

# 改正所有者不明土地法の解説と 今後の取組について

国土交通省 土地政策審議官グループ 土地政策課

## I. 所有者不明土地対策の経緯

近年の我が国においては、人口減少・少子高齢化が進む中、相続件数の増加や土地の利用ニーズの低下、所有意識の希薄化が進行しており、不動産登記簿等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の増加が見込まれている。

所有者不明土地は、公共事業や民間主体による開発事業の実施に際し、所有者の探索等に多大な時間・費用を要するなど、円滑な土地利用の支障となる。また、所有者による自発的な管理が行われる可能性が低い土地であり、適正に管理されないまま放置されることにより、周辺地域への土砂の崩落などの災害や、害虫の発生などの悪影響の要因となる。

こうした所有者不明土地に関する諸課題に対し、政府は、平成30年に内閣官房長官主宰の「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」（以下「関係閣僚会議」という。）を立ち上げ、関係省庁が一体となって、関連する取組を着実に進めてきたところである。

### (1) 所有者不明土地法の制定（平成30年）

「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。）は、所有者不明土地の円滑な利活用を図ることを主眼に置いて

制定された。一定の条件を満たす所有者不明土地について、地域住民等の公共の福祉又は利便の増進を図るための公益的な事業を実施するために利用することができる制度（地域福利増進事業）や、公共事業において所有者不明土地を収用する際に収用委員会の審理手続を省略し、手続の合理化・円滑化を図る制度（「土地収用法」（昭和26年法律第219号）の特例手続）が創設された。また、所有者の探索を合理化するための仕組みとして、探索に必要な場合には、固定資産課税台帳や農地台帳等にある土地所有者の住所などの情報を活用することができる制度等が創設された。また、附則において、施行後3年を経過した場合において、施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨が定められた。併せて、税制面において、地域福利増進事業の活用を促進するため、事業者の負担軽減を図るとともに、共有状態にある所有者不明土地の確知所有者等からの協力を得やすくする観点から、所得税等の税率の軽減措置や、固定資産税等の課税標準の軽減措置を設けた。

### (2) 土地基本法の改正（令和2年）

平成元年の制定時以来約30年ぶりに「土地基本法」（平成元年法律第84号）が改正され、土地に関する基本理念として土地の適正な「管理」に関する土地所有者等の「責務」が規定されたほか、所有者不明土地の円滑な利

用及び管理の確保に関する規定が追加された。また、改正後の土地基本法に基づき、土地政策の総合的な推進を図るための具体的施策の方向性を示す「土地基本方針」（令和2年5月26日閣議決定）を策定し、令和3年5月には、土地に関する施策の進捗、社会情勢の変化を踏まえた変更を行った。

### (3) 民事基本法制の見直し（令和3年）

所有者不明土地の発生予防・利用の円滑化を目的として、民事基本法制の総合的な見直しが行われた。「不動産登記法」（平成16年法律第123号）が改正され、相続登記等の申請を義務化することとされたほか、「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）の制定により、相続等により土地の所有権を取得した者が一定の要件の下でその所有権を国庫に帰属させることができる制度が創設された。また、「民法」（明治29年法律第89号）が改正され、個々の所有者不明土地や管理不全土地について、裁判所が管理人を選任して管理を命ずることができる制度等が創設された。なお、これらの施策は、令和5年4月1日から段階的に施行される。

## Ⅱ. 所有者不明土地法の改正の背景及び内容等

I. で述べてきたように、政府一丸となって所有者不明土地に対する取組を進めてきたところであるが、今後も引き続き所有者不明土地の更なる増加が見込まれ、その利用の促進を求める声や、管理がされていない所有者不明土地がもたらす悪影響を懸念する声が高まる中、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（令和3年6月7日関係閣僚会議決定）において、所有者不明土地法の施

