

# 区分地上権の設定期間満了に伴う 用地処理について —2600筆を効率的に処理する方法—

北海道開発局 網走開発建設部 用地課 ○西島 一葉  
藤澤 佑伸健

網走開発建設部における国営土地改良事業においては、地下に管水路を設置する場合、その管理を目的とした区分地上権を一定の範囲に設定している。平成7年度以前に設定した区分地上権の存続期間は50年を期限としており、過去の事業で設定した期限付き区分地上権設定地が約2600筆存在する。そうした土地は存続期間変更に伴う処理が必要となることから、課題を考察し、事務効率化に向けた方策を検討する。

キーワード：区分地上権、業務改善、ストックマネジメント

## 1. はじめに

### (1) 本論文の目的

網走開発建設部管内では、国営土地改良事業の施行に伴い、地下に管水路を設置する場合、その管理を目的に存続期間を50年とする区分地上権を設定していた。

区分地上権設定地は約2,600筆存しており、総面積は約284,000㎡に及ぶ。設置した管水路は、現在も使用され、引き続き使用可能な状態であることから、今後も存置する計画である。

既設の区分地上権は、最短で令和12年度に存続期間満了を迎え、その後、17年間継続的に満了を迎えることから、約2,600筆の土地に設定した権利を存続期間満了前に変更する事務処理が必要となる。

膨大な量の事務処理を限られた職員数で他事業の事務と同時に処理するためには、様々な課題を解決する必要がある。

本論文は、その課題について考察することを目的とする。

### (2) 網走開発建設部管内の概況

#### a) 農業

管内の農業は、畑作と酪農を中心とした大規模農業が展開されている。耕地面積は16万5,600haであり、これは北海道の14.5%を占める。畑作物では、寒冷地に適したてんさい、春植えばれいしょ、小麦とたまねぎを中心とした野菜類が主に作付けされており、たまねぎは全国1位の収穫量を誇る。<sup>1)</sup>



図-1 網走開発建設部 管轄区域図  
(Hokkaido Government Opendata CC-BY4.0)

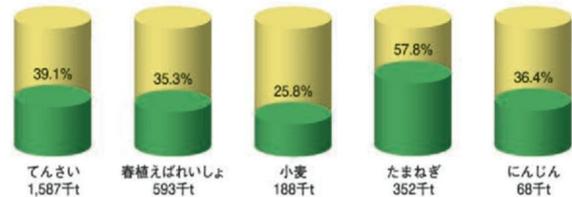


図-2 主な農作物の道内生産量シェア  
(農林水産省 作物統計調査 (令和3年))

#### b) 農業農村整備事業

北海道の食料供給力を向上させ、農業の持続的発展を図るため、畑地かんがい、排水改良及び区画整理による生産基盤の整備を促進しており、令和5年度は8地区の事業を実施している。

事業種別	地区名	関 係 市 町 村 名	受益面積 (ha)	事業の概要
国営かんがい排水事業	網走川中央地区	美幌町 大空町	2,289	踏碇工1カ所、用水路4条
	北見二期地区	北見市	2,591	ダム1カ所、用水路5条
	網走川豊住地区	大空町	1,282	排水機場1カ所、排水路3条
直轄明渠排水事業	常呂川下流地区	北見市	701	排水機場2カ所、排水路2条
	斜里飽寒別地区	斜里町	2,387	排水機場2カ所、排水路11条
国営施設機能保全事業	宇遠別川地区	斜里町 清里町	4,188	排水機場1カ所、排水路15条
国営農地再編整備事業	津別地区	津別町	2,433	農地造成8ha 区画整理2,425ha
国営緊急農地再編整備事業	雄武丘陵地区	雄武町	3,663	区画整理3,663ha

図-3 令和5年度 実施地区の概要

## 2. 区分地上権設定の概要

### (1) 区分地上権

区分地上権は民法（明治29年法律第89号）第269条の2に規定されている権利である。

第269条の2 地下又は空間は、工作物を所有するため、上下の範囲を定めて地上権の目的とすることができる。この場合においては、設定行為で、地上権の行使のためにその土地の使用に制限を加えることができる。

