

第5回国土審議会土地政策分科会特別部会

平成30年11月20日

【企画課企画専門官】 お待たせいたしました。定刻となりましたので、ただいまから第5回国土審議会土地政策分科会特別部会を開催させていただきます。

委員の皆様方におかれましては、ご多忙のところご参集いただき、まことにありがとうございます。

事務局を務めさせていただいております国土交通省土地・建設産業局企画課企画専門官の益本でございます。しばらくの間、進行を務めさせていただきます。

本日は、中井委員、増田委員、松尾委員、奥田委員、中川委員におかれましては、欠席のご連絡をいただいております。また、久元委員の代理としまして、神戸市より田中企画調整局地域ビジョン部長にご出席いただいております。また、当省の出席者につきましても、国会会期中でございまして、局長の野村が急遽出席できなくなっておりまして、おわび申し上げます。また、他の出席者につきましても、途中退席させていただく者もございましてご容赦いただければと思います。

本日の会議につきましては、冒頭のみカメラ撮り可、議事及び会議資料は原則として公開、議事録につきましては発言者を含めて公表とさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

また、本日は政府全体の取り組みにのっとりまして、出席者各位にはタブレット端末を用いたペーパーレス形式で資料をご用意しております。資料につきましては全てタブレット端末に保存しておりますので、最初にタブレットの操作方法につきましてもご説明させていただきます。

席上のタブレットは、今、会議資料のファイルを表示した状態をご用意しております。タブレットの端末をご確認いただきまして、画面が暗転している方やファイルが表示されない方がいらっしゃいましたら、お教えいただければと思います。

まず最初に注意点が1点ございまして、画面の右上に表示されておりますバツマークにつきましても、これを押しちゃいますとこのシステム自体が終了してしまいますので、そのバツマークは押さないようお願いできればと思います。

それでは、タブレットの画面に表示されておりますファイルに沿って、会議資料の確認

をさせていただきます。1点目が議事次第。2点目が座席表。3点目が資料1、こちらについては紙でもお配りしております。そして参考資料1から5までの5点がございます。こちらにつきましてはタブレット端末のみの配付となっております。それぞれの資料につきましては、ファイル名をタップすることで参照いただけます。また、資料を表示した画面から資料の一覧に戻る場合には、画面左上に左矢印マークが出ますので、そちらをタップいただければ一覧に戻ることになります。

議事の中で事務局より資料のご説明をさせていただく際に、説明に沿って皆様のタブレットに表示されている資料を自動でスライドしていくことにいたしますので、ご了承ください。連動している際には、画面右下に耳のマークがあらわれることとなっております。この耳のマークにしている状態では、事務局のほうで資料を連動している状態となっております。連動を解除いたしますと耳のマークが消えますので、この耳のマークが消えている間は各自で自由に資料の参照を行っていただけます。また、右下に声のマークがございますが、こちらについては説明者が使用いたしますので、押さないでいただけるようお願いいたします。

タブレット操作につきましては、お手元に「会議資料の閲覧方法について」を配付しておりますので、あわせてご参照ください。また、タブレット操作について不明な点があります場合や不具合が発生した場合には、事務局担当者が控えておりますので、適宜お申しつけいただければと思います。

以上でペーパーレス会議の実施についての説明を終了いたします。

続きまして、本日の資料につきましては、先ほど申し上げましたが、議事次第に記載のとおりで、資料1については印刷して配付しております。不備等ございましたら、事務局にお申しつけください。

なお、審議の際にご発言いただく際には、机上のマイクのスイッチをオンにしてからご発言をお願いいたします。また、ご発言後にはマイクのスイッチをオフにするようお願いいたします。

それではこれより議事に入りますので、カメラ撮りはここまでとさせていただきます。

以降の議事進行につきましては、部会長をお願いいたします。山野目部会長、よろしくをお願いいたします。

【山野目部会長】 本日の議事次第についてご案内いたします。お手元に議事次第としてお配りしてご案内しておりますとおり、議事の(1)といたしまして「求められる利用・

管理の在り方について」をお諮りします。ここでは資料の説明を差し上げることとなります。その後、議事の（２）意見交換といたしまして、説明を差し上げた資料についての委員の皆様方からのご意見を承りたいと考えます。

それではまず、事務局から資料の説明をお願いいたします。

【参事官】 大臣官房参事官の横山でございます。

座って恐縮ですが、基本的には資料1のご説明をさせていただければと思います。端末にも映しておりますし、こちらの資料はお手元に紙でも配らせていただいておりますので、どちらでも見ていただければと思います。

1ページ目ですが、こちらは前回部会でも用意させていただきました全体の課題イメージを整理したものでございます。基本的には前回お示ししたものですので、参考にということで入れておりますけれども、ご議論の中で、真ん中に枠がありまして、「適切に土地を利用・管理してほしいという地域や近隣住民の声にどう応えるか」という切り口からの課題もあるのではないかとご指摘もありましたものですから、それを追加させていただいている以外は、全体の課題を俯瞰する資料としてこちらを用意させていただいております。思い出していただくために入れさせていただいている資料です。

次のページですが、前回の部会で委員の皆様からいただいたご意見について、事務局で主な意見を抜粋させていただいたものでございます。大きく3つに分けておりますけれども、1つ目は「土地基本法について」ということでございます。制定当時から状況が大きく変わっているので改正をしていく必要があるのではないかとご指摘。ただ、一方で、バランスのよい改正を目指すべきではないかとご指摘をいただいております。

中身に関係することについては、土地の価値が基本的に増加する社会状況の中でできた法律でしたので、そのあたりのご指摘をいただいております。

それから、責務について利用とか取引という局面が非常に意識されているけれども、そこに限定されているのは今日的にはどうかというようご指摘をいただきました。

それから大きな2つ目の「土地の利用について」ですが、大事な視点として、土地が引き続き利用されていくには、マッチングをしていくことが非常に重要ではないかと。あるいは、利用する主体として、地域コミュニティが利用するような環境整備も重要ではないかとご指摘もいただきました。

それから、一番の論点であります「土地の管理について」ですが、1つは、所有にとらわれないで、管理にウエイトを置いた検討をしていくことが重要ではないかという総論的

なご指摘。

それから、所有者が管理をする責務を強調していくのはいいのだけれども、その責務を果たせるような仕組みをしっかりと構築しないと、負担感だけが出るのではないかというご指摘もいただきました。

所有者の果たすべき管理の責務について、管理のあり方についてしっかりと明確化していくとか、管理が難しいときに、いきなり放棄ということではなくて、人に任せるといような選択肢を示せるとよいのではないかというご指摘もいただいたところです。

そして、管理の主体としては、所有者に限らず、様々な主体が考えられるのではないかというご指摘もいただいています。

それから、利用とか管理とかという中で、粗放的な土地利用とか土地管理というようなことも念頭に置く必要があるのではないかというご指摘もいただいています。

それから、管理の概念の中で、土地の所有者がわかるようにしていくというような側面も大事なのではないかというご指摘もいただきました。

このあたりのご指摘を踏まえて、議論を進めていただければということでございます。

続きまして、3、4、5ページと整理をさせていただいておりますけれども、前回資料で事例的な形でイメージを共有していただくようなものをお示したんですけれども、管理とか利用を議論する局面というのが土地柄とか地域の状況とかでいろいろ変わってくるというご指摘もございましたので、大きくは1ページ目の図面でいうと横線で3つに大きく層が分かれていて、「利用されたり、所有者に保有の意思がある土地」ですね。それから、「利用はされていないけれども、利用したい人がいるのではないか、あるいは、所有者は手放したいんだけど利用したい人がいるのではないかという土地」。それから、「所有者が手放したい、あるいは利用されておらず、利用ニーズもなかなか見込めないのではないかという土地」。

この3つの固まりに分けた上で、土地柄についても、下の枠に丸を3つ書いていますけれども、大都市の市街地など基本的に土地利用ニーズが高い地域でどのようなことがあるのか、地方都市の市街地など土地利用ニーズがかなり下がってきている、あるいは将来的に伸び悩むというような地域はどうか。それから「過疎地・中山間地域など」と書いていますが、3つ目に関しては、既に土地利用ニーズが一般的には非常に低くなってきている地域という状況を念頭に置いたときに、何が期待されるのかということの整理を試みたところでございます。

書き込んであること全てはご説明いたしませんけれども、3ページを見ていただきますと、1つは、ここは所有者に保有意思がある土地とか、所有者等が利用している土地を念頭に置いているわけですが、こういう土地を念頭に置きますと、基本的には既に土地基本法3条のような規定もあるわけですが、周辺の状況とか土地の置かれている状況などに応じて、計画的・適正にしっかり利用していただくということが本筋なのではないかと。それは所有者自身にしっかり利用していただくということなのかなということでございます。

もちろん、いろいろ土地柄によってもちろんどう利用を志向するかというのはあるんですけども、大きく言えば、その土地柄に合わせて計画的に適切に使っていただければいいのだろうと。そうすれば、基本的には管理も通常適切にされるのではないかとというふうに書かせていただいております。

3ページの一番下の丸、「地域共通」というところを見ていただきますと、しかし、普通に適正に利用していただければ管理も通常適正にされそうなものではあるけれども、気をつけなければいけない点として、利用していて周辺に悪影響を与えるというケースはあるので、そのような場合の対応を留意しておかなければいけないのではないかと。

あるいは、基本的に利用している分には自由なわけですが、有効利用を促すような局面において、効果的にそういうものを誘導していくという視点も必要なのではないかというような指摘でございます。

それから所有者不明土地の場合に関しては、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という課題がこの地域でもあるのではないかと。こういうタイプの土地に関しても課題としてあるのではないかとということで整理しています。

それから4ページに行ってくださいまして、大きな固まりとして、所有者等に利用意向がないけれども、利用希望者が出てくる可能性がある土地ということでございます。こういう土地に関しては、利用意向が非常に低いわけですので、所有者に自ら保有し続けようという意向がないのであれば、利用希望者にうまく渡していただくことが重要なのではないかとことを書いています。

あわせて、しかし、利用希望者に渡すまでの間のこともございますので、それまでの管理についてもしっかり所有者にやっていただく必要があるということを書かせていただいております。

それから下の留意点、それぞれの地域の土地柄、土地利用ニーズなどを念頭に書かせて

いただいていますけれども、全体として、状況に応じて利用希望者へのマッチングをいかにやっていくかということが重要になってくるのではないかという指摘をさせていただいています。

そして、「地域共通」のところを見ていただきますと、マッチングして利用希望者に行けば丸くおさまる可能性が高いわけですがけれども、マッチング成立前の状況でいかに管理していくかという課題も残っているのではないかという指摘でございます。

それから、管理不全によってマッチング成立前に悪影響が出ている場合の対応ということが課題になるのではないかということでございます。

それから、所有者不明土地の場合には、公共目的を除きますと、利用希望者への譲渡・賃貸等が非常に難しくなっていますので、そのあたりをどうクリアするかというのが課題になってくるのではないかということを書かせていただいています。

