

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国土交通行政の主要課題 －所有者不明土地等対策の動向について－
著者 / 所属	斎藤 貢一 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	443号
刊行日	2022-2-18
頁	149-163
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

国土交通行政の主要課題

— 所有者不明土地等対策の動向について —

齋藤 貢一

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 所有者不明土地法の制定
 - (1) 所有者不明土地問題の端緒
 - (2) 国土交通省の取組
 - (3) 政府全体としての取組へ
 - (4) 所有者不明土地法の概要
3. 土地基本法の改正
4. 法務省の取組
5. 所有者不明土地法の改正に向けて
 - (1) 法改正に向けた動き
 - (2) 「所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ」の概要
6. おわりに ～今後に向けた課題～

1. はじめに

ここ数年の国土交通行政における主要課題として挙げられるものの一つに、「所有者不明土地」に関する問題がある。この問題の背景には、地方から都市への人口移動や人口減少に伴い、土地の所有意識が希薄化してきたこともあり、土地利用ニーズが低下したことに伴って、相続登記がなされていないなど、不動産登記簿により、所有者の氏名や所在地が直ちにわからない土地が全国的に増加傾向にあり、将来的には所有者不明土地が更に増加するとの指摘もなされている。

所有者不明土地については、公共事業用地の取得など様々な場面で所有者の探索に膨大な時間、費用、労力を要し、事業計画の変更を余儀なくされるケースや事業の実施が困難になるといった問題を内包している。そのため、国土交通省では、所有者不明土地の利用の円滑化を図ることを目的として、公共事業のために土地を収用する場合の手続の合理化、

公園や広場など地域住民の公共的事業に一定期間の使用権の設定を可能とする制度の創設等を内容とする立法化の作業を進めてきた。

このような背景を踏まえ、平成30年6月6日に成立したのが「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(平成30年法律第49号。以下「所有者不明土地法」という。)であり、令和元年6月1日に全面施行された。

なお、同法附則において、法施行3年後に同法の施行状況に関する検討を求める規定が設けられており、令和4年は、その見直しの年に当たる。国土交通省は、所有者不明土地等の円滑な利活用・管理を図る仕組みの拡充等に向けた「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律案」の今期常会への提出を予定している。

そこで、本稿では、所有者不明土地法の制定の経緯、土地所有者等の責務が明確化された土地基本法の改正について振り返るとともに、所有者不明土地法の改正に向けた動向を概観することにより、今後の所有者不明土地法改正案の審議に資するため、所有者不明土地等対策が抱える課題について検討する。

2. 所有者不明土地法の制定

(1) 所有者不明土地問題の端緒

所有者が不明である土地について、それを解決すべき課題として焦点が当てられるようになったのは、平成21年の東京財団による政策提言¹の発表などによる。この時点での提言は、所有者不明土地としての言及は特になく、水源林保全に着目し、現行制度の課題、私有林売買の現状やその背景について議論するとともに、水源林保全のための方策を検討し、その結果を取りまとめたものであった。

同財団では、東日本大震災の被災地での高台への集団移転の用地取得時に、所有者の探索に多大な時間と労力が割かれ、公共事業の円滑な執行の妨げになるという問題が認識されていたことを踏まえ、「国土の不明化・死蔵化」²という文言を用い、かつ、将来予測として具体的な数値を用いるなどして警鐘を鳴らした。そして、所有者不明土地の問題については、一般的にも関心のある事柄として、大きな広がりを見せるに至った。

(2) 国土交通省の取組

地方から都市への人口移動が進む中で、所有者不明土地が地方を中心に今後も増大するおそれがある状況を踏まえ、平成27年4月、国土交通省は、「所有者の所在の把握が難しい土地」(所有者が直ちに判明しない又は所有者に連絡がつかない土地)の現状と課題について整理した上で、所有者の探索手法や当該土地の利活用等、現場における対応の進展を支援するための総合的な方策を分野横断的に検討することを目的として、有識者からなる「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」を設置し、関係省庁の協力を得ながら、検討を進めた。

¹ 東京財団政策研究部「日本の水源林の危機～グローバル資本の参入から「森と水の循環」を守るには～」(平成21年1月)

² 東京財団「国土の不明化・死蔵化の危機～失われる国土Ⅲ～」(平成26年3月)

同検討会は、平成27年7月に「中間とりまとめ」を公表、さらに、平成28年3月には、「最終とりまとめ」を公表し、これらを踏まえ、国土交通省は、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」を策定・公表した。

同ガイドラインは、都道府県、市区町村、事業主体等の実務に携わる担当者向けのもので、①一般的な所有者情報の調査方法、個別制度の詳細、②土地の状況別の所有者情報調査の方法と土地所有者が把握できなかった場合の解決方法、③事業別の所有者情報の調査方法と土地所有者が把握できなかった場合の解決方法、④所有者の所在の把握が難しい土地を増加させないための取組などについての解説がなされており、令和元年12月のガイドライン第3版の公表を経て、当該業務に携わる者に活用されている。

所有者不明土地の実態を把握するため、関係省庁による調査も実施されている。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%（平成29年度は約22.2%）となっており、これが所有者不明土地の「外縁」と考えられている。

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約0.41%（平成29年度は約0.44%）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ている。

