

用地取得に伴い移転対象となる高齢居住者の生活再建に関する考察

岡下美紗貴¹

¹ 木曾川下流河川事務所 用地課（〒511-0002 桑名市大字福島 465）

公共事業を施行する上で、事業用地の取得に伴い、住居移転等を地権者に求めるケースは、事業進捗のリスクマネジメントを行う上で大きな不確定要素となっている。

今回、特に高齢者の住居移転を伴う用地交渉について、事例の考察をもとに、高齢者の生活再建の検討方法等課題を抽出し、高齢者との用地交渉における今後の用地業務への活用について検討を行った。

キーワード：超高齢社会、一人暮らしの高齢者世帯、生活再建、地域包括支援センター

1. はじめに

(1) 事業の実施と用地取得の行程管理

公共事業の実施にあたって用地取得が伴う事業においては、事業着手から供用開始までの計画的な事業実施を行う上で、円滑な用地取得工程が必要不可欠なものとなる。用地取得にあたって、地権者に対して移転を要する場合があります。特に、住居移転を伴う場合、事業用地の取得に要する期間は不確定かつ長期化することがある。不確定かつ長期化する要因としては、相手方において用地補償内容をふまえた生活再建に必要な移転先の確保、資金計画といった移転計画の策定が必要であり、これらは条件が地権者個々の補償内容や環境に応じて異なる点が考えられる。したがって、事業進捗に関するリスクマネジメントを行う上で、供用目標を確実に達成するためには、用地取得についてリスク管理を行い、円滑かつ計画的に取得することが求められる。

(2) 住居移転を伴う用地事務の一般的な流れ

住居移転を伴う用地取得について、用地事務の一般的な流れを図-1に示す。

- ①事業説明と了解の下、用地幅杭を設置し、事業に必要な土地の範囲を明らかにする
- ②境界立会を実施し土地の面積を確定・測量するとともに、移転等が必要となる物件の調査を実施する
- ③土地所有者及び物件所有者ごとに調書を作成し、測量及び調査結果を確認していただく

- ④確認された調書をもとに補償額を算定し、相手方に補償内容を説明、生活再建を検討していただく
 - ⑤契約に了解をいただき契約締結する
 - ⑥契約内容に応じ一定の要件の下、前金として契約額の70%以内の額を支払う。
 - ⑦移転先地を購入した後、建物を建築する
 - ⑧相手方にて引越し、現在の住居の解体後、撤去完了の検査を行い、後金を払う
1. (1)で述べたとおり、移転計画の策定にかかる④～⑤までの間は地権者個々に異なるものの、1年以上要することがある。

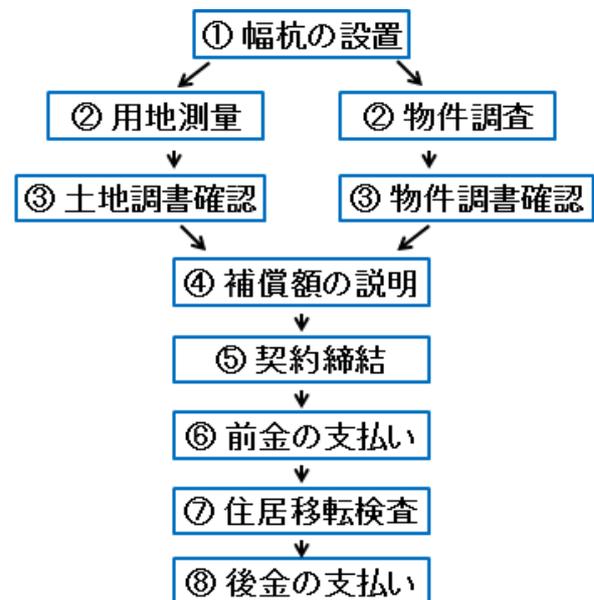


図-1 住居移転を伴う用地事務の一般的な流れ

本稿において、近年の木曾川下流河川事務所の用地取得事案の中で、特に長期間難航していた住居移転を伴った事案について長期化した要因と分析を行う。

本件事案は高齢者との用地交渉において長期化した事案であり、今後、用地取得を進める上では、高齢者との用地交渉がこれまで以上に多くなると予想される。高齢居住者の生活再建に関する点について着目し考察を行う。

