

国土審議会土地政策分科会特別部会 とりまとめ 参考資料

1. 人口減少社会における土地制度の課題について.....	1
2. 土地所有に関する基本制度(土地基本法)について.....	2
3. 所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識.....	5
4. 土地の管理に関する現行制度について.....	8
5. 求められる利用・管理の在り方と関係者の役割.....	21
6. 土地の利用・管理に関して必要な措置のイメージ.....	25

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. 所有者不明土地を取り巻く国民の意識

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。

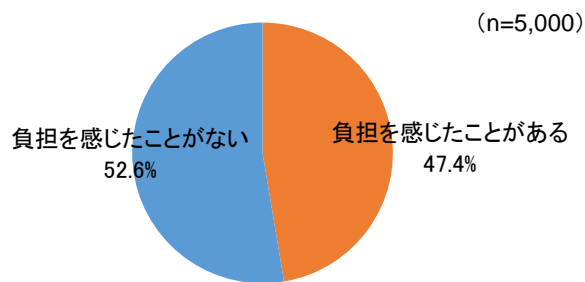
国民の土地に関する意識についての調査結果

- 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

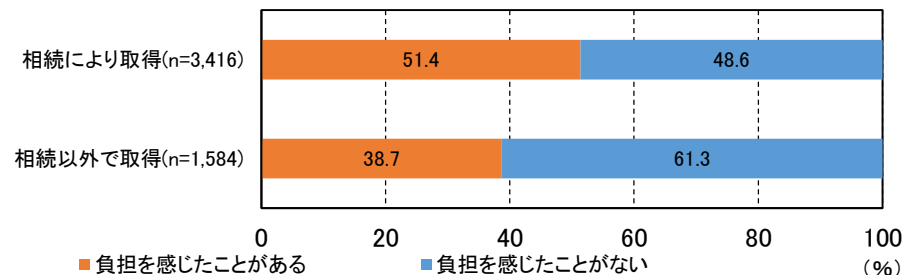
所有する空き地に対する負担感

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

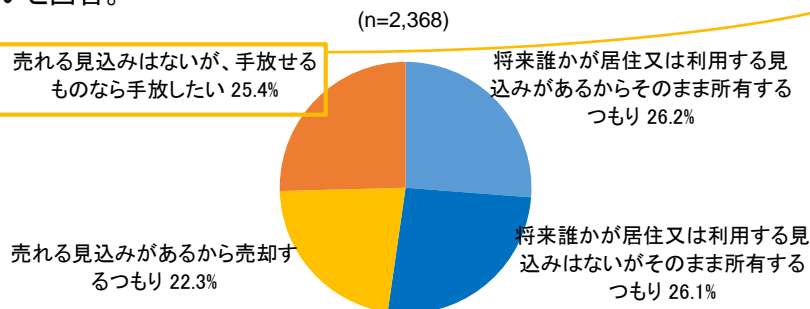
相続で空き地を取得した者の方が負担を感じたことがあると回答した割合が高い。



所有する空き地に関する意向

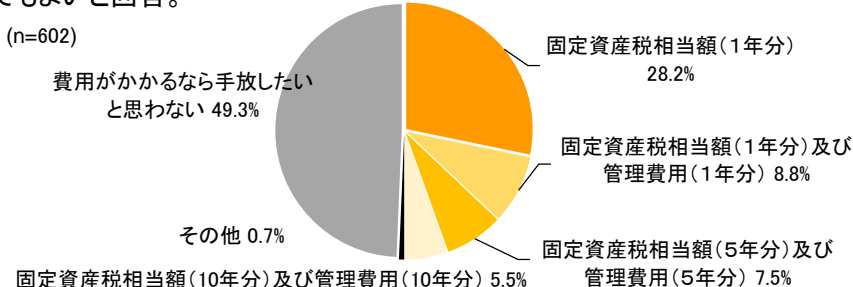
負担を感じる空き地の所有権を手放したいか

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。



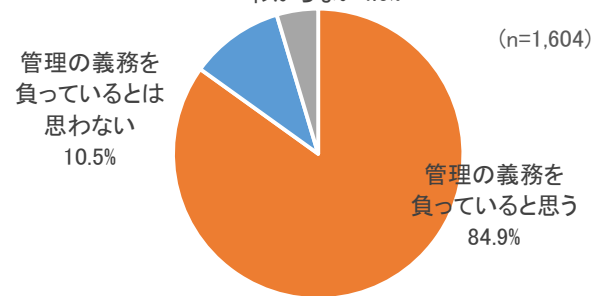
所有者不明土地問題を取り巻く国民の意識②

- 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

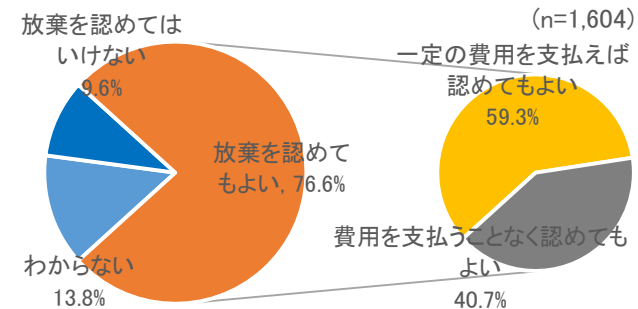
土地所有者の責務

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%



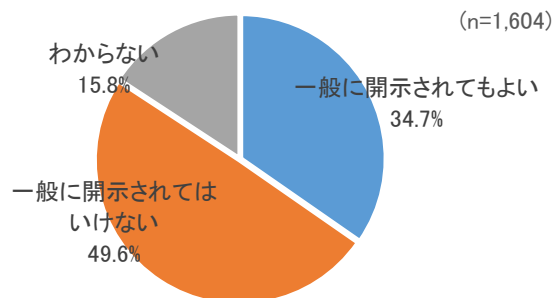
土地所有権の放棄

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。

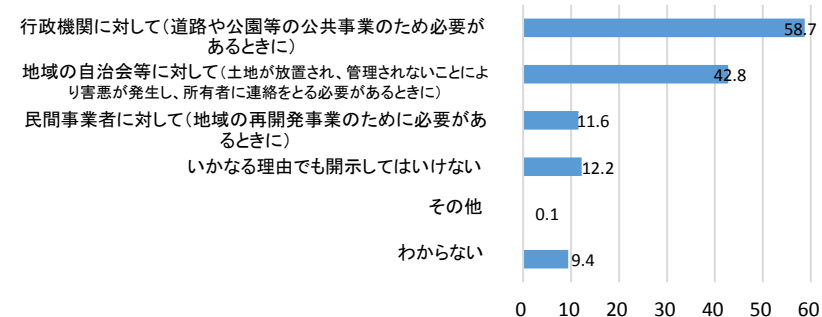


土地所有者情報の開示

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. 土地の管理に関する現行制度について

管理不全の土地に対する現行制度下における取組

- 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

行政が土地の利用・管理に関わる制度・事例

行政が土地の利用方法に積極的に促す制度

①遊休土地制度	<ul style="list-style-type: none"> 国土利用計画法に基づく土地取引の許可又は届出がなされたもののうち、低未利用状態の大規模でまとまった土地であって、利用を特に促進する必要がある場合、土地所有者に対し、遊休土地である旨を通知し、利用処分について必要な助言、勧告等を行い、その積極的な活用を図る制度。