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（昭和26年法律第219号）に基づく不明裁決制度³や民法（明治29年法律第89号）における財産管理制度⁴、農地法（昭和27年法律第229号）及び森林法（昭和26年法律第249号）に基づく遊休農地の活用や森林間伐のための制度などが存在している。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、適用できる場面が限られることなどから、所有者不明土地が、公共事業等を実施する上で支障となる場合があるとされていた。

（3）政府全体としての取組へ

その後、所有者不明土地対策については、政府全体で取り組むこととされた。特に公共事業も含めた公共的な利用を可能とする新たな仕組みの構築について、「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」（平成29年6月9日閣議決定）においては、「所有者を特定することが困難な土地に関して、（中略）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構築（中略）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」との方針が明確化された。これを踏まえ、国土交通省では、平成29年9月に「国土審議会土地政策分科会特別部会」を設置し、同年12月には「中間とりまとめ」を公表した。

³ 不明裁決とは、収用委員会が収用又は使用の裁決をする際には、原則として補償金を受けるべき土地所有者及び関係人（以下「権利者」という。）の氏名及び住所を明らかにして裁決しなければならないが、権利者の氏名又は住所を確認することができないときは、これらの事項については、不明のまま裁決することができることとしている。

⁴ 財産管理制度とは、財産の所有者や相続人が不明な場合に、家庭裁判所が選任した財産管理人が当事者に代わって財産の保存や処分を行う制度。

「中間とりまとめ」では、所有者不明土地問題について、更なる高齢人口の増加が進むことを踏まえれば、今後大量の相続が発生し、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とした。

この背景には、土地は価値のある資産であることを前提とする現在の土地に関する制度が必ずしも社会的状況の変化に対応できていないことが考えられるとし、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在り方についても検討を行う必要があるとされた。

また、所有者不明土地を「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」と定義している。その上で、「中間とりまとめ」では、所有者不明土地の現状と課題について整理するとともに、公共事業用地の取得等において所有者の探索に膨大な時間と費用を要し、公共事業の進捗の遅れや未着手に至っている問題を踏まえ、当面の対応として、所有者不明土地の公共目的のための円滑な利用を可能とする制度を構築すべきこと等について提言を行った。

「中間とりまとめ」を踏まえて制定されたのが、所有者不明土地法である。本法は、公共目的のために所有者不明土地の利用を可能とすることをねらいとしたものであり、所有者不明土地の発生の予防につながるものにはなっていない。また、本法には、法務省の所管事項に関して、登記官が長期間相続登記等のされていない土地について、その旨等を登記簿に記録するとともに、相続人等の所有権の登記名義人となり得る者に対して登記手続を直接的に促すための制度も盛り込まれている。

（４）所有者不明土地法の概要

国土交通省の取組に並行して、民間プラットフォームの政策提言によって国民の関心を高め、政策課題としての認知が進むことを目的として、平成29年1月に「所有者不明土地問題研究会」（座長・増田寛也野村総合研究所顧問（当時））が発足した。同研究会は、同年6月に、所有者不明土地に関して、面積換算では九州の土地面積と同等の水準にあるなどとする「中間整理」を行い、同年12月には、「最終報告」⁵を公表した。その中では、今後必要となる施策に関する提言等が多数盛り込まれた。

なお、この時に示された所有者不明土地の面積が九州の面積と同程度だとの例えが、国民の間では、かなりセンセーショナルな表現として広がることとなり、このような認識が定着していることは、現在における各種報道によっても明らかである。

平成29年12月の経済財政諮問会議において安倍内閣総理大臣（当時）より、所有者不明土地に関して関係大臣が協力して総合的な対応策を作成し、実行するよう指示がなされた。これを踏まえ、平成30年1月、所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携のもと、政府一体となって総合的な対策を推進するため、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置された（令和3年6月までに8回開催）。

⁵ 所有者不明土地問題研究会「所有者不明土地問題研究会最終報告～眠れる土地を使える土地に「土地活用革命～」」（平成29年12月）

同会議で、石井国土交通大臣（当時）は、今後の取組として、主に①所有者不明土地に係る新制度の円滑な施行に向けて、地域福利増進事業や所有者の探索等に係るガイドラインの整備、地方公共団体への支援体制等に関する検討を行うとともに、②所有者不明土地の発生の抑制や解消に資するよう、土地所有者の責務の在り方など土地所有に関する基本制度の見直しについて、法務省など関係省庁と連携し、検討を進めていくと表明した。所有者不明土地法第1条では、法の目的を、社会経済情勢の変化に伴い所有者不明土地が増加していることに鑑み、所有者不明土地の利用の円滑化及び土地の所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収用又は使用に関する土地収用法の特例、土地の所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講じ、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与することと規定している。

所有者不明土地を円滑に利用するための具体的な仕組みとして、①公共事業における収用手続きの合理化・円滑化（所有権の取得）、②地域福利増進事業の創設（利用権の設定）の二つが挙げられる（図表1参照）。

