

全国用対連の平成 29 年度の制度改善要望とその成果 — 児童関連 3 手当制度等の改善の実現 —

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)
藤 川 眞 行

1. はじめに

全国用対連（用地対策連絡会全国協議会）では、毎年度、地区用対連（地区用地対策連絡協議会）を通じて、公共用地取得に当たって課題となっている事項を調査の上、必要と考えられる制度改善の要望を取りまとめ、関係省庁に要望活動を行っている。

平成 29 年度においては、8 月に、「用地補償に係る制度の改善に関する要望書」を決定し、同月中に、東京都建設局用地部長と筆者が法務省と厚生労働省の所管部局に直接陳情を行ったほか、事務的にも年末にかけて個別の要望活動を行ったが、お陰をもって、いくつかの事項について大きな成果を出すことができた。

本稿では、平成 29 年度の要望内容とその成果について、解説を行うこととする。

2. 要望内容

平成 29 年度の制度改善要望については、相続の複雑化、都市の高密度化、高齢化の進展、社会保障制度の充実等を背景として、大きく以下の 4 つの項目を要望事項とした。

- (1) 複数相続・所有者不明土地案件への適切な対応
- (2) 境界未確定案件への適切な対応
- (3) 高齢等で意思能力が十分でない者への適切な対応
- (4) 補償金の各種社会保障制度に対するバイアスの除去

(1) 複数相続・所有者不明土地案件への適切な対応

【要望】

- ① 相続等による共有地の一部を取得するに際し、道路法の道路区域又は河川法の河川区域等の区域決定が行われた後においては、当該土地の共有持分の保有者と事業者との間で売買契約が成立すれば、事業地と残地を分ける分筆ができるようにすること。
- ② 不在者財産管理制度について、全国の公共・公益事業においても、可能な限り、東日本大震災復興特例（財産管理人候補者のリスト化、選任申立地や提出書類の柔軟化）と同様の取組みを講ずること。特に、災害関連事業においては、復興特例と同様の取組みを講ずること。

【説明】

- ①について

相続等による共有地の取得については、多数の地権者（多い場合は、数百名）が存在することとなるが、全員と売買契約を締結するまでは分筆登記ができないことから、地権者の一部に売却の意向があったとしても当該地権者との間のみでは売買契約は締結できない。

このため、全員の合意を得るまでの間、売却の意向のあった地権者に転売、相続という事情が発生すると、新たな地権者に再度、説明・交渉し合意を得ることが求められることとなり、円滑な用地取得に当たって大きな障害となっている。

また、最終的に全員の合意を得られない場合には、土地収用を行うことになるが、裁決申請後の手続開始決定による分筆登記が行われるまで、売却の意向がある地権者まで収用手続に巻き込まれることとなり、用地取得の協力者に対して不必要な負担を課すこととなっている。

加えて、近年、相続等に伴う多数の地権者の所在把握にかかる手間が増大する中で、以上のような余分な負担をなくすことが、円滑な公共用地取得に向けて一層強く求められている。

なお、財産権の性格に鑑みても、共有地の持分権を実質的に処分することを可能とする、かかる対応は重要ではないかと思料する。

②について

所有者不明土地の増加に伴い、土地収用制度を活用しなくても済む簡便な手法として、不在者財産管理制度の重要性が高まってきている。

同制度については、東日本大震災の復興事業の円滑な実施を図るため、所要の手続きの簡素化が講じられたところであるが、執行体制の制約の中で円滑な実施が求められる全国の公共・公益事業においても、必要に応じ、同様の措置が講じられることが強く求められている。