②遊休土地転換利用促進地区	<ul style="list-style-type: none"> 土地が相当期間にわたり活用されていない等の場合に都市計画において、「遊休土地転換利用促進地区」を定めることができる。また、市町村長は、同地区内の土地のうち、適切な利用を特に促進する必要があるなどの要件を満たす土地を「遊休土地」として指定できる。 指定された土地所有者は利用又は処分に関する計画の策定義務を負う。計画が適切な土地利用の促進に支障がある場合、勧告を行うことができ、勧告に従わない場合、市町村長等が買取協議を行う。

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

③全国版空き家・空き地バンク	<ul style="list-style-type: none"> 各自治体の空き家等情報の標準化・集約化を図り、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。
④低未利用土地利用促進協定	<ul style="list-style-type: none"> 市町村又は都市再生推進法人等は、低未利用土地の所有者等と、「当該所有者等に代わり、緑地、広場、集会場等の整備及び管理が可能となる」協定を締結することができる制度。
⑤跡地等管理協定制	<ul style="list-style-type: none"> 市町村等は居住誘導区域外の建築物の跡地等の適正な管理を必要とする区域と、当該区域内の跡地等の適正な管理に係る指針を定めることができる制度。 市町村長は指針に即した跡地等の適正な管理が行われず周辺的生活環境等が損なわれている場合に所有者等に対して勧告できる。また、所有者自ら跡地等を適正に管理が困難な場合、市町村等は所有者等と管理協定を締結し、当該跡地等の管理を行うことができる。
⑥行政が土地の利用・管理に関与した事例	<ul style="list-style-type: none"> カシニワ制度(千葉県柏市)、移住促進のための空き家活用事業(島根県江津市)、とよなか空き家と人の縁作り(大阪府豊中市)、NPO法人つるおかランド・バンク(山形県鶴岡市)、一般財団法人世田谷トラストまちづくり(東京都世田谷区)、わいわい!!コンテナプロジェクト(佐賀県佐賀市)、まちなか防災空地整備事業(兵庫県神戸市)
⑦自治体の空き地等に関する条例	<ul style="list-style-type: none"> 約3分の1の自治体が、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。 生活環境の保全など空き地等の適正管理を目的とするものが多く、「指導・助言」「勧告」「措置命令」等の規定が存在。

行政が土地の管理について直接的に関与する制度

⑧特定空家の除却等	<ul style="list-style-type: none"> 市町村長は、「空家等対策計画」を定めることができる。 市町村長は、特定空家(放置することが不適当な空家等)について、所有者等に対し、除却のための勧告・命令ができる。
-----------	---

①遊休土地制度（国土利用計画法）

○国土利用計画法に基づく土地取引の許可又は届出がなされたもののうち、低・未利用状態の大規模でまとまった土地であって、利用を特に促進する必要がある場合、土地所有者に対し、遊休土地である旨を通知し、利用処分について必要な助言、勧告等を行い、その積極的な活用を図る制度。

<土地>

<売買された土地>

<届出がなされた土地>

※売買された土地のうち、件数ベースで1%、面積ベースで3割程度。

<遊休土地に認定可能な土地>

国土利用計画法第28条第1項

[1号要件]一定面積以上の土地 ※1

[2号要件]取得後2年を経過

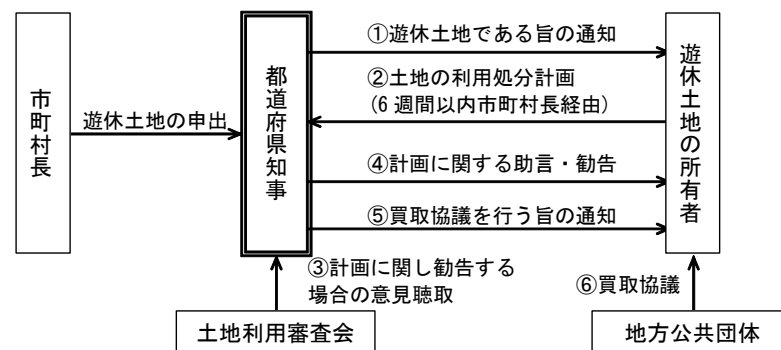
[3号要件]低・未利用な状態

[4号要件]周辺状況から利用を特に促進する必要性

※1:1号要件

	市街化区域	都市計画区域	都市計画区域外
規制区域	1,000㎡	3,000㎡	5,000㎡
監視区域	都道府県（指定都市）が規則で定める面積		
その他	2,000㎡	5,000㎡	10,000㎡

