

公共事業の用地買収交渉についての一考察

要旨: 公共事業における用地買収交渉の特徴及び改善点について分析・考察した。公共事業の用地買収においては、「正当な補償」の要請ゆえ、起業者が提示しうる条件は硬直的となる。改善のためには、功利主義的に正当化される範囲で金銭以外の交渉オプションも柔軟に行使できるようにすることが望まれる。

1. はじめに

公共事業における用地交渉の成否には多くのステークホルダーと様々な要因が複雑に絡み、こうすればうまくいく、といった定石は存在しない。

そのような中でも、交渉過程の「上流」部分ともいえるべき、事業計画策定段階での市民参加や合意形成については、パブリック・インボルブメントやコンセンサス・ビルディングなど様々な手法が提唱・実践されている¹。

しかしながら、筆者の限られた経験では、上流部分の合意形成に特に問題がない場合、すなわち事業計画自体に合意が得られている場合であっても、その「下流」ともいえるべき部分²、すなわち個別具体の契約交渉がうまくいかないことが少なくない。

そこで本稿では、その「下流」部分たる個別の契約交渉過程に焦点を当て、講義及び演習で学んだ知見等を踏まえ、分析・考察する。

2. 公共事業における用地交渉の特徴

本節では、公共事業における用地交渉の特徴(交渉プロセスに関係するもの)について分析する。

2-1. 「正当な補償」

公共事業の用地補償契約は起業者—地権者間の任意契約として行われるものの、用地の取得は最終的な強制力を背景としている³ため、「正当な補償」の実現が要請されている⁴。

すなわち、起業者から地権者に支払われる用地補償費は「損失補償」として整理されている。損失補償の額は「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」(昭和37年 6月29日閣議決定。以下「要綱」と記す)、その他起業者の採用する補償基準等により、社会的に正当な額として算出されるものであり、取引によって決まる性格のものではない⁵。

2-2. プラス材料

通常の土地等取引より交渉成立が促進される要素(プラス材料)として、以下のようなものがある。

① 契約母体の信用力

国や自治体などといった起業者自体がある日消滅してしまうことは通常考えられず、また、経済的基盤も安定しているとみなされている。

加えて、その永続性ゆえに起業者が一時的な背信行為により利得を食い逃げすることは考えにくい⁶。したが

って、地権者にとってみれば、約束された内容が不履行となったり、だまし討ちを受けたりすることを心配する必要が少なく、信用調査のコストを大幅に節約できる⁷。

② 心理的報酬

契約が無事に成立すれば、地権者は経済的対価である金銭(用地補償費)のみならず、公共事業への協力を通じ社会に貢献したという満足感や称賛を得る。これらの心理的報酬は地権者の主観的総効用を増大し、地権者側の ZOPA⁸を拡げる効果があると考えられる⁹。

2-3. マイナスの材料

公共事業の用地交渉においては、合意内容が社会的な正当性をもつ必要があり、これが合意形成プロセスを硬直化する。すなわち「正当な補償」の要請故に、起業者側は基本的に交渉の駆け引きに使えるフリーハンドを持たず、非常に狭い ZOPA の中での交渉となる¹⁰。また、多次元統合型の交渉にも展開し難い。

① 金銭面で駆け引きの自由度がない

2-1で述べた「正当な補償」の要請から、補償金額は過大であっても過少であってもならない。たとえ、もう少し金額を積みば妥結しそうな状況が生じ、必要な追加金額が十分に予算の範囲内であっても、根拠なしに金額を上げることはできない。また、ブラフをかけて相手方の意識を低めの金額にアンカリングするといった交渉テクニックも基本的に使えない。

② 金銭以外の提示条件も限られる

損失補償は原則として金銭をもってするものとされ¹¹、交渉は補償金額という一次元の分配型交渉となり易い。通常の交渉であれば、複数の取引条件をセットにし統合型交渉に持ち込む方法も有効である¹²が、金銭以外の取引条件が限られる状況では、それは困難である。

③ 撤退オプションが行使し難い場合がある

たとえば事業の実施が住民の生命安全にかかわり、起業者がその安全に責任を負っているような事業(防災事業等)では、起業者は一部地権者との交渉が難航したからといって簡単に撤退するわけにはいかない。