行から3年が経過し、見直しの時期となることに向けて、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、令和4年通常国会に必要となる法案を提出することとされた。これを受け、国土審議会土地政策分科会企画部会において、所有者不明土地法の見直しの方向性について有識者による議論・検討を重ね、令和3年12月24日に、その内容を整理した「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。このとりまとめを踏まえ、所有者不明土地の利用の円滑化の促進と管理の適正化を図るため、市町村をはじめとする関係者による対策のための手段を充実させる「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」（令和4年2月4日閣議決定）が令和4年通常国会に予算関連法案として提出された。

国会での審議においては、改正事項に関する議論のほか、これまでの所有者不明土地対策の経緯や、対策を実効的に進めるに当たっての地域コミュニティや専門家との連携の重要性、地籍整備の迅速化の必要性等について活発な議論が行われた。その結果、「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」は衆議院・参議院ともに全会一致で原案のとおり可決され、「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」（令和4年法律第38号。以下「一部改正法」という。）は同年5月9日に公布された。

一部改正法は、所有者不明土地の「利用の円滑化の促進」と「管理の適正化」について対応を図るとともに、これらの取組を支える

「推進体制の強化」のための措置を講じることの3本柱で構成されている。その主な内容は以下の(1)~(3)のとおりである。

(1) 所有者不明土地の利用の円滑化の促進

所有者不明土地法の制定により、所有者不明土地を公益的な事業のために利活用する仕組みには一定の道筋が付けられたところであるが、同法が施行されて以降、地域福利増進事業の活用実績が1件に留まるなど、その活用がなかなか進んでいないのが実態だった。

このため、地域福利増進事業等の制度について、市町村や民間事業者からの要望も踏まえ、より使いやすい制度とするための改正を行った。

① 地域福利増進事業等の対象土地の拡大

地域福利増進事業等の対象となる「特定所有者不明土地」については、制定時の所有者不明土地法において、更地又は物置などの簡易建築物が存在している土地とされていた。この点、地方公共団体から、実態上、空き家等の建築物が建っている所有者不明土地が多く存在しており、そうした土地についても制度の対象としてほしいという声が寄せられたことを踏まえ、老朽化した空き家等、利用が困難であり、かつ、引き続き利用されないことが確実であると見込まれる建築物が建っている場合であっても、「特定所有者不明土地」に含めることとし、地域福利増進事業等の対象となる土地の範囲を拡大した。

② 地域福利増進事業の対象事業の追加

地域福利増進事業が地域住民等の共同の福祉又は利便の増進に資するものであるという趣旨を踏まえ、所有者不明土地法及び「所有者不明土地の利用

の円滑化等に関する特別措置法施行令」(平成30年政令第308号)において、広場や公民館等が対象事業として規定されていた。この点、近年、自然災害が激甚化・頻発化する中、日頃から十分な備えを行い地域の防災力を向上させる事前防災や、災害時にバックアップ電源として活用できるような再生可能エネルギー発電設備の重要性が高まっている。このため、市町村や民間事業者からの要望も踏まえ、地域福利増進事業の対象事業として、

- ・ 備蓄倉庫、非常用電気等供給施設(非常用の電気又は熱の供給施設)等の災害対策に関する施設の整備に関する事業
- ・ 再生可能エネルギー発電設備のうち、地域住民等の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定める要件に適合するものの整備に関する事業

を追加した。

③ 土地の使用権の上限期間の延長

地域福利増進事業の事業期間の上限については、制定時の所有者不明土地法において、10年と規定されていた。この点、地域福利増進事業は事業終了後の原状回復が必要となるところ、民間主体が事業を実施する場合においては、10年後の原状回復を見据えた事業計画を定めることとなり、耐用年数が10年を超えるような施設について資金調達を行うことが困難なケースも考えられるなど、10年という上限期間が制度活用の支障になる場合があった。このため、政令で定める一部の事業を民間事業者が整備する場合には、上限期間を現行の10年から20年に延長した。

