

# 不明裁決を見据える処理困難事案への対応 における業務負担軽減の取組について —多数相続を抱えた筆界未定地の用地処理—

稚内開発建設部 用地課 ○松下 智明  
長崎 貴美  
花尻 直貴

大半の土地で相続のある80筆の筆界未定地の取得において、多大な相続調査に加え、筆界確定に500人超の関係者全員の承諾が必要となった。しかし、関係者全員から承諾を得ることが困難と想定されたことから、土地収用法に基づく不明裁決を見据えた処理を少数体制の当課において短期間で行うため、その効率的かつ効果的实施に向けた業務負担軽減の取組を紹介すると共に、その成果と今後の課題等を考察するものである。

キーワード：用地・管理、業務改善

## 1. はじめに

公共事業の施行に必要な土地の取得においては、原則として、関係者全員からの境界承諾を得て筆界確定のうえ事業に必要な面積を地番毎に確定することが必要となる。

事業に伴い取得が必要な土地（以下「取得対象地」という。）において、筆界未定地（筆界を確認できなかったため、筆界が決まらないまま処理されてしまった土地）が存する場合、筆界確定済みの土地に比して、事業に必要な面積の確定作業には多大な労力が必要となる。さらに、取得対象地において相続が発生し多数の相続人が存した場合には、確定作業がより膨大となり、長期の処理期間を必要とするだけでなく、場合によっては任意協議での処理が困難となる可能性がある。

本論文では、取得対象地の多くが筆界未定であり、かつ多数相続発生地であったことから、当初から土地収用法に基づく不明裁決を見据えた用地処理を行うこととしていたが、少数体制の当課において、その手続きに向けた処理を短期間で効果的かつ効率的に行うために実施した業務負担軽減の取組を紹介すると共に、少数体制での処理困難地に対する用地処理における今後の課題について考察する。

## 2. 事業の概要

一般国道238号（以下「本路線」という。）は、網走市を起点とし、常呂郡佐呂間町、紋別郡湧別町、紋別市、宗谷郡猿払村等を経由して稚内市に至る延長319.6kmの主要幹線道路である。

本路線は、宗谷地域及びオホーツク地域の各市町村を沿岸部において結ぶ唯一の主要幹線道路であることから、地域住民による通勤、買い物等の日常生活における地域内交通に利用されている他、本路線が通過する猿払村と稚内市は水産業が盛んな地域であることから、主要な水産物であるほたてがいやほっけ等の物流ルートとしても利用されている。



図-1 事業概要図（広域）

しかしながら、本路線の宗谷郡猿払村知来別に存する現道は、海岸線沿いを近接通過していることから高波を要因とする海岸浸食の影響を受けやすく、対策が必要な災害危険箇所が1.1kmにわたり確認されている。

このような状況に対処するため、バイパス方式により2車線の道路を整備する「一般国道238号改築工事（浜猿防災東浦工区）」（図-2）（以下「本件事業」という。）が計画されたものであり、本件事業については土地収用法第3条第1号に基づく土地を収用等できる事業として、令和4年3月8日に事業の認定の告示があったものである。



図-2 事業概要図



図-3 土地分筆地形図

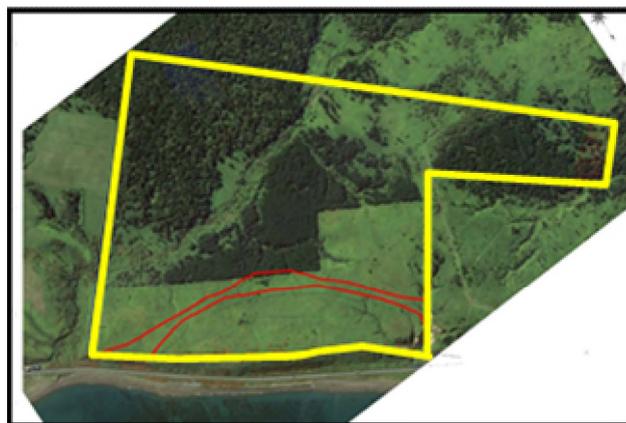


図-4 筆界未定範囲及び事業予定地（航空写真）

### 3. 取得対象地の状況

#### (1) 筆界未定地の概要

当該事業に伴い取得対象となる土地のうち、宗谷郡猿払村知来別191番1ないし同番80の計80筆（以下「当該土地」という。）については、戦後の農地改革の中心的な法律である「自作農創設特別措置法」（昭和21年10月21日公布）に基づき、昭和22年に農林省（現農林水産省）から各個人への売渡しが行われ、昭和24年に分筆登記、昭和25年に所有権移転登記がなされている。

