

一般国道5号倶知安余市道路における 用地処理マネジメント —早期完成に向けた課題への取組—

小樽開発建設部 用地課 ○水尾 宣浩
福岡 理子

一般国道5号倶知安余市道路の早期完成に向けては、工事計画・施工と用地処理に関して事業部門との連携を図るとともに、全国的に増加している所有者不明土地や、インバウンドを背景にニセコ周辺で進む土地所有のグローバル化への対応が課題となっている。

本論文では、倶知安余市道路の用地処理マネジメントについて、事業連携に関する取組と、所有者不明土地や土地所有のグローバル化への対応について報告する。

キーワード：事業連携、期間短縮、所有者不明土地、グローバル化

1. 倶知安余市道路について

一般国道5号倶知安余市道路（以下、「倶知安余市道路」という。）は、倶知安町から共和町、仁木町を経てネクスコ東日本が管理する北海道横断自動車道余市 IC に接続する総延長39.1kmの一般国道の自動車専用道路の新設事業である。倶知安余市道路沿線の後志管内は、多様な気候や土地等の自然条件から、水稻、畑作物をはじめ、酪農、畜産など幅広い生産が行われており、中でも果実は全道産出額の約5割を占めている¹⁾。

また、後志管内は、景観に優れた日本海の海岸線、世界有数のスキーリゾートとして知られるニセコアンヌプリなどの羊蹄山エリアにおいて多くの観光資源に恵まれ年間約2,300万人の観光客が訪れ²⁾ 海外からの宿泊客数も100万人・泊を超える世界的な観光エリアとなっている³⁾。

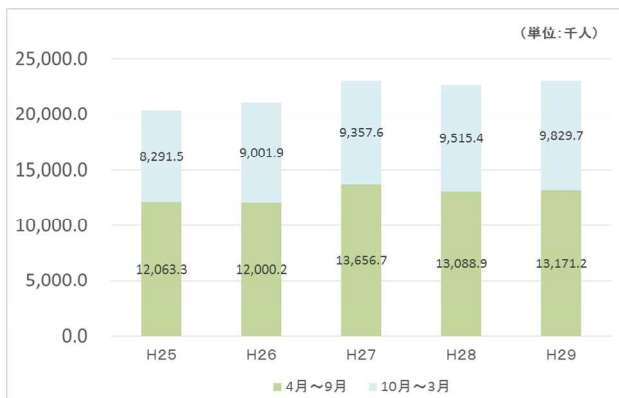


図-1 後志管内の観光入込客数の推移

出典：平成29年度後志総合振興局管内観光入込客数調査（後志総合振興局）

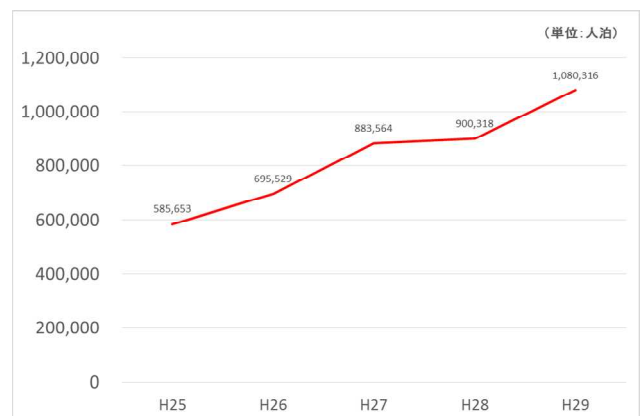


図-2 訪日外国人宿泊客延数の推移

出典：平成29年度後志総合振興局管内訪日外国人宿泊客数調査（後志総合振興局）

一般国道5号は、後志管内における札幌市や新千歳空港へのアクセスのほか、広域的には有珠山や樽前山の噴火発生時の代替路、高次医療施設への緊急輸送路として重要な役割を担う路線であるが、現道路が通過する稲穂峠は、冬期スタックの発生が年平均21回と道内最多であり、また、トンネルが狭小であることから高さ4mを超える背高国際海上コンテナを積載したトラックが通行出来ず、大幅な迂回を強いられるなどの課題がある。

また、高規格幹線道路ネットワークが未整備であることから札幌市や新千歳空港から後志管内への速達性の不足や余市町市街地での交通混雑の発生など、農水産業や観光のポテンシャルを有しつつも、その効果が最大限に発揮されていない現状にある。