④ 事業計画書等の縦覧期間の短縮

制定時の所有者不明土地法においては、地域福利増進事業の実施に当たって、事前に事業計画書等を6月縦覧することとされていた。この点、地域のための迅速な事業実施が求められている中、裁定申請後に6月の縦覧期間を設けることが迅速な事業実施の支障になっているとの声が寄せられたことや、より強い権利制限を伴う土地収用の縦覧期間が2ヶ月であるなどの実態を踏まえ、縦覧期間を制定時の6月から2月に短縮した。

併せて、地域福利増進事業の対象事業等の拡充に伴い、制定時に創設された税制上の特例措置の拡充を行った。具体的には、一部改正法により追加した災害対策に関する施設の整備に関する事業及び再生可能エネルギー発電設備の整備に関する事業についても、制定時の対象事業と同様に、所得税等の税率の軽減措置及び固定資産税等の課税標準の軽減措置の対象とした。

(2) 所有者不明土地の管理の適正化

I. (2)のとおり、令和2年の土地基本法改正により、土地の適正な「管理」に関する責務が土地政策の基本理念として明確化されたところである。この点、所有者不明土地は、所有者による自発的な管理が期待できず、管理不全状態となる蓋然性が高い土地であり、管理不全状態の所有者不明土地の周辺の地域における災害の発生や著しい環境の悪化の要因となることが懸念されるなど、その適正な管理を図ることが課題であった。さらに、所有者が判明している土地については市

町村が定める条例による代執行が可能である一方、所有者の全部が不明な場合は条例による代執行が困難であることから、制度的な隘路の解消を図ることが急務であった。

このため、法目的として、制定時の「利用の円滑化」に加え、「管理の適正化」についても新たに位置付けるとともに、管理不全状態の所有者不明土地を抱える市町村長が、管理の適正化のために取り得る手段を充実させた。

① 勧告・命令・代執行制度の創設

所有者による管理が実施されておらず、引き続き管理が実施されないことが確実であると見込まれる所有者不明土地（以下「管理不全所有者不明土地」という。）における土砂の流出又は崩壊等によって、その周辺の地域における災害を発生させることや著しく環境が悪化することを防ぐため、市町村長による勧告・命令・代執行制度を創設した。これにより、管理不全所有者不明土地の所有者の全部が不明な場合であっても、市町村長は、代執行を行うことが可能となり、制度的な隘路の解消が図られた。併せて、管理不全所有者不明土地の所有者の一部が判明している場合についても、市町村長は、まず判明している所有者等に対して必要な措置を講ずるよう勧告し、正当な理由なく措置が講じられない場合においては命令を行い、更に措置が講じられない場合においては、代執行により措置を自ら講じることができるとした。

② 民法の管理不全土地管理制度の特例

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度

は、管理不全土地により他人の権利等が侵害され、又は侵害されるおそれがある場合において、裁判所に管理人の選任及び管理人に対する管理命令（以下「管理不全土地管理命令」という。）を請求することができる制度であるが、民法上、この請求主体については、対象となる土地の利害関係人に限られている。このため、管理不全所有者不明土地について、その周辺の地域における災害の発生や著しい環境の悪化を防止するため、市町村長が、利害関係の有無を問わず管理不全土地管理命令の請求をすることを可能とする特例を創設した。

③ 土地所有者の探索に必要な情報を利用・提供できる制度の拡充

制定時の所有者不明土地法においては、土地所有者の探索の合理化を図るための措置として、地域福利増進事業等の実施の準備のために限り、固定資産課税台帳や農地台帳等を活用することにより、土地所有者の住所等の情報の利用・提供を可能としていた。一方、一部改正法により創設された所有者不明土地の管理の適正化の措置についても同様に、土地所有者等の探索を効果的に行うことができるようにすることが必要である。このため、①の勧告の実施や②の管理不全土地管理命令の請求等の準備のため必要がある場合についても同様に、情報の利用・提供を可能とした。

