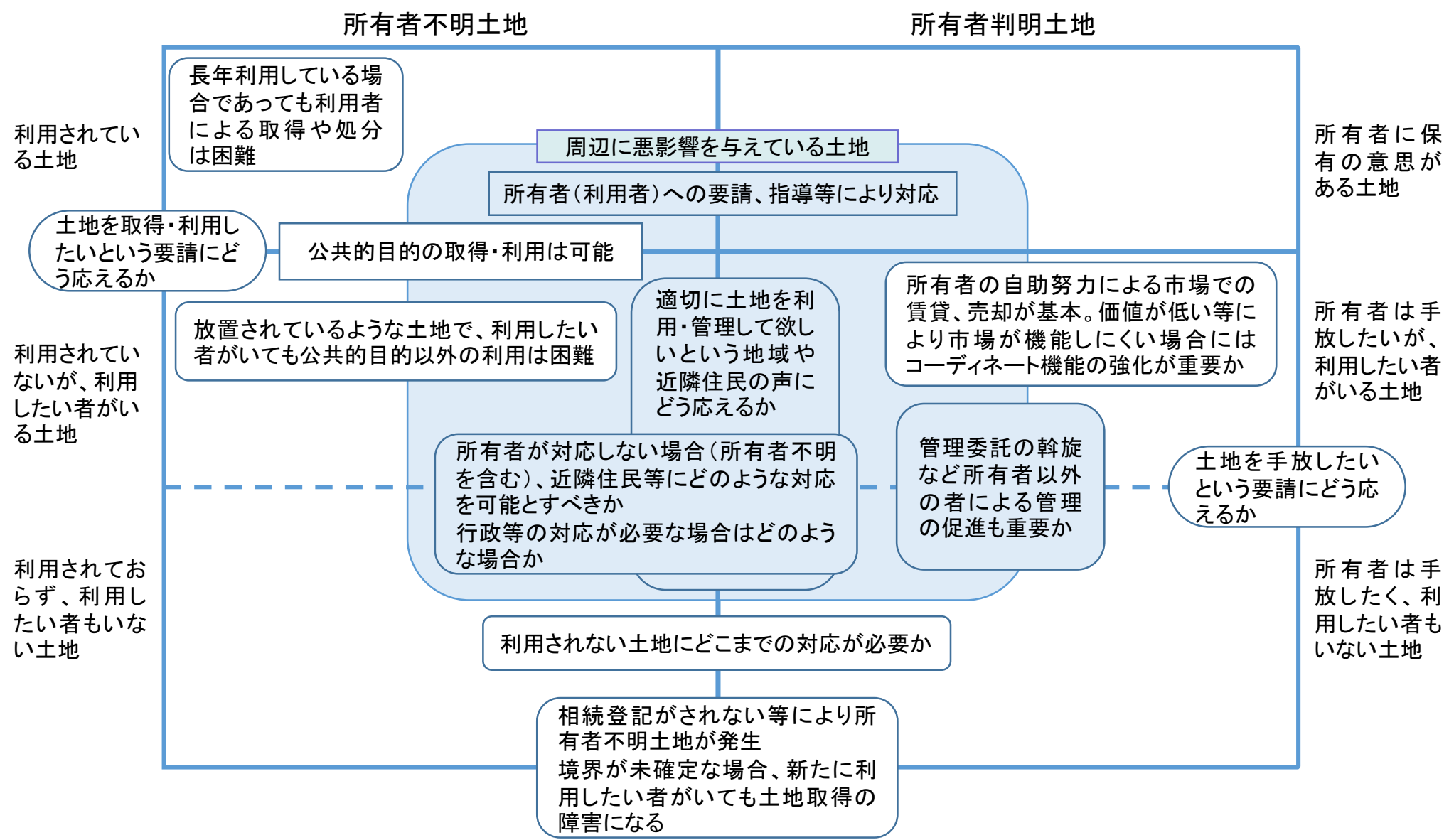


求められる利用・管理の在り方について



特別部会での委員からのご意見の概要

① 土地基本法について

- ・社会全体でみると、人口が増加し、土地利用も広がるという土地基本法制定時の状況は大きく変わっている。
- ・現在も価値が上昇する土地もあり、投機的取引の抑制等の観点も意味がなくなっているわけではない。バランスのよい改正が必要。
- ・土地の価値について「増加」しか規定されていない点や、責務について利用・取引に限定されている点等について見直しが必要。
- ・第3条に「適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って」とあるが、土地利用基本計画の五地域区分にあてはまらない利用や、適正・合理的な利用ということだけではない利用も考えられるのではないか。

