

2020年5月11日

## 土地基本法と国土調査法の改正を受けて

土地政策分科会

分科会長

山野目 章夫

土地政策分科会の委員の皆さんにおかれましては、お元気でいらっしゃいますでしょうか。

このたびの会議のために用意された資料において審らかに紹介されておりますとおり、第201回国会（常会）におきまして、土地基本法等の一部を改正する法律が成立いたしました（令和2年法律第12号）。

土地政策にとりまして、またそれに関連して当分科会の役割ということにおきましても、歴史的な画期を提供する今般法律の成立に際し、ここまで御尽力をいただきました委員の皆様、そして、ご協力をいただきてまいりました関係府省の関係官、公私の関係団体の皆様に御礼を申上げるため、一言の御挨拶を差し上げます。本来でありますれば、会議の席上、御礼の御挨拶を差し上げるべきところではありますが、お許しを賜りますよう御願申し上げます。

この成果をもたらすために御尽力をいただいていた委員の皆さんには改めて申上げるまでもないことばかりでございますが、今般法律の意義が後世に顧みて明瞭になっていることが大切でありますから、皆様と共に、いささかの確認をいたしておきたいと存じます。

問題の端緒は、なんと申しても人口減少社会ということでありました。そこにおける土地需要の低下に伴い、所有者がわからない土地や管理状態が不良な土地が増えてきております。所有者不明土地の増加は、生活環境の悪化の原因となり、社会基盤の整備や防災の重大な障害となりかねません。

そこで、所有者不明土地対策などの観点から、まず、第一の柱として、人口減少社会に対応して土地政策を再構築し、また第二の柱として、土地の所有と境界の情報基盤である地籍整備の円滑や迅速を期し、これを土地に関する基本施策の一環に明瞭に位置づけなければならないと考えられました。

そこで、皆様が御記憶のとおり、当分科会におきましては、企画部会におきまして今後の土地政策の在り方について検討をお願いすると共に、土地所有者の責務などを盛り込み、土地基本法が謳う土地についての基本理念を見直すため、

特別部会を設けて検討を進めました。地籍調査をはじめとする国土調査につきましては、従前の十箇年計画の場合と同じように、国土調査のあり方に関する検討小委員会における審議をお願いいたしました。これらの成果が一本の法律案に結実し、国会における採択に辿り着いたものが、頭書の法律でございます。

**土地基本法の改正** あらためてその成果を確かめると、まず土地基本法は、申すまでもなく土地政策の基本体系を提示する法律であります。なぜ土地について基本法とよばれるものが必要とされるものでありましょか。それは、土地が、国民生活と国民経済の基盤となる空間であるからにはほかなりません。そうであるからこそ、土地については、多岐にわたる施策とその根拠となる法制の整備が講じられます。それらは、膨大であり、そのままであれば雑然としたものになり、ハーモニーを欠くおそれがあります。そこで前提とされるべき基本理念を明確にし、基本的な施策の体系が明瞭になっていなければなりません。

そのために土地基本法が制定された時期は、皆様が御高承のとおり、平成の初めでありました。もとより平成の制定の段階で既に、土地基本法の役割としての普遍的な土地政策の提示という思想の萌芽がみられました。すなわち、土地に関する基本理念と基本的施策の提示ということであります。けれども同時に、この段階の土地基本法は、当時の情勢に即応するための経済対策立法としての側面も濃かったと評しなければなりません。荒れ狂うバブルを抑え込むという見地から、事業者のする投機的取引を抑制しようとし、事業者に対し土地の利用を促しました。〈利用〉、これがキーワードでありました。ですから、この土地基本法は、必ずしも開発を規制しようとしたものではありません。このような当時の状況との関連という制約から、平成の土地基本法は、普遍的な土地政策の提示という役割において限界を伴うものとならざるをえませんでした。キーワードの利用は登場しますが、管理という概念は明瞭には示されていません。また、土地に関する責務は事業者に厳しく課せられる建付けであり、ここに事業者とは、投機的取引に関わるかもしれない不動産事業者であり、それに資金を出す金融機関でありました。

これらの特徴と申しますか限界を伴う土地基本法は、本質的な改正を経ないまま平成の時代を見守り、令和を迎えます。

今、私たちは、人口減少社会に向かい合って、土地の適正な利用と、そして何よりも管理の確保の観点から土地政策を再構築しなければなりません。そのためには、平成の土地基本法を否定する必要はありませんが、そこに示されている思想は、大きく転轍されなければなりません。

皆様の御協力により練り上げた土地基本法の改正思想におきましては、目的・基本理念・責務・基本的施策という、すべての観点において、管理の重要性を明

確化しております。この〈管理〉が、このたびのキーワードでございます。

ただし、皆様におかれてお気づきのように、ただいま申し上げましたことを強調する際には、ひとつ注意が要ることでありましょう。

令和の土地基本法のキーワードが管理であるといえますと、では、平成の土地基本法のキーワードである利用ということは、もはや無視されてよいということでありましょうか。申すまでもなく、そうではありません。そのような短絡の思考は、結局、令和の土地基本法もまた、人口減少社会という足下の社会経済情勢に縛られたものにしてしまいます。今度こそ、ここで普遍的な土地政策を提示するものとして土地基本法を調べなければなりません。ですから、新しい土地基本法のキーワードは、ひとり管理であるにとどまらず、〈管理〉と〈利用〉でなければなりません。