図表1 現行の所有者不明土地法の概要

<p>1. 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み 【平成31年6月1日施行】</p> <p>反対する権利者がおらず、建築物(簡易な構造で小規模なものを除く。)がなく現に利用されていない所有者不明土地について、以下の仕組みを構築。</p> <p>① 公共事業における収用手続きの合理化・円滑化（所有権の取得）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 国、都道府県知事が事業認定(※)した事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定 (※)マニュアル作成等により、認定を円滑化 (審理手続を省略、権利取得裁決・明渡裁決を一本化) <p>② 地域福利増進事業の創設（利用権の設定）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 都道府県知事が公益性等を確認、一定期間の公告 ○ 市区町村長の意見を聴いた上で、都道府県知事が利用権(上限10年間)を設定 (所有者が現れ明渡しを求めた場合は期間終了後に原状回復、異議がない場合は延長可能) 	<p>地域福利増進事業のイメージ</p>  <p>ポケットパーク(公園) (出典) 杉並区</p> <p>直売所(購買施設) (出典) 農研機構 広島県</p>
<p>2. 所有者の探索を合理化する仕組み 【平成30年11月15日施行】</p> <p>所有者の探索において、原則として登記簿、住民票、戸籍など客観性の高い公的書類を調査することとするなど(※)合理化を実施。</p> <p>(※)照会の範囲は親族等に限定</p> <p>① 土地等権利者関連情報の利用及び提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 土地の所有者の探索のために必要な公的情報(固定資産課税台帳、地籍調査票等)について、行政機関が利用できる制度を創設 <p>② 長期相続登記等未了土地に係る不動産登記法の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 長期間、相続登記等がされていない土地について、登記官が、長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録すること等ができる制度を創設 	
<p>3. 所有者不明土地を適切に管理する仕組み 【平成30年11月15日施行】</p> <p>財産管理制度に係る民法の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設 (※民法は、利害関係人又は検察官にのみ財産管理人の選任請求を認めている) 	

(出所) 国土交通省資料より一部抜粋

ア 公共事業における収用手続きの合理化・円滑化

不明裁決による所有者不明土地の取得については、土地に建築物が存在せず利用されていないものも多く、補償額の算定が容易であるにもかかわらず、収用委員会の裁決を求めなければならないこと、また、共有地が多く、判明している権利者が一切反対していないにもかかわらず、一人でも不明所有者がいる場合には審理手続を行わなければならないことといった課題が指摘されていた⁶。

⁶ 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号5頁(平30.6.5)国土交通省土地・建設産業局長答弁

このため、本法では簡易なものを除き建築物が存在せず利用されていない所有者不明土地に限って、反対する権利者がいない場合には、収用委員会ではなく都道府県知事の判断によって、審理手続を経ずに土地を取得することができる特例規定を設けている。

この特例措置は、都道府県知事による裁定を行う前に、現行の土地収用法と同様の事業認定により、その事業のために土地を収用等することが認められるだけの公益上の必要があること等について国土交通大臣又は都道府県知事による確認を受けていることを求めている。また、本特例措置の対象となる土地を簡易なものを除き建築物が存在せず利用されていない所有者不明土地に限定しているため、建築物の補償や移転料、営業補償の算定が不要であることから収用委員会並みの補償算定に関する専門的知識は不要であること、また、明示的に反対する権利者がいないことを手続的に担保するため、公告縦覧を行った上で、権利者が異議を申し出た場合には申請を却下することとしていることから、審理手続による権利者からの意見聴取は不要であるとされる⁷。

なお、令和3年7月までの税制措置の適用実績は4件となっている⁸。国土交通省は、本特例措置の適用により、公共事業用地の円滑な取得が図られ、効率的な公共事業の推進に寄与していると評価している。

イ 地域福利増進事業の創設

地域福利増進事業とは、所有者不明土地を公園や購買施設等の整備といった地域のための事業に利用することを可能とする制度である。都道府県知事の裁定により、所有者不明土地に10年間⁹を上限とする使用権を設定して、利用することを可能とする。地方公共団体のほかにも、民間企業、NPO、自治会・町内会等が都道府県知事に裁定を申請し、使用権を取得して事業を行うことができることとしている。そして、使用権の対象となる土地は、所有者不明土地であって、現に建築物が存在せず（小規模な物置等は存在しても可）、使われていない土地（特定所有者不明土地）に限られるものの、事業で利用する土地は、特定所有者不明土地のみである必要はなく、所有者が判明している土地も含めて事業を行うことができることとしている。

事業の実施に当たっては、まず、土地の所有者の探索を行う必要があるが、地域福利増進事業の準備目的であれば、所有者の探索において、原則として登記簿、住民票、戸籍、など客観性の高い公的書類を調査することなどとする合理化を実施することができる。

所有者が全員判明すれば、裁定を申請することなく、所有者からの土地の購入や借地により、事業を実施することができる。一方、必要な探索を行っても所有者がわからない場合は、事業計画の作成や所有者に支払う補償金（土地の使用対価）の見積りなどを行った上で、都道府県知事に裁定を申請する。その際、申請に必要な書類の作成等に当

⁷ 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号5頁（平30.6.5）国土交通省土地・建設産業局長答弁

⁸ 財務省「令和4年度税制改正（租税特別措置）要望事項」（所有者不明土地法に基づく土地収用法の特例対象拡大に伴う特例措置の拡充）（令和3年8月）参照。

⁹ 10年間の期間としたことについて、「借地借家法における事業用定期借地権の下限の期間が10年とされていることも踏まえ、存続期間の上限を10年とした。」と答弁している（第196回国会衆議院国土交通委員会会議録第15号2頁（平30.5.18）国土交通省土地・建設産業局長）。

たつては、司法書士、行政書士、不動産鑑定士、弁護士、土地家屋調査士、補償コンサルタント等の専門家の協力を得つつ進めることが有効であるとしている。

裁定を受けることができれば、補償金を供託することで所有者不明土地の使用権を取得することができ、事業終了後は、原則として不明所有者に、土地を原状回復して返す必要がある。使用に当たって必要となる費用としては、所有者探索の費用、専門家に業務を委託する費用、裁定申請の手数料、供託する補償金、原状回復の費用等が想定されている。使用権の存続期間の満了後も事業を実施したい場合には、存続期間の延長を申請することも可能とされる。