それから次のページですが、5ページ目に関しましては、所有者等の利用意向も非常に低くて、利用希望者が出てくる可能性も非常に低いという土地を念頭に置いた場合、どうであろうかということでございます。

こういう土地に関しては、所有者自身に対しても積極的な利用までは求めがたいのですが、しかし、最低限の悪影響を与えないような適切な管理を行っていただく必要があるのではないかと。場合によっては、その周辺、隣地所有者とか地域コミュニティ、行政等が関与して、悪影響を与えないような適切な管理を実現していくことも必要なのではないかというようなことを書かせていただいています。

土地柄ごとの留意点も書いていますけれども、全体を通じて、こういうところは土地利用希望がなかなか顕在化しませんので、その土地柄、周辺状況に応じて、地域で、この土地をどうしていくかという合意形成を図っていただくことが一つ重要ではないかということを書かせていただいています。

それから、特にニーズを顕在化させるのが難しい地方都市とか過疎地・中山間地域ですが、こういうところで、前のページに持っていくような努力、利用ニーズが生じるような努力もやらなければいけないのではないかということも書かせていただいています。

それから一番下の「地域共通」の項目のところでございますけれども、地域でこの土地に関してどうやって管理していくか、ほとんど管理しないということも含めて意思形成が必要だと思いますが、そういう合意が得られるまでの間、どういうふうにするのかということも忘れてはいけないうと。

それから、そういう局面も含めて、管理不全が周辺に悪影響を与えている場合に、悪影響を受けている側、それは周辺の所有者であったり地域コミュニティが想定されるわけですが、こういう側から合理的な手続で関与できるようなことが求められているのではないかとごさいます。

あるいは、放置されると管理不全による悪影響の度合いが大きい場合等に関しては、行政等が直接的な対応、取得なんかを含めて、やっていただく局面もあるのではないかとごさいます。

便宜、分類的に整理させていただいた上で、6 ページ、7 ページで再度それをまとめて、全体として所有者も含めた関係者に求められる、期待される役割について、こういうことなのではないかとごさいます。

6 ページ目に関しては、人口減少等に伴う社会経済状況の変化に伴って、利用意向の低下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ではないかとごさいます。

これに当たって、既に土地基本法には「公共の福祉の優先」という規定もあるわけですが、その観点から、土地所有権には責務が伴って、一義的に土地所有者に一定の役割を果たすことが求められるのではないかとごさいます。

期待される役割として下に4点ほどに整理していますが、1つは、現行土地基本法3条にもあるように、計画的・適正に利用していただく。それに加えて、周辺に悪影響を与えないように、土地の置かれている状況、条件に応じますけれども、適切な管理をしっかりとやっていただくことが求められているのではないかとごさいます。

それから、自ら保有していく意思がない場合には、利用希望者に譲渡していくということをごさいます。

それから、管理の中身の問題ではごさいますけれども、物理的に管理するということだけではなくて、円滑に利用・取引可能な状況においていくために、登記あるいは境界確定に関してしっかりと対応していただくことも必要ではないかとごさいます。

それから、利用見込みがなく、管理するコストが相対的に高い、負担が重い土地も想定されるわけですが、こういうものに関しては所有者が支え切れない可能性もある

んですが、その場合でも、放っておくのではなくて、近隣住民とか公共団体等にどうすればいいかと話を持ち込むというような主体的な役割が期待されるのではないかと。いきなり放棄するとか、面倒を見ないという行動に出るべきではないのではないかとということを書かせていただいています。

次の7ページでございますけれども、その裏返しになりますが、ただ、一方で、所有者の責務を強調するのはいいのですけれども、現実問題として、所有者不明の場合を含めまして、所有者が適切に土地を利用・管理しない（できない）場面があって、まさにそれが問題なのでこういう議論をしていただいているわけですので、生活環境の保全とか地域の持続可能性の観点から、こういう問題にどう対応していくかということが求められていると。

そうすると、土地所有者以外にどういう役割を担ってもらう必要があるのか。担っていただかなければいけない場面もあるのではないかとということを整理させていただいています。

下の表ですけれども、隣地所有者を念頭に置きますと、当該土地、この人にとっては隣の土地ということですが、条件とか適切な利用・管理によって悪影響の除去がどれぐらいあるか、あるいはそれによって受益をどれくらい受けるかというようなことも踏まえて、当該土地の利用・管理に関心を持って協力するということが期待されるのではないかと。場合によっては、括弧に書いていますが、自らの受益に応じて、負担してでもそういうことに関与していただくという場面もあり得るのではないかとということを書いていきます。

それから、隣地所有者を当然含めての話ですけれども、地域コミュニティ、もう少し広がりを持った周辺にも役割が期待されるのではないかとということですが、同じように、地域全体への悪影響が除かれるとか、そういうことを念頭に置いて、当該土地の利用・管理に関心を持って協力していただくという場面もあるのではないかとというふうに書かせていただいています。

それから行政ですけれども、いろいろな環境整備が期待されるのではないかとということで、一つは、手放したいニーズと利用したいニーズのマッチングというようなことが期待されるのではないかと。

それから、適切に利用・管理されていないような場合で周辺に悪影響を与えている場合には、所有者に適切な利用・管理を促して、支援するというようなことも期待されるので

はないかと。

そして、所有者に自ら利用する意向がない土地について、どうしていくか、地域でどういうふうにとめていくかという検討をしていかななくてはいけないわけですが、地域コミュニティと連携して、その利用・管理のあり方について合意形成を図ることについて、行政にリーダーシップを発揮していただいたほうが良い場面があるのではないかと。

あるいは、管理不全による悪影響の度合いとか緊急性が高い場合などには直接的に対応するというようなことも期待される場合があるのではないかとということ整理させていただいています。

8ページに行ってくださいまして、内容的には重なりますが、役割を果たす場面をフロア図的にも表現させていただいて、立体的に見ていただければと思って、試みに整理しているものでございます。

ちょっとわかりにくい部分もあるかもしれませんが、一番上の横の流れですが、従来から有効利用を促すみたいなことに関して、所有者による利用を適切に促していくという大きな流れは、土地基本法に既書いているようなことも含め、そういう流れが期待されている部分が明確にあるわけですが、今、問題になっているのは、点線で囲んである下のような局面が、現行の土地基本法においては規律が不明確な局面なんじゃないかというふうに書かせていただいています。

一番左側を見ていただきまして、問題が顕在化する典型的場面として、所有者自身が管理しきれないで手放したいんだけど土地に対して思うという場面です。もう1つは、下のほうですが、所有者に放置されている土地があって、周辺がどうかしてほしい、悪影響に困っている、あるいは悪影響が出そうだとということで心配しているという場面です。そういう問題に対して、周辺を含めてどういうふうに関与していくかということですが、1つは、地域でそういうことの相談を受け付けるという体制が求められているのではないかとということを書かせていただいています。そこを通じて、地域における管理に関する合意形成プロセスが作動することが期待されるのではないかと書かせていただいています。

そういう中で、利用希望者とのマッチングを行うとか、あるいは所有者自身にこれはこれぐらいのことはやってくださいと話を戻すとかという、行ったり来たりということがあり得るわけですが、そういう流れの中で、上のほうですが、利用希望者とのマッチングの促進という観点からすると、それを行うことによって新たな所有者等による利用が

実現することが期待されます。これによって土地の利用・管理が適切にされていくのではないかと考えられます。

現行制度ではうまくいかないのでは、何らかの措置が必要なのではないかと趣旨で赤枠を書かせていただいておりますが、所有者不明土地や放置されている土地の場合に、共有者とか新たな利用者が適切な利用ができない場合がありますので、それを可能にする措置を用意することによって、適切な利用・管理が実現するのではないかと、この流れでは書かせていただいております。

次に、地域における管理に関する合意形成プロセスを経ていく中で、近隣住民・地域としては土地の管理に関与する必要性が低いと判断されるケースがあるかと思えます。これは悪影響の度合いが受忍できるとか、あるいはそこに積極的に関与して地域に受益があるというほどのこともないのではないかとというようなケースだと思いますが、そういうケースに関しては、最低限の管理を行っていけばいいのではないかと結論に至る一つの流れがあるのではないかと考えてございます。

それから、地域で合意形成プロセスを経る中で、ここは地域としてもしっかり管理して欲しい、管理されるべきであり、管理されなければ悪影響が出たり、適切に管理することによって地域がよくなるというような判断がなされるケースがあると思われます。その場合には、必ずしも所有者自身の利用・管理にこだわることなく、周辺が管理に関与していくということがあり得るのではないかと整理させていただいております。

ただ、このケースの場合にも、所有者不明土地や放置土地の場合には、それを乗り越えて地域としてどういうふうに適切な利用・管理を実現していくかということには、合理的に行えるようなことを可能にするための措置が求められているのではないかと赤枠で書かせていただいております。

一番下の所有者に適切な管理を促す措置に単純に戻すというケースももちろんあるんだと思いますが、その場合に心配なのは、所有者自身が利用・管理しているけれども悪影響が出ているようなケースもありますので、そういうケースに関して、どのように関係者がその除去を行うために必要な措置がとれるかという課題もあるのではないかと指摘させていただいております。

最後の9ページですけれども、所有者含めて関係者に求められる役割や責務をいろいろな局面を念頭に整理させていただきましたが、これを踏まえて、下記のような視点から、土地基本法に規定されている基本理念とか基本的施策等を見直すことも念頭に、土地所有

に伴う利用・管理に関する責務あるいはその担保方策に関して必要な措置の具体的方向性を今年度中に取りまとめていかななくてはならないわけですが、そういうものはどういう内容になってくるかということ、本日、ご議論いただければと思っております。

事務局として、前ページまで整理したことと重複してまいりますけれども、このような視点が重要なことを書かせていただいておりますのは、一つは、公共の福祉の優先と、既に土地基本法2条に規定されているものと、土地所有者の責務ということ論じていることとの関係かなと思っております。

その2つ目のポツに書いていますが、公共の福祉が優先されるという観点から、土地所有者には土地を適切に利用・管理できない状況に置くことが許容されないということではないか。3つ目のポツですが、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と。こういうことを念頭に、基本理念とか基本的施策を、どのような方向性で変える、変えないという議論をしていただくかということかなと思っております。

それから2つ目の丸ですが、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ですが、土地所有者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、これは物理的に管理することも、あるいは登記とか境界とかをしっかりと管理するという意味で、法的管理ということも含めてですが、そういうことが困難な場合に関係者に相談することなど、周辺また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」と表現させていただいておりますが、求められるのではないかと。

関係者には、そういう相談を受けるなど、所有者が責務を果たすことを支えて、あるいは促したり、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と。

それから、関係者が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るのではないかと書かせていただいております。