(3) 超高齢社会における高齢居住者の現状

内閣府の平成 28 年高齢社会白書によると、我が国の 65 歳以上の高齢者人口は 3,392 万人（平成 27 年現在）で、総人口に占める高齢化率は 26.7% であることから、超高齢社会を迎えている。

同白書によると、65 歳以上の高齢者のいる世帯数は 2,357 万世帯（平成 26 年現在）で、全世帯の 46.7% を占めている。

図-2 で示すとおり、同白書によると、子どもとの同居率は減少傾向にあり、昭和 55 年の 69.0% に対し、平成 26 年には 40.6% となっている。一方、一人暮らし又は 65 歳以上の夫婦のみの世帯については増加傾向にあり、昭和 55 年の 28.1% に対し、平成 26 年には 55.4% となっている。

また、図-3 で示すとおり、同白書によると、65 歳以上の一人暮らしの者は男女ともに増加傾向にあり、昭和 55 年の男性約 19 万人（高齢者人口に占める割合（以下同じ。）4.3%）に対し、平成 22 年には約 139 万人

（11.1%）、昭和 55 年の女性約 69 万人（11.2%）に対し、平成 22 年には約 341 万人（20.3%）となっている。また、今後も増加していく傾向にあると推定されている。

(4) 高齢者に対する用地交渉

用地交渉において、65 歳以上の高齢者の一人暮らし世帯や、高齢者夫婦のみの世帯との用地交渉は多くあり、難航している案件も生じている。難航する点としては、相手方の生活再建の検討において住み慣れた環境を離れることへの不安や移転に要する資金計画等が挙げられる。

「生活再建の検討」の内容としては、国から提示のあった補償金をもとに、移転するための土地を探すところから始まる。移転先地は相手方にて探してもらうことになる。住み慣れた従前の環境と同等の土地を確保する点に加え、住居の設計プランを検討し、建築する工務店等を探し、設計の詳細と資金計画について打合せするが、移転先地や設計内容によっては補償金では不足し、借入等が必要となってくる可能性もある。また、移転に伴う電気や水道等や引越しの諸手続、住居の解体工事といった段取りを地権者自らがを行い、移転のめどが立った段階で国との契約締結となる。それらが高齢者が自ら解決することは負担が大きく、結果として契約締結までに長期化することがある。

従前であれば親世代と子世代が同居していることも多く、用地交渉において、子世代の協力を得つつ、住宅移転を円滑に進めることができた一因となっていた。しかし、近年では子世代のライフスタイルの変化等により、核家族化が進み、子ども世代が都市部や都市近郊部へ移転し、親世代だけの世帯が増加し、高齢者のみとの用地交渉が多くなっている。

なお、相手方が高齢者のみである場合の用地交渉においては、意思能力の有無等の確認も重要になってくるが、今回の事例の相手方についてはともに問題はなかったことを申し添える。