（参照条文：民法第 251 条・第 252 条、不動産登記法第 39 条）

(2) 境界未確定案件への適切な対応

【要望】

筆界特定制度について、全国の公共・公益事業においても、東日本大震災復興特別区域法の特例と同様、事業者による筆界特定の申請ができるようにすること。

なお、筆界特定の申請を地籍調査実施主体（市区町村等）ができるようにする場合には、事業者が当該主体へ要請できる仕組みを設けること。

【説明】

筆界特定制度上、筆界特定を申請できる者は、東日本大震災復興特別区域法の特例を除き、土地所有権の登記名義人等に限定されており、公共・公益事業者は申請できない。隣接地権者間の境界争いや、一部地権者の境界立会拒否等がある場合において、筆界特定制度を活用するためには、地権者に筆界特定の申請を依頼することになるが、金銭的な負担

を理由に拒否されることが多く、円滑な用地取得に当たって大きな障害となっている。

また、一部地権者の境界立会拒否等の場合で、最終的に土地収用手续を行うときは、売却の意向がある隣接地権者も収用手续に最後まで巻き込まれることになり、用地取得の協力者に対して不必要な負担を課すことになっている。

なお、筆界特定制度の申請主体については、まず、地籍調査実施主体（市町村等）を対象とすることについて検討が始まっていると承知しているが、検討に当たっては、公共・公益事業者が当該主体に要請できる仕組みを併せて設けて頂けると、制度のニーズが一層高まるものと思料する。

（参照条文：不動産登記法第131条第1項）

(3) 高齢等で意思能力が十分でない者への適切な対応

【要望】

- ① 高齢化の急速な進展、所有者不明土地の増加等に鑑み、高齢等で意思能力が十分でない者が公共・公益事業の取得用地の地権者である場合には、事業者が後見開始の審判の請求を行うことができるようにすること。

なお、上記の制度改正が行われるまでの間、事業者が、市区町村長に対して、特に必要があるとして審判請求の要請を行ったときには、当該市区町村長は、当該事業の公益性にも配慮しつつ、審判請求について積極的に検討する旨を周知すること。

- ② 高齢等で意思能力が十分でない者に対する収用手续が円滑に行われるよう、起業者の申立てにより、収用委員会が代理人を選任することができるようにすること。

【説明】

- ①について

成年後見制度上、後見開始の審判の請求ができる者は、本人・配偶者・四親等内の親族・市町村長（福祉のため特に必要がある場合）・検察官（公共性が高い場合）等に限定されており、公共・公益事業者は申請できない。

高齢化の急速な進展、所有者不明土地の増加等に伴い、高齢者等で意思能力が十分でない者が地権者となるケースが増加しており、成年後見制度を活用する必要がある場合が生じてきているが、配偶者・親族等から、金銭的負担等を理由に後見開始の審判請求を拒否されることが多く、円滑な用地取得に当たって大きな障害となっている。

また、そのような場合には、隣接地との境界確認ができないことから、意思能力が問題となる地権者だけでなく、売却希望のある隣接地の地権者との契約も困難となり、当該地権者にも迷惑がかかる事態となっている。

福祉のため特に必要がある場合に限っては、市町村長にも、後見開始の審判請求を行うことができることとなっているが、事業者が公共・公益事業の用地取得に特に必要であるとして市町村長に要請を行った場合の取扱い等が示されておらず、公共用地取得の場面において、實際上、ほとんど活用されていない。

②について

任意取得が困難な場合には、最終的には、土地収用による対応を講じることになるが、収用裁決手続において、高齢者等で意思能力が十分でない者をどのように取り扱ってよいかについて明確なルールが存在せず、運用も必ずしも統一されていない。

実務運用として活用できるようなルールを示して頂ければありがたいが、どうしても、個別ケースごとの判断にならざるを得ないのであれば、土地収用制度の安定性を一層確保する観点から、例えば、民事訴訟法の特別代理人の選任制度を一つのイメージとして、制度的な対応を図って頂くことも考えられるのではないかと思料する。

(参照条文：民法第7条、老人福祉法第32条、知的障害者福祉法第28条、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第51条の11の2)

