

国土審議会土地政策分科会特別部会
中間とりまとめ

平成 29 年 12 月

国土審議会土地政策分科会特別部会

国土審議会土地政策分科会特別部会 委員名簿

委員	◎ 山野目 章 夫	早稲田大学大学院法務研究科教授
特別委員	○ 中 井 検 裕	東京工業大学環境・社会理工学院教授
〃	中 出 文 平	長岡技術科学大学副学長
〃	増 田 寛 也	株式会社野村総合研究所顧問
〃	松 尾 弘	慶應義塾大学法科大学院教授
専門委員	宇 賀 克 也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
〃	奥 田 かつ枝	株式会社緒方不動産鑑定事務所取締役
〃	小 山 剛	慶應義塾大学法学部教授
〃	田 辺 隆一郎	八王子商工会議所会頭
〃	茅 野 静 仁	三菱地所株式会社経営企画部長
〃	中 川 雅 之	日本大学経済学部教授
〃	永 沢 裕美子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会理事
〃	久 元 喜 造	神戸市長
〃	三 原 秀 哲	長島・大野・常松法律事務所 弁護士
〃	弓 指 博 昭	公益財団法人鹿児島県地域振興公社理事長
〃	吉 原 祥 子	公益財団法人東京財団 研究員・政策プロデューサー

※ ◎ 部会長

○ 部会長代理

特別部会の開催経緯

- 平成29年 9月12日 第1回 特別部会
 - ・設置趣旨及び当面のスケジュール
 - ・所有者不明土地の現状と課題

- 平成29年10月 6日 第1回 ワーキンググループ
 - ・所有者不明土地を円滑に利用するための制度の方向性
 - ・所有者探索の円滑化の方向性

- 平成29年10月25日 第2回 特別部会
 - ・所有者不明土地を円滑に利用するための制度の方向性
 - ・所有者探索の円滑化の方向性

- 平成29年11月21日 第2回 ワーキンググループ
 - ・中間とりまとめ（素案）

- 平成29年12月 5日 第3回 特別部会
 - ・中間とりまとめ（案）

目次

はじめに	1
I. 所有者不明土地の現状と課題	2
1. 所有者不明土地の現状.....	2
2. 所有者不明土地に関する課題.....	2
II. 所有者不明土地の円滑な利用を可能にする制度	4
1. 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み.....	5
(1) 収用手続の合理化・円滑化.....	5
(2) 収用制度の対象とならない公共的事業への対応.....	8
2. 所有者の探索を合理化する仕組み.....	10
(1) 探索範囲の合理化・明確化.....	11
(2) 所有者情報へのアクセス.....	12
3. 所有者不明土地の適切な管理のための措置.....	12
4. 地方公共団体や民間主体への支援・サポート.....	12
(1) 地方公共団体に対する支援.....	13
(2) 地方公共団体による助言・専門家の斡旋.....	13
(3) 長期相続登記等未了土地の解消のための措置.....	14
III. 更なる検討課題	14
1. 所有者不明土地の利用の更なる円滑化に向けて.....	14
2. 土地所有の在り方等.....	15

はじめに

人口減少や超高齢社会を迎える我が国において、土地利用ニーズの低下や地縁・血縁関係の希薄化等により資産としての土地に関する国民の意識の希薄化が見られる等社会的状況が変化する中、所有者不明土地（不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しておらず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地）が発生している。

こうした所有者不明土地が存在することで、公共事業や民間の事業においてその土地を取得・利用しようとする際に、所有者の探索等に多大な時間・費用・労力を費やすことが強いられており、特に市町村が公共事業を実施しようとする場合に直ちにその土地を使えないという状況も生じている。

更なる高齢人口の増加が進む我が国の人口動態を踏まえれば、今後大量の相続が発生する時期を迎える中で所有者不明土地が一層増加することが見込まれることから、所有者不明土地問題の当面の対策に関する制度の方向性等について、喫緊の政策課題として早急に検討を行う必要がある。

加えて、こうした状況の背景には、土地は常に価値のある資産であるということを前提とする現在の土地に関する制度が必ずしも上述のような社会的状況の変化に対応できていないことが考えられ、（憲法で保障されている）財産権との関係にも留意しつつ、土地所有権と公共の福祉との関係や土地所有者の責務など土地に関する権利のあり方についても検討を行う必要がある。

このような中、国土審議会土地政策分科会特別部会では、喫緊な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ついて検討を行うとともに、中長期的課題としての人口減少社会における土地制度のあり方について検討を行うこととしている。

この中間とりまとめは、本部会の第3回までの議論を踏まえ、それらに基づく検討の方向性を整理したものである。今後、国において、このとりまとめを踏まえ適切な対応が図られることを強く期待する。

I. 所有者不明土地の現状と課題

1. 所有者不明土地の現状

所有者不明土地（本とりまとめにおいては「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しておらず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」のことをいう。）は、公共事業や民間の事業をはじめとする様々な場面でその土地の円滑な又は有効な利用を阻害している。

所有者不明土地の実態を把握するために関係省庁による調査が実施されているところであるが、平成28年度に地籍調査を実施した地区（1,130地区558市区町村約62万筆）においては、不動産登記簿上で所有者の所在が確認できない土地は約20%となっており、これが所有者不明土地の外縁と考えられる。一方、地籍調査の実施主体である地方公共団体が追跡調査（戸籍・住民票、聞き取り等による調査）を行った結果、最終的に所有者の所在が不明な土地は0.41%となっており、これが最狭義の所有者不明土地と考えられる。

所有者不明土地の利用を可能とする制度としては、土地収用法に基づく不明裁決制度や民法における財産管理制度、遊休農地の活用や森林の間伐のための制度などが存在する。しかし、それぞれ手続に多くの時間・費用・労力を要する場合があることや、適用できる場面が限られることなどの課題があり、所有者不明土地が、公共事業等を実施しようとする上で支障となる場合が存在している。

2. 所有者不明土地に関する課題

① 所有者不明土地の発生予防等

所有者不明土地は、相続時に登記がされない等の理由により生じるもので、具体的にその土地の利用意向が生じた際に顕在化するが、一方で、利用意向がない土地でも、長期間管理されずに放置されることで、土地の荒廃を招くなど、管理不全の問題として顕在化するケースが存在する。

所有者不明土地を増加させないためには、人口減少など土地利用の前提となる社会状況の変化を踏まえた上で、所有者不明土地の発生を予防する仕組み、放棄された土地の管理責任の所在など土地所有の在り方等について、抜本的な検討を行う必要がある。

② 所有者探索の合理化

公共事業等に土地を利用しようとするときには、まずは売買契約等を締結するために所有者の探索が必要となる。実務においては、最初に不動産登記簿、戸籍、住民票等客観性の高い公的書類による調査（以下「公簿調査」という。）を行った後、なおも所有者の特定に至らない場合には聞き取り調査を実施し、それによって得た端緒情報を基に、さらなる公簿調査を行っている。

探索の結果、所有者の特定に至るケースが大多数であるが、他方、所有者が判明しない場合や所有者は判明しても所在が不明の場合も少なくない。また、長期にわたって相続登記がなされておらず、数次の相続を経ているため所有者が多数にのぼっているケースも稀ではない。利用しようとする土地がこのようなケースに該当する場合などに、所有者の探索に多大な時間・費用・労力を要することとなる。

また、所有者の探索においては、不動産登記簿以外の固定資産課税台帳情報のように現在アクセスできない情報にも、有益な所有者情報が存在する場合がある。しかし、これらの情報は、担当部局以外は、同一市町村内の他部局であっても原則としてアクセスすることができないため、効率的な探索が行われていないケースが存在する。

所有者が不明な場合には、土地収用制度など所有者不明土地の利用を可能とする制度を利用する必要がある。その活用にあたっては、過失なく探索を行う必要があることを踏まえ、地元精通者や近隣住民等への聞き取り調査を行っているケースも存在している。そうした聞き取り調査は、かつては一定の効果が見込まれたが社会環境の変化により現在では効果が得られる見込みが少なくなっており、また個人情報保護の観点から問題が生じる可能性があることも指摘されている。

そのため、有益な所有者情報へのアクセスを可能とするとともに、土地収用制度等の利用の前提となる聞き取り調査についてはその範囲を合理化・明確化することが求められる。

③ 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み

所有者不明土地を利用しようとする場合には、土地収用制度等を利用する必要があるが、その手続に時間を要するケースや、これらの制度の対象とならないため所有者不明土地を利用することができないケースも存在する。

そのため、公共事業においては土地収用手続を合理化・円滑化するとともに、土地収用制度の対象とならない事業であっても、一定の公共的

な事業については所有者不明土地の利用を可能とする新たな仕組みを構築することが必要である。

④ 課題への対応に関する基本的な考え方

所有者不明土地問題は、人口減少やそれに伴う土地利用の変化などの社会状況の変化と、土地は常に価値のある資産であるということを前提とした登記や土地所有に関する制度の齟齬等に起因する複合的な問題であり、その全てを直ちに解決していくことは困難であるため、対応可能な取り組みを積み重ね、一步一步前進させていくことが重要である。

