

長期借地に関する考察

大井 晴奈¹・中村 裕²

¹近畿地方整備局 奈良国道事務所 用地第二課 (〒630-8115 奈良県奈良市大宮町3-5-11)

²近畿地方整備局 奈良国道事務所 用地第二課 (〒630-8115 奈良県奈良市大宮町3-5-11)

工事施工のために必要となる作業ヤード等の長期借地について、土地賃貸借契約及び地上権設定契約の比較を行い、地上権設定契約が適用できる条件を検討し、実際に各土地所有者に対して借地契約の更新から地上権設定契約への変更打診を行った。地上権設定契約についての検討内容及び交渉結果より、地上権設定契約についての活用方針と今後の課題を検討した。

キーワード 長期借地、借地契約、地上権設定、土地の使用

1. 本稿における土地賃貸借契約の検討について

公共事業のために必要な事業用地については、構造物を半永久的に設置するために必要な土地を取得する場合（用地取得）と、工事の施工にあたり一時的に必要となる土地を使用する場合（一時使用）に大別され、後者にかかる土地に対しては、土地所有者と事業者との間で土地賃貸借契約（以下、「賃貸借契約」という。）を締結し、正常な地代又は借賃をもって補償しているところである。

本稿は、奈良国道事務所が施行する大和御所道路事業に伴う賃貸借契約について、2023年に検討した内容を述べるものである。近畿地方整備局においては、2024年に工事用道路又は作業ヤード等として必要となる土地の一時使用の手続に関する取扱いについて、工事用借地実施要領（以下、「要領」という。）が定められたが、本稿における検討は要領制定前に具体の事例を検討したものであり、賃貸借契約に伴う、契約手続きに特化したものであることを申し添える。

2. 大和御所道路の事業概要

奈良国道事務所が施行する一般国道24号改築工事「大和御所道路」は、京都、奈良、和歌山を結ぶ延長約120kmの高規格幹線道路「京奈和自動車道」のうち、郡山下ツ道ジャンクション（以下、「ジャンクション」を「JCT」と表記する。）から五條北インターチェンジ（以下、「インターチェンジ」を「IC」と表記する。）までの延長約27.2kmの区間の一般国道を整備する道路法に基づく道路事業である。同道路は、大和区間及び御所

区間の全8工区で構成されており、自動車専用部（以下、「専用部」という。）及び一般道路部（以下、「一般部」という。）が並行している。

このうち御所区間については、2017年8月に御所南ICから五條北ICまでの区間が供用されたことにより、専用部の全区間（6～8工区）が暫定2車線で供用されているところである。

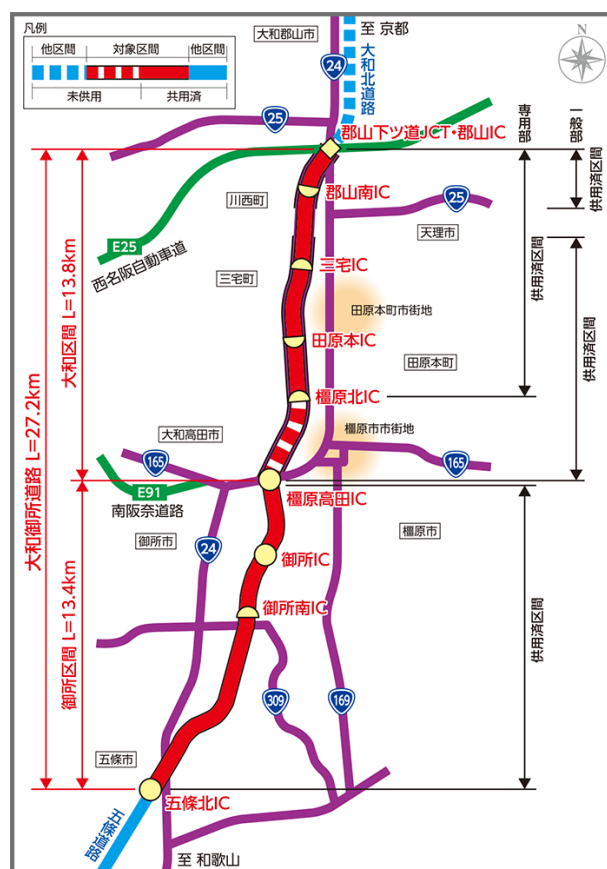


図-1 大和御所道路の事業進捗概要

また、大和区間についても、2015年3月に郡山下ツ道JCTから郡山南ICまでの区間が供用されたことにより、郡山下ツ道JCTから橿原北ICまでの区間（1～4工区）の専用部が4車線で供用されている。残る橿原北ICから橿原高田ICまでの区間（以下、「5工区」という。）についても、2020年6月に土地収用法に基づく事業の認定がされ、2022年8月に用地取得が完了し、全区間の供用に向けて工事が進められているところである。（図-1参照）