(3) 所有者不明土地対策の推進体制の強化  
所有者不明土地がもたらす問題は一朝一夕に解決が図られるものではなく、また、必要となる対応についても、それぞ

れの土地や地域の状況により異なる。その対策の実効性を確保していくためには、それぞれの地域の実情に応じ、市町村をはじめとする地域の関係者が一体となって、中長期的かつ着実に、きめ細やかな対応を行っていくことが必要であることから、一部改正法により、その体制の強化を図るための制度を整備した。

① 所有者不明土地対策に関する計画の作成及び協議会の設置

地域において所有者不明土地対策を総合的かつ計画的に進めていくためには、各市町村において、地域の実情を踏まえた課題を明らかにした上で、施策の方針や課題解決に向けた目標等を計画にとりまとめることが重要であることから、市町村が、所有者不明土地対策に関する計画を作成することができる制度を創設することとした。

また、計画やそれに基づく対策を実効性あるものとするためには、宅地建物取引業者や司法書士・土地家屋調査士といった地域の専門家、学識経験者等の知見やノウハウを活用することが望ましい。このため、市町村が、計画の作成や施策の実施に必要な協議を行うため、②の所有者不明土地利用円滑化等推進法人や、地域福利増進事業を実施又は実施しようとする者、地域の専門家等を構成員とする協議会を設置することができることとした。

併せて、計画に基づいて対策を実施する市町村等を財政的に支援するため、

- ・計画を作成するための費用
- ・作成した計画に基づく施策を実施するための費用

等に対する国から市町村等への補助制

度を創設し、令和4年度予算においては、約7,100万円を措置した。加えて、補助制度の対象となる費用のうち、地方公共団体負担分については特別交付税措置の対象とした。

② 所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定

国土交通省が実施したモデル調査から、地域で土地に関する課題解決に取り組む法人による地道な取組を円滑に進めていくためには、土地の所有者等との調整が円滑に進むよう、当該法人の社会的信用の確保が重要であるということが確認された。このため、地域において所有者不明土地等に関する課題の解決に向けた活動を行うNPO等について、「所有者不明土地利用円滑化等推進法人」（以下「推進法人」という。）として市町村長が指定する制度を創設した。推進法人は、公的な信用力が与えられた法人として、

- ・所有者不明土地等の利活用希望者に対する情報提供・相談
- ・土地所有者に対する適正な管理のための情報提供・相談
- ・低未利用土地等の利用促進のための事業

等を実施するとともに、市町村長に対し、①の計画の作成の提案や、(2)②の管理不全土地管理命令等の請求の要請が可能となった。

③ 国土交通省職員の派遣の要請の拡充  
制定時の所有者不明土地法においては、地域福利増進事業等の実施の準備のため、土地所有者等の探索に関する専門的な知識を習得させる必要があるときに限り、市町村長は、国土交通省の職員の派遣を要請することができる

こととされていた。一部改正法により、管理の適正化を図るための措置や計画作成制度が創設されたことを踏まえ、市町村が円滑に(2)①の勧告・命令・代執行制度の活用や①の計画の作成ができるよう、それらの準備や実施のために必要な場合においても、市町村長が国土交通省職員の派遣を国土交通大臣に要請できることとした。

なお、「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」の施行日については、

- ・原則として、公布後6か月以内とし、
- ・(2)②の管理不全土地管理命令の特例規定等については、「民法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第24号）に基づく当該管理命令の施行日である令和5年4月1日

とした。

### Ⅲ. 改正を踏まえた今後の取組

一部改正法の成立に当たり、衆議院・参議院の各国土交通委員会にて附帯決議が付された。附帯決議においては、一部改正法で創設される制度が現場で実効性のあるものとして機能するよう、ガイドラインの作成や制度の周知徹底を行うとともに必要な財政支援等を検討することや、協議会においては宅地建物取引業者、司法書士、土地家屋調査士等の専門家の積極的な活用を図ること等が求められた。