それと関連する重要な視点として、所有者が土地に関心を持たないで放置し、利用・管理がされていないという状況の場合に、相隣関係や利害関係に基づいて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て優先され得るのではないかとという視点を重視しなければいけないのではないかと。

また、所有者が利用・管理していて悪影響が及んでいる場合がありますので、そういうケースに関しては、所有者の所有権の行使と、関係者が悪影響の除去をしたいという関与、こういうものの比較衡量がされるべきではないかと。

こういうことをできるようにすることで、所有者と関係者の役割分担あるいは土地の適切な利用・管理が円滑にいく方向に進むのではないかということを書いています。

それから、施策をどういう方向性に持っていくかということですが、既に土地基本法にいろいろな基本的施策という規定はありますが、今日の状況では、誘導的な手法がより重視されてくるのではないか。例示としては、先ほど来、申し上げていますマッチングとか合意形成などが円滑にいくような環境整備が挙げられます。

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、具体的な担保措置を伴ったような措置が求められるのではないかということを書いています。

この辺を踏まえてご議論いただければと思っております。

参考資料4を見ていただきたいと思いますが今までこの資料で説明してきたものの、議論の参考に、現行で行政等が利用・管理にかかわっている制度とか事例について、幾つかつけさせていただいてございます。

表紙だけさっと見ていただきますけれども、1つ目の固まりとして、土地基本法制定当時に利用促進を念頭に用意された制度としての遊休土地制度とか遊休土地転換利用促進地区。①の制度は、取引の段階で、しっかり利用しない投機的な取引を捉えて有効利用を促すという仕組みです。②は、むしろ都市計画決定権者の計画意思に基づいて、十分な有効利用がされていない場合に、かなり限定的に干渉して有効利用を促進する仕組みです。今日の局面の中で、有効利用等の促進策を議論するときに、既存制度が参考になろうかなと思います。

2つ目の大きな固まりは、行政が土地の利用・管理に関与する制度・マッチングを支援する仕組み、いろいろ既に作動しているもの、あるいは制度的に用意されているものがございますので、いくつか事例を挙げさせていただいてございます。

空き家・空き地バンクの動きですとか、都市再生制度と結びついている2つの協定制度、④と⑤を書かせていただいておりますけれども、④はどちらかというと街なかで低未利用な土地に関して利用ニーズとうまく結びつけるような協定制度。それから⑤は、逆にあまり利用ニーズがないところで持ち切れない土地を最低限の管理代行をしてあげるような協定制度なども用意されています。

⑥は、様々な自治体の独自の動きとして、利用ニーズと土地所有者を結びつけて、うまく利用・管理を実現させている事例を紹介しています。

⑦は、自治体の空き地等に関する条例の資料を入れています。空き家対策も含めてです

が、自治体独自の条例の動きが、先行してございますので、空き地の利用・管理を促す仕組みについて、現実にかなり動いている条例なども議論の参考になるのではないかということを入れてさせていただいております。

最後、既に空き家対策の制度が法律として先行しているわけですがけれども、空き家の除却について、制度的な前例を掲載させていただいております。直接空家法に基づく代執行の事例、また、財産管理制度を活用した事例等について資料を用意させていただいております。参考にさせていただければということでございます。

私のご説明は以上でございます。

【山野目部会長】 議事の（１）といたしまして、資料１の説明をただいま差し上げました。

続きまして、議事の（２）意見交換に進むことにいたします。

意見交換の中で、ここにおられる皆様方から意見をいただく時間を存分にとりたいと考えております。

それに先立ちまして、申し上げます。本日、たまたま日程調整が必ずしも上手になされなかったものですから、欠席の委員が多くいらっしゃいます。大変ありがたいことに、あらかじめ欠席の委員のなかにご意見をお寄せいただいた方がおられます。初めにそれを事務局からご紹介いただいた上で、ここにおられる委員の皆様方のご意見を承るということにいたします。

それでは事務局から、欠席の委員が事前に寄せてくださった意見をご紹介ください。

【企画課企画専門官】 事前に送付しました資料をもとに、松尾委員と奥田委員よりご意見を頂戴しておりますので、ご紹介させていただきます。

まず松尾委員のご意見でございますが、資料１「求められる利用・管理の在り方について」の９ページ、検討いただきたい論点について、ご意見をいただいております。

一番上の公共の福祉の優先と土地所有者の責務について、３点ご意見をいただいております。

１点目は、土地所有をめぐる私人の権利義務と、国、地方公共団体、地域コミュニティ等の権限、責務とのかかわり方を、土地所有制度の経緯を踏まえて調整し、合理的で公平な役割分担のあり方を模索する必要があるというご意見をいただいております。この基本的視点が土地所有権の放棄を認めるか、認めるとして、どのような要件を課すべきかなどの具体的問題の芯となるように思われるというコメントをいただいております。

2つ目としまして、土地所有者の責務として、所有者不明化による社会的コストの増大を回避するための最低限の義務、例えば所有者の情報を提供する義務があるのではないかと、そういう最低限の義務があるのではないかというコメントをいただいております。

3つ目としまして、土地所有者が責務を果たさない場合における土地所有権の制約については、慎重に、かつ積極的な検討が必要と思われる。所有者不明土地への利用権の設定はその一環と見ることもできるかと思いますが、さらにその展開の必要性と可能性を模索する余地があるというコメントをいただいております。

真ん中の土地の利用・管理に関して所有者、関係者に求められる役割のところにつきまして、2点ご意見をいただいております。

1番目は、土地所有者、国、都道府県、市町村、地域コミュニティのいずれが欠けても適切な土地の管理・利用は困難であり、包括的な視野から土地の利用・管理の役割分担を再考する必要があるというコメントをいただいております。

2つ目としまして、中でも地域コミュニティの役割を再評価する余地があり、過疎化の現実を直視しつつ、法人格や登記についても、市町村長の認証等による支援を含め、喫緊の制度改善が求められるというコメントをいただいております。

一番下の施策（行政の役割）の方向性について、所有者不明土地、これは共有者不明の農地ですか遊休農地、所有者不明の山林や特定所有者不明土地、こういうものを全部含みますが、こういう所有者不明土地への利用権の設定については既に立法化されましたが、利用希望者がさらに継続的に利用し、できれば所有権まで持ちたいと希望する一方、所有者があらわれない場合について、所有権の取得に通ずるような制度との接続を検討する必要があるのではないかとコメントをいただいております。

続きまして、奥田委員からのコメントをご紹介します。

まず、社会経済環境の大きな変化を踏まえて、土地基本法に所有者の管理責任を組み入れるという点につきまして賛成しますというご意見をいただいております。

また、管理責任の程度というのは公共の福祉とのバランスで決められるべきことと思われまので、不動産の状況に応じて負うべき管理の程度に差を設けるということにも賛成です。

ただ、この場合に、周辺に悪影響を与える場合というのが具体的にどのような場合を想定しているのかということが問題になり、ワーキングでも議論されているのかと思いますが、具体的な事例を例示してみると、もう少し具体的な記載になるように思いますという

ご意見をいただいております。

将来の相隣の争いにならないような対処が必要でありまして、悪影響という語はかなり主観的な表現で、人によって受けとめる程度が異なるということがございますので、そういう議論が必要だというご意見をいただいております。

また、隣地所有者という表現につきましては、隣地所有者が既に所有者不明になっている場合もあるので、近隣所有者とか、そういうところも含めていいのではと。また、境界を明確化するというのが理想ではありますが、かなり困難が想定されるので、境界との明確化に協力するという程度が現実的ではないかというコメントもいただいております。

また、主体の中に民間の活用は入らないのかと。民間が入るようなケースであれば、特段の手だては不要とも思われますが、行政のマッチング機能により、民間の活用を促す場面も含まれるように思われますと。行政がパンクする可能性もありますので、そのような受け皿が必要になる場合も想定されるのではないかとご意見をいただいております。

以上でございます。

【山野目部会長】 欠席の委員からお寄せいただいた2つのご意見を今紹介いたしました。

それでは、これから後はここにご出席の委員の皆様から、先ほど差し上げました資料1などを踏まえまして、活発なご意見をいただきたいと考えます。どうぞご随意にご発言をください。

永沢委員、お願いします。

【永沢委員】 ご説明ありがとうございました。

質問から少しさせていただいてもよろしいでしょうか。本日いただいた資料のたたき台の中で、これまでもご説明があったかとは思いますが、再度確認させていただきたいことがあります、質問させていただきたいと思います。

まず、こういう調査が実施されているのかどうかということ、私は知らないものからお尋ねしたいと思います。手放したいという意思というものは、内心のことですので外からはわからないものです。マッチングする際に、まず手放したいという意思の表示みたいなのは一般的になされているのかどうか、あるいは自治体などで利用意向の調査などが一般的になされているものなのかどうかを確認させていただきたいと思いました。

それからもう1点、私は基本的には本日ご提示いただいた論点について賛成なんですけれども、最後のところで何らかの法律上の措置が求められるというところなんです、こ

れまでも説明はあったと思うんですが、具体的にどのような措置をお考えになっているのかというところもご説明いただけたらと思います。

また意見につきましては、ご説明いただいた後で、時間がありますときにさせていただきますと思います。

以上です。

【山野目部会長】 2つお尋ねいただいたうちの後者は、政策形成の中身の問題であって、むしろ委員の方々にご議論いただくべきことであるかもしれません。

けれども、前者は事実関係でありますし、後者の問題も含め、事務局から何か所見がありでしたら、お話しいただきたいと望みます。

【企画課企画専門官】 手放したい意思の確認につきまして、現状、地方公共団体とかでそれがどれぐらいあるのかというものを、時々やっているものがあるのかもしれませんが、一般的にやっているという状態ではないかと思えます。

マッチングをしていくという際には、マッチングをしていくという中では、当然空き地バンクですとか、そういうものに載せるということ自体が手放したいという意思のあらわれでございますので、そういうものに載っている土地というのは手放したいというふうに捉えられますが、それが全体の土地でどれぐらいあるかというところでは、空き地を所有していることに関してどれぐらい負担感があるかとか、そういうものをまた国交省で調べたりしているものもございますが、全体の土地について、常に地方公共団体などが把握しているという状態ではございません。

これからマッチングとかやるに当たっては、ある程度意向も把握しながら、ただ、相談をしていくということが手放したい意思のあらわれと捉えることになるのかなと考えております。

また、法律上の措置につきましては、いろいろな措置が今後考え得るのかなと思われませんが、特に悪影響の除去ということについては、例えば隣地の所有者などが簡単に、隣の土地の管理が不全になっていることについては、今より合理的に介入できるような何らかの制度ですとか、前回の資料で管理に関与できる制度、現状のものをご紹介させていただきましたが、強制力があるものについては、訴訟までしなければなかなか使えないというのがほとんどでしたので、それよりもう少し簡単な措置を、これは土地基本法に直接書くということでは多分なくて、ほかの法律を含めて検討していく必要があるのではないかと、いうことを現時点ではイメージしているものでございます。