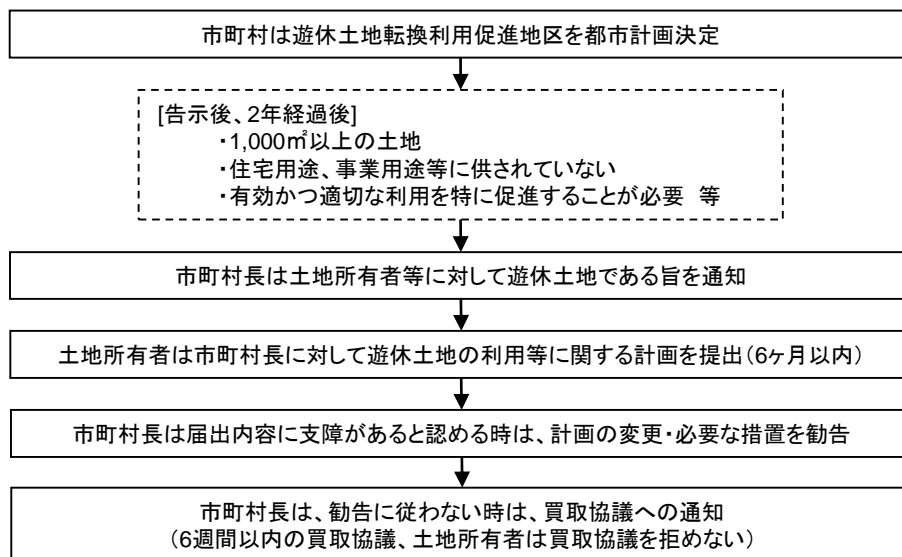
このうち、市町村長の申出に基づき、都道府県知事が認定した土地の所有者に対し、遊休土地である旨を通知。その土地所有者等から当該遊休土地の利用処分の計画を提出させた上、必要な助言、勧告等を行い、その積極的な活用を図る制度である。



②遊休土地転換利用促進地区（都市計画法）

- ・相当期間にわたり住宅や事業等の用途に供されていない市街化区域内の遊休土地（5千㎡以上）について、土地所有者の能動的な取組を求めることによって、効果的な土地利用転換を図り、周辺地域と一体となった良好な市街地の形成、都市機能の増進を図ることを目的として、都市計画に遊休土地転換利用促進地区を定める。
- ・遊休土地の土地所有者等に対し、市町村長による通知、勧告、買取協議の措置を講じることにより、計画的な土地利用転換を積極的に実現。
- ・平成3年に5地区、平成4年に1地区が指定。

■遊休土地転換利用促進地区指定後のフロー



■活用実績

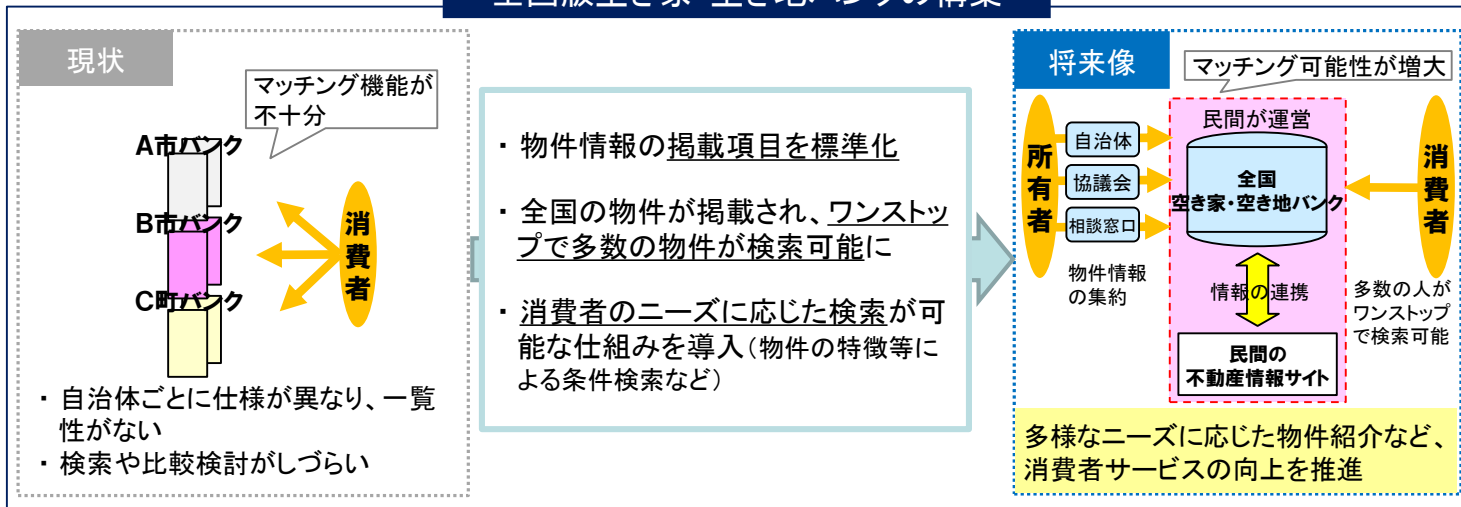
所在地	地区数	面積 (ha)	計画 年月日	通知・届出 (地区数)	地区指定理由	現在の 利用状況
神奈川県 川崎市	5地区	4.6 (5件計)	H3.12.26	3地区	土地区画整理事業完了後も、長期間未利用地であったため。	共同住宅等
東京都 墨田区	1地区	1.0	H4.7.13	1地区	社宅跡地として長期間未利用地であったため。	共同住宅等

