

平成 28 年 12 月 2 日

座談会「複雑化する用地行政の課題と対応策について」

出席者

大和田隆夫（東京都建設局用地部 調整課長）

村上俊輔（中日本高速道路株式会社東京支社建設事業部 統括副部長）

藤川眞行（全国用対連 事務局長（国土交通省 関東地方整備局 用地部長））

（順不同・敬称略）

○複雑化の様々な背景

藤川：東京都と NEXCO 中日本の用地に関わる主要プロジェクト概要、用地部局の体制、用地行政が最近難しくなっている背景についてお話し下さい。

大和田：東京 2020 オリ・パラ、関連の輸送インフラ整備、木造家屋密集地域の不燃化について、10 年プロジェクトの 1 つとして特定整備路線整備があります。また、都市骨格を形成する幹線道路の整備、東京外環関係で国土交通省に協力して用地取得を行っています。さらに、中小河川や公園等の整備も重要です。

体制は、建設局用地部所管事業のうち都直営として建設が 11、公園緑地が 2 事務所、本庁用地部には困難案件担当の機動取得部署もあります。職員は本庁 57 名、事務所用地課 341 名、予算は年間 1,600 億円を超える規模です。

これ以外にも（公財）東京都道路整備保全公社に用地課、マンション用地課等があり、100 名超規模で、都から年間 330 億円ほどお願いしています。さらに、用地部所管外として東京外環や島嶼事業の担当組織があります。

最近の用地行政複雑化のうち、一番気になるのが成年後見に関連する認知症関係です。契約意思能力の判断に迷うことがあり、収用手続きにも影響するため非常に苦労します。

マンションは、都計決定が非常に早い時期で、計画線内に一部建築しているケースもあり、難しい問題です。

村上：新規高速道路建設事業、新東名、新名神、東京外環、中部横断道を中心に整備を行っており、2020 年度に全体ネットワーク完成を目標にしています。用地買収の最盛期が新東名の伊勢原 JCT～御殿場 JCT で、東京外環の東名～関越の間は、国交省、NEXCO 東日本、東京都と分担して用地取得を行っています。

それ以外に、東京支社管内では、東名の和 TN 付近や中央道小仏 TN 付近で渋滞対策事業を、また、スマート IC を、地元要望により多くの箇所を設置しています。その他、既存道路等付替時の底地交換処理を行う財産整理業務、事業損失業務も担当しています。

体制は、建設事業担当として東京と名古屋の 2 支社、その下に工事事務所が 11 カ所

あります。人員は、全体で社員 100 名強、その他グループ会社社員 200 名強です。

複雑化する用地行政の背景の 1 点目は、弁護士相談案件や、法的手続による解決を検討する案件が非常に増えています。2 点目は地権者への説明責任。3 点目は地権者との接し方ですが、節度が求められており、また、補償金額の算定手続等の社内手続を不正や間違いがないよう厳しく行っています。最後に、用地取得の行程管理や、工事部門との工程調整等がきめ細かく求められています。

○都市の高密度化への対応

藤川：難しくなっている用地の今日的な問題について、一般論として、具体的にお話し下さい。

大和田：マンション問題として、非常に多い権利者の同時契約、敷地と建物の分離処分不可、建物がかかった場合の補償の大きく 3 課題があります。

制度改善は、分筆は全員同意が必要という取扱いについてですが、大変な負担です。都は、平成 8 年頃から要望活動をしてきました。現在法務省と調整しており、解決の方向が見えてきていますが、そうなれば、相当やりやすくなると思います。

藤川：分筆登記の話は、私も法務省担当官に速やかな見直しをお願いしましたが、20 年来の東京都のご努力に敬意を表します。

大和田：マンション建物の一部がかかった場合、建物に残る人と出て行く人に分かれたときは悩ましい問題となります。トンネルの区分地上権設定の問題としては、補償額、乙区欄に書かれるのはいやだ等の登記関係、抵当権者や税金の取扱い等がありました。このうち、税金の取扱いが一番難しかった話ですが、大深度法と絡めて一定要件を満たせば 5,000 万円控除対象とすることで解決が図られました。この見直しが東京外環の場合は後押しとなり、区分地上権設定の大きな弾みとなりました。

