

借地事務の見直し ～事務軽減に向けての取組と効果の検証～

吉井 貴教

用地部 用地補償課（〒460-8514 名古屋市中区三の丸2-5-1）

働き方改革の推進により、職員の仕事に対する意識に変化が生じている。中部地方整備局管内の用地業務について指導的立場にある用地部では、働き方改革をより強力に押し進めるため、用地業務全般の事務軽減を進めている。

用地業務のうち借地事務については、短期間に膨大な事務をおこなうことから、職員にとって大きな業務の負担があり、用地部として取り組むべき課題となっていた。

そのため、今回、借地事務の見直しを実施することによる事務軽減の検討をおこなった。

キーワード：借地事務、事務軽減、借地料の改定、長期継続借地

1. はじめに

中部地方整備局においては、「ワークライフバランスを推進するための重点項目（令和元年11月19日）」を定めて働き方改革を推進している。用地部においては、重点項目である「業務削減・効率化」の実現に向け、用地業務における負担軽減の取組をおこなっており、取組の一つとして「借地事務の見直し」を実施した。

「借地事務の見直し」を選定した理由は、中部地方整備局管内の殆どの事務所において借地契約が取り交わされており、事務軽減の効果が期待できることが挙げられる。

一般的に用地業務の主たる業務とは、公共事業の施行に必要な事業用地の取得であり、中部地方整備局管内における令和元年度の用地取得件数は約1,100件である。

一方、工事施工のために一時的に必要な工事用道路及び作業ヤード、雨量データ観測のために長期的に必要な雨量観測所等は、恒久的施設でないことから、その用地の権原を取得ではなく借地により確保しており、中部地方整備局管内における令和元年度の借地件数は、用地取得件数と比較して約1.7倍の約1,900件である。そのうち、雨量観測所等の長期的な借地や工事用道路等の中期的な借地（以下、「長期継続借地」という。）は借地件数約1,900件のうち約1,500件を占め、1年あたり約500件が契約更新の対象となっている。

殆どの事務所で行われている借地事務に着目し、即効

性のある「借地事務の見直し」を実施することにより、用地業務における「事務の負担軽減」、「働き方改革の推進」に大きく寄与することが期待される。今回、用地業務の負担軽減の観点から長期継続借地を中心に具体的な借地事務の見直しについて検討をおこなう。

2. 借地事務について

(1) 借地事務とは

借地事務は「土地の測量」、「借地料の算定」、「契約」、「支払い」の4つに大別される（「表-1」参照）。

表-1 借地事務の内容

名称	事務の内容
土地の測量	借地する土地の測量・面積の算出
借地料の算定	近隣の借地事例を参考に借地料を算定
契約	土地所有者との協議・借地契約の締結
支払い	借地料の支払い

借地事務の流れは、「土地の測量」、「借地料の算定」、「契約」、「支払い」の順である。借地事務と用地取得事務の流れを比較した場合、用地取得事務には、土地の所有権を国土交通省に移転する「登記」が契約後に必要となるが、事務の流れに大きな差はない（次頁「図-1」参照）。

借地事務の特徴としては、借地の開始日が年度初めとなることが多いため、年度末の繁忙期である2月から3

月の短期間に膨大な事務作業が集中することが挙げられる。また、用地取得事務の契約及び支払いは1回のみであるが、借地事務は借地期間等の更新により契約が複数回になることがあるほか、契約期間中は毎年度借地料の支払いをおこなう必要がある。