※ 6地区において全て、勧告、買取協議は行われていない。
また、既に遊休土地が解消されたことより都市計画は廃止されている。

③全国版空き家・空き地バンク

- 需給のミスマッチの解消や新たな需要の創出等により、**空き家・空き地等の流動性を高め、有効活用を推進。**
- 具体的には、全国の空き家・空き地等の検索が可能な**全国版空き家・空き地バンクの構築**、空き家・空き地等の流通促進のために**先進的な取組を行う団体等への支援**を行う。

全国版空き家・空き地バンクの構築



施策の効果

◎空き家・空き店舗の再生



移住者に売却・賃貸

◎新たな消費・投資の喚起

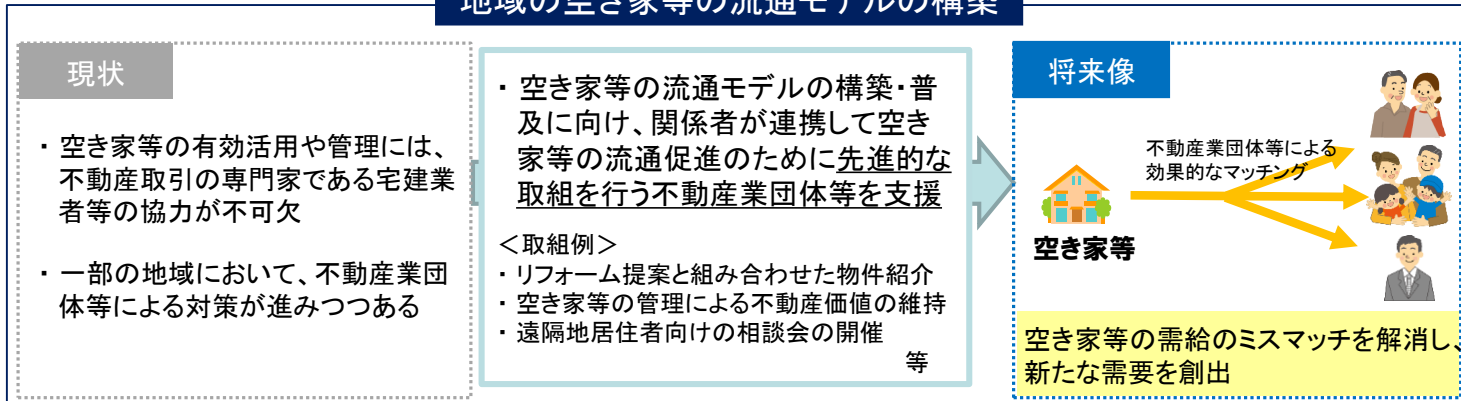


起業等の場として提供

など

- 不動産流通市場活性化による経済効果の発現
- 空き家・空き地等の有効活用の促進

地域の空き家等の流通モデルの構築



④ 低未利用土地利用促進協定（都市再生特別措置法）

- ・人口減少等を背景として、まちなかで増加している低未利用の土地、建築物の利用促進を図るため、当該土地、建築物等の有効かつ適切な利用に資する施設の整備及び管理に関する協定制度。
- ・地域のまちづくりを担う市町村や都市再生推進法人等がノウハウを活かして、低未利用の土地、建築物等の利用の促進を図ることにより、都市再生の効果を最大化。

協定の内容（市町村長が認可）

- ・協定の目的となる低未利用の土地、建築物
- ・施設の整備・管理の方法に関する事項
- ・協定の有効期間
- ・協定に違反した場合の措置

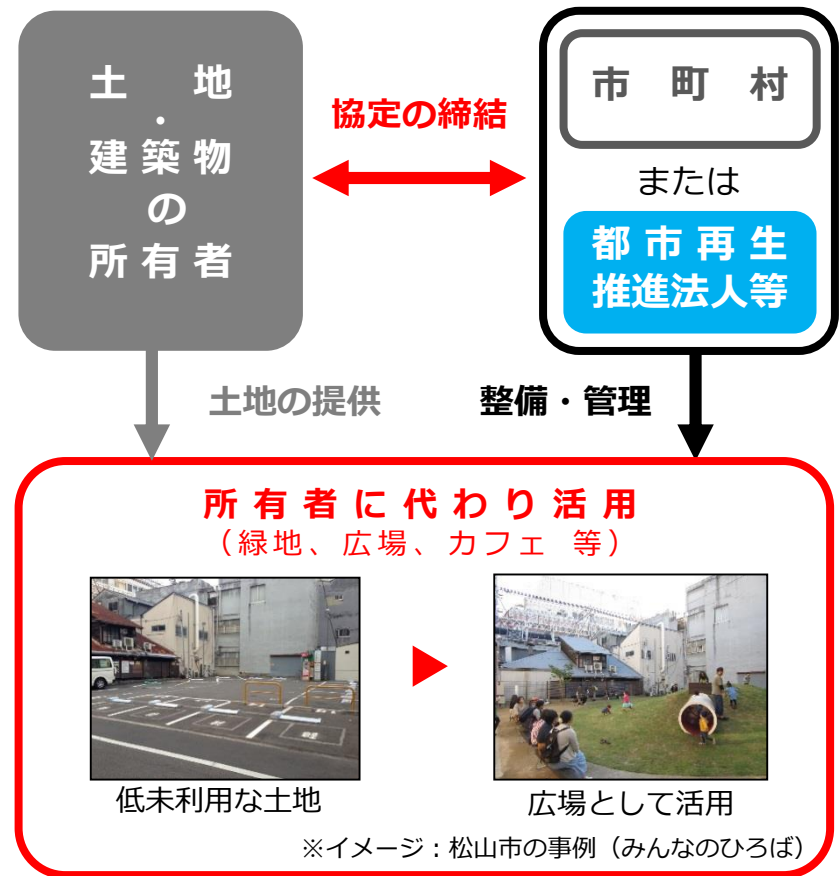
協定の効果

- ・樹木保存法に基づく樹木保存義務の実施主体として、都市再生推進法人を追加
→低未利用土地に存する保存樹木の適正な管理ができる
- ・緑地管理機構・景観整備機構の業務の特例
→緑地管理などのノウハウを有する法人が低未利用土地の管理を実施することが可能になる