このような観点から、本部会においては、「経済財政運営と改革の基本方針 2017～人材への投資を通じた生産性向上～」(骨太方針)(平成 29 年 6 月 9 日閣議決定)において「所有者を特定することが困難な土地に関して、・・・公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い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、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指す」こととされたことを踏まえ、喫緊の課題として、所有者不明土地の公共的目的のための円滑な利用を可能にする制度の検討を行ってきたところである。当面、所有者不明土地を円滑に利用する仕組み及び所有者の探索を合理化する仕組みについて、速やかに制度構築を行いつつ、現時点で制度化に至らない課題については、引き続き検討を行っていくことが求められる。

所有者不明土地の発生予防等については、法務省において行われている登記制度や土地所有権の在り方など民事基本法制における議論と整合をとりつつ検討を進めることが必要であるため、本とりまとめの後、本格的に検討を行っていくこととする。

また、所有者不明土地問題そのものへの対応ではないが、適正な土地利用を図る観点からは、土地をめぐる行政活動、経済活動の基礎データとなる地籍調査を引き続き推進していくことも重要である。

Ⅱ. 所有者不明土地の円滑な利用を可能にする制度

当面の対応としては、所有者不明土地の公共的目的のための円滑な利用を可能にするため、所有者不明土地を円滑に利用する仕組み及び所有者の探索を合理化する仕組みを中心に対応を検討する。

これらの検討に当たっては、公的主体が公共事業に利用する場合に加え、民間の主体も公共的な役割を担っている時代となっていることを踏まえ、NPOなど民間の主体が所有者不明土地を地域住民等のために公共的に利用し

ようとする場合を含めて対応を検討する必要がある。また、事業に利用するわけではないが、適切な管理が求められる場合に、地方公共団体が所有者不明土地の適切な管理を行える措置についても検討を行うべきである。

また、制度的な対応に加え、これらの制度が適切かつ円滑に活用されるよう、官民それぞれの利用主体をサポートしていくことも重要と考えられる。

1. 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み

所有者不明土地の利用を可能にする制度には、行おうとする事業やそれに伴う補償の内容について反対する所有者（以下「反対者」という。）がいる場合や補償内容の決定に特に専門性が求められる場合にも適用可能な制度であることから慎重な手続を課している土地収用制度を、所有者のうち判明していない又は連絡がつかない者（以下「不明者」という。）が存在する場合にも活用している不明裁決などが存在する。

しかし、所有者不明土地の中には、判明している共有者の中に反対者はいないが、不明者がいることによって利用されずにいる場合が想定されるため、それらについて合理的な手続での利用を可能とする特例措置を講じることが合理的と考えられる。

道路事業、河川事業などの土地を恒久的に利用する事業については、所有権を取得して事業を施行する必要があるため、所有権を取得することができる制度である土地収用制度を活用する際に、上述のように反対者も存在せず、利用されておらず特に補償内容の決定に専門性が必要な場合にも当たらない所有者不明土地を利用しようとする場合について、土地収用法の手続を合理化する特例措置を検討することとする。

土地収用制度の対象となるまでの公益性はないものの一定の公益性を持つ事業については、公益性の差を踏まえ、上述のような所有者不明土地を前提に、所有権の取得まで可能な土地収用制度より権利制約の度合いが小さい利用形態について検討し、土地収用制度とは異なる新たな利用の仕組みを構築することとする。

なお、反対者が存在する場合や、住居やその他の建築物が存在する所有者不明土地については、その利用に当たって慎重な検討・手続が必要と考えられるため、土地収用制度などの現行制度により対応されるべきものと考えられる。

(1) 収用手続の合理化・円滑化

① 利用の形態について

土地収用制度は所有者の意思にかかわらず所有権の取得が可能な制度であり、現行制度においても所有者不明土地の所有権を取得することが可能である。公共事業では土地を恒久的に利用することから、特例措置においても土地の所有権の取得を可能とする。

② 対象事業について

土地収用制度においては、土地収用法第3条に土地を収用してまでも実現すべき高い公益性を持つ事業（以下「収用適格事業」という。）が列挙されており、さらに事業を行う者（以下「起業者」という。）による事業の公益性の説明を受けて事業認定庁が当該事業に公益性があることを認定した事業が対象となっている。特例措置においても、所有権の取得を可能とすることを踏まえると、公益性の担保の必要性が変わるところはないため、土地収用法第3条において列挙され、事業認定を受けた事業を対象とする。

なお、事業認定により担保する公益性の判断根拠には多様な観点があるが、起業者の中から判断根拠としてどのようなものが認められ得るのかわからないといった指摘があることや、地方公共団体の中には用地交渉の経験が少ない団体も存在することを踏まえ、事業の公益性の判断根拠について小規模な事業を含め様々なものを起業者に適時適切に周知するとともに、制度運用に関する相談窓口を設置することにより、通常の収用手続きも含めて事業認定の円滑化を図ることも必要である。

③ 対象となる土地について

土地収用制度においては対象となる土地に限定はないが、特例措置は、明示的な反対者がおらず、利用されていない土地に限定して手続の合理化を図るものであるという趣旨を踏まえ、以下のような土地を対象とすることとする。

- ・行おうとする事業やそれに伴う補償の内容について、判明している共有者で反対する者がいない土地、あるいは所有者の全てが不明者である土地
- ・現に居住や事業のために利用されておらず（営業補償等が発生しない）、定型的な補償算定が困難な建築物が存在しない土地

なお、運用においてどのような土地が特例措置の対象となるかが不明確とならないよう、反対者がいないことを確認する手続や、どのような

建築物が存在しないことが要件となるかの基準が明確になるよう留意する必要がある。

④ 手続について

土地収用制度においては、事業認定を行った後の収用裁決手続において、権利者保護の観点から補償の内容について意見がある権利者からその意見を聴く機会を設けた上で、補償額の算定等について専門性を有する収用委員会が補償の内容について慎重に判断を行うこととしている。他方、特例措置においては、対象となる土地を限定することにより、反対者がいないこと、営業補償等や定型的な補償算定が困難な建築物が存在せず補償額の算定が容易であることが担保されることを踏まえ、手続を合理化することが可能と考えられる。

具体的には、上記③のような土地を対象とする場合、補償の内容に関する先鋭的な利益対立が存在せず、かつ、補償額が簡易に算定できることから、専門の機関である収用委員会が対立する意見を聴いた上で高度な判断を行う必要はなく、実務的な補償算定のノウハウを有する都道府県知事が迅速に裁定を行うこととすることが可能と考えられる。

また、意見を述べることを希望する者が存在しないことから、公開の場で補償について意見を述べる場である審理手続も不要と考えられる。

加えて収用委員会の裁決では、営業補償など土地以外の補償内容の決定に時間を要する場合を想定して、土地の補償に関する権利取得裁決と土地以外の補償に関する明渡裁決とを分けて裁決できるとされているが、特例措置においてはこれらを分けて裁定することは想定されないため、都道府県知事の裁定においては、権利取得裁決と明渡裁決の手続を一本化することが考えられる。

これらを踏まえると、土地収用法の特例措置を用いる場合の手続は次のとおりとなる。

- i) 所有者探索を合理化する仕組み（後述）により所有者を探索
- ii) 土地収用法の事業認定を取得（事業認定は円滑化）
- iii) i)により不明者が存在し、上記③の土地の要件に該当する場合に都道府県知事に裁定を申請
- iv) 都道府県知事が補償金の額等を裁定（公開の審理手続は省略、権利取得裁決と明渡裁決を一本化）
- v) 事業者が補償金を供託して利用開始

(2) 収用制度の対象とならない公共的事業への対応

① 利用の形態について

不明者の権利を現実的に制約する可能性が低く、かつ不明者が現れて権利行使をしようとした場合にも配慮した利用の形態であれば、不明者が持つ所有権を取得する土地収用制度より権利の制約の度合いが小さい利用形態であると考えられる。そのため、次のような土地を暫定的に利用する形態を検討する。

- ・一定の探索を行った上で公告を行っても所有者から申出がないなどにより、不明者が現れる可能性が低い土地について、最低5年間程度の一定期間の利用権を設定する。
- ・不明者が現れ、土地の明渡しを求めた場合には、期間終了後に原状回復して明け渡すことを原則とすることにより、不明者の権利行使にも配慮する。不明者が現れず、判明している所有者にも異議がない場合は、同様の期間の延長を可能とする。