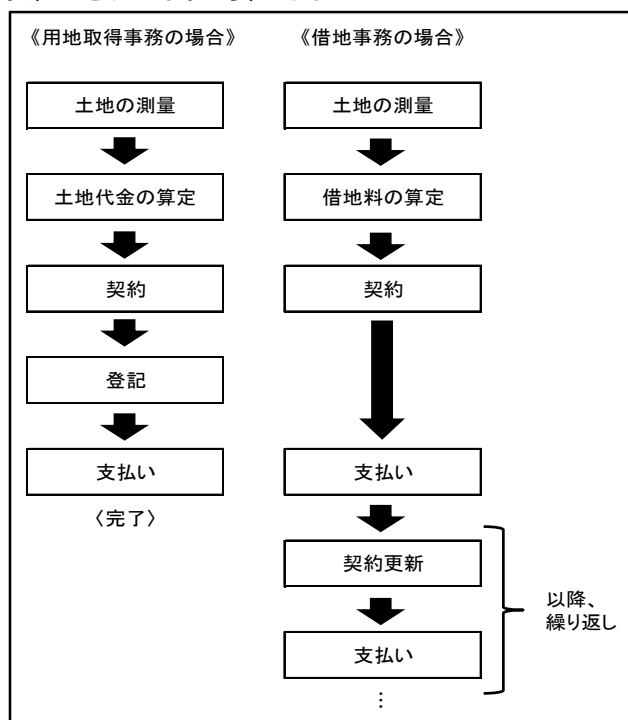


図1 用地取得事務と借地事務の手続きフロー

(2) 借地事務に関する規定

借地事務は、昭和44年度に制定された「土地、建物の使用に関する事務取扱いについて（通達）」に基づき事務が進められていたが、平成27年度に「直轄事業に係る土地又は建物の使用に関する事務取扱要領（以下、「要領」という。）」が制定され、借地事務の取扱いが明確にされた。これにより、複数年に亘る契約については、3会計年度を超えないこと、自動更新することができること、自動更新の都度、従前の借地料の妥当性を検証するため借地料の算定をおこなうこと等が規定された。

3. 現在の問題点

用地部では、令和元年度に中部地方整備局管内の用地業務を実施している事務所を対象に、用地業務の現状を調査し、事務軽減につなげるための「事務軽減調査」を実施した。その結果、用地業務のうち借地事務について次の3つの問題点が判明した。

- 問題点 1. 借地期間の制約
- 問題点 2. 契約の更新時における借地料の算定
- 問題点 3. 地価の変動≠借地料の変動

(1) 借地期間の制約（問題点 1）

要領において、複数年に亘る借地契約の借地期間は以下のとおり規定されている。

原則3会計年度を超えない期間で土地を有償使用できるものとする。

現在の借地事務の取扱いでは、雨量観測所や工事用道路等（以下、「雨量観測所等」という。）のような当初から長期間の借地が見込まれる場合であっても、国土交通本省から3年で借地料を見直すという見解が示されているため、要領においては「3会計年度を超えない期間」と規定している。雨量観測所で古いものだと昭和51年から45年間も借地しているものがあり、借地期間の上限が3会計年度であることから、実に14回も借地契約を更新していることになる。

以上より、3会計年度を超えない期間という借地期間の制約が借地事務における大きな問題の一つと言える。

(2) 契約の更新時における借地料の算定（問題点 2）

要領において、契約の更新時における借地料の算定は以下のとおり規定されている。

契約期間満了後においても当該土地の使用が引き続き必要なときは、従前の契約条件と同一の場合で、かつ、あらかじめ契約書にその旨を明記した場合に限り、契約を自動更新することができるものとする。ただし、土地の賃貸借契約にあっては、自動更新を行う都度、土地の賃借料の算定を行うものとし、事務所長決裁を得なければならない。

借地契約は、契約期間の満了後においても引き続き借地が必要な場合には、従前の契約条件と同一であれば自動更新をすることができるが、その都度、従前の借地料の妥当性を検証するため借地料の算定をおこなわなければならない。

契約の更新時における借地料の算定にあたっては、当初契約の時と同様に近隣の借地事例を調査することが基本になる。しかし、借地料の変動がほぼ無い山林では、借地事例も存在せず、借地料の変動が無いという根拠を作るために、不動産鑑定士に委託し当初契約時点からの変動の意見を求めたり、職員自ら借地料に関する様々な根拠資料を探したりと借地料の算定に苦慮している。

借地料の算定は、借地箇所ごとに実施するため、新規の借地事務に加え、雨量観測所等の長期継続借地が複数ある場合にはその事務量も比例して増加し、「事務軽減調査」の結果からも、長期継続借地の更新時における借地料の算定に職員が負担を感じていることが分かった。