これを具体的にみてまいりますと、新しい土地基本法においては、時々の土地政策の基本的な政策を提示する土地基本方針という制度装置が設けられます。これは、適正な利用と管理を確保する観点から折々の土地政策の方向を明示するものであり、当分科会の調査審議を中心として、国土審議会の意見を聴いて政府において決定するものです。また、土地に関する計画の制度に管理の観点が追加されています。管理不全土地の適正な利活用のための取引需要との接合を講ずるものとし、適正な管理のため国や地方公共団体の責務のほか、土地の所有者、そして、土地を使用収益する権原を有する者の責務の規定が盛り込まれました。ここに所有者などの責務として定める事項のなかには、登記などによる権利関係の明確化や境界の明確化ということが含まれます。

**国土調査の推進** 頭書に申し上げました法律のあと一つの柱が国土調査法の改正でございます。ただいま土地基本法のなかに土地所有者などの責務が盛り込まれ、そこでは土地の境界の明確化に係る責務が含まれると申しました。そのことに関わります。

地籍調査は、現下、全国における進捗率が、おおよそ 52 パーセントであります。とはいえ、皆様の印象をお尋ねしましょう、この数字は何か見慣れた数字であるとお感じにはならないでしょうか。ここを実効的に打開するためには、現地調査の手順を見直すことが望まれますと共に、計画の立て方におきましても、単に全国、一元の統計である 52 という数字ばかり考えていることでも宜しくないと感じます。

現地調査の手順の見直しとしまして具体的に申しますと、所有者などに対する報告徴収権限を調査実施主体に付与し、所有者探索のために固定資産税台帳などの利用を可能とし、また、不動産登記法の改正になりますが、地方公共団体が筆界特定を申請することができるものとされました。これらが今般法律の成

果にほかなりません。今後進められるべき施行の準備におきましては、国土交通省令を改正し、所有者不明の場合において、筆界案の公告により筆界を見定めることができるものとするのがよいでしょう。地籍調査作業規程準則は、その30条などを中心として、この考え方を明瞭に読み取ることができるものとする方向で装いを一新することが期待されます。くわえて、地域ごとの特性に応じた効率的な調査手法を導入することも重要であり、都市部においては官民境界を先行して調査し認証を得て公表する施策を講ずると共に、山村部については、リモートセンシング・データなどを活用する調査手法を導入して、現地立会いのルールを見直すなどすることが適切でありますから、それらの実現へ向けてのいくつかのヒントが今般法律に盛り込まれました。

こうした国土調査法の改正を睨みつつ、2020年度からの新しい国土調査事業十箇年計画を定めるにつきましても、同じ法律において国土調査促進特別措置法が改正されました。これらの経緯を踏まえ、十箇年計画における目標数値の掲げ方の工夫などを盛り込む同計画の案は、まさに本日の議題としてお諮りするものでありますから、よろしく御審議を賜りますよう御願申し上げます。

大きく装いを改めた土地基本法と国土調査法をごらんいただきましたけれども、いささか遠い眼で私たちの社会の行く末を睨む際、このたびの成果は、どこに意義が見出されるものでしょうか。どこに意義を見出すか、ということ自体、委員の皆様の間でそれぞれの見方のおありでいらっしゃるはずであり、そこにこそ様々な立場にあられる委員の間で論を尽くす分科会の本領が躍如であります。ぜひ土地基本法の新しい法文を御手際の折、通してごらんいただき、お気づきのことをお教えてください。

なまけ癖のある私は、第1条のみを眺めているところです。けれども、その限りにおいても、注目されることがあります。いままでの土地基本法には「需給関係」とか「地価の形成」という言葉が見え、半面、「地域」が見当たりません。新しい法文は、ひとたびならず「地域」が登場します。そう、地域。土地政策は、土地そのものが問題だから展開するというよりも、その土地が、そこで人々が暮らす場所であるからこそ、意味があるものでありましょう。地域をしっかりとらなければ、これからの日本が立ち行かない、という文脈は、新しい土地基本法を読み解く際の一つのヒントであるかもしれません。

**土地政策分科会の役割** このたびの土地基本法等の一部を改正する法律（令和2年法律第12号）の成立を受け、当分科会の役割も、ますます重要なものになってくることでありましょう。これまでも、土地白書（年次報告）の審議をお願いする際、単に形式的に白書の草稿を諒承するというだけでなく、なるべく土

地政策の実質を皆様に御論議いただくことがかなうよう、分科会の運営に心してまいりました。今後も土地白書に関する役割は異なりませんが、これに加え、土地基本方針に関する国土審議会としての意見を調えるための審議という役割が加わります。こちらはまさに当面の土地政策の中味を委員の皆様に論じていただく機会となります。10年に一度は国土調査促進特別措置法に基づき十箇年計画を検討いただき、また、その中程のおおむね5年あたりで中締めを検証をお願いするというリズムも、おそらく今後とも変わらないと想像します。平成の土地基本法の制定に際し、土地政策審議会という名称で始まった当分科会は、これまでの伝統を踏まえ、新しい時代に向かい合い、政府の土地政策を総攬する仕事に励まなければなりません。

かさねて委員の皆様のこれまでのお力ぞえに御礼を申し上げ、また、今後とも変わらぬ土地政策への精力的な御参画をなにとぞ宜しく御願申し上げます。

今般法律の制定に力を尽くしてくださった当分科会の企画部会、特別部会および国土調査のあり方に関する検討小委員会の委員で当分科会に所属しておられない皆様にも、当分科会を代表して、本状と同様の御礼と御挨拶をお届けすることといたします。

ここで差し上げた話題などにつきまして、委員の皆さんに集っていただき、親しく御意見をお伺いする日を心待ちにいたします。

お読みいただき、ありがとうございました。