

由良川緊急治水対策事業の用地取得マネジメントについて

工藤 智志¹・松井 駿²

¹福知山河川国道事務所 用地第一課 (〒620-0875 福知山市字堀小字今岡2459-14)

²福知山河川国道事務所 用地第一課 (〒620-0875 福知山市字堀小字今岡2459-14)

用地取得の迅速化・円滑化を目指した「用地取得マネジメント」において、用地取得期間を短縮するための方法として業務のアウトソーシング（外部委託、外注）が提案されている。本研究では、由良川緊急治水対策という短期間で大規模な用地取得が求められた状況下における、用地補償総合技術業務による業務のアウトソーシングを活用した効率的な用地取得への取り組みを報告するものである。

キーワード 用地取得マネジメント、用地リスク、アウトソーシング、用地補償総合技術業務

1. はじめに

由良川は京都・滋賀・福井の府県境三国岳に源を發し、綾部・福知山市を経て宮津・舞鶴市を左右岸に望みながら日本海に注ぐ一級河川である。中流部で標高が低くなり、勾配が緩いため中下流域にあたる福知山・舞鶴市等では大雨・台風の度に甚大な洪水被害を被ってきた。

福知山河川国道事務所では2004年台風23号の被害を受け、2013年6月に由良川のさらなる治水安全度向上を目指した河川整備計画を策定した。

しかし、同年9月に台風18号による甚大な被害（床上浸水1102戸、床下浸水500戸）を受けたことから、2004年と2013年の2度浸水した区間を対象に、概ね30年以内としていた河川整備計画の治水対策の一部を大幅に前倒しし、概ね10年を目標とする緊急治水対策を実施することとなった。なかでも被害が甚大であった地域では概ね5年という短期間で対策が行われることとなった。総事業費は約430億円で、事業内容は由良川中下流域での築堤（輪中堤、連続堤等）、河道掘削、宅地嵩上げ等多岐にわたる。

複数の箇所で大規模かつ多数の権利者からの用地取得を、限られた人員で事業計画を見据えながら行うためには、複数年度にわたる長期的な視点に立つことが重要であり、用地早期取得において懸念される「用地リスク」も踏まえた「用地取得工程管理計画」（以下「取得計画」という）を作成し、計画的なマネジメントを行う必要がある。

また、その「取得計画」については、当然のことながら、事業進捗に応じて適宜見直しを行う必要がある。

本件の対象となる事業は、洪水被害を受けての緊急の対策事業という性格上、事業計画の策定期間を十分に与えられたものではなく、それらの要因も相まって工事の実施計画も度々見直しを余儀なくされており、取得計画については、与えられた人員や用地取得完了期限などの様々な制約の中、その見直しに応じて柔軟に策定することが求められる状況であった。

本研究は、2017年度において、非常に広範囲の用地取得箇所に加え、工事進捗に伴う事業損失補償の対応等も求められた状況において、効率的に用地取得を進めた取り組みについて報告を行うものである。

2. 執行体制の策定

(1) 2017年度の用地第一課の状況

2017年度の用地第一課は8名体制（用地対策官、課長、建設専門官、用地官、専門職、係長、事務官、非常勤職員）で、河道掘削事業のほか築堤、宅地嵩上げ、事業損失、公共補償などの業務を行っており、表-1の箇所において用地取得等を行うこととなった。

表-1 2017年度当初の事業別対象者人数

| | | |
|----------------------|-------|-------|
| 築堤事業 | | 約30名 |
| 河道掘削事業 | 前田地区 | 約5名 |
| | 川北地区 | 約140名 |
| | 戸田地区 | 約250名 |
| | 観音寺地区 | 約140名 |
| 宅地嵩上げ事業 | | 約75名 |
| 事業損失補償 (福知山・舞鶴市域) | | 約120名 |
| | 合計 | 約760名 |

