

第4回国土審議会土地政策分科会特別部会

平成30年9月20日

【企画課企画専門官】 それでは、定刻になりましたので、ただいまから第4回国土審議会土地政策分科会特別部会を開催させていただきます。

委員の皆様方には、大変お忙しいところをお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

事務局を務めさせていただいております、国土交通省土地・建設産業局企画課企画専門官の益本でございます。しばらくの間進行を務めさせていただきます。

初めに、委員の交代がございましたのでご紹介いたします。お手元に座席表及び資料1として委員名簿をお配りしておりますが、八王子商工会議所よりご参加いただいております田辺委員にかわりまして、茅ヶ崎商工会議所会頭の亀井信幸委員にご参加いただくこととなりました。また、鹿児島県地域振興公社よりご参加いただいております弓指委員にかわりまして、一般社団法人全国農業会議所専務理事の柚木茂夫委員にご参加いただくこととなりました。

【柚木委員】 よろしく申し上げます。

【企画課企画専門官】 なお、中井委員、亀井委員、小山委員、中川委員におかれましては、本日は所用のため、ご欠席とのご連絡をいただいております。また、久元委員の代理としまして、神戸市住宅都市局の浜田担当部長にご出席いただいております。

省庁側の出席者につきましては、この夏の異動で大分メンバーもかわっておりますが、時間の都合上、座席表をもって紹介にかえさせていただきます。

続いて、お手元の配付資料の確認をさせていただきます。上から順に、座席表、議事次第、そして資料1から4、参考資料1から7までご用意しております。加えて、所有者不明土地法の法律条文等の冊子をメインテーブルのみ配付させていただいております。資料について不備等がございましたら、議事の途中でも結構ですので、事務局にお申しつけいただければと思います。

次に、本日の会議の公開についてご説明させていただきます。本日の会議につきましては、冒頭のみカメラ撮り可、会議は原則として公開、議事録につきましては発言者を含めて公表とさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

審議の中でご発言いただく際には、机上のマイクのスイッチをオンにしてから発言をお願いいたします。また、ご発言が終わりましたら、マイクのスイッチをオフにさせていただきますようお願いいたします。

なお、本日は、特別部会の定足数を満たしておりますことを念のため申し上げます。

それでは、議事に先立ちまして、野村土地・建設産業局長より一言ご挨拶を申し上げます。

【土地・建設産業局長】 おはようございます。この7月31日付で土地・建設産業局長に就任いたしました野村でございます。何とぞよろしくお願い申し上げます。

また、本日は、委員の先生方それぞれご多忙のところをご出席を賜りまして、まことにありがとうございます。

この特別部会では、昨年6月の「骨太の方針2017」におきまして、所有者不明土地問題へ言及をされたことを受けまして、まずは、公共の利用を可能とする新たな仕組みの構築などにつきまして昨年来ご審議を重ねていただき、昨年の12月には中間取りまとめを行っていただいたところでございます。この中間取りまとめを踏まえまして、新しい法律でございますが、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」がことしの6月に無事成立をしたところでございます。委員の先生方には、改めて厚く御礼申し上げます。ありがとうございます。

一方、この所有者不明土地問題に関しましては、その発生抑制、あるいは解消に向けた抜本的な解決策が求められているところでございます。本年6月の関係閣僚会議におきまして決定されました基本方針でも、土地所有に関する基本的な制度の見直しについて、来年2月をめどに必要な措置の具体的な方向性を取りまとめるということとされたところでございます。

そのため、この部会におきましては、人口減少社会における土地制度の在り方、特に土地が適切に管理され、利用されるために関係者が果たすべき役割とその担保方策、これらにつきましてご議論をいただきたいと考えております。本日をキックオフといたしますこの第2ラウンドの審議におきましても、忌憚のないご意見を賜りますよう、何とぞよろしく申し上げます。

委員の先生方の引き続きのご協力を賜りますことをお願い申し上げまして、私の冒頭の挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

【企画課企画専門官】 それでは、これより議事に入りますので、カメラ撮りはここま

でとさせていただきます。

それでは、以降の議事進行につきましては、部会長にお願いしたいと存じます。

山野目部会長、よろしくお願いいたします。

【山野目部会長】 お手元にお配りしてございます議事次第に本日の議題を掲げてございます。内容につきましては、これらの議題を取り上げてまいりますけれども、それに先立ちまして、先ほど局長からお話がありましたとおり、この特別部会は、昨年12月以来の開催となりますことから、今後の特別部会の進め方につきまして、事務局から資料に基づく説明をお願いしたいと考えます。

【企画課企画専門官】 今後の特別部会の進め方につきましてご説明いたします。資料2をごらんください。

本特別部会は、喫緊の課題である所有者不明土地問題に関する制度の方向性等に関する事項及び中長期的課題として人口減少における土地制度の在り方について調査審議するというを目的として昨年8月に設置されております。こちらの設置要綱につきましては、参考資料1としてお配りさせていただいております。

この課題のうち、前者につきましては、委員の皆様方のご協力をいただきまして、昨年12月に中間取りまとめを公表して、それをもとに本年6月に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立したところでございます。

今回、利用の円滑化に続き、残る重要な課題である所有者不明土地の発生抑制・解消に向けて、人口減少社会における土地制度の在り方について検討を行うこととさせていただいたところでございまして、皆様にご参集をいただいたところでございます。

なお、この論点につきましては、本年6月に開催されました所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議で決定された基本方針におきまして、来年2月を目途に必要な措置の方向性をまとめることとされております。こちらの関係閣僚会議の資料につきましては、参考資料4としてお配りしてございます。

この検討を進めるため、本特別部会は、来年2月までに4回程度開催をしまして方向性を取りまとめてまいりたいと考えております。また、今回も必要に応じて特別部会の中に学識者の方を中心としたワーキングを開催してまいりたいと思っております。ワーキングにつきましては、昨年より中井委員、中出委員、増田委員、松尾委員、宇賀委員、小山委員、中川委員を山野目部会長よりご指名いただいていたところでございまして、引き続きご協力を賜ればと考えております。

今後の特別部会の進め方につきまして、何か質問等はございますでしょうか。

ありがとうございます。それでは、今後の特別部会につきましては、今し方ご説明したとおりに進めさせていただければと思います。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

それでは、ここからお手元にお配りしております議事次第に掲げられております内容にかかわる議事に進むことにいたします。進め方でございますけれども、議事次第にありますとおり、(1)といたしまして、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の施行に向けてということ、それから、(2)土地所有に関する基本制度の見直しについてということ、これらの2つについて、あわせて続けまして事務局から資料説明を差し上げ、その後で(3)の意見交換を委員の皆様方をお願いしたいと考えております。どうぞよろしく願い申し上げます。

それでは、早速議事(1)につきまして、事務局からの説明をお願いいたします。

【企画課長】 土地・建設産業局企画課長の鈴木でございます。どうぞよろしく願いいたします。

それでは、まず議事(1)につきまして、資料3に沿って私からご説明を申し上げます。資料3、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の施行に向けてという横の資料をごらんください。

私からは、改めまして法律成立の御礼、それから特別部会、久しぶりということがございます。議論を再開するに当たりまして、法律の中身につきまして、簡潔に振り返らせていただきまして、それから、施行に向けた現在の状況についてご報告、ご説明をさせていただきたいと思っております。

1ページおめくりいただきますと、法律の概要でございます。背景等については申し上げるまでもございません。背景のところの点線のところでございます。昨年の「骨太の方針2017」の中におきまして、所有者を特定することが困難な土地に関して、公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築について、必要となる法案の次期通常国会の提出を目指すというふうにされたことを踏まえまして、特別部会で精力的なご議論をいただきまして、12月に中間取りまとめをいただいたところでございます。

その取りまとめを踏まえましてということで、法律の概要、赤枠のところでございますが、内容につきまして1、2、3と掲げてございますけれども、まず1番目でございますが、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みということでございまして、まずは、不明土

地につきまして、収用手段の合理化を可能とするということで、収用法の特例というところが1ポツの①でございます。それから、②でございますが、収用制度よりは権利制約の度合いが小さい制度ということでございまして、公共的な事業につきまして、10年間を上限として利用権の設定を可能といたします地域福利増進事業、こちらを新たに創設させていただきます。

それから、2番目ということで、所有者の探索を合理化する仕組み。所有者の探索は大変時間もかかってございますので、新たにこういう措置を講じさせていただいておりますが、行政機関が固定資産課税台帳ですとか地籍調査票などの公的な情報を利用できる制度。それから、長期に相続登記等がされていない土地につきまして、登記官がその旨を登記簿に記録することなどができる制度。こうしたものも創設させていただきます。

3ポツ目でございます。所有者不明土地を適切に管理する仕組みということでございますが、特に必要がある場合ということで、地方公共団体の長等が財産管理人の選任等の請求を可能とする制度。

こういったものをこの法律の内容とさせていただいております、国会審議を経まして、この6月6日に成立、6月13日に公布ということになってございます。改めて御礼を申し上げます。

法律の施行でございますけれども、この内容紙、1ポツの部分でございますが、収用の特例、それから地域福利増進事業にかかわる部分、こちらは準備に時間がかかるということで、公布後、つまり6月13日から1年以内の施行ということになってございます。2ポツ目、3ポツ目の所有者探索の合理化、それから適切な管理にかかわる部分、こちらは6月以内の施行ということにされてございまして、現在、施行に向けて鋭意準備中でございます。

2ページ目をごらんください。施行に向けた現在の状況ということで、途中段階ではございますが、説明させていただきます。まず、政令案、それから6月以内の施行に係る部分の省令につきまして、現在、パブリックコメントということで、パブコメをさせていただいているところでございます。

政省令、どういふことを定めるかという中身を簡潔に書かせていただきました。内容につきましては書いてあるとおりでございますけれども、政省令におきましては、土地の所有者の探索の方法ということで、相当な努力が払われたと認められる方法はどういふ方法か、その際に確認する公簿書類の範囲ですとか照会する相手方の範囲、こういったものを

規定する。

それから、地域福利増進事業の対象事業でございますけれども、法律に明示的に規定されております公園、広場、道路といった施設以外の施設といたしまして、購買施設ですとか教養文化施設を定める。こういったようなことを予定してございます。

地域福利増進事業につきましては新しく創設する事業でございます。その手続や運用の詳細につきましては、政省令で書き切ることができませんので、今後1年以内とされております省令はもちろんです、ガイドラインというものを新しく作りまして規定していく予定でございます。ガイドラインにつきましては、別途検討会を立ち上げまして、松尾先生に座長をお願いしまして、詳細な内容を検討していく予定としてございます。

それから、資料、少し飛びまして、参考資料3をごらんいただきたいと思います。詳細な内容をご説明いたしませんけれども、こちらは、所有者不明土地法の円滑な運用に向けた地域支援ということで、来年度の予算要求ないしは税制要望ということをさせていただいておりますというご報告でございます。

参考資料3、1ページ目でございますが、こちらは予算要求の内容でございます、例えば地域福利増進事業、新しい制度でございます。先進的な取り組みを支援する予算ですとか、もしくは、権利者の探索等をどうやって行っていくかといった土地管理関係業務に関しまして、公共団体さん向けの講習会を実施していくための予算、こういったような予算を要求させていただいているところでございます。