3. 賃貸借契約の現状と懸案事項

(1) 賃貸借契約の必要性

現在工事が進められている5工区は、既に供用されている一般国道24号の一般部（橿原バイパス）（以下、「現道」という。）と専用部が並行する区間であり、現道を止めることなく高架構造である専用部を施工するためには、事業用地の周辺において、工所用資材置き場、建設機械の作業ヤード等（以下、「工所用敷地等」という。）の一時使用が必要となる。（図-2、3参照）



図-2 橿原高田 IC 北側の施工状況（R4.2 現在）

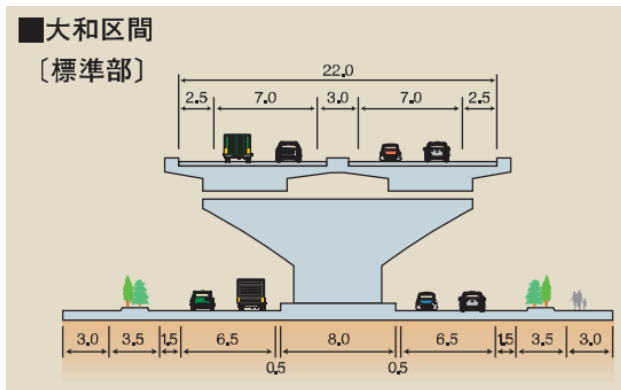


図-3 大和区間の標準横断図

工所用敷地等については、用地取得時において、使用する土地の位置や面積を特定できているとは限らず、工事発注後において、工事受注者が行う施工調整の中で、工事受注者と土地所有者との間で賃貸借契約を締結するなどして、一時使用する土地を確保している。しかし、地盤改良工事、橋梁下部工、橋梁上部工の工事毎に発注を行うなど、複数の工事受注者が同じ土地を使用する場合には、事業者である国と土地所有者との間で賃貸借契約を締結することとしている。

(2) 賃貸借契約の長期化

複数の工事受注者が同じ土地を使用する場合や施工期間が単年度に収まらない大規模工事の場合は、必要な賃貸借契約期間も長期化せざるを得ない。

賃貸借契約の期間については、借地借家法に基づいて建物の所有を目的とする借地権（地上権又は土地の賃借権）の存続期間は30年とされており、土地の借上げに関しては長期間の契約が一般的であると考えられる。しかしながら、本件考察で述べるような工所用の一時使用については、建物の所有を目的とするものではなく、借地借家法の適用外だと考えられ、契約期間については当事者の合意に基づくことになる。

(3) 長期賃貸借契約にかかる国の事務処理

国が締結する賃貸借契約は、賃貸借料等の支出の原因となる契約（「支出負担行為」という。）に該当するため、財政法等の規定に基づいた事務処理を行うことが必要となる。財政法には各会計年度における経費はその年度の歳入により支弁しなければならない旨を規定する会計年度独立の原則があるため、基本的には1年を超える期間の契約を締結することができない。

また、財政法では、会計年度独立の原則の例外として、工事等その完成に複数年を要するものについて複数年度にわたって支出することができる国庫債務負担行為の制度が規定されているが、あらかじめ国会の議決を経る必要があり、工所用敷地等の賃貸借契約においては積極的な活用はされていない。

以上のことから、近畿地方整備局における工所用敷地等の賃貸借契約の現状としては、各年度毎の予算の配賦を停止条件として、賃料の支払いを年度毎に行う賃貸借契約として運用している。要領においても、会計年度を跨がって賃貸借契約をする場合には、賃貸借期間を定める第3条第2項に規定されているところである。