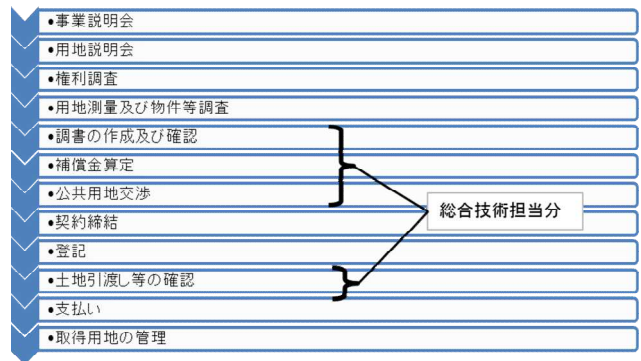


図-1 用地業務全体の流れ

(2) 用地リスク、体制について

a) 用地リスク及びアウトソーシングの検討

表-2 2017年度当初の用地リスク分析

| 事業の種類 | リスク項目 | リスク内容 | リスクの詳細 | 対象者数 | 状況 | アウトソーシングの適否 |
|----------------------------|--------|-----------------------------------|--|---|-----------------------|-------------|
| 築堤事業 | - | - | - | 約30名 | 国債、事務委託を用いて概ね用地取得完了 | ○ |
| 河道掘削事業 (前田、川北、戸田、観音寺地区) | 用地交渉 | 関係人数関係 | 土地所有者等の関係者数が多い※括弧内は管外権利者数 川北約140名(約60名) 戸田約250名(約120名) 観音寺約140名(約30名) | 川北約140名(約60名) 戸田約250名(約120名) 観音寺約140名(約30名) | 下流部の前田より順次用地買収を進めている | ○ |
| | | 権利輻輳関係 | 相続人が多い(10名以上) 差押、仮差押え、仮登記付き土地 個人共有名義となっている地区所有地 | 7件 2件 2件 | | |
| 宅地嵩上げ事業 | 補償額の算定 | 類似事例が少ない、事業課との調整が必要 | 個別性の高い工法、補償内容 | 約75名 | 昨年度に引き続き2017年度も補償説明予定 | △(要検討) |
| 事業損失補償 | 補償説明 | 関係人数関係 補償額不満足への対応 行政不信者への対応 | 対象者の数が多い | 約120名 | 2017年度より補償説明開始予定 | ○ |

表-3 河道掘削事業について

| 地区名 | 前田 | 川北 | 戸田 | 観音寺 |
|-------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|---|
| 延長 | 1.1km | 0.8km | 2.9km | 2.9km |
| 事業化 | 2014年 | 2014年 | 2014年 | 2014年 |
| 用地幅杭打設 | 2015.10 | 2015.11 | 2016.2 | 2016.2 |
| 権利者数 | 約70名 | 約140名 | 約250名 | 約140名 |
| 買収面積 | 21200㎡ | 42900㎡ | 100000㎡ | 70000㎡ |
| 2017年度当初の状況 | ○2017年度工事開始予定 ○約5名を残して契約済 | ○2017年度工事開始予定 ○調書確認まで2016年度に概ね終了 | ○2~3年後着工予定 ○2017年度より交渉開始 | ○2~3年後着工予定 ○2017年度より交渉開始(→後に2018年度開始に変更) |

短期間で効率的な用地取得を実現するために、平成22年3月国土交通省土地・水資源局総務課公共用地室作成の「用地取得マネジメント実施マニュアル」(以下「マニュアル」という)に基づき、各事業の「用地リスク」を分類した上で効率化策を検討し、必要処理期間の把握を行った。

マニュアルにおいて、具体的な効率化策として相談窓口の設置、地籍調査の先行実施や土地収用制度の積極的活用等が示されているほか、短期間で多数権利者から用地取得を行う方法の1つとして、「アウトソーシングの活用」が挙げられている。本件では用地交渉を残すのみとなった事業が多く、公共用地交渉の一部を委託することが有効と考え、各事業の用地リスクについてマニュアルを参考に表-2のように整理し、アウトソーシングの適否及びその内容についての検討を行った。

築堤事業の用地取得については、過年度において、多数の権利者と契約締結を完了しており、登記手続きや各官署との調整に時間を要する案件は職員自らが対応し、数代に及んで相続が発生し相続人が多数となっている場合(相続人多数)や複数名義の土地については多数の権利者との交渉が必要なため、アウトソーシングの活用が有効と判断した。

