

所有者不明土地等問題に関する これまでの取組と今後の取組の方向性

国土交通省 土地政策審議官部門 土地政策課

I. 背景・経緯

人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方部から都市部への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、不動産登記簿等の公簿情報を参照しても所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地、いわゆる所有者不明土地や、所有者による適正な管理がなされない、又は期待できない空き地等、いわゆる管理不全土地が全国的に増加している。都市開発やインフラ整備等の地域内に存在する所有者不明土地は、所有者探索に多大な時間や費用を要し、事業の進捗に支障を来すことも多く、また、管理不全土地は、地域に関わらず、草木の繁茂や害虫の発生等により周辺に悪影響を与え得るなど、重大な問題となっている。

そうした課題を踏まえ、政府では、「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。）の制定をはじめ、関係省庁が連携し、所有者不明土地等問題に対して取組を行ってきたところである。

本稿では、所有者不明土地等問題に関するこれまでの取組や、今後予定されている取組の方向性について解説する。

II. 所有者不明土地等問題に関するこれまでの取組

1. 所有者不明土地法

(1) 所有者不明土地法の概要

所有者不明土地法は、平成30年6月に成立し、令和元年6月に全面施行された。同法においては、(i)所有者不明土地を円滑に利用する仕組み、(ii)所有者の探索を合理化する仕組み、(iii)所有者不明土地を適切に管理するための仕組みが創設されている。

(i) 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み

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など一定の条件を満たす所有者不明土地を対象に、以下の2つの措置を設けた。

① 地域福利増進事業の創設

これまで所有者不明土地は、公共事業以外の事業への利用が困難であったが、所有者不明土地法により、地域住民の福祉又は利便の増進に資する事業（地域福利増進事業）への一時的な利用を可能とする仕組みを構築した。これにより、最大10年間（延長可能）、公園や購買施設等、地域の活性化に役立つ施設（原状回復可能なものに限る。）のために利用することが可能となった。

② 公共事業における取用手続の合理化・円滑化

土地収用法（昭和26年法律第219号）の事

業認定を受けた取用適格事業について、取用委員会に代えて、都道府県知事の裁定により、所有者不明土地の取用等を合理的な手法で可能とする特例措置を創設した。この特例措置により、審理手続の省略、裁決の一本化による効率的な取用手続が可能となった。

(ii) 所有者の探索を合理化する仕組み

土地所有者等の探索において、住民票や戸籍等の客観性の高い公的書類を調査することを原則とするなど探索の範囲を明確化したことに加え、固定資産課税台帳といった、所有者探索に有益な公的情報について、行政機関の内部利用を可能とするとともに、地域福利増進事業を実施しようとする者が、公簿書類に記載された土地所有者の探索に資する情報について、市町村長等に対し、その提供を請求できること等とした。

(iii) 所有者不明土地を適切に管理する仕組み

所有者不明土地の中には、ゴミの不法投棄、雑草の繁茂等により周辺に悪影響を及ぼすものもある。このため、所有者不明土地法では、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とし、選任された財産管理人によって、周辺に悪影響を及ぼす所有者不明土地の適切な管理を行うことができることとした。

これらの仕組みを推進するため、国土交通省では、モデルとなり得る先進事例への支援等を行うモデル調査の実施や、地方整備局等ごとに設置している地方協議会を通じた地方公共団体への支援といった取組を実施している。

・モデル調査の実施

所有者不明土地を含む土地について、地域福利増進事業等を実施しようとするNPO、自治会、民間事業者、地方公共団体等に対して、対象となる事業地区の選定から権利者の探索、事業計画の策定、地域における合意形成、裁定申請等、事業実施段階に至るモデル的な取組に係る経費の支援（1地区あたり上限300万円）を行っている。これにより支援した事例を通じて、事業化のノウハウ等の収集・分析やNPO等の関係者各々の役割分担の整理等を行い、他地域への普及・横展開を促進していくものである。

本調査は令和元年度から実施しており、令和3年度は7件の団体を採択し、モデル調査の実施を予定している。

・所有者不明土地連携協議会による支援

所有者不明土地への対応にあたっては、地域の実情に通じた市町村の職員等がその中核的な役割を担うこととなるが、所有者不明土地の権利者探索に係るノウハウや、財産管理制度・不明裁決等の関連制度・手続等の実務経験については、職員等関係者の間で、必ずしも十分に蓄積され、又は共有されているとは言いがたい。このような実態の中で、制度の積極的な活用を促進するためには、市町村職員等（特に経験の浅い実務者）向けの具体的な課題に即した平易な手引書等の作成、地域福利増進事業の普及のための具体化、実務的な手続の整理、具体事例の蓄積と横展開等が必要である。

このような状況を踏まえ、所有者不明土地を円滑に利用する仕組みや土地所有者等の探索を合理化する仕組み等の活用を推進するため、地方整備局等のブロック毎の全国10地区に地方整備局、都道府県、政令市、法務局の行政機関及び関係士業団体等を構成員とする