関連予算

民間まちづくり活動促進・普及啓発事業（H29予算案：0.92億円）

- ・都市再生推進法人が低未利用土地利用促進協定に基づき実施する施設整備への補助
※広場整備、デッキの整備、樹木の整備等
- ・補助率：1/2以内（かつ地方公共団体の負担額以内）



⑤ 跡地等管理協定制度（都市再生特別措置法）

① 跡地等管理区域について

（改正都市再生特別措置法 平成26年8月1日施行）

➤ 空き地が増加しつつある既存集落や住宅団地等において、空き地における雑草の繁茂、樹木の枯損等を防止し、良好な生活環境等を維持するため、跡地等の適正な管理を必要とする区域及び跡地等の管理に係る指針を定めることができる（居住誘導区域には定めることができない）。

② 跡地等管理指針について

○ 指針に記載することが想定される内容

・跡地等を適正に管理する上での留意点

（ 病虫害が発生することがないように適切に除草等を行う旨
 除木の枯損が発生した場合に伐採を行う旨 ）

・適正な管理水準

➤ 指針に即して跡地等の適正な管理が行われるよう、市町村は所有者等に対して指導や助言などを行う。

➤ 跡地等の適正な管理が行われず、生活環境等が損なわれている場合、市町村は所有者等に対して指針に即した管理を行うように勧告することができる。



雑草の繁茂



廃材の堆積

③ 跡地等管理協定について

➤ 所有者自ら跡地等を適正に管理することが困難な場合、市町村又は都市再生推進法人等は、跡地等管理区域内で所有者等と管理協定を締結して、当該跡地等の管理を行うことができる。

（都市再生推進法人等が当該協定を締結するときは市町村長の認可が必要）

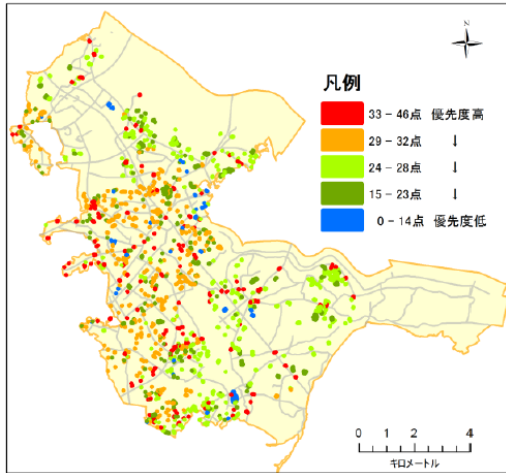


雑草の草刈、中低木の剪定

⑥ 地域コミュニティ等が利用・管理を行っている事例

カシニワ制度(千葉県柏市)

- 市民団体等が手入れしている樹林地や空き地等を「カシニワ」と位置付け、創出・保全・維持に対して市がバックアップ。
- カシニワの登録に際し、市内の低・未利用地を把握・分析し、作業のしやすさ、必要性等を考慮し優先順位をつけている。
- 人々の交流の増進、地域力の向上を図っていくことで、緑地の保全・創出、都市景観の演出、生物多様性の保全、地域コミュニティの醸成に寄与。



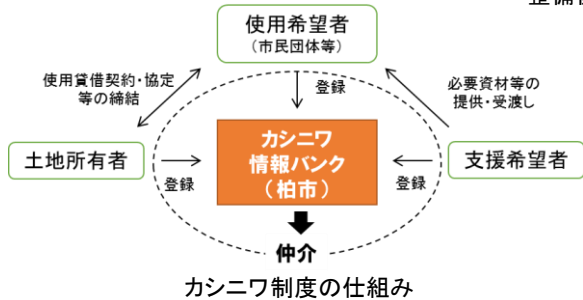
低・未利用地の一覧と優先度



整備前



整備後



(出典) 柏市

わいわい!!コンテナプロジェクト(佐賀県佐賀市)

- 公民で構成される佐賀市街なか再生会議が、街なかの空地や駐車場を借地。
- 中古コンテナを使った図書館等と芝生広場を設置。社会実験を行った平成23年度の8ヶ月間で約1万5千人が来場。
- 社会実験後は地元Jリーグチームの市内の拠点として活用。



コンテナと芝生



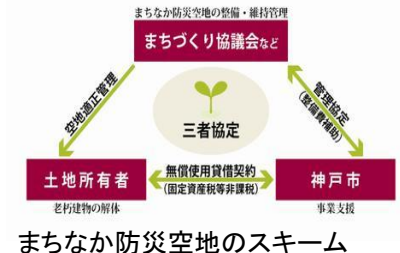
コンテナ内部(カフェと図書館) (出典) 佐賀市

まちなか防災空地整備事業(兵庫県神戸市)

- 密集市街地における火災時の延焼を防止するため、老朽木造建物を除却し、その跡地を災害時の地域の防災活動の場として活用するまちなか防災空地を平成24年度より整備。
- 平常時は広場・ポケットパークなどのコミュニティの場として利用されている。



まちなか防災空地の事例
(兵庫北部地区)