また、雨量観測所の借地契約の場合で、仮に契約更新

を拒否された場合には、過去から観測しているデータの継続性が失われ、さらに、移転に伴う多額の費用の支出が伴うことから、借地料の更新事務に少なからず職員は心理的負担を感じていることも分かった。

以上より、契約の更新時における借地料の算定に係る負担が借地事務における大きな問題の一つと言える。

(3) 地価の変動≠借地料の変動（問題点3）

「事務軽減調査」の結果から、地価の変動により借地料も改定しなければならないと考えている実態があった。

借地料は一度契約をすれば長期間改定されないことが一般的であり、改定は固定資産税に左右されることが多い。例として、民間の貸し駐車場（月極駐車場）の駐車料金は、地価の変動に連動して改定されることはまずない。不動産市場において売買と借地は異種であり、地価変動と借地料が即応していない実態からも、地価の変動のみを理由に借地料を改定すべきではない。

以上より、不動産市場の実態を優先することなく地価の変動だけに着目し借地料を改定していることが借地事務における大きな問題の一つと言える。

4. 問題解決への取組

前章の問題点のうち、3会計年度を超えない期間という借地期間の制約については変更することができないため、問題解決には地価の変動だけに着目して借地料を改定することのない算定方法に見直すことが必要と考えた。そこで、借地料の算定方法を見直すために、用地職員の事務軽減を重視した新たな取組を以下のとおり検討し実施した。

- | |
|---|
| 取組1. 借地料更新時の判断基準の策定
取組2. 借地料算定における新たな根拠の導入
取組3. 借地料改定の目安の設定 |
|---|

(1) 借地料更新時の判断基準の策定（取組1）

借地契約の更新時における借地料の算定方法は、「事務軽減調査」により各事務所で異なることが分かったため、借地料の更新時の判断基準の策定に取り組んだ。判断基準の策定で重要なことは、補償の基本理念は守ったうえで、いかに時間、労力、費用をかけないことである。

特に重要なのは、前章(3)の問題点で述べた、借地料を安易に地価の変動のみを理由に改定しないための判断基準の策定であると考え、検討をおこない、要領を改正することとした。

(2) 借地料算定における新たな根拠の導入（取組2）

借地料の算定は、近隣の借地事例の調査をすることが

基本であるが、借地料算定における新たな根拠の導入について取り組んだ。

借地事例がほとんどない山林において、雨量観測所のように僅かな面積を借地しているという類似性から電気通信事業法施行令に定められている電力会社や通信会社が電柱を建てる場合の使用料を導入することを検討した。

しかしながら、電気通信事業法施行令に定められている使用料は、宅地、田、畑、山林等の地目ごとに一律で単価が決まっており、中部地方整備局管内全ての借地箇所で同一単価を適用することは難しいと判断した。

他にも、地方公共団体がホームページで公表している農地の借地料のデータの使用も検討したが、これについても、同一の地域であっても借地料に幅があることから適用することは難しいと判断した。

以上のことから、借地料算定における新たな根拠の導入は見送ることとした。

(3) 借地料改定の目安の設定（取組3）

取組1で借地料を地価の変動のみを理由に改定しない判断基準を策定した場合、事務所の職員としては、どのような状況のときに借地料を改定すればよいのか判断に迷うと考え、借地料改定の目安の設定が可能か検討をした。

目安の設定には比較対象とする項目と上昇（下落）率を示すことが必要となる。

借地事例がある場合は事例の借地料、借地事例が無い場合は固定資産税や地価が比較対象とする項目となる。

しかし、事例の借地料、固定資産税、地価が変動した場合、どの程度の変動が借地料の改定に繋がるかは、地域や個々の事情等により異なるため、一律に数値として示すことはできなかった。

また、率を数値で設定してしまうと、率にとらわれ、計算の結果だけに着目して借地料を改定することになり、最も重要となる不動産市場における借地料の動向に着目することがなくなるため、適正な借地料算定につながらないと判断し、採用は見送った。