所有者不明土地連携協議会を設立した。この協議会は、地方公共団体（主に市町村）職員へ土地所有者等の探索等の用地業務のノウハウの提供、所有者不明土地を利活用した先進事例の情報提供、関係士業団体が持つ知見の活用方法等の情報提供を行い、支援していくことを目的としている。

具体的には、所有者不明土地連携協議会において、用地業務や所有者不明土地の管理・活用等に関する事、土地基本法（平成元年法律第84号）の改正や不動産登記法（平成16年法律第123号）の特例制度等、新たな所有者不明土地対策に関連する諸政策に関する事について、講演会や講習会を実施し支援している。

(2) 所有者不明土地法に係る施行状況

国土交通省が実施した市区町村に対する所有者不明土地法に係る施行状況調査によると、令和2年12月31日時点における固定資産課税台帳等の土地所有者に関する情報の提供は300件を超えるなど、所有者不明土地法で規定された所有者探索を合理化する仕組みは、広く利用されていることがうかがえる。

このように所有者探索を合理化する仕組みが広く利用された結果、所有者が判明する場合もある。土地収用法の事業認定を受けた収用適格事業の特例措置については、令和3年9月時点で5件（収用適格事業4件、都市計画事業1件。）が裁定されているほか、令和3年9月末には、地域福利増進事業の実施に向けた裁定申請が1件（全国初事例）出るなど、その利用が進みつつある。

2. 改正土地基本法

土地政策の基本理念等を定める土地基本法は、バブル期の地価高騰による住宅取得の困難化、社会資本整備への支障等、当時の社会

的問題への対応として、投機的取引の抑制等の地価対策を主眼に置いた土地対策の方向性を総合的に示すことを目的に制定された。しかしながら、バブル崩壊と長期にわたる地価の下落、土地神話の崩壊を経験し、またグローバル化の進展等の経済社会の構造変化等を経て、土地をめぐる環境は大きく変容した。

そのような流れの中、所有者不明土地等問題をはじめとする人口減少社会を迎えた中で土地に関する諸課題に対応し、土地に関する制度・施策を再構築する観点から、土地についての基本理念、関係者の責務、国及び地方公共団体の土地に関する基本的施策等を定める土地基本法の見直しが行われた。

令和2年3月27日に成立し、同年3月31日に公布・施行された改正土地基本法においては、「土地の適正な『利用』『管理』の確保」が必要であるとの理念が盛り込まれ、土地所有者等の責務（登記等を通じた権利関係の明確化、境界の明確化等）や国・地方公共団体が講ずべき施策等が定められた。

(1) 改正土地基本法の概要

(i) 土地の適正な「管理」の必要性の明確化

改正前の土地基本法は、土地対策の目的として「適正な土地利用の確保」及び「正常な需給関係と適正な地価の形成」の点を規定しており、基本理念においても、「適正な利用と計画に従った利用」、「投機的取引の抑制」等を規定していたところである。これらを受け、法全般についても、「利用」と「取引」に関する規定を中心に構成され、目的を達成するための施策についても、規制により適正な土地利用を確保するための施策を主に想定していた。

他方、現在課題となっている所有者不明土地の発生抑制等や、災害予防、災害復旧、災害からの復興も含めた管理不全土地問題等へ

の対応に当たっては、土地の適正な「管理」の確保が重要である。そして、土地の適正な「管理」の内容として、周辺の土地や近隣住民等に悪影響を与えないために必要となる保全行為（物理的管理）とともに、自らが有する土地に関する権利の内容を明確化するための措置が求められる。具体的には、自らが所有者の権利者であること及びその所在を実態に即して登記等により公示するとともに、自らの権利の範囲である土地の境界の明確化に努める行為（法的管理）が必要不可欠である。

そのような観点から、法目的や、土地についての基本理念をはじめ、法全般にわたり土地の適正な「管理」の確保の必要性を明確化した。

(ii) 土地所有者等の責務の明確化。

所有者不明土地の発生抑制・解消にも資する土地の適正な利用及び管理の確保のためには、第一次的には土地所有者等が土地の適正な利用及び管理について責務を負うことを位置付けることが必要である。

一方で、改正前の土地基本法では国や地方公共団体、事業者等の責務は規定されているものの、土地所有者等の責務については明確にされていなかった。

このため、広く土地所有者等に対し、土地の適正な利用及び管理の確保に関する意識を高め、その実践を促すことに加え、土地所有者等が土地の適正な利用及び管理について責務を有していることを前提として講じられている様々な既存の法制度や施策の正当性を明確にするとともに、土地所有者等の責務を前提として、所有者不明土地の発生抑制等のための仕組みを整備する観点から今後展開される民事基本法制の見直しをはじめとする施策の理論的根拠を明確にし、それを後押しする目的から、土地の適正な利用及び管理につい