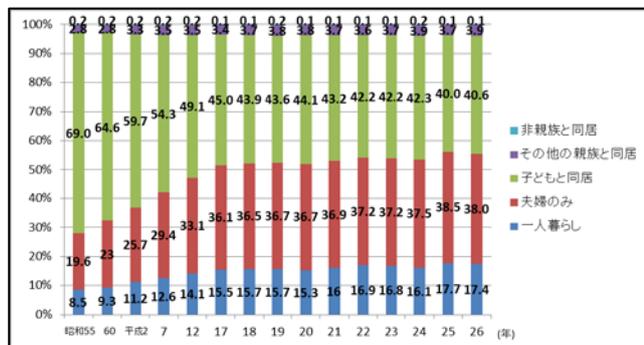


図-2 家族形態別にみた 65 歳以上の高齢者の割合

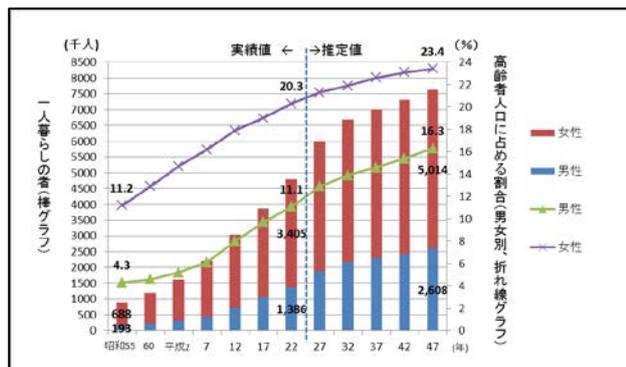


図-3 一人暮らし高齢者の動向

2. 事例 1 (地域包括支援センターの協力)

(1) 事例の状況

A 氏 (80 歳) は、結婚しておらず、移転対象の住居 (実家) に従前母親と二人で暮らしていたが、母親が亡くなり一人暮らしをしていた。今回の事業に伴い、全筆が事業用地として必要となることから用地交渉を行っていたが、A 氏の主張としては、80 歳一人暮らしの高齢者だけで不動産屋を巡って移転先地を探すことは困難である、また、生まれ育ってきた土地・家を離れることや新たな移転先地での近所付き合いの不安がある、家を建てるのも、引越しもしたことがなく、補償金をもとに検討してほしいと言われても私一人では難しいと難色を示しており、用地交渉が難航していた。なお、用地交渉に

ついて、自治体や自治会に協力を仰ぐ場合もあるが、当該地区においては協力を得ることができなかった。

A氏と継続した用地交渉を進める中で、地域包括支援センターを活用していることを知り、同センター職員や親族の協力を得ることができたことから事態が好転し、契約することができた。

(2) 地域包括支援センターの概要と協力について

地域包括支援センター（以下「支援センター」という。）とは、市町村が設置主体となり、保健師・社会福祉士・主任介護支援専門員等を配置して、3 職種のチームアプローチにより、住民の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とする組織である。

図4 で示すように、医療や介護に関わる人だけでなく、「全員参加型」で取り組む「地域支え合い体制づくり」をめざし、相談業務やサービスのコーディネートを行う組織である。地域包括支援相談員が、ニーズ調査の結果などから対象者宅へ訪問して話を聞き、必要な支援につながるように務めている。

A氏との用地交渉については、進捗のない時期が続いていた。そんな中、A氏が遠方に住んでいるA氏の姉夫婦に相談したところ、姉夫婦の自宅近くに新しい老人ホームが開設されるため、そこへ移転するよう勧められた。A氏としては、事業自体は反対でなかったが、移転することへの不安があった。毎月檀家を訪問している住職がA氏の不安な様子を心配し、支援センターに連絡した。訪問していた支援センターがA氏に確認し、国との住居移転を伴う用地交渉の事実を知ったことから、支援センターから国に連絡があり、A氏が支援センターを活用していることが判明したものである。