② 土地の利用について

- ・国土が引き続き利用されることが重要。土地はマッチングされて初めて動かせるので、行政、事業者、地域コミュニティ等の関係者が広くコーディネート意識をもつことが必要ではないか。
- ・近隣住民、自治体の他、地域コミュニティが利用ニーズを有することも考えられる。地域コミュニティによる利用がしやすい環境整備も重要。
- ・都市的な土地利用における検討に当たっては、都市計画法制との整合的な検討が必要。また、立地適正化計画の居住誘導区域などゾーニングとの関係にも留意が必要。

③ 土地の「管理」について

- ・所有者が判明しているか不明かにかかわらず、管理や利用が行われていることが重要であり、所有権にとらわれず、管理権にウェイトをおいた検討をしてもよいのではないか。
- ・所有者の責務の検討にあたっては、過剰な負担感をもたれないよう、責務を果たせる仕組みを社会で構築することが必要。
- ・土地利用ニーズが低下する中での管理の在り方について明確化することが重要。管理には物理的な管理と権利の保全の2つの側面がある。
- ・管理不全の土地は、周辺に悪影響を与え、さらに管理不全の土地が増える悪循環に陥る場合がある。所有者に管理の意思はあるが単に資力がない場合もある。いきなり放棄するのではなく、管理委託等他の選択肢を示せるとよいのではないか。
- ・管理の主体については、自治体、隣地所有者、地域コミュニティなど実情に応じた対応が可能になることが望ましい。
- ・外部不経済が生じる土地には早く手を打たなくてはならないが、そうでない土地については粗放的な土地利用を認めてよい。ただし、「粗放的」とは、ほったらかしにすることではない。
- ・現在所有者が判明している土地が、所有者不明土地にならないようにすること、土地の所有者がわかっていることが必要。

求められる利用・管理の在り方と関係者の役割①

①所有者に保有の意思がある土地・所有者等によって利用されている土地について

<求められる利用・管理の在り方とその役割を担うと考えられる者>

【利用】

所有者(所有者不明土地を利用している共有者を含む)が、適正かつ合理的な土地利用に関する計画に従って、その所在する地域の諸条件に応じて適正な利用(以下単に「適正な土地利用」)を行う。(※)

【物理的な管理】

所有者が、周辺に悪影響を与えないよう(利用の一環で)適切な管理を行う。

※ 権原に基づき所有者以外が利用する場合は、一義的には当該利用者が適正な利用を行う

【権利関係の保全などの法的管理】

所有者が、登記手続を適時に行い、最新の情報とする。境界を明確化する。

<留意点>

○大都市の市街地など

都市計画の土地利用規制等に沿って、土地の条件に応じた利用・管理が求められる。

○地方都市の市街地など

・コンパクトシティ化等の計画に沿って、地域の持続可能性に配慮した、土地の条件に応じた利用・管理が求められる。

○過疎地・中山間地域など

・小さな拠点、コンパクト・プラス・ネットワーク等の計画に沿って、地域の持続可能性に配慮し、土地の条件に応じた利用・管理が求められる。

○地域共通

・利用に伴い周辺に悪影響を与えている場合には、利害関係のある者による訴訟や行政の関与等による対応が必要な場合がある(例:ゴミ、害虫問題)

・周辺に悪影響を与えていない場合でも、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実現する土地利用など有効利用を促すことは考えられるが、強制的な手法ではなく、効果的な誘導手法が求められる。