宅地嵩上げ事業による補償説明については、事業の特殊性、事業課や自治体との調整など複雑な事務が伴うことから職員自ら対応することが望ましいと判断した。

事業損失補償の対応については、事業による損傷等の性質を鑑みると職員自ら対応することが望ましいが、日常生活に支障となるため、早急な対応が必要であることから、アウトソーシングの活用が有効と判断した。

最後に、河道掘削事業(表-3参照)について、前田・川北地区については補償金額の提示を残すのみであり、権利者数や職員の負担等を考慮した結果、2017年度も引き続き職員が直接対応していくこととした。戸田地区については、権利者約250名中、事務所管内の権利者が約130名、管外が約120名となっていた上、多数の相続人への説明や自治会所有地の登記処理に時間を要することが予想されるなど、質・量ともに相当のボリュームの用地業務が予想された。また、補償金額は交渉によって変わ

るものではなく、合意に至らない場合は何度も足を運んで承諾を得なければならぬが、権利者が遠方で交渉が難航した場合や事業・対象の土地に疎く複数回の説明を要する場合は移動時間、回数も含めて多くの時間を要してしまい、その結果、事業進捗が遅れる可能性がある。一方で、工事着手までに猶予も無く、工事自体も部分的に着手することは出来ないため短期間での用地取得が求められた。その点、交渉をアウトソーシングすることで交渉に係る時間を大幅に短縮することができると考えられる。以上の点を考慮した結果、主に公共用地交渉を行う業務である用地補償総合技術業務（以下「総合技術」という）を活用することとした。

用地業務全体の流れは図-1のとおりである¹⁾。総合技術は現地確認、権利者の特定をはじめ、調書・算定書の照合、公共用地交渉、土地引渡しの確認等をアウトソーシングする業務である。業務の中心となるのは公共用地交渉、つまり、補償金の説明を行い、権利者から土地の取得等及び損失補償の承諾を得ることである。一般的に、公共用地交渉は民間の用地取得と異なり、補償基準に則った算定が行われること、取得難易度による取得用地の変更が予定されていないこと、補償金額は交渉等によって変更しないこと、任意取得を原則としつつ土地収用法による強制取得の可能性があること、といった特徴がある。受注者は以上のような点を十分理解した上で公共用地交渉に臨む必要がある。

及び事業損失対応補償はアウトソーシングを活用することとし、2017年度の用地職員の体制を図-2のように構築した。

これにより、河道掘削事業の権利者数について、2017年度は4地区で合計約535名となるが、総合技術で戸田・観音寺地区を委託することで2名（専門職、事務官）の対応数は約150名となった。

3. 用地取得マネジメントの考察

(1) 取得計画の策定

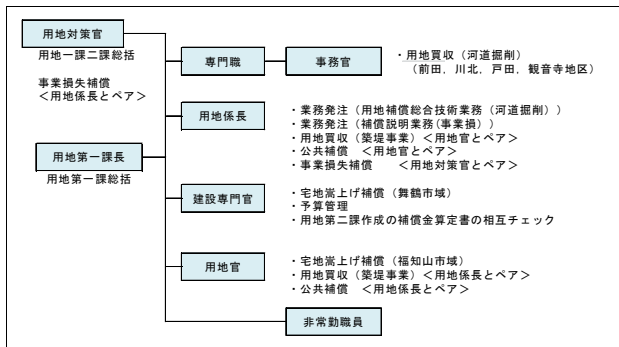
業 務 工 程 表

箇所名:一級河川由良川福知山市戸田地区、観音寺地区

| ・工程計画 限附項目 | 業 務 工 程 (2019年8月 ~ 2020年3月) | | | | | | | | | | | | 備考 | |
|-------------------------|-------------------------------|---|----|----|----|---|---|---|---|---|---|---|----|----------------------|
| | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 1 | 2 | 3 | | | | | | |
| 行合生協議 | ■ | | | | | | | | | | | | | 当初・中間2回・最終 |
| 概況ヒアリング | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 現地踏査を含む |
| 権利者の特定 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 方針の点検、資料の修正を含む |
| 公共交渉方針の策定・交渉 用資料の作成 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| 公共用地交渉 (調書関連) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| 補償額算定書の照合 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | (8月上旬) 補償金額明細書の作成を含む |
| 公共用地交渉 (補償金額説明書の説明) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| 公共用地交渉 (補償契約書の説明・承認) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | 用地交渉後の精査を含む |
| 移転履行状況の確認 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| 関係機関との連絡・調整 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |

※各工程上部の黒線が計画、下部の黄色斜線が実績

b) 体制の構築



| | | |
|----------------------------|-------|-----------|
| 河道掘削事業 (前田、川北、戸田、観音寺地区) | 専門職 | 事務官 |
| 築堤事業 | 用地官 | 用地係長 |
| 公共補償 | 用地官 | 用地係長 |
| 事業損失補償 | 用地対策官 | 用地係長 |
| 宅地嵩上げ補償 (舞鶴市域) | 建設専門官 | (舞鶴市が同行) |
| 宅地嵩上げ補償 (福知山市域) | 用地官 | (福知山市が同行) |

図-2 業務体制

a)の検討により、河道掘削事業（戸田、観音寺地区）

図-3 業務工程表

用地取得マネジメントにおいて重要な点は用地調査・算定・交渉等の各段階に存在する用地リスクを事前に把握し用地取得の期間短縮を図ることである。由良川は無堤区間が多く2017年秋の台風で出水被害を受けた地域もあり、安全安心な生活確保と背後の優良農地の保全のために、より一層事業の早期完了を求める声が大きかった。河道掘削事業においては早期かつ大規模な用地取得が求められる中で、国が直接対応すべき用地リスクも存在した。

こういった点に留意しながら受注者より提出された業務計画書と取得計画を比較し、精査した。

まず、体制について、国は課長・専門職・係長・事務官の4名体制で、課長は業務総括、係長は総合技術の発注、進捗管理等実作業は専門職と事務官の2名で担当した。受注者側は2名×4班+業務補助者1名の計9名体制で業務にあたった。

全体のスケジュールは業務工程表（図-3参照）によるものとし、あくまで100%の成約を目標とした。公共用地交渉にあたり、あらかじめ地元の相続人代表者から聞き取りを行うことで円滑に用地交渉を進む等の効果も期待されたことから、まず事業が行われる地元から説明に

入り、事前に国・受注者の担当者が自治会長へ説明に行き、地元から4班一斉に進めていくこととした。その際、権利者が不信感を抱かないように、国から委託をうけた者が交渉にあたる旨を通知した。

交渉内容については、特に後々問題となりやすい税金や保険に関する説明を注意させた。

計画段階で予想された用地リスクについて、相続人数は短期間で全相続人へ説明を行うことができるように他の用地業務と並行して準備を行い、自治会所有地は自治会の保有財産、税金関係の調査や各官署との手続きの準備等、交渉以外で必要となる期間が次年度にまたがると予想されたため国で対応することとした。

(2) PDCAサイクルを用いたマネジメント

表4 一般的なPDCAサイクル

| PLAN | 計画 | 従来の実績や将来の予測などをもとにして業務計画を作成する |
|--------|----|-------------------------------|
| DO | 実行 | 業務計画に沿って業務を実行、実施する |
| CHECK | 管理 | 業務の実施が計画に沿っているかどうかを確認・分析・評価する |
| ACTION | 改善 | 実施が計画に沿っていない部分を調べて処置し、改善行動に移す |