藤川：税金の取扱いでは、農地に係る納税猶予制度が区分地上権設定でも、猶予期間の中断とならない改正がありました。

村上：中小工場の移転先の問題があります。これら工場は、用途地域の関係で既存不適格建物が多く、近隣では同様建物が建てられないため移転先が遠方になり地権者理解が得られません。また、家賃欠収補償期間は最大 6 カ月ですが、一部借家人協議が難航するとその期間では収まらず、大家さんへの対応で非常に苦慮しています。

○所有関係の複雑化への対応

藤川：所有関係が非常に複雑化している問題で特に困っている事例についてお話し下さい。

大和田：都市部では、大きな土地を複数の借地に分けている場合、借地境の紛争が起こると借地人が同時期に移転することが難しくなりますが、それでは所有者が、5,000 万円控除をフルに使うことができなくなり調整に非常に困る事態になります。地主に我慢していただくケースが多いと感じていますが、そうではない場合は、最終的には逆収

用で、裁決申請請求を出してもらい、全部収用で解決になろうかと思っています。相続関係では、地価が高い分相続争いとなり解決がつかずに収用に行くこともあります。島嶼部では、所有者が手を尽くしても分からない場合もあります。そのような場合、固定資産税の課税情報、とりわけ送付先情報を活用できないかということがありますが、地方税法上の守秘義務があり法的にも行うことができません。法改正ができれば、非常にいいと思います。また、住民基本台帳のネットワーク活用が可能となるように要望することも検討したいと思っています。

村上：高速道路用地は山間部が多く隘路案件で多いのは相続未定案件です。このうち、分筆が必要な場合、相続人全員の同意がなくても分筆登記ができるような仕組みができると、協力的な人を収用に巻き込まないですみますので強く要望しているところです。

藤川：この件は、全国用対連から法務省への要望事項です。現行不動産登記法体系では、難しいのではないかとされているものですが、不動産登記論理と用地行政ニーズを橋渡しする知恵がないか、掘り下げて考えることも必要と思っています。

村上：境界立会拒否の解決手法として筆界特定制度があります。この制度は土地所有者からの申請が必要ですが、費用等の問題で協力を得られないケースもあるため、事業者申請が可能になれば非常に有効と思います。

藤川：これも、法務省への要望事項です。具体的にどのような手順で検討していくかを含め、引き続き法務省に要望していきたいと思っています。

村上：関連して、事業者だけで判断できない問題については、予防法学の観点からも弁護士相談を活用していくことが後々のトラブル防止に役立つと思っています。法的手続としては、共有物分割訴訟、筆界特定制度等を行っていますが、地権者を収用に巻き込むことがなく、また、収用ほど時間もかからないので、弁護士相談し、積極的活用しているところです。あとは、事業損失で、過大要求をされ解決できない案件について、弁護士と相談し、事業者として十分説明は尽くしたと判断できた時点で、補償金を供託して相手方協議を打ち切る事例もあります。最後に、不当要求案件ですが、現場だけで抱えずに上部機関とも情報共有し、弁護士相談も行いながら組織的な対応を徹底しています。案件によっては、相手方との対応自体を弁護士に委任しているものもあり、現場から「精神的に非常に楽になった。」という声があります。

藤川：不当要求については、「備えあれば憂いなし」の体制を日頃から構築しておくことが何よりも重要と思っています。

○成年後見人制度、各種社会保障制度への対応

藤川：高齢者の意思能力の問題に関し、最近の状況や具体的対応についてお話し下さい。

大和田：地権者に認知症の疑いがある場合や後見人の確認が難しいと思います。また、本人が認知症の場合、面倒を見ている人だけと接触していると危ないと思います。高齢者には多くの時間と慎重な対応が求められますが、事業スケジュールもあり、難しい

判断が多いですね。

藤川：成年後見人がいない場合には成年後見人を立ててもらうことにはなりますが、実務的にはなかなか活用しにくいという話もありますね。

大和田：都の収用委員会事務局は、意思能力がなかったらだめとの考え方ですので、最後の手段として、成年後見人の申立権が起業者にもないとまずいと思います。

村上：意思能力、判断能力があるのかどうかの判断が非常に難しく、場合によっては司法書士や弁護士に相談して判断することもあります。あと、事業者自ら申立てできるようにすることが必要ではないでしょうか。成年後見人がいないと収用手続が進められないとなれば、用地取得が不可能となるので、これは非常に深刻な問題です。