(4) 補償金の各種社会保障制度に対するバイアスの除去

【要望】

- ① 児童扶養手当、児童手当、特別児童扶養手当、生活保護等における所得の計算においても、譲渡所得課税における公共用地取得に係る5000万円控除と同様の措置を講じること。
- ② 介護保険料（補足給付に対する負担を含む）において負担の指標となっている住民税（均等割）の課税・非課税の区分については、負担に与える影響の大きさに鑑み、合計所得金額の計算（公共用地取得に係る5000万円控除）と同様の補正措置を講じること。

【説明】

①について

児童扶養手当、児童手当、特別児童扶養手当、生活保護等については、前年の所得等により決定されるため、地権者に補償金が入ると、支給が制限・停止される場合がある。地権者の土地の提供は自らの意思によるものではなく、公共・公益事業に協力するためのものであるという性格を踏まえると、補償金に伴う負担の上昇は妥当ではなく、また、所得税、国民健康保険料、介護保険料における取扱いとのバランスに欠けていることから、地権者の理解が得にくく、円滑な用地取得に当たって支障となっている。

なお、児童扶養手当の支給が停止されると、手当支給を要件としている支援制度（例：医療費の自己負担分が支給される制度、JR通勤定期乗車券3割引）が受けられなくなるなど、広範に影響が生じる場合がある。

②について

介護保険料については、平成28年9月に「介護保険法施行令の一部を改正する政令」が公布され、平成30年度から、算定の指標となる合計所得金額の計算において、公共用地取得に係る5000万円控除が適用されることになった。

一方、もう一つの指標である住民税課税・非課税要件については、公共用地所得に係る5000万円控除が適用されないため、非課税の所得上限額（概ね35万円程度）を超え

ると、食費・居住費の補足給付の負担増加、介護保険料の上昇等、住民税の均等割の負担に比べても、著しく重い負担が強いられることになっている。

3. 成果

平成 29 年度要望については、(4) 補償金の各種社会保障制度に対するバイアスの除去、(3) 高齢等で意思能力が十分でない者への適切な対応で、具体的な進展が見られたほか、その他の事項についても、一定の整理を行うことができた。

具体的には、以下のとおり。

<児童扶養手当制度、児童手当制度、特別児童扶養手当制度の改善等>

(4) 補償金の各種社会保障制度に対するバイアスの除去のうち、①の児童扶養手当制度、児童手当制度、特別児童扶養手当制度の改善要望については、要望どおり、所得の計算において、譲渡所得課税における 5000 万円控除と同様の措置が本年度（平成 30 年度）から講じられることになった（図表参照）。

介護保険料については、平成 28 年度の制度改善要望の中で、平成 30 年度から、同様の措置が認められることになったが、平成 29 年度要望では、一挙に、3つの社会保障制度について、要望が実現されることとなった。

要望どおりの制度改正を行って頂いた所管部局（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課、内閣府子ども・子育て本部児童手当管理室、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課）に対して、厚く御礼を申し上げる。

なお、生活保護については、最低限度の生活を担保する制度であるため、処分し得る財産があるならば活用するという基本的な考え方があり、当該考え方を変更することは困難である旨の確認を行った。

<土地収用制度の改善等>

(3) 高齢等で意思能力が十分でない者への適切な対応のうち、②の土地収用制度の改善要望については、要望の趣旨を踏まえ、関係省庁等とも協議しつつ、意思能力に疑いのある者に対する収用裁決手続の進め方に係る考えを示すことを検討する旨の方針が示された。

土地収用という財産権に直接的に関わる制度について、このような最大限の対応を図ることとされた所管部局（国土交通省総合政策局総務課土地収用管理室）に対して、厚く御礼申し上げます。

なお、(3) 高齢等で意思能力が十分でない者への適切な対応のうち、①の民法の成年後見制度の改善については、制度の趣旨が本人保護であるため、対応が困難であるとともに、検察官の申立制度の活用についても、本人保護が基本であり、公共用地取得への活用は難しい旨の確認を行った。