※PLAN→DO→CHECK→ACTION→PLAN…というサイクルを繰り返し、らせんを描くようにサイクルを向上させていく

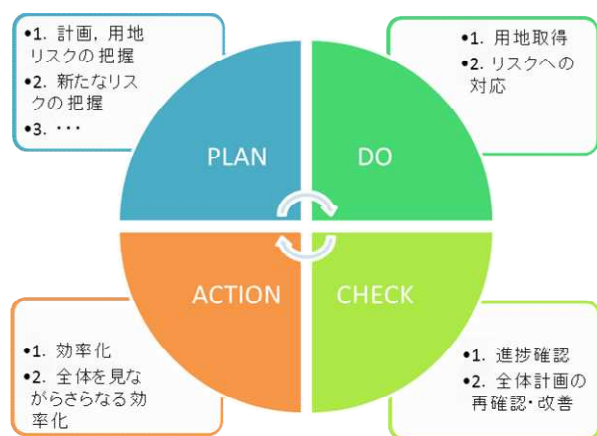


図4 用地取得マネジメントにおけるPDCAサイクル

業務を進める上では「PDCAサイクル」を意識して業務の効率化に努めた。

マニュアルによれば一般的なPDCAサイクルは表4の様になる。これを用地取得に置き換えたものが図4である。

まず①PLANで用地リスクを把握しながら全体の計画（取得計画）を策定し、②DOで実際に用地取得（交渉）を行う。③CHECKで進捗管理を行い、④ACTIONで効率化

を図る。さらに、それを踏まえて①’全体の計画を再検討する…という流れでサイクルを繰り返すことで常にマネジメントのブラッシュアップを図った。

実際に2017年度の進捗を振り返ると（前項の図-3も参照）、まず業務工程では9月より調書確認を行う予定であったが、権利者の死亡による相続の発生等によって調査に時間を要した関係から、10月より調書確認の交渉を開始した。

調書確認以降についても、交渉を進めていく中で相続人間の争いが判明する等、取得計画の修正を求められる場面が度々発生したが、受注者から速やかに報告を受け、受注者の意見も参考にしつつ、所内で対応策の協議・取得計画の見直しを随時実施した。計画を修正する際は、受注者から報告を受けた情報を適切に評価し、優先順位の明確化に努めた。

また、国と受注者間で「管理表」や「想定Q&A」を共有し認識のズレが生じないように努めた。「管理表」は権利者の基本情報を始め担当の班、交渉日や補償内容等が記載されたものである。管理表をもとにして4班がどう動いているか、何をすべきかを確認し状況把握に努めた。

「想定Q&A」は予想される権利者からの質問およびその回答についてテーマ（事業関係、登記関係、補償関係等）ごとに分類し、受注者との間で統一した回答を準備しておくことで用地交渉の円滑化を図ったものである。実際、用地交渉の際には「工事はいつ頃始まる予定なのか」「支払まで時間がどれくらいかかるのか」といった質問が多く、想定Q&Aで回答を準備していたことで、スムーズな用地交渉に繋がった。ただ、「管理表」「想定Q&A」についても進捗に応じて内容を加筆・修正する必要が生じ、適宜見直しを行った。

当初は戸田地区だけではなく観音寺地区も用地取得の着手予定であったが、マネジメント会議等を通じて工事工程を把握し、事業進捗を踏まえた結果、2017年度の総合技術では戸田地区に専念させることとした。

(3) 業務成果

戸田地区について、10～11月の2ヶ月間で概ね地元権利者から調書の押印を得た後、管外権利者にも随時接触していき、最終的には180名と交渉し約84%契約の承諾を得た。

また、職員が直接交渉に当たった前田・川北地区では前年度までで調書確認は概ね終了していたため、補償金の提示からとなっており、4月～10月の7ヶ月で約70名と交渉し、95%の成約に至った。2. (1)で挙げた他の事業についても適切に人員が割り振られたことで、課内の執行目標を概ね達成し、早期の工事着手に寄与することが出来た。

以上のような成果から、用地取得マネジメントの一つとして総合技術というアウトソーシングを活用すること

により短期間で効率的な用地取得が達成され、結果的に課全体の用地取得の進捗にも寄与することとなった。

(4) 課題検討

マネジメントを進める上ではいくつか課題も見られた。

第一に用地リスクへの処理期間の見積についてである。マニュアルにおいて用地リスクの処理期間が定められており、取得計画策定の際に参考することになっている。本件では、約半年の業務工期（2017年8月～2018年3月）で対応可能と見積もったものの、実際には工期内で処理できなかった案件があった。アウトソーシングを活用した上で処理期間がどれくらいになるかはケースバイケースである。取得計画策定段階で処理期間をよく検討し、工期中であっても随時見直しを行い、場合によっては、工期内で対応すべきことを判断する必要がある。本件を踏まえ、2018年度は適正な工期を確保すべく4月初より総合技術を活用し用地リスクの対応に当たっている。

