

# 土地所有に関する基本制度の見直しについて

---

1. 人口減少社会における土地制度の課題について	2
2. 土地所有に関する基本制度(土地基本法)について	3
3. 想定される課題事例について	5
4. 所有者不明土地問題に関する国民の意識	12
5. 土地所有に関する課題イメージ(案)	14

# 1. 人口減少社会における土地制度の課題について

- 人口減少の進展に伴い、価値が下落し、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。
- また、所有者が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・管理されず周辺に悪影響を与える場合や、登記簿から直ちに所有者が判明しなかったり、境界等が不明確になったりし、有効に利用したい者が利用できなくなる場合がある。
- 所有者による自発的な利用・管理が期待できない土地を含め、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、土地所有の在り方を検討する必要があるのではないか。

## 主な課題

所有者不明土地を利用しようとする際に、所有者の探索や制度の活用により多大な労力・時間を要する

土地が適切に利用・管理されず、周辺に悪影響を与える場合がある

所有意識がない者が相続するなどして、登記簿から直ちに所有者が判明しない、又は境界の確定が困難になり、有効に利用したい者が利用できなくなる

本年6月に成立した「所有者不明土地利用円滑化法」等により公共的目的の利用について措置

- ・所有者の探索の合理化
- ・所有者不明土地を公共的目的のために円滑に利用する制度の創設

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

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

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

所有者自身に認識がない場合を含め、実効性をどのように担保するか

## 2. 土地所有に関する基本制度(土地基本法)について

- 土地基本法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。
  - 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などを規定。
  - これに基づき、地価税の創設、公的土地評価の見直し等の具体的な施策が講じられた。
- 責務については、利用・取引にあたっての事業者・国民の責務等を規定。
  - 単に所有されている場合についての規律が明確でない。
- 土地の価値が下落し、利用意向が低下する中で、土地所有に関する制度の基本となる土地基本法の見直しが必要。

### 土地基本法

#### 土地についての基本理念

- ①土地についての公共の福祉優先（第2条）
  - ・土地は、公共の利害に係る特性を有していることにかんがみ、公共の福祉が優先されるものとする。
- ②適正な利用及び計画に従った利用（第3条）
  - ・土地は、その所在する地域の諸条件に応じて適正に利用されるものとする。
  - ・土地は、土地利用に関する計画に従って利用されるものとする。
- ③投機的取引の抑制（第4条）
  - ・土地は投機的取引の対象とされてはならない。
- ④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担（第5条）
  - ・土地の価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする。

#### 国等の責務

- ①国及び地方公共団体の責務（第6条）
  - ・基本理念にのっとり施策を総合的に講ずる責務
  - ・基本理念に関する国民の理解を深める措置を講ずる責務
- ②事業者の責務（第7条）
  - ・土地の利用及び取引に当たって基本理念に従う責務
  - ・国及び地方公共団体の施策に協力する責務
- ③国民の責務（第8条）
  - ・土地の利用及び取引に当たって基本理念を尊重する責務
  - ・国及び地方公共団体の施策に協力するよう努める責務

# 土地基本法(平成元年法律第84号)と関連施策



### 3. 課題事例①

## ○ 利用意向がある所有者不明土地

- ・ 遠隔地に居住している相続人らが土地を相続し、時間の経過とともに所有関係が不明となった。
- ・ 現在は、管理不全の状態、雑木が生い茂っている。
- ・ 隣接地の住民は、低額であれば当該土地を購入し、自らの土地と一体でガレージや庭として利用しても良いと考えている。



狭小区画の住宅地で隣地を取得した例  
(イメージ)

(出典) 国土交通技術政策総合研究所  
「人口減少社会に対応した郊外住宅地等の再生・再編手法の開発」(平成21年2月)  
(注) 上記写真事例では、隣地が所有者判明土地であったため、地元不動産業者を仲介した売買が成立。