### (2) 設定範囲

「地上権設定の取扱指針について」（昭和54年3月28日付け54構改D第223号（以下「指針」という。））において、国営土地改良事業により土地の上又は地下若しくは空間に管水路、トンネル等の施設を設置し、所有する場合において、当該工作物の設置部分を含む一定の範囲につき使用する権原を取得するため地上権を設定することを定めている。管内の事業においては農業用排水を通すための管水路等の施設を地下に設置するが多い。なお、管水路の場合、地表から設置する工作物の上端までの高さが0.6m未満の場合は、区分地上権を設定するのではなく、土地を取得する。

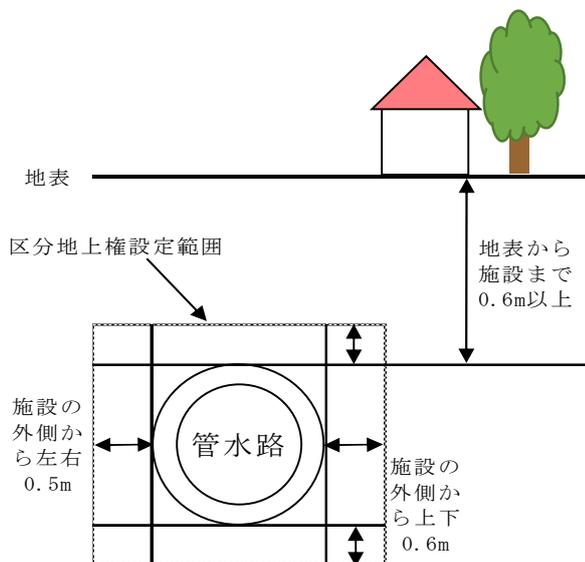


図-4 区分地上権設定地の断面図（イメージ）

### (3) 使用制限

指針には、区分地上権を設定した土地に、土地の形質変更や荷重についての制限を設定し、特約事項として登記することが定められている。

## 3. 区分地上権設定の取扱いの沿革

### (1) これまでの経緯

昭和41年、民法に区分地上権が規定された後、昭和54年に制定された指針の中で、区分地上権設定の詳細についての整理が図られたことにより、全国的な統一基準が整備された。制定当時の指針では、区分地上権の設定期間を管水路にあっては50年を標準とすることが規定されていたが、「区分地上権設定に係る設定期間の取扱いについて」（平成8年1月10日事務連絡）が発出され、今後設定する区分地上権の設定期間については「地下工作物存続期間中」で契約及び登記を行うものと改正された。

### (2) 網走開発建設部管内における状況

網走開発建設部管内には、区分地上権の存続期間が満了する土地が約2,600筆存在する。

令和12年度から令和28年度までの17年間継続して存続期間満了を迎え、その筆数は年度でバラツキがあり、令和24年度には最も多い435筆が存続期間満了となる。

表-1 網走開発建設部管内における存続期間満了を迎える年度及び地区別の土地の筆数

	地 区 名							総数
	小清水	斜里	斜網西部	西網走	女満別	北見	網走川上流	
R12					18			18
R13					19			19
R14						42		42
R15					9	49		58
R16	58				20	54		132
R17					2	62		64
R18	40				7	48		95
R19	90				19	88		197
R20	43		38		55	72		208
R21	4		133	2	78	18	17	287
R22	43		55		79	24	32	233
R23			68		94		8	170
R24	69		180	10	105	28	43	435
R25	18		110	18	51		128	325
R26	19		103	6	50	28		206
R27	13	19	64	3	6		16	121
R28							8	8
総数	397	19	751	39	612	513	17	2,618