図-3 現道の状況

倶知安余市道路が整備されることにより、札幌市や新千歳空港への速達性が向上し、後志管内の多種多様な農水産物の販路拡大や輸送品質の向上等の高付加価値化及び国際競争力強化、観光客の更なる増加につながる事が期待される。

倶知安余市道路は、共和～余市間が平成26年度に、倶知安～共和間が平成28年度にそれぞれ事業化されて工事が進められているが、札幌冬季オリンピック招致や、建設が進む北海道新幹線（新函館～札幌間）とともに、倶知安余市道路の供用による地元の期待は非常に高いものとなっている。

このように多種多様な整備効果が期待される倶知安余市道路だが、山間部や河川を通過するため、トンネルや橋梁など長期の施工期間を要する箇所が多数存在している。早期供用の実現には、より一層の早急な用地処理と工事着手が求められているところであり、十分な用地協議期間を確保しつつ、設計→用地測量→用地調査→用地取得→工事施工をできる限り短期間で進める「用地処理マネジメント」の取組が不可欠となっている。

2. 倶知安余市道路における「用地処理マネジメント」の課題

倶知安余市道路における「用地処理マネジメント」の取組においては、工事施工と用地処理との緊密な連携と迅速な用地処理が課題となる。

(1) 事業部門との連携

倶知安余市道路は、1部局で実施する事業としては過去最長の道路事業であり、事業部門については、倶知安開発事務所及び小樽道路事務所が区間に応じて担当している。用地処理体制については、これまで1事業1スタッフ（6名）で行ってきたが、倶知安余市道路の用地処理量が1スタッフの用地処理量を大幅に超過するため、用地課内の体制を見直すとともに、2事務所及び統括する本部道路計画課と綿密な連携を図りつつ、事務所毎の打合せを省力化するため必要がある。

また、用地処理については地権者等の理解を得るために十分な協議期間が必要であるが、一方で建設発生土の活用のためトンネル工事の発注と同時に盛土区間の早期発注が必要になる箇所や、工事発注前に埋蔵文化財発掘調査が必要になる箇所が多数存在するため、用地処理計画と工事計画との調整をよりきめ細かく行う必要がある。

(2) 所有者不明土地問題

倶知安余市道路の事業範囲内には、所有者不明土地が多数存在する。所有者不明土地とは、登記事項証明書の所有者情報により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地のことである。その多くは相続登記をしないまま長期間放置された未利用の土地であるが、中には登記事項証明書の表題部に氏名しか記載が無く住所が不明な土地もある。人口減少・高齢化の進行に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地が全国的に増加し、土地の利用や管理において支障となるケースが増えており、倶知安余市道路においても相続人が30人を超える土地が4件、所有者が不明な土地が1件判明しており、今後調査が必要な土地を含めると10件以上存在する。これらの土地について戸籍謄本等により所有者調査を行っているが、調査完了までに半年から1年要している実態にある。また、相続人は全国各地に点在しているが、担当職員が相続人全員と面談し用地取得の了解を得るのに相当な時間を要したり、協議中に新たな相続が発生した場合は相続関係書類等の取り直しが必要になるなど、用地処理が完了するまでに2～3年以上要するため、用地処理のスピードアップが課題となっている。

(3) 土地所有のグローバル化

倶知安町の南西部に位置するニセコひらふ地区は、スキーリゾート地としてオーストラリア人を中心にホテルやコンドミニウムを中心とする不動産投資が行われてきたが、インバウンドや円安を背景に外国人による不動産投資が更に活発化している。最近では、倶知安町市街地や倶知安余市道路周辺でも外国人による土地取引が見受けられるようになってきており、工事に関して外国人から事業部門に数件問い合わせもあるが、外国語に即応できる職員がいないため回答に数日かかったり、海外の文化・商慣習等に関する知識も乏しいなど、外国人対応の上で課題がある。

さらに、用地測量や用地調査においては、土地所有者との土地立入等の対応や現地立会が必要になるため、海外の公的書類により所在を確認する必要がある。また、外国人所有者が現地を訪れる機会はほとんどなく、訪れても冬季の短期滞在が多いため豪雪で現地立会が困難であるという課題もある。