#### 【現行法制度下での対応】

- ・ **近隣住民**が他人の土地である当該土地の雑木を刈り取ることも、土地を利用することもできない。
- ・ **自治体**は、管理のため特に必要があると認める場合には、不在者財産管理人等の選任請求を行うことができる。

## ○ 利用されている所有者不明土地

- ・当該土地は共有地であり、共有者のうちの1人（A）が、登記名義人（故人）が建てた物件を現在も使用しており、今後も土地を含めた使用の意思がある。
- ・A以外の共有者の所在が不明であることから、物件の修繕は行えるものの、改築・建替・処分等はできない。



所有者不明土地上に存在するため、  
改築ができない物件の例

### 【現行法制度下での対応】

- ・ **共有者（物件の使用者）** 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。また、より有効な土地利用を志向しても、実現が困難である。

## ○ 潜在的な利用意向のある所有者判明土地

- ・土地所有者は被相続人から土地を相続したが、自らは遠隔地に居住しており、保有継続の意思はない（消極的な売却の希望。）。
- ・しかし、売却価格が希望価格に届かないため、漫然と保有している。そのため、管理不全となり、雑木が生い茂っている。
- ・市内には若い世代が流入しており、低額であれば購入の意思を示す者もいるものと推測される。



利用可能性のある空き地の例  
(イメージ)

(出典) 国土交通省「空き地等の新たな活用に関する検討会」資料

### 【現行法制度下での対応】

- ・**流通業者**は、土地所有者・購入希望者に対し、当該土地の適切な価値について説得ができた場合には、売買契約を成立させられる可能性がある（専門家によるコーディネートが効果を発揮することがある。）。
- ・**自治体**は、土地所有者による適切な管理を促すとともに、宅建業者等を斡旋することが考えられる。



## ○ 過疎地域の所有者不明土地

- ・ 過疎地域の集落で、隣同士の物件の間隔が一定程度離れている住宅地の一区画（空き地）。
- ・ 当該土地は雑木が繁茂しているものの、隣家が離れていることから、通常生活する分には特段の支障はない。
- ・ ただし、雑木の繁茂により放火の危険性やゴミの不法投棄がなされる可能性が否定できず、近隣住民から改善の要請が自治体になされている。



物件同士が離れた土地の例  
（イメージ）

### 【現行法制度下での対応】

- ・ **近隣住民**が他人の土地である当該土地の雑木を刈り取ることはできない。
- ・ **自治体**は、管理のため特に必要があると認める場合には、不在者財産管理人等の選任請求を行うことができる。

## ○ 管理が求められている所有者判明土地①

- ・土地所有者は遠隔地に居住しており、当該土地の利用に関心がない（金銭的価値はあるため積極的に手放す意向はない。）。
- ・当該土地に植わっている木の枝が隣地まで伸びている。
- ・近隣住人から自治体（市町村）に対し苦情の申入れがなされ、当該自治体は土地所有者に対し任意の解決を要請しているが、状況は改善されない。



雑木が繁茂している例（イメージ）

（出典）国土交通省「空き地等の新たな活用に関する検討会」資料

### 【現行法制度下での対応】

- ・ある土地が外部不経済を引き起こしているとき、**近隣住民（被害者）**は、土地所有者に対処を求めることとなる。その上で、なお土地所有者が対応を行わない場合には、損害賠償請求訴訟等を通じて解決を図ることとなる。
- ・**自治体**は、公益に著しく反する場合には、行政による代執行を行うこともできる。

## ○ 管理が求められている所有者判明土地②

- ・当該土地は崖地であり、すぐ下に別の者が保有する住宅が存在。切迫した土砂崩れの危険までではないが、樹木の枝が住宅に落下する等の危険がある。
- ・当該土地の所有者は、財産がなく、老年であり自ら管理を行うことも困難であることから、危険を認識しつつも対応できていない。



崖地の下に住宅がある土地の例  
(イメージ)