2ページ目が新しく要求しております税制に係る内容でございますが、地域福利増進事業を促進していくために、その事業の用に供します土地を事業者に譲渡した場合の税制特例など、新しく要求をさせていただいているところでございます。

以上が来年度に向けた要求、要望の内容でございますが、制度が適切、円滑に運用されるためには、公共団体さんのご理解、ご協力が必要不可欠ということでございます。まずは、今月末から順次各ブロックごとに、法律の内容につきましての公共団体向けの説明会を実施していく予定でございます。丁寧に対応していきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

【山野目部会長】 昨年の秋に委員の皆様方の熱心なご議論をお願いし、それを踏まえて国土交通省を中心に政府において法律案として整えてもらったものが、今、資料3で紹介したような形で法律の形になり、さらには、現在施行令の案、施行規則の案、それからガイドラインの準備など、実施に向けての準備が着々と進められているというところま

で参りました。昨年秋の委員の皆様方のご尽力に改めて御礼を申し上げますとともに、このような形で制度が実施に向かっていくという段につきましても、見守りをさせていただきたいというふうをお願いするものでございます。

ご説明を差し上げた資料3につきましてのご意見やご質問などは、後で、先ほどご案内申し上げましたように、議事の(3)の意見交換の折にまとめて承りたいと考えます。

ひとまず議事(2)に掲げております、資料で申しますと資料4になりますけれども、土地所有に関する基本制度の見直しにつきまして、引き続き事務局からの説明をお願いいたします。

【参事官】 失礼いたします。この夏に担当参事官ポストができてまして着任いたしました横山でございます。今後の議論に関しては、主に私が担当させていただきますので、この資料の説明をさせていただきます。よろしくお願いいたします。

基本的には資料4をお手元に置いていただいて、これに沿ってご説明を一通りさせていただければと思いますけれども、まず、参考資料4というのが下に入っております、これは益本が最初に言及いたしました関係閣僚会議の資料一式でございますが、この一番最後のページにある工程表をご覧ください。この工程表の流れが大きく4つあるわけですが、上から2つ目がこの特別部会の議論に直接関連しているところでございまして、この「土地所有に関する基本制度の見直し」を検討していくということでございます。2019年の2月に大きな方向性を取りまとめていくということが、すでに政府の方針として決まっております、この取りまとめに向け議論をしていただくに当たって、本日はキックオフということでもございますので、課題の共有ができればと考えまして、そのような観点で資料をつくらせていただいております。

資料4をご用意いただいて、めくっていただきますと、まず目次がございます。大きく土地制度の課題について、土地基本法について、想定される課題事例、参考に国民の意識について調査した内容。それから、最後、これが本日主にディスカッションしていただければと思っているものでございますけれども、事務局で試みにつくってみました課題の全体イメージをつけさせていただいております。

全体の流れはこのような形で、2ページに目を移していただければと思いますけれども、このページにつきましては、検討を求められている課題全体を示しています。「人口減少社会における土地に関する制度の課題」のポイントについて、全体像を改めて整理させていただいているところでございました。

もう十分おわかりいただいている部分もあるかもしれませんが、改めてご説明させていただきますと、上の枠ですが、人口減少の進展に伴いまして、利用意向が低下する土地が増大していく中で、所有者不明土地が増加しており、それを利用しようとする際に多大な労力・時間を要しているという課題がございます。

これについては、枠の下を見ていただくと、白く抜いてある部分でございますけれども、主に先ほど鈴木からご説明させていただいたように、先の国会で成立した法律で対応していくということで、一定既にご議論いただいた部分でございます。

残った課題についてですけれども、上の枠2つ目の丸ですが、所有者の利用の意向がない土地について発生しやすい問題として、土地が適切に利用・管理されていないというような場合があります。あるいは、登記簿から直ちに所有者が判明しないとか、境界等が不明確になったりして、有効に利用したいと思ったときにその人が利用しにくいというような課題が指摘されています。主にこういう問題を解決していくために、まだ十分な対策ができていないのではないかという問題意識がございますので、このあたりを念頭に置いてご議論をしていただくということになります。

枠の下に目を移していただきますと、この2つの課題について、真ん中の流れでございますけれども、所有者の責務として、所有者は周辺に悪影響を与えないよう、適切な利用・管理を行うべきではないかということもございます。それに対しまして、所有者が適切に利用・管理できない場合にどのような管理が求められるかという検討が求められています。

それから、一番右の流れでございますけれども、登記とか境界の確定の問題でございますが、所有者は登記を真正な状態に保ち、境界確定に協力するべきではないかという所有者の責務についての課題が指摘されています。それに対して、所有者自身に認識がない場合を含めて、実効性をどのように担保していくかと、このような問題意識が提起されているということでございます。この紙自体は復習でございますけれども、このような問題提起に対して、どのような議論をしていただくかということでございます。

おめくりいただきまして、最初の工程表で見いただきましたように、最終的にその土地所有に関する基本制度の見直しということが求められているわけですが、これは、具体的に申し上げますと土地基本法等の改正ということが想定されてございます。ですので、ここではその土地基本法について基本的なことを振り返っておきたいということで資料を整理させていただいてございます。

ご案内のとおり土地基本法は平成元年にできた法律でございますので、その後大きな見直

しはされていません。このページの上の枠に書いてございますけれども、時代背景としては、バブル期の地価高騰における投機的取引の抑制等の要請等を背景に制定された法律です。その目的規定にそれが反映されている面があるわけですが、「適正な土地利用を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進するため」ということで、その目的のために下の枠に書いてありますような基本理念とか、さまざまな主体の責務、あるいは基本的な施策などが規定されているという法律でございます。次のページでまた詳しくご紹介しますが、これに基づいてさまざまな施策が当時展開されたというものでございます。

2つ目の丸でございますけれども、様々な主体の責務が規定されているのですけれども、当時の観点としては、「利用」、これは主には積極的・能動的な利用、あるいは意識的に保全することをという意識だったと考えられておりますけれども、そういう「利用」ですとか、取引に当たっての事業者・国民の責務等が規定されているというところでございます。

「単に所有されている場合についての規律が明確でない」という表現をさせていただいておりますけれども、これは、ある意味、積極的に利用するとか、積極的な意識を持って保全するみたいなことではなく管理するというようなことに関して、あまり明確な規律が見受けられないということでございます。

3つ目の丸でございますけれども、こういう中で、一方時代はかなり変わってまいりましたので、この基本制度を見直す点がないのかどうかということが課題になっているということでございます。

4ページでございますが、あわせて見ていただければと思いますが、ちなみに参考資料5にそもそもの条文全体もつけさせていただいております。そんなに大きな法典ではございませんので、そちらも適宜参考にしていただければと思いますけれども、土地基本法の構造を全体として書いてございますのと、ここで申し上げたいのは、1つは、「単に所有されている場合についての規律が明確でない」と書かれているわけですが、この条文を見ていただいた場合に、立法時は当時の社会状況の影響を受けているというところが見受けられます。一方で、基本理念を見ていただきますと、かなり普遍性を意識して書かれている面もございます。

それに基づいて下に基本的施策というのがぶら下がっておるわけですが、その基本的施策については、ここに箇条書き、各条に書いてございますけれども、政府として提出する法律でございましたので、当時としては、その施策が、ただ書いてあるというわけ

ではなくて、形式的にはもちろんプログラムの規定ではあるのですが、全て具体的な施策が想定されて規定されていたということが確認できるわけです。これは、既存施策の推進という観点もございまして、当時これから取り組もうとするものを意識して書かれたものもございまして。

この資料で青字になっているものは、時系列で言う土地基本法が制定されてからつくられた制度ということで、このような形で土地基本法が制定されたわけですが、今回の見直しに当たりましては、理念、施策について、今日的な視点から見直すことが求められてはいるわけですが、普遍性のある理念をどう取り扱っていくのかということが1つの課題でございます。また、先ほど申し上げたように、内閣として提案する以上、基本的施策の条項については、ある程度その施策が実施されていくということが念頭に置かれて書かれなければいけないということを意識していただければありがたいということでございます。本部会での議論は、他省庁所管のものも含めて、具体的な制度とか施策の在り方を常に意識して進めていただく必要があるということでございます。

めくっていただきまして、5ページ以降ですが、人口減少・高齢化の中で顕在化してきている土地の利用・管理に関する課題について、抽象的に議論をしてもわかりにくいところもございまして、さまざまな局面での典型的な事例を一定パターン化してご紹介してみたいということで、試みでつくった資料でございます。議論の一助になればということで幾つか事例的なものを挙げております。

5ページのものでありますが、きれいなマトリックスのような分類にはなっていないと恐縮なのですが、「利用意向がある所有者不明土地」にかかわる問題でございます。写真イメージにもありますように、基本的にはある程度人が土地を活用している市街地とか集落みたいところをイメージしておるものですが、遠隔地に居住されている相続人らが土地を相続したような背景があつて、所有関係がだんだん不明確になってきているというような状況の中で、使われている土地と使われていない土地が隣接しているような状況が発生し、特に使われてない土地が管理不全で雑木が生い茂っているというような課題も見受けられるというようなケースです。この場合、隣の住民は、1つの想定ケースとして、低額であればその土地を購入してでも使ってもいいなと考えているというようなケースもまま見受けられるというようなケースを想定してございます。

各ページともこういう構成になってございますけれども、このような状況の中で、現行制度ではどういう対応が一般的に可能かというのを下の枠で書いてございますが、近隣住

民、隣の方が、他人の土地である管理不全の土地を、利用するという事は、今の制度上は一足飛びにはなかなか難しい。そういうルートが用意されていないということでございます。

それから、自治体が役割を担うという考え方もあるのですが、現行制度で自治体としてできることと言えば、特に必要が認められる場合に不在者財産管理人等の選任請求を行うということが、今回成立した法律で拡充されたことも含め、可能性はあるわけですが、特定の状況がなければ極めて難しいかなということで、こういうようなケース、隣人の利用ニーズに対して対応するのがなかなか難しいのではないかと事例です。

それから、6ページですが、こちらは「利用されている所有者不明土地」です。共有地になっていて、共有者のうちの1人の方が事実上管理されているようなケースです。ただ、登記名義人は亡くなった方になっていて、その相続をしたであろう方は複数いらっしゃるようなケースを想定しています。この事実上管理をされている方Aは今後も使いたいという意向でございますが、A以外の共有者の存在が不明であることから、物件の修繕を行ったり、改築・建て替え・処分等ができないというようなケースです。こういう場合でも、現行法制度下では、共有者は、今後、当該物件が老朽化しても物件の改築等が実施できないということもございますし、またより有効な土地利用を志向しても実現がなかなか難しいというケースです。

7ページですが、「潜在的な利用意向のある所有者判明土地」というケースです。写真のように、住宅地の中で空き地があるようなイメージですが、遠隔地に住んでいらっしゃる方が相続されたようなケースで、自分が持ち続けるという強い意思はお持ちになっていない。売れたらいいなぐらいには思っているけれども、そちらも強い意思を持っていらっしゃらないようなケースということです。そういう場合に、売却したい価格と買い取りたい価格に乖離があって、持っていらっしゃる方というのが漫然と保有を続けられていて、そのこともあって管理不全となっているケースが見受けられるということでございます。ただ一方、潜在的には利用ニーズがあると想定されるということもございます。このようなケースに関しては、下の枠に書きましたけれども、間に入る、流通業者という書き方をしていますけれども、誰かが間に入ってうまく売買をあっせんしてあげたりコーディネートしてあげたりすれば、うまく利用する方に移っていくという可能性もあるのではないかとございます。また、自治体がある程度そういうことに対して働きかけるということも想定されるようなケースではないかとございます。