(賃貸借期間)
 第3条 賃貸借の期間は、令和 年 月 日から令和 年 月 日までとする。
 (2 次年度以降については、各年度の本契約にかかる予算の配賦をもって本契約が有効となるものとし、乙は、予算の配賦があったときは甲に通知するものとする。)

要領 別紙5 土地賃貸借契約書 賃貸借期間の定め

この賃貸借契約の形態においては、賃貸借料の支払い及び賃貸借期間は契約日の属する年度内に限られ、次年度以降は当該年度の予算配賦があったときに自動的に単年度の賃貸借契約が更新されるように考えられている。更新という事実により新たな債務負担が行われるもので、長期にわたって債務を負担するものではないということから、財政法等の法令上も問題は生じないものと解されている。

この自動更新条項がある賃貸借契約書を利用することにより、実態として長期賃貸借契約が可能となっており、各年度毎の土地所有者の意向に左右されにくく、安定的な施工条件の確保にも繋がっていると考えられる。

また、近畿地方整備局においては、これまでに賃貸借契約にかかる事務手続きの負担を軽減するために複数年度にまたがる賃貸借契約手続きを検討してきており、現在は一回の契約における借地期間の限度を5年としている。5年を超える期間の賃貸借契約については、土地所有者と新たな契約の合意を得ることが必要であり、場合によっては権利者から賃貸借契約継続を断られることもあるなど、一時使用地の確保という観点からみれば不安要素が残るものとなっている。

(4) 長期賃貸借契約にかかる懸案事項

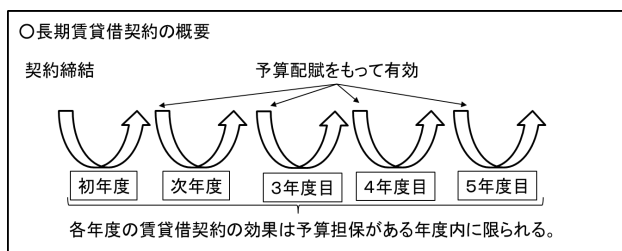


図-4 長期賃貸借契約の概要

長期賃貸借契約にかかる事務処理は、予算配賦がある年度当初において支出負担行為や賃貸借料の支払手続きを行うことになる。2023年度は奈良国道事務所において、5工区の延長約4.4kmの区間における賃貸借契約の更新手続きを含めて延べ89件の支出負担行為等にかかる事務処理を行っており、そのうち9割以上の82件が4月に集中している。出納整理期と重複する繁忙期の事務処理は

用地担当者だけでなく、経理担当者にとっても負担が大きいものとなっている。

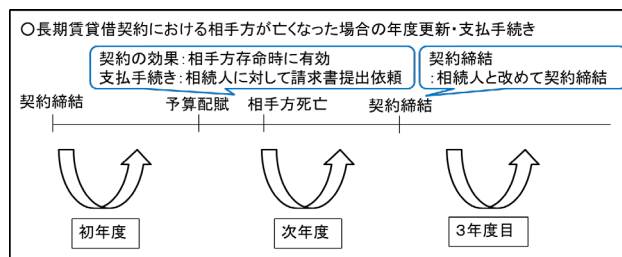


図-5 相手方死亡の場合の対応例

また、賃貸借契約の更新においては、高齢の土地所有者が多いこともあり、年度末から年度当初にかけて土地所有者等の住民票を再調査するなど、更新に伴う確認作業を実施しているところである。ところが、請求書を受領してから賃貸借料を支払うまでの間に土地所有者がお亡くなりになり、銀行口座が凍結され、賃貸借料が支払不能状態となる事案が発生し、相続人の確認、説明、請求書提出の再依頼をするといった対応を行った(図-5参照)。

このような支払不能の事例は近畿地方整備局管内でこれまでも発生しており、契約相手方の確認の徹底が会計担当からも注意喚起されている。

4. 賃貸借契約に代わる地上権設定契約

(1) 公共事業における地上権設定契約の活用

土地を一時的に使用するための契約としては、賃貸借契約のほか地上権設定契約が考えられる。

地上権は、民法第256条において、他人の土地において工作物又は竹木を所有するため、その土地を使用する権利として規定されている。物権であるため、直接的に土地に対して権利を持つものとされており、地主の承諾なく譲渡、転貸ができるなど、債権である賃借権よりも地上権者の権利が強いものとなっている。