て土地所有者等が責務を負うことを、土地基本法において明示的に位置付けたものである。

なお、土地所有者等が、その責務に基づいて一定の制約を受けることについては、日本国憲法（昭和21年憲法）第29条が、法律の規定によれば財産権の内容について公共の福祉を理由とする制約を課することができる旨を定めていること、同条の考えを土地について敷衍するものとして土地基本法第2条が規定するように、土地が一般の財と異なり、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有すること等、公共の利害に関係するという特性を有していることに鑑み、公共の福祉が優先されるという点から、当然に予定されているものと解されている。

(iii) 土地基本方針

所有者不明土地等問題をはじめ、現在直面する諸課題への対応のため、土地政策の再構築が必要不可欠となっている中、各省等が講じる個別施策、具体的には、民事分野においては法務省、農地・林地においては農林水産省等、多岐にわたる省庁による施策が講じられているが、これらの施策の実効性を高め、効果的・総合的なものとするためには、個々の施策の整合性を図るための調整や連携の確保が必要となる。このため、土地基本法第2章で規定する基本的施策で示される考え方に加えて、それらの個々の施策の調整、連携を確保するための指針となり得る基本的施策の規定内容をより具体化した施策の方向性を示す必要がある。

また、諸課題への対策のため、社会経済情勢の変化に応じた施策の展開が必要であることを踏まえると、情勢の変化や施策の進捗に応じた内容の見直しを適時に行うことができる柔軟な仕組みが必要となる。加えて、内容

の見直しについては、法学や経済、防災、都市計画、地方行政等多岐に渡る分野の専門的な見地からの検討が必要である。

これらを踏まえ、土地政策全般の政府方針として、土地基本法第2章の基本的施策で規定される施策の基本的な方向性をより具体的に示し、政府等が講じる施策間の整合性を図るための調整や連携を確保するとともに、土地政策に関する専門性を有する国土審議会への諮問を経ることで専門的知見を踏まえることを制度的に担保し、かつ、内容の見直しを適時行うことができる柔軟な仕組みとして、土地基本法に基づく土地基本方針の策定を新たに措置することとした。

令和2年5月26日に新たに策定した土地基本方針では、低未利用土地の適切な利用・管理を促進するための施策の推進や、管理不全土地の適切な管理の促進を図る取組の推進、オンライン化の取組も含めた各種台帳連携等による土地・不動産に関する情報基盤の整備・充実等が盛り込まれた。

土地基本方針は、その更新を通じて、所有者不明土地対策をはじめとする土地に関する個別施策を着実に展開していくこととされており、関係省庁の施策の進捗や、所有者不明土地法の見直しに向けた検討等を踏まえ、令和3年5月28日に変更が行われた。

変更後の土地基本方針においては、

- ・民事基本法制の見直しによる所有者不明土地の発生予防・円滑利用のための対応
- ・後述する所有者不明土地法施行後3年経過の見直しに向けた検討
- ・その他、土地に関連する施策に関する記載(防災・減災や、DXに資する情報連携の基盤整備等に関する新たな取組等)が新たな内容として主に盛り込まれた。

Ⅲ. 今後の取組の方向性

改正土地基本法により、人口減少社会に対応した土地政策の再構築に関する取組は大きく進展した。

さらに、法務省において、所有者不明土地の発生予防と利用の円滑化の両面から抜本的な民事基本法制の見直しが行われ、相続登記や住所申請登記等の申請義務化等を内容とする民法等の一部を改正する法律及び相続等により取得した土地を一定の要件の下で国庫に帰属可能とする制度等を内容とする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が令和3年4月21日に成立し、同月28日に公布された。

こうした流れを踏まえ、国土交通省では、所有者不明土地法の施行後3年経過の見直しに向け、所有者不明土地の円滑な利活用・管理を図る仕組みの拡充や、所有者不明土地の発生予防等の観点から重要となる管理不全土地や低未利用土地の利活用・管理を図る仕組みについて検討を進めている。

具体的には、以下のような内容を主に検討している。

- (i) 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、地域福利増進事業の対象事業の拡充を行う。具体的には、地域の防災・減災に資する備蓄倉庫等の防災関連施設や、再生可能エネルギーの地産地消等に資する発電設備等の整備に関する事業を新たに対象として追加する。

また、地域福利増進事業における使用権の上限期間(10年)を延長する。

(ii) 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地方公共団体による行政措置（指導・勧告・命令・代執行等）を可能とする仕組みを創設するほか、先般の民法改正により創設された、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を創設する。

(iii) 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、適正な管理の確保等を目的とする地域ごとの法人や協議会（いわゆるランドバンク）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するなど、その活動を促進する仕組みを創設する。

今後は、国土審議会における調査審議等を踏まえて更なる検討を進め、制度見直しの内容を令和3年中目途でとりまとめ、次期通常国会に必要となる法案を提出する予定である。