なお、地域福利増進事業とは、あくまでも使用権を設定し、利用することを目的とする制度であり、同事業の実施により、所有者不明土地が解消されるわけではない¹⁰。

3. 土地基本法の改正

土地基本法（平成元年法律第84号）は、制定当時のバブル期の地価高騰における投機的取引の抑制の要請等を背景に制定され、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等を規定していた。

また、制定当時の法の目的規定には、「適正な土地利用の確保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し」とあり、また、基本理念として「土地についての公共の福祉優先」、「適正な利用及び計画に従った利用」、「投機的取引の抑制」、「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」の4点が規定されている。続いて、土地に関係する者の責務が、また、事業者、国民については「土地の利用及び取引」に当たっての責務を規定していた。

これらの規定は、土地利用ニーズが高く、地価が右肩上がりに上昇するという、当時の経済状況下での土地政策の方向性を総合的に示したものと言える。このような基本理念及び責務の下に規定された基本的施策に基づき、法制定から約30年間、投機的な取引の抑制と土地の適正な利用の確保に向けた施策が展開されてきた。

近年、人口減少等の構造変化を背景に価値が下落する土地が増加し、特段の利用意向を持たない所有者も存在する中で、積極的な利用・取引が期待できない土地が増加している。このような土地について、従来の土地基本法では対応し切れておらず、人口減少社会に対応した土地政策の基本理念をいかに示していくのかについて、検討する必要が生じていた。

また、法制定当時は課題とされていなかった管理不全の土地が増加し、周辺の土地にまで悪影響を与えているケースも発生している状況下で、適正な土地の利用を確保するためには、管理不全状態に起因するものを含め利用を阻害する要因を解消し、適切な利用を促進することが必要となっている。

もともと土地基本法で求められている適正な土地利用は、その土地の諸条件に応じた計画的な利用であり、意思・計画に基づいて自然環境を保全することなどはその概念に含ま

¹⁰ 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号10頁（平30.6.5）国土交通省土地・建設産業局長答弁

れ、規律されていると解されていた。一方で、今日の課題となっている利用価値が乏しくなった土地の管理の在り方（水準・内容）については、従来の土地基本法では、考え方が明確ではないとされていた。土地基本法の規定の中で普遍性があり今後も必要な規律は維持しつつも、所有者に利用意向が無い土地を含め、規律が不明確になっている土地の利用・管理に関して所有者が負うべき責務やその責務の担保方策について検討することが求められた。

そのような中、国土審議会土地政策分科会では、平成28年8月に人口減少下でも経済成長を支え、人口増加局面では実現できなかったような土地利用の在り方をテーマとした、「土地政策の新たな方向性2016」を取りまとめた。その後、3年余が経過し、この間、所有者不明土地という問題が政府挙げた緊急課題として認識されることとなり、先述のとおり、平成30年6月の所有者不明土地法の制定につながった。

国土審議会土地政策分科会特別部会でも、土地についての必要な措置の方向性について議論が行われ、平成31年2月にとりまとめが公表されている。

さらに、令和元年6月14日に開催された第4回所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議において、新たな「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」が決定され、令和2年に土地基本法や民事基本法制等の見直しを行うことが改めて確認された。

なお、令和元年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」では、所有者不明土地等の解消や有効活用に向け、基本方針等に基づき、新しい法制度の円滑な施行を図るとともに、土地の適切な利用・管理の確保や地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、所有者不明土地の発生を予防するための仕組み、所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組み等について令和2年までに必要な制度改正の実現を目指すなど、期限を区切って対策を推進するとの方針が示された。

これらの動きに合わせ、国土交通省は、人口減少社会に対応した「新たな総合的土地政策」の策定に向けた検討を行うこととした。そのため、国土審議会土地政策分科会企画部会において調査審議が行われ、令和元年12月に「中間とりまとめ～適正な土地の「管理」の確保に向けて～」が公表された。同中間とりまとめでは、今後予定されている土地基本法の見直しに当たり、土地基本法に掲げられた基本的施策の再構築が図られるとともに、改正された土地基本法の下で新しい政策パッケージとしての「新たな総合的土地政策」が関係省庁の連携により、着実に展開されることへの期待を表明した。

これらの経緯を踏まえて、令和2年3月27日、「土地基本法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第12号）が成立し、同法のうち改正土地基本法の部分が令和2年3月31日に施行された。

同法のうち改正土地基本法の部分については、人口減少社会に対応し、基本理念など法全般で適正な土地の利用、管理の確保の必要性を示すとともに、土地所有者等の適正な土地の利用、管理に関する責務（登記等権利関係の明確化、境界の明確化）を明らかにし、国・地方公共団体の講ずべき施策について、適正な土地の利用、管理を促進する観点から見直すとともに、土地政策全般の政府方針（閣議決定）として、土地基本方針の策定が新たに措置された。

なお、同法においては、地籍調査の円滑化・迅速化を目的とし、令和2年度からの新たな国土調査事業十箇年計画¹¹の策定、現地調査等の調査手続の見直し、都市部の官民境界の先行調査、山村部でのリモートセンシングデータ¹²を活用した調査手法の導入などの地域の特性に応じた効率的調査手法の導入などを柱とする、国土調査法（昭和26年法律第180号）¹³等の改正も行われた。土地基本法の改正と相まって、所有者不明土地の発生抑制への貢献が期待される。