8 ページ、課題事例の④、「過疎地域の所有者不明土地」です。過疎地域という言い方をしておりますけれども、あまり立て詰まっていない集落とか、かなりスポンジ化が進んでしまった郊外みたいなイメージを持っていただければいいかと思います。隣同士がかなり離れているようなケースでございます。そこに所有者不明で管理不全土地があった場合、どういことになるかということでございますが、2つ目のポツにあるように、隣家が何か直接的な具体的な被害を受けているというような支障が余り顕在化していないけれども、ただ、漠としてこの地域としてはそこに危険性とか懸念とかが発生し得るようなケースでございます。具体的な支障が顕在化していないので、近隣住民がどういうことができるかということは更に限られてくるかなということが下の枠に書いてございます。それから、不在者財産管理人制度にも言及しておりますけれども、最初の事例以上になかなか自治体が役割を担う具体的な必要というのが想定しにくいのかなというケースとして掲げています。

9 ページ、これは「管理が求められている所有者判明土地①」と掲げております。土地所有者が遠隔地に住んでいらっしゃる、その土地について所有者ははっきりしているわけですが、利用には関心がないけれども、まだ経済的な価値はあると思っいらっしゃる、積極的に手放すようなつもりはないというような場合に、管理不全が起こっているようなケースです。近隣住民が自治体に対して苦情を申し入れたりされても、あるいは自治体が働きかけてもなかなか状況が改善されないケースが見受けられるというものです。

下の枠に書きましたけれども、大仰に言いますと「外部不経済」が引き起こされているときに、近隣住民は土地所有者に対処を求めることになると思うのですけれども、なかなか土地所有者の対応が行われないうようなケースには、やろうと思うと訴訟を起こすとか、重い手続に踏み込まざるを得ないというのが現状ではないかということです。

行政が代執行を行うということもあり得るわけですが、こちらでも手続的に重い面もありますし、条件としてかなり公益に著しく反するというような判断をしなければいけませんので、かなり発動も難しいという懸念があるのではないかというようなケースでございます。こちらは、責任そのものが所有者にあるのではないかと、かなり重くあるのではないかという前提で、どういうふうな、なかなか手詰まりだなということを示している事例でございます。

10 ページですけれども、同じように「管理が求められている所有者判明土地②」ではあるのですけれども、こちらのケースに関しては、その所有者判明土地は崖地であるとい

うようなケースです。ですから、相対的ではありますが、利用価値がその土地そのものとしてはあまりなく、むしろその崖下の人にとって当該土地が管理される必要性が高く、所有者本人にはその管理の必要性もインセンティブもなかなか働かないようなケースを想定しています。特にその土地所有者が資産がないというような場合、なかなか対応が難しいという現実があるように聞いておるケースでございます。

下の枠でございますけれども、土地所有者は、しかし、そのまま漫然と対応して仮に崖下に具体的な損害を与えてしまった場合には、その賠償を行う必要が生じる可能性は避けられないのかなということでございます。一方で、こういうケースに、自治体がどこまで役割を担うのかということもあるわけですが、具体的に切迫した災害みたいなことがなければ、自治体が役割を担う制度的枠組みもインセンティブもなかなか働かないのかなということでございます。

それから、裨益者と書いていますが、現実にはその土地が管理されて利益を多く受けるのはむしろ崖下に住んでいらっしゃる方なので、所有者の許諾を得てこういう方がむしろ主体的に動くのは可能ですけれども、それで問題の解決が円滑に行くかというケースです。

最後ですけれども、課題事例⑦、「利用意向のない所有者判明土地」というケースです。これは、かなり中山間部などで密度低く利用されているような地域を想定していますが、土地所有者は広大な原野を相続したけれども、別に利用する予定もなくて、相続登記さえするインセンティブが働かず、していないというようなケースです。土地所有者は売却を希望していますけれども、こういうケースですの買い手があらわれるということもあまりない。管理はもちろんかなり粗放ですので、管理不全と言えば管理不全かもしれない。ただ、具体的に誰かに被害を与えているかといえば、そういうような状況でもなさそうだなというケースです。こういうケースは、あまり大きな問題として顕在化しないということも含めて、どう扱うかというケースとしてあえて言及させていただいてございます。

ただ、現行制度での対応であえて書かせていただきましたけれども、その土地所有者は相続登記を行う義務がないので、相続登記をしていないというようなケースがこういうものと結びつきやすいわけですが、そこはいいことなのかということもございます。登記を行う重要性に対する意識が低いために、それが続いていくと将来的に所有者不明土地になって、万が一例えばこういうところに何か利用ニーズが将来起こったときにいろいろ課題が後から顕在化するという懸念はあります。

このようないろいろなパターンが少し想定されるのを議論の一助にさせていただければと

いうこととございます。

12ページ、13ページは、これもご参考ですが、今年の土地白書に掲載した内容でございます。議論の前提として参考となる国民の最近の意識について調査したものでございます。

上の枠を見ていただきますと、2つ目の段落ですが、空き地所有者のうち約5割がその空き地を持っていることに関して負担を感じたことがあるという回答がなされています。特に相続により当該土地を取得した者が負担を感じる割合が高いということです。それから、空き地の所有に負担を感じる者のうち、約4分の1が土地の所有権を手放したいと回答されているということとございます。土地の所有権を手放したいと回答した方のうち半数は費用を支払ってでも手放したいという回答をされています。ただ、下の円グラフを見ていただきますと、それがどれぐらいの額かといえますと、固定資産税相当額1年分とか、数年分というような答えが多いのかなということとございます。

めくっていただきまして2枚目でございますが、所有者に限らない回答でございますけれども、国民のうち8割が、土地所有者というのは土地を管理する義務があるのではないかと回答をされているということです。

それから、「土地所有権を放棄する」という表現をしてございますけれども、それに関しての意識を確認したところ、8割の方が放棄を認めてもよいのではないかと回答をされています。ここはなかなか解釈が微妙なところなのですが、土地所有者にその責任があるということと放棄していいというのは、若干緊張関係もあるわけですが、ある意味、責任が重いからこそ「放棄したい」という動機になる部分もあるので、そういう意味では素直につながっているという面もあるかと思えますし、一方で、責任放棄を認めるというのは、責任があると大半の国民が言っていることと若干矛盾も抱えているわけです。国民の意識にも複雑なところがあるのかなという感じも受けたところでございます。

それから、土地所有者の情報の開示については、国民の3分の1が一般に開示されてもよいというような回答をされています。

14ページに移っていただければと思います。このページですが、最初の目次で申し上げましたように、ここが主に今後の議論についてベースになるような資料を試みにつくってみたものでございます。これまでの説明も踏まえまして、人口減少等が進んでいる中で土地の適正な利用・管理を実現することがこの部会での検討の目的ということなのですが、土地基本法等を見直すに当たって、検討、解決が必要な課題の整理を試みまして、

全体を俯瞰して見てみようということです。

下の絵の趣旨でございますけれども、所有者判明土地であるか不明土地であるかというふうに分けた上で、それぞれ所有者ないしは事実上管理されている共有者などが、保有・利用したいのか、手放したいのかとか、所有者以外で利用したい方がいるか否かと大きく局面を分けてみまして、またそれぞれ青く塗ってある部分ですけれども、周辺に悪影響を与えているか否か。隣人に迷惑をかけているというレベルから外部不経済を地域に与えているといったレベルまで含まれるわけですけれども、そういうような観点から分けて見て、適切な土地利用・管理を続ける、ないしは実現するために検討が求められる課題を、我々なりに網羅的に整理してみたつもりです。

上の枠に書いてございますように、土地基本法は、制定当時は、当時の経済状況とか土地利用の状況もあり、山林・原野などは別にして、基本的には、土地は利用価値があって、土地利用の需要というのは一般に高いという状況を前提につくられており、時代背景があってつくられているという面があると思います。ただ、今日的には、人口減少社会で、全体として土地利用ニーズは低下せざるを得ないという認識に立った場合に、もちろん個別の土地によるわけですけれども、全体としてニーズが下がる土地が増えるという方が正確かもしれませんが、そういうような状況の中で、かつて開発・利用された土地であっても、利用意向が低い土地の増加が避けられないというようなことではないかと思っています。

そのような中で、全体として土地の適正な利用を確保していくためには、諸条件から見て利用価値がある土地、これについて利用を阻害する要因をいかに解消するかというのが中心的課題なのではないかなという問題意識で下の課題を整理してございます。

一方で、上の枠の2つ目の丸に書いてございますけれども、諸条件から利用価値が乏しいと認められる土地もあるわけですけれども、こういう土地にまである意味能動的・積極的な利用を所有者ないしは管理責任のある方に求める必要まではないのではないかとこのふうにも考えられます。

ただし、その場合でも何らかの「管理」が必要ではないかと考えられます。ここでは、「管理」という言葉を便宜に使わせていただいておりますが、能動的・積極的に利用したり、あるいはかなり意識的に自然環境の保全とか生活環境を守るとかというような行為をしない、そういうものの範疇に入らないような管理行為みたいなイメージで使っております。こういう言葉遣いそのものもおいおい整理していかなければいけないのですけれども、便宜に使わせていただいているということをご了解いただければと思います。

そのような「管理」が必要なのではないかと。しかし、求められる管理の在り方とか水準、これは土地が置かれている状況によって多様なのではないかとというようなことも前提認識としてございます。

3つ目の丸ですけれども、そういうことから考えると、例えば「管理」と大仰に申し上げますけれども、権利関係を明確化するなど、法的管理不全を防止するような行為、「法的管理」という書き方をさせていただいてございますけれども、あるいは、積極的に環境保全するというよりは、土地を自然に還すような管理、放置と言ってもいいのかもしれない。そういうようなことも含めて、土地所有に伴う利用・管理に関する責務を検討するに当たっては、そのあたりまで射程に入れて議論をしていただく必要があると考えています。あわせて、民事基本法制の見直しを含めて担保方策の検討を常にあわせて検討していただく必要があるのかなと考えてございます。

最後のページですが、こちらはこの14ページの参考として、現行で所有者自らが管理責任を果たしていないと認められるときに、適正な土地の管理を実現する上で、他の関係者とか近隣の土地利用者とか、あるいは公的主体が現行制度で可能な対応を整理したものでございます。

現実的な担保方策として、このような所有権を乗り越えるような制度の発展とか、運用改善というのがあり得るかもしれませんし、※で書かせていただきましたけれども、あくまで所有者の意思に基づいて別の主体が補完的な役割を果たして管理していくというような仕組みも想定されるわけです。法的にできる、できないというようなこともございますし、コストを誰が負担するかというような観点もございますけれども、そういうことに留意をいただきながら検討いただく必要があります。担保方策そのものの具体的な制度設計というのは、それぞれの所管省庁の専門的な検討も踏まえる必要があるのですけれども、逆に土地政策としての目指すべき方向性については、この部会で議論をリードしていただくということでもございます。

そのようなことを念頭に置いていただいて、特に本日は検討すべき課題の洗い出しという段階でもございますので、用意した資料について忌憚のないご意見・ご議論をいただければと思います。