【山野目部会長】 永沢委員、いかがでいらっしゃいますか。

【永沢委員】 ありがとうございます。

マッチングという言葉がたくさん出てきました。その役割というのが期待されているところなんです、その前提になるのは、先ほどご説明ありましたけれども、どのように土地を活用したいのか、あるいは活用の意思があるのかどうかを情報収集するための仕組み作りと、それから誰にでも閲覧されては困りますが、ある範囲を定めてその範囲の者には利用意向の有無などの情報が確認できるような仕組みが必要だろうと思います。

また、続いて意見ですけれども、例えば6ページで、土地の利用・管理を促していくためのインセンティブなどに関しましては、税金や移転登記の際の手数料などについて、補助することなども考えていくことが必要なのではないかと思います。

最後の論点の何らかの法律上の措置が求められるのではないかとということについては、先ほどご説明いただきましたけれども、具体的にこういったものがあるということをお示しいただくことが必要と思います。その措置が我々一般人にどれぐらいの負担を求めることになるのかなど、具体的なことが見えないとなかなか意見が言いにくいと、私のような一般の者は思ったりいたします。

いずれにしても全体としては賛成ですし、奥田委員がご指摘されましたように、主体者のところについては、隣地の人だけに限定することになりますと、隣地の人間が動いてくれないということもありますので、近隣という少し広い表現でいいのではないかと思います。

地域コミュニティの可能性も多いに期待される場所なんです、古くからある町会や自治会のようなところにばかり期待するのではなく、今回、NPOとか民間という言葉も出てきておりますけれども、新しく登場している、経済合理的な観点から活動ができる組織の力もかりられるような仕組みもつくっていくことが必要なのではないかと思います。

以上でございます。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

永沢委員から、今、数点にわたってご意見をいただきました。その中で、ご質問でもおっしゃっておられましたけれども、政策の具体的なメニューが、もう少し具体的なものが材料としてあると議論がしやすいというお話もいただいたところでもあります。ごもっともなことであろうと感じます。

先ほど事務局からも説明がありましたけれども、政策といいますか、ここで追求してい

る課題についての施策であります。施策は、おそらくイメージとしては、今の事務局説明のとおり、土地基本法の中に施策は書きますけれども、基本的施策、上に基本的という3文字がつく基本的施策を書き込むことになって、それを受けて、さらに別な法律の中でもう少し具体的な施策を書き込んでいくことになるものであろうと想像します。

どちらの観点も重要なことでありまして、引き続き考えていかなければなりません。具体的な施策を考え始めますと、最初からくっきりしたイメージを持ってお話を進めることは難しいかもしれません。

そういうこともありますから、最初の事務局説明の際に、参考資料の中で、遊休土地の利用制度であるとか土地に関する協定の制度とかいうものがあるというご紹介をいただきました。比較的面的に大がかりな具体的な政策的措置を講じようとする、時代背景や問題意識は異なりますけれども、そういうものが参考になるものであるかもしれません。

それから、もう少し小さなサイズでいきますと、隣り合った土地同士があって、隣の土地がうまく管理してくれていないというような場面については、民事法制上、隣り合った土地の所有者の間でどのような権利行使のあり方を、従前の運用も踏まえて考えていったらよいかということも話題になってくるものであるかもしれません。

いずれにしても、永沢委員から問題提起いただいたことも踏まえて、委員の皆様方からさらにこの観点についてもご議論いただければありがたいと感じます。

そのことでもよろしいですし、ほかの観点でもよろしいですから、引き続き委員の皆様方からご意見を承ります。いかがでしょうか。

吉原委員、お願いします。

【吉原委員】 まず、冒頭でご説明いただいた資料1について、これは非常にわかりやすく整理がされているものだと感じました。

これまで日本では土地の所有権が強いということが専門家や関係者の間でしばしば指摘されてきました。その一方で、ではその権利にはどのような責務が伴うのか、関係者や所有者にはどのような役割が求められるのかということについては、わかりやすく言語化される機会というのは少なかつたように感じます。

私はいろいろな自治体の方と話すのですが、所有者の所在の把握が難しいという現象に対して、自治体でも何か手を打たなければと考えているが、具体的にどこから手をつけていいのかわからない、あるいは行政として何ができるのかわからないという声を聞くことが複数回ありました。

そうしたことを考えますと、きょうご提示いただいた資料1は、所有者や関係者にどう
いう役割が求められるのかということがわかりやすい言葉で書かれていて、これは今後、
地域や所有者、それから自治体がそれぞれ役割を考えていく上で、一つの議論の土台とな
るであろうと感じました。今後さまざまな制度、政策をつくっていく上での考え方の基本
になるという感想を持ちました。

それから、奥田委員や永沢委員のご意見の中に、より具体的なことがもう少しあっても
よいのではないかとのご指摘がございました。私もそれに共感いたします。なぜかと言
いますと、土地に関する考え方や新しい仕組みをつくっていく上で大事なものは、多くの国
民、多くの人々の共感を得ることだと思うからです。

その意味で、資料1で1つだけ気になりますのは、9ページの2ポツ目の2行目、「共有
者による利用・管理・取引を困難にすること等は許容されないのではないか」という記述
です。もし所有者としてこの言葉を聞いた場合に、ちょっと厳しいかなと感じてしまうか
もしれません。

それよりは、所有者として、なかなか登記もできていないし管理も行き届いていないけ
れども、自分には何ができるんだろうかというようにプラスに考えていけるような議論の
立て方もあるのではないかなと思いました。

公共の福祉と個人の財産権というのは必ずしも対立するものではなくて、二項対立的な
議論にはしないほうが、多くの人々の共感を得られるのではないかと感じています。

具体的な例としてつけ加えたらいいのではと思うのは、防災・減災の観点です。いただ
いた資料の中で幾つかの具体事例がありましたが、例えば東日本大震災などの被災地にお
いて所有者の所在の把握が難しい土地がどのような問題になったのかということ、そして
被災地の方の避難生活が長引いてしまったということ、我々は二度と繰り返してはいけ
ないし、忘れるべきではない。これを資料にもきちんと書き込んでおくことが大事ではな
いかと思っています。

最後に、同じく9ページの一番最後に「施策（行政の役割）の方向性」ということがご
ざいます。これに関連して、土地基本法には税制の重要性や土地評価の重要性というこ
とも書かれております。具体的には、15条で税制上の措置と、16条で公的土地評価の適正化
がうたわれております。今日的な時代の局面において、どういう税制や土地評価が必要
なのかということも、これからの議論の中で取り上げていくことが大事ではないかと思っ
ています。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

引き続き委員の皆様方のご意見を伺います。いかがでしょうか。

三原委員、お願いします。

【三原委員】 発言の機会をいただきまして、ありがとうございます。私からも、今日の資料1、特に9ページにつき、ご検討いただきたい論点を中心に、勝手ながら意見を申し上げたいと思います。

まず、第1点目はお尋ね事項でございます。検討事項の①が公共の福祉の優先と土地所有者の責務ということでございまして、本日、資料として憲法の29条も配付しておられます。憲法29条1項は、言わずもがなですが、財産権の不可侵の原則を定め、2項と3項で、財産権の内容は、公共の福祉に適合するようとし、また、私有財産は、正当な補償のもとに、公共のために用いることが可能とされます。そこで、資料9ページにありますように、基本的に公共の福祉が優先とされ、土地所有者の所有権も当然ながら財産権であるという意味では、公共の福祉に従うという憲法上の制約が一般論としてあるわけです。ただし、問題は、公共の福祉の中身です。

考えますに、一般に公共の福祉を財産権に適用するとき、動産と不動産ではおそらく実態的なものが違うように思います。例えば、動産につきましては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律があり、これは環境省の所管法令でございまして、その法律にて、動産は基本的には産業廃棄物として最終処理がなされるということになっています。したがって、倒産はどこかで消えていくものとなります。

これに対して、土地は、おそらく神代の昔からきつとあるものだと思いますし、永久不滅のもので、今後も残っていくという財産権です。したがって、土地は廃棄しようとしても、産業廃棄物のようにどこかで燃やして捨てるわけにいかないとなり、逆にいうと、子々孫々伝えないといけないという国土でございましてから、動産とは終局的処理が異なる財産権です。このように、違うものを、「財産権だ」といって、あるいは「所有権絶対だ」といって、公共の福祉の制限を考えるとというのは、元が違うものなので、なかなか処理がうまくいかないわけでございます。憲法にはいわゆる二重の基準という考えはよくあるわけでございます。ここで二重の基準をつくるつもりはありませんが、対象物が違うため、動産と不動産で、公共の福祉を考えると、視点が違うのではないかと考えた次第です。

そこで、周辺の土地に悪影響を与えている場合や、適切に利用・管理できないという場

合について考えますと、例えば産廃法の5条では、土地・建物の占有者・管理者に対して、土地・建物についての清潔保持努力義務を課しています。要するにごみ問題、つまり、ごみ屋敷という、テレビで見かける事象なども、おそらくこの清潔保持努力義務違反ではないかと思われます。土地もごみ問題として考えると、現行法で処理できるのですが、これに対して、ごみでない土地の所有者や建物所有者について、悪影響とは何ですか、となると、実はイメージは一様ではありません。

なぜかと言いますと、本日いただいた資料1の3ページの「地域共通」と書かれたところで、周辺に悪影響の例に「ごみ」とあります。するとこれは、ごみの問題を産廃法5条とは別にまた土地基本法で対処するのご提案なのか、それともそれ以外のことを考えられるのか、よくわからなかったという次第でございます。同じ事象を、別の2つの法律で扱うのか、そこがはっきりしないと思いました。

それから公共の福祉につきましては、目を転じて土地基本法を見ますと、責務は6条、7条及び8条に規定がありますが、7条の事業者の責務と8条の国民の責務は、おそらく「並び」です。法律をつくるときに「並び」という用語を使うようですが、土地基本法7条と8条を並びで考えるのかどうかということも、おそらく検討が必要になってくる視点ではないかと考えた次第でございます。

そのほかに、一番目のところの最後のポツで、責務を果たさない場合に制限を受ける場面があるとの記載があります。制限というのは、例えば明治29年にできた民法でも相隣関係の規定がありまして、例えば隣の土地から水が流れてくるが、それを制限できるか、隣の土地とは離して建物を建てるべしとか、隣の土地の地面の下から木の根っこが出てきたら切っていいとされ、しかし地上の枝は自分で切れない、といった規定が民法にあります。さて、この「制限を受ける」という事象をどう規定にしていくのかが検討事項です。例えば、制限とは、所有権の喪失を念頭に規定を置くのか、それとも利用権の制限なのか、あるいは隣地に立ち入れるような対策を考えればよいのか等、その「制限」を受ける場面というものは、基本的には悪影響の度合いに応じた、最小限の制約なり、悪影響を開放するために必要な限度において行われるものと思うわけでございます。そうすると、悪影響という中身が非常に大事でございまして、おそらく悪影響とはゴミだとなると、他の法律で既に規制があるわけですから、それ以外の悪影響を考えることになるのであろうと思ひまして、さもないと、ちょっとよくわからない、ということでございます。

