

土地の利用や管理に関して所有者が負うべき責務や、その責務の担保方策に関して必要な措置の方向性について（たたき台）

## 1. 所有者の責務及び関係者の役割について

土地は、適切な利用・管理がされない場合には、近隣住民の生活環境の悪化を招く、周辺の土地利用の支障となる、災害時の対応の支障となるなどその土地の所有者だけにとどまらない悪影響を生じる場合がある。

国民の諸活動の基盤であり、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有し、その価値も社会的経済的条件により変動するといった土地の特性に鑑みれば、公共の福祉の観点から、土地について、その条件に応じた適切な利用・管理を確保することが必要である。

上記のような課題に対応するため、土地の利用・管理に関する制度・施策を再構築する必要があり、その前提として、所有者、近隣住民、地方公共団体、国などの土地に関係する者の適切な役割分担を明らかにすべきである。

### ①所有者の責務

- 土地の特性に鑑み、土地については公共の福祉を優先させるものとされており（土地基本法第2条）、その観点から、本来的に土地所有権には利用・管理に係る責務が伴い、土地所有者には土地の適切な利用・管理の確保に一定の役割を果たすことが求められている。
- 人口減少等に伴う社会経済状況の変化に伴い、利用意向の低下等により適切に管理されない土地が増加しており、また、これらの土地は、将来的に所有者不明土地となる可能性も高い。このような中で、土地の適切な利用・管理の確保及び所有者不明土地の発生抑制・解消のためには、まずは所有者自身による土地の適切な利用・管理を促すことが必要。

#### 【所有者に求められる役割】

- ・ 第一次的には所有者自らが、土地利用に関する計画に従って、条件に応じて適正に利用する（土地基本法第3条）とともに、周辺に悪影響を与えないように条件に応じて適切な管理（管理委託を含む）を行う。
  - ・ 保有意向がない場合には、利用希望者に譲渡・賃貸等をして、適切な利用・管理の確保を図る。それまでの間も、周辺に悪影響を与えないように適切に管理を行う。
  - ・ 土地を円滑に利用・取引可能な状況におくため、登記手続を適時に行うほか、境界の明確化に努め、協力する。（法的管理）
  - ・ 利用の見込みがなく、土地の売却等によっても管理費用を賄える見込みがない場合など管理の負担が重い土地については、管理の在り方を近隣住民、地方公共団体等に相談する。（投げ出すのではなく他の選択肢を探す。）
- 所有者が責務を果たさず、周辺の土地や関係者に悪影響を与える場合には、公共の福祉優先の観点から所有権より近隣住民、地域の利益（生活環境の保全、安全の確保、地域の

活性化・持続可能性等)が優先され得るため、悪影響の度合いに応じて土地所有権が制限を受ける場面があると考えられる。

なお、生活環境の悪化や保安上の危険などの物理的な悪影響については、土地の条件によって具体的な悪影響の度合いは異なり、周辺に住民がいない場合など悪影響が問題とならない場面もある。他方、権利関係の不明確化については、現時点で利用・管理に支障が出ていなくとも将来的に利用・管理に支障が生じる可能性があり、その時点では対処が困難となることが想定されることから、現時点で支障がなくとも対応が求められると考えられる。

また、悪影響の切迫性も考慮されるべきであり、災害発生時など緊急に対応が必要な場合では所有権の制限の態様も通常時と異なるものと考えられる。

#### 【悪影響の例】

- ・生活環境の悪化：雑草の繁茂等により、害虫の発生、火災・犯罪の誘発のおそれが生じている場合 等
- ・保安上の危険：老朽化により木の枝が落下する危険があり、家屋等に損害を与えるおそれがある場合、土砂崩れのおそれがある崖地の場合、現に土砂崩れが生じた場合 等
- ・権利関係の不明確化：不真正な登記、不明確な境界等により、相隣関係のトラブル解決や、共有者等による利用・処分を困難にする 等