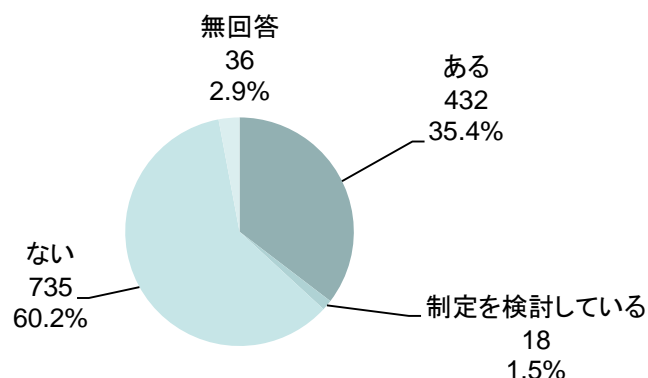
まちなか防災空地のスキーム

(出典) 神戸市HP

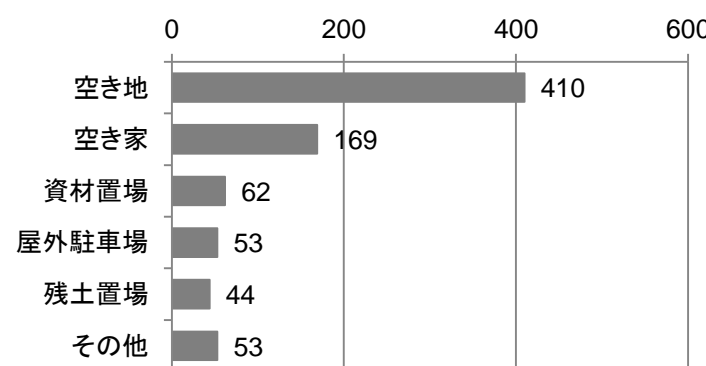
⑦自治体の空き地等に関する条例①

- 4割近くの自治体が空き地等の管理や利活用の促進のための条例等が「ある」もしくは、「制定を検討している」と回答している。その内、空き地を対象にしたものが410条例、空き家を対象としたものが169条例存在している。
- また、条例の目的としては、「生活環境の保全(雑草の除去、騒音・振動・悪臭、害虫、砂ぼこり、ごみ等の投棄等の防止)」など空き地等の適正管理に関するものが多い。一方、「利活用の促進」を目的としたものも47条例ある。

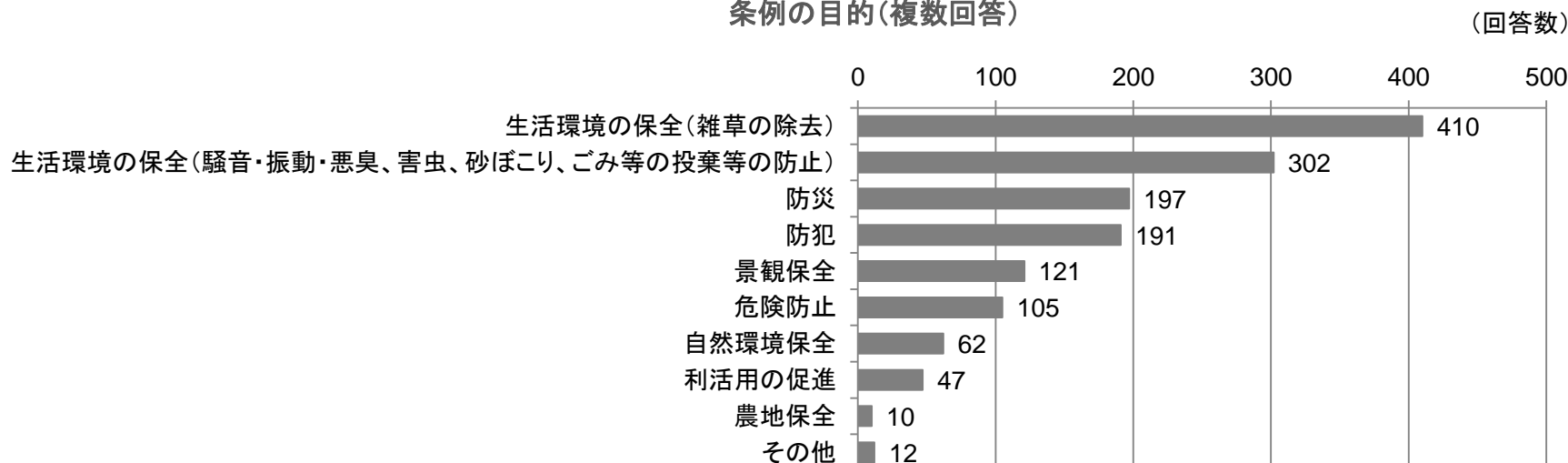
空き地等の管理や利活用の促進のための条例等の有無



条例の対象(複数回答) (回答数)

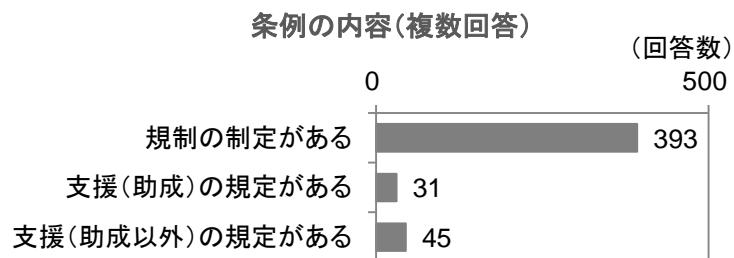


条例の目的(複数回答)



⑦自治体の空き地等に関する条例②

- 条例の内容として、規制に関する制度があるものが393条例あり、その多くには「指導・助言」、「勧告」、「措置命令」の規定がある。ただし、その適用実績としては、「指導・助言」は7割近くを占めるものの、その他の規定の適用実績は少ない。
- 条例等による規制の課題としては、「空き地等の所有者の規範意識が低い」、「空き地等の所有者の協力を得られない」が挙げられ、次いで、「空き地等の所有者等やその所在が不明又は遠方居住等のため、指導や是正等ができない」、「空き地等の所有者が規制等の存在を知らない」、「規制すべき管理レベルの線引きが困難」が挙げられている。
- 空き地等の管理について、所有者等に適正な管理をすべきとの責務を課した上で、所有者等が自治体に管理不良の状態の解消を依頼をすることができる仕組みや、その際に費用を徴収することができる仕組みを整えている事例もある。



規制に関する制度がある場合の処分等の規定の内容(複数回答)