これにより、平成30年に施行された「所有者不明土地法」と時期は前後することとなったが、土地基本法の改正により、その後続く、民事基本法制の見直しにおける相続登記の義務化や土地所有者の協力を得た地籍調査の円滑化・迅速化等、具体的施策の展開の後押しを図る上での法的根拠を得た¹⁴ということは、画期的な出来事とも言える。

4. 法務省の取組

政府における所有者不明土地問題への対策においては、法務省も大きな役割を果たしており、これまでに、三つの法律が制定されている。

まず、令和元年5月24日に公布された、「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」（令和元年法律第15号）により、不動産登記の表題部所有者欄の氏名・住所が、歴史的な経緯により正常に記録されていない変則型の登記のままになっている土地の存在が、公共事業・民間取引の大きな阻害要因になっていることから、そのような土地の解消を図るため、登記官による所有者の探索とその結果を登記に反映させるための措置に加え、探索の結果、所有者を特定することができなかった土地について裁判所の選任した管理者による管理を可能とする措置が講じられている。

また、令和3年4月28日に公布された、「民法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第24号）及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」（令和3年法律第25号）により、①相続登記義務化等の不動産登記制度の見直し（不動産登記法の一部改正）、②相続等によって土地の所有権を取得した者が法務大臣の承認を受けて、その土地の所有権を国庫に帰属させることを可能とする相続土地国庫帰属制度の創設（相続土地国庫帰属法）、③所有者不明土地の管理に特化した新たな財産管理制度の創設や管理不全状態となっている土地の管理人の選任を可能とする制度の創設、不明共有者がいる場合に残りの共有者の同意のみで共有物の変更行為を可能にするなどの見直し、相続制度の見直しとして相続開始から長期間を経過した場合、法定相続分によって簡明に遺産分割を行う

¹¹ 地籍調査に関し、国土調査法が制定された昭和26年から行われていたものの調査の進捗が思わしくないことから、地籍調査（国土調査）の計画的な実施を促進するために、昭和37年に国土調査促進特別措置法（昭和37年法律第143号）が制定された。これに基づき昭和38年から国土調査事業十箇年計画が策定され、長期的な視点に立った計画的な地籍調査（国土調査）が全国的に行われるようになった。現在の十箇年計画は、令和2年5月に閣議決定された第7次計画である。

¹² リモートセンシングデータは、近年の測量技術の進展をうけ、国が平成30年5月に策定したリモートセンシングマニュアルを活用し、高精度の空中写真やレーザ測量成果を用いることにより、現地での作業を最小限にとどめ、立会いや測量作業の効率化を図るものとして、活用されている。

¹³ 国土調査法は、国土の開発及び保全並びにその利用の高度化に資するとともに、あわせて地籍の明確化を図るため、国土の実態を科学的かつ総合的に調査することを目的としている。

¹⁴ 第201回国会参議院国土交通委員会会議録第6号2頁（令2.3.26）国土交通省土地・建設産業局長答弁

ための見直し（民法の一部改正）などの措置が講じられている。

5. 所有者不明土地法の改正に向けて

（1）法改正に向けた動き

所有者不明土地や所有者による適正な管理が行われていない管理不全土地のほか、所有者による利用がされていない又はその利用の程度が周辺の同一用途の土地と比較して著しく劣っている低未利用土地といった課題のある土地が増えている。

課題のある土地への対応について、国土交通省では土地に関する政策を総合的に議論する場として設置されている国土審議会土地政策分科会企画部会において継続的に調査・議論を行ってきた。その中で特に所有者不明土地法の見直しについては、同部会においてその方向性について検討が行われてきた。

令和3年6月に開催された第8回「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」では、国土交通省から所有者不明土地法の見直しの柱となる主な検討事項が示された。それは、「所有者不明土地の円滑な利活用を図るための仕組みの拡充」、「管理不全土地の適正管理を図るための仕組み」、「低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み」の3つの柱からなる（図表2参照）。

図表2 法施行後3年経過の見直しに向けた主な検討事項

主な検討事項	
1. 所有者不明土地の円滑な利活用を図るための仕組みの拡充	
○地域における新たな土地利用ニーズを踏まえた地域福利増進事業(※)の対象事業の拡充 (※)知事の裁定による使用権の設定により所有者不明土地を公共的な事業のために活用可能とする制度 ・地域の防災・減災に資する備蓄倉庫等の防災関連施設の整備事業の追加 ・その他地域の福利の増進に資する事業の追加 (例:再生可能エネルギーの地産地消等に資する発電設備や、蓄電池設備等の整備事業)	
○地域福利増進事業における使用権の上限期間(10年)の延長	等
2. 管理不全土地の適正管理を図るための仕組み	
○管理不全土地について、所有者による適正管理を図るための行政的措置(地方公共団体による指導・勧告・命令・代執行等)を可能とする仕組みの創設	
○先般の民法改正により創設された管理不全土地管理命令制度(※)について、地方公共団体等による活用を可能とする特例の創設 (※)管理不全土地について一定の要件の下で、利害関係人の請求により裁判所による管理人の選任を可能とする制度	等
3. 低未利用土地の円滑な利活用を図るための仕組み	
○低未利用土地の利用ニーズのマッチング・コーディネートや適正な管理の確保などを目的とする地域ごとの法人や協議会(ランドバンク)に関する制度の創設 ・法人や協議会について、公的信用力を付与するとともに、土地の利活用情報に精通する主体の参画を確保し活動を促進	等