撤退というオプションが行使し難い、すなわち有効な BATNA¹³がないことにより、交渉はデッドロックに陥りやすくなる。

3. 集団交渉

用地交渉は基本的には地権者ごとに個別に行われる

※ 本稿の内容はあくまで筆者の個人的思索に基づくものであり、従うべき規範や所属する組織の見解とは無関係である。また、ありべき内容の誤り等は、全て筆者の責に帰すべきものである。

が、地権者数が多く、かつ全地権者の同意が得られなければ事業が意味をなさないような場合(例えばバイパス道路設置、遊水池の建設など)には、複数の地権者と同時に最終合意を行う方法(集団交渉)もしばしば行われる。集団交渉は、個別交渉とは異なる要素を含み、交渉プロセスの考察を深めるうえで有益であると考えられるため、本節ではこれを取り上げ、分析する。

3-1. 集団交渉の効果

交渉が成立することを善とすれば¹⁴、集団交渉を行うことには、交渉コストの節約¹⁵のほかのような効果があると考えられる。

① 情報共有

集団交渉では一つの場で情報が共有されることにより、個別交渉で生じうるためらいや不安が生じにくい。

すなわち個別交渉の場合、地権者は起業者が提示する条件が十分に許容可能なものであっても、自分以外の地権者が交渉を渋ってキャスティングボートを握ったり、交渉不調により事業自体が頓挫したりするかもしれないので、自分だけ先に契約してしまうのは損なのではないかという考えが生じうるが、関係地権者全員が同時に合意するのならば、このような考えは生じない。

また、契約に付随して書面外の約束が交わされた場合、その情報が全員に共有されることによって情報の精度が高まるとともに、不履行の不安はより小さくなる。

② 集団心理

事業に賛成する者が場の多数を占める場合、本来は中立ないしやや反対だった者も、集団心理の働きにより賛成に傾く¹⁶可能性が生じる。

また、多くの地権者が同席することにより、自分だけが利己的行動を取ることの心理的コストは高くなり、多数派に協調的な行動が促されると考えられる¹⁷。

3-2. 集団交渉の負の効果

3-1で述べた情報共有や集団心理による効果は、場の成り行きによっては全く逆の方向に働き、交渉の成立をかえって困難にする場合がある。

すなわち、集団交渉の場で事業に反対の意見を述べる強力なコメントータが出現した場合、場の雰囲気は事業反対の方向に一気に傾き、賛成者の態度が逆転してしまう場合がありうる。

また全員が反対に傾かずとも、賛成者と反対者の対立が公然となることで地権者間の溝が深まり、起業者一賛成地権者一反対地権者間で、解消し難いデッドロックが生じてしまう場合がありうる。

さらに、交渉の成立自体に関係する問題ではないが、起業者と個々の地権者間で十分に条件を確認・調整する時間が取れないことで、契約後のトラブル(行き違い)が生じやすくなる可能性がある。

3-3. 地権者側の対抗戦略

3-1で述べた効果が存在するため、集団交渉を行う

ことは、起業者が意図する、せざるに関わらず、交渉の成立を促進するという戦略的側面を持つ。

これに対し地権者側は、集団交渉の場を回避し個別交渉に持ち込むことで対抗するかもしれない。この場合の意図としては、次のようなものが考えられる。

① 実は事業に反対である

これまで意見を表明する機会がなかった、あるいは言い出せなかったものの本音は事業に反対である場合、皆が集まる場で反対意見を表明するのは心理的なハードルが高い¹⁸。このような場合、皆が集まる場を避け個別交渉の場で意見を述べようとする誘因が働く。

② 認めさせたい条件がある

特に他の地権者より良い条件を求める場合、皆が集まる場では言い出しにくい¹⁹。この場合も、個別交渉に持ち込んで意見を述べようとする誘因が働く。

③ 交渉の主導権を握りたい

起業者が集団交渉を経て大半の地権者と契約してしまっただ後は事業撤退に契約解除のコストが嵩むため、起業者側が事業撤退を回避しようとする誘因がより大きくなる²⁰。

この場合、残りの地権者はより強気の交渉をすることが可能となり、時に交渉の主導権を持つようになることもあり得る²¹。

4. 改善策

前節までの内容を踏まえ、本節では一般的な用地交渉のプロセスについて改善策を検討する。

(1) 取引条件の緩和(金銭以外の取引拡大)