(出典) 国土交通省HP

### 【現行法制度下での対応】

- ・ **土地所有者**は、仮に当該土地の管理不全が原因で他者に損害を与えた場合、賠償を行う必要が生じる可能性がある。
- ・ 急傾斜地対策事業等公共事業の類型に該当しない場合、**自治体**が対応する制度的枠組みは、原則として存在しない。
- ・ **裨益者（崖地の下の住宅の所有者）**が、土地所有者の許諾を得て樹木を伐採することは可能。

## ○ 利用意向のない所有者判明土地

- ・ 土地所有者は、山間部の広大な原野を相続したが、土地の利用予定がなく、相続登記もしていない。
- ・ 土地所有者は売却を希望するものの、買手が現れないことから保有のみを続けており、雑木が背丈以上に伸び盛っている。
- ・ 隣接地に住民はおらず、また管理もされていないことから同様に荒廃している。



山中で草木が繁茂している例（イメージ）

（出典）国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会  
（第9回）

### 【現行法制度下での対応】

- ・ **土地所有者**には、相続登記を行う義務はない。登記を行う重要性に対する意識が低いため、将来的に所有者不明土地になるおそれがある。

# 所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識①

- 人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下等の影響で、所有者不明土地が全国的に増加。
- 国民の土地に関する意識について調査した結果、空き地所有者のうち約5割が負担を感じたことがあると回答。（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。）
- 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。
- 土地の所有権を手放したいと回答した者のうち、半数は費用を支払ってでも手放したいと回答。

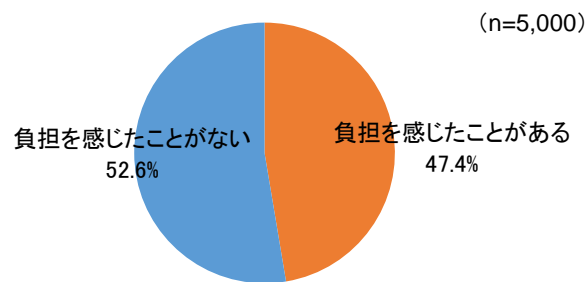
## 国民の土地に関する意識についての調査結果

- 国民への意識調査：全国の市区町村に居住する満20歳以上の者から3,000人を抽出し、面接聴取により調査。
- 空き地所有者へのWEBアンケート：利用されていない土地の所有者を対象に、5,000人からWEB上で回答を得たもの。