そこで、生活支援について専門的知識やノウハウを有し、A氏から信頼がある支援センターに対し、A氏から

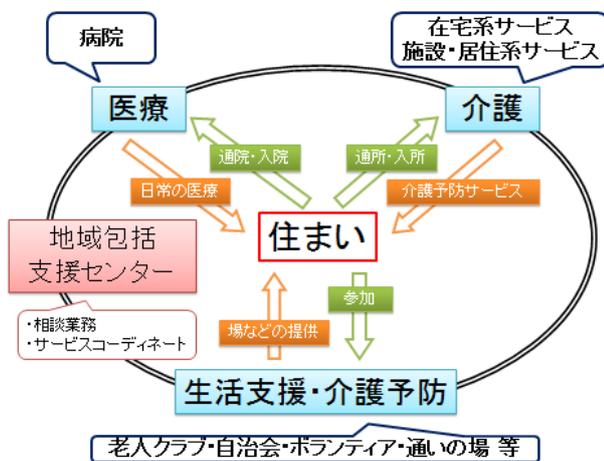


図-4 地域包括支援センターの仕組み

今後の移転先地での生活やサポートに関する相談があった場合に業務の範囲内で助言をしてほしい旨を依頼した。後日、A氏を通じて、支援センターの職員に相談したことにより移転先での新しい生活に対する不安が軽減したことが確認でき、契約の了解が得られた。

これは、普段の用地交渉では把握することが困難なA氏の健康状態や日常生活を行っていく上で必要となるサポートの程度について把握している支援センターの職員がA氏の移転先での生活について一緒に考えてくれたことで、A氏としては今後の生活に対する不安が和らぎ、また、支援センターの職員としては、A氏の移転先がA氏の親類の近くであることが、協議に協力が得られた点であるといえる。

今回の事例では、支援センターの協力がなくてもA氏との契約ができた可能性はある。しかし、A氏が国との契約に対して安心して臨むことができたのは、支援センターと姉夫婦の協力を得たことにより、A氏の移転先での生活のビジョンが明確になり、生活再建の検討ができたことで、A氏が住居移転を伴う事業用地の契約を決断する後押しになったと考える。

3. 事例2（行政書士等との協力）

(1) 事例の状況

B氏（78 歳）は、結婚しておらず、移転対象の住居（実家）に従前父親と二人で暮らしていたが、父親が亡くなってからは一人暮らしをしていた。今回の事業に伴い用地交渉を続けていたが、行政に対して不信感をもっていることと、土地・住居がB氏の父親名義となっており、相続人間での相続手続きを行っていないことから、相続財産が未処理となっていたことで、用地交渉が長期にわたり難航していた。また、近所付き合いも確認できず、周囲との関係を絶っていたことから、他に協力を仰ぐ人がいない状態であった。

しかし、用地交渉を進める中で、B氏が財産管理を行政書士に依頼することをはじめとした、専門家への協力を得ることができたことにより事態が好転し、契約締結となった。

(2) 行政書士等専門家の協力について

B氏が体調を崩して入院した後、日常生活に戻るためにリハビリ等が必要であることから、一時的に施設に入所していた際、住居等の財産の管理を行政書士に依頼していた。B氏の依頼で財産管理をする中で、国が事業用地として土地を取得したい状況であることを行政書士が把握した。行政書士は税理士を有する法人の社員であったため、その後、B氏は相続財産処理に関する相談を行った。

B氏と国との用地交渉は、これまで行政不信や父親名

義の相続未処理といった要素があり交渉の進展がなかったものの、あらためてB氏の意向を確認したところ、B氏としても財産整理ができれば国との契約に前向きである旨の意向が確認できた。相続財産や税務に関して専門家等の相談を経て、父親名義の相続についても、理解が得られ、契約締結することとなった。

これまでの用地交渉は行政不信もあり、相続も未処理のままとなっていたが、高齢となったB氏が専門的知識及び幅広い対応が可能となる第三者に財産管理を依頼したことにより、理解が得られ事態が好転したものである。

4. 今回の2事例からの考察

(1) 家族等の協力を得られるか

事例1において、A氏の移転先は姉夫婦の近くとなったが、従前からA氏の用地交渉に同席していたわけではない。A氏の姉夫婦自身も高齢者夫婦の世帯であり、国との用地交渉に協力しA氏の移転先地を探したり、移転計画を策定したりすることは困難である旨の話しを聞いていた。

子ども世帯と同居または、用地交渉において子どもが同席し、移転を機に二世帯住宅を建てる等の計画があれば、用地交渉の進展につながるがあるが、用地交渉の相手が高齢者のみとなる場合、戸籍等で兄弟等の存在は把握することができるものの、兄弟間の仲の良さ等は実際に用地交渉をしないと知ることはできず、場合によっては兄弟間のことが原因で用地交渉が難航する場合もある。