当該売渡しに際しては「土地分筆地形図（地積測量図）」（図-3）が作成されたが、当該土地分筆地形図に基づく公図（不動産登記法第14条第4項に規定する地図に準ずる図面）への書き入れがなされず、公図上の筆界が明らかにされないまま登記記録上でのみ分筆登記及び所有権移転登記が行われた。

また、当該土地は、昭和55年に実施された国土調査法に基づく地籍調査においても調査区域から除外され、現時点においても公図に各地番の筆界線が表示されていないため、当該土地全体の約109haが筆界未定地（地図書入不能地）となっている。（図-4）

#### (2) 多数相続の発生

本件筆界未定地は国からの売渡し以降、一部の土地において農地利用がされていたものの、現在は財産価値の乏しい未利用の原野となっている。売渡し当時の登記名義人は全員死亡しているが、低廉な資産価値であるためか、80筆中66筆が相続登記未了土地となっており、相続調査の結果、筆界未定地の総権利者が500人を超えることが明らかとなった。

### 4. 画地調整図の作成

「画地調整図」とは、地図訂正が生じる場合に必要とされ、各画地の位置形状、面積について調整を行い作成するものである。当課では、平成28年度の用地測量業務において、以下のとおり、画地調整図（図-5）を作成した。

#### a) 筆界未定地の外周範囲の確定

筆界未定地に隣接する各土地の筆界は地籍調査等によって確定されており、この確定筆界と土地分筆地形図の外周を比較したところ、辺長及び面積に部分的な差が生じるが許容の範囲内であったため、隣接する各土地の確定筆界に整合させる形で調整し、筆界未定地の外周範囲

を確定した。

**b) 土地分筆地形図に基づく筆界未定地内の各土地の画地調整**

外周範囲が確定した筆界未定地内の計80筆の土地については、「土地分筆地形図」に記載された筆界線に基づき各土地の位置形状を決定した。

また、本件のような筆界未定地においては、特定の土地に面積減少等の不利益を与えないよう、公平な画地調整を行う必要があることから、土地分筆地形図に記載された辺長及び登記記録上の面積（公簿地積）が極力確保されるよう全体の画地調整を行った。

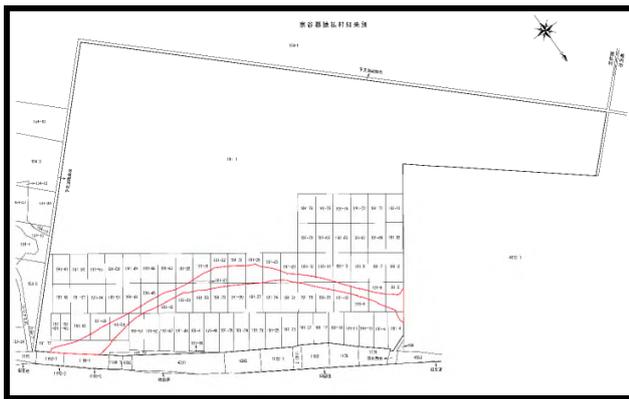


図-5 画地調整図

**5. 用地処理の方法**

**(1) 用地処理方法の検討**

本件事業は、現道において刻々と海岸浸食のリスクが高まっており、災害危険箇所への早急な対策が必要な状況にあることから、早期の工事着手、供用開始が必要となっており、短期間での用地処理が求められていた。その処理方法について、以下の2案を検討した。（図-6）

**a) 地図を確定し、土地を任意取得する方法**

事業用地であるか否かに関わらず、当課が作成した「画地調整図」について、筆界未定地内の全関係者の境界承諾を得て、法務局に対して「地図訂正の申し出」を行い、画地調整図どおりに地図を確定するものである。これにより地番毎の取得面積が確定し、全ての土地が任意取得可能となるため最良の方法となるが、関係者数が500名を超える多数で、中には行方不明者が存すること、「村に譲与しており関係ない。」と主張する者がいたことから、関係者全員から境界承諾を得るのは困難であると想定された。なお、地図確定が可能となった場合は、250名を超える事業用地の関係者に対する十分な用地協議期間を確保する必要がある。

**b) 不明裁決により土地を収用する方法**

土地収用法においては、収用委員会が収用等の裁決をする際、権利者の氏名又は住所を確認することができないときは、これらの事項については不明のまま裁決することができる（土地収用法第48条4項但し書き）。本件は筆界未定地であり、収用対象地番及び収用面積を確認できず、ひいては補償金を受けるべき者を確認できないこと、また、筆界未定地の裁決は北海道では馴染みのない手続きであるが、全国的には多数の裁決事例があることから、この方法により土地を収用することは十分可能であり、手続きに要する相当な期間は必要であるが、確実性が高いと考えた。