① 現物補償の積極的活用

公共用地取得に係る損失補償は金銭補償を原則としている²²が、地権者が希望すれば金銭補償に代えて現物での補償も可能である²³。この現物補償をより積極的に活用することで、交渉の硬直性が一定程度緩和できると考えられる。

2-2の②で述べたように、契約の対価たる損失補償の額は、あらかじめ定められた基準に従い、社会的に正当な額として算出されているが、ここでは基本的に損失を回復するのに「通常要する」費用が算出される²⁴。

しかし、例えば地権者が高齢である場合などは、損失回復に要する現実の(物理的・心理的)コストが「通常要する」場合より高いために²⁵、現物補償の方がより魅力的となる可能性がある。かつ、起業者側としても現物補償の方が低コストとなる場合が多々あると考えられる²⁶。この価値の差がZOPAを生み出し、金銭補償一辺倒では至り得なかった合意に至る可能性がある(図1)。

しかしながら現行の運用では、現物補償の適用は「その要求が相当であり、かつ、真にやむを得ないものであると認められるとき」というハードルが科されている²⁷。

確かに現物での補償は、金銭補償に比べ客観性に

劣る場合があり、また瑕疵担保責任等の問題が生じる可能性も排除できないが、交渉が円滑化し、かつ起業者側の費用としてもより小さい場合は、より積極的に活用していくべきではないだろうか。

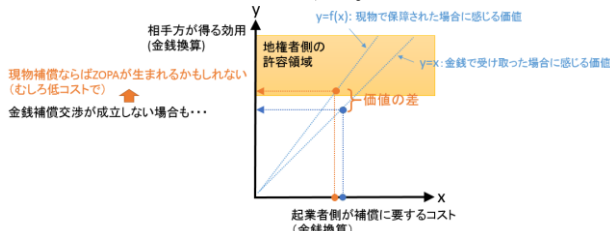


図1 現物補償の採用による ZOPA の形成

② 功利主義的価値観の採用

上記①は、補償対象物件に対する損失補償をどのような形で行うかの議論であり、「正当な補償」の範囲を出していない。ここで提案するのは、「取引」ないし統合型交渉に一步踏み出すための方法である。具体的には、損失補償以外の便宜等供与も交渉の材料にすることを許容し、そのコスト(金銭換算)を本来の損失補償の額から差し引く。これにより、交換できる「価値の差」が生まれる可能性がある。

例えば、地権者が起業地付近にある農地の改良を計画しているとする。起業者が請負業者に本来工事と併せその改良工事を行わせれば、様々な共通費が節約できるため、地権者自らが業者を調達して工事をするよりも低コストで済む可能性が高い。すなわち、同一の土木工事であっても起業者が提供する場合と地権者自らが調達する場合とではコストに差があるために、交換できる「価値の差」が生じ、新たな ZOPA が生まれる可能性がある(図2)。

この「価値の差」によって生じた利得(の一部)は地権者が享受することになり、それが過補償にあたるのではないかという批判は考えられる。しかし、上記の方法は起業者、ひいては納税者に追加の負担を生じることなく地権者に追加の便益を生じさせるもの(パレート改善)であり、功利主義的な価値観の下では正当化されるものである。

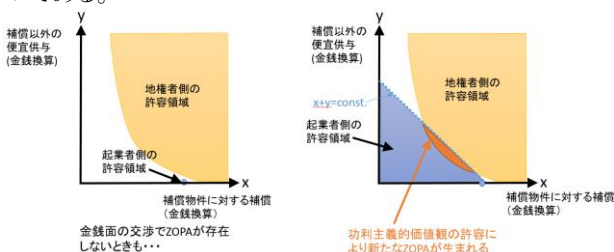


図2 功利主義的価値観の採用による ZOPA の形成

なお、金銭以外の争点に加わることによって交渉プロセスが複雑化することが懸念されるが、この問題点は ZOPA が広がることによって交渉妥結の可能性が高まるという利点との比較衡量において捉えるべきである。