少し長くなりましたけれども、よろしく願いいたします。

【山野目部会長】 議事次第の(1)及び(2)につきまして、ただいまここまでで事務局から資料3、資料4の説明を差し上げました。これから議事次第に掲げております(3)

の意見交換に進むことにいたします。

委員の皆様方に、これからご質問、ご意見など、ご発言をお願いしたいと考えておりますが、本日お願いしたいことは、一言で申し上げますとフリーディスカッションということでもあります。既にこの部会の進め方としてご了解をいただいておりますとおり、年度末に向けて一定の成果をつくり上げていくということを目指して、これからこの部会の本来の会議、それからワーキングの会議の開催が年度内に複数回予定されます。そこで具体的にどのような論点を取り上げて議論をしていったらよいかという方向づけのヒントになるようなご議論を本日はぜひいただきたいというふうに考えております。

先ほどの参事官の説明の最後のところに出てきた言葉で言うと、洗い出しということがあります。論点、観点を洗い出すということに資するようなご議論がお願いできればありがたいと考えております。どのような観点からのどのようなご意見でも結構でございます。ほんとうにフリーにご随意の率直な委員の皆様方のご意見を期待しておりますから、どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、どうぞ、話の順番などについて固く仕切るようなことをいたしませんし、どの観点からでも結構ですから、委員の皆様方のご発言、ご意見、ご質問を承ります。

いかがでしょうか。増田委員、お願いします。

【増田委員】 ありがとうございます。

資産としての土地の価値については、土地基本法が平成元年にできてから、昨日ちょうど都道府県地価調査の結果が発表になっておりましたけれども、これまでの間に相当変化が来ております。当初バブル期で地価が実力以上に高騰したという時期から、ずっと下がってきて、多分平成20年ごろに下げどまったと一旦判断されたのですが、リーマンショックがあったのでまたずっと下がってきました。きのうの発表結果を見ておきますと、やや下げどまりのような感じなのだろうと思うのですが、どうも見ていると二極化で、駅から遠隔地は東京圏の中でも大幅に下がっているので、どうも資産価値も非常に薄れている土地がこれから非常にふえてくるだろうと思います。

それは、日本全体の人口減少が始まって、国交省で発表されている、例の太田大臣のときにつくられた2050年の国土の、将来ビジョンというのがありましたけれども、あの中でも無居住地域の拡大と、それから居住地域も人口が半減するところがかかなり広がるという、あの1キロメッシュのデータを使ってそういう分析がなされていまして、そうすると先ほどの整理の中で、無居住地域が相当広がってきて、そこは所有者がわかっ

ているところとわかっていないところがありますが、以前山野目先生もまさにおっしゃっていましたが、粗放的管理のような概念というのをどういうふうに具体的に考えていくのか、費用はできるだけかけずに管理していくという、そういうことをより具体化していく必要があるのではないかとということが1つ。

それから、土地の利用可能性がある土地はいいと思うのですが、それは時間軸ですぐに利用価値があるか、あるいは相当将来なのかということがあるし、農地、林地は今回法律ができたので一定の解決がなされているからいいと思うのですが、問題は都市的な土地利用についてどうするかというのがこの一番大きなテーマになると思うのですが、私は、今後これを土地基本法をどういうふうに見直しをする、政府の改革の工程表の2020年にきちんと書かれているのですが、土地基本法の見直しが1つ大きな出口になると思うのです。もう一つの検討としては、都市計画ですね。土地ではなくて都市計画法制との整合的な検討をしていく必要があるのではないかとということです。

さらに、所有者不明土地から始まった一連の議論ではあるのですが、所有者がわかっていてもわからなくても、いずれにしても管理や利用がきちんに行われているということが土地については必要だろうと思うので、そうすると、場合によっては、あまり所有権を意識せずとも、管理権がきちんとして行使できればいいのではないかとということもあるので、憲法で言うと多分29条と、それから12条だと思うのですが、それとの関係で、今まで実務では所有権を非常に重視するような考え方だったのですが、もう少しそこを管理権にウエートをかけるような、そういう検討ができるかどうか。これも1つの論点ではないかと私は思います。それが2つ目です。

3つ目は、先ほどの14ページの枠の一番端っこに図示されていますが、一番右側で枠の外にはみ出ているような、はみ出していないような、ちょうど境界線にかかっていますが、「土地を手放したいという要請にどう応えるか」とあるのですが、先ほどの意識調査を見ていると、かなりの人が気持ちとして手放したいというところがあるように思うのです。以前に比べてそれはずっとふえてきているので、制度とすると土地の所有権放棄の制度のようなものをここで1度検討の俎上に乗せて、どういうことが考えられるかということも考えておかないと、それは所有者がわかっている場合ということになるわけですが、国民意識の変化を見ると、この所有権の放棄の制度というのが一体法制的にどういうことになるのか。さらに実務では、その土地を受け皿としてどこが持つのかみたいな話があって非常に難しい問題ではありますが、そこをきちんと検討しておく必要があるのでは

ないかということを思います。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。いずれも大事な点の多岐にわたるご指摘をいただきました。

引き続き委員の皆様方からご意見をいただきます。いかがでしょうか。三原委員、お願いします。

【三原委員】 発言の機会をいただきまして、ありがとうございます。委員の三原でございます。

「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立いたしまして、一部が6カ月以内施行で、他は1年以内施行とありますので、もう間近です。これは非常に大きな実績であると思いますが、この円滑な施行に向けてというまず第一のところでございます。法律の概要で先ほどご説明がありました資料3の1ページ目のところに3つの概要がありまして、先ほどご説明いただいたとおりでございますが、この3つをいかにきちんと実施し、施行していくのか、これは全国的な実施でございますので、各自治体も含めた実施を進めていくに当たって、ここでもう一度振り返って、これは終わったことではなくてこれから始まることでございますので、大事な制度だというふうに思っております。

まず、土地を円滑に利用する仕組みについては、衆議院と参議院で附帯決議がございまして、例えば、透明性・公平性の確保ということが衆議院、参議院でもご指摘がございまして。手続の透明性の確保や、裁定の公平性の確保ということを具体的にどう整理されるのか、注目しております。附帯決議があればそれで当然そうなるということではなくて、きちんとそれをやっていく仕組みがどうなるのかということであり、もちろん附帯決議もありますから当然お考えだと思いますが、これについては注目しております。

2つ目に、合理化する仕組みという記述が資料3の1ページ目の2番目にあり、この中に相続登記未了の場合の登記官による相続登記の制度が法律でできました。附帯決議の中の、例えば衆議院で2つ目、3つ目が相続登記を促進するための制度として、負担軽減という話もございます。また、促進の関係から、共同相続に対して遺産分割協議等についての仕組みを検討するというのもございますので、これも大事な制度としての詰めなのかなと思っております。

3つ目の不明土地を適切に管理する仕組みということで、こちらは、所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が財産管理人の選任を申

し立てるといふ制度でございまして、これは、条文を見ますと、実は、例えば民法25条の不在者財産管理制度の条文とで構成が違っております。ご承知かと思いますが、読み解きますと、民法25条では、従来の住所または居所を去ったものが、その財産の管理人を置かなかつたときは、その財産の管理について必要な処分をするという規定でございまして、これに対してこの特措法の新しい条文ですと、所有者不明土地につき、その適切な管理のために必要があると認めるときは、という規定でございまして、実体的には、民法の規定は人に着目していた不在者財産管理制度であったところに、新しく特措法では物に着目した不在者管理制度が規定され、ということがおそらく読み解けるのではないかと考えております。

すなわち、所有者不明土地の適切な管理のために必要であるかどうか、ここだけがこの特措法の新制度のトリガー事由、つまり利用の条件になっているという意味では、条文がそもそも物に着目した制度を法律として要請しているのではないかというふうに読み解けると仮にいたしますと、これに沿った形で財産管理制度をもう少し再構築していかないと、条文の中での規定の枠組みに沿った形の財産管理はできないのではないかと、その可能性もあるのではないかと考えております。このように条文の形が完全に異なっておりますので、その相違に沿った対応がどのようになされるのかということについては、興味を持っておる次第でございまして。

それから、施行令、施行規則は、これは今、パブリックコメント中でございまして、これについては言及を差し控えたいと思います。

この特措法の関係では、昨年12月の中間取りまとめの14ページ以降に、さらなる検討課題というのがございまして、これをどういうふうにされるのかというのは気になっているわけでございまして。例えば、さらなる検討課題が2つに分かれて、さらに項目が分かれておりますが、1つ目が、福利増進事業の利用権の延長の結果、長期に及んだ場合のさらなる検討の措置ということで、所有権取得ができるのかどうかということがおそらく課題となってくるわけでございまして、時効取得の場合には、所有の意思というのが必要でございまして、利用権というのは借りているもので、いわば使わせてもらっているだけという場合であつて、所有の意思がないものですから、何十年使つても、100年使つても自主占有にならないということになりますと時効取得にならないわけです。もちろんこれがどこかの関係で意思を介在させて譲渡ができるとなれば良いのですけれども、そもそも譲渡ができないから、この制度が必要になつたわけでございまして、これは、日本の

時効制度の民法理論をおそらく大きく乗り越えないと利用権が所有権に転化することになるかどうかという点があります。これについてはどういうふうなお考えか気になります。

それから、土地所有者の責務の放棄の受け皿というのも、所有権の在り方の中で、中間取りまとめで、昨年ここでご審議頂き、取りまとめたことですが、こちらについても、先ほどの国民の意識が随分変わってきたということもありますので、どういうふう

に具体化するのかということについても、気になっているところでございます。

以上が1番目の議事でございます、2番目の土地所有に関する基本制度の在り方ということで、先ほど土地基本法のご説明が資料4にございました。土地基本法のところで、私も思いますに、確かにバブル期につくったこの法律と今では社会環境が違うということは当然でございます。その上で、では社会環境が変わったので、もう土地は価値を生まないものだけということだけで、一本槍でできるのかということそうではないとも思っています。つまり、基準地価の公表が昨日ありましたとご紹介もございましたとおり、二極化しているわけございまして、おそらく投機的取引の抑制等の要請というのは、一部の地域では残っているわけでございますので、基本法ですから、社会の流れが変わる都度目先がくるくる変わるという法制度にはできないので、両方の視点が要るのだと思うわけです。つまり、土地の価値がなくなって、少子高齢化で、場合によっては誰も使わないという土地がある一方、国民は1億3,000万人近くまだいるわけでございますし、人口減少といっても直ちに減少するわけではございませんので、東京の真ん中とか、大阪の大きなところの真ん中というのは基準地価も上がっていますから、投機的取引の抑制等というのは、一部でやはり必要であろうということです。基本法としては、両天秤にかけてバランスをよく改正をしていただくということはあるのかと思っております。これは今後具体化されるときにどうするのかとご審議頂きたい事項です。

それから、先ほどありました所有権の絶対性というのは少し強いのではないかというお話がありましたけれども、これは、理念的にはよくわかるのですが、具体的にどうするのかという手だてが実は重要でございますので、所有権の在り方をどうするのかというのは、具体的にどうしていくのかというところの積み重ねの中で決まっていくのかなと思っております。

長くなりましたが、以上でございます。よろしく願いいたします。

【山野目部会長】 三原委員、ありがとうございました。多岐にわたるご指摘をいただきました。資料3に関してご発言いただいたことは、幾つか、新しく今般できた特別措置

法の実施、運用に関する国土交通省、及び法務省所管部分については法務省への、意見ないしは要望として承りました。ご質問ではなかったというふうに考えますから、おられる政府関係の皆様において、ただいまのご発言のご指摘に留意していただければありがたいと考えます。