(4) 取組から想定される事務削減時間

取組1から取組3を検討した結果、取組1を採用し、取組2及び取組3については採用を見送ることとした。

取組1の借地料更新時の判断基準を策定することで、現在、借地契約1件あたり4.5時間を要している時間をどのくらい削減できるかを数値で算定した。

今回の取組により、「借地料算定」の時間が2時間から1時間に削減される。また、借地料を改定しなければ契約は自動更新となるため、「契約書作成」、「契約」の時間は不要となり借地契約1件あたり3.5時間の削減となる（次頁「表-2」参照）。

表-2 削減時間の内訳（借地契約1件あたりの時間）

	現 在	想 定	削 減 時 間
借地料算定	2.0 時間	1.0 時間	- 1.0 時間
契約書作成	0.5 時間	0 時間	- 0.5 時間
契 約	2.0 時間	0 時間	- 2.0 時間
合 計	4.5 時間	1.0 時間	- 3.5 時間

1件あたり3.5時間の削減になった場合、中部地方整備局管内全体の事務削減時間は以下のとおりである。

【削減時間】約 500件 × 3.5時間 = 約1,750時間
 ※約500件の内訳
 雨量観測所等の長期的借地 約270件
 工事用道路等の中期的借地（借地期間5年程度） 約230件

今回の取組により、中部地方整備局管内全体で借地事務に要する時間が約1,750時間削減可能と算定した。

5. 取組の結果

取組1の借地料更新時の判断基準の策定について、その具体的な取組の結果について以下説明する。

(1) 要領の改正

改正前の要領では、契約更新の都度、土地の借地料の算定をおこなう必要があったが、改正後の要領では、以下のとおり、従前の借地料が不相当と判断した場合に限り、借地料の改定ができると規定した。

事務所長は、契約の更改又は契約の自動更新を行う際、（中略）従前の賃借料が不相当と判断した場合に限り、賃借料の改定ができる。

また、要領の改正に合わせて、従前の借地料が不相当と判断するための判断基準についても以下のとおり運用することとした。

【不相当とする判断基準】

- ① 地方公共団体に固定資産税額の改定状況を閲覧、聞取りにより確認する。
- ② 近傍同種の公示価格等により確認する。
- ③ 地方公共団体、地域精通者に近傍同種の賃料又は変動を聞取り等により確認する。

全ての項目において借地料の妥当性の検証をおこない、従前の借地料が不相当と判断された場合に改定する。

①から③までの判断基準を明確にしたことにより、職員の事務が簡素化され、時間と労力が削減される。また、3つの判断基準の確認は、職員が自ら実施できるものであり、従来、借地料算定のために不動産鑑定士に支払っていた費用も不要となる。

要領の改正及び判断基準を明文化することにより、長期継続借地については、借地料の変動はほとんど無いため、借地料の算定に関する事務が不要となり、大きな事務軽減となった。さらに、借地料の改定が不要となれば借地契約の自動更新がより進むことも期待できる。

なお、借地の契約更新事務は、例年2月から3月におこなわれていることから、即効性のある事務軽減効果が発揮できるよう、要領は令和2年2月14日に改正した。

(2) 決裁書類の例示

借地契約の更新時における決裁書類については、これまで各事務所で独自の様式、調査検討項目を以て作成していたことから事務を煩雑にしていた。

そこで、決裁書類の作成事務に要する時間を軽減するために、契約更新時の決裁書類の例示を要領改正と合わせて通知した。これにより、決裁書類の作成に要していた時間の削減がはかられ、また、今まで借地箇所ごとに作成していた決裁書類も、借地料の更新がない箇所は一括で作成することができることになり大きな事務軽減となった。