	処理期間	確実性
a) 地図を確定し、土地を任意取得する方法	△ (十分な用地協議期間が必要)	× (関係者全員から境界承諾を得るのは困難)
b) 不明裁決により土地を収用する方法	△ (土地収用手続に相当な期間が必要)	○ (全国的に多数の裁決事例がある)

図-6 用地処理方法の検討

上記のとおり、a)の方法は関係者全員から境界承諾を得る必要があり、確実性に乏しく、任意取得が可能か否か不透明な状況であったことから、b)の土地収用法に基づく不明裁決を見据え、筆界未定地内の各関係者に対し次のとおり段階的な確認調査を実施した。

また、不明裁決を求めるにあたっては「起業者が過失がなくして知ることができない。」ことを証明しなければならず、これには起業者の「真摯な調査努力」が必要となることから、各調査についてはこの点も留意のうえ実施した。

**(2) 処理手順の確定**

前記の検討結果に基づき、土地所有者に対する確認調査及び裁決申請対象地番の絞り込みを行うこととした。

**a) 第1段階調査【土地の権利者の調査】**

関係者が土地の位置や権利を証明するものを保有しているか否かを確認するための調査である。関係者から資料等の提出があった場合は、正当性及び地図への書き入れが可能か否かの判断を行うが、地図確定が可能となる画地調整図を覆すほどの情報は得られないものと推測された。

当該調査については、有力な情報を入手するために筆界未定地以外の近隣所有者を含めて実施したものであり、345名から回答を得たが、地図確定を可能とする資料等を確認するには至らなかった。

**b) 第2段階調査【画地調整図に対する見解の調査】**

画地調整図における各土地の位置形状について、同意の可否を確認するための調査である。当該調査の結果、286名から同意の回答を得たが、筆界未定地内の関係者全員の境界承諾に至らないことから、上記(1) a)の方

法による土地の任意取得が困難となったため、上記 (1) b) の不明裁決により土地を収用する方法により用地処理せざるを得ないと判断した。

c) 第3段階調査【裁決申請対象地番の絞り込み、異議の有無の調査】

「土地分筆地形図」と「画地調整図」には辺長及び面積に部分的な差（辺長：最大約15m、面積：最大約600㎡）が生じており、80筆の土地の位置形状を確定的に示すには至らないが、部分的な差が生じている箇所は限定的なことから、各土地が事業用地に含まれるか否かを区分することが可能である。

事業用地に含まれる可能性のない地番を裁決申請の対象から除外することにより、関係者の人数が抑えられ、作業量が大幅に軽減されることから、上記検証を進めた結果、裁決申請対象地番を80筆から32筆にまで絞り込むことができた。

ただし、除外された土地の権利者は土地代金等の補償を受けることができないため、当該除外判断に係る異議の有無について、該当者256名に対する調査を実施したところ、特段の異議は確認されなかった。

また、裁決申請対象とした土地の権利者269名に対しては、地図確定に至らず、任意による土地売買契約を締結することが困難である旨を通知した。

以降は土地所有者269名を対象として、裁決申請等の手続を進めることとなった。

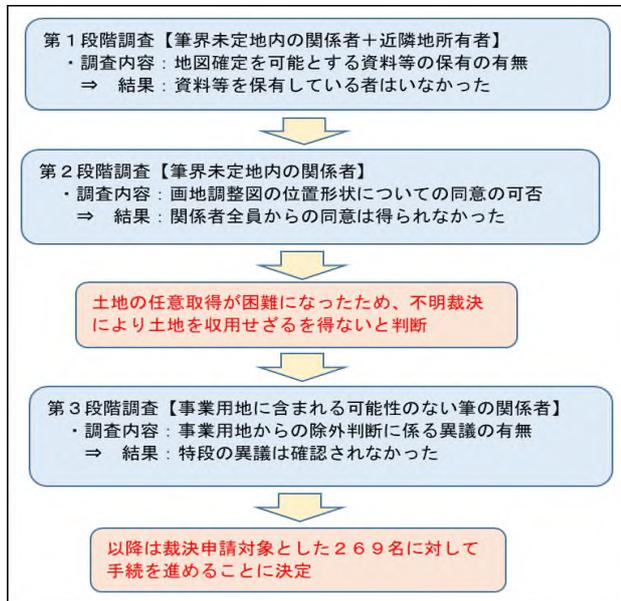


図-7 処理手順のフロー

6. 用地処理体制及び業務負担軽減の取組

当該土地は500人を超える多数の関係者への対応を要する処理困難地であり、かつ土地収用法に基づく裁決

申請等に至るまでには多数の手続きを要するものであるが、令和2年度からの用地処理に際し、課長以下5名の当課は本件事業以外にも多数の事業を抱え、人数に比して業務量が多く（図-8）、本件事業の用地処理を短期間で進める上で、当課の少数体制ではマンパワーが不足していたため、課外の力を借りずしては職員に過大な負担が掛かるのは明らかであった。