引き続き委員の皆様方からのご意見をお願いします。奥田委員、お願いします。

【奥田委員】 奥田でございます。よろしくお願いします。

まず、先ほど三原委員からご指摘がありました。一部の地域では、投機的取引ということですが、投機的取引と言っていいのかどうかというのは私としては疑問なのですが、土地価格がかなり上昇しているところがあります。ただ、社会全体で見た場合には、土地基本法ができた当時の人口がふえていく、土地利用も際限なく広がっていくという状況であったものが大きく変わっているということは事実と認識しております。今後も引き続き日本の国土をどう生かしていくのか、全体としての発展にどうつなげていくのかということ考えた場合には、今見直すべき時期に来ているのであらうと考えています。

次の問題なのですが、所有者不明土地問題について、これにどういうふうに対応していくかということで、資料4で詳細なご説明をいただいたわけなのですが、現在所有者が判明している土地が所有者不明にならないようにしていくと、ここの観点が非常に重要と思っております。

現在所有者が判明しているが利用がされていない、管理もされていないところは、空き地・空き家の問題ということで、こちらもこれで長年議論をされているところかと思いますが、できる限り不明にならないようにしていく手だてを講じていくことです。不明になっていく大きな理由として、相続が大きな要因になっています。相続が起こったときに、誰がその土地を相続するのかということが非常に大きな問題になっていまして、複数の相続人がいる場合には、ここで争いになっているケースもたくさんあります。多分今後の議論の中で、登記を義務化するとか、所有者に管理責任を負っていただくとか、幾つか所有者としての在り方を検討していくところがあるかと思うのですが、そこで所有をすることについての負担感がよりふえていくことになると、余計所有したくない、相続したくないという方がふえてきて、ではこれを誰が兄弟間で相続をして所有をするのかというところの問題が社会問題にならないのか、それは若干不安を感じております。

例えば、それに対する対応として、資料の中でも既にご提案をいただいているわけではありますが、管理ができる、管理を委託することができるような仕組みを作ることが必要

です。では誰が管理をするのかと。公共団体がやるのか、あるいは隣地の所有者の方がやるのか、あるいは地域コミュニティとしてそれを受けていくのか。これは幾つかのパターンが多分実情に応じてあるのではないかと思います。その場合に、費用の発生なり、もし管理費用を払うということが発生すると、これはまた大きな問題になる可能性もあって、お金を払ったのだから、ここまでやってよとか、ただで請け負っているのだからこの程度でいいのではないとか、何か争い事にならないような形での個別事情に応じた対応ができるような仕組みづくり、これをぜひ検討していただきたいと考えています。

この資料の中で、本日も説明はいただきませんでした。戸籍情報と例えば登記を連携させるというようなことは、これは相続人を明らかにするという観点からは非常にいい方法だとは思いますが、誰がその中で実際にその不動産を相続したのかということ、これはなかなかわからないところでございまして、明確にそこがわかるようにしていくということは、これは必要で、そのためには登記をしていただくということは必要かもしれませんが、そうであれば、同時に管理を委託するなり、譲渡をするなり何なりの受け皿も同時に用意をしなければ実効性は低いと思っています。

現在はそういった受け皿がありませんので、資料の中で、例えば放棄という言葉が使われていると思いますが、放棄ということを経営者に言った場合には、何もしないという意味に捉えられることにならないかということは懸念されることにございまして、例えば、寄附とか、無償譲渡とか、信託とか、管理委託とか、いろいろ用語はあると思いますので、より能動的な印象が国民に伝わるような、そういった用語で考えていただければと思っております。

また、本日も説明はありませんでしたが、資料の中にありました地籍調査です。これはぜひ加速をさせていただきたいと思っています。かなり現在緻密にやっておりますので時間がかかっているということにございまして、何らかの手段を簡略化していただくということで地籍調査をぜひ進めていただきたいと思います。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。奥田委員から多岐にわたるご指摘をいただきました。大体3つぐらいの種類のことをおっしゃっていただいたと感じます。

最初、土地基本法の抜本的な見直しは必要なのではないかというお話がありました。歌手の荻野目洋子さんという方が、アイドルのときに歌った歌でダンシング・ヒーローという歌がありますが、あれはまさにバブルの雰囲気象徴する歌でありまして、ちょうど土

地基本法ができたのと同じころに流行し、いかにも札束が飛び交う時代のシンボルだったのですが、最近、アイドルではなくて、母になって家庭を持った荻野目さんが別の振りつけであの曲を歌っているのですよね。これが、なかなか良いのですよね、見ると。おそらく土地基本法もあれを全部改正するとかという話ではなく、三原委員がおっしゃったように、少しバブル退治に傾き過ぎているところを、いろいろな時代に通用するような普遍性を持ったものに見直しをせよ、というお話で、それも大事であって、そういうふうにしていかなければならないのではないかというふうに感じます。

三原委員のおっしゃるとおりですが、現在の土地基本法には、土地の価格が増加するという、増加という言葉は出てきませんが、減るほうは出てまいりません。あれはほとんど一方的な話でありまして、だから長く今まで、それから、これからも日本の歴史では、土地の価格が増加することもあるでしょうし、減少することもありうるものであって、それらを通底した土地基本法にするためのリフレッシュをしていくということが必要なのであらうと考えます。

奥田委員は、2番目に、その土地の管理を委託する仕組みとか寄附のことも考えてほしいというお話をしてくださいました。増田委員からも、所有権というタイトルのことばかり考えるのではなく、それはそれとしてひとまず措いて、土地の管理の在り方という実質の問題を考えましょうというお話もいただいたところであります。

それから、最後に地籍調査のことをおっしゃいました。国土交通省の態勢としては、きょう詳しくは地籍調査ないしは国土調査のことに触れておりませんが、ここで議論していただく政策と一体をなすものとして、2020年の国会にあわせて法制上の具体的な措置をとれるように準備するものであらうというふう理解しておりますから、奥田委員からご指摘いただいたご意見も受けとめて進めていかなければいけないのではないかと感じます。

引き続き委員の皆様方からのご意見をいただきます。いかがでしょうか。柚木委員、お願いします。

【柚木委員】 全国農業会議所の柚木と申します。今回から参加させていただきます。

先ほどお話がありましたけれども、農地につきましては、先般の通常国会で、1つは、農業経営基盤強化促進法の改正で、農業委員会の探索・公示をもとに、できるだけ簡単にといいますか、相続未登記農地の利用促進が図られたということがあります。また、その利用権の存続期間も5年から20年ということになりましたので、そういう意味では、有

効利用に相当寄与できると思っておりますし、我々農業委員会の組織の立場からもこれを促進していきたいと思っております。

ただ、その中で、今、農地中間管理事業等も活用しながら、担い手への農地の利用集積が進んでいるわけでありませけれども、産業政策的な利用という形ではこの形でさらに前へ進めていかなければいけないと思っておりますので、一方で、中山間地域等の条件の悪いところの農地については、なかなか受け手の方々の手が挙がらないということになっていまして、産業政策的な農地利用になかなか合わない農地をどういうふうに管理をしていくのかというのがこれからの大きな課題になってくると思っております。

そういう中で、農地についてもきちっと耕作をするということから、少し粗放的な、放牧的な利用とか、蜜源としての利用とか、少しそういう点を考えていく必要があるのではないかなと思います。ただ、そういう管理の仕方ということについて、どういうふうに制度的に整理をしていくかということも1つポイントになるのではないかな。いきなり山林、原野ということではないその間のところも必要ではないかなと思います。

また一方で、そういうなかなか活用ができない農地については、非農地判断をするという、これも農業委員会の取り組みとしてあるのですけれども、その場合に、1つ1つの1筆ごとの判断だけでやりますと、地域への逆の面での悪影響も出てくるということもあります。そういう産業的な利用が困難で、価値がだんだん下がっている土地の扱いについては、ゾーニング的な視点も絡めながら、制度的な在り方を考えていく必要があるのではないかなと思っております。

もう一つは、この土地の管理・有効利用という観点から、所有者不明土地の発生を防止していくということで、農地の場合は、この利用重視の形で一步前へ進んでいるとは思っておりますけれども、基本になるところは、その所有者、相続登記の点をまずしっかりとやっていくことです。農地は、平成21年から、相続が発生して農地の権利が移った場合は、農業委員会に、届出をすることになっていっていますが、届出が出て、それが相続登記に結びつくことが重要です。届出そのものはかなりきちんと出されていますし、農地の場合は地籍調査も72%進んでおります。相続登記の義務化等の取組みによって、所有者不明土地の発生防止につなげることが大事ではないかなというふうに思っております。

最後ですけれども土地利用のニーズの観点で、先ほどもお話がありますように、その利用ニーズの高いところから、だんだん利用ニーズが低くなっている土地がふえているということなのですけれども、全国的に見ればまだその利用ニーズの高いところもあるわけな

ので、一律的に利用ニーズが低いという前提に立った制度の見直しというのは、やや危険な面もあるのではないかなというふうに思います。ただ、その利用ニーズの低いところについて、この資料4の14ページの※のところにございますように、この自然的とか、文化的とかという表現が使われていますけれども、今までの貨幣的な価値だけではない点での土地利用ニーズをどう捉えて組み込んでいくのかという点は議論としては重要ではないかなというふうに思っております。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。農業の観点からお話をいただきました。

引き続き委員の皆様方からご意見を伺います。永沢委員、お願いします。

【永沢委員】 ありがとうございます。私は、皆様のように土地の取引等について専門的な知識を持っておらない、一般的な国民の立場から、土地基本法という基幹的な法律の見直しについて、今回の資料を見せていただきまして感じたことを幾つか述べさせていただきたいと思っております。

まず、既にほかの委員の方からもお話が出ましたけれども、自分の持っている土地について責任を負っているという意識ですが、相当程度の国民がそれは感じているということ、それから、自分の土地を所有者不明土地にしないようにしなくてはいけないという責任についても自覚はしていると思います。この責任を明確にするということについては、出し方によっては、多くの国民が負担に感じるのではないのでしょうか。その打ち出し方には配慮が必要と思います。

それから、全ての土地の利用価値が下がるわけでもないという御指摘ももっともでございます。私は3つに分けて考えていってはどうかと思っております。その3つというのは、都市部、すなわち利用価値が引き続き高いであろう地域と、現時点で既に利用価値がなくなっている過疎地、それから、現状まあまあ的人数が住んでいて集落は維持しているが、人口の減少が進み今後緩やかに利用価値がなくなっていくであろう土地という、この3つぐらいに分けて対策を考えていく必要があるのではないかなと感じております。

都市部につきましては、最近テレビでもよく取り上げられている問題として、所有者ははっきりしているけれども隣の人の管理が悪くて近隣住民が非常に迷惑を受けているという問題があります。何も手を打てなくて苦労をしているという話などを拝見すると、自分の所有する土地を適切に管理をするという責務についても考えていいのではないかと思います。町として住みやすい状況をどう維持していくかという観点も必要であろうと思っております。