なお、延長により事業が長期間に及んだ場合については、同様の利用を所有の意思を示して行った場合（自主占有）に時効取得の対象となることとの均衡や所有者不明土地の権利関係が長期に不安定となることの弊害を踏まえ、更なる措置（所有権の帰属や利用方法の拡大）を講ずる必要があるかについても、実際の制度運用や民事法制における議論を踏まえつつ、引き続き検討を行うことが求められる。

② 対象事業について

不明者の権利を制約する可能性があることを踏まえると、一定の公益性を持つ事業である必要がある一方で、できる限り使いやすい制度となるよう、生活環境の向上など地域住民等の福利の増進に資するような幅広い公共的な事業を対象とすることが求められる。

また、NPOや地域コミュニティ、民間企業等も地域住民等のための公共的な事業を行っていることを踏まえ、国や地方公共団体等の公的主体に限定するのではなく、民間事業者も対象とすることが重要である。

これを踏まえ、新たな利用の仕組みの対象については、収用適格事業のほか、次のようにすることが考えられる。なお、収用適格事業については、上記のような事業より高い公益性を持つことから、公益性の観点からは新たな仕組みの対象となり得るが、原則として恒久的に土地を利用して実施することが前提であるため、実際に対象となるケースは一定

期間で原状回復が可能な一部のもの（仮設道路、仮設園舎、駐車場等）に限定されることとなる。

- ・実施主体が公的主体である場合には収用適格事業であるが、主体が限定されていることにより民間が行う場合には収用適格事業にならないもの（公園、緑地、広場等）について、主体を限定せずに対象とする。
- ・収用適格事業ではないが、生活環境の向上など地域住民等の福利の増進に資すると認められる施設（購買施設、文化教養施設等）であって、周辺で不足しているものを対象とする。

ただし、民間事業者が対象となることにより、反社会的勢力や事業遂行能力がない者など不適格な者が実施主体となる可能性も否定できないことから、一定の要件や除外事由を設けるなど、事業者の適格性や事業遂行能力について確認をする必要がある。加えて、事業者が倒産するなど、事業が完遂できない場合をも想定し、原状回復が確実になされる措置を検討する必要があるほか、原状回復を求められた際のリスクの負担の在り方について、保険の活用を含め、利用主体のみに負担を負わせない方策についても検討を行うことが求められる。

また、事業主体を限定しないことにより、事業の公益性が不明確になる側面もあることから、新たな利用の仕組みの対象となる事業の性格については、その定義・判断基準を法令等により明確にする必要がある。その際、事業の営利性に関する考え方（営利性があることによつて公益性は排除されないこと、適正な利用条件とすることが求められることなど）を示すとともに、行おうとする事業の地域の計画における位置づけとの関係（事業の公益性や期間の妥当性の判断根拠とすることなど）についても明確化することが求められる。

③ 対象となる土地について

上記の事業は、反対者が存在する場合にまで、あるいは既に利用されている土地について従来の利用を変更してまで行うべきものではないため、土地収用法の特例措置と同様、次のような土地を対象とするべきである。

- ・行おうとする事業やそれに伴う補償の内容について、判明している共有者で反対する者がいない土地、あるいは所有者の全てが不明者

である土地

- ・現に居住や事業のために利用されておらず（営業補償等が発生しない）、定型的な補償算定が困難な建築物が存在しない土地

④ 手続について

対象とする事業の公益性を踏まえ、一定期間の公告を行うなど合理的な範囲の手法により事前に探索を尽くし、利用権設定後に不明者が現れる可能性を可能な限り低くする必要がある。

裁定の主体については、土地収用法の特例措置と同様、公益性の認定や補償金算定のノウハウを持つ都道府県知事とすることが合理的であると考えられるが、地域住民等のための公共的事業であるという事業の性格を踏まえると、公益性の判断に当たっては地域の状況を把握する市町村長の意見を聴くことが適切と考えられる。

これらを踏まえると、新たな利用の仕組みによる手続は次のとおりとなる。

- i) 所有者探索を合理化する仕組み（後述）により所有者を探索
- ii) i) により不明者が存在し、上記③の土地の要件に該当する場合に都道府県知事に裁定を申請
- iii) 市町村長の意見を聴きつつ、都道府県知事が公益性や事業者の適格性等を認定。一定期間の公告の後、都道府県知事が補償金の額等を裁定し、利用権を設定
- iv) 事業者が賃料相当の補償金を供託して利用開始

なお、関与する公的主体の性格等も踏まえた詳細な手続、補償額の算定の方法、設定される利用権に関する取扱（公示の方法、妨害排除の方法）等については、他の利用権の設定を行う制度も参考にしつつ検討を行い、明確化する必要がある。

2. 所有者の探索を合理化する仕組み

I 2. ②のとおり、現在アクセスできていない有益な所有者情報が存在する一方で、所有者探索の実施に当たり一部のケースで行われている地元精通者や近隣住民等への聞き取り調査は、現在では効果が得られる見込みが少なくなっており、個人情報保護の観点から問題が生じる可能性があることも指摘されている。そうしたことから、現在アクセスできていない有益な所有者情報へのアクセスを可能としその調査に注力することとする一

方で、聞き取り調査についてはその範囲を合理化・明確化することが求められる。

(1) 探索範囲の合理化・明確化

所有者探索の実務においてまず行われることとなる公簿調査については、所有者の特定に繋がる客観性の高い資料を調査するものであるため、所有者の多寡にかかわらず、確実に実施する必要がある。

また、現在の公簿調査の範囲には含まれないが、所有者の特定に繋がる有益な情報源（固定資産課税台帳、地籍調査票、電力・水道事業者等の保有情報）については、公簿調査を充実する観点から、個人情報保護に配慮した上で、当該情報源へのアクセスを可能とすることが求められる。

他方、聞き取り調査については、それにより得られる効果とそれに要する時間・費用・労力を勘案し、その調査の範囲を合理化する必要がある。例えば、親族への聞き取り調査については、聞き取り対象者が公簿調査で容易に把握でき、不明者の所在情報を得られることも多い一方、地元精通者、近隣住民等などへの現地での聞き取り調査については、地縁的關係が希薄化している現代においては端緒情報を得られないことが多くなっているほか、個人情報保護の観点からも問題が生じる可能性が指摘されていることから、聞き取り調査の範囲を親族等合理的な範囲に限定することなどが考えられる。

このため、まずは、有益な所有者情報へのアクセスを可能とし公簿調査を充実させた上で確実に実施する一方で、聞き取り調査を合理化することにより所有者探索を行うこととし、その結果所有者が判明しない場合には、所有者不明土地として取り扱い、上記1.の「所有者不明土地を円滑に利用する仕組み」を活用できることとすることが適当である。その上で、探索の範囲については、現場での実務が円滑に進むよう明確化することが求められる。また、あわせて、土地収用制度などの現行制度においても、その活用の前提となる所有者探索の範囲を合理化することが適当である。

なお、所有者が海外にいる場合についても、合理的な探索の範囲について明確化することが求められる。

(2) 所有者情報へのアクセス

上記(1)の通り、今後は、個人情報保護に配慮した上で、固定資産課税台帳情報、地籍調査票、電力・水道事業者等インフラ事業者の保有情報等へのアクセスを可能とする必要がある。

これらの情報を行政機関が利用できるようにするためには、個別法による守秘義務や個人情報保護法制上の目的外利用禁止の原則及び本人収集原則の適用外とする必要があるため、法律において請求に関する根拠規定を設ける必要がある。また、個人情報に関わる問題であり各地方公共団体によって運用が変わることのないよう、運用ルールを明確化することも求められる。

これらの情報は公共的な事業を行おうとする民間事業者の所有者の探索にも有益な情報であるが、民間への情報提供については、個人情報保護への配慮等から別途の検討が必要である。本人の同意を得て所有者の情報を開示する市町村の任意の取組である「空き家所有者情報の外部提供に関するガイドライン(試案)」による取り組みも参考としながら、

1.(2)の事業は一定の公益性が認められるものであることも踏まえた上で、適切な範囲での情報提供を可能とする方策について検討を行うべきである。

3. 所有者不明土地の適切な管理のための措置

不在者財産管理制度及び相続財産管理制度は、所有者不明土地の適切な管理を行う上で有効な手段であるが、地方公共団体が利害関係人として家庭裁判所に財産管理人の選任を申し立てることができる場合は限定的であり、また、どのような場合に地方公共団体が申し立てることができるか必ずしも明らかでないとの指摘がある。

そのため、地方公共団体の長等が、所有者不明土地の適切な管理のために特に必要と認めるときに、財産管理人選任の申立てを行うことを可能とする民法の特例措置を講ずることが必要である。

4. 地方公共団体や民間主体への支援・サポート

上記のような制度的な対応に加え、これらの制度が適切かつ円滑に活用されるよう、また、制度の対象とならない場面も含め所有者不明土地の利用が円滑に行われるよう、官民それぞれの利用主体をサポートしていくことも重要と考えられる。