藤川：成年後見人制度の見直しも全国用対連要望として関係省庁に要望を行っておりますが、掘り下げた検討も必要と思っています。

次に、様々な社会保障制度について、補償金が支払われると所得が上がるため、負担増やサービスが低下し、用地取得の隘路になっている問題がありますが、どうですか。

大和田：特に生活保護受給は、対象者を判定し対応することは難しいですね。また、区市町村による違いもある中、各種社会保障制度全部の内容を把握して対応することは、極めて難しいですね。加えて、この問題で難しいのは、移転後に苦情がくることです。介護保険料は税に準じた形で負担が発生しないよう見直しとなりましたが、その他の社会保障制度についても同様に対応していただきたいと思います。

村上：社会保障制度は、自治体により取扱いが違うこと等から責任ある説明は困難で、補償説明パンフでも「詳しいことは役所に聞いてください」というのが実態です。

藤川：引き続き、その他の社会保障制度についても要望を行っていきます。

○「用地交渉」ではなく「補償説明」

藤川：説明責任、コンプライアンスに関する現状・課題、取組みについてお話し下さい。

大和田：もともとあった公文書の開示等に関する条例を平成12年に情報公開条例と名前を変えて今に至っています。用地では、開示請求が来たらどこまで出すかの指針を作っています。現在、物件補償関係はフルオープン、土地評価関係は財務局の基準に準じて対応しています。各画地評価は非開示扱いです。

藤川：地権者には、必要に応じ他の者の個人情報等に関わる不開示情報を除き、土地評価や物件等の補償・算定の根拠資料は開示しています。第三者からの情報開示請求については、情報公開法に基づき、個人情報等に関わる不開示情報を除き開示しています。個別の土地買取価格は、最高裁判例で「類推できるのだから開示すべし。」となっていますので、開示扱いになっています。他方、最近の国の情報開示の審査会の「契約に至るまでのプロセスに関わる情報は、事後の用地業務に影響を与えるので、その存否を含め不開示でよい。」という判断に従った取扱いをしています。

大和田：判例では、土地の価格は誰が算定しても同じという考え方ですから、基本的に契約後は開示の取扱いです。

村上：地権者には、開示請求が来たら見せるものは事前に見せて説明することで納得してもらおうようにしています。また「交渉」というと地権者との交渉事で補償金額が決まると誤解を招く恐れがあるので、「用地交渉」を「補償説明」というようにしています。

藤川：私も「用地交渉」という言葉はやめにしてはどうか、「交渉」ではなく「説明」、少なくとも「説明・確認」とか「説明・調整」とかではないのか、と言っています。

大和田：「交渉」という言葉は、本当に誤解を与えていて、説明用のパンフレットでは、「補償に関する説明」としてしています。金額は基準を適正に算定して出すものであり、取引で上がったたりすることがないことを理解してもらうのは大変重要なことです。

村上：地権者から、移転先を探すのに宅建業者を紹介してくれ等の要望がありますが、個別業者の紹介は問題がありますので、業界団体窓口を紹介するとか、業者探しの一般的なアドバイスなどの形で対応する等、節度を持った地権者対応を徹底しています。また、不適切案件防止ということで補償金額の算定、契約・支払等の決裁権限を上部機関に上げるなど、手続を厳格化する方向で見直しました。総じて、地権者対応は、十分な情報を開示して、真摯に丁寧に説明し、ご理解をいただくことが何よりも重要であり、そのことが、後々のトラブルの防止にもなり、仮に収用手続に移った場合でも重要なポイントになってきます。

藤川：どんなに面倒でも、漏れなく丁寧に分かりやすく説明するという姿勢が全ての基本なのではないでしょうか。

○ノウハウ伝承の現状と取組み

藤川：用地行政をめぐる執行体制の課題に移りたいと思います。用地職員の人材育成における課題、取組み等についてお話し下さい。

大和田：昔は新規採用職員にベテラン係長を付ける等で勉強していたわけですが、現在ではそのような対応が難しい状況になっており、本庁は研修の充実をしっかりとやらなければならないと思っています。土地評価、補償算定などの研修と比較し、地権者との折衝は、座学で行うことは難しいですが、事例を与えてどう対応するか考えさせる研修が重要と思っており、このような研修を行った結果、好評な状況です。