そのため、用地処理の効率的かつ効果的实施を図るべく、発注者支援系業務への外注や本局用地事務センター、業務併任等の支援等の既存ツールのフル活用等、以下の方策を講じ、職員の業務負担軽減に取り組んだものである。

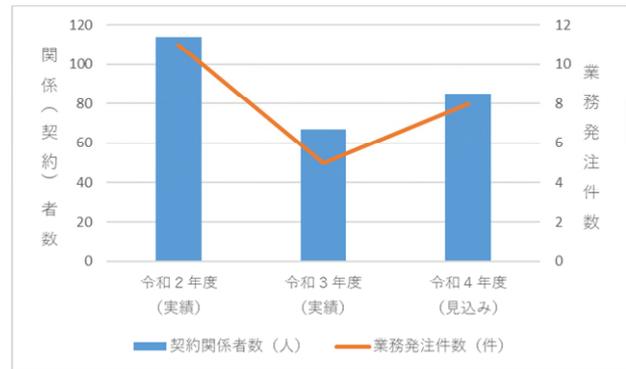


図-8 令和2年度以降の当課の業務量

(1) 発注者支援系業務の活用

a) 用地調査点検等技術業務

用地調査点検等技術業務は、用地測量業務等に係る進捗状況を確認するための工程管理補助若しくは成果の点検・調整確認又は用地関係資料等の作成等を行うものである。当課では毎年度、旭川開建を幹事部局とする留萌開建、稚内開建3部局の共同発注により当該業務を発注しており、当該事業に伴う用地測量業務における成果の点検・調整確認の作業だけでなく、第1～第3段階調査の実施に伴い、500名を超える関係者への送付文書及び資料等の作成に当たって、当該業務を活用した。

また、裁決申請図書のうち、約350枚に及ぶ添付図面の作成について当該業務を活用した。

当該業務の活用により、職員の業務負担が大幅に軽減された。

b) 補償説明等業務

補償説明等業務は、受注者が権利者に対して補償内容等の説明を行うものである。第3段階調査の実施に際し、問合せ対応を含め多大な作業が必要となることから、旭川開建を幹事部局とする共同発注により当該業務の発注を行った。

当該業務で裁決申請対象者269名の文書送付、除外された土地の権利者への調査票回収、問合せ対応を委託することにより、当課職員が行う問合せ対応が大幅に軽減された。

## (2) 本局用地事務センターの活用

本局用地事務センターは、各開発建設部用地課の抱える用地業務の支援を目的として令和3年度から設置されている組織であり、相続調査や測量業務の監督等の支援を行っている。

第2段階調査を実施するに際し、過年度に実施していた相続人及び関係者住所の調査から期間が経過しており、その間新たな相続の発生の有無及び関係者住所についての追跡・確認調査（戸籍等の再収集）が必要となっていた。これらの調査は500名を超える筆界未定地内の関係者全員について行う必要があり、作業量が相当なものとなるため、本局用地事務センターに作業を依頼することとした。

当該センターの活用により、当課職員による約3か月間を要する相続人の追跡調査等の作業が不要となり、業務負担が大幅に軽減された。

## (3) 業務併任対象業務の拡大

当課の実施業務の内、防雪柵設置に係る土地使用の用地処理については、令和2年より旭川開建2名の業務併任にて対応していたところである。本事業の裁決申請手続の一環として開催する土地調書・物件調書の押印会において、関係者が多数であることから当課職員のみで対応することが困難となる虞があった。そのため、旭川開建と協議を行い、当該押印会2日間の対応要員（2名増）として業務併任対象業務を拡大することにより対応を行った。

また、裁決申請対象者269名に係る申請図書は膨大なボリューム（A4サイズ約5万枚）となり、編さん作業を当課職員のみで対応することが困難であったため、これについても業務併任対象業務を拡大し、作業要員2名増とすることにより対応を行った。

業務併任対象業務の拡大により、当課職員の業務が大幅に軽減された。また、申請図書の編さん作業を流れ作業とすることにより効率化が図られ、作業期間が4日間から2日間に短縮された。