(1) 地方公共団体に対する支援

地方公共団体における用地取得事務に関して、ノウハウ不足、マンパワー不足が課題となっていることから、国が有するノウハウ等を積極的に提供していくことが求められる。

具体的には、国から地方公共団体へ用地取得業務に精通した職員を派遣することや、国、地方公共団体、関係団体（補償コンサルタント協会等）で構成する協議会を設置し、地方公共団体からの相談に対応することなどが考えられる。

また、既存制度を含め、制度の適切な活用を促すことも重要である。用地取得を進める上で、所有者の理解を得ることができず、事業の適切な段階で土地収用手続きに移行することが必要となる場合もある。特に、所有者不明土地がある場合は、時間の経過は、新たな相続の発生につながる場合があり、権利関係の更なる複雑化など、ますます事業遅滞を招く結果をもたらすことにもなりかねない。

また、土地収用法には、非常災害に際し、公共の安全を保持するために収用適格事業を特に緊急に施行する必要がある場合には、市町村長の許可（国、都道府県の場合は市町村長への通知）を経て、他人の土地を使用することが可能な制度があるが、利用実績に乏しいのが現状である。

こうしたことから、国が、地方公共団体に対しこれらの制度の適切な活用を促すとともに、上記のような支援を通じ、地方公共団体がこれらの制度を活用しやすい環境を整えていくことも重要と考えられる。

(2) 地方公共団体による助言・専門家の斡旋

所有者不明土地の円滑な利用を促進するためには、地方公共団体に対する支援のほか、民間の利用主体への支援も重要である。

民間の主体、特にNPOや地域コミュニティ、所有者不明土地の共有者等においては、所有者の探索や補償額の見積等のノウハウを持たない場合も想定されることから、その相談に応じて、地方公共団体が助言を行うことや、法律や不動産鑑定等の専門家を斡旋することは有意義と考えられる。このような取組は、地方公共団体の自主性により取り組まれるべきものであるが、国から優良事例を示すこと等により取組を促進していくことが求められる。

(3) 長期相続登記等未了土地の解消のための措置

所有者不明土地の発生の要因の一つとして相続登記がされていないことが挙げられることを踏まえると、長期間にわたり相続登記等がされていない土地の解消に取り組むことは重要であり、そのようなおそれのある土地について、相続が発生しているかどうかを確認し、相続が発生している場合には、相続人となり得る者を調査し、その者に相続登記を促すことは所有者不明土地の利用の円滑化のために有効と考えられる。

そこで、登記官において、長期相続登記等未了土地（所有権の登記名義人の死亡後長期にわたり所有権の登記がされていない土地）を特定し、その旨等を登記に記録し、その登記名義人の相続人に対し必要な登記手続の促しをすることが必要と考えられる。また、当該相続人の調査に当たって地方公共団体の長等に対し、戸籍の謄本等の情報の提供を求める措置も併せて講ずるべきである。

なお、調査に当たっては、所有者不明土地問題に直面する地方公共団体のニーズを踏まえて対象地域を選定し、本措置を公共的事業等の所有者探索に活用していくことが有効と考えられる。

Ⅲ. 更なる検討課題

1. 所有者不明土地の利用の更なる円滑化に向けて

所有者不明土地の利用の円滑化に向けた制度に関し、現段階で制度化には至らない下記のような課題を含め、更なる円滑化に向けて引き続き、幅広く検討を行うことが求められる。

① 利用権の延長の結果、事業が長期間に及んだ場合の更なる措置の検討

公共的事業の利用権について、延長により事業が長期間に及んだ場合については、同様の利用を所有の意思を示して行った場合（自主占有）に時効取得の対象となることとの均衡や所有者不明土地の権利関係が長期に不安定となることの弊害を踏まえ、さらに特別の措置（所有権の帰属や利用方法の拡大）を講ずる必要があるかについても、実際の制度運用や民事法制における議論を踏まえつつ、引き続き検討を行うことが求められる。

② 空き地の利用を促進する措置の検討

空き地については、所有者が判明している場合であっても、利用されていない状態が続く場合には所有者不明土地になる可能性が高いものである。

このため、所有者不明土地の増加を抑制する観点からも、空き家バンクや空き地情報のマッチングのような取組も参考にしつつ、空き地の利用を促進する仕組みについても検討を行っていくことが求められる。

2. 土地所有の在り方等

所有者不明土地の発生予防等のための土地所有の在り方の見直しについては、法務省において行われる登記制度や土地所有権の在り方など民事基本法制における議論と整合をとりつつ検討を進めることが必要であるため、本とりまとめの後、これまでの議論で提起された下記のような事項を含め、本格的に検討を行っていくこととする。

① 土地所有者の責務、土地の放棄やその受け皿について

所有者不明土地など適切とはいえない状態にある土地が増加する中で、土地は国民の諸活動にとって不可欠な基盤であり、限られた貴重な資源であるなど一般の財と異なる性格を持っていることを踏まえ、土地所有者がどのような責務を負うべきかについて検討を行う必要がある。

他方、土地を持つことが負担となる場合も存在しており、責務を検討する一方で、その責務を果たすことが負担となる場合に、それを放棄したり、寄付したりすることが可能となるような受け皿についても、受け皿となる主体に当該負担が転嫁されることによる影響に配慮しながら、併せて検討することが必要である。受け皿となる主体については、地方公共団体や中間的な管理団体などを含め、幅広く可能性を探っていくべきである。また、受け取る際の手法についても、実質的に所有権までは移転しない形態も含め、幅広く検討を行うことが求められる。

② 土地情報基盤の整備について

所有者不明土地の解消のためには、土地について、その真の所有者が誰であるかということが分かる制度とすることが必要であり、登記制度とマイナンバー情報などの住民情報を結びつけるような制度についても、個人情報保護の観点や関係法令の目的との関係等も踏まえながら、検討を行うことが求められる。

③ 不動産登記制度について

不動産登記の義務化の是非など登記制度の在り方については、法務省において今後検討が行われる予定となっており、上記のような土地制度の検討に当たっては、登記制度に関する検討と連携しつつ行うことが求められる。

国土審議会土地政策分科会特別部会
とりまとめ

平成 31 年 2 月

国土審議会土地政策分科会特別部会

国土審議会土地政策分科会特別部会 委員名簿

委員	◎ 山野目 章 夫	早稲田大学大学院法務研究科教授
特別委員	○ 中 井 検 裕	東京工業大学環境・社会理工学院教授
〃	中 出 文 平	長岡技術科学大学副学長
〃	増 田 寛 也	株式会社野村総合研究所顧問
〃	松 尾 弘	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
専門委員	宇 賀 克 也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
〃	奥 田 かつ枝	株式会社緒方不動産鑑定事務所取締役
〃	亀 井 信 幸	茅ヶ崎商工会議所会頭
〃	小 山 剛	慶應義塾大学法学部教授
〃	茅 野 静 仁	三菱地所株式会社経営企画部長
〃	中 川 雅 之	日本大学経済学部教授
〃	永 沢 裕美子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会代表理事
〃	久 元 喜 造	神戸市長
〃	三 原 秀 哲	長島・大野・常松法律事務所弁護士
〃	柚 木 茂 夫	一般社団法人全国農業会議所専務理事
〃	吉 原 祥 子	公益財団法人東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー

◎ 部会長 ○ 部会長代理

特別部会の開催経緯

- 平成30年9月20日 第4回 特別部会
 - ・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
 - ・土地所有に関する基本制度の見直しについて

- 平成30年10月23日 第3回 ワーキンググループ
 - ・求められる利用・管理の在り方について

- 平成30年11月20日 第5回 特別部会
 - ・求められる利用・管理の在り方について

- 平成30年12月12日 第4回 ワーキンググループ
 - ・必要な措置の方向性について

- 平成31年1月24日 第6回 特別部会
 - ・必要な措置の方向性について

- 平成31年2月15日 第7回 特別部会
 - ・国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ（案）について

目次

はじめに	1
I. 土地に関する制度の現状と課題	2
1. 土地に関する制度の現状	2
① 土地所有を取り巻く状況	2
② 現行の土地基本法の理念	2
2. 土地所有に関する課題	3
① 土地の管理不全による悪影響	3
② 現行制度下における土地の管理不全に対する取組	4
③ 土地の利用・管理に関与する制度	5
3. 土地に関する基本制度と土地政策の見直しについて	5
① 土地政策の変遷	5
② 土地基本法の見直しについて	6
II. 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	8
1. 所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国の責務及び役割について	8
(1) 所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国の責務及び役割	8
① 所有者の責務	8
② 所有者以外の者の役割	9
(2) 求められる管理の在り方	11
(3) 土地を手放すための仕組みとの関係	11
2. 必要な措置の方向性について	13
(1) 土地についての基本理念と責務	13
① 土地の適切な利用・管理を確保することの公共性	13
② 土地所有権の制約と土地所有者の責務	13
③ 土地の利用・管理に関して所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国に求められる責務・役割	13
(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	14
① 適切な土地の利用・管理を促す措置	14
② 所有権の制限を伴う措置	17
③ 土地の適切な利用・管理・取引を支える情報基盤整備	18
終わりに	20