- 他方、所有者の責務は無限ではなく、求められる管理の在り方(水準・内容)については土地の置かれた条件によって異なり、また、所有者以外の者と協力して行うことが適切な場合も考えられる。

#### ②所有者以外の関係者の役割

- 所有者不明の場合を含め、所有者が適切に土地を利用・管理しない(できない)場合もあり、生活環境の保全、地域の持続可能性等の観点から看過できない場面が増加している。
- このような中では、所有者以外の者が役割を担うことで土地の適切な利用・管理が確保され、当該者の利益や地域全体の利益につながる場面があると考えられる。
- このため、地方公共団体は、地域の公益を実現する立場から、地域の実情に応じ、所有者及び所有者以外の関係者が役割を担うことを支援し、促す取組を実施することが求められる。また、国は、最終的な土地政策の責任を担う立場から、そのための制度構築や地方公共団体等の取組への支援を行うことが求められる。
- さらに、地方公共団体や国は、生活環境の保全、住民の安全確保等の観点から必要と認める場合には、自ら土地の適切な利用・管理の確保に努める責務があると考えられる。

#### 【行政に求められる役割】

- ・土地が適切に利用・管理されず周辺に悪影響を与えている場合に、地方公共団体等が、所有者に対し、管理委託等を含めた適切な利用・管理を促し、支援する。

- ・手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングが地域の持続可能性の観点から円滑に行われるよう、地方公共団体等が情報提供などの環境整備や、助言などの支援を行う。
- ・所有者に利用意向がなく、市場でのマッチングも難しい土地について、その利用・管理の在り方に関する地域における合意形成を、地方公共団体等が支援する。必要に応じ、地域における土地の利用・管理の在り方に関する計画、指針等を、事前に又は合意形成の過程において明らかにする。
- ・地域コミュニティ、近隣住民等が積極的に土地の利用・管理を行いやすい環境を地方公共団体が整備し、必要に応じて支援する。
- ・管理不全による悪影響の度合、緊急性が高い場合等には、地方公共団体、公物管理者等が直接対応を行う。(代執行・取得等)
- ・国は、上記の取組を行うための制度構築や、取組を行う地方公共団体等への支援を行う。また、地方公共団体と協力して、土地の適切な利用・管理・取引を支える情報基盤(所有者、境界等の土地情報)の整備、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組む。

#### 【民間の関係者に期待される役割】

##### <近隣住民に期待される役割>

- ・当該土地の条件、適切に利用・管理されることによる悪影響の除去、受益等を踏まえて必要な場合、当該土地の利用・管理に協力する。  
(所有者からの相談に応じるとともに相隣関係や利害関係に基づき必要に応じて当該土地の利用・管理に関与する。場合によっては自らの受益に応じて負担する。)

##### <地域コミュニティ、まちづくり団体等に期待される役割>

- ・当該土地の条件、適切に利用・管理されることによる地域全体への悪影響の除去・受益等を踏まえて必要な場合、当該土地の利用・管理に協力する。(所有者からの相談に応じるとともに、地域全体の受益や公益の実現に寄与する場合には、必要に応じて当該土地の利用・管理に関与する。)
- ・地方公共団体の役割を一部分担し、連携・協力して土地の適切な利用・管理の確保を促進する。

### ③求められる管理の在り方

- 周辺の土地や関係者に悪影響(生活環境の悪化、保安上の危険等)を与えないような管理が求められるが、その具体的内容は土地の置かれた条件によって異なり、一律の基準を設けることは困難である。このため、管理不全の土地について、誰がどのような水準・内容の利用・管理を行うかについては、当該土地の利用・管理の在り方により影響を受ける周辺地域で、当該土地の関係者が必要に応じて話し合い、合意形成を図ることが望ましい。

例えば、周辺に悪影響を与えず、当分の間利用が見込まれない土地については、将来の事情変更により利用ニーズが生じた際に、利用の障害とならないような最低限の管理(法的管理を行う。必要に応じて見守る。)で足りると考えられる。