(出所) 第8回所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議配付資料(令和3年6月・国土交通省)より一部抜粋

同部会では、これら事項の検討を中心として行い、令和3年12月24日に「所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ」を公表した。国土交通省では、今期常会への法案提出を目指し、同とりまとめを踏まえ、引き続き検討を進めることとしている。

(2)「所有者不明土地法の見直しに向けた方向性のとりまとめ」の概要

ア 所有者不明土地の利用の円滑化

所有者不明土地の利用の更なる円滑化を図るため、現行の地域福利増進事業をより活用されやすい制度とすることが必要であるとして、見直すべき三つの項目を挙げている。

一つ目の対象事業の拡充については、市町村に対するアンケート調査結果¹⁵等を踏まえ、地域の災害対策に役立つ施設や地産地消を行う再生可能エネルギー発電設備を対象事業に追加すべきであるとしている。その際、再生可能エネルギー発電設備については、トラブルが各所で発生していることを踏まえ、要件の厳格化と適切な運用の徹底が必要であるとしている。

二つ目の土地等使用権の上限期間については、民間事業者が主体となると考えられる対象事業の場合は、10年から20年へ延長すべきであるとしている。その理由について、とりまとめでは、市町村に対するアンケート調査においては、地域福利増進事業の活用を検討したものの、上限期間10年の費用対効果が低いために事業実施を断念したといった回答が複数見られたこと、また、民間主体が地域福利増進事業の活用を検討する際、10年後には原状回復を行うことを前提として事業計画を定めることとなり、法定耐用年数が10年を超える施設について民間融資による資金調達を行うことが困難なケースが考えられることなど、10年という上限期間が事業開始のハードルになっているという課題を指摘している。

三つ目の対象となる土地の拡充については、現行制度上、地域福利増進事業の対象となる特定所有者不明土地は、現に建築物（簡易建築物（物置や作業小屋等、簡易な構造の小規模建築物）を除く）が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていないことが要件とされている。そこで、現行制度で対象となっている簡易建築物と同程度に補償金の算定が容易であると認められる建築物（例えば損傷、腐食等により崩壊寸前となっている空き家等）が存する土地についても、対象となる特定所有者不明土地に含めるべきであるとしている。あわせて、所有者不明土地について都道府県知事の裁定により収用手続きを短縮することができる土地収用法の特例制度の対象となる土地についても、現行制度上、地域福利増進事業と同じ特定所有者不明土地とされていることを踏まえ、前述の土地を対象に含めることを検討するべきであるとしている。

イ 管理不全土地の管理の適正化

今回の法改正では、喫緊の課題とされる自然災害の激甚化・頻発化に対応するため、管理不全土地に関する課題の中でも、特に対応が急がれる管理不全状態の所有者不明土地への措置を講ずることが必要であるとしている。管理不全状態を要因とする災害等の生命・財産に関わるような悪影響の発生を防止するため、市町村長による勧告、命令、代執行を可能とする制度を新たに規定することにより、市町村の条例では対応が困難な所有者不明土地に起因する制度的なあい路の解消を目指して検討すべきであるとしている。あわせて、令和3年の民事基本法制の見直しにより創設された管理不全土地管理制

¹⁵ 第43回国土審議会土地政策分科会企画部会配付資料（令3.9.16）

度についても、市町村長による請求を可能とする特例が必要であるとし、これらの制度を活用する際に必要となる所有者探索を円滑に行うため、公的情報の利用・提供を可能とすることを検討すべきであるとしている。また、市町村の負担が過大なものとならないよう、国及び都道府県が支援を行うべきことの明確化を求めている。

ウ 課題がある土地に地域一体となって対応するための体制の構築

所有者不明土地や管理不全土地、将来的に所有者不明土地の発生につながるおそれのある低未利用土地などの地域における課題がある土地に実効性のある対応をするために、市町村のみならず、地域一体となって取り組む体制の構築が必要としている。その上で、課題がある土地の利用や管理に取り組む法人を市町村長が指定し、活動を支援・連携していく市町村が、上記法人や地域コミュニティ、専門家等の関係者と協議の上、地域の実情に応じて必要な取組の内容を示す計画を作成する仕組みを構築すべきであるとしている。また、財政状況等を起因とする市町村の用地担当職員の減少状況等を踏まえ、所有者不明土地法に基づく制度が効果的に活用されるよう、国及び都道府県から市町村に対する運用面での助言・支援等を更に強化することが必要であるとしている。その際、今回の見直しの内容を含め、市町村等の取組が地域住民の理解を十分得られるよう、国及び地方公共団体は、積極的な広報・啓発活動を展開すべきであるとしている。

6. おわりに ～今後に向けた課題～

国土交通省は、所有者不明土地について、その総量を網羅的に把握したものは、現時点では持ち合わせていないとし、平成28年度の地籍調査を行った約62万筆において、不動産登記簿により所有者の所在が判明しなかった土地、広い意味での所有者不明土地の割合は、先述のとおり、筆数のベースで約20%、また、同調査において、市町村による所有者探索の結果、最終的に所有者の所在が判明しなかった土地の割合は、筆数ベースで約0.4%であるとし、これが、所有者不明土地法の定義による所有者不明土地の割合に近いものであると考えていると答弁している¹⁶。