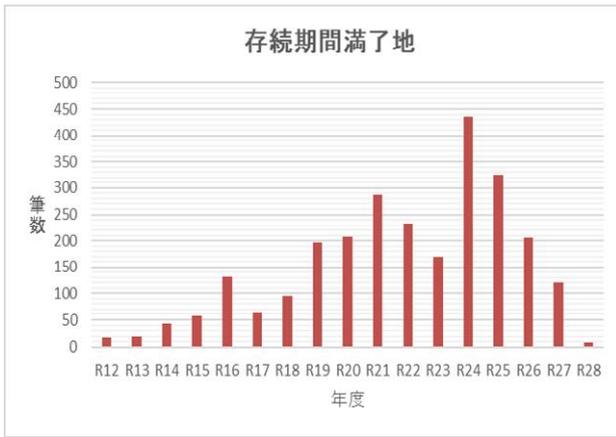


図-5 網走開発建設部管内における存続期間満了を迎える年度別のグラフ

### (3) 存続期間満了に伴う権利失効の問題点

既存施設を存置させる以上、無権原となることは不適切であり、また、下記に記述する問題が想定される。

#### a) 権利の不明確性

区分地上権の存続期間満了後、土地使用についての権利は、土地所有者に帰属すると考えることが一般的であることから、国が所有する既存施設を、権原を持たない土地で管理、運用している状態となる。

区分地上権は所有権等と同様に登記が効力の発生要件ではなく、意思表示により権利変動が生じるのが原則であるため、登記がされていないことで他者の権利を侵害するリスクが生じる。

権利侵害があれば、訴訟の対象となり、法的紛争が発生する可能性がある。

また、登記簿（全部事項証明書）では区分地上権の存続期間満了により当該権利が消滅したものと公示されていることから、第三者には対抗できない。<sup>2)</sup>

#### b) 既存施設の管理への支障

無権原の状態を放置した場合、既存施設の安全管理に支障が出る可能性がある。

具体的には、既存施設の撤去が要求される、地上に支障となる構造物が設置される等の問題が危惧される。

上記のとおり、権利失効については、既存施設の存続、管理の上で大きなリスクを生じることから、存続期間満了までに約2,600筆すべての処理を行う必要がある。そのため、権利の存続期間変更を重大な課題と位置づけ、その対応に努める必要がある。

## 4. 区分地上権の存続期間変更について

### (1) ストックマネジメント推進事業について

過去の事業で設置した管水路は、現在も使用されており、引き続き使用可能な状態にあることから、

区分地上権の存続期間満了前に、存続変更する必要が生じる。

当案件のような権利の更新を目的とした事業については、「国営造成水利施設ストックマネジメント推進事業」（以下「ストマネ」という。）のうち「権利設定等事業」により実施する。

ストマネは、国営土地改良事業により造成された用排水路等の社会資本（ストック）について、多くが順次更新時期を迎えることになるため、その機能の適切な維持と次世代への承継が重要な課題となっており、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を図る戦略的な保安全管理を実現するものであり、「機能保全計画策定事業」、「技術高度化事業」、「権利設定等事業」で構成される。

また、権利設定等事業は、国営造成施設の保全に係る権利の設定等に関する対策を講じるもので、事業対象施設の保全のため、区分地上権等の存続期間満了に伴う変更等を目的とした予算編成が行われる。

### (2) 関係各課との事業連携について

権利設定等事業を円滑に施行するにあたって、当部においては、農業計画課、農業整備課、公物管理課及び用地課が互いに連携する必要がある。当該事業は、令和7年度以降の本格化に向け調整中であり準備段階のため現時点で担当課所の役割は未定だが、素案を表-2に整理する。

表-2 各担当部署のデマケーション一覧

担当部署	役割
農業計画課	・ 既存施設の機能診断、要否確認 （機能保全計画策定事業） ・ 処理計画に基づく予算措置
農業整備課	・ 各工程間の調整
公物管理課	・ 対象地及び権利者の調査 ・ 処理計画の立案及び調整 ・ 施設管理者、権利者等との処理計画に関する調整
用地課	・ 処理計画に基づく存続期間変更に伴う事務