藤川：ロールプレイング研修を若手職員を集めてやっていますが、結構好評で、ベテラン職員が手ごわい地権者に扮して真剣にやると、相当勉強になるようです。

大和田：木造の補償算定は内部でやっていますが、算定作業を職員自らがやるのも用地の勉強にはすごくいいと思います。自分がやったものだと、折衝で説明できますから、それがまた一つの経験になって一般的なことも話せるようになっていきます。

村上：今、用地が最盛期を迎えているため人員は大きく減っていませんが、事業量減少や、

若手に幅広く仕事を経験させる方針から、用地経験の少ない人が多くなっています。ベテランが役職者になり、担当者クラスが若い人ばかりで中堅層が少なく、手取り足取り教えられる人が少ないのが非常に悩みどころです。教育は、OJT はもちろん、研修に力を入れており、用対連研修への参加や社内でもいろんな研修を用意しています。内容は、土地評価や物件算定演習、補償説明ロールプレイングの取り入れなど、より実践的なものにしていきます。補償説明ロールプレイングは、研修生が説明役、本社や支社のベテランが地権者役ですが、対象が用地経験 1、2 年目の者なので、基本的な内容説明を行うことが中心になります。あと、人との接し方、特に地権者に接する上で、身だしなみから始まる礼儀作法、相手の立場を踏まえてしっかり誠意を持って丁寧説明する等、基本的な人間教育までやっています。また、仕事のやり方として、補償説明後結果をきちんと上司に報告し次回説明について考える、そういう仕事のやり方についてもしっかりと教育しています。また、用地ノウハウの伝承が非常に大きな課題になっています。用地体制は縮小しながらも一定の人員を確保し、ノウハウを伝承することが大事だと思います。

○女性活躍の取組み

藤川：最近では女性の採用が増えているという実態があります。東京都の女性活用の取組みをご紹介します。

大和田：現状は、東京都建設局関係の用地の現場職員が全部で約 400 人、うち男性が 225、女性が 176 人で、女性が 4 割を超えています。20 年以上前は現場では約 3 割が女性と、当時から女性は結構いました。以前から、民間や国との比較で、都庁が女性にとって働きやすい職場であるということがあったのだと思います。女性職員が多いと、用地部局にも配置しないと人事が回らないため受け入れていったと思います。地権者には女性も多いことから、女性職員の視点も重要だとなり、拡大していったのではないのでしょうか。女性活躍について一番大事なのは、女性活躍のロールモデルが近くにあることが大きいのではないのでしょうか。結婚、出産、子育てというときに、近くにいる先輩に直接聞けるということです。これまでの女性活躍の歩みがあって、回っている状況があるという気がしています。

藤川：現場では人事異動が決まると、ワークライフバランスも考慮に入れ、ペア組みと対象地権者を決定されるみたいですね。

大和田：農家の地権者は昼間行けるので通常の勤務時間の世界で勝負ができますが、サラリーマンだと昼間は会えません。ペアの編成の仕方も子育て中の職員とか、そういう配慮をする課長もいます。

村上：道路公団時代の 30 年前頃から総合職の女性採用を始めましたが、当時は女性の人数は非常に少なく、ずっと用地という方はほとんどいません。女性の採用自体は、10 年前の民営化以降非常に増え、ここ数年は、事務系では約半分は女性です。若いうちに

1回は用地を経験させるという人事サイドの方針もあり、結果的に、現場の事務所の担当者は女性が多く、東京支社管内の現場事務所担当者のうち女性が2割を占めていますが、女性役職者はまだいません。若手女性の地権者対応ですが、大切な財産に関することを若い女性には任せられないといった昔気質な地権者がいる一方、男性社員が担当していてうまくいかなかったところに若手女性が一緒に行くと、場がなごんで話が進んだとか、奥さんが実権を握っている地権者の家庭には女性社員が行った方が話がしやすい、東京外環のような都市部ではマンションでひとり暮らしの女性が結構多いのですが、男性社員だと警戒されて部屋に入れてもらえないことが多く、女性社員は重宝されているという声もあります。ただ、結婚、出産して、育児に手がかかる間は時間外勤務ができない、休日出勤が難しい等、時間的制約もあるのが現実です。とはいえ、育児をしながらも用地で頑張っている女性社員もおりますので、しっかりサポートしているところです。処遇も、能力や意欲のある女性は、支社や本社の用地部門、いずれは現場の役職者として配属していければと思っています。