### 土地所有に対する負担感

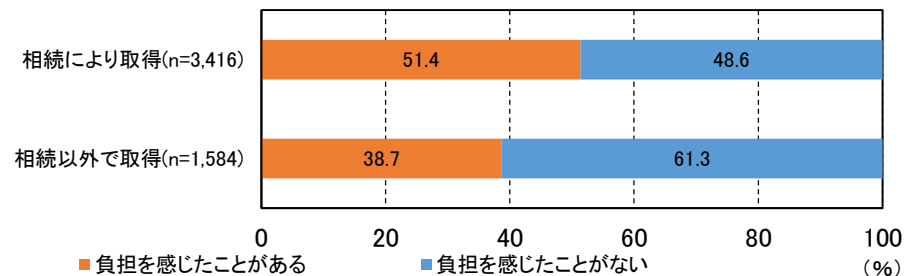
#### 所有する空き地に対する負担感

空き地所有者のうち約5割が土地を所有することに負担を感じたことがあると回答。



#### 所有する空き地の取得経緯と負担感

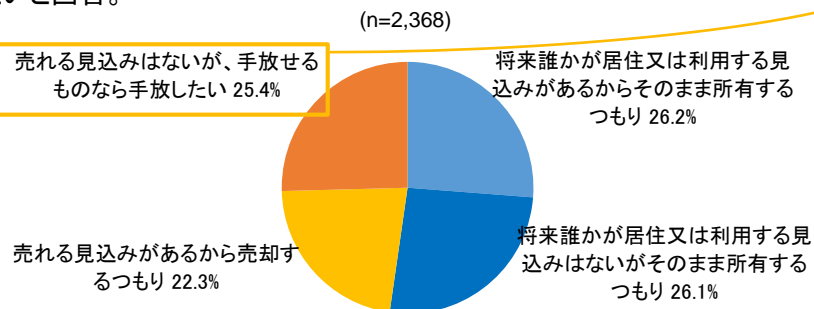
相続で空き地を取得した者の方が負担を感じたことがあると回答した割合が高い。



### 所有する空き地に関する意向

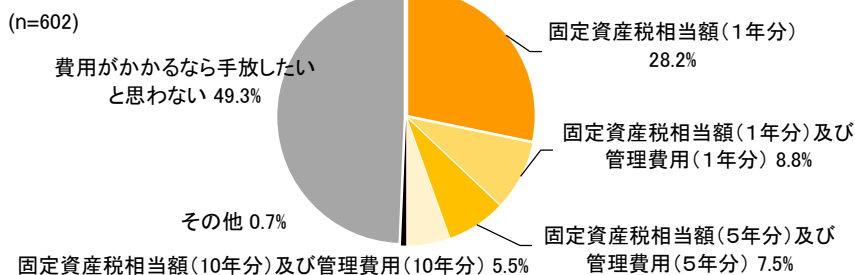
#### 負担を感じる空き地の所有権を手放したいか

空き地の所有に負担を感じたことがある者のうち約25%がその土地の所有権を手放したいと回答。



#### 手放す場合の費用負担

上記で手放したいと回答した者のうち、約5割が手放すために何らかの費用を支払ってもよいと回答。



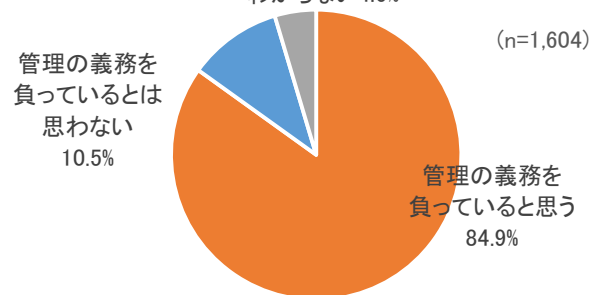
# 所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識②

- 国民のうち8割を超える者が、土地所有者は管理の義務を負っていると回答。
- 土地所有権の放棄について、約8割が放棄を認めてもよいと回答。
- 土地所有者情報の開示については、国民の約3分の1が一般に開示されてもよいと回答している。
- 一般に開示されてはいけないと回答した者のうち、条件付きで行政機関、地域の自治会に開示してもよいと回答した者は、それぞれ6割弱、4割強となった。

