

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。その活用に当たっては、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、一定の要件や除斥事由を設けるなど、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っ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。