写真1 裁決申請図書編さん作業状況



写真2 裁決申請図書（一部）

## (4) 裁決申請対象地番の絞り込み

筆界未定地の土地所有者全員を裁決申請対象とすると、関係者が500人以上となり、その人数分の諸作業が必要となるため、対象人数を絞ることが裁決申請手続を進めていく上での業務負担軽減に繋がることとなる。そのため、前述のとおり、事業用地に含まれる可能性のある地番のみを裁決申請等の対象とするため、対象地番の絞り込みを行った。

裁決申請対象地番の絞り込みにより、申請地番が80筆から32筆に、関係者の人数が525人から269人に抑えられ、後続作業の作業量が大幅に軽減された。

(図9)

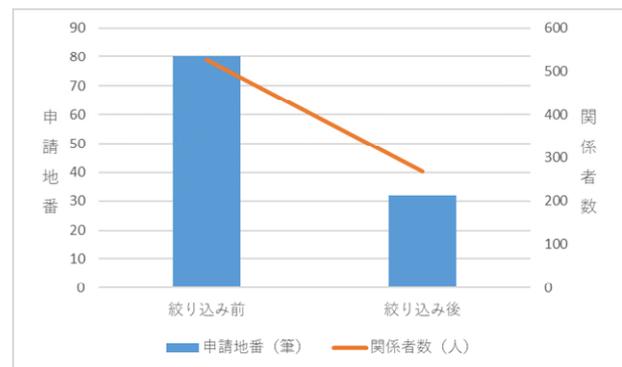


図9 裁決対象地番の絞り込みによる作業量の軽減

## 7. 今後の課題と改善策の提案

前章で述べたように、当該用地処理において既存ツールのフル活用等により職員の業務負担軽減が図られたところであるが、取組の中で、以下の通り用地処理における今後の課題等が明らかとなった。

### (1) 発注者支援系業務の活用

#### a) 用地調査点検等技術業務

本件事業においては、当該業務の適時適切な活用が図られていた。今後も他事業において当該業務を活用していく必要があるが、現状の発注スケジュールでは、業務の契約が5月中旬以降となるため、年度当初（4月）の作業依頼が出来ない状況にある。年度当初に依頼したい

作業が生じる場合が少なからずあるため、その際は発注スケジュールの前倒しについて検討が必要となる。

#### **b) 補償説明等業務**

今後も同様の事案に対して当該業務の活用は有効であるが、本件事業においては、予算の都合上、対象者全員について請負に付すことができず一部は当課職員の対応となった。今後は、予算措置も含めて、適切に数量を見積もり、計画的な発注を行うことが必要であると考えている。

#### **(2) 本局用地事務センターの活用**

今後も相続等が発生する事案については当該センターの活用を第一に考えるべきであるが、本件事業においては、相続調査結果について専門家である司法書士のチェックを行っていなかったことから、後日、調査の不足が判明した。今後は、当該センターの活用と併せて司法書士への業務委託も検討すべきと考える。

#### **(3) 業務併任対象業務の拡大**

本件事業においては、当該対象業務の拡大が年度途中での協議、調整となった。旭川開建の理解と協力があり、調整が整ったが、本来は当該年度が始まる前に整理すべきであった。今後は、事前の業務量把握を適切に行い、計画的な業務執行に努めるべきものと考えている。

#### **(4) 裁決申請対象地番の絞り込み**

本件事業においては、画地調整図作成の基とした「土地分筆地形図」の精度が比較的高く、大幅な絞り込みが可能となったものと考えられる。今後、同様の事案が発生した場合、基とする図面の精度等により絞り込み可能な範囲が変わってくるため、資料収集には万全を尽くす必要があると考える。

## **8. まとめ**

本論文では、少数体制での処理困難地に対する用地処理に際して実施した業務負担軽減の取組を紹介し、その成果と今後の課題等について考察した。

処理困難地に限らず、用地処理には十分な処理期間とマンパワーの確保が必要であるが、今後、定員合理化による職員数の減少等により用地部門を取り巻く環境は、益々厳しいものになっていくと予測される。

こうした状況下において用地処理を着実に遂行していくためには、本論文で紹介したような発注者支援系業務等への外注や本局用地事務センター、業務併任等の支援策の活用等を計画的に実施していくことが必要不可欠なものとなって行くものと考えている。

最後になるが、本件事業における業務負担軽減の取組は、いずれも課外の力を借りずしては達成し得なかったものである。受注した補償コンサルタント業者、旭川開発建設部用地課、本局用地事務センター、本局収用担当にはこの場をお借りして感謝の意を表したい。