## 国民の土地に関する意識についての調査結果

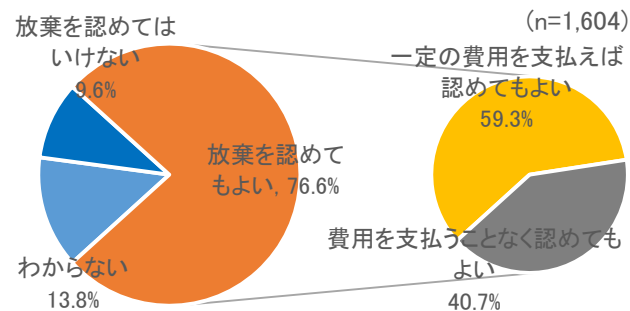
### 土地所有者の責務

国民への意識調査の対象者のうち、8割以上の者が土地所有者には所有する土地の管理を行う義務を負っていると回答。わからない4.6%



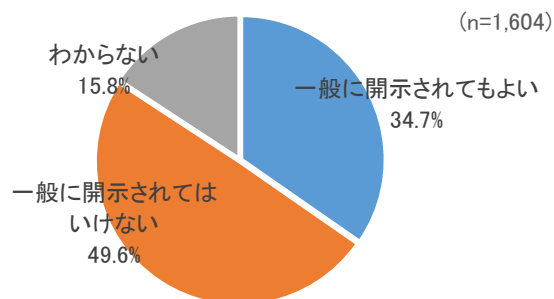
### 土地所有権の放棄

国民への意識調査の対象者のうち、約8割の者が土地所有権の放棄を認めてもよいと回答。

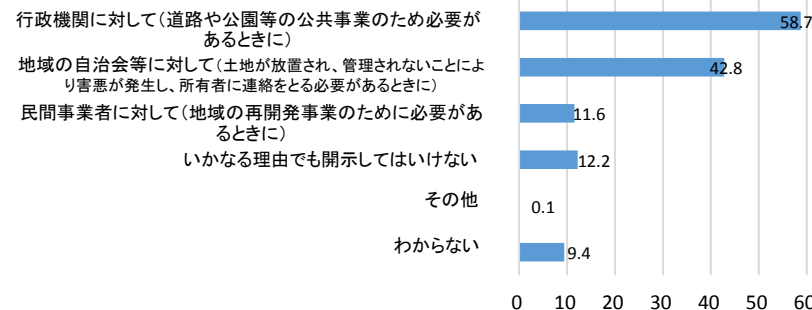


### 土地所有者情報の開示

国民への意識調査の対象者のうち、約3割の者が土地の所有者情報は誰でも簡単に取得できるよう一般に開示されてもよいと回答。

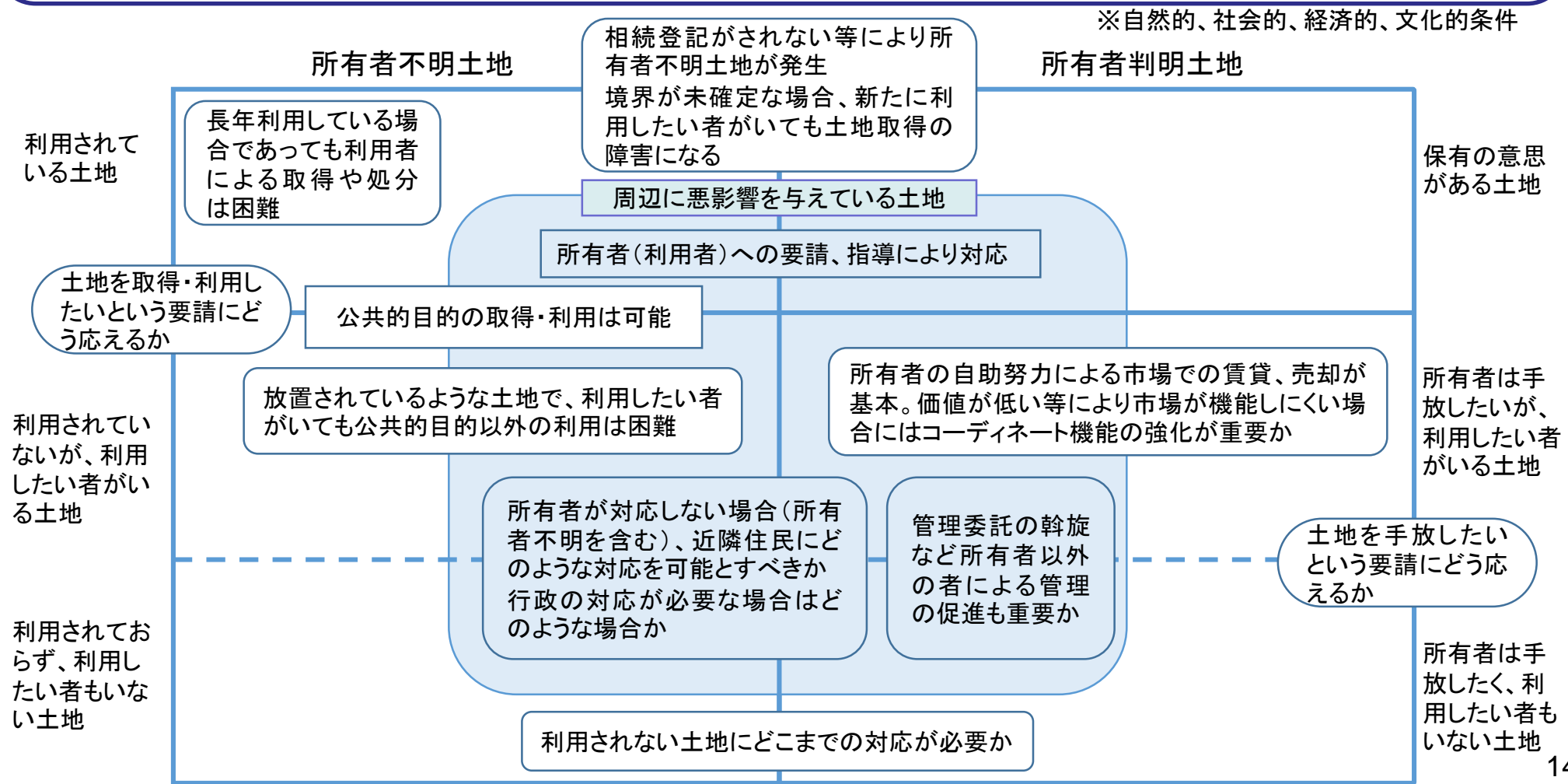


一般に開示されてはいけないと回答した者のうち、条件付きで行政機関、地域の自治会に開示してもよいと回答した者は、それぞれ6割弱、4割強となった。



# 4. 土地所有に関する課題イメージ(案)

- 現行の土地基本法は高い土地利用ニーズを前提としているが、人口減少社会において土地利用ニーズが低下する中で適正な利用を確保するためには、利用を阻害する要因の解消が必要。
- 他方、利用価値の乏しい土地についてまで利用を求める必要はないと考えられる。ただし、その場合でも何らかの管理は必要と考えられるが、求められる管理の在り方、水準は土地の諸条件(※)に応じて多様と考えられる。
- 例えば、所有権の公示などによる権利関係の明確化(法的管理)や土地を自然に還すような管理を含めて、土地所有に伴う利用・管理に関する責務について、民事基本法制の見直しを含めた担保方策の検討とあわせ、検討すべきではないか。