また、個別法（老人福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する

法律)における市区町村の申立制度の積極的な活用促進については、制度の趣旨が対象者の福祉を図ることであるため、難しい旨の確認を行った。

<不在者財産管理制度>

(1) 複数相続・所有者不明土地案件への適切な対応のうち、①不在者財産管理制度の改善については、東日本大震災の復興特例は制度を創設したものではなく、制度の弾力的運用の方針を示したものであり、制度の具体的な運用は、個別事業の状況等を踏まえて行われる旨の確認を行った。

<筆界特定制度の改善>

(2) 境界未確定案件への適切な対応(筆界特定制度の改善)については、地籍調査の関連で、筆界特定の申請を地籍調査実施主体(市区町村等)ができるようにすることについて、平成32年度からの第7次国土調査事業10箇年計画に向けて、本年度(平成30年度)から国土交通省のワーキンググループで具体的に検討していくとのことであり、公共事業実施主体の申請や要請については、上記の検討結果も踏まえた上での次の課題である旨の確認を行った。

<事業認定の運用改善>

事業認定の運用改善(事業認定の円滑化)については、平成29年度の制度改善要望には含まれていないが、起業者としては、従来から大きな課題として、担当部局に、継続的に要望を行ってきた事項である。

具体的には、土地収用制度は、財産権に直接的に関わる制度であり、事業の公益性等の確保は不可欠なものであるが、事業種別によっては前例がない等の理由でほとんど活用されていない場合も見られることから、起業者の立場からは、制度の適切な活用に向けた運用の改善を要望してきたところである。

今般、事業認定の運用改善(事業認定の円滑化)を図る観点から、マニュアルを取りまとめる旨の方針が示された。

これまで大きな課題となっていた事項について、このような最大限の対応を図ることとされた所管部局(国土交通省総合政策局総務課土地収用管理室)に対して、厚く御礼申し上げます。

4. おわりに

以上が平成29年度の要望内容とその成果であり、一昨年度に引き続き、大きな成果を出すことができたが、本年度(平成30年度)以降、引き続きの課題として持ち越されたものもある。

具体的には、(1)複数相続・所有者不明土地案件への適切な対応のうち、共有地に係る

分筆登記の改善については、不動産登記制度の根幹に関わるものであり、対応が困難であるとされている。

しかしながら、起業者からの要望が非常に多い事項であり、また、所有者不明土地問題への対応を図る上で大きな切り札となるものと考えられるため、引き続き、粘り強く要望を行うことが不可欠であると考えている。

また、(4) 補償金の各種社会保障制度に対するバイアスの除去のうち、②介護保険料の負担の指標の一つとして住民税の課税・非課税の区分をそのまま活用していることを改善することについては、社会保障制度の設計全体にもつながる話で対応が困難であるとされている。

しかしながら、これも起業者からの要望が非常に多い事項であり、また、昨年（平成 29 年）12 月に政府で取りまとめられた「新しい経済政策パッケージ」においては、0～2 歳児の認可保育の保育料、国立大学の授業料の無償化については、住民税非課税世帯を対象とすることとされたこと（認可外保育の保育料、私立大学の授業料については未定）から、今後、さらに問題が大きくなっていくことも想定されるため、何らかの対応について真剣に検討していく時期に来ているのではないかとも思われる。

いずれにしても、円滑な公共用地の取得に向けて、隘路となっている制度的な課題については、全国の用対連の会員の方々等の声をお聞きしつつ、戦略的に対応してまいりますので、引き続き、ご支援をお願いする次第である。

図表 児童扶養手当・特別児童扶養手当・児童手当の支給を制限する場合の所得額の計算方法の見直し

これまで

今後

土地・建物等の譲渡所得は特別控除前のもの
(収用等の5000万円控除非適用)

土地・建物等の譲渡所得は特別控除後のもの
(収用等の5000万円控除適用)