これが1番目の話です。

2番目が、土地の利用・管理に関して土地所有者、関係者に求める役割という記載の中で、土地に真摯に向き合うという表現があり、これが、なかなか難しい言葉だなと思ったところです。土地に真摯に向き合う、真摯というのは真面目に、という意味なのかもしれませんが、どういふことをすると真面目になって、どういふことをやると不真面目になるのか、よくわからないわけでございまして、権利制限を求めるときにこの真摯ということとは、非常によくわかる考えなのですけれども、具体的な行為規範がどうなるのかは、はっきりわからないものですから、これをどうされるのかなという質問でございます。

あとは、「関係者」との記載です。関係者というのは誰なのか、これは非常に難しい話でございます。「関与する者」をさすという解釈もありうるのですが、もともと地域社会で隣地の人にいろいろ関与すると、実はもめごとになったりすることがよくあるわけです。簡易に何かができるとの新しい制度をつくることができれば、本当にそれは素晴らしいことだと思うのですが、地域社会がそういう形のものとして成立していたのかというと、立法事実的なことを考えますとそうではないと思います。つまり、およそ120年前にできた民法でも相隣関係の規定があり、最終的に近隣のもめ事は裁判所にいって争うという制度ができていたわけですから。今般、新たに制度をつくらせて、それがあつたら裁判所も何も関与なくして合意ができるのであればよいのですが、しかし、それができるのかです。やはりどこかで最終的には裁判所にいかないといけないという制度的保証を基礎に、簡易な制度を作るということには意味があります。そうであっても、最終的には司法権の最終的な判断に委ねる部分が残ってくるのかなと思うわけですから。

こういう関与なり制限なりをすると、次は、土地基本法の5条に価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担という規定があるわけでございまして、例えばそれが隣地の人が所有権を取得するとか、管理権を取得するとか、利用権が拡大するとかということをするとか、おそらく利益が生まれるといひますか、価値が上がるということがありえます。

なぜ価値が上がるかというところ、土地は集まると土地の力が強まると言われております。小さく区切られた土地が集約すると、より大きな力になるものであり、これは土地の経済学上、通常概念のございます。このように土地は集まると力が強まると考えると、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、という概念に入ってくるのですが、そういう整理でよいのかどうか判りませんでした。

そもそもこの5条は現在どういふふうに使われているのかも、よくわからないですけど、値段が上がれば税金を払うということでござ規定されているだけなのか、それとも5条は

具体的にこういうふうを使うんですよとなっているのか、ちょっとわからないのですが、今後、隣地の人などが管理に関与して、土地への悪影響がなくなれば、それは地域としてはよくなるし、隣地の価値も上がるということでしょうか。そうすると、それは如何にこの5条と整合するののかというと、私にはよくわかりませんでした。

それから、最後の施策でございますが、行政の役割ということでございまして、8ページの点線で囲われたところで、土地基本法の中ではっきりしないという中の真ん中あたりに、地域における管理に関する協議の合意形成プロセスというのがあります。これができれば、非常にすばらしいのですけれども、やはり近隣での紛争とか人間関係のもつれとか、そういったことにならないようなものが本当にできるのかということです。繰り返しですけど、120年前にできた民法でもやっぱり最終的には司法での処理とされています。今の地域社会は、昔よりも崩壊しているであろうと考えると、裁判を経ない合意形成プロセスは本当にできるのか、難しいと思います。

ただ、努力を諦めてはいけないのであって、このような制度はよいと思いますけれども、やはりその副次的な効果で問題が起きた場合もよく考えないといけないと思いますので、そのため、行政の方の関与というのはどうしても必要なものと思います。地域の町内会に任せます、というわけにはいかないと思っているわけでございます。

それから最後の、ポツの1つ目は誘導的手法とあり、これは構わないと思います。

その2番目で、合理的に実行し得るよう、何らかの法律上の措置とありますが、これも要するに所有権を取得・剥奪するのか、あるいは利用制限を認めるのかという問題です。ただ、利用制限を認めるといっても、本来は最小限にすべきなのですが、それで果たして本当に悪影響のあるもの、といっても、ちょっとイメージが浮かばないんですけれども、それを解決しうるのかよくわからないということです。その処理がどうなるのか、非常に興味を持っていますので、具体的措置があれば、拝見したいと思う次第でございます。

長くなりました。ありがとうございました。

【山野目部会長】 三原委員から数々の大変有意義なご指摘、ご意見をいただきました。

土地基本法の現行の規定がつけられたのが平成の初めで、再々、ここでも指摘がありますように、日本経済が一言で申せばバブルという時代の様相を呈していた、その背景のもとでつけられた法律でございます。

そのときの雰囲気や、確認の意味でご案内するという趣旨で申し上げますとすれば、事業者の責務というものをわざわざ書き出してあるということは、考えてみますと、国や地方

公共団体のほかの存在としては、国民の義務を書いておけば、国民には広い意味で事業者も含まれるわけで、わざわざ書き出す必要がなかったようにも思われます。けれども、一般の国民とは異なり、事業者の責務というものを少し重い文言で書き込んでいるのは、あの時に主としてターゲットは金融機関でありまして、金融機関がたくさんお金を、品の悪い言葉ですけども、じゃぶじゃぶ融資をするのですね。その結果、土地の価格に狂乱状態が生ずる一因をもたらしているという背景があつて、金融機関は不動産投資についても少し慎重に、節度ということをお考えくださいということ念押しして言わなければいけないという背景がありました。

銀行って書いてもいいのですが、銀行のみでなく金融機関一般や貸金業者もそういうお願いの対象にならざるを得なかったものですから、事業者が特出しで書かれているという背景がございます。

それから、土地の増加によって生じた価値を分かち合わなければいけませんよという規定も、極めて色濃くあの時代の状況、背景がある規定でありまして、あれは一つには、そういう言葉は使われていませんけれども、開発利益は還元しなければいけませんよ、そのことは心得てくださいねという施策の基本理念をうたっている規定であつて、それを受け、土地基本法の中には詳しいことは書かれていませんが、税制その他の展開の中で開発利益を吸収するための基本施策の具体的な政策メニューが進められていたというような状況もございます。

土地基本法は、いかんせん、それ自体は罰則を持っていたり行政の監督権限を具体的に定めたりするような規定を持ち合わせていないものでありますけれども、だからといって無意味な法律なのではなくて、おおむねここで委員の先生方に、来年にまたがって、今年度末まで、土地基本法などを主たるイメージとして、理念の面での、さらに基本的施策の面での意見交換を可能な限り深めていただき、そしてそれを踏まえ、この特別部会の審議はその後も続きますから、さらにその基本的施策をもう少し具体化していくためにはどういうメニューが考えられるかということも、最後の細かいところは各政策分野のつかさつかさであるかもしれませんが、ここでも可能なところまでは議論していかなければいけないと考えているところでございます。

そういうこの部会での検討の見通しを踏まえながら、今、三原委員から数々の重要なご指摘をいただいたものであると受けとめます。

引き続き委員の皆様方からのご発言をいただきます。

柚木委員、お願いします。

【柚木委員】 ありがとうございます。

先ほどご説明いただいた中で、前回の議論でもありましたけど、土地の利用・管理の現状に合わせてそれぞれ対策を講じていく必要があるということでございますが、そういう観点での整理をしていただいたことは、現場で進める上でも大変有意義だと思います。

その上で、具体的な対策をどのように進めていくかということが必要になってくると思うんですけども、1点目は、6ページにございますけれども、所有者の責務、求められる役割ということで、登記の手続を適時行うという、ここは私としてもよくわかる場所なんですけれども、境界の明確化という点については、所有者のみの対応ではなかなか難しいところがあるかと思しますので、ここは行政の支援といいますか、そういうこととあわせた形で進めていくことが必要ではないかというのが1点目でございます。

それから2点目は、先ほどもございましたけど、合意形成という言葉が出てきております。一番最後のページの中でも、行政の関与の部分とも関連して、地域における合意形成を円滑に進めていくということなんですけど、これの具体的な方法といいますか、やり方といいますか、今、農地の場合も、人・農地プランという形で、地域の話し合いをベースにして土地の有効利用をどう考えていくかということが進められているわけですが、その場合に一番大事になってきますのは、先ほどもお話ありましたが、地域に住んでいる方々、土地を持っていらっしゃる方々が、その土地の利用なり管理、また、所有についてどういうふうに考えているかという意向の把握ができていないと、なかなか地域の合意形成の第一歩が進まないのではないかと思います。

それを農地以外の宅地も含めてどういう形で進めていくのかということが、ひとつポイントになると思います。また、その話し合いを進めていくリーダーといいますか、どなたが中心になって進めていくのか。地域コミュニティ、農村でいえば集落機能ということになろうかと思いますし、都市部で自治会のようなところが中心になってやるのか、そこに行政が関与して一体的にやっていくという方向が考えられると思います。ただ、これも農村部、中山間でいえば、人口が非常に減少している、土地はそこにあるんだけど、その所有者の方は都会にいらっしゃるというような状況の中で、話し合いを進める、合意形成の決定をどういうプロセスでやっていくのか。不在の方々の意見をどういうふうに汲み上げてやっていくのかということも、ひとつ考えていく必要があるのではないかと考えております。

人口が減少していっている中で、これは農地の話になりますけど、担い手の方々とか集落の法人が農地を引き受けて営農に寄与しているということで、そこはそれとしてあるんですが、人口が減る中で、土地はそれぞれ私的な財産でありますけど、そのための道路とか用排水路等の管理、今まではそこに住まれている方々が共同でやるような状況、都市部でもそういうものはあろうかと思いますが、そういうものが人口減少の中で人手がなくなってきた。それを全部、利用・管理を引き受けた方々に全て負担を負わせるということでは、それに耐えられる体制がどうとれるのかということ、ここは一定の行政的な支援も含めて考えていく必要があると思っております。

以上でございます。

【山野目部会長】 どうもありがとうございました。

引き続きご意見を承ります。いかがでしょうか。

茅野委員、お願いします。

【茅野委員】 本日も説明いただいた資料1につきましては、総論として賛成でございます。よくまとめていただいているかなと思います。

今回、改めてお話ししている中で、やはりこのテーマ、誰かだけがやればいいというテーマではなくて、みんなでやらないといけないなというところで、主語がいろいろ出てきておりますけれども、先ほど吉原委員から共感という言葉がありましたが、そういうものを得ながら進めていくことが必要かなと思います。