今後は、この附帯決議を踏まえ、一部改正法の円滑な施行に向けた準備を着実に進めていくとともに、制度の活用を促進するため、市町村をはじめとする地域の関係者に対して

積極的な周知活動を展開していくことが重要である。

円滑な施行に向けた準備としては、政省令の整備とともに、現場で制度が着実に活用されるよう、Ⅱ.(1)の地域福利増進事業の制度の拡充や、Ⅱ.(2)①の勧告・命令・代執行制度の創設を踏まえたガイドライン等の作成を行う。

また、平成30年に全国10地区で地方整備局、法務局、地方公共団体、関係士業団体（弁護士会、司法書士会、行政書士会、土地家屋調査士会、不動産鑑定士協会、補償コンサルタント協会）が連携して設立された「所有者不明土地連携協議会」について、令和4年5月以降、今般の所有者不明土地法の改正を受けて、名称を「土地政策推進連携協議会」へと変更するとともに、市町村、都道府県宅地建物取引業協会、全日本不動産協会各地方本部などを新たな会員として加え、広く土地に関する課題解決や地域づくりを支援する体制を強化したところである。今後、土地政策推進連携協議会においては、以下の取組等の実施を予定している。

- 一部改正法により創設された新たな制度（所有者不明土地計画の作成や推進法人の指定、管理不全所有者不明土地についての代執行等）の運用の支援
- 空き地活用の事例紹介など低未利用土地の利活用の推進、空き家対策、管理不全土地対策などを図るための情報提供
- 用地業務や地籍調査の推進につながる情報提供
- 市町村職員等に対する相談窓口の設置や民間団体と連携した相談会の開催等

所有者不明土地がもたらす問題は一朝一夕に解決が図られるものではなく、中長期的に、粘り強く取り組んでいく必要があるものであ

る。このため、一部改正法の附則においては、施行後5年を目途として、一部改正法の規定についての検討を行い、必要があるときには見直す旨を定めることとした。施行後5年を目途としたのは、令和5年から令和8年にかけて段階的に施行される、Ⅰ.(3)で述べた相続登記等の申請義務化や、相続等により土地の所有権を取得した者が一定の要件の下でその所有権を国庫に帰属させることができる制度等の施行状況を十分に踏まえつつ、適切な対応を検討するためである。

国土交通省としては、公布後6か月以内とされている一部改正法の施行に向けた準備はもとより、施行後5年目途の見直しの検討に向けて、関連する計画や制度の施行状況も踏まえつつ、引き続き関係省庁と密接に連携し、政府一体となった更なる所有者不明土地対策の推進に向け取り組んでいく。

(令和4年6月文責 土地政策課  
小宮 允  
西尾 祐香  
宮島 風太  
藏本 智穂  
峯田 恭平  
齊藤 信道  
櫻井 紘司)

関連する制度・計画の施行時期等

R4.5.10 第26 回国土審議会土地政策分科会  
資料3から抜粋

年度		R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
民事基本 法制見直し	管理不全土地管理命令等 相続登記申請義務化			◆R5.4.1施行						
	住所等変更登記申請義務化	◆R3.4.28公布			◆R6.4.1施行					
	相続土地国庫帰属制度			◆R5.4.27施行					施行5年見直し規定あり	
							◇R8.4.27までに施行			
改正所有者不明土地法			◆R4.5.9公布	◆公布後6月以内施行				施行5年見直し規定あり		
第7次国土調査事業十箇年計画 (R2.5.26閣議決定)				中間見直し						最終年度 (P) 法改正
主な基本 計画	国土形成計画・国土利用計画 (全国計画)		●R4.6 中間とりまとめ公表予定	(P) 国土形成計画・国土利用計画改定						
	社会資本整備重点計画	◆R3.5.28閣議決定				計画期間満了				
	住生活基本計画 (全国計画)	◆R3.3.19閣議決定 (計画期間 R3~R12年度)				おおむね5年の見直し規定あり	◆次期計画閣議決定 (計画期間 R8~R17)			