・所有者不明土地の場合、共有者の一部が長期間利用していても、変更・処分行為や新たな利用ができない。

求められる利用・管理の在り方と関係者の役割②

②所有者等に利用意向はないが、利用希望者がいる土地について

＜求められる利用・管理の在り方とその役割を担うと考えられる者＞

【利用】

自ら保有する意向がない所有者は、利用希望者に譲渡・賃貸等することで、適正な土地利用の実現を図る。

所有者からの譲渡等により所有者又は利用者となった者は、適正な土地利用を行う。

【物理的な管理】

保有するが利用しない場合を含め、利用希望者への譲渡・賃貸までの間は、所有者が、周辺に悪影響を与えないよう適切な管理を行う。

所有者からの譲渡等により、所有者又は利用者となった者は、周辺に悪影響を与えないよう(利用の一環で)適切な管理を行う。

【権利関係の保全などの法的管理】

所有者が、登記手続を適時に行い、最新の情報とする。境界を明確化する。

＜留意点＞

○大都市の市街地など

- ・基本的には市場が機能することで、手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングが成立するものと考えられる。
- ・基本的に土地の有効利用が求められる地域であり、所有者による有効利用(利用希望者への譲渡・賃貸等を含む)を促すため、行政等による土地の利用価値を向上・顕在化させるような取組が有効な場面も考えられる。

○地方都市の市街地など

- ・都市機能や居住を誘導する地域の土地については、行政等が、所有者に有効利用を促すことも求められる。
- ・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。その促進には費用、時間、心理的ハードルを下げることも重要であり、空き地バンクへの登録、相談窓口の設置など行政等の関与が有効な場面も考えられる。(過疎地・中山間地域などにおいても同じ)

○過疎地・中山間地域など

- ・拠点となる地域の土地については、行政等が、所有者に有効利用を促すことも求められる。
- ・経済的には利用価値が低い土地が多いことを踏まえ、マッチングにあたっては所有者、利用希望者の歩み寄りも重要。行政等の関与により、歩み寄りを促すことが有効な場面も考えられる。

○地域共通

- ・マッチング成立前についても、土地を適切に管理することが重要。行政等が管理委託の活用等を促すことも有効と考えられる。
- ・マッチング成立前に、管理不全により周辺に悪影響を与えている場合には、悪影響を受けている者(隣地所有者、地域コミュニティ等を想定)による対応を合理的な手続で可能とすることが求められる。
- ・所有者不明土地の場合、公共的目的を除き、利用希望者への譲渡・賃貸等ができない。

求められる利用・管理の在り方と関係者の役割③

③所有者等に利用意向はなく、利用希望者もない土地について

<求められる利用・管理の在り方とその役割を担うと考えられる者>

【利用】

積極的な利用までは求められない。

【物理的な管理】

一義的には所有者が周辺に悪影響を与えないよう適切に管理を行う。当該土地の置かれた状況に応じ、場合によっては隣地所有者、地域コミュニティ、行政等が関与し、周辺に悪影響を与えないよう適切な管理を行う。

【権利関係の保全などの法的管理】

所有者が、登記手続を適時に行い、最新の情報とする。境界を明確化する。

<留意点>

○大都市の市街地など

・土地利用ニーズが高い地域にありながら利用が困難な土地については、その経緯や適切な管理による受益の度合等を踏まえ、当該土地の管理について、どの程度の管理をどのような主体が行うか、地域で合意形成を図ることが必要。(例:残地となっている緑地、崖地)

○地方都市の市街地など

- ・一義的には所有者が管理を行うが、当該土地の周辺地域の状況、その適切な管理による受益の度合等を踏まえ、当該土地の管理について、どの程度の管理をどのような主体が行うか、地域で合意形成を図ることが必要。
- ・当該土地の利用価値を向上・顕在化させるような取組が有効な場面も考えられる。

○過疎地・中山間地域など

- ・一義的には所有者が管理を行うが、上記と同様、当該土地の管理について地域で合意形成を図ることが必要。ただし、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管理(最低限、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。
- ・可能性は低いが、当該土地の利用価値を向上・顕在化させるような取組が有効な場面も考えられる。