おります。土地の所有者が適切な管理を果たせない場合についても踏み込んで考えていく必要があるのではないのでしょうか。

それから、2番目の過疎地についてですけれども、放置しておいても誰にも迷惑はかからないともいえますが国土の保全や観光資源という観点や、過疎地にお住まいになられ続けたりする世帯をサポートし続けるために社会が負う負担という問題も出てきております。最近コンパクトシティという言葉を聞きますが、そういったことも考えて、対策を考えていく必要があるのではないかと感じておまして、健全な国土を維持できるような政策を考えていくことも必要と感じております。

それから、最後に、そこそこの人数が住んでいる集落というところなのですが、これは私の実家のある田舎が直面している問題でございますけれども、田舎に残してきた土地を近隣の方と一緒に、どうしたらこれを周りに迷惑をかけないように管理していくか、自分の子世代にどのように管理させるかということなどを相談できる場所が必要と感じておりますが、このような場合、土地の買い手はおりませんので、相談先は行政になるかと思っておりますけれども、一個人対行政ではなくて、広く地域と行政が話し合っただけで新たな土地の活用を探ることができればいいと思っておりますし、コンサル的なことをやっていただければありがたいと思っております。希望を色々と申し上げましたけれども、土地基本法の見直しの中で、何かそういったものが実現できるようなことになれば期待して、今回は参加させていただいております。よろしくお願いたします。

【山野目部会長】 ありがとうございます。国土といっても非常に多様な種類の土地があるものでありますけれども、今、永沢委員から3つに分けてそれぞれ考え込んでみたいというお話をいただき、参考になるのではないかと感じます。

引き続きいかがでしょうか。宇賀委員、お願いします。

【宇賀委員】 土地基本法についてですが、この基本理念に書いてあります土地についての公共の福祉優先とか、適正な利用及び計画に従った利用、投機的取引の抑制、それから価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担、このこと自身は今日においてもそのとおりでらうと思っております。確かに非常に社会環境が変わりましたけれども、現在においてもこの部分は適切なことを言っているのだらうと思っております。

ただ、これまでもお話がたびたび出てきましたように、この土地基本法が制定されたときと今日とでは立法事実が大きく変化しているわけです。しかし、その土地の価値が低下したり利用価値がなくなった場合、その場合についてのことが明確には書かれていない。

4条は投機的取引の抑制、5条は価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担ということで、土地の価値が高く、あるいは増加していくという局面を念頭に置いた規定になっていますので、土地の利用価値が減少していく、あるいは地価が低下していく、そういった場合についての基本理念というものを設けるのかどうかということが1つ論点になるのかなと思っております。

それから、第8条のところに国民の責務規定も置かれているわけですが、そこでは、土地の利用及び取引に当たっては、土地についての基本理念を尊重しなければならないという書き方になっております。利用及び取引に当たってはということですので、利用も取引もせずに単に土地を所有している場合についての国民の責務というものが明確には書かれていないので、ここの部分について、利用も取引もしないけれども、土地を所有している者がどういった責務を負うのかということについて、より明確化した規定を置くということが1つ論点になるのかと考えております。

基本理念とか責務規定の部分で、そうした新しい環境変化に対応した規定を設けておくことによって、その次の基本的な施策の部分、そこについての1つ橋頭堡ができてくるのではないかと思います。土地の価値が減少していき、人口も減少していくような、そういう時代に応じた基本的施策というものをこれからいろいろと具体的に講じていく際の根拠といいますか、理念が土地基本法の中に置かれているということが大切かと思いますので、そのあたりを議論していければと思っております。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。宇賀委員のお話を伺っていて、土地基本法に問題ありということが、きょうの最初の資料説明からたびたびここで話題になってきましたけれども、どの法文のどこに具体的に問題があるかということが次第によくわかってきたという気持ちを抱きます。

それと同時に、土地基本法は理念法でありますけれども、具体的な施策との関連づけを想定した改正をしなければいけないものでありますから、そちらの方面の観点も大事であるというご指摘もいただきました。ありがとうございます。

引き続き委員の皆様方からのご意見をいただきます。松尾委員、お願いします。

【松尾委員】 ありがとうございます。土地基本法の基本理念に関する部分と、それから具体的施策に関する部分ということで、今、宇賀委員からもご意見をいただきましたが、それに関連して1つずつコメントをさせていただきたいと思っております。

まず、土地基本法の基本理念に関して、先ほど横山参事官からご説明いただきました中で、その利用というものをもう少し幅広く考えるという方向性は非常に賛同できるのではないかと思います。

利用というと、従来は開発ということと絡めてイメージされてきたように思うわけですが、単に開発というだけではなくて、もう少し広い形での利用。既に議論も出てまいりましたけれども、粗放的な管理と、増田委員や山野目部会長からお話がありましたイメージのもの。将来利用可能になるかもしれないけれども、とりあえず管理をしておきましょうという段階のものから、もう少し積極的に、生活環境を改善するため、良好な生活環境の形成であるとか、これも既に奥田委員、永沢委員からもご指摘がありましたように、良好な国土環境の形成というものも含めた利用イメージの多様化ということを土地基本法の理念の中にも盛り込んでいくという方向については、非常に賛成できるというふうに思います。

その際に、その土地基本法を見直す際には、今までの土地政策の長い流れの中で、現在の位置づけというのを確認する必要があるように思われます。高度成長期の乱開発を経て、今ようやく本来あるべき土地利用の在り方というものを見直すべき時期に来たのだという歴史認識のもとで、土地基本法の理念を多様化し、豊かにしていくというチャンスなのではないかというふうに考えております。その意味で、この理念に関しては、この利用の多様化ということを一つの軸にして進めていくということには賛成したいというふうに思います。

それから、次に具体的な施策に入っていく段階で、重要なのは、国の責務と個人の責務について、より明確にすべきではないかということでもあります。日本の土地は誰のものなのかということについては、実は非常に不明確な形で制度が形成されてきたように思われます。日本は、土地私有制だということについては疑いはないようですけれども、しかしその中身についてはすごく不明確な形で制度がつくられてきて、ほんとうにとりよめのない話ですけれども、公地公民とか大政奉還、版籍奉還があった後、いつ私有制が導入されたのかということについては、決して明確ではないように思われます。地券が発行され、明治憲法では私有財産制の保護ということが言われていますけれども、そのときに土地の所有権について、起草者の井上毅や伊藤博文は、しかしながら国家にはオリジナルプロパティが留保されているのだということを教科書で明確に述べております。そういう中で、土地は個人のものになったような、でもお国にまだ何か権利があるような、そういう形で

進んできているということとを一体どういうふうに見るのかと。そこにもう一回正面から向き合ってみるべき時期ではないかなというふうに思われるわけです。

そういう基本的な視点がないと、例えば土地所有権を放棄するということはどういうことを意味するのか。つまり国家からお預かりしていた土地の管理を、管理をしていた土地をお国にお返しする行為なのか。それとも完全私有になったものについて、費用を払ってでも、危険物や粗大ごみの処理のようにお金を払ってでも引き取っていただく行為なのかという、その基本的な視点自体を見方としては変わってくるのではないかなというふうに思われるわけです。この土地基本法の見直しに際して、その国の責務と私人の責務については、明確に見直す視点が必要ではないかと思われまます。

そのときに、既にこれもご指摘が出ておりますけれども、重要なのは、先ほど奥田委員も指摘されましたが、では地籍整備のようなインフラ部分を国としてはきちっと整備していくということについては重要な責務があると。それについては、今なかなかその地籍調査が進まない理由として、例えばその土地の境界についてその一部が所有者不明であるとか、なかなか協力しないとかというときに、どこまでその土地の境界を定めるという行為が一種の処分、変更に当たることなのか、管理なのかということについて、法的な整理も必要ではないかと。そこで地籍調査を後押しするような制度的な見直し、再検討ということも今や必要になっているのではないかなという気がいたします。

それからもう一つ、これも既に出ておりますけれども、具体的な施策として利用を多様化するときに、きょうの資料4の課題の①から⑦まで挙げていただきましたけれども、特に①、③、④、⑤で出てきます、近隣住民がやれること、それから自治体がやれることということで整理いただきましたけれども、担い手をもう少し多様化する必要があつて、近隣住民と自治体の間に多様な利用主体が要るのではないかな。

例えば、既にこれもご指摘がありました地域コミュニティーのようなもの。つまり、すぐお隣ではないけれども、1つのコミュニティーの中での利用可能性の発見、あるいは潜在的な需要もあるのではないかな。ただ、それが自治体レベルになってしまいますと、市町村のレベルから見ると少し遠くて見えない、どんな利用価値があるのかわからないけれども、そのコミュニティーの中では、例えば道路を広げたいとか、広場をつくりたいとか、あるいは少し環境整備のために使いたいとかという実はそういう需要があるかもしれない、そういう担い手を発掘するという意味でも、その地域コミュニティーにその登記能力とか、あるいは法人格をより容易に与えるような制度に踏み込む必要があるのではないかな

と。そのための制度的な具体的な後押しというか、それも具体的な施策の中ではぜひ検討していただきたいというふうに思っています。そういう形でこの理念を具体化するような仕組みを実施するという方向に、ぜひ一步を踏み込むべきではないかと感じました。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。松尾委員から問題提起というか、観点のご提供をいただいたとおり、私たちは、今日、個人や企業が、絶対であると言われている土地の所有権を持っているという考え方が当たり前であるような感覚に慣れてしまっているのですけれども、おそらくは、日本の長い歴史、古くさかのぼったどこかの時点で、松尾委員の言葉で言うとオリジナル・プロパティというのでしょうか、日本の国土は日本に住むみんなのものですよというふうにもむしろ考えたほうがよいのではないかというふうな思考を想定できる段階というのがある、そこから長い歴史をたどって今のような個人や企業に認められる絶対的な所有権になるまでの間に、途中多分いろいろな歴史のドラマがあったものであろうと感じます。明治、大正期の登記簿を見ますと、そこに暮らすみんなの人々のものというふうに登記簿に書いてあるところがたくさんあります。みんなのものというのはいろいろな書き方がされているのですけれども、そういう現在の法観念から見ると中途半端だとしか言いようがないものが登記簿に痕跡として残っておりまして、さまざまな用地取得の場面で障害、大きな支障になっております。

政府の関係閣僚会議が定めた工程表をきょう参考資料でご紹介していますが、来年の国会に向け、この登記簿の、明治、大正、昭和初期などのものでかなり不規則になっているものを見直していった整理するための法律案を政府が準備する作業を進めているところであります。その作業の中では、おそらくそういうものを解消していくという方向が基本になると予想しますが、しかし松尾委員が後半でおっしゃったように、しかしその場合、局面によっては、現代版のばらばらの個人と地方公共団体との間にある何らかの人の集合体が土地の所有の主体になるのですということも制度として正面から認めなければいけない、あるいは認めたほうがよいのではないかというふうな施策、思考が要請されてくる場面もあるのかもしれませんが。来年、国会に出さなければならない法律案ですから、もうほとんど事実上はあまり時間がない段階になってきていますけれども、今のご発言のようなことをヒントにして、引き続き一所懸命考えていかなければいけないことであろうと感じます。

引き続き委員の皆様方からのご発言をいただきます。いかがでしょうか。吉原委員、お

願います。

【吉原委員】 ありがとうございます。土地基本法の見直しの方向性ということで、最も直近のニーズとしてあるのが、土地利用ニーズが低下する中での管理の在り方ということはどうするかということだと思います。そして、その「管理」という言葉をどう捉えるかということについてまだ議論が煮詰まっていないということが冒頭のご説明でもご指摘がありました。増田先生のお話にもありましたが、この「管理」というものをどのように言語化し、所有者にどう求めていくのかという議論があるのかなというふうに思います。つまり、今後基本法の中で所有者の責務ということを議論していく前段階として、管理の在り方のあるべき姿をまずは明確化することが重要であろうと思います。