はじめに

人口減少や都市部への人口集中が進む我が国では、土地利用の担い手の減少、それに伴う利用ニーズが低下する土地の増加や地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての「土地」に対する国民の意識に変化が生じている。その一つの結果が、不動産登記簿などの公簿情報等を参照しても所有者の全部又は一部が直ちに判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地、いわゆる「所有者不明土地」の発生である。所有者不明土地が存在すると、公共事業など様々な場面で、土地を利用しようとする者がその土地の取得・利用のため、所有者等の探索に多大な時間・費用・労力を費やさなければならず、円滑な土地利用や事業実施の支障となる。

所有者不明土地問題については、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2017」において改革の取組の一つとして挙げられたことを契機に、本部会において所有者不明土地の公共的目的での円滑な利用を実現するための方策に関する検討を行った。そして、本部会が平成29年12月に公表した中間とりまとめを元に、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律第49号。以下「所有者不明土地法」という。）が制定された。

所有者不明土地法の制定により、所有者不明土地の公共的目的での利用の円滑化等を図る制度は構築されたが、同法によって所有者不明土地問題が根本的に解消するものではないことから、政府は平成30年6月に開催した第2回「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において、所有者不明土地問題について、2020年までに必要な制度改正を行うことを目指すこととした。このうち、国土交通省が中心となって検討することとされた課題の一つである人口減少社会における土地に関する制度の在り方について、本部会で調査審議を行った。

このとりまとめは、本部会の第4回から第7回までの議論を踏まえ、必要な措置の具体的な方向性を整理したものである。今後、所有者不明土地の発生抑制・解消を目指し、国において、このとりまとめを踏まえた必要な制度改正等の検討が進められることはもちろん、国民生活の基盤である土地を無関心・放置・荒廃の悪循環から、土地を見守り、あるいは再生・保全・利活用するサイクルに乗せ、将来世代に引き継いでいくために、我々一人一人が何をなさねばならないのか、国民的な議論が喚起されることを強く期待する。

I. 土地に関する制度の現状と課題

1. 土地に関する制度の現状

① 土地所有を取り巻く状況

我が国は人口減少社会を迎え、土地利用の担い手の減少や利用意向が低下した土地の増加等により、地方都市や郊外を中心に空き家・空き地が増加している。近年では、地方公共団体に対する土地の寄附を申し出たいという声も多く聞かれるなど、所有者が利用する意向が無い土地が増加しているが、このような所有者による自発的な利用・管理が期待できない土地は、適切な利用・管理がなされないことで草木の繁茂や害虫の発生など周辺に悪影響を与える場合や、相続の際に登記がされず、いわゆる所有者不明土地（不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地）となる場合、あるいは土地の境界が不明確になる場合もある。これらの土地は、周辺に悪影響を与えるおそれがあるとともに、有効に利用したい者が将来現れた際に利用できなくなることとなる。

高齢化の進展に伴い、今後、相続多発時代を迎えることが予想されている。地方に居住していた親の土地を相続しても、子は居住地から離れた土地の利用・管理をしていくことが難しいというように、相続を契機に土地の状況が変化することは往々にして見られ、相続の増加は、総体として我が国の土地の利用・管理に大きな影響を与えることが想定される。一方で、インバウンドの拡大を背景とした不動産投資の拡大など新たな分野における土地需要の発生や、コンパクトシティ化など持続可能性に配慮した土地利用の要請など、土地の有効利用が求められる場面も様々な形で引き続き存在する。

これらの状況を踏まえ、喫緊の課題として、土地が適切に利用され、管理されていくために、関係者に求められる役割を含め、人口減少社会に対応した土地に関する制度の在り方を検討する必要がある。

② 現行の土地基本法の理念

土地に関する制度と土地政策の基本となる土地基本法（平成元年法律第84号）は、バブル期の地価高騰における投機的取引の抑制の要請等を背景に制定され、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、土地についての基本理念や国等の責務、土地に関する基本的施策等を規定している。目的規定（第1条）においては「適正な土地利用の確保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し」とあり、また、基本理念（第2条～第5条）として「土地についての公共の福祉優先」「適正な利用及び計画に従った利用」「投機的取引の抑制」「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」の4点が規定されている。続いて、土地に係る者の責務が規定されており、事業者、国民については「土地の利用及び取引」に当たっての責務が規定されている。

これらは、全体として土地利用ニーズが高く、地価が右肩上がりに上昇するという当時の状況の中で、土地政策の方向性を総合的に示そうとしていたものである。「価値の増加」

のみを前提においた規定が置かれていることや、「利用及び取引」の場面についてのみ責務が規定されていることにあらわれているように、将来価値が上がることを念頭に土地が利用・取引されていることを前提として、キャピタルゲインを狙って投機目的で土地を所有し、積極的に利用しないことへの対応を中心課題において、「所有から利用へ」との哲学の下、適正な利用を志向する規定ぶりとなっている。

土地基本法にいう「適正な土地利用」とは、土地の所在する地域の諸条件に応じて最もふさわしい利用であるとされており、自然環境の保全等に配慮して特段の利用をしないことも「適正な土地利用」に当たるものと解されているが、これは明確な意思や計画に基づいて利用しないことに積極的な意味を見出しているものであり、単に放置することを肯定するものではない。

このような基本理念及び責務の下に規定された基本的施策に基づき、投機的な取引の抑制と土地の適正な利用の確保に向けた施策が展開されてきたところであるが、近年、人口減少等の構造変化を背景に価値が下落する土地が増加し、特段の利用意向を持たない所有者も存在する中で、積極的な利用・取引が期待できない土地も増加している。このような土地について最もふさわしい利用を追求することが困難な中で、どのような規律が求められるかは現行の土地基本法においては明確でなく、人口減少社会に対応した土地政策の基本理念をどう示していくのかについて再検討すべき段階に来ている。

土地基本法の見直しに当たっては、同法が長期的・普遍的な土地政策の基本的方向性を示すべきものであるため、大都市の中心部など引き続き利用ニーズが高い土地も存在する中で、適正な利用・投機的取引の抑制を追求する現行の規律は原則として維持する前提で検証しつつ、現行の規定では不明確である適切に管理されない土地に関する規律について、重点的に検討することが必要である。

2. 土地所有に関する課題

① 土地の管理不全による悪影響

所有者不明である場合も含め、土地所有者が土地の利用・管理に無関心な場合には、土地が放置され、管理不全状態に陥りやすい。通常、土地所有者が保有意向を持たず、かつ、所有者以外に当該土地を利用したい者が存在する場合には、民間市場において土地の売買取引がなされ、新たな所有者が利用・管理を行っていくこととなる。しかし、利用ニーズが低下した郊外部の土地等では売主と買主の価格についての意識の差が大きいなどの事情により取引が成立しないことや、そもそも利用意向を持つ者が現れないこともある。また、長年にわたり土地利用が行われず、土地の所有者や共有者の一部の所在が不明となっていることや、土地の境界が不明確なために利用希望者がいても新たな利用・管理につながらないこともある。このような問題を背景に、放置され、管理不全状態となる土地が増加している。また、一部には所有者により利用・管理がされているが、ゴミ屋敷となっているなど周辺から見れば管理不全となっている場合も存在する。

土地が管理不全状態に陥ると、草木の繁茂や害虫の発生など周囲に悪影響を及ぼすことがある。草木の繁茂はそれ自体が景観上の阻害となるだけでなく、不法投棄や防犯上の懸

念といった派生的な悪影響を誘発することもある。また、山林の荒廃が土砂災害の原因となることもある。このような土地については、所有者が不明であること、土地の境界が不明であること、所有者不明により境界の確認がままならないことなどが渾然一体となって作業や工事の障害となるなど緊急時の対応の支障となることもある。

土地は他の土地と相互に密接な関係を有するものであることから、ある一筆の土地が管理不全状態となると、周囲の土地についてもその利用が敬遠され、一帯として利用レベルが低下する悪循環を引き起こすこともある。他方、住居から離れた土地で草木が繁茂しても必ずしも悪影響が生じているとは言えないなど、悪影響を生じさせないために求められる管理の水準は、その土地の条件によって異なることに留意が必要である。