○地域共通

- ・地域で合意が得られるまでの間も、土地を適切に管理することが重要。行政等が管理委託の活用等を促すことも有効と考えられる。
- ・管理不全により周辺に悪影響を与えている場合には、悪影響を受けている者(隣地所有者、地域コミュニティ等を想定)による対応を合理的な手続で可能とすることが求められる。
- ・放置されると管理不全による悪影響の度合いが大きいと見込まれる場合など状況によっては、行政等が取得することも考えられる。

関係者に求められる役割について(叩き台)

- 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いる中で、まずは所有者自身による土地の適切な利用・管理を促していくことが必要。
- これにあたり、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、土地所有権には責務が伴い、土地所有者には一定の役割を果たすことが求められるのではないか。

主体	求められる役割
所有者	<ul style="list-style-type: none"> ・所有している土地について、一義的には所有者自らが、土地利用計画に従って、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。 ・所有者に保有意向がない場合には、利用希望者に譲渡等をして、適切な利用・管理の実現を図る。それまでの間も、管理委託等を含め、周辺に悪影響を与えないよう管理する。 ・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、境界等を明確化する。(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。(≠放棄)

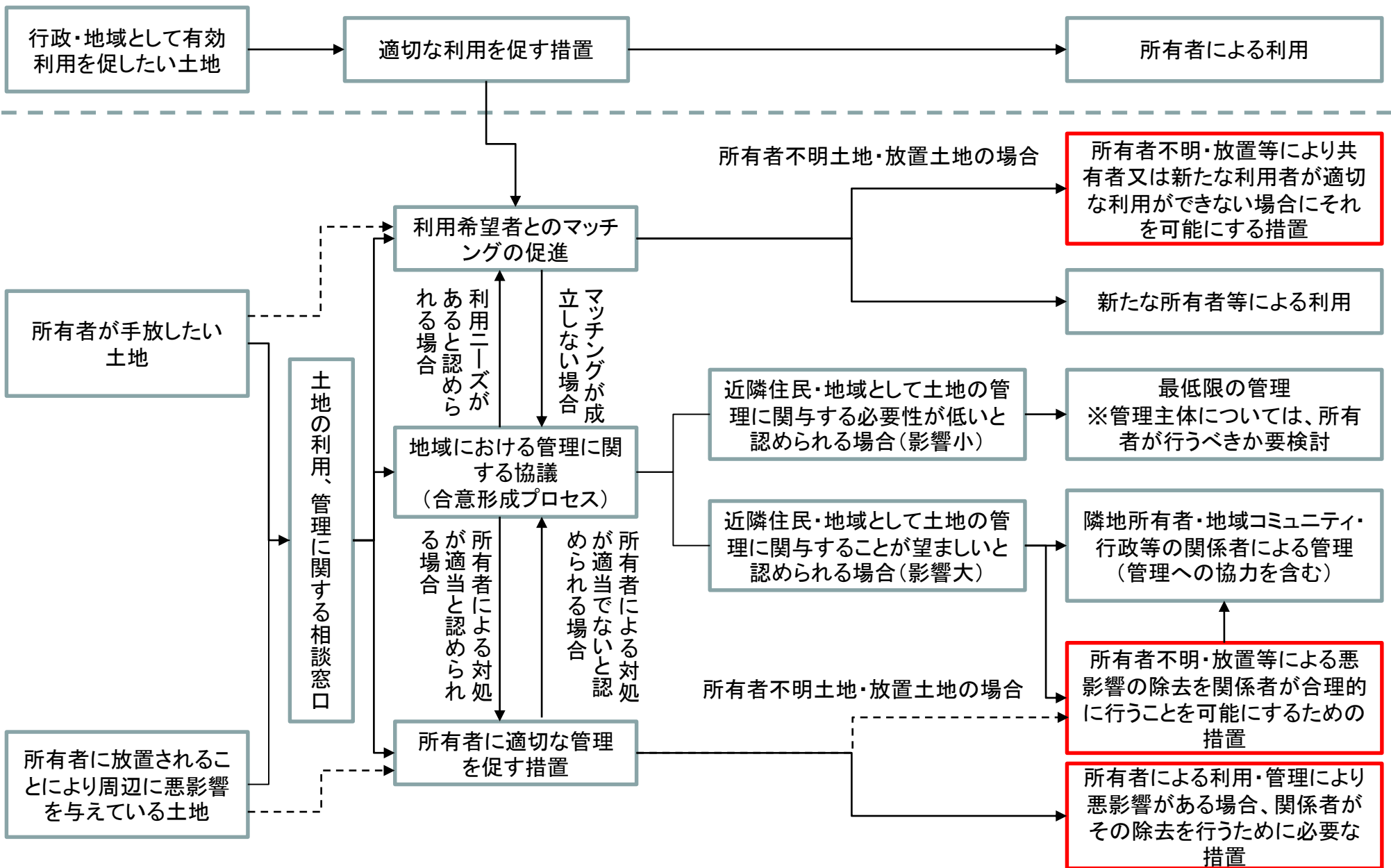
関係者に求められる役割について(叩き台)