「管理」と言うときに2つの側面があると考えます。1つは物理的な管理です。空家の管理とか耕作放棄地の管理という物理的な管理。それからもう一つが、権利の保全についてです。所有者として権利を正しく公示をしていくという、相続登記を行うということやどこまで責務として法律に書き込んでいくのか。そうした2つの管理の側面についての議論が必要であろうと思います。

特に1点目の物理的な管理の在り方については、防災や災害対策などにおいても、その管理責任を負った人の管理の範囲や責務がどこまで及ぶのかということを確認しておくことが大事になると思います。そここのところがあやふやですと、永沢委員や奥田委員のご指摘にありましたように、土地を引き受けることに対する負担感が強くなってしまおうと思います。あわせて、所有者が責務をきちんと果たせるように社会的な仕組みを整えていくということが次のステップとして必要かと思えます。

具体的には、今法務省の研究会の中で法的な措置というものも検討されていますし、また受け皿についての議論も進んでいるというふうに理解をしております。そうした世の中の仕組みをきちんとつくっていき、所有者が責務を果たせるようにしていくという観点も大事であろうというふうに思います。

それにつけ加えて、きょうの資料では出てきてないのですが、土地を持っていない人の責務は何なのかということも考えたいと思っています。土地を持っていないけれども、その土地が適切に管理されることによって生じる不利益を非所有者も受けるわけですし、同時に適切に管理されることによって生じる便益も受けているわけです。そうしますと、土地を持っていなくても受益者であるということは言えるわけで、受益者として土地の適切な保全、管理に関する取り組みに協力をしていくという、そういう要請はできるの

ではないかと思っっているところでは。

【山野目部会長】 「管理」という言葉に何か代案はないでしょうか。資料4についての事務局説明の際にも、横山参事官からひとまず「管理」という言葉を用いますが、言葉をもう少しゆくゆくは整理していく必要がありますということをお悩みをお漏らしいただいていました。それから、そもそもその資料4の中で、現在の土地基本法の中には、利用せよという理念と言葉は出てくるけれども、資料4の言葉遣いで言うと、単に所有しているに過ぎない場合の規律がはっきりしないという表現がされているのですが、あれに当たる問題なのではないかというふうにも理解をします。

「管理」という言葉は、何かその、語感の問題ですけれども、どちらかというともまだバブルというか高度経済成長のときの感覚が残っていて、上手に使って行って、あわよくば少し収益を出して、というニュアンスが漂いますけれども、いや、そこまで別に求めないのであって、防災、衛生、安全が確保されていれば、どうぞ放っておいてください、ただ最小限のことはやってもらいますよと、そういうくらいの責務はお願いしていいでしょうかということ表現していくのに、「管理」ではない言葉が何か見つかるとうまく思想が伝わるのではないかと感じます。

国土利用計画法に保全という言葉が出てきますけれども、何か保全でもないような気がしますから、何かこの部会で、その考え方の中身を整理することが何より大事ですけれども、言葉で社会的にどう表現していくかということについても、まさに吉原委員がおっしゃっていただいたとおり、「管理」の言語化ということになりますが、そのことの努力も必要ではないかということを感じます。

引き続き委員の皆様方からのご発言をいただきます。いかがでしょうか。茅野委員、お願いします。

【茅野委員】 ありがとうございます。

まずは、本日、事務局から「想定される課題事例」を非常にわかりやすく整理していただいて、自分の中でも頭の整理がよくできました。今回この特別部会を進めていくに当たって、非常に多岐に渡るテーマがあると思いますが、何もかも全部は整理しきれないと思いますので、論点に出てきているテーマに絞って議論を進めていくことが大事なかと改めて認識しました。特に、少し放っておくと言ってはいけませんが、そっとしておいて良い話につきましては、別のテーブルで議論して貰うということも良いように思います。

その中で、まず1点目ですが、既に皆さんの御意見にも再三出てきておりますけれども、

私も今回のテーマでは、将来にわたって国土がきちんと利用されるということが一番大事であると思います。2020年代から30年代にかけて高齢化が進み、40年代に入ると人口の減少が進んでいくと言われていています。そのためにも、まだ先の話ということではなく、この時期にこの利用というテーマをよく確認しておく必要があると思います。

この利用というテーマを考える上でその土地に利用ニーズがあるのかないか、市場性を持って動かせる状態にあるのかないか。これが非常に大きなテーマかなと思います。特に利用ニーズのある土地につきましては、利用がなされる仕組みをつくるべきだと思いますし、そうでない土地については、そっとしておいても良いのかなと思います。

ただし、先程どの課題事例の⑤番、⑥番のように、防災・衛生面で地域の居住に非常に影響を与えるようなものについては、誰が見ても早く触って対処した方が良いと感じているものであり、そういうケースで簡易にスピーディに対応できるような仕組みをつくれないうものかと思っています。

それから、民間、或い一国民の立場から少し申し上げさせて頂くと、市場性というか、どうやってその土地が流通できるような形に持っていけるかということがすごく大事な論点かと思っています。行政、市町村、不動産屋、地域、世話好きな方々など、様々な方々が関わってくるかもしれませんが、これはおそらく誰かがやれば良いという話ではなく、地域コミュニティも含めて、課題を抱えた土地にどう対処できるかとか、その土地の利用ニーズは所有者の方も含めてどうなっているのか、といったことを確認し、それがマッチングされて初めて動かせるものになると思いますので、まず国民一人一人がその意識を持ってやっていくということが今の段階では必要なかなと思います。

それから、2点目ですが、所有者不明土地を未然に防ぐということは非常に大事で、先ほど相続が一番のポイントになると奥田委員からも話がありましたけれども、この相続登記の義務化については、少なくとも議論をじっくりさせて頂きたいと思います。登録免許税の関係や登記をするための手数料、或いはその後に掛かって来る固都税の問題などとかいろいろあると思いますが、これまで登記というのはどちらかというと第三者への権利保全が目的でしたけれども、この相続登記というものを今後どうするのかという点を議論させて頂きたいと思います。

それから、3つ目ですが、所有権の放棄の話が出ております。これは物の言い方にもよると思いますが、きちんと議論をするべきだと思います。ただ、利用されない土地などの場合は、所有すること自体が所有者の方には負担になっておりますが、所有権を放棄したら

気楽になるような仕組みは絶対に作ってはいけないと思いますので、これにつきましては、しっかりと議論させていただきたいと思います。

それから、最後、4点目ですが、先ほど増田委員と永沢委員からコンパクトシティとか都市計画法の話が出ておりました。この特別部会のテーマではないかもしれませんが、人が集まって住むようなことも必要な場面も出てくると思いますので、コンパクトシティといった観点は非常に重要だと思います。

以上でございます。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

中出委員、それから、代理出席でございますので強いて神戸市の浜田部長に発言をお願いしませんが、もしご発言があったらということをお願いできればと思います。中出委員、浜田部長のほうに先にお願いしても、よろしいですか。

【中出委員】 僕は最後でいいです。

【山野目部会長】 それでは、久元委員代理の浜田部長、お願いします。

【久元委員代理（浜田部長）】 神戸市の浜田でございます。

まず、所有者不明土地特別措置法につきましては、私どもの期待に沿っていただきましてありがとうございます。また、今回、さらに深掘りを進めていただけることを非常にありがたく思っております。感謝をいたします。

行政の立場から現状を少しご報告しますと、土地利用という面からは、一方で公共事業が止まるとか、そういう点は確かに大きな問題として出てきておりますが、もう一方、昨今の水害などを見ておりますと、管理不全による土地によって、例えば、山あるいは宅地が崩壊して、周辺へ大きく影響が出るということが顕在化してきております。

神戸で、ご存じのとおり宅地に山が迫っておりまして、宅地を支える大きな石垣が構成されています。そういうところは、生活利便性の低い土地なので、しだいに人が住まなくなってしまうことで、例えば飛んできた小さな種子が大きな木になって、その木が石垣を傷めて何かのときに崩れていく、というようなことが起こりえます。そのときには、周辺にも大きな影響が及びますので、どうしても行政としては放置できない。これまでも空家対策特別措置法や建築基準法に基づいて、放置された家屋の解体などの行政代執行は十数件やってきましたけれども、それは最終的な手段で、税金も相当突っ込んでしまいますし、また、代執行に至るまで長い期間、周辺悪影響を及ぼします。その結果、周りの方々もだんだんその地域からいなくなって、まさにがん細胞が広がっていくかのように、

しだいに皆から敬遠されていくような地域に変わってってしまう。そうなってくると、自治体としては、まちづくり施策の中でこれを逆転させていくというのは非常に難しくなっていく。そういう困難なところが増えつつあるのではないのでしょうか。神戸市のような大都市でもそういうことが顕在化しつつありますし、さらに過疎地とか地方都市では、より一層進んでいるのではないかと推察いたします。

特にそういうところで、「その土地の所有者は何をしているのだ、けしからんではないのか。」という議論にもなりがちですが、実際にその土地の所有者の方に当たりますと、決して悪意があって放棄しているわけではなくて、何とかしたいのだけれども、とてもそこをさばけるほどの資力もない、権利が輻輳していてどうしようもないのだということも多いです。

本日のご意見の中にもありましたように、その土地の管理の在り方、うまくどこかに託せるような仕組みを考えることが重要で、いきなり「放棄せよ」と迫るというよりも、「維持管理が難しかったらこういうやり方もありますよ、しかし、モラルハザードはだめです」と言えるような、幾つかの仕組みを用意する必要があるかと思います。自治体としては、地域主体のまちづくりを進めながら、がん細胞が広がっていくのをとめたいというのが本音であります。

都市計画などの中で、地域の皆さんがそこに住み続けられるかを考えながら、いかにその地域、土地を生かしていくのか、その土地ががん細胞化しないような方策を検討していきたいと思っています。

以上であります。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

中出委員、お待たせしました。

【中出委員】 2つの立場でお話をさせていただきたいと思います。

1つは、この資料にもありましたけれども、課題事例⑦のところで出てきているのですが、この計画推進部会というところの国土管理専門委員会を山野目先生とご一緒させていただいてお世話させていただいているのですが、そこの中でまさにその委員会の名前に「管理」という言葉が出てくるのですが、国民がみんな管理をしていく必要があると、人口が特に減少するからということで、そのタスクがあつて、ことし3年目なのですが、その中で、今年度、土地の管理が困難な土地をどうするのだということが3年目の主題、大きな題になっているのですが、きょうこの課題事例⑦で挙げていただいているよう

な土地が出てきます。これは、所有者不明土地の場合もあるし、所有者はわかっているけれども境界が明確でないとか、いろいろな状況があります。

そういう中で今議論をしようと思っているのは、外部不経済を生じるようなところについては早く手を打たなければいけないのだけれども、そうでないところについては、これは昨年度のときにもう既に話が出ていたのですけれども、粗放的な土地利用というものを認めるような方向が必要だろうと。ただ、粗放的と言ったときに、ほったらかしにするということではないのだと。トランジットなものだけれども、トランジットの行き先がもしかしたら自然かもしれないし、そうではないかもしれないというところはあるだろうというようにことで議論をさせていただいているのですが、そのときにも、今年度の最初の委員会のときにある委員から、「管理」と言うけれども、「管理」って何なのかという定義がないまま使っていくのはまずいのではないかということが、特にその管理が困難と言ったときの「管理」とは何なのというところから出てきています。