公共事業における地上権設定契約では、道路や堤体などの所有(保全)を目的として地上権設定される事例があり、その存続期間は施設存続中として半永久的に設定されているものと期間を限定しているものがある。

5工区においても、一般国道165号「大和高田バイパス」との接続部は工事期間が長期に及ぶことから、2020年4月1日から2025年3月31日までの5カ年を存続期間とした地上権設定を行っている箇所がある(図-6参照)。

権利部(乙区) (所有権以外の権利に関する事項)			
順位番号	登記の目的	受付年月日・受付番号	権利者その他の事項
1	地上権設定	令和2年6月3日 第[]号	原因 令和2年4月1日設定 目的 道路施設工事の爲の施設の所有 存続期間 令和2年4月1日から令和7年3月31日まで 地上権者 国土交通省

図-6 5工区における地上権設定事例

地上権設定の特徴としては、前述のとおり地上権自体が物権であり、強固な権利であることが挙げられるが、権利設定に伴い権利を登記することによる第三者対抗要件の具備も大きな効果として考えられる。

賃貸借契約においても、複数年度に跨る賃貸借期間について、土地所有者は国に対象地を賃貸する義務が約されているが、第三者への土地の譲渡を制限することはできない。土地所有者に対して権利設定及び譲渡についての一定の制限を課しているものの、年度毎の予算配賦をもって契約が有効となることから、契約相手方の死亡や対象地の売買により土地所有者が変わったときには、次年度における賃貸借契約において新たな所有者と賃貸借契約を締結できないリスクを抱えることとなる。

(権利設定及び譲渡の制限)

第6条

2 甲は、土地を第三者に譲渡しようとするときは、あらかじめ乙に通知すると共に、甲の責任において譲渡人にこの契約にもとづく義務を承継させるものとする。(略)

要領 別紙5 土地賃貸借契約書 譲渡制限等の定め

この点では、地上権設定契約の場合には設定された地上権を登記することまで求めており、土地所有者に変更があっても物権移転の際の対抗要件を備えることができ、契約期間において安定的に土地の使用をすることができる。

また、地上権設定契約は地上権の設定に伴う補償金を支払う契約としているため、契約及び支払いにかかる手続きは原則として初年度だけで足り、各年度毎の事務処理が必要となる賃貸借契約よりも負担が少ない。

(契約の主旨)

第1条 甲は、その所有地に係る～土地に乙を権利者とする地上権を設定し、～。

2 乙は、下記内訳による頭書の金額を甲に支払うものとする。

要領 別紙6 地上権設定に関する契約書 主旨

一方で、賃貸借契約は国と土地所有者との間での合意に基づき土地を使用する権利を得ているところ、地上権

設定契約においては、その合意に加え、第三者対抗要件である地上権の登記をするため、より確実な土地の確定作業が求められ、場合によっては土地の分筆が伴うこともあり、用地測量等や境界確認書の作成が必要となる。

また、工事施工後には設定した地上権を抹消する手続きも必要となる。

	メリット	デメリット
賃貸借契約	・登記が不要	・債権(土地所有者が変更した場合対応が必要) ・事務手続きが毎年発生
地上権設定契約	・物権(安定的に土地を使用できる) ・事務手続きが初年度及び最終年度のみ	・登記が必須

表-1 賃貸借契約と地上権設定契約の比較

(2) 賃貸借契約から地上権設定契約への切替え対象の検討

今般、大和御所道路の賃貸借契約において、2023年度末で賃貸借期間が満了した後も引き続き同じ土地を一時使用する箇所が多く発生したことから、2024年度にかけて、改めて土地所有者と協議を行い、賃貸借契約の締結が必要となった。

賃貸借契約については既に述べているとおり事務処理上の負担や継続契約にかかるリスクを伴うため、再契約にあたっては賃貸借契約ではなく、地上権設定契約の締結ができないか検討を行った。