② 現行制度下における土地の管理不全に対する取組

土地が管理不全状態に陥り、周囲に悪影響を及ぼす状態となった場合には、悪影響の被害を受けている者が土地所有者に直接改善を促したり、市町村などの地方公共団体を通して改善を要望したりすることにより、悪影響の除去を期待することとなる。所有者に管理を促す制度としては、民法の相隣関係等による請求や、一部の市町村で定められている土地の管理に関する条例に基づく行政指導等がある。しかし、これら自体では、土地が管理不全状態に陥り、周囲に悪影響を及ぼしている場合であっても、所有権を持つ土地所有者以外が直接悪影響を除去することはできない。

所有権を持つ土地所有者以外の者が土地の管理に直接関与する制度としては、民法等に基づき訴訟を提起し、確定判決等を得た上で強制執行を申し立てる方法や、公益に著しく反する場合について自治体が代執行を行う方法があり、また、所有者が不在の場合には財産管理制度が活用できることもあるが、手続の負担が大きい等の指摘があり、現状で悪影響の除去を行うことには大きな困難が伴う。

また、現行制度においては土地所有者には相続登記を行う義務や境界の画定に協力する義務はないことから、所有者や境界を明確なものに保持しておくことについては、土地所有者の自発的な努力や協力に任されている状態にあり、これが不明確な状態となれば、将来の利用や緊急時の対応が阻害されることとなる。

一方、空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年法律第 127 号）が制定され、周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等（特定空家等）に対し、略式代執行による除却も含めた措置が規定されたことにより、各地において空き家の除去が進みつつある。加えて、所有者不明土地法の制定により、所有者不明土地を地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進を図るための事業に供することが可能となったところであり、また、農地・林地についても農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）等の改正と森林経営管理法（平成 30 年法律第 35 号）の制定により、簡易な行政手続により農地中間管理機構への長期間の農地の貸付けや市町村への長期間の森林の経営管理権の設定が可能になったところであるなど、明確な公共的目的と対応する措置が存在する分野については、今後、一定の手続の下で、管理不全の土地の解消が進むことも期待される。

③ 土地の利用・管理に関与する制度

管理不全の土地を発生させないためには、無償での利用・管理や積極的な利用ではないものを含め、土地の利用・管理を促進することが重要であり、現状においても様々な取組が行われている。

行政が土地の利用・管理に積極的に関与する取組、例えば土地を手放したい者と利用したい者とのマッチングを支援する取組としては、全国版空き家・空き地バンク、低未利用土地利用促進協定制、跡地等管理協定制や、地方公共団体の空き地等に関する条例等が挙げられる。このうち、全国版空き家・空き地バンクは、各地方公共団体の空き家等情報の標準化を図り、全国の空き家・空き地等について需給のマッチングを支援するものである。低未利用土地利用促進協定制、跡地等管理協定制は、都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）の規定に基づき、低未利用地や跡地の所有者等と協定を締結した市町村や都市再生推進法人等が、その管理を行えることとする制度である。また、空き地等に関する条例については、約3分の1の地方公共団体が空き地等の管理や利活用の促進のための条例を制定済みであり、生活環境の保全など空き地等の適正管理を目的として「指導・助言」「勧告」「措置命令」等を行えるものも存在する。また、この他に地方公共団体独自の取組として、空き家・空き地の所有者と利用希望者等を仲立ちしたり、仲立ちするNPO等を支援することで無償等での利用・管理につなげる事例も見られる。

3. 土地に関する基本制度と土地政策の見直しについて

① 土地政策の変遷

土地政策の基本的役割は、土地という公共の利害に関係する特性を有する特殊な財について、質の高い国民生活の実現と国民経済の持続的な発展に資するよう、自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じた適正な利用を確保すること、そのための市場の条件整備を行うこととされてきた。

高度経済成長期からバブル期にかけては、昭和60年頃からの異常な地価高騰を契機に、適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図ることを目的として、平成元年に、土地についての基本理念等を定めた土地基本法が制定されるとともに、平成3年には、「総合土地政策推進要綱」が閣議決定された。

適正な土地利用を妨げる主たる要因が、投機的な土地取引や土地神話の存在であるとの問題意識から、こうした投機的取引を防止し、土地神話を打破することを目標とし、土地の資産としての有利性の縮減を目的とした土地税制等による地価抑制や、新市街地開発、農地の宅地化等による宅地供給の促進が図られた。

バブル崩壊後は、長期的な地価の下落とともに、不良債権絡みの低未利用地が発生し、キャピタルゲインを前提とする枠組みでの土地利用の高度化や都市機能の更新が著しく停滞した。そのような状況に対応するため、平成9年には、「新総合土地政策推進要綱」が閣議決定された。

土地の「所有から利用へ」の方針の下、地価抑制から土地の有効利用による適正な土地利用の推進への政策転換が目標とされ、密集市街地問題も含めた既成市街地の低・未利用

地の有効利用、資産デフレ対策・市場中立性の確保のための土地税制の再構築、不動産証券化や定期借地権の普及といった所有と利用を分離する取組の推進等が進められた。

平成 14 年頃からは、地価の下げ止まり傾向がみられ、都市再生が一定程度進展したことから、平成 17 年に、市場機能重視と宅地ストックの量から質への政策転換を図る「土地政策の再構築」が国土審議会土地政策分科会企画部会で取りまとめられた。これを受け、宅地供給施策の縮小・見直しを順次行うとともに、不動産取引価格情報の提供開始や事業用定期借地権の適用範囲の拡大などの施策が講じられてきている。

平成 21 年に同企画部会でとりまとめられた「土地政策の中長期ビジョン」においては、土地と建物を一体的に不動産として取り扱う動きが進展し、利便性・収益性といった不動産の利用価値に応じた価格形成が行われる実需中心の市場に変化していること等を踏まえ、不動産市場が人口減少・少子高齢化、経済のグローバル化などの経済社会の変化や、環境、安全・安心、景観・街並み、歴史・文化等に対する国民の関心の高まりに的確に対応していく必要があるとの問題意識から、豊かな国民生活の実現に向けて、不動産の利用価値を高めていくことを基本戦略と位置付けた。こうした戦略の下で、新たな課題とされた CRE（企業不動産）・PRE（公的不動産）戦略の推進や、省エネルギー化・耐震化された良質な不動産の普及促進、不動産価格情報の更なる充実・提供等に取り組んできている。

平成 28 年に同企画部会でとりまとめられた「土地政策の新たな方向性 2016」においては、市場機能を重視する政策を引き続き推進しつつも、有史以来初めてとなる長期的な人口減少という大きな転換期の中で、宅地ストック（住宅地や工業用地など建物の敷地に供せられている土地）のマネジメントに焦点を当てるとともに、市場メカニズムを通じた土地の有効利用の実現といったこれまでの方向性から一步踏み込み、「個々の土地に着目した活用・管理」や「多様な主体による努力と工夫」等の必要性をより一層明確化した。

このように、時々における自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて、土地政策が変遷し、重要な指標となる地価の大きな変動に合わせて政策転換が行われてきた。

② 土地基本法の見直しについて

一方、現行の土地基本法は、1. ②で見えてきたように、全体として高い土地利用ニーズがあることを前提とした法制定当時の土地市場の課題を念頭においた規定ぶりとなっており、これに基づき、規制により土地利用ニーズを適正な利用へと誘導するための対策を中心に施策が講じられてきた。

しかしながら、近年、人口減少の進展に伴い土地利用の担い手が減少し、利用ニーズが低下する土地が増加する中で、法制定当時は大きな課題とされていなかった管理不全の土地が増加し、周辺の土地にまで悪影響を与えている。このような状況下で適正な土地の利用を確保するためには、管理不全状態に起因するものを含め利用を阻害する要因を解消し、適切な利用を促進することが必要である。

現行の土地基本法で求められている適正な土地利用は、その土地の諸条件に応じた計画

的な利用であり、意思・計画に基づいて自然環境を保全することなどはその概念に含まれ、規律されていると解されている。一方で、今日の課題となっている利用価値の乏しい土地については、積極的な利用を求める必要はなく、その場合には、自然に還すことも含め、悪影響を与えないよう管理することが最低限求められ、その際に求められる管理の在り方（水準・内容）は個々の土地の諸条件に応じて多様であると考えられるが、現行の土地基本法ではこのような考え方は明確ではない。

このように、人口減少社会において土地や土地市場を巡る状況が大きく変わる中で、土地基本法を見直し、土地に関する制度・施策を再構築することが求められている。その前提として、現行の土地基本法の規定で普遍性があり今後も必要な規律は維持しつつ、特に、規律が不明確になっている、所有者に利用意向が無い土地を含め、土地の利用・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ついて検討することが必要である。

Ⅱ. 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

1. 所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国の責務及び役割について

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いたり、周辺の土地利用の支障となったり、あるいは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が生じる場合がある。

国民の諸活動の基盤であり、その利用・管理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。

人口減少等に伴う社会経済状況の変化に伴い、適切に管理されない土地が増加する中で、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・地域コミュニティ等、地方公共団体、国などの土地に係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、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国の責務及び役割