そういう意味で言うと、この資料の課題事例⑤の「管理が求められている所有者判明土地」とか、課題事例⑦の「利用意向のない所有者判明土地」とか、このあたりについては、その国土管理専門委員会で少し今年度中に議論を深めたいとは思っていますが、それと関連して、きょう話に出ている土地基本法で、特に第3条の適正な利用及び計画に従った利用と書いてあるときの、適正な利用というのは、今まではまさに土地、国土利用計画法で言う土地利用基本計画の5地域区分にきっちり分けて、その中でその地域の目的に沿った土地利用をするということを想定していたのだけれども、そうではない土地もあり得るということで、第3条の第2項ですか、土地は、適切かつ合理的な土地利用を図るためという、この「ため」というところも問題ですし、それに策定された土地利用に関する計画に従って。この計画というのは、我々の委員会でも1年目に市町村の国土利用計画という、国土利用計画法にあります。それらをもう少しきっちり利用するべきではないかという議論をさせていただきました。その中で、まさに適正に利用するとか、合理的に利用するというだけでは可能性もあるということも少し考えなければいけないだろうと思っております。

それから、2番目の立場としましては、今地方に住んで、もともとは大都市圏の近辺にいて、地方にいる都市計画の研究者、特に土地利用計画の研究者としての立場から2点ほど申し上げたいのですが、1つは、きょうの課題事例の③で、隣地があいているから買った方がいいのではないかという、こういう事例が出ていました。ところが、これはご存じの

ように、平成26年に、これは都市計画法ではないのですが、特措法で立地適正化計画と
いうのができたときに、立地適正化計画というのは居住誘導区域というのを定めるわけ
です。居住誘導区域を定めていて、居住誘導区域でないところに人は住んではいけないとは
決して言っていないのですが、ただ、そういうところに対して、この③のようなことを、
まさにあいている空き地を利用可能性があるからと積極的に利用させることをどう考える
のかということ、何人かの委員からコンパクトシティという話もありましたが、そこら
のあたりをもう少し整理しておかないと、潜在的な土地利用、利用の価値のある土地とい
うのをどう考えるかと、そこが少し気になることです。

これに関しては、1つは、地方で、最近はまだ採算が合わないからほとんど行われなくな
っていますが、土地区画整理事業というのが行われたときに、権利者の持つ土地はいい
のですけれども、保留地が処分できなくて保留地が残っている場合。あるいは、地権者の
土地なのだけれども、地権者はそんなにいっぱい土地は要らないとすると、地権者も土地
を売りたいと思ってもなかなか売れない場合に、土地区画整理事業でやった土地の半分以上
がそのまま残っているなんていうところがいっぱいあるわけですね、地方の郊外では。
地方都市は、基盤整備をするための最大の手法、区域区分をしている場合には、市街化区
域に入れる最大の手法として土地区画整理事業をずっと進めてきたわけですが、そ
ういったときのその区画整理をした保留地ないしは、保留地ではないにしても空き地を今
後どう考えていくのかというのは、特に地方では大きな問題で、土地はニーズがあるから
と言うけれども、そのニーズがなくなっている土地が地方では市街化区域の中でも結
構いっぱいあるというようなことです。

それから、もう一つは、どなたかも言われていますけれども、防災とかを考えたとき
にも、復興の区画整理をやろうとしたときには、考えたときに、東日本大震災、あるいは熊
本、今般の北海道とかで、地方のかなり郊外あるいは農村部に近いようなところでどうい
うふうな復興を考えるかといったときには、この適正な利用ということのもとに復旧・復
興をどう考えるかといったときに、土地をきっちり明確に所有者がわかっている、ある
いは利用者がわかっているということが必要なのだろうなと思いました。

最後に1つですけれども、実は、適切に利用されていない土地でいっぱい地方に残って
いるのは、企業がバブル期に買って塩漬けにしている何も使っていない土地というのが近畿
圏でも関東圏でも、少し大都市圏のフリンジには山のようにあって、それらに対して、資
産として保有はしているけれども、その後どう使うかというめどがないから塩漬けになっ

ているような土地が山のようにあるわけで、こういうところは、所有者がわかっているけれども、どうするんだといったときに、個人の土地ではない土地に対して、もう少し国として、先ほど個人の土地なのか、国のものなのかというお話もありましたが、もう少しそのあたりも視野に入れていただけるとありがたいと思いました。

意見としてはここまでなのですが、1つ注文をつけさせていただくと、課題事例④に写真が載っていますが、この写真は、「過疎地域の所有者不明土地」で離れている土地というのは、これはふさわしくなくて、これは明らかに平場の散居村で、例えば砺波平野とか、岩手の大崎とか、そういうところの写真なので、こういうのをイメージするのではないと思うので、もう少しイメージを喚起するようなものにしてください。これは注文です。

長くなりましたが、以上です。

【山野目部会長】 中出委員、ありがとうございます。

委員の皆様方から多岐にわたるご意見をいただきましたから、少し終が4分か5分延びるかもしれませんが、ご協力ください。

資料4の14ページ、後ろから2ページ目のところをごらんいただきたいと望みます。14ページの一番上のところに、総論的な観点として3つの丸で事務局として考えたところをお示ししております。

3つの丸の一番上の土地基本法の改正の必要については、既にたくさんの委員からご指摘をいただきました。とりわけ宇賀委員からは、具体的な法条を挙げてのご意見、ご提案がありましたし、松尾委員からは、その観点をさらに歴史をさかのぼって検討するというご指摘もいただきました。繰り返しませんけれども、今後の事務局の資料準備においてご留意をいただきたいと望みます。

それから、丸の2つ目のところに出てくる「管理」という言葉について、これを中身を明瞭にし、その上で社会的に説明可能な言葉、概念を用意して訴えていくことが重要であるという指摘が吉原委員、中出委員からありました。この観点も忘れてはいけなないと考えます。この点は、丸の2つ目とさらに3つ目の両方にかかわるでしょうか。

それから、ここに丸で示していませんけれども、留意しなければならない総論的観点として、都市計画、もう少し広くいうとゾーニングとの関係もこの課題との関係で留意をしてくださいというお話がありました。最初に増田委員からお話がありましたし、柚木委員から農地との関係でも、決して都市的土地利用のみではなく、農村的・農業的土地利用の関係でも1筆1筆の土地のみを考えるのではなくてゾーニングを考えてくださいというお

話がありました。茅野委員からも都市計画との観点が重要であるというお話をいただいたところでもあります。

その下のところに、図にして合計6つの升目に区切って事務局としての問題整理がなされているということを改めてご確認いただきたいと望みます。左の列が所有者不明土地、右の列が所有者判明土地でありまして、それぞれについて、縦3段。一番上があまり問題なく利用されているという状況。真ん中が利用ニーズがうまくマッチしていないという状況。一番下が利用の見通しが当面立たない一番深刻な状況。

下の2つの段は点線で区切ってあることからおわかりのように、概念としては別なものですけれども、じつのところ現地に行ってこれがどちらの土地であるかということをおぼろげに言い切ることは難しいかもしれません。しかし、思考整理としては2つを分けて考えましょうということで、実線ではなくて点線でお示ししています。

その6つの升目の左肩、左の列の一番上のところは、長年利用していても、利用者による取得や処分が困難であるという、一見問題がなさそうですけれども、こういう問題があります。本日は、三原委員と奥田委員から遺産分割の在り方を考え直してほしいというご指摘をいただきました。もしかすると遺産分割に期限を設けるとか、それから相続している数人の者のうちの1人がずっと所有をし続けているような場合については、遺産分割の手続とは別に、あるいはそれを経ずに、取得時効を容易に認めるというような仕組みの導入が必要であるかもしれません。お2人の委員は、そこまでおっしゃいませんでしたけれども、そういう課題に発展していくものであろうというふうに感じます。

その下の左側の列の2段目と3段目のところにまたがるお話でありますけれども、三原委員からこういうお話がありました。現在の不在者の財産管理の制度は、不在者という者、人に着目した制度であるけれども、考え方を転換していく余地があって、この問題となっている土地という物に着目した財産管理の制度をこれから構築していく必要があると御話です。既に特別措置法にそういうヒントがあるかもしれないけれども、というお話もいただきました。この観点も大切でありまして、人ではなく物単位の財産管理というものを考えることができるのかというお話が課題として本日浮かび上がってきたものではないかと感じます。

右列に行ってくださいまして、右列の一番上は何も問題がないことは当然ですが、右列の2つ目と3つ目のところについて、多くの委員からのご指摘がありました。増田委員から、まず所有権の放棄というふうにならざるに今まで議論されてきたところについて、議論を続けな

ければいけないというご注意をいただきました。奥田委員からは、所有権の移動もともかく管理を委託する仕組み、あるいは寄附などについても幅広く考えてほしいと要望をいただいております。永沢委員からも、所有者が適切な管理を果たし得ないときに、どなたかに委ねるという仕組みを考えてほしいという問題の提起をいただき、これら一連の問題提起を各委員からいただいたところであります。

このような議論を承ってくると、「所有権の放棄」という言い方で今まで議論をしてきましたから、あれが一般にさまざまな議論、メディアの報道などでも使われてきた言葉なのであって、論点の記号といいますか、ラベルとしては、これからも「所有権の放棄」でいいのかもしれませんが、ほんとうに放棄という考え方、論理、あるいはそれを法文に書くような制度創設でよいかということは、少し考え直してみる必要があるのかもしれませんが。受け皿を見つけた上で譲渡をする、寄附をする、管理を委託するというような、赤裸々に放棄というものではないような、さまざまなアイデアをこの部会でもそうですし、他の研究のステージにおいても検討していかなければならないというヒントもきょう何人かの委員からいただいたのではないかとこのように受けとめます。

本日委員からいただきましたそれぞれのご指摘、いずれもどれ一つとして重要でないものはありません。今後事務局において整理をしてもらいまして、ワーキングの会議及びここで開くことをお願いする、そんなに回数はありませんけれども、本来の会議でどういふふうな議題を順にお出ししていったらいいかということ考えた上で、また委員の皆様方にご協力を求めてまいりたいというふうに考えますから、何とぞよろしくお願い申し上げます。

本日の内容にわたる議事を了しました。事務局でご進行をお願いいたします。

【企画課企画専門官】 山野目部会長、ありがとうございます。

それでは、予定の時刻となりましたので、これを持ちまして第4回国土審議会土地政策分科会特別部会を終了いたします。

委員の皆様におかれましては、今週中をめどにワーキングですとか部会の日程調整のご連絡をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

なお、政府全体の取り組み方針としまして、審議会の会議のペーパーレス化というものを進めていくことになっておりまして、次回以降の会議につきまして、少しタブレットの使用などを含めて試行させていただくということがあるかもしれませんので、ご協力のほどをよろしくお願いいたしたいと思っております。

なお、本日お配りした資料につきましては、お席に置いていただければ、後ほど事務局よりお送りいたします。

今後ともよろしく願いたします。多様にご議論をありがとうございました。

— 了 —