賃貸借契約から地上権設定契約への切り替えに際しては、下記の検討を行い、15名を交渉の対象とした。

a) 今後の長期借地の必要性

賃貸借契約では、事業者は自己の事情により、契約期間中いつでも契約を解除できるものとされているところ、地上権設定契約では、同様の条項がないことから、長期借地の必要性が確定している必要がある。

b) 一時使用地の用地測量の状況及び必要な場合の土地の分筆登記の可否

地上権設定登記のためには、分筆登記が必要であることから、その前段の作業として、筆界の確定が必要である。

c) 質権、抵当権又は先取特権設定の有無

地上権設定契約の場合、契約書上、質権、抵当権、又は先取特権を抹消したうえでの明渡し補償金支払い条件となっている。

(3) 地上権設定契約への切替交渉と交渉結果

上記の検討により対象となった土地所有者に借地の継続に伴う地上権設定契約への切替交渉を行ったところ、対象とした全ての土地所有者から賃貸借契約を再度契約締結することに了解はいただけたが、地上権設定契約については承諾は得られなかった。

地上権設定契約の承諾が得られなかった理由は、下記のとおりと考えられる。

a) 一時的所得増に伴う所得税の負担増

地上権設定に伴う補償金は、原則として、不動産所得であることから、総合課税となる。複数年分の賃借料を一括で支払うため、一時的に土地所有者の所得が増加することになり、累進課税率の変更に伴い、所得税の負担が賃貸借契約として比較して増加する可能性がある。

※補償金が土地の時価の1/2を超える場合は分離課税の譲渡所得となり、税務署との事前協議により特別控除の対象となる可能性があるが、本件においては地上権を設定する期間から補償金が土地の時価の1/2を超えることはなかった。

b) 分筆登記及び地上権設定登記への抵抗

地上権の登記には、分筆登記を行う必要があることから、特に年配の方を中心に登記が汚れるとの抵抗感をもたれる傾向にある。

c) 賃貸借契約からの切替えによる土地所有者のメリットの不足

今回の対象者が、既に賃貸借契約済みの土地所有者であったことから、土地所有者にとって地上権設定契約への切替えによるメリットが少ないと受け止められる傾向にある。

※契約切替の契約事務手続きにおいて、従前と代わり映えがなく、土地所有者側のメリットと受け取りづらい。

5. 地上権設定契約の活用方針と今後の課題

以上のとおり、地上権設定契約は、公共事業施行者としてはメリットは多いが、土地所有者としてはメリットが少なく、地上権設定契約か賃貸借契約か選択可能な状況であれば、土地所有者が地上権設定契約を選択する可能性は低い。

しかしながら、公共事業施行者としては、安定的な事業執行のためには地上権設定契約による借地契約を進め

ていくべきと考えられる。以下、地上権設定契約の活用方針と課題を検討する。

(1) 地上権設定契約の活用方針

a) 地上権が設定可能である土地

筆界が確定しており、分筆登記が可能な土地であること。

b) 質権、抵当権又は先取特権が未設定である土地

地上権設定契約においては、質権等の登記を抹消する必要があることから、賃貸借契約の場合の方がより速やかに借地手続きを完了させることが可能である。

c) 山間部等の土地価格が安価な地域

大和御所道路に必要となる工事用敷地等は比較的市街地の土地価格が高い地域であったことから、税率の変更を伴う可能性があったが、山間部等の土地価格の安い地域であれば税の負担が比較的少なく理解が得られやすい。また、権利意識の高い市街地と比べて、分筆登記や地上権設定登記に抵抗感は少ないと考えられる。

d) 相続等の発生リスクのある土地

土地所有者が高齢である等、賃貸借契約期間中に相続が発生するリスクのある土地は、地上権設定契約が望ましい。

(2) 今後の課題

a) 計画的な借地計画立案

賃貸借契約は、事業者都合による契約解除が可能であるが、地上権設定契約は借地が不要となった場合に解除できないことから、より具体的な借地計画が必要である。

地上権存続期間満了後においても借地が必要となった場合、地上権設定契約から賃貸借契約への切替え、又は再度の地上権設定は、土地所有者から承諾が得られない可能性も否定できない。

また、用地を取得する範囲や、地上権を設定する範囲のみならず、その土地全体をあらかじめ用地測量の範囲とする必要がある。

なお、地上権設定契約の場合、予算費目が「用地費及び補償費」になる点にも留意が必要である。

b) 確実な引継ぎ

地上権存続期間満了後は、事業者において地上権抹消登記をする必要があるところ、漏れがないよう確実な引継ぎが必要である。

c) 税制等の制度改善

前述のとおり、市街地における地上権設定契約の場合については、税控除等の制度改善があれば、より土地所有者の理解が得られやすい。