これを踏まえるならば、国土交通省が主に取り組むべき対象となる土地は、最狭義の所有者不明土地となり、反対に最広義の所有者不明土地に該当するのが、登記制度・土地所有権の在り方等に係る民事基本法制に関する部分である。これは、所有者不明土地というよりは、「所有者の所在地が直ちには明らかにならない土地」と言い換えることも可能だろう。一方、「所有者不明土地問題研究会」による所有者不明土地の面積が九州と同程度であるとの表現は、民事基本法制の見直し促進には極めて効果的に機能したとも言える。

現行の所有者不明土地法における所有者不明土地を円滑に利用する仕組みとしては、公共事業における土地収用法の特例と地域福利増進事業に大別される。土地収用法の特例については、先述のとおり適用実績も見られるが、地域福利増進事業については、まだ、裁定申請が1件にとどまっている。この案件は、新潟県粟島浦村におけるもので、村を取組主体とし、避難場所等の整備を図ろうとするものである。対象地の探索対象者数は61名を

¹⁶ 第196回国会参議院国土交通委員会会議録第17号8頁（平30.6.5）国土交通省土地・建設産業局長答弁

数え、探索開始から裁定申請までに2年を要したとのことである¹⁷。このような状況について、国土交通省は、探索の結果、所有者が発見されたことで所有者不明土地が解消されたケースや新型コロナウイルス感染症による影響から所有者探索や地域の合意形成に遅れが生じたこと等に起因すると分析している¹⁸。

近年の国土交通行政では、人口減少時代に対応したコンパクトなまちづくりを指向する政策立案が積極的になされている。土地政策にも密接に関連する都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）の改正状況を見ても、平成26年の立地適正化計画に関する制度の創設、平成30年の低未利用地権利設定等促進計画制度等の創設、令和2年の「居心地が良く歩きたくなる」まちなか創出などが挙げられる。

このうち、平成30年改正により創設された「低未利用地権利設定等促進計画制度」は市町村が地域内に散在する低未利用土地などの利用意向を捉えて、関係地権者等の合意を得ながら計画を策定し、必要な利用権の設定等を促進する制度であるが、令和2年度までの適用実績はなく¹⁹、このような取組における合意形成が、いかに手間のかかる作業であることが推察できる一例である。このことは、地域福利増進事業の今後の成否にも教訓となるのではないだろうか。

国土審議会土地政策分科会企画部会の議論でも、「低未利用土地を無理やりマッチングするよりも、管理や手間のかからないような状態で自然に返していく議論も必要なのではないか。」との発言が目をついた²⁰。

地域福利増進事業は、公園等の設置後の維持管理費の負担の在り方はもとより、所有者不明土地が存在する場所が公園や購買施設等に適する立地条件なのかということも考慮しなければならないとされる。国土交通省によると、所有者不明土地モデル調査（地域福利増進事業）に係る課題²¹として、①管理不全土地の適正管理が本来の目的であるが、積極的な利活用目的を必要とする地域福利増進事業を活用するため緑地整備を目的として掲げざるを得ず、また、収益事業に適さない立地であるため財源確保も困難であったとし、そもそも、地方公共団体や近隣住民は、対象地の利活用を目的とするものではなく、適正管理を求めるものであったとしている。また、②地域の安定的な自治活動のためには、長期に使用できる建物の整備が望ましいが、10年間で原状回復が必要となると、仮に所有者が現れない場合には更新可能だとはいえ、関係者の合意形成や資金計画の負担が大きいとの課題を挙げている。このような実態を踏まえれば、同事業の推進には一定の困難性を内在しているとも言えるのではないだろうか。

令和3年4月15日の参議院法務委員会に参考人として出席した東京財団政策研究所の吉原祥子氏は、所有者不明土地問題について、「所有者不明土地問題とは、従来の制度と人口