その中で、所有者の方はもちろんなんですけれども、やはり一番影響が出てくるであろう近隣の所有者ですとか、これを進めるには行政の力も必ず必要になりますし、そういう中で、地域コミュニティですとか、さらにはNPOですとか民間というところの出番が出てくるのかなと考えております。

3点ほどご意見を申し上げたいと思います。

1点目は、境界の確認ですとか地積更正の推進というのがすごく大事なかなと思います。それから2点目なんですけれども、地域のコミュニティ、それから行政の積極的な関与が大事なかなと思います。それから3点目なんですけれども、悪影響というものがどういうものかというのを具体的にしていく必要があると思っておりますが、悪影響を除去するために要した費用を誰が負担するのかというのが3点目でございます。

まず1点目、資料の6ページ目ですかね、少しお話がありましたけれども、所有者に求められる役割の3点目のところに、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とございます。確かに境界確認というのは実にハードルが高いことだとは思いますが、今いろいろお聞きしていると、都市部の地籍調査の進捗率は極めて低いと聞いております。23区でも、平成29年度末で11%ぐらいですか、非常に低いと聞いております。

都市部あるいは地方都市の市街地などで、土地を手放したいニーズと利用したいニーズをマッチングしていくためには、どうしてもそういった基礎要素をまず整えていく必要があるのかなと思います。ですので、境界の部分と、それから地籍調査を進めることについては、ぜひ前向きにやっていく必要があるのかなと思います。

それから2点目が、地域コミュニティや行政の積極関与が大事ということで、これも資料の7ページ目に記載をいただいております。やはり地域コミュニティ、行政が主体的になってコーディネート、マッチングするということが、いろいろなことを進めていくすごく大事なポイントになるのかなと思います。ですので、これを具体的にどうやって進めていくかというあたり、もう少し事例なども挙げながら進めていくのが大事なかと考えております。

それから3点目、悪影響を除去するために要した費用の取り扱いということなんですけれども、悪影響がどういうものかということについて、前回の資料の中でいろいろな事例を出していただいて、改めてそれを見ていたんですけれども、例えば草がぼうぼうと生えてきて、そこに虫が湧いたりヘビが出てきたりという話があると、その隣に住んでいる方はいろいろ苦労されるんだろうとか、あるいは古い建物が隣に建っていて、そこが何か危険があるようなことになれば、当然近隣の方は迷惑をこうむるんだろうとか、この間お示しいただいた事例の中に幾つかそういうヒントがあるなと思います。

先ほども少し話が出ていましたけれども、そういった問題があったときに、近隣の関係者とか地域のコミュニティあるいは行政等の関係者が、そういう悪影響があるというものに対して、その悪影響を合理的に除去するために、そこで法律上の措置がとれるということとはすごく大事なことだと思いますので、その仕組みはしっかり準備していく必要があるかと思っております。

資料の中で、7ページの隣地所有者のところ、みずからの受益に応じて負担するという表現がございまして、受益がどういうものかというのはあるんですけれども、もし先ほどのような草がたくさん生えていて、そこから影響があるというようなことで、それって受益なんですかというのがありまして、ある意味では、そもそもは所有者の方に責任

があるところから始まることだと思いますので、そういった除去した費用については、行政等を通じて最終的に、所有者かはわかりませんが、求償できるような何らかの仕組みがないと、毎年毎年、草を刈るお金を隣の人がやりますかというようなところは、ちょっとこれまた苦しいかなと思ひまして、何らかそういった除去に要する費用を賄うための仕組みというんですか、そういうものもあわせて考えていく必要はあるのかなと思ひました。

以上でございます。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

三原委員から、土地の増加に伴う得られた利益の分配の規定はあるけれども、というお話をいただきましたが、今の茅野委員のご指摘というものは、見方によっては、時代があれから随分時間が経たことを踏まえ、平成の初めに土地基本法をつくった時には土地がまだプラスを社会でうまく分かち合わなければいけないよという話だったものであるのに対し、今日、我々が生きている時代は、草ぼうぼうの土地の草を刈らなければいけないというような、決してそこから受益を語るができないだろうということが茅野委員ご指摘のとおりで、むしろ土地が生じさせるかもしれないマイナスを、土地所有者本人、近隣の人々、それから地域の間でどのような負担のルールと割合によって分かち合うことが賢明ですかということが問われているというふうにさまざま変わりしたということ、今、くつきりご指摘いただくことがかなったのではないかと感じます。

引き続き委員の皆様方からのご意見を伺います。

小山委員、お願いします。

【小山委員】 小山でございます。

9ページ目を拝見いたしまして、利用・取引だけではなく、管理をしっかりと今後やっていこうと。土地基本法に書き込むことを含めてやっていこうというのは、非常に納得できる流れだと思います。

次の具体的な白丸が3つありますけれども、一番最初の白丸については、若干表現が気になるところがないわけじゃないんですが、これまたもっともな内容だなという気がいたしております。

先ほど三原委員から、財産権の中に動産、不動産があるというお話だったと思ひますが、おそらく最初の白丸の一番上の黒ボチですか、限られた資源ですとか、その利用が云々というあたりが、土地というものの特徴について述べた部分であると。そして、それ

が一言で言うと、社会的拘束の度合いが大きいということになってくると。それを前提とした上で、こういった議論になっているんだと理解しております。最高裁も、制限がある場合には、制限される財産権の種類とか性質を見ろと言っていますので、そういったものを踏まえているのかなという感じがしております。

他方で、2番目の黒ポチの中に悪影響、さっきから指摘されているところでありますけれども、それから3番目の黒ポチに制限を受ける場面とありますが、悪影響というのも多種多様だと思いますし、それからこの制限も多種多様じゃないかという感じがしております。両方とも多種多様なんだから、結局比較衡量して判断せよというのが基本的な考え方になっていくんじゃないかと思うんですね。

そういった目で見てみますと、次の2番目の白丸ですけども、関係者あるいは所有者に求められる役割の最初の黒ポチと2番目の黒ポチというのは、これはソフトなやり方でやってみようということ、これは非常にごもつともなことだと思いますが、3番目の黒ポチの中で、そのうちの1番目の所有者が土地に関心を持たずというところですけども、ここでは、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という、一般的な優先関係について述べているんですね。こういった一般的な優先関係が成り立つ場面は限られているはずでして、そうじゃなかったら、やっぱり比較衡量が基本になっていくんじゃないかという感じがしております。

土地基本法、確かに第2条で公共の福祉が優先となっていますけども、憲法上の用語も最高裁判事が使っている言葉も、適合するようにですので、理念法である土地基本法はいんですけども、具体的な個別法においてもこの言葉をひとり歩きさせると、憲法上の疑義が当然生じ得ることを免れないんじゃないかという気がしております。

特にこの中で、一定レベルの公共の福祉という、この一定レベルというのがまた極めて曖昧、かつ、あまり高度な公共の福祉を要求していないような言い回しになっていまして、一定レベルの公共の福祉で、優先、劣後関係が一般的に成り立つ、どういうことなのかなという疑問を感じております。

一番最後の白丸については、これはそのとおりでございまして。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

公共の福祉の優先という言葉は注意して使いなさいというご注意、その他有益なご意見をいただきました。

引き続き、いかがでしょうか。

中出委員、お願いします。

【中出委員】 幾つか申し上げたいと思いますが、まず1つは、8ページのチャートで、赤の部分が新たにいろいろ措置を考えなきゃいけないと。赤の部分というのは、所有者不明土地もしくは放置した土地。これは、所有者はわかっているけど放置されている土地だと思います。

そうすると、1つには、先ほど吉原委員が言われたように、東日本大震災のとき、ああいう被災時にそういうものが突然浮かび上がってくるというか、現実のものになってくる。ただ、あれも実はほっておいても20年ぐらいたったら確実に浮かび上がっていた問題なわけ、そういうことに対して、言い方は気をつけなきゃならないですけど、今後、日本中である種の災害が起きることを考えたときに、地方では同じようなことが起きるとするならば、そういうことにどう対処するのかということも含めて考えていかなきゃならない部分があると思います。

なおかつ、その中で、この資料の中にも書いてありますが、土地基本法のころって、人口が減少するであろうことはほぼ予見はしていたんでしょけど、そんなことまで頭が回らなかったのかもしれないですが、今、明らかに人口減少社会になっていて、要するに土地に対しての需要と供給の関係というのが全然違うからという、その人口減少の中でというところをもう少し、どういうふうに土地基本法をつくり込むかというのを考えなきゃいけないじゃないかなと思っています。

そうすると、先ほど申し上げた東日本大震災の被災地はあれなんですけど、それ以外に、私も横浜の郊外で育っているんですけども、大都市圏の郊外あるいは地方都市の郊外に、住宅団地開発されたりしてもどんどん空き家、空き地が増えているとよく言いますが、それ以上に、実は40年間か50年間、一度も家が建っていない土地とかというの、どのぐらいでしょうね、3%とか5%ぐらいあります。大都市圏の郊外でも。地方だともっと多いですけども。

なおかつ、土地区画整理事業という制度がありますが、区画整理をして、地権者が一定の土地を確保し、それとは別に保留地を処分するときに、保留地が完全に処分される土地区画整理事業ってなかなかなくて、そうするとそれは塩漬けになっちゃう。

それから地権者が持っている土地も、自分の土地ですから地権者が全部それを売りさばくかということ、そんなことせずに、ほっておいて、それが40年ぐらいたつと、前はお金が

必要になったら売ろうかと思っていたけど、もう売れなくなっているというようなことがあって、そうすると、それは所有者はわかっているけれども、ちゃんと使われていない土地、ここでいう放置土地に近いような状況というのは、大都市でも実はあると思いますし、地方都市では完璧にあります。

それから、大都市の近郊の住宅市街地はまだいいですけど、遠郊の住宅市街地、50キロ以遠のようなところで無理してつくった住宅団地というのは、もしかしたら地方の郊外よりももっと状況が悪かったりするわけで、そうすると、この赤枠の中のことについては、私、法律は詳しくないので、どちらかというファクトファインディング・アンド・アナリシスなので、先ほど吉原委員の言われた被災したところでの移転とか、そういうことで何が問題だったのかということは、これは今、大分わかってきていると思いますし、それから今ほど申し上げた40年、50年たった郊外住宅地で、まさにここで言っている放置とか所有者不明土地、空き地、空き家の状況とかいうのに何が起きているんだろうかというようなこと、区画整理も含めてですけど、そういうことをもう少し、これはなかなか国土政策局レベルとか、そういうところでは無理かもしれませんが、都市局とかと一緒にやれば、いろいろなことがわかってくるんじゃないかと思います。

それから最後に1点だけ、草刈りの話が出ていましたが、草刈りは、実は所有者がわかっているならば草刈りをした人が請求するような形の条例、自治体が草刈り条例を結んでいるところが幾つもあるので、どっちかという所有者がわかっている土地については、国が大きな土地基本法を動かすに当たっては、もう少し小回りの効く自治体がつくっている条例でどういうことを考えて、どういう仕組みでしているかというところを見て、使える部分は使ってもいいんじゃないかなと思った次第です。