	回答数	
	規定有り	規定有りの場合: 適用実績有り
1 指導・助言	355	240
2 勧告	349	91
3 措置命令	312	29
4 公表(命令に従わなかった者等の公表)	128	3
5 罰則(罰金、過料等)	79	0
6 代執行	167	7
7 その他	22	2

【嵐山町環境保全条例】

(所有者等の責務)

第54条 空き地の所有者等は、近隣の生活環境を損なうことのないように空き地の適正な管理をしなければならない。

(指導又は助言)

第55条 町長は、空き地が管理不良状態にあるとき、又は管理不良状態になる恐れがあるときは、当該空き地の所有者等に対し、管理不良の状態の解消について必要な指導又は助言をすることができる。

2 町長は、前項の指導又は助言をした際、所有者等から空き地の管理不良の状態の解消を依頼されたときは、規則で定める管理不良の状態の解消に要する費用をあらかじめ徴収することができる。

<活用した制度：空家法による措置>

市町村長は危険な空き家に対して、代執行等の措置が可能(空家等対策の推進に関する特別措置法)

◆市町村長による「特定空家等」(※)に対する措置



(措置の流れ)

所有者が確知できない場合は、公告をすれば、略式代執行が可能

※「特定空家等」の定義

- ① 著しく保安上危険となるおそれ
- ② 著しく衛生上有害となるおそれ
- ③ 著しく景観を損なっている 等

◆特定空家等に対する全国の措置状況

	市区町村数	措置件数
指導・助言	452	10,676
勧告	143	552
命令	44	70
代執行	21	23
略式代執行	57	75

平成30年3月31日時点 国土交通省・総務省調査

<危険な空き家の除却の例>

横須賀市の事例

平成27年10月に、横須賀市が空家対策特措法に基づく、略式代執行を実施

◆所在地 横須賀市東浦賀

◆建築物の概要

- ・木造平屋建(床面積:約60㎡)
- ・建物が老朽化により倒壊の恐れがあり、さらに前面道路に部材の飛散があり危険な状況。

◆経緯

平成24年10月・・・市民からの苦情

⇒所有者等を搜索するが不明

平成27年 9月・・・空家対策特措法に基づく公告。

平成27年10月・・・略式代執行の実施。



代執行前



代執行中

⑧特定空家の除却等（財産管理制度の活用）

- ・所有者の所在不明により管理不全状態が継続し、屋根の一部の崩落や外壁材等の飛散により危険であるとして、近隣住民から苦情があった空き家について、区は平成27年12月に特定空家等と認定。
- ・区は、空家法第4条「市町村の責務」があることと、同法第14条第10項の略式代執行の公告の実施により利害関係にあるとして、平成29年4月に東京家庭裁判所に不在者財産管理人の選任を申立。
- ・区が予納金27万円を納付後、裁判所は同年6月に不在者財産管理人（弁護士）を選任。
- ・不在者財産管理人は選任後に財産整理を進め、特定空家等の解体除却について裁判所の許可を得て同年7月に建物を解体し、保安上危険な状態等を解消。

担当部署	・ 防災街づくり担当部建築安全課
所有者の確知方法	・ 固定資産税情報、住民票、近隣住民への聞き取り等により確知できないと判断
申立理由	・ 特定空家等であり、空家法第4条の市町村の責務があること、同法第14条第10項に基づく公告の実施
申立書の作成	・ 弁護士（委託）
予納金	・ 27万円（建物解体費用のみ）
申立日	・ 平成29年4月3日
不在者財産管理人の選任	・ 平成29年6月8日 ・ 弁護士（区推薦弁護士）
現在の進捗状況	・ 財産管理人による特定空家等の解体除却後、不動産の任意売却予定
苦労した点	・ 前例がなく、申立手続き等で不明な点が多く苦労した