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。

しかしながら、昨今、人口減少等に伴う社会経済状況の変化に伴い、利用・管理の担い手の減少や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である。

※ 顕在化している課題を踏まえ、主に個人を念頭においた記述をしているが、企業等が所有者である場合も個人と同様の責務を有するものである。また、後述する所有者以外の者についても、企業等が重要な役割を果たすことがあり得る。

【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（積極的な利用をせず、管理のみを行う場合を含む。）。
- ・ 保有意向が無い場合には、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・取引可能な状況に置くため、登記手続を適時に行うほか、境界の明確化に努め、これに協力する。（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無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（水準・内容）を近隣住民、地方公共団体等（まちづくり団体等を含む。以下同じ。）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、周辺の土地や近隣住民等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。

悪影響の度合いは、悪影響の種類、土地の条件、状況の切迫性等により様々であると考えられる。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。また、災害発生時など緊急に対応が必要な場合ではスピード感のある対応が求められ、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。他方、権利関係の不明確化については、それ自体が直ちに物理的な悪影響を与えるものではないが、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。

【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：実体を反映していない登記、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。

これに当たっては、地域に最も近い市町村が主体的な役割を果たし、都道府県は広域的な見地からの対応や体制が脆弱な市町村を補う役割を担うことが求められる。

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、市町村等が、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、市町村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、市町村等が支援する。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市町村等が整備し、必要に応じて支援する。
- ・ 管理不全による悪影響の度合い、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、取組を行う市町村等への支援を行う。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、境界などの土地情報)の整備、民間による利用・管理が困難な土地についての最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組む。

【民間(近隣住民・地域コミュニティ等)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。)
- ・ 地域の実情に応じて、市町村等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。

(2) 求められる管理の在り方

所有者の責務を議論するに当たっては、求められる管理の在り方を明らかにすることが必要である。(1)において周辺の土地や近隣住民等に悪影響(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としたところであるが、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。

また、所有者は、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、これに協力する責務があると考えられる。

(3) 土地を手放すための仕組みとの関係

土地利用の担い手の減少や利用意向の低下等を背景に、土地を手放す仕組みについて検討が求められている。しかしながら、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、近隣住民・地域コミュニティ等、行政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。

このためには、市町村やまちづくり団体など地域において土地のコーディネート機能を果たす主体の役割が重要であり、地域においてこのような主体が機能を果たせるよう、国としても支援していくことが求められる。

市場ベースでのマッチングが成立しなかった土地については、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。

① 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・管理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。

② 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。

③ 土地の利用・管理に関して所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国に求められる責務・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。
- ・ 遠隔地に居住していること、高齢であること、あるいは経済力が無いこと等によりそれが困難な場合にも、近隣住民、地方公共団体等に相談する等により、周辺の土地又は近隣住民等に悪影響を与えないよう土地が適切に利用され、又は管理されるように努めることが求められる。

(所有者以外の者の役割)

- ・ 国、地方公共団体等には、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。

- ・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、所有者以外の者が行う利用・管理が、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・地域コミュニティ等、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。

① 適切な土地の利用・管理を促す措置

・ 土地の条件に応じて土地の利用を促す措置

土地の条件に応じて、高度利用や地域に必要な都市機能を確保する土地利用などの有効利用を促すことが考えられる。これに当たっては土地利用計画が重要な役割を担うが、土地の高度利用だけでなく、立地適正化計画など地域の持続可能性に配慮した計画に沿った利用の誘導・促進が重要と考えられる。

・ 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。）

第一次的には、所有者が土地を適切に管理する責務を果たすよう促すことが重要である。また、後述するマッチングや地域における管理に関する合意の成立前についても土地を適切に管理することが重要であり、まずは、行政が所有者に管理を促すことが必要と考えられる。

所有者が遠隔地に居住している等により自ら管理を行うことが困難な場合もあり、管理委託の斡旋や、費用を徴収した上での管理の代行等が有効な場面も考えられ、一部で行われている地方公共団体の条例に基づく取組も踏まえつつ、所有者による適切な管理の促進策の検討が求められる。

・ 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

地域の持続可能性に配慮しつつ、手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングが行われることが重要である。土地利用の担い手が減少し、利用ニーズが低い土地が増加している中でこれを促進するには、費用、時間、心理的ハードルを下げる必要があるとあり、相談窓口の設置、空き家・空き地バンクへの登録など行政等の関与が有効な場面も考えられる。また、マッチングを有効に機能させるためには、未利用地の所有者への働きかけや、土地（建物等が存在する場合は、土地・建物一体）の価格について所有者・利用希望者が円滑に歩み寄れるような環境整備も重要と考えられる。

加えて、利用ニーズが低い土地が増加する中で土地取引・利用を促進するためには、地域におけるまちづくり活動等を通じて土地の利用価値を向上・顕在化させる取組が有効な場面も考えられる。また、空き家など中古不動産の流通促進に向けた取組も重要と考えられる。

※ 地方都市で、まちづくり NPO が空き家・空き地情報をストックし、マッチングするのみならず、所有者や利用希望者からの相談を受け、空き家・空き地の管理を受託したり、空き家を改修したり、周辺の土地を巻き込んで道路の幅員や駐車場、庭等を確保するといった小規模な区画再編を連鎖させながら、利用が困難と思われた土地の利用価値を高め、新たな担い手につなぎ、地域の住環境改善と活性化を図っている事例がある。

その際、地方部の土地を所有する都市部の所有者と地方部の住民で価格に関する意識の乖離がある場合もあり、第三者によるコーディネートが重要な場合もある。また、建物の解体が必要になるケースもあり、総合的に対応することで手続的・心理的なコストを下げ、マッチングを円滑に行うことができる場合もある。

地域の実情に応じたこのような取組を促進することが、土地の適切な利用・管理につながるかたちで土地を手放すための仕組みや、その受け皿機能を確保する観点から重要と考えられる。

・ 地域における適切な土地の利用・管理の確保

第一次的には土地所有者自らが土地の適切な利用・管理を確保することが求められるが、所有者が自ら土地を適切に管理することが困難な場合もあり、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、当該者や地域全体の利益につながる場面もある。

地方公共団体には、地域の公益を実現する立場から、これらの者が役割を担うことを支援し、促すため、下記の取組を実施することが求められる。また、国には、これら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の支援、最終的な管理の受け皿機能の確保に取り組むことが求められる。

i) 地域における合意形成のコーディネート

所有者が自ら土地を適切に管理することが困難な（又は適当でない）場合においては、求められる管理の在り方については、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、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必要である。当該話し合いを円滑に行う上で、また、所有者と利用・管理を行う主体とをつなぐ上で、市町村やまちづくり団体等、外部の専門家が適切にコーディネート機能を果たすことが有効と考えられる。この際、周辺地域の土地利用をどのようにしていくかという構想・方針と当該土地の利用・管理の在り方とは密接な関連があることから、地方公共団体は、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ことが重要と考えられる。

※ 第一次的には所有者に適切な管理を行う責務があるため、費用を徴収した上での管理委託・代行等が一般的な解決策となり得ると考えられるが、崖地の下に新た

に住居を構えた場合の擁壁の設置など所有者以外の者の費用負担により行われるべきものも存在すると考えられる。また、地域コミュニティ等が無償で借り受け利用・管理を行うことも考えられる。

ii) 地域における利用・管理への支援

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、地域コミュニティ、まちづくり団体等が利用・管理する、あるいは市町村（広域に影響が及ぶ場合には都道府県）自ら利用・管理し、あるいは取得することが望ましいと考えられる。

これに当たり、地域コミュニティ等がこれらを円滑に行うための支援措置や、利用・管理を円滑に行うための制度（適切な管理を確保するために必要な範囲での相隣関係等による所有権の制限を伴う措置を含む。）の検討が求められる。

iii) 国が土地を譲り受ける手続の検討

上記の検討を経てもなお、利用・管理、取得する意義を認める主体が存在しない場合については、当該土地の求められる管理の水準は低いものと考えられ、最低限の管理（法的管理、必要に応じて見守り）を行えば足りる場合も考えられる。しかしながら、このような土地については最低限の管理を行うインセンティブも低いため、所有者が責務を果たすことが困難な場合については、将来的に法的管理不全を含め、悪影響を生じさせる土地となる可能性が高い。

このため、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。

<留意事項>

これらの適切な土地の利用・管理を促す措置については、ある土地について、行政から所有者に管理を促す措置が行われ、その後利用ニーズのマッチングを試みたが成立せず、地域において話し合いを行う、というように他の措置と連続性をもっているものであるため、それぞれの措置との接続等も考慮しながら総合的に講じられることが望ましい。

また、まず利用について検討すべき土地や、積極的な利用は困難で最低限の管理について検討すべき土地があるなど、個々の土地により求められる措置は異なり、さらに、地域によってどのような土地が多いかにより求められる措置の比重も異なると考えられるため、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ための体制は地域の実情に応じて整備されることが望ましい。