以上です。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

宇賀委員、お願いします。

【宇賀委員】 きょうご説明いただきました資料1の論点の整理については、基本的に賛成、非常にわかりやすく整理していただいたと思います。

最後の9ページで、一番最後の施策（行政の役割）の方向性というところについて若干コメントをさせていただきます。

行政の手法としては、規制的な手法、給付的な手法、それから行政資源取得行政という、例えば土地を買ってしまうといったものですね。それから、それらと根本的に対立するわ

けじゃないんですけども、別の視点からの手法として、誘導的手法というのがございます。

この誘導的手法の中にも、金銭的なインセンティブあるいは金銭的なディスインセンティブ、それから情報によるインセンティブ、情報によるディスインセンティブなど、いろいろな手法があるわけです。

土地基本法はあくまでも基本法ですから、ここでは具体的な施策ではなくて、基本的な施策ですね、今後具体的な施策をとるときの方角性を示す指針を定めるものですので、そういう観点から、いろいろな手法を念頭に置いて、規定を置いておくということだと思います。

その中で、最後のところに何らかの法律上の措置が求められるのではないかと書いてありますけども、そうしたさまざまな手法の中では、法律上の措置が必要なものというのもあり得るんですが、全てではないわけです。現在の立法実務でとられている侵害留保説を前提とすれば、国民の権利を制限したり、あるいは国民に義務を課したりする場合には法律の留保が及びますので、法律の根拠を設けなければなりませんけれども、そうでない給付的な手法であったり、誘導的な手法の中でも多くのものは、そうした法律の根拠がなくてもできるものがあると思います。

ですから、土地基本法ではそうしたさまざまな行政の手法を念頭に置いて、それらを具体的に講じていく際の指針となるものを定めておくということで、そしてその後に、今度是个別の具体的な方策を考えていくということだと思います。

その際に、今度、土地基本法を改正するときちょっと気をつけなければならないと思っているのは、あくまでも土地基本法で定めているのは、そうした具体的な方策の根拠となる、それを導くような指針を定めているということで、全てそれらが法律での規制的手法を念頭に置いているわけではないということ、対外的にはちゃんとそこを説明しておかないと、過剰な規制をするんじゃないかという反発を招きかねませんので、そこは丁寧に説明していく必要があるのではないかなと思っています。

以上でございます。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

久元委員代理、田中部長におかれましては、ご発言を無理にお願いはしませんが、何かご指摘があれば、おっしゃってください。

【久元委員代理（田中部長）】 神戸市長の代理で出席しております田中でございます。

関係者に求められる役割について、自治体の立場で申し上げたいと思います。

7ページ、たたき台ということでまとめていただいておりますが、上の囲いの2つ目の丸でございます。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と。まさにこのとおりで、このあたりが整理されて、土地の利用・管理の適正化が図られることを期待しているところでございます。

そこでまず2点ございまして、地域コミュニティのところでございます。求められる役割はまさにこのとおりではないかなと思います。ただ、先ほどもご指摘ございましたが、地域コミュニティ、特に自治会でございますが、高齢化や人口減少の中、地域でどこまで役割を果たせるか。当然必要に応じてというところも書かれてございますが、組織率が下がっている現状、それと白地になっているところもあるというところでございますので、もし全国一律で何か対応が必要ということであれば、一定のサポートをしていく仕組みが要るのではないかと感じております。

あと2点目でございますが、行政の役割の最後の行のところ、括弧書きで、代執行と取得等と書かれてございます。ここの取得ということでございますが、もし取得となれば、かなりの事務負担や財政負担が発生することが懸念されるということですから、地方自治体が運用しやすく、また、費用を含めて過度な負担とならないような、そんな検討を進めていただければと思います。

土地基本法自体ではなくて、全体的なことかもしれません。

以上でございます。

【山野目部会長】 ありがとうございます。

引き続き、委員の皆様方からご意見を伺います。

永沢委員、お願いします。

【永沢委員】 2度目の発言で申しわけありませんが、三原委員などからのご意見をお聞きしまして、国民の立場として最初に申し上げるべきことと私も思うところがありますので、つけ加えさせていただきたいと思います。

何度も繰り返しますけれども、真面目な一般的な国民は、特に最近のごみ屋敷問題だとか、近隣が空き地になっていて草ぼうぼうになっていて大変不便をしているというような状況などを見聞きしますと、所有者には管理責任があるのではないかと問われましたら、そのとおりだと受けとめ、反対しないと思います。

ただ、その一方で、今回の土地基本法の改正案を表に出されるときに、吉原委員が指摘されましたように、許容されないのではないかと、それから非常に強い管理責任を求め

るような書き方が目立ち、一般国民が過度に自分に責任が及ぶというようなことを感じましたら、進めることができたものがとまる可能性があると思います。この点はほかの方からもご指摘のあったとおりです。

また、1点、所有者というところにつきまして、先ほど座長から土地基本法がつくられたときのお話がありましたけれども、所有者の中には、もちろん土地を持って利益を上げることが目的とする、主に法人だと思いますが、そういう方もたくさんいらっしゃいますが、多くの個人・人間は先祖から代々引き継いできた土地を、代々という言葉も、松尾委員から代々はないんだというご指摘もありましたが、先祖、両親から引き継いでたまたま持ってしまっただけでして、たまたま所有者になっているという者もいるわけで、その土地をどうするかということで、先ほどほかの委員の方からもご指摘がありましたけれども、持っているケースも多様なわけです。所有者という表現が一律に一義的に定義されるとなるとやや違和感があり、所有者を場合分けすることはできないとは思いますが、多様な場面を想定した丁寧な設定が必要なのではないかと思いました。

また、私も、真摯に向き合うとか、悪影響というような主観的な表現は文章から削除いただいたほうが、国民の目線から受け入れやすいのではないかと思います。

最後に、行政の関与については、ここは非常に強く要請されているところであり、後押しできるような改正がなされることを私も希望します。最終的には行政に動いていただくことが必要でございまして、行政が関与しやすく、またスピーディーに行動をとっていただきやすくするにはどのように見直ししていくのかは、今回の基本法から下のところでの議論になると思いますが、今後の継続議論の中で具体的にお示しいただけますと、一般国民の支持も得られやすいのではないかと思います。

以上でございます。

【山野目部会長】 どうもありがとうございます。

引き続き、いかがでしょうか。

三原委員、お願いします。

【三原委員】 すいません、私、用意してきて、2点言い忘れましたので、お時間があるということで、補足させていただきます。

1つは、8ページにある所有者不明土地のほかに、ポツとあって、放置土地という言葉が2カ所に出てくるのですが、この放置土地というのは、概念的に所有者が不明かどうかではなくて、放置されているという、管理・利用状態のことを指しているとする、もし

かしたら意図してボツで結ばれているのかもしれませんが、いろいろな委員の皆様のお話を聞いて、放置土地という概念も、もしかしたら考えたほうがいいのではないかなと思った次第でございます。逆にいうと、これはそういうことをお考えになって、この資料に「放置土地」という用語があり、それは管理が適切でない土地を概念的につくることを法制度においてもお考えなのかもしれないと思いました。半分質問ですが、半分意見でもありません。この「放置土地」という用語はもしかしたら有効ではないかと思ったということでございます。

もう1つは、先ほど申し上げた産廃法ですけれど、産廃法を見ていると非常におもしろくて、これは動産の再処理をしている法律なのですが、その中には、非常災害時における連携・協力の確保の義務とか、非常災害時における廃棄物処理の原則として、迅速対応とか、いわゆる危機管理とか、非常事態に対する連携を通常の場合以上に強化するようなおもしろい規定が入っています。もしかしたら公共の福祉というのは、東日本大震災の場合のことを考えると、土地所有者とか近隣とか行政とかについても、ああいう非常災害時のことから、もうちょっと連携しないといけない、そういう理念的なものというのは、もしかしたら法制度にあってもいいのかもしれないなと考えました。

ただ、逆にいうと、そんな理念を法律に持ち込まれても、非常事態ではそれどころじゃない、ということなのかもしれないので、なかなか難しいところではあります。ここは心を決めかねているところです。ただ、そういう立法例として産廃法があるものですから、即答ができないのですけども、もう少し考えてみたいと思うということでございます。

以上でございます。

【山野目部会長】 資料の放置の概念は、三原委員ご理解のとおり意図で用いているものであって、所有者がその土地の保有や管理・運用に熱意を失っている状態を一般的に指そうとしています。

その上で、どのようなものを放置というかは、ご指摘のとおり微妙な問題がありますから、概念を精緻化していく作業は残されていると感じます。

吉原委員、どうぞ。

【吉原委員】 先ほど中出委員から、人口減少という今日的な局面の中でこの基本法をどうつくり込んでいくかというご指摘や、所有者はわかっているけれども長期間利用されないままの土地というものもあるというお話がありました。

この部会での議論の中で、粗放的管理という言葉もこれまで何度か出てきておりますが、

この基本法の中において、例えば低未利用であっても適切な管理がされている状態というのはあるのだということがうたえたらと思っております。あらゆる土地に高度利用を求めることは難しいわけで、低未利用であっても適切な管理というものがあり、所有者にそれほどの負荷をかけずに、しかしながら最低限のことができる状態というのはこういうことを言うんですよという方向性を示すことができればと思います。

関係者の方から最近教えていただいたのですが、1989年に土地基本法が制定された際、当時の国土庁から「土地基本法の施行について」という通達が出ており、その中に次のような文章がありました。「適正な土地利用には、自然環境の保全、公害の防止、その他環境の保全に十分配慮した土地利用が含まれるものであり、この場合には、特段の利用がないことも適正な土地利用に当たるものである」というものです。

こうしたこれまでの議論の蓄積も今後の見直しに生かせればと思いました。

【山野目部会長】 特段の利用がなくても、それはあり得る土地利用であるという考え方は、現行の土地基本法を制定したときにも、ご指摘のとおり、通達等で表現されておりました、そのほかにも立案、起草に当たった関係官などが発表したさまざまな文書の中で触れられている事柄ですね。

そうであって、その理解は、そのときもそういう理解でしたし、今、もしかしたらそれ以上に強調されるべきであろうと感じますが、どうしてもあの時代は、もっともっと使うことが社会的要請であるかのように受け止められていた側面があります。ほったらかしておいて金を儲けるという事象のほうが非常に濃厚に目に映るという時代背景があったものですから、今、吉原委員が指摘なさったことは正当で真つ当なことですけど、その話がどうもかき消されてしまったような嫌いはあるような気がします。

その理解は今でも維持されていますし、そして申し上げたように、今、この時代状況の中で、土地政策の中で機械的に高度利用を強調することが正義ではないということは、もっと再確認されて明確にされる必要があると考えます。