### (3) 処理計画に基づく存続期間変更事務について

区分地上権の存続期間変更に向けて行う必要のある事務について整理する。

#### a) 対象地の特定等

当初契約時の契約書及び既存施設の配置図、公図等を基に、権利の存続期間変更が必要な土地の地番を特定し、筆数を確定する。

#### b) 権利者調査

対象地の特定後、登記簿等を基に権利者（土地所有者）の確認及び権利関係を調査する。

#### c) 権利者への説明

権利者に区分地上権の存続期間の変更について事前説明を行う。

#### d) 設定対価の算出

存続期間変更に伴う設定対価は次式により算定する。

設定対価＝当該土地1㎡当たり正常取引価格×立体利用制限率×期間率×(n2－n1)に対応する前価率\*×地上権設定面積

※前価率は、将来発生する事象に関して事前に支払う場合に、見込まれる運用益の発生を調整するために乗じる。具体には、本来、存続期間満了時に補償するはずだった再設定金を前倒して補償すると、本来の時期に到達するまでの間に金利が発生し、利息分が過補償になるため、金利を考慮した補正を行う。

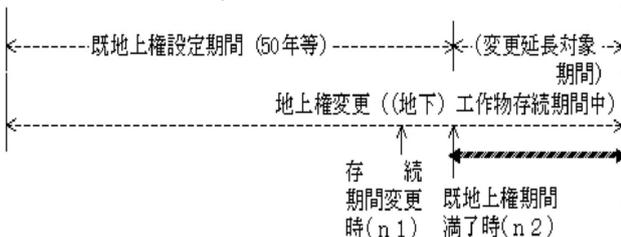


図-6 「国営更新事業における既地上権の存続期間変更(延長)に伴う設定対価算定の取扱いについて」(平成19年3月14日18農振第1772号抜粋)

#### e) 契約締結

権利者に補償内容及び契約事項についての説明を行い、契約を締結する。

#### f) 登記手続

法務局に対して、区分地上権の存続期間変更に伴う登記の嘱託を行う。

#### g) 補償金の支払

当部にて区分地上権の存続期間変更に伴う登記完了後、支払いの事務手続を行う。

#### (4) 存続期間変更に伴う事務の実務上の問題点

権利の存続期間変更については、4. (3)で述べたとおりの事務が必要となるが、その過程で考えられる問題点を考察する。

#### a) 不動産の現況と権利関係の変動

当該対象地について、区分地上権の設定が行われたのは約50年前であり、多数の土地において、売買や相続を原因とする権利関係の変動があると予想される。

また、区分地上権設定地は、設定範囲の使用制限が課せられるが、所有権移転や土地の分筆を妨げるものではない。そのため、対象地が分筆がされ、従前の筆数よりも増加する可能性がある。

#### b) 立体利用障害率の利用区分

区分地上権の設定対価算出時、立体利用障害率が算出式に加わる。

この障害率は、対象地の現況地目や権利設定の深度等の項目により定められるため、全対象地の現況

を新たに調査し、区分地上権設定当時から変更がある対象地については、障害率を見直す必要がある。

#### c) 相続登記未了地

当初契約時の所有者が既に亡くなり、対象地が相続登記未了地になっている可能性がある。未了地になる理由は複数考えられるが、相続人同士のトラブルにより登記が行われていない場合などは、権利更新の契約が滞り、存続期間満了を迎えてしまう可能性がある。また、遺産分割協議が完了していない場合、相続人全員と法定持分で契約する必要があるため、関係者数の増加も考えられる。

さらに、亡くなった権利者に配偶者及び子、父母等の直系卑属又は尊属が存在せず、兄弟姉妹がいる場合には、兄弟姉妹が相続権を有するため、大幅に権利者が増加する可能性も考えられる。