【決裁書類の例示】

標 題 土地賃貸借契約の期間の更新について

伺い文 上記について、契約期間の更新をしてよろしいか
 何う。なお、契約条件の改定は行わない。

説 明 書

1. 土地賃貸借契約箇所
 ○市○町地内、×市×町地内、△市△町地内
2. 契約期間
 ○市○町地内の土地賃貸借契約については、更新期間1年。その他の契約については更新期間を3年とする。
3. 賃借料の改定
 以下の調査結果から賃借料の改定は行わない。
 ・当該地域の固定資産税の改定はない。
 ・近傍同種の公示価格等に変動は見られない。
 ・近傍の賃借料に変動は見られない。
 （固定資産税及び公示価格に変動は見られるものの、近傍の賃借料に変動は見られないことから賃借料の改定は行わない。）
4. 添付書類
 （例）近傍同種の公示地、基準地の地価変動率を調査した資料

6. 取組の検証

(1) アンケート調査（取組結果の検証）

今回の取組結果を検証するために、中部地方整備局管内の用地業務を実施している事務所を対象にアンケート調査を令和2年5月に実施した（「表-3」参照）。なお、事務削減時間の検証は設定した時間が経験則に基づく想定値であることから実施していない。

表-3 アンケート調査項目

対象	令和2年4月1日で借地契約を更新した案件
Q 1	要領改正における事務軽減効果
Q 2	自動更新した件数
Q 3	再契約した件数
Q 4	自動更新を選択せず再契約した理由

(2) アンケート調査結果

アンケート調査の結果、今回の要領改正における事務軽減効果について、事務所からは決裁事務の軽減について大きな効果があったという意見や、職員の事務軽減だけでなく、副次的効果として自動更新の選択により土地所有者の負担も軽減されたという意見も出た（「表-4」参照）。

表-4 アンケート調査結果（Q 1）

Q 1 要領改正における事務軽減効果
・根拠資料が簡略化され、借地更新時における決裁事務がとても軽減された。
・運用が明確化かつ統一化されたため事務軽減効果は大きい。
・例年2月、3月は借地事務で残業していたが、要領改正により定時退庁できるようになった。
・自動更新案件に関して、借地料が当初契約と同じになるため、土地所有者の理解が得られやすい。自動更新になれば、契約書への調印等が不要となることから、土地所有者への負担も少なくなり効果は大きい。

アンケート調査の回答から必然的に自動更新が増えることを予想していたが、全体件数462件のうち自動更新した件数は99件（21％）に過ぎず、再契約した件数は363件（79％）という結果であった（「表-5」参照）。

表-5 アンケート調査結果（Q 2，Q 3）

Q 2	自動更新した件数	99件
Q 3	再契約した件数	363件

再契約した件数が予想に反して多い結果となったことから、自動更新を選択せず再契約した理由について分析をおこなうこととする。

まずは、自動更新を選択せず再契約した理由について、アンケートから主なものを例示する（「表-6」参照）。

表-6 アンケート調査結果（Q 4）

Q 4 自動更新を選択せず再契約した理由
①契約者・借地面積を変更したため。
②更新契約の契約期間が従前の契約と異なるため。
③契約書に更新に関する条文を記載していなかったため。
④借地件数が少ないため。
⑤今後の借地予定期間を説明するため。
⑥国の担当者も異動することから、3年に1回くらいは、顔合わせしたほうが、相手も安心してくれるため。

再契約した理由は様々であるが、大きく3つの類型に分けることができる。1つ目は、再契約する理由がある場合であり、表-6の①が該当する。2つ目は、自動更新できるにもかかわらず誤った理解をしている場合であり、表-6の②、③が該当する。3つ目は、自動更新できるにもかかわらず選択していない場合であり、表-6の④、⑤、⑥が該当する。