そのことが土地政策の中に明確に位置づけられることによって、国民一般が保有する土地のほか、さまざまな土地、国有地とか公有地の処分や管理についても同じ土地政策上の理念が当てはまるということが明瞭にされれば、なおよろしいであろうと感じます。ありがとうございます。

引き続き、いかがでしょうか。よろしゅうございますか。

きょう、委員の皆様方から、ほんとうに多様な、貴重な、それぞれご意見をいただきま

した。一つ一つのご意見は繰り返しませんけれども、今後の検討に当たって、事務当局において私のほうから留意していただきたいというふうに気づいて感じましたことを、8点に分けて、整理してお話をしておきたいと考えます。順不同でございます。

1点目が、防災ないし減災の観点ということでありまして、吉原委員から、このペーパー全体を通じてもう少しこの観点を強調してほしいというお話をいただきました。中出委員からは、それそのものがそうであるとともに、防災・減災そのものというよりも、そこで得られた経験等がより普遍的な意味を持っていることもあり得るから、よく検証してほしいというご指摘もいただいたところであります。

つい先日の愛媛新聞（2018年11月15日附）の報道するところでは、西日本豪雨に見舞われた宇和島市において災害に関わる事業のある部分が、所有者が不明であったために断念されたという事象が報道されておりました。決して東日本大震災のみではなくて、復興から立ち上がろうとする地域にとって、土地問題が足かせになっているという状況は依然続いているのではないかと感じます。

2点目、財産の種類の問題という論点がありまして、最初、三原委員から、動産の場合と不動産の場合とでは考えていくべき公共の福祉の内容が異なるのではないかという問題提起をいただき、小山委員から、憲法の観点から見て、そのような観点は忘れないでほしいというご指摘もいただいたところであります。

これらのご指摘はごもっともであるとともに、ぜひここ、今後の検討で忘れないようにしておきたいと感じますことは、動産・不動産問題はそのとおりですけれども、実は土地基本法は、ずっと土地という概念が出てきて、土地はきちんとしなくちゃいけないということがずっと書いてありますが、そこで言っている土地というものは、我々が目にする地面の砂粒のことを土地というかという、おそらくそうではなく、土地の上に存在する建築物や物件、国土交通省系の法令の呼び方ですと建築物や物件という言葉で呼びますが、それらのあり方も含め、土地政策が幅広く観点を広げて物事を考えていかなければいけないということもあると考えます。

このことが今後の土地政策においてより重要になってくるでしょうから、空き家政策の展開と連携する上でも、明瞭に読み取れるような工夫があるとよいのではないかと感じます。

3点目は、税制ないし費用にかかわる事柄についてのご指摘が幾つかありました。吉原委員、永沢委員、久元委員代理の田中部長などの方々から、税制上、考えるべきことも論

点として忘れないでほしい、それから税制とは少し観点が異なりますけれども、土地の管理に要する費用の社会的分担のことについて、さらに茅野委員からも似たような観点のご指摘がありました。論点として顕在化させてほしいというご指摘がありました。タックス、ファイナンス、コストといったような観点で、ここで考えている施策をもう少し深掘りしていくことが求められていると感じます。

4点目は、所有者の意向把握について、もう少し何かできるとよいというご指摘がありました。最初、永沢委員のご質問で、所有権を放棄したいと考えている人たちの実態を把握していますかというご指摘をいただいたところであります。

これはなかなか統計的に把握するということが難しいのではないかと感じます。農地とか森林ですと、わりと監督行政が密に及んでいて、そのような意向調査をしやすいのかもしれませんが、全国規模の一般的な土地になりますと、あなた、その土地どうしますかと尋ねられて初めてそういえば思い出しましたというような事例が非常に多々ございますから、アンケート調査か何かすると数字が出てくるというしろものではないですけれども、可能な限りでの実態把握は大事であろうと感じます。

関連して、意向を適切に把握しておくことが合意形成や地域コミュニティの問題を考える上で重要であるという指摘が、柚木委員、茅野委員等からそれに重ねるような仕方でもいただいたところであります。

5点目、地籍ないし境界の問題について、茅野委員や柚木委員からご指摘をいただきました。やはりこのところを明瞭に政策上の観点、論点として認識しておく必要があるというご指摘であって、もっともなことだろうと思います。

現行の施策ないし法体系が、地籍、境界の問題は国土調査法が実質的な基本法になっていて、そのことは今後もそれであってよろしいと考えますが、土地基本法の法文の中でも国土調査法が展開する施策とつながりがあるよということが明確に読み取れるような形になっていくと、土地基本法を中心に地籍整備が政策として生き生きとした形で位置づけられてくるであろうと感じます。

土地基本法の中には、17条に土地に関する情報という言葉はありますが、あそこの情報は、どちらかというと、境界を意味しているというよりは、やはりあの時代がバブルで、土地が高くなった分はきちんと把握してくださいというような、プライスの問題であったことでしょう。今日、プライスが大事でないとは言いませんけど、それとは別に、地籍や境界の問題も明瞭に土地基本法から読み取れるようになったほうがよいと感じます。

6点目は、悪影響という概念の言語化が必要であるということが、本日の調査審議でかなり多くの方々からご指摘をいただきましたから、簡単なことではないかもしれませんが、今後の宿題として、明瞭に位置づけられるべきであろうと考えます。それは、茅野委員からご指摘をいただきました。小山委員からも、悪影響という言葉が曖昧なままではいかなものかという話をいただいたと思います。

これは最終的には、確かに小山委員ご指摘のとおり、憲法上の、憲法適合性のチェックの観点からも、悪い影響という言い方では済みませんから、土地にかかわって、例えば安全の面での問題が生じているとか、衛生の面での影響が生じているとか、何が悪いのかということをはっきりと、置きかえられた概念で示していくという努力を、事務局もそうですが、我々委員も含め、これから進めていかなければいけないであろうと考えます。

7点目は、公共の福祉の優先というときの優先という概念ですが、小山委員から、いろいろなところで何とかが何とかに優先すると出てくるけれども、注意をして用いて欲しい、とくに一般的な優先関係のところでは気安く用いることは案じられる、というお叱りをいただきました。

確かに小山委員ご指摘のとおり、憲法29条の文言表現は、優先ではなく、公共の福祉に適合する、すね。これも実は土地基本法をつくったときには、優先ぐらいのほうがあの時代の感覚でいうとフィットしたものであろうと思います。つまり、暴れる土地所有権を押しさえつけるというのが公共の福祉の役割だったものですから、いわば漬物石みたいに上からがつんと、土地を転がして金もうけするなという感じで、こっちが優先だよというふうには、言葉を選んで、そのことを言うていくということが、時代の背景に照らしフィットしたものであろうと思います。

しかし、今日の状況を考えてみると、こちらは暴れる所有権を押しさえつけるのではなくて、ふて寝を決め込んでいる土地の所有権といいますか、サボりがちな土地の所有権に、もっと元気にやってくれよということを書いていく場面ですね。それに向かって優先という言葉を使っても、ぴんと来ないというのは、小山委員がおっしゃった、披瀝された感覚のとおりだろうと感じます。

さはさりながら、これから現行の土地基本法の公共の福祉の優先のあの優先の文言を変えようという話をし始めると、上手に代案を見出すことができるか、とか、法制審査で荷のある課題が生ずるとか、従来の政策との継続はどうですかとか、お話が妙に重くなります。

おそらく、これから考えていかなければいけないことですが、公共の福祉の優先というバブルのときに使われ始めた、いわば古い道具立てを今日でも上手に何か活かし、新しい土地政策の理念を表現するために使っていかなければならないのかもしれませんが、それが7点目です。

最後の8点目ですが、土地基本法の性格というものをきちんと理解して議論を進める必要があるというご注意を宇賀委員からいただきました。

きょうのペーパーの最後のところで、誘導的手法が中心になるべきであろうという事務局資料の示唆があって、これについては委員の皆さんから多く賛同の意見が寄せられたと受けとめます。

そうであるならば、なおさらですが、宇賀委員がおっしゃったように、土地基本法の中にはさまざまな理念や基本的施策を盛り込みますけれども、それはあくまで理念や、もう一度、基本的な、のところに傍点を振って申し上げますが、基本的な施策を盛り込むのにとどまるものであって、そこに盛り込まれた基本的施策を政策として実現するのに必ず一本ずつ法律が必要であるということにはならないものであります。

このことは従来の侵害留保理論からの、法理論的にそうであるというご指摘をいただいていて、それも大事ですが、それのみではなく、国民世論の理解を得ていくに当たっても、忘れてはならない観点でありましょう。何か土地基本法が今度改正されるらしいよ、国民の責務というものが書き込まれ強化されるらしいよ、という短絡的な話になって、政府に叱られて大変な世の中になっていくらしいよとかいうふうな、何かすごい規制が入ってくるという誤解が国民の間に生じ、土地基本法の改正に協力ができないとか反対だよとかいう議論が起こってきてしまうことでは、ここで一所懸命に議論していることが全然活かされないことになります。

おそらく土地基本法には、国民の責務のあり方について、今よりももう少しパワフルな文言表現のものを入れていくことになりましょうけれども、それは何も具体的な政策執行過程で何か罰則とか行政処分がばんばん発動されるというような姿になるものではありません、ということ、いろいろな機会に各方面の皆さんに申し上げていく必要があります。

そのような観点から、永沢委員から、責務というけれども、その言葉は丁寧にその意味を正しく受けとめるように伝えていただきたいというお話もいただいたところであります、我々全体がこの検討やその成果の啓発に当たって留意しなければいけない観点ではないかと感じます。

以上、8点のほかにも、委員の皆様方からは多々有益なご指摘をいただきました。

今後でございますけれども、この部会の会議そのものは年内はこれが最後になります。明けて1月に、今、事務局で日程調整をしておりますけれども、今度は年度末に向けて、きょうのご議論などをそのステップにした取りまとめについてのいろいろなご相談を差し上げていくという段階になります。また、ワーキングをお願いしている先生には、年内にもう一度、きょうのご議論などを踏まえ、1月の部会の準備のご議論をお願いすることになります。

それぞれ、多々ご厄介をおかけすることになりますけれども、委員の皆様方におかれましては、引き続きご協力を賜りますようお願い申し上げます。

委員の皆様方のご協力をいただいて、本日予定いたしました内容にわたる議事を了しましたから、この後、事務局のほうでご進捗くださるようお願いいたします。

【企画課企画専門官】 山野目部会長、ありがとうございました。

それでは、予定の時刻となりましたので、これを持ちまして第5回国土審議会土地政策分科会特別部会を終了いたします。

次回の日程等の詳細につきましては、事務局より追ってご連絡させていただきます。

本日は、貴重なご意見を賜り、また、熱心にご議論いただきまして、まことにありがとうございました。今後ともよろしくようお願い申し上げます。

— 了 —