#### d) 権利者の遠方居住

所有権の変動により、現権利者が遠方居住している場合も考えられる。

権利者が遠方であるため、契約の履行や関係者との調整が困難であり、契約に必要な手続の実施が遅延する可能性がある。

#### e) 事務処理の体制

網走開発建設部用地課は、河川、道路、農業、港湾等の各事業の施行に伴う用地事務を実施しており、農業事業を担当する職員は現在4名である。

令和5年度時点において、管内で施行中の農業事業は8地区あり、その全てを4名で対処していることから、区分地上権の存続期間変更が必要となる8地区については効率的な事務を求められる。

#### (5) 円滑に権利更新事務を行うための方策

4. (4)e)で記述したように、職員数には限りがあるにも関わらず、4. (4)a)からd)で記述した問題点について、慎重に調査を行う必要がある。

また、区分地上権の存続期間変更については、既に施設が設置されているため、3. (3)で述べた問題が生じないよう、限られた期間内に全て完了してはならない。

よって、解決策の考察にあたり、「限られた人数での効率的な事務処理」を課題の柱とし、「業務の平準化」及び「外注促進」の2つを軸に置いた取り組みについて考察する。

#### a) 存続変更時期の前倒しについて

存続期間変更の事務処理にあたり、同年度に存続期間満了を迎える土地ごとに処理を行う場合、最大で約54倍もの処理件数に開きがあることから、処理件数の平準化について具体的な方法を検討する。

区分地上権の存続期間内に変更を行うことは、前述で説明したとおり、存続期間満了時と変更時との間の期間に対応した前価率を考慮することで、適正に更新することが可能である。

#### b) 土地評価について

設定対価の算出を行う上で、権利設定地ごとに土地評価額を算出する必要がある。

土地評価の流れとしては、評価しようとする土地を含む地域について、宅地や農地等の用途のひろがりに着目して区分し、さらに、区分した用途ごとの地域の範囲を地域的特性等を勘定し、価格水準が同等と認められる範囲（同一状況地域）ごとに区分する。その後、同一状況地域ごとに標準地という地域内の諸条件が中庸となる土地を選定し、周辺の取引事例地と標準地との価格形成要因を比較することにより標準地価格を評価する。最後に、求めた標準地から対象地へ比準し個別の土地評価格を求めるという流れになる。

表-1で示したとおり、区分地上権が設定されている土地は広範囲に及び、その設定経路上には、農地の他、宅地や山林といった複数の用途があることが想定されることから、同一状況地域を複数に区分し、同数の標準地を選定する必要がある。また、表-1より、令和21年度などは7地区で期間満了を迎えるが、地区ごとに複数の同一状況地域が見込まれ、より一層作業量が多い。

これらの業務の効率化のためには、作業の平準化が有効である。前述の作業特性を踏まえた具体の改善案は、a)で述べた前倒し作業を行う際、各年度に処理する土地評価が集約化されるよう可能な限り調整することが有効である。想定ではあるが、表-3のように各年度の処理を2地区に集約して行えば、図-7のとおり、1年当たり約140筆を平準して処理するとともに土地評価での重複作業を回避することが可能となる。

表-3 同一状況地域ごとに処理年度を集約する工程案

地区名 (同一状況地域区分)	上段：処理件数							計
	小清水	斜里	斜網西部	西網走	女満別	北見	網走川上流	
R8					37	104		141
R9					37	104		141
R10					37	104		141
R11					38	104		142
R12	131						19	150
R13	133						17	150
R14	133						18	151
R15	完了				115	24		139
R16					116	24		140
R17					116	24		140
R18					116	25		141
R19			111	39	完了	完了		150
R20			132	完了			17	149
R21			136			完了	13	149
R22							132	132
R23			105				21	126
R24			100				26	126
R25			103				24	127
R26		19	64				完了	83
		完了	完了					2618
	397	19	751	39	612	513	17	270
								2618

NISHIJIMA Kazuha, FUJISAWA Yunosuke



図-7 年度別の処理件数と存続期間満了地の比較

c) 外注促進について

近年、北海道開発局の用地部門全体において、定員の削減、経験豊富な職員の減少等に対処することを目的として、発注者支援業務である用地補償総合技術業務（以下、「総合技術業務」という。）や土地評価業務の外注促進へ向けた各種の取組みが進められている。