申立前

- ・ 建築年不明
- ・ 木造平屋建て
- ・ 延床面積
：約25㎡
- ・ 敷地面積
：約74㎡



申立後

- ・ 予納金は、土地の売却がなされた場合、不在者財産管理人より返納される予定

5. 求められる利用・管理の在り方と 関係者の役割

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。

※ 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

<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。

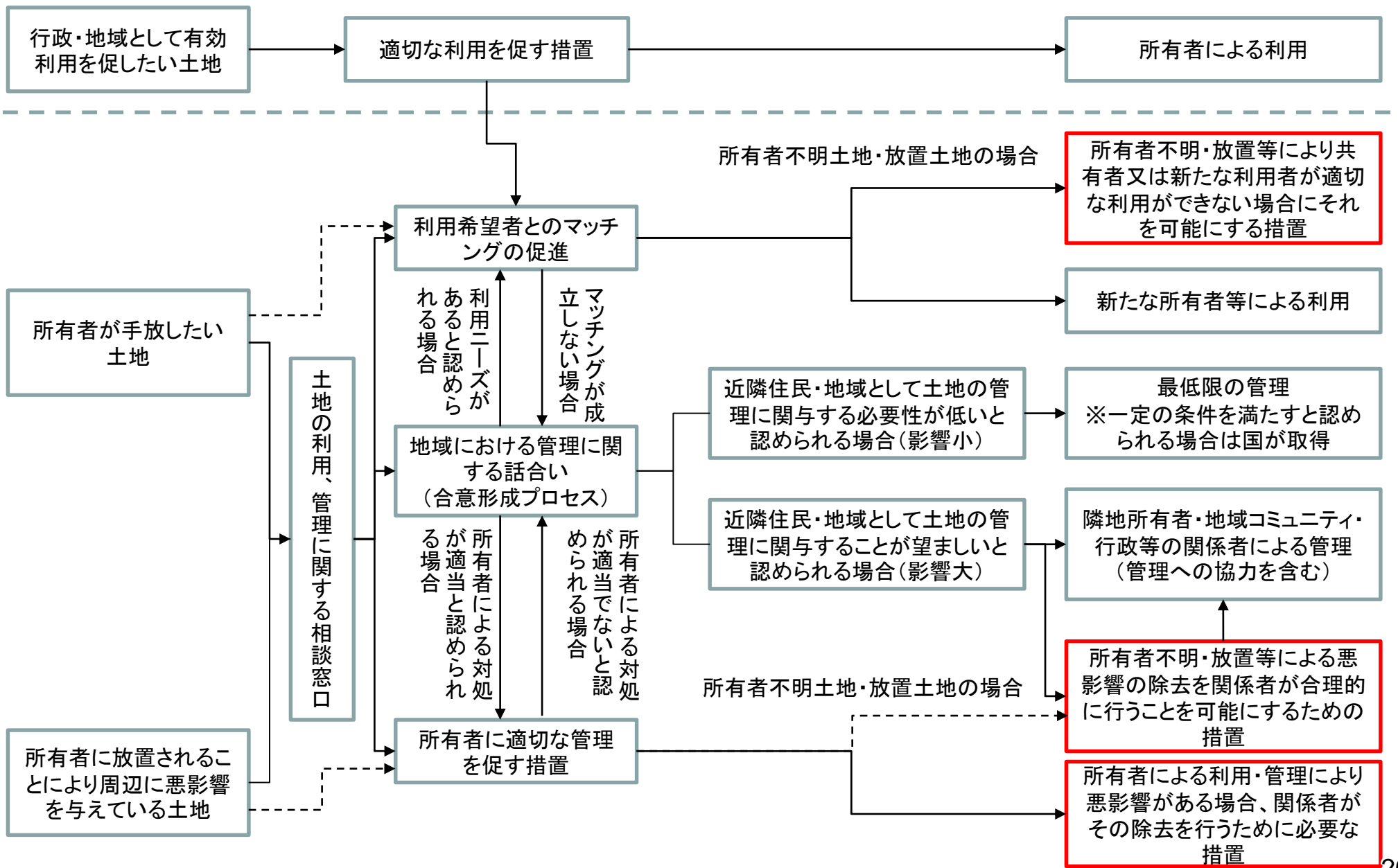
○地域共通

- ・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。

6. 土地の利用・管理に関して 必要な措置のイメージ

土地の利用・管理に関して必要な措置のイメージ(フロー)

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。



○ 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。
- ・ 地域福利増進事業の用地として利用することは可能。

【求められる対応(案)】

- ・ (所有者が完全に不明な場合) 近隣住民などの関係者が、悪影響の除去(雑木の刈り取り)を合理的に行えるよう措置し、近隣住民等が適切に管理を実施。
- ・ (判明している共有者の承諾がある場合) 現状より合理的な一定の手続きに基づき土地の処分が可能となるよう措置し、新たな所有者等による利用を促進。

○ 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。

【求められる対応（案）】

- ・ 共有者が、現状より合理的な一定の手続に基づき土地の利用・処分が可能となるよう措置。

○ 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（消極的な売却を希望している。）。
- ・ 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。

【求められる対応（案）】

- ・ 地域におけるコーディネート機能の強化により、土地所有者と利用希望者をマッチングし、新たな所有者等による利用を促進。
- ・ 自治体が管理委託業者を斡旋することにより、処分までの間における適切な管理を促進。

○ 過疎地域の放置土地(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）。
- ・ 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。
(所有者不明土地の場合)

【求められる対応(案)】

- ・ 地域における管理に関する話し合いを行い、必要に応じて、地域コミュニティ等での管理を実施。その場合、関係者が、悪影響の除去（雑木の刈り取り）を合理的に行えるよう措置し、関係者が適切に管理を実施。
- ・ 地域における管理に関する話し合いの結果、積極的な関与までは不要とされた場合には、引き続き土地所有者が最低限の管理を実施（一定条件等の下で公的主体が取得・管理）。

○ 管理が求められている放置土地(所有者不明土地) 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樹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。

【求められる対応（案）】

- ・ 自治体が、土地所有者に対して適切な管理の実施を指導。
- ・ 土地所有者が上記指導に従わない場合には、一定の手続きに基づき、土地所有者の負担において隣地所有者などの関係者が悪影響の除去（枝の伐採）を行えるよう措置し、関係者が悪影響を除去。

（所有者不明土地であった場合）

- ・ 一定の手続きに基づき、土地所有者の負担において関係者が悪影響の除去を行えるよう措置。
- ・ 所有者に費用負担を求めない場合には、悪影響の除去をより合理的に行えるよう措置。

○ 管理が求められている放置土地(所有者不明土地)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。

【求められる対応(案)】

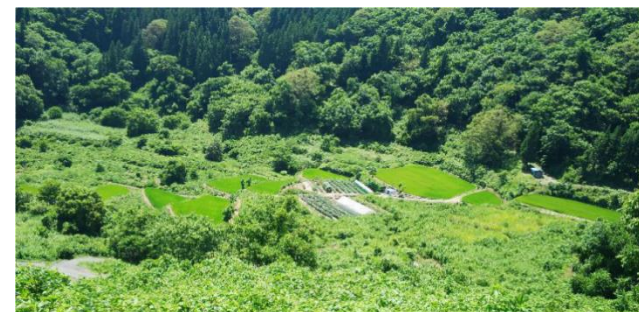
- ・ 土地所有者と裨益者などの関係者による話し合いを行い、費用分担についても協議した上で、裨益者や自治体等が悪影響の除去(樹木の伐採)を実施。

(所有者不明土地であった場合)

- ・ 一定の手續に基づき、関係者が悪影響の除去を行えるよう措置。
- ・ 所有者に費用負担を求めない場合には、悪影響の除去をより合理的に行えるよう措置。

○ 利用意向のない放置土地

- ・ 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。

【求められる対応（案）】

- ・ 所有者や境界の明確化などの最低限の管理が必要。そのための環境整備として、相続登記の促進、地籍調査の円滑化・迅速化など境界画定を円滑化する措置等を実施。