第二に、徹底的な事前周知にもかかわらず民間業者に対する不信感を持たれた権利者の方がおられたことである。対応策としては、民間業者が公共用地交渉を行うことを国民の方により広めていく、又は民間資格である補償業務管理士と同等の国家資格の創設等が考えられる。複数年度契約を行うことも、同じ受注者が最後まで権利者対応を行うという点では信頼獲得に役立つと考えられる。

第三に、同時に多数の権利者に係る事務を処理したため職員が行う事務となる調書・契約書の作成、登記処理や支払事務等が一時期に集中したり、受注者との大量の書類の受け渡しや進捗管理で混乱をきたした部分もあった。発注者・受注者ともに工期内の業務量を分散すべく、マネジメントできるボリュームの目安を持っておくべきであろう。事務が集中する時期が事前に判明していれば、そのタイミングで他の担当者にも補助を頼む等の対策も必要だと考えられる。

4. 用地交渉のアウトソーシングについて

本来国の職員が行うべき業務の一部を外部委託している背景にはなにがあるのだろうか？その一つとして用地職員の減少及びそれに伴う業務量の増大が挙げられる。

2009年度に1825人いた直轄事務所（旧建設省系事務所）の用地職員は、2015年度には1608人と約1割強の減少となった。一方で1契約当たりの用地交渉回数も2009年度の3.24回から2015年度には3.98回と約2割増になっている。近畿地方整備局においても2007年度に211人いた用地職員は2017年度には196名と約7%減少している。国土交通省が用地職員に行った調査では用地取得を困難にさせる要因として、2006年度に12.2%だった「所有者

不明や共有者全員と同意が取れない」は2015年度には20.3%に上昇しているなど、所有者不明土地の処理の問題や多数の共有者から同意を得るといった問題が増えていることがわかる²⁾。

このように補償の複雑化が見られる中、多数の権利者に同じタイミングで当たるべきケースが増えてくることが予想される。現状を踏まえると、総合技術等をうまく使っていくことが効率的な用地取得には欠かせないといえるだろう。

しかしながら、用地業務の一部をアウトソーシングすることは用地取得を円滑化・迅速化の上で有効な手段の1つであるが、過度に外部委託を用いることは用地職員の育成という意味では問題があると考えられる。受注者を指導監督したり最終的な判断を下す役割は発注者側にあり、適切な用地取得マネジメントを行うためには発注者側が適切な判断を下さなければならない。用地職員を育成するためには実経験が必要不可欠だが、人材育成のためにすべてを国の職員が行うと事業進捗が遅れる恐れがある…という一種の「ジレンマ」があるといえる。長期的な視点で考えれば職員の直接対応とアウトソーシングの両立が事業進捗に繋がっていくのではないだろうか。直接か委託かという二者択一ではなく、上手く両者のバランスを取ることが最適な用地取得マネジメントと言えよう。

5. まとめ

本研究では、由良川緊急治水対策という早期の用地取得がもたらされた状況下で、効率的な用地取得マネジメントにより、河道掘削事業において総合技術を活用したことで、いかに短期間に大規模な用地取得を行ったかを見てきた。用地取得マネジメントの一事例として参考にされたい。2018年度に発注した観音寺地区の総合技術においては昨年度の反省を生かして、マネジメントの効率化・ブラッシュアップを行っているところである。マネジメントの手法だけでなく、アウトソーシングと人材育成のバランスについてまだまだ検討の余地はあり、今後のさらなる議論に期待したい。

謝辞：本研究にあたって、各方面の関係者様より、ご多忙中にもかかわらず多くの非常に有益な御指導、御意見を頂きました。誠にありがとうございました。

参考文献

- 1) 国土交通省土地・水資源局総務課公共用地室(2011)
：公共用地ハンドブックを参照。
- 2) 建設工業新聞（2017年5月19日）
<http://www.decn.co.jp/?p=91493>