本件においても4. (3) a)～f)の作業を外注することにより、マンパワー不足の解消が期待できる。

外注促進・業界育成

国土交通省

発注者支援系業務の発注状況

土地評価業務・用地交渉業務（総合技術・補償説明）について、右肩上がりに着実な外注促進が図られてきている。

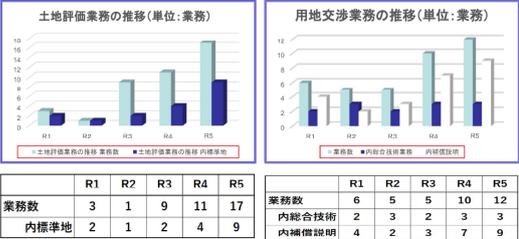


図-8 令和5年11月10日「外注促進に関する今後の取組に関する説明会資料 発注者支援業務の発注状況」

d) 総合技術業務に係る積算基準等の改正

現行の規定では、権利者に対する用地交渉は、「調書の説明及び確認」「損失補償協議書の説明」「補償契約書案の説明及び契約の承諾」の三段階であり、契約承諾までを業務範囲としていた。

相手方から契約の承諾を得られた場合においても、受注者が契約書に署名押印を受ける行為が「非弁行為」として、弁護士法（昭和24年法律第205号）第72条「弁護士又は弁護士法人でない者は、報酬を得る目的で訴訟事件、非訟事件及び審査請求、再調査の請求、再審査請求等行政庁に対する不服申立事件

その他一般の法律事件に関して鑑定、代理、仲裁若しくは和解その他の法律事務を取り扱い、又はこれらの周旋をすることを業とすることができない。ただし、この法律又は他の法律に別段の定めがある場合は、この限りでない。」に抵触する可能性があるという見解から、契約書への署名押印は職員が行うこととしていたが、令和5年度に総合技術業務が改正され、「受注者が契約書類に押印を受ける行為が非弁行為に当たるか否か」の再検討を行い、結果、あくまでも最終意思決定者は発注者である北海道開発局であり、契約行為に受注者の意思が介在しておらず、法律上の効果を発生または変更するものではないと結論付けられたことから、受注者が契約書に署名押印を受けることが可能となり、職員が調印のためだけに赴く必要がなくなる。

なお、改正後も受注者が弁護士法第72条に抵触しないように徹底する必要があるが、総合技術業務を活用することで、一連の用地交渉をまとめて業務委託できることから、大幅な業務改善が見込まれ、マンパワーの不足を補うことが可能である。

また、土地評価業務等の業務発注を行うことで、職員が行う業務を大幅に削減することができ、直営のみ可能な作業に時間を使うことができる。

## 5. おわりに

今回、区分地上権の存続期間変更に伴う課題について考察し、効率的に事務処理をする方法として、具体的な処理件数の平準化及び外注促進について提

案した。

権利の存続期間変更に伴う処理は期限が決まっており、様々な問題が想定されるが、業務の平準化、計画的な業務発注及び各課との事業連携を行うことで、問題解決に向かうと思われる。

定員削減や経験豊富な職員が減少する今、外注の活用を前提とした仕事の進め方が必要不可欠であり、次世代に向けて、体制の構築を行う必要がある。

また、外注の促進にあたっては、補償コンサル業者の育成も必要不可欠であり、部門登録が少ない土地評価業務や総合技術業務をどのように増加させるかが課題となる。

今後さらに外注促進が進み、土地評価や用地交渉も当たり前に外注する時代に移行する。

本論文が用地事務効率化の一助になることを期待する。

## 謝辞

本論文を執筆するにあたり、関係各課の皆様にご協力いただいた。ここに記し謝意を表す。

## 引用文献

- 1) 網走開発建設部 令和5年度管内事業概要
- 2) 法制審議会民法・不動産登記法部会第6回会議（令和元年7月30日）. 部会資料9. p. 19