# (参考)土地の管理に関する現行制度について

- 現行制度上、土地の管理を行うことができるのは原則として所有者となっている。(※)
- 他方、所有者が自発的に管理を行わない場合に、適切な管理を行うための制度として下記のような制度が存在するが、それぞれ実効性に乏しい、手続の負担が大きい等の指摘がある。

※ 所有者による管理を補完する手法として、所有者との合意や契約、協定等に基づき、管理委託、使用貸借、協定制度等により所有者以外の者が管理を行うことも可能。

## ○ 所有者による管理を促す制度

行政指導	近隣住民等からの要請に応じて自治体から所有者へ指導	所有者が指導に応じない場合に強制力がない 所有者の所在が不明な場合には実施困難
相隣関係による請求	民法等に基づき、近隣住民(隣接地所有者)から所有者へ越境した枝の伐採等や損害賠償を請求	所有者が請求に応じない場合には訴訟を提起する必要 所有者の所在が不明な場合には、訴訟に移行する必要

## ○ 所有者以外の者が管理を行う制度

財産管理制度	利害関係人(自治体含む)の請求により、不在者財産管理人等を選任して管理を行う	所有者の所在が不明な場合に活用可能 予納金の納付が必要
訴訟・強制執行	民法等に基づき、近隣住民から所有者(所在が不明な場合を含む)へ訴えを提起し、確定判決等を得た上で、強制執行を申し立てる	手続に要する時間、費用など請求者の負担が大きい
行政代執行	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	手続に要する時間、費用が大きい 所有者が不明な場合に費用の回収が困難なケースが多い