(2) 予備的合意の実施

これは本契約に至る前に大筋の合意内容等を文書

化することによって、その後の交渉プロセスを効率化しようとするものであり、企業間契約の MOU や LOI のようなものを想定している。効果としては、以下のようなものが期待できる。

- ・ 合意内容がソフトに固定化され、それまでに積み上げた議論が覆水に帰すことを(少なくとも心理的には)防ぐことができる。
- ・ 口頭で行われがちな約束等が明文化されることによって安心感が得られ、以後の交渉が容易化される。
- ・ デッドロック条項や撤退条項を組み込んで交渉の出口を明らかにすれば、交渉を引き延ばすことによって追加の利得獲得を狙う行動がけん制される。

5. まとめ

「正当な補償」の制約、また金銭補償の原則故に、公共事業に係る用地交渉の ZOPA は非常に狭く、また統合型交渉への展開も困難である。すなわち、起業者側が「正当な補償」という「立場」に立脚する形の交渉が行われているともいえる²⁸。

この立場は2-1で述べた理論的裏付けを持ち、現状で最大限尊重されるべきものであるが、それを堅持することの利益は、時に様々な社会的コスト(交渉の長期化による事業の遅延や交渉コストの増大)と、トレードオフになっていることも意識する必要がある。

正当な補償という「立場」から、社会的コストの最小化(公金の効率的利用)という「利害」に少し目を向けることで、個々の交渉過程が効率化し、社会全体としてより大きなアウトカムを得ることができるともいえる。

【参考資料】

- ・ 公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱(昭和37年 6月29日閣議決定)
- ・ 国土交通省土地・水資源局「用地交渉マニュアル 平成23年度」
http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000050745.pdf
- ・ イツアーク・ギルボア(2012)「意思決定理論入門」、NTT出版
- ・ ダン・ガードナー(2009)「リスクにあなただは騙されるー『恐怖』を操る心理」、早川書房
- ・ Daniel, Kahneman, Jack L. Knetsch, Richard H. Thaler(1991), “Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, Journal of Economic Perspectives, 5(1), 193-206
- ・ Janis, I. L.(1971) Victims of groupthink: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes, Houghton, Mifflin: Boston.
- ・ R. アクセルロッド(1998)「つきあい方の科学：バクテリアから国際関係まで」、ミネルヴァ書房

- ・ 長谷部俊治(2007)「一ダムの用地補償(5)ー用地補償基準はなぜ一律か?」、一般社団法人日本ダム協会ウェブサイト
<http://damnet.or.jp/cgi-bin/binranB/TPage.cgi?id=334>
- ・ 松浦正浩(2010)「実践!交渉学:いかに合意形成を図るか」、ちくま新書
- ・ ローレンス・E・サスカインド、ジェフリー・L・クルックシャンク(2008)「コンセンサス・ビルディング入門ー公共政策の交渉と合意形成の進め方」、有斐閣
- ・ ロジャー・フィッシャー、ウイリアム・ユーリー(1990)「ハーバード流交渉術」、三笠書房
- ・ ロバート・R・チャルディニ(2014)「影響力の武器(邦訳第3版)」、誠信書房

¹ たとえばサスカインドら(2008)、松浦(2010)。

² 公共事業の計画から用地交渉までは、典型的に次のような経過を辿る。これらは必ずしもこの順番に行われる訳ではなく、順番が前後したり、いくつかの過程が同時並行で行われたりするが、契約交渉はその性質上、常に一番「下流」に来る。

- ① 地元役場等への非公式打診、関係者調査(概略)
- ② 事業説明会の開催
- ③ 用地説明会の開催
- ④ 用地測量、物件調査、関係者調査(詳細)
- ⑤ 契約交渉

³ 理論上、最終的には土地収用法による強制的な収用も可能である。しかし実務上、土地収用法適用のハードルは非常に高く、また手続きに膨大な時間とコストを要するため、土地収用をBATNA(注12)として交渉を進めることは、多くの(特に中小規模の)事業においては現実的でないと考えられる。