- 所有者は、悪影響を与えないよう管理することに加え、最低限、上記の話し合いに応じることが求められ、関係者が当該話し合いの申し入れを行うことが可能になるよう、自らが所有者であること及びその所在を登記により公示する責務があると考えられる。また、土地の境界画定は当該協議の前提条件にもなり得るため、所有者は土地の境界画定に努め、協力する責務があると考えられる。

#### ④土地を手放す仕組みとの関係

- 土地の適切な利用・管理を確保する観点からは、第一次的には所有者が一定の責務を果たすことが求められるものであり、所有者が土地を放棄すること自体は必ずしも問題の解決に資するものではない。
- 所有者自らによる利用・管理が困難な場合においても、所有者を含めた関係者が各々の責務や役割を認識し、適切な利用・管理に向けて協力することが求められる。利用ニーズのマッチングや地域における合意形成等を図る中で、生活環境の保全、安全の確保、地域の活性化・持続可能性などの地域の公益につながる方向で、新たな主体による利用・管理につなげることが重要である。
- 地域における合意形成プロセスの中で、地域の公益につながるため利用・管理する意義があると認められた場合には、市町村の関与や支援の下で地域コミュニティ等が利用・管理する場合や、市町村自らが利用・管理、取得する場合が考えられる。また、広域に影響が及ぶ場合には都道府県が利用・管理、取得する場合が考えられる。
- また、公物や公的施設を管理している国、地方公共団体の立場で、当該公物等の適切な管理の観点から管理、取得する場合もあり得る。
- その上でなお、利用・管理、取得する意義を認める主体が存在せず、所有者が責務を果たすことが困難な場合については、所有者不明土地の発生を抑制し、災害発生時の対応を含め将来の利用の障害を可能な限り小さくする観点から、このような土地の管理には国民負担が発生し得ることも踏まえつつ、求められる管理水準が低いなどの一定の条件を満たすと認められる場合に、最終的に国が当該土地を譲り受ける手続を設けることを検討すべきである。なお、これらの財産の管理体制の整備についても検討すべきである。

## 2. 必要な措置の方向性について

### ①土地についての基本理念と責務

土地が適切に利用・管理されていくために、下記の方向性を確認し、明らかにすべきである。

#### ○ 土地の適切な利用・管理を確保することの公共性

- ・ 国民の諸活動の基盤であり、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有し、その価値も社会的経済的条件により変動するといった土地の特性に鑑み、公共の福祉の観点から、土地はその条件に応じて適切に利用・管理されるべきものである。

#### ○ 土地所有権の制約と土地所有者の責務

- ・ 財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定めるとされており（憲法第29条）、土地所有権は公共の福祉による制約を受ける。
- ・ 土地の特性に鑑み、土地については公共の福祉が優先されるものとされており（土地基本法第2条）、土地所有権には利用・管理に関する責務が伴う。
- ・ この観点から、土地所有者が、周辺の土地を含め、土地を適切に利用・管理できない状況に置く（周辺の土地に悪影響を与える、共有者による利用・管理・取引を困難にする等）ことは適切な所有権の行使とは言えないと考えられる。
- ・ 所有者が責務を果たさず悪影響が生じている場合には、土地の適切な利用・管理の確保のため、土地所有権が制限を受ける場面があり得ると考えられる。

#### ○ 土地の利用・管理に関して所有者や関係者に求められる責務・役割

(所有者の責務)

- ・ 土地所有権には一定の責務が伴い、第一次的には所有者自らが土地の適切な利用・管理（物理的管理・法的管理）を確保することが求められる。
- ・ それが困難な場合には関係者に相談する等により、周辺又は関係者に悪影響を与えないよう土地が適切に利用・管理されるように努めることが求められる。

(関係者の役割)