- 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、地域の持続可能性の観点から看過できなくなっている。
- これに対処していく観点からは、土地所有者以外の関係者にも役割を担ってもらう場面があるのではないか。

主体	求められる役割
隣地所有者	<ul style="list-style-type: none"> ・当該土地の条件、適切な利用・管理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・管理に関心を持ち、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 (自治会、NPO、まちづくり団体等)	<ul style="list-style-type: none"> ・当該土地の条件、適切な利用・管理による地域全体への悪影響の除去等を踏まえて必要な場合、地方公共団体と連携し、当該土地の利用・管理に関心を持ち、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)
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・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な支援や環境整備を行う。 ・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、管理委託等を含め、所有者に適切な利用・管理を促し、支援する。 ・所有者に利用意向がない土地について、その利用・管理の在り方について、地域コミュニティ等と連携し、合意形成を図る。 ・管理不全による悪影響の度合、緊急性が高い場合等には直接対応を行う。(代執行・取得等)

関係者に求められる役割について(叩き台)

点線枠は現行の土地基本法において規律が不明確な事項。赤枠は何らかの法律上の権限を必要とする措置。



検討頂きたい論点について

以上を踏まえ、下記のような視点から、土地基本法の「基本理念」、「基本的施策」等の見直しを念頭に、土地所有に伴う利用・管理に関する責務やその担保方策に関して必要な措置の具体的方向性は何か。

○ 公共の福祉の優先と土地所有者の責務

- ・ 限られた資源であり、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有する等の土地の特性に鑑み、土地については公共の福祉が優先されるものとされている(土地基本法第2条)。
- ・ この観点から、土地所有者は、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)ことは許容されないのではないか。
- ・ 所有者が責務を果たさない場合には、土地所有権が制限を受ける場面があるのではないか。

○ 土地の利用・管理に関して所有者、関係者に求められる役割

- ・ 土地所有権には一定の責務が伴い、所有者自ら土地を適切に利用・管理(物理的管理・法的管理)し、それが困難な場合には関係者に相談するなど、周辺又は関係者に悪影響を与えないように土地に真摯に向き合うことが求められるのではないか。
- ・ 関係者には、相談を受けるなど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が期待されるのではないか。
 - 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・管理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関係者が悪影響の除去等のために行おうとする利用・管理は、適切に行使されない所有権に対し、優先され得るのではないか。(所有者が放置していること、関係者の行おうとする利用・管理が一定レベルの公共の福祉にかなうことを確認すれば足りる)
 - 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、所有者が所有権の行使として行っている利用・管理と、関係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ではないか。(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い)

○ 施策(行政の役割)の方向性

- ・ 誘導的手法がより重視されるのではないか。例えば、土地の適切な利用・管理につながるマッチングや地域における合意形成が円滑に行われるための環境整備が重要ではないか。
- ・ 加えて、関係者が悪影響の除去等を合理的に実行し得るよう、何らかの法律上の措置が求められるのではないか。