加えて、これらの措置を総合的に講じるための体制を整備する上では、多方面にわたる専門的知識が必要となる。また、土地基本法制定時からの社会の大きな変化の一つとして、

NPO など公の役割を担う民間セクターが発展し、不動産やまちづくり・地域づくりの分野でも市場のみでは対応できない課題に対応してきているほか、地域の課題解決につながる公益的な事業に「志ある資金」を募るクラウドファンディングなど資金調達方法の多様化も見られる。これらを踏まえ、各種専門家を確保することを含め人材育成に取り組むとともに、行政・地域・専門家・まちづくり団体等が協力して問題に対応していける環境整備も重要と考えられる。

② 所有権の制限を伴う措置

(放置土地への対応)

- ・ 放置土地について所有者以外の者等が悪影響の除去を合理的な手続により行うことを可能にする措置

所有者が土地に関心を持たず、放置することによって、周辺の土地を含め土地を適切に利用し、管理することができない状況に置いている場合には、相隣関係や利害関係に基づき、所有者以外の者や一部の共有者が悪影響の除去等のために行おうとする行為は、適切に行使されない所有権を、悪影響の度合いと、その除去による権利侵害の度合いを考慮しつつ制限し得る場合があると考えられる。

このため、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、物理的な管理不全状態により悪影響が生じているものに加え、所有者の全部又は一部が不明であることによる法的な管理不全状態により悪影響が生じているものを含む。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下記の措置を講じることが求められる。

- i) 悪影響の除去のための行為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
- ii) 一定の権利侵害を伴う悪影響の除去のための行為（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

※ 例えば、越境した枝葉の伐採など権利侵害の度合いが比較的低いと考えられる場合については所有者の明示的な異議のない限り簡易に行えることとすることが考えられる。また、雑草や灌木の除去やそのための土地への短時間の立入りなど権利侵害の度合いが相当程度低いと考えられる場合には、所有者が放置しており明示的な異議が無いこと、近隣住民等の行おうとする利用・管理が適切なものであることを確認すれば行えることとすることも考えられる。

保安上危険な樹木を伐採し所有者に費用を請求する（又は財産管理制度等により所有者の負担で管理を行う）こと、長年土地を利用している共有者が時効取得を主張すること、不明共有者がいる場合に他の共有者が利用希望者に譲渡することなど、一定の所有権の制限を伴うものについては、その侵害の程度に応じて一定の手続により慎重に検討することが必要と考えられるが、所有者が公示の責務を果たしておらず、協議の申入れ自体が困難になっているような場合には、請求のための探索の負担

を原則として請求者に負わせている現状の手續に比べ、請求者の負担を軽減すること等が考えられる。

- ・ **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**

住民の安全確保や公物等の適切な管理の観点など公共的目的のため、国、地方公共団体が自ら土地を利用・管理、取得する場合がある。また、具体的な悪影響が生じているとまでは言えない場合でも、更に土地を利活用することが近隣住民や地域の利益にかなう場合に、利用に関する権利の設定や移転が民間で合理的な手續で行われることが望ましい場合もある。所有者不明土地法の活用を促進することを含め、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を検討することが求められる。

(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、所有者以外の者がその除去を一定の手續により行うことを可能にする措置**

所有者が行っている利用・管理によって周辺に悪影響が及んでいる場合には、公共の福祉の観点から、所有権が一方的に優先されるべきではなく、所有者が所有権の行使として行っている利用・管理と、所有者以外の者が悪影響の除去等のために行おうとする利用・管理への関与について、比較衡量されるべきと考えられる。

※ 現行制度においても行政代執行、訴訟等において制度的には対応可能となっているが、例えば防災・衛生等の観点から所有者の具体的責務を明らかにするとともに、所有者が不明な場合を含め、措置が可能な場面や手續を明確化することにより、制度を円滑に機能させることも重要と考えられる。

- ・ **共有者に合理的な手續により土地の利用・管理、処分を可能にする措置**

一部の共有者が利用・管理を行っている土地について、新たな利用・管理を行おうとする場合や新たな利用希望者に譲渡等をしようとする際には共有者全員の同意が必要となるが、一部の共有者の所在が不明であったり、当該土地の利用・管理に関心がなく意思表示をしない場合等について、土地の適切な利用・管理を確保するため、当該土地の利用・管理に関心のある共有者に現状より合理的な手續により土地の利用・管理、処分を可能にする措置を講じることが求められる。

③ 土地の適切な利用・管理・取引を支える情報基盤整備

土地の適切な利用・管理を実現するためには、土地利用ニーズや管理意向をもつ主体に土地が譲渡されることが必要である。それには市場における土地取引が安全・円滑に行われることが大前提であり、所有者の氏名(名称)・所在、境界、取引価格など土地に関する情報が明らかにされているなど市場環境整備が重要である。

特に、いわゆる所有者不明土地問題は、実際には所有者が不明であることだけでなく、

境界が不明確であることが障害となっている場合もあるように、所有者をはじめとする権利者や境界など土地に関する基本的な情報が不明確な状況にある場合には利用・管理に当たって大きな支障が生じるため、上記の土地の適切な利用・管理を促すための諸施策を実効あらしめるための基礎的なインフラとして、登記を真正に保ち、また境界を明確化することが重要と考えられる。

- ・ **登記（土地所有者情報の公示）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十全に発揮させるという観点からは、土地・建物に関する権利関係の変動が登記に適時に反映されることが望ましい。このため、不動産登記情報の更新を図る方策を検討し、特に登記申請が行われないケースが多い相続登記について申請の義務化を検討するなど、権利変動を登記に適時に反映させる仕組みの構築が求められる。

これに当たっては、所有者の登記に関する意識を向上させることも重要であり、所有者は適時に登記手続を行う責務を有するという規範を明らかにするとともに、税制措置や登記手続の簡略化といった費用面・手続面でのコスト低減を含め登記を適時に行うインセンティブについても検討を行うことが求められる。

- ・ **地籍調査の推進、境界画定への協力**

国土調査法に基づく地籍調査は、土地の境界等の明確化を図り、その成果が公表されることによって、土地の適切な利用・管理の基礎データとなるものであり、社会資本の整備や防災事業の推進等に資するものとして重要である。一方、その進捗率は全国で約52%に留まっていることから、更なる円滑化・迅速化が求められている。

地籍調査では、原則として土地所有者等の現地での立会いにより境界の確認を行うこととされているが、土地所有者等の所在不明により、その協力が得られない場合等であっても、調査を円滑かつ迅速に進めるための手続の見直しが求められる。また、地籍調査の進捗が遅れている地域では、その特性に応じた効率化の手法の導入が求められる。

また、土地の境界の画定が円滑に行われるよう、境界画定のための立入りや協議に関する規律についても検討が求められる。

終わりに

本部会においては、「所有者不明土地問題」の解決を切り口として、人口減少等による社会経済状況の変化に伴い適切に管理されない土地が増加するという課題に対応するため、平成元年の土地基本法制定時には大きな課題と認識されていなかった土地の管理の在り方や、それに当たっての所有者、近隣住民・地域コミュニティ等、地方公共団体、国などの土地に係る者の適切な役割分担、これらの者が役割を担っていくために必要な措置の方向性を中心に議論を行ってきた。

本とりまとめの提言に基づき、土地基本法を改正し、関係する個別法・施策を具体化するに当たっては、利用・管理を誰が担い、それに要する費用を誰がどのように負担していくのか、具体的に権利制限を行う場合の詳細な要件・手続をどうするか、その際に不合理な負担を負う者がいないかなど、本部会での議論が具体論にまで及んでいない論点についても検討を加えていくことが求められる。

平成元年の土地基本法制定後、平成の30年間で土地を巡る状況は大きく変化し、関連する制度・施策も変化・発展してきた。所有者不明土地問題は人口減少の進展に伴う我が国の社会経済構造の変化の一つの象徴的な顕れであり、これを契機として土地基本法の改正が必要との問題提起がなされたものである。

土地政策全体の方向性を示す土地基本法について、今日的視点から抜本的な改正を行うに当たっては、本部会で議論を行った内容に加え、国土審議会土地政策分科会企画部会で平成28年にとりまとめた「新たな土地政策の方向性2016」の内容や、都市のコンパクト化、地方創生等の政策課題を踏まえて、具体的な検討を深める必要がある。また、利用ニーズが低下する土地が増加する一方で、海外からの不動産投資の増加や持続可能性等に配慮した投資を求める世界的な潮流など、土地市場に関する新たな状況変化も発生しているところであり、これらも視野に入れながら、新たな時代にふさわしい土地基本法の改正及び土地政策の再構築に向けて、鋭意、検討し、制度改正が進められることを期待する。