3. 「用地処理マネジメント」の取り組み

(1) 事業部門との連携

俱知安余市道路の用地処理にあたっては、用地処理体制をこれまでの1スタッフ（6名）から全スタッフ（2スタッフ12名）に増やすとともに、先行取得制度を活用して、用地取得の一部を北海道土地開発公社が先行して処理することで、用地処理の迅速化を図った。また、毎月、用地課（課長補佐含む担当者全員）、道路計画課（課長補佐含む担当者全員）、各事務所道路計画課（課長含む担当者全員）による用地処理連携会議を開催し、俱知安余市道路全体の用地処理の情報共有と調整を行うことで、事務所毎の打合せの省力化と事務所間の情報共有が図られている。特に、水路等の付替については管理台帳が無く現地調査しなければ確認できない施設もあることから、自治体や地元住民との調整や現物補償又は金銭補償による判断を含め、工事設計段階から綿密な打合せを行っている。

取得用地の公物管理課への引継は毎年4月に行っているが、俱知安余市道路については引継前に工事発注する箇所が多く、発注の都度引継を行うのは事務処理が煩雑化することから、工事発注前に発注事務所と用地課の専門官以下による事務担当情報共有会議を開催し、土地引渡し状況について確認することで、早期工事発注につながっている。

以上の取組により、一部工区で用地測量・用地調査の同一年度発注や用地協議の早期着手が可能になり、用地処理の期間が短縮されるなどの効果が出ている。



写真-1 用地処理連携会議開催状況

(2) 所有者不明土地問題

所有者不明土地の用地処理にあたっては、所有者探索に最も時間を要することから、事業計画段階で登記事項証明書をもとに所有者調査を行うことで、早期の把握に努めるとともに、調査結果について司法書士に確認してもらうことで、相続関係書類等の収集漏れ防止と職員によるチェック作業負担の軽減を行った。

所有者調査の結果、相続等により権利者が多数にのぼ

る案件については、全ての権利者との協議に長期間要するため、支援業務の一つである「用地補償総合技術業務」を発注し権利者との協議を専任させることで、用地協議のマンパワー不足を解消し、短期間で多数の権利者と協議できる体制を整えた。用地補償総合技術業務の活用の結果、平成29年度においては、延べ30数名の多数相続案件の契約が完了し成果をあげており、平成30年度においては延べ60数名の多数相続案件について協議進行中であり、早期の契約締結を目指している。相続案件の権利者との対応にあたっては、土地の存在を確知していないケースや他の相続人との面識が全くないケースもあること、また、権利者確定の登記（相続、住所変更等）を行うために必要な証明書類の取得を権利者の負担で行わなければならないケースもあるため、用地協議にあたっては、より丁寧な説明を行い、他の権利者の個人情報については登記に必要な情報以外は提供しないよう留意して協議を進めるよう指示している。

また、所有者調査の結果、所有者が確知できない所有者不明土地であることが判明した場合は、不在者財産管理人制度の活用等の検討を速やかに行うこととしており、現在、登記事項証明書の表題部に氏名しか記載がない土地について、不在者財産管理人制度の活用に向けて準備中である。

所有者不明土地への対応については、平成30年6月「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立し、所有者不明土地に係る土地収用手続の合理化、土地所有者探索のために行政機関等から収集できる公的情報の範囲拡大が行われ⁴⁾、また、法務局の登記官が公共事業実施者の求めに応じて土地所有者を探索し登記事項証明書に付記を行う特例⁵⁾なども設けられた。今後は所有者探索手続の合理化、行政機関等との情報共有・連携により、用地処理期間の更なる短縮が期待される。

(3) 土地所有のグローバル化

a) 外国人所有者の確認

外国人所有者について所在調査を行った結果、不動産登記簿上の住所・名義人のみでは所有者を確知することが困難なケースが多いことが判明した。

背景には、外国人所有者は法人名義で所有権移転登記するケースが多いことにある。外国人所有者が法人名義で所有権移転登記する理由の一つは、所有権移転登記の簡便化である。法人名義で土地を取得し、土地を売却する際にはM&A（企業の合併・買収）により土地を所有する法人ごと売却することで所有権移転登記より簡便に不動産売買が行えるメリットがあるとされる。もう一つの理由は、外国人所有者は不動産取引において匿名性を重視している点にある。外国人所有者は法人所有者（支配権を持つ株主もしくは社員）として法人を支配しているが、法人代表者を別に置くケースが多い。法人代表者

と法人所有者が異なる場合、法人登記簿では法人代表者の氏名しか記載されていないため法人所有者を確知することはできない（ただし、有価証券報告書が提出されている場合は、金融庁の有価証券報告等の開示書類に関する電子開示システム（EDINET）で確認できる場合がある）。また、法人の中には中華人民共和国香港特別行政区、シンガポール共和国、英領バミューダ諸島、英領ケイマン諸島籍の海外法人もあるが、これらの国及び地域では、オーナーが第三者とノミニー契約（名義貸し契約）を行った上で法人の役員や株主を第三者名義で登記することが可能であるため、海外の法人登記記録に記載されている者が真の役員であるとは限らない。