○用地業務の魅力を手職員に

藤川：内部での用地部局へのリクルートや学生へのリクルートという観点を中心に、用地業務の魅力についてお話し下さい。

大和田：私はよく若い人に「用地買収では地権者の生活の中に入るの、東京の様々な断面が見られますよ。」と言っています。地主もいるし、借地人も建物所有者もいるし、それを借りている店子さんもいる。職業も、自営業者も、農家も、サラリーマンもいるし、いろんな人がいる。建物等の補償については、様々な暮らしの実態を見ないといけないし、営業補償については、様々な経済活動の実態を見ないといけない。都民の暮らしや経済活動の実態を見るということは、都の職員としてキャリアを積んでいくときにすごい糧になるということ、このようなことを話すと、意識が変わる人が結構います。

藤川：国土交通省でも、少し前、漫画や映画で「海猿」という作品が人気になった時、海上保安大学校の応募者が数倍になったということがありました。そこまでいなくても、なんかいい感じに素材として使ってもらう取組みも必要でしょうか。ただ、そのあたりのアイデアを役人がやると普通は失敗するのですが…（笑）。

村上：用地担当の若手社員の意見として、用地は地権者の都合に合わせないといけないので時間の自由がきかない、覚えるべき専門知識が多くて大変、将来的に用地の仕事はなくなるので、経験が将来に生かされないのではという声が多いですね。会社では若いうちに一度は用地を経験させていますが、その後も希望して用地をやる者は少ないのが実情です。これに関して、私が研修等で若手によく話をするのは、「人との接し方、コミュニケーション、説明能力、法律知識や不動産関係知識など、他の部署では経験できないので皆さんの強みになりますよ。ほかの部署へ行った時に役立つことが

ありますよ。地権者のところに通って、苦労してようやく契約をとったときの喜びとか、実績として進捗が上がっていくのが目に見えるという達成感というのは、事務系では用地でないと味わえないですよ。」といった話もして若手モチベーションを上げるようにしています。

藤川：関東地整では、「用地ニュース」という媒体があり、着任以来、エッセーを書いているのですが、その1回目は、国土庁の事務次官をされ、近畿地方建設局の初代用地部長でもあった河野正三さんの話でした。河野さんのオーラル・ヒストリーに、当時の田中総理に臆しないでやり取りができたのは、用地買収のような厳しい現場経験があったからだという話が出てくるので、それをちょっと拝借して書いたのです。そして、オーラル・ヒストリーの最後では、国土交通省の職員育成の話として、最近、役人は世の中から重んじられなくなったが、昔のように厳しい用地買収の経験なんてものを積めば軽んじられることはないのではないかという言葉で締められています。

〇ノウハウをどう承継していくか

藤川：今後の用地部局のあり方、制度改革要望、抱負等、お話し下さい。

大和田：事業量的に縮小する時代が来るときに、これまでのノウハウを残していける体制づくりが大きな課題と思っています。工事部門、管理部門と離れてしまう場合の関係性等、ノウハウの継承という観点からいろいろと考えておかないといけないのではないかと考えています。制度改善については、課税情報、住民基本台帳の活用や成年後見制度の活用について制度の見直しに向けた具体的な活動を行っていければと思っています。

村上：用地部局のあり方ですが、他事業者の用地業務も積極的に支援が必要と考えており、取組みを始めたところです。ノウハウですが、道路公団時代からのノウハウを記録として見える化することの検討を社内で始めたところです。今後の抱負ですが、若手社員のモチベーションアップと、用地ノウハウの伝承に力を入れていきたいと思っています。今まで用地というのは泥臭いイメージがありましたが、少しアカデミックにシステム化する方向性も持ちたいと思っています。

藤川：私も実感することは、戦後ずっと蓄積されてきた用地取得のノウハウの重みです。そして、この蓄積は、単に社会資本の整備だけでなく、行政法学という損失補償のフィールドですが、様々な行政分野にも活用されています。そういった意味を含め、用地取得のノウハウが途絶えると、行政全体としても、非常に困ることになります。行政は、最後はノウハウを身に着けた人が最も重要でして、それも、ノウハウというものは、壊すのは一瞬ですが、蓄積するには、すごい年月がかかるということです。今後とも、引き続き、緊密な連携を図らせていただくとともに、他の事業体の用地部局とも交流を促進していきながら、日本の用地取得ノウハウのしっかりとした継承を図っていければと思います。本日は、長時間にわたり、ありがとうございました。(了)