⁴ 長谷部(2007)など。

⁵ 特に土地以外の物件が補償対象となる場合、現実の補償対象物件を補償基準上の項目にどう対応付けるかについては必ずしも一意に定まらない場合があるし、調査項目が膨大な場合、調査過程での見落とし等もあり得る。交渉過程においてこれらの情報が修正・更新され、結果として補償金額が変わることは十分にあり得るが、これは本来あるべき補償金額への回帰であり、駆け引きによる金額の揺れではない。

⁶ たとえばアクセルロッド(1998)第3章は、つきあい関係の継続に基づく協調関係の発展を指摘している。

⁷ 一方、公務員は2、3年で職場を異動し、発言に責任を取らないため信用できない、と警戒する地権者も存在する。

⁸ Zone of Possible Agreement(合意可能領域)。松浦(2010)62頁以降など。

⁹ 金銭面での満足に関わらず、公共の事業だからという理由で買取を受け入れる地権者は少なくない。

¹⁰ 例えば、国土交通省土地・水資源局「用地交渉マニュアル平成23年度」では、公共用地取得の一般の土地等の取引と異なる性格として、「権利者に譲渡等の意思を醸成させ、起業者見積額で相手方の理解と同意を得ること」(下線筆者)を上

げている。この意味で、公共事業の用地交渉は「交渉」ではないといった批判もしばしば聞かれる。

¹¹ 「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」(昭和37年6月29日閣議決定)第6条第一項において「損失の補償は、原則として、金銭をもつてするものとする。」とされ、金銭補償の原則が謳われている。

¹² たとえば松浦(2010)第2章

¹³ Best Alternative to a Negotiated Agreement(不調時代替案)。松浦(2010)50頁以降など。

¹⁴ Janis(1971)は、集団思考(Groupthink)により、個人の客観的で批判的な思考および判断が妨げられる現象を指摘している。このような傾向を、交渉成立のために悪意をもって利用しようとするれば、「理解と同意を得る」(注10参照)という用地交渉本来の目的を逸脱することになりかねない。

¹⁵ n人に対する交渉を一度にすることができれば、(n-1)回分の交渉コストが節約できる。

¹⁶ ガードナー(2009)は、Solomon Aschによって行われた同調実験に言及し、人間が社会的動物であり他人の考えることに大きく影響されることを述べている(同書第6章)。

¹⁷ たとえ地権者自身としては利己的な行動でない(まっとうな要求である)と思っている場合にも、自己検閲(周囲に配慮する心理作用から、疑問や反論を自ら控える心理的傾向:Janis(1971)第1章など)が働くため、より封印されてしまいやすくなると考えられる。

¹⁸ 同上

¹⁹ 同上

²⁰ 契約解除にかかる物理的なコストのほか、担当部局ないし担当者個人レベルの心理的バイアスとしても、サンクコストを無視できない性向(ギルボア(2012)第2章など)や、行動の一貫性原理(チャルディニ(2014)第3章など)が影響すると考えられる。

²¹ たとえばn人全員が合意しなければ実行できない事業を、n人全員が協力したときにだけ1の利得が得られる協力ゲームと捉えたと、集団交渉による合意を行う前のステイトにおいて、各人のシャプレー値は1/nである。集団交渉において例えば(n-m)人が合意した後のステイトでは、合意しなかったm名(n>m)のシャプレー値は1/(n-m)となり、mが大きいほど影響力が増大する。最も顕著なm=n-1の場合は、調印しなかった1名がキャスティングボートを手にすることになる。

²² 「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」第6条第1項

²³ 同第6条第2項

²⁴ たとえば「公共用地の取得に伴う損失補償基準」(昭和37年10月12日用地対策連絡会決定)第37条、など

²⁵ 例えば健康状態によって、施工業者の手配や立ち合い等がより困難であるかもしれない。

²⁶ この場合、公金支出としての公正性も担保される。

²⁷ 注22に同じ

²⁸ 交渉ですらないという批判も生まれる。注10参照