再契約した件数のうち、①に該当するものは58件、②から⑥に該当するものは305件であった（「図-2」参照）。

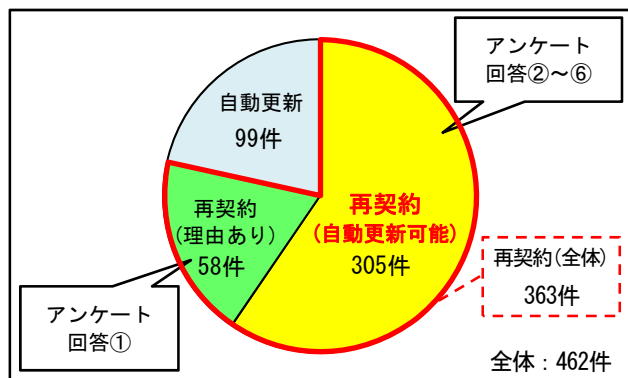


図-2 自動更新件数・再契約件数の内訳

自動更新できるにもかかわらず誤った理解をしている具体的な例（表-6の②）では、最初の契約期間が3年間で、あと1年間延長したい場合には、自動更新が可能であるにもかかわらず、借地期間も同一でないと自動更新できないと誤解をしていたものである。

しかし、特に問題とすべきなのは、再契約を選択した理由が、表-6の④から⑥のような個人の思い込みや従来からの慣習というものである。

自動更新が可能であったにもかかわらず再契約を選択していた事務所に対しては、アンケート後に改めて要領改正の趣旨を説明し、自動更新の選択を促す指導をおこなうフォローアップを実施し、次年度以降は自動更新するよう理解を得ることができた。

7. 今後に向けて

今回の要領改正により借地の契約更新時における事務軽減の取組を実施したものの、アンケート調査により要領改正の趣旨について一部の職員は、個人の思い込みや、従来からの慣習にとらわれて再契約を選択しており事務軽減ができていないことが分かった。

最後に、要領改正の趣旨を職員により浸透させ、事務軽減を進めていくために3つの提案をおこない、今後実施することとする。

(1) Q&Aの作成及び掲載（提案1）

前章のアンケート調査において、「自動更新を選択せず再契約をした理由」をみると、自動更新ができるにもかかわらず、誤った理解で再契約を選択していることが分かった。

そのため、誤ったポイントについてQ&Aを作成し、用地部のイントラに掲載することを提案する。

自動更新ができる場合の具体例を示すことにより、再契約を選択する誤りを減らすことができる。

借地契約の更新は3年に1回のため、今後3年間で確実に要領改正の趣旨を浸透させていければその後は自ずと自動更新となり、借地事務の事務軽減が図られる。

(2) 契約の更新時期の注意喚起（提案2）

借地契約の更新事務は、前述のとおり2月から3月に実施するため、毎年12月に用地部から事務所に対して自動更新を積極的に活用するように注意喚起をおこなうことを提案する。

毎年度の注意喚起により職員に要領改正の趣旨が浸透していき、借地事務の事務軽減が期待できる。

(3) 用地事務調査における指導（提案3）

用地事務調査とは、事務所における不正防止対策及び用地事務手続全般について、用地部が審査・指導を行うもので、適正な損失補償を確保するとともに、用地業務の適正な執行を図ることを目的として各事務所に対して概ね3年に1回実施するものである。簡単に言うと、用地部が1事務所に対して3年に1回の頻度で監査をおこなうものである。

そこで、用地事務調査において、借地事務の手続きを重点的に調査することを提案する。

これにより、事務所の職員に対して対面方式で指導することができることになり、職員に要領改正の趣旨が浸透していき、借地事務の事務軽減が期待できる。

8. 結び

今回の「借地事務の見直し」により、借地契約の更新に関する事務の負担軽減が実現でき、事務所の職員からもその効果を評価する意見が多く寄せられた。特に、今回の取組は、事務所の職員の事務負担軽減に主眼を置いて検討したということもあり、事務所職員にとっては大きな事務軽減効果を感じられたと思う。

しかしながら、アンケート調査の結果から見ても要領改正の趣旨について一部の職員が理解できていないことは事実であり、さらには、個人の思い込みや、従来の慣習が事務軽減を阻んでいることを実感した。そのために、今後に向けての3つの提案をおこない、これを実施していくことで、要領改正の趣旨が職員に浸透し、今回の借地事務の事務軽減が完結すると考える。

今回、借地事務に関する事務軽減に取り組む中で、働き方改革の実現には個人の思い込みや、従来の慣習にとらわれず、発想を転換していくことが重要だと感じた。今後も引き続き、用地業務における事務軽減を進め、働き方改革を推進していきたい。