対償

(1) 取得しようとする土地に対する損失の補償金 円

土地の所在 県 市 地内

地番	地目		面積 (㎡)		協議が成立した土地の面積 (㎡)	土地単価 (円/㎡)	修正率	対償 (円)
	登記	現況	登記	実測				
 	宅地	宅地	 	 	 	 	 	

(注) 事業認定の告示時点の土地価格に、土地収用法第71条の規定による修正率 (時点) を乗じて得た額である。

(2) 土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失の補償以外の損失の補償金 円

補償項目	数量	対償 (円)	内 訳
建物移転料	一棟	 	物件の内容は、別紙1のとおり
工作物移転料	一式	 	物件の内容は、別紙1のとおり
立竹木補償金	一式	 	物件の内容は、別紙1のとおり
動産移転料	一式	 	
移転雑費補償金	一式	 	
合 計		 	

(3) 対償の支払い時期及び方法
協議の確認のあった日から起算して 60 日目までに土地所有者兼関係人が別途指定する金融機関の口座へ振込により支払う。

図-5 確認申請書の記載事項を網羅した書面（その2）

また、補償金の支払いは、収用裁決の場合と同様に権利取得の時期及び明渡期限までに支払うことが必要であり、補償金の支払いが履行されない場合は、協議の確認の効果は失効することとなる（法第100条第1項及び第2項）。このことから、補償金の支払いにあたっては、

あらかじめ会計担当部局との調整が不可欠である。A事業では、北陸地方整備局会計課及び事務所経理課と早期から調整を行い、支払手続の遅延により支払期限が経過しないよう適切な工程管理を行った。

5. 考察

(1)「任意契約」のリスク

協議の確認制度を活用するには、土地所有者及び関係人「全員」から同意を得ることが必要である。この「同意」とは、起業者が協議の確認申請をすること及びその申請内容に関する同意であるため、例えば「損失補償額等については同意するが、協議の確認申請を行うことで、氏名・住所・対償（損失補償額）などが縦覧されることについては同意できない」などといったケースも考えられる。この場合、損失補償額等について同意を得ていることから、一見すると法の規定によらない「任意契約」でも問題がないように思われるが、仮に所有者が移転義務を履行しないときは、民事訴訟法による解決を図らざるを得なくなり、そのような事態に陥った場合、確定判決までに長期間要するだけでなく、判決後も移転義務が履行されない場合には、民事上の強制執行が必要になるなど、事業スケジュールに多大な支障を来すことが懸念されるという大きなリスクを負うこととなる。

(2)「協議の確認」の利点

前述のとおり、協議の確認制度の活用には、起業者と土地所有者及び関係人の双方に利点があるが、協議の確認申請を行うことによって、土地所有者及び関係人の「氏名」や「住所」、「対償」等が公衆の縦覧に供されることになる。確認申請書が市町村にて公告・縦覧されることについてもあわせて説明を行い、理解を得ることが必要であり、後日、同意を得た内容に異議を申し立てられないよう、A事業のように「法第116条第2項各号の内容」を網羅するように書類作成するなどの工夫が必要である。

(3)期間短縮と今後の展望

協議の確認制度は、収用委員会の裁決手続開始決定や収用審理を経る必要がない点に特徴がある。そのため、収用裁決手続と比較して期間短縮が期待できる。

対象地等の状況や裁決申請（明渡裁決の申立て）に至った経緯などが異なるため単純な比較はできないものの、起業者による近年の収用裁決事例とA事業とを比較すると、裁決申請（明渡裁決申立て）から収用裁決まで、約2.0ヶ月～15.5ヶ月程度の短縮が認められる（表-3参照）。

表-3 近年の収用裁決事例とA事業との比較

事例	申請（申立て）～収用裁決までに要した期間（日数）	短縮期間
あ	X年8月中旬～Y年2月上旬 約5.5ヶ月（168日）	約3.0ヶ月
い	X年4月中旬～同年9月下旬 約5.0ヶ月（156日）	約2.5ヶ月
う	X年5月下旬～Y年11月上旬 約18.0ヶ月（534日）	約15.5ヶ月
え	X年9月下旬～Y年3月上旬 約5.0ヶ月（157日）	約2.5ヶ月
お	X年10月中旬～Y年2月下旬 約4.5ヶ月（134日）	約2.0ヶ月

加えて、協議の確認申請は、損失補償額の積算の基礎資料などをまとめた「参考資料」の事前準備等が不要のため、申請書類の作成も比較的簡易であり、事務負担の軽減を図ることが可能である。

以上、「協議の確認」制度は起業者にとってメリットの大きな制度であると評価でき、土地所有者及び関係人からの同意が得られた場合は積極的に活用すべきである。

6. 最後に

土地収用制度は、公共事業のために土地を強制的に取得する制度との印象が先行しがちである。しかし、協議の確認という制度が示すように、法は強制的な用地取得のための制度のみを規定するものではなく、事業認定告示後においても当事者間の合意によって、法の目的、すなわち、公共の利益の増進と私有財産の調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを達成するための手法が用意されている。

本稿が、今後の用地取得業務において協議の確認という制度の活用を検討する契機となれば幸いである。

参考文献

- 1) 青山佳樹：土地収用法コンメンタール，p. 745.
- 2) 土地収用法令研究会：土地収用法の解説と運用Q&A 第二次改訂版，p. 364-365.
- 3) 土地収用法令研究会：土地収用法の解説と運用Q&A 第二次改訂版，p. 368.
- 4) 青山佳樹：土地収用法コンメンタール，p. 748.
- 5) 青山佳樹：土地収用法コンメンタール，p. 696.
- 6) 青山佳樹：土地収用法コンメンタール，p. 752.
- 7) 収用裁決研究会：起業者のための裁決申請書等作成マニュアル 改訂版，p. 68.
- 8) 青山佳樹：土地収用法コンメンタール，p. 749.