したがって、一人暮らしの高齢者や高齢者夫婦の世帯との用地交渉に臨む場合、相手方が単独で生活再建の検討をすることができるのか、単独では困難な場合に兄弟や親戚等の家族の協力が得られるかについて、交渉の中から慎重に判断しつつ、相手方の理解のもとで協議を進める必要がある。

(2) 支援センターの協力は相手次第

事例2のB氏についてもデイケア等を利用していることは用地交渉を通じて把握していたこと、事例2の前年度に事例1が解決できたことから、事例2の用地交渉を進めていく上で、支援センターの職員に移転後の生活や支援内容の助言を得ることができないか検討を行った。

本件では、B氏の性格が気難しいこともあり、長い時間をかけてB氏との間で築いた支援センターとの信頼関係を傷つけてしまう恐れがあることから協力は得ることができなかった。日常生活を行う上で何らかの支援が必要な方に対し、サポートするために高齢者世帯との人間関係を築いている支援センターと、住居移転を求めするために用地交渉している国とでは立場が全く異なる。そのため、地権者の了解と支援センターの理解が得られない

限り、協力してもらうことは難しい。

そういった中で、事例2については、一人暮らしの高齢者の健康状況や相続問題等から財産管理を行政書士等の専門家に依頼があったことにより、事業協力につながったと考えられる。

また、相続に伴う事案は、国が行う説明は各相続人に対し、一般的かつ公平な説明となる。しかし、弁護士等の専門的知識をもつ第三者が相続問題にあたった場合には、法的解決も含めて幅広く対応することも検討できるため、解決の糸口となることがある。

本件のような専門家への依頼については、地権者個人の問題であるため、依頼費用等は国で負担することができない。活用にあたっては地権者の理解が必要となる点は留意しなければならない。

(3) 高齢者との用地交渉と工程管理

リスクマネジメントの観点から検証すると、一人暮らしの高齢者世帯や高齢者夫婦のみの世帯との用地交渉については、明確な事業反対が理由ではなく、協力する意向はあるため、懸案事項としてすぐに表面化することには至らないことがある。しかし、移転に対する不安や条件に合致する移転先の確保、資金面の問題から実際に移転するまで長期間を要することがあり、一般的な住居移転に伴う用地交渉より時間がかかるということを念頭に、工程管理をしていく必要がある。

これらをふまえ、公共事業の実施にあたっては、事務所内の事業進捗に関する会議等を通じて、事業計画全体の工程への確認や、用地取得の工程管理について事業担当課も含めて把握しつつ、取り組む必要がある。

(4) むすび

事例1の経験をもとに、事例2の対応を進めたところ、上述のとおり、今回は支援サービスや家族の協力といった事例1の経験値の活用はできなかった。一人暮らしの高齢者世帯や高齢者夫婦のみの世帯についても各世帯でのこれまでの家族の背景や個人の性格、環境があるため、高齢者世帯に対する画一的な用地交渉の方法をまとめることは困難である。

今回の事例では、高齢者の住居移転を伴う用地交渉が長期化する要素には、資金計画や移転先の確保はもとより地権者が長年住んできた住居を移転することの不安や、かかえてきた親族関係等の問題点があった場合の解消が重要な要素であったと考えられる。

今後、一人暮らしの高齢者世帯や高齢者夫婦のみの世帯との用地交渉が増えることが予想される中で、生活の支援が必要な高齢者に対し、自治体が行う支援プログラムによるソフト面の支援の活用や財産管理の専門家に委託を提案するなど、各種のサポート業務を効率的に活用する必要がある。

したがって、高齢者が安心して移転できるはたらきか

けとなる視点から検討をして、用地交渉を行うことにより、計画的な用地取得を進めることが期待される。