¹⁷ 『建設通信新聞』（令3.10.29）

¹⁸ 財務省「令和4年度税制改正（租税特別措置）要望事項」（所有者不明土地法に基づく地域福利増進事業に係る特例措置の拡充）（令和3年8月）参照。

¹⁹ 財務省「令和4年度税制改正（租税特別措置）要望事項」（低未利用地権利設定等促進計画に係る特例措置の延長）（令和3年8月）参照。

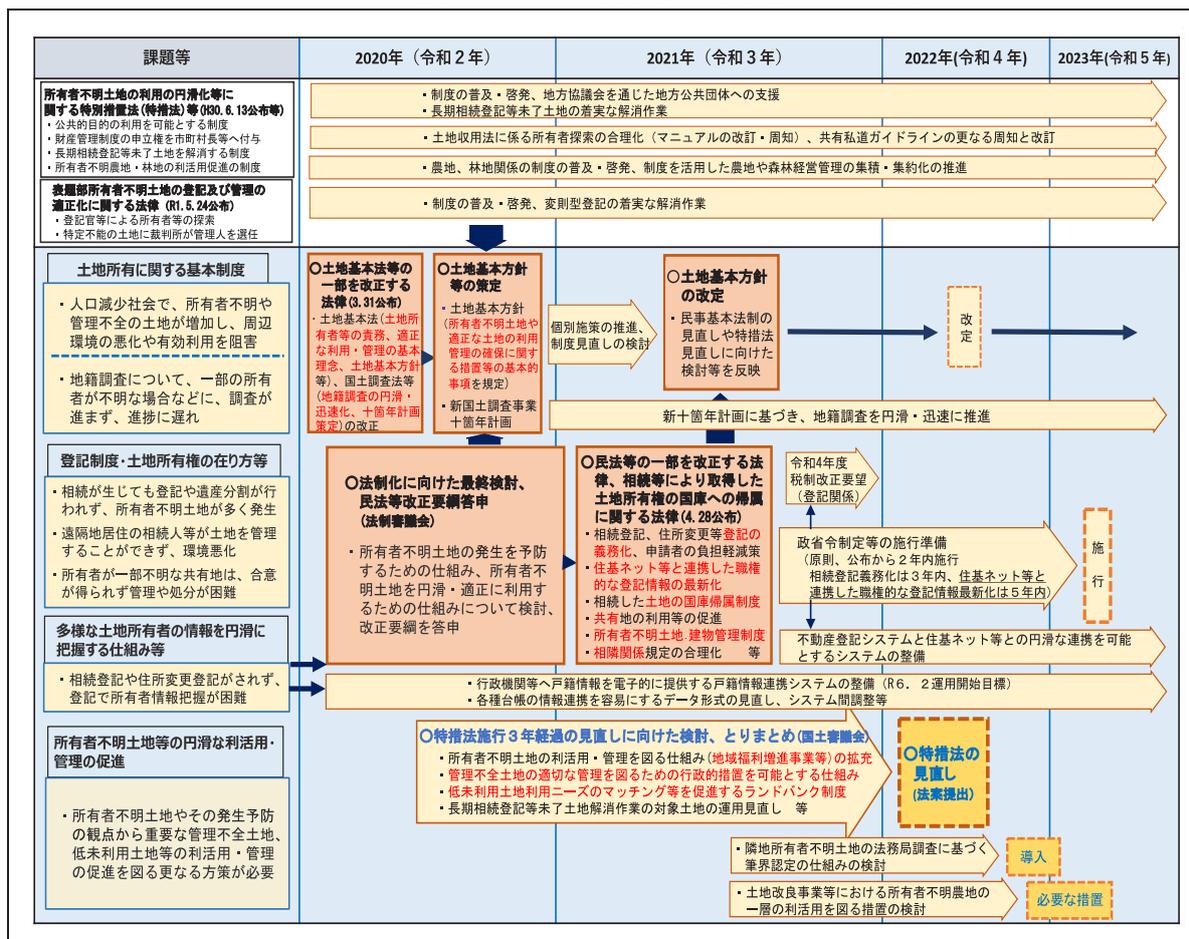
²⁰ 第45回国土審議会土地政策分科会企画部会議事録17頁（令3.11.29）

²¹ 第38回国土審議会土地政策分科会企画部会配付資料（令2.12.10）

減少という社会の変化のはざままで広がってきた構造的な問題です。万能薬はありません。また、特効薬もないと思います。」と述べた上で、「短期的な費用対効果から考えれば、誰にとっても解決のインセンティブが働きづらい課題です。また、土地や相続についての制度改革は個人の権利に関わる問題であり、国民の理解がなければ進めることはできません。新たな制度の普及と実効性の確保には、今後、地道な息の長い取組が必要であると考えます。具体的には、相続登記の義務化は、できるだけコストを下げるとともに、制度の丁寧な周知を図り、一人一人の行動を促していくことが求められます。」と長期的視点からの地道な取組の必要性を説いている²²。

これまで概観してきたとおり、民事基本法制の改正による登記の義務化により、所有者不明土地の発生を抑止効果が期待される一方、所有者不明土地等の活用策については、今期常会での提出が検討されている所有者不明土地法改正案が成立すれば、工程表（図表3参照）上、所有者不明土地問題に係る一連の立法作業は完了する見通しであるものの、施策の展開には長期的なフォローアップが必要と考える。

図表3 所有者不明土地等問題 対策推進の工程表



(出所) 第8回所有者不明土地等対策の推進のための関係関係会議配付資料(令和3年6月・内閣官房)

²² 第204回国会参議院法務委員会会議録第8号6～7頁(令3.4.15)

本制度の実施主体は、地方公共団体であるが、現状のまちづくり行政は、人口減少時代におけるコンパクトなまちづくりや防災力の強化に向けた取組が主体ではないだろうか。先述のとおり地方公共団体も限られた予算・人員の中で懸命な取組を進めていることを踏まえれば、所有者不明土地等への対策は、限定的にならざるを得ないと推察される。

このことは、既出の地方公共団体へのアンケート調査結果を見ても明らかであり、「地域福利増進事業の活用を検討したことがあるか」との設問に対して、90%の自治体が「そもそも検討しなかった」と回答している。このような状況においては、所有者不明土地等の問題をその解消に特化するというよりも、むしろ、防災力強化に向けた取組の中に組み入れ、災害発生時等の緊急性の高い案件に当該土地が適切に活用できるようにするための取組こそ、検討すべきではないだろうか。

その上で、所有者不明土地等対策の実効性を確保するためにも、官民挙げた地道な取組、とりわけ国による主体的な取組、予算・税制措置等の継続的な各種支援の実施が求められる。

【参考文献】

所有者不明土地法制研究会編『所有者不明土地の円滑化等に関する特別措置法 解説』（大成出版社、2020年）

（さいとう こういち）