よって、外国人所有者の所在については、国内の公的書類や海外の法人登記記録の入手のほか、前所有者や不動産仲介業者等への聞き取りにより確認を行った。

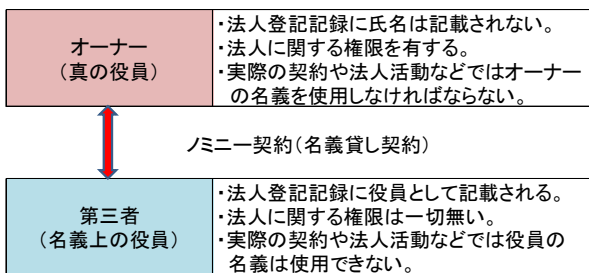


図-4 中華人民共和国香港特別行政区における法人役員に関するノミニー契約の概要

b) 外国人所有者との対応

外国人所有者との対応にあたっては、外国語に即応できる用地職員がいないことから、通訳業務を外注もしくは音声翻訳機を導入することについて検討を行ったが、通訳業務については通訳者の語彙力に依存する部分が多く齟齬が生じやすいのと、通訳結果をその場で検証できる職員がいないという課題がある。また、音声翻訳機は旅行会話等において実用的な翻訳精度を実現している⁶⁾が、音声翻訳機の多くはオンライン型でネットワーク上のサーバーで翻訳データを蓄積し翻訳処理を行うため、会話情報流出など情報セキュリティ上の課題がある。よって、当面は文書（手紙・メール）を中心に対応を行うこととし、必要に応じて通訳業務を外注することとした。なお、当部からの発信については日本語で行い、参考として翻訳文を添付することとした。

用地測量や用地調査における土地立入等の対応にあたっては、「用地補償のしおり」の外国語版を配布することとし、土地立入申込書などの公文書については翻訳説明書を添付することとした。また、現地立会については、従来の図面・現地写真に加えて無人航空機（ドローン）による撮影を行うなど、現地確認資料の充実について検討していくとともに直接現地で対応する際に文化や商慣習等の違いによるトラブルを避けるため、国および地域別の文化や商慣習等をデータベース化することとした。

Nobuhiro Mizuo, Masako Fukuoka

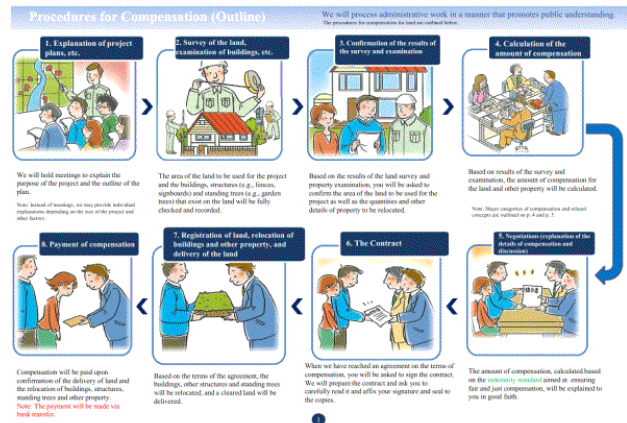


写真-2 用地補償のしおり英語版（一部抜粋）

4. 「用地処理マネジメント」の成果

平成30年12月末までに仁木～余市間を中心に200名を超える関係人との補償契約を完了し、当初計画より1年程度先行して用地処理を進めることができたが、当該区間においては未契約者もまだ数件残されていることから、今後も「用地処理マネジメント」の各種取組を維持することにより効果的な用地処理を目指していく所存である。

また、俱知安～仁木間については、今後、用地測量・用地調査ならびに用地取得が本格化していくことから、俱知安余市道路の早期完成及び事業推進に向けて、今後も「用地処理マネジメント」の取組を積極的に進めていく所存である。

参考文献

- 1) 「平成28年生産農業所得統計」農林水産省
- 2) 「平成29年度後志総合振興局管内観光入込客数調査」後志総合振興局
- 3) 「平成29年度後志総合振興局管内訪日外国人宿泊客数調査」後志総合振興局
- 4) 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/>
- 5) 法務局ホームページ <http://houmukyoku.moj.go.jp/>
- 6) 「多言語音声翻訳の社会展開に向けて」（平成30年11月14日）総務省