- ・ 国、地方公共団体等は、所有者及び所有者以外の者が役割を担うことを支援し、促す取組や、それらを実施するための制度構築を行っていくことが求められる。また、生活環境の保全、住民の安全確保等の観点から必要と認める場合には、自ら適切な利用・管理の確保に努めることが求められる。
- ・ 近隣住民、地域コミュニティ等が、所有者が責務を果たすことを支え、促し、場合によっては補完する役割を担うことで土地の適切な利用・管理を確保できる場合がある。また、状況によっては、当該者が自らの負担や所有者への補償を行う前提で、自らの利益や公益を実現する観点から主体的に関与する場面もあり得る。
- ・ これらの場合に、所有者が責務を果たしていないことにより悪影響が生じている場合

において、関係者が行う利用・管理は、所有権を制限し得る場合がある。

## ②土地が適切に利用・管理されていくために必要な措置（基本的施策）の方向性

土地が適切に利用・管理されていくために、所有者、近隣住民、地方公共団体、国などの土地に関係する者の適切な役割分担の下、以下のような措置を関係する個別法の改正や行政の施策等により講じていくことが求められる。これらの制度改正や施策の充実の基本となる方向性を土地基本法に盛り込むべきである。

### <適切な土地の利用・管理を促す措置>

- ・土地の利用を促す措置
  - －立地適正化計画など地域の持続可能性に配慮した土地利用計画に沿った利用促進 等
  
- ・所有者に管理を促す措置（管理委託の斡旋など管理を容易にする措置を含む）
  - －管理不全の土地について行政が所有者に管理を促す。併せて管理委託の斡旋や費用を徴収した上での管理の代行 等
  
- ・利用ニーズのマッチングなど土地取引・利用の円滑化・促進
  - －相談窓口の設置、空き地バンクへの登録
  - －マッチングを有効に機能させるための環境整備
  - －地域におけるまちづくり活動等を通じた土地の利用価値の向上・顕在化に向けた取組 等
  
- ・地域における適切な土地の利用・管理の確保
  - －地域における合意形成のコーディネート、地域における土地の利用・管理の在り方に関する計画、指針等の策定
  - －地域の関係者による利用・管理への協力を円滑に行うための制度・支援措置の検討
  - －地域に与える影響が小さく、関与する必要性が低いと合意された場合に、求められる管理水準が低いなど一定の条件を満たすと認められる場合に、国が土地を譲り受ける手続の検討 等

### ※留意事項

- －これらの措置については、それぞれの措置との接続等を考慮しながら総合的に講じられることが望ましい。
- －これらの措置は個々の土地の条件に応じて講じられ、これらの措置を実施する体制は、地域の実情に応じて整備されることが望ましい。
- －行政・地域・専門家が協力して問題に対応していける環境整備も重要。

### <所有権の制限を伴う措置>

(放置土地への対応)

- ・ 放置土地（所有者が責務を果たさず放置していることにより、何らかの悪影響が生じている土地をいい、所有者の全部又は一部が不明であることによるものを含む。以下同じ。）について、近隣住民や地方公共団体など所有者以外の者や一部の共有者が行う悪影響の除去について
  - － それに伴う権利侵害の度合いが相当程度低いものについては、当該行為を合理的に行うことを可能にする措置
  - － 一定の権利侵害を伴うもの（所有者に費用負担を求めるものを含む）について、現状より合理的な一定の手続により可能にする措置
- ・ 公共的目的のための利用・管理、取得を円滑化するための措置（所有者不明土地法の円滑な施行、活用促進等）

(所有者が利用・管理している土地への対応)

- ・ 所有者による利用・管理により悪影響がある場合に、近隣住民や地方公共団体など所有者以外の者がその除去を一定の手続により行うことを可能にする措置（措置が可能な場面や手続の明確化を含む）

<土地の適切な利用・管理、取引を支える情報基盤整備>

- ・ 登記（土地・建物の所有者情報の公示）の促進
  - － 取引の安全・円滑に資することを目的とする登記の公示機能を踏まえた、相続を登記に適時に反映させる仕組みの構築
  - － 登記を適時に行うインセンティブ 等
- ・ 地籍調査の推進、境界画定への協力
  - － 地籍調査の円滑化・迅速化
  - － 境界画定が円滑に行われるための環境